

발 간 등 록 번 호
11-1352000-000800-01

정책보고서 2012-40

다층노후소득보장체계 구축을 위한 정책방안 연구

윤석명 · 양혜진 · 이힘찬 · 오신휘 · 유근춘 · 권혁진 · 김경아 · 김원섭 · 류건식 · 신
현구 · 양성문 · 양재진 · 이철수 · 전영준 · 정창률 · 최연혁 · 최환용 · Hazel
Bateman · Junichi Sakamoto · Mika Vidlund · Hiroshi Yamabana

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원



머리말

일반적으로 노후소득보장은 고령화에 따른 소득상실 위험에 대비한 소득보장제도를 통칭한다. 우리나라의 경우 대표적인 노후소득보장제도인 국민연금(national pension scheme)을 토대로, 기초노령연금, 기초생활보장, 퇴직연금, 개인연금 등을 병행하여 운영하고 있다.

2011년 기준 우리나라의 노인인구는 전체인구의 11% 수준으로 고령화 사회에 진입해 있으며, 평균 기대 수명 또한 80세로 점차 늘어나고 있다. 이처럼 고령인구증가 추세와 기대수명의 연장과 함께, 약 760여만 명에 달하는 1차 베이비붐 세대의 본격적인 퇴직을 앞두고 노후소득보장문제가 국가적인 현안으로 등장하고 있다. 최근 까지도 우리나라는 노후소득보장에서 비공식적인 사적의존도가 높은 형태를 보여 왔으나, 향후에는 노후소득보장에서의 공적사회보장에 대한 의존도가 점차 확대될 것으로 예상된다. 특히 이러한 현상은 근로소득 및 자산소득이 낮고 사적이전도가 높은 저소득층 노인들에게 더욱 두드러질 것으로 보인다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금으로 구성된 다층체계의 관점에서 국민연금 뿐 아니라 퇴직연금, 개인연금에 대한 국민들의 인식과 행태를 파악하여 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 정책대안 마련에 중점을 두었다.

보건복지부의 위탁을 받아 “다층노후소득보장체계 구축을 위한 정책방안 연구”를 수행한 본 연구는 한국보건사회연구원의 윤석명 박사의 책임 하에 양혜진 연구원, 이힘찬 연구원, 오신희 전문연구원, 유근춘 연구위원의 참여로 완성되었다. 보고서


작성에 참여한 원내 연구진과 함께 외부 연구진으로 참여한 경남과학기술대학교 권혁진 교수, 국민연금연구원 김경아 부연구위원, 고려대학교 김원섭 교수, 일본 와세다 대학의 류건식 교수, 한국노동연구원 신현구 연구위원, 보험개발원 양성문 팀장, 연세대학교 양재진 교수, 가천대학교 이철수 교수, 한양대학교 전영준 교수, 단국대학교 정창률 교수, Södertörn대학의 최연혁 교수, 법제연구원 최환용 연구조정실장, ILO의 Hiroshi Yamabana, New South Wales 대학 Hazel Bateman, Nomura Institute의 Junichi Sakamoto, Finnish Centre for Pension의 Mika Vidlund에게 사의를 표하는 바이다.

본 연구결과가 우리나라의 노후소득보장체계 구축을 위한 다양한 정책대안을 고려할 때 소중한 자료로 활용되길 바란다. 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 의견이며, 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2012년 12월
한국보건사회연구원장
최 병 호

요약.....	1
제1장 서론.....	59
제2장 중·고령자의 노후준비 및 경제활동상태.....	65
제1절 중·고령자의 노후준비실태	66
제2절 중·고령자의 경제활동 참여 특성	77
제3절 요약 및 결론.....	85
제3장 다층노후소득보장체계의 현황 및 문제점.....	89
제1절 국민연금제도	89
제2절 퇴직연금제도	121
제3절 개인연금제도	160
제4절 국민기초생활보장제도	179
제5절 기초노령연금	181
제4장 선진국의 다층노후소득보장체계.....	187
제1절 독일	187
제2절 영국	212
제3절 덴마크	247
제4절 스웨덴	260
제5절 호주 및 뉴질랜드	279
제5장 바람직한 다층노후소득보장체계 구축방안.....	307
제1절 다층노후소득보장체계 구축의 필요성	307
제2절 국민연금제도 개선방안	318
제3절 퇴직연금제도 개선방안	326

제4절 개인연금제도 개선방안	331
제5절 바람직한 다층노후소득보장체계 구축방안	335
 제6장 요약 및 시사점	 345
 참고문헌	 349
 부록	 359
부록 1. (가칭)노후설계지원법(안) 및 검토의견	359
부록 2. 우리나라 중·고령자의 기대연금자산과 저축	367
부록 3. 공적연금제도의 강화를 위한 다층구조의 재설계	403
부록 4. 스웨덴 연금제도 발전과정과 이해관계자 집단의 갈등조정에 대한 분석	428
부록 5. Pension Portal	457
부록 6. Multipillar pension system in Denmark, Finland and Sweden	478
부록 7. Multi-pillar after-retirement income support systems in Australia and New Zealand	520
부록 8. Retirement Income System in Japan	565
부록 9. Old-age Income Security System in Asia	596



요약

제1 장 서론

□ 연구 배경 및 목적

- 우리나라는 국민연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어진 다층노후소득보장제도를 구축하여 외형상 선진화된 소득보장체계를 구축하고 있음.
 - 그러나 개별 제도 하나 하나를 들여다보면 제도 내실화 관점에서 적지 않은 문제점들을 내포하고 있어 이에 대한 보완책 마련이 시급한 실정임.
- 국민연금의 경우 2,000여만 명의 가입대상자 가운데 평균적으로 500여만 명이 보험료 납부를 면제받는 납부예외자로 분류되고 있음.
 - 현재와 같은 상태가 지속될 경우 저연금·무연금을 특징으로 하는 노후소득보장 사각지대에 노출될 가능성이 높음.
- 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 있음.
 - 이와 함께 개인연금은 중산층 이상의 고소득층이 절세수단으로 활용되는 측면이 강하며, 가처분 소득이 제한된 중산층 이하 저소득층은 가입률이 저

조한 상황임.

- 주지하다시피 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 인구고령화와 연금제도가 동시에 그것도 아주 짧은 기간 동안에 성숙 단계로 진입할 거의 유일한 국가임.
 - 상황이 이러하다 보니, 동일한 OECD 회원국들임에도 회원국들 중 우리와 유사한 사례를 찾기가 어려운 실정임.
 - 우리가 OECD 회원국인 관계로 흔히 언급되는 논거들이 OECD 국가 중 우리나라의 노인빈곤율이 제일 높다는 것임. 노인빈곤율을 획기적으로 낮추기 위해 사회보장 지출을 대폭 늘릴 필요가 있으며, 이를 위해 보편적인 기초연금을 두텁게 하자는 주장들이 자주 제기되고 있음.
- 현재 빈곤에 노출된 노인들이 최소한의 생활이 가능하도록 노후소득보장체도를 구축하여야 한다는 필요성에 대해 대부분이 동의하고 있음.
 - 최소한 노후생활이 가능한 소득보장체계 구축에 대해서는 대부분이 동의하고 있음에도, 구체적인 방법 및 노후소득보장체계에 대해서는 상당한 이견이 존재하는 것이 우리의 현실임.
 - 특히 초장기간에 걸쳐 제도에 내재된 특성들이 나타나는 관계로 인해, 어느 시점 및 어느 관점에서 노후소득보장체계 구축을 설계하느냐에 따라 제도 구축방향에 대한 지향점에 적지 않은 차이가 존재할 수밖에 없음.
- 우리나라의 경우 일반 국민대상의 공적연금제도 역사가 짧고 인구 고령화 동안 단기간 내에 매우 빠른 속도로 진행되다 보니 사회 구성원 사이의 공감대 형성이 매우 어려운 실정임.
 - 이러한 우리의 현실을 고려하여 본 연구에서는 우리보다 오래 전에 공적연금제도를 도입하였고, 인구 고령화 또한 상당부분 진행된 연금 선진국들이 처한 상황 및 이들의 대처방향을 비판적으로 고찰해 봄으로써 우리가 가야

할 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였음.

제2장 중 · 고령자의 노후준비 및 경제활동상태

제1절 중 · 고령자의 노후준비실태

□ 노후준비 실태

- 통계청 <사회조사>에서는 18(또는 19)세 이상 국민을 대상으로 노후준비를 하고 있는지 여부와 하고 있다면 가장 주된 방법과 부수적인 방법은 무엇인가를 조사하고 있음.
 - 노후준비를 하고 있다는 응답은 2005년 52.3%, 2007년 61.8%, 2009년 66.3%, 2011년 65.7% 등으로 늘어나고 있음.
 - 주된 방법은 국민연금이라는 응답이 2011년 75%였는데, 2009년 59%에 비하여 많이 늘어났음.
 - 노후준비를 위한 다른 방법들, 예를 들어 사적연금은 2009년 35%에서 2011년 30%, 예금/적금/저축보험 등은 2009년 50%에서 2011년 42%, 부동산 2009년 11%에서 2011년 9% 등으로 감소
 - 경제위기로 인하여 공적연금 외의 다른 방법에 대한 투자가 감소하면서 공적연금에 대한 의존도가 높아진 것으로 보임.

□ 노후생활비 조달

- 60세 이상 고령자는 현재 생활비를 어떻게 조달하고 있는가를 살펴보면, 2011년 본인 및 배우자 부담 60%, 자녀(친척)지원 32%, 정부/사회단체 지원 8% 등으로 나타남.
 - 본인 및 배우자 부담이라는 응답은 2005년 59%, 2007년 61%, 2009년 60% 등으로 지난 몇 년간 유사한 수준으로 나타남.
- 본인 및 배우자 부담으로 생활비를 마련하는 고령자의 주된 방법은 2011년

근로(사업)소득 51%, 연금/퇴직금 28%, 재산소득 12%, 예금 등 9% 등으로
근로(사업)소득이 가장 많은 것으로 나타남.

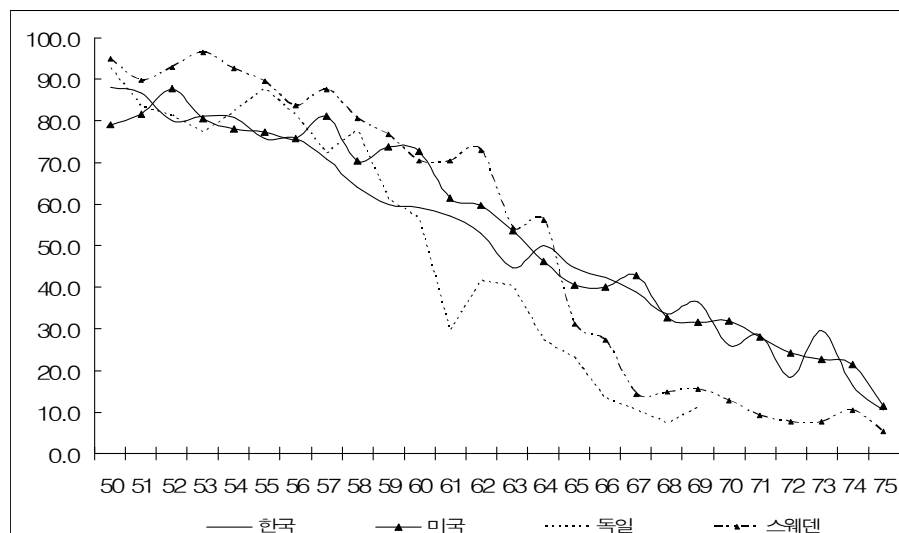
- 근로(사업)소득에 대한 의존도는 2005년 66%, 2007년 65%, 2009년 56%
등으로 점차 줄어들고 있지만 여전히 높은 수준

제2절 중 고령자의 경제활동 참여 특성

□ 높은 근로(사업)소득에 대한 의존도에서 유추할 수 있듯이 우리나라 고령자는 서구
국가들에 비하여 높은 경제활동참가율을 보임. 그리고 연령이 많아짐에 따라 점진
적으로 낮아지는 추세(그림 1 참조)

- 공적연금체계가 잘 갖춰진 스웨덴은 65세 전후에서, 독일은 58세 전후에서 고
령자 고용률이 급격히 떨어짐.
- 반면 공적연금체계가 미약한 미국이나 우리나라는 연령에 따라 고용률이 점진
적으로 낮아지는 추세

[그림 1] 미국, 독일, 스웨덴 및 우리나라의 50세 이상 남성 중고령자의 연령별 고용률



□ 최근 들어 생애 주된 일자리를 40대 후반까지 유지하는 비율은 급속히 감소

- 중고령자 임금근로자를 대상으로 근속기간이 최소 10년 이상인 일자리를 45세까지 유지하는가를 출생연도별로 살펴본 결과, 남성의 경우 45세까지 생존한 비율은 1950년 이전 출생자까지는 약 75~85%로 높게 유지되다가 점차 하락하여 1960년생에 이르러서는 20%대까지 하락한 것으로 나타남(신동균, 2010).
- 결국 많은 중고령자들이 40대 중반에 새로운 일자리를 시작해야 하는 상황
 - 베이비붐 세대 전후로 생애 주된 일자리에서 상대적으로 일찍 퇴직하고 불안정하고 열악한 일자리로 재진입하는 상황 발생

□ 50대 임금근로자의 입사연령별 일자리 특성

- 45세 이후 새로운 일자리에 들어간 경우 낮은 상용직 비율과 높은 임시·일용직 비율을 보이며, 30인 미만의 영세 사업장에서 단순노무직을 비롯하여 남성은 생산직, 여성은 서비스/판매직에 집중된 모습을 보임.
- 또한 45세 이전 입사자는 전체 임금근로자의 월평균 임금보다 54% 더 많은 반면, 45세 이후 입사한 임금근로자는 45세 이전 입사한 임금근로자의 절반 수준(51%)에 그치고, 전 연령 근로자의 79% 수준임.
 - 그럼에도 불구하고 근로시간은 더 길어서 시간당 임금 격차는 더 커짐.
- 사회보험 가입률도 낮고 부가급여 혜택도 적음.
 - 사회보험 가입률은 남성은 60% 내외, 여성은 43% 내외를 보이며(전체 근로자 사회보험 가입률은 남성 66~77%, 여성 54~61%)
 - 부가급여 적용률도 45세 이전 입사자에 비하여 약 절반 정도에 그침.

제3절 요약 및 결론

□ 노후소득보장을 위해서는 중단기적으로 다층적인 연금체계를 갖추는 것이 필요하지만, 적절한 소득보장체계가 잡히기 전까지는 노동시장 참여를 통해서 근로소득을 올리는

것이 보완책이 될 수밖에 없음.

- 우리나라 고령자는 노후소득에의 의존도가 높음에도 불구하고 노동시장에서는 불안정하고 저임금 일자리를 점하고 있는 상태
 - － 생애 주된 일자리를 45세 이후까지 지속하는 비율은 크게 낮고, 45세 이후 새로 시작하는 일들은 임시직, 일용직 등의 불안정한 상태로 영세사업장에서 단순노무직 등으로 일하는 경우가 많으며, 저임금과 낮은 사회보험 가입 및 부가급여 혜택으로 특징지어짐.

- 고령자의 노동시장에의 참여와 안정성을 강화하는 것은 좁은 의미에서는 부족한 생활비를 보충하는 차원의 의의를 둘 수 있다하더라도 장기적으로는 인구 고령화에 따른 사회적 부양의 부담을 덜고 부족한 노동공급에도 대응할 수 있는 대표적인 정책이라고 할 수 있음. 따라서 공적, 사적 연금체계를 통하여 다층적인 노후소득보장 체계를 구축해 나가는 것과 동시에
 - 노동시장에서 나타나는 연령으로 인한 불평등을 완화하고,
 - 중고령자의 고용을 유지하기 위한 노력을 지속해야 하며,
 - 고용안전망 사각지대 해소를 위한 노력이 필요

제3장 다층노후소득보장제도의 현황과 문제점

제1절 국민연금

- 국민연금의 발전과정
 - 제도도입 25년 동안 국민연금은 큰 폭의 양적, 질적 발전을 이루어왔음.
 - － 가입자규모가 초기 400만명에서 현재 2,000만명으로 5배 늘어나는 양적 발전뿐만 아니라
 - － 가입자구조가 지역가입자중심에서 사업장가입자 중심으로 변화되고 실납부자 규모가 현재 1500만명에 달하는 등 질적 발전도 이루어졌음.

○ 특히 98년과 2007년 두 번에 걸친 재정안정화 개혁은 국민연금의 역할에 큰 변화를 가져다주었음.

- 거의 완전보장수준이던 초기의 소득대체율(70%)은 이제 그야말로 기본적인 보장수준인 40%(2028년) 수준으로 크게 후퇴하면서 전체 노후보장체제에서 국민연금의 역할은 크게 축소되었기 때문임.
- 그러한 국민연금의 역할축소는 제도의 장기적 재정안정성을 높이고 동시에 인구고령화 시대에 꼭 필요한 적정 공사연금 조합(pension mix)으로 발전할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 높이 평가됨.

□ 국민연금의 현황 및 문제점

○ 먼저, 가입측면에서 볼 때 국민연금의 가입자 규모는 그 동안 의무가입대상범위의 확대로 큰 폭으로 증가하여 외형적 성장을 이루었음.

- 그러나 여전히 납부예외자 및 미납자 등 대규모 사각지대로 인해 실질납부자 규모가 경제활동인구의 60%, 18~59세 인구의 45%에 불과하여 선진국가 대비 크게 미흡하여 질적 성장이 요구됨.

○ 급여측면에서 보면, 수급자가 300만명을 넘어서고 연간 연금지출이 10조원에 달하는 등 큰 폭의 성장을 지속하는 중임.

- 하지만, 65세 이상 인구중 수급률은 30%에 불과하여 1인당 평균수급액(2011.12)은 28만원에 불과하여 보편적이고 적정한 노후보장과는 큰 괴리를 보이고 있는 실정임.
- 게다가 현재의 낮은 실질가입률은 장기적으로 낮은 급여수급률 및 낮은 급여수준으로 이어지고 궁극적으로 노인빈곤문제로 이어질 가능성이 높고,
- 현재 높은 노인빈곤율 문제(45.1%, OECD 국가 중 최고수준)가 현재는 물론 장기적으로도 크게 개선하는데 기여하지 못하는 등 역할의 한계를 보일 전망이다.

○ 마지막으로, 재정측면에서 볼 때 국민연금은 수입이 지출을 크게 초과하여 재정흑자를 보이고 매년 기금이 큰 폭으로 증가하는 추세를 이어가고 있음.

- 하지만, 현재의 보험료율(9%)과 급여수준 등 주요 재정변수를 그대로 유지하는 한 2047년 당년도 수지적자가, 2060년에는 기금소진이 발생
- 기금이 소진될 경우 보험료율이 20% 이상으로 급등하게 되어 제도의 지속가능성에 우려가 크게 제기되고 있는 실정임.

□ 이상 살펴본 바와 같이, 국민연금은 분명 그 동안의 개혁을 통해 다층화라는 틀에 부합하는 방향으로 외형을 갖추었다고 평가됨.

- 그러나 아직 내실을 기대에 부응할 만큼 충분히 갖추지 못했다는 점에서 사각지대 축소 및 재정안정성 제고 등의 측면에서 개선이 필요하다고 볼 수 있음.

□ 먼저, 사각지대 문제에 대응하기 위해서는 무엇보다도 지역가입자의 사업장편입을 촉진하는 정책이 가장 유효한 대응책의 하나로 판단된다는 점에서 그 핵심에 있는 영세사업장 사회보험료 지원사업을 더욱 효율화할 필요가 있음.

- 현행 사회보험지원사업은 주로 기존에 이미 사업장가입자로 편입된 근로자가 혜택을 보고 있어 사중손실효과(dead weight loss)가 큼.
 - 따라서 예를 들어 신규가입자에게 보다 높은 보조금을 지급하고, 그렇지 않을 경우에는 보조금을 낮추는 등 신규편입자 확대에 초점을 둔 제도운동을 모색해 볼 필요가 있음.
 - 나아가 보험료지원대상을 보험료부담이 가입을 저해하는 것으로 판단되는 지역가입 저소득 자영업자계층에 대한 확대도 검토 필요
- 이외에도 현재 지나치게 제한적으로 운영되는 간접적인 지원사업인 크레딧 인정범위(군복무, 출산)를 실업, 육아, 개호 등으로 점진적으로 확대하는 방안과,
 - 낮은 노후준비 및 제도인식을 높여 가입률을 제고하는 방안 등을 적극 모색할 필요가 있음.

□ 다른 한편, 제도의 장기적 지속가능성과 신뢰도를 제고하기 위한 대책으로는 현재도 재정불안정의 핵심요인인 수급부담불균형과 기대수명의 변화에 적극 대응할 수

있도록 연금보험료율 등의 재정모수(parameters)에 대한 재검토할 필요가 있음.

- 급여수준의 경우 그 동안 두 번에 걸친 축소로 OECD국가 중 하위수준에 근접해 있는 만큼 변화를 모색할 여지는 적으나,
 - － 그러나 기초노령연금의 역할이 강화된다면 두 제도간 적정 역할분담차원에서 조정의 가능성도 있다고 볼 수 있음.
- 연금보험료율의 경우 제도도입 이래로 한 번도 조정된 적이 없고 OECD 국가 평균(20%)의 절반에 불과하다는 점에서 상향조정을 적극 검토할 필요가 있음.
- 기대수명의 변화와 깊이 연관되어 있는 지급개시연령의 경우 98년에 전제했던 이상으로 기대수명이 상승한 점, 우리와 거의 유사한 기대수명을 가진 선진국의 경우 이미 65세를 지급연령으로 하고 있는 점 등을 감안하여
 - － 기존 상향조정계획을 좀 더 앞당기거나 65세를 넘어 추가 조정하는 방안도 장년연장 추세, 고령자의 경제활동추이 등 사회경제적 환경변화를 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있음.

□ 종합컨대, 국민연금은 우리나라 노후보장제도 중 기본(기둥)인 제도인 만큼 이를 바로 세우는데 역량을 집중시키는 노력이 그 어느 때보다도 크게 요구되고 있음.

- 이러한 노력을 게을리할 경우 노인빈곤문제가 부메랑으로 돌아오고, 이는 다시 제도의 사회적 존재타당성 내지 사회적 지속가능성에 심각한 타격을 줄 수 있다는 점에 주목하여야 할 것임.

제2절 퇴직연금제도

□ 퇴직연금제도 현황

- 2012년 9월 현재, 185,689개 퇴직연금사업장이 퇴직연금을 도입하여 전체 사업장 대비 가입율은 12.2%, 근로자기준 가입률은 전체 상용근로자의 41%에 이르고 있음.
- 퇴직연금 적립금 규모는 2012년 9월말 현재 55조 6,400억원에 이르고 있어

양적으로 높은 성장률을 시현

- 확정급여형이 전체 적립금에서 72.1%의 비중을 차지하여 적립금 비중이 가장 높고 확정기여형 18.3%, 개인형 IRP 8.4%, IRP 특례 1.1% 순인 것으로 나타남.

○ 적립금 운용은 퇴직연금 적립금의 93.7%가 원리금보장형으로 운용되고 있으며 실적배당형은 5.8%에 불과함.

□ 퇴직연금시장의 외형적 성장에도 불구하고 퇴직연금제도상의 제반문제로 인해 퇴직연금의 노후소득보장기능이 선진국에 비해 미흡한 수준임.

○ 퇴직연금 등 사적연금의 활성화 미흡으로 GDP 대비 사적연기금의 비중은 2010년말 11.9% 수준, 퇴직연금의 소득대체율은 12.5% 수준에 불과함.

□ 은퇴전 소득 대비 은퇴후 소득(연금소득)으로 가정하여 산출한 우리나라 근로자의 실질 소득대체율은 5.97%인 것으로 나타나며, 시나리오별로 투자수익률과 가입기간을 달리하여 산출할 경우 최대 14.98%에 이르는 것으로 나타남.

〈표 1〉 퇴직연금 실질소득대체율 추정 결과

(단위 : %)

가입기간	실질 투자수익률		
	1.10%	2.10%	3.10%
20년	5.97	7.61	9.64
25년	7.23	9.44	12.27
30년	8.42	11.25	14.98

주 : 1) 가입기간 만료 후 퇴직연금자산총액(기여금수익총액)을 은퇴기간 동안 일정수준의 연금으로 환산하기 위해 다음 공식을 적용함.

연금자산총액 $\times [\{ 1 - (1+r)^{-n} \} / r]$. 여기에서 r 은 운용수익률을, n 은 기대여명을 의미함.

2) 기대여명은 통계청(2012) 조사에 의거하여 53세의 기대여명인 30년을 적용함.

3) 실질소득대체율은 은퇴직전 3년 평균 임금소득 대비 은퇴이후 퇴직연금소득으로 산출함.

□ 즉 표준 근로자를 대상으로 현재 근로기간(20년) 및 실질 투자수익률(1.1%) 등을

고려하여 실질소득대체율을 분석한 결과, 실질 소득대체율은 5.97%에 그치고 있는 것으로 나타남.

- World Bank 등 국제기구가 권하는 퇴직연금 실질소득대체율(40년기준) 30~40%와는 많은 괴리가 존재함.

□ 퇴직연금제도의 활성화 정책과 더불어 근로기간의 연장 등과 같은 노동시장 구조의 변화, 금융기관의 투자수익률 제고노력 등이 퇴직연금의 노후소득보장기능 제고차원에서 이루어질 필요가 있음.

□ (퇴직연금 관련 문제점) 퇴직연금제도를 둘러싼 문제는 제도의 구조문제, 운용문제, 정책 문제 등으로 구분되며 구조문제는 퇴직급여제도 이원화, 계약형 지배구조에 따른 문제 등임,

- (퇴직연금제도 이원화) 퇴직급여제도가 법정퇴직금제도와 퇴직연금제도로 이원화되어 퇴직연금제도로의 전환이 미흡하고 중간정산에 따른 연금재원의 소진이 발생함
- (계약형 지배구조) 계약형지배구조 채택으로 제도 운영에 가입자 참여 기회가 매우 적고 주식시장의 활성화 미흡 등으로 금융시장 발전에 크게 기여하지 못함.

□ 운용 문제로는 퇴직연금시장의 불공정 경쟁 심화에 따른 가입자 권익침해를 들 수 있으며, 정책문제로는 퇴직연금 연속성 미흡, 퇴직연금 사각지대 존재, 엄격한 자산 운용규제, 수급권보호장치 미흡, 연금전환 유인책 미흡 등임.

- (퇴직연금 연속성 미흡) 법정퇴직금제도하의 퇴직적립금은 개인형 퇴직연금으로 이전이 의무화되어 있지 않아 연금재원이 조기 소진될 수 있으며, 개인형 퇴직연금으로 이전이 이루어 진다고 해도 세제상의 불이익 없이 중도해지할 수 있는 문제가 존재함.
- (퇴직연금 사각지대 존재) 비정규직 임금근로자들은 퇴직연금가입자체가 법적

으로 허용되지 않고 있으며 4인이하 사업장 근로자들은 임금인상 등 비용부담으로 퇴직연금가입이 어려워 퇴직연금의 사각지대를 형성함.

- (엄격한 자산운용규제 및 수급권보호장치 미흡) 이중 삼중의 엄격한 자산운용규제로 인해 수익률 제고에 따른 노후소득보장에 어려움이 있으며, 선진국처럼 법적으로 연금지급이 보장되지 않아 수급권보호에 부정적 영향을 미침.
- (연금전환유인책 미흡) 호주, 영국, 미국 등 선진국에 비해 상대적으로 저조한 연금세제혜택으로 퇴직연금 가입이 저조하여 퇴직연금 활성화에 어려움존재
- 또한 적정한 퇴직연금사업자를 선정할 수 있는 선정가이드라인이 존재하지 않아 단기성과중심으로 사업자를 선정하는 경향이 뚜렷하며 보험계리사 및 공인회계사 등에 의한 사업자 감시기능체계 역시 구축되지 않아 근로자와 수탁자간의 이익상충문제가 발생할 개연성이 존재함.

- (퇴직연금의 개선과제) 퇴직연금 연속성 강화를 위해 개인형 퇴직연금의 자동가입대상을 법정퇴직금제도하의 근로자까지 확대 적용할 필요가 있으며 개인형 퇴직연금 중도해지시 해지가산세를 부과하는 방안 검토 필요
 - 고령화에 따른 기대수명 증가 등을 고려하여 개인형 퇴직연금의 자동가입연령을 55세이상으로 상향조정하고 개인형 퇴직연금 가입기간 10년 규정을 축하는 한편, 5년이상으로 되어 있는 연령수령기간을 대폭 상향조정할 필요

- 1년미만 근로자, 주 15시간 미만 근로자 등과 같은 비정규직 임금근로자에게도 기본적으로 퇴직연금에 가입할 수 있도록 법률적으로 허용하는 방안 검토 필요
 - 또한 사내 퇴직금제도에 대한 손비인정한도가 단계적으로 축소되고 있는 바, 영국의 NEST제도 등을 참조하여 퇴직연금 의무화를 적극 검토할 필요
 - 이 경우 즉시적인 의무화보다는 단계적인 의무화 방안이 모색이 바람직

- 4인 이하 사업장에 대한 퇴직연금가입 조건을 단순화하여 퇴직연금가입을 적극 유도하고 미국 등과 같은 연금지급보증제도의 도입을 통해 수급권을 제고할 필요성

이 존재

- 장기적으로는 현재 이원화되어 있는 퇴직급여제도를 퇴직연금제도로 단일화하고 호주 등처럼 일시금세제혜택은 과감히 축소하되, 연금관련 세제혜택은 대폭적으로 증대시키는 방향으로 제도 개선이 요구됨.
- 또한 바람직한 사업자 선정이 이루어지도록 미일 등처럼 사업자 선정가이드라인을 마련하고 보험계리사 및 외부감사인의 선임 및 역할 부여 등을 통해 제3자적 감시기능을 보다 강화할 필요

제3절 개인연금제도

□ 개인연금제도 현황

- 1994년 세제적격 개인연금(구 개인연금)이란 명칭으로 개인연금을 도입
 - 도입당시 개인연금 가입을 장려하기 위해 연간 납입보험료 또는 저축액에 대하여 연말정산 시 소득공제 혜택 부여
 - 즉 연간 납입한도인 180만원의 40%인 72만원까지 소득공제, 연금수령 시에도 비과세 혜택 부여
- 2001년부터 신 개인연금(연금저축)을 도입
 - 연간 소득공제 한도를 240만원으로 확대, 납입금액의 100% 소득공제
 - 다만 연금 수령시에는 연금소득세 5.5% 과세
 - 신 개인연금의 소득공제 한도는 2006년에는 300만원, 2011년에는 400만원으로 확대되어 현재에 이르고 있음.
- 금융권별 상품특징
 - 보험형 : 생보사, 손보사, 우체국, 농·수·신탁 생명공제
 - 매월 정해진 금액을 납입하는 정액납입방식
 - 원리금 보장형이라 수익률이 낮아도 미리 정해진 연금액을 지급하므로 위험을 선호하지 않는 계약자에게 유리
 - 연금지급방식은 확정기간형, 중신연금형(손보사 제외) 등으로 가입자의

선호에 따라 선택 가능

－ 신탁형: 은행(신탁), 자산운용사, 증권투자회사

- 매회 1만원 이상, 분기 300만원 가입한도 내에서 자유롭게 납입 가능
- 실적배당형이므로 원칙적으로 예금자 보호대상에서 제외되나, 은행의 경우 납입원금을 보장해 주는 연금신탁으로 보험과 같이 예금자 보호대상
- 연금저축을 위한 투자수단이 채권형, 주식형, 안정형 등 다양

○ 세제적격 개인연금의 금융기관별 수탁현황

－ 가입건수 기준

- 2012년 6월말 현재 연금저축상품의 총 가입건수는 631만 5천건이며, 금융권역별 가입건수는 생명보험이 295만건으로 전체의 약 47%를 차지하여 가장 많음

<표 2> 금융권역별 연금저축상품 가입건수

(단위: 천건, %)

구분	은행	생보	손보	자산운용	합계
건수	975	2,947	2,125	268	6,315
비중	15.4	46.7	33.7	4.2	100.0

주 : 2012. 6월말 현재 유지계약건수이고 자산운용은 증권회사에서 판매한 기준임

자료 : 금융감독원, 2012.7

－ 적립금 기준

- 2011년말 기준 연금저축 적립금은 약 68.2조원 수준
- 생명보험이 전체의 약 50% 정도를 차지, 손보 19.2%, 은행 17.3% 순임

□ 연금저축 소득대체율 추정

- 2011년 국세통계연보의 소득 및 납입보험료를 기준으로 소득구간별 소득대체율을 추정하였음.
- 소득구간별 평균소득 및 가입자 1인당 평균납입액 산출한 결과,

- 2010년말 기준 연금저축 가입자 수는 약 189만명으로 나타났다.
 - 저축금액은 4조 1,771억원
 - 연금저축에 가입한 근로자의 평균소득은 3,460만원이며,
 - 연금저축의 1인당 평균납입액은 22만원으로 나타났다.
- 추정결과 연금저축 가입자의 평균 소득대체율은 납입기간에 따라 차이가 나타났다.
- 20년 납입기준으로 4.4%, 30년 납입기준으로 6.6%로 나타났다.
 - 소득구간별로는 1천~3천만원 이하가 8.4%로 소득대체율이 가장 높은 것으로 나타났고, 1억원 초과자의 소득대체율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

<표 3> 소득구간별 가입기간별 총납입액, 연연금액 및 소득대체율

구 분	총납입액(백만원)				연 연금액(백만원)				소득대체율(%)			
	15 년	20 년	25 년	30 년	15 년	20 년	25 년	30 년	15 년	20 년	25 년	30 년
1천 이하	3.4	4.5	5.7	6.8	0.12	0.16	0.20	0.23	1.28	1.70	2.13	2.56
1천~3천 이하	22.8	30.4	38.0	45.6	0.79	1.05	1.31	1.57	4.20	5.60	7.00	8.40
3천~4천 이하	28.6	38.2	47.7	57.2	0.99	1.32	1.64	1.97	2.81	3.74	4.68	5.61
4천~6천 이하	33.1	44.2	55.2	66.3	1.14	1.52	1.90	2.28	2.30	3.07	3.84	4.60
6천~8천 이하	36.2	48.3	60.4	72.5	1.25	1.67	2.08	2.50	1.81	2.41	3.01	3.62
8천~1억 이하	38.0	50.6	63.3	75.9	1.31	1.75	2.18	2.62	1.47	1.96	2.44	2.93
1억 초과	40.8	54.4	68.0	81.6	1.41	1.88	2.35	2.81	0.90	1.19	1.49	1.79
계	33.1	44.2	55.2	66.3	1.14	1.52	1.90	2.29	3.30	4.40	5.50	6.60

총납입액 : 평균납입액(f) $\times t_i$ (단, $i = 15, 20, 25, 30$)

연연금액 : 총납입액/29년(2011년 국민생명표, 55세 기대여명 28.58년)

소득대체율 : 연 연금액/평균소득(e) $\times 100$

□ 개인연금제도 문제점

○ 낮은 가입률 및 납입률

- 2009년말 기준 우리나라 생산가능인구(15~64세)의 12.2%가 개인연금에 가입
- 주요 선진국*에 비해 매우 낮은 수준
 - * 독일 29.9%, 영국 18.1%, 미국 24.7%

○ 낮은 유지율

- 가입 이후 기간이 경과함에 따라 유지율은 낮아지며, 10년 경과시점에는 약 절반(52.4%)만이 계약을 유지
- 계약 10년 경과시점의 유지율은 생보사 63.3%, 자산운용사 52.9%, 손보사 44.9%, 은행 44.2%.

○ 광범위한 사각지대 존재

- 가입여력이 없는 저소득층에겐 가입유인을 전혀 제공하고 있지 못하고 있어 중고소득층에 혜택이 집중
- 국세통계를 기준으로 근로소득자 원천징수 실적을 보면 전체 납입률은 12.5%임
 - 과세대상 소득 8천만~1억원 구간은 가입률이 61.1%로 비교적 높은 수준
 - 3천만원 이하의 소득계층의 납입률은 10%가 되지 못하고 있음
- 저소득층 일수록 교육, 직업 등 사회경제적 상황이 열악하여 생애 전체에 걸쳐 저소득층으로 계속 남아 있을 확률이 높음. 이러한 저소득층은 계속 개인연금제도의 사각지대로 남아있을 가능성이 높음

○ 낮은 보장수준

- 충실한 노후소득 보장을 위해서는 연금을 조기에 가입하고 많이 불입하도록 하여 퇴직시점에서의 적립금을 최대한 늘려야 함
- 하지만 2010년 기준으로 기여금액이 연 221만원 수준에 불과하여 소득공제 한도에도 미달하고 있는 실정임
- 특히, 과세대상소득 3천만원 이하의 저소득층의 기여금액은 매우 낮은 수

준으로 나타남

- 연간 과세대상소득이 2천~3천만원인 경우는 164만원, 1천~2천만원인 경우는 122만원으로 매우 낮으며 1천만원 이하는 23만원 수준으로 나타나고 있음.

제4장 선진국의 다층노후소득보장체계

제1절 독일

□ 개관

- 독일연금의 다층체계는 비스마르크 방식의 연금체제의 전형적인 특징: 사적연금의 역할 없이도 공적연금 단독으로 국민들에게 충분한 노후소득을 보장함.
- 1980년 이후 고령화의 급속한 진전, 실업의 확대에 의한 공적연금의 재정안정화의 문제가 악화된 이래 이를 해결하기 위한 공적연금의 개혁의 필요성이 제기됨.
- 2000년 이후의 독일연금 개혁논의에서는 이전 개혁논의와 비교해서 두 가지의 측면에서 패러다임 전환이 이루어짐.
 - 2000년 이후 실시된 독일 연금개혁이 독일 다층연금체제에 미친 영향을 평가하고자 함.

□ 개혁전 독일 다층연금제도의 특징

- 개혁 전 다층연금체제의 첫 번째 특징은 공적연금의 주도적 역할임.
- 연금체제의 두 번째 특징은 사적연금의 형성에서 노후소득보장은 큰 역할을 못함. 퇴직연금은 양질의 노동력을 확보나 또는 기업의 유휴자금의 비축이, 개인연금은 세금공제혜택이었음.

□ 독일 공적연금의 개혁

○ 2001년 이후 개혁의 내용

- 개혁을 위해 2001년 노령자산보조법 (Altersvermoegensergaenzungs-gesetz), 노령자산법 (Altersvermoeengensgesetz)이 도입되었고, 이를 보완하기 위해 2004년 연금지속성법 (Rentenversicherungs- Nachhaltigkeits-gesetz)이 도입됨. 마지막으로 2007년 노령정년조정법(Atersgrenzen-anpassungsgesetz)이 실시됨.
- 공적연금의 영역에서 연금개혁은 보험료율의 적정수준유지를 주요 목표로 삼았음. 보험료율을 2020년에는 20%를 넘지 않고, 장기적으로 2030년에 22%로 묶어두는 것이 정책목표로 설정됨.
- 2001년 급여수준의 조정을 위해 자동조절장치도입. 이는 기존의 연금산식을 유지하면서 여러 지수의 변화를 줌으로써 급여를 장기적으로 완만히 조정함.
- 2004년 추가적으로 지속성 변수를 도입함. 이는 연금가치의 산정식에 가입자수 대비 수급자수 비율로 산출되는 지속성계수를 추가함으로써 도입됨.
- 2001년 기초보장법이 제정됨. 이제도는 노년층과 노동활동능력이 제한된 사람들의 빈곤문제를 완화할 것을 목표로 함. 사회부조방식임.
- 2007년 노령정년조정법에 따라 연금지급연령을 2012년부터 2029년까지 기간동안 단계적으로 65세에서 67세로 상향함.

○ 개혁 후 독일 공적연금의 변화

- 2012년 까지 보험료율은 실제로 19.6%로 안정됨. 장기적으로도 1987년 이후 연금개혁이 없었을 시에 보험료율은 2030년에 27%를 넘어설 것으로 예상됨. 하지만 개혁으로 22%로 기여율이 안정될 예상임.
- 급여수준은 장기적으로 2030년에는 세전 임금대비 소득대체율이 70%에서 58.5%로 하락될 전망이다.

□ (독일 사적연금의 개혁과 변화) 새로운 개인연금의 도입: 리스터 연금

○ 리스터 보조금

- 가입은 기본적으로 공적연금 당연가입자와 그 배우자임. 리스터 연금은 인
증제 연금으로서 가입자가 인증기준을 통과한 연금에 가입할때만 적용됨.
- 리스터보조금은 보조금과 세금공제혜택의 형태로, 보조금은 기본보조금과
자녀보조금으로 구성. 보조금은 정액으로 지급됨.
- 2008년 이후에는 기본 보조금은 154유로, 자녀보조금은 185유로를 받고
총임금의 4%에 해당하는 보험료를 납입할 수 있음.
- 2012년 6월까지 리스터 연금의 가입자는 15.6백만에 이름.

□ 퇴직연금의 개선

○ 아이헬 보조금

- 퇴직연금에 가입 시, 보험료에 대한 세금공제혜택의 방식을 취하였고 퇴직
연금 방식 중 직접보험, 연금금고, 연금기금 방식에 적용됨.
- 퇴직연금에 대한 보험료는 일정한 한도액 안에서 과세대상소득에서 공제됨.
급여희생방식으로 재원이 조달되는 퇴직연금에서는 사회보험 보험료의 감
면혜택.
- 2001년 연금개혁에서 급여희생방식의 퇴직연금에 대한 근로자의 조건부 법
적 청구권이 인정됨. 또한 퇴직연금 급여권의 휴대성이 강화됨.
- 퇴직연금의 연금기금 방식이 도입됨. 이 방식에서는 확정급여방식과 확정기
여방식 두 방식이 가능하였고, 이는 퇴직연금에서 확정기여방식이 확산되는
데 중요한 기여를 함.

○ 퇴직연금 제도의 변화

- 개혁이후 퇴직연금의 가입률이 상승함.
- 민간기업의 퇴직연금가입율의 상승은 개혁의 효과임. 퇴직연금의 방식에서
아이헬 보조금의 방식의 확대가 두드러짐.

□ 독일 다층 연금제도의 변화

- 연금믹스의 가장 중요한 변화는 전체 노후소득보장에서 공적연금 비중의 완화와 사적연금의 강화에 있음. 2050년까지 공적연금의 총소득대비 소득대체율은 현재의 48.3%에서 뚜렷이 하락하여 2050년에는 약 12% 포인트가 감소된 36.2%에 머무는 반면, 사적연금 중에서 리스터연금의 소득대체율은 12.1%로 상승할 것으로 예상됨.
- 개인연금과 기업연금의 확산을 위해 재정적, 규제적 개입이 강화됨.
- 새로운 연금믹스가 등장함. 공·사연금의 총괄보장을 지향함.

□ 독일 연금개혁의 평가

- 과감한 연금개혁으로 2030년까지는 재정의 안정성을 확보하는데 성공함.
- 급여수준 인하는 또한 여러 문제를 초래함.
 - － 급여인하로 2008년의 실제 표준급여의 수준은 4분의 1이 삭감된 900유로로 떨어지게 됨.
 - － 이 손실은 리스터 연금의 확대를 통해서 완전히 상쇄될 수 없음.
 - 리스터 연금의 가입자가 상당히 많이 늘어난 것은 사실이나 여전히 다수의 수급대상자들이 가입을 못하고 있음.
 - 저소득층의 가입율이 상당히 높은 것은 사실이지만 고소득층의 가입율에 비하면 상당히 낮음.
 - － 리스터연금이 노년빈곤의 효과적인 수단이 되지 못하고 있음.
- 노인빈곤율의 증가: 60세 이상 노인의 빈곤율이 증가하고 있음.

□ 독일 연금개혁의 시사점

- 한국에서도 개인연금과 퇴직연금을 활성화시키는데 국가가 보다 적극적인 재정적, 규제적 조치로 개입해야 함.
- 사적연금에 의한 공적연금 부족분의 대체를 정책목표로 내세울 필요가 있음.
- 활성화방식과 효과의 측면에서도,

- 보조금지급을 포함한 적극적인 재정적·규제적 조치들이 제도활성화에 실질적인 성과를 낼 수 있을 것임.
- 사적연금, 특히 개인연금에서 노후소득보장적 성격을 강화하기 위한 조치들이 중요함.

제2절 영국

□ 개관

- 영국은 일관되게 다층 노후소득보장체제로 분류되어 왔으나, 거듭된 연금개혁 이후 유럽에서 가장 노인 빈곤률이 높은 국가 중 하나였음.
- 2003~6년까지 Pension Commission의 활동을 바탕으로 신노동당 정부는 10여 년간 지속시켜온 보수당 정부의 연금 정책의 답습을 종식하고 공적연금 강화와 사적연금의 재정비로 방향 전환.
- 최근 2007년과 2008년의 연금법 개정으로 근본적인 변화를 겪고 있음.

□ 역사 전개과정

- 영국의 초기 공적연금은 무기여 공적연금으로서 70세 이상의 빈곤 노인을 위한 일종 공적부조제도였으며, 1925년 기여형 공적부조제도가 도입됨. 연금가입자의 수를 크게 확대 시켰으나 저소득층에게 적절한 수준으로 제공 될 수 없었음.
- 영국의 기업연금은 1950년대 이후 크게 확대됨. 기업연금에 가입하지 못한 채 기초연금에만 의존하는 사람들을 위한 공적 소득비례연금의 필요성 제기.
- 1975년 노동당 정부는 낮은 연금수준에 대한 근본적인 변화를 시도함. ‘소득비례연금’ 도입.
- 1979년 대처 정부는 국가 연금제도가 미래 발전의 장애물이라고 인식. 사적연금 확대와 공적 연금 축소.
- 1997년에 집권한 노동당 정부는 공적연금의 지속적인 축소와 사적연금에 대

한 거부로 인한 딜레마 봉착.

- 2002년 연금 위기를 대처하는 최선의 방향이무엇인지에 대한 국가 차원의 논의 시작.

□ (최근 영국 연금제도의 변화) Pension Commission의 보고서

- 2004, 2005, 2006에 각각 제출된 이 보고서는 그 이후 영국 연금제도 개혁의 출발점이 됨.
- 주요 제안 사항.
 - 기초연금(BSP) 미래의 수급권은 크레딧이 아닌 거주에 기초해야 함.
 - 기초연금의 연동방식은 근로소득 연동방식으로 돌아가야 함.
 - 정액방식으로의 S2P의 변화는 처음 설계할 때보다 더욱 빨라져야 함.
 - 크레딧 제도는 연동 방식 등에서 실제 가치를 더욱 반영하여야 함.
 - 일정소득 이상의 근로자들은 자동적으로 사적연금에 가입할 필요가 있음.
 - 사적연금의 관리와 감독을 위해 체계적으로 담당할 NPSS 설립 필요
- Pension Commission의 제안은 단순한 연구보고서에 그치지 않음 이후 2007,2008 Pension Act에 적극적으로 반영됨.

□ 2007년 Pension Act

- 공적연금의 근본적인 변화 시도
 - 공적연금 수급개시연령의 변화
 - 여성의 연금수급개시연령을 2010~2020년 사이에 남성과 동일하게 65세로 변경 계획.
 - 2024~2046년까지 남녀 모두의 연금수급개시연령을 68세로 높일 계획
 - 대처정부 이전과 같은 근로소득 연동방식으로 복원
 - BSP의 여러 세부 내용 수정
 - Home Responsibilities Protection → ‘돌봄 노동자 크레딧’이라는 새로운 방식으로 변경

- 기여기간이 변경. 남성 44년, 여성 39년 → 남녀 모두 30년을 기여하면 완전연금을 수급 할 수 있도록 변경
- S2P의 변화
 - 12살 이상의 아동이 있는 부모나 1주에 20시간 이상 중증장애인을 돌보는 경우에도 크레딧 인정
 - 소득비례적 요소는 보다 빨리 사라지고 가까운 시일 내에 정액형태로 대체될 것
- 기타
 - 2012년부터 DC 방식의 기업연금과 개인연금으로의 적용제외를 종료하도록 함.

□ 2008년 Pension Act

- 2008년 연금법 개정은 주로 사적연금과 관련된 내용
 - 모든 자격이 있는 근로자들은 자동적으로 ‘적격 근로지연금제도’에 등록될 것
 - 이하의 조건이 충족되면 자동적으로 NEST에 등록하여야 함.
 - ‘approved’ 기업연금에 속해있지 않아야 함.
 - 근로자가 22세 이상이고 연금수급연령 이하여야 함.
 - 1년 근로소득이 7,475 파운드 이상
 - 총 8%의 보험료를 납부하여야 하되 사용자는 최소한 3% 이상의 보험료를 부담하여야 함.
 - NEST는 2012부터 2016년까지 점진적으로 모든 작업장으로 적용될 것

□ 영국 다층노후소득보장 체계 개관

- Pension Commission에서는 53%의 영국 근로자들이 근로지에서 제공하는 연금제도에 적용되지 않아 이들이 주요한 잠재적 노인빈곤계층이라고 지적
- NEST 제도를 새로 도입하여 다수가 근로지 제공연금제도에 적용을 받도록 함.
 - 개혁이전

- 적용제외를 선택하지 않는 경우 BSP와 SERPS 혹은 S2P를 의무적으로 가입
- 적용제외의 경우에는 BSP와 DB 혹은 DC에 가입 필요
- 개혁이후
 - 적용제외를 선택하지 않는 경우 BSP와 S2P, 그리고 NEST에 가입하여야 함.
 - 적용제외의 경우에는 BSP와 적격 DB 기업연금에 가입하여야 함.
- 최근 영국의 노후소득보장 체계를 근본적으로 바꾸는 큰 전환으로 보임.

(1) 영국 1층 연금제도 : 기초연금(BSP)

□ 기초연금 보험료

- 국가보험이라는 전체체계 가운데 BSP가 작동하는 것임. 즉 독립적으로 존재하는 것이 아님.
- 따라서 NIC가 어떻게 구성되어 있는지를 설명 하는 것이 타당함. NIC는 4가지 범주로 나누어 짐.
- 1종 -피용자 2종 -저소득 자영자 3종 - 자발적인 가입에 해당 (학생 ,외국거주자) 4종 - 고소득자영자.
- 고소득자에 대한 세율이 1%에서 2%로 증가하여 고소득자의 부담을 다소 증가시킨 것으로 보이나 스위스와 달리 영국의 경우에는 피용자 보험료율의 상한선이 낮게 책정되어 있어서 기여로 인한 재분배효과는 다소 한계가 있을 것으로 보임.

□ 연금 가입기간 산정.

- 기여금액이 아니라 16세에서 64세 사이의 NIC 기여 기간이 금액과 연결됨.
- 하지만 기여기간을 쌓는 것은 NIC 기여만으로 결정되는 것은 아니라 다양한 방식으로 축적가능

- 16~18세 사이의 기간에 대해서는 Credit 인정
- 한 주에 20시간 이상을 다른 사람을 care 하는 경우 역시 기여기간으로 인정
- 12살 이하의 자녀 양육 기간, 실업상태로서 구직에 참여하고 있는 기간, 질병으로 인한 국가급여 지급 기간
 - 가입기간을 인정해주는 Credit제도는 기초연금의 보편성을 더욱 강화해주는 데 기여할 것으로 보임.

□ BSP 급여 수준.

- 가입기간에 따라 급여를 산정하게 됨.
 - 법 개정 이후 남녀 모두 30년의 가입기간을 채우면 완전연금을 제공 받을 수 있게 됨.
- 법 개정 이후 BSP의 가장 큰 변화 중의 하나는 연동방식의 변화임.
 - 물가 연동방식 → BSP 급여는 평균 임금소득 증가율, 물가 상승률, 혹은 2.5% 가운데 가장 높은 것으로 연동 됨.

□ BSP를 보충하는 제도

- 연금수급자들의 최저소득보장을 위한 제도로써 Pension Credit
- Pension Credit은 두 부분으로 구성 됨.
 - Guarantee Credit: 노인들을 위한일종의 공공부조제도로서 소득이 일정수준 이하인 사람들에게 적용
 - Saving Credit: 65세 이상인 경우에 신청가능하며 저축을 장려하기 위한 장치

(2) 영국의 2, 3층 연금제도

- 2층 연금제도는 주로 소득유지 기능에 초점을 맞추는 제도(S2P, NEST, DB형 기업연금)

- 3층 연금제도는 자발적 사적연금(DC형 기업연금, 개인연금, 이해당사자연금)

□ 부가 공적연금 (S2P)

- 되도록 사적연금의 활성화를 유도하려는 영국의 연금 정책의 철학에 입각
- 그러나 사적연금에 대한 불신이 증가하면서 SERPs로 회귀하는 사람들이 증가
- 새로운 S2P제도 도입 필요성
- 발생이율 자체를 차등화 하여 중·저소득 계층에게는 혜택 증가시킴. 중산층 이상에게는 혜택을 줄이도록 함.

- (적용 대상) 원칙적으로 피용자만을 대상으로 한다는 점에서 국민전체를 포괄하는 BSP와 구별됨.
 - 그러나 피용자 가운데에서도 적격 사적연금 (DB 기업연금)에 가입하는 경우 S2P를 적용제외 할 수 있음.

- (기여 및 급여) 기여는 NIC 1종 가입자 중에서 환불을 받지 않는 경우 그 환불 액 만큼이 S2P에 대한 보험료율로 간주
 - 소득산정 기준에서 일정기준 이하의 소득을 가진 사람에게는 유리하나 그 이상에게는 상대적으로 불리하도록 급여 산식
 - 중위소득을 가지는 경우 BSP의 소득 대체율은 약 17~19% , BSP와 S2P 두 가지 공적연금제도에 적용되면 31~33%
 - S2P 역시 급여 산정에 있어서 Credit 제도를 활용
 - BSP와 달리 실업 기간 등에 대해서는 S2P에서 Credit이 인정되지 않음.

□ NEST

- 2008년 Pension Act에서는 2012년부터 NEST라고 하는 전혀 새로운 형태의 사적연금제도를 도입하도록 함.
- (적용대상) 22세 이상부터 연금수급개시연령 사이에 있는 사람 중 연소득이

8,105 파운드를 초과하는 사람 (2012/2013년 기준).

- 그러나 적격 DB형 기업연금에 가입되어 있는 사람들은 NEST에 적용되지 않음.
- (기여) 사용자와 피용자의 기여를 기초로 하되 정부도 조세 경감 형태로 일부를 지원
 - 최소 기여율은 총 8%.이 가운데 3% 상은 사용자가 반드시 부담.
 - 만약 사용자가 3%, 피용자가 4%를 부담하였다면 정부는 1%를 지원하는 방식을 취함.
- (급여) NEST 하에서는 급여가 DC의 방식으로 결정되기 때문에 급여 수준을 정확히 계산할 수 없음.
 - 다만 중위소득을 가지는 사람의 경우 약 15%의 소득대체율에 해당하는 노후소득을 받을 수 있을 것으로 추정
- (관리운영) The Pensions Regulator가 NEST 관련된 정보제공 등 운영 및 관리감독에 대한 제반 사항을 관리
 - 행정비용을 낮추기 위한 노력

□ DB형 기업연금

- 적용제외로 인정받는 DB형기업연금은 전통적으로 최종급여에 일정비율을 곱하는 방식
 - 일시금 없이 연금만 제공하는 경우 ($\text{근속년수} \times 1/60 \times \text{최종급여}$)
 - 일부 일시금을 받는 방식 ($\text{일시금은 최종급여에 } 1.5\text{배} + \text{근속년수} \times 1/80 \times \text{최종 급여}$)
- 관대한 급여를 제공하는 것으로 알려짐.
 - 중위소득을 가지는 경우, 최종급여 방식에 적용을 받는 경우 54%의 소득 대체율을 가짐
 - BSP까지 합치면 70%를 상회하는 노후소득을 제공받는 것으로 알려짐.
- 그러나 DB형 기업연금은 급격하게 사라지고 있는 것이 현실임.

- 많은 비용부담을 요구
- DB형에 대한 관리감독의 강화는 DB형에 대한 기업의 선호를 줄이게 됨.

□ 기타 사적연금

- 3층에 해당하는 자발적인 사적연금제도로 분류될 수 있음. (AVCs, FSAVC)
- 기업연금에 가입하고 있는 개개인이 자신의 연금을 더욱 증가시키기를 원하는 경우
- 2018년까지 NEST가 점진적으로 전체 근로자에게 확대와 동시에 사적연금들은 중단될 것으로 예상됨. 이는 적용제외의 축소로 인해서 S2P와 NEST에 대한 추가적인 보험료 납부 부담이 있는 상태이기 때문

□ 영국 다층노후소득보장제도 평가

- (최근 연금 개혁 논의) 2가지 대안을 제시
 - 대안 1 → S2P의 정액연금으로의 전환 가속화
 - 대안 2 → 단일 tier로의 전환
 - 대안 2는 대안1보다 급진적 접근방법으로 S2P를 없애서 BSP로 단일화.
 - 집권 보수당의 선택은 대안 2였음.
- 현재 2층으로 구성되어 있는 국가연금제도를 단일 층으로 대체하되 급여수준은 Guarantee credit 이상으로 급여 제공하는 것
 - 영국 다층 노후소득 보장제도를 규정하던 적용제외는 완전히 사라지게 됨.
 - 기여형 기초연금인 국가 기초연금과 사적연금인 NEST로 구성되는 단순화된 형태로 전환
 - DB형 기업연금제도는 자발적인 사적연금제도로 바뀌게 될 것임.
- 노후소득 수준 분석
 - 새로운 NEST 체제하에서도 평균적인 노후소득보장은 목표로 하는

(benchmarked) 수준에는 미치지 못할 것으로 보임

- (시사점) 영국은 80년대 이후 공적연금 축소로 연금재정의 장기적 안정을 얻은 대신 노후빈곤이 현재 그리고 미래에도 매우 높을 것으로 우려되었음.
 - － 그 결과, 노후소득의 공적책임을 증가시키고, 저축활성화에서도 국가의 역할을 증가시키는 예외적인 연금개혁이 최근 일어나고 있음.
 - － 이는 연금개혁이 공적연금 축소와 사적연금 확대라는 일방향만 존재하는 것이 아니라 빈곤문제와 재정문제 사이에서 합의점을 찾아나가는 과정임을 보여줌.

제3절 덴마크, 핀란드, 스웨덴 (부록에 수록된 내용 포함)

□ 개관

- 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 보편적 기초연금과 같은 노르딕 복지 모델의 전통을 공유하면서 많은 유사점을 지니고 있음.
 - － 반면, 노르딕 국가들은 노후소득보장체계 구축 과정에서 각기 다른 방식의 제도를 채택하여 왔음.
 - － 핀란드와 스웨덴은 90년대 연금개혁을 거치면서 보편적인 연금제도 적용을 폐지하고 소득비례연금에 대한 소득조사를 통해 기초연금을 선별적으로 지급하고 있음.
 - － 덴마크는 여전히 모든 국민에게 기초연금을 지급하며 보편주의 원칙을 유지하고 있으나, 덴마크의 기초연금 또한 소득조사 적용을 확대하고 있음.
- 핀란드와 스웨덴에서는 소득비례연금의 역할이 확대되고 기초연금의 비중이 축소되고 있는 반면, 덴마크에는 소득비례방식의 공적연금제도가 없는 대신 노동시장을 기반으로 하는 퇴직연금의 비중이 증가하고 있음.
 - － 덴마크와 스웨덴의 사적연금은 노사간의 단체협약에 의해 주로 도입되었는

데 단체협약의 대상이 되는 모든 근로자는 퇴직연금에 의무적으로 가입되어 왔음.

- 그 결과 덴마크와 스웨덴 근로자의 약 90%가 퇴직연금에 가입되어 있음.
- 반면 핀란드의 경우, 공적연금의 가입률이 높을 뿐 아니라 소득이나 연금액에 대한 상한선을 두지 않아 사적연금의 역할이 제한되어 있음.

□ 덴마크

○ 덴마크의 공적연금체계는 소득비례연금이 없기 때문에 국민연금(National Pension)을 주축으로 함.

- 국민연금의 급여는 기본급여(basic amount)와 보충급여(supplementary amount)로 나뉘며,
- 기본급여는 일정소득수준 이상의 근로소득에 대해서만 소득조사를 적용하나 보충급여는 모든 가계소득에 대해 소득조사를 실시함.
- 국민연금은 노후빈곤을 해결할 수 있는 적절한 수준의 급여를 제공

○ 중산층이나 고소득층은 국민연금으로는 기존의 소득수준을 유지하기 어려움.

- 높은 국민연금 급여수준에도 불구하고 보충연금의 필요성이 대두되자 덴마크 정부는 1964년 보충연금(ATP)를 도입하였음.
- 보충연금은 소득비례연금이 아닌 정액(flat-rate)연금으로 급여는 임금수준이 아니라 근무년수에 따라 달라지며, 보험율은 평균 급여의 1%임.
- 보충연금의 전액연금액은 국민연금 기본급여의 40% 수준이나 실제 수급자의 평균 급여는 EUR 1,700임.

○ 덴마크의 법정퇴직연령은 현재 65세임.

- 2024년-2027년에 걸쳐 국민연금과 보충연금의 수급연령을 67세로 상향조정할 계획임.
- 그 이후에는 기대수명 연장에 따라 수급연령이 연동될 예정임.

- 공적연금만으로는 중산층과 고소득층의 은퇴 후 소득대체율이 낮아 보완책으로 보다 높은 수준의 급여를 지급하는 사적연금에 대한 요구가 높아졌음.
 - 그 결과 1990년에 이르러 노사간 합의에 따른 직역연금(occupational pension)이 확대되었고, 현재 민간부문 근로자의 약 90%와 공적부문 근로자의 100%가 직역연금에 가입하고 있음.
 - 과거에는 대부분의 직역연금이 확정급여제도로 운영되었으나 현재는 대부분이 확정기여방식으로 운영되고 있음.
 - 일반적으로 직역연금 보험료는 임금의 12-18% 수준으로 이중에서 고용주 기여가 2/3, 근로자는 나머지 1/3를 기여함.

□ 핀란드

- 공적연금제도는 모든 국민에게 적용되는 국민연금(National Pension), 최소한의 소득을 보장하기 위한 최저보장연금(Guaranteed Pension), 그리고 확정급여방식의 소득비례연금(Earnings-related pension)으로 구성됨.
 - 공적연금제도가 서로 연계되어 있어 국민연금과 최저보장연금의 연금액은 소득비례연금액에 따라 달라짐.
 - 국민연금 전액연금(Full national pension)은 임금근로자의 평균 소득의 20%(EUR 608.63)수준임.
- 2011년부터 시행된 최저보장연금은 전체 연금수급자의 약 10%에게 지급되는데 최저보장연금 도입으로 2012년 기준 최소연금액은 EUR 713.73으로 인상되었음.
- 소득비례연금은 생애 전체 근로소득을 기반으로 적립됨.
 - 18세-52세는 연간 임금의 1.5%, 53세-62세는 1.9%, 63세-68세는 4.5%가 적립됨.
 - 연금수급연령은 62-68세로 유연하게 적용되며, 수급자의 월평균 수급액은

2010년 기준 EUR 1,370로 평균임금의 45% 수준임.

- 소득비례연금의 재정은 근로자와 고용주의 기여를 기반으로 부과방식(PAYG system)으로 4/5와 적립방식(pre-funded system)으로 나머지 1/5를 충당함.

○ 핀란드는 공적연금 가입률이 높은 반면, 자발적 퇴직연금(voluntary occupational pension)의 가입률이 낮기 때문에 전체 근로자의 8%만이 고용주가 제공하는 직역연금에 가입되어 있음.

- 덴마크와 스웨덴의 직역연금이 노사간 단체협약에 의해 규정되는 반면 핀란드의 직역연금은 고용주와 근로자 사이의 자유로운 합의에 의해 기여율 등의 조건이 정해짐.

□ 스웨덴

○ 스웨덴의 공적노후소득보장제도는 소득비례연금(Income Pension), 개인계정연금(Premium Pension), 최저보장연금(Guarantee Pension)으로 구성되어 있음.

- 소득비례연금과 개인계정연금은 생애 전 소득을 기준으로 하는 제도로 소득비례연금이 부과방식의 명목확정기여제도로 운영되는 반면, 개인계정연금은 적립식 확정기여제도로 운영됨.
- 보험료는 소득상한선 이하 가입자 소득의 18.5%로 이 중 16% pt는 소득비례연금에 나머지 2.5%pt는 개인계정연금에 귀속됨.
- 연금수급은 61세부터 가능하며 연금액은 수급연령과 퇴직시점의 기대수명에 따라 조정됨.
- 최저보장연금은 소득비례연금에 대한 연금소득조사를 통해 대상자를 선별하여 최저연금을 보장하는 제도로 일반세로 재원을 충당함.

○ 스웨덴의 직역연금은 노사단체협약에 의한 연금제도임.

- 노사협약에 포함되는 모든 근로자에게 강제적으로 적용되며, 전체 근로자의

약 90%가 직역연금에 가입하고 있음.

- 직역연금의 재원은 고용주의 기여로 충당함.

○ 스웨덴에는 4개의 주요 직역연금제도가 있음.

- 공공부문의 중앙정부공무원연금(PA-03)과 지방정부공무원연금(KAP-KL), 민간부문의 사무직근로자연금(ITP)와 노동직근로자연금(SAF-LO)로 구성됨.
- 모든 직역연금은 고용주의 기여로 재원을 충당하며 수급연령은 65세이나, 55세부터 감액된 연금을 수령할 수 있음.
- 일부 직역연금 제도가 확정급여 방식을 일정부분 유지하고 있으나 모든 직역연금제도에서 확정기여 방식으로의 전환이 이루어지고 있음.

○ 스웨덴과 덴마크는 직역연금의 가입률이 높기는 하나, 아직까지는 노후소득에서 직역연금의 비중이 작은 편임.

- 직역연금이 공적연금을 보충하는 제도이며 가입확대가 비교적 최근해야 이루어졌기 때문이다. 그러나 향후에는 직역연금의 비중이 증가할 것으로 예상됨.

□ 노르딕 국가들의 시사점

○ 인구고령화에 대처하기 위해 노후소득보장을 위해 새로운 대안을 마련해야 하는 상황에서 모든 국가들이 미래에도 지속가능한 제도 구축을 위해 연금제도 개혁을 시행하여 왔음.

- 노르딕 국가들도 이러한 노력의 일환으로 연금개혁을 정액급여를 제공하는 이전의 보편적 공적연금제도를 보다 선별적인 제도로 전환하고 있음.

○ 또한 제도지속성을 위해 스웨덴과 핀란드는 기대수명 연장에 따른 급여액 조정을, 덴마크는 국민연금에의 소득조사 적용하였다. 직역연금 제도 또한 확정

기여방식 위주로 전환되고 있음.

- 그렇기 때문에 스웨덴, 핀란드, 덴마크의 제도가 각기 다른 특성을 가지고는 있으나 향후 미래에는 유사한 결과를 가져올 것으로 예상된다는 점에서 실상은 많은 유사점을 지녔다고 평가할 수 있음.

제4절 호주와 뉴질랜드

□ 개관

- 호주와 뉴질랜드의 다층노후소득보장체계는 유사한 구조를 가지고 있으면서도 각기 다른 제도 발전 양상을 보이고 있음.
 - 두 국가 모두 1층의 기초연금을 거주 및 연령조건을 충족하는 대상자에게 지급하고 이를 정부재원으로 충당하는 공통점을 지니고 있음.
 - 그러나 호주의 기초연금인 노령연금(Age Pension)이 소득 및 재산에 대한 자산조사(means-test)를 도입한 반면, 뉴질랜드의 기초연금(New Zealand Superannuation)은 거주 및 연령 조건을 충족하는 모든 국민에게 연금을 지급하는 보편적인 제도라는 점에서 차이를 보이고 있음.
 - 또한 호주 노령연금의 경우 연금에 대해 세금을 부과하지 않지만 뉴질랜드는 기초연금액에 대해 소득세를 부과하고 있음.
 - 한편, 대부분의 OECD 국가들이 소득비례(earnings-related)연금을 운영하고 있는 것과 달리 호주와 뉴질랜드 공적연금제도는 모두 부과방식의 소득비례연금 제도를 도입하지 않고 있음.
- 호주의 강제퇴직연금(Superannuation Guarantee)과 뉴질랜드의 퇴직연금(Kiwisaver)는 해당 국가 노후소득보장체계의 2층을 구성하는 제도임.

- 호주의 강제퇴직연금은 모든 근로자에게 강제적으로 적용되고 비교적 제도가 성숙되었으며 세금감면의 혜택이 주어진다는 특징이 있음.
 - 이와 반대로 뉴질랜드의 퇴직연금은 가입에 강제성이 없으며, 아직까지는 제도도입 초기단계임.
 - 정부가 보조금 제공 등의 지원책을 제공하고 있지만 연금수령액은 전액 과세대상임.
 - 한편, 호주와 뉴질랜드에서의 노후소득보장체계 3층은 주택소유 여부와 개인연금 및 저축을 포함하여 평가하고 있음.
- 호주와 뉴질랜드 모두 노후소득보장에 있어 1층의 노령연금과 기초연금에 대한 의존도가 높음.
- 그러나 호주의 경우, 강제퇴직연금의 도입으로 사적연금의 가입률이 높아짐에 따라 향후 공적연금에 대한 의존이 감소할 것으로 전망됨.
 - 호주가 사적연금 가입확대를 위해 적극적인 정책을 실시한 것과 달리, 뉴질랜드의 사적연금은 아직까지 주요한 노후소득보장수단으로 자리 잡지 못함.
 - 연금수령방식에 있어 호주의 은퇴자들은 연금을 점차 선호하는 반면 대부분의 뉴질랜드 은퇴자는 일시금으로 지급받고 있음.
 - 호주와 뉴질랜드 모두 기대수명에 연동하는 연금 상품 개발이 부진하고 종신연금에 대한 수요도 낮은 상황임.
- 시사점
- 호주와 뉴질랜드의 다층노후소득보장체계 현황은 연금개혁에 있어 몇가지 주요한 시사점을 제공하고 있음.
 - 첫째, 뉴질랜드는 일반세로 재원을 충당하는 기초연금 제도를 통해 모든 취약계층에게 사회안전망을 제공하고 있음.

- 둘째, 인구고령화에 따른 재정부담을 완화하기 위해 호주 노령연금제도가 자산조사를 도입하여 제도지속성을 유지하고자 함.
- 셋째, 호주의 강제퇴직연금은 적절한 소득대체율을 위해 비교적 높은 보험료율을 적용하고 있음.
- 넷째, 사적연금제도 설계시 지불단계에 대한 적절한 고려가 이루어지지 않아 합리적인 노후소득 마련에 걸림돌이 되고 있음.
- 마지막으로 연금제도 정책을 총괄하는 정부기관의 필요성을 들 수 있음.
 - － 호주의 경우, 다수의 정부기관이 연금문제에 관여하고 있어 연금개혁을 이끌어 가는데 어려움을 겪고 있음.
 - － 반면에 뉴질랜드는 은퇴위원회 설치를 통해 보다 조직적으로 연금제도를 관리하고 있음.

제5절 일본

□ 개관

- 일본은 은퇴가구의 소득의 70%를 공적연금이 차지할 정도로 노후소득보장체계에서 공적연금이 차지하는 비중이 큼.
- 일본의 공적연금제도는 기초연금인 국민연금(National Pension)과 소득비례연금인 후생연금보험(Employees' Pension Insurance) 및 공제연금(Mutual Aid Association schemes)으로 구성됨.
 - － 국민연금제도는 65세 미만 근로자와 20-59세 모든 성인에게 강제 적용하여 정액급여(flat-rate benefits)를 지급하는 기초연금제도임.

- 국민연금 가입자는 3종류로 분류됨.
 - － 1호 가입자는 20-59세의 근로자와 근로자의 피부양자인 배우자를 제외한 가입자로 자영업자, 농어업 종사자, 의사, 변호사, 실업자 등이 이에 해당함.
 - － 2호 가입자는 민간근로자, 공무원, 사립학교 교직원을 포함하고 3호 가입자에는 2호 가입자의 피부양자인 배우자가 해당됨.
- 국민연금 외에 근로자는 소득비례연금인 후생연금에 의무적으로 가입
 - － 현재 공무원과 사립학교 교직원은 별도로 공제연금에 가입되어 있지만 2015년부터는 공제연금이 후생연금에 통합될 예정임.
- 일본의 사적연금은 개인 및 기업의 선택에 따라 가입할 수 있는 다양한 연금제도로 구성됨.
 - 후생연금기금(Employees' Pension Funds), 확정급여기업연금(Defined-benefit Corporate Pension Plans), 확정기여연금(Defined-contribution Plans), 퇴직금제(Lump-sum Retirement Benefit Plans) 등이 포함됨.
- 공적연금의 가입률
 - 국민연금의 경우 일본 국민의 대다수인 98.6%가 가입하고 있어 매우 높은 가입률을 보이고 있음.
 - － 그러나 가입자 중 1호가입자의 보험료 체납률이 34.7%(2009년)로 높아,
 - － 이들이 향후 연금 혜택을 받을 수 있도록 저소득 또는 무소득자에 대한 보험료 지원정책이 필요한 상황임.
 - 후생연금보험의 경우, 상당수 비정규직 근로자가 제외되어 있다는 문제점이 있음.

□ 비정규직 후생연금 가입 현황

- 2012년 기준 일본의 비정규직 근로자는 1,800만 명에 달함.
 - － 이 중 7백만명이 후생연금에 가입되지 못해 노동시장 참여에도 불구하고 적절한 노후소득을 보장받지 못하는 상황임.
- 이에 대한 대책으로 일본정부는 2012년 연금개혁을 통해 2016년부터 비정규직 근로자의 후생연금보험가입을 점차적으로 확대해 나갈 계획임.

□ 사적연금 가입률

- 사적연금의 가입률을 살펴보면, 후생보험가입자의 절반 정도가 후생연금기금, 확정급여연금, 확정기여기업연금 등에 가입하고 있음.
- 또한 30명 이상의 기업체 중 83.9%가 퇴직금제도를 실시하고 있어서 비교적 많은 수의 근로자가 공적연금 외의 사적연금에 가입하고 있음.

□ 공적연금 급여액

- 은퇴가구 평균지출액(average expenditures of the elderly households)을 공적연금 평균급여액(average of social security pension benefits)과 비교하여 공적연금의 급여수준을 평가한 결과,
 - － 후생보험연금 수급자는 기본적인 생활유지를 위한 적절한 수준의 급여를 받는 반면,
 - － 기초연금에만 의지하는 1호 가입자의 경우 전액연금을 받더라도 간신히 기초생활비용을 충당할 수 있음.
- 그러므로 기초연금 급여수준에 대한 제고노력과 더불어,
 - － 1호가입자의 보험료 납부율을 높이고 비정규직 1호가입자의 후생보험연금 가입을 확대하는 것이 필요함.

□ 공적연금제도 지속 가능성

- 일본공적연금제도의 지속가능성은 2009년 실시한 국민연금 및 후생보험연금 재정계산(actuarial valuation)을 토대로 살펴볼 수 있음.
- 인구 및 경제변수 가정에 있어
 - 중간적인(intermediate) 입장의 기본 시나리오 설정 시 후생보험연금은 재정적으로 지속가능한 것으로 예측됨.
 - 비관적인 경제가정 하에서는 제도지속성 확보를 위해 보험료 인상과 수급 연령 상향조정 등과 같은 연금개혁이 필요한 것으로 나타남.
- 일본연금제도의 적용보편성, 급여적절성, 지속가능성을 평가한 결과, 적절한 노후소득보장과 제도의 재정안정성 확보를 위해서는
 - 기초연금은 급여수준 제고,
 - 비정규직의 후생연금보험 가입 확대,
 - 경제 디플레이션에서 물가연동제 실시,
 - 연금수급연령 상향조정과 같은 연금제도 개편이 고려되어야 할 것으로 평가되고 있음.

제5장 바람직한 다층소득보장체계 구축방안

제1절 다층소득보장체계 구축의 필요성

□ 개관

- 지금까지 다층노후소득보장체계에 대한 논의는 종종 이루어져 왔으나, 각 개인들의 다층노후소득보장 구축 현황이나 개별적 및 가구 특성 등에 따른 구축 격차 여부 및 다층노후준비 취약성의 원인에 대한 분석 및 연구는 상대적으로

많지 않음.

- 특히, 취약 근로계층(임시직, 일용직, 시간제 근로자, 10인 미만 사업장 근로자, 저소득근로자 등)은 불안정한 근로여건, 불규칙적인 소득 등으로 인해, 기본적인 노후소득보장 수단인 국민연금뿐만 아니라, 퇴직 및 개인연금 등 다층적 노후소득보장제도에서 배제될 가능성이 높으며, 노후 빈곤계층으로 전락할 가능성 역시 상당히 높음.

□ (다층체계 분석결과) 근로유형 및 소득수준과 같은 경제적 여건의 차이로 인해 우리나라의 다층노후소득보장 구축의 수준역시 차이가 발생하고 있는 것으로 보임.

- 이와 함께, 우리나라 다층노후소득보장 구축에 있어서의 중요한 장애요인 중 하나는 제도 자체의 구조적 문제점이라 보임.
 - 여전히 우리나라 퇴직연금의 가입률은 낮은 수준(12. 9 기준 전체 사업장의 12.2% 비중)이며, 2011년 7월 「근로자퇴직급여보장법」 전면개정안 통과로 퇴직연금제도 활성화가 기대되나 법 개정이 가입자 및 적립금 증가에 미치기에는 다소 시간이 필요할 것으로 보임.
- 우리나라 개인연금의 기금규모(177.2조원)는 퇴직연금기금(55조원)보다 큰 규모를 보이고 있으나, 가입여력이 있는 과세대상 근로자의 약 25%(‘09년 기준)만이 연금저축에 가입하는 등 활용도가 높지 않은 편임.
 - 특히, 우리나라 연금저축은 “낮은 수익률”, “상품 간 비교 곤란” 및 “낮은 유지율”로 인해 노후대비 자금으로서 역할이 미흡
- 따라서 퇴직연금제도의 경우 법 개정을 통해 꾸준한 제도개선이 추진되었으나 여전히 지속적인 개선노력이 필요하며, 또한, 여러 측면에서 문제점을 내포하고 있는 개인연금 확대관련 제도개선 추진 역시 지속적으로 이루어질 필요성이 있음.

□ (시사점) 지금까지 살펴본 바와 같이, 안타깝게도 우리나라의 사회보험제도, 특히

노후소득보장제도의 혜택을 받지 못하는 취약계층은 여전히 다수 존재

- 따라서 임시직 및 일용직, 저소득 근로자 및 영세자영업자와 같은 취약 근로 계층에 대한 공적 노후소득보장 강화에 대한 지원이 우선적으로 먼저 필요
 - 이는 현 시점에서 우리에게 우선적으로 필요한 것은 무엇보다도 취약 근로 계층에 대한 공적연금제도의 확대와 내실화를 도모하기 위한 개선방안 마련과 정책적 지원이라 사료되기 때문
 - 이러한 취약 근로계층의 공적연금 가입의 내실화가 어느 정도 실현된 후에, 그 다음 단계로 이들의 좀 더 다각적인 노후준비를 위한 정책 공적연금의 역할과 입지가 명확하고 탄탄해진 후 사적연금에 대한 지원을 고려할 수 있을 것으로 판단됨.
- 사적연금제도의 내실화는 점진적으로 이루어지는 것이 우리 실정에 맞는 정책적 방향이라 여겨짐.
 - 특히 불규칙적인 근로활동과 불안정한 소득확보 등으로 인해, 경제적 어려움을 겪을 가능성이 상대적으로 더 높은 취약 근로계층에게 있어서는 무엇보다도 공적연금제도로의 편입이 가장 우선시되어야 함.
- 그러나 우리나라 역시 장기적으로는 취약 근로계층에 대한 다층노후소득보장 구축을 위한 초석을 다질 필요는 있음.
 - 취약 근로계층은 저소득에 처해 있을 가능성이 높고, 낮은 소득으로 인해 공적연금 보험료 납부이력에 있어 낮은 기준소득월액으로 인해, 노후에도 낮은 연금급여를 수급할 수밖에 없음.
 - 따라서 취약 근로계층 역시 좀 더 안정적인 다층노후소득보장제도 구축을 통해 노후를 준비해 나갈 수 있도록 국가의 다각적 지원이 필요

제2절 국민연금 가입구조 및 급여체계 개선방안

□ 개관

○ 우리나라의 가장 기본적인 노후소득보장 준비수단이라 할 수 있는 국민연금제도로부터 소외된 계층 역시 여전히 다수 존재하므로, 이들이 국민연금 가입과 더 나아가 향후 수급에 있어 사각지대에 놓이지 않도록 하기 위한 개선방안 마련이 필요

○ 이를 위해, 국민연금제도 소외계층 파악 및 구조적 문제점에 대한 논의를 바탕으로, 국민연금제도로부터 소외된 계층을 국민연금의 제도권 내로 편입하기 위한 국민연금 가입구조 및 급여체계에 있어서의 개선방안을 검토하고자 함.

□ (국민연금제도 소외계층 파악 및 구조적 문제점) 국민연금은 전 국민을 가입대상으로 하지만 사회보험으로 보험료를 납부할 수 있어야 실질적으로 연금 수급권을 확보할 수 있는 납부이력을 쌓을 수 있어서, 적용이 제외되는 전업주부(무소득배우자)가 다수를 차지하는 여성이나 저소득층은 상대적으로 납부이력이 여전히 미흡한 것으로 나타남.

○ 국민연금 노령연금 수급권의 성별 차이 역시 큰 것으로 나타남.

○ 가입자 자격기준으로 인한 관리 상 문제점에 따른 취약성으로 무엇보다도 가입구조와 자격관리에 있어서의 복잡성에 대한 국민들의 불만이 지속적으로 발생하고 있는 것 역시 문제제기

○ 또한, 차상위 계층이나 사회보험료 지원대상 상한액(125만원) 이하 저소득 근로계층과 소규모 사업장 종사자인 국민연금 가입자의 국민연금 가입이력을 살펴본 결과,

- 해당 취약근로계층의 국민연금가입이력이 전반적으로 낮게 나타나고 있어, 이들 근로계층 가입자들의 경우 노후에 국민연금 수급을 가능할 가능성에 대한 우려와 함께 급여 수준에 있어서의 취약성 역시 우려되는 것을 확인
 - 따라서 우리나라 노후소득보장제도의 근간이며 기본인 국민연금제도에서조차 사각지대에 빠질 가능성이 높은 취약 근로계층에 대한 정부와 관공기구인 공단의 정책적 관심과 지원이 우선적으로 필요함을 본 실태분석 결과가 시사
- 이와 더불어, 국민연금 가입이력 실태분석 결과, 예상보다 우수한 가입이력(10년 이상~ 15년 미만 납부기간)을 보유하고 있었던 차상위 계층 및 사회보험료 지원대상 상한액(125만원) 이하의 가입자들이 다수 존재하고 있음을 추가적으로 확인
 - 따라서 이들 계층에 대해서는 더 많은 국민연금 가입이력을 쌓아 노후에 좀 더 많은 연금급여를 수급할 수 있도록 정부와 관리기구의 노력이 필요함을 제기
- (개선방안) 국민연금 가입구조 및 급여체계에 있어서의 개선방안으로는 국민연금 가입기준 및 가입자관리방식의 변경 방안, 국민연금 급여체계 개선방안, 그리고 국민연금 사각지대 해소방안을 검토
 - 국민연금 가입기준 및 가입자관리방식의 변경 방안으로는 18~60세 미만 가입연령에 대하여 제도를 적용하되, 적용제외자는 최소화하는 방안을 한 가지 대안으로 제시
 - 이와 함께, 개인 당연납부자 규모의 확대 및 효율적 관리방안, 잠재납부대상자의에 대한 파악과 효율적인 관리방안, 국민연금 추후납부제도에 대한 개선방안에 대해서도 제시
 - 국민연금 급여체계 개선방안으로 현행 국민연금 수급요건을 주요국가에서 운영하는 방식으로 전환하는 것도 대안의 하나라고 판단됨.

- 다수의 국가들(미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일 등)이 적용(납부)과 적용제외(비납부)간 가입상태의 이동이 빈번함을 고려하여, 엄격한 ‘가입중 요건’ 대신 ‘최근납부요건’ 등을 적용하고 있음.
- 구체적으로 어떻게 개선하는 것이 바람직한가는 앞에서 잠재적 수급가능규모(보편성), 형평성 및 연금재정에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 판단하여야 할 것으로 여겨짐.

- 국민연금 사각지대 해소방안에 대한 모색과 논의는 지속적으로 필요하다는 점이며, 이와 관련하여 취약근로계층 가입확대, 임의가입자 확대 등에 대한 개선방안에 대한 지속적인 검토와 논의가 필요함.

제3절 유지 가능한 다층노후소득보장의 모색

- (개관) 기초노령연금 · 공적연금 · 퇴직연금 · 개인연금으로 구성된 다층노후소득보장체도의 안정성과 유지가능성을 제고하기 위한 정책개편방안을 제시하고자 함.
 - 정책개편방안 제시를 위해 먼저 기초노령연금과 공적연금 확충에 제약조건이 되는 일반정부의 재정유지가능성에 대해 평가하고, 공적연금이 정부 재정의 재정불균형에 미치는 영향을 살펴보았음.
 - 민간연금 중 퇴직연금이 안정적인 노후소득보장수단으로 작동하기 위해 필수적인 퇴직연금 조세지원 적격요건의 적정성에 대해 평가하였음.
- 공적연금 재정의 유지가능성과 공적연금 재정확충의 제약조건으로 작용할 일반정부 재정전체의 유지가능성을 평가한 결과 공적연금제도 자체의 재정 유지가능성이 확보되어 있지 않음.
 - 공적연금 이외의 공공부문의 재정유지가능성이 확보되지 않아 향후 기초연금과 공적연금제도를 포함한 노후소득보장체도의 대폭적인 확충이 용이하지 않

을 것으로 예상됨.

□ 퇴직연금 조세지원 적격요건은 2005년 퇴직연금제도가 도입된 당시보다 상당 수준 개선되었다고 평가할 수 있지만, 개선이 필요한 사항이 아직 존재함.

○ 조세지원의 혜택을 고소득 근로자에게 과도하게 귀속되는 것을 방지하기 위해 ‘고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여 상한’에 대한 규정이 필요하며,

○ 확정급여형 퇴직연금제도의 재정안정화를 위한 사전적·사후적 규제 및 감독 강화가 필요함.

○ 또한 사업자와 퇴직연금사업자의 의무불이행 및 규정위반에 대한 벌칙이 강화될 필요가 있음.

□ 공공부문 제도인 기초노령연금과 공적연금의 수혜대상을 저소득층 가구를 우선적으로 고려하고 민간부문의 제도인 퇴직연금제도와 개인연금제도의 수혜대상자를 중산층 이상으로 하되 고소득층의 제도수혜를 최소화하는 방식의 제도 개편이 필요함.

○ 이러한 방향의 제도개편을 위해서는 공공부문의 제도 개편으로 기초노령연금 수급대상자 범위 및 급여수준, 국민연금보험료의 상향조정, 특수직역연금제도의 제도개편이 필요함.

○ 퇴직연금제도에 대한 조세지원 적격요건의 정비를 위해, 고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여수준의 상향설정과 확정급여형 연금제도의 재정안정화를 위한 규정의 정비, 그리고 퇴직연금과 민간연금에 대한 조세지원의 소득수준별 차등화가 필요함.

제6장 요약 및 시사점

□ 개관

- 인생 100세 시대를 맞이하여 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있음.
- 복지국가의 대명사로 불리는 스칸디나비아 국가들이 보편적인 제도적용의 기초연금제도를 폐지하는 대신
 - 소득비례연금을 축으로 하되 저소득층을 대상으로 최저보증연금을 도입하는 방향으로 노후소득보장제도에서의 선택과 집중을 강화하고 있음.
- 연금제도 개편 배경
 - 과거에 비해 급격하게 늘어나는 평균수명
 - 저성장 추세로 인한 전통적인 소득보장제도의 지속 가능성 저하
 - 소득 및 근로 조건 등에서의 양극화 심화로 인한 사회 구성원 간의 형평성 문제 대두
 - 이로 인해 롤스(Rawls)의 정의론에 기반한 스칸디나비아 복지국가의 존립 기반이 위협받고 있기 때문임.
- 사회·경제 환경 및 노후소득보장제도 성숙도 측면에서 이들 국가와 상당한 차이가 존재하는 것이 우리의 현실임.
 - 국민연금제도 등 사회보장제도의 성숙도에 큰 차이가 있고,
 - 주지하다시피 노인빈곤율이 OECD 회원국 중에서 가장 높은 편임.
- 이러한 현실을 고려할 경우 지금 당장 이들 국가와 동일한 방향으로 제도 개편을 단행하는 것이 정치적·사회적으로 수월하지 않을 것임.
 - 그렇다고 이러한 현실을 인정하여 복지 선진국들의 최근 동향을 마냥 무시

할 수만도 없는 상황임.

- 우리가 본받아야 할 외국의 연금개혁 관련 시사점은, 이해 관계자들의 반발에도 불구하고 인구 고령화에 대처할 수 있는 방향으로 연금제도 개편의 물꼬를 트고 있다는 것임.

○ 외국의 사례를 적극 참고하되, 우리가 처한 사회·경제적인 현실 등을 종합적으로 고려한 노후소득보장체계 구축방안 마련이 시급한 이유임.

□ 윤석명 외(2011a, 심층분석 보고서)의 노후준비 실태를 살펴보면 우리나라의 경우 노후준비에서도 부익부·빈익빈 현상이 나타나고 있음을 알 수 있음.

○ 특이한 점은 연령별·소득분위별로 노후준비 실태에 있어 커다란 차이가 있었으나, 노후준비에 대한 인식에 있어서는 큰 차이가 없었다는 것임.

○ 소득분위별로는 저소득층일수록 노후준비를 하지 않았고, 국민연금 및 사적연금 가입율이 낮은 반면, 고소득층은 노후준비기간이 길고 노후준비에 부담하는 금액도 많은 것으로 나타났음에도, 저소득층을 포함한 대다수가 노후준비 주체가 본인이어야 한다는 인식이 높게 나타났다는 것임.

□ 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 제공함.

○ 특히 근로기간의 빈곤이 노후빈곤으로 이어지지 않도록 하기 위해서는 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원제도가 도입되어야 함.

- 부연하면 사업장 가입자로 편입되어야 함에도 불구하고 지역가입자로 분류되고 있는 취약 근로자, 저소득 순수 자영자에 대한 보험료 지원이 필요함.
- 독일의 Riester 연금과 영국의 NEST 등을 참고하여 우리 현실에 맞는 유사제도 도입을 적극 검토

- 자영자소득 파악의 어려움 등 제반 사회적 인프라의 한계를 고려할 때,
 - 자영자에 대한 근로장려세제(EITC) 확대와 함께 저소득 자영자에게도 국민연금 보험료 일부를 지원하는 ‘두루누리 사회보험’ 제도를 하루빨리 시행하여야 할 것임.

□ 본 연구에서는 기초노령연금 · 공적연금 · 퇴직연금 · 개인연금으로 구성된 다층노후소득보장제도의 안정성과 유지가능성 제고를 위한 정책 개편방안을 제시하였음.

- 인구의 고령화에 따른 정부의 조세 및 연금보험료 수입기반의 약화 그리고 복지지출 증가가 예상되는 시점에서
 - 기초노령연금과 공적연금 급여수준을 대폭적으로 상향조정하는 것이 용이하지 않은 상황임.

- 공공부문 제도인 기초노령연금과 공적연금의 수혜대상으로 저소득층 가구를 우선적으로 고려하고
 - 민간부문의 제도인 퇴직연금제도와 개인연금제도의 수혜대상자를 중산층 이상으로 하되 고소득층의 대한 제도 수혜를 최소화하는 방식의 제도개편이 불가피해 보임.

□ 이러한 방향으로의 제도 개편을 위해,

- 기초노령연금 수급대상자 범위 및 급여수준, 국민연금보험료의 상향조정, 특수직역연금제도의 급여수준 하향조정 및 연금보험료 상향조정을 제안하였음.

○ 퇴직연금제도의 경우

- 조세지원적격요건의 정비의 필요성
- 특히 고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여수준의 상향설정과 확정급여형 연금제도의 재정안정화를 위한 규정의 정비
- 그리고 퇴직연금과 민가연금에 대한 조세지원의 소득수준별 차등화를 정책 제언으로 제시하였음.

□ 이러한 개편 방안 이외에도 이들과 관련된 각종 법령 및 규정, 그리고 금융시장에 대한 규제와 감독 체계의 정비가 필요함을 지적하였음.

○ 국민연금기금의 운용방식과 민간연금기금운용에 대한 감독의 개편이 필요함.

- 우리나라 국민연금제도 재정운용방식의 특수성으로 인해,
- 향후 국민연금기금의 규모가 증가하여 우리나라 금융시장에서 차지하는 비중이 커져서 발생하는 시장지배력 증가에 의한 왜곡 요인과
- 국민연금 재정적자기에 기금이 급격히 감소함으로써 초래될 거시경제와 금융시장의 혼란을 최소화하기 위한 기금 관리방식이 마련되어야 할 것임.

○ 민영연금제도 기운영금에 대한 규제가 지난 수 년 동안 개선된 것은 사실이나,

- 장기금융자산인 연금기금을 운용해본 경험이 일천한 우리나라의 경우 이에 대해서도 신중한 접근이 필요함.
- 특히 전 세계적인 금융위기가 주기적으로 발생할 수 있는 위험이 상존하는 현 상황에서 연금가입자의 미래의 연금수급권을 보장하기 위한 제도와 규제 감독체계가 개선될 필요가 있음.

□ 윤석명 외(2011a, 심층분석 보고서)의 다층노후실태조사 결과를 통해 알 수 있는 것처럼 연령별·소득계층별 노후준비에 상당한 차이가 존재하고 있음.

○ 그나마 다행인 것은 저소득층의 경우에도 노후준비의 주체는 본인이 되어야 하고, 자신의 힘만으로 노후준비가 어렵다는 점에서 정부의 지원이 필요하다

는 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 컨설팅체계가 구축되어야 할 것임.
- 이를 위해 연금포탈을 통해 국민들에게 다양한 연금관련 지식 및 금융정보를 제공하고 있는 덴마크(Pensioninfo), 스웨덴(Minpension), 그리고 뉴질랜드의 연금포탈 운영 사례의 장단점을 면밀히 검토하여,
 - 한국적 현실에 부합할 수 있는 연금 정보 시스템 구축 및 노후설계 서비스 가 이루어지도록 유관기관의 적극적인 협조가 절실한 상황임.
 - 우리나라의 경우 개인정보 보호 등의 이유로 인해 아직까지도 사적연금의 경우 연령별, 성별, 소득계층별 사적연금 가입실태에 대한 종합 정보를 확보하는 것이 불가능한 상황임.
 - － 이러한 정보가 없는 상황에서는 소득계층별, 연령별로의 맞춤형 노후설계 서비스 제공이 사실상 불가능하다는 측면에서 이를 보완할 수 있는 시스템 구축이 시급함.

<부록>의 중요내용 요약 : 갈등조정에 대해 스웨덴 모델이 주는 시사점

□ 1950년대 추가연금제의 실시를 둘러싼 좌우정당들이 정책경쟁과 대립이 국민투표를 통해 정리가 되었다면,

○ 1990년대의 개혁은 보다 합의적 정신에 바탕을 두고 있음.

○ 1950년대에는 사회적 개혁의 틀과 방향성에 대한 좌우간의 경쟁이었다고 한다면,

— 1990년대에 들어서는 대내외적으로 변화된 환경으로 인해 제도개선 없이는 연금제도 자체가 큰 위기에 처할 것이라는 정당들의 공통된 인식과 외생적 변화,

— 즉 국제경제의 상호 의존성과 세계화에 따라 국민총생산의 50퍼센트 정도를 수출과 수입에 의존하고 있는 경제구조 하에서는 시장경제 주체의 한쪽만의 손을 들어줄 수 없는 상황이었다는 점임.

• 즉 새로운 제도가 일방적인 정치 주체가 이끌 경우 더 이상 모든 국민을 만족시킬 수 없다는 상황인식이 뒷받침되었음.

○ 따라서 당시의 기조는 미래 연금생활자의 삶의 질을 지속적이고 안정적으로 유지하고 국민경제에도 크게 부담이 되지 않는 최고의 정책조합을 찾는 것이 국익에 기여한다고 보았기 때문에

• 정당들 간 소모적 정책논쟁으로는 국가미래 재정의 한 축을 담당하는 연금금에 대한 문제를 해결할 수 없다는 인식이 깔려있었음.

□ 1990년대의 스웨덴의 연금개혁이 성공적으로 이루어질 수 있었던 중요한 두 가지 요소로 정당들의 상호협조적 자세와 정책결정 과정의 특수성을 지적할 수 있음.

○ 정당들은 이익단체들과 유기적인 관계 속에서 협조관계를 구축하기 때문에 정

당의 협상에는 항상 이익단체들의 협조와 지원을 바탕으로 함.

- 사민당은 블루칼라 노조(LO), 사무직 노조(TCO), 그리고 교육자 노조(SACO) 등과 유기적인 협력관계를 유지하고,
- 보수당은 경영자연맹(Svenskt Näringsliv, Sf, 전신 SAF)의 적극적인 지원이 있었음.

○ 국회 내에서의 토론이 전체 사회의 이익과 정치 및 사상적 가치의 협상테이블의 역할을 수행함으로써, 사회 갈등구조를 정치의 장에 끌어들여 해결하는 모형을 구축하였음.

□ 각 정당 및 이익단체들은 국민 총생산의 27퍼센트를 차지하는 국민연금기금의 개혁이 미래 국가 경제에 커다란 영향력을 미칠 것이라는 판단 하에,

○ 어느 한 정권 그리고 이익단체 한편의 주도권과 승자독식 모델로는 성공적인 개혁이 될 수 없다는 점을 인식함으로써 사회적 합의를 도출할 수 있었다는 시사점을 제공함.

○ 한 국가의 중요한 제도개혁은 미래 20-30년 이상을 내다보는 장기적 관점에서 결정되어야 한다는 점에서,

- 정당의 책임있는 합의정신 뿐 아니라 전 사회를 대표하는 이익단체들도 동참하는 협상의 틀이 스웨덴 연금개혁의 합의도출에서 중요한 선결요건이라 할 수 있음.

□ 스웨덴의 연금개혁에서 “누가”, “어떤 정책을 가지고 주장해 관철시켰느냐”의 관점도 중요하나,

○ 1994년과 1998년 합의가 어떻게 만들어질 수 있었는지에 대한 정치적·문화적 배경에 대한 이해도 중요함.

- 프랑스의 경우 퇴직연령을 60세에서 62세로 조정하는 것조차 사회적, 정치적 합의를 이끌어내지 못하고 전국적 데모와 점거 및 폭력으로 얼룩졌음.
 - 이러한 상황에서 스웨덴의 무폭력, 합의적 변화의 모습은 중요한 연구의 대상이 될 수 밖에 없음.
- 우리나라의 연금개혁을 위해 필요한 점은 모든 이해자 집단이 수용하는 제도개혁의 틀을 갖추는데 있음.
- 여당이든, 야당이든 관계없이 자신의 목소리만 키워서는 절대로 합의에 이를 수 없다는 점을 인식함과 동시에,
 - 사회 이익단체들, 즉 노조, 경총, 전경련, 공무원 노조 등 사회 각 계층의 목소리를 수렴할 수 있는 체제, 즉 노사정체제의 구축과 지속적 운영이 필요함.
 - 이 같은 틀이 갖추어질 수 있다면, 공적연금기금의 운용과 미래적 개혁에 있어서 암울한 시나리오가 아닌 국가의 새로운 비전을 짜는 진지한 토론의 장이 될 수 있을 것임.
- 이를 해결하기 위해서는 스웨덴과 같은 객관적 전문가 집단을 총망라한 전문가 특별위원회를 임명해, 정부와 정당들의 입김에 자유로운 독립적 조사를 바탕으로 해결책을 제시하도록 하는 것이 바람직함.
- 대통령 특별위원회든 아니면 국회특별위원회든 형식에 관계없이 가장 객관적인 상황의 인식과 국제적 비교, 그리고 학문적 고찰을 통해 대한민국의 50년 이후까지 내다보는 모델을 찾아볼 필요가 있음
 - 국제적인 전문가들과의 국제세미나, 그리고 전문가 초청 국내세미나, 그리고 자체 난상토론 등을 통해 만들어지는 정책제안을 제시할 필요가 있음.

□ 매우 민감한 사항이거나 첨예하게 의견이 대립되기 때문에 합의가 이루어질 수 없는 내용은 결론부분에 재고사항(Issues of Reconsideration)으로 기록하고 합의를 본 부분만 공통된 결론을 도출하도록 하는 방법이 보다 객관적이고 모든 이해당사자들을 만족시키는 방법으로 활용될 수 있음.

○ 스웨덴의 경우 처음 연금개혁 특별위원회가 임명된 것이 1984년이었고, 조사 결과가 제출된 1990년까지 총 6년이라는 기간 동안 국내외 최고의 저명한 학자, 전문가들의 의견을 총망라해 정리했기 때문에 당대 최고의 정책 자료로 사용될 수 있었다는 점이 시사하는 바가 큼.

□ 정치적 차원에서 정부여당의 입장에서든, 야당의 입장에서든 자신들의 대안을 관철시키는 것이 최대 목표가 아닌, 대안들의 중간에서 만나겠다는 자세가 필요함.

○ 특별위원회 자료에서 제시된 재고사항은 정치적 차원에서 국회에서 논의를 거치면서 합의를 이끌어내야 궁극적으로 해결책을 찾아낼 수 있음.

○ 스웨덴의 경우 처음 특별위원회가 임명된 것은 1984년 당시 사민당 정권 하에 있을 때였으나, 1990년 제출된 이후 1991년 우익정권으로 넘어간 이후에도 지속적으로 개혁의 틀과 방향성은 변하지 않았음.

□ 이를 위해 야당이 된 사민당을 실무위원회에 참가시켰고 (혹은 반대로 정부의 초청에 사민당이 기꺼이 응해주었고), 열띤 토론을 거쳐 1994년 합의가 이루어질 수 있었음.

○ 1994년 선거에서 다시 정권을 잡은 사민당의 경우 1998년 다시 정당 간 대타협이 이루어질 때까지 각 당들의 당내 의견의 결집과정을 거쳐 이루어졌기 때문에,

○ 당내 민주주의적 절차도 거치면서 큰 틀에서 정치적·사상적 경쟁보다는 국가의 미래에 영향을 미칠 사안에 대한 정권의 관심을 초월한 민주적 의사결정과

정의 모습을 갖추고 있다는 점이 시사하는 바가 큼.

□ 국가의 미래는 정당의 관심과 이익, 그리고 추구하는 가치보다 우선함.

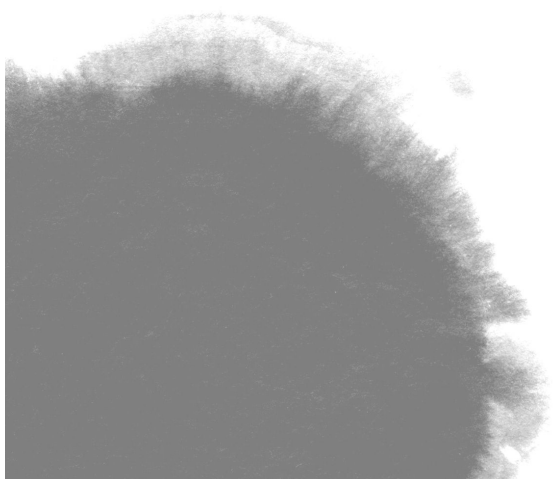
○ 이익단체의 경우도 마찬가지임.

○ 중요한 것은 국가의 이익을 극대화하기 위해서는 사회적 갈등을 야기하는 사안에 대해서 철저하게 타협의 정치를 추구해야 국민을 갈등의 불모로 가두어 놓지 않는다는 것이 스웨덴의 연금개혁 경험은 우리에게 제공하는 가장 중요한 시사점이 될 수 있을 것임.

01

K
I
H
A
S
A

서론



제1장 서론

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 2,000여만 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.

주지하다시피 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 인구고령화와 연금 제도가 동시에 그것도 아주 짧은 기간 동안에 성숙 단계로 진입할 거의 유일한 국가이다. 상황이 이러하다 보니, 동일한 OECD 회원국들임에도 회원국들 중 우리와 유사한 사례를 찾기가 어려운 실정이다. 우리가 OECD 회원국인 관계로 흔히 언급되는 논거들이 OECD 국가 중 우리나라의 노인빈곤율이 제일 높다는 것이다. 노인빈곤율을 획기적으로 낮추기 위해 사회보장 지출을 대폭 늘릴 필요가 있으며, 이를 위

해 보편적인 기초연금을 두텁게 하자는 주장들이 자주 제기되고 있다.

우리나라 산업화 역군 상당수가 노후 빈곤에 노출되어, 최소한의 인간다운 생활도 못하고 있는 현실, 그러다보니 OECD 회원국 중 가장 높은 노인 자살률이라는 불명예도 함께 안고 가는 것이 우리의 현실이다. 현재 빈곤에 노출된 노인들이 최소한의 생활이 가능하도록 노후소득보장제도를 구축하여야 한다는 필요성에 대해 그 누구도 이의를 제기하기 어려울 것이다. 이처럼 최소한 노후생활이 가능한 소득보장체계 구축에 대해서는 대부분이 동의하고 있음에도, 구체적인 방법 및 노후소득보장체계에 대해서는 상당한 이견이 존재하는 것도 우리의 현실이다. 특히 초장기간에 걸쳐 제도에 내재된 특성들이 나타나는 관계로 인해, 어느 시점 및 어느 관점에서 노후소득보장체계 구축을 설계하느냐에 따라 제도 구축방향에 대한 지향점에 적지 않은 차이가 존재할 수밖에 없다.

우리나라의 경우 일반 국민대상의 공적연금제도 역사가 짧고 인구 고령화 동안 단기간 내에 매우 빠른 속도로 진행되다 보니 사회 구성원 사이의 공감대 형성이 매우 어려운 실정이다. 이러한 우리의 현실을 고려하여 본 연구에서는 우리보다 오래 전에 공적연금제도를 도입하였고, 인구 고령화 또한 상당부분 진행된 연금 선진국들이 처한 상황 및 이들의 대처방향을 비판적으로 고찰해 봄으로써 우리가 가야 할 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

이를 위해 먼저 우리나라 노후소득보장 관련 실태를 종합적으로 살펴보았다. 개별 노후소득보장제도의 효과적인 작동성 여부를 좌우하는 개별 제도 현황 및 이들 제도를 뒷받침할 노동시장 행태 분석을 시작으로, 개별 제도, 즉 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 이러한 우리 현실을 바탕으로 외국의 제도 운영과정에서 시사점을 도출하기 위해, 외국의 노후소득보장제도 현황 및 문제점을 집중적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 3차례에 걸쳐 외국 출장을 다녀오면서 국가별 특성을 파악하고자 하였다. 1차 출장에서는 전통적인 복지국가로 언급되는 스웨덴, 덴마크, 핀란드의 노후소득보장제도 현황, 현재 직면하고 있는 문제점 및 고민거리 등에 대해 허심탄회한 의견 교환이 이루어졌다.

2차 출장지역으로는 우리나라에서 조세방식 기초연금에 대한 관심이 높다는 점을

고려하여 보편적인 기초연금을 효과적으로 운영하고 있다고 평가되는 호주와 뉴질랜드를 선정하였다. 호주와 뉴질랜드의 정부기관과 관련 학자들과의 면담을 통해 현재 호주 노후소득보장제도 운영 현황 및 인구 고령화 대처 노력에 대해 의미있는 토론의 기회를 자질 수 있었다. 3차 출장은 공적연금의 소득대체율이 높은 전통적인 비스마르크형의 노후소득보장제도를 구축하였던 독일의 제도 개혁 내용 및 현재 직면하고 있는 문제점들을 파악하기 위해 독일 연금공단 전문가, 그리고 관련 분야 교수 등 전문가 등과의 토론 기회를 가졌다.

3차례의 현지 출장 및 출장 이후 이메일 교환 등을 통해 수집한 자료를 바탕으로 스웨덴, 덴마크, 독일, 영국, 호주, 뉴질랜드의 연금제도 현황과 문제점, 인구고령화에 대처하기 위한 연금개편 방향을 요약하여 보고서에 수록하고자 하였다. 외국의 제도 운영 현황 및 인구 고령화에 대한 대처 방향과 관련된 시사점을 바탕으로 우리나라 노후소득보장체계 구축방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

부록에는 본 연구의 공동연구진으로 참여한 호주 뉴사우스 웨일즈 대학의 Hazal Bateman 교수, 일본 노무라연구소의 Junichi Sakamoto 고문, 핀란드 연금연구소의 Mika Vidlund, 그리고 ILO의 Hiroshi Yamabana의 논문을 원문인 영문으로 수록하였다. 또한 다층소득보장체계 구축방안과는 직접적인 연관성이 없으나, 노후소득보장체계 구축방안 마련 자체가 다양한 이해관계자들의 갈등조정에 큰 의미가 있다는 점에서 공동 연구진으로 참여한 스웨덴 쇠테르틴 대학 최연혁 교수의 “스웨덴 연금제도 발전과정과 이해관계자 집단의 갈등조정에 대한 분석” 원고를 부록에 수록하였다. 특히 새로운 시각에서 우리나라 다층노후소득보장체계 구축방향을 모색한다는 취지에서 공동 연구진으로 참여한 연세대 양재진 교수의 “공적연금제도의 강화를 위한 다층구조의 재설계” 원고를 부록에 수록하였다.

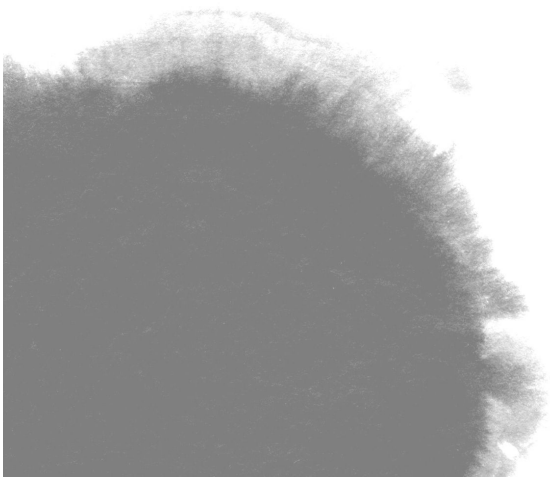
양재진 교수의 원고는 흔히 언급되는 공적연금의 적용제외(Contract-out) 대신, 그 반대의 공적연금으로 적용(Contract-in)을 제안하고 있다는 점에서 그동안의 여타 논문들과 차별성이 있다고 판단된다. 그러나 노후소득보장체계 구축방향에 대한 이 같은 시각이 혹시나 정부 부처 간의 불필요한 논란을 야기할지도 모른다는 우려로 인해 본문에 수록하는 대신 참고 목적으로 부록에 수록하였다. 이와 함께 다층소득보

장과 관련된 참고 자료로의 활용 차원에서 권혁진 교수의 “우리나라 중 고령자의 기대연금자산과 저축”에 대한 원고를 부록에 수록하였다.

효과적인 다층노후소득보장체계를 구축하기 위해서는 각 층을 구성하는 제도 설계 외에도 노후소득보장제 전반에 대한 일반 국민들의 올바른 이해가 있어야 한다는 문제의식 하에 노후소득보장 전반에 대한 금융지식 및 실제 운용 현황을 보여주는 금융포털 시스템에 대한 정보를 부록에 수록하였다. 덴마크의 Pensioninfo와 스웨덴의 Minpension에 대한 상세 내용을 부록에 수록하였고, 뉴질랜드의 연금포털 관련 내용은 본문 뉴질랜드 노후소득보장제도 현황에 포함시켰다.

마지막으로 우리나라에 효과적인 다층노후소득보장제도를 구축하기 위한 법적인 대응 차원에서 (가칭) 노후설계지원법(안)을 제안하였고, 이에 대한 평가도 덧붙였다.

중·고령자의 경제활동 및 노후준비실태



제2장 중·고령자의 노후준비 및 경제활동상태

통계청의 장래인구추계(2011)에 따르면, 한국사회의 기대수명(중위가정)은 2011년 81.0세에서 2030년 84.3세, 2050년 87.4세, 2060년 88.6세로 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 이러한 기대수명의 증가는 곧 노년시기의 증가를 뜻하며, 늘어난 노년에 대한 소득보장이 절대적으로 필요함을 가리킨다. 게다가 베이비부머 세대의 은퇴가 본격적으로 시작되면서 규모적으로도 단기간에 노인인구가 크게 증가할 것으로 전망되기 때문에 노후소득보장은 먼 미래의 이야기가 아닌 지금 당장의 과제라고 하겠다.

이러한 맥락에서 요구되는 부분은 현재 중·고령자의 노후준비실태 및 경제활동상태에 대한 파악이다. 노후준비실태 파악이 이들의 노후소득보장에 있어 기초적인 현황을 제시해 준다고 한다면 경제활동상태는 미래의 노후소득보장을 결정하는 중요한 변수라고 할 수 있다. 이는 기본적으로 노후준비는 소득활동이 가능한 노동시장 은퇴 이전부터 준비되어야 하는데, 여기에는 개인의 저축 등 자발적인 준비 이외에도 국민연금, 특수직역연금 등 공적연금제도, 퇴직금 및 퇴직연금제도, 임의가입형태의 개인연금 등의 관련 제도들을 통해서 이루어지는 측면이 강하고, 이러한 제도들은 보험료 납부, 급여수급여부 및 수준 등과 관련하여 노동시장 참여 중 소득, 노동시장 참여기간 등 각 개인의 경제활동상태와 매우 밀접한 관련을 지니고 있기 때문이다. 또한 상기 노후소득보장제도들은 아직 충분히 성숙된 상태가 아니기 때문에 그만큼 현재의 경제활동상태는 직접적으로 노후소득에 영향을 주게 된다. 이러한 맥락을 고려할 때, 현재 중·고령자의 노후준비실태와 경제활동상태에 대한 고찰은 노후소득보장 및 관련제도의 방향설정과 시스템 구축 등에 주요한 자료가 될 것이다.

제1 절 중·고령자의 노후준비실태

1. 노후준비와 중·고령자의 소득구성

통계청이 발간하는 『사회조사보고서』에는 18세 이상 인구를 대상으로 노후를 위한 준비를 하고 있는지와 하고 있다면 가장 주된 방법과 부수적인 방법은 무엇인지를 조사하고 있다. 다음 <표 2-1>은 지난 2005년, 2007년, 2009년, 2011년에 조사한 결과를 나타낸 것이다. 2011년 조사 결과 우리나라 19세 이상 인구 가운데 노후를 준비하고 있거나 준비되고 있다고 응답한 사람은 65.7%였고, 그렇지 않다고 응답한 사람이 34.3%였다. 성별로 나누어 보면 남성은 73.2%, 여성은 58.5%로 남성에 비하여 여성이 약 15% 포인트 낮았다.

2011년 준비하고(되어) 있다는 비율 65.7%는 2009년 66.3%에 비하여 아주 약간 낮아진 수치이지만 2005년 52.3%, 2007년 61.8%와 비교하여 본다면 노후를 준비하고 있다는 사람들이 점차 늘어나고 있다고 보는 것이 타당해 보인다.¹⁾ 다시 성별로 나누어 보면 남성은 2005년 54.6%, 2007년 66.9%, 2009년 71.6%, 남성 73.2%로 확실히 늘어나는 추세를 보인다. 반면 여성은 2005년 57.0%, 2007년 57.0%, 2009년 61.2%, 2011년 58.5%로 점차 늘어나기는 했으나 남성만큼 그 정도가 확실히 보이지는 않는다.

연령대로 나누어 본다면 40대는 2005년 69.3%, 2007년 76.6%, 2009년 81.7%, 2011년 79.8%로 점차 늘어나는 추세를 보인다. 50대는 2005년부터 2011년까지 67.1%, 73.2%, 75.5%, 75.3%로 역시 늘어나는 추세를 보인다. 현재 노후에 해당하는 60대 이상 연령층은 2005년 41.3%, 2007년 42.2%, 2009년 46.7%, 2011년 46.5%였다. 이러한 조사 결과를 보면 젊은 연령층에서도 노후를 준비하는 사람들이 점차 많아지고 있다고 볼 수 있다.

노후를 준비하고(되어) 있다고 응답한 사람들이 노후를 준비하는 구체적인 방법은

1) 2011년은 19세 이상 인구를 대상으로 조사한 수치이고, 2005~2009년은 18세 이상 인구를 대상으로 조사한 것이다.

무엇일까? 가장 주된 방법 1가지와 부수적인 방법 1가지를 선택하도록 한 결과, 2011년 국민연금이나 직역연금 등 공적연금이라는 응답은 75.0%, 사적연금 29.9%, 예금·적금·저축성 보험 등 저축 41.6%, 부동산 8.9%, 주식 2.4% 등으로 나타났다. 이전 조사인 2009년과 비교한다면 공적연금이라는 응답이 크게 늘어났고, 사적연금, 예금, 부동산 등의 응답은 모두 감소하였다. 공적연금에의 투자(기여)는 개인의 선택에 따른 것이 아니라 제도적으로 규정된다는 점을 고려하면 이러한 결과는 사람들이 노후를 준비하기 위하여 공적연금에 투자를 늘렸다기보다는 다른 방법에 대한 투자나 의존도가 줄어들었기 때문에 나타난 것으로 보여진다.

이러한 맥락은 과거에 비하여 2011년에 노후준비를 위한 공적연금에의 의존도가 커졌다는 사실을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 경향은 2005년 이후 추이를 보면 보다 잘 드러난다. 공적연금 이외에 다른 방법에 대한 응답 비율을 살펴보면, 사적연금의 경우 2005년 37.2%에서 2011년 29.9%로 낮아졌고, 예금 등의 방법은 2005년 50.5%에서 2011년 41.6%로, 부동산도 2005년 11.2%에서 2011년 8.9%로 감소하였다. 반면 2011년 공적연금에 대한 의존성은 40대 연령층은 2005년 66.2%, 2007년 62.6%, 2009년 59.7%로 점차 감소하다가 2011년에 78.0%로 크게 늘어났고, 50대 연령층도 2005년 68.6%에서 2007년 64.9%, 2009년 60.1%로 감소하다가 2011년에 77%로 크게 늘어났다.

우리나라 사람들의 노후준비실태에 대한 여러 차례의 조사 결과를 간략히 요약한다면 노후를 준비하고(되어) 있다는 사람들이 점차 늘어나고 있으며, 최근 들어 다른 방법들에 대한 의존도가 모두 낮아지면서 공적연금에 대한 의존도가 커진 것으로 보인다.

〈표 2-1-1〉 노후준비실태

(단위: %)

구분	준비하고(되어) 있음								준비 하고 (되고) 있지 않음
	공적연금	사적연금	퇴직금	예금, 적금, 저축보험	부동산 운용	주식, 채권 등	기타		
2011년									
계	65.7	75.0	29.9	7.9	41.6	8.9	2.4	0.5	34.3
남자	73.2	84.1	26.2	9.5	37.3	8.4	2.7	0.4	26.8
여자	58.5	64.3	34.3	5.9	46.8	9.5	2.0	0.7	41.5
40대	79.8	78.0	35.6	8.4	38.2	8.0	2.4	0.2	20.2
50대	75.3	77.0	26.2	7.3	41.5	11.3	2.4	0.4	24.7
60대+	46.5	57.4	19.1	6.5	47.3	19.7	1.4	2.3	53.5
2009년									
계	66.3	58.9	34.9	9.2	49.9	10.8	3.8	0.4	33.7
남자	71.6	69.0	31.5	11.0	45.1	11.0	4.4	0.4	28.4
여자	61.2	47.8	38.7	7.2	55.3	10.7	3.2	0.5	38.8
40대	81.7	59.7	39.1	10.3	47.8	10.5	4.1	0.2	18.3
50대	75.5	60.1	31.2	9.1	49.4	14.2	3.0	0.4	24.5
60대+	46.7	53.1	23.6	7.0	52.1	20.3	1.8	1.6	53.3
2007년									
계	61.8	59.9	31.9	8.6	50.2	11.5	3.1	0.2	38.2
남자	66.9	66.8	29.5	10.2	46.2	11.4	3.4	0.2	33.1
여자	57.0	52.1	34.6	6.9	54.6	11.7	2.8	0.2	43.0
40대	76.6	62.6	36.9	8.7	45.8	11.1	2.8	0.1	23.4
50대	73.2	64.9	25.7	8.1	46.7	14.5	2.3	0.2	26.8
60대+	42.2	42.9	16.2	7.9	52.8	24.6	1.9	0.6	57.8
2005년									
계	52.3	62.8	37.2	9.7	50.5	11.2	2.0	1.7	47.7
남자	54.6	66.9	35.7	11.2	48.3	11.4	2.4	1.3	45.4
여자	57.0	52.1	34.6	6.9	54.6	11.7	2.8	0.2	43.0
40대	69.3	66.2	42.5	10.1	45.5	10.7	2.0	1.6	30.7
50대	67.1	68.6	28.6	8.8	46.8	14.2	2.0	1.9	32.9
60대+	41.3	51.5	15.5	8.5	52.2	22.3	1.7	3.3	58.7

주: 2011년은 19세 이상 인구 기준, 2005~2009년은 18세 이상 인구 기준.

자료: 통계청(2005, 2007, 2009, 2011). 『사회조사보고서』.

이러한 경향은 다른 실태조사에서도 유사하게 나타나고 있는데, 여기서는 한국보건사회연구원에서 실시한 『다층노후소득보장 실태조사(2011~2012)』²⁾의 결과를 중심으로 살펴본다.

세대별 소득분위에 따른 노후준비실태를 보면, 2011년에 비해 모든 세대가 노후준비를 하는 비율이 높아졌다. <표 2-1>에서 나타난 것처럼 연령대가 낮을수록 노후를 준비하고 있는 비율이 높았으며, 증가하는 수준 역시 젊은 세대가 그 수준이 가장 높았다(70.7% → 85.3%). 소득분위별로 보면, 1954년 이전 출생집단의 소득 4분위의 노후준비하는 비율이 다른 소득분위에 비해 낮은 측면을 보이기는 하지만, 전반적으로 소득이 많을수록 노후준비하는 비율이 높아지고 있으며, 절대치 측면에서도 2011년에 비해 그 수준이 높음을 알 수 있다.

<표 2-1-2> 세대별 소득분위에 따른 노후준비 여부(2011~2012)

(단위 : 명, %)

구분(2011년)		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
1954년 이전 출생집단	하고 있음	59(51.2)	42(65.1)	62(85.8)	60(76.8)	46(74.1)	268(68.6)
	하지 않고 있음	56(48.8)	22(34.9)	10(14.2)	18(23.2)	16(25.9)	123(31.4)
1955~1963 년 출생집단 (베이비붐 세대)	하고 있음	69(30.6)	93(64.6)	124(75.0)	166(89.2)	217(97.1)	670(70.8)
	하지 않고 있음	157(69.4)	51(35.4)	41(25.0)	20(10.8)	7(2.9)	276(29.2)
1964년 이후 출생집단	하고 있음	72(27.3)	211(53.1)	295(78.6)	305(91.6)	310(97.3)	1,193(70.7)
	하지 않고 있음	193(72.7)	186(46.9)	80(21.4)	28(8.4)	9(2.7)	496(29.3)

2) 동 조사는 전국의 약 3,000가구 이상의 30세~60세의 가구주 및 가구원(배우자)을 대상으로 한 실태조사로서, 본 절에서는 가구주의 응답결과를 새로이 요약 및 재인용한 것이다.

〈표 2-1-3〉 세대별 소득분위에 따른 노후준비 여부(2011~2012) 계속

구분(2012년)		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
1954년 이전 출생집단	하고 있음	61(68.5)	52(80.0)	47(85.5)	30(68.2)	58(89.2)	248(78.0)
	하지 않고 있음	28(31.5)	13(20.0)	8(14.5)	14(31.8)	7(10.8)	70(22.0)
1955~1963 년 출생집단 (베이비붐 세대)	하고 있음	144(55.8)	144(76.2)	151(87.3)	173(94.0)	221(98.7)	833(81.0)
	하지 않고 있음	114(44.2)	45(23.8)	22(12.7)	11(6.0)	3(1.3)	195(19.0)
1964년 이후 출생집단	하고 있음	151(53.7)	294(81.2)	361(90.7)	367(95.1)	324(98.5)	1,497(85.3)
	하지 않고 있음	130(46.3)	68(18.8)	37(9.3)	19(4.9)	5(1.5)	259(14.7)

자료: 윤석명 외(2011, 2012). 「다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구」 재인용

또한 다층노후소득보장의 측면에서 세대별 노후소득보장제도 가입여부를 살펴보면 〈표 2-3〉과 같다. 세 가지의 제도 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 국민연금(공적연금)이고, 그 다음으로 개인연금, 퇴직연금 순이었다. 이러한 현상은 국민연금이 강제가입형태이고, 퇴직연금 및 개인연금은 임의가입형태인 영향이 있는 것으로 판단되기는 하다. 그러나 세대 중 1964년 이후 출생집단을 제외하고는 모두 퇴직연금과 개인연금 가입률이 2011년에 비해 떨어짐을 알 수 있다. 1964년 이후 출생집단의 경우에도 퇴직연금은 2011년에 비해 가입률이 하락하였다. 젊은 세대에서는 약간의 차이를 보이지만, 대표적인 중·고령자에 속하는 베이비부머 세대와 그 이전에 출생한 세대들은 통계청의 사회조사보고서에서 나타난 경향과 같이 공적연금 의존도가 높다는 것을 알 수 있다. 특히 동 조사에서 노후준비수단으로 가장 중요하다고 생각하는 항목 1순위에 대한 질문이 있었는데, 대다수의 응답자는 국민연금이 가장 중요하다고 응답하였다³⁾.

3) 2011년 조사: 국민연금 41.7%, 저축 34.6%, 민간연금(퇴직/개인) 10.9%, 부동산 및 주식투자 9.5%
2012년 조사: 국민연금 58.8%, 저축 25%, 민간연금 7.7%, 부동산 및 주식투자 7.4%

〈표 2-1-4〉 세대별 국민연금·퇴직연금·개인연금 가입여부

(단위 : 명, %)

구분	국민연금		퇴직연금		개인연금	
	2011년	2012년	2011년	2012년	2011년	2012년
1954년 이전 출생집단	309(79.0)	240(75.7)	19(6.3)	9(2.8)	79(20.2)	52(16.4)
1955~1963년 출생집단 (베이비붐 세대)	840(88.8)	937(91.2)	60(7.3)	38(3.7)	274(29.0)	276(26.9)
1964년 이후 출생집단	1,568(92.8)	1,671(95.1)	86(26.3)	210(12.0)	578(34.2)	635(36.1)

그렇다면 현재 노년기에 있는 사람들은 생활비를 어떻게 마련할까? 통계청 사회조사에서는 60세 이상 인구를 대상으로 생활비를 마련하는 주된 방법은 무엇인지에 대해서도 조사하고 있다. 다음 〈표 2-4〉는 60세 이상 인구의 생활비 마련을 위한 주된 방법을 성 및 연령대별로 나타낸 것이다. 2011년 가장 최근에 대한 조사 결과를 살펴보면 본인 및 배우자 부담이라는 응답이 60.1%, 자녀 또는 친척 지원 32.0%, 정부 및 사회단체 지원 7.7%, 기타 0.2% 순으로 나타났다. 본인 및 배우자 부담이라는 응답은 2005년 59.1%에서 2007년 61.3%, 2009년 60.0%, 2011년 60.1%로 큰 변화가 보이지는 않는다.

하지만 자녀 및 친척 지원은 2005년 36.2%, 2007년 34.1%, 2009년 31.4%, 2011년 32.0%로 약간 감소하는 추세를 보였고, 정부 및 사회단체 지원이라는 응답은 2005년 4.5%, 2007년 4.4%, 2009년 8.6%, 2011년 7.7%로 약간 증가하는 추세를 보이고 있다. 2005~2011년 조사 결과 수치만 놓고 본다면 60세 이상 고령층 인구 가운데 본인 및 배우자 부담을 통해서 생활비를 마련하는 고령층 비중은 큰 변화가 없는 반면, 가족유대감 약화로 인한 자녀나 친척 지원의 비율은 조금 줄어들면서 대신 정부나 사회단체 지원이 조금 늘어나는 경향을 보인다고 할 수 있다.

주된 생활비 마련 방법을 연령계층별로 나누어 살펴보면, 본인 및 배우자 부담이라는 응답은 60~64세 계층은 2005~2011년 동안 80% 내외 수준을 유지하였고,

65~69세 계층은 66~70%, 70대 연령층 43~50%, 80대 이상 초고령층은 16~24% 수준을 보이고 있다. 다만 60대 초반 계층은 본인 및 배우자 부담이라는 응답이 2005~2011년 동안 꾸준히 81% 내외를 보이고 있는 반면, 60대 후반 이상 연령층에서는 본인 및 배우자 부담이라는 비율이 최근으로 올수록 약간 늘어나는 경향을 보인다. 65~69세 연령층의 본인 및 배우자 부담 응답은 2005년 66.7%에서 2011년 70.2%로 늘어났고, 70대 연령층은 2005년 43.7%에서 2011년 50.2%로, 80대 이상 연령층도 2005년 15.7%에서 2011년 22.0%로 약간 늘어났다.

그러면 주된 생활비를 본인 및 배우자 부담이라고 응답한 고령층은 어떤 방식으로 생활비를 조달하는가를 살펴보자. 표에서 볼 수 있는 것처럼 2011년 생활비 조달의 주된 원천으로 근로소득/사업소득이라는 응답이 50.9%로 나타났다. 즉 생활비를 주로 본인 및 배우자 부담을 통하여 마련하는 60세 이상 고령층 가운데 약 절반 정도가 근로소득이나 사업소득에 가장 많이 의존하는 것으로 나타났다. 다음으로 연금이나 퇴직금이라는 응답이 27.6%, 재산소득 12.4%, 예·적금 9.1% 순으로 나타났다.

2005년 이후 변화 추이를 살펴보면 근로소득/사업소득은 2005년 66.1%, 2007년 65.0%, 2009년 56.2%, 2011년 50.9%로 나타나 근로소득/사업소득에 대한 의존도가 점차 낮아졌는데, 근로소득/사업소득에 대한 의존도가 줄어든 만큼 대신 연금/퇴직금에 의존 정도는 늘어났다. 생활비 조달의 주된 원천이 연금/퇴직금이라는 응답이 2005년 14.6%, 2007년 16.2%, 2009년 24.5%, 2011년 27.6%로 늘어났다. 2008년 완전노령연금 수급이 가능해지면서 연금/퇴직금에 의한 생활비 조달 가능 계층 비중이 커졌고, 그러면서 2009년부터 근로소득/사업소득에 대한 의존도가 줄어든 것으로 보인다. 이외 재산소득이라는 응답은 2005년 11.5%에서 2011년 12.4%, 예금/적금이라는 응답은 2005년 9.7%에서 2011년 9.1%로 큰 변화는 없었다.

〈표 2-1-5〉 60세 이상 인구의 생활비 마련 방법

(단위: %)

구분	본인 및 배우자 부담					자녀 또는 친척 지원	정부 및 사회단체	기타
	근로소득 사업소득	재산소득	연금 퇴직금	예금 적금				
2011년								
계	60.1	50.9	12.4	27.6	9.1	32.0	7.7	0.2
남자	74.1	54.8	11.6	26.6	7.1	20.3	5.4	0.2
여자	49.4	46.4	13.4	28.8	11.4	41.0	9.4	0.2
60~64세	81.2	58.8	9.4	23.3	8.5	14.5	4.1	0.2
65~69세	70.4	51.2	13.9	27.3	7.6	24.3	5.3	-
70~79세	50.2	44.2	14.8	31.1	9.8	39.7	9.8	0.2
80세 이상	22.0	25.4	14.4	42.7	17.4	64.1	13.8	0.1
2009년								
계	60.0	56.2	13.3	24.5	6.1	31.4	8.6	0.1
남자	73.1	59.2	11.4	24.6	4.7	20.5	6.4	0.1
여자	50.1	52.8	15.3	24.3	7.6	39.6	10.2	0.1
60~64세	80.0	66.5	9.1	20.0	4.4	15.9	3.9	0.1
65~69세	67.9	58.0	14.0	22.0	6.0	25.5	6.6	0.1
70~79세	48.0	44.2	17.6	30.1	8.1	40.4	11.5	0.1
80세 이상	23.8	27.8	18.0	46.2	7.9	59.5	16.7	-
2007년								
계	61.3	65.0	11.3	16.2	7.5	34.1	4.4	0.1
남자	77.0	66.4	10.2	16.8	6.6	19.8	3.2	0.0
여자	49.5	63.2	12.7	15.4	8.6	45.0	5.4	0.1
60~64세	83.2	72.7	8.0	13.9	5.4	14.9	1.9	0.1
65~69세	68.4	65.0	11.2	16.4	7.4	27.5	4.0	0.1
70~79세	48.2	56.6	14.7	19.3	9.4	45.3	6.4	0.1
80세 이상	20.0	37.4	27.3	15.7	19.6	73.3	6.5	0.1
2005년								
계	59.1	66.1	11.5	14.6	9.7	36.2	4.5	0.2
남자	74.7	67.3	10.3	15.1	8.3	22.6	2.4	0.2
여자	47.6	64.7	12.9	14.1	8.3	46.2	6.0	0.3
60~64세	81.4	72.0	7.7	13.7	6.6	16.7	1.8	0.2
65~69세	66.7	66.8	12.0	13.9	7.2	29.7	3.2	0.4
70~79세	43.7	56.6	16.0	17.1	10.3	49.3	6.8	0.2
80세 이상	15.7	47.7	26.0	15.2	11.1	74.6	9.4	0.2

자료: 통계청(2005, 2007, 2009, 2011). 『사회조사보고서』.

2008년 이후 완전노령연금 수급이 가능해지면서 고령자의 생활비 조달에 있어 근로 소득/사업소득이 비중이 줄어들었으나 우리나라 고령자의 소득은 근로소득과 자녀 또는 친척 지원의 비중이 매우 높은 수준이다. 다음 <표 2-5>은 중고령자 패널조사를 통하여 우리나라 및 외국의 고령자 가구의 소득원을 나타낸 것이다(장지연·이혜정, 2008).⁴⁾

우리나라 50세 이상 고령자가구의 전체 가구소득에서 고령자의 근로소득이 차지하는 비중은 40.9%로, 고령자 자신이 가구소득에 기여한 기여분 중에서는 근로소득 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 그 다음으로는 주로 동거하지 않는 자녀로부터의 지원일 것으로 여겨지는 사적이전소득의 비중이 16.0%로 나타났다. 한편 함께 사는 다른 가구원의 기여분 또한 29.3%로 매우 높게 나타났다.

하지만 연령층을 나누어 상대적으로 근로능력을 가지고 있을 가능성이 높은 50~64세 연령층의 경우 전체 가구소득에서 고령자의 근로소득이 차지하는 비율은 우리나라의 경우 50.6%로 이탈리아 등 몇몇 국가를 제외하면 서구 국가들에 비하여 결코 높은 편은 아니다. 오히려 스웨덴이나 덴마크의 50~64세 연령층은 고령자의 근로소득이 가구소득에서 차지하는 비율이 64~66%에 이르고, 네덜란드 54%, 독일 52% 등 이었다. 미국도 62.9%에 이르렀다. 반면 경제활동을 그만 두고 노동시장에서 은퇴할 가능성이 높은 것으로 예상되는 65세 이상 연령층에서는 우리나라에서는 근로소득 비중이 23.6%까지 떨어졌지만, 그럼에도 불구하고 다른 국가들에 비해서 매우 높은 수준이었다. 미국을 제외한 대부분의 국가가 5~7%대에 그치고 있으며, 미국도 11% 정도이었다.

이처럼 우리나라와 공적연금체계가 자리 잡힌 서구 국가들의 소득구성이 매우 다르다. 우리나라 고령자는 공적연금과 개인연금이 모두 부족한 상태에서 근로소득과 사적이전소득, 그리고 다른 가구원의 기여분으로 노후의 경제생활을 영위하는 형편에 있다는 사실이 여실히 드러난다. 그리고 이러한 현실에서는 여전히 근로를 통해서

4) 소득구성을 측정하는 방법에는 두 가지가 있다. 첫째, 개별 가구의 가구소득의 항목별 구성비를 구한 후 각 항목의 평균을 구하는 방법, 즉 비율의 평균(mean of the share) 방법이 있고, 둘째, 전체 가구의 총 소득에서 각 구성 항목이 차지하는 비율을 계산하는 방법, 즉 전체소득에서 차지하는 비율(mean share of aggregate income) 방법이다. 전자는 평균적인 가구의 상대적인 소득구성을 살펴보는 데 적합한 반면, 후자는 집단들의 특정 소득원 의존도를 비교하고자 하는 경우에 적합하다(김수완·조유미, 2005). <표 1-3>의 소득 구성은 각 가구의 총소득에서 각 구성 항목이 차지하는 비율로 계산한 것이다.

소득을 올리는 것이 중요할 수밖에 없다는 사실도 말해준다. 그러나 노동시장에서 중고령자의 지위는 매우 불안정하고 보상은 낮아서 우리나라 노인 빈곤율은 매우 높은 수준을 보이고 있다.

참고로 다른 국가의 고령자 소득구성에서 나타나는 주요 특징을 살펴보면, 대체로 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째 유형에 속하는 국가는 스웨덴과 덴마크이다. 이 유형에 속한 국가들은 다른 유형에 비하여 근로소득의 비중이 현저히 높다는 특징을 보이고 있으며, 공적이전소득이 가구소득에서 차지하는 비중은 40%대로 중간 정도의 수준이다. 이 국가들은 근로소득과 공적이전소득에 주로 의존하는 형태라고 볼 수 있다. 이 두 항목이 차지하는 비중을 합치면 전체 가구소득의 80%를 넘는다. 두 번째 유형에 속하는 국가는 미국과 네덜란드, 스위스이다. 이들 국가는 근로소득의 비중이 북유럽 2개국보다는 낮지만 서유럽이나 남유럽 국가들에 비해서는 높은 편이다. 공적이전소득의 기여분은 30%대로 비교적 낮은 편이지만, 대신 개인연금 비중이 두 자릿수를 기록하면서 비교대상 국가 중에서 가장 높게 나타났다. 세 번째 유형은 공적이전소득에 대한 의존도가 가장 높은 국가들로서 오스트리아, 독일 등의 서유럽과 스페인, 이탈리아, 그리스 등 남유럽 국가들이다. 이들 국가의 고령자가 구 소득원 중에서 근로소득이 차지하는 비중은 세 유형의 국가군 중에서 가장 낮다.

이번에는 분석대상 인구를 50~64세와 65세 이상으로 구분하여 살펴보자. 첫 번째 유형에 속하는 두 국가의 특징이 좀 더 구체적으로 드러나는데, 스웨덴과 덴마크는 50~64세 연령대의 경우 가구소득에서 근로소득이 차지하는 비중이 60%를 넘으면서 현저하게 높게 나타나는 반면, 65세 이상이 되면 근로소득 비중이 다른 국가와 비슷한 수준으로 떨어진다. 반대로 공적이전소득 비중은 50~64세 때에는 낮게 나타나다가 65세 이상이 되면 다른 남·서유럽 국가 수준으로 높아진다. 즉, 북유럽 2개 국가의 경우 전체 고령자가구의 근로소득 의존도가 높고 공적이전소득 의존도가 낮은 것이 아니라, 64세까지는 근로소득에 의존하다가 65세 이후에는 공적연금에의 의존으로 급격히 전환되는 것으로 볼 수 있다. 한편, 남·서유럽 국가들은 50대부터 공적연금에의 의존도가 비교적 높은 것으로 나타났으며, 네덜란드와 스위스, 미국은 65세 이후에도 공적연금에의 의존도가 상대적으로 낮은 편이다.

〈표 2-1-6〉 고령자 가구의 평균적인 소득 구성(mean of the share)

구분	국가	고령자의 소득						다른 가구원의 기여
		근로소득	자산소득	공적 이전소득	사적 이전소득	개인연금	기타	
50세 이상	스웨덴	36.7	2.3	46.0	0.3	9.4	0.0	5.2
	덴마크	41.5	5.7	38.8	0.5	10.2	0.2	3.0
	네덜란드	33.1	4.7	34.5	0.2	19.1	0.1	8.3
	스위스	36.1	6.3	33.4	0.4	12.6	0.6	10.6
	미국	39.9	5.6	29.0	1.1	12.9	2.6	8.8
	오스트리아	18.7	2.9	61.1	0.6	4.1	0.7	11.9
	독일	29.6	4.8	50.5	0.4	5.0	0.1	9.6
	스페인	26.2	3.0	60.0	0.9	1.0	0.2	8.8
	이탈리아	21.4	2.5	59.3	0.7	3.2	0.1	12.9
	그리스	26.1	5.5	62.2	1.7	0.7	0.1	3.6
50세 ~ 64세	한국	40.9	3.7	9.2	16.0	0.4	0.5	29.3
	스웨덴	64.4	2.4	15.4	0.4	10.7	0.1	6.5
	덴마크	66.4	4.9	20.7	0.8	4.4	0.2	2.6
	네덜란드	53.8	5.5	18.8	0.3	11.7	0.2	9.6
	스위스	59.0	6.6	12.4	0.6	7.9	0.9	12.7
	미국	62.9	3.9	12.6	1.3	7.2	2.7	9.2
	오스트리아	32.2	3.4	43.2	0.7	3.8	0.5	16.3
	독일	51.7	4.9	27.2	0.5	2.6	0.1	12.9
	스페인	47.9	3.1	36.7	1.0	1.1	0.2	9.9
	이탈리아	37.2	2.8	40.7	1.1	2.6	0.0	15.5
65세 이상	그리스	48.5	7.4	37.3	1.7	0.6	0.1	4.3
	한국	50.6	3.5	6.6	9.2	0.4	0.6	29.2
	스웨덴	6.6	2.2	79.3	0.2	8.0	0.0	3.7
	덴마크	6.9	6.8	64.1	0.1	18.4	0.2	3.5
	네덜란드	5.2	3.6	55.5	0.1	28.9	0.1	6.5
	스위스	7.5	6.0	59.7	0.1	18.5	0.2	8.1
	미국	10.9	7.8	49.6	0.8	20.1	2.6	8.3
	오스트리아	3.7	2.4	81.0	0.6	4.3	1.0	7.0
	독일	6.6	4.8	74.8	0.2	7.4	0.1	6.2
	스페인	5.9	2.8	81.7	0.8	0.9	0.2	7.7
65세 이상	이탈리아	5.3	2.1	78.2	0.3	3.8	0.1	10.2
	그리스	5.3	3.8	85.4	1.7	0.8	0.0	3.1
	한국	23.6	4.1	13.9	28.2	0.3	0.5	29.4

자료: 장지연·이혜정(2008); 한국, 고령화연구패널조사(KLoSA) 2006년; 미국, Health and Retirement(HRS), 2004년; 독일과 스웨덴, Survey of Ageing and Retirement in Europe(SHARE), 2004년.

제2절 중·고령자의 경제활동 참여 특성

앞서 우리나라 고령자들의 생활비 조달 및 가구소득에서 근로소득이 차지하는 비중이 매우 높음을 지적하였다. 그 이유는 공적연금, 사적연금 제도가 성숙되지 못하여 일을 하지 않으면 생활에 필요한 소득을 올리지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 개인의 노동시장 참여는 노동시장에서 얻을 수 있는 소득과 여가에 대한 선호 사이에서의 선택이다. 고령자가 노동시장에서 은퇴하는 것도 시장에서 얻을 수 있는 소득과 건강상태 및 경제적 필요에 따라 결정한다. 하지만 건강도 좋지 않고 노동시장에서 받을 수 있는 근로소득이 낮아서 노동시장에서 은퇴하고 싶어도 일을 하지 않으면 생계를 유지할 수 있는 다른 소득이 없다면 어쩔 수 없이 일을 할 수 밖에 없을 것이다.

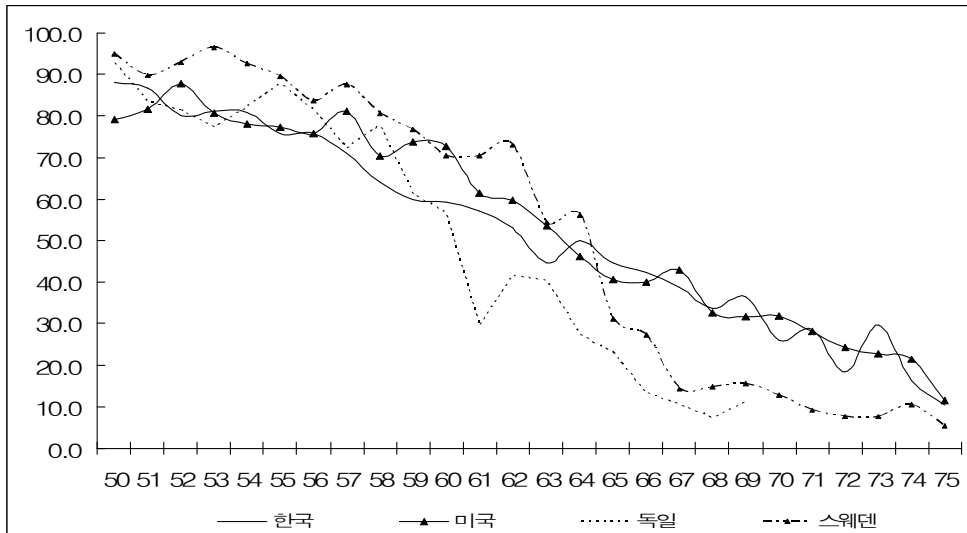
이러한 상황은 고령자의 노동시장 은퇴와 관련해서 국가간의 중요한 차이점을 만들어낸다. 공적연금 및 사적연금 제도가 잘 갖춰 있는 서구 선진국은 고령자들이 연금을 받을 수 있는 연령이 되면 노동시장에서 은퇴하는 은퇴연령의 제도화가 이루어져 있다. 다음 [그림 2-1] 을 보자. 우리나라를 비롯하여 미국, 독일, 스웨덴의 50세 이상 남성 중고령자의 연령별 고용률을 나타낸 것이다. 앞서 <표 2-5> 에 나와 있는 것처럼 65세 이상 고령자의 가구소득에서 스웨덴과 독일은 근로소득 비중은 적고 공적이전소득은 큰 비중을 차지하고 있었고, 미국은 우리나라와 비슷하게 다른 서구 국가들에 비해 상대적으로 근로소득 비중이 높고 공적이전소득은 낮은 특징을 가지고 있다.

그림에서 볼 수 있듯이 스웨덴은 63세까지 비교적 높은 수준의 고용률을 보이다가 64세와 65세에 급격히 감소한다. 연금 개시 연령 65세에 맞추어 은퇴연령이 제도화되어 있음을 암시한다. 독일 역시 58세 이후 고용률이 급격히 감소한다. 독일도 65세가 연금 개시 연령이지만 실업률이 높아서 고령자의 조기퇴직이 사회적으로 요구되어 온 측면이 있어서, 65세 이전에 은퇴연령이 제도화된 것으로 보여진다.

반면 공적이전소득 비중이 낮은 우리나라와 미국은 특정 연령에서 취업자가 급격히 감소하는 형태가 나타나지 않고, 연령이 많아짐에 따라 일정한 기울기로 취업률

이 감소하는 모습을 보인다. 미국도 연금 개시 연령이 65세이고 우리나라는 60세인데 이 연령 전후로 취업자 비율이 크게 감소하는 징후는 보이지 않는다.

[그림 2-2-1] 미국, 독일, 스웨덴 및 우리나라 남성 중고령자의 연령별 고용률



자료: 장지연·신현구(2008).

지금까지 살펴본 우리나라 고령자의 소득구성 상황과 노동시장 상황을 고려하면, 노후의 소득보장을 위해서 일을 하기 원하는 고령자에게는 적절한 일자리가 제공되고 그에 걸맞은 노동시장에서의 소득을 올릴 수 있도록 해야 할 필요성을 제기해준다. 노후소득보장을 위해서는 충분한 공적·사적 연금체계를 갖추는 것이 필요하지만 이것이 단기적으로 이룰 수 있는 것이 아니기 때문에 제도가 성숙되기까지 차선택으로나마 공적·사적 연금소득을 보완하는 근로소득이 필요하며, 따라서 고령자를 위한 노동시장 대책이 필요하다 할 수 있다.

이처럼 인생 후반기의 경제활동이 노후소득에 중요한 부분을 차지한다면 현재 노동시장에 참여하는 고령 근로자들의 상황은 어떠한가? 아래에서는 50대 이상 임금근로자를 대상으로 우리나라 중고령자 노동시장 상황을 살펴볼 것인데, 특히 50대 임금근로자를 현재 직장에 입사한 연령을 기준으로 하여 45세 이전(44세까지)에 입사

하여 지금까지 계속 같은 직장에서 일하고 있는 이들과 현재 직장에 45세 이후에 입사하여 일하고 있는 집단으로 나누어 살펴보고자 한다.

이렇게 분석하고자 하는 이유는 다음과 같다. 먼저 임금근로자로 한정된 이유는 비록 우리나라에서 자영업자가 매우 많고 많은 고령자가 자영업에 종사하고 있다 하더라도 앞으로 임금 부문의 중요성이 더 커질 것으로 보기 때문이다. 현재 자영업자 규모는 감소하는 추세이다. 2002년 6,190천명 수준까지 올라갔던 자영업자 규모는 2011년에 5,594천명까지 떨어졌다. 감소하는 자영업자 규모만큼 임금 부문에서 일자리를 창출해야 할 필요성이 있다.

다음으로 45세 입사 연령을 나누어 보는 이유는 평생직장의 관례가 사라진 이후 생애 주된 일자리를 45세 이전에 퇴직하는 비율이 최근 들어 많이 높아졌기 때문이다. 관련 연구에 따르면 중고령자 임금근로자를 대상으로 일생 동안 경험하였던 직장들 가운데 근속기간이 가장 길며 그 지속기간이 최소한 10년 이상인 직장을 생애 주된 직장으로 보고 45세에도 이 일자리에 남아 있는가를 출생연도별로 살펴본 결과, 남성의 경우 생애 주된 일자리에서 45세까지 생존한 비율은 1950년생까지는 약 75~85%로 높게 유지되다가 점차 하락하여 1960년생에 이르러서는 20%대까지 하락한 것으로 나타났다(신동균, 2010). 따라서 많은 중고령자들이 40대 중반에 새로운 일자리를 찾아서 시작하는 현상이 만들어졌다.

다음 <표 2-6>에 2012년 8월 기준으로 50대 임금근로자의 성, 학력, 연령별 분포가 나와 있다. 전체 50대 임금근로자 가운데 현재 직장에 45세 이전에 입사한 비율은 59%, 45세 이후 입사한 비율은 41%로 나타났다. 즉 50대 임금근로자 10명 가운데 4명은 45세 이후에 새롭게 들어간 직장에서 일하고 있다. 성별로는 남성의 경우 45세 이전 입사자 비율은 66%, 45세 이후 입사한 비율은 34%로 3명 가운데 2명 정도로 45세 이전에 입사한 경우가 더 많은 반면, 여성은 45세 이전에 입사한 비율은 48%, 45세 이후 입사한 경우가 52%로 45세 이후 입사자가 더 많은 것으로 나타났다.

학력별로는 초졸 이하 학력에서는 각각 절반씩 45세 이전과 45세 이후 현 일자리에 입사한 경우였고, 학력이 올라갈수록 45세 이전에 입사한 비율이 점차 올라갔다. 중졸 51%, 고졸 59%, 초대졸 63%, 대졸 75%, 대학원졸 73% 등이었다. 연령별로

는 50~51세인 경우 45세 이전 입사한 비율이 62%인 반면, 59세에는 53%로 크게 낮아졌다. 연령이 늘어남에 따라 45세 이전에 입사한 비율은 점차 줄어들었는데, 그래도 55세까지는 59%를 유지하였으나 56세에는 56% 수준으로 떨어졌다.

〈표 2-2-1〉 50대 임금근로자의 성, 학력, 연령별 입사연령 분포(2012년 8월)

		(단위: %)	
구분		45세 이전	45세 이후
전체		59.0	41.0
성별	남성	66.1	33.9
	여성	48.3	51.7
학력별	초졸이하	49.8	50.2
	중졸	51.3	48.7
	고졸	59.0	41.0
	초대졸	62.6	37.4
	대졸	74.5	25.5
	대학원졸 이상	73.3	26.7
연령별	50세	61.8	38.2
	51세	62.1	37.9
	52세	59.0	41.0
	53세	60.8	39.2
	54세	58.9	41.1
	55세	58.8	41.2
	56세	56.0	44.0
	57세	58.4	41.6
	58세	56.4	43.6
	59세	52.7	47.3

자료: 통계청(2012). 『경제활동인구조사』.

다음 〈표 2-7〉은 50대 임금근로자를 입사 연령으로 나누어 일자리 특성을 살펴본 것이다. 50대 남성 임금근로자의 종사상지위를 살펴보면, 45세 이전에 입사한 경우는 약 96%가 상용직으로 일하고 있는 반면, 45세 이후 입사자는 상용직 비율이 49%에 그쳐 45세 이전 입사자의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 대신 임시직과 일용직의 비율이 크게 늘어났는데, 45세 이후 새로이 임금근로자로 취업한 2

명 가운데 1명은 근로계약 1년 미만의 일자리에 일하고 있다는 것이다. 임시직 27%, 일용직 24%로 나타났다.

반면 여성의 경우는 45세 이후에 입사하여 상용직으로 일하는 비율은 더욱 낮아 32%에 그쳤고, 52%는 임시직, 16%는 일용직으로 일하는 것으로 나타났다. 45세 이전에 입사한 경우라도 상용직은 40%에 그쳐서 남성에 비하여 안정적인 일자리에 일하는 경우가 크게 낮았다.

이러한 사실을 감안한다면 45세 이후 새롭게 임금근로자로 일하는 경우 안정적인 상용직 일자리로 고용되기는 어려운 상황인 것으로 판단된다. 반면 45세 이전에 입사한 중고령자는 상대적으로 안정된 일자리를 유지하고 있는 것으로 보이며, 일단 45세 이후 임금근로자로 취업한 경우에는 상용직보다는 임시·일용직 일자리를 차지하게 될 가능성이 높은 것으로 보여진다. 특히 45세 이후 임금 부문에 취업한 50대 여성 근로자는 대부분(10명 가운데 7명) 임시직과 일용직에서 일하는 것으로 나타났다.

직업 분포를 살펴보면, 45세 이전에 입사한 50대 남성 임금근로자는 관리전문직 34%, 사무종사자 24%인 반면 45세 이후 입사한 경우는 각각 12%, 8% 등으로 약 1/3 수준으로 떨어졌다. 대신 45세 이후 입사한 경우 기능원 및 관련종사자, 단순노무종사자 비율이 25%, 24%로 나타났다. 45세 이전에 입사한 임금근로자는 각각 9%, 4% 수준이었다. 여성의 경우는 45세 이전 입사자들은 관리전문직, 사무직, 서비스/판매직 등이 많았는데, 45세 이후 입사자들은 서비스/판매직이 크게 높았고 (38%), 단순노무직(41%) 비율도 높았다.

사업장 규모에 있어서도 45세 이전 입사자는 상대적으로 큰 규모의 사업장에 근무하는 비율이 높았고, 45세 이후 입사자는 작은 규모의 사업장에 근무하는 비율이 높았다. 남성의 경우 10인 미만 사업장에서 근무하는 비율은 45세 이전 입사자는 약 14%인 반면, 45세 이후 입사자는 46%로 3배 이상의 비중을 보였다. 반면 45세 이전 입사자는 상대적으로 300인 이상 사업장에 근무하는 비율이 26%인 반면, 45세 이후 입사자는 4%에 그쳤다. 여성의 경우는 45세 이후 입사자가 10인 미만 영세사업장에서 근무하는 경우가 55%로 나타났고, 300인 이상 사업장에서 일하는 경우는 2%로 나타난 반면, 45세 이후 입사자는 10인 미만 18%, 300인 이상은 12%로 나타났다.

〈표 2-2-2〉 50대 임금근로자의 입사 연령에 따른 특성(2012년 8월)

			(단위: %)			
구분			50대 임금근로자	45세 이전	45세 이후	전 연령 임금근로자
남 성	종사상 지위	상용직	68.8	96.0	49.0	70.8
		임시직	17.2	3.8	26.9	20.3
		일용직	14.0	0.2	24.0	8.9
	직업	관리/전문직	21.0	33.8	11.7	24.0
		사무직	15.1	24.4	8.4	20.3
		서비스/판매직	5.8	7.1	4.9	12.1
		농림어업숙련직	1.1	0.4	1.6	0.5
		기능원 및 관련직	18.3	8.6	25.3	13.8
		장치, 기계조작 및 조립직	22.9	21.5	24.0	16.1
		단순노무직	15.8	4.3	24.1	13.3
	사업장 규모	1~4인	15.5	5.6	22.7	15.1
		5~9인	17.2	8.5	23.5	16.9
		10~29인	23.2	19.6	25.8	22.6
		30~99인	18.6	22.0	16.0	18.9
		100~299인	12.3	17.9	8.3	11.6
		300인 이상	13.2	26.4	3.6	14.9
여 성	종사상 지위	상용직	40.0	75.6	32.0	53.0
		임시직	46.8	24.4	51.8	37.9
		일용직	13.2	0.0	16.2	9.2
	직업	관리/전문직	9.2	24.8	5.7	23.8
		사무직	7.9	18.2	5.6	23.5
		서비스/판매직	35.7	26.9	37.7	26.0
		농림어업숙련직	0.1	0.2	0.1	0.1
		기능원 및 관련직	5.1	3.9	5.4	2.6
		장치, 기계조작 및 조립직	5.8	8.8	5.1	4.4
		단순노무직	36.1	17.1	40.3	19.6
	사업장 규모	1~4인	31.3	8.8	36.3	24.6
		5~9인	17.0	8.7	18.9	17.7
		10~29인	23.3	25.1	22.9	23.1
		30~99인	19.4	34.7	16.0	19.8
		100~299인	5.1	10.5	3.9	7.3
		300인 이상	3.8	12.3	1.9	7.5

자료: 통계청(2012). 『경제활동인구조사』.

사실 45세 이전에 입사했느냐 이후에 입사했느냐의 여부는 그 자체로 중요한 것은 아니지만, 그것에 따라 노동시장에서 받는 대우가 큰 것으로 나타났다. 45세 이후 새로 입사하거나 일을 시작한 중고령자의 임금근로자의 임금과 사회보험 적용 여부, 그리고 사업장에서 제공 받는 부가급여는 45세 이전에 입사하여 계속 같은 직장에서 근무하는 임금근로자에 상당히 낮은 것으로 나타났다.

다음 <표 2-8>은 50대 임금근로자의 월평균 임금과 시간당 임금, 그리고 주 평균 근로시간을 나타낸 것이다. 50대 남성 임금근로자의 평균 임금은 월 283만원으로 전 연령 임금근로자 월평균 임금보다 약 11% 정도 더 많은 것으로 나타났다. 그런데 45세 이전에 입사한 남성 임금근로자는 평균 395만원으로 54%나 많은 반면, 45세 이후 입사한 50대 남성은 평균 201만원으로 45세 이전 입사한 근로자들의 절반 수준(51%)에 그쳤으며, 전 연령 임금근로자에 비하여 21%나 낮은 수준이었다. 그럼에도 불구하고 근로시간은 더 길어서 시간당 임금 격차는 더 크게 벌어지는 것으로 나타났다.

50대 여성 임금근로자는 남성과 달리 전 연령 임금근로자 임금보다 낮아서 전체 여성 임금근로자 월평균 임금 150만원의 약 92% 수준인 137만원에 그쳤다. 그러나 45세 이전에 입사하여 계속 일하고 있는 50대 여성 임금근로자의 월평균 임금은 254만원으로 전체 여성 임금근로자 월평균 임금보다 69%나 더 많은 반면, 45세 이후 입사한 여성근로자의 월평균 임금은 111만원으로 전체 여성 임금근로자보다 26%가 낮은 수준을 보여서 남성보다 더 큰 격차를 보여준다. 시간당 임금 역시 45세 이후 입사자의 평균 근로시간이 더 긴 것으로 나타나서 격차는 더욱 벌어진다.

〈표 2-2-3〉 50대 임금근로자의 입사 연령에 따른 임금과 근로시간(2012년 8월)

(단위: 만원, 원, 시간)

구분		월평균 임금	시간당 임금	1주 평균 근로시간
남 성	50대 임금근로자	283.1(110.6)	7,876(115.8)	41.7
	- 45세 이전	395.3(154.5)	27,290(172.6)	40.0
	- 45세 이후	201.4(78.7)	11,835(74.8)	42.9
	전 연령 임금근로자	255.9	15,815	41.9
여 성	50대 임금근로자	137.0(91.5)	3,805(86.6)	39.1
	- 45세 이전	253.6(169.4)	17,030(166.6)	36.9
	- 45세 이후	110.8(74.0)	7,128(69.7)	39.6
	전 연령 임금근로자	149.7	10,221	35.6

주: ()은 전 연령 임금근로자 월평균 임금 및 시간당 임금을 100으로 하였을 때 값임.

자료: 통계청(2012). 『경제활동인구조사』.

한편 45세 전후 입사에 따른 사회보험 적용 및 부가급여 혜택도 큰 차이가 나는 것으로 나타났다. 45세 이전에 입사한 50대 남성 임금근로자들은 국민연금 및 건강보험 가입률 95%,⁵⁾ 고용보험 가입률 61%인 반면, 45세 이후 입사자는 국민연금 58%, 건강보험 59%, 고용보험 60% 등으로 고용보험을 제외한 국민연금 및 건강보험 가입률이 크게 낮았다. 여성의 경우는 더욱 열악하여 45세 이후 입사한 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입률이 각각 41%, 43%, 45% 등으로 나타났다. 이처럼 일을 하고 있음에도 불구하고 사회안전망의 사각지대가 발생할 가능성이 이들에 게서 높을 것으로 예상된다.

부가급여 적용률도 큰 차이를 보인다. 45세 이전에 현 직장에 입사한 50대 남성 임금근로자들은 퇴직금, 상여금, 시간외수당, 유급휴가 등을 적용 받는 경우가 96%, 95%, 76%, 89%인 반면, 45세 이후 입사한 경우는 각각 54%, 52%, 29%, 41% 등에 그쳤다. 50대 여성 임금근로자는 이보다도 더 낮아서 각각 39%, 41%, 22%, 28% 등으로 나타났다.

남녀 모두 45세 이전에 입사하여 일하고 있는 경우 전체 임금근로자의 부가급여

5) 현 직장을 통한 가입을 말한다.

적용률에 비하여 더 높은 적용률을 보이고 있으나, 45세 이후에 입사한 일자리의 경우는 반대로 전체 임금근로자에 비하여 모두 더 낮은 적용률을 보이고 있다.

〈표 2-2-4〉 50대 임금근로자의 입사 연령에 따른 직장에서의 사회보험 가입률 및 부가급여 적용률(2012년 8월)

(단위: %)

구분		50대 임금근로자			전 연령 임금근로자
			45 이전	45세 이후	
남 성	국민연금	73.8	95.2	58.1	71.9
	건강보험	74.5	95.4	59.3	77.4
	고용보험	60.5	60.8	60.3	66.4
	퇴직금	71.3	95.7	53.5	73.4
	상여금	70.4	95.1	52.4	73.2
	시간외수당	48.6	76.1	28.5	51.5
	유급휴가	60.8	88.7	40.5	64.5
여 성	국민연금	48.9	76.4	42.7	59.4
	건강보험	49.8	76.3	43.8	61.3
	고용보험	46.0	52.6	44.5	54.1
	퇴직금	45.7	74.6	39.2	57.7
	상여금	47.4	75.8	41.0	58.0
	시간외수당	28.8	60.8	21.6	36.7
	유급휴가	35.5	70.7	27.6	49.4

자료: 통계청(2012). 『경제활동인구조사』.

제3절 요약 및 결론

우리나라는 급속하게 인구고령화를 겪으면서 적절한 공적·사적 연금체계가 성숙되지 않은 관계로 노후소득에서 근로소득이 차지하는 비중이 매우 많다. 이러한 상황에서는 일을 하지 않으면 필요한 생활비를 조달할 수 없기 때문에 노후에도 계속 일을 할 수 밖에 없는 현실을 말해준다. 우리나라 고령자가 늦은 나이에 또 여전히 높

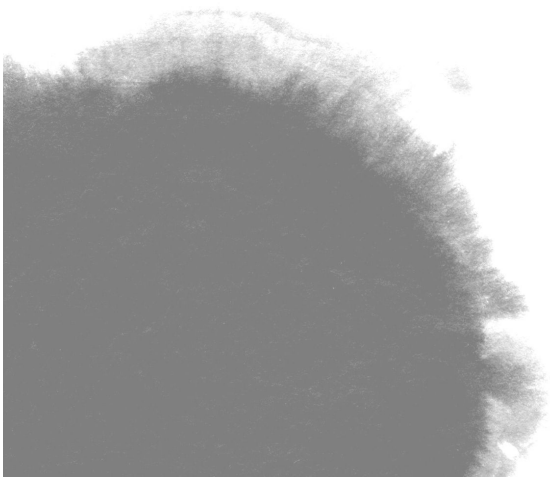
은 경제활동참가율을 보이는 것은 바로 이러한 현실에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다. 하지만 우리나라 노인빈곤률이 매우 높다는 점에 노후소득보장의 취약점이 잘 드러난다고 할 수 있다.

최근의 노후준비 실태와 관련한 조사에 따르면 젊은 나이 때부터 점차 공적, 사적 연금 등을 통한 노후소득 준비가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 따라서 우리나라도 앞으로 서구 선진국들처럼 노후소득을 대비한 다층적인 구조를 가지게 될 것이다. 그렇지만 현재를 살아가는 고령자들은 자신의 근로나 사적이전소득에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다.

노후소득보장을 위해서는 중단기적으로 다층적인 연금체계를 갖추는 것이 필요하지만, 적절한 소득보장체계가 잡히기 전까지는 노동시장 참여를 통해서 근로소득을 올리는 것이 보완책이 될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 외환위기 이후 노동시장에서의 고용안정성의 문제는 커졌고, 특히 중고령층의 고용불안정성이 두드러져 나타나게 되었다. 생애 주된 일자리를 45세 이후까지 지속하는 비율은 크게 낮아졌으며, 45세 이후 새로 시작하는 일들은 임시직, 일용직 일자리가 많으며, 단순 노무직과 영세사업장의 일자리가 많음을 알 수 있었다. 또한 낮은 임금과 낮은 사회보험 가입 및 부가급여 혜택으로 특징지어진다고 할 수 있다.

고령자의 노동시장 참여를 강화하는 것은 좁은 의미에서는 부족한 생활비를 보충하는 차원의 의의를 둘 수 있다하더라도 장기적으로는 인구 고령화에 따른 사회적 부양의 부담을 덜고 부족한 노동공급에도 대응할 수 있는 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 따라서 공적, 사적 연금체계를 통하여 다층적인 노후소득보장체계를 구축해 나가는 것과 동시에 노동시장에서 나타나는 불평등을 완화하고 중고령자의 고용을 유지하기 위한 노력을 지속해야 하고, 고용안전망을 포함한 사회안전망을 확충하고 사각지대를 해소해야 할 것이다.

다층노후소득보장체계의 현황 및 문제점



제3장 다층노후소득보장체계의 현황 및 문제점

제1 절 국민연금제도

1. 국민연금제도의 발전과정

국민연금의 도입논의는 이미 1970년대에 있었지만, 실제로 실시된 것은 1988년에 와서야 이루어졌다.⁶⁾ 88년 당시 제도의 의무가입대상은 18세 이상 60세 미만의 10인 이상 근로자를 사용하는 사업장의 피용자(사용자 포함)에 국한되었다. 그로부터 5년 후인 1992년에 5인 이상 근로자를 고용하는 사업장으로 확대되었으며, 1995년 7월에 농어민 등 농어촌(군)지역 주민으로 확대되었다. 이제 마지막 적용제외대상으로 남아있던 도시지역 주민에 대해서는 1999년 4월에 적용이 확대되면서 전국민을 포괄하게 되었다. 국민연금은 불과 제도도입 십여년 만에 전국민연금화되면서 빠른 양적 성장을 이루었다.

또 2003년에는 사업장가입자의 범위를 5인 이상에서 1인 이상 사업장으로 확대하고 근로자의 범위도 3개월 이상 고용된 자에서 1월 이상 고용된 자로 확대하면서 가입자의 구조가 사업장가입자 중심으로의 변화가 이루어지는 등 질적 확충도 이루어졌다. 나아가 2012.7월부터는 10인 미만 영세사업장의 저소득근로자에 대한 사회보험료 지원사업이 시행되면서 비정규직 저소득근로자의 사업장가입자 편입이 확대

6) 현행 국민연금의 효시는 1970년대에 제정된 국민복지연금법이며, 당시 오일쇼크 등에 따른 경제위기로 인해 동법은 시행이 무기한 연기되었다(국민연금공단, 2008).

되는 등 가입의 내실화가 한층 제고될 것으로 예상되고 있다.

국민연금제도는 앞서 언급한 가입자측면에서 뿐만 아니라 급여 및 재정적 측면에서도 도입 당시에 비해 많은 변화를 겪었다. 특히 제도도입 10년만인 1998년 제1차 연금개혁이 이루어졌다. 당시 가장 큰 이슈는 무엇보다 인구고령화 및 수급부담구조 불균형에 따른 재정안정화 문제였다. 장기적 재정안정화 차원에서 당시 급여수준(40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율)은 70%에서 60%로 하향 조정되었으며, 지급연령도 60세에서 65세로 상향 조정(2013~2033년까지 5년마다 1세씩 조정)되었다. 이로써 재정수지적자연도가 2023년에서 2036년으로 연장되고 기금소진연도 역시 2033년에서 2047년으로 연기되는 등 재정이 크게 개선되었다.

1988년 개혁의 또 다른 특징 중 하나는 주기적으로(5년마다) 장기 재정상태를 점검하고 필요한 연금개혁을 추진하기 위한 제도적 장치로서 재정계산제도가 도입되었다는 점이다. 이 제도는 국민연금의 문제점을 주기적으로 개선할 수 있는 사회적 논의 틀 내지 동기를 제공해 준다는 점에서 큰 의의가 있다. 동 제도에 의거하여 2003년에 제1차 재정계산이 시행되었으며, 국민연금 기금소진에 대한 제도불안과 불신을 완화하고자 다양한 재정안정화 대책이 마련되었다. 하지만, 2003년에 마련된 재정안정화 대책은 사회적 합의를 쉽게 이끌어내지 못하면서 장기간 지체하다가 결국 2007년에 그 빛을 보게 되었다.

2007년 연금개혁의 핵심은 무엇보다도 급여수준을 크게 축소한데 있다. 물론 표준 소득대체율⁷⁾은 단계적으로 축소되는 형식을 취하였는데, 종전의 60%에서 2008년 당년에 50%로 축소하고 2009년부터 2028년까지 20년에 걸쳐 연 0.5%p씩 축소한 것으로 하였다. 이러한 급여수준의 축소를 재정수지적자연도는 2036년에서 2047년으로, 기금소진연도는 2047년에서 2060년으로 각각 10년, 13년 연장되는 효과를 거두게 되었다. 1, 2차 개혁효과를 종합해 보면 재정수지적자연도와 기금소진연도는 각각 24년을 연장됨으로써 국민연금의 재정상태가 이제 크게 개선되었다.

물론 두 번의 개혁과정에서 재정안정화 대책만 마련된 것은 아니었다. 급속한 인

7) 평균소득자가 40년을 꼬박 국민연금에 가입했을 경우 받게 되는 연금액을 생애평균소득으로 나눈 비율을 말한다.

구고령화에 따른 노인빈곤에 대응하고자 수급권 확충도 이루어짐에 따라 제도의 질적 발전도 있었다. '98년 개혁에서는 연금수급을 위한 최소가입기간 요건이 15년에서 10년으로 완화되었으며, '07년 개혁에서는 군복무 및 출산에 대한 크레딧(가입기간 인정)제도가 도입되어 연금수급권 확보를 보다 용이하게 하는데 기여하였다. 이러한 수급권 개선에도 불구하고 여전히 현세대 노인 중 국민연금을 받지 못하는 사각지대가 많이 남아 있었다. 이에 대응하고자 노인 및 장애인기초보장제도인 기초노령연금('07년)과 장애인연금('09)이 각각 도입되면서 연금제도의 미성숙 등에 따른 국민연금의 사각지대를 크게 보완할 수 있게 되었다.

다가오는 2013년은 제3차 재정계산과 그에 따른 제도개선을 앞두고 있어 다시 한번 국민연금제도의 양적, 질적 발전이 기대된다.

2. 국민연금제도의 현황

가. 제도의 특징

국민연금제도의 가장 큰 특징의 하나는 소득보장제도(income security principle)라는 점이다. 노령·장애·사망 시 상실된 소득을 보전함으로써 가입자 본인 및 그 가족의 생활안정에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이때 국민연금은 상실된 소득을 보전하기 위한 급여로 노령연금, 장애연금, 유족연금 등을 두고 있다.

둘째, 국민연금은 보험제도(insurance principle)이다. 가입자 개인별 소득활동 및 기여(보험료)실적에 기초하여 연금급여를 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다는 것이다. 기여실적이 정해진 최소한의 수준(노령연금 수급을 위한 최소가입기간 10년 등)을 채우지 못할 경우 연금급여에 대한 수급권이 부여되지 않는다. 또 소득 및 가입 실적에 연계하여 연금액도 달라지게 된다.

셋째, 국민연금은 재분배제도(distribution principle)이며 의무가입제도(mandatory principle)이다. 국민연금은 국가로부터 위임을 받아 소득계층간 소득재분배기능을 수행하고 있다. 저소득층일수록 연금의 소득대체율이 상대적으로 크고 고소득층일수록

로 소득대체율은 작아진다. 이러한 재분배기능이 원활하게 운영되기 위해서는 가입의 의무화가 불가피하다.

넷째, 국민연금은 완만한 소득비례제도(loose earnings-related scheme)이다. 소득 재분배기능으로 인해 소득수준에 따라 연금급여액 격차가 크게 나지 않는다는 것이다. 이를 통해 개인별 퇴직 전 생활수준을 보장하기보다는 국민전체의 ‘기본적’ 소득 보장을 추구하고 있다.

다섯째, 국민연금은 공적연금(public pension)이다. 국민연금은 국가에 의해 통제, 운영되는 제도이다. 이런 점에서 민간 금융회사나 기업이 운영하는 퇴직연금이나 개인연금 등과는 크게 차이가 있다.

마지막으로, 국민연금은 수정적립방식(modified funding scheme)에 기초하여 재정을 운영한다는 점이다. 제도초기단계에는 수급자 규모와 급여액이 많지 않아 기금이 상당기간 적립되고 적립된 기금과 이자수익금으로 미래의 연금지출을 상당부분 충당할 계획이다.

나. 가입대상

국민연금은 기본적으로 18세 이상 60세 미만의 대한민국 국민을 가입대상으로 하고 있다. 다만, 동 연령대에 속하더라도 이미 다른 공적연금제도에 가입 중이거나 공적연금을 수급 중이거나 혹은 소득이 없거나 부담능력이 적은 자는 제도의 적용에서 제외(적용제외자)하고 있다. 구체적으로 특수직역연금가입자, 특수직역연금의 퇴직연금등수급자, 국민연금의 노령연금수급자, 기초생활보장급여수급자, 지역가입자로서 18~27세 미만의 학업·군복무 중인 자, 가입자의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자 등이 그에 해당된다. 이처럼 적용제외는 이미 다른 제도를 통해 충분한 노후를 보장받고 있거나 부담능력이 적어 적용해도 보험료를 납부할 가능성이 없어 당연적용의 실익이 크지 않는 경우에 해당된다.

이와 같은 적용제외자를 제외하면 국민연금 가입대상자 범위는 사실 민간부문의 경제활동인구라고 할 수 있는데, 이들은 가입의무를 지게 된다. 이러한 가입의무가

부여된 자를 당연가입자라고 한다. 또 적용제외자 중 일부(특수직역연금가입자나 국민연금의 조기노령연금수급자 등)를 제외한 모든 사람은 임의가입 혹은 임의계속가입이 가능하다. 이들을 임의 혹은 임의계속가입자라고 한다.

〈표 3-1-1〉 국민연금 가입자 추이

(단위: 개소, 명)

구분 연도별	총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
'88.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
'92.12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
'95.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	-	48,710	15,760
'96.12	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	2,085,568	-	50,514	15,640
'99.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	2,083,150	8,739,152	32,868	168,570
'01.12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	2,048,075	8,132,036	29,982	115,815
'08.12	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	1,940,510	6,840,973	27,614	32,868
'09.12	18,623,845	979,861	9,866,681	8,679,861	1,925,023	6,754,838	36,368	40,935
'10.12	19,228,875	1,031,358	10,414,780	8,674,492	1,951,867	6,722,625	90,222	49,381
'11.12	19,885,911	1,103,570	10,976,501	8,675,430	1,986,631	6,688,799	171,134	62,846

자료: 국민연금공단(2012). 『2011.12월말 국민연금 사업통계(안)』.

이처럼 국민연금의 가입자는 크게 당연가입자와 임의가입자로 구분되고 있다. 이때 당연가입자는 다시 가입형태와 보험료분담방식 등에 따라 사업장가입자(노사균등 부담)와 지역가입자(본인 전액부담)로 세분화된다. 이때 사업장가입자란 1인 이상 근로자를 사용하는 사업장에 종사하는 근로자 및 사용자를 말한다. 그러한 사업장의 근로자에 대한 보험료는 노사가 균등부담하고 사용자가 가입신고 및 보험료원천징수 의무를 지게 된다. 반면, 지역가입자는 개인이 보험료를 전액부담하며 가입신고 및 보험료납부 의무를 지게 되는 가입형태이다.

2011.12월 기준 국민연금의 총 가입자는 1,989만명(임의가입자 포함)이다(표 3-1 참조). 이중 약 1,098만명(55.2%)이 사업장가입자, 868만명(43.6%)이 지역가입자,

나머지 23만명(1.2%)이 임의가입자(임의계속 포함)이다. 가입자구조의 역사적 추이를 살펴보면, 사업장가입자 비중이나 규모가 지속적으로 증가하는 반면, 지역가입자의 비중 및 규모는 감소하는 추세가 뚜렷하다(국민연금공단, 2012). 최근에는 노후준비에 대한 인식이 변화하면서 임의가입자수가 부쩍 늘어나고 있는 점이 눈에 띄는 부분이다.

한편, 가입자라고 해서 모두 반드시 소득을 신고하고 보험료를 납부하는 것은 아니다. 일단 소득을 신고한 경우 소득신고자가 되고, 실업·학업·군복무·사업중단 3월 이상 입원 등 소득이 일시적으로 없는 경우 소득신고(나아가 보험료납부)가 면제되는 납부예외자가 된다. 특히 납부예외는 그 속성상 지역가입자 집단에서 주로 발생하고 있다. 납부예외는 실업, 사업중단 등으로 보험료부담이 현실적으로 어려운 상황에 있는 경우 신청이 가능한데, 2011.12월 납부예외자 규모는 490만명(지역가입자의 약 57%)에 달하고 있다. 그러나 사업장가입자가 규모 및 비중이 지속적으로 늘어나고 지역가입자 절대규모가 줄어들면서 납부예외자의 규모 및 비중(지역가입자 대비)도 점차적으로 줄어들고 있는 추세이다(국민연금공단, 2011).

〈표 3-1-2〉 지역가입자의 소득신고 및 납부예외 현황 : 2011.12

		(단위: 명, %)		
구분		계	도시	농어촌
계		8,675,430	6,688,799	1,986,631
소득신고	인원	3,775,873	2,803,678	972,195
	비율	(100)	(74.3)	(25.7)
납부예외	인원	4,899,557	3,885,121	1,014,436
	비율	(100)	(79.3)	(20.7)

자료: 국민연금공단(2012). 『2011.12월말 국민연금 사업통계(안)』.

보험료납부의무는 실질적으로 소득신고자에게 부여되는데, 이들이라고 해서 모두 제때 그리고 완전히 보험료를 납부하지는 않는다. 그래서 소득신고자는 다시 납부자와 비납부자로 구분된다. 엄격하게 매월 꼬박꼬박 보험료를 납부하는 사람을 납부자로 본다면, 사업장가입자는 거의 99%가 그리고 지역가입자는 약 60%가 납부자로

분류되고 나머지는 비납부자가 된다(국민연금공단, 2012). 이처럼 특정한 월을 기준으로 볼 때, 국민연금의 실질가입자는 전체 18~59세 적용대상 인구 중 적용제외자, 납부제외자 그리고 미납자를 제외한 사람이라고 정의할 수 있다.

다. 급여

국민연금은 노령, 장애, 사망 등에 따른 소득상실 시 이를 보전하는 급여를 지급함으로써 본인 및 그 가족의 생활안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이때 급여는 크게 지급형태에 따라 연금(노령연금, 장애연금, 유족연금)과 일시금(반환일시금, 사망일시금, 장애일시금)으로 구분된다. 일시금은 연금급여의 수급요건을 충족하지 못하는 경우에 지급된다. 국민연금 급여 중 가장 기본적인 것은 노령연금인데, 아래에서는 이를 중심으로 살펴보도록 한다.

노령연금은 기본적으로 10년 이상 가입하고 60세 도달 시 지급될 수 있다. 물론 한시적인 제도로 가입요건을 완화하여(5~9년 가입한 경우에도) 제도 도입당시 연령이 높은 사람에게 지급되는 특례노령연금제도가 있으며, 수급연령요건을 완화하여(55세 이전부터) 불가피하게 조기에 퇴직하는 사람이 보다 수급이 가능하도록 한 조기노령연금제도 등 다양한 형태의 노령연금을 운영하고 있다. 특히 조기에 연금을 수급하는 경우에는 감액을 감수해야 한다. 국민연금의 기준지급연령인 60세는 '98년 개정법에 따라 2013~2033년까지 5년마다 1세씩 단계적 상향조정되어 2033년부터 65세를 적용할 계획이다.

연금수급자의 수급액은 기본연금액과 수급권자의 피부양자에게 지급되는 정액(부가)급여인 부양가족연금으로 구성된다. 부양가족연금액은 배우자, 자녀, 부모에게 지급되는 부가급여 성격의 급여이다. 이 연금은 2011년 기준 배우자의 경우 연간 227,270원, 자녀·부모의 경우 연간 151,490원이 지급되고 있다. 배우자 부양연금은 전가입자평균소득월액(180만원)의 1% 내외 수준이다. 모든 연금은 매년 물가상승률에 연동하여 상향조정된다.

$$\text{기본연금액} = 1.2 (A+B)(1+0.05n)$$

- * 1.2 = 급여수준 40%를 결정하는 지급계수
(’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. 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 경우에는 위의 산식에 (가입기간/20)을 곱한 금액을 지급함.

한편, 기본연금액은 위의 산식에 의해 결정된다. 기본적으로 지급계수, 생애기간 동안의 평균소득과 가입기간에 의해 결정되는 구조이다.

이때 지급계수는 평균소득자가 40년 가입 시 생애소득의 40%에 상당하는 소득대체율을 보장하는 상수이다. 이 상수는 ’98년 그리고 ’07년 두 차례의 재정안정화 개혁을 거치면서 2.4에서 1.2로 축소되었는데, 이는 표준적 소득대체율(40년 가입 평균소득자)이 70%에서 40%로 축소되었음을 의미한다. 한편, 가입기간은 순수하게 보험료를 납부한 기간을 의미한다. 납부예외기간 등은 연금산정을 위한 가입기간으로는 인정되지 않는다. 다만, 보험료를 납부하지 않았지만 사회적으로 가치있는 업무에 종사한 기간은 가입기간으로 인정되는 경우가 있는데, 이는 바로 군복무 및 출산크레딧기간이다. 크레딧 기간은 이를 포함한 총납부기간이 연금수급을 위한 최소가입기간(10년) 이상일 경우에만 연금액 산정에 반영될 수 있다.

국민연금의 가장 기본적 급여인 노령연금의 수급자 및 총지급액은 제도가 성숙함에 따라 지속적으로 증가하고 있다(표 3-3 참조). 2000년 48만명에게 6,500억원이 지급되었지만 그로부터 10년 후인 2011년에는 수급자(연간기준)가 5배가 증가하고(249만 명)하고, 지급액(8조원)도 12배가 증가했다. 1인당 노령연금지급액은 월 28만원에 달하고 있으며, 연금의 종류에 따라 지급액의 차이가 다소 있다(표 3-4 참조). 노령연금의 1인당 평균수급액이 아직 낮은 것은 제도의 역사가 짧은데다 가입기간이 짧은(5~9년) 특례노령연금수급자가 전체 수급자의 2/3를 차지하고 있기 때문이다.

〈표 3-1-3〉 노령연금 수급자 및 지급액 현황(2011.12월)

(단위: 명, 백만원)

구분	계	완 전	감 액	조 기	특 례	분 할
수급자	2,459,690	81,897	523,890	243,696	1,604,151	6,056
(%)	(100.0)	(3.3)	(21.3)	(9.9)	(65.2)	(0.2)
금 액	692,780	61,795	214,616	108,698	306,742	929
(%)	(100.0)	(8.9)	(31.0)	(15.7)	(44.3)	(0.1)

자료: 국민연금공단(2012). 『2011.12월말 국민연금 사업통계(안)』.

〈표 3-1-4〉 노령연금 월수급액 현황(2011.12월)

(단위: 원)

구분	계	완전	감액	재직자	조기	특례	분할
최고	1,342,110	1,342,110	1,200,620	1,136,180	1,233,150	894,640	579,520
평균	281,610	791,490	408,600	489,780	446,410	191,470	146,120

주: 해당월 지급자의 기본 + 부양가족연금월액 기준임.

자료: 국민연금공단(2012). 『2011.12월말 국민연금 사업통계(안)』.

라. 재원 및 재정

국민연금은 사회보험방식으로 운영되는 제도이므로 재원은 기본적으로 가입자가 납부하는 보험료로 충당된다. 다만, 제도초기단계에 지출보다 수입이 많도록 보험료를 설정한 ‘수정적립방식’ 채택하고 있어 기금이 적립되고 있으며 그로부터 나오는 이식수입도 현재는 중요한 수입원이 되고 있다. 나아가 국고지원도 일부 이루어지고 있는데, 농어민보험료지원, 10인 미만 영세사업장 저소득근로자 보험료지원 및 출산·군복무 크레딧에 대한 국고지원, 행정관리비용에 대한 국고지원 등 있다. 그러나 그 지원액은 전체 수입에서 차지하는 비중은 미미하다.

보험료율은 현재 개인별 기준소득월액의 9%이다. 기준소득월액은 보험료 부과대상 및 연금산정의 기준이 되는 소득으로 가입자 혹은 사용자가 신고한 소득이다. 나아가 기준소득월액에는 상·하선(2011년 하한 23만원, 상한 375만원)이 설정되어

있으며, 이는 매년 전가입자 평균소득상승률에 연동하여 조정되고 있다. 보험료수입은 2011년 기준 연간 27조원에 달하고 있으며 이중 10조원의 연간 급여지출비를 제한 부분과 기금이식수입은 당해연도 기금으로 적립되고 있다.

2011년 기준 당연도 순적립액은 25조원으로, 매년 크게 증가하는 덕택에 기금규모도 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 물론 적립기금의 이식수입에 따라 순적립액의 규모도 변동성이 크다. 국민연금의 적립기금은 '11년말 기준 349조원이며, 우리나라 GDP의 약 28%에 달하는 수준이다. 적립기금은 대부분 수익극대화 차원에서 금융부분에 투자되고 있다.

〈표 3-1-5〉 국민연금 재정수지 및 적립금 운용 현황

(단위: 억원)

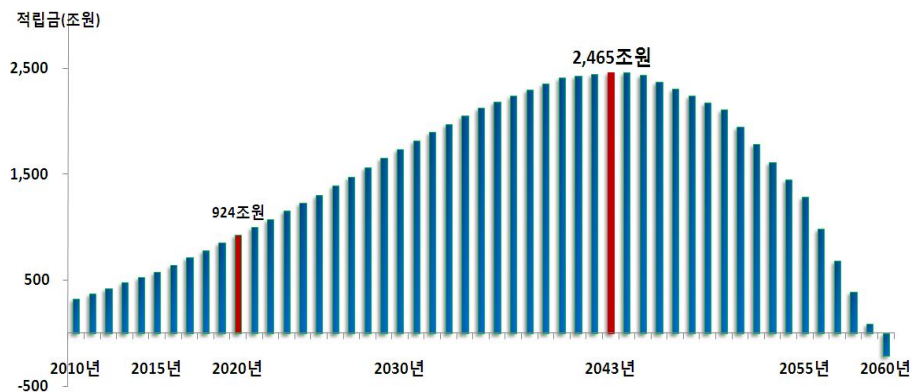
구 분	'05.12	'06.12	'07.12	'08.12	'09.12	'10.12	'11.12
조성(A)	269,074	304,216	355,261	225,853	500,843	554,822	351,888
연금보험료	185,436	201,523	216,702	229,855	238,582	252,857	274,342
운용수익	82,378	101,043	137,190	-4,191	262,462	301,467	76,717
기타	1,260	1,650	1,370	189	-200	498	829
지출(B)	39,600	47,570	55,936	66,978	78,719	91,342	103,118
연금지급	35,849	43,602	51,826	61,808	74,719	86,359	98,189
운영비 등	3,751	3,968	4,110	5,170	4,000	4,983	4,930
증가(A-B)	229,474	256,646	299,325	158,875	422,124	463,484	248,769
운용	1,639,486	1,896,065	2,195,400	2,354,325	2,776,424	3,239,908	3,488,677
복지부문	3,025	2,483	2,036	1,842	1,540	1,282	1,081
금융부문	1,633,508	1,890,596	2,190,099	2,350,015	2,772,519	3,235,975	3,484,681
기타부문	2,953	2,986	3,264	2,468	2,365	2,650	2,915

자료: 국민연금공단(2012). 『2011.12월말 국민연금 사업통계(안)』.

국민연금의 기금규모는 앞으로 10년 후인 2020년에는 현재의 2.6배인 924조원으로 급증하고 2043년에 최대 규모인 2,465조원에 달할 전망이다. 그때부터 당년도 지출이 수입(이식수입 포함)을 초과하면서 적자가 발생하고 이러한 적자를 메우기 위해 기금을 사용하게 되면 2060년경에 기금은 완전히 소진될 것으로 보인다. 물론

이러한 전망은 어디까지나 현재의 보험료율과 급여수준을 그때까지 계속 유지한다는 전제에서 나온 것이다. 향후 연금개혁을 통해 연금재정에 큰 영향을 미치는 보험료율, 급여수준 및 지급연령 등의 변수를 어떻게 조정하느냐에 따라 연금재정의 수지 적자 및 기금소진연도는 얼마든지 변동이 가능하다.

[그림 3-1-1] 국민연금 적립기금 규모 전망



자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008년)에서 저자 작성

3. 국민연금제도의 문제점

가. 사각지대 문제

국민연금의 사각지대 문제는 다시 두 가지 차원에서 구분해 볼 수 있는데, 하나는 적용단계의 사각지대(적용사각지대)이고 다른 하나는 급여단계에서의 사각지대(급여사각지대)이다. 적용사각지대는 어느 한 시점(예: 2011년 12월)에 18~59세 인구 혹은 경제활동인구 중 연금보험료를 납부하지 않는 집단으로 정의되며, 급여사각지대는 흔히 어느 한 시점(예: 2020년)에서 65세 이상 노인인구 중 연금수급권이 없는 노인인구의 비율로 정의된다. 사실 급여사각지대는 적용사각지대의 자연적 결과물이라고 할 수 있는데, 결국 정책은 적용단계의 사각지대를 완화하거나 없애는데 집중해야 함을 의미한다.

적용사각지대의 반대개념은 실질가입자 규모라고 할 수 있다. 국민연금의 실질가입자는 18~59세 인구(3,280만명, 통계청) 중 어느 한 시점에서 국민연금의 적용제외자, 납부예외자와 보험료미납자를 제외한 규모, 즉 순수한 보험료납부자로 파악할 수 있다. 이는 2011.12월 기준 1,441만명에 달하고 있다. 특수직역연금의 가입자는 실질적으로 연금에 적용되고 있으므로 이들을 포함할 경우 1,594만명이 실질적인 공적연금 가입자라고 할 수 있다. 18~59세 인구 중 이들 실질가입자를 제외한 인구 즉 공적연금 사각지대 인구는 총 1,686만명으로 18~59세 전체 인구의 절반이 약간 넘는 51.4%에 달하고 있다.

[그림 3-1-2] 국민연금의 적용사각지대 추정(2011.12)

18~59세 총인구 32,793천명 ¹⁾ (100.0%)						
비경제활동 인구 ³⁾ 10,611천명	경제활동인구 ²⁾ 22,182천명					
	공적연금 비적용자 ⁵⁾ 828천명	공적연금 적용자 ⁴⁾ 21,354천명				특수직역 연금 ⁹⁾ 1,531천명
		국민연금 적용대 ⁶⁾ 19,823천명				
		납부예외자 4,900천명	소득신고자 14,923천명			
			미납자 ⁷⁾ 517천명	보험료 납부자 ⁸⁾ 14,406천명		
32.3%	2.5%	14.9%	1.6%	43.9%	4.7%	
잠재적 사각지대 16,856천명 (51.4%)				실질가입자 15,937천명 (48.6%)		

주 1) 통계청 각 세별 연령통계 기준(2011년 12월 31일 기준), 주민등록인구

2) '경제활동인구'는 18~59세 기준임(2011년 12월 기준)

3) '비경제활동인구' = 18~59세 '총인구(2011년 12월 기준) - 경제활동인구(2011년 12월 기준)'로 산출, 주로 학생 및 전업주부 등으로 구성

4) '공적연금 적용자' = 국민연금(2011년 12월 기준) + 특수직역연금 적용자(2011년 12월 기준)

5) '공적연금 비적용자'(=경제활동인구-공적연금적용자)에는 국민연금의 강제가입에서 제외되는 협업배우자 및 가족 종사자 등으로 추정됨

6) '국민연금 적용대상'은 사업장+지역+임의가입자만을 포함(임의계속가입자 제외)한 수치임.

7) '미납자'는 2011년 12월 수납기준으로 (1-사업장과 지역의 누계정수율)를 적용하여 산출

8) '보험료 납부자' = '소득신고자 - 미납자'

9) 특수직역연금 가입자는 공무원, 군인, 사학교직원 및 별정우체국직원으로 구성되며, 공무원연금 가입자는 2011.6월 1,048천명, 사학연금가입자는 2011.12월 273천명, 군인 및 별정우체국직원은 정확한 수치를 알 수 없으나 총 200천명으로 추정됨. 총 1,531명으로 가정함.

자료: 저자 작성

국민연금을 포함한 공적연금의 (실)가입률은 통상 국제통계에서는 가입가능연령대(예: 18~59세) 인구 대비 혹은 경제활동인구 대비로 제시되고 있다. 이에 기초하여 볼 때 우리나라의 공적연금의 가입률은 인구대비로는 48.6%, 경제활동인구 대비로는 71.9%로 추정된다. 참고로, 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금 가입률은 인구대비로는 43.9%, 경제활동인구 대비로는 64.9%로 추정된다. 이로써 우리나라 공적연금의 사각지대 비중은 인구대비 약 절반, 경제활동인구 대비 약 28%에 달하고 있다. 선진국의 경우 사각지대 비중이 통상 경제활동인구 대비 25% 내외, 경제활동인구 대비 15% 내외인 점(OECD, 2011)을 감안하면 우리나라의 사각지대는 그의 2배 정도에 달하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-1-6〉 우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대

구분	실가입률(%)	사각지대(%)
인구대비	48.6 (43.9)	51.4
경활인구대비	71.9 (64.9)	28.1

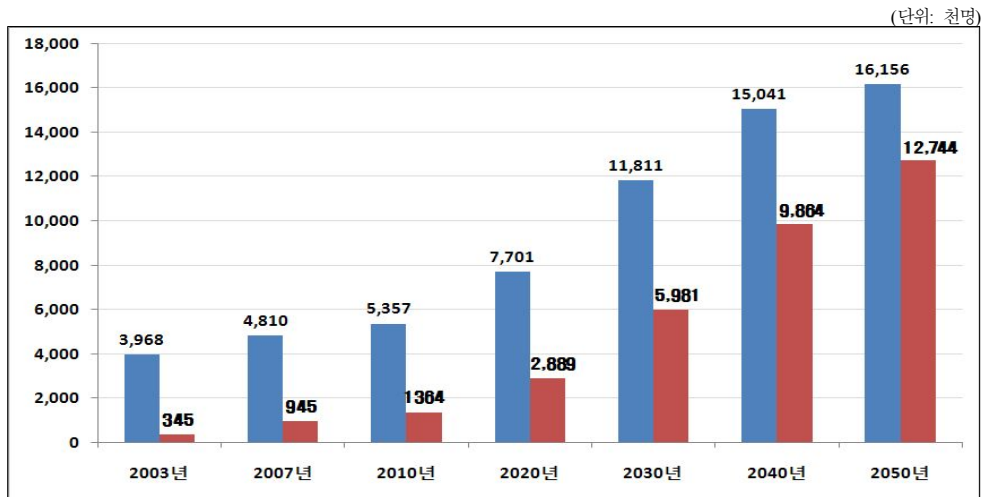
주: ()은 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금가입자만 고려할 경우의 가입률임.

이러한 적용단계의 사각지대가 이대로 지속될 경우 급여사각지대로 이어진다는 점에 문제의 본질이 있다. 국민연금재정추계위원회·운영개선위원회(2008)의 전망에 따르면, 국민연금 수급자(노령+장애+유족)는 매년 증가하여, '10년 65세 이상 노인의 25.5%, '20년 37.5%, '30년 50.6%, '50년 78.9%에 달할 것으로 추정되고 있다(그림 3-3 참조). 그런데 선진국의 경우 이미 1960년대에 연금수급율이 100%에 달한 것(Scruggs, 2007)에 비하면 우리나라는 그로부터 거의 100년이 지난(2050년)에도 여전히 수급률이 80% 수준밖에 도달하지 못하고 있다.

그만큼 현재의 적용사각지대가 국민연금 수급률 개선에 장기적 제약요소가 되고 있음을 의미한다. 제도도입 후 40년이 경과하면 통상 완전성숙단계에 접어들고 노인의 대부분이 연금을 수급해야 노인빈곤율이 크게 완화될 수 있다. 하지만, 우리나라의 경우 국민연금 도입 40년만인 2020~30년경에도 50% 미만의 수급률을 보일 것

으로 전망되고 있어 그때까지도 국민연금은 여전히 노인빈곤 완화에 큰 역할을 하지 못할 것이라는 추론이 가능하다. 우리나라의 노인빈곤율은 45.1%로 OECD국가 중 가장 높고 우리나라 전체 빈곤율의 4배에 달할 정도로 심각한 상황이다(OECD 2008). 따라서 장기적 안목에서 연금수급률을 제고하고 노인빈곤율을 제어하기 위해서는 현재의 적용사각지대를 완화하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

[그림 3-1-3] 65세 이상 노인인구 대비 연금 수급자 수 장기 전망



자료: 국민연금재정추계위원회·제도운영개선위원회(2008)

나. 재정불안정 문제

사각지대 문제와 더불어 국민연금이 안고 있는 또 하나의 핵심 정책과제는 장기 재정불안정 문제이다. 물론 두 가지 문제의 원인은 일부 겹치기는 하나 거의 다르다는 점에 주목할 필요가 있다. 사각지대는 주로 가입자에 대한 객관적 소득파악 곤란⁸⁾, 저소득층의 보험료부담, 재정불안에 따른 제도불신, 제도인식의 미흡 등에 기인하고 있다. 다시 말해, 사각지대 문제는 제도불신 요인을 제외하고는 소득파악 곤란,

8) 특히 지역가입자집단의 경우 국세청 과세자료(소득세자료 및 사업자등록자료 등)를 보유하고 있는 비중이 불과 30%에 불과한 실정이다.

부담능력 및 제도인식 미흡 등 제도 외적인 요인들에 기인하고 있다는 것이다.

반면 재정불안정 문제는 원래부터 설정된 수급부담구조의 불균형이라는 제도 내적인 요인에 크게 기인하고 있다.⁹⁾ 물론 기대수명의 상승 및 초저출산에 따른 인구고령화라는 외부요인에 크게 기인하는 면도 없지 않지만, 근본적으로는 수급부담구조를 결정하는 변수(특히 지급연령)가 인구고령화를 반영하여 조정되지 않는데서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 그러므로 재정불안정 문제는 사각지대 문제와는 크게 다르게 주로 제도 내적 요인에 기인하고 제도적으로 풀어야 할 사안이라는 점이 특징이다.

[그림 3-1-4] 부과방식 적용시의 예상 보험료율 추이



주: '보험료선'은 현행 보험료(9%)를 말하면, 부과방식 보험료율(비용률)은 제2차 재정계산 시 산정된 결과임.

물론 국민연금은 이미 98년과 07년 두 차례에 걸쳐 재정불안요인을 완화시키고자 그러한 제도개혁을 추진한 바 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 장기적 재정불안에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 2047년에 당년도 재정수지적자가 발생하고, 그러한 수지적자가 그간 쌓아놓은 기금을 잠식하기 시작하여 2060년경에는 기금이 거의 소진될 것으로 예상되기 때문이다. [그림 3-1-4]에서 보는 바 같이, 기금이 소진될 경우 그때부터 부과방식으로 전환해야 하므로 보험료율은 9%에서 20%이상 급상승하

9) 국민연금은 보험료부담수준에 비해 상대적으로 높은 급여수준을 보장하고 있는데, 이는 수익비 개념으로 잘 알 수 있다. 현가입자의 경우 수익비는 평균적으로 2배에 달하고 있다. 이는 내는 것에 비해 두 배 정도를 더 많이 받는 것을 의미하며 그만큼 장기적으로 적자가 발생하게 된다.

게 되는데 이때 살고 있는 근로세대들이 그러한 부담을 거부할 경우 지출을 감당하기 어려운 상황 즉, 재정위기에 봉착할 수 있다.

그러한 미래 재정위기를 계속 연장시키는 제도적 장치가 바로 98년에 도입된 재정계산제도이다. 이는 5년마다 주기적으로 미래 연금재정을 전망하고 재정위기에 대응해 사전에 재정안정화 조치를 취하는 것을 목적으로 하고 있다. 재정계산은 이미 2003년(제1차) 그리고 2008년(제2차) 두 차례에 걸쳐 이루어졌으며, 특히 2003년의 재정계산은 2007년 연금개혁으로 이어졌다. 그러나 2008년의 재정계산에서는 그 동안 누적된 개혁피로감 때문에 특별한 재정안정화 개혁으로 이어지지 못했다. 이제 3차 재정계산(2013)을 앞두고 다시 재정안정화 문제에 대한 사회적 논의가 시작되고 있다.

이때 미래의 어떤 재정상태를 재정적으로 안정되었다고 볼 것인가는 최대의 쟁점으로 대두될 전망이다. 예를 들어, 무한대로 기금이 소진되지 않으면 재정안정성이 확보된 것으로 볼 것인지, 아니면 현재의 추정 기금소진연도보다 20년 후인 2080년 경에 기금이 소진되면 재정안정화가 이루어졌다고 볼 것인지 등 재정안정성 개념을 둘러싼 힘겨운 사회적 합의를 거쳐야 할 전망이다. 이러한 재정안정성 기준에 대한 합의가 이루어지게 되면, 그 다음으로 어떻게 그러한 재정안정성을 달성할 것인가가 또 다른 최대쟁점이 될 것이다. 연금보험료율을 인상할 것인지, 연금수준을 낮출 것인지 아니면 지급연령을 올릴 것인지 혹은 이러한 재정변수들의 특정한 조합을 취할 것인지를 둘러싼 사회적 합의를 해야 하는 과제를 남겨두고 있다.

더 나아가 공무원연금, 사학연금 등을 고려한 공적연금의 유지가능성을 살펴보면 다음과 같다.

공적연금제도의 유지가능성에 대한 평가는 재정추계와 세대 간 회계¹⁰⁾, 두 가지 방식을 통해 시도하고자 한다. 전영준(2012)의 재정추계 결과는 [그림 3-1-5]에 제시되어 있다. 공적연금급여 수준은 최고 GDP의 6.8%에 이르고 장기적으로 GDP의 6.1%에 이를 것으로 예상된다. 2007년 국민연금법 개정으로 인해 국민연금여의 임

10) 본 장에 제시된 재정추계와 세대 간 회계의 산출결과는 전영준 (2012)에서 행한 재정추계결과와 세대 간 회계 추계결과이다. 재정추계 및 세대 간 회계 산출과정에 대해서는 전영준 (2012) 참조.

금대체율이 60%에서 2020년대 중반에 40%까지 낮아질 계획이지만 여전히 공적연금의 지출 수준은 무시할만한 수준이 아닌 것으로 나타났다.

공적연금을 구성하는 국민연금, 공무원연금, 그리고 사학연금의 급여지출 총액을 비교하면 총액은 국민연금, 공무원연금, 사학연금 순으로 나타나고 있다. 제도 수혜 대상이 국민연금제도가 가장 넓은 관계로 급여총액의 규모가 국민연금제도에서 가장 크지만, 제도 수혜대상자 수를 감안하면 공무원연금급여 지출액이 상당히 높은 것으로 평가될 수 있다. 2010년 현재, 공무원연금가입자수가 국민연금가입자수의 5.6%에 불과하지만 급여지출액이 국민연금급여총액의 최고 29%에 달할 것을 보면¹¹⁾ 공무원연금제도하에서 상당히 높은 수준의 급여가 지급되고 있음을 알 수 있다.

현행의 공적연금제도의 문제점은 급여지급총액 수준보다도 급여지급총액과 보험료 수입총액 격차가 매우 크다는데서 찾을 수 있다. 급여총액과 보험료 수입 총액의 격차는 최고 GDP의 4.1% 장기적으로 GDP의 3.5% 정도가 될 것으로 전망되고 있다. 국민연금법 개정으로 인해 국민연금급여 총액이 상당히 큰 규모로 감소하였음에도 불구하고 급여총액과 보험료 수입 총액의 비율은 최고 2.6배 장기적으로 2.3배에 달할 것으로 예상된다. 공무원연금의 경우 상황은 더욱 심각하다. 급여총액과 보험료 수입총액의 비율은 장기적으로 약 2.8배가 될 것으로 예상된다. 급여총액과 수입총액의 격차가 매우 크게 유지되는 것은 인구의 고령화로 인한 생산가능인구수 감소에도 일부 기인하지만, 제도자체가 저부담-고급여 체제라는 점에서 근본적인 문제점을 발견할 수 있다.

세대 간 회계를 이용하여 현행의 재정정책을 평가해보면 공적연금제도를 확충하는 것이 용이하지 않다는 것을 알 수 있다. 기준연도를 2010년으로 가정하고 위에서 설명한 방식으로 산출한 세대 간 회계는 현행의 재정정책이 유지가능하지 못하다는 점을 보이고 있다¹²⁾. <표 3-1-7>에 제시된 세대 간 불평등도(GI)는 미래세대와 현재

11) 국민연금과 공무원연금 간 급여지출액을 비교할 때, 연금가입자 수 비율과 비교하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 국민연금의 경우 공무원연금에 비하여 역사가 일천하여 급여지출액이 낮은 점을 감안하면 급여지출액의 차이가 연금가입자 수의 차이보다 더 크게 날 수 있다. 이러한 점을 결과 해석 시 감안할 필요가 있다.

12) 세대 간 회계 추계를 위하여 실질 노동생산성 증가율을 연간 1.5%, 실질 할인율을 3.5%로 가정하였다.

세대 연령-0 세대의 순재정부담의 차이인 점에서 재정불균형의 정도를 반영한다고 할 수 있다. <표 3-1-7>에 의하면 세대 간 불평등도의 규모가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 기본가정(중위출산율)하에서는 세대 간 불평등도가 165%로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 현재세대에게 현행제도가 적용되는 전제하에서 현재세대 연령-0인 세대의 순재정부담에 비하여 미래세대의 순재정부담이 165% 높은 수준이 되어야 정부의 장기재정균형이 회복된다는 것이다. <표 3-1-7>에 보고되어 있는 필요조세조정규모도 이러한 장기재정불균형을 잘 나타내고 있다. 기본가정(중위출산율)하에서 필요조세조정규모는 2015년 조정 시 31.6%, 2020년(2025년) 조정 시 36.0%(41.2%)로 전망된다¹³⁾. 필요조세조정규모는 현행 조세제도 하에서 해당연도 및 그 이후 기간 동안 생존하는 세대들의 조세부담 대비 조세부담 증액 규모를 말한다. 필요조세조정규모 추계치가 상당히 크게 나타나고 있으며, 따라서 현행 재정정책 하에서 재정불균형이 매우 심각하게 나타날 가능성이 높다.

현재세대와 미래세대의 순조세부담을 2010년도 1인당 GDP대비 비율로 환산하면, 기준연도에 출생한 세대(연령 0)의 순재정부담은 2010년도 1인당 GDP의 약 5.79배로 나타나고 있다. 이 수준의 순재정부담을 평가하기 위해 기대수명을 약 80년으로 잡으면, 기대수명동안의 소득금액의 약 7.2%($=5.79 \times 80 / 100$)에 해당되는 금액으로 환산할 수 있다. 현행의 재정정책 하에서 순재정부담을 산출한 연령 0 세대의 순재정부담은 높은 편이라고 하기 어렵다. 반면 미래세대의 재정부담은 기대수명동안의 소득금액의 약 19.1%($=15.3 \times 80 / 100$)로서 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 빠른 시일 내에 재정건전성을 제고하는 조치가 이루어지지 않으면, 미래세대의 재정부담이 감내하기 어려운 수준으로 증가할 가능성이 높다고 사료된다.

실질노동생산성 증가율 1.5%는 외국의 세대 간 회계에서 상정하는 표준적인 가정이다. 현실점에서 평가한 노동생산성 증가율보다 다소 낮지만 장기적으로 노동생산성이 낮아질 것으로 전망하고 있는 점을 고려하면 적절한 수준이라고 사료된다. 실질할인율은 지난 20여 년간의 국내수익률을 고려하여 설정되었다. 최근 금리 수준에 비하여 다소 높은 수준이나 최근의 금리 수준이 과거 금리 추이를 감안하면 예외적으로 낮은 수준이라고도 볼 수 있다고 사료된다.

13) 이전지출을 조세부담 증액비율과 동일한 비율로 줄이는 것을 전제로 산출한 필요조정규모는 2015년 조정 시 20.6%, 2020년(2025년) 조정 시 23.0%(25.8%)로 전망된다.

현행 재정정책의 각 항목이 세대 간 불평등에 어느 정도 영향을 미치는지에 대한 평가를 위하여 본 절에서는 다음과 같은 방식의 정책시뮬레이션을 행하였다. 재정정책 중 세대 간 재분배와 관련성이 높은 정책들을 선정하여 개별 정책을 제외하여 세대 간 회계를 산출하여 세대 간 불평등도와 필요조세조정규모를 산출하였다. 모든 정책을 포괄하는 세대 간 회계와 특정 정책을 제외한 회계를 비교하여 그 차이가 이 정책이 세대 간 불평등도에 기여한 부분으로 해석하였다.

먼저 국민연금, 공무원연금, 사학연금을 포함한 공적연금을 제외한 세대 간 회계를 산출하였다. 공적연금 제외한 세대 간 회계는 공적연금 기금도 제외하고 산출한 경우와 공적연금 기금은 포함하고 공적연금 급여와 보험료 부담만 제외하고 산출한 세대 간 회계를 제시하였다. 기금과 공적연금 급여와 보험료를 제외한 회계를 산출한 결과 세대 간 불평등도는 165%에서 138%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정 시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 29.4%(33.5%, 38.4%)로 2.2%P(2.5%P, 2.8%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 공적연금 기금을 제외하지 않고 공적연금급여와 보험료를 제외할 경우 세대 간 불평등도는 165%에서 123%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정 시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 26.1%(29.8%, 34.1%)로 5.1%P(6.2%P, 7.1%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 따라서 정책시뮬레이션 결과 현행의 공적연금의 재정부담이 상당히 높으며 미래세대의 재정부담 증가에 상당부분 기여하는 것으로 나타났다. 또한 현재 큰 규모로 적립된 국민연금기금이 미래세대의 재정부담을 상당부분 줄이는 역할을 할 것으로 전망된다.

건강보험제도에 의한 세대 간 불평등은 공적연금에 비하여 더 크게 나타나고 있다. 세대 간 불평등도는 165%에서 109%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정 시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 24.1%(27.5%, 31.4%)로 7.5%P(8.5%P, 9.8%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 이 결과에 의하면 건강보험이 공적연금보다 더 큰 규모로 세대 간 불평등에 기여하고 또한 미래세대의 재정부담을 증가시키는 것으로 전망된다.

장기요양제도, 기초생보, 기초연금을 제외한 세대 간 회계를 산출한 결과 이들 개

별제도의 효과도 상당히 큰 것으로 나타났다. 장기요양의 경우 여타 제도에 비하여 큰 규모는 아니지만 세대 간 불평등도와 필요조세조정 규모에 상당부분 기여하는 것으로 보인다. 기초생보와 기초연금 두 제도는 세대 간 불평등도와 필요조세조정규모에 거의 비슷한 규모로 기여하는 것으로 나타났다. 기초생보의 경우 수급대상자의 범위는 좁지만 수급자 1인당 급여가 높은 반면 기초연금은 1인당 급여는 낮지만 수급대상자 범위가 넓은 상반된 특징이 있다. 높은 1인당 수급액 혹은 넓은 수급대상자 범위로 인하여 두 제도로 인한 재정부담 증가 규모가 상당히 크게 나타나고 있다. 특히 기초연금의 경우 1인당 수급액을 현재 수준으로 고정시킨 상태에서 산출하였다. 현재 계획에 의하면 1인당 급여수준을 점진적으로 현재 수준의 2배로 상향조정하도록 되어있다. 이러한 계획을 반영할 경우 기초연금에 의한 미래세대의 재정부담 증가가 상당히 클 것으로 예상할 수 있다.

본 장에서 검토한 공적연금 재정의 유지가능성과 공적연금 재정확충의 제약조건으로 작용할 일반정부 재정전체의 유지가능성을 평가한 결과 공적연금제도 자체의 재정 유지가능성이 확보되어 있지 않으며, 공적연금 이외의 공공부문의 재정유지가능성이 확보되지 않아 향후 기초연금과 공적연금제도를 포함한 노후소득보장제도의 대폭적인 확충이 용이하지 않을 것으로 예상된다.

〈표 3-1-7〉 세대 간 불평등도 (GI) 및 필요조세조정 규모

구분	전체 제도	제도 제외					
		공적연금 (기금 제외)	공적연금 (기금 포함)	건강 보험	장기 요양	기초 생보	기초 연금
GI	165 ⁵⁾	138	123	109	146	138	140
필요조세조정규모 ¹⁾							
현재세대 ²⁾	38.7	35.9	31.9	29.6	34.8	33.6	33.6
미래세대 ³⁾	100.1	94.5	83.9	77	90.6	87.6	87.7
2015 ⁴⁾	31.6	29.4	26.1	24.1	28.4	27.4	27.5
2020 ⁴⁾	36.0	33.5	29.8	27.5	32.4	31.3	31.3
2025 ⁴⁾	41.2	38.4	34.1	31.4	37.1	35.9	35.9

주: 1) 현행제도하에서의 조세부담 대비 조정 규모 (%)

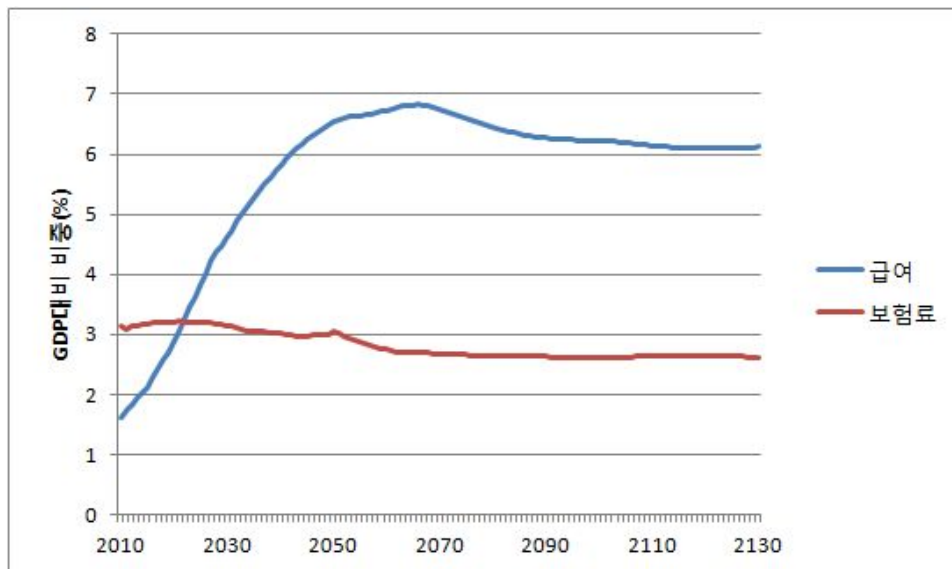
2) 현재세대의 조세부담을 비례적으로 조정 (현행제도하에서의 조세부담의 %)

3) 미래세대의 조세부담을 비례적으로 조정

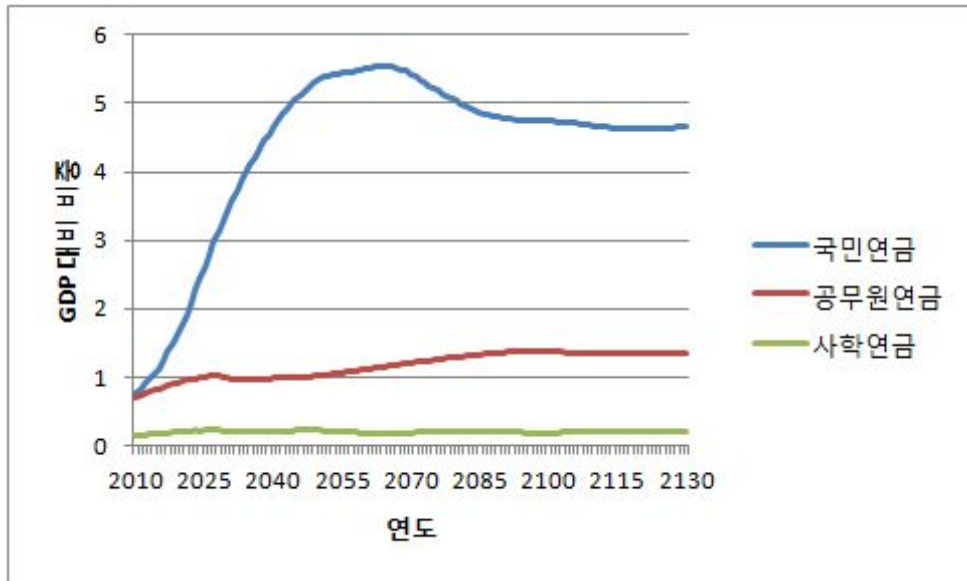
4) 해당연도와 그 이후 연도에 생존하는 세대의 조세부담을 비례적으로 조정

5) 연령 0세인 현재세대의 생애순조세부담은 약 1억 3천 7백만원, 미래세대의 생애 순조세부담은 약 3억 6천 5백만원으로 산출되었다.

[그림 3-1-5] 공적연금급여 및 보험료 총액



[그림 3-1-6] 제도별 연금급여 총액



다. 국민연금제도 소외계층 파악 및 구조적 문제점에 대한 논의

1) 국민연금 적용에 있어서의 차별성

국민연금은 전 국민을 가입대상으로 하지만 사회보험으로 보험료를 납부할 수 있어야 실질적으로 연금 수급권을 확보할 수 있는 납부이력을 쌓을 수 있어서, 적용이 제외되는 전업주부(무소득배우자)가 다수를 차지하는 여성이나 저소득층은 상대적으로 납부이력이 미흡하다. 2011년 12월 말 현재 국민연금 전체 가입자(19,885,911명) 중 여성 가입자(8,116,412명)가 차지하는 비율은 약 40.8%¹⁴⁾로, 1988년 30.6%, 1999년 25.8%, 2005년 33.5%에서 계속 증가추세를 보이고는 있다.

그러나 인구의 성비가 거의 1:1에 육박한다는 점에서 보면 가입자 전체의 50% 정도는 차지하는 것이 정상적일 것임에도 불구하고, 우리나라 여성들의 국민연금 가입률은 지난 몇 년간 40% 전후 수준에 머무르며 크게 증가하지 못하고 정체되어

14) 국민연금공단(2012.5), 2011년 국민연금통계연보, p.22 참조.

있다. 특히, 국민연금 적용제외자 현황을 좀 더 면밀히 살펴보면, 적용제외자의 61.22% 그리고 무소득 배우자의 87.94%가 여성인 것으로 나타났다. 이는 우리나라 가구의 성별 경제활동 참여 패턴 및 국민연금제도가 경제활동을 하는 개인들을 중심으로 설계된 측면이 반영된 결과라 사료된다. 이는 결국 적용제외자, 특히 무소득 배우자의 노후 소득보장이 여성의 노후 소득보장 문제와 밀접히 연관되어 있음을 시사하고 있다.

〈표 3-1-8〉 적용제외자 전체 및 무소득 배우자의 성별 분포

구분	남성		여성		전체	
	인원(명)	백분율	인원(명)	백분율	인원(명)	백분율
적용제외자 전체	5,165,393	38.78	8,154,342	61.22	13,319,735	100.00
무소득 배우자	667,573	12.06	4,866,643	87.94	5,534,216	100.00

자료: 국민연금공단 DB(2009년 4월 말 기준).

〈표 3-1-9〉 적용제외자 전체 및 무소득 배우자의 국민연금 보험료 납부 개월 수

보험료 납부 개월	적용제외자 전체		무소득 배우자	
	인원(명)	백분율	인원(명)	백분율
없음	2,431,189	42.12	1,290,688	36.63
1년 미만	935,230	16.20	617,178	17.52
1년 이상 - 5년 미만	1,391,067	24.10	983,217	27.90
5년 이상 - 10년 미만	665,442	11.53	466,427	13.24
10년 이상 - 15년 미만	221,578	3.84	121,024	3.43
15년 이상 - 20년 미만	100,307	1.74	39,220	1.11
20년 이상	27,191	.47	5,893	.17
합계	5,772,004	100.00	3,523,647	100.00

주: 국민연금에 가입한 이력이 있는 적용제외자를 대상으로 함.

자료: 국민연금공단 DB(2009년 4월 말 기준).

2) 노령연금 수급권확보에 있어서의 취약성

국민연금 노령연금 수급권의 성별 차이 역시 크다는 점 역시 중요하다. 최근 노령연금 수급권이 발생한 1945년부터 1949년생 중심으로 성별 수급자 수와 수급률, 그리고 평균연금액 등을 살펴본 결과, 남성은 전체 동일 탄생년도 인구 대비 노령연금 수급률이 상당히 높지만 여성은 가입이력이 부실하며, 노령연금 수급권자 규모도 전체 동일 연령 여성의 30% 미만에 불과한 것으로 대조를 보이고 있다. 이는 여성은 적용제외로 제도접근이 어렵고, 가입이력이 부실하며 소득수준도 낮아 국민연금 노령연금 수급률이 낮고, 급여수준도 낮는데 기인한 것이다.

〈표 3-1-10〉 1945~1949년생의 노령연금 남녀 수급률(2009년 말 기준)

(단위: 명, %, 개월, 원)

출생 연도	남성					여성					
	전체 인구 수	수급자 수	남성 대비 수급률	보험료 납부 기간	평균 연금액	전체 인구 수	수급자 수	여성 대비 수급률	보험료 납부 기간	평균 연금액	전체 수급자 중 수급률
1945	171,304	105,819	61.8	113	278,210	187,505	45,836	24.5	90	169,075	30.2
1946	187,159	120,526	64.4	123	303,372	199,547	50,889	25.5	97	184,940	29.7
1947	209,373	152,392	72.8	132	322,538	220,645	64,769	29.4	104	197,132	29.8
1948	224,919	154,374	68.6	143	344,599	233,689	64,083	27.4	111	209,256	29.3
1949	230,354	125,594	54.5	163	384,533	236,084	42,600	18.0	134	247,200	25.3

자료: 국민연금공단 내부자료

3) 가입자 자격기준으로 인한 관리 상 문제점에 따른 취약성

국민연금 가입대상자는 연령요건(18세 ~ 60세)을 우선 적용하고, 소득활동 여부나 혼인상태에 따른 신분요건을 추가로 고려하여, 가입자와 적용제외자를 구분하고 있다. 다음으로 가입자는 사업장 종사여부에 따라 사업장가입자와 지역가입자로 나누

고, 다시 지역가입자 중 소득활동 및 소득신고 여부에 따라 소득신고자와 납부예외자로 구분된다.

이에 따라 소득관련 자료가 없는 공적연금 가입자나 노령(퇴직)연금 수급자의 배우자의 경우 적용제외자가 되며, 소득관련 자료가 없어도 가장이나 배우자가 없는 가입대상자는 지역가입자로 편입되면서 소득신고자 4유형(무 자료자)이나 납부예외자가 되게 된다. 이와 같은 가입자 자격관리방식으로 인하여 실익 없는 관리부담(비용)이 발생하고 있고, 무엇보다도 가입구조와 자격관리에 있어서의 복잡성에 대한 국민들의 불만이 지속적으로 발생하고 있는 것 역시 문제이다.

4) 가입이력의 취약성에 따른 국민연금수급권 획득의 어려움

(1) 취약근로계층 규모파악을 위한 실태분석자료 및 분석방법

또한 현재 국민연금 가입자이기는 하나, 국민연금 가입이력의 취약성으로 인해 향후 노후에 국민연금수급권 획득의 어려우리라 예상되는 취약근로계층들 역시 다수 존재할 것이 우려되는 부분이다.

이를 살펴보기 위해 본 절에서는 취약 근로계층의 국민연금 가입현황을 분석하고 이들의 취약성에 대해 살펴보기 위해, 국민연금공단의 2011년 12월말 기준 「사업장 가입자 및 지역가입자 DB자료」 총 19,885,911건에 대해 분석을 수행하였다. 동 자료에는 가입자 인적정보(성별, 연령), 최종가입종별, 기준소득월액 및 가입기간, 사업장규모(고용주 제외 종업원 수), 국세청 업종분류 등 정보가 포함되어 있어, 제한적이기는 하지만 각 가입자의 근로환경 정보를 함께 고려할 수 있다. 따라서 제한적이기는 하나, 기준소득월액에 기반을 둔 소득기준을 적용하여 취약근로계층을 분류하고 이들 계층의 국민연금 가입현황의 취약성을 비교분석할 수 있는 적절한 자료라 사료되어져, 해당 자료에 대한 분석을 수행하였다.

본 연구의 분석방법으로는 소득기준 적용을 고려한 ‘차상위계층’과 ‘「두루누리 사회보험」 연금보험료(국민연금·고용보험) 지원 사업의 지원대상자의 상한소득액 125만

원 이하 기준'에 기초하여 국민연금 가입현황 실태를 비교분석하였다.

먼저, 우리 법상에서 취약계층에 대한 '소득기준(차상위계층, 최저생계비의 100분의 120 이하인 자)'을 명확히 규정하고 있으므로, 기본적으로 해당 소득기준을 근거로 취약 근로계층을 정의하는 데는 무리가 없을 것으로 사료된다. 이에 따라, 본 연구에서는 우리 법에서 명확히 규정하고 있는 소득기준에 기초한 '차상위계층' 개념을 분석대상의 핵심 취약 근로계층으로 사전적으로 규정하고, 이들 계층에 대한 국민연금 가입이력을 분석하였다.

또한, 지난해 정부차원에서 저소득 근로자에 대한 보험료지원방안에 대한 심도 있는 논의를 위해 <사회보험 가입확대 추진기획단> 운영되었고, 이에 기초하여 올해 2012년부터 '소규모 사업장 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원'의 지원대상 소득 기준 상한액(125만원 이하¹⁵⁾) 기준 역시 앞서의 '차상위계층' 개념과 함께 취약근로계층의 범위를 설정하는 소득수준 기준으로 적용하였다.

단, 본고의 분석대상 자료인 「국민연금 사업장가입자 및 지역가입자 DB자료」의 경우 각 가입자의 기준소득월액 기준 정보만을 제공하고 있어, 이에 기초하여 소득기준 적용 취약 근로계층을 분류하였으며, 이로 인해 동 기준에 따른 취약근로계층 규모가 다소 과대 추정되었을 개연성 역시 존재함을 사전적으로 밝히고자 한다. 이는 사업장 가입자의 기준소득월액 자료는 모두 소득 자료에 근거하여 제시된 소득이나, 국민연금 지역가입자의 경우 소득신고에 기초하여 기준소득월액이 정해지기 때문에, 지역가입자의 소득이 다소 과소 측정되었을 가능성이 충분히 존재하기 때문이다. 따라서 이에 대한 분석결과에 대한 해석 시에는 주의할 필요성이 있으며 신중을 기할 필요가 있음을 사전에 밝히고자 한다. 이러한 취약 근로계층 범위 설정 기준에 기초하여, 첫째, 기준 소득월액 수준 격차 비교분석, 둘째, 가입기간 격차 비교분석을 수행하였다.

15) 현재 시행 중인 「두루누리 사회보험」 연금보험료 지원 사업의 소득기준은 35만원 ~ 125만원 미만임.

(2) 분석결과

국민연금 가입자 통계에 대한 국민연금 가입이력 분석 결과, 소득기준 적용에 따른 국내 취약 근로계층인 차상위계층 가입자의 국민연금 이력은 일반적으로 인식되어지고 있는 취약성을 분명하게 보여주고 있었다. 즉, 일반 가입자에 비해 차상위계층 소득기준에 속하는 가입자의 경우 상대적으로 낮은 기준소득월액 구간과 납부이력이 적음 구간에 분포되어 있는 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 3-1-11〉 취약 근로계층(차상위)/일반 가입자 기준소득월액 가입자 수

(단위: 원)

소득구간	차상위 가입자	일반 가입자
230,000미만	4,114,234	-
230,000이상 ~500,000미만	218,862	-
500,000이상 ~750,000미만	1,052,224	-
750,000이상 ~1,000,000미만	3,044,624	-
1,000,000이상 ~1,250,000미만	2,391,748	-
1,250,000이상 ~1,500,000미만	1,477,179	-
1,500,000이상 ~2,000,000미만	1,166,296	960,802
2,000,000이상 ~2,500,000미만	-	1,399,272
2,500,000이상 ~3,000,000미만	-	972,722
3,000,000이상 ~3,750,000미만	-	1,008,075
3,750,000이상	-	2,079,883
합 계	13,465,157	6,420,754

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 차상위계층 : 최저생계비(144만원: 2011년 기준)의 100분의 120 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

〈표 3-1-12〉 취약 근로계층(차상위)/일반 가입자 기준소득월액 가입자 비중

(단위: %)

소득구간	차상위	일반
230,000미만	30.6	-
230,000이상 ~500,000미만	1.6	-
500,000이상 ~750,000미만	7.8	-
750,000이상 ~1,000,000미만	22.6	-
1,000,000이상 ~1,250,000미만	17.8	-
1,250,000이상 ~1,500,000미만	11.0	-
1,500,000이상 ~2,000,000미만	8.7	15.0
2,000,000이상 ~2,500,000미만	-	21.8
2,500,000이상 ~3,000,000미만	-	15.1
3,000,000이상 ~3,750,000미만	-	15.7
3,750,000이상	-	32.4
합 계	100.0	100.0

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 차상위계층 : 최저생계비(144만원: 2011년 기준)의 100분의 120 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

그러나 다소 의외의 예상치 못한 결과는 차상위계층 가입자 중 예상보다 많은 비중이 납부기간 10년 이상 ~ 15년 미만 구간에 12.6%나 분포되어 있다는 점이다. 이는 예상보다 많은 차상위계층에 속하는 국민연금 가입자가 수급자격을 획득할 수 있는 계층에 속해 있을 가능성이 존재한다는 점을 말해주고 있다. 따라서 이들 12.6%에 해당하는 1,698,632명에 대해서는 이들이 조금 더 가입이력을 추가하여 20년 이상의 가입기간을 채울 수 있도록 관리기관과 정부의 지원정책이 필요하다고 보인다. 즉, 이들 계층에 대한 관리기관의 지속적인 관심과 관리, 그리고 정부의 저소득층 보험료지원 사업대상자 확대 등과 같은 정책적 노력이 추가적으로 따른다면, 이들이 노후에 수급할 수 있는 국민연금의 수급액이 상승할 수 있는 가능성이 존재하므로, 이들에 대한 지속적인 관심과 지원방안 모색이 필요하다.

〈표 3-1-13〉 취약 근로계층(차상위)/일반 가입자 보험료납부개월수별 가입자 수

(단위: 명)

보험료납부 구간	차상위	일반
1년 미만	4,262,673	234,941
1년 이상 ~ 2년 미만	1,317,970	243,078
2년 이상 ~ 3년 미만	1,122,952	285,840
3년 이상 ~ 4년 미만	920,741	295,782
4년 이상 ~ 5년 미만	799,710	328,595
5년 이상 ~ 6년 미만	686,127	347,231
6년 이상 ~ 7년 미만	589,967	352,059
7년 이상 ~ 8년 미만	519,141	350,499
8년 이상 ~ 9년 미만	439,381	339,914
9년 이상 ~ 10년 미만	381,400	328,516
10년 이상 ~ 15년 미만	1,698,632	1,491,360
15년 이상 ~ 20년 미만	511,971	861,313
20년 이상	214,492	961,626
합 계	13,465,157	6,420,754

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 차상위계층 : 최저생계비(144만원: 2011년 기준)의 100분의 120 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

〈표 3-1-14〉 취약 근로계층(차상위)/일반 가입자 보험료납부개월수별 가입자 비중

(단위: %)

보험료납부 구간	차상위	일반
1년 미만	31.7	3.7
1년 이상 ~ 2년 미만	9.8	3.8
2년 이상 ~ 3년 미만	8.3	4.5
3년 이상 ~ 4년 미만	6.8	4.6
4년 이상 ~ 5년 미만	5.9	5.1
5년 이상 ~ 6년 미만	5.1	5.4
6년 이상 ~ 7년 미만	4.4	5.5

보험료납부 구간	차상위	일반
7년 이상 ~ 8년 미만	3.9	5.5
8년 이상 ~ 9년 미만	3.3	5.3
9년 이상 ~ 10년 미만	2.8	5.1
10년 이상 ~ 15년 미만	12.6	23.2
15년 이상 ~ 20년 미만	3.8	13.4
20년 이상	1.6	15.0
합 계	100.0	100.0

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 차상위계층 : 최저생계비(144만원: 2011년 기준)의 100분의 120 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

이러한 현상은 소득기준 두 번째 기준적용에 따른 국내 취약 근로계층인 사회보험료지원 대상 상한액(125만원) 이하 가입자의 국민연금 이력에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉, 일반 가입자에 비해 사회보험료지원 대상 상한액(125만원) 이하 소득기준에 속하는 가입자의 경우 상대적으로 낮은 기준소득월액 구간과 적은 납부이력 구간에 분포되어 있는 비중이 절대적으로 높았다.

〈표 3-1-15〉 취약 근로계층(보험료지원 대상 상한액 이하)/일반 가입자 기준소득월액 가입자 수

(단위: 명)

소득구간	지원 대상 상한	일반
230,000미만	4,114,234	-
230,000이상 ~500,000미만	218,862	-
500,000이상 ~750,000미만	1,052,224	-
750,000이상 ~1,000,000미만	3,044,624	-
1,000,000이상 ~1,250,000미만	2,391,748	-
1,250,000이상 ~1,500,000미만	-	1,477,169
1,500,000이상 ~2,000,000미만	-	2,127,098
2,000,000이상 ~2,500,000미만	-	1,399,272
2,500,000이상 ~3,000,000미만	-	972,722
3,000,000이상 ~3,750,000미만	-	1,008,075

소득구간	지원 대상 상한	일반
3,750,000이상	-	2,079,883
합 계	10,821,692	9,064,219

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 보험료지원 대상 상한액 이하 기준 : 보험료지원(국민연금 고용보험) 대상 소득기준 상한액 125만원 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

〈표 3-1-16〉 취약 근로계층(보험료지원 대상 상한액 이하)/일반 가입자 기준소득월액 가입자 비중

(단위: %)

소득구간	지원 대상 상한	일반
230,000미만	38.0	-
230,000이상 ~500,000미만	2.0	-
500,000이상 ~750,000미만	9.7	-
750,000이상 ~1,000,000미만	28.1	-
1,000,000이상 ~1,250,000미만	22.1	-
1,250,000이상 ~1,500,000미만	-	16.3
1,500,000이상 ~2,000,000미만	-	23.5
2,000,000이상 ~2,500,000미만	-	15.4
2,500,000이상 ~3,000,000미만	-	10.7
3,000,000이상 ~3,750,000미만	-	11.1
3,750,000이상	-	22.9
합 계	100.0	100.0

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 보험료지원 대상 상한액 이하 기준 : 보험료지원(국민연금 고용보험) 대상 소득기준 상한액 125만원 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

그리고 다소 의외의 예상치 못한 결과는 사회보험료지원 대상 상한액(125만원) 이하 가입자의 경우에도 유사하게 발생하였다. 사회보험료지원 대상 상한액(125만원) 이하 가입자중 납부기간 10년 이상 ~ 15년 미만 구간에 분포되어 있는 비중은 11.7%로 나타나 차상위계층 해당 가입자의 12.6%보다는 약간 낮은 수치였으나, 역시 높은 비중을 보이고 있었다.

〈표 3-1-17〉 취약 근로계층(보험료지원대상 상한액 이하)/일반 가입자 보험료 납부개월수 별 가입자 수

(단위: 명)

보험료납부 구간	차상위	일반
1년 미만	3,944,041	553,573
1년 이상 ~ 2년 미만	1,052,595	508,453
2년 이상 ~ 3년 미만	851,779	557,013
3년 이상 ~ 4년 미만	689,642	526,881
4년 이상 ~ 5년 미만	592,744	535,561
5년 이상 ~ 6년 미만	502,163	531,195
6년 이상 ~ 7년 미만	428,098	513,928
7년 이상 ~ 8년 미만	375,150	494,490
8년 이상 ~ 9년 미만	313,397	465,898
9년 이상 ~ 10년 미만	274,025	435,891
10년 이상 ~ 15년 미만	1,266,011	1,923,981
15년 이상 ~ 20년 미만	387,147	986,137
20년 이상	144,900	1,031,218
합 계	10,821,692	9,064,219

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 보험료지원 대상 상한액 이하 기준 : 보험료지원(국민연금·고용보험) 대상 소득기준 상한액 125만원 이하인 자임.

자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

〈표 3-1-18〉 취약 근로계층(보험료지원 대상 상한액 이하)/일반 가입자 보험료납부개월 수별 가입자 비중

(단위: %)

보험료납부 구간	차상위	일반
1년 미만	36.4	6.1
1년 이상 ~ 2년 미만	9.7	5.6
2년 이상 ~ 3년 미만	7.9	6.1
3년 이상 ~ 4년 미만	6.4	5.8
4년 이상 ~ 5년 미만	5.5	5.9
5년 이상 ~ 6년 미만	4.6	5.9
6년 이상 ~ 7년 미만	4.0	5.7

보험료납부 구간	차상위	일반
7년 이상 ~ 8년 미만	3.5	5.5
8년 이상 ~ 9년 미만	2.9	5.1
9년 이상 ~ 10년 미만	2.5	4.8
10년 이상 ~ 15년 미만	11.7	21.2
15년 이상 ~ 20년 미만	3.6	10.9
20년 이상	1.3	11.4
합 계	100.0	100.0

주 : 1) 지역가입자의 경우 기준소득월액 0이상 신고 된 납부예외자 일부가 포함됨.

2) 보험료지원 대상 상한액 이하 기준 : 보험료지원(국민연금·고용보험) 대상 소득기준 상한액 125만원 이하인 자임.
자료: 국민연금공단 내부자료(2011년 12월 기준).

제2절 퇴직연금제도

1. 퇴직연금제도의 현황

가. 퇴직연금사업자 현황

국내 퇴직연금사업자는 2005년 12월 42개 금융회사 등록을 시작으로 2012년 9월말 현재 금융회사와 근로복지공단을 포함하여 56개 등록 사업자로 늘어났다. 금융권역별로 살펴보면 은행이 16개, 증권이 17개, 생보사가 14개, 손보사가 8개사가 퇴직연금사업자로 등록되어 있다.

퇴직연금사업은 사업성격상 크게 운영관리업무와 자산관리업무로 사업영역이 분리되며, 이를 전문 금융회사인 퇴직연금사업자가 수행하도록 의무화하고 있다¹⁶⁾. 그러나 현행 법률상 운영·자산관리업무의 차별화된 등록요건이 마련되어 있지 않아 현재 퇴직연금사업자로 등록된 56개사 모두 운영관리업무와 자산관리업무를 동시에 운영하고 있는 실정이다. 이에 따라 현행 제도에서는 구조적으로 서비스의 차별화 등이 이루어질 수 없는 지배구조상의 한계가 존재하고 있다.

16) 다만, 상시 30명 이하의 근로자를 사용하는 사업장의 경우 근로복지공단이 퇴직연금사업자로 등록할 수 있다.

〈표 3-2-1〉 퇴직연금사업자의 운영업무

구분	운용관리업무	자산관리업무
퇴직연금 사업자 업무	- 적립금운용방법(금융상품 제시 및 운용방법별 정보 제공) - 연금제도의 설계 및 계리(DB형의 경우) - 적립금운용현황의 기록보관 통지 - 운용지시 전달	- 계좌의 설정 및 관리 - 부담금의 수령 - 적립금 보관 및 관리 - 운용지시의 이행 - 급여의 지급

즉, 자사의 역량에 맞는 분야에 선별적(선택적) 진출이 이루어지지 않고 대부분의 퇴직연금사업자들은 기록관리(RK: Record Keeping)업무를 제외한 전 분야에 진출하여 운영하고 있는 실정이다. 이에 반해 선진국의 경우, 자사의 역량을 고려한 일부 특화된 서비스 창출에 주력하는 등 특정분야에서의 경쟁력 제고에 노력하고 있다. 현재 우리나라 퇴직연금사업자는 퇴직연금시장 선점을 위해 전사적 역량을 동원함으로써 치열한 퇴직연금 시장 경쟁양상을 보이고 있다. 현재 퇴직연금사업자들의 시장 점유율을 살펴보면 일부 대형 금융회사를 중심으로 시장경쟁이 이루어지고 있는 가운데, 총 56개 퇴직연금사업자 중에서 35개 회사의 경우 시장점유율이 1%도 못 미치며, 교보증권, 하나HSBC생명, 한화증권, SK증권의 경우 운용관리계약 체결 실적이 전무한 실정이다.

퇴직연금사업은 규모 경제적 성격이 적용되는 사업구조를 지니고 있다는 점¹⁷⁾에서 연금제도 도입초기 다수의 금융회사가 치열한 경쟁을 하는 경우 재무력, 서비스 등 운영능력이 부실한 금융회사가 퇴직연금시장에서 퇴출되기도 하였다. 실제 국내 퇴직연금사업자 가운데에서 이미 골드브릿즈증권과 흥국화재 등은 시장진출 사업을 중단하였으며, 시티은행, 메리츠화재도 조만간 퇴직연금사업을 철수할 계획이다.

17) 퇴직연금제도의 규모 경제에 대한 선행연구가 없지만, 퇴직연금사업이 일반적으로 다른 사업보다 초기에 과도한 사업비용(RK비용 등)이 소요되어 평균비용이 높지만 퇴직연금 수탁 규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 효과가 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-2-2〉 퇴직연금사업자 등록 현황(2012년 9월말 기준)

구분	등록 현황
은행	국민, <u>경남</u> , <u>광주</u> , 기업, 농협, <u>대구</u> , <u>부산</u> , 산업, 수협, 신한, <u>씨티</u> , 외환, 우리, 제주, 하나, <u>SC은행</u> (16개사)
생명보험회사	교보생명, 대한생명, 동부생명, 동양생명, 메트라이프, 미래에셋생명, 삼성생명, 신한생명, 현대라이프, <u>흥국생명</u> , <u>IBK연금보험</u> , <u>ING생명</u> , <u>KDB생명</u> , <u>하나 HSBC생명</u> (14개사)
손해보험회사	<u>그린</u> , 동부, 롯데, <u>메리츠</u> 삼성, <u>한화</u> , 현대, LIG손보(8개사)
증권	<u>대신증권</u> , <u>대우증권</u> , <u>동양증권</u> , 미래에셋증권, 삼성증권, <u>신영증권</u> , <u>신한금융투자</u> , <u>우리투자증권</u> , <u>하나대투증권</u> , 하이투자증권, 한국투자증권, <u>현대증권</u> , HMC투자증권, <u>NH투자증권</u> , <u>교보증권</u> , <u>한화증권</u> , <u>SK증권</u> (17개사)
기타	<u>근로복지공단</u>

주 : M/S 1% 미만 회사는 밀줄, 실적이 없는 회사는 기울임체로 표시
 자료: 고용노동부(2012.11)

나. 퇴직연금 가입현황

퇴직연금 관련 실태를 살펴보면, 퇴직연금 가입률은 30대가 15.6%로 가장 높았고 40대는 9.8%, 50대는 6.9%순으로 연령층이 높을수록 퇴직연금 가입률은 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 3-2-3〉 연령별 퇴직연금 가입여부

(단위 : 명, %)

구분	퇴직연금 ¹⁾			
	가입	미가입	비해당 ²⁾	전체
30~39세	134(15.6)	507(59.1)	217(25.3)	858(100.0)
40~49세	95(9.8)	531(54.7)	344(35.5)	970(100.0)
50~59세	59(6.9)	406(47.3)	394(45.9)	859(100.0)

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

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

개인연금과 퇴직연금의 연령별 가입률은 개인연금과 퇴직연금 제도의 도입시기와도 관련이 있을 것으로 판단되며 젊은 세대로 갈수록 다층노후소득보장에 대한 필요성을 높게 인식하고 있어 공적연금 외의 사적연금 가입을 통해 노후를 준비하고 있는 것으로 보인다.

퇴직연금제도가 시행된 이후 가입이 지속적으로 증가하고 있는 가운데 2012년 9월말 현재 퇴직연금 도입 사업장 수는 전년대비 133% 증가한 185,689개소에 이르고 있다(<표 3-22>참조).

〈표 3-2-4〉 퇴직연금제도 설정 사업장 가입률 추이

구분	2005.12	2006.12	2007.12	2008.12	2009.12	2010.12	2011.12	2012.9
사업장 수	389	16,287	30,882	50,462	70,503	94,455	139,151	185,689
증가율	-	4,087%	90%	63%	140%	134%	147%	133%
도입률	0.10%	3.10%	6.00%	9.70%	13.60%	6.60%	9.20%	12.20%

자료: 고용노동부(각 년도)

이에 따라 퇴직연금 사업장 가입률은 제도 시행 2년째인 2006년 3.1%에 불과하였으나 2010년 12월부터 5인 이상 사업장 대상의 퇴직급여제도가 전체 사업장으로 확대되고 2012년 7월 26일부터 신규 사업장의 설립 1년 이내에 퇴직연금제도 설정 의무 등의 개정 법률이 시행됨에 따라 2012년 9월말 현재 전체 사업장의 퇴직연금 가입률이 12.2%로 증가하였다.

퇴직연금제도 유형별 사업장의 가입 비중은 확정기여형제도 단독 가입이 48.2%로 가장 높고, 다음으로 확정급여형제도 단독 가입이 34.0%, 기업형IRP 가입 15.7%, 확정기여형과 확정급여형제도 동시 가입이 2.1%의 순으로 높다.

〈표 3-2-5〉 사업장의 퇴직연금제도 유형별 가입 비중

사업장 규모	DB 단독 도입	DB, DC 동시 도입	DC 단독 도입	기업형IRP 도입	합 계
합 계	34.0%	2.1%	48.2%	15.7%	100%

자료: 고용노동부(2012.11)

퇴직연금제도 가입 근로자 수는 2005년 말 도입당시 5,024명에 불과하였으나 퇴직연금 가입자 수가 지속적으로 증가한 결과 2012년 9월말 현재 3,911,754명으로 크게 늘어났다. 근로자 수 기준 가입률은 전체 상용 근로자 수의 41%로 최근 증가율이 다소 둔화되고 있으나, 지속적으로 가입 근로자가 증가하고 있는 추세이다.

[그림 3-2-1] 퇴직연금제도 가입자 수 추이



자료: 고용노동부(각 년도)

가입 근로자의 퇴직연금제도 종류별 가입 비중은 근로자 수가 많은 사업장인 대기업들이 주로 확정급여형제도를 중심으로 가입함에 따라 확정급여형제도 64.2%, 확정기여형제도 33.7%, 개인형 IRP 13.5%, IRP 특례 2.1%의 순으로 가입이 이루어지고 있다.

〈표 3-2-6〉 퇴직연금제도 종류별 가입자 수

구 분	DB형	DC형	개인형 IRP	IRP 특례
근로자수 비중	55.5%	29.2%	13.5%	1.8%

자료: 고용노동부(2012.11)

다. 퇴직연금 적립금 현황

우리나라의 퇴직연금 적립금 규모는 가입자의 지속적인 증가에 따른 적립금 유입으로 2012년 9월말 현재 55조 6,400억원에 이르고 있다. 제도별 적립은 확정급여형 제도가 전체 적립금에서 72.1%의 비중을 차지하여 적립금 비중이 가장 높고, 다음으로 확정기여형제도 18.3%, 개인형 IRP 8.4%, IRP특례 1.1%의 순으로 높게 나타나고 있다.

〈표 3-2-7〉 퇴직연금 종류별 적립금 현황

(2012년 9월말 기준, 단위: 억원)

구 분	합 계	DB형	DC형	IRP 특례	개인형 IRP
적립금 (비율)	556,400 (100%)	401,398 (72.1%)	101,956 (18.3%)	6,040 (1.1%)	47,006 (8.4%)

자료: 고용노동부(2012.11)

금융권역별 적립은 은행이 전체 적립금에서 49.7%의 비중을 차지하여 적립금 비중이 가장 높고, 다음으로 보험사가 31.7%, 증권사가 18.5% 근로복지공단 0.1% 순으로 높게 나타났다.

〈표 3-2-8〉 퇴직연금사업자별 누적적립금

(2012년 9월말 기준, 단위: 억원)

구분	전체	은행	생보	손보	증권	근로복지 공단
금액	556,400	276,804	134,155	42,027	102,897	517
비중	100%	49.7%	24.1%	7.6%	18.5%	0.1%

자료: 고용노동부(2012.11)

금융권역별 적립금 운용은 퇴직연금 적립금의 93.7%가 원리금보장형으로 운용되고 있는 가운데 실적배당형의 경우 현재 5.8%에 불과한 것으로 나타났다. 특징적인 것은 원리금보장형의 비중이 2005년 12월 이후 지속적으로 증가하고 있는 반면, 실적배당형의 비중은 2007년 12월 이후 지속적으로 감소하고 있다는 점이다.

〈표 3-2-9〉 퇴직연금 적립금 운용방법별 추이

(단위: 10억원)

구분	2005.12	2006.12	2007.12	2008.12	2009.12	2010.12	2012.12
원리금보장형	7 (44.2%)	564 (74.6%)	1,928 (70.0%)	5,422 (82.0%)	11,990 (85.3%)	25,787 (88.5%)	52,114 (93.7%)
실적배당형	1 (6.4%)	79 (10.4%)	457 (16.6%)	759 (11.5%)	125 (8.9%)	1,900 (6.5%)	3,221 (5.8%)
기타	8 (49.4%)	113 (15.0%)	370 (13.4%)	431 (6.5%)	812 (5.8%)	1,461 (5%)	275 (0.5)
전체	16	757	2,755	6,612	14,046	29,148	55,640

자료: 고용노동부(각 년도)

이와 같은 원리금보장형 위주의 자산운용은 2007년과 2010년에 발생한 미국과 유럽의 경제위기 이후 금융시장의 불확실성이 확대되면서 안전자산에 대한 인식이 확대되고 있기 때문이다. 또한 엄격한 자산운용 규제, 자사상품의 운용허용 등에 기인한 바 크며, 이는 가입자의 다양한 투자상품 선택 권리를 제약하는 결과를 초래하고 있다. 퇴직연금 종류별 원리금보장형의 운용현황은 확정급여형제도가 98.6%로 가장

높고 다음으로 IRP 개인형 91.5%, IRP 기업형 89.2%, 확정기여형제도 75.7%의 순으로 나타났다. 반면, 실적배당형은 확정기여형제도가 23.4%로 가장 높다.

〈표 3-2-10〉 퇴직연금 유형별 적립금 현황

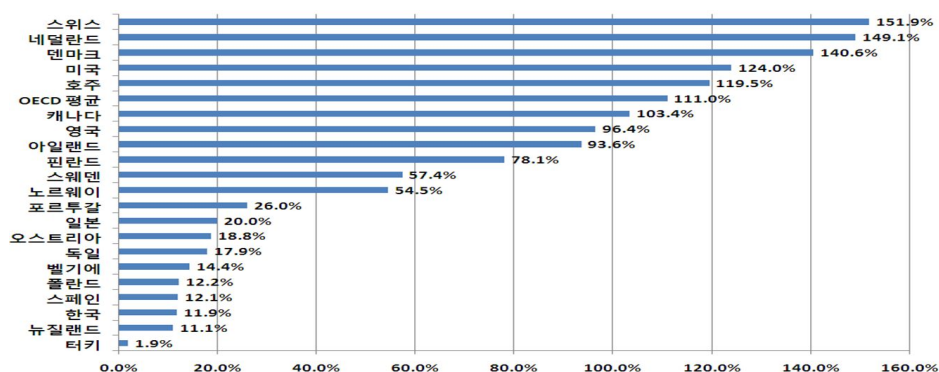
(2012년 9월말 기준, 단위: 10억원, %)

구분	DB형		DC형		IRP기업형		IRP개인형		계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
원리금 보장형	39,588	98.6	7,718	75.7	539	89.2	4,299	91.5	52,144	93.7
실적 배당형	462	1.2	2,383	23.4	62	10.3	314	6.7	3,221	5.8
기타	89	0.2	95	0.9	3	0.5	87	1.9	275	0.5
총계	40,140	100	10,196	100	604	100	4,701	100	55,640	100

자료 : 고용노동부(2012.11)

이처럼 전체적인 외형규모는 증대하고 있음에도 사적연금시장의 활성화 미흡 등으로 인해 2010년 말 기준으로 GDP에서 사적연기금이 차지하는 비중은 11.9%(개인연금도 포함) 수준에 그치고 있는 실정이다.

[그림 3-2-2] GDP 대비 사적 연기금 자산비율(%)



주: 1) OECD국가는 2009년기준, 우리나라는 2010년 기준

2) 우리나라는 개인연금(세제비적격 연금포함) 및 퇴직연금자산의 합

자료: OECD, Private Pensions Outlook 2009

이에 반해 네덜란드, 아이슬란드, 스위스는 사적 연금금이 GDP를 훨씬 상회하고 있는 것으로 나타나고 있으며 미국, 호주, 아일랜드 등도 사적 연금금이 GDP의 50%이상을 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 국민경제적 역할 미흡은 사회보장적 역할에도 부정적인 영향을 주어 사적연금의 노후소득보장 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다.

[그림 3-2-3] 공사연금에 의한 노후소득보장수준

World Bank 등 국제기구 권고안 (60~70%)		우리나라의 실질 소득대체율 (47.5%)	
2층 퇴직연금	30~40%	퇴직연금	12.5%
1층 공적연금	30%	국민연금	35%

주: 공사연금은 공적연금 + 퇴직연금을 의미
자료: 보험연구원(2009)

실제, 보험연구원이 표준 근로자(근로기간 35년 가정)를 대상으로 실질소득대체율을 분석한 결과, 공사연금(공적연금 + 퇴직연금)에 의해 시현할 수 있는 실질소득 대체율은 47.5%에 불과해 World Bank 등 국제기구가 권하는 노후소득보장 수준 60~70%와는 많은 괴리가 존재하고 있다. 특히 퇴직연금에 의한 소득 대체율은 국제기구에서 권고하고 있는 소득 대체율 30%대에 훨씬 못 미치는 12.5%에 그치고 있어 퇴직연금에 의한 노후소득보장기능은 미흡한 것으로 나타나고 있다.

2. 퇴직연금 실질 소득대체율 추정

가. 소득대체율 추정을 위한 제가정

실질소득대체율¹⁸⁾은 각 개인이 근로기간 동안 연금가입을 통해 수령하게 되는 은퇴후 소득 대비 은퇴이전의 평균소득으로 정의할 수 있다. 실질소득대체율을 산출하기 위해서는 근로기간 동안의 자산축적 활동을 통해 얻은 은퇴시점의 자산규모를 바탕으로 은퇴기간 동안 연금수급액을 계산해야 하므로, 다음과 같은 생애보험료 산출 모형을 설정하여 은퇴시점의 연금자산 규모를 추정하였다.

$$TC_{i,k} = \sum_{t=s}^{e-1} r_c W_{i,t} \times \prod_{j=k}^t \frac{(1+w_j)}{(1+\gamma_j)}$$

$TC_{i,k}$: k 시점에서의 생애보험료, i : 소득계층, k : 기준시점, s : 최초가입시점,

e : 가입종료시점, r_c : 보험요율, $W_{i,t}$: t 기의 연간임금소득, w : 임금상승률, γ : 할인율

위 생애보험료모형에서 은퇴시점의 연금자산, 은퇴 후 연금 수급액의 산출을 위해서는 다음과 같이 은퇴연령, 가입기간, 은퇴기간(은퇴이후 사망시점까지의 기간), 임금상승률, 투자수익률 등이 대한 세부 가정이 요구된다.

1) 은퇴연령(연금가입기간)

기존 연구에서 은퇴연령과 관련하여 가장 많이 적용되는 기준은 경제활동에 대한 설문자료 또는 연령에 따른 구분으로 55세, 60세, 65세가 가장 많이 사용되고 있다.¹⁹⁾ 이외에도 경제활동의 참여여부, 노동시간²⁰⁾이나 임금수준²¹⁾에 따른 정의, 주 직장에서의 퇴사여부, 사회보험급여 수급여부, 은퇴여부에 대한 조사대상자의 응답 등을 기초로 은퇴를 정의하기도 한다. 여기에서는 통계청(2012)²²⁾에서 조사한 “가장

18) Whiteford(1995)는 소득대체율(replacement rate)을 근로기간 중 소득(income when employed) 대비 어떠한 혜택을 받을 경우의 소득(income when receiving benefits) 비율로 정의함.

19) 이는 노인복지법의 경우 60세 이상을 고령자로 규정하고 있으며, 경로연금 수혜자격을 65세 이상으로, 고령자 고용촉진법에는 고령자를 55~64세로 정하고 있는 등 관련법에 대한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있음.

20) 노동시간에 따른 은퇴의 기준은 연구자마다 차이를 보이고 있는데, Parnes and Nestel(1974)의 경우 연간 1,000미만을, Burtless and Moffitt(1984)의 경우 주당 30시간 미만, Gustman and Steinmeir(2000)의 경우 주당 25시간 미만, 연간 1200시간 미만을 은퇴에 관한 기준으로 구분하고 있음.

21) 생애 최고급여의 60% 미만

오래 근무한 일자리를 그만둔 연령”인 만53세를 평균은퇴연령으로 적용하기로 한다.²³⁾ 즉, 우리나라 근로자의 퇴직연금 평균 가입기간은 20년으로 볼 수 있다.

2) 은퇴기간

은퇴 이후 생활을 유지하기 위한 필요 자금추정을 위해서는 은퇴시점부터 사망 시점까지의 기간이 필요하며, 은퇴 기간의 산출을 위해서는 은퇴시점에서의 기대여명에 대한 자료가 요구된다. 이에 따라 여기에서는 통계청(2012)²⁴⁾에서 발표한 생명표의 기대여명 자료를 바탕으로 은퇴기간을 산정하는 것으로 하였다. 즉, 앞선 가정에서 평균은퇴연령을 53세로 설정함에 따라, 53세에 대한 기대여명인 30.36년을 은퇴기간으로 설정하였다.

3) 임금상승률

퇴직연금 가입기간에 따른 연금자산 산출을 위해 적용할 임금 수준 및 연도별 임금 상승률은 고용노동부의 사업체노동력 조사(2012)에 의거하여 2011년 임금총액인 290만원과 최근 10년(2002년~2011년)간 실질임금상승률인 2.4%를 적용하였다.²⁵⁾

4) 투자수익률

실질 소득대체를 산정을 위한 퇴직연금과 개인연금의 생애 보험료 및 연간 수급액의 산정을 위해서는 투자수익률에 대한 가정이 필요하다. 이에 따라 연간 수익률은 은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회에서 제공하고 있는 DC형 퇴직연금(원리금보장형)의 실질운용수익률 1.10%을 적용하였다.²⁶⁾

22) 통계청(2012.7), 2012년 5월 경제활동인구조사 - 청년층 및 고령층 부가조사 결과

23) 2012년 5월 기준 “생애동안 가장 오래 근무한 일자리에서의 평균근속기간”은 19년 7개월(남자는 22년 9개월, 여자는 16년 6개월)로 나타남.

24) 통계청(2012.12), 2011년 생명표(전국 및 시도)

25) 고용노동부의 사업체노동력조사에서는 상용근로자 5인 이상 사업체에 종사하는 상용근로자에 대한 분석 결과를 제공하고 있음.

26) 퇴직연금비교공시에서는 2010년 이후 부터 각 금융기관에서 제공하고 퇴직연금상품을 원리금보장형과 비원리금보장형상품으로 구분하여 수익률을 공시하고 있음. 이에 따라 각 금융기관(은행 및 보험회사)에서

나. 소득대체율 추정 결과

은퇴 전 소득 대비 은퇴 후 소득(연금소득)으로 가정하여 산출한 우리나라 근로자의 실질 소득대체율은 5.97%인 것으로 나타나며, 시나리오별로 투자수익률과 가입기간을 달리하여 산출할 경우 최대 14.98%에 이르는 것으로 파악할 수 있다.

〈표 3-2-11〉 퇴직연금의 실질소득대체율 추정 결과

(단위 : %)

가입기간	실질 투자수익률		
	1.10%	2.10%	3.10%
20년	5.97	7.61	9.64
25년	7.23	9.44	12.27
30년	8.42	11.25	14.98

주 : 1) 가입기간 만료 후 퇴직연금자산총액(기여금수익총액)을 은퇴기간 동안 일정수준의 연금으로 환산하기 위해 다음 공식을 적용함.

연금자산 총액 $\times [\{ 1 - (1+r)^{-n} \} / r]$. 여기에서 r 은 운용수익률을, n 은 기대여명을 의미함.

2) 기대여명은 통계청(2012) 조사에 의거하여 53세의 기대여명인 30년을 적용함.

3) 실질소득대체율은 은퇴직전 3년 평균 임금소득 대비 은퇴이후 퇴직연금소득으로 산출함.

이상과 같이 표준 근로자를 대상으로 근로기간(20년) 및 실질 투자수익률(1.1%)을 고려하여 실질소득대체율을 분석한 결과, 퇴직연금 실질 소득대체율은 5.97%에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 World Bank 등 국제기구가 권하는 퇴직연금 실질소득대체율(40년 기준) 30~40%와는 많은 괴리가 존재하고 있다. 따라서 퇴직연금제도의 활성화와 더불어 근로기간의 연장 등과 같은 노동시장 구조의 변화, 금융기관의 투자수익률 제고노력 등이 퇴직연금의 노후소득보장기능 제고차원에서 이루어질 필요가 있다.

3. 퇴직연금제도의 문제점

퇴직연금제도를 둘러싼 문제는 제도의 구조 문제, 운용 문제, 정책 문제 등으로 분

2010년과 2011년에 판매한 퇴직연금상품의 명목운용수익률 4.58% (실질운용수익률 1.10%)를 적용함.

류할 수 있다. 구조문제는 근본적으로 제도자체를 개선하여야 해결되는 문제로 퇴직급여제도 이원화, 계약형 지배구조에 따른 문제 등을 들 수 있다. 운용문제는 제도를 운용하면서 나타나는 시장환경적 문제로 퇴직연금시장의 불공정 경쟁 심화 등이 이에 해당된다, 이에 반해 제도를 바꾸지 않고서도 현행 제도 내에서 보완할 수 있는 문제인 정책 문제로는 퇴직연금 연속성미흡, 퇴직연금 사각지대 존재, 엄격한 자산운용규제, 수급권보호장치미흡, 연금전환 유인책 미흡, 사업자관련 규제부재, 감시기능 체계 미흡 등을 들 수 있다.

가. 제도의 구조 문제

1) 퇴직급여제도의 이원화

2005년 12월에 도입된 퇴직연금제도는 미국처럼 임의가입형태를 띠고 있다. 즉 법정퇴직금제도를 그대로 유지하거나 확정급여형 퇴직연금, 확정기여형 퇴직연금, 개인형 퇴직연금 중에서 하나를 선택하도록 되어 있다. 즉 현행 법정퇴직금제도를 존치하는 상태에서 퇴직연금제도를 선택하도록 하여 현재 퇴직급여제도가 법정퇴직금제도와 퇴직연금제도로 이원화되어 있다. 따라서 법정퇴직금제도에서 중간정산이 가시화되고 퇴직일시금의 선호로 인해 안정적으로 노후를 보낼 수 있는 연금재원이 소진되고 있다. 미래에셋 퇴직연금 연구소의 설문조사 결과, 퇴직금을 별도로 적립하지 않고 장부상으로 적립하는 사업장이 절반 이상 차지하고 있다.

〈표 3-2-12〉 퇴직연금 미도입 기업의 퇴직급여 적립 방법

(N = 400)

전액 장부상 적립	전액/부분 사외적립	매년 중간정산으로 퇴직부채 없음
52.9%	16.3%	30.8%

자료: 미래에셋 퇴직연금 연구소(2010)

이처럼 퇴직금제도는 퇴직 적립금에 대한 중간정산을 허용, 많은 근로자들이 퇴직금을 중간 정산하고 있는 실정이다. 실제 노동부의 설문조사 결과, 우리나라 기업의 70.8%가 중간정산을 실시하였고, 특히 대기업일수록 그리고 노동조합이 존재할수록 퇴직금을 중간에 정산하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-2-13〉 중간정산 실시 기업의 속성별 비교

속성별	기업 규모	실시 기업 비율	미실시 기업 비율
전체	(N=500)	70.8%	29.2%
근로자수	9명 이하	48.4%	51.6%
	10-49명 이하	69.6%	30.4%
	50-99명 이하	79.2%	20.8%
	100-299명 이하	80.2%	19.8%
	300명 이상	81.8%	18.2%
노동조합 유무	있음	84.4%	15.6%

자료 : 노동부(2008)

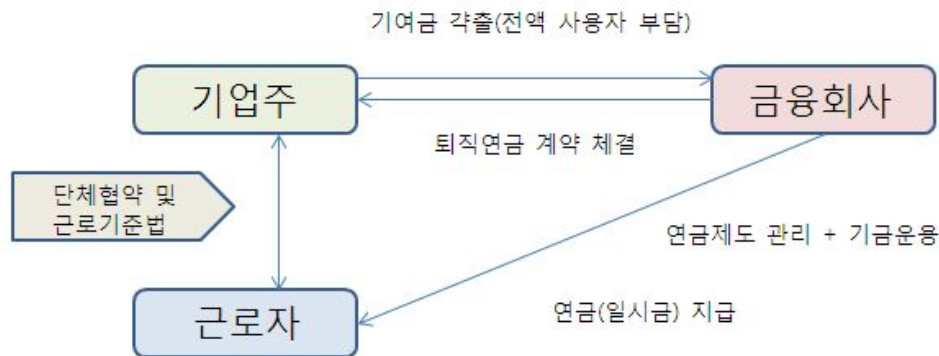
문제는 중간정산한 은퇴자금 대부분이 생활비로 사용된 반면, 단지 6.7%만이 노후를 위한 자금으로 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이는 법정퇴직금 제도가 근로자의 안정적인 노후보장에 많은 문제가 있음을 단적으로 보여주고 있다. 이외는 달리 선진국의 경우 퇴직연금으로 퇴직급여제도를 단일화하고 퇴직연금가입의 일부 의무화 또는 강제화를 통해 퇴직연금의 노후소득보장기능을 강화하고 있다.

2) 계약형 지배구조 운영

우리나라는 근로자의 투자지식 부족, 신탁제도의 미발달, 금융시장의 불안 등을 고려하여 확정급여형 및 확정기여형 퇴직연금 모두 계약형 퇴직연금 지배구조 방식을 채택하고 있다. 그러나 이러한 계약형 퇴직연금 지배구조는 연금제도에 대한 관리

및 기금운용 등을 일괄하여 금융회사에 위탁하는 형태로 자칫 금융회사와 사용자와의 거래관계 등에 의해 계약이 좌우되고 근로자와의 이익상충 문제를 일으킬 수 있다. 또한 계약형 퇴직연금 지배구조는 노사 간의 신뢰부족 등으로 상대적으로 기금형 퇴직연금 지배구조보다 금융시장 발달에 기여하는데 한계가 존재할 수 있다.

[그림 3-2-4] 계약형 퇴직연금 지배구조(우리나라)

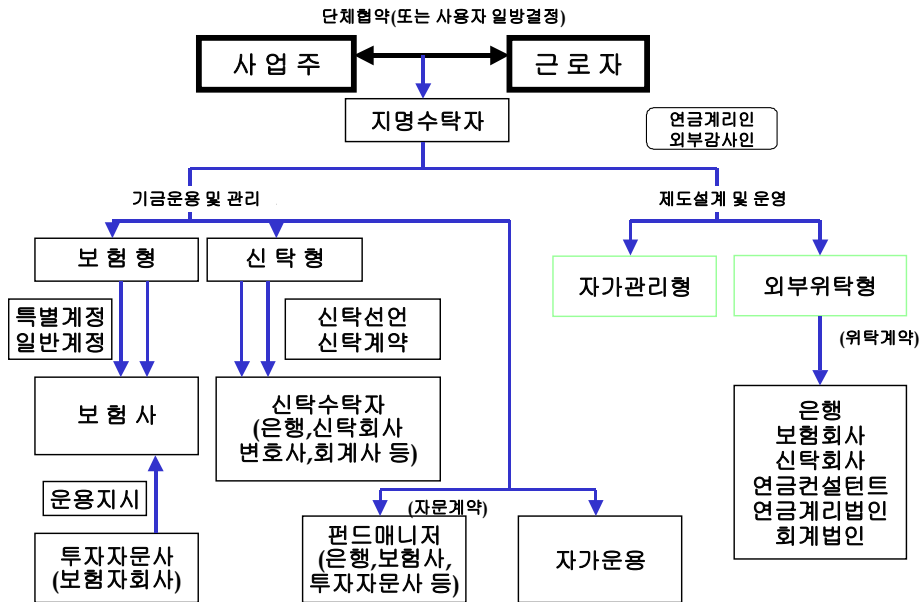


이에 반해 호주, 아일랜드, 캐나다, 영국, 미국 등 앵글로 색슨계 국가는 기금형 퇴직연금 지배구조를, 독일, 오스트리아, 체코, 헝가리, 벨기에, 이태리, 스위스, 멕시코 등은 회사형 퇴직연금 지배구조를 채택하고 있다. 기업과는 별도로 독립된 기금을 신탁형태로 설치하는 기금형 퇴직연금 지배구조에서는 개별 연기금에 대한 감독이 필요하다. 즉 기금형 퇴직연금 지배구조는 기업과 독립된 기금을 설치하여 정책결정은 노사동수의 위원회에서 하며 기금운용 등은 외부기관에 위탁한다. 대체로 기금형 퇴직연금 지배구조는 노사 간의 신뢰를 기반으로 한다는 점에서 기금을 일괄 금융회사에 위탁하는 계약형 퇴직연금 지배구조보다 금융시장의 발전에 긍정적인 영향을 준다.

또한 계약형 퇴직연금 지배구조와 달리 제도운용, 기금운용, 연금제도 운영에 대한 컨설팅 및 외부감사가 별도로 전문화된 기관이 수행하므로 연금계리사 및 외부감사인의 역할이 매우 중요하게 된다. 특히 영국에서는 모든 금융업의 겸업이 허용되기 때문에 퇴직연금제도를 설정하려는 기업은 최적의 전문 운용기관을 선정해야 하고

이는 퇴직연금 참여기관들의 발전을 가져오는 계기가 되었다.

[그림 3-2-5] 기금형 퇴직연금 지배구조(영·미)



이에 반해 산업별로 별도의 기금을 회사형태로 설립하여 운영하는 회사형 퇴직연금 지배구조에서는 산업별 전체의 감독이 보다 중요하다. 회사형 퇴직연금 지배구조는 산업별로 공단을 설치하여 운영하는 형태로 퇴직연금이 국민연금의 대체역할을 하고 사회적 연대가 공고한 국가에서 채택하고 있다. 이 국가들은 산업별로 퇴직연금을 운용하기 때문에 특정회사가 도산되더라도 퇴직연금의 지급불능상태가 발생하지 않는다.

나. 제도의 운용 문제

퇴직연금제도가 도입된 후 2012년 9월 현재, 56개 금융회사가 퇴직연금시장에 진출하여 우위를 선점하고자 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 퇴직연금사업은 사업성격상

크게 운영관리업무와 자산관리업무로 사업영역이 분리되어 있으며, 이를 금융회사인 퇴직연금사업자가 수행하도록 하고 있다. 그러나 현행 법률상 운영·자산관리업무의 차별화된 등록요건이 마련되어 있지 않아 현재 퇴직연금사업자로 등록된 56개사 모두 운영관리업무와 자산관리업무를 동시에 운영하고 있는 실정이다. 이에 따라 현행 제도에서는 구조적으로 서비스의 차별화 등이 이루어질 수 없는 지배구조상의 한계가 존재하고 있다. 즉 자사의 역량에 맞는 분야에 선택적으로 진출되어 있지 않고 대부분의 퇴직연금사업자들은 일부 기록관리(RK: Record Keeping)업무를 제외한 전 분야에 진출하여 운영하고 있는 실정이다. 이에 반해 선진 금융회사는 자사의 역량을 고려한 일부 특화된 서비스 창출에 주력하는 등 특정분야에서의 경쟁력 제고에 노력하고 있다. 현재 우리나라 퇴직연금사업자는 퇴직연금시장 선점을 위해 전사적 역량을 동원함으로써 치열한 퇴직연금시장 경쟁양상을 보이고 있다.

특히 우리나라는 미국 등 선진국과 달리 사용자와 1:1 계약을 체결하고 모든 업무를 금융회사에 일임하도록 하는 계약형 퇴직연금 지배구조를 가지고 있어 금융회사가 퇴직연금가입에 미치는 영향력(거래관계, 대출관계, 주거대출은행 등)은 절대적이다. 따라서 퇴직연금 가입 영향력을 행사에는 금융회사에 대한 감독강화를 통해 근로자 이익을 보호하여야 할 책무가 정책당국에 있다.

그러나 최근 퇴직연금시장을 둘러싼 경쟁양태가 공정경쟁이 아닌 불공정경쟁(과열 경쟁)으로 있어 자칫 금융회사의 부실화와 근로자의 수급권보호 등에 지대한 악영향을 미칠 우려가 제기되고 있다. 특히 고금리보장 및 수수료 인하 등 가격중심의 영업이 이루어져 시장차별화에 의한 서비스 경쟁은 실질적으로 이루어지지 않고 있다. 이는 제도도입초기에 시장을 선점하지 못하면 퇴직연금시장에서의 경쟁력이 약화된다는 인식하에 제도중심의 영업이 아닌 금융상품 중심의营업을 보이고 있기 때문이다.

다. 제도의 정책 문제

1) 퇴직연금 연속성 미흡

근퇴법 및 시행령에서는 퇴직연금 가입자가 55세 이전에 퇴직하여 받는 퇴직적립금을 개인형 퇴직연금에 자동적으로 이전하도록 규정함으로써 퇴직연금제도 간 연속성을 강화하고 있다. 또한 가입자가 개인형 퇴직연금제도의 계정을 지정하지 않는 경우 해당 퇴직연금사업자가 운영하는 계정으로 이전하도록 하고 있다. 특히 확정기여형 퇴직연금 가입자의 경우는 운용중인 자산을 가입자가 설정한 개인형 퇴직연금의 계정으로 이전해 줄 것을 해당 퇴직사업자에게 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 3-2-14〉 근퇴법 및 법 시행령상의 퇴직적립금 이전 관련 조항

근퇴법 개정안	근퇴법 시행령 개정안
<p>제17조(급여종류 및 지급요건 등)</p> <p>② 사용자는 가입자의 퇴직 등에 따른 급여를 지급할 사유가 발생할 날부터 14일 이내에 퇴직연금사업자로 하여금 적립금의 범위에서 지급의무가 있는 급여전액을 지급하도록 하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 급여의 지급은 가입자가 지정한 개인형 퇴직연금제도의 계정으로 이전하는 방법으로 한다. 다만 가입자가 55세 이후에 퇴직하여 급여를 받는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 그러하지 않는다.</p> <p>⑤ 가입자가 제4항에 따라 개인형 퇴직연금제도의 계정을 지정하지 않는 경우에는 해당 퇴직연금사업자가 운영하는 계정으로 이전한다. 이 경우 가입자가 해당퇴직연금사업자에게 개인형 퇴직연금제도를 설정한 것으로 본다.</p> <p>제20조(부담금의 부담수준 및 납입 등)</p> <p>⑥ 가입자는 퇴직할 때에 급여를 갈음하여 그 운용중인 자산을 가입자가 설정한 개인형 퇴직연금제도의 계정으로 이전해줄 것을 해당 퇴직연금사업자에게 요청할 수 있다.</p> <p>제38조(퇴직연금제도 폐지·중단 시의 처리)</p> <p>④ 사용자와 퇴직연금사업자는 퇴직연금제도가 폐지되어 가입자에게 급여를 지급하는 경우에 가입자가 지정한 개인형 퇴직연금제도의 계정으로 이전하는 방법으로 지급하여야 한다.</p>	<p>제10조(개인형 퇴직연금제도로의 이전예외사유)</p> <p>법 제17조 제4항에서 ‘가입자가 55세 이후에 퇴직하여 급여를 받는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유’란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 가입자가 55세 이후에 퇴직하여 급여를 받는 경우 2. 가입자가 법 제7조 제2항에 따라 급여를 담보로 대출받은 금액 등을 상환하기 위한 경우, 다만 가입자가 지정한 개인형 퇴직연금제도의 계정으로 이전하지 아니하는 금액은 담보대출 채무상환금액을 초과할 수 없다 3. 퇴직급여액이 고용노동부장관이 정하는 금액 이하인 경우

자료: 근로자 퇴직급여보장법 및 시행령, 2012.7.

이와 더불어 사용자와 퇴직연금사업자는 퇴직연금제도가 폐지되어 퇴직적립금을

지급하는 경우에도 가입자가 지정한 개인형 퇴직연금의 계정으로 이전하도록 의무화하고 있다. 다만 근퇴법 및 시행령에서는 퇴직 근로자의 자금수요의 긴급성, 이전 시 연금제도의 연속성 보장 효과 등을 감안하여 개인형 퇴직연금으로의 이전 예외 규정을 두고 있다. 즉 개인형 퇴직연금으로의 이전 예외는 ① 55세 이후 퇴직하여 급여를 수령하는 경우 ② 퇴직연금급여를 담보로 하는 대출금액을 상환하는 경우(단, 담보대출 채무상환금액만 이전 대상에서 제외) ③ 퇴직 시 일시적 자금수요를 감안하여 퇴직급여가 일정액 이하인 경우로 제한하고 있다.

〈표 3-2-15〉 퇴직금 중간정산 및 퇴직연금 담보대출(중도인출) 사유

근퇴법 개정안	근퇴법 시행령 개정안
<p>제7조(퇴직연금제도 수급권 보호 및 담보대출)</p> <p>① 퇴직연금제도의 급여를 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공할 수 없다</p> <p>② 제1항에도 불구하고 가입자는 주택구입 등 대통령령이 정하는 사유와 요건을 갖춘 경우에는 대통령령이 정하는 한도에서 퇴직연금제도의 급여를 받을 권리를 담보로 제공할 수 있다. 이 경우 제26조에 따라 등록된 퇴직연금사업자는 제공된 급여를 담보로 한 대출이 이루어지도록 협조하여야 한다</p>	<p>제2조(퇴직연금제도 수급권의 담보제공사유 등)</p> <p>① 법제7조제2항에서 주택구입 등 대통령령으로 정하는 사유와 요건을 갖춘 경우란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무주택자인 가입자가 본인의 명의로 주택구입시 2. 가입자 또는 그 부양가족이 6개월 이상 요양시 3. 최근 5년 이내에 파산선고를 받은 경우 4. 개인회생절차개시의 결정을 받은 경우 5. 천재지변 시 <p>② 법제7조제2항에서 대통령령으로 정하는 한도란 가입자별 적립금의 100분의 50을 말한다.</p>
<p>제8조(퇴직금제도의 중간정산 등)</p> <p>② 제1항에도 불구하고 사용자는 주택구입 등 대통령령으로 정하는 사유로 근로자가 요구하는 경우에는 근로자가 퇴직하기 전에 해당 근로자의 계속근로기간에 대한 퇴직금을 미리 정산하여 지급할 수 있다.</p>	<p>제3조(퇴직금제도의 중간정산 사유)</p> <p>① 법제8조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제2조1항 각호에 해당하는 경우 2. 무주택자인 가입자가 주거를 목적으로 전세금 또는 주택임차에 따른 보증금을 부담하는 경우(다만, 해당사업에 근로하는 기간 중 1회에 한함) 3. 고용보험법 시행령 제28조제1항제1호부터 제3호까지의 임금피크제를 실시하는 경우

근퇴법 개정안	근퇴법 시행령 개정안
제22조(확정기여형 퇴직연금제도 중도인출) 확정기여형 퇴직연금제도에 가입한 근로자는 주택구입 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하면 적립금을 중도인출할 수 있다.	제15조(확정기여형 퇴직연금제도의 중도인출사유) 법 제22조에서 주택구입 등 대통령령이 정하는 사유란 제2조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
제24조(개인형퇴직연금제도 수급조건 및 중도인출) ⑤ 개인형 퇴직연금제도의 급여의 종류별 수급요건 및 중도인출에 관하여는 대통령령으로 정한다.	제19조(개인형퇴직연금제도 수급요건 및 중도인출) ② 가입자가 제2조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 법 제24조제5항에 따라 개인형 퇴직연금제도의 적립금을 중도인출 할 수 있다.

자료: 근로자 퇴직급여보장법 및 시행령, 2012.7.

특히 개정된 근퇴법 및 시행령에서는 확정기여형(DC형) 퇴직연금 또는 개인형 퇴직연금에 대해 주택구입 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우 퇴직적립금을 중도인출할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 무주택자가 본인의 명의로 주택구입 시, 가입자 또는 그 부양가족이 질병·부상에 따라 6개월 이상 요양 시, 최근 5년 이내에 가입자가 파산의 신고를 받은 경우, 개인회생절차개시의 결정을 받은 경우, 천재지변 시에는 퇴직적립금의 중도인출을 허용하고 있다, 또한 퇴직급여제도간의 형평성을 고려하여 퇴직연금의 담보대출 또는 중도인출사유를 퇴직금 중간정산사유로 규정함과 더불어 무주택자의 전세자금 및 임금피크제 도입 시에도 중간정산을 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 근로자 가계부담을 고려하여 무주택자의 전세자금을 중간정산 사유로 인정하되, 횟수를 1회로 제한하였고 고용촉진을 위해 임금피크제 도입 시에도 퇴직급여가 불합리하게 감액될 수 있는 점을 감안하여 중간정산 사유로 인정하고 있다.

이처럼 개정된 근퇴법에서는 퇴직연금제도의 연속성을 제고하기 위한 제도적 개선 방안이 반영되었음에도 불구하고 여전히 개선해야 할 여러 문제점이 존재한다.

우선, 퇴직연금가입자가 55세 이전에 이직 또는 퇴직 등으로 받은 퇴직적립금은 개인형 퇴직연금으로 자동 가입되도록 규정된 반면, 법정퇴직금제도 하의 퇴직적립금은 개인형 퇴직연금으로 이전이 의무화되어 있지 않아 연금재원이 조기 소진될 수

있다는 점이다. 즉 법정퇴직금제도에서 퇴직일시금을 받은 경우, 의무적으로 개인형 퇴직연금으로 이전할 필요성이 없어 법정퇴직금제도의 연속성이 매우 취약하다.

둘째, 개인형 퇴직연금으로 이전이 이루어진다고 하더라도 세제상의 불이익 없이 바로 중도해지 할 수 있다는 점이다. 중도해지(조기인출)나 일시금 수령 시에 저율의 퇴직 소득세가 부과됨으로써 연금수령의 유인효과가 매우 낮다고 할 수 있다.

셋째, 개인형 퇴직연금으로의 이전이 55세 이전 퇴직자로 한정되어 있어 55세 이후 퇴직자는 일시금 수령이 가능한 구조라는 점이다. 따라서 55세 이후에 퇴직한 근로자의 퇴직적립금은 퇴직연금제도에 편입되지 못하고 퇴직일시금으로 지급하게 되는 결과를 초래해 55세 이후 퇴직자에 대한 퇴직연금제도의 연속성이 미흡하다.

이와 더불어 무주택자가 주택을 구입할 경우, 질병·부상에 따라 6개월 이상 요양하는 경우, 전세자금 필요시 및 임금피크제 도입 시 중간정산을 허용하고 있지만 그 허용범위가 주요국에 비해 매우 광범위하고 근로자의 자산규모도 반영하지 않고 있다는 점이다. 특히 중간정산 요건을 강화하는 대신 긴급자금 수요를 위해 담보대출을 제한적으로 허용하고는 있지만 상환조건, 담보권의 설정·실행, 상계처리 등에 대한 규정이 전무하여 담보대출이 활용되기 어려운 상황이다. 또한 연금을 수령하기 위해서는 가입기간이 10년 이상으로 조건이 까다롭고 연금수령기간은 5년 이상으로 너무 짧아 퇴직연금제도의 연속성과 노후소득보장기능이 미흡하다고 할 수 있다.

2) 퇴직연금의 사각지대 존재

2010년 통계청의 근로형태별 조사 결과, 비정규직 근로자수는 568만 5천명으로 전체임금근로자의 약 33.3%를 이르고 있다. 즉 전체 임금근로자의 3분의 1에 이르고 있다.

〈표 3-2-16〉 임금근로자중 비정규직 비중

구분	2008. 3	2008. 8	2009. 3	2009. 8	2010. 3	2010. 8
임금근로자(천명)	15,993	16,104	16,076	16,479	16,617	17,048
- 정 규 직 (천명)	10,356	10,658	10,702	10,725	11,119	11,362
- 비정규직 (천명)	5,638	5,445	5,374	5,754	5,498	5,685
-임금근로자 대비 (%)	(35.2)	(33.8)	(33.4)	(34.9)	(33.1)	(33.3)

〈표 3-2-17〉 근로형태별 비정규직 비중

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

구분	2009. 8		2010. 8		
		구성비		구성비	증감(률)
임금근로자	16,479	100.0	17,048	100.0	569 (3.5)
- 정 규 직	10,725	65.1	11,362	66.7	638 (5.9)
- 비정규직 ¹⁾²⁾	5,754	34.9	5,685	33.3	-69 (-1.2)
· 한 시 적	3,507	21.3	3,281	19.2	-226 (-6.4)
· 시 간 제	1,426	8.7	1,620	9.5	194 (13.6)
· 비 전 형	2,283	13.9	2,289	13.4	7 (0.3)

1) 비정규직 내 근로형태별 중복인원을 제외한 순계입

2) 비정규직 내 유형별 중복으로, 유형별 규모 및 비중의 합계와 불일치함

이러한 비정규직 임금근로자를 유형별로 살펴보면, 한시적 비정규직 근로자의 비중은 19.2%, 시간제 비정규직 근로자의 비중은 9.5%, 비전형 비정규직 근로자의 비중은 13.4%로 한시적 비정규직 근로자의 비중이 가장 높게 나타나고 있다²⁷⁾. 또한 2009년 현재 우리나라 전체 근로자중 4명 이하 사업장에 근무하는 근로자는 19.37%에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다. 5명이상 사업장의 근로자 중에서도

27) 한시적 근로자(근로계약기간을 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유(계약만료, 일의 완료, 이전 근무자 복귀, 계절근무 등)로 계속근무를 기대할 수 없는 근로자), 시간제 근로자(기간제근로자와 파트타임근로자를 포함), 비전형 근로자(파견, 용역, 특수형태고용, 일용직, 가사사용인 및 가내근로자)

퇴직급여제도가 적용되지 아니하는 주로 근속연수가 1년 미만인 근로자들을 포함하면 퇴직급여의 사각지대비중은 커질 것으로 보인다.

특히 4인 이하 사업장 근로자들은 비단 퇴직금제도뿐만 아니라 사회보험에 의한 보편적 사회보장의 사각지대에 놓여있다. 즉 4인 이하 사업장의 근로자는 과거 퇴직급여에서 소외되었고 특히 공적연금제도인 국민연금에서도 가입률이 저조하여 사실 상노후소득보장이 극히 제한되는 집단을 형성하고 있다.

〈표 3-2-18〉 사업장 규모별 근로자 수

(단위 : 개소, %)

구분	사업장수(개)	근로자수(명)	비중(근로자수)
4인 이하	963,366	2,549,754	19.37%
5~29인	480,993	4,603,882	34.98%
30~299인	60,316	4,099,341	31.14%
300인 이상	2,483	1,909,530	14.51%
계	1,507,158	13,162,507	100.00%

자료: 고용노동부(2011). 『2009 사업체 노동실태현황보고서』.

〈표 3-2-19〉 사업규모별 사회보험가입률(%)

구분	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	퇴직금
4인 이하	56.1	56.1	56.6	76.9	35.0
5~29인	91.4	92.7	92.5	99.4	80.5
30~299인	97.2	98.3	97.8	99.8	93.8
300인 이상	96.0	99.7	97.4	99.9	92.8
전체	85.2	86.6	86.2	95.0	75.0

자료: 고용노동부(2009). 『2007 사업체 노동실태현황보고서』.

이처럼 이들이 사회보장시스템에서 배제되는 현실은 해당 근로자들과 그 가족의 불행일 뿐만 아니라 장기적으로는 사회전체의 부담으로 전개될 수밖에 없다.²⁸⁾

실제 소규모 영세사업장의 퇴직연금 가입률은 소득수준이 낮은 10인 미만 사업장의 가입률은 6.2%에 불과한 반면, 10인~29인은 22.5%, 30인~99인은 32.6%, 100인~299인은 43.3%, 300인~499인은 54.1%, 500인 이상은 84.6%의 가입률을 보이고 있어 상대적으로 영세사업장의 퇴직연금 가입률이 매우 저조하게 나타나고 있다.

〈표 3-2-20〉 사업장 규모별 퇴직연금 가입률

구 분	10인 미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상	합 계
(A)도입 사업장수	111,218	48,407	19,282	4,938	814	1,030	185,689
(B)전체 사업장수	1,273,047	178,396	54,720	10,969	1,425	1,293	1,519,850
도입비율 (A/B,%)	8.7	27.1	35.2	45.0	57.1	79.7	12.2

자료: 고용노동부(2012.9)

3) 엄격한 자산 운용 규제

우리나라는 <표 4-19>에서 보는 바와 같이 선량한 관리자 의무에 입각한 질적 규제(자율규제)보다 연금운용의 안전성 제고차원에서 양적 규제(legal list rule)를 지향하고 있다. 양적 규제는 장기적으로 근로자의 운용상품 선택폭을 제한하고 투자수익률의 저하 등을 초래하여 금융시장의 활성화를 가로막는 장애요인으로 작용할 수 있다.

28) 이에 대한 자세한 내용은 박지순 성주호, 소규모사업장에 대한 퇴직연금 적용의 개선방안, 보험학회지, 한국보험학회, 제90집, 2011.12를 참조할 것

〈표 3-2-21〉 퇴직연금 자산운용 비교

국가		주식	부동산	채권	펀드	대출
한국	DB	30%	50%	제한없음 (BBB-이상)	주식형·혼합형: 50% 채권형: 제한없음	투자금지
	DC	투자금지	투자금지	제한없음 (BBB-이상)	주식형: 40% 혼합형: 40% 채권형: 제한없음	투자금지
미국		신중한 투자원칙 및 분산투자 원칙(단, DB는 기업주 투자 10% 이내)				
호주		신중한 투자원칙 및 분산투자 원칙(단, 기업주 자산 5% 이내)				
덴마크		40%	40%	제한없음	40%	제한없음
캐나다		30%	25%	제한없음	30%	제한없음
독일		상장: 30% 비상장: 10%	25%	50%	50%	50%
일본		법령상 제한없음				

이에 따라 2008년 3월 규정을 개정하여 퇴직연금 적립규제를 일부 완화하여 확정급여형 퇴직연금의 경우 부동산 펀드에 대한 투자를 완화하게 되었다. 다만 확정기여형 퇴직연금의 경우 주식, 부동산, 주식형·혼합형 수익증권에는 근로자의 투자지식 부족 등을 고려하여 엄격하게 투자를 규제하고 있다. 따라서 수익성중심의 자산배분보다는 채권 등 안정성 중심의 자산배분에 더 초점이 맞추어지고 있다.

우리나라와 달리 영미 등 앵글로 색슨국가는 기본적으로 충실의무, 주의의무 등과 같은 선관주의(prudent men rule)에 입각한 질적 규제로 전환하여 신중한 투자원칙에 기초한 자율규제를 선택하고 있다. 즉 집중투자 및 이해상충 방지 규제는 두고 있으나 투자대상 자산별 규제는 거의 존재하지 않는다. 다만 독일 등 일부 대륙국가의 경우는 연금운용의 안전성 제고차원에서 최소한도의 양적 규제를 견지하고 있다. 또한 OECD국가의 경우 확정급여형 퇴직연금에 대해서는 최소한도의 양적 규제, 확정기여형 퇴직연금에 대해서는 질적 규제를 하고 있다는 점이 특징적이다.

이처럼 자율 규제를 지향하고 있는 영미 등은 주식의 투자비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는 반면, 우리나라처럼 양적 규제방식을 지향하고 있는 독일 등은 채권 투자비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 미국과 영국은 전통적으로 주식비중이

높은 국가로, 이들 국가에서 주식비중은 60%를 상회하고 있는 것으로 나타나고 있다. 독일의 경우에는 퇴직연금의 자산운용 시 채권에 대한 비중이 높은 특징을 나타내고 있다. 독일은 엄격한 자산운용규제를 지향하고 있어 미국이나 영국에 비해 근로자의 투자운용 자율성이 낮다고 할 수 있다.

4) 수급권 보호장치의 부재

우리나라의 경우 미국 등 선진국과 같은 지급보증제도는 도입되어 있지 않지만 퇴직급여 우선변제제도 및 임금채권보장기금제도(1998년 도입) 등과 같은 협의의 수급권 보호장치는 마련되어 있다. 즉 근로자퇴직급여보장법 제11조(퇴직급여 우선변제)이외에 임금채권보장기금제도 도입으로 근로자가 기업의 도산으로 임금 등을 지급받지 못할 경우 최종 3개월분의 임금·휴업수당 및 최종 3년간의 퇴직금 중 체불액을 임금채권보장기금에서 사업주 대신 지불하여 지급보증제도의 기능 일부를 담당하고 있다.

〈표 3-2-22〉 우리나라의 퇴직연금 지급보장 장치

구분	퇴직급여 우선변제	임금채권보장기금
근로법	제 11조	임금채권보장법 7조
보상범위	최종 3년분에 한정	최종 3년간의 퇴직금 (임금은 3개월분)
적용대상	퇴직연금제도로 확대(개정안)	
특징	사업주 재산이 있을시 지급	연금지급보증제도 일부 기능 담당

근로자 퇴직급여보장법의 우선변제 관련 규정에 의하면 최종 3년간의 퇴직급여는 사용자(기업)의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권, 조세·공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제하도록 되어 있다. 따라서 기업도산 시 최소 3년간의 퇴직급여는 법적으로 보장되어 있다. 또한 임금채권보장법 제7조(체불임금 등의 지급)에 의하면 고용노동부장관은 기업의 파산으로 퇴직한 근로자가 지급받지 못한

임금 등(임금·휴업수당 및 퇴직금)의 지급을 청구하면 근로자의 미지급 임금 등을 기업을 대신하여 지급하도록 하고 있다.

〈표 3-2-23〉 주요국의 퇴직연금 지급보장 장치

구분	정부기관	민간기구
	미국, 영국 등	스웨덴, 핀란드 등
운영방식	인수방식(Take-over)	판매방식(Buy-out)
지급보장	국가가 직접보장	민영보험으로 해결 (최종적인 책임은 국가)

이처럼 임금채권보장법에서는 채불 퇴직금에 대해 최종 3년간의 퇴직금을 보장하는 것으로 한정(임금은 3개월분)하고 있어 근로자의 퇴직급여에 대한 근본적이고 현실적인 수급권보장장치로 기능하지 못하고 있는 실정이다.

확정기여형 퇴직연금 및 개인형 퇴직연금의 경우는 2009년 6월부터 예금자보호법 시행령 개정에 의해 5,000만원 한도로 지급보장이 이루어지도록 하고 있어 금융회사 도산 시 수급권보호장치는 마련되어 있다.

이에 반해 선진국들은 확정급여형 퇴직연금에 가입이 도산 시, 일반적으로 연금지급보증제도 도입에 의해 연금지급(지급보장)을 법적으로 의무화하고 있다. 예를 들면 미국, 캐나다처럼 퇴직연금 가입이 임의가입 형태인 국가들은 정부에서, 일본, 스웨덴 등 퇴직연금이 공적연금의 소득비례부분을 부분적으로 대체하는 국가들은 민간기구(보험회사)에서 연금지급을 보장하고 보장하고 있다. 이처럼 우리나라 근로자가 퇴직 연금을 법적으로 받을 수 있는 권리는 선진국에 비해 미흡한 것으로 나타나고 있다.

5) 연금전환의 유인부족

현재 퇴직연금 불입액 중 소득공제를 받을 수 있는 한도는 개인연금과 합산하여 400만원이다. 반면에 미국은 2010년 기준으로 소득공제 한도가 개인당 16,500달러이며 50세 이상 근로자는 5,500달러를 추가로 소득공제 받을 수 있다. 소득공제금액을

1인당 GDP 대비 비율로 환산하면 우리나라는 19.5%에 불과한 반면, 미국은 47.4%에 이르고 있어 상대적으로 미국 등에 비해 세제혜택수준이 낮다고 할 수 있다.

또한 일시금 지급시의 퇴직 소득세와 연금수령시의 연금소득세 차이가 미미하여 일시금의 선호현상으로 나타날 수 있다. 즉 일시금 수령 시 근속연수에 기초하여 연분연승법이 적용되고 정률공제비율 또한 40%로 매우 커서 퇴직일시금의 선호현상으로 계속 이어질 가능성이 있다. 이러한 일시금 수령시의 과도한 세제혜택, 연금수령시의 미미한 세제혜택 결과로 인해 연금수령이 오히려 일시금 수령보다 세제적으로 불리한 경우가 발생하고 있다.

2010년 기준으로 40세 근로자가 퇴직연금제도에 가입하고 55세 되는 2025년에 퇴직 시 받게 될 퇴직급여에 대한 퇴직소득세 및 연금소득세 부담규모를 보면 근속연수와 소득이 높고 연금 수령기간이 짧을수록 연금소득세가 퇴직소득세보다 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 연금수령기간이 짧을수록, 3분위 이상 중상위층의 과세부담액은 연금수령시가 더 많으며 고소득층으로 갈수록 그 차이는 커지고 있다. 이는 소득이 높을수록 연금소득세액의 현재가치와 퇴직소득세간의 격차가 벌어져 근속연수가 길고 소득이 높은 계층일수록 퇴직일시금을 선호할 가능성이 높을 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 3-2-24〉 소득분위별 퇴직소득세 및 연금소득세 부담

(단위: 천원)

소득계층	퇴직소득세	연금수령기간별 연금소득세 합계			
		5년	10년	15년	20년
1분위	796.4	10.9	0.0	0.0	0.0
2분위	1,810.2	1,498.0	54.1	0.0	0.0
3분위	2,540.0	2,692.5	1,115.9	46.2	0.0
4분위	3,548.1	5,684.6	2,602.6	1,512.4	713.1
5분위	5,652.5	14,867.2	6,045.7	4,745.7	3,774.3
평균	2,870.0	3,232.2	1,595.6	526.0	0.0

주 : 퇴직급여 외 국민연금, 개인연금 등의 기타 소득은 없으며, 임금인상률과 투자수익률은 매년 6%로 가정(2010년 이전 근속기간의 퇴직금은 중간정산 받은 것으로 간주)

또한 현행 퇴직연금세제는 소득계층별로 차등화되어 있지 않고 획일적으로 적용하고 있다. 따라서 근로자가 추가로 적립하는 금액에 대한 소득공제의 경우 저소득계층보다 오히려 불입여력이 있는 고소득계층에게 혜택이 크게 나타날 수 있다.

〈표 3-2-25〉 연금전환 유인체계

구분	우리나라	외국
연금 및 일시금 관련세제	<ul style="list-style-type: none"> - 소득공제한도(개인연금합산) 400만원 - 연금수령시 공제한도 900만원 - 퇴직일시금 정률비율 공제 40% - 연분연승법 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국: 소득공제한도 16,500달러 - 영국: 일시금수령 시 55% 고율과세 - 호주: 연금수령 시 15% 저율과세 - 일시금 수령 시 48.5% 고율과세
중간정산제	제한	폐지
중도인출제	원칙적으로 금지	<ul style="list-style-type: none"> - 일본: 중도인출 불가 - 미국: 사망, 상해 시 예외적 인정 - 중도인출 시 : 10% 패널티세

이에 반해 호주는 퇴직연금 기여액에 최저세율인 15%를 적용하는 반면, 일시금 지급 시 48.5%의 고율과세를 하여 근로자에게 실질적인 연금세제혜택을 부여하고 있다. 영국 또한 일시금 허용을 25%로 엄격히 제한하고 있으며 나머지 75%에 대해 일시금을 지급할 경우 55.0% 고율과세를 부과하고 있다.

6) 사업자 선정기준의 미흡

근로자의 마지막 종자돈에 해당하는 퇴직연금을 운용하고 관리하는 퇴직연금사업자의 선정은 매우 중요하다. 퇴직연금사업자선정이 중요한 이유는 퇴직연금제도가 부실하게 운영되면 기업의 비용이 증가하고 경영에 부담을 주고 자칫 근로자의 수급권 보호에 직간접적으로 영향을 줄 수 있기 때문이다. 퇴직연금사업자가 운용을 잘 못한 경우 근로자는 연금을 제대로 받지 못할 수 있다. 미국에서는 기업이 파산해도 정부가 연금을 보증해 주는 연금지급공공사가 존재하지만 우리나라는 이러한 지급보증제도가 존재하지 않는다. 우리나라는 근로자 채권우선변제제도에서 최근 3년간

의 퇴직금만 질권 또는 저당권에 우선하여 변제하도록 하는 장치만 마련되어 있을 뿐이다. 결국 퇴직연금제도가 잘못 운영되어 부실화되면 기업경영과 근로자의 노후생활에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 막대한 사회적 비용이 발생하게 된다는 점에서 퇴직연금사업자를 정하는 것은 기업의 입장에서 매우 중요한 사안이다.

그럼에도 우리나라는 퇴직연금제도 도입초기 단계라는 점을 감안해 기업과 근로자가 퇴직연금사업자를 선정할 수 있는 유용한 정보를 전혀 마련해 두지 않았다. 이에 따라 기업들은 합리적인 선정기준 없이 수익 편향적으로 퇴직연금사업자를 선정하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 기업이 어떠한 기준에 의해 퇴직연금사업자를 선정해야 하는지 가이드라인이 전혀 없기 때문에 단순히 퇴직연금사업자와의 거래관계, 퇴직연금사업자의 펀드운용수익률 등을 고려하거나 기업의 자의적인 판단에 의해 퇴직연금사업자를 선정하는 경향이 있다. 물론 우리나라의 근로자 퇴직급여보장법에서는 퇴직연금사업자가 되려는 자는 재무건전성 및 인적·물적 요건 등 대통령령이 정하는 요건을 갖추도록 규정하고 있기는 하지만 이러한 퇴직연금사업자 등록 요건은 퇴직연금사업자가 갖추어야 할 기본 역량을 나타내는 것은 아니다.

〈표 3-2-26〉 퇴직연금사업자의 등록요건

구분	퇴직연금사업자 등록요건
재무건전성 요건	<ul style="list-style-type: none"> - “금융산업의 구조개선에 관한 법률” 제10조 제1항의 규정에 의한 자기자본비율이 금융위원회가 정한 재무건전성이상이어야 한다고 규정 - 재무건전성 감독기준(금융위원회) <ul style="list-style-type: none"> · 자산운용회사: 위험대비 자기자본비율 150%이상, 보험회사: 지급여력비율 100%이상, 은행: BIS 자기자본비율 8%이상, 증권: 영업용 순자본비율 150%이상
인적 요건	운영관리업무 또는 자산관리업무에 관한 전문성을 갖춘 인력과 업무수행에 필요한 전산요원 등 필요한 인력을 갖추어야 한다.
물적 요건	운용관리업무 또는 자산관리업무를 수행함에 있어 필요한 전산설비·사무공간, 정전·화재 등의 사고가 발생할 경우 업무의 연속성을 유지하기 위하여 필요한 보완설비 등을 갖추어야 한다.

미국은 퇴직연금사업자 선정을 수탁자의 핵심역할로 간주하고 있으며 수탁자인 기업은 퇴직연금사업자 선정과정 및 절차를 문서화하도록 요구하고 있다. 최적의 퇴직연금사업자 선정을 위해 법적·제도적으로 수탁자로 하여금 퇴직연금사업자의 전문가 경험, 자격요건, 제도 운영경험 및 성과, 투자방법, 수수료체계, 재정상태 등을 고려하도록 하고 있으며, 이와 같은 미국정부의 노력으로 미국의 대형 컨설팅사 및 최대 연금정보 사이트인 플랜스폰서 닷컴(plansponsor.com) 등에서는 기업에게 퇴직연금사업자 선정기준을 가이드라인으로 체계적으로 제시하고 있다.

〈표 3-2-27〉 연금정보 사이트의 사업자선정기준

구분	평가항목
전문성	컨설팅 (Plan Consulting to Plan Sponsor)
	운용역량 (Administrative Capabilities)
	컨설팅 담당자의 지식수준 (Knowledge)
자산운용력	다양성 (Variety of Investment Options)
	경쟁력 있는 상품 (Brand Name Fund)
	투자실적 (Investment Performance)
서비스	가입자서비스 (Service to Participant)
	시스템/웹사이트 (Provider's Web-site)
안전성	신용평가 (Credit Ratings)
	회사재무건전성 (Financial Strength)
기타	수수료 적정성 (Reasonableness of Fees)
	수수료 투명성 (Transparency of Fees)
	이미지/평판 (Market Image/Reputation)

자료: [http://www. Plansponsor.com](http://www.Plansponsor.com).

일본 역시 퇴직연금사업자의 선정 및 평가에 관한 사항을 퇴직연금법령 및 후생노동성 통지(通知)에서 규정하고 있다. 즉 확정급여 퇴직연금법에서는 기업이 작성하는 기본방침에 퇴직연금사업자의 선임 및 평가에 관한 사항을 기재하도록 하고 있으며, 후생노동성 통지에서는 퇴직연금사업자의 전문적 수준, 서비스 내용, 수수료 등에 대

하여 평가한 후 선정하도록 규정하고 있다. 이처럼 미국과 일본은 기업과 퇴직연금 사업자간의 정보비대칭성 문제를 해소하고 은퇴이후 안정적인 노후자금을 수급하기 위해 퇴직연금사업자 선정에 필요한 가이드라인을 제시하는 방향으로 제도를 개선하고 있다. 즉 기업이 투명하고 합리적인 기준으로 적정한 퇴직연금사업자를 선정할 수 있도록 전문성·자산운용·안전성 등을 평가항목으로 포함하여 퇴직연금사업자 선정기준과 가이드라인을 마련한 것이다. 특히 우리나라는 신탁계약 또는 보험계약에 의해 자산관리업무를 하도록 계약요건을 두고 있으나 은행의 자행예금 허용 등 자산상품의 운용으로 인해 금융회사가 고금리를 보장하는 원리금 보장형위주로 운용되고 있다. 이에 따라 단기적인 운용성과(수익률)위주로 사업자를 선정하는 결과를 초래하고 있으며 분산투자를 통한 수익률제고에 어려움이 존재하고 있다.

7) 감시기능 체계의 부재

우리나라는 퇴직연금 감독규정에서 확정급여형 퇴직연금을 취급하고자 하는 운용 관리기관은 퇴직연금계리 전문인력을 갖추도록 규정하고 있다. 규정에서는 퇴직연금 계리 전문인력의 범위에 보험계리사(또는 연금계리사) 이외에 퇴직일시금 신탁, 퇴직 보험 업무, 금융상품개발 등과 같은 업무에서 3년 이상 종사한 자도 포함시킴으로써 퇴직연금계리 전문인력의 범위를 매우 광범위하고 포괄적으로 규정하고 있다. 즉 우리나라의 경우는 연금계리업무에 대한 전문가가 아니어도 확정급여형 퇴직연금 계리 전문인력으로 규정하여 연금재정의 적정성 검증 등과 같은 제 3자적 감시기능을 담당하게 하고 있다. 미국에서는 국세청에 등록된 연금계리사에 의해 책임준비금의 적정성을 확인하도록 하고 있으며 영국의 경우에도 연금계리사로 하여금 책임준비금 적립, 연금계리보고서 작성 등 연금재정과 관련된 계리업무를 담당하도록 하고 있다. 우리나라의 경우는 확정급여형제도의 연금재정 검증 관련 규정에 연금계리의 개념 자체가 없기 때문에 연금계리사의 역할 규정이 전무할 뿐만 아니라 비전문가들도 연금계리업무를 취급할 수 있도록 인정하고 있어 제3자적 감시기능 측면에서 한계를 보이고 있다. 또한 우리나라의 경우 사용자는 퇴직연금제도를 운영함에 있어 퇴직연

금제도 도입 및 사업자 선정 등에 많은 영향력을 행사하고 있지만 제도의 선택 및 연금사업자 선정에 문제가 존재하는 경우의 책임에 대해서는 별다른 제재조치가 미미하거나 규정자체가 없는 실정이다. 즉 우리나라의 퇴직연금제도에서 사용자의 지위는 상대적으로 큰 반면, 근로자 퇴직급여보장법상의 책임은 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 특히 퇴직연금사업자의 보고 및 통지의무는 근로자 퇴직급여보장법에 최소한도로 규정되어 있을 뿐 세부적인 규정자체가 마련되어 있지 않으며 퇴직연금 감독차원에서 최소한도의 공시의무만을 부과하고 있다는 점, 그리고 수탁자책임이 퇴직연금사업자 중심의 규정으로 이루어져 상대적으로 사용자의 책임, 의무, 권한 등에 대한 규정이 미흡하다는 점 등이 우리나라 퇴직연금 감시기능체계상 대두되고 있는 문제라 할 수 있다.

8) 조세적격요건으로서의 문제

현재 퇴직연금은 조세지원이 이루어지고 있다. 조세지원제도는 퇴직연금보험료 기여단계, 퇴직연금기금 증식단계, 그리고 퇴직급여 지급단계에서 발생하는 조세부담을 경감하는 제도로서, 이 제도는 필연적으로 연금관련조세수입의 감소가 수반된다. 퇴직연금제도의 활성화를 위해 조세지원제도가 중요한 역할을 하는 것은 사실이지만, 이에 따른 조세수입 감소에 따른 재정부담의 상승을 감안하건데, 과도한 조세지원은 지양되어야 한다. 또한 조세지원 적격요건 정비는 조세지원 대상 퇴직연금제도의 선정의 기준이 되는 요건으로서 안정적인 퇴직연금제도 확산을 유도하고, 또한 과도한 조세지원에 따른 세수감소를 방지하기 위해 필수적으로 검토되어야 하는 사안이다.

본 절에서는 민간연금제도로서 중요한 의미를 지니는 현행의 퇴직연금제도의 조세지원적격요건에 대해 평가하고자 한다. 퇴직연금적격요건은 아래와 같이 분류할 수 있다. 본 자료에서는 아래 적격요건들 중 제도 정비가 요청되는 항목들의 문제점에 대해 언급하고자 한다.

(1) 조세지원 적격요건의 분류

- ① 피고용인에 대한 배타적 이익 요건
- ② 금지된 거래
- ③ 참가자격 및 적용범위 요건
- ④ 무차별 요건
- ⑤ 수급권 부여 및 수급권 보호 요건
- ⑥ 배분요건
- ⑦ 재정건전성 확보에 관한 사항
- ⑧ 고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여 상한 설정
- ⑨ 기여금 출연
- ⑩ 교육 및 통지의무

조세지원 적격요건은 주로 근퇴법과 관련 규정에 의해 규정되어 있는데, 근퇴법이 제정된 2005년 이후 수차계의 법 개정으로 정비가 이루어졌다고 평가할 수 있다²⁹⁾. 예를 들어, 종업원에 대한 배타적 이익요건과 관련하여 이해관계자에 대한 정의가 모호하게 규정되었던 것이 2011년부터는 ‘국제회계기준위원회’의 ‘국제회계기준’을 채택하도록 개편되었다(「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 13조 1항). 금지된 거래와 관련해서도 2011년 개정된 「퇴직연금감독규정」에 적립기금 운용에 대한 규제가 구체적으로 명시되어 있다. 예를 들어 동 규정 11조 2항 1호에는 ‘동일법인 등이 발행한 증권의 투자한도는 사용자별 적립금의 100분의 10이내’로 하여야 한다고 규정되어 있다. 이 규정으로 인하여 퇴직연금기금을 자사주 주식이나 동일 계열 기업의 주식을 집중적으로 매입하여 해당기업의 경영 상황에 따라 퇴직연금가입자가 불이익을 볼 수 있는 위험을 기본적으로 차단할 수 있을 것으로 기대된다.

본 절에서는 현행의 조세적격요건으로서 문제점으로 지적될 수 있는 ‘무차별요건’,

29) 퇴직연금 도입당시의 퇴직연금제도에 대한 조세지원 적격요건의 문제점에 대해서는 전영준·이기영(2007)을 참조하기 바란다.

‘수급권보호 요건’, ‘재정건전성 확보에 관한 사항’, ‘고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여상한 설정’에 대해 언급하고자 한다.

‘근퇴법’은 “... 퇴직급여제도를 설정하는 경우 하나의 사업에서 급여 및 부담금 산정방법의 적용 등에 관하여 차등을 두어서는 아니된다”(근로자퇴직급여 보장법 제 4조 ②항) 라고 무차별 요건을 제시하고 있다. “사업장 안에 차등을 두어 퇴직급여를 규정하여서는 안된다”는 이 규정의 적정성은 ‘무차별’의 의미에 따라 규정할 수 있다. 무차별 요건과 관련된 현행의 제도 자체는 큰 문제는 없으나, 이와 관련하여 확정기여형 연금기여금과 확정급부형 급여수준의 개인별 한도에 대한 규정이 없다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 퇴직연금제도가 활성화되어 있는 미국의 제도³⁰⁾와 우리나라 제도의 큰 차이점은 우리나라의 경우 확정기여형 연금기여금과 확정급부형 급여수준의 개인별 한도에 대한 규정이 없다는 점이다. 이러한 개인별 한도가 존재하지 않은 현 상황에서 고급여 근로자 급여의 일정부분을 출연한 기여금에 대해 전액 손금산입을 허용할 경우 조세지원의 혜택이 고급여 근로자에게 과도하게 귀속될 것이다. 이러한 점을 감안하면 무차별 요건이 현행의 ‘근퇴법’의 규정만으로 충분하게 규정되어 있다고 보기 어려우며, 무차별의 개념에 대해 재검토할 필요가 있다.

‘근퇴법’에서 규정하고 있는 수급권 보호요건으로 ‘담보제공 금지’가 규정되어 있다(근퇴법 7조). 퇴직연금의 급여를 받을 권리를 양도하거나 담보로 제공할 수 없음을 규정하고 있으며, 예외 조항으로 ‘무주택자의 주택을 구입’, ‘가입자 또는 그 부양가족이 6월 이상 요양을 하는 경우’, ‘가입자가 파산선고를 받은 경우’, ‘가입자가 개인회생 절차를 밟는 경우’, ‘천재, 사변 등’으로 규정되어 있다(근퇴법 시행령 2조).

‘담보제공 금지’와 함께 ‘퇴직금중간 정산’을 특정 상황에서만 허용하는 규정을 두고 있다(근퇴법 8조 2항). 여기서 말하는 특정상황은 담보금지 예외요건에 ‘전세보증금 혹은 월세보증금’과 같이 ‘거주목적의 보증금’ 지급이 필요한 경우를 추가한 것이다.

수급권보장 요건과 관련하여 문제점으로 지적될 수 있는 것은 담보제공금지 규정에 대한 예외규정으로 ‘무주택자의 주택구입’을 규정하고 있다는 것이다. 무주택자의 주택

30) 미국제도에 대해서는 전영준(2008)을 참조하기 바란다.

구입을 용이하게 하는 것 자체가 나름대로 의미가 있지만, 퇴직연금제도의 기본목적이 노후 소득보장이라면 주택구입을 포함하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 더욱이 주택구입에 퇴직급여 적립금을 이용할 수 있는 가입자를 ‘무주택자’로만 규정하고 있다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다. 해당 가입자의 소득수준, 자산보유상태, 그리고 최초 주택구입 여부에 대한 규정 없는 상황에서 이 예외규정은 주택이 없는 (그리고 이전에 주택을 소유한 경험도 있는) 고소득층 가입자의 주택구입에 대한 지원으로 악용될 가능성도 배제하지 못한다. 퇴직연금제도에 대해 높은 수준의 조세지원이 이루어지고 있는 점을 감안하건데 이러한 악용의 소지를 미연에 방지하는 장치가 필요하다. 퇴직금 중간정산의 경우도 중간정산 요건이 유사하여 이와 같은 문제가 있을 수 있다.

최근의 수차례 개정으로 확정급부형 퇴직연금의 재정건전성 확보를 위한 규정이 정비되었으나, 여전히 규정상 문제점이 존재한다. ‘근퇴법’은 아래와 같이 재정건전성 확보에 대한 사항을 규정하고 있다.

(2) 재정건전성 확보에 관한 사항

다음 (가), (나) 중 더 큰 금액에 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액을 적립하여야 함” (근퇴법 제16조, 1항)

- (가). 매 사업연도 말일 현재를 기준으로 산정한 가입자의 예상 퇴직시점까지의 가입기간에 대한 급여에 드는 비용 예상의 현재가치에서 장래 근무기간분에 대하여 발생하는 부담금 수입예상액의 현재가치를 뺀 금액
- (나). 가입자와 가입자였던 사람의 해당 사업연도 말일까지 가입기간에 대한 급여에 드는 비용 예상액

- 대통령령이 정하는 수준(근퇴법시행령 5조 1항):

- 2012년 7월 26일부터 2013년 12월 31일까지 기간 60%
- 2014년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지 기간 70%
- 2016년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 기간 80%
- 2018년 1월 1일 이후 기간: 대통령령이 정하는 80% 이상의 비율

근퇴법 16조 등에 규정된 ‘급여 지급능력 확보’를 위한 조치는 2005년 근퇴법 제정당시에 비하여 매우 향상되었다. 법 제정당시 근퇴법 16조에 규정한 ‘기준책임준비금’ (위의 가, 나의 금액) 산정은 VBO (Vested Benefit Obligation) 기준으로 작성되었다. 즉, 사업연도 말 시점에 수급권이 확보된 급여만 비용으로 계상되던 것이, 2011년도부터는 수급권이 확보되지 않은 1년 미만 가입자의 퇴직급여 예상금액을 계상하고 또한 현시점뿐만 아니라 미래시점의 근로기간으로 인해 발생하는 연금급여도 추계하여 포함하는 PBO (Projected Benefit Obligation) 방식으로 추계하도록 개편되었다. 또한 이 기준 책임준비금에 곱하는 비율도 과거 60%에서 점진적으로 80%까지 상향조정되었다.

이러한 제도 개편에도 불구하고 여전히 재정건전성을 확보하기 위한 추가적인 조치가 필요하다. ‘기준책임준비금’ 중 최소한 적립하여야 하는 비율이 상향조정되었으나, 여전히 80% 수준에 머무르고 있으며 2018년부터 적용되는 비율이 아직 대통령령으로 규정되고 있지 않다. 80% 적립수준이 연금재정건전성을 보장하기에는 충분한 수준이라고 보기 어렵다. 적립금 수준이 충분하지 않을 경우 기업도산 시 퇴직자에 대한 퇴직급여 지급을 보장하지 못한다는 점에서 실질적인 수급권을 보장하지 못하게 된다. 퇴직급여 수급이 어려워지는 상황에 대비하여 ‘퇴직급여 지급보증제도’의 도입의 필요성이 제기되었고, 제도 도입을 ‘근퇴법’에 그 원칙이 명시하고 있으나³¹⁾, 의무적립수준이 100%로 상향조정되지 않은 상태에서 “지급보증제도”가 도입될 경우 지급불이행으로 인한 재정부담이 납세자에게 귀착될 가능성이 높다.

또한 적립금부족 시 대응조치 즉, 적기시정조치에도 문제점이 존재한다. 근퇴법 16조 2항과 근퇴법시행령 7조에는 적립금 부족 시, 구체적으로 적립금이 ‘최소적립금’의 95% 미만일 경우, 부족분을 3년 이내에 균등하게 해소할 수 있도록 계획서를 작성하고 3년간 보존하도록 되어 있으나, 후속조치 불이행시 처벌규정이나 벌과금이 규정되어 있지 않다. 이러한 점들을 감안하건데, 최근의 연금재정건전성을 위한 제도 개편에도 불구하고 여전히 추가적인 제도개선이 필요하다고 사료된다.

고급여 근로자에 대한 기여금 및 급여상한 설정에 대한 규정에 대해서 무차별 조

31) “정부는 퇴직연금제도의 급여지급을 위한 장치 마련 등 급여수급권 보호를 위한 방안을 강구하도록 노력하여야한다” (근퇴법 34조 3항)

건과 관련하여 언급한 바와 같이 이에 대한 구체적인 규정이 없다. 확정급여형의 퇴직연금 급여수준과 확정기여형 퇴직연금의 기여금 수준은 아래와 같이 모든 종업원에 대해 동일한 급여 대비 비율로 규정되어 있다.

(3) 확정급여형 퇴직연금 급여 수준

“퇴직금을 설정하려는 사용자는 계속근로기간 1년에 대하여 30일분 이상의 평균 임금을 퇴직금으로 퇴직근로자에게 지급하여야 한다.” (법 제8조 1항)

(4) 확정기여형 퇴직연금 기여금 수준

“확정기여형 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 가입자의 연간 임금총액의 12분의 1이상에 해당하는 부담금을 현금으로 가입자의 확정기여형퇴직연금제도 계정에 납입하여야 한다.” (법 제20조 1항)

이러한 규정과 관련하여 고급여 근로자에게도 동일한 비율의 확정급여형 퇴직연금 급여가 보장되어야 하는가에 대한 재검토가 필요하다. 즉, 미국의 경우와 같이 급여 수준에 대한 제한을 둘 필요가 있는 지에 대해 재검토가 필요하다. 임금대비 비율의 수준의 급여를 보장할 경우 고급여 근로자에게 지나치게 높은 수준의 조세지원이 이루어질 것이다. 향후 고급여 근로자와 단순 근로자간의 임금격차가 심화될 것으로 예상되는 상황에서 급여수준의 제한을 고려할 필요가 있다. 확정기여형의 경우도 확정급여형의 경우와 동일한 이유로 기여금 수준에 대한 제한을 둘 필요성이 있다.

퇴직연금과 관련된 현행제도의 문제점으로 벌칙과 과태료에 대한 규정도 들 수 있다. 벌칙과 과태료에 대한 규정의 문제점은 무엇보다도 벌칙과 과태료 수준이 사안에 비하여 미미하여 벌칙과 과태료의 실효성이 없을 가능성이 높다는 것이다. 이 문제는 과태료의 경우 더욱 심각하다. 퇴직연금제도 운영과정에서의 고용주와 연금사업자의 부적절한 행위는 가입자에 매우 큰 경제적 손실을 야기한다. 이러한 손실에 비하여 5백만원 혹은 1천만원 이하의 과태료는 미미한 수준이다. 미국의 경우 ERISA

법과 내국세법에 수탁자 의무를 위반하는 자는 그 위반으로 인하여 연금에 끼친 손해를 복원시켜야 하며, 위반한 수탁자는 교체(제거)될 수 있게 규정되어 있다. 또한 내국세법상 규정상 금지된 거래를 한 경우 관련 거래액의 15%(기한 후 100%)의 벌칙세 부과하도록 되어 있다(US Master Tax Guide 2006 참조). 이러한 예와 비교하면, 우리나라의 벌칙 및 과태료 규정이 경미하다는 것을 알 수 있다.

또한 이미 언급한 바와 같이, 연금 재정건전성 확보와 관련된 과태료에 대한 규정이 없는 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 현행의 제도 하에서는 적립금 수준이 완전적립수준미만일 경우에도 과태료 혹은 가산세가 별도로 부과되지 않는다. 또한 적립금 과다적립의 경우도 과태료에 대한 규정이 없다. 과다적립에 대하여 10%정도의 벌칙세를 부과하는 미국의 경우를 감안하면 과다적립을 방지하기 위한 유인이 전혀 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다. 우리나라의 실정에서는 과소적립에 대한 과태료 신설이 더 시급할 수 있다. 퇴직연금제도의 도입의 취지가 현행의 퇴직금제도의 지급보장성 미비에서 찾을 수 있다면 과소적립에 대한 과태료 신설이 더욱 시급하다고 할 수 있다. 또한 위법행위 시 시정조치의 의미를 명확히 할 필요가 있다.

본 절에서 살펴본 바에 의하면 퇴직연금에 대한 조세지원 적격요건은 최근의 법과 관련규정의 개정으로 상당 수준 개선된 것으로 평가할 수 있으나 여전히 개선되어야 할 사항이 많이 존재하는 것으로 사료된다. 퇴직연금제도가 향후 안정적인 제도로 정착하고 궁극적으로 노후소득보장수단으로서 역할을 수행하기 위해서는 조세지원 적격요건과 관련 규제 감독의 개선을 통해 가입자의 권익을 보호하는 조치가 필요하다.

〈표 3-2-28〉 벌칙 및 과태료에 대한 규정

벌칙
<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직금을 지급하지 않은 경우: 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금(근퇴법 제44조) - 하나의 사업안에 퇴직급여제도를 차등하여 설정한 자, 미등록자가 퇴직연금제도 모집 업무를 한 자, 퇴직연금제도 도입인 이외의 자에게 모집업무를 위탁한 퇴직연금사업자, 연금제도에 관한 사용자의 책무를 위반한 자: 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금(법 44조) - 퇴직급여 종류 선택, 퇴직급여 내용변경에 대해 근로자의 동의 혹은 의견을 듣지 않은 경우, 약관 또는 표준계약서 제정 혹은 변경 시 금융감독원장에게 보고하지 않은 경우: 5백만원 이하 벌금(법 46조)
과태료
<ul style="list-style-type: none"> - 아래 사업자의 책무 혹은 퇴직연금사업자의 책무 위반시 1천만원 이하의 과태료 (근퇴법 48조) <ul style="list-style-type: none"> · (사업자 및 퇴직사업자의 책무) 매년 1회 이상 가입자에 대한 교육 실시 - 500만원 이하 과태료 <ul style="list-style-type: none"> · 확정급여형퇴직연금규약 또는 확정기여형퇴직연금규약을 신고하지 않는 경우 · 퇴직연금사업자가 자산관리업무의 수행계약 체결을 거부하는 행위 · 사용자, 가입자, 퇴직연금사업자가 퇴직연금의 ‘운용관리업무’와 ‘자산관리업무’에 관한 계약을 체결하지 않은 경우

자료: 「근로자퇴직급여보장법」

제3절 개인연금제도

1. 개인연금제도 현황

연령별 사적연금 가입여부를 살펴보면, 개인연금 가입자 비율을 추정한 결과 30대(35.0%), 40대(32.5%), 50대(25.7%)의 순으로 나타나 30대의 개인연금 가입 비율이 가장 높게 나타났다. 연령대별 개인연금 납입액을 추정한 결과 40대가 25.43만원으로 가장 많은 금액을 납부하였고, 다음으로 30대가 25.07만원, 50대 22.81만원의 순으로 나타났다.

〈표 3-3-1〉 연령별 개인연금 가입여부

(단위 : 명, %)

구분	개인연금		
	가입	미가입	전체
30~39세	324(35.0)	604(65.0)	928(100.0)
40~49세	348(32.5)	723(67.5)	1,071(100.0)
50~59세	256(25.7)	740(74.3)	996(100.0)

〈표 3-3-2〉 연령별 노후준비에 사용한 금액

(단위 : 만원)

구분	개인연금 월평균 납입액		
	평균 ¹⁾	중위수	표준오차
30~39세	25.07	20.00	1.40
40~49세	25.43	20.00	1.19
50~59세	22.81	20.00	1.19

주: 1) 개인연금에 가입한 적이 있는 응답자 928명의 연령별 개인연금 월평균 납입액임.

가. 세제적격 개인연금 도입 경과

개인연금은 개인이 보험회사나 은행 등에 일정액을 불입한 후 일정한 연령에 도달하면 매년 또는 매월 일정액을 지급받는 금융상품이다. 개인연금상품은 세제적격 개인연금과 세제비적격 개인연금으로 다시 나눌 수 있다. 세제적격 개인연금은 지난 1994년에 처음으로 도입되었다. 도입 당시의 배경을 살펴보면, 국민연금의 경우 국민연금의 보장을 받을 수 있는 대상이 한정적이고, 퇴직연금을 대신하는 퇴직일시금 제도는 근로자 수급권 보장의 불확실성으로 노후소득 보장기능을 충분히 발휘하지 못하는 실정이었다. 이러한 부족분을 보완함으로써 이미 진행되고 있는 고령화 사회에서 노후생계보장 기능의 충실화를 기할 필요성이 대두되었다.

이러한 배경 하에서 정부는 1994년에 세제적격 개인연금(구 개인연금)이란 명칭으로 개인연금을 도입하였다. 도입당시 개인연금 가입을 장려하기 위해 개인연금에 가

입할 경우 연간 납입보험료 또는 저축액에 대하여 연말정산 시 소득공제 혜택을 부여하였다. 즉 연간 납입한도인 180만원의 40%인 72만원까지 소득공제를 해주었으며, 연금수령 시에도 비과세 혜택을 부여하였다. 그러나 2001년부터 신 개인연금을 도입하여 연간 소득공제 한도를 240만원으로 확대하는 한편 납입금액의 100%를 소득공제 해주었다. 다만 연금 수령 시에는 연금소득세 5.5%를 과세하고 있다. 신 개인연금의 소득공제 한도는 2006년에는 300만원, 2011년에는 400만원으로 확대되어 현재에 이르고 있다.

나. 세제적격 개인연금 주요 내용

연금저축은 운용주체에 따라 크게 은행의 연금저축신탁, 자산운용사의 연금저축펀드, 보험회사의 연금저축보험으로 구분되며, 계약기간 중 금융기관 간 계약이전³²⁾이 가능하도록 하고 있다.

1) 취급기관별 공통사항

① 가입요건

- 가입연령 : 만 18세 이상 국내거주자
- 취급기관 : 생보사, 손보사, 은행(신탁), 투신운용사, 우체국(보험), 농·수협의 조합·중앙회(생명공제), 증권투자회사(Mutual Fund), 신용협동조합중앙회(생명공제)
- 적립기간 : 10년 이상, 만 55세 이후까지
- 납입한도 : 월 100만원 또는 분기 300만원 범위(1인 2계좌이상 가입가능)
- 연금지급기간 : 만 55세 이후부터 5년 이상

32) 연금저축은 전 금융기관에서 취급하는 상품으로, 해지 가산세나 기타소득세를 부담하지 않고 금융기관 간 이전이 가능하다.

② 세제지원

- 소득공제 : 매년 납입금액 전액(400만원 한도)을 연말정산시 종합소득금액에서 공제³³⁾
- 연금소득 과세 : 적립기간 만료 후 연금지급 시 지급기관이 소득세 부과
 - ※ 연금소득에 대한 연말정산시 연금저축 과세대상금액 산정공식

$$\text{연금저축의 연금소득} = \text{연금수령액} \times \{1 - (\text{실제 소득공제 받은 금액을 초과하여 납입한 금액의 누계액} / \text{연금지급개시일 현재 원리금합계액})\}$$

③ 중도해지 또는 일시금 수령 시 과세 : 기타소득으로 과세³⁴⁾

- 가입자가 계약기간 만료 전에 중도해지하거나 적립기간 만료 후 연금외의 형태(일시금)로 수령 시에는 과세대상 소득금액을 기타소득*으로 하여 20% 세율로 원천징수함
 - ※ 기타소득 = 해지금 또는 일시금 수령액 \times $\{1 - (\text{실제 소득공제 받은 금액을 초과하여 납입한 금액의 누계액} / \text{총지급액}^{35}) \text{ 또는 총지급예상액}^{36})\}$

④ 5년 이내 해지 시 해지가산세 부과

- 가입자가 가입일로부터 5년 이내에 계약을 해지 시에는 매년 납입한 금액 (연간 400만원 한도)의 누계액에 대하여 2%의 해지가산세 부과³⁷⁾
- 다만, 천재지변, 저축자의 퇴직, 저축자의 해외이주, 사업장의 폐업, 저축자의 3월 이상의 입원치료 또는 요양을 요하는 상해·질병의 발생, 연금저축취급기관의 영업의 정지, 영업인가허가의 취소, 해산결의 또는 파산선고 등의 사유에 해당될 경우에는 제외³⁸⁾

33) 조세특례제한법 제86조의2 제2항

34) 조세특례제한법 제86조의2 제4항

35) 총지급액 : 가입자가 가입계약기간 만료 전에 해약하는 경우

36) 총지급 예상액 : 가입자가 가입계약기간 만료 후 연금이외의 형태로 받는 경우

37) 조세특례제한법 제86조의2 제5항

38) 조세특례제한법 시행령 제82조의2 제4항

2) 금융권별 상품특징

① 보험형 : 생보사, 손보사, 우체국, 농·수·신흥 생명공제

매월 정해진 금액을 납입하는 정액납입방식이므로 계약유지를 위해서는 정해진 시기에 보험료를 납입하는 것이 의무화되어 있다. 납입액에 대해 회사에서 미리 정한 금리를 보장해 주는 원리금 보장형이라 수익률이 낮아도 미리 정해진 연금액을 지급하므로 위험을 선호하지 않는 계약자에게 유리하다.

향후 금리가 현재보다 낮은 수준으로 안정된다면 가입자에게 유리하며, 투자 수익률이 미리 정한 금리보다 매우 낮은 수준이 되면 보험회사는 역마진 리스크를 부담하게 된다.

연금지급방식은 확정기간형, 종신연금형(손보사 제외) 등으로 가입자의 선호에 따라 선택할 수 있으며, 연금액을 가입 시부터 미리 정하므로 계획적인 노후생활 설계에 유리하다. 특히 생명보험회사에서 취급하는 종신연금형은 가입자가 사망 시까지 미리 정한 연금을 지급하는 것이므로 안정된 노후생활에 유리한 제도라고 할 수 있다.

생명보험 및 손해보험은 1인당 5,000만원까지 예금자보호가 되며, 우체국은 정부에서 전액 지급보증을 한다. 다만, 농·수·신흥협동조합의 생명공제는 예금자보호법의 적용대상이 아니다.

② 신탁형: 은행(신탁), 자산운용사, 증권투자회사

매회 1만원 이상, 분기 300만원 가입한도 내에서 자유롭게 납입할 수 있다. 다만, 보험사와 같이 정해진 시기에 의무적으로 납입하지 않아도 되므로 가입자가 계획적으로 적립해야 한다.

연금지급방식은 확정기간형의 일종인 좌수분할식이며, 이는 매번 연금지급 시 적립액 잔액을 잔여 연금지급회수로 나눈 금액으로 연금액이 매회 조금씩 증가하므로 인플레이션 등에 대비할 수 있는 장점이 있다. 실적배당형이므로 원칙적으로 예금자

보호대상에서 제외되나, 은행의 경우 납입원금을 보장해 주는 연금신탁으로 보험과 같이 예금자 보호대상이 된다.

연금저축을 위한 투자수단이 채권형, 주식형, 안정형 등 다양하므로 투자에 대한 위험선호도에 따라 선택하여 가입할 수 있다.

〈표 3-3-3〉 연금저축의 금융권별 특징

구 분	보 험 형		신 탁 형	
	생보·공제 ¹⁾	손 보	은 행	자산운용
납입방식	- 매월 정해진 금액		- 자유납입식(매회 1만원이상)	
연금지급방식	- 확정기간형 - 종신연금형	- 확정기간형 (최대 25년까지)	- 확정기간형(기간제한 없음)	
수익률 및 원금보장여부	- 원리금 보장형		- 실적배당 (원금보장)	- 실적배당으로 수익률에 따라 원금손실 가능
상품형태	- 고정금리형 - 금리연동형		- 채권형 - 주식형 (주식 10%이내)	- 국공채형 - 채권형 - 주식형 - 혼합형
예금자보호	- 은행 및 보험은 5,000만원까지 예금자보호 대상 - 우체국은 정부에서 지급보증			- 예금자보호 제외
주요 특징	- 원리금보장형이므로 수익률이 낮아도 미리 약속한 금액지급 - 다양한 보장성 특약제공 - 종신연금형의 경우 사망 시까지 연금보장	- 좌 동 - 좌 동 -	- 자유납입식이므로 소득수준에 따라 신축적으로 납입가능 - 가입자의 선호에 따라 다양한 상품 선택 - 납입원금 보장	- 좌 동 - 좌 동 -

주: 1) 우체국, 농·수협 조합·중앙회, 신용협동조합중앙회

〈표 3-3-4〉 종전 개인연금저축과 연금저축의 변경내용 비교

구 분		종전 개인연금저축	연금저축
소득공제	범위	- 연간 저축금액의 40%	- 연간 저축금액의 100%
	한도	- 72만원	- 240만원(2012년 현재는 400만원)
소득세	적용세율	- 이자소득세(15%) 비과세	- 연금소득세(10%) 원천징수
	과 표	- 이자	- 총수령액 ¹⁾
중도해지 또는 일시금 수령시	적용세율	- 이자소득세(15%) 부과	- 기타소득세(20%) 원천징수
	과 표	- 이자	- 해지 또는 연금 외의 형태로 받는 금액 × [1 - (실제 소득공제받은 금액을 초과하여 납입한 금액의 누계액 / 총지급액 또는 총지급예상액)]
5년 이내 중도해지 시		- 납입금액의 4% 소득공제추정 (연간 72천원 한도)	- 납입금액(연간 400만원 한도)의 2% 해지가산세 부과
계약기간	적립기간	- 10년 이상 만55세 이후까지	- 좌 동
	연금지급기간	- 만55세 이후부터 5년 이상	- 좌 동
납입금액		- 월 100만원 또는 분기300만원 이하	- 좌 동
근거법		- 조세특례제한법 제86조	- 조세특례제한법 제86조의2
적용기준		- 2000. 12월말까지 가입분	- 2001. 1. 1일 이후 가입분

주: 1) 국민연금, 퇴직연금 등 연금소득에 대한 연말정산시 연금저축의 과표
 = 연금수령액 × [1 - (실제 소득공제받은 금액을 초과하여 납입한 금액의 누계액/연금지급개시일 현재의 원리금합계액)]

다. 세제적격 개인연금의 금융기관별 수탁현황

1) 가입건수 기준

2012년 6월말 현재 연금저축상품의 총 가입건수는 631만 5천건이며, 금융권역별 가입건수는 생명보험이 295만건으로 전체의 약 47%를 차지하여 가장 많았고, 다음으로는 손해보험사, 은행, 자산운용사 순으로 나타났다. 연금저축상품은 최소 납입기

간이 10년 이상인 장기상품이므로 장기금융기관인 보험사의 연금저축 가입비중이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-3-5〉 금융권역별 연금저축상품 가입건수

(단위: 천건, %)

구분	은행	생보	손보	자산운용	합계
건수	975	2,947	2,125	268	6,315
비중	15.4	46.7	33.7	4.2	100.0

주: 2012. 6월말 현재 유지계약건수이고 자산운용은 증권회사에서 판매한 기준임
자료: 금융감독원, 2012.7

2) 적립금 기준

2011년 말 기준 연금저축 적립금은 약 68.2조원 수준이다. 연금저축 시장은 소득공제 혜택으로 2007년 이후 매년 10% 이상의 꾸준한 증가세를 유지하고 있다.

금융기관별 연금저축 적립금 규모를 보면 생명보험이 전체의 약 50% 정도를 차지하고 있으며, 다음으로는 손해보험이 19.2%, 은행이 17.3%를 차지하고 있다.

〈표 3-3-6〉 금융기관별 세제적격 개인연금 적립금 규모 추이

(단위 : 십억원, %)

구분	2008		2009		2010		2011	
	적립금	M/S	적립금	M/S	적립금	M/S	적립금	M/S
생보	22,837	49.3	25,927	49.9	29,839	50.1	33,814	49.6
손보	7,057	15.3	8,360	16.1	10,274	17.2	13,074	19.2
은행	11,014	23.8	10,856	20.9	11,320	19.0	11,765	17.3
자산운용사	2,290	4.9	2,924	5.6	3,552	6.0	3,923	5.8
기 타	3,080	6.7	3,851	7.4	4,629	7.7	5,583	8.1
계	46,277	100.0	51,919	100.0	59,614	100.0	68,159	100.0

자료: 금융감독원, 2012.4

라. 세제적격 개인연금의 소득수준별 가입현황

현행 세제적격 개인연금은 소득공제를 통한 유인제도로써, 전체 근로자의 15.4%가 가입하고 있는데, 고소득층일수록 가입률이 높은 것으로 나타났다. 연소득 8천만원 이상 근로자의 경우 소득공제 적용률(가입률)이 90%에 육박하는 반면 3,000만원 이하의 저소득 근로자들의 경우에는 10%에도 미치지 못하고 있다.

〈표 3-3-7〉 근로자 소득계층별 개인연금 소득공제 적용률(가입률)

과세대상 근로소득 (총급여)	1천만원 이하	1천만원 초과 ~ 2천만원 이하	2천만원 초과 ~ 3천만원 이하	3천만원 초과 ~ 4천만원 이하	4천만원 초과 ~ 6천만원 이하	6천만원 초과 ~ 8천만원 이하	8천만원 초과 ~ 1억원 이하	1억원 초과	합계
적용률	0.05%	2.21%	8.34%	18.85%	38.86%	64.73%	89.12%	89.30%	15.40%

주 : 1) 근로소득자, 원천징수 실적

2) 적용률 산출시 개인연금저축(구 개인연금), 연금저축(신 개인연금)을 합산하였음

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011.

마. 세제비적격 개인연금 현황

세제비적격 개인연금은 세제적격 개인연금이 아닌 상품으로서 거의 모든 생명보험 회사에서 다양한 이름으로 판매되고 있다. 또한 은행의 연금신탁도 여기에 속한다고 볼 수 있다. 손해보험회사는 세제비적격 연금보험을 판매할 수 없다.

생명보험의 세제비적격 개인연금은 일반 연금보험과 변액보험으로 구분할 수 있다. 일반 연금보험과 변액보험 중 변액연금은 판매규모면에서 세제적격 개인연금 보다 훨씬 크다³⁹⁾.

2011년 말 기준으로 우리나라 전체 연금시장 규모는 580조원으로서 이중 공적연금인 국민연금이 349조원으로 전체의 60%를 차지하고 있다. 개인연금 시장 규모는

39) 2012년 3월말 현재 생명보험회사의 세제적격 개인연금 수입보험료 규모는 3조 7,209억원인 반면, 일반 연금보험 수입보험료는 14조 2,591억원, 변액연금 수입보험료는 11조 2,767억원이다.

177조원이며, 이중 세제적격 개인연금(연금저축)시장은 68.2조원으로서 전체 연금시장의 11.8%에 불과한 실정이다. 생명보험회사들이 주력으로 판매하고 있는 연금보험(세제비적격 개인연금)은 109조원으로서 전체의 약 19%를 차지하고 있다.

〈표 3-3-8〉 우리나라 연금시장 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011
국민연금	235.4(60.9)	277.6(61.6)	324.0(61.5)	348.9(60.1)
퇴직연금 및 퇴직보험·신탁	33.7 (8.7)	37.4(8.3)	45.1(8.6)	54.3(9.4)
개인연금	117.2(30.3)	135.8(30.1)	158.0(30.0)	177.2(30.5)
연금저축	46.2(12.0)	51.9(11.5)	59.6(11.3)	68.2(11.8)
연금보험	71.0(18.4)	83.9(18.6)	98.4(18.7)	109.0(18.8)
총 계	386.4(100.0)	450.8(100.0)	527.1(100.0)	580.4(100.0)

주 : 1) ()안은 전체에서 차지하는 비중임

2) 연금보험의 경우에는 은행의 연금신탁도 포함

자료: 금융감독원, 2012.4.

한편, 보험권의 세제적격 또는 세제비적격 개인연금보험에 가입하고 있는 사람의 비율은 전 국민의 15.8%로 나타났다. 여자 보다는 남자의 가입률이 다소 높게 나타났다으며, 연령별로는 40대의 가입률이 24.7%로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-3-9〉 보험권 연령별 개인연금보험 가입률

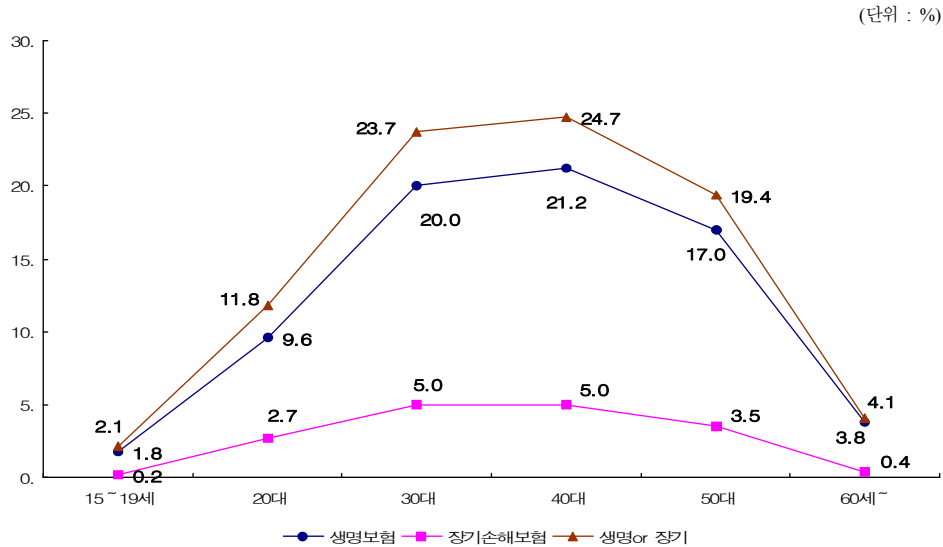
(단위 : %)

연 령	생명보험			장기손해보험			생명 and 장기			생명 or 장기		
	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계
15~19세	1.8	1.9	1.8	0.1	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	2.0	2.2	2.1
20대	8.6	10.7	9.6	2.6	2.8	2.7	0.4	0.4	0.4	10.7	13.1	11.8
30대	18.9	21.1	20.0	6.0	3.9	5.0	1.5	0.9	1.2	23.4	24.0	23.7
40대	21.2	21.1	21.2	6.1	4.0	5.0	2.0	1.1	1.5	25.3	24.0	24.7
50대	17.5	16.4	17.0	4.4	2.7	3.5	1.5	0.7	1.1	20.4	18.4	19.4
60세~	4.1	3.6	3.8	0.6	0.3	0.4	0.1	0.1	0.1	4.6	3.8	4.1
계	13.5	13.5	13.5	3.8	2.5	3.1	1.0	0.6	0.8	16.2	15.5	15.8

주: 생명보험은 2010년말 기준, 장기손해보험은 2011년 3월말 기준임

자료: 보험개발원 보도자료, 2011.12.29.

[그림 3-3-1] 연령별 개인연금보험 가입률



자료: 보험개발원 보도자료, 2011.12.29.

2. 연금저축 소득대체를 추정

가. 기본가정

소득대체율을 추정하기 위해선 개인의 생애소득과 이에 따른 전생애 연금액 및 이자율을 추정해야 하는 복잡한 과정이 필요하다. 이하에서는 단순하고 자료수집이 용이한 방법으로 2011년 국세통계연보의 소득 및 납입보험료를 기준으로 소득 및 이자율이 변화가 없음을 가정하고, 55세 시점에 연금을 개시한다는 가정 하에 납입기간만을 고려한 소득구간별 소득대체율을 추정하였다.

나. 활용통계

2011년 국세통계연보 원천징수 통계(근로소득)와 2011년 통계청의 국민통계표를 활용하여 추정하였다.

〈표 3-3-10〉 2011년 국세통계연보 원천징수 통계(근로소득)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	총소득(비과세소득 포함)		신연금저축	
	인원	금액	인원	금액
5백만 이하	2,904,287	6,932,753	0	0
8백만 이하	1,104,002	7,269,850	0	0
1천만 이하	764,418	7,023,890	2,036	462
1.2천만 이하	927,581	10,427,977	7,213	4,432
1.5천만 이하	1,044,507	14,342,405	14,949	15,287
1.7천만 이하	629,473	10,232,212	15,406	19,862
2천만 이하	864,058	16,178,441	30,042	42,812
3천만 이하	2,190,070	54,708,934	165,017	271,200
4천만 이하	1,485,367	52,240,498	252,358	481,434
4.5천만 이하	586,649	25,239,985	151,788	314,437
6천만 이하	1,229,638	64,875,099	455,510	1,026,681
8천만 이하	818,705	56,566,912	416,695	1,006,839
8.5천만 이하	115,191	9,567,215	67,529	166,924
9천만 이하	94,695	8,340,548	58,063	147,234
9.5천만 이하	77,119	7,179,327	48,317	123,865
1억 이하	61,324	6,014,419	38,866	100,566
2억 이하	245,851	30,802,712	150,714	408,532
3억 이하	19,962	4,785,722	10,115	28,340
5억 이하	8,863	3,314,637	4,349	12,280
10억 이하	3,743	2,507,241	1,684	4,726
10억 초과	1,279	2,535,275	435	1,231
합 계	15,176,782	401,086,049	1,891,086	4,177,145

다. 추정과정

소득구간별 평균소득 및 가입자 1인당 평균납입액 산출한 결과, 2010년 말 기준 연금저축 가입자 수는 약 189만명이며, 저축금액은 4조 1,771억원 정도인 것으로 나타났다. 연금저축에 가입한 근로자의 평균소득은 3,460만원이며, 연금저축의 1인당 평균납입액은 22만원으로 나타났다.

〈표 3-3-11〉 소득구간별 평균소득 및 가입자 1인당 평균납입액

(단위 : 명, 백만원)

구 분	총급여		연금저축		평균 소득 (e = b/a)	평균 납입액 (f = d/c)
	인원(a)	금액(b)	인원(c)	금액(d)		
1천 이하	764,418	7,023,890	2,036	462	9.2	0.2
1천~3천 이하	5,655,689	105,889,969	232,627	353,593	18.7	1.5
3천~4천 이하	1,485,367	52,240,498	252,358	481,434	35.2	1.9
4천~6천 이하	1,816,287	90,115,084	607,298	1,341,118	49.6	2.2
6천~8천 이하	818,705	56,566,912	416,695	1,006,839	69.1	2.4
8천~1억 이하	348,329	31,101,508	212,775	538,589	89.3	2.5
1억 초과	279,698	43,945,586	167,297	455,109	157.1	2.7
계	11,168,493	386,883,446	1,891,086	4,177,145	34.6	2.2

소득구간별 가입기간별 총 납입액, 연연금액 및 소득대체율을 구하는 산식은 다음과 같다.

- 연간 총 납입액 = 소득구간별 평균납입액 × 가입기간
- 연 연금액 = 총 납입액/평균연령*(29년)
* 평균연령은 2011년 국민생명표 기준 55세의 기대연령 28.6년 적용
- 소득대체율 = 연 연금액/평균소득 × 100%

라. 추정결과

추정결과 연금저축 가입자의 평균소득 대체율은 납입기간에 따라 차이가 있으며, 20년 납입기준으로 4.4%, 30년 납입기준으로 6.6% 정도인 것으로 나타났다. 소득구간별로는 1천~3천만원 이하가 8.4%로 소득대체율이 가장 높은 것으로 나타났고, 1억원 초과자의 소득대체율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-3-12〉 소득구간별 가입기간별 총 납입액, 연연금액 및 소득대체율

구 분	총 납입액(백만원)				연 연금액(백만원)				소득대체율(%)			
	15년	20년	25년	30년	15년	20년	25년	30년	15년	20년	25년	30년
1천 이하	3.4	4.5	5.7	6.8	0.12	0.16	0.20	0.23	1.28	1.70	2.13	2.56
1천~3천 이하	22.8	30.4	38.0	45.6	0.79	1.05	1.31	1.57	4.20	5.60	7.00	8.40
3천~4천 이하	28.6	38.2	47.7	57.2	0.99	1.32	1.64	1.97	2.81	3.74	4.68	5.61
4천~6천 이하	33.1	44.2	55.2	66.3	1.14	1.52	1.90	2.28	2.30	3.07	3.84	4.60
6천~8천 이하	36.2	48.3	60.4	72.5	1.25	1.67	2.08	2.50	1.81	2.41	3.01	3.62
8천~1억 이하	38.0	50.6	63.3	75.9	1.31	1.75	2.18	2.62	1.47	1.96	2.44	2.93
1억 초과	40.8	54.4	68.0	81.6	1.41	1.88	2.35	2.81	0.90	1.19	1.49	1.79
계	33.1	44.2	55.2	66.3	1.14	1.52	1.90	2.29	3.30	4.40	5.50	6.60

주 1) 총 납입액: 평균납입액(f) $\times t_i$ (단, $i = 15, 20, 25, 30$)

2) 연연금액: 총납입액/29년(2011년 국민생명표, 55세 기대여명 28.58년)

3) 소득대체율: 연 연금액/평균소득(e) $\times 100$

우리나라 전체 연금제도의 소득대체율은 약 55% 정도이며, 이는 세계은행 등 국제기구의 권고수준인 60~70%보다 낮은 수준이다. 소득대체율을 높이기 위해서는, 정년연장 및 고령근로 활성화를 통해 근로기간을 늘려 국민연금의 가입기간을 늘리는 것이 필요하다. 여기에 개인연금 및 퇴직연금을 활성화하여 부족한 소득대체율을 보충하는 것이 바람직하다.

[그림 3-3-2] 연금제도에 의한 실질(예상)소득대체율(표준근로자 기준): 대각선 표시

World bank 등 국제기구 권고안 (60~70%, 공적+퇴직)		우리나라의 실질 소득대체율 (55%)	
3층 개인연금	10~20%	개인연금	7.5%
2층 퇴직연금	30%	퇴직연금	12.5%
1층 공적연금	30%	국민연금	35%

자료: 류건식(2009). 『사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안』.

3. 개인연금제도 문제점

가. 낮은 가입률 및 납입률

개인연금 가입자에 대한 공식적인 통계가 없어 정확한 파악은 어려우나 우리나라가 OECD에 제출한 자료에 의하면 2009년말 생산가능인구(15~64세)의 12.2%가 개인연금에 가입하고 있는 것으로 나타나고 있다⁴⁰⁾. 이러한 가입률은 <표 5-8>에서 보는 바와 같이 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 따라서 개인연금 가입률을 제고할 수 있는 정책마련이 필요하다고 판단된다.

〈표 3-3-13〉 주요 선진국 개인연금 가입률

(단위 : %)				
구 분	영국	미국	독일	한국
가입률	18.1	24.7	29.9	12.2

자료 : OECD(2011). “Pensions at a glance”

40) 이 통계의 정확한 산출근거는 파악할 수 없으나 세제적격 및 비제적 개인연금이 모두 포함되었을 것으로 추정된다.

한편, 국세통계연보(2010년 기준)를 활용하여 가입율이 아닌 실제 납입률을 살펴 보면 산·구 개인연금 합산으로 250만명 ~ 300만명 정도로 추정되고 이는 15세~ 64세의 생산가능인구(약 3천 6백만명)의 7%~8%수준에 불과한 것으로 나타나고 있다.

<추정방법>

- 근로소득 원천징수 기준, 구 개인연금이 446,245명, 신 개인연금이 1,891,086명으로 총 2,337,331명 신고
- 종합소득신고 기준, 구 개인연금이 98,199명, 신 개인연금이 521,766명으로 총 619,965명 신고
- 종합소득신고 통계에는 근로소득 원천징수 신고자도 포함되어 있으므로 단순 합산값을 최대로 판단

나. 낮은 유지율

세제적격 개인연금(연금저축)은 소득공제 혜택을 부여하고 있는 만큼 중도에 해약할 경우 불이익을 받을 수 있다⁴¹⁾. 그럼에도 불구하고 연금저축상품 계약 유지율은 가입 이후 기간이 경과함에 따라 낮아지며, 10년 경과시점에는 약 절반(52.4%)만이 계약을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 계약 10년 경과시점의 유지율은 생보사 63.3%, 자산운용사 52.9%, 손보사 44.9%, 은행 44.2%로 나타났다. 이처럼 많은 연금저축 가입자들이 연금혜택을 제대로 누리지 못하고 중도해지⁴²⁾함으로써, 기존 세제혜택 효과도 없어지는 문제점이 발생할 수 있다.

41) 연금저축을 중도에 해지하는 경우에는 소득공제를 받은 납입원금과 운용이익의 합계액에 대하여 22%의 세금을 내야하며, 특히 가입 후 5년 이내에 해지하는 경우에는 총 납입액에 대하여 2.2%의 가산세를 추가로 부담하게 된다.

42) 중도해지 시 소득세(22%)를 추징(5년 이내 해지 시 2.2% 가산세 추가).

〈표 3-3-14〉 세제적격 개인연금 경과년도별 계약유지율

(단위: %)

구 분	직전1년	직전 2년	직전 3년	직전 5년	직전 10년1)
은 행	89.4	83.5	79.9	73.3	44.2
생 보	96.3	87.9	84.2	76.7	63.3
손 보	95.7	85.3	78.1	62.1	44.9
자산운용	87.1	83.9	78.7	79	52.9
평 균	95.5	86	80.2	72.4	52.4

주: 1) '02년중 신계약 건수 중 현재(12.6월말)까지 유지되고 있는 계약건수 비율

2) 보험의 경우 실효계약을 유지계약에 포함

3) 전체평균은 '12.6월말 기준 금융권역별 가입건수를 기준으로 가중평균한 수치임

자료: 금융감독원 보도자료(2012), 『금융소비자 리포트 제1호』

다. 광범위한 사각지대 존재

개인연금의 가입유도를 위한 정책이 세금공제에 국한되어 있어 가입여력이 없는 저소득층에겐 가입유인을 전혀 제공하고 있지 못하고 있다. 이에 따라 중고소득층에 혜택이 집중되고 있다.

〈표 3-3-15〉 소득분위별 개인연금 가입률

(단위: %)

구 분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가입	12.4	23.6	25.0	36.7	56.5
비가입	87.6	76.4	75.0	63.3	43.5

주: 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미

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

한편, 실제 납입률 파악이 가능한 국세통계를 기준으로 근로소득자 원천징수 실적을 보면 전체 납입률은 12.5%이며 과세대상 소득 8천만~1억원 구간은 가입률이 61.1%로 비교적 높은 수준을 보이고 있다.

그러나 대다수 근로소득자(약 70%)가 속해있는 3천만원 이하의 소득계층의 납입률은 10%가 되지 못하며 특히 1천만원 이하는 0.04%로 극히 미미한 실정이다. 저

소득층 일수록 교육, 직업 등 사회경제적 상황이 열악하여 생애 전체에 걸쳐 저소득층으로 계속 남아 있을 확률이 높다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 저소득층은 계속 개인연금제도의 사각지대로 남아있을 가능성이 높다

따라서 중 저소득층의 노후대비 저축을 유도하기 위해서는 소득공제뿐만 아니라 새로운 정책수단이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 3-3-16〉 과세대상 근로소득별 개인연금 소득공제 신고자 비율

(단위 : 명, %)

구 분	1천만 이하	2천만 이하	3천만 이하	6천만 이하	8천만 이하	1억 이하	1억 초과	전체
전체인원	4,772,707	3,465,619	2,190,070	3,301,654	818,705	348,329	279,698	15,176,782
개인연금 적용자	2,036	67,610	165,017	859,656	416,695	212,775	167,297	1,891,086
비율	0.04	2.0	7.5	26.0	50.9	61.1	59.8	12.5

주: 1) 근로소득자, 원천징수 실적

2) 개인연금은 연금저축(신개인연금)만의 실적

자료: 국세청(2011), 『국세통계연보』

라. 낮은 보장수준

충실한 노후소득 보장을 위해서는 연금을 조기에 가입하고 많이 불입하도록 하여 퇴직시점에서의 적립금을 최대한 늘려야 한다. 하지만 2010년 기준, 근로소득 원천징수 실적을 보면 기여금액이 연 221만원 수준에 불과하여 소득공제 한도에도 미달하고 있는 실정이다⁴³⁾. 특히, 과세대상소득 3천만원 이하의 저소득층의 기여금액은 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 즉, 연간 과세대상소득이 2천~3천만원인 경우는 164만원, 1천~2천만원인 경우는 122만원으로 매우 낮으며 1천만원 이하는 23만원 수준으로 나타나고 있다.

이와 같은 낮은 기여금액으로는 노후에 충분한 소득보장을 받을 수 없으며, 낮은

43) 동 실적은 기준 대상 연도가 소득공제 한도액이 300만원인 2010년 기준이기 때문에, 소득공제 한도액이 400만원으로 상향된 2011년 이후에는 기여금액이 증가할 가능성이 높다.

적립기간과 아울러 결과적으로는 소득대체율을 저하시킬 수밖에 없는 실정이다. 따라서 개인연금이 절세상품이 아닌 노후소득대비 상품으로 기능하기 위해선 높은 적립액 유도가 필요하며 소득계층별로 그 편차가 심하지 않도록 소득비례방식이 아닌 정액방식의 재정지원방식을 검토할 필요가 있을 것이다.

〈표 3-3-17〉 과세대상근로소득별 개인연금 소득공제 금액

(단위 : 만원)

구 분	1천만 이하	2천만 이하	3천만 이하	6천만 이하	8천만 이하	1억 이하	1억 초과	전체
공제금액	23	122	164	212	242	253	272	221

주 : 1) 근로소득자, 원천징수 실적

2) 연금저축(신 개인연금)만의 실적임

자료: 국세청(2011). 『국세통계연보』

마. 낮은 수익률

낮은 수익률과 관련하여, 연금저축은 판매 後 대부분의 금융기관이 지나친 보수적·유동성 위주의 자산운용 때문에 다른 금융상품에 비해 수익률이 높지 않다. 다음과 같이, 2011년 말, 은행 연금신탁(채권형)의 경우, 국공채·금융채 63.6%, 유동성자산 17.7%로, 거의 위험이 없는 자산에 대부분이 운용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 안전자산 위주의 운용은 연금저축의 수익률을 낮추는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

〈표 3-3-18〉 2011년 국내 연금저축의 연평균 수익률¹⁾

구 분	생보사	손보사	은행	자산운용사	정기예금 (1년 만기)
수익률(%)	5.04	5.53	3.07	4.65	3.68

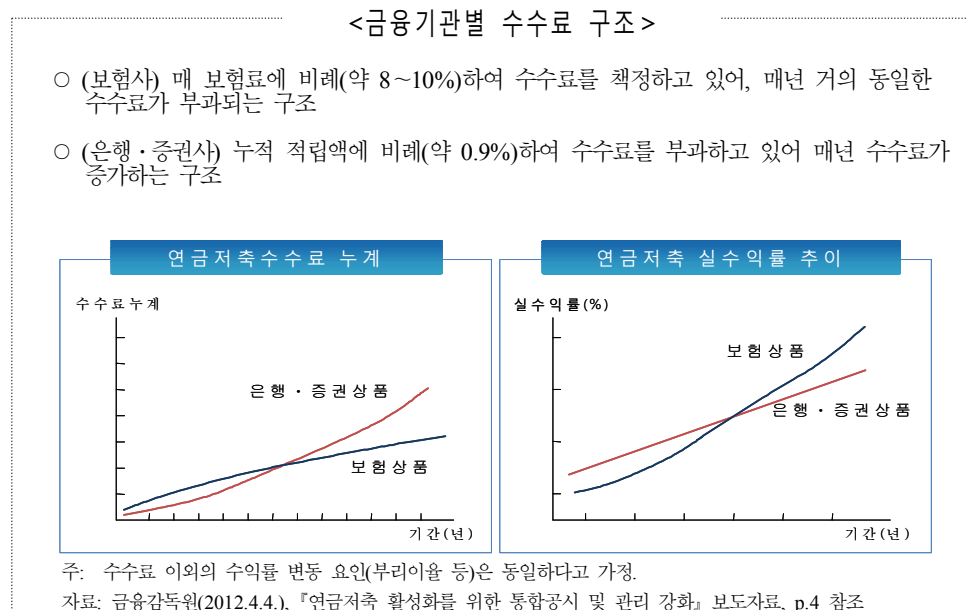
주: 1) 보험회사의 수익률(공시이율)은 보험료에서 수수료를 차감한 금액(순보험료) 대비 수익률이므로 은행·자산운용사의 수익률과 단순 비교는 곤란하다는 점을 유의 바람.

자료: 금융감독원(2012.4.4.), 『연금저축 활성화를 위한 통합공시 및 관리 강화』 보도자료, p.3 참조(<원 자료> 생보협회, 손보협회, 은행연합회, 금융투자협회 공시실).

바. 상품 간 비교 곤란

상품 간 비교 어려움과 관련하여, 연금저축을 판매하는 금융기관별 수수료 부과체계 차이로 소비자의 상품 비교 가능성이 낮은 것 역시 문제점으로 지적되고 있다. 이는 금융권역별 판매방식의 차이로 수수료 부과방식이 다르고, 상품공시도 보험사는 “원금에서 수수료를 차감한 금액” 대비 수익률(공시이율⁴⁴⁾)만을 공시하는 구조적 측면과도 연관된다.

[그림 3-3-3] 국내 금융기관별 수수료 구조 현황



제4절 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장 제도는 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는

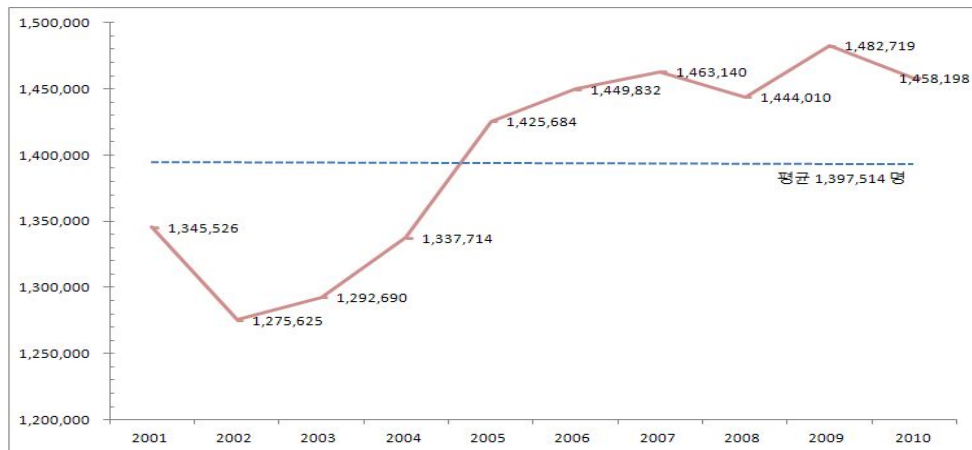
44) 보험회사 공시이율 5%, 보험료대비 수수료 8% 부과 가정 시 : → 10년 후 실제수익률(연환산)은 4.1%, 20년 후 4.6%와 유사한 수준

최저생계비 이하의 절대 빈곤층 국민에게 기본적 생활을 국가가 보장해 주고, 근로 능력이 있는 자에게는 체계적인 자활지원 서비스를 제공하여 자활·자립을 지원해 주는 제도이다.

국민기초생활보장 수급자로서 급여를 받기 위해서는 부양의무자가 없거나 부양의 무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서, 개별가구의 소득인 정액이 최저생계비 이하에 해당되어야 한다. 국민기초생활보장 수급자로 선정된 자에 대해서는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여 를 지급한다. 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 급여수준은 가구의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 설계되어 있다. 최근 10년간 국민기초생활보장 수급자는 평균 1,338천명이다. 총수급자(일반수급자) 중 65세 이상 수급자 비중은 최근 3년간 평균 26.5%으로 수급자는 증가하나 수급률은 감소하였다.

[그림 3-4-1] 국민기초생활수급자 추이 (일반수급자)

(단위: 명)



자료: 보건복지부 통계포털

〈표 3-4-1〉 국민기초생활보장 수급자¹⁾ (65세 이상)

(단위 : 명, %)

구분	총수급자 (일반수급자)	65세이상 수급자	구성비 ²⁾	수급률 ³⁾	남자		여자	
					수급률		수급률	
2008	1,444,010	382,050	26.5	7.6	100,772	5.0	281,278	9.4
2009	1,482,719	387,847	26.2	7.5	104,014	4.9	283,833	9.2
2010	1,458,198	391,214	26.8	7.3	106,723	4.9	284,491	9.0

주: 1) 시설급여는 제외

2) (65세 이상 수급자 / 총수급자) × 100

3) (65세 이상 수급자 / 65세이상 추계인구) × 100

자료: 보건복지부(2011). 『고령자 통계』

국민기초생활보장제도는 소득인정액 산정방식과 부양의무자 기준으로 인해 정작 정부의 지원을 필요하는 노인들이 복지사각지대에 놓일 수 있는 문제를 지니고 있다. 소득환산율이 지나치게 높게 책정되어 적은 액수의 자산을 소유하더라도 수급대상에 제외되는 현상이 나타나고 있다. 국민기초생활보장제도는 부양 능력 있는 부양의무자가 있는 경우에 국가의 지원에 우선하여 보호하도록 하고 있다. 그러나 가족구조의 변화, 가족부양 의식이 점차 약화되어 가는 상황에서 국민기초생활보장제도 등에 의한 공적부조와 가족이나 친족 등에 의한 사적부양간의 조화와 균형의 문제가 대두되고 있다. 부양의무자 기준이 최근 완화되기는 하였으나, 현실적으로 부양의무자들이 그 의무를 다하지 않거나 불가능한 상황들이 발생되고 있다. 2009년 기준으로 부양 의무자 기준으로 인해 탈락한 가구의 비중은 전체 탈락가구 9만 7천여 가구 중 32%로 사각지대에 놓인 노인인구는 약 182만여 명으로 추정된다.

제5절 기초노령연금

2007년 도입된 기초노령연금은 65세 이상 노인 중 소득인정액 하위 70%를 대상으로 연금을 지급하고 있다. 수급대상자는 2008년말 약 290만 명에서 2012년말에는 약 391만명이 수급할 것으로 전망되고 있어 노인들의 공적 노후소득보장제도 적

용율을 높이는 데 크게 기여하였다.

급여수준은 국민연금 가입자 평균소득월액(A값)의 5%를 지급함으로써 국민소득 변동과 연계되도록 설계되었다. 2028년까지 10%로 급여수준을 인상할 예정이며 구체적인 인상일정은 18대 국회에서 논의하도록 하였으나, 18대 국회에서는 별다른 결론도출없이 활동을 종료하였다. 2012년 연금액은 노인단독가구의 경우 최대 94,600원이며, 부부가구의 경우에는 연금액의 80%를 수령하게 되어 2012년의 경우 최대 151,400원이다.

〈표 3-5-1〉 연령별 수급률('10.12월 현재)

(단위 : 명)

구분	65~69세	70~79세	80~89세	90~99세	100세 이상
노인 수	1,915,094	2,618,525	851,768	109,835	11,130
수급자 수	1,083,484	1,851,310	700,831	89,953	2,362
수급률	56.6%	70.7%	82.3%	81.9%	21.2%

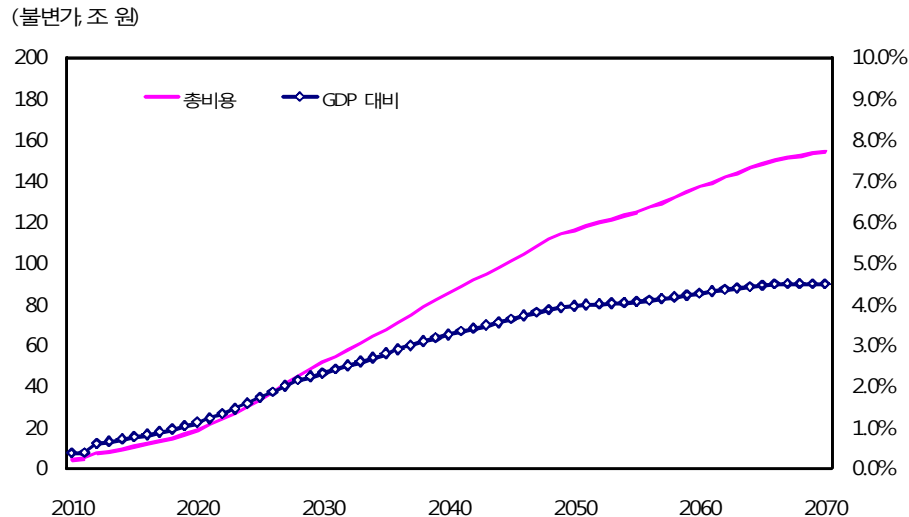
자료: 보건복지부 보도자료('11.5.27)

국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%인 971000원(2013년 추정치)을 지급하고 있는 기초노령연금액은 안정적인 노후생활을 위해 필요한 급여수준과 상당한 괴리가 있다. 급여적절성 차원에서 기초노령연금 급여인상이 불가피하나 지금과 같은 준보편적인 제도를 유지하는 상태에서 급여를 인상할 경우 장기적인 관점에서의 재정부담이 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다.

65세 이상 모든 노인에게 기초노령연금 급여를 지급하여 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 실현하고, 급여수준은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%로 인상할 경우, 기초노령연금 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년 1,579만 명으로 급격하게 증가하고, 소요재원은 GDP 대비 4.5%(2070년 기준)까지 증가할 것으로 전망된다. 소요재원 대부분을 가입자(가입자 자신과 고용주)가 부담하는 보험료로 충당하고 나서 부족한 재원일부를 국고로 충당하는 건강보험 총지출액이 GDP 대비 3.2% 수준인 것에 비추어 볼 때, 100% 부과방식(즉 100% 세금)으로 재원을 충당

하는 기초노령연금제도(급여지출액이 GDP 대비 4.5%)의 지속 가능성은 높지 않아 보인다⁴⁵⁾

[그림 3-5-1] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망
(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)



자료: 윤석명 외(2010), 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

주: 기초노령연금 수급연령을 2040년 이후 현재의 65세에서 70세로 상향 조정할 경우 소요비용 절감이 예상된다. 그러나 [그림 2]의 국민연금 재정추계에서처럼 평균수명 연장 추이를 고려할 경우에는, 수급연령 상향조정에 따른 소요비용 절감 효과가 그리 크지 않을 것이다. 참고로 국민연금의 경우 수급연령 상향조정(65세 → 70세)에 따른 비용 절감 효과가 GDP(2070년 기준)를 0.3% 포인트 하락시키는 것으로 추정되고 있다(윤석명 외(2012), 『국민연금 재정안정화 방안: 재정추계 및 시사점 도출 중심으로』, 사회정책연합 공동학술대회 발표논문).

특히 기초노령연금 수급율을 70%로 유지할 경우 기초노령연금 수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피할 것으로 전망된다. 기초노령연금 수급률을 70%로 유지할 경우 예상되는 선정기준액 전망치는 다음과 같다. 2011년 760천 원(2010년 불변가 740천 원)인 기초노령연금 선정기준액이 2030년 3,204천 원(2010

45) 건강보험제도의 경우 대부분의 재원을 가입자가 부담하는 보험료로 조달하고 부족한 재원 일부를 재정으로 충당하고 있음에도 이미 부족한 재원 마련에 골머리를 앓고 있는 재정당국의 입장을 고려할 때, 100% 부과방식으로 운영되는 기초노령제도의 지출액이 GDP 대비 4.5%라는 점에서 제도의 지속 가능성이 매우 낮을 것으로 판단된다.

년 불변가 2,043천 원), 2050년 8,105천 원(2010년 불변가 3,479천 원), 2070년 19,547천 원(2010년 불변가 5,646천 원)로 증가할 것으로 전망된다.

이에 따라 최저생계비 대비 기초노령연금 수급자 선정을 위한 선정기준액이 2010년 중반부터 급속하게 증가할 것으로 전망된다. 2020년 2.4배 수준인 선정기준액이 2040년 5.2배, 2050년 6.7배, 2070년에는 10.9배에 달할 것으로 예상된다.

〈표 3-5-2〉 기초노령연금 수급률 70% 유지시 수급자 선정을 위한 선정기준액 전망

(단위: 천 원)

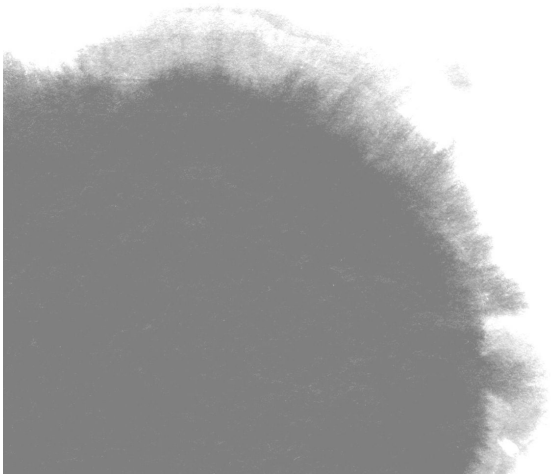
연도	선정기준액(1인 기준, 월액)		최저생계비 대비 (배)
	경상가	2010년 불변가1)	
2015	1,066	933	1.8
2020	1,602	1,246	2.4
2030	3,204	2,043	3.9
2040	5,169	2,704	5.2
2050	8,105	3,479	6.7
2060	12,587	4,432	8.5
2070	19,547	5,646	10.9

주: 1) 물가상승률로 할인함.

자료: 윤석명 외(2010), 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

기초노령연금 수급율을 70%로 유지할 경우, 2010년 불변가 기준으로 2030년 월 200만원 (2050년에는 340만원) 이상의 소득 인정자에게도 기초노령연금이 지급 될 것으로 전망되어, 저소득 근로자를 포함한 근로계층이 고소득 퇴직자를 세금으로 부양한다는 사회적 비판에 직면할 가능성이 높다. 청년실업과 청년층의 저임금 문제 (88만원 세대)가 사회문제로 대두되는 상황에서 상대적으로 소득수준이 낮은 근로계층이 퇴직한 고소득층을 사회적으로 부양한다는 비판이 제기되어 세대간 갈등을 유발할 가능성이 높기 때문이다.

선진국의 다층노후소득보장체계



제4장 선진국의 다층노후소득보장체계

제1절 독일

1. 독일의 다층연금체계의 특징과 변화

독일연금의 다층체계는 비스마르크 방식의 연금체계의 전형적인 특징을 보여준다. 독일연금은 1957년의 연금법 대개정으로 현재의 부과방식 틀을 거의 완성하였다. 비스마르크형의 연금제도의 가장 큰 특징은 사적연금의 역할 없이도 공적연금 단독으로 국민들에게 충분한 노후소득을 보장해 주는 것이다.

노후소득보장에서의 이러한 전통에도 불구하고 1980년 이후 고령화의 급속한 진전, 실업의 확대에 의한 공적연금 재정악화로 인해 공적연금의 개혁 필요성이 제기되었으며, 이는 1992년과 1999년의 재정안정을 달성하기 위한 개혁으로 이어졌다.

2000년 이후의 독일연금 개혁논의는 이전 개혁논의와 비교시 두 가지의 측면에서 패러다임 전환이 이루어졌다. 첫째, 기여금과 일반재정 지원의 증가를 통해 공적연금의 급여수준을 유지하려던 기존의 개혁방향이 포기되었다. 오히려 연금개혁 목적이 공적연금의 보험료 인상을 제한하는 것이었다. 둘째 공적연금 급여삭감을 보충하기 위해 기존 연금체계에서서는 비중이 미미하던 사적연금, 즉 퇴직연금과 개인연금의 역할이 강조되면서 이를 확대하기 위한 조치가 실시되었다 (Schmachl 2004).

[그림 4-1-1] 독일의 기대수명 변화(1901~2060년)



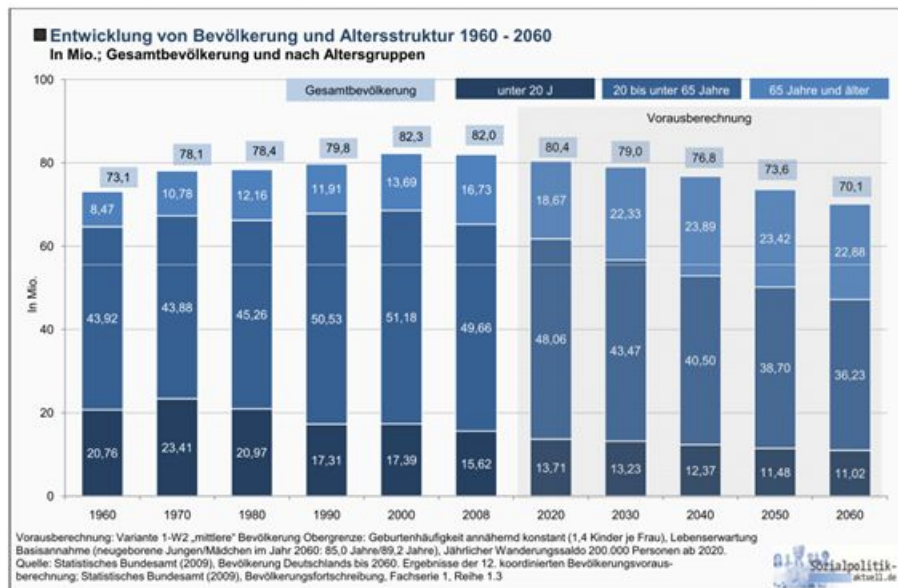
자료: Jürgen Kohl(2012). 「Pension System and Pension Reform in Germany presentation」

노인인구수 증가와 함께 기대수명의 급격한 증가는 연금수급자 증가로 이어져 부과 방식으로 운영되는 독일 연금제도에 상당한 부담요인으로 작용하였다. 2060년까지의 장기 인구전망에 의하면 65세 이상 인구는 급격하게 증가하는 반면, 이들을 부양할 20세 이상 65세 이하 인구의 비중이 오히려 급격히 감소할 것으로 예상된다. 이와함께 미래 경제활동인구로 자라날 20세 이하 연령층 비중도 감소추세를 보이고 있어, 인구 부양비와 연금제도 부담비가 동시에 악화될 것으로 전망된다.

이러한 상황에서는 전통적인 부과방식의 공적연금제도가 정상적으로 작동하기 어렵다는 판단 하에 독일 정부는 대대적인 연금 개혁에 나섰다. 특히 근로자의 지지를 얻어 당선된 사민당의 슈뢰더 총리는 ‘아젠더 2010’을 내세우며 대대적인 공적연금제도 개혁을 주도하였다.

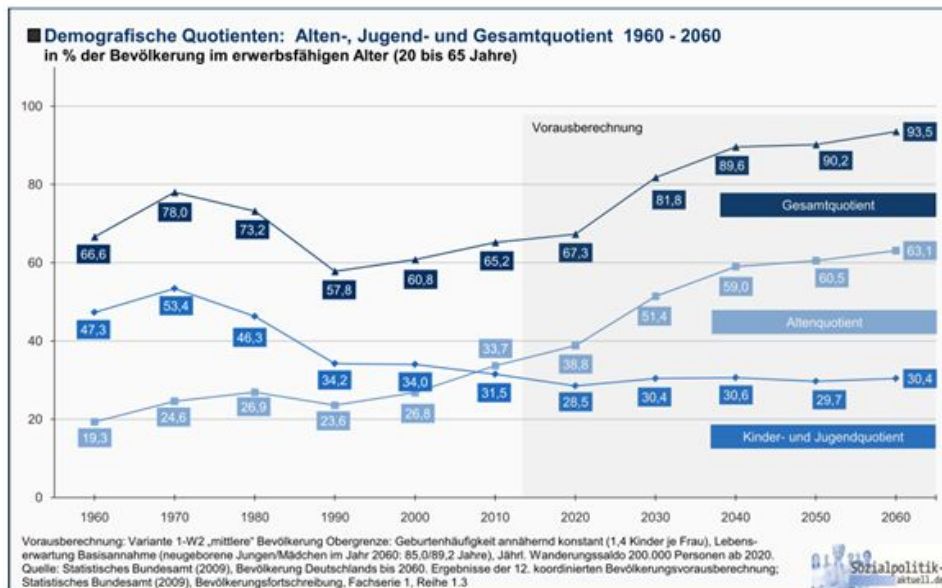
사회·경제적인 여건변화에 부응하기 위해 단행된 독일의 연금개혁 전개과정을 염두에 두면서 2000년 이후 실시된 연금개혁이 독일의 다층연금체제에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

[그림 4-1-2] 독일의 인구구조 변화(1960~2060년)



자료: Jürgen Kohl(2012). 「Pension System and Pension Reform in Germany presentation」

[그림 4-1-3] 독일의 부양비율 변화(1960~2060년)



자료: Jürgen Kohl(2012). 「Pension System and Pension Reform in Germany presentation」

가. 독일 공적연금의 개혁과 변화

1) 개혁 전 독일 다층연금제도의 특징

개혁 전 독일의 다층연금체계의 첫 번째 특징으로 공적연금의 주도적인 역할을 들 수 있다. 독일 연방정부의 노후소득보장보고서에 의하면 65세 이상 노인인구 중 15%가 민영부문의 퇴직연금을, 9%가 공공부문의 퇴직연금을 수급하는 것으로 나타났다(Bundesregierung 2001). 반면에 공적연금 수급비중은 95%에 달하고 있다.

[그림 4-1-4] 독일 연금체계

	Employed			Self-employed		
	Civil servants	Blue collar	White collar			
3		Purely private provisions for the old age Publicly subsidized private provisions				
2	Civil servants' scheme	Supp. schemes for public employees	Occupational schemes (for e. in the private sector) voluntary			
1		Statutory public pension insurance (GRV)		Compulsory insurance in statutory s.	Voluntary insurance in statutory s.	Occup. schemes for certain pro.
(Means-tested) social assistance for the elderly						

자료: Jürgen Kohl(2012). 「Pension System and Pension Reform in Germany presentation」

또한 공적연금과 사적연금에서 이전되는 소득의 크기도 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다. 독일의 노후소득에서의 2층인 퇴직연금과 3층인 개인연금의 비중은 각각 전체 소득의 5%와 10%에 불과해서 상당이 낮은 것을 보여준다. 이러한 비중은 다른 나라와 비교해서도 매우 낮은 것으로 연금체계에서 2층과 3층의 사적연금이 비중이 주변화 되어 있는 상태, 즉 사적연금이 “카푸치노 위에 얹힌 크림”으로만 간주되

는 것은 독일 연금체계에 중요한 특징으로 간주될 수 있다.

〈표 4-1-1〉 노후소득의 삼층구조의 국제비교

구분	독일	네덜란드	스위스	영국	미국
1층	85	50	42	65	45
2층	5	40	32	25	13
3층	10	10	26	10	42

자료: Deutsche Institut fuer Altersvorsorge, 1999: 5

독일 연금체계의 두 번째 특징은 각각의 층이 서로 다른 목표를 추구하여 다층연금체계에 대한 통합적 시각이 결여되어 있다는 데 있다. 특히 사적연금의 형성에서 노후소득보장은 큰 역할을 못하고 있다. 즉 퇴직연금의 경우 노동력 부족의 시기에 대기업 중심으로 확산되어 양질의 노동력을 확보나 또는 기업의 유휴자금의 비축이라는 기업경영적 목표가 사회정책적 목표보다 우선시 되었다. 그래서 퇴직연금의 제도가 직장을 이전할 경우에는 수급권을 잃게 되어, 퇴직연금의 제도에 포함된 근로자가 나중에 퇴직연금을 실제로 수급하지 못하게 된다. 또한 개인연금의 경우에도 개인연금 가입의 목표가 노후소득보장이 아니라 개인연금가입을 통한 세금공제혜택이기 때문에, 노후소득보장으로서의 연금의 기능을 가능하게 하는 종신연금의 기능이나 적절한 보험급여수급의 보장 같은 조건들은 상대적으로 중요하지 않게 취급되었다(Schmaehl 2004: 159).

2) 독일 공적연금의 개혁

(1) 2001년 이후 개혁의 내용

1998년에 출범한 사민당/녹색당 연합정부에 의해 추진된 2001년의 연금개혁으로 시작되었고 이는 2004년과 2007년의 개혁으로 보완되었다. 2001년 노령자산보조법

(Altersvermoögensergänzungsgesetz), 노령자산법 (Altersvermoögensgesetz)이 도입되었고, 이를 보완하기 위해 2004년 연금지속성법 (Rentenversicherungs- Nachhaltigkeitsgesetz)이 도입되었다. 마지막으로 2007년 노령장년조정법(Atersgrenzen- anpassungsgesetz)이 실시되었다. 개혁은 이전의 독일의 다층연금체계의 구조를 획기적으로 변화시키는 목적을 표방하고 있었다. 여기서는 이러한 변화를 공적연금과 사적연금의 측면 두 영역으로 나누어서 살펴보도록 한다.

먼저 공적연금의 영역에서 변화는 위에서 지적한 독일 다층노후소득보장의 첫 번째 특징인 노후소득보장에서의 공적연금의 지배적 역할과 관련이 있다. 이는 독일의 1957년 연금대개정이후로 연금의 수준이 빈곤문제해결을 넘어서서 근로자의 보호노동생활기의 지위의 유지의 보장을 가능하게 하는 수준으로 증대된데 기인한다. <표 6-2>가 보여주는 것처럼 공적연금의 소득대체율 수준은 이미 1957년의 대개정시에 65%선을 지향하고 있었으며 이는 이후에도 70%선에서 정착하였다. 높은 공적연금의 수준은 퇴직연금과 개인연금의 역할을 제한하는 결과를 가져왔다.

〈표 4-1-2〉 1957년에서 2004년까지 연금수준의 변화 (서독지역)

연도	연간 평균소득 (유로)		표준연금 ¹⁾ (45년 기여) (유로)		명목연금수준(%)	
	총임금	순임금 (세전)	총연금	순연금 (세전)	총임금대비	순임금대비 (세전)
1957	2,578	-	1,478	1,478	57.3	-
1960	3,119	-	1,661	1,661	53.2	-
1970	6,822	6,118	3,376	3,376	49.5	55.2
1980	15,075	13,124	7,562	7,562	50.2	57.6
1990	21,447	18,306	10,763	10,071	50.2	55.0
2000	27,741	23,340	13,373	12,356	48.2	52.9
2011	32,100	26,441	14,761	13,253	46.0	50.1

주: 1) 표준연금액은 평균소득자가 45년 가입 시(납부기간+크레딧기간) 얻게 되는 월연금액 수준

자료: Deutsche Rentenversicherung Bund, 2012

보험료는 1957년 대개정시 14%에서 지속적으로 상승하여 2001년에는 19.1%에

육박하고 있었다. 연금개혁의 방향의 전환은 2001년의 연금개혁에서 본격적으로 시도되었다. 2001년의 연금개혁은 보험료율의 적정수준유지를 주요 목표로 삼았다. 즉 당시 총액임금 대비 19.1%이던 보험료율을 2020년에는 20%를 넘지 않고, 장기적으로 2030년에 22%로 묶어두는 것이 정책목표로 설정되었다.

〈표 4-1-3〉 독일 공적연금의 보험료율의 발전

(단위: %)

년도	사무직/생산자 근로자 연금	년도	사무직/생산자 근로자 연금
1957-1967	14.0	1993	17.5
1968	15.0	1994	19.2
1969	16.0	1995	18.6
1970-1972	17.0	1996	19.2
1973-1980	18.0	1997	20.3
1981	18.5	1998	20.3
1982-1983(8.31)	18.0	1999(1.1-3.31)	20.3
1983(9.1)	18.5	(4.1부터)	19.5
1984	18.5	2000	19.3
1985	18.7	2001-2002	19.1
1985(6.1)-1986	19.2	2003	19.5
1987-1991(3.31)	18.7	2011	19.90
1991(4.1) -1992	17.7	2012	19.60

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2012

이를 위해 필수적인 급여수준의 조정은 급격한 구조개혁 조치가 아니라 기존의 연금산식을 유지하면서 여러 지수의 변화를 줌으로써 급여를 장기적으로 완만히 조정해주는 자동조절장치를 도입으로 이루어졌다. 1992년 개혁이후 독일의 연금산식이 아래와 같이 세 가지 요소로 이루어져 있었다. 급여자동조절장치는 이 연금산식의 세 가지 요소 중 연금가치를 결정하는 요소들을 변화시켜 연금가치의 변화를 통해

급여의 발전에 영향을 주는 방식이었다.

2001년 개혁에서 자동조절장치의 일환으로 1992년 개혁이후 급여산정의 기준이었던 순임금소득이 ‘수정된 총임금기준’으로 전환되었다. 수정된 총임금제도에는 총임금에서 공적연금에 대한 보험료와 리스터연금에 포함된 사적연금에 대한 근로자와 사용자의 보험료가 고려되었다. 연금산식 상으로는 이렇게 공적연금과 사적연금의 변화가 연금가치에 영향을 미치게 설계되었다. 이러한 산식에 따르면 현재처럼 공적연금의 보험료가 상승하고 리스터연금의 기여율이 점차적으로 2002년에 0.5%에서 2009년에 4%로 인상될 경우에는 연금급여수준이 순임금보다 적게 상승하게 되어서 장기적으로 연금급여수준 하락하는 효과를 낳게 됨으로 이를 통해 급여수준의 하락과 보험료의 안정을 달성할 수 있을 것으로 보았다.

[그림 4-1-5] 독일 공적연금의 연금산식

월연금액 = 개인소득점수 * 연금종류별 지급액 * 연금가치(ARW)

- 개인소득점수: 수급자의 보험료납입이력에 의해 결정. 납입자의 보험료 기준소득이 전체 가입자의 평균소득에 상응할 때 1점에 해당하는 점수를 받음
- 연금종류별 지급액: 노령연금 1점, 장애연금 0.667, 유족연금 0.6/0.25, 고아연금은 02/0.1.
- 연금가치: 평균소득자가 일 년간 보험료를 납부하였을 때 받을 수 있는 월 연금액.

하지만 2003년의 새로운 추계로서 지금의 방식으로는 2020년에 보험료율이 21.5%, 2030년에는 24.2%로 추정됨에 따라 급여의 새로운 삭감의 필요성이 제기되었다. 그래서 급여의 추가적 적응을 위해 2004년의 개혁에서는 지속성 변수를 추가되었다 (Berner 2006; Schmaehl 2004). 이 지속성 변수는 연금가치의 산정식에 가입자 수 대비 수급자 수 비율로 산출되는 지속성계수를 추가함으로써 도입되었다.

이외에도 공적연금의 유족연금에서 배우자연금이 급여수준의 축소가 이어졌고, 반면에 육아기간을 연금산정을 높이 평가하여 자녀양육 여성의 연금수준은 오히려 높아지게 되었다.

또한 2001년 기초보장법 (Das Gesetz ueber eine bedarfsorientierte Grundsicherung im alter und bei Erwerbsminderung)이 제정되었다. 이 제도는 65세 이상의 노인 그리고 18세 이상의 장애인을 수급대상자로 한다. 이 기초보장제는 사회부조의 수급권자가 수치심이나 자신이 사회부조를 신청할 경우 자녀에 부담이 전가될 것을 우려해서 기초생활보장급여를 꺼려하는 것을 방지하여, 노년층과 노동활동능력이 제한된 사람들의 빈곤문제를 완화할 것을 목표로 하고 있었다.

따라서 새로운 기초보장제는 사회보험방식이 아니라 사회부조방식을 취하고 있다. 이에 따라 필요의 원칙에 따라 신청자의 소득과 자신이 일정 수준 이하일 경우에만 급여를 지급한다. 즉 수급자의 선정에서 자산조사가 이루어진다. 또한 급여수준도 개인별 소득에 따라 차등 지급된다. 나이가 재원은 전적으로 일반재정에 의해 충당된다.

하지만 동시에 사회부조방식에서 고질적인 문제인 수급자의 수치심을 완화하는 조치들도 도입되었다. 그 첫 번째는 부양의무의 기준을 대폭 완화하여 부양의무자의 연간수입이 10만 유로(약 1억2천원)를 넘지 않는 경우 대상자가 급여를 수급할 수 있게 하여 사실상 부양의무자의 유무와 상관없이 급여를 받을 수 있게 하는 것이다. 두 번째는 급여에서 기존의 사회부조의 기본급여와 부양급여의 15%에 해당하는 부과급여를 가산함으로써 (장애인인 경우 20%), 급여의 수준도 상당히 인상되었다. 세 번째는 기초연금에서는 사회부조의 부가급여의 원칙이 상당히 완화되었다. 기본급여의 수준이 상당히 경직되게 설정되어 개인별로 급여의 차이가 거의 나지 않게 되었다. 마지막으로 기초연금의 관할은 사회부조와 같이 기초지방단체였지만 기초연금의 수급이 유발하는 수치심을 최대한으로 방지하기 위해서 사회부조를 담당하는 기초지방단체 뿐 아니라 각 연금공단도 기초연금에 대한 정보와 안내를 제공하고 신청서를 접수받을 수 있게 하였다. 기초보장제의 도입으로 노인가구와 장애인 가구의 생계 보장권은 더욱 향상되었다고 할 수 있다.

마지막으로 2007년 노령정년조정법에 따라 연금지급연령을 2012년부터 2029년까지 기간 동안 단계적으로 65세에서 67세로 상향하였다(§ 35 SGB VI). 1947년생부터 매 생년에 한 달씩 상향되고, 1959년부터는 매생년에 두 달씩 상향되었다. 이에 따라 새로운 국민연금 지급연령은 1963년생부터 모든 생년의 수급자들에게 적용되게 되었다.

이에 따라 중증장애인연금의 지급개시연령도 63세에서 65세로 상향되었고, 실업자 노령연금의 지급개시연령도 60세에서 63세로 상향되었다(Graessler, 2011: 67).

국민연금 지급개시연령의 상향도 역시 보험료율 억제에 목표에 의해 시행되었다. 2004년 개혁에도 불구하고 2030년의 보험료율이 23%를 넘게 될 것으로 예상되었다. 이는 인구고령화가 연금수급기간을 2050년까지 남자의 경우 5.3년, 여자의 경우 6.0년으로 연장시키게 될 것임이 추정된 것에 기인하는 것이었다.

수급개시의 상향은 이미 2003년 워킹위원회에 의해 제안되었다. 하지만 당시의 사회당·녹색당 연정은 노조의 반발 때문에 이 제안을 실행하지 않았다. 노조는 고령자의 고용전망이 불투명한 상태에서 퇴직연령의 연장이 가져올 부작용을 우려하였다. 하지만 이 제안은 기민당·사민당 대연정이 수립된 이후에 2005년 연정협정서에서 결정이 되고 2007년 실행되었다. 연정은 노조의 우려를 감안해서 개혁 시 고령자고용 상태에 대한 점검을 담은 보고서를 매 4년에 한 번씩 발간하게 하였다.

(2) 개혁 후 독일 공적연금의 변화

공적연금에서 패러다임 전환의 핵심적 내용은 기존의 급여안정화 중심에서 보험료 안정화 중심으로 개혁의 방향이 전환되었다는 데 있다. 그래서 우선 이러한 의도했던 연금개혁의 목적이 어느 정도까지 달성되었는지를 살펴보는 것이 중요할 것이다. 이미 <표 6-3>에서 제시되었던 것처럼 2012년 까지 보험료율은 실제로 19.6%로 안정되고 있다. 하지만 이러한 개혁조치들이 경제성장과 노령화의 장기적인 압박요인에 대응하기 위해 실시되었다는 점에서 이러한 단기적인 효과보다는 향후 예상되는 장기적인 효과가 보다 중요하게 부각된다.

1987년 이후 지금까지 연금개혁이 없었을 시에 보험료율은 2030년에 27%를 넘어설 것으로 예상되었다. 하지만 지금까지의 개혁으로 22%로 기여율이 안정되게 됨으로써 독일에서 장기적으로 보험료율의 억제의 정책목표로 설정된 보험료율 22% 내로의 억제가 달성될 수 있을 것으로 예상된다.

다음으로 중요한 공적연금의 측면은 급여수준의 발전인데, <표 6-2>가 보여준 것

처럼 세전 순임금대비 표준연금의 급여수준은 2000년의 52.9%에서 2011년 50.1%로 하락하였다. 물론 아직까지 급여수준의 하락정도는 그리 크지 않다. 이는 지금까지의 개혁이 급격하기보다는 점차적이고 장기적인 급여하락을 유발하는 식으로 진행되었고, 연금보험료 이외에 재원을 확보하면서 이루어졌기 때문에 잠재 보험료율의 하락이 실제 급여하락으로 바로 이어지지 않았기 때문인 것으로 보인다. 하지만 연금개혁의 효과가 다 나타나면 급여수준은 상당한 수준으로 하락할 것으로 예상된다 (장기적으로 2030년에는 세전 임금대비 소득대체율이 70%에서 58.5%로 하락).

[그림 4-1-8] 평균가입자(standard pension)의 순소득대체율 변화(1985~2025년)



자료: Jürgen Kohl(2012). 「Pension System and Pension Reform in Germany presentation」

이러한 개혁의 성공예측은 한편으로는 보험료율의 안정이라는 정치적 목표의 달성을 의미하지만 다른 한편으로는 급여수준의 하락으로 인하여 연금부족분을 유발하게 되어 노후소득보장의 수준하락을 낳게 된다. 이러한 노후소득보장의 하락을 상쇄하기 위해 실시된 사적연금활성화 정책이 어떤 효과를 보여주고 있는 것이 중요한 문제로 등장한다.

나. 독일 사적연금의 개혁과 변화

2001년부터 2007년까지 개혁의 가장 중요한 특징은 패러다임 전환의 두 번째 측면, 즉 공적연금의 급여수준 삭감에 따른 연금부족분을 보충하기 위해 사적연금을 활성화하기 위한 정책이 실시되었다는 데 있다. 개인연금과 퇴직연금도 연금의 복지 혼합에서 중요한 요소로 인정되기 시작했고, 이에 따라 노후소득보장도 공사연금의 총괄보장수준 유지를 중요시하는 다층체제로 전환되기 시작한 것이다.

1) 새로운 개인연금의 도입: 리스터 연금

사민당·녹색당 정부의 노동·사회부 장관이었던 리스트는 원래 강제 가입식의 퇴직 연금과 개인연금을 계획하였는데, 이는 야당 뿐 아니라 각계의 반대로 좌절되었다. 그래서 보조금의 지급이 리스트연금에 가입을 촉진하는 가장 중요한 수단이 되었다. 정부의 사적연금에 대한 재정지원은 두 가지 보조금 프로그램으로 나누어진다.

(1) 리스트 보조금

리스트연금은 공적연금의 급여삭감을 보완하기 위해 도입되었으므로, 가입은 기본적으로 공적연금 당연가입자와 이에 해당하는 사람으로 제한되었다. 그 외에도 공적 연금 가입자의 배우자인 경우에도 가입자가 리스트연금에 가입한 경우에 한해서 보조금을 받을 수 있다. 이때 배우자는 본인부담분을 납입할 필요 없이 정부에서 지원 받는 보조금만으로 보험에 가입할 수 있다.

리스트 연금은 인증제 연금으로서 가입자가 인증기준을 통과한 연금에 가입할때만 적용된다. 리스트 연금의 인증기준은 아래와 같다.

[그림 4-1-6] 리스터연금의 주요 인증기준

1. 보험금지급에서 성별에 따른 차이가 허용되지 않고, 60세전에는 지급이 시작되어서는 안됨.
2. 보험금이 최소한 납입한 보험료만큼의 액수를 보장해야 함.
3. 보험금은 종신보험의 형태로 지급되어야 하고, 일시불로 지급할 수 있는 금액은 보험금지급개시기에 축적된 자본의 30%로 제한됨.
4. 보험회사의 운영, 행정비용의 환수는 5년 동안에 걸쳐서 이루어져야 함.
5. 계약을 일시정지, 해약, 이전할 수 있는 권리가 보장됨.

인증기준에서 가장 강조된 것은 보조금지급대상이 되는 금융상품이 노후소득보장에 기여하게끔 설계되어야 한다는 점이다 (인증기준 1, 3, 5). 그리고 급여의 안정성을 보장하는 조치들도 함께 도입되었다(인증기준 2, 4). 나아가 자본시장 변동으로 인한 적립자산의 과대한 소모를 방지하기 위해서 리스터연금의 보험자는 보험감독법의 적용을 받는 금융기관으로 제한되었다. 또한 2004년에는 동일한 보험료 납부 시 남녀에게 동일한 보험금을 지급할 것을 규정한 남녀동일제정(Unisextarif)의 원칙이 새롭게 추가되었다.

리스터보조금은 보조금과 세금공제혜택의 형태를 취하는데, 보조금은 기본보조금과 자녀보조금으로 구성된다. 보조금은 정액으로 지급되고 이보조금이 보험료에 포함되기 때문에 가입자는 납입보험료에서 보조금이 차감된 부분만 납입하면 된다. 2008년 이후에는 기본 보조금은 154유로, 자녀보조금은 185유로를 받고 총임금의 4%에 해당하는 보험료를 납입할 수 있었다. 보험료 납입액이 이보다 낮아지면 수령할 수 있는 보조금의 액수도 그만큼 감소한다. 또한 정액보조금이 이미 소득의 4%를 넘는 경우에는 60유로의 최소 본인부담액이 적용되었다. 또한 2008년 이후 저연령층 가입자에게는 200유로의 보조금과 신규 출산자에게 300유로의 보조금 지급제도가 신설되었다(류건식, 이상우, 2011:7).

〈표 4-1-4〉 소득·가족 상황에 따른 리스터연금 보험료 구성

(단위: €)

예 1: 2 자녀를 가진 부부(2008년부터)

전년도 표준소득	기본보조금	자녀수당	본인부담금	전체 납입보험료	추가적 세금혜택	지원금 비중 (%)
5,000	308	370	60	738	-	92
15,000	308	370	60	738	-	92
25,000	308	370	322	1,000	-	68
40,000	308	370	922	160	-	42
50,000	308	370	1,322	2,000	-	34
75,000	308	370	1,422	2,100	-	33
100,000	308	370	1,422	2,100	14	33

예 2: 무자녀 독신인 경우(2008년부터)

전년도 표준소득	기본보조금	자녀수당	본인부담금	전체 납입보험료	추가적 세금혜택	지원금 비중 (%)
5,000	154	-	60	204	-	75
15,000	154	-	446	600	-	26
25,000	154	-	846	1,000	141	30
40,000	154	-	1,446	1,600	432	37
50,000	154	-	1,846	2,000	672	41
75,000	154	-	1,946	2,100	777	44
100,000	154	-	1,946	2,100	777	44

자료: Ministerium fuer Gesundheit und Soziale Sicherung(2005: 23)

리스터연금의 기본보조금과 자녀보조금이 정액이기 때문에 소득과 자녀수에 따라 상대적인 혜택이 크게 차이 나게 된다. 리스터연금에서 소득별, 가족상황별 보조금의 액수와 전체 보험금에서 차지하는 보조금의 비중을 살펴보면, 연간소득이 5,000유로로 낮고, 배우자와 자녀가 있는 가입자의 경우 전체 보험료에서 지원금 비율은 92%에 이르러서 연간소득이 10만 유로로 높고 독신인 경우의 44%에 비해 월등히 높은 것으로 나타난다. 즉 리스터연금에서는 가입자가 소득이 낮을수록, 가족 수가 많을수록, 더 많은 혜택을 볼 수 있는 것이다.

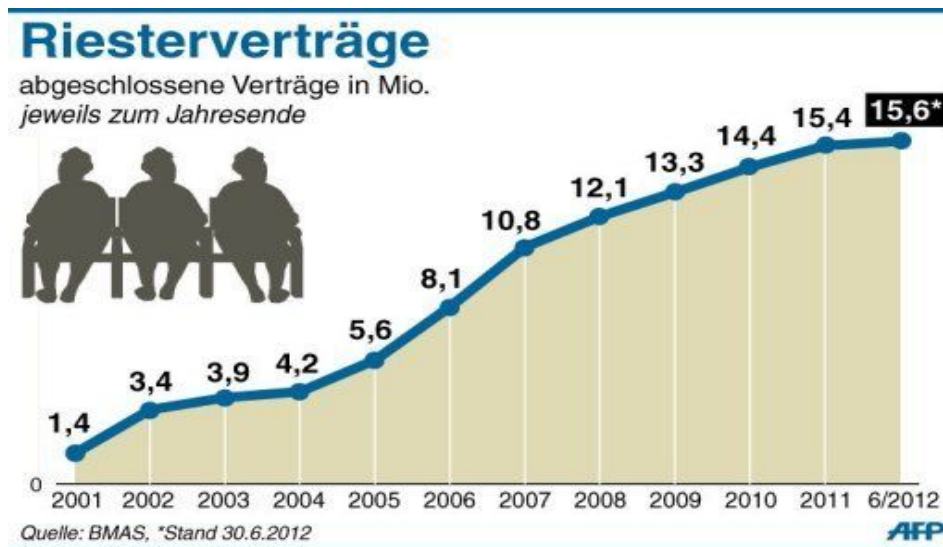
또한 리스터연금의 보험료는 특별소득공제 상한액(2008년, 2,100유로) 한도에서 과세대상소득에서 공제된다. 이 경우 고소득층은 보조금과 소득세 공제의 이중혜택을 받고, 소득이 면세점이하인 저소득층은 보조금만 받게 되어서, 고소득층이 저소득층

에 비해 더 많은 혜택을 받게 될 수 있다. 이를 방지하기 위하여 리스터보조금에서는 소득세 감면액이 보조금의 액수를 넘을 경우, 국세청은 전체 소득세 감면액에서 보조금만큼을 감한 액수만 환급해주게 되어 있다. 결과적으로 고소득 가입자는 보조금의 혜택은 받지 못하고 소득공제혜택만 받게 된다.

리스터 연금이 강제가 아니라 자발적 가입의 방식을 채택하였기 때문에 보조금 지급을 통한 개인연금활성화를 측정하는데 있어, 가입자의 확대가 정치적으로 가장 중요한 기준으로 부각되었다.

도입 당시 개인연금 분야에서 2,650만명이 리스터연금의 잠재적 가입대상자로 예측되었고, 이들 중 70~75%의 가입이 정치적으로 설정된 목표치였다. 2003년까지 가입률이 저조했지만 이후 지속적으로 증가하여 2012년 6월까지 리스터 연금의 가입자는 15.6백만을 달성하였다.

[그림 4-1-7] 리스터 연금 가입자 추이



자료: 독일 노동복지부, 2012년 6월 30일

2) 퇴직연금의 개선

(1) 아이헬 보조금

보조금의 두 번째 형태는 이 제도를 기획하고 도입한 당시 재무부장관인 Hans Eichel의 이름을 따서 아이헬보조금으로 명명된다. 리스터보조금과는 달리 아이헬보조금은 퇴직연금에 가입 시, 보험료에 대한 세금공제혜택의 방식을 취하였고 퇴직연금 방식 중 직접보험, 연금금고, 연금기금 방식에 적용되었다(각주 2 참고).

독일에서 퇴직연금에 대한 비용은 두 가지 방법에 의해 충당된다. 전통적인 방법은 사용자가 임금에 추가하여 퇴직연금에 대한 보험료를 지불하는 방식으로, 여기서 보험료는 실제로 임금의 일부로 간주된다. 다른 방법은 근로자와 사용자의 합의하에 근로자가 자기 임금의 일부를 포기하여 이를 퇴직연금의 보험료로 전환하는 방식으로, 이는 급여희생(salary sacrifice) 방식으로 불린다. 실제 많은 퇴직연금에서는 이 두 가지 방식이 혼합되어 적용되고 있었다.

아이헬보조금에서는 비용충당의 방식이 무엇이든 간에 아이헬보조금이 적용되는 위의 세 가지 방식의 퇴직연금에 대한 보험료는 일정한 한도액 안에서 과세대상소득에서 공제된다. 그 외에도 급여희생방식으로 재원이 조달되는 퇴직연금에서는 보험료가 사회보험 기준소득에서 공제되어 사회보험 보험료의 감면혜택도 주어진다(Berner, 2006: 8). 이조치는 일단 2008년까지 한시적으로 시행되었다가 2007년 다시 연장되어 지금까지 실시되고 있다.

한편 퇴직연금 분야에서는 인증제가 적용되지 않는다. 그래서 원칙적으로 보험금이 종신연금의 형태로 지급되어야 하지만, 동시에 100%나 30% 일시불의 가능성이 열려 있었고, 실업부조 산정시의 소득조사에서 퇴직연금 급여가 제외된다는 보호규정 외의 다른 리스터연금의 인증기준은 적용되지 않았다(김원섭, 2007).

개혁으로 인한 중요한 변화 중 하나는 2001년 연금개혁에서 급여희생방식의 퇴직연금에 대한 근로자의 조건부 법적 청구권이 인정된 것이다. 근로자들은 임금 중에 공적연금부과상한선의 4% 한도까지를 퇴직연금에 납부할 것을 기업에 요구할 수 있

게 되었다(급여희생방식). 이 경우 기업은 근로자에 리스터연금식의 퇴직연금을 제공 하든지 아니면 직접보험의 가입을 보장할 의무를 지니게 되었다(Bloemke, 2007).

또한 급여희생방식의 퇴직연금의 수급권을 보장하기 위해 여러 특별규정들이 도입 되었다. 첫째, 직접보험, 연금금고, 연금기금 방식의 퇴직연금인 경우에 이 급여희생을 통한 퇴직연금은 노동계약이 종결된 이후에도 수급권이 보장되었다.

둘째, 이직 시 근로자는 적립된 보험금을 새로운 기업에 이전시킬 수 있는 권리를 가지게 되었다. 퇴직연금에서의 급여권의 휴대성도 개혁으로 강화되었다. 전통적인 독일 퇴직연금에서는 퇴직연금은 종업원의 이직을 제한하는 수단으로 이용되었기 때문에 중도에 사직한 근로자는 수급권을 상실하였다. 1974년 기존 노동계약의 한 부분이던 퇴직연금을 법적으로 규제하기 위해 퇴직연금법이 제정되면서 이 부분에서 중요한 진전이 이루어졌는데, 근로자가 35세 이상이고 이미 10년 이상 퇴직연금에 가입한 경우에는 사직한 경우에도 수급권을 유지할 수 있게 되었다. 2001년 개혁에서 최소연령이 35세에서 30세로, 최소가입기간이 10년에서 5년으로 낮추어짐으로써 퇴직연금의 휴대성이 강화되었다.

퇴직연금 영역에서 개혁조치의 또 하나의 중요한 요소는 퇴직연금의 다섯 번째 방식인 연금기금이 새로이 도입되었다는 것이다⁴⁶⁾. 이 방식에서는 기금이 외부 운영기관에 의해 운영되고 운영기관은 적립금을 자본시장에서 운용하여 이 수익과 원금으로 보험금을 지급하는데, 피보험자가 사망할 때까지 종신연금형태로 지급하게 법적으로 규정되었다. 자본시장의 위험에 따른 파산을 예방하기 위해 연금기금은 연방보험감독원의 감독을 받고 연금보장조합에도 가입하여야 했다. 확정급여방식으로 운영되던 전통적 독일 퇴직연금과는 달리, 이 방식에서는 확정급여방식과 확정기여방식 두 방식이 가능하였고, 이는 퇴직연금에서 확정기여방식이 확산되는 데 중요한 기여를

46) 퇴직연금의 기존 네 가지 방식은 아래와 같다. 첫 번째, 직접보장 방식은 사용자가 근로자에게 약속하고 연금지급을 책임지는 방식이다. 적립된 기금이 사내에 유보되어 기업의 운영자금으로 사용되기도 한다. 두 번째, 지원금고 방식에서는 적립금이 사내에 유보될 뿐 아니라 동시에 일정한 규모의 적립금이 외부의 독립기관에 의해 운영된다. 세 번째, 직접보험 방식은 사용자가 피용자를 위해 민영보험회사에 연금보험 계약을 체결하는 형태이다. 보험료는 주로 사용자가 지불하는 데, 근로자도 급여희생으로 추가로 보험료를 납입할 수 있다. 네 번째, 독립법인인 외부기관이 운영하는 연금금고 방식은 보험과 동일한 원리로 운용되고, 원칙적으로 사용자가 전적으로 보험료를 부담한다.

하였다. 실제로 2001년 개혁으로 확정기여방식은 연금기금방식에서 뿐 아니라 연금금고와 직접보험방식에서도 허용되게 되었다(김원섭, 이정우, 정해식, 2006).

(2) 퇴직연금 제도의 변화

사적연금의 또 다른 축인 퇴직연금의 측면에서 정부가 보조하는 퇴직연금, 즉 아이헬 보조금의 퇴직연금활성화 효과는 보다 뚜렷이 나타난다. 개혁이후 민간기업의 퇴직연금의 가입률이 실제로 상승하였는데, 개혁 이전인 2001년 12월 민간기업의 퇴직연금 가입률은 38%였으나 개혁조치가 실행된 2003년 3월에는 43%로 뚜렷이 상승하였다(Berner, 2006). 이는 15개월 간 10%의 가량의 괄목할 상승으로 소위 ‘퇴직연금 붐’이라고 불렸다.

〈표 4-1-5〉 가입자 기준 퇴직연금 종류별 발전추이

(12/01=100, 연금기금의 경우는 12/02=100)

구분	연금금고	연금기금	직접보험	직접지원/지원금고
12/01	100.0		100.0	100.0
12/02	149.0	100.0	99.0	100.9
12/03	233.0	154.4	98.8	104.8
12/04	253.6	171.9	99.6	106.9
12/05	293.7	214.0	98.5	122.2
12/06	308.4	503.5	100.8	127.1
12/07	320.6	564.9	103.7	119.1

자료: TNS Infratest Sozialforschung

이러한 민간기업의 퇴직연금가입율의 상승이 아이헬 보조금의 정책효과라는 것을 보여주는 증거로는 기존의 퇴직연금의 방식에서 아이헬 보조금의 방식의 확대에서 살펴볼 수 있다. <표 6-5>는 퇴직연금의 종류별 발전추이를 보여준다. 특히 수급자의 증가에서 이미 개혁 전에 존재했던 제도와 개혁으로 새로 도입되거나 활성화된

제도는 차이를 보인다. 기존 제도인 직접보험방식에선 가입자가 정체인 반면, 새로이 도입된 연금기금과 활성화된 연금고에서 가입자는 상당히 많이 증가하는 경향을 보인다. 따라서 2001년의 연금개혁에서 퇴직연금 활성화 조치들은 상당한 효과를 거두었다고 볼 수 있다.

다. 독일 다층연금제도의 변화

위에서 본 것처럼 독일연금개혁의 패러다임 전환과 그의 효과는 공적연금에서 뿐 아니라 사적연금에서도 확인되고 있고 이러한 공·사 연금의 변화는 필연적으로 독일 연금믹스의 구조에 중요한 변화를 가져올 것으로 예상된다.

연금믹스의 가장 중요한 변화는 전체 노후소득보장에서 공적연금 비중의 완화와 사적연금의 강화에 있다.

2005년 독일 연방은행은 중간적인 수명증가, 20만 명의 외국인 순증가, 리스터연금의 이자율도 중간에 해당하는 3.5%를 전제로 하여 양 제도의 발전을 시뮬레이션 하였다<표 6-6>. 이에 따르면 2050년까지 공적연금의 총소득대비 소득대체율은 현재의 48.3%에서 뚜렷이 하락하여 2050년에는 약 12% 포인트가 감소된 36.2%에 머무는 반면, 사적연금 중에서 리스터연금의 소득대체율은 12.1%로 상승하는 것으로 나타났다. 이러한 변화로 공적연금에서 기초보장의 목표가 점점 강조되고 공적연금이 혼자서 노후소득의 지위유지의 목표를 달성하는 것은 힘들게 되는 결과를 가져왔다. 따라서 향후에는 노후소득의 지위보장의 목표를 위해서 공적연금 뿐 아니라 사적연금의 비중이 증가되는 연금믹스가 형성될 것으로 예측된다.

〈표 4-1-6〉 공적연금과 리스터연금의 시뮬레이션 결과

년도	공적연금 보험료율(%)	총소득대비 공적연금 소득대체율(%)	리스터연금 소득대체율(%)	전체 소득대체율 (%)
2002	19.5	48.3	0.0	48.3
2010	20.2	48.3	0.0	48.3
2020	19.7	44.7	3.6	48.3
2030	21.7	41.9	6.4	48.3
2040	22.0	37.6	9.6	47.2
2050	21.9	36.2	12.1	48.3

자료: Deutsche Bank 2005: 41

하지만 또한 양 연금의 합산 소득대체율의 변화추이에서 합산 소득대체율은 약 48%로 전 기간을 통해 안정적으로 유지될 것으로 예측되었는데, 이는 공적연금 부족분이 인준제 개인연금을 통해 보전될 수 있음을 보여주는 것이다.

또한 공적연금의 삭감으로 유발된 연금부족분을 사적연금의 활성화로 상쇄하기 위해 국가는 개인연금과 기업연금의 확산을 위해 재정적, 규제적 개입을 강화하였다. 정부는 사적연금의 수급권을 보호하고 노후소득보장 수단으로서의 기능을 강화하기 위해 기존에 기업경영적 목표에 강하게 고정되어 있던 기업연금과, 중 고소득층을 주로 포괄하던 개인연금 제도에서 노후소득보장적 목표를 강화하는 여러 조치들을 도입하였다. 이를 통해 기존의 사적연금의 목표와 작용양식과는 구분되는 새로운 사적연금, 즉 사회보장의 목표가 강화된 사적연금이 구축되었다. 이로써 독일의 최근 연금개혁은 기업연금과 개인연금을 노후소득보장의 총괄보장의 중요한 요소로 통합하고 있다고 할 수 있다.

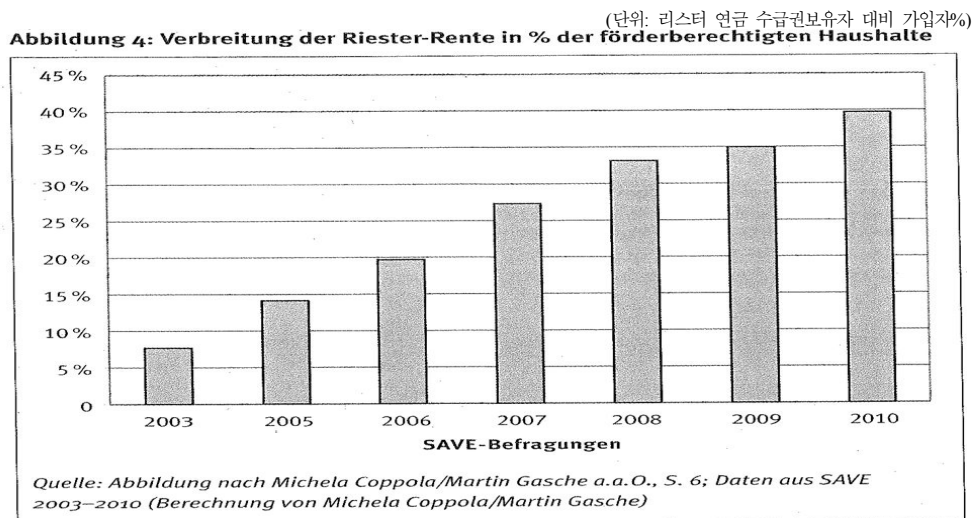
이상에서 본 것처럼 연금개혁으로 인해 독일에서 새로운 연금믹스가 등장하고 있다. 이러한 연금믹스는 그것이 공·사연금의 총괄보장을 지향한다는 점에서 다층적 연금믹스의 성격을 가진다. 독일의 이러한 다층연금체계의 전환은 그 조치들이 장기적인 효과를 유인하게 설계되었다는 점에서 점진적이지만 이 변화가 체제의 근본적인 변화를 낳는다는 점에서 질적으로 급진적이라고 볼 수 있을 것이다.

라. 결론: 연금개혁의 평가와 시사점

1) 연금개혁에 대한 평가

독일은 2001년 이후 과감한 연금개혁으로 2030년까지는 재정의 안정성을 확보하는데 성공하였다. 이를 위해 공적연금의 급여수준은 과감히 인하되었다. 이를 대신해서 사적연금인 퇴직연금과 개인연금은 정부의 재정적, 규제적 지원으로 확대되었다. 이와 더불어 기초보장도 또한 강화되었다. 결과적으로 독일의 연금제도는 단일연금의 틀을 벗어나 다층화 되었다고 할 수 있다.

[그림 4-1-9] 리스터연금의 확산



하지만 급여수준 인하는 또한 여러 문제를 초래하였다. 연금 급여수준 인하가 없었다면 45년을 가입한 평균소득가입자이 수급할 수 있는 표준연금은 2008년 1200 유로를 수급할 수 있었다. 하지만 급여인하로 2008년의 실제 표준급여의 수준은 4분의 1이 삭감된 900유로로 떨어지게 되었다(Schmaehl, 2011: 12).

하지만 반면 이 손실은 리스터 연금의 확대를 통해서 완전히 상쇄될 수 없는 것

으로 나타났다. 리스터 연금은 지속적으로 확대되었지만 2007년에 전체 리스터연금 수급권자는 약 3천8백6십만명으로 추정되었다. 이는 15세에서 64세 사이 인구의 약 71%에 해당하였다(Blank, 2011: 416). 2010년에 실시된 사회경제패널(SOEP)를 토대로 한 조사에 따르면, 이 중에서 약 40%가 리스터연금에 가입한 것으로 나타난다. 리스터 연금의 가입자가 상당히 많이 늘어난 것은 사실이나 여전히 다수의 수급대상자들이 가입을 못하고 있고 이들은 국민연금 급여삭감에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없다.

〈표 4-1-7〉 리스터연금의 개인연금분야에서의 소득계층별 가입자 비율

(단위: %)

구분	서독		구동독		독일 전체	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
1 분위	5.7	22.9	12.8	20.0	7.5	22.1
2 분위	7.1	25.1	9.1	36.2	7.5	27.2
3 분위	8.4	30.2	13.4	30.3	9.3	30.2
4 분위	10.2	30.7	12.4	32.5	10.7	31.0
5 분위	10.4	34.3	14.3	32.2	11.3	33.9

자료: Blank, 2011: 420.

또한 리스터연금의 또 다른 목적은 중·저소득층의 노후소득보장을 지원하는 것에 있다. 그래서 리스터연금의 가입자에서 중저소득층의 비중도 정책효과를 측정하는 중요한 척도로 제시된다. 고소득층인 소득 5분위층은 2004년과 2010년에 각각 11.3%, 33.9%의 리스터연금 가입율을 보이는 반면, 실제 정책적 핵심대상이었던 저소득층인 소득 1분위 층은 2004년과 2010년에 각각 7.5%와 22.1%가 가입한 것으로 나타났다.

리스터연금에 가입하지 않는 것은 주로 정보부족의 문제 때문인 것을 알려져 있다. 사람들은 특히 저소득층은 자신들이 리스터연금에 대한 신청자격이 있는 지에 대해 알지 못하는 사람들이 많이 있는 것으로 나타났다. 또한 퇴직연금과 같은 다른 연금혜택을 받는 것도 미가입의 원인이 되는 것으로 나타났다. 이외에도 저소득층인 경우 소득이 낮아 가입여력이 없는 것도 중요한 원인 중의 하나로 지적되었다

(Blank, 2011: 420)

결론적으로 저소득층의 가입율이 상당히 높은 것은 사실이지만 고소득층의 가입율에 비하면 상당히 낮다고 할 수 있다. 이에 따라 리스터 연금으로 과연 저소득층의 연금결손을 상쇄할 수 있을 지에 대한 회의가 확산되고 있다. 이런 점에서 독일의 사회정책자문회(Sozialbeirat)는 2011년 자문보고서에서 리스터연금이 노년빈곤의 효과적인 수단이 되지 못하고 있음을 지적하면서 개선을 촉구하고 있다. 특히 근로소득 취약자, 저소득자영업자, 장기실업자 등 문제그룹들은 이제도는 별 도움을 주지 못하고 있음을 지적하였다(Sozialbeirat, 2011).

연금제도 급여수준의 인하는 무엇보다도 노인빈곤율의 증가로 나타났다. 독일에서 빈곤율은 전반적으로 상승하고 있다. 이때 빈곤율은 각 연령별대 총인구 중 중위수 소득의 60% 이하에 속하는 인구의 비율로 정의되었다. 특히 지금까지 공적연금의 발달로 매우 낮게 유지되던 노인빈곤율도 상승하는 추세이다. 60세~70세 노인의 빈곤율은 2001년 8.7%에서 2006년 8.9%로 상승하였고, 71세 이상노인의 빈곤율은 9.8%에서 11.2%로 증가하였다.

연금체계의 변화에서도 강한 비판이 제기되었다(Schmaehl, 2011). 최근 개혁이 공적연금체계에 미친 가장 중요한 영향의 하나는 공적연금의 수준이 소득지위보장이 아니라 기초보장을 지향하는 수준으로 떨어진 것이다. 실제 2009년 국민연금의 급여수준은 70%에서 63%로 삭감되었다(위의 글: 18). 이는 독일의 국민연금의 체계가 노인빈곤문제의 해결에 집중하는 스위스나 네덜란드의 연금모델에 가까워지고 있는 것으로 보일 수 있다. 일부 학자들은 이를 효율적인 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 하지만 스위스와 네덜란드는 공통적으로 이층에서 강제적 퇴직연금을 채택하고 있다. 하지만 독일은 여전히 퇴직연금이 자발적인 방식으로 운영되고 있다. 따라서 독일의 연금은 실제로는 스위스나 네덜란드 모델이 아니라 세계은행의 모델로 접근하고 있는 것으로 비판되고 있다.

이외에도 국민연금의 급격한 급여인하는 국민연금의 수용성에도 부정적인 영향을 미친다. 평균소득을 가진 가입자는 35년을 보험료를 납입해야 사회부조의 최저생계비 이상의 연금을 수급할 수 있는 것으로 나타났다(Schmaehl, 2008: 12). 실제로

2004년 서독지역에서 여성의 89%, 동독지역의 여성수급자의 69%가 사회부조 수준 이하의 연금을 수급한 것으로 나타났다. 이렇게 보험료를 오랫동안 납부해야 하는 사회보험료의 급여수준이 보험료 납부 없이 수급할 수 있는 사회부조의 급여수준 보다 낮은 경우가 많아지면, 가입자들은 보험료를 납입할 동기를 잃게 되고 이에 따라 공적연금의 정당성은 심각한 문제에 봉착하게 된다.

위와 같은 공적연금의 문제점의 해결을 위해 최근 많은 논의가 이루어지고 있다. 그 중 대표적인 것은 최저연금제 혹은 최저보장연금제의 도입이다(이용하, 2010). 이는 세 가지 정도가 논의되고 있는데, 첫째는 최저연금제 방식이다. 이는 기존 공적연금 내에서 일정기간 이상 장기 가입한 경우 최저연금을 보장하는 방식인데, 독일 국민연금제도에서 이미 가지고 있는 기능을 보다 강화하는 방안이다. 둘째는 새로운 최저연금제의 도입이다. 기존의 기초보장제도는 엄격한 자산조사와 소득조사를 실시하고 있어서 노인들의 빈곤완화효과는 제한적이다. 따라서 자산조사를 폐지하고 연금조사만을 실시하는 최저연금보장제를 도입하자는 것이다. 셋째, 현행 기초소득보장제도를 강화하는 방안이다. 이 방안은 현행 기초보장제도의 급여수준 상향조정 및 수급요건을 완화하여 보다 관대한 기초보장급여를 제공하는 것을 골자로 하고 있다.

2) 독일연금개혁의 시사점

독일 연금개혁은 한국에 의미 있는 시사점을 주고 있다. 한국에서는 2007년 연금개혁으로 국민연금의 재정안정화문제는 상당히 해결된 것에 반해, 국민연금 급여수준 인하로 향후 노인빈곤을 비롯한 노후소득보장의 문제는 심각해질 것으로 예상되고 있다. 금번 연금개혁에서도 이에 대한 대책으로 다층노후소득보장체계의 구축이 표방되었지만 실제로 이를 위한 국가의 적극적인 조치는 연금개혁에는 포함되지 않았고, 이 문제는 현재의 퇴직연금과 개인연금이 성숙하게 되면 해결될 것으로 낙관적으로 전망되었다. 하지만 퇴직연금과 개인연금의 발전현황을 관찰해 보면 이러한 낙관적 전망은 거의 실현되기 힘들 것으로 나타나고 있다. 퇴직연금은 확산이 지연되고 있을 뿐 아니라 포괄범위가 근로자에게만 제한되는 한계가 있고, 개인연금제도도 노후

소득보장의 기능을 수행하기는 아직까지 발전이 상당히 미진하며, 특히 개인연금은 노후소득보장이 가장 필요한 중저소득층을 포함하지 못하는 제도적 한계를 가지고 있다.

이러한 점에서 위의 독일의 연금개혁논의와 개혁사례는 한국에서도 개인연금과 퇴직연금을 활성화시키는데 국가가 보다 적극적인 재정적, 규제적 조치로 개입하는 것이 실질적 노후소득보장을 제공할 다층체계를 구축에 효과적임을 보여준다.

세부적인 정책에서도 사적연금활성화를 위한 각국의 연금개혁사례는 한국에서 사적연금의 활성화방안을 모색하는데 중요한 시사점을 준다.

우선 정책목표의 차원에서, 한국은 2007년 연금개혁에서 국민연금의 소득대체율을 20%나 삭감하였으나, 이를 보충할 사적연금의 활성화는 아직 이루어지지 않고 있는 형편이다. 이런 점에서 독일의 연금개혁이 목표로 한 ‘사적연금에 의한 공적연금 부족분의 대체’는 한국 연금개혁의 다음 단계로서 유효한 정책방향을 제시해 준다.

다음으로 활성화방식과 효과의 측면에서도, 한국 사적연금의 현황을 고려하여 노후소득보장제도로 사적연금을 구축하기 위해서는, 보조금지급을 포함한 적극적인 재정적·규제적 조치들이 제도활성화에 실질적인 성과를 낼 수 있을 것으로 예상된다. 하지만, 무엇보다도 중요한 것은 사적연금, 특히 개인연금에서 노후소득보장적 성격을 강화하기 위한 조치들이다. 한국의 개인연금이 노후소득보장의 수단으로 사용되기 보다는 세금공제혜택을 통한 소득중대의 수단으로 이용되고 있는 점을 감안한다면 국가가 적극적 규제를 통해 개인연금의 노후소득보장적 성격을 강화하는 것이 요구된다고 하겠다.

또한 독일 연금개혁의 한계도 명확히 인식되어야 한다. 사적연금의 활성화를 통한 다층구조의 구축은 비록 보조금의 지급을 통해 적극적 방식이라 할지라도 노인빈곤 문제를 완전히 해결할 수는 없다는 것이 독일 연금개혁이 주는 또 다른 교훈이라 할 수 있다.

제2절 영국

1. 영국의 다층노후소득보장제도 분석

연금 체제를 다루었던 많은 연구들 - Bonoli (2003) 등 - 에서 영국은 일관되게 다층 노후소득 보장체제로 분류되어 왔다. 또한, 용어는 다르지만 다른 연금 체제 연구에서도 사회보험형 - 혹은 비스마르크형 - 연금체제의 대척점으로 영국의 사례가 자주 다루어져왔다⁴⁷⁾. 다시 말해서, 영국은 일찍이 공적연금에 노후소득을 전적으로 의존하지 않고 공적연금은 최소 수준 (subsistence level)만을 제공하고, 사적연금 - 기업연금 혹은 개인연금 -이 나머지 역할을 수행하도록 노후소득보장체도가 설계되어 있었다. 그러나, 영국은 노후소득에 대한 개인선택의 확대로 인해 여러 문제점을 가장 먼저 드러냈으며 (Schulz 2000), 그 결과 영국은 유럽에서 가장 노인빈곤율이 높은 국가였다 (OECD 2009). 적극적인 민영화 전략으로 연금재정은 유럽에서 가장 안정되었지만 연금의 목적인 노후소득의 안정은 계속 약화되어 갔다.

그런데, 1980년대 대처 정부 이후 지속되어오던 공적책임의 약화와 사적 영역의 확대는 최근 2007년과 2008년의 연금법 개정으로 근본적인 변화를 겪고 있다. 신노동당 정부가 노후소득보장에 대한 패러다임 전환을 계획하고 설립한 Pension Commission 에서의 2003-6년까지의 연구를 바탕으로 신노동당 정부는 1997년부터 10여 년간 지속시켜온 보수당 정부의 연금 정책의 답습 - targeting 강화와 사적연금 혜택 확대 -을 종식하고 공적연금 역할의 강화와 사적연금의 재정비로 방향을 선회하게 되었다. 아직 이 변화에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있다. Price (2007; 2008) 는 이러한 점진적인 개혁에도 불구하고 ‘신자유주의는 계속된다’고 지적하고 있는 반면, Bridgen (2010) 과 Bridgen and Meyer (2011) 은 영국의 노후소득보

47) Myles and Quadagno (1997)와 Bonoli (2000)에서는 비스마르크형과 베버리지형으로 분류하고 있으며, Bonoli (2003) 에서는 사회보험형과 다층체계형으로 나누고 있다. 이외에도 Myles and Pierson (2001) 은 성숙형 (mature systems) 과 후발주자형 (latecomer)로 분류하고 있으며 (Hinrichs 2001) 은 사회보험형과 후발주자로 나누고 있다. 용어는 매우 다양하지만 대부분의 분류에서 후자의 대표적인 국가로 영국을 뽑고 있다.

장체제가 민영화라는 일관된 방향을 틀어서 사회민주주의적 방향으로 전환하고 있다고 주장하고 있다.

영국은 현재 한국의 다층체계 논의에 있어서 중요한 시사점을 줄 수 있는 사례로 판단된다. 한국의 다층체계 논의에서 여러 가지 변수가 있지만 실제로 가장 현실가능성이 높은 대안은 국민연금을 기초연금으로 전환하여 중산층 이하의 노후소득을 담당하도록 하고 중산층 이상은 퇴직연금의 확대를 통해서 노후소득을 실질적으로 증대시키는 것일 것이다. 따라서, 공적연금으로서는 기여형 기초연금제도를 운영하고 사적연금으로서는 다양한 기업연금과 개인연금제도를 운영하고 있는 영국의 사례는 한국 다층노후소득체계 도입을 위한 중요한 기초자료가 될 수 있을 것으로 보인다.

다음에서는 영국 연금제도의 발전과정을 다루되, 두 부분으로 나누어서 먼저 역사적 전개과정을 언급하고 이어서는 최근의 변화를 보다 구체적으로 다루고자 한다. 그 다음으로는 영국의 기초연금을 상세히 분석하고 영국의 사적연금제도를 다루도록 한다.

가. 영국의 연금제도 발전과정

1) 역사적 전개과정

영국의 연금제도의 역사는 매우 긴 역사를 가지고 있다. 영국의 연금의 경우, 16-17세기 동인도 회사에서부터 기업연금이 존재해왔다고 알려져 있으며, 특히 유럽 국가들 가운데에서 핵가족화가 가장 먼저 일어나면서 가족 내에서 노후를 해결한다는 의식이 가장 먼저 없어졌기 때문에 공적연금 도입 이전부터 자발적인 연금가입이 광범위하게 존재하였다(Thane 2002)⁴⁸⁾. 영국보다 빨리 공적연금을 도입한 독일 등에서는 사회보험의 원칙에 입각한 제도가 도입되었던데 반해, 영국의 초기 공적연금은 이른바 무기여(non-contributory) 공적연금으로서 70세 이상의 빈곤노인을 위한

48) 영국 최초의 공적연금인 1908년 도입된 무기여 (non-contributory) 공적연금 역시 무에서 유를 만든 것이 아니라, 지역에서 자체적으로 존재하고 있었던 공공부조형의 연금을 중앙 정부 차원으로 확대한 것으로 볼 수도 있다 (Thane 2002).

(연금제도였다기보다는) 일종의 공적부조제도였다. 제도가 처음 도입될 때부터 베버리지와 체임벌린 등은 기여식 (contributory) 연금제도를 선호하였지만 기여식 연금제도를 도입하는 경우 저임금 근로자의 적용이 미비하거나 여성이 배제될 것이 우려되어 자산조사 - 소득수준 - 에 따라 연금지급 유무가 결정되도록 결정되었다. 결국, 영국의 공적연금은 충분한 급여가 아니라 사회적 안전망으로서 생존을 위한 최소한의 수준을 제공하는 것을 목적으로 하고 있었다 (Thane 2002).

영국에서 기여형 공적연금은 1925년에 도입되었다. The Old Age and Widows and Orphans Contributory Pensions Act. 초기의 공적연금이 자격있는 빈자 (deserving poor) 에 해당하는 사람에게 한정되었던 반면, 기여형 공적연금으로의 전환은 기여에 대한 대가로서 연금을 일종의 수급권 (entitlement)으로 인정하는 것이었다. 기여형 연금으로의 전환은 여성에게 불리해 보였지만, 미망인 (widow)을 위한 연금을 두어 다수의 미혼인 여성들 (single women)이 포함할 수 있었다. 보험료에 있어서는 사용자와 피용자가 절반씩 부담하도록 하였으며 정부는 탄력적으로 보조금을 주도록 하였다 (Fraser 1984). 1925년의 개정의 가장 큰 특징은 연금의 가입자를 크게 확대시켰던 데 있다. 공적연금은 의료보험제도와 통합되어, 국가 건강보험에 적용되었던 모든 사람은 연금 수급권이 주어졌다. 연금수급 개시연령도 70세에서 65세로 줄어들었으며, 새로운 제도의 도입으로 구제도 - 무기여 공적연금 -로부터 급여를 받는 사람은 100만 명에서 50만 명으로 빠르게 줄어들게 되었다 (Midwinter 1997). 1940년의 법 개정에서는 여성 (혹은 미망인)의 연금수급연령이 60세로 낮아지는 변화를 겪었는데, 이는 연금 지급에 있어서 성별 차별이 시작된 것으로 평가된다 (Maltby 1994).

현재 영국의 노후소득보장 체계는 2차 대전 이후 노동당 정부에 인해서 실천되었으며 기본적인 아이디어는 역시 Beveridge Report (1942)에 기초하고 있었다. 베버리지는 노인 인구의 증가에 대해서 걱정하고 있었지만 (Johnson 1998), 그의 보고서에는 보편적 제공 원칙과 충분한 급여 - 공적 부조에 의존하지 않을 만큼 -를 제공해야 한다는 원칙을 강조하였다. 전후 노동당 정부의 출범 이후 설계된 기초연금 (basic pension)은 기여를 통해서 적격성을 얻도록 하는 기여형 기초연금이었다. 법

제정 과정에서는 기금을 적립하는 일종의 적립방식으로서 충분한 급여를 제공하는 것을 계획하기도 하였으나, 정치적 이유로 인해서 실제 제도 내용은 상이하였다. 정치적 편의성 때문에 부과방식 (PAYG) 형태로 기초연금이 도입되었으며, 급여는 생존 수준 (subsistence level) 이하로 제공되었으며 제도의 안정적인 정착을 위해서 도입 초기에는 1925년 이후 10년만 기여하면 완전 연금 (full pension)을 받을 수 있도록 관대하게 설계되었다 (Walker and Naegele 1999; Pemberton 2006).

베버리지가 고안했던 이 기여형 기초연금의 가장 큰 특징은 이른바 ‘정액기여 정액급여’ 원칙이었다.⁴⁹⁾ 베버리지 역시 비스마르크형의 연금제도의 적용을 고민하였지만 (Gründer 1994), 그는 소득유지는 자발적인 저축을 통해 가능하다고 생각하였고 기초연금의 역할은 빈곤경감에 한정되어야 한다고 생각하였다. 정액기여 정액급여 원칙은 시간 내 (intertemporal) 재분배에만 관심을 가질 뿐 세대내 (intragenerational) 재분배, 다시 말해서 소득수준에 따른 재분배에는 주요한 초점을 두지 않았다. 그러나, 이 원칙은 오래 지속되지 못했다. 정액기여 원칙 하에서 저소득층에게 높은 기여를 요구할 수 없었기 때문에 기여수준은 낮을 수 밖에 없었으며 따라서 급여수준 역시 적절수준으로 제공될 수 없었다.⁵⁰⁾ 결국 이 정액기여의 원칙은 1961년이 되면 폐지되며 기여에 있어서 소득수준을 고려하도록 바뀌게 된다.

공적연금에 대한 낮은 의존은 필연적으로 다른 노후소득수단의 발전을 초래하기 마련이며 이는 영국의 경험에서 그대로 나타난다⁵¹⁾. 소득비례형 공적연금을 발전시켰던 유럽 국가들의 경우 사적연금의 비중이 전후 대폭 줄어든데 반해서 영국의 기업연금은 1950년대 이후 크게 확대되었다. 1936년에 민간/공공 근로자 전체에서 약 13%만이 기업연금의 혜택을 받았던 반면 (Hannah 1986), 1956년에는 약 33%로 증가하게 되고, 1964년이 되면 절반으로 증가하게 된다. 기업연금의 가입대상은 공무원과 안정된 직장을 가진 사람에 집중되고 있었으며, 기업연금에 가입하지 못한

49) 후술하겠지만, 영국의 경우 기초연금을 위한 별도의 기여제도가 존재하는 것이 아니라, NHS 등 다른 사회보장제도를 위해 지불하는 국가보험료 개념이다.

50) Fawcett (1996) 은 이를 '베버리지 구속복 (Beveridge straitjacket)' 이라고 명명하기도 하였다.

51) 사적연금의 규모가 큰 나라는 대부분의 경우 공적연금으로 인한 급여 수준이 충분하지 않은 나라에서 발견된다 (Behrendt 2000).

채 부족한 기초연금에만 의존하는 사람들을 위한 공적 소득비례연금의 필요성이 제기되었다. 그러나, 보수당에 의해 1961년에 도입된 Graduated Pension Scheme (GPS) 은 최소한의 제공(그리고 재분배 요소 부재)만을 목적으로 하고 있었으며, 기업연금의 공적소득비례연금으로의 전환이 아니라, 두 제도 - 기업연금과 공적소득비례연금 - 가운데 하나를 선택하도록 하는 적용제외(contracting-out) 방식이었다. 적절히 실질가치 반영하지 않는 GPS 는 도입이후에도 제 기능을 발휘하지 못하였으며, 1970년대까지 800만 명의 노인 가운데 25%가 공적 부조를 받았다 (Hales and Gough 2003). 결국, GPS 도입 이후에도 기업연금에 대한 선호가 70년대까지 지속되었다.

노동당 정부는 1975년에 Social Security Pensions Act를 통해 낮은 연금수준에 대한 근본적인 변화를 시도하였다. 기존의 기초연금은 유지하면서 GPS를 대체하는 새로운 공적소득 비례연금으로서 SERPs (State Earnings-Related Pension scheme) 을 도입하였다. 이 소득비례연금은 저소득층에게 유리한 소득재분배 요소를 가지고 있었으며 소득수준을 과거보다 크게 증가시켰다(Ginn and Arber 1999). 이 개혁에서 적용제외의 원칙을 그대로 두었지만, 적용제외로 인정받기 위해서는 기업연금이 SERPs 보다 높은 급여를 제공해야 한다고 명시하였다. 또한, SERPs 는 ‘최고 20년 규칙’을 두어 퇴직 이후 소득보장에 초점을 두었으며, home responsibilities protection을 통해서 돌봄 (caring) 기간 동안 크레딧을 인정함으로써 여성에 대한 보장 역시 고려하였다(Walker and Naegele 1999).

1979년 대처 정부의 집권은 영국 연금 역사에서 중요한 전환점이었다. 우선 1980년에 기초연금의 연동방식을 근로소득 (earnings) 기준에서 물가 (price) 기준으로 변경하였다. 만일 이러한 변경이 없었다면 2000년대 초반 독신 (single)을 위한 연금 수준은 주당 30파운드 이상 높아졌을 것이다(Land 2004). 이어서, 대처 정부는 예상 연금 지출이 미래 경제와 국가에 ‘부담’이 될 수 있다는 논리를 바탕으로, 기존의 국가 연금제도가 미래 발전의 장애물이라고 보았다 (Atkinson 1994). 대처 정부의 이러한 연금 개혁의 합법화는 사적연금의 확대와 공적연금의 축소를 지속적으로 실시하도록 하였다. 대처 정부 - 신자유주의- 에게 사적연금은 ‘독립’과 동일어로 취

급되었으며, 국가 연금은 일종의 ‘부담’으로 인식되었다 (Ginn and Arber 1999; Walker 1990).

이러한 바탕 아래에서 대처 정부는 연금제도의 수정을 지속적으로 시도하였다. 1986년의 Social Security Act는 SERPs의 수정을 통해 최고 20년 규칙은 폐지하고 재분배 기능과 성평등적 요소를 수정하였다. 그리고 이전까지 확정급여형(DB) 기업연금으로만 적용제외가 가능하도록 했던 규정을 바꾸어서 확정 DC형 기업연금과 개인연금으로도 적용제외가 가능하도록 수정하였다. SERPs를 보다 덜 매력적으로 만들고 개인연금으로의 전환에 상당한 유인을 제공 - 일부 보험료 제공 - 하여 결국 1998년까지 600만 명의 노동자가 SERPs를 떠나게 되었다⁵²⁾. 결국, 1980년과 1986년 연금법 개정을 통해서 보수당 정부는 노후소득보장의 주요한 주체를 국가에서 민간으로 전환시키는데 초점을 맞추었다. 이는 향후 영국의 노후소득보장에서 불평등을 증가시키는 주요한 요인이 되었다. 사적연금의 대상자는 주로 중산층 이상이었으며 대개 안정된 직업을 가진 사람들이었다 (Field 2002). 사적연금의 혜택은 주로 고소득층에게 집중되어, 하위 20%의 소득을 가진 연금수급자 부부에게 기업연금은 전체 노후소득보장에서 약 9% 정도밖에 차지하지 못하는 반면, 상위 20%에게 기업연금은 약 38%를 차지하였다. 또한, 대처정부의 연금개혁 이후 - 사적연금 확대 이후 -, 여성들의 노후소득의 안정성은 훼손되게 되는데, 그 가운데에는 사적연금을 통해 돌봄에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 없었기 때문이다 (Ginn and Arber 2001).

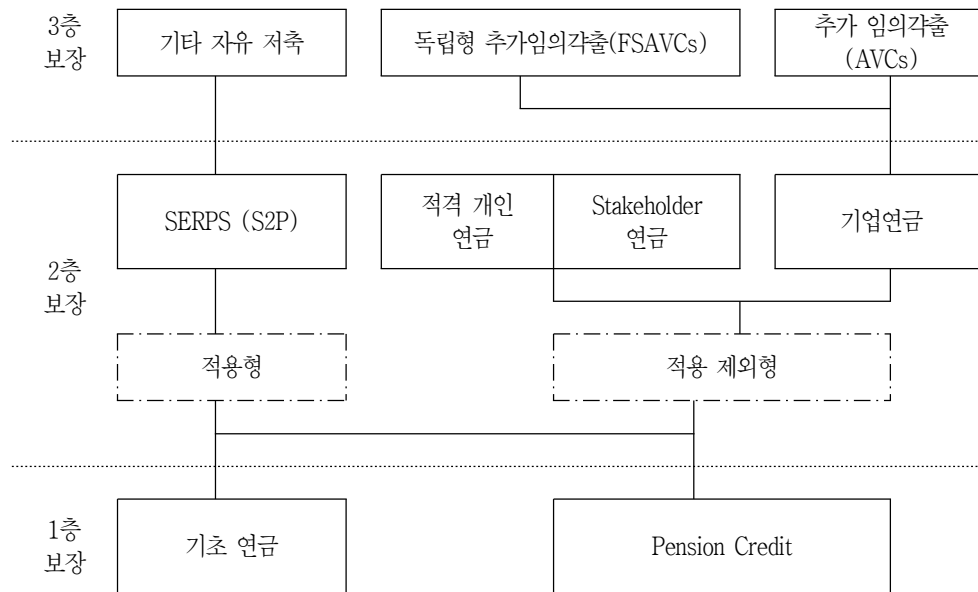
1997년 집권한 노동당 정부는 외형적으로 사적연금 위주의 노후소득보장 유지라는 보수당 정부의 철학을 폐지하지 않았다. 6:4 비율의 공적연금과 사적연금의 비율을 4:6으로 전환시키고자 했으며 기대와 달리 연동방식의 원상복귀 등에 소극적이었다. 그러나, 신노동당 정부는 정부의 정책 선택의 폭이 현저히 줄어든 상황에서 노인빈곤 수의 축소는 목표를 달성하는 것이었다. 신노동당이 집권 초기 가장 초점을 맞춘 것은 현물 정책 및 저소득 노인을 위한 현금 정책이었다. 현물정책의 경우 60세 이상의 노인에게 무료 안과 검사, TV 수신료 무료, 겨울철 난방 지원과 같은

52) 사실 이러한 지출은 공짜가 아니었다. 1998년까지 무려 200억 파운드의 비용이 들어간 것이었다 (Walker 1999)

것이였다. 저소득 노인을 위한 Pensions Credit 제도는 자산조사에 기초한 것으로서 신노동당 정부는 이 제도에 많은 재정 - 100억 파운드 -을 투입하였다. Pension Credit은 평균 임금의 25%에 해당되지 않는 소득을 메워주는 방식으로 저소득 노인들에게 가장 중요한 소득원이 되었다.

대처/메이저 보수당 정부 시절의 한결같은 정책 방향이었던 사적연금의 확대는 노동당 정부가 집권하게 되었을 때 여러 한계에 직면해 있었다. Mis-selling scandal로 인해 자신의 기업연금 (혹은 개인연금)을 모두 날리는 경우도 자주 발생하였으며, 그 결과 사적연금으로 적용제외했던 많은 가입자들이 다시 SERPs로 되돌아왔다 (Blake 2003). 그러나 노동당 정부의 선택은 공적연금의 강화가 아닌 사적연금의 정비였다. 우선 개인연금의 대안으로 1999년 정부는 기존의 개인연금보다 규제를 강화한 새로운 형태의 개인연금인 이해관계자 연금 제도 (Stakeholder Pension Scheme)를 만들었다. 이는 기업연금으로 배제되어 있는 중/저소득 근로자에게 혜택을 주도록 설계되어 있었지만, 낮은 행정비용의 설정은 일부 금융회사들로 하여금 이 제도를 거부하도록 하였다. 실제로 이 제도의 주요한 이용대상자는 부유한 전문직들이었으며 중/저소득 근로자들은 상대적으로 피해를 보았다 (Mann 2001). 또한, 정부의 바람과 다르게 다수의 가입자들이 사적연금에서 부가 (additional) 공적연금 - SERPs -으로 돌아왔으며, 이는 정부에게 미래 재정 운영의 장애물로 인식되었다. 결국, 2002년에 SERP를 S2P 라는 새로운 형태로 전환하였다. S2P는 소득비례연금인 SERPs를 일정기간의 경과 이후 - 2030년까지 - 점진적으로 정액형 연금 제도로 전환하는 것으로 사실상 저소득층에게는 공적연금에 남아있는 걸 유도하지만 (Agulnik 1999) 중산층 이상에게는 S2P에 남아 있는 것이 손해로 인식되도록 하는, 다시 말해서 여전히 적용제외를 장려하는 방향의 정책이였다.

[그림 4-2-1] Pension Commission 설립 이전 (2000년대 초반) 영국의 연금제도



자료: Disney, The United Kingdom's Pension Program 수정, 1997

결국, 노동당 정부는 공적연금의 지속적인 축소와 사적연금에 대한 거부로 인한 딜레마에 봉착하게 되었으며, 2002년 12월에 정부는 Pension Commission을 설립하여 현재의 연금 위기를 대처하는 최선의 방향이 무엇인지에 대한 국가 차원의 논의를 시작하게 되었다 (Pemberton 2006).

2) 최근 영국 연금제도의 변화

(1) Pension Commission의 보고서

Pension Commission의 설립과 그들의 보고서는 이후 영국의 연금제도 변화에 결정적인 영향을 끼치게 되었다. 앞서 언급한 대로, 신노동당 정부는 지지자의 기대와 달리 자산조사형 연금이나 사적연금을 강화하는 정책을 폈다. 1999년의 Pension Credit 제도의 도입과 Stakeholder pension의 도입, 그리고 2002년의 SERP의

S2P 로의 대체 등. 그러나, 2000년대 초반에 이르러, 이러한 정책이 원래의 목적을 달성하지 못하고 있었고 - 예를 들어, 개인연금의 가입 확대는 일어나지 않았으며 (ABI 2003), 연금제도가 광범위하게 ‘위기’라는 사실이 명백해졌다 (Pemberton et al. 2006). 국가 기초연금 (BSP)의 역할은 계속 줄어들고 있었고, 이해당사자 연금 제도의 가입률은 형편없었으며, 2000년대 초반 기업연금 DB 방식의 폐쇄 (Closure)는 매우 빠르게 일어나고 있었으며⁵³⁾ (Bridgen and Meyer 2011), 2003년이 되면 신규 근로자의 14%만이 DB 방식에 가입되는 것으로 나타났다 (Pension Commission 2004). 결국, 수십 년 후에는 대다수 노인이 자산조사에 의존할 수밖에 없을 것이라는 비관적인 예상이 나오면서, 정부는 학계, 사용자, 노조의 고위층으로 구성된 Pension Commission을 만들어 영국의 사적 영역 자발주의 (private sector voluntarism)가 실행가능한 지를 검토하도록 하였다. 그러나, 예상과 달리, 학계, 사용자, 노조의 대표들은 사적영역의 문제 뿐 아니라 국가의 역할 강화에 의견의 일치를 보게 되면서 사적 영역뿐 아니라 공적 영역에서의 근본적 변화를 요구하게 되었다.

결국, Pension Commission은 영국의 노후소득보장 수준이 매우 취약하며 앞으로 더욱 취약해질 가능성이 높다고 지적하면서 2004년, 2005년, 2006년에 각각 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 그 이후 영국의 연금제도의 개혁의 출발점이 되었다. 이 위원회의 주요한 제안사항은 다음과 같다 (Pension Commission 2004; 2005; 2006):

- BSP에 대한 미래의 수급권은 기여나 크레딧이 아닌 거주 (residency)에 기초해야 하며, S2P의 경우 수급권은 크레딧 확대 등을 통해서 현재보다 확대되어야 한다.
- 기초연금의 연동방식은 당장 (2010년부터) 근로소득 연동방식으로 돌아가야 한다.

53) DB 방식의 폐쇄란 DB 방식으로 기업연금 급여를 계산하던 회사에서 신규 근로자부터 더 이상 DB 방식으로 기업연금을 적용하지 않고 DC 방식으로 적용하도록 하는 것을 의미한다.

- 정책방식으로의 S2P의 변화는 처음 설계할 때보다 더욱 빨라져야 한다.
- 크레딧 제도는 연동 방식 등에서 실제 가치를 더욱 반영하여야 한다.
- National Pension Saving Scheme (NPSS)을 설립하여 일정소득 이상의 근로자들은 자동적으로 사적연금에 가입하도록 할 필요가 있다.

Pension Commission의 이러한 제안은 과거 보수당 정부의 연금개혁 정책을 정면으로 부정하면서, 당시 노동당 정부의 연금 정책의 방향 역시도 잘못된 것임을 보여주었다. 먼저, BSP의 거주 기반 기초연금으로의 전환 주장은 당장 그 현실성은 낮다 하더라도 기존의 기여기반 기초연금제도가 노후소득보장수단으로서 적절하게 기능하기 어렵다는 한계를 보여주었으며, 대처정부 연금개혁의 핵심이었던 물가 연동방식 역시 지난 25년간 BSP 실제 가치의 1/3이 감소하였다면서 - 독신 기준 완전 연금 수급시 평균임금의 25%에서 16%로 감소 - 다시 대처정부 이전의 근로소득 연동 방식으로 돌아가야 한다고 제안하였다.

다음으로 매우 중요한 제안은 사적연금의 관리와 감독을 위해 관리를 체계적으로 담당할 NPSS를 설립하자는 것이다. 이는 과거 대처 정부 이래, 노후소득에 있어서 사적연금의 확대를 대표하는 ‘개인책임의 확대’ 정책이 성공적이지 않았음을 나타낸 것이다. 대처 정부의 연금 민영화는 민간 금융회사들의 건전한 경쟁은 높은 수익률을 낳을 것이라 기대하였지만, 실제로는 사적 금융기관들의 각종 행정비용은 개개인의 급여를 10-20% 낮추는 효과를 낳았으며 (Schulz 2000), 특히 개인연금의 경우 가입자의 90%가 잘못된 연금 상품을 지배했다고 지적한다 (Blake 2003). 신노동당 정부 역시 SERP를 S2P로 전환하면서 중산층 이상에게 additional public pension에 대한 매력을 계속 줄였음에도 불구하고 사적연금으로 적극적으로 contracting-out 하려는 사람은 점점 줄어들었다⁵⁴⁾. 이에 Pension Commission에서는 적극적으로 contracting-in 하려는 사람을 제외하고는 자동적으로 NPSS에 적용하는 것이 보다 타당하다고 지적하였다. 이러한 제안은 BSP 이외의 노후소득에 대해서 사적연금에

54) 정부의 contracting-out 장려에도 불구하고 점점 사적연금 가입은 줄어들었다. 2003년에 기업연금가입 근로자는 오히려 53%로 줄어들었다 (Pension Commission 2004).

대한 비중을 늘리겠다는 점에서는 기존 정부의 입장과 동일하지만 이에 대해서 보다 체계적인 관리와 감독을 실시하겠다는 입장이라는 점에서 차이가 있다.

Pension Commission 의 제안은 단순한 연구보고서에 그치지 않았다. 재무부 (Treasury) 와 노동연금부(DWP) 사이의 치열한 협상 후에, 정부는 두 개의 백서 (white paper)에서 Pension Commission의 추천 중 다수를 받아들이기로 결정하였으며, 실제 2007 Pension Act, 2008 Pension Act 등에서 적극적으로 반영되었다.

(2) 2007년 Pension Act

2007 Pension Act 는 주로 공적연금에 대한 여러 제도 내용을 변화시켰을 뿐 아니라 영국 연금제도의 핵심인 적용제외에서도 근본적인 변화를 시도하였다. 첫째, 공적연금 수급개시연령의 변화이다. 1995년 연금법 개정에서 여성의 연금수급개시연령을 2010년과 20년 사이에 남성과 동일하게 65세로 변경하겠다는 안에 더해져서, 남성 여성 모두의 연금수급개시 연령을 2026년부터 2046년까지 68세로 높이겠다는 것이다. 이는 공적연금 뿐 아니라 다른 여러 제도의 수급 연령에도 영향을 미치게 된다는 점에서 매우 중요한 변화라 할 수 있다.

둘째, BSP의 여러 세부 내용이 수정되었다. 먼저, BSP를 거주에 기초한 시민권적 기초연금으로 전환하지는 주장은 거절되었지만, Pension Commission에서 지적 하였던 연동방식이 다시 대처정부 이전과 같은 근로소득 연동방식으로 복원되었다. 그리고, Home Responsibilities Protection이 '돌봄 노동자 크레딧 (carer credit)'이라는 새로운 방식으로 변경되었다. 또한, BSP 기여기간이 변경되어 기존에는 남성의 경우 44년, 여성의 경우 39년을 기여해야 완전연금 수급권이 발생하였지만, 법 개정 이후 남녀 모두 30년을 기여하면 완전연금을 수급할 수 있도록 변경되었다. 실제로 가입기간이 짧은 가입자들에게 소득보장 강화로 연결될 것으로 보인다.

셋째, S2P가 또한 변하면서 단순화되었다. 12살 이상의 아동이 있는 부모나 1주에 20시간 이상 중증장애인을 돌보는 경우 S2P 에서도 크레딧이 인정된다. 그리고, S2P 가 처음 도입되었을 때의 취지대로, 2007년 개정에서 S2P에서의 소득비례적

요소는 보다 빨리 사라지고 정액 형태로 대체될 것이다.

마지막으로, 이 연금법 개정은 2012년부터 DC 방식의 기업연금과 개인연금으로의 적용제외를 종료하도록 하였다. DB 방식의 기업연금만 적용제외로 인정되도록 한다는 점에서 1986년 연금법 개정 이전으로 돌아가는 형태를 띠지만, 추가적인 사적연금에 대한 대안을 수립하기 위해서 Personal Accounts Delivery Authority (PADA)를 설립하도록 하였다.

(3) 2008년 Pension Act

2008년 연금법 개정은 주로 사적연금과 관련된 내용이었다. 2007년 법 개정에서 설립된 PADA를 시작으로 하여 2008년 법 개정에서는 사적연금 개혁- workplace pension reform -이 이루어졌다.

이 사적연금 개혁은 정부가 국민들에게 노후를 위한 저축을 보다 쉽게 하도록 하기 위한 것이었다. 모든 자격있는 근로자들은 자동적으로 ‘적격 근로자 연금제도 (qualifying workplace pension scheme)’에 등록될 것이다(Automatic enrollment). 이는 대다수의 근로자들이 자발적으로 - 능동적으로 - 자신의 노후소득 수단을 선택하려하지 않아 적절한 노후준비를 하고 있지 못하다는 진단에 따른 것이다 (Pension Commission 2004; 2005; 2006). 다시 말해서, S2P의 경우 중산층 이상에게는 급여 산식이 매우 불리함에도 불구하고 다수의 사람들이 공적영역에서 남아있으려는 경향이 여전히 남아 있다는 분석에 기초한 것이다. 그리고, 지난 20여년 이상 동안 적용제외로 인정되던 DC 방식의 기업연금과 개인연금이 더 이상 적용제외로 인정되지 않게 되면서, 부가 (additional) 공적연금 - S2P-에 대한 보험료를 환급받기 위해서는 DB 방식의 기업연금에 가입되어야만 적용제외를 받을 수 있도록 변경되었다. National Employment Saving Trust (NEST)로 불리게 된 이 새로운 제도는 행정 기능 및 기금운영을 책임지며, The Pension Regulator (TPR)은 NEST를 전반적으로 감독할 것이다.

사용자는 고용한 근로자가 ‘approved’ 기업연금에 속해 있지 않고, 근로자가 22세

이상이고 연금수급연령 이하이며, 1년 근로소득이 7,475 파운드 이상인 경우 자동적으로 NEST에 등록하여야 한다. NEST는 2012년부터 2016년까지 점진적으로 모든 작업장으로 적용될 것이며, 가입자들은 직장을 옮긴다든지 혹은 매 3년마다 자동적으로 재등록되도록 할 것이다. 이 새로운 제도는 기본적으로 DC 방식의 운영되는 일종의 개인계정으로서, 총 8%의 보험료를 납부하여야 하되 사용자는 최소한 3% 이상의 보험료를 부담하여야 한다. 그러나, 충격을 고려하여 2012년에서 2017년까지는 총 보험료 수준이 2%, 2018년까지는 5% 수준으로 점진적으로 상승시킨 후에 2018년부터 8%로 적용할 것이다. 그리고, 보험료율은 모든 소득 구간 (range)에서 적용되는 것이 아니라 하한 (연소득 5,564 파운드)에서 상한 (42,475 파운드)사이에서만 적용될 것이다.

(4) 2011년 Pension Act

2011년 연금법 개정은 새로운 인구추계 발표와 지속적인 경제침체 등을 고려하여 2007년과 2008년 연금법 개정의 후속조치로서 발표되었다. 이전 두 차례 법 개정에 비해서는 그 중요도가 높지 않지만 몇 가지 주목할 만한 점이 있다.

첫째, 연금수급개시연령을 재조정하는 것이다. 2007년 개혁에서 2046년까지 68세로 연금수급개시연령을 조정하겠다고 하였지만 (2026년까지 66세, 2036년까지 67세), 이 법 개정에서는 이를 다시 조정하겠다는 것이다. 이 법에서는 2018년부터 2010년 사이에 66세로 바꾼다는 내용을 제시하였다.

둘째, NEST에서 가입 대상 소득기준 (earnings threshold for eligibility)과 보험료 부과 소득구간 (qualifying earnings band)을 높여서 일부 저소득층의 가입은 배제될 것이다. 이는 저소득층 특히 여성의 소득보장을 일부 낮출 우려가 있다.

그 외에는, 사적연금의 연동방식을 기존의 RPI (Retail Price Index)에서 CPI (Consumer Price Index)로 변경하고, 사적연금에서의 보호기능 강화를 위해 Pensions Protection Fund (PPF) 와 the Pensions Regulator (TPR)과 관련된 보호 규정을 변경하였다.

나. 영국의 다층노후소득보장 체계

최근 영국 연금제도의 변화는 영국 노후소득보장 체계를 근본적으로 바꾸는 큰 전환으로 보인다. 여전히 외형적으로는 다층노후소득보장 체계를 유지하고 있지만 질적으로는 대처정부 이후 30여 년간 지속되어 온 공적책임의 축소라는 일관된 정책 방향을 변경했다는 점에서 주목할 만한 변화로 보인다. 여전히 연금정책에 대한 개혁은 진행 중이라는 점에서 현재시점에서 단정적으로 평가하기는 어렵지만 현재 영국의 다층노후소득보장체계가 어떻게 구성되었는지를 살펴보는 것은 의미있는 작업이라 생각된다.

여전히 영국의 노후소득보장체계는 매우 복잡하기 때문에 이를 가입자 입장에서 연금 개혁으로 인해 노후소득이 구성이 어떻게 변하게 되었는지를 살펴보는 작업이 보다 타당할 것으로 보인다. 개혁 이전에는 적용제외를 선택하지 않는 경우, BSP와 SERPS (혹은 S2P) 를 의무적으로 가입하도록 되어 있었으며, 적용제외의 경우에는 BSP와 적격 - DB 혹은 DC - 기업연금 (혹은 개인연금)에 가입하였어야 했다. 그러나, Pension Commission (2004)에서는 53%의 영국 근로자들이 근로지에서 제공하는 연금제도에 적용되지 않아 이들이 주요한 잠재적 노인빈곤계층이라고 지적하였고, 법개정을 통해서 NEST 제도를 새로 도입하여 다수가 근로지 제공 연금제도에 적용되도록 하였다. 따라서, 연금 개혁 이후에는 적용제외의 경우에는 BSP와 적격 DB 기업연금에 가입하여야 하고, 적용제외를 선택하지 않는 경우 BSP와 S2P, 그리고 NEST에 가입하여야 한다. 물론, S2P와 NEST의 경우 상이한 가입 소득 하한이 존재하기 때문에 일부는 BSP에만 가입하고, 또 일부는 BSP와 S2P에만 가입하는 경우도 발생할 것이다. 그러나 다수가 BSP, S2P, NEST 이렇게 3가지 노후소득 source에 가입되어 있을 것으로 보인다. 이는 확실히 영국의 노후소득보장 수준을 개선시킬 것으로 기대된다. 변화된 영국의 노후소득보장체계는 표 1과 같이 정리될 수 있을 것이다. 다음 장부터는 영국의 다층노후소득보장체계의 세부적 내용들을 제시하도록 한다.

〈표 4-2-1〉 영국 연금제도의 pillars 와 tiers

구분	First pillar	Second pillar	Third pillar
	State pensions	Occupational pensions	Personal pensions
Third tier	-	자발적 기업연금	자발적 개인연금
Second tier	SERP (1978-2002) S2P (since 2002)	NEST (no contracting out) Approved DB	-
First tier	Basic State Pension	-	-
	자산조사형 제도	-	-

자료: Schulze and Moran (2007); Bridgen and Meyer (2011) 수정

다. 영국 1층 연금제도

1) 기초연금 (BSP)

(1) 기초연금 보험료

영국의 기초연금 (BSP)은 연금제도가 독립적으로 존재하는 것이 아니라 국가 보험 (National Insurance) 라는 전체 체계 가운데 BSP 가 작동하고 있다. 기초연금 보험료의 형태가 아니라 National Insurance contribution (NIC)의 기여 가운데 기초연금이 포함되어 있는 것이다⁵⁵⁾. 따라서, NIC가 어떻게 구성되어 있는지를 설명하는 것이 타당할 것이다.

먼저, NIC는 4가지 범주로 나누어진다. 피용자는 1종에 해당되며, 자영자는 2종 혹은 4종으로 분류되는데, 저소득 자영자는 2종에 해당되며 고소득 자영자는 4종에 해당된다. 3종은 자발적인 가입에 해당되는 것으로 학생이나 외국 거주자 등이 주로 가입한다.

55) NIC 가운데 노령 및 유족연금이 차지하는 비중은 약 40% 정도로 알려져 있다. 그러나, 여기에는 기초연금만 따로 구분한 것이 아니라 공적 소득비례연금까지 포함하고 있다.

1종의 경우 피용자 부담의 경우 피용자 소득에 따라 한계세율이 상이하다. 2011년 기준으로 연소득이 5304파운드 이상이 경우에 해당되며 주당 소득이 139파운드와 817파운드 사이의 소득에 대해서 피용자 소득의 12%를 부과하며 817파운드 이상에 대해서는 2%를 부과한다. 이는 2010년에 비해 큰 변화로 보인다. 첫째, 고소득자에 대한 세율이 1%에서 2%로 증가하여 고소득자의 부담을 다소 증가시켰다. 둘째, 12%의 세율 역시 전해보다 1% point 증가된 것으로 부담이 증가된 것으로 보이지만, primary threshold를 110 파운드에서 139 파운드로 크게 올림으로써 세율의 상승은 다소 상쇄될 것으로 예상된다. 1종의 사용자 부담의 경우 136 파운드 (secondary threshold) 이상의 소득에 대해서 13.8%를 부과하는 것으로 이 역시 이전보다 1% point 증가한 것이다. 이러한 세율은 비적용제외 (contract-in)의 경우, 다시 말해서 적격 기업연금 대신 부가 (additional) 공적연금에 가입하는 경우에 해당되는 것이며, 사적연금으로 적용제외하는 경우에는 일부 세율에 대해서 환불 (rebate)받을 수 있다. 피용자 소득의 경우 139파운드와 817파운드 사이의 소득에 대해서 1.4%를 환불하며 사용자 부담의 경우 136 파운드 이상의 소득에 대해서 3.4%를 환불한다. 이를 정리한 것이 <표 4-2-2>이다⁵⁶⁾.

<표 4-2-2> 1종 국가 보험 기여율, 2012-13

(단위: %)

주당소득(£)	피용자 국가보험 기여		사용자 국가보험 기여	
	비 적용제외 시	적용제외 시	비 적용제외 시	적용제외 시
0-144	0	0	0	0
144-146	0	0	13.8	10.4
146-770	12	10.6	13.8	10.4
770-817	12	12	13.8	13.8
817이상	2	2	13.8	13.8

Source : HM Revenue & Customs homepage

56) S2P (부가 공적연금) 가입은 피용자에게 한정되어 있기 때문에 이와 관련된 적용제외 및 환불은 1종에만 해당된다.

저소득 자영자인 2종의 경우 연 이익(profit)이 5,315 파운드 이상인 경우 주당 2.50 파운드의 보험료를 내야하며, 자영자 가운데 연 이익이 5,315 파운드 이하인 경우에는 보험료 납부로부터 면제된다. 4종의 경우, 주당 2.50 파운드에 더하여 연 이익이 7,225 파운드 (lower profit limit)에서 42,475 파운드 사이에 대해서는 9%를, 그 이상의 이익에 대해서는 2%를 징수한다. 1종에서와 마찬가지로 2010년에 비해 세율이 1%씩 높아지고 lower profit limit 은 많이 상승하였다.

앞서 언급했던 바와 같이, 이 기여율은 연금뿐만 아니라 다른 사회보장제도까지 포함되었다는 점에서 외국과의 직접적인 비교는 어려울 것이다. 그러나, 전체 NIC 가운데 노령 및 유족연금에 사용되는 지출의 규모는 40% 수준으로 알려져 있다. S2P를 제외하면 - 다시 말해서 환급을 받았을 때의 보험료를 - 가입자의 보험료율은 10.6% - 물론 상·하한이 있음-, 사용자의 보험료율은 10.4% 이고, 각각 약 4% 정도의 보험료를 연금을 위해서 사용하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 각각 4.2%로 30여년 이상을 기초연금 보험료율을 고정시켜놓았던 스위스의 경우와 비슷한 수준이지만, 보험료율의 상한선이 없는 스위스와 달리 영국의 경우는 사용자 보험료율의 상한선이 낮게 책정되어 있어서 기여로 인한 재분배효과는 다소 한계가 있을 것으로 보인다⁵⁷⁾.

(2) 연금 가입기간 산정

BSP는 기여형 기초연금으로 NIC에 얼마나 오랜 기간 납부했느냐에 따라 연금 금액이 달라진다. 즉, 기여 금액이 아니라 16세에서 64세 사이의 NIC 기여 기간 (qualifying years)이 금액과 연결된다. 예를 들어, 소득수준이 아무리 차이가 나도 - 기여금액의 차이가 나도 - 동일 기간 동안 가입하면 동일한 연금액을 지급받게 되어

57) 물론, 주당 817 파운드 이상의 소득에 대해서 2%의 보험료율을 책정하고 있지만 매우 낮은 비율이라서 사실상 상한이 존재하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만, 최근 들어 817 파운드 이상 소득의 보험료율의 인상은 (영국 기초연금에서 매우 꺼려왔던) 세대내 재분배를 강화하는 방향이라는 점에서 주목할 만한 변화이다.

있다. 그러나 기여기간을 쌓는 것은 NIC 기여만으로 결정되는 것은 아니며 다양한 방식으로 기여기간을 축적할 수 있다. 우선, 16세에서 18세 사이의 기간에 대해서는 credit을 인정해 주었으며, 한 주에 20시간 이상을 다른 사람을 care 하는 경우 역시 기여기간으로 인정될 수 있다. 그 외에도 12살 이하의 자녀를 양육하는 기간, 실업 상태로서 구직에 참여하고 있는 기간, 질병 등으로 인한 국가급여 지급 기간 역시 credit을 제공하도록 하여 BSP 가입기간으로 산정된다. 가입기간을 인정해주는 credit 제도는 최근 더욱 확대된 것으로서 이는 기초연금의 보편성을 더욱 강화해주는데 기여할 것으로 보인다 (DWP 2006a; Bridgen 2010).

(3) BSP급여 수준

앞서 언급했듯이, BSP는 가입기간에 따라 급여를 산정하여 제공하게 된다. 완전 연금 (full pension)을 받기 위해서는 2010년 전까지는 남성은 44년, 여성은 39년을 필요로 하였지만 최근 법 개정 이후 남녀 모두 30년의 가입기간을 채우면 완전 연금을 제공하도록 변경되어 완전연금을 제공받는 사람이 크게 증가할 것으로 보인다⁵⁸⁾. 특히 여성들의 수급권이 크게 향상될 것으로 기대되는데 (Bridgen 2010), 기존 제도 하에서는 연금수급연령에 도달하는 여성 중 50% 정도가 완전연금을 수급하였던데 반해 - 남성은 90% 수준임 - 개혁 이후에는 그 비율이 70%로 증가하고, 2025년에는 90% 수준에 다다를 것으로 예상된다⁵⁹⁾ (Evandrou and Falkingham 2009).

2011년 기준으로 완전 연금 수급자는 주당 102.15 파운드를 지급받게 되어 있다. 최저 BSP 급여는 주당 25.54 파운드로서 기여 기간 (qualifying years) 의 1/4를 충족하지 않은 경우에는 BSP가 제공되지 않는다. 결혼 또는 동거로 인해서 배우자의 기여 기간에 따라 추가적으로 BSP를 받게 된다. 2011년 기준으로 완전 연금 수

58) 예를 들어, 과거의 산정 방식에서는 30년을 기여한 경우 완전연금의 약 2/3 밖에 받지 못했지만 (남성의 경우), 변화된 산정 방식에서는 완전연금을 모두 받을 수 있게 된 것이다.

59) 물론, 여성의 경제활동 증가로 인해서 그 비율은 증가할 예정이었다. 그러나, 개혁이 일어나지 않았다면 2025년이 되었어도 80% 수준에 머물렀을 것이다 (Evandrou and Falkingham 2009).

급자의 배우자는 주당 61.20 파운드를 추가적으로 받게 된다⁶⁰⁾. 2010년 이전에는 결혼한 여성의 경우만 이 추가적 급여에 해당되었지만 이후에는 동거 여성 혹은 남성에게까지 확대 되었다. BSP 에 기여하지 않은 주부 등에 대해서 60%의 BSP 급여를 인정해주는 이러한 규정은 홀벌이 부부의 노후소득을 추가적으로 더 고려해야 한다는 필요 (needs)에 기초한 규정으로서 최근의 규정의 변화는 남성이 부양의무자 (breadwinner) 라는 기존 인식에서의 변화를 반영할 것으로 볼 수 있다.

연금 법 개정이후 BSP의 가장 큰 변화 중의 하나는 연동 (indexing) 방식의 변화이다. 대처 정부 이후 물가 연동 방식으로의 변화는 30여 년간 BSP 급여의 실질 가치를 크게 침식시켜왔다. 싱글을 기준으로 1979년에 평균 임금소득의 26.0%를 제공하던 BSP 급여는 계속 감소하여 2008년에는 15.8% 수준으로 크게 낮아졌다. 그러나, 2008년 연금법 개정으로 2011년부터 BSP 급여는 평균 임금소득 증가율, 물가상승률, 혹은 2.5% 가운데에서 가장 높은 것으로 연동되도록 바뀌게 되었다. 개정 이전의 연동방식을 지속시켰을 경우 2039년 BSP의 평균 소득대체율은 12.3%일 것으로 예상되지만 연동방식 개정으로 2039년 BSP의 평균 소득대체율은 18.0%에 이를 것으로 예상된다 (PPI 2012). 다시 말해서, 이러한 개정이 1979년 수준 - 평균 소득대체율 25% 수준 - 으로 급여를 실질적으로 증가시킨다는 것은 아니다. 신노동당 집권 이후 계속된 요구에 있어서도 큰 재정적 지출을 우려해서 대처 정부 이래의 물가 연동 방식을 고집하였지만 Pension Commission (2004; 2005) 이 물가 연동이 지속되는 경우 대다수의 노인들이 Pension Credit 에 의존하게 될 것이라는 모순을 지적한 이후 노동당 정부 역시 공적연금의 정치적 지속가능성을 위해 연동 방식의 복원을 따르게 된 것이다.

BSP 수급개시연령은 성별로 상이하게 규정되어 있었다 (남성 65세, 여성 60세). 여성의 연금수급개시연령이 서서히 남성과 동일하도록 되어 있었지만, Pension Act 2011 하에서 여성의 BSP 수급개시연령은 2018년까지 65세로 빠르게 증가할 것이

60) 예를 들어, 상대 배우자는 경제활동을 하지만 본인은 근로기간을 충분히 확보하지 못해 연금 수급기간이 부족하여 40파운드 밖에 본인의 BSP 급여를 확보하지 못하였다면, 21.20파운드 (61.20-40)를 배우자 급여 형태로 추가적으로 받도록 하고 있다.

며 2020년까지 남녀 모두 수급개시연령이 66세로 증가할 것이다. 기존의 법률에서는 연금수급개시연령이 2034년에서 36년 사이에 67세로, 2044년에서 2046년 사이에 68세로 증가하도록 되어 있었지만 2011년 11월에 발표된 정부의 안에서는 계획보다 연금수급개시연령은 더 빨리 높여, 2026년에서 2028년 사이에 67세로 높이려고 계획하고 있다. 연금 수급개시연령의 조정은 노인 인구 증가로 인한 재정문제 해결을 위한 불가피한 전략이지만, 그 조정 속도는 예상보다 빠르게 진행되고 있다. 수급개시연령의 조정은 연금지출 비용에 결정적인 역할을 하며 (McGillivray 2007), OECD (2001)에서는 연금 개시 연령의 10달 연기가 연금 재정 10%를 개선할 수 있다고 지적하고 있다.

2) BSP를 보충하는 제도

Pension Credit은 연금수급자들의 최저소득보장을 위한 제도로써, 특히 신노동당 정부 하에서 크게 확대되었다. Pension Credit 은 두 부분으로 구성되어 있는데, 하나는 Guarantee Credit 이며 다른 하나는 Saving Credit 이다. 두 제도 모두 자산 조사에 기초한 제도인데, 소득으로 인정되는 소득은 이하에 제시한 것이다. 국가 연금 (기초연금과 부가연금), 사적연금, 사회보장 급여, 세후 근로소득 그리고 10000파운드 이상의 자본 - 저축, 투자 그리고 비거주 주택에서 500 파운드 당 1파운드.

Guarantee Credit은 노인들을 위한 일종의 공공부조제도로써 위에서 언급한 인정 소득이 일정수준 이하인 사람들에게 적용된다. 2011년 기준으로 독신에게는 주당 137.35 파운드까지, 커플에게는 주당 209.70 파운드까지 채워주는 방식이다. 만일 장애를 입고 있는 경우 등 추가적으로 소득이 더 필요한 사람에게는 더 높은 금액까지 채워줄 것이다. Guarantee Credit 을 받을 수 있는 나이는 현재 여성의 연금수급 개시연령 변화와 같이 변화하고 있어, 조만간 65세로 높아지게 될 것이다.

Saving Credit 은 65세 이상인 경우에 신청가능하며 2011년 기준으로 독신은 주당 103.15 파운드 이상의 소득을 가지고 커플은 주당 164.55 파운드 이상의 소득을 가지고 있는 상황에서 일정수준 (10,000파운드) 이상의 저축을 가지는 경우 독신에

게는 주당 20.52 파운드까지, 커플에게는 주당 27.09 파운드까지 제공하는 방식이다.

이외에도 몇 가지 급여가 더 제공된다. 먼저, 겨울 연료 지원 (winter fuel payment)이 있는데 이는 자산조사에 기초하지 않으며, 퇴직연령 이후에 계속 일하고 있거나 다른 국가 급여를 받고 있다 하더라도 지급된다. 1951년 1월 이전에 출생한 사람들에게 대해서 현재 이 지원을 실시하고 있으며 금액의 양은 개인의 욕구에 기초하여 산정되는데, 연령, 가족구성 등을 고려해서 최대 300파운드까지 일 년에 한차례 제공된다.

다음으로 혹한기 지원 (cold weather payment) 는 7일 연속 섭씨 0도 이하가 기록되거나 예상되는 경우 pension credit을 제공받는 사람들에게 지급되며 금액은 25 파운드이다. 그 외에도, 75세 이상인 노인에게는 TV 수신료를 면제해주고 있으며, 대 교통이나 기차에 대한 무료 이용 제도가 시행되고 있다.

라. 영국의 2, 3층 연금제도

기초보장 (소득재분배) 기능에 초점을 맞추는 BSP에 이어서 2층 연금제도는 주로 소득유지 기능에 초점을 맞추는 제도들로서 현재 영국의 경우 S2P, NEST, DB 형 기업연금이 이에 해당되는 제도라고 할 수 있다. 그리고 3층 연금제도는 자발적 사적연금으로서 DC 형 기업연금, 개인연금, 이해당사자연금 등으로 구성된다. 2007년 법 개정으로 DC 형 기업연금, 개인연금, 이해당사자연금으로의 적용제외가 인정되지 않게 되면서 3층에 해당되는 사적연금이 외형적으로 크게 증가하였다.

1) 부가 공적연금(S2P)

S2P는 기초연금에 부가되는 (added) 공적소득비례연금으로서 전신이었던 GPS와 SERPs가 전환된 것이다. 앞서 언급했듯이, 영국의 부가 공적연금은 모든 사람에게 적용되는 것이 아니며 (일정한 요건을 충족하는) 사적연금에 가입하는 경우 NIC를 일부 환급받으면서 부가 공적연금 가입은 제외되는 적용제외 (contracting-out) 방식

을 채택하여 왔다. 이는 국가의 역할은 빈곤경감 (poverty relief)에 한정되어야 하며 나머지 소득 유지 (income smoothing) 기능은 사적연금의 활성화를 통해 최대한 해결하려고 시도하고 불가피한 계층에 한해서 국가가 부가 공적연금을 운영한다는 영국의 철학에 입각한 것이다.

2002년 SERPs를 대체하는 S2P가 도입 역시, 되도록 사적연금의 활성화를 유도하려는 영국의 연금 정책의 철학에 입각한 것이었다. 대처정부 이래 꾸준히 사적연금에 대한 유인을 증가시켰음에도 불구하고, 사적연금에 대한 불신이 증가하면서 SERPs로 회귀하는 사람들이 증가하게 되자, 발생이율 (accrual rate) 자체를 차등화하여 중저소득계층에게는 혜택을 증가시키고 중산층 이상에게는 혜택을 줄이도록 하는 새로운 S2P 제도를 도입하게 된다. 중장기적으로 이 S2P 제도 역시 BSP와 같이 정액급여 형태로 전환시킴으로서 중산층 이상은 비적용제외 (contract-in)를 사실상 막기 위해서 이 제도가 도입된 것이었다.

(1) 적용대상

S2P는 원칙적으로 피용자를 대상으로 한다는 점에서 전체 국민을 포괄하는 BSP와 구별된다 (1종 NIC 대상자). 피용자 가운데에서도 (앞서 언급했듯이) 적격 (approved) 사적연금에 가입하는 경우 S2P를 적용제외할 수 있다⁶¹⁾. 연소득이 5,564 파운드 이상인 경우 S2P에 가입할 수 있으며 BSP와 마찬가지로 각종 care에 종사하는 경우 역시 S2P에 가입하고 있는 것으로 간주된다.

2007년 법 개정으로 2012년부터 DB 기업연금으로의 적용제외 이외의 DC형 기업연금과 개인연금으로의 적용제외가 인정되지 않도록 바뀌어짐에 따라, DC형 사적연금에 가입했던 수백만명이 S2P에 강제 적용될 것으로 예상된다. 이는 급증하는 영국의 노인빈곤 문제와 사적연금 관리 문제에 대해서 정부가 그 역할을 강화하는 방향으로 선회한 것으로 평가된다.

61) 적격 사적연금에 가입하는 경우 S2P로부터 반드시 적용제외해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 현재 제도 적용제외하면서 S2P에 가입하고 있는 사람이 500만명을 초과한다고 한다.

(2) 기여 및 급여

기여의 경우는 (앞서 언급했듯이) NIC 1종 가입자 가운데에서 환불 (rebate)을 받지 않는 경우, 다시 그 환불액만큼이 S2P 에 대한 보험료율이라고 간주될 수 있다.

급여 산정은 2007년 법 개정 이후 accrual rate를 조정하여 단순화하고 중장기적으로 정액 급여 형태로 전환하기 위한 과도기적 단계로 보인다. 기존 3단계 band (대역)으로 상이하게 accrual rate를 적용하던 것을 2010년부터는 2단계 band 로 줄였다. 2012-3년 기준 5,564파운드와 14,700파운드 사이에 있는 소득에 대해 40%의 accrual rate 에 적용을 받으며, 14,700파운드에서 40,040파운드 사이에 있는 소득에 대해 10%의 accrual rate에 적용을 받도록 바뀌었다⁶²⁾. 이러한 산정방식을 이해하기 쉽지 않다는 점에서 이해를 돕기 위해 2가지 예로 설명하도록 한다⁶³⁾.

예에서 나타나는 바와 같이, 일정기준 (£14,700) 이하의 소득을 가진 사람에게는 높은 accrual rate를 적용하기 때문에 유리하지만 그 이상에게는 상대적으로 불리하도록 급여 산식이 설계되어 있다. 또한 Band 2와 Band 3가 통합되면서 accrual rate가 10%로 통일되면서 600만명이상의 중산층 이상의 S2P 급여가 감소할 것으로 예상된다. 소득별로 상이한 accrual rate 때문에 S2P의 소득대체율 산정이 복잡하지만, PPI (2011) 에 따르면 중위소득을 가지는 경우 S2P로부터 약 14%의 소득대체율을 가지는 것으로 나타났다. 중위소득을 가지는 경우 BSP 의 소득대체율이 약 17-19%인 것을 감안하면 BSP 와 S2P 이렇게 두 가지 공적연금 제도에 적용되는 경우 중위소득자 기준으로 약 31-33%의 소득대체율을 가지는 것으로 나타났다.

62) 개정 이전에는 accrual rate 가 소득별로 40%, 10%, 20%, 이렇게 3가지로 구분되었지만, 20% 부분이 10%로 줄어들게 된 것이다. 그리고 상한인 40,040파운드는 앞으로 계속 고정될 것이기 때문에 장기적으로 급여가 줄어들어 정액급여화하는데 일정 기능을 수행할 것이다.

63) 이 예는 연구자가 만든 것이 아니며, Scottish Life 라는 영국 website 에 나와있는 사례를 그대로 사용한 것이다. (www.scottishlife.co.uk)

<p>예 1) 55세 근로자로서 2012/13 과세연도에 42,000파운드의 근로소득이 있는 경우,</p> <p>Band 1: (£14,700-£5,564)=£9,136 Band 2: (£40,040-£14,700)=£25,340</p> <p>이 사람이 연금 수급자가 되었을 때, 각 band에서 산정된 금액을 연도별 가치로 재산정하면 (물가상승 반영) 각각 £11,694 와 £32,437</p> <p>Band 1: £11,694*40%/49 = £95.46 Band 2: £32,437*10%/49 = £66.20</p> <p>이 사람의 2012/13 과세연도 S2P benefit 은 £161.66임. 이와 같은 방식으로 각 과세연도별로 급여를 산정하여 합산함.</p>	<p>예 2) 55세 근로자로서 2012/13 과세연도에 22,000파운드의 근로소득이 있는 경우,</p> <p>Band 1: (£14,700-£5,564)=£9,136 Band 2: (£22,000-£14,700)=£7,300</p> <p>이 사람이 연금 수급자가 되었을 때, 각 band에서 산정된 금액을 연도별 가치로 재산정하면 (물가상승 반영) 각각 £11,694 와 £9,344</p> <p>Band 1: £11,694*40%/49 = £95.46 Band 2: £9,344*10%/49 = £19.07</p> <p>이 사람의 2012/13 과세연도 S2P benefit 은 £114.53임. 이와 같은 방식으로 각 과세연도별로 급여를 산정하여 합산함.</p>
---	--

S2P 역시 급여 산정에 있어서 credit 제도를 사용하고 있는데 다음과 같은 경우에 해당된다. 12세 이하의 아동양육으로 인한 아동급여를 받거나, 주당 20시간 이상 요건을 갖춘 장애인을 돌보거나 Invalid Care Allowance 수급권이 있는 환자. BSP 에서는 달리 실업 기간 등에 대해서는 S2P 에서는 credit 이 인정되지 않는다. credit 의 경우 소득이 2012/13년 기준으로 연 £14,700라고 가정하고 급여를 산정하도록 되어 있다.

2) NEST

앞서 언급했듯이, 2008 Pension Act 에서는 2012년부터 NEST (National Employment Saving Trust)라고 하는 전혀 새로운 형태의 사적연금제도를 도입하도록 하였다. Pension Commission (2005)은 영국 노후소득보장제도의 약한 소득보장 기능을 보완하기 위해서 공적연금의 강화 - 연동방식 복원 등 -를 주장하는데 그치지 않고, 당시 매우 낮은 신뢰를 받고 있는 사적연금을 새로운 방식으로 재편하여 노후소득보장을 강화해야 한다고 보았다. 이 제안은 2008년 법 개정을 통해서 자동

등록 (automatic enrolment)에 기초한 NEST 라는 새로운 사적연금제도로 실현되었다⁶⁴⁾.

(1) 적용대상

22세 이상부터 연금수급개시연령 사이에 있는 사람 가운데에서 연소득이 2012/3년 기준으로 £8,105를 초과하는 사람들이 NEST 의 적용대상이다. 그러나, 적격 DB형 기업연금에 가입되어 있는 사람들은 NEST 에 적용되지 않게 된다.

그러나, NEST는 과거와는 구별되는 새로운 제도이며 따라서 기업규모별로 일정 기간 유예기간을 두면서 도입될 것이다. 250명 이상을 고용하는 대형 사업장은 2012년 10월부터 2014년 2월까지 NEST 에 가입하여야 하는 반면, 50명에서 249명을 고용하는 중형 사업장은 2014년 4월부터 2015년 4월까지 가입하여야 한다. 그리고 49명 이하의 소규모 사업장에서는 2015년 6월부터 2017년 4월까지 가입하여야 한다.

(2) 기여

NEST 는 기본적으로 DC 방식으로 사용자와 피용자의 기여를 기초로 하되 정부도 조세 경감 (tax relief) 형태로 일부를 지원한다. 최소 기여율은 총 8%로 하되, 이 가운데에서 3% 이상을 사용자가 반드시 부담하여야 한다. 그리고 사용자가 3%, 피용자가 4%를 기여하는 경우 정부가 1%를 지원하는 방식을 취한다. 이 역시 적용 예서와 같이 갑작스러운 도입이 낳을 수 있는 부작용을 고려하여 기여율을 2018년까지 점진적으로 8%까지 높이는 것으로 하였다.

그리고, 기여를 산정하는 소득을 모든 소득으로 하는 것이 아니라, 2012/3년 기준으로 연소득 £5,564 와 £42,475 사이의 소득에 대해서만 기여율을 적용하도록 한

64) 영국 근로자 가운데 근로지에서 제공하는 연금에 가입한 경우가 53%에 불과하기 때문에, 자동등록에 기초한 NEST 의 도입은 이 비율을 크게 확대시킬 것으로 보인다.

다. 그리고, 연간 최대 기여금액을 2012/13 기준으로 £4,400로 상한선을 설정하였다.

(3) 급여

NEST 하에서는 급여가 이른바 DC (Defined Contribution) 방식으로 결정되기 때문에 급여 수준을 정확히 계산할 수는 없다. 다만, PPI (2011)에 따르면 중위소득을 가지는 사람의 경우 NEST에서 약 15%의 소득대체율에 해당하는 노후소득을 받을 수 있을 것으로 추정하였다. 그러나, 이는 가정에 입각한 추정일 뿐이며, 투자에 의한 수익률에 기초하여 급여가 제공되기 때문에 개인별 편차가 크게 발생하게 될 것으로 보인다.

(4) 관리운영

The Pensions Regulator (TPR)가 사용자가 근로자에게 NEST 관련된 정보 제공 등 운영 및 관리감독에 대한 제반 사항을 관리한다.

그리고, NEST를 도입하면서 제한 행정비용이 크지 않아야 한다는 공감대가 형성되어 있어 행정비용을 낮추기 위해 노력한다. 그리하여 1년에 0.3%의 연간 운영비를 내도록 하되, 현재는 제도 도입 초기이기 때문에 임시적으로 1.8%의 운영비를 내도록 하고 있다.

3) DB형 기업연금

2007년 법 개정으로 2012년부터 적용제외로 인정되는 - NIC 환불을 받고 S2P에 적용되지 않는 - 제도가 DB형 기업연금제도로 크게 축소되었다. 이는 대처정부의 1986년 법 이전으로 회귀하는 것으로서, 그 이후 적용제외로 인정되었던 Money-purchase 기업연금, 개인연금, 이해당사자 연금 등 DC형 기업 (혹은 개인)

연금이 더 이상 적용제외로 인정될 수 없게 되었다는 것을 의미한다.

적용제외로 인정받는 DB 형 기업연금은 전통적으로 최종급여 (final salary)에 일정 비율을 곱하는 방식이다. 이는 크게 2가지 방식이 있는데, 첫 번째는 전혀 일시금 없이 연금 (annuity)만 제공하는 경우에는 근속년수와 1/60의 곱에 다시 최종급여를 곱하는 산식을 사용한다. 두 번째는 일부 일시금을 받는 방식으로, 이 경우에는 일시금은 최종급여의 1.5배를 주고, 연금의 경우에는 근속년수와 1/80의 곱에 다시 최종급여를 곱하는 산식을 사용한다. 이외에도 최종급여대신 생애평균소득을 사용하는 방식을 사용하는 경우도 있다. 그러나, 적용제외로 인정되기 위해서는 기업에서 제공하는 DB 형 기업연금이 S2P 보다 급여를 더 제공해야 한다.

DB 형 기업연금은 관대한 급여를 제공하는 것으로 알려져 있다 - 특히 최종급여 방식을 적용하는 경우. PPI (2011) 에 의하면 중위소득을 가지는 경우, 최종급여 방식에 적용을 받는 경우 54%의 소득대체율을 가짐으로써 BSP 까지 합치면 70%를 상회하는 노후소득을 제공받는 것으로 알려져 있다.

그러나, 이 DB 형 기업연금은 급격하게 사라지고 있는 것이 현실이다. 적격 DB 형 기업연금 가입자가 1979년에는 550만명을 상회하였고 1995년에도 500만명을 상회하였지만 (Blake 2003), 2011년 현재는 160만명으로 크게 줄어들었으며 2020년이 되면 100만명 수준으로 더욱 떨어질 것으로 예상된다 (PPI 2012b). 이렇게 DB 형 기업연금이 급격히 줄어드는 가장 주요한 이유는 이 형태가 많은 비용부담을 요구하기 때문이다. PPI (2012b)의 공공부문을 제외한 사적부문 기업연금 분석에 따르면, DC 형의 경우 사용자의 보험료율이 8% 이하인 경우가 DC 형 전체 가운데 63%에 이르지만 DB 형의 경우 사용자의 보험료율이 12% 이상인 경우가 DB 형 전체 가운데 66% 이르는 것으로 나타나고 있다⁶⁵⁾. 또한 DB 형에 대한 관리감독의 강화 역시 DB 형에 대한 기업의 선호를 줄이는 주요 요인이 된다. DB 형의 경우 사용자가 지불불능상태에 있거나 더 이상 존재하지 않을 경우를 대비하여 2005년에 Pension Protection Fund (PPF)를 설립하여 수급권 보호를 강화하였는데, 적립 기

65) Pension Commission (2004)의 추정에 따르면, 최종급여 방식의 DB 형의 경우 총 보험료율 (사용자와 피용자 보험료율의 합)이 1950년대에는 10-14% 였지만 2004년에는 22-26%에 이른다고 한다.

준 등이 강화되면서 사용자들에게 DB 형에 대한 부담이 더욱 크게 증가하게 된 것이다.

영국에서 수차례 연금개혁을 통해서 NEST를 도입하면서도 이를 보편화하지 않고 DB 형 기업연금으로의 적용제외를 인정하는 이유는 이 방식이 매우 관대한 급여를 제공하기 때문이지만, 현재의 추세대로라면 일부 대기업을 제외하고는 DB 형태는 거의 사라질 것으로 예상된다.

4) 기타 사적연금

앞에서 살펴본 NEST 와 DB 형 기업연금이 (택일이기는 하지만) 강제적 사적연금 제도였다면 이 절에서 다루는 제도들은 (3층에 해당되는) 자발적인 사적연금 제도로 분류될 수 있다. 이러한 자발적인 사적연금제도는 영국에서 오래전부터 발전되어 왔다.

전통적으로 자발적인 사적연금은 Additional Voluntary Contributions (AVCs) 와 free-standing AVC (FSAVC)으로서, 기업연금에 가입하고 있는 개개인이 자신의 연금액을 더욱 증가시키기를 원하는 경우 추가적인 기여를 할 수 있도록 하는 방식이다. 그러나, 2007년 법 개정으로 인해서 2012년부터 적용제외 대상이 DB 형 기업연금으로 축소되면서, 과거 적용제외로 인정되던 DC 형 기업연금, 이해당사자 연금, 개인연금 등도 더 이상 2층에 해당되는 - 강제적 - 사적연금제도가 아니라 자발적인 사적연금 제도로 변화하고 있으며 외형적으로 자발적 사적연금에 해당되는 부분이 크게 증가한 것으로 보인다.

그러나, 이러한 변화는 일시적으로 그칠 것으로 보인다. 기업입장에서는 적용제외의 축소로 인해서 추가적으로 S2P 와 NEST 에 대한 추가적인 보험료 납부 부담이 있는 상태에서 기존의 DC 형 사적연금제도를 유지할 유인이 현저하게 줄어들었기 때문이다. 2018년까지 NEST 가 점진적으로 전체 근로자에게 확대됨과 동시에 더 이상 적용제외 사적연금으로 인정되지 않는 사적연금들은 중단될 것으로 예상된다⁶⁶⁾.

마. 영국 다층노후소득보장제도 평가

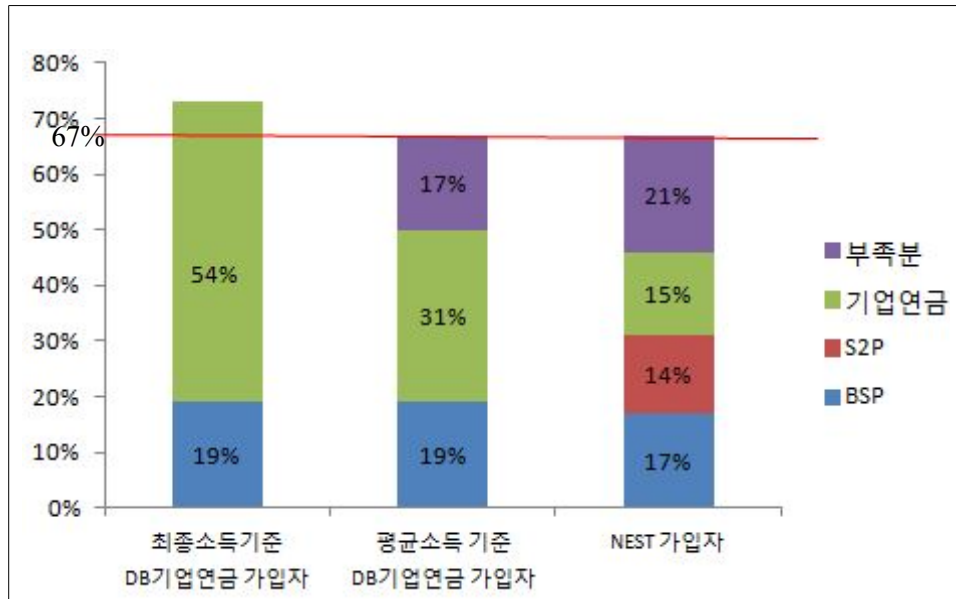
1) 노후소득 수준 분석

연금 제도에 대한 분석에서의 핵심은 그 제도가 제공하는 노후소득수준이며, 따라서, 현재의 제도 설계를 기준으로 할 때, 최근의 연금개혁 이후 영국 다층노후소득보장 체계에서 제공하는 급여 수준이 어느 정도가 될지를 파악하는 작업이 필수적일 수밖에 없다.

최근의 연금개혁으로 영국의 노후소득보장 체제는 다소 단순화되었으며, 적용제외 대상 축소와 NEST 도입 등으로 중위소득을 가진 개인 기준으로 3가지 경우로 나누어서 연금급여 수준을 비교할 수 있다. 첫째, 비적용제외로서 BSP, S2P, NEST에 적용되는 경우, 둘째, 적용제외로서 BSP와 최종소득기준 DB형 기업연금에 적용되는 경우, 셋째, 적용제외로서 BSP와 평균소득기준 DB형 기업연금에 적용되는 경우. PPI (2011)에 따르면, 2016년에 25세 나이로 가입하여 68세까지 중위소득을 받으면서 근로한다는 가정 하에서 그림 1과 같이 비교가 가능하다. 그 가운데에서 DB방식이 많이 사라지고 있고 연립정부의 구상에서도 적용제외를 폐지할 예정이기 때문에 첫 번째 경우를 대상으로 주로 설명하는 것이 타당할 것으로 보인다. BSP, S2P, NEST에 적용되는 경우 그림에서 나타나는 바와 같이 소득대체율은 약 46%에 그칠 것으로 나타나 Pension Commission (2005)의 권고 소득대체율인 67%에 21%p가 부족할 것으로 보인다. 이는 DB형 기업연금 - 특히 최종소득기준 방식 -에 적용되는 경우보다 현저하게 노후소득이 부족할 것으로 예상된다.

66) 그렇기 때문에, DC형 기업연금, 이해당사자 연금, 개인연금 등에 대한 구체적인 설명은 생략한다.

[그림 4-2-2] 영국 노후소득 수준



자료: PPI (2011)

결국, 영국은 노후소득에서 공적 책임의 강화의 필요성을 느끼고 이를 위한 거듭된 연금개혁을 실시하였으나, 여전히 노후소득의 수준은 부족할 것으로 예상된다. BSP 와 S2P 의 재분배적 급여 산정방법으로 인해 저소득층의 경우 (평균 소득의 절반) 이 2가지 급여로 60%의 소득대체율에 가까운 노후소득을 얻을 수 있을 것으로 보이지만, 중산층 이상의 경우 (새로운 제도인 NEST를 추가한다 해도) 50%의 소득대체율에도 미치지 못할 것으로 보인다. 결국, 저소득층의 노후소득은 공적 제도가 책임지되, 중산층 이상의 노후소득에서는 여전히 개인의 자발적 노력을 강조하는 기본 원칙은 지속되는 것으로 보인다.

2) 제도 평가

2007년부터 계속되고 있는 영국의 연금개혁은 아직 완결되지 않았다는 점에서 평가가 잠정적일 수밖에 없지만, 분명한 것은 지는 30여 년간의 일관된 방향과는 차이

가 있는 것으로 보이며 최근 제도 변화에 대한 평가가 필요하다.

첫째, 2007년 영국의 기초연금 개혁은 분명 대처 이후의 공적연금 축소 경향과는 반대되는 정책 방향이다. 연동방식의 변화는 분명 노후소득의 실질가치 유지에 도움이 될 것이며 완전연금 수급을 위한 기여기간의 축소 역시 노후소득의 증가 - 특히 여성 -에 크게 도움을 줄 것이다⁶⁷⁾.

이러한 정책 방향의 변화는 지난 30여 년간의 정부 역할 축소에 대한 반응으로 보인다. 지난 30여 년간의 적용제외의 확대, 사적연금으로의 유인 강화 등의 추구 결과, 영국의 노후빈곤은 유럽에서 가장 심각한 수준이었으며, 사적연금에 대한 불신의 확대는 더 이상 영국 연금제도의 핵심가치였던 적용제외를 유지하기 어렵게 만들었다. 물론, 2007년과 2008년 연금 개혁에서 적용제외가 남아있지만, 이는 급속히 빠르게 줄어들고 있는 DB 형에 대해서만 적용제외를 인정함으로써 공무원이나 대기업 근로자를 제외하고는 두 가지 공적연금과 NEST가 주요한 노후소득보장 수단이 될 것이다⁶⁸⁾.

결국, Pension Commission 의 보고서 이후, 노동당 정부와 보수당 연립정부의 연금 정책의 방향은 국가역할의 재강화로 보인다⁶⁹⁾. 사실, 영국 연금정책에서 국가역할이 강화된 것은 과거 20년 동안에도 지속되었던 것이었다 (Bridgen 2010). 물론, 과거의 연금 정책에서 국가가 직접적으로 제공 (provision)의 책임을 지는 경우는 많지 않았지만 그동안에도 정부와 비정부 영역의 연계를 증가하였고 규제는 더욱 치밀해졌던 것이 사실이다. 그러던 것이 1990년대와 2000년대 초반의 노후소득 부족에 대한 여러 우려가 나타나면서, 규제의 강화에서 직접 제공의 확대로 방향이 선회한 것이다.

67) BSP 급여가 증가한다는 것은 다른 각도에서 보면, 그만큼 많은 재원이 추가적으로 필요하다는 것으로서, 비록 연금수급 개시 연령의 변화로 인해서 연금지출이 부분적으로 줄어들 것이지만 총량적으로 볼 때 매년 10억 파운드씩 비용이 추가적으로 필요하다고 예상된다 (DWP 2008). 2050년의 예상 연금 지출 비용은 과거 방식 하에서는 GDP 의 4.4% 수준이었지만 개혁 후 방식에서는 6.5% 정도로 크게 증가할 것으로 예상된다 (DWP 2008).

68) 단정하기는 어렵지만 기존에 적용제외로 인정되던 DC 형 기업연금이나 개인연금의 가입자는 급격히 줄어들 것으로 보인다.

69) 보수당 연립정부의 최근 안은 다음 절에서 언급한다.

둘째, 공적연금과 사적연금의 역할이 보다 구체화되었다. DB 형 기업연금이 급격하게 줄어들면서, 영국의 노후소득체계 구성은 BSP와 S2P로 구성되는 공적연금과 NEST로 대표되는 사적연금으로 단순화되었다. BSP에 이어서 S2P 역시 정액형태로 빠르게 대체됨에 따라 공적연금은 명실공히 (재분배에 기초한) 빈곤경감기능으로 한정되고 NEST 등의 사적연금은 소득유지 기능을 담당하게 되었다. 이는 과거 공적 소득비례연금이 소득비례형태로 다른 기업연금과 병렬적 관계에 있을 때와는 사뭇 위상이 달라진 것으로서, 이러한 역할의 구분으로 인해서 저소득층은 공적연금을 통해서 노후소득을 보다 많이 확보하게 될 것으로 보인다. 또한, NEST에도 국가의 조세 혜택 등이 제공됨으로써 이들 사적연금을 통해서 중산층 이상의 소득유지가 일정 부분 달성될 것으로 보인다.

셋째, 사적연금을 재정비하면서 집합주의적 원칙을 강화함과 동시에 관리감독을 체계화하였다. 영국에서 사적연금에 대한 재정비 논의는 대처 이후에도 계속되어 왔던 것이지만, NEST 라는 하나의 체제를 통해서 관리·감독하도록 유도하는 방식은 자발성을 강조해왔던 영국의 정책 방향과는 매우 이질적인 것으로 보인다. 그러나, 사적연금이 발전하면서도 노인빈곤 문제에 잘 대처해왔다고 평가받는 네덜란드나 스위스의 경우가 이처럼 사적연금에 대한 집합주의적 관리가 체계적으로 이루어졌었다는 점이 고려된 것으로 보인다.

넷째, 영국의 최근의 변화가 시민주의적이라고 평가되기는 아직 이르다. 대처 이후 영국의 연금개혁을 한마디로 요약하기는 어렵지만, 공적연금 수준으로 보면 최근 개혁으로 인해 BSP와 S2P가 평균 30%를 약간 상회하는 수준을 제공하겠다는 것으로 이는 1970년대 SERPs 도입 이전 기초연금의 제공수준과 크게 다르지 않다. 결국, 매우 복잡한 연금제도의 변화가 있었지만, 결국 현재의 공적연금은 70년대 이전 수준으로 되돌아간 것에 불과하다는 것이다. 그 외의 변화라면, 과거 70년대에는 기초연금에 덧붙여서 자발적 DB 기업연금이 전체 근로자의 절반 정도에 적용되었다면, 현재는 새로운 NEST 제도의 도입으로 다수의 근로자가 강제적으로 사적연금에 가입될 것이라는 것이다.

따라서, 이러한 변화를 시민주의적 변화라고 평가하는 (Bridgen 2010) 것이 타당

한지는 의심의 여지가 있다. BSP 실질가치의 보전, S2P의 강화 및 NEST로의 자동 등록은 가입자들의 노후소득을 증가시킬 것으로 예상된다 (Bridgen 2010; Bridgen and Meyer 2011). 특히 기존에 공적 연금 - BSP 와 S2P - 에만 가입되었던 돌봄 노동자 등 저소득근로자의 경우 노후소득이 크게 증가할 것으로 예상된다⁷⁰⁾. 그러나, 중산층 이상의 경우 노후소득의 구성에서 제도 내에서 해결할 수 없는 부분이 상당히 높은 것이 사실이다. 예를 들어, 중산층 이상의 부족한 노후소득은 직장에서의 (노사협약에 기초한) 기업연금이나 개인의 저축을 통해서 해결할 수밖에 없다. 이러한 광범위한 영역에 있어서 국가가 정책적 개입이 부재한 것으로서, 이러한 영국의 노후소득보장제도를 사민주의적이라고 평가할 수 있을지는 다소 명확하지 않다.

3) 최근 연금 개혁 논의

앞서 언급했듯이, 현재 영국의 연금개혁은 종료된 것이 아니라 진행 중이며 최근의 진행되고 있는 논의에 대한 검토가 필요하다. 2010년 5월에 출범한 보수당/자민당 연립정부는 출범 직후인 6월에 John Hutton을 Independent Public Service Pensions Commission (IPSPC) 의장으로 임명하고 공적연금에 대한 근본적인 검토 수행을 맡겼다. 이를 바탕으로 2011년에 발간된 녹색 (green paper)에서는 공적 연금의 추가적인 개혁 방안으로서 2가지 대안을 제시하였다 (DWP 2011).

- 대안 1: S2P의 정액 연금으로의 전환 가속화
- 대안 2: 단일 tier 로의 전환

대안 1의 경우 SERP에서 S2P 로 전환되는 과정에서의 제도 전환기간 (transition period)을 크게 줄여야 한다는 것이다. S2P 가 처음 도입될 때는 정액급여로의 전환이 2030년대 초반으로 계획되었지만, 이 녹색에서는 그 전환이 2020년까지 마무리

70) Bridgen and Meyer (2011) 의 추정에 의하면, 평균임금의 50%를 받던 근로자의 경우 과거에 비해서 50% 이상 연금소득이 증가할 것으로 예상된다.

되어야 한다고 지적하고 있다. 그러나 이 방식은 여전히 S2P를 DB 기업연금으로 적용제외할 수 있도록 인정하고 있다. 반면, 대안 2는 대안 1보다 급진적 접근방법으로 S2P를 없애서 BSP로 단일화하자는 안이다. 이는 영국 연금제도의 가장 핵심적인 방침이었던 적용제외 방식의 폐지를 주장하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 녹서에서는 이 안은 복잡한 영국의 제도를 단순화시킬 수 있는 방안이라고 지적하고 있다.

놀랍게도 보수당 정부의 선택은 대안 2였다. Budget 2012 발표에 따르면⁷¹⁾, 다음 국회 초반부터 현재 2층으로 구성되어 있는 국가 연금제도를 단일층으로 대체하되, 급여 수준은 Guarantee credit 이상으로 급여를 제공하도록 한다는 것이다. 이는 2012년 백서 (White Paper)에서 보다 구체화될 것이다. 아무튼 이러한 변화가 실시된다면 영국 다층 노후소득 보장제도를 규정하던 적용제외는 완전히 사라지게 되고, 기여형 기초연금인 국가 기초연금 (1층)과 사적연금인 NEST (2층) 으로 구성되는 단순화된 형태로 전환될 것으로 보이며 DB 형 기업연금제도는 다른 사적연금들과 같이 자발적인 사적연금제도로 바뀌게 될 것으로 보인다.

바. 결론

최근 영국의 연금개혁은 서구의 많은 연금개혁에서 매우 독특한 위상을 갖는다. 지난 20여 년간의 유럽 각국의 연금개혁이 공적연금의 지속가능성을 주요한 이슈로 해서 진행되었던데 반해, 영국의 경우는 대처 이후의 사적연금 확대 결과 사적연금의 지속가능성이 주요한 논점이었다 (Walker and Foster 2006). 다시 말해서, 영국의 경우는 다른 어느 서구의 국가들보다 먼저 사적연금을 확대시켰고 그 부작용을 경험하였던 것이다. 그 결과, 각국이 연금개혁이 주로 공적연금의 축소 그리고 사적연금의 확대였던 반면, 영국의 2007년과 2008년 그리고 2011년 연금법 개정은 다시 공적연금을 확대하고 사적연금은 대대적으로 재정비하는 것이었다.

71) http://cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2012_complete.pdf

이는 연금개혁이 노후소득에서 공적책임의 감소와 사적영역의 확대라는 한 방향으로만 진행되는 것이 아님을 보여준다. 지난 30여 년간의 영국의 사적연금 확대는 보수당이든 신노동당이든 간에 성공적이지 못했으며, 증가하는 노인빈곤에 대한 압력은 다시 공적 부문의 개입을 필요로 하게 된 것이다. 그 과정에서 영국의 선택은 2가지 공적연금을 빈곤경감 기능에 집중시키고, 부족한 노후소득은 새로운 사적연금 방식 - NEST- 도입으로 해결하자는 것이었다. 최근의 논의를 이러한 효과를 극대화하기 위해 영국 연금제도의 핵심이었던 Contracting-out을 완전히 폐기하는 것까지 논의되고 있다. 결국, 영국은 신자유주의 체제하에서 노후빈곤을 외면하고 연금재정안정에 몰두했던 지난 30여년의 정책을 노동당 정부는 물론, 보수당 연립정부도 폐기하려고 한다는 점에서, 노후소득축소를 실행했거나 계획하고 있는 국가들에게 새로운 시사점을 줄 것으로 보인다.

제3절 덴마크

1. 노후소득보장체계가 추구하는 목표

덴마크 노후소득보장체계는 전형적인 3층 제도로 구축되어 있어 세계은행 등에서 주창하고 있는 다층소득보장체계 개념을 충실히 수행하고 있다. 덴마크 노후소득보장 체계에서 추구하는 주요 목표를 구체적으로 살펴보면 첫째, 모든 국민에게 최저 생계비 수준의 급여를 보장하는 것을 가장 중요한 목표로 설정하고 있다. 이러한 목표는 노동시장 근로경력과 무관하게 모든 국민들에게 연금급여를 제공하는 공적노령연금제도를 통해 달성되고 있다. 둘째 노동시장에서 퇴직한 모든 덴마크 국민들에게 적정 소득대체율을 보장하는 것으로, 노동시장연금제도를 통해 이러한 목표를 달성하려 노력하고 있다.

셋째 개인별로 상이한 제 여건을 감안하여 다소 상충되는 개인별 요구조건을 충족시킬 수 있는 제도의 유연성을 강화하는 것이다. 이러한 측면을 반영하여 덴마크에는 전형적인 3층제도의 각 층에 명확하게 귀속시킬 수 없는 보충적인 연금제도(ATP)가 있다. 특히 이들 제도들은 여타 사회보험 및 공공부조 성격의 급여 수급자에게도 제도 가입을 허용하여, 일시적인 근로활동 중단에 따른 기여금 미납을 최소화하는 노력을 기울이고 있다. 여기에 덧붙여 노후소득보장과 관련된 다양한 연금제도를 보다 투명하고 유연하게 운영하여 연금제도에 대한 일반 국민들의 이해를 증진시킴으로써 추가적인 노후소득원 확보에 있어 개인의 선택이 수월하도록 노력하고 있다.

2. 노후소득보장체계 개관(2002년 기준)

덴마크의 노후소득보장체계는 다수의 법정제도(공적노령연금제도, ATP 등), 노동시장 관련연금제도, 개인연금저축제도 등으로 구성되어있다.

덴마크 노후소득보장체계에서 1층 연금으로는 보편적인 제도적용을 특징으로 하

는 공적노령연금을 들 수 있다. 공적노령연금은 부과방식의 연금제도로 급여는 근로자들의 임금에 연동되며, 덴마크에 일정기간 거주(40년 거주시 만액연금 지급)한 67세(2004년 이후 65세) 이상 모든 사람들에 대해 연금급여를 지급하고 있다. 2002년 연금수급비율이 99%에 달하였다. 2002년 1월 현재 공적노령연금 급여는 <표 2>와 같다.

한편 덴마크 노후소득보장체계에서 매우 독특한 제도인 노동시장보충연금(supplementary labor market pension, ATP)은 사업장 근로자(workforce) 모두에게 강제 적용되는 1층 제도로 분류된다. ATP는 적립방식으로 운영되며, 통상적인 기여액은 총임금의 2%에 달하고 있다. 2002년 현재 ATP 자산은 국내 총생산(GDP)의 22%(260 billion DKK)에 달하고 있다.

ATP는 모든 임금 근로자에게 보충적인 연금을 제공할 목적으로 1964년에 도입된 법정 노동시장연금제도이다. 확정각출형의 완전적립방식으로 운영되고 있는 ATP는 16세부터 64세(1939년 7월 1일 이전 출생자는 66세) 사이의 일주일에 9시간 이상 고용되는 모든 덴마크 근로자에 대해 가입을 강제하고 있다. 제도가 처음 도입된 1964년 이후 기여금을 계속 납부한 가입자의 경우 연 20,300 크로나(2,732 유로)에 달하는 ATP 급여를 수급할 수 있으나, 대부분의 ATP 수급자들은 가입기간이 짧아 낮은 수준의 급여를 수급하고 있다. 기여액보다는 기여연수를 중시하여 상당한 수준의 소득재분배 요소를 가미하고 있던 ATP제도가 2002년 1월부터 개인별 기여내력에 따라 급여를 차등 지급하는 방향으로 변경되었다.

〈표 4-3-1〉 덴마크 노후소득보장체계 개관: 2001년 기준

층(Pillar)	연금	제도 개요	수급자	수급요건
1층	공적노령연금	· 조세에 의해 국가가 재원조달, 부과방식 · 임금연동, 정액급여, 자산 조사대상	710천명	· 연금액은 덴마크 거주연수에 비례, 40년 거주시 만액연금 수급 · 법정퇴직연령은 67세 (2004년부터는 65세)
	노동시장보충연금: ATP & SP	· 적립방식으로 운영 · 410만명이 기여	448천명	· 급여액은 노동시장 참가연도 수에 비례
	공무원연금	· 국가가 일부 재원부담, 부과방식으로 운영 · 17만명이 기여	133천명	· 공무원에게만 자격 부여
2층	사적노동시장연금	· 적립방식으로 운영 · 160만명이 기여	-	· 근로자와 노조 사이의 협약(Bilateral agreement)에 기초
3층	개인연금저축	· 개인계정 · 110만명이 기여	-	-

자료: Ministry of Economic Affairs, "Danish Country Fiche on Ageing", 2001

덴마크 노후소득보장체계에서 2층 제도로는 완전 적립방식으로 운영되는 노동시장 연금을 들 수 있다. 동 제도는 근로자와 노조의 협약에 기초하여 운영되는 제도로 노조원 모두에 대해 강제로 적용된다. 사무직근로자들의 경우 1950년대와 1960년대에 걸쳐 제도가 도입되었으나 1970년대에 들어서야 보편적인 제도 적용이 이루어졌다. 사무직근로자들의 노동시장연금 평균 기여율은 총임금의 12-15% 사이를 유지하고 있다. 반면 생산직 근로자들은 1990년대 초에 들어서야 노동시장연금제도를 도입한 관계로 지금 당장은 중요한 노후 소득원으로 자리잡지 못하고 있으나, 장기적으로는 중요한 노후소득원으로 자리잡게 될 것으로 전망되고 있다. 2002년 현재 노동시장연금제도 총자산은 덴마크 GDP의 40%(475 billion DKK)에 달하고 있으나, 2050년에는 GDP의 150%에 달할 것으로 예측되고 있다.

덴마크 노후소득보장체계에서 3층은 여타 국가들과 마찬가지로 개인사적연금(individual private pension)으로 구성되어 있다. 현재 덴마크에서 개인연금제도는 1층과 2층 제도를 보완하는 제도로 인식되고 있으나 지속적으로 제도 적용대상이 확대되는 추세에 있다. 2002년 현재 덴마크 3층 제도의 총자산은 GDP의 30%(360

billion DKK)에 달하고 있으나, 2050년에는 GDP 대비 50%로 증가할 것으로 예상되고 있다. <표 4>는 1998년 기준 덴마크 연금 수급자 총소득 대비 개별연금제도의 비중을 보여주고 있다.

<표 4-3-2> 연금수급자 총소득에서 개별제도의 비중(1998년 기준)

연금제도	67세 이상 연금수급자 소득대비 개별 제도 비중
공적노령연금	49.6
ATP	2.4
SP	-
SAP	-
공무원연금제도	8.8
노동시장연금제도	12.1
개인연금저축	
기타 소득	27.0

주: SAP는 2003년 1월부터 적용 예정. SP는 1999년 1월부터 적용 중

자료: Ministry of Social Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Economic and Business Affairs, and Ministry of Employment, Ibid, 2002.

3. 2000년대 초까지의 덴마크 소득보장체계 개혁 동향

덴마크는 수년동안 소득보장체계와 관련하여 다양한 제도개혁을 시도하고 있다. 이들은 평균퇴직연령의 상향 조정, 적립방식제도로의 점진적인 제도 전환, 이를 통한 저축 촉진 등을 개혁의 주요 목적으로 설정하고 있다.

1992년에 도입된 사전 조기퇴직제도(Pre-early retirement scheme)가 근로 능력이 있는 근로자들의 조기 퇴직을 억제하기 위해 1995년에 폐지되었다. 이처럼 점진적으로 제도를 폐지 중에 있는 사전 조기퇴직제도는 실업보험기금에 가입한 50-59세 사이의 장기실업자에게 노동시장으로부터 퇴출할 자격을 부여하는 제도이다.

〈표 4-3-3〉 덴마크 연금제도의 변화

연도	개혁 또는 협약	효과/결과
1995	1995년의 정부예산(fiscal budget)	·사전조기퇴직제도(pre-early retirement scheme) 폐지
1998	조기퇴직제도 개혁	·1998년부터 조기퇴직제도 수급요건 강화. ·1999년부터 시행
	휘선 패키지(Whitsun package) - 조세 개혁의 일환	·공적노동시장보충연금제도 확대(SP) ·임금의 1%를 기여하되, 1999년부터 제도 도입
1999	단체협약(Collective bargaining agreement)	·육체근로자 노동시장연금 기여금 증액 ·기존의 총임금 대비 5%에서 9%로 기여금을 증액시키되, 2004년부터 시행
2000	장애연금 개혁	·노동참여율 제고 목적의 일환으로 기존 제도 단순화 ·2003년부터 도입

자료: Ministry of Economic Affairs, Ibid, 2001.

1998년의 조세개혁에서는 62세 이전에 조기 퇴직할 경우 퇴직자 자신에게 불리한 방향으로 조기퇴직급여제도를 개혁하였다. 동 개혁에서는 조기퇴직을 선택하지 않는 사람에 대해 일정한 프리미엄을 제공하는 반면, 조기퇴직급여 수급요건으로 동 제도의 기여기간을 최소 25년으로 연장하였다. 덴마크 재무성 분석에 의하면 이러한 제도개혁으로 인해 덴마크의 평균 퇴직연령이 반년 정도 늦추어질 것으로 예상되고 있다. 1998년 개혁에서는 법정 퇴직연령을 기존의 67세에서 2005년부터 65세로 하향 조정하였다. 여타 국가의 사례를 볼 때 다소 의외로 여겨질 덴마크의 법정퇴직연령 인하조치의 배경에는 법정퇴직연령과 상관없이 상당수의 근로자들의 60대 초반에 퇴직함에 따른 공적노령연금보다 좀 더 관대한 조기퇴직급여 지출을 억제하기 위함이다. 이와 함께 1998년의 휘선 패키지라는 대규모 조세개혁의 일환으로 강제적인 공적 노동시장보충연금제도(SP)를 1999년부터 확대 적용하도록 하였다. 이는 모든 근로자에게 SP 제도에 총임금 대비 1%의 기여금을 납부함으로써 노후소득원의 다양성을 확보하고자 하였기 때문이다.

1999년에는 육체근로자 노동시장연금제도에 대해 2004년부터 총임금의 9%까지 기여액을 인상하는 안에 대해 노조와 근로자들이 동의하였다. 이러한 조치를 취함으로써 실질적인 의미에서의 다층 소득보장체계 구축이 가능해졌으며, 향후 저소득층의

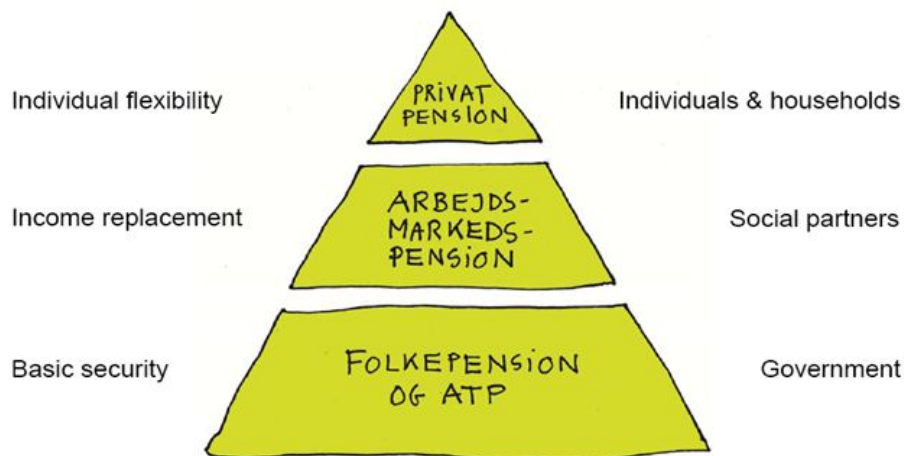
노후 소득대체율이 상당히 높아질 것으로 전망되고 있다.

한편 2000년 11월에 단행된 장애연금 개혁에서는 가급적 장애인들이 노동시장에 참여할 수 있는 각종 지원책을 마련하여 수동적인 입장에서 장애연금 수급자를 최소화하고자 하였다. 2003년부터 유효한 장애연금 개혁으로 정부의 각종 지원에도 불구하고 직업을 갖지 못하는 자에 대해서만 장애연금을 지급하는 방향으로 장애연금 제도를 단순화하였다.

4. 덴마크 소득보장체계 최근 동향: 2010년 전후

2012년 현재 덴마크 노후소득보장제도는 국가가 책임지고 운영하는 기초보장제도 (기초연금과 ATP), 적절한 노후소득대체율 확보차원에서 사회적 파트너(노사정) 사이의 합의를 통해 운영되는 기업연금, 그리고 개개인이 처한 상황에 부합할 수 있는 방향으로 운영되고 있는 개인연금으로 다층소득보장체계가 구축되어 있다.

[그림 4-3-1] 덴마크 연금 제도의 목표와 책임주체

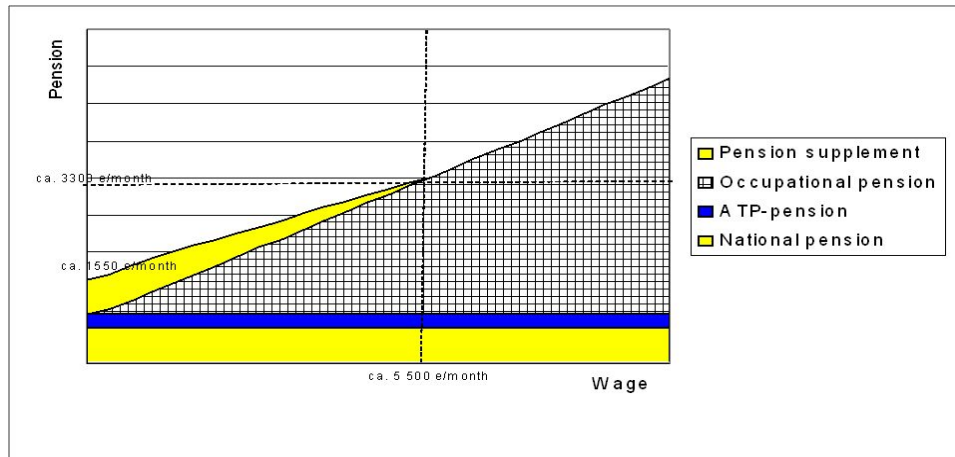


자료: Ole Beier Sørensen(2012), "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

특히 저소득층 등 취약계층의 경우 보충급여(Pension supplement)를 통해 최소한

의 생활이 가능할 수 있도록 다층소득보장체계를 운영하고 있다.

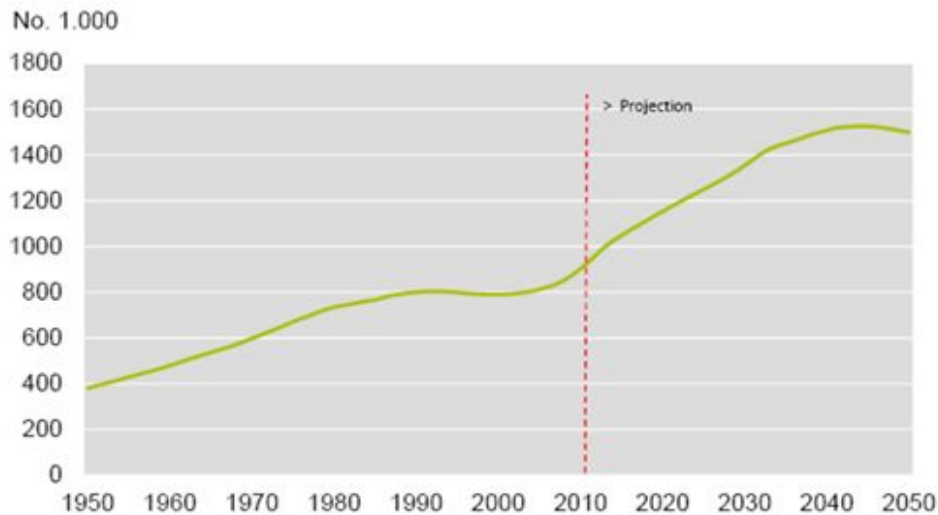
[그림 4-3-2] 덴마크 연금체계 디자인(Widlund, 2008)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

덴마크 역시 인구고령화가 급격히 진행될 것으로 전망되고 있다. 2010년 현재 약 90만명 정도에 달하는 65세 이상 노인인구가 2040년에는 160만명으로 급속하게 증가할 것으로 전망됨에 따라 이에 대한 대책마련에 부심하고 있다. 덴마크 정부는 고령인구 증가로 인한 기초연금 지출 증가에 대처하기 위해 기초연금 수급자에 대한 소득조사를 강화하여 지출증가를 억제하려 하고 있다. 또한 공적연금과 사적연금 모두를 합산하여 연금조사(pension test)를 실시함에 따라, 전체 노후소득원 중 상대적으로 사적연금 비중이 많은 집단(이 경우 기초연금 지급을 일정부분 제한)이 불만을 토로하고 있다. 노후대비 목적으로 애써 사적연금을 확보하였더니, 연금조사를 통해 공적연금 급여를 삭감하는 것에 대한 불만이 제기되고 있는 것이다. 사회연대성에 입각하여 모범적인 연금제도를 운영한다고 평가받는 덴마크 역시 인구고령화, 고용형태 변화에 따라 사회연대성 측면에서 균열 가능성이 감지되고 있다(2012년 9월 덴마크 ATP 본부 방문시 Mr. Ole와 인터뷰한 내용)

[그림 4-3-3] 65세 이상 노인인구 동향 및 전망(1950~2050년)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

덴마크 연금제체계에서 독특한 위치를 점하고 있는 노동시장연금제도(ATP) 보험료 납부자가 약 300만명(2012년 현재)이며, 2011년 총 보험료 수입이 12억 유로, 연금지출액은 15억 유로에 달하고 있다.

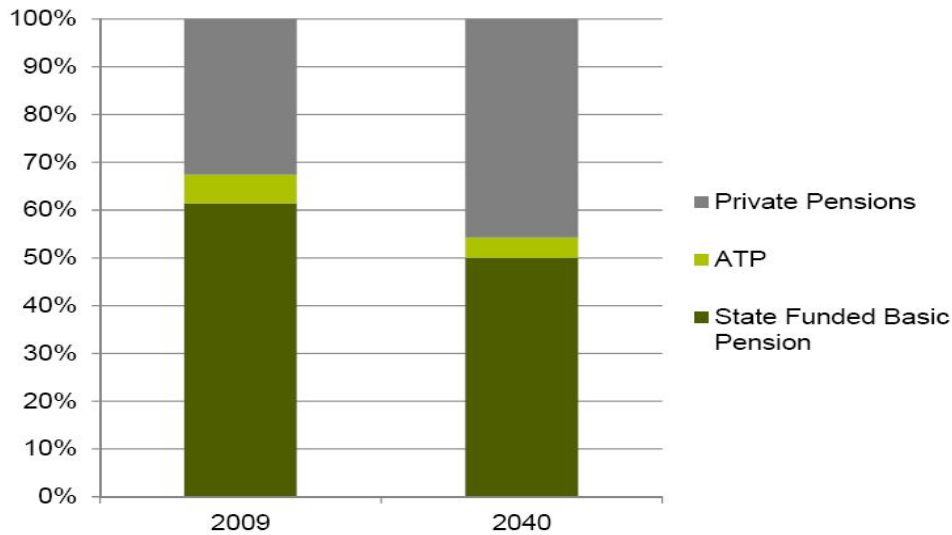
[그림 4-3-4] ATP 제도 운영 현황

■ Membership:	4,600,000
■ whereof retirees	840,000
■ and current contributors	3,032,000
■ Balance as of year end 2011	€ 77 bn.
■ Pension payments 2011	1.5 bn.
■ Contributions 2011	1.2 bn.
■ Administration costs:	€ 9 per member
■ Investment costs (incl. costs with external mandates and subsidiaries):	€ 35 per member

자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

2009년 대비 2040년의 연금종류별 지출비중의 변화에 대한 전망은 [그림 4-3-5] 와 같다. 국가가 운영하는 공적연금의 비중이 감소하는 대신 사적연금의 비중이 증가할 것으로 전망되고 있다.

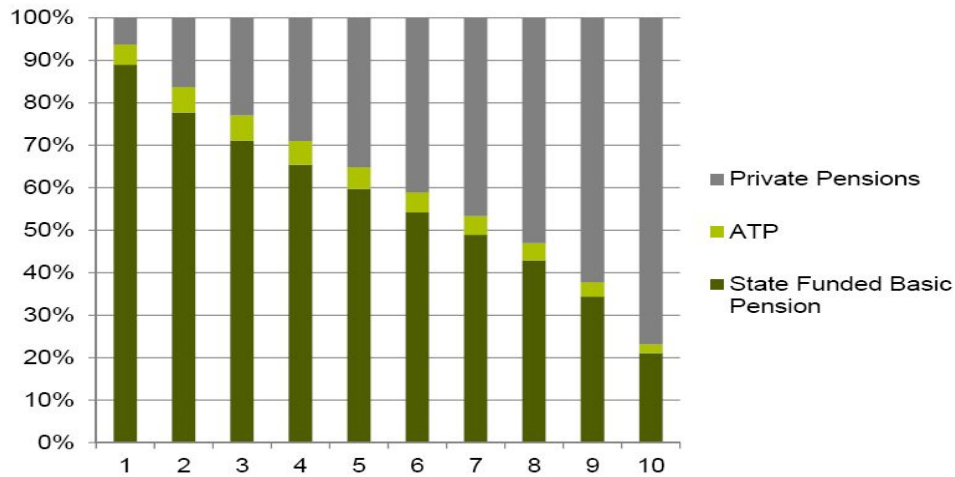
[그림 4-3-5] 덴마크 연금종류별 지출비중 변화(2009년/2040년)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

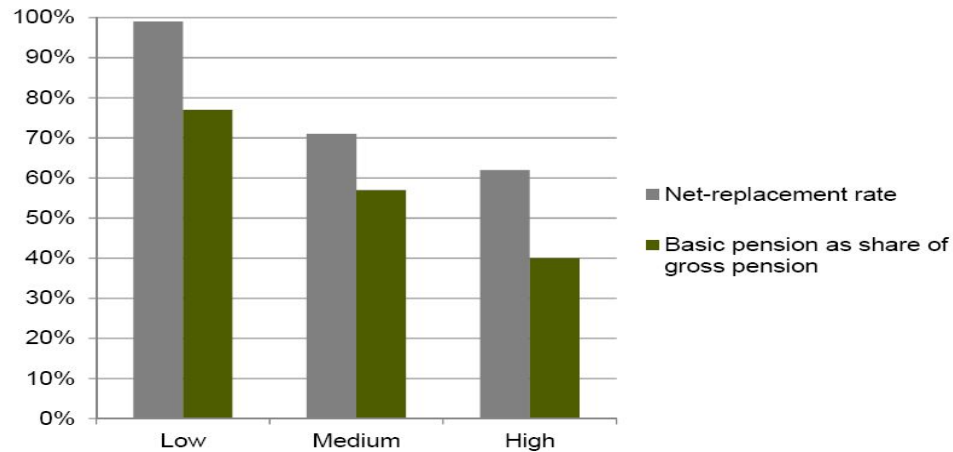
장기적인 관점(2040년)에서 소득분위별 연금종류의 소득비중을 전망한 내용은 [그림 4-3-6] 과 같다. 현재 시점에 비해 국가가 운영하는 공적연금은 5분위 이하 저소득층의 주된 노후소득원이 될 것으로 예상된다. 반면에 6분위 이상의 고소득층은 전체 노후소득원 중 국가가 운영하는 공적연금의 비중이 급속하게 낮아질 것으로 전망되고 있다.

[그림 4-3-6] 소득 10분위별 연금종류별 소득 비중(2040년)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

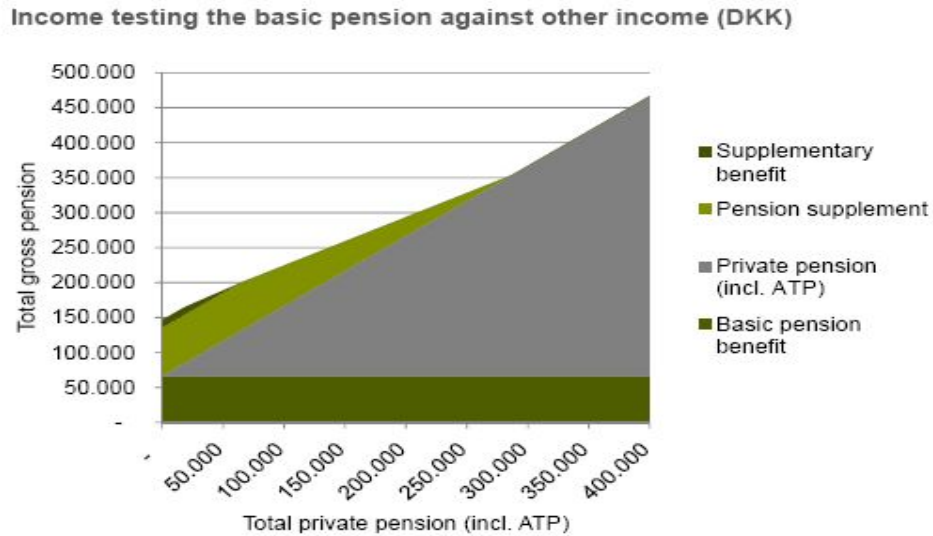
[그림 4-3-7] 소득수준별 순소득대체율 및 총 연금액 대비 기초연금액 비중(2050년)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

[그림 4-3-8] 은 전체 노후소득원 중 기초연금을 수급하기 위해 적용되는 연금조사(Pension test) 대상 소득을 보여주고 있다.

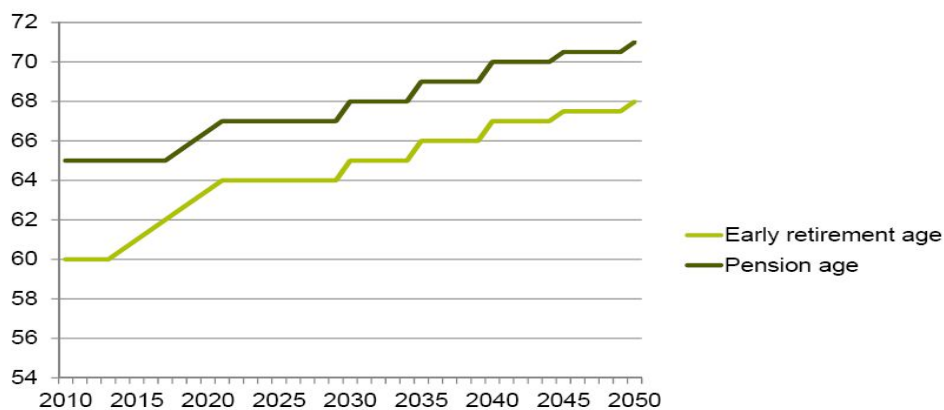
[그림 4-3-8]



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

덴마크 역시 인구고령화에 따른 연금지출 압박에 대처하기 위해 장기적으로(2050년까지) 연금수급연령을 70세 이상으로 조정하는 방안을 이미 마련하였다.

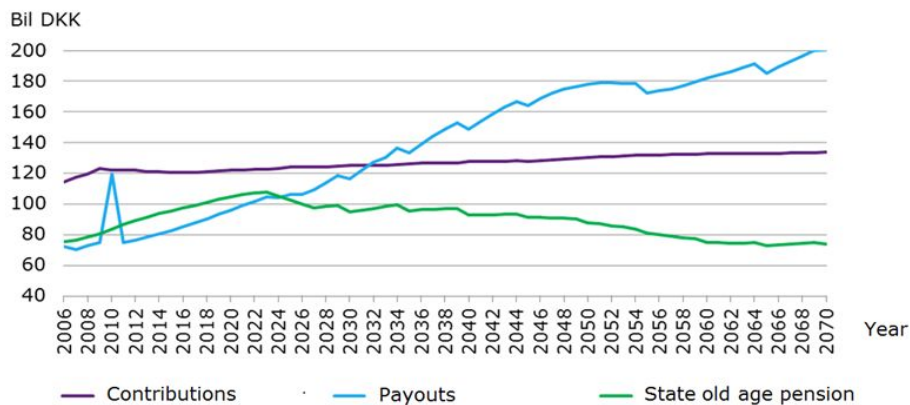
[그림 4-3-9] 기대수명 증가에 따른 은퇴연령과 연금수급연령의 조정안(indexing)



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

[그림 4-3-8]의 덴마크 연금제도의 기여와 급여지급 등 재정전망에 대한 결과를 살펴보면, 기여액이 크게 증가하지 않는 상황에서 연금 지출액이 가파르게 상승할 것으로 전망되고 있다. 이러한 연금지출액 증가추이는 국가가 운영하는 공적연금의 지출액이 감소하는 상황에서 예상되는 시나리오라는 점에서 여러가지 시사하는 바가 적지 않은 것 같다.

[그림 4-3-10] 덴마크 연금제도의 재정전망



자료: Ole Beier Sørensen(2012). "Pensions and Pension Reform Denmark Presentation"

5. 우리나라 노후소득보장체계 구축을 위한 시사점

덴마크의 노후소득보장체계는 대다수의 국민들에 대한 적절한 제도적용과 함께 다양한 노후소득 원천으로서의 층별 균형이 잡혀있다는 평가를 받고 있다. 이와 함께 덴마크 정부의 재정적자 축소계획이 예정대로 수행될 경우, 인구구조 고령화에 불구하고 덴마크의 연금제도가 장기적으로 지속 가능 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 덴마크는 상당수의 여타 국가들과 달리 현행 제도의 기본 틀을 허무는 체계적인(systemic) 제도 개선이 필요하지 않을 국가로 분류되고 있다.

그동안 덴마크 노후소득보장에서 커다란 문제로 지적되었던 근로자들의 조기퇴직

문제를 해결하기 위해 고령근로자들이 노동시장에 잔류할 유인을 강화하는 방향으로 제도개혁을 단행함으로써, 향후 예상되는 급격한 인구구조 변화에서도 현행 제도의 장기적인 지속 가능성을 공고히 하고 있다.

덴마크의 경우 공적노령연금 급여가 근로자 임금에 연동되고 노동시장 연금제도의 적용확대로 인해 향후 연금수급자들의 연금액이 크게 증가할 것으로 예상되고 있다. 특히 노동시장연금제도의 적용확대 및 보편화로 인해 향후 덴마크 노후소득보장체계에서 2층 연금의 역할이 매우 커질 것으로 전망되고 있다. 또한 저소득층과 중산층에 대한 적용확대가 비교적 최근에 이루어졌음을 감안할 경우 향후 이들 계층의 소득대체율이 높아져 연금 수급자 사이의 소득분포가 보다 균등해질 것으로 예상된다.

이러한 덴마크 노후소득보장체계가 우리에게 시사하는 바는 첫째, 전체 노후소득 보장체계가 추구하는 목표가 명확하다는 것이다. 공적노령연금제도를 통해 최저생계비 수준의 급여를 지급하되 부족한 소득대체율은 다양한 노동시장관련 연금제도와 개인연금제도를 통해 충족시킴으로써, 노후소득보장의 적절성과 공·사연금제도의 균형적인 발전 모두를 달성하고 있는 것이다. 또한 가급적 노후소득보장체계의 각 층별 제도를 유연하고 투명하게 운영함으로써 제도 참여자들의 제도 순응성을 제고하고 있다.

둘째, 향후 예상되는 고령사회에 대비하기 위해 가급적 많은 수의 고령 근로자들을 노동시장에 잔류시키는 노력을 계속하고 있다는 것이다. 비현실적으로 높게 설정된 법정퇴직연령으로 인해 야기되는 다양한 조기퇴직 경로를 최대한 억제함으로써 숙련된 근로자들을 노동시장에 가능한 한 잔류시키고, 여성 근로자들을 최대한 활용함으로써 향후 도래할 고령사회에서의 제도 부양비 악화에 대비하고 있다.

셋째, 최근에 진행되고 있는 공적 노동시장보충연금제도 개혁에서 알 수 있듯이 기초수준의 급여를 제공하는 공적노령연금제도를 제외한 대다수의 제도를 가입자 자신의 기여에 비례하는 제도로 전환함으로써 개별 가입자들의 제도 참여유인을 제고시키고 있다는 것이다. 즉, 소득 재분배 기능을 내포한 공적연금제도를 최소화하되 공적 노동시장관련연금제도에서는 점차 소득비례부분을 강화함으로써, 가입자들의 제도참여 유인제고 노력과 함께 정부 일반재정으로 지원할 대상들을 최소화함으로써

향후 도래할 고령사회에서도 노후소득보장에 대한 정부지출의 억제 장치를 마련하고 있다.

넷째, 2층 노동시장연금제도 도입 과정을 통해 알 수 있는 것처럼 제도 수용성이 높은 집단별로 제도도입 시점을 차별화하고 있다는 것이다. 즉, 제도도입이 용이하였던 사무직 근로자들에게 먼저 제도를 도입하되, 상대적으로 수용성이 떨어지는 집단에 대해서는 제도 도입에 대한 필요성을 자발적으로 느끼는 시점까지 제도 도입을 유보함으로써 일률적인 제도 도입에 따른 정치적 반발을 최소화하고 있다. 현재 우리나라에서는 퇴직금의 기업연금 전환 여부와 관련하여 노·사가 참여한 대립을 보이고 있다. 선진적인 노후소득보장체계 구축이라는 대명제 하에 제도전환을 수용할 수 있는 집단에 대한 우선적인 제도도입이 이루어질 수 있도록 우선 순위에 입각한 정부의 선별적인 지원을 적극 고려해볼 필요가 있다고 사료된다.

마지막으로 덴마크 사례를 통해 얻을 수 있는 가장 중요한 시사점으로는 지속 가능한 노후소득보장체계 구축에 대한 각종 정치 세력간의 공감대 형성이라 할 수 있다. 덴마크에서는 공적연금제도를 포함한 노후소득보장제도의 안정적인 발전 필요성에 대해 제도권 주요 정당들이 공감대를 형성하고 있다. 구체적으로 공적노령연금이 현재 뿐 아니라 미래에도 건전한 재정상태를 유지할 수 있는 방향으로 제도를 구축할 필요성에 대해 덴마크 정당 대다수가 2000년에 동의하였다는 사실을 주목할 필요가 있다. 즉, 정당들의 인기영합주의(Populism)의 대상에서 연금제도를 완전히 배제하고 있는 것이다. 이처럼 여러 세대에 걸쳐 지속될 공적연금제도를 특정 세대에 게만 유리한 방향으로 설계하지 않음으로써 장기적으로 지속 가능한 제도로 발전할 토대를 정치인들 자신이 동의하였다는 점은 향후 우리나라의 공적연금 및 노후소득보장체계 설계와 관련하여 우리 모두가 깊이 되새겨 보아야 할 대목이라 하겠다.

제4절 스웨덴

세계 최초로 모든 국민에게 강제 적용되는 국민연금제도를 도입하여 여타국가의 연

금제도 도입에 커다란 영향을 미쳤던 스웨덴은 1970년대 이후 계속되었던 경기침체, 노인인구의 증가로 대표되는 인구구조의 변화, 사실상 하향 조정된 연금수급 개시연령, 낮은 노동력 증가율 및 생산성 증가율 하락 등으로 인해 1990년대 초부터 심각한 상황에 직면해 있었다(Eriksen and Palmer, 1994). 이러한 제반 요인들이 연금제도에 미치는 부정적인 측면을 극복하기 위해 스웨덴은 1980년 중반부터 연금개혁 논의를 진행시켜왔다. 그 결과 1998년 6월 스웨덴 의회가 오랫동안의 논의과정을 거쳐 마련된 연금개혁안을 최종 승인함에 따라 1999년 1월부터 새로운 공적연금제도가 도입되었다.

스웨덴의 새로운 연금제도에서는 점증하는 연금부채를 공식적인 재정적자로 전환시키기 어려운 현실을 감안하여 명목확정각출(Notional Defined Contribution: NDC)이라는 독특한 개념을 도입하고 있다(Estelle James, 1998).⁷²⁾ 이하에서는 스웨덴 연금제도 발전과정, 제도 발전과정에서의 이념적·정치적 논쟁, 구연금제도의 문제점 등을 분석해 보고, 스웨덴 정부가 최근의 연금개혁을 통해 달성하고자 하는 목적과 동개혁이 시사하는 바를 살펴보기로 한다.

1. 1998년의 공적연금개혁 개요

1) 연금개혁 논의과정

1960년 부가연금제도 도입으로 구축된 스웨덴의 기초 및 부가연금제도가 1970년대를 거치면서 심각한 재정불안정 현상을 노출함에 따라 스웨덴 정부는 1980년대 중반 기존의 연금제도를 재검토하기 위해 연금특별위원회(Pension Commission)를 구성하였다. 그러나 1990년에 완성된 동위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론수렴 결과 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 개혁안에 담은 개선내용들이 부족하다는 의견들이 압도적이었다.

이에 따라 7개 정당이 참가한 실무작업반(A Working Group)이 구성되었으며 동작

72) 명목확정각출제도는 실제 기금의 축적 없이 계산상으로만 가입자 개인의 연금 적립액 가치를 보장하는 제도이다.

업반은 경제 상황을 고려하며, 기여와 급여의 연결고리를 강화하는 연금개혁안을 작성하여 1994년 스웨덴 의회에 제출하였다. 실무작업반의 개혁안이 향후 스웨덴의 바람직한 연금개혁 방향이라고 판단한 스웨덴 의회는 이를 실행에 옮기기 위한 연금개혁 실행 실무작업반을 구성하였다. 연금개혁안을 지지하는 5개 정당이 동실무작업반에 참여하여 개혁안을 실행에 옮기기 위한 후속 업을 벌였으며, 이를 토대로 연금개혁안이 1998년 6월 8일 스웨덴 의회에서 통과됨에 따라 1999년 1월부터 새로운 연금제도가 도입되었다.⁷³⁾

2) 개혁의 기본방향

일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 연금가입자 및 수급자의 평균수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지 가능한 연금제도 구축을 개혁의 기본목표로 설정하였다. 연금개혁 방향을 구체적으로 살펴보면,

- 노령연금을 장해연금이나 유족연금과는 분리된 하나의 독립된 보험으로 하며, 기초연금과 부가연금제도의 일원화를 도모함.
- 생애소득에 기초하여 각출된 보험료총액에 의해 연금급여액을 산출함.
- 연금가입자에 대해 보험료 자기부담원칙을 적용함.
- 평균 기대여명의 변화에 따라 연금급여액을 자동으로 조정함.
- 연금급여 인상폭을 실질임금 및 물가지수에 연동하여 산출함.
- 연금수리에 기초하여 연금 수급개시연령을 탄력적으로 조정함.
- 기초연금에 대신하여 최저연금보증제도를 도입함.

3) 연금개혁 내용

스웨덴 모든 국민들에게 안정적인 노후생활을 제공한다는 소득보장의 대전제 하에

73) 1937년 이전 출생자는 구제도에만, 1938~1953년 출생자는 구제도와 신제도에 동시 적용되며, 1954년 이후 출생자는 신제도에만 적용 받게됨에 따라 개혁된 공적연금제도는 도입에 따른 충격을 최소화하면서 점진적으로 도입될 예정이다.

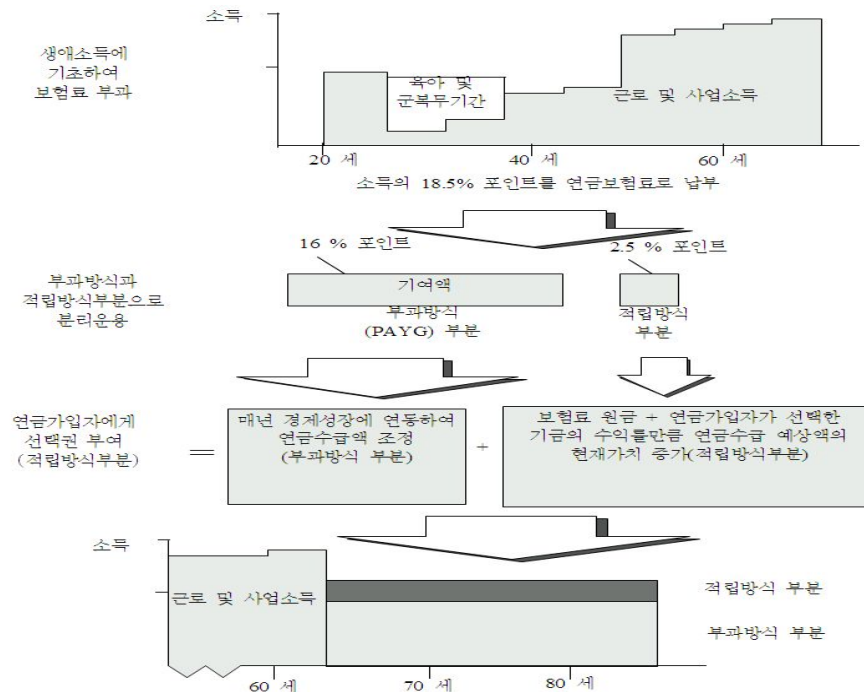
일생소득(lifetime earning)에 기반을 둔 안정적인 연금제도 구축을 목표로 단행된 연금개혁의 주요내용은 다음과 같다.

- 연금급여는 기본적으로 일생소득을 기초로 산정하나, 근로 및 사업 소득 외에 상병수당, 육아수당 등의 소득도 포함하여 연금보험료를 징수함.
- 생애소득원칙에 따라 개인생애소득(lifelong earnings principle)의 18.5% 포인트가 연금보험료로 각출되며 연금가입자에게 각출료 이외에 납부한 보험료의 이자에 대한 청구권도 부여함. 소득대비 총 18.5% 포인트에 달하는 보험료에서 16% 포인트는 당해연도 연금 지출을 위해 부과방식 형태로 지출함. 나머지 2.5% 포인트는 보험료적립계정(premium reserve account)에 저축되어 이자가 가산되며, 연금가입자에게 동 계정의 기금관리자 선택권을 부여함.
- 연금제도가 경제성장과 연계되어 국가경제 전체의 가용한 자원에 의해 조정될 수 있도록 함. 이를 위해 향후에는 연금급여가 평균적인 소득성장(average income growth)에 연계되도록 함.
- 인구구조 변화에 연금제도가 순응할 수 있도록 함. 이에 따라 퇴직시점의 평균 수명에 따라 연금 급여수준을 결정하도록 함.
- 기초보장(basic safety net) 차원에서 개인적인 이유로 취업 경험이 없거나 일정소득이하 사람들을 위한 최저연금보증제(guaranteed a minimum pension)를 도입함.
- 개정된 소득비례 연금제도는 국가예산과 독립적으로 운영되며 독자적인 재원조달(self-financing)을 원칙으로 함.
- 연금가입자에게 매년 자기자신의 연금수급권 및 미래 수급권 전망치에 관한 자료를 얻을 수 있는 기회를 부여함.
- 피용자와 고용주의 보험료 부담 비율, 재학기간 동안의 연금수급권, 장애 및 조기퇴직연금, 유족연금, 연금 수급권자를 위한 주택보조 등에 관한 사항은 추후 논의를 통해 확정하기로 하였음(The National Social Insurance Board, 1999).

이러한 연금개혁으로 스웨덴의 연금제도는 기존의 확정급여제도를 명목적인 확정

각출에 의한 부과방식 부분(16% 포인트)과 민간부문에서 운영되는 적립방식의 개인
계정(2.5% 포인트)의 2층 체계로 전환되었다⁷⁴⁾.

[그림 4-4-1] 개정된 스웨덴 공적연금제도 흐름도



주: 개혁된 스웨덴 연금제도의 가장 큰 특징은 15년간의 소득만을 고려한 과거 부가연금과 달리 일생소득을 기준으로 연금급여액을 산정하는 것임. 보험료 원금과 여기에 이자를 가산한 금액이 가입자 개개인에게 부과방식부분과 적립방식부분으로 귀속됨. 적립방식 부분의 기금운용을 개인에게 선택할 수 있도록 함.

자료: Ministry of Health and Social Affairs(1998).

2층 적립방식 개인계정의 경우 이미 1995년부터 국가부채사무소(National Debt Office)에 가입자총액 기준의 계정이 신설되어 이자가 가산되고 있다. 총액계정을 개인계정으로 전환하기 위한 작업이 1999년 상반기에 실행되어 이미 해당자료가 개인

74) 명목확정각출(NDC)제도의 개념을 보충 설명하면, 부과방식으로 운영함에 따라 실제 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자 개개인의 보험료 기여액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인에게 귀속시키는 것을 의미한다. 따라서 부과방식 부분에서 개인에게 귀속되는 부분은 실제 존재하지 않게 되며 이러한 의미에서 명목확정각출형(NDC)이라고 부르고 있다(Palmer, Edward, 1999). 보다 구체적인 내용에 대해서는 부록을 참조하기 바란다.

에게 발송된 상태이며, 2000년 하반기에는 가입자 개개인이 자신들의 계정을 선택하도록 되어있다.

가입자 개인들은 민간 전문펀드매니저에게 적립방식으로 운용되는 2.5% 부분을 위탁할 수 있으나, 실제 기금운영기록은 보험료담당 연금위원회(Premium Pensions Authority, PPA)가 관리하고 있다. 그러나 적립방식에 해당하는 2.5%부분의 기금운용은 기본적으로 연금위원회가 운영하는 국가연금보험기금(National Pension Insurance Fund, NPIF)이 담당하도록 되어 있다. 모든 기금운영자는 매년 운용경비에 관한 상세한 내역 및 보험계약(policy-holders) 결과를 보고하도록 되어 있다.

한편 개정된 연금제도에서 부과방식부분의 연금액은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정지수법에 의해 매년 조정된다. 이러한 경제상황 변화에 따른 연금급여의 변동정도는 아래 표와 같다.

〈표 4-4-6〉 경제상황에 연동된 연금급여 조정

구 분	평균적인 경제성장 (Growth norm)	고성장 (High growth)	저성장 (Low growth)
물가상승	3.1%	3.1%	3.1%
임금상승 (경제성장에 비례)	1.6%	2.3%	0.6%
평균경제성장률과의 차이	0.0%	0.7%	-1.0%
연금급여 변동	3.1%	3.8%	2.1%

자료 : Federation of Social Insurance Offices(1999), 윤석명(1999f).

〈표 4-4-6〉에서 예시된 것처럼 평균적인 경우에 비해 실질 평균소득이 증가하면 연금수급액(the value of pension entitlement)이 인상되나, 반대로 실질평균소득이 감소하는 경우 연금수급액은 삭감되도록 되어 있다. 그러나 보험료 적립계정은 적립금의 이자가 적립계정에 직접 불입되기 때문에 경제지수조정법과는 독립적으로 운영된다.

4) 1998년 연금개혁 이후 스웨덴 연금제도 평가

세계최초로 전국민에게 강제적용되는 국민연금제도를 도입하였던 스웨덴은 보편적

복지모형의 대표적인 국가로 국제적인 주목을 받았으나, 변화하는 경제·사회 환경으로 인해 기존제도를 유지하는 것이 현실적으로 어렵다는 판단에 따라 오랫동안 연금제도 개선을 위한 국민적 합의도출 노력을 전개시켰다.

지난 수십년 간 스웨덴의 경험에 비추어 볼 때 공적제도의 위험에 대해 공개적이며, 객관적인 논의를 진행하는 것은 매우 어렵다는 것을 알 수 있다. 정치인들이 정치적 확신(political conviction)에 따라 온갖 수사를 이용하여 연금제도를 옹호 또는 공격하는 반면, 정치인들의 이러한 행태가 상충되는 ‘사실’들을 대립(conflicting)시켜서 일반 국민들을 당혹스럽게 한다는 지적이 있다(Hills, Ditch and Glennerster, 1994). 당연한 일이지만, 연금제도를 논의함에 있어 서로 상반되는 주장들이 팽팽하게 대립할 때 제도에 대한 신뢰하락이 유발되며, 이러한 현상이 정부와 정치인들에 대한 불신을 가중시킬 수 있다는 것이다.

오랜기간 다양한 정치세력간의 논의과정을 통해 1998년 단행된 연금개혁으로 기초연금과 부가연금으로 이원화되었던 스웨덴의 구 연금제도는 기초연금과 부가연금제도의 일원화를 도모하되 가입자에게 부분적인 선택권을 부여함으로써 사회보장의 기본 패러다임이 변화하는 것으로 평가되고 있다(Edward Palmer, 1999). 개정된 스웨덴 연금제도에서는 사회정책적인 고려에 의해 부여되는 소득재분배기능을 연금재정이 아닌 연금제도 이외의 부문(정부재정)이 담당하도록 하고 있다. 이는 개정된 스웨덴의 노령연금제도가 순수한 보험제도로 전환됨에 따라 사회보험(social insurance)을 사회정책(social policy)과 명확하게 구분하고 있음을 의미한다.

개정된 스웨덴 연금제도에서는 최저보증연금부분이 유일하게 소득 재분배와 관련된 사회정책 기능을 담당하고 있다. 이에따라 생애소득을 기초로 순수한 보험의 특성에 따라 부여되는 연금급여수준이 정부의 사회정책 기능과 결부될 수가 없게 되었다. 즉, 기존에 존재하였던 소득재분배기능을 공적연금제도로부터 분리함에 따라 부과방식부분과 적립방식부분이 보험원칙(insurance principle)에 충실하게 되어 연금제도의 기본골격에 국가가 개입할 여지를 상대적으로 축소시켰다는 것이 스웨덴 연금개혁의 가장 큰 특징으로 평가되고 있다.

그러나 스웨덴 연금개혁이 명목확정각출(Notional Defined Contribution)제도를

통해, 기존 제도에서 발생된 잠재적 부채(implicit debt)로 인한 막대한 규모의 재정 적자를 은폐시키고 있다는 비판도 제기되고 있다(Estelle James, 1998). 한편 새로운 연금제도에서는 연금급여 산정시 일생동안 가입자의 기여액을 명시적으로 고려함으로써, 구제도의 15~30 룰이⁷⁵⁾ 야기했던 개인의 소득, 기여, 급여 사이의 불분명한 연계고리를 명확히 하고 있다.

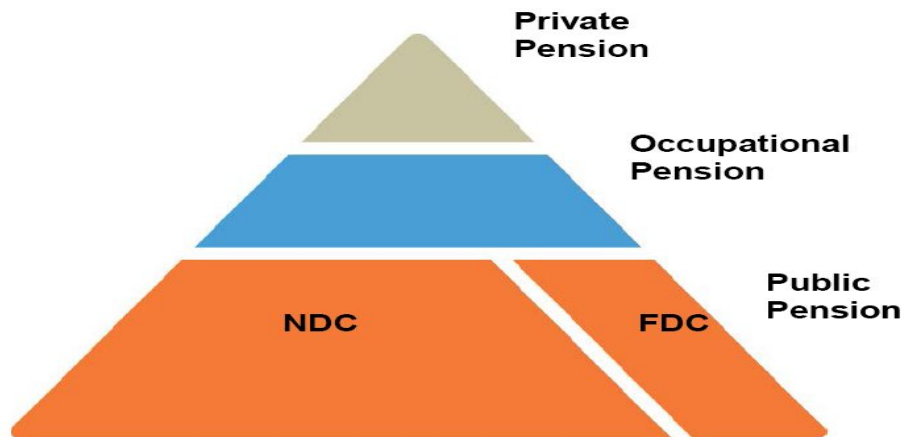
그러나 새로운 연금제도에서도 일생동안 근로경력이 전혀없거나 근로 경력이 비교적 단기간이었던 근로자들의 급여수준이 장기간 노동시장에 잔류하였던 중간소득이하 근로자들의 연금급여수준과 커다란 차이가 없다는 문제가 발생하고 있다(Gustaf Scherman, 1999). 기초생계보장을 위해 도입된 최저보증연금(Guaranteed pension) 수급자의 급여수준과 일정기간이상 노동시장에 참여하였으나 상대적으로 연금급여 수준이 낮은 중간소득이하 근로자 사이의 급여수준에 있어서의 형평성 확보 여부가 중간소득이하 근로자들이 새로운 제도에 적극 참여할 유인으로 작용하게 될 것이다.

라. 최근의 스웨덴 연금제도 현황

현재 스웨덴 연금체계는 [그림 4-4-2] 와 같다. 1층보장의 공적연금으로서, 부과식 형태의 NDC(Notional Defined Contribution)방식과 개인저축계정의 적립식 형태의 FDC(Financial Defined Contribution)방식의 소득비례연금이 있다. 그리고 2층보장의 기업연금, 3층보장의 개인연금 구조로 다층체계의 기본적인 형태를 보인다.

75) 스웨덴에서 노령연금 급여액 산정시 30년 가입자의 경우, 소득이 가장 높았던 15년간의 소득을 기준으로 하는 것을 말한다. 이는 기여와 급여 사이의 연계고리를 불분명하게 하여 단기간 노동시장 참여 경력이 있는 고소득층과 장기간 노동시장에 참여한 중산층이하 가입자의 연금급여에 있어 심각한 불평등을 야기하였다.

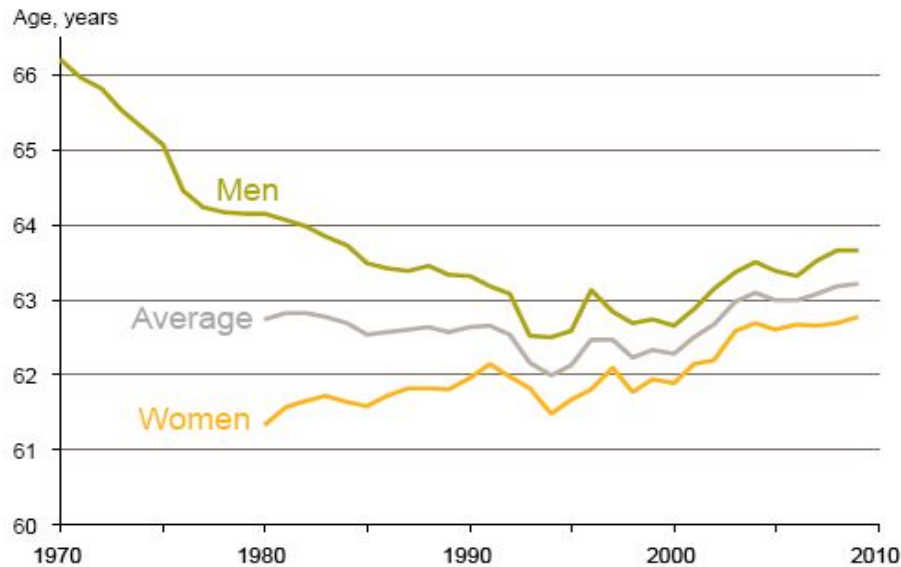
[그림 4-4-2] 스웨덴의 연금체계



자료: Arne Paulsson(2012). "Swedish Pensions Agency presentation"

스웨덴의 노동시장은퇴연령의 경향을 보면 남성의 경우, 1970년에 약 66세에서 1990년대 중반 약 62세 중간으로 최저치를 보이다 이후 지속적으로 증가하여 2010년에 63세를 상회하는 수준을 보인다. 여성의 경우, 1980년 약 61세 초반에서 지속적으로 증가하다가 1990년대 중반 61세 중간으로 하락한 후 다시 증가하여 2010년에 63세에 약간 못 미치는 수준을 보이고 있다. 종합적으로 볼 때, 남성이 여성보다 노동시장에서 좀 더 오랜 기간 활동하고 있으며, 성별구분없이 평균은퇴연령을 보면 2010년 약 63세 초반으로 과거 1980년 62세 후반에 비해 노동시장에 있는 기간은 다소 늘었음을 알 수 있다.

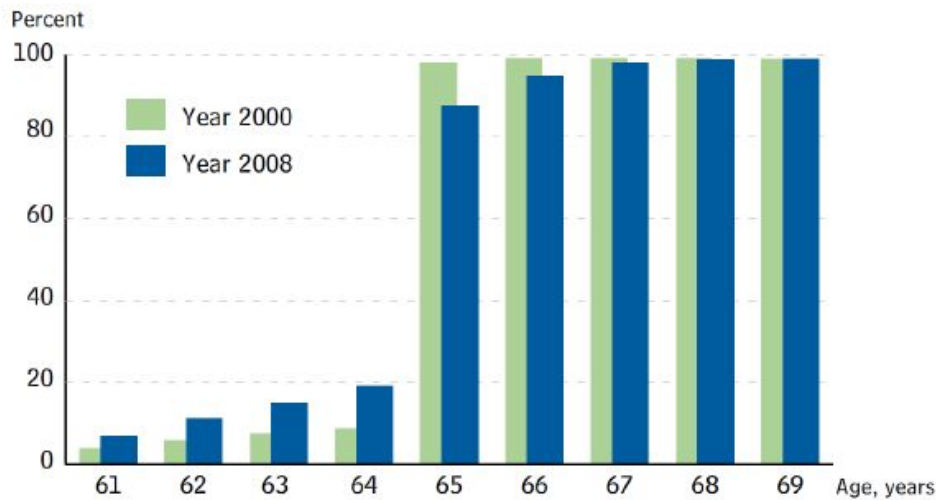
[그림 4-4-3] 노동시장에서의 은퇴연령



자료: Arne Paulsson(2012). "Swedish Pensions Agency presentation"

2000년과 2008년의 노령연금수급 비중을 연령별로 보면, 65세 이전까지는 20% 미만이라는 사실은, 2000년에 비해 2008년에 각 연령별 전체 인구 대비 연금 수급자 비율이 높아졌음을 알 수 있다. 한편, 65세 이후부터는 그 이전 연령에 비해 노령연금을 수급하는 비중은 크게 높아지나 68세까지는 2000년에 비해 2008년이 수급률이 낮다. 이러한 경향은 스웨덴 연금제도의 연금수급에 대한 최소가입기간 규정이 없고, 수급 역시 61세 이후부터 선택적으로 가능한 점, 61세 이후 근로 시 노령연금재가입 가능 등의 제도적 특성과 노동시장 구조 및 경제상황 등의 외부환경적 요소와의 역학관계에 의한 것으로 판단된다.

[그림 4-4-4] 노령연금수급 비중의 연령별 비교(2000년, 2008년)

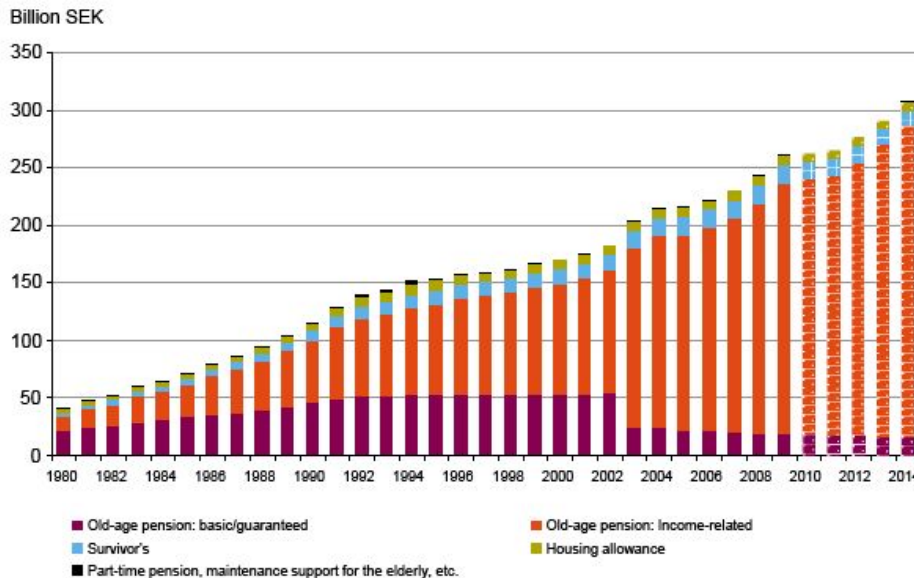


주: 완전적립식 개인연금만(premium pension) 받는 사람은 제외

자료: Adaption of SSIA pension statistics and the population statistics of Statistics Sweden

연도별 노령연금 지출액을 보면, 1980년부터 현재까지 지속적으로 증가하였고, 이러한 경향은 2014년까지 계속될 전망이다. 특히 여기서 주의깊게 살펴볼 것은 2003년 이후로 소득비례형태의 노령연금의 지출액이 크게 늘어났고, 기초 및 최저보증연금 지출비중은 줄어들고 있다는 것이다. 이는 1998년 연금개혁으로 인한 기초연금 폐지 및 최저보증연금제도 도입, NDC방식과 완전적립식 개인저축계정방식의 소득비례형태의 연금제도로 연금체계가 개편되었기 때문이다.

[그림 4-4-5] 연도별 노령연금 지출액

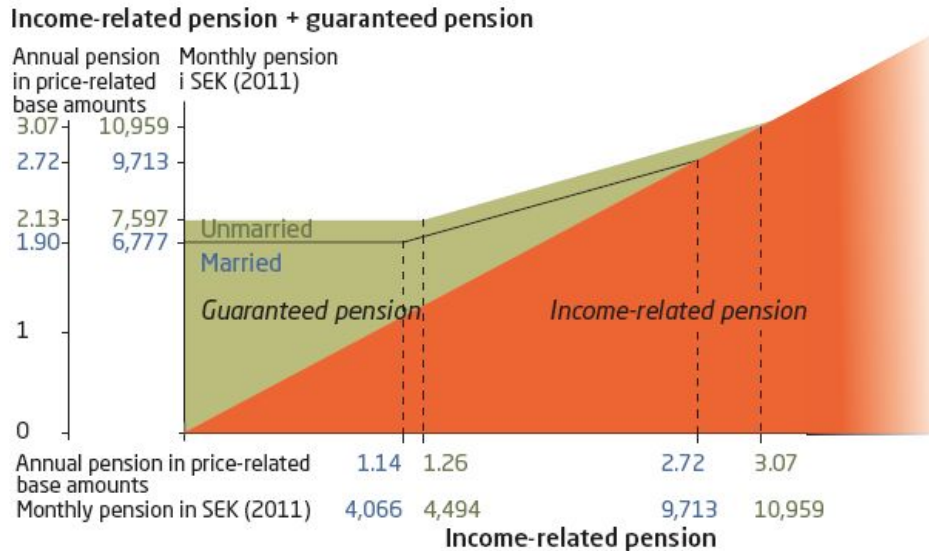


자료: Arne Paulsson(2012). "Swedish Pensions Agency presentation"

스웨덴은 1998년 연금개혁 후, 공적연금이 DB에서 DC로 전환됨에 따라 저연금 또는 무연금자에 대한 소득보장제도의 보완 및 강화가 필요했다. 이를 위해 최저보증연금제도를 도입하였는데, 동 제도는 소득 및 자산조사 대신 연금소득만 조사하여 국고로 최저수준을 보장하며 65세부터 수급이 가능하다. 최저수준을 보장한다는 것은 연금소득수준에 따라 차등지급하는 것으로 기본적으로 연금소득이 최저보증연금액보다 낮을 경우 그 차액을 지급한다. 2011년 기준으로 단독일 경우(미혼), 연금액이 월 10,959 SEK 이상(물가기준액의 3.07배), 부부일 경우 월 9,713 SEK(물가기준액의 2.72배) 이상이면 최저보증연금액을 받을 수 없다. 완전최저보증연금액은 25세부터 40년간 스웨덴⁷⁶⁾에 거주해야 수급이 가능하며, 단독일 경우(미혼) 최고 월 7,597 SEK(물가기준액의 2.13배), 부부일 경우 월 6,777 SEK(물가기준액의 1.90배)를 받을 수 있다.

76) EU/EEA 지역에 거주해도 credit 형태로 거주기간이 인정된다.

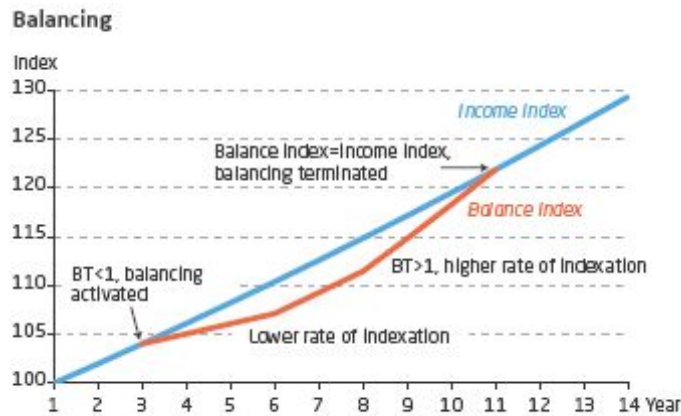
[그림 4-4-6] 최저연금 및 소득비례연금 체계



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

1998년 연금개혁으로 새로이 도입된 NDC 방식의 소득비례연금 역시 미래의 경제 및 인구변수의 변화로 재정안정성에 대한 문제를 여전히 가지고 있어, 자동재정 균형장치(Automatic balancing of PAYG system)를 통해 급여수준을 자동적으로 조정하고 있다. 여기에는 안정화비율(balance ratio)이라는 독특한 개념이 적용되는데, 매년도 총연금자산을 매년도 총연금부채로 나눈 값을 뜻한다. 안정화비율이 1보다 크면 연금자산이 연금부채보다 크므로 재정상태가 안정적이라는 것을 뜻하고, 1보다 작으면 재정적으로 불안정한 상태임을 가리킨다. 이를 기초로 안정화비율에 평균임금상승률을 곱한 안정화지수(balance index)를 통해 연금급여수준을 자동적으로 조정한다.

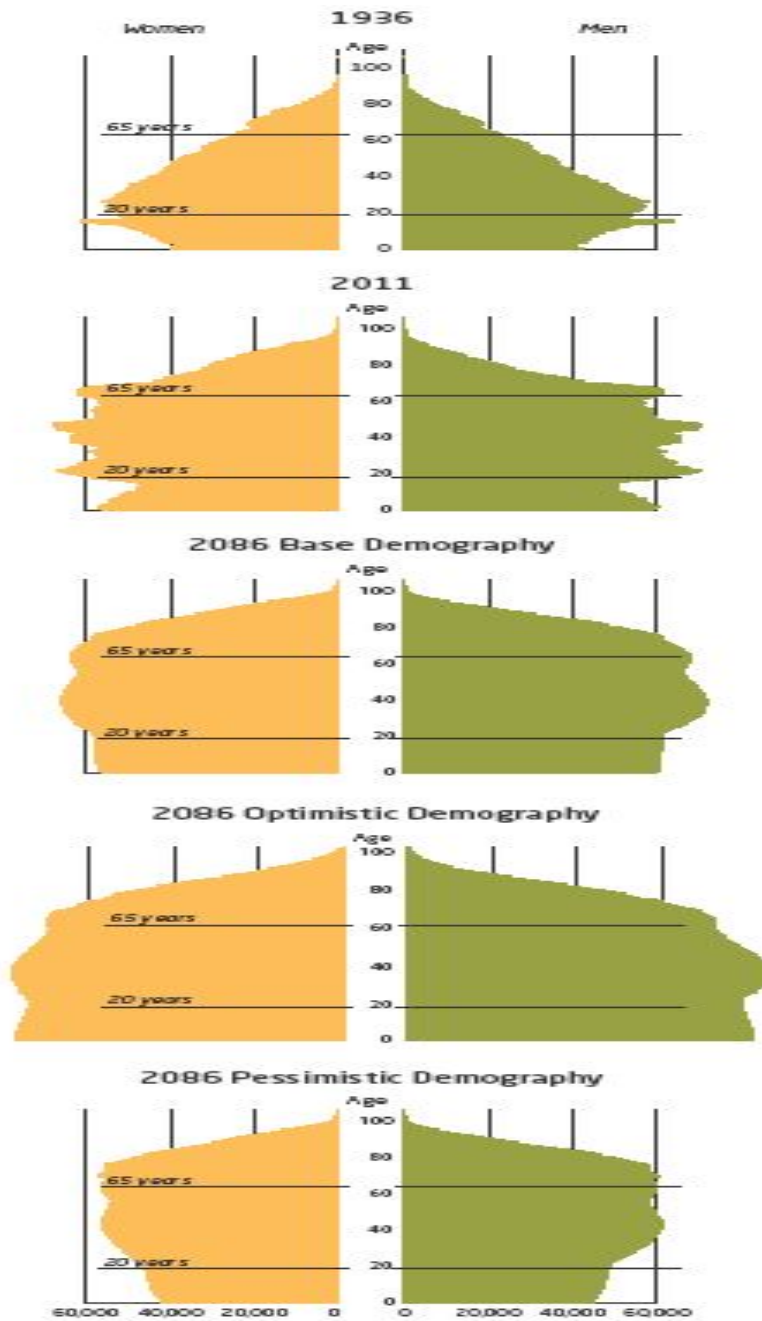
[그림 4-4-7] Balance index - Income index relation



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

「Orange Report」(2011)에서는 NDC방식의 공적연금의 재정적 측면이 인구구조의 영향에 따른 변화를 보기위해 3가지(저위/중위/고위) 가정을 근거로 향후 75년 후의 공적연금을 전망하였다. 3가지 시나리오를 살펴보면, 중위가정시 출산율은 1.83명, 기대수명은 2050년까지 남성은 84.1세, 여성은 86.4세로 늘어나고, 2085년까지 남녀 모두 각각 2년이 증가하는 것으로 하였다. 또한 이민자 수는 2015년까지 25,000명, 이후에는 2085년까지 지속적으로 20,000명까지 줄어드는 것으로 가정하였으며, 전체 고용률은 2030년까지 82.3%로 증가하고 실질임금상승률은 연 1.8%로 전제하였다. 고위가정에서는 출산율을 2.05명, 이민자는 30,000명, 기대수명은 여성 83.4세, 남성 79.5세로 가정하였고, 고용률은 중위가정과 동일하게 사용하였으며, 실질임금상승률은 연 2.0%를 사용하였다. 저위가정은 기본적으로 중위가정에 비해 출산율과 이민자수를 조정하였는데, 출산율은 1.66명, 이민자수는 2015년까지 16,000명 선을 유지하고, 이후 10,000명으로 가정하였다. 기대수명은 여성의 경우 2050년까지 89.7세, 남성의 경우 86.6세로 전제하였다. 반면, 노동시장참여율은 중위가정과 동일하게 사용하고 실질임금상승률은 장기적으로 1%로 가정하였다.

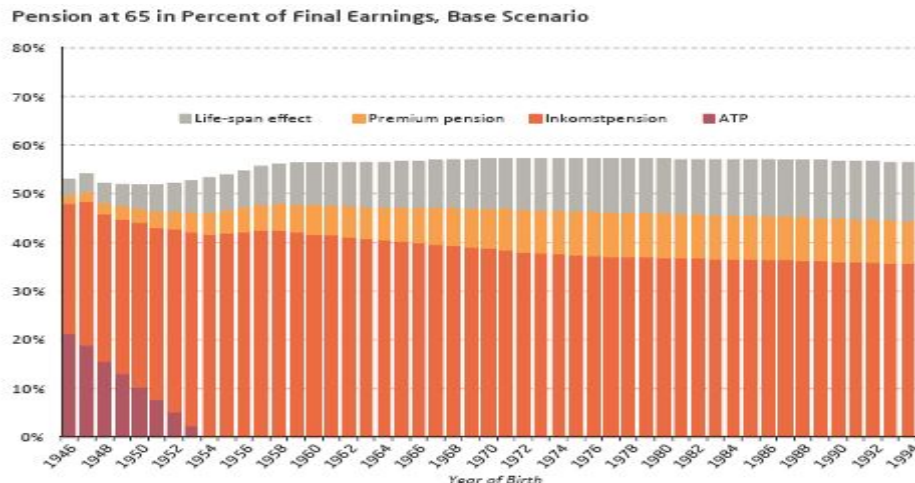
[그림 4-4-8] 1936년, 2011년 인구구조 및 2086년 인구구조의 3가지 시나리오



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

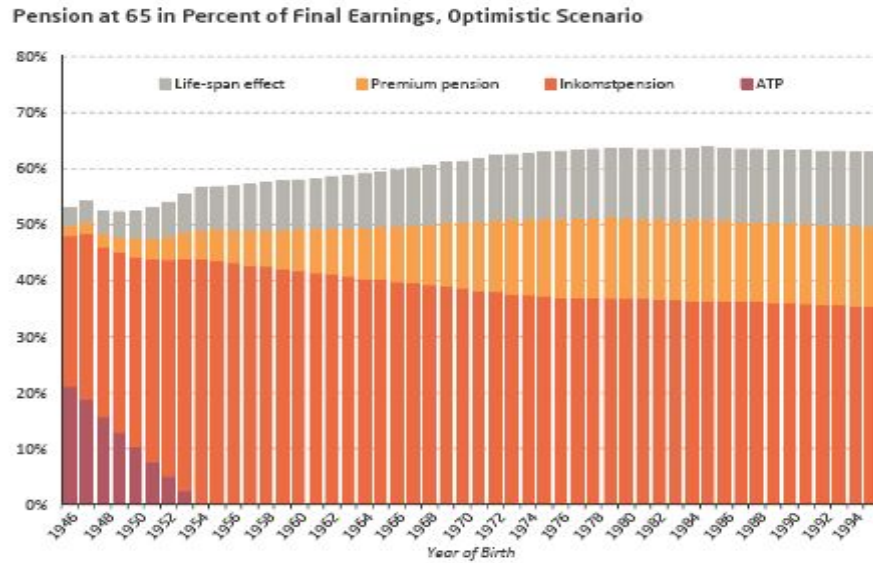
위의 3가지 가정에 기초하여 코호트별로 65세 시 수급하는 연금의 소득대체율을 비교하면 다음과 같다. 수급하는 공적연금 중에서 ATP는 1998년 연금개혁으로 제도가 없어졌기 때문에 수급자 규모가 줄어들어 1953년 이후의 출생자들 중에서는 소득대체율을 차지하는 부분이 없으며, 전반적으로 NDC방식의 공적연금 비중이 가장 높되, 완전적립식 개인저축계정의 개인연금(강제가입) 비중이 점차적으로 높아진다. 특히 NDC방식의 공적연금은 기대수명 등 인구구조변화가 고려되어 급여수준이 결정되기 때문에 가정의 정도를 떠나서 저출산·고령화 현상의 심화로 인해 점차적으로 소득대체율이 낮아지게 되며, 반면에 개인연금(강제가입)은 완전적립식으로 전형적인 DC방식의 소득비례형태를 띠기 때문에 전체 연금소득 중 차지하는 소득대체율이 점차적으로 증가하게 된다. 가정별로 살펴보면 중위가정시 전체소득대체율은 1946년생의 경우 약 50%에서 1995년생일 때 약 45%까지 떨어지며, 기대수명 증가의 영향을 상쇄할 수 있을 정도로 경제활동인구가 가정될 때에는 57%까지 소득대체율이 증가할 것으로 전망된다. 고위가정시 전체소득대체율은 타 가정에 비해 기대수명효과와 기대수명 대비 보다 오랜 기간의 경제활동기간 효과가 고려되어 67%까지 증가하게 되며, 저위가정시 중위가정보다 그 수준은 하락하게 된다.

[그림 4-4-9] 연령별 65세 시 수급하는 연금의 소득대체율 비교(중위가정)



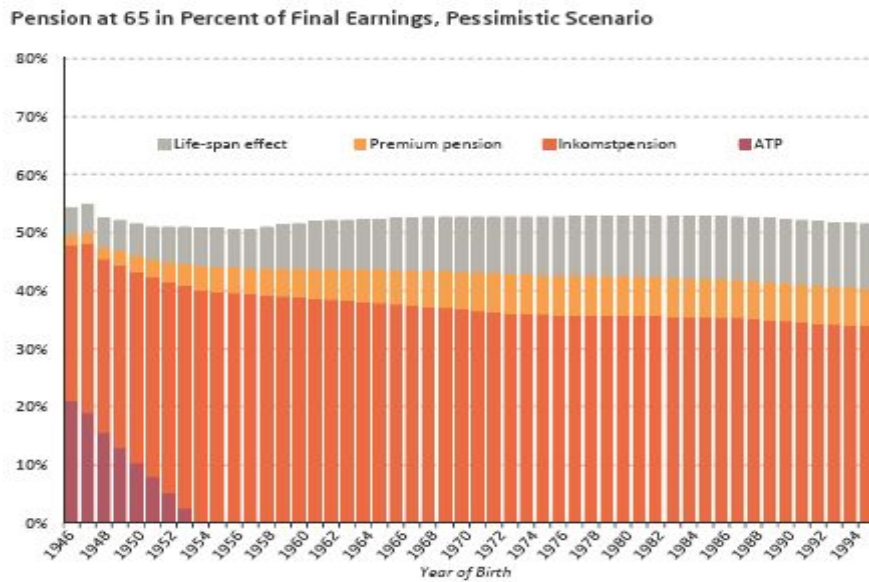
자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

[그림 4-4-10] 연령별 65세 시 수급하는 연금의 소득대체율 비교(고위가정)



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

[그림 4-4-11] 연령별 65세 시 수급하는 연금의 소득대체율 비교(저위가정)



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

아래의 표는 기대수명 증가와 은퇴연령의 관계를 1930년생부터 연령별로 비교한 것이다. 1930년생의 경우 65세일 때 예상되는 기대수명은 17년 5개월인 반면에 1995년생의 경우 22년 5개월이 예상되어 약 5년의 차이가 발생한다. 1930년생과 동일수준의 연금을 받으려면 그만큼 65세 이후의 추가적인 경제활동으로 인한 은퇴 연령의 변화가 요구되는데, 1995년생은 68세 10개월까지의 경제활동이 요구된다. 이에 따라 은퇴 후 기대수명은 19년 1개월이 되고 이를 1930년생과 비교했을 때, 약 1년 8개월이 증가하게 됨을 알 수 있다.

[그림 4-4-12] 1930년 출생자 대비 연령별 은퇴 후 기대수명 및 대체은퇴연령 비교

Birth cohort born in	...reaches 65 in	Life expectancy at 65	Alternative age of retirement	Time spent retired	...compared to birth cohort 1930
1930	1995	82 yr 5 mo	65 yr	17 yr 5 mo	
1940	2005	83 yr 7 mo	65 yr 2 mo	18 yr 5 mo	1 yr
1945	2010	84 yr 3 mo	65 yr 9 mo	18 yr 8 mo	1 yr 3 mo
1950	2015	84 yr 9 mo	66 yr 4 mo	18 yr 8 mo	1 yr 3 mo
1955	2020	85 yr 2 mo	67 yr 2 mo	18 yr 5 mo	1 yr
1960	2025	85 yr 7 mo	67 yr 6 mo	18 yr 7 mo	1 yr 2 mo
1965	2030	86 yr	67 yr 9 mo	18 yr 8 mo	1 yr 3 mo
1970	2035	86 yr 3 mo	68 yr	18 yr 9 mo	1 yr 4 mo
1975	2040	86 yr 7 mo	68 yr 3 mo	18 yr 10 mo	1 yr 5 mo
1980	2045	86 yr 10 mo	68 yr 5 mo	18 yr 11 mo	1 yr 6 mo
1985	2050	87 yr	68 yr 7 mo	18 yr 11 mo	1 yr 6 mo
1990	2055	87 yr 3 mo	68 yr 8 mo	19 yr 1 mo	1 yr 8 mo
1995	2060	87 yr 5 mo	68 yr 10 mo	19 yr 1 mo	1 yr 8 mo

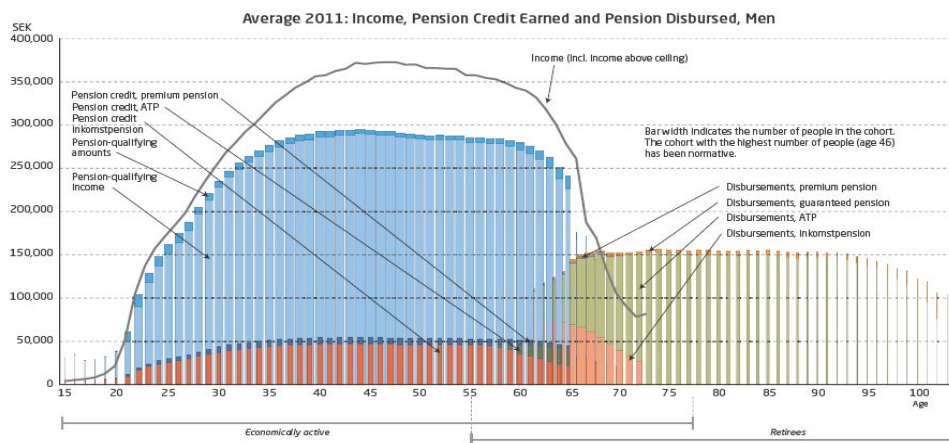
* No annuity divisors have been set for birth cohort 1930 since their pensions were calculated entirely by the rules of the ATP system.

자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

[그림 4-4-13], [그림 4-4-14] 는 2011년 남성과 여성의 소득, 연금 종류별 기여금, 연금지급액을 연령별로 나타낸 것이다. 남성 및 여성 모두, 소득은 20세 이후부터 지속적으로 증가하다 40대 중 후반을 기점으로 점차적으로 떨어지며, 이에 따라 연금제도별 기여금 역시 유사한 경향을 보임을 알 수 있다. 특히 여기서 주의깊게 볼 것은 50대 후반부터 약 65세까지 ATP기여금 비중이 늘어나고, 그 이전 연령대는 NDC방식의 공적연금과 완전적립식 개인저축계정의 개인연금의 기여금 비중이 점차적으로 늘어나되, ATP기여금 비중은 전혀 없다는 것이다. 이는 연금개혁으로 인해 ATP제도가 사라지고 DC방식

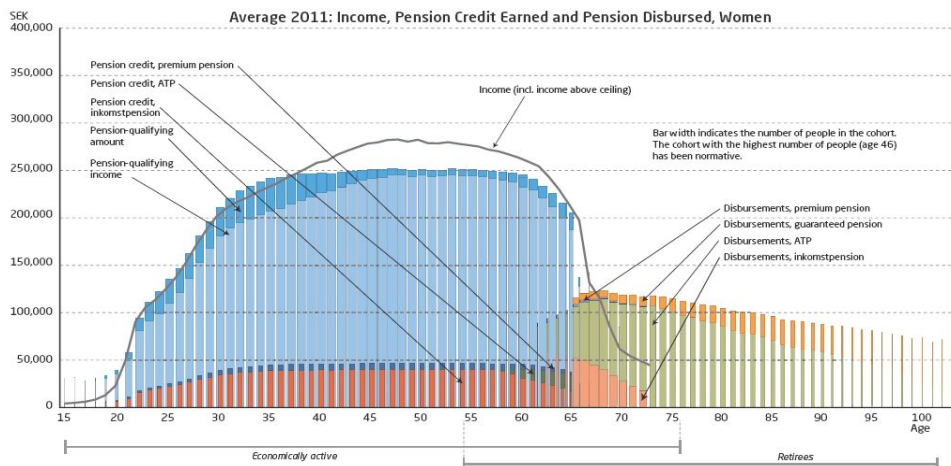
의 두 가지 공적연금을 도입한 것에 기인하는데, 이에 따라 연금급여 지출 역시 은퇴자의 경우 연령이 높을수록 기존의 ATP연금 대상자로 ATP급여를 받는 사람이 많아지고, 연령이 낮아질수록 ATP보다는 NDC방식의 공적연금급여 및 완전적립식 개인저축계정의 개인연금의 비중이 늘어나게 된다. 즉, 연금재정화 조치로서 공적연금체계를 개편한 영향이 연령대별로 상이하게 나타나는 것이다.

[그림 4-4-13] 소득, 연금종류별 기여금, 연금급여(2011년)의 연령별 경향(남성)



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

[그림 4-4-14] 소득, 연금종류별 기여금, 연금급여(2011년)의 연령별 경향(여성)



자료: Swedish Pensions Agency(2012). "Orange Report"

제5절 호주 및 뉴질랜드

호주와 뉴질랜드는 다른 연금선진국들과 유사하게 기초연금, 퇴직연금, 개인연금으로 구성되는 3층의 노후소득보장체계를 구축하고 있다. 그러나 이들 국가의 노후소득보장제도는 여타 OECD 국가들과 구분되는 특징을 지니고 있는데, 그것은 일반조세로 재원을 충당하여 보편적으로 적용하는 기초연금에 대한 의존이 높은 반면 다른 연금선진국들이 도입한 부과방식의 소득비례연금인 공적 사회보험을 운영하고 있지 않다는 점이다. 대신 호주와 뉴질랜드의 경우, 적용방식과 범위에는 차이가 있지만 두 국가 모두 민간퇴직연금을 통해 기초연금을 보완하고자 하고 있다.

한편, 인구고령화는 기초연금을 주축으로 하는 호주와 뉴질랜드 노후소득보장체계에 주요한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 향후 40년간 인구고령화로 인해 두 국가의 노인의존율(old age dependency ratio)은 현재의 20%에서 두 배가량 증가할 것으로 예상된다(Bateman, 2012). 이러한 인구고령화는 공적연금에 대한 의존이 높은 호주와 뉴질랜드 노후소득보장체계에 큰 재정적 부담을 가할 것이기에 현 제도의 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있기도 하다.

다음에서는 다층노후소득보장체계 관점에서 호주와 뉴질랜드 제도의 현황을 살펴보고 이후에는 두 국가 제도들의 적절성과 지속가능성을 평가하고자 한다.

1. 호주의 다층노후소득보장체계

1) 인구구조 및 경제현황

호주인구는 2011년 6월 기준 약 22.6백만 명으로 전년 대비 인구증가율이 1.4%로 세계 수준(1.1%)에 비해 높은 인구증가를 보이고 있다. 지난 20여 년간 호주의 인구증가는 자연증가(출생자 증가)에 의한 것이 더 컸으나 최근에는 순이민이 인구성장의 주요 요인이 되고 있다. 호주의 순이민은 2010년 기준 약 18만 명으로 인구의 약 1%를 차지하고 있다. 호주 통계청의 인구추계에 따르면 인구성장은 지속될

것으로 나타나나 향후 성장률은 감소할 것으로 예상되고 있다.

〈표 4-5-1〉 호주의 연령별 인구 추이

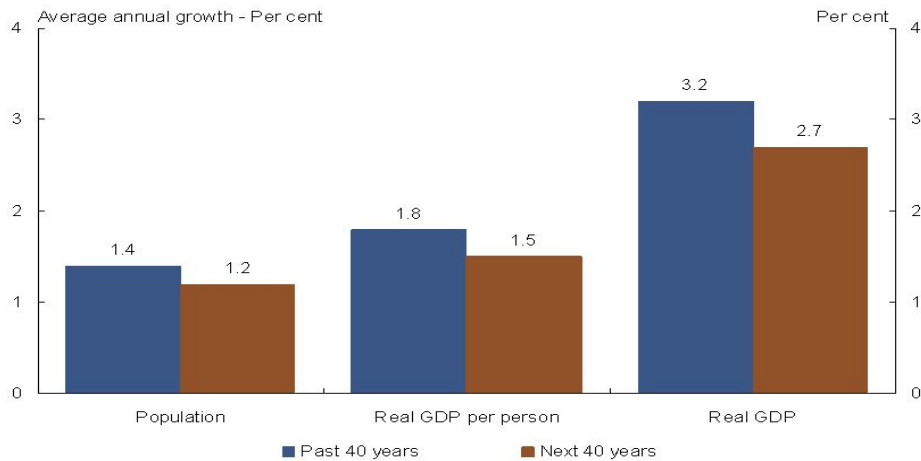
구분	단위	1970	2010	2020	2030	2040	2050
인구	만 명	1,250	2,220	2,570	2,90	3,260	3,590
0-14세	%	28.8	19.1	19.0	18.3	17.4	17.2
15-64세	%	62.8	67.4	64.7	62.4	61.3	60.2
65-84세	%	7.8	11.7	14.3	16.6	17.2	17.6
85세 이상	%	0.5	1.8	2.1	2.7	4.0	5.1

자료: The Treasury, Australian Government (2012)

호주는 다른 선진국과 마찬가지로 대체수준 이하의 출산율(약 1.9)과 평균수명의 증가로 인구고령화를 경험하고 있다. 호주 인구의 연령구조를 살펴보면, 2010년 기준 65세 이상 노인인구가 총인구의 13.5%를 차지하고 있는데 인구고령화에 따라 2050년에는 노인인구 비율이 22.7%로 증가할 것으로 예상하고 있다. 특히 85세 이상 고연령층의 비율은 2010년 1.8%에서 2050년 5.1%로 크게 증가할 것으로 예상된다. 이러한 인구 고령화로 인해 노인부양비는 현재 20%에서 두 배 이상 증가하여 2040년 중반에는 40%에 이를 것으로 보인다.

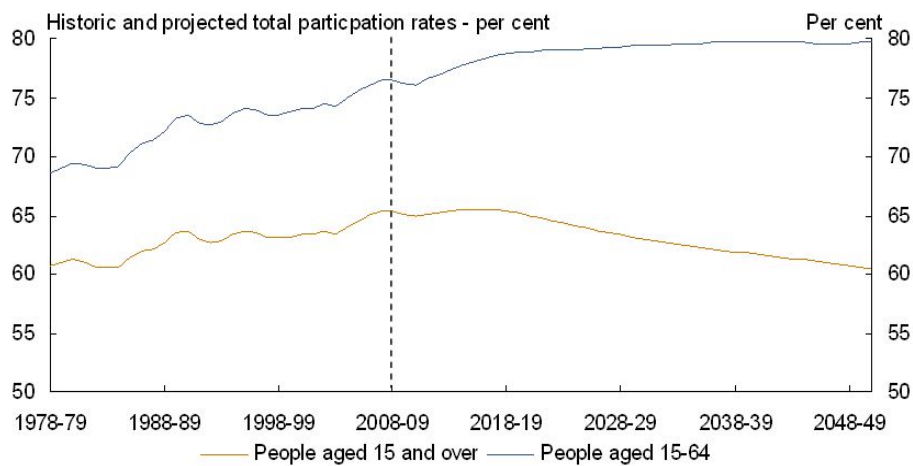
경제상황을 살펴보면, 호주는 풍부한 자연자원을 바탕으로 발달한 광공업에 토대로 최근 20년 동안 높은 경제 성장을 이루었다. 호주는 2000~2010년 동안 연평균 3%의 증가율을 보였는데 이는 OECD 평균(1.9%)에 비해 높은 편이다. 지난 40년간 실질 GDP는 연 3.2% 정도였는데, 호주 정부에 따르면 향후 40년간 실질 GDP는 연간 2.7%로 떨어질 것으로 예상된다. 이와 함께 1인당 실질 GDP 성장도 1.8%에서 1.5%로 감소할 것으로 추정된다. 노동시장참가율도 인구고령화에 따른 전통적인 근로연령인구의 비중이 축소됨에 따라 감소하게 되는데 15세 이상 인구의 노동시장참가율은 2050년 경 61% 이하로 떨어질 것으로 추정되고 있다.

[그림 4-5-1] 호주 경제성장 전망



자료: The Treasury, Australian Government (2012)

[그림 4-5-2] 호주 노동시장참가율



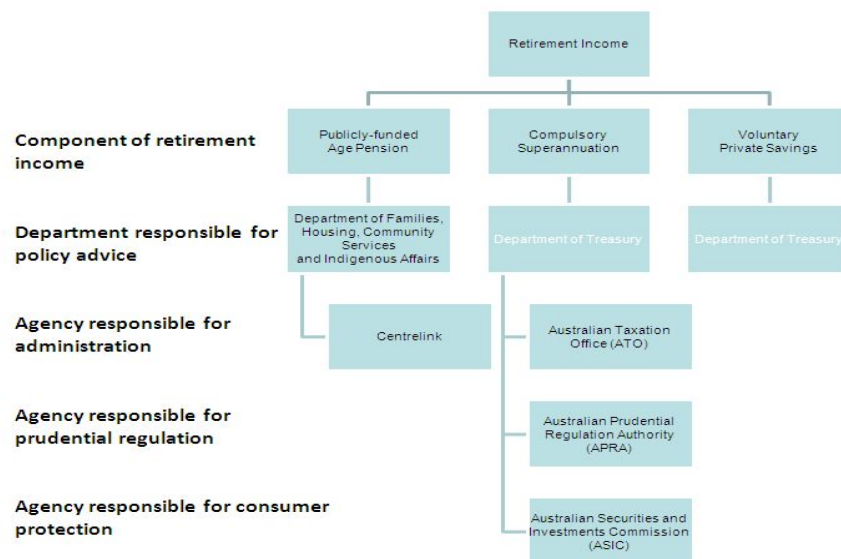
자료: The Treasury, Australian Government (2012)

2) 노후소득보장체계 개요

호주의 노후소득보장체계는 1층-노령연금(Age Pension), 2층-강제퇴직연금(Superannuation)

Guarantee), 3층 임의퇴직연금(Voluntary Superannuation) 및 개인저축으로 구성되어 있다. 노령연금은 거주 및 연령 조건을 전제로 자산조사(means test)를 통해 적용대상을 선별하는 공적연금제도로 모든 재원을 일반조세로 충당한다. 강제퇴직연금은 일정소득 이상의 모든 근로자에게 강제 적용되는 기업연금으로 고용주의 기여에 의해 재원이 마련된다. 임의퇴직연금은 고용주 또는 근로자가 자발적으로 가입하는 사적연금으로 일부 세제혜택이 제공되고 있다.

[그림 4-5-3] 호주 노후소득보장 체계



3) 노령연금(Age Pension)

노령연금은 연령 및 거주요건을 전제로 소득과 자산조사(means test)를 통해 수급자를 선별한다. 현재 노령연금의 수급연령은 남성의 경우 65세, 여성의 경우 64.5세이다. 수급연령은 2017년부터 점차적으로 인상하여 2023년에는 남녀 모두 수급연령이 67세로 상향조정될 예정이다. 호주정부는 이러한 수급연령 조정을 통해 인구고령

화로 인한 수급자수 증가와 그에 따른 재정부담에 대처하고 있다. 노령연금의 거주 요건은 호주 영주권자 또는 시민권자로서 급여신청 시점을 기준으로 10년 이상의 거주를 요구한다. 자산조사의 경우, 소득(income)과 재산(asset) 요건 모두를 충족해야 하는데, 본인이 거주하는 주택은 자산조사 대상에서 제외된다. 소득 및 재산 요건은 매년 소비자물가지수(Consumer Price Index)에 연동 조정된다. 2012년 기준으로 수급연령 인구는 약 330만 명에 이르고 있는데 이중 75%가 노령연금을 받고 있다. 전체 수급연령 인구 중 전액연금 수급자가 46.5%, 부분연금 수급자가 28.5%를 각각 차지한다.

〈표 4-5-2〉 호주 기초노령연금 소득조사기준(2주당 소득)

구분	전액연금 수급자격	부분연금 수급자격
1인가구	\$142 이하	\$1,485.80 미만
부부(소득통합 시)	\$248 이하	\$2,274.00 미만
부부, 질병으로 별거(소득통합 시)	\$248 이하	\$2,935.60 미만

주: 1) 2009년 11월 15일 매매기준 호주환율은 1달러 당 1,080원임.

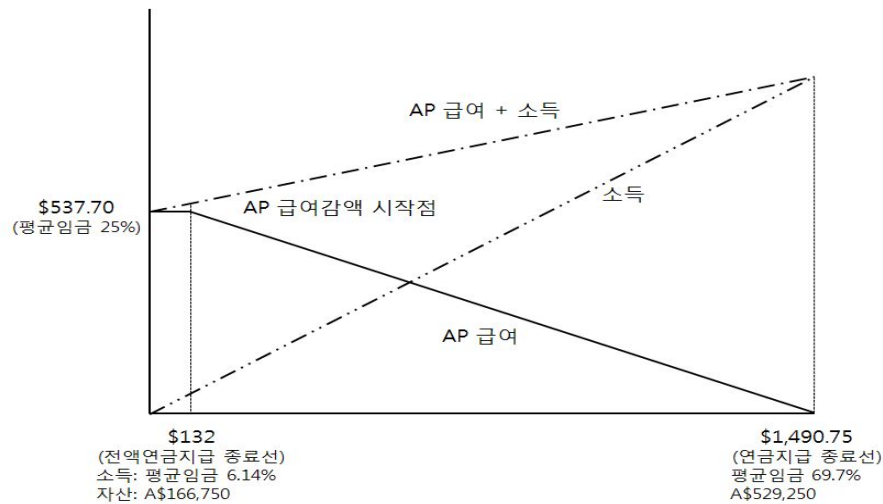
2) 2009년 9월 20일 이전에는 피부양 자녀 1명 당 2주 소득 \$24.60까지 각 기준소득에 추가되었으나 9월 20일 이후 폐지되었음. 경과규정으로 기존 수급자는 인정됨.

3) 2009년 9월 기준 자료임.

자료: 국민연금공단(2009). 선진 OECD 국가의 노후소득보장 제도 조사를 위한 호주·일본 출장 결과 보고자료

노령연금 급여액은 남성근로자 평균임금(Male Average Weekly Earnings)을 기준으로 결정된다. 2012년 기준으로 단독가구는 남성근로자 평균임금의 27.7%, 부부는 41.3% 수준의 급여를 받고 있다. OECD에 따르면 전액연금액 수준은 전체 평균소득(average earnings)의 11.8%로, OECD 평균(42.1%)에 비해 낮은 수준인 것으로 나타났다. 급여액은 매년 2회(3월, 9월)에 걸쳐 물가와 임금수준에 따라 조정되는데 소비자물가지수, 연금수령자 생계비지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index), 남성근로자 평균임금이 반영된다. 노령연금 수급자는 기본적인 연금액 외에 공공부조방식의 다양한 부가급여(Pension Supplement)의 혜택을 받을 수 있다. 부가급여로는 전기, 가스, 수도세 등을 지원하는 공과금 수당(Utilities Allowance), 약품수당(Pharmaceutical Allowance), 전화요금수당(Telephone Allowance) 등이 있다.

[그림 4-5-4] 호주의 기초노령연금 수급자 소득수준 및 급여수준



주: 2008년 1월 기준

노령연금은 전액 연방정부가 일반조세로 부담한다. 2011년-2012년 노령연금지출은 약 350억 호주달러로 GDP의 약 2.3%, 정부총지출의 9.5%를 차지하였다. 인구고령화와 평균수명연장으로 인해 노령연금지출은 점차 증가하여 2025년에는 GDP의 약 4%를 차지할 것으로 예상된다. 인구고령화는 노령연금 뿐 아니라 의료, 노인요양보호 등 고령과 관련된 정부지출의 증가 또한 유발할 것으로 보인다. 호주정부의 추계에 따르면 의료(health) 관련 정부지출이 2009-2010년 GDP의 4.0%에서 2049-2050년 7.1%로, 노인요양(aged care) 관련 지출이 2009-2010년 GDP의 0.8%에서 2049-2050년 1.8%로 증가할 것으로 예상된다. 호주정부는 이러한 인구고령화에 다른 급격한 재정지출 증가를 완화하기 위해 공적연금 역할 축소와 더불어 사적연금 활성화를 추진해 오고 있다.

3) 강제퇴직연금(Superannuation Guarantee)

호주는 공적 사회보험제도가 없는 대신 사적연금인 퇴직연금제도를 강제적으로 시행하고 있다. 강제퇴직연금은 일정소득(AU \$450, 남성근로자 평균임금의 약 8%)이

상의 18세~70세 근로자에게 강제 적용된다. 상한연령은 2013년부터 75세로 상향조정될 예정이다. 자영업자의 경우, 강제적용 대상은 아니지만 본인이 원하는 경우 가입할 수 있고 가입 시 세금감면 혜택을 받을 수 있다. 강제가입과 임의가입을 모두 포함하여 호주 근로자의 93%가 퇴직연금에 가입하여 있고, 이는 정규직 근로자의 96%, 비정규직 근로자의 80%, 시간제 근로자 73%를 포함하고 있다.

강제퇴직연금은 고용주의 기여금 납부를 법제화하여 재원을 확보하고 있다. 고용주는 매년 4회에 걸쳐 임금의 9%를 근로자의 개별 퇴직연금 계좌에 적립해야 한다. 향후 고용주의 기여율은 점차적으로 증가하여 2019년에는 12%로 인상될 예정이다. 한편, 고용주의 과중한 부담을 고려하여 기여금의 최대한도(AU \$43,820)를 설정하여 임금이 최대한도를 넘어설 경우 고용주는 실제급여가 아닌 최대한도의 9%만 기여하면 된다.

강제퇴직연금은 기여금 납부가 법적으로 강제되어 있지만, 적립금은 민간 기금(Superannuation Fund)에 의해 운용된다. 그러나 강제퇴직연금은 노후소득보장을 위한 사회보장 정책의 일환으로 운영되고 있기 때문에 기금의 안정적 운용과 급여의 적절성 보장을 위해 정부가 관리감독에 개입하고 있는데, 호주국세청(Australian Tax Office), 호주금융감독원(Australian Prudential Regulation Authority), 호주투자위원회(Australian Securities and Investments Commission)가 관리책임을 지니고 있다.

강제퇴직연금은 현재 55세부터 수령이 가능하며 수급자는 수급방식(분할수령 또는 일시불 수령)을 선택할 수 있다. 수급연령은 2015년에서 2024년까지 10년에 걸쳐 60세로 상향조정하도록 계획되어 있다. 퇴직연금에 대한 세제를 살펴보면, 고용주의 기여금과 운용수익에 대해서는 15%를 과세하고, 연금 수령시 급여와 운용은 비과세된다.

퇴직연금의 급여수준은 아직까지는 매우 낮은 상황이다. 강제퇴직연금이 처음 도입된 것이 1992년으로 아직 역사가 짧고 도입 당시에는 기여율이 3%로 매우 낮았으며 2002년에야 현재의 9%로 인상되었기 때문이다. 남성 기준으로 2010년 은퇴시 남성의 평균 퇴직연금 적립금은 AU\$198,000로 평균 연봉의 약 3배 수준이다. 향후 가입기간의 증가로 퇴직연금 적립금 수준도 증가할 것으로 예상된다.

4) 임의퇴직연금(Voluntary Superannuation) 및 개인저축

호주는 노령연금과 강제퇴직연금에 더하여 임의퇴직연금 및 개인저축을 통해 노후 소득보장을 보완하고 있다. 퇴직연금 가입자는 강제적으로 적용되는 기여율(9%) 이상을 적립할 수 있는데, 정부는 세금 혜택을 통해 고용주 또는 근로자가 자발적으로 퇴직연금 기여를 높이도록 장려하고 있다. 그 결과 퇴직연금 가입자의 1/3 이상이 강제적용 기여율 이상을 적립하고 있다.

5) 연금개혁 및 향후 전망

호주는 3층의 노후소득보장체계를 구축하였는데 이중 1층인 노령연금과 부가급여가 은퇴자의 노후소득에서 차지하는 부분이 매우 크다. 이는 수급연령인구의 75%가 노령연금을 받고 수급자의 60%가 전액연금을 받고 있다는 점에서도 확인할 수 있다. 전체 노후소득에서 노령연금이 차지하는 비율을 살펴보면, 평균소득자는 노후소득의 54%, 평균소득의 75% 소득자는 62.7%, 평균소득의 140% 소득자는 40%를 노령연금에 의존하고 있다.

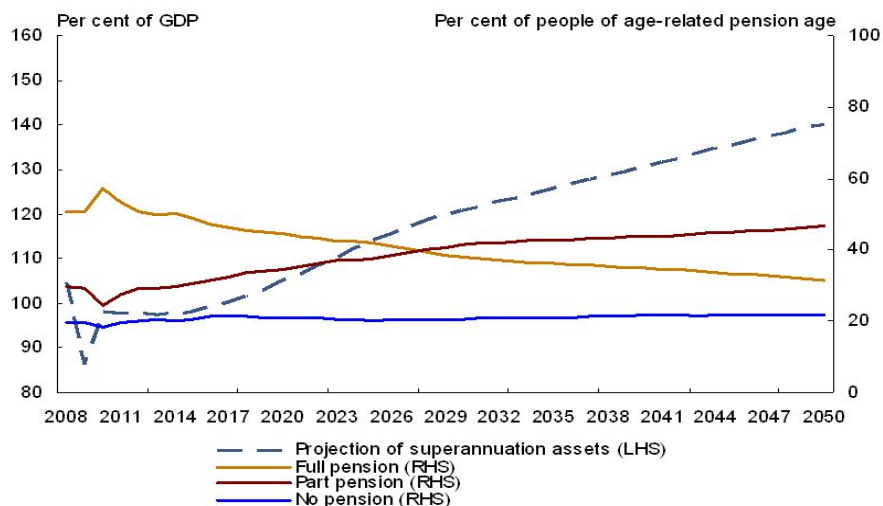
호주 정부는 인구고령화에 대처하기 위하여 2007년, 2009년 두 번의 연금개혁을 통해 퇴직연금 등 사적연금을 활성화하는 반면 노령연금의 역할은 축소하는 방향으로 정책을 추진하여 왔다. 2007년 개혁을 통해 파격적인 세제 혜택을 제공함으로써 퇴직연금의 활성화를 도모하였다. 이전과 달리 연령에 관계없이 보험료 납부단계에서 연간 AU\$50,000 한도에서 개인당 최저세율(15%)을 적용받도록 하였고, 퇴직연금 수령단계에서는 이전에 연령대별로 구분하여 다른 세율을 적용하였던 것을 폐지하고 60세 이상 수급자에게 비과세 혜택을 부여하였다.

노령연금 재정의 장기적 지속가능성을 확보하기 위한 2009년 노령연금 개혁에서는 노령연금의 수급연령을 65세에서 2023년까지 67세로 상향조정하였다. 또한 고령자의 근로를 장려하기 위해 연금보너스(Work Bonus)제도를 도입하여 고령자의 근로소득 중 연 AU\$6,500까지는 소득조사에서 제외하기로 하였다. 더불어 빈곤노인에

게 적절한 급여를 제공할 수 있도록 급여수준을 인상하고 새로운 연동장치를 인상하여 소비자물가지수와 연금수급자 생계비지수 중 더 큰 것에 의해 연동되도록 하였다.

향후 근로기간 전반에 걸쳐 퇴직연금에 기여한 은퇴자가 증가함에 따라 노령연금에 대한 의존이 감소할 것으로 예상된다. 호주 정부에 따르면 향후 40년간 노령연금 전액 수급자는 45%에서 28%로 감소하는 반면, 부분 연금 수급자는 30%에서 45%로 증가할 것으로 예상된다. 그 결과 전액연금 수급자의 비중이 줄어드는 대신 부분 연금 수급자의 비중이 증가하여 양자간 비중이 역전될 것으로 전망되고 있다.

[그림 4-5-5] 호주 노령연금 수급자 현황 및 향후 전망



자료: The Treasury, Australian Government (2012)

다른 한편, 수급연령인구 대비 노령연금 수급자 비율은 현재 75%에서 향후 40년간 73.5%로 큰 변화가 없을 것으로 예상되고 있다. 그러므로 앞으로도 노령연금은 호주의 노후소득보장체계에서 여전히 주요한 기능을 하며 강제퇴직연금과 개인연금은 노령연금을 보충하는 역할을 할 것으로 보인다. 강제퇴직연금이 노령연금에 대한 의존도를 낮추고 동시에 노후소득수준을 향상시키는 역할을 하기 위해서는 기금의 안정적 운용과 급여의 적절성이 요구된다. 풍부한 광물자원을 바탕으로 높고 안정적

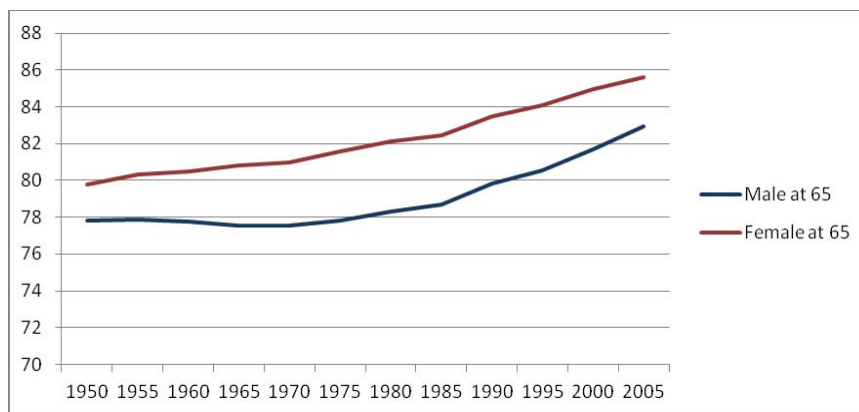
인 경제성장을 이뤘은 호주의 경우 비교적 안정적인 투자수익률을 기대할 수 있을 것으로 예상되나 개인이 운용 방식을 선택하고 민간기금에 의해 운용되는 구조를 지닌 강제퇴직연금의 특성상 투자위험에 노출될 수밖에 없다. 실제로 2008-2009 국제 금융위기로 인해 호주 주식시장이 40% 가까이 하락하자 퇴직연금기금은 큰 손실을 냈다.

2. 뉴질랜드의 다층노후소득보장체계 현황

1) 인구구조 및 경제현황

뉴질랜드 인구는 2011년 기준 약 440만 명으로, 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율이 2010년에 13%로 나타났다. 65세 기준 기대수명은 1950년대 남성 78세, 여성 80세에서 2005년 남성 83세, 여성 86세로 증가하였다. 기대수명 증가와 함께 보다 건강한 노후생활로 인해 65세 이상 인구의 노동시장 참여도 높아지고 있다. 65세 이상 인구의 정규직 또는 시간제 근무가 증가함에 따라, 이들의 소득세 납부가 뉴질랜드 전체 소득세의 8%를 차지하고 있다.

[그림 4-5-6] 뉴질랜드 기대수명 변화 (65세 기준)

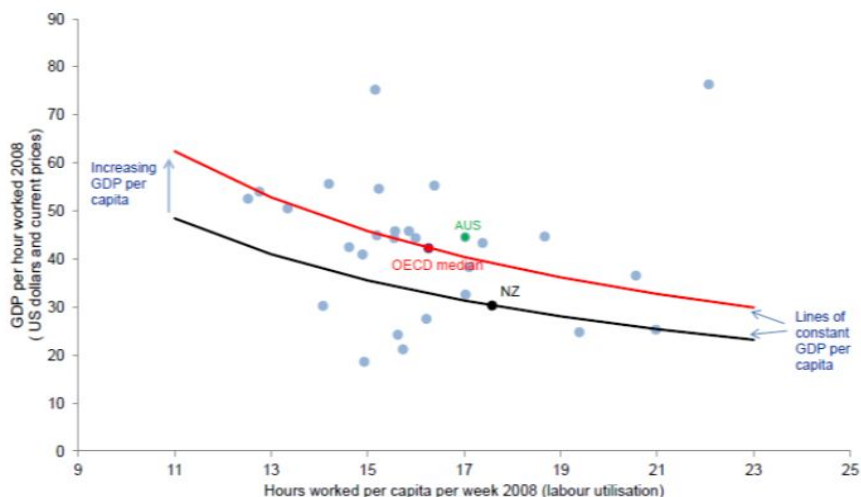


자료: New Zealand Treasury (2012)

뉴질랜드는 다른 선진국에 비해 젊은 국가임에도 불구하고 향후 인구고령화의 진행으로 65세 이상 노인인구의 비율이 2061년에는 25%까지 증가할 것으로 예상된다. 또한 2009년 33%인 노인의존율은 2061년에는 41.6%까지 늘어날 것으로 전망되고 있다. 한편, 뉴질랜드는 노인빈곤율이 매우 낮은 국가로 2008년 노인빈곤율이 약 2%로 OECD 평균(13.3%)에 비해 매우 낮다. 그러나 이와 대조적으로 뉴질랜드는 높은 아동빈곤율의 문제를 안고 있기도 하다. 2005년 기준으로 뉴질랜드 아동빈곤율을 약 15%로 OECD 평균인 12.4%에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

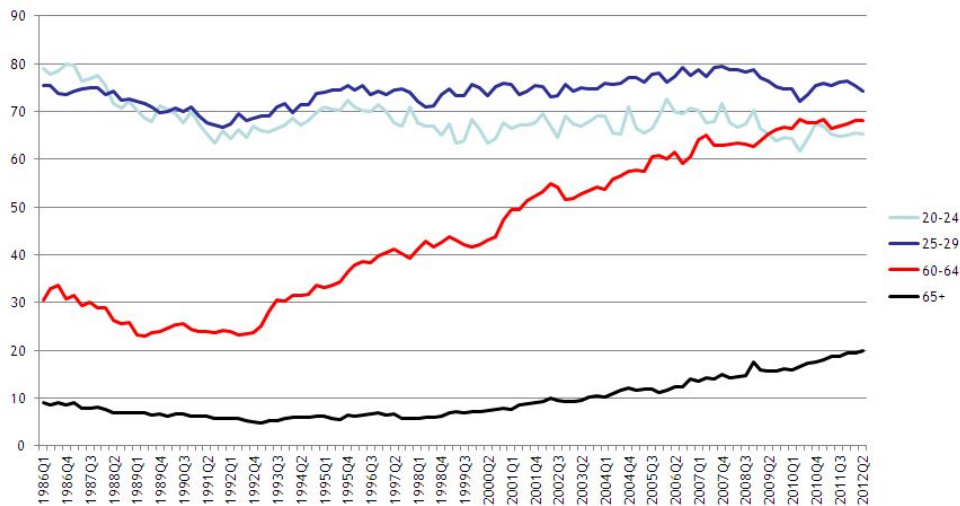
뉴질랜드 경제는 2007년 금융위기의 타격을 받았으나 점차 회복하여 2010년 5.6%의 경제성장률을 보였다. 뉴질랜드는 노동 사용(labour utilisation)이 비교적 높은 반면, 상대적으로 노동생산성은 낮아 OECD 평균에 비해서도 낮다. 고용률은 25세에서 54세의 경우 80%에 이르고 있다. 고령인구의 고용률이 지속적으로 상승하여 2012년 기준 60-64세 인구의 고용률이 65% 이상으로 20-24세 인구의 고용률을 앞섰다. 또한 65세 이상 인구의 고용율로 20%에 이르는 것으로 나타났다. 한편, 실업률은 2011년 기준 6.6%이다.

[그림 4-5-7] 뉴질랜드 노동사용 및 노동생산성의 국제비교



자료: OECD (2012)

[그림 4-5-8] 뉴질랜드 연령대별 고용율

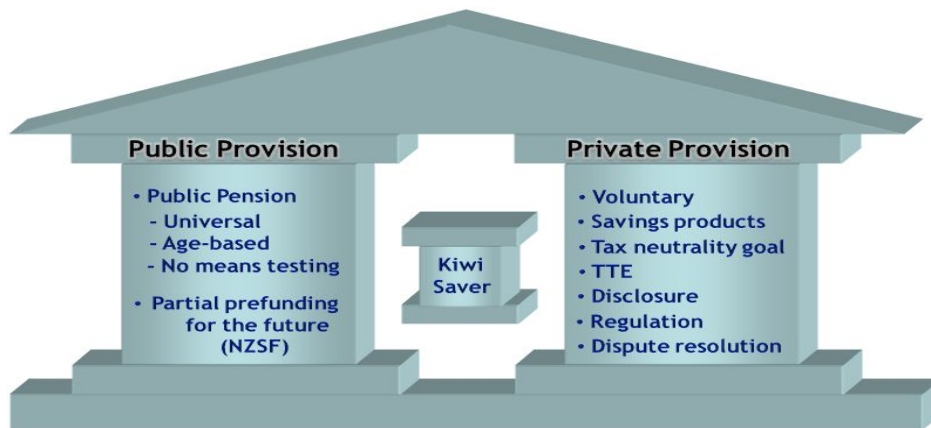


자료: Commission for Financial Literacy and Retirement Income (2012)

2) 뉴질랜드 다층노후소득보장체계 개요

뉴질랜드 노후소득보장체계는 1층의 기초연금(New Zealand Superannuation), 2층 퇴직연금(KiwiSaver), 3층 개인저축으로 이루어져있다. 기초연금은 호주의 노령연금과 마찬가지로 전액 조세로 재원을 충당하는 공적연금이나 노령연금이 자산조사를 통해 선별적으로 지급되는 것과 달리 뉴질랜드의 기초연금은 소득과 무관하게 정액의 급여를 연령 및 거주요건을 충족하는 모든 국민에게 지급한다. 뉴질랜드는 사회보험방식의 공적연금이 없는 대신, 민간연금인 퇴직연금을 도입하였는데 호주의 퇴직연금이 대다수의 근로자에게 강제 적용되는 반면, 뉴질랜드의 퇴직연금은 자발적 가입을 원칙으로 하고 있다.

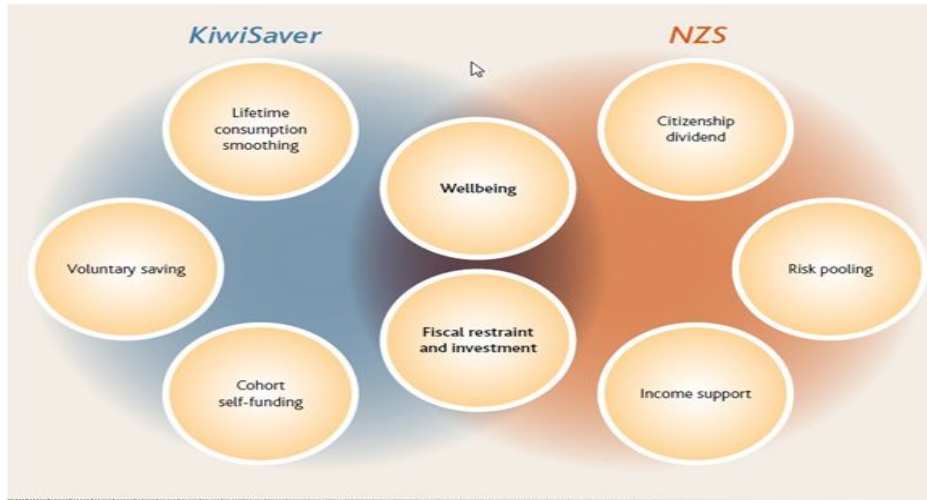
[그림 4-5-9] 뉴질랜드 노후소득보장체계



자료: Commission for Financial Literacy and Retirement Income (2012)

뉴질랜드 다층노후소득보장체계에서 기초연금은 노후에 적절한 질의 삶을 유지하도록 도와 노령 빈곤을 방지하는 것을 목표로 한다. 저소득층에게는 기초연금이 충분한 은퇴소득을 제공하는 반면 중상위 소득계층의 경우 높은 소득대체율을 위해 추가적인 저축을 요구한다. 기초연금을 보완하는 퇴직연금제도는 자발적인 저축을 통해 개인의 소득수준을 은퇴 후에도 유지하는 것을 목표로 하여 한 세대의 자립적인 노후기금을 조성하는 역할을 한다.

[그림 4-5-10] 뉴질랜드 노후소득보장제도 목표



자료: Commission for Financial Literacy and Retirement Income (2012)

3) 기초연금(New Zealand Superannuation)

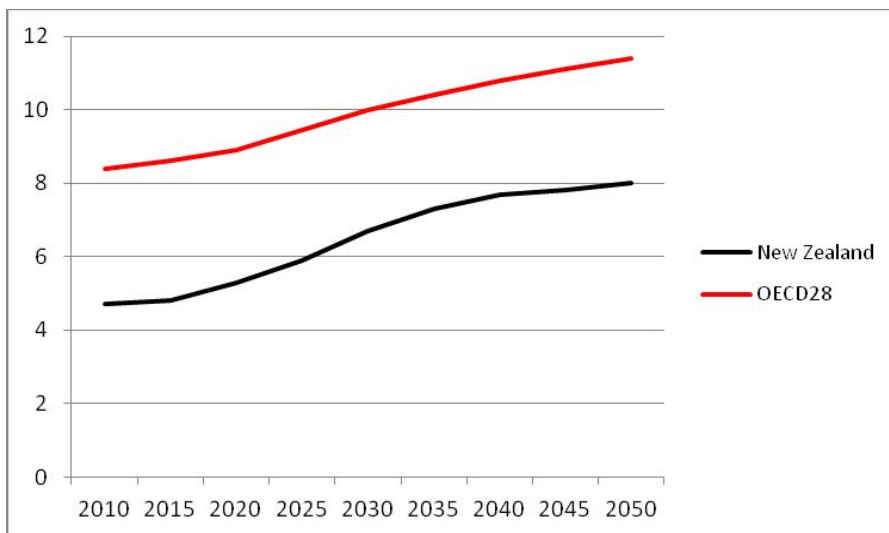
뉴질랜드 기초연금은 거주요건(최소 10년 거주, 50세 이후 최소 5년 거주)을 충족하는 65세 이상 모든 국민을 대상으로 소득이나 재산에 대한 자산 조사를 실시하지 않고 보편적으로 적용된다. 2010년 기준 65세 이상 인구의 94%가 노령연금을 받았는데, 노령연금 지급 제외자는 거주요건을 충족시키지 못한 이민자나 노령연금을 신청하지 않은 고소득자를 포함한다.

기초연금은 소득수준에 상관없이 정액 급여를 지급하는데, 급여액은 거주여건에 따라 차이가 있다. 급여액의 기준이 되는 부부급여는 평균 세후임금의 65%~72.5% 수준에서 결정하도록 법제화되어 있는데, 현재 부부 급여는 평균세후임금의 66% 수준이다. 독신 1인 가구는 부부급여를 기준으로 65%, 동거인이 있는 독신은 60% 수준의 급여가 지급된다. 연금액은 소비자물가에 연동되어 매년 조정되고 추가적으로 임금수준에 따라 조정되기도 한다. 기초연금 수급자는 기본 연금액 외에 주거보조와 장애 수당 등을 포함한 부가 급여의 혜택을 받을 수도 있다. 한편, 호주의 경우, 세

금환급을 통해 실질적으로 노령연금에 대한 과세가 이루어지지 않는 반면, 뉴질랜드의 기초연금 수급자에게는 소득세가 과세된다. 기초연금은 총소득에 포함되어 과세되는데, 이로 인해 소득이 높을수록 실질 연금액이 감소하게 된다. 소득수준별 기초연금의 소득대체율을 살펴보면, 2010년 기준으로 은퇴 전 소득이 평균소득의 50%인 수급자의 소득대체율은 77.5%인 반면 은퇴 전 평균소득을 올린 수급자의 소득대체율은 38.7%로 나타나고 있다.

기초연금의 재원은 전액 일반조세에서 충당하는데, 2010년 기준 기초연금 지출은 GDP의 4.7%를 차지하였다. 인구고령화로 인해 향후 재정 부담이 증가할 것으로 예측되는데 현 제도 유지시 2050년 연금지출은 GDP의 8%에 이를 것으로 전망되고 있다. 또한 50만 명에 달하는 베이비부머(1946-1962년생) 세대가 2011년부터 기초연령 수급연령인 65세에 이르면서 기초연금지출을 위한 재정압박은 불가피한 상황이다.

[그림 4-5-11] GDP 대비 뉴질랜드 기초연금 지출 전망



자료: New Zealand Treasury (2012)

인구고령화에 따른 연금지출 증가에 대비하고자 뉴질랜드 정부는 기초연금기금(New Zealand Superannuation Fund)을 설립하여 비상기금을 마련하였다. 2001년 설립된 기초연금기금은 정부 베이비부머 은퇴에 따른 기초연금지출 증가를 완화하는 취지에서 재정흑자를 기금조성에 사용하였다. 2003년부터 정부기여금으로 조성된 기초연금기금은 현재 약 NZ\$200억에 이르고 있는데, 경제 침체로 인해 현재는 정부기여금 투입이 중단된 상황이다.

4) 퇴직연금 (KiwiSaver)

뉴질랜드에는 오래전부터 기업에서 유지하는 퇴직연금(superannuation)제도가 있다. 1980년대 중반까지 뉴질랜드는 관대한 세금 감면을 통해 자발적 퇴직연금(Voluntary occupational superannuation)제도를 장려하였다. 또한 1974년부터 1977년까지 짧은 기간 동안 확정기여방식의 퇴직연금을 강제적용하기도 하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 전체 근로자중 퇴직연금 가입률은 25%에 미치지 못하였다. 1990년에 모든 종류의 저축에 대한 세금우대가 폐지되고 TTE(taxed-taxed-exempt) 과세방식 기여금과 투자수익에 대해서 과세하고 연금 지급 시에는 과세하지 않음-이 개인연금에 도입되면서 퇴직연금 가입률은 14%까지 감소하였다. 이러한 상황에서 인구고령화로 인한 연금재정 부담을 우려한 뉴질랜드 정부는 사적연금 확대를 위해 2007년 KiwiSaver라는 퇴직연금을 도입하였다.

KiwiSaver는 사업장을 기반으로 하는 퇴직연금이지만 65세 미만의 뉴질랜드 국민은 누구나 가입할 수 있다. 가입의 강제성은 없지만 16세~64세 신규 근로자 경우, 채용과 함께 자동적으로 KiwiSaver에 가입된다. 가입 후 근로자는 2주에서 8주 사이에 가입 제외(opt-out)를 선택할 수 있다. 신규 근로자를 제외한 적용대상자는 자발적 가입(opt-in)을 선택할 수 있다. 가입현황을 살펴보면, 2012년 기준 약 200만 명이 KiwiSaver에 가입하였다. 이는 뉴질랜드 전체 인구의 약 45%로, 가입자중 자동가입된 신규근로자가 47.5%를 차지하고 나머지는 자발적으로 KiwiSaver에 가입하였다.

KiwiSaver에 가입한 근로자는 최소한 2%를 기여금으로 납부하여야 한다. 추가적인 기여금 납부를 원하는 경우, 4% 또는 8%의 기여율을 선택할 수 있고 또한 3개월마다 기여율을 바꿀 수도 있다. 고용주는 근로자를 위해 총임금의 최소 2%를 매 청기여금으로 납부할 의무가 있는데, 2013년부터는 고용주의 최소 기여율이 총임금의 3%로 인상될 계획이다. 근로자를 제외한 자영업자나 비근로자 등의 가입자는 최소기여금의 적용을 받지 않고 본인이 원하는 만큼 기여금액을 결정할 수 있다. 한편, 기여금에는 세금이 부여되나 기여금 1달러에 50센트의 세금 공제가 적용되어 일년에 NZ\$ 521까지 세금공제 혜택을 받을 수 있다.

Kiwisaver를 제공하는 사업자는 2012년 34개에 이르는데, 가입자는 본인의 적립금을 운용할 사업자를 선택할 수 있을 뿐 아니라, 투자 방식 또한 결정할 수 있다. 가입자가 스스로 사업자나 투자방식을 선택하지 않는 경우, 고용주가 택한 기본 사업자와 사업자가 제공하는 기본 투자상품을 선택하게 된다. 퇴직연금 인출은 65세부터 가능하나 첫 주택구입, 재정곤란, 중증질환 등의 경우 조기 인출이 가능하다. 적립금은 전액 일시금으로 지급된다.

4) 기타 퇴직연금(Voluntary Occupational Superannuation) 및 개인저축

뉴질랜드에는 KiwiSaver 도입 이전부터 기업복지의 일환으로 제공되는 퇴직연금이 존재해 왔으나 현재는 가입율이 매우 낮아 5%에 지나지 않는다. 또한 주택 소유를 제외한 개인저축도 매우 낮은 실정이다. 한편, 은퇴연령 인구의 약 80%가 융자없이 자가 주택을 소유하고 있어, 주택소유가 은퇴가구 자산의 큰 부분을 차지하고 있다.

5) 금융교육 및 노후소득 위원회

뉴질랜드의 금융교육 및 노후소득 위원회 (Commission for Financial Literacy and Retirement Income)는 국민의 금융복지(Financial wellbeing) 향상을 위해 설립된 독립된 국가기관으로 금융교육을 제공하는 것과 더불어 정기적으로 연금정책을 평가

하고 있다. 금융교육의 일환으로 위원회는 금융포털 Sorted를 운영하여 개인의 생애주기별 소득 및 지출 관리에 필요한 다양한 정보 (저축, 부채, 주택모기지, 투자, 연금 등)를 제공하고 있다. 노후설계를 위해서는 개인이 소득정보를 입력하면 기초연금과 퇴직연금의 향후 수급액을 계산할 수 있는 서비스를 제공한다.

[그림 4-5-12] 뉴질랜드 금융포털(Sorted)



자료: Sorted(www.sorted.org.nz/)

[그림 4-5-13] 뉴질랜드 금융포털(Sorted): 연금계산

자료: Sorted(www.sorted.org.nz/)

6) 노후소득보장제도 현황 및 평가

뉴질랜드는 3층의 노후소득보장체계를 구축하였으나 노후소득에 있어 기초연금의 비중이 매우 크다. 뉴질랜드 은퇴위원회(Retirement Commission)에 따르면 2010년 은퇴자의 주요소득원은 기초연금으로, 은퇴자의 97%가 기초연금을 위주로 한 정부 지원을 받았다. 그 밖에 65세 이상 은퇴자의 53%가 투자이익(investment income)을, 17%가 근로소득 또는 자영업을 통한 소득을 받고 있었다. 또한 뉴질랜드 사회발전부(Ministry of Social Development)에 따르면 2010년 65세 이상 인구 중 40%는 기초연금이 유일한 수입원이고 이외의 20% 역시 소득의 80%를 기초연금과 정부보조에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 전체 은퇴연령 인구 중 30%만이 소득의 절반 이상을 기초연금 외의 수입원을 통해 충당하고 있다는 점에서 뉴질랜드 노후소득보장은 기초연금에 대한 의존도가 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-5-3〉 뉴질랜드 노후소득 재원 (2010년)

소득원	수급자수 (천명)	65세 이상 인구 중 비중 (%)	주 평균소득 (Average weekly amount)
정부지원 (기초연금)	517.8	96.8	\$294
투자소득	280.9	52.5	\$143
근로소득	61.0	11.4	\$641
(정규직)	31.6	5.9	\$955
(시간제 근로)	29.0	5.4	\$299
기타 소득	53.0	9.9	\$272
자영업	28.4	5.3	\$448









자료: Retirement Commission (2010)

노인빈곤율이 낮은 뉴질랜드는 은퇴자의 생활수준이 오히려 젊은 세대에 비해 높은 편이다. 생활수준을 최저 0에서 최고 60으로 측정하는 뉴질랜드 경제생활수준지수(Economic Living Standards Index, ELSI)에 따르면 65세 이상 인구의 ELSI는 47로 전체 인구의 40, 18세 미만 인구의 36보다 높다. 또한 뉴질랜드 은퇴자의 생활수준은 OECD 국가들의 공적연금 수급자에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

기초연금을 위주로 한 뉴질랜드 소득보장체계는 현재의 낮은 노인빈곤율과 비교적

높은 소득대체율을 고려할 때 현세대의 노후소득보장을 위해 적절하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 그러나 향후 인구고령화로 인해 기초연금의 재정적 부담이 크게 증가할 것으로 예상되기에 뉴질랜드 정부는 제도의 지속가능성 확보를 고심하고 있다. 65세 이상 인구 대비 15-64세 인구수의 전망을 살펴보면, 2006년 65세 이상 인구 1명 당 5명에 달하던 15-64세 인구는 2050년에는 2명에 이를 것으로 전망된다. 그러므로 65세 이상 인구 모두에게 세금으로 연금액을 지급하는 현행 기초연금제도가 유지된다면 미래세대의 재정부담이 증가할 것으로 전망된다.

[그림 4-5-14] 뉴질랜드 노인인구 부양비율

Projected ratios of different age groups		
	15-64 years	65+ years
2006		
2020		
2030		
2050		

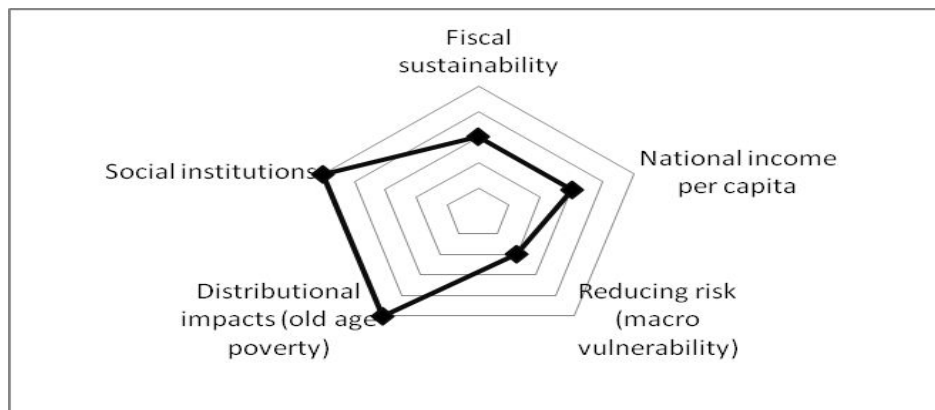
자료: New Zealand Treasury (2012)

뉴질랜드 은퇴위원회는 3년마다 노후소득보장제도를 검토하여 보고서를 제출하고 있다. 은퇴위원회의 2010년 보고서는 향후 증가할 것으로 예상되는 기초연금 재정지출에 대비하여 제도개선안을 제시하였다. 제시된 개선안에는 2020년에서 2030년까지 수급연령 65에서 67세로 상향조정, 현재의 평균순소득 대신 물가상승률과 임금상승률의 평균에의 기초연금액 연동을 제시하였다.

뉴질랜드 재정부(Treasury)도 재정지속성, 경제성장기여, 거시적 취약성, 분배효과, 제도안정성의 다섯 가지를 중심으로 기초연금을 평가하고 있다. 이러한 평가에 따르면 현재의 기초연금제도는 제도에 대한 신뢰가 높아 비교적 안정적이고 분배효과가 높아 노인빈곤을 완화하는데 긍정적으로 작용하고 있지만 재정지속성에 있어서는 개선의 여지가 있다고 분석하고 있다.

재정지속성 측면에서 살펴보면, 많은 국가들이 기대수명 증가에 따른 인구고령화를 겪고 있고 그에 따라 연금비용 또한 증가하는 상황에서 뉴질랜드는 다른 국가에 비해 연금비용 증가가 더 클 것으로 예상된다. 여타의 국가들이 미래세대의 부담을 늘리는 대신 연금수급연령 조정 등을 연금재정 문제에 대처하고 있는 반면, 뉴질랜드는 그와 같은 재정개선방안을 도입하지 않았기 때문이다. 또한 뉴질랜드 기초연금 은 정액급여를 보편적으로 지급하는 제도 특성상 수급연령인구의 증가에 따른 연금 비용 증가가 막대할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 뉴질랜드 재정부는 재정지속성 측면에서 제도개선의 필요성을 인식하고 수급연령 상향조정, 연금액의 임금 및 물가 연동, 기초연금 자산조사 실시 및 퇴직연금 강제도입, 적립방식의 공적연금 등 도입 등 다양한 대안을 검토하고 있다.

[그림 4-5-15] 뉴질랜드 기초연금 현황

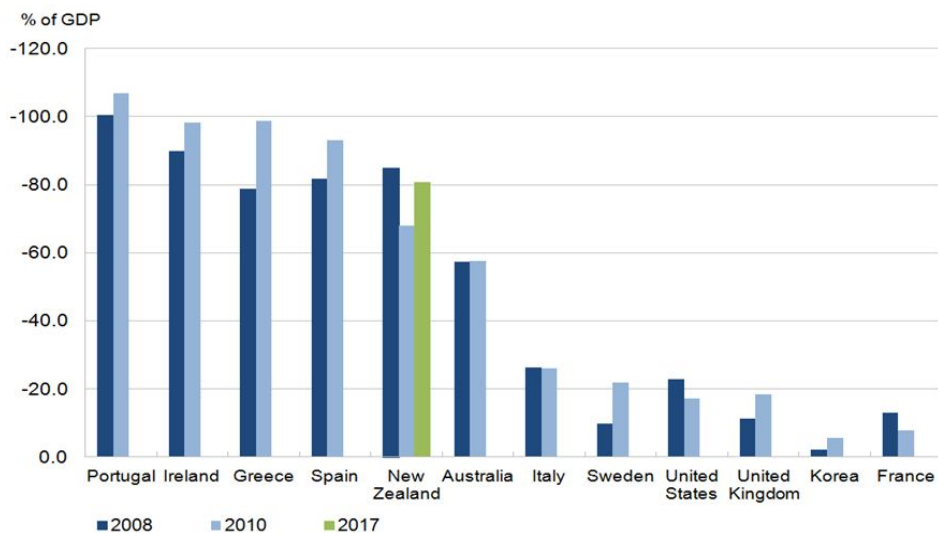


자료: New Zealand Treasury (2012)

뉴질랜드 재정부는 뉴질랜드 기초연금제도가 경제성장 기여 측면에서도 개선여지가 큰 것으로 평가하였다. 뉴질랜드는 다른 OECD 국가들에 비해 자본집약도 (capital intensity)가 낮은 편으로, 재정부는 저축을 장려하고 자본집약도를 향상시키는 방향으로 연금개혁을 추진할 것을 제안하고 있다. 저축이 늘어나면 실질금리가 인하되고 자본비용이 감소하여 투자 순수익이 증가하고 그에 따라 생산자본이 축적

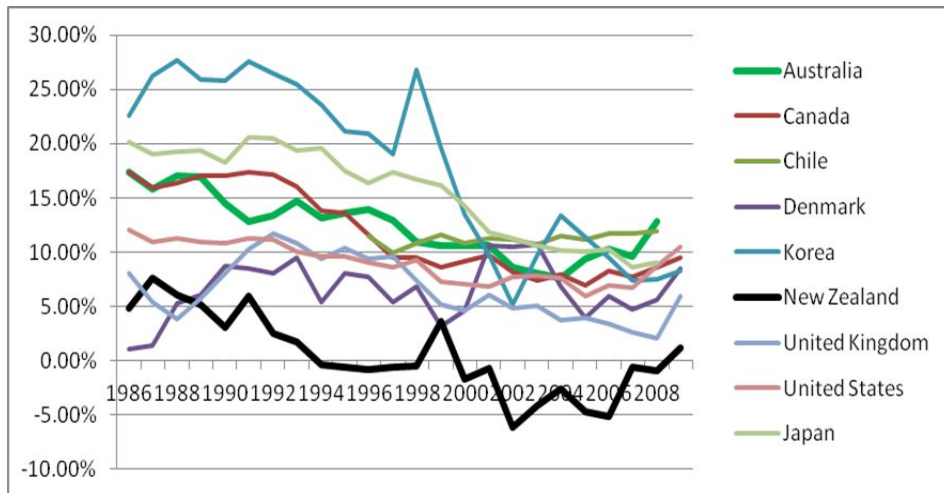
되어 결과적으로 뉴질랜드의 생산성을 향상시킬 수 있을 것으로 보기 때문이다. 또한 거시경제 불균형이 지속되고 있는 뉴질랜드는 거시경제 취약성 개선을 위한 연금 제도의 역할에 주목하고 있다. 뉴질랜드는 다른 국가에 비해 상대적으로 정부부채가 낮지만 민간저축률이 낮아 국가 부채가 높고, 그로 인해 뉴질랜드 경제는 위기에 취약한 실정이다. 이러한 상황에서 세금제도와 더불어 연금정책이 민간저축에 주요한 영향을 미치는 요소로 인식되면서, 뉴질랜드 정부는 저축을 장려하는 연금정책을 통해 민간저축을 증대하고 거시경제 취약성을 개선하는 것을 제안하고 있다.

[그림 4-5-16] 주요국과 뉴질랜드의 국가부채 비교



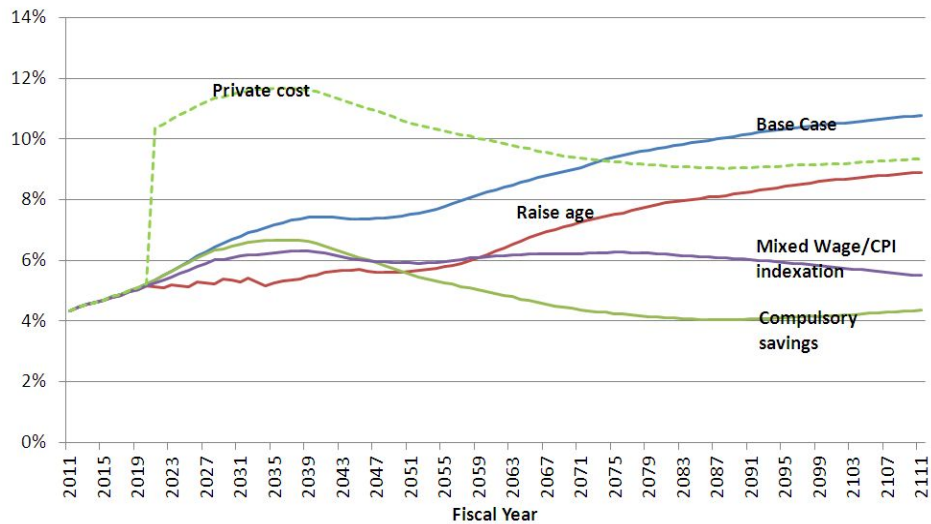
자료: New Zealand Treasury (2012)

[그림 4-5-17] 가처분소득 대비 가계저축률 국제비교



자료: New Zealand Treasury (2012)

[그림 4-5-18] 정책방안별 GDP 대비 뉴질랜드 기초연금 지출 전망

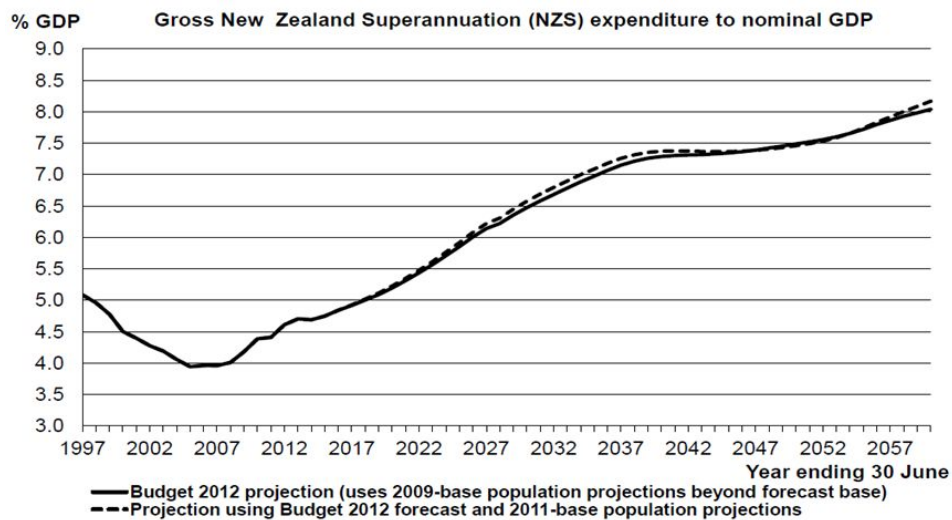


주: Base Case- 현행제도 유지, Raise age- 수급연령 상향조정, Mixed Wage/CPI indexation: 임금변동 및 물가상승률
 통합 적용, Compulsory savings: 자산조사 및 강제퇴직연금 적용

자료: New Zealand Treasury (2012)

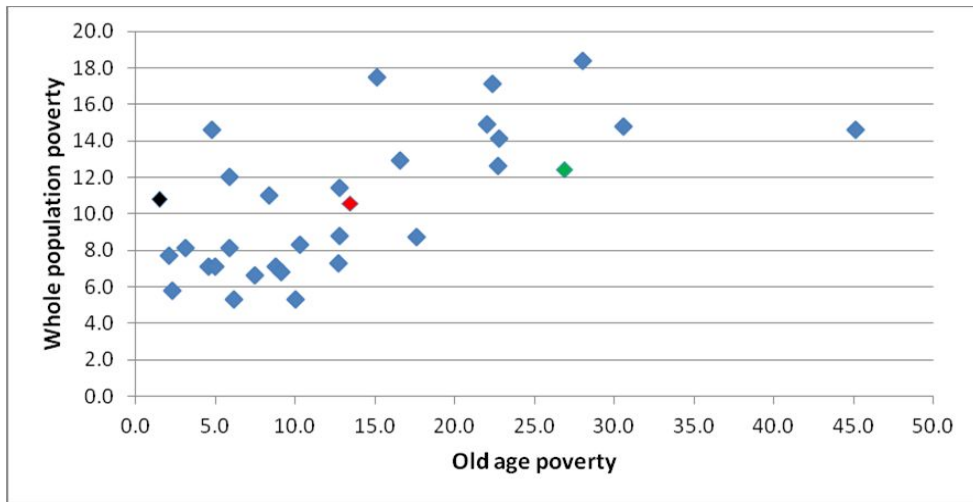
뉴질랜드 재정부는 연금제도의 분배효과를 세대간 분배와 세대내 분배로 나누어 평가하고 있다. 납세자 측면에서 세대간 분배를 평가하면 높은 인구성장을 이루던 시기에는 노인인구 비율이 높지 않아 기초연금 재원마련을 위한 근로연령층 납세자의 부담이 크지 않았다. 반면, 향후 인구고령화로 인해 인구구조가 변화함에 따라 2050년에는 65세 이상 인구가 현재보다 두 배가 될 것으로 예상되기 때문에 기초연금 제도를 유지하기 위한 납세자의 부담도 두 배 가량 증가할 것으로 평가하고 있다. 연금 수급자 측면에서는 뉴질랜드 기초연금은 연금 급여만으로도 뉴질랜드 전체 소득 3분위 또는 4분위의 소득 수준을 보장하기 때문에 노인빈곤율을 완화하는데 효과적으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 실제로 뉴질랜드 노인빈곤율은 여타 OECD 국가에 비해서도 매우 낮은 수준으로 뉴질랜드 전체 빈곤율보다도 낮다.

[그림 4-5-19] 명목국내총생산 대비 뉴질랜드 기초연금 총지출 변화추이



자료: New Zealand Treasury (2012)

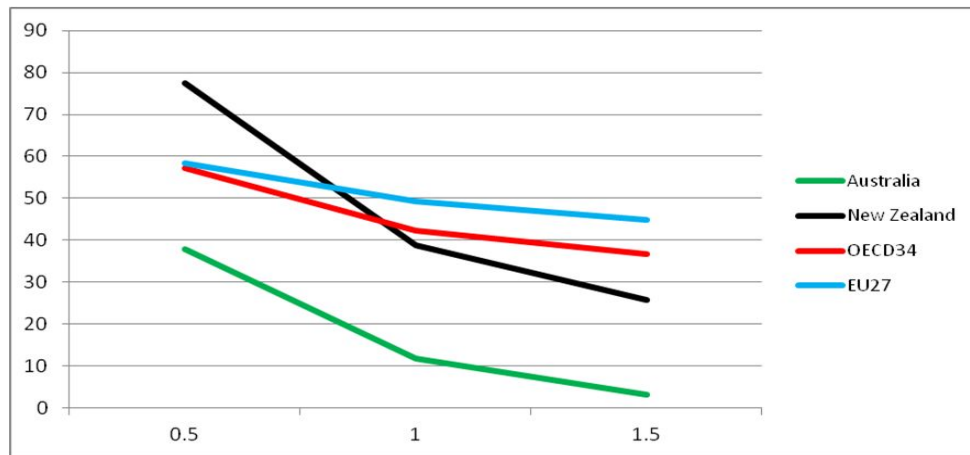
[그림 4-5-20] OECD 회원국의 전체빈곤율과 노후빈곤율



자료: New Zealand Treasury (2012)

세대내 분배 측면에서 뉴질랜드 기초연금은 소득수준에 상관없이 정액의 급여를 모든 수급자에게 지급하는 제도 특성 상, 근로기간 동안 소득이 적은 사람일수록 높은 소득 대체율이 높게 나타난다.

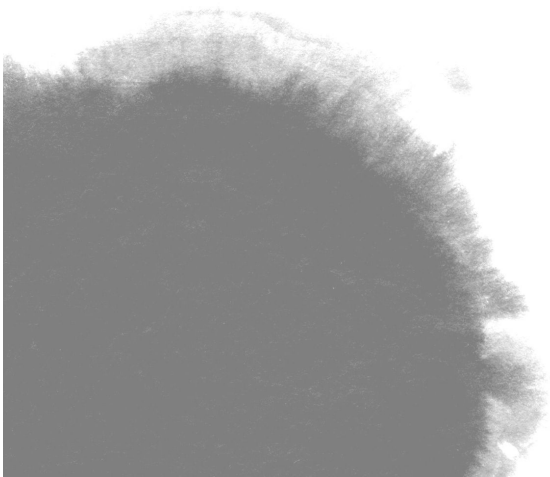
[그림 4-5-21] 소득수준별(중위소득, 중위소득 50%, 중위소득 150%) 공적연금 소득대체율



자료: New Zealand Treasury (2012)

제도안정성 측면에서, 뉴질랜드 기초연금제도는 제도 구조와 운영이 단순하고 명료한 것으로 평가되고 있다. 반면, 현행 제도 하에서는 향후 비용증가에 따른 국가재정부담을 완화하기 위해 다른 공공부문 지출을 줄이거나 세금을 올리는 것이 필요할 것으로 예상되기에 그에 따라 미래세대의 부담이 증가하고 후생을 저해할 것으로 보고 있다. 그렇기 때문에, 뉴질랜드 정부는 현재로서는 기초연금을 효과적인 제도로 평가하고 있으나 향후에는 정치적으로 지속가능성에 문제를 내포하고 있다고 평가하고 있다.

바람직한 다층노후소득보장체계 구축방안



제5장 바람직한 다층노후소득보장체계 구축방안

제1 절 다층노후소득보장체계 구축의 필요성

1. 사회적 환경변화

다층노후소득보장 구축의 필요성의 증대는 무엇보다도 우리나라의 급속한 고령화와 노인빈곤의 문제와 같은 사회적 여건 및 환경변화와 깊은 연관성이 있다. 2010년 기준 우리나라 65세 이상 노인의 비중은 전체 인구의 11%를 차지하고 있으며, 이는 2017년에는 14.0%로 ‘고령사회’에 진입할 것으로 전망되고 있다(통계청, 2011). 그리고 2060년에는 노인인구(1,762만명) 비율이 40.1%까지 증가하여, 세계 최고수준에 도달할 전망이다.⁷⁷⁾

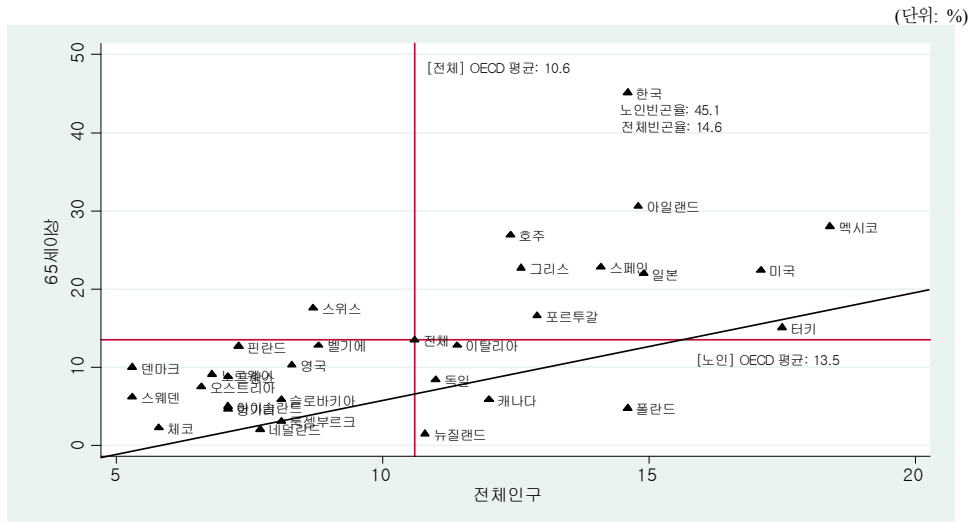
우리나라의 노인빈곤 역시 크게 개선되지 못하고 있다. 2009년 기준 중위소득의 50% 이하로 측정한 우리나라 노인 빈곤율은 45%로, OECD 평균 13.3%에 비해 32%p 가량 높은 수준이다(OECD, 2009). 2000년대 중반기준으로 한국의 노인빈곤율은 45.1%로 OECD 30개 국가 중 가장 높으며, OECD 평균 13.5%에 비해 3배 이상 높은 상황으로, 65세 이상 인구 두 명 중 거의 한명은 빈곤한 상황이라 할 수 있다. 이에 따라, 우리나라는 호주, 아일랜드와 더불어 노인 빈곤율이 높고, 노인 소득의 상대적 수준은 낮은 국가로 분류되고 있다.

이처럼 우리나라의 급속한 고령화와 개선되지 못하고 있는 노인빈곤의 문제는 우

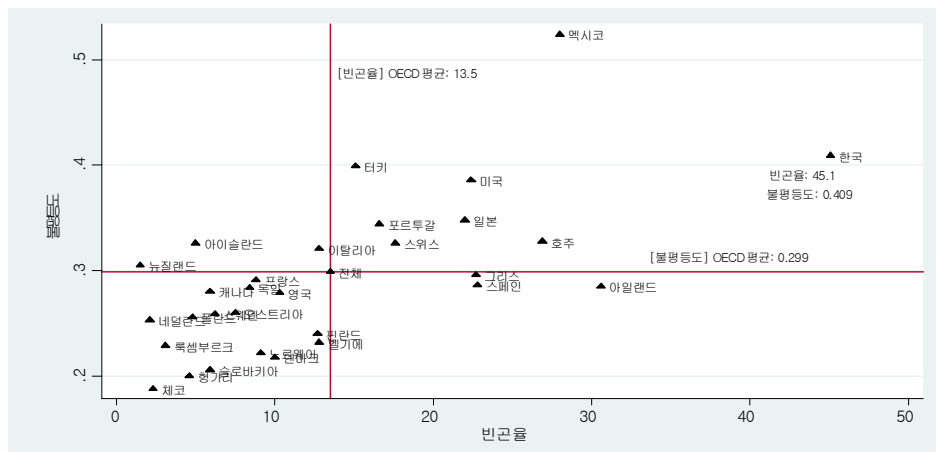
77) 2060년 노인인구 비율: 프랑스 25.0%, 일본 35.1%, 미국 21.9% (UN, 2010).

리나라의 다층노후소득보장체계 구축강화를 막는 중요한 장애요인 중 하나라 사료된다.

[그림 5-1-1] OECD 회원국의 연령별 빈곤율 비교



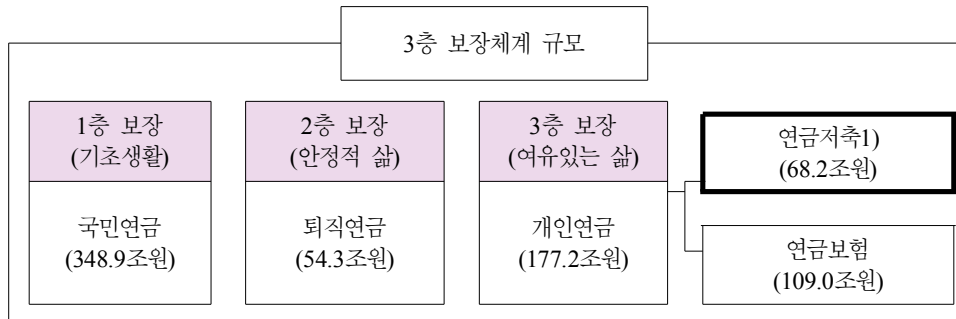
[그림 5-1-2] OECD 회원국의 노인 빈곤율과 불평등도



2. 우리나라 다층노후소득보장체계구축의 구조적 문제점

가. 한국의 다층 노후소득보장체계 규모

[그림 5-1-3] 국내 다층 노후소득보장체계 규모



주: 1) 연금저축은 조세특례제한법의 요건(10년 이상 불입, 55세이후 부터 5년이상 연금수령)을 충족時, 납입액(400만원 한도)에 대해 소득공제혜택이 있는 금융상품('01년 도입).

자료: 금융감독원(2012.4.4.), '연금저축 활성화를 위한 통합공시 및 관리 강화' 보도자료, p.1 참조.

<표 5-1-1> 3층 보장체계에 따른 우리나라 연금시장 현황 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2008년 말	2009년 말	2010년 말		2011년 말	
				증감율		증감율
국민연금	235.4	277.6	324.0	16.7	348.9	7.7
퇴직연금 및 퇴직보험·신탁	33.7	37.4	45.1	20.8	54.3	20.3
개인연금	117.2	135.8	158.0	16.4	177.2	12.1
연금저축	46.2	51.9	59.6	14.8	68.2	14.3
연금보험1)	71.0	83.9	98.4	17.3	109.0	10.8
총 계	386.4	450.8	527.1	16.9	580.4	10.1

주 : 1) 보험사의 일반 연금보험, 변액연금 등.

자료 : 금융감독원(2012.4.4.), '연금저축 활성화를 위한 통합공시 및 관리 강화' 보도자료, p.8 참조.

3. 국내 노동시장 및 경제상태 격차에 따른 장애요인

가. 국내 노동시장 장애요인 분석결과 및 시사점

우리나라 다층노후소득보장체계 구축의 장애요인들 중 가장 큰 문제는 노동시장의 불안정성과 소득 간 격차에 원인이 있다고 보인다.

이러한 우리나라 노동시장의 불안정성과 소득 간 격차의 실태를 살펴보기 위해 통계청의 「2008년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 ~ 「2011년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사」 원 자료를 대상으로 최근 국내 노동시장 전반에 대한 근로유형별 실태를 살펴본 결과는 다음과 같다.

지난 몇 년 간 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 자료를 대상으로 살펴 본 결과를 토대로 최근 국내 노동시장 전반에 있어서의 특징들을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 미세하지만 여성의 근로활동이 증가추세를 보이고 있음. 이는 여성의 경제활동 참여 확대에 기인한 측면과 글로벌 경제위기에 따른 경기침체와 악화의 영향으로 여성들이 고용시장으로 편입되는 사례가 증가한 점 역시 요인으로 작용한 것으로 보인다. 둘째, 자영자의 비중은 2010년 소폭 하락하였으나 최근 들어 다시 증가추세를 보이고 있음. 이 역시 경제여건의 악화가 크게 작용한 것으로 보이며, 또한 최근 베이비부머 세대의 은퇴로 이들 계층이 자영업으로 진출하는 비중이 늘어난 요인 역시 작용한 것으로 보인다.

〈표 5-1-2〉 국내 근로자의 근로환경 및 근로현황 추이 비교

(단위 : %, 만원)

구분		2008. 3	2008. 8	2009. 3	2009. 8
성별	남성	54.47	54.66	54.55	54.10
	여성	45.53	45.34	45.45	45.90
종사상 지위	상용근로자	32.28	32.95	33.37	33.70
	임시근로자	21.76	21.45	21.86	22.57
	일용근로자	12.20	11.85	12.02	11.59
	고용주	5.88	5.76	5.79	5.63
	자영자	20.30	20.31	19.49	19.21
	무급가족종사자	7.58	7.67	7.47	7.30
사업장 규모	1~4인	46.36	46.27	45.29	44.54
	5~9인	13.67	13.51	13.50	13.49
	10~29인	14.85	15.10	15.52	15.80
	30~99인	12.67	12.50	12.89	13.21
	100~299인	5.84	5.96	5.96	6.04
	300인 이상	6.62	6.67	6.84	6.92
직종별	관리자	2.18	2.11	2.09	2.03
	전문가 및 관련종사자	15.13	15.54	15.43	15.46
	사무 종사자	12.88	13.06	13.31	13.11
	서비스 종사자	12.33	12.10	12.13	11.65
	판매 종사자	12.60	12.32	12.22	12.11
	농림어업 종사자	9.91	10.17	9.68	9.94
	기능원 및 관련종사자	9.46	9.28	9.17	8.79
	장치,기계,조립종사자	10.49	10.34	10.37	10.12
	단순노무 종사자	15.03	15.09	15.60	16.80
상여금	있음	31.08	31.55	31.92	33.79
	없음	68.92	68.45	68.08	66.21
시간외 수당	있음	24.29	24.32	24.37	24.69
	없음	75.71	75.68	75.63	75.31
유급 휴가	있음	28.20	29.13	29.84	31.76
	없음	71.80	70.87	70.16	68.24
(세금공제 전)월평균 임금		101.14	103.34	102.61	103.62
표본 수		45,045	45,291	45,847	46,412

자료 : 통계청, 「2008년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 ~ 「2011년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사」 원 자료.

〈표 5-1-3〉 국내 근로자의 근로환경 및 근로현황 추이 비교(계속)

(단위 : %, 만원)

구분		2010. 3	2010. 8	2011. 3	2011. 8
성별	남성	53.82	53.50	53.71	53.46
	여성	46.18	46.50	46.29	46.54
종사상 지위	상용근로자	35.02	36.70	36.49	35.34
	임시근로자	22.92	22.07	21.97	22.89
	일용근로자	11.12	10.82	10.86	11.00
	고용주	5.53	5.32	5.46	5.30
	자영자	18.59	18.29	18.38	18.55
	무급가족종사자	6.82	6.81	6.84	6.93
사업장 규모	1~4인	43.76	44.01	43.47	43.61
	5~9인	13.81	13.86	14.02	14.17
	10~29인	16.19	16.22	16.36	16.13
	30~99인	13.45	13.11	13.18	13.49
	100~299인	6.02	6.16	6.24	6.02
	300인 이상	6.76	6.65	6.73	6.59
직종별	관리자	2.03	1.70	1.81	1.95
	전문가 및 관련종사자	15.67	15.82	15.68	15.68
	사무 종사자	13.32	14.00	13.94	13.45
	서비스 종사자	11.33	11.04	10.89	11.08
	판매 종사자	12.01	11.60	11.72	11.67
	농림어업 종사자	9.04	9.54	9.27	9.75
	기능원 및 관련종사자	8.99	8.85	8.97	8.95
	장치,기계,조립종사자	10.43	10.64	10.63	10.51
	단순노무 종사자	17.18	16.82	17.08	16.96
상여금	있음	36.07	36.86	36.46	36.41
	없음	63.93	64.14	63.54	63.59
시간외 수당	있음	25.40	25.53	25.47	25.67
	없음	74.60	74.47	74.53	74.33
유급 휴가	있음	32.37	31.44	31.53	32.76
	없음	67.63	68.56	68.47	67.24
(세금공제 전)월평균 임금		108.51	115.12	113.07	109.63
표본 수		46,110	45,146	44,897	45,896

자료 : 통계청, 「2008년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 ~ 「2011년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사」 원 자료

다음으로, 2~11차 한국노동패널 개인자료를 대상으로 각 개인별 취업상태 변수를 세분화한 후, 각 근로유형별 동태적 변화과정을 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 5-1-4〉 근로유형별 이행확률 측정결과(KLIPS 2~11차 자료)

(단위 : %)

구분	99 →00	00 →01	01 →02	02 →03	03 →04	04 →05	05 →06	06 →07	07 →08	전체 (99 →08)
임금정규→ 임금정규	86.87	85.53	87.30	84.76	84.27	83.87	88.36	88.63	88.20	85.08
임금정규→ 임금비정규	1.75	1.76	1.61	1.80	3.11	1.88	1.92	1.62	2.16	2.23
임금정규→ 고용주	1.03	0.80	1.35	1.06	0.90	0.74	0.51	0.58	0.87	0.91
임금정규→ 자영자	0.96	1.36	1.80	1.59	2.04	3.62	1.23	1.53	1.29	1.91
임금정규→ 무급종사자	0.28	0.28	0.19	0.46	0.30	0.50	0.14	0.06	0.32	0.32
임금정규→ 미취업자	9.11	10.28	7.76	10.32	9.38	9.39	7.84	7.57	7.16	9.55
임금비정규 →임금비정규	60.20	64.18	69.42	66.46	64.86	67.28	70.74	70.18	71.16	64.77
임금비정규 →임금정규	11.04	11.53	8.90	11.01	14.06	10.94	9.99	11.32	10.70	11.71
임금비정규 →고용주	0.89	0.54	0.77	0.63	0.49	0.12	0.59	0.78	0.35	0.59
임금비정규 →자영자	2.12	2.85	2.71	2.38	1.73	3.80	1.65	1.91	1.86	2.62
임금비정규 →무급종사자	1.23	1.09	0.90	0.88	0.74	0.35	0.12	0.90	0.81	0.75
임금비정규 →미취업자	24.53	19.81	17.29	18.65	18.13	17.51	16.92	14.91	15.12	19.55
고용주→ 고용주	-	65.66	68.75	63.77	70.89	67.02	71.73	72.24	71.24	68.54
고용주→ 임금정규	-	7.07	4.17	4.47	2.35	2.78	2.85	1.65	2.21	3.52
고용주→ 임금비정규	-	1.01	1.30	0.99	1.41	0.43	0.48	1.65	0.22	0.99
고용주→ 자영자	-	19.95	18.75	21.09	18.08	23.55	18.53	19.06	20.58	19.96
고용주→ 무급종사자	-	1.77	1.04	2.73	2.35	0.64	0.71	0.00	0.22	1.16
고용주→ 미취업자	-	4.55	5.99	6.95	4.93	5.57	5.70	5.41	5.53	5.82
자영자→ 자영자	80.50	77.92	77.30	74.95	77.47	84.47	80.15	79.19	79.44	78.16
자영자→ 임금정규	3.16	3.66	2.78	3.07	2.80	1.42	3.22	3.05	2.80	3.14
자영자→ 임금비정규	2.04	1.73	2.46	2.11	1.97	1.73	2.54	1.88	1.40	2.12

구분	99 →00	00 →01	01 →02	02 →03	03 →04	04 →05	05 →06	06 →07	07 →08	전체 (99 →08)
자영자→ 고용주	8.08	8.44	8.35	8.46	8.83	6.19	6.79	9.69	9.63	8.38
자영자→ 무급종사자	0.09	2.64	1.82	2.54	0.93	0.00	0.68	0.36	0.56	1.05
자영자→ 미취업자	6.13	5.60	7.28	8.88	8.00	6.19	6.62	5.83	6.17	7.14

〈표 5-1-5〉 근로유형별 이행확률 추정결과(KLIPS 2~11차 자료)(계속)

(단위 : %)

구분	99 →00	00 →01	01 →02	02 →03	03 →04	04 →05	05 →06	06 →07	07 →08	전체 (99 →08)
무급종사자→ 무급종사자	85.12	86.03	79.74	79.87	79.65	84.39	87.81	87.94	86.97	83.16
무급종사자→ 임금정규	2.07	3.77	2.80	2.68	2.16	2.94	2.99	2.51	2.39	2.93
무급종사자→ 임금비정규	1.45	1.11	2.59	1.57	1.95	1.36	0.75	1.01	1.33	1.50
무급종사자→ 고용주	0.83	0.44	1.51	2.46	2.38	0.90	0.50	0.00	0.53	1.06
무급종사자→ 자영자	0.41	1.55	4.96	5.15	4.98	2.04	2.24	2.01	2.13	3.00
무급종사자→ 미취업자	10.12	7.10	8.41	8.28	8.87	8.37	5.72	6.53	6.65	8.35
미취업자→ 미취업자	86.64	85.22	85.49	86.46	86.93	87.92	88.18	88.70	88.89	85.45
미취업자→ 임금정규	6.84	7.30	7.16	7.39	6.20	6.00	6.21	5.48	5.40	7.22
미취업자→ 임금비정규	3.90	5.01	4.42	4.01	4.58	3.85	4.01	3.59	3.83	4.83
미취업자→ 고용주	0.47	0.59	0.46	0.39	0.55	0.42	0.37	0.47	0.27	0.41
미취업자→ 자영자	1.17	1.05	1.43	1.03	1.08	1.37	0.75	1.38	1.17	1.30
미취업자→ 무급종사자	0.97	0.83	1.03	0.73	0.66	0.44	0.48	0.39	0.43	0.80

주: - 은 결측치임.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 2차 ~ 11차 개인자료(1999~2008년 기준).

앞서의 근로유형별 이행확률 추정결과에서 확인 할 수 있는 바와 같이, 지난 10년간 우리나라 노동시장에 있어서 근로유형별 동태적 변화의 가장 큰 특징 중 하나는

고용주(사업주)에서 자영자로의 이행이 가장 빈번히 발생했다는 점이다. 이러한 결과는 지난 1997년 외환위기 이후 빈번히 발생하고 있는 경제위기와 경기침체 등의 영향으로 어느 정도 경제적 여력을 가지고 있는 고용주(사업주)들 역시 더 열악한 환경의 자영자로 전락한 사례가 다수 있었음을 보여주는 부분이다. 빈번한 경제위기의 영향은 많은 임금근로자들을 노동시장으로부터 퇴출시키는 역할을 했을 뿐만 아니라, 비임금근로자 그룹 내에서도 더 취약한 자영자 계층 또는 더 열악한 무급가족종사자로 고용주를 내모는 결과 역시 초래했음을 의미한다.

앞서 근로유형별 이행확률 분석을 통해 확인된 바와 같이, 빈번한 경제위기의 영향 등 대내외적인 환경적 요인 및 경기침체와 같은 경제적 요인으로 인해 많은 임금근로자들이 노동시장으로부터 탈락하여 생계의 위험에 처한 상황이 빈번히 발생하고 있다는 점은 주의해서 살펴보아야 할 부분이다. 특히, 이들이 다시 정상적인 근로환경 내지는 정규직으로 재진입할 가능성이 지속적으로 희박해지고 있으며 더 취약한 소득수준의 영세자영자로 전환하거나 또는 더 열악한 비정규직으로 내몰릴 가능성이 커지고 있다는 점은 향후 지속적으로 우리나라의 취약 근로계층이 증가할 개연성이 더욱더 커질 수 있음을 보여주는 실증적 결과로, 이들 취약 근로계층에 대한 지원정책에 대한 다각적 논의가 지속적으로 추진될 필요성이 있음을 의미하고 있다.

나. 경제상태 격차에 따른 장애요인

이에 덧붙여, 가구 간 소득격차 등 경제적 여건의 격차 역시 다층노후소득보장체계 구축의 확대에 걸림돌로 작용할 가능성이 존재한다. 이에 따라, 국내 가계의 전반적인 소득현황 파악을 위해 통계청의 「가계동향조사(신분류 기준)」 자료를 활용하여, 그 실태를 살펴보았다. 동 자료를 사용한 이유는 첫째, 동 자료가 우리나라 가구의 소득수준 현황과 가계 소득분배지표에 대한 공식적인 통계자료로 활용되는 자료이기 때문이다. 둘째, 동 자료의 원 자료에는 본고에서 중점적으로 논의하고 있는 취약 근로계층 그룹을 선별해 비교해 볼 수 있는 가구소득 정보와 개인의 근로환경 정보를 획득할 수 있다는 점 때문이다. 이와 관련하여, 「가계동향조사」의 경우 ‘중상위’

변수의 항목별 적용기준이 1990~ 1997, 1998~2008 및 2009년 이후가 각각 상이하여, 연구자가 해당 범주를 다시 위의 5개 근로유형 변수로 정리하여, 동 기준에 따른 분석결과를 비교 제시하였음을 사전에 밝히고자 한다.⁷⁸⁾

국내 가계의 소득 현황에 대한 근로유형별로 비교 분석결과를 살펴본 결과를 제시하면 다음과 같다.

〈표 5-1-6〉 국내가구의 근로유형별²⁾ 총소득 추이

(단위 : 만원, 가구)

연도	상용근로자	임시 및 일용	자영자	고용주	기타 ³⁾
1990	91.9 (5,587)	66.9 (527)	91.6 (2,162)	139.4 (328)	129.6 (61)
1991	112.0 (5,231)	84.6 (476)	108.6 (2,184)	178.5 (315)	155.5 (45)
1992	132.1 (5,377)	98.4 (496)	128.3 (2,264)	203.1 (292)	152.0 (45)
1993	144.5 (8,875)	109.0 (872)	141.5 (3,933)	210.7 (401)	185.5 (41)
1994	165.4 (6,218)	121.1 (711)	163.3 (2,707)	241.5 (238)	182.0 (41)
1995	188.6 (5,973)	136.2 (692)	184.8 (2,758)	259.5 (243)	187.4 (36)
1996	215.6 (5,769)	151.6 (658)	202.7 (2,708)	304.3 (243)	233.3 (36)
1997	226.2 (5,332)	164.1 (609)	213.9 (2,589)	314.5 (199)	254.4 (31)
1998	220.1 (5,313)	137.6 (615)	189.3 (2,673)	326.3 (192)	256.3 (57)
1999	231.1 (4,996)	133.9 (603)	194.6 (2,617)	387.2 (195)	266.2 (59)
2000	245.3 (3,220)	151.1 (388)	211.1 (1,686)	327.3 (144)	342.0 (37)
2001	268.7 (3,139)	176.7 (383)	230.2 (1,712)	396.9 (145)	409.3 (25)
2002	289.6 (3,019)	186.1 (404)	250.6 (1,655)	392.8 (141)	402.9 (26)
2003	317.0 (4,034)	181.2 (1,479)	251.6 (2,520)	392.7 (177)	295.2 (22)
2004	343.0 (3,792)	191.5 (1,547)	263.6 (2,360)	409.1 (161)	294.1 (29)

78) 해당 자료의 시기별 종사상 지위기준에 대한 상세한 내용은 통계청, ‘1990-2011 가계동향조사 설계집 및 코드집’을 참조 바람.

연도	상용근로자	임시 및 일용	자영자	고용주	기타 ³⁾
2005	343.9 (5,479)	188.1 (885)	275.2 (2,977)	446.3 (196)	329.3 (23)
2006	341.3 (5,746)	177.0 (931)	275.5 (2,901)	463.2 (192)	391.4 (19)
2007	364.5 (5,053)	183.4 (859)	283.8 (2,512)	496.4 (149)	471.9 (19)
2008	377.5 (5,242)	196.6 (754)	299.2 (2,439)	503.6 (138)	539.9 (21)
2009	425.6 (4,021)	222.4 (2,214)	286.1 (1,696)	401.4 (623)	306.2 (132)
2010	432.0 (4,066)	234.1 (2,018)	311.4 (1,629)	433.6 (590)	327.3 (175)

주 : 1) ()안의 수치는 각 연도별 자료의 관측치수, 각 가구별 총소득임.

2) 「가계동향조사」의 경우 ‘종사상지위’ 변수의 항목별 적용기준이 1990~1997, 1998~2008 및 2009년 이후가 각각 상이하어, 연구자가 해당 범주를 다시 위의 5개 근로유형 변수로 정리하여, 동 기준에 따른 분석결과를 제시한 것임. 종사상지위는 가구주 정보기준으로 분류하였음.

3) 기타 : 자유업자, 국회의원, 가수, 관상가 등이 모두 포함되어 있음(통계청, ‘1990-2011 가계동향조사 설계집 및 코드집’. 종사상 지위 설명자료 참조).

자료: 통계청, 「가계동향조사(신분류 기준)」 1990~2010년 원 자료.

첫째, 임금근로자 그룹에게 있어서는 정규직과 비정규직, 즉 상용직과 임시 및 일용근로자간의 임금격차가 상당히 크게 발생하고 있음. 이러한 격차는 특히 1997년 외환위기 이후 급속히 확대되었으며, 최근에 이르러서는 그 격차가 심하게 벌어지고 있는 상황이다. 둘째, 이러한 근로계층 간 격차는 비임금근로자 그룹 내에서도 동일하게 발생하고 있어, 자영업 내에서도 고용주와 자영자간의 소득격차가 매우 크게 나타나고 있으며 그 격차가 점진적으로 더욱 커지고 있다. 셋째, 그러나 전체 노동시장 내에 있어서 경제적으로 가장 열악한 계층은 임시 및 일용 임금근로자인 것을 확인할 수 있다. 이들 근로계층의 경우 소득 수준이 가장 열악한 것을 수치를 통해 분명히 확인 할 수 있기 때문이다.

물론 해당 자료가 조사 자료를 대상으로 분석한 결과이므로, 이 분석결과가 우리나라 근로자들의 소득현황을 모두 대변한다고 볼 수 없으나, 임시 및 일용 임금근로자의 소득수준이 가장 낮으며, 고용주에 비해 자영자들의 경우 소득수준이 상당히 낮을 수 있음을 보여주는 실증적 사례라 보이며, 이들 계층의 경우 노후준비의 취약성까지 이어져 향후 노후빈곤에 빠질 가능성 역시 높아지게 될 수 있음을 의미한다.

제2절 국민연금제도 개선방안

1. 사각지대 완화를 위한 국민연금 가입구조 및 급여체계 개선방안

가. 공적연금제도 편입에 어려움이 있는 취약계층에 대한 주요국의 지원정책내용 검토 및 시사점

1) 주요국의 가입자 관리방식

공적연금제도 편입에 어려움이 있는 취약계층에 대한 가입자 관리를 위해 주요국들은 각자 고유의 제도형태와 발전과정을 거쳐 왔다. 일본은 후생연금 시행 20년 후 후생연금에 적용되지 않는 사람에게 국민연금을 적용하여 근로자가 아닌 자와 그의 무소득배우자 등에 대하여 공적연금제도를 시행하였다. 영국은 전 국민대상 국민보험에서 공적연금을 기초연금 중심으로 시행하였으나 여성의 보험료 납부이력이 좋지 않자 최근 여성의 독자 수급권 강화를 위한 노력을 하고 있다. 독일은 근로자는 국가가 책임지고, 자영업자는 농어민, 수공업자, 예술가 등 일부를 제외하고 스스로 노후준비를 하도록 하는 전통을 가지고 있었으나, 최근 비정규직 및 자영업 증가로 자영업에 대한 당연적용 확대노력을 시도하고 있다. 미국은 제도가 발전하면서 차차 전 국민이 연금을 받게 되었으며, 2009년 12월 현재 65세 이상 부부의 88%, 독신의 86%가 사회보장 급여(OASDI+SSI)를 받고 있다.

이들 주요국들의 가입자 유형과 관리에서의 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 가입연령대상에 대하여 모두 가입을 허용하고 근로소득과 사업소득에 보험료를 징수하는 것은 공통되지만, 가입자 분류유형은 나라마다 다르다. 둘째, 소득이 일정 한도 이하이면 적용을 제외하고 임의가입을 허용하는 경우는 독일, 영국이 있으나, 적용 제외 인구 비중은 낮고 대부분의 가입자가 근로소득자이다. 셋째, 보험료 납부가 어려운 경우 미국을 제외하고 모두 임의납부를 허용하고 있다. 넷째, 일본을 제외한 3개국은 근로자가 절대 다수를 차지하는 노동인력구조를 가지고 있으나, 노령연금 수급률을 높이거나 급여수준을 적절하게 하기 위하여, 유소득 배우자가 무소득

배우자 보험료를 납부하거나(일본), 무소득 배우자가 유소득 배우자가 사망 시 그의 기여기록으로 노령연금을 받게 하거나(영국), 가입기간 크레딧 제공(독일, 일본, 영국), 노령연금 수급을 위한 최소가입기간 축소(독일) 등 다양한 지원정책을 추진하고 있다. 또한 무소득 배우자의 연금 수급을 위하여, 미국은 퇴직자 노령연금의 50%, 영국은 60%에 해당하는 배우자연금을 운영하고 있다.

2) 주요국의 급여체계 개선 정책

일본의 후생연금을 제외하고는 우리나라와 같은 ‘가입중요건’을 적용하는 국가는 거의 없다(다음의 표 10참조). 일본의 후생연금의 장애나 유족연금을 수급하려면, 기초연금의 수급요건(가입가능 생애기간의 2/3가입요건)을 충족하고 후생연금에 1월 이상 납부이력이 있는 가입자이어야 한다.

주요국에서는 대개 적용(납부)과 적용제외(비납부)간 가입상태의 이동이 빈번함을 고려하여 엄격한 ‘가입 중 요건’ 대신 ‘최근납부요건’ 등을 적용하고 있다. 그리고 이러한 요건들은 기능적으로 우리의 ‘가입중요건’과 ‘2/3성실납부요건’을 대신하고 있다.

〈표 5-2-1〉 장애연금 수급을 위한 가입요건의 국제비교

국가 (연금제도)	최근가입(납부)요건	최소가입기간 요건
미국 (OASDI)	<ul style="list-style-type: none"> • 21-31세: 가입가능기간의 1/2 이상 납부 • 31세 이후: 최근 10년간 5년 이상 납부 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애발생연령에 따라 비례 설정 • 28세전 1.5년 이상- 62세 10년
영국 (기초연금)	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년 중 1년 이상 납부 + 최근 2년 중 매년 보험료납부이력 존재(납부인정기간 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 없음
캐나다 (CPP:비례)	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 6년 중 4년 이상 납부 	<ul style="list-style-type: none"> • 없음
독일 (공적연금)	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 5년간 3년 이상 납부이력 	<ul style="list-style-type: none"> • 최소 5년 이상 기여기록, 단 산재로 인한 장애의 경우 등은 가입즉시 지급
일본 (기초+비례)	<ul style="list-style-type: none"> • (기초) 없음 • (후생) 가입증 요건 	<ul style="list-style-type: none"> • (기초) 납부기간과 면제기간이 가입가능기간의 2/3이상 • (비례) 위의 요건+1월 이상 가입
프랑스 (비례연금)	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 1년간 800시간 이상 근로 + 최근 3월간 200시간 이상 근로 	<ul style="list-style-type: none"> • 최소 1년 이상 가입

자료: 이용하(2010), 국민연금 장애연금제도 개선방안 연구, 국민연금연구원.

다음으로, 장애 및 유족연금의 수급(가입)요건은 동일하게 설정하는 경우도 있으나 서로 다르게 설정하고 있는 경우가 많다. 해외사례 검토결과, 대상국가 중 일본을 제외하고는 서로 다르게 설정하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 장애연금과는 달리, 유족연금의 경우에는 미국을 제외하고는 단순히 최소가입기간만 규정하는 경우가 많았다.

〈표 5-2-2〉 주요국의 유족연금의 수급(가입)요건 비교1)

국가 (연금제도)	최근가입(납부)요건	최소가입기간 요건
미국 (OASDI)	· 21세 이후 매년 최소 1분기 이상 가입(최대 40분기)	· 없음
독일	· 없음	· 5년 이상 가입
영국 (기초연금)	· 없음	· 최소 1년 이상 가입
캐나다 (CPP:비례)	· 없음	· 10년과 가입가능기간의 1/3 중 적은 기간 이상 가입(단, 최소 3년 이상)
프랑스 (비례연금)	· 없음	· 최소 5년(60분기) 이상 가입

주: 1) 가입자의 사망 시 기준임. 연금수급자인 자의 사망인 경우 대개 당연히 유족연금 수급권이 충족된 것으로 봄.
자료: SSA(2010), Social Security throughout the World.

나. 우리나라 실정에 적합한 개선방안에 대한 논의

1) 국민연금 가입기준 및 가입자관리방식의 변경 방안

국민연금이 적용제외 및 납부예외제도를 운영하는 것은 우리의 고용형태의 구조가 선진국과 다르기 때문으로, 비정규직과 자영자, 무급가족종사자 등 사회보험에서 관리가 어려운 경제활동인구집단의 비율이 매우 높을 수밖에 없다. 그러나 관리가 어렵다고 제도적용에서 계속 제외하면 노후소득보장에서 국민연금의 역할은 장기적으로도 상당히 제한적일 수밖에 없으므로, 적용이 어려운 인구집단에 대해 가입기회를 넓힐 필요가 있음에 따라 적용제외를 최소화하는 가입구조 개편에 대한 검토와 논의는 필요하다.

이를 위해, 18~60세 미만 가입연령에 대하여 제도를 적용하되, 적용제외자는 다음의 집단으로 최소화하는 방안을 한 가지 대안으로 생각해 볼 수 있다고 본다. 즉타 공적연금제도의 가입자, 동 제도들의 퇴직연금, 장해연금, 퇴직연금일시금 수급자, 국민연금 조기노령연금 수급자로 소득기준에 저촉되지 않는 자, 국민연금 특수직종 노

령연금 수급자 등만을 적용제외자로 분류하고, 나머지 인구집단에 대해서는 제도에 적용하며, 적용집단을 크게 두 유형(보험료 당연납부대상자, 보험료 임의납부대상자)으로 분류하는 구조를 생각해 볼 수 있다.

둘째, 개인 당연납부자 규모의 확대 및 효율적 관리방안을 모색할 필요가 있다. 국민연금 당연납부대상자인 개인납부자는 현재 지역가입자 중 소득신고자에 해당하는 가입자라고 볼 수 있다. 그러나 소득정보를 파악하기 어려운 지역가입자가 여전히 다수 존재하고 있으므로, 이들의 세부적 정보에 대한 지속적인 파악노력과 함께 관리가 용이한 사업장가입자로 전환시키기 위한 제도적 노력 역시 필수적으로 필요하다고 본다.

셋째, 잠재납부대상자의에 대한 파악과 효율적인 관리방안이 마련될 필요가 있다. 우리나라의 근로형태 구조 상 선진국과 달리 정규 근로자가 적고 비정규 근로자, 비임금 영세 자영자 등이 많으므로, 국민연금의 임의납부대상자 규모가 매우 클 수밖에 없다. 2010년 12월 말 기준으로 잠재납부대상자는 1,628만명으로 추산되고 있는데, 이들은 임의로 소득을 신고하여 보험료를 납부할 수 있다. 따라서 이들의 임의납부를 최대한 독려하되, 임의납부자가 되고자 할 때 소득수준의 결정에서 납부자의 자의성을 통제하는 등 제도적 보완작업이 함께 병행될 필요가 있다.

넷째, 국민연금 추후납부제도에 대한 개선방안 역시 고려해 볼 수 있다. 현행 추후납부제도는 납부예외에 의하여 보험료를 납부하지 않은 기간에 대하여 가입자의 자격을 취득한 경우 납부예외기간, 「병역법」 제3조에 따른 병역의무를 마친 후 가입자의 자격을 취득한 자의 경우 해당 병역의무를 수행한 기간에 대하여 추후 보험료를 납부할 수 있다. 추후납부 시 적용되는 소득기준은 현재 본인의 신고소득으로 하며, 여기에 과거 납부예외기간에 적용되었던 보험료율을 적용한다.

그러나 현행 추후납부제도는 납부예외기간에 한하여 추납을 무기한 인정하여, 적용제외자와 형평성 문제 발생의 가능성이 존재하므로, 형평성 문제를 완화할 수 있는 방안에 대한 논의 역시 필요하다고 본다.

2) 국민연금 급여체계 개선방안

앞서 살펴 본, 주요국들의 급여체계 개선방안과 관련하여 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 장애연금을 기준으로 볼 때, 주요국의 수급요건은 크게 세 가지 모형으로 구분된다. 첫째, 최근 납부요건만 두는 수급요건모형(영국, 캐나다), 둘째, 최근 납부요건 + 단일 최소가입기간 요건을 동시에 두는 모형(독일, 프랑스) 혹은 최근 납부요건 + 생애(비례) 최소가입기간 요건을 동시에 두는 모형(미국), 셋째, 생애비례 최소가입기간 요건만 두는 모형(일본)이다.

이러한 주요국의 수급요건 모형들은 국민연금의 수급요건 모형과 비교할 때, 첫째, 어느 것이나 현재 납부지든 비납부자(미납자 포함)든 관계없이 공평하게 취급한다는 점, 둘째, 적용제외중이라도 일정한 가입요건을 충족하는 경우 보호된다는 점, 셋째, 단순하고 복잡하지 않다는 점 등이 강점이라고 할 수 있다.

따라서 현행 국민연금 수급요건을 주요국의 유형으로 전환하는 방안에 대해서 고민해 보는 것이 대안 중의 하나라고 판단되나, 그러나 구체적으로 어떻게 개선하는 것이 바람직한가는 앞에서 잠재적 수급가능규모(보편성), 형평성 및 연금재정에 미치는 영향 등을 종합 고려하여 신중하게 판단하여야 할 것으로 여겨진다.

3) 국민연금 사각지대 해소방안

국민연금 사각지대 해소방안 논의과정은 제1차 국민연금제도 개혁(1996~1998) 시, 2003년 제1차 재정계산 시 활발히 논의되고 검토된 바 있다. 사회보장심의회 산하 『국민연금제도개선기획단』에서 ‘국민연금 적용대상자 범위(미적용 국민에 대한 적용방안 마련)’ 등이 검토되었고, 1998년 2월 21일 정부 확정안에 따라 일부 개선안이 반영되었다. 즉, 수급권 강화를 위해 최소가입기간을 15년→10년으로 축소되었고, 여성연금 수급권 확대를 위해 이혼 배우자의 ‘분할연금제도’가 도입(안 제57조의 2, 3)되었다. 또한, 육아휴직 여성의 보험료 추후 납부제도 도입(안 제77조의 2, 3) 되었다.

2003년 제1차 재정계산 시에는 다음과 같은 국민연금 내실화 방안이 검토된 바 있다. 납부예외자 해소방안으로, 소득과악률 제고가 우선시 되었으며, 추후납부(추납) 가능 사유의 제한과 추납신청 가능 기한을 새로 정하도록 하였다. 또한, 사업장가입자 확대방안으로, 사업장을 상시 5인 이상 → 1인 이상으로 확대, 근로자는 3월 이상고용 → 1월 초과고용임시·일용직 근로자, 월 80시간 이상 시간제근로자로 적용 추진되었다. 그러나 저임금 비정규직, 장기실업자 중 빈곤계층에 대한 정부보조는 재정부담 문제, 소득과악 어려움, 사회보험의 자부담 원칙에 반하는 점을 들어 개선방안에서 제외되었다. 그리고 지역가입자 징수율 제고방안은 원론적 논의에 그쳤다(국민교육 및 홍보강화, 납부편의제도 확대, 인터넷 납입 확인 확대).

하지만, 1998년 경로연금 도입, 1999년 전국민연금제도 확대, 2000년 기초생활보장 확충과 기업(퇴직)연금 도입 추진 및 개인연금 성장 등 기본적인 노후소득보장 골격은 갖추었으나 제도의 미성숙으로 사각지대가 여전히 존재하고 있다. 또한, 1차 재정계산 시, 재정안정화 방안에 중점을 두어 사각지대에 대한 충분한 검토와 반영이 미흡하였다는 비판이 제기되면서 노후소득보장 사각지대해소대책위원회(2004. 3.11 ~ 2005.10.10)가 설치되었다. 동 위원회에서는 국민연금 사각지대 정의, 사각지대 규모 추정, 사각지대 해소목표 10설정, 사각지대 해소대책 마련 안(크레딧 제도 도입, 사업장가입자 확대, 소득과악인프라 개선 등) 제시되었다. 동위원회는 위원회 의결과 관련하여 해당 부처 및 가입자 대표 10간 이해관계 대립으로 회의소집 지연 및 위원회일정 연기 및 장기화, 사회적 여론의 악화(2004년 국민연금 안티사태)등으로 최종 의견을 수렴하지 못하고 5차 본회의로 종결 처리되었다. 이후, 사각지대 문제와 대책논의도 조심스러운 입장을 취하게 되었고, 2007년 연금법 개정 시 출산 및 군복무 크레딧만이 도입되었다.

2008년 제2차 재정계산 시지역가입자의 절반이상이 납부예외이고 장기체납자수도 크게 감소하지 않는 등 국민연금 사각지대 문제로 인해, 개선 방안이 검토되었다. 당시 납부예외자 및 납부재개자에 대한 CSA(노후생활설계) 서비스, 추납·반납제도 홍보 강화가 논의되었다. 또한, 골프장 캐디, 보험설계사, 학습지 교사 등 특수직종근로자에 대해서는 사업주의 선택에 따라 사업장가입자로 관리가 추진된 바 있으나,

실현에는 어려움이 따랐다.

따라서 국민연금 사각지대 해소방안에 대한 모색과 논의는 지속적으로 필요하다. 이와 관련하여, 취약근로계층 가입확대, 임의가입자 확대 등에 대한 개선방안에 대한 지속적인 검토와 논의가 필요하다.

첫째, 취약근로계층 가입확대방안과 관련하여, 근로자로 인정받지 못해 납부예외나 적용제외되고 있는 취약근로자(특수형태근로자, 건설일용근로자)와 국민연금 가입 이력이 부실한 영세자영자에 대한 가입확대방안 논의와 지원정책 모색이 필요하다. 특히 지역가입자의 사업장편입을 촉진하는 정책이 가장 유효한 대응책의 하나로 판단된다는 점에서 그 핵심에 있는 영세사업장 사회보험료지원 사업(2012.7월부터 시행)을 더욱 효율화할 필요가 있다. 현행 사회보험지원사업은 주로 기존에 이미 사업장 가입자로 편입된 근로자가 혜택을 보고 있어 사중손실효과(dead weight loss)가 크다. 따라서 예를 들어 신규가입자에게 보다 높은 보조금을 지급하고, 그렇지 않을 경우에는 보조금을 낮추는 등 신규편입자 확대에 초점을 둔 제도운영을 모색해 볼 필요가 있다.

나아가 보험료부담이 가입을 저해하는 것으로 판단되는 지역가입 저소득 자영자계층으로 보험료지원대상 범위를 확대하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 이외에도 현재 지나치게 제한적으로 운영되는 간접적인 지원사업인 크레딧 인정범위(군복무, 출산)를 실업, 육아, 개호 등으로 점진적으로 확대하는 방안과, 낮은 노후준비 및 제도인식을 높여 가입률을 제고하는 방안 등을 적극 모색할 필요가 있다. 그러나 업종 구분의 모호함, 사업주의 신고미흡 및 가입기피가 여전히 발생하고 있고, 지역가입자인 자영자의 소득과약 역시 어려운 문제점이 여전히 존재한다.

둘째, 임의가입자 확대방안과 관련하여, 여성 대다수가 제도에서 배제, 가입이력 있는 여성비중은 남성의 절반으로 임의가입제도가 적용제외에 대한 보완역할을 할 가능성이 높으므로, 임의가입자 확대를 촉진할 필요성이 있다. 최근 베이비부머(‘55~63년생) 은퇴의 본격화로 노후준비 관심 증가, 국민연금 이미지 개선 등으로 임의가입 신규 신청자 수 증가(월 평균 신청건수 ‘09년 1,841건→ ’10년 6,291건 3.4배 증가)하고 있다. 그러나 임의가입제도가 소득활동을 하지 않으나 부유한 계층

의 재테크 수단으로 이용될 가능성에 대한 비판여론 역시 제기될 수 있으므로, 제도 운영에 있어 신중을 기할 필요성이 있다.

3) 제도의 지속가능성 확보

제도의 장기적 지속가능성과 신뢰도를 제고하기 위한 대책으로는 현제도 재정불안정의 핵심요인인 수급부담불균형을 개선하고, 기대수명의 변화에 적극 대응할 수 있도록 연금보험료율, 지급연령 등의 재정모수(parameters)를 재검토할 필요가 있을 것이다. 급여수준의 경우 그 동안 두 번에 걸친 축소로 OECD국가 중 하위수준에 근접해 있는 만큼 변화를 모색할 여지는 적으나, 급여수준의 인상 등 기초노령연금의 역할이 강화된다면 두 제도 간 적정 역할분담차원에서 조정의 가능성도 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 기초노령연금의 확대는 장기적으로 막대한 국고부담으로 이어진다는 점에서 신중한 접근이 요구된다.

연금보험료율의 경우 제도도입 이래로 한 번도 조정된 적이 없고 OECD 국가 평균(20%)의 절반에 불과하다는 점에서 상향조정을 적극 검토할 필요가 있다. 기대수명의 변화와 깊이 연관되어 있는 지급개시연령의 경우 98년에 전제했던 것 이상으로 기대수명이 상승한 점, 우리와 거의 유사한 기대수명을 가진 선진국의 경우 이미 65세 혹은 그 이상을 지급연령으로 하고 있는 점 등을 감안하여 기존 상향조정계획을 좀 더 앞당기거나 65세를 넘어 추가 조정하는 방안도 고려할 필요가 있다. 다만 이 경우 정년연장 추세, 고령자의 경제활동추이 등 사회경제적 환경변화를 고려하여 신중하게 검토되어야 할 것이다.

제3절 퇴직연금제도 개선방안

인구고령화에 따른 낮은 노동시장 참여율, 저출산 심화 등으로 공적연금의 재정부담이 가중됨에 따라 OECD 주요국은 사적연금중심의 노후소득보장체제로 변화하고

있는 추세이다. 즉 국가의 역할은 축소하는 반면, 시장기능의 원리에 따라 기업과 개인의 역할은 점점 증대하는 방향으로 연금개혁의 추진이 이루어지고 있다.

이처럼 사적연금중심의 노후소득보장체계 변화는 사적연금기능이 공적연금 대체기능으로 전환되고 사적연금의 가입을 의무화하는 경향 등에서 두드러지고 있다고 할 수 있다. 특히 호주 등을 비롯한 선진국들은 사적연금의 활성화차원에서 퇴직연금 가입의 의무화가 이루어지고 있다. 이처럼 선진국의 노후소득보장체계는 시장의 자율기능에 초점을 맞추어 퇴직연금 등과 같은 사적연금의 기능을 보다 제고하는 방향으로 추진·시행되고 있다는 점이 특징적이다.

우리나라 역시 고령화의 속도가 세계에서 가장 빠르게 진전되고 있음을 감안할 때 정부의 재정리스크를 감소하여 고령화리스크에 대응하기 위해서는 공적연금의 역할을 축소하고 사적연금의 노후소득보장 기능은 제고하는 방향으로 노후소득보장체계를 재구축하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 국민연금과 특수직역연금의 재정 안정화를 위한 제도 개선과 더불어 공사연금간의 역할분담체계와 같은 구조적(시스템적) 개선이 요구된다. 또한 사적연금 자체 문제점(활성화 저해 요인)을 보완한 제도 개선이 이루어져 사적연금의 노후소득보장기능을 제고시켜야 할 것이다. 연금체계의 구조적 개선보다 사적연금 활성화를 위한 과제 차원에서 제도개선의 방향성을 모색하여 보면 다음과 같다.

첫째, 퇴직연금제도의 연속성 강화에 의한 노후소득보장 제고를 위해 개인형 퇴직연금의 자동가입 대상을 법정퇴직금제도 하의 근로자로부터 확대 적용해야 하며, 개인형 퇴직연금을 중도 해지할 경우 퇴직적립금의 10%를 원천징수하는 미국처럼 해지가산세를 부과할 필요가 있다. 또한 고령화에 따른 기대수명 증가 등을 고려하여 개인형 퇴직연금에의 자동가입연령을 55세 이상으로 상향조정하고 포괄적으로 허용하고 있는 중간정산의 조건을 점진적으로 제한하는 대신 긴급자금 수요를 위해서 담보대출이 활용될 수 있도록 관련 규정이 정비되어야 할 것이다. 이와 더불어 연금수령 활성화를 통해 퇴직연금제도의 연속성이 강화될 수 있도록 개인형 퇴직연금 가입기간 10년 규정을 축소하는 반면, 5년 이상으로 되어 있는 연금수령기간을 대폭 상향조정할 필요가 있다.

둘째, 1년 미만 근로자, 주 15시간미만 근로자 등과 같은 비정규직 임금근로자에 제도 퇴직연금에 가입할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 다만 사전에 취약근로자의 해소 방안을 위해 보호 또는 적용제외의 목적과 취지를 분명히 하여 적용제외 기준을 재구성하는 것이 바람직하다.

또한 지난 2010년 세제개편을 통해 사내 퇴직금제도에 대한 손비인정한도가 단계적으로 축소(2016년 최종 0%)되고 있는 바, 영국의 경우를 참조하여 그동안 미루어 왔던 퇴직연금 의무화에 대한 검토도 앞당겨 추진할 필요가 있다. 다만 우리나라의 경우 법정퇴직금제도가 존속하는 상황 하에서 즉시적인 의무화보다는 단계적인 의무화 방안이 요구된다. 즉 근로자의 일시금 선호경향을 고려할 때 무리한 의무화보다는 기업규모(영세기업→중소기업→대기업), 기여형태(사용자 기여분 의무화→근로자 기여분 의무화) 등을 고려하여 점진적으로 의무화할 필요가 있다. 이와 같은 단계적인 의무화시 영세사업장이 우선적으로 고려될 필요가 있다. 그 이유는 퇴직연금 가입의 무화(자동가입)에 따른 비용적, 조직적 결정이 상대적으로 대기업 등에 비해 수월할 수 있기 때문이다. 다만 이들 영세사업장의 가입의무화를 위해서는 사전에 공동가입 표준 퇴직연금제도를 도입하고 최소 수익률을 확보할 수 있도록 정부가 보증하며 사용자 또는 근로자가 부담하는 수수료율을 국가적 차원에서 보조하여 주는 장치마련이 요구된다. 이처럼 4인 이하 사업장에 대한 퇴직연금가입 조건은 기존의 5인 이상 사업장에 대한 퇴직연금가입조건과 차별화되어 적용할 필요가 있다.

셋째, 퇴직연금 적립금 운용규제 방식을 자율규제방식으로 전환하여 자산운용의 효율성을 제고하여 퇴직연금 활성화를 유도하는 것이 바람직하다. 금융당국은 2011년 상반기에 근로자 퇴직급여보장법의 감독규정을 고쳐 현재 전면 금지하고 있는 확정 기여형(DC형)의 주식형 및 혼합형 펀드에 대한 투자한도를 개인의 적립금 40%내에서 허용하였다. 그럼에도 퇴직연금 자산운용의 자율성을 보다 확대하여 노후준비자금의 파이를 키우기 위해서는 양적규제(투자가능자산 열거, 위험자산 투자제한 등)방식에서 자율적으로 투자할 수 있는 질적 규제(선량한 관리자의 주의의무)방식으로 적립금 운용규제방식을 점진적으로 전환하는 것이 바람직하다. 다만 급격한 자산운용 규제 완화에 따른 운용리스크의 증대를 감안하여 리스크감독의 강화, 운용기관의 수

탁자 책임(주의의무, 충실의무, 자산관리의무 등) 등과 같은 자산운용규제 완화의 보완조치가 요구된다.

넷째, 근로자의 수급권보호를 위해 현재 시행되고 있는 퇴직급여 우선변제제도 및 임금채권보장기금제도의 보호범위를 대폭 확대함과 더불어, 장기적으로 미국의 연금 지급보증공사 등과 같은 별도의 지급보증제도를 도입·운영할 필요가 있다. 즉 단기적으로는 현행 제도의 유용성을 높이면서 장기적으로는 법적으로 연금지급을 보장하는 방향으로 제도 개선이 이루어져 실질적인 근로자 수급권보호가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 다만 미국식 연금지급보증제도의 도입 시 기업의 보험료부담 등을 고려하여 어느 정도 정부의 지원이 이루어질 필요는 있다.

예금자보호법 시행령 개정으로 2009년부터 DC형 퇴직연금의 적립금이 원리금보장형 상품으로 운용되는 경우, 근로자 개인별로 5,000만원까지 예금보호를 받을 수 있게 되었다. 즉 원금보전부분에 대해 예금보험제도를 적용하는 부분적 예금보험제도를 적용하고 있다. 그럼에도 일반예금과 달리 상대적으로 퇴직연금의 적립금 규모가 크며 수급권보장의 중요성 등을 고려하여 DC형 퇴직연금에 대한 예금보호한도를 5,000만원이상으로 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 퇴직연금의 노후소득보장적 역할을 제고하기 위해 현재 이원화되어 있는 퇴직급여제도(법정퇴직금제도, 퇴직연금제도)를 퇴직연금제도로 단일화하고 선진국처럼 퇴직연금가입을 의무화는 방안 검토가 요구된다. 즉 퇴직연금제도로 퇴직급여제도를 단일화하여 제도의 효율성을 높이고, 호주 등 선진국처럼 퇴직연금가입을 의무화하여 퇴직연금의 활성화를 통해 노후소득보장기능을 제고될 수 있도록 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 또한 생활비지출에 의한 은퇴자금의 소진을 방지하기 위해 현재 많이 이루어지고 있는 중간정산을 원칙적으로 금지하거나 중간정산에 의한 퇴직일시금을 개인퇴직계좌로 전환하기 위한 제도적 개선이 이루어질 필요가 있다. 이와 더불어 근로자의 자율선택권이 아닌 노후복지추구권 차원에서 장기적으로 중도인출은 사망 및 질병 이외에는 허용하지 않는 방안 마련이 요구된다.

여섯째, 퇴직연금 가입 유도차원에서 일시금에 대한 세제혜택은 축소하되, 연금관련 세제혜택은 증대시키는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 그 이유는

일시금 수령 시 세제혜택(퇴직소득세)에 비해 연금수령 시 세제혜택(연금소득세)이 높지 않아 일시금 선호현상으로 이어질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 일시금 수령시의 정률공제비율 40%를 단계적으로 감소하면서 일시금을 수령하는 경우 영국 및 호주 등처럼 고율과세를 적용할 필요가 있다. 이에 반해 연금소득공제 한도를 현행 400만원(개인연금합산)에서 미국 등 선진국의 수준으로 점진적으로 확대할 필요가 있으며, 개인연금 소득공제와 구분하여 별도로 퇴직연금 소득공제를 설정하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 퇴직연금 수령 시 소득공제 한도(900만원)를 점진적으로 인상하여 퇴직연금제도로의 전환을 적극 유도할 필요가 있다.

일곱째, 바람직한 사업자 선정이 이루어지도록 미·일 등처럼 사업자 선정 가이드라인을 마련하고 원리금 보장상품에 대한 자사상품 편입비율을 폐지하여 단기성과(고금리)중심의 사업자 선정이 이루어지지 않도록 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 최근 기업들은 합리적인 사업자 선정기준 없이 수익 편향적으로 퇴직연금사업자를 선정하는 사례가 빈번하게 발생하고 있기 때문에, 퇴직연금 특성에 부합한 사업자 선정기준이 마련되어야 할 것이다.

이를 위해서는 미국, 일본 등 선진국처럼 퇴직연금 사업자 선정과 관련된 규정을 마련하고 퇴직연금사업자 선정의 가이드라인을 제시하는 방향으로 제도가 개선되어야 할 것이다. 이 경우 사업자 선정기준은 양적 평가(운용성과)와 질적 평가(전문성, 서비스, 안전성 등)를 고려하여 평가할 수 있는 방향(종합평가)으로 마련되어야 할 것이다. 또한 감독당국이 금년 하반기부터 원리금보장상품에 대한 자사상품 편입비율을 70%로 제한할 계획으로 있지만, 자사상품 운용 허용을 원칙적으로 금지하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 할 것이다. 그 이유는 원리금보장상품중심으로 운용이 이루어져 운용상품의 선택폭이 제약되고 사후관리서비스를 제대로 제공받고 있지 못하기 때문이다.

이와 더불어, 근로자와 사용자간, 근로자와 수탁기관(사업자 등)간의 이익상충문제(대리인문제)를 해소하여 퇴직연금제도가 안정적으로 정착하기 위해 OECD가 권고하는 수준의 감시기능체계 마련이 요구된다. 우리나라 퇴직연금 지배구조는 선진국과 달리 사용자와 금융회사 간 일대일 계약에 의해 이루어지는 계약형 지배구조 형태를

띠고 있어 근로자와 사용자간, 근로자와 금융회사간의 이익상충문제를 감소시키는 제반장치가 마련되어야 한다. 그럼에도 근로자와 사용자간, 그리고 사업자간의 이익상충문제를 해소하기 위한 감시기능체계가 원활히 작동되고 있지 않아 OECD 기준에 준하는 감시기능체계가 마련될 필요가 있다. 즉 외부감사인 및 보험계리사 등 감시자의 역할 및 책임 명문화, 사용자에 대한 수탁자 책임 강화, 근로자 및 감독당국에 대한 수탁자의 보고·통지·공시의무 강화 등이 감시기능체계 개선차원에 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 보험계리사 및 외부감사인의 선임과 역할 부여 등을 통한 제 3자적 감시기능을 강화하고 사용자 및 수탁기관으로 하여금 연금재정의 건전성 여부 등을 통지하거나 보고하도록 하는 시스템이 마련될 필요가 있다.

제4절 개인연금제도 개선방안

고령화의 진전에 따라 개인연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 무엇보다도 개인연금의 수급률과 소득대체율을 제고할 필요가 있다. 개인연금 수급률 제고를 위해서는 개인연금 가입률을 제고하는 측면과, 가입한 개인연금을 은퇴 직전까지 유지하는 유지율 제고 측면으로 생각할 수 있다.

첫째, 가입률 제고를 위해서는 현재 개인연금에 가입할 의사가 있음에도 가입하지 못한 사람을 적극적으로 끌어들이 수 있는 정책적 도구가 필요하다. 대표적인 예로 독일의 ‘리스터보조금’과 같은 인증제 개인연금을 도입할 필요가 있다. 독일식 인증제 개인연금제도는 국민연금 당연가입자뿐만 아니라 특수직역연금 가입자를 대상으로 할 수 있고, 보조금은 기본보조금, 자녀보조금, 세제혜택으로 구성할 수 있을 것이다. 이 제도는 정부가 제시한 조건을 충족하는 민영 적격 개인연금(보험)상품 가입자에게 혜택을 한정하며, 실제로 은퇴자의 노후소득보장 역할을 할 수 있도록 공적 연금 수급시점부터 수급할 수 있도록 하며, 상품 형태는 필히 종신연금 형태로 한정하고, 중도해약 시 보조금을 전액 회수하는 등의 인증기준이 필요하다.

둘째, 가입기간을 확대하는 유인책은 가입금액 증대보다 다소 제한적일 것으로 보

인다. 즉, 가입자의 생애평균근로기간이 늘어나든지 조기에 가입할 경우에 인센티브를 주는 방법이 될 터인데, 기존의 직장근로자의 정년을 조정하는 것은 기업의 인적자원관리나 사회적·인구학적 측면에서 복합적 요인들이 존재하여 정부의 정책적 의지에 따라 쉽게 좌우될 수 있는 사안이 아니기 때문이다. 조기가입을 유도하는 유인책의 경우도 정부입장에서 배려할 수 있는 수단으로 세제혜택 외에는 마땅한 대안이 없다. 가령 30세 미만의 근로자가 개인연금에 가입할 경우 소득공제를 확대하거나 세액공제를 하는 방법을 적용한다면 조세형평의 원칙 위반이라든가 국세 수입의 감소 등으로 논란의 여지가 있는 것이다. 이러한 논란을 최소화하기 위해서는 저소득층에 대한 공적연금 보험료 지원사업(두루누리 사회보험)처럼 사적연금 보험료 지원에서도 저소득층이 더 큰 혜택을 볼 수 있는 방향으로 제도가 운영되어야 할 것이다.

셋째, 개인연금은 계약을 은퇴시점까지 유지하여야 실질적인 노후소득보장 역할을 할 수 있다. 따라서 계약을 유지하는 것이 무엇보다 중요한데, 유지율 관리 차원에서 인터넷 통합 사이트를 구축하여 각 금융기관별 유지율, 수익률 등을 소비자가 쉽게 비교할 수 있는 정보를 제공하는 것이 필요하며, 각 사의 개인연금 유지율을 시장행위 지표 차원에서 적극적으로 모니터링 해야 할 것이다. 개인연금 유지율을 금융소비자 만족지표로 활용하고 이를 공개하는 것이 필요하다.

통합포털의 개발과 관리는 보험협회나 은행연합회 등 자율규제기관에서 담당할 수도 있지만, 개인연금이 노후소득보장의 한 축을 차지하는 공적 기능을 고려할 때 금융기관들의 이익을 대변하는 기관보다는 금융감독원과 같은 감독당국에서 하는 것이 바람직하다고 본다. 이 통합 사이트는 적격 연금의 정보뿐만 아니라 비적격 연금의 정보 및 가격(보험료) 비교 등 다양한 정보가 제시되어야 한다. 현재 금융소비자들은 변액연금보험 등 비적격 연금 상품에 대한 수요가 매우 크기 때문에 이에 대한 유지율 관리도 노후소득보장에 매우 중요하다.

금융기관 중에서 적격 및 비적격 개인연금상품을 판매하는 곳은 생명보험회사뿐인데, 판매채널(재무설계사 등) 입장에서는 적격 개인연금의 판매를 통해 지급받는 판매수수료가 비적격 상품에 비해 적기 때문에 판매할 매력이 별로 없다.⁷⁹⁾ 게다가 회사의 수익성 측면에서 보면 적격 개인연금을 장기적으로 유지하는 것 보다는 기존

적격 개인연금 계약이 해지되고 새로운 연금보험 상품을 판매하는 것이 더 유리할 수도 있다. 그리고 통상적으로 월납 보험상품의 경우 13회차나 25회차를 기준으로 유지율을 관리하고 평가하기 때문에 은퇴 시점까지 장기적으로 유지해야 하는 적격 개인연금과는 상당한 차이가 있다. 이러한 관점에서 개인연금은 적극적으로 마케팅할 인센티브도 적고, 장기적으로 유지할 인센티브가 약하여 금융기관의 적격 개인연금 마케팅과 관리노력이 매우 소극적일 수밖에 없다.

그러나 개인연금을 판매하는 금융기관도 국민의 노후소득보장이라는 공적인 기능을 일정 부분 수행하고 있다는 점에서 개인연금의 가입률을 높이고 장기간 유지되도록 하여 가급적 많은 국민들의 은퇴 후 노후생활보장 기능을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 기능을 수행하기 위한 대책으로는 앞에서 소개된 개인연금 통합포털사이트를 통한 마케팅으로 판매수수료의 절감을 도모하는 방법도 고려할 수 있다. 개인연금의 홍보, 교육, 가입 및 관리를 총괄적으로 할 수 있는 포털사이트를 구축하여 인터넷마케팅을 활용한 개인연금 계약을 적극적으로 유치하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 개인연금 통합포털사이트가 고비용 대면채널의 한계를 어느 정도 극복할 수 있다면 금융회사의 소극적 마케팅이 초래하는 문제점을 일정 부분 보완할 수 있을 것이다.

넷째, 금융기관이 보다 적극적으로 새로운 개인연금 상품을 개발할 수 있도록 자발적인 노력과 제도적인 여건을 마련할 필요가 있다. 상품개발에는 개발 범위가 제한된 적격 개인연금뿐만 아니라 변액연금상품 등 비적격 개인연금에 대한 상품 개발도 더욱 다양화할 필요가 있다. 영국은 개인연금 외에 투자자연금을 새로이 도입하였고, 미국은 기존의 전통 개인연금상품 외에 Roth IRA, SEP IRA, SIMPLE IRA 등 다양한 종류가 상품화·제도화되었다.

국내 연금보험상품은 회사별로 다양하게 개발되어 판매되고 있으나, 상당수 연금의 지급방식이 확정기간형이다. 그 이유는 종신회원의 경우 연금자산의 투자에 적합한 장기자산이 국내 금융시장에서 찾기 어려운 현실에 기인한다. 그러나 노후소득보장을 위한 장수리스크의 관리를 위해서는 적절한 연금화가 요구되며, 이런 차원에서 종신

79) 적격 개인연금상품의 판매수수료는 비적격 연금상품 판매수수료의 약 50-60%에 불과하다.

형금의 개발을 정책적으로 지원 차원에서 필요하다. 나아가서는 물가변동과 연계된 인플레이 헷지(inflation hedge) 연금보험 상품도 개발되도록 배려가 있어야 한다.⁸⁰⁾

이와 더불어 제도적으로 소득공제방식의 개선, 자산운용방법의 다양화, 소득공제대상의 확대, 계약이전제도의 보완 등이 이루어져야 할 것이다. 먼저 소득공제방식의 개선측면에 볼 때, 개인연금제도의 기능 활성화를 위해 고소득계층보다 낮은 소득계층의 연금가입을 유도하기 위한 소득공제방식 검토 등이 이루어질 필요성이 있다. 특히 고소득층의 경우 세제적격이든 세제 비적격이든 개인연금자산을 축적하고 있다면 추가적인 인센티브를 통해 개인연금저축제도 안으로 끌어들이는 이유는 크지 않을 것으로 판단된다. 즉 개인연금가입자의 저변 확대를 위해 소득공제방식의 재검토 등을 통해 저소득계층의 가입을 유도할 필요성(소득별 소득공제 차별화 등)이 있다.

또한 자산운용방법의 다양화를 통해서 개인연금가입자의 자산운용 선택폭을 확대할 필요성이 있다. 예를 들어 반기별 또는 분기별로 개인이 운용실적 등을 고려하여 연금자산의 운용을 자유롭게 변경할 수 있도록 은행 및 보험회사 등이 자산운용방법을 정기적으로 제시하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

이와 더불어 계약이전제도의 보완이 이루어져야 할 것이다. 정부가 2001년 12월 조세특례제한법을 개정하여 개인연금계약을 고객이 원하는 금융기관으로 이전할 수 있게 계약이전제도를 도입·시행되고 있음에도, 현재 압류, 가압류, 질권 설정 등 법적으로 지급이 제한된 계약, 이전받을 금융기관에서 계약이전을 거부한 경우, 장애연금을 지급하고 있거나 보험료의 납입면제가 적용되는 계약, 보험사고는 발생하였으나 보험금지급이 확정되지 않은 계약 등은 이전을 엄격히 금지하고 있다. 또한 계약이전 후 기존계좌와의 통합, 1개의 계약을 2개 이상으로 분할 등이 불가능하다는 점에서 개인연금 계약이전제도의 보완 필요성이 있다.

80) 이순재·김현수, “개인연금의 현황과 노후소득보장을 위한 개선방향”, 사회보장연구, 2009.9.PP. 249-280.

제5절 바람직한 다층노후소득보장체계 구축방안

가. 다층노후소득보장체계 구축방안 개관

본 연구에서는 앞서 노후소득보장수단의 역할 제고의 여지를 평가하기 위해 정부재정의 유지가능성에 대해 평가하였으며, 민간연금인 퇴직연금의 안정성 제고를 위해 필요한 조세지원 적격요건의 적정성도 살펴보았다. 인구의 고령화와 저성장 그리고 제도의 구조적 문제점으로 인해 향후 정부재정의 유지가능성이 확보되지 않고 있으며, 퇴직연금 조세지원 적격요건도 최근 제도 개편으로 인해 개선된 것을 사실이나, 퇴직연금이 가입자의 신뢰를 확보하고 향후 발생할 수 있는 재정위험으로부터 가입자를 보호하기 위해서는 여전히 미흡한 점이 존재하는 것으로 평가되고 있다. 조세지원 적격요건이 제대로 갖추어지지 않을 경우 퇴직급여의 안정적인 지급이 보장되지 못하는 연금제도에 조세지원이 이루어져 퇴직연금가입자의 권리를 보호하지 못할 뿐 아니라 정부 재원의 낭비를 초래할 가능성이 높다.

다층노후소득보장을 위한 공공부문의 정책인 기초연금과 국민연금을 비롯한 공적연금 급여수준을 전반적으로 높이기 어려운 상황에서 정부지출 수준 증가를 가능한 범위 내에서 억제하고 지출 재원을 효율적으로 배분할 필요가 있다. 또한 노후소득보장수단의 일부를 민간연금시장을 통해 조달하는 것이 불가피할 것이다. 이를 위해서는 민간연금에 대한 일정수준의 조세지원이 필요하다. 조세지원이 이루어지는 연금제도에 대한 적격요건을 개선하여 조세지원 적격요건을 갖추어 조세지원이 이루어지고 있는 퇴직연금제도를 근로자로 하여금 식별할 수 있게 하고 이들 제도에 가입할 경우 안정적인 노후소득수단의 역할을 할 수 있도록 사전적 사후적 규제와 감독이 이루어질 필요가 있다.

이러한 사항과 함께 고려되어야 하는 것은 목표 집단의 적절한 선정이다. 제한된 재원의 제약 하에서 노후소득보장수단을 통한 지원의 필요성이 큰 집단을 우선적으로 목표집단으로 선정하여야 할 것이다. 기초연금과 공적연금을 통한 노후소득보장은

저소득층 노인층에 우선적으로 지원하는 구조가 되어야 할 것이다.

현행의 제도 하에서 기초연금에 65세 인구의 70%에 대해 일정금액을 지급하는 기초노령연금의 효과성에 대해 재고할 필요가 있다. 수혜자 1인당 지급액은 적으나 수혜대상자가 많아 향후 재정부담이 매우 클 것으로 예상된다. 더욱이 우리나라의 고령화 진전속도가 전 세계에서 가장 빠른 편에 속하므로 제도 수혜자의 수가 급격히 증가할 것으로 예상된다. 제도의 정책목표 달성에 대한 효과성 측면에서 보면 제도의 수혜 필요성이 작은 노인에게까지 지원하는 제도로써 재정부담에 비하여 제도의 효과성이 높다고 보기 어렵다. 이 제도가 가지는 의미는 현시점에서 국민연금수급권을 확보하지 못한 노인들에 대한 부분적인 지원을 한다는 점에서 찾을 수 있으나, 국민연금급여 수급자가 늘어나 수급자의 가처분소득이 늘어나는 추세를 감안하여 제도 개편이 이루어질 필요가 있다. 제도의 수혜자를 저소득층 노인으로 축소하면서 수급자 1인당 급여 수준을 점진적으로 일정수준까지 상향조정하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 이 과정에서 국민기초생활보장제도도 함께 개편되어야 할 것이다. 근로 무능력자인 노년층에게는 부양의무자 기준을 완화하여 제도 수혜를 늘릴 필요가 있으며, 국민기초생활보장제도 수혜 목표 집단과 기초연금의 수혜 목표집단을 적절히 설정하여 노인층에 대한 지원이 이루어질 필요가 있다.

국민연금을 비롯한 공적연금제도와 운용 면에서 개편이 이루어질 필요가 있다. 국민연금의 경우 2007년 국민연금법 개정으로 연금급여 수준이 낮아진 상태이기 때문에 추가적인 급여수준 조정은 필요하지 않는 것으로 사료된다. 국민연금제도의 재정안정화를 위해서는 보험료율의 인상이 불가피 할 것이며, 보험료율 인상은 조기에 이루어져야 한다. 만일 보험료율 인상에 의한 재정안정화를 미룰수록 연금재정이 악화될 뿐만 아니라 국민연금제도 존속자체에 위협이 될 수 있다. 또한 재정안정화 시기를 미룰수록 향후 재정안정화를 위해 필요한 연금보험료 혹은 조세부담의 상향조정 규모가 증가하여 미래세대의 부담을 가중시킨다.

공무원연금, 군인연금, 사립학교교원연금(사학연금)으로 구성된 특수직역연금의 재정안정화를 위한 제도개편이 필요하다. 급여수준이 현저하게 낮아진 국민연금제도와 달리 특수직역연금의 경우 급여수준이 여전히 높은 수준이다. 2010년도 제도개편을

통해 보험료 징수 대상 소득범위가 넓어지고 또한 급여의 임금대체율이 조정되었으나 이러한 제도개편의 재정안정화 효과는 크지 않는 것으로 평가되고 있다 (전영준 (2012)). 징수대상 소득범위가 넓어졌으나 연금보험료율이 하향조정되었으며, 급여산정 기준 소득도 함께 넓어져서 급여지출 증가요인이 존재하기 때문이다. 연금기금이 이미 고갈된 공무원연금과 군인연금의 경우 연금재정의 적자를 정부지원금으로 충당되고 있어 납세자의 조세부담이 증가할 것이다. 또한 사학연금의 경우 공무원연금과 군인연금과 달리 급여지급이 국가에 의해 보장되지 않으므로 조기에 재정안정화 조치가 시행되지 않으면 가입자의 수급권이 보장되기 어려운 상황까지 초래할 가능성이 있다. 특수직역연금의 연금급여수준을 하향조정하여야 하는 또 다른 이유는 특수직역연금 가입자 중 저소득층에 속하는 가입자의 비율이 국민연금 가입대상자보다 낮을 가능성이 높고 고용의 안정성이 민간기업보다 낮아 연금제도 수혜의 필요성이 상대적으로 낮을 수 있는 점에서도 찾을 수 있다.

저소득층의 제도 수혜에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 하는 기초노령연금과 공적연금제도와 달리 민간연금의 경우 중산층에 대한 지원에 대한 고려가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 강제저축인 공적연금과 달리 민간연금은 민간경제주체의 자발적인 선택으로 가입이 결정된다. 저소득층의 경우 민간연금에 가입에 관심이 있어도 재원의 부족으로 가입이 용이하지 않아 민간연금제도의 주요 목표 집단인 중산층 이상의 소득계층이 될 수밖에 없다. 여기서 추가적으로 고려하여야 하는 것은 민간연금제도 가입을 유도하기 위해 부여되는 조세지원 혜택이 과도하게 고소득층에 귀착되는 것을 지양하여야 한다는 것이다.

이와 관련하여 퇴직연금 적격요건 중 ‘무차별 조건’과 ‘고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여 상한’ 관련 규정이 정비될 필요가 있다. 고급여 종업원의 기여금과 급여 상한을 묶으로써 고소득층에 조세지원의 혜택이 과도하게 귀속되는 것을 방지할 필요가 있다. 이에 추가적으로 연금저축에 대한 조세지원 규모를 소득계층별로 차등화할 필요가 있다. 미국의 경우는 AGI(Adjusted Gross Income)을 기준으로 연금보험료에 대한 소득공제 금액 상한을 다르게 규정하고 있다(US Mater Tax Guide 참조).

중산층 이상의 소득계층이 노후소비 재원을 공적연금에 크게 의존하지 않고 민간 연금에서 상당부분 충당하게 하기 위해서는 민간연금제도가 안정적인 제도임을 확신할 수 있게 하여야 한다. 안정적인 민간연금제도 특히 퇴직연금제도를 선별하기 위해 근로자들은 여러 가지 정보가 필요하다. 예를 들어 연금기금의 운용실적에 대한 정보의 공시가 적절히 이루어져야 할 것이다. 그러나 연금기금의 운용방식 및 실적 등에 대한 정보를 수집하고 이를 적절히 해석하는 것은 개별 가입자에게는 용이하지 않을 수 있다. 정부가 개별 연금제도의 구조와 운용방식의 적절성에 대한 평가를 내리고 연금제도가 안정적으로 운용되고 있다고 평가되는 연금제도에 대해 조세지원을 허용하나, 그렇지 못한 경우 조세지원을 허용하지 않지 않음으로써 개별가입자의 연금제도 선택을 용이하게 하고 제도의 안정성에 대한 확신을 가지게 할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 조세지원 적격요건의 정비는 중산층 이상 소득계층의 민간연금 가입을 촉진하는 요소로 작용할 수 있다.

민간연금제도 특히 퇴직연금제도의 안정성에 가장 중요한 요소는 재정안정화와 관련된 규정이다. 재정안정화관련 규정은 특히 확정급여형 연금제도에 더욱 중요한 사안이다. 이와 관련된 규정이 최근 상당 수준 개선된 것을 사실이나 사전적 규제와 사후적 규제 면에서 개선되어야 할 점이 존재한다. 무엇보다도 재정건전성에 대한 평가의 기준인 ‘최소적립금’ 규모를 현시점에서 ‘책임준비금’의 60%에서 2017년 말까지 점진적으로 80%로 상향조정할 계획이지만 이 비율을 조기에 100%로 상향조정하는 사전적 규제를 위한 규정이 개정될 필요가 있다. 또한 적립금이 최소적립금 규모에 미달할 경우 3년 이내에 시정하는 계획서를 작성하고 보관하여야 한다는 규정이 있으나, 이러한 계획의 이행을 강제하는 규정과 미이행 시 벌칙에 대한 별도의 규정이 없는 문제가 있어 사후적 규제와 감독의 실효성이 의문시 된다.

이 이외에도 범칙금과 과태료 수준이 사용자와 퇴직연금 사업자의 과실의 심각성에 비하여 지나치게 낮게 규정되어 있어 이들의 불법행위를 방지할 수 있는 가능성이 제한적이므로 범칙금 및 과태료 수준을 높여 사전적 규제와 사후적 규제의 실효성을 높일 필요가 있다.

나. 국민연금과 기초노령연금 재구조화 방안 : 2012년 OECD 권고안 반영

2012년 현재 월 94,600원(1인 기준)이 지급되는 기초노령연금급여가 안정적인 노후생활을 영위하기에 매우 부족한 수준이어어서 급여인상 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 부연하면, 현재의 기초노령연금 급여수준은 부유한 노인에게는 용돈수준인 반면, 노후빈곤에 노출된 노인에게는 노후생활에 필요한 액수보다 턱없이 부족하여 현 노령층의 노후빈곤 완화 목적을 충분히 달성하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 급여인상 필요성이 꾸준히 제기되고 있으나, 노후소득보장제도로서의 기초노령연금제도 성격의 모호함 외에도 본인의 기여를 바탕으로 연금액이 결정되는 국민연금과의 관계를 고려할 때 급여인상은 쉽게 결정할 수 있는 문제가 아니다.

〈표 5-5-1〉을 통해 알 수 있는 것처럼 월소득 100만원(국민연금 신고소득 기준) 이하에 해당하는 국민연금 가입자의 경우 10년간 보험료를 납부할지라도 예상 연금액이 많지 않아, 무기여 방식의 기초노령연금 급여가 인상될 경우 국민연금에의 가입유인이 현격하게 약화될 가능성이 매우 높다. 소득이 가장 낮은 국민연금 기준소득월액이 월 230,000원 가입자가 10년간 국민연금 보험료를 납부할 경우의 예상연금액이 118,150원인 반면, 가입기간이 20년으로 연장될 경우에는 월 223,800원의 연금액이 지급될 것으로 추정되기 때문이다. 또한 월 기준소득월액이 990,000원인 가입자가 10년간 국민연금 보험료 납부시 예상되는 연금액이 162,570원, 20년간 보험료를 납부할 경우에는 307,920원의 연금액이 예상되고 있다.

〈표 5-5-1〉 2010년도 소득수준 및 가입기간별 노령연금급여액 추계(예)

(단위, 원)

기준소득월액	월보험료	가입기간별 연금액			
		10년	15년	20년	25년
230,000	20,700	118,150	172,490	223,800	230,000
990,000	89,100	162,570	237,330	307,920	377,470

자료 : 보건복지부 내부자료, 2011

특히 중산층 이하의 경우 국민연금으로부터의 기대되는 예상 연금액이 높지 않은

상황에서 기초노령연금 급여가 빠른 속도로 인상될 경우, 국민연금에의 가입 유인이 현격하게 약화되어 기여방식의 국민연금제도가 제대로 뿌리를 내리기 어려운 상황에 직면할 가능성이 높다. 2007년 제정된 기초노령연금법에 의하면, 2028년까지 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%까지 기초노령연금액을 인상하도록 되어있으나, 급여 적절성 문제로 인해 기초노령연금 급여인상 스케줄을 앞당길 경우 국민연금 기준 소득월액이 100만원 이하인 가입자들의 경우 국민연금 가입유인이 약화될 수 밖에 없다. 부연하면, 기준소득월액이 990,000인 국민연금 가입자가 10년간 보험료를 납입할 경우 예상되는 연금액이 162,570원인 반면, 기초노령연금액이 182,400원(A값의 10%로 인상시)에 달해 중산층 이하 저소득층의 국민연금 참여유인이 현격하게 약화될 것이다.

이러한 측면을 고려할 경우 기초노령연금 급여는 급여수준의 적절성 문제에도 불구하고, 2028년까지 완만한 속도로 인상하는 것이 바람직해 보인다. 동 기간동안 가입자의 가입기간 측면에서 국민연금제도가 점차 성숙단계에 진입함에 따라 국민연금으로부터 예상되는 연금액이 높아져, 기초노령연금제도가 국민연금을 구축(Crowding-out)할 가능성이 낮아질 수 있다는 점을 적극 고려한 기초노령연금 급여 인상 스케줄이 필요한 이유다.

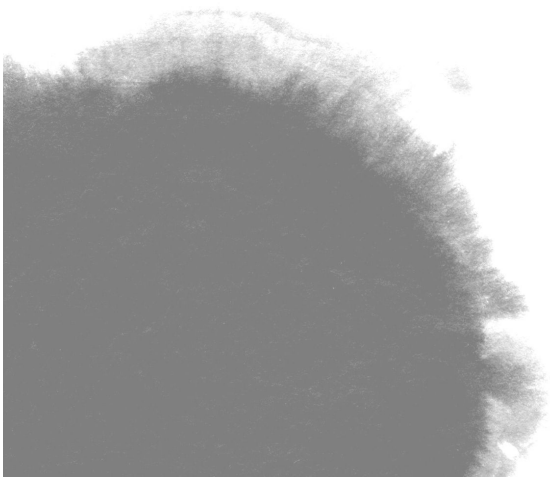
상기 언급된 내용들을 종합적으로 고려할 때 바람직한 기초노령연금 개편방향은 2012년 OECD의 기초노령연금 개편 권고안(OECD Economic Surveys : Korea 2012)의 기본 취지를 따르는 것이라고 판단된다. 노후준비를 못한 현 노령층에 대해서는 가급적 현재의 수급율을 유지하되, 노후준비 기회(적어도 제도적용 측면에서는 국민연금 등에서의 가입기회가 충분히 주어진 것을 의미)가 있었음에도 소득수준이 낮아 노후를 준비할 수 없었던 저소득층 등 취약계층 중심의 제도로 개편하는 것이 바람직할 것이다.

기초노령연금 개선대안의 하나로 기초노령연금 수급자 비율을 최저생계비에 연동하는 방안이 있다. 기초노령연금 도입취지가 기초노령연금 도입취지가 노인층의 빈곤 예방에 있다는 측면에서, 기초노령연금 선정기준액을 최소한의 생활을 보장하기 위해 설정된 최저생계비의 일정비율에 연동시킬 경우 제도 도입취지를 적극 살릴 수 있다

는 장점이 있다. 최저생계비 150%에 기초노령연금 수급자를 연동시킬 경우, 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2012년 71%으로 정점을 기록한 뒤 점차 감소하여 2030년 51.2%, 2050년 37.9%, 2070년에는 34.8%에 달할 것으로 전망된다. 그러므로 이러한 대안을 활용할 경우 현재 노인의 빈곤문제는 해결하되, 국민연금 수급자 증가추이에 맞추어 기초노령연금 수급율이 자동으로 하향 조정될 수 있다는 측면에서 기초노령연금 수급율과 관련된 논란을 최소화할 수 있다. 또한 연동장치를 통해 “선택과 집중” 방식으로 필요한 집단에 대해 제도의 혜택이 돌아가게 함으로써 초고령사회에서도 기초노령연금제도의 지속 가능성을 확보할 수 있다.

또 다른 대안으로는 노령연금 급여체계를 세분화하는 방안이 있다. 기초노령연금 제도를 통해 제도 도입 본연의 목적인 노후빈곤 완화(또는 해소) 목적을 달성하기 위해서는 급여수준을 차등 인상하는 것이 적절할 것이다. 그러므로 기초노령연금 급여 적절성 측면에서는 급여수준은 2028년까지 점진적으로 인상(A값의 10%)하되, 부족한 급여는 현금대신 현물급여(주택 바우처 등)로 보충하는 방안을 적용할 수 있다. 구체적 방안으로는 기초노령연금급여를 3가지 정도(Part A, B, C)의 현금급여와 현물급여로 세분화하여 1) Part A는 수급자 축소에 대한 정치적 반발로 인해 기초노령연금 수급자 비율을 당분간 65세 이상 인구의 70% 수준으로 유지할 경우 모든 수급자에 대해 기본적으로 지급하는 기초노령연금액으로 급여액은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%로 하고, 2) Part B는 기초노령연금 수급자의 소득수준(재산·소득환산소득)별로 차등지급되는 급여로 차상위 또는 차차상위 계층에 해당하는 노인이 집중 혜택을 받도록 하되, 급여액은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%까지 차등 지급하며, 3) Part C는 저소득 노인 대상의 현물급여로 Part A와 급여 Part B로도 최소한의 노후생활이 어려운 저소득 노인을 대상으로 수급자의 소득수준 및 욕구에 기반하여, 주거급여와 의료급여로 대표되는 현물급여를 추가 지급하는 것이다.

요약 및 시사점



제6장 요약 및 시사점

인생 100세 시대를 맞이하여 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있다. 본 연구보고서 수록된 내용을 통해 확인할 수 있는 것처럼 복지국가의 대명사로 불리우는 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. 국민연금 제도 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, 다양한 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.

윤석명 외(2011a, 심층분석 보고서)의 노후준비 실태를 살펴보면 우리나라의 경우 노후준비에서도 부익부 빈익빈 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 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 길고 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 자영자에 대한 근로장려세제(EITC) 확대와 함께 저소득 자영자에게도 국민연금 보험료 일부를 지원하는 ‘두루누리 사회보험’ 제도를 하루빨리 시행하여야 할 것이다.

본 연구에서는 기초노령연금 - 공적연금 - 퇴직연금 - 개인연금으로 구성된 다층노후소득보장체제의 안정성과 유지가능성을 제고하기 위한 정책개편방안을 제시하였다. 인구의 고령화에 따른 정부의 조세 및 연금보험료 수입기반의 약화 그리고 복지지출 증가가 예상되는 시점에서 기초노령연금과 공적연금 급여수준을 대폭적으로 상향조정하는 것이 용이하지 않은 상황에서 공공부문 제도인 기초노령연금과 공적연금의 수혜대상을 저소득층 가구를 우선적으로 고려하고 민간부문의 제도인 퇴직연금제도와 개인연금제도의 수혜대상자를 중산층 이상으로 하되 고소득층의 대한 제도

수혜를 최소화하는 방식의 제도 개편이 불가피하다고 사료된다.

이러한 방향의 제도 개편을 위해서는 기초노령연금 수급대상자 범위 및 급여수준, 국민연금보험료의 상향조정, 특수직역연금제도의 급여수준 하향조정 및 연금보험료의 상향조정, 퇴직연금제도에 대한 조세지원적격요건의 정비, 특히 고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여수준의 상향설정과 확정급여형 연금제도의 재정안정화를 위한 규정의 정비, 그리고 퇴직연금과 민가연금에 대한 조세지원의 소득수준별 차등화를 제시하였다.

이러한 개편 방안 이외에도 이들과 관련된 각종 법령 및 규정, 그리고 금융시장에 대한 규제와 감독 체계의 정비가 필요할 것이다. 국민연금기금의 운용방식과 민간연금 기금운용에 대한 감독의 개편이 필요할 것이다. 우리나라 국민연금제도 재정운용방식의 특수성으로 인해 향후 국민연금기금의 규모가 증가하여 우리나라 금융시장에서 차지하는 비중이 커져서 발생하는 시장지배력 증가에 의한 왜곡 요인과 국민연금 재정적자기에 기금이 급격히 감소함으로써 초래될 거시경제와 금융시장의 혼란을 최소화하기 위한 기금 관리방식이 마련되어야 할 것이다. 민간연금기금에 대한 규제가 지난 수 년 동안 개선된 것은 사실이지만 장기금융자산인 연금기금을 운용해본 경험이 일천한 우리나라의 경우 이에 대해서도 신중한 접근이 필요할 것이다. 특히 전 세계적인 금융위기가 주기적으로 발생할 수 있는 위험이 상존하는 현 상황에서 연금가입자의 미래의 연금수급권을 보장하기 위한 제도와 규제 감독 체계가 개선될 필요가 있다.

윤석명 외(2011a, 심층분석 보고서)의 다층노후실태조사 결과를 통해 알 수 있는 것처럼 연령별·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 생애전반에 걸쳐 진행될 수 있도록 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후준비 컨설팅 체계가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해 연금포털을 통해 국민들에게 다양한 연금관련 지식 및 금융정보를 제공하고 있는 덴마크(Pensioninfo), 스웨덴(Minpension), 그리고 뉴질랜드의 연금포털 운영 사례의 장단

점을 면밀히 검토하여 한국적 현실에 부합할 수 있는 연금 정보 시스템 구축 및 노후설계 서비스 가 이루어지도록 유관기관의 적극적인 협조가 절실한 상황이다. 우리의 경우 개인정보 보호 등의 이유로 인해 아직까지도 사적연금의 경우 연령별, 성별, 소득계층별 사적연금 가입실태에 대한 종합 정보를 확보하는 것이 불가능한 상황이다. 이러한 정보가 없는 상황에서는 소득계층별, 연령별로의 맞춤형 노후설계 서비스 제공이 사실상 불가능하다는 측면에서 이를 보완할 수 있는 시스템 구축이 시급한 상황이다.



참고문헌

- 강성호(2011), “생애기간을 고려한 공사적 연금소득 추정”, 보험학회지, 88, 한국보험학회, pp.51~87.
- 강성호 · 김태완 · 김문길(2008), “국민연금 미수급자 규모 추정과 지역가입자 관리개선 방향”, 정책보고서 2008-02, 국민연금연구원.
- 강성호 · 임병인, “공적연금의 민간저축 구축효과에 관한 실증연구: 가구특성별 접근”, 『경제분석』, 제11권 제2호, 2005.
- 국민연금공단(2012.5), 2011년 국민연금통계연보.
- 국민연금연구원(2011), “외국의 공사적연금제도”, 조사자료 2011-01, 국민연금연구원.
- 김경아(2010), “여성의 공적 노후소득보장 확대 방안”, 정책보고서 2010-04, 국민연금연구원.
- 김경아·한정립(2011), “자영자의 국민연금가입 제고방안”, 정책보고서 2011-03, 국민연금연구원.
- 김수완 · 김순옥 · 안상훈(2005), “다층노후소득보장체계 구축 연구”, 연구보고서 2005-5, 국민연금연구원.
- 김상진(2009), “자영자의 국민연금 기여회피 결정요인”, 사회보장연구, 25(2), 한국

사회보장학회, pp.1~28.

김원섭 · 김수완 · 주은선 · 최영준(2006), “주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공·사 연금제도 발전방안”, 연구보고서 2006-11, 국민연금연구원.

김대철 · 김진영 · 이만우, “국민연금제도의 가계저축 구축효과 분석”, 『경제분석』, 제14권 제2호, 2008, pp. 1-37.

김상호, “공적연금자산과 가계저축의 대체효과 : 독일 패널데이터를 이용한 실증분석”, 『경제학연구』, 제51집 제4호, 2003, pp. 33-55.

김상호, “연금자산과 가계저축: 한국노동패널을 이용한 실증분석”, 『경제학연구』, 제55집 제3호, 2007, pp. 119-142.

박찬임·박성재·김화순·김종일(2007), “취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안”, 정책자료 2007-02, 한국노동연구원.

원종욱, “국민연금제도의 확대가 직역간 저축율에 미치는 영향분석”, 『노동경제논집』, 제22권 제2호, 1999, pp. 229-242.

윤석명 외(2010). 다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구. 한국보건사회연구원.

_____(2011). 다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구. 한국보건사회연구원.

_____(2012). 다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구. 한국보건사회연구원.

윤석명, “준모수적(Semi-parametric) 방법을 이용한 미국 국민연금제도의 민간저축 효과분석”, 『사회보장연구』, 제15권 제1호, 1999, pp. 31-56.

윤석명 · 오완근 · 신화연, “국민연금의 사회보장자산(SSW) 추정 및 민간부문 저축에 대한 효과 분석”, 『한국경제의 분석』, 제13권 제2호, 2007, pp. 113-170.

윤석명·정경화·신화연·권문일·문형표·배준호·양재진·Ismo Risku·Mika Vidlund(2007), “고령사회를 대비한 한국적 노후소득보장체계 구축방안”, 연구보고서 2007

-06, 한국보건사회연구원.

윤석명·신화연·최미선·양혜진·김원섭·Ismo Risku·Mika Vidlund·Mikko Juhani Sankala· Ole Christian Lien(2011), “노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안 - 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로-”, 연구보고서 2011-12, 한국보건사회연구원.

윤석명·손창균·양혜진·이힘찬·김은주·최미선·유근춘·신화연·방하남·이용하(2012), “다층 노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석 연구”, 정책보고서 2012 -00-00, 보건복지부 한국보건사회연구원.

임경목·문형표, “공적연금이 가계저축에 미치는 영향”, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I)』(최경수·문형표·신인석·한진희 편) 제5장 제1 절, 한국개발연구원, 2003.

이승렬·김종일·박찬임·이덕재·홍민기(2009), 자영업 노동시장 연구(Ⅱ) - 노동시장정책과 사회보장, 연구보고서 2009-07, 한국노동연구원.

이용하(2010), 국민연금 장애연금제도 개선방안 연구, 국민연금연구원.

장지연·황덕순·은수미·이병희·박제성·전병유(2011), “노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성”, 정책연구 2011-10, 한국노동연구원.

전희정·임란(2011), “다층연금체계의 가입구조와 특성 분석”, 보험학회지, 90, 한국보험학회, pp.107~135.

전승훈·임병인, “국민연금자산이 개인연금자산 보유행위에 미치는 영향과 정책 시사점”, 『보험개발연구』, 제19권 제3호, 2008, pp. 83-117 .

통계청. 경제활동인구조사. 각년도

황덕순(2003), “취약계층 근로자의 고용보험·국민연금 적용실태와 개선방안”, 노동정책연구, 3(3), 한국노동연구원, pp.87~109.

Attanasio, O. P., and A. Brugiavini. 2003. “Social Security and Households’ Saving.” *The Quarterly Journal of Economics* 118(3):1075 - 1119. Retrieved October 23, 2012 (<http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>).

- Banerjee, Abhijit, Xin Meng, and Nancy Qian. 2010. "The Life Cycle Model and Household Savings: Micro Evidence from Urban China." Retrieved October 22, 2012 (http://aida.econ.yale.edu/~nq3/NANCYS_Yale_Website/Research_files/BM_Q_20100926.pdf).
- Banerjee, S. 2010. "Does Social Security Affect Household Saving?" 1 - 35. Retrieved October 22, 2012 ([http://glennschool.osu.edu/faculty/seligman/NAIPA/L7_Banerjee - Offset Effects of Social Security on Household Savings.pdf](http://glennschool.osu.edu/faculty/seligman/NAIPA/L7_Banerjee_-_Offset_Effects_of_Social_Security_on_Household_Savings.pdf)).
- Bebczuk, Ricardo N, and Alberto R Musalem. 2006. "Pensions and Saving : New International Panel Data Evidence."
- Bender, Keith a. 2009. "How are pension integration and pension benefits related?" *The Quarterly Review of Economics and Finance* 49(1):26 -41. Retrieved October 22, 2012 (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1062976908000823>).
- Binswanger, Johannes, and Daniel Schunk. 2011. "What is an adequate standard of living during Retirement?" *Journal of Pension Economics and Finance* 11(02):203 -222. Retrieved October 22, 2012 (http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474747211000618).
- Bitler, Marianne P, Jonah B Gelbach, and Hilary W Hoynes. 2006. "What Mean Impacts Miss: Distributional Effects of Welfare Reform Experiments." *American Economic Review* 96(4):988 -1012. Retrieved October 25, 2012 (<http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.96.4.988>).
- Blau, D. 2011. "Pensions, household saving, and welfare: A dynamic analysis." (5554). Retrieved October 23, 2012 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1784585).
- Bottazzi, Renata, T Jappelli, and Mario Padula. 2009. "The portfolio effect of

- pension reforms.” (17). Retrieved October 23, 2012
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1462009).
- Bottazzi, Renata, Tullio Jappelli, and Mario Padula. 2006. “Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation.” *Journal of Public Economics* 90(12):2187 - 2212. Retrieved December 9, 2011
(<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272706000387>).
- Chernozhukov, Victor, and Christian Hansen. 2004. “The Effects of 401(K) Participation on the Wealth Distribution: An Instrumental Quantile Regression Analysis.” *Review of Economics and Statistics* 86(3):735 - 751. Retrieved October 23, 2012
(<http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>).
- Connolly, Ellis. 2007. “The effect of the Australian Superannuation Guarantee on household saving behaviour.” Retrieved October 22, 2012
(<http://ideas.repec.org/p/rba/rbardp/rdp2007-08.html>).
- Danielsson, A. 2012. “Mandatory pension savings, private savings, homeownership, and financial stability.” (May). Retrieved October 22, 2012 (<http://ideas.repec.org/p/ice/wpaper/wp58.html>).
- Disney, Richard. 2006. “Household Saving Rates and the Design of Public Pension Programmes: Cross-Country Evidence.” *National Institute Economic Review* 198(1):61 - 74. Retrieved October 22, 2012
(<http://ner.sagepub.com/content/198/1/61.short>).
- Disney, Richard, Carl Emmerson, and Matthew Wakefield. 2008. “Pension Provision and Retirement Saving: Lessons from the United Kingdom.” *Canadian Public Policy* 34(4):S155 - S175. Retrieved
(<http://utpjournals.metapress.com/openurl.asp?genre=article&id=doi:10.3138/cpp.34.4.S155>).

- Emery, J.C. Herbert, and Jesse A. Matheson. 2012. "Should income transfers be targeted or universal? Insights from public pension influences on elderly mortality in Canada, 1921-1966." *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 45(1):247 - 269. Retrieved October 22, 2012 (<http://works.bepress.com/matheson/3/>).
- Engelhardt, Gary V., and Anil Kumar. 2011. "Pensions and Household Wealth Accumulation." *Journal of Human Resources* 46(1):203 - 236. Retrieved October 23, 2012 (http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_human_resources/v046/46.1.engelhardt.html).
- Feng, Jin, Lixin He, and Hiroshi Sato. 2011. "Public pension and household saving: Evidence from urban China." *Journal of Comparative Economics* 39(4):470 - 485. Retrieved October 4, 2012 (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0147596711000035>).
- Gustman, Alan L., and Thomas L. Steinmeier. 1999. "Effects of pensions on savings: analysis with data from the health and retirement study." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50:271 - 324. Retrieved (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167223199000305>).
- Horioka, Charles Yuji. 2010. "The (dis)saving behavior of the aged in Japan." *Japan and the World Economy* 22(3):151 - 158. Retrieved October 22, 2012 (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0922142510000034>).
- Jia, Zhiyang, and Weizhen Zhu. 2012. "The effect of pension wealth on private savings. Results from an extended life cycle model." (697). Retrieved October 22, 2012 (<http://ideas.repec.org/p/ssb/dispap/697.html>).
- Obben, James, and Monique Waayer. 2011. "New Zealand's old-age pension scheme and household saving." *International Journal of Social Economics* 38(9):767 - 788. Retrieved October 22, 2012

(<http://www.emeraldinsight.com/10.1108/03068291111157230>).

Usui, Emiko, and Tsunao Okumura, 2012, “The Effect of Pension Reform on Pension-Benefit Expectations and Savings Decisions in Japan.” SSRN Electronic Journal. Retrieved (<http://www.ssrn.com/abstract=2089404>).

European Commission(2010), Self-employment in Europe 2010, European Employment Observatory Review.

Deutsche Rentenversicherung Bund(2010.6), Rentenversicherung in Zahlen 2010.

_____ (2010.10), Rentenversicherung in Zeitreihen - Ausgabe 2010.

_____ (2010.12), Aktuelle Daten 2011.

_____ (2011.1.18), Nachzahlung von freiwilligen Beiträgen.

_____ (2011.1.12), Werte der Rentenversicherung.

_____ (2011.1), Freiwillig rentenversichert : Ihre Vorteile.

_____ (2011.3), Selbständig-wie die Rentenversicherung Sie schützt.

_____ (2012.1), “Altersvorsorge-heute die Zukunft planen”.

_____ (2012), “Minijob - Midijob: Bausteine für die Rente”.

DWP(2012.4.18.), National Insurance Contributions & Qualifying Years and Second Tire Pension Provision: 2010/11.

_____ (2012.6), Households Below Average Income: An Analysis of the Income Distribution 1994/95 - 2010/11.

_____(2012), The Pensioners' Incomes Series 2010-11.

European Commission(2008), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Directive 86/613/EEC, Impact Assessment Report.

_____(2010), Social protection of the self-employed, MISSOC Mutual Information System on Social Protection.

_____(2010), Self-employment in Europe 2010, European Employment Observatory Review.

Frank A. Cowell(2000), Measuring Inequality, Oxford University Press, Third Edition.

Günter Schmid(1998), "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy", Discussion Paper FS | 98-206, Wissenschafts-zentrum Berlin für Sozialforschung.

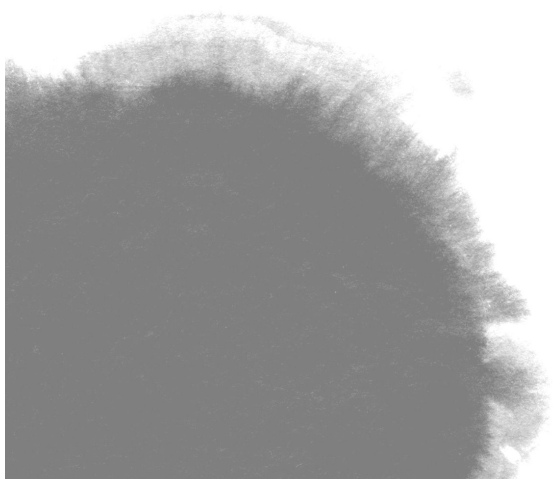
_____(2006), "Social Risk management through transitional labour markets", Socio - Economic Review(2006) 4, pp.1~33.

OECD(2011), Pensions at a Glance 2011 - Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries -.

_____(2011), OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics.

_____(2012), OECD Pensions Outlook 2012.

부록



부록

부록 1. (가칭)노후설계지원법(안) 및 검토의견

가. (가칭)노후설계지원법(안)

□ 용어의 정의(안 제1조)

제1조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “다층노후소득보장체계”란, 적정하고 안정된 노후소득을 보장하기 위하여 공적 및 사적 소득보장제도가 유기적으로 연계된 체계를 말한다.
2. “공적연금”이란, 국가 또는 지방자치단체에 의하여 연금급여의 예산이 집행되거나 국가 또는 지방자치단체의 책임 하에 연금보험료가 부과되고 연금 재정이 관리되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.
3. “사적연금”이란, 민간 사업자에 의하여 연금기금이 관리되거나, 개인이 스스로 금융이나 보험 상품에 가입하여 연금을 수급하게 되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.

□ 국가 및 지방자치단체의 책무(안 제2조)

제2조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 종합적인 다층노후소득보장정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 다층노후소득보장정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 다층노후소득보장정책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제3조의 규정에 의한 다층노후소득보장기본계획을 고려하여야 한다.

□ 다층노후소득보장계획의 수립(안 제3조, 안 제4조)

제3조(다층노후소득보장기본계획) ① 정부는 다층노후소득보장 중·장기 정책목표

및 방향을 설정하고, 이에 따른 다층노후소득보장기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.

- ② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 저출산·고령사회기본법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.

- ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- 다층노후소득보장정책의 기본목표와 추진방향
- 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
- 필요한 재원의 규모와 조달방안
- 그 밖에 다층노후소득보장정책으로 필요하다고 인정되는 사항

- ④ 보건복지부장관은 기본계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 공적연금과 사적연금 제도의 현황 및 중·장기 재정전망 등에 관하여 자료를 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의하기 위한 협의체를 구성·운영할 수 있다.

- ⑤ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제4조(연도별 시행계획) ① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음해의 시행계획 및 지난해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 저출산·고령사회기본법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 다층노후소득보장정책에 반영하여야 한다.
- ④ 시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 다층노후소득보장 실태조사 실시(안 제5조)

- 제5조(다층노후소득보장 실태조사) ① 보건복지부장관은 공적연금과 사적연금 가입실태, 노후소득 준비 정도, 다층노후소득보장제도에 대한 인식 등에 관한 실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따른 조사의 방법과 내용 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

□ 공적·사적연금 종합 정보시스템 구축 및 재무설계서비스 제공(안 제6조)

- 제6조(공적·사적연금의 종합 정보연계 및 재무설계서비스) ① 국가는 각종 공적 및 사적연금 제도를 종합한 다층소득보장체계를 통한 적정 노후소득보장에 관한 종합적 상담 서비스를 제공하여야 한다.
- ② 국가는 제1항에 따른 종합적 상담 서비스 제공을 위하여 각종 공적 및 사적연금에 가입한 자 또는 가입하였던 자에 대한 관련 정보를 종합하여 연계된 정보시스템을 구축하여야 한다.

□ 취약계층의 개인연금 보험료의 지원(안 제7조)

<p>제7조(개인연금보험료의 지원) ① 국가는 저소득층 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 국가에서 인증한 개인연금 상품에 가입하고자 하는 자에 대하여 연금보험료의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 연금보험료의 지원수준, 지원방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

나. (가칭)노후설계지원법(안)에 대한 법률적인 검토

□ 제1조(목적) 규정이 없음.

- 법(안)의 기본구조상 제1조(목적) 규정은 필수적으로 두어야 함.
- 법령의 목적규정을 통하여 법률이 추구하고자 하는 정책방향을 제시하고 법령의 제정목적을 명확히 하여야 함.

법안	수정안
-	제1조(목적) 이 법은 국민의 안정적인 노후생활을 위하여 다층노후소득보장체계에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

□ ‘용어의 정의’를 명확히 할 필요가 있음

- ‘용어의 정의’란 일반적인 용어가 아니라 이 법안에서 특별히 정의하고자 하는 용어를 선택하여 규정하는 것임.
 - “다층노후소득보장체계”를 정의하고 있는 바, 이 법안 전체에서 “다층노후소득보장체계”란 용어는 제1조(용어의 정의) 이외에 다른 규정에서는 언급하지 않고 있음.
 - ※ 다층노후소득보장정책, 다층노후소득보장제도 등의 용어와 ‘다층노후소득보장체계’

를 일치시킬 필요가 있음.

(가칭) 노후설계지원법(안)	수정안
<p>제1조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “다층노후소득보장체계”란, 적정하고 안정된 노후소득을 보장하기 위하여 공적 및 사적 소득보장제도가 유기적으로 연계된 체계를 말한다.</p> <p>2. “공적연금”이란, 국가 또는 지방자치단체에 의하여 연금급여의 예산이 집행되거나 국가 또는 지방자치단체의 책임하에 연금보험료가 부과되고 연금 재정이 관리되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.</p> <p>3. “사적연금”이란, 민간 사업자에 의하여 연금기금이 관리되거나, 개인이 스스로 금융이나 보험 상품에 가입하여 연금을 수급하게 되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.</p>	<p>제1조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “다층노후소득보장체계”란, 적정하고 안정된 노후소득을 보장하기 위하여 공적 및 사적 소득보장제도가 유기적으로 연계된 정책·계획 및 제도를 말한다.</p> <p>2. “공적연금”이란, 국가 또는 지방자치단체에 의하여 연금급여의 예산이 집행되거나 국가 또는 지방자치단체의 책임하에 연금보험료가 부과되고 연금 재정이 관리되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.</p> <p>3. “사적연금”이란, 민간 사업자에 의하여 연금기금이 관리되거나, 개인이 스스로 금융이나 보험 상품에 가입하여 연금을 수급하게 되어 국민의 노후소득을 지원하는 각 제도를 말한다.</p>

□ 국가 및 지방자치단체의 책무 규정

- 국가 및 지방자치단체의 책무 규정 제2항은 ‘다른 법률’이라 하여 모든 법률을 대상으로 하여 다층노후소득보장기본계획을 고려하도록 하고 있는 바, “다른 법률”의 범위를 명확히 할 필요가 있음.

(가칭) 노후설계지원법(안)	수정안
<p>제2조(국가 및 지방자치단체의 책무)</p> <p>① 국가는 종합적인 다층노후소득보장정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 다층노후소득보장정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 다층노후소득보장정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제3조의 규정에 의한 다층노후소득보장기본계획을 고려하여야 한다.</p>	<p>제2조(국가 및 지방자치단체의 책무)</p> <p>① 국가는 종합적인 다층노후소득보장정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 다층노후소득보장정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 다층노후소득보장정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 노후소득보장에 관하여 관계 법률에 따른 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제3조에 따른 다층노후소득보장기본계획을 고려하여야 한다.</p>

□ 계획 수립의 주체를 명확히 할 필요가 있음.

- 법안 제4조(연도별 시행계획)에서 계획수립의 주체가 ‘중앙행정기관의 장’과 ‘지방자치단체의 장’으로 되어 있는 바, 이를 명확히 할 필요가 있음.

(가칭) 노후설계지원법(안)	수정안
<p>제3조(다층노후소득보장기본계획)</p> <p>① 정부는 다층노후소득보장 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 다층노후소득보장기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 저출산·고령사회기본법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다층노후소득보장정책의 기본목표와 추진방향 2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안 4. 그 밖에 다층노후소득보장정책으로 필요하다고 인정되는 사항 <p>④ 보건복지부장관은 기본계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 공적연금과 사적연금 제도의 현황 및 중·장기 재정전망 등에 관하여 자료를 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의하기 위한 협의체를 구성·운영할 수 있다.</p> <p>⑤ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제3조(다층노후소득보장기본계획)</p> <p>① 정부는 다층노후소득보장을 위한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 다층노후소득보장기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 「저출산·고령사회기본법」 제23조에 따른 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다층노후소득보장정책의 기본목표와 추진방향 2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안 4. 그 밖에 다층노후소득보장정책으로 필요하다고 인정되는 사항 <p>④ 보건복지부장관은 기본계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 기관 또는 공공단체의 장에게 공적연금과 사적연금 제도의 현황 및 중·장기 재정전망 등에 관하여 자료를 제출을 요청하거나, 관계 기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의하기 위한 협의체를 구성·운영할 수 있다.</p> <p>⑤ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제4조(연도별 시행계획)</p> <p>① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야</p>	<p>제4조(연도별 시행계획)</p> <p>① 관계 중앙행정기관의 장은 제3조에 따른 기본계획에 따라 소관별로 매년 시행계획을 수립·시행하고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “지방자치단체의 장”이라 한다)은 기본계획 및 시행계획에 따라 관할지역별 시행계획을</p>

<p>한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 저출산·고령사회기본법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 다층노후소득보장정책에 반영하여야 한다.</p> <p>④ 시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 다층노후소득보장정책에 반영하여야 한다.</p> <p>④ 시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
---	---

□ 재무설계서비스의 제공주체를 명확히 할 필요가 있음

- 재무설계서비스의 제공주체를 “국가”로 규정하게 되면 추진주체가 불명확하기 때문에 이를 명확히 할 필요가 있음.
- 또한, 조문명에서 “재무설계서비스”를 사용하면서 본문에서는 “종합적 상담서비스”라는 표현을 쓰게 되면 법령해석상 혼란이 초래됨으로 이를 일치시켜야 함.

(가칭) 노후설계지원법(안)	수정안
<p>제6조(공적·사적연금의 종합 정보연계 및 재무설계서비스)</p> <p>① 국가는 각종 공적 및 사적연금 제도를 종합한 다층소득보장체계를 통한 적정 노후소득보장에 관한 종합적 상담 서비스 제공하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제1항에 따른 종합적 상담 서비스 제공을 위하여 각종 공적 및 사적연금에 가입한 자 또는 가입하였던 자에 대한 관련 정보가 종합하여 연계된 정보시스템을 구축하여야 한다.</p>	<p>제6조(공적·사적연금의 종합 정보연계 및 재무설계서비스)</p> <p>① 보건복지부장관은 각종 공적 및 사적연금 제도를 종합한 다층소득보장체계를 통한 적정 노후소득보장에 관한 종합적 상담 서비스(이하 “재무설계서비스”라 한다)를 제공하여야 한다.</p> <p>② 국가는 제1항에 따른 재무설계서비스를 제공하기 위하여 공적연금 및 사적연금에 가입한 자 또는 가입하였던 자에 대한 관련 정보가 종합하여 연계된 정보시스템을 구축하여야 한다.</p>

□ 취약계층의 개인연금 보험료 지원 관련

- 추진주체를 “국가”로 추상적으로 규정하는 것은 바람직하지 않으며, 소관부처를 명확히 할 필요가 있음.
- 법안 제7조 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 국가에서 인증한 개인연금 상품”이라는 표현이 나오는데 대통령령으로 정하면 되는 것으로 “국가에서 인증한”이라는 표현을 삭제하는 것이 바람직함.

(가칭) 노후설계지원법(안)	수정안
제7조(개인연금보험료의 지원) ① 국가는 저소득층 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 국가에서 인증한 개인연금 상품에 가입하고자 하는 자에 대하여 연금보험료의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 연금보험료의 지원수준, 지원방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제7조(개인연금보험료의 지원) ① 국가는 저소득층 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 개인연금 상품에 가입하고자 하는 자에 대하여 연금보험료의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 연금보험료의 지원수준, 지원방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부록 2. 우리나라 중·고령자의 기대연금자산과 저축

1. 서론

연금제도와 저축의 관계는 이론 정책적으로 오래 전부터 주목을 받았다. 특히, 최근에는 부과방식으로 운영되고 있는 많은 국가들의 공적연금제도의 재정문제로 인해 급여삭감이 이루어지고 있다는 점에서 더욱 중요하다. 즉, 과거에는 공적연금제도로 인해 민간저축이 구축되는가에만 관심이 집중된 반면, 최근에는 공적연금 급여의 삭감으로 인한 노후소득의 축소분을 민간저축을 통해 상쇄시킬 수 있는가가 매우 중요하기 때문이다. 또한 민간연금의 급여유형이 과거 DB방식에서 DC 방식으로 변화하는 것이 저축행위에 미치는 영향도 새로운 이슈로 떠오르고 있다.

경제학적 분석은 이러한 문제에 대해 기본적으로 생애주기모형에 근거한다. 동 모형은 공사적 연금의 형태로 암묵적으로 축적된 저축은 다른 형태의 저축을 축소시킨다고 말한다. 즉, 연금은 저축을 구축한다(crowd out)는 것이다. 이에 수많은 실증 연구들은 구축효과의 크기를 주로 추정하였다. 하지만 그 결과들은 상당히 다르다고 평가할 수 있는데, 이는 각 연구의 분석기간, 분석국가, 분석대상 연금의 유형, 분석대상 가구, 사용하는 자료 및 분석모형 등의 차이로부터 비롯된 측면이 적지 않다고 평가할 수 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라에서 국민연금의 기대연금자산이 저축에 미치는 영향을 분석·검토하고자 한다. 이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 연금자산이 개인(가구)저축에 미치는 영향에 대한 경제이론적 함의와 실증연구의 필요성을 검토한다. 또한 최근 국내외 실증연구의 동향과 특징을 살펴보고, 본 연구의 분석 방향을 제시한다. 3절에서는 관련 연구에서 핵심인 기대연금자산 변수에 대한 본 연구의 추정방법을 설명하고, 간략하게나마 추정결과와 정확성과 신뢰성을 검토한다. 4절에서는 우리나라 중고령자들의 저축 자산에 대한 기본 현황을 살펴보고, 기대연금자산이 저축과 금융·부동산 자산에 미치는 영향에 대한 분석결과를 제시·해석한다. 마지막으로 5절에서는 그 주요 결과를 요약하고, 본 연구의 한계와 추후 연구방향을

제시한다.

2. 연금자산과 저축에 대한 이론적 검토

2.1. 생애과정에서 연금과 저축의 관계

연금제도가 가구저축행위에 미치는 영향을 분석한 대부분의 연구들은 매우 전형적인 생애주기모형에 근거하고 있다. 예를 들어, 고정된 퇴직연령 혹은 수급연령, 완전 자본시장 및 확실성의 세계를 가정하며, 상속동기와 저축에 대한 개인선호의 차이 등을 고려하지 않는다. 이러한 틀 속에서 최적소비와 부의 축적에 대한 이론적 결과는 1 대 1의 완전구축효과이다. 즉, 연금자산의 추가적인 축적은 소비의 증가를 의미하며, 이는 다른 형태로의 저축을 그만큼 줄인다는 것이다.

하지만, 현실은 매우 다를 수 있다. 연금자산의 증가가 조기퇴직을 유인할 수 있는데, 조기퇴직으로 인해 늘어난 퇴직기간을 고려한다면 현재의 저축이 증가할 수도 있다(Feldstein, 1974). 차입제약 하에서는 연금의 유동성과 제약 정도에 따라 미래의 연금급여가 현재의 가구저축에 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있다(Gale, 1998). 예를 들어, 공적연금은 대부분 월단위로 지급됨으로써 매우 비유동적이라고 할 수 있는데, 만일 개인들이 이를 알고, 또한 필요한 경우 다른 곳에서 쉽게 차입할 수 없다는 것을 안다면, 현재의 저축을 늘려야만 할 것이다(Hubbard, 1986). 미래의 소득, 자산수익, 의료지출 비용 및 기대수명에 대한 불확실성은 예비적 동기에 따른 저축을 증가시킬 것이다. 또한 상속과 같은 또 다른 저축동기들 역시 연금자산의 구축 효과에 영향을 미칠 것이다.

물론, 현실적으로 다양한 이러한 요인들을 모두 고려하여 실증분석한다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 하지만 주목할 것은 이러한 요인들이 모형 자체뿐만 아니라, 관련 분석모형에서 핵심인 연금자산 측정에도 중요한 영향을 미친다는 점이다. 즉, 퇴직연령과 연금수급시점이 개인에 따른 선택 변수라거나, 혹은 미래의 소득수준이나 의료지출 규모가 불확실하다면, 연금자산 측정 결과는 다르게 나타날 수밖에 없다.

특히, 분석대상 연금제도가 복잡할수록 그 어려움은 가중될 것이다.

좀 더 구체적으로 개인 i 가 연령 a 에서 갖고 있는 비연금자산 A_{ia} 에 대한 실증 분석모형은 일반적으로 다음과 같다.

$$A_{ia} = \beta_0 + \beta_1 PW_{ia} + \beta_2 X_{ia} + \varepsilon_{ia}$$

PW_{ia} 는 기대연금자산⁸¹⁾이며, X_{ia} 는 개인(가구)의 관측된 특성벡터이며, 그리고 ε_{ia} 는 관측되지 못한 개인(가구)의 특성을 의미한다.

이때, 대부분의 연구에서 PW_{ia} 는 미래의 근로여부 및 기간, 수급신청 시점 등을 고정시킴으로써 어떤 선택의 여지가 없는 상태에서 추계된다. 여하튼 이렇게 계산되는 기대연금자산의 추정계수인 β_1 이 바로 구축효과($\beta_1 < 0$)에 대한 추정치이다.

앞서 말한 바와 같이, 퇴직과 수급 시점이 고정되어 있고, 유동성 제약이나 불확실성이 존재하지 않는다면, 연금제도가 가구 저축행위에 미치는 영향에 대한 분석에서 기대연금자산 변수만으로도 충분하다. 한편, 위의 요소들을 고려한다고 하더라도 만일 완전 자본시장을 가정한다면 그 문제들은 충분히 해소될 수 있을지도 모른다. 하지만, 현실에서 위의 요소들이 분석결과에 중립적으로 작용할 것인지는 분명하지 않다. 또 다른 한편, 저축은 개인(가구)들의 특성들의 매우 복잡한 비선형적인 관계에 있을 것이다. 문제는 기대연금자산에 대한 측정 자체도 매우 어렵다는 점이다. 즉, 연금제도는 다른 어떤 제도에 비해 복잡하고, 장기간에 걸쳐 그 축적규모가 결정됨으로써, 문제를 더욱 악화시킨다.

한편, 이러한 문제점에도 불구하고 기존의 많은 연구들의 결과들을 보면, β_1 에 대한 추정결과는 이론적 예상에 맞게 음의 부호를 갖는다. 하지만, 추정치는 0에서 -1 사이의 다양한 값으로 나타난다는 점에서 이론적 예측이 완전한 것은 아니다.⁸²⁾ Feldstein(1974), Gale(1998), Engelhardt and Kumar(2010), Munnell(1974), Feldstein

81) 연구 목적에 따라 기대연금자산은 공적연금자산, 개인연금자산, 혹은 공·사적 연금자산의 합계치가 사용될 수 있다.

82) '0'은 구축효과가 없다는 것이고, '-1'은 구축효과가 1 대 1로 완전하게 나타나는 것을 의미한다.

and Pellechio(1979), Alessie et. al.(1997) 등의 연구들은 ‘-1’에 가까운 결과가 나온 반면, Kotliko(1979), Hubbard(1986), Blau(2008), and Hurd et. al.(2009) 등은 상대적으로 작은 추정결과를 보고하고 있다.

이처럼 추계결과가 다양하게 나타나는 근본 요인이 앞서 말한 요인들 중 어떤 것에 의한 것인지는 명확하지 않다. 이러한 맥락에서 주목해야 할 것으로 Banejee(2010)는 다음의 세 가지에 주목할 필요가 있다고 말한다. 즉, 생애소득과 연금자산에 대한 추계의 정확성, 가구저축에 대한 측정치의 정확성, 그리고 모형 식별의 적절성이 그것인데, 왜냐하면 수많은 연구들 각각은 이 세 가지 점에서 모두 다르기 때문이다.

Banejee(2010)는 이러한 맥락에서 위의 생애주기모형에 근거한 실증모형에서 갖게 되는 문제를 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 관측되지 되지 않은 개인(가구)의 이질성이 저축행위에 미치는 영향이다. 개인이 위험회피성향이 높다면, 퇴직을 연기하고 더 많이 저축하려 할 것이다. 이에 생애평균소득이 유사집단에 비해 상대적으로 높을 것이다. 이때, 기대연금자산이 생애평균소득의 함수이라는 점에서 보면 기대연금자산과 저축사이의 양의 상관관계가 존재한다. 또한 여가에 대한 선호가 강한 개인일수록 상대적으로 빠르게 퇴직하기를 원할 것인데, 조기퇴직을 준비하기 위해 상대적으로 더 많은 저축의 필요성을 느낄 수도 있다. 이러한 개인의 성향들은 β_1 에 대한 추정치를 0에 가깝도록 영향을 미칠 것이다.

이와는 반대로 여가보다는 소비에 대한 선호가 강하다면, 생애평균소득 수준을 높이기 위해서 퇴직을 연기할 수도 있지만, 저축은 상대적으로 적게 할 수도 있다.⁸³⁾

둘째, 연금자산의 측정문제이다. 사실, 기대연금자산이 근로 및 저축 등과 같은 경제적 행위에 미치는 영향과 관련된 많은 연구들에서 기대연금자산의 추계는 필수적이다. 하지만, 그 추계과정이 매우 복잡하고 어렵다는 문제를 갖고 있다.⁸⁴⁾ 이에 많은 연구들이 때로는 비현실적인 가정들 하에서 어쩔 수 없이 추계하는 실정이다. 예

83) Attanasio and Brugiavini(2003)과 Attanasio and Rohwedder(2003)는 각각 이러한 맥락에서 코호트와 직업별 성향차이를 고려하여 이탈리아와 영국 연금개혁이 저축에 미치는 영향을 검토하고 있다.

84) Gale(1998)은 기대연금자산 추계가 ‘악명높다(notoriously)’고 할 정도이다.

를 들어, 은퇴시기와 수급 시점을 법정 연금 수급연령으로 가정하는 것은 물론, 과거 혹은 미래의 근로 상태가 현재 상태와 같다는 가정 하에서 소득수준의 변화만을 고려하기도 한다.

문제는 기대연금자산의 추계치의 정확성은 기대연금자산과 저축의 관계에 대한 추정치 β_1 에 영향을 미친다는 점이다. 예를 들어, 기대연금자산을 과다 추계하는 경우 실제보다 구축효과의 크기가 커질 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 기대연금자산과 저축의 관계에 대한 분석방법으로 도구변수를 사용⁸⁵⁾한다거나, 코호트별 차이에 주목하거나, 혹은 자산수준에 따른 차이를 분위회귀를 이용하는 등의 연구들은 주목할 만하다.

Attanasio and Brugiavini(2003)에서는 이러한 연구방법을 통해 '92년 연금개혁으로 인한 공적연금급여 삭감이 56~60세 연령대의 경우에는 21%, 61~65세 연령대에는 11%의 저축 증가로 나타나는 결과를 제시하고 있다. Quadrini and Rios-Rull(1997)에서는 연금제도의 구축효과가 하위 40%의 경우에는 1%정도에 지나지 않지만, 상위 5% 경우에는 거의 55% 수준이라는 결과를 보고하고 있다.

한편, 최근 연구에서는 도구변수를 포함한 분위회귀모형을 이용한 연구들이 늘어나고 있는데, Chernozhukov and Hansen(2004)의 연구가 그 출발점이다. 동 연구는 도구분위회귀를 통해 미국의 401(k)의 참여가 순금융자산을 증가시키는 결과를 보고하고 있는 동시에, 하위계층에게 401(k)의 구축효과는 나타나지 않는 반면, 상위계층에게는 구축효과가 나타나는 결과를 보고하고 있다.

또한 Banejee(2010)에서는 도구변수를 이용한 분위회귀 분석을 통해 부(wealth)를 기준으로 중위값 이하 계층에서는 구축효과에 대한 추정치가 거의 0에 가까운 반면, 상위계층으로 갈수록 구축효과의 크기가 점점 증가하여, 상위 95% 계층에서는 거의 -1에 가까운 완전구축이 나타나는 결과를 보고하고 있다.

85) 도구변수는 다음과 같은 조건을 만족해야 할 것이다. 첫째, 도구변수는 연금자산에 대한 영향을 통해서만 개인(가구)자산에 영향을 미쳐야 하며, 즉, 도구변수가 개인자산에 직접적으로 영향을 미쳐서는 안된다. 둘째, 도구변수와 내생변수(기대연금자산)의 관계가 약하다면, 도구변수 추정치는 매우 비일관적(inconsistent)인 결과를 얻게 된다.

Engelhardt and Kumar(2011)에서는 개인연금자산의 구축효과에 대한 도구분위회귀(IVQR)의 결과와 OLS 결과를 비교 검토하고 있다. 도구변수를 이용한 일반분석에서는 53~67%의 구축효과가 나타나는 반면, 일반 OLS 분석결과는 오히려 23%의 견인효과(crowd-in)가 있음을 보고하고 있다. 또한 도구분위회귀 분석을 통해서도 Banejee(2010)의 결과와 유사하게도 중위값 이하 계층에서는 구축효과가 확인되지 않는데 반해, 상위계층에서는 30~75%의 구축효과가 나타나는 결과를 제시하고 있다.

2.2. 기존 국내 연구의 한계와 분석 방향

가. 기존 연구의 한계

공적연금이 사적저축에 미치는 효과에 관한 기존 연구들에서는 시계열자료, 횡단면자료, 패널자료 등 다양한 형태의 자료와 다양한 분석방법이 사용되었으며, 비교적 최근에는 미시패널자료를 이용한 분석이 많이 이루어지고 있다.⁸⁶⁾ 이러한 연구들의 개략적인 특성은 <부표 2-1> 과 같다.

<부표 2-1> 기존 국내 연구들의 결과

구분	분석자료	분석방법	분석결과
원종욱(1999)	대우패널자료	OLS	구축효과 확인
임경목·문형표(2003)	대우패널자료	OLS	특수지역연금의 구축효과 63%, 국민연금의 구축효과 확인 못함
김상호(2007)	한국노동패널	OLS	순금융자산에 대한 국민연금의 구축효과 확인
전승훈·임병인(2008)	한국노동패널	OLS	개인연금에 대한 국민연금의 구축효과 확인 못함
전승훈·임병인(2011)	국민노후보장패널(1,2차)	OLS	사적저축에 대한 국민연금의 구축효과 확인 못함

86) 원종욱(1999), 임경목·문형표(2003), 강성호·임병인(2005), 김상호(2007), 전승훈·임병인(2008), 전승훈·임병인(2011)

전승훈 임병인(2011)에서 말하듯이, “미시자료를 이용한 대부분의 연구들은 두 단계를 통해 이루어진다. 첫 번째 단계에서 은퇴시기와 연금수급연령, 사망시점 등에 대한 가정에 기초하여 생애연금급여의 현재가치를 계산한 후, 두 번째 단계에서 생애연금 급여의 현재가치와 개인 저축 혹은 노동공급 간의 관계를 계량분석방법을 사용하여 추정한다. 이때 기존 연구들은 은퇴시기와 연금 수급연령을 법정 연금 지급연령으로 가정하는 경향이 있다.”⁸⁷⁾

또한 아직 우리나라의 경우 패널자료는 시계열이 짧음으로써 상대적으로 긴 기간의 소득을 추정해야하는 문제가 있다. 이에 많은 연구들이 조사시점 이외의 과거 및 미래의 모든 기간 동안 취업한 것으로 가정하거나 조사시점의 상태가 유지되는 것으로 가정하여 분석하고 있다.

이처럼 퇴직수급연령을 고정한다거나 근로이력을 단순히 가정하는 것은 개인(가구)의 연금자산 추계에 측정오차의 문제가 존재한다는 것을 의미하며, 이는 구축효과에 대한 추정치에 편의를 발생시킨다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 기존의 많은 국내 연구들은 계층별 저축행위의 차이점에 주목하지 못한 한계가 있다.

나. 본 연구의 분석 방향

이러한 맥락에서 본 연구의 특징은 다음과 같다.

첫째, 기존 연구들에 비해 기대연금자산에 대한 측정오차(measurement error)를 최소화하기 위한 방법을 시도한다. 국민노후보장패널(KReIS, v3.6)에서 제공하는 '88년 이후 월별 연금가입 및 수급이력자료를 이용함으로써, 조사 시점 이전의 과거 근로 및 가입 이력에 대한 추계과정이 생략되는 동시에, 그 정확도를 크게 개선시켰다.⁸⁸⁾ 이러한 자료의 또 다른 장점은 우리나라의 국민연금제도가 도입된 지 얼마되지 않아, '88년 이후 최근까지 가입적용대상(사업장 및 개인)이 확대되었고, 보험료

87) 이에 동 저자들은 취업자가 자신의 기대은퇴연령과 연금급여 수령시점에 대한 예상 하에서 자신의 연금급여 수준에 대한 기대를 형성한다고 가정함으로써, 기존의 가정을 일부 완화시키고 있다.

88) 월별 이력자료가 좋은 자료이기는 하나, 연금제도의 일반적인 특성상 해당 자료를 토대로 연금액을 계산하는 과정이 단순한 것만은 아니다.

을 및 급여율도 몇 차례나 변화되었다는 점에 있다.

즉, 조사시점의 취업상태가 과거에도 유지되었거나 혹은 모두 취업상태에 있다고 가정하는 경우, 또한 많은 패널자료에서 제공하는 회고적인 과거 이력을 이용한다고 하더라도 제도의 변화를 고려하지 못함으로써 기대연금자산은 과다 추계될 것이다. 예를 들어, '90년에 취업상태라고 하더라도 취업한 사업장의 규모가 5인 사업장이거나 혹은 임시·일용직인 경우, 해당 개인은 국민연금 가입대상 근로자가 아니다.

한편, 중고령자의 향후 근로여부 및 퇴직시점, 소득수준, 연금가입종별 등에 대해서는 통계적 매칭(statistical matching) 방법 중 하나인 hot-deck method를 적용하여 추정한다. 미국 사회보장청의 지원으로 도시연구소(Urban Institute)에서 개발된 MINT모형에서 사용하고 있는데, MINT의 사용 자료와 본 연구에서 사용하는 자료가 상당히 유사하다는 점을 고려하여 채택·적용하였다.⁸⁹⁾

둘째, 연금자산이 개인(가구)저축에 미치는 영향을 계층별로 비교·평가한다는 점에서 기존의 연구들에 비해 좀 더 풍부한 결과를 제시한다. 기존의 연구결과들은 대부분 전체의 평균적인 결과만을 제시하고 있지만, 최근 국외의 일부 연구결과들에서 보는 바와 같이 계층별로 저축행위패턴이 매우 다를 수 있음에 주목할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 분위회귀분석을 통해 계층별로 연금제도가 저축행위에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

셋째, 분석결과에 대한 해석을 할 때, 우리나라의 경제·사회적 상황을 고려할 필요가 있음을 강조하고자 한다. 다른 선진국가들에 대한 연구결과들은 연금제도가 충분히 성숙된 상태이고, 연금급여 수준도 상당히 높은 상황에서 이루어진 것임에 주목할 필요가 있다. 하지만, 우리나라의 국민연금제도는 성숙단계에 들어섰다고 하기에 아직까지 이른 감이 없지 않아 있고, 실질적인 급여수준도 낮은 편이다. 또한 노인부양에 대한 전통적인 인식과 여건이 흔들리는 상황인 동시에, 노인빈곤도 상당히 심각한 상황이다. 이러한 사회적 변화 속에서 그동안 너무나 부족했던 노후준비에

89) 본 연구에서와 같이, MINT는 행정자료와 서베이 자료를 결합하여 연금미시모의실험모형을 구축하고 있다. MINT를 비롯, 다른 국가들에서 개발·사용하고 있는 연금 관련 모의실험 모형에 대한 개략적인 설명은 권혁진·한정립(2009) 참조

대한 인식이 최근에 급격하게 증가하는 시기임을 고려할 필요가 있다. 따라서, 일부에서는 연금제도의 사적저축에 대한 구축효과의 존재 유무에만 지나치게 주목하는 경향이 있는데, 이는 재고될 필요가 있다. Gruber(2009, p.399)가 지적하듯이, “사회보험이 사람들에게 제공하는 가치는 자가보험의 이용가능성⁹⁰⁾에 달려 있다. 만일 자가보험이 매우 불완전하다면 사회보험은 상당한 소비평탄화의 기능을 함으로써 중요한 역할을 하게 된다(부분적인 구축효과만 존재). 만일 자가보험이 거의 완전하다면 사회보험은 자가보험만을 (완전)구축하기 때문이다. 즉, 현재 우리나라의 상황에서 구축효과의 존재 유무보다는 자가보험이 불완전한 상황에서 공적연금을 통해 퇴직 전·후의 소비를 얼마만큼이나 평탄화할 것인가가 더욱 중요한 문제임을 고려할 필요가 있다.

3. 기대연금자산 추계

3.1. 분석 자료와 대상

본 연구는 만 50세 이상 가구원이 있는 전국 5,000여 가구와 그 가구에 속하는 8,600여 가구원을 조사대상으로 하여 2005년부터 격년으로 조사하고 있는 국민연금 연구원의 ‘한국노후보장패널(이하, KReIS) ver3.4’를 사용한다. 본 버전의 최대 장점은 전체 조사대상자 중 국민연금 행정자료와 일정 기준으로 매칭된 자들의 1988.1.~2009.12. 동안의 연금 가입 및 수급에 대한 월별 이력을 제공함으로써, 다른 어떤 자료에 비해 기대연금자산을 정확하게 추계할 수 있도록 한다는 점이다.

본 연구는 KReIS의 3차례 조사에 모두 참여한 6,629명 중에서 국민연금 가입 혹은 수급 이력이 있는 개인 2,827명⁹¹⁾을 일차로 선정하였다. 이들 중에서 타공적연금

90) 본 연구의 맥락에서 자가보험이 완전하다는 것은 퇴직 이후 생활에 필요한 재무적 준비를 스스로 할 수 있다는 것을 의미한다.

91) 최소 1개월이라도 국민연금에 가입한 경험이 있는 경우에만 행정자료에 관련 정보가 존재한다. 즉, 나머지 3,802명은 2009년 현재 국민연금에 최소 1개월도 가입한 경험이 없는 개인들이다. 이는 국민연금이 충분히 성숙되지 않았음을 의미하는 동시에, KReIS의 조사대상 모집단이 다른 조사 자료들에 비해 연령이 상대적으로 높음을 의미한다.

가입 및 수급자(6명), 유족·장애연금 수급자(25명), 법정 수급연령에 도달했지만 최소가입기간을 채우지 못한 반환일시금 수급자(461명)⁹²⁾, 그리고 이력이 존재하기는 하지만 납부예외 등으로 인해 한 번도 국민연금보험료를 납부한 적이 없는 개인 등, 기대연금자산을 추계할 수 없는 개인을 제외하였다.

또한 2009년 기준 노령연금을 수급한 자를 제외하였다. 본 논문은 미래의 기대연금자산이 현재 저축에 미치는 영향을 분석하기 위한 것임을 고려할 때, 이미 노령연금을 수급한 자를 분석에 포함시키지 않는다.⁹³⁾ 그 결과, 본 논문에서 시뮬레이션을 통해 연금수급 여부와 수급액을 추정할 최종적인 대상자는 773명이다.

3.2. 연금월액과 기대연금자산 관련 변수 산출

가. 과거 이력 추계

연금월액은 기대연금자산과 저축의 관계를 산출하기 위한 기초 변수로써 매우 중요하다. 그런데 국민연금 연금월액 계산 과정은 아래에서 보듯이 상당히 복잡함으로써 상당한 주의가 필요하다. 구체적으로 말하면, 현재 국민연금 월급여액은 수식①에서 보듯이, 수식②를 통해 계산된 기본연금액(BPA)에 노령연금 중별 수급요건과 지급율 및 제한율(표 2-2 참고)을 곱한 후, 부양가족 수에 따른 연금액을 더한 금액이 된다. 이때, 기본연금액은 기본적으로 “급여계수×(A+분배상수×B)×가입기간”이지만, ‘88년 제도 도입 이후 몇 차례의 개혁으로 인해 총 가입월수에서 특정 기간의 가입월수 비중과 각 기간별로 적용되는 급여계수와 분배상수의 값이 다르다.

92) 이 중에서 380명은 반환일시금 수급이력이 존재하는 반면, 81명은 해당 이력이 존재하지 않는다. 하지만 이들은 1948년 이전 출생자로써 ‘09년 기준 61세에 도달했음에도 최소가입조건을 충족하지 못함으로써 연금수급 가능성이 희박한 점을 고려하여 제외하였다.

93) 2006~2009년 기간 동안 연금을 수급한 자들의 경우 패널자료의 장점, 즉 예를 들어 1차 조사에서는 가입상태이지만 2차 혹은 3차에 수급상태인 자들의 경우에도 수급상태의 연금자산을 기대연금자산으로 하여, 이것이 1차 조사 당시 저축에 미치는 영향을 고려해 볼 수도 있다. 하지만, 이러한 경우에 해당하는 관측치 수가 200여 명에 지나지 않아 본 분석에서는 제외하였음을 밝힌다.

연금월액 = 기본연금액(BPA)×연금종별 지급율 및 제한율+부양가족 연금액 - ①

$$BPA = [2.4(A + 0.75B) \times P_1/P + 1.8(A + B) \times P_2/P + 1.5(A + B) \times P_3/P + 1.485(A + B) \times P_4/P] \times (1 + 0.05n/12) \quad - \textcircled{2}$$

A : 연금 수급 전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액(균등부분),

B : 개인의 가입기간 전체 평균 기준소득월액(소득비례부분),

P : 개인의 전체 가입월수, P_1 : 1998.12.31. 이전 가입월수,

P_2 : 1999.1.1.~2007.12.31. 동안의 가입월수, P_3 : 2008년 가입월수, P_4 : 2009년 가입월수

n : 20년 초과 가입월수

단, 2010년에서 2028년까지의 가입기간에 대해서는 급여계수가 1.485에서 매년 0.015씩 감소하여 최종적으로 2028년에 1.2를 적용.

더욱이 본 연구에서와 같이 t 기에 퇴직하는 경우와 퇴직을 $t+a(a>0)$ 기로 연기하는 경우의 기대연금자산 차이를 비교하고자 한다면, 실제 수급연도와 관계없이 각 연도별로 그동안의 가입이력을 고려하여 연금월액을 반드시 계산해야 함으로써, 그 계산과정은 상당히 복잡하며 세심한 주의가 요구된다. 여하튼 연도별 연금월액에 대한 구체적인 산출과정은 다음과 같다.

먼저, KReIS에서 월별로 제공되는 가입자료는 1988.1.~2009.12.기간 동안 실제로 국민연금에 가입한 월(납부예외 등 포함)만을 포함한 반면, 수급자료는 가입기간 동안의 모든 월(총 264개월)을 포함한다.⁹⁴⁾ 두 자료를 개인아이디와 연월을 기준으로 결합(merge)한 후⁹⁵⁾, 2009년 현재 계속 가입 중인 자들의 미가입 연월에 대해서는 결측값을 생성함으로써, 1988.1.~2009.12. 동안의 balanced panel을 구축하였다.

다음으로 월별 정보를 연간 단위로 집계한다. 집계한 주요 연간 단위 변수는 가입종별(사업장·지역·사업장임의·지역임의) 납부 개월 수와 보험료 합계 및 기준소득월액 합계⁹⁶⁾ 변수 등이다. 이를 기초로 식②에서의 기본연금액(BPA)을 계산하고자 할 때 가장 주의해야 할 변수는 각 연도별 개인의 생애월평균소득(B값)이다. 이때,

94) 가입자료에는 기준소득월액·가입상태·가입종별·수납상태·반환일시금반납여부, 수급자료에는 가입상태·가입종별·기준소득월액·수급상태·급여세부종류·중복급여·소멸·정지사유·연금월액이 포함되어 있다. 이외에도 총가입기간 및 지급개시연월 등과 같은 집계변수들이 존재한다.

95) 가입관련 정보는 가입자료와 수급자료에 일부 공통적으로 존재하지만, 관련 정보가 더 세부적인 가입자료상의 정보를 이용한다.

96) 보험료는 원자료에서 제공되지 않음으로써, 기준소득월액과 1988년 이후 가입종별 보험료를 이용하여 직접 계산함. 제도 도입 이후 연금보험료의 변화는 권혁진·한정립(2009) 참고.

그 산식은 식③으로써, 각 연도별로 당해 연도까지의 재평가된 기준소득월액⁹⁷⁾을 가입기간으로 나눈 것이 B값이다.⁹⁸⁾

$$B_R = \left(\sum_{t=1988}^R SMI_t \cdot \frac{A_R}{A_t} \right) \div \left(\sum_{t=1988}^R D_t \right) \quad - \textcircled{3}$$

B_R : R-연도의 생애월평균소득, A_t : t-연도의 A값,

SMI_t : t-연도의 기준소득월액 합계, D_t : t-연도의 가입월수 합계

이처럼 연도별로 산출된 B값, '88년 이후 A값 실적치, 특정 연도별 비례·분배상수와 그에 따른 가입기간 비율을 식②에 적용하여 기본연금액(BPA)을 산출한 후, 분석대상자 개인의 각 연도별 연령과 '88년 이후 당해 연도까지의 누적 가입월수에 따라 <부표 2-2>의 연금종별 지급률 및 제한율을 적용하여 연금월액을 최종 산출하였다.⁹⁹⁾

<부표 2-2> 노령연금 종별 수급요건 및 급여수준

구분	수급요건	급여수준
완전노령	가입기간 20년 이상, 60세에 도달한 자	기본연금액(100%)+부양가족연금액
감액노령	가입기간 10년 이상 20년 미만으로 60세에 도달한 자	가입기간 10년의 경우 - 기본연금액의 50%+부양가족연금액 - 가입기간 1년 증가시마다 기본연금액의 5%를 증액
재차자	완전노령연금수급권자 또는	가입기간 10년, 60세인 경우

97) 재평가율은 가입자 개인의 가입기간 중 매년의 기준소득월액을 연금수급 전연도의 현재가치로 환산하기 위한 비율로써 보건복지부에 의해 매년 변경·고시된다. 한편, 지난 20여 년 동안 고시된 재평가율을 수집하는 것이 용이하지 않기에 본 연구에서는 복지부에서 고시되는 재평가율의 산식을 그대로 적용하여 식③에서와 같이 직접 계산한다.

98) 원자료를 보면 가입상태이면서도 기준소득월액이 제공되지 않는 관측치들이 존재하는데, 이것은 추후납부 혹은 반환일시금 반납을 통해 가입기간을 복원한 것이다. 따라서 해당 월을 포함하여 계산하는 경우 B값이 하향편의되는 점을 고려하여, B값 계산에서는 해당 월을 제외한다. 그러나 최종 연금월액을 산정하기 위한 총가입월수에는 포함하여 계산하였다.

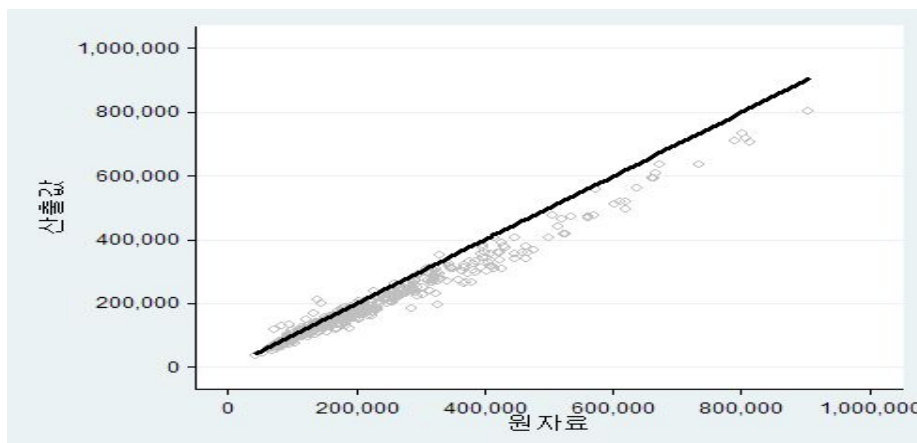
99) 실제 연금월액에는 부양가족 연금액이 더해지는데 본 연구에서는 이를 고려하지 않는다. 왜냐하면 원자료의 부양가족에 대한 변수의 값은 최근 시점의 정보를 과거까지 소급한 것이기 때문이다. 한편, 부양가족 연금액은 배우자 월 약 1만 9천원, 자녀 및 부모는 약 1만 3천원 수준(2011년 4월~2012년 3월)으로써, 매년 물가상승률로 조정된다.

노령	감액노령연금 수급권자가 65세 이전에 소득 있는 업무에 종사하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 기본연금액의 50% × 50%(연령별 지급률) - 가입기간 1년 증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 - 연령 1세 증가시 마다 연령별 지급률 10%를 증액
조기 노령	가입기간 10년이상, 연령55세 이상인 자가 소득있는 업무에 종사하지 아니하고, 60세 도달전에 청구한 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 가입기간 10년, 55세인 경우 - 기본연금액의 50%×70%(연령별 지급률)+부양가족연금액 - 가입기간 1년증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 - 수급개시 연령 1세 증가시 마다 연령별 지급률 6%를 증액
특례노 령연금	가입기간 최소 5년~최대 15년, 60세 이상, 1949년 4월 1일 이전 출생자.	<ul style="list-style-type: none"> - 가입기간 5년인 경우 - 기본연금액의 25%+부양가족연금액 - 가입기간 1년 증가시 마다 기본연금액의 5%를 증액 <p>*국민연금제도의 최초시행(1988년 1월1일), 농어촌지역 확대(1995년 7월 1일) 및 도시지역 확대(1999년 4월 1일) 당시 나이가 많아 연금수급을 위한 최소가입기간을 채울 수 없는 사람들을 위해 시행함.</p>

자료: 국민연금공단 홈페이지(www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp)

[부그림 2-1] 은 분석대상자 개인이 실제로 최초 수급한 연금월액과 최초 수급시 점에서 위의 계산과정을 거쳐 산출한 연금월액을 비교하고 있다. 본 연구에서 산출한 연금액이 실제 연금액에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있고, 평균적으로 보면 산출한 금액이 실제 금액에 비해 약 19,381원 정도 낮다. 산출 연금액이 부양가족 연금을 고려하지 않은 점을 고려하면, 이 결과는 상당히 양호한 것으로 판단된다. 이하에서는 이상의 과정을 통해 산출한 연금월액에 기초하여 기대연금자산을 산출한다.

[부그림 2-1] 연금월액: 산출 금액과 실제 금액의 비교



나. 미래이력 추계

바로 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 분석대상자의 조사시점 이전의 연금가입이력은 행정자료와 매칭한 이력을 정리·구축하였다. 하지만, 조사시점 이후의 이력은 모의 실험을 통해 구축한다. 그 과정을 설명하면 다음과 같다.

먼저, 노후보장패널의 특성 상, 본 보고서의 모형은 50세 이상 중고령자를 대상으로 2010년~2030년(20년) 기간 동안의 가입·수급이력을 모의실험하고자 한다. 왜냐 하면 노후보장패널의 주요 조사대상자는 50세 이상 개인이 가구주인 가구에 속한 50세 이상의 중고령자이며, 예외적으로 49세 이하인 가구주의 배우자만이 조사대상에 포함될 뿐이기 때문이다. 또한 20년의 모의실험기간을 선택한 것은 패널조사 대상으로 최초 진입하는 시점이 50세인 점과, 현재 국민연금 제도 상 60세에 수급자격을 획득하지 못하는 경우 임의가입할 수 있는 연령이 64세까지이기 때문이다.

그리고 구체적인 모의실험 방법은 앞서 설명한 MINT에서 사용한 hot-deck이라는 통계적 매칭 방법을 사용한다. 통계적 매칭 방법을 사용하는 경우 다양한 사건들의 발생확률 혹은 이행확률을 추정하기 위한 자료의 제약과 수고를 줄일 수 있는 방법이다. 동 방법은 일반적으로 서베이 조사 등에서 무응답자들의 결측된 정보를 생성하기 위한 방법으로서, 우리나라의 「(도시)가계조사」(통계청, 1982~현재) 역시 무응답자들의 결측된 정보를 이 방법을 이용하여 보정(imputation)하는 것으로 알려져 있다. hot-deck은 먼저 무응답자와 응답자를 여러 가지 범주로 정의한 구성집단(cell)으로 분류한 후, 각 구성집단 내에서 무응답자의 결측된 정보를 대체하기 위해 응답자들 중에서 한명을 임의로 선택한다(random selection). 이렇게 선택된 자를 ‘제공자(donor)’로 정의하며, 제공자 한 명이 무응답자 한 명에게만 정보를 제공하게 하는 경우를 "비복원 hot-deck method(hot-deck without replacement)" 방식이며, 제공자 한 명이 복수의 무응답자에게 정보를 제공하는 방식은 “복원 hot-deck method(hot-deck with replacement)”으로 구분할 수 있다.

본 연구에서 사용하는 자료 상의 개인들은 크게 두 분류로 구분할 수 있다. 하나는 완전한 기록(Complete Record, 이하 ‘제공자(donor)’)을 갖고 있는 자로서,

2009년에 이미 국민연금을 수급하고 있는 자 혹은 이미 65세에 도달한 자들이 여기에 속한다. 다른 한 분류는 불완전한 기록(incomplete record, IR)을 갖고 있는 자, 즉 모의실험대상자로서 2009년 기준 60세 이하이면서 국민연금 수급자격을 획득하지 못한 자들이다.

위의 제공자집단과 대상자들을 매칭하기 위해 사용한 기준들은 총 11개의 범주형 변수들을 기준으로 한다. 즉, 11개 기준을 이용하여 제공자와 대상자를 매칭하고, 매칭이 이루어지지 않은 경우 기준11에서 기준1까지 역순으로 기준을 완화해서 매칭이 이루어질 때까지 hot-deck을 반복·수행한다. 이때, 모의실험은 1년 단위로 수행한다. 이때, 11개의 범주형 기준들은 다음과 같다. 마지막으로 제공자의 과거 실제 이력을 대상자의 미래 이력으로 대체·삽입하는 과정에서 기준소득월액은 실적치와 2008년 국민연금재정추계에서 사용한 임금상승률을 적용하였다.

〈부표 2-3〉 Hot-deck 매칭 기준

기준	내용
기준1: 성별	남성 = 1, 여성 = 0
기준2: 가구 내 지위	가구주 = 1, 배우자 = 2, 기타 = 3
기준3: 연금 가입연수	매칭 기간인 3년 동안 보험료납부월수가 1개월이라도 존재하는 연수(0,1,2,3)
기준4: 3년 동안 보험료 납부한 총 개월 수	0 = 0개월, 1 = 1~6개월, 2 = 7~12개월, 3 = 13~24개월, 4 = 25개월 이상
기준5: 연간 평균 기준소득월액이 A값 이하인 연수	0 = 3년 모두 A값 이상, 1, 2, 3 = A값 이하인 연수
기준6: 3년 기간 동안 기준소득월액 평균과 A값 평균 대비 비율	1 = 0.5A 미만, 2 = 0.5A~1A, 3 = 1A~1.5A, 4 = 1.5A~2A, 5 = 2A 초과
기준7: 3년 매칭 기간 중에서 3년차에서 연금가입 유무	1= 가입한 적 있음, 0= 가입한적 없음
기준8: 3년 매칭 기간 중에서 3년차 연말의 연금제도상 지위	사업장, 지역, 임의, 수급, 대기
기준9: 학력	중등이하, 고교, 대학이상
기준10: 거주지	서울, 광역, 도
기준11: 가구구성	단독, 부부, 부부+기타, 편부모+기타, 기타

다. 기대연금자산 추계

이상의 과정을 통해 구축된 미래이력과 과거 이력을 통합한 후, 연령이 a 인 근로자가 h 세에 퇴직을 하는 경우의 기대연금자산(SSW)은 식①과 같이 정의한다. h 는 퇴직시점, d 는 예상사망시점으로써, $SSW_{a,h}$ 는 다음 연도부터 사망시점까지 받을 것으로 예상하는 총 연금자산 규모를 의미한다.

$$SSW_{a,h} = \sum_{t=h+1}^d P_t \quad (h = a \text{인 경우}) \quad \text{----- ①}$$

이때, 사망시점은 2009년 생명표(통계청)의 출생연도별 기대수명에 따른다. 하지만, 퇴직시점을 결정하는 문제이다. 이것은 퇴직에 대한 정의와 연관된 문제로써, 연구자마다 사용하는 정의가 서로 다르기 때문이다. 사실, 퇴직시점과 연금수급 시점이 일치한다면 별다른 문제가 없을 수 있지만, 현실적으로 모든 사람들이 그러한 것은 아니다.¹⁰⁰⁾ 더욱이 문제는 수급시점을 법정수급연령으로 정하는 것은 2장에서 살펴본 바와 같이 기대연금자산 규모 측정에 오차를 발생시킬 수 있으며, 이는 최종적인 결과에도 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구에서는 미래의 근로이력을 매칭한 결과, 더 이상 국민연금에 가입한 이력이 나타나지 않는 시점, 즉 가입이 있는 최종 시점을 퇴직시점으로 가정한다.

〈부표 2-4〉는 1-3차 국민노후보장패널조사자료를 통해 이미 수급상태에 있는 자들과 모의실험을 통해 연금수급자로 나타난 자들의 연금월액, 기대연금자산 및 가입기간을 보여주고 있다. 모의실험 결과를 보면, 월 연금액 평균이 약 32만원 그리고 기대연금자산은 약 7,871만 원 수준이다. 기존 수급자들과 비교해 그 규모가 조금씩 증가함을 알 수 있다.¹⁰¹⁾

한편, 여기서 주목할 만한 결과는 모의실험 결과를 통해 산출된 월 연금액이 상대

100) 퇴직개념에 대한 관련 논의들과 다양한 퇴직경로에 대해선 국민연금연구원(2010) 참조

101) 한편, 기존의 연구들은 모의실험을 통한 결과를 제공하지 않았으로써, 본 결과를 비교·평가할 수 없는 한계가 있다. 향후에는 이와 같은 세부적인 결과들도 공개됨으로써 방법론의 장단점을 평가할 수 있는 기초가 마련되기를 바란다.

적으로 높지만, 이는 가입기간의 증가에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 즉, 생애평균 소득을 비교하면 기존의 수급자에 비해 약 10만 정도 적은 편이지만, 가입기간은 상대적으로 약 4~5년 정도 더 길게 나타나고 있기 때문이다.

〈부표 2-4〉 시뮬레이션 결과와 기존 수급자 비교(2009년 불변가격 기준)

(단위: 만 원, 개월, 명)

구분	기존 수급자			모의실험 결과 (2009년 이후 수급자)
	2005년 이전 수급자	2007년 수급자	2009년 수급자	
월 연금액	16.6	26.0	27.3	32.8
기대연금자산	4,427	6,804	6,956	7,871
생애평균소득(B)	140	164	163	151
총가입기간(개월)	91	138	148	196
수급자수	796	153	184	387

주: 1) 위의 수치들은 국민노후보장패널조사 1-3차 조사에 모두 응답한 자들만을 대상으로 한 결과임.

2) 생애평균소득은 수급시작시 재평가된 금액을 소비자물가지수를 이용하여 2009년 가격으로 변환한 수치임

4. 저축 자산 현황과 분석결과

4.1. 저축 자산 현황

분석결과를 제공하기에 앞서서, 본 절에서는 중고령자들의 자산, 저축 및 소득 현황을 간략하게 살펴보고자 한다.¹⁰²⁾ 먼저, 〈부표 2-5〉를 통해서 관련 변수들의 평균을 볼 수 있다. 여기서 가장 주목할 만한 결과는 평균 저축액이 2005년에 약 479만 원 수준에서 2007년에 1,226만원, 그리고 '09년에는 701만 원으로 축소되고 있는데, 저축을 하는 세대의 비중은 점차 줄어들고 있다는 점이다. 이는 2007년 경제 위기로 인한 미래의 불확실성을 대비해서 저축여력이 존재하는 가구는 저축을 늘려

102) 관련 변수들에 대해 KReIS는 1-2차 조사에서는 기본적으로 부부단위, 3차 조사에서는 개인단위로 조사하고 있다. 이에 본 연구에서는 개인단위로 조사된 3차 조사와 1-2차의 부분항목들에 대해서, 자료가 제공하는 배우자 아이디를 추적하여 1-3차 자료를 부부단위로 가공하였다. 따라서 본 절에서 제공하는 결과들은 기존의 연구들에서 제시하는 개인 혹은 가구 단위의 결과와 다를 수 있음을 미리 밝힌다.

미래에 대비하는 반면에, 그 여력조차 없는 가구들이 증가한 것으로 볼 수 있다. 또한 경제위기가 어느 정도 완화된 2009년의 경우에는 미래의 불확실성이 일정정도 제거됨으로써 저축액이 다시 줄어들었지만, 저축을 하는 세대는 2007년과 큰 변화가 없다. 다시 말하면, 저축은 노후대비에 대한 동기도 있지만, 현재의 상황과 미래의 불확실성에 의해서도 많은 영향을 받을 수 있음을 보여준다.

〈부표 2-5〉 중고령자들의 자산, 저축 및 소득 현황

(단위: 만 원, %)

변수명	세대구분	2005	2007	2009
총자산	단독세대	10,072 (81.3)	12,643 (79.5)	12,835 (88.1)
	부부세대	22,844 (94.3)	26,252 (95.4)	29,117 (96.5)
	전체	18,632 (89.0)	21,645 (88.7)	22,948 (92.8)
금융자산총액	단독세대	1,252 (40.6)	1,499 (41.9)	1,420 (44.5)
	부부세대	3,490 (62.8)	3,780 (60.3)	3,927 (60.7)
	전체	2,880 (53.8)	3,111 (52.6)	3,097 (53.6)
개인연금자산	단독세대	1,651 (1.6)	2,263 (0.9)	1,560 (1.1)
	부부세대	1,699 (6.2)	1,944 (4.8)	1,973 (4.5)
	전체	1,693 (4.4)	1,989 (3.2)	1,914 (3.0)
연금 외 금융자산	단독세대	1,189 (40.1)	1,434 (41.6)	1,382 (43.9)
	부부세대	3,255 (61.1)	3,715 (58.5)	3,739 (59.8)
	전체	2,683 (52.6)	3,037 (51.4)	2,958 (52.8)
부동산 총액	단독세대	11,205 (66.4)	14,239 (65.6)	13,203 (80.0)
	부부세대	22,209 (84.6)	25,228 (88.4)	27,749 (91.4)
	전체	18,777 (77.2)	21,785 (78.8)	22,362 (86.4)
총부채	단독세대	6,046 (23.7)	4,410 (25.4)	4,379 (23.0)
	부부세대	6,252 (47.7)	6,468 (51.3)	7,148 (48.2)
	전체	6,206 (37.9)	5,989 (40.4)	6,478 (37.2)
기타자산총액	단독세대	395 (28.0)	352 (18.7)	420 (15.7)
	부부세대	814 (53.9)	723 (51.0)	745 (49.4)
	전체	721 (43.4)	655 (37.4)	689 (34.6)
순자산	단독세대	9,755 (75.6)	12,087 (74.8)	12,364 (84.5)
	부부세대	21,454 (85.5)	24,247 (89.0)	27,302 (90.8)
	전체	17,511 (81.5)	20,100 (83.0)	21,588 (88.0)
저축총액	단독세대	268 (21.5)	574 (13.3)	397 (12.4)
	부부세대	536 (46.7)	1,410 (28.3)	786 (29.0)

변수명	세대구분	2005	2007	2009
	전체	479 (36.5)	1,226 (22.0)	701 (21.7)
개인연금저축	단독세대	327 (1.5)	424 (0.7)	252 (0.9)
	부부세대	327 (5.8)	328 (4.2)	406 (4.5)
	전체	327 (4.0)	342 (2.8)	388 (2.9)
연금 외 저축	단독세대	251 (21.0)	570 (12.8)	394 (11.9)
	부부세대	505 (45.5)	1,489 (26.0)	773 (27.0)
	전체	451 (35.5)	1,283 (20.5)	688 (20.4)
가계저축	단독세대	1,183 (42.1)	1,044 (45.0)	893 (41.1)
	부부세대	2,062 (48.4)	1,859 (49.3)	1,628 (43.0)
	전체	1,769 (45.8)	1,570 (47.5)	1,349 (42.2)
총소득	단독세대	867 (97.6)	913 (98.9)	934 (97.1)
	부부세대	2,824 (99.3)	2,806 (99.7)	2,496 (99.2)
	전체	2,122 (98.6)	2,094 (99.4)	1,884 (98.3)

주: 1) 평균액은 변수값이 '0'인 세대를 제외한 수치임

2) 괄호 안은 조사대상 세대 중 해당 변수의 값이 '0'이상인 세대의 비중임

3) 가계저축은 “가계소득-가계지출”을 의미하며, 저축총액은 조사항목의 결과임.

자료: 국민노후보장패널(1-3차)

〈부표 2-6〉은 금융자산 분위별 현황과 금융자산 중 개인연금자산 비중을 보여주고 있다. 일견 예상하던 바와 같이, 분위별 차이는 상당히 크다. 최상위 계층의 경우 1억원이 넘는 금융자산을 보유하고 있는데 반해, 최하계층의 금융자산은 100만원에도 미치지 못하고 있다. 한편, 개인연금 자산 비중은 최상위층을 제외한 중상위 계층이 비교적 높은 편으로 나타나고 있다. 하지만, 〈부표 2-6〉에서 보듯이 개인연금자산을 보유하거나 개인연금으로 저축하는 세대가 극히 드물다는 점을 고려하면, 큰 의미는 없을 것으로 평가된다.

〈부표 2-6〉 총 금융자산 분위별 현황과 개인연금자산 비중(2009년 불변가격 기준)

(단위: 만 원)

분위	2005	2007	2009
1	42 (0.0)	30 (1.0)	30 (0.7)
2	168 (0.6)	109 (0.9)	139 (0.7)
3	310 (0.3)	258 (1.6)	279 (1.4)
4	493 (3.4)	487 (2.5)	462 (2.2)
5	724 (6.4)	711 (7.0)	838 (2.7)
6	1,120 (8.5)	1,086 (5.2)	1,330 (1.7)
7	1,835 (8.5)	1,906 (6.4)	2,124 (9.0)
8	3,020 (9.6)	3,308 (7.9)	3,407 (8.5)
9	5,450 (8.9)	5,987 (9.0)	5,627 (4.6)
10	16,072 (3.8)	17,685 (3.1)	18,471 (3.7)

주: 금융자산이 '0'이상인 세대를 대상으로 한 결과임.

다음으로 〈부표 2-7〉에서 부동산자산별 분위현황을 보면, 금융자산에 비해 계층별 차이는 상대적으로 적다고 할 수 있다. 하지만, 부동산자산 중에서 현재 거주하고 있는 주택의 자산이 차지하는 비중은 분위별로 큰 차이가 존재한다. 하위계층의 부동산 자산 중 주거용 자산이 차지하는 비중은 절대적인데 반해, 최상층의 동 비중은 대략적으로 절반 정도 수준에 지나지 않는다.

이는 하위계층의 경우 금융자산에 비해 부동산 자산에 지나치게 집중되어 있다는 일반적인 견해를 다시 한 번 확인시켜 준다. 또한 하위계층의 경우 노후에 의존할 수 있는 부동산 자산은 현재 거주하는 주택이 대부분을 차지함으로써, 노후에 필요한 현금확보가 매우 어려울 수 있다는 점 역시 보여준다.

〈부표 2-7〉 총 부동산자산 분위별 현황과 주거자산 비중

(단위: 만 원, %)

분위	2005	2007	2009
1	1,196 (95.5)	1,333 (98.8)	773 (99.5)
2	3,281 (94.1)	3,422 (90.6)	3,023 (90.3)
3	4,907 (91.3)	5,315 (90.7)	5,270 (87.8)
4	6,352 (88.7)	7,282 (87.9)	7,340 (87.2)
5	8,260 (81.8)	9,471 (84.3)	9,578 (82.8)
6	10,847 (80.2)	12,697 (72.0)	13,235 (75.0)
7	14,745 (79.9)	17,490 (79.8)	18,481 (79.0)
8	20,218 (75.4)	23,481 (64.4)	25,691 (73.8)
9	31,034 (68.9)	35,204 (69.9)	39,855 (69.6)
10	91,240 (50.6)	104,624 (50.5)	108,318 (57.5)

주: 부동산자산이 '0' 이상인 세대를 대상으로 한 결과임.

〈부표 2-8〉을 통해 저축총액에 대한 분위별 현황을 보면, 앞서와 마찬가지로 그 격차가 매우 큰 것을 볼 수 있다. 한편, 총저축에서 개인연금 외 저축이 차지하는 비중은 분위별 차이는 상대적으로 크지 않다. 다시 말하면, 개인연금의 형태로 저축하는 우리나라의 중고령 세대는 많지 않은 것으로 보인다.¹⁰³⁾

〈부표 2-8〉 저축총액 분위별 현황과 개인연금 외 저축 비중

(단위: 만 원, %)

분위	2005	2007	2009
1	28 (100.0)	53 (84.9)	43 (93.0)
2	59 (98.3)	123 (87.0)	108 (93.5)
3	92 (96.7)	171 (85.4)	133 (88.0)
4	128 (96.9)	236 (82.2)	173 (90.2)
5	164 (90.9)	341 (93.3)	235 (86.0)
6	231 (91.3)	503 (92.6)	317 (92.1)
7	338 (88.2)	630 (88.3)	458 (88.9)
8	468 (88.9)	901 (90.6)	675 (85.9)
9	743 (86.5)	1,651 (92.8)	1,074 (93.9)
10	2,574 (93.3)	8,858 (98.8)	3,740 (92.6)

주: 저축총액이 '0' 이상인 세대를 대상으로 한 결과임.

〈부표 2-9〉는 총소득의 분위별 현황과 총소득에서 차지하는 근로소득의 비중을

103) 한편, 이러한 결과는 개인연금에 대한 설문에 상당수의 사람들이 응답하지 않은 결과일 수도 있고, 또한 연령대별 특성일 수도 있을 것이다. 이에 대해서는 추후의 연구가 필요한 것으로 판단된다.

보여주고 있다. 최하계층의 경우, 근로소득이 차지하는 비중은 5.4%에 지나지 않는 데 이들의 소득 대부분은 공·사적 이전소득이 차지할 것임을 알 수 있다. 반면, 중간 계층이상에서는 근로소득 비중이 대체적으로 50% 이상으로 나타나고 있다. 즉, 노후에도 근로할 수 있는 환경이 지속될 필요가 있음을 알 수 있다.¹⁰⁴⁾

〈부표 2-9〉 총소득 분위별 현황과 근로소득의 비중

(단위: 만 원, %)

분위	2005	2007	2009
1	112 (5.4)	138 (5.8)	151 (4.6)
2	386 (15.8)	422 (14.9)	392 (11.0)
3	610 (31.5)	638 (24.3)	586 (24.4)
4	852 (45.8)	872 (36.8)	796 (32.2)
5	1,132 (56.1)	1,161 (49.7)	1,068 (46.3)
6	1,445 (58.8)	1,488 (51.4)	1,363 (47.0)
7	1,908 (62.5)	1,964 (61.4)	1,764 (56.6)
8	2,527 (68.8)	2,600 (57.6)	2,325 (59.7)
9	3,583 (70.9)	3,603 (62.5)	3,226 (60.0)
10	8,638 (63.8)	8,049 (61.8)	7,224 (56.8)

주: 총소득이 '0'이상인 세대를 대상으로 한 결과임.

4.2. 분석 결과

본 연구의 기본적인 분석모형은 다음과 같다.

$$A_{ia} = \beta_0 + \beta_1 PW_{ia} + \beta_2 X_{ia} + \varepsilon_{ia}$$

A_{ia} 는 개인 i 가 연령 a 에서 갖고 있는 비연금자산, PW_{ia} 는 국민연금의 기대연금자산¹⁰⁵⁾이며, X_{ia} 는 개인(가구)의 관측된 특성벡터이며, 그리고 ε_{ia} 는 관측되지 못한 개인(가구)의 특성을 의미한다. 본 연구에서 비연금자산으로는 세대단위로 측정한 총저축, 금융자산, 그리고 부동산 자산을 각각 종속변수로 하여 그 결과를 비교·검

104) 좀 더 분명한 이유를 파악하기 위해선 분위별 연령대 구성을 살펴볼 필요가 있다.

105) 기대연금자산에 공·사적 연금자산의 합산추계치도 고려해볼 수 있으나, 사용자료에서 개인연금에 대한 정보가 상당히 적다는 점에서 이를 제외한다.

토한다. 한편, 기대연금자산 역시 세대단위로 측정한 것임에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 부부세대 중 한 명은 모의실험대상자이지만, 다른 한 사람은 그렇지 않을 수 있다. 이때, 모의실험대상자가 아닌 세대원(배우자)이 국민연금 수급자일 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 만일 국민연금수급자인 경우에는 그의 기대연금자산과 모의실험대상자의 기대연금자산 합계치를 독립변수로 사용한다.

이외의 독립변수로는 기존의 관련 이론과 실증연구들에서 저축 혹은 자산에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 사용하였다. 먼저, 개인특성과 관련해서 성별(남성=1, 여성=0), 가구주여부(가구주=1, 비가구주=0), 연령, 학력(중졸, 고졸(=기준), 초대졸이상), 신체적 건강에 대한 주관적 평가(5점 척도 중, 보통미만=0, 나쁜편=1), 대기기간(수급연령에서 현재 연령을 차감한 수치)를 사용하였다. 이때, 개인은 부부세대인 경우 모의실험대상자의 특성을 따른다. 다음으로 세대단위의 변수로 사용한 독립변수는 자가여부(자가=0, 비자가=1), 총소득, 그리고 노후적정생활비에서 모의실험을 통해 얻어진 연금월액의 차이(이하, 연금부족분)를 사용하였다.

〈부표 2-10〉 ~ 〈부표 2-13〉에서는 다양한 분석방법에 따른 결과들을 비교하고 있는데, 그 주된 이유는 앞의 기초현황에서도 살펴보았듯이 분석에 사용되는 대부분의 저축/자산 관련 변수들에 ‘0’값이 상당수 포함되어 있고, 또한 일부 특이치(outlier)가 존재하기 때문이다.¹⁰⁶⁾ 먼저, OLS 분석은 통상적인 절차를 통해 분석한 결과이다. OLS 분석이 평균값을 중심으로 한 분석인데 반해, 중위회귀분석은 중위값을 중심으로 한 분위회귀의 일종이다. 중위회귀분석을 수행한 이유는 소득 및 자산의 분포는 통상적으로 log-normal 분포형태를 갖는데, 이는 몇몇 극단치에 의해 평균값을 왜곡시킬 수 있고, 이러한 경우에는 평균값 대신 중위값이 분포의 집중화경향을 대표하는 통계량이기 때문이다. 강건회귀분석은 특이치가 결과에 미치는 영향을

106) 예를 들어, 김상호(2005)에서는 관련 기존 연구들의 관행에 따라 분석변수에 자연로그를 취하지 않는다고 언급하고 있다. 즉, 분석대상 변수들에 자연로그를 취하는 경우 어느 하나의 변수라도 ‘0’값을 가진 경우 해당 관측치가 분석에서 제외됨으로써, 분석표본수가 급격하게 줄어들게 된다. 이에 관련 연구들 대부분이 저축/자산 변수에 ‘0’값을 포함한 관측치를 분석에 사용하고 있음을 알 수 있다. 또한 그 이유가 단순히 표본수의 증가만을 고려한 것이 아니라, 실제로도 저축/자산이 없는 경우가 상당수 존재함으로써 이들을 분석에 포함시킬 필요가 있는 것으로도 판단된다.

통제한 결과이다.¹⁰⁷⁾ 마지막으로 저축/자산변수값이 '0' 값에 밀집되는 점을 고려하여,¹⁰⁸⁾ 좌측절단(left-censored) 토빗(Tobit) 모형의 결과를 제시한다.

먼저, 〈부표 2-10〉에서는 총저축에 대한 분석결과이다. 본 분석에서 가장 중요한 변수는 기대연금자산으로써, OLS 모형을 제외한 세 모형에서 통계적으로 유의하게 나타났는데, 그 부호는 일반적인 예상과는 달리 정(positive)으로 나타났다. 이는 기대연금자산이 많을수록 저축이 증가한다는 것으로써, 기대연금자산이 사적저축을 구축한다는 것이 아니라 오히려 견인(crowd-in)한다는 것을 의미한다. 계수값의 크기는 토빗모형에서 가장 강하고, 강건회귀분석에서 가장 작게 나타나는데, 그 크기는 대략 0.5%~2% 수준이다. 일반적인 측면에서 보면 매우 특이한 결과라고 할 수 있는데, 2장에서 소개한 바와 같이 최근의 실증연구들을 보면 반드시 그런 것만은 아니다.

예를 들어, 최근의 몇몇 연구결과들을 보면¹⁰⁹⁾, 하위 계층의 경우 구축효과가 아예 나타나지 않는 반면에 상위계층으로 갈수록 구축효과가 커진대거나, 혹은 일부 모형에서는 하위 계층의 경우 견인효과가 존재하는 결과를 제시하고 있다. 다시 말하면, 기대연금자산이 상대적으로 낮은 하위 계층의 경우 공(사)적 연금만으로는 노후에 필요한 생계비를 충분히 마련할 수 없기에 현재의 저축을 증가시키거나 혹은 공(사)적 연금과 관계없이 저축을 유지하는 것으로 이해할 수 있다.

즉, 현재 우리나라의 국민연금은 아직까지 충분히 성숙하지 못했으며, 또한 다른 선진국들에 비해서 연금급여수준이 상대적으로 낮다는 점에서 지금과 같은 결과를 이해할 수 있을 것이다. 한편, 본 분석에서는 자료상의 한계로 개인연금을 다른 저축과 구분하지 못하고 있다는 점을 고려하면, 공적연금이 민간연금을 구축한다고 말하

107) '특이치'(outlier)가 존재하는 경우 최소자승추정치는 비효율적이고 편의(bias)가 있는 결과가 나타남으로써 종속변수에 미치는 설명변수의 영향력을 왜곡시킬 우려가 크다. 이에 강건회귀분석은 Cook's(1977)의 D 통계량 값이 1을 초과하는 경우 해당 관측치를 특이치로 판단하고, 'Huber의 가중치 부여 반복추정'(Huber-type estimates)을 통해 '로버스트 추정'(robust estimation)결과를 제시한다. 간략하게 그 방법을 말하면, 오차항의 값이 작을수록 1에 가까운 값의 가중치를, 오차항의 값이 클수록 0에 가까운 작은 가중치를 부여하는 방식으로 반복추정을 통해 계수 값을 추정한다.

108) 이러한 경우 일반 OLS 추정결과는 종속변수가 불연속적이고 제한됨으로써 편의를 발생시킨다. 토빗모형에 대한 자세한 설명은 Wooldridge(2002) 참조

109) Chernozhukov and Hansen(2004), Banejee(2010), Engelhardt and Kumar(2011) 참고

기는 더욱 어려울 것으로 사료된다.

특히, 이러한 맥락에서 〈부표 2-11〉의 분위회귀결과¹¹⁰⁾는 더욱 주목할 만하다. 하위 4개 분위 모두에서는 기대연금자산의 건인효과가 통계적으로 유의한 반면, 5-8 분위에서는 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않는다. 다만, 6-8분위의 결과는 통계적으로 유의하지는 않지만 그 부호가 부(negative)의 관계로 나타난다. 하지만, 최상층 9분위에서는 기대연금자산의 구축효과가 통계적으로 유의하게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 즉, 공적연금이 아니더라도 자가보험을 통해 노후를 충분히 준비하는 계층의 경우에는 공적연금으로 인한 사적저축이 일부 축소될 수 있음을 확인할 수 있는데, 그 크기는 약 3%로써 크지는 않다.

〈부표 2-10〉 총저축과 기대연금자산

구분	OLS	중위회귀	강건회귀	토빗모형
기대연금자산	0.0057	0.0089**	0.0059***	0.0185*
성별(남성=1)	-625.3	231.7	466.0**	952.9
연령	-492.1	-136.6**	-43.4	-1036.1**
가구주여부 (가구주=1)	-1551.0	167.4	34.9	-2020.6
중등이하	-859.6	200.2	234.9*	-727.5
초대졸이상	2627.8*	2171.1*	714.6***	3410.7
주관적건강 (보통미만=1)	193.5	-85.7	-97.9	-267.4
대기기간	-822.1***	-93.4	5.3	-1170.3***
자가여부 (비자가=1)	671.8	153.7	150.7	806.2
총소득	0.1044***	0.0410***	0.0182***	0.1615***
연금부족분	-0.8*	-0.2	-0.1**	-1.3**
상수항	35080.7*	7054.6*	2038.7	57454.2**

다음으로 성별에 따른 저축액의 차이는 크지 않은 것으로 보이는데, 강건회귀분석에서만 남성이 여성에 비해 저축수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 연령에 대한 결

110) 분위회귀분석에서는 저축액이 '0'인 가구를 제외하였다. 만일 그렇지 않다면, 하위 분위들에 대해서는 분석결과가 나타나지 않기 때문이다.

과는 연령이 많을수록 저축은 줄어드는 것으로 나타난다. 학력에 따른 차이를 보면, 고졸자에 비해 학력이 높은 경우 저축액이 많다는 것이 통계적으로 유의하다고 할 수 있지만, 중졸자와의 차이는 크지 않다고 판단된다. 한편, 가구주여부, 주관적 건강 및 자가여부가 저축에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것을 나타내는데 반해, 소득의 경우에는 모든 모형에서 저축과 정(positive)의 관계가 나타나고 있다.

마지막으로 적정한 노후생활을 위해 필요로 하는 금액에 비해 예상하는 연금월액이 상대적으로 적을수록 저축액이 적다는 결과는 쉽게 해석될 수 없는 결과이다. 다만, 여기서 말하는 예상연금월액은 본 연구에서 추정한 금액으로써, 조사대상 개인이 예상하는 금액과는 괴리가 있을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것이다.

〈부표 2-11〉 총저축과 기대연금자산: 분위회귀 결과

구분	q10	q20	q30	q40	q50	q60	q70	q80	q90
기대연금자산	0.0035***	0.0037	0.0091***	0.0092***	0.0037	-0.0005	-0.0073	-0.0124	-0.0380**
성별(남성=1)	-207.1	70.9	60.5	176.4	-432.0	-626.6	-232.0	-2143.8	-3124.3
연령	-28.0	-65.3	-12.5	13.1	0.6	-107.9	-294.4	-537.9	-927.8
가구주여부 (가구주=1)	180.0	-151.8	-150.2	-316.5	-647.4*	-487.7	-863.4	731.0	1766.7
중등이하	160.0	90.6	97.5	39.2	-355.4	-796.1	-871.1	-1123.1	-2480.9
초대졸이상	2214.8***	2034.8***	2532.5***	2362.7***	2266.2**	2271.2*	1828.5	2322.0	1316.5
주관적건강 (보통미만=1)	-354.8**	-375.1**	-391.4**	-458.6	-113.5	-546.3	-75.4	96.4	1662.1
대기기간	-84.6	-118.0**	-82.5	-91.0	-154.8	-335.2	-573.9	-869.7**	-1298.9*
자가여부 (비자가=1)	-199.4	8.9	-43.8	-92.3	-161.0	-273.9	-508.9	-6.5	414.3
총소득	0.0095*	0.0219***	0.0281***	0.0554***	0.0963***	0.1259***	0.1729***	0.2080***	0.3598***
연금부족분	-0.0155	-0.0660	-0.0620	-0.1744	-0.2130	-0.4283	-0.6501*	-1.1632**	-1.1416
상수항	2374.3	4876.6	1619.7	337.7	2414.7	10680.6	23428.6	40691.9	66955.5

주: 총저축이 '0' 이상인 가구만을 대상으로 분석한 결과임.

다음으로 〈부표 2-12〉는 금융자산에 대한 분석결과를 제시하고 있다.¹¹¹⁾ 여기서도 기대연금자산과 금융자산의 관계는 정(positive)의 관계로 나타나고 있는데, 이는

111) 금융자산과 부동산자산에 대한 분위회귀결과는 부표 2-14, 2-15 참고

저축에 대한 분석결과와 일맥상통하는 것으로 이해될 수 있을 것이다. 또한 분석에 포함된 다른 변수들도 대부분 〈표 2-12〉의 결과와 유사하다고 평가할 수 있다. 다만, 비자가인 경우 금융자산이 상대적으로 적은 결과가 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다.

〈부표 2-12〉 금융자산과 기대연금자산

구분	일반회귀	중위회귀	강건회귀	토빗모형
기대연금자산	0.1438***	0.0259	0.0193***	0.1740***
성별(남성=1)	-785.2	2039.8	865.5	7109.4
연령	-2036.2	-105.2	52.4	-4323.4**
가구주여부 (가구주=1)	4060.2	1381.6	1200.1	829.3
중등이하	2361.1	100.9	-597.5	2086.9
초대졸이상	17952.5***	18158.5**	6115.0***	24080.6***
주관적건강 (보통미만=1)	578.0	296.4	-595.8	681.7
대기기간	-2419.7*	-47.6	98.9	-4554.7***
자가여부 (비자가=1)	-5524.7	-1815.7*	-2178.7**	-10108.7*
총소득	0.3360***	0.2864***	0.0375***	0.4515***
연금부족분	3.4*	-1.1	-1.1**	0.7
상수항	116989.2	2587.6	2262.7	235341.2**

〈부표 2-13〉은 부동산 자산에 대한 분석결과를 제시하고 있는데, 지금까지 살펴본 결과와 비교해보면 부동산 자산과 기대연금자산의 관계는 크지 않은 것으로 판단된다. 이는 부동산과 연금자산에 대한 선호가 상당히 다를 수 있음을 의미한다. 단순히 말하면, 현재 우리나라의 경우 노후를 위해 부동산에 대해 투자한다고 말할 수 없기 때문이다.

〈부표 2-13〉 부동산자산과 기대연금자산

구분	일반회귀	중위회귀	강건회귀	토빗모형
기대연금자산	-0.1192	-0.0226	0.1139*	-0.0149
성별(남성=1)	-109878.4***	-25419.6***	-12221.9	-102928.2**
연령	19761.4*	7616.8*	4836.4*	24074.1**
가구주여부(가구주=1)	-34223.3	-22437.8**	-17136.0	-58032.9
중등이하	-31444.6	-30476.5***	-29547.7***	-34782.2
초대졸이상	203240.8***	310749.7***	139753.5***	206901.8***
주관직건강(보통미만=1)	-45435.0	-20917.0***	-17816.2**	-66175.1**
대기기간	8696.0	2764.3	1530.0	9914.8
자가여부(비자가=1)	-117415.5***	-75299.1***	-70805.6***	-167903.4***
총소득	4.1261***	2.0613***	1.3151***	4.2229***
연금부족분	117.7***	19.8***	16.4***	122.5***
상수항	-1074035.0*	-327823.5	-172209.2	-1332191.0**

5. 결론

본 연구의 주요 내용 및 결과는 다음과 같다.

첫째, 연금제도가 저축에 미치는 영향에 대한 생애주기모형에 기반한 이론적 예측은 연금제도가 저축을 구축한다는 것이지만, 현실에서 저축은 매우 다양한 동기와 원인(불확실성, 예비적 동기, 유동성제약, 상속, 연금자산 수준 등)에 의존함으로써, 실증분석을 통해 이를 확인할 필요가 있다.

둘째, 관련 실증연구들의 결과는 분석 대상(국가, 시기, 계층)과 방법(연금자산 추정과 관련된 가정들) 등에 따라 매우 다양하게 나타난다. 특히, 기대연금자산에 대한 추정은 매우 복잡하고 어렵다는 점에서 대부분의 연구들이 상당수의 비현실적 가정에 의존하는데, 문제는 이들 가정이 분석결과에 상당히 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 기대연금자산 추정 시 필수적인 분석대상자의 과거와 미래의

연금가입이력에 대해, 전자에 대해서는 과거 행정자료를 이용하고, 후자에 대해서는 통계적 매칭 방법을 이용한 동학적 미시 모의실험을 이용하였다. 이러한 추정과정을 통해, 과거와 미래이력을 단순히 혹은 정태적으로 추정하고 있는 기존 국내 연구들에 비해 기대연금자산에 대한 추정의 정확도와 신뢰성을 제고하였다.

넷째, 기대연금자산이 저축과 자산(금융, 부동산)에 미치는 영향에 대해 다양한 분석모형의 결과들을 비교·검토하였다. 특히, 기존의 연구들이 평균적인 결과에만 주목하고 있다는 한계를 고려하여, 본 연구에서는 최근 관련 연구들에서 나타나고 있는 저축자산의 분위별 특징에 주목하여 분석을 수행하였다.

다섯째, 우리나라의 국민연금제도는 저축을 구축(crowd-out)하기보다는 그 크기가 상대적으로 매우 작지만 오히려 저축을 견인(crowd-in)한다는 다소 이례적인 결과가 나타난다. 이때, 이러한 견인효과가 주로 하위계층에서 나타나고 있음을 분위회귀를 통해서 확인할 수 있었다. 한편, 분위회귀를 통해 알 수 있는 또 다른 점은 중상위 계층에서는 구축 혹은 견인 효과 어떤 것도 통계적으로 확인할 수 없었지만, 최상위(9분위) 계층에서는 구축효과를 통계적으로 확인할 수 있었다.

이러한 결과는 우리나라 국민연금제도가 충분히 성숙되지 않음으로써 아직까지 연금급여수준은 낮는데 비해, 노후준비도 제대로 이루어지지 않은 상황에서 노인에 대한 부양 의식 변화 등이 작용한 것으로 판단된다. 즉, 노후생계를 위해선 공적연금만으로는 부족한 상황에서, 그 부족한 생활비를 마련하기 위해 저축을 줄이지 않는 것은 물론이고, 변화된 사회분위기 등의 영향으로 저축에 대한 유인이 증가될 것이다. 이러한 상황에서 만일 공적연금 이외에도 저축할 수 있는 여력이 있다면, 실제로도 저축을 늘릴 것으로 예상할 수 있는데, 본 연구의 결과는 이러한 상황이 반영된 결과로 해석될 수 있을 것이다.

마지막으로 위의 분석결과는 다음과 같은 점들을 고려하여 더욱 신중하게 해석될 필요가 있으며, 이에 관련 연구가 향후에도 이루어질 필요가 있다. 먼저, 저축자산에 대한 다양한 선호와 동기가 좀 더 풍부하게 분석에 포함될 필요가 있다. 예를 들어, 건강상태에 대한 주관적 평가가 아닌 실제 상태에 대한 정보가 고려될 필요가 있으며, 상속동기에 대한 통제도 필요하다. 다음으로 분석대상 기간의 특수성이 고려될

필요가 있다. 분석대상 기간이 2007년 경제위기 및 이후 경기침체에 따라 불확실성이 확대되고 이로 인한 저축 증가가 반영된 것일 수 있다. 또한 다른 한편으론 2007년 제도개혁으로 인한 급여삭감을 보충하기 위한 저축증가가 반영된 것일 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 강성호·임병인, “공적연금의 민간저축 구축효과에 관한 실증연구: 가구특성별 접근”, 『경제분석』, 제 11권 제2호, 2005.
- 강성호·전승훈·임병인, “국민연금법 개정의 소득분배 및 노동공급 효과 분석”, 제9회 한국노동패널 학술대회 발표논문, 2008.
- 김상호, “공적연금자산과 가계저축의 대체효과 : 독일 패널데이터를 이용한 실증분석”, 『경제학연구』, 제51집 제4호, 2003, pp. 33-55.
- 김상호, “연금자산과 가계저축: 한국노동패널을 이용한 실증분석”, 『경제학연구』, 제55집 제3호, 2007, pp. 119-142.
- 원종욱, “국민연금제도의 확대가 직역간 저축율에 미치는 영향분석”, 『노동경제논집』, 제22권 제2호, 1999, pp. 229-242.
- 윤석명, “준모수적(Semi-parametric) 방법을 이용한 미국 국민연금제도의 민간저축 효과분석”, 『사회보장연구』, 제15권 제1호, 1999, pp. 31-56.
- 임경묵·문형표, “공적연금이 가계저축에 미치는 영향”, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (I)』 (최경수·문형표·신인석·한진희 편) 제5장 제1 절, 한국개발연구원, 2003.
- 전승훈·임병인, “국민연금자산이 개인연금자산 보유행위에 미치는 영향과 정책 시사점”, 『보험개발연구』, 제19권 제3호, 2008, pp. 83-117.
- 전승훈·강성호·임병인, “선형패널자료 분석방법에 관한 비교연구”, 『통계연구』, 제 9권 제2호, 2004, pp. 1-24.
- Arrondel, L, V Borgy, and F Savignac. 2005. “Households’ savings and portfolio choices: micro and macroeconomic approaches.” ... selection of articles-Bulletin de la ... (22):33 - 51. Retrieved October 22, 2012 (<http://ideas.repec.org/a/bfr/quarte/20112203.html>).
- Attanasio, O. P., and A. Brugiavini. 2003. “Social Security and Households’ Saving.” The Quarterly Journal of Economics 118(3):1075 - 1119. Retrieved October 23, 2012 (<http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>).
- BINSWANGER, JOHANNES, and DANIEL SCHUNK. 2011. “What is an adequate standard of living during Retirement?” Journal of Pension Economics and Finance 11(02):203 - 222. Retrieved October 22, 2012 (<http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=8433852>).
- Banerjee, Abhijit, Xin Meng, and Nancy Qian. 2010. “The Life Cycle Model and Household

- Savings: Micro Evidence from Urban China.” Retrieved October 22, 2012
(http://aida.econ.yale.edu/~nq3/NANCYS_Yale_Website/Research_files/BMQ_20100926.pdf).
- Banerjee, S. 2010. “Does Social Security Affect Household Saving?” 1 - 35. Retrieved October 22, 2012
(<http://glennschool.osu.edu/faculty/seligman/NAIPA/L7. Banerjee - Offset Effects of Social Security on Household Savings.pdf>).
- Banerjee, Sudipto. 2012. “Does Social Security Affect Household Saving ?”
- Bebczuk, Ricardo N, and Alberto R Musalem. 2006. “Pensions and Saving : New International Panel Data Evidence.”
- Bender, Keith a. 2009. “How are pension integration and pension benefits related?” The Quarterly Review of Economics and Finance 49(1):26 - 41. Retrieved October 22, 2012
(<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1062976908000823>).
- Binswanger, Johannes, and Daniel Schunk. 2011. “What is an adequate standard of living during Retirement?” Journal of Pension Economics and Finance 11(02):203 - 222. Retrieved October 22, 2012
(http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474747211000618).
- Bitler, Marianne P, Jonah B Gelbach, and Hilary W Hoynes. 2006. “What Mean Impacts Miss: Distributional Effects of Welfare Reform Experiments.” American Economic Review 96(4):988 - 1012. Retrieved October 25, 2012
(<http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.96.4.988>).
- Blau, D. 2011. “Pensions, household saving, and welfare: A dynamic analysis.” (5554). Retrieved October 23, 2012
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1784585).
- Bottazzi, Renata, T Jappelli, and Mario Padula. 2009. “The portfolio effect of pension reforms.” (17). Retrieved October 23, 2012
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1462009).
- Bottazzi, Renata, Tullio Jappelli, and Mario Padula. 2006. “Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation.” Journal of Public Economics 90(12):2187 - 2212. Retrieved December 9, 2011
(<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272706000387>).
- Chernozhukov, Victor, and Christian Hansen. 2004. “The Effects of 401(K) Participation on the Wealth Distribution: An Instrumental Quantile Regression Analysis.” Review of

- Economics and Statistics 86(3):735 - 751. Retrieved October 23, 2012
(<http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>).
- Connolly, Ellis. 2007. "The effect of the Australian Superannuation Guarantee on household saving behaviour." Retrieved October 22, 2012
(<http://ideas.repec.org/p/rba/rbardp/rdp2007-08.html>).
- Danielsson, A. 2012. "Mandatory pension savings, private savings, homeownership, and financial stability." (May). Retrieved October 22, 2012
(<http://ideas.repec.org/p/ice/wpaper/wp58.html>).
- Diamond, P. 2004. "Social security." The American economic review 94(1). Retrieved October 22, 2012
(<http://link3.kesli.or.kr:3410/unist?sid=google&aunit=P&aulast=Diamond&atitle=Social+security&title=The+American+economic+review&volume=94&issue=1&date=2004&spage=1&isn=0002-8282>).
- Disney, Richard. 2006. "Household Saving Rates and the Design of Public Pension Programmes: Cross-Country Evidence." National Institute Economic Review 198(1):61 - 74. Retrieved October 22, 2012 (<http://ner.sagepub.com/content/198/1/61.short>).
- Disney, Richard, Carl Emmerson, and Matthew Wakefield. 2008. "Pension Provision and Retirement Saving: Lessons from the United Kingdom." Canadian Public Policy 34(4):S155 - S175. Retrieved
(<http://utpjournals.metapress.com/openurl.asp?genre=article&id=doi:10.3138/cpp.34.4.S155>).
- Emery, J.C. Herbert, and Jesse A. Matheson. 2012. "Should income transfers be targeted or universal? Insights from public pension influences on elderly mortality in Canada, 1921-1966." Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie 45(1):247 - 269. Retrieved October 22, 2012 (<http://works.bepress.com/matheson/3/>).
- Engelhardt, Gary V., and Anil Kumar. 2011. "Pensions and Household Wealth Accumulation." Journal of Human Resources 46(1):203 - 236. Retrieved October 23, 2012
(http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_human_resources/v046/46.1.engelhardt.html).
- Feng, Jin, Lixin He, and Hiroshi Sato. 2011. "Public pension and household saving: Evidence from urban China." Journal of Comparative Economics 39(4):470 - 485. Retrieved October 4, 2012
(<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0147596711000035>).

- GUSTMAN, AL. 2012. "Redistribution under the Social Security benefit formula at the individual and household levels, 1992 and 2004." *Journal of Pension* ... Retrieved October 22, 2012 (http://journals.cambridge.org/abstract_S1474747212000108).
- Gustman, Alan L., and Thomas L. Steinmeier. 1999. "Effects of pensions on savings: analysis with data from the health and retirement study." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50:271 - 324. Retrieved (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167223199000305>).
- Horioka, Charles Yuji. 2010. "The (dis)saving behavior of the aged in Japan." *Japan and the World Economy* 22(3):151 - 158. Retrieved October 22, 2012 (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0922142510000034>).
- Jia, Zhiyang, and Weizhen Zhu. 2012. "The effect of pension wealth on private savings. Results from an extended life cycle model." (697). Retrieved October 22, 2012 (<http://ideas.repec.org/p/ssb/disap/697.html>).
- Kilianová, Soňa, Igor Melicherák, and Daniel Evâoviã. 2006. "for the Second Pillar of the Slovak." 914:506 - 521.
- Landerretche, O, and A Martínez. 2011. "Voluntary Savings, Financial Behavior and Pension Finance Literacy: Evidence from Chile." Retrieved October 22, 2012 (http://works.bepress.com/claudia_martinez_a/8/).
- Morissette, Rene, and Marie Drolet. 2001. "Pension coverage and retirement savings of young and prime-aged workers in Canada, 1986-1997." *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economie* 34(1):100 - 119. Retrieved October 22, 2012 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0008-4085.00064/abstract>).
- Nishiyama, Shinichi. 2011. "The budgetary and welfare effects of tax-deferred retirement saving accounts." *Journal of Public Economics* 95(11-12):1561 - 1578. Retrieved October 22, 2012 (<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272711001393>).
- Obben, James, and Monique Waayer. 2011. "New Zealand's old-age pension scheme and household saving." *International Journal of Social Economics* 38(9):767 - 788. Retrieved October 22, 2012 (<http://www.emeraldinsight.com/10.1108/03068291111157230>).
- Pallares-Miralles, M, Carolina Romero, and Edward Whitehouse. 2012. "International patterns of

- pension provision II: a worldwide overview of facts and figures.” (1211). Retrieved October 22, 2012
(<http://ideas.repec.org/p/wbk/hdnspu/70319.html>).
- Personal, Munich, and Repec Archive. 2011. “Mp r a.” (29400).
- Phipps, Shelley, and Frances Woolley. 2008. “Control over money and the savings decisions of Canadian households.” *The Journal of Socio-Economics* 37(2):592 - 611. Retrieved October 22, 2012
(<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1053535707000236>).
- Sabelhaus, J. 1997. “Public policy and saving in the United States and Canada.” *Canadian Journal of Economics* 30(2):253 - 275. Retrieved October 22, 2012
(<http://www.jstor.org/stable/10.2307/136338>).
- Salm, Martin. 2010. “Subjective mortality expectations and consumption and saving behaviours among the elderly.” 43(3):1040 - 1057.
- Selin, Hakan. 2010. “Marginal Tax Rates and Tax-Favoured Pension Savings of the Self-Employed Evidence from Sweden Marginal Tax Rates and Tax-Favoured Pension Savings of the Self-Employed Evidence from Sweden Abstract.”
- Stinglhamber, P, M Zachary, G Wuyts, and Ch Valenduc. n.d. “The determinants of savings in the third pension pillar.” (1):97 - 113.
- Teulings, Coen N. 2010. “How to Share Our Risks Efficiently? Principles for Optimal Social Insurance and Pension Provision.” *De Economist* 158(1):1 - 21. Retrieved October 22, 2012
(<http://www.springerlink.com/index/10.1007/s10645-010-9134-5>).
- Thorp, Susan, Hardy Hulley, Rebecca Mckibbin, and Andreas Pedersen. 2009. “QUANTITATIVE FINANCE RESEARCH CENTRE QUANTITATIVE F Means-tested Income Support , Portfolio Choice and Decumulation in Retirement Means-tested income support , portfolio choice and decumulation in retirement.”
- Usui, Emiko, and Tsunao Okumura. 2012. “The Effect of Pension Reform on Pension-Benefit Expectations and Savings Decisions in Japan.” *SSRN Electronic Journal*. Retrieved (<http://www.ssrn.com/abstract=2089404>).
- Vittas, Dimitri. 2002. “Policies to Promote Saving * for Retirement A Synthetic Overview.” (March).

〈부표 2-14〉 금융자산과 기대연금자산: 분위회귀 결과

구분	q10	q20	q30	q40	q50	q60	q70	q80	q90
기대연금 자산	0.0054	0.0066	0.0276**	0.0347	0.0542	0.0952**	0.1113***	0.1490*	0.2280**
성별(남성=1)	-1067.7	-1141.4	-1753.3	-1779.2	-4211.7*	-6922.3**	-8473.1***	-8201.9	-12372.2
연령	-113.9	215.9	761.1	1033.5*	540.3	578.6	-691.8	-4163.6	-4663.3
가구주여부 (가구주=1)	627.9	1422.8	2329.8	2191.6	4111.2*	6496.7*	12729.8***	12927.1**	-3113.6
중등이하	-922.9*	-553.1	-876.0	245.6	445.6	110.7	-1680.7	453.0	8723.9
초대졸이상	82.7	5788.6	9654.4	10258.1**	14008.5**	6889.8	4260.7	7685.2	41672.7
주관적건강 (보통미만=1)	-138.7	-646.1	-366.4	-235.1	-842.7	603.0	199.3	3901.1	7058.1
대기기간	-134.9	169.6	510.0	761.9	273.5	-64.3	-885.3	-3902.8	-6638.4**
자가여부 (비자가=1)	-891.2*	-1610.6**	-2087.1*	-2940.3*	-2891.8	-2862.3	-5091.5*	-12453.9**	-9118.1
총소득	0.0696***	0.0785*	0.1535**	0.2710***	0.4987***	0.6507***	0.7043***	0.7235***	0.7544**
연금부족분	0.1328	0.7182	1.8578*	2.2648	1.8821	4.1373*	4.0711**	8.6010	21.5181
상수항	8001.9	-11862.8	-46257.7	-64098.3*	-36790.1	-41210.0	35644.9	246416.7	301180.3

〈부표 2-15〉 부동산 자산과 기대연금자산: 분위회귀 결과

구분	q10	q20	q30	q40	q50	q60	q70	q80	q90
기대연금 자산	-0.0011	-0.0451	-0.0088	-0.0815	0.0229	-0.0921	-0.0725	-0.1641	-0.1271
성별(남성=1)	-10016.3	-9859.6	-13033.0**	-16574.2*	-21741.5**	-29925.5***	-49557.4***	-84904.1***	-105277.1
연령	75.7	2046.7	2920.4	4402.3	5399.3	4832.1	9564.2*	20611.9***	30454.1**
가구주여부 (가구주=1)	-3762.5	-10438.9*	-157.6	-13088.2	-29169.7	-32400.2**	-38176.8*	-34831.7	-67768.8
중등이하	-9750.0	-9267.5	-22130.1*	-29004.9***	-34474.7	-42764.0***	-57215.1***	-76006.6***	-47033.9
초대졸이상	58430.6	183606.0***	183989.7***	279301.7***	308994.3***	394224.9***	447006.2***	540375.5***	424231.9*
주관적건강 (보통미만=1)	-5894.2	-16233.0***	-13136.3**	-17752.0***	-19805.4	-23145.2***	-29252.6***	-51078.9**	-65485.2*
대기기간	-584.0	1328.0	1576.8	1246.8	245.8	-257.3	2222.2	9423.9	16118.4
자가여부 (비자가=1)	-34802.7***	-46619.1***	-52196.1***	-64837.6***	-74600.0	-85292.3***	-95036.0***	-116289.4***	-157651.4***
총소득	0.6617***	0.5861***	1.3625***	1.8405***	2.0931	2.4567***	2.9268***	4.7039***	6.0045**
연금부족분	4.3884	12.3000***	17.3216**	21.3519***	20.5570	27.1049**	57.0376***	84.4153***	198.2797***
상수항	43452.5	-57157.0	-115064.1	-166096.0	-184932.6	-117193.7	-380216.6	-993922.6**	-1584878.0*

부록 3. 공적연금제도의 강화를 위한 다층구조의 재설계¹¹²⁾

1. 서론

우리나라의 공적 노후소득보장제도는 외연상 복지선진국처럼 다층구조의 형태를 띠고 있다. 우리나라 노후보장체계는 소득자를 대상으로 한 국민연금과 특수직역연금의 양대 소득비례형 공적연금이 중추를 담당하고, 여기에 최근 고용주가 부담하는 법정 퇴직연금이 급속히 성장하며 국민연금에 버금가는 공적제도로 자리 잡고 있다. 이와는 별도로 사회수당식의 기초노령연금이 기여여부와 상관없이 조세부담에 의해 제공되고 있으며, 연금제도는 아니나, 국민기초생활보장제도에서 저소득 노인들의 생계보장이 부분적으로 이루어지고 있다.

그러나 외연 상 다층체계의 선진국형임에도 불구하고, OECD 최고의 노인 빈곤율과 OECD 평균을 수십 배 웃도는 노인 자살률이 말해주듯, 우리나라 공적노후소득보장제도의 성과는 그리 높지 못하다. 이는 저소득계층 노인에게만 해당되는 문제가 아니다. 중산층 은퇴자와 노인들 또한 의지할 수 있는 노후소득 보장 제도를 갖추고 있지 못하다. 그렇다면, 앞으로는 사정이 나아질 것인가? 향후 국민연금이 성숙한다 하더라도, 현세대 가입대상자의 상당수는 노후소득보장의 사각지대에 빠지게 될 것으로 보인다. 2010년 12월 31일을 기준으로, 경제활동인구 2,198만 명 중에서 국민연금 적용대상자인 1,923만 명 중 “보험료를 납부하지 못하는 가입자”는 1,246만 명으로 납부율은 65%에 못 미친다. 미납자의 규모도 167만 명에 달하거나와 510만 명에 달하는 납부예외자의 규모도 줄어들지 않고 있기 때문이다. 게다가 연금 보험료를 내어 “연금수급권을 확보하였으나, 연금액이 적어 노후 빈곤에 노출 될 계층” 또한 저소득계층을 중심으로 광범위하게 형성되어 있다.¹¹³⁾

112) [부록 3]은 국민연금 소득대체율이 노후소득 보장 수준이 너무 낮다는 일부의 주장에 대해, 만약 공적연금제도를 강화한다면 어떠한 정책대안이 있을 수 있을 것인가에 대한 고민차원에서 연구진의 한 사람(양재진)이 작성했다는 점을 밝히는 바이다. 본 부록 내용이 우리나라 다층소득보장제도 구축과정에서 연구자의 취지와 달리 이해관계자들의 논쟁 대상으로 거론될 가능성을 경계하고자 하는 차원에서 각주에 기록하는 바이다.

113) 원시연, “국민연금 사각지대 규모”, 국회입법조사처소식지, 2011, pp.1.

따라서 이 글은 응급성 단기대책보다는 중장기적 시계에서 증세를 최소화하면서도 기존 제도를 합리화하여 공적연금제도를 튼실하게 만들도록 다층구조의 재설계를 제안하고 있다. 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 국민연금의 소득대체율을 50%로 환원하여 튼튼한 공적연금이 중추가 되는 다층구조를 만들어야 한다. 소득대체율 인상을 위해 필요한 재원은 퇴직(연)금의 사용자 부담금 중 일부를 국민연금으로 전환하여 해결한다. 둘째, 국민연금 내의 소득재분배 기능인 소위 ‘A 값’을 폐지하여 국민연금을 순수소득비례연금으로 만들어, 중장기적으로 공무원연금 등 특수직역연금과 제도 통합의 기초를 마련한다. 셋째, 기초노령연금제도를 흡수하여 기초보장을 전담하는 최저보장연금을 만든다.

2. 국제기구의 권고와 우리나라 노후소득보장제도의 다층구조화

2.1. 국제기구의 권고

독일에서 공적연금이 처음 도입되던 19세기 후반 이후, 연금제도는 3대 기능(저축, 보험, 기초보장)이 다소 혼재된 형태로 존재해왔다. 최근에는 World Bank, ILO 등 국제기구를 중심으로, 위의 3대 기능이 적절히 발휘될 수 있도록 다주제 혹은 다층제로 연금제도를 만들어 연금제도의 역할을 명확히 구분할 것을 권고하고 있다.

World Bank의 기본 모형은, 첫째 기둥 (or 1층)에 조세로 운영되는 기초연금을 두어 기초보장(재분배) 기능을 담당하게 하고, 둘째 기둥 (or 2층)은 의무적용되는 사적연금(FDC)을 두어 강제저축과 보험기능을 맡게 하며, 셋째 기둥 (or 3층)에는 임의적용의 사적연금을 두어 중상층 이상 노후소득의 적절성을 보장하도록 권고하고 있다.

[부그림 3-1] 세계은행의 다주체제의 연금제도 권고 모형

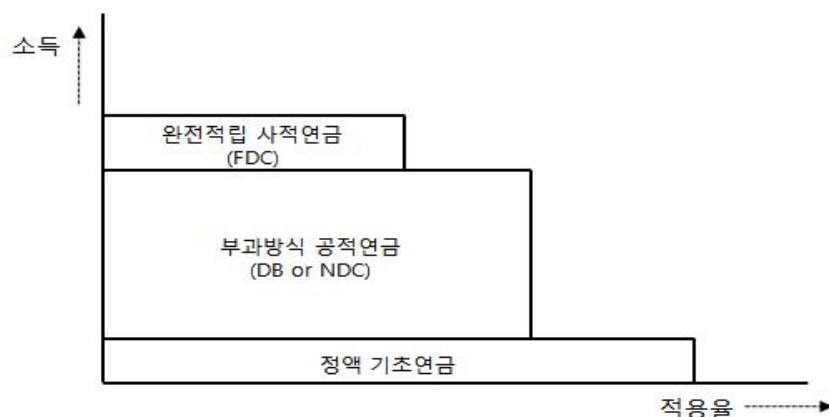
목표	재분배와 보험	저축과 보험(?)	저축과 보험(?)
형태	자산조사에 의한 제한된 기초연금 혹은 정액급여	개인저축 혹은 기업연금 (의무가입)	개인 저축 혹은 기업연금 (선택적 가입)
재원	조세/ 부과방식	보험료	보험료 (기여금)
	첫째 기둥(1층) (법정공적연금)	둘째 기둥(2층) (법정사적연금)	셋째 기둥(3층) (임의가입 사적연금)

자료: World Bank(1994).

그러나 세계은행의 권고안은, 기초보장의 불충분성과 장수리스크에 대한 보험기능의 미약이 지적되지 않을 수 없다. 특히, 세계은행의 다주체제하에서 핵심인 둘째 기둥에서, 단명자의 연금자산을 장수자로 이전하는 강제적 소득이전이 소유권의식이 강한 사적연금체제하에서 제대로 작동하기 어려운 한계가 지적되고 있다 (Delgado, 2010).

첫째, 기간확정형의 경우, 장수위험은 개인이 책임져야하기 때문이다. 종신형(life annuity)로 받게 되면 이 문제는 해결되나, '이득'보다 '손실'을 더 아까워하는 (즉, 이익보다 손실을 과대계상하는) 인간의 속성 상, 가입자들은 예상보다 일찍 사망하면 손해보는 종신형보다 기간확정형을 선호하는 경향을 보이고 있다. 둘째, 연금회사도 평균수명이 증가하는 추세 속에서, 장수채권(longevity bond)로 국가가 위험을 부담 해주지 않는 한, 종신형에 대해 높은 할인율을 적용하여 위험을 회피하려는 경향이 발생한다. 이는 그렇지 않아도 강한 개인의 기간확정형 선호 경향을 증가시키고 있다.

[부그림 3-2] ILO의 다층연금구조 권고 모형



자료: Gillion et. al.(2000): 469.

따라서, 최근에 세계은행은 둘째 기둥 (2층)에 대해 사적관리 하 FDC를 고집하지 않고 공적관리의 NDC를 일부 수용함으로써 장수리스크에 대한 보험기능을 높이고 있다 (Holzmann and Hinz, 2005; Holzmann and Palmer, 2006). ILO가 주창하는 다층형 연금제도는 1층에 전체 노인을 커버하는 보편주의적인 기초연금, 2층에 다소 두꺼운 부과방식의 공적연금 (DB 혹은 NDC), 3층에 중산층 이상을 목표 집단으로 하는 FDC 사적연금을 배치하고 있다. 결론적으로, 최근의 동향은 사적연금의 활성화를 통해 노후소득원의 저축을 유도하고 있으나, 동시에 장수리스크 대비에 대해 우월성을 갖는 공적연금의 역할강화와 재정안정화 구조를 위한 혁신 (NDC의 도입 등)이 권고되고 있는 것이다.

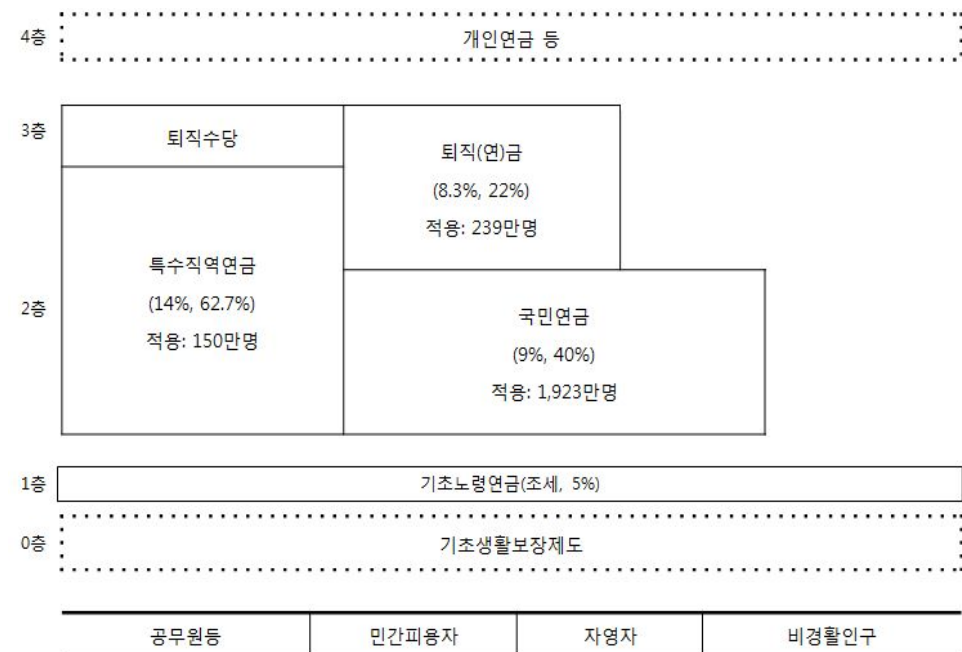
2.2. 한국 노후소득보장제도의 다층구조

우리나라의 공적 노후소득보장제도는 다층체제이다. 소득비례연금으로서 사회보험 형태의 국민연금과 특수직역연금이 있고, 그 아래에 조세로 운영되는 기초노령연금을 두어 기초보장을 펴하고 있다. 그리고 민간의 근로소득자를 대상으로 서구의 기업연금에 해당하는 퇴직(연)금이 국민연금 위에 자리 잡아 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하고 있다. 임의가입이나 세제혜택을 받는 개인연금도 최상층에 자리잡고 있

다.

그러나 자세히 후술되겠지만, 층별 기능분리가 제대로 이루어지지 못한 채 다층화하고 있는 문제를 보이고 있다. 국민연금은 저축기능, 보험기능, 소득재분배 기능을 모두 갖고 있으나 낮은 소득대체율로 인해 각 기능의 실효성이 매우 떨어져 있는 상황이다. 퇴직연금은 저축기능을 담당하고 있어 국민연금의 낮은 소득대체율의 보완을 기대할 수 있으나, 장수의 위험에 대한 보험기능을 기대하기 어려워, 전반적으로 이 부분이 취약한 상태다. 국민기초노령연금과 기초생활보장제도가 소득재분배와 기초보장기능을 담당하고 있으나, 사각지대와 낮은 보장수준으로 인해 기대되는 기능을 발휘하고 있지 못하다.

[부그림 3-3] 우리나라의 노후보장체계



주: * ()의 전자는 보험료 또는 부담률, 후자는 급여수준

* 특수직역연금은 최대가입가능기간인 33년 기준 기준소득월액 대비 급여수준, 국민연금의 경우는 40년 가입 기준 급여수준임. 퇴직연금의 경우 40년 가입, 15년 수급 시 급여수준(이자율과 임금상승률이 동일하다고 전제)

* 가입자수(적용대상자수)는 대략 2010년 말 기준임.

자료: 이용하(2011: 4)를 수정보완

결국, 형식적으로 다층구조화 되어 있는 현행 한국의 노후소득보장제도를 기능에 충실하게 재구조화하는 게 필요하다 하겠다. 본 연구에서는 지면관계상, 공무원연금(약 100만명), 사학연금(약 30만명), 군인연금(20만명)으로 분리 운영되고 있는 특수직역연금은 분석에서 제외하고, 나머지 네 가지 노후소득보장제도(국민연금, 퇴직연금, 기초노령연금, 그리고 국민기초생활보장제도)를 중심으로 노후소득보장의 현실태를 검토하고 다층구조의 재구조화를 논하고자 한다. 이중 퇴직연금의 상당부분을 국민연금이 흡수하고 A값을 없애 국민연금을 소득대체율 50%짜리 순수 소득비례연금으로 만들고, 기초노령연금은 기초보장연금으로 대체하여 중장기적으로 국민기초생활보장제도의 65세 이상 노인을 포괄하는 재분배/기초보장 중심의 연금제도로 개편하는 것이 핵심이다.

3. 한국의 층별 노후소득보장 기능의 현실태 분석

3.1. 국민연금

우리나라 다층구조의 공적 노후보장제도의 중추인 국민연금은 2010년 기준 총 가입자는 1,923만 명에 이르며, 54.2%는 직장가입자, 45.1%는 지역가입자, 0.7%는 임의가입자로 구분된다. 일시금이 아닌 연금을 받으려면 10년 이상 가입을 필요로 한다. 1.2차 재정안정화 개혁에 의해 소득대체율은 현재 50%에서 2028년 40%까지 점진적으로 하락되게 설계되어 있다. 또한 1988년 국민연금의 도입 당시, 기초연금 같이 재분배효과가 큰 저소득 노인을 위한 기초소득 보장제도가 부재하였기에, 대신 국민연금 내에 소득재분배 장치를 부가하였다. 즉, 연금 계산 시, 본인의 생애평균소득만이 아니라 전체 가입자의 평균 소득(소위 A값, 연금산식의 균등부분)도 연금산식에 포함시켜, 저소득 가입자의 수익률(납부액 대비 연금액의 비율)을 높였다. 반면에 그만큼 평균소득 이상을 버는 중산층 가입자의 수익률은 떨어지는 구조로 되어있다. 따라서 세전 생애소득대비 총 생애연금급여는 중위소득자의 경우, 45.1%로 예상되나, 평균소득의 2배인 경우는 25.2%로 떨어지고, 대신 평균소득의 1/2인 저소득자

의 경우는 64.1%로 소득대체율이 상승한다.

국민연금에 가입되어 있는 저소득계층은 상대적으로 보호수준이 높지만, 그렇지 못한 사각지대에 빠져있는 노인은 A값의 혜택을 못 받고, 중산층 이상은 상대적으로 매우 낮은 소득대체율이 기대되는 제도로, 이들 계층으로부터 국민연금에 대한 높은 지지를 기대하기 힘든 구조이다.

〈부표 3-1〉 소득수준별 공적연금의 소득대체율 국제비교

구분	중위 소득 자	개인소득, 평균의 배수					구분	중위 소득 자	개인소득, 평균의 배수				
		0.5	0.75	1	1.5	2			0.5	0.75	1	1.5	2
남자							남자						
호주	45.7	67.0	50.0	41.6	33.1	28.9	뉴질랜드	45.6	77.5	51.6	38.7	25.8	19.4
오스트리아	80.1	80.1	80.1	80.1	76.4	57.3	노르웨이	59.6	66.2	61.0	59.3	49.8	42.2
벨기에	42.4	58.1	43.1	42.0	32.5	24.3	폴란드	61.2	61.2	61.2	61.2	61.2	61.2
캐나다	50.2	76.5	55.2	44.5	29.7	22.2	포르투갈	54.1	63.0	54.3	53.9	53.1	52.4
체코	54.9	79.2	59.6	49.7	36.4	29.0	슬로바키아	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4
덴마크	88.0	124.0	94.9	80.3	67.5	63.7	스페인	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	66.7
핀란드	56.2	66.5	56.2	56.2	56.2	56.2	스웨덴	61.5	76.6	64.6	61.5	75.6	81.3
프랑스	53.3	61.7	53.3	53.3	48.5	46.0	스위스	62.0	62.5	62.1	58.3	40.5	30.4
독일	43.0	43.0	43.0	43.0	42.6	32.0	터키	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9	86.9
그리스	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	영국	33.5	51.0	36.6	30.8	21.3	16.0
헝가리	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9	76.9	미국	40.8	50.3	42.6	38.7	34.1	28.8
아이슬란드	91.7	108.3	93.0	90.2	87.5	86.1							
아일랜드	39.8	68.4	45.6	34.2	22.8	17.1	OECD	60.8	72.2	62.7	59.0	54.3	50.0
이탈리아	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9							
일본	35.7	47.1	38.3	33.9	29.4	26.6	여자						
한국	45.1	64.1	49.4	42.1	33.6	25.2	이탈리아	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8

룩셈부르크	90.1	99.4	91.9	88.1	84.3	82.5	멕시코	32.5	55.3	36.8	29.9	28.6	28.0
멕시코	36.9	55.3	37.6	36.1	34.5	33.7	폴란드	44.5	49.0	44.5	44.5	44.5	44.5
네덜란드	88.9	93.4	90.0	88.3	86.6	85.8	스위스	62.6	62.8	62.6	59.0	41.0	30.7

주: 연금 소득대체율은 세전소득(Gross income) 기준으로, 세전생애소득에서 생애연금소득이 차지하는 비율임. 의무가입의 사적연금 (Mandatory private pension)포함.

자료: OECD, Pension at a Glance (Paris: OECD Publishing, 2009): p.117.

3.2. 퇴직(연)금

퇴직연금은 국민연금의 위층에 위치하며 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하는 기능을 담당하도록, 기존의 퇴직금에서 서서히 전환되고 있다. 퇴직(연)금은 동일한 민간 사업장에 1년 이상 근무한 근로자를 대상으로 적용된다. 비용은 전액 사용자 부담이며 임금의 8.33%(1/12개월)에 해당한다. 퇴직(연)금은 5인 이상 사업장에게만 적용하던 것을 2010년 12월부터서야 1인 이상 사업장에게 의무 적용되도록 하여 국민연금에 견줄만한 보편주의 형태를 띄게 되었다. 그런데 뒤늦게 제도화되고 있는 만큼 국민연금보다 사각지대 규모가 훨씬 크다. 그나마 일시금인 퇴직금이 아닌 연금형태의 퇴직연금 가입근로자는 2011년 10월 현재 전체 상용근로자의 32.5%인 총 2,966,075명, 도입 사업장은 전체 사업장의 8.3%에 불과하다.

〈부표 3-2〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입률

(단위 : 개소, %)

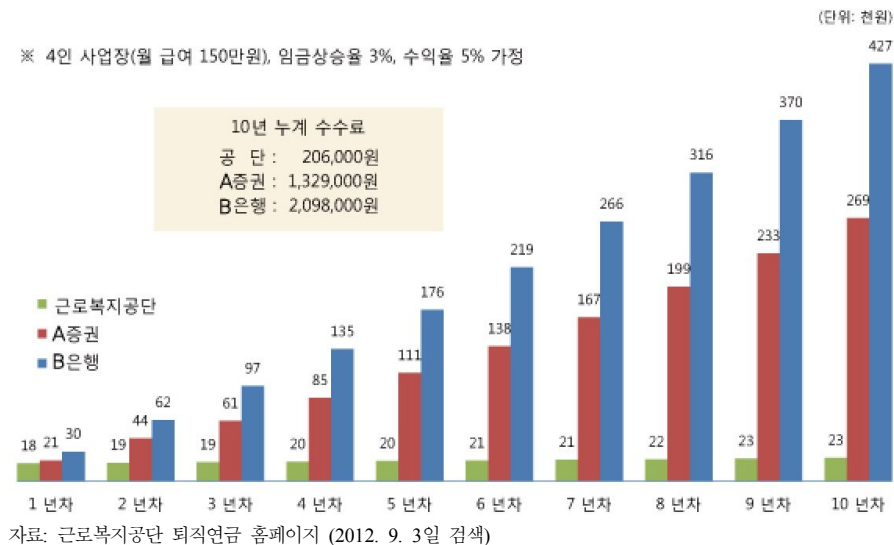
구 분	10인 미만	10인~29인	30인~99인	100인~299인	300인~499인	500인 이상	합 계
(A)도입 사업장수	70,019	34,602	15,179	4,175	671	858	125,504
(B)전체 사업장수	1,277,326	167,033	50,007	10,309	1,363	1,120	1,507,158
도입비율 (A/B,%)	5.5	20.7	30.4	40.5	49.2	76.6	8.3

자료: 금감원(2011), 퇴직연금 영업실적 11.10월말 보고.

다만, 500인 이상 대기업에는 80%가까이 도입이 되어 있고, 퇴직연금에는 소득재분배 기능이 내재되어 있지 않아, 국민연금에 비해 중산층 가입자에게 수익률 면에

서 유리하여, 중산층 이상 은퇴자의 소득보장에 크게 기여할 것으로 예상된다. 그러나 퇴직연금의 성격상 연금사업자와 상품에 따라 수익률 격차가 크고, 또 현재처럼 금융시장이 대세하락기에 있는 경우, 대부분 원금손실마저 감수해야한다.¹¹⁴⁾ 그리고 수익률에 상관없이 퇴직연금사업자에게 높은 운용관리수수료를 지불해야하는 등, 공적연금에 비해 중산층에게라도 유리한 노후소득보장제도인지는 선불리 판단하기 어렵다. 아래 그림에 나타나듯이, 관리운영비가 상대적으로 많이 들어가는 30인 이하 영세사업장의 퇴직연금을 관장하는 근로복지공단에 비해서도, 50개가 넘는 민간 퇴직연금사업자의 관리운용수수료는 지나치게 높다. 국민연금의 관리운용비에 비하면 그 격차는 더욱 크게 나타날 것이고, 격차가 나타나는 만큼, 퇴직연금의 노후소득보장기능은 떨어지는 것이라 하겠다.

[부그림 3-4] 퇴직연금 운용관리수수료의 비교



114) 한국경제신문 (2012년 4월 16일자)의 보도에 의하면, 2011년 퇴직연금사업자별 실적배당형 상품의 수익률은 최대 3.7%에서 최소 -6.09%에 달하는 등 수익률 격차가 10%에 달하는 것으로 나타났다. 그리고 주식시장의 하락세를 반영하여, 실적배당형 퇴직연금 상품의 절반이 '손실'을 기록하였다. 원리금이 보장되는 원리금보장형의 '제시된' 수익률도 대부분 2011년 연평균 소비자물가 상승률 (4%) 수준에 머물거나 이보다 낮은 경우도 발생하고 있다.

3.3. 기초노령연금

기초노령연금은 2007년 국민연금의 재정안정화 개혁과 함께 낮아진 소득대체율을 보완하고, 국민연금 수급권을 획득하지 못한 현세대 노인의 생활보호를 위해 기존의 경로연금을 흡수하면서 확대 도입된 사회수당식 무기여 기초연금이다. 도입당시 수급자는 65세 이상 노인의 60%였으나, 2009년부터 소득 및 자산조사를 거쳐 70%의 노인에게 국민연금 A값 (가입자의 보험료 부과소득의 평균)의 5%인 9만 1천원을 지급했다(2011년). 부부의 경우, 14.6만원 (독신의 80%선)을 지급하고 있다. 2010년 현재 373만 명이 혜택을 입고 있다.

사회수당식 무기여 연금으로서 기초노령연금이 빈곤 노인의 소득보장에 얼마나 기여할 수 있을까? 조사자료에 따라 빈곤 감소효과가 달리 나오긴 하나, 2009년을 기준으로 할 때 기초노령연금의 도입 후 가구유형별로 최대 25.1% (가계동향조사 기준)에서 최소 3.2% (국민노후보장패널 기준)까지 빈곤이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 평균적으로는 가계동향조사에 의하면, 11%의 감소효과가 있는 것으로 나타나고 있으며, 국민노후보장패널에 의하면 8.7% 감소하고 있다.¹¹⁵⁾

〈부표 3-3〉 가구유형별 기초노령연금의 빈곤 감소 효과

(단위: %)

구분	가 구			개 인		
	수급전	수급후	개선효과	수급전	수급후	개선효과
가계동향조사						
부부1	52.2	48.9	6.5	52.2	48.9	6.5
부부2	32.9	30.1	8.5	33.5	30.7	8.1
남성독신	52.0	39.0	25.1	52.0	39.0	25.1
여성독신	64.6	57.0	11.7	64.6	57.0	11.7
가구원과 동거	15.8	14.3	9.8	18.4	16.6	10.0

115) 가계동향조사는 모든 연령대의 근로자가구는 물론 비근로자가구도 포함하는 전국단위 조사이나 농어촌 가구가 표본에서 제외되어 있다. 반면에 국민노후보장패널은 만 50세 이상 가구원이 있는 5,000가구를 대상으로 조사하며 농어촌의 노인인구까지 표본에 포괄하고 있다. 농어촌이 포함된 국민노후보장패널에 기반한 조사에서 기초노령연금의 빈곤을 감소효과가 낮은 것으로 미루어 볼 때, 농어촌 노인의 기본 소득이 도시의 경우보다 낮음을 알 수 있다.

구분	가 구			개 인		
	수급전	수급후	개선효과	수급전	수급후	개선효과
전체	39.5	35.1	11.0	40.4	36.3	10.1
국민노후보장패널						
부부1	47.0	43.0	8.6	47.0	43.0	8.6
부부2	36.8	33.8	8.2	37.1	33.5	9.7
남성독신	51.3	43.2	15.9	51.9	43.0	17.2
여성독신	65.5	58.3	10.9	65.5	58.3	10.9
가구원과 동거	23.0	22.2	3.2	25.3	24.3	3.9
전체	41.4	37.8	8.7	41.8	38.2	8.7

주: 1) 부부1 : 부부 모두 65세 이상인 가구

2) 부부2 : 부부 중 한명이 65세 이상인 가구

3) 가구원과 동거 : 자녀 등과 동거하고 있는 노인가구

4) 빈곤감소 효과성은 $[(\text{기초노령연금 수급전 빈곤율} - \text{수급후 빈곤율}) / \text{수급전 빈곤율}] \times 100$ 5) 빈곤율은 기초생활보장제도의 가구원수별 기초생계비 기준을 따름.

자료: 석상훈(2010). 기초노령연금의 노인빈곤 완화 효과. 연금포럼.

대체로 평균 10%에 달하는 빈곤감소효과를 무의미하다 할 수 없다. 그리고 향후 법이 명시한대로 국민연금 A값의 10% 선까지 인상하고 또 대상자를 65세 이상 노인의 80%까지 확대하는 경우 빈곤감소 효과는 더욱 커질 것을 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 그렇다 하더라도 저소득 노인의 소득보장제도로서 충분한 역할을 할 수 없을 것이라는 점도 명확하다. 중위소득의 400%를 초과하는 가구 중 24.3%가 기초노령연금의수급자가 되었던 것으로 추정되는 것에서 알 수 있듯이(2008년 기준¹¹⁶⁾),¹¹⁷⁾ 대상자 확대는 저소득노인의 소득보장에 추가적인 기여를 하지 못할 것이다. 물론 연금액 인상은 분명히 저소득 노인의 빈곤을 감소시키는 효과를 보일 것이다. 그러나 A값 5%의 연금액이 약 10%의 빈곤감소효과만을 나타내고 있는 상황에서, A값의 10%로의 인상이 나머지 현실화되지 않은 90%의 빈곤감소효과를 가져올 것은 기대하기 어렵다. A값의 20%, 30%의 인상도 상정해 볼 수 있겠다. 그러나 대상자 확대 없는 A값 10% 선으로의 인상만으로도 5년간 24조 1,000억 원의 예산이

116) 보건복지부 외, “국민연금과 기초노령연금 역할 정립 방안”, 2011, pp.59.

117) 고소득 가구의 노인이 수혜대상이 된 것은, 기초노령연금이 가구 단위가 아닌 세대단위로 자격조사를 하기 때문으로 풀이된다. 즉, 노인 단독 혹은 부부의 경우 소득이나 재산이 기준 이하라도 함께 거주하는 가족이 고소득인 경우가 발생하기 때문이다.

소요되는 점을 감안하고¹¹⁸⁾, 또 급격히 늘어나고 있는 노인인구와 기초노령연금수급자에 중산층 노인이 혼재되어 있는 상황을 감안할 때, 연금액의 추가 인상은 저소득 노인의 소득보장이라는 측면에서는 재정적으로 효율적인 못한 방안이다.

3.4. 국민기초생활보장제도

앞에서 살펴보았듯이, 국민연금과 퇴직연금의 미성숙성과 저소득계층을 중심으로 형성된 광범위한 사각지대의 존재, 그리고 사회수당식 기초노령연금의 낮은 빈곤감소 효과로 인해, 국민기초생활보장제도가 저소득 취약계층의 노후소득보장에서 매우 큰 역할을 담당하고 있다. 2010년 현재 65세 이상 수급자는 391,214명으로 65세 이상 노인 인구의 7.1%의 기초보장을 담당하고 있다.

〈부표 3-4〉 연령대별 기초생활보장제도 수급자 현황 (2010년)

구분	합계	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세이상
수급자 수	1,458,198	27,106	56,051	301,001	172,868	509,958	391,214
수급자 비율	100	1.9	3.8	20.6	11.9	35.0	26.8
총인구수	50,515,666	2,299,695	2,457,829	6,826,875	15,237,505	18,187,410	5,506,352
총인구수 대비 수급자비율	2.9	1.2	2.3	4.4	1.1	2.8	7.1

자료: 보건복지부(2011). 2010년 국민기초보장수급자 현황: 15.

그러나 재산기준은 차치하고라도 부양의무자 기준에 의해 수급대상자가 못되는 노인만 약 60만 가구 100만 명으로 추산되는 상황이기엔 저소득 노인이 기댈 수 있는 최후의 보루 역할을 제대로 하고 있지 못한 실정이다¹¹⁹⁾. 65세 이상 노인에 한해 부양의무자 기준을 완화하고 재산기준도 완화하여 저소득 노인의 기초보장을 기할 수도 있다. 하지만, 성실한 자의 보호를 위해 강제저축에 기반하고 있는 연금제도의 정

118) 원시연, “기초노령연금 인상방안 쟁점과 과제”, 국회입법조사처소식지, 2011, pp.2.

119) 김희자, “국민기초생활보장제도의 현황 및 문제점”, 보건복지정보개발원 국민기초생활보장제도 재정추계를 위한 자문회의 발표문, 2011.

상화를 기하지도 않은 채, 다양한 연령대와 장애인, 소년소녀가장, 모자, 부자 가정은 물론 근로유능력자까지 포괄하고 있는 공적부조제도를 무작정 확대하는 것은 재정문제는 고사하고 복지국가의 발전 방향은 아니다.

4. 다층구조의 재설계: 층별 기능의 충실화

어느 나라에서나 노후소득보장체계의 다층화가 개혁의 방향이 되고 있다. 그러나 다층 여부 보다 더 중요한 것은 가장 기본적인 노후소득보장제도인 소득비례형 공적연금(우리의 경우는 국민연금)이 노후소득 마련 과정에서 가장 핵심적인 역할을 담당할 수 있도록 내실화 하는 것이다. 이를 기반으로 중산층 이상의 노후소득 적절성을 담보하기 위해 사적연금을 국민연금 위에 배치하고, 저소득 노인들을 위해서는 조세기반의 기초보장제도를 밑에 깔아야 한다. 가운데 층의 중추인 국민연금이 부실하면 위층과 아래층 모두 부하가 매우 커진다. 다층구조의 중추인 국민연금의 내실화 방향은 크게 두 가지다. 하나는 국민연금의 보장수준을 높이는 것이고, 나머지 하나는 가입자를 최대한 늘려 국민연금이 노후소득보장제도의 중추로 거듭나게 하는 것이다.

4.1. 국민연금의 급여 인상과 퇴직(연)금 전환제의 부활

국민연금의 급여(소득대체율)는 평균소득자가 40년 가입 기준으로 현재 50%에서 2028년 40%로 낮춰진다. 40년 가입이라는 비현실적인 전제를 감안할 때, 평균소득자의 경우 실제 소득대체율은 20%로 떨어지게 된다. 노후소득보장의 중추여야 할 국민연금이 제 기능을 못하여, 평균소득자를 포함하여 많은 은퇴자들이 국민연금 밖의 기초보장에 의존하게 되어 있는 구조인 것이다. 따라서 최소한 목표소득대체율을 현행처럼 50%로 유지하는 것이 필요하다.

〈부표 3-5〉 주요국 노령연금의 표준소득대체율과 실제수급 평균연금액의 소득대체율 비교

(단위: %)

구분	한국	일본('06)		미국('07) (비례)	독일('08) (비례)	영국('10) (기초)	캐나다('08) (기초+비례)
		기초	후생				
이론적 대체율 ¹⁾ (A)	40.0	20.0	42.0	40.0	43.5	15.0	40.0
실수급자 대체율 ²⁾ (B)	20.03	16.5	37.5	33.1	28.8	13.0	28.2
B/A	50.0	82.5	89.3	82.8	66.2	86.7	70.5

주: 1) 모두 40년의 완전 가입을 전제로 한 평균 소득자의 소득대체율임.

2) 전가입자 평균소득월액 대비 기존수급자의 월평균연금액의 비율임.

3) 2070년경 추정치임.

자료: 이용하(2011). 다층 연금체계 구축: 내실화 과제를 중심으로”, 한국연금학회 춘계학술대회 발표문.

그러나 재정적 지속가능성을 도외시한 채 급부율만 올리는 것은 후세대의 부담을 가중시킬 위험이 크다. 소득대체율 인상은 보험료를 인상과 함께 이루어져야 한다. 아래 <부표 3-6>에 나타난 2003년 국민연금발전위원회의 추계에 의하면, 50%의 소득대체율을 위해서는 보험료율을 점진적으로 15.85%까지 올려야 한다. 현행 9%보다 6.85%를 인상해야 하는 것이다.

〈부표 3-6〉 노무현 정부의 국민연금개혁 원안 (2003년)

목표 소득대체율	보험료율 조정 스케줄				
	2010~2014년	2015~2019년	2020~2024년	2025~2029년	2030년 이후
60%	11.17%	13.34%	15.51%	17.68%	19.85%
50%	10.37%	11.74%	13.11%	14.48%	15.85%
40%	9.57%	10.14%	10.71%	11.28%	11.85%

자료: 국민연금발전위원회(2003). 2003 국민연금 재정추계 및 제도개선방안.

그러나 보험료 인상은 정치적으로 인기 없는 정책이기에, 6.85%를 전부 인상하기는 어려움이 따른다. 따라서 [부분 인상 + 퇴직(연)금전환금]으로 이 문제를 풀어야 한다. 현행 목표소득대체율 40%에 부합하는 필요보험료율은 11.85%이다. 현행 9%보다 2.85%가 높다. 이 만큼은 노사가 반반씩 점진적으로 부담하는 것이 필요하다.

즉, 필요한 인상분 6.85%p 중 2.85%p를 보험료 인상으로 충당하고 나머지 4%p는 퇴직(연)금의 사용자 부담분, 즉 8.33%에서 서서히 전환하여 마련하는 것이 방법이다. 다시 말해, 사용자 부담금 8.33% 중 4.33%는 계속 퇴직연금에 들어가고, 나머지 4%는 국민연금에 납부하는 것이다. 이는 김영삼 정부 때 시행되었던 퇴직금전환금제의 부활이라고 볼 수 있다.¹²⁰⁾

이 경우, 보험료를 9%짜리 공적연금에 8.33%짜리 사적연금의 [공사 대등 다층체제]에서 다소 두꺼우면서도 재정적으로 안정된 15.85%자리 공적연금에 4.33%짜리 사적연금의 [공적연금 우위 다층체제]로 바뀌게 되는 것이다. 공적연금 우위 다층체제가 공사 대등 다층체제보다 가입자 입장에서 훨씬 유리한 제도적 배열이다. 공적연금에서 가능해지는 연금의 평생지급보장,¹²¹⁾ 연금의 인플레이션 연동,¹²²⁾ 낮은 관리비용 (즉, 낮은 수수료율)¹²³⁾은 사적연금에서는 기대하기 어렵기 때문이다. 한마디로 재정의 안정화가 전제된다면 공적연금이 사적연금보다 가입자의 노후소득보장에 유리하다.

120) 당시 국민연금보험율 6%는 각각 사용자 2%, 근로자 2%, 퇴직금전환금 2%로 충당되었었다.

121) 사적연금의 가장 큰 문제는 장수의 위험(longevity risk)에 제대로 공동대처를 못하는 것이다. 개개인의 수명을 예측할 수 없어 발생하는 장수의 위험 (longevity risk)은 공적 가입을 통해서만 해결이 가능하다. 국가는 집단수준에서의 평균수명은 어느 정도 예측가능하기에 공적연금제도를 통해 동일한 조건에서 보험료를 부과하고, 단명자가 남기고 간 연금자산을 장수자에게 이전하여 연금을 ‘죽을 때까지 보장하는’ 공적가입을 이룰 수 있다. 민간의 연금보험 상품 중 종신행이 이러한 역할을 한다. 그러나 종신행 연금상품은 활성화가 안 되고 있다. 연금회사의 입장에서는 집단 수준의 평균수명 예측도 의학발전 등으로 빗나갈 수가 있으므로, 할인율을 높이 매겨서 종신행 상품을 판매하므로, 연금액이 확정기간형보다 낮을 수밖에 없다. 게다가 사적연금이면서도 공적연금처럼 한번 가입하면 탈퇴가 불가능하고 단명하면 유산으로 남겨주지도 못한다. 그렇기에 가입자와 자식들에게 상대적으로 매력적이지 못한 상품으로 확정기간형 연금상품보다 인기가 덜하다.

122) 사적연금인 퇴직연금은 인플레이션에 취약하다. 부과방식 공적연금에서는 현 소득자의 연금보험료는 (보통 인플레이션이 반영되어 오르게 되는) 명목소득의 일정 비율이기에 인플레이션이 발생하는 만큼 보험료의 절대액이 늘어나게 된다. 국가는 인플레이션에 따라 자동으로 인상되는 보험료 수입을 가지고 연금생활자의 연금을 인플레이션에 연동시켜 줄 수 있다. 반면에, 개인 저축이나 사적연금에서는 근로기간 동안 축적한 연금자산을 바탕으로 연금액을 설정하는데, 인플레이션만큼 급여보전이 안되므로 실질가치가 떨어지고, 예측범위를 넘는 hyperinflation 혹은 인플레이션이 오랜 기간 지속되면 그만큼 노후소득에 큰 타격을 입게 된다.

123) 임금수준이 매우 높은 수십 개의 민간금융회사가 경쟁적으로 관리하는 사적연금인 퇴직연금은, 국민연금에 비해 매우 높은 수수료율과 관리운영비를 필요로 한다. 게다가 주주들에게 배당도 해야 하므로 가입자의 수익극대화가 늘 우선일 수는 없다. 이는 퇴직연금가입자의 수익을 저하로 나타낸다. 주식시장 등이 활발일 때는 높은 수수료율과 관리운영비를 만회하는 것처럼 보이나, 금융시장의 성장이 멈춘 이후에는 높은 수수료와 관리운영비를 만회해 줄 높은 수익을 창출하기 힘들어진다. 오히려 마이너스 수익에 노출되어 있어 노후소득보장의 안정성 측면에서 심각한 위험을 내포하고 있다 하겠다.

게다가 퇴직연금이 법적으로 강제되고 있기는 하나, 국민연금보다 사각지대가 클 수밖에 없다. 후술하겠지만, 앞으로 공적연금인 국민연금에만 보험료가 매칭으로 지원되면 더더욱 그 격차는 커질 수밖에 없다. 따라서 퇴직연금의 일부를 국민연금으로 흡수하면, 퇴직연금의 사각지대가 축소되는 효과도 발생한다. 그리고 이왕에 부분통합을 이루게 되는 경우, 국민연금관리공단에서 국민연금과 퇴직연금 보험료를 통합 징수하고, 퇴직연금가입자가 지정하는 자산관리회사(연금사업자)에게 이체해주는 것이 행정비용을 획기적으로 줄여서 가입자의 노후소득보장을 배가하게 될 것이다.

물론 퇴직연금의 국민연금으로의 (부분)전환과 징수통합은 금융산업의 반발을 불러올 것으로 예상된다. 하지만 퇴직연금시장이 자리 잡기 전에 부분 전환한다면, 김영삼 정부 때의 전례도 있고 사용자에게 추가적인 부담을 안기는 것이 아니기에, 노사정 합의가 가능하다고 본다.

4.2. 국민연금의 소득재분배 기능 (A값)의 이전

단, 한 가지 추가적으로 고려해야할 사항이 있는데, 국민연금 내에 있는 A값의 존재 여부다. 앞서 지적했듯이 A값은, 1988년 국민연금 도입 당시, 재분배나 기초보장을 담당하는 연금이 보완적으로 도입되지 않았기에, 국민연금 내부에 재분배 기능을 삽입한 것이었다. 그러나 지금은 기초노령연금이 도입되었고, 저소득자를 위해 국고에서 매칭으로 보험료가 지원되며, 국민기초보장제도도 최후의 보루로서 기능하고 있다. 따라서 재분배와 기초보장을 확실하게 갖추는 것을 전제로 (후술할 기초보장연금의 도입), A값을 국민연금에서 삭제해 스웨덴을 포함해 다층연금제도를 구축한 많은 나라처럼 순수소득비례연금화 하는 것이 발전적인 방향이다. 즉, 국민연금의 소득재분배 기능은 기초보장연금으로 이전하는 것이다.

국민연금의 순수소득비례연금화는 우리나라 공적노후소득보장제도의 발전과 복지국가에 대한 국민적 지지를 확보하는 데 크게 기여할 것이다. 먼저 후자와 관계해 <부표 3-7>을 보자. A값의 존재로 인해, 평균소득의 2배를 버는 중산층 근로자는 소득대체율이 40년 가입에 17.46% 밖에 안 될 것으로 추산된다. 목표 소득대체율을

50%로 유지해도 20%대 초반에 머물고 말 것이다. 아직 연금수급자가 많이 나오지 않고, 퇴직연금의 미성숙으로 양자 간 비교가 안 이루어져서 그렇지, 향후 국민연금과 퇴직연금을 비교하게 될 경우, 적어도 평균소득 이상을 버는 중산층들에게 국민연금은 상대적으로 매력이 덜한 제도로 비춰질 것이다. 소득이 높은 가입자일수록 더 그렇게 느낄 것이다. 이는 공적연금제도의 국민적 지지기반이 크게 훼손됨을 의미한다. 공적연금제도가 성숙하게 되어, 총사회지출의 40%가량을 담당하는 가장 큰 프로그램임이 될 것임을 감안하면, 이는 한국 복지국가에 대한 지지기반의 약화로도 이해할 수 있다. 그러므로 다층체제하에서 국민연금 밑에 기초보장을 담당할 탄탄한 제도를 만든다는 전제하에, 국민연금의 순수소득비례화는 공적연금에 대한 정치적 지지확보에 필수적 사안이다.

스웨덴에서 기초연금 위해 순수소득비례연금인 ATP를 도입하여 사민당이 화이트 칼라계층과 소위 적·백 동맹을 이루어 복지국가의 정치적 기반을 확보한 것이나, 우리나라에서 공무원들이 공무원연금을 지키기 위해 보험료 인상도 마다하지 않는 것은 순수소득비례형이기에 가능한 일이다. 나의 기여금 인상이 다른 사람의 급부로 이전된다면, 이에 동의할 사람이 많지 않고 현재 우리나라의 국민연금이 처한 상황이 그러하다. A값이 존속하는 한, 50%의 목표소득대체율을 이루기 위해 필요한 2.85% 보험료 인상과 퇴직(연)금의 부분 전환에 대해 중산층과 조직노동은 흔쾌히 지지를 보내지 않을 것이다.¹²⁴⁾

124) 1998년 국민연금 도시지역 확장 시, 한노총 등의 반대로 국민연금 파동이 일어났던 이유도 자영자의 하향소득신고 때문에 발생하는 부당한 소득이전 때문이었음을 상기하면, 공적연금제도의 확대 발전을 위해서는 A값의 삭제는 불가피하다. 다시 강조하건데, A값의 역할은 다층체제하에서 후술할 기초보장연금이 담당하는 것이 합리적이지, 보험기능에 충실해야할 소득비례연금에 집어넣는 것은 득보다 실이 훨씬 크다.

〈부표 3-7〉 2007년 연금개혁으로 인한 소득대체율의 소득계층별 변화

* 2008년 당시 25세인 근로자의 경우

구분 \ 소득수준	평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
	개정 전	개정 후	개정 전	개정 후	개정 전	개정 후
연금급여액(B)	3,250	2,309	4,868	3,458	5,784	4,109
평생평균소득(y)	5,393	5,393	10,786	10,786	23,532	23,532
소득대체율(B/y)	60.27	42.81	45.13	32.06	24.58	17.46
수익비 (개정 후/개정 전)	2.18	1.55 (71.1)	1.64	1.16 (70.7)	1.51	1.08 (71.5)
내부수익률(IBR)	6.18	4.93	5.12	3.85	4.77	3.55

자료: 보건복지부 외, 앞의 글: .162.

국민연금이 순수소득비례화가 되면, 자영자의 하향소득신고나 소위 ‘강남 이준마’ (전업주부)의 지역가입자 평균보험료 수준 임의가입으로 인한 부당한 소득이전 문제도 자연스레 해결이 된다. 내는 것에 비례해 급부를 받는 구조가 되면, 자영자들의 성실신고와 기여회피 감소도 기대해 볼 수 있다. 앞서 지적했듯이 사적연금보다 우수한 공적연금의 가치를 있는 그대로 인정해 줄 수 있기 때문이다. 그리고 현재 375만원 수준인 보험료 부과 소득상한도 대폭 인상해, 중산층 이상의 실질 소득대체율을 높일 수도 있게 될 것이다. 나아가 순수소득비례연금인 공무원연금 등 특수직역 연금제도와 통합도 용이해 진다¹²⁵⁾

4.3. 기초보장연금제도의 도입

저소득 근로자와 자영자에 대한 보험료 매칭지원과 체납 고용주에 대한 처벌 강화, 그리고 국민연금의 순수소득비례연금화가 이루어지면 세금이라는 인식이 떨어져 보험료 부과에 대한 순응이 높아질 것이다. 사각지대가 대폭 줄어들게 되는 것을 의미

125) 물론 현재의 공무원연금 등 특수직역연금은 보험수리적으로 합당한 수준을 넘어서는 수익비를 보이고 있다. 이러한 ‘특혜적’ 부분이 완화된 소득비례연금으로 개혁될 때, 국민연금과 통합이 용이해 질 것이다. 그리고 만약, 스웨덴처럼 NDC의 개인계좌제를 도입하면, 소득대체율이나 보험료율의 차이에 따른 통합의 장애물을 피해갈 수 있게 된다. 지면상 이 글에서는 다루지 않으나, 궁극적으로는 NDC순수소득비례연금제로의 전환을 고려해야 할 것이다.

한다. 여기에 퇴직(연)금이 일부 전환되고 보험료가 인상되어 소득대체율이 올라가게 되면, 최저생계비 이하의 연금액을 수령하는 저소득 노인의 규모는 현행 제도를 유지할 때보다 대폭 줄게 될 것이다.

그렇다 하더라도, 생계를 스스로 유지하기 어려운 노인들이 발생할 수밖에 없다. 현재 이들에 대한 소득보장은 기초노령연금과 기초생활보장제도에서 부분적으로 이루어지고 있으나, 이를 체계화하여 노인들의 기초생활을 보장해 주어야 할 필요가 있다. 저소득 취약계층 노인들의 소득보장은 사회수당식 기초연금제도와 보충급여형의 기초보장연금제도 (혹은 기초소득보장제도)로 대별해 볼 수 있다.¹²⁶⁾ 기초연금제도와 기초보장연금제도 모두 일반조세로 재원을 마련한다는 점에서 동일하다. 하지만, 기초연금제도는 기초보장연금제도와 동일한 정도의 급여수준을 제공하고자 할 경우에 기초선 이상의 노인에게까지 급여를 지급해 재정부담이 너무 크다는 점이 문제로 지적된다.

고령화로 인해 노인인구가 급속히 늘자, 이러한 문제는 간과할 수 없는 상황이 되고, 스웨덴을 위시한 많은 나라에서 사회수당식 기초연금이 아닌 보충급여형 기초보장연금 (혹은 기초소득보장제도)로 전환하고 있다(김수봉, 2007: 163). 왜냐하면 국가에서 정한 최저선 소득까지만 급여를 보충해 주기 때문에 재정효율성이 높고 재분배 효과가 크기 때문이다¹²⁷⁾. 스웨덴의 경우, 사회수당식 기초연금에서 보충급여형으로 전환하였다. 이 때 기초연금 때보다 기초보장선은 두 배 수준으로 올랐다. 그럼에도 불구하고, 또 고령화의 계속된 진행에도 불구하고 연금지출을 통제하는 효과를 보고 있다.¹²⁸⁾ 기초보장연금은 보충급여의 원리 상, 노후소득보장체제에서 중추를 담

126) 기초보장연금제도가 연금테스트, 기초소득보장제도는 느슨한 자산조사를 통해 급여여부를 결정하는 등의 차이를 갖고 있어 이 양자를 구분하여 논하는 게 상례이다. 그러나, 양 제도 모두 보충급여를 통해 국가에서 정한 기초보장선을 보장해준다는 공통점을 갖고 있고, 사회수당식 기초연금과 확연한 차이를 보인다. 따라서 논의의 단순화를 위해 기초보장연금과 기초소득보장제도를 따로 구분하여 논하지 않는다.

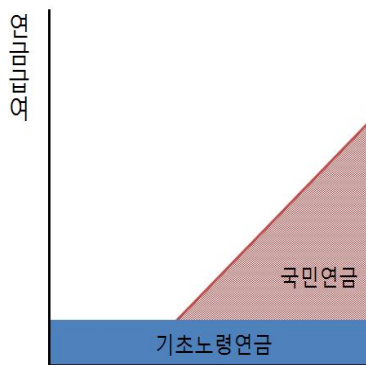
127) 홍백의, “최저보장제도의 유형 및 재정적 효과에 관한 연구.” 『사회보장연구』, 제18권, 2호(2006).

128) 스웨덴에 40년 거주한 경우, 기초보장연금(Guarantee Pension)의 1인당 보장선은 7526크로나 (약 126만원)이다. 소득비례연금(NDC Income Pension + Premium Pension)의 연금액이 126만원을 밑돌 경우, 그 차액만큼 최저보장연금이 지급되는 구조다. 거주기간이 40년 미만인 경우, 모자란 년 수만큼 보장액이 감액된다. 예를 들어 거주기간이 30년인 이민근로자는 최대 보장금액의 3/4를 보장받는다. 65세 이상 고령자 중 최저보장연금의 급여를 받는 비율은 43%이다 {양재진, “스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석” 『사회과학논집』 제42권, 1호(2011).; 유모토 켄지, 사토 요시히로 (박선영 역), 『스웨덴 패러

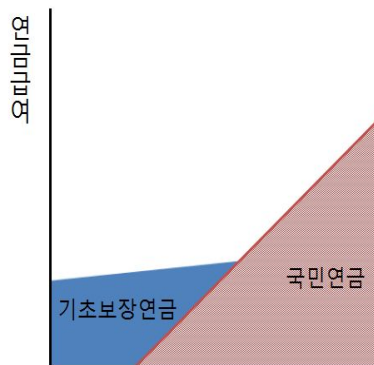
당하는 소득비례연금 공적연금의 적용이 광범위하고 급여수준이 높으면, 이에 비례하여 기초보장연금의 재정지출이 최소화된다. 소득비례연금의 내실화와 함께 짝을 이루어 도입될 경우, 그 효과성이 극대화되는 것이다.

[부그림 3-5] 기초노령연금과 기초보장연금의 비교

< 현행국민연금 + 기초노령연금 >



< 국민연금 + 기초보장연금 >



1층의 기초보장연금은 2층 소득비례연금인 국민연금과 퇴직연금에 의해 개인별로 산정한 연금액이 기초보장수준 이하일 경우, ‘보충급여적’으로 지급하면 된다. 임의 가입인 개인연금으로부터의 수령액은 산정에서 제외하도록 한다. 별도의 자산조사는 거치지 않는 게 원칙이겠으나, 국가의 소득과약능력이 현재처럼 미약해 부정수급자 문제가 크게 개선되지 않는 경우에는, 자산조사를 거쳐 최종 수급여부를 결정한다. 이때 자산조사는 노인을 대상으로 하는 만큼, 근로능력자에 대한 자산조사처럼 엄격한 기준을 적용하기 보다는 이태리처럼 유연한 기준을 적용하도록 한다. 부양의무자 기준은 적용하지 않는다. 기초보장연금의 수급권은 10년 이상 국민연금 가입자로 국내에 거주한 노인이 65세가 될 때 부여한다.¹²⁹⁾

독스』(서울: 김영사, 2011).}

129) 1998년 전국민연금제도가 시행된 시점에서 50세 이상(2012년 현재 64세)이었기에 10년 가입 조건을 충족할 기회가 없었던 노인들에 대해서는 특례조치로 ‘10년 가입규정’을 적용하지 않고, 1년부터 9년간

월 최대 보장수준은 수급개시년 기준 근로자 평균임금의 24%인 65만원을 목표로 한다.¹³⁰⁾ 국민연금에의 기여연수가 40년 미만인 경우, 1년마다 0.1%p 씩 기초보장 수준을 경감하여 10년 가입자의 경우 근로자 평균임금의 21%를 보장받도록 한다. 국민연금 가입기간이 길수록 기초보장연금의 보장수준을 높여주는 이유는, 근로와 국민연금의 가입을 유도하기 위해서다. 마찬가지로 이유에서, 2012년 국민기초생활보장 제도의 1인 가구의 최저생계보장 수준이 월 53만 2천원으로 근로자평균 임금의 20% 수준이므로, 10년 이상 기여자에게는 이 보다 1%p라도 높은 기초보장 수준을 약속하여 국민연금제도에 자발적 가입과 기여를 유인해야 한다. 2인 노인 모두 기초 보장연금의 수급자격을 획득하게 되는 경우, 기초보장은 국민기초생활보장제도처럼 15%를 감액한 수준에서 결정하도록 한다. 10년 미만 가입자나 2인 노인 가구이지만 기초보장연금 수급자격을 가진 노인이 1인인 경우, 이들에 대한 기초보장은 국민기초생활보장제도의 틀에서 보충적으로 생계보장을 하도록 한다. 현재보다 부양의무자 기준을 완화하고 자산평가액을 낮추어 실질적으로 수급권을 확대해야 함은 물론이다.¹³¹⁾

기초보장연금제도의 도입 후, 당분간은 수혜대상자가 제한적일 것이다. 사각지대가 많아 10년 이상 국민연금에 가입한 노인의 숫자가 그리 많지 않을 것이기 때문이다. 그러나 보험료 매칭을 통해 사각지대를 축소하고, 또 기초보장연금의 수급권을 획득 하기 위해 보다 많은 국민들이 국민연금에 가입하게 되면, 시간이 갈수록 기초보장 연금의 수혜대상자가 늘어나게 될 것이다. 수혜대상자가 늘어남과 동시에 정부의 재정소요액도 늘어날 것이나, 개인별 연금자산 축적액도 늘어날 것이기에, 그 증가 규모는 수혜대상자 확대에 정비례하지 않을 것이다. 기초보장연금은 보장선 이하 소득에 대해서 보충적으로만 급여가 지급되기 때문이다. 그리고 기초보장연금이 없다면,

지 연령대별로 최저가입기간연환을 신축적으로 설정한다.

130) 2011년의 경우, 5인 이상 사업체 종사자 평균임금 271만원의 24%는 65만원이다. 참고로, 근로자 평균임금의 20%는 54만 2천원으로 2011년 기초생활보장제도의 1인 가구 최저생계비 53만 2천 583원과 유사한 수준이 된다.

131) 양재진, “한국 연금제도의 대안적 개혁모형: NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금.” 『사회보장연구』, 제22권, 4호(2006).

공적부조인 기초생활보장제도에서 도움을 받아야 할 것이었던 노인들이 서서히 기초보장연금을 통해 소득지원을 받게 되면, 기초생활보장제도의 지출은 감소된다. 결국, 기초보장연금제도는 기초생활보장제도의 노인들을 흡수하는 결과를 낳으면서, 우리나라의 모든 저소득 노인들에 대해 체계적인 소득보장을 제공하게 될 것이다.

기초보장연금이 기초노령연금을 대체하게 될 경우 발생할 수도 있는 수급권 박탈이 정치적인 문제를 야기할 것이 우려된다면, 기초노령연금을 현 수준에서 존치한 대로, 기초보장연금을 실시해도 무방하다. 이 경우, 연금소득은 국민연금, 퇴직연금, 그리고 기초보장연금액이 합산되고, 이 합산액이 정부에서 정한 기초선을 밑돌 경우, 차액만 지급하면 된다. 기초보장연금지급액의 상당부분만큼 기초보장연금 지출이 줄어들게 될 것이기 때문에, 기초노령연금을 존치해도 재정문제가 크게 야기되지 않을 것이다.

국민연금과 퇴직연금이 성숙되기 전에는, 기초보장연금의 1인당 급여지출액이 높을 수밖에 없다. 필자가 제시한대로 근로자 평균임금의 24%를 목표로 할 경우, 현행 기초노령연금 (1인 최대 9만 4천 6백 원) 보다 약 6배로 보장수준이 높아진다. 그러나 기초보장연금의 수혜자격이 국민연금에 10년 이상 가입한 자로 강제 저축된 연금소득이 있기에, 보충급여형의 기초보장연금하에서 모든 수혜대상자의 급여가 6배 인상되는 것은 아니다. 그리고 제도 도입 초기에는 현 기초노령연금 급여액의 3배정도에서 보장수준을 설정하고 이후 10년에 걸쳐 보장수준을 서서히 인상하는 것도 방법이다.

5. 결론

저소득 취약계층의 노후 소득보장을 강화하기 위해서는 일차적으로 국민연금이 노후 소득보장제도의 중추로서 거듭나는 게 필요하다. 지금의 국민연금은 중산층의 노후소득도 보장하기 힘들다. 퇴직연금으로 국민연금의 취약함을 보완하고자 하나, 글로벌 금융위기 국면에서 여실히 보여주고 있듯이, 사적연금은 공적연금보다 신뢰할 수 있는 제도가 못된다. 되도록 일부분만이라도 퇴직연금을 국민연금과 통합하여 국

민연금의 보장성을 높이는 게 필요하다. 여기에 사각지대에 놓여있는 가입기피자에게 보험료를 매칭으로 지원하고 미납에 대한 처벌도 강화하여 국민연금 가입자를 최대한 늘려서 국민대다수가 두꺼운 공적연금의 혜택을 받도록 해야 한다.

한편, 사각지대에 놓여 있는 저소득 취약계층에게는 의미가 없는 국민연금 내의 재분배 기능인 A값은 오히려 중산층 국민의 국민연금의 정치적 지지확보에 장애가 되고, 보험료 인상, 소득상한 인상, 자영자와 직장 가입자의 갈등을 유발하고 있다. 따라서 A값은 과감히 삭제하되, 사각지대에 빠진 노인과 국민연금을 받아도 연금액이 얼마 되지 않는 저소득노인을 대상으로 하는 기초보장연금을 도입하여 실질적인 소득보장을 해주어야 한다. 즉, 국민연금의 혼재된 기능을 분리하여 재분배 기능은 조세로 재원이 조달되는 기초보장연금에서 발휘될 수 있게 재구조화하자는 것이다. 기초보장연금의 보충급여 때문에 발생하는 근로와 가입의 회피 문제를 완화하기 위해, 국민연금의 가입자에게는 기초생활보장제도보다 높은 수준의 기초선을 보장해야 한다. 그렇게 하더라도, 강제저축을 유도해 놓는 구조이기에, 전체적으로 재정부담이 과도하게 늘어나는 것은 아니게 된다.

국민연금을 보다 두껍고 튼실하게 만들어 강제저축의 효과를 극대화하고, 재정효율성이 높은 보충급여형의 기초보장연금을 바닥에 깔면, 빈틈없는 노후소득보장제도가 완성될 것이다.

참고문헌

- 고용부(2011). 퇴직연금 도입현황 (2011.10).
- 국민연금공단(2009). 국민연금통계연보 2009. 서울: 국민연금관리공단.
- 국민연금공단(2011). 국민연금통계연보 2010. 서울: 국민연금관리공단.
- 국민연금발전위원회(2003). 2003 국민연금 재정추계 및 제도개선방안. 서울: 국민연금발전위원회.
- 국민연금연구원(2007). 외국의 공공부조방식 노후소득보장 제도 조사자료 2007-01. 국민연금연구원.
- 국민연금공단 홈페이지. http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_01.jsp
- 금감원(2011). 퇴직연금 영업실적 11.10월말 보고.
- 김수봉(2007). 현 노령층을 위한 최저연금제도 도입 방안. 사회보장연구, 23(1).
- 김원섭 외(2007). 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안. 연구보고서 2007-12, 국민연금연구원.
- 김희자(2011). 국민기초생활보장제도의 현황 및 문제점. 보건복지정보개발원 국민기초생활보장제도 재정추계를 위한 자문회의 발표문.
- 보건복지부(2011). 2010년 국민기초보장수급자 현황.
- 보건복지부·국민연금공단·한국개발연구원(2011). 국민연금과 기초노령연금 역할 정립 방안.
- 석상훈(2010). 기초노령연금의 노인빈곤 완화 효과. 연금포럼, 38.
- 양재진(2006). 한국 연금제도의 대안적 개혁모형: NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금. 사회보장연구, 22(4).
- 양재진(2011). 스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석. 사회과학논, 42(1).
- 원시연(2011). 국민연금 사각지대 규모. 국회입법조사처소식지.
- 원시연(2011). 기초노령연금 인상방안. 쟁점과 과제. 국회입법조사처소식지.
- 유모토 켄지·사토 요시히로, 박선영 역(2011). 스웨덴 패러독스. 서울: 김영사.
- 이용하(2011). 다층 연금체계 구축: 내실화 과제를 중심으로. 한국연금학회 춘계학술대회 발표문.
- 이용하·정해식(2008). 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안. 연구보고서 2008-04, 국민연금연구원.
- 홍백의(2006). 최저보장제도의 유형 및 재정적 효과에 관한 연구. 사회보장연구, 22(2).
- Colin G., John T., Clive B., Denis L. eds.(2000). Social Security Pensions: Developing and Reform. Geneva: International Labour Office.
- Robert H., Edward P.(2006). Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington D.C.: World Bank.
- Robert H., Ricahrd H.(2005). Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Washington D.C.: World Bank.
- Soledad H. D.(2010). Risk in the Payout Phase. BBVA Research Global Pension Watch

(May 27th, 2010).

OECD(2009). Pensions at a Glance 2009: Retirement-income systems in OECD countries.

OECD(2009). Pension at a Glance. Paris: OECD Publishing.

World Bank(1994). Adverting the Old Age Crisis. New York: Oxford University Press.

부록 4. 스웨덴 연금제도 발전과정과 이해관계자 집단의 갈등 조정에 대한 분석

최 연혁

1. 서론

어느 나라든 제도의 발전과 변화에는 일정한 틀이 존재하기 마련이다. 먼저 제도의 생성과정에서 직접적이든, 간접적이든 영향을 받는 이해당사자들의 자원분배와 사회적 가치를 둘러싼 갈등관계가 중요한 변수로 작용한다 (Choe 2011). 제도의 구축, 변화 그리고 개혁 등에 있어서도 이러한 갈등 및 이해관계의 충돌은 동일하게 적용된다. 처음 제도를 만들 필요성의 제기는 정치적 목표와 이상의 실현, 그리고 정치적 권력의 확대와 유지 차원과도 연관성이 높다. 예를 들어 사민당 혹은 노동당 같은 좌익계열의 정당들이 노동자 및 사회소외계층의 삶의 질을 높이기 위한 사회보장제도를 도입하는 과정은 국민의 행복권을 추구하기 위한 정치적 이상을 실현하기 위한 수단으로 추진하는 경우가 많다. 이와 함께 이런 제도를 구축하는 과정에서 정치적 권력 확대 및 선거 전략적 차원에서도 접근되기도 한다. 즉 제도의 구축을 통해 새로운 지지층의 생성 및 고정지지층의 관리를 용이하게 하기 때문이다.

제도의 변화시도에 대한 논리도 유사하다. 시행되고 있는 제도가 일반적으로 국민들에게 좋은 호응도를 나타내고 있지만, 사회적 변화 즉 여성의 사회적 진출에 따른 저출산, 의학의 발달로 인한 건강의 증대와 삶의 질의 개선에 따른 노령화의 진행, 경제성장의 저하 및 실업자의 증가 등과 같은 사회, 경제적 요소 변화에 따른 변화의 압력이 있을 수 있다. 이 같은 내외생적 변화의 압력을 개혁의 주체인 정당들에 있어서는 전략적으로 접근하지 않을 수 없다. 즉 개혁을 통해 정당의 지지도를 확대하거나 유지하기 위한 수단으로 활용하고자 한다. 이와 마찬가지로 개혁에 직접적으로 영향을 받는 당사자, 즉 연금제도 개혁의 경우 연금생활자, 실직수당 개선의 경우 실직자 등이 어떤 입장과 지지를 갖느냐에 따라 전략도 달라질 수 있다.

이 글은 스웨덴이 1913년 세계에서 처음으로 실시되기 시작한 국민연금제도가 1930년대의 논쟁을 거쳐 최근까지의 국민기초연금제도 변화되는 과정에 초점을 둔다.

1930년대 이후 1950년대의 논쟁을 거쳐 이룬 추가연금제도 (Allmän Tilläggspension, ATP)의 도입, 그리고 1999년 신연금법의 제정을 통한 새로운 제도로의 변경 등이 어떤 사회적 논의를 통해 이루어졌는지, 그리고 이 과정에서 각 좌우정당들의 협상전략, 이익단체들과의 협력관계, 그리고 연금생활자 및 일반 유권자들의 반응 등이 어떻게 영향을 미치고 변화를 이끌어 왔는지 분석해 보는데 그 목적이 있다. 이 글에서는 또한 2006년 우익정권 하에서 연금생활자들의 삶의 질 개선을 위한 세제개혁이 어떤 방향으로 전개되었는지를 검토해 보면서 연금생활자들의 소득세에 대한 불만을 어떻게 무마하려고 노력했는지 살펴보고자 한다.

이 글은 성격상 기술적, 서술적 그리고 역사적, 분석적 방법론을 채택하고 있다. 스웨덴의 국가보고서인 SOU와 스웨덴의 연구단체인 연금포럼이 집중적으로 소개한 연금개혁 연구시리즈를 중심으로 다양한 이해당사자들의 입장과 제도의 생성, 변화, 개혁의 틀을 기술해 보고 이를 분석해 보고자 한다. 또한 역사적으로 전개하는 부분에서는 스웨덴 통계청에서 발행된 당시의 통계자료 등을 활용하여 비교적 관점을 돕고자 했다. 시기적으로는 국민기초연금을 보완하기 위한 진행된 1950년대의 추가연금개혁 논의를 배경으로 1980-90년대 이룬 최근의 연금개혁을 집중적으로 다루고자 한다. 마지막으로 스웨덴의 경험이 한국의 연금개혁에 어떤 의미를 시사하고 있는지 논의를 통해 몇 가지 한국적 상황에 적용해 볼 수 있는 몇 가지 유의한 제안을 해 보고자 한다.

2. 스웨덴 연금제도의 발전과정: 1913-1970년대

스웨덴의 연금제도는 일찌감치 1913년부터 상징적 수준으로 연금을 지급하기 시작한 이래 최근 2000년 이전까지 이루어진 연금제도 개혁을 통해 지속적으로 발전해 왔다. 우선 세계 최초로 1914년부터 시행되기 시작한 국민기초연금은 당시 67세

이상의 남성에게 매달 6.25크로네로 당시 일반노동자 연 수입이 326크로네였기 때문에 연금이 차지하는 비율은 월급의 22퍼센트였다 (Socialstyrelsen 1929: 17쪽). 일상 생활비에 비해 매우 낮은 수준이기는 했어도 노인층의 절대빈곤을 줄이는 데는 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 스웨덴 최초의 연금지급에 있어서 특이한 점은 지급된 연금은 전액 국고지원으로 국민의 일반세금으로 재원이 마련되었다는 데에 있다. 즉 개인의 노동여부에 관계없이 모든 67세 노인들에게 지급한 제도로 문제점으로 지적되는 것은 일생의 너무 늦은 시기에 연금이 지급되었기 때문에 당시 평균수명이 남성이 55세, 여성이 58세였다는 점에 비추어 볼 때 혜택을 받은 노인 비율은 매우 낮았을 것으로 보인다(평균 수명에 관한 자료는 스웨덴 통계청의 자료 http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___25830.aspx 를 인용).

1937년에는 보다 체계적인 국민연금법을 제정해 실질적으로 지급될 연금의 수준을 획기적으로 인상했다. 봉급수준에 관계없이 연 320크로네를 지급해 당시 일반 노동자 평균 임금수준인 연수입 935크로네의 34퍼센트까지 이르게 되었다 (Socialstyrelsen 1937: 27쪽). 따라서 이 기간은 23년 동안 큰 변화 없이 유지되어 왔던 1914년 연금제도를 실질적 임금상승에 따른 연금의 인상 뿐 만 아니라 워낙 낮게 책정되어 있던 연금을 연금생활자들의 생활수준 개선을 위한 사회적 요구에 따른 대응책으로서의 근본적 제도개혁이었다는 점에서 높이 평가된다.

2차대전 이후 국가의 보다 적극적인 사회재난 대책과 노인의 삶의 질에대한 개선이 시급하다는 사회적 요구가 거세가 일어났다. 즉 전쟁에서 국가가 젊은 청년들이 피를 흘렸다면 국가는 국가건설을 위해 봉사한 노동자의 삶을 책임질 필요가 있다는 사회적 합의가 이루어지기 시작했다. 당시 사민당 정부는 1946년 국민기초연금법을 제정해 모든 국민이 노동의 여부에 관계없이 노년기간 동안 평안한 삶을 갖을 권리가 있다는 노선을 채택했다. 이 국민기초연금법은 노령연금이 스웨덴의 모든 국민이 누려야 할 시민적 권리로 규정했다.

1946년 이후 연금수준은 개인 연 1000크로네, 부부 1600크로네로 조정되었다. 1946년 당시 일반 노동자의 연평균 임금수준이 3296크로네로, 임금수준 대비 개인 연금의 비율이 30.3퍼센트를 기록하고 있다. 이는 1937년 개혁 당시 연금수준이 일

반 노동자의 연평균 수준의 34퍼센트까지 차지했던 것에 비해서는 낮은 수준이었으나, 1946년 연금제도는 저소득층 노인층에 대한 특별지원제를 도입해 주택수당을 지급해 일부 생활비 결손 부분을 충당하도록 하고 했다는 점에서 의의가 있다. 또한 여성이 일하지 않은 경우를 감안해 특별지원금을 배정했고, 지병이나 노인병으로 인한 신체적 장애가 있을 때 가족지원금을 추가로 배정해 노인 가족이 실질적으로 경제적 어려움을 줄일 수 있도록 배려하고 있다.

1950년대는 스웨덴 연금제도의 획기적 변화를 꾀하던 시기였다. 1951년 과 1957년 사이 사민당과 농민당의 좌우연정은 1950년대 초 사민당이 주도하고 중앙노조가 함께 추진한 연금제도 개혁으로 인해 금이 가고 있었다. 2차 대전 이후 두 가지의 갈래로 연금제도에 관한 논의가 이루어졌다. 첫째는 연금을 단순히 기초안정의 차원에서 노동자를 지원하고자 했던 방안이었고, 두 번째는 사회적 정의차원에서 사무직 노조원들의 직장연금에 버금가는 추가연금을 제공하자는 안이었다 (Lundberg 2001: 10-11 쪽). 첫 번째 안은 당시 사회부 장관이었던 구스타브 뮐러 (Gustav Möller)가 추진했던 정책으로 1930년대와 40년대의 정책은 이 안에 따라 유지되었다. 하지만 1951년 군나르 스트랭 (Gunnar Sträng)이 사회부 장관으로 임명되면서 이 정책은 새로운 국면으로 접어들었다. 스트랭 자신이 노조원 출신으로 정치에 입문했기 때문에 노동자들의 상대적 박탈감을 해소하는 것이 사회적 정의라는 시각이 지배하기 시작했다. 당시 사무직 노동자 들이 회사로부터 받고 있었던 근무연한에 기초한 개인 연금은 노동자들의 연금에 비해 상대적으로 높았고, 노동자들 사이에는 이것이 가장 큰 사회적 불평등의 원인이 된다고 보았다 (Lundberg 2001: 12쪽).

당시까지 사무직 노조에 몸담고 있던 신 중산층은 중도보수 국민당이나, 농민당을 지지하는 양상이었기 때문에 사민당 입장에서는 신중산층의 지지 없이는 점차 감소하고 있었던 비숙련 육체노동자의 비율로 인해 장기적 수권에도 문제가 있다고 보았다. 따라서 노동자들과 신중산층의 지지를 동시에 확보하기 위해 사민당은 국민기초연금과 함께 직장생활과 연계된 국가연금이 필요하다는 것을 역설하기 시작했다. 1951년 당시 사민당과 연정을 담당하고 있었던 중앙당의 경우 국가가 추가연금을 책임지지 않고 고용주가 제공하는 개인연금제를 지속해 나가자고 주장했으나, 노조의

지원을 받고 있던 사민당은 직장 생활과 연계된 연금을 국가가 관리해 추가로 지급하는 방안이 신중산층에도 지지를 호소하는 방안이었기 때문에 강력히 추진해 나갔다.

결국 1957년 국민투표로 붙여진 추가연금 논의는 세 가지 안을 중심으로 초점이 모아졌다. 첫째, 추가연금은 직장생활의 봉급수준에 따른 차등 연금을 국가가 관리한다. 둘째, 개인연금은 현 체제 그대로 고용주와 개인적으로 체결한 계약에 따라 책정한다. 셋째, 위의 두 번째 안과 비슷하지만, 고용주와 노동자간 단체협약으로 부처 개인연금의 수준을 책정하도록 할 수 있다. 제 1안은 사민당과 좌익당이, 그리고 2안은 보수당이, 제 3안은 중앙당이 지지를 표명했다. 이와 같은 세 가지 안을 가지고 국민투표에 붙인 결과 제 1안이 45.8퍼센트, 2안 15퍼센트, 그리고 3안은 35.3퍼센트를 얻어 제1안이 탄력을 받았다. 국민투표로 인해 사민당과 중앙당의 공조체제는 깨지고 결국 사민당만 남아 단독 소수 내각을 이끌었다. 국민투표에서 과반수를 넘지 못해 진정한 민주적 정당성은 얻지 못했지만, 다수당인 사민당이 좌익당의 도움과 국민당 의원 1명이 기권을 포함 의회에서 과반수로 통과되어 일반추가연금(Allmän Tilläggspension: ATP, General Additional Pension)이라는 명칭으로 1960년부터 시행되기 시작했다.

이 제도는 30년 동안 직장생활을 한 노동자들이 15년 동안의 최고 소득을 바탕으로 추가연금의 수준을 책정해 안정적인 노후 생활을 보장하도록 한 소득비례식 연금이었다. 이 제도의 특징 중의 하나는 추가연금의 상한을 국가가 매년 정하는 소비자물가와 연동하여 7.5배의 소비자물가 지수로 하였다는 점이다. 그러나 ATP 제도는 개인 연금 생활자가 한푼도 내지 않는 공적자금, 즉 일반 세금으로 만들어진 것이었다. 세원은 주로 60년대에 신설되어 70년대에 걸쳐 확대되었던 고용주기금(Arbetsgivaravgift, Pay-roll Tax), 즉 사회보장성 기금을 피고용자의 세전 임금수준의 일정 부분(1970년 기준 11.90% 에서 1980년 32.45%)을 국가에 지불하는 기금으로 사용했다.

따라서 이 제도의 시행결과 국가연금제도가 확충되어 사무직노조원들의 경우 개인 연금을 직장으로부터 받던 것을 국가가 관리하는 체제로 들어가자, 신중산층의 상당

부분이 사민당의 지지 세력으로 돌아서는데 중요한 기폭제가 되었다. 즉 이전에는 직장 고용주와의 개인계약관계로 개인연금을 설정했었던 사무직 노동자들, 특히 공공 서비스 업종에 종사하던 공무원들의 경우 국가가 관리하는 연금제도의 수혜자가 되면서 사민당의 지지자로 전향된 계기가 되었다. 따라서 1960년대 이후 사민당의 지지도는 산업구조의 개편에도 불구하고 안정적인 의회세력을 유지할 수 있는 발판을 마련하게 되었다. 1968년 선거에서 사민당이 과반수를 넘는 국민적 지지를 받을 수 있었던 배경에도 이 같은 신중산층의 지지가 중요한 요소를 차지하고 있다는 점에서 우익정당들에게는 뼈아픈 패배를 안기게 된 셈이다 (Lundberg 2001: 52쪽).

1969년 들어서는 직장생활이 짧거나, 소득이 적어 추가연금의 수준이 낮은 퇴직자들의 소득수준을 보전해 줄 수 있는 특별기금을 마련해 노인 저소득층 지원을 강화해 나갔다. 1975년에는 67세이던 연금연령을 65세로 인하하고 수혜자의 수를 점차 늘려 나가면서 결과적으로 1959년 체제는 1980년대까지 스웨덴의 기간연금제도로 큰 틀의 변화 없이 굳건히 자리를 잡게 되었다.

그러나 이 제도도 몇 가지 문제점은 안고 있었다. 문제점으로 지적된 것으로 첫째, 사회의 임금구조에서 고소득층과 저소득층의 사회적 격차를 퇴직 이후에도 추가연금의 차이로 인해 고착화 되는 현상이 발생했다. 즉 근무기간 중 최고 15년의 임금수준이 추가연금의 수준에 결정적 근거로 사용되었기 때문에 임금수준이 상대적으로 높은 관리직, 전문직 직업 종사자들이 퇴직 이후 연금생활의 질도 현저히 높게 유지되면서, 연금생활자들의 사회적 격차는 사회적 지위에 따라 결정되었다. 즉 노년 삶의 질도 퇴직 전의 직업에 따라 결정되면서 이 제도가 너무 사회적 약자에 취약한 구조가 아니냐는 비판을 받기 시작했다.

둘째, 추가연금제의 가장 큰 약점으로 여성의 사회약자적 지위의 고착화 현상이 지적되었다. 여성의 출산 및 무보상 가정노동으로 인해 구조적으로 남성에 비해 임금소득이 낮을 수밖에 없는 사회적 불평등 구조였기 때문에 퇴직 이후 남성과 여성 간의 삶의 질의 차이가 그대로 존재하고, 한 발 더 나아가 퇴직 여성들이 남편들의 퇴직금에 의존하는 현상이 나타나게 된 것이다. 즉 여성해방론자들의 입장에서는 추가연금제가 여성의 약자적 지위를 고착화하는 주원인으로 분석하고, 이 제도의 개선

이 필요하다는 입장을 취했다(Lundberg 2001: 20-21쪽).

셋째, 30년 이상 장기근속을 한 사람 들만 최고수준의 추가연금 혜택을 받을 수 있도록 하고 있고, 15년간 최고 임금에 근거해 연금수준이 산출되었기 때문에 임시직 종사자나 장기간 병가자의 경우 추가연금은 거의 혜택을 볼 수 없게 하는 구조였다는 점에서 문제점으로 지적되었다. 즉 단기간 고소득자라고 해도 30년 및 15년 규정 때문에 법적으로 보장하고 있는 최고연금 수준에 도달할 수 없었다는 점에 불평 등제도라는 인식이었다. 국민기초연금제도와 추가연금제도를 축으로 하고 있는 연금 제도는 이 같은 문제점으로 80년대 초반부터 새로운 개혁의 필요성이 강하게 부각되었다.

넷째, 위에서도 지적했듯이 ATP 제도의 핵심은 본인이 일해서 번만큼 연금으로 가져가는 것이었다는 점에서는 인센티브로 제공되었으나, 연금의 최고점을 소비자지수의 7.5배에 해당하는 지점에 고정시켜 놓았기 때문에 임금상승율이 물가지수보다 항상 높다는 점에서 장기간 운용하다보면 결국 연금수준은 일반임금생활자보다 점점 낮아져 노인 삶의 질을 충분히 보장하지 못한다는 점에 있다. 따라서 ATP 제도가 시행되면 될수록 기준최고점을 상회한 임금을 지급받고 있는 중산층 및 고소득자들의 공적연금 의존율은 낮아질 수밖에 없게 되어 개인연금이 따로 필요하게 되면서 결국 ATP는 유명무실해질 수가 있는 상황이었다는 점에서 구조적 문제점을 안고 있었다. ATP제도가 지속적으로 시행될 경우 2010년에는 이미 50퍼센트 이상 되는 봉급생활자 들이 ATP의 최고 상한액수보다 높은 임금을 받게 되면서 점차 유명무실한 상태로 남아있을 것이라는 우려가 지적되었다 (SOU 1990:76, 457쪽).

〈부표 4-1〉 스웨덴 연금제도의 변천과정

1913	국민기초연금 지급 (6.25 크로네)
1937	국민연금법 제정 (연 320 크로네 지급)
1946	국민기초연금법 제정
1957	추가연금제의 실시를 위한 국민투표
1959	일반추가연금제의 실시결정
1969	연금제도의 추가개혁
1975	연금연령 65세로 인하

* 1957년 실시된 국민투표는 직장생활과 연계된 추가연금제를 결정하기 위한 투표로 당시 5개 정당들의 정치성향에 따라 지지하는 안이 갈렸다. 국민투표의 문구는 다음과 같다.

- 제 1안. 의무적인 추가연금제의 도입이 필요하며 고용주가 직접 국가에 지불한다.
- 제 2안. 자발적 추가연금제로 개인이 소속된 직장이 고용주와 체결한 계약에 따라 개인이 책임진다.
- 제 3안. 제 2안과 유사하지만 직장별로 단체협약을 맺어 고용주와 피고용자가 자체적으로 결정한다.

72%의 투표참여율을 보인 국민투표의 결과 1안 (45.8%), 2안 (15%), 3안 (35.3%)의 지지를 받았다.

3. 1980년대 이후 연금제도 개혁에 관한 논의

1980년 들어 각 정당 들은 국민투표의 결과에 따라 결정된 일반 추가연금제의 노정된 문제점에 대한 논의에 관심을 갖기 시작했다. 추가연금제가 안고 있는 구조적 문제점과 함께 새로운 경제적, 사회적 변화로 인한 연금제도의 개혁에 대한 필요성이 대두되기 시작했다. 먼저 1980년대는 스웨덴의 경제에 어두운 먹구름이 몰려오기 시작한 시기였다. 1970년대 두 번에 걸친 유가파동으로 스웨덴의 경제는 요동을 치고 있었다. 수출에 적색등이 커지기 시작하면서 스웨덴 화폐인 크로네 평가절하를 통해 경쟁력을 확보하고자 했다. 1970년대에 두 번에 걸쳐 평가절하를 단행한 스웨덴 정부는 1982년대 들어서도 평가절하를 단행해 스웨덴의 수출경제는 날개를 달았어도 경제의 체질은 악화되었다 (Lundberg 2001: 14쪽).

이와 함께 인구노령화의 증가, 저출산, 그리고 저성장 기조의 고착화 등의 고도 선진산업국가의 일반적 증후군이 나타나기 시작했다. 스웨덴 평균수명이 가파르게 상승하면서 68세 정도의 평균 수명에 맞추어져 운영되고 있었던 국민연금 및 추가연금제는 강한 재정적 압박을 받게 되었다. 평균 수명이 늘어나게 되면서 국가의 연금제

정 부담이 눈덩이처럼 늘어나게 되었고, 부양노동 인구가 점차 저출산으로 인해 줄어들면서 이중적 재정 부담으로 작용되었다. 즉 노동인구의 감소 및 부양인구의 증가로 인해 세수의 감소와 지출의 증대라는 전형적인 산업복지사회의 문제점을 안고 있었다. 따라서 ATP 제도는 현재 직장생활자들이 낸 세금으로 유지되고 있었기 때문에 언젠가는 연금제도가 실패할 것이라는 상황 변화도 감지되었다.

동시에 1980년대 초반 들어 영국과 미국의 신자유주의의 영향에 따라 대내외적으로도 변화에 대한 요구의 목소리가 들리기 시작했다. 즉 공적연금의 한계에 따른 개인연금의 중요성이 점차 부각되기 시작했고, 개인의 책임성과 선택권에 대한 요구가 더욱 고개를 들게 되었다. 이 같은 사회적 변화는 당시 전 세계를 풍미했던 신자유주의적 경제운영과 국가의 적극적 역할에 대한 부정적 시각이 어느 정도 작용하기도 했다. 이 같은 배경으로 1960년대에 도입되기 시작한 일반추가연금제가 20년이 된 1980년대 당시 공적기금 고갈의 문제, 노령사회로의 진입, 저출산의 고착화 그리고 세계화 등에 따른 기업경쟁력의 문제가 대두되기 시작하면서 또 다른 전기를 맞게 되었다.

3.1 1980-90년대 논의와 각 정당과 이익단체들의 대응

연금과 연계된 정치적 논쟁은 1980년대 초 우익정권 하에서 시작되었다. 국제 유가파동을 겪으면서 수출경제가 큰 타격을 받으며 마이너스 성장으로 돌아서고 재정적자가 큰 폭으로 늘기 시작하면서 당시 우익정권은 국민연금의 물가연동성을 해제한다고 발표하면서 논의가 일기 시작했다. 즉 물가가 뛰는 만큼 이를 상쇄하기 위해 연금도 연동되어 함께 인상이 되어야 하는데, 복지비용의 증가로 인한 재정적자의 폭이 커지면서 정부의 입장에서는 어쩔 수 없다는 입장이었다. 야당이었던 사민당의 입장에서는 연금생활자를 희생해 경제위기를 극복하려고 한다는 비난이 비등했다. 결국 1982년 선거에서는 경제성장의 저하와 재정적자폭의 확대를 퇴직연금을 일정 수준으로 묶어 활로를 찾아보려고 했던 우익정부의 정책패착이 되어 정권을 사민당에게 다시 넘겨주게 되었다. 사민당의 입장에서는 1976년 선거에서 패배한 후 6년 만

에 다시 찾아온 정권이었다.

사민당은 내각이 구성되자마자 사회부 장관이 연금제도의 개선의지를 천명했다. 그러나 재정적자가 눈덩이처럼 불고 있던 상황에서 사민당 정권조차 선불리 연금을 일시에 인상할 수 없었다. 1982년 평가절하를 통해 스웨덴 화폐의 가치가 떨어진 상황에서 연금생활자 들의 생활고는 더욱 증대 되었다. 즉 수출기업은 원가경쟁력 회복을 통해 바로 혜택을 보았겠지만, 수입물가의 인상으로 인해 소비자 물가는 천정부지로 뛰고 있었기 때문에 연금의 실질적 인하를 경험하고 있던 셈이었다.

이와 같은 상황에서 사민당은 1984년 11월 연금제도 개선을 위한 특별조사 위원회를 임명했다. 그러나 특별조사 위원회의 임무는 당시 1960년부터 시행되기 시작한 추가연금제의 객관적 분석을 통해 정부와 의회의 상황 판단을 돕기 위한 자료를 만드는 것이었다. 정권의 위치에 있었던 사민당은 처음부터 연금제도 개선을 위한 무리한 조치가 정치적 부담이 될 것이라는 판단을 했기 때문이었다. 따라서 연금제도의 문제점에 대한 지식의 축적과 새로운 연금제도에 대한 고찰, 그리고 스웨덴 연금제도를 심화 발전시키기 위한 합의도출에 그 목적이 있었다 (SOU 1990:76쪽).

우선 우익정당들의 입장은 1950년대 개인연금에 기초한 연금제도로의 회귀를 선호하고 있었다. 특히 보수당 (Conservative Moderate Party)과 국민당 (People's Party the Liberals)은 1950년대 체제에 무게를 두고 있었다. 즉 고용주와의 계약을 통한 개인연금에 기초를 두고 국가의 통제로부터 분리시키기를 원했다. 하지만 이 같은 정책방향을 관철시키기에는 정치적으로 역부족이었다. 우익계 야당 3개당을 다 합해도 과반수를 넘지 못했기 때문에 정치적 타협 밖에는 다른 방법이 없었던 셈이었다.

사회계열 정당이든 보수계열 정당이든 관계없이 모든 정당들이 인식의 일치를 본 것은 무엇보다도 사회적 변화, 경제적 압력, 그리고 재정적 한계 등으로 인해 연금제도의 개선은 필수적으로 보았다. 그러나 추가연금제의 유지를 선호하고 있었던 사민당의 안과, 1950년대 체제로의 복귀를 선호한 우익계열의 정당들의 입맛에 맞는 결론에 도달하기에는 역부족이었다. 이 같은 정책적 시각의 차이를 반영이라도 한듯 1984년에 임명된 연금제도 개선 특별조사위원회가 1990년에 제출한 조사보고서

SOU 1990:76은 4개의 재고사항과 8개의 합의사항이라는 결론을 도출해 냈다. 즉 4가지는 합의에 도달하지 못한 사항이었고, 나머지 8개의 합의 사항은 모든 정당들이 동의한 사항이라는 뜻을 의미한다.

1990년의 경제위기와 함께 4개 우익정당 들 (이번에는 기독교민주당까지 포함)이 1991년 선거에서 사민당으로부터 정권을 탈환하자 연금개혁의 주도세력은 이제 사민당에서 보수우익 계열 정당으로 주도권이 넘어가게 되었다. 하지만 1990년의 조사 보고서의 내용을 존중하고 의회에서의 합의를 이끌어내야 하는 부담감으로 인해 사민당과 좌익당을 연금개선 활동위원회에 포함시켜 합의안을 이끌어내고자 했다. 사민당의 경우 1984년 연금제도 개선을 위한 특별위원회를 가동시킨 주체자의 입장에서 거절할 이유가 없었고, 스웨덴의 전통적 합의정치에도 부합되기 때문에 거절할 이유가 없었다. 좌익당의 경우도 의회의 책임정당으로서 논의에 함께 참여하는 것에 대한 당내 반대 기류가 전혀 없었다. 이렇게 해서 6개 정당이 참여하는 국정협상팀이 구성되었다.

각 당의 입장은 좌파와 우파에 따라 현저한 차이를 보여주고 있었다. 우선 사민당의 경우 큰 변화 없이 현행 국민기초연금제와 추가연금제를 바탕으로 한 연금제도의 약점만 해결해 유지하기를 원했다. 하지만 사민당의 입장은 이 협상팀과 함께 논의를 시작하면서 서서히 변화되기 시작했다. 추가연금제도의 재원은 더 이상 장기적으로 확보되기 어렵고 고소득자의 연금산정 액수는 극히 낮고, 저소득자들의 경우 연금보조 및 주택수당 등으로 연금결손 부분을 지원해 주고 있던 상황에서 더 이상 유지할 수 없는 제도라는 판단을 하게 된 것이다 (Lundberg 2001:18쪽). 다시 말해 고소득자들의 경우 연금산정 초과 수입부분을 개인연금으로 저축을 시작한 봉급자들이 많아지고 있는 상황에서 더 이상 공공기금으로 운영하는 추가연금제는 존속 가능성이 희박해 보였던 것이다.

당시 트뤼한사 (Trygg Hansa) 보험회사에서 조사한 결과와 스칸디아 (Skandia) 보험회사에서 내놓은 연구결과가 매우 유사한 내용을 담고 있었다. 스웨덴 국민들 중 77퍼센트가 연금제도의 개선은 불가항력적이라는 입장을 취하고 있다는 여론 조사였다. 스칸디아 보험회사의 연구결과는 사민당 지지층 중 87퍼센트가 연금개혁안

을 선호하고 있었다. 이와 함께 이미 시중은행들이 제공하는 개인연금에 가입한 국민의 수가 50,000명을 넘고 있다는 내용도 포함되어 있었다 (Lundberg 2001:21쪽). 즉 국민기초연금과 추가연금으로는 노후기간 동안의 삶의 질을 보장하지 못할 것이라는 국민들이 증가하고 있는 상황이었다.

이 같은 상황 변화로 인해 사민당은 점차 각 개인의 기여분 만큼 연금으로 되찾아가는 제도를 선호하기 시작했다. 이 같은 변화는 먼저 사민당에서 감지되었고, 블루칼라 노조인 LO 내부에서는 아직도 반대의 목소리가 다수를 점하고 있었지만 서서히 사민당의 안을 따라 가는 직종별 노조의 수가 점차 늘기 시작했다. LO 산하에는 15개의 직종별 노조가 있어 한목소리를 낸다는 것은 처음부터 불가능하지만 LO의 지도부가 사민당과 매우 밀접한 유대관계에 있기 때문에 지도부의 주도로 사민당 안에 긍정적으로 변화를 하게 이르렀다. 이에 앞서 교육자 중앙노조 (SACO)가 명목 확정 기여 연금제의 안을 내 놓았고, 사민당이 뒤를 따르기 시작했다. 뒤이어 단순육체노동자 조직인 LO까지도 동조하기 시작하면서 좌익진영은 이제 봉급생활자들이 기여한 만큼 퇴직 후 연금으로 되찾아가는 연금제로 입장을 정리했다. 사무직 노조의 경우 처음에는 ATP 개혁에 매우 부정적이었으나, 점차 긍정적인 지지자로 탈바꿈해 갔다 (Lundberg 2001: 19 & 26-27쪽).

우익 보수 계열 정당들의 연금에 대한 기본적 인식은 연금생활자들의 기초생활보장과 개인책임제를 두 축으로 하고 있다. 즉 개인의 책임성을 기본 시각으로 하면서 일생 노동 임금을 기준으로 모은 만큼 찾아가는 명목확정 기여식 소득비례연금을 선호했다. 이와 함께 연금의 운용도 국가에 모든 것을 맡기는 것이 아니라, 퇴직자들이 연금의 일부를 직접 투자할 수 있도록 재량권을 부여하는 것이었다. 근본적 국가연금 기금인 AP 1-5 제도에 탐탁지 않게 생각하고 있었고, 처음부터 하나의 거대한 국가연금기금보다는 분산된 위험관리와 투자가 국가의 영향력을 최소화 할 수 있다고 믿었다. 이와 함께 AP 1-3가 국공채와 같은 일정한 이자수익을 낼 수 있는 안정적인 투자에만 국한하는 것이 안정적 기금운영에는 도움이 되겠지만, 장기적으로 이익극대화의 차원에서는 큰 도움이 된다고 보질 않았다. 따라서 근본적으로 모든 공적연기금이 주식과 부동산에도 투자되어야 한다는 입장을 견지하고 있었다

(Lindblom 2001: 53쪽).

각 우익정당들 사이에서도 큰 차이는 아니지만 차이를 내포하고 있다. 즉 가장 보수적 입장을 보이고 있는 보수당과 국민당의 경우 철저한 개인책임제에 입각해 1950년대 이전 체제인 상징적 수준의 국민기초연금을 제공하고 나머지는 직장연금, 그리고 개인연금 등으로 퇴직연금을 구성하지는 안과, 국민기초연금 수준을 파격적으로 올려 전 국민이 일정수준의 연금을 가지고 생활을 하면서, 직장연계연금과 개인연금은 개인의 편차에 따라 삶의 수준을 본인의 책임제에 주지는 중앙당 안이 충돌했다. 그러나 점차 보수당과 국민당의 입장은 다시 1950년대 이전의 제도로 돌아갈 수는 없다는 것으로 선회했고, 사민당과 협상하기 위해 우익정당들 간의 차이를 좁히는 양상을 전개해 나갔다.

우익정당들의 연금재원에 관한 입장에서도 두 가지 안을 놓고 저울질을 했다. 직장생활을 하고 있는 임금생활자들이 낸 세금으로 연금퇴직자의 연금재정을 책임질 것인가, 아니면 공적연금기금을 더 많들어 운영해 미래까지 지속적으로 사용할 것인가에 대한 입장의 선택이었다. 우익 3개 정당들은 우선 후자는 현 직장세대가 이중적으로 연금재정을 책임져야 하기 때문에 불공평하다는 논리로 부정적이었다. 왜냐하면 공적기금을 마련하기 위해서는 세금을 올려서 일정 수준의 기금을 만들어 현재 연금생활자의 재원으로 사용함과 동시에 미래 자신들이 사용할 것도 함께 마련해야 한다는 것 때문이다. 따라서 미래까지 사용하는 기금을 새롭게 만드는 것 보다 이미 조성되어 있는 기금은 버퍼기금(Buffer fund)으로만 사용하고 현 세대의 세금으로 현 연금생활자의 기금을 마련하는 안을 선호하게 되었다 (Lindblom 2001: 57쪽).

또 한 가지 우익정당들의 논의사항에서 중요한 이슈로 자리 잡은 것은 연금운용에 있어서 국가의 역할이었다. 국가가 어느 정도 연금관리를 해야 하는지, 그리고 개인의 선택권은 어느 정도 선까지 가능한 것인지에 대한 시각차를 보여 준 것이다. 즉 보수당과 국민당의 경우 국가가 관리하는 연금제도가 불가피하다면, 그 비중을 조금 줄여서 개인의 선택권을 어느 정도 보장하지는 안과 다른 한편으로는 현행과 같은 국가 단일관리자 안을 받아들여 유지해 나가는 것이었다. 중앙당은 연금수준을 높여 국가가 단일 대리인으로 관리와 운용을 책임지는 것을 선호했다. 자연스럽게 우익정

당들은 타협과정에서 국가의 역할을 줄이고, 개인역할의 확대에 집었으나 처음 관철하고자 했던 30% 대 70%, 혹은 50% 대 50%의 요구, 즉 국가관리 30%, 개인 선택적 관리 70% 혹은 국가와 개인의 관리를 반반씩 나누어 역할을 부여하고자 시도하는 것은 처음부터 관철하기 위해 주장을 했다가 보다는 단지 협상용으로 제시를 한 것으로 보여졌다.

이 과정에서 사민당과 좌익당과의 협상안과 자신들의 안을 놓고 타협에 임했다. 이렇게 입장이 선화하게 된 배경에는 경제상황의 변화가 큰 영향을 끼쳤다. 1950년대부터 1980년대까지 3퍼센트 대에 머물던 실업률이 1991년 경제위기 이후 10퍼센트까지 치솟고 경제성장률도 2차 대전 이후 평균 4.2퍼센트에 머물던 것이 급전 직하해 마이너스 성장과 2-3퍼센트의 저성장 기조로 자리 잡게 되자 장기적으로 현 연금체제를 유지한다는 것은 불가능하다고 보았을 것이다. 스웨덴의 경제는 1990년에 유동성 위기를 경험하면서 경제성장은 3년 연속 마이너스 성장이라는 전후 최악의 경제위기에 처해 있었으며, 국가부채는 눈덩이처럼 불고 있는 상황이었다. 무역의 비중이 스웨덴 국민총생산의 49퍼센트를 차지하고 있는 상황에서 경제가 휘청거리고 공공부분과 사기업 모두 실업자를 양산하기 시작해 10퍼센트까지 치솟자 격감된 세수와 사회보장비의 증가로 국가부채의 증가가 일순간에 늘기 시작한 것이었다.

만약 어느 정당 혹은 이익단체가 국제 경제 상황의 변화에 매우 민감한 스웨덴 경제의 미래에 영향을 미치는 공적연금기금 개혁에 동참하지 않고 방해가 되거나 역행하는 행위를 했을 때의 국민적 비난과 비중이 있는 단체로서의 사회적 책임감이 함께 작동하면서 모든 이익단체, 그리고 정당 들이 협상테이블에 머리를 맞대는 상황으로 연출된 것이다. 이 같은 사회적 합의의 모델은 스웨덴이라는 국가가 가지고 있는 역동성이자 경쟁력의 기초가 되고 있다는 점에서 의의가 크다.

1991년 시작된 논의는 1992년 가을 첫번째 합의사항을 도출해냈고, 1994년 봄까지 모든 합의사항을 이끌어냈다. 가장 큰 몇 가지 이슈는 우선 버퍼펀드 (Premiereserven, Buffer Fund)를 어떻게 구성할 것이냐에 있었다. AP 1-3 (1960), AP 4 (1974), AP 5 (1988) 등 5개의 버퍼펀드를 두고 있었던 상황에서 첫째, 위험성을 분산시키면서 어떻게 새롭게 틀을 짜느냐, 즉 국가관리 50퍼센트, 개인의 선

택적 관리 50퍼센트로 분리시킬 것을 주장한 우익3개 정당들에 반해, 사민당의 경우 개인의 선택적 관리는 최소화하고자 했다. 둘째, 연금생활자들의 평균 소득분의 몇 퍼센트까지 보장을 해야하느냐, 즉 사민당안의 경우 실질소득 증가율과 연계된 60퍼센트 소득수준 보장안과 60퍼센트 소득보장을 해 주되 매년 임금 상승률에 근거해 연금을 책정하자는 안 등이 대두되었다.

1994년 9월에는 선거가 있었기 때문에 선거전에 합의에 이르지는 내부의 결정에 따라 다음과 같은 협의를 이끌어냈다. 첫째, 버퍼펀드는 수익성을 높이고 정치의 영향력을 줄이기 위해 AP 1-5를 4개로 축소해 AP 1-4로 통폐합하고, 추후에 AP 6를 설립해 중소기업과 지방기업체, 그리고 벤처기업을 지원하기 위한 기금을 설립할 것, 둘째, 소득수준과 연계된 연금산정법을 도입하고, 세전 임금의 18,5퍼센트를 피고용자가 부담할 것, 셋째, 세전소득의 16퍼센트는 공적연금금 (AP 1-4, AP 6)을 정부에서 관리하고, 2,5퍼센트에 해당하는 부분은 사연금 위탁개인개정으로 하여 개인이 직접 관리할 수 있도록 할 것 등에 대한 원칙적 합의에 이르렀다. 1994년 6월에는 의회에서 5개 정당이 합의한 사항을 바탕으로 새로운 연금법안을 의회에 제출해 통과되었다.¹³²⁾

이를 실천하기 위해 연금개선 활동위원회를 해체하고 실천위원회를 대신 구성했다. 1994년 9월 사민당이 정권의 위치에 다시 오르자 당시 잉바르 칼손 (Ingvar Carlsson) 수상은 1994년 합의 사항을 각 당의 추인을 받아올 경우 최종 합의사항을 법으로 공포해 바로 시행할 것을 천명했다.

그러나 사민당의 입장에서는 당내의 반대가 매우 강했다. 1993년, 1994년, 1997년에 있었던 당 총회에서 수백개의 반대법안이 제출되었고, 50000명 지방 당 대표들의 80퍼센트가 반대를 하는 등 홍역을 치를 수밖에 없었다. 반대파들은 대개 ATP의 문제점만 바로 잡아 그대로 유지하는 것이 새로운 연금제도로의 이행에 따른 혼

132) AP 6은 1996년 SEK 104억 (약 1조 7000억원)의 기금으로 출발했으며 1991년 해체된 임노동기금 (Löntagarfonderna, Wage Earners' Fund)의 일부로 설립되었다. 이후 2011년 가치로 SEK 185억 (약 3조 1400 억원)의 가치를 가진 중견 기금으로 자리매김 하고 있다. 이에 대해서는 AP 6 공식 홈페이지를 참조 <http://www.apfond6.se/sv/Finansiell-information/>

란을 방지하는 최대 방안이라는 의견과 함께, 우익정당 등이 관철해 낸 사연금 위탁 개인계정 (Premiepension)은 너무 위험성이 큰 모험이라는 반대의 목소리를 확실히 했다.

하지만 사민당 지도부의 의지는 확고했다. 민주주의에서 합의사항은 반드시 관철해야 사회적 큰 혼란 없이 상호존중의 전통을 이어갈 수 있다고 보았다. 즉 당내의 반대를 무릅쓰고 정치적 타협을 진행하는 것도 비 민주적이겠지만, 의회에서 다른 정당들과 합의한 사항을 파기하는 것은 더 큰 민주주의의 위기라고 본 것이다. 1998년 결국 5개 정당이 추진한 합의사항을 바탕으로 완전 합의에 이르고 신연금법을 1999년에 통과시켜 2001년부터 실시하는 초석을 놓았다. 이 같은 과정은 결국 1984년 처음 사민당 하에서 처음 특별위원회를 임명해 개혁의 시동을 건 이후 최종 합의에 이르는 1999년까지 총 15년의 기간이 소요된 대협상으로 방점을 찍으며 새로운 연금제도가 시행될 수 있었다. 새로운 연금법에 따라 2001년부터 최초로 연금이 지급되었다.

〈부표 4-2〉 스웨덴 연금제도의 변천과정

1984	연금제도개혁을 위한 특별위원 임명
1990	일반 국민연금 (Allmän pension, General pension)을 제목으로 한 특별위원회 연구보고서 제출
1991	연금개선 활동위원회 (Pensionarbetsgrupp, Pension reform working group) 임명
1992	연금개선 활동위원회의 개선방안 발표
1994	활동위원회 개선방안 원칙발표
	의회법통과 (SOU 1994-20)
	연금개선 활동위원회를 해체하고 실천위원회 (Action group)를 임명
1998	신연금제도 개선을 위한 5개 정당의 대타협
1999	신연금법의 제정
2001	신연금법에 따른 최초 지급 실시

4. 2006년 이후 우익정부에서의 연금생활자 삶의 개선 논의

2001년 9월 1일부터 시행되고 있는 고용안정법에 따르면 법적 퇴직연령은 65세로 규정되어 있지만 본인이 원할 경우 67세까지 연장할 수 있는 가능성을 법적 권

리로 인정하고 있다. 레드릭 라인펠트 (Fredrik Reinfeldt) 수상이 2010년 시정연설에서 제안한 69세 퇴직연령안은 스웨덴 사회에 큰 파장을 일으켰다. 연금개혁을 이룬 2000년대 이후 지속적으로 평균수명이 길어지고 있고, 보장연금의 지출증대, 그리고 출산을 감소에 따른 노동인구의 감소, 그리고 세수의 감소는 스웨덴 연금제도의 가장 심각한 문제라는 인식에 바탕을 두고 있다. 최대야당인 사민당은 당장 노동자의 노동연령의 연장은 개인의 의사에 따라 결정하는 것이라고 보고 반대의 입장을 확고히 견지하고 있다. 그러나 타협점을 찾기 위해 우익정권과 공동으로 정책적인 검토를 할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.

국민들의 일반적인 정서는 69세 퇴직연령 연장에 부정적인 입장을 보이고 있다. 스웨덴의 퇴직연령은 여타 유럽 국가들과 비교해 보아도 높기 때문에 실질적으로 현행보다 더 높일 경우 스웨덴 노동자가 세계에서 가장 길게 일을 하게 될 것이라는 시각이다. 현재 유럽에서 법적으로 정해져 있는 퇴직연령과 장기병가 등으로 인한 조기퇴직연령의 차이를 보면 아래 표와 같이 나타난다. 아래 표는 67세의 퇴직연령을 규정하고 있는 아이슬란드와 노르웨이 등 2개국을 제외한 대다수의 유럽 국가들이 65세를 퇴직연령으로 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

〈부표 4-3〉 유럽의 퇴직연령 비교 (2005년 기준)

국가	법적퇴직연령	평균퇴직연령
아이슬란드	67	66.3
노르웨이	67	63.1
아일랜드	66	64.1
스웨덴	65	63.7
포르투갈	65	63.1
영국	65	62.6
스위스	65	62.5
스페인	65	62.4
핀란드	65	61.7
네덜란드	65	61.5
독일	65	61.3
덴마크	65	60.9
벨기에	65	30.6
오스트리아	65	59.8
이태리	65	59.7

국가	법적퇴직연령	평균퇴직연령
룩셈부르크	65	59.4
프랑스	60	58.8
그리스	53	61.7

출처: Eurostat.

참조: 1. 그리스의 경우 법적 퇴직연령은 65세로 되어 있으나 35년 장기근속자의 경우 53세부터 하향조정된 연금을 받고 조기퇴직을 할 수 있음.

2. 프랑스는 국민들의 저항에도 불구하고 사르코지 대통령의 주도로 2018년까지 퇴직연령을 60세에서 62세로 늘림.

독일의 경우 2029년부터 국가공무원의 경우 국가연금 전액을 받기 위해서는 67세까지 일을 하고 퇴직을 해야 하는 법이 통과되었다. 유럽의 경제위기에 맞물려 퇴직연금 등의 경제적 압박이 국가예산의 만성적자에 기여하고 있으며 앞으로 연금금의 확보에 비상이 걸린 상황에서 퇴직연령의 연장이라는 묘수를 찾고자 하고 있다. 유럽 평균 수명연령이 남성 74.7세 여성 82.5세인 상태에서 결국 사망 직전까지 일을 해야 하는 상황으로 인식되어 아이슬란드(66.3세), 노르웨이(63.1세), 아일랜드 (64.1세), 스웨덴 (63.7세) 등으로 실질 퇴직연령이 법정연령보다 낮게 나타난다. 조기퇴직자가 많이 나옴으로서 국가의 퇴직연금금의 운용에 매우 부담이 되고 있어 스웨덴 정부에서도 2008년 9월1일부터 조기퇴직자의 원인이 되는 장기병가자의 기준을 강화해 65세까지 법적보장 퇴직연령까지 일을 하도록 유도하고 있다. 공적연금기금의 국가재정의 부담 뿐 아니라 유럽의 낮은 출산율도 생산성 저하와 경제성장의 중대한 장애요인으로 파악된다.

그러나 연금퇴직 연령의 상한조정의 필요성과 사회적 문제점도 따른다. 결국 연금 퇴직연령의 상향조정은 스웨덴보다는 현재 재정위기를 겪고 있는 그리스, 스페인, 포르투갈, 아일랜드 등의 국가에서 심각하게 고려해 볼 상황으로 인식되고 있다. 스웨덴은 상대적으로 여성출산율이 높고, 연금금의 고갈 등의 문제가 다른 유럽국가들에 비해 여유가 있음에도 불구하고 장기적 차원에서 대비하려는 의도가 있음을 알 수 있다.

〈부표 4-4〉 0-65세와 비교한 연금생활자의 생활수준 전망치
(0-65세의 2007년 수치를 100으로 봄)

구분	2007	2008	2009 전망치	2010 전망치
0-65 전체	100	100	100	100
0-65 여성	99	98	98	98
0-65 남성	101	102	101	102
66+ 전체	79	80	83	82
66-74 여성	84	87	89	88
66-74 남성	99	100	102	101
75-84 여성	69	68	70	70
75-84 남성	82	81	83	82
85+ 여성	63	63	65	64
85+ 남성	72	73	74	74

출처: 보건사회부 (Ministry of Social Affairs), 2008년 자료.

2006년 들어선 중도보수 정당연립 정권은 연금생활자 들의 실질 소득증대를 위한 연금소득 감세제도에 대한 도입 논의를 시작했다. 2006년에서 2010년까지 1차 우익 정권 집권기간 (2006-2010년)동안 연금생활자의 삶의 질을 향상시키기 위한 노력을 기울여 왔다. <부표 4-4>는 연금생활자와 나머지 국민들 간의 경제생활수준을 보여 준다. 66세 이상의 스웨덴 연금생활자는 여타 국민들에 비해 2007년 79퍼센트 정도, 2008년 80퍼센트, 2009년 83퍼센트, 그리고 2010년에는 82퍼센트의 생활수준을 유지하고 있을 알 수 있다. 이 표에서 보여주는 것 중 여성의 연금생활자의 경우 남성에 비해 12-13퍼센트 더 열악한 생활수준을 유지하고 있다는 점이다. 그만큼 여성이 직장생활이 남성에 비해 짧아 연금수준이 낮으며, 직장생활을 전혀 하지 않은 경우도 많아 남성에 비해 낮은 연금으로 생활하고 있음을 알 수 있다. 85세 이상의 노인 들은 0-65세의 국민에 비해 현저히 낮은 63-65퍼센트 수준 (여성연금생활자), 72-74 퍼센트 수준 (남성연금생활자)에서 생활하고 있음을 통계가 보여 주고 있다. 즉 연금 생활자가 오래 살면 살수록 연금수준이 낮아지고 있는 현 연금제도의 결과 때문에 생활의 질은 어쩔 수 없이 낮아질 수밖에 없는 구조라 할 수 있다.

따라서 2006년 이후 우익정부에서 시행하고 있는 제도는 연금생활자들의 삶의 질 을 높이기 위해 소득세 인하를 단행했다. 2008년 9월 시행된 1차 연금소득세 인하 에서는 <부표 4-5>와 <부표 4-6>에 따라 시행되고 있다. 연금소득세의 인하를 국가

부담분은 매년 20억 크로네로서 국가의 세금으로 충당하고 있다. 최고 소득자인 40만 크로네 이상의 연금생활자에게는 혜택이 주어지지 않고 30만 크로네부터 가장 낮은 수준까지 차등적으로 적용하고 있다. <부표 4-5>에서 나타나고 있는 바와 같이 가장 낮은 소득을 가지고 있는 연금생활자의 경우 연 5219크로네를 더 소득공제를 통해 지급하게 되어 월 435크로네를 더 수령하도록 하고 있다. 한화로 73900원 정도에 해당하는 금액으로 저소득 퇴직자들에게는 생활수준을 어느 정도 끌어 올릴 수 있는 중요한 수단이 되고 있다. 보장연금 생활자의 경우 이 같은 경향이 더욱 두드러져 있다. 그러나 다른 일반 봉급생활자들이 받고 있는 월간 최대 1950크로네 소득공제액에 비해 25퍼센트 밖에 미치지 않아 스웨덴의 최대 연금생활자 협회인 PRO (Pensionnärns riksorganisation)에서는 더 많은 소득공제가 필요하다는 입장을 견지하고 있다 (<http://www.pro.se/tidningen/2010/PROpensionaren-nr-10-10/>).

〈부표 4-5〉 연금자 소득수준별 세금공제액 (직장경험자)

연금 (1년 총 연금)	세금 공제액 (연별)	세금공제 (월별)
50,000	5,219	435
100,000	2,075	173
130,000	911	76
150,000	818	68
200,000	818	68
300,000	818	68
400,000	0	0

출처: 스웨덴 통계청 자료.

〈부표 4-6〉 보장연금생활자의 세금공제액 (무노동자 연금)

	연금 (1년 총연금)	세금공제액 (월별)
독신자	91,200	2,641
부부	162,600	6,538

출처: 스웨덴 통계청 자료

1. 독신자가 기초연금생활자일 경우 91,200 크로네 (매달 7,600크로네)를 받음.
2. 부부 모두 무노동 기초연금자일 경우 1인당 81,300 크로네(월별 6,775 크로네)가 지급됨.

2008년 2차 및 2009년 9월 시행된 3차 연금소득세 인하는 불만이 고조에 달한

연금생활자들을 달래기 위한 조치였다. 연금소득세의 인하에 따른 국가부담분은 매년 35억 크로네를 차지하고 있다. 하지만 <부표 4-7>에 보이는 바와 같이 2차 및 3차 공제액의 수준은 1차보다 더 낮게 책정되어 연금생활자들의 공분을 사고 있다. 최대 매월 340크로네, 그리고 낮게는 70크로네로 낮은 수준이라 큰 기여를 하고 있지 못하고 있음을 알 수 있다(Svd, 2012-12-3).

<부표 4-7> 연금자 소득수준별 세금공제액 (직장경험자)

월별 연금액	2차 공제액 (2008)	3차 공제액 (2009)
6,000	650	340
7,000	280	270
8,000	220	200
10,000	130	90
12,000	130	70
14,000	130	70
16,000	130	70
18,000	130	70
20,000	130	70
22,000	130	70
24,000	130	70
26,000	130	70
28,000	90	70
30,000	340	10
35,000	360	0
40,000	670	0

출처: 스웨덴 통계청 자료.

4. 결론 및 제언: 갈등조정을 위한 스웨덴 모델과 한국에 주는 시사점

무엇보다도 1950년대 추가연금제의 실시를 둘러싼 좌우정당들이 정책경쟁과 대립이 국민투표를 통해 정리가 되었다면, 1990년대의 개혁은 보다 합의적 정신에 바탕을 두고 있다. 1950년대는 사회적 개혁의 틀과 방향성에 대한 좌우간의 경쟁이었다고 한다면, 1990년대에 들어서는 대내외적으로 변화된 환경으로 인해 제도개선 없이는 연금제도 자체가 큰 위기에 처할 것이라는 정당들의 공통된 인식과 외생적 변화, 즉 국제경제의 상호 의존성과 세계화에 따라 국민총생산의 50퍼센트 정도를 수출과

수입에 의존하고 있는 경제구조 하에서는 시장경제 주체의 한 쪽만의 손을 들어줄 수 없는 상황이었다는 점이다. 즉 새로운 제도가 일방적인 정치 주체가 이끌 경우 더 이상 모든 국민을 만족시킬 수 없다는 상황인식이 뒷받침 되었다. 따라서 당시의 기조는 미래 연금생활자의 삶의 질을 지속적이고 안정적으로 유지하고 국민경제에도 크게 부담이 되지 않는 최고의 정책조합을 찾는 것이 국익에 기여한다고 보았기 때문에 정당들 간 소모적 정책 논쟁으로는 국가미래 재정의 한 축을 담당하는 연금기금에 대한 문제를 해결할 수 없다는 인식이 깔려있다.

또한 위에서도 잠시 언급했지만, 스웨덴 연금개혁에서 빼 놓을 수 없는 한가지는 정책 결정의 중요한 요소로 전문가 주도형의 조사연구 보고서를 들 수 있다. 스웨덴의 정책결정에서 첫 번째 단계로 정부는 전문가들로 구성된 특별위원회를 임명하는데, 이 위원회의 임무는 사상적 가치와 정치적 전략과 무관한 객관적인 조사결과를 정부에 제출한다는데 있다. 주로 학자나 해당 분야 전문가가 위원장으로 임명되며, 정치적으로 민감한 사안은 의회조사 성격을 띠 수 있도록 의회 모든 정당에서 임명한 대표들이 참여하여, 정치적으로도 합의를 이끌어낼 수 있도록 시도를 한다. 이렇게 조사된 결과는 국가조사 보고서 형식으로 SOU를 해당 정부 부처장인 장관에게 제출되고 다시 여론수렴작업인 레미스 (Remiss) 단계를 거쳐 위원회는 또 다시 결론을 도출 한다. 이렇게 작성된 최종 연구보고서는 정부에서 검토 후 의회로 넘겨지게 된다. 이 과정에서 정당의 의견과 당리당략적 내용 중 합의가 어려운 부분은 재고의견으로 남겨 놓고 합의된 사항만 따로 결론에 포함시킨다.

정부의 입장에서는 의회로 넘기기 전에 합의안을 만드는 것이 최선이기 때문에 야당들도 참가시키는 국정협상팀을 구성해 다시 난상토론에 들어간다. 이 기간 동안 다행히 합의안이 만들어지면 공동안으로 정부가 의회에 이송하며, 만약 그래도 합의가 이루어지지 못하면 여당(들)만이 참가한 정부안을 의회에 이송하게 된다. 전자의 경우 의회에서 바로 통과만 시키는 의례적 절차만 거치면 되지만, 후자인 경우 다시 각 정당 들이 각당의 정책안을 관철시키기 위해 상임임위에서 난상토론을 거친다. 상임위는 다수결의 원칙에 따라 의결한 다음 다시 본회의로 이송해 의결과정을 거치게 된다. 역시 본회의에서도 다수결의 원칙에 따라 의결에 부쳐지게 된다.¹³³⁾

SOU 1990:76은 바로 1984년 사민당이 정권을 잡고 있을 당시 임명한 연금개혁 특별위원회가 6년간의 조사를 거쳐 1990년에 정부에 제출한 국가보고서였다. 이 특별보고서는 1991년 사민당을 밀어내고 정권에 오른 4개 우익정당들이 사민당과 좌익당까지 포함하는 야당들이 가세한 연금개혁 활동그룹(Pensionsarbetsgruppen, Pension Working Group)의 설립되어 1998년 대 타협을 이루어낼 때까지 중요한 기초자료가 되었다.

결론적으로 1990년대의 연금개혁이 성공적으로 이루어질 수 있었던 중요한 두 가지 요소로 정당들의 상호협조적 자세와 정책결정 과정의 특수성을 지적할 수 있겠다. 정당 들은 이익단체들과 유기적인 관계 속에서 협조관계를 구축하기 때문에 정당의 협상에는 항상 이익단체들의 협조와 지원을 바탕으로 한다. 사민당의 경우 블루칼라 노조 (LO), 사무직 노조 (TCO), 그리고 교육자 노조 (SACO) 등과 유기적인 협력 관계 혹은 지원관계를 유지하고 있으며, 보수당의 경우 경영자연맹(Svenskt Näringsliv, Sf, 전신 SAF)와의 돈독한 지원을 바탕으로 하고 있어 의회에서의 토론은 전 사회적 이익과 정치 및 사상적 가치의 협상테이블의 역할을 함으로써 사회의 갈등구조를 정치의 장에 끌어들여 해결하는 모델의 모습을 갖추고 있다.

이와 함께 각 정당 및 이익단체 들이 국민 총생산의 27퍼센트를 차지하는 국민연금기금의 개혁이 미래 국가 경제에 미칠 커다란 영향력을 감안했을 때, 어느 한 정권 그리고 이익단체 한편의 주도권과 승자독식 모델로는 절대 성공적인 개혁일 수 없다는 점을 인식하고 있었다는 점이 또 다른 시사점을 던져준다. 한 나라의 중요한 제도의 개혁은 미래 20-30년 이상을 내다보는 장기적 관점에서 결정되어야 한다는 점에서 정당의 책임있는 합의정신 뿐 아니라 전 사회를 대표하는 이익단체 들도 동참하는 협상의 틀이 매우 중요한 성공의 선결요건이라 할 수 있다.

스웨덴의 연금개혁 모델을 볼 때 무엇보다도 중요한 것은 “누가”, “어떤 정책을 가지고 주장해 관철시켰느냐”의 관점도 중요하지만, 1994과 1998년 합의가 어떻게 만들어질 수 있었는지에 대한 정치적·문화적 배경의 이해도 매우 중요하다. 프랑스의

133) SOU 절차에 대한 상세한 내용은 최연혁(2009)을 참조.

경우 퇴직연령을 60세에서 62세로 조정하는 것조차 사회적, 정치적 합의를 이끌어내지 못하고 전국적 데모와 점거 및 폭력으로 얼룩진 예를 보면 스웨덴의 무폭력, 합의적 변화의 모습은 전 세계의 중요한 연구의 대상이 된다.

우리나라의 연금개혁을 위해 필요한 점은 무엇보다도 위에서 지적한 모든 이해자 집단이 수용하는 제도개혁의 틀을 갖추는데 있다. 여당이든, 야당이든 관계없이 자신의 목소리만 키워서는 절대로 합의에 이를 수 없다는 점을 인식함과 동시에 사회 이익단체들, 즉 노조, 경총, 진경련, 공무원 노조 등 사회 각 계층의 목소리를 수렴할 수 있는 체제, 즉 노사정체제의 구축과 지속적 운영이 무엇보다도 시급하다. 이 같은 틀이 갖추어질 수만 있다면, 공적연금기금의 운용과 미래적 개혁에 있어서 암울한 시나리오가 아닌 국가의 새로운 비전을 짜는 진지한 토론의 장이 될 수 있으리라 본다.

이를 해결하기 위해서는 우선 스웨덴과 같은 객관적 전문가 집단을 총망라한 전문가 특별위원회를 임명해, 정부와 정당들의 입김에 자유로운 중립적 조사를 바탕으로 해결책을 제시하도록 하는 것이 바람직하리라 본다. 대통령 특별위원회든 아니면 국회특별위원회든 형식에 관계없이 가장 객관적인 상황의 인식과 국제적 비교, 그리고 학문적 고찰을 통해 대한민국의 50년 이후까지 내다보는 모델을 찾아보자고 제안한다. 국제적인 전문가들과의 국제세미나, 그리고 전문가 초청 국내세미나, 그리고 자체 난상토론 등을 통해 만들어지는 정책제안을 제시할 필요가 있다.

매우 민감한 사항이거나 첨예하게 의견이 대립되기 때문에 합의가 이루어질 수 없는 내용은 결론부분에 재고사항 (Issues of Reconsideration)으로 기록하고 합의를 본 부분만 공통된 결론을 도출하도록 하는 방법이 보다 객관적이고 모든 이해당사자들을 만족시키는 방법으로 활용될 수 있다. 스웨덴의 경우 처음 연금개혁 특별위원회가 임명된 것이 1984년이었고, 조사결과가 제출된 1990년까지 총 6년이라는 기간 동안 국내외 최고의 저명한 학자, 전문가들의 의견을 총망라해 정리했기 때문에 당대 최고의 정책 자료로 사용될 수 있었다는 점은 우리에게 시사해 주는 바가 매우 크다고 하겠다.

정치적 차원에서는 우선 정부여당의 입장에서든, 야당의 입장에서든 자신들의 대

안을 관철시키는 것이 최대 목표가 아닌, 대안들의 중간에서 만나겠다는 자세가 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 특별위원회 자료에서 제시된 재고사항은 정치적 차원에서 국회에서 논의를 거치면서 합의를 이끌어내야 궁극적으로 해결책의 묘안을 찾아낼 수 있다. 스웨덴의 경우 처음 특별위원회가 임명된 것은 1984년 당시 사민당 정권 하에 있을 때였지만, 1990년 제출된 이후 1991년 우익정권으로 넘어간 이후에도 지속적으로 개혁의 틀과 방향성은 변하지 않았다.

이를 위해 야당이 된 사민당을 실무위원회에 참가시켰고 (혹은 반대로 정부의 초청에 사민당이 기꺼이 응해주었고), 열띤 토론을 거쳐 1994년 합의가 이루어질 수 있었다. 1994년 선거에서 다시 정권을 잡은 사민당의 경우 1998년 다시 정당 간 대타협이 이루어질 때까지 각 당들의 당내 의견의 결집과정을 거쳐 이루어졌기 때문에 당내 민주주의적 절차도 거치면서, 큰 틀에서 정치·사상적 경쟁보다는 국가의 미래에 영향을 미칠 사안에 대한 정권의 관심을 초월한 민주적 의사결정과정의 모습을 갖추고 있다는 점이 우리에게 시사하는 바가 크다.

국가의 미래는 정당의 관심과 이익, 그리고 추구하는 가치보다 우선한다. 이익단체의 경우도 마찬가지다. 중요한 것은 국가의 이익을 극대화하기 위해서는 사회적 갈등을 야기하는 사안에 대해서 철저하게 타협의 정치를 추구해야 국민을 갈등의 불모로 가두어 놓지 않는다는 점에서 스웨덴의 연금개혁에서 보는 바와 같이 우리나라 현실에 큰 의미를 지니고 있다고 본다.

참고문헌

- 최연혁. 2009. '사회갈등구조의 진단과 제도적 접근 - 스웨덴의 SOU 모델을 중심으로 본 한국의 대안 모색 .' 스칸디나비아연구. 제10호 63-95.
- Ackerby, Stefan 1992. Pensionsfrågan, bilaga 12 till LU 92. Finansdepartementet.
- Andersson, Sten 1993. I de lugnaste vatten.고요한 물결속에서. Stockholm, Tiden.
- Baldwin, Peter 1990. The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge, Cambridge UP.
- Berge, Anders 1995. Medborgarrätt och egenansvar: De sociala försäkringarna i Sverige 1901 - 1935. 시민권과 책임성. 1901-1935년 스웨덴의 사회보장. Lund, Arkiv.
- Bröms, Jan 1990. Ur askan av ATP. Stockholm, SACO.
- Bröms, Jan 1991. Litar vi på ATP-systemet? ATP 제도를 신뢰할 수 있나? Tiden 1991:1.En strategi för ATP-systemets anpassning. RFV-anser 1991:15.
- Choe, Yonhyok. 2011. "Beyond the Welfare State: Institutionalized Conflict Treatment within the Nordic Welfare State Regime." International Journal of Peace Research. Winter 2011. Vol. 16, No. 2, 25-42.
- Ds 1992:80. Ett reformerat pensionsystem - bakgrund, principer och skiss. 개혁된 연금제도 배경, 원칙과 개략적 개관. Stockholm, Socialdepartementet.
- Ds 1994:82. Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20). 연금개혁 위원회의 제안에 대한 의견수렴에 대한 종합정리. Stockholm, Socialdepartementet.
- Esping-Andersen, Gösta 1985. Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power. Princeton & New Jersey, Princeton UP.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton & New Jersey, Princeton UP.
- Feldt, Kjell O. 1991. Alla dessa dagar: I regeringen 1982 - 1990. 정부에서 보낸 모든 나날들. Stockholm, Norstedt.
- Gourevitch, Peter 1986. Politics in Hard Times. Ithaca, Cornell University Press.
- Heclo, Hugh 1974. Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven & London, Yale University Press.
- Hernes, Helga M. 1987. Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism. Oslo,

Norwegian University Press.

- Knutas, Per 1990. Pensionärernas ekonomi och kommunernas taxor. 연금생활자의 경제와 기초자치단체의 요금. Stockholm. Svenska kommunförbundet 1990.
- Korpi, Sture 1991. 'ATP i takt med framtiden'. 미래의 ATP. Tiden 1991:1
- Korpi, Walter 1978. Arbetarklassen i välfärdskapitalismen: Arbete, fackförening och politik i Sverige. 복지자본주의 체제속에서는 노동자. 노동, 노조와 정치. Stockholm, Prisma.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim 1998. 'The Strategy of Equality and the Paradox of Redistribution', American Sociological Review 1998:63.
- Lindblom, Anders. 'De borgerliga partierna och pensionsreformen.' 보수우익정당들과 연금개혁. Palme, Joakim. Hur Blev den Stora Kompromissen Möjligt'. 대타협이 가능했던 배경은? 스웨덴 연금개혁의 정치. Stockholm. Pensionsforum.
- Lundberg, Urban. 'Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform'. 시민당과 1990년대의 연금개혁. Palme, Joakim. Hur Blev den Stora Kompromissen Möjligt'. 대타협이 가능했던 배경은? 스웨덴 연금개혁의 정치. Stockholm. Pensionsforum.
- Lundberg, Urban & Åmark, Klas. 'Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State 1900 -2000', Scandinavian Journal of History 2001:3.
- Lundberg, Urban & Petersen, Klaus. 'Social Democracy and the Welfare State in Denmark and Sweden since the 1960's'. Tekst och Tesser: Arbejdspapirer fra institut for historie. 1993:3.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press.
- Molin, Björn 1967. Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik. 직장연금 이슈에 대하여. 스웨덴 정당정치에 대한 연구. Lund, Akademiförlaget.
- Myles, John 1984. Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions. Boston, Little Brown.
- Myles, John & Pierson, Paul 2001. 'The Comparative Political Economy of Pension Reform'. Pierson, Paul (red.), The New Politics of the Welfare State. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Olsson, Sven E. 1990. Social Policy and Welfare State in Sweden. Lund, Arkiv.
- Palme, Joakim 1990. Pension Rights in Welfare Capitalism. Stockholm, SOFI.
- Palme, Joakim 1993. 'Rätten till en tryggad ålderdom: Folkpensionen i historisk och internationell belysning.' 안정적 노년의 권리. De ekonomiska trygghetssystemen - i ett

- historiskt och internationellt perspektiv. 경제적 보장의 제도 역사적, 국제관점. Försäkringskasseförbundet, FKF Debatt.
- Palme, Joakim. Ed. 2001. Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen. 대타협이 가능했던 배경은? 스웨덴 연금개혁의 정치. Stockholm. Pensionsforum.
- Peters, B. Guy 1996. The Politics of Bureaucracy, fjärde upplagan, New York, Longman.
- Pierre, Jon 1995. "Governing the welfare state: public administration, the state and society in Sweden", i hans (red.), Bureaucracy in the Modern State. Aldershot, Edward Elgar.
- Pierson, Paul 1994. Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul 1995. 'The New Politics of the Welfare State.' ZeSArbeitspapier 1995:3
- Proposition 1990/91:100. 정부법안.
- Riksförsäkringsverket 1987. ATP och dess finansiering i det medeloch långsiktiga perspektivet. 장기적 관점에서 본 ATP의 재정. RFV anser 1987:9. Stockholm, RFV.
- Riksförsäkringsverket 1991. En strategi för ATP-systemets framtid. ATP 미래를 위한 전략. RFV anser 1991:15. Stockholm, RFV.
- Rothstein, Bo 2001. "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", Rationality and Society, 13 (2), 225 - 226.
- Skocpol, Theda & Edwin Amenta 1986. "States and Social Policies", Annual Review of Sociology, 12, 131 - 157.
- Sainsbury, Diane 1996. Gender, Equality and Welfare States. Cambridge, Cambridge University Press.
- Socialstyrelsen. 1929. Lönestatistiskt årsbok för Sverige 1929 (스웨덴 1929년의 봉급연감). Digitaliserad av Statistiska Centralbyrån (SCB) 2011. 스웨덴 통계청의 2011년 전산화 자료.
- Socialstyrelsen. 1937. Lönestatistiskt årsbok för Sverige 1937 (스웨덴 1937년의 봉급연감). Digitaliserad av Statistiska Centralbyrån (SCB) 2011. 스웨덴 통계청의 2011년 전산화 자료.
- Stråth, Bo 1998. Mellan två fonder: LO och den svenska modellen. 2개의 기금사이에서. 블루칼라노조와 스웨덴 모델. Stockholm: Atlas.
- SOU 1990:76. Allmän pension. 국민연금. Stockholm, Allmänna förlaget.
- SOU 1994:20. Reformerat pensionssystem. 개혁된 연금제도. Stockholm, Fritzes kundtjänst.
- SOU 1994:21. Reformerat pensionssystem - bilaga A. 개혁된 연금제도. 부록 1. Stockholm, Fritzes kundtjänst.

- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London, The Macmillian Press Ltd.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen & Longstedh, Frank (red.) 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Svensson, Torsten 1990. *Socialdemokraternas dominans: En studie av den svenska socialdemokraternas partistrategi*. 사민당의 지배. 스웨덴 사민당의 정당 전략연구. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Åmark, Klas 1999a. 'Inkomsttrygghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik 1930 - 1970'. 노르웨이와 스웨덴의 임금안정. 계급. 노동운동과 복지정치. Arkiv 1999:77-78
- Åmark, Klas 1999b. *Arbetarrörelsen, socialförsäkringssystemet och genus-ordningen 1932 - 1970*. 노동운동, 사회보장제도와 성질서. Sociologisk forskning. Supplement 1999.
- 인터넷 자료
- 평균 수명에 관한 자료. 스웨덴 통계청
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_25830.aspx. 2012. 11월 30일 방문.
- Svd. 'PRO: Stoppa den orättvisa skatten på pensionen.' 스웨덴 연금생활자 협회. 불공정한 연금세제를 정지하라. 2012-12-3 일자 신문.
- PRO. <http://www.pro.se/tidningen/2010/PROpensionaren-nr-10-10/> 2012-12-3 방문.

부록 5. Pension Portal

1. 스웨덴

[부그립 5-1] Minpension



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-2] Minpension

What is *minpension.se*?

- Individual pension
 - statements
 - projections
- Internet distribution only
- Subsidiary of Insurance Sweden

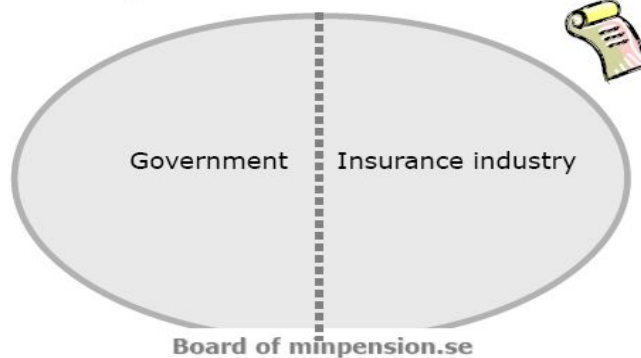


자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-3] Minpension

Public Private Partnership

Agreement state-insurance Sweden



A cooperation between the state and pension companies

자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-4] Minpension

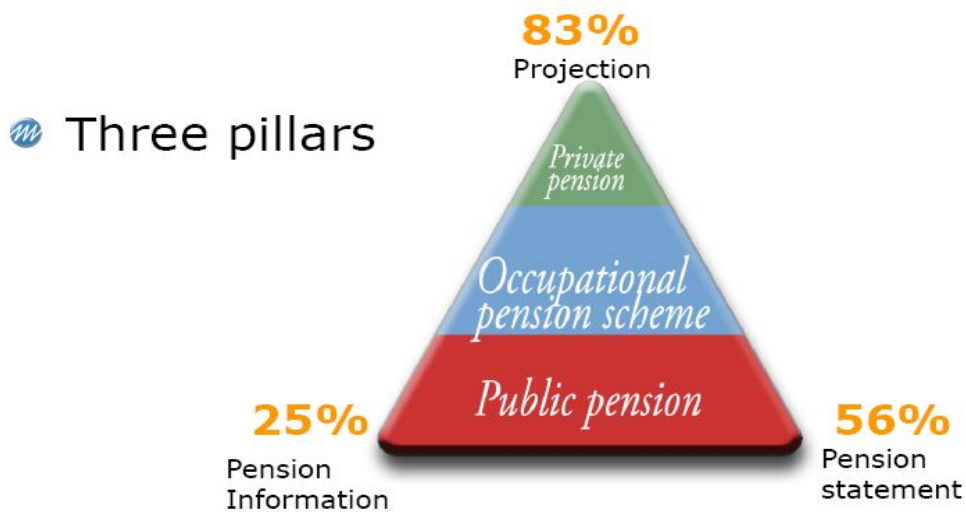
Legal construction



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-5] Minpension

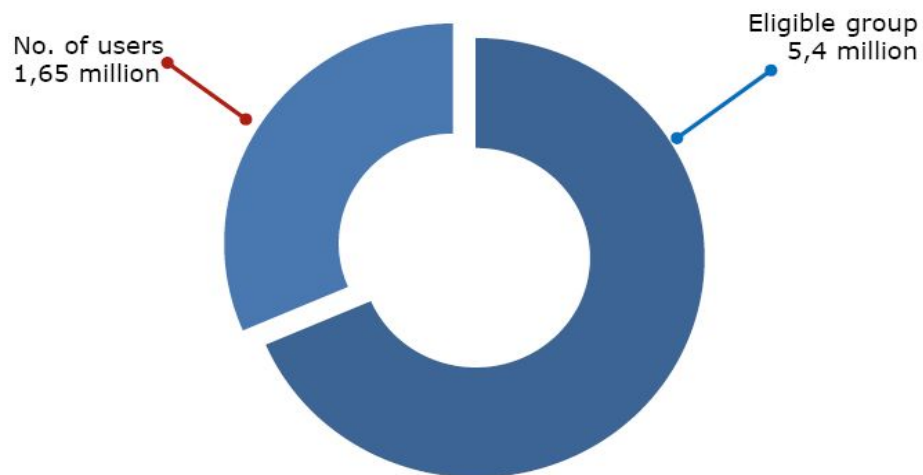
Web Service content



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-6] Minpension


Market penetration



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-7] Minpension

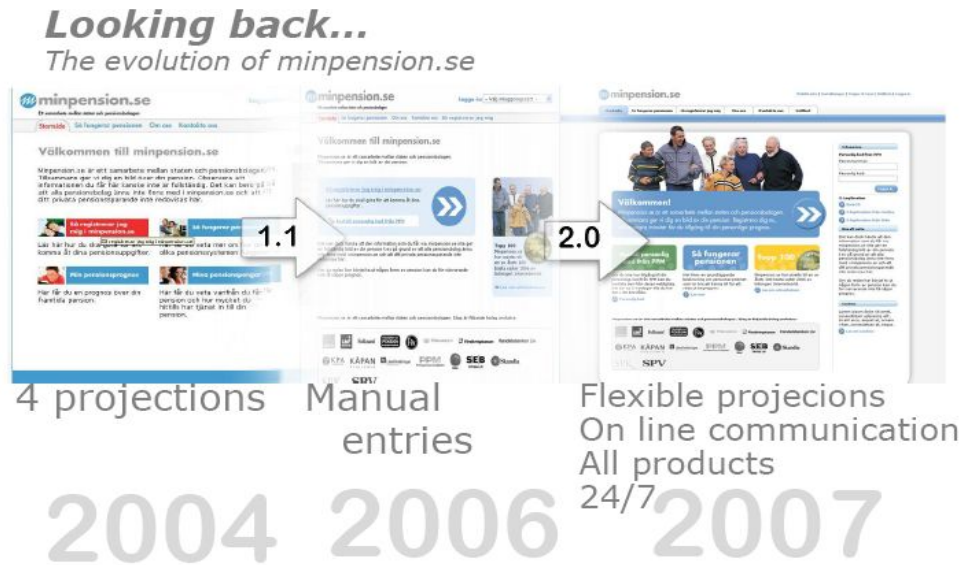
Min Pension in figures



	År 2009	År 2010	År 2011
No. of log on	1 800 000	2 950 000	3 061 000
No. of projections	3 400 000	4 540 000	4 520 000
Registered users	1 000 855	1 236 675	1 453 852
Share of pension market coverage	88 %	91 %	98 %

자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-8] Minpension



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

[부그림 5-9] Minpension



자료: Anders Lundström(2012). 「A presentation of minpension.se」

2. 덴마크(pensioninfo)

2.1 Introduction

PensionsInfo - www.pensionsinfo.dk - is an internet service which collects and presents personalised information on pension benefits at the request of a user - online in real time and with a high degree of data security.

PensionsInfo has a history which goes back to 1999 when the first version of the site was launched. The vision of PensionsInfo's founders was to make it easier for Danes to cope with the inherent complexity of the Danish three-pillar pension system, which means that Danes typically receive income from several different pension plans when they retire.

It was not until 2004, however, that all players in the pensions industry rallied around PensionsInfo. Thus PensionsInfo's membership now comprises approx. 125 Danish pension providers including all life insurance companies, all multi-employer pension funds, all banks and savings banks and ATP (the Danish Labour Market Pension Scheme). This effectively means that the whole industry now supports and participates in PensionsInfo.

A new version of PensionsInfo - www.pensionsinfo.dk - was launched in May 2007. Since then more than 1 million unique users have made more than 8 million logons.

PensionsInfo not only provides information on retirement benefits, but also includes information on disability benefits and survivors' benefits as well as private health insurance and critical illness insurance. Thus PensionsInfo offers Danes a unique comprehensive overview of personalised information on pension entitlements.

Users can generate a pdf-report containing the full set of pension data presented on PensionsInfo or an extract consisting of the most relevant data.

PensionsInfo is accessed with NemID ('EasyID'). NemID is the national Danish digital signature, which is used by all public agencies, in web banks and in all other private websites where access control and data protection are essential. PensionsInfo may also be accessed with single sign-on (SSO) from a web bank or pension portal. One third of PensionsInfo traffic is with SSO.

PensionsInfo members that provide SSO to PensionsInfo may 'style' PensionsInfo so as to fit the design of their own site.

Users who have accessed PensionsInfo with SSO from the site of a PensionsInfo member may send their pension data to the pension provider in question (in pdf or xml) for pension counselling purposes. Pension providers who choose to receive data as xml may feed their own needs analysers etc. with PensionsInfo data. Member interest in this functionality is growing rapidly as providers of counselling software with full integration to PensionsInfo data offer new software. 87 of PensionsInfo's members now make use of the 'Send data to pension provider' function. In 2012 a quarter of a million users are expected to make their PensionsInfo data available to one of their pension providers.

PensionsInfo is run by a non-profit association whose membership consists of the 125 pension providers that deliver data. The annual costs of running PensionsInfo of approx. 1.5 m euros are financed by fees paid by PensionsInfo's members. PensionsInfo does not receive any funding from the government. The fee paid by each member is calculated on the basis of the number of requests for data sent to that member. The logic is that pension providers pay PensionsInfo for making pension data available to their customers on PensionsInfo. There is no flat fee paid by all members of

PensionsInfo. This means that there is no cost barrier for pension providers such as small savings banks. There is, however, a cap on fees so that no member can pay more than 15 per cent of the total fees. Similarly, no member can have more than 15 per cent of the votes at PensionsInfo's general assembly.

PensionsInfo has no employees. Secretariat support - corresponding to approx. one full time staff - is provided by the Danish Insurance Association (DIA).

Daily operations and system development are outsourced to BEC - computer centre for 70 regional and local Danish banks.

PensionsInfo uses a purely decentral platform. The programming language is Java under IBM's WebSphere framework.

Communication between BEC and the approx. 25 computer centres that deliver the pension data presented to the user on the website is based on the communication protocols MQ or WebService depending on each computer centre's preference. The physical connection is via a closed network or VPN connections over the Internet. All communication is with 2-way SSL-encryption.

PensionsInfo is a 24/7/365 service. Since BEC's primary business is as a computer centre for banks, operating stability is a must. This is achieved by a 2-centre solution with 2 server strings on each centre. PensionsInfo is monitored both automatically and manually 24 hours a day. The banking environment ensures a very high uptime for pensionsinfo.dk of 100 or very close to 100 per cent.

PensionsInfo is private, but collaborates with government authorities in providing functionality for calculating state pensions. PensionsInfo's board of directors has 11 members: 2 representing financial conglomerates, 4

representing life insurance companies and pension funds, 2 representing banks, 1 representing ATP (the Labour Market Supplementary Pension Scheme). The two remaining members are observers with no right to vote representing the Ministry of Employment and the Ministry of Economic and Business Affairs.

A demo of PensionsInfo (in Danish) is available at <https://www.pensionsinfo.dk/Borgerservice/bruger/samletOverblik.html>.

PensionsInfo received IPE's (Investments and Pensions Europe) 'Outstanding Industry Contribution' award in 2011.

2.2 Functional overview

2.2.1. Logon

PensionsInfo is accessed using NemID - an access control platform developed by the Danish banks and endorsed by the Danish government.

2.2.2. SSO from web bank or pension portal

One third of PensionsInfo users access PensionsInfo with SSO (Single Sign-On) from a web bank or - much less frequently - from a pension portal. The web bank or pension portal sends an e-ticket authentication of the user to PensionsInfo, which gives the user access without further logon.

Pension providers that provide SSO access to PensionsInfo may choose to 'style' the user interface. They may also choose to make use of the 'Send data to pension provider' function, see below in section 8.

2.2.3. Request list of pension providers from customer-pension provider register

It is important to emphasise that PensionsInfo is not a pension register: information on pension benefits is collected online in real time from pension providers, consolidated and presented on the website. The compiled data ceases to exist when the user logs off.

PensionsInfo does have one register, however. That is a register which lists each pension provider's customers - or, to be more precise CRS numbers (Civil Registration System numbers) of customers. Pension providers update the register on an ongoing basis with new and leaving customers.

The customer-pension provider relation database makes it possible for PensionsInfo to target requests for pension data to those and only those pension providers with which a given individual is a customer.

2.2.4. Present list of pension providers to user and request pension data The list of pension providers is presented to the user, cf. the screendump below.

Each pension provider includes in its xml an indication of the status of the data delivered. The data may be complete, partial, or no data has been delivered.

[부그림 5-10] List of pension providers & pension data

Pensionsinfo.dk bruger cookies. Hvis du klikker videre, giver du samtykke til pensionsinfo.dk's anvendelse af cookies, som den er beskrevet i PensionsInfos privatlivspolitik. Du kan læse mere om cookies på pensionsinfo.dk her.

PensionsInfo
...Din genvej til overblik

07. september 2012 | Velkommen Lief Kvistgaard - Cprnr. 2407480085 | Udskriv | **FLØJ UD**

Velkommen til PensionsInfo

Oplysningerne om dine pensioner er ved at blive indsamlet hos de leverandører, der har oplyst, at du har pensionsaftaler hos dem. De fremgår af tabellen nedenfor. Indsamlingen af dine oplysninger sker gennem PensionsInfo.

Nyheder om drift

> Er du født efter 1953, kan du desværre ikke beregne din efterløn og folkepension i PensionsInfo. Vores beregnere er endnu ikke tilpasset de nye ændringer af efterlønnen og folkepensionen. I stedet linker vi til de offentlige beregnere.

Status	Pensionsleverandør
✓	Data er delvist leveret AP Pension
✓	Data er leveret ATP
✓	Data er leveret Forenede Gruppeliv
✓	Data er delvist leveret Pensionskassen for Magistre og Psykologer
✓	Data er leveret PFA Pension
✓	Data er leveret Sydbank

✓ = Data er leveret ✓ = Data er delvist leveret ✗ = Data kan ikke leveres

Hvem er PensionsInfo?

PensionsInfo er en forening med næsten to hundrede pensionskasser, livsforsikringsselskaber, banker, sparekasser og offentlige myndigheder. PensionsInfo er skabt for at give dig et samlet overblik over dine pensioner.

Dine data er hentet

Klik her for at se din egen pension >

Mangler en af dine pensioner?

PensionsInfo viser dig hvor meget der bliver udbetalt, når du går på pension, hvis du mister arbejdsevnen, bliver alvorlig syg eller dør. Næsten alle pensionsleverandører leverer oplysninger til PensionsInfo. Enkelte leverer ikke oplysninger endnu.

Se hvem der IKKE leverer oplysninger ▶

자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.5. Data collection and validation - bank pension forecasts

PensionsInfo's data format is XML. Data communication between PensionsInfo's data broker and pension providers uses either web services or MQ - both with 128-bit SSL encryption.

The data broker sends requests for pension data to relevant pension providers. Pension providers have a maximum of 60 seconds to reply with pension data. The page has a visible countdown clock. Most pension providers have a response time of just a few seconds.

Pension providers are checked off as data is received - with a minus if no data was received or a check in parentheses if data was received but not complete.

Data is validated by a validator. Validation is strict, but not complete. Data must comply fully with standards for data in order not to corrupt presentation of data to the user.

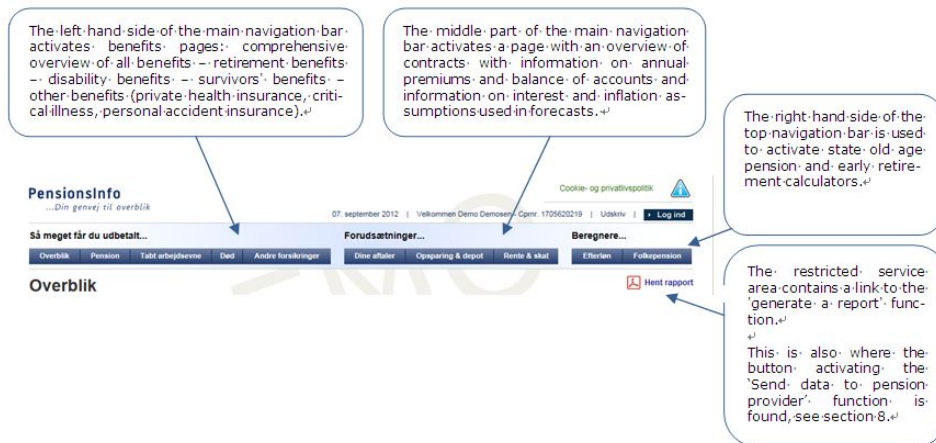
Pension funds and life insurance companies provide their own forecasts. Banks, however, do not calculate pension forecasts. Instead, PensionsInfo's data broker contains a bank pension forecaster, which calculates forecasts on the basis of information on current balance and annual contributions.

In all cases forecasts are based on assumptions about returns on investment and inflation stipulated once a year by the Danish Insurance Association and the Danish Bankers Association. The present standard corresponds to a real interest rate of approx. 2 per cent per annum.

2.2.6. Presentation of pension data

The navigation of PensionsInfo's user interface is organised in two 'blocks' plus a number of service functions. Some of the service functions are available whether the user is logged on or not, others are only available if the user is logged on.

[부그림 5-11] Navigation of pensionsinfo's user interface



자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

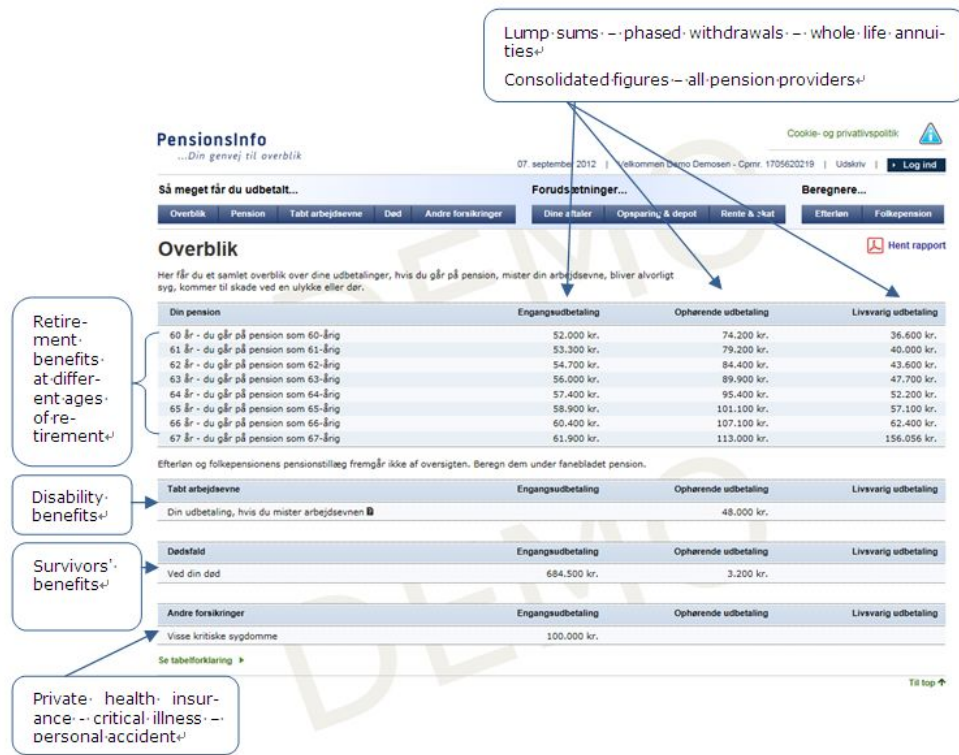
Presentation of data in PensionsInfo is based on a philosophy of 'layered information'. PensionsInfo operates in three layers:

- Comprehensive consolidated overview of all benefits – layer 1.
- Overview of each kind of benefits (retirement or survivors' or disability benefits) – layer 2.
- Detailed information on each individual benefit which includes all data delivered on the benefit in question – layer 3.

The principle of layered information is illustrated in the screen dumps on the following pages.

2.2.6-1. Comprehensive consolidated overview of all benefits: layer 1

[부그림 5-12] Comprehensive consolidated overview of all benefits: layer 1



자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.6-2. Overview of each kind of benefits: layer 2 (example: retirement)

For retirement benefits the user can choose between a graphic presentation and a presentation in table form. Both include detailed information about each benefit (name of provider, policy number etc.). The graphic representation consolidates benefits with the same pay-out form, whereas the table specifies the value of each individual benefit. The table reflects the changes of benefits over the years - just like the graph - with a column for each period with

identical benefits.

[부그림 5-13] Overview of each kind of benefits: layer 2 (example: retirement)



자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

[부그림 5-14] Overview of each kind of benefits: layer 2 (example: retirement)

PensionsInfo
...Din genvej til overblik

07. september 2012 | Velkommen Demo Demosen - Cpmr. 1705620219 | Udskriv | Log ind

Så meget får du udbetalt... **Forudsætninger...** **Beregnere...**

Overblik Pension **Tabt arbejdslevne** Død Andre forsikringer Dine aftaler Opsparing & depot Rente & skat Efterløn Folkepension

På pension som 67-årig

➔ **Skift pensionsalder:** 60 61 62 63 64 65 66 **67**

Her er en oversigt over dine pensioner: Første år får du: I følgende perioder får du årligt:

Leverandør	Aftalenummer	Bemærkninger	67 år	68 - 76 år	fra 77 år
Folkepension	Grundbeleb	Udbetales tidligst fra 67 år Standard sats	68.556 kr.	68.556 kr.	68.556 kr.
Folkepension	Pensions-tillæg	Udbetales tidligst fra 67 år Ikke beregnet			
ATP	170562-0219	Livsvarig pension Udbetales tidligst fra 67 år	19.200 kr.	19.200 kr.	19.200 kr.
Industriens Pension	1705620219	Livsvarig pension	4.300 kr.	4.300 kr.	4.300 kr.
PensionDanmark	1705620219	Livsvarig pension	64.000 kr.	64.000 kr.	64.000 kr.
PensionDanmark	1705620219	Ratepension Udbetales i 10 år	69.800 kr.	69.800 kr.	
PensionDanmark	1705620219	Kapitalpension	61.900 kr.		
Danske Bank	1118888888	Ratepension Udbetales i 10 år	43.200 kr.	43.200 kr.	
I alt årligt			330.956 kr.	269.056 kr.	156.056 kr.
			0 kr.	0 kr.	0 kr.

= Skattepligtig = Afgiftsfri = Afgiftspligtig * Beleb, som du selv har beregnet, er markeret med stjerne ! Alle beløb er før skat og afgift

자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.6-3.Detailed information on specific benefit: layer 3

[부그림 5-15] Detailed information on specific benefit: layer 3

PensionsInfo
...Din genvej til overblik

07. september 2012 | Velkommen Demo Demosen - Cpmr. 1705620219 | Udskriv | Log ind

Så meget får du udbetalt... **Forudsætninger...** **Beregnere...**

Overblik Pension **Tabt arbejdslevne** Død Andre forsikringer Dine aftaler Opsparing & depot Rente & skat Efterløn Folkepension

Pension - detaljerede oplysninger

Her finder du detaljerede oplysninger om din livsvarige pension i PensionDanmark, aftalenummer 1705620219.

Beregninger af din pension
Nedenfor kan du se din årlige udbetaling før træk af skat. Størrelsen af pensionen afhænger af, hvornår du går på pension.

Udbetaling, hvis du går på pension som:	
60-årig:	34.200 kr.
61-årig:	37.400 kr.
62-årig:	40.800 kr.
63-årig:	44.600 kr.
64-årig:	48.800 kr.
65-årig:	53.400 kr.
66-årig:	58.400 kr.
67-årig:	64.000 kr.
68-årig:	70.100 kr.
69-årig:	76.900 kr.

(Beregnet pr. 01.10.2010)

Yderligere oplysninger
Klik her, hvis du vil læse mere om pensionen.
Har du spørgsmål, kan du kontakte:
PensionDanmark
Telefon: 70 12 13 30

Contact information

Information on pension type: occupational or private

Information on annual premium/contribution

Information on tax
Pensionen udbetales, så længe du lever.
Beskatning
Pensionen er skattepligtig.
Tegningsmåde og efterlønsmåder
Pensionen er tegnet som led i et ansættelsesforhold. Den modregnes i efterlønnen.

Information on premium exemption in case of disability

Andre udbetalingsoplysninger
Det er aftalt, at pensionen kommer til udbetaling fra 01.06.2027 (65 år).
Premiefritagelse
Pensionen er tegnet med ret til premiefritagelse.
Indbetalingsoplysninger
Der er ikke leveret oplysninger om indbetalingen til denne specifikke dækning. [Klik her](#) for at se den samlede årlige indbetaling på aftalen.
Depot
Der er ikke leveret oplysninger om din depotværdi for denne specifikke dækning. [Klik her](#) for at se den samlede værdi af aftalen.
← Tilbage

Til top

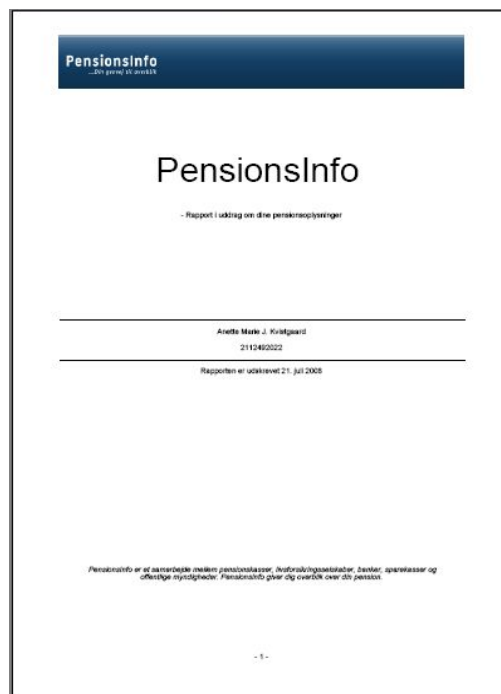
자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.7. Request report

PensionsInfo has a report generator which makes it possible for the user to generate a pdf report. The report is based on the pages of the website. The user has a choice between a 'full' report, which contains all the pages that are available to the user on the website, and an 'extract' report, which only contains the most important pages. The full report may be between 50 and 100 pages long. The extract report will typically be approx. 15 pages.

The user may print the report or save it on his computer.

[부그림 5-16] PensionsInfo's report



자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.8. Send data to pension provider

If a user is logged on with SSO from a web bank or a pension portal, the user can, if he so chooses send his pension data to the pension provider whose own site provided the SSO.

Each pension provider decides if it wants this facility to be available. The pension provider also decides whether it wants to receive the pdf report, data in XML format or both.

The possibility of using PensionsInfo as a resource for consolidated pension data is a great advantage for pension providers, who are saved the trouble of collecting - or instructing the customer to collect - the information from other pension providers necessary to provide informed counselling.

It is important to emphasise that it is the customer who has the option to send his data. Data cannot be accessed directly by pension providers.

Send pension data to pension provider page - PensionsInfo 'styled' as 'Sydbank' - a medium-sized Danish bank

[부그림 5-17] Send data to pension provider

Cookie- og privatlivspolitik Sydbank

12. september 2012 | Velkommen | Udskriv | [Hjælp](#)

Så meget får du udbetalt... Forudsætninger... Beregne...

Overblik Pension Tabt arbejdsfortjeneste Døds Andre forsikringer Dine aftaler Opsparing & depot Rente & skat Efterløn Folkepension

Send rapport til Sydbank

Her kan du sende dine samlede pensionsoplysninger til din rådgiver i Sydbank.

Hvad bliver sendt?
Alle de data, du ser i PensionsInfo, bliver sendt.
Få en samlet rapport med alle de data, der bliver sendt (åbner i pdf)

Hvad må oplysningerne bruges til?
Oplysninger bliver udelukkende benyttet til personlig rådgivning og vil ikke blive brugt til generel markedsføring.

Skriv en besked til din rådgiver.
Her kan du skrive en besked, som sendes til din rådgiver sammen med dine pensionsoplysninger.
Dear pension counselor,
Would you be kind enough to have a look at my survivor's benefit coverage. Is it adequate, what with the baby and new house.
Kind regards
John Doe

326 tegn tilbage
Skriv du ikke en besked, kontakter din rådgiver dig for at etablere det videre forløb.

Klar til at sende?
For at sende dine data i en rapport skal du udfylde nedenstående formular og klikke på Videre. Før du sender, skal du først bekræfte, at du ønsker at sende dine data til din rådgiver i Sydbank.

Dit e-mail:
Dit telefonnummer:

Spørgsmål og svar | Ordboek | Om PensionsInfo | Kontakt | Forbehold | Kontakt leverandører | Privatlivspolitik

자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

2.2.9. Calculation of state old age and disability pensions

In collaboration with the Ministry of Social Affairs and the computer centre of the Danish municipalities PensionsInfo makes it possible for the user to calculate his state old age pension - 'folkepension' - and state disability pension.

The 'folkepension' consists of a basic benefit, which is not means-tested and the same for all beneficiaries, and a supplementary benefit, which is means-tested against household income.

Thus the basic benefit does not require any calculation, and the benefit appears in tables and graphs.

However, the supplementary benefit must be individually calculated. PensionsInfo automatically provides input on user's pension income, but the

user has to fill in all other information - including information on spouse's in-come.

If the user only has pension income and does not have a spouse or cohabitant the calculation is simple. On the other hand, if the user has income other than pension income and has a spouse or cohabitant the amount of information that has to be filled in by the user is considerable. This, however, is a consequence of the very complex rules for calculating the 'folkepension'.

The following page, which is the page for filling in information on spouse's/cohabitant's income, gives an indication of how much information the user has to fill in:

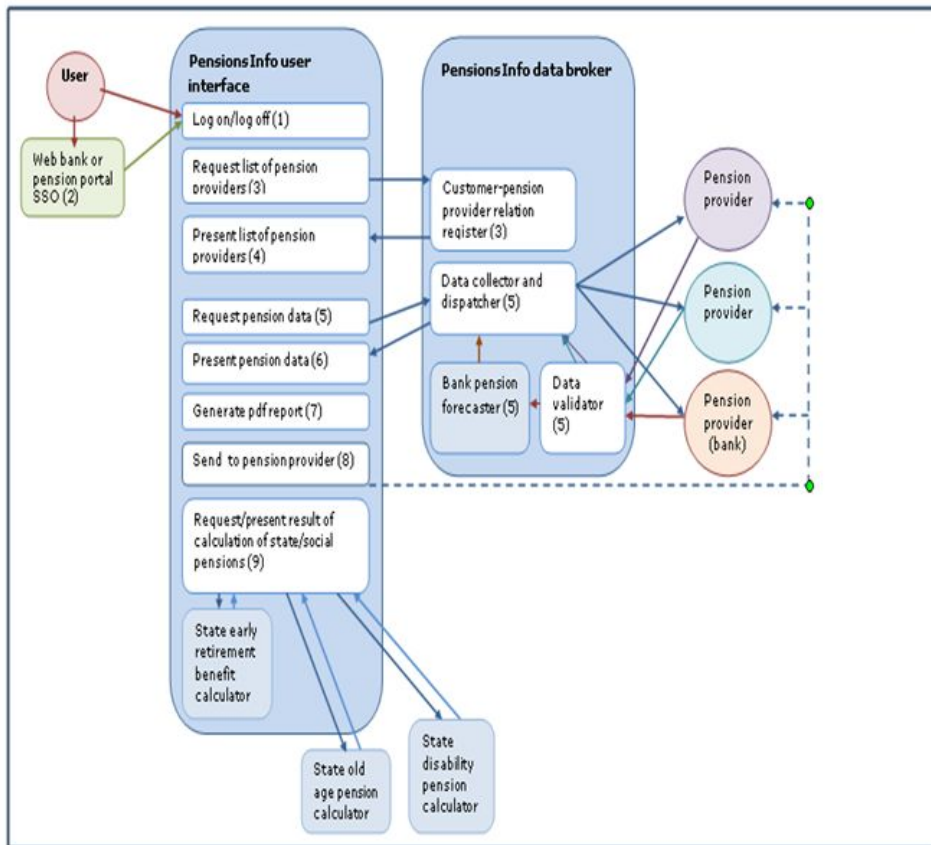
[부그림 5-18] Calculation of state old age and disability pensions

The screenshot shows the Sydbank website interface for calculating the state pension. The header includes the Sydbank logo and navigation links. The main section is titled 'Beregn selv folkepension' (Calculate your own state pension). Below the title, there is a brief explanation of the form's purpose. The form is divided into two main columns: 'Spørgsmål' (Questions) and 'Svar' (Answers). The 'Spørgsmål' column contains several questions related to personal information, marital status, and income. The 'Svar' column contains the corresponding answers and input fields. The form is designed to be user-friendly, with clear instructions and a logical flow of questions.

Spørgsmål	Svar
Persønlige oplysninger	
Er du gift eller samlevende?	<input type="button" value="Ja"/>
Har du ret til fuld folkepension?	<input type="button" value="Ja"/>
Persønlige indkomst ud over folkepension	
Forventer du at arbejde, efter du er fyldt 65 år?	<input type="button" value="Nej"/>
Forventer du at have andre personlige indtægter end de pensioner, der er oplyst i PensionsInfo?	<input type="button" value="Nej"/>
Kapital- og aktieindkomst	
Forventer du at have kapital- og aktieindkomst, efter du er fyldt 65 år?	<input type="button" value="Nej"/>
Er du gift eller samlevende ?	<input type="button" value="Ja"/>
Med 'samlevende' menes personer, der bor sammen og lever i et ægteskabslignende forhold. Det er en betingelse, at samlivet kan sidestilles med et ægteskab eller registreret partnerskab (to af samme køn).	
Oplysninger om din ægtefælle/samlever	
Din ægtefælles/samlevers alder og indkomst har betydning for størrelsen af din folkepension. Beregningen af din folkepension kan derfor først ske, når du har indtastet din ægtefælles/samlevers fødselsdato og forventede indkomst.	
Indtast din ægtefælles/samlevers fødselsdato: (dd.mm.åååå)	
Indtast din ægtefælles/samlevers forventede årlige indkomst udover folkepension og førtidspension, når du fylder 65 år:	
Ægtefælles/samlevers indkomst	Årligt beløb
Indkomst ved arbejde	<input type="text"/> kr.
Personlig indkomst, herunder pensioner	<input type="text"/> kr.
Lejeindtægter m.v.	<input type="text"/> kr.
Renteindtægter	<input type="text"/> kr.
Anden kapitalindkomst	<input type="text"/> kr.
Renteudgifter	<input type="text"/> kr.
Aktieindkomst	<input type="text"/> kr.
Aktieudbytte	<input type="text"/> kr.

자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

[부그림 5-19] PensionsInfo: functional overview



자료: Lief-Kvistgaard(2012). 「PensionsInfo- An introduction」

부록 6. Multipillar pension system in Denmark, Finland and Sweden

Mika Vidlund

<요 약>

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 보편적 기초연금과 같은 노르딕 복지 모델의 전통을 공유하면서 많은 유사점을 지니고 있다. 반면, 노르딕 국가들은 노후소득보장체계 구축 과정에서 각기 다른 방식의 제도를 채택하여 왔다. 핀란드와 스웨덴은 90년대 연금개혁을 거치면서 보편적인 연금제도 적용을 폐지하고 소득비례연금에 대한 소득 조사를 통해 기초연금을 선별적으로 지급하고 있다. 덴마크는 여전히 모든 국민에게 기초연금을 지급하며 보편주의 원칙을 유지하고 있지만 덴마크의 기초연금 또한 소득조사 적용을 확대하고 있다. 핀란드와 스웨덴에서는 소득비례연금의 역할이 확대되고 기초연금의 비중이 축소되고 있는 반면, 덴마크에는 소득비례방식의 공적연금 제도가 없는 대신 노동시장을 기반으로 하는 퇴직연금의 비중이 증가하고 있다. 덴마크와 스웨덴의 사적연금은 노사간의 단체협약에 의해 주로 도입되었는데 단체협약의 대상이 되는 모든 근로자는 퇴직연금에 의무적으로 가입되어 왔다. 그 결과 덴마크와 스웨덴 근로자의 약 90%가 퇴직연금에 가입되어 있다. 반면 핀란드의 경우, 공적연금의 가입률이 높을 뿐 아니라 소득이나 연금액에 대한 상한선을 두지 않아 사적연금의 역할이 제한되어 있다.

핀란드의 공적연금제도는 모든 국민에게 적용되는 국민연금(National Pension), 최소한의 소득을 보장하기 위한 최저보장연금(Guaranteed Pension), 그리고 확정급여방식의 소득비례연금(Earnings-related pension)으로 구성된다. 공적연금제도가 서로 연계되어 있어 국민연금과 최저보장연금의 연금액은 소득비례연금액에 따라 달라진다. 국민연금 전액연금(Full national pension)은 임금근로자의 평균 소득의 20%(EUR 608.63)수준이다. 2011년부터 시행된 최저보장연금은 전체 연금수급자의 약 10%에게 지급되는데 최저보장연금 도입으로 2012년 기준 최소연금액은 EUR 713.73으로 인상되었다. 소득비례연금은 생애 전제 근로소득을 기반으로 적립되는데 18세-52세는 연간 임금의 1.5%, 53세-62세는 1.9%, 63세-68세는 4.5%가 적립된

다. 연금수급연령은 62-68세로 유연하게 적용된다. 수급자의 월평균 수급액은 2010년 기준 EUR 1,370로 평균임금의 45% 수준이다. 소득비례연금의 재정은 근로자와 고용주의 기여를 기반으로 부과방식(PAYG system)으로 4/5과 적립방식(pre-funded system)으로 나머지 1/5를 충당한다. 핀란드는 공적연금 가입률이 높은 반면, 자발적 퇴직연금(voluntary occupational pension)의 가입률이 낮기 때문에 전체 근로자의 8%만이 고용주가 제공하는 직역연금에 가입되어 있다. 덴마크와 스웨덴의 직역연금이 노사간 단체협약에 의해 규정되는 반면 핀란드의 직역연금은 고용주와 근로자 사이의 자유로운 합의에 의해 기여율 등의 조건이 정해진다.

덴마크의 공적연금체계는 소득비례연금이 없기 때문에 국민연금(National Pension)을 주축으로 한다. 국민연금의 급여는 기본급여(basic amount)와 보충급여(supplementary amount)로 나뉘는데 기본급여는 일정소득수준 이상의 근로소득에 대해서만 소득조사를 적용하지만 보충급여는 모든 가계소득에 대해 소득조사를 실시한다. 국민연금은 노후빈곤을 해결할 수 있는 적절한 수준의 급여를 제공한다. 그러나 중산층이나 고소득층은 국민연금으로는 기존의 소득수준을 유지하기 어렵다. 높은 국민연금 급여수준에도 불구하고 보충연금의 필요성이 대두되자 덴마크정부는 1964년 보충연금(ATP)을 도입하였다. 보충연금은 소득비례연금이 아닌 정액(flat-rate)연금으로 급여는 임금수준이 아니라 근무년수에 따라 달라지고 보험료는 평균 급여의 1%이다. 보충연금의 전액연금액은 국민연금 기본급여의 40% 수준이나 실제 수급자의 평균 급여는 EUR 1,700이다. 덴마크의 법정퇴직연령은 현재 65세이나 2024년-2027년에 걸쳐 국민연금과 보충연금의 수급연령을 67세로 상향조정할 계획이다. 그 이후에는 기대수명 연장에 따라 수급연령이 연동될 예정이다.

공적연금으로만은 중산층과 고소득층의 은퇴 후 소득대체율이 낮아서 이에 대한 대책으로 보다 높은 수준의 급여를 지급하는 사적연금에 대한 요구가 높아졌다. 그 결과 1990년에 이르러 노사간 합의에 따른 직역연금(occupational pension)이 확대되었고, 민간부문 근로자의 약 90%와 공적부문 근로자의 100%가 직역연금에 가입하고 있다. 과거에는 대부분의 직역연금이 확정급여제도로 운영되었으나 현재는 대부분 확정기여방식으로 운영되고 있다. 일반적으로 직역연금 보험료는 임금의 12-18% 수준으로 이 중에서 고용주 기여가 2/3, 근로자는 나머지 1/3를 기여한다.

스웨덴의 공적노후소득보장제도는 소득비례연금(Income Pension), 개인계정연금

(Premium Pension), 최저보장연금(Guarantee Pension)으로 구성되어 있다. 소득비례연금과 개인계정연금은 생애 전 소득을 기준으로 하는 제도로 소득비례연금이 부과방식의 명목확정기여제도로 운영되는 반면, 개인계정연금은 적립식 확정기여제도로 운영된다. 보험료는 소득상한선 이하 가입자 소득의 18.5%로 이 중 16% pt는 소득비례연금에 나머지 2.5%pt는 개인계정연금에 귀속된다. 연금수급은 61세부터 가능하며 연금액은 수급연령과 퇴직시점의 기대수명에 따라 조정된다. 최저보장연금은 소득비례연금에 대한 연금소득조사를 통해 대상자를 선별하여 최저연금을 보장하는 제도로 일반세로 재원을 충당한다.

스웨덴의 직역연금은 노사단체협약에 의한 연금제도이다. 노사협약에 포함되는 모든 근로자에게 강제적으로 적용되는데, 전체 근로자의 약 90%가 직역연금에 가입하고 있다. 직역연금의 재정은 고용주의 기여로 충당한다. 스웨덴에는 4개의 주요 직역연금제도가 있는데 공공부문의 중앙정부공무원연금(PA-03)과 지방정부공무원연금(KAP-KL), 민간부문의 사무직근로자연금(ITP)와 노동직근로자연금(SAF-LO)로 구성된다. 모든 직역연금은 고용주의 기여로 재원을 충당하며 수급연령은 65세이나, 55세부터 감액된 연금을 수령할 수 있다. 일부 직역연금 제도가 확정급여 방식을 일정부분 유지하고 있으나 모든 직역연금제도에서 확정기여 방식으로의 전환이 이루어지고 있다. 스웨덴과 덴마크는 직역연금의 가입률이 높기는 하나, 아직까지는 노후소득에서 직역연금의 비중이 작은 편이다. 직역연금이 공적연금을 보충하는 제도이며 가입확대가 비교적 최근해야 이루어졌기 때문이다. 그러나 향후에는 직역연금의 비중이 증가할 것으로 예상된다.

인구고령화에 대처하기 위해 노후소득보장을 위해 새로운 대안을 마련해야 하는 상황에서 모든 국가들이 미래에도 지속가능한 제도 구축을 위해 연금제도 개혁을 시행하여 왔다. 노르딕 국가들도 이러한 노력의 일환으로 연금개혁을 정액급여를 제공하는 이전의 보편적 공적연금제도를 보다 선별적인 제도로 전환하고 있다. 또한 제도지속성을 위해 스웨덴과 핀란드는 기대수명 연장에 따른 급여액 조정을, 덴마크는 국민연금에의 소득조사 적용하였다. 직역연금 제도 또한 확정기여방식 위주로 전환되고 있다. 그렇기 때문에 스웨덴, 핀란드, 덴마크의 제도가 각기 다른 특성을 가지고는 있으나 향후 미래에는 유사한 결과를 가져올 것으로 예상된다는 점에서 실상은 많은 유사점을 지녔다고 평가할 수 있다.

1. Introduction¹³⁴⁾

This paper reviews multipillar pension system in three Nordic countries - Denmark, Finland and Sweden - which are similar in many respect but do however apply different institutional solutions in their old-age pension schemes. Countries share the tradition of Nordic welfare model with e.g. the principle of universalism included in residence based national pensions. Though, it has been noted that after the reforms in the 1990s the old principle of universalism has been largely abolished in Finland and Sweden (Kangas et al. 2006). Currently, in both countries basic national pension is tested against earnings-related statutory pensions (but not against occupational or individual pensions or against income from work or investments). In Denmark the national pension has maintained the universal principle as the basic amount is provided to everybody, but national pension has become increasingly income-tested. Basic amount is tested only against employment income above a certain threshold but pension supplement is tested against household's income. This means that as in Finland and Sweden, earnings-relatedness is eating up national pensions not, however, via statutory pensions as in the two other countries, but through occupational pensions contracted in the labour market (Kangas et.al 2006).

According to Goul Andersen (2011; 2009) Danish pension system has experienced a silent revolution compared to the Swedish revolution where defined-benefit (DB) pension system was changed to defined-contribution (DC). It has also been stated that the Danish retirement system is a multipillar system following the former three-pillar concept developed by the World Ban

134)Mika Vidlund works as a Liaison Manager in the Finnish Centre for Pensions (ETK).

k¹³⁵⁾. This development has been encouraged with the lack of statutory earnings-related pensions. As the generous national pension scheme has become increasingly income-tested, the supplementary occupational pensions have become more important part of the overall pension design. Goul Andersen (2008: 12) writes that labour market pensions ‘will probably constitute the backbone of the pension system and become the main source of pensioners’ income.’

In Denmark and Sweden, supplementary pensions have mainly been arranged through collective labour market agreements, membership in the occupational pension scheme has been made mandatory for those working in contract sectors. Occupational pensions cover approximately 90% of employees in both countries.

From a comparative perspective, Finnish old-age income is less dependent on the multipillar pension security. In Finland there has been no active policy for development of private pension provision or a ”multipillar pension system”. The incremental changes made throughout the 1990s and 2000s have been made within the existing institutional structure. Thus, Finland has had a ”one-pillar approach”. One specific feature of the Finnish earnings-related pension scheme is that there is no income or pension ceiling thus leaving less space for voluntary pension arrangements than in other Nordic countries.

In Denmark, occupational pensions have been created based on a decentralized model, as different federations negotiate solutions for themselves, and this becomes apparent in how common the branch-specific pensions have

135) The multi-pillar system in its narrowest sense refers to the three-pillar system that the World Bank had proposed in 1994. The 3 pillars consist of public unfunded plan, private funded plan and voluntary private plan. The Bank has since moved in the direction of emphasizing flexible multi-pillar system design, five-pillar model that is suitable for each nation’s initial condition and context (see Holzmann et. al 2005).

become. Whereas in Sweden, the model is closer to that of centralized occupational pensions. The four largest occupational pension schemes in Sweden cover approximately 90 per cent of all employees.

In all the countries individual private pensions i.e. third pillar pensions can be organized through insurance companies or banks - or directly in the securities markets. Contributions are determined according to individual requirements and affected by the rules of taxation. However, individual pension are mainly left outside the focus of this paper.

This paper will describe the characteristics of statutory and supplementary pension system, structure of pension provision and the significance of supplementary pension provision. A particular attention is paid to supplementary occupational (i.e. so called 2nd pillar) pension schemes. The main objective is to reveal different models of public-private mix within the same region or welfare model.

The structure of the paper is as follows. The next section discusses the overall structure and recent changes in statutory and occupational pensions. Chapter also looks at the development of multipillar old-age income security system. That section is followed by a comparison of pension level. The last section offers some conclusions.

2. Current status and characteristics of the multi-pillar system

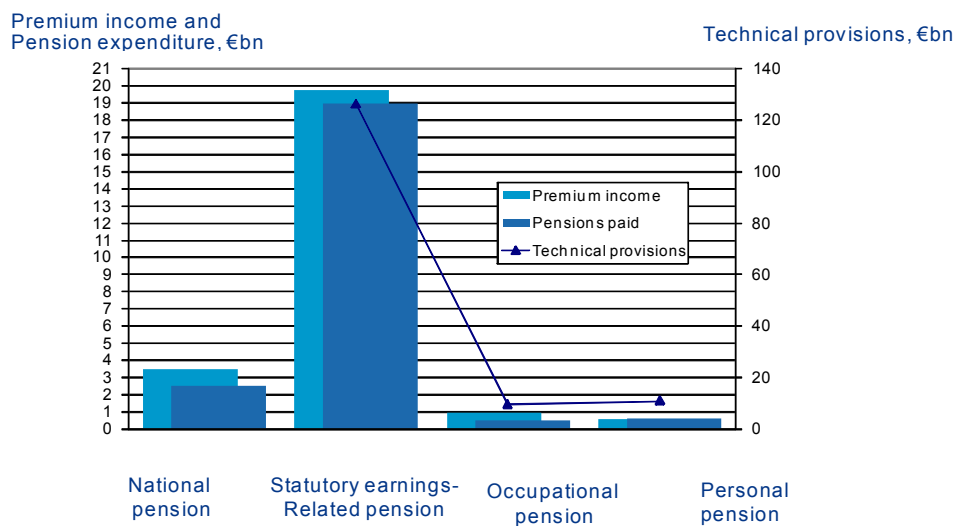
2.1 An overview of pension provision in Finland

1) Pillar 1 - Guarantee pension and earnings-related pension/social security pensions.

In Finland, the statutory (1st pillar) pension provision consists of

defined-benefit (DB) earnings-related pension, as well as residence-based national pension and guaranteed pension, which ensure minimum security. The Act on Guaranteed Pensions took effect on 1 March 2011. Due to comprehensive coverage of the statutory schemes and the absence of a pension ceiling (neither in income nor in pension), the significance of supplementary pension, i.e. occupational pensions or individual pension insurance, is small. From the point of view of pension contribution, the total pension provision consists of 94% statutory pension provision and 6% supplementary pension provision (see Figure 6-1 and Table 6-1).

[Figure 6-1] Pension insurance in Finland in 2010.



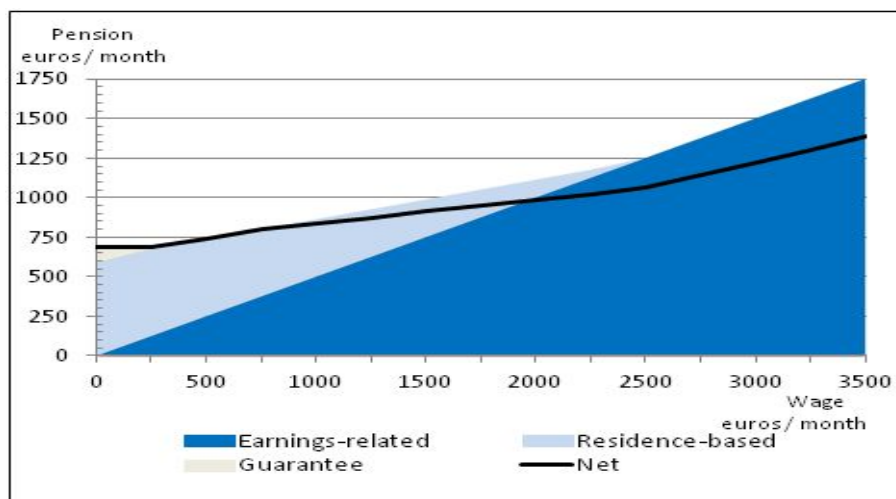
Sources: Financial Supervisory Authority; Finnish Centre for Pensions; Social Insurance Institution Kela

The statutory pension schemes are linked together, with the amount of the national pension benefit and guarantee pension depending on the size of the earnings-related pension benefit (cf. Figure 6-2). Earnings-related pensions reduce the national pension by 50%. Pensioners who receive no

earnings-related pension at all or whose earnings-related pension is less than EUR 1,257.96 per month (for single persons) are entitled to a national pension.

In 2012, the full national pension for single is EUR 608.63 per month at the age of 65. The level of the full national pension is approximately 20 per cent of the average earnings of Finnish wage earners. The national pension is supplemented with a guaranteed pension as of March 2011. A single pensioner whose sole source of pension income is a full national pension would qualify for a guaranteed pension of EUR 105.10 per month. The minimum pension in total is EUR 713.73 per month (2012) regardless of the pensioner's family status. A total of around 116,000 pensioners will qualify for a guarantee pension. This is a little less than 10% of all pensioners. The amount of the guarantee pension is affected by any other pension income. Other pension income is deducted fully from the full amount of the guaranteed pension.

[Figure 6-2] Earnings-related pension, national pension and guaranteed pension in 2012



Source: Finnish Centre for Pensions.

The earnings-related pension accrues on the basis of whole life income. The retirement age is flexible (62 -68) and pensions accrue from the age of 18 to 52 at the rate of 1.5% of wages per year, from 53 to 62 at 1.9% and from 63 to 68 at 4.5% a year. The earnings-related benefit formula includes a life expectancy coefficient that reduces the pension in line with the increase in longevity.

The pensioners' average pension in their own right (does not include survivors' and part-time pensions) was EUR 1,370 a month in 2010, about 45% of the average income (EUR 3,043¹³⁶) in the said year. For men it was EUR 1,561 and for women EUR 1,217.

The financing of earnings-related pensions is mixed, a combination of a PAYG system and a pre-funded system based on pension contributions from both employers and employees. The average earnings-related pension contribution rate (TyEL) for 2012 is 22.8% of wages. Approximately four fifths of the earnings-related pensions are financed through PAYG, with the pre-funded scheme covering the rest. The market value of the pension funds' assets amounted to 77% of GDP in 2010.

2) Pillar 2 - Occupational pension schemes and private pension savings

Due to the comprehensive statutory earnings-related pension scheme, voluntary occupational pension schemes in Finland are less common than in other Scandinavian (or European) countries. Some employers offer supplementary pension schemes which can be either defined benefit or defined

136) Statistics Finland's Structure of Earnings statistics (2011), retrieved from:
http://www.stat.fi/til/pra/2010/pra_2010_2011-11-11_tie_001_fi.html

contribution in nature. Currently these plans apply to only about 8% of the workforce, mainly executives.

The overwhelming majority of occupational pension schemes in Finland are financed by group insurance contracts. As in all Scandinavian countries, the pension market in Finland is highly insurance-oriented, with life-insurance companies holding approximately 60% of all occupational pension assets (see Table 6-1 below). Supplementary pension provision can be arranged with a life insurance company, a company pension fund or an industry-wide pension fund. There are very few industry-wide supplementary pension schemes based on labour market agreements. Nowadays, almost all new group pensions are defined-contribution schemes. However, the share of DC contracts in the insurance portfolio is only a couple of per cent since such insurance policies have been taken out only in recent years. Former defined-benefit arrangements have also been converted to defined-contribution arrangements. (Finnish Centre for Pensions.)

Employers and employees may agree on the conditions for supplementary pension insurance fairly freely. The insurance contribution for occupational group pension insurance can be divided between the employer and the employee. In contrast to Sweden and Denmark occupational pensions are not linked to the normal collective bargaining process. There is no relation between the setting of premiums and pension issues in collective bargaining. This is an interesting contrast in comparison to how the Finnish statutory earnings-related pension system is developed and where the labour market Organisations have a central role. Actually statutory earnings-related pension system in Finland has certain features that may also be connected to the supplementary pensions agreed in the labour market. In addition to the afore mentioned role of labour market Organisations the most important of these are

the lack of ceiling in the pension provision, a decentralized administration primarily governed by private law pension insurance companies and funds and the competition between different providers and the funding (though partial) of pensions. Compared to other countries, the Finnish earnings-related pension is proportionate to both the statutory and labour market-agreed occupational pension provision, and fulfils the assignment of both. This is evident from, and can be seen as explaining, the small number of supplementary pension arrangements by international comparison. This hybrid character of Finnish earnings-related pension system causes much confusion in international comparisons.

〈Table 6-1〉 Pension insurance key figures for Finland in 2010, EUR million.

	Premiums	Pensions paid	Pension assets
Statutory earnings-related pension insurance	19,773	18,974	135,307
Private sector	11,325	11,751	91,840
–Pension insurance companies	10,653	10,305	85,558
–Company pension funds	230	297	2,714
–Industry-wide pension funds	229	281	2,723
–Pension institutions founded by law	213	868	845
Public sector	8,448	7,223	43,467
–State pension system	3,853	3,685	13,937
–Municipal pension insurance	4,328	3,306	27,261
–Others	267	232	2,269
Supplementary pension insurance	942	507	10,359
–Life insurance companies(group pension)	911	331	6,047
–Company pension funds	29	163	3,455
–Industry-wide pension funds	2	13	857
Earnings-related pension insurance, total	20,715	19,481	145,666
Individual pension insurance	580	608	11,382
Total	21,295	20,089	157,048
Pension assets % of GNP			84.0

Source: Financial Supervisory Authority.

A larger issue is voluntary private pensions that are usually classified into the third pillar. Due to their beneficial tax treatment, these schemes have been used to complement the compulsory earnings-related pensions. The act (1183/2009) on long-term savings, which entered into force on 1 January 2010, introduced a new alternative to voluntary pension insurance. With effect from 1 April 2010, individuals have had the possibility to enter into a pension savings agreement (PS agreement) that enables them to save through shares, bonds, investment funds and accounts provided by banks and fund management companies, as well as other intermediaries. The government wants to increase savings for retirement but also increase competition, while at the same time reducing costs and boosting transparency in the market.

Voluntary pension insurance has been growing all through the 2000s but now this development has almost stagnated. The number of personal pension plans in 2009 was 770,000, compared to 320,000 in 2000 according to the Federation of Finnish Financial Services (2010). However, the number of new contracts in personal pension insurance has dropped dramatically. The number of contracts sold in 2011 was only 7,680 (incl. contracts made by firms and individuals), whereas it was nearly 50,000 in 2009, dropping down to 12,000 in 2010. PS-accounts have not been popular enough to fill this gap. At the first year (2010) less than 10,000 accounts of this type had been opened, average monthly saving amount being 120 euros (BoF 2011). In 2011 the total number of accounts has risen only up to 18,600 (BoF 2012). This is a lot less than expected from the reform.

In order to take advantage of the tax relief on premium payments, contributions will be locked in until the statutory retirement pension age (age of 63), and benefits paid over a period of 10 years, excluding existing pension insurance products. The former law stipulates 62 years as the earliest

age at which savers can withdraw their benefits over a two-year period for voluntary pension contributions. Increasing the age when savers are eligible to cash in their benefits is part of the Finnish government's aim to raise the retirement age and increase the length of working life. In 2013 the retirement age is further increased up to 68 for a right to tax relief. Expectations are that this will hinder the sell of the products even more.

2.2 An overview of pension provision in Denmark

1) Pillar 1 - Flat rate social security pensions

In Denmark residence-based pension is in a central position since there is no statutory earnings-related pension. Despite the good level of the national pension, this increases the need for supplementary pensions and raises their significance in the pension provision overall. Unlike many other countries, in the 1950s and 1960s Denmark did not establish a second tier earnings related pension scheme. The pension coverage developed very unevenly among the population. In contrast to the other Nordic countries, the Danish ATP scheme (Arbejdsmarkedets Tillaegspension, Labor Market's Supplementary Pension) established in 1964 was not to be earnings-related but a flat-rate system where benefits were related to the number of years in employment, not to the worker's wage.

The basic amount is the same for everybody DKK 5,713 monthly (EUR 770). The supplementary amount varies for single persons and others. For single persons the supplementary amount is DKK 5,933 (EUR 795) monthly. Pension supplement is income tested and has risen from less than one quarter to over one half of the full national pension. By 2008, the two components

were roughly the same size. As incomes from funded schemes increase, more pensioners will experience a reduction of the pension supplement. In essence, this means that state pension has become less universal than previously. (Goul Andersen 2008.)

In addition to national pension the supplementary pension benefit, popularly called the Elderly Cheque, is DKK 11,200 (EUR 1,510) annually, paid out once a year. The virtue of the Danish national old age pension is that it constitutes a good minimum pension effectively combating poverty in old age. However, the statutory old age pension does not provide good income maintenance for middle and high income earners. (Kvist 2012.)

Contributions to the employment-related ATP scheme and thus the ATP benefit in retirement depend on the working time, but are independent of the size of earnings. The flat-rate contribution corresponds to 1% of average wage. At 2011, the full ATP pension amounted to DKK 24,800 (EUR 3,300). The full pension is payable to a member who has retired at the age of 65 and who has paid the full contribution from 1964 until the time of retirement. The full (maximum) ATP benefit corresponds to 40 per cent of the basic amount of the national old-age pension. However, the average pension was only DKK 12,700 (EUR 1,700). The average pension for those who retired (new retirees) in 2011 at the age of 65 was DKK 15,600 (EUR 2,060). (ATP -huset 2012.)

The statutory retirement age is 65. However, it will be raised from 65 to 67 years in the national old age pension and ATP from 2024 to 2027 after which the retirement age will be indexed with increases in life expectancy.

2) Pillar 2 - Occupational pension schemes

Because of the relatively low compensation rates for middle and high income groups provided by the national old age pension and ATP, there was a pressure for many years to introduce new supplementary pensions that paid out higher benefits. This resulted in 1990 in a big expansion of supplementary pensions that were negotiated as part of collective agreements, i.e. varying across sectors on the labour market. As private pensions become more salient, there will be smaller differences between the working and the retired population but greater inequalities among the retired. (Kvist 2012.)

Around 90 per cent of all employees in the private sector are covered by occupational pensions and 100 per cent in the public sector (Jørgensen 2004: 4). Groups not covered in occupational pension schemes are on the one hand side those outside the labor force or with very low incomes. The other group without coverage is self-employed.

Total savings in the labour market pension schemes are estimated at DKK 1,750 billion in 2010 (EUR 235 billion or 100 per cent of GDP) or more than two-thirds of total private Danish pension assets in insurance-based pension schemes (MoF 2011). Contributions to occupational pension plans have more than doubled in relation to GDP, from 2.36 per cent in 1995 to 5.23 per cent in 2008 (Rocha et al. 2011, 261). Occupational pension expenditures were approximately 4.4% of GDP in 2011. The number of insured who had paid contributions to one or several occupational pension schemes was approximately 2.2 million in 2011. There were circa 500,000 pensioners (Forsikring og Pension 2012.)

Labour market pensions form part of the Danish agreement-based labour market model. The agreement-based schemes have been agreed between

employee and employer Organisations, while the schemes at enterprise level have been agreed between an enterprise and its employees. Majority of wage earners are covered by DC pension schemes, i.e. the amount of the pension depends on the contributions paid and the accumulated return on savings. The pension scheme for civil servants is still DB, but a majority of public sector employees and civil servants that used to be covered by DB scheme are nowadays in the DC-scheme. The share of the population receiving civil servant pension is gradually reduced so that 15,000 persons receive civil servant pension in 2060 compared to around 105,000 persons in 2010 (MoF 2011). The reduction stems from the changes in employment form where new public employees are only hired as civil servants within a narrow set of job (primarily within the armed forces and the police). All other public employees are instead enrolled in the DC-pension schemes. In 2010 the civil servant pension expenditure amounted to 1.4 per cent of GDP.

The contributions to the agreement-based labour market pension schemes are typically 12-18 per cent of the wage. The employer contributes two-thirds of the sum, while the employee contributes one-third. Civil servants pension scheme is funded by government, regional or local authorities out of current income, i.e. taxes. The composition of benefits in the labour market pension schemes varies considerably. Typically, a life-long current retirement pension is provided, which may be combined with annuity pension (paid out over 10 years) and/or capital pension (paid out at the age of retirement). To this may be added disability pension and spouse's and child's pensions.

Two thirds of the current occupational pensions are funded using insurance schemes, and only one third of the occupational pensions are funded using pension funds. Concerning the latter, most of these funds are industry-wide pension funds; thus, the importance of single company pension funds is

diminishing. (see Tables 6-2, 6-3, 6-4, 6-5)

〈Table 6-2〉 Life-insurance companies in 2009 - 2011, DKK 1000.

	2011	2010	2009
Premium income, total	104,384,446	97,014,690	88,897,902
– Occupational	87,504,278	81,529,393	73,649,642
– Individual	7,861,277	6,895,380	6,919,073
– Group life insurance	9,018,891	8,589,917	8,329,187
Expenditure, total	73,051,446	64,927,825	57,368,286
– Occupational	40,015,838	33,582,851	30,978,263
– Individual	25,384,656	23,568,188	19,156,160
– Group life insurance	7,650,951	7,776,786	7,233,863

Source: Finanstilsynet(Financial Supervisory Authority).

〈Table 6-3〉 Multi-employer pension funds in 2009 - 2011, DKK 1000.

	2011	2010	2009
Premium income, total	19,420,032	18,983,810	17,892,539
– Occupational	18,477,504	18,132,592	17,081,872
– Individual	613,304	530,153	524,354
– Group life insurance	329,224	321,065	286,313
Expenditure, total	13,288,281	12,510,578	11,729,247
– Occupational	11,697,330	10,884,045	10,894,426
– Individual	1,157,768	1,125,546	397,881
– Group life insurance	433,183	500,987	436,940
Members, total	598,891	586,760	572,742
– Vested pension rights	185,979	184,873	177,836
Pensioners	124,729	117,928	112,309

Source: Finanstilsynet(Financial Supervisory Authority).

〈Table 6-4〉 Company pension funds in 2009–2011, DKK 1000.

	2011	2010	2009
Premium income	857,912	1,244,146	842,740
Pension expenditure		1,874,895	1,873,905
Members	5,824	6,409	6,441
Pensioners	11,405	11,852	11,547

Source: Finanstilsynet (Financial Supervisory Authority).

〈Table 6-5〉 Premium income and pension expenditure of the civil servants' pension scheme in 2009 - 2011, DKK million.

	2011	2010	2009
Pension expenditure	24,340	23,535	22,842
Premium income	3,939	3,217	3,280

Source: Statistics Denmark, DST, <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/16252/headword/dk/139.pdf>;
 Finansministeriet, Finanslov 2012 (§36 Pensionvæsenet)
<http://www.oes-cs.dk/bevillingslove/doctopic?book=BEVPUBL.FL12T&topic=36&searchtype=3&line=0#firsthit>

2.2.1 Brief history of occupational pension

Among the Scandinavian countries with a Beveridge basic pension tradition, Denmark has been categorized as a laggard; however it also boasts the fastest growing private supplementary pension system (Ebbinghaus et. al 2011). The occupational pensions (Arbejdsmarkedspensionerne) were established through

collective bargaining at sectoral level in the 1990s. Denmark has a less centralized structure of voluntary occupational pensions compared to Sweden because of the weaker position of the largest trade union confederation LO (Landsorganisationen i Danmark, Danish Confederation of Trade Unions) at central level.

Until the early 1990s, the Danish old-age pension system was generally seen as a universal system based on the State old-age pension with minor

supplements from the employment-related ATP pension scheme. The Industrial Agreement for Metalworkers in 1991 between the Confederation of Danish Industries and the Central Organisation of Industrial Employees) in Denmark was a ‘genuine break’, because since its foundation in the 1890s the Danish pension system had been based on the universal model of tax-financed social benefits. Various sectors in extension to this industry agreement subsequently reached agreements as well and established new collective pension schemes. However, in the public sector occupational pension schemes have been in effect for longer than in the private sector. The civil servants’ pension scheme was established in 1919.

Unlike Sweden and Finland, Denmark has not adopted any comprehensive, formal pension reform since 1964. Despite this, the Danish pension system has been revolutionized just as much as pensions in the other countries. Goul Andersen (see e.g. 2008; 2011; see also Kangas et al. 2006) has described this development as a silent revolution. The national pension has been maintained, and the state’s minimum protection of pensioners has even been improved. But at the same time, fully funded occupational pensions have been added as another layer on top of the state pensions, and this layer has grown very rapidly. The Danish pension system has gradually been transformed into a multipillar system with a strong emphasis on occupational pensions.

Most collectively agreed schemes started modestly in the private sector at the beginning of the 1990s with a contribution of 0.9% of pay. As the schemes have matured the contribution rates have been increasing steadily in recent years. For instance, in the fairly extensive (350,000 insured) Metalworkers pension scheme, Industriens Pension, the contribution was 0.9 per cent of wages when the scheme was set up at the beginning of the 1990s. In 2000 the contribution was 5.3 per cent and the target level of 9 per

cent, which had been agreed on at the time, was reached in 2003. In 2005 the contribution rate had increased to 9.9 per cent. The contribution was 11.1 per cent in 2008 and has been raised to 12 per cent in 2009 (see Table 6-6). (Industriens Pension.) The contributions have been raised regularly as part of the collective bargaining on the labor market. Within ten years the contribution rate has increased significantly and is at present between 12 and 18 per cent depending on the area of employment. One third of the contribution is paid by the employee and 2/3 by the employer.

〈Table 6-6〉 Development of the Industriens Pension's scheme contribution rate in 1993 - 2009.

Year	Employer	Employee	Total
2009	8,0 %	4,0 %	12,0 %
2008	7,4 %	3,7 %	11,1 %
2006	7,2 %	3,6 %	10,8 %
2005	6,6 %	3,3 %	9,9 %
2003	6,0 %	3,0 %	9,0 %
2002	5,2 %	2,6 %	7,8 %
2001	4,4 %	2,2 %	6,6 %
2000	4,2 %	2,1 %	6,3 %
1999	3,4 %	1,9 %	5,3 %
1998	2,8 %	1,6 %	4,4 %
1997	2,6 %	1,3 %	3,9 %
1996	2,2 %	1,1 %	3,3 %
1995	1,8 %	0,9 %	2,7 %
1994	1,4 %	0,7 %	2,1 %
1993	0,6 %	0,3 %	0,9 %

Source: Industrienspension.

As described above Denmark has DC pension schemes, so it is crucial to pay in a certain amount or percentage of earnings to save for old age. An analytical report from the Danish Association of Insurance (Forsikring og Pension) looked into the maturation of the Danish multi-pillar pension system

for various occupational groups. According to the report there are wide differences in the contributions to pillar two and pillar three among socio-economic groups. (Kvist 2012.)

Table 6-8 below shows the total contributions to both pillar two and pillar three schemes according to socio-economic status from 1995 to 2009. One can identify three groups. The first group consists of persons out of work - unemployed, disability pensioners and persons outside the labour market. Not surprisingly they have markedly lower contributions than groups of persons inside the labour market because they are not covered by supplementary employer schemes and limited means to arrange their own schemes. Over the last fifteen years these contributions have even fallen. Self-employed pay about twice as much into pensions, a share that has remained relatively stable. Wage earners at the basic level include skilled and unskilled labour that got covered with new supplementary pension in the early 1990s and who saw their contributions rates increase gradually over the years as results of collective bargaining. This can be seen in their contributions that are now nearly twice as big as in 1995 and a little more than for the self-employed. The last group consists of wage earners that are high level or top managers who generally had supplementary schemes in the early 1990s but also saw the contribution rates increase over the 1990s. (Kvist 2012.)

However, there are even bigger differences across socio-economic status looking at the composition of pillar two and pillar three schemes and the contributions in absolute terms rather than in relative terms (Kvist 2012).

〈Table 6-7〉 Contributions to supplementary pension according to socio-economic status, 1995–2009, percentage of gross earnings.

	1995	2000	2005	2009
Self-employed	9.3	8.6	10.6	10.0
Wage earner, top manager	9.9	10.5	12.9	14.5
Wage earner, high level	10.3	11.0	12.8	14.3
Wage earner, middle level	9.5	9.9	11.7	12.9
Wage earner, basic level	6.3	7.7	9.9	11.0
Unemployed	5.3	4.5	4.5	4.1
Disability Pensioners	7.5	6.5	6.4	4.5
Persons outside the labour market	6.6	5.0	5.1	4.5

Source: Kvist 2012; Forsikring og Pension 2012.

〈Table 6-8〉 Contributions to supplementary pension according to employer-administered pension schemes (pillar two) and private signed pension schemes (pillar 3) and socio-economic status, 1995–2009, DKK.

	1995	2000	2005	2009
Employer pensions(pillar two)				
Self-employed	2,647	3,793	3,778	4,547
Wage earner, top manager	35,088	46,272	65,255	81,834
Wage earner, high level	23,489	33,136	45,760	59,378
Wage earner, middle level	19,049	25,203	35,682	45,177
Wage earner, basic level	9,188	15,356	24,050	30,853
Unemployed	938	2,372	3,492	5,346
Disability Pensioners	189	283	934	4,053
Persons Outside the labour market	816	1,286	3,697	4,816
Private individual pensions(pillar three)				
Self-employed	23,201	25,695	40,061	38,665
Wage earner, top manager	12,581	8,719	8,929	8,334
Wage earner, high level	9,573	6,795	6,880	6,766
Wage earner, middle level	4,918	3,850	4,535	4,704
Wage earner, basic level	4,227	3,978	4,575	4,565
Unemployed	6,144	4,854	4,759	3,511
Disability pensioners	7,760	7,440	9,182	3,763
Persons outside the labour market	6,776	5,307	5,049	4,114

Source: Kvist 2012; Forsikring og Pension 2012.

2.3 An overview of pension provision in Sweden

1) Pillar 1 - Guarantee and earnings-related social security pensions

Beginning with the passage of initial legislation in 1994, Sweden converted its defined benefit (DB)

public pay-as-you-go (PAYGO) pension scheme - dating from 1960 - into a combination of PAYGO notional defined contribution (NDC), income pension, and funded defined contribution (DC), premium pension, schemes. A third component, a defined benefit (DB) guarantee pension, constitutes the floor of the overall system. (Palmer 2008.) The current pension scheme started to be introduced in 1999 in stages and the first payment took place in 2001. All parts of the new pension system have applied from January 2003.

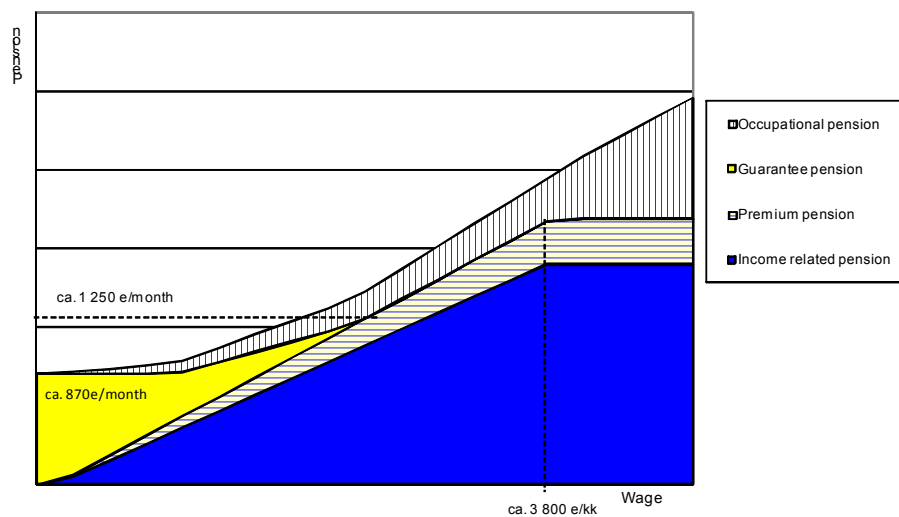
Income and premium pension are based on the whole life income including pensionable income such as sickness benefit, parental benefit and unemployment insurance benefit¹³⁷). Every year, an amount corresponding to 18.5 per cent (fixed) of the insured person's income below the earnings ceiling is assigned to an individual pension entitlement, with a contribution rate of 16 percentage points for the NDC scheme and 2.5 percentage points for the DC scheme. The earnings ceiling is approximately EUR 3,800 per month (a somewhat over the average wage) in 2012. The income and premium pensions have flexible retirement age and pension can be claimed with an actuarial deduction from age 61. Working after the age of 67, however, requires the consent of employer. Pension is adjusted to cohort-specific life expectancy at time of retirement. An old age pension can

137) Previous DB pension system (ATP) was based on the 15 best earnings years and 30 years of contributions for a maximum pension.

be claimed in full (100%), or in shares (25%, 50%, 75%), facilitating those who want to combine retirement and work.

Guarantee pension are reduced by earnings-related pensions and ensure minimum income in case there is no right to statutory earnings-related pension, or if its level is low. It can be claimed first from the age of 65, and it is financed with general revenues from the national budget. The maximum guarantee pension in 2012 was SEK 7,810 (EUR 870) per month for an unmarried pensioner (2.13 price-related base amounts¹³⁸) and SEK 6,970 (EUR 770) for a married pensioner (1.9 price-related base amounts). No guarantee pension is paid when the earnings-related pension reaches SEK 11,260 (EUR 1,250) (3.07 price-related base amounts).

[Figure 6-3] Structure of the Swedish pension system.



138) Price-related base amount, PBA = SEK 44 000; Income base amount, IBA = SEK 54 600 in 2012.

2) Pillar 2 - Occupational pension schemes

Occupational pensions are complementing the pensions from the social insurance system. Occupational pensions in Sweden are based on collective agreements between employer and employee Organisations. These pensions are compulsory in the area covered by the relevant agreement. Approximately 90 per cent of employees are covered by different occupational pension plans. Those not covered includes only very small firms, and the self-employed. Table 6-9 provides an overview of the number of employees covered by collective agreement. There are four major systems for supplementary pensions: one for those employed in the state sector (PA-03), one for those employed by municipalities and county councils (KAP-KL), one for white-collar workers (ITP) and one for blue-collar workers (SAF-LO) in the private sector. The occupational pension schemes are financed by employers. The pensionable age is 65 although pension can be drawn already from the age of 55 with a deduction. The shortest period for drawing pension is 5 years.

〈Table 6-9〉 Major groups covered by occupational pensions in Sweden, 2010.

	Number of covered employees	Percent of employees
Private white-collar employees, ITP-ITPK	754,000	21 %
Employees covered by the SAF-LO agreement	1,188,000	33 %
Civil servants and other national government employees, PA-03	245,000	7 %
Municipal and county council employees, KAP-KL	1,030,000	29 %
Insurance and bank employees, architects, journalists	130,000	4 %
All covered employees	3,347,000	94 %

Source: SOU, Pensionsåldersutredningen 2011, 12; see also Palmer 2008; SCB.

There are considerable similarities between the systems - similarities that have become greater with the changes undertaken in recent years. All four systems have changed radically in the last fifteen years from DB plans to entirely or mainly DC plans. The first to convert were the blue-collar workers SAF-LO in 1996. The pension plans for public sector employees are DC plans up to the income ceiling in the statutory pension system, and over that ceiling a combination of DB and DC plans or purely DC. The main features of the pension schemes are given in the following Table 6-10.

SAF-LO pension

The contribution rate in SAF-LO was increased proportionally between the years 2008 and 2012 to the same level as for ITP. Since 2012 it is 4.5 per cent of the salary up to 7.5 times the income base amount, and 30 per cent on salaries over that ceiling. The contribution rate was only 2.0 % before the year 2000 when it was increased up to 3.5 per cent. Employees have since 1998 been able to choose where their pension capital is invested. Before this, pension provision for everyone was handled by the insurance company AMF Pension. Also nowadays, if the insured person does not make any choice as to the investment of the pension assets, pension insurance is arranged with AMF Pension.

ITP and ITPK pension

The ITP plan has two parts, ITP 1 and ITP2. The white-collar employees pension scheme ITP converted to DC in 2007 (ITP1). Occupational pensions provide a top-up both for covered earnings under the ceiling in the statutory

system, and for earnings above the ceiling. The pension plans in the private sector are entirely DC-plans, but most white-collar workers (those born before 1979) in the private sector currently employed will get a pension according to an earlier DB plan (ITP2).

ITP2 is 10 per cent on wage parts up to 7.5 income base amounts, 65 per cent on wage parts between 7.5 and 20 income base amounts and 32.5 per cent on wage parts between 20 and 30 income base amounts. No ITP is received on wage parts above 30 income base amounts. In 2012, the income base amount (IBA) is SEK 54 600.

In addition to ITP2, there is the ITPK supplementary pension which is paid for five years as standard. However, it is possible to choose payment during another number of years or as lifetime payment. The employer sets aside 2 per cent of the wage up to 30 income base amounts to ITPK and the employee may himself or herself choose insurance company and whether the money is to be invested in traditional management with guaranteed interest and a particular bonus or in fund management.

Those born in 1979 or later, however, will be fully covered by the new ITP plan, which is a DC-plan and not as the earlier a DB plan. Also employers who became members of the Confederation of Swedish Enterprise 1 January 2007 or later or who entered a collective agreement after 25 April 2006 are able to switch exclusively to a defined contribution ITP system if they reach an agreement with the union. The fee to be paid by the employer is 4.5 per cent of the salary up to 7.5 times the income base amount, and 30 per cent on salaries over that ceiling.

Before the reform the administration of ITP pension insurance was in practice monopolised by the pension insurance company Alecta. Still, as regards the defined-contribution ITPK the insured person has been able to

freely invest also in other companies. Alecta is still a key actor, even though after the ITP pension reform the insured person may himself decide where he wants to invest his pension assets.

PA-03 pension

PA-03 for central government employees refers to the year of pension agreement which was agreed in 2003. Previous agreement was from the year 1991 (PA-91). The occupational pension consists of two DC pensions - individual old age pension and supplementary old age pension - and a DB portion for those whose pension basis is larger than the statutory pension system's earnings ceiling, i.e. 7.5 income base amounts per year. The premium paid for the individual part is equivalent to 2.5 per cent of the wage. Employees are free to choose either traditional or unit-linked insurance (e.g. Kåpan Ålderspension). The contributions for those who do not make an active choice are placed in traditional insurance and are reinsured by Kåpan Pensioner¹³⁹). For the other part (Kåpan Tjänste) the premium is 2.0 per cent and the employees have no choice of insurance form or provider. Kåpan is usually paid out for five years from the age of 65 but can also be drawn lifelong. (Kåpan Pensioner 2012.)

KAP-KL pension

The current agreement KAP-KL for municipal employees has been in force since 2006, when it replaced the preceding PFA from 1998. As to its main

139) Kåpan Pensioner (Pensions for government employees, Kåpan) :

<http://www.kapanpensioner.se/startside/>

principles, the current agreement does not differ from the previous one. Already the previous agreement (PFA 98) introduced a pension which consisted of a DC part and a supplementary DB part for those with income above statutory pension system's earnings ceiling. In 2000 an individual portion was added to the DC part which could be invested by the employee in traditional pension insurance or in fund insurance. (Sjögren Lindquist & Wadensjö 2006.) Since 2003 the individual has been able to choose how to invest the whole DC part. The contribution is 4.5 per cent. (KPA Pension.)

〈Table 6-10〉 Overview of occupational old-age pensions

Scheme	Coverage (age of pension accrual)	DB / DC	Pension level in per cent or pension contribution (DC)
SAF-LO	Blue-collar workers in the private sector from the age of 25	DC	4.5 % of the wage < 7,5 IBA*
			30 % of the wage > 7,5 IBA
ITP2 + ITPK	White-collar workers in the private sector from the age of 28	DB	10 % of the wage < 7,5 IBA
			65 % of the wage 7,5 - 20 IBA
			32.5 % of the wage 20 - 30 IBA
ITP1 (new)	White-collar workers in the private sector from the age of 25	DC	2 % of the wage
			4.5 % of the wage < 7,5 IBA
KAP-KL	Local government employees from the age of 28	DB	30 % of the wage > 7,5 IBA
			55 % of the wage 7,5 - 20 IBA
	Local government employees from the age of 21	DC	27.5 % of the wage 20 - 30 IBA
PA 03	Central government employees from the age of 28	DB	4.5 % of the wage
			60 % of the wage 7,5 - 20 IBA
	Central government employees from the age of 23	DC, Kåpan	30 % of the wage 20 - 30 IBA
			2.5 % of the wage < 30 IBA
		DC,	2.0 % of the wage < 30 IBA

* Income base amount, IBA = SEK 54 600 in 2012.

Source: Vidlund et. al 2011.

Annual contributions and premiums paid for national old age pension, occupational and private pensions add up to SEK 380 billion for 2010 – total earnings in Sweden were SEK 1,342 billion (including earnings of the

self-employed). Thus, contributions equivalent to 28 percent of earnings have been set aside in various pension systems. (Pensionsmyndigheten 2012, Orange Report 2011)

〈Table 6-11〉 Sweden's pensions in 2010, Billions of SEK.

	Premiums paid	Capital managed, Dec. 31	Disbursements	GDP
National old age pension	237	1,309*	222**	3,338
Occupational pensions	128	1,509	65***	
Private pension insurance	15	423	16***	
Total	380	3,240	303	

* Contribution asset not included. In addition, there are payments of guaranteed pensions (SEK 18 billion), widow's pensions (SEK 14 billion), housing supplement to pensioners and income support for the elderly (SEK 8 billion).

** Refers only to persons over 65 years of age.

***Including individual pension saving (IPS).

Source: Pensionsmyndigheten 2012, Orange Report 2011; SCB 2012.

2.3.1 Brief history of occupational pensions

Occupational pension systems have existed for a long time for different groups of employees, considerably longer than for pensions in the social insurance system. The first pensions were introduced for central

government employees: for military personnel in 1756 and for civilian staff in 1770. The pension system

covered only those who were permanently employed. Civil servants had the right to retire at age 70 with the salary they had prior to retirement (Rocha et al. 2011). The municipalities subsequently developed pension systems for their employees as did the larger companies. (Sjögren Lindquist & Wadensjö 2006.)

The supplementary pension for white-collar workers in industry and trade (ITP) was introduced at the same time as the statutory earnings-related ATP pension system in 1960. ITP covers all white-collar workers in the companies covered by the agreement with the exception of managing directors in limited

companies. When the ATP system was established, the agreement-based occupational pensions for public sector employees and for white-collar workers in the private sector were changed into supplements to national basic pension and ATP. However, no such supplementary pension system was created for blue-collar workers in the private sector.

Occupational scheme for blue-collar workers was eventually concluded in 1973 (SAF-LO -scheme, named STP at that time¹⁴⁰). From 1974 through 1995 those covered by the SAF-LO agreement received earnings replacement of 10 percent on top of the public benefits for earnings up to the ceiling in the public scheme (Palmer 2008). In 1996, this DB scheme was replaced with a DC scheme when the current SAF-LO agreement-based occupational pensions replaced the STP system. Also the earnings ceiling was abolished.

3. Level of pension provision

The significance of occupational pension schemes to the current income of the insured is still relatively small also in Sweden and Denmark, as they are mainly complementary pension schemes and have not, until the last few decades, expanded to cover larger population groups, with the exception of certain special groups. E.g. according to a report from the Statistics Sweden (SCB 2011) which follows the cohort born in 1930 and the cohort born in 1940 regarding their changes in income from age 61 when their income mainly came from gainful employment up until age 69 when their income mainly came from pensions. The proportion of the public pension of the total pension increases with rising age and is higher for women than for men. The

140) Svenska arbetsgivarföreningen - SAF denotes the Swedish Employers' Confederation and Lands organisationen - LO is the Swedish Trade Union Confederation.

proportion of occupational pension of the total pension varies. The largest proportion comprises that for men born in 1940. When these men were aged 69, one fourth of their total old age pension was from occupational pension. The private individual pension comprises a small part of the total pension. In the future, the importance of supplementary pensions is predicted to grow.

A typical feature of occupational pensions is that they are selective benefits directed at certain individuals or groups. In supplementary pensions created by collective agreement equality is most likely implemented better than in employer-specific arrangements. Despite this, differences in pension benefits exist between schemes catering to different groups, for example per sector or branch or level of education. The example shown in connection with a description of the Danish system, shows that significant differences may exist between contributions to supplementary pension according to socio-economic status. In addition, the unisex requirement requires that survival rates underlying the calculation of pension payments are calculated jointly for men and women. However, the unisex requirement only applies within a pension fund, not across pension funds, and gender composition varies a lot. In PKA, which is a large joint company for five pension funds with a total of 250,000 members, mainly employees in the public social and health sectors (for nurses, midwives and others), about 90 per cent are women.¹⁴¹⁾ Other pension funds largely have male members. As women have higher risks regarding longevity the pension system which reflects a gender-segregated labour market produces outright gender discrimination, in addition to what follows from wage inequality. (Goul Andersen 2011.)

The Danish system shows that significant differences may exist between

141) PKA, Pensionskassernes Administration: <http://www.pka.dk/Sider/default.aspx>

different industries. The differences in Sweden, very discernible previously, are balancing out as the ITP and SAF-LO schemes of the private sector have been changed into DC schemes, where the pension is determined based on equal contribution bases. However, significant differences in the amount of pension may occur even between companies in the same sector. In Sweden great variation in pension payment exists as survival rates differ among the companies that administer the occupational pension schemes (see Table 6-12). Thus, a clear difference exists in comparison to basic principles of statutory pension schemes.

〈Table 6-12〉 Example of the company specific life-expectancy and its effect to the pension.

Company	Life-expectancy, in years	Monthly payment, SEK
Traditional pension insurance		
Alecta	21.5	5,747
Länsförsäkringar	23.4	4,883
AMF	22.4	4,859
Skandia Liv	22.5	4,615
Nordea	24.7	3,373
Fund insurance		
AMF	22.4	4,932
Handelsbanken	24.6	3,387
Nordea	24.7	3,373
SEB	25.6	3,255

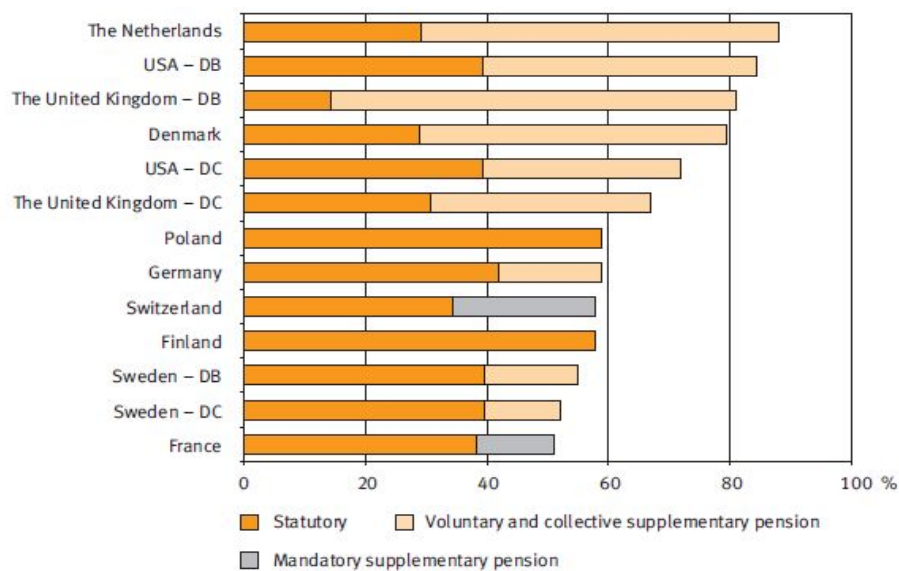
Assumption: A 65-year old person with a pension capital SEK1 million and payment is made as an annuity (ITP1 or ITPK).

Source: Pensioner & Förmåner 2010.

There is no comprehensive statistical information on the level of supplementary pensions and the overall level of the pensions, due to the decentralized nature of the schemes. The following figure shows the significance of supplementary pension schemes to the overall pension

provision of a person, illustrated with the help of the theoretical replacement rate calculation of the OECD (Figure 6-4). The replacement rate depicts the size of the pension of an average wage employee in relation to the wage prior to retirement. It is noteworthy that in Denmark over half of the pension is formed from occupational pensions.

[Figure 6-4] Gross pension replacement rates from public and private pension schemes (a sample of OECD-countries)



Main assumptions¹⁴²⁾: age at entry: 20 years; salaries grow in-line with average earnings; net expected return on assets: 6.05%; retirement at standard pension age for each country (e.g. 65 for Finland).
Source: OECD 2011. Pensions at Glance; Private Pensions Outlook 2008.

To observe the change in replacement rates over time, projections provided by the European Commission's (2012) Ageing Working Group are presented

142) It is good to take a cautious approach to the evaluations of the calculation regarding the importance of DC pensions to the replacement rate as whole, with regards to return assumptions on investments. In the alternative return assumptions of the OECD, the impact of the difference between a high (+2 %) and low (-2 %) return is on average 23 percentage points

in Table 6-13. Projection horizon covers the years between 2010 and 2060. Calculations show decline in the public pension replacement rates over time. Likewise, the projections show that payment from occupational pensions is expected to increase especially in Denmark due to the maturation of the occupational schemes and to become even larger than the national old age pension. According to various calculations, about one half of the pensioners in the 2040's will only receive the basic amount of the national pension, not the pension supplement. (Goul Andersen 2008.) According to a report from the Danish Association of Insurance payment from 2nd and 3rd pillars will increase larger than the national old age pension by 2030 (Nielsen 2011).

In Finland, earnings-related pensions form the main share of income for pension recipients and no change in this respect is foreseen in projections. In Sweden part of the decline in public pensions is compensated by the maturing occupational pensions.

〈Table 6-13〉 Benefit ratios and replacement rates in Finland, Denmark and Sweden in 2010-2060.

	Benefit ratio, %				Gross average replacement rate, %			
	Public pensions		All pensions		Public pensions		All pensions	
	2010	2060	20 10	20 60	2010	2060	2010	2060
FI	49	44	-	-	52	44	-	-
DK	36	31	59	67	n.a.*	n.a.*	n.a.*	n.a.*
SE	35	26	45*	37*	35	23	52***	44***

* For DK the replacement rate has not been calculated, since the model doesn't project the average wage at retirement.

** Includes premium pension incl. as private pension.

*** The effect of premium pension in RR is 0.8 p.p. in 2010 and 6.9 p.p. in 2060.

The "Benefit Ratio" is the average benefit of public pensions and public and private pensions, respectively, as a share of the economy-wide average wage (gross wages and salaries in relation to employees), as calculated by the Commission services. The "Gross Average Replacement Rate" is calculated as the average first pension as a share of the economy-wide average wage at retirement. Source: European Commission 2012.

http://europa.eu/epc/pdf/economic_and_budgetary_projections_for_the_27_eu_member_states_en.pdf

4. Conclusion

As a result of demographic and economic development, politicians and policy makers all over the world are encouraged to develop new solutions to the challenges of ageing population and old age protection. Existing systems have been reformed and made more viable for the future. In all the Nordic countries statutory national pension systems have changed from a flat-rate universalism to a more targeted system. Likewise, earnings-related pension schemes in Finland and Sweden have experienced significant reforms.

The Swedish reform in the late 1990s was ‘big bang’ where everything was changed, whereas the Finns build on piecemeal reforms that gradually changed the whole system. On the surface, the Danish story is about stability and status quo. Without deliberate political decisions, the Danish pension model has drifted in a new direction, which changed the basic characteristics of the system in the end.(Kangas et al. 2006.)

At regular intervals, e.g. the EU and the OECD conduct comparative studies on the level of the replacement ratio in different countries. According to these calculations the public pension replacement ratios in all the Nordic countries are expected to decline (as is the case in many other countries of comparison). The decline in Sweden and Finland partly reflect the impact of life-expectancy adjustments established with the reforms. With flexible retirement age people can choose to work longer and enjoy higher pensions, or they can opt for a long retirement period with lower pensions (though retirement is not only matter of a free choice).

In Denmark decline in public pensions’ replacement ratios is due to income test in national pension and increase in payouts from the occupational and private schemes, which according to projections, not only compensate but also

increase the replacement ratio in the future. Denmark has also decided the use of life expectancy adjustment which will however be straightly indexed to the retirement age, thus leaving no option for an individual to retire earlier (except special early retirement scheme).

In occupational pension schemes there is a general trend towards DC schemes, indicating a retreat from employers' commitment and a shift towards individual financial risk. In Sweden the DB parts are included in occupational schemes in the public sector. In general, occupational pension schemes were primarily DB still until the mid 1990s, but the first decisive step towards changing the systems to DC were taken in the negotiations of employer Organisation SAF and wage earner Organisation LO, when the SAF-LO pension scheme was changed into a DC scheme in 1996. The occupational pension scheme of white-collar employees in the private sector (ITP) followed this model roughly ten years later. In the public sector, the change has not been as comprehensive, as pensions are DB from the share exceeding the statutory earnings ceiling, and below the ceiling they are contribution based.

In Denmark fully funded labour market pensions will probably constitute the backbone of the pension system and become the main source of pensioners' income within the next 20 years. However, it can be expected that there is wide differences in the payments from supplementary pensions among occupations and socio-economic classes depending on how long the various groups in the labour market have been covered by supplementary pensions. In Sweden occupational pensions complement the statutory earnings-related pension and become of importance especially for those whose earnings exceed the statutory system's earnings ceiling. The wide differences that have existed between the public and private sector occupational schemes and also within the private sector between the different contracts for blue-collar and

white-collar workers have widely been abolished. The coverage of the systems still contains shortages concerning the self-employed as they are left outside these arrangements.

Finland draws a clear contrast in comparison to other Nordic countries if we strictly only focus to the appearance of pillars. Due to above mentioned specific features the Finnish earnings-related pension can be seen to be proportionate to both the statutory and labour market-agreed occupational pension provision, fulfilling the assignment of both. The Finnish statutory earnings-related pension scheme has almost universal coverage. It covers all earnings from work regardless of income levels, as well as occupations regardless of sex are covered according to the same principles and rules.

Even though the Nordic pension systems have drifted apart one could argue that most likely, they will to a large extent produce equivalent outcomes in the future. In other words, from an outcome perspective, the pension systems may be much more similar than they appear from an institutional perspective. The Danish pension system is among the models that come most close to World Bank ideals in economic terms, it may none the less be one of the most equality-oriented alternatives. (see Goul Andersen 2008.)

References

- ATP-huset 2012. The ATP Group Annual Report 2011.
http://www.atp.dk/X5/wps/wcm/connect/774d55804a4510a1ab0ceb922cbbee98/Om_ATP_UK_annual_report_2011.pdf?MOD=AJPERES
- BOF, Bank of Finland. 2012. Statistics, Long-term savings accounts attracted EUR 12 million in 2011.
http://www.suomenpankki.fi/en/tilastot/tase_ja_korko/Pages/index_2012_01_31.aspx.
- Baroni, Elisa and Axelsson Runo 2012. Sweden. Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care. ASISP Network, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
http://www.socialprotection.eu/files_db/1289/asisp_ANR12_SWEDEN.pdf
- Due, Jesper/Steen Madsen, Jørgen. 2007. A Chance Conjunction of Exceptional Circumstances. The Introduction of the Danish Labour Market Pensions in the 1980s.
- Ebbinghaus, Bernhard and Wiss Tobias. 2011. The Governance and Regulation of Private Pensions in Europe. In Ebbinghaus, Bernhard (ed.) (2011) The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission 2012. The Ageing 2012 Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060). European Economy 2|2012.
http://europa.eu/epc/pdf/economic_and_budgetary_projections_for_the_27_eu_member_states_en.pdf
- Financial Supervisory Authority. Key financial figures 2009 - 2011.
<http://www.finanssivalvonta.fi/en/Statistics/keyfinancialfigures/Pages/Keyfinancialfigures.aspx>
- Finanstilsynet. Statistisk materiale. <http://www.finanstilsynet.dk/>
- Forsikring og pension. 2011. 2012. The Danish Insurance Association.
<http://www.forsikringogpension.dk>
- Goul Andersen J. 2000. Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency. Aalborg University. Conference: What Future for Social Security?
- Cross-national and Multi-disciplinary perspectives. 15-17 June 2000. University of Stirling.

- Goul Andersen J. 2008. From people's pension to an equality-oriented multipillar system. The silent revolution of the Danish pension system. Centre for Comparative Welfare Studies. Aalborg University.
- Goul Andersen J. 2011. Denmark: The Silent Revolution towards a Multipillar Pension System. In: Ebbinghaus Bernhard (ed.) The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe. Oxford, University Press.
- Holzmann, R., Hinz, R. et al. 2005. Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank.
http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf
- Industriens Pension.
http://www.industrienspension.dk/forside/virksomheder/v_g_r_det_nemt_at_administrere_pension/v_pensionsgivende/v_bidragsprocenter.htm
- Kangas Olli, Lundberg Urban and Ploug Niels. 2006. Three routes to a pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:10.
- Kvist Jon. 2012. Denmark. Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care. ASISP Network, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
http://www.socialprotection.eu/files_db/1218/asisp_ANR12_DENMARK.pdf
- MoF. 2011. Ministry of Finance. Country Fiche Denmark. The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060). European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Economic Policy Committee, Ageing Working Group. http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm
- Nielsen Andreas Østergaard. 2011. Modning af pensionssystemet. Analyserapport 2011:3. Forsikring & Pension.
http://www.forsikringogpension.dk/presse/Statistik_og_Analyse/analyser/Documents/Modning%20af%20pensionssystemet.pdf
- OECD 2009. OECD Private Pensions Outlook 2008.
<http://www.oecd.org/insurance/privatepensions/42169565.pdf>
- OECD 2011a. Pensions at a Glance. Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing.
<http://www.oecd.org/els/pensionsystems/pensionsataglance2011retirement-incomesystemsinoe>

cdandg20countries.htm

Palmer Edward. 2008. The Market for Retirement Products in Sweden. The World Bank.

<http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04748.pdf>

Pensioner & Förmåner 2010. Nyhetsbrev. Beräknad livslängd avgör pensionen.

Dagens Nyheter. 27.12.2010.

Pensionsmyndigheten 2012. Orange Report 2011. Annual Report of the Swedish Pension System. 2011

<http://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.6b699acc13abbb17b8a7706/The+Swedish+Pension+System+Annual+Report+2011.pdf>

Rocha Roberto, Vittas Dimitri and Rudolph Heinz 2011. Annuities and Other Retirement Products. Designing the Payout Phase. The World Bank. Washington, D.C.

SOU, Statens Offentliga Utredningar. Pensionsåldersutredningen 2011.

Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet.

<http://www.sou.gov.se/pdf/2012/Div%20pdf%20KVAR/pensions%C3%A5lder%20juni%20rapport%207/Rapport%207%20komplett.pdf>

SCB, Statistics Sweden 2011. Tema: Pensionärer. Om övergång från arbete till pension. (Theme: Pensioners Transition from working life to retirement). Temarapport 2011:2.

http://www.scb.se/statistik/_publikationer/AA9998_2009A01_BR_A40BR1102.pdf

SCB, Statistics Sweden 2012. <http://www.scb.se/>

Sjögren Lindquist Gabriella & Wadensjö Eskil. 2006. National Social Insurance - not the whole picture. Supplementary compensation in case of loss of income. Ministry of Finance. 2006:5 <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/28/34/696f8794.pdf>

Sjögren Lindquist ja Wadensjö. 2011. Sweden: A Viable Public-Private Pension System. In publ.: Ebbinghaus Bernhard (ed.) The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe. Oxford, University Press.

Trampusch, Christine, Eichenberger, Pierre, de Roo, Micha, Bartlett Rissi, Robin, Bieri, Isabelle, Schmid, Laura and Steinlin, Simon (eds.) (2010). Pension in Denmark. REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements). Database, Part 2 'Social Benefits in Collective Agreements'. SNF-Project No.100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne. http://www.ipw.unibe.ch/unibe/wiso/ipw/content/e1968/e4512/e6528/e6546/e8173/e8218/linkliste8221/Denmark_Pension_eng.pdf

- Vidlund Mika, Ramberg Hannu, Mielonen Antti and Lappalainen Elina. 2011. The structure of pension provision and the significance of occupational pensions in different countries.
http://www.etk.fi/en/gateway/PTARGS_0_2712_459_770_3439_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/en/julkaisut/reviews/the_structure_of_pension_provision_and_the_significance_of_occupational_pensions_in_different_countries_7.pdf
- Øverbye Einar 1992. Public or Private Pensions? Pensions and Pension Politics in the Nordic Countries. Working Paper Series, Institute for Research on Labor and Employment, University of California, Berkeley.
<http://escholarship.org/uc/item/1nd6r36m;jsessionid=97D454A57C3033C1C21DB755290378DD#page-21>

부록 7. Multi-pillar after-retirement income support systems in Australia and New Zealand

Hazel Bateman

<요 약>

호주와 뉴질랜드의 다층노후소득보장체계는 유사한 구조를 가지고 있으면서도 각기 다른 제도 발전 양상을 보이고 있다. 두 국가 모두 1층의 기초연금을 거주 및 연령조건을 충족하는 대상자에게 지급하고 이를 정부재원으로 충당하는 공통점을 지니고 있다. 그러나 호주의 기초연금인 노령연금(Age Pension)이 소득 및 재산에 대한 자산조사(means-test)를 도입한 반면, 뉴질랜드의 기초연금(New Zealand Superannuation)은 거주 및 연령 조건을 충족하는 모든 국민에게 연금을 지급하는 보편적인 제도라는 점에서 차이를 보인다. 또한 호주 노령연금의 경우 연금에 대해 세금을 부과하지 않지만 뉴질랜드는 기초연금액에 대해 소득세를 부과하고 있다. 한편, 대부분의 OECD 국가들이 소득비례(earnings-related)연금을 운영하고 있는 것과 달리 호주와 뉴질랜드 공적연금제도는 모두 부과방식의 소득비례연금 제도를 도입하지 않고 있다.

호주의 강제퇴직연금(Superannuation Guarantee)과 뉴질랜드의 퇴직연금(Kiwisaver)은 해당 국가 노후소득보장체계의 2층을 구성하는 제도이다. 호주의 강제퇴직연금은 모든 근로자에게 강제적으로 적용되고 비교적 제도가 성숙되었으며 세금감면의 혜택이 주어진다는 특징이 있다. 이와 반대로 뉴질랜드의 퇴직연금은 가입에 강제성이 없으며, 아직까지는 제도도입 초기단계이며, 정부가 보조금 제공 등의 지원책을 제공하고 있지만 연금수령액은 전액 과세대상이다. 한편, 호주와 뉴질랜드에서의 노후소득보장체계 3층은 주택소유 여부와 개인연금 및 저축을 포함하여 평가하고 있다.

호주와 뉴질랜드 모두 노후소득보장에 있어 1층의 노령연금과 기초연금에 대한 의존도가 높다. 그러나 호주의 경우, 강제퇴직연금의 도입으로 사적연금의 가입률

이 높아짐에 따라 향후 공적연금에 대한 의존이 감소할 것으로 전망된다. 호주가 사적연금 가입확대를 위해 적극적인 정책을 실시한 것과 달리, 뉴질랜드의 사적연금은 아직까지 주요한 노후소득보장수단으로 자리 잡고 있지 못하다. 연금수령방식에 있어 호주의 은퇴자들은 연금을 점차 선호하는 반면 대부분의 뉴질랜드 은퇴자는 일시금으로 지급받고 있다. 호주와 뉴질랜드 모두 기대수명에 연동하는 연금 상품 개발이 부진하고 종신연금에 대한 수요도 낮은 상황이다.

호주와 뉴질랜드의 다층노후소득보장체계 현황은 연금개혁에 있어 몇가지 주요한 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 뉴질랜드는 일반세로 재원을 충당하는 기초연금 제도를 통해 모든 취약계층에게 사회안전망을 제공하고 있다는 점이다. 둘째, 인구고령화에 따른 재정부담을 완화하기 위해 호주 노령연금제도가 자산조사를 도입하여 제도지속성을 유지하고자 한다. 셋째, 호주의 강제퇴직연금은 적절한 소득 대체율을 위해 비교적 높은 보험료율을 적용하고 있다. 넷째, 사적연금제도 설계 시 지불단계에 대한 적절한 고려가 이루어지지 않아 합리적인 노후소득 마련에 걸림돌이 되고 있다. 마지막으로 연금제도 정책을 총괄하는 정부기관의 필요성을 들 수 있다. 호주의 경우, 다수의 정부기관이 연금문제에 관여하고 있어 연금개혁을 이끌어 가는데 어려움을 겪고 있다. 뉴질랜드는 은퇴위원회 설치를 통해 보다 조직적으로 연금제도를 관리하고 있다.

1. Introduction

Retirement income provision in both Australia and New Zealand differs from the prototypical OECD structure. In both countries current retirees rely on a universal public age pension funded from general revenue, paid subject to age and residency. The Australian version (the Age Pension) is means tested, while the New Zealand version (New Zealand Superannuation) is taxed at standard personal marginal tax rates. Neither country adopted contributory earnings-related pay-as-you-go public pensions common in other OECD countries.

Until recently private retirement saving played a secondary role. However, this is changing, particularly in Australia, with the introduction of mandatory private retirement saving known as the superannuation guarantee in 1992. Australia has a long history of encouraging voluntary superannuation through tax concessions and the superannuation guarantee increased coverage from just below 50% to over 95% of workers. Future Australian retirees can expect their retirement incomes to comprise contributions from the public pension, the superannuation guarantee and voluntary superannuation.

Policies for private retirement saving in New Zealand are less developed. Retirement incomes policy has long emphasized a central role for the public age pension (known as New Zealand Superannuation) with very minor role for private saving. This changed in 2007 with the introduction of Kiwisaver, a voluntary government subsidized but tax preferred ‘automatic enrolment’ retirement saving structure. But, with an allowance to withdraw for first home purchase, many years before system maturation and no culture of retirement

income streams, it is unknown whether Kiwisaver will reduce reliance on public provision.

Common to retirement provision policies in both Australia and New Zealand is freedom of choice of retirement benefits, a long term practice of taking lump sums, and an undeveloped market for longevity products. While almost all retirement accumulations in New Zealand are taken as lump sums, there is a growing trend in Australia to take account-based pensions (a form of phased withdrawal product). In both Australia and New Zealand the life annuity market has virtually disappeared (Bateman and Piggott 2011; Bateman and Kingston 2010a; RPRC 2012).

Neither Australia nor New Zealand has escaped demographic transition. In both countries the old age dependency ratio is expected to double over the next 40 years from around 20% currently. Consequently the cost of financing the public age pension is projected to increase from 2.7% to 3.8% of GDP in Australia (Rothman 2012) and from 4.3% to 8% GDP in New Zealand (New Zealand Government 2009). With health and old age care competing for public funds, this also raises questions about the long term sustainability of a retirement income system centered on public provision

The aim of this paper is to describe and assess the multi pillar retirement saving arrangements in Australia and New Zealand as well as to address a number of specific issues of interest to policy reform in Korea. We commence in the next section with a review of the current multi pillar arrangements in Australia and New Zealand, drawing out similarities, differences, and deficiencies. In Section 3 we assess these policies against

standard criteria used to measure the extent to which national retirement income arrangements address the economic and financial risks faced by individuals in retirement. Vulnerability to longevity risk, investment risk, and political risk are highlighted as areas of concern in both Australia and New Zealand. Section 4 concludes with a discussion of key issues of interest to policy reform in Korea.

2. Current Multi pillar Retirement Income Arrangements In Australia and New Zealand

2.1 Australia

1) Descriptions of Multi Pillar Retirement Income Arrangements

Retirement income provision in Australia is a multi-pillar arrangement comprising a public pension (the Age Pension), mandatory private retirement saving (the superannuation guarantee), voluntary superannuation, and other long term savings. Voluntary superannuation was first introduced in the 1850s, public pensions in 1909, and the mandatory superannuation guarantee in 1992; yet Australia's retirement income system is still a 'work-in-progress'. Comprehensive reviews of the Age Pension, the taxation of superannuation (including retirement benefits) and the superannuation system were conducted over period 2008-10 (Harmer 2009; AFTS 2010a,b,c; Super System Review 2010). The main features of Australia's multi pillar retirement income arrangements are summarized in Table 7-1.¹⁴³⁾

〈Table 7-1〉 Features of the Australian retirement income system's three pillars

	Pillar 1 Age Pension	Pillar 2 Superannuation Guarantee	Pillar 3 Voluntary superannuation and other saving
Established	1909	1992 (Superannuation Guarantee)	1850s (voluntary superannuation)
Eligibility/ coverage	Residency; Age(Male and female equalized at 65 from 2013; increase to 67 by 2033); Means-tested(income and assets).	Superannuation Guarantee: Employees aged 18-70(increasing to age 75 in 2013) with earnings > \$A450/month; Self-employed not compelled but can contribute on a voluntary basis.	Voluntary Superannuation: Tax incentives for contributions, subject to contribution caps. 50% retirees own their home, other financial assets.
Funding	General tax revenue	Fully funded; individual accounts. Superannuation Guarantee: 9% mandatory employer contribution (increasing to 12% by 2019).	Voluntary superannuation: voluntary employer and employee contributions and limited access to a government co-contributions.
Benefit	Single rate is 27.7% and couple rate is 41.3% of male average weekly earnings; Indexed to greater of CPI, Pension and Beneficiary Index and male AWE.	Mostly based on defined contributions. No mandatory benefit requirement at retirement. Choice of income stream (account-based pension and/or annuity) and/or lump sum.	
Other benefits/ Features	Pension supplement, rent allowance, pensioner concession card	Vested, portable, preserved to age 55 for both male and female (increasing to 60 by 2025);	
Taxations	Pensioner tax rebate fully exempts full Age Pension from tax, partial exemption for part Age Pension.	Employer contributions taxed at 15%, employee contributions generally after-tax; Investment earnings taxed at 15% (reduced by dividend imputation credits); benefits mostly tax exempt.	
Means- tests	Income test: Withdrawal of 50c per dollar of private income in excess of free area. Concessional Treatment of income from labour. Asset test: Withdrawal of \$1.50 per fortnight for every \$1,000 of assets above thresholds which differ by single/couple home/non-home owner. Age pension paid based on lower rate of the two tests; Thresholds indexed to CPI	Na	

143) The discussion of Australia's retirement income system draws on Bateman and Piggott (2011) and Bateman (2011).

Source: Chomik, Bateman and Piggott (2012).

2) The Age Pension (Pillar 1)

Retirement provision in Australia relies heavily on the Age Pension, which is financed from general revenue and currently paid at a rate equivalent to 27.7% of male full time earnings for a single pensioner and 41.3% for a retiree couple. Net replacement rates are higher as the Age Pension is exempt from income tax, and payments are indexed to the greater of the growth of the consumer price index (CPI), a pensioner and beneficiary living cost index, and male average earnings, which ensures that it retains its relativity to wages. Eligibility for the Age Pension brings with it access to other benefits including, a pension supplement, a pensioner concession card, a Health Card and rent assistance. The access age is currently 65, but following a review of public pensions in 2008-09 will increase to 67 over the period 2017-23 (Australian Government 2009; Harmer 2009).¹⁴⁴⁾

The Age Pension is available to all eligible residents regardless of work history, but is means tested. The means tests, applying to both income and assets, have the effect of excluding the best-off quartile of eligible residents from receiving pension benefits. Rather, more than half of this group receives the full pension, with the remainder facing tapers on the means tests which reduce their entitlement below the full pension level. One way of thinking about the Age Pension is to view it as a poverty alleviation instrument which

144) The Age Pension age for females is being gradually increased from age 60 to age 65 by 2014. Between 2017 and 2023 the Age Pension age will increase to 67 for both males and females (see Australian Government 2009).

excludes the rich, rather than a safety net targeting the poor. The income and assets tested are comprehensively defined, although the value of the retiree's owner-occupied home is excluded from the assets test. Until recently, differential application of these tests provided a mechanism for encouraging different types of retirement benefit products.

3) Mandatory private retirement saving - the superannuation guarantee (Pillar 2)

The superannuation guarantee was introduced in 1992 as a form of mandatory private retirement saving. All employers are required to make superannuation contributions of at least 9% of earnings on behalf of their employees to a privately managed superannuation fund.¹⁴⁵⁾ Employees aged 18-70 earning more than \$A450 per month (around 8% of average male earnings) are covered. The self-employed are excluded but have access to tax concessions for voluntary contributions and are eligible to participate in a government co-contribution scheme. Benefits can be accessed at the statutory preservation age – currently age 55, increasing to age 60 by 2024.

The recent review of Australia's tax system recommended against increasing the mandatory rate, extending coverage to the self-employed, or changing the minimum income threshold for mandatory coverage (AFTS 2010a). However, the government has since announced an increase the mandatory contribution rate to 12% by 2019 (Australian Government 2010a).

145) Mainly of the defined contributions variety, although defined benefit arrangements comply under certain conditions.

4) Voluntary retirement saving (Pillar 3)

The Age Pension and superannuation guarantee are supplemented by voluntary superannuation, and other forms of long term saving through property, shares, managed investments, and home-ownership. Around one-third of superannuation fund members have more than the mandatory 9% of earnings contributed to their accounts, either because employers choose to make more than the minimum contribution, or because employees supplement with the 9% mandatory contribution with contributions of their own. Voluntary contributions are encouraged by the overall concessional tax treatment of superannuation savings, the government co-contribution scheme which provides a government contribution of up to \$500 a year for matching employee or self-employed contribution for low and middle income earners, and tax rebates for spouse contributions. Some employees also take advantage of ‘salary sacrifice’ arrangements under which their (employee) contributions are treated as employer contributions for tax purposes, and are therefore subject to the 15% tax rate, applying to employer contributions as opposed to the contributor’s marginal tax rate.

Around 93% of Australian workers are now covered by mandatory and voluntary superannuation. This represents around 96% of full time workers, 80% of part time workers, and 73% of casual and part time workers. Total superannuation coverage has doubled since the introduction of mandatory arrangements in the late 1980s.

Voluntary retirement saving includes not only superannuation, but other forms of long term saving through property, shares, managed investments and, especially, homeownership. Homeownership is the most important non-superannuation asset for most Australians. Owner-occupied housing is worth more than half of the nation's private wealth, and more than 80% of retirees own their home (most of them with no mortgage).

5) Payouts from the superannuation guarantee and voluntary superannuation

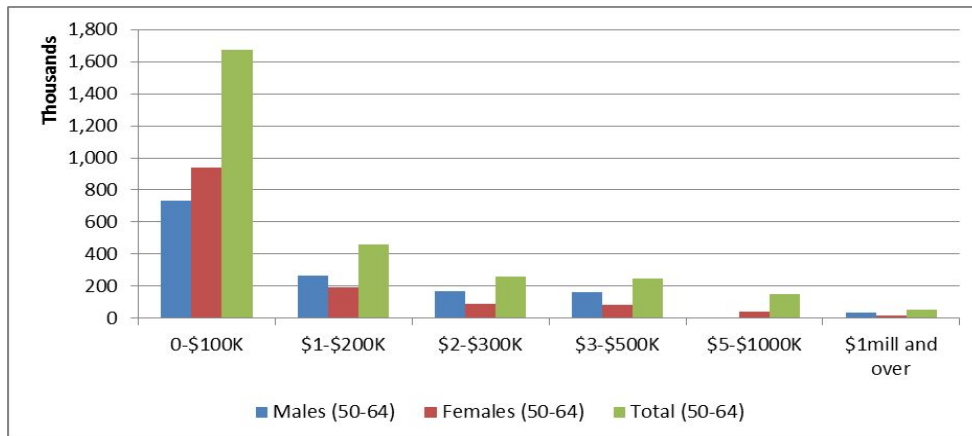
Private retirement benefits (from mandatory and voluntary superannuation) can be taken from the legislated 'preservation age'. This is currently age 55, with an increase to age 60 being phased-in by 2024.

When considering current payouts from superannuation in Australia, it is important to remember that mandatory private retirement saving (the superannuation guarantee) was introduced only 20 years ago. Further, the mandatory contribution rate was phased-in over a ten year period from an initial 3%, with the 9% pay-in finally reached in 2002. As well, prior to the introduction of the superannuation guarantee less than 50% of Australian workers had access to voluntary superannuation. As a result, current average superannuation balances are quite low and most Australian retirement savers reach retirement with a modest accumulation.

Industry estimates indicate that average superannuation accumulations at retirement in 2010 were around \$A198,000 for men (or approximately three times average annual earnings), around \$A112,600 for women, and around

\$A253,695 for a retiree household (ASFA 2011). However, as shown in Figure 7-1, there is a wide distribution of accumulation amounts.

[Figure 7-1] Distribution of superannuation account balances



Source: ASFA (2011).

Retirement accumulations will increase over time, as workers reach retirement with progressively more years of mandatory and voluntary superannuation contributions.

6) Projected replacement rates by pillar

The Age Pension (pillar 1) is paid at a full rate of 27.7% of average earnings. However, this payment is means tested which means that the full Age Pension payment is reduced with increases in income and assets (including from pillars 2 and 3). At the moment the superannuation guarantee (pillar 2) is immature (and will not reach maturity for another 20 years). Table 7-2 presents Australian Treasury estimates of total replacement rates (for pillars 1 - the Age Pension - and pillar 2 - the superannuation guarantee) for

a 9% mandatory contribution rate.

〈Table 7-2〉 Projected replacement rates under the Age Pension (Pillar 1) and Superannuation Guarantee (Pillar 2)

Income as a proportion of average earnings	Proportion of retirement income from the Age Pension(pillar1)	Proportion of the full Age Pension (pillar 1)payment	Replacement rate (pillar 1 + pillar 2)
0.75	62.7	94.5	77.7
1	54	88.8	67.2
1.5	40	76.5	55.4
2.5	23.5	55.2	47

Assumptions: 35 years of superannuation guarantee contributions, 6.5% rate of return, inflation 2.5%, wages growth 1.6%. The retiree purchases an indexed life annuity at retirement.

Source: AFTS (2009).

However, as noted earlier, the Australian Government has announced an increase in the mandatory contribution rate to 12% and an increase in the Age Pension age to 67. The Australian Treasury estimates that a fully mature superannuation guarantee with a 12% mandatory contribution rate and 37 (rather than 35 years) of superannuation guarantee contributions can be expected to deliver a retirement replacement rate of around 90% including the means-tested Age Pension for a worker on 75% of average earnings and 78% for a worker on 100% of average earnings – in both cases assuming that a retiree purchases an indexed lifetime annuity at retirement (Gallagher 2012).

7) Choice of retirement benefits

Australian retirees can elect to take their superannuation benefits as one, or a combination of a lump sum, or a retirement income stream.

Retirement income products currently available in the Australian market include account-based pensions (a form of phased withdrawal product), and immediate annuities (including both term and life annuities). Hybrid products have been offered as well, from time to time, in response to regulatory incentives.¹⁴⁶⁾¹⁴⁷⁾

There have been large changes over the past 15 years in the demand patterns for retirement benefits, from a domination of lump sums, to the current 50/50 split between lump sums and retirement income streams of the phased withdrawal variety. All retirement benefits are free of tax for persons aged 60 and above, and are equally subjected to the Age Pension income and assets tests. Take-up of both public and private retirement benefits in Australia in 2011 is summarized in Table 7-3.

〈Table 7-3〉 Private Retirement Benefits in Australia, 2011

Benefit Type Coverage	Coverage
Lump sum	50% of benefits paid
Income stream	50% of benefits paid
Private market for income stream products	
Life annuity	Very low - 111 policies sold in 2011
Term annuity	2% of market for income stream products
Account-based pension	90% of market for income stream products
Superannuation pension	Na

Notes: a. A superannuation pension is a lifetime pension paid by defined benefit plans. There is no publicly available information on the share of superannuation pensions.

Source: Plan for Life Research (2012); APRA (2012).

146) Term allocated pensions (TAPs), also known as market-linked income streams, were introduced in September 2004 in response to changes in the tax, Age Pension means test and regulatory requirements. TAPs had a similar account structure to account-based pensions, but a similar term structure to a 'life expectancy' term annuity. TAPs are no longer marketed following further changes to the tax and regulatory requirements in September 2007.

147) As well, those retiring with a defined benefit pension plan may receive a superannuation pension provided by the superannuation plan, rather than purchased in the private market.

Lump sums: In 2011, around 50% of retirement accumulations (by assets) were taken as lump sums. As suggested by the modest size of current retirement accumulations, the average size of lump sum benefits is quite small. A recent survey conducted by the Australian Bureau of Statistics finds that almost 80% of total lump sum payments received in the four years to 2007 were less than \$A60,000, equivalent to average male earnings in a single year (ABS 2009).

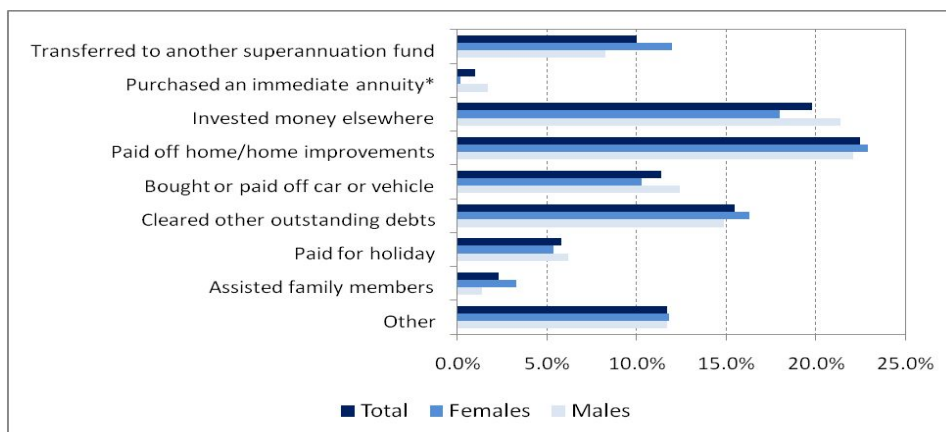
When lump sum payments are taken, the assets are taken out of the superannuation system and no longer receive superannuation tax concessions. However, individuals have the freedom to dissipate a lump sum as they choose. Figure 7-2 illustrates the main use of lump sum payments in the four years to 2007. On average around 23% of lump sum payments were used to pay off the family home or for home improvements; around 10% were used to buy or pay off a car or other vehicle (such as a caravan or boat); and around 15% were used to pay off outstanding debts. Around 30% of lump sum payments are invested either in another superannuation fund, or in other financial assets. Overall, data from this national survey suggests that lump sums are dissipated in a way to enable retirees to enter retirement debt free, with a very small proportion of lump sums used for current consumption.

A similar picture emerges in a smaller sample of recently retired industry fund members (more likely to represent workers at the middle and lower end of the income distribution). When asked how they planned to use their retirement savings, 60-70% indicated that they would dedicate their retirement

accumulation to debt repayment, short term investments, home renovations, boat or car purchase, and travel (Industry Super Network 2010).

However, as noted earlier, Australia's mandatory private retirement savings arrangements are immature and as more workers retire with longer periods of superannuation coverage, it is likely that this pattern of dissipation will change.

[Figure 7-2] Main use of lump sum payments received in the past 4 years



Note: *estimates for this category are unreliable.

Source: ABS 6361.0 Employment Arrangements, Retirement and Superannuation, Australia, Table 31 (ABS 2009).

Income streams: In 2011, around 50% of retirement benefits (by assets) were taken as income streams – that is, phased withdrawal products and life and term annuities. Phased withdrawal products have become the most popular form of retirement benefit in Australia in recent years. They are currently marketed as products called ‘account-based pensions’ and ‘transition to retirement pensions’.¹⁴⁸⁾ Both products allow retirees to invest their

148) A ‘transition to retirement pension’ is an account-based pension which is available to those with a preservation age of between 55 and 60. These products allow older workers access to

retirement accumulation in an investment portfolio according to their risk preference and (subject to restrictions, discussed below) to decide how much income they want to receive annually. Retirement benefits paid from an account-based pension are free of tax for a person age 60 and above, and the earnings on the underlying assets are also free of tax where withdrawals satisfy the minimum age-based annual limits as specified in Table 7-4.¹⁴⁹⁾¹⁵⁰⁾

〈Table 7-4〉 Account-based pensions – minimum annual drawdown by age

Age	Percent of account balance
underage 65	4
65–74	5
75–79	6
80–84	7
85–89	8
90–94	11
95 and over	14

Source: Superannuation Industry (Supervision) Amendment Regulations 2007 (No.1), Schedule 3.

In theory a comprehensive menu of immediate annuities is available in Australia, including lifetime and fixed term annuities, offered on a nominal basis or indexed, in a single or joint policy, and with the options of a guarantee period, reversion and/or a return of capital. However, in practice, only a small menu of annuity types is available. Notably, deferred annuities and variable annuities are absent, due in part to penal tax and Age Pension means test treatment of these particular varieties.

superannuation benefits before retirement, provided the benefits are taken as an income stream with a maximum annual drawdown of 10% of assets. The overall aim was to encourage older people who would otherwise leave the labour force, the work at least part time.

149) In a response to the global financial crisis the minimum annual drawdown was been reduced by 50% to minimise the extent to which self-funded retirees are required to drawdown capital.

150) A detailed discussion of account-based pensions can be found in Bateman and Thorp (2008).

8) Current retirement income product coverage

It is clear that Australian retirees prefer non-annuitized retirement benefits. As shown in Table 7-3, in 2011 aggregate retirement benefits (by assets) were equally shared between lump sums and income streams. By far the most popular income streams were phased withdrawal products (account-based pensions and transition to retirement pensions) accounting for 98% of the retirement income stream market. Term annuities accounted for just 2% of total income streams purchased (by assets), while the take-up of life annuities was negligible with only 111 policies sold in 2011.

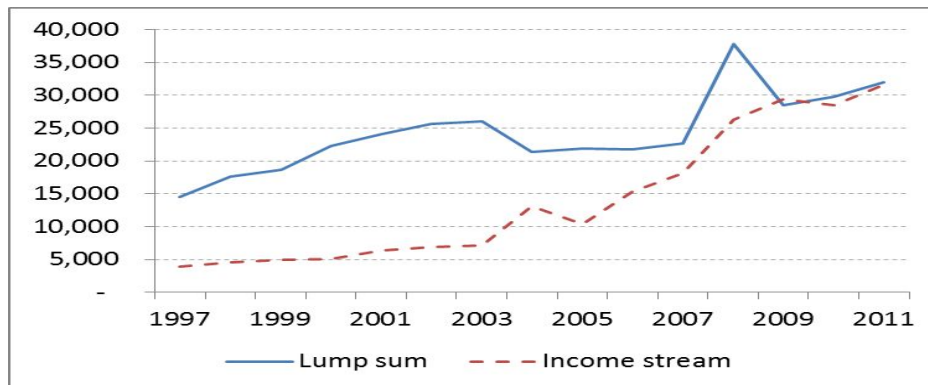
In the absence of compulsory retirement income streams, the approach of Australian policy makers has been to use tax, Age Pension means tests, and regulatory incentives to encourage the purchase of income streams with particular characteristics. Examples of typical incentives include: a tax exemption for the earnings of assets underlying retirement income streams with specific design features – such as longevity or indexation; the exclusion of the return of capital from assessable income for annuity payments; and a 15% annuity rebate. Age Pension means test incentives had included full or part exemption from the Age Pension assets test, and a concessional treatment of income under the Age Pension income test.

Initially life annuities received all of these incentives, but in order to encourage the take-up of any form of income stream in place of a traditional lump sum, the incentives were gradually extended to non-annuitized products such as the account-based pensions so popular today. Following reforms in

2006-07¹⁵¹⁾, which abolished taxes on superannuation benefits for persons aged 60 and above and simplified the Age Pension means tests, the government lost the ability to use differential tax-transfer arrangements to encourage particular types of retirement benefits. The elimination of the then minor tax-transfer preference for life annuities has coincided with the effective disappearance of the market (Bateman and Piggott 2011).

Longer term trends in the take-up of retirement benefits are illustrated in Figures 7-3 (lump sums versus income streams) and Figure 7-4 (retirement income streams by type).

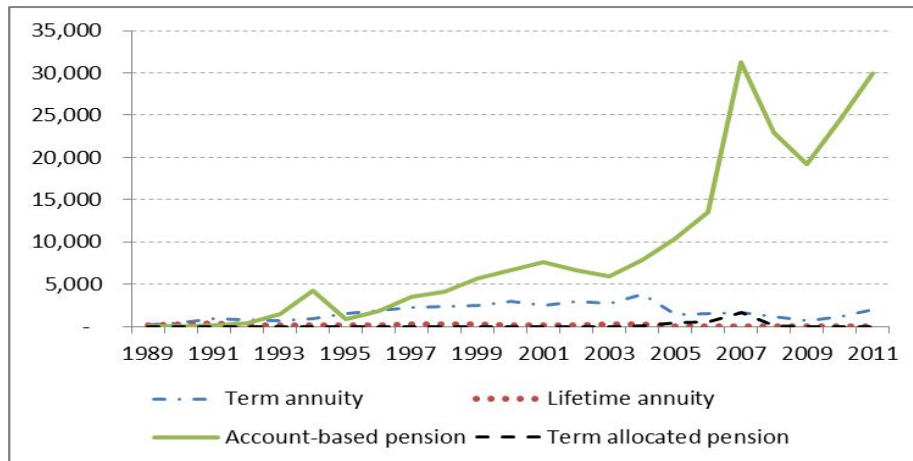
[Figure 7-3] Value of retirement benefits - lump sum vs income stream (\$A million)



Source: APRA (2007, 2012).

151) A series of reforms to superannuation and the Age Pension, announced in the May 2006 Budget (and implemented throughout 2006 and 2007) with the aim of reducing complexity in retirement income provision (Australian Treasury 2006).

[Figure 7-4] Value of private retirement income streams (\$A million)



Notes: This data includes only products purchased in the private market.

Source: Plan for Life (2012)

Australian retirees have always preferred non-annuitized products and their strong predilection for lump sums is clearly illustrated in Figure 7-3 which shows that as recently as 1997, around 80% of retirement benefits (by assets) were taken as lump sums. Since then there has been a gradual shift to income streams. These now account for over 50% of retirement benefits (APRA 2012), with almost all of these account-based pension products (that is, of the non-annuitized variety). By contrast, as indicated in Figure 7-4, the market share of immediate annuities has fallen from a peak of 30% of the income stream market in 1999, to around 2% currently. Life annuities have always been the least popular type of retirement income stream and demand has fallen severely to almost nothing from several thousand new policies annually just a decade ago.

Sales of retirement income products offering longevity insurance have been hampered by both demand and supply side constraints. In Australia, it is clear

that demand for retirement income products has been closely related to policy design. Tax and means test rules, regulations and prudential requirements, have all combined to generate specific conditions to be met by each product, and these have changed significantly over the past 25 years. Many of the trends evident in Figures 3 and 4 can be explained by these policy changes. For example, the peak in term annuity purchases in September 2004 (see Figure 7-4) preceded a reduction in Age Pension means tests preference, applying from late September of that year. Similarly, with the peak in account-based pension purchases in September 2007 and the downward trend in term and life annuity purchases over the past decade has coincided with the withdrawal of generous tax and Age Pension means test preference for these products.

Demand is further hampered by product distribution incentive structures, resulting in the tendency of financial advisers to recommend investment based products which provide the opportunity for ongoing fees, rather than a one-off purchase such as a life annuity.

Finally, it is highly likely that behavioral biases lead consumers away from life annuity purchase. For example, it could be argued that Australian consumers turn away from life annuities because of the negative frame in which they are presented (Brown 2007; Brown et al 2008; Agnew et al 2008) by both government and providers, or due to product and policy complexity or due to poor financial skills or product knowledge (Bateman et al, 2012).

On the supply side, product innovation has also been hampered by the ambiguous tax and Age Pension means test provisions mentioned earlier, poor

public policy coordination, and, importantly, the lack of products to hedge inflation, interest and mortality risks (Purcal 2006; Bateman and Piggott 2011).

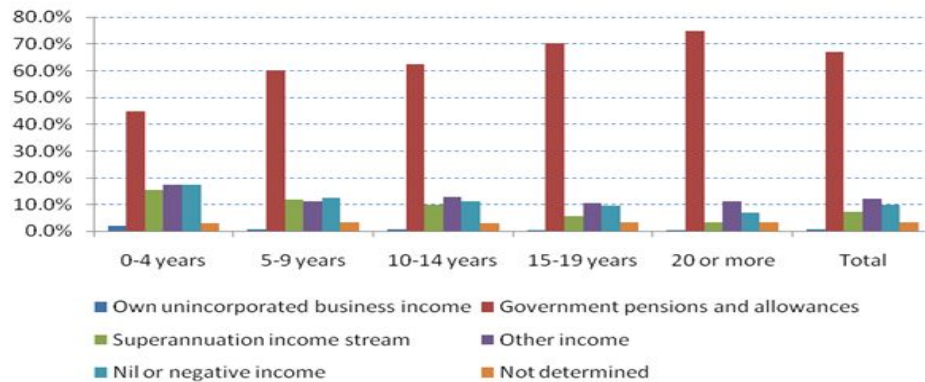
Aside from superannuation, the largest component of household wealth is the family home. Owner-occupied housing is worth more than half of the nation's private wealth, and more than 80% of retirees own their home, largely mortgage free. This has initiated a small but growing market in reverse mortgages as a source of income in retirement. At end 2011 there were around 42,000 reverse mortgages on issue in Australia, with a total book size of \$A3.3 million, representing a more than doubling in the market over the past 6 years. The average age of borrowers is 74, the average loan size only \$A78,250 (or around 1.2 x average male earnings) and most loans are taken as lump sums. The majority of equity release customers (50%) are couples between 70-75 years old who have accumulated wealth through home ownership. They mainly use their released funds to undertake home improvements (18%), repay debts (16%) and supplement their retirement income (15%) following a decision to 'stay at home' during their retirement (Deloitte 2012a).

9) Main sources of income for elderly Australians

Figures 7-5A and 7-5B consolidate much of the earlier discussion and summarize the main sources of income of current Australian retirees. Government pensions and allowances (typically the Age Pension and associated benefits) dominate. This is not surprising as around 75% Australians of eligible age receive the Age Pension and 60% of these (or

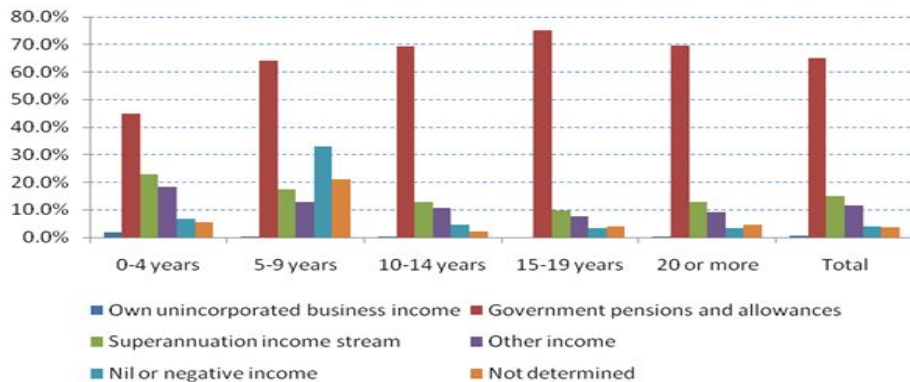
45% of Australians retirees) are paid at the full rate.

[Figure 7-5A] Retirees – main source of income (males), Australia



Source: ABS 6361.0 Employment Arrangements, Retirement and Superannuation, Australia, Table 15 (ABS 2009)

[Figure 7-5B] Retirees – main source of income (females), Australia



Source: ABS 6361.0 Employment Arrangements, Retirement and Superannuation, Australia, Table 15 (ABS 2009).

However, the composition of retirement income will change in future years as more Australians retire with a working life of superannuation contributions. Government estimates indicate that over the next 40 years, the proportion of people receiving the full Age Pension will decline from around 45% to 28%,

while those on part Age Pensions will increase from 30% to 45%. The proportion of elderly receiving no Age Pension is expected to increase only marginally from 25% to 26.5% (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs 2008, Harmer 2009). As noted here, and emphasised in recent reviews of the public pension, taxation and superannuation systems, that the aim of the mandatory and voluntary superannuation arrangements are to supplement rather than replace the Age Pension (Harmer 2009, AFTS 2010a,b,c).

It is also emphasised again that once the superannuation guarantee is mature, superannuation benefits will make a larger contribution to final retirement incomes.

9) Retirement income policy under review

The lack of products that retirees can purchase to insure against longevity risk, as well as the very low demand for the currently available products, was highlighted in the Australian tax system review conducted over the period 2008-10. In its preliminary report the review panel noted that the ‘lack of products that retirees can purchase to insure against longevity risk is a structural weakness in the system’ (AFTS 2009). However the recommendations in the final report fell short of a specific policy prescription. On the demand side, the review panel did not recommend either mandatory annuitization or the re-introduction of tax-transfer incentives. In fact the final report supports the view that retirees should have the flexibility to ‘make decisions in accord with their own retirement needs’ (AFTS 2010b, p121).

However, on the supply side, the review recommends that the ‘government

should support the development of a longevity insurance market within the private sector' by addressing the interest, inflation and longevity risks facing existing and potential providers of longevity products (AFTS 2010b, p121). Possible policy prescriptions included: the government issue more long-term securities, government support to develop and maintain a longevity index, the removal of regulatory barriers to product innovation, and possible government participation in the life annuity market.

The focus on longevity continued in the recommendations of the 2009-10 review of the superannuation system (Super System Review 2010). Relevant here, were recommendations that the duties of superannuation fund trustees be extended to the consideration of longevity risk, and that the proposed default superannuation product (called My Super) extend from a diversified investment strategy to a lifetime retirement income stream (Super System Review 2010). While the government deferred a decision on these recommendations, they add to the impetus to address the absence of a private market for longevity products in Australia.

A number of financial service providers are developing retirement income products with longevity features and several new products have recently entered the market. One of the first called 'Money for Life', was launched by ING in late 2009. 'Money for Life' is essentially an account-based pension with guaranteed minimum lifetime payments (or a hybrid account-based pension/variable annuity/life annuity product). It is designed to provide insurance against longevity risk and investment risk, and since it is 'account-based' rather than a life annuity, the full value of the product passes to the estate in the event of the product holder's death.¹⁵²⁾ There has been

152) For details on the ING 'MoneyforLife' product see
<http://www.ing.com.au/personal/retirement/ing-moneyforlife.aspx>.

little take-up of this or similar products.

2.2 New Zealand

1) Description of Multi Pillar Retirement Income Arrangements

The key components of retirement income provisions in New Zealand are a public pension called New Zealand Superannuation (NZS), private retirement saving in an automatic enrolment scheme known as Kiwisaver, and personal saving, largely through homeownership. The key focus is the publicly provided NZS and the overall rationale is to provide a basic guaranteed level of income (from NZS) while encouraging and enabling New Zealanders to take greater responsibility for managing their own finances in a way that best suits their long term interests (Retirement Commission 2010, p53). Unlike many OECD countries (but like Australia), New Zealand did not introduce a contributory earnings-related public pension and there has been little support for mandatory private retirement saving arrangements. While government estimates suggest that older people as a group currently have higher living standards relative to the population as a whole (Retirement Commission 2010), it is not clear that this is sustainable in future. These features of retirement income provision in New Zealand are summarized in Table 7-5 and are discussed below.

2) New Zealand Superannuation (Pillar 1)

New Zealand Superannuation had its beginnings as a public age pension introduced in 1898. Eligibility was subject to income and assets tests and payable from age 65. By the 1970s this had developed into a combined payment comprising a means tested pension from age 60 and a universal public pension from age 65. In 1977 these payments were replaced by National Superannuation - a flat rate, non means tested but taxable benefit, paid from age 60, indexed to net average wages and financed out of general revenue.

In 1993, following a review of retirement incomes, New Zealand's public age pension was renamed New Zealand Superannuation (NZS), and the broad parameters decided at that time continue today (St John, Littlewood and Dale 2010).¹⁵³⁾

The aim of NZS is to provide a basic, but adequate standard of living in retirement. It is available to all New Zealanders aged 65 and over subject to residency requirements and is paid from general revenue. NZS is taxable, and as it is neither means nor employment tested, can be paid to those of eligible age in paid employment. It is anticipated that future payments will be partially pre funded from the New Zealand Superannuation Fund (NZSF), set up in 2001 for this purpose. However, government contributions to the NZSF are reliant on strong economic performance and, in the aftermath of the

153) This is an abbreviated summary of public pensions in New Zealand. For a detailed discussion of public pension reforms over the past 30 years see Retirement Policy Research Centre (RPRC 2008).

global financial crisis, these have been suspended for at least ten years (New Zealand Superannuation Fund 2010).

NZS is paid at three rates – a couple rate, and separate rates for singles living alone and singles in shared accommodation. The standard metric for payment is the ‘couple’ rate. By legislation this is required to be between 65% and 72.5% of the average wage after tax. Each individual of a couple receives their own NZS payment of one half the couple rate. The payments are adjusted annually in line with increases in the CPI, with further ad hoc increases from time to time to maintain the benchmark net of tax wages. The couple rate is currently 66% of the average wage after tax (or 33% of the net of tax average wage to each individual), the single living alone rate is 65% of the couple rate and the single shared accommodation rate is 60% of the couple rate.

NZS recipients are also eligible for a range of benefits, including an accommodation supplement and a disability allowance.

Around 94% of New Zealanders over the age of 65 receive NZS. This less than 100% coverage is due to increased migrant flows in older age groups (who fail to qualify under the residence test) and a number of retirees with independent means who choose not to apply.

3) Kiwisaver (Pillar 2)

Until the mid-1980s voluntary occupational superannuation schemes were encouraged in New Zealand by virtue of generous tax concessions – effectively EEE for lump sums and EET for pension payments. As well, a

short-lived compulsory defined contributions savings scheme had existed between 1974 and 1977. Despite these initiatives, less than 25% of New Zealand workers belonged to occupational superannuation schemes. Coverage then fell to around 14% following the withdrawal of tax preference for all forms of saving in 1990 and the introduction of a TTE regime for private retirement saving which continues today.

Kiwisaver (a voluntary retirement savings structure) was introduced in 2007 as a means of increasing the level of personal retirement savings. Under Kiwisaver employees aged between 18 and 64 are automatically enrolled in a retirement savings plan when they start a new job, but have between the 2nd and 8th week of employment to ‘opt-out’. Other employees and the self-employed can ‘opt-in’. The default employee contribution rate is 2% of gross earnings and employees can elect to make higher contribution rates of 4% or 8%. Employers must match the minimum 2% contribution but are not required to contribute more. Kiwisaver contributions are taxed under a non-concessional TTE regime, but are eligible for a government subsidy (effectively tax relief) of \$NZ1,000 in the first year of membership and up to \$NZ1,042.86 each year (around \$NZ20 a week) thereafter.

Kiwisaver contributions are invested in one of a number of Kiwisaver schemes offered by a variety of financial service providers including banks, insurance companies and investment managers and most providers offer investment choice. Contributors can choose their own Kiwisaver provider and investment option or can opt for a default provider chosen by their employer and the provider’s default investment option.

Kiwisaver accumulations are available at age 65 (contingent upon 5 years of contributions). All benefits are taken as lump sums. There is no requirement to take the accumulation as an income stream and no incentives to do so. Early withdrawal of some or all of Kiwisaver savings is available after a minimum of 3 years to help purchase a first home, which the government encourages by offering an additional first home deposit subsidy of \$NZ1,000 for each year of Kiwisaver membership up to a maximum of \$NZ5,000.

By November 2012 around 2 million New Zealanders (of a total population of 4.4 million) had joined Kiwisaver. Of these, around 37.5% were automatically enrolled as new job starters with the remaining 62.5% opting-in, often from a fully taxed occupational superannuation scheme (see Table 7-6). As a result, participation in voluntary occupational superannuation schemes has fallen to just 5% of New Zealanders of working age.

〈Table 7-5〉 Retirement income provision in New Zealand

	Pillar 1 New Zealand Superannuation	Pillar 2 Kiwisaver	Pillar 3 Other retirement saving
Commenced:	NZS existed since 1993. Originated as a means tested pension at age 65 in 1898; combination of means tested from age 60 and universal from age 65 in 1970s, and National Superannuation (universal public pension from age 65) in 1977.	2007	Homeownership: 79% elderly own home mortgage free Voluntary occupational superannuation: 14% coverage of occupational superannuation schemes.
Contributions:	Non contributory	Employees: 2, 4 or 8% gross pay. Employers: 2% matching contributions. Government: Up to \$NZ1,042.86 pa Non covered employees/self-employed: unlimited.	Personal Saving:

	Pillar 1 New Zealand Superannuation	Pillar 2 Kiwisaver	Pillar 3 Other retirement saving
Potential coverage:	Available to all New Zealand aged 65 and above subject to residency requirements. Not income or assets tested(can be paid to those in paid employment) or employment tested.	Coverage: all New Zealanders starting a new job are automatically enrolled(but can choose to opt out). Others can opt-in.	
Fundings:	General revenue(+New Zealand Superannuation Fund)	Fully funded.	
Benefits:	Paid from age 65 at three rates: • Couple: 66 percent average wage after tax • Single(sharing accommodation): 60 percent couple rate • Single(living alone): 65 percent couple rate Indexed to wages and prices + supplementary benefits.	Available as a lump sum at the latter of age 65 and being a Kiwisaver for 5 years. As well, a one-off withdrawal is available after a minimum of 3 years saving to help purchase first home.	
Taxation:	Taxed	Fully taxed under the TTE regime (except 2 percent employer contribution which are not taxed).	
Actual coverage:	94% of New Zealand over age 65. Reasons for lower take-up include migrant inflows in older age groups and high net worth retirees not applying.	2 mill New Zealanders have joined Kiwisaver, 37.5% automatically enrolled.	

Notes: a. Equivalent Veterans pension paid to qualified persons.

Source: Retirement Commission (2010), MSD (2010), www.kiwisaver.govt.nz.

〈Table 7-6〉 Kiwisaver membership by enrolment method

Enrolment method	Members	Percent
Opt-in via provider	1,010,333	50%
Automatically enrolled	779,381	37.5%
Opt-in via employer	249,648	12.5%
Total	2,039,362	100

Source: www.kiwisaver.govt.nz

4) Other saving for retirement (Pillar 3)

The elderly in New Zealand also rely on less formal forms of retirement saving including personal saving and housing. The policy framework is one of freedom of choice in a tax-neutral saving and investment environment, with this choice supported by financial literacy initiatives and financial market regulation. In fact, financial literacy is considered by the Retirement Commission as one of the key components of retirement income policy (Retirement Commission 2010). However, whether due to the lack of tax incentives or the perceived generosity of the public pension (NZS), private saving for retirement, other than homeownership, is quite modest.

As in Australia, homeownership is the largest component of household wealth and around 80% of New Zealanders of retirement age own their own home mortgage free.

5) Payouts from private retirement saving in New Zealand

The private retirement savings schemes operating in New Zealand include Kiwisaver, and voluntary occupational superannuation schemes. Benefits are almost always paid as lump sums. Very few annuities are sold in the private markets, although there are a number of retirees still receiving private pensions from discontinued defined benefit (DB) plans.

The demand for life annuities has always been small in New Zealand, but has shrunk further with the decline of DB schemes (St John, 2009). In fact the New Zealand annuity market has collapsed with only around 1,000

annuitants in the country and over half of these more than 80 years old. There is currently only one provider of annuities in New Zealand (down from nine in 1993) and only a handful of new policies were sold in 2012.

Since the late 1980s New Zealand tax policy has emphasized tax neutrality and no tax or other concessions are offered to encourage the purchase of retirement income streams. A discussion about retirement income streams is absent from the public debate. There were no recommendations to link the recently introduced Kiwisaver to a retirement income stream. Nor was the lack of a market for retirement income streams in general, or an annuity market in particular, raised in the recent Review of Retirement Income Policy by the Retirement Commission (Retirement Commission 2010).

Financial service providers in the New Zealand market promote investment and home equity products as the means to provide income in retirement, and these options are supported by the government through its financial literacy initiatives.

Home equity release products were first introduced in the New Zealand market in 2005 and by December 2009 there were close to 6,200 loans with a total book of \$A474 million. The typical borrower is age 73 and married with a loan of close to \$NZ43,000. In 2011 the draw downs were used as follows: 23% for home improvement, 8% for car purchase, 10% for Travel 10%, 22 for debt repayment, 7% for aged care purposes, and 27% for other purposes (Deloitte 2012b).

6) Main sources of income for elderly New Zealanders

The main source of income for current retirees in New Zealand in 2010 is reported in Table 7-7. With the longstanding role of NZS as the central component of retirement income provision it is not surprising that 97% of retirees receive government transfers. Nor is it surprising that with an immature Kiwisaver, very low coverage of the fully taxed occupational superannuation schemes, and the prevalence of lump sum retirement benefits, formal private retirement saving arrangements are not listed. Apart from the public pension (NZS), only 53% of retirees receive income from investments while close to 17% receive income from paid employment.

〈Table 7-7〉 Sources of income in retirement, New Zealand

Income source	Number receiving (1000s)	Percentage of all NZ aged 65+	Average weekly amount for those receiving
Government transfer (mainly NZS)	517.8	96.8	\$294
Investment income	280.9	52.5	\$143
Wage or salary income	61.0	11.4	\$641
Of which			
Full time employment	31.6	5.9	\$955
Part time employment	29.0	5.4	\$299
Other transfers	53.0	9.9	\$272
Self-employment income	28.4	5.3	\$448

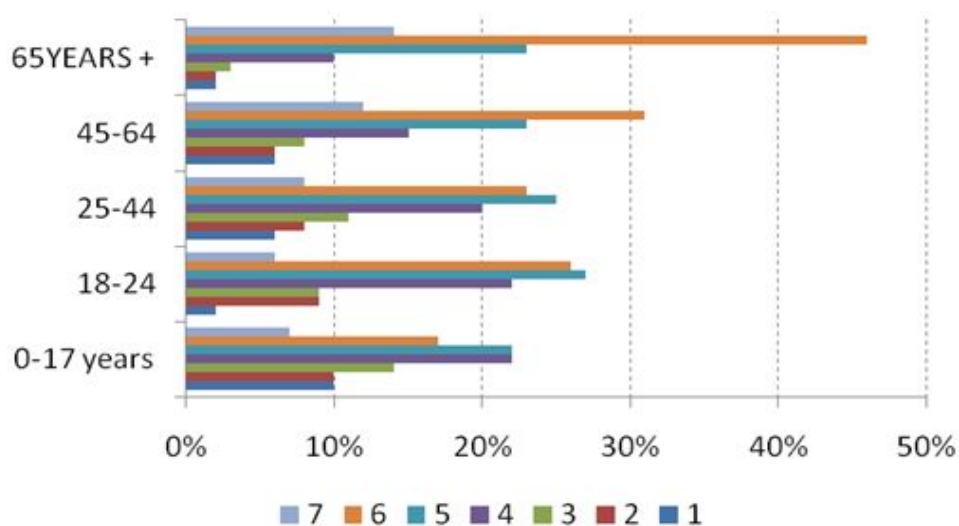
Source: Retirement Commission (2010), Table 4.1.

In other words the majority of the current generation of older New Zealanders is very dependent on NZS and other forms of government support. Estimates from the Ministry of Social Development indicate that 40% of those

over the age of 65 have virtually no other income source than NZS, with 20% depending on NZS and other government transfers for 80% of their income; and only around 30% receiving more than half their income from sources other than NZS (MSD 2010).

However, despite (and possibly as a result) of NZS, older New Zealanders actually have a higher standard of living than their younger counterparts. According to New Zealand's Economic Living Standards Index (ELSI), which is scored from zero (low) to 60 (high), the aged 65 and over group scored 47 compared with 40 for the whole population, and 36 for children under 18. The distribution of ELSI scores by age is summarized in Figure 7-6. Living standards of New Zealand retirees also rank high in international comparisons of public pensions (OECD 2009).

[Figure 7-6] Material living standards by (2008), by age group, New Zealand



Source: Retirement Commission (2010, Chart 4.4).

7) Retirement incomes under review

As in Australia, the retirement income arrangements in New Zealand have been under constant review for the past 3 to 4 decades. The most recent is the regular three-yearly review of New Zealand's retirement income policies carried out by the Commission for Financial Literacy and Retirement Income in 2010. The focus of this review was threefold: to consider the effectiveness of government agencies in delivering retirement income policy; to evaluate the role of the financial services sector in relation to retirement income provision; and to investigate the future wellbeing of retirees. Key recommendations include measures to address the future costs of NZS, specifically by indexing pension payments to the average of wages and prices (rather than benchmarking to net of tax wages) and increasing the age of eligibility to 67 from 65 (over the period 2020-2030), in conjunction with a means tested payment for those aged 65-67.

Notably absent for the current policy debate in New Zealand is a discussion of the payout phase of private retirement saving schemes. Neither the terms of reference nor the final recommendations of the 2010 Review questioned the lack of a private market for longevity products in New Zealand. However, the 2010 Review (of Retirement Income Policy) did recommend that the next Review in 2013 should include an assessment of the emerging pattern of withdrawals and reinvestments by people aged 65 and over from Kiwisaver.

3. ASSESSMENT OF THE MULTI PILLAR RETIREMENT INCOME ARRANGEMENTS IN AUSTRALIA AND NEW ZEALAND

The multi pillar retirement income arrangements in Australia and New Zealand can be assessed by the extent to which they address the economic and financial risks faced by individuals in retirement. The main risks are listed in Table 7-8 and include: replacement rate risk (the risk of not adequately replacing pre-retirement income), investment risk (the risk of unevenness in income due to the volatility of investment returns), longevity risk (the risk of outliving one's financial resources), inflation risk (the risk of erosion of purchasing power), contingency risk (the risk associated with an unexpected event) and political risk (the risk of government policy changes).

When assessing Australia and New Zealand's multi pillar retirement income arrangements against these criteria, a similar pattern emerges. In aggregate, the public and private arrangements appear to address most of the economic and financial risks. However, the reliance on non-annuitised private benefits in both countries leaves retirees particularly susceptible to investment risk, longevity risk and inflation risk.

〈Table 7-8〉 Retirement provision in Australia and New Zealand – retirement risks a.

Economic and financial risks in retirement	Australia		New Zealand	
	Age Pension (Pillar 1)	Superannuation Guarantee (Pillar 2) and voluntary superannuation (Pillar 3)	New Zealand Superannuation (Pillar 1)	Kiwisaver (Pillar 2) and Other b. (Pillar 3)
Replacement risk: the risk of not adequately replacing	No	Yes	No	Yes

Economic and financial risks in retirement	Australia		New Zealand	
pre retirement income				
Investment risk: the risk of unevenness in income due to the volatility of investment returns	Yes	No	Yes	No
Longevity risk: the risk of outliving one's financial resources	Yes	No	Yes	No
Inflation risk: the risk of erosion of purchasing power	Yes	No	Yes	No
Contingency risk: the risk associated with an uninsurable event, such as unexpected health expenses	No	Yes	No	Yes
Political risk: the risk of government policy changes which eliminate or dissipate benefits	Yes	Moderate	Yes	No

Note:

a. Other risks include annuity risk, regulatory risk.

b. Includes voluntary occupational pensions, home ownership, investment income.

Source: Developed from Bateman, Kingston and Piggott (2001)

The vulnerability of Australian and New Zealand retirees to investment risk was illustrated clearly in the aftermath of the Global Financial Crisis of 2008-09. As noted earlier, Australian's are increasingly taking account-based pensions at retirement. These products allow retirees to choose both the underlying portfolio allocation and the drawdown pattern (subject to the minimum drawdown requirements set out Table 7-4). In practice, retirees are choosing portfolios with around 65-70% allocation to risky assets. The implication of this reasonably risky asset allocation became clear over 2008-09 when the Australian share market fell by close to 40%, resulting in large reductions in balances in account-based pensions (Bateman 2011). Retirees who had self-invested their lump sums were similarly exposed. While these events highlighted the extent to which Australian retirees are exposed to investment risk, they also illustrate the insurance characteristics of Australia's

means-tested Age Pension, with the fall in privately managed retirement assets and incomes offset by increased public pension eligibility. Between October and December 2008, a period representing the worst of the global financial crisis, the number of new applications for the Age Pension increased by 50% (Robertson and Sawyers 2009).

The impact of the global financial crisis in New Zealand was relatively moderate. Overall, household wealth fell by around 9% (Retirement Commission 2010, p32).

In relation to longevity risk, the extremely low take-up of longevity products increases likelihood that retirees will outlive their private savings. This may be considered unimportant in New Zealand and Australia which provide universal public pensions. However, one must remember that the pension paid under NZS is only 66% of the after tax average wage for a couple, and 65% of this (around 43% of the average wage) for a single retiree. Similarly the full Age Pension provided in Australia is 27.7% of gross average male earnings (or around 37% after tax). Outliving private retirement saving in Australia and New Zealand will result in a dramatic fall in living standards.

Finally, the combination of ageing populations and reliance on public pensions increases the vulnerability of retirees in both Australia and New Zealand to political risk. Australian Government estimates suggest that the cost of the Age Pension will rise from 2.7% of GDP in 2009 to 3.8% of GDP in 2050 (Rothman 2012). This fiscal burden is quite modest by OECD standards, reflecting the relatively low level of unfunded benefit payable, and the gradual

encroachment of funded support into the means tested areas of the Age Pension.

New Zealand Government estimates of the impact of demographic change on NZS indicate a doubling of the cost from 4.3% to 8% of GDP over the next 40 years (New Zealand Government 2009). While the New Zealand Superannuation Fund (NZSF) was established in 2001 to partially pre-fund future payments of NZS, the extent which it will do this is unclear. Contributions were suspended in the wake of the global financial until at least 2018/19 (RPRC 2010).

The increasing proportion of GDP required to fund public pensions, and the competing demands for health and aged care, will put pressure the ability of government to fund future public pension payments, and leave retirees vulnerable to political risk.

Overall, the current payout structures of the DC retirement saving schemes in Australia and New Zealand which are absent of a well-designed payout structure for retirement benefits leave present and future retirees vulnerable to investment risk, longevity risk, and political risk, and consequently the risk that retirement benefits will not adequately replace pre-retirement income (that is, replacement risk).

4. CONCLUDING COMMENTS

Overall, the multi pillar retirement saving arrangements in Australia and New Zealand are similar in design but at different stages of development. In both countries the Pillar 1 safety net is funded from general revenue and is

paid subject to residency and age only. However Australia's safety net (the Age Pension) is means-tested (by both income and assets) and untaxed, while New Zealand's safety net (New Zealand Superannuation) is universal, but subject to personal income tax.

In Australia, the superannuation guarantee (Pillar 2) is mandatory, reasonably mature and supported by tax concessions, while New Zealand's Kiwisaver (Pillar 2) is voluntary, at a very early stage of development, and is fully taxed (but subject to a government subsidy).

In both countries voluntary retirement saving (Pillar 3) includes home ownership and financial assets.

However, in retirement almost all New Zealanders take lump sums, but an increasing proportion of Australians are transferring to account-based pensions. (ie, phased withdrawal products). Common to both systems, however, is a very short menu of retirement income stream products and under insurance against longevity risk. Demand for life annuities in both Australia and New Zealand is very low. Overall, there is far more optimism for the development and expansion of a market for longevity products in Australia, where longevity risks are increasingly raised in the policy debate.

Lessons for other countries reforming their multi pillar retirement income arrangements include:

- The universal safety net (Pillar 1) funded from general revenues which ensures that all vulnerable groups are covered.
- Means testing of the Australian safety net (the Age Pension) which assists keeping the fiscal cost modest as the population ages.

- A reasonably high mandatory contribution rate (of 9-12% for the Australian superannuation guarantee – Australia’s second pillar) which ensure adequate total replacement rates under a mature system.
- The importance of considering the payout phase of private retirement saving during the design. This was not done in either Australia or New Zealand and has hampered sensible retirement benefit provisions.
- The benefit of a single government body to oversee retirement income policy. Policy reform has been hindered in Australia due to retirement income issues being spread across a number of government departments and agencies. There has been a more coordinated approach in New Zealand which established a single agency, now called the Commission for Financial Literacy and Retirement Income.

REFERENCES

- Agnew J, L Anderson, J Gerlach and L Szykman (2008), ‘Who chooses annuities? An experimental investigation of the role of gender, framing and defaults,’ *American Economic Review*, 98(2): 418-22.
- Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA) (2011), *Developments in the Level and distribution of retirement savings*.
- Australian Bureau of Statistics (ABS) (2009), *Employment Arrangements, Retirement and Superannuation, Australia, Cat No. 6361.0. April to July 2007 (Re-issue)*. Canberra.
- Australian Government (2009), *Secure and Sustainable Pensions*. 12 May 2009. Canberra.
- Australian Government (2010a), *Tax Policy Statement: Stronger, Fairer, Simpler - A Tax Plan for our Future*. Canberra.
- Australian Government (2010b), *Stronger Super - Government response to the Super System Review*. Commonwealth of Australia. Canberra.
- Australian Prudential Regulation Authority (APRA) (2007), *Celebrating 10 years of superannuation data collection 1996-2006, Insight, Issue Two, 2007*.
- Australian Prudential Regulation Authority (APRA) (2012), *Annual Superannuation Bulletin, June 2011 (issued January 2012)*.
- Australian Treasury (2006), *A Plan to Simplify and Streamline Superannuation - Detailed Outline*. Australian Government, Canberra.
- Australia’s Future Tax System (AFTS) (2009), *The Retirement Income System: Report on Strategic Issues*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australia’s Future Tax System (AFTS) (2010a), *Report to the Treasurer, December 2009, Part One: Overview*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australia’s Future Tax System (AFTS) (2010b), *Report to the Treasurer, December 2009, Part Two: Detailed Analysis (Part 1 of 2)*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australia’s Future Tax System (AFTS) (2010c), *Report to the Treasurer, December 2009, Part Two: Detailed Analysis (Part 2 of 2)*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Bateman H, C Eckert, J Geweke, F Iskhakov, J Louviere, S Satchell and S Thorp (2012), *Engagement: A Partial Solution to the Annuity Puzzle*.
- Bateman H (2011), ‘Retirement income provision in Australia in the wake of the global financial crisis’, in Y Stevens (ed), *Protecting Pension Rights in Times of Economic*

- Turmoil, Social Europe Series, Volume 26, Intersentia publishing: 63-91.
- Bateman H, C Eckert, J Geweke, J Louviere, S Satchell and S Thorp (2011), 'Financial Competence, Risk Presentation and Retirement Portfolio Preferences', CPS Discussion paper 2011-1.
- Bateman H and G Kingston (2010), 'The Henry Review and Super and Saving', Australian Economic Review, 43, 4: 437-48.
- Bateman H, G Kingston and J Piggott (2001), Forced Savings: Mandating Private Retirement Incomes, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Bateman H and J Piggott (2011), 'Developments in the Australian annuities market', in O S Mitchell, J Piggott, N Takayama (eds), Securing Lifelong Retirement Income: Global Annuity Markets and Policy. Oxford, UK: Oxford University Press, forthcoming.
- Bateman H and S Thorp (2008), 'Choices and Constraints over Retirement Income Streams: Comparing Rules and Regulations,' Economic Record, 84, September: S17-S31.
- Brown J (2007), 'Rational and Behavioral Perspectives on the Role of Annuities in Retirement Planning,' NBER Working Paper No. 13537. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Brown J, J R Kling, S Mullainathan and M V Wrobel (2008), 'Why don't people insure late life consumption? A framing explanation of the under-annuitization puzzle,' American Economic Review, 98(2): 304-309.
- Chomik R, H Bateman and J Piggott (2012), 'Australia's Retirement Income Policy' forthcoming in Kate O'Loughlin, Colette Browning, and Hal Kendig (eds), Ageing in Australia: Challenges and Opportunities.
- Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), 2008, Annual Report 2007-08, Canberra.
- Deloitte (2012a), SEQUAL/Deloitte Reverse Mortgage Survey (December 2011), Deloitte Actuaries and Consultants Ltd.
- Deloitte (2012b), SHERPA/Deloitte Reverse Mortgage Survey (December 2011), Deloitte Actuaries and Consultants Ltd.
- Gallagher P (2012), Treasury Measurement of Retirement Income Adequacy, presentation to FEAL Pre-Forum Discussion, 9 February 2011.
- Harmer J (2009), Pension Review Report, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), Canberra.

- Industry Super Network (2010), ISN Investigates How Older Australians are using their Super: Retirement Intentions, November 2010, Industry Super Network.
- ING‘Money for Life’
<http://www.ing.com.au/personal/retirement/ing-moneyforlife.aspx>.
<http://www.kiwisaver.govt.nz/new/>
- Ministry of Social Development (MSD) (2010), ‘Description of New Zealand’s current retirement income policies’, Background Paper prepared for the Retirement Commission 2010 Review of Retirement Income Policy, July 2010.
- New Zealand Government (2009), Challenges and Choices: New Zealand’s Long Term Fiscal Statement, October 2009, The Treasury, New Zealand Government.
- New Zealand Superannuation Fund (2010), 2010 Annual Report, Guardians of New Zealand Superannuation.
- Plan for Life Research (2012), Pensions and Annuity Market Research Report, Issue 73, December 2011, Plan for Life, Melbourne.
- Purcal S (2006), ‘Supply Challenges to the Provision of Annuities,’ School of Actuarial Studies Discussion Paper, June 2006.
- Robertson A and R Sawyers (2009), 100 Years of the Age Pension in Australia, paper presented to the 17th Colloquium of Superannuation Researchers, 6-7th July, Sydney.
- OECD (2009), Pensions at a Glance: Retirement income systems in OECD countries, OECD, Paris.
- Retirement Commission (2010), 2010 Review of Retirement Income Policy, Retirement Commission, New Zealand.
- Retirement Policy Research Centre (RPRC) (2012), Spending the Savings: Decumulation and Middle Income Retirement, Symposium Proceedings, November 30, 2012.
- Retirement Policy Research Centre (RPRC) (2008), A condensed history of public and private provision for retirement income in New Zealand - 1975-2008, RPRC PensionBriefing 05/2008.
- Retirement Policy Research Centre (RPRC) (2010), How much will New Zealand Superannuation really cost? RPRC Pension Briefing 2010-4.
- Rothman, G (2012), Modelling the Sustainability of Australia’s Retirement Incomes, presentation to the 20th Annual Colloquium of Superannuation Researchers, UNSW, July 2012.

- St John S (2009), 'The annuities market in New Zealand', Report prepared for the Ministry of Economic Development, Retirement Policy and Research Centre, University of Auckland.
- St John S, M Littlewood and C Dale (2010), 'Kiwisaver, the first three years: lessons for Ireland?' Retirement Policy and Research Centre, Working Paper 2010/2.
- Superannuation Industry (Supervision) Amendment Regulations 2007 (No.1), Schedule 3.
- Super System Review (2010) , Final Report, Part 1: Overview and Recommendations, Commonwealth of Australia.

부록 8. Retirement Income System in Japan

Junichi Sakamoto

<요 약>

일본은 은퇴가구의 소득의 70%를 공적연금이 차지할 정도로 노후소득보장체계에서 공적연금이 차지하는 비중이 크다. 일본의 공적연금제도는 기초연금인 국민연금(National Pension)과 소득비례연금인 후생연금보험(Employees' Pension Insurance) 및 공제연금(Mutual Aid Association schemes)으로 구성된다. 국민연금제도는 65세 미만 근로자와 20-59세 모든 성인에게 강제 적용하여 정액급여(flat-rate benefits)를 지급하는 기초연금제도이다. 국민연금 가입자는 3종류로 분류되는데, 1호 가입자는 20-59세의 근로자와 근로자의 피부양자인 배우자를 제외한 가입자로 자영업자, 농업 종사자, 의사, 변호사, 실업자 등이 이에 해당한다. 2호 가입자는 민간근로자, 공무원, 사립학교 교직원을 포함하고 3호 가입자에는 2호 가입자의 피부양자인 배우자가 해당된다. 국민연금 외에 근로자는 소득비례연금인 후생연금에 의무적으로 가입하는데 현재 공무원과 사립학교 교직원은 별도로 공제연금에 가입되어 있지만 2015년부터는 공제연금이 후생연금에 통합될 예정이다.

일본의 사적연금은 개인 및 기업의 선택에 따라 가입할 수 있는 다양한 연금제도가 마련되어 있는데 후생연금기금(Employees' Pension Funds), 확정급여기업연금(Defined-benefit Corporate Pension Plans), 확정기여연금(Defined-contribution Plans), 퇴직금제(Lump-sum Retirement Benefit Plans) 등이 포함된다.

공적연금의 가입률을 살펴보면, 국민연금의 경우 일본 국민의 대다수인 98.6%가 가입하고 있어 매우 높은 가입률을 보이고 있다. 그러나 가입자 중 1호가입자의 보험료 체납률이 34.7%(2009년)로 높아 이들이 향후 연금혜택을 받을 수 있도록 저소득 또는 무소득자에 대한 보험료 지원 정책이 필요한 상황이다. 후생연금보험이 경우, 상당수의 비정규직 근로자가 제외되어 있다는 문제점을 지니고

있다. 2012년 기준 일본의 비정규직 근로자는 1,800만 명에 달하는데 이중 7백만명이 후생연금에 가입되지 못해 노동시장 참여에도 불구하고 적절한 노후소득을 보장받지 못하는 상황이다. 이에 대한 대책으로 일본정부는 2012년 연금개혁을 통해 2016년부터 비정규직 근로자의 후생연금보험가입을 점차적으로 확대해 나갈 계획이다. 한편, 사적연금의 가입률을 살펴보면, 후생보험가입자의 절반 정도가 후생연금기금, 확정급여연금, 확정기여기업연금 등에 가입하여 있고, 또한 30명이상의 기업체 중 83.9%가 퇴직금제도를 실시하고 있어서 비교적 많은 수의 근로자가 공적연금 외의 사적연금에 가입하여 있다.

은퇴가구 평균지출액(average expenditures of the elderly households)을 공적연금 평균급여액(average of social security pension benefits)과 비교하여 공적연금의 급여수준을 평가한 결과, 후생보험연금 수급자는 기본적인 생활유지를 위한 적절한 수준의 급여를 받는 반면, 기초연금에만 의지하는 1호 가입자의 경우 전액연금을 받더라도 간신히 기초생활비용을 충당할 수 있다. 그러므로 기초연금 급여수준에 대한 제고노력과 더불어 1호가입자의 보험료 납부율을 높이고 비정규직 1호가입자의 후생보험연금 가입을 확대하는 것이 필요하다.

일본공적연금제도의 지속가능성은 2009년 실시한 국민연금 및 후생보험연금 재정계산(actuarial valuation)을 토대로 살펴볼 수 있다. 인구 및 경제변수 가정에 있어 중간적인(intermediate) 입장의 기본 시나리오 설정 시 후생보험연금은 재정적으로 지속가능한 것으로 예측되나 비관적인 경제가정 하에서는 제도지속성 확보를 위해 보험료 인상과 수급연령 상향조정 등과 같은 연금개혁이 필요한 것으로 나타나고 있다.

일본연금제도의 적용보편성, 급여적절성, 지속가능성을 평가한 결과 적절한 노후소득보장과 제도의 재정안정성 확보를 위해 기초연금은 급여수준 제고, 비정규직의 후생연금보험 가입 확대, 경제 디플레이션에서 물가연동제 실시, 연금수급연령 상향조정과 같은 연금제도 개편이 고려되어야 할 것으로 평가되고 있다.

1. Introduction

According to the 2010 Comprehensive Survey of Living Conditions conducted by the Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW), 70% of income of the elderly household, in average, comes from the social security pension benefits in Japan. In addition to this, some elderly people receive corporate pensions or personal pensions and withdraw individual savings. In average they represent about 6% of the income of the elderly households. Furthermore, a few elderly people continue to work and the income from gainful activities is, in average, 17% of the income of the elderly households. Some elderly people own property such as real estate or securities and they earn rents or dividends from them. This, in average, represents 6% of the income of the elderly households.

The survey shows that the social security pension benefits are indispensable to retirement life of Japanese people. Given this fact, there come questions of whether the social security pension schemes provide adequate benefits for life in retirement, whether they cover the whole nation enabling everyone to prepare for retirement, whether they are sustainable in the rapidly ageing society and what is the role of the complementary pension plans.

In this paper we examine the current situation of the old-age pension benefits from the social security pension schemes as well as the coverage situation of the young active generation under the social security pension schemes. Furthermore we also examine the sustainability of the social security pension schemes on the basis of the latest actuarial valuation in 2009.¹⁵⁴⁾ At

154) Actuarial valuation is carried out every five years

the end of the paper, we discuss the relationship between the social security pension schemes and the complementary pension plans such as corporate pensions.

2. Overview of the Japanese pension system

Before we start the discussion on the adequacy, the coverage and the sustainability of the social security pension schemes, we briefly describe the outline of the social security pension schemes in Japan to give a proper framework for discussion.

First we describe the social security pension schemes.

Everyone either working as an employee aged below 65 or aged 20-59 is compulsorily covered by the National Pension (NP) Scheme. It provides flat-rate benefits. These benefits are usually called basic pension benefits. In addition to the coverage by the NP Scheme, employees in the private sector are covered by a scheme called the Employees' Pension Insurance (EPI) Scheme. This means that employees in the private sector are doubly covered by the NP Scheme and the EPI Scheme on a mandatory basis. It provides earnings-related pension benefits based on the career average salary. Civil servants are covered by different schemes called the Mutual Aid Association (MAA) schemes¹⁵⁵⁾ though they are also doubly covered by the NP Scheme for flat-rate benefits as in the sameway as private employees. Private school employees are also covered by another different MAA scheme though they are compulsorily covered by the NP Scheme as well. The benefits of the MAA schemes are calculated in the sameway as those of the EPI scheme

155) They are the MAA Scheme for central government employees and the MAA Scheme for local government employees

except that what is called the occupational addition is added to the amount.¹⁵⁶⁾ However, their contribution rates are different from each other and from that of the EPI Scheme. It should be noted that these schemes for employees, namely the EPI Scheme and the three MAA schemes, are to be merged on 1 October 2015 by the 2012 pension reform.¹⁵⁷⁾

[Fig 8-1] shows the current framework described above.

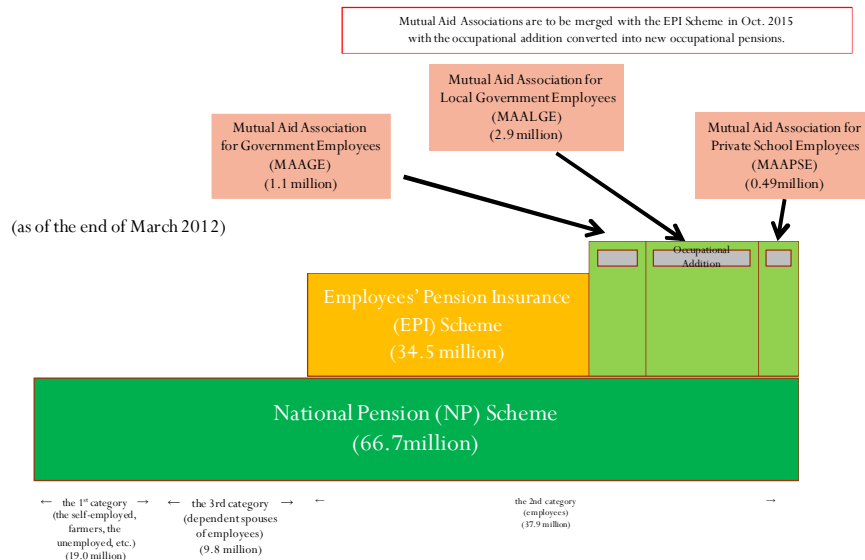
The insured persons of the NP Scheme are classified into three categories. The first category consists of the self-employed people, farmers, fishermen, medical practitioners, lawyers, persons in unemployment, non-working people, etc. In other words those aged 20-59 who are not covered by the schemes for employees nor their dependent spouses are in the first category. Some people in the first category are with low income or without income.¹⁵⁸⁾

156) Before April 1986, the MAA schemes were completely separate from the EPI scheme. It formed a part of the civil service system in Japan and included what corresponded to corporate pension plans in the private sector. When the benefit formula was amended from the final salary scheme to career average scheme in the 1985 reform responding to the pension jealousy discussion, the occupational addition was introduced. Again the occupational addition has become the target of the pension jealousy discussion. The amount of the occupational addition is 20% of the earnings-related benefits the EPI Scheme provides.

157) The occupational addition of the MAA schemes is to be abolished when they merge and new occupational pension plans are to be introduced.

158) The payment of contributions is exempted for those whose income is below the prescribed level.

[Fig 8-1] Social Security Pension Schemes in Japan



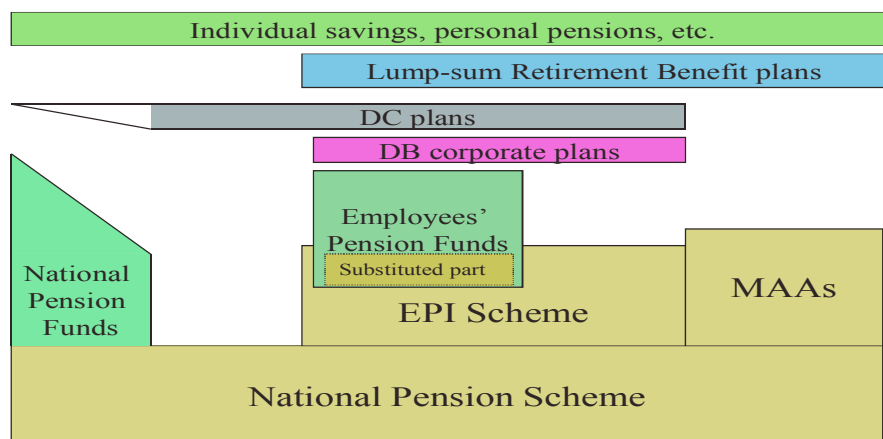
The second category consists of those who are covered by one of the schemes for employees. In other words, private employees, civil servants and private school employees are in the second category. The third category consists of dependent spouses aged 20-59 of those in the second category.

Next we describe the complementary pension plans in Japan.

On top of the social security pension schemes there are complementary pensions whose coverage is on a voluntary basis. There are a variety of complementary pensions. Some are established by a company or a group of companies and the participation in them is limited to the workers of these companies. They have plan statutes stipulating the coverage, benefits, contributions, actuarial valuations, plan asset management, etc. They are called corporate pension plans. Others are provided by financial institutions such as life insurance companies, banks, mutual cooperatives, etc. and the participation in them is decided by individuals. They are called personal pensions and savings.

There are four types of corporate pension plans. The first one is called the Employees' Pension Funds (EPFs). They are introduced by a company or a group of companies and establish a pension fund on a voluntary basis with the admission of the MHLW. The Employees' Pension Funds substitute a portion of the earnings-related old-age benefit which the EPI Scheme provides. They add their own benefits to this substitution portion. In return the employees and employers of the companies participating in them are exempted from paying a portion of the contributions to the EPI Scheme. They have to pay this portion to the fund together with the contributions for the benefits of their own. The EPF system is stipulated in the law that stipulates the EPI Scheme.

[Fig 8-2] Overview of Complementary Pension Plans in Japan



The second one is the Defined-benefit Corporate Pension Plans (DB Plans). They are introduced by a company or a group of companies and either establish a pension fund or make a contract with a trust bank or a life insurance company. They provide their own benefits to their retired

employees. They differ from the EPFs in that they do not substitute any portion of the EPI old-age pension benefit. They are stipulated in the DB Corporate Pensions Act.

The third one is the Defined-contribution Plans (DC Plans). They give each participant his/her individual account and put the contributions for him/her into the account. In the account the contributions and the interest are accumulated and when the participants reach the pensionable age, they draw the accumulation as a lump-sum or convert it into annuity. There are two types of DC plans. One is introduced by a company or a group of companies. The other one is a plan for the insured persons in the 1st category of the NP Scheme¹⁵⁹⁾ and individual employees whose companies have no other corporate pension plans. The latter is managed by the National Pension Fund Association and is more like a personal savings. Therefore the latter one is, in this paper, classified as one of the personal pensions and individual savings. There is the upper limit to the contributions. The contributions are paid by the employers or shared by the employers and the employees.¹⁶⁰⁾ The DC Plans are stipulated in the DC Pensions Act.

The fourth one is the Lump-sum Retirement Benefit Plans. They are not stipulated in the law, but many companies in Japan have introduced them. The 2008 Survey on Employment Conditions conducted by the MHLW shows that 83.9% of companies that employ 30 employees or more have introduced them. They provide lump-sum benefits to retiring employees. They are usually managed on the basis of book reserve accounting. The lump-sum benefits enjoy tax advantage. In this connection there is a government-run system of

159) They must be paying contributions to the NP Scheme.

160) The contributions by the employers must be no less than those by the employees.

the Smaller Enterprise Retirement Allowance Mutual Aid Plan that provides lump-sum retirement benefits to retiring employees of small enterprises that register in the system. Some small enterprises use this system for their employees.

Other than the corporate pension plans described above, there are several kinds of plans or financial vehicles for individuals to save for retirement. Some have tax advantage and others do not. One typical example is the DC plan for individuals. Another example is the National Pension Fund System that provides personal pensions for the insured persons in the 1st category of the NP Scheme on a voluntary basis. These two systems have the same upper limit of contributions for the 1st-category persons¹⁶¹⁾, and if they participate in both the DC plan for individuals and the National Pension Fund System, the same upper limit of the contributions is applied to the sum of contributions to these two schemes. These are the plans that enjoy tax advantage.¹⁶²⁾ There is also a system of personal pensions and savings for employees' retirement with tax advantage that is smaller than that of the DC plan for individuals or of the National Pension Fund System.¹⁶³⁾ Personal pensions provided by insurance companies also enjoy tax advantage¹⁶⁴⁾ but it is much smaller than others¹⁶⁵⁾. Others are personal savings and financial vehicles for which there is no tax advantage.

[Fig 8-2] summarizes these complementary pensions.

161) For employees the upper limit of contributions in the DC plan is different.

162) The contributions are tax deductible.

163) The system is called the Promotion System for Worker's Property Accumulation.

164) The contributions are paid from the income after tax, but the interest on the accumulated reserve is not taxed to some extent.

165) The contributions (premiums) to the personal pensions are tax deductible but only to JPY 50,000 per annum.

Having summarised the social security pension schemes and the complementary pension plans, we examine their coverage situation, benefit level and sustainability.

3. Coverage of the social security pension schemes and the complementary pension plans

(1) Social security pension schemes

As we have seen above, the social security pension schemes are supposed to cover the whole nation: a person will eventually be covered by the NP Scheme when he/she reaches the age of 20 or becomes an employee. If the person is an employee, he/she is also covered by the EPI Scheme or by one of the MAAs.

〈Table 8-1〉 Coverage by the NP Scheme

	Number (thousand)	Foreigners out of the number (thousand)	Share in the population (%)
Population aged 20-59	65,469	480	100.0
NP insured persons			
1st category	19,066	120	29.1
2nd category	35,414	191	54.1
3rd category	10,091	98	15.4
Not covered persons	899	71	1.4

Source: 2010 Survey on the coverage Situation of the Social Security Pension Schemes by MHLW.

〈Table 8-1〉 shows that 98.6% of the population residing in Japan is estimated to be covered by the NP Scheme. Only 1.4% of the population is not covered by the NP Scheme. This 1.4% contains those who had just changed their jobs and had not completed the procedures to follow for the change of their coverage status when the survey was conducted. The coverage

situation of the social security pension schemes is, therefore, fairly good and almost all of the residents are registered in the schemes.

The focus may be on the cases of non-compliance. By non-compliance we mean non-payment of contribution. All the insured persons in the 1st category must pay contributions¹⁶⁶⁾ to the NP Scheme except for exempted persons. However, there are fairly many 1st-category persons who do not pay contributions. According to the statistics published by the Japan Pension Service, the administrative organ of the EPI Scheme and the NP Scheme, the rate of non-compliance in FY 2009¹⁶⁷⁾ was 34.7%¹⁶⁸⁾. The rate of non-compliance is defined as the rate of the number of months the 1st-category insured persons paid the contributions during the fiscal year to the number of months the payment of the contributions become due during the same fiscal year.

The rate of non-compliance should be reduced in order to avoid a situation where a great number of the elderly persons without pensions exist. The government should give publicity to the contribution exemption provision for low-income or no-income persons to enable them to be entitled to pensions.

The rate of non-compliance in the case of 2nd- and 3rd-category persons is very low¹⁶⁹⁾ and it is estimated that the rate of the number of the 1st-category persons who do not pay contributions to the total number of the insured persons of the NP Scheme is about 6%. In other words the rate of non-compliance of 34.7% is fairly large with in the 1st-category insured

166) The 1st-category insured persons pay flat-rate contributions and receive flat-rate benefits due to the difficulty in attaching the income to the self-employed persons, the farmers, the doctors, etc.

167) deadline of contribution payment is in two years' time after the contributions become due.

168) The rate is increasing. It was 31.4% and 33.2% in 2007 and in FY 2008 respectively.

169) It is estimated to be about 2%.

persons but not so large with in the whole nation. The government, however, should make every effort to reduce this rate.

Non-compliance eventually leads to retirement life without any social security pension. The 2010 Survey on Participation Situation in the Social Security Pension Schemes conducted by the MHLW shows that 28,395,000 persons aged 65 and above receive social security pensions and so the number of persons aged 65 and above without any social security pension is 886,000 as the total number of population aged 65 and above is 29,281,000. This shows that 3.0% of the population aged 65 and above in 2010 were without ant social security pension.

(2) Complementary pensions

Participation in the complementary pensions is voluntary. So it does not show the level of income in retirement of the whole nation, but how many people have access to such additional income in retirement. Table2 shows the number of participants in some typical complementary pensions. From this we see that the three corporate pension plans, i.e.EPFs, DB Plans and Corporate DC plans cover 16.6 million employees. Some of them are covered in a duplicated way so it does not exactly show the number of employees covered by these plans, but we can say that at most nearly half of the EPI active participants are covered by these plans as we have seen in Fig1 that the number of active participants in the EPI Scheme is 34.5 million.

Furthermore we have to add that, according to the 2008 Survey on Employment Conditions conducted by the MHLW shows that 83.9%of enterprises with no less than 30 employees have the Lump-sum Retirement Benefit Plans. It implies that fairly large number of employees have some

complementary income in retirement in addition to the social security pension benefits.

〈Table 8-2〉 Number of Participants in Complementary Pensions

(As of the end of March 2012)

Plan	Number of Participants (10 thousand)
EPFs	437
DB Plans	801
DC Plans (Corporate type)	421
DC Plans (Individual type)	13
National Pension Fund	52

Source: Ministry of Health, Labour and Welfare

(3) Issues

As we have seen in (1), the coverage of the NP Scheme is almost all the residents in Japan. The coverage of the NP Scheme is not an issue of top priority though the government should make every effort to improve it.

One of the issues of top priority is the EPI coverage of non-regular workers. Since the 1990's the number of non-regular workers has increased dramatically from 12.7 million in 2000 to 18.1 million in 2012. By a non-regular worker we mean a part-time worker or a worker with fixed-term contract. 〈Table 8-3〉 shows the rapidly-increasing tendency.

Some of the non-regular workers are part-time workers who are dependent spouses of employees and in the 3rd category in the NP Scheme. The 2010 Survey on the Insured Persons of the Social Security Pension Schemes shows that 39.0% of the 3rd-category persons work as a part-timer. So it is estimated that there are about 4 million non-regular workers in the 3rd category of the NP Scheme¹⁷⁰⁾.

The remaining non-regular workers are those who live on the income from

this non-regular work. It is roughly estimated that there are about 14 million such non-regular workers since the total number of non-regular workers is 18 million (Table 8-3) and the number of non-regular workers in the 3rd category is 4 million as estimated above.

Some of the remaining 14 million non-regular workers are covered by the EPI Scheme and their salary is not low. The reason is that the government guidelines stipulate that employees who work for 3/4 of the working hours of the regular workers¹⁷¹⁾ or more must be covered by the EPI Scheme. According to the Survey on the Labour Force by the Ministry of Internal Affairs and Communications, 40.6% of the non-regular workers work for 30 hours or more per week and it can roughly be estimated that there are 7 million non-regular workers who are covered by the EPI Scheme.

〈Table 8-3〉 Number of Non-regular Staff

Year	Number of employees excluding company executives (in ten thousand)	Number of regular staff (in ten thousand)	Number of non-regular staff (in ten thousand)
2000	4,903	3,630	1,273
2001	4,999	3,640	1,360
2002	4,891	3,486	1,406
2003	4,941	3,444	1,496
2004	4,934	3,380	1,555
2005	4,923	3,333	1,591
2006	5,005	3,342	1,664
2007	5,128	3,399	1,728
2008	5,122	3,381	1,741

170) The upper limit of annual income to be a 3rd-category insured person is JPY 1.3 million and so those part-timers in the 3rd category do not want wage hike nor longer work in order to keep their status as an insured person in the 3rd category.

171) Most companies set 40 hours a week as the regular workers' working hours and so its 3/4 means 30 hours.

Year	Number of employees excluding company executives (in ten thousand)	Number of regular staff (in ten thousand)	Number of non-regular staff (in ten thousand)
2009	5,105	3,400	1,704
2010	5,095	3,381	1,714
2011	5,154	3,334	1,819
2012	5,140	3,334	1,805

Note: Until the year of 2011 the numbers are the average of February. From 2002 onwards, the year is the average of the 1st quarter of the year.

Source: "Labour Force Survey" by the Ministry of Internal Affairs and Communications

The other 7 million (=14million minus 7 million) are not covered by the EPI Scheme. They are in the 1st category. They only receive flat-rate old-age basic pensions. They are employees and need adequate retirement income as the regular workers do.

The issue is, therefore, to extend the coverage of the EPI Scheme to these non-regular workers¹⁷²⁾. The main obstacle to this reform is the strong opposition of some employers. Manufacturing industry has employed such non-regular workers, but it has made them covered under the EPI Scheme if they work for no less than 3/4 of the working hours of regular workers.

Supermarket industry and department store employers are strongly opposing this reform. They are heavily dependent on non-regular workers and if the coverage of the EPI Scheme were extended, their employment cost would jump. Taking account of these conditions, the government is trying to extend the coverage slowly and steadily. The 2012 reform decided to extend the coverage on 1 October 2016 to those non-regular workers who (i)work for no less than 20 hours a week, (ii)work for a company with more than 500

172) Before the social security pension schemes are discussed to adapt the system to the increase of non-regular workers, drastic review of employment practice of non-regular workers should be done as well.

employees, (iii)earn no less than JPY 88,000 per month and (iv)has worked for the company for more than a year. This reform is estimated to cover about 300,000 non-regular employees.

4. Benefit level

(1) Social security pension schemes

Next we examine adequacy of the pension benefits provided by the social security pension schemes. To measure adequacy is a rather difficult thing. Here we examine the average expenditures of the elderly households and compare it with the average level of social security pension benefits. This method may have a weakness that the expenditures are affected by the level of benefits, but we assume that the extent to which the household expenditures are affected is rather limited and that the amount represents relatively genuine necessity to expend in life because most items are indispensable to life.

The Ministry of Internal Affairs and Communications conduct survey on household expenditures every five years and the latest survey was conducted in 2009. It shows that the average monthly amount of expenditures of the elderly households was JPY 260,771. This includes several items that are indispensable to life such as food, housing, clothes, medical expense, etc. This, however, also includes controllable expenditures such as reading and recreation, other living expenditure, etc. Other living expenditure contains social expense¹⁷³⁾. The survey result is summarized in <Table 8-4> .

173) Social expense includes gifts on marriage, allowances for grandchildren, condolence token on funerals, etc. The 2009 Survey shows that the average monthly amount of social expense was JPY 26,007.

〈Table 8-4〉 Average Expenditures of Households with the Husband aged 65 and Above and the Wife aged 60 and Above

(Monthly amount in JPY)

Items	Average expenditure
Food	66,200
Housing	16,535
Fuel, light and water charges	18,386
Furniture and household utensils	9,561
Clothes and footwear	9,414
Medical expense	16,082
Transportation and communication	31,113
Education	1,011
Reading and recreation	32,278
Other living expenditure	60,191
Total	260,771

Source: 2009 Survey on Household Expenditures by the Ministry of Internal Affairs and Communications

Now we compare the result of the 2009 Survey on Household Expenditures with the pension benefit level. According to the report submitted to the Actuarial Sub-committee of the Social Security Council of the MHLW, an advisory organ for the Minister of Health, Labour and Welfare, the average monthly amount of the old-age basic pensions was JPY 54,257 at the end of March 2010. It also shows that the average monthly amount of the old-age EPI benefit for beneficiaries aged 65 and above with the basic pensions was JPY 168,215. Here we have chosen the statistics at the end of March 2010 that is the nearest date to the 2009 Survey on Household Expenditures. From these figures, if we assume that wives receive their own old-age basic pension benefits, we can estimate that the average monthly amount of old-age pension benefit the elderly households received in FY 2009 was JPY 222,472. This amount covers the expenditure items in Table 8-4 fairly well. It covers the whole items except for the other living expenditure and one third of the other living expenditure. The difference should be compensated by the complementary benefits. We may conclude that the EPI Scheme is providing a

dequate benefits in average.

As regards the old-age basic pension beneficiaries who were in the 1st category through out the career, the average monthly amount of such elderly house holds is estimated to be JPY 108,514. It does not cover the items that are indispensable to life, namely food, housing, fuel, light and water charges, furniture and household utensils, clothes and footwear and medical expense. The full amount¹⁷⁴⁾ of the old-age basic pension benefit in FY 2009 was JPY 66,000, so the full amount for a house hold was JPY 132,000. This amount narrowly covers the items that are indispensable to life. This implies that the government should make efforts to encourage people to pay contributions for 40 years as much as possible and that it should monitor the benefit level of old-age basic pension benefit all the time especially when the benefit level is to be automatically reduced by the modified indexation introduced by the 2004 reform¹⁷⁵⁾.

We stipulate the benefits and the contributions of the 1st-category insured persons of the NP Scheme as being flat-rate. It is because it is very difficult to attach the income of the self-employed persons. There is also distrust from the employees in the declaration of income by the self-employed people. Furthermore it is some times very difficult to define the income of the self-employed persons. The 1stcategory also includes persons with low income

174) By full amount we mean the amount for the beneficiaries who pay contributions for 40 years. It is the maximum amount of the old-age basic pension benefit.

175) Modified indexation means the indexation based on the normal indexation minus the modifier. The modifier is the sum of the rate of decrease of the number of active participants in the social security pension schemes and the increase rate of life expectancy at the age of 65. The modified indexation is activated as long as the financial projections show financial imbalance if the indexation follows the normal indexation. Under the current law it is not activated if the CPI increase rate or the salary increase rate is negative. If the index becomes negative when the modifier is subtracted from the normal index, it is replaced by zero. The modified indexation was introduced in 2004 but it has never been activated as Japanese economy has been deflationary all the time.

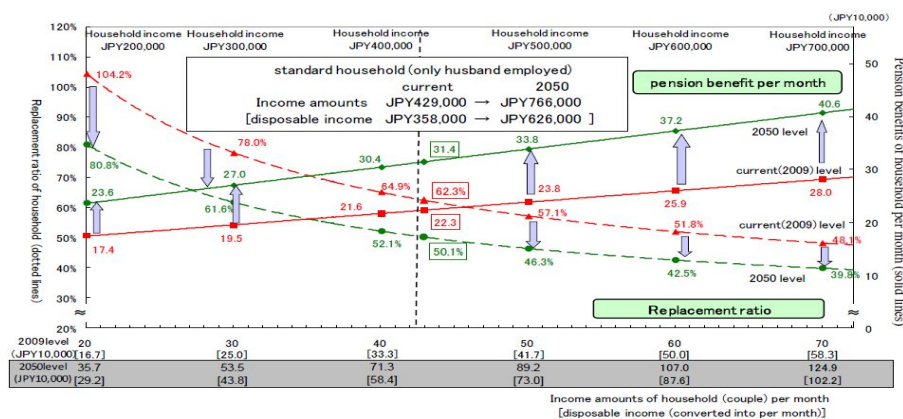
or without income. This is why we cannot set the benefit at a higher level. This is also the reason why we subsidize the basic pension benefits from the general revenue. Nevertheless, as the self-employed persons are not subject to mandatory retirement and can expect gainful activities even after the retirement age of employees, the low level of benefits of the basic pensions is less problematic to them. It is problematic to the employees in the 1st category of the NP Scheme, namely non-regular employees. Therefore, as we have seen in (3) of 3, extension of coverage of the EPI Scheme to the non-regular workers in the 1st category is of crucial importance.

So far we have discussed the adequacy issue on the basis of the average amount of benefit. However income varies from person to person and we have to examine the adequacy of benefit for every income class. As we have mentioned in the previous paragraph, benefit for the period of insured person in the 1st category of the NP Scheme is flat-rate for technical reason, namely incapability of the attachment of income of the self-employed persons. So we do not look into the adequacy issue for the self-employed persons with the exception that we compare it with the household expenditures of items indispensable to life. We have done it in the previous paragraph and concluded that the old-age basic pensions narrowly cover the items indispensable to life in the case of 40 years of contribution. We have also concluded that we have to closely monitor the level as we have installed the modified indexation. Furthermore we should make every effort to extend the coverage of the EPI Scheme to the non-regular workers in the 1st category of the NP Scheme.

For the case of employees covered by the EPI Scheme, we have concluded that the average benefit level is adequate. So it is enough to examine the adequacy for those whose career average income is less than the average.

Fig3 shows that the replacement ratio¹⁷⁶⁾ increases as the career average income decreases though the benefit amount decreases. This is the outcome of the income redistributive function of the EPI Scheme. The replacement ratio in 2009 increases from 62.3% for a household with the monthly income of JPY 429,000 to 104.2% for a household with the monthly income of JPY 200,000. They are shown on the red dotted line in [Fig 8-3] .

[Fig 8-3] Projected Pension Benefits and Replacement Ratio by Household Income



(Note) The values of 2050 level represent values converted into the current values based on the CPI.

From this observation, we may conclude that the EPI Scheme together with the NP Scheme provides low-income employees with adequate benefits at the moment as well. We also have to examine whether it will continue to do so in the future. We will return to this issue in 5.

176) The replacement ratio means the ratio of the sum of the designated couple's old-age pension benefits in the year they reach the age of 65 to the average of the EPI active participants' salary in the same year. The designated couple means a couple of the same age with the husband covered by the EPI Scheme for 40 years from the age of 20 to the age of 59 with the average salary and the wife being dependent housewife from the age of 20 to the age of 59, namely the 3rd-category insured person of the NP Scheme.

(2) Complementary pensions

Since the complementary pensions do not cover the whole nation, we cannot take them into account when we examine adequacy of benefits. In other words, adequacy should be attained by the social security pension benefits and complementary pensions enrich the life in retirement.

Furthermore, corporate pensions in Japan are usually in the form of annuity-certain or lump-sum¹⁷⁷⁾. So simple comparison of amount of annuities is not enough to understand the retirement benefit level. 〈Table 8-5〉 shows the average level of retirement benefits of enterprises with no less than 30 regular workers, in which annuity is converted into its present value and added to the lump-sum benefit when the enterprise provides annuity.

〈Table 8-5〉 Average Size of Retirement Benefit of Enterprises by Education

	Average amount of lump-sum benefit (10 thousand JPY)
University Graduates	2,026
Senior High School Graduates	
–White Collar Workers	1,606
–Blue Collar Workers	1,123
Junior High School Graduates	1,052

Note: The survey was conducted on enterprises with no less than 30 regular workers.

Source: 2008 Survey on Employment conditions by the MHLW

5. Sustainability

(1) Social security pension schemes

177) Only the EPFs are required to provide life annuity for the additional part. Even so, beneficiaries are allowed to take it in the form of lump-sum benefit which is usually equal to the present value of annuity for the guaranteed period.

The latest actuarial valuation of the EPI Scheme and the NP Scheme was carried out in 2009. Actually its results were published in February 2009. So it could not fully reflect the effects of the financial and economic crisis in 2007-2008; there was no statistics that reflected its effects at the time when the valuation was being done. Only for the short-term economic assumptions it could reflect the effects by taking into account the report titled “The Medium- to Long-term Fiscal Policy and an Economic and Fiscal Outlook for the Next Ten Years” published by the Cabinet Office in January 2009. Therefore the following actuarial analysis based on 2009 actuarial valuation might be too optimistic, but at the same time the report shows some pessimistic cases and we can estimate its effects from them.

The actuarial valuation is based on demographic and economic assumptions. For demographic assumptions we use many experienced data of the schemes as well as the demographic projections published by the National Institute of Population and Social Security Research. The population projections by the NIPSSR show three cases for the assumptions of fertility rate and also three cases for the assumptions of mortality rate (Table 8-6).

〈Table 8-6〉 2006 Population Projection Assumptions

			2005	2055
Total Fertility Rate	Intermediate Case		1.26	1.26
	Higher Case		1.26	1.55
	Lower Case		1.26	1.06
Life Expectancy at Birth (Mortality Rate)	Intermediate Case	Male	78.53	83.67
		Female	85.49	90.34
	Higher Case	Male	78.53	82.41
		Female	85.49	89.17
	Lower Case	Male	78.53	84.93
		Female	85.49	91.51

Note: For life expectancy at birth, the higher case assumes the higher mortality rate. The lower case assumes the lower mortality rates.

Source: The Population Projections in December 2006 by the NIPSSR

For economic assumptions, we use assumptions for long term and those for short term. Table 8-7 summarizes the long-term economic assumptions. By the long-term we mean the years after 2015. The long-term economic assumptions are produced by constructing a simple economic model using the Cobb-Douglas production function in order to reflect the tendency of decrease of labour force. There are also three sets of assumptions: intermediate, optimistic and pessimistic ones. They depend on the assumption of the total factor productivity(TFP) of the production function. In the intermediate case, the real wage increase rate is assumed to be 1.5% which implies that the real GDP growth rate is around 0.3% as the decrease rate of the population aged 20-64 for the next 50 years is 1.2%. Probably it cannot be said to be too optimistic inspite of the fact that the assumptions does not reflect the effects of the financial and economic crisis in 2007-8.

The short-term economic assumptions are based on the report titled “The Medium- to Long-term Fiscal Policy and an Economic and Fiscal Outlook for the Next Ten Years” published by the Cabinet Office. The intermediate case for the short-term assumptions is based on the prospect that the world economy will recover smoothly by 2010. It assumes that the CPI increase rate is to be -0.4% in 2009 and to gradually increase to 2.5% in 2015. It also assumes that the nominal rate of salary increase is to be 0.1% in 2009 and to gradually increase to 2.8% in 2015. At the same time it assumes that the nominal rate of investment return of the reserve fund is to be 1.5% in 2009 and to gradually increase to 2.9% in 2015. The optimistic case for the short-term assumptions is based on the prospect that the world economy will recover rapidly by 2010. It assumes that the CPI increase rate, the nominal rate of salary increase and the nominal rate of investment return are to

gradually increase from the same rates in 2009 as the intermediate case to 2.8%, 3.1% and 3.9% respectively. The pessimistic case for short-term assumptions, on the other hand, is based on the prospect that the world economy will continue to stagnate. It assumes that the CPI increase rate, the nominal rate of salary increase and the nominal rate of investment return are to vary from -0.6%, -0.5% and 1.5% in 2009 to 0.8%, 1.6% and 2.0% respectively.

〈Table 8-7〉 Summary of Long-term Economic Assumptions (increase/growth rate per annum)

Long-term economic assumption	CPI	Wage nominal (real to CPI)	Investment return nominal (real to CPI)	Note
Intermediate	1.0%	2.5%(1.5%)	4.1%(3.1%)	In case of TFP being 1.0%
Optimistic	1.0%	2.9%(1.9%)	4.2%(3.2%)	In case of TFP being 1.3%
Pessimistic	1.0%	2.1%(1.1%)	3.9%(2.9%)	In case of TFP being 0.7%

Note: 1. In the prospects by the Cabinet Office, the TFP growth rate of 1.0%, 1.3%, and 0.7% are assumed for intermediate scenario, optimistic scenario, and pessimistic scenario, respectively.

2. For nominal value, the CPI increase rate is assumed to be 1.0% in accordance with "An understanding of middle and long-term price stability", decided by vote in the Monetary Policy Meeting of BOJ.

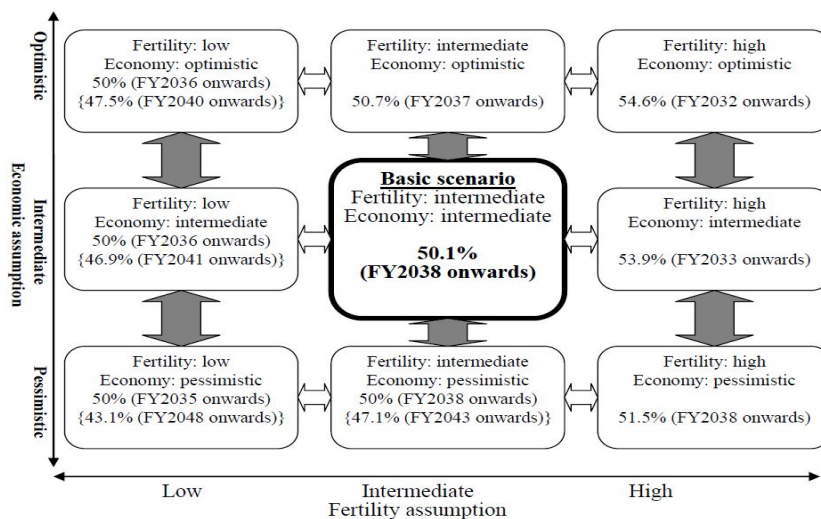
Source: The 2009 Actuarial Report of the EPI and NP Schemes by the MHLW

〈Table 8-8〉 shows the summary of financial projections for several cases. It assumes the mortality rates to be intermediate. It shows the cases for the TFR and the economic assumptions (both long-term and short-term) being intermediate, optimistic and pessimistic. Thus it shows the nine cases.

Since the EPI Scheme and the NP Scheme have introduced the modified indexation system (see footnote 174), the benefit level is automatically reduced as long as the financial equilibrium is not attained. 〈Table 8-8〉 shows the year when the financial equilibrium is attained and the replacement ratio of the EPI Scheme as the ultimate benefit level. For example, for the basic scenario where the TFR and the economic assumptions are intermediate,

the financial equilibrium is attained in FY 2038 and the replacement ratio is projected to be reduced to 50.1% from the current ratio of 62.3%. It means that the replacement ratio will never fall below 50% under the basic scenario. [Fig 8-3] shows that, for low-income earners, the replacement ratio decreases from 104.2% in 2009 to 80.8% in 2050 and it may be said that the adequacy will be maintained for low-income earners as well.

〈Table 8-8〉 Projected Ultimate Replacement Ratio by Fertility and Economic Assumption



(Notes)

1. Values in parenthesis {} represent the value that would be attained if the automatic balancing mechanism were applied until the financial equilibrium were to be attained after the replacement ratio reached 50% with neglecting the minimum benefit provision.
2. All cases in this chart are based on the intermediate mortality scenario.
3. In the intermediate fertility scenario, the fiscal years when the application of the automatic balancing mechanism start are projected to be in FY2012, FY2012, and FY2014 in the intermediate, the optimistic, and the pessimistic economic scenarios, respectively.

(Source) The 2009 Actuarial Report of the EPI and NP Schemes by the MHLW

However, for the case where the TFR is intermediate and the economic assumptions are pessimistic, then the replacement ratio will fall below 50% in 2038 and if we continued the modified indexation even after it is below 50%, it would attain the financial equilibrium in FY 2043 and the ultimate

replacement ratio would be 47.1%¹⁷⁸⁾.

Thus we can conclude that the financing of the EPI Scheme is sustainable under the basic scenario. It will keep the replacement ratio above the floor level of 50%. However, this set of assumptions might be too optimistic, and if the pessimistic set of economic assumptions were more realistic, the replacement ratio would fall below the floor level and the drastic review would be necessary in due course. In such a case, we would carry out the reform of (i) raising the contribution rate, (ii) raising the pensionable age, (iii) (i) and (ii) combined, etc.

In any case we have to closely monitor the financial conditions of the social security pension schemes and take measures to keep them sustainable. Or rather, since we have introduced the modified indexation, the schemes would keep sustainable¹⁷⁹⁾ but the adequacy of benefit would be lost if we encounter severe socio-economic environment. For the moment the schemes can be said to be sustainable and adequate, but we have to closely watch the environmental change.

178) There is a provision that, when the replacement ratio is projected to fall below 50% by the next actuarial valuation, the modified indexation is to be stopped and the indexation should return to the normal indexation. In such a case it is also stipulated that the benefit and contributions should be drastically reviewed. This provision is called the floor provision of the benefit level.

179) We also have to pay attention to the fact that the modified indexation will not work to attain the financial equilibrium if the financial conditions deteriorates too much.

〈Table 8-9〉 Number of the Insured Persons and Total Amount of the Pensionable Salary of the EPI Scheme

Fiscal Year	Number of insured persons of the EPI Scheme (Thousand)	Total amount of the annual pensionable salary (Trillion JPY)
2000	32,192	[124.1]
2001	31,576	[123.2]
2002	32,144	[123.4]
2003	32,121	145.9
2004	32,491	146.9
2005	33,022	148.7
2006	33,794	151.6
2007	34,570	154.8
2008	34,445	156.0
2009	34,248	149.2
2010	34,411	149.2

Note: 1. Until FY2002 the pensionable salary did not include the bonuses. Until then contributions were imposed on the bonuses at the rate of 1%, but they were not reflected in the benefit amount.

2. A fiscal year starts on 1 April and ends on 31 March.

Source: Actuarial Sub-committee, Social Security Council of the Ministry of Health, Labour and Welfare.

〈Table 8-9〉 shows that the number of the insured persons of the EPI Scheme did not change after the financial and economic crisis in 2007-8. So it may be said that the coverage of the EPI Scheme was not affected by the crisis. However, the total amount of the annual pensionable salary decreased in 2009. This may be the effects of the crisis. Employers may have retained employment but reduced the salary. This trend should be reflected at least for the short-term economic assumptions.

The sustainability, or rather the adequacy of the NP Scheme, should also be closely monitored. As we discussed in 4, the full amount of old-age basic pensions of a couple narrowly covers the expenditures on items indispensable to life. Therefore close monitoring of the basic pension benefit level is required.

(2) Complementary pensions

The sustainability issue of complementary pensions is mainly concerned with defined-benefit arrangements. So it relates to the EPFs and the Corporate DB Plans. However due to the lack of statistics, we only look into the EPFs.

As of the end of March 2011, the ratio of the amount of plan assets to the plan continuation liabilities was measured for each EPF and 25.2% of them were not less than 1. They ran surplus. 41.3% of them were less than 1 but not less than 0.9. So their deficits were relatively small. 26.1% of them were between 0.9 and 0.8. The remaining 7.4% were less than 0.8 and in a considerably grave situation. From this we can say that one third of the EPFs are in financial trouble. Most of them are multi-employer plans and their covenant is rather weak. Sustainability of some EPFs are in danger.

6. Issues

We have thus far overviewed the coverage, the adequacy and the sustainability of the social security pension schemes and the complementary pensions in Japan. From this observation, we can conclude that the followings are the issues to be addressed in order to provide adequate income in retirement to everybody on a solid financial basis.

(1) Benefit level of basic pensions

Full amount of old-age basic pensions for a couple narrowly covers the items of expenditures of a household that are indispensable to life. It should not fall below that level. However, as the modified indexation is in place, the

benefit level will inevitably go down. So it should be closely monitored and if it threatens to be short of the expenditures of these items, the benefit level of the basic pensions should be reviewed. Especially when the salary decreases more than the CPI does, the level must be carefully examined.

(2) Extension of coverage of the EPI Scheme to non-regular workers

〈Table 8-3〉 shows that the number of non-regular workers is rapidly increasing. However most of them are not covered by the EPI Scheme and classified as the insured persons in the 1st category of the NP Scheme. However their life style is the same as employees covered by the EPI Scheme and they need adequate old-age benefit. The situation is different from the self-employed persons. Although salary and compensation of non-regular workers should be reviewed first, the social security pension schemes should also address their needs of income in retirement. The EPI Scheme should continue¹⁸⁰⁾ to extend the coverage to them.

(3) Activating the modified indexation under the deflationary economy

As stated in the footnote 174, the modified indexation has never been activated since its introduction in 2004. However it should be noted that, if the activation is delayed, the benefit level of the future generation is to be reduced more. In a worse situation, the modified indexation will become insufficient to attain financial equilibrium. The delay is due to the restrictions imposed on the activation under a deflationary situation. These restrictions

180) In 2012 the reform bill passed the Diet and the coverage is to be extended to only a slight portion on 1 October 2016.

should be abolished.

(4) Pensionable age

The modified indexation automatically reduces the benefit level and the benefit level may threaten to lose adequacy. This is partly due to the improvement of mortality and people's longer life in retirement. So the pensionable age should be raised in order to recover adequacy. Furthermore as a principle it is in line with the work ethic that people work longer if the life expectancy is prolonged. It would be a lazy society if people spend all the prolonged portion of life expectancy as living on the pensions. This is only a theoretical consideration and it is quite understandable that raising the pensionable age is not welcomed by the public. It requires arduous tasks to adjust the salary scale and promotion rules. Nevertheless Japan should start discussing this because several of the European countries and the US have already raised it beyond the age of 65 and Japanese population is older than theirs.

7. Concluding remarks

When we discuss the coverage, the adequacy and the sustainability of our income in retirement, we have mainly to focus on the social security pension schemes. Participation in the complementary pensions is on a voluntary basis and many people do not have the access to them. Then here comes a question of what is the role of the complementary pensions.

There must be different views on this question. However most people would agree to the proposition that one of the significant roles the

complementary pensions play is that it is to enhance the living standard of the middle-income people and to increase the number as many as possible. It will certainly contribute to the stability and prosperity of society.

부록 9. Old-age Income Security System in Asia

Hiroshi Yamabana

<요 약>

인구고령화에 따라 많은 아시아 국가들에서 노후소득보장체계 구축 필요성이 높아지고 있다. 연금제도의 설계 측면에서 아시아 국가들을 세 집단으로 구분할 수 있는데, 첫 번째는 세금을 기반으로 기초연금(basic pension)을 지급하고 개인연금을 통해 추가적이 소득을 피하는 국가들로 호주와 뉴질랜드가 이에 해당한다. 두 번째는 사회보험 방식의 연금제도를 도입한 국가들로 중국, 일본, 몽골, 필리핀, 한국, 태국, 베트남 등이 포함된다. 세 번째는 노후소득보장을 위해 적립기금(provident fund)을 조성한 국가들로 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 스리랑카, 태평양 국가들이 해당된다.

다수의 아시아 개발도상국들은 공식부문의 근로자를 대상으로 하는 소득비례(earning-related)연금제도나 적립기금만을 운영한 채 노후생활의 최소수준을 보장하기 위한 기초연금제도를 가지고 있지 않다. 현재로서는 상당수의 인구가 연금제도에 가입되어 있지 않기 때문에 이를 해결하기 위해서는 빈곤완화를 위한 기초연금을 도입하여 모든 노인에게 적용하는 것이 필요해 보인다. 더불어, 인구고령화에 대비하여 소득비례연금제도의 개혁도 함께 진행되어야 할 것이다. 연금개혁에 있어서는 급여의 적절성에 대한 고려 하에 연간적립률, 급여계산을 위한 기준소득, 수급연령, 물가연동, 기여율 등을 재고하여야 한다. 또한 고용을 촉진하고 고용과 급여에서 양성평등을 실현하는 것도 연금개혁에서 고려되어야 할 것으로 보인다. 적립기금제도의 경우, 급여를 분할수령하기 보다 일시금으로 받거나 조기 인출하는 것이 주요 문제점으로 나타나고 있어 향후에는 조기인출을 제한하고 연금지급을 장려하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

노후소득보장제도 구축에 있어서는 연금제도뿐만 아니라 다른 사회보장제도, 특히, 보건제도, 요양제도, 장애 및 유족 연금, 공공부조와의 관련성을 고려하여 제도별 재정배분이 이루어져야 할 것이다. 아시아의 개발도상국들은 연금제도

구축에 있어 급진적인 변화보다는 점진적인 개혁을 추구할 것으로 예상된다. 연금제도에 있어 오랜 역사를 지닌 선진국들의 사례의 교훈을 통해 연금개혁을 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

1.Introduction

There are great differences among the countries in Asia in their socio-economic profiles and historical developments. Simply looking at GDP per capita of Asian countries, countries in the Region are wide-ranging from the most developed economies with more than 20,000 USD GDP per capita (e.g. Australia, Japan, New Zealand, Republic of Korea, Singapore) and middle income countries (e.g. China, Malaysia, Thailand) to low income countries with less than 1,000 USD GDP per capita. The national systems at present and their historical developments are also various and hence it is not an easy task to provide a comprehensive overview of the systems.

The development of social security system has occurred in according to social and economic changes, such as the development of economy as a whole, including the shifts of industrial and employment structures and associated increase in wage workers and the average income and wage level, urbanization and increase in the nucleus families. Although the roles of the family in providing income security to the family and extended family members are still important in many Asian countries, it has been steadily weakened mainly due to the rapid urbanization, the migration of younger population from rural to urban areas and the rapidly decreasing fertility which has led to the smaller number of family members. Also, population aging of many Asian countries has increased the needs for old-age income security schemes.

Developing the income security system for the elderly, there is a challenge in Asia due to its labour structure with substantial with substantial percentage working in the informal economy. Workers in the informal economy such as self-employed persons, unpaid domestic workers and rural farmers and

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

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

developments.

2. Social security pensions in Asia

There are three major groups of countries in Asia in terms of design of social security pensions in Asia; (1) countries providing tax-based basic pension plus individual savings (e.g. Australia, New Zealand), (2) countries with social insurance (e.g. China, Japan, Mongolia, the Philippines, Republic of Korea, Thailand, Viet Nam) and (3) countries with a provident Fund / saving group (Indonesia, Malaysia, Singapore, Sri Lanka, Pacific Island countries (e.g. Fiji)).

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

It is notable to see that the pension design is not necessarily related to the economic development but more related to consensus built historically under influences of other ‘model’ countries. Countries of Anglo-Saxon (i.e. Australia, New Zealand) adopt tax-based basic poverty prevention tier (Australia, 40% of the average wage for couples, 25% for a single) or basic tier with higher replacement (New Zealand, around 65 - 72.5% of the standard earnings) plus savings. Japan influenced mainly by Germany and Republic of Korea influenced by Japan and continental European countries, have insurance-based

defined-benefit schemes. Some middle-income countries like the Philippines and Thailand under European / American / Japanese influences and many of socialist countries like China, Mongolia and Vietnam under the influences of European socialist countries (e.g. ex-East Germany), adopt insurance-based defined-benefit schemes. Many countries under the influence of the Great Britain adopt provident funds.

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

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

Therefore, social security systems are products of countries' history and

people's attitudes, rather than social and economic development. Although there are steady developments and reforms of the systems in line with changing socio-economic conditions, it is fairly rare to see in Asia major and drastic changes in the architecture of social security systems.

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

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

3.Design of social security pensions

3.1.Coverage

Coverage of social security pension depends on Son the national policy and cannot be necessarily linked to the economic development. However, the development of the economy, especially the high income level, leads to higher affordability of insurance contributions as well as a wider fiscal space in the national budget to be allocated to social security, and the majority of the formalized labour force, comprising of wage earners facilities the administration in collecting social insurance contributions, general tax revenues and also supports the structure of earnings-related social security schemes. People's demands to social security are also high because many workers are wage-earners with a smaller number of children or no children to support then in the future. Hence there is no wonder that developed nations in Asia, such as Australia, Japan, New Zealand and Republic of Korea have achieved universal coverage of social security pensions, in principle, although there are still 'blind spots' of non-coverage or low pensions in the cases of the insurance systems seen in Republic of Korea and Japan.

3.2.Benefit structure, adequacy and financing

Benefit level of social security pension is a core element of social security pensions, so it is important to look at the benefit adequacy of the schemes regardless of financial resources of benefits or the design of schemes.

Assessing the adequacy of benefits, it is important to distinguish two major roles of social security pension benefits, namely, (1) the role of the

‘universal’ poverty alleviation as ‘ safety net’ and (2) the other role of income replacement of the previous earnings.

In terms of poverty alleviation or guarantee of minimum income, the level of social security pensions should be reviewed by taking into account major benchmarks such as the national poverty line, the national minimum subsistent level, the level of social assistance benefits and the minimum wages, many of which are composed by taking into account the basket of goods and services, such as food, housing, clothes, fuels and energies, water and so on, essential for all people including the elderly to live a life with the human minimum standard. The measurement and the basket of goods and services can be different from one country to another and from one area to another in a country, reflecting different situations, for example, how much extent the housing and /or health care cost should be compensated by social security pensions since this depends on the situation whether low cost housing and / or low cost / free public health care is available or not. The coverage of these benefits should be, in principle, universal or to those under a certain level of income and assets so that all elderly should not fall into poverty.

However, the focus is more on the smoothing the individual income gap before and after one’s retirement when talking about the classical income-related social security pensions. Especially, civil service pensions in many countries are considered as (partial) continuation of the salaries of their working age. Therefore, a major benchmark for income-related social security pensions is the replacement rate, expresses as the percentage of pension benefits compared with salaries. Coverage of these benefits are also extended to self-employed in many developed countries where the share of the self-employed are limited in the employment, the schemes are administratively well-managed and/or there are strong organizations for professional

self-employed workers. However, in many middle- income and low-income countries, schemes are voluntary with fairly limited coverage or, even though the coverage is compulsory in the legislation, the coverage is still very limited due to low compliance of pension contributions (e.g. the Philippines).

3.2.1. Poverty alleviation role of social security pensions

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

In case of middle and low-income countries, many of them do not have basic tier / poverty alleviation tier pensions. The coverage of insurance-based schemes / provident funds is in general limited to salaried workers. Hence the self-employed persons are usually out of the scope of the schemes and even in case they should be compulsorily covered, the coverage of self-employed persons is low as seen in the case of the Philippines.

Social insurance benefits have often minimum pensions, especially in many socialist countries, which serve, at least partially, to guarantee the minimum level of benefits for those who satisfy qualifying conditions of pensions including minimum years of contributions to the schemes. In many socialist

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

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

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

However, in many middle- and low-income countries, because of the existence of many self-employed workers, especially rural farmers, and the

compliance problems of social insurance / provident fund schemes even for wage earners, the coverage of social security pensions are limited and social assistance schemes do not provide cash compensations to most of the elderly population, mainly due to the imitated financial allocation to social assistance, even though social assistance schemes are ‘theoretically’ in place in the legislation.

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

<Table 9-1> Social pensions in low and middle income countries

Country	Pensionable age	Universal (U) or means-tested (M)	Monthly amount, equivalent in USD	% of population over 60+	% of beneficiaries over population 60+	Cost as % of GDP	Low (L) or middle (M) income countries
Argentina	70	M	88	14	6	0.23	M
Bangladesh	57	M	2	6	16 ¹	0.03	L
Bolivia ²	65	U	18	7	69	1.3	M
Botswana	65	U	27	5	85	0.4	M
Brazil Beneficio de Prestacao Continuada	67	M	140	9	5	0.2	M
Brazil PrevideMncia RuralM	60(men) 55(women)				27 ³	0.7	
Chile	65	M	75	12	51	0.38	M
Costa Rica	65	M	26	8	20	0.18	M

India	65	M	4	8	13	0.01	L
Lesotho	70	U ⁴	21 ⁴	8	53	1.43	L
Mauritius	60	U	60	10	100	2	M
Moldova	62(men) 57(women)	M	5	14	12	0.08	L
Namibia	60	M	28	5	87	0.8	M
Nepal	75	U	2	6	12	N.A.	L
South Africa	65(men)	M	109	7	60	1.4	M
Tajikistan	63(men) 58(women)	M	4	5	N.A.	N.A.	L
Thailand	60	M	8	11	16	0.0582	M
Uruguay	70	M	100	17	10	0.62	M
Viet Nam	60	M	6	7	2	0.022	L
	90	U				0.0005	

Note 1. Percentage of people over 57 receiving social pensions

2. Paid annually

3. Includes women over 55

4. Universal with a few exceptions, primarily people who are ready receiving substantial government pensions (about 4% of those who would otherwise be eligible)

Source: HelpAge International

3.2.2. Income replacement role of social security pensions

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

Hence, the level of benefits, measured as the percentage of the income during the life time, is considered as a good indicator for measuring the adequacy of the benefit and called as the ‘replacement’ rate of the previous earnings. As known very widely, there are many technical issues and difficulties of defining the replacement rate, for example; What does the ‘previous’ earnings mean, just before retirement or the ‘average’ income of

the working age? In case of the ‘average’ income, what is the adjustment of salaries in order to adjust to the time of retirement, CPI or increase rate in salaries? Are we talking about the gross or net replacement rate? What are major assumptions such as the working career, income profiles and the model family structure for the calculation? What about the future prospect for tax increase in case of calculating the net replacement rate? How should the lump-sum payments be converted to the pensions?

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

With all these well-known limitations, the replacement rate is still considered as a good indicator, especially in comparing income-related social security pension schemes. For the average income earners of OECD countries, based on a simple set of assumptions (e.g. the entry age of 20 years old with continuous career up to the retirement age, hence assuming fairly longer contribution period than the reality), the gross replacement level of OECD average is estimated at 58.7% and the net replacement rate of 70.1%, with wide ranging differences seen such as Japan (34.4% gross replacement rate and 39.2% in net replacement rate, although a non-working spouse basic

pension is not included in the calculation.) and Greece (95.7% gross replacement rate and 110.1% in net replacement rate) where substantial pension reform are on-going to keep financial sustainability Pension at a Glance, OECD and World Bank, 2007. Similar studies for selected Asian countries are on-going Pension at a Glance, Asia/Pacific Edition, OECD and World Bank, 2008. The replacement rate gives hints not only adequacy questions of benefits but, as the other side of the coin, some warnings in case it is set too high compared to the level of the present and future planned contribution rate since the PAYG cost rate is, very roughly speaking, the product of the demographic rate (i.e. the percentage of pensioners over contributors) and the replacement rate.

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

4. Case studies of countries

4.1. Developed countries (Japan, Republic of Korea)

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

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

Challenges of these countries in similar situations but taking different approaches are clear. Japan has adopted a fixed contribution schedule and has not touched directly the calculation formulae of pensions in order to avoid

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

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

Needless to say, both countries have similar challenges with regard to the coverage of non-wage earners, especially, self-employed persons and the adequacy of benefits for people with low salaries, unstable careers or no careers since both countries adopt social insurance pension schemes for

attaining the universal coverage. Republic of Korea, in addition, has problems of under-declaration of income of self-employed persons since the system is earnings-related but with a strong redistribution function in the system, which could lead to strong incentives for under-declaration of wages. These ‘blind spots’ problems still remain even in many developed countries and it seems that only substantial tax financing can solve this kind of problem; namely either setting up a tax-based universal tier like New Zealand or tax-based guarantee pension to supplement the earnings-related pension for low pensions like Sweden, combined with functioning general social assistance system.

4.2. Non-socialist middle income countries (Philippines, Thailand)

Social Security System (SSS) Philippines has been started its operation in 1957, followed the promulgation of Social Security Act of 1954 and hence already have over 1 million pensioners (1.16 million pensioners at the end of 2006) while Social Security Office (SSO) Thailand has started its contribution collection for pensions in 1999 and will wait for the first pensioner to appear in the year of 2014 due to the qualifying condition of contributory period of at least 15 years. Concerns were raised by the ILO on the non-payments of pensions for the first 15 years and a recommendation was made to provide special pensions for those with shorter contributing period. But SSO Thailand took a conservative attitude for this issue..

4.2.1. Coverage

1) The Philippines

SSS Philippines has a long history of the coverage extension. It started

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

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

2) Thailand

SSO Thailand started its operation in 1991 with the benefits of sickness, maternity, invalidity and death and extended its benefit package in 1999 to old-age and child benefits. The coverage has been extended from the initial coverage of employees working for enterprises with 20 and more employees

to employees working for smallest enterprises since 2002. The pilot programme to cover the self-employed on the compulsory basis, instead of the voluntary basis stipulated in the present legislation, with regard to the benefits of maternity, invalidity and death has started since 2008, but it has not yet included yet old-age for self-employed persons.

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

4.2.2. Benefit structure and finance

1) The Philippines

Old-age benefits of SSS Philippines are characterized with its generosity. Benefit amount is calculated by adding (1) the fixed amount of 300 Pesos (around 8 US dollars) and (2) the earnings-related amount of 20% plus 2% annual accrual for contributing years over 10 years multiplied by the last 5 years' (simple) average earnings. There are two minimum benefits; (1) 40% of the last 5 years' (simple) average earnings or (2) 1,200 pesos for those contributing between 10 and 20 years and 2,400 pesos for those contributing

over 20 years and more.

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

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

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

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

2) Thailand

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

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

Pensions have not been paid due to the recent inception of the scheme in 1999 and the contribution requirements of minimum 15 years and it is in the middle of the collecting and the investment period. However, an actuarial valuation conducted by the ILO in 2004 has pointed out the reserves of the

fund will be depleted in 2048 in case the contribution rate is kept as 6% Thailand, Actuarial review of the old-age benefit branch of the Social Security Fund, ILO, 2004. As the general average premium is the order of 12% with Pay-as-you-go cost rate of more than 20% in the long future, further reforms are inevitable: for example, increase in the contribution rate, increase in the pensionable age, pension calculation based on the working time average instead of the last 5 years' average and the fine-tuning of the indexation.

5. Conclusion

The review of social security pensions in Asia indicates that many developing countries do not have basic pension system for elderly to guarantee minimum living since they only have earning-related insurance system or provident fund for workers in formal economy. Although efforts to cover the non-covered under insurance schemes and provident fund should be promoted, it does not seem to reach substantial part of the population at present. Therefore, it seems that the introduction of tax-based basic pension schemes is an only solution to provide modest poverty-alleviation basic pensions to all the elderly.

It seems inevitable for many developing countries with earning-related pension system to conduct pension reform to secure the old-age income amidst population aging. They will need to reconsider on key parameters such as the annual accrual rates, the base salary for the calculation of benefits, the pensionable age, the pension indexation and the contribution rates, with due attentions to be paid to the adequacy of benefits. Special attentions should be also paid so that pension schemes promote employment and improve gender equality on employment and benefits. As for social insurance schemes in

socialist countries, past liabilities arising from the past non-contributing period and prevailing early retirement are important issues to be tackled.

Premature withdrawal is major problem of provident funds and of the fact that major parts of benefits are not paid not in the form of life-time pensions with proper indexation but in the form of lump sum. Further efforts on limiting premature withdrawal and on the annuitization of benefits are sought.

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

It is expected that developing countries in Asia will conduct gradual reform in their pension systems rather than bring drastic changes as did the developed countries. For those developing countries, it will be helpful to conduct pension reform through the learning of developed countries, which have long history of pension systems.