

# 효율적 다층노후소득보장시스템을 위한 국민연금 구조개선 방향\*

## A Structural Change in Korean National Pension for Efficient Multi-pillar Retirement Income Security System

김 원 식\*\*

Wonshik Kim

본 연구는 우리나라의 노후소득보장체계가 본인부담으로 조달되는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금과 조세로 조달되는 기초노령연금과 고령자가 수급받는 기초생활보장제도로 구성된다고 본다. 그러나 이들은 서로 개별제도로 운영되어 서로 대체성이 크고, 경우에 따라서는 국민연금의 기여를 회피하는 도덕적 해이의 가능성도 있다. 조세로 조달되는 노후보장제도들은 본인부담의 공·사적연금과 대체성이 있다. 또한, 공·사적연금 간에도 대체성이 존재한다. 따라서 국민들이 합리적인 수준의 연금을 수급받을 수 있도록 최적의 연금 포트폴리오를 구성할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 국민연금을 기초급여는 정부가 보장하는 확정급여형으로, 소득비례급여는 확정기여형 운영으로 하는 혼합형(hybrid) 국민연금제도로 개혁하는 것을 제안한다. 기초급여는 모든 고령자에게 기본연금을 보장하는 소득조사형으로 운영하여 기초노령연금과 고령자에 대한 기초생활급여를 대체하도록 한다. 그리고 소득비례급여는 퇴직연금으로의 적용제외를 허용한다. 이러한 제도의 변화는 국민연금 기금 고갈시 정부부담을 줄이고, 연금시장을 퇴직연금을 중심으로 강화하여 자본시장을 활성화시킬 것이다.

**국문 색인어:** 개인연금, 국민연금, 기초생활보장제도, 퇴직연금

**한국연구재단 분류 연구분야 코드:** B051602, B051606, B030500, B090103

\* 이 논문은 2009년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임. 본 논문의 작성과정에서 많은 토의에 임해주신 상명대 김재현 교수, 상명대 김두철 교수, 한신대 배준호 교수, 한국노동연구원 방하남 박사, 국민연금연구원 다층소득보장체계 간담회 참석자 등께 감사드립니다.

\*\* 건국대학교 사회과학대학 경제학과 교수(wonshik@kku.ac.kr)

논문 투고일: 2012. 07. 25, 논문 최종 수정일: 2012. 10. 03, 논문 게재 확정일: 2012. 11. 23

## I. 서론

최근 남유럽국가들의 재정파탄이 공적연금에서 보험료 대비 높은 급여수준과 고령화에 따른 연금수급자의 증가 등에 상당히 기인하고 있음은 부인할 수 없다<sup>1)</sup>. 국가재정에 부담이 되는 연금개혁은 보험료의 인상이나 급여의 삭감을 의미하는데 연금수급권을 가진 연금수급자나 보험료를 납부하는 근로자들의 동의를 얻어내는 것은 거의 불가능하다. 재정파탄으로 경제위기를 겪는 거의 모든 국가들에서는 공적연금 삭감 등 복지재정 축소나 세금 인상에 반대하는 총파업이 다 반사로 일어나고 있다.

남유럽국가들의 공적연금 위기는 단순히 추상적인 다층노후소득보장시스템<sup>2)</sup>에 대한 논의를 보다 구체적으로 하여 국민들의 노후와 국가경제를 안정적으로 끌어갈 수 있도록 해야 함을 보인다. 따라서 본 연구는 경제 사회적인 상호 영향을 고려한 합리적 다층노후소득보장시스템의 구축 필요성을 제기하면서 국민연금을 중심으로 한 구조개혁모델을 제시하고자 한다.

우리 사회는 2000년 고령화사회(aging society)로의 진입과 함께 고령사회(aged society)로의 진입이 2018년에 예상되고 있다. 이와 아울러 개인들에게는 이미 '100세 시대'가 일반화될 것으로 예상된다. 이에 대비하기 위하여 정부는 국민연금(1988), 개인연금(1994), 퇴직연금(2005)을 순차적으로 도입했다. 그러나 이들 제도는 거의 모두 상호 필요나 연관성에 따라 도입된 것이 아니라 특정 정부의 정치적 입장에 따라 달리 도입되었다<sup>3)</sup>. 이에 따라 서로 연계되어 효율적 노후소득보장시스템으로 운영되는데 한계가 있다.

예를 들면 국민연금은 1988년도 하계 올림픽의 개최와 맞추어 우리사회를 선진

- 
- 1) 일반적으로 PIGS(포르투갈, 아일랜드, 그리스, 스페인 등) 등을 지칭하며, 공적연금의 소득대체율이 2010년 현재 그리스는 95.7%, 스페인 81.5%, 이탈리아 64.5% 등 OECD 평균인 42.1%보다 50%이상 높다.
  - 2) 본 연구의 다층노후소득보장시스템은 다층연금시스템보다 확장된 개념으로 고령화에 대한 사회부조 및 고령자의 노동시장 참여까지 포함한다. 따라서 다층연금시스템은 다층노후소득보장시스템의 일부이다.
  - 3) 국민연금은 노태우정부, 개인연금은 김영삼정부, 퇴직연금은 노무현정부에서 도입됐다.

국으로 인식시키는데 필요한 제도로 인식하고 다소 무리하게 도입된 제도이다<sup>4)</sup>. 그리고 개인연금은 1994년 도입되면서 금융실명제의 부작용으로 감소할 수 있는 저축을 늘이는 수단으로서 도입된 측면이 강하다. 2005년말 도입된 퇴직연금은 고령화사회의 도래와 함께 기존 법정퇴직금제도의 문제를 개선하면서 노사 간 갈등을 최소화시키기 위하여 다소 기형적으로 도입된 것이다. 한편 이러한 연금제도의 적용을 받지 못하는 연금사각지대를 해소하기 위하여 기초노령연금이 도입되었고, 특히 저소득 고령자들에게는 기초생활보장제도의 혜택이 부여되고 있다.

각 연금제도의 운영주체에 있어서도 국민연금은 보건복지부, 개인연금은 금융위원회, 퇴직연금은 고용노동부가, 연금에 준하는 성격의 기초노령연금과 기초생활보장제도는 보건복지부가 관할하고 있기 때문에 노후 보장을 위한 일관성 있는 연금정책을 추진하는데 한계가 있다. 선진국의 경우는 연금 및 사회부조는 노동시장의 관계를 중시하면서 고용 중심의 부처가 연금제도의 총체적 관리 시스템을 개선하고 있는 추세다<sup>5)</sup>.

문제는 이러한 노후소득보장제도들이 각 제도의 기여금 및 급여구조에 따라 가입자들의 노동행태나 생애 소비 및 저축행태를 왜곡시킬 수 있다는 것이다<sup>6)</sup>. 그리고 연금가입의 유인을 위한 세제는 전반적 조세시스템을 왜곡시킬 수도 있다. 또한 연금제도로 축적된 기금들은 자본시장에 대한 자본 수요와 공급 구조를 변화시켜서 시장을 비효율적이게 할 수 있다<sup>7)</sup>. 즉, 노후소득보장제도들은 사실상 국민들의 경제생활뿐 아니라 국가경제의 운용에 심각한 영향을 미쳐서 항상 면밀히 조정되고 조기 정착되어야 한다. 이미, 다양한 연금제도가 도입되어 정착단계에 이르게 따라 합리적인 다층노후소득보장시스템의 구성이 더욱 필요하고, 이는 고령시대의 도래에 따라 더욱 시급한 과제가 되었다.

4) 예를 들면, 높은 인구증가율, 낮은 평균수명, 높은 투자수익률 가정 등이다. 이에 대하여는 김원식(2007)을 참조하기 바란다.

5) 일본과 영국 등을 들 수 있다.

6) 국민연금의 저축의 변화에 대한 연구는 상당히 많은 다수의 논문이 있다. 국민연금의 저축 행태에 따른 후생비용의 추정 등에 대하여는 Feldstein(1987), Kim(1990), 김원식(1993b) 등을 참조하기 바란다.

7) 김원식(1990, 1993a)을 참조하기 바란다.

본 연구는 우리나라의 효율적 노후소득보장시스템의 구성을 위한 대안을 마련 하는데 목적이 있다. 이에 따라 2절에서는 다층노후소득보장시스템의 연구에 대한 문헌고찰에 이어서 제3절에서는 다층노후소득보장시스템의 구축의 관점에서 우리나라 현행 연금 및 관련 제도에 대한 현황 및 문제를 요약한다. 제4절에서는 다층노후소득보장시스템의 모델을 제시한다.

## II. 다층노후소득보장시스템에 대한 문헌 조사

다층노후소득보장시스템에 대하여 가장 먼저 공식적으로 제안한 것은 1987년 세계적 대형보험회사들이 설립한 국제적 보험연구기관인 Geneva Association로 보인다<sup>8)</sup>. 이들은 1층에 강제적 부과방식 공적연금, 2층에 보충적(경우에 따라 적립 방식) 기업연금, 3층에 개인저축으로 개인연금, 자산, 혹은 생명보험, 그리고 4층에 3층까지의 노후소득 보장을 보충하기 위한 파트타임 방식의 유연한 근로기간 연장을 제안하였다. 이들의 주장은 다층연금제도 이외에 점진적 퇴직 등 연령에 따른 포트폴리오 조정이 있어야 더욱 안정적인 노후소득보장이 됨을 주장하였다.

그러나 다층노후소득보장시스템에 대하여 보다 큰 관심을 끌게 한 것은 세계은행(World Bank)의 1994년 보고서인 『Averting Old Aging Crisis』이다. 그들의 주장은 전혀 새로운 개념이라기보다는 선진국에서 이미 정착된 다층노후소득보장제도가 개발도상국에도 필요하다는 제안을 한 것으로 본다. 세계은행은 1층(first pillar)으로 조세로 재원을 조달하고 자산조사를 통해 연금급여를 제공하는 법정기초연금, 2층(second pillar)으로 가입이 의무화된 완전적립방식의 사적연금, 그리고 3층(third pillar)에는 임의로 가입하는 완전적립방식의 사적연금을 중심으로 한 다층노후소득보장시스템을 제안하였다.<sup>9)</sup> 이후 이들의 주장을 더 구체화시킨 논문으

8) 1987년 Geneva Association은 ‘Four Pillars’라는 제목의 일과 퇴직의 연계라는 연구영역을 시작했다(Geneva Association, 2005).

9) “pillar”는 축을 의미하고 서로의 관계가 수평적인 관계를 의미한다. 그러나 사회안전망의 관점에서 사회적 우선순위에 따라 1층(tier 혹은 layer) 개념을 사용하는 것이 바람직

로 Holzman and Hinz(2005)<sup>10)</sup>는 다층노후소득보장시스템을 다음의 <표 1>과 같이 제시하였다.

<표 1> 2005년도 세계은행의 다층노후소득보장시스템

| 층 | 대상집단 |       |      | 주요기준   |            |                   |
|---|------|-------|------|--|------------|-------------------|
|   | 빈곤층  | 비공식부문 | 공식부문 | 특징   | 가입         | 재원                |
| 0 | X    | X     | x    | 기초연금 또는 사회수당형연금, 최소한 공적부조방식운영(보편적 또는 자산조사를 통한 선별적 운영)        | 보편적 또는 잔여적 | 정부예산 혹은 일반재정      |
| 1 |      |       | X    | 공적부문에서 운영하는 공적연금제도 (DB 또는 NDC)                               | 강제         | 보험료, 일부적립금(금융 자산) |
| 2 |      |       | X    | 지역연금 또는 개인연금제도 (완전적립방식 DB 또는 적립방식 DC)                        | 강제         | 금융자산              |
| 3 | x    | X     | X    | 지역 또는 개인연금제도 (부분/완전적립방식 DB 또는 적립방식 DC)                       | 임의         | 금융자산              |
| 4 | X    | X     | x    | (가족을 통한)비공식지원, 기타 공식적인 사회보장제도(의료보장), 기타 개인의 금융 및 비금융자산(주택소유) | 임의         | 금융 및 비금융 자산       |

주: X, X, x의 순으로 중요도가 낮아짐.  
 자료: Holzmann and Hinz(2005), p. 82.

한편 국제노동기구(ILO)는 2000년 취약계층의 노후보장을 강화하기 위해서 4층(tier) 구조의 노후소득보장시스템을 주장하였다<sup>11)</sup>. 즉, 1층(bottom tier)은 일반조세로 조달되면서 자산조사를 통하여 지급되는 기초연금을, 2층에는 강제 가입하는 부과방식 확정급여나 명목확정기여 방식의 공적연금을, 3층에는 강제가입의

하다고 본다.

10) Holzmann and Hinz(2005)

11) Gillion et al.(eds.)(2000), p. 645.

확정기여방식의 사적연금을 설정하였다. 마지막으로 4층(upper tier)에는 자발적 퇴직저축과 연금 이외의 소득을 설정하였다<sup>12)</sup>.

다층노후소득보장시스템에 대한 개별 논문들에는 Disney et. al.(1999), Holzmann(2000), Holzmann et al.(2000), Minns(2001) 등 이후에도 지속적으로 발표되고 있다. 이 논문들의 주요 내용들은 대개 1990년대 후반의 경제위기 문제와 맞물려서 칠레식의 적립방식 사적연금제도의 도입이 필요하다는 논의가 비등하면서 시작된 다층노후소득보장제도의 필요성이나 기본 원리 등이다.

국내에서는 공사연금제도개선위원회(2000)에서 다층노후소득보장시스템의 구성에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 이들은 세계은행 모델을 중심으로 국민연금제도의 개선과 퇴직금제도의 기업연금제도 전환 필요성을 중심으로 한 대안을 마련하는데 그쳤다. 김원식 외(1999)와 김원식(2001)은 기업연금제도의 도입 필요성을 제시하면서 공사연금제도 간 보완시스템을 제안하고 다층연금체계를 제시하였다. 그리고 김원식·노인철(2002)은 적용제외 방식을 포함한 다수의 다층연금체계를 더 구체화하고, 연령별 다층연금체계의 필요성, 주택과 같은 자산의 연금화(reverse mortgage) 필요성도 제시하였다. 류건식 외(2005)는 고령화에 따른 다층연금시스템의 필요성을 주장하면서 외국의 주요 사례와 함께 국민연금을 기초부분과 소득비례부분을 모두 적립방식으로 전환할 것을 주장하였다. 이들은 특히 연금과 노후 의료비의 필요성을 연계시켰다. 국민연금의 확정기여형 전환에 대하여는 1997년 국민연금제도개선기획단에서 김원식(1997)에 의하여 논의된 바 있으며, 권은지 외(2005)는 국민연금의 소득비례급여를 확정기여형으로 전환할 것을 주장하였다.

이후 김수완 외(2005), 김원섭 외(2006) 등도 다층노후소득보장시스템의 구축에 참고할 수 있는 외국의 시스템을 구체적으로 소개하면서 우리나라 각 연금제도의 개선방안을 총괄적으로 제시하였다. 특히, 이들은 향후 다층연금체계의 개선방향을 제시하였는데 이들의 관점은 국민연금의 재정안정화를 위한 대안을 중심으로 한 것으로 논의 범위가 제한적이다. 예를 들면, 김원섭 외(2006)는 국민연금 도입

12) Gillion(2000), p. 18. 2층과 3층은 민간기관이 관리할 수 있다.

초기에 있었던 법정퇴직금 전환금제도를 부활하여 연금재정을 안정화시키는 안을 제안하였다. 최근 논문으로는 이용하(2011), 오영수(2011) 등이 있다. 이용하(2011)는 국민연금과 퇴직연금의 적용 일원화를 주장하고 있다.

이상에서 언급된 거의 모든 다층노후소득보장체계의 논의들에는 다음의 세 가지 문제에 대한 논의가 부족하다. 첫째, 노후소득보장에 있어서 노동시장과 자본시장의 영향을 반영한 효과성이나 제도의 경제적 효율성 등을 고려하여 연금체계의 개선 방향을 구체적으로 제안하지 않은 한계가 있다. 둘째, 현재 시점에서 국민연금의 재정적자와 기금고갈이 거의 확실시 됨에도 모수적(parametric) 변화에만 집착할 뿐 구체적이고 적극적으로 대응하지 못하고 있다. 예를 들면, 연금수급 연령의 조정, 급여의 인하, 보험료율의 인상 정도에 그치고 있다. 셋째, 기초노령연금과 사실상 사회안전망으로서 연금의 역할을 하고 있는 기초생활보장제도에서 고령자들에게 지급되고 있는 기초생활보장급여(사회부조)의 역할에 대한 논의가 제외되어 있다. 이들 제도들은 고령자들에게 실질적인 연금의 역할을 하고 있기 때문에 다층노후소득보장체계<sup>13)</sup>의 구성원이라고 보아야 한다.

본 연구는 지금까지의 국민연금, 퇴직연금, 개인연금만을 포함한 현황중심의 다층연금시스템 연구보다는 실질적인 연금역할을 하고 있는 기초노령연금과 기초생활보장급여도 포함한 노후소득보장시스템의 필요성을 논한다. 그리고 노동시장과 자본시장의 영향도 고려한 효율적인 노후소득보장모델을 제안한다.

### III. 우리나라 다층노후소득보장시스템의 개요와 특성

우리나라는 전 국민을 대상으로 하는 국민연금과 군인, 공무원, 사립학교교직원을 대상으로 한 특수직역연금 등의 공적연금<sup>14)</sup>과 개인연금과 퇴직연금을 중심

13) 기초생활보장제도는 소득이전제도가 아닌 연금의 일반화된 측면에서 보면 저소득 고령자층에 대한 무기여연금형태로 구분될 수 있다.

14) 일반적으로 공적연금에는 공무원연금, 군인연금 등이 포함되나 이들 제도는 특수직역을 대상으로 한 것이어서 일반국민들을 대상으로 하는 분석이 되도록 하기 위하여 본

으로 한 사적연금이 도입되어 있다. 그리고 이의 적용이 사실상 불가능한 고령층을 보호하기 위하여 기초노령연금과 기초생활보장제도 등이 도입되어 있다.

그러나 이들은 거의 독립적으로 도입되어 제도 간 중복 수혜 및 도덕적 해이 등 사회경제적으로 상당한 문제를 안고 있다. 첫째, 기초노령연금과 기초생활보장제도는 저소득 고령자들에게 근로하여 경제적으로 독립할 유인을 거의 제공하지 못하고 있다. 그리고 이들 제도에 대한 의존도는 앞으로 점차 높아져서 국민연금 기여를 기피할 가능성이 크다.

둘째, 현재의 국민연금제도는 2040년에 재정 적자가 예상되어 큰 폭의 보험료의 인상이 예상되는데 이 경우 퇴직연금의 기여까지 포함하면 20%수준을 훨씬 넘는 연금기여가 불가피하게 된다<sup>15)</sup>. 이 경우 근로자들은 근로기간동안의 소비를 줄일 수밖에 없는 문제가 발생한다.

셋째, 국민연금의 경우 기금적립액이 자본시장의 수용한도를 초과하고 기금 고갈 시에는 자본 유출로 자본시장이 패닉에 쌓이게 되는 문제가 그대로 방치되어 있다.

넷째, 퇴직연금의 경우 도입된지 5년여에 불과하고 아직 퇴직일시금을 선호하는 비중이 높아서 연금으로서의 정착단계에 있다고 보지 않는다. 가입자들은 확정급여형 연금의 선택이 많고, 일수금 수급을 선호하는 문제가 있다. 따라서 퇴직연금을 제대로 된 연금으로서의 역할을 정립하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 개인연금은 근로자들이 소득공제를 받기 위하여 가입하는 성향이 강하고 해약에 따른 불이익이 크다. 이러한 조건은 가입자들에게 잠금효과를 낳게 하여 금융기관들이 관리를 소홀하게 하고 수익률도 낮다.

이상의 문제들은 사실상 연금을 통한 정책으로 노후소득보장을 기하는데 해결해야 하는 선결과제들이다. 따라서 노후소득보장체계의 재구조 문제와 함께 어떻게 앞서 언급된 문제들을 해결할 것인지 대안을 마련해야 한다. 이는 경제안정, 자본시장 활성화, 개인의 생애소득과 생애소비의 최적화 등에 매우 중요한 요소가 된다.

현행 제도하에서는 노후소득안정을 위한 충분한 연금을 국민연금 중심으로 확

논문은 논의에 포함시키지 않는다.

15) 현행 국민연금의 수지균형 보험료율은 비공식적으로 약 15% 이상으로 추정되고 있으며, 기업들의 퇴직금 지급액은 임금의 약 10%로 나타나고 있다.

보하는 것이 사실상 불가능하여 이에 발생한 연금갭(pension gap)을 사적연금으로 보완할 수밖에 없다. 이에 따라 다층노후보장시스템의 필요성이 높아지게 되고 이를 지속 가능하게 하기 위하여 사적연금을 활성화하기 위한 다양한 지원제도가 도입될 필요가 있다.

개인연금 및 퇴직연금 등 사적연금에 대한 지원의 사회경제적 의의는 다음과 같이 요약될 수 있다<sup>16)</sup>.

첫째, 고령자 부양에 필요한 사회적 총비용을 절감하는 효과가 있다. 인구의 고령화에 따라 고령인구의 증가는 필연적으로 노후생활에 충분히 대비하지 못한 고령층의 수를 증가시키게 된다. 고령자들이 자신의 노후생계를 위하여 연금과 같은 보장성 급여를 많이 갖도록 하는 것은 개인에 대하여는 노후생계에 대한 불안을 최소화할뿐 아니라 정부의 고령 부양에 대한 부담을 더는 것이 된다.

둘째, 국민연금과 같은 공적연금의 사회적 비용을 절감하는 효과가 있다. 공적연금은 일반적으로 시간이 흐름에 따라 지나친 급여보장 중심의 제도로 변질되어 부과(pay-as-you-go)방식으로 운영되고, 급여를 조달하기 위한 조세부담이 크게 된다. 이러한 공적연금 재정적자에 따른 정부 부담을 줄이기 위하여, 연금제도의 역할을 기업 혹은 개인 스스로의 결정에 맡기려는 유인을 정부가 갖게 된다. 즉, 기업연금 혹은 개인연금의 도입이나 공적연금에 대한 적용제외 등을 통한 연계 등으로 정부는 공적연금의 운영으로 인한 노후생계보장의 책임을 전가시킬 수 있다.

셋째, 저축증대에 의한 자본형성을 증대시키는 효과가 있다. 노후저축은 생계능력이 거의 상실된 노후생활의 생계를 유지하기 위한 것이다. 그리고 은퇴기간 동안의 노후 안정을 위해서는 적지 않은 금액의 저축이 필요하다. 따라서 이러한 저축 활성화는 자본축적을 증대시키게 된다. 사적연금에 대한 지원은 노후저축에 대한 가격(혹은 기회비용)을 낮춤으로써 저축을 증대시킨다는 이점이 있다.

넷째, 퇴직 후의 소득수준을 증대시키는 효과가 있다. 이것은 직접적으로 사적연금 세제지원 등에 기인한 결과로서 다양한 세제지원은 개인의 생애소득을 증대시키는 결과를 낳는다. 이것은 고령층이 사회의 빈곤층화하는 것에 대한 대책이

16) 김원식(1996)을 참조하기 바란다.

된다<sup>17)</sup>.

민간연금에 대한 조세지원에 따른 조세지출(tax expenditure)은 정부 세수를 감소시킨다는 측면이 있다. 그러나 이는 은퇴기의 소득을 높임으로써 고령층과 근로계층의 소득격차를 줄임으로써 소득재분배효과도 기할 수 있다. 일반적으로 조세징수의 한계비용이 매우 큼을 고려하면 이러한 자발적 생애기간간 소득재분배유도는 소득재분배를 위한 세수증대의 필요성을 감소시키면서 경제적 효율성을 제고한다<sup>18)</sup>.

공적연금과 민간연금간의 연금포트폴리오를 통하여 공적연금에 대한 정부 부담을 줄이고 노후소득보장을 위한 정부정책의 대상을 축소시키는 것이 바람직하다. 이는 다층노후소득보장시스템의 구축 필요성을 더욱 높인다.

우리나라 노후소득보장시스템은 <그림 1>에서 보이는바와 같이 국민연금(1층), 퇴직연금(2층), 개인연금(3층)의 3층보장 외에 조세로 조달되는 기초노령연금과 기초생활보장급여를 0층보장으로 하는 4층보장제도가 있다고 할 수 있다.

<그림 1> 우리나라의 다층노후소득보장체계

|    |   |     |                           |                |
|----|---|-----|---------------------------|----------------|
| 3층 | 개인연금(2010년 498만 명)                                      |     |                           |                |
| 2층 | 퇴직연금(11.2월, 253만 명)                                     |     | 지역연금<br>(‘10년,<br>149만 명) |                |
| 1층 | 국민연금(‘11.2월, 1,926만 명)                                  |     |                           |                |
| 0층 | 기초노령연금(무기여 65세 이상 소득 하위 70%) +<br>기초생활보장급여(‘10년, 39만 명) |     |                           |                |
| 대상 | 근로자   | 자영자 | 기타                        | 공무원 등<br>지역연금자 |

주: 1) 괄호 안은 각 연금의 가입자 수.

2) 퇴직연금은 전체 상용근로자 약 874만 명 중 28.9%

- 상용근로자 5인 이상 사업장: 31.5%(약 774만 명 중 244만 명 가입)

- 상용근로자 4인 이하 사업장: 9.0%(약 100만 명 중 9만 명 가입)

3) 지역연금 = 공무원연금(105만 명), 사학연금(27만 명), 군인연금(17만 명), 별정우체국(0.4만 명)

4) 노동부(2011)에 기초하여 필자가 부분적으로 보완함.

17) OECD의 조사에 따르면 우리나라 고령빈곤율은 일반인의 3배에 이른다.

18) 조세지출을 통한 민간연금 활성화는 자본시장 및 노동시장을 개선시킴으로써 국민총생산을 증대시켜서 세수를 증가시킬 것이다. 이러한 과정으로 조세지출에 따른 세수손실을 보충할 수 있다.

다층노후보장시스템의 중심인 국민연금은 1988년 근로자를 대상으로 시작하여 2011년 말 현재 19,885천 명이 가입되어 있다. 1988년 10인 이상의 사업장을 당연 적용대상자로 하여 1995년 농어민의 적용 확대, 1999년 도시지역주민의 확대, 2003년 5인 미만 사업자 당연적용 등 순차적으로 전국민화가 진행되었다. 이 과정에서 직장가입자의 가입률은 높으나 도시지역의 자영자들에 대하여는 이들의 특성상 혹은 적용방법상의 문제들로 가입이 늦어져서 가입률이 약 40%수준에 머물고 있다.

지역가입자의 가입률이 낮은 것은 불경기 등으로 소득이 감소하는 자영자들의 보험료 납입기피가 가장 큰 원인으로 본다<sup>19)</sup>. 특히, 이들은 소득이 일정 수준 이하로 내려가면 기초생활보장제도의 혜택을 받을 수 있고, 기초노령연금도 수급이 가능하다<sup>20)</sup>. 따라서 조세로 부담되는 소득보전제도들이 많아지고 또한 보장성이 강화됨에 따라 보험성격의 국민연금에 대한 기피 성향이 상승하게 된다. 아울러 근로자들의 보험료 징수는 원천징수되나 자영자들은 신고소득에 기초한다. 자영자들의 낮은 기여율이나 낮은 신고소득은 노후의 낮은 연금으로 이어진다. 따라서 국민연금은 사실상 본인의 선택과 책임에 맡기는 제도이다.

한편 기여금에 따라 비례적으로 급여가 결정되는 국민연금의 특성은 민간부문의 퇴직연금 혹은 노후저축과 대체성을 갖도록 한다. 그리고 가입자들이 국민연금에 대한 신뢰가 없어지게 되면 가입자들은 민간부문의 개인연금이나 퇴직연금에 대한 추가 적립을 더 선호하게 될 것이다<sup>21)</sup>.

국민연금에 기여해서 얻을 수 있는 연금의 효용이 현재 보험료를 지출해서 얻을 수 있는 효용보다 더 낮다면 이들은 국민연금에 대한 보험료 납입을 회피할 것이다. 특히 저소득근로계층의 경우 노후에 기초생활보장급여가 보장된다면 이러

19) 불경기로 인한 소득수준의 감소는 소득분배의 악화 등을 낳아서 빈곤을 고착시키고 저소득 자영자의 수가 더 늘어나게 할 수 있다.

20) 생계형자영자(기초생활비이하의 소득이 있는 자영자)의 비율은 170만 명으로 추정된다.

21) 예를 들면, 국민연금기금의 운용실패나 수명예측 등의 실패, 소득재분배적 요소의 강화로 인한 급여인하 등이 가입자들의 기대를 벗어나면 국민연금의 신뢰는 하락하게 되어 사적연금의 선호를 높일 것이다. 또한, 국민연금은 법으로 규정되어 국민들이 합의하면 급여나 보험료가 기존의 가입자들에게 불리하게 변경될 수 있으나 사적연금은 연금기관과의 계약 이행이 전제되므로 신뢰가 더 높을 수 있다.

한 현상은 더 두드러질 것이다.

또한, 국민연금급여 구조의 소득재분배 효과로 연금수익률이 낮은 고소득근로계층의 경우 민간연금에 기여해서 더 높은 수익을 낼 수 있다면 역시 국민연금에 대한 기여를 기피할 것이다. 이상의 논의는 국민연금, 조세로 조달되는 기초생활보장제도 및 기초노령연금, 그리고 민간부문의 퇴직연금 및 개인연금이 통합적으로 서로 면밀하게 다각적으로 검토되어야 함을 의미한다. 그리고 이러한 선택이 합리적이 되도록 하기 위하여 연금기금의 운용방법, 세제혜택 등도 함께 고려되어야 한다.

개인연금제도는 1994년 3월에 조세감면법 제 80조의 2항(개인연금저축에 대한 소득공제 등)의 규정에 의하여 이자소득세가 비과세되고 저축불입액의 40%를 소득공제하여 주는 제도이다. 개인연금은 연간 400만 원의 소득공제혜택을 얻기 위하여 주로 직장가입자들이 가입하게 된다. 예를 들면 최고세율의 적용대상(8800만원)이 되는 고소득 직장가입자들의 경우 개인연금에 납입을 하게 되면 연말에 적어도 38%의 수익률을 얻을 수 있게 된다. 일반적으로 가입자들은 세제혜택을 우선 고려하고, 사후적으로 낮은 수익률에 대하여는 상대적으로 무관심한 경향이 있다. 이는 운영기관의 도덕적 해이를 낳아서 기금수익률을 낮게 하는 요인이 된다.

퇴직연금제도는 2005년 6월 「근로자퇴직급여보장법」이 국회를 통과하면서 같은 해 12월에 도입되었다<sup>22)</sup>. 즉, 퇴직연금의 성격은 민간의 선택권은 있지만 법률로 강제되는 제도라는 점에서 준공적, 혹은 준민간연금제도가 된다<sup>23)</sup>. 이 제도는 자영자의 경우 혜택이 거의 없다는 것이다. 따라서 근로자와의 형평성을 위하여 혹은 전국민 다층노후소득보장체계의 구축을 위하여 자영자들이 퇴직연금에 기여를 할 경우 즉시세액공제(instant tax credit)을 부여하는 것도 고려되어야 한다. 이는 영국의 stakeholder's pension이나 독일의 Reister연금 등에서 도입되고 있는 유형이다.

기초노령연금은 국민연금제도의 제도개선 과정에서 급여율을 인하함에 따라

22) 김원식·방하남(2005)을 참조하기 바란다.

23) 퇴직금제도의 주요 내용에 관하여는 김원식(2011)을 참조하기 바란다.

노후소득보장기능이 약화될 가능성이 높아지고, 국민연금의 실질적 혜택에서 배제된 현재의 고령자들을 보호할 필요성으로 인하여 도입되었다. 이에 따라 정부 부담의 가중이라는 문제에도 불구하고 조세로 조달되며, 다층노후소득보장시스템에서 보면 기초노령연금은 0차보장의 성격을 띠게 된다. 기초노령연금은 국민연금급여식의 A값인 전체근로자평균임금의 5%에서 결정되고 있으며 65세 이상 노인들의 70%에게 소득수준에 따라 차등 지급되고 있다. 따라서 기초노령연금은 국민연금과 상당히 밀접한 관계가 있으며 국민연금의 근로자평균소득이 상승하면 정부지출이 함께 증가해야하는 부담이 있다<sup>24)</sup>.

기초생활보장제도는 2000년부터 기존의 생활보호법을 대신하여 도입된 제도다. 저소득층의 기초생활을 보장해야 한다는 저소득층 권리를 보장하기 위한 것이 제도의 목적이다. 급여의 종류에는 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여 등이 있다. 다층노후소득보장제도가 확립되지 않으면 고령자의 빈곤화가능성이 높아지고 기초생활보장급여의 수급자 비율이 높아지게 될 가능성이 크다.

저소득 자영업자층을 중심으로 일부 국민연금 가입자들이 기초노령연금이나 기초생활보장제도에 대한 의존도를 높이는 현상이 경제가 극도의 침체기나 장기불황에서 발생할 가능성이 높다<sup>25)</sup>. 저소득층들의 근로유인이 감소하여 국민소득이 하락하면 국민연금의 현금흐름이 감소하여 단기 재정위기에 당면할 가능성이 크다<sup>26)</sup>. 이러한 점에서 국민연금제도는 퇴직연금이나 개인연금제도뿐 아니라 기초노령연금제도 및 기초생활보장제도 함께 연계되어 운영되고 개선되어야 한다.

〈그림 1〉에서 전체 경제활동인구 중 1층의 국민연금을 제외한 나머지 세 개층은 해당 사항이 없거나 일부만 해당하는 경우가 적지 않아 국민연금이 우리나라 연

24) 따라서 이는 국민연금제도의 개혁 과정에서 함께 논의되어야 하는 제도이다.

25) 이는 2012년 대통령선거의 선거공약에서도 충분히 입증되고 있다.

26) 불경기로 인한 저소득층의 보험료 기여의 감소가 국민연금의 회계상 재정위기로 이어지는 것은 아니다. 국민연금의 소득재분배적인 요인에 의하여 장기적 수지균형은 개선될 수도 있다. 단지 현금흐름이 감소하여 제도의 운영에 문제가 될 수 있다. 즉, 정부로부터 차입을 해야 하나 경기가 어려운 상황에서 이는 사실상 불가능할 것이다. 그러나 공적제도이므로 현세대들은 정치적으로 급여수준의 추가적 인상을 요구하면서 국민연금 재정은 급속히 악화되게 된다.

금체계의 핵심적 기둥이라고 볼 수 있다. 그러나 공적연금의 재정취약성이 이미 선진국에서도 드러난 만큼 국민연금만을 지속적으로 연금시스템의 핵심으로 유지하기는 쉽지 않을 것이다. 이러한 점에서 구체적인 다층노후보장시스템이 적극적으로 논의되어야 한다.

#### IV. 효율적 다층노후소득보장시스템 모델

합리적 다층노후소득보장시스템은 우선적으로 공적연금제도를 통한 노후연금 보장이 위기에 당면하고 있기 때문에 더욱 절실하다. 즉, 남유럽사태나 동유럽 공산국가 등에서 보이는바와 같이 경제위기나 국가위기 상태에 당면하여 연금수급권을 축소해야 하는 상황이 발생하고 있다. 이러한 상황은 앞으로도 주기적으로 나타날 것으로 본다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 공공부분의 연금제도에 대한 의존도를 낮출 수 밖에 없고, 민간부분의 연금제도를 통하여 안전한 연금수급권을 확보하지 않으면 안 된다. 그리고 조세부담의 가중으로 지속가능성이 떨어지는 기초노령연금과 기초생활보장급여 등의 공적연금과의 조정이 필요하다. 그러나 이러한 변화 이전에 국민연금이 지속가능성을 유지하기 위한 구조 개선이 우선되어야 한다.

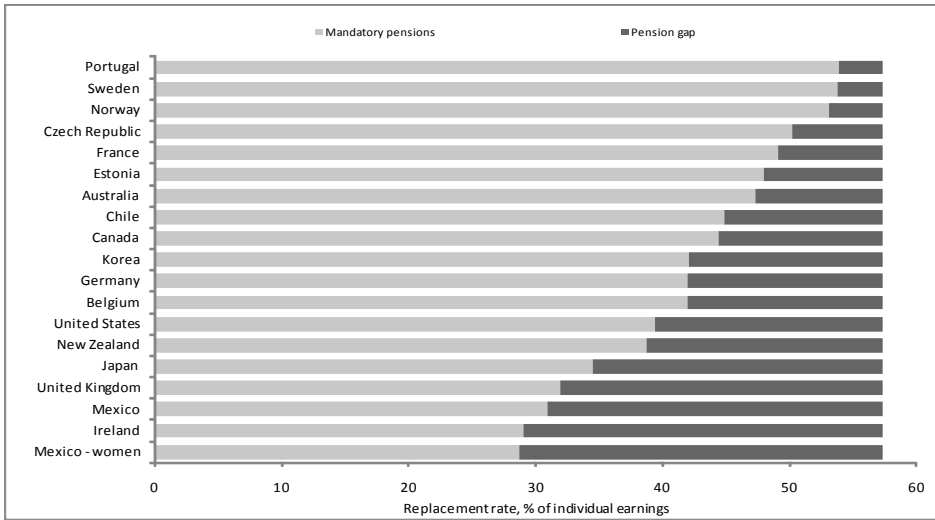
각 연금제도는 모두 특성이 다르므로 모든 연금을 단순 합으로 하여 연금제도의 효과나 경제적 영향을 분석할 수 없다. 따라서 다층연금체계의 구성에 있어서도 연금 간 상호 반작용을 면밀히 분석하여야 효율적 연금시스템을 구축해야 한다.

##### 1. 국민연금, 기초노령연금, 그리고 기초생활보장급여 간 연계

국민연금의 가장 큰 문제는 40년 가입기준 소득대체율 40%로 낮게 하여 다른 나라에 비하여 연금갭이 크다는 것이다. 이는 국민들의 부담의지와 능력을 감안한 것이다. 게다가 개인들의 평균적 생애근로기간이 일반적으로 25년에 불과한

것으로 추정될 때 연금수급액은 더 낮아질 수 밖에 없다. 따라서 향후 우리사회가 당면할 연금문제는 첫째로 국민연금의 적용을 받지 못하는 사각지대를 해소하는 것과 둘째로 민간연금과의 조화로 국민연금의 연금갭을 해소하는 것이다. 각국과 비교한 연금갭은 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 국가별 연금 갭 비교



주: 1) 연금갭은 OECD 국가들의 공적연금 소득대체율의 평균과 해당 국가의 공적연금 소득대체율과의 차이로 정의함.

2) OECD 공적연금 소득대체율의 평균은 57.3%임.

자료: OECD(2011)

다층노후소득보장시스템의 구축을 위하여 우선 정리되어야 할 문제는 현재 운용되고 있는 기초노령연금과 국민연금의 관계이다.

기초노령연금은 앞서 언급된바와 같이 2012년 현재 전체 65세 노인인구 가운데 70%에게 약 9만 원씩 제공되고 있다. 더욱이 국민연금은 소득조사가 없으나, 기초노령연금은 고령자의 과반이 넘는 70%가 수급받는다라는 점에서 느슨한 형태의 소득조사가 있다.

기초노령연금제도는 현재와 같이 복지지출에 대한 국민과 정치권의 요구가 많아지게 되면 전체 국민에게 일반화될 것으로 보인다. 그러나 한편으로 모든 고령자들에게 기초노령연금을 제공하는 것이 고령자들의 근로의욕을 줄이는 효과를

남아 생활을 더욱 어렵게 할 가능성이 크다는 문제가 있다.

따라서 장기적으로 노후에 발생하는 개인의 소득뿐 아니라 전체 연금소득을 주요 변수로 하여 기초노령연금을 제공하는 제도로 변화시키는 것을 제안한다<sup>27)</sup>. 이러한 제도의 장점은 전체 소득에 대한 소득조사를 철저히 해야하는 부담이 덜어짐으로써 기초노령연금을 별도로 운영함에 따른 행정비용을 감소시킬 수 있을 것이다.

연금소득을 중심으로 한 소득조사는 고령자들의 노동유인을 크게 줄이지 않으면서 소득은폐를 상당히 감소시킬 수 있다. 일반적으로 고령자들의 소득수준은 높고 근로에 따른 피로도도 높을 것이므로 낮은 기초노령연금액에도 불구하고 상대적으로 근로기피 현상은 클 수 있다.

연금소득은 연금수급자들의 소득수준과도 관련이 있다. 연금수급액은 생애소득에 비례하도록 설계되어 있어서, 소득재분배 기능으로 인하여 낮은 연금수급액을 받는 가입자들은 생애소득이 더 낮을 것이다. 따라서 장기적으로 보면 연금수급액만으로도 기초노령연금수급자들이나 기초생활급여 수급 대상을 판별해 낼 수 있다.

기초노령연금은 국민연금에 대한 자영자들의 보험료 납부율과도 관련이 있다. 자영자의 보험료 납부율 제고 노력에도 불구하고 국민연금 보험료 납부율이 개선되지 않고 있다. 지역가입자의 경우 납부예외가 많고, 신고소득에 기초한 보험료 납부로 성실한 납부가 이루어지지 않아 사각지대를 형성하고 있다. 보건복지부에 따르면 총 18-59세 인구 약 3,258만 명 중 공적연금 미가입(미납)자는 55.4%로 추정되고 있다(〈그림 3〉 참조)<sup>28)</sup>. 이들의 상당 수는 저소득 자영자로 노후를 기초노령연금이나 기초생활보장급여에 의존하거나 이 급여들의 증액을 기대하고 있다고

27) 연금제도가 장기적으로 정착되고 개인들이 저축수단을 연금으로 전환하게 되면, 연금수급액은 개인들의 소득능력을 반영한다고 볼 수 있다. 따라서 연금수준은 개인소득의 대체변수라고 가정하여 기초노령연금을 지급한다. 개인들의 연금 외 소득에 대하여는 공제의 범위를 높인다. 단, 연금수준과 소득수준 연계의 불완전성을 보완하기 위하여 실질적 고소득자에 대한 급여제한은 필요할 것이다.

28) 국민연금 지역가입자는 부부단위로 가입되는 특성으로 인구기준으로 한 가입자의 비율은 낮게 나타나는 특성이 있다.

보아야 한다<sup>29)</sup>. 이는 국민연금의 보험료를 성실히 납부하려 하지 않게 됨을 의미한다.

이상에서 우려되는 문제들을 해결하기 위하여 기초노령연금을 현재의 소득자산 중심에서 연금소득에 기초한 보충적 제도로서의 역할로 전환시키고, 국민연금과 함께 운영하는 것이 필요하다. 기초노령연금제도를 현재와 같이 별도로 운영함에 따른 행정비용도 절감할 수 있을 것이다.

〈그림 3〉 우리나라 공적 노후소득보장 사각지대 현황 추정(2010년 말)

|                            |   |                                  |                      |                            |                               |
|----------------------------|---|----------------------------------|----------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 18~59세 총 인구 32,577천 명      |   |                                  |                      |                            |                               |
| 비경제<br>활동인구<br>10,599천 명   | 경제활동인구 21,978천 명                        |                                  |                      |                            |                               |
|                            | 공적<br>연금<br>비적<br>용자<br>1,307<br>천<br>명 | 국민연금 가입자 19,179천 명 <sup>1)</sup> |                      |                            | 특수<br>지역<br>연금<br>1,492천<br>명 |
|                            |   | 납부예외자<br>5,100천 명                | 소득신고자 14,080천 명      |                            |                               |
|                            | 장기체납자<br>1,067천 명                       |                                  | 보험료 납부자<br>13,013천 명 |                            |                               |
| 32.5%                      | 4.0%                                    | 15.6%                            | 3.3%                 | 40.0%                      | 4.6%                          |
| 잠재적 사각지대 18,073천 명 (55.4%) |   |                                  |                      | 잠재적 수급권자 14,505천 명 (44.6%) |                               |

주: 1) 보험료 납부자 내 임의가입자는 포함하며 임의계속가입자는 제외함.  
 자료: 보건복지부, 「공적 노후소득보장 체계 현황 및 발전방향」, 2011.4.

2010년 현재 기초생활보장제도의 연령별 수급자 비율은 중년기층(40~64세)이 35.0%로 가장 높으며, 노년기층(65세 이상) 26.8%, 청소년기층(10~19세) 20.6%의 순이었다. 총인구수 대비 수급자 비율은 노년기가 7.1%로 가장 높은 반면 청년기가 가장 낮은 1.1%이었다.<sup>30)</sup> 연도별 추이로 볼 때 노년기층의 수혜자수가 가장 빨리 증가하는 추세를 보이고 있다.

29) 이 문제는 다소 여유가 있는 빈곤층은 개인연금을 가입할 것이고 이에 기초하여 국민 연금이 지급되므로 현재보다 상황이 개선될 수 있다.

30) 보건복지부(2011)

〈표 2〉 생애주기별<sup>1)</sup> 일반수급자 현황

(단위: 명, %)

| 구분                                     | 합계         | 영유아기      | 학령기       | 청소년기      | 청년기        | 중년기        | 노년기       |
|--|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|
| 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      |
| 총인구 수                                  | 50,515,666 | 2,299,695 | 2,457,829 | 6,826,875 | 15,237,505 | 18,187,410 | 5,506,352 |
| 총인구 수 <sup>2)</sup><br>대비<br>수급자<br>비율 | 2.9        | 1.2       | 2.3       | 4.4       | 1.1        | 2.8        | 7.1       |

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

2) 통계청, 주민등록인구 (50,515,666명)

자료: 보건복지부(2011)

기초생활보장급여의 수급자들은 국민연금제도에 가입하지 않아도 국민연금에 가입할 경우 만큼의 급여를 받거나 생활수준을 유지할 수 있다고 생각하는 계층이다. 그리고 이러한 자격을 유지하기 위하여 근로를 기피하는 등 도덕적 해이도 심각하다. 이에 따라 국민연금 보험료를 낼 필요성을 느끼지도 못 할 것이다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위하여도 기초생활보장제도에서의 고령수급자들에 대한 생계급여 지급은 정책대상이 동일한 국민연금제도와의 연계 속에서 이루어지는 것이 필요하다

국민연금제도의 가장 큰 문제는 재정안정화이다. 재정안정화를 달성하지 못하면 재정적자는 세금으로 조달될 수밖에 없기 때문이다. 이를 위하여 국민연금제도는 연금수급연령의 인상, 소득대체율의 인하, 보험료 부과 소득의 상한 인상 등을 단행해 왔다. 그러나 이러한 계수조정에도 불구하고 국민연금기금은 2060년도 경에 고갈되고 이후 기금고갈이 급격히 심화되는 등 국민연금의 장기적 재정불안정을 근본적으로 개선하는데 한계가 있다. 따라서 우리 경제가 감당할 수 있는 범위 내에서 국민연금의 구조 개혁을 모색해야 한다.

국민연금 급여는 소득재분배부분과 소득비례부분으로 명확히 구분되어 있음에도 불구하고 하나의 재정시스템으로 운영되고 있다. 따라서 이를 구분해서 운

영하여 국민들에게 합리적인 연금부담 유인을 제시해 주는 것이 바람직하다. 즉, 국민연금 재정을 기초부분과 소득비례부분으로 구분할 필요가 있다. 기초부분은 적자시 정부가 보장책임을 지고 정부의 예산을 투입하고, 소득비례부분은 국민들이 보험원리 혹은 적립방식에 입각하여 운영하는 것을 제안한다.

이는 사실상 확정급여와 확정기여제도의 혼합형(hybrid)이라고 할 수 있다. 우리와 달리 가상적확정기여형(notional defined contribution: NDC)을 포함하여 확정기여형 제도를 운영하고 있는 국가도 칠레, 스웨덴, 이탈리아, 노르웨이, 폴란드 등 다수이다. 따라서 본 연구가 제안하고 있는 혼합형모델은 기존의 확정기여형 공적연금과 확정급여형 공적연금의 장점을 혼합했다고 할 수 있다.

기초노령연금은 조세방식으로 운영되고 규모의 설정에 있어서 포폴리즘이나 정치적으로 악용될 가능성이 높은 것이 현실이다. 즉, 기초노령연금을 국민연금에 흡수하여 현행 급여체계를 유지한 채 소득조사와 기초보장이 새로 도입되고, 조세와 보험료로 급여가 지급되는 국민연금제도로 재편한다. 그리고 보건복지부가 운영하고 있는 기초노령연금을 국민연금공단으로 일원화하는 효과가 있다.

이 경우 개인들은 연금소득(혹은 보완적 수단으로 금융소득)에 대하여만 연금(혹은 금융)소득조사를 받게 하면 본인의 자발적인 소득활동에는 큰 영향이 없다. 이는 전체소득에 대한 소득조사가 고령자들의 근로의욕을 떨어뜨리는 부작용을 해소할 수 있다. 과소 연금에 대한 연금지원을 하는 것에 대한 불형평성의 문제는 전체 연금소득이나 연금소득을 포함한 종합소득에 대하여 별도 과세를 할 경우 해소될 것이다.

이상의 논리에 따라 국민연금의 기초부분과 소득비례부분의 재정운영 방식을 구분하면 다음과 같은 수식의 분리가 가능하다.

$$1.2(A+B)(1+0.05(n-20)) = 1.2A(1+0.05(n-20)) + 1.2B(1+0.05(n-20)) \quad (1)$$

여기에서, A는 전체근로자의 소득수준

B는 개별 가입자의 소득수준

n은 보험료 납입기간

국민연금 기초부분은 노사가 보험료를 기여하되 확정급여형으로 하고 적자시 정부가 보전금을 지원하는 제도로 운영한다. 이 부분의 급여는  $1.2 A (1 + 0.05 (n-20))$ 로 결정된다. 그리고 소득비례부분은 완전적립방식을 기초로 하여 원칙적으로 연금기금운용수익률로 운용한 원리합계에 따라 급여가 결정되도록 한다.

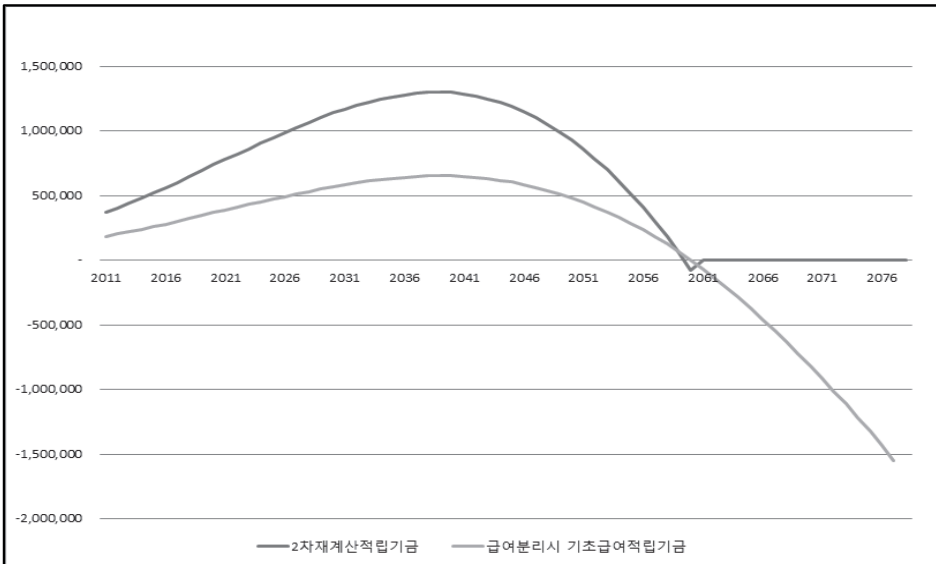
이러한 제도 변화에 따른 재정적 경제적 효과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선, 현재의 구조하에서 2060년 이후 기금 고갈시 발생할 연금기금의 부족을 대폭 줄이는 효과가 있다. 기금고갈을 늦추면서 기금의 적자를 줄이는 효과는 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 소득비례 기여금에 대한 확정급여형 연금지급에 따른 적자요인을 기여금의 반에 대하여 확정기여형 급여로 전환함으로써 기금 적자요인을 제거한다. 둘째, 기존에 납입된 연금기여금에 해당하는 연금 권리를 미래의 시점에 대하여 인정하지 않고 반은 확정기여형으로 나머지는 확정급여형으로 지급한다. 이에 따라 국민연금 재정 적자에 대한 정부예산의 투입 규모는 감소하게 된다.

현행 국민연금 구조와 비교하기 위하여 제2차 재정재계산과 같은 계수와 결과를 활용하여 재정변화를 추계하면 <그림 4>에서 보이는바와 같다. 국민연금의 기초부분을 조달하기 위하여 정부가 관리해야하는 기금의 최고점은 2011년 불변가격으로 2039년도에 1300조에서 653조 원으로 감소하고, 2060년도에 기금이 발생한다. 최고 기금적립규모가 감소하지만, 반면 기금이 고갈된 이후에 정부가 조달해야 하는 연금적자의 규모는 크게 감소하게 된다.

둘째, 2040년대까지 적립될 연금기금의 운용에 있어서 연금재정의 적자를 줄이기 위한 수익률 중심의 무리한 기금운용을 억제하고, 안정적인 기금운용이 가능하게 한다. 이는 국민연금기금을 자본시장에서 운용하는데 있어서 나타날 수 있는 기금운용 스트레스를 줄이면서 자본시장에 대한 부정적 파급효과도 저감시키는 효과를 낳는다.

〈그림 4〉 기초급여와 소득비례급여 분리 시 재정추계(조 원, 2011년 불변가격)



주: 필자가 제2차 국민연금재정추계 결과를 활용하여 추계함. 급여분리 시 적립금 추계 가정은 다음과 같음;

1. 현재의 적립기금을 기초연금기금과 소득비례연금기금으로 반씩 분리함.
2. 추계 초기 연도부터 보험료 수입은 2차 추계결과의 반으로 함.
3. 추계 초기 연도부터 연금급여의 지급은 2차 추계결과의 반으로 함.
4. 연도별 잉여금을 초기연도 기금에 합산하고, 2차 연도추계의 이자율을 적용하여 차기연도 적립금을 산출함.
5. 소득비례급여를 위한 기금운용의 수익률은 기존의 확정급여형으로 운영되는 결과와 같다고 가정함.

자료: 국민연금공단.

셋째, 국민연금의 소득비례부분을 가입자들이 원할 경우 민간부문이 운영하는 퇴직연금으로 적용제외가 가능하도록 하면 연금제도 간 수익률 경쟁이 가능해질 것이다. 이 경우 국민연금기금의 책임 운용성은 더욱 강화될 수 있다. 그리고 적용제외를 통하여 자본시장에 대한 국민연금의 영향력은 현재보다 줄어들어 국민연금기금이라는 특정기금의 독점적 영향을 피할 수 있다. 적용제외의 형태는 퇴직연금에 대한 가입자의 추가적 기여에 대하여 국민연금 보험료의 감면, 혹은 법정퇴직금의 퇴직연금화 가운데 일정 수준에 대한 국민연금 보험료 적용제외가 가능할 수 있다<sup>31)</sup>.

31) 국민연금의 소득비례부분의 수익률은 안정적인 시장이자율로 투자될 것이므로 높은 수익률을 원할 경우 적용제외를 신청할 것이다.

기초노령연금과 국민연금 간의 조정으로 양자의 통합필요성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 기초노령연금은 국민연금급여가 현재의 고령자들의 노후생활안정에 불충분하다는 전제하에 보충적으로 도입된 제도이다. 그리고 조세로 조달되기 때문에 0차보장의 성격을 띤다<sup>32)</sup>. 기초노령연금의 모든 연금수급자들에게 지급되며 중앙정부와 자치단체가 현재와 같이 서로 분담한다(단, 분담비율은 조정될 수 있음). 따라서 두 제도가 별도로 운영될 이유가 없다.

둘째, 조세로 지급되는 기초노령연금은 일정 이하의 연금액 (연간 2.4A) 수급자들에게 국민연금에 추가하여 지급하고 있다. 현재 기초노령연금은 국민연금급여식의 A값의 5%에서 결정되고 있으며 65세 이상 노인들의 70%에게 소득수준에 따라 다르게 지급되고 있다. 그리고 향후 급여수준은 2028년까지 A값의 10%로 증액되도록 법에 규정되어 있다. 보건복지부의 추정에 의하면 현행제도 유지 시 기초노령연금에 대한 재정은 2010년 3.7조 원에서 2030년 28.4조 원으로 증가할 것으로 예상된다.

기초노령연금의 수급자의 수급액은 소득인정액에 따라 2011년 현재 91,200원에서 2만 원으로 차등지급된다. 부부가 동시에 수급받을 경우는 최고 145,900원에서 최저 4만 원 사이이다.

이에 따라 국민연금 구조는 소득분리가 없도록 다음과 같은 식에 의하여 변화하도록 한다.

$$\text{국민연금수급액} = (1.2 A - 1/2 P) + 1.2 A (1 + 0.05 (n-20)) + DB \quad (2)$$

$$\text{단, } 1.2 A < P < 2.4 A$$

여기에서, P는 국민연금 급여수준

A는 전체 근로자 평균급여수준

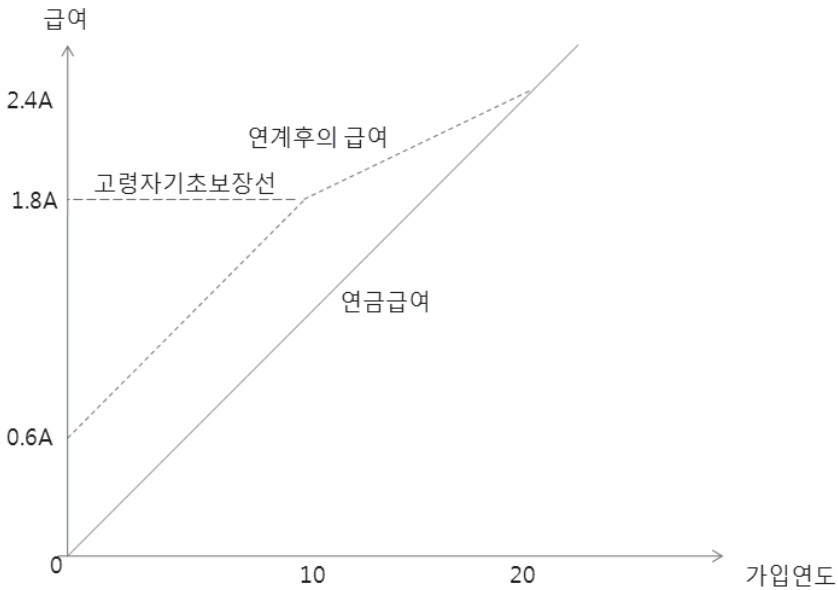
32) 순수조세방식은 0차, 조세일부부담은 0.5차, 공공보험료 부담은 1차, 퇴직연금은 2차, 개인연금은 3차 보장이라고 볼 수 있다.

B는 개별 근로자 평균급여수준

DB는 보험료 수입의 1/2를 확정기여방식으로 운영하여 얻은 급여

이상의 모델을 그림으로 보이면 다음과 같다. <그림 5>에서 0.6A는 현재의 기초 연금에 해당한다. 국민연금과의 연계를 통하여 기초연금인 A값의 10%는 모든 국민들에게 연금으로 보장한다.

<그림 5> 국민연금과 기초연금의 연계



이식의 적용은 20년을 근속한 근로자의 연금액을 기준으로 한 것이다. 예를 들면, 평균소득자로서 20년을 근무하지 못한 근로자(연금액은 30만 원임)는 기초노령연금제도의 혜택을 부분적으로 받기 시작한다. 10년을 근무한 근로자는 1.2A를 받게 되므로 0.6A를 추가로 받아서 1.8A의 연금을 받게 된다. A값이 약 180만 원이라고 가정할 경우 연금액은 월 15만 원이나 추가적으로 9만 원을 더 받아서 24만

원을 받는다. 15년을 근무한 근로자는 1.8A 혹은 27만 원의 연금을 받게 되나, 0.3A 인 4만 5천 원을 추가로 받아서 31만 5천 원을 받는다. 그리고, 20년을 근무한 근로자는 2.4A로 36만 원의 연금을 받는다. 그러나 기초노령연금은 받지 못한다.

평균적으로 우리 근로자들은 25년 정도 근로를 하는 것으로 조사되고 있다. 따라서 장기적으로 정상적인 근로능력을 갖는 가입자들은 기초노령연금을 받지 못한다. 한편 현재에는 근로기간이 짧아서 2.4A값보다 낮은 연간 연금을 받는 수급자들이 많으나 장기적으로 이러한 수급자들은 감소할 것이다. 그리고 평균적인 소득을 얻으면서 장기적인 근로를 못한 근로자나 장기적인 근로를 했으나 자신의 소득이 평균보다 낮은 근로자들은 이 기준에 따라 더 많은 기초노령연금을 받게 된다.

10년 미만의 수급자로서 소득이 1.8A의 금액 이하이면서 기초생활비 이하의 소득이 있는 고령자는 연금조사(혹은 금융소득조사) 후 기초생활보장급여를 수급한다. 65세 이상의 기초생계급여 수급자는 현재 35%이고 앞으로 더 증가할 것으로 예상되나, 이 비율 역시 고령자들의 연금소득이 장기적으로 증가하면서 점차적으로 감소할 것이다.

이러한 제도의 변화가 있을 경우 향후 영향은 다음과 같다. 첫째, 연금기여 연도가 낮은 고령자 및 고령자의 수명연장 등을 통한 고령자의 증가로 보충급여 수급자수는 10년의 기간에 걸쳐서 증가할 수 있다. 그러나 점차적으로 연금보험료 기여 연도가 낮은 고령자 수가 줄어들에 따라, 그리고 고령자들의 연금수급액이 상승함에 따라 1인당 기초노령연금액은 감소할 것이다.

둘째, 연금기여 연도가 10년 이상이면 연금수급액이 최저생계비 수준을 초과하고 근로기간의 일정기간 평균 이상의 소득이 유지되면 연금으로 최저생계비의 충당이 가능해 진다.

셋째, 기초생활보장제도의 적용을 받는 고령자 비율이 상당히 감소할 것이며, 기초생활보장제도도 개혁을 통하여 개별급여제도<sup>33)</sup>로 전환되면 노후빈곤은 상

33) 의료, 육아, 주택 등에 관련된 급여를 니즈에 따라 별도로 운영한다. 이는 최근 기초생활보장제도의 개선 방안에서 자주 논의되고 있다.

당 부분 해결될 수 있다.

넷째, 거의 모든 국민들은 어떤 형태로든 현재보다 근로에 참여할 유인이 크다.

보완적 제도로써 최저생계비에 미달하는 소득(국민연금 포함)을 갖는 저소득층에게는 조세로 조달되는 최저보장연금(Supplemental Security Pension)을 지급한다. 이는 중앙정부에서 조세로 부담한다. 즉, 65세 이상에 대한 기초생활보장급여는 기초노령연금과 최저보장연금으로 대체되게 된다<sup>34)</sup>. 이러한 해법은 각 제도의 목적을 모두 충족시킨다는 측면에서 바람직하다. 그리고, 도덕적 해이를 최소화할 수 있는 이점이 있다.

국민연금과 기초노령연금간의 관계설정은 소득계층 간 이해 관계와 행태가 다르게 나타날 수 있다.

저소득층들은 소득이 낮아서 가능하면 국민연금의 보험료 납입을 회피하고 기초노령연금이나 기초생활보장급여 등을 받으려고 할 것이다<sup>35)</sup>. 반면, 고소득층들은 국민연금의 소득재분배적인 성격으로 수익률이 상대적으로 낮아서 국민연금보다는 민간부문의 퇴직연금이나 개인연금을 선호할 것이다.

이에 따라 국민연금의 지속가능성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 공공선택이론의 관점에서 제도는 지속될 가능성이 높다. 보험료를 납부하지 않은 청년층들은 미래의 국민연금 재정적자를 자신들이 부담해야 할 것이라고 생각하여 국민연금을 거부하는 성향을 보인다. 그러나 중년층이 되어 10-20년 간 보험료를 납후하게 되면 곧 다가 올 60세 이후에 연금을 받을 수 있을 것으로 생각하여 국민연금에 대하여 기대가 높아진다. 그리고 퇴직에 이르게 되면 국민연금으로부터 직접 생계보장을 받게 되어 반드시 지켜야 하는 제도로 선호가 완전히 변화하게 된다. 이상의 입장들은 선거과정에서 대체적으로 중년층과 고령자층을 중심으로 국민연금을 선호하는 것으로 나타나게 되고 이에 따라 국민연금의 지속 가능성이 보장된다.

34) 이는 캐나다의 Guaranteed Supplement Income(GSI)와 유사한 형태가 된다.

35) 저소득 고령자들은 기초생활보장제도의 혜택을 받기 위하여 어떻게 해서든 수급요건을 만족시키려는 부작용을 보이고 있다.

## 2. 국민연금과 퇴직연금 간의 조정: 적용제외

지금까지의 공공분 제도가 정립된다고 할 때, 국민연금과 민간연금을 조화롭게 연계시키면서 연금갭을 메우는 것이 필요하다. 일반적인 연계 방법은 단순 총합 방식과 적용제외를 들 수 있다. 단순 총합방식은 일정의 적정 연금액을 설정하고 국민연금으로 부족한 연금액을 민간연금액으로 메꾸도록 하는 방식이다. 이는 지금까지 거의 모든 다층연금모델에서 보이는 것이다. 적용제외 방식은 자율로 민간연금에 기여하면, 일정 비율로 공공부분의 기여를 감할 수 있도록 하는 방식이다. 어느 경우든 공적연금은 소득재분배적인 요소로 세대 간 갈등을 해소하여 사회안정을 달성하고, 민간연금은 개인의 소득보장 노력에 따라 최적의 연금을 확보하도록 하는 역할 분담이 가능하게 된다.

국민들의 노후소득보장을 위한 정책을 수행하는데 있어서 정부는 다음과 같은 제약이 있을 것이다; 첫째, 가능한 한 많은 국민들이 충분한 연금을 갖고 개인들이 퇴직할 수 있도록 하는 것, 둘째, 연금기여가 국민들에게 과다한 부담이 되지 않도록 하는 것, 셋째, 연금과 관련된 제도, 특히 세제혜택 등이 국민들 간에 형평성을 해치지 않도록 하는 것 등.

고령자들이 충분한 연금을 확보하도록 하기 위하여 기여금이나 연금급여에 대하여 보다 많은 세제혜택을 부여하는 것이 필요하다. 그러나 이를 통하여 일부 계층이 너무 많은 연금을 적립되게 되면 세금만 낸 사람들은 형평성 문제를 제기할 것이고 결과적으로 세대 내 세대 간 갈등 문제가 발생한다. 고소득 연금수급자는 여가를 향유하는 레저그룹화하고, 젊은 세대들은 이들이 자신의 세금으로 호화로운 생활을 하게 된다는 인식을 하게 될 수 있다. 이러한 적립이 소액이라고 해도 장기간 이루어지면 수십년 후 매우 큰 차이가 되어 결과적으로 되돌릴 수 없는 상황이 된다. 따라서 국민연금과 퇴직연금 간의 적용제외를 통하여 선택적으로 적정연금 수준을 보장받도록 하는 것이 필요하다<sup>36)</sup>. 이는 또한 법정퇴직금을 퇴직연금으로 전환을 촉진시키는 효과가 있다<sup>37)</sup>.

36) 이는 법정퇴직연금을 퇴직연금으로 전환하는 효과가 있다.

37) 적용제외가 허용되기 위해서는 분할수급 및 수급기간 등 퇴직연금의 조건을 명시함으

이러한 점에서 본 연구는 연금 포트폴리오의 구성에 있어서 공적부문과 사적부문이 서로 융통성 있게 조정될 수 있는 적용제외를 중심으로 효율적 연금시스템을 제안하고자 한다.

적용제외가 가능하기 위하여는 국민연금과 민간연금에 서로 대체가 가능한 영역이 있어야 한다. 즉, 국민연금의 소득비례부분을 퇴직연금으로 서로 적용제외시킬 필요가 있다.

현실적으로 퇴직연금의 관점에서 적용제외의 필요성은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 퇴직연금제도가 2010년 이후 1인 이상 사업장에도 적용되는 등 제도의 확대는 일반 기업에 큰 부담이 될 수밖에 없다. 게다가 이러한 기업들의 부담은 사실상 근로자들의 고용에 대한 부담으로 이어져서 노무비를 증대시키게 된다.

둘째, 근로자들을 고용하기 위해서는 거의 모든 기업들은 적어도 임금의 8.3% 이상에 해당하는 법정퇴직금 비용과 함께 국민연금의 사용자 부담금 4.5%를 부담해야 한다. 따라서 사실상 노사는 곧 적어도 임금의 17.3% 이상을 연금비용으로 사용해야 한다<sup>38)</sup>. 게다가 앞으로 국민연금의 재정적자로 연금보험료율은 더 인상되어야 할 것이다.

셋째, 고용주들은 연금기여에 대한 부담을 경직적 비용으로 인식하여 기업 내의 자발적 복지비용을 줄이는 부작용도 낳을 수 있다. 따라서 연금제도를 보다 융통성 있게 운영하여 생산성에 기여할 수 있는 연금제도를 확립하도록 하는 것이 필요하다.

한편, 국민연금제도의 관점에서 우리나라의 연금시스템이 효율적으로 구축되어야 하는 또 다른 이유는 국민연금제도의 재정적자가 앞으로 더 크게 지속적으로 증가할 것으로 예상된다는 것이다. 이에 따라 현재의 제도하에서 국민연금 수지가 적자가 되는 2040년대에는 국민연금의 수지를 균형화시켜서 정상적으로 운영해야 한다. 이는 국민연금보험료를 현재의 9%에서 12-3%<sup>39)</sup> 수준으로 인상하

로써 노후기간에 분할 지급할 수 있는 연금화를 유도한다.

38) 실효보험료율은 보험료부와 소득상한 이상에서 감소한다.

39) 평균수명이 향후 급속히 상승할 경우 연금수급기간의 연장으로 17-8%까지 보험료가

거나 급여의 소득대체율을 40년 기여 기준 40%에서 대폭 낮추어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 조치가 따르지 않을 경우 국민연금재정의 적자는 후세의 국민들이 세금을 더 납부해야 하는데 이는 결국 정부재정을 고갈시켜서 경제성장에 부담이 될 것이다.

최근 남유럽국가에서와 같이 연금재정 등의 부담은 재정파탄으로 이어져 자국의 경제전체가 흔들릴뿐 아니라 국제경제 질서도 무너뜨리게 된다. 국제경제 질서의 유지를 위하여도 국제기구들이나 국제적 신용평가사들은 우리나라 연금재정의 안정화에 관하여 많은 모니터링과 지속적인 간섭을 할 것이다. 따라서 현행의 국민연금제도를 그대로 유지하는 것 보다는 적용제외를 통한 퇴직연금제도의 활성화를 통하여 우리나라의 경제 환경과 조화를 이룰 수 있는 제도나 시스템을 도입하는 것이 바람직하다.

국민연금제도는 시간이 지남에 따라 앞서 언급된 요인들로 실질적 급여율이 하락할 가능성이 높아서 세금으로 인식될 것이다. 반면 퇴직연금에 대한 관심은 더 높아지고, 이를 통한 연금적립을 위하여 퇴직연금에 대한 다양한 요구나 개선이 많아 질 것이다. 이 과정에서 고용주들은 퇴직연금을 생산성 증대를 위한 수단으로 활용하려고 할 가능성이 높다.

이에 따라 국민연금과 퇴직연금 간 연계 혹은 적용제외는 효율적인 노후안정시스템의 형성을 위한 대안이 될 수 있다. 적용제외의 도입이 반드시 모든 국민들의 참여로 이어진다고 볼 수 없다. 경우에 따라서는 영국에서와 같이 역적용제외(contract-in)가 발생할 수도 있다. 그러나 개인의 선택과 보장성을 강화하는 방향에서 양자를 모두 허용하는 것은 노후소득보장수단으로 바람직하다고 본다<sup>40)</sup>.

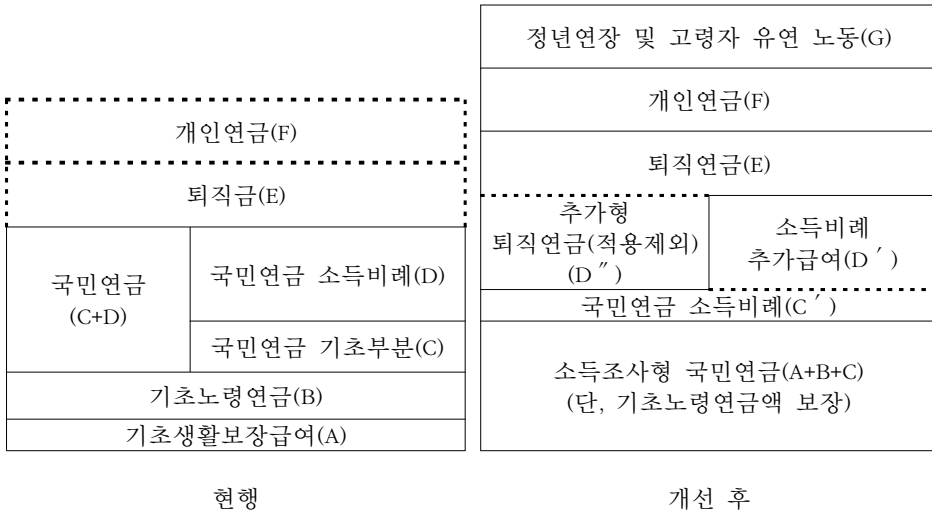
인상되어야 할 것으로 추정되고 있다.

40) 영국은 수급권자를 보호하기 위하여 2012년 6월부터 확정기여형에 대한 적용제외는 허용하지 않고 있다. 즉, 최종급여나 소득수준에 따른 급여만 허용한다 (<http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>). 영국은 확정급여형 공적연금급여를 민간연금으로 적용제외한 것이므로 본 모델과 차이가 있다.

### 3. 결어: 다층노후소득보장모델

이상의 논의를 다층노후보장모델로 구성하여 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 6〉 다층연금시스템 모델



그리고 지금까지 논의한 다층 노후보장시스템 모델의 내용을 요약하면 다음과 같다.

(1) 국민연금의 기초부분, 기초노령연금, 그리고 고령자에 대한 기초생활보장급여는 소득조사형 국민연금으로 통합되어 운영된다. 이의 부담은 국민연금 보험료, 중앙정부의 기초노령연금 예산, 중앙정부와 자치단체와 통합해서 부담하는 기초생활보장급여로 조달된다. 이 경우 주민들이 충분한 연금급여를 보장받고 있으면 자치단체의 부담은 없어진다. 그리고 중앙정부도 퇴직자들이 일정수준의 연금액을 보장받고 있으면 재정에서의 부담을 줄일 수 있다. 이는 한편으로 후세대의 부담을 줄이는 것이 된다.

(2) 국민연금급여의 기초부분에 대한 분리는 연금보험료 부과소득의 상한을 올리는 것에 대한 부담을 줄일 수 있다. 이는 소득재분배적인 차원이므로 소득비례 부분까지 포함하여 상한을 올리는 것보다 국민들은 더 동의할 것이다. 왜냐하면

상한 인상에 따른 보험료 부담 중 반만 기초부분에 배분되기 때문이다.

(3) 민간부문에서의 연금 보장을 위하여 그동안 역할이 부진했던 법정퇴직금은 퇴직연금화가 촉진될 수 있다. 개인들이 국민연금의 기금운영에 대한 불만이 있을 경우 소득비례기여금을 추가적인 퇴직연금으로 전환시킬 수 있다. 그리고 퇴직연금에 대한 수급액을 늘린다. 혹은 국민연금의 소득비례부분을 높일 필요성이 있다고 사회적으로 공감대를 얻을 경우 보험료의 인상에 대하여 적용제외를 허용하면 국민들의 보험료 인상에 대한 저항을 줄일 수 있다.

(4) 적용제외는 국민연금의 소득비례부분과 퇴직연금 간의 운용수익률 경쟁이 가능하게 하여 기금운영에서 상호 견제하게 한다. 국민연금 소득비례부분은 적립 방식으로 운영되어 기금의 고갈 없이 지속적으로 유지된다. 적용제외 대응비율은 국민연금:퇴직연금을 1:1이상으로 하여 전체 연금기여율을 높이도록 한다<sup>41)</sup>.

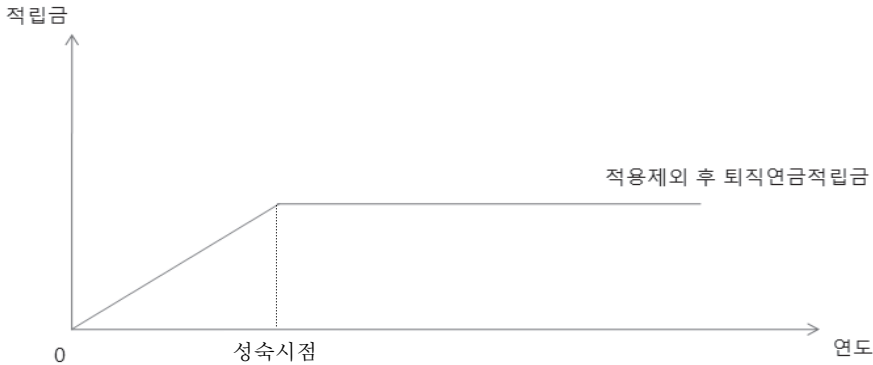
(5) 이상의 노후소득보장체계 외에 또 다른 하나의 제도는 고령자들이 능력이 닿는 한 고용으로 노후소득을 얻을 수 있는 유연노동시장의 제도화이다. 평균수명의 증가로 개인들의 노후생계의 조달은 그만큼 축소될 수밖에 없다. 따라서 정년연장 및 은퇴기간 동안의 노동을 계속하여 노동을 통한 지속적인 연금 수급이 상당기간 유지되어야 한다. 이는 Geneva Association의 다층노후소득보장시스템과 맥을 같이 한다.

국민연금에 대한 퇴직연금의 적용제외는 경제에 상당한 효과를 낼 수 있다. 우선 국민연금기금 규모를 줄이면서 정부가 이를 운영하는 것에 대한 부담을 줄일 수 있다. 이는 미래의 고령사회에 대한 사회적 현상이 전혀 파악될 수 없는 상태에서 긍정적인 변화라고 볼 수 있다. 이에 대한 변화는 앞에서 보인 <그림 6>과 같다.

41) 현행 연금제도에서 개인들은 9%의 보험료와 8.3% 이상의 퇴직연금을 적립하고 있다. 이에 따라 전체 법정 연금보험료는 17.3% 이상이 되나 국민연금에 있어서는 보험료 부과소득의 상한이 372만 원으로 제한되어 있어서 이 이상의 소득이 있는 가입자들은 더 낮은 실효 보험료율을 납부한다. 예를 들면 개인의 소득이 부과소득 상한의 두배인 744만 원인 경우 전체 실질보험료율은 12.8%가 된다. 따라서 소득부과상한 이상의 근로자들은 본인의 소득수준에 맞는 연금적립이 가능하도록 유인이 필요하다. 이를 위하여 적용제외를 통한 퇴직연금의 추가 적립을 유도할 필요가 있다.

그리고 적용제외 등으로 활성화된 퇴직연금은 다음 그림과 같이 일정기간 기금 적립이 이루어지고, 가입자의 기금납입액과 연금수급자의 수금액이 같아지는 시점이 되면 평잔의 연금기금이 유지되게 된다. 박준범 외(2011)는 퇴직연금기금의 적립액을 10년 후에 약 191조 원으로 추정하고 있다<sup>42)</sup>. 그리고 퇴직연금기금의 적립은 법적 강제가 지속되는 한 성숙기가 되면 이보다 훨씬 높은 수준의 기금적립이 상시 유지될 수 있다. 즉, 조만간 맞이할 국민연금기금의 수축기에 퇴직연금기금은 국내 자본량을 지속적으로 유지시킨다.

〈그림 7〉 퇴직연금기금의 변화추이



이러한 변화의 이점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 정부는 적용제외로서 기대한 국민연금기금의 운영에 따른 부담을 다소 덜 수 있다. 국민연금의 기금규모는 최고점인 시점에서 일반 정부의 재정과 같은 수준이 될 것으로 예상되고, 기금이 고갈될 경우 정부에서 지원하거나 혹은 후속세대들이 납부해야 하는 보험료의 부담이 급속히 증가하게 된다. 그러나 적용제외를 할 경우 후속세대의 부담은 실질적으로 감소하게 될 것이다.

둘째, 국민연금 기금의 운영이 자본시장에 미치는 영향을 줄일 수 있다. 국민연금기금의 증가는 매년 발행되는 국채를 거의 모두 구입할 수 있는 수준이다. 그

42) 일반적으로 성숙시점은 초기 가입자가 연금을 받게 되는 시점으로 보며, 필자는 제도가 도입된 후 30년 정도 후로 본다.

리고 국민연금의 주식시장 투자는 주가변동의 주요 요인이 된다. 그러나 퇴직연금기금의 형태로 자본시장에 투입되면 이 기금은 사실상 다원화된 투자기관들에 의하여 경쟁적으로 자금이 운용이 되어 자본시장의 왜곡을 줄일 수 있다.

셋째, 적용제외를 받기 위한 조건은 국민연금보다 더 많은 적립을 요구하게 된다. 이는 퇴직연금 자산 규모와 함께 노후자금을 증가시키면서 국내자본시장을 육성하는데 기여한다.

넷째, 국민들의 연금에 대한 의존도를 높여서 노후생활에 심리적 안정을 얻을 수 있다. 많은 국민들이 법적 제도로 국민연금에 가입하고 있지만 수익률 등 부문에서 신뢰도가 모든 국민들에게서 그다지 높지 않다. 그리고 국민연금은 상황에 따라 법의 개정으로 급여가 감소당해도 이에 대응할 수 없다. 그러나 민간계약에 입각한 퇴직연금은 건전한 금융시장이 형성되어 있는 한 언제든지 법적으로 보상 받을 수 있다.

## V. 결론

고령화에 따라 연금제도의 중요성이 증대되면서 국민연금, 개인연금, 퇴직연금 등이 잇따라 도입되었지만 이들 간의 조정이나 연계에 대한 구체적인 정책은 마련되지 않아 왔다. 즉, 현재의 연금정책은 연금기여를 많이 해서 단순히 많은 연금급여를 받을 수 있도록 장려하는 정책에 머물러 있다.

물론, 현재의 노후소득보장제도들은 우리사회가 요구하는 수준의 연금을 국민들이 받을 수 있도록 유인하는데 충분하지 않다. 특히, 정부의 소득이전제도에서의 도덕적 해이가 커서 저소득층의 자발적 노후생활 안정이 어렵다. 현재와 같은 연금시스템이 고착되게 되면 자칫 중고소득층 국민들은 연금보험료에 대한 부담은 충분히 하고 있으면서도 그에 상응한 연금급여를 받지 못하게 될 가능성도 높다<sup>43)</sup>.

43) 반면 조세지출 등은 중고소득자의 혜택을 크게 하나 저소득층은 혜택이 줄어든다.

연금제도는 국민 개개인들이 자산의 소득을 생애에 걸쳐서 분산하는 과정인데 과잉연금이나 과소연금이 발생하게 되면 개인들의 후생이 감소하게 된다. 따라서 이론적으로 노후소득보장제도는 개인들이 노후연금을 통하여 생애효용을 극대화할 수 있고, 연금수급의 리스크를 최소화하는 유인을 갖도록 하는 것이어야 한다.

다양하고 예측이 불가능한 개인들의 생애소득 흐름 속에서 각 연금제도는 서로 연계되어 능동적으로 최소의 리스크로 적정연금을 보장받을 수 있도록 디자인되어야 한다. 그리고 노후소득보장시스템이 운영되는 과정에서 연금시스템이 자본시장과 노동시장을 효율적으로 뒷받침하는 도구로 활용되어야 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 우리나라의 노후소득보장모델이 공적연금과 사적연금인 퇴직연금의 적용제외제도가 도입될 필요가 있다고 본다. 그리고 공적연금인 국민연금의 참여를 높이기 위하여 국민연금, 기초노령연금, 그리고 기초생활보장급여 간의 제도 조정이 필요하다. 즉, 국민연금과 기초노령연금을 통합하고, 연금조사(pension test)에 따른 기초노령연금과 기초생활보장급여를 제공해야 한다.

그리고 국민연금 재정을 소득재분배 급여계정과 소득비례 급여계정으로 나누어 관리하는 혼합형(hybrid)제도의 도입을 제안한다. 전자는 확정급여형과 부과방식으로 운영한다. 이에 따라 정부는 이 계정에 대한 재원을 조세로 조달할 수 있는 근거를 마련하고 가입자들의 신뢰도를 제고할 수 있다. 소득비례급여계정은 확정기여형과 적립방식으로 운영하고 급여는 기금운용수익에 의하여 결정되게 한다. 이러한 국민연금 구조는 최근 남유럽 국가들에서 보인 공적연금재정 적자에 따른 국가경제의 불안 가능성을 차단할 수 있다는데 의미가 있다. 그리고 공적연금 급여가 자본시장의 성장에 따라 결정되도록 하여 경제상황에 따라 연금급여가 조정되도록 한다.

국민연금이 앞으로 2040년대에 수지적자로 되면 보험료율 인상요인이 크므로 향후 보험료율의 인상부분은 퇴직연금 기여로 대체가 가능하도록 할 필요가 있다. 이 경우 기존의 국민연금 급여는 소득재분배적인 성격의 연금으로 조정할 수 있을 것이다.

본문에 언급되지는 않았으나 자영자 및 저소득 근로자들이 국민연금에 참여할

수 있도록 하는 적용제의 방안으로서 자영자들과 저소득근로자들이 퇴직연금에 가입할 경우 즉시세액공제제도를 도입하여 보조금을 지급할 필요가 있다.

국민연금 전체적으로는 평균수명의 연장이나 노인인구비율의 증가 등에 따라 보험료를 조정하거나 급여를 인하하는 조치가 수반되어야 한다. 이러한 자동안정장치를 제도화할 경우 국민들은 자신들의 노후 안정에 대한 관심을 더 높일 것이다. 그리고 국민연금에 대한 의존도를 줄이고 퇴직연금에 대한 자발적인 기여를 늘일 것이다.

본 연구는 현재의 다층노후소득보장시스템이 현행 국민연금 구조와 퇴직연금, 개인연금, 기초노령연금, 및 기초생활보장제도 등 수평적인 관계로서는 경제 사회적 유인체계의 부족으로 지속가능하지 않다고 보았다. 따라서 본 연구의 내용은 앞으로 우리나라 연금시스템에 대한 논의를 구체적으로 진행하는 계기가 되기 바란다. 그리고 향후 본 연구의 결과는 사회경제적인 실증 분석 및 재정추계 등을 통하여 더욱 개선될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상(국무총리최종보고서)』, 2000.
- 권은지·김이경·이창용, 「국민연금 자산운용과 거시경제」, 『응용경제』, 제7권 제2호, 2005, pp. 193-227.
- 김수완·김순옥·안상훈, 『다층노후소득보장체계 구축 연구(I)』, 국민연금연구원, 2005.
- 김원섭·김수완·주은선·최영준, 『주요복지국가의 다층노후보장체계의 변화와 우리나라의 공사연금제도 발전방안』, 국민연금연구원, 2006.
- 김원식, 「자금순환에 따른 국민연금기금 운용방안」, 『경제학연구』, 제41집 제1호, 1993a, pp. 77-93.
- \_\_\_\_\_, 「한국 국민연금제도의 후생비용 측정연구」, 『재정논집』, 제7집, 1993b.
- \_\_\_\_\_, 『개인연금제도의 정착을 위한 정책방안연구』, 한국금융연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「적립방식 소득비례연금」, 『전국민연금 확대에 대비한 국민연금제도: 자료집』, 국민연금제도개선기획단, 1997. pp. 358-91.
- \_\_\_\_\_, 「국민연금의 개선과 기업연금」, 『국민연금의 문제점과 개선방안 세미나』, 자유기업원/상공회의소, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『지속가능한 사회보장제도』, 한반도선진화재단, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「기초생활보장제도의 개선방향: New Paradigm의 모색」, 『사회과학연구』, 건국대학교 사회정책연구소, 제23집, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「고령화시대를 위한 연금: 미래를 위한 디자인」, 『연금연구』, 창간호, 2011, pp. 1-35.
- 김원식·노인철, 『기업연금의 도입과 국민연금과의 관계 설정』, 국민연금연구원, 2002.
- 김원식·방하남, 「외국의 퇴직연금과 한국의 퇴직연금」, 『응용경제』, Vol.7-2, 2005, pp.153-191.
- 김원식·윤석명·박상현, 『공적연금과 사적연금의 균형적 발전방향』, 한국보건사

- 회연구원, 1999.
- 노동부, 「공적노후보장체계 현황 및 발전방향」, 2011.
- 류건식·임병인·오영수·김재현, 「고령화리스크의 진전과 노후보장체계의 재구축」, 『금융연구』, 제19집, 한국금융연구원, 2005.
- 박준범·최명훈·성주호, 「근퇴법(개정안) 통과에 따른 퇴직연금시장규모 10년 추정 및 영향도 분석」, 『연금연구』, 제1권 2호, 2011.
- 보건복지부, 『2010 기초생활보장수급자 현황』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「공적 노후소득보장 체계 현황 및 발전방향」, 2011. 4.
- 이용하, 「다층 연금체계의 구축: 내실화 과제를 중심으로」, 『고령화에 대비한 합리적 다층체계의 구축』, 한국연금학회 2011년도 춘계학술대회, 2011.6, pp. 1-30.
- 오영수, 「지속가능한 다층연금체계의 구축방안」, 『고령화에 대비한 합리적 다층체계의 구축』, 한국연금학회 2011년도 춘계학술대회, 2011.6, pp. 31-68.
- Disney, R., R. Palacios and E. Whitehouse, “Individual Choice of Pension Arrangement as a Pension Reform Strategy”, IFS Working Paper Series W99/18, 1999.
- Feldstein, Martin, “The Welfare Cost of Social Security’s Impact on Private Saving”, in Boskin, Michael J., ed., *Modern Developments in Public Finance: Essays in Honor of Arnold Harberger*, New York: Blackwell, 1987.
- Geneva Association, “The Four Pillars Research Program Since 1987”, 2005.
- Gillion, Colin, Jhon Uurner, Clive Bailey, and Denis Larulippe (eds.), *Social Security Pensions: Development and Reform*, Geneva: ILO, 2000.
- Holzmann, Robert, “The world bank approach to pension reform”, *International Social Security Review*, vol. 53 (1), 2000, pp. 11-34.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington

D.C: world Bank, 2005.

Holzmann, Robert, Truman Packard and Jose Cuesta, “Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda”, Discussion Paper, World Bank, 2000.

Kim, Won Shik, “The Welfare Cost of Social Security due to Changes in Private Saving: the Case of Capital Income Taxation”, *Korean Economic Review*, Summer 1990.

Minns, R., *The Cold War in Welfare: Stock Markets versus Pensions*, NY: Verso, 2001.

OECD, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, 2011.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press, 1994.

<http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

## Abstract

This paper suggests a structural reform of the Korean national pension system. Korean retirement income security system consists of national pension, legal corporate pension, and individual pension, which are self-financed, and basic aged pension and minimum life guarantee benefit of the aged, which are tax-financed. Even though these programs are substitutable for one another, they are individually-run, creating moral hazard problems in households' contribution to national pension. Therefore, there is a need for the establishment of an efficient system that provides optimal level of retirement income to households. I suggest a hybrid national pension system, where (i) national pension uses a defined benefit method in financing basic benefit, and a defined contribution method in income related benefit; (ii) basic benefit is income-tested while insuring basic aged pension and minimum life guarantee benefit of the aged, and; (iii) income related benefit are allowed to be contracted out from legal corporate pension. The policy change decreases the government's fiscal burden in case of depletion of national pension fund, and strengthens the capital market by making pension fund market more competitive.

※ **Key words:** corporate pension, individual pension, public pension, welfare program