Ⅱ. 연금전환 정책과 필요성

1. 연금전환 정책

가. 의무 연금전환 정책

퇴직연금 적립금을 연금으로 전환시킴으로써 개인의 노후소득을 안정적으로 확보하고 공적 부문에서의 부담을 완화시키기 위해 일부 국가에서는 의무 연금전환 정책(compulsory annuitization)을 시행하고 있다. 이러한 정책은 정부가 퇴직연금제도의 자산축적 과정에서 다양한 세제 혜택을 부여하였기 때문에 축적된 적립금을 어떻게 소비할 것인가에 대해서도 제한할 수 있다는 정치사상에서 비롯된 것이다.

연금전환을 의무화하는 정책은 주로 서유럽 국가를 중심으로 시행되고 있다. 이들 국가들은 전통적으로 종신연금을 지급하는 DB 외에 DC 및 IRA에 대해서도 연금전환을 요구한다. 즉, 정부에서 세제를 지원한 모든 퇴직연금 적립금에 대해 연금방식으로 지급하도록 강제한다. 가장 대표적인 국가는 영국이다. 영국 정부는 퇴직연금제도를 통해 자산을 축적하는데 상당한 세제 혜택을 부여하고 있다. FY2007에 부여한 세제 혜택 규모는 189억 파운드(약 21조 원)로 추정되었는데 이중 60% 정도는 납세자가 부담한 것이다. 정부에서는 의무 연금전환 정책을 통해 납세자의 부담이 노후소득원으로만 사용되도록 용도를 제한하고 있다. 다시 말하면 적립금이 조기에 소진되어 국가의 복지시스템에 의존하거나 상속 목적으로 사용되는 것을 막기 위해 의무적인 연금전환을 요구한다. 만약 적립금을 연금지급 재원으로 사용하지 않고 상속 재원으로 활용한다면

이는 납세자가 개인의 상속에 필요한 자금을 보조한 셈이다. 이러한 현상은 바람직하지 않기 때문에 국가에서 의무 연금전환 정책을 시행하는 것이다.

영국은 전세계적으로 가장 발달된 연금시장을 갖고 있는데 이는 연금공급자에 의해 이루어진 "시장 주도(market-led)" 측면도 있으나 더 근본적으로는 "정부 주도(government-led)" 측면이 더 강하다. 정부에서는 소비자들이 공평한 조건으로 연금을 구입하고 시장이 소비자의 수요를 충족시키며 효과적으로 작동할 수 있도록 유도하고 있다(HM Treasury, 2009).

의무 연금전환 정책의 장점은 다음과 같다. 첫째, 개인의 장수리스크 및 투자리스크를 금융기관으로 전가시키기 때문에 사망 시점까지 일정 소득을 안정적으로 확보할 수 있다. 상품 유형을 연생연금으로 선택하면 가장 사망 시에도 부양가족에 대한 소득보장이 가능하다. 둘째, 가입자 사망 시 잔여 연금재원을 위험단체 내 다른 가입자에게 연금 급여로 지급하기 때문에 연금수급자의 소비수준을 높일 수 있다[9]. 셋째, 의무 연금전환 정책은 보험회사가 직면하는 역선택리스크를 축소시켜 가격 측면에서 경쟁력이 높아질 수 있다. 연금전환이 자발적으로 이루어지면 주로 평균보다 오래 살 것으로 예상하는 사람들이 연금을 구입하므로 역선택 현상이 발생한다. 이에 비해 연금전환을 의무화하면 평균적인 기대수명 이전에 사망할 것으로 예상하는 사람들도 연금을 구입해야 하므로 역선택리스크가 축소되고 그 결과 연금지급률[10]도 높아질 수 있다. 넷째, 연금전환을 의무화하여 시장이 확대되면 더 많은 보험회사들이 시장에 진입하게 된다. 공급자 간 경쟁이 촉발되면 사업비 측면에서의 가격인하 압력으로 작용할 수 있고 새로운 상품개발 압력도 증대되어 소비자 편익이 증대될 수 있다.

반면, 의무적인 연금전환 정책은 획일성으로 인해 다음과 같은 단점도 존재한

9) 이와 같은 초과 수익률을 사망률 견인(mortality credit, mortality drag), 사망률 프리미엄(mortality premium)이라고 표현한다. 자세한 내용은 〈Ⅳ장 1-나〉를 참조하시오.

10) 연금지급률은 연금현가(annuity factor, a_x로 표기)의 역수와 일치한다. 연금현가는 연금수급자의 잔여 생존기간 동안 지급하는 1단위 연금급여의 현재가치를 의미한다. SP을 일시납보험료, A를 연금급여로 정의하면 연금지급률 A/SP는 $1/a_x$와 같다.

다. 첫째, 의무 적용이므로 개인의 선택을 제한한다. 현실적으로 연금전환이 최적이 아닌 계층이 존재하는데 이를 감안하지 못한다. 둘째, 이론적 측면에서 볼 때 퇴직연금 적립금 전부를 의무적으로 연금전환시키면 자산에 대한 통제력을 상실한다. 이런 상태에서는 질병, 장기간병, 배우자 사망 등 예기치 못한 지출에 대응할 수 있는 자산이 존재하지 않는다. 그러나 일반적으로 의무 연금전환 정책은 정부가 세제 혜택을 부여한 퇴직연금 적립금에 한정되므로 이에 해당되지 않는 기타 자산으로 긴급자금에 대한 니즈를 충족시킬 수 있을 것이다. 또한, 현실적으로 의무 연금전환 정책을 실시하는 국가에서도 적립금 중 일부를 일시금으로 인출하도록 허용하기 때문에 부분 일시금을 긴급자금으로 활용할 수도 있다. 셋째, 종신토록 연금급여를 확정적으로 지급해야 할 의무를 지고 있는 금융회사(보험회사)가 지급불능 상태에 처할 우려도 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 의무 연금전환 정책의 장단점

장점	단점
• 장수리스크 및 투자리스크 전가 • 높은 소비 수준 유지 가능 • 가입자 수 증대 → 역선택 축소 → 가격 경쟁력 증대 • 다양한 가입자 정보에 기반하여 위험 세분화(저소득·고위험 계층에게 높은 급여지급) 가능하여 소비자 편익 증대	• 개인의 선택을 제한 • 자산에 대한 통제력 상실하므로 유연성 저하 • 연금공급자의 지급불능리스크 존재

나. 디폴트 연금전환 정책

디폴트 연금전환(default annuitization) 정책은 의무 연금전환과 달리 개인의 선택을 크게 제한하지 않고 연금전환을 유도하는 방식이다. 주로 행동재무론자들을 중심으로 제안된 정책이다. 관련 학자들은 개인의 선택에 전적으로 의존하는 미국 401(k) 가입자를 대상으로 실증분석을 하였다. 그 결과 개인의 행동이 반드시 합리적인 것만은 아니라는 사실을 밝혀냈으며 이러한 실증분석 결과

를 근거로 퇴직연금제도에서도 디폴트옵션 정책의 중요성을 주장하였다.

디폴트옵션(default option)이란 특정 값을 지정하지 않으면 자동적으로 선택되는 옵션 즉, 기본 값[11]을 의미한다. 이는 사전에 특정 목적을 달성하기 위해 디폴트옵션을 설계하고 이를 선택 메뉴로 제시한 후 개인들이 명시적으로 선택하지 않겠다는 의사표시를 하지 않으면 자동적으로 적용하는 방식이다. 의무화 정책과 달리 디폴트옵션의 적용은 의무 사항이 아니기 때문에 개인들은 언제든지 적용제외를 선택할 수 있다.

이러한 정책을 옹호하는 사람들은 자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)가 필요하다고 본다. 자유주의적이란 말은 개인이 자유롭게 원하는 바를 행할 수 있으며 자신이 원하지 않으면 바람직하지 않은 대안은 버릴 수 있어야 한다는 의미이다. 개입주의란 말은 올바른 선택을 유도하기 위해 선택사항(옵션)을 설계할 때 사람들의 행동방식에 영향을 줄 수 있도록 노력하는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 정책을 주장하는 학자들은 많은 사람들이 최소한의 노력을 요하는 옵션 즉, 최소 저항 경로(path of least resistance)를 취하는 경향이 존재하므로 주어진 선택 사항에 디폴트옵션이 있으면 그것이 자신에게 좋은 것이든 나쁜 것이든 많은 사람들이 결국 그것을 택한다고 본다. 그리고 해당 디폴트옵션이 암묵적으로든 의도적으로든 표준을 의미할 경우에는 디폴트옵션을 선택하는 경향이 더욱 강해질 것이라고 한다(탈러 · 선스타인, 2008, pp. 138-139).

이들이 디폴트옵션의 활용을 주장하는 이유는 의사결정의 주체인 개인은 전문지식이 부족하며 교육을 통해서도 이를 제고시키는 것이 어렵다고 판단하기 때문이다. 개인이 지급단계에서 자신에게 적합한 선택을 하기 위해서는 선택에 필요한 지식을 갖고 있어야 하지만 실증분석 결과 그렇지 못한 것으로 나타났다(Hu and Scott, 2007; Lusardi and Mitchell, 2007a & 2007b). 따라서

11) 기본 값은 옵트 인(opt-in)과 옵트 아웃(opt-out)이 가능하다. 옵트 인은 사전에 동의한 사람에게만 해당 조치를 취하는 정책인데 비해 옵트 아웃은 사전에 동의하지 않은 사람에게만 해당 조치를 취하지 않는 정책을 의미한다. 옵트 인 정책과 옵트 아웃 정책이 완전히 다른 결과를 초래할 수 있으므로 기본 값 설계가 중요하다.

올바른 선택을 유도하기 위해서는 정부나 관련 당사자(퇴직연금사업자, 사용자 등)들이 연금전환을 유도하기 위해 의식적인 노력, 즉 사전에 잘 설계된 연금전환을 디폴트옵션으로 제시할 필요가 있다고 본다.

디폴트 연금전환 정책에 대한 논의는 미국에서 가장 활발하다. 미국은 다른 선진국과 비교할 때 상대적으로 공적연금의 소득대체율이 낮고[12], 연금전환에 대한 선택을 개인에게 일임하는 DC, IRA에 대한 의존도가 높아지고 있기 때문이다[13]. DB와 일부 DC[14]에서는 연금전환이 디폴트옵션으로 지정되어 있으나 DC의 대부분을 차지하는 401(k)에서는 일시금이 디폴트옵션이다. 따라서 401(k)에서 디폴트옵션을 연금과 같이 소득흐름 방식으로 변경하고자 하는 논의들이 다양하게 진행되고 있다.

DC와 달리 DB에서는 기혼자에게 디폴트옵션 방식으로 연생연금을 제시하도록 요구한다. 1974년 ERISA법에서 DB에 가입한 기혼자의 디폴트옵션을 연생연금으로 지정하였기 때문이다. 이는 기혼자가 더 높은 급여를 수령할 수 있는 단생연금을 선택하겠다고 명시적으로 의사표시를 하지 않으면, 자동적으로 연생연금을 수령하도록 한 것이다. 1984년에는 적용제외 요건을 강화하여 기혼자가 연생연금을 선택하지 않기 위해서는 배우자의 서면동의서를 제출하도록 하였다. 이에 따라 DB에 가입한 기혼자가 단생연금 또는 일시금으로 수령하기 위해서는 배우자의 서면동의서를 제출해야 한다. 미국 DB 외에 스위스에서도 디폴트옵션 정책을 활용하고 있는데 스위스에서는 정부 주도인 미국 DB와 달리 연금기금 중심으로 동 정책을 활용하고 있다.

디폴트 연금전환 정책의 장점은 적용제외를 허용하므로 다른 옵션을 선택하

12) Social Security Administration(2002)에 의하면, 65세 중간소득자의 공적연금 소득대체율은 2000년 41.2%에서 2030년 36.5%로 낮아질 것이라고 한다.

13) Employee Benefit Research Institute와 Cerulli Associates(2003)는 전체 노후소득에서 정부(공적연금)와 사용자(DB 종신연금)가 부담하는 책임이 1974년 56%에 달하였으나 2030년경에는 24%로 축소될 것으로 예상하였다. 반면, 개인의 책임(DC, IRA, 근로소득)은 44%에서 76%로 높아질 것으로 추정하였다(The Principal Financial Group, 2008에서 재인용).

14) 사용자가 급여의 일정 비율을 근로자 계좌에 적립시켜 주는 제도(money purchase pension plans)를 말한다.

고자 하는 개인들의 선택권을 존중할 수 있다는 것이다. 또한 일정 정도 표준화된 옵션 설계를 통해 정보 제공 및 가입자 교육을 대체할 수 있는 효과를 기대할 수 있고, 정책 효과 대비 비용이 높지 않다는 측면도 장점으로 지적된다. 반면, 디폴트 연금전환 정책에서 가장 우려되는 사항은 지급단계에서는 적립단계와 달리 정책 효과가 크지 않을 수 있다는 것이다. Ⅰ장 선행연구에서 살펴본 실증분석 결과(Mottola and Utkus, 2007)에서와 같이 개인들이 퇴직 시점에서 적극적으로 의사결정 과정에 참여하여 자신들이 원하는 옵션을 선택할 가능성이 높다면, 높은 정책 효과를 기대하기 어렵다. 만약 정책 효과가 낮아 위험단체가 평균적인 기대수명 이상 생존할 가능성이 높은 가입자 위주로 형성된다면 역선택리스크가 높아져 연금전환 시 가격경쟁력이 낮아질 것이다. 이렇게 되면 가격 측면에서 경쟁력 저하로 인해 연금전환 수준이 다시 하락하는 악순환 구조가 반복될 우려가 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 디폴트 연금전환 정책의 장단점

장점	단점
• 개인의 선택권 존중 • 표준화를 통해 정보 제공 및 교육을 대체할 수 있는 효과 기대 • 효과 대비 비용이 높지 않음	• 지급단계에서는 디폴트옵션 효과가 크지 않을 수 있음 • 디폴트옵션을 연금전환으로 제시할 경우 연금전환 선택 비중이 높아진다는 경험 근거 미약 • 위험단체가 크지 않으면 역선택 증대 → 가격경쟁력 상실 → 연금전환율이 하락하는 악순환 구조

2. 우리나라 현황

가. 지급방식

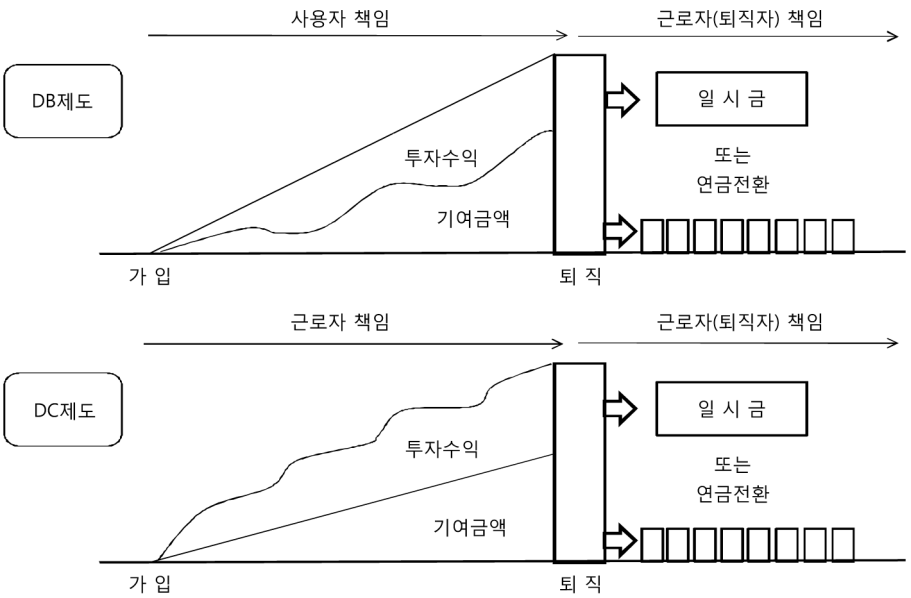
우리나라에서는 선진국보다 훨씬 늦은 2005년 12월에야 퇴직연금제도가 도입되어 기존 퇴직금, 퇴직보험(신탁)에서 퇴직연금제도로 이행 중에 있다. 퇴직연금제도 도입의 본래 취지로 보면 연금 지급이 기본이어야 하나 현재 우리나라의 관련 법·규제에서는 연금전환을 유도하는 명시적 규정이 미비한 상태이다. 또한 선진국 DB는 사용자가 종신연금을 지급하는 구조를 갖는데 비해 우리나라 DB는 그렇지 않다.

근로자퇴직급여보장법에서는 지급방법으로 DB와 DC 모두 일시금과 연금을 규정하고 있으며 가입자가 일시금 수령을 원할 경우 제한 없이 허용하고 있다(〈그림 Ⅱ-1〉 참조). 연금수급 자격은 55세 이상으로 가입 기간이 10년 이상이며 5년 이상 수급을 요구한다. 만약 가입자가 연금수급 요건을 갖추지 못하거나 일시금 수급을 원하면 적립금 전부를 일시금으로 수령할 수 있다. 따라서 선진국과 달리 우리나라는 지급 측면에서 볼 때 DB와 DC 간 차이가 없고 지급단계에 대한 선택과 책임은 전적으로 근로자 개인에게 귀속된다고 볼 수 있다[15].

우리나라에서 연금전환과 관련된 법·규제가 미비한 것은 퇴직연금제도 도입 과정에서 사용자 책임을 퇴직금제도와 유사하게 한정하였기 때문이다. 이에 따라 사용자의 퇴직급여 지급 책임은 퇴직 시점에서 일시금 지급으로 종료되며 일시금 또는 연금전환 여부는 전적으로 가입자의 선택 사항에 속하게 되었다. 따라서 현재와 같은 상황에서는 일시금을 디폴트옵션이라고 볼 수 있을 것이다.

15) 연금전환과 관련하여 사용자의 수탁자책임이 없어 전적으로 개별 근로자의 선택에 의하도록 규정하고 있다. 따라서 우리나라는 선진국과 달리 퇴직연금제도에서의 연금전환에 대한 인프라가 매우 취약하다고 볼 수 있다.

〈그림 Ⅱ-1〉 우리나라 퇴직연금제도의 지급방식



자료 : Lee and Sung(2010), "A New Korean Defined Contribution Plan Framework to Enhance Retirement Income Security: Combining Lifecycle Funds with Compulsory Annuitization", The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice, p. 53.

나. 퇴직급여에 대한 세제

우리나라에서 현재와 같은 상황이 지속된다면 일시금 수령이 지배적일 것으로 예상하는 이유는 일시금이 디폴트옵션의 역할을 한다는 것 외에도 일시금에 대해 과도한 세제 혜택을 부여하고 있기 때문이다. 우리나라에서는 퇴직급여의 인출 형태에 따라 서로 다른 세제가 적용된다. 소득세법상 퇴직일시금에 대해서는 퇴직소득세가 부과되며 일시금을 연금으로 전환하여 수령하는 연금급여에 대해서는 연금소득세가 부과된다[16]. 급여 규모와 상관없이 퇴직일시금에 대해서는 종합소득과 구분하여 별도로 퇴직소득세를 적용하는데 비해 연금소득에 대해서는 600만 원 초과 시 종합소득세를 적용한다.

16) 퇴직연금에 대한 과세제도는 2006년 1월에 새로 도입되었으나 기본 내용은 2001년부터 적용된 기존 연금소득 체계를 따르고 있다.

일시금 수령 시 과세표준은 퇴직일시금에서 급여비례공제(45%)와 근속연수별 공제를 순차적으로 차감한 후 산출한다. 이렇게 구한 과세표준을 다시 근무연수로 나누고 그 금액에 세율(8~35%)을 적용한 후 다시 근속연수를 곱하는 연분연승법[17] 방식으로 세액을 산출한다. 이런 방식으로 납부세액을 산출하기 때문에 세금 부담이 크게 경감된다. 예를 들어 근무기간이 23년 2개월인 근로자가 퇴직급여 1억 원을 일시금으로 수령한다고 가정하면, 실제 납부하는 세금은 3백만 원으로 계산되어 실효세율이 3%에 불과한 것으로 나타난다(김진수 · 김재진, 2007, pp. 35-36). 이에 비해 연금소득에 대해서는 총 연금급여(국민연금, 공무원연금, 개인연금, 퇴직연금 포함)가 600만 원을 초과하면 종합과세하고, 600만 원 이하면 분리과세한다. 분리과세는 과세대상소득의 5.5%[18]를 원천징수하는 방식으로 이루어진다. 따라서 일정 수준 이상의 연금 급여를 수령하고 있다면, 퇴직급여는 연금보다 일시금으로 수령하는 것이 세제 측면에서 유리하다고 볼 수 있다.

정부는 2005년 12월 퇴직연금제도를 도입하면서 연금과 일시금간 소득세 부담의 균형을 도모하고자 연금소득에 대해서는 공제금액을 600만 원에서 900만 원으로 확대하였다. 반면, 일시금에 대해서는 세액공제를 폐지하고 소득공제 금액도 50%에서 45%로 축소하였으며, 2011년부터는 다시 45%에서 40%로 축소할 예정으로 있다[19]. 이러한 일련의 세제 정책은 연금전환을 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그렇지만, 아직까지도 일시금에 대한 세제 혜택이 지나치게 크기 때문에 연금전환을 유도하기에는 역부족이라고 볼 수 있다.

따라서 현재와 같이 일시금에 대한 세제 혜택이 과도한 상태에서는 퇴직자가 연금전환을 선택할만한 경제적 유인은 거의 없다고 판단된다. 다수의 선행연구에 의하면, 현재와 같은 세제 하에서는 소득 수준이 높을수록, 근속기간이 길수

17) 연분연승법은 과세표준을 근속연수로 나눈 금액에 대해 소득세 기본세율을 적용하고 다시 근속연수를 곱해 세액을 계산하는 방식이다. 이러한 방식에서는 보다 낮은 한계세율이 적용되어 세금 부담이 낮아지는 효과가 있다.

18) 소득세 5% + 주민세 0.5%

19) 기획재정부에서 2010년 8월 24일 발표한 내용이다.

록, 연금 수급 기간이 짧을수록 연금전환 시 과세가 일시금에 비해 더 불리한 것으로 나타났다(김진수 · 김재진, 2007; 보험개발원, 2008; 임병인 · 김세환, 2004). 더욱이 연금소득은 다른 소득과 합산하여 종합과세되기 때문에 국민연금, 개인연금 등 다른 연금급여가 존재하면 연금소득에 대한 과세가 일시금보다 크게 불리한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-3〉 우리나라의 퇴직급여 세제

일시금	연금소득
• 분리과세 (퇴직소득세)	• 종합과세 (연금소득세)
• 소득공제 • 연분연승법 적용 {퇴직일시금-급여비례 공제(45%)*-근속연수별 공제}×1/근속연수×기본세율(8~35%)×근속연수	• 분리과세 시 5.5% 원천징수 • 연금소득 공제 - 350만 원 이하: 전액 공제 - 350만 원~700만 원: 350만 원+350만 원 초과금액의 20% 공제 - 700만 원~1,400만 원: 490만 원+700만 원 초과금액의 20% 공제 - 1,400만 원 초과: 630만 원+1,400만 원 초과금액의 10%(한도 900만 원) 공제 • 근속연수에 따른 세율적용 특혜 없음

주 : * 2011년부터 40%로 축소됨.

3. 연금전환 필요성

가. 안전한 노후소득 확보

근로기간 중에는 임금이라는 정기적인 소득을 확보할 수 있지만 퇴직 후에는 임금소득이 중단되기 때문에 이를 대체할 수 있는 새로운 소득원이 필요하다. 그러나 대체소득을 확보하는 것이 용이하지 않기 때문에 일반적으로 연령이 높아지면 빈곤상태에 처하게 될 확률이 높아지는 것으로 나타난다. 미국 통계

에 의하면 80세 이상 초고령층이 빈곤상태에 처한 비율은 65~69세보다 3배나 높다고 한다(Whitman and Purcell, 2006). 퇴직 후 직면하는 리스크는 장수리스크, 인플레이션리스크, 재무리스크 등으로 집약된다. 이들 모두 또는 이들 요인 중 몇 개가 결합되어 생존기간 중 보유한 자산이 소진될 수 있다. 따라서 근로소득이 존재하지 않는 퇴직 후에는 연금급여와 같이 지급이 확정된 안전한 소득원을 확보하는 것이 매우 중요하다.

우리나라는 세계에서 유래를 찾아보기 어려울 정도로 급속한 고령화 현상이 진행되고 있음에도 불구하고 이로 인한 리스크의 상당 부분은 외부로 드러나지 않고 있다. 이전 세대들은 자식이 부모를 부양하는 가족 관계를 통해서 이런 리스크를 어느 정도 관리할 수 있었기 때문이다. 통계청의 2008년 사회조사에 의하면 60세 이상 가구주 부모의 생활비 주 제공자는 자식들이 86.3%에 달하며 부모 스스로 해결한다는 응답은 12.7%에 불과하다. 65세 이상으로 연령이 높아지면 부모 스스로 해결한다는 응답은 10.8%로 낮아진다(〈표 Ⅱ-4〉 참조).

〈표 Ⅱ-4〉 부모 생활비 주 제공자(가구주, 2008)

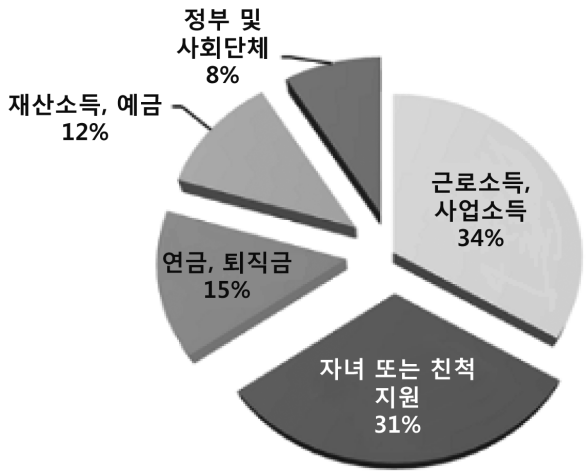
(단위 : %)

연령	장남 (맏며느리)	아들 (며느리)	딸 (사위)	모든 자녀	부모 스스로 해결	기타	계
15세 이상	14.6	10.5	1.9	25.9	46.6	0.5	100.0
50~59세	23.7	15.9	2.5	33.1	23.7	1.0	100.0
60세 이상	35.3	16.6	4.1	30.2	12.7	1.0	100.0
65세 이상	41.0	21.5	3.9	22.4	10.8	0.3	100.0

자료 : 통계청(2009b), 『사회조사보고서』

2009년 통계청 사회조사에서는 우리나라 60세 이상 노인의 생활비 마련방법을 조사하였는데 〈그림 Ⅱ-2〉에서 보는 바와 같이 근로소득과 사업소득 비중이 33.7%로 가장 높다. 그 다음은 자녀 또는 친척 지원이 31.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 이에 비해 선진국에서 중추적인 노후소득원으로 역할하고 있는 연금 관련 소득(공적연금 및 퇴직금 포함)은 14.7%에 불과하다.

〈그림 Ⅱ-2〉 60세 이상 생활비 마련 방법(2009)

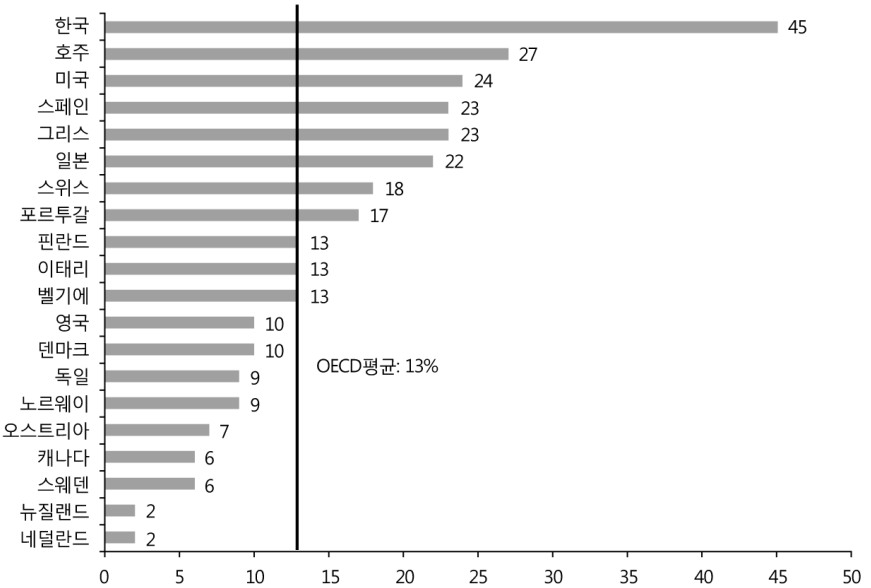


자료 : 통계청(2010),『사회조사보고서』

우리나라는 선진국과 달리 공적연금 및 퇴직연금을 통해 안정적인 소득을 확보하지 못하고 노후소득의 상당 부분을 비공식적인 사적이전에 의존하기 때문에 OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높은 국가로 분류된다. OECD 측정 기준에 의하면 〈그림 Ⅱ-3〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 노인인구 빈곤율은 45% 수준에 달한다. 이러한 결과는 다른 OECD 국가와 달리 우리나라의 국민연금제도 도입 역사가 짧아 아직까지 본격적인 수급단계에 진입하지 않았고 퇴직연금제도를 통한 연금 수령도 이루어지지 않았기 때문이다[20]. 이에 비해 캐나다(6%), 스웨덴(6%), 뉴질랜드(2%), 네덜란드(2%) 등에서는 노인인구의 빈곤율이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이들 국가에서는 지급이 확정된 연금 급여가 노후 중추적인 소득원으로 자리매김하였으며, 지급원도 공적연금과 퇴직연금으로 다변화시킴으로써 다층 노후보장체계를 잘 구축하였기 때문이다.

20) 우리나라 국민연금제도는 1988년에 도입되었고 퇴직연금제도 역시 최근인 2005년 12월에 도입되었다.

〈그림 Ⅱ-3〉 OECD 국가의 65세 이상 인구 빈곤율



주 : 가처분소득 기준 중위가구의 50% 미달 시 빈곤가구로 분류함.
자료 : OECD(2010), *Pensions at a Glance 2009* 수정 작성함.

〈표 Ⅱ-5〉에서 보는 바와 같이 우리나라는 각종 연금제도 및 사회안전망의 미비로 인해 노후소득이 매우 취약하기 때문에 퇴직 후에도 근로를 계속하려는 유인이 매우 높다. 통계청의 고령자통계에 의하면 55~64세 인구의 72.2%가 생활비 마련을 위해 취업을 희망하는 것으로 나타났으며, 65세 이상 고연령 계층에서도 41.8%가 생활비에 보태기 위해 취업을 원하고 있다.

급속한 저출산·핵가족화 현상으로 가족관계를 통해 생활비를 마련하기 어려운 1차 베이비붐 세대[21]는 아직 본격적인 퇴직단계에 진입하지 않았기 때문에 퇴직 후 직면하는 리스크가 어느 정도 큰가에 대해 경험하지 못하였다. 현재 우리나라는 기업체의 평균 정년이 58세 미만이며[22] 가장 오래 근무한

21) 우리나라의 1차 베이비붐 세대는 1955~1963년에 태어난 인구 집단을 지칭한다. 이들 인구 집단의 규모는 712만 명으로 전체 인구의 14.6%를 차지한다.

22) 2009년 6월 노동부의 고령자 고용 현황 및 정년제도 조사 결과 300인 이상 대규모 사업자의 평균 정년은 57.14세로 파악되었다.

일자리 이직 연령은 그보다 짧은 53세(남자 55세, 여자 52세)여서 노후준비를 할 수 있는 기간이 매우 짧다. 이들은 평균 자녀수가 4명(2009년 기준)인 60세 이상 세대와 달리 평균 자녀수도 2명에 불과하기 때문에 사적 이전소득에 의존하여 노후소득을 마련하기도 어렵다. 따라서 베이비붐 세대의 노후소득을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것은 사회 · 경제적으로 매우 중요한 사안이다.

〈표 Ⅱ-5〉 우리나라 고령자의 취업의사

(단위 : %)

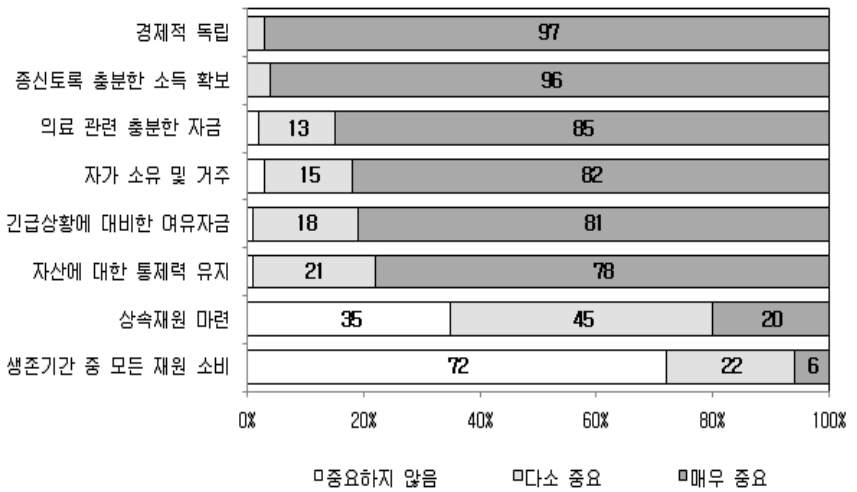
연령	장래 근로 원하지 않음	장래 근로 원함
55~64세	27.8	72.2
65~79세	58.2	41.8
전체 (55~79세)	42.4	57.6

자료 : 통계청(2009a), 『2009 고령자통계』

국가와 기업에서 지원하는 퇴직연금제도의 종국적인 목표는 근로기간 중 적립금을 축적하는 저축 기능에 있는 것이 아니라 퇴직 후 소비에 충당할 수 있는 안정적인 정기소득을 확보하는 데 있다. 〈그림 Ⅱ-4〉에서 보는 바와 같이 베이비붐 세대의 퇴직이 본격화된 미국에서는 퇴직자의 주요 관심 사항이 경제적 독립과 종신토록 충분한 소득을 확보하는 데 있는 것으로 나타났다[23]. 이런 니즈를 충족시키기 위해서는 축적된 적립금을 안전한 소득흐름으로 전환시키기 위한 정부 정책과 구체적 방안이 필요하다.

23) 미국에서는 2008년 금융위기를 계기로 가입자의 퇴직 후 소득 보장에 대한 관심이 높아진 것으로 조사되었다(MetLife, 2009). 401(k) 가입자 중 일시금을 종신소득으로 전환시키는 방식에 대해 관심을 표명한 비중은 금융위기 이전에는 50% 수준이었으나 금융위기 발생 6개월 후인 2009년에는 90% 수준으로 높아졌다.

〈그림 Ⅱ-4〉 미국 퇴직자의 주요 관심 사항



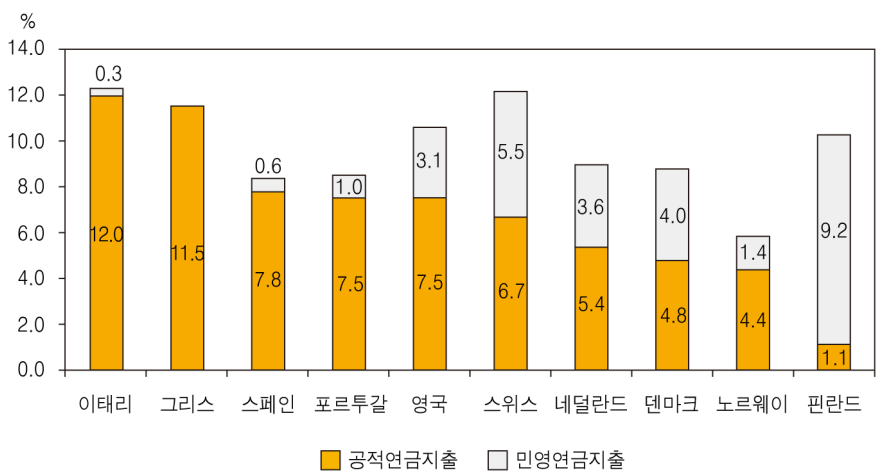
주 : 가계의 투자자산이 20만 달러 이상인 55~80세 942명 퇴직자를 대상으로 조사한 것임.
자료 : LIMRA(2009), *The Positioning of Assets in Retirement*

나. 국민연금의 불충분성 및 재정불안

공적연금제도의 재정불안 문제는 우리나라뿐만 아니라 전세계적으로 나타나고 있는 공통된 현상이다. 특히 2009년 남유럽 4개국(그리스, 스페인, 이태리, 포르투갈) 재정위기 원인 중 하나가 공적연금의 과도한 부담으로 지적된다. 유럽 주요국의 GDP 대비 연금 지출 중 공적연금과 민영연금이 차지하는 비중을 비교해 보면 〈그림 Ⅱ-5〉와 같다. 경제위기를 겪은 국가들은 거의 모든 연금 지출을 공적 부문에 의존하고 있는 반면, 나머지 국가들은 민영연금인 퇴직연금의 역할이 상당히 높은 것으로 나타난다. 예를 들어 이태리는 GDP 대비 공적연금 지출 비중이 12.0%인데 비해 퇴직연금 지출 비중은 0.3%에 불과하여 공적연금 의존도가 절대적이다. 이에 비해 영국은 공적연금 비중이 7.5%이고 퇴직연금 비중도 3.1%에 달해 퇴직연금이 공적연금의 역할을 적절히 분담하고 있다고 보인다.

경제위기를 겪은 국가들은 다른 국가들에 비해 관대한 공적연금제도를 운영하고 있었는데 저출산·고령화로 인해 급증하는 공적연금 지출이 국가재정을 압박하게 되었다. 〈표 Ⅱ-6〉에서 보는 바와 같이 재정위기 경험 국가에서는 전체 정부지출 중 공적연금 부문이 차지하는 비중이 20%를 초과한다. 특히 이태리는 정부지출의 29%를 연금지급에 사용하였으며 그리스도 27%에 달할 정도로 재정의 부담 요인이 되었다. 이에 비해 1990년대 연금개혁을 단행한 국가는 재정건전성 및 국가채무 측면에서 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 덴마크, 네덜란드, 영국 등 공적연금 의존도를 낮추고 퇴직연금제도를 통해 종신소득을 확보하는 방식으로 노후소득원을 다변화시킨 국가에서는 정부지출 대비 공적연금 비중이 재정위기 국가에 비해 7~19%p 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 Ⅱ-5〉 유럽 주요국의 GDP 대비 연금 지출 비중(2006)



주 : 그리스는 2005년 기준임.
자료 : OECD(2010), *Pensions at a Glance 2009*

〈표 Ⅱ-6〉 유럽 주요국의 정부지출 대비 공적연금 비중(2005)

(단위 : %)

재정위기 경험한 국가		재정위기 경험하지 않은 국가	
이태리	29.0	덴마크	10.3
그리스	26.6	네덜란드	10.9
포르투갈	22.0	노르웨이	11.5
스페인	21.0	영국	12.8
		스웨덴	13.9

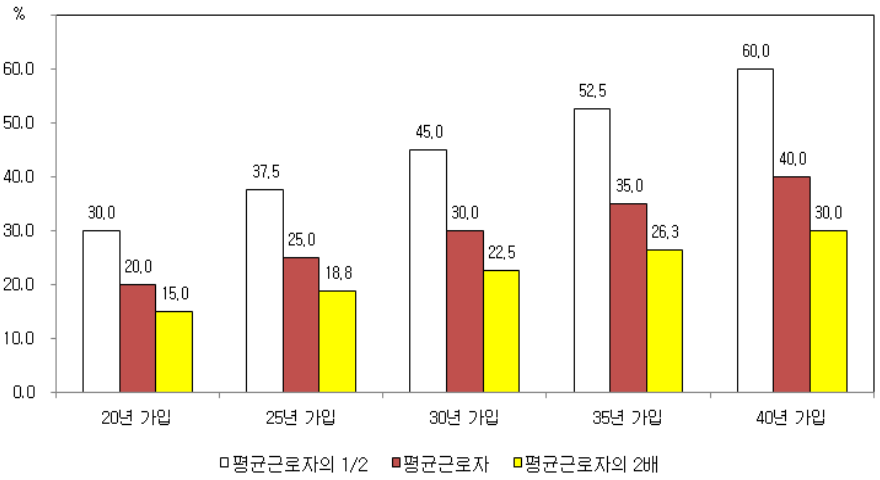
자료 : OECD(2010), *Pensions at a Glance 2009*

우리나라는 1988년에야 국민연금제도가 도입되었기 때문에 본격적인 연금 급여 개시 전 단계에 있다. 그럼에도 불구하고 급격한 인구구조의 변화로 인해 수차례 연금급여 및 보험료 조정을 단행한 바 있다. 가장 최근 개정은 2007년 7월에 이루어졌는데 구조적인 골격은 그대로 둔 채 재정적 불균형을 완화하기 위해 모수적(parametric) 연금개혁[24]을 단행하였다. 핵심 조치는 보험료는 기존 9%로 유지하되 급여 수준을 40년 동안 가입한 평균 소득자 기준으로 기존 60%에서 매년 0.5%p씩 인하해서 2028년에는 40%까지 낮춘 것이다.

국민연금의 소득대체율은 퇴직연금과 달리 최종 소득이 아닌 가입기간 평균 소득을 기준으로 산정되는데 적정 수준으로 간주되는 최종 소득 대비 60~70% 수준을 크게 하회한다. 저소득층(평균 근로자 소득의 1/2)은 가입기간 평균 소득의 30%(20년 가입)~60%(40년 가입) 수준을 대체할 것으로 추정되나 중간 소득층은 40년을 가입해도 40%에 불과하다. 고소득층(평균 근로자 소득의 2배)은 더 낮아져 15%(20년 가입)~30%(40년 가입)에 불과하다(문형표 편, 2007, p. 140).

24) 모수적 연금개혁이란 기존 연금제도의 틀을 유지하면서 수입과 지출이 균형을 이룰 수 있도록 보험료율, 소득대체율, 연금수급연령과 같은 변수를 조정하는 것이다.

〈그림 Ⅱ-6〉 국민연금의 소득대체율



주 : 1) 2028년 수급자부터 적용되는 소득대체율
2) 소득대체율=연금급여/가입기간 평균 소득
자료 : 문형표 편(2007), 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구(Ⅰ)』, 한국개발연구원, p. 140 수정 작성함.

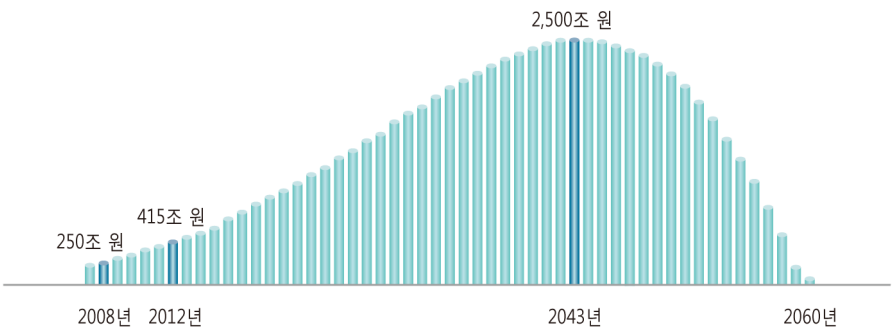
이러한 소득대체율은 대상기간 내내 보험료를 납부한다는 가정 하에 산출된 것이기 때문에 실업 기간을 감안하면 현실적인 소득대체율은 더욱 낮아질 수 있다. 우리나라에서는 관련 통계가 없기 때문에 미국의 통계를 참고하면, 공적연금 수급자 중 소득이 존재하지 않는 기간이 남자 6년, 여자 13년으로 추정되었다(Munell and Soto, 2005). 따라서 가상적으로는 40년 가입자를 가정하지만 현실적으로는 남자의 가입 기간은 34년 정도이며 여자는 이보다 7년이 더 짧은 27년에 불과할 것으로 추정된다. 우리나라에서는 군복무 기간과 강제적인 정년퇴직제도를 운영하여 미국보다 취업기간이 짧기 때문에 실제 국민연금 가입기간은 30년 미만이 될 개연성이 높다. 이러한 점을 감안한다면 국민연금은 저소득 계층에 대해서는 노후소득원으로서 일정 역할을 수행할 수 있을 것이나 중간소득 이상 계층에 대해서는 보장 기능이 상당히 미약하다고 볼 수 있다.

국민연금의 불충분성은 2008년 국민노후보장패널 2차 부가조사에서도 나타났다. 석상훈 외(2009)가 실시한 국민연금 수급예정자의 예상 기본 연금급여

수준은 33만 원(남자 36만 6천 원, 여자 20만 1천 원)에 불과하다. 이는 2008년 현재 60세 미만 가입자 중 60세 도달 시점에 가입 기간이 10년 이상인 자만을 분석 대상으로 한 결과이다.

한편, 2007년 큰 폭의 급여인하 조치에도 불구하고 〈그림 Ⅱ-7〉에서 보는 바와 같이 국민연금기금의 재정은 2045년 경 적자가 발생하고 2060년 경에는 고갈될 것으로 추계되었다. 기금고갈 이후에는 부과방식으로 전환될 수밖에 없는데 이럴 경우 근로 계층의 보험료 부담은 23.9%로 높아질 것으로 추정된다.

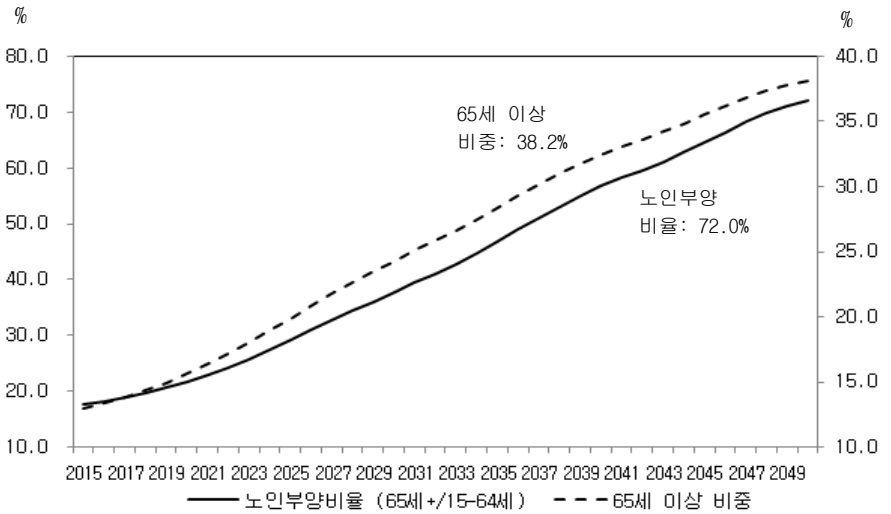
〈그림 Ⅱ-7〉 국민연금기금 재정 추계



자료 : 국민연금공단(http://www.nps.or.kr)

당기 근로 계층이 퇴직자의 연금급여 재원을 부담하는 부과방식은 우리나라의 급격한 고령화 현상을 감안할 때 지속가능성이 우려되는 재원조달방식이다. 〈그림 Ⅱ-8〉에서 보는 바와 같이 급격한 출산율 하락과 평균 수명 증대로 인해 65세 이상 인구 비중은 2015년 12.9%에서 2050년에는 38.2%로 높아질 것으로 추정되며, 노인부양비율(65세 이상 인구/15~64세 인구)도 2015년 17.6%에서 2050년에는 72.0%로 높아질 것으로 예상되기 때문이다.

〈그림 Ⅱ-8〉 65세 이상 비중 및 노인부양비율

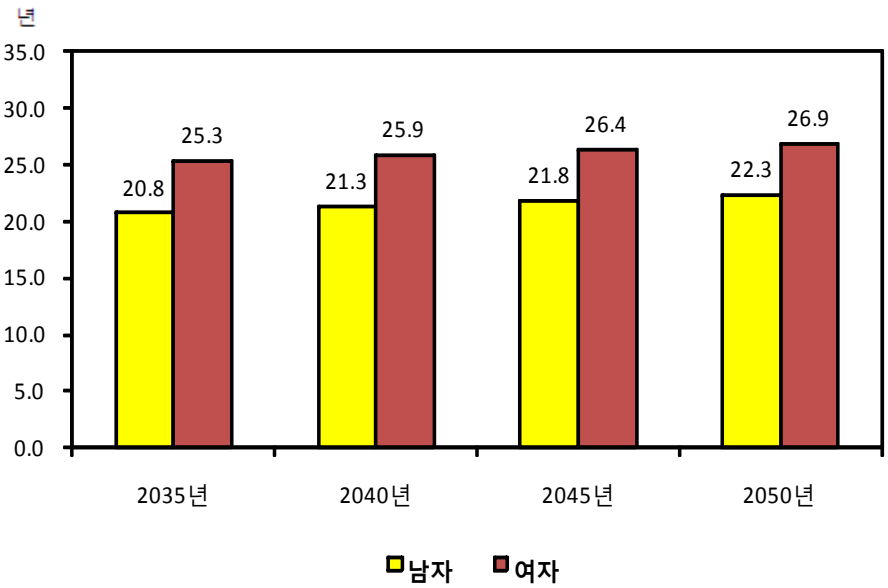


주 : 좌축은 노인부양비율, 우축은 65세 이상 비중임.
자료 : 통계청 국가통계포탈(http://www.kosis.kr)

현행 우리나라 국민연금 노령연금의 수급 개시 연령은 만 60세이나 2013년부터는 5년마다 1세씩 늦추어져 2033년부터는 65세가 될 것이다. 또한, 2040년 무렵부터는 보험료를 납부하는 가입자보다 연금급여를 수령하는 수급자가 더 많아질 것으로 추정된다. 완전노령연금 수급자의 평균 수급 기간[25]은 〈그림 Ⅱ-9〉와 같이 2050년 경에는 남자 22.3년, 여자 26.9년에 달할 정도로 길어질 것이다. 또한, 이 시점에 도달하면 가입자는 1,200만 명인데 비해 수급자는 2,100만 명에 이를 것으로 예상된다. 이와 같이 제도 성숙에 따른 연금 수급자 급증과 사망률 개선에 따른 수급 기간의 증대, 저출산에 따른 근로인구의 감소 등이 현실화되면 국민연금제도를 둘러싼 사회적 갈등이 우려된다.

25) 평균 수급 기간은 평균기대수명에서 65를 차감하여 산출한 것이다.

〈그림 Ⅱ-9〉 완전노령연금 수급자의 평균 수급 기간



주 : 평균 수급 기간 = 평균 기대수명 - 65