

국민연금 조기노령연금제도와 연기연금제도의 개선방안에 관한 연구 : 감액률과 증액률을 중심으로

김 원 섭*
(고려대학교)

한 정 립
(국민연금연구원)

정 해 식
(서울대학교)

이 연구는 근로유인 제고의 관점에서 조기노령연금제도와 연기연금제도를 양 제도에 각각 적용되고 있는 감액률과 증액률의 적용방식과 수준을 바탕으로 검토하고, 이의 개선방안을 제시하려는 목적을 가지고 있다. 이를 위해 본 연구는 우선 외국의 급여 감액 제도와 증액 제도를 분석하였고, 이를 바탕으로 국민연금제도가 조기노령연금의 수급요건은 관대하게 적용하면서 연기연금의 수급요건에는 엄격한 기준을 적용하고 있음을 확인하였다. 다음으로 연금수급시점에 따른 국민연금의 공정 감액률과 공정 증액률을 보험수리상의 증립방식에 따라 산출하였다. 계산 결과 국민연금의 조기수급에 대한 공정 감액률은 6.5~5.9% 정도이고, 연기수급에 대한 공정 증액률은 6.5~6.1%이다. 이에 따르면 국민연금의 현행 감액률인 연 6%는 거의 공정 감액률에 근접해 있지만, 현행 증액률인 6%는 공정 증액률보다 약간 낮은 수준이라 할 수 있다. 이와 같은 분석결과를 바탕으로, 본 연구는 조기노령연금에 적용되는 감액률을 수급시점별로 유연화하는 방식을 개선대안으로 제안하였다. 반면 연기연금 증액률의 적용은 보다 적극적인 제도개선이 필요한데, 적용요건을 완화하여 포괄범위를 확대하고 증액률도 공정 증액률에 정책적 요소들까지 고려하여 7.2%로 상향하는 것이 바람직한 것으로 제안되었다. 제안된 국민연금 감액률과 증액률 제도의 개선안으로 감당할 만한 추가적 재정소요로 근로유인과 노후소득보장 수준이 강화되는 효과가 기대된다.

주요용어: 국민연금, 조기노령연금, 연기연금, 감액률, 증액률

* 교신저자: 김원섭, 고려대학교(kimwonsub2@korea.ac.kr)

■ 투고일: 2011.1.31 ■ 수정일: 2011.3.7 ■ 게재확정일: 2011.3.8

I. 서론

인구고령화는 노동인구의 감소 및 고령화, 생산성의 하락, 사회보장 재정지출의 증가 등 많은 문제를 유발한다. 특히 연금제도는 인구고령화에 직접적인 영향을 받을 뿐 아니라 중·고령자의 노동공급에 영향을 주기 때문에 인구고령화 시대에 연금제도의 개혁은 선진 복지국가들의 중요한 정치적 과제로 등장하였다.

인구고령화에 대비해 해외 각국에서 실시한 연금개혁은 연금제도의 구조적 변경이나 급여수준의 조정에 국한되지 않았다. 이와 더불어 적극적으로 중·고령자의 근로활동을 진작시켜 공적연금의 재정문제를 완화하고 노인들의 활동적 노년을 촉진하는 정책도 연금개혁의 중요한 요소로 정착하였다. 연금제도에서 평균퇴직연령을 연장하여 근로를 촉진하는 조치는 크게 법적 연금지급개시연령을 상향하는 것과 조기수급을 억제하고 수급연기를 유인하는 조치, 두 분야로 나누어질 수 있다(Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008). 우리나라의 국민연금제도에서도 1998년 이후 개혁조치들이 양 분야에서 고루 실시되었다. 하지만 법적 연금지급개시연령의 상향조치(1998년 국민연금법 개정)에 대한 연구는 부족한 수준이나마 진행되기 시작한 것에 비해(김원섭 외, 2007; 김원섭·정해식 외, 2009), 조기노령연금의 감액률 조정, 연기연금의 도입(2007년 국민연금법 개정)과 같이 연금수급 연기를 위한 유인 조치에 관한 연구는 아직 본격적으로 시작되지 않고 있다. 이는 무엇보다도 정책적용의 범위가 전면적이어서 그 효과가 뚜렷이 드러나는 전자의 조치에 비해, 조기연금제도의 감액률과 연기연금제도의 증액률은 그 적용범위가 제한적이고 정책효과도 뚜렷하지 않는 것에 기인한다고 할 수 있다. 이에 따라 조기노령연금의 감액률과 연기연금의 증액률에 대한 정책조치들은 충분한 이론적, 정책적 논의 없이 실시되고 있는 형편이다.

이 연구는 이러한 점에 주목하여 근로유인 제고의 관점에서 현행 국민연금 조기노령연금의 감액률과 연기연금의 증액률 수준과 적용방식을 검토하고 이의 개선방안을 제시하고자 한다. 즉 이 논문은 어느 정도의 감액률과 증액률이, 어떻게 적용되어야 국민연금제도가 근로유인에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 제거하고 가입자와 수급자들에게 근로유인을 제공할 수 있는지 밝히는 것을 주요 목적으로 한다.

지금까지 연금의 조기수급에 따른 감액률과 급여연기에 따른 증액률의 적절성에 대한 연구는 주로 두 가지 방법으로 이루어졌다(Queisser & Whitehouse, 2006; Werding,

2007). 첫째는 소위 ‘보험수리적 공정성(actuarial fairness)’을 중시하는 방식이다. 이 방식에서 감액률과 증액률 결정의 기준은 재정적 중립성이다. 즉 일생동안 납입한 보험료의 현재가치가 일생동안 받는 보험급여와 같은 수준을 유지할 수 있는 수준으로 감액률과 증액률이 결정되어야 한다는 것이다. 하지만 이 방식은 기여와 급여의 관계가 엄격하고 수익창출을 목표로 하는 민간보험에는 적용될 수 있지만, 사회보장을 목표로 하는 공적연금에는 잘 적용될 수 없는 방식이어서 공적연금인 국민연금을 대상으로 하는 이 연구에는 적합하지 않다.

둘째 방식은 ‘보험수리적 중립성(Actuarial neutrality)’을 중요시하는 방식이다. 이 방식은 재정적인 중립성이 아니라 수급유인의 중립성을 감액률과 증액률의 결정기준으로 삼는다. 이 방식에 따르면 보험수리적으로 중립적인 감액률과 증액률에서는 연금수급을 1년 늦추거나 앞당기더라도 전생애 연금급여의 현재 가치총액과 연금보험료의 현재 가치총액의 차이는 변하지 않는다(Breyer & Hupfeld, 2009: 62). 앞의 보험수리적 공정성을 중시하는 방식이 전생애 급여와 보험료에 대하여 연금 수급 이후 잔여기대여명 기간 동안 받게 되는 총급여액이 기여기간 동안 납부한 보험료총액보다 더 크거나 적어도 동일한가를 고려하는 반면, 보험수리적 중립방식은 연금수급을 한해 연기했을 때 발생하는 한계수익을 고려하여 연기수급 전·후에 대한 총급여액의 동등한 가치를 기대하기 때문에 국민연금과 같이 수지상등의 원칙이 엄격히 적용되지 않는 공적연금의 감액률과 증액률의 결정에 적용될 수 있는 방식이라 할 수 있다.

기존에 국민연금의 감액률과 증액률에 관한 주요 연구로는 홍백의(2003), 김순옥·한정림(2003), 조준행(2004)의 연구가 있다. 홍백의(2003년)는 조기노령연금과 재직자노령연금의 현황과 문제점을 살펴보면서 조기노령연금의 감액률을 검토하였으나 감액률 자체의 적정성보다는 감액률 적용의 문제에 초점을 맞추었다. 이에 반해 김순옥·한정림(2003)과 조준행(2004)은 연금수리의 측면에서 공정 감액률과 공정 증액률을 산출하였으나 조기노령연금과 연기연금제도의 제도적 상황은 고려하지 않아 실제 정책적용에는 어려운 한계를 가진다. 실제로 연구 당시 조기노령연금의 감액률은 개정 전 5%였으며, 연기연금제도는 도입되지 않은 상황이었다. 뿐만 아니라 이들 연구에는 2007년 법 개정으로 인해 소득대체율이 당시 60%에서 점차적으로 40%까지 인하되는 상황이 반영되지 않아 법 개정을 반영한 공정 감액률과 증액률의 산출이 필요하게 되었다. 뿐만 아니라 경제변수와 기대여명에 대한 가정이 여러 가지 시뮬레이션의 형태로 민감도분석

이 되어 있어 실제 정책결정을 위한 분석결과로 사용하기에는 어려운 점이 있었다. 또한 공정 감액률과 공정 증액률의 산출에서 사용된 가정의 설정에 최근의 사회·경제·연금제도적 변화도 제대로 반영되지 않았다.

이 연구는 보험수리적 공정방식이 아니라 보험수리적 중립방식에 의해 공정한 감액률과 증액률을 산출하였다. 또한, 이 연구는 기존 연구와 달리 2008년 국민연금재정계산에서 사용된 추계가정에 근거하였기 때문에, 최근 논의된 국민연금 추계 가정의 진전된 결과를 반영하고 있다. 나아가 이 연구는 현행 조기노령연금과 연기연금의 적용방식을 함께 고려하였기 때문에, 감액률과 증액률의 정책결정에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

이를 위해 이 연구는 다음 장에서 감액률과 증액률 조정의 이론적 필요성을 검토하고, 3장에서는 조기노령연금과 연기연금에서 감액률과 증액률의 적용요건을 검토하여 현행제도의 문제점을 제시한다. 4장에선 다른 나라의 제도현황과 최근 개혁사례를 검토하여 우리나라 국민연금의 감액률과 증액률 정책의 특징을 짚어보았다. 이어진 5장은 보험수리적 중립방식에 따라 국민연금에서의 공정 감액률과 공정 증액률을 산출하고, 이를 바탕으로 제도적 개선대안과 정책대안의 정책효과를 보여주었다. 마지막 결론에서 연구내용이 요약되었다.

II. 적극적 노년을 위한 연금제도 개선: 감액률과 증액률 조정의 필요성

급속한 인구고령화는 경제, 사회, 문화 등 다방면에 걸쳐 포괄적인 문제를 야기할 것으로 예상되지만 특히 사회정책과 관련한 문제는 아래와 같다. 첫째, 생산과정에서 은퇴한 노인인구의 증가는 노인복지에 대한 수요를 증가시킨다. 노인복지는 단지 노후소득보장의 문제만을 의미하지 않는다. 은퇴로 인해 노인들은 노동시장뿐 아니라, 다른 사회적, 문화적 활동에서도 배제되는 경향이 있고, 이에 따라 노인들은 소득의 문제뿐 아니라 심각한 사회적 고립과 자존감의 상실에 시달리는 것으로 나타났다(최성재·장인협, 2002). 둘째, 인구고령화는 사회보장제도의 재정문제를 유발한다. 인구고령화의 원인은 평균수명의 증가와 저출산이다. 기대수명의 증가는 전체 인구에서 경제적 부양을

필요로 하는 노인인구의 비중을 증가시키고, 저출산은 노인부양을 책임질 생산인구의 비중을 줄인다. 이렇듯 인구고령화는 사회보장제도 특히 공적연금과 건강보험의 재정문제를 초래한다. 셋째, 인구고령화는 노동시장에서 노동력 공급의 부족과 노동력의 고령화 문제를 야기하고 이로 인해 국민경제의 생산성이 둔화된다.

인구고령화에 대처하기 위해 세계 각국은 서로 다른 여러 정책수단들을 동원하고 있다. 이 중 인구고령화에 직접적인 영향을 받는 연금제도 개혁의 필요성은 특히 강하게 제기되었는데, 개혁전략은 크게 급여삭감과 근로유인 제고조치, 두 가지로 나누어진다(Whitehouse, 2007; Whiteford & Whitehouse, 2006 참고). 첫째는 고령화로 인한 연금재정의 문제를 해결하기 위해 연금급여를 삭감하는 것이다. 연금개혁의 초기에 급여삭감은 급여산식과 급여연동 방식의 변경 등의 모수적 개혁을 통해 실시되었으나, 부분 개혁의 한계가 뚜렷해지자 연금제도를 구조적으로 개편하는 개혁들이 이루어졌다(배준호·김상호, 2005). 국제적으로도 연금제도의 구조적 개혁에 대한 논의는 World Bank(1994)의 연금개혁모델을 계기로 본격적으로 확산되었다. 연금제도의 구조적 개혁은 주로 인구고령화에 취약한 부과방식을 적립방식이나 명목적립방식으로 개편하거나, 연금급여수준을 인구학적 또는 노동시장 요소의 변화에 연동시켜 고령화가 연금재정에 미치는 부정적 효과를 제어하는 방식으로 이루어졌다. 하지만 연금급여수준의 삭감은 고령화로 발생한 문제 중 재정적인 문제의 해결에는 적합할 수 있지만, 다른 문제들의 해결에는 별 도움이 되지 않거나 오히려 이들 문제를 더욱 악화시킬 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히 연금급여의 삭감이 노후생활안정을 크게 악화시켜 노인빈곤을 확산시킨다는 것이다.

이러한 배경으로 연금개혁의 둘째 방향으로 근로유인의 강화가 주목을 받게 되었다(OECD, 1998, 2000; European Commission, 2003). 이 전략은 무엇보다도 노동시장으로 부터 노년층의 퇴출을 지연시켜 소위 활동적 노년(active aging)을 촉진시키는 것을 목표로 한다. 연금재정안정화에만 초점을 맞추고 있는 위의 급여삭감 전략과 달리 이 전략은 다각적인 효과를 기대할 수 있다. 우선, 노동시장정책적 측면에서는 노년층이 노동시장에 머무는 기간이 길어짐으로 노동공급의 부족을 해소할 수 있다. 또한 근로자 생애에서 노동기간의 연장은 노동기간과 은퇴기간의 관계를 재조정하는데, 이는 한편으로 연금가입기간을 연장시켜 재정수입을 증대시키고 다른 한편으로는 연금수급기간을 줄여 재정지출 규모를 줄여서 이중적인 측면에서 연금재정의 안정화에 기여한다.

마지막으로 활동적 노년의 촉진은 개인별로 연금급여의 증가를 가져와 노후소득의 안정과 노인빈곤의 완화에 기여할 뿐 아니라, 사회적 지위와 자존감에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

고령자의 장기근로를 장려하여 활동적 노년을 실현하기 위해서는 연금정책 뿐 아니라 보건정책과 적극적 노동시장정책, 그리고 특히 기업의 인사정책 등 여러 분야에서 국가와 기업의 정책들이 결합된 정책혼합이 요구된다. 정책혼합은 근로자의 은퇴에 영향을 미치는 양 측면을 포함하는데, 이는 근로자들을 노동시장에서 밀어내는 소위 배출(push)요소와 노동자들을 근로활동에서 은퇴로 이끄는 유인(pull)요소를 완화시키는 정책들로 구성되어 있다(OECD, 1998). 배출요소를 제한하는 정책에는 노령근로자들의 노동기회와 직업능력의 향상을 위한 노동법적, 노동시장정책적, 기업인사정책적 조치들이 주로 포함되는 반면, 이금이 대상으로 하는 연금제도를 비롯한 사회정책적 제도는 주로 유인요소를 제한하는 정책과 관련이 있다. 특히 연금제도는 근로자들의 은퇴결정에 중요한 영향을 주기 때문에 연금제도에서 은퇴유인효과를 제한함으로써 근로자가 노동시간에 더 오래 머물 수 있게 할 수 있는 것이다(김대철·이만우, 2008; 이승렬·최강식, 2007).

연금제도에서 근로유인을 강화하는 개혁조치들 중 가장 널리 시행되는 조치는 법정 연금지급개시연령을 상향하는 것과 근로활동에 대한 인센티브를 강화하는 것이다. 이 중에서 연금지급 개시연령의 상향은 생애수명의 증가에 대처한 즉각적인 조치로서 정책결정도 연금지급개시 연령을 얼마동안에 걸쳐 몇 년을 연장할 것인지 등에 대한 비교적 단순한 내용을 포함하고 있고, 정책의 효과도 상당히 분명히 나타나는 경향이 있다(김원섭 외, 2009a).

이에 반해 근로활동에 인센티브를 강화하는 조치는 노동자들이 조기퇴직을 하지 않게 유도하고 정규퇴직연령 이후에도 근로행위를 할 경우 불이익을 당하지 않게 하는 것이다. 소득비례연금제도 하에서는 급여산정에 가입기간과 가입기간 중의 소득이 고려된다. 조기퇴직에 따라 가입기간이 줄어들면 연금수급자의 연금액은 줄어든다. 그러나 연금액이 줄어들더라도 노령연금의 조기수급은 연금수급기간을 늘리기 때문에, 조기노령연금 수급자의 총연금 수급액이 노령연금수급자의 총연금 수급액보다 많은 것이 일반적이다. 반대로, 퇴직연기와 노령연금의 수급연기는 연금수급기간을 줄이기 때문에 총연금 수급액을 감소시킨다. 따라서 연금가입자는 조기퇴직과 조기수급을 선호하고, 퇴직과 수

급을 연기하는 것은 가급적 회피하려 한다(Gruber & Wise, 1999). 이에 따라 근로유인을 제고하기 위해서는 연금제도가 정규퇴직연령 이전의 조기수급에는 보상을 제공하고, 정규퇴직연령 이후 근로활동에 대해 오히려 벌칙을 부여하는 제도상의 요소를 제거하여 근로를 계속하는 것이 수급자에게 보다 이익이 되게 제도를 개선해야 하는 것이다.

이러한 조치들은 위의 연금지급 개시연령의 상황과는 달리 조기노령연금의 수급조건, 정규퇴직연령 이후 근로활동에 대한 감액제도, 정규퇴직연령 이후의 연금지급 연기의 가능성, 조기노령연금의 감액률과 연기연금의 증액률의 적정성 등 매우 복잡한 제도의 혼합으로 이루어져 있고, 이에 따라 개별 조치에 대한 효과도 분명히 드러나지 않은 특징이 있다.

국민연금에 관한 기존 연구에서 조기노령연금의 수급조건과 정규퇴직연령 이후 근로활동에 대한 감액제도로써 재직자노령연금에 대한 연구(김원섭 외, 2009b; 이정우, 1996)는 어느 정도 이루어 졌다. 하지만 근로활동에 대한 인센티브 강화를 목적으로 하는 조기노령연금의 감액률과 연기연금제도의 증액률 조정에 대한 조치들은 이미 제도적으로 실시되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 연구는 충분하지 않다. 이에 따라 현행 감액률과 증액률이 보험수리적으로, 정책적으로 과연 적절한 것인지에 대한 충분한 연구 없이 정책들이 실시되고 있는 형편이다. 감액률과 증액률이 조기퇴직을 억제하고 은퇴연기를 촉진하는 활동적 노년의 핵심적 수단 중 하나일 뿐 아니라 그 효과가 고령층의 노동공급적 측면 뿐 아니라 감액과 증액에 따른 노후소득보장적 요소에 까지 미친다는 점에서 이에 대한 이론적, 정책적 논의의 활성화가 꼭 필요하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 국민연금 조기노령연금과 연기연금의 현황과 문제점: 감액률과 증액률 적용을 중심으로

국민연금에서 급여 감액은 조기노령연금제도에서 급여 증액은 연기연금제도에서 실시된다. 따라서 양급여제도의 현황을 감액률과 증액률을 중심으로 살펴보고 이의 문제점을 진단해보고자 한다.

1. 조기노령연금제도의 현황과 문제점

조기노령연금제도는 정규퇴직연령 이전에 퇴직을 하게 된 연금가입자의 노후소득을 보장하기 위해 시행되는 제도이다. 이 제도는 정규퇴직연령 이후 지급되는 노령연금의 수급 이전에도 연금급여를 지급받을 수 있게 함으로써 조기에 퇴직한 고령자의 생활안정에 기여할 수 있다는 장점을 가진다. 하지만 조기노령연금 수급자는 정규퇴직연령 이전에 연금을 수급하여 노령연금 수급자보다 긴 수급기간을 가진다. 따라서 수급자간의 형평을 도모하기 위해 조기노령연금은 일반적으로 노령연금액에서 일정 비율을 감액한다(오근식, 2001: 19).

국민연금제도에서 조기노령연금의 수급요건은 가입기간, 연령, 소득활동으로 구성되어 있는데, 국민연금제도의 변천과정에서 이 요건들은 상당한 변화를 거쳤다. 먼저 조기노령연금의 수급을 위한 최소가입기간 규정이 있다. 1988년 국민연금 도입 시에 조기노령연금의 수급을 위한 최소가입기간은 당시 노령연금 수급을 위한 최소가입기간과 마찬가지로 20년이였다 하지만 1998년 국민연금 개혁 과정에서 노령연금 수급을 위한 최소가입기간이 10년으로 줄었고, 마찬가지로 조기노령연금의 최소가입기간도 10년으로 완화되어 현재까지 유지되고 있다.¹⁾ 둘째, 조기노령연금의 수급연령 규정이다. 국민연금은 조기노령연금의 수급을 노령연금 수급개시연령의 5년 전부터 가능하도록 규정하고 있다. 현재는 노령연금 지급개시연령이 60세이기 때문에 조기노령연금은 만 55세 이상에서 수급가능하다. 하지만 1998년 국민연금 개혁으로 노령연금 지급개시연령이 2013년부터 시작하여 점차적으로 65세까지 상향조정될 예정이며, 조기노령연금의 수급가능연령도 이에 따라 점차적으로 60세로 상향될 예정이다. 셋째, 수급요건 중 가장 논란이 되고 또 많은 변화를 겪은 것이 조기노령연금 수급이 가능한 소득활동의 기준이다(오근식, 2001: 21; 김원섭 외, 2009: 193-194). 소득활동 기준은 조기노령연금이 조기에 퇴직한 고령자의 생활안정에 기여하기 위한 목적이기 때문에 조기퇴직자라고 하더라도 별도의 소득이 있는 자에게는 연금급여의 신청 또는 지급을 금지하기 위한 목적으로

1) 여기서 노령연금의 수급을 위한 최소가입기간은 노령연금과 감액노령연금으로 구분하여 이해할 필요가 있다. 제도 도입 당시의 감액노령연금의 수급요건은 최소 15년 이상 기여였기 때문에, 조기노령연금의 수급요건(20년)이 더 까다로웠다고 할 수 있지만, 1998년 법 개정 시에는 감액노령연금의 수급요건이 최소 10년 이상 기여로 변경되었고 조기노령연금의 수급요건도 10년 이상 기여로 변경되면서 두 요건이 동일해졌다.

존재한다. 1988년 국민연금 도입 당시에 조기노령연금의 수급신청이 가능한 소득금액은 가입기간 중의 표준보수월액의 평균액이 중위 이상인 가입자는 본인의 기본연금월액 미만 소득, 표준보수월액의 평균액이 중위 미만인 사람에게는 최종 가입한 달의 표준보수월액의 40% 미만 소득이었다. 이후 1998년 국민연금 개혁 시 이 기준은 다소 엄격하게 변경되었는데, 사업장 가입자는 소득세법에 의한 근로소득공제액을 초과하는 소득(즉, 500만원 이상 근로소득)이 있는 경우, 자영업자는 사업자등록이 된 경우 소득활동을 하는 것으로 간주되었다. 하지만 법 개정 이후 소득기준에 의거하여 조기노령연금의 수급이 중지되는 등에 따라 큰 반발이 있었고, 이에 따라 2006년 국민연금법 시행령 개정에서 이 조건은 다시 완화되었다. 사업장가입자와 지역가입자의 구분 없이 근로소득공제 후의 금액이 전체 가입자 평균소득월액인 A값보다 높은 소득을 가진 경우에만 소득활동을 하는 것으로 간주하게 된 것이다. 2007년 당시 근로소득공제 후 A값은 월 2,655,275원, 연 31,863,300원에 해당하여 소득기준의 적용이 상당히 과감하게 완화되었음을 알 수 있다(국민연금공단, 2007).

한편, 1988년 도입 당시 조기노령연금은 수급연령을 1년 앞당길 때마다 연 5%의 감액률을 적용하였다. 이후 2007년 국민연금 개혁에서 조기노령연금의 감액률에 중요한 변경이 이루어졌는데, 우선 조기노령연금의 선택유인을 줄이기 위해 감액률을 기존 연 5%에서 연 6%로 상향조정하였다(<표 1>).

표 1. 조기노령연금 수급연령에 따른 급여 감액률 비교

수급개시 연령	법 개정 전	법 개정 후
55세	75%	70%
56세	80%	76%
57세	85%	82%
58세	90%	88%
59세	95%	94%

이 뿐 아니라 감액률의 적용방식 변경을 통해 조기노령연금 수급자가 다시 소득활동을 할 경우에 부과되었던 각종 불이익을 수정하여, 근로활동에 대한 인센티브를 강화하였다(김원섭 외, 2009). 개정 전에는 조기노령연금 수급자가 소득활동으로 급여가 정지

된 후 다시 소득이 없어 연금수급을 재개하는 경우, 급여정지기간 이후 수급재개연령과 무관하게 과거의 급여 감액률을 그대로 적용하였다. 하지만 개정 후에는 재수급 시의 수급연령에 따른 급여 감액률을 적용하고 대신 기수급기간에 월 0.5% 포인트에 해당하는 급여 감액률을 추가로 적용한다. 이에 따라 조기노령연금 수급자가 한번 급여신청을 한 이후에는 가급적 소득활동을 재개하지 않는 경향이 줄어들 것으로 기대된다.

이와 더불어 법 개정 전에는 감액률을 연단위로 적용하였으나, 법 개정 이후에는 감액률을 월단위로 적용하여 수급자들이 연금수급월을 탄력적으로 선택할 수 있게 하였다. 법 개정 전에는 56세 4월에 수급하거나, 11월에 수급하거나 동일한 감액률이 적용되어 수급자들이 연금수급을 최대한으로 미룰 유인이 없었으나, 법 개정 후에는 감액률이 월단위로 적용되어 몇 달이라도 늦게 조기노령연금을 수급하는 것이 유리하게 된 것이다.

이상 조기노령연금제도의 변천은 서로 다른 두 가지 경향을 보여주고 있다. 한편으로 조기노령연금의 수급요건은 지속적이고 과감히 완화되어 왔다. 연금수급을 위한 최소가입기간이 단축되고, 급여의 지급정지에 적용하는 소득기준이 획기적으로 완화되었다. 하지만, 다른 한편 연금의 조기수급에 대한 벌칙의 성격인 감액률은 강화되는 경향을 보였다.

조기노령연금 수급조건 완화의 효과는 수급자의 추세에도 직접적으로 반영되었다 (<표 2>). 최소 기여기간이 10년으로 단축되는 제도변경에 따라 새롭게 수급자격을 획득하고, 또 IMF 외환위기 이후 경제불황에 따른 조기퇴직의 영향으로 1999년에는 매우 많은 조기노령연금 신규수급자가 생겼다. 그러나 이후 조기노령연금의 신규수급자수는 지속적으로 줄어드는 추세를 보였다. 하지만 2006년에 실시된 소득기준의 완화로 조기노령연금 수급자수는 상당히 빠른 속도로 증가하고 있다. 이에 따라 2009년에는 노령연금의 전체 신규수급자에서 조기노령연금 신규수급자가 차지하는 비중도 15.5%에 이르고 있다. 또한 이러한 추세가 소득기준의 완화라는 제도적 변화에 의해 유발되었기 때문에, 이 제도의 변화가 없는 한, 조기노령연금 수급자의 증가추세는 향후에도 계속 될 것으로 예상된다.

조기노령연금 수급자의 확대는 노동공급, 연금재정, 소득보장 세 가지 측면에서 다각적인 문제를 야기한다. 먼저 노동공급의 측면에서 조기노령연금 수급자의 증가가 곧바로 노동공급에 부정적인 결과를 초래하지는 않는다. 다른 나라와 달리 우리나라에서는

많은 조기노령연금 수급자들이 연금수급에도 불구하고 실제 근로를 계속하는 경향을 보인다. 2006년 3월 23일부터 2008년 12월 31일까지 조기노령연금 신규수급자 62,876명 중 2008년에 근로소득 과세자료가 있는 사람은 모두 20,882명으로 나타나 전체 신규수급자의 33.2%가 근로소득활동을 한 것으로 확인된다(국민연금공단 내부자료). 유사하게, 2007년에 국민연금연구원에 의해 실시된 국민연금 수급자/가입자 의식·실태조사에 따르면 조기노령연금의 남성수급자 중 57.7%만이 실제로 노동시장에서 완전히 은퇴한 것으로 나타났다(김원섭 외, 2007: 31).

표 2. 노령연금 수급자, 월평균급여액 및 조기노령연금 신규수급자 비중 등 현황

연도	노령연금 수급자(명)		조기노령연금 수급자(명)		수급자 비중(%)		월평균 급여액(원)		
	신규 수급자	총수급자	조기 신규	조기 수급자	조기신규/ 노령신규	조기/ 전체노령	조기 노령연금	감액 노령연금	완전 노령연금
1999	63,618	175,572	26,142	26,142	41.1	14.9	233,689		
2000	309,227	482,042	12,977	37,674	4.2	7.8	233,749	-	-
2001	125,967	602,197	8,805	44,245	7.0	7.3	243,213	-	-
2002	125,061	717,488	9,107	51,708	7.3	7.2	265,899	-	-
2003	113,469	819,800	10,188	59,907	9.0	7.3	275,621	336,785	-
2004	350,589	1,156,098	11,498	69,956	3.3	6.0	289,967	360,368	-
2005	208,436	1,349,626	12,554	81,128	6.0	6.0	306,526	388,068	-
2006	180,681	1,517,649	16,385	101,166	9.1	6.6	324,931	407,549	-
2007	232,434	1,731,560	24,110	124,738	10.4	7.2	356,348	446,723	-
2008	239,595	1,949,867	27,436	150,973	11.5	7.7	380,158	459,982	718,392
2009	224,495	2,149,168	34,792	177,773	15.5	8.8	405,680	444,614	750,834

주: 1) 연도 말 누계 기준임.

2) 노령연금 월 평균급여액은 해당연도 12월 기준임.

자료: 국민연금공단 내부자료

한편, 조기노령연금 수급자의 확대는 연금재정에는 오히려 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 1998년과 2007년 두 차례에 걸친 소득대체율 인하에도 불구하고 보험료와 급여의 관계를 나타내는 국민연금의 수익비는 여전히 모든 소득구간에서 1보다 높다. <표 3>에서 확인할 수 있듯이 1999년 가입자는 1.6~4.3, 2008년 가입자인 경우는 소득대체율이 추가로 하향조정되었음에도 여전히 1.4~2.8로 1보다 높다. 즉 현 제도

에서는 모든 가입자가 본인이 납부한 보험료보다 많은 급여를 받는 상황이기 때문에 가입자의 가입기간이 길면 길수록 연금재정적으로는 더 많은 손실이 발생하게 된다. 반대로 조기노령연금 수급자와 같이 수급자들의 연금가입기간이 짧아지면 재정적으로는 긍정적인 영향을 주게 된다. 이에 더하여 조기노령연금에 부과되는 6%의 높은 감액률은 이러한 효과를 더욱 크게 한다.

표 3. 국민연금의 소득계층별 수익비 결과

가입년도	가입기간	소득계층			
		0.5A	A	1.5A	2.0A
1999년 지역가입자	10년	4.3	2.9	2.4	2.1
	20년	3.5	2.3	1.9	1.7
	30년	3.2	2.2	1.8	1.6
2008년 가입자	10년	2.8	1.9	1.6	1.4
	20년	2.7	1.8	1.5	1.4
	30년	2.7	1.8	1.5	1.4

자료: 국민연금 재정추계위원회·국민연금 운영개선위원회, 2008

사실상 조기노령연금 수급자수 증가의 가장 큰 문제점은 소득보장적 측면에서 나타난다. 위의 <표 2>가 보여주는 것처럼, 1999년 조기노령연금의 지급이 시작된 이래 급여수준은 지속적으로 상승해 왔지만, 2009년의 평균 월급여액은 약 40만원에 불과하다. 이는 기여기간이 10년에서 20년 사이인 감액노령연금의 약 44만원에 비해서도 낮고, 20년 이상인 완전노령연금의 75만원에 비해서는 월등히 낮은 수준이다. 더욱 큰 문제는 향후에도 조기노령연금과 완전노령연금의 급여수준의 차이는 줄어들지 않을 것으로 예상된다. 아래의 <표 4>는 조기노령연금 수급자의 증가가 본격화된 2006년 이후의 조기노령연금 최초수급연령의 추이를 보여준다. 이에 따르면 전체 조기노령연금 수급자 중에서 55세에 조기노령연금을 수급하는 수급자의 비중은 2006년의 31.4%에서 2009년의 45%로 큰 폭으로 증가하고 있다. 약 절반에 가까운 수급자들이 조기퇴직연령에 이르자마자 급여를 수급하고 있는 것이다. 조기노령연금의 수급시기가 빠르면 적용되는 감액률도 높기 때문에 소득보장수준은 그만큼 낮아지게 된다.

결론적으로 조기노령연금제도의 관대한 수급조건은 가입자들에게 조기노령연금의 수급을 유도하는 결과를 낳고 있다. 동시에 국민연금에서 조기노령연금 수급에 대한 감액률은 가혹해지는 경향을 보이고 있다. 이러한 잘못된 정책결합에 따라 국민연금이 보장하고자 하는 수준보다 훨씬 낮은 수준의 급여에 만족해야 하는 수급자의 수는 점점 증가하고 있다.

표 4. 조기노령연금 최초 수급연령

(단위: 명(%))

구분	55세	56세	57세	58세	59세	합계
2006년 12월	442(31.4)	283(20.1)	253(18)	277(19.7)	152(10.8)	1,407(100)
2007년 12월	751(38)	333(16.8)	328(16.6)	347(17.6)	218(11)	1,977(100)
2008년 12월	688(37)	350(18.8)	282(15.2)	330(17.8)	208(11.1)	1,858(100)
2009년 12월	962(45)	328(15.3)	325(15.2)	292(13.6)	233(10.9)	2,140(100)

자료: 국민연금공단 내부자료

2. 연기연금제도의 현황과 문제점

연기연금제도는 노령연금 수급조건을 충족하고도 수급자 본인의 선택에 의해 연금수급을 연기할 수 있게 하는 제도이다. 이때 수급연기로 인한 급여상실에 대한 보상으로 연금수급시에는 일정한 증액률이 적용된다. 연기연금제도는 우리나라에서는 2007년 국민연금법 개정 시 도입되었는데, 주요 취지는 첫째, 재직자노령연금에 의한 급여 감액에 대한 불만해소를 위해 연금액의 현금흐름에 대한 수급자의 선택 폭을 확대하고, 둘째, 고령화 사회를 대비하여 정규퇴직연령 이후의 시기에 근로유인을 촉진하는 것이었다(조준행, 2004).

수급자 선택권 확대의 필요성은 우리나라에서 현재 실시되고 있는 재직자노령연금제도의 문제점과 관련이 있다. 재직자노령연금은 연금수급 개시 후 5년간 즉 60세와 64세 사이의 기간 동안에 수급자가 일정 근로소득이 있는 경우에는 국민연금의 급여를 감액하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 재직자노령연금의 소득기준으로는 조기노령연금의 소득기준과 같이 근로소득공제액을 제외한 근로소득 기준으로 국민연금의 전체 가입자의 평균소득인 A값이 적용된다. 또한 급여의 감액률은 연령에 따라 조정되는데, 60

세에는 50%, 이후 연령이 1년 늦추어질 때마다 10%씩 감액률은 감소하여 65세 이후 부터는 완전한 노령연금이 지급된다. 재직자노령연금을 통해 급여 감액이 이루어질 경우, 수급자에게는 상당한 정도의 미수급 급여가 발생하여 국민연금에서 대표적으로 근로유인을 저해하는 요소로 지적되어 왔다(이정우, 2006).

이러한 문제를 해결하기 위해 2007년 국민연금 개정 시 연기연금제도가 도입되었다. 이 제도를 통해 재직자노령연금 수급자는 연금수급을 일시적으로 연기할 수 있게 되었다. 또한 연기한 기간의 급여 손실은 급여 수급기에 추가된 가산금을 통해 보상받게 되었는데, 가산금은 지급의 연기를 신청한 때의 노령연금액(부양가족연금액 제외)을 물가변동율에 의해 조정한 금액에 연기되는 매1월마다 0.5%를 가산한 금액(1년에 6%씩 연금액 증액)으로 하였다. 연기연금제도는 근로유인 제고를 위해 현재의 재직자노령연금제도를 그대로 유지하면서, 수급자에게 감액된 노령연금 급여와 급여를 받지 않고 추후에 증액된 급여 중 하나를 선택할 수 있는 기회를 부여한 것이다(김원섭 외, 2009).

□ 연기에 따른 노령연금액

$$= \{D + (D \times 5 / 1000 \times n)\} \times (\text{재신청시 재직자노령연금 연령별 지급율})$$

D : 연기신청 당시의 완전감액·조기노령연금액(부양가족연금액 제외)에 지급을 희망하는 기간까지 물가변동률을 조정한 금액

n : 연기된 월수

연기연금제도 역시 수급조건과 급여 증액률 간의 관계의 관점에서 평가해 볼 수 있다. 우선 연기연금제도의 수급조건은 매우 엄격하게 설정되어 있다. 무엇보다도 연기연금을 신청할 수 있는 대상자가 재직자노령연금 수급권자로 제한되어 있어 대부분의 가입자가 이 제도에서 원천적으로 배제되어 있다. 또한, 지나치게 잦은 지급정지와 지급재개의 선택이 관리상의 문제를 유발할 것을 우려하여 급여연기도 1회에 한해서만 허용하고 있다.

표 5. 연기연금의 급여액 비교

(단위: 원)

구 분	가입기간	수급연령	수급기간	생애총급여액	비 고
완전노령	20년	60세	18	62,268,666	110.7%
재직자노령		60세	18	56,262,928	100.0%
연기연금		62세	16	60,594,708	107.7%
		64세	14	57,435,077	102.1%
완전노령	25년	60세	18	77,007,583	110.5%
재직자노령		60세	18	69,676,408	100.0%
연기연금		62세	16	75,126,410	107.8%
		64세	14	71,326,560	102.4%

주: 1) 2006년 1월 26등급(중위소득)으로 최초 가입한 자가 20년/25년간 납부한 두 가지 경우를 각각 비교한 것임.

2) 재직자노령연금 생애총급여액은 60~64세까지 재직자노령연금 감액을 50~90%를 적용한 금액임. 또한 62세 가산용 적용의 생애총급여액은 60세 기준 노령연금액을 물가로 연동한 금액에 매년 6%를 가산하여 2년 동안 총 12%를 가산한 금액임. 64세 가산용 적용 또한 60세 기준 노령연금액을 물가로 연동한 금액에 매년 6%를 가산하여 총 24%를 가산하여 산출한 금액임.

자료: 저자 산출

급여 증액률의 차원에서 연기연금은 급여연기에 따른 급여손실을 완전히 보충해 주지 못하고 있다. 아래의 <표 5>는 가입기간이 20년과 25년인 수급자가 선택할 수 있는 완전노령연금, 재직자노령연금, 연기연금 세 급여형태의 생애 총연금액을 비교한 것이다. 여기서 완전노령연금에서 수급자는 60세에 수급을 시작하여 18년간 급여를 받는 것으로 가정하였고, 재직자노령연금에서는 수급자가 18년 동안 연금을 수급하나 60세에서 64세 사이에 급여 감액을 감수하고 이후 완전노령연금을 수급하는 것으로, 연기연금의 경우에는 수급자가 연금수급을 각각 2년과 4년을 연기하여 이후 증액된 연금을 받는 두 가지 사례가 고려되었다. <표 5>에서 보는 바와 같이 기여기간과 상관없이 연기연금의 수급으로 인해 수급자는 전 생애에 걸쳐 재직자노령연금보다는 높은 총급여액을 받을 수 있으나, 완전노령연금보다는 여전히 낮은 총급여액을 받을 수 있는 것으로 나타났다. 따라서 현재의 연기연금의 급여 증액은 수급시기를 연기함에 따른 급여손실을 완전히 보전해 주지 못하는 것으로 나타났다.

이와 같이 국민연금의 연기연금제도는 조기노령연금과는 대조되는 특징을 보여주고 있다. 관대한 수급조건과 높은 급여 감액을 특징으로 하는 조기노령연금제도와 달리, 연기연금제도는 엄격한 급여조건과 낮은 급여보상의 특징을 보이고 있는 것이다.

연기연금의 제도적 특징은 수급자의 추이에도 그대로 반영되었다. 당초 의욕적인 도입에도 불구하고 2007년 도입 이후 급여 연기를 신청한 재직자노령연금의 수급자는 매우 적은 편이다. <표 6>이 보여 주는 것처럼, 연기연금 신청자는 2007년에 26명에서 2009년에 99명으로 증가하는 추세이긴 하다. 하지만 2009년 전체 재직자노령연금 수급자 중 연기연금 신청자는 0.32%에 불과하다.

표 6. 재직자노령연금 수급자 중 연기연금 신청자의 수와 비율

(단위: 명, %)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년
연기연금신청자(A)	26	71	99	58
재직자노령연금수급자(B)	23,764	26,202	31,375	32,178
비율(A/B)	0.11%	0.27%	0.32%	0.18%

주: 2007~2009년의 경우에는 해당연도 12월 기준이며, 2010년의 경우에는 3월 기준임.
자료: 국민연금공단 내부자료

연기연금제도는 활동적 노년의 여러 목표들, 특히 근로활동 촉진과 노후보장 증진에 기여할 수 있는 제도이다. 그럼에도 현행 연기연금제도는 신청자격이 매우 엄격하고 급여 증액 유인은 크지 않다. 결과적으로, 연기연금제도는 적극적으로 수급자의 활동적 노년을 촉진하려는 목표보다는, 재직자노령연금 수급자에게 급여 감액을 회피하는 기회를 제공하는 제한된 목표를 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 현행 제도 하에서 연기연금제도의 정착과 활성화를 기대하는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다.

IV. 연금 수급시점에 따른 급여 감액과 급여 증액의 해외 사례

이 장에서는 급여 감액과 급여 증액을 위한 각국의 최근 개혁들을 살펴보고, 그 결과로 형성된 감액률과 증액률의 수준과 적용요건을 살펴봄으로써 우리나라 국민연금제도에 적용되는 급여 감액률과 급여 증액률 제도의 특징을 분명히 알 수 있다.

1990년대 이후 세계 각국에서 연금개혁이 본격화되면서 근로자의 퇴직을 연장하기 위해 장애연금과 장기실업급여의 개혁, 특별 조기퇴직프로그램의 폐지, 조기퇴직연금 감

액률의 상향, 점진적 은퇴와 부분연금 도입 등의 포괄적인 정책들이 실시되었다 (Ebbinghaus, 2006). 수급시점에 따른 급여 증액과 급여 감액에서도 역시 활발한 조정이 이루어졌다. 다음 <표 7>은 1990년대 중반 이후 각 국가에서 실시된 개혁조치를 크게 세 가지 유형으로 분류하여 보여준다.

표 7. 퇴직시점에 따른 증액과 감액, 개혁방향의 사례들

국가	개혁내용	개혁시점	
급여연기에 따른 급여 증액			
벨기에	(공공부문) 60세 이후 퇴직 시 연금증액률 조정, 65세에 최대 9%	2001년	
	62세 이후 기여시 연금보너스 적립(2007~2013년까지만 적용)	2007년	
프랑스	(full-rate 가입자) 60세 이후 지급연기시 3~5% 증액	2004년	
호주	기초연금 지급연기에 따른 일시금 보너스 지급	1998년	
영국	65~70세에 퇴직할 경우 증액률을 7.5%에서 10.4%로 조정(일시금 보너스로 선택할 수 있음)	2005년	
조기수급에 따른 급여 감액과 급여연기에 따른 급여 증액			
독일	63~64세 퇴직시 3.6% 감액	1997~	
	65세 이후 퇴직시 6% 증액	2004년	
핀란드	연금수급연령	62세 수급시 7.2% 감액률 적용	2005년
	유연화	63세 이후 68세까지 4.5% 증액(급여승률조정)	
스페인	기여기간에 따라 6~8% 감액	2002년	
	(35년 이상 기여자) 65세 이후 2% 증액		
보험수리적 공평방식: (명목)확정기여방식			
이탈리아	57~65세 퇴직시 보험수리적 조정 실시	2015~33년	
스웨덴	(35년 이상 기여자) 61세 이후 보험수리적 조정	1999년	

자료: OECD, 2006: 89를 바탕으로 최근 개혁내용을 반영하여 저자 재구성

첫째 유형은 조기퇴직을 제한하기 위한 별책보다는 급여연기에 따른 급여 증액과 보너스 제공을 선호하는 경향을 보인 국가들이다. 이 조치는 벨기에, 프랑스, 영국, 호주에서 도입되었다. 이들 연금제도에서는 주로 완전노령연금의 수급자격을 갖춘 사람이 급여수급을 연기할 경우 이에 대한 인센티브가 제공되었다. 벨기에에서 62세 이후 또는 44년 이상 기여를 한 후에 추가로 근로할 경우 1일당 2유로, 연간 최대 624유로까지 연금보너스가 쌓인다(OECD, 2009: 174). 프랑스에서는 완전노령연금의 수급자격을 갖

춘 사람이 수급을 연기하고 사적 소득비례연금에 기여를 계속할 경우 첫해에는 3%를, 둘째 해에는 4%를, 65세 이후부터는 연간 5%의 급여 증액이 제공된다(OECD, 2009: 196). 급여연기에 대한 보상제도는 소득비례연금제도 뿐 아니라 기초연금제도에서도 실시되었다. 호주의 자산조사 기초연금인 노령연금(Age Pension)에서는 급여수급을 연기한 수급자에게 일시금 보너스를 제공하는 제도를 도입하였다. 급여수급을 1년 연기할 경우 연간급여액의 9.4%, 2년 연기 시에는 37.6%, 3년 연기 시에는 84.6%, 4년 연기 시에는 150.4%, 5년 연기 시에는 235%에 해당하는 금액을 보너스로 지급한다. 단순히 급여 증액을 위해서만 급여시기를 연장하게 될 경우 빈곤에 처할 가능성이 있기 때문에, 급여수급을 연기하기 위해서는 연간 960시간의 유급노동에 종사해야 한다는 조건이 붙는다(OECD, 2009: 166-7). 영국의 기초연금에서도 퇴직을 연기한 수급자를 위해 연간 10.4%의 급여 증액률을 도입하였다(위의 글: 274). 급여 증액을 선택하는 것을 원하지 않는 경우에는 일시금보너스를 받을 수 있게 하였다.

개혁조치의 둘째 유형은 급여연기에 대한 보상뿐 아니라 조기수급에 따른 벌칙이 동시에 실시되는 경우이다. 독일, 핀란드, 스페인의 경우에는 조기노령연금 수급에 따른 급여 감액과 연금수급 연기에 따른 급여 증액이 동시에 이루어졌다. 핀란드의 경우 2005년 개혁을 통해서 연금수급연령을 63세부터 68세까지 자유롭게 선택할 수 있게 하였다. 조기노령연금도 선택할 수 있는데, 62세에 연금을 수급할 경우에는 7.2%의 급여 감액이 이뤄진다. 반대로 63세 이후에 연금을 계속 가입하는 경우에는 급여승률(Accrual Rate)을 4.5%로 하여 고령자의 연금가입에 유인을 제공하고 있다. 급여승률이 18세에서 52세 1.5%, 53세부터 62세까지는 1.9%인 것에 비하면 상당한 유인을 제공하고 있다고 할 수 있다. 스페인에서는 35년 이상 기여하고, 65세가 넘는 사람이 급여를 연기할 때 매년 2%씩 급여 증액이 이뤄진다. 조기수급은 60세부터 가능한데 기여기간에 따라 급여 감액이 이뤄진다. 즉, 30년 기여자는 8%, 31~34년 기여자는 7.5%, 35~37년 기여자는 7%, 38~39년 기여자는 6.5%, 40년 이상 기여자는 6%의 급여 감액이 이뤄진다(OECD, 2009: 257).

마지막 셋째 유형은 이탈리아와 스웨덴 같이 명목확정기여(Notional Defined Contribution) 방식을 도입한 국가들이다. 이들 국가에서는 연금의 조기수급과 수급연기에 따라 수급기간이 줄어들거나 늘어나게 되면, 보험수리적 공정방식을 통해서 급여액이 조정된다.

퇴직시점의 선택에 따른 급여 증액과 감액제도의 최근 OECD 국가의 개혁추이는 조기퇴직에 대한 벌칙보다는 급여수급 연기, 즉 퇴직연기를 보다 강조하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 조기퇴직을 막기 위한 조치들에서는 그 효과가 명확한 수급연령의 조정, 조기퇴직의 경로로 사용되어왔던 장애연금제도의 개선 등의 조치가 가능하다는 이유 때문일 수 있다. 개별국가의 노동시장 상황과 연금제도의 제도적 특성이 각기 다르기 때문에 각국에 적용되는 조기연금수급과 급여연기의 적용요건, 감액률과 증액률의 비교는 상당히 곤란한 작업이다. 다음 <표 8>은 OECD 국가들의 연금제도에 적용되는 이들 제도의 적용요건, 감액률과 증액률의 주요 경향을 보여주고 있다.

OECD의 주요 국가들은 다양한 수준의 조기노령연금과 급여연기제도의 적용요건과 감액률, 증액률을 가지고 있다. 하지만, 제도의 실행과 적용에서 몇 가지 중요한 경향이 발견된다.

우선, 감액률과 증액률 간의 관계에서 감액률보다는 증액률이 높은 경향을 보인다. 전체 12개국 중에서 핀란드, 스페인, 스위스 3개국을 제외한 다른 국가들에서 증액률은 감액률과 같은 수준이거나 높은 경향을 보였다. 이러한 결과는 OECD 18개국의 연금제도를 조사한 Queisser & Whitehouse(2006)의 연구와도 일치하는 것이다. 이 연구에 따르면, 이들 국가에서 연간 급여 감액률은 평균적으로 5.08%이며, 급여 증액률은 평균적으로 6.19%로 나타나 증액률이 감액률보다 높은 수준을 보였다.

다음으로, 급여 감액과 급여 증액의 적용요건은 서로 대칭을 이룬다. 즉 급여 감액의 적용요건이 까다로운 국가는 급여 증액에서도 엄격하고, 급여 감액의 적용요건이 관대한 국가들은 급여 증액의 적용요건도 관대한 경향을 보인다. 급여조건의 기준에 따르면, 각국의 조치는 다시 세 가지 유형으로 크게 구분할 수 있다. 첫째 유형은 급여 감액과 급여 증액의 적용조건이 연령조건 이외에는 별도로 규정되지 않아 상당히 관대한 나라들로 미국, 일본, 캐나다, 핀란드, 스위스가 이에 해당한다. 하지만 이들 국가들은 상대적으로 높은 급여 감액률과 급여 증액률을 적용한다. 둘째 유형은 적용조건이 상대적으로 까다로운 국가들로 독일, 오스트리아, 그리스, 스페인이 이에 해당한다. 이들 국가들에서는 상대적으로 낮은 급여 감액률과 급여 증액률이 적용된다. 셋째 유형은 별도의 감액률과 증액률이 적용하지 않는 국가들이다. 명목확정기여 방식의 이탈리아와 스웨덴, 그리고 확정급여형의 제도 중에서는 예외적으로 벨기에가 감액률과 증액률을 도입하지 않고 있다.

마지막으로, 이와 동시에 적용요건에서 일반적으로 조기수급에 대한 적용요건이 연령, 기여, 소득 등으로 상당히 다양하고 엄격한 것에 반해, 급여연기에 대한 적용은 연령과 추가적 기여로 비교적 단순하고 관대한 경향을 보인다.

표 8. OECD 국가의 조기연금수급과 급여연기의 적용요건과 감액률, 증액률

국가	제도	정규수급연령	조기수급연령	조기수급 적용조건	감액률	급여연기 적용연령	급여연기 적용조건	증액률
미국	DB	66세	62세	-	5~6.67% ¹⁾	66세 이상	-	8%
일본	DB	65세	60세	-	6%	65세 이상	-	8.4%
캐나다	DB	65세	60세	-	6%	65~69세	-	6%
스위스	DB	65세	63세	-	6.8%	65~69세	-	5.2~6.3% ²⁾
핀란드	DB	63~68세	62세	-	7.2% (62~63세)	68세 이상	추가 가입시 급여승률 1.5% 추가	4.8%
프랑스	DB/point	60세	56~59세	40~42년 이상 기여 ³⁾	감액없음	60세 또는 완전연금가입기간 충족 후	2층 연금에 기여	3~5% ⁴⁾
독일	point	65세	63세	35년 이상 기여, 퇴직직전 8년 연속 기여	3.6% ⁵⁾	67세 이상	추가 기여 시 적용	6%
오스트리아	DB	65세	62세	37.5년 기여, 소득조사: 기준소득 초과시 조기노령연금지급정지	4.20%, 최대 15%	65~68세	68세 까지만 적용	4.2%
스페인	DB	65세	60세	30년 이상 기여	6~8% ⁶⁾	65~70세	-	2%
이탈리아	NDC	65세	61세	40년 기여 ⁷⁾	NDC	65세 이후 또는 40년 기여 후	-	NDC
스웨덴	NDC	65세	61세	-	NDC	65세 이상	-	NDC
벨기에	DB	65세	60세	35년 기여, 기준소득 115% 초과시 급여정지	감액없음	-	-	증액 없음

주: 국가별로 공적소득비례연금제도를 중심(일본은 기초연금)으로 하며, 연령은 남성을 기준으로 서술.

- 1) 66~64세까지는 연간 6.67%의 급여 감액률이 적용되고, 62~63세에는 연간 5%의 급여 감액률이 적용
- 2) 1년 연기시 5.2%, 2년 연기시 10.8%, 3년 연기시 17.1%, 4년 연기시 24%, 5년 연기시 31.5% 증액.
- 3) 56세 수급을 위해서는 42년 기여, 58세 수급은 41년 기여, 59세는 40년 기여가 필요함.
- 4) 기본적으로 3% 증액. 2년 이상 연기 시 4%, 65세 이상 연령에서 연기 시에는 매년 5% 증액. 수급연기를 위해서는 사적과용자연금에 기여를 해야 함.
- 5) 45년 이상 기여한 자는 65세 이상에서 조기수급 시에 급여 감액 없음
- 6) 30년 기여자는 8% 감액, 31~34년 기여자는 7.5% 감액, 35~37년 기여자는 7% 감액, 38~39년 기여자는 6.5% 감액, 40년 이상 기여자는 6% 감액.
- 7) 40년 기여 시 어느 때나 조기노령연금 수급가능(NDC 방식에 의한 급여조정).

자료: OECD, 2009; ISSA Homepage를 기준으로 작성

조기수급과 급여연기제도에 대한 각국의 예를 살펴보면, 우리나라 국민연금 제도는 감액률과 증액률이 6%로 동일하다는 점에서는 국제적 추세를 완전히 벗어나지 않고 있으나, 조기수급의 적용요건은 관대하게 적용하면서 급여연기의 적용요건은 엄격하게 적용하는 비대칭적 형태를 보이는 것은 다른 나라와 뚜렷이 구분된다고 할 수 있다. 또한, 1990년대 이후 이들 국가들의 주요 제도개선이 급여연기제도에 집중되어 있는 점을 고려한다면, 2007년에 와서야 연기연금제도가 도입된 것은 다소 지체된 것이라 할 수 있다.

V. 국민연금의 감액률과 증액률의 검토와 개선방안

1. 국민연금제도에서 공정 감액률과 공정 증액률

국민연금의 조기노령연금과 연기연금제도의 현황과 외국사례는 우리나라의 제도의 개선의 필요성과 방향을 보여준다. 이에 이 장에서는 우선 보험수리적 중립조정 방식 (Actuarially Neutral Adjustments)에 따라 우리나라의 공정 감액률과 공정 증액률을 추정하고 이에 근거하여 제도의 개선방안을 제안해 보도록 한다. 위에서 서술한 것처럼 보험수리적 중립조정이란 연금수급을 1년 늦추거나 앞당김에 따라서, 발생하는 수급금액의 차이를 동일하게 해주는 것을 의미한다.

공정 증액률을 살펴보기 위한 가정으로 먼저 가입대상에 대해서는 1999년에 신규로 가입하여 가입기간 10년을 충족한 자를 대상으로 하였는데, 이들은 국민연금제도가 전국적으로 확대된 1999년에 가입하여 2010년 현재까지 가입기간을 10년 이상 충족하여 연기연금을 수급할 수 있는 자격을 갖춘 대상자이다. 분석대상자의 소득은 2009년 기준 국민연금 가입자의 평균소득인 179만원으로 가정하였다. 한편, 이하 분석에서 연금수급연령은 65세로 설정되는데, 이는 향후 연금수급연령이 65세로 증가하는 효과를 고려하기 위한 것이다.²⁾

2) 일반노령연금을 65세에 수급하는 것으로 가정한 것과 마찬가지로 본 연구에서 제안하는 정책대안이 연금수급연령이 상향조정된 이후에도 적용될 수 있도록 조기노령연금은 60세부터 수급하는 것으로 가정하였다. 분석의 목적이 정상연령수급과 비교하여 상대적으로 조기수급 또는 수급을 연기했을 경우의 공평조정률이므로 현행의 노령 및 조기노령연금수급연령으로 분석한 결과와 큰 차이

경제변수의 경우 다음과 같이 2008년 재정계산의 기본 가정값을 사용하였으며, 현재가 계산을 위한 할인율의 경우에는 임금상승률 가정을 사용하였다(<표 9>).

표 9. 경제변수 가정

(단위: %)

연도	2006 ~2010	2011 ~2015	2016 ~2020	2021 ~2030	2031 ~2040	2041 ~2050	2051 ~2060	2061 ~2078
실질임금상승률	3.7	3.6	3.6	3.3	2.9	2.6	2.5	2.5
물가상승률	3.0		2.7		2.4		2.0	

자료: 국민연금 재정추계위원회, 2008

기대여명의 경우 아래와 같이 2008년 통계청 완전생명표 상에서 60세 이상의 각 연령의 잔여 기대여명을 인용하였다.

표 10. 성별, 연령별 통계청 기대여명(2008년)

(단위: 년)

연령	60세	61세	62세	63세	64세	65세	66세	67세	68세	69세	70세
남성	20.53	19.73	18.93	18.14	17.37	16.60	15.86	15.12	14.41	13.71	13.03
여성	25.52	24.61	23.71	22.8	21.91	21.02	20.14	19.27	18.41	17.56	16.72

자료 : 통계청, 2008

공정한 증액률 및 감액률은 65세가 되어 잔여기대여명 기간 동안 수급하게 되는 연금총액의 현재(PVP)를 기준으로 연금수급을 늦추거나 앞당기게 될 때 수급하게 되는 연금총액의 현가가 PVP 보다 작을 경우 증액률을 통해 급여액을 증가시켜주고, PVP 보다 크다면 감액률을 통해 급여액을 줄여주도록 하였다. 연금총액을 산출하기 위해서는 먼저 가입기간, 가입시점 및 B 값을 통해 기본연금액(BPA)을 산출하고, 이렇게 산출된 기본연금액은 매년 물가상승률(cpi)에 연동되고, 수급 시점 이후 기대여명이 m 인 경우 생애 총 연금급여액(P)은 다음과 같이 계산된다.

$$P = \sum_{i=1}^m BPA \times (1 + cpi)^{i-1}$$

는 발생하지 않는다.

이렇게 산출된 생애 총 연금액을 연금수급 시작 시점의 현재가치로 전환하기 위해 할인율 r 을 반영하여 다음과 같이 현가화할 수 있다.

$$PVP = \sum_{i=1}^m BPA \times \frac{(1 + cpi)^{i-1}}{(1 + r)^{i-1}}$$

보험수리적으로 중립적인 감액률 및 증액률은 수급시점이 달라짐에 따라 총 수급기간이 다르다고 하더라도 생애 총 연금액의 현가는 일치하도록 만들어주는 감액률 및 증액률이다. 따라서 수급기간이 기존의 m 에서 m' 으로 변경될 경우 다음과 같이 생애 총 연금총액의 현가를 일치시키는 감액률(증액률) α 를 산출할 수 있다.

$$PVP = \sum_{i=1}^m BPA \times \frac{(1 + cpi)^{i-1}}{(1 + r)^{i-1}} = \sum_{i=1}^{m'} \alpha \times BPA \times (1 + cpi)^{m-m'} \times \frac{(1 + cpi)^{i-1}}{(1 + r)^{i-1}} = PVP'$$

표 11. 공평조정률

연령		60세	61세	62세	63세	64세	65세	66세	67세	68세	69세	70세
연간 조정률(%)	남성	5.9	6.0	6.2	6.3	6.5	6.5	6.7	6.8	7.0	7.1	7.3
	여성	5.4	5.5	5.7	5.7	5.9	6.1	6.2	6.4	6.5	6.7	6.8

자료: 저자 산출

이러한 계산과정을 통해 산출된 우리나라의 공평 조정률 결과를 살펴보면 공평 증액률은 평균적으로 65세에서 1년을 늦추게 될 때 6.5%(남성)에서 6.1%(여성)이며, 70세에는 최대 7.3%(남성), 6.8%(여성)로 나타난다. 이것은 65세에서 연금수급을 1년 늦출 경우 기대여명은 15.86~20.14년으로 65세에 비해 0.74~0.88년 줄어들게 되므로 수급기간 동안의 연금총액의 현가가 PVP 와 동일해지기 위해서는 증액률을 통해 급여액을 증가시켜 줄 필요가 있으며 이 때 필요한 공평 증액률은 남성이 6.5%, 여성이 6.1%임을 알 수 있다. 남성수급자의 경우 65세와 69세 사이의 평균적인 증액률은 연간 약 6.8%가 된다. 또한 65세보다 연금수급을 1년 앞당길 경우 수급기간이 0.77~0.89년 증가하게 되므로 생애 총 연금액 현가가 65세의 경우와 동일해지기 위해서 감액률을 통해 급여액을 줄여줄 필요가 있으며 이 때 필요한 공평 감액률은 6.5~5.9% 정도이다.

60세와 64세 사이의 남성수급자의 평균적인 급여 감액률은 연간 약 6.2%가 된다. 이것은 예컨대 남성의 연금수급연령이 65세인 경우 1년을 연기수급하게 되는 경우에 연금급여액이 6.5% 증액되어야만 보험수리적으로 공정한 급여 증액이 이뤄진 것임을 의미한다. 같은 수준에서 1년을 조기수급하게 되는 경우에 연금은 남성의 경우 6.5%, 여성의 경우에는 5.9% 감액되어야만 공정한 수준의 급여 감액이 이뤄졌다고 볼 수 있다.

2. 개선방안과 기대효과

가. 개선방안

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 국민연금의 감액률 6%는 남성 공정 감액률 평균인 6.2%에 가까운 수준임을 알 수 있다. 반면에 증액률의 측면에서는 현재의 증액률 6%는 남성 공정 증액률 평균인 6.8% 보다 낮은 수준으로 연기연금의 보상수준이 낮음을 알 수 있다.

한편, 조기노령연금의 급여 감액이나 연기연금의 급여 증액의 결정은 노동시장 상황 등을 고려한 정책적 판단도 고려되어야 한다. 앞의 3장에서 설명한 것처럼, 국민연금 조기노령연금 수급자수 증가가 가지는 가장 중요한 문제는 노동공급이나 연금재정의 문제가 아니라 조기수급에 따른 소득보장문제라 할 수 있다. 따라서 다음부터 검토할 개선방안과 기대효과는 소득보장의 측면을 중심으로 고려하되, 근로유인의 제고도 함께 고려할 수 있는 방안을 중심으로 서술하고자 한다.

1) 조기노령연금에서 수급시점에 따른 급여 감액 방식의 다양화

먼저 조기노령연금의 감액률의 조정에서 급여 감액률을 현 수준보다 상향하여 근로유인의 강화를 시도하는 것은 더 이상 실행하기 어렵다고 할 수 있다. 왜냐하면 이미 밝혀진 대로 국민연금의 감액률은 이미 공정 감액률에 가까운 수준이기 때문이다. 이런 이유로 감액률의 추가적 상향은 소득보장에 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.³⁾ 이에 따라 조기노령연금을 제한하는 다른 방법으로 조기노령연금의 수급요건을 엄

3) 현 단계에서도 높은 수준의 급여 감액률을 적용하고 있지만 조기수급을 억제하지 못하는 것은 '소득기준'의 타이 크다. 본 논문의 범위를 벗어나지만, 현재 우리나라에서 '소득있는 업무 종사기준'

격하게 하여 조기연금수급으로 진입하는 경로를 좁히는 것을 생각해 볼 수 있다. 하지만 이 또한 중·고령자의 노동시장 잔류가 쉽지 않은 현재의 노동시장 상황을 고려하면 조기퇴직 이후의 소득보장 문제를 악화시킬 위험이 크다.

따라서 이 연구는 소득보장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하면서 고령자의 노동공급을 늘리기 위한 장기적인 대안으로 다음 두 가지 방식을 대안으로 제시하고자 한다.

첫째, 연금가입기간에 따라 조기노령연금의 접근가능성을 기본적으로 제한하고 이에 미달하는 경우에 추가적으로 급여를 감액하는 방식이다. 예를 들어, 조기노령연금의 수급신청을 위한 최소가입기간을 다시 20년으로 상향하고, 이에 덧붙여 최소가입기간에 미달할 경우 추가적으로 별도의 급여 감액률을 적용하는 방식이다⁴⁾. 이 방법의 특징은 정부가 수급자의 조기수급 선택을 제한하는 대신 벌칙은 약하게 하는 방법이라 할 수 있다. 이 경우에는 조기노령연금의 최소가입기간을 길게 설정할수록, 급여 감액률은 낮게 설정하여야 할 것이다. 이는 불가피하게 노동시장으로부터 배제되어 조기노령연금을 신청할 수밖에 없는 고령자의 소득보장을 확보하기 위함이다.

둘째, 조기노령연금의 수급시점에 따라 급여감액률을 다르게 적용하는 방식이다⁵⁾. 이에 유사한 제도 사례는 미국이다. 미국은 연금수급연령을 65세에서 67세로 상향조정하면서, 조기노령연금의 수급연령은 62세를 유지하였다. 이 과정에서 급여 감액률을 수급시점에 따라 이원화하였다. 개혁 전에는 최대 3년의 조기수급이 가능하고, 최대 감액률은 20%였다. 그러나 노령수급연령을 상향조정하면서 늘어난 퇴직기간의 간극에 대해서는 연간 5%의 감액률을 적용하기로 하였다. 이에 따라 최대 5년의 조기수급이 가능하고 최대 감액률은 30%가 되게 되었다. 우리나라의 경우에도 2013년부터 연금수급연령의 조정계획에 따라 조기노령연금의 수급연령도 조정되게 된다. 향후 조기노령연금의 수급연령이 60세로 상향되는데, 이때 수급연령에 따라 급여 감액률에 차등을 두는 방법을 도입할 수 있다. 이는 65세보다 5년 조기수급하게 되는 경우 급여 감액률은 현행과 같이 30%를 적용하지만, 조기노령연금의 수급을 늦출수록 상대적으로 급여의 증액을 많이 하는 것이다⁶⁾. 이 방법은 적용요건에 대한 정부의 개입은 최소화되고, 조기퇴직자

을 하향조정하는 것이 조기퇴직의 경로를 좁히는 가장 확실한 방법일 수 있다(김원섭 외, 2009).

4) 2007년 법 개정에 따라 없어진 감액노령연금의 급여 감액과 유사한 방식이다.

5) 이 때에는 앞 절에서 산출한 공평조정률을 기본으로 하고, 의도하는 정책수준에 따라 추가적인 급여감액률을 적용하여 매 연령마다 급여감액률을 다르게 하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 매 연령마다 급여감액률을 다르게 하는 것은 현실적으로 불가능하다.

조기퇴직예정자들에게 인센티브를 제공하여 조기수급의 시점을 보다 뒤로 늦추게 하는 방법이다.

위 두 방법은 모두 중·고령자의 조기퇴직을 억제하는 효과를 노리고 있으나 실제 정책적용에서의 형태는 다르다. 앞선 방법은 각종의 노동시장제도 및 연금제도적 개입을 통해 실질퇴직연령의 상향 및 평균가입기간의 증가를 요구한다. 이미 2003년 국민연금 재정계산 결과는 2070년 연금수급자의 국민연금 평균가입기간이 21.7년에 불과함을 밝힌 바 있다. 따라서 이 방법으로는 조기노령연금에 대한 접근을 엄격히 제약하게 하여 선택권이 제한된 가입자의 불만을 야기할 수 있다. 또한 가입기간이 짧은 취약계층 가입자들의 소득보장 문제도 우려된다. 이에 비해 둘째 방법은 가입기간 수급요건은 유지한 채, 연령에 따른 급여감액의 정도를 다양하게 하기 때문에 조기수급에 대한 수급자 본인의 선택을 유지하면서 조기수급을 최대한 뒤로 연기하는 효과를 거둘 수 있다. 이에 따라 다음 절인 개선방안의 기대효과에서 자세히 살펴보겠지만, 가입자의 저항과 소득보장문제도 최소화하면서 조기수급의 유인을 줄일 수 있는 둘째 방법이 첫째 방법보다 정책적으로 더 바람직하다고 할 수 있다.

2) 장기적 관점에서 연기연금의 급여 증액을 조정

조기노령연금에 비해, 연기연금은 보다 많은 개선의 여지가 있다. 우선, 현재는 재직자노령연금 수급자에 한해서만 연금수급의 연기가 허용된다. 이에 노령연금수급자 전체에게 연금연기의 기회를 제공하는 것이 근로유인 제고 및 수급자 간 형평성 제고를 위해 타당한 것으로 보인다⁶⁾. 현재는 이미 소득있는 업무에 종사하는 고령자만이 재직자노령연금과 연기연금 사이에서 선택이 가능하도록 하였기 때문에, 연기연금제도는 노동시장 이탈을 막는 방안으로만 기능한다. 이에 비해서 개선안은 별도의 소득이 없는 노령연금수급자도 연기연금을 선택하면서 노동시장의 재진입을 모색할 수 있다는 면에서 더 바람직하다⁸⁾. 또한 현행 연기연금에서 급여연기를 1회에 한해서만 가능하게 하는

6) 예를 들어, 급여율을 60세 조기수급에는 노령연금의 70%, 61세에는 75%로 적용하면 이 연령구간에서는 조기노령연금의 수급연기에 따른 급여증액이 5% 포인트이다. 하지만, 급여율을 62세 조기수급에는 81.7%, 63세 조기수급에는 88.4%, 64세에 조기수급을 하게 되는 경우는 93.3%와 같이 적용하면 이 연령구간에서의 수급연기에 따른 급여증액은 6.7% 포인트가 되는 것이다.

7) 보건복지부 개정법률안 입법예고(보건복지부 공고, 제2010-217호)에 이 내용이 포함되어 있다. 한편, 후술할 연기연금의 증액률도 7.2%로 상향조정하는 것도 이 입법예고안에 포함되어 있다.

것도 고령자의 불안한 고용상황을 볼 때, 바람직하지 않다고 할 수 있다. 따라서 행정 여건을 고려하여 연기회수를 최대한으로 늘여주는 것이 필요할 것이다.

이와 같은 적용방식의 조정 이외에 급여 증액률의 조정이 근로유인 제고를 위해 추가적으로 필요하다. 이때는 연금수급연령이 장기적으로 상향조정될 계획에 있고, 또 연금제도의 성숙에 따라 연금제도가 고령자의 노동시장 퇴직을 유인할 수 있는 상황임을 고려할 필요가 있다. 즉, 현재 공정 증액률보다 낮은 수준인 6%의 급여 증액률을 상향하여야만 고령자들이 노동시장에 잔류할 유인이 있다. 위에서 제시한 것처럼 현재 국민연금의 급여 감액률 6%는 공정 감액률 6.2%에 비해 0.2% 낮은 데, 이는 현재의 감액률 결정에서 정책적 고려의 영향이 0.2% 가량인 것을 의미한다. 그러나 공정 증액률은 6.8% 수준으로(65~69세 남성 공정급여 증액률 평균) 현재의 증액률보다 0.8% 높다. 따라서 증액률과 감액률 정책의 균형을 맞추기 위해서는 증액률에서의 근로유인을 위한 정책적 개입도 0.2%로 설정되는 것이 필요하다. 이런 점에서 연기연금의 증액률은 7.0% 수준이 되어야 할 것으로 보이는데, 증액률이 월별로 적용된다는 점을 고려하면, 월 0.6%의 급여 증액률을 적용할 수 있는 7.2%의 급여 증액률을 적용하는 것이 보다 적절한 것으로 사료된다.

나. 개선방안의 기대효과

첫째, 노동공급의 측면에서 급여 감액률의 조정방식을 다양화함으로써 고령자의 근로를 유도할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 조기노령연금의 수급신청이 55세에 가장 많은 것을 고려할 때, 수급연령에 따른 급여 감액률을 차등화할 경우, 이와 같은 수급신청을 55세 이후로 상당부분 연기할 수 있을 것이다.

또한 급여 증액률의 상향조정은 재직자노령연금의 급여 감액으로 인한 퇴직효과를 줄일 수 있다. 고령자 퇴직의 역제가 노동공급에 주는 긍정적인 효과는 매우 크다. 왜냐하면, 고령자의 경우 한번 노동시장을 이탈하게 되면 재진입이 상당히 어렵기 때문이다. 이런 면에서 연기연금의 증액률 상향조정은 근로자를 지속적으로 노동시장에 잔류

8) 그러나 이 경우에는 자격요건에 소득기준을 적용하는 기초노령연금과의 관계에서 복잡한 문제를 야기할 수 있으며, 또한 현 시점에서의 소득보장이라는 연금제도의 본연을 해치는 역의 선택이 이뤄질 가능성도 존재하기에 신중한 접근을 요구한다.

시키는 효과를 가져 근로유인 제고에 긍정적 역할을 한다.

이와 같은 효과는 또한 연기연금의 급여액을 비교할 경우에도 나타난다. 현재 연기연금의 재직자노령연금의 급여총액보다는 높은 수준이지만, 노령연금의 급여수준보다는 여전히 낮은 편이다. 그러나 <표 12>에서 확인할 수 있듯이 급여 증액률을 7.2%로 상향조정할 경우는 수급을 연기한 기간이 1년인 경우 연기연금의 급여 총액을 통해 총연금액이 완전노령연금보다 높게 나타날 수 있다. 따라서 연기기간 1년의 경우에는 증액률 7.2%까지 최대한 증액할 수 있으며, 이것을 연기기간 1년에 대한 공평조정률로 볼 수 있다⁹⁾. 연기연금제도의 목적이 재직자노령연금의 적용으로 인해 퇴직을 선택하는 경우를 줄이기 위한 목적이라는 측면에서 적어도 연기연금제도의 1회 이상 적용을 통해서 근로지속에 불이익은 제거될 수 있다.

표 12. 연기연금 총급여액 비교(1999년 가입자, 가입기간 20년)

(단위: 천원, %)

구 분	수급기간	생애총급여액	노령연금 대비 연금액 비율(가)	재직자노령연금 대비 연금액 비율(나)
노령연금	20	83,985	100.0%	121.3%
재직자노령연금	20	69,227	82.4%	100.0%
연기연금 가산률 6% 적용	19	83,096	98.9%	120.0%
	18	81,750	97.3%	118.1%
연기연금 가산률 7.2% 적용	19	84,070	100.1%	121.4%
	18	83,481	99.4%	120.6%

주: 1) 2009년 국민연금 평균소득자의 소득을 기준소득월액으로 사용함.

2) 재직자노령연금 생애총급여액은 60~64세까지 재직자노령연금 감액률 50~90%를 적용한 금액임. 또한 63~64세 가산률 적용의 생애총급여액은 62세 기준 노령연금액을 물가로 연동한 금액에 매년 7.2%를 가산하여 각각 1~2년 동안 총 7.2~14.4%를 가산한 금액임.

자료: 저자 산출

둘째, 소득보장적 관점에서 볼 때, 이미 상당히 높은 것으로 드러난 감액률의 추가적 상향보다는 급여 감액방식의 유연화가 소득보장적 부작용을 최소화하면서 급여의 조기 수급에 대한 유인을 억제할 수 있을 것으로 기대된다. 국민연금 후속소득보장기능의 강화를 위해 연금의 조기수급 추세를 억제하는 것은 매우 중요하다. 또한, 이를 위해서는

9) <표 11>에서 확인한 바와 같이 공평조정률은 연령에 따라, 조기수급 및 급여연기 기간에 따라 다르다. 따라서, 본 연구에서 제시한 공평조정률을 온전히 제도에 반영하기 위해서는 각 수급연령별로 급여의 감액률과 증액률을 달리 적용해야 한다.

소득기준과 최소가입요건을 포함한 조기노령연금의 수급요건 조정이 가장 효과적이다. 하지만 현 상황에서 조기노령연금의 수급요건을 급격히 강화하는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 엄격한 수급요건은 조기노령연금의 소득보장을 필요로 하는 중·저소득의 가입자들을 조기노령연금 수급에서 배제시키는 결과를 가져오기 때문이다. 조기수급요건의 강화는 중장기적으로 노동시장의 여건과 고용보험의 구직급여와 같은 타 사회보장 급여의 발전을 고려하면서 실시되어야 할 것이다.

또한, 개선대안은 노후소득보장에도 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상된다. 우선 연금조기수급에 대한 유인의 감소로 완전연금수급자의 수가 증가하게 되고 이는 장기적으로 노후소득보장 수준을 향상시키는 효과가 있다. 또한, 위의 <표 12>에서 확인할 수 있듯이 연기연금에서의 증액률 상향으로 연기연금수급자는 현재의 재직자노령연금을 수급하는 것보다 약 20% 정도의 노후소득향상을 기대할 수 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 연금재정적 측면에서의 결과는 다음과 같다. 조기노령연금의 신청률 저하에 따라 조기노령연금의 급여지출은 감소하지만, 장기적으로 노령연금의 급여지출은 증가한다. <표 13>은 조기노령연금의 경우 감액률은 현행과 동일하게 가정하고, 조기노령연금의 신청이 현재보다 70% 수준으로 감소한 경우와 50% 수준으로 감소한 경우 조기노령연금의 지출추계를 보여주고 있으며, <표 14>는 같은 경우 노령연금의 지출추계를 보여주고 있다. 장기적으로 현행대비 조기노령연금 급여지출은 줄어드는 것으로 나타난다. 현행 대비 70%만 신청할 경우 현행대비 약 87% 정도의 조기노령연금 급여

표 13. 조기노령연금 급여지출

(단위: 억원, 2005년 불변가)

연도	현행	조기수급률 70%적용	조기수급률 50%적용	현행대비 비율(70%)	현행대비 비율(50%)
2020	30,511	23,857	18,775	78.2%	61.5%
2030	110,397	88,427	69,622	80.1%	63.1%
2040	237,067	198,653	161,112	83.8%	68.0%
2050	359,662	308,744	254,342	85.8%	70.7%
2060	450,475	390,837	324,590	86.8%	72.1%
2070	521,568	451,255	374,009	86.5%	71.7%
2078	546,969	473,982	393,164	86.7%	71.9%

자료: 저자산출, 2008년 재정계산 기본가정을 바탕으로 조기신규수급률 변화를 반영하여 재정추계 함.

지출이 예상되고, 50%만 신청할 경우에는 현행대비 약 72%의 조기노령연금 급여지출이 예상된다.

그러나 노령연금 급여지출로 보면 조기노령연금 미 신청자는 결국 노령연금 수급 전까지 사망하지 않는다면 노령연금을 신청하게 되므로 큰 변동이 없다. 오히려 현재 조기노령연금의 감액률이 보험수리적으로 중립적인 감액률보다 다소 높게 설정되어 있기 때문에 조기노령연금의 수급율이 줄어들 경우 노령연금의 급여지출은 장기적으로 더 많이 발생하게 되는 측면이 있다. 조기수급률이 현행과 비교하여 70% 수준으로 줄어들 경우 2040년 경까지는 노령연금의 급여지출이 줄어들지만, 조기노령연금의 노령연금으로의 전환에 따른 효과는 그 이후에 나타난다. 조기노령연금의 수급신청이 현행 대비 70% 수준으로 줄어든다고 가정하면, 2070년 경에는 전체 노령연금 급여지출은 현행 대비 약 1.2% 더 많아지고, 50%만 신청할 경우에는 약 2.2% 더 많아진다.

표 14. 노령연금 급여지출

(단위: 억원, 2005년 불변가 기준)

연도	현행	조기수급률 70% 적용	조기수급률 50% 적용	현행대비 비율(70%)	현행대비 비율(50%)
2020	141,271	139,094	137,377	98.5%	97.2%
2030	359,818	355,646	351,908	98.8%	97.8%
2040	739,454	738,363	736,945	99.9%	99.7%
2050	1,190,904	1,200,485	1,208,182	100.8%	101.5%
2060	1,563,864	1,577,834	1,589,796	100.9%	101.7%
2070	1,821,939	1,843,783	1,862,929	101.2%	102.2%
2078	1,907,654	1,929,939	1,949,557	101.2%	102.2%

자료: 저자산출, 2008년 재정계산 기본가정을 바탕으로 조기신규수급률 변화를 반영하여 재정추계 함.

연기연금에 대해서는 2007년 시행 이후 신청자 수가 200명 정도로 매우 적고, 향후 어느 정도 연기연금을 신청할 지에 대한 선행 연구가 부족하여 재정효과를 살펴보기에는 부족하다. 연기연금의 급여 증액률이 보험수리적으로 중립적인 급여 증액률보다 낮음을 감안할 때 현행의 급여 증액률 하에서는 신청자 수가 증가할수록 재정에는 긍정적인 효과를 줄 수 있다. 반면에 급여 증액률을 본 연구에서 제안한 바와 같이 상향조정할 경우에는 긍정적 재정효과가 사라질 것으로 예상된다.

재정적인 측면에서 볼 때, 조기노령연금의 급여 감액을 유연화 함에 따라서 조기노령

연금의 신청이 감소하는 경우에는 재정의 추가지출이 요구되며, 연기연금의 급여 증액을 상향하는 대안 역시 재정의 추가지출을 요구하고 있다. 하지만 추가적인 재정소요가 그리 큰 것은 아니다. 또한 사회투자적 관점에서 볼 때, 이 대안은 노후소득을 증대시키고, 중·고령자의 조기퇴직을 억제하고, 비교적 생산성이 높은 고령자에게 근로소득의 동기를 제공함으로써 사회 전체의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 근로유인 제고의 관점에서 조기노령연금제도와 연기연금제도를 양 제도에 각각 적용되고 있는 감액률과 증액률의 적용방식과 수준을 바탕으로 검토하고, 이의 개선방안을 제시하고자 하였다.

국민연금제도에서 조기노령연금의 감액률은 도입 당시부터 근로유인 제고를 위한 중요한 수단이었으며 이후 감액률의 상향으로 더욱 강화되었다. 하지만 감액률의 적용요건인 소득기준과 연령기준이 지나치게 관대하게 변화하면서 연금의 조기수급은 오히려 확대되는 추세이며 이는 특히 노후소득보장에서 심각한 문제를 야기하고 있다. 반면, 연기연금제도는 재직자노령연금의 가혹한 급여 감액을 회피할 수 있게 하기 위해 최근에야 도입되었다. 소극적인 취지에서 출발하였기 때문에 가입요건도 엄격하고 급여 증액률도 낮은 편이어서 아직까지 제도적 정착이 요원하다. 우리나라의 국민연금제도는 조기수급이 장려되고, 급여연기가 제한되는 제도적 특징을 보인다 할 수 있다.

국민연금의 제도적 특징은 연금제도가 성숙한 OECD 국가의 제도와 비교할 때 더욱 분명히 나타난다. OECD 국가들의 최근 개혁을 보면, 수급시점에 따른 감액과 증액의 선택에서 주로 조기수급에 벌칙을 부여하는 감액률의 강화보다는 수급연기에 보상을 부여하는 조치들이 더 강조된 것으로 확인된다. 이에 따라 OECD 주요 국가는 증액률과 감액률의 적용조건이 거의 대칭적이며 급여 감액률의 적용보다 급여 증액의 적용에 보다 관대한 형태를 보인다. 이런 점에서 우리나라 국민연금에서는 급여 감액과 급여 증액의 적용이 비대칭적일 뿐 아니라, 감액률의 적용이 증액률의 적용보다 관대한 특징을 보인다.

이런 점에서 국민연금제도에서 감액률과 증액률의 적용은 개선의 여지가 있으며, 이

를 위해 공정 감액률과 공정 증액률이 산출이 요구된다. 이에 따라 보험수리상의 중립 방식에 따라 수급시기 조정에 따른 감액률과 증액률을 산출하였다. 산출결과에 따르면, 국민연금의 조기수급에 대한 공정 감액률은 6.5~5.9% 정도이고 60세와 64세 사이의 남성수급자의 연평균 급여 감액률로 환산하면 약 6.2%가 된다. 그리고 국민연금의 급여연기에 대한 공정 증액률은 6.5~6.1%인데, 이 역시 남성수급자의 연 평균 급여 증액률로 계산하면 약 6.8%가 된다. 현재의 국민연금 감액률과 증액률이 모두 연 6%인 것을 감안하면 현행 국민연금의 감액률은 거의 공정 감액률에 근접해 있고, 증액률은 공정 증액률 보다 낮은 수준이라 할 수 있다.

마지막으로 이 글은 산출된 공정 감액률과 공정 증액률을 바탕으로 정책대안을 제시하고 그 효과를 예상해 보았다. 조기노령연금에서는 장기적으로는 수급요건을 엄격히 하는 것이 필요하다. 하지만 이는 현재의 노동시장과 사회보장제도의 상황에서는 중·고령자의 빈곤문제를 야기할 우려가 있다. 따라서 이 글에서는 수급시점에 따라 조기노령연금의 급여 감액률을 다르게 하는 방안이 도입될 필요가 있음을 제시하였다. 반면 연기연금의 증액률의 적용은 보다 많은 수정이 필요한데, 적용요건을 완화하여 포괄범위를 확대하고 증액률도 공정 증액률에 정책적 요소들까지 고려하여 7.2%로 상향하는 것이 제안되었다. 이러한 개선방안을 통해 감당할 만한 추가적 재정소요로 근로유인을 강화하고 국민연금의 노후소득보장 기능도 점차적으로 강화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

김원섭은 독일 Bielefeld 대학에서 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 사회학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지사회학, 노후소득보장, 세계사회정책 등이다.
(E-mail: kimwonsub2@korea.ac.kr)

한정림은 보험계리사로 국민연금연구원에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금의 장기재정추계이다. (E-mail: jlhan@nps.or.kr)

정해식은 서울대학교 사회복지학과에서 박사과정 재학 중이다. 주요 관심 분야는 노후소득보장, 비교사회정책 등이다. (E-mail: butty@snu.ac.kr)

참고문헌

- 국민연금연구원(2009). 국민연금 중기재정전망. 서울: 국민연금연구원.
- 국민연금재정추계위원회(2008). 2008 국민연금 재정계산 국민연금 장기재정추계. 서울: 국민연금재정추계위원회.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회(2008). 2008 국민연금재정계산 장기재정추계 및 운영개선방향. 서울: 국민연금 재정추계위원회, 국민연금 운영개선위원회.
- 국민연금공단(2007). 국민연금법 시행령 개정에 따른 급여업무처리지침 설명자료, 서울: 국민연금공단, 내부자료.
- 김대철, 이만우(2008). 국민연금기대자산 추정 및 노동공급에 미치는 효과 - 남성가구주 임금근로자의 노동시간을 중심으로. 재정학 연구, 1(1), pp.143-186.
- 김순옥, 한정림(2003). 국민연금 감액급여 결정방식 개선방안 연구 - 조기 및 재직자 노령연금 중심으로. 서울: 국민연금연구센터.
- 김원섭, 이정우, 정해식, 한정림(2007). 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안. 서울: 국민연금연구원.
- 김원섭, 정해식, 한정림(2009). 국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구, 25(1), pp.145-172.
- 김원섭, 이정우, 한정림(2009). 근로와 연금수급의 병행 활성화를 위한 국민연금 제도개선에 관한 연구 - 조기노령연금과 재직자노령연금의 개선방안. 사회보장연구 25(4), pp.187-216.
- 배준호, 김상호(2005). 연금, 이렇게 바꾸자. 서울: 한국경제연구원.
- 오근식(2001). 노령연금 급여체계 개선에 관한 연구. 서울: 국민연금연구센터.
- 이승렬, 최강식(2007). 국민연금이 중고령자의 은퇴행위에 미치는 영향. 사회보장연구, 23, pp.83-103.
- 이정우(1996). 활기찬 노령사회를 위한 사회정책 프로그램으로서 점진적 퇴직제도의 도입방안에 관한 연구. 사회보장연구, 22(2), pp.23-52.
- 이정우(2006). 고령자의 점진적 은퇴지원을 위한 보충소득지원제도 연구. 김해: 인제대 산학협력단.

- 조준행(2004). 연기연금의 등가증액률 분석. 서울: 국민연금연구원.
- 최성재, 장인협(2002). 노인복지론. 서울: 서울대 출판부.
- 통계청(2006). 장래인구추계결과. 서울: 통계청.
- 통계청(2008). 각 세별 원전생명표. www.kosis.kr에서 2011.1.27. 인출.
- 홍백의(2003). 조기·재직자 노령연금의 개선방안. 국민연금발전위원회, 2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안. 서울: 국민연금발전위원회, pp.221-239.
- Breyer, F., Hupfeld, S.(2009). On the Fairness of Early-Retirement Provisions. *German Economic Review*, 11(1), pp.60-77.
- Ebbinghaus, B.(2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. New York: Oxford University Press.
- European Commission(2003). *Adequate and sustainable pensions: Joint Report by the Commission and the Council*. Luxembourg: Publication Office.
- Hinrichs, K., Aleksandrowicz, P.(2008). Reforming European pension systems for active ageing. *ISSJ*, 190, pp.585-598.
- Gruber, J., Wise, D.(1999). Social Security and Retirement Around the World: Introduction and Summary. In: J. Gruber and D. Wise (Eds.), *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago: University of Chicago Press, pp.1-36.
- OECD(1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris: OECD.
- OECD(2000). *Reforms for an Ageing Society*. Paris: OECD.
- OECD(2006). *Live Longer, Working Longer*. Paris: OECD.
- OECD(2009). *Pension at a Glance*. Paris: OECD.
- Queisser, Monica., Whitehouse, Edward(2006). Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-system Design. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.
- Reday-Mulvey, Geneviève(2005). *Working Beyond 60-Key Policies and Practices in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Werding, M.(2007). Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge, *ifo Schnelldienst*, 16, pp.19-32.

- Whiteford, P. and Whitehouse, E.R.(2006). Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), pp.78-94.
- Whitehouse, E.R.(2007). Pension Incentives to Retire. *Social, Employment and Migration Working Paper*, Paris: OECD.
- World Bank(1994). *Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

Study on Improving the Early Retirement Pension and the Deferred Pension System

: Focused on the Rate of Reduction and the Rate of Increment

Kim, Won Sub

(Korea University)

Han, Jung Lim

(National Pension Research Institute)

Jung, Hae Sik

(Seoul National University)

This study aims at contributing to improving the early retirement pension and the deferred pension concerning the level and application of the rate of reduction and the rate of increment. This study analysed firstly reforms of the benefit reduction and increase according to retirement timing in pension systems of OECD countries. In comparison to other countries, the National Pension Scheme in Korea is characterized by the loose conditions for the early retirement and the strict conditions for referring pension provision. As next, this study calculated the actuarially neutral reduction rate and increment rate of the National Pension Scheme. According to calculation the actuarially neutral reduction rate lies between 5.9~6.5% and the actuarially neutral increment rate between 6.1% and 6.5%. It shows, that the current reduction rate in NPS is almost close to actuarially neutral rate, but the increment rate is slightly lower than the level of the actuarially neutral rate. On the basis of this analysis, this study suggests, that the method of the application of the reduction rate should be flexibilized in the early retirement pension. In the deferred pension, it is desired that the increment rate should be increased to 7.2%, considering the policy goal of the promoting work incentive. With this proposed policy improvement, it is expected to strengthen work incentive and old age income security on the affordable additional financial burden.

Keywords: National Pension Scheme, Reduction Rate, Increment Rate, Early Retirement Pension, Deferred Pension