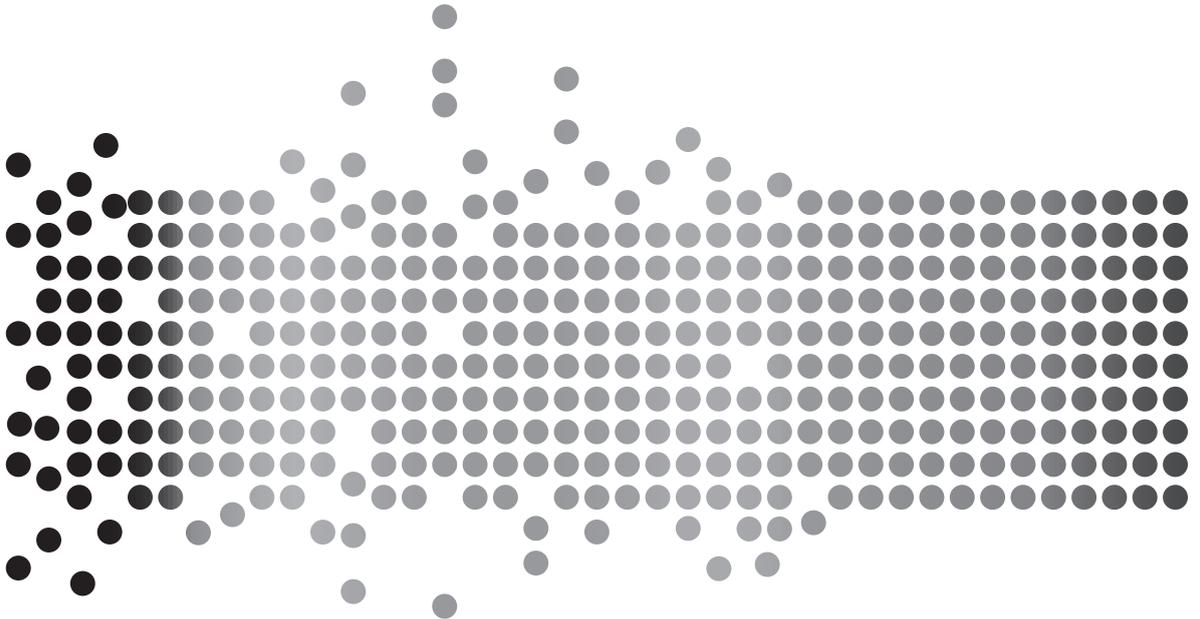


# 공무원연금 등 특수직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금, 공무원연금과 노르딕 모델을 중심으로

Acturial Review of Special Occupational Pension System in Korea

윤석명 · 문채봉 · Mikko Juhani Sankala · 양혜진 · 이힘찬 · 신화연 · 박헌열



연구보고서 2012-26

---

**공무원연금 등 특수직역연금 재정평가와 정책현안  
분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로**

---

발행일 2012년  
저자 윤석명 외  
발행인 최병호  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8129  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 (주)범신사  
가격 6,000원

---

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-954-9 93330

# 머리말

지역연금에 대한 사회적 관심이 고조되고 있는 상황에서 지역연금의 재정 상태를 정기적으로 평가할 필요성이 높아지고 있다.

공무원연금의 경우 2010년 법개정에도 불구하고, 정부의 적자보전액이 2010년 1조 7천억원에서 2019년에는 6조원을 넘어설 것으로 전망된다. 2009년 말 개정된 공무원연금법과 동일한 내용으로 개정된 사학연금법 역시 2020년대 이후 기금이 소진될 것으로 전망되고 있으며, 저출산 현상 심화에 따른 취학아동 감소전망으로 인해 장기적인 관점에서의 재정 불안정 요인이 심각한 상황이다. 현재 제도개선 방향을 논의하고 있는 군인연금은, 제도 개선이후에도 적자보전금이 크게 감소하지 않을 것으로 예상된다.

현재 국민연금은 5년마다 재정계산을 실시하고 있는 반면, 공무원연금과 사학연금은 부정기적으로 재정계산을 하고 있다. 공적연금별로 재정계산이 별도로 진행됨에 따라 통합된 관점에서 재정상태를 점검하기에는 한계가 있다. 공적연금별로 5년 또는 비정기적으로 수행되는 재정계산에서 나타나는 문제점 및 재정계산 수행과정에서 대두되는 이슈들을 중립적인 관점에서 적절하게 대응할 필요가 있다.

이러한 문제의식 하에 출발한 본 연구는 윤석명 연구위원의 책임 하에 우리 연구원의 양혜진, 이힉찬 연구원이 참여하였고 원외 연구진으로는 문채봉 연구위원, Finnish Centre for Pensions의 Mikko가 참여하였다.

국내외 연구진이 참여하여 완성된 본 연구가 우리나라의 지역연금 재정평가 및 정책현안 분석을 위한 유용한 자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

이같은 기대에도 불구하고 본 연구에 수록된 연구내용은 연구자 개인의 의견일 뿐 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2012년 12월  
한국보건사회연구원장  
**최 병 호**

Abstract .....	1
요약 .....	3
제1장 서론 .....	33
제2장 군인연금 재정분석 .....	37
제1절 군인연금제도 연혁 .....	37
제2절 군인연금 현황 .....	39
제3절 군인연금 재정추계 개념 및 가정 .....	43
제4절 군인연금 장기 재정 전망 .....	46
제3장 공무원연금 재정분석 .....	63
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	63
제2절 공무원연금의 기본구조와 재정방식 .....	64
제3절 공무원연금 재정현황과 재정문제 발생요인 .....	71
제4절 공무원연금 재정추계 및 연금총당부채평가 방법 .....	74
제5절 공무원연금 재정전망과 향후과제 .....	80
제4장 핀란드 특수직역연금과 특수직종연금의 발전과정 및 현황 ..	87
제1절 서론 .....	87
제2절 현황 .....	88
제3절 역사적 발전과정 .....	94
제4절 특수직역연금제도에 대한 최근 논의 .....	104

제5장 요약 및 시사점 .....	109
참고문헌 .....	111
부록 .....	121
[부록1] 2008년 공무원연금법 개정을 반영한 재정전망 .....	121
[부록2] The historical development and the current situation of special occupational pension schemes in Finland ..	123

표 목차

<표 1> 거시경제지표 .....6

<표 2> 공무원연금의 제도적 역할 .....9

<표 3> 공무원연금법 주요 개정 연혁 .....10

<표 4> 공무원연금 급여의 종류와 자원부담 .....11

<표 5> 공무원연금 비용부담률 연혁 .....12

<표 6> 연금수지 부족액(보전금) 증가추이 (2001~2011년) .....13

<표 7> 공무원연금 부양률의 변화 .....14

<표 8> 연도별 공무원연금 연금수지 실적 및 장기전망(2008~2020년) · 16

<표 9> 2011년도 공무원연금총당부채 현황 .....17

<표 10> 주요국의 공무원·군인연금 총당부채 수준 .....17

<표 11> 핀란드 군인연금제도의 은퇴연령 .....19

<표 12> 간부선원의 은퇴연령 .....21

<표 13> 일반선원의 은퇴연령 .....21

<표 2-1> 전역자에 대한 퇴직급여 종류 및 산정방법 .....45

<표 2-2> 거시경제지표 .....47

<표 2-3> 재정추계 기초값 종류 및 결정 방법 .....48

<표 2-4> 군인연금 수입 및 지출과 보전액 전망(경상가) .....53

<표 2-5> 연도별 국가 보전액의 현가 전망 .....54

<표 2-6> 군인연금 총 수입률 전망 .....57

<표 2-7> 군인연금 총 지출률 전망 .....57

<표 2-8> 군인연금 총 수지율 전망 .....58

<표 2-9> 군인연금 현역 총 보수 대비 보전율 전망 .....59

<표 2-10> 군인연금 부양율 전망 .....59

〈표 3-1〉 공무원연금의 제도적 역할 .....	65
〈표 3-2〉 노후소득보장제도로써 공무원연금의 기능 .....	66
〈표 3-3〉 공무원연금법 주요 개정 연혁 .....	66
〈표 3-4〉 공무원연금급여의 종류 .....	67
〈표 3-5〉 공무원연금 급여의 종류와 재원부담 .....	68
〈표 3-6〉 과거 공무원연금 비용부담률 연혁 .....	69
〈표 3-7〉 연금수지 부족액(보전금) 증가추이 .....	72
〈표 3-8〉 공무원연금 부양률의 변화 .....	73
〈표 3-9〉 연도별 평균수명(기대여명) 증가추이 .....	74
〈표 3-10〉 경제기초율 가정 .....	77
〈표 3-11〉 연도별 공무원연금 연금수지 실적 및 장기전망 .....	81
〈표 3-12〉 2011년도 공무원연금총당부채 현황 .....	82
〈표 3-13〉 주요국의 공무원·군인연금 총당부채 수준 .....	83
〈표 4-1〉 핀란드 군인연금제도의 퇴직연령 .....	89
〈표 4-2〉 간부선원의 은퇴연령 .....	92
〈표 4-3〉 일반선원의 은퇴연령 .....	92
〈부표 1-1〉 공무원연금 재정전망 .....	121

## 그림 목차

[그림 1] 군인연금 수급자 추이 .....	5
[그림 2] 군인연금 수급자의 연금월액 현황 .....	5
[그림 3] 군인연금 지출액 추이 .....	6
[그림 4] 군인연금 수급자 전망 .....	7
[그림 5] 군인연금 총 수입 전망 .....	7

## Contents

[그림 6] 군인연금 총지출 전망 .....	8
[그림 7] 군인연금 총수입 및 지출 전망 .....	8
[그림 8] 연금수지 및 기금조성 추이(1981~2011년) .....	13
[그림 2-1] 군인연금 퇴직자 추이 .....	39
[그림 2-2] 군인연금 수급자 추이 .....	40
[그림 2-3] 군인연금 퇴역연금 선택률 추이 .....	41
[그림 2-4] 군인연금 수급자의 연금월액 현황 .....	41
[그림 2-5] 군인연금 지출액 총당(부담금, 보전금) 추이 .....	42
[그림 2-6] 군인연금 연금기금 조성 추이 .....	43
[그림 2-7] 군인연금 장기 재정추계체계 흐름도 .....	44
[그림 2-8] 군인연금 수급자 전망 .....	50
[그림 2-9] 군인연금 총 수입 전망 .....	52
[그림 2-10] 군인연금 총 지출 전망 .....	53
[그림 2-11] 군인연금 총수입 및 총지출 전망 .....	54
[그림 2-12] 보전액의 경상가 및 현가 전망 .....	55
[그림 3-1] 연금수지 및 기금조성 추이(1981~2011년) .....	71
[그림 3-2] 공무원연금 추계모형 .....	76
[그림 3-3] 연금총당부채 산정방법 .....	79
[그림 3-4] 공무원연금 보전을 장기추계 .....	84





# Abstract

## **Actuarial Review of Special Occupational Pension System in Korea**

While National Pension Scheme has conducted actuarial valuation every 5 years, the actuarial valuation of Special Occupational Pensions has not been delivered regularly although there have been growing needs for periodic valuation as the benefit expenditure increases and the cost of deficit financing grows. Therefore, this study examines the financial condition and stability of Special Occupational Pensions including Military Personnel Pension and Civil Servant Pension.

In order to analyze the finance of Special Occupational Pensions, the study examines the current financial status of each occupational pension, then conducts the financial projection of each scheme. The study also reviews the occupational pension system of Finland to examine how they have changed the occupational pension system in response to population aging.

The result of the study indicates that Special Occupation Pensions face the problem of financial sustainability in the long term, therefore it is necessary to develop a projection model to check the adequacy of benefit and examine the financial sustainability.



# 요약

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 현재 국민연금은 5년마다 재정계산을 실시하고 있는 반면, 공무원연금과 사학연금 및 군인연금은 부정기적으로 재정계산을 하고 있음.
  - 공적연금별로 재정계산이 별도로 진행됨에 따라 통합된 관점에서 재정상태를 점검하는 데에는 한계가 있음.
  - 국민연금의 경우 2003년과 2008년에 재정계산이 이루어졌고, 2013년에 제3차 재정계산이 시행될 예정임.
    - 2010년 말 352조원에 달하는 국민연금기금은 지속적인 기금 증가에도 불구하고 2008년 제2차 재정계산결과에 따르면 2060년에 기금이 소진될 것으로 전망됨.
  - 공무원연금과 사학연금 “더 내고 덜 받는” 방향으로 개혁을 한 반면, 군인연금은 “더 내고 그대로 받는” 연금법 개정(안)이 아직도 국회에서 통과되지 못하고 있음.
  
- 2008년 공무원연금법 개정당시 2006년 제도발전위원회를 설치하여 장기 재정전망 및 다양한 제도개선 대안들을 검토하였으나 제도 개편 방향에 대한 구체적인 논의 내용들이 공개되지 않고 있음.
  
- 특수직역연금의 급여지출규모 및 적자 보전액이 증가하면서 직역연금에

#### 4 • 공무원연금 등 특수직역연금 재정평가와 정책현안 분석

대한 사회적 관심이 고조되고 있음.

- 급여지출비용에 대한 지급준비차원에서 특수직역연금의 재정상태 및 재정안정성을 평가하고자 함.
- 특수직역연금의 경우 주기적으로 제도 운영을 책임지는 관련 기관에서 공식적인 재정전망결과를 발표하고 있지 않다는 점에서 중장기적인 관점에서의 재정상태를 중립적으로 점검할 필요가 있음.
- 이에 근거한 재정평가를 바탕으로 향후 도래할 저출산 고령사회에서도 지속 가능할 수 있는 제도개편 논의의 출발점이 될 수 있도록 함.

## II. 주요 연구결과

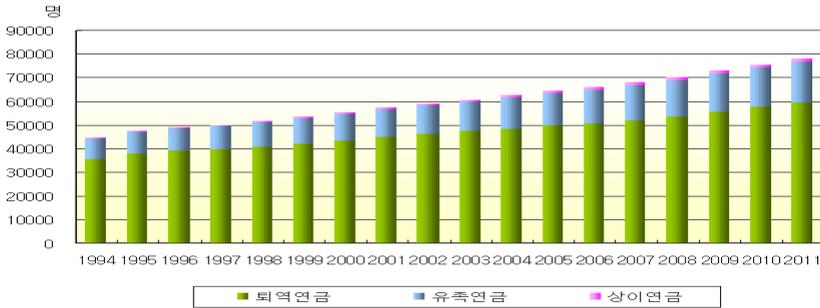
### 1. 군인연금 재정분석

#### □ 군인연금 재정상태 점검 및 장기재정전망

- 군인연금제도 재정문제의 원인
  - 도입초기부터 수급자가 발생하여 적정한 기금조성 기회가 없었음.
    - 1948~1959년 임관자의 경우 복무기간은 소급하여 산입하였으나 개인기여금 및 국가부담금은 부담하지 않았음.
    - 참전군인에 대해서는 전투종사기간을 복무기간의 3배로 가산하여, 1961년부터 연금수급자가 발생하였음.
  - 군 간부 대부분이 45~56세에 퇴직함에 따라 연금수급기간이 장기화되고 있음.
  - 연금수입보다는 연금지출이 확대되는 방향으로 제도가 변해왔음.
- 군인연금 수급차 추이
  - 2011년말 기준으로 군인연금 수급자는 78,103명임.
  - 군인연금 수급자 중 퇴역연금 수급자가 59,648명(76.4%), 유족연

금 수급자 17,271명(22.1%), 상이연금 수급자 1,184명(1.5%)임.

[그림 1] 군인연금 수급자 추이



○ 군인연금 수급자의 연금월액 현황

- 퇴역연금 수급자의 경우 월 200만원 이하가 24,757명(41.5%)이며, 290만원 이하는 47,780명(80.15%)임.

[그림 2] 군인연금 수급자의 연금월액 현황



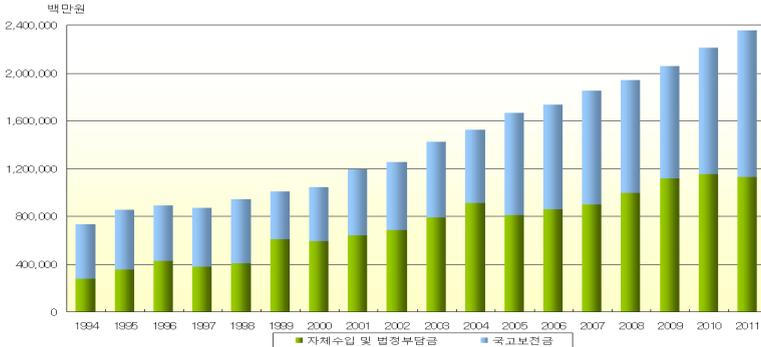
○ 군인연금 지출액 추이

- 2011년 기준으로 군인연금 지출액 총액은 약 2조 3천500만원임

6 • 공무원연금 등 특수지역연금 재정평가와 정책현안 분석

며, 이 가운데 국고보전비율은 약 52.1%임.

[그림 3] 군인연금 지출액 추이



○ 군인연금 기금 조성액은 2011년 기준으로 6천 2백억원 정도임.

□ 군인연금 장기 재정전망

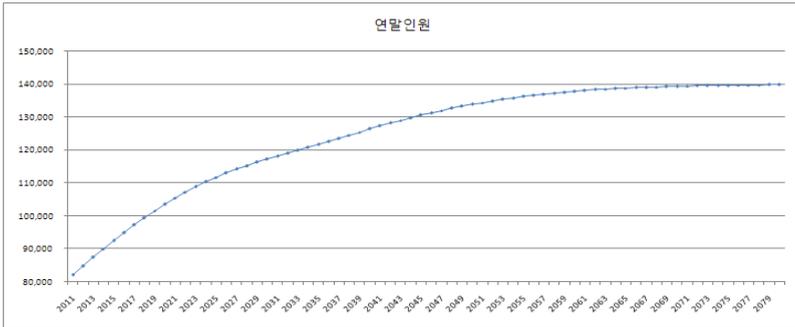
- 소비자 물가 인상률은 2008년 국민연금 재정계산에서 사용한 값을 적용하였으며, 이자율은 국고채의 이자율을 사용하였음.
- 계급별로 군인의 보수액이 다르다는 점을 감안하여 본 연구에서는 재정추계시 중령 15년차 보수월액표의 10년 평균값을 사용하였음.
- 군인 인력운영에 관한 자료가 보안상 공개가 어렵다는 점에서 수입과 지출 추계에 적용한 구체적인 가정을 보고서에 수록하지 않았음.

<표 1> 거시경제지표

구분	2011	2012-2013	2014-2015	2016-2020	2021 이후
보수인상률	4.385	4.385	4.385	4.385	4.385
소비자물가인상률	2.9	3.0	2.7	2.4	2.0
이자율	4.38	4.75	5.07	5.42	5.36

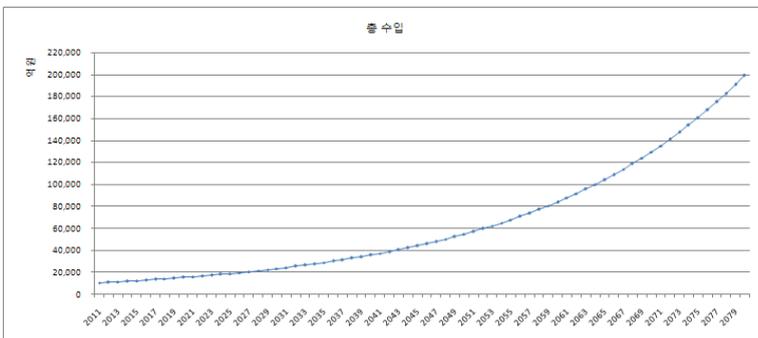
- 군인연금 수급자는 2019년에 10만명, 2045년에 13만명, 2070년에는 14만명에 달할 것으로 보임.

[그림 4] 군인연금 수급자 전망



- 장기적인 관점에서 군인연금 총 수입 전망
  - 현재 기여금은 보수월액의 8.5%이며 국가가 8.5%를 부담하고 있음. 이에 따른 군인연금 총 수입은 2011년 1.07조원에서 2080년 19.9조원이 될 것으로 전망

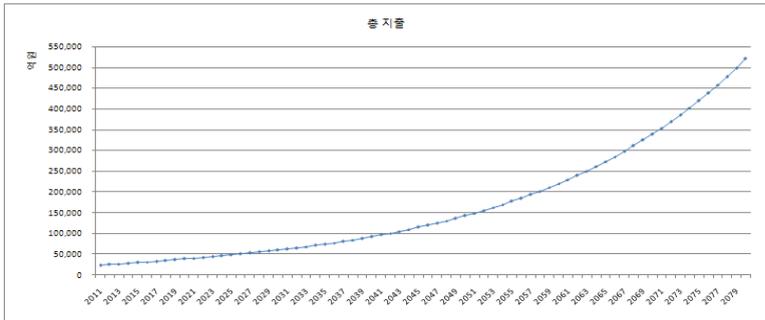
[그림 5] 군인연금 총 수입 전망



8 • 공무원연금 등 특수지역연금 재정평가와 정책현안 분석

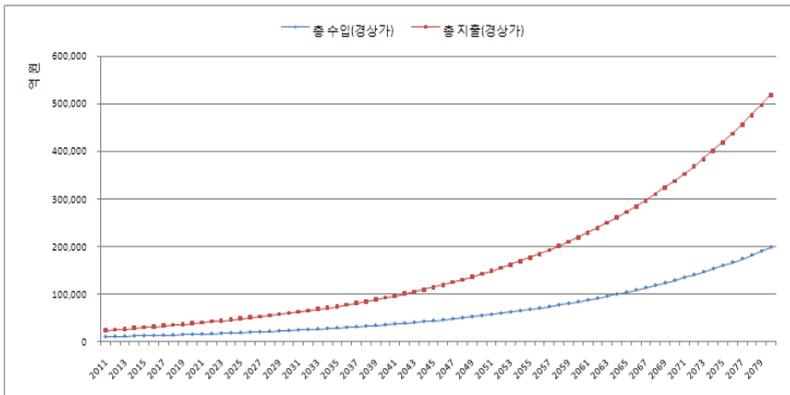
- 장기적인 관점에서 군인연금의 총지출 전망
  - 연금 수급자 증가, 물가상승 및 보수상승으로 총지출이 2011년 2.3조원에서 2080년 52조원에 달할 것으로 전망됨.

[그림 6] 군인연금 총지출 전망



- 군인연금 재정수지와 보전액 전망(경상가)
  - 수입과 지출에 대한 전망을 토대로 부족분을 전망하면, 2011년 1.3조원에서 2080년에는 32.1조원이 부족할 것으로 예상됨.

[그림 7] 군인연금 총수입 및 지출 전망



## 2. 공무원연금 재정분석

### □ 공무원연금의 기본구조

- 공무원연금은 우리나라 공적연금제도중 가장 먼저인 1960년에 도입되었음.
  - － 공무원 재직 시 신분보장과 더불어 퇴직 후의 적정한 연금 지급을 약속함으로써, 우리나라의 직업공무원제 확립에서 중요한 역할을 담당하여 왔음.
  - － 공무원연금제도는 기본적인 노후보장이라는 사회보험으로서의 역할뿐만 아니라 재직 시의 공로보상, 공직사회의 우수한 인재채용과 장기근속 유도 등의 인사 정책적인 고려 등을 포함한 다양한 속성이 결합되어 있음.

〈표 2〉 공무원연금의 제도적 역할

역 할	목 표	재원부담	적용제도/특성
사회보험	기본적 생활보장	사용자+피용자 공동부담	기초연금, 국민연금 등
공로보상	후불적 급여제공을 통해 안정된 생활보장	사용자 부담	기업연금적 성격 (퇴직 수당 존재)
인사정책	공직사회에 우수한 인재 채용 및 장기근속 등 유도	-	인센티브와 패널티 동시 제공

### □ 공무원 연금의 재정운영방식

- 공무원연금은 제도도입 초기 수정적립방식의 재정구조에서 적립기금이 소진되면서, 2000년부터는 보전금제도를 도입하여 정부가 지원을 하는 방식으로 바뀌어, 매년 정부의 적자 보전금 규모가 증가하고 있음.

□ 제도의 변천과정

- 공무원연금법 제정이후 그동안 총 30여회의 개정이 있었음.
  - 1960년부터 1990년대 초반까지는 각종 급여의 신설 및 급여수준 확대 등 주로 급여 확대위주의 개정이었으나,
  - 1995년부터는 보험료인상 및 급여축소 등을 통해 재정안정화가 가능하도록 제도개편 방향이 전환되었음.

〈표 3〉 공무원연금법 주요 개정 연혁

구 분	주 요 내 용
도입기 (‘60~‘61)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 공무원·군인 포함(부담률은 봉급의 2.3%), 선거직은 제외</li> <li>○ 퇴직연금(20년 이상 재직, 60세 이상)</li> </ul>
확대기 (‘62~‘95)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군인연금법 시행으로 군인 분리, 연금지급 개시 연령제 폐지(‘62)</li> <li>○ 퇴직연금지급률 인상(‘62) : 30~50% → 40%~50%</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 퇴직연금지급률 인상 : 40~50% → 50~70%(‘67) → 50~75%(‘80)</li> <li>○ 재직기간 상한 연장 : 30년(‘75) → 33년(‘80)</li> <li>○ 비용부담률 인상 : 2.3% → 3.5%(‘69) → 5.5%(‘70)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 퇴직연금지급률 인상 : 50~75% → 50~76%(‘81)</li> <li>○ 공무원연금공단 설립(‘82)</li> </ul>
축소기 (‘96~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연금지급개시연령제 도입(‘96)/연령 및 대상 확대: 60세(‘01) → 65세(‘10, 단 기존 재직자 제외)</li> <li>○ 연금산정보수 : 최종보수 → 퇴직전 3년 평균보수(‘01)→ 전기간 평균소득(‘10년 이후~)</li> <li>○ 보험료 인상 : 5.5% → 6.5%(‘96) → 7.5%(‘99) → 8.5%(‘01) → 7.0%(‘10/중전의 보험료 산정기준을 적용할 경우 10.8% 해당)</li> <li>○ 연금수지 부족액에 대한 정부 보전금 제도 도입(‘01)</li> <li>○ 연금액 조정방법 조정 : 보수연동 → 소비자물가(CPI)+정책조정(‘01) → 순수 CPI(‘10)</li> <li>○ 소득심사제 시행 : 연금외 소득자 연금감액(‘05)→ 감액을 확대(‘10)</li> </ul>

□ 급여의 종류와 재원부담

- 공무원연금 급여는 소득보장급여, 재해보상급여, 근로보상급여 및 부

조급여로 구분됨.

○ 급여의 재원부담방식

- 소득보장급여(퇴직급여 및 유족급여)는 공무원·정부가 함께 부담하는 급여로서 2011년을 기준으로 전체 급여지출액의 약 87.8%를 차지
- 그 외 급여는 사용자 부담급여로 국가 또는 지방자치단체가 전액부담
- 공무원연금급여는 성격이 다른 다양한 종류로 구성되어 있으므로 가입자와 사용자가 부담하는 보험료에 기반한 기여제 방식(Contributory Plan) 뿐 아니라 사용자인 정부가 전액 부담하는 비기여제 방식(Non-contributory Plan)이 혼합되어 있는 특징을 지님.

〈표 4〉 공무원연금 급여의 종류와 재원부담

급여		재원부담		
구분	지출 비중 <sup>1)</sup>	부담금 구분	부담 주체	부담 형태
소득보장급여	87.8%	기여금	공무원	공무원·사용자 동률 부담/ 부족분은 사용자 추가부담
		연금부담금	정부	
		보전금		
재해보상급여 부조급여	11.1%	재해보상 부담금	정부	사용자 전액부담
근로보상급여 (퇴직수당)	1.1%	퇴직수당 부담금		

주: 1) 지출비중은 총급여지출액에서 각각의 급여가 차지하고 있는 비율에 해당함(2011년 공무원연금통계).

□ 퇴직급여의 재원조달과 재정방식

- 퇴직급여는 공무원의 기여금과 이와 동률의 정부부담금으로 지급

〈표 5〉 공무원연금 비용부담률 연혁

(단위: %)

구 분	'60~'68	'69	'70~'95	'96~'98	'99~'00	'01~'09	'10	'11	'12~
공무원 기여율	2.3	3.5	5.0	6.5	7.5	8.5	6.3 ( 9.7)	6.7 (10.3)	7.0 (10.8)
정 부 부담률	2.3	3.5	5.0	6.5	7.5	8.5	6.3 ( 9.7)	6.7 (10.3)	7.0 (10.8)
총 부담률	4.6	7.0	10.0	13.0	15.0	17.0	12.6 (19.4)	13.4 (20.6)	14.0 (21.6)

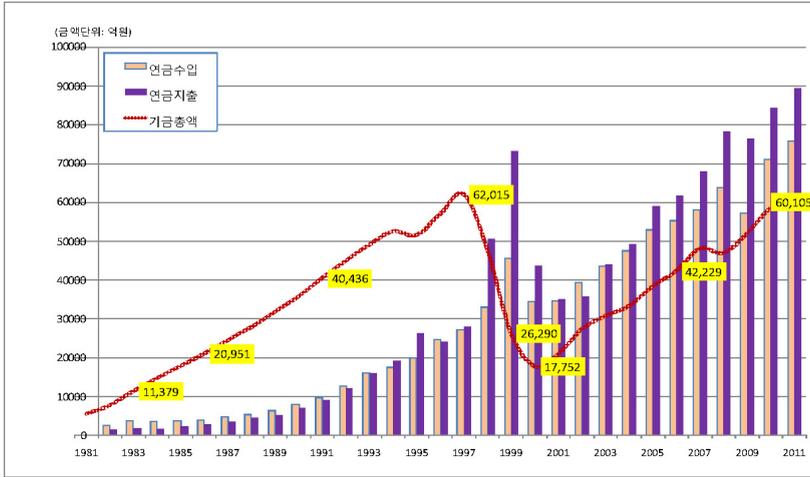
주: 2009.12.31까지 보수월액 기준, 2010.1.1부터 기준소득월액 기준임. ( )는 종전의 보수월액기준 환산율임.

- 가입자와 사용자의 동률부담원칙은 2000년 보전금제도 도입으로 다음과 같이 변경되었음.
  - 연금수지상의 불균형으로 인한 재정부족액은 매년 정부가 보전해주는 방식
  - 보전금제도를 고려하면 사용자인 정부가 더 많이 부담하는 방식으로 운영되고 있음.

□ 공무원연금 재정수지의 변화

- 제도 도입이래 1990년대 초반 지속적으로 기금이 증가하였으나, 1993년 최초로 수입액보다 지출액이 많아 연금 수지적자가 발생하였음.
- 1997년 경제위기시에는 공무원의 대량구조조정에 따른 퇴직자 급증으로 재정상태가 악화되어 기금액이 1997년 6조 2,015억원에서 2000년 1조 7,752억원으로 감소하였음.
- 2000년 보전금제도 도입 이후 기금이 점차 증가하기 시작하였으나, 증가규모가 연금지출액에 크게 못 미치는 수준임.

[그림 8] 연금수지 및 기금조성 추이(1981~2011년)



자료: 2011년 공무원연금통계 (2012)

- 2000년 이후 정부보전금이 꾸준히 증가하고 있는 추세임.
  - 2001년도 599억원이던 보전금은 2011년 1조3,577억원으로 지출액 대비 1.7%(2001년)에서 15%(2011년)를 차지

<표 6> 연금수지 부족액(보전금) 증가추이 (2001~2011년)

(단위: 억원)

구분	'01	'03	'05	'07	'08	'09	'10	'11
수입	34,592	43,591	52,896	58,163	63,999	57,280	71,161	75,814
지출	35,191	44,139	58,992	68,054	78,293	76,308	84,232	89,391
보전금	-599	-548	-6,096	-9,891	-14,294	-19,028	-13,071	-13,577

자료: 2011년 공무원연금통계 (2012)

□ 공무원연금 재정악화 요인분석 : 내적 요인

- 공무원연금 제도 내의 구조적인 수지 불균형 구조
  - 공무원연금의 퇴직급여는 급여액을 미리 확정을 하고 이에 소요되

는 재원은 공무원 개인과 정부가 부담하는 방식임.

- 보험원리상 ‘수입액-지출액=0’이 되어야 재정적 균형을 이룰 수 있으나, 공무원연금제도는 장기간 비용부담액이 연금급여액에 미치지 못하는 불균형적인 수급구조를 유지하였음.
- 1970년 이후 급여를 대폭 확대해 왔으나, 1995년 개혁 이전까지 약 25년 동안 보험료를 5.5%로 유지하였음.
- 이에 따라 연금제도에 내재된 잠재적인 연금부채를 후세대에게 전가시키는 결과를 초래하고 있음.

□ 공무원연금 재정악화 요인분석 : 외적 요인

- 연금제도의 성숙에 따른 부양률의 증가
  - 연금제도가 성숙단계로 진입하면서 가입자 증가 추이는 둔화되는 반면, 연금수급자가 증가하여 연금급여 지출 증가폭이 더 큼.
  - 연금수급자 대비 재직 공무원 비중이 1990년대의 3%에서 2010년에 약 30%대로 증가하였음.

〈표 7〉 공무원연금 부양률의 변화

연 도	1990년	2000년	2010년
연금수급자수	25,396명	150,463명	311,429명
공무원수	843,262명	909,155명	1,052,407명
부양률 <sup>1)</sup>	3.0%	16.5%	29.6%

주: 1) 부양률(%)= (연금수급자수 ÷ 재직 공무원수) × 100  
 자료: 2011년 공무원연금통계 (2012)

- 고령화에 따른 연금수급기간의 연장
  - 평균수명 연장에 따른 연금수급기간의 지속적 증가는 제도 설계 당시 예측하지 못했던 재정부담 증가의 중요한 외적 요인임.

□ 공무원연금의 재정수지 전망 추이

- 공무원연금은 3차례(1995년, 2000년, 2009년)의 재정안정화 조치를 취하였음.
- 2009년 제도 개편에서는 보험료 인상을 통한 연금수입 증가와 함께 급여수준 하향 조정을 통한 재정안정화 조치를 시도했다는 점에서 과거 제도 개편과 차별성이 있음.
  - 제도 개편내용의 주된 내용이 신규 입직자 중심으로 적용된다는 점에서 제도 개혁이 한계가 있음.
- 2009년 연금개혁으로 인해 연금 재정수지 적자가 2008년과 2009년 각각 1조 4,294억원과 1조 9,028억원에서 2010년에는 1조 3,072억원으로 감소하였음.
- 그러나 2014년 이후부터는 재정수지 적자가 2조원 이상으로 확대되고, 시간이 흐를수록 수지적자 폭이 커질 것으로 전망됨.
  - 연금수입이 연평균 3.3% 증가하는 반면, 연금지출은 연평균 7.8% 증가할 것으로 전망됨.

〈표 8〉 연도별 공무원연금 연금수지 실적 및 장기전망(2008~2020년)

(단위: 억원)

연도	연금수입(A)	연금지출(B)	수지차(A-B)
2008	48,605	62,899	-14,294
2009	48,439	67,467	-19,028
2010	59,828	72,900	-13,072
2011	65,812	79,300	-13,577
2012	74,387	88,975	-14,588
2013	69,711	85,689	-15,977
2014	71,908	95,317	-23,409
2015	74,184	104,435	-30,251
2016	76,821	112,180	-35,359
2017	79,476	121,438	-41,962
2018	82,087	130,428	-48,341
2019	84,853	139,982	-55,129
2020	87,191	149,709	-62,518
연평균 증가율 (2008~2013)	7.5	6.4	2.3
연평균 증가율 (2014~2020)	3.3	7.8	17.8

주1: 2011년까지의 실적치, 2012년은 계획액, 2013년이후는 장기재정전망치

주2: 2009년 개정된 공무원연금의 장기재정전망(2070년)은 [부록 1] 을 참조하기 바람.

자료: 공무원연금공단(2012. 3월), 국회예산정책처의 2011년도 결산부처별 분석Ⅲ (2012. 6) 자료 재인용

□ 공무원연금 총당부채 규모

- ‘국회회계법’은 2011년부터 공무원연금기금 재무결산 보고서에 미래에 퇴직할 공무원에게 지급할 연금급여의 현재가치를 연금총당부채 명목으로 산정하여 장기총당부채에 포함시키도록 규정하였음.
- 이러한 규정에 근거한 2011년 공무원연금기금 재무결산보고서의 공무원연금총당부채는 289조 8,446억원, 퇴직수당 총당부채가 26조 1,620억원으로, 향후 퇴직공무원들에게 지급해야 할 연금 및 퇴직수당의 총당부채액 총액이 316조 66억원인 것으로 추정되었음.

〈표 9〉 2011년도 공무원연금총당부채 현황

(단위: 십억원)

구 분	공무원연금 총당부채	퇴직수당 총당부채	합계
금 액	289,844	26,162	316,006

자료: 행정안전부(2012. 4.), 2011년도 결산개요

- 공무원연금 총당부채에 군인연금 총당부채를 포함할 경우 GDP 대비 27.6%에 달함.
  - － 주요국과 비교 시 아직은 상대적으로 낮은 수준이나 향후 연금급 여지출 증가로 인해 총당부채가 급속하게 증대할 것으로 예상됨.

〈표 10〉 주요국의 공무원·군인연금 총당부채 수준

(단위: GDP 대비 %)

한국('11년)	미국('10년)	영국('10년)	독일('06년)	프랑스('06년)
28	39	77	41	50

자료: 한국·미국·영국은 각국 재무결산서, 독일·프랑스는 「Final Report of the Eurostat/ECB Task Force on the statistical measurement of the assets and liabilities of pension schemes in general government to the CMFB(Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics)」('08.1월)에 근거. <기획재정부 발표자료(2012. 5. 17.) 재인용>

□ 시사점

- 이미 재정불안정 문제가 심각한 공무원연금의 경우 주기적인 재정계산을 통한 재정상태 점검이 시급함.
- 2007년 재정계산 이후 후속 재정계산 위원회가 운영되지 않고 있어 투명한 제도 운영의 필요성이 지적되고 있음.
- 투명한 방식으로 공무원연금제도의 재정상태를 점검하여, 장기적으로 지속 가능한 제도 발전방안을 서둘러 마련하여야 할 것임.

### 3. 핀란드 특수지역연금과 특수직종연금의 현황과 발전과정

#### 1) 현황

##### □ 핀란드 연금제도 개관

- 특수지역연금은 일반 국민 대상의 연금제도에 비해 은퇴연령이 낮고 연금수급액이 높은 경우가 많음.
- 핀란드는 일반 국민 대상 소득비례연금과 기초연금인 국민연금의 적용대상이 넓어, 특수지역연금은 매우 제한적인 역할을 담당하고 있음.
  - 핀란드는 소득비례연금과 국민연금의 발달로 인해 특수지역연금의 필요성이 적어졌기 때문임.
- 소득비례연금과 거주지 중심의 기초연금인 국민연금으로 구성됨.
  - 국민연금은 최저소득을 보장하는 목적의 제도임.
- 은퇴연령
  - 국민연금의 은퇴연령은 65세
  - 그러나 63세~68세 사이에서 유연하게 은퇴연령을 선택할 수 있음.
  - 일부 공공부문 근로자들은 아직까지도 직역별로 정해진 은퇴연령을 유지하고는 있으나, 특수지역연금에게 고유하게 적용되던 은퇴연령이 연금개혁으로 인해 단계적으로 폐지되는 추세임.

##### □ 핀란드 군인연금제도

- 핀란드의 군인연금제도는 법률상 공무원연금법에 포함되어 있음.
- 수급가능연령은 군인연금 기준으로 45~63세이며, 계급이나 보직·복무기간 등에 의해 상이하게 적용됨.
  - 몇몇 계급과 보직에는 개별적인 은퇴 연령이 적용됨.
  - 이 경우 반드시 은퇴해야하는 상한연령이 존재
- 최대 연금액은 마지막 10년 동안 평균급여의 60%임.

- 징병에 의한 일반 국민들의 군경력은 통상적인 소득비례연금제도의 법규정에 의거하여 적용됨.

〈표 11〉 핀란드 군인연금제도의 은퇴연령

구분	계급	은퇴연령
육군 및 해군	소령, 중령	55
	대령, 준장, 장군 및 제독	60
	군 최고사령관	63
국경수비대	국경수비대	50-55
	하급사관	55
	상급사관	55
	대령, 준장, 장군 및 제독	60
	국경수비대 사령관	63
공군	소령	45
	중령	50
	대령	52
	장군	55

□ 의원, 각료, 대통령에 대한 연금제도

- 의원, 각료, 대통령에 대한 연금급여는 국가예산에서 지급
- 최대 연금액은 봉급의 60%이며, 이를 수급하기 위해서는 15년의 가입기간이 필요
  - 연금급여는 근무기간의 마지막 15년을 기준으로 산정함.
  - 해당 연금이 다른 연금과 합쳐 봉급의 60%를 초과하면, 초과분의 62.5%를 감액하나, 최저연금으로 50%는 지급함.
  - 7년 이상 가입할 경우에는 조정연금 또는 조정수당(adjustment pension or adjustment allowance)이 지급됨.
- 현재 340명의 수급자가 이 연금의 혜택을 보고 있음.
- 핀란드의 대통령은 최소한 6년은 재임해야 완전 연금을 보장받으며, 수급연령제한은 없음.

20 • 공무원연금 등 특수지역연금 재정평가와 정책현안 분석

- 연금액은 대통령 연봉의 60%임.
- 재임기간이 6년 미만인 경우에는, 1년마다 1/6씩을 차감함.
  - 최소연금액은 재임기간과 상관없이 연봉의 50%를 보장
- 대통령 연금과 대통령의 유족연금은 세금부과 대상에서 제외됨.

□ 예술가를 위한 특수노령연금제도

- 창작이나 공연 등의 예술분야에서 두드러진 업적을 쌓은 예술가를 대상으로 연금을 지급함.
  - 자산조사를 통한 소득이 일정 수준을 초과할 경우에는 연금을 지급하지 않음.

□ 선원연금제도

- 선원연금제도는 “선원연금법(The Seafarers’ Pension Act/MEL)”이라는 독자적인 연금법 하에 다른 연금제도와는 분리된 형태로 운영되고 있음.
- 일반 선원과 간부 선원의 은퇴연령은 차등 적용함.
  - 이들 두 집단의 일반적인 은퇴연령은 63세~68세임.
- 연금수급조건
  - 일정 이상의 해상근무를 요구함.
  - 해상근무 중에 은퇴연령에 도달하여야 함.
  - 마지막 3년 동안 계속 근무했거나 또는 최소 18개월간의 연금 수급에 대한 권리가 발생한 경우에 지급

〈표 12〉 간부선원의 은퇴연령

은퇴연령	필요 해상근무기간
60세	360개월 (30년)
61세	348개월 (29년)
62세	336개월 (28년)
63세	324개월 (27년)

〈표 13〉 일반선원의 은퇴연령

은퇴연령	필요 해상근무기간
55세	420개월 (35년)
56세	408개월 (34년)
57세	396개월 (33년)
58세	384개월 (32년)
59세	372개월 (31년)
60세	360개월 (30년)
61세	348개월 (29년)
62세	336개월 (28년)
63세	324개월 (27년)

## □ 농민연금제도 및 보조금제도

- 2012년 기준으로 소득이 연간 3,552.92유로 이하인 18세에서 67세 사이의 자영농을 대상으로 함.
  - 보조금도 동일한 법에 근거하여 제공함.
- 농민이 농장을 젊은 세대에게 양도할 경우, 양도한 농민은 63세까지 특별수당을 받을 수 있음.
  - 이 수당은 연금제도상의 공식적인 부분은 아니나 조기은퇴의 한 방법으로 볼 수 있음.
  - 농민 대상의 특별수당은 1970년대에 정치적인 결정에 의해 도입되었으며, 공업화에 따른 핀란드 농업의 급격한 구조적 변화에 대응하기 위한 것임.

□ 점차 폐지중인 연금제도

- 1989년 6월 30일 이전에 고용된 일부 공무원들은 지역별 특성에 맞는 은퇴 연령의 선택이 가능함.
  - 은퇴연령은 53세부터 62세까지 다양함.
  - 소방관, 종합중등학교 교사, 경찰관, 세관공무원, 공항관제사, 간호사 등의 몇몇 직역에서는 조기은퇴가 가능
- 이들 직역연금제도는 현재 점차 폐지중이며, 신규 근로자들은 자신의 결정에 따라 63세 이상부터 은퇴가 가능한 일반 국민 대상의 연금제도에 가입할 수 있음.

□ 일반 연금제도와 통합된 보충연금제도

- 직역연금이 보충연금이 도입된 이유
  - 민간부문의 소득비례연금제도(직역연금) 도입 초기에는 은퇴이전 봉급의 최대 40%가 연금급여로 제공되었음.
  - 이는 국제노동기구(ILO)의 권고 수준이었으나, 연금개혁 당시 협상을 담당했던 위원회가 고려했던 급여수준보다는 낮았음.
- 2008년 현재 은퇴연령에 도달하지 않은 약 2천명의 근로자가 보충연금급여를 수급하고 있음.

## 2) 발전과정

□ 국민연금제도 도입 이전의 노후보장

- 20세기 이전까지 핀란드는 농업이 중심이었음.
  - 토지를 담보로 하여 연금을 지급하는 종신연금이 서부와 남부 핀란드에서는 보편적이었음.
  - 반면에 동부와 북부 핀란드에서는 여러 세대가 함께 살면서 노인을 부양하였음.

- 핀란드 관리들은 스웨덴 왕에 소속되어 특권계급을 형성하고 있었으며, 스웨덴 왕으로부터 노후를 보장받았음.
- 1826년 제정러시아 치하에서도 세습관료들은 연금을 보장받았음.
- 19세기 말에는 군인, 초등학교 교사, 경찰관, 의사, 소방관, 간호사 등의 직업에 대해 각각의 연금법이 제정되었음.
  - 민간영역에서는, 부르주아와 장인들이 생계부양자의 사망이나 노후에 대비하기 위해 기금을 만들기 시작
  - 19세기 중반에 공업화가 진행됨에 따라, 장애기금이나 연금기금이 각 공장에서 만들어졌음.
  - 이들 기금들이 일부 근로자들에게 지급되었으며, 연금액 역시 낮은 수준이었음.
- 19세기 이후 핀란드 사회는 공업화에 따른 임금근로자수가 증가하면서 근본적인 구조변화가 시작되었음.

#### □ 국민연금 개혁과 근로자연금법의 탄생

- 노령 및 장애보험이 국민연금법을 통해 1939년에 도입되었음.
  - 개인 저축계좌에서 징수하는 보험금에 바탕을 두었음.
- 국민연금은 소득비례연금의 형태로 제공되었으나 2차 세계대전으로 보험금 징수에 어려움을 겪었고, 전후 물가상승이 저축액의 가치를 대폭 감소시켰음.
- 국민연금법을 개정하여 65세 이상이거나, 장애가 있으면 모두에게 동일한 수준의 연금을 지급하는 제도가 1957년까지 지속
  - 이 개혁을 통해 국민연금에서 소득비례적인 속성이 사라졌음.
  - 임금근로자 대부분이 충분한 노후보장을 받지 못하게 되어, 소득비례연금제도가 분리되었음.
- 1962년 단기고용 근로자들을 위한 연금법이 발효되었음.
  - 민간부문 근로자에게 다음과 같은 소득비례연금제도가 적용되었음.

- 확정급여형(DB) 제도
  - 급여수준은 은퇴직전 봉급의 최대 40%
  - 마지막으로 근무한 해의 월급에 근거하여 연금액 결정
  - 연금의 수익률은 연 1%
  - 은퇴연령은 65세
- 단기근로자 대상 연금제도는 근로자연금법과 유사하나, 연금액이 전체 근로기간동안의 급여 기준으로 산정된다는 것이 다른 점임.

□ 공공부문 연금법

- 지방정부 근로자연금법은 1964년에 발효되었음.
- 새로운 국가공무원연금법과 북음주의 루터교의 교회연금법이 1967년에 발효되었음.
- 조기연금혜택과 30년 근무기간을 기준으로 최종 월급 대비 66%의 연금을 지급
- 다른 민간부문의 연금에 비해 수익률이 높았음.

□ 자영업자, 농민을 위한 연금제도

- 1970년에 농민연금법이 발효되었음.
- 국가가 지원하는 소득비례연금임.
- 같은 시기 자영업자 연금법을 통해 자영업자도 소득비례연금에 포함됨.

□ 소득비례연금제도 연금액 증가

- 1974년의 소득정책협정에 의해 민간부문의 소득비례연금 수준이 전반적으로 증가하였음.
- 소득비례연금의 소득대체율이 60%까지 높아짐.

- 전반적인 소득비례연금 수준의 증가는 동일한 수급대상의 보충연금제도 필요성을 감소시킴.
  - 공적연금제도가 점차 성숙하면서, 근로자연금법(Employees Pension Act, TEL) 하에서 등록된 보충제도의 기능이 약화되는 결과를 초래하였음.
  
- 실업연금
  - 공업화가 진행되면서 급격한 구조변화에 대응하기 위해서 실업연금을 도입하였음(1971년).
    - 200일 이상 실업상태에 있거나, 60세 이상인 실업자에게 실업연금을 지급함.
    - 경기침체 기간이었던 1970년대 말 실업연금은 노령근로자 정리해고에 유리하게 작용
    - 실업연금 때문에 노령세대의 실업이 증가하는 것처럼 보였음.
    - 동 제도가 조기퇴직을 유인한다는 우려들이 제기되었음.
  
- 농민 특별수당
  - 1974년 발효된 농민연금법에 따라 특별수당이 지급됨.
  - 수당은 임시적이었으나, 실제로는 그 후에도 계속해서 연장되었음.
  - 동 수당이 농민의 조기은퇴를 가능하게 하였음.
  
- 참전군인 연금
  - 1968년에서 1971년까지 경제적으로 어려운 참전군인들은 추가적인 참전연금을 받았음.
    - 참전군인 연금법을 통해 1971년까지 시행되었음.
    - 1982년에는 참전군인의 조기은퇴제도가 시행되었음.
    - 동 연금을 소득비례연금제도가 관리하였으나 재정은 국가가 부담

하였음.

□ 직역별 은퇴연령

- 1960년대, 1970년대와 심지어 1980년대에도 적절한 직역별 은퇴연령에 대한 논의가 계속되었음.
- 개인별 조기은퇴연금, 조기노령연금과 부분연금이 도입되었음(1986년).
  - 이 연금이 고안되었을때는 은퇴의 유연성을 높이려는 목적이었음.
  - 그러나 예상보다 수급자가 많아지면서 실업연금의 부담도 커졌음.
- 1983년에는 직역에 기초한 적절한 은퇴연령 설정이 불가능하다는 주장들이 제기되었음.
  - 다른 어떤 요인보다도 개인적인 차이가 적절한 은퇴연령에 큰 영향을 미쳤다는 연구결과가 사회정책에 커다란 영향을 미쳤음.

□ 공공부문 소득비례연금제도에서의 유연한 은퇴연령의 도입

- 개인별 조기연금, 조기노령연금, 부분연금은 민간영역의 소득비례연금 제도에서 은퇴연령을 유연하게 만들었음.
- 다수의 공공부문 근로자들은 직역별 특성에 맞는 은퇴연령을 가지고 있었음.
- 민간부문의 연금제도와 유사한 제도로 개혁하는 방안이 1989년에 통과되었음.
- 공공부문 연금개혁으로 인해 기존의 직역별 특성에 맞는 은퇴연령 구조가 좀 더 유연하게 은퇴하는 구조로 바뀌었음.
- 공공부문과 민간부문의 연금제도가 비슷하게 설계되어 두 집단 사이의 격차를 줄였음.

□ 1990년대 경기침체 기간 동안의 공공부문 연금개혁

- 1990년대의 경기침체 기간 동안 중앙정부와 지방정부의 재정 불안정

문제가 발생하였음.

- 이에 따라 공공부문 근로자의 연금급여가 삭감되기 시작하였음.
- 1992년 공무원 및 공공부문 근로자들의 연금수준이 민간부문 근로자보다도 낮아졌음.
- 개혁 조치로 인해 직역 특성을 반영한 은퇴연령도 대거 폐지되었음.

#### □ 이후 개혁과정

- 2005년의 소득비례연금제도 개혁
  - 일반적인 은퇴연령을 63~68세로 변경하였음.
  - 실질적으로 은퇴연령의 유연성이 제고면서 다른 조기은퇴와 관련한 제도들이 구조적으로 쇠퇴하게 되었음.
    - 2012년에는 조기노령연금이 분리되었음.

#### □ 특수직역연금제도에 대한 최근 논의 추이

- 공적연금과 관련하여 핀란드 총리가 최근 들어 은퇴연령을 다시 65세로 상향시켜야 한다고 주장하면서, 은퇴연령에 대한 논의가 있었음.
  - 일자리를 계속 유지하려는 요구가 증가하면서, 주요 특수 직역에 대한 은퇴연령을 낮추자는 요구는 감소하고 있음.
- 2011년 핀란드 최고행정법원에서 은퇴연령 제한에 대한 법적인 강제력은 없다고 판결
  - 법원 결정이후 관련 법안이 현재 핀란드 의회에서 논의되고 있음.
- 선원연금 역시 다른 민간부문 근로자들의 연금과 유사하게 개정될 것으로 전망됨.

### III. 시사점 및 정책적 함의

- 공무원연금과 사학연금은 2008년 연금법 개정을 통해 재정안정화 조치

를 취하였음.

- 재정안정화 조치를 취했음에도 중장기적인 관점에서의 재정 불안정은 여전히나, 급여수준과 부담수준 양 쪽을 모두 아우르는 제도개편이 이루어졌다는 점에 의의가 있음.
- 반면에 군인연금제도의 경우 ‘더 내고 그대로 받는’ 방향으로의 연금 제도 개편(안)이 아직도 실행에 옮겨지지 못하고 있음.
- 제도 개편이 늦어질수록 그만큼 재정 불안정 요인이 심화될 수 밖에 없다는 점에서 제도개편이 시급함.
  - 연금제도 개편 필요성 및 그 배경에 대해 이해 관계자들을 대상으로 상세하게 설명하는 자리를 마련하는 등 가급적 빠른 시일 내에 제도개편이 이루어질 수 있도록 적극적인 대처가 필요함.

□ 공무원연금은 2008년 연금법 개정에도 불구하고 2014년에 수지적자가 2조원을 넘어설 것으로 전망되며, 시간이 갈수록 적자폭이 확대될 것으로 예상됨.

- 급여지출이 연평균 7.8% 증가하는 것에 비해 수입 증가율은 3.3%에 불과해 구조적인 측면에서의 재정 불안정 요인이 존재하기 때문임.
- 사회적 합의 도출차원에서 외국의 특수직역연금제도 개혁추이를 참고하여 우리 현실에 맞는 제도개선안을 마련해야 함.
- 이러한 맥락에서 핀란드 특수직역연금의 제도 운용사례는 우리나라 특수직역연금 개편방향에 좋은 이정표가 될 수 있을 것임.
  - 과거 상이하게 운영되던 특수직역연금과 일반 국민 대상의 연금제도가 1990년대 초 경제위기를 겪으며 유사한 수준의 연금급여를 지급하는 방향으로 개편되었다는 점을 참고하여 우리 현실에 맞는 지속 가능한 연금제도 구축을 서둘러야 할 것임.

□ 본문에서 언급되지는 않았으나 사학연금은 제도 도입시점이 늦어서 아직

까지는 기금이 소진되지 않았으나, 연금급여 지출이 본격화될 경우 기금 소진 이후의 재정 불안정이 공무원연금제도 그 이상이 될 수 있다는 점에서 재정안정 달성을 위한 선제적인 대응 조치가 시급함.

- 공무원연금과 군인연금의 총당부채가 국내총생산(GDP) 대비 27.6%에 달하고 있는 상황에서, 사학연금 재정 불안정이 현실화될 경우 문제 해결에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 2011년 기준 공무원연금의 총당부채 총액이 316조 66억원으로 추정되고 있으나, 이는 부채가 상대적으로 적게 잡히는 누적급여채무(ABO) 방식에 근거한 것임.
  - 2013년 결산부터 적용될 보장급여채무(VBO) 방식을 적용할 경우 총당부채 규모가 더 크게 증가할 것임.

□ 우리나라 특수직역연금제도가 평균수명 60세 시대를 기준으로 설계되었다는 측면을 고려할 때 그 동안의 사회·경제 환경변화에 부합할 수 있는 방향으로의 제도 개편을 심도있게 검토해야 할 시점임.

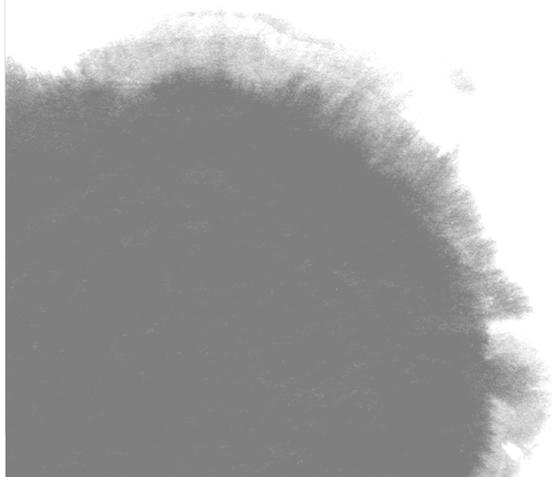
- 이를 위해 연금 재정상태를 평가하는 재정계산제도가 주기적으로 그리고 투명하게 운영되어야 할 것임.
- 특히 공무원연금의 경우 2006년부터 가동되었던 1기 “공무원연금발전위원회”에서 논의되었던 회의자료 공개 등 보다 투명한 방식으로 재정계산제도를 운영할 필요가 있음.

\*주요용어: 군인연금, 공무원연금, 사학연금, 재정평가



# 1장

서론





## 제1장 서론

일반 국민 대상의 국민연금은 5년마다 재정계산을 실시하고 있는 반면, 공무원연금과 사학연금 및 군인연금은 부정기적으로 재정계산을 하고 있다. 관련법에 재정계산관련 근거조항이 있음에도 특수직역연금이 주기적으로 재정계산제도를 시행하지 않고 있는 것은 바람직한 제도 운영이라 보기 어렵다. 반면에 정기적으로 투명하게 재정계산제도를 운영하고 있는 국민연금은 우리나라 공적연금제도 중 제도 도입 역사가 가장 짧았음에도 여타 특수직역연금에 비해 상대적으로 강력한 제도 개혁을 단행하였다. 특수직역연금에 비해 상대적으로 재정 불안정이 덜했음에도 선제적인 조치를 통해 기금소진 시점을 2060년까지 연장하였다.

특수직역연금 중 공무원연금과 사학연금은 2008년 법개정을 통해 ‘더내고 덜받는’ 식으로 제도를 개편하였다. 그러나 제도개혁의 주요 부분이 신규 입직자 중심으로 적용됨에 따라 제도에 내재된 재정 불안정 요인들을 상쇄하기에 충분할 만큼의 제도개혁이 이루어지지 못하였다. 이로 인해 일시적으로 감소세를 보인 수지적자 폭이 2014년 2조원을 넘어선 뒤 시간이 흐를수록 적자폭이 확대될 것으로 전망되고 있다. 2011년 초 정부차원에서 합의를 도출한 ‘더 내고 그대로 받는’ 방향으로의 군인연금법 개정(안)은 아직도 국회에서 처리되지 못하고 있다.

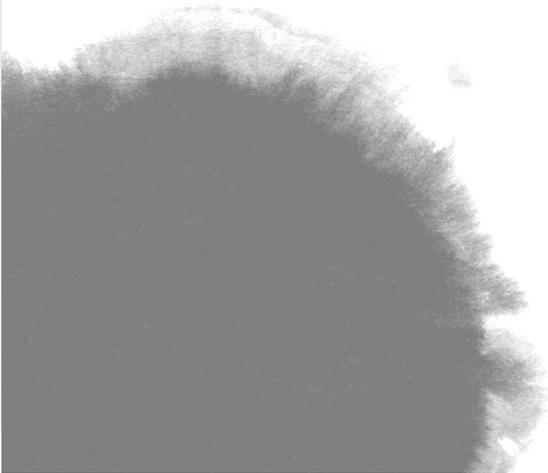
2011 회계연도 결산부터 공시되기 시작한 공무원연금 총당부채가 316조 여원이며, 군인연금을 포함할 경우 국내총생산(GDP) 대비 27%를 넘어선 것으로 추정되고 있다. 총당부채 규모 산정방식들 중 보수적인 누적급여채

무(ABO) 방식에 근거한 수치인 관계로 2013년부터 적용될 보장급여채무(VBO) 방식을 따를 경우 총당부채 규모는 더욱 급속하게 증가할 것으로 전망된다. 공무원연금과 사학연금에 비해 제도 도입시점이 늦어 상대적으로 적은 연금 수급자수로 인해 아직까지 적립금을 보유하고 있는 사학연금 역시 2020년대 중반이후 연금제도 불안정이 본격화할 것으로 예상된다. 사학연금의 경우 저출산에 따른 취학아동 감소, 이에 따른 교원수요 감소 등으로 인해 저출산고령사회로의 전환과정에서 초래되는 사회·경제적인 여건변화에 가장 취약하게 노출되어 있다는 점에서 선제적인 제도개편 노력이 시급한 상황이다. 특히 공적연금간 가입기간 연계제도 도입으로 인한 재정불안정 요인이 국민연금보다 특수직역연금에 집중적으로 잠재되어 있으며, 연계제도 도입에 따른 재정압박이 2030년 이후에 본격적으로 나타날 것이라는 점에서 이에 대한 선제적인 대응이 필요하다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 2011년 이후 지금까지도 제도 개편안이 통과하지 않고 있는 군인연금의 현황 및 장기재정전망을 집중 분석하고자 한다. 이와 함께 2008년 연금법 개정 이후의 공무원연금 재정 현황 및 전망도 함께 검토할 것이다. 이러한 재정전망을 바탕으로 향후 도래할 저출산고령사회 대처차원에서 바람직한 제도 운영방향을 제시하고자 한다. 공적연금제도 개편방향에 대한 사회적 합의 도출이 매우 어렵다는 현실적인 제약요건을 감안하여 우리나라 연금제도 개편 논의시 참고가 될 수 있는 외국 사례도 함께 제시할 것이다.

# 2장

## 군인연금 재정분석





## 제2장 군인연금 재정분석

### 제1 절 군인연금제도 연혁

1963년 1월 군인연금법이 공무원 연금법에서 분리·제정된 이후 1975년 1월에 공무원과 국영기업 임직원 취업자에 대해 연금지급을 제한하도록 하였다. 1983년 1월에는 20년 이상 복무한 자에게 연금선택권을 부여(연금/일시금)하였으며, 1985년 1월에는 퇴직(유족)가산금, 유족특별부가금과 사망조위금을 신설하였다.

1995년 12월에는 연금지급 정지대상을 확대하고 기여금을 인상 (5.5→7.5%)하였다. 2001년 1월에는 기여금 추가인상 (7.5 → 8.5%), 연금액 연동방식변경(재직자보수 → 소비자물가), 연금 산정기준 변경(최종보수 → 3년 평균보수) 등의 법 개정이 이루어졌다.

2002년 12월에는 연금액 조정방식(재직자와의 격차를 줄이고 직급 상하간 연금액 역전보진)을 변경하고 5년마다 연금재정추계를 실시하여 재정안정화 방안을 마련하도록 하였다.

2009년 8월에는 19.5년 미만자에 대한 공적연금연계제도를 도입하였고, 2010년에는 “특수직무 순직” 사망보상금 신설, 일반순직 사망보상금 최저지급액을 인상하였다. 2011년에는 군인이 퇴직한 후에 재직시의 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 장애상태가 확정될 경우 그때부터 상이연금을 지급하도록 하였다.

군인연금을 포함한 특수지역연금제도는 현재 여러 가지 측면에서 어려움을

겪고 있다. 군인연금의 경우 다음 몇 가지 사유들이 재정 불안정의 주된 원인으로 작용하였다. 연금제도 도입초기부터 연금수급자가 발생함에 따라 적절한 기금조성 기회를 상실하였으며, 6.25전쟁 및 월남전 등에 참전한 군인들에 대해 전투중사기간을 복무기간의 3배로 가산함에 따라 1961년부터 연금수급자가 발생하였다. 또한 1948년부터 1959년 임관자(약 96,000명)에 대해서는 복무기간을 소급하여 산입하면서도 개인의 기여금과 국가부담금을 면제하였다. 1984년에는 임용전 사병복무기간을 연금법상 복무기간에 산입하면서 개인기여금을 소급 적용하였으나 국가 부담분을 부담하지 않았다.

군 속성장 군인연금제도는 상대적으로 고부양 구조가 불가피한 측면이 있다. 군 임무의 특수성을 고려하여 군 간부의 정년을 짧게 설정함으로써(45-56세에 대부분 퇴직) 연금수급기간이 타 공적연금제도에 비해 장기화되는 구조를 갖고 있기 때문이다. 이러한 군인연금 특유의 구조적인 측면 외에도 인구고령화로 인해 연금수급자가 지속적으로 증가하고 있다. 1960년에는 평균수명이 52세였으나 2010년에는 80세로 대폭 연장되었고, 연금수급자가 1963년 354명이었으나 2011년에는 78,000여명으로 증가하였다.

연금수급구조 불균형의 근원으로 그 동안 군인연금제도가 수입보다는 지출이 확대되는 방향으로 변화과정을 거쳐 왔다는 점을 들 수 있다. 특히 연금산정 기준보수가 지속적으로 확대된 반면 기여율은 지출에 비해 상대적으로 낮게 책정되어 왔고, 연금 급여율이 지속적으로 상향 조정되었기 때문이다.

2010년 국방부는 군 관련 실무자들로 구성된 ‘군인연금 실무위원회’를 통해 개정안 초안을 마련한 이후 군, 학계, 연구기관 등의 전문가들로 구성된 ‘군인연금발전위원회’를 구성하여 약 1년여 간의 검토와 토의를 통해 군인연금법 개정(안)을 마련하였다.

국방부는 군인연금제도발전위원회 건의안을 토대로 청와대, 국회, 제대군인, 정부부처 등과의 수차례 논의과정을 통해 군인연금법 개정(안)을 마련하여 제출하였으나 아직도 국회에 계류되어있다. 공무원과 사립교직원 연금법

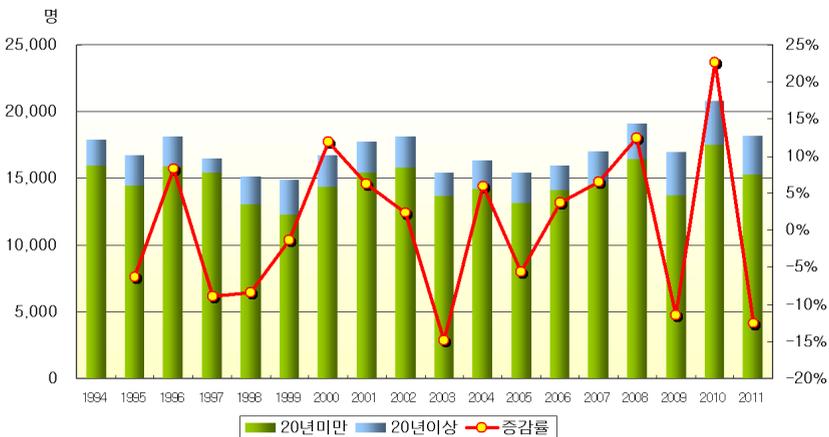
은 2008년 국회에서 통과되었으나 군인연금법 개정안은 아직도 개정이 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황을 고려하여 본 연구에서는 현재의 군인연금법을 기준으로 재정전망을 하고자 한다.

## 제2절 군인연금 현황

### 1. 군인연금 퇴직자 현황

2011년말 기준으로 군인연금 퇴직자 추이는 다음과 같다. 퇴직자 수는 연금수급 대상자인 19.5년 이상 복무자와 일시금 대상인 19.5년 이하자로 구분이 되며, 전반적으로 볼 때 퇴직자 수는 증가 추세에 있으나 증감률 변동은 큰 편이다. 2011년 기준 총 퇴직자는 18,172명이며 이 중 19.5년 이상인 자가 2,914명, 19.5년 이하인 자가 15,258명으로 연금수급대상자는 전체 퇴직자의 약 16%이다.

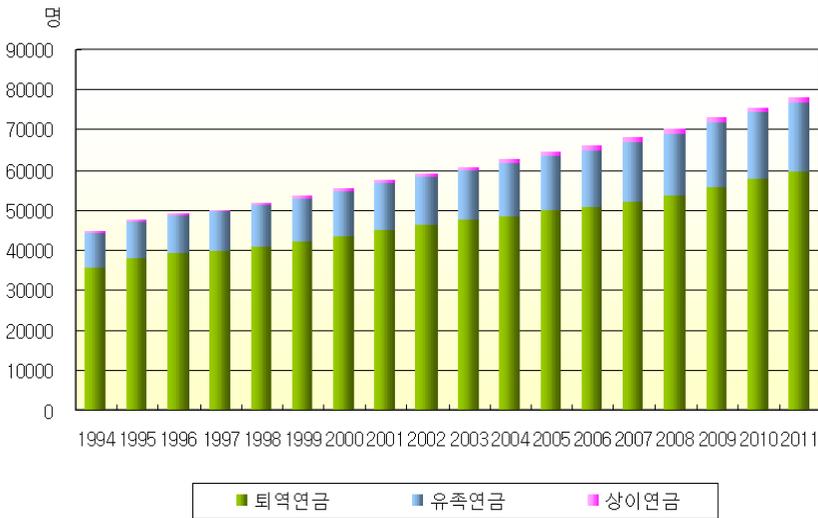
[그림 2-1] 군인연금 퇴직자 추이



## 2. 군인연금 수급자 추이

2011년말 현재 군인연금수급자는 78,103명에 달한다. 이 중 퇴역연금 수급자는 59,648명, 유족연금 수급자가 17,271명, 상이연금 수급자는 1,184명으로 퇴역연금 수급자가 전체 수급자의 약 76.4%를 차지하고 있다.

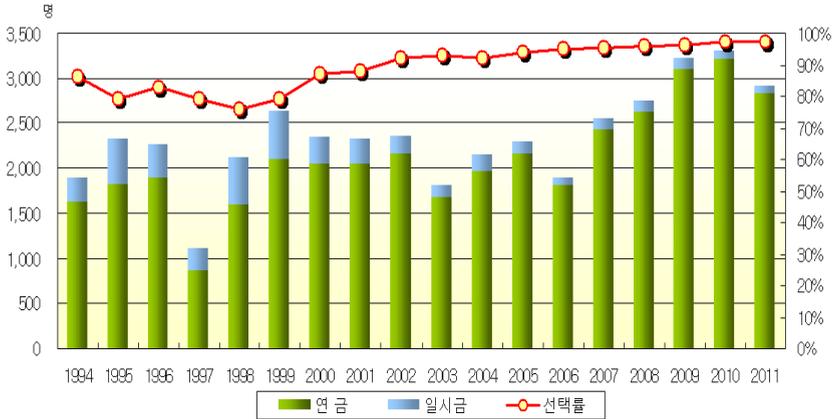
[그림 2-2] 군인연금 수급자 추이



## 3. 퇴역연금 선택률 추이

군인연금 수급자 중 퇴역연금 선택자는 2011년말 기준 2,826명(97%)이며, 퇴역연금 일시금 선택자는 88명(3%)이다.

[그림 2-3] 군인연금 퇴역연금 선택률 추이



#### 4. 군인연금 수급자의 연금월액 현황

2011년말 기준 군인연금 수급자의 월별 연금액은 다음과 같다. 퇴역연금 수급자 59,648명을 기준으로 살펴보면 월 200만원 이하인 자는 24,757명 (41.5%)이며, 290만원 이하인 자가 47,780명(80.1%)를 차지하고 있다.

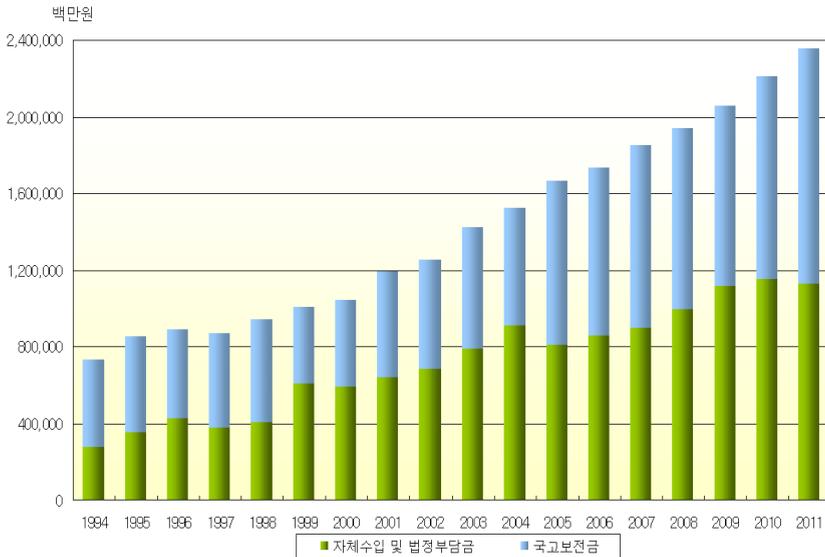
[그림 2-4] 군인연금 수급자의 연금월액 현황



## 5. 군인연금 지출액(부담금, 보전금) 추이

2011년말 기준 군인연금 지출액 총액은 약 2조 3천5백만원이다. 자체수입금 및 법정부담금이 1조 1천2백억원, 국고보조금은 1조 2천2백억원으로 국고보전비율이 약 52.1%이다.

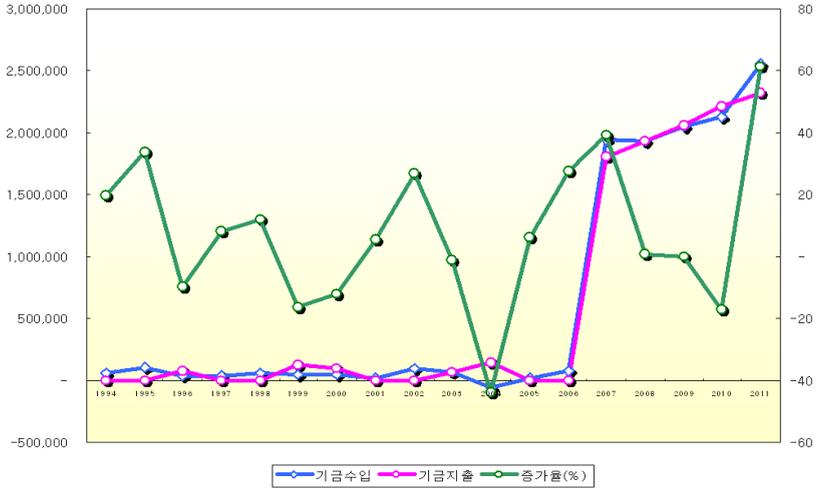
[그림 2-5] 군인연금 지출액 총액(부담금, 보전금) 추이



## 6. 군인연금 연금기금 조성 추이

2011년말 기준 군인연금 기금조성액은 6천2백억원 수준이다. 2010년 대비 기금증가율이 61.5%로 나타났는데 이는 부동산 재평가, 신탁사업 수익, 결산잉여금 등에 기인한다.

[그림 2-6] 군인연금 연금기금 조성 추이



### 제3절 군인연금 재정추계 개념 및 가정

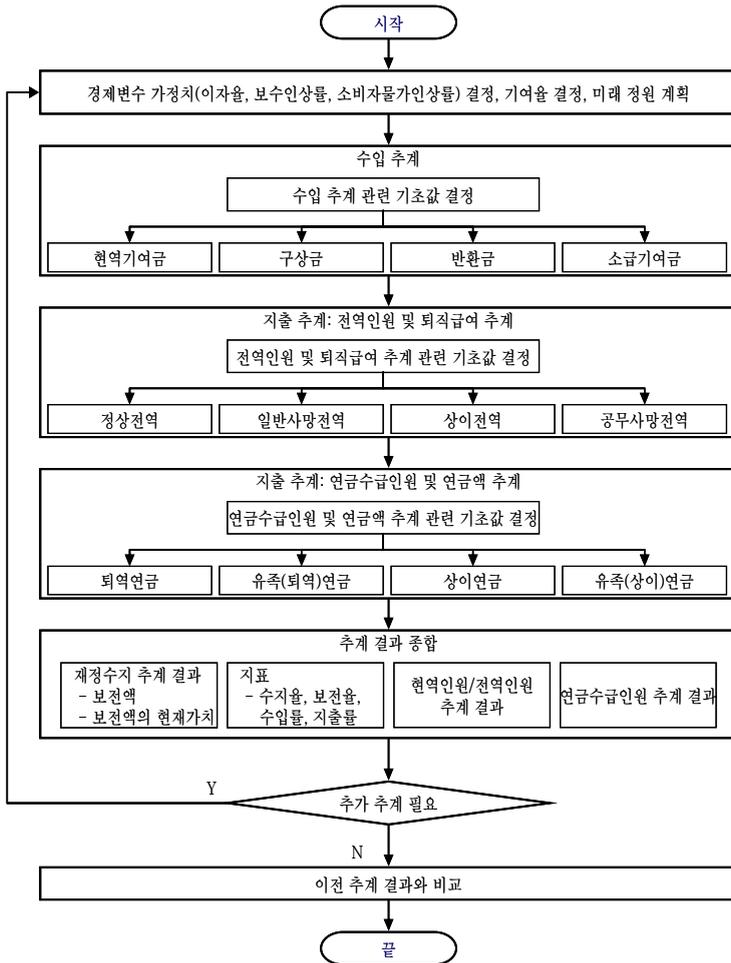
#### 1. 군인 장기 재정추계 흐름도

군인연금 장기재정추계체계는 다음과 같이 수입추계와 전역자 지출추계 및 연금수급자 지출추계 그리고 추계결과의 종합으로 구성된다. 수입추계는 가입자 기여금, 국가부담 기여금, 구상금, 반환금 그리고 소급기여금 추계로 구성되며 국가부담기여금은 현역기여금과 동일한 금액으로 계산된다. 지출추계는 매년 발생이 예상되는 정상 전역자, 일반 사망전역자, 상이 전역자 그리고 공무상 전역자에게 지급하는 퇴직급여와 각종 연금수급자들에게 지출되는 연금지출로 구성되어 있다.

추계결과의 종합은 미래 수입과 지출 그리고 보전액과 재정평가에 필요한 재정지표, 현역 및 전역인원, 연금형태별 연금수급자를 종합하여 제시한다. 만일 군 정원이나 인력정책, 주요 가정 관련 변화가 있을 경우 추가적인 재

정전망을 통해 원래의 전망치와 비교함으로써 정책대안별 민감도 분석이 가능하다.

[그림 2-7] 군인연금 장기 재정추계체계 흐름도



## 2. 군인연금 퇴직급여의 종류 및 산정방법

군인연금법에 명시된 전역자의 퇴직급여 종류와 현역의 복지성 급여의 산정방법은 아래 표에서 보는 것처럼 다양하다. 퇴역연금과 퇴직일시금, 일반 사망 전역자의 유족연금 부가금과 유족(퇴역)연금은 국가와 현역 군인이 부담하는 기여금으로 재원을 충당하나 그 외 공무사망 및 상이에 의한 퇴직급여는 국가가 부담한다.

〈표 2-1〉 전역자에 대한 퇴직급여 종류 및 산정방법

종류		산정 방법	부담주체	
퇴역연금		최종 3년 평균보수월액 × [0.5 + {근속연수-20년} × 0.02]	현역/국가	
퇴역연금 공제일시금	연금	평균보수월액 × [0.5 + {(근속연수 - 공제복무연수-20년) × 0.02}]	상동	
	일시금	최종보수월액 × 공제복무연수 × 수 × (1.5 + 0.01)		
퇴역연금일시금		최종보수월액 × [(근속연수-1.5) + {(근속연수-5년) × 0.01}]	상동	
유족(퇴역)연금		퇴역연금 × 0.7	상동	
유족(퇴역)연금일시금		퇴역연금일시금과 동일	상동	
상이연금		보수월액 × 상이등급별 지급률(50~80%, 5%씩 증가)	국가	
유족 (상이) 연금	사망/상이연금 수급자	상이연금 × 0.7	국가	
	공무 사망자	19.5년 이상		최종보수월액 × 0.65
		19.5년 미만		최종보수월액 × 0.55
퇴직 일시금	5년 이상	최종보수월액 × [(근속연수 × 1.5) + {(근속연수-5년) × 0.01}]	현역/국가	
	5년 미만	최종보수월액 × 근속연수 × 1.2		
유족 일시금	5년 이상	퇴직일시금과 동일	상동	
	5년 미만	퇴직일시금과 동일		
유족연금부가금 (19.5년 이상 복무)		퇴역연금일시금 × 0.25	상동	
유족연금특별부가금		퇴역연금일시금 × 0.25 × {(36-퇴역연금수급개월수) × (1/36)}	상동	
퇴직수당		최종보수월액 × 근속연수 × 근속연수별 지급비율 (10%, 35%, 45%, 50%, 60%)	국가	

종류		산정 방법	부담주체
사망 보상금	전사	소령 10호봉의 보수월액×72	국가
	공무사망	최종보수월액×36	
	일반사망	최종보수월액×12	
장애보상금		최종보수월액×장애등급별 지급비율(6배, 8배, 12배)	국가
재해 부조금	전과	최종보수월액×6	국가
	반과	최종보수월액×4	
	1/3과	최종보수월액×2	
사망 조위금	본인	최종보수월액×3	국가
	배우자/직계	최종보수월액×1	

## 제4절 군인연금 장기 재정 전망

### 1. 재정추계에 필요한 가정

경제기초율, 수입과 지출에 관련된 인력운영 및 인구통계적 가정들을 합리적으로 적용하여 재정전망 결과를 도출한다. 수입관련 가정은 11종, 지출 관련 가정은 인력운영 전망을 통해 전역자와 소멸율, 유족전환율 등과 같은 인구통계적 분석을 통해 29종으로 이루어진다.

#### 가. 경제적 가정

경제적 가정은 보수 상승률, 소비자 물가 인상율, 이자율을 포함하고 있다. 보수 상승률은 현역 기여금이나 전역자의 전역급여 산정기준인 보수월액을 결정하며, 소비자 물가 인상율은 연금수급자의 연금인상율을 결정한다. 이자율은 경상가치를 현재가치로 환산하기 위해 사용되며 미래 발생금액을 현재의 가치로 환산하여 재정 상태를 파악하기 위해 필요하다.

거시 경제지표는 여타 특수직역연금제도와 동일하게 사용할 필요가 있다

는 점에서, 보수인상율을 제외한 소비자 물가 인상율과 이자율은 공무원 연금관리공단이 공무원연금 장기재정추계에 사용한 가정을 사용하였다.

한국개발연구원이 제시한 보수인상율은 전체 임금근로자의 보수인상률로 저소득 근로자와 고소득 근로자를 모두 포함하고 있다는 점에서 군인의 보수 인상률로 적용하기 문제가 있다. 군인의 보수는 우리나라 전체 임금계층 중 중상위에 속한다고 판단하는 것이 설득력이 있다. 중상위 임금근로자의 보수상승률이 전체 평균 임금상승률보다 낮은 것으로 가정하였다. 군인의 경우 계급별로 보수액이 상이하다는 점을 감안하여 본 연구에서 중령 15년 차 보수월액표의 10년 평균값을 사용하였다.

소비자 물가 인상율은 「2008년 국민연금 재정계산」에서 가정한 값을 그대로 적용하였으며 이자율은 과거 우리나라가 발행한 국고채 이자율을 사용하였다. 통상 이자율은 은행 금리나 기금 보유시의 수익률을 적용하고 있으나, 군인연금은 대부분 국가 부담이기 때문에 국가의 조달금리를 채택하는 것이 현실적인 가정이라고 판단하기 때문이다.

〈표 2-2〉 거시경제지표

구분	2011	2012-2013	2014-2015	2016-2020	2021 이후
보수인상률	4.385	4.385	4.385	4.385	4.385
소비자물가인상률	2.9	3.0	2.7	2.4	2.0
이자율	4.38	4.75	5.07	5.42	5.36

## 나. 인력운영 및 인구통계적 가정

수입과 지출을 추계하기 위하여 총 40 종의 가정이 필요하다. 수입관련 기초값 종류는 11종으로 현역기여금 관련 기초값 종류가 5종이고 기타 수입관련이 6종이다. 지출과 관련하여서는 총 29개의 기초값 종류가 있다. 이러한 기초값을 결정하기 위해서는 먼저 관련된 과거자료를 확보하여야 하며

이를 바탕으로 계급별 또는 연령별 추이, 모형을 활용한 분석을 통해 미래 값으로 적용할 기초값을 결정하여야 한다.

〈표 2-3〉 재정추계 기초값 종류 및 결정 방법

추계구분		기초값 종류	결정방법	비고
수입 (11종)	현역 기여금 (5종)	운영률, 33년 초과복무인원비율, 복무형태(장기/연장/단기)별 인원비율	추세분석	계급별
		평균근속연수	추세분석	계급별/복무형태별
		평균추가호봉(출신별 인원비율)	추세분석	계급별/복무형태별
	기타수입 (6종)	반환금/구상금/소급기여금 연평균 인원	추세분석	
		반환금/구상금/소급기여금 1인 평균금액	추세분석	
지출 (29종)	전역자 (21종)	전역률, 전역형태(일반사망/상이/공무사망)별 인원	추세분석	계급별
		19.5년 이상 복무인원비율, 5년 이상 복무인원비율	추세분석	전역형태별/계급별
		연금선택률(정상/일반사망/상이 전역자)	추세분석	계급별
		유족전환율(일반사망/공무사망 전역자), 유족형태별 평균연령(일반사망/공무사망 전역자)	모형설정	계급별/유족형태별
		평균근속연수	모형설정	전역형태별/계급별/복무기간별
		평균추가호봉(출신별 비율), 평균연금지급개월수	추세분석	전역형태별/계급별/복무기간별
		평균상이등급(상이전역자)	추세분석	계급별/복무기간별
		평균연령(정상/일반사망 전역자: 19.5년 이상 복무자, 상이/공무사망 전역자)	모형설정	계급별
	연금 (8종)	소멸률, 소멸자 평균연금지급개월수	모형설정	연금종류별/연령별
		유족(재)전환율, 유족/재전환유족 형태별 평균연령	모형설정	연금종류별/연령별/유족형태별
		소득심사/지급정지/지급제한 연평균 인원, 1인 평균금액	추세분석	연금종류별/연령별

본 연구에서는 수입과 지출에 적용한 기초값 가정은 제시하지 않고, 기초값을 결정하는 분석방법만을 제시하였다. 기초값 관련 가정들을 제시하지 않는 이유로는 계급별 또는 연령별로 적용한 방법과 이에 따른 결과치가 다양하고, 군 인력운영에 관한 자료인 관계로 일반에게 공개가 어렵기 때문이다.

## 2. 재정추계 결과

### 가. 군인연금 수급인원 전망

연금수급자의 유형은 19.5년 이상 복무 후 전역한 퇴역연금 수급자와 공무상 상이로 인하여 전역한 상이연금수급자, 퇴역연금수급자 또는 상이연금수급자가 사망하여 그 유족에게 승계한 유족연금 수급자가 있다.

군인연금제도는 1962년에 공무원 연금법에서 독립하여 별도의 법으로 시행해 오고 있다. 퇴역연금수급자는 시행 다음해부터 발생하기 시작하여 70년대 월남전 이후 인원감축과 80년대 계급정년제의 도입 등으로 76년 이후부터 급증하고 있다. 90년대 중반 이후부터 간부의 정년을 연장하면서 현역으로 복무하는 기간이 늘어나 획득 및 진급인원이 감소하나 정원이 증가하고 연급선택율이 크게 증가하면서 퇴역연금 수급 인원이 증가하고 있다.

상이연금 수급자도 1963년부터 발생하기 시작하여 1986년에 25명으로 연간 증가 인원이 연평균 0.7명씩 증가하였으나, 이후 연평균 50명 내외로 증가인원이 급증하였다. 그러나 2000년대 들어 공상에 대한 심의제도 강화로 증가인원이 약간 둔화되는 추세에 있다. 상이연금수급 인원은 과거 자료를 근거로 판단할 때 지속적으로 증가하고 있는 상태이며, 안정상태에 도달하기까지는 상당한 기간이 필요할 것으로 예상된다.

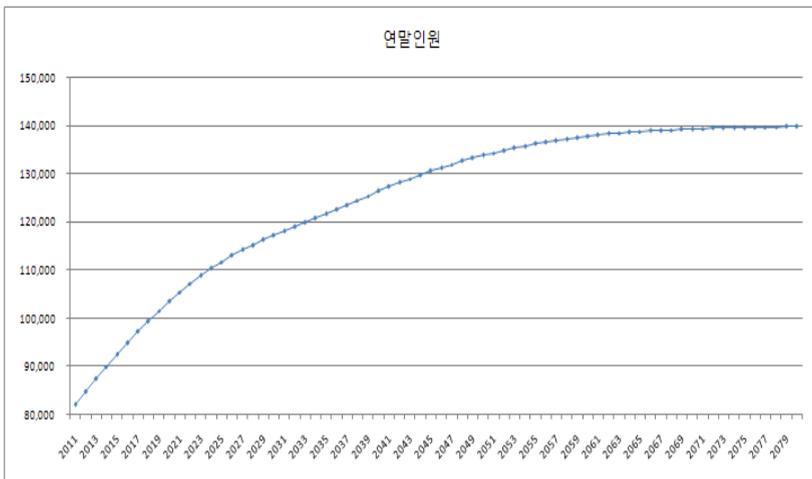
유족연금수급자는 현역이 일반 또는 공무상 사유로 인해 사망하거나 퇴역연금수급자 또는 상이연금수급자가 사망하여 전역자 연금의 70%를 승계한

유족이 해당된다. 이들 유족연금수급자는 유족형태에 차이가 있어 재정추계를 하는 경우 구분하여 분석하는 것이 필요하다. 유족(상이)연금은 국가가 전액 부담하는 관계로 재정수지 분석시 유족(퇴역)연금과 구분하여야 한다.

유족연금수급자는 1963년 38명이 발생하였고, 5년 단위 기간에 증가인원은 지속적으로 증가하고 있다. 과거 5년간 유족연금수급 인원의 증가인원은 1966년부터 1971년 기간에는 1,260명이고, 1981년 - 1986년 기간에 1,700명, 2001년 - 2006년 기간에는 2,600여 명에 달하고 있다. 이는 퇴역연금수급자와 상이연금수급자의 인원이 급격히 증가하고 동시에 사망인원이 증가하여 유족에게 연금이 승계되기 때문인 것 같다.

퇴역과 상이 그리고 유족을 포함한 군인연금 수급자는 2011년도 8.2만명에서 2080년에 13.9만명까지 증가할 것으로 예상된다. 이는 최근 들어 연금수급을 선호하고 연금수급권이 발생하는 19.5년 이상 복무자가 증가하고 평균수명도 연장되고 있기 때문이다.

[그림 2-8] 군인연금 수급자 전망



## 나. 군인연금 장기 총수입 전망

군인연금의 재정수입 항목에는 현역기여금, 국가부담 기여금, 소급기여금, 구상금, 반환금 그리고 국가부담 지출 등이 있다. 현역 기여금은 보수월액의 8.5%에 해당하는 금액으로 현역 군인이 매월 납부한다. 여기서 보수월액은 본봉, 장기 근속수당과 장기 근속수당 가산금을 고려하여 산출된 것으로, 각종 수당은 포함되지 않는다.

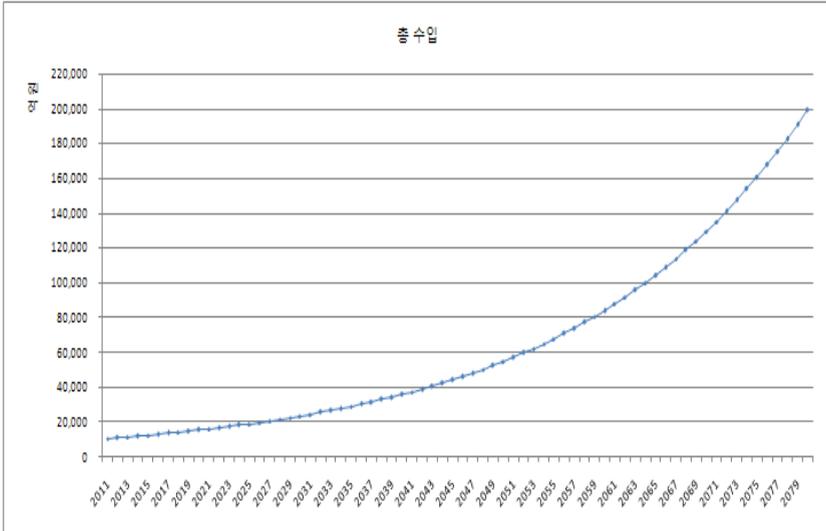
소급기여금제는 신규 임용자가 과거 군인 또는 타 직역연금 가입자인 경우 본인의 원에 의하여 기존에 타 연금제도에 가입한 기간에 해당하는 기간을 인정받고자 할 때, 기존 가입기간에 해당하는 일시금을 군인연금 재정에 납부함으로써 기존의 가입기간을 군인연금제도에서 인정해 주는 것이다.

구상금은 제 3자의 행위로 군인연금법에 정한 급여의 지급사유가 발생하여 급여를 지급한 때에 그 급여의 범위에서 손해배상청구를 통하여 배상받은 금액이다. 반환금은 연금수급자가 금고 이상의 형벌에 해당하는 행위로 재판에 의하여 선고가 확정된 경우에 급여의 50% 또는 100%를 정지하도록 하고 있다. 그러나 금고이상의 형이 확정된 이들이 신고를 하지 않거나 지연 신고한 경우에는 이미 지급한 금액에서 사안에 따라 신고한 이후 기간에 정해진 제한액에 해당하는 금액을 반환금(형벌)으로 징수하고 있다.

국가부담 기여금은 현역 보수월액의 8.5%에 해당하는 금액으로 현역 군인의 기여금과 같은 금액을 국가 예산으로 지급한다. 또한 군인연금법에 의해 국가가 부담하는 지출항목으로 공무사망, 상이관련 보상급여와 퇴직수당, 사망조위금과 재해부조금이 있으며, 사유발생의 정도에 따라 지급기준이 정해져 있다.

이같은 군인연금 총수입은 보수 상승률로 인해 경상가 기준으로 2011년도 1.07조원에서 2080년 19.9조원으로 크게 증가할 것으로 전망된다.

[그림 2-9] 군인연금 총 수입 전망

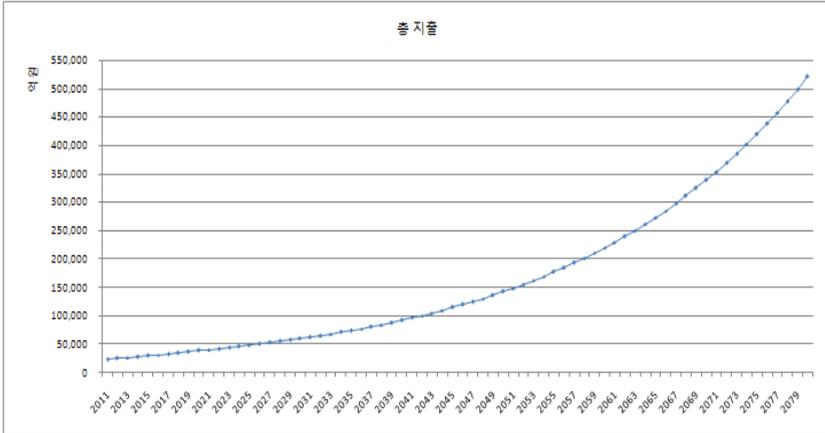


#### 다. 군인연금 장기 총 지출 전망

군인연금법상 급여의 종류는 크게 퇴직수당과 퇴역연금, 상이연금과 유족연금 그리고 복지성 급여로 구분할 수 있다. 퇴역연금은 퇴역연금, 퇴역연금 공제 일시금과 퇴역연금일시금으로 구분되고, 유족연금에는 퇴역연금 수급자가 사망 시 승계한 유족(퇴역)연금과 상이연금 수급자가 사망 시 승계한 유족(상이)연금이 있다. 복지성 급여로는 사망조위금과 재해부조금이 있다.

군인연금 총지출은 추계기간 중 연금수급 인원의 증가와 보수상승률, 연금인상률(소비자 물가 인상률) 등으로 인해 2011년 2.3조원에서 2080년에 52.0조원으로 크게 증가할 것으로 전망된다.

[그림 2-10] 군인연금 총 지출 전망



## 라. 군인연금 재정수지와 보전액 전망(경상가)

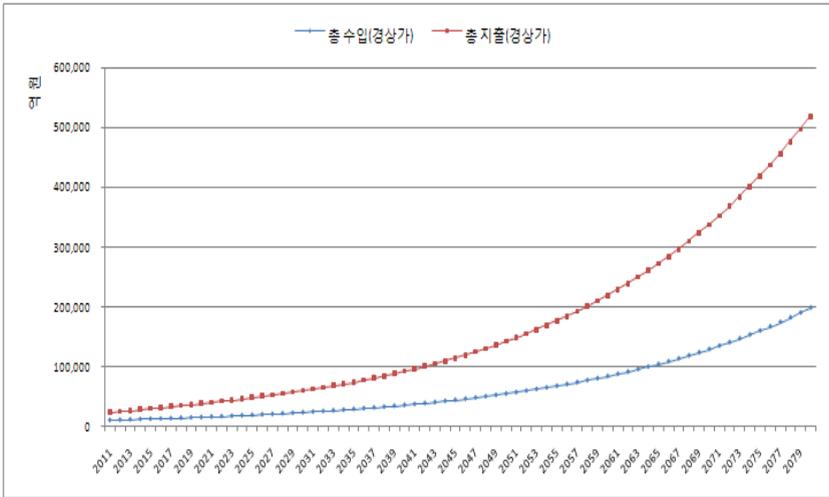
앞제 제시된 군인연금 수입과 지출에 대한 전망을 토대로 부족분인 적자 보전액을 경상가로 전망하면 2011년 1.3조원에서 2080년에는 32.1조원에 달할 것으로 전망된다. 이는 군인연금 수급자가 증가하고 보수상승과 연금 인상 등에 기인한다.

〈표 2-4〉 군인연금 수입 및 지출과 보전액 전망(경상가)

(단위: 억원)

연도	총지출	총수입	보전액	연도	총지출	총수입	보전액
2011	23,821	10,726	13,095	2050	142,800	55,002	87,798
2015	30,214	12,698	17,516	2055	177,393	68,093	109,300
2020	39,089	15,647	23,442	2060	220,315	84,374	135,941
2025	48,877	19,250	29,627	2065	273,370	104,587	168,783
2030	60,506	23,692	36,813	2070	338,902	129,648	209,254
2035	74,784	29,188	45,595	2075	419,990	160,720	259,270
2040	92,697	36,008	56,689	2080	520,459	199,255	321,204
2045	115,025	44,478	70,547				

[그림 2-11] 군인연금 총수입 및 총지출 전망



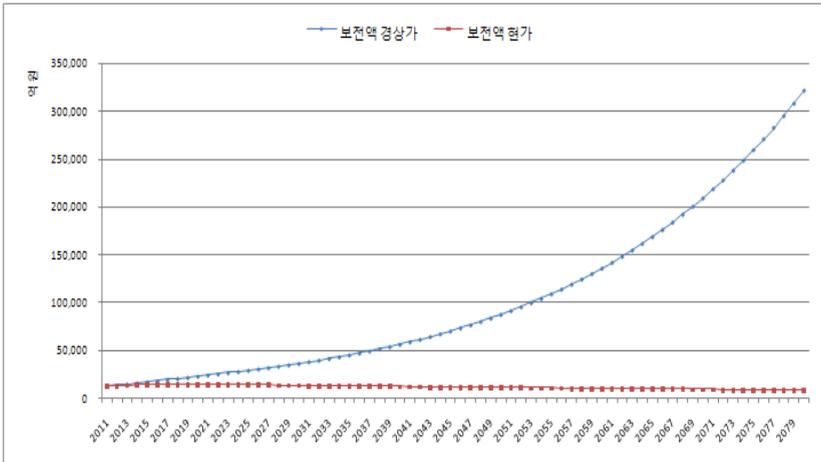
2080년 경상가 32.1조원은 2011년 현가로 0.89조원이며, 이는 2011년도 1.3조원(전망치)보다 적어 장기로 갈수록 재정부담이 적어진다고 볼 수 있다. 이는 보수인상율과 연금 인상율, 이자율(할인율) 차이에 기인한다.

<표 2-5> 연도별 국가 보전액의 현가 전망

(단위: 억원)

연도	보전액(경상가)	보전액(현가)	연도	보전액(경상가)	보전액(현가)
2011	13,095	13,095	2050	87,798	11,623
2015	17,516	14,460	2055	109,300	11,145
2020	23,442	14,864	2060	135,941	10,677
2025	29,627	14,469	2065	168,783	10,210
2030	36,813	13,847	2070	209,254	9,750
2035	45,595	13,210	2075	259,270	9,305
2040	56,689	12,650	2080	321,204	8,879
2045	70,547	12,126			

[그림 2-12] 보전액의 경상가 및 현가 전망



#### 마. 군인연금 재정지표

군인연금은 군인의 조기 정년제와 열악한 근무여건 그리고 생명을 담보로 국가를 위해 희생하는 데 대한 국가보상의 퇴직급여제도로서 노령 소득보장을 위한 사회보험인 국민연금제도와는 제도 성격에 차이가 있다고 볼 수 있다. 상당수 선진국에서는 군인의 퇴역연금을 국가가 전액 부담하거나 퇴직 후 국가가 적극적으로 취업을 보장하고 있다.

일반적으로 사회보험의 재정상태를 평가하는 데 사용되는 재정지표에는 수입률과 지출율, 수지율과 보전율, 부양율이 있다. 수입과 지출 그리고 보전금에 대한 절대적 지표를 산정하기 위해 국민총생산과 국가 재정, 그리고 국방예산을 고려할 수 있다.

군인연금도 크게 보면 국방인력 운영비의 하나로 볼 수 있고 수입과 지출의 대부분이 현역 재직시 보수월액을 기준으로 결정되기 때문에 이를 기준으로 하는 것이 타당하며 공무원연금 재정지표의 개념과 동일하다. 보수월액은 현역 총급여의 70% 수준이며 각종 복지수당과 기술 및 전투수당은

제외되었다.

- 수입률 : 재정수입 ÷ 현역 총 보수월액
- 지출률 : 재정지출 ÷ 현역 총 보수월액
- 수지율 : 재정수입 ÷ 재정지출
- 보전율 : 국가보전액(부족액) ÷ 현역 총 보수월액
- 부양율 : 연금수급인원 ÷ 현역 인원(병 제외)

수입률은 기여금과 국가가 부담하는 급여를 합친 재정수입을 현역 총보수월액으로 나눈 것으로 수입수준을 측정한다. 지출률은 연금재정 지출을 현역 총보수월액으로 나눈 값으로 지출의 재정부담 정도를 나타낸다. 수지율은 재정상태를 나타내고 보전율은 국가 보전금액에 대한 부담상태를 나타내는 지표다.

## 1) 총 수입률 전망

군인연금 재정 총수입은 기여금과 국가부담 기여금, 국가부담 지출급여(상이, 재해 등)의 합계액을 현역 총 보수월액으로 나눈 값으로 2011년 0.249에서 2080년에는 0.240로 약간 감소할 것으로 예상된다. 이는 현역 보수 인상율이 상이연금 수급자와 유족(상이)연금 수급자의 연금 인상율보다 높기 때문이다(표 2-6 참조).

## 2) 지출률 전망

군인연금 재정 총지출은 전역자의 퇴직급여와 연금수급자의 연금, 그리고 기타 지출항목에 의해 발생한 금액으로 이를 현역 총 보수월액으로 나눈 값이 지출률이다.

총지출률은 2011년 0.553에서 2070년에 0.626으로 크게 증가한 후 안정 될 것으로 전망된다. 이는 연금수급자가 2011년 8.2만명에서 2070년 13.9만명으로 증가한 이후에는 일정수준을 유지하기 때문이다(표 2-7 참조).

〈표 2-6〉 군인연금 총 수입률 전망

연도	총 수입률	연도	총 수입률
2011	0.249	2050	0.240
2015	0.248	2055	0.239
2020	0.248	2060	0.239
2025	0.245	2065	0.239
2030	0.243	2070	0.239
2035	0.242	2075	0.239
2040	0.241	2080	0.240
2045	0.240		

〈표 2-7〉 군인연금 총 지출률 전망

연도	총 지출률	연도	총 지출률
2011	0.553	2050	0.622
2015	0.591	2055	0.623
2020	0.617	2060	0.625
2025	0.623	2065	0.625
2030	0.622	2070	0.626
2035	0.620	2075	0.626
2040	0.620	2080	0.626
2045	0.621		

### 3) 수지율 전망

수지율은 수입이 지출에서 차지하는 비율로 수지율이 감소하면 재정상태가 악화되는 것으로 평가할 수 있다. 2011년에는 수입이 지출의 45%를 차

지할 것으로 전망되며 2060년부터는 38.3%로 감소하여 이후 일정수준을 유지할 것으로 전망된다.

〈표 2-8〉 군인연금 총 수지율 전망

연도	총 수지율	연도	총 수지율
2011	0.450	2050	0.385
2015	0.420	2055	0.384
2020	0.400	2060	0.383
2025	0.394	2065	0.383
2030	0.392	2070	0.383
2035	0.390	2075	0.383
2040	0.388	2080	0.383
2045	0.387		

#### 4) 보전율 전망

보전율은 수입과 지출의 차액(지출이 많은 경우만 계산)을 현역 총보수월액으로 나눈 지표로 보전율이 증가하면 재정상태가 악화된다고 평가할 수 있다. 군인연금 보전율은 2011년 0.304에서 2060년에 0.386으로 증가한 이후 고정되어, 국가 보전부담이 일정 수준까지 증가하다가 담보할 것으로 전망된다(표 2-9 참조).

#### 5) 부양율 전망

부양율은 연금수급자 대비 가입자 비율로 부양수준을 평가하는 데 사용되는 개념이다. 이는 군인연금이 단지 현역군인의 부담만으로 지출을 충당하는 것은 아니기 때문에 동 지표 사용시 해석에서의 한계점도 있다. 군인연금의 부양율은 2011년 0.461에서 2080년 0.813으로 증가한 후 고정될 것으로 전망된다(표 2-10 참조).

〈표 2-9〉 군인연금 현역 총 보수 대비 보전율 전망

연도	현역 총 보수 대비 보전율	연도	현역 총 보수 대비 보전율
2011	0.304	2050	0.382
2015	0.343	2055	0.384
2020	0.370	2060	0.386
2025	0.377	2065	0.386
2030	0.378	2070	0.386
2035	0.378	2075	0.386
2040	0.379	2080	0.386
2045	0.381		

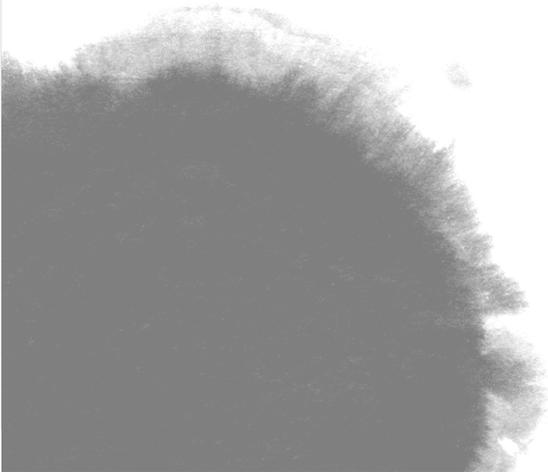
〈표 2-10〉 군인연금 부양율 전망

연도	부양율	연도	부양율
2011	0.461	2050	0.775
2015	0.523	2055	0.789
2020	0.591	2060	0.800
2025	0.642	2065	0.806
2030	0.676	2070	0.810
2035	0.702	2075	0.811
2040	0.729	2080	0.813
2045	0.755		



# 3장

## 공무원연금 재정분석





## 제3장 공무원연금 재정분석

### 제1 절 연구의 배경 및 목적

1988년에 도입되어 아직 성장단계라고 할 수 있는 국민연금제도와 달리 공무원연금은 1990년대에 접어들면서 이미 제도 성숙기에 진입하였다. 제도 도입 30년이 지나면서 연금수급자가 급증하였고 이에 따른 재정지출이 지속적으로 증가하기 시작했기 때문이다.

재원 조달에 있어 공무원연금은 가입자(공무원)와 사용자(정부)가 공동부담하는 보험료(기여제) 방식을 채택하고 있다. 제도 도입초기에는 지출이 적어 적립이 가능한 기금을 보유하면서 증식을 한 후 이를 제도성숙기에 활용하는 수정적립방식을 취하였다. 그러나 급여지출액에 비해 매우 낮은 보험료를 부과하는 수지불균형 정책을 장기간 유지한 결과, 재정문제가 발생하게 되었고 이러한 재정불균형 문제는 향후 더욱 심화될 것으로 전망된다.

이러한 연유로 인해 공무원연금 재정현황과 향후 전망에 대한 사회적 관심과 우려가 증대되고 있으며 이에 대한 개선의 목소리도 점차 커지고 있는 실정이다. 또한 기금이 적립되던 시기와 달리 연금수지상 적자에 대해 정부가 보전을 해주는 방식으로 전환된 이후 공무원재정에 대한 추계 및 전망에 대한 연구가 보다 절실한 시점이다. 합리적이고 과학적인 추계를 통해 미래의 재정 상태를 객관적으로 진단함으로써 이를 바탕으로 재정안정화를 위한 다양한 대안 마련이 가능할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 공무원연금의 재정상태 변화를 초래한 원인과 결과가 무엇

인지에 대해 살펴 본 후, 미래 공무원연금 재정에 대한 평가를 통해 그 추이를 진단해 보고자 한다.

공무원연금은 특수직역연금의 중추적인 제도라는 점에서 재정현황과 미래 제도전망이 타 직역연금 뿐 아니라, 국민연금의 발전방향에도 직간접적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 연유로 인해 공무원연금 재정상태 진단 및 제도개선 논의는 큰 사회적 관심과 시사점을 제공할 것이다. 본 연구는 다음 내용을 중심으로 공무원연금의 재정 관련 논의를 다루고자 한다.

- 공무원연금의 기본구조와 재정방식
- 공무원연금 재정의 변화와 재정문제 발생의 요인분석
- 공무원연금재정 추계방식과 연금충당부채 평가방법
- 공무원연금 재정전망과 향후 과제

## 제2절 공무원연금의 기본구조와 재정방식

### 1. 공무원연금제도의 기본구조

#### 가. 제도적 역할과 특징

공무원연금제도는 1960년 우리나라 공적연금제도중 가장 먼저 도입되어 현재 전·현직 공무원과 그 유족의 노후소득보장 프로그램으로서 확고한 위치를 차지하고 있다.

공무원 연금의 도입 배경을 살펴보면, 공무원연금은 경제개발기에 직업공무원제를 강화하면서 재직시 ‘신분보장’과 더불어 퇴직 후 ‘적정한 연금’의 약속을 통해, 공직사회를 안정시키고 공무원을 국가경쟁력 강화의 견인차 역할을 수행토록 하는 촉매제로 작용해 왔다. 이러한 차원에서 우리나라 직

업공무원제 확립에 있어 핵심적 역할을 수행하여 왔다고 볼 수 있다.

공무원연금제도는 기본적인 노후보장이라는 사회보험으로서의 역할뿐만 아니라 재직 시의 공로보상, 그리고 공직사회의 우수한 인재채용과 장기근속 유도 등의 인사 정책적인 고려를 포함한 다양한 역할을 수행하고 있다. 각 역할에 따른 목표와 재원부담방법 및 특성은 다음과 같다.

〈표 3-1〉 공무원연금의 제도적 역할

역 할	목 표	재원부담	적용제도/특성
사회보험	기본적 생활보장	사용자+피용자 공동부담	기초연금, 국민연금 등
공로보상	후불적 급여제공을 통해 안정된 생활보장	사용자 부담	기업연금적 성격 (퇴직수당이 존재)
인사정책	공직사회에 우수한 인재 채용 및 장기근속 등 유도	-	인센티브와 패널티 동시 제공

한편, 노후소득프로그램으로서의 기능을 살펴보면, 공무원연금제도는 <표 3-2>와 같이 공적연금과 기업연금의 복합적 면을 가지고 있다. 이러한 점에서 사회보험으로서 공적연금기능만을 수행하는 국민연금과는 다른 차별성이 나타난다.<sup>1)</sup>

1) 우리나라의 공적연금제도는 크게 4종으로 구분되는데 도입시기별로 보면 공무원연금제도(1960년), 군인연금제도(1963년), 사립학교교직원연금제도(1975년) 그리고 국민연금제도(1988년)가 있음. 이중 국민연금을 제외한 나머지 3개의 특수직역연금은 공무원연금제도를 기본으로 하여 제도가 도입된 관계로 인해 비용부담방식, 급여의 종류 및 수준 등이 거의 유사한 방식으로 설계되어 있음. 이에 따라 공무원연금제도에 대한 논의는 다른 특수직역연금 개편문제와 직접적인 연관성을 지닌다고 할 수 있음.

〈표 3-2〉 노후소득보장제도로써 공무원연금의 기능

구 분	주요기능	재정방식	재원부담
기업연금 (직역연금)	공로보상+ 퇴직후 생활보장(부가적)	완전적립방식	사용자
공적연금 (사회보장연금)	기본적인 노후생활보장	완전/부분적립방식	사용자+피용자
		부과방식	사용자+피용자

## 나. 제도의 변천과정

공무원연금법 제정 이후 그동안 총 30여회의 개정이 있었다. 이러한 개정의 특징을 보면 1960년부터 1990년대 초반까지는 각종 급여의 신설 및 급여수준 확대 등 주로 수혜 위주의 개정이었으나, 1995년 개정을 시작으로 보험료인상 및 급여축소 등 재정안정화를 위한 방향으로 전환하였다. 주요 개정내용은 <표 3-3>과 같다.

1990년대 중반 이후 법 개정을 통해 비용부담의 인상을 통한 수입증대 뿐만 아니라, 급여지출을 축소하기 위한 지속적인 개혁을 추진하고 있다.

〈표 3-3〉 공무원연금법 주요 개정 연혁

구 분	주요 내용
도입기 ('60~'61)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 공무원·군인 포함(부담률은 봉급의 2.3%), 선거직은 제외</li> <li>○ 퇴직연금(20년 이상 재직, 60세 이상)</li> </ul>
확대기 ('62~'95)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군인연금법 시행으로 군인 분리, 연금지급 개시연령제 폐지('62)</li> <li>○ 퇴직연금지급률 인상('62) : 30~50% → 40%~50%</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 퇴직연금지급률 인상 : 40~50% → 50~70%('67) → 50~75%('80)</li> <li>○ 재직기간 상한 연장 : 30년('75) → 33년('80)</li> <li>○ 비용부담률 인상 : 2.3% → 3.5%('69) → 5.5%('70)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 퇴직연금지급률 인상 : 50~75% → 50~76%('81)</li> <li>○ 공무원연금공단 설립('82)</li> </ul>

구 분	주 요 내 용
축소기 (’96~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연금지급개시연령제 도입(’96) /연령 및 대상 확대: 60세(’01) → 65세(’10, 단 기존 재직자 제외)</li> <li>○ 연금산정보수 : 최종보수 → 퇴직전 3년 평균보수(’01)→ 전기간 평균소득(’10년 이후~)</li> <li>○ 보험료 인상 : 5.5% → 6.5%(’96) → 7.5%(’99) → 8.5%(’01) → 7.0%(’10/중전base 10.8% 해당)</li> <li>○ 연금수지 부족액에 대한 정부 보전금 제도 도입(’01)</li> <li>○ 연금액 조정방법 조정 : 보수연동 → CPI+정책조정(’01) → 순수 CPI(’10)</li> <li>○ 소득심사제 시행 : 연금外 소득자 연금감액(’05)→ 감액률 확대(’10)</li> </ul>

#### 다. 급여의 종류와 재원부담

공무원연금제도는 공무원이라는 특수직역을 대상으로 하는 공적연금제도로서 위에서 설명한 바와 같은 복합적인 기능을 수행하기 위해 성격이 서로 다른 다양한 급여를 제공하고 있다. 이들 급여를 제공목적이나 성격으로 보면 다음과 같이 소득보장급여, 재해보상급여, 근로보상급여 및 부조급여로 구분해 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 공무원연금급여의 종류

구 분	내 용	
소득보장 급여	퇴직급여	- 퇴직연금 - 퇴직연금일시금 - 퇴직연금공제일시금 - 퇴직일시금
	(일반) 유족급여	- 유족연금 - 유족연금일시금 - 유족연금부가금 - 유족연금특별부가금 - 유족일시금
재해보상 급여	(공무상)요양급여	- 공무상요양비
	장해급여	- 장해연금 - 장해보상금
	(공무상)유족급여	- 유족연금 - 유족보상금
	순직유족급여	- 순직유족연금 - 순직유족보상금
근로보상급여		- 퇴직수당
부 조 급 여		- 재해부조금 - 사망조위금

## 라. 각 급여의 재원부담

공무원연금제도에서 제공하는 다양한 급여의 재원부담방식을 살펴보면, 퇴직급여 및 유족급여는 공무원·정부가 함께 부담하는 급여로서 2011년도를 기준으로 전체 급여지출액의 약 87.8%를 차지하고 있다. 그 외 급여는 사용자부담 급여로서 국가 또는 지방자치단체가 전액부담하고 있다. 각 급여종류별 재원부담방식을 살펴보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 공무원연금 급여의 종류와 재원부담

급여		재원부담		
구분	지출비중 <sup>1)</sup>	부담금 구분	부담 주체	부담 형태
소득보장급여	87.8%	기여금	공무원	공무원·사용자 동률 부담/ 부족분은 사용자 추가부담
		연금부담금	정부	
		보전금		
재해보상급여 부조급여	11.1%	재해보상 부담금	정부	사용자 전액부담
근로보상급여 (퇴직수당)	1.1%	퇴직수당 부담금		

주: 1) 지출비중은 총급여지출액에서 각각의 급여가 차지하고 있는 비율에 해당함(2011년 공무원연금통계).

이상과 같이 공무원연금급여는 성격이 다른 다양한 종류로 구성되어 있으므로 가입자와 사용자가 부담하는 보험료에 기반한 기여제 방식(Contributory Plan) 뿐만 아니라 사용자인 정부가 전액 부담하는 비기여제 방식(Non-contributory Plan)이 혼합되어 있는 특징을 지니고 있다.

## 2. 퇴직급여의 재원조달과 재정방식

### 가. 재원조달

소득보장급여에 해당하는 퇴직급여(이에 따른 유족급여 포함. 이하 같음)를 논의의 대상으로 하여 살펴보면, 퇴직급여는 공무원의 기여금과 이와 동률의 정부부담금을 바탕으로 지급하고 있다. 즉, 사회보험의 일반적인 특징인 기여제 방식을 채택하면서 그 부담에 있어서도 사용자와 가입자의 동일 부담원칙을 재원조달방식으로 채택하고 있다. <표 3-6>은 제도 도입시부터 현재까지의 공무원연금 비용부담률의 변화를 보여주고 있다.

<표 3-6> 과거 공무원연금 비용부담률 연혁

(단위: %)

구 분	'60~'68	'69	'70~'95	'96~'98	'99~'00	'01~'09	'10	'11	'12~
공무원 기여율	2.3	3.5	5.0	6.5	7.5	8.5	6.3 ( 9.7)	6.7 (10.3)	7.0 (10.8)
정 부 부담률	2.3	3.5	5.0	6.5	7.5	8.5	6.3 ( 9.7)	6.7 (10.3)	7.0 (10.8)
총 부담률	4.6	7.0	10.0	13.0	15.0	17.0	12.6 (19.4)	13.4 (20.6)	14.0 (21.6)

주: 2009.12.31까지 보수월액 기준, 2010.1.1부터 기준소득월액 기준임. ( )는 종전의 보수월액기준 환산율임.

이같은 가입자-사용자의 동률부담원칙은 2000년 보전금제도가 도입됨으로써 변화했다고 평가할 수 있다. 즉, 연금수지상의 불균형으로 인해 1990년대 중반이후 재정 불안정 문제를 해결하기 위해 2000년 공무원연금법 개정이 있었다. 동년도 연금법 개정에 의해 당해연도 연금지출액 대비 수입액이 적을 경우 수지적자액을 매년 정부가 보전해 주는 방식으로 전환되면서 사용자인 정부가 더 많이 부담을 하는 방식으로 바뀌게 되었다.

## 나. 재정운영방식

완전적립방식(Fully-funded System)을 원칙으로 하는 민간보험과 달리 공적연금제도에서는 다양한 유형의 재정방식(PAYG, Partly-funded, NDC 등)을 운영하고 있다<sup>2)</sup>. 특히, 공무원연금제도는 사용자가 정부인 관계로 상당수 국가에서 부과방식(PAYG System)으로 제도를 운영해 왔다(Palacios & Whitehouse 2006: 21).

이와 달리 우리나라 공무원연금은 제도도입초기 지출액보다 많은 연금수입은 기금으로 적립하여 운용수익과 적립금을 미래 연금지출에 대비하는 형태를 취해왔다는 점에서 수정적립방식으로 분류할 수 있다. 수정적립방식 형태의 연금제도가 도입된 지 30년이 지나면서 지출액이 연금수입을 초과하게 되어 적립기금이 지불준비금 수준으로 축소가 되었다<sup>3)</sup>. 2000년 이후부터는 연금수입보다 지출액이 점차 증가하면서 보전금제도를 통해 정부가 지원을 하는 방식으로 바뀌었고, 매년 보전금 규모도 커져간다는 점에서 부과방식의 재정구조로 전환되었다고 볼 수 있다.

그러나 이같은 공무원연금 재정방식에 대한 구분은 사전에 적립방식 또는 부과방식의 원칙을 명확히 세운 후 이에 따른 체계적인 재정조달계획을 실시해 왔다고 보기보다는, 제도를 운영하면서 발생한 연금재정수지의 악화와 함께 이를 해결하기 위한 정책적 변화를 사후적으로 평가하기 위한 분류법으로 이해할 필요가 있다.

2) 재정방식에 관한 다양한 문헌들이 있으며(윤석명의 1999 등), 최근자료로서 김성숙 외(2010)를 참조할 것.

3) 1997년 6조2,015억원이던 공무원연금기금은 2000년 1조7,752억원으로 하락했음. 이후 보전금제도 도입으로 더 이상의 손실이 없이 증가하고 있다. 2011년말 6조105억원(a)으로 1997년 수준을 회복하였으나 연금지출액 7조8,880억원(b) 대비 76%(a/b) 수준에 불과함(2011년 공무원연금통계 참조).

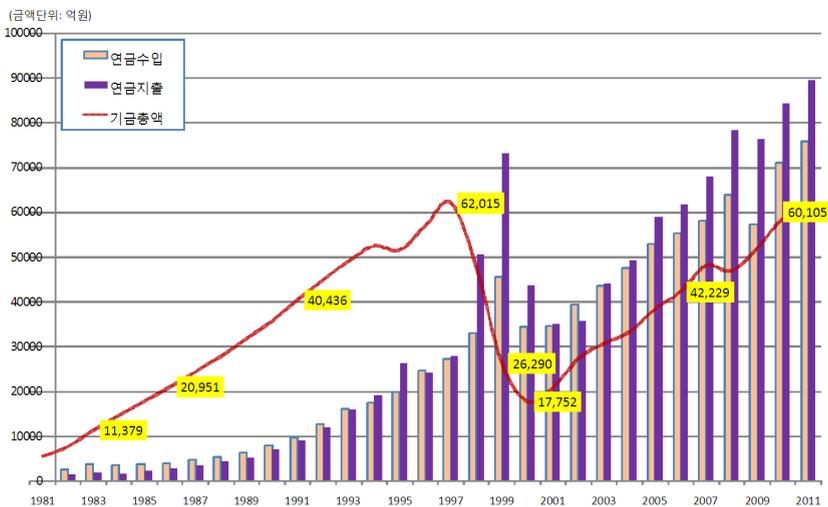
### 제3절 공무원연금 재정현황과 재정문제 발생요인

#### 1. 공무원연금 재정수지의 변화

공무원연금 재정수지는 제도 도입 이후 성장기간 동안에는 지속적으로 기금이 증가하였다. 이러한 기금증가는 1990년대 초반까지 지속되었으나 1993년 최초로 수입액보다 지출액이 많아 연금회계의 수지적자가 발생하였다. 1997년 경제위기시에는 공무원의 대량구조조정에 따른 퇴직자 급증으로 재정상태가 악화되어 1997년말 6조 2,015억원이었던 기금이 2000년말 1조 7,752억원으로 감소하였다.

2000년 연금법 개정으로 연금회계 부족액을 보전금으로 충당하도록 한 이후 기금은 [그림 3-1]과 같이 점차 증가하기 시작하였다. 그러나 그 규모는 1998년 이후 연금지출액에 크게 못 미치는 수준임을 알 수 있다.

[그림 3-1] 연금수지 및 기금조성 추이(1981~2011년)



자료: 2011년 공무원연금통계 (2012)

한편, 2000년 이후 정부보전금은 꾸준히 증가하는 추세다. <표 3-1>을 통해 알 수 있는 것과 같이 2001년 599억원이던 보전금이 2011년 1조 3,577억원으로 지출액 대비 1.7%(2001)에서 15%(2011년)를 증가하였다.

<표 3-7> 연금수지 부족액(보전금) 증가추이(2001~2011년)

(단위: 억원)

구분	'01	'03	'05	'07	'08	'09	'10	'11
수입	34,592	43,591	52,896	58,163	63,999	57,280	71,161	75,814
지출	35,191	44,139	58,992	68,054	78,293	76,308	84,232	89,391
보전금	-599	-548	-6,096	-9,891	-14,294	-19,028	-13,071	-13,577

자료: 2011년 공무원연금통계 (2012)

## 2. 재정악화 발생요인 분석

공무원연금 재정 불안정 문제가 발생하게 된 원인으로는 내적인 요인과 외적인 요인으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 내적인 요인으로는 연금제도 내의 구조적인 부분으로서 수지구조상 불균형 구조를 들 수 있다. 외적인 요인으로는 제도의 성숙에 따른 부양률의 증가와 인구 고령화 현상에 따른 연금수급기간의 연장을 들 수가 있다.

### 가. 연금수지상의 불균형구조

공무원연금의 퇴직급여는 공적연금제도의 일반적인 산정방식인 확정급여(Defined Benefits) 형으로 지급하고 있다. 즉, 일정 자격요건(재직기간, 보수수준 등)에 따른 급여액을 미리 확정을 하고 이에 소요되는 재원은 공무원 개인과 정부가 부담하는 방식이다. 이 경우 보험원리상 ‘수입액-지출액=0’이 되어야 재정적 균형을 이룰 수 있으나, 공무원연금은 장기간 비용부

담액이 연금급여액에 미치지 못하는 불균형적인 수급구조를 유지하여 왔다.

특히 앞서 살펴본 바와 같이 1990년대 초반까지 급여의 종류를 확대하고 급여액을 인상해 왔으나 비용부담을 장기간 고정시킴으로써 미래의 연금재정 불균형구조를 심화시켜 왔다고 할 수 있다. 예를 들면 1970년 이후 급여의 수혜를 확대해 왔지만 1995년 연금개혁이 있기 전까지 약 25년간 보험료를 5.5%로 고정시켜 왔다. 결국 이같은 운영방식이 미래에 발생할 연금비용을 후세대로 전가시키는 결과를 초래한 것이다.

#### 나. 연금제도의 성숙에 따른 부양률의 증가

제도의 성숙에 따른 부양률의 증가는 공적연금제도가 갖고 있는 일반적인 현상이다. 제도가 오래 유지되면서 가입자의 증가는 고정되거나 일정하게 유지되는 반면, 연금수급자가 계속 늘어나면서 연금급여액 지출이 비례적으로 증가하여 부담이 가중되는 것이다.

공무원연금의 경우 연금수급자수 대비 공무원 수의 비중이 <표 3-8>을 통해 알 수 있는 것처럼 1990년 3%에서 2010년에는 약 30%까지 증가하였다. 이러한 부양률 증가추세가 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

〈표 3-8〉 공무원연금 부양률의 변화

연 도	1990년	2000년	2010년
연금수급자수	25,396명	150,463명	311,429명
공무원수	843,262명	909,155명	1,052,407명
부양률 <sup>1)</sup>	3.0%	16.5%	29.6%

주: 1) 부양률(%) = (연금수급자수÷공무원수) × 100  
 자료: 2011년 공무원연금통계(2012)

## 다. 고령화에 따른 연금수급기간의 연장

인구 고령화, 특히 수명연장에 따른 연금수급기간의 지속적 증가는 과거에는 예측하지 못한 중요한 재정부담의 외적 요인으로 볼 수 있다. 우리나라 인구의 평균수명은 <표 3-9>와 같이 1960년대 52.4세에서 2000년도에는 79.6세로 과거 50년 동안 약 27세가 연장되었다. 연금수급기간이 얼마나 증가했는가를 보기 위한 객관적 지표로 기대여명을 살펴볼 필요가 있다. 60세의 기대여명이 1970년에는 15.36년이었으나 2010년에는 23.92세로 증가하였다. 즉, 30년 전에 비해 평균적으로 9년 더 연금을 지급한다는 것을 의미한다.

<표 3-9> 연도별 평균수명(기대여명) 증가추이

연 도	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년
평균수명	52.4세	61.9세	65.7세	71.3세	76세	79.6세
기대여명(60세)	-	15.36	16.06	18.07	20.43	23.92

자료 : 통계청 자료

## 제4절 공무원연금 재정추계 및 연금총당부채평가 방법

### 1. 재정추계의 개요

연금제도의 재정추계는 장기간에 걸친 연금수입과 지출, 그리고 재정수지의 흐름을 전망하는 것으로 이를 통해 미래의 재정상황을 예측하고 재정건전성을 진단하는 것을 말한다. 또한 재정안정성이 결여될 것으로 판단되면 이를 대비해 재정확보계획 수립 근거자료로 활용하고 있다.

공무원연금 재정추계는 공무원연금법에 근거하여 실시하고 있다. 공무원

연금법 제 65조제1항 단서조항에서는 ‘퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야한다’고 규정하고 있다. 이 조항은 구법에는 2년마다 재정재계산을 하도록 하였으나, 재정문제가 발생하지 않은 90년대 초반까지는 이를 구체적으로 실행하지 않고 있다가 95년 연금개혁을 통해 5년을 주기로 재조정을 한 후 점차 강화를 하고 있는 추세이다.

재정추계를 통한 공무원연금 재정전망에 대해서는 향후 10년까지의 중기추계는 금액으로 표시하지만, 그 이상의 장기추계는 미래의 추세를 파악하기 위한 목적으로 활용하므로 금액대신 지표로 그 결과를 표시하고 있다.

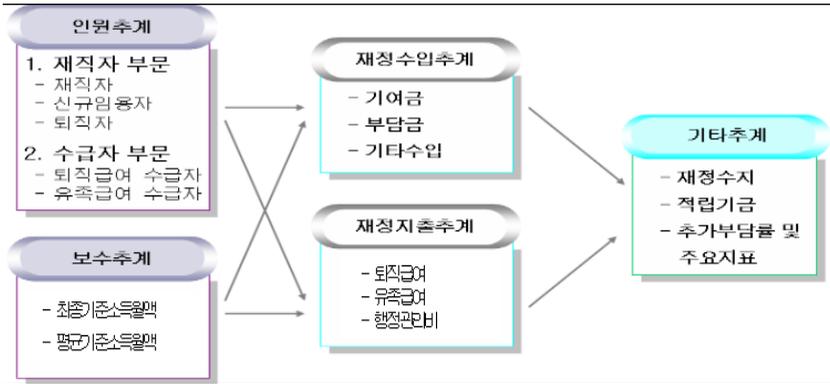
## 2. 재정추계 모형과 가정<sup>4)</sup>

공무원연금을 위한 재정추계의 기본구조는 두 가지의 중요한 개념, 즉, ‘재정추계모형’과 ‘추계가정’으로 구분하여 설명할 수 있다.

재정추계모형(actuarial projection model)은 ‘시간에 걸쳐 가입자가 제도에 가입하고 은퇴 후 연금을 수급하다가 사망하여 이를 종료하기까지의 전 과정을 합리적으로 합축한 장기재정전망 설계도’로 정의할 수 있다. 이는 [그림 3-2]와 같이 인원추계, 보수추계, 재정수입추계, 재정지출추계 및 기타추계의 5개 모듈로 구성되어 있다. 이중 재직자 부문과 수급자 부문으로 구성되어 있는 인원추계가 가장 중요하다고 할 수 있다.

4) 공무원연금 재정추계 모형에 관해서는 김재경외(2010)의 ‘공무원연금 재정추계모형과 형평성 모형’, 2010 GEPS연금포럼 창간호, pp 90~102.의 내용을 발췌 정리한 것임

[그림 3-2] 공무원연금 추계모형



자료: 2010 GEPS연금포럼 (2010)

다음으로 추계가정(actuarial assumption)은 장래 연금제도의 내·외적 변화를 모형에 반영하기 위한 각종 변수로서, 재직공무원수, 퇴직률과 연금선택률, 사망률 등을 포함한 인원기초율과 보수상승률, 물가변동률, 이자율과 같은 경제기초율로 구성되어 있다.

예컨대, 연금제도 내외적인 환경은 한편으로는 재직공무원의 규모와 구성, 보수의 수준과 분포 등에 영향을 미쳐 연금수입흐름이 달라지게 하며, 다른 한편으로는 수급자의 규모와 구성, 연금급여수준 등에 영향을 미쳐 지출흐름을 달라지게 한다. 이러한 점을 감안하여 공무원연금의 가정치는 과거 경험치 및 미래 환경변화를 감안하여 설정되는 것을 기본원칙으로 하고 있다.

공무원연금 대신 인원관련 기초율은 다음과 같은 방식으로 산정한다.

○ 재직공무원수

- 국민소득(GDP), 인구의 과거실적, 전망수치를 설명변수로 회귀분석·추정함
- 2030년 110만여명으로 증가, 이후 출산률 저하 등의 인구감소에도 불구하고 기타 정책변수 등을 고려하여 그대로 유지하는 것으로 가정함.

- 퇴직률 및 연금선택률
  - 과거 경험치(3개년)를 기초로 하되, Jenkins 5차 접촉보간법 및 Greville 3차 11항식을 적용하여 보정작업을 함.
  - 직종별(일반직/교육직), 성별, 연령별, 재직기간별 등으로 구분·적용
  
- 공무원 사망률
  - 공무원 고유사망률은 '04년 실시한 '공무원연금 기초율 추계 및 가입자전망' 연구용역 결과를 기초로 산정하며, 이를 근거로 '07년 재산정하였음.

한편 경제기초율은 다음과 같은 방식으로 산정한다.

2009년 연금개혁과정에서 실시된 장기재정추계에서는 경제기초율을 2010년까지 공무원연금공단 및 기획재정부 중기예산 편성시 적용한 가정을 사용하고 그 이후는 『2008 국민연금재정계산』 가정을 적용하였다.

이는 '공무원연금제도발전위원회'에서 장기적으로 공무원보수인상률이 민간 임금상승률과 동일한 수준이 될 것이라는 데 동의하여, 국민연금추계에 반영한 경제기초율 가정을 적용하기로 하였기 때문이다.

〈표 3-10〉 경제기초율 가정

(단위: %)

연도	보수 상승률	물가 상승률	이자율	연도	보수 상승률	물가 상승률	이자율
2015	6.3	2.7	6.3	2031~2040	4.9	2.0	4.9
2016~2020	5.3	2.4	6.0	2041~2050	4.6	2.0	4.4
2021~2030	5.3	2.7	4.9	2051~2060	4.5	2.0	4.2

### 3. 연금충당부채 평가<sup>5)</sup>

#### 가. 연금충당부채 산정 배경

재정추계에 있어 ‘재정재계산제도’와 함께 ‘연금충당부채 평가’의 개념도 매우 중요한 부분이다. 우리나라에서는 국가의 재정상태에 대한 진단 및 장래 재정부담 능력의 추산에 따른 미래지향적인 재정운영, 재정정보의 체계적 관리 등을 위해 지난 2009년 1월 ‘국가회계법’이 시행되었다. 시행기준으로 ‘국가회계기준에 관한 규칙’(이하 국가회계기준)이 동년 3월에 마련되었다. 2009년 제정된 ‘국가회계법’은 발생주의 회계를 근간으로 하는 새로운 회계시스템이 적용되며, 2011년 결산부터는 이러한 방식 하에 국가재무제표를 작성하여 국회에 제출하도록 되어 있다.

한편, 국가회계기준 제44조에서는 공적연금의 연금충당부채 평가 및 공시와 관련된 세부 기준은 기획재정부장관이 별도로 정하는 방법으로 제시하도록 되어있다. 이에 따라 연금충당부채 적용대상의 선정, 평가방식 등 세부적인 처리기준을 마련하기 위해 2011년 8월 ‘연금회계준칙’과 ‘연금회계평가 및 공시지침’이 제정되었다. 4대 공적연금 중에서 연금충당부채 대상은 정부가 사용자에게 해당하는 공무원연금, 군인연금으로 한정하며 시행시기는 2011회계연도 결산시부터 하기로 결정되었다.

이에 따라 2011년도 공무원연금기금 재무결산 보고서에서부터는 미래 퇴직공무원에게 지급해야 할 연금급여의 현재가치를 연금충당부채 명목으로 산정하여 장기충당부채에 포함하고 있다.

---

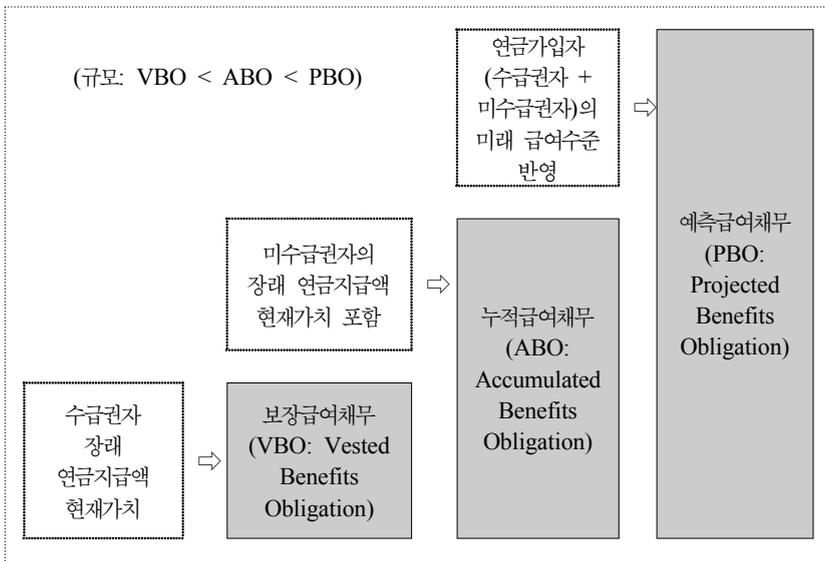
5) 공무원연금 재정재계산제도와 연금충당부채 평가에 관해서는 김재경외(2011)의 ‘예측단위 적립방식(PUCM)에 따른 공무원연금 연금충당부채 평가모형’, 2011 GEPS연금포럼 Vol.2, pp 37~58.의 내용을 발췌 정리한 것임.

### 나. 연금충당부채의 개념과 평가방법

‘연금충당부채(Accrued Liability)’란 민간보험의 책임준비금 개념으로 현 재까지의 재직기간에 대해 재직공무원과 연금수급자에게 지급하기로 한 연금급여의 현재가치 총액을 말한다. 연금충당부채를 산정하는 방식은 연금수급권의 확보여부, 장래 보수수준에 따라 FMS 예측급여채무(PBO), 누적급여채무(ABO) 및 보장급여채무(VBO)로 구분할 수 있다.

예측급여채무(PBO)는 장래의 임금상승분을 반영한 급여수준을 기준으로 모든 재직자 및 수급권자의 퇴직연금을 측정하는 방식이다. 누적급여채무(ABO)는 연금가입자의 장래 임금상승분을 고려하지 않고 현재 보수수준을 기준으로 모든 재직자 및 수급권자의 퇴직연금을 측정하는 방식이다. 보장급여채무(VBO)는 연금수급권자에 대해 장래의 임금상승분을 고려하지 않고 현재 보수수준을 기준으로 확보된 연금수급권에 한해 측정하는 방식이다.

[그림 3-3] 연금충당부채 산정방법



자료: 2011 GEPS연금포럼(2011)

이러한 방식들 중 연금회계준칙에서 규정하고 있는 충당부채의 평가방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 앞서 설명한 바와 같이 연금충당부채 대상을 공무원연금과 군인연금만으로 한정하며 이 두 연금제도의 충당부채만을 국가채무제표 본문에 계상하도록 되어 있다. 사학연금이 제외된 이유는 국가가 고용주가 아니며 직접적인 지급의무가 없기 때문이다. 국민연금의 경우 국가가 교환거래의 주체가 아닌 사회보장적 비교환 거래 성격을 가지고 있기 때문이다.

둘째, 확정급여채무의 개념으로는 발생주의 회계의 원칙에 부합하는 PBO 방식을 채택하도록 하고 있으며 보험수리적 평가방법으로는 예측단위적립방식(PUCM)<sup>6)</sup>을 채택하도록 되어 있다. 다만, 2011년과 2011년 회계연도의 경우에는 일종의 경과조치로서 ABO방식을 적용하여 산정하기로 되어 있다.

셋째, 급여의 장기성 및 지급가능성 등 지속가능성에 대한 정보가 중요하므로 회계정보의 이해가능성을 제고하기 위하여 연금운영 관련 주요사항을 재무제표의 주석 및 필수보충정보(연금보고서)로 공시하도록 하고 있다.

## 제5절 공무원연금 재정전망과 향후과제

### 1. 공무원연금의 미래 재정수지 추이

지금까지 언급된 공무원연금의 추계방법을 기초로 하여 과거 5개년과 향후 10년간의 중기추계를 추정한 결과는 <표 3-11>과 같다.

6) 예측단위적립방식(Projected Unit Credit Method)이란 가입자의 수급권 보장에 초점을 두어 근무연수에 따라 연금충당부채를 먼저 산정하고 보험료를 나중에 계산하는 방식임. 즉, 매 회계연도말 연금개시일 기준으로 미래 추정연금지급액을 산정하여 전체 추정 근무기간 중 당기말 누적근무기간에 해당하는 금액의 현재가치를 연금충당부채로 계상하고, 연금비용은 연금충당부채의 변동액에 당기 지급기일이 도래한 연금액을 고려하여 산정하도록 하는 방식임. 이에 대비되는 방식으로는 가입연령 정상비용방식(EANCM)이 있음. 보다 자세한 내용은 김재경 외(2003)를 참조할 것.

공무원연금에는 1995년, 2000년 및 2009년 3차례의 재정안정화 조치가 있었다. 2009년에는 비용부담률의 인상을 통해 수입을 증대하고, 급여의 지출을 인하 조치로 지출을 억제하는 개혁을 단행하였다. <표 3-11>을 통해 알 수 있는 것처럼 재정수치차가 2008년과 2009년에는 각각 1조 4,294억 원, 1조 9,028억 원으로 증가하다가, 2009년 개혁으로 1조 3,072억 원으로 감소하였다.

그러나 이러한 개혁에도 불구하고 2014년 이후부터는 수치차가 2조원 이상으로 확대될 것으로 전망되며, 그 폭이 점차 커질 것으로 전망된다. 2014~2020년까지의 수치차에 따른 보전금은 연평균 17.8% 증가할 것으로 전망된다. 이는 수입은 연평균 3.3% 증가하나, 지출은 연평균 7.8% 증가할 것으로 전망되기 때문이다.

<표 3-11> 연도별 공무원연금 연금수지 실적 및 장기전망(2008~2020년)

(단위: 억원)

연도	연금수입(A)	연금지출(B)	수지차(A-B)
2008	48,605	62,899	-14,294
2009	48,439	67,467	-19,028
2010	59,828	72,900	-13,072
2011	65,812	79,300	-13,577
2012	74,387	88,975	-14,588
2013	69,711	85,689	-15,977
2014	71,908	95,317	-23,409
2015	74,184	104,435	-30,251
2016	76,821	112,180	-35,359
2017	79,476	121,438	-41,962
2018	82,087	130,428	-48,341
2019	84,853	139,982	-55,129
2020	87,191	149,709	-62,518
연평균 증가율 (2008~2013)	7.5	6.4	2.3
연평균 증가율 (2014~2020)	3.3	7.8	17.8

주: 2011년까지의 실적치, 2012년은 계획액, 2013년이후는 장기재정전망치

자료: 공무원연금공단(2012. 3월), 국회예산정책처의 2011년도 결산부처별 분석III (2012. 6) 자료 재인용

## 2. 공무원연금 총당부채 규모

앞서 설명한 바와 같이, ‘국회회계법’에 따라 2011년도 결산부터 공무원 연금기금 재무결산 보고서에는 미래의 퇴직 공무원에게 지급하여야 할 연금 급여의 현재가치를 연금총당부채 명목으로 산정하여 장기총당부채에 포함하도록 되어 있다.

이에 따라 산정된 2011년도 공무원연금기금 재무결산보고서에 따른 공무원연금총당부채는 289조 8,446억원, 퇴직수당총당부채는 26조 1,620억원으로, 향후 퇴직공무원들에게 지급해야 할 연금 및 퇴직수당의 총당부채액 총액은 316조 66억원으로 추정되고 있다.

〈표 3-12〉 2011년도 공무원연금총당부채 현황

(단위: 억원)

구 분	공무원연금 총당부채	퇴직수당 총당부채	합계
금 액	289,844	26,162	316,006

자료: 행정안전부(2012. 4.), 2011년도 결산개요

기획재정부가 발표한 보도자료(2012. 5.13)에 의하면, 공무원연금총당부채는 군인연금총당부채를 포함하여 GDP대비 27.6%에 달하며 주요국과 비교시 아직까지는 상대적으로 낮은 수준으로 평가하고 있으나, 이는 우리나라 공무원연금제도가 외국에 비해 제도 성숙도가 낮기 때문이다. 우리나라 공무원연금제도가 여전히 수지불균형 구조를 지니고 있고, 부양률 증가와 함께 급여지출이 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있어 향후 총당부채수준도 비례적으로 증대될 것으로 예상된다.

〈표 3-13〉 주요국의 공무원·군인연금 총당부채 수준

(단위: GDP 대비, %)

한국('11년)	미국('10년)	영국('10년)	독일('06년)	프랑스('06년)
28	39	77	41	50

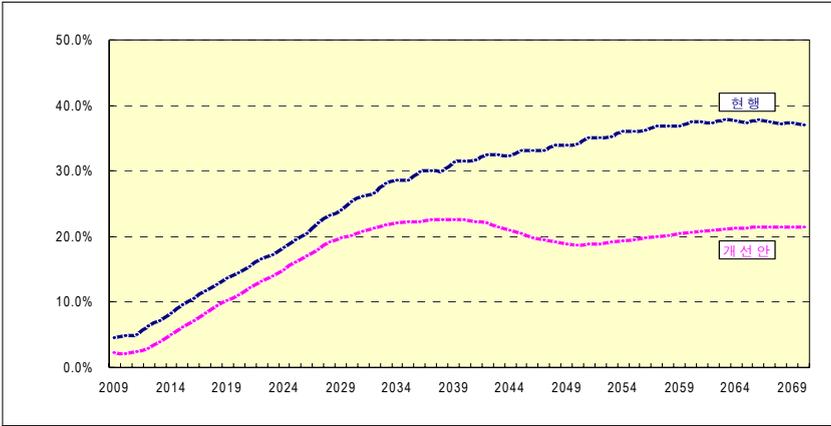
자료: 한국·미국·영국은 각국 재무결산서, 독일·프랑스는 「Final Report of the Eurostat/ECB Task Force on the statistical measurement of the assets and liabilities of pension schemes in general government to the CMFB(Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics)」('08.1월)에 근거. <기획재정부 발표자료(2012. 5. 17.) 재인용>

### 3. 향후 과제

지금까지 공무원연금제도의 기본적인 성격과 함께 재정방식, 재정현황과 재정문제의 발생원인, 중장기 재정전망 및 총당부채산정 규모 등을 살펴보고 있다.

본 연구에서는 공무원연금의 재정추계를 2020년까지만 실시하고 그 이후에는 관련 자료가 제공되지 못한 한계를 지니고 있다. 2009년 공무원연금법 개정당시 ‘공무원연금제도발전위원회’의 건의안(2008. 9.)에 따르면 정부의 법정부담률 7%이외에 추가 보전율이 2030년에 20.2%, 2050년 18.7%, 2070년에는 21.5%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 반면에 2008년 연금법 개정을 반영한 2070년까지의 한국보건사회연구원의 장기 재정추계결과가 <부록1>에 수록되어 있다. <부록1>의 장기추계에서는 급여지출과 보험료 수입, 그리고 급여지출 대비 정부보전금 비율을 수록하고 있다.

[그림 3-4] 공무원연금 보전을 장기추계



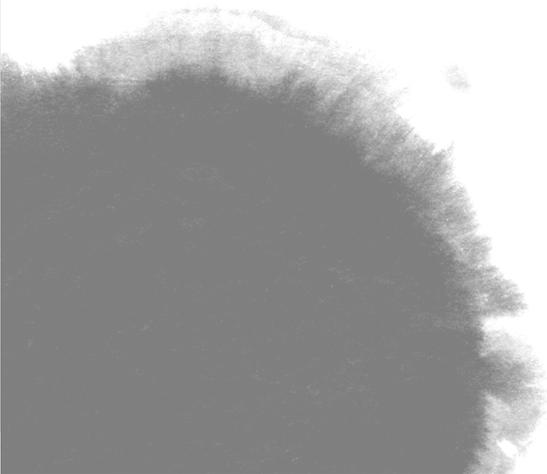
주: '현행'은 2009년 법 개정이전 전망이며, '개선안'은 2009년 법 개정이후의 보전금 추이임.  
 자료: 공무원연금제도발전위원회(2008.9)

한편, 2011회계년도 결산부터 공시되기 시작한 공무원연금 총당부채 총액은 316조 66억원으로 추정되고 있다. 이는 누적급여채무(ABO) 방식에 의한 것으로 2013년 결산부터 적용될 보장급여채무(VBO) 방식으로 변경할 경우에는 총당부채가 더 증가할 것으로 전망된다.

공무원연금 재정전망과 미적립 총당부채의 규모를 근거로 할 때 공무원연금 재정안정화 노력이 필요하다. 이미 재정불안정 문제가 심각한 공무원연금은 주기적인 재정계산을 통한 재정상태 점검이 시급하다. 특히 2007년 재정계산 이후 후속 재정계산 위원회가 운영되지 않고 있어 투명한 제도 운영의 필요성이 지적되고 있다. 투명한 방식으로 공무원연금제도의 재정상태를 점검하여, 장기적으로 지속 가능한 제도 발전방안을 서둘러 마련하여야 할 것이다.

# 4장

## 핀란드 특수지역연금과 특수직종연금의 발전과정 및 현황





# 제4장 핀란드 특수지역연금과 특수직종연금의 발전과정 및 현황

## 제1 절 서론

특수지역연금 국제비교 관점에서 대표적인 복지국가 중 하나인 핀란드의 특수직종연금에 관해 살펴보고자 한다. 이들 연금제도는 일반적인 소득비례 연금과는 달리 특수지역종사자들을 대상으로 설계되었다. 특수지역연금제도는 일반 국민대상의 연금제도에 비해 은퇴연령이 낮고 연금수급액이 높은 경우가 많다.

핀란드의 소득비례연금과 국민연금은 적용대상이 넓기 때문에, 특수지역 연금의 역할은 아주 제한적이다. 핀란드에서는 소득비례연금과 국민연금이 적절하게 발전함에 따라 특수지역연금의 필요성이 줄어들게 된 것이다. 실제로 2005년의 연금개혁을 통해 은퇴연령의 유연성을 제고함과 동시에 특수지역연금에 대한 사회적 니즈도 낮추었다. 이러한 조치에도 불구하고 핀란드는 여전히 다양한 직역연금제도를 가지고 있다. 어떤 직역연금제도의 경우 17세기에 도입되어 19세기 후반까지 변화해 온 경우도 있다. 의원연금, 예술가연금, 선원연금, 군인연금과 같이 몇몇 직역은 독립된 연금법에 근거하여 운영되고 있다.

본 장에서는 핀란드 특수지역연금의 발전과정과 현황에 관해 살펴보고자 한다. 먼저 현재의 특수지역연금제도가 어떻게 시행되고 있는지 살펴본 후, 이들 제도의 역사적 발전과정을 통해 어떤 시사점을 얻을 수 있는지를 살

펴볼 것이다. 마지막으로 언론 등의 보도자료에 근거하여 향후의 세부 개혁방향 및 현재 진행 중인 개혁논의를 살펴볼 것이다.

## 제2절 현황

핀란드 연금제도는 소득비례연금과 거주지 중심의 국민연금으로 구성되어 있다. 핀란드 국민연금제도는 최저소득을 보장하는 제도이다. 노사협회의 의한 기업연금 또는 개인연금 등의 보충연금의 적용은 공적연금에 비해 상대적으로 제한적인 편이다. 그러나 단기연금이나 조기퇴직 등에 대비하는 등의 기존의 공적연금제도를 보충해주는 측면에서 과거에 비해 중요성이 커지고 있다.

통상적인 소득비례연금제도에서 퇴직연령은 63세~68세 사이에서 유연하게 선택할 수 있다. 이런 은퇴연령의 유연성은 2005년에 도입되었다. 일부 공공부문 근로자들은 여전히 직역별로 정해진 은퇴연령을 유지하고 있으나 직역별로 차별화된 퇴직연령은 개혁이후 단계적으로 폐지되고 있다. 국민연금제도의 은퇴연령은 65세로 설정되어 있다.

### 1. 핀란드 군인연금제도

핀란드의 군인연금제도는 법률상 공무원연금법에 포함되어 있다. 군인연금제도는 노령, 장애, 유족연금을 포함하고 있다. 수급가능연령은 군인연금 기준으로 45~63세이며, 계급이나 보직·복무기간 등에 의해 정해진다. 노령 연금은 복무기간에 기초하거나 특수직역의 법정은퇴연령에 의해 수급권이 발생한다.

복무기간에 의해 노령연금을 결정할 경우, 30년 복무한 군인은 최소한 55세 이상이 되어야 완전한 연금을 받을 수 있다. 공군의 경우에는 20년 복무자가 45세 이상이 되어야 완전노령연금 수급이 가능하다. 몇몇 계급과

보직에는 개별적인 은퇴 연령이 적용된다. 이 경우 반드시 은퇴해야하는 상한연령이 존재하며, 복무기간과는 직접적인 관련이 없다. 개별적인 은퇴연령은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 핀란드 군인연금제도의 퇴직연령

구분	계급	은퇴연령
육군 및 해군	소령, 중령	55
	대령, 준장, 장군 및 제독	60
	군 최고사령관	63
국경수비대	국경수비대	50-55
	하급사관	55
	상급사관	55
	대령, 준장, 장군 및 제독	60
	국경수비대 사령관	63
공군	소령	45
	중령	50
	대령	52
	장군	55

최대 연금액은 마지막 10년 동안 평균급여의 60%이다. 이는 육군과 해군, 국경수비대의 경우 2%, 공군의 경우 연간 3%씩의 급여율이 가산되는 것을 의미한다. 핀란드는 징병제를 실시하고 있으며, 징병에 의한 일반 국민들의 군경력은 통상적인 소득비례연금제도의 규정에 의해 처리된다.

## 2. 의원, 각료, 대통령에 대한 연금제도

핀란드에서는 의원, 각료, 대통령 연금제도에 대해 각각의 법률이 존재한다. 이들 연금은 국가예산에서 지급된다. 의원과 각료에 대한 연금제도는 노령, 장애, 유족연금을 포함하고 있다. 최대 연금액은 봉급의 60%이며, 이를 수급하기 위해서는 15년의 가입기간이 필요하다. 이들 집단의 연간 급여율은 4%이다. 각 개인의 급여는 근무기간의 마지막 15년을 기준으로 한다.

만약 의원 또는 각료에게 지급하는 연금이 다른 연금과 합쳐 봉급의 60%를 초과하면, 의원 또는 각료 연금액은 초과분의 62.5%를 감액한다. 이러한 조치에도 불구하고 의원 또는 각료 연금은 최소 50%는 지급하도록 하고 있다.

의원 및 각료들이 7년 이상 가입할 경우에는 조정연금 또는 조정수당 (adjustment pension or adjustment allowance)을 지급할 권리가 있다. 조정연금은 근무기간은 완료되었으나 적절한 후임을 발견하지 못한 경우에 59세부터 신청할 수 있다. 조정연금은 노령연금과 유사하게 적립된다. 조정수당은 59세 이하의 경우 1~3년의 제한된 기간 동안 신청할 수 있으며, 조정연금과 동일한 기간을 지급한다. 현재 의원 및 각료연금 지급자는 약 340명 정도이다.

핀란드의 대통령은 적어도 6년 이상은 재임해야 완전한 연금을 보장받으며, 지급연령 제한은 없다. 완전연금액은 대통령 연봉의 60%이다. 대통령 재임기간이 6년 미만일 경우, 모자라는 헛수마다 완전연금액의 1/6씩을 차감한다. 그러나 최소연금액은 재임기간을 고려하지 않고 연봉의 50%를 보장한다. 또 유족연금이 지급되며 지급액은 대통령 연금액의 50%이다. 대통령 연금과 대통령의 유족연금은 세금부과 대상에서 제외된다.

### 3. 예술가를 위한 특수노령연금제도

교육부가 보증하는 예술가를 위한 특수노령연금제도가 있다. 창작이나 공연 등의 예술분야에서 두드러진 업적을 쌓은 예술가가 그 대상이다. 연금은 완전연금도 부분연금도 아니다. 연금은 자산조사를 통해 다른 소득이 전체 예술가 연금액을 초과하면 지급하지 않는다. 지급연령의 제한은 없으나, 장애가 있는 등의 특별한 사정이 있는 경우를 제외하면 60세 이전에는 신청할 수 없다. 2012년 기준으로 완전한 예술가 연금액은 월 1277.10€이다.

#### 4. 선원연금제도

선원연금제도는 “선원연금법(The Seafarers’ Pension Act/MEL)”이라는 독자적인 연금법 하에 다른 연금제도와는 분리된 제도로 운영된다. 선원들은 다른 임금근로자의 통상적인 은퇴연령에 은퇴할 수 있고, 혹은 해상근무를 그만두고 싶을 때 은퇴할 수도 있다.

선원연금제도는 사적영역의 직역연금제도보다 다소 높은 수익률을 제공한다. 상대적으로 높은 수익률은 선원연금법 하에서 인정되는 특정업무에 종사한 근로자가 은퇴할 때 적용된다. 연금 수익률은 18세에서 53세까지는 1.6%이고, 54세~63세 사이에는 2%, 63~68세까지는 4.5%가 적용된다.

일반 선원과 간부 선원의 은퇴연령은 선원연금제도에서 상이하게 설정되어 있다. 이들 두 집단의 통상적인 은퇴연령은 63세~68세이다. 이는 두 집단이 해상근무기간에 관계없이 63세~68세 사이에서 은퇴연령을 선택할 수 있음을 의미한다. 일반선원과 간부선원은 각각의 은퇴연령이 있으며 일반적인 은퇴연령보다 빠른 은퇴가 허용된다. 연금을 지급하기 위한 은퇴연령조건은 다음과 같다.

- 일정 이상의 해상근무
- 해상근무 중에 은퇴연령에 도달
- 마지막 3년 동안에, 근무를 계속했거나 혹은 최소 18개월간 연금에 대한 권리가 발생한 경우

간부선원의 은퇴연령은 60세~63세로 은퇴가 가능한 가장 빠른 연령은 30년 이상 해상근무를 하고 60세가 된 경우이다. 은퇴연령은 63세에서 해상근무기간이 324개월을 초과하면 월별로 정확하게 계산하여 줄어들게 된다. 다음 표는 해상근무기간에 따른 간부선원들의 은퇴연령이 어떻게 정해지는지 보여준다.

〈표 4-2〉 간부선원의 은퇴연령

은퇴연령	필요 해상근무기간
60세	360개월 (30년)
61세	348개월 (29년)
62세	336개월 (28년)
63세	324개월 (27년)

일반선원들의 은퇴연령은 55세~63세이며 은퇴가 가능한 가장 빠른 경우는 35년 이상 해상근무를 한 55세이다. 일반선원들의 은퇴연령계산은 간부선원들과 동일한 방법을 적용해 월단위로 정확하게 계산된다. 즉, 63세의 기본 은퇴연령에서 해상근무가 324개월을 초과하면 은퇴연령이 낮아지게 된다. 다음의 표는 일반선원들의 해상근무기간에 따라 은퇴연령이 어떻게 정해지는지 보여주고 있다.

〈표 4-3〉 일반선원의 은퇴연령

은퇴연령	필요 해상근무기간
55세	420개월 (35년)
56세	408개월 (34년)
57세	396개월 (33년)
58세	384개월 (32년)
59세	372개월 (31년)
60세	360개월 (30년)
61세	348개월 (29년)
62세	336개월 (28년)
63세	324개월 (27년)

## 5. 농민연금제도 및 보조금제도

농민 역시 독자적인 연금제도를 가지고 있다. 이 제도는 농업, 임업, 어업, 축산업 분야에서 4개월 이상 종사하고 2012년 기준으로 소득이 연간

3,552.92유로 이하인 18세에서 67세까지의 자영업자를 대상으로 하고 있다. 보조금제도도 동일한 법에 의해서 제공된다.

농민과 보조금 수령자들은 일반적으로 63세에서 67세 사이에 은퇴할 수 있다. 만약 농민이 농장을 젊은 세대에게 양도하게 되면, 양도한 농민은 63세까지 특별수당을 받을 수 있다. 만약 가까운 관계에 있는 사람에게 농장을 양도할 경우에는 56세보다 낮은 연령은 수당지급이 제한된다. 그렇지 않은 경우에는 60세가 제한 연령이다. 이 수당은 연금제도상의 공식적인 부분은 아니나 조기은퇴의 한 방법으로 볼 수 있다. 이 수당은 1970년대에 정치적인 결정에 의해 도입되었으며, 공업화에 따른 핀란드 농업의 급격한 구조적 변화에 대응하기 위한 것이었다.

## 6. 점차 폐지중인 연금제도

1989년 6월 30일 이전에 고용된 일부 공무원들은 직역별로 특성에 맞는 은퇴 연령을 선택할 수 있었다. 이들 직역별로 특성에 맞는 은퇴연령은 53세부터 62세까지 다양하다. 예를 들면, 소방관, 종합중등학교 교사, 경찰관, 세관공무원, 공항관제사, 간호사 등의 몇몇 직역은 조기퇴직이 가능하다. 이들 직역은 일반적인 연금제도와는 다른 연금급여 승률이 적용되며, 퇴직시 각자 봉급의 2.2%에 해당하는 연금액이 추가된다.

이들 직역연금제도는 현재 점차 폐지중이며, 신규 근로자들은 그들 자신의 결정에 따라 63세 이상부터 은퇴가 가능한 일반 국민대상의 연금제도에 가입하게 된다.

## 7. 일반 연금제도와 통합된 보충연금제도

민간부문의 소득비례연금제도(직역연금) 도입초기에는 퇴직이전 급여 기준으로 최대 40%의 연금급여가 제공되었다. 이는 국제노동기구(ILO)의 권

고 수준이었으나, 연금개혁 당시 협상을 맡은 위원회의 생각보다는 낮은 수준이었다. 또한, 시 공무원과 지자체에 고용된 자들은 각각 급여의 60%, 66%를 연금으로 받고 있었다.

이것이 직역연금에 보충연금을 지급하도록 한 이유다. 이들 연금은 핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions)에 등록되며, 연금급여는 연금제도에 의해 급여수준이 높아지기도 하고, 은퇴연령에 따라 낮아지기도 한다. 또는 가구의 생계부양자 사망에 따른 규정에 의해 제공되기도 한다.

등록된 직역연금제도는 2001년 초까지 진행되었으며, 이후에 지금까지 신규로 등록된 직역연금보험은 없다. 이러한 직역연금의 수급권은 보험정책에 의해 유지되고 있다. 2008년 기준으로 은퇴연령에 도달하지 않은 약 2천명 미만의 근로자들이 보충급여를 수급하고 있다.

### 제3절 역사적 발전과정

첫 번째 직역연금제도는 국민연금제도나 소득비례연금제도보다 이전에 도입되었다. 다른 연금제도가 도입된 이후, 직역연금제도는 더 낮은 은퇴연령과 높은 연금액과 같이 더 나은 방향으로의 연금혜택이 추가되었다. 그러나 일반 국민 대상의 소득비례연금제도가 성숙하고 적용범위가 확대되면서, 직역연금제도에 대한 수요가 더욱 축소되었다. 1980년대부터 일반 국민 대상의 소득비례연금제도에서도 퇴직시점이 탄력적으로 적용되기 시작하자, 일부 직종에서는 직종별 은퇴연령에 대한 필요성이 더욱 낮아지게 되었다.

본 절에서는 15세기부터 지금까지 특수직역연금제도의 발전과정을 서술하고자 한다. 직역연금제도는 여타 연금제도와 긴밀한 연관성을 지니고 있었으며, 이것이 핀란드의 전체 연금제도 발전과정에서의 중요한 특징이라 할 수 있다.

## 1. 국민연금 이전의 노후보장

20세기 이전, 핀란드는 농업 중심 사회였던 관계로 지역마다 노후대책에 차이가 있었다. 전통적인 종신연금은 서부와 남부 핀란드에 널리 퍼져있었다. 그 방식은 각자의 토지를 담보로 하여 연금을 지급하는 것이었다. 반면에 동부와 북부 핀란드에서는 여러 세대가 함께 살면서 노인이 집단 내의 간단한 일이나 다른 가족구성을 돕는 방식으로 살아갔다.

핀란드 관리들은 스웨덴 왕에 소속되어 특권계급을 형성하고 있었으며, 스웨덴 왕으로부터 노후를 보장받고 있었다. 1688년에는 장애나 질병이 있는 경우에는 소득이 추가 지급되도록 하였다. 이런 제도들은 연금제도의 초기형태이며, 추가적인 법률은 존재하지 않았다.

1826년 제정러시아 치하에서 세습관료들이 연금을 보장받았다. 처음에는 은퇴연령이 35년을 근무할 경우 65세였으나, 1866년에는 63세로 낮아졌다.

19세기 말에 군인, 초등학교 교사, 경찰관, 의사, 소방관, 간호사 등의 직업에 대한 각각의 연금법이 제정되었다. 민간영역에서는 부르주아와 장인들이 생계부양자의 사망이나 노후에 대비하기 위해 기금을 만들기 시작하였다. 모든 조건을 충족할 경우 이들의 은퇴연령은 55세에서 60세였다. 선원들을 위한 연금협회는 1879년에 설립되었다가 1936년에 문을 닫았다. 19세기 중반에 공업화가 진행됨에 따라 장애기금이나 연금기금이 개별 공장에서 만들어졌다. 이들 기금은 일부 근로자들에게 지급되었으며 연금액은 낮은 수준이었다.

19세기 이후 핀란드는 공업화에 따른 임금근로자 집단이 커지면서 근본적인 구조변화를 경험하게 되었다. 전통적인 가족구조가 변화하면서 근대적인 방법의 사회보장제도가 필요하게 되었다.

## 2. 국민연금 개혁과 근로자연금법의 탄생

노령 및 장애보험은 1937년의 국민연금법에 의해 처음으로 명문화되었다. 이 법은 1939년에 도입되었으며, 개인 저축계좌에서 징수하는 보험금에 바탕을 두고 있었다. 국민연금은 소득비례연금의 형태로 제공되었으나 시대상황이 좋지 않았다. 2차 세계대전으로 인해 보험료 징수가 어려웠고, 전후 물가상승으로 인해 저축가치가 대폭 감소했기 때문이다.

의회는 국민연금법을 개정하여 65세 이상이거나, 장애가 있으면 모두에게 동일한 수준의 연금을 지급하기로 하였다. 이 새로운 국민연금제도는 1957년까지 지속되었다. 이 개혁으로 국민연금에서 소득비례적인 속성이 사라졌고, 이에 따라 임금근로자 대부분이 충분한 노후보장을 받지 못하게 되어 소득비례연금제도가 분리되었다.(또는 직역연금제도의 적용범위가 확대되었다.)

당초 위원회는 국민연금제도 개혁이후에 곧바로 새로운 소득비례연금제도를 덧붙일 계획이었다. 위원회는 1960년 소득비례연금법의 초안을 만들었고 초안과 유사하게 입법되어 근로자연금법(Employees Pension Act, TEL)로 명명되었다. 1962년 7월 1일에는, 단기고용 근로자들을 위한 연금법이 발효되었다. 이 제도로 인해 민간영역 근로자들은 다음과 같은 소득비례연금제도에 포함되었으며 그 특징은 다음과 같다.

- 확정급여형(DB) 제도
- 급여수준은 은퇴직전 봉급의 최대 40%
- 마지막으로 근무한 해의 봉급에 따라 연금액 결정
- 연금의 수익률은 연 1%
- 은퇴연령은 65세

단기근로자를 위한 연금제도의 특징은 근로자연금법과 유사하나, 연금이

경력 전체의 봉급을 기준으로 결정된다 것이 다른 점이다. 이들 새로운 제도의 소득대체율이 40%로 설정된 후, 보충연금제도의 필요성이 높아졌다. 또한 연금제도 도입 이전에 은퇴한 경우에도 보충이 필요하였다.

TEL 하에서 보충연금제도가 등록되면서 보편화되었다. 공식적인 연기금에 뿌리를 두고 높은 수준의 연금액과 낮은 은퇴연령과 같은 혜택이 제공되는 보충연금제도는 엄격히 통제되었다. 통상적으로 보충연금과 기존의 연금제도의 급여를 합하면 임금의 60%(또는 66%) 수준이 되었다.

1972년에 핀란드 연금센터가 설립되어 약 24만명(총 노동인구의 12%)이 등록하거나 자유로운 형식의 보충연금에 가입되었다. 은행이나 보험영역에서 일하는 사람들의 보충연금 가입율이 높았다.

### 3. 공공부문 연금법

민간부문의 연금법이 도입된 이후 공공부문의 연금제도도 개혁되었다. 몇몇 공공부문의 직업들은 지난 세기에 도입된 시대에 뒤떨어진 연금제도를 가지고 있었다. 특히 지방정부에 고용된 사람들 사이에서 연금의 격차가 컸다.

지방정부 근로자연금법은 1964년에 발효되었고 민간부문 근로자들이 몇 년 전에 약속받았던 것과 같은 수준의 연금을 보장받았다. 새로운 국가공무원연금법과 복음주의 루터교의 교회연금법이 1967년에 발효되었다. 국가공무원연금법은 시공무원을 대상으로 조기연금혜택과 30년 근무기간을 기준으로 최종봉급의 66%의 급여수준이 제공되었다. 급여승률은 2.2%이며, 이는 다른 민간부문의 급여승률보다 높다. 보충제도는 주로 민간부문의 사무직 근로자와 대동소이하다.

#### 4. 자영업자, 농민을 위한 연금제도

1960년대 후반에 들어서면서 자영업자와 농민만이 소득비례연금제도가 없는 집단이 되었다. 이들에게 충분한 연금급여를 제공할 목적으로 두가지 대안이 논의되었다. 하나는 국민연금 수준을 높이는 것이었고, 다른 하나는 소득비례연금제도의 적용범위를 확대하여 자영업자와 농민을 포함시키는 방안이었다.

1970년에 농민연금법이 발효되었다. 이는 국가가 지원하는 소득비례연금으로 촌락인구에 제공되었다. 같은 시기에 자영업자 연금법을 통해 자영업자도 소득비례연금에 포함되었다.

#### 5. 소득비례연금제도의 증가

노사의 각 조직들은 실질적인 연금개혁에 동의하였다. 1974년의 소득정책협정에 의해 민간부문의 소득비례연금이 전반적으로 증가하였다. 전반적인 증가세는 1975년 7월까지 계속되었으며 소득의 1.5%(공식적으로는 1%)가 연금으로 적립되었다. 완전 소득비례연금을 수급하려면 40년간 소득활동을 해야 했다. 높은 수익률과 동일한 가입기간으로 인해 소득비례연금의 소득 대체율이 60%까지 높아졌다.

소득비례연금의 전반적 증가는 동일한 수급대상을 가진 보충연금제도의 필요성을 감소시켰다. 기본적으로 이 개혁을 통해 공적연금제도가 점차 성숙하면서, TEL하에서 등록된 보충제도의 기능이 약화되는 결과를 초래했다.

#### 6. 실업연금

실업연금은 소득비례연금제도를 통해 1971년에 도입되었다. 이 제도의 목적은 노령 근로자 세대의 빈곤을 완화하기 위한 것이었다. 실업연금은 직

역별로 특징적인 혜택이 없었고, 공업화가 진행되면서 급격한 구조적 변화에 대응하기 위한 것이었다.

1971년 200일 이상 실업상태에 있거나, 60세 이상 실업자에게 실업연금을 제공하였다. 실업연금의 수준은 장애연금과 동일했다. 1978년에는 의회가 연령제한은 58세로 낮추었고, 1980년에는 55세로 낮추었다.

1970년대 말의 경기침체로 인해 60세(혹은 이보다 낮은) 이상에게 주어지는 실업연금은 노령근로자를 정리하고하려는 고용주들에게는 아주 매력적인 제도였다. 이에 따라 실업연금은 구조조정 등에서 고용주들과의 협상수단으로 사용되었다. 실업연금에서 비용이 발생하면 부과방식(pay-as-you-go)에 의해 재원이 마련되어 모든 연금가입자에게 동등하게 분배되었다. 1980년대 중반에는 대략 55~64세 사이 인구의 9%가 실업연금을 받았고, 실업연금 때문에 노령세대의 실업이 증가하는 것처럼 보였다. 또한 이 제도가 55세에 은퇴하도록 만들어 조기퇴직을 유인한다는 우려가 있었다.

## 7. 농민 특별수당

1970년에 농민연금법이 발효되었으나 급격한 구조변화로 생계가 어려워진 농민들의 소득을 보장해 줄 제도가 추가되었다. 이들 제도의 주요 목표는 농장의 평균규모를 증가시키고 경작지를 감소시키는 농업의 합리화였다.

1974년에 발효된 농민연금법에 따라 특별수당이 지급되었다. 지급대상은 55세에서 64세 사이로 법률마다 다양했다. 이들 수당은 임시적이었으나 실제로는 그 후에도 계속 연장되었다. 농민의 은퇴연령은 다른 자영업자나 노동자들의 은퇴연령과 같게 되었고 실제로 이들 수당이 농민의 조기은퇴를 가능하게 했다.

## 8. 참전군인 연금

1960년대와 1970년대 정치인들이 인기를 얻기 위해 2차대전 참전자에게 연금을 더 지급하지는 주장을 제기하였다. 이러한 주장은 반대정당에 대한 선전도구로 사용되었으며 정부 구성에 참여한 정당을 비판하는데 이용되었다.

1968년에서 1971년까지 경제적으로 어려운 상태에 있는 참전군인들이 추가적인 참전연금 혜택을 받았다. 이러한 혜택은 참전군인 연금법을 통해 사회보험기구에 의해 1971년까지 시행되었다. 1982년에는 참전군인의 조기 은퇴제도가 시행되었다. 동 연금은 소득비례연금제도에서 관리하였으나 재정은 국가가 부담하였다.

## 9. 직역별 은퇴연령

적절한 은퇴연령에 대한 논의는 소득비례연금법이 시행된 이후부터 계속되었다. 민간부문의 은퇴연령은 65세로 공공부문의 은퇴연령보다 높았다. 공공부문 근로자는 실제로 보충연금협정의 영향, 직역별로 63세 또는 그보다 낮은 특성에 맞는 은퇴연령 등으로 인해 은퇴연령이 낮았다. 1960년대와 1970년대, 심지어 1980년대에도 적절한 은퇴연령이 직역별로 특수한지 아닌지가 뜨거운 논쟁거리였다.

1960년대 중반 의회의 사회위원회(The social committee)는 직역별 특성에 맞는 은퇴연령에 대해 논의하였고 추가적인 연구가 필요하다는 입장을 보였다. 핀란드 연금센터는 1965년 직역별 특성에 맞는 은퇴연령에 대한 용역연구를 수행하였다. 이 연구는 다른 직역의 노동조건과 은퇴연령에 대한 근로자 및 고용주의 인식을 조사하였다. 이 조사는 1975년에 완료되었으며, 당시 은퇴연령이 너무 높다고 결론지었다. 동 연구는 직역별로 상이한 은퇴연령 적용에 대한 주장들에 이견이 있다고 결론을 내렸다. 그러나 연구결과

는 적절한 은퇴연령을 결정하는 것에는 개인적 차이가 있음을 보여주었다.

연구 결과에 대해 다양한 반응이 있었다. 특정 노동조합은 직역별 특성에 맞는 은퇴연령이 있다고 발표하였으나, 다른 노동조합에서는 제도를 복잡하게 할 것이라는 입장을 보였다. 직역별 특성에 맞는 은퇴연령에서 중요한 문제는 이렇게 복잡한 제도를 가지고 다양한 직역의 근로자나 고용주가 계약을 할 때 제대로 적용을 할 수 있는지 여부였다.

1970년대가 시작되면서 몇몇 노동조합에서는 서로 다른 직역을 포괄하는 산업 전반에 걸친 소득비례연금제도를 주장하였다. 직역별 특성에 맞는 은퇴연령은 이 연금에 의해 조정될 수 있다고 생각하였다. 직역별 특성에 맞는 은퇴연령에 대한 이러한 주장은 몇몇 좌파정당의 정강에 포함되었다. 이들 좌파정당의 연금정치의 주요 목표는 직역별 특성에 맞는 은퇴연령의 도입이었으나, 일반적인 은퇴연령인 63세보다 낮은 은퇴연령을 요구하였다.

1977년에 위원회는 적절한 은퇴연령을 설정하는 문제에 집중하였다. 위원회의 이 과제는 서로 다른 근로자 집단들을 고려하여 어떻게 은퇴를 더 유연하게 할 수 있도록 하느냐는 것이었다. 위원회는 1983년에 최종보고서를 제출하였다. 보고서에서는 민간영역의 소득비례연금에 세 가지 새로운 연금급여를 도입하는 것과 함께 다른 직역이 다른 은퇴연령을 설정하는 것은 개인적인 차이 때문에 어렵다는 입장을 보였다. 그러나 위원회 내부에서도 의견이 통일되지 않았다. 고용주 측에서는 새로운 연금혜택이 조기은퇴를 촉진시킨다고 우려했으며, 새로운 지출은 할 수 없다고 생각하였다.

위원회가 제안한 새로운 연금혜택은 직역연계 조기은퇴연금, 조기노령연금과 부분연금이었다. 직역연계 조기은퇴연금은 나중에 개인별 조기은퇴연금으로 대체되었다. 개인별 조기은퇴연금은 간단한 의료기준에 의한 장애연금 이었고 55세 미만은 받을 수 없었다. 조기노령연금의 가장 빠른 수급연령은 60세였으나 이러한 경우에는 연금액을 삭감하였다. 부분연금의 연령제한은 60세로 설정되었다. 개인별 조기은퇴연금과 조기노령연금은 1986년에 시행되었고 부분연금은 이듬해에 시행되었다. 이들 새로운 연금이 고안되었을

때는 은퇴의 유연성을 높이려는 목적이었고, 향후 3~5년 동안에 11,000명이 개인별 조기은퇴연금을 받을 것으로 추정하였다. 이는 장애연금 수급자 수에서 10%를 증가시킨 수치였다. 그러나 1991년에 개인별 조기은퇴연금을 받는 사람이 35,683명에 달했고 경기가 침체된 1995년에 이르러서는 52,000명으로 증가하였다. 같은 기간에 실업연금의 연금수급액도 증가하였다. 이러한 상황에서는 통상적인 은퇴연령으로서 65세가 의미를 잃어버렸다는 것이 명백해졌다.

1983년에는 어떻게 지역별 은퇴연령을 결정할 것인가에 대해 연구하는 핀란드 직역건강연구소(Finnish Institute of Occupational Health)가 설립되었다. 종합적인 연구결과는 직역에 기초해 적절한 은퇴연령을 설정하는 것은 불가능하다는 것이었다. 다른 어떤 요인보다도 개인적인 차이가 적절한 은퇴연령에 큰 영향을 미치는 것으로 보았다. 이 연구의 결과가 사회정책에 강력한 영향을 미쳤고, 고용주 단체로 하여금 지역별 특성에 맞는 은퇴연령에 대한 요구를 포기하도록 하였다.

## 10. 공공부문 소득비례연금제도에서 유연한 은퇴연령의 도입

개인별 조기연금, 조기노령연금, 부분연금은 민간영역의 소득비례연금제도에서 은퇴연령을 유연하게 만들었다. 1985년에 공공부문의 연금제도에서 은퇴연령을 조사하기 위한 위원회가 설립되었다. 위원회는 민간부문에서와 마찬가지로 은퇴의 유연성을 높이려 하였으나 협상이 쉽지 않았다. 다수의 공공부문 근로자들은 지역별 특성에 맞는 은퇴연령을 가지고 있었고 이 은퇴연령은 더 큰 특혜로 보였다. 위원회는 1988년에 보고서를 제출하여, 민간부문의 연금제도에서 도입한 것과 마찬가지로의 제도를 제안하였다. 또한 이 새로운 제도가 예전의 지역별 특성에 맞는 은퇴연령 체계를 대체해야 한다고 주장하였다.

1989년에 개혁안이 통과되었고, 세 가지 새로운 제도가 공공부문 소득비례연금제도에 추가되었다. 개인별 조기은퇴연금의 수급연령은 민간부문과 마찬가지로 55세 이상으로 제한되었다. 조기노령연금과 부분연금의 수급연령은 58세 이상으로 제한되었다. 이 연령제한은 민간부문보다 2년 낮은 것이었으나 대부분의 공공부문 근로자들이 63세에 퇴직하는 사실을 상기할 경우 적절하다고 볼 수 있다(민간부문의 은퇴연령은 65세). 낮은 연령제한은 직역별 특성에 맞는 은퇴체계의 포기에 대한 보상이기도 했다.

개혁안이 중앙정부와 지방정부 모두에게 적용되었다. 군인연금의 경우 개혁이 시도되지 않았고, 직역별 특수한 연령 상한도 예전과 같이 유지되었다(반드시 은퇴해야하는 연령). 새로운 는 직역별 특성에 맞는 은퇴연령을 가지지 못한 근로자에게 즉시 시행되었다. 직역별 특성에 맞는 은퇴연령을 가졌던 근로자들은 종전 제도와 새로운 제도 중 자신이 원하는 제도를 선택할 수 있도록 10년간 유예기간이 적용되었다. 개혁은 장기간에 걸쳐 시행되었으나 이 방법으로 인해 누구도 기존의 혜택을 포기하지 않을 것이 확실했다.

공공부문의 연금개혁은 핀란드 연금제도 발전과정에서 커다란 의미를 가진다. 첫째, 이 개혁을 통해 직역별 특성에 맞는 은퇴연령 구조에서 더욱 유연하게 은퇴하는 구조로 바뀌었다. 둘째, 공공부문의 연금제도가 민간부문의 연금제도와 비슷하게 만들어졌다. 이 두가지 사실은 핀란드 연금제도를 쉽게 이해할 수 있도록 하였으며 서로 다른 부문에서 일하는 근로자들이 더욱 평등해지는 계기가 되었다.

## 11. 1990년대 경기침체 기간 동안의 공공부문 연금개혁

1990년대의 경기침체기 동안 중앙정부와 지방정부의 재정 불안정 문제가 생겼다. 이러한 환경에서 상대적으로 나은 연금급여를 받는 공공부문은 19세기의 잔재로 보였다. 1990년대 이전에는 공공부문과 민간부문의 제도의 차이점이 줄어들었으나, 1990년대에는 먼저 공공부문 근로자의 연금급여가

삭감되기 시작하였다.

1992년에 공무원 및 공공부문 근로자들의 연금수준은 민간부문 고용자 수준보다 낮아졌다. 연금 급여승률이 1.5%, 소득대체율은 60%로 설정되었고, 은퇴연령은 65세로 높아졌다. 이러한 변화는 1993년부터 시작되었고, 공공부문 근로자가 상대적으로 높은 급여수준을 유지하던 시기가 끝이 났다.

개혁에 의해 직역별 특성에 맞는 은퇴연령도 많이 폐지되었다. 예를 들어, 공공부문에서 일하는 소방관과 간호사들의 경우 직업특성에 맞는 은퇴연령이 폐지되었다. 개혁 이후 이들의 은퇴연령은 다른 직업군의 통상적인 은퇴연령을 비판하는 근거로 사용되었다.

## 12. 이후 개혁과정

1980년대 후반과 1990년대 초에 은퇴와 관련된 주요 원칙들이 만들어졌다. 여러 직업별 특성에 맞는 은퇴제도의 복잡성이 은퇴의 유연성을 저해하였다. 이미 도입된 여러 제도들을 이용할 경우 조기은퇴가 가능하였다. 2005년 핀란드 소득비례연금제도를 개혁하여 통상적인 은퇴연령을 63~68세 사이로 변경함으로써 은퇴 유연성이 강화되었다. 이후부터, 여타 조기은퇴와 관련한 제도들이 구조적으로 쇠퇴하였다. 개인별 조기은퇴연금이 2005년 개혁으로 핀란드 연금제도에서 분리되었고, 2012년에는 조기노령연금도 분리되었다. 같은 시기에 부분연금의 수급연령제한은 상향 조정되었다.

### 제4절 특수직역연금제도에 대한 최근 논의

최근 공적연금과 관련하여 핀란드 총리가 은퇴연령을 다시 65세로 상향시켜야 한다고 주장하면서, 통상적인 은퇴연령에 대한 논의가 있었다. 일 자리를 계속 유지하려는 요구가 증가하는 반면, 주요 특수직역의 은퇴연령을 낮추자는 요구는 감소하였다.

1989년 소방관에게 적용되던 특수 은퇴연령이 폐지되었다. 1989년 이전 소방관의 은퇴연령은 55세였으나 65세로 상향 조정되었다. 2005년에 소방관들은 63세에서 68세 사이에서 은퇴를 선택할 수 있었다. 육체적으로 힘들고 책임감이 필요한 소방관들의 은퇴연령은 특성에 맞는 은퇴연령 필요성을 제기할 때에 근거가 되었었다. 2012년 10월 15일 자 핀란드 신문인 Helsingin Sanomat에서 소방관의 관점에서 당시의 제도를 본 기사를 게재되었다. 기사에서는 통계수치를 인용하여 소방관들의 높은 장애위험을 알리고, 소방관의 직접 인터뷰를 통해 은퇴연령 제한이 너무 높다는 입장을 보였다. 통계에 따르면 각 도시별로 동일한 문제에 대한 조정방법에 큰 차이가 있다는 것을 보여주었다. 예를 들어 핀란드에서 두 번째로 큰 도시인 탐페레(Tampere)는 2009년 이후 헬싱키에 비해 장애연금을 받는 은퇴 소방관들이 6배 이상으로 나타났다. 그러나 은퇴한 소방관 수가 몇 년간의 통계를 기초로 결론을 내리기에 너무 적었다는 문제가 있었다. 장애연금에서 빨리 제외시킬 목적으로 나이 든 소방관들의 육체적인 업무량을 줄여주기 위한 작업량을 어떻게 측정하는지에 대한 문제도 있었다.

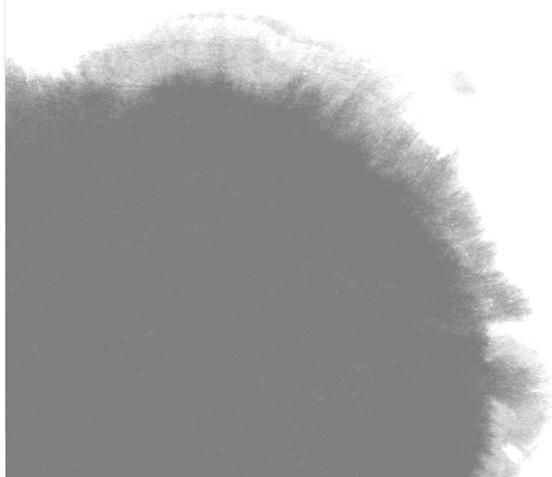
경찰관의 특수 은퇴연령은 1989년에 사라졌다. 특수 은퇴연령은 사라졌으나 일부 경찰관들에게는 여전히 반드시 은퇴해야하는 연령이 존재했다. 만약 이 은퇴 연령제한이 일반적인 은퇴연령보다 낮고 은퇴한 경찰관의 근무기간이 충분할 경우 은퇴한 간부는 보충연금을 수급할 권리를 얻었다. 이러한 연령제한은 후에 비판의 대상이 되었고, 경력 유지의 목적에 대해서도 분쟁이 있었다. 2011년에 핀란드 최고행정법원에서는 이 은퇴연령 제한과 일반적인 은퇴연령 이상인 68세에 반드시 은퇴해야하는 연령제한에 대해서는 강제력은 없다고 판결하였다. 법원의 결정 이후 내무부는 낮은 연령제한과 관련한 새로운 법안을 준비하였다. 동 법안이 현재 핀란드 의회에서 논의되고 있다. 만약 정부측 법안이 통과되면, 경찰관들은 통상적인 은퇴연령에 따라 은퇴하게 된다. 일부 경찰관들에게는 정년이 늘어나는 의미가 있다. 즉, 이들의 은퇴연령이 연장되는 것이다. 노조에서는 경찰관 측의 입장을 대

변하여 정부법안에 반대하고 있다.

선원연금기금의 CEO인 Helena Jaatinen가 은퇴하면서, 2012년 가을에 Työeläke지와 인터뷰를 하였다. 인터뷰에서 조만간 선원들의 연금보장에 대한 변화가 불가피함을 시사했다. 특히 선원연금이 일반 국민 대상의 연금과 유사한 방식으로 개편될 수 있음을 암시하였다. 이에 노동조합은 보건사회부(Ministry of Social and Health)와 접촉하여 연금개편 방향을 공동으로 논의하자는 제안을 하고 있다.

# 5장

요약 및 시사점





## 제5장 요약 및 시사점

공무원연금의 경우 2008년 연금개편의 폭이 적지 않았음에도 재정수지는 여전히 악화될 것으로 전망되고 있다. 총당부채의 규모 역시 급여지출 증가로 인해 시간이 흐를수록 적자 폭이 확대될 것으로 전망되고 있다. 군인연금의 경우 장기재정전망에 의하면 2080년 수입이 19.9조원, 지출이 52조원으로 총 32.1조원의 적자가 발생할 것으로 예상되고 있다.

군인연금을 제외한 특수직역연금이 2008년 연금법 개정을 통해 재정안정화 조치를 취했음에도 중장기적인 관점에서의 재정 불안정은 여전히, 급여수준과 부담수준 양 쪽을 모두 아우르는 제도개편이 이루어졌다는 점에 의의가 있다. 반면에 군인연금제도의 경우 ‘더 내고 그대로 받는’ 방향으로의 연금제도 개편(안)이 아직도 실행에 옮겨지지 못하고 있다. 제도 개편이 늦어질수록 그만큼 재정 불안정 요인이 심화될 수 밖에 없다는 점에서 제도개편이 시급하다. 연금제도 개편 필요성 및 그 배경에 대해 이해 관계자들을 대상으로 상세하게 설명하는 자리를 마련하는 등 가급적 빠른 시일 내에 제도개편이 이루어질 수 있도록 정책 당국의 적극적인 대처가 필요한 상황이다.

공무원연금은 2008년 연금법 개정에도 불구하고 2014년에 수지적자가 2조원을 넘어설 것으로 전망되며, 시간이 갈수록 적자폭이 확대될 것으로 예상되고 있다. 이는 연금급여 지출이 연평균 7.8% 증가하는데 비해 수입 증가율은 3.3%에 불과해 구조적인 측면에서의 재정 불안정 요인이 존재하기 때문이다. 이러한 상황에서 사회적 합의 도출차원에서 외국의 특수직역연금

제도 개혁추이를 참고하여 우리 현실에 맞는 제도개선안을 마련할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 핀란드 특수직역연금의 제도 운용사례는 우리나라 특수직역연금 개편방향에 좋은 이정표가 될 수 있을 것이다. 핀란드의 경우 과거 상이하게 운영되던 특수직역연금과 일반 국민 대상의 연금제도가 1990년대 초 경제위기를 겪으며 유사한 수준의 연금급여를 지급하는 방향으로 개편되었다는 점을 참고하여 우리 현실에 맞는 지속 가능한 연금제도 구축을 서둘러야 할 것이다.

본문에서 언급되지는 않았으나 사학연금의 경우 제도 도입시점이 늦어서 아직까지는 기금이 소진되지 않고 있으나, 연금급여 지출이 본격화될 경우 기금소진 이후의 재정 불안정이 공무원연금제도 그 이상이 될 수 있다는 점에서 재정안정 달성을 위한 선제적인 대응조치가 시급하다. 특히 공무원연금과 군인연금의 총당부채가 이미 국내총생산(GDP) 대비 27.6%에 달하고 있는 상황에서, 사학연금 재정 불안정이 현실화될 경우 문제해결에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다.

2011년 기준 공무원연금의 총당부채 총액은 316조 66억원으로 추정되고 있으나, 이는 부채가 상대적으로 적게 잡히는 누적급여채무(ABO) 방식에 근거하고 있다. 2013년 결산부터 적용될 보장급여채무(VBO) 방식을 적용할 경우 총당부채 규모가 더 크게 증가할 것으로 예상된다. 우리나라 특수직역연금제도가 평균수명 60세 시대를 기준으로 설계되었다는 측면을 고려할 때 그 동안의 사회경제 환경변화에 부합할 수 있는 방향으로의 제도 개편을 심도있게 검토해야 할 시점이다. 이를 위해 연금 재정상태를 평가하는 재정계산제도가 주기적으로 그리고 투명하게 운영되어야 할 것이다. 특히 공무원연금의 경우 2006년부터 가동되었던 1기 “공무원연금발전위원회”에서 논의되었던 회의자료 공개 등 보다 투명한 방식으로 재정계산제도를 운영할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 공무원연금공단(2010), 공무원연금 법령집.
- 공무원연금공단(2005), 유럽연합의 공무원연금제도 연구.
- 공무원연금공단, 공무원연금 재정현황과 전망(Annual Report), 각 년도
- 공무원연금제도발전위원회(2007), 공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의, 행정자치부.
- 공무원연금제도발전위원회(2008), 공무원연금제도발전위원회 건의안, 행정안전부.
- 국민연금공단, 국민연금통계연보, 각 년도
- 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008), 2008 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향.
- 국방부(2009), 군인복지기본정책서.
- 국방부(2010a), 2010년 군인연금 통계연보
- 국방부(2010b), 군인연금법 개정안.
- 국방부(2010c), 군인연금제도발전위원회 회의 및 참고자료
- 김순옥·한정림·신승희(2007), 국민연금 잠재부채 추정모형(I), NPS 국민연금연구원
- 김순옥·권문일(1998), 각국의 재정계산제도 비교연구, 연구보고서 98-08, 국민연금연구원.

김용하(1999), 공적연금 채무와 재정건정성 확보 방안에 관한 연구, 사회보장연구 15.

김용하(2002), 공적연금의 재정평가와 향후 정책방향, 공공경제 제7권 제2호

김용하 외(2004), 공무원연금 기초율 추계 및 가입자 전망, 한국사회보험연구 9호

김재경·김정록(2002), 공무원연금 장기재정추계 연구, 공무원연금공단.

김재경·김정록(2003), 공무원연금 연금부채 및 표준보험료 평가, 공무원연금공단.

김재경·백은영(2009), 우리나라 공무원 재직자 및 연금수급자 분포구조 동태분석, 사회보장연구 제25권 제2호, 한국사회보장학회.

김재경·송승섭·최태운·박상수(2009), 국가회계기준 도입 대응과제 및 연금채무 평가 연구, 공무원연금공단.

김재경·최재식(2007), 공무원연금 다층구조화의 효과분석 및 시사점, 공적연금제도의 평가와 정책과제 I, 한국개발연구원.

김재경·최재식·김정록·황정아(2008), 주요국 사례분석에 따른 공무원연금기금적립방안 연구, 공적연금제도의 평가와 정책과제 II, 한국개발연구원.

김태일(2009), 사회서비스 증가의 정부규모와 역할에 대한 함의, 고령화시대의 연금시스템 구축, 한국사회보장학회 춘계정기학술대회.

대한민국정부(2008), 이명박 정부 100대 국정과제.

문채봉(2007), 군인연금장기 재정추계 산출연구.

문채봉(2004), 군인복지기본법 제정 연구.

문형표(2008), 공무원연금 개혁평가와 과제, 공적연금제도의 평가와 정책과제-우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 07-01-02, 한국개발연구원.

문형표(2005), 국민연금의 지속가능성, 인구고령화와 노후소득보장, 한국개발연구원.

- 문형표 외(2006), 재정안정화와 제도선진화를 위한 공무원연금 정책제언, 한국개발연구원.
- 문형표 외(2004), 인구고령화와 거시경제, 한국개발연구원
- 보험미래포럼(2010), 연금의 진화와 미래.
- 배준호(2006), 공무원연금 개혁 2007 : 쟁점과 해법모색, 사회보장연구 제 22권 제4호, 한국사회보장학회.
- 사립학교교직원연금공단(2009), 사학연금 재정분석 연구.
- 성주호(1998), 퇴직연금 처리 및 재정, 보험개발원 보험연구소
- 윤석명(2006), 특수직역연금의 현황과 제도개선방향, 보건복지포럼 제119호, 한국보건사회연구원.
- 윤석명(2007), 공무원연금개혁의 이상과 현실 : 공무원연금발전위원회 제도 개선안에 대한평가 중심으로, 보건복지포럼 제124호, 한국보건사회연구원.
- 윤석명 외(2001), 국민연금 재정계산제도 실행방안- 외국 제도운영사례에서의 시사점 도출, 연구보고서 2001, 국민연금공단 국민연금 연구센터.
- 윤석명 외(2006), 공적연금 재정계산 실행방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 원시연(2008), 공무원연금 개혁논의와 주요 쟁점, 현안보고서 제16호, 국회 입법조사처.
- 원종욱(2008), 재정계산의 재정건전성 평가지표, 연금포럼 vol.32, 국민연금연구원.
- 이석영·윤재원·김재호·권병철(2008), 연금회계기준안 마련을 위한 외부연구용역 - 국민연금을 중심으로, (사)한국정부회계학회.
- 이인재 외(2006), 사회보장론, 나남출판.
- 최재식(2004), 공무원연금제도의 재정 건전성 제고를 위한 정책대안 분석, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 최재식(2008), 공무원연금제도의 현황과 발전방향, 사회법연구 제10호, 한국사회법학회.

- 최재식(2010), 최재식의 공무원연금법 해설, 공무원연금공단.
- 최재식 외(2005), 공무원연금 재정재계산 기초연구, 공무원연금연구센터.
- 정문경·원종현·김경호(2004), 연금부채공시에 대한 국제비교 연구, 국민연금  
관리공단 국민연금 연구센터.
- 정선구 외(1999), 2000년대를 대비한 군인연금제도
- 한국사회보험연구소(2009), 미래지향적 군인연금제도 발전방안 연구.
- 이석영 외(2008), 연금회계기준안 마련을 위한 외부연구용역 -국민연금을  
중심으로 -, 한국정부회계학회.
- 후생노동성연금국(2005), 厚生年金·國民年金 平成16年 재정재계산결과.
- 후생노동성연금국수리과(2010), 平成21年 재정검증결과 レポート.
- 통계청, 경제활동인구조사, 각 년도
- 통계청(2009), 한국통계연감 2008.

Bailey, C.(1994), Extension of social security to small establishments  
and the non-wage earning population, African Series, No. 14,  
Geneva: ISSA.

Bailey. C., Turner, J.(1997), Contribution Evasion and Social Security:  
Causes and Remedies, ILO.

Becker, E.(1984), Self-employed Workers: an Update to 1983,  
Monthly Labor Review, 107:14-18.

Cabinet Office(2009), Civil Superannuation Resource Accounts  
2007-2008, The Stationary Office, London.

Daniele Franco(1995), Pension Liabilities- Their Use and Misuse in  
the Assessment of Fiscal Policies, Economic Papers, European  
Commission.

Franco(1998), Non-agricultural Self-employ in the European Union,  
Social Protection and the Development of Self-employed in

- Non-agricultural Occupations, ISSA and CANAM, Geneva.
- Federal Accounting Standards Advisory Board(1995), SFAS No. 5:  
Accounting for Liabilities of the Federal Government.
- Financial Accounting Standards Board(1985), SFAS No. 35:  
Employers' Accounting for Pensions.
- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey and D. Latulippe(2000), Social  
security pension: Development and reform, Geneva: ILO Office.
- Gruat, Jean-Victor(1997), Review of policy issues, in Extending  
coverage under basic pension schemes-General and Chinese  
considerations, Issues in Social Security, Discussion Paper No.  
4. Geneva: ILO.
- H. E. Jackson(2004), Accounting for Social Security and its reform,  
Harvard Journal on Legislation(JOL), Vol. 41, No. 1.
- Hewitt(2007a), Principal Civil Service Scheme : Analysis of Scheme  
Experience, Hewitt Bacon & Woodrow Limited.
- \_\_\_\_\_(2007b), Principal Civil Service Scheme : Review of the  
Accruing Superannuation Liability Charges(ASLCs), Hewitt  
Bacon & Woodrow Limited.
- ILO(1996), Social protection for the unorganized sector in India,  
Report prepared for the UNDP under Technical Support  
Services-1, New Dehli: ILO.
- ILO(2002), Actuarial Practice in Social Security.
- Kwon, Huck-Ju(2009), The Reform of the Civil Service Pension  
Programme in Korea: Changes and Continuity, prepared for the  
UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and  
Economic Development(UN), Seoul National University, Seoul.
- Mitchell, O. and Husted, E.(2000), Pensions in the Public

Sector(eds), University of Pennsylvania Press.

Moon, Hyoung-Pyo(2007), Comprehensive Study on the Reconstruction of the Korean Social Security System; the Assessment and Policy Goal of the Public Pension system, Korea Development Institute, Seoul.

Myers(1993), Social Security, Pension Research Council, The Wharton School of the University of Pennsylvania.

Myers, Robert(1993), Social Security, Philadelphia: Pension Research Council.

OECD(2006), Society at a Glance: OECD Social Indicators.

Office of the Chief Actuary(2007), Actuarial Report(23rd) on the Canada Pension Plan As at 31 December 2006.

Office of the Chief Actuary(2008), Review of the Twenty-Third Actuarial Report on the Canada Pension Plan(Conducted by the CPP Actuarial Review Panel).

Office of the Chief Actuary(2010), Technical Aspects of the Financing of the Canada Pension Plan.

Palacios, R. and Whitehouse, E.(2006), Civil-service Pension Schemes Around the World, No. 0602, World Bank.

Patrick J. Purcell(2004), Federal Employee Retirement Programs: Budget and Trust Fund Issues, CRS Report for Congress, Congressional Research Service. The Library of Congress.

Petersen(1998), The Legal definition of Self-employment in Germany, Social Protection and the Development of Self-employed in Non-agricultural Occupations, ISSA and CANAM, Geneva.

Robert Holzmann, Robert Palacios, Asta Zvinene(2000), On the Economics and Scope of Implicit Pension Debt: An International

Perspective.

Robert Holzmann, Robert Palacios, Asta Zvinene(2001), Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective, World Bank.

Schouken(1998), The Definition of Self-employment from a Comparative and European Perspective, Social Protection and the Development of Self-employed in Non-agricultural Occupations, ISSA and CANAM, Geneva.

Social Security Administration(2000), Social Security Handbook 2001, 14th: 193-204.

Social Security Office(2006), Actuarial Report of Thailand Social Security Scheme.

Social Security Advisory Board(2007), 2007 Technical Panel on Assumptions and Methods.

Stephen C. Goss(1999), Measuring Solvency in the Social Security System, in O. S. Mitchell, R.J Myers, H. Young(eds), Prospects for Social Security Reform, Pension Research Council, The Wharton School of the University of Pennsylvania.

Steve Goss, Alice Wade. and Jason Schults(2004), Unfunded Obligation and Transition Cost for the OASDI Program, Actuarial Note No. 2004.1, Social Security Administration, Office of the Chief Actuary.

The Fiscal Assistant Secretary(2009), the Department of the Treasury, The Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, USA.

Thompson, K(1997), Review of strategic and technical issues, in

Extending coverage under basic pension schemes-General and Chinese considerations, Issues in Social Security, Discussion Paper No. 4, Geneva: ILO.

Van der Noord, P., and R. Herd(1993), Pension Liabilities in the Seven Major Economies, Working paper No. 142, OECD Economics Department.

Van Ginneken, Wouter(1996), Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead, Working Paper for the Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, Geneva: ISSA.

Vroman, W. and V. Brusentsev(2005), Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

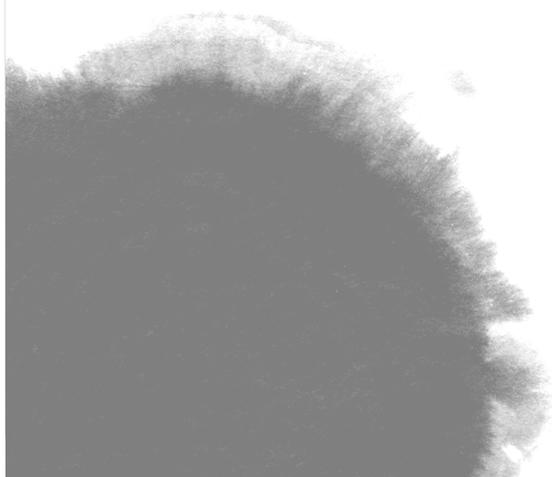
U. S. Office of Personnel Management(2006), Federal Civilian Benefits Programs(Annual Report), Washington D. C..

Willams, D.(1999), The Self-employed: Providing for the Self-Providers, International Social Security Review, Vol. 52, 1/99:7-30.

Office of the Chief Actuary(2010), 캐나다 CPP 연금법.

<http://laws.justice.gc.ca/en/C-8/20390.html>에서 2010. 10. 2 인출.

— 10 —





# 부 록

## [부록 1] 2008년 공무원연금법 개정을 반영한 재정전망

공무원연금 재정전망 결과, 2009년 더내고 덜받는 식으로의 법개정에도 불구하고 2020년 이후 정부의 적자 보전금이 급격하게 증가하여 급여지출 대비 정부보전금 비율이 2010년 18.6%, 2010년 45.5%, 2030년 58.2%에 달할 것으로 전망되고 있다.

### 〈부표 1-1〉 공무원연금 재정전망

(단위: 십억원)

연도	급여지출	보험료수입	정부보전금	급여지출 대비 정부보전금
2010	7,255	5,908	1,348	18.6%
2015	13,567	8,852	4,716	34.8%
2020	22,046	12,007	10,038	45.5%
2025	33,047	15,168	17,879	54.1%
2030	48,084	20,120	27,964	58.2%
2035	64,387	26,266	38,121	59.2%
2040	82,571	33,913	48,658	58.9%
2045	97,769	43,440	54,329	55.6%
2050	113,058	54,154	58,905	52.1%
2055	141,160	66,734	74,426	52.7%
2060	179,138	82,281	96,858	54.1%
2065	226,763	102,313	124,450	54.9%
2070	286,186	128,752	157,433	55.0%

자료: 윤석명 외 (2011), 공적연금 재정평가 및 정책현안 분석, 한국보건사회연구원.

2008년 법개정 후 급여지출 대비 정부보전금 비율은 2010년 18.6%에서 이후 급속하게 증가하여 2015년 34.8%, 2020년 45.5%, 2025년에는 54.1%로 급여지출 중 정부보전금이 절반이상을 차지할 것으로 전망된다. 법개정 전과 비교할 때 개정법의 적용에도 불구하고 이 시기의 하락 폭이 상대적으로 적은 것은 법개정 효과가 보험료 상승 및 연금연동방식의 변화에 따른 재정절감효과에 한정되는 경향이 있기 때문이다. 그러나 2030년대에 접어들어 상승추세가 둔화되어 2035년에는 59.2%로 나타나고 있으며, 이후 경미하게 하락하는 가운데 안정화추세를 맞이하여 2050년 52.1%, 2060년 54.1% 및 2070년 55%에 달할 것으로 전망된다. 공무원연금법 개정 이전과 비교할 때 보전금의 상승추세가 상당히 낮아진 것은 이 시기(신규임용자가 퇴직하기 시작하는 시점)에 접어들어서야 신규 입직자 수급구조 조정에 따른 재정절감효과가 본격적으로 나타나고 있기 때문이다. 공무원연금 재정전망 결과가 시사하는 바는 2008년의 법개정에도 불구하고 재정건전성 확보 차원에서 추가적인 제도개혁이 불가피하다는 것이다.

## [부록 2] The historical development and the current situation of special occupational pension schemes in Finland<sup>7)</sup>

### 1. Foreword

This paper concentrates on special occupational pension schemes in the Finnish earnings-related pension system. These pension schemes are designed for specific occupation groups and they differ from the general earnings-related retirement system. Special occupational pension schemes generally offer lower retirement age and higher pension accrual rates than the general system.

The Finnish earnings-related pension and national pension have wide coverage, and the role of special occupational pensions is very limited in Finland. Finnish earnings-related pensions and national pension have been developed over the years so that there is no urgent need of special occupational pension schemes. Flexible retirement age was introduced to the Finnish pension scheme in 2005 in order to increase the flexibility of retirement and to avoid the need for special occupational pension schemes. However, Finland still has a variety of special occupational pension schemes. The rules of some these schemes can, in some cases, date back all the way to 17th century, or they might have a more modern background, having evolved during the late 19th century. Some occupational pension schemes are defined as a small part of the bigger pension scheme and some

---

7) This paper is written by Mikko Juhani Sankala, Finnish Centre for Pension.

occupations, like members of Parliament, distinguished artists, maritime workers and military personnel, have their own pension legislation.

The pension system can be hard to understand for common citizens. However, there are things that can be debated without further knowledge about the pension system design. Pensionable age is one of these things. It seems logical to common morality that people involved in hard physical labour should get their pensions earlier than those who are working in white-collar jobs. Also it might be easy to agree that certain groups, like war veterans and the victims of structural change, should be allowed to draw their pensions earlier than the rest of the population. At least these kinds of opinions have been presented during the history of the Finnish earnings-related pension scheme.

This article concentrates on the historical development and the current situation of special occupational pension schemes in Finland. First we take a look at how things are done under the current pension laws and regulation. After that we concentrate on historical developments that have led us to this point. The last part of the article presents the current discussion and possible future reforms based on material gathered from newspapers.

## 2. Current Legislation

The Finnish pension system as a whole consists mainly of the earnings-related pension and residence-based national pension. The national pension scheme is responsible for providing a minimum

income. Supplementary pension provision such as employer-specific pension provision, pension provision based on labour market agreements or pension provisions based on personal insurance policies are not very common. However, supplementary pension provision used to have a more significant role in the past, by supplementing statutory pensions in cases of a short accrual period and by offering the chance to retire earlier.

The general retirement age of the earnings-related pension scheme is flexible, and it is possible to retire between the ages of 63 and 68. This flexible retirement age was introduced to the earnings-related pension scheme in 2005. Some public sector employees might still have occupation-specific retirement ages. In most cases these occupation-specific retirement ages will phase out after a transition period. The retirement age of the national pension scheme is 65.

## 2.1 Pension system for military personnel

The legislation for a pension system for military personnel is contained within pension laws for government employees (VaEL).

The pension system for military personnel includes old-age, disability and surviving spouse's pension schemes. Pensionable age in the military is 45-63 years, depending on rank, position and years of service. Old-age pension can be based on years of service or a statutory retirement age defined for specific occupation.

If the old-age pension is determined on the basis of years of service, the basic requirement for full pension is 30 years of service and the minimum pensionable age is 55 years. In the airforce, these

requirements are 20 years of service and the minimum pensionable age is 45 years.

Some ranks and positions have individual retirement ages. This is an upper limit for when they must retire, irrespective of years of service. Individual retirement ages are listed below:

Branch	Rank	Retirement age
Army and navy		
	major, lieutenant-colonel, commander	55
	colonel, commodore, general, admiral	60
	Commander-in-Chief of the armed forces	63
Border guard		
	border guard	50~55
	younger officer	55
	senior officer	55
	commodore, colonel, admiral and general	60
	Chief of the Border Guard	63
Air forces		
	ranks up to major	45
	lieutenant-colonel	50
	colonel	52
	general	55

Maximum pension is 60 % of average salary based on the last 10 years of service. This means 2 % annual accrual rate in the army, navy and border guard, 3% accrual rate in the air forces.

The civilians working for the military retire according to the legislation of the general earnings-related pension scheme.

## 2.2 Pension systems for members of Parliament, cabinet ministers and for the President of the Republic of Finland

Pension schemes for Members of Parliament, cabinet ministers and for the President of the Republic of Finland have their own separate legislations. All of these pensions are paid from the State budget.

The pension scheme for MPs and cabinet ministers include old-age, disability and surviving spouse's pension schemes. Maximum pension is 60% of the pensionable salary and requires 15 insurance years. The annual accrual rate is thus 4%. Pensionable salary is determined based on the last 15 years of service. If the MP or minister pension together with other pensions exceeds 60% of the pensionable salary, the MP or minister pension will be reduced by 62.5% of the exceeding amount. However, at least 50% of the MP or minister pension is paid in any case. MPs and ministers have the right to adjustment pension or adjustment allowance if they have at least 7 years of insurance. Adjustment pension is granted for applicants older than 59 years in case the applicant has not been able to find suitable employment after completed terms in office. Adjustment pension accrues similarly to old-age pension. Adjustment allowance is a time-limited benefit (1-3 years) for applicants younger than 59 years, and it is granted on the same terms as adjustment pension. Currently there are about 340 beneficiaries in the pension scheme for MPs and cabinet ministers.

The President of the Republic of Finland is granted full pension after at least 6 years in office, there is no pensionable age. Full

pension is 60% of the president's annual compensation. If the president has held office for less than 6 years, 1/6 of the full pension will be deducted from every missing year. However, the minimum pension is 50% of the annual compensation irrespective of years in office. There is also a surviving spouse's pension scheme for presidential spouses. If the president's spouse is granted a surviving spouse's pension, the amount is 50% of the president's pension. The pension of the president and the surviving spouse's pension are tax-free.

### 2.3 Special old age pension system for distinguished artists

The Ministry of Education can grant a special old-age pension to an artist who has distinguished him/herself especially in the creative or performing arts. The pension is either full or half. The pension is means-tested and is generally not granted to an applicant receiving other income exceeding the amount of a full artist's pension. There is no pensionable age, but the pension cannot be granted to applicants younger than 60 years old without a special motive (for example disability). The amount of a full special artist's pension in 2012 is 1277.10 €/month.

### 2.4 Pension system for maritime workers

Maritime workers have their own separate pension scheme and pension legislation (The Seafarers' Pension Act/MEL). Within the scheme, maritime workers can either retire at the general retirement

age just like other wage-earners or at an earned retirement age if they have had a certain amount of service at sea.

The seafarer's pension scheme has slightly higher accrual rates, for example, the private-sector employees' pension scheme (TyEL). These higher accrual rates are used if an employee retires from work that has been insured under MEL. Pension accrual rates are 1.6 per cent between the ages of 18-53, 2.0 per cent between the ages of 54-63 and 4.5 percent between the ages of 63-68.

Retirement age regulations under the seafarers' pension scheme are different for crew and ship officers. The general retirement age for both groups is 63-68 years. This means that the members of both groups can choose to retire between the ages of 63-68 regardless of their length of service at sea.

Both crew and ship officers also have their own earned retirement age, which allows earlier retirement than the general retirement age. The requirements for receiving a pension at the earned retirement age include:

- Certain amount of service at sea
- Reaching the earned retirement age during service at sea
- Within the last three years, having worked or otherwise accrued the minimum 18 months that entitle to a pension.

For a ship's officer, the earned retirement age is 60-63 years of age. The earliest possible retirement age is 60 years, which requires 30 years of service at sea. The earned retirement age is calculated to the exact month by subtracting from the age of 63 years the months

of service at sea that exceed 324 months. The next table shows some examples of how the required service time at sea and ship officers earned retirement age are connected.

Earned retirement age	Required service at sea
60 years	360 months (30 years)
61 years	348 months (29 years)
62 years	336 months (28 years)
63 years	324 months (27 years)

For a crew member, the earned retirement age is 55-63 years of age. The earliest possible retirement age is 55 years, which requires 35 years of service at sea. A crew member's earned retirement age is calculated to the exact month in the same way as the retirement age for a ship's officer, i.e. by subtracting from the age of 63 years the months of service at sea that exceed 324 months. The next table shows some examples of how the required service time at sea and crew members' earned retirement age are connected.

Earned retirement age	Required service at sea
55 years	420 months (35 years)
56 years	408 months (34 years)
57 years	396 months (33 years)
58 years	384 months (32 years)
59 years	372 months (31 years)
60 years	360 months (30 years)
61 years	348 months (29 years)
62 years	336 months (28 years)
63 years	324 months (27 years)

## 2.5 Pension system for farmers and grant recipient

Farmers have their own pension legislation (MYEL), which covers those farmers, forest property owners, fishermen and reindeer herders who work as independent entrepreneurs, are between 18 and 67 years of age, have been self-employed at least four months and whose income exceeds the limit of EUR 3,552.92 per year (2012 level). Grant recipients are also insured under MYEL.

Farmers and grant recipients can retire at a general retirement age of 63-67 years of age. However, if a farmer decides to hand over his farm to the younger generation, he can receive a special allowance until retirement age (63 years of age). The lower age limit for this allowance is 56 years, if the farm is handed over to a close relative. Otherwise the lower age limit is 60 years. This allowance is not formally a part of the pension system but can be viewed as a way to retire earlier. The allowance was introduced by a political decision in the 1970s, in order to speed up structural change as Finland was changing from an agricultural to a more industrialized society.

## 2.6 Pension systems that are being phased out

Some municipal and government sector professionals who were employed before 30 June 1989 and have been working for the same employer ever since might have an opportunity to retire at their occupation-specific retirement ages. This occupation-specific retirement age varies from 53 to 62 years of age depending on the occupation. Occupations that have had earlier retirement age include, for example,

firemen, comprehensive school teachers, policemen, customs officials, air traffic controllers, nurses, and several other occupations. These occupations also used to have different accrual rates than the general pension system, and the employees have accrued pension at a rate of 2.2 per cent of the pensionable salary if the employment has ended in retirement.

These occupational schemes are being phased out, and younger workers in these professions will follow the general pension system with the possibility to retire from the age 63 upwards according to their own decision.

## 2.7 Supplementary pension systems integrated with the general pension system

In the early days of the private-sector statutory earnings-related pension scheme (TEL), the level of pension provision was at most 40 per cent of the salary received just before retirement. This was also the level recommended by the International Labour Organisation (ILO) but was considered rather low by the committee, which was negotiating pension reform. Also, the level of pension provision for civil servants and municipal sector employees was 60 or 66 per cent of the salary.

It was possible to supplement the private-sector statutory earnings-related pension scheme (TEL) by occupational pensions. These pensions were registered in the Finnish Centre for Pensions and the pension benefits supplemented statutory pensions by raising the level of pension provision, lowering the retirement age and/or offering

protection against the death of the family breadwinner.

Registered occupational pension schemes were closed from the beginning of 2001. No new occupational pension insurance policies could be registered after that time. Those already covered by the insurance policy maintain their entitlement to the occupational pension. In 2008 there were less than two thousand employees who had the supplementary benefit of the lower retirement age.

### 3. Historical development

First occupational pension schemes were introduced before the national pension scheme and statutory earnings-related pension scheme were built. After the birth of the statutory pension schemes occupational pension schemes supplemented statutory pension schemes by providing better pension benefits like higher pension provision and lower retirement age. As statutory earnings-related pension scheme matured and expanded the coverage the need for occupational pension schemes diminished even more. As the flexible retirement age was introduced in 2005 to the statutory earnings-related pension scheme the need for occupation-specific retirement age was narrowed to very limited occupations.

This chapter tells the story of occupational pensions all the way from the 15th century to the modern day. As occupational pension schemes always exist in relation to other existing pension schemes, it is essential to know the main characteristics of the development of the Finnish pension scheme as a whole.

### 3.1 Old age security before the national pension

Before the 20th Century, Finland got its living mainly from agriculture, and livelihood in old age was arranged in different ways in rural Finland. A traditional life annuity was common in southern and western Finland. It was an agreement by which the owner surrendered his farm to another person in exchange for free board and keep on the farm for himself and his spouse for the rest of their lives. In eastern and northern Finland, extended family households consisting of several married couples were more common and the elderly performed lighter tasks or assisted family members or other relatives.

Finnish Civil servants serving the Swedish Crown were considered a privileged class, whose old-age security was guaranteed by the Crown, and in 1688 their right to income was reinforced in case of illness or disability.<sup>8)</sup> These early versions of pensions were granted case by case, and no exact legislation existed.

Officials with a permanent post in Finland under the Russian Empire were granted a pension in 1826. Initially, the retirement age was 65 years after 35 years in service, but it was reduced to 63 years in 1866.

In the last part of the 19th Century, professions like military personnel, teachers of elementary schools, policemen, doctors, firemen and nurses got their own pension legislation. In the private sector, the bourgeoisie and the craftsmen started to build up funds to provide

---

8) Finland was a part of Sweden from the 12th to the 19th Century, and from 1809 to 1917 was an autonomous region within the Russian Empire. Finland declared its independence in 1917.

better security against the ageing and against the death of a breadwinner. The typical retirement age at which employees could draw pension from these private-sector pension funds was between 55 and 60 years, if all requirements were fulfilled. A pension institution for seafarers was founded in 1879 and closed down in 1936. Along with the industrialization, disability funds and pension funds were established in factories in the mid-19th Century. These funds covered only some of the paid employees, and pensions were often very modest.

Finnish society experienced profound structural change from the late 19<sup>th</sup> Century onwards, as industrialization gave rise to a society of paid work. The change also affected the traditional family structure and the need for more modern ways of arranging social security for the elderly became apparent.

### 3.2 National pension reform and the birth of the Employees' Pension Act

The first statutory old-age and disability insurance was legislated with the National Pensions Act in 1937. The act came into a force in 1939 and was based on individual insurance contributions collected in savings accounts. The national pension tried to offer earnings-related pension security but the timing was wrong. The Second World War made it difficult to collect the contributions and the post-war inflation reduced the significance of the saved capital.

Parliament revised the National Pensions Act so that everyone above the age 65, or the disabled, was paid an equal-sized pension.

The new National Pension Act took effect in 1957. This reform abolished all earnings-relatedness from national pension provision, thus offering the opportunity to plan a separate earnings-related pension scheme (or increasing the coverage of occupational pension schemes) since the majority of wage-earners lacked sufficient old-age security.

The committee planning a new earnings-related pension scheme was put together immediately after the national pension reform. The committee handed in a proposal for an earnings-related pension act in 1960, and the committee's proposal was legislated nearly as such. This new pension act was named the Employees Pension Act (TEL). At the same time, people in short-term employment got their own pension legislation. Both acts took effect on 1 July 1962. The main features of the private sector employees' earnings-related pension scheme included:

- Defined benefit (DB) system
- Level of pension provision was at most 40 per cent of the salary received just before the retirement
- Pension depends on a salary from the last working years
- Pension accrual of one per cent a year
- Retirement age of 65 years.

The pension scheme for people in short-term employment had similar features as the Employees Pension Act, but the pension was determined based on salaries from the whole career.

Since the level of pension provision in these new schemes was set at 40 per cent, there was a demand for supplementary pension

schemes that would complement the statutory pension provision. Also, if most of the career was dated to the time before the legislation of the statutory pension scheme, pension probably needed supplementing.

It became common that pension security offered by Employee's Pension Act was supplemented by registered supplementary pension provision under TEL. This was strictly legislated supplementary pension scheme, which had its roots in former pension funds and was offering benefits like higher level of pension provision or lower retirement age. Usually this supplementary provision was calculated so that pension level at retirement became 60 (or 66) per cent of wages when both statutory and supplementary earnings-related were added up.

In 1972 the Finnish Centre for Pensions published the study showing that circa 240,000 persons (12 per cent of total work force) had either registered or free-form supplementary pension arrangement. Relatively the largest portion of persons having supplementary pension arrangement were the people working in the banking and insurance field.

### 3.3 Pension reform in the public sector

After the prescription of private sector pension legislation it was time to reform the public-sector pension scheme. Some professions in the public sector already had a pension legislation that dated back to the previous century, but there were gaps in the pension security especially among local government employees.

The Local Government Employees Pension Act came into force in

1964 and it guaranteed the same level of pension security to local government employees as was promised to private-sector employees a few years back.

The new State Employees Pension Act and the Evangelical-Lutheran Church Pensions Act took effect at the beginning of 1967. The State Employees Pension Act was based on earlier pension benefits for civil servants and the target level for pension was set at 66 per cent of last year's salary and required 30 years of service. The accrual rate was 2.2 per cent, which was considerably higher than the accrual rate in the private sector. Supplementary systems in the private sector evened out the difference somewhat, but mainly among the private-sector white-collar workers.

### 3.4 Pension schemes for self-employed and farmers

In the late 1960s, the self-employed and farmers were the only working groups that didn't have their own earnings-related pension scheme. In order to guarantee sufficient pension security for these groups, two options were discussed: either the level of national pension could be raised or the coverage of earnings-related pension system could be extended so that it would also include the self-employed and farmers.

After years of preparation, the Farmers' Pension Act came into force in 1970. It provided the rural population with a State-supported earnings-related pension. At the same time, the self-employed were included in the earnings-related pension cover through the Self-Employed Persons' Pension Act.

### 3.5 The general increase of earnings-related pensions

Labour market organisations agreed on substantial pension reform, i.e. a general increase of private-sector earnings-related pensions, in the 1974 incomes policy agreement. The general increase came into force in July 1975 and it meant that pension accrued at the rate of 1.5 per cent of earnings (formerly 1 per cent). The earnings period for a full earnings-related pension remained at 40 years. A higher accrual rate and an equally sized earnings period meant that the target level for earnings-related pension was raised to 60 per cent of wages.

The general increase of earnings-related pensions reduced the need for supplementary pension systems by offering the same target level as many supplementary arrangements. Basically this reform meant that the main parts of the registered supplementary system under TEL would be phased out gradually as the statutory pension scheme matured.

### 3.6 Unemployment pension

The unemployment pension was introduced to the earnings-related pension scheme in 1971. The intention in introducing this kind of pension benefit was to reduce poverty among the oldest working cohorts. The unemployment pension was not an occupation-specific benefit, but it became a way of speeding up the structural change in the manufacturing industry.

In 1971, the lower age limit for the unemployment pension was 60 years and the pension was granted after 200 days of unemployment

period. The size of the unemployment pension was equal to the disability pension. In 1978, Parliament lowered the lower age limit to 58 years and in 1980 to 55 years.

The economic downturn in the last part of the 1970s and the age limit of 60 (or lower) years made the unemployment pension very attractive to employers who wanted to lay off older workers, and it became a tool for dealing with employment and structural change. The costs emerging from the unemployment pension were financed by the pay-as-you-go system and distributed equally to all pension contributors. In the mid-1980s, approximately 9 per cent of the population aged between 55 and 64 years was on the unemployment pension and it seemed that the unemployment pension had increased unemployment among the oldest working cohorts. Another fear was that this kind of development would eventually lead to a general retirement age of 55 years.

### 3.7 Special allowances for farmers

The Farmers' Pension Act had come into force in 1970, but was soon supplemented by systems that tried to speed up the structural change by granting life annuities to farmers who were willing to give up their livelihood. The main goals of these systems were the rationalization of agriculture by decreasing the area under cultivation and increasing the average size of farms.

Special allowances supplementing the Farmers' Pension Act came into force in 1974 and the lower age limits for these systems varied between the ages of 55 and 64 years at the time of the legislation.

These allowances were meant to be temporary, but their existences were prolonged several times later on. The retirement age for farmers remained at the same level as the retirement age for other self-employed and employees, but in practice these allowances made it possible for farmers to retire earlier.

### 3.8 War veterans' pensions

In 1960s and 1970s it was common for politicians to gain popularity by claiming better pension security for World War II veterans. These claims became a propaganda device for opposition parties and were used to criticize those parties who were part of the government.

Veterans in a weak financial position were granted additional war pensions from 1968 to 1971. The arrangement was made more permanent through the Front Veteran's Pension Act, enforced by the Social Insurance Institution, which took effect in 1971. The early retirement scheme of veterans came into force in 1982. It concerned pensions managed by the earnings-related pension scheme but financed by the State.

### 3.9 Occupation-specific or general retirement age

The discussion on the appropriate retirement age continued immediately after the earnings-related pension acts came into force. The private-sector retirement age of 65 was higher than the public-sector retirement age, which due to supplementary pension

arrangements and occupation-specific retirement ages, was 63 or less for practically all public-sector employees. During the 1960s, the 1970s and even the 1980s, the hot topic concerning the appropriate retirement age was whether the retirement age should be occupation-specific or not.

The social committee working under Parliament discussed occupation-specific retirement ages in the mid-1960s and expressed its hopes that the matter should need further investigation. The Finnish Centre for Pensions launched research on occupation-specific retirement ages in 1965. The research studied the working conditions of different occupations and attitudes of the employer and the employee towards the retirement age. The research was completed in 1975, and the main result was that the current retirement age was too high. The study also concluded that there seemed to be differences of opinion about the suitable retirement age for different occupations. However, the study showed that individual differences played a big role in determining the suitable retirement age.

The outcome of the research was received with mixed feelings. Some employee organisations announced that occupation-specific retirement ages should be introduced, but on the other hand, these kinds of systems were seen as complicated. The main problems with occupation-specific retirement ages were the correct allocation of expenses arising from the complicated system, mobility of the employees from one employment contract to another, differences between individuals and the classification of different occupations to different groups according to how demanding these occupations are.

In the beginning of the 1970s, some employee organisations insisted

that industry-wide pension funds for different occupation groups needed to be incorporated into the earnings-related pension scheme. The idea was that the occupation-specific retirement ages could be handled through these funds. The claims for the occupation-specific retirement age were also included in the platforms of some left-wing political parties. The main pension policy goal for these parties was the introduction of the occupation-specific retirement age, but there were also demands to lower the age limit of the general retirement to 63 years.

The committee concentrating on the issue of the proper retirement age was set up in 1977. The assignment of the committee was to investigate how to make retirement more flexible and how to take into consideration the differences of the different employee groups. The committee handed over its final report in 1983. The report suggested that three new pension benefits should be introduced to the private-sector earnings-related pension scheme, and also proclaimed that individual differences between the employees were so big that it is hard to set different retirement age for different occupations. However, the committee was not unanimous. The employer organisation thought that new expenses should not be introduced to the pension scheme and was also worried that these new pension benefits encouraged earlier retirement.

New pension benefits that the committee suggested were the occupation-related early retirement pension, the early old-age pension and the part-time pension. The occupation-related early retirement pension was replaced in later preparations by the individual early retirement pension. The individual early retirement pension was a

disability pension to which lighter medical criteria were applied, and the lower age limit for the benefit was 55 years. The early old-age pension allowed retirement at the age of 60 at the earliest, but in such cases the pension was permanently reduced. The age limit of the part-time pension was set to 60 years. The individual early retirement pension and the early old-age pension came into force in 1986, and the part-time pension came into force a year later. At the time when these new pension benefits were conceived in order to increase flexibility in retirement, it was assumed that within the next 3-5 years 11,000 persons would receive the individual early retirement pension. This would mean that the number of disability pensioners would increase by 10 per cent. However, in 1991 there were as many as 35,683 persons receiving the individual early retirement pension, and the number of pensioners receiving this benefit rose to 52,000 in 1995 due to the economical downturn. At the same time, the amount of pensioners receiving the unemployment pension was rising. It was clear that the general retirement age of 65 years has lost its significance as a common retirement age.

In 1983, the Finnish Institute of Occupational Health published its research on how to determine occupational retirement ages. The comprehensive research suggested that it was impossible to determine the appropriate retirement age on the basis of occupation. Individual differences seemed to have greater effect on the appropriate retirement age than any other factors. The outcome of the research had a strong influence on social policy, and it could be one of the reasons why some employer organizations gave up on demanding occupation-specific retirement ages.

### 3.10 Flexible retirement age introduced to the public-sector earnings-related pension scheme

The individual early pension, the early old-age pension and the part-time pension brought flexibility of retirement to the private-sector earnings-related scheme. In 1985, the committee investigating the retirement ages in the public-sector pension schemes was established. The committee tried to discover a way to increase the same kind of flexibility of retirement as was introduced to the private sector but the negotiations were not easy: many public-sector employees had an occupation-specific retirement age and these retirement ages were seen as obtained benefits. The committee handed over its report in 1988 and suggested the same benefits as had been introduced to the private-sector pension scheme. Also, it suggested that these new benefits would replace the old system of occupation-specific retirement ages.

The reform passed in 1989 and three new pension benefits were added to the public-sector earnings-related pension scheme. The lower age limit for the individual early retirement pension was set at 55 years, which was also the age limit in the private sector. The lower age limit for the early old-age pension and the part-time pension was set at 58 years. This age limit was 2 years lower than that in the private sector but it was justified by the fact that most of the public-sector employees had a retirement age of 63 years (retirement age in the private sector was 65 years). The lower age limit was also a way to compensate for the renunciation of the occupation-specific retirement system.

The reform covered both municipal and government sector pensions almost entirely. The reform was not applied to the pension scheme of military personnel, and occupation-specific upper limits of retirement also stayed intact (the age limit when one must retire). The new rules were applied immediately to those employees who did not have an occupation-specific retirement age. Those employees who had an occupation-specific retirement age had a chance to decide in ten years' time whether they wanted to hold onto their occupation-specific retirement age or adopt the new rules and the flexibility of retirement with it. The reform had (and still has) a long transition period, but this way it was ensured that nobody would lose obtained benefits.

The public-sector pension reform was very significant to the Finnish pension scheme. Firstly, the reform meant a transition from occupation-specific retirement systems to a system where retirement was made more flexible. Secondly, the pension rules of the public sector were made similar to those in the private-sector pension scheme. These two things made the Finnish pension system easier to understand and also increased equality between the employees working in different sectors of the economy.

### 3.11 Public sector pension reforms during the recession of the 1990s

During the recession of the 1990s, both general government and local government finances were in trouble. In these surroundings, better pension benefits in the public sector seemed like relics from the 19th century. Before the 1990s the differences between the public

-sector and the private-sector pension schemes had been diminishing, but the 1990s was the first time this was due to pension benefits of public-sector employees being reduced.

In 1992 it was agreed that pension entitlement of civil servants and other public-sector employees would be lowered to the level of the pension entitlements of private-sector employees. The rate of pension accrual was set at 1.5 per cent, the target level of pension was set at 60 per cent and the retirement age was raised to 65 years. These changes were adopted in practice at the beginning of 1993, and the changes ended a long period of better benefits for public-sector employees.

The reform also abolished many occupation-specific retirement ages. For example, firemen and nurses working in the public sector were two major groups that lost their occupation-specific retirement age. After the reform, these were the occupations that were used as an example when criticising the general retirement age for all occupation groups.

### 3.12 Later development

The main principles concerning retirement were shaped in the late 1980s and early 1990s. The complexity of several occupation-specific retirement schemes was avoided by adding flexibility to retirement. This was done by introducing several options which made early retirement possible. In 2005 the Finnish earnings-related pension scheme was reformed once again, and this time true flexibility was added, as the general retirement age became flexible between the ages

of 63-68. Since then, other early retirement options have been systematically decreased. The individual early retirement pension was removed from the Finnish pension scheme in the 2005 reform, and in 2012 it was agreed that the early old-age retirement pension will also be removed. At the same time the age limit of the part-time pension has been rising.

#### 4. Current discussion on occupational pension schemes

Currently the main issue in the public pension-related debate has been the general retirement age, after the Prime Minister of Finland suggested that the lower retirement age should be raised back to 65 years. As attitudes have shifted towards backing up the need for extending working careers, there have been fewer demands for lowering the retirement age for certain specific occupations.

The firemen lost their occupation-specific retirement age in 1989. Prior to 1989 the retirement age for firemen was 55 years, and it was changed to 65 years. As of 2005, firemen have been able to retire between the ages of 63 and 68. The firemen have been used as an example when criticising the lack of occupation-specific retirement ages, since their job is seen as physically demanding and involves a lot of responsibility. On 15 October 2012, the Finnish newspaper Helsingin Sanomat published an article which focused on the drawbacks of the current system from the firemen's point of view. The article combined statistics indicating a high disability risk of firemen with interviews in which firemen were stating that the lower age limit for the retirement is too high. Statistics seemed to suggest

that there are big differences in how different cities are handling the same problem. For example, in the city of Tampere (the second biggest city in Finland after Helsinki) there have been over six times more firemen retiring on a disability pension than there have been in Helsinki after 2009. However, the number of retiring firemen is so small that the final conclusion cannot be made based on a few years' statistics. The future challenge will be how to share the work load so that the older firemen can do physically less demanding tasks in order to avoid an early exit on a disability pension.

Police officers used to have an occupation-specific retirement age which was removed in 1989. Even though the occupation-specific retirement age was removed, some police officers still have an age limit when they must retire. If this age limit is lower than that of the general retirement age and the retiring police officer has enough years of service, the retiring officer is entitled to a supplementary pension provision. This age limit has been criticized lately, and it has been seen to be in conflict with the aim of extending work careers. In 2011 the Supreme Administrative Court of Finland decided that this age limit has no jurisdiction and the age limit for when one must retire is 68 years, which is the upper limit of the general retirement age. After the decision of the Supreme Administrative Court, the Ministry of the Interior began preparations to replace outdated regulations concerning the lower age limit with the new legislation. The legislative proposal is currently being processed in the Finnish Parliament. If the Government bill passes, police officers will, in the future, be retiring on the basis of the general retirement age. For some police officers this means that they have to work a couple of

years longer, i.e. their retirement age will be raised. The labour market organisations representing police officers have voiced severe criticism of the Government bill.

The retiring CEO of the Seafarer's Pension Fund, Helena Jaatinen, was interviewed in the magazine *Työeläke* in autumn of 2012. In the interview, Jaatinen speculated that the pension security of maritime workers is facing changes in the near future. She speculated that the pension benefits of maritime workers will probably be made more similar to the pension benefits of the other private-sector employees. Labour market organisations representing the maritime workers have contacted the Ministry of Social and Health and requested that the working group discussing the matter should be established.

## Reference

- Hannikainen Matti & Vauhkonen Jussi. 2012. *Social Security of an Industrializing Agrarian Society* - Summary of Ansioiden mukaan.
- Hannikainen Matti & Vauhkonen Jussi. 2012. *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia* (Earning your Keep: The History of Finnish Earnings-related Pension in the Private Sector). Finnish Literature Society, Helsinki 2012.
- Hietaniemi Marjukka & Suvi Ritola (ed.). 2007. *The Finnish Pension System*. Finnish Centre for Pensions, Handbooks 2007:6.
- Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilöstön työeläke. Handbook retrieved from [http://www.keva.fi/fi/julkaisut/Sivut/elake\\_esitteet.aspx?fileName=puolustusvoimat\\_nettipdf.pdf](http://www.keva.fi/fi/julkaisut/Sivut/elake_esitteet.aspx?fileName=puolustusvoimat_nettipdf.pdf) on 22th September 2012.
- Varoma Pekka (ed.). 1997. *Eläkepolitiikka2000-luvulle*. WSOY 1997.

### Websites and articles.

- The website of Seafarers Pension Fund at <http://www.seafarerspensionfund.fi/en/Frontpage/Pages/default.aspx>
- The website of Farmers' Social Insurance Institution at <http://www.mela.fi/526/Insured-wellbeing>
- The website of Keva at <http://www.keva.fi/en/Pages/Default.aspx>
- Työeläkelehti 4/2012 pages 30-31. *Merimieseläkkeisiin tulossa muutoksia*. Retrieved from [http://www.etk.fi/fi/service/julkaisut/440/julkaisut?contentPath=fi%2Fjulkaisut%2Flehdet\\_ja\\_mediakatsaukset%2Ftyo%25C3%25B6el%25C3%25A4ke%2Ftyoelake\\_4\\_2012&pageOffset=0&firstTime=false](http://www.etk.fi/fi/service/julkaisut/440/julkaisut?contentPath=fi%2Fjulkaisut%2Flehdet_ja_mediakatsaukset%2Ftyo%25C3%25B6el%25C3%25A4ke%2Ftyoelake_4_2012&pageOffset=0&firstTime=false)



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

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

### ▶ 회비

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

### ▶ 가입방법

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

### ▶ 회비납부

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

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원  
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

## Kihasa 도서 판매처

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

**KIHASA** 연구보고서 발간목록  
Korea Institute for Health and Social Affairs

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민
연구 2011-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국
연구 2011-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영
연구 2011-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아
연구 2011-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜
연구 2011-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성
연구 2011-07	저소득층 아동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안	김혜련
연구 2011-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진
연구 2011-09	인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분석	김동진
연구 2011-10	통일대비 북한 위기사황에 따른 보건복지 대응방안	황나미
연구 2011-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석
연구 2011-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명
연구 2011-13	사회보장재정과 재원조달에 관한 연구	최성은
연구 2011-14	보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘
연구 2011-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연
연구 2011-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙
연구 2011-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진
연구 2011-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구	고경환
연구 2011-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환
연구 2011-17-3	2011 사회예산분석	최성은
연구 2011-17-4	2011 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2011-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명
연구 2011-17-6	사회복지 재정추계 모형개발 연구	원종욱
연구 2011-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호
연구 2011-18	공정사회를 위한 친서민정책 개선방안	이태진
연구 2011-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명
연구 2011-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진
연구 2011-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수
연구 2011-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완
연구 2011-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주
연구 2011-24	2011 빈곤연계연보	김문길
연구 2011-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규
연구 2011-26	중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구	김유경
연구 2011-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙
연구 2011-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-29	장애인노인 서비스 연계방안 연구	김성희
연구 2011-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희
연구 2011-31	사회적기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구	강혜규
연구 2011-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석	이삼식
연구 2011-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철
연구 2011-34	보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구	손창균
연구 2011-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록
연구 2011-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식
연구 2011-37-1	출산율예측모형개발	이삼식
연구 2011-37-2	저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제	김태홍(외부)
연구 2011-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제	최정수
연구 2011-37-4	소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안	김은정
연구 2011-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희(외부)
연구 2011-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식
연구 2011-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서
연구 2011-37-8	외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향	임정덕(외부)
연구 2011-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희
연구 2011-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로	이소정
연구 2011-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경
연구 2011-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕
연구 2011-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)	오영희
연구 2011-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉
연구 2011-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희
연구 2011-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 편-	이삼식
연구 2011-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희
연구 2011-37-18	저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 시각지대 분석-	이소정
연구 2011-37-19	출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축	신창우
연구 2011-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구	김기홍(외부)
연구 2011-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	정영철(외부)
연구 2011-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안	이미정(외부)
연구 2011-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서-	오영호
연구 2011-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영
연구 2011-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원	김동진
연구 2011-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향	최은진
연구 2011-39-4	건강영향평가 DB 구축	김동진
연구 2011-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순
연구 2011-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선
연구 2011-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표
연구 2011-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표

4 · 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-42	취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도)	김승권
연구 2011-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 이동분야 사회서비스를 중심으로	김미숙
연구 2011-44-1	2011년 한국복지패널 기초분석 보고서	남상호
연구 2011-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱
연구 2011-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호
연구 2011-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2011-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-01	주요국의 사회보장제도(12권)	정기혜
연구 2012-02	보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로	김대중
연구 2012-03	초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출	김정선
연구 2012-04	식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구	곽노성
연구 2012-05	근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안	김남순
연구 2012-06	약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구	박설비아
연구 2012-07	제약산업 구조분석과 발전방향	윤강재
연구 2012-08	건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안	신호성
연구 2012-09	건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구	이상영
연구 2012-10	다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구	김혜련
연구 2012-11	농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 지원 조직화 방안	김동진
연구 2012-12	정신건강고위험자 관리체계 정립방안에 관한 연구	정진욱
연구 2012-13	식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안	정기혜
연구 2012-14	보건의료체계의 New Paradigm 구축 연구	신영석
연구 2012-15	보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구	김진수
연구 2012-16	국민연금 적정부담 수준에 관한 연구	윤석명
연구 2012-17	건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안	신현웅
연구 2012-18	장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구	신화연
연구 2012-19	사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향	유근춘
연구 2012-20	사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구	원종욱
연구 2012-21	복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제	고경환
연구 2012-22	중앙과 지방의 사회복지 자원분담	최성은
연구 2012-23	지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석	고경환
연구 2012-24	2012년 사회예산 분석	최성은
연구 2012-25	2012 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2012-26	공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로	윤석명·신화연
연구 2012-27	OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구	원종욱
연구 2012-28	국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향	강신욱
연구 2012-29	청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구	김태환
연구 2012-30	중고령자의 소득·자산분포와 노후빈곤가능성 분석	남상호

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-31	현세대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구	김미곤
연구 2012-32	빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석	이현주
연구 2012-33	빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구	염주희
연구 2012-34	사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 I (티키)	이현주
연구 2012-35	인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구	김문길
연구 2012-36	한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로	김미곤
연구 2012-37	2012년 빈곤통계연보	김문길
연구 2012-38	사회서비스 비우치사업의 정책효과 분석 연구	강혜규
연구 2012-39	아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계	김미숙
연구 2012-40	수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인 실태조사 심층분석	김성희
연구 2012-41	다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구	김유경
연구 2012-42	장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제	박수지
연구 2012-43	보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제	정영철
연구 2012-44	한국의 보건복지 동향 2012	장영식
연구 2012-45	의료이용 통계생산 개선에 관한 연구	도세록
연구 2012-46	보건복지분야 조사통계 선진화 방안 연구	손창균
연구 2012-47-1	미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안	이삼식
연구 2012-47-2	국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안	신윤정
연구 2012-47-3	중앙정부와지방정부의저출산정책연계방안	이상립
연구 2012-47-4	여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안	김현식
연구 2012-47-5	친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제	이철선
연구 2012-47-6	한국사회 결혼규범이 저출산에 미치는 영향 분석: 다출산 가정을 중심으로	염주희
연구 2012-47-7	주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석	이삼식
연구 2012-47-8	임신 및 출산을 위한 인공수정 시술비 지불보상 현황과 정책방향	황나미
연구 2012-47-9	신생아기 저출생체중아 사망영향요인과 관리방안	최정수
연구 2012-47-10	둘째자녀 출산제한 요인분석과 정책방안	정은희
연구 2012-47-11	저출산고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제	김현식
연구 2012-47-12	고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제	(이현정)
연구 2012-47-13	남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제	이상립
연구 2012-47-14	2011년도 노인실태조사 심층분석	정경희
연구 2012-47-15	100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)	오영희
연구 2012-47-16	노인 장기요양서비스 전달체계의 평가 및 개선방안: 재가서비스를 중심으로	선우덕
연구 2012-47-17	노인장기요양 욕구필요도 측정방식 개발	이윤경
연구 2012-47-18	고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가	정경희
연구 2012-47-19	복지용구사업 시장규모 추계와 활성화 방안	김대중
연구 2012-47-20	저출산 현상의 동태적 분석을 위한 지역 사례 조사	박중서
연구 2012-47-21	100세 시대 대응 고령화 지역 연구	이윤경
연구 2012-47-22	저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편	이삼식
연구 2012-47-23	선진국의 고령사회정책 유럽국가의 활기찬고령화(active ageing)정책을 중심으로	선우덕
연구 2012-47-24	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)	오영희

6 · 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-47-25	가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로	정경희
연구 2012-47-26	출산력시계열자료 구축 및 분석	신창우·이삼식
연구 2012-47-27	저출산고령화에 따른 사회복지 공적전달체계 개편 방안	정홍원
연구 2012-47-28	부모에 대한 경제적 의존과 자녀의 만혼화	(이만우)
연구 2012-47-29	저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안	신윤정
연구 2012-47-30	농업인 노후준비 실태와 정책대안	(최경환)
연구 2012-47-31	저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구	박중서
연구 2012-48	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영	오영호
연구 2012-49-1	중앙정부의 문화정책에 대한 건강영향평가	이상영
연구 2012-49-2	지방자치단체환경보건정책에 대한 건강영향평가	김동진
연구 2012-49-3	아태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제	최은진
연구 2012-49-4	건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구	최은진
연구 2012-50-1	지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안	김남순
연구 2012-50-2	기후변화 대응을 위한 식품접객업소의 위생관리 개선 방안	김정선
연구 2012-51	아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책	홍석표
연구 2012-52	취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)	김승권
연구 2012-53	친서민정책으로서의 사회복지서비스 일자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로	김미숙
연구 2012-54	2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권
연구 2012-55-1	2012년 한국복지패널 기초분석 보고서	최현수
연구 2012-55-2	2012년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	남상호
연구 2012-56-1	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)	정영호
연구 2012-56-2	2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구	김대중
연구 2012-57	2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2012-58	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)	이연희
연구 2012-59	의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책	이상영
연구 2012-60	북한주민의 생활과 보건복지실태	황나미
연구 2012-61	사회보장 재정주계 방법론 개발을 위한 기초연구	원종욱
연구 2012-62	미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구	신영석
연구 2012-63	보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제	윤강재
연구 2012-64	우리나라의 자살급증원인과 자살예방을 위한 정책과제	이상영
연구 2012-65	복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -	고경환
연구 2012-66	OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의	김혜련
연구 2012-67	보건복지 종합지수 연구	남상호
연구 2012-68	2012년 지역복지개발평가센터 운영보고서	김승권
협동 2012-1	2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화	신호성
협동 2012-2	2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구	오영호