

정책보고서 2000-05

外國의 年金制度 改革事例 比較研究(I)

尹炳植 石才恩 金秀鳳
權汶一 尹錫明

韓國保健社會研究院

머 리 말

전세계 거의 모든 국가들은 공적연금제도를 도입·운영하고 있다. 독일에서 1889년에 제정된 연금보험법을 공적노령연금의 효시로 본다면 공적연금제도는 이미 100년 이상의 오랜 역사를 갖고 있다. 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 도입된 공적연금제도는 고령·질병·부상에 따른 장애 및 사망 등 사회적 위험의 발생으로 인한 소득의 단절에 대하여 연금급여를 통하여 근로자와 피부양자가 최저생활수준이하로 전락하는 것을 방지함으로써 경제적 생활안정에 기여하고 있다.

그러나 공적연금제도를 일찍 도입하여 성숙기에 진입한 연금선진국들은 대부분 연금재정위기를 경험하고 있다. 인구구조의 고령화와 연금의 부담·급여구조의 불균형이 주요 원인으로 지적되고 있다. 재정위기와 함께 연금제도 시행에 따른 국가경제에의 부정적 파급효과 등이 노정됨에 따라 이들 국가에서는 제도의 개혁을 통하여 연금제도의 지속가능성을 확보하려는 노력을 경주하고 있다.

우리나라 공적연금제도도 이미 40년의 연륜을 갖고 있다. 1960년에 도입된 공무원연금을 시발로 군인연금, 사립학교교직원연금의 3개 특수직역연금을 갖게 되었으며 1988년에 일반 국민을 적용대상으로 도입된 국민연금과 함께 공적연금체계를 구성하고 있다. 또한 단계적 적용확대과정을 거쳐 이른바 「전국민연금시대」도 열리게 되었다. 그러나 이러한 긍정적인 성과에도 불구하고 노후소득보장의 사각지대는 아직도 상존하고 있고 공무원연금, 군인연금은 이미 적립기금이 거의 고갈되었으며 국민연금 역시 보험료 인상이 이루어지지 않는다면 장

기적으로 재정불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다.

우리나라는 연금제도의 성숙이라는 측면에서 보면 분명히 후발국이다. 후발국의 이점은 선진국의 선례를 교훈으로 삼아 그들이 경험했던 시행착오를 답습하지 않는데 있다. 매우 빠르게 진행되는 인구구조의 고령화와 공적연금의 부담과 급여가 보험수리적으로 균형을 이루지 못하고 있다는 점에서 우리나라도 연금선진국과 크게 다르지 않다. 따라서 그들의 연금개혁동향과 사례를 주시하고, 그들의 경험을 참조함으로써 시사점을 도출함으로써 우리의 제도를 지속가능하고 재정적으로 부담이 가능한 제도로 개선하는데 타산지석으로 삼으려는데 본 연구의 목적이 있다고 할 수 있겠다.

이 연구과제는 우리 원의 윤병식 연구위원의 책임 하에, 석재은 책임연구원과 김수봉 주임연구원의 참여로 수행되었다. 또한 권문일, 윤석명 박사가 원외 공동연구자로 본 연구에 참여하였다. 저자들은 이 연구과제를 수행하는 데 여러 가지로 도움을 주신 분들에게 진심으로 감사를 드린다. 특히 원고를 읽고 귀중한 논평을 해 준 본원의 백화종 연구위원, 최병호 부연구위원에게 사의를 표하고 있다.

마지막으로 여기에 수록된 모든 내용은 연구자의 개인 의견이며, 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2000年 12月

韓國保健社會研究院
院長 鄭敬培

目次

要約	11
第1章 序論	28
第2章 年金制度의 改革背景과 改革戰略	32
第1節 年金制度의 改革背景	32
第2節 公的年金制度의 危機	37
第3節 主要國際機構의 年金改革戰略	44
第4節 公的年金 危機에 대한 對應戰略	56
第5節 公的年金改革의 國家別 類型化	70
第3章 스웨덴	81
第1節 年金制度의 歷史的 變遷	81
第2節 現行 年金體系	84
第3節 年金關聯 爭點과 改革動向	86
第4節 年金體系의 特徵과 示唆點	91
第4章 이탈리아	93
第1節 年金制度의 歷史的 變遷	93
第2節 現行 年金體系	98

第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	100
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	105
第5章	오스트리아	107
第1節	年金制度的 歷史的 變遷	107
第2節	現行 年金體系	112
第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	117
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	121
第6章	日本	122
第1節	年金制度的 歷史的 變遷	122
第2節	現行 年金體系	133
第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	138
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	146
第7章	英國	148
第1節	年金制度的 歷史的 變遷	148
第2節	現行 年金體系	152
第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	159
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	163
第8章	美國	166
第1節	年金制度的 歷史的 變遷	166
第2節	現行 年金體系	168

第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	176
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	183
第9章	칠 레	185
第1節	年金制度的 歷史的 變遷	185
第2節	現行 年金體系	187
第3節	年金關聯 爭點과 改革動向	190
第4節	年金體系的 特徵과 示唆點	194
第10章	우리 나라 年金制度的 改革課題	196
第1節	年金制度的 現況과 問題點	196
第2節	既存 年金制度 改革案 檢討	204
參考文獻	216

表 目 次

〈表 1-1〉	各國의 年金改革 動向 比較分析틀	31
〈表 2-1〉	OECD 國家들의 老齡化 趨勢	36
〈表 2-2〉	유럽 國家의 GDP對比 公的年金支出	40
〈表 2-3〉	世界銀行 報告書가 勸告한 3層(three pillar) 所得保障 體系	45
〈表 3-1〉	스웨덴 社會保險(social insurance) 支出 現況(1999)	85
〈表 3-2〉	經濟狀況에 連動된 年金給與 調整	91
〈表 4-1〉	이탈리아의 年金改革動向	97
〈表 4-2〉	이탈리아의 年金加入者 現況(1999)	98
〈表 4-3〉	이탈리아의 年金受給者數	99
〈表 4-4〉	이탈리아의 年金負擔率推移	101
〈表 4-5〉	이탈리아의 年金收支 現況	104
〈表 4-6〉	이탈리아의 職種別 年金財政 收支現況(1999)	105
〈表 5-1〉	오스트리아 公的年金制度의 保險料率	112
〈表 5-2〉	年金種類別 給與水準(1999)	114
〈表 5-3〉	介護手當 受給者數 및 平均給與(1999)	115
〈表 5-4〉	調整補助金을 위한 基準金額(2000)	117
〈表 5-5〉	오스트리아의 年金負擔率 推移	118
〈表 6-1〉	被保險者의 種類와 保險料	135
〈表 6-2〉	日本 公的年金의 財政現況(1999)	138
〈表 6-3〉	年金改革의 5가지 選擇代案	141
〈表 6-4〉	日本の 最終 年金制度 改正案	142

〈表 6-5〉	1999年 年金改正 内容	145
〈表 7-1〉	完全受給을 위한 資格期間	153
〈表 7-2〉	第1種 保險料(1999)	155
〈表 8-1〉	OASDI 信託計定 現況(1999)	170
〈表 8-2〉	年金受給者當 社會保障適用 勤勞者數 推移	170
〈表 8-3〉	平均所得月額(AIME) 乘率	171
〈表 8-4〉	所得階層別 年金 所得對替率	171
〈表 8-5〉	年金改革動向	172
〈表 8-6〉	美國의 將來人口推計	173
〈表 8-7〉	OASDI 信託計定	174
〈表 8-8〉	OASDI 財政推計(2000~2075)	175
〈表 8-9〉	社會保障諮問委員會가 提示한 政策代案 比較	180
〈表 9-1〉	칠레의 年金加入者數(2000. 9)	187
〈表 9-2〉	新年金制度의 年金基金計座 分布現況(1999. 6)	191
〈表 9-3〉	칠레의 年金基金 現況推移(2000年 9月末)	193
〈表 10-1〉	國民年金의 加入者 現況(1999. 12)	197
〈表 10-2〉	給與種類別 受給要件과 給與水準	198
〈表 10-3〉	年金給與 支給現況(1999. 12)	199
〈表 10-4〉	事業場加入者 保險料率	200
〈表 10-5〉	地域加入者 保險料率	200
〈表 10-6〉	國民年金基金의 造成 및 支出 現況(1999. 12)	201
〈表 10-7〉	加入者 種別 平均所得月額	204

圖目次

[圖 2-1]	年金改革의 必要性	34
[圖 2-2]	所得保障體系에 대한 ILO의 政策勸告	53
[圖 3-1]	改正된 스웨덴 公的年金制度 흐름도	90
[圖 5-1]	오스트리아의 調整補助金 算定의 例	117
[圖 6-1]	日本 公的年金制度의 體系(1999)	134
[圖 6-2]	年金改革의 基本方向	140
[圖 10-1]	老齡所得保障의 基本構造(第1案)	206
[圖 10-2]	老齡所得保障의 基本構造(第2案)	209
[圖 10-3]	老齡所得保障의 基本構造(第3案)	212
[圖 10-4]	老齡所得保障의 基本構造(第4案)	214

要約

1. 序論

- 공적연금제도를 일찍 도입한 대부분의 서구산업국가들은 국민의 수용성을 고려하여 적용대상을 장기간에 걸친 점진적 확대과정을 거쳐 제도가 성숙되었음.
 - 제2차 세계대전 이후 높은 경제성장, 고용성장, 낮은 실업 등으로 공적연금적용 및 급여의 확대가 가능하였음.
 - 그러나 1970년대 초 석유위기가 초래한 경기침체를 기점으로 사회보장 재정의 불안정에 따라 공적연금의 재정부담가능성(affordability)과 지속가능성(sustainability) 문제가 현안으로 대두됨.
- 공적연금 재정불안정은 「저부담·고급여」의 수급구조와 함께 인구구조의 고령화가 근본적인 원인으로 지적되고 있음.
 - 인구고령화와 조기퇴직 등 근로유인의 감소에 따라 경제활동계층에 비해 연금수급자의 수가 급격히 증가하고 있음.
 - 또한 공적연금 초기 가입자세대에게는 연금보험료 기여에 비해 상대적으로 높은 급여가 이루어졌기 때문에 초기 가입세대는 현 근로세대와 미래세대에게 재정부담을 전가하게 됨.
- 연금제도가 성숙단계에 진입한 국가들은 지속가능한 제도를 구축하기 위하여 연금개혁을 단행하였거나 추진중임.
 - 공적연금의 개혁은 연금보험료율의 인상, 연금급여수준의 축소, 기여기간의 확대, 연금수급연령의 연장 등 연금수급구조의 개혁

(parametric reform)으로부터 기존의 확정급여형 연금제도를 명목 확정각출제도(Notional Defined Contribution)로 전환하거나 기존의 부과방식 공적연금을 폐지하고 국가강제의 확정각출형 개인 연금을 도입하는 등 매우 다양한 형태로 이루어지고 있음.

- 공적연금제도를 비교적 늦게 도입한 우리 나라도 급속한 인구구조의 고령화와 「저부담-고급여」의 공적연금 수급구조로 인해 이미 성숙단계에 진입한 국가들이 경험하고 있는 문제들을 경험하게 될 것으로 예상됨.

- 본 연구의 목적은 성숙한 연금제도를 갖고 있는 국가들이 당면하고 있는 문제점과 시행착오, 이에 대처하기 위한 제도개선 및 개혁사례로부터 시사점을 도출하여 우리의 제도개선을 위한 기초자료를 제공하는 데 있음.

2. 年金制度의 改革背景과 改革戰略

- 공적연금의 위기를 구성하는 문제는 매우 다양하고 복잡한 문제들로 구성되어 있으며 국가별로 연금제도별로 상이한 양상을 보임에도 불구하고, 일반적으로 연금위기에 내포되어 있는 문제는 크게 네 가지 형태로 분류할 수 있음.

- 연금재정 불균형 및 과대부담 문제
- 국민경제에의 악영향 문제
- 제도의 정당성 내지 신뢰성 상실 문제
- 새롭게 부상한 욕구에 대한 미충족 문제

- 연금제도의 개혁은 연금재정의 수입측면에서 적용범위와 재원조달에 관한 개혁을, 지출측면에서는 연금수급조건과 급여수준에 관한

개혁이 주류를 이루고 있음.

- 세계은행은 공적부문으로 운용되는 1층 체계에만 의존하는 경우 부과방식제도가 야기하는 낮은 저축률, ‘저부담·고급여’에 기인하는 연금재정 적자, 이에 따른 연금재정 위기는 1층 체계만으로 이루어진 소득보장체계가 피할 수 없는 운명이라고 주장
 - 따라서 세계은행 보고서의 연금개혁안은 공적연금위주로 구축된 기존의 노후 소득보장체계를 정부가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초연금 성격의 1층,
 - 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층,
 - 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축토록 권고

- 국제노동기구(ILO)는 세계은행과는 달리 연금제도의 개혁방향을 기본적으로 연금수요자 측면에서 파악하여 당위론(normative)에 입각하여 접근
 - 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상을 최우선 과제로 설정
 - 급여수준 측면에서는 빈곤선(anti-poverty) 이상의 최소 소득대체율 보장을 강조하고, 구체적으로 저소득층에 대해서는 최저급여를, 평균 소득층에 대해서는 적정급여의 보장을 중시
 - 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조. 즉, 민간기관에 의한 공적연금제도 운영 가능성은 인정하나, 이 경우에도 최저수준의 연금급여는 정부가 보증하여야 한다는 것임. 이를 위해 ILO의 권고 사항인 최저 40%의 소득대체율(30년 가입 기준)이 확정급여(DB) 형태로 지급되어야 함을 권고

□ 공적연금위기에 대한 대응전략

- 공적연금의 재정기반 강화 전략: 퇴직억제를 통한 기여자의 수 증대, 기여율의 인상, 적립적 요소의 강화, 기여금 부과대상소득의 범위 확대, 제도통합, 급여에 대한 과세를 통한 환수 내지 소득조사를 통한 감액
- 공적연금 총지출 억제전략: 연금급여수준의 축소, 연금수급기간의 단축
- 노후보장 기능 확충 전략: 적용대상의 확대, 급여의 적절성 확보, 여성의 연금수급권 확충
- 공·사 연금의 혼합 전략: 사적연금으로의 급진적 전환형, 강제적 공적연금 보완형, 적용제외형(contracting out), 자발적 공적연금 보완형

□ 공적연금 개혁에 있어 국가별로 근본적인 차별성이 존재하는 것에 주목하여 공적연금개혁의 국가별 유형화를 시도

- Devereux의 분류: 기존틀내에서의 점진적 개혁형, 근본적 개혁 전략형, 연금체계의 적용대상확대형
- Michaelis의 분류: 공적연금개혁의 완전한 재구조화 유형, 각 국가가 운영해 온 기존의 연금체계의 틀내에서 변화를 시도한 유형
- 권문일의 분류: 공적연금의 사적연금의 상대적 역할 및 분배방식을 기준으로 하여 조합주의적 공적연금우위형, 보편주의적 공적연금우위형, 공·사혼합형, 사적연금지배형으로 분류
- Disney의 분류: 부과방식의 파라메트 개혁형(parametric reform of the unfunded programme), 보험수리적으로 공정한 부과방식형(actuarially fair unfunded programme), 단절적 민영화형(clean-break privatisation), 부분 민영화형(partial privatisation)
- Holzmann의 분류: 부과방식만의 개혁형(PAYG-only reform), 적립

연금으로의 완전전환형(shift to a fully funded system), 다층체계형 개혁형(multipillar system)

3. 스웨덴

- 스웨덴의 공적연금제도는 전국민을 대상으로 하는 단일제도로써 최저생활을 보장하는 정액급여의 기초연금제도(AFP)와 종전의 생활수준을 보장하는 부가연금제도(ATP)의 2층 구조를 하고 있음.
 - 기초연금제도는 완전부과방식으로 정부일반회계의 보조로 이루어지고,
 - 부가연금은 수정부과방식으로
 - 부분근로의 경우 61세 이상 65세 미만 대상자에 적용되는 별도의 부분연금제도가 있음.
- 최근의 개혁: 1999년 스웨덴의 사회보험지출은 국내총생산의 16.6%를 차지하고 있으며, 이중 연금지출은 64.4%를 차지하고 있어 국가 경제 전체에서 사회보장제도가 차지하는 비중이 매우 높은 실정임.
- 점증하는 연금부채와 노령화사회에 대비하여 지속가능한 연금제도를 개혁하기에 이룸.
 - 개혁목표: 일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 연금가입자 및 수급자의 평균수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지 가능한 연금제도 구축을 개혁의 기본 목표로 설정함.
 - 신연금제도는 부과방식과 적립방식을 혼합한 제도로, 소득연금(IP), 보험연금(PP), 보장연금(GP) 등 3부분으로 구성됨. 이는 이탈리아와 칠레의 모델을 혼합형태임.
 - 신연금제도는 2000년부터 보험료는 18.5%이고, 그 중 16%는 현

세대 수급자를 위해 지출되고, 2.5%는 보험연금기관(PPM)에 개인계좌별로 투자됨.

- 소득연금의 연금수급권은 국민소득 상승률로, 보험연금은 기금의 수익률로 적립되고, 퇴직시 연금급여는 기대여명을 고려하여 지급함.

□ 연금개혁 방향을 구체적으로 살펴보면

- 노령연금을 장애연금이나 유족연금과는 분리된 하나의 독립된 보험으로 하며, 기초연금과 부가연금 제도의 일원화를 도모함.
- 생애소득에 기초하여 각출된 보험료총액에 의해 연금급여액을 산출함.
- 연금가입자에 대해 보험료 자기 부담원칙을 적용함.
- 평균 기대여명의 변화에 따라 연금급여액을 자동으로 조정함.
- 연금급여 인상폭을 실질임금 및 물가지수에 연동하여 산출함.
- 연금수리에 기초하여 연금 수급개시연령을 탄력적으로 조정함.
- 기초연금에 대신하여 최저연금보증제도를 도입함.

4. 이탈리아

- 다른 국가들에 비해 연금급여의 소득대체율이 높고, 상대적으로 공적연금의존도가 높은 이탈리아는 1992년 외환위기를 극복하기 위하여 긴축재정을 실시하고, 공기업의 민영화, 조세수입증가, 임금동결 등의 일련의 조치를 통해 경제위기를 극복하려는 노력이 시도되었으며, 그 일환으로 연금제도를 개혁함.

- Amato내각은 연금급여에 지원되는 국고보조의 증가로 국가의 부채가 점증하게 됨에 따라, 공적연금 급여를 대폭적으로 줄이고, 사적연금을 제도화하는 조치를 취하게 되었음.

- 연금개혁은 급여지출의 감소와 연금제도의 부문간·지역간 급여 차이 조정하는데 역점을 둠.
- 연금제도의 구조적 평등, 재원배분의 형평성에 중점을 둠.
- 이 개혁을 통해 소득대체율을 80%에서 68%로 줄이고, 노후생활의 부족분은 현행 퇴직금제도를 보완하여 민간부문의 추가소득보장제도를 도입하고자 함.

□ 1995년도의 Dini개혁은 Amato의 개혁이 완만히 진행될 뿐 만 아니라, 직종간 상이한 연금제도가 적용으로 여전히 불공정하고, 불평등하다는 인식이 확산되자 Dini 내각은 노동조합과 협의를 통해 더욱 급진적인 개혁에 착수하게 됨.

- 연금수급연령을 유연화하는 제도를 도입함.
- 제도마다 각기 다른 연금급여제도를 단일함.
- 급여수준의 결정방법을 소득기준방식에서 퇴직전의 납부한 보험료의 현재가치와 연계시키는 방식으로 이른바 ‘부과방식하의 확정각출형’ 연금제도를 도입함.

□ 일반적으로 각출형연금은 사보험의 기본원칙인 수지상등의 원칙하에 적립방식으로 운용되는 것이 통례이나, 이미 적립기금이 고갈된 상황에서 개인이 납부한 보험료는 급여지출에 사용되기 때문에, 개인별 계좌에는 허수로만 적립됨.

□ 새로 도입된 추가소득보장을 위한 연금기금은 폐쇄형과 개방형 두 가지로 구분되는데, 전자는 노사간의 협의에 의해 기업, 다수의 기업 또는 산업별로 설립되며, 후자는 은행, 보험회사 등의 금융기관 등에 의해 설립된다. 따라서 근로자가 종사하는 기업 또는 산업에 연금기금이 설치된 경우에는 폐쇄형에 가입할 수 있고, 그렇지 않은 경우에는 개방형에 가입할 수 있음.

5. 오스트리아

- 오스트리아의 1997년 연금개혁은 장기적으로 정부재정의 연금지출 비중을 10~15% 정도 감소시키는 것임.
 - 그 결과 연금수준이 평균적으로 7%정도 감소되는 결과를 낳았음.
 - 개혁의 주내용은
 - 모든 근로활동소득의 사회보험편입
 - 제도간 급여의 형평성 유지
 - 세대간 계약강화

- 구체적으로 수행하기 위한 방안으로 사회법과 노동법의 개정을 통해 다음과 같은 사항들에 초점을 둠.
 - 모든 근로활동소득에 대해 보험료를 부과함.
 - 새로운 직업들이 출현됨에 따라 법적용이 애매한 직업을 가진 사람이나, 다수 또는 다종의 소득활동에 종사하는 사람들이 증가하게 됨에 따라 사회보험료부과를 위한 근로소득의 범위를 포괄적으로 규정함.
 - 한편 사용자가 사회보험료를 절약하기 위해 여러 명의 한계 소득자들을 고용하는 경우가 빈번해짐에 따라 총액 임금기준으로 보험료를 납부하도록 함.
 - 연금급여 수준을 점진적으로 낮추기 위해 급여산출시 적용되는 기준소득을 현행 15년 평균에서 점진적으로 늘려나감.
 - 연금수급 개시연령에 따라 연금수준을 할증, 할인함으로써 급여구조식에 의한 조기퇴직을 예방하고, 노령근로자의 근로유인책을 마련함.

- 근로시간연대모형의 도입: 연금개시 연령이 점차 상향됨에 따라 노령근로자를 위한 부분근로를 유도하고 잔여근로시간에 대해서 젊은 실업자들의 고용하도록 유도함.
 - 노령근로자를 위한 교육훈련을 강화하였고, 또한 50세 이후의 노령근로자들은 부모 등의 개호를 위해 휴직할 수 있도록 함.
- 연금개혁으로 연금의 소득대체율이 감소되자, 근로자들의 충분한 노후소득보장의 기초가 흔들리게되어, 현행 퇴직금제도를 기업연금화하는 방향이 모색되고 있음.

6. 日本

- 일본의 연금제도는 1985년의 연금개혁으로 전국민 공통의 기초연금인 국민연금이 1층을 이루고, 소득비례연금인 후생연금 및 각 직역별 연금제도가 2층을 구성하며, 후생연금기금, 적격퇴직연금 등 기업연금이 3층을 이루는 3층 체계로 구성되어 있음.
- 일본의 1999년 연금제도의 개정안의 기본구상은 ‘미래세대의 부담을 과중하게 하지 않도록 미래 보험료를 부담가능한 범위로 억제하고, 그 범위내에서 지급할 수 있도록 급여의 총액을 조정한다는 것임.
- 1999년 개정을 통하여 후생연금에 대해서는 최종 보험료를 소득의 20% 정도로 억제하는 것과 동시에 급여총액도 2할정도 감소되도록 조정토록 계획
- 급여에 대해서도 급여총액을 2할정도 하향조정하기 위하여, 후생연금의 소득비례부분의 급여수준을 5% 하향조정하도록 하고, 기초연금은 현행 수준을 유지
 - 기초연금 및 후생연금액은 65세 이후에는 임금슬라이드를 하지

않고 물가슬라이드만 행하도록 하며,

- 노령후생연금 소득비례부분의 지급개시연령도 65세로 단계적으로 인상하고,
- 취업하고 있는 65세 이상 70세 미만의 사람들의 경우는 후생연금 보험료의 지불을 의무화하는 동시에 일정 이상의 소득이 있는 사람들에게 대해서는 후생연금을 조정하는 구조를 도입

□ 이와 같은 연금제도 개선과정에서 계산된 일본 후생연금제도의 연금급여채무액은 2,360조엔이며, 미적립부채는 510조엔으로 계산되었다. 과거기간 누적채무는 780조엔, 미래가입기간 급여채무는 1,680조엔으로 나타남.

□ 일본 연금제도의 특징

- 첫째, 일본 연금체계는 1인 1기초연금의 체계를 통하여 공적연금을 모든 국민의 노후소득보장체계의 중심축으로 기능할 수 있도록 설계하고 있다는 점에서 특징적
- 둘째, 일본의 연금체계는 우리 나라와 같이 직종별로 분리되어 있었으나, 제도들의 목적, 역사적 차이에도 불구하고 공무원연금, 사립학교교원연금 등 7개 공제연금을 후생연금으로 일원화하는 것을 정책목표로 삼고 추진하고 있다는 점에서 특징적
- 셋째, 일본의 연금제도는 급여수준이 비교적 높으며, 이에 따라 미래세대의 보험료 부담도 비교적 높은 수준이라는 점에서 특징적
- 넷째, 미래세대의 부담을 완화함으로써 지속가능한 연금제도의 발전을 위하여 최근에 시도되고 있는 일본의 연금제도 개혁은 상당히 제한적인 수준에서 부분적으로만 이루어지고 있다는 점에서 특징적

7. 英國

□ 영국의 연금체계는 국가(국가기초연금 및 국가소득비례연금 제공), 고용주(기업연금 제공), 사적연금제공자(개인연금 제공)간의 파트너십(partnership)을 특징으로 함.

- 영국의 연금체계는 3층으로 구성되어 있는데, 그 제1층은 국가 기초연금이며,
- 제2층은 기초연금을 보충하는 연금으로 국가와 사적연금의 혼합(mix), 즉 국가소득비례연금, 기업연금 및 개인연금으로 구성되고,
- 제3층은 강제적 최저보증선을 넘어서는 임의적사적급여로 구성되는데, 약 1400만 근로자(근로계층의 약 40%)가 이러한 임의 초과급여를 갖고 있음.

□ 영국 정부는 연금개혁에 관한 최근 문건인 ‘Partnership in Pensions’에서 충분한 2층 연금급여를 확보하지 못하는 계층을 주요 연금개혁 대상으로 하여 급격한 연금 개혁안을 제시.

- 현재 낮은 수준의 연금수급자를 대상으로 최저소득보장(Minimum Income Guarantee)을 강화하며,
- 저소득층(연간 소득이 9,000파운드 이하인 계층)의 경우 기존의 국가소득비례연금(SERPS)를 제2국가연금(State Second Pension)으로 대체토록 하고 있음.
- 또한 중간소득계층(middle earners: 연간 소득이 9,000파운드에서 18,500파운드 사이인 소득계층)의 사적연금급여 확충을 위해 유동연금(Stakeholder Pension)을 새로이 도입토록 함.

□ 영국의 연금체계의 특징

- 첫째, 영국은 공적연금과 공공부조가 노후소득보장장치로 밀접

하게 관련을 맺고 운영되고 있다는 점에서 특징적. 영국의 연금은 기본구조 측면에서 1층을 소득활동자 중심의 기초연금을 구축하고 있으며, 1층을 통하여 소득보장이 미흡한 사람들에게 0층의 공공부조인 최저소득보장제도(income support)를 통하여 기초적인 생활을 보장

- 둘째, 영국 연금체계의 가장 뚜렷한 특징은 공적연금과 사적연금의 혼합이 그 역사에 있어서나 규모에 있어서나 매우 두드러진 공·사간의 적극적 파트너십을 실현하고 있다는 점임. 영국의 2층 연금체계는 국가소득비례연금, 기업연금, 개인연금 중 선택이 가능한데, 그 비중이 2.5 : 3.8 : 3.6으로 사적연금의 역할이 두드러짐.
- 셋째, 영국의 다른 유럽선진국에 비하여 공적연금 수준이 낮아 노후소득보장제도로서의 역할 비중이 낮다는 점이 특징적
- 넷째, 영국의 연금체계는 공적지출 비교적 작아 국가재정건전성에 기여하고 있고, 사적연금기금도 적립되어 있어 재정건전성 측면에서는 매우 만족스런 지표를 보이고 있다는 점이 특징적

8. 美國

- 미국의 사회보장(Social Security)제도는 노령·유족·장애연금을 포괄하는 공적연금(OASDI)과 노인을 위한 의료보험(HI)으로 구성됨.
 - OASDI는 연방 정부에 의해서 운영되는 부과방식의 확정급여형(defined benefits)임.
- OASDI는 일정액 이상의 근로소득이 있는 민간기업의 피용자, 연수입 \$400 이상의 자영업자, 1984년 이후 신규채용된 연방공무원 등을 적용대상으로 하고 있음.

- 1999년 현재, 1억5,200만명이 OASDI에 가입하고 있는 것으로 추정되며, 이는 전 취업자의 약 95%를 포괄하는 것임.
 - 나머지 5%는 OASDI와는 별도로 보충적 소득보장(Supplement Security Income : SSI)제도의 적용을 받고 있음.
- OASDI의 재원은 사용자, 피용자, 자영업자가 납부하는 사회보장세 (payroll tax)를 통해 조달되고 있음.
- 보험료율(사회보장세율)은 현재 12.4%로 피용자의 경우 노사가 각각 6.2%씩 부담하고 있으며 자영업자는 본인이 전액 부담함.
- 노령연금 수급연령은 65세이며 수급자격은 1991년 이후에 62세에 도달한 가입자의 경우 40분기의 보험료를 납부할 경우에 발생함.
- 65세의 수급개시연령을 2003년부터 2027년까지 매년 1개월씩 67세로 상향조정함.
 - 62세에 받을 수 있는 조기노령연금 급여수준을 80%에서 2027년부터 70%로 인하함.
 - 연금급여시 소득수준에 따라 차등으로 소득세를 부과함.
 - 노령·유족연금(OASI) 수급자수는 3,800만명으로 65세 이상 노령 인구의 91%에 해당하며 장애연금(DI) 수급자수는 650만명, 보충적소득보장(SSI) 수급자수는 6.6백만명임.
 - 1999년도 65세 신규 연금수급자의 은퇴직전 소득대비 연금급여의 소득대체율은 다음과 같음.

<表 1> 所得階層別 年金 所得代替率

(단위: \$, %)

	최저소득계층	평균소득계층	최고소득계층
1998년 소득/년	13,002	28,894	68,400
연금수급자	53.3	39.6	24.1
연금수급자/배우자	79.9	59.4	36.1

- OASDI신탁계정은 2025년도에 지출이 수입을 초과하여 당해연도 재정적자가 발생하게 되며 2037년에 기금이 소진될 것으로 예상됨.
 - 2000년 현재 65세 이상인구가 총인구에서 차지하는 비율이 12.3%로 추산되나 2015년에는 14%를 넘어서게 되어 고령사회로 진입하게 되며 2040년에는 20.3%에 달하게 될 것으로 전망됨.
- 사회보장 신탁기금 고갈문제를 해결하기 위해 미국 정부는 현재 사회보장 개혁논의를 활발히 진행시키고 있음.
 - 미국의 사회보장 자문위원회는 1997년 1월 향후 심각한 재정불안정이 예상되는 현 미국 사회보장제도의 재정안정을 위한 대안을 제시하였음.
 - 동 위원회가 제시하고 있는 3개의 안은 현재제 유지·보완(MB: Maintain Benefits)안, 확정각출형 개인퇴직금계정 신설(IA: Individual Accounts)안, 사회보장제도를 정액연금과 개인저축계정으로의 이원화(PSA: Personal Security Accounts)안임.
- 클린턴 행정부는 복수의 연금제도 개혁안을 제시하고 국민의 선택을 요구하고 있음.
 - 또한 개혁안에 포함된 확정각출형 개인연금계정의 틀을 응용해서 정부의 재정잉여를 재원으로 하는 국민저축계정을 제안하고 있음.

9. 칠레

- 칠레는 수년간의 준비를 거쳐 1981년 신연금제도를 도입함.
 - ‘확정각출형 연금제도’인 신연금제도는 민영연금기금사(AFP)에 보험료를 운용토록하여 퇴직시 자신의 계정에 적립된 재원을 통해 연금을 받도록 함.

- AFP는 완전적립방식으로 운용되며, 정부에 의해 엄격한 제도감독을 받음.
- 기존 가입자중 근로자는 민영연금에 자유롭게 옮길 수 있으며, 자영자는 임의로 가입할 수 있음. 그러나 제도 시행 후 신규 노동시장 진입자는 강제적으로 민영연금에 가입해야 함.
- 연금제도의 개혁으로 인한 비용발생분은 정부재정을 통해 부담하는 방식을 선택하여 현세대의 이중부담을 배제하였다. 즉, 부과방식 연금제도를 유지하면서 그 가입자 중 일부가 민영연금으로 옮겨가게 됨에 따라 정부가 공적연금재정의 수입감소분을 지원하고, 다른 한편으로는 신제도 이동자의 전환전까지의 보험료 즉, 구제도 기여액에 해당하는 재원은 인정채권의 발행을 통해 퇴직시까지 이연시키도록 하였다.

□ 칠레의 연금제도 현황을 보면

- 2000년 9월말 현재 8개의 기금에 가입된 계좌 수는 총 624만 계좌로 그 중 269만 계좌가 납부하여 실질적인 납부율은 43.1%에 불과한 실정임.
- 임의 가입대상인 자영자는 166천 계좌를 등록하고 있고 64천 계좌가 납부하여 상대적으로 저조한 납부율을 기록하고 있음.
- 기금의 재원은 사용자 부담분 없이 전적으로 가입자의 보험료에 의존한다. 노령연금을 위한 임금의 10%이며, AFP마다 상이한 수수료를 적용하고 있음(2.16~2.95%).

□ 노령연금의 수급방법

- 종신연금: 근로자는 축적된 개인계좌의 자금을 인출하여 보험회사의 종신연금을 구입하여 실질가치가 보장된 급여를 받는 것임.
- 변동연금: 퇴직 후 가입자가 AFP계좌를 그대로 유지하면서 매

년 일정액을 인출하는 것으로, 개인의 은행구좌의 규모, 수익률, 기대여명, 기타의 다른 조건에 따라 매년 새로 산정함.

- 혼합된 형태로 보험회사와 연금지급시기와 금액을 정하여 개인연금을 구입하고, 나머지 기간에는 AFP에 일부 남겨지는 적립금을 인출하는 방식으로 연금수령액은 인출액의 50% 이상이어야 함.

□ 칠레 연금제도의 문제점

- 기금운용 수익률의 불확실성 문제
- 기금적립금의 상당부분(1999년: 약 37.3%)을 연금지급 비용을 위한 국채로 정부가 전용하고 있어, 고리의 국채금리는 재정부담을 가중시킴.
- 관리운영비의 증가는 소득재분배의 역기능을 하고 있음.
- 보험료에 근거한 급여방식은 저소득층을 연금제도권으로 유인하는데 어려움이 있음.

10. 우리 나라 年金制度의 改革課題

□ 우리 나라 공적연금은 짧은 역사에도 불구하고 급속한 적용확대로 전국민적 노후소득보장제도로 성장하였으나, 향후 지속 가능한 발전을 위하여 해결해야 할 다음과 같은 현안과제를 안고 있음.

- 수많은 납부예외자 및 적용제외자의 축소를 통한 실질적인 전국민 연금화 달성
- 급여-부담 불균형에 의한 구조적인 재정불건전성 해결
- 자영자의 소득과약 어려움으로 인한 가입자간 비형평성 해소
- 이미 재정위기를 맞고 있는 특수지역연금제도의 발전 방안 마련
- 법정퇴직금제도의 발전적 재편 방안 등

□ 우리 나라는 적정 공적연금 개혁모형을 개발하기 위하여 지난 1998년 12월에 구성된 「공·사연금제도개선실무위원회」에서 미래에 대한 전망과 철학을 약간씩 달리하는 4가지의 연금개혁 대안을 제안하였는데, 각 대안의 주안점과 그에 따른 장단점은 상이하나, 대안들이 모두 지향하는 공통적인 개혁방향을 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 첫째, 공적연금체계만으로는 적절한 노후소득보장을 달성하기 어렵기 때문에 공·사연금체계간의 적절한 역할분담과 다층적 소득보장제도의 재구축이 필요
- 둘째, 급여와 부담의 불균형은 제도의 장기적 재정건전성을 저해하고, 결국 미래에도 지속 가능한 제도로의 발전을 위협하기 때문에 연금급여율의 인하, 연금수급연령의 조정, 연금보험료의 인상 등을 통하여 급여와 부담을 균형시키기 위한 노력들이 필요
- 셋째, 세대내·세대간 형평성을 제고하기 위한 방안들의 마련이 필요
- 넷째, 가능한 한 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 제고하려는 노력이 필요

□ 따라서 우리 나라 연금제도의 개선방안은 다음과 같은 원칙을 고려하여 이루어져야 할 것임.

- 노후소득보장에서 적정 공·사 역할분담의 원칙
- 적용의 포괄성 원칙
- 급여의 적절성 원칙
- 장기적 재정안정성 원칙
- 세대내·세대간 형평성 원칙

第 1 章 序 論

전세계적으로 거의 대부분의 국가에서 노후소득보장을 위하여 공적 연금제도를 운영하고 있다. 독일에서 1889년에 제정된 연금보험법을 공적노령연금의 효시로 본다면 공적연금제도는 이미 100년 이상의 오랜 역사를 갖고 있다고 볼 수 있다. 산업혁명이후 임금근로자 계층이 형성되면서 노령·질병·재해·실직 등으로 인한 임금수입의 중단이 이들을 빈곤으로 전락시키는 주요 요인으로 작용하게 되었다. 이와 같이 변화하는 사회환경에서 사회구성원들의 안정적인 생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 공적연금제도를 도입하게 된 것이다.

공적연금제도는 노후와 질병·부상에 따른 장애 및 사망 등 사회적 위험의 발생으로 인한 소득의 감소·단절에 대하여 연금급여를 실시하게 된다. 연금급여를 통하여 근로자와 피부양자의 최저생활수준이하로의 전락을 방지하고 위험발생으로 인한 소득상실에 대한 보상을 통하여 경제적 생활안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.

공적연금제도를 일찍 도입한 대부분의 서구산업국가들은 연금제도에 대한 국민의 수용성을 고려하여 적용대상을 장기간에 걸쳐 점진적인 적용확대과정을 거치면서 제도가 성숙되었다. 또한 연금재정에 부담을 주는 인구구조의 고령화도 장기간에 걸쳐 완만하게 진행되고 있다. 특히 제2차 세계대전 이후 높은 경제성장, 고용성장, 낮은 실업 등으로 공적연금적용 및 급여의 확대가 가능하게 됨에 따라 공적연금은 노후 소득보장의 중추적인 역할을 담당하게 되었다. 그러나 1970년대 초 석유탄위기가 초래한 경기침체를 기점으로 저성장시대에 진입하면서 사회

보장 재정의 불안정에 따라 공적연금의 재정부담가능성(affordability)과 지속가능성(sustainability) 문제가 현안으로 대두되기 시작했다.

공적연금 재정불안정은 기여에 비해 과다하게 설정되어 있는 급여, 즉 「저부담·고급여」의 수급구조와 함께 인구구조의 고령화가 근본적인 원인으로 지적되고 있다. 인구고령화와 조기퇴직 등 근로유인의 감소에 따라 경제활동계층에 비해 연금수급자의 수가 급격히 증가하고 있다. 또한 공적연금 초기 가입자세대에게는 연금보험료 기여에 비해 상대적으로 높은 급여가 이루어졌기 때문에 초기 가입세대와 연금수급자는 현 근로세대와 미래세대에게 재정부담을 전가하게 된다. 이와 함께 공적연금 적립기금의 방만한 운용과 관리운영체계의 비효율도 연금 재정 불안정의 요인으로 작용하고 있다. 공적연금 보험료 납입 회피(evasion)에 의한 노후소득보장의 사각지대의 상존과 노동시장의 왜곡 및 조기퇴직 등 근로유인의 감소 등 부정적인 효과도 발생하고 있다.

연금제도가 성숙단계에 진입한 국가들은 앞으로 예상되는 경제·사회적 전망을 기초로 지속가능한 제도를 구축하기 위하여 연금개혁을 단행하였거나 추진중이다. 공적연금의 개혁은 연금보험료율의 인상, 연금급여수준의 축소, 기여기간의 확대, 연금수급연령의 연장 등 연금 수급구조의 개혁(parametric reform)으로부터 기존의 확정급여형 연금제도를 명목확정각출제도(Notional Defined Contribution)로 전환, 기존의 부과방식 공적연금을 폐지하고 국가강제의 확정각출형 개인연금을 도입하는 등 매우 다양한 형태로 이루어지고 있다.

1960년 공무원연금제도를 필두로 서구산업국가에 비해 공적연금을 비교적 늦게 도입한 우리 나라도 급속한 인구구조의 고령화와 「저부담·고급여」의 공적연금 수급구조로 인해 이미 성숙단계에 진입한 국가들이 경험하고 있는 문제들을 훨씬 빠른 속도로 경험하게 될 것으로 예상된다. 공적연금제도 도입의 후발국인 우리 나라는 성숙한 연

금제도를 갖고 있는 국가들이 당면하고 있는 여러 가지 문제점과 시행착오, 이에 대처하기 위한 제도개선 및 개혁사례로부터 시사점을 도출함으로써 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 공적연금제도는 장기간에 걸쳐 기여와 급여가 이루어지는 소득보장제도이기 때문에 미래의 경제·사회적 환경을 예측하고 미리 효율적으로 대처하는 것이 매우 중요하다. 적절한 시점에서 효과적으로 대처하지 못하고 성숙단계(mature phase)로 진입하게 되다면 심각한 재정문제에 직면하게 될 것으로 예상된다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 연금제도 개혁의 배경과 전략, 세계은행과 국제노동기구의 연금개혁 방향 및 연금개혁을 유형화한 선행연구를 검토하고 연금개혁 유형화를 시도한다. 제3장부터 9장까지는 기존의 확정급여형 연금제도를 명목확정각출형 연금으로 전환한 스웨덴과 이태리, 국가소득비례연금의 적용제외를 도입한 영국, 단일체계의 부과방식 공적연금제도를 갖고 있는 미국, 국가강제의 확정각출형 민영 개인연금제도를 도입한 칠레 등의 공적연금의 역사, 현행체계 및 개혁동향을 소개하고 시사점을 도출한다. 제10장에서는 우리 나라 공적연금제도의 현황과 문제점 및 기존에 제시된 연금개혁안을 검토함으로써 제도개혁의 방향을 모색하고자 한다.

특히, 각국의 연금개혁 동향에 대한 사례연구는 활용가능한 자료의 범위내에서 <표 1-1>과 같은 분석틀과 연구질문에 답변하는 방식으로 정리해 보고자 한다.

〈表 1-1〉 各國의 年金改革 動向 比較分析틀

구분	중범위 비교항목	세부 비교항목
연금제도의 역사적 변천	• 연금체계의 변화	• 연금체계의 변화내용과 그 배경 • 연금 관리운영체계의 변화와 그 배경
	• 연금적용범위의 변화	• 연금 적용확대 과정
	• 연금급여측면의 변화	• 급여산식의 변화내용과 그 배경 • 급여산정 기준소득의 변화와 그 배경 • 소득재평가기준의 변화와 그 배경 • 급여슬라이딩기준의 변화와 그 배경
	• 연금부담측면의 변화	• 보험료율의 변화와 그 배경 • 보험료 부과소득기준의 변화와 그 배경 • 보험료 분담의 변화와 그 배경
	• 연금재정방식의 변화	• 재정방식(적립방식, 부과방식)의 변화와 그 배경
현행 연금체계	• 연금체계	• 연금체계(1층, 2층, 3층) • 연금 관리운영체계
	• 적용범위	• 적용범위
	• 연금급여	• 급여산식 및 급여율 • 재평가 및 슬라이딩 기준
	• 연금부담	• 보험료율 및 분담율 • 보험료 부과소득기준
	• 연금재정방식	• 재정방식
연금관련 쟁점 및 개혁동향	• 연금관련 쟁점	• 연금관련 주요 쟁점
	• 최근의 개혁동향	• 최근 개혁의 대안모형과 선택
연금체계의 특징과 시사점	• 연금체계의 특징	• 연금제도의 노령소득보장에서의 위상과 역할 • 연금개혁의 유형
	• 우리 나라에의 시사점	• 개혁의 전제조건 • 바람직한 개혁방향 • 가능한 개혁대안 • 개혁시 고려점

第 2 章 年金制度의 改革背景과 改革戰略

第 1 節 年金制度의 改革背景

연금제도는 근로가능한 젊은시절에 경제활동으로부터 얻은 소득의 일부를 저축하여, 장애·노후·사망 등을 이유로 소득이 중단되거나, 감소되는 경우를 대비한 소득보장제도의 하나이다. 따라서 한 국가의 노후소득보장제도를 체계적으로 고찰하기 위해서는 노동법과 사회법 등에 마련되어 있는 노령자를 위한 노동시장정책, 퇴직금제도, 고용보험·연금보험 등에 포함되어 있는 노후소득보장제도들을 동시에 고려해야 만 한다.¹⁾ 왜냐하면 연금제도는 자국의 사회·경제적 상황에 따라 기타 사회보장제도와 조화를 이루면서 발전되어 왔기 때문이다.

일반적으로 연금제도의 개혁은 연금재정의 수입측면과 지출측면에서 고찰해 볼 수 있다. 수입측면은 주로 적용범위와 재원조달에 관한 개혁을, 지출측면에서는 연금수급조건과 급여수준에 관한 개혁이 주류를 이룬다. 한편, 연금급여의 수요·공급측면에서 보면, 연금재정의 수입은 급여의 공급측면으로, 지출은 수요측면과 밀접한 관계가 있다.²⁾ 그러나 대부분의 경우 연금제도 개혁에 있어 수입과 지출측면을

1) 사회보장제도 비교문학의 대전제는 국가간 사회·경제구조가 비슷함을 전제로 한다. 따라서 사회·경제적 배경이 상이한 국가간의 제도비교는 종합적인 측면에서 철저한 분석이 요구된다. 그러므로 단지 연금제도만으로 노후소득보장 체계·수준을 비교한다거나, 연금급여의 소득대체율만으로 비교지표로 삼는 것은 연구의 한계를 가질 수밖에 없다.

2) 연금제도에 관한 연구는 공급과 수요 측면에 따라 관점을 달리할 수 있다. 명확하게 구분될 수는 없지만 일반적으로 공급측면에서는 주로 연금재정안정과 효율적 기금운용에 중점을 두는 재정학, 재무관리학의 분야에서 주로 다루고, 수요측면에

동시에 고려하고 있는 실정이며, 최근 들어 재정방식에 관한 개혁논의도 활발히 진행되고 있다.

[圖 2-1]에 제시하고 있는 바처럼 생활수준과 의료수준의 향상으로 기대수명이 증가하고, 여러 가지 이유 등으로 출산율이 떨어지게 됨에 따라 인구구조가 노령화되고 있다. 이와 같은 인구적 요인은 연금수급자의 자연증가뿐만 아니라, 노동시장의 구조변화에도 영향을 미친다. 더구나 최근의 경제성장은 실업증가 속에 이루어지고 있기 때문에 근로자들의 소득기회가 줄어들게 되어 연금재정의 중요 재원인 보험료를 납부할 수 있는 가입자가 감소하게 된다. 한편 지속적으로 진행될 것으로 예상되는 산업구조·고용구조 조정에 따른 노동시장의 유연화는 불충분한 근로활동을 유발하고, 이로 인해 소득이 감소·중단됨에 따라 연금보험료 납부율이 떨어지게 된다. 결국 이와 같은 노동시장의 상황은 근로자들을 조기에 연금시장으로 진입케 하여 연금지출을 증가시킬 것이다. 이와 같이 연금급여 지출이 증가하게 되면, 연금보험료를 올리던가, 연금급여 수준을 낮추어야 한다. 그러나 대부분의 선진국의 경우 연금보험료 인상에는 한계가 있고, 주로 수급조건 강화, 급여 구조식의 변경 등을 통해 급여지출을 감소시키는 노력을 계속하고 있다.

이와 같은 결과 또는 앞으로 예상되는 연금개혁은 현세대 가입자들의 노후생활을 불확실하게 만들게 될 것이다. 이러한 측면에서 보면 아마도 현세대 노인만이 공적연금을 통해 충분한 노후를 보장받는 마지막 세대가 될 것이다.

서는 가입자와 수급자의 후생증진에 역점을 두는 노동경제학, 사회복지학의 주요 관심사이다. 따라서 연금제도의 개혁은 항상 이해단체들 간의 논쟁이 생기게 된다.

부의 불연속성은 미래연금의 확보와 적용범위에 새로운 문제로 등장하게 되었다.

한편, 연금재정의 지출측면에서 보면 연금제도의 역사가 오래된 선진국의 경우 1, 2차 세계대전 이후 인플레이션, 공황 등으로 적립금이 점차 바닥을 들어내자 그 동안의 적립방식을 청산하고 재정방식을 부과방식으로 전환하였다. 그러나 연금제도가 성숙됨에 따라 노령연금 수급자가 점증하고, 특히 예상치 못한 저출산으로 고령화 속도가 가속되어, 이른바 베이비붐 세대가 60세에 이르는 2010년 이후에는 심각한 재정난이 예상되고 있다.

이 같은 현상은 특히 EU국가들의 경우 유럽통합에 발맞춰 재정적자의 축소, 사회보장수준의 통일에 관한 논의가 집중되었다. <表 2-1>에서처럼 고령화의 급진전에 따른 노인부양비의 증가로 현재 제도가 그대로 존속되는 경우 연금보험료의 급격한 상승이 예상되기 때문에 고령화 진전이 국가 경제에 미칠 영향과 이에 대한 대책은 무엇이나 하는 것이 고령화 문제에 관련하여 OECD 선진국에서 제기되고 있는 주요 논점들이다.

한편 아시아, 아프리카의 개발도상국가들은 서구에서 도입된 공적 연금제도를 짧은 시간에 자국에 이식하는 과정에서 대부분의 개발도상국가들은 공적연금제도에 대한 인식이 부족한 국민들의 가입을 유도하기 위해 ‘저부담·고급여’ 체계의 공적연금제도를 도입하였다. 즉, 보험료를 적게 내면서도 높은 급여 수준이 보장될 수 있다는 점을 강조함으로써 공적연금제도에 무지한 일반 국민들이 적극 참여할 유인을 제공하고자 하였던 것이다.

〈表 2-1〉 OECD 國家들의 老齡化 趨勢

	인구('98) (천)	증가율 (전년대비) (%)	65세 이상 노령인구		노인부양비	
			1960	1998	1960	1998
오스트레일리아	18,751	1.2	8.5	12.2	13.8	18.2
오스트리아	8,078	0.1	12.2	15.4	18.5	22.8
벨기에	10,103	0.2	12.0	16.1	18.6	24.4
캐나다	30,300	1.0	7.6	12.3	12.9	18.1
체코	10,295	-0.1	10.2	13.7	15.8	19.8
덴마크	5,301	0.3	10.6	14.9	16.5	22.2
핀란드	5,153	0.3	7.3	14.7	11.7	22.0
프랑스	58,845	0.4	11.6	15.7	18.7	24.0
독일	82,024	0.0	10.8	16.6	15.9	24.4
그리스	10,507	0.1	8.1	15.8	12.3	23.4
헝가리	10,114	-0.4	-	14.5	-	21.3
아이슬란드	274	1.1	8.1	11.5	14.2	17.7
에이레	3,705	1.2	10.9	11.4	18.6	17.2
이탈리아	56,979	0.2	9.0	16.2	13.3	23.6
일본	126,486	0.3	5.7	16.2	8.9	23.6
한국	46,430	1.0	-	6.6	-	9.2
룩셈부르크	427	1.3	10.8	14.3	15.9	21.4
멕시코	95,675	2.3	-	5.1	-	8.4
네델란드	15,698	0.6	9.0	13.4	14.8	19.6
뉴질랜드	3,792	0.1	8.7	11.7	14.9	17.8
노르웨이	4,418	0.6	10.9	15.7	17.2	24.3
폴란드	38,666	0.0	-	11.8	-	17.5
포르투갈	9,979	0.3	-	15.2	-	22.4
스페인	39,371	0.1	8.2	16.3	12.7	23.9
스웨덴	8,851	0.1	11.8	17.4	17.9	27.2
스위스	7,106	0.2	10.2	15.1	15.4	22.4
터어키	64,789	1.6	3.7	5.2	6.7	8.1
영국	59,237	0.4	11.7	15.7	18.0	24.1
미국	269,092	0.9	9.2	11.9	15.4	18.1
G7	21,178	0.5	9.1	14.3	14.4	21.4
EU-15	3,240	0.2	-	15.7	-	23.4
OECD계	34,751	0.7	-	12.7	-	19.1

그러나 급속하게 진행되고 있는 산업화에 따른 핵가족화 현상의 심화등으로 보다 빠르게 급격한 노령화가 수반할 것으로 예상됨에 따라 수급구조를 개선시키는 방안이 강구되고 있다.

노령화, 도시화, 핵가족화, 세계화의 진전 속에서 노인들은 가족이나 지역 공동체를 통한 전통적인 방식으로의 노후 소득보장체계 확보가 사실상 불가능해졌기 때문에, 많은 국가에 있어 퇴직전 경제활동만으로는 안정적인 노후 생활에 충분한 소득을 확보하기가 사실상 어려운 실정이다.

연금제도의 역사가 오래된 사회복지 선진국일수록 제도가 성숙되고 이에 따라 공적연금 지출이 정부재정 지출에 상당한 비중을 차지하고 있어 경제적 목표와 사회적 목표간의 상충관계(trade-off)에 대한 논란이 지속되고 있다. 이와 같은 현실은 복지 선진국이나 후진국이나 예외 없이 노후소득보장제도의 한 축인 연금제도의 위기인식을 끌어내게 되었다.

第 2 節 公的年金制度의 危機

공적연금제도는 1889년 독일에서 최초로 탄생된 이래 2차 대전 직후에 이르면 유럽 및 북남미의 거의 모든 국가, 오세아니아의 뉴질랜드와 오스트레일리아, 아시아의 일본 등에서 실시될 정도로 빠르게 전세계로 확산되었다. 이후 이들 국가들은 약 삼십년간에 걸쳐 진행된 경제적 호황에 힘입어 공적연금제도의 적용대상을 지속적으로 확대하고, 급여수준을 대폭 인상하며, 물가 또는 임금 변화에 급여액을 연동하는 등의 조치들을 취해 나감으로써 공적연금을 노후소득보장의 중추적인 제도로 자리잡게 하였다.

그러나 이러한 성장일변도로 발전해 온 공적연금제도가 1970년대 중반에 이르면서 개혁의 주요 대상으로 점차 인식되기 시작하였다.

국가별로 연금체계의 유형 및 그것이 기반하고 있는 기본 개념상에 차이가 있음에도 불구하고 재구조화의 필요성이 모든 연금체계에 공통된 것처럼 보였다. 그래서 공적연금에 대한 개혁 논의는 어떤 특정한 연금체계의 산물이 아니라 변화하고 있는 사회인구학적, 정치적 환경에 적응하기 위한 일반적인 반응양식으로 받아들여졌다. 이와 같이 1970년대 중반이후 공적연금제도들이 전반적으로 재검토되는 상황을 맞이하게 되었는데 이를 흔히 공적연금의 위기라고 부른다.

공적연금의 위기를 구성하는 문제는 단일의 문제가 아니다. 매우 다양하고 복잡한 문제들로 구성되어 있으며 국가별로 연금제도별로 상이한 양상을 보인다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연금위기에 내포되어 있는 문제는 크게 네 가지 형태로 분류할 수 있는데 연금재정 불균형 및 과대부담 문제, 국민경제에의 악영향 문제, 제도의 정당성 내지 신뢰성 상실 문제, 새롭게 부상한 욕구에 대한 미충족 문제 등이 바로 그것들이다.

1. 年金財政 不均衡 및 過大負擔

공적연금의 위기를 구성하는 문제로서 가장 많이 거론되는 것이 연금재정의 위기이다. 이는 연금재정에 있어서의 수입과 지출간 불균형, 곧 지출에 상응하는 재원을 확보할 수 없을지 모른다는 우려에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다. 전세계 공적연금의 대부분은 노인세대에 대한 급여지출재원을 근로세대로부터 징수하는 부과방식에 기초하고 있는데 아래의 식은 바로 부과방식하에서의 단순 재정균형모델을 나타내 주는 것이다.

$$WP \times \alpha \times c \times E = AP \times \beta \times B$$

WP: 근로인구 α : 적용률 c : 기여율 E : 평균임금 AP : 노인인구

β : 수급률 B : 평균연금

위의 식이 암시해 주듯이 부과방식을 취하는 한 형식논리상으로는 연금재정불균형이 발생할 여지가 없다. 왜냐하면 지출이 수입을 초과하는 수지불균형 현상이 발생할 것으로 예상되면 국가는 수입을 증가시켜 균형을 회복하도록 하면 되기 때문이다. 예컨대 노인인구(AP) 증가로 인해 연금지출이 증가할 경우 근로인구(WP)를 확대하거나 적용률(α)을 높이거나 또는 기여율(c)을 인상하는 등의 조치를 취하면 수지균형을 이룰 수 있는 것이다. 하지만 실제로 근로인구 증가나 적용률 확대³⁾는 외생변수적 성격이 강해 정책적으로 조작이 거의 불가능하다고 할 수 있다. 더욱이 기여율을 인상하는 것 또한 다른 사회보험 및 조세에 대한 부담을 고려해 볼 때 정책적으로 변화시키는데 상당한 제약이 있다고 하겠다. 따라서 기존의 연금체계, 특히 지출과 관련된 요소들을 변경하지 않는 한 연금재정수지의 균형을 회복하기란 매우 어려운 것이다. 그러나 급여율 인하, 수급연령 상향 조정 등의 지출억제적 성격의 조치들은 제도에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고 급여지급약속을 위반하는 것이어서 커다란 정치적 저항에 직면할 수 있다. 이러한 측면이 연금재정위기의 딜레마라고 할 수 있다.

다음의 표에서 볼 수 있듯이 서유럽국가들의 경우 공적연금지출은 평균적으로 국내총생산(GDP)의 10%를 상회하고 있는 실정이다. 이러한 지출수준은 이들 국가들에서 매우 높은 수준의 경제적 자원이 근로세대로부터 노인세대로 이전되고 있음을 뜻하는 동시에 근로세대가 연금제도에 이미 상당한 수준의 재원부담을 하고 있음을 의미한다. 그런데 향후 인구노령화가 보다 진전되고 제도가 보다 성숙화 되면 될수록 근로세대로부터 노인세대로 이전되는 자원은 보다 증가할 것으로 전망되는 바, 그렇게 되면 미래 근로세대의 부담이 보다 과중하게 될 것이라는 우려가 제기된다(OECD, 1988). 어떤 형태의 공적연금 제도이든 그것이 지속가능성을 유지하기 위해서는 급여지출에 상응하

3) 왜냐하면 대부분의 서구국가들에서는 개연금화가 이루어졌기 때문이다. 그러나 개연금화가 이루어지지 않은 개발도상국가들에서 유효한 정책적 수단이 될 수 있다.

는 재원을 안정적으로 확보할 수 있어야만 한다. 그러기 위해서는 장기적으로 연금재정에 대한 부담률이 미래의 근로세대가 부담할 능력이 있고 부담을 수용할 수 있는 적정수준을 넘어서지 않도록 해야 할 필요가 있다. 하지만 기존의 공적연금체계에 아무런 변화가 없는 한 앞으로 연금재정에 대한 부담률은 미래세대의 부담가능성을 넘어서는 수준으로 높아질 가능성이 높다는 우려들이 제기되고 있다.

〈表 2-2〉 유럽 國家의 GDP對比 公的年金支出

(단위: %)

오스트리아	벨기에	덴마크	핀란드	독일	프랑스	스페인	영국	아일랜드
14.8	11.0	9.9	10.3	10.8	11.8	7.5	9.5	6.1

資料: World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, 1994, p.358.

2. 國民經濟에의 惡影響

1970년대 중반이래 성장률 감소 및 고실업현상과 더불어 나타난 경기침체는 연금재정 문제를 심화시키고 공적연금의 국민경제에 미치는 부정적 효과들에 대해서 정치인 및 경제학자들의 관심을 고조시켰다. 경기침체로 인해 공적연금이 재정곤란을 겪고 있는 상황에서 공적연금이 국민경제에 악영향을 미쳐 경기침체의 원인으로 작용할 수 있다는 문제 제기는 공적연금제도의 정당성을 크게 손상하는 것이라고 할 수 있다.

일반적으로 사회보장체계가 발달하면 할수록 경제체계와의 상호관련성은 점차 증가한다고 할 수 있다. 경제적 상황, 고용, 실업, 소득수준 등이 사회보장의 재정적 상황을 결정하며 사회보장제도의 확대는 그에 따른 지출과 수입수준을 경제전반의 산출과 인구학적 변화에 보다 민감하게 반응하도록 만든다. 한편 사회보장제도에서 높은 수준의 지출 및 수입은 개인의 의사결정이 이루어지는 경제적 상황에 변화를

가져올 뿐만 아니라 거시경제적 관계에 영향을 미쳐 궁극적으로 경제적 산출에 영향을 미치기도 한다.

공적연금제도가 개인의 의사결정 및 거시경제에 미치는 부정적 효과와 관련하여 주로 거론되는 것은 노동공급, 저축, 국제경쟁력에 미치는 효과이다.⁴⁾ 우선 노동공급에 미치는 효과로서는 공적연금제도로 인해 퇴직후 소득의 불안정성이 줄어든 결과 조기퇴직이 증가하고 공적연금제도에 대한 보험료를 일종의 세금으로 간주하여 그것을 회피할 목적으로 노동공급을 감축시키는 효과가 있다는 것이다.⁵⁾ 저축에 미치는 효과로서는 공적연금제도가 존재함으로써 퇴직후 노후생활을 대비하기 위해 저축할 유인이 감소하고 인플레이·기대여명 증가·노후질환 등과 같은 위험들에 대응하기 위한 보험적 성격을 갖는 추가저축의 필요성 또한 줄어줌으로써 저축감소를 초래한다는 것이다(김태성·성경룡, 1995; Thompson, 1998). 끝으로 공적연금에 대한 높은 기여율은 노동비용 증가 및 상품가격 인상으로 이어져 국제경쟁력을 약화시키므로써 수출시장을 상실하게 만든다는 것이다.⁶⁾

그러나 이와 같은 공적연금제도가 국민경제에 미치는 부정적 효과들은 경험적으로 검증되어 확정된 것과는 상당한 거리가 있다. 연구자에 따라서 상반된 연구결과들이 존재함으로써 여전히 학술적으로 논란의 대상이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 명확한 것은 공적연금

-
- 4) 공적연금제도는 부정적 효과만이 있는 것은 아니다. 소득재분배, 빈곤완화, 사회의 안전성 증대 등과 복지효과 뿐만 아니라 노후소득의 안전성을 높여 수요의 안정성을 가져다 주고 예측하기 어려운 미래의 위험들에 대한 부보함으로써 투자를 증대시키는 긍정적 효과들이 있는 것이다(OECD, 1988).
 - 5) 하지만 지금까지의 연구결과로서는 공적연금이 노동공급 및 조세회피에 미치는 정도는 확정적이지 않다. 또한 공적연금의 재정방식의 변화가 노동공급의 감소정도를 변화시킬 수 있다고 제시하는 경험적 증거란 찾기 어렵다(Thompson, 1998).
 - 6) 하지만 이 역시 검증되지 않고 있다. 평균 이상의 국제경쟁력을 갖고 있는 국가들 중 상당수가 지출 규모가 높은 공적연금제도를 가지고 있다. 경험적 증거는 이들 국가에서 연금의 실질적인 비용은 낮은 임금의 형태로 근로자가 부과하고 있음을 나타내 준다(Thompson, 1998).

제도의 지출 및 수입의 막대한 규모로 인해 국민경제와의 관계가 정치인들의 보다 많은 관심사항으로 부각되고 있으며 연금개혁의 주요 고려사항으로서 자리잡아 가고 있다는 것이다.

3. 正當性의 弱化

1970년대 중반 이후 공적연금제도를 바라보는 인식이 크게 변화하고 있다. 그 이전만 하더라도 20세기 후반의 가장 위대한 사회적 성과로서 칭송되었던 공적연금제도가 장기적으로 존립될 수 있을 것인가를 우려하는 국면에 접어들게 된 것이다(Rosa, 1982). 한편 세대간 계약에 기초하고 있는 공적연금제도는 사실은 세대간 부담의 불공평성을 전제로 한 것에 지나지 않으며 부담의 불공평성이 보다 더 심화되고 있다는 주장들이 정치적으로 뿐만 아니라 학술적 차원에서도 제기되고 있다. 또한 연금보험료의 인상에 대해 이의를 제기하고 있으며 피보험자로서 과연 퇴직 후에 충분한 급여를 보장받을 수 있을 것인가를 우려하는 우려가 커지고 있다.

이러한 공적연금제도에 대한 정당성 약화는 다양한 의미를 내포하고 있지만 그 중에서 제도에 대한 신뢰성 약화 및 세대간 부담의 불공평성 문제를 대표적으로 꼽을 수 있을 것이다. 제도에 대한 신뢰성 문제는 제도의 장기적 존립가능성에 대한 부정적 태도를 의미하는 것으로서 연금재정의 불안전성과 밀접한 관련을 가진다. 1970년대 초반까지만 해도 경제성장이 지속되지 않을 것으로 믿을만한 이유들을 찾을 수 없다. 공적연금의 적용대상이 증가하였고 새로운 급여들이 신설되었으며 수급요건의 완화 및 급여수준의 관대화가 이루어졌다. 그래서 이 시기까지만 해도 공적연금제도에 대한 신뢰는 확고한 듯이 보였다. 하지만 석유위기 이후 전세계적으로 경기침체가 확산되고 장기화되면서 연금 재원확보문제가 사회적 쟁점으로 부각되면서 공적연금제도에 대한 신뢰성은 약화되기 시작하였다. 1975년 이후 공적연금

제도에 대한 신뢰성을 조사한 한 연구에 따르면 신뢰성은 연금제도가 거의 지급불능상황에 직면해 있거나 연금제도를 변화시키는 새로운 입법이 도입되었을 때 현저히 약화되는 경향이 있음을 보여주고 있다 (Reno and Friedlane, 1977).

부과방식에 기초하여 공적연금제도를 운영하는 한 세대간 부담의 차이는 불가피하게 현상적으로 나타날 수밖에 없다고 할 수 있다. 그렇지만 중요한 것은 그러한 세대간 부담의 차이가 사회적으로 용인될 수 있는나하는 사회적 수용태도라고 할 수 있다. 사회적으로 용인 가능한 적정수준의 부담차이는 특정 국가가 처한 사회경제적 환경, 문화, 지배적 가치 등에 따라 다르기 때문에 일률적으로 말 할 수 없지만 그 부담의 절대적 차이가 지나치게 크다면 수용되기 어려울 것이다. 인구노령화 및 제도의 성숙화는 서구국가들에서조차 앞으로 몇 십년간은 지속적으로 전개될 것으로 예상되는데, 이 경우 후세대의 절대적 또는 상대적 부담률은 현재보다 훨씬 높아질 것이고 그에 따라 세대간 부담의 불공평성 문제가 더욱 심화되어 세대간 갈등을 야기할 수 있을 것이라는 지적들이 있다.

4. 새로운 欲求에 대한 不適切한 對應

기존의 공적연금제도는 급여액이 고용기간과 소득수준에 의해 결정됨으로써 고용형태면에서 주로 수십년간 전일노동에 종사한 근로자들을 보호하는데 적합한 패러다임을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 기존의 공적연금제도는 대량실업 및 실업의 장기화로 인해 대규모의 실직자가 상존하고 시간제·계약제·자영자 등 고용불안정계층이 점차 증가하는 방향으로 고용구조 및 고용형태가 변화하고 있는 새로운 환경하에서 그들에게 적절한 사회적 보호를 제공하는데는 한계가 있다.

또한 기존의 공적연금제도는 가족형태면에서 전통적으로 남편과 수명의 자녀를 양육하는 가정주부인 처로 구성된 핵가족화 개념에 기초

하고 있다고 할 수 있다. 그래서 최근 가족에 대한 가치로 인해 동거 가족, 동성가족, 편부모가족 등 새로운 형태의 가족들이 증가하고 있는 상황이지만 기존의 공적연금제도들은 이러한 변화상황들을 제대로 반영하고 있지 못하다.

여성경제활동참가 증가 및 그에 따른 독립적 생활능력의 향상, 가족에 대한 가치 변화 등에 기인하여 이혼율이 급격히 증가하고 있다. 그런데 많은 국가들에서 이혼은 여성의 공적연금에 대한 수급권의 상실로 이어지는 경향이 있다. 한편 여성의 경제활동참가 증가로 인해 보다 많은 여성들이 자신 명의의 독자적 연금수급권 자격을 가지게 되었거나 이중의 연금수급권 자격을 취득하기도 한다. 예컨대 자신명 의의 연금수급권과 더불어 유족연금 수급권을 동시에 취득하는 것이다. 하지만 이러한 정책 변화는 연금재정 문제를 악화시키고 분배적 형평성과 대상효율성(target efficiency) 문제를 발생시키는 측면도 있다 (OECD, 1988).

第 3 節 主要國際機構의 年金改革戰略

1. 年金改革에 대한 世界銀行의 視覺

세계은행은 노령기에 닥쳐질 위기를 극복하는 방안으로 공적연금과 사적연금의 다층체계(Multi-pillar System)로 이루어지는 노후 소득보장 체계에 대한 대안을 제시하였다. 이 연금개혁 보고서는 노후 소득보장 체계에 있어 시장의 기능을 상대적으로 강조하고 있어 국가의 역할을 상대적으로 강조하는 연구자들과 노후 소득보장 체계에 대한 논쟁을 지속하고 있는 상황이다.

1994년 세계은행보고서 발간 당시 세계 대부분 국가의 노후 소득보장 체계는 사회연대성(solidarity)에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주

류를 이루고 있었으나 연금재정 불안정 문제에 공통적으로 직면해 있었다. 이러한 상황에서 세계은행 보고서가 전달하려 했던 메시지는 적립방식(funded system)이든 부과방식(pay-as-you-go system)이든 공적 연금제도(즉, 1개 층)만으로 이루어진 소득보장체계가 정치·경제학적인 측면에서 치명적인 문제점을 내포하고 있다는 점이었다. 특히 개발도상국가일수록 현세대에게 지급되는 과도한 급여를 미래 세대의 부담으로 전가하려는 유혹으로부터 공적 연금제도가 자유로울 수 없을 것이라는 점을 세계은행 측에서는 명확히 하고자 하였다.

<表 2-3> 世界銀行 報告書가 勸告한 3層(three pillar) 所得保障 體系

	1柱(1st pillar)	2柱(2nd pillar)	3柱(3rd pillar)
성 격	강제적용, 공적제도	강제적용, 민간운용	임의적용, 민간운용
제정방식	세금(tax)으로 재원 조달	완전 적립방식, 정부의 간접적인 규제	완전적립방식
형 태	소득조사 실시, 최저연금보장 또는 정률연금	직역연금 또는 개인연금	직역연금 또는 개인연금
목 적	소득재분배+보험 기능	저축+보험 기능	저축+보험 기능

資料: The World Bank, *The Averting Old-Age Crisis*, 1994.

세계은행 보고서의 연금개혁안은 <表 2-2>에서처럼 노후 소득보장체계에 있어 3층 구조의 필요성을 역설하고 있다. 공적연금위주로 구축된 기존의 노후 소득보장체계를 정부가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초연금 성격의 1층, 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층, 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축하여 안정적인 노후 소득보장체계를 구축하자는 것이 세계은행 개혁안의 주요 골자였다.

정부가 운용하되 강제 적용하는 기초연금 성격의 1층 제도에서는 모든 국민의 노후 최저생활수준 보장에 목적이 있으며, 정액연금이나

최저연금보장 등으로 소득재분배 기능을 담당하되, 부과방식 또는 일반 정부 재정으로 재원을 조달할 것을 추천하였다. 민간이 운용하되 강제 적용하는 소득비례 성격의 2층 제도는 강제적 저축기능을 도입하되 민간부문에서 관리운용을 담당하도록 하나, 기금운용 기관에 대해 정부가 적극적으로 관리·감독하도록 하였다. 임의 적용하되 민간이 운용하는 추가적인 소득비례 성격의 3층 제도는 자발적인 가입 원칙 하에서 조세 감면 등 가입 유인을 제공하되 민간부문에서의 자율적인 운용을 허용하도록 추천하였다.

공적부문으로 운용되는 1층 체계에만 의존하는 경우 부과방식제도가 야기하는 낮은 저축률, ‘저부담·고급여’에 기인하는 연금재정 적자, 이에 따른 연금재정 위기는 1층 체계만으로 이루어진 소득보장체계가 피할 수 없는 운명이라는 것이다. 기금운용 측면에서는 공공부문에서 기금운용을 담당하는 경우 비록 정치적으로 중립적인 기금 운용을 도모할지라도, 다양한 기금 운용 능력을 보유하고 있는 민간부문에 비해 낮은 수익률을 올릴 수밖에 없을 것이라는 점을 지적하고 있다. 세계은행 보고서는 민간부문이 연기금 운용을 담당하는 경우 장기적 속성의 연기금을 효율적으로 운용하여 해당 국가의 금융부문 발전에 기여할 수 있고 나아가 경제 발전에 일익을 담당할 수 있을 것이라 역설하고 있다. 기존의 사회연대성에 입각한 공적연금제도가 필연적으로 야기하는 기여와 급여의 긴밀한 연계성 및 제도 운영에 있어 신뢰성 결여가 노동시장을 왜곡하여, 공식적인 분야(formal sector)의 노동수요를 감소시켰으며 이에 따라 실업률이 증대하고 비효율적인 비공식적인 부문(informal sector)의 비중이 확대되고 있다는 것이 기존제도에 대한 세계은행 보고서의 평가였다.

기존 제도에 대한 대안으로 세계은행 보고서는 1980년대 연금개혁을 단행한 칠레 모형을 원용하여 새로운 연금모형을 제시하였다. 세계은

행 보고서가 추천한 바람직한 노후 소득보장체계는 소득재분배 기능을 도입하여 부과방식으로 운영되는 전통적인 공적연금제도(1층)의 비중을 가급적 적게 하고 나머지는 강제적인 가입이 적용되나 민간부문에서 운용하는 사적연금이 노후 소득보장기능을 담당하는 체계였다.⁷⁾

이러한 세계은행 연금개혁안은 기본적으로 공적연금제도의 부분적인(또는 전면적인) 민영화(privatization), 연금기금의 적립(pre-funding), 투자수단의 다양화(diversification), 기존의 확정급여형 급여에서 확정기여형제도(defined contribution)로의 전환을 기본 틀로 하고 있다.

2. 國際勞動機構의 反應

국제노동기구(ILO)는 세계은행과는 달리 연금제도의 개혁방향을 기본적으로 연금수요자 측면에서 파악하고 있다. 즉, 첫째, ILO는 노령, 장애, 유족연금으로 대표되는 공적연금 문제를 당위론(normative)에 입각하여 접근하고 있다. 즉, 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상을 최우선 과제로 설정하고 있다. 급여수준 측면에서는 빈곤선(anti-poverty) 이상의 최소 소득 대체율 보장을 강조하고, 구체적으로 저소득층에 대해서는 최저급여를, 평균 소득층에 대해서는 적정급여의 보장을 중요시하고 있다.⁸⁾

둘째, 연금제도에 관한 ILO의 권고 사항이 부유한 국가나 가난한 국가에 상관없이 전세계 모든 국가에 대해 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 기본 시각이다. 이러한 기본 시각에도 불구하고 ILO 권고사항을 저소득 국가 또는 비공식적 분야의 비중이 큰 국가에 적

7) 세계은행은 전체 강제 저축 중에서 1층 체계의 비중이 20~30%에 달하는 것이 바람직할 것이라고 권고하고 있다.

8) ILO 현장 제102조는 연금급여의 소득대체율이 30년 가입기준으로 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정하고 있음.

용하기 어려울 것이라는 현실을 ILO도 일정부분 인정하고 있다.

셋째, 이러한 한계점을 인식하여 실제에 있어서는 연금제공 및 적용범위에 있어 ILO의 기준이 탄력적으로 운용될 여지를 남겨두고 있다. 이에 따라 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정하고 있는 ILO의 연금급여에 관한 최저기준이 각국의 사정에 따라 신축적으로 적용될 수 있음을 시사하고 있다.

넷째, 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다. 국가의 역할 범위에 관해서는 연금급여 전달체계까지 정부가 책임질 필요는 없으나, 연금급여의 확실한 지급 여부에 는 정부가 책임을 명확히 하여야 한다는 입장을 취하고 있다. 이것이 의미하는 바는 민간기관에 의한 공적연금제도 운영 가능성은 인정하나 이 경우 최저수준의 연금급여는 정부가 보증하여야 한다는 것이다. 이를 위해 ILO의 권고 사항인 최저 40%의 소득대체율(30년 가입 기준)이 확정급여(DB) 형태로 지급되어야 하며, 동남아시아에서 보편적인 확정각출(DC) 형태의 급여를 지급하는 국가공제조합(National Provident Schemes) 역시 확정급여(DB) 형태의 연금제도로 전환할 것을 권장하고 있다.⁹⁾

ILO가 확정급여 방식을 주창하는 이유는 최저 소득대체율을 확정각출형에 의존할 경우 확정각출제도에 본질적으로 내재된 불확실성 및 위험으로 인해 연금급여가 최저 수준에 미달할 가능성이 너무 높을 것이라는 가정에 기인하고 있다. 이러한 논리에 기반을 두고 있기 때문에 가령 60~70%의 소득대체율을 보장하는 확정각출형 연금제도에

9) 확정급여(defined benefit)제도에서는 보험료 부담 수준과 관계없이 연금급여 수준이 확정되어 있음. 확정각출제도(defined contribution)에서는 보험료 부담 수준이 확정되어 있는 반면 연금급여 수준이 기여금의 운용 실적에 좌우됨.

서는 ILO가 설정하고 있는 최저수준에 미달할 확률이 적기 때문에 이 경우에도 확정급여를 고수하는 것이 논리적으로 문제가 있다는 점을 ILO도 인정하고 있다.

다섯째, 고용주와 근로자가 연금보험료를 공동으로 부담하여야 하며, 연금제도 기본 틀의 운용에 있어서는 노사가 공동으로 참여할 수 있어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 즉, 민주적으로 합법적 절차에 의해 출범한 정부라 할지라도 정부 단독으로 연금제도를 운영하는 것에 대해 ILO는 명확하게 반대 입장을 견지하고 있다. ILO가 이러한 입장을 취하는 배경에는 임금 후불설 관점에서 연금제도를 파악하고 있기 때문이며 기본적으로 연금급여를 근로자들의 미지급된 임금으로 간주하고 있어 근로자들이 자신들의 자산 운영에 명시적이든 암묵적이든 참여할 권리가 부여되어 있다는 것이다. 이러한 원칙에 덧붙여 남성과 여성, 상이한 직종의 근로자에 대한 연금급여 제공에 있어 차별이 없어야 한다는 점을 강조하고 있다.

연금제도와 관련하여 ILO가 강조하고자 하는 것은 이상적인 공적연금 제도의 설계 문제와 특정국가에 적합할 제도를 별도의 관점에서 접근하여야 할 것이라는 점이다. 이에 대한 단적인 예로 자본시장 규모가 매우 적거나 자본시장이 불모지인 국가, 자본시장을 규제할 능력이 없는 국가가 완전적립방식의 개인계정제도(a fully funded individual account scheme)를 도입하는 것은 별다른 의미가 없다는 것이다. 즉, 연금제도에 관한 일반적인 관리능력이 떨어지고 연금급여 지급약속을 지키지 않을 가능성이 큰 나라에서 정교한 연금제도가 효과적으로 운영되리라고 예상하는 것 자체가 지나친 기대라는 것이다. 이러한 맥락에서 연금제도의 관리(governance), 적용(coverage), 제도설계(design)와 같은 제반 문제를 하나의 틀 속에서 보아야 한다는 것이 ILO의 기본시각이다.

연금재정 방식과 관련하여 ILO는 다음 논점이 명확하게 정리되어야

한다고 주장하고 있다. 노인을 위하여 경제 자원을 비축하는 것은, 경제 전체적으로 실질적인 의미에서 부과방식 과정을 겪는다는 것이 ILO의 입장이다. 근로세대와 연금 수급자에게 할당되는 국민소득이 경제 활동인구 몫의 국민 소득으로부터 유래된 것이라는 점을 ILO는 지적하고 있다.

부과방식 속성의 연금재정 방식에서는 고용주 및 피용자로부터 각출금을 징수하여 퇴직전 소득에 비례하여 연금급여를 지불함으로써 이러한 과정을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 민영화된 강제저축(MRS: Mandatory Retirement Saving)제도 역시 명시적으로 드러나지는 않지만 본질적인 면에 있어서는 부과방식과 동일한 과정을 거치고 있다는 것이 ILO의 주장이다. MRS제도에서는 이자율이 높을수록 적립기금의 증가로 인해 높은 수준의 연금급여가 보장되나 주의 깊게 관찰하면 MRS제도에서는 고용주나 근로자 모두가 채권자인 동시에 채무자라는 것이다.

이는 이자율이 높을수록 현재 근로세대들에게 더 많은 비용이 수반되기 때문이다. 즉, 주택과 승용차를 구입하는 일반 개인들은 이자율 상승에 따라 동일한 대출금에 대해 더 많은 액수를 지불하여야 하며, 자본재를 설비 투자하는 기업가 또한 동일 투자 금액에 대해 더 많은 금액이 소요되기 때문이다. 이러한 맥락에서 이자지급 역시 보험료 각출이나 세금과 같은 이전지출(transfer payment)이라고 ILO는 판단하고 있다.

한편 ILO는 민간부문이 운영하는 완전 적립방식의 연금제도에서는 민간부문의 저축 증대 및 경제성장률 제고로 인해 장기적으로 연금 수급자에게 더 높은 수준의 급여를 지급할 수 있을 것이라는 세계은행 측의 주장을 반박하고 있다. 저축 증대에 따라 경제성장이 증가하여 국민소득이 증가하는 경우 전체 국민소득 중 연금수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다. 왜냐하면 많은 국가들이 현역 근로자 수입에 대비하여 개인의 연금 수급권을 보장하고 있기 때문이

다. 따라서 현역 근로자들의 평균수입이 증가한다면 연금 수급권자 개인의 급여 수준도 동시에 증가하도록 되어있기 때문에 전체 국민 소득 중 연금 수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다.

인구구조가 노령화되는 경우의 MRS에서는 보다 젊은 인구 구조를 가진 경우에 비해 연금제도를 통해 조성하는 순(net) 저축액이 감소할 것이다. 만약 소비계층의 인구비율이 저축계층의 인구비율보다 많다면 순저축의 총액은 감소할 것이며, 일단 인구구조가 노령화되는 경우 이러한 상태가 지속될 것이라는 것이 ILO의 주장이다. MRS제도 하에서는 연령이 증가함에 따라 근로자의 저축 수준이 증가할 것이기 때문에 노령화 과정은 자본재의 증가를 가져올 것이다. 이는 일반적으로 청년층에 비해 노령층이 더 많은 자산을 축적할 것이며 노령층이 증가함에 따라 총자본 스톡(stock)이 증가할 것이라는 가정에 기인하고 있다. 그러나 21세기 중반 이후 인구구조 노령화가 둔화되는 경우 MRS제도 도입에 따라 예상되는 자본축적으로는 연금 수급자의 급여 증가를 감당하기 어려워 세계은행에서 주장하는 적립방식제도의 타당성이 감소할 것이라고 ILO는 전망하고 있다.

지금까지의 논의에 따르면 인구구조의 고령화, 완전 적립방식의 연금제도, 국가 총저축이 상호 연계되어 있어 적립방식의 MRS제도를 통해 고령화 문제를 해결하려는 것은 단지 현재의 문제를 미래로 연기하는 일시적인 방편이라고 ILO는 지적하고 있다. 이에 따라 현재 공적연금제도를 비교적 잘 운영하고 있으며 관리 운영비도 비교적 저렴하며, 대다수 국민에게 적용하고 있는 OECD 국가들의 경우 현재의 공적연금제도를 다른 제도로 바꿀 유인이 별로 없는 것 같다는 것이 ILO의 입장이다. 연금제도와 관련하여 현재 제기되고 있는 문제점들은 퇴직 시점의 연기, 여성 취업률 제고, 낮은 수준의 실업률 유지 및 『고부담·저급여』 등을 통해 충분히 해결할 수 있을 것이라고 ILO는

판단하고 있다.

그러나 ILO는 연금제도와 관련하여 현실적으로 해결하기 어려운 문제로 다음 사항을 지적하고 있다. 재정안정성 확보를 위해 이미 채택하고 있는 부과방식 연금제도의 보험료를 상당한 수준까지 인상시켜야 하는 경우 세대간 연대성(solidarity) 및 제도에 대한 순응성(compliance) 감소로 제도의 유지가 어려울 것으로 정책 당국자 또는 정치인들이 판단할 것이라는 점이다. 이 경우 정치인들은 근로자들이 납부하는 연금 보험료를 현재 연금수급자에게 지급하는 부과방식 대신 개인계정에 입각한 연금제도를 도입하는 경우 높은 수준의 보험료를 부담하는 현 세대 근로자들을 설득하기가 더 수월할 것이라 판단할 가능성이 높다는 점이다. 이러한 맥락에서 실제에 있어서는 개인계정 이외의 다른 대안(일례로 부과방식 연금제도)이 개인계정과 똑같은 수준의 연금보험료 부담을 필요로 할지라도, 개인계정의 도입으로 사회적 수용성이 급격하게 제고될 수 있다는 점을 정치인들이 이용할 가능성을 우려하고 있다.

한편 연금제도에 정부가 간여하지 않는 경우 연금보험료 인상 또는 급여수준 삭감 등의 불가피한 사태가 도래하는 경우 책임회피 수단이 될 수 있다는 점을 정책 담당자들이 이용할 가능성을 ILO는 우려하고 있다.

연금제도에 관한 정책 담당자들의 이러한 시각에 덧붙여 ILO는 완전적립방식과 민영화의 장점을 주창하는 사람들의 견해가 보편화되는 경우 개인연금제도로의 전환을 적극 모색하려는 유인이 사회 저변에 널리 퍼질 것임을 우려하고 있다. 이러한 사회적 상황에서 ILO는 보험회사, 개인·지역 연기금, 은행, 금융기관 및 이들을 지지하는 언론 매체의 강력한 로비가 진행되는 경우 개인계정으로의 전환이 쉽게 이루어질 가능성이 있다고 전망하고 있다.

[圖 2-2] 所得保障體系에 대한 ILO의 政策勸告

1층(1st tier): 최저소득보장(anti-poverty) 성격의 연금	
<ul style="list-style-type: none"> · 대상자 선정 기준: 보편적(universal)으로 적용하나 자산조사 실시 · 최저소득보장(minimum anti-poverty) 연금 · 정부 일반재정으로 재원 조달 	
2층(2nd tier): 공적연금 (정부운용, 강제적용, 확정급여) <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도 · 생애평균소득의 40~50%의 임금대체율 보장 · 확정급여(Defined Benefit)방식 채택 · 연금급여를 물가에 완전 연동 	또 는
2층(2nd tier): 공적연금 (정부운용, 강제적용, 명목확정각출제도) <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도 · 명목확정각출(NDC: Notional Defined Contribution)방식 채택 · 기대 여명을 연금급여에 연계 	
3층(3rd tier): 소득비례연금(민간운용, 강제적용, 확정각출)	
<ul style="list-style-type: none"> · 강제 적용원칙을 적용하되 기여액의 상한 설정 · 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용 · 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요 	
4층(4th tier): 추가 소득비례연금(민간운용, 임의적용, 확정각출)	
<ul style="list-style-type: none"> · 자발적 가입원칙 적용하되 기여액의 상한 철폐 · 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용 · 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요 	

資料: Colin Gillion, "The ILO and Pensions", Joint ILO-OECD Workshop: *Development and Reform of Pension Schemes*, DEELSA/ILO(97)9, 1997.

International Labor Office, *The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labor Office*, Social Security Department(2000년 상반기 출간 예정)에서 정리

ILO는 두 가지 방향의 연금개혁안을 제시하고 있다. ILO는 당위론적인 원칙들의 충돌을 가급적 배제하며, 기여와 급여의 긴밀한 관계를 유지하되 기여자와 수급자가 위험을 공평하게 공유한다는 취지에

서 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.

첫 번째 대안으로는 다양한 소득원으로부터 노후소득을 충당하며, 급여방식으로는 확정각출제도와 확정급여 제도를 혼용하는 4층 체계(4th tiers)의 연금구조를 제시하고 있다. 1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소 소득보장(a minimum anti-poverty pension) 성격을 내포하고 있다. 1층 제도의 재원은 정부의 일반재정으로부터 직접 조달하며 연금급여의 실질가치가 물가에 연계되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 2층(2nd tier)은 적정 수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제적용의 공적부과방식 연금제도를 상정하고 있으며 물가상승에 연금급여를 완전히 연동시켜야 한다고 주장하고 있다.

3층(3rd tier)은 공적연금제도의 역할을 보완하기 위해 민간부문이 운영하는 강제적용의 확정각출제도로 설계할 것을 권장하고 있다. 강제 적용되는 3층의 경우 기여액 상한을 설정하되 급여는 일시금이 아닌 연금 형태로 지급되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 4층은 확정각출의 형태로 임의적용하되 기여액의 상한을 철폐하며 민간부문이 관리를 담당하도록 하고 있다. 상기 언급되고 있는 3층과 4층은 직역연금(occupational schemes)과 개인연금(personal pension) 모두를 포괄하며 민간부문 운영에 대해 국가가 철저하게 감시하고 규제하여야 한다는 것이 ILO의 입장이다.

ILO가 상기 언급된 4층 체계 도입을 권장하는 논거는 이러한 체계를 구축함으로써 연금제도에 내재된 위험을 분리할 수 있다고 판단하기 때문이다. 공공부문이 제공하는 확정급여제도와 민간부문에서 운용하는 확정각출제도를 혼용하는 경우 공공부문의 방만한 운영에 따른 재정 불안정 위험과 시장 상황변동에 민감한 확정각출제도의 급여 불안정 위험을 분리할 수 있다는 것이다. 이와 함께 중산층 근로자들에

게 최소한의 보증된 소득을 제공할 수 있다는 장점도 지적하고 있다.

공적연금제도 개혁과 관련하여 ILO가 제시하는 두 번째 대안은 국가가 운영하는 강제적용의 2층을 명목확정각출(NDC: Notional Defined Contribution)제도로 전환하는 것이다. NDC는 근로기간동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭한다. 통상적으로 NDC에서는 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 근로자가 퇴직하는 시점에 연금으로 전환하는 방식을 채택한다. 그러나 NDC와 전통적인 확정각출제도와 주요한 차이점의 하나는 이자율이 시장이자율이 아닌 다른 지표를 사용한다는 것이다. 현재 NDC제도를 채택하고 있는 국가들은 GDP 성장률 또는 임금 성장률 등을 이자율로 상정하고 있다.

ILO가 NDC제도를 권장하는 이유는 첫째, 강제적용과 국가가 운영한다는 면에서 여타 제도에 비해 관리·운영이 수월할 수 있기 때문이다. 둘째, NDC에서는 기여와 적립금의 이자가 개인계정에 적립되기는 하지만 동등한 화폐로 실제 적립되지 않기 때문에 명목적(nominal)임에도 기여와 급여 사이에 보다 직접적인 관계를 구축할 수 있기 때문에 가입자들의 순응성을 제고할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 셋째, NDC제도에서는 연금급여를 가입자의 기대여명을 고려하여 산정하기 때문에 평균수명 증대에 따른 연금재정 불안정 요인을 연금 가입자와 연금 수급자에게 전가할 수 있다. 이에 따라 현 제도가 유지되는 경우 개발도상국 및 저개발 국가들이 직면하리라 예상되는 재정 불안정 문제를 NDC제도 도입을 통해 상당부분 해결할 수 있을 것이라 판단하기 때문이다.

소득보장체계 개혁 방향으로 ILO는 상기 언급된 4층 체계를 주창하고 있으나 이러한 연금체제가 초래할 장기적인 파급효과 또는 함축성에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있음을 인정하고 있다. 그러나 ILO는 자신들이 제시하고 있는 4층 체계 도입이 초래할 파급 효과에

대해 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 공적연금으로만 운영되는 제도와 비교시 상대적으로 수월하지는 않을지라도 민주적으로 민간 연금제도를 운영하는 것이 가능할 것으로 전망하고 있다.¹⁰⁾

둘째, 근로기간 내내 저소득층이었던 계층의 노후소득 보장을 위한 사회적 연대성 확보가 매우 어려울 것이라는 점을 ILO는 우려하고 있으나 4층 체계에서도 어느 정도 가능한 할 것으로 판단하고 있다. 셋째, 물가 상승에 대한 연기금의 실질가치 유지, 경제성장에 연금급여를 연동시키는 것이 공적으로 운영되는 부과방식 하에서보다 민영화된 MRS제도하에서 훨씬 달성하기 어려울 것으로 전망하고 있다. 이는 확정각출형의 MRS제도에서는 확정급여 부과방식이 제공하는 퇴직 후 소득 수준에 대한 보증 장치를 결여하고 있기 때문이다.

결론적으로 ILO는 민간부문에서 운영하며 개인에게 상대적으로 많은 자율권을 부여하는 제도에서는 최저연금을 저소득층에게 일률적(보편적)으로 지급하는 문제, 평균 소득수준의 근로자들에게 일정 수준의 소득을 보증하는 문제, 연금제도를 민주적으로 운영하는 문제, 퇴직후 물가상승에 대해 연금급여 수준을 보호하는 문제의 해결이 상당히 어려울 것이라는 점을 지적하고 있다.

第 4 節 公的年金 危機에 대한 對應戰略

공적연금제도의 위기에 대응하여 각국에서 채택한 개혁전략들을 매우 다양하지만 대략 전략의 효과를 기준으로 몇 가지 범주로 구분할 수 있다. Berghman(1992)은 공적연금의 수입과 지출에 미치는 효과를 기준으로 크게 두 가지 범주로 분류하고 있는데, 하나는 실업축소·여

10) 여기서 민주적이라는 용어는 가입자가 제도 운영에 개입할 가능성을 의미하고 있음.

성 및 고령근로자의 경제활동참여 확대 등과 같이 공적연금의 경제적 기반을 강화하는 전략이며, 다른 하나는 연금급여자의 수 축소·급여 수준 하향조정·재정방식 변화·공사연금의 혼합 등 공적연금제도의 총지출을 축소하는 전략이다.

그런데 버그만의 분류는 사회보장 영역을 넘어서는 대안들을 포함하고 있을 뿐 아니라 적용대상 확대, 관리운영의 기반 강화 등을 주요 개혁과제로 삼고 있는 개발도상국가들의 연금개혁전략들을 포함하지 않고 있다. 그래서 버그만의 분류를 보완하여 각국의 연금전략들을 공적연금의 재정기반 강화 전략, 공적연금 총지출 억제전략, 노후보장 기능 확충 전략, 공·사 연금의 혼합 전략 등 네 가지로 구분하여 기술하고자 한다.

1. 公的年金의 財政基盤 強化

가. 退職抑制를 통한 寄與者의 數 增大

퇴직 또는 조기퇴직의 억제는 공적연금의 총지출 억제전략에도 포함될 수 있지만 기여자의 수를 증대시킨다는 점에서 재정적 기반을 강화하는 전략에도 포함될 수 있다.¹¹⁾ 퇴직을 억제하기 위한 전략을 세분하면 다시 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 노령연금의 수급연령의 연장(일본, 독일, 미국, 이태리, 오스트레일리아, 영국 등), 노령연금 및 조기노령연금의 최소기여기간 확대(예, 독일, 핀란드, 체코,

11) 대부분의 공적연금 및 사적연금체계는 조기퇴직급여를 가지고 있다. 그런데 많은 국가들에서 조기퇴직급여는 보험수리적으로 공정한 수준보다 낮은 수준으로 감액되거나 전혀 감액되지 않고 지급하는 경우가 많아 조기퇴직을 촉진하는 경향이 있다. 조기퇴직급여는 비록 초기비용은 낮을지라도 장기적으로 보면 보다 많은 근로자들이 퇴직하게 됨에 따라 연금재정에 악영향을 미치고 나아가 전체 경제에서 숙련노동의 공급에 부정적인 영향을 미치기 때문에 장기적 비용은 매우 높은 편이다(James, 1997).

벨기에, 이태리 등) 등과 같이 노령연금 자체에 대한 접근을 어렵게 하는 방법이고, 다른 하나는 연금수급요건으로서 퇴직조항의 철폐(영국), 연금수급연령의 유연화(스웨덴, 이탈리아), 임금과 연금의 합산액이 줄어들지 않도록 소득조사제도를 합리적으로 개선(일본), 퇴직연기에 따른 급여증가율의 상향 조정(미국) 등과 같이 고용을 촉진하기 위한 유인책을 활용하는 방법이다.

나. 寄與率의 引上

기여율 인상은 공적연금의 재정문제를 해결하는데 보편적으로 활용되고 있을 뿐만 아니라 매우 효과적인 전략의 하나로 간주되는 것 같다. 1995년 이후에 보험료율을 인상한 국가만 하더라도 캐나다, 덴마크, 독일, 이태리, 일본, 한국, 마셜군도, 포르투갈, 슬로바키아 등이 있을 정도로 광범위하다(Devereux, 1998). 하지만 기여율의 인상은 비록 그것이 단행된다면 연금재정을 안정화시키는 효과가 강력할 수 있으나 서구와 같이 기여율이 이미 상당히 높은 국가에서는 정치적 실현가능성 내지 수용가능성 측면에서 상당한 제약을 띠고 있는 전략이라고 할 수 있다.

다. 積立的 要素의 強化

부과방식적 공적연금제도에서 적립기금은 불확실한 사회경제적 환경변화에 대응하기 위한 완충준비금으로서의 기능뿐만 아니라 기금의 이자수입을 통해 보험료율 인상폭을 축소할 수 있는 기능을 동시에 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 적립기금을 가지고 있는 국가는 매우 드물다. OECD국가들 중에서는 스웨덴, 캐나다, 일본, 스위스, 미국, 한국 등으로서 매우 드물며 개도국의 경우에도 이집트, 요르단, 필리핀, 잠비아, 마우리투수, 가나, 모르코, 튀니지, 자메이카 등 일부 국가

에 제한되어 있을 뿐이다.¹²⁾

그러나 최근에 들어와 연금재정 안정의 전략으로서 연금적립금을 확보하거나, 기존의 적립금을 확대 또는 적립기금의 운영방식을 변화시키는 전략을 채택하는 국가들이 드러 나타났다. 캐나다는 최근의 연금개혁안에서 연금적립금 규모를 현행의 연간급여지출액의 2배에서 5배로 증가시켰으며, 수익성을 제고하기 위하여 적립금 운영방식을 주채권을 매입하는 형태에서 신규로 조성되는 자금에 대해서는 민간 투자전문위원회가 다양한 포트폴리오를 구성하여 투자할 수 있도록 전환하였다(Canada Pension Plan Investment Board, 1999).¹³⁾ 한국이나 일본 또한 거의 캐나다와 유사하게 기존의 기금운영방식을 개선하였다. 한편, 스웨덴은 연금개혁안에서 총보험료 18.5%중 2%를 개인계정식 연금에 할당하여 기금을 적립하고 있다(Ministry of Health and Social Affairs, 1998).

라. 寄與金 賦課對象所得의 範圍 擴大

공적연금의 재정수입을 확대할 수 있는 또 다른 방안의 하나는 기여금 부과대상소득의 범위 확대이다. 예컨대 일본의 경우 1994년 연금개정안을 통해 월수입에 대한 보험료를 억제하고 부담의 공평성을 확보한다는 취지에서 종래에는 보험료부과대상소득에서 제외되었던 상여금에 대해서 1%의 보험료율을 부과하였으며, 2003년부터 상여금을 포함한 총소득에 기준하여 보험료를 부과할 예정이다(厚生省年金

12) 싱가포르, 말레이시아, 잠비아 등과 같이 공적연금이 국가관리의 퇴직준비금제도(Provident Fund)로 되어있는 국가들이나 칠레, 멕시코, 아르헨티나 등과 같이 공적연금의 전부 또는 일부를 강제가입의 개인계정연금으로 전환한 국가들에서는 적립기금규모가 매우 크다고 할 수 있다.

13) 미국의 사회보장자문위원회는 최근에 연금개혁권고안을 통해 사회보장의 지불능력을 유지하기 위해서 사회보장기금의 일부를 정부채권보다 수익률이 높은 주식시장에 투자할 것을 제안하였다(Public Management Committee, 1997).

局, 1999). 스웨덴의 경우에는 종래에는 근로자에게는 보험료를 부과하지 않았지만 새로운 노령연금체계를 준비한다는 취지에서 기초액(base amount)의 7.5배 한도내에서 과세부과소득의 1%를 보험료로 부과하고 있다(National Social Insurance Board, 1997). 프랑스는 1991년부터 근로소득에만 부과되던 기존의 보험료에 덧붙여 근로소득에 다른 소득을 합한 총소득의 1%에 해당하는 일반사회기여금제도(General Social Contribution)를 도입하였다(Social Security Administration, 1995).

마. 制度統合

사회보험방식에 의한 공적 연금은 사적 보험에 비해 역선택(adverse selection)의 방지 및 위험분산 효과 면에서 큰 장점을 지니고 있다. 그러나 지역별 공적연금체계를 지닌 국가에서는 이러한 사회보험의 장점이 제한될 수밖에 없다. 지역별로 공적연금을 운영할 경우 제도가 성숙화 되면 가입자가 적은 지역연금은 연금재정문제를 해결하기 어렵다. 일본의 경우 일반 근로자를 대상으로 한 후생연금 외에 지역별로 총 6개의 소득비례연금이 있었지만 1997년 4월에 가입자수가 비교적 적은 일본전신전화공제조합, 일본담배산업공제조합, 일본철도공제조합을 후생연금에 통합하는 조치를 취하였다(社會保險研究所, 1996). 미국의 경우에도 1983년의 연금개혁을 통하여 1984년 이후의 신규 연방공무원에 대해서 일반 국민들을 대상으로 하는 노령·유족·장해연금(OASDI)의 적용을 받도록 하고 있다(Myers, 1992)

바. 給與에 대한 課稅를 통한 還收 내지 所得調査를 통한 減額

대부분의 국가는 공적연금 급여에 대해서 소득세를 부과하지만¹⁴⁾ 그

14) 공적연금 보험료와 급여에 대한 과세조치에 대한 자세한 사항은 Kalisch, Amen, and Buchelel(1998)을 참고하십시오

에 따른 과세수입은 일반세원에 해당할 뿐 공적연금재원으로는 직접적으로 활용되지 않는다. 하지만 미국의 경우에는 1983년의 연금개혁을 통해 연금급여의 50%에 대해서, 최근에는 연금급여의 85%를 과세하여 이를 다시 공적연금기금으로 환수하는 전략을 채택하고 있다¹⁵⁾ (Myers, 1993; Kingson and Schulz, 1997). 한편, 캐나다의 경우에는 미국과 같이 소득세 부과를 통해 환수하는 것이 아니라 처음부터 지급시점에서 수급자의 소득이 일정 수준이상이면 급여액의 일부 또는 전부를 환수하는 조치를 통해 연금재원을 확충하는 전략을 채택하고 있다.

2. 公的年金의 總支出 抑制

가. 年金給與水準의 縮小

연금급여수준을 축소하는 전략중의 하나는 첫째, 급여산정공식의 변화를 통해 연금급여의 소득대체율을 축소하는 것이다. 영국은 1986년 연금개혁을 통해 국가소득비례연금의 소득대체율을 25%에서 20%로 단계적으로 축소하는 방안을 채택하였으며(HMSO, 1995) 독일은 1992년의 연금개혁을 통해 가입기간 1년에 대한 약 1.5%의 급여승률을 약 1% 수준으로 낮추었다(OECD, 1988; Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 1994). 일본은 1986년 연금개혁을 통해 소득비례연금의 급여승률을 1.0%에서 0.75%로 낮추었다.

둘째, 급여산정시 소득산정기간을 연장하는 것이다. 소득산정기간은 국가별로 매우 상이한데 대체로 가장 최근 몇 연간의 소득활동기간, 소득이 가장 좋았던 일정기간, 생애소득기간 등으로 구분할 수 있다.

15) 공적연금의 급여에 대해서 과세를 하는 국가들은 많이 있지만 미국이 다른 국가와 다른 점은 연금급여에 대해 과세를 통해 얻는 수입을 공적연금기금으로 돌려진다는 것이다. 그래서 미국 OASDI 재원구성은 사회보장세, 적립금 운용수익외에 연금급여에 대한 과세수입으로 구성되는 특징을 보이고 있다.

이와 관련한 각국의 개혁추세는 생애소득기간에 보다 비중을 두는 것 같다. 영국은 1986년의 연금개혁에서 소득산정기간을 소득이 가장 좋았던 20년에서 생애평균소득으로, 스페인은 8년에서 15년으로, 프랑스는 10년에서 25년으로 확대하였으며 스웨덴은 1998년 연금개혁을 통하여 소득이 가장 좋았던 15년에서 생애소득으로 전환하였다.

셋째, 연금의 연동방식 변경이다. OECD국가들의 대부분은 연금급여의 구매력을 보전하기 위하여 물가수준에 연동하거나, 사회전반의 소득수준향상을 반영하기 위하여 실질임금의 증가에 연동하는 방법을 쓰고 있다. 어떤 방법을 사용하든 급여연동은 연금급여지출의 증가를 의미하기 때문에 각국은 공적연금의 비용을 축소하기 위하여 연동방식을 수정하고 있다. 일본과 독일은 각각 1994년과 1992년에 연금급여를 각종 조세 및 사회보장기여금을 제외한 순소득성장률과 연동하는 방법을 도입하였으며, 영국은 임금성장률과 물가상승률 중 높은 것에 급여를 연동시켰지만 1980년부터는 물가상승률로 단일화하였다.

나. 年金受給期間의 短縮

첫째, 연금수급연령을 연장하는 것이다. 이것은 연금수급기간을 축소하는 가장 직접적인 전략인데 급여자의 수를 축소하는 효과 외에 총생애급여를 축소하는 효과가 있다. 그래서 연금급여의 총지출을 억제하는 전략으로서 매우 효과적인 수단중의 하나로 받아 들여 지고 있다. 또한 수급연령의 연장은 고령근로자를 보다 오랫동안 노동활동에 종사하도록 촉진 내지 강제화 하여 국가전체의 노동공급을 증가시킴으로써 연금부양률을 감소하고 공적연금의 재정기반을 확충하는 효과를 동시에 지니고 있다.

연금수급연령 연장은 수많은 국가들에서 채택되었는데 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이는 현재 67세로서 상당히 높은 연금수급연령을 채택하

고 있다. 아르헨티나는 1998년부터 2001년까지 62세에서 65세로, 미국은 2000년에서 2022년까지 65세에서 67세로, 일본은 2001년에서 2013년까지 60세에서 65세로, 뉴질랜드는 1995년에서 2001년까지 62세에서 65세로, 독일은 2001년에서 2012년까지 63세에서 65세로 이태리는 1995년에서 2000년까지 61세에서 65세로 전환한 예정이다(Devereux, 1998). 한편, 독일, 이태리, 일본, 영국 등에서는 남성과 2~5세의 차이를 보이는 여성의 연금수급연령을 남성과 동일한 수준으로 만들려 하고 있다.¹⁶⁾

둘째, 연금수급에 필요한 요건으로서 기여기간을 증대하는 것이다. 프랑스는 1994년에 완전노령연금수급에 필요한 기간을 2003년까지 37.5년에서 40년으로, 그리스는 1990년에 최저기여기간을 13.5년에서 15년으로, 포르투갈은 1994년에 10년에서 15년으로 연장하였다. 아일랜드는 최저기여기간은 현재 156주에서 2002년까지는 260주로 2012년부터는 520주로 바꿀 예정이다.

3. 老後保障 機能의 擴充

공적연금에서 노후보장기능을 확충하는 전략은 이미 공적연금 수급이 보편화되고 급여수준이 관대한 OECD 국가들에서 적용되기보다는 주로 주로 공적연금의 역사가 일천한 아·태평양 및 아프리카 국가들에서 채택되는 경향이 있다.

가. 適用對象의 擴大

아·태평양 및 아프리카 국가의 공적연금체계가 지닌 부적절성과 관

16) 포르투갈은 1993년에 여성의 수급연령을 63세에서 65세로 상향조정하였으며 벨기에, 독일, 영국은 60세인 여성의 연금수급연령을 각각 2009년, 2012년, 2020년까지 남성의 65세 수준으로 끌어올릴 계획을 가지고 있다. 스위스는 2005년까지 62세에서 남성보다 1년 낮은 64세로 증가시킬 예정이다(Devereux, 1998).

련된 가장 대표적인 문제는 적용대상의 불완전성이라고 할 수 있다. 공적연금체계는 일반적으로 자영자를 적용대상에서 제외하고 있으며 종종 10인 미만의 영세사업체에 종사하는 근로자들까지도 배제하고 있다. 그래서 이들 국가에서는 연금체계의 적용대상을 재검토하고 있다. 적용제외되는 영세사업체 근로자의 대부분은 소득이 낮은 경향이 있고 노후에 스스로를 부양할 수 있는 능력을 거의 갖고 있지 못하기 때문에 적용대상의 확대는 이들 국가에서 높은 우선순위를 가진 것으로 광범위하게 받아들여지고 있다(Beattie, 1998).

베트남은 1993년에 강제식 사회보험제도의 적용대상을 민간부문에 확대하였다. 중국은 도시 근로자의 약 25%가 전혀 연금체계의 적용받지 못하고 있음에 주목하여 도시지역에 거주하는 모든 형태의 사업체에 종사하는 피용인인 뿐 아니라 자영자에게 까지 적용대상을 확대하려는 국가적 차원의 캠페인사업을 1995년부터 벌여오고 있다. 모잠비크는 1990년에 새로운 연금체계를 도입하면서 적용대상을 마푸토지역(Maputo)에 한정하였지만 경제적 여건의 범위내에서 가능한 빠른 기간내에 전지역으로 확대할 계획을 가지고 있었다(International Social Security Association, 1992).

나. 給與의 適切性 確保

아·태평양 지역 및 아시아 지역의 국가들이 노후소득보장체계와 관련하여 안고있는 또 다른 과제는 급여지급방법 및 급여수준의 부적절성이다. ILO는 노령, 장애와 같은 사회적 위험에 대한 보호급여는 그 위험이 지속되는 한 계속적으로 지급되어야 함을 강조해 왔다(ILO, 1989). 이런 측면에서 볼 때 일시금은 노후보장의 적절한 급여형태라고 할 수 없다. 현재 케냐, 탄자니아, 우간다, 잠비아 등 아프리카 국가들과 인도, 네팔, 스리랑카, 미얀마, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르

르 등 아시아 국가, 파푸아뉴기니아, 솔로몬제도, 피지, 키리바티 등의 태평양 국가들은 일시금 형태의 퇴직준비금제도(Provident Fund)를 가지고 있는 국가들인데(Social Security Administration, 1997) 이들 국가에서는 일시금형태가 아니라 연금과 같이 급여를 주기적으로 줄 필요성이 증대하고 있다.

퇴직준비금제도의 부적절한 노후소득기능을 극복하기 위하여 다양한 전략들이 시행되고 있거나 마련 중에 있다. 가나는 1991년에 1965년 이래 실시되어 왔던 퇴직준비금제도에서 노령·장해·유족급여를 제공하는 새로운 연금체제로 대체하였다(International Social Security Association, 1992). 인디아는 1995년에 퇴직준비금에 대한 근로자기여분을 제외한 사용자기여분을 재원으로 하여 새로운 사회보험식 연금체제로 부분 전환하였다.

공적연금의 급여수준이 낮거나 소득비례연금없이 기초연금제도만을 운영하고 있는 덴마크, 네덜란드, 호주, 스위스 등 일부 서구산업국가들은 근로자들의 노후생활에 적절한 급여수준을 보장하려는 목적에서 공적연금급여를 보충하기 위하여 사적연금을 도입하는 전략을 채택하였다. 호주나 스위스는 국가강제에 의한 기업연금을 도입하였으며 덴마크와 네덜란드는 준강제적 성격을 지니는 산업별 단체협약에 의한 산업별 사적연금제도를 도입하였다.¹⁷⁾

17) 이러한 사적연금의 확대전략은 소득보장기능의 확충과 관련된 것이지만 극히 예외적인 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 사적연금의 확대와 관련된 전략들은 오히려 공적연금의 재정지출을 억제하려는 전략으로서 강조되거나 채택되는 경우가 보다 일반적이기 때문이다. 이와 같이 사적연금의 확대전략은 상반된 성격을 가지고 있기 때문에 보다 심도있게 고찰해 볼 필요성이 있는데 이에 대해서는 후술할 것이다.

다. 女性의 年金受給權 擴充

선진국뿐만 아니라 높은 경제성장을 경험하고 있는 개발도상국에서 여성의 경제활동참가율은 계속 높아지고 있다 그 결과 이에 수반하여 경제적으로 독립할 수 있는 능력을 지닌 여성의 수가 증가하고 있는 실정이다. 이러한 추세와 함께 기존의 가족에 대한 가치관의 변화가 상호작용하면서 나타난 현상이 이혼율의 급증인데 이는 특히 여성배우자의 생활곤란을 야기시키기 쉽다.

남성배우자와의 이혼은 자신의 노후를 대비하여 자산을 거의 축적하지 못했거나 전혀 하지 못한 여성배우자들에게 노후 빈곤을 초래할 가능성이 높다. 이와 같은 이혼에 따른 배우자의 생활곤란을 방지할 뿐만 아니라 여성의 가사노동에 대한 가치를 적극적으로 반영하려는 차원에서 선진산업국가들은 연금적용확대, 연금수급권 분할제도, 출산·양육·가족보호기간에 대한 가입기간 인정 등을 채택하여 왔다.

캐나다는 양 배우자중 어느 일방이 요구하면 결혼기간에 비례하여 연금권을 균등하게 분할할 수 있는 연금분할권제도를 운영하고 있으며, 스위스는 1997년부터 자녀 및 친척에 대한 보호기간에 대해서는 연금기여금을 낸 것으로 간주하고 결혼기간동안 축적한 연금수급권에 대해서는 각자에게 반분하여 지급하는 연금분할권제도를 도입하였다. 독일은 1992년 이후에 태어난 자녀에 대해서는 3년까지, 그 이전에 태어난 자녀에 대해서는 1년까지 양육기간을 기여기간으로 간주해 줌으로써 여성의 연금수급권을 보장해 주고 있다(Ministry of Labours and Social Affairs, 1998).

4. 私的年金의 擴大

오늘날 많은 국가들에서는 공적연금 재정문제를 완화하려는 차원에

서 공적연금의 전부 또는 일부를 사적연금으로 대체하거나 또는 급여수준이 낮은 공적연금을 보충하여 노후소득의 적절성을 증진하려는 차원에서 공적연금에 사적연금을 추가하는 전략을 채택하는 경향이 있다. 이러한 공적부문으로부터 사적부문으로의 책임이동은 통상 정부 관리의 부과방식에 기초한 확정급여 연금체계에 민간 관리의 사전적립식 확정기여방식을 부가하는 형태를 취한다(Devereux, 1998).

가. 公的年金 代替型: 私的年金으로의 急進的 轉換型

공적연금의 지불능력에 심각한 위기를 경험했던 국가들에서 주로 채택되었던 것으로서 기존의 부과방식에 기초한 공적연금을 대체하여 연금재정지출을 억제하고, 저축증대를 통한 경제성장이란 거시경제정책적 목적을 달성하며, 사회보험관리체계의 비효율성에 따른 보험료 탈루 내지 보험료회피 등 순응관련 문제들을 해결하려는 차원에서 사적연금의 역할을 확대한 국가들이다. 이 유형에는 칠레, 페루, 콜롬비아, 아르헨티나, 페루, 멕시코 등이 포함된다.

칠레는 1981년에, 페루는 1993년에, 아르헨티나 및 콜롬비아는 1994년에, 멕시코는 1997년에 기존의 부과방식에 의한 공적연금을 사전적립식 강제개인연금으로 대체하였다. 그런데 이들 국가간에도 약간의 차이는 존재하는데 칠레와 멕시코는 부과방식의 공적연금을 사전적립식 강제개인연금으로 완전 대체한 반면, 나머지 국가들은 사적연금이 기존의 공적연금을 완전대체하는 것이 아니라 공적연금과 사적연금중 어느 하나를 가입자가 선택할 수 있는 권한을 주는 영구적 공존모형을 취하고 있다. 콜롬비아와 페루는 공적연금 전체를 사적연금으로 선택할 수 있는 반면, 아르헨티나는 기초연금을 제외한 소득비례연금에 대해서만 사적연금으로 전환하는 선택권을 주고 있다(Queisser, 1995).

나. 强制的 公的年金 補完型

사적연금의 확대가 공적연금의 전부 또는 일부를 대체하는 것이 아니라 공적연금에 추가되어 공적연금을 보충하는 형태이다. 주로 공적연금의 급여수준이 낮거나 기초연금제도만을 운영하고 있는 국가들에서 발견된다. 이 유형에 속하는 국가들은 다시 추가된 사적연금의 형태 및 강제여부에 따라 다시 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 국가의 강제에 의한 개인연금 형태로서 호주, 스위스가 이에 해당된다. 스위스는 1980년대 중반에 소득의 7~18% 범위내의 기여금(사용주는 피용인의 기여금에 상응하는 액을 지불)을 지불하는 기업연금에 모든 피용인을 강제가입시켰다. 호주는 1993년에 최소한 소득의 6%¹⁸⁾를 기여금으로 지불하는 기업연금을 당연 적용하였다(Public Management Committee, 1997). 다른 하나는 단체협약에 의한 산업별 연금형태이다. 덴마크는 1990년대 초에 산업별 수준의 단체협약을 통해 확정기여식 연금제도를 도입하였다. 네덜란드도 덴마크와 거의 유사한 시기에 유사한 제도를 도입하였다. 네덜란드의 노동조합은 매우 오랫동안 국가에 대해 소득비례연금을 설치할 것을 요구해 왔음에도 불구하고 국가가 이에 대한 반응을 보이지 않자 단체협약방식의 사적연금을 대안으로 찾았던 것이다(Voirin, 1995).

다. 適用除外型(Contracting out)

기존의 공적연금체계에서 빈곤완화를 목표로 하는 기초연금은 여전히 국가가 관리하고 소득비례연금의 전부 또는 일부를 사적연금으로 대체할 수 있는 선택권을 주는 형태이다. 그래서 사적연금을 선택하지 않는 자는 국가가 관리하는 소득비례연금에 계속 남아있을 수 있다. 또

18) 2002년까지 9%로 인상하기로 되어있다.

한 이 모형의 또 다른 특징은 소득비례연금을 대체하는 사적연금은 새로 도입된 것이라기 보다는 기존의 사적연금을 소득비례연금의 대체자격조건에 적합하도록 개선한 것이다. 이는 성격상 기존의 사적연금과 공적연금과의 역할을 재조정된 것이라고 할 수 있다. 영국은 1978년에 기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 형태의 공적연금체계를 출범시키면서 피용인에게 국가의 소득비례연금에 상응하는 사적연금을 제공하는 기업에 대해서는 적용제외를 인정하였다. 그리고 1986년의 사회보장법 개혁에서 개별 근로자에 대해서 기업연금으로부터 적용제외를 받을 수 있도록 허용함으로써 개인에게도 국가소득비례연금으로부터 적용제외를 받을 수 있는 선택권을 부여하였다. 일본은 1960년대부터 후생연금기금을 설립하여 후생연금의 소득비례급액 일부¹⁹⁾를 적용제외 받을 수 있는 사적연금을 운영해 오고 있다.

라. 自發的 公的年金 補完型

공적연금이 사적연금을 추가한다는 점에서 두 번째 모형과 유사하나 추가되는 사적연금의 적용대상이 자발적 차원에서 결정됨으로써 앞의 유형에 비해 적용의 보편성이 다소 제한되어 있다는 것과 그것의 형태가 기업연금에 한정되어 있지 않고 개인저축계정에까지 확대되어 있다는 것이다. 이 모형에서 국가는 사적연금의 확대를 촉진하기 위해서 사적연금에 대해서 기여금 및 이자소득에 대해 특별한 세제혜택을 주는 것이 일반적이다.

미국은 1974년에 피용자에 대한 수급권 보호를 크게 강화하는 방향으로 기업연금에 대한 세제혜택요건을 강화하되 그에 따른 반대급부

19) 후생연금의 소득비례연금으로부터 이론상으로 물가연동적 부분과 물가연동 후 부분으로 나눌 수 있는데 후생연금기금(후생연금의 적립기금과는 다름)을 통해 적용제외 받을 수 있는 것은 물가연동적 부분이다(厚生省 厚生統計協會, 1997).

로서 고용주 및 피용자에 대한 세제혜택을 확충함으로써 공적연금을 보충하는 수단으로서의 기업연금의 역할을 확대하였다. 뿐만 아니라 미국은 기업연금의 적용을 받지 못하는 근로자 및 자영자들을 위해 1974년에 개인퇴직계정제도(Individual Retirement Accounts)를 도입하였으며 1981년에는 개인퇴직계정제도에 가입할 수 있는 범위를 모든 근로자에게 확대 적용하였다(Employee Benefit Research Institute, 1990).

第 5 節 公的年金改革의 國家別 類型化

앞절에서 공적연금제도의 위기에 대응한 개혁전략들은 크게 네 가지 범주 즉 재정적 기반을 강화하는 전략, 공적연금 급여총지출을 억제하는 전략, 노후소득보장 기능을 확충하는 전략, 사적연금의 확대전략 등으로 분류하였다. 그런데 대부분의 국가들은 공적연금제도를 개혁하면서 어떤 특정 범주에 해당하는 전략들에만 의존하기보다는 네 가지 범주에 속하는 전략들을 다양하게 복합적으로 활용하는 형태를 취하고 있다. 그래서 공적연금제도 위기에 대응하여 단행한 개혁의 국가별 차이를 특징지우기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 전체적인 맥락에서 보면 공적연금 개혁에 있어 국가별로 근본적인 차별성이 존재한다. 그러한 차별성에 주목하여 공적연금개혁의 국가별 유형화를 시도한 연구로서는 Devereux(1998), Michaelis(1998), 권문일(1998), Disney(1999), Holzman(2000) 등이 있다.

1. Devereux의 分類.

Devereux는 공적연금개혁과 관련하여 국가별 경향성을 지역을 기준으로 세 가지 유형으로 분류하였다(Devereux, 1998).

첫째 기존 틀 내에서의 점진적 개혁형으로서 인구의 노령화가 상당히 진행되었고, 공적연금체계가 비교적 관대한 급여수준을 제공하고 있고, 제도가 성숙된 유럽국가 및 일본, 미국과 같은 선진산업국가들에서의 공적연금 개혁전략은 전반적인 개혁보다는 미래의 요구들에 기존 연금체계를 적응시키는 점진적 변화를 모색하는 방향으로 전개되었다.

둘째, 근본적 개혁전략형으로서 연금체계의 지불능력, 적용대상, 순용도와 관련된 문제들이 현안과제로 부상되었던 라틴아메리카 및 중동부 유럽국가들은 확정기여형대의 사전적립식 개별연금계정에 보다 큰 강조점을 두는 방향으로 기존의 공적연금체계를 근본적으로 개혁하였다.

셋째, 연금체계의 적용대상확대형으로서 비교적 최근까지 공무원 또는 도시지역 근로자 등에 연금체계의 적용대상을 제한해 왔던 아·태평양 국가들은 연금체계 개혁의 우선순위를 적용대상 확대에 두고서 보다 많은 국민들을 연금체계로 포괄하려는 특징을 보이고 있다.

이러한 Devereux의 공적연금의 국가별 분류는 전세계적으로 진행된 공적연금개혁의 대체적인 흐름을 지역별로 간결하게 보여주고 있다는 점에 의의를 찾을 수 있지만 각 지역내 국가들간에 보여지는 연금개혁전략의 차이에 대해서는 아무런 설명을 하고있지 않다는 점에서 분류모형으로서 많은 한계를 가지고 있다.

2. Michaelis의 分類

Devereux와 유사하게 국가별 공적연금개혁을 유형화한 사람이 Michaelis이다. 그는 두가지 유형으로 구분하고 있다(Michaelis, 1998). 첫째, 공적연금개혁의 완전한 재구조화 유형으로서 공적연금체계를 단계적으로 폐지하여 강제에 의한 사적연금으로 전환하였거나 전환중인 국가들이다. 여기에는 칠레, 페루, 아르헨티나, 멕시코 등 대부분의 중남미권 국가와 헝가리, 키르기스스탄, 라트비아, 폴란드 등 중동부유

럽 및 구 소비에트 국가들이 해당된다.

둘째, 다른 하나는 비록 각각의 국가별 환경적, 제도적 특성이 연금 개혁전략의 구성에 있어서 상당한 차이를 가져왔음에도 불구하고 각 국가가 운영해 온 기존의 연금체계의 틀내에서 변화를 시도한 유형으로서 북미국가 및 유럽이 해당된다. Devereux의 논리를 확장하면 기존의 연금체계의 틀을 유지하면서 적용대상의 확대를 추진하고 있는 아·태평양 국가들도 여기에 포함시킬 수 있을 것이다.

Michaelis의 분류 역시 데브로와 마찬가지로 개혁의 구체적 특성 및 내용보다는 과거 연금체계와의 단절성 정도 내지 개혁의 폭을 기준으로 국가별 공적연금개혁을 분류함으로써 각국의 공적연금 개혁의 구조적 성격을 이해하는데 한계가 있다.

3. 권문일의 分類

권문일은 공적연금의 사적연금의 상대적 역할 및 분배방식을 기준으로 하여 조합주의적 공적연금우위형, 보편주의적 공적연금우위형, 공·사혼합형, 사적연금지배형으로 분류하고 있다.²⁰⁾

첫째 조합주의적 공적연금우위형은 연금체계에서 공적연금의 목표를 최저생활보장보다는 퇴직전 생활수준 유지에 두고 있는 국가들이다. 이러한 연금체계 유형에서는 공적연금제도는 직역에 따라 분절화되어 있고 단일의 소득비례연금으로 주로 구성되어 있다. 또한 공적연금의 급여수준이 비교적 높기 때문에 사적연금이 들어설 여지가 비교적 적거나 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 사적연금이 노후소득보장에서 수행하는 역할은 주변적 역할에 그친다. 연금개혁 이후에도

20) 이 분류는 에스핑앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 국가별 공적연금제도 분류유형에 착안하여 이를 국가별 공적연금개혁 분류유형으로 재구조화 한 것이라고 할 수 있다.

이러한 형태를 유지하고 있는 국가들은 주로 소득비례적 공적연금을 운영해 왔던 독일, 이태리, 프랑스, 그리스 등이다.

둘째, 보편주의적 공적연금우위형은 지위나 계급에 따라 공적연금 제도를 분절화하기 보다는 사회연대성에 기초하여 전국민을 동일한 연금체계에 통합하여 관리한다. 이러한 체계에서 공적연금은 퇴직노인들이 전국민의 보편적 생활수준을 누리도록 하는데 목적을 두고 있기 때문에 공적연금의 급여수준이 상대적으로 높다. 그래서 사적연금은 조합주의적 공적연금우위형과 마찬가지로 노후소득보장에 있어 주변적인 역할을 수행하는 정도에 그친다. 하지만 조합주의적 공적연금우위형과는 달리 사적연금이 있어서 조차 사회연대성의 원리가 작용하여 거의 모든 근로자들이 사적연금의 적용대상에 포함된다. 스칸디나비아국가들이 대표적인 사례라고 할 수 있다.²¹⁾

셋째, 공·사연금 혼합형은 공적연금의 목표를 빈곤완화에 두는 경향이 있다. 그래서 공적연금의 역할은 기초생활을 보장하는 사회안정망으로서의 기능을 수행하는 수준에 그친다. 기초생활수준 이상의 생활을 보장하는 역할은 사적 연금에 맡겨진다. 사적연금은 법 또는 단체협약에 의한 강제적 형태를 띠 수도 있고 국가의 세제혜택을 통한 자발적 형태를 띠 수도 있다. 이 체계의 또 다른 특징은 공적연금의 급여수준이 상대적으로 낮기 때문에 자산조사 내지 소득조사를 수반하는 부조식 보충연금제도가 발달되어 있는 특징을 가지고 있다.²²⁾

이러한 연금체계를 채택한 이유는 두 가지로 구분할 수 있는데 하나

21) 스웨덴은 1998년 중반에 기초연금과 소득비례연금을 통합하여 단일체계의 확정기여형 공적연금으로 전환하였음에도 불구하고 조세를 재원으로한 보증연금제도를 도입하여 공적연금액이 낮거나 받을 수 없는 모든 퇴직노인들에게 현재 기초연금액의 2.13배(독신) 또는 3.8배(부부)를 보충해 줄 예정이기 때문에(Ministry of Health and Social Affairs, 1998) 개혁에도 불구하고 여전히 이 체계에 속한다고 할 수 있다.

22) 스위스, 영국, 덴마크, 라트비아, 슬로바키아, 캐나다, 미국, 우루구아이 등이 해당된다(Social Security Administration, 1997).

는 급여수준의 적절성 확보와 다른 하나는 당연한 공적연금의 급여지출증가에 따른 재정곤란이다. 전자의 이유에서 연금개혁을 단행한 국가들에는 기초연금제도만을 운영하고 있었거나 급여수준이 상대적으로 낮은 소득비례연금을 운영하던 국가들이 속한다. 덴마크, 네덜란드, 영국, 오스트레일리아, 미국 등이 해당한다. 후자의 이유에서 연금개혁을 단행한 국가는 중남미의 아르헨티나와 우루구아이, 중동부유럽 및 구소비에트연방의 헝가리, 폴란드, 키르기스탄, 라트비아 등이다.

넷째, 사적연금 지배형은 기본적으로 노후소득보장이 시장이나 가족을 통해 해결되는 것이다. 이러한 연금체계 모형에서는 연금의 관리주체가 국가냐 아니면 민간이냐는 중요하지 않다. 비록 국가가 연금체계를 운영한다 하더라도 그것의 급여액이 시장원리²³⁾에 의해 결정된다면 공적연금이라기 보다는 사적연금에 해당하는 것으로 간주한다. 이 모형에는 중남미의 칠레, 멕시코, 페루와 구소비에트연방의 카자흐스탄 등과 같이 부과방식의 공적연금체계를 기여확정형 개인연금계정으로 완전 대체한 국가와 싱가포르, 말레이시아 등과 같이 퇴직준비금 제도를 지닌 국가들이 포함된다.

4. Disney의 分類

Disney는 재정방식 형태, 기여와 급여간의 관계 등을 분류기준으로 하여 네 가지로 유형 분류하였다(Disney, 1999).

첫째, 부과방식의 파라메트 개혁형(parametric reform of the unfunded programme)이다. 부과방식의 공적연금에서 재정균형을 유지하는 기여율은 (수급자수/기여자수)에 (평균연금액/평균임금)을 곱하게 되어 있다²⁴⁾. 여기서 수급자수/기여자수는 부양률을, 평균연금/평균임금은 연

23) 여기서 시장원리라 함은 연금액이 개인의 지불능력에 기초한 기여금과 기여금에 대한 이식수입에 의해 보험수리적으로 결정됨을 의미한다.

금급여의 소득대체율을 의미한다. 그런데 이러한 재정균형구조에서는 인구노령화가 심화되어 부양률이 높아지면 기여율이 증가한다. 그래서 기여율 인상을 억제하려면 연금수급연령을 높여 수급자수를 억제하거나 조기퇴직연금의 억제 또는 여성의 경제활동참가 증대 등을 통해 기여자수를 증가시킬 필요가 있다.

이와 같이 재정균형을 이루는 함수를 구성하고 있는 변수(parameter)의 변화를 통해 연금재정 안정화를 도모한다는 차원에서 파라메트릭 개혁(parametric reform)이라고 부르는 것이다.²⁵⁾ 대부분의 OECD국가들에 단행된 연금개혁사례는 이 범주에 해당한다고 볼 수 있는데 앞의 절에서 기술하였던 연금개혁전략들중 재정기반강화 전략 및 총지출 억제전략에 속한 거의 모든 전략들이 이러한 연금개혁유형에 속하는 전략들이라고 할 수 있다.

둘째, 보험수리적으로 공정한 부과방식형(actuarially fair unfunded programme)이다. 흔히 기존의 확정급여식 연금제도를 명목적 확정기여연금(Notional Defined Contribution)제도로 전환한 이태리, 스웨덴, 라트비아 등이 이 범주에 속하는 대표적인 국가이다. 이 개혁에서의 특징은 부과방식의 재정방식을 그대로 유지하면서 급여와 기여간의 관계를 투명하게 한다는 것이다. 즉, 연금액은 기존의 확정급여형 부과방식에서와 같이 기여와 직접적인 관계없이 소득 및 가입기간에 의해 결정되지 않고 기여와 기여의 수익²⁶⁾을 연금자산으로 하여 이것을 수

24) 부과방식에서 기본적인 재정균형은 다음과 같은 함수로도 표현될 수 있다(Hemming, 1999).

$$B \times w \times r = L \times w \times c$$

단, B: 수급자수, w: 평균임금, r: 소득대체율, L: 가입자수, w: 평균임금, c: 기여율

25) 이러한 유형의 연금개혁을 'parametric reform'이라고 최초로 부른 것은 Chand와 Jaeger(1996)이다.

26) 여기서 기여의 수익률은 시장이자율이 아니라 국민소득성장률 또는 총임금 내지 평균임금 성장률 등 거시경제적 변수의 변화율에 기초한다.

급시점에서 기대여명을 고려한 연금전환계수(a actuarially conversion factor)로 나눈 금액을 연금으로 지급한다. 그 결과 인위적인 소득재분배는 사라진다. 소득재분배는 통상 일반조세를 재원으로 한 최저보증연금(a guaranteed minimum pension)에서 이루어지는데 명목적 확정기여연금액이 일정수준에 미만이거나 확정기여연금액을 합한 소득이 일정 소득 미만일 경우 최저보증연금을 통해 보충해 주는 것이다.

셋째, 단절적 민영화형(clean-break privatisation)이다. 이 유형은 공적연금의 전부를 강제가입에 근거한 적립방식의 사적연금으로 완전 대체하는 것이다.²⁷⁾ 이 유형에 속한 가장 전형적인 사례국가는 칠레로서 1981년에 공적연금을 강제가입의 개인연금으로 완전대체 하였다. 볼리비아, 멕시코, 또한 칠레 사례를 따라 각각 1996년과 1997년에 공적연금을 강제가입의 개인연금으로 전환함으로써(Queisser, 1998 이 유형에 속하는 대표적인 국가가 되었다).

강제 개인연금에서는 기본적으로 연금액은 기여금과 그것의 투자수익에 의해 결정된다. 이 때 투자수익은 명목적 확정기여연금제도에서와는 달리 시장 수익률에 의해 결정된다. 또한 강제 개인연금은 그것만을 전담 관리하도록 신설된 일종의 특수금융기관에 의해 관리되는데 개별 가입자는 일정한 제약하에서 이들 금융기관간을 이동할 수 있는 선택의 자유가 보장된다. 금융기관 선택에 대한 자유가 보장되기 때문에 기본적으로 투자실패에 따른 위험은 개인이 책임지도록 되어있다. 따라서 투자수익률이 낮은 금융기관을 선택한 개인은 그 대가로서 낮은 연금액을 감수해야 한다.

27) 이 유형에 속한 전형적인 사례는 OECD국가들에서 찾아볼 수 없다. 하지만 이러한 유형의 변형자로서 1985년에 강제기업연금을 실시한 스위스나, 1992년에 강제기업연금을 도입한 호주들 들 수 있다. 하지만 스위스나 호주는 공적연금의 대체가 아니라 공적연금을 그대로 둔 채 그 위에 강제기업연금이 추가되었다는 점에서 다소 차이가 있다.

한편, 강제개인연금으로의 전환은 과거 부과방식의 공적연금에서 수급자 및 가입자에게 발생한 연금수급권에 상응하는 묵시적 부채를 어떤 형태로든 청산을 필요로 한다. 그래서 이러한 유형의 개혁에서는 단기적으로 제도 이행과정에서 막대한 전환비용이 발생하는 것이 특징이다.

넷째, 부분 민영화형(partial privatisation)이다. 이는 단절적 민영화형에서와는 달리 부과방식의 공적연금제도를 유지할 수 있는 가능성과 개인이 적립방식의 연금제도를 선택할 수 있거나 특정 범주의 개인들만 적립방식의 연금제도에 가입하도록 하는 가능성이 상존하는 특징이 있다. 개인이 적립방식의 연금제도를 선택할 수 있는 사례는 1994년에 연금개혁을 단행한 아르헨티나에서 찾아볼 수 있다. 아르헨티나는 부과방식의 보편적 기초연금을 1층으로 하고 그것을 보충하는 2층연금으로서 부과방식의 소득비례연금과 사적연금을 두고 있다. 2층연금의 경우 개인은 부과방식의 소득비례연금과 사적연금 중에서 선택을 할 수 있다(Queisser, 1998). OECD국가중에서는 영국이 이 유형에 가깝다고 할 수 있다. 특정 범주의 개인들만 적립방식의 연금제도를 적용하는 사례로서는 우루구아이를 들 수 있다. 우루구아이는 부과방식의 소득비례연금을 1층으로 하며 그것을 보충하는 연금으로서 민간 관리의 개인연금을 두고 있다. 여기서 개인연금의 적용대상은 40세 미만의 5,000페소 이상을 소득을 가진 근로자에게만 강제 적용한다(Queisser, 1998).

부분 민영화형은 부과방식의 공적연금제도를 적립방식의 개인연금으로 전환하려고 할 경우에 막대한 이행비용을 축소 내지 분산한다는 점에서 단절적 민영화형보다는 이행이 용이하다는 특징이 있다.

5. Holzmann의 分類

Holzmann은 위험의 다기화 및 재정방식을 분류기준으로 연금개혁 유형을 분류하였다(Holzmann, 2000).

첫째, 부과방식만의 개혁형(PAYG-only reform)이다. Holzmann은 수급연령, 급여승률(accrual factors), 소득평가기간(length of assessment), 연동방식 등 부과방식의 공적연금을 구성하는 파라메트를 변화시키는 방향으로 개혁을 단행한 국가들을 이러한 범주에 분류하였다. 그에 따르면 수많은 파라메트들을 변화시킴으로서 필요한 개혁의 대부분이 이루어 질 수 있지만 기본적으로 그러한 종합적 연금개혁의 효과는 장기적으로 발생하기 때문에 단기간내에 가시적인 효과를 얻으려는 정치가들에게 매력이 없고 또한 일반 국민의 입장에서조차 개혁의 지속성 및 그것을 추진하는 정치가들을 신뢰할 수 없기 때문에 파라메트릭 개혁에 대해서는 반대하기 쉽다고 한다. 일본이나 프랑스에서의 수급연령연장을 둘러싼 논쟁, 1999년 독일 공적연금개혁에서 채택되었던 기대여명을 고려한 연금액 삭감조치가의 시행이 사민당정부로 교체되면서 유예된 사건 등을 단적인 예로 들고 있다.

Holzmann에 따르면 부과방식의 확정급여연금을 부과방식의 명목적 확정기여연금(NDC)으로의 전환은 전통적인 부과방식 공적연금체계의 기본틀에서 벗어나 급여와 기여간의 보험수리적 관계를 명확히 드러냄으로서 투명성을 제고하는 장점이 있음에도 불구하고 여전히 부과방식만의 개혁이 가지고 있는 단점을 가지고 있다고 보았다. 즉, 명목적 확정기여연금은 저축 및 자본형성에 미치는 효과가 불분명할 뿐만 아니라, 부과방식의 확정급여형 공적연금이 지니고 있는 노동시장왜곡현상을 방지할 수 있는지도 알 수 없다고 한다.

둘째, 적립연금으로의 완전전환형(shift to a fully funded system)이다.

칠레, 볼리비아 등과 같이 공적연금제도를 완전히 민영화한 국가들이 여기에 속한다. 이 유형에서는 구제도를 폐지하고 신제도로 급진적으로 이행하는 특징을 갖고 있다. 이러한 형태의 연금개혁은 비록 부과방식의 개혁을 통해서도 달성할 수 없는 저축 및 자본형성효과, 세대간 형평, 노동유인효과 등을 다룰 수 있지만 이행 과정면에서 크게 세 가지 중대한 문제가 있다고 한다. ㉠ 구제도에 발생한 연금수급권을 처리하는데 막대한 비용을 어떻게 부담하느냐의 문제이다. ㉡ 가입자에 대해 실질적 경제적 보장을 하고 자본시장 형성을 지원하기 위해서는 적립기금을 규제할 수 있는 국가의 제도적 능력 및 정치적 의지가 확보되어 있느냐와 관련된 문제이다. ㉢ 시장의 가변성과 위험에 대한 대처문제이다. 시장에서 수익은 매우 가변적이고 때로는 금융기관이 파산할 수 있는데 이러한 문제들에 대해 어떻게 대처하느냐의 문제가 발생한다는 것이다. 그런데 이러한 문제는 개발도상국뿐만 아니라 OECD국가들에서 제대로 대처하기 어려운 것이라고 할 수 있다.

그래서 이러한 유형으로의 개혁은 그것의 바람직성 여부를 별개의 문제로 한다 하더라도 실현가능성 측면에서 매우 제한되어 있다고 할 수 있다. 즉, 그것은 기존 부과방식의 공적연금에서 발생한 묵시적 부채가 상대적으로 적고, 부과방식의 공적연금 개혁에 대한 국민의 신뢰도가 매우 낮으며, 민영화에 따른 잠재적 이익이 전환비용을 상쇄할 정도로 충분히 큰 국가에서나 실현가능한 개혁이라고 할 수 있다.

셋째, 다층체계형 개혁(multipillar system)이다. 다층체계라 함은 부과방식의 공적연금이 강제연금체계(mandatory system)의 한 부분을 구성하고 다른 구성부분으로서 적립방식의 연금이 존재함을 의미한다. 이 유형은 세계은행이 매우 선호하는 유형이다. 세계은행에 따르면 소득재분배 내지 빈곤완화와 소득대체 목표는 서로 다른 원리의 제도에 의해 담당되어야 한다는 것이다. 즉, 빈곤완화는 일반조세를 재원으로

하는 시민연금(citizen's pensions) 내지 상대적으로 급여액이 낮은 부과 방식의 공적연금을 통해 달성되어야 하는 반면 소득대체기능은 강제 가입의 적립식 사적연금에 의해 이루어져야 하는 다층체계가 바람직한 것으로 보고 있다(World Bank, 1994). 여기에는 OECD국가중에는 스위스, 영국, 호주가 속한다고 할 수 있으며 남미국가 및 동유럽국가의 대부분이 해당된다고 할 수 있다.

Holzmann에 따르면 이러한 다층연금체제는 적립식 연금을 도입함으로써 금융시장 발달, 저축 증대, 순응(compliance)의 향상 등과 같은 거시경제적 이점이 있을 뿐만 아니라 위험대처면에서 서로 다른 강점을 지닌 부과방식과 적립방식²⁸⁾을 혼합하여 위험을 다기화함으로써 노후소득을 효과적으로 보장할 수 있다고 한다. 또한 적립연금형으로 완전전환형에 비해 전환에 따른 각종 문제들을 약화시킬 수 있는 장점이 있다고 한다.

다층체계형태로의 연금개혁에 대해서 국제노동기구(ILO) 조차 최근에는 수용하는 듯하다. 다만 부과방식의 공적연금의 급여수준을 소득 대체율면에서 40% 또는 50%로 하여 상대적으로 공적연금의 역할을 보다 강조한다는 점이 세계은행과 차별성을 보이는 부분이다(Gillion, 2000). 세계은행은 가능한 한 부과방식의 공적연금 급여수준을 최소화하려는 경향이 있기 때문이다.

28) 이에 대한 상세한 설명은 권문일(1998), Turner(1997), Bovenberg와 van der Linden(1996)을 참고하시오.

第 3 章 스웨덴

第 1 節 年金制度의 歷史的 變遷

세계 최초로 모든 국민에게 강제 적용되는 노령연금제도를 도입하여 다른 국가의 연금제도 도입에 영향을 미쳤던 스웨덴은 경제 침체 및 인구구조 노령화에 따른 제반 문제점을 극복하기 위해 1980년 중반부터 연금개혁 논의를 진행시켜왔다. 오랫동안의 논의과정을 거쳐 마련된 연금개혁안을 1998년 6월 스웨덴 의회가 승인함에 따라 1999년 1월부터 새로운 공적연금제도가 시행되게 되었다.

스웨덴의 새로운 연금제도에서는 점증하는 연금부채를 공식적인 재정적자로 전환시키기 어려운 현실을 감안하여 명목확정각출제도(Notional Defined Contribution System)라는 독특한 개념을 도입하고 있다(Estelle James, 1998).²⁹⁾

연금개혁 전 스웨덴의 구 연금체계는 기초연금과 부가연금으로 구성된 공적연금과 협약연금, 단체연금으로 구성된 기업연금으로 대별되었다. 공적연금제도는 전국민을 대상으로 하는 단일 제도로써 국민의 최저생활을 보장하는 정액급여의 기초연금제도(AFP: Allnäanna Fork Pension)와 종전의 생활을 어느 정도 보장하는 소득에 대응하는 부가연금제도(ATP: Allnäanna Tilläggs Pension)의 2층 구조였다.

29) 명목확정각출제도는 실제 기금의 축적 없이 계산상으로만 가입자 개인의 연금 적립액 가치를 보장하는 제도임.

1. 年金制度 發達過程

1913년 스웨덴에서는 모든 국민에게 적용되는 강제 노령연금제도 (compulsory old-age pension)가 세계 최초로 도입되었다. 적립방식으로 운영되던 동 제도는 소득조사를 실시하는 기본연금(a means-tested basic pension)과 연금가입자 개인의 부담에 의해 운영되는 보충연금 (supplementary pension)으로 출발하였다.

그러나 연금제도에 대한 정부의 추가적인 재정지출 증대 없이 연금 급여 확대를 모색하던 사회민주당(Social Democrats)의 영향으로 1935년 연금개혁에서는 기존의 적립방식이 부과방식으로 전환되었다. 이와 함께 고용주가 연금재원을 부담하게 되었으며 연금 급여수준도 실질적으로 증가하였다.

1946년 연금개혁에서는 이전까지 소득조사를 실시하던 기본연금이 오늘날의 기초연금으로 전환되었고, 1960년에는 오늘날의 부가연금 (ATP)제도가 도입되었다. 한편, 1976년에 법정퇴직연령이 기존의 67세로부터 65세로 하향 조정되면서 부분연금(partial retirement pension) 제도가 도입되었다. 이후 1980년대부터 시작된 연금개혁 논의를 거쳐 1998년 6월 최종 연금개혁안이 스웨덴 의회에서 통과되어 1999년 새로운 제도를 도입하게 되었다.

2. 年金改革 以前 舊 年金制度 概要

스웨덴 공적연금제도는 국민의 최저생활수준을 보장하는 정액급여의 기초연금(AFP)과 과거소득에 대응하는 부가연금(ATP)으로 구성되어 있었다. 기초연금제도는 완전부과방식으로 운영되었으며 보험료가 당해 연도 급여지급을 위해 부족한 부분은 정부 일반회계에서 부담하였다. 수정부과방식으로 운영되는 부가연금 외에, 61세 이상 65세 미만 대상

자에 적용되는 별도의 부분연금제도가 있었다. 스웨덴의 부분연금제도는 근로생활로부터 연금생활로의 원활한 이행을 목적으로 노동시간 삭감에 따라 발생하는 소득 감소분을 보장하기 위해 고안된 제도였다.

가. 基礎年金制度(AFP)

1913년 스웨덴 국민 전원을 적용대상으로 적립방식으로 도입된 기초연금제도는 1935년 부과방식으로 개정됨과 동시에 정액연금으로 변경되었다. 1956년에는 전국민의 노령, 장애, 유족급여에 대한 최저보장 목적을 달성하기 위해 물가연동제를 도입하였다.

기초연금제도에는 직역에 따른 가입요건의 구별이 없었으며, 지급요건으로서 재산 등의 제한도 없었다. 비용 전액을 사업주·자영업자가 부담하였으며, 보험료는 소득에 관계없이 일률적이었다. 또한 연금급여는 최저생활 보장이 목적이었기 때문에 보험료 납부나 과거(또는 퇴직전)소득에는 관계없이 정액으로 지급되었다. 본래 기초연금은 퇴직 이후 또는 장애 발생시 본인과 부양가족의 최저생활 보장을 목적으로 도입되었으나 기초연금의 기본적인 급여만으로 생활을 유지할 수 없는 연금생활자에 대해서는 보충적인 급여가 지급되었다.

나. 附加年金制度(ATP)

기초연금제도가 전국민을 대상으로 최저 소득을 보장하는 성격이었기 때문에, 1960년 퇴직전 소득의 일정수준을 보장하기 위해 도입된 부가연금제도는 보험료를 사업주 및 자영업자가 전액 부담하였다.

각출된 부가연금보험료는 일단 AP기금에 적립되어, 기금 운용수입과 함께 연금급여에 충당되었다. 부가연금제도에는 일정 규모의 기금이 적립되었으나 지출요인 대비 적립금 비중이 낮다는 의미에서 실질적으

로는 부과방식의 속성을 지니는 수정부과방식으로 운영되고 있었다. 이러한 부가연금제도가 종전 소득에 대응하여 지급되는 연금이었던 관계로 개혁 전 스웨덴의 공적연금제도는 최저보장의 정액연금과 종전 소득에 대응한 연금이라는 전형적인 2층 연금제도를 구축하고 있었다.

다. 協約年金制度

부가연금제도 도입시 종래의 기업연금제도와와의 조정 및 기업연금제도를 전국적인 연금제도로 재편할 필요에 의해 1960년 기업의 틀을 넘어 제조업 등에서 근무하는 화이트칼라 종업원(금융기관이나 매스컴 관계는 제외)을 대상으로 한 직원퇴직연금제도(ITP: Industrins Tilläggs Pension)라는 협약연금제도가 도입되었다. 그러나 육체노동자의 경우 1960년대 당시 부가연금 급여수준이 비교적 높았기 때문에 협약연금에 대한 필요성을 느끼지 못했으나, 이후 근로자들의 요구에 따라 1973년에 스웨덴 노동자퇴직연금제도(STP: Svenska Tilläggs Pension)와 질병보험 및 장애급여에 대한 별도의 협약(AGS: Avtals Gruppsjukförsäkring)을 도입하였다.

第 2 節 現行 年金體系

1. 社會保障 支出 現況

1999년 기준으로 스웨덴의 사회보험지출은 3266억 SEK로 국내총생산의 16.6%를 차지하고 있으며, 이중 연금지출은 64.4%를 차지하고 있어 국가 경제 전체에서 사회보장제도가 차지하는 비중이 매우 높은 실정이다. 특히 연금지출은 사회보장 지출의 대부분을 차지하고 있다.

〈表 3-1〉 스웨덴 社會保險(social insurance) 支出 現況(1999)

구 분	지출액 (백만 스위스크로나)	사회보험지출 구성비(%)	국민총생산대비 (%)
연금보험	210,376	64.4	10.7
노령연금	146,513	44.9	7.4
장애연금	46,771	14.3	2.4
유족연금	12,659	3.9	0.6
자녀연금 및 자녀양육연금권	4,046	1.2	0.2
부분연금	387	0.1	0.0
상병보험등	45,349	13.9	2.3
산재보험	7,236	2.2	0.4
수당 및 기타급여	56,274	17.2	2.9
관리비	7,411	2.3	0.4
총 계	326,646	100.0	16.6

資料: National Social Insurance Board, *Social Insurance Expenditure in Sweden 1998 ~ 2001 - Who Gets the Money and How is the Insurance Financed?*, 2000.

2. 新年金制度의 導入

신연금제도는 1937년부터 시작된 기초연금제도 뿐 만 아니라, 1960년에 도입된 부가연금(이하 ATP)제도를 대체하게 된다. 그러나 ATP로부터의 이전은 점진적으로 진행되어 당시 60세와 45세 사이에 있는 경우에는 출생연도에 따라 신·구 양제도에서 급여를 수급하게 되고, 1954년 이후에 태어난 가입자부터 신연금제도에 의해 연금을 받는다.

신연금제도에 대한 기본이념은 제도가 재정적으로 경제발전과는 상관없이 안정적이어야 한다는 배경에 근거하고 있다. 현재 18.5%인 보험료를 지킨다는 생각과 연금이 국민소득과 관련을 갖는다는 생각은 연금자에게 지급되는 급여액이 경제활동참가자 즉 가입자에게 그렇게 큰 부담을 주지 않는다는 것을 보증하려는 것이다. 신연금제도는 소득연금(Inkomstpension), 보험연금(Premiepension)으로 구성된다. 근로기간동안 상한소득(1999년: SEK 25,000)까지 이고, 보험료는 18.5%이다. 그 중 16%는 현세대 수급자를 위해 지출되고, 2.5%는 보험연금기

관(Premiepensionsmyndigheten: 이하 PPM)에 개인계좌별로 투자된다. 한편 연금을 받지 못하거나, 저소득자를 위해서는 최저보장연금(Garantipension)이 지급되며, 재원은 정부보조로 이루어진다.

새로운 보험연금기관인 PPM은 기금의 변경·선택권에 관한 업무를, 종전의 사회보험사무소는 소득연금과 최저보장연금을 각각 관장한다. 한편 국립사회보험청은 정보와 지급조정을 책임지고, 양기관을 감독한다.

소득연금의 연금수급권은 국민소득 상승률로, 보험연금은 기금의 수익률로 적립되고, 퇴직시 연금급여는 기대여명을 고려하여 지급된다. 61세부터 연금수급이 가능하다. 그러나 최저보장연금을 받으려는 사람은 65세까지 기다려야 만 한다. 퇴직을 위한 상한연령은 없으며, 장기간 일하고 연금수급권을 얻을수록, 연금은 올라간다.

보험연금을 위한 기금 선택은 1999년 가을에 처음으로 진행되었는데, 전산장비 등의 준비과정의 미비로 2000년 초까지 진행되었다. 기금을 선택하지 않은 가입자는 국립스웨덴연금기금에 있는 AP기금에 상대적으로 위험면제(낮은) 수익률을 제공하는 보험료저축기금(Premium Savings Fund)이라는 새로운 기금에 투자된다. 매년 봄 투자에 대한 성과와 향후 투자계획에 대해 가입자에게 보고해야 한다. 이렇게 함으로써 개인의 미래연금을 예측하도록 하려는 것이다.

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向

1. 年金改革 論議過程

스웨덴의 기초 및 부가연금제도가 1970년대를 거치면서 심각한 재정 불안정 현상을 노출함에 따라 스웨덴 정부는 1980년대 중반 기존의 연

금제도를 재검토하기 위한 연금위원회(Pension Commission)를 구성하였다. 그러나 1990년에 완성된 동 위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론 수렴 결과 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 개혁안에 담은 개선내용들이 부족하다는 의견들이 압도적이었다.

이에 따라 7개 정당이 참가한 실무작업반(A Working Group)이 구성되었으며 동 작업반은 경제 상황을 고려하며, 기여와 급여의 연결고리를 강화하는 연금개혁안을 1994년 스웨덴 의회에 제출하였다. 실무작업반의 개혁안이 향후 스웨덴의 바람직한 연금개혁 방향이라고 판단한 스웨덴 의회는 이를 실행에 옮기기 위한 연금개혁 실행 실무작업반을 구성하였다. 연금개혁안을 지지하는 5개 정당이 동 실무작업반에 참여하여 개혁안을 실행에 옮기기 위한 후속 작업을 벌였으며, 이를 토대로 연금개혁안이 1998년 6월 8일 스웨덴 의회에서 통과됨에 따라 1999년 1월부터 새로운 연금제도가 도입되었다.³⁰⁾

2. 改革의 基本方向

일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 연금가입자 및 수급자의 평균수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지 가능한 연금제도 구축을 개혁의 기본 목표로 설정하였다. 연금개혁 방향을 구체적으로 살펴보면

- 노령연금을 장해연금이나 유족연금과는 분리된 하나의 독립된 보험으로 하며, 기초연금과 부가연금 제도의 일원화를 도모함.
- 생애소득에 기초하여 각출된 보험료총액에 의해 연금급여액을 산출함.
- 연금가입자에 대해 보험료 자기 부담원칙을 적용함.

30) 1937년 이전 출생자는 구제도에만, 1938~1953년 출생자는 구제도와 신제도에 동시 적용, 1954년 이후 출생자는 신제도에만 적용을 받게됨에 따라 개혁된 공적연금제도는 도입에 따른 충격을 최소화하면서 점차적으로 도입될 예정이다.

- 평균 기대여명의 변화에 따라 연금급여액을 자동으로 조정함.
- 연금급여 인상폭을 실질임금 및 물가지수에 연동하여 산출함.
- 연금수리에 기초하여 연금 수급개시연령을 탄력적으로 조정함.
- 기초연금에 대신하여 최저연금보증제도를 도입함.

3. 年金改革 內容

스웨덴 모든 국민들에게 안정적인 노후생활을 제공한다는 소득보장의 대전제 하에 일생소득(lifetime earning)에 기반을 둔 안정적인 연금제도 구축을 목표로 단행된 연금개혁의 주요내용은 다음과 같다.

- 연금급여는 기본적으로 일생소득을 기초로 산정하나, 근로 및 사업 소득 외에 상병수당, 육아수당 등의 소득도 포함하여 연금보험료를 징수함.
- 생애소득원칙에 따라 개인생애소득(lifelong earnings principle)의 18.5%가 연금보험료로 각출되며 연금가입자에게 각출료 이외에 납부한 보험료의 이자에 대한 청구권도 부여함. 소득대비 총 18.5%에 달하는 보험료에서 16%는 당해 연도 연금 지출을 위해 부과방식 형태로 지출함. 나머지 2.5%는 보험료적립계정(premium reserve account)에 저축되어 이자가 가산되며, 연금가입자에게 동계정의 기금 관리자 선택권을 부여함.
- 연금제도가 경제성장과 연계되어 국가경제 전체의 가용한 자원에 의해 조정될 수 있도록 함. 이를 위해 향후에는 연금급여가 평균소득성장(average income growth)에 연계되도록 함.
- 인구구조 변화에 연금제도가 적응할 수 있도록 함. 이에 따라 퇴직시점의 평균수명에 따라 연금 급여수준을 결정하도록 함.
- 기초보장(basic safety net) 차원에서 개인적인 이유로 취업 경험이

없거나 일정소득 이하 사람들을 위한 최저 연금보증제(*guaranteed a minimum pension*)를 도입함.

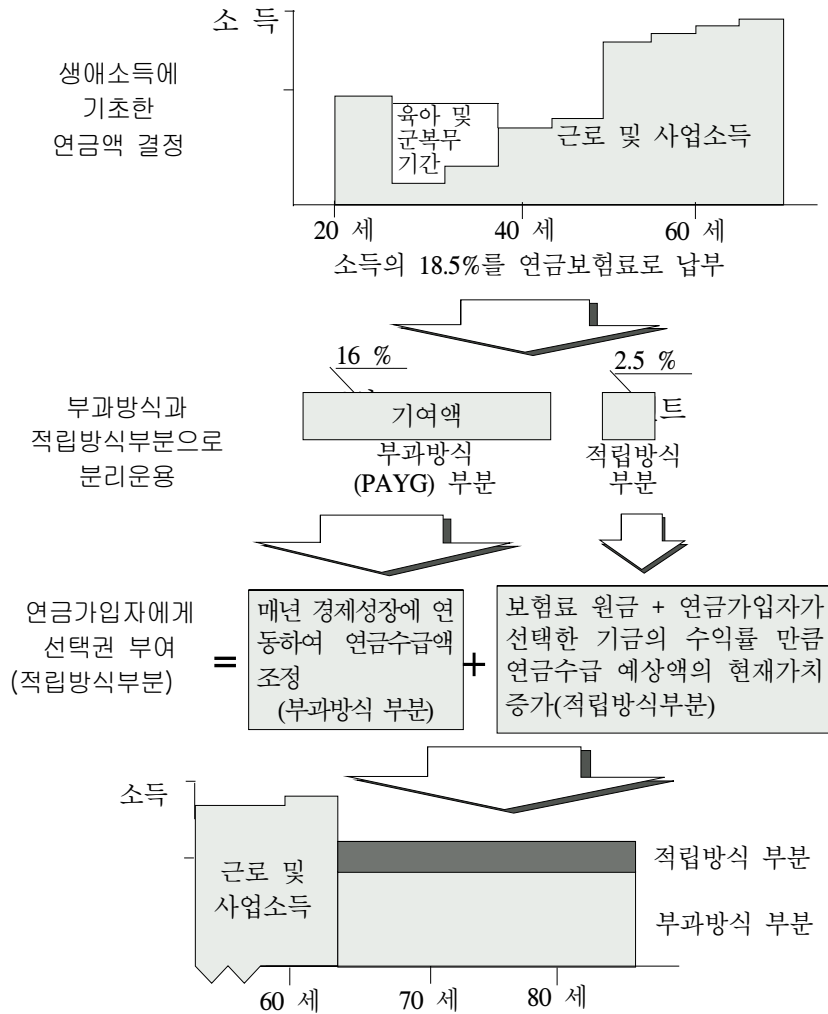
- 개정된 소득비례 연금제도는 국가예산과 독립적으로 운영되며 독자적인 재원조달(*self-financing*)을 원칙으로 함.
- 연금가입자에게 매년 자기 자신의 연금수급권 및 미래 수급권 전망치에 관한 자료를 얻을 수 있도록 기회를 부여함.
- 피용자와 고용주의 보험료 부담 비율, 재학기간 동안의 연금수급권, 장애 및 조기퇴직연금, 유족연금, 연금수급권자를 위한 주택보조 등에 관한 사항은 추후 논의를 통해 확정하기로 하였음 (*The National Social Insurance Board, 1999*).

이와 같은 내용을 주요 내용으로 하는 연금개혁으로 스웨덴의 연금 제도는 기존의 확정급여제도를 명목적인 확정각출에 의한 부과방식 부분 16%과 민간부문에서 운영되는 적립방식의 개인계정 2.5%의 2층 체계로 전환되었다³¹⁾(圖 3-1 참조).

2층 적립방식 개인계정의 경우 이미 1995년부터 국가부채사무소 (*National Debt Office*)에 가입자총액 기준의 계정이 신설되어 이자가 가산되고 있다. 총액계정을 개인계정으로 전환하기 위한 작업이 1999년 상반기에 실행되어 이미 해당자료가 개인에게 발송된 상태이며, 2000년 하반기에는 가입자 개개인이 자신들의 계정을 선택하도록 되어있다.

31) 명목확정각출형(NDC) 개념을 보충 설명하면 부과방식으로 운영함에 따라 실제 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자 개개인의 보험료 기여액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인에게 귀속시키는 것을 의미함. 따라서 부과방식 부분에서 개인에게 귀속되는 부분은 실제 존재하지 않게 되며 이러한 의미에서 명목확정각출형(NDC)이라고 부르고 있음.

[圖 3-1] 改正된 스웨덴 公的年金制度 흐름도



註: 개혁된 스웨덴 연금제도의 가장 큰 특징은 15년간의 소득만을 고려한 과거 부가연금과 달리 일생소득을 기준으로 연금급여액을 산정하는 것임. 보험료 원금과 여기에 이자를 가산한 금액이 가입자 개인에게 부과방식부분과 적립방식부분으로 귀속됨. 적립방식 부분의 기금운용을 개인에게 선택할 수 있도록 함.

資料: Ministry of Health and Social Affairs, *The Pension Reform- in Sweden: Final Report*, 1998.

한편 개정된 연금제도에서 부과방식부분의 연금액은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정지수법에 의해 매년 조정된다. <表 3-4>에 예시된 것처럼 평균적인 경우에 비해 실질 평균소득이 증가하면 연금수급액(the value of pension entitlement)이 인상되나, 반대로 실질 평균소득이 감소하는 경우 연금수급액을 삭감하도록 되어 있다. 그러나 보험료 적립계정은 적립금의 이자가 적립계정에 직접 불입되기 때문에 경제지수조정법과는 독립적으로 운영된다.

<表 3-2> 經濟狀況에 連動된 年金給與 調整¹⁾

(단위: %)

구 분	평균적인 경제성장 (Growth norm)	고성장 (High growth)	저성장 (Low growth)
물가상승	3.1	3.1	3.1
임금상승(경제성장에 비례)	1.6	2.3	0.6
평균적인 경제성장률과 차이	0.0	0.7	-1.0
연금급여 변동	3.1	3.8	2.1

註: 1) 1.6%의 연평균 경제성장 가정

資料: Federation of Social Insurance Offices, *The Future of Social Security: The Stockholm Conference*, 29 June~1 July 1998, Sweden, 1999.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

기초연금과 부가연금 제도의 일원화를 도모하되 가입자에게 부분적인 선택권 부여를 주요내용으로 하는 스웨덴 연금제도 개혁은 스웨덴 사회보장의 기본 패러다임이 변화하는 것으로 평가되고 있다(Edward Palmer, 1999). 개정된 스웨덴 연금제도에서는 사회 정책적인 고려에 의해 부여되는 소득재분배기능을 연금재정이 아닌 연금제도 이외의 부문(정부재정)이 담당하도록 하고 있다. 이는 개정된 스웨덴의 노령연금제

도가 순수한 보험제도로 전환함에 따라 사회보험(social insurance)을 사회정책(social policy)과 명확하게 구분하는 것을 의미한다.

개정된 스웨덴 연금제도에서는 최저 보증연금부분이 유일하게 소득 재분배와 관련된 사회정책 기능을 담당하고 있다. 이에 따라 생애소득을 기초로 순수한 보험의 특성에 따라 부여되는 연금 급여수준이 정부의 사회정책 기능과 결부될 수가 없게 되었다. 즉, 기존에 존재하였던 소득재분배기능을 공적연금제도로부터 분리함에 따라 부과방식 부분과 적립방식부분이 보험원칙(insurance principle)에 충실하게 되어 연금제도의 기본골격에 국가가 개입할 여지를 상대적으로 축소하였다는 것이 스웨덴 연금개혁의 가장 큰 특징으로 평가되고 있다.

그러나 스웨덴 연금개혁이 명목확정각출계정(Notional Defined Contribution Account)을 통해 기존 제도에서 발생된 잠재적 부채(implicit debt)로 인한 막대한 규모의 재정적자를 은폐시키고 있다는 비판도 제기되고 있다(Estelle James, 1998).

第 4 章 이탈리아

第 1 節 年金制度의 歷史的 變遷

1. 1980年代 以前의 擴大過程

이탈리아의 공적연금은 1898년 임의제도인 ‘노령과 장애에 대비한 노동금고’로 출발하여, 1919년에는 모든 근로자를 위한 ‘사회보험금고’(Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali: 이하 CNAS)로 본격적인 확대과정을 겪는다. 한편, CNAS는 파시스트정권하에 복지국가건설이라는 대명제 아래 1933년 국립사회보험공단(Instituto Nazionale della Previdenza Sociali: 이하 INPS)으로 변경되어 대부분의 민간부분의 근로자를 위한 연금제도를 관리·운영하게 된다.

2차 대전이후 이탈리아의 연금제도의 발전은 기타 유럽국가들에 비해 커다란 변화는 없었으나 가족상황이나 자산조사와는 무관한 보편적 의미의 최저연금이 1952년에 도입되었으며, 1957년부터 1966년에 걸쳐 농어민, 수공업자, 상공인 등의 다양한 자영자층으로 확대되게 되었다.

한편, 60년대 말 70년대 초에는 많은 제도의 개선이 이루어지게 되는데, 그 원인은 노동조합운동과 여성운동, 역사·문화적인 분리주의 모습 등이 사회정책으로 표출되었기 때문이다.³²⁾

그러나 제2차 세계대전으로 야기된 경제적 파탄으로 적립금이 급격하게 감소됨에 따라 1969년에는 재정방식을 부과방식으로 전환하게 되

32) 1963년에는 주부를 위한 연금이 임의가입형태로 도입되고, 여성을 위한 연금수급 연령을 인하하게 된다.

었으며, 급여수준과 수급조건이 보다 관대하게 개정되었다. 주요 내용은 ① 급여계산의 기준소득을 평균소득에서 최근 5년 평균으로 변경하였으며, ② 연금을 수급하지 못하는 65세 이상인 노령자를 위해 자산조사에 의한 소득보장제도가 도입되었으며,³³⁾ ③ 보험료 납부기간이 35년 이상인 경우, 연령제한 없이 노령연금을 수급할 수 있도록 하였다.³⁴⁾

그러나 70년대 경제상황이 악화되면서 저생산, 저투자, 고인플레이션으로 재정적자가 심화되고, 급기야 70년대 중반이후부터는 정치적 불안을 동반하게 되었다. 이 같은 대혼란은 이른바 기민당과 공산당간의 ‘역사적 대타협’을 이끌어 내게 되는데, 그 결과는 사회보장급여의 확대를 수반하게 되었으며, 특히 충분한 보장을 위해 각출에 근거하지 않은 급여수준의 상향조정이 주류를 이루었다. 이와 같은 ‘저부담·고급여’구조는 거대한 예산손실로 나타나 INPS는 이미 1972/73년에 처음으로 적자를 보게 되었다.

특히 장애연금의 수급조건 완화는 심각한 재정악화를 초래하게 된다. 왜냐하면 1975년부터 소득활동이 ⅔로 축소되는 경우 수급할 수 있었는데, 이는 의학적인 의미에서의 능력 감소뿐만 아니라, 사회·경제적 요인 등으로 노동시장에서 소득기회가능성이 없는 경우에도 급여수준을 감액하지 않고 장애연금을 지급하였기 때문이다. 이와 같은 결과는 70년대 말부터 연금급여의 일부를 국고보조를 통해 보충되어야 하는 상황에 이르게 되었다. 수급자 측면에서 보면, 이 당시 이탈리아의 연금제도는 진정한 의미의 기초보장이었고, 높은 소득대체율로 충분한 노후생활수준을 보장해 주는 것이었다.

33) 1969년부터 수급조건을 충족하지 못하는 경우, 65세 이상 노령자에게 육구(자산)조사를 통해 사회연금을 지급하였는데, 당시 수급대상자의 90% 이상이 여성들이었다.

34) 공무원의 경우에는 1956년부터 조기연금 수급이 가능하였다.

2. 1980年代 以後의 狀況

'80년대 초까지 매우 다양한 100여 개의 제도가 난립하고 있어, 수급개시연령과 급여수준 등의 급여조건이 통일되지 않았다.

예를 들면, 연금수급을 위한 가입기간은 민간부문의 근로자는 35년, 공무원의 경우에는 20년, 심지어 자녀가 있는 여자공무원의 경우에는 15년 등으로 각기 다르게 적용되었다. 급여수준 또한 제도마다 상이하였는데, 일반근로자의 경우에는 40년 가입하는 경우 5년 평균소득의 80%, 지역공무원의 경우엔 최종급여액의 100%, 중앙공무원의 경우에는 최종급여액의 80%와 추가적으로 18%수준을 연금으로 받을 수 있도록 되어있었다.

그러나 1984년까지 관대하게 지급했던 장애연금은 수급조건을 강화하여, '일시적 급여'의 성격으로 매 3년마다 철저한 의사의 검진에 의해 지급하는 것으로 변경되었다.

가. 1992年 Amato改革

Amato 내각은 1992년의 외환위기를 극복하기 위하여 긴축재정을 실시하게 된다. 공기업의 민영화절차, 조세수입증가, 임금동결 등의 일련의 조치를 통해 경제위기를 극복하려는 노력이 시도되었으며, 그 일환으로 사회보험의 개혁을 동반하게 되었다.

특히, 연금급여에 지원되는 국고보조의 증가로 국가의 부채가 점점 증가하게 됨에 따라, Amato 내각은 공적연금 급여를 대폭적으로 줄이고, 사적연금을 제도화하는 조치를 취하게 되었다. 연금개혁은 급여지출의 감소와 연금제도의 부문간·지역간 급여차이를 조정하는 데 역점을 두었다. 즉, 연금제도의 구조적 평등, 자원배분의 형평성에 중점을 두었는데, 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 연금수급개시연령의 단계적으로 남자 65세, 여자 60세로 상향조정,
- 공무원의 경우 조기연금 수급조건을 조정하여, 단계적으로 일반 근로자와 같이 35년 이상 가입한 경우로 제한,
- 노령연금 수급을 위한 최저가입연수를 15년에서 20년으로 상향조정,
- 연금계산의 기준소득을 최종 5년에서 전체 평균소득으로 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

한편, 이 개혁으로 소득대체율을 80%에서 68%로 줄임으로써 EU국가의 평균수준을 유지하고, 노후생활의 부족분은 현행 퇴직금제도 (Trattamento di Fine Rapporto: 이하 TFR)를 보완하여 민간부문의 추가 소득보장제도를 도입하는 것이었다.³⁵⁾

나. 1995년의 Dini 改革

1992년의 Amato개혁은 완만히 진행될 뿐 만 아니라, 직종간 상이한 연금제도가 적용으로 여전히 불공정하고, 불평등하다는 인식이 확산되자 Dini 내각은 1995년 노동조합과 협의를 통해 더욱 급진적인 개혁에 착수하게 되었다. 그 주요 내용은 제도마다 각기 다른 연금급여 체계를 확정각출제도로 단일화하고, 연금수급연령을 유연화하는 제도를 도입하였다. 즉, 급여억제정책의 최후의 방법으로서 급여수준의 결정방법을 소득기준방식에서 퇴직전의 납부한 보험료의 현재가치와 연계시키는 방식으로 개정한 것이다. 그러나 재정방식은 변하지 않았기 때문에 ‘부과방식하의 확정각출형’ 연금제도가 탄생하게 되었다.

35) 이탈리아는 EU국가 중 특이하게 한국과 유사한 퇴직금제도를 가지고 있다. 즉, 모든 근로자는 근로관계 종료시 사용자로부터 근무연수에 비례하여 퇴직금을 받는다. 이탈리아의 퇴직금제도는 20세기초까지는 일부기업에서 실시하였으나 1차 대전 이후 1919년 법제화되어, 1925년부터는 1년 이상 근무한 피용자, 1942년에는 정규·비정규 근로자뿐만 아니라 견습공을 포함한 모든 근로자로 점진적으로 확대되었다.

〈表 4-1〉 이탈리아의 年金改革動向

	1992년 이전	1992년 이후	1995년 이후
노령연금 수급연령	· 남: 60세, 여: 55세	· 남: 65세, 여: 60세	· 남, 여: 57~65세
전환시점		· 2032	· 2035
연금산출 기준소득	· 최종 5년 평균소득(물가 지수를 고려하여 재평가)	· 전체평균소득(물가지 수+1%로 재평가)	· 적용하지 않음.
연금급여	· 기준소득×가입연수×2% · 가입연수는 최고 40년까지 인정	· 좌동	· 축적된 보험료에 근거한 연금(과거 5년의 명목 GDP 성장률로 재평가)
연금수준 재평가	· 생계비+실질소득 증가	· 생계비	· 좌동
유족연금	· 배우자: 60% · 자 녀: 20%(부가 없는 경우: 40%)	· 좌동	· 좌동(단, 고아의 경우 자산조사에 의해 70%)
최저 가입연수	· 15년	· 20년	· 5년
조기 노령연금	· 35세가입한 경우 연령 무관	· 좌동	· 가입기간에 따라 유동적

資料: Brugaivini, Agar, *Social Security and Retirement in Italy*, NBER Working Paper No. 6155, 1997

새로운 제도하에서 가입자들이 납부하는 보험료는 가상의 계정에 기입되어 과거 5년간의 평균 GDP성장률로 계상된다. 퇴직시 가상의 적립금은 남녀 구분없이 해당 퇴직연령에 따라 차별화되어 있는 계수를 적용하여 급여수준을 결정하도록 하였다.³⁶⁾

36) 이탈리아의 확정기여형 연금제도는 실질적인 적립방식이 아니라 단순히 허구적인 적립방식을 의미한다. 즉, 개인별 계좌는 단지 직관적인 계산으로만 존재하는 것이다. 왜냐하면 매년 납부되는 보험료는 급여지불에 사용되기 때문에, 명목상으로만 납입된 보험료를 GDP증가율로 재평가하여 적립시키는 것이다.

第 2 節 現行 年金體系

1. 公的年金制度

현행 연금제도의 1999년 말 현재 가입자는 2,203만 명으로 그 구성을 직종별로 살펴보면 <表 4-2>와 같다. 한편, 보험료율은 근로자의 경우 32.7%로 상한소득까지 8.89%, 그 이하는 9.9%를 납부하고, 사용자가 23.81%를 부담한다. 한편, 자영자는 20%, 기타 자유직업가는 10%이고, 정부는 자산조사비용과 급여 손실분을 보조해 준다.

<表 4-2> 이탈리아의 年金加入者 現況(1999年)

(단위: 천명)

일반 근로자	공무원	수공업자	상인	농어민	자유 직업가	의사	성직자
11,808	3,605	1,791	1,719	698	404	297	19

資料: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Nucleo di Valuazione della Spesa Previdenziale*, Roma-Luglio 2000.

급여수급 요건은 1996년을 기준으로 구제도의 가입기간에 따라 다음과 같이 구분한다.

- a. 1996년 이후 노동시장 참여자: 5년 이상 보험료를 납부한 57세 이상인 자
- b. 1996년 당시 18년 이하 가입자: 2000년부터 남자는 65세, 여자는 60세가 되었다. 한편, 35년 이상 장기 근속한 피용자의 경우에는 1999년 55세에서 2002년에는 57세로 점차 상향조정된다.
- c. 1996년 당시 18년 이상 가입자: 기본적으로 위의 경우와 같으나 장기근속 피용자의 경우 1999년 55세/35년 가입이었으나 점차 2008년 40년까지 늘어나게 된다.

단, 40년 이상 가입한 경우에는 연령에 상관없이 수급할 수 있으나, 계산상의 연금액이 사회수당의 1.2배 이상이어야 한다. 각 경우, 소득 활동의 종결은 필수적이다.

1999년말 기준 1769만명이 연금을 수급하고 있으며, 그 분포상황은 다음과 같다.

〈表 4-3〉 이탈리아의 年金受給者數

(단위: 천명)

일반 근로자	공무원	수공업자	상인	농어민	자유 직업가	의사	성직자
10,626	2,641	1,124	966	2,078	97	116	16

資料: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ibid., 2000.

연금계산시 a)의 경우에는 보험료 관련식으로, b)의 경우에는 1995년 이전은 소득관련 식으로, 1996년 이후에는 보험료 관련식으로 c)의 경우에는 소득관련식으로 계산한다.

확정각출제도에 의한 노령연금의 급여구조식은 공무원, 근로자, 자영자 등 직종에 상관없이 동일하다. 급여수준은 수급직전까지 과거 5년 GDP성장율로 평가한 누적된 보험료에 수급개시 연령별 변형계수를 곱하여 산정하는데 변형계수는 연령에 따라 57세(4.720%)부터 65세(6.136%)로 점차 증가하도록 설계되어 있다.

장애연금의 수급조건은 근로능력 ⅔이상의 장애 또는 영구장애의 경우에 한하며, 5년 이상 가입해야 하였거나 최근 5년 중 3년 가입했어야 한다. 장애연금은 소득조사(최저연금의 3배)를 거친다. 한편, 장애수당은 근로능력 ⅔이하 상실자로 가입조건은 장애연금의 경우와 같다. 유족연금 또한 소득조사에 의해 최저연금을 지급한다.

2. 基礎年金制度

Dini개혁에 따라 최저연금 성격의 사회연금과 사회보조수당제도는 1996년부터 폐지되고 사회수당(l'assegno sociale)으로 대체되었다. 사회수당의 수급자격은 65세 이상인 자로 국내에 주소를 둔 이탈리아·산마리노·EU국의 시민과 국내에 거주하는 난민으로 소득이 일정수준 미만이어야 한다.

사회수당의 크기는 2000년 기준 월 643,600리라(2000년)이고, 연 13회로 연 8,366,800리라가 지급된다. 한편 소득이 있는 경우에는 감액되고, 배우자가 있는 경우에는 부부의 소득을 고려하여 다음과 같이 조정된다.³⁷⁾

- 1) 독신의 경우: 연소득이 4,366,800리라이면 차액인 4,000,000리라
- 2) 부부의 경우:
 - 합산소득이 사회수당의 상한선미만인 경우: 연 8,366,800리라
 - 합산소득이 사회수당의 상한선을 초과하는 경우(예: 9,733,600리라): $2인 \times 연상한소득(8,366,800리라) - 합산소득액(9,733,600) = 7,000,000리라$ 가 각각 지급된다.

第3節 年金關聯 爭點과 改革動向

1970년대 부과방식으로 전환된 이후 거듭되는 연금급여의 확대와 급여조건의 관대성은 정부가 부담할 수 있는 한계를 넘게 되었다. 더구나 예상치 못한 인구의 고령화추세로 연금수급자수는 80년대 이후 급격히 증가하여 가입자 1,000명당 수급자수를 표시하는 연금부담률은

37) 소득계산시 자신이 거주하는 집, 퇴직금 및 퇴직수당, 분리 과세될 후불금, 신청 중인 사회수당 등의 소득계산은 포함되지 않는다.

1994년부터 800명을 상회하게 되었으며<表 4-4 참조>, 1996년에는 EU 국가중 GDP에 대한 급여지출이 14.2%로 가장 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 이유는 90년대 후반이후 지속적인 개혁에도 불구하고 다른 국가들에 비해 공적연금에 대한 의존도가 높을 뿐만 아니라, 연금급여의 소득대체율이 높았기 때문이다.

<表 4-4> 이탈리아의 年金負擔率推移

(단위: 명)

연도	가입자	수급자	부담률	연도	가입자	수급자	부담률
1990	20,969	15,173	724	1995	20,357	17,019	836
1991	21,096	15,686	744	1996	21,242	17,273	813
1992	21,016	16,171	769	1997	21,336	17,526	821
1993	20,768	16,482	794	1998	21,835	17,560	804
1994	20,645	16,789	813	1999	22,027	17,694	803

資料: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ibid., 2000.

1. 追加所得保障制度의 導入

1990년대 초까지도 이탈리아의 연금제도는 복잡성과 고급여 체계로 많은 문제점을 노출시키고 있는 가운데, 1992년에는 외환위기에 따른 자국화폐(리라)의 가치하락으로 EU로부터 추출당하게 되는 결과를 낳았다. 따라서 Amato 내각은 EC통합에 앞서 재정적자를 완화시켜야 하는 선결과제의 해결을 위해, 긴축재정을 강화하고 사회보장지출의 60%이상을 차지하고 있는 연금제도를 개혁하게 된다. 지속되는 세계화에 따른 기업경쟁력을 강화하기 위해 보험료인상을 억제하는 대신에 법정연금급여 수준을 점진적으로 하향 조정하고, 그 부족분은 민간이 운영하는 연금기금을 활성화하는 계기로 삼았다.

1993년 추가보장에 대한 새로운 규정을 입법화하여 2층 보장의 틀

을 갖추게 되었으나, 제도의 미비로 2년 동안 새로운 연금기금이 설치되지 않았다. 정부는 제도의 촉진을 위해 1995년 개정을 통해 기존의 퇴직금을 기업연금의 재원으로 사용할 수 있도록 재정적 유인책을 강구하게 되었다.³⁸⁾

새로 도입된 추가소득보장을 위한 연금기금은 폐쇄형과 개방형 두 가지로 구분되는데, 전자는 노사간의 협의에 의해 기업, 다수의 기업 또는 산업별로 설립되며, 후자는 은행, 보험회사 등의 금융기관 등에 의해 설립된다. 따라서 근로자가 종사하는 기업 또는 산업에 연금기금이 설치된 경우에는 폐쇄형에 가입할 수 있고, 그렇지 않은 경우에는 개방형에 가입할 수 있다.³⁹⁾

연금기금의 보험료는 사용자와 근로자가 함께 부담하고, 근로자의 연간소득공제한도는 급여의 2%와 250만리라(\$ 1,300)중 큰 금액이다. 1993년 3월 현재 기존근로자는 노사협상에 따라 퇴직금(TFR)의 일부를 연금기금에 납부하고, 그 이후에 취업한 근로자는 TFR 전액을 연금기금에 납부해야 한다. 한편 자영자는 연간의 소득의 6%와 5백만리라(\$ 2,600)까지 연금기금으로 납부할 수 있다.

기업의 경우에는 최소한 TFR과 동일한 금액을 연금기금에 기여하는 경우에만 회사의 기여분에 대하여 금전적 공제를 받을 수 있다.

이탈리아의 연금기금은 프랑스와 마찬가지로 사내에 적립하는 것이 아니라 보험회사, 일반자산 관리회사 등에 위탁해야 한다. 기업연금을 도입하는 기업은 1996년 이후 채용되는 근로자에 대하여 퇴직금의 일

38) 이탈리아의 모든 근로자는 사업장의 규모에 관계없이 퇴직시 사용자로부터 근무년수에 비례하여 퇴직일시금을 받는데, 1997년의 퇴직금의 규모는 GDP의 1.5%에 달하고 있다.

39) 신연금기금이 도입되기 전에도 700여개의 연금기금이 존재하고 있었다. 약 60만 명의 근로자가 가입하고 있었으며 급부방식은 확정급여부연금(Defined Benefit)와 확정각출부연금(Defined Contribution)이 혼재하고 있었으며, 그 중 160여개 연금기금은 은행이나 금융기관에서 운영하는 장부상적립형(book reserves type)이었다.

부분을 연금기금에 기여해야 한다. 또한 그 이전에 채용된 근로자일 지라도 협상에 의해 납부 가능하다. 그러므로 연금기금의 재원은 근로자 임금의 2%, 퇴직금 2% 와 사용자 기여금 2%로 구성하는 것이 일반적이다.

한편 추가보장의 수급시점은 공적연금과 같으나, 15년 이상 납부한 경우에는 정상노령연금(현재 65세) 수급전 10년 전부터 수급할 수 있다. 또한 수급자는 총연금의 50%까지 일시불로 받을 수 있다.

2. 追加所得保障制度에 관한 論議

그러나 1999년 3월 현재 폐쇄형 연금기금이 21개, 개방형 연금기금은 75개로, 가입근로자는 40만명에 불과한 것으로 나타나 정부가 추진하고 있는 추가소득보장의 기능을 의심하고 있으며, 이를 요약하면 다음과 같다.⁴⁰⁾

첫째, 주요 노동조합과 연립내각의 주요 대표자중 일부는 근로자가 펀드에 가입하지 않으면 자신의 돈을 이전의 TFR로 환금될 수 있도록 허용하면서 TFR 전체를 연금펀드로 자동이전하는 안을 지지한다. 기업주는 회사가 부담하여야 할 비용과 근로계약에 따른 저렴한 자본원천이 없어 질 것을 지적하면서 그러한 제안에 반대한다. 정부가 기업주를 보상하기 위하여 그러한 계획을 통과시켜야 한다는 합의가 광범위하게 이루어져 있다.

둘째, 일부는 이탈리아의 연금기금은 충분히 보급되었으므로 TFR을 폐지하고, TFR에 대한 사용자의 각출금을 근로자에게 돌려주어야 한다고 주장한다. 물론, 이에 대한 지지자들은 회사가 직면하는 자본비용의 증가에 대하여 적절한 재정적 보상이 있어야 함을 명백히 인

40) 금융감독원, 주요국의 사적연금제도와 감독정책방향, 2000

정한다.

셋째, 일부는 젊은 근로자에게 공적연금제도의 보험료를 낮추고, 의무적으로 그들이 연금펀드에서 얻는 자금의 일부를 투자할 수 있도록 하는 일반적인 인출정책이 고려되어야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 정책은 정부재정에 매우 큰비용을 초래할 것이다. 왜냐하면 부과방식하의 보험료수입 감소는 부채를 증가시켜 적자가 누적될 것은 자명하다.

3. 年金改革後 財政收支現況

연금재정지출은 지속적으로 증가하여 '99년에는 GDP대비 14.2%를 차지하고 있다. 한편 보험료와 급여간의 수지차는 1995년을 기점으로 불규칙적인 경향을 보이고 있는데 이는 점진적인 수급연령의 확대에 기인하고 있다. 그러나 관리운영비를 포함한 국고보조는 최근 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 나타나 최근의 개혁의 효과는 아직 미미한 결과를 보이고 있다.

〈表 4-5〉 이탈리아의 年金收支 現況

(단위: 10억리라)

	보험료 (A)	급여 (B)	수지차 (A-B)	국고보조 (C)	연금지출 (B+C)	대 GDP (%)
1989	100,908	113,418	-12,510	24,225	137,643	11.5
1990	109,884	127,676	-17,792	27,664	155,340	11.8
1991	126,640	142,805	-16,165	30,318	173,123	12.0
1992	138,129	162,341	-24,212	31,853	194,194	12.8
1993	147,563	181,184	-33,621	25,922	207,106	13.2
1994	149,057	190,546	-41,489	31,208	221,754	13.4
1995	154,806	199,331	-44,525	36,203	235,534	13.2
1996	190,153	216,948	-26,795	38,178	255,126	13.4
1997	201,242	236,925	-35,683	39,942	276,867	14.0
1998	211,639	236,695	-25,056	49,676	286,371	13.8
1999	216,345	252,319	-35,974	49,544	301,863	14.2

資料: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Nucleo di Valuazione della Spesa Previdenziale*, Roma-Luglio 2000.

한편, 1999년 직종별 연금재정의 급여부족율은 14.3%이고, 그 중 성직자의 경우가 79.7%로 가장 높았으며, 다음은 공무원은 30.0%으로 나타났다. 그러나 상공인, 자유직업가의 경우에는 흑자인 것으로 나타났다. 이와 같은 이유는 상대적으로 늦게 도입되었기 때문이다.

〈表 4-6〉 이탈리아의 職種別 年金財政 收支現況(1999)
(단위: 10억리라)

	일반 근로자	공무원	상공인	농어민	자유직업가, 의사	성직자	관리 운영비	총계
보험료 급여	129,861 143,445	58,012 82,869	18,625 17,736	2,136 4,943	4,159 3,168	32 157	3,520 -	216,345 252,318
수지차	-13,584	-24,857	889	-2,807	991	-125	3,520	-35,973

資料: Minitero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ibid., Roma-Luglio 2000.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

일반적으로 각출형연금은 사보험의 기본원칙인 수지상등의 원칙하에 적립방식으로 운용되는 것이 통례이다. 그러나 이미 적립기금이 고갈된 상황에서 개인이 납부한 보험료는 급여지출에 사용되기 때문에, 개인별 계좌에는 허수로만 적립된다. 이른바 ‘부과방식하의 명목 확정각출형연금’제도(PAYGO Nominal Defined Contribution)의 태동이 90년대 초 외환위기를 겪은 스웨덴, 이탈리아 등에서 시작되었다는 것을 간과해서는 안된다.

공적연금보험제도는 원래 적립방식으로 출발하였으며, 급여의 수급 가능 연령도 70세 이상이었다. 또한 소득대체율도 그렇게 높지 않았다. 하지만 사회보험제도가 정치적인 위협의 회피수단으로 사용되면서부터 적립방식은 부분(수정)적립방식, 부과방식 순으로 바뀌게 되었다. 이탈리아의 경우에도 예외일 수는 없다. 특히 노동조합운동이 강

한 국가임에도 불구하고 날로 증가하는 국가의 부채를 감당하기 어려워 노조대표와의 합의하에 급여를 대폭적으로 줄이는 개혁안을 수용해야만 했다. 또한 기존의 퇴직금제도를 노후보장소득으로 전환하고자 부단한 노력을 계속하고 있다.

이와 같은 상황은 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 유연하게도 EU국가 중 우리나라와 똑 같은 퇴직금제도를 갖고 있고, 점차 적립금이 고갈되어가고 있는 특수직역연금, 공적연금의 높은 의존성, 심지어 1997년 외환위기를 겪은 것까지도 유사한 점이 많다. 물론 우리의 경우 인구구조가 상대적으로 젊기 때문에 급격한 지출증가는 제도의 변화가 없는 한 기대되지 않지만, 향후 예상되는 문제점을 미연에 방지한다는 차원에서 연금제도간 형평성, 퇴직금제도의 추가 노후소득보장제도로의 전환과정 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

第 5 章 오스트리아

第 1 節 年金制度의 歷史的 變遷

1. 1980年代 以前의 擴大過程

민간부분의 공적연금은 1906년 피용자를 위해서 처음 실시되었으며, 1927년 노동자를 위한 법을 제정하였으나 경제적 어려움으로 시행되지 못하다가 1939년 독일제국시대에 비로소 실시될 수 있었다. 한편 자영자의 확대과정은 직종별로 순차적으로 실시되었는데, 2차대전 이후 1952년 상공인, 1957년 농민 등으로 확대되었다. 한편, 1956년 사회보험법(Allgemeine Sozialversicherungsgesetz: ASVG)⁴¹⁾의 통합으로 다양하게 산재해 있던 사회보험 관련법규를 체계적으로 정리되면서 사회복지국가의 틀을 구축하게 되었다.

하지만 비교적 고소득층인 자영자들의 연금가입은 상대적으로 늦게 이루어졌는데, 1979년 의사, 약사, 변리사 등이 공적연금제도에 가입된 후에야 전국민연금시대를 맞을 수 있었다.

오스트리아의 연금제도는 독일, 프랑스 등의 대륙법 국가들과 마찬가지로 소득비례제도를 채택하고 있어, 보장수준 측면에서 보면 노후에 충분한 생활을 보장할 수 있도록 기준소득의 최고 80%까지 수급할 수 있도록 설계되어 있다.

한편, 소득비례제도로 인해 발생될 수 있는 노후소득격차를 완화하

41) 오스트리아의 사회보험법은 근로자를 위한 산재보험, 의료보험, 연금보험 등에 관한 사항을 정하고 있다.

기 위한 조정수당제도를 1955년부터 도입·실시하고 있다. 이는 연금수급자의 연금액이 일정수준에 미달하는 경우, 매년 가족상황을 고려한 최저연금수준을 정하여 그 차액을 조정수당으로 지급함으로써 가족들의 최소한의 생활을 영위할 수 있도록 하고 있다.

2. 1980年代 以後의 狀況

1980년대 이후에도 가입자들이 적정 노후보장을 위한 연금수급조건을 충족시키도록 하는 요인들이 확대되었는데, 이는 주로 보험기간을 인정해 주는 측면에 역점을 두었다. 왜냐하면 여성들의 경우 자녀양육기간, 교육기간을 이유로 가입기간을 충족시키지 못하는 경우가 발생하고 있고, 노동인력부족으로 주변국 특히 동구권과 이슬람권의 외국인근로자들이 유입되면서 가입기간을 만회할 수 있는 기회를 부여하고자 하는 것이다.

- 보험료 납부가 법적으로 면제되는 대체기간을 보험(가입)기간으로 인정한다.⁴²⁾
- 또한, 노령연금 수급을 위해서는 15년의 보험기간이 필요하므로, 이에 미달하는 경우 임의가입을 통해 보험기간을 연장할 수 있을 뿐만 아니라, 연금수준을 높일 수 있도록 임의보험을 확대하였다.
- 임의 최고보험이란 임의로 보험료를 높게 납부하여 연금수준을 높일 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

한편 1988년부터 1992년까지 한시적으로 교육기간 6년에 한해 한시적으로 보험료를 납부한 경우 보험기간으로 인정을 해주었다.

42) 보험기간이란 일정 소득이상인 경우 당연히 보험료를 납부해야 하는 강제보험기간, 가입기간을 충족키 위해 보험료를 납부하는 임의보험기간, 법적으로 면제되는 대체기간으로 구분된다. 대체기간은 전쟁·군복무·시민봉사 기간과 실업·의료수당 수급기간, 자녀 양육기간 등이 포함된다.

80년대 중반이후 연금급여의 25~30% 정도가 국고보조에 의해 지출되었는데, 그중 70~80% 정도가 자영자 연금지출에 사용되었으며, 근로자(15~25%), 나머지는 광부, 농민 등에게 지원되었다. 이 같이 자영자의 연금지급에 상대적으로 많은 국고보조가 지출된 이유는 상대적으로 보험료율이 낮기 때문이다.

가. 1993년의 改革

1990년 말부터 등장한 연립내각은 연금수급 개시연령의 지속적인 인하⁴³⁾와 기대수명의 연장간의 상충관계를 해결하기 위하여⁴⁴⁾ 개혁을 단행하게 되었는데. 이는 주로 생애근로기간을 연장시키는 방향에 역점을 두었다.⁴⁵⁾

- 생애근로기간 연장을 유인하기 위하여 정상노령연금 수급가능한 연령인 남자 60세, 여자 55세를 초과하여 신청하는 경우 연금적용률을 높여 준다.
- 점진적 연금을 도입하여 장기가입자들이 일정 수준의 주당 28시간의 부분근로를 하는 경우, 근로시간 단축에 따른 소득감소분을 부분연금으로 지급하였으며, 반대로 근로시간이 부족한 경우 적극적으로 근로시간을 연장하여 부분연금을 받을 수 있도록 하였다.
- 한편 정상노령연금을 신청할 수 있는 연령 이후, 근로활동을 하는 경우 소득에 따라 부분연금을 지급하였다.

43) 연금수급 신규수급자의 평균연령은 수급연령에 관한 법개정이 없었음에도 불구하고 1970년 62세에서, 1990년 58세로 감소되었다.

44) 1960년 출생한 남자/여자의 기대수명은 65.6/72.0세 이었으나, 1992년에는 72.9/79.4세로 증가하게 되었다.

45) 계속된 수급조건의 완화로 급여수준은 꾸준히 증가하였는데, 평균소득자의 기준 소득에 대한 소득대체율은 1970년 41%에서 1990년 47%로 증가하였을 뿐만 아니라 가입자에 대한 연금수급자의 비율인 연금부담률이 점증하고 있었다.

- 자녀양육기간에 대해서도 출산 후 자녀당 48개월의 가입기간을 인정해 주었는데, 중복되는 경우에는 새로 출산한 아이부터 적용한다.
- 유족연금을 사망자의 소득과 유족의 소득을 고려하여 40~60%까지 차등 지급한다.⁴⁶⁾

나. 1997年の 改革

이른바 ‘연금개념 2000’이라는 명제하에 연금개혁이 이루어진다. 특히 인접국인 이탈리아의 1995년 Dini개혁은 오스트리아에 많은 영향을 미친다.

당시 연방정부의 연금계획은 직업간, 직종간 형평성에 초점을 맞추게 되고, 이와 아울러 연금제도의 효율성, 수용성, 투명성 및 장기적 재정가능성을 보장해야 한다는 논제하에 이익단체간의 지속적인 토론(Social Partnership)을 통해 다음과 같은 결론을 도출한다.

- 모든 근로활동소득의 사회보험편입
- 제도간 급여의 형평성유지: 가입자들의 노후보장 수준의 차이를 제거하기 위해, 공무원의 연금산출 기준소득을 최종보수에서 근로자와 같이 18년 평균소득으로 점차 확대한다.
- 세대간 계약강화: 현행 보험료율하에 연금제도의 재정가능성을 보장하기 위해서 연금급여 수준의 상승을 억제한다. 이를 위한 방안으로 수급연령에 따라 차등을 두어 감액, 증액연금을 받을 수 있도록 한다. 한편, 향후 전개될 경제상황과 노동시장의 고용구조변화가 연금재정에 적지 않은 부담을 줄 것으로 예상됨에 따라 노

46) 1995년부터 미망인에 대한 유족연금은 $76 - (24 \times \text{유족연금수급자의 기준소득/사망자의 기준소득})$ 에 의해 산출된다. 즉, 사망자의 기준소득이 50% 이상 큰 경우에는 60%, 기준소득이 동일한 경우에는 52%, 유족연금 수급자인 배우자의 기준소득이 50% 이상 많은 경우에는 42%를 각각 지급한다.

령근로자를 위한 노·사간 적극적 협력을 통해 점진적 퇴직을 유도하고, 적극적 고용정책을 통해 정상연금 수급시까지 노동시장에 머물 수 있는 대안을 마련한다.

다. 2000년의 改革

- 근로능력 감소로 인한 조기연금의 철폐: 종전에 근로능력이 감소된 경우 여자 55세/남자 57세부터 신청할 수 있었던 조기연금을 2000년 7월부터 폐지하고, 질병, 육체적·정신적 결함이나 어려움으로 경제활동이 불가능한 경우, 남녀모두 57세부터 장애연금·직업불능연금을 받을 수 있도록 하였다. 수급조건은 최근 15년 동안 10년 이상 가입한 경우로 제한하였다.
- 조기노령연금의 수급개시연령의 상향조정: 장기가입자와 실업으로 인한 조기연금, 점진적 연금의 수급개시연령을 18개월 상향조정하여, 수급개시시점을 여자는 56.5세, 남자는 61.5세로 하였다.
- 60/65세 전 조기연금 수급시 감액폭 강화: 정상노령연금 수급개시연령 이전에 조기연금을 수급하는 경우 감액률을 연간 2%에서 3%로 강화하고, 감액폭은 최고 10.5%까지로 제한하였다.
- 장애연금의 축소: 기준소득의 60%를 상회할 수 없다. 단 적용률은 종전처럼 연간 1.8%를 적용하고 감액하지 않는다. 그러나 2001년부터 점차 감소하여 2005년부터는 일반 노령연금과 적용을 같이한다.⁴⁷⁾
- 유족연금의 축소: 유족연금의 차등지급률을 사망자의 노령연금의 0~60%까지로 축소하였다.⁴⁸⁾

47) 54세인 여자가 건강을 이유로 직장을 그만 두고 장애연금을 신청하는 경우(단, 보험기간 29년, 보험료산정을 위한 기준소득 21,000실링)의 장애연금은 현재 11,718실링이었으나, 2000년의 개혁에 따라 11,245실링으로 줄어든다. 따라서 월 472실링, 연간 6,615실링(=472*14회)이 감액된다.

第 2 節 現行 年金體系

1. 民間部門의 公的年金制度

일정소득을 상회하는 자는 공적연금의 당연가입 대상자가 된다.⁴⁹⁾ 현재 약 310만명이 공적연금에 가입하고 있으며, 직업그룹에 따라 노동자, 피용자, 광부, 철도노동자, 상공인, 농민, 자유직업가, 공증인 등으로 구분되어 관리된다. 한편, 공무원은 별도로 마련된 연금제도를 채택하고 있다.

공적연금제도의 보험료율은 직종에 따라 상이하다. 일반근로자를 위한 연금제도의 재원은 피보험자가 소득의 10.25%, 사용자가 12.55%를 납부한다. 상한소득은 근로자의 경우 43,200실링이며 근로자는 연 14회, 자영자는 연 12회 보험료를 납부한다.

정부는 연금재정의 손실분과 개호보호 비용, 최저연금적용을 위한 자산조사 비용을 부담한다.

〈表 5-1〉 오스트리아 公的年金制度의 保險料率

(단위: %)

공무원	근로자 ¹⁾	경영자연맹소속 자영자	신규 자영자	자유 직업가	농어민	가족 종사자
11.75	22.8	14.5	16.0	20.0	14.0	14.0

註: 1) 근로자의 경우에는 사용자분 12.55%가 포함되어 있음.

정상노령연금 수급연령은 남자는 65세, 여자는 60세에 도달하고 최

48) 유족연금은 다음과 같은 계산식에 의해 차등 지급된다.

사망자의 노령연금 x {70 - 30 x (유족의 기준소득/사망자의 기준소득)}

49) 2000년 10월 현재 한계소득이하인 자는 약 20만 명으로, 이중 남자는 56,249명, 여 143,296명이다.

근 30년 동안 보험기간이 180개월 이상이던지 또는 180개월의 보험료를 납부해야 한다.⁵⁰⁾ 보험기간이란 보험료 납부기간과 대체(면제)기간으로 구분되는데, 대체기간이란 보험료를 납부하지 않고 가입기간으로 인정되는 기간을 의미한다. 이와 같은 대체기간의 인정은 강제보험기간을 충족하지 못하는 경우에 대비해서 가입기간으로 인정해 주는 것이다. 대체기간은 또한 사회보험의 주요 특징인 소득재분배적인 요소이기도 하다. 오스트리아의 경우 대체기간은 전쟁참여·군복무·시민봉사기간, 실업수당 및 의료수당 수급기간, 자녀양육기간을 포함하며, 대체기간의 인정소득은 매년 최저생계비를 고려하여 발표한다.

자녀양육기간은 자녀당 4년을 인정해 주며, 양육기간이 겹치는 경우에는 후에 태어난 아이부터 4년이 추가로 인정된다.

한편, 15세 이후의 교육기간에 대해서는 추후보험료를 납부함으로써 가입기간으로 인정받을 수 있다. 연령층에 따라 40~45세층은 12%, 60세 이후에는 134%를 납부해야 가입기간으로 인정받을 수 있다. 이 경우 보험료 산정기준 소득은 중·고교 3,283실링, 대학은 6,566실링으로 한다.

조기노령연금 은 남자는 60세, 여자는 55세부터 가능한데, 수급개시 전 1년 이상 실업 또는 질병상태에 있었거나 35년의 보험기간을 충족시킨 자에 한한다. 하지만 일정소득이상(1999년 월 3,899실링)인 경우에는 중단된다.

정상노령연금 수급가능자가 일정수준이상의 소득이 있는 경우에는 85%에서 100%까지 부분연금을 수급한다. 그 기준은 보험료납부 월수가 360개월(15년)을 초과하는 때 1개월마다 0.25%씩 증가한다. 이때 포함되는 소득은 근로소득과 영업소득을 의미하며 자본소득, 이자소

50) 1999년말 기준 수급자를 보면 노령연금 1,035천명, 장애연금 378천명, 유족연금 541천명(과부: 444천명, 홀아비:37천명, 고아: 50천명)이다.

득, 임대소득 등은 포함되지 않는다.

장애연금은 근로능력 50% 이상을 상실한 자로 최근 10년간 60개월의 보험료를 납부하였던지 또는 총 180개월의 보험료를 납부했어야 한다.

〈表 5-2〉 年金種類別 給與水準(1999)

(단위: 실링)

	노령연금	장애연금	미망인연금	고아연금
전체평균	11,835	9,516	6,689	3,214
노동자	9,407	9,130	5,918	3,014
피용자	15,058	12,785	8,570	3,424
광부	18,986	14,957	8,831	4,971
자영자(상공인)	13,336	9,587	7,035	3,520
자영자(농민)	8,033	6,591	5,348	3,411

資料: <http://www.sozvers.at>

노령연금의 급여수준은 가입기간중 가장 높았던 15년간의 평균소득과 보험가입기간에 의해 결정된다.⁵¹⁾

한편 노령연금은 기준소득에 적용률을 곱하여 산출되는데, 기준소득은 가입기간동안 가장 높은 180개월(15년)간의 소득을 210으로 나눈다.⁵²⁾

적용률은 1년당 2%로 남자 65세/여자 60세인 가입자가 정상노령연금을 수급하는 경우에는 가입기간 40년이면 80%, 35년인 경우 70%를 받는다. 한편, 정상노령연금 수급연령이전 수급하는 경우 연당 2%씩 감액된다. 자녀 양육기간 중 12개월 동안은 2%를 추가적으로 적용한다.

51) 2002년부터 2020년까지 매년 2개월씩 18년까지 확대된다.

52) 자영상공인의 소득은 3년전의 소득세 부과소득을 기준으로 한다. 단, 신규자는 당해 월소득, 재해가 있었던 경우에는 3년 평균소득을 각각 적용한다. 자영농민의 경우에는 과세표준으로 하고, 과세표준이 없는 경우에는 3년전 소득세 부과소득을 적용한다. 한편 양육기간 동안의 소득은 매년 결정고시하며, 2000년은 8,312실링이다.

유족연금은 배우자의 경우 소득을 고려하여 피보험자 기본연금의 0~60%을 지급한다. 한 부모인 18세 이하의 고아의 경우에는 24%, 양부모가 없는 고아의 경우에는 36%를 지급하며, 학생의 경우에는 27세까지 받을 수 있다.

18세 이하의 자녀를 위한 부가연금은 자녀당 300실링이고 학생인 경우에는 27세까지 지급된다. 그러나 장애자인 자녀 경우에는 연령제한이 없다.

연금보험 관리·운영기관은 노동자연금공단, 피용자연금공단, 광부보험공단, 상공인사회보험공단, 철도보험공단, 농민보험공단, 공증인보험공단 등으로 구분되고, 급여의 신청은 지급개시전 최근 15년간 가장 많은 보험기간을 보낸 곳에서 급여를 신청한다. 한편, 연금급여는 여름철, 크리스마스휴가를 포함하여 연 14회 지급된다.

개별 간호가 필요한 노인의 경우 등급에 따라 7등급으로 구분하여 개호수당을 매월 지급 받는다. 이를 위한 소득조사비용과 개호수당의 재원은 전액 국고에서 지원된다.

〈表 5-3〉 介護手當 受給者數 및 平均給與(1999)

(단위: 명)

등 급	수급자수			평균급여 (실링)
	전체	연금보험	산재보험	
1	40,864	40,785	79	2,134
2	98,220	97,959	261	3,615
3	41,849	41,619	230	5,514
4	35,719	35,133	586	8,173
5	18,475	18,272	203	10,906
6	4,797	4,752	45	14,805
7	3,002	2,942	60	19,872
전체	242,926	241,462	1,464	5,340

資料: <http://www.sozvers.at>

2. 公共部門의 公的年金制度

공무원의 노후보장제도는 1889년 도입되었으며, 부족한 유족연금을 보충하기 위하여 부분적으로 임의보험의 형식을 띠고 있다.

공무원의 연금수준은 최근 5년 평균 급여의 80%로 계산된 기준소득에 근속연수를 고려하여 산출되었으며, 10년 근속의 경우 기준소득의 50%, 1년 추가 당 35년까지 2%씩 추가되며 100%를 초과할 수 없다.

그러나 1997년 연금개혁법에 의거 2020년부터 모든 노령연금의 기준소득이 통일되게 됨에 따라 현재 5년에서 18년으로 점차 연장된다.

3. 最低保障年金

오스트리아는 1955년 최저보장제(Ausgleichzulage)를 도입하였다. 즉, 연금보험제도내에 사회부조제도를 설치하여 모든 연금수급자가 전통적 의미의 최저생계비를 보장받을 수 있도록 하는 것이다. 기준금액 상에는 수급자의 총연금, 모든 가구원의 순소득이 포함된다. 그러나 특정 소득(예: 집세보조금, 아동수당, 사회보험으로부터의 특별지급, (대)학생보조금, 가족수당, 육체손상으로 인한 보조수당·맹아수당, 사회부조 급여와 기타 정해진 개호수당)은 고려되지 않는다. 또한 부양비청구권은

- 연금수급자와 함께 동거하지 않는 배우자: 순소득 또는 상한소득('99년: 월 42,600실링)의 25%,
- 이혼한 배우자: 순소득 또는 상한소득의 12.5%
- 동거 부모: 순소득의 12.5%를 고려하여 조정보조금을 지급하며, 이는 연금과 마찬가지로 물가상승률 만큼 매년 조정된다.

<表 5-4> 調整補助金を 위한 基準金額(2000)

(단위: 실링)

연금종별	기준금액		비 고
노령·장해연금	독	신	8,312
	부	부	11,859
과부·홀아비연금			8,312
고아연금 24세까지	부분고아		3,104
	완전고아		4,461
24세 이후	부분고아		5,516
	완전고아		8,312

[圖 5-1] 오스트리아의 調整補助金 算定の 例

독 신	부 부
조정보조금	조정보조금
순소득	배우자의 순소득
부양비청구권	순소득
연금	연금

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向

오스트리아의 사회보장지출은 1995년을 기점으로 점차 감소하여 1997년에는 29.2%수준을 보이고 있다. 그중 노령연금이 38%로 상당부분을 차지하고 있다.

<表 5-5>는 가입자 1,000명당 연금수급자를 나타내는 연금부담률을 제시하고 있는데 60년대 초 354명에서 1999년 617명으로 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 자영자의 연금부담률의 증가속도가 빠른 것으

로 나타났다. 이 같은 현상은 2020년 65세 이상 인구는 15.5%에서 20%를 상회할 것으로 예상됨에 따라 공적연금의 압박은 심각할 것으로 예상된다.

〈表 5-5〉 오스트리아의 年金負擔率 推移

(단위: 명)

연도	전체	근로자	자영자	연도	전체	근로자	자영자
1956 ¹⁾	345	345	594	1981	531	486	825
1961	354	365	311	1986	591	549	863
1966	435	430	456	1991	585	543	871
1971	488	473	562	1996	616	584	808
1976	510	470	760	1999	617	593	761

註: 1) 단지 공증인만 자영자에 포함됨.

資料: <http://www.sozvers.at>

이탈리아의 연금개혁으로 자극을 받은 정부는 연금재정의 지속가능성에 대한 문제를 해결하고자 제3국인 독일의 Rürup 사회연구소에 용역을 의뢰하게 된다. 그 결과 1997년 사회당 연립내각의 ‘연금개념 2000’이라는 명제 아래 장기적으로 정부재정의 연금지출 비중을 10~15% 정도 감소시키면서, 동시에 연금제도의 내부적 형평성을 도모하고자 하였다. 즉 더 이상의 연금보험료 인상은 불가능하므로 현행 연금체제가 유지될 수 있도록 급여를 줄이는 것이었다. 그 결과는 수급조건의 강화, 수급연령 상향조정 등으로 가시화 되어 연금수준이 평균적으로 7%정도 감소되는 결과를 낳았다..

한편 수입측면에서는 모든 근로활동의 소득을 포함시킴으로써 ‘사회법으로부터의 회피’를 예방하고, 형평성 있는 부과체계를 위해 노·사가 노력함으로써 사회정책의 진일보한 기틀을 만들었다.

노조대표는 개혁안 구상시 실질적인 연금수급연령의 올리는 문제를

해결하기 위해, 근로시간 유연화에 따른 노동시장 정책적인 방안의 제시하였다. 즉, 노령자의 훈련휴직, 사회연대보험료모델, 50세 이후 정규 근로시간의 인하 등과 가까운 친인척에 의한 개호의무의 위탁시 점진적연금의 신청 등과 같은 고용친화적인 대안을 제시하였다. 비록 그러한 것들이 모든 사람에게 적용되는 것은 아닐지라도 방향을 제시함으로써 사회보험의 구멍(Sozialversicherungslücke)을 방지하도록 하였다.

그래서 노동자 대표측은 마지막까지 급여축소에 따른 대안을 마련하기 위해 협상을 지속하였다. 특히 조기연금시 급여수준 감소따른 장애자, 장기 보험가입자의 현저한 손실을 보호하고, 노동시장에서 가입기간을 연장할 수 있는 가능성을 열어놓고, 추가적으로 보험기간을 획득하도록 할 수 있는 조치들을 강구하게 되었다.

이를 구체적으로 수행하기 위한 방안으로 사회법과 노동법의 개정을 통해 다음과 같은 사항들에 초점을 두었다.

첫째, 모든 근로활동소득에 대한 보험료부과이다. 새로운 직업들이 출현됨에 따라 범적용이 애매한 직업을 가진 사람이나, 다수 또는 다종의 소득활동에 종사하는 사람들이 증가하게 됨에 따라 사회보험료 부과를 위한 근로소득의 범위를 포괄적으로 규정하게 되었다. 한편 사용자가 사회보험료를 절약하기 위해 여러 명의 한계소득자들을 고용하는 경우가 빈번해짐에 따라 총액 임금기준으로 보험료를 납부하도록 하였다.

둘째, 연금급여 수준을 점진적으로 낮추기 위해 급여산출시 적용되는 기준소득을 현행 15년 평균에서 점진적으로 늘려 18년으로 하고, 2000년부터 급여식의 적용률을 보험기간 30년까지는 1.83%, 그 이후에는 1.675%를 적용한다.

연금수급 개시연령에 따라 연금수준을 할증, 할인함으로써 급여구조식에 기인한 조기퇴직을 예방하고, 노령근로자의 근로유인책을 마련

하였다. 즉 여자/남자의 경우 56/61세 이전에 연금을 개시하는 경우 연당 2%가 감액되고(최고 10%까지) 정상연금 연령이후에 연금을 신청하는 경우에는 최고 15%까지 할증된 연금을 받을 수 있다.

셋째, 연금개시 연령이 점차 상향됨에 따라 노령근로자를 위한 부분근로를 유도하고 잔여근로시간을 젊은 실업자들의 고용하도록 유도하였다. 이른바 근로시간연대모형으로 세대간의 근로시간을 나눈다는 의미이며, 노령근로자가 부분근로로 인해 손실된 임금은 실업보험에서 지급한다.

넷째, 노령근로자를 위한 교육훈련을 강화하였고, 또한 50세 이후의 노령근로자들은 부모 등의 개호를 위해 휴직할 수 있도록 하였다. 이와 같은 경우 휴직급여는 실업보험에서 지급한다.

한편, 연금개혁으로 임금대체율이 감소되자, 근로자들의 충분한 노후소득보장의 기초가 흔들리게되자 현행 퇴직금제도를 기업연금화하는 방향이 모색되었다.⁵³⁾ 그러나 오스트리아의 퇴직금제도는 이탈리아의 경우와는 달리 자발적 퇴직의 경우에는 지급하지 않도록 규정되어 있고, 임의제도로 기업연금제도를 실시하고 있어 지속적인 논쟁이 되고 있다.⁵⁴⁾

53) 오스트리아의 퇴직금제도는 근속기간에 따라 2개월부터 12개월분의 급여를 받을 수 있다. 원칙적으로 동일한 사용자에 의해 고용된 모든 기간(전습기간: 최저 7년 포함)을 포함할 뿐만아니라, 군복무기간 등도 포함된다. 한편, 퇴직금의 지급방법은 근로관계 종료시 3개월분의 급여액을 일시지불하고, 그 이상의 금액은 노사관계 종료 후 3개월 이후부터 월급여액을 분할 지불한다. 한편, 노령연금 수급으로 인한 퇴직금 수급은 월급여액의 1/2 이상으로 구분하여 매월 지급할 수 있다. 한편, 근로자가 사망한 경우에는 1/2로 축소하여 지급된다.

54) 오스트리아의 기업연금은 임의제도로써 1999년 현재 근로자의 11%가 가입하고 있다.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

오스트리아의 연금제도는 비스마르크방식의 소득비례연금을 근거로 성장해 왔으며, 1955년에는 비버리지방식의 보편적의미의 최저보장연금을 도입함으로써 스웨덴방식의 노후소득보장체계를 구축할 수 있었다. 그러나 최근 들어 연금재정의 지속가능성 문제가 대두되자 장기적인 재정문제를 해결하기 위한 방안으로 각종 조기연금의 폐지 또는 감액을 통해 근로활동을 유인하고 있다. 따라서 연금제도의 개혁은 사회법과 노동법을 근간으로 서로 조화를 이루는 방향에서 지속적인 개혁이 이루어지고 있다.

따라서 최근의 연금개혁의 방향은 국고부담을 줄이는 방향으로 전개되고 있으며, 이를 위해 연금급여의 감축과 소득원의 확보에 노력하고 있다.

특히 조기퇴직을 미연에 방지하고자 적극적 노동시장정책을 통해 고령자의 고용촉진에 역점을 두고 있다.

장기실업층이 두꺼운 청소년층과 노령근로자층을 대상으로 점진적인 노동시장 진입과 퇴직을 연계시키는 사회보험모델을 도입하여 세대간 근로시간을 연대할 수 있도록 하였으며, 70대 이상의 고령자를 개호할 수 있도록 50대 근로자의 휴직 또는 부분근로 제도를 도입하였다. 이로 인해 야기될 수 있는 퇴직금문제를 보완하기 위해 부분근로, 휴직기간 동안 근속기간을 고려할 수 있는 제도적장치를 보완하였다.

第6章 日本

第1節 年金制度의 歷史的 變遷

1. 基本構造의 變化

일본의 공적연금의 기본구조는 크게 세차례의 큰 변화가 있었다. 그 첫 번째 변화는 1954년 연금개혁으로, 피용자를 대상으로 하는 후생연금보험이 종래의 보수비례제에서 定額部分과 報酬比例部分으로 구분하는 개정이 이루어진 것이다.

두 번째 변화는 보다 대폭적인 것으로 현행 일본의 연금체계를 구축하게 된 1985년의 연금대개혁을 통하여 이루어졌다. 종전에는 자영자와 피용자가 각각 국민연금과 후생연금(공무원피용자는 공제연금)에 분리 가입하여 왔으나, 1985년 연금개혁으로 國民年金이 전국민 공통의 基礎年金으로 개편됨으로써 자영자, 피용자(공무원 포함)는 물론 소득활동을 하지 않는 피용자의 처(전업주부)도 국민연금에 당연 가입되게 되었다. 1인 1연금체계가 된 것이다. 이에 따라 후생연금의 균등부분이 국민연금에 의한 기초연금으로 대체되게 되었으며, 후생연금은 소득비례부분만 남게 되었다.

세 번째 변화는 이미 1985년 연금개혁시에 정해진 방향으로, 7개 공제제도로 분리 운영되는 피용자연금제도를 厚生年金으로 통합하여 所得比例部分의 공적연금도 一元化하는 것이다. 그 첫단계가 1997년에 이루어졌다. 1997년 4월 일본철도공제조합, 일본담배산업공제조합, 일본전신전화공제조합을 후생연금제도에 통합하였다.

2. 給與側面の 變化

일본 연금 給與水準의 역사적 발전과정을 살펴보면, 크게 두시기로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 制度導入後 70년대 중반까지의 시기이고, 두 번째 시기는 70년대 중반 이후 最近까지의 시기이다.

첫 번째 시기에 연금 급여수준과 관련한 제도의 발전은 給與水準의 充實化에 초점이 두어져 왔다. 즉 연금도입이후 35~40년 기간은 給與水準의 현실화 및 給與率의 제고를 통한 給與水準의 充分性 확보에 주력해 온 시기라고 정의할 수 있다. 이 시기에 厚生年金은 연금급여율을 平均標準報酬의 60% 확보체계로 굳혔으며, 國民年金은 1만엔 연금시대, 2만엔 연금시대 등의 구호를 만들어내면서 給與水準의 現實化를 위한 계속된 노력으로 마침내 1973년 年金大改革時에는 부부합산 5만엔 연금시대를 넘으로써 給與水準의 充分性 확보의 기본적인 틀을 갖추었다. 따라서 이 시기에 확립한 연금 급여수준의 기본틀이 현재까지 계속되고 있다.

두번째 시기의 연금 급여수준과 관련된 발전은 給與水準의 世代內 및 世代間 衡平性 확보에 초점이 두어져 왔다. 즉 이 시기는 以前時期에 확보된 給與水準의 기본틀을 유지하면서 어떻게 世代內 및 世代間 衡平性을 확보할 수 있을 것인가를 모색해 온 給與의 衡平性 및 合理性 확보시기라고 정의할 수 있다.

世代內 衡平性의 확보를 위한 노력으로는 1986년 年金大改革에서 制度間 部分的 一元化를 통한 公同의 基礎年金體系를 확립한 것을 들 수 있다. 이는 制度間 格差에 따른 年金受給者間의 差異를 부분적이거나 해소하는 의미를 가진다는 점에서, 또한 全國民 基礎年金 도입을 통한 女性의 獨自의인 年金權을 확보했다는 점에서 世代內 衡平性을 제고한 조치라고 할 수 있다. 이 외에 수급자간 급여의 형평성을

제고하기 위한 노력으로 1994년 연금개정으로 在職老齡年金을 老齡의 就業을 촉진하기 위한 내용으로 개선한 점등을 들 수 있다.

또한 年金制度의 長期的 安定化와 직접적으로 연결되기 때문에 보다 중요한 給與의 衡平性 차원으로 여겨지는 世代間 衡平性 확보를 위한 시도가 이 시기에 이루어져 왔다.

이러한 世代間 受給·負擔의 均衡化를 이루기 위한 給與水準의 改善과 관련된 노력으로 1986년 연금대개혁시 후생연금의 定額部分의 給與單價 및 報酬比例部分의 給與乘率을 낮추는 개정이 이루어졌으며, 1994년 연금개혁시에는 間接的으로 給與率을 낮추는 효과를 가진 후생연금 정액급여의 年金支給開始年齡의 段階的 引上이 이루어졌고, 후생연금 보수비례부분의 슬라이드율을 이전의 근로세대의 과세전 명목임금의 상승율에 따라 개정하던 것에서 課稅後 純可處分所得의 上昇率에 따라 개정하는 것으로 변경하였다.

가. 給與水準

日本の 年金制度 歷史上 年金給與水準과 관련하여 획기적인 변화가 세차례에 걸쳐 이루어졌는데, 그 첫번째가 1965년 후생연금의 개정이며, 두번째가 1973년 연금개정이고, 세번째로 1985년 연금개정을 들 수 있다.

1965년 연금개정에서는 厚生年金 定額部分을 6만엔으로 대폭 올리고 報酬比例部分의 給與乘率을 6/1000에서 10/1000으로 상향조정함으로써 1960년 개정시에 年金月額이 3,500엔에 지나지 않던 것에서 연금월액 1만엔으로 대폭적인 給與水準의 引上이 이루어졌다. 또한 國民年金도 1966년 개정으로 25년 각출시 연금월액 5,000엔으로, 이는 1960년 개정시 25년 各출에 연금월액 2,000엔인 것에 비하여 2.5배가 인상된 것이다.

또한 1973년 연금개정은 표준적인 사람의 후생노령연금액이 現在加入者 平均標準報酬의 60% 정도가 되도록 定額部分의 單價를 인상함과 동시에 과거의 낮은 標準報酬를 再評價하는 방법이 도입되었으며, 국민연금도 25년 가입시 부부합산 5만엔으로 인상되었다.

1986년에 시행된 연금개정에서는 基礎年金의 도입으로 國民年金에서 定額의 基礎年金을 일괄적으로 지급하고 報酬比例部分은 厚生年金에서 지급하도록 하였다.⁵⁵⁾ 또한 給與水準과 負擔의 適正化라는 측면에서 厚生年金의 定額部分의 給與單價를 단계적으로 낮추고 報酬比例部分의 給與算式을 변경하였다. 給與算式의 변경내용은 給與乘率을 1.0에서 0.75로 하향조정하는 것이다.

이전의 給與乘率 1.0은 加入期間 30년을 기준으로 30%의 연금지급을 적정선으로 상정하고 1년에 平均標準報酬月額의 1%에 상당하는 연금을 2층부분으로 지급한다는 구상으로 설정한 것이었다. 그러나 年金制度가 成熟되어 감에 따라 加入期間이 더욱 연장되어 40년 가입이 일반화될 것으로 전망되므로 40년 가입시 이전과 동일한 30%의 給與率을 유지한다는 논리로 給與乘率을 0.75%로 하향조정하였다. 이러한 給與乘率의 變化는 20년의 경과기간을 두고 단계적으로 조정하도록 하였다. 일본에서 給與率의 實質的인 縮小를 의미하는 급여승율의 하향조정을 취한 이유는 年金 受給·負擔構造의 適正化를 통하여 年金財政의 安定化를 도모하기 위해서였다. 즉 현행 급여체계의 유지로는 장래 보험료율이 감당하기 어려울 만큼 증대할 것으로 예상되었기 때문에 給與水準의 下向調整을 통하여 受給·負擔構造의 適正化를 꾀하여야 한다고 판단하였기 때문이다.

55) 일본의 후생연금은 1954년 이후 1985년 개정전까지 給與算式에 定額部分과 報酬比例部分으로 구분하여 연금액을 산정하여 왔음.

<후생연금 정액부문의 정액단가의 하향조정>

정액단가(2,603엔)×가입연수(30년)×슬라이드율
 ⇒ 정액단가(1,388엔)×가입연수(40년)×슬라이드율

<후생연금 보수비례부문의 급부승률의 하향조정>

평균표준보수월액×급부승률(1.00)×가입연수(30년)×슬라이드율
 ⇒ 평균표준보수월액×급부승률(0.75)×가입연수(40년)×슬라이드율

나. 年金受給開始年齡

연금 수급부담구조의 적정화를 위한 두번째 방안으로 年金受給開始年齡의 調整이 있다. 연금수급개시연령의 상향조정은 受給期間을 단축시키므로써 生涯總給與를 縮小시키는 효과를 가지고 있는 동시에 調整前과 동일한 연금수급연령에 연금을 수급할 시에는 이전보다 낮은 給與率의 연금액을 받게 됨으로써 實質的인 給與率의 縮小方案이기도 하다.

이에 따라 日本政府는 年金受給開始年齡의 上向調整을 통하여 연금 수급부담구조의 적정화 및 연금재정의 안정화를 도모하기 위하여 1989년 年金改正時에 年金受給開始年齡의 조정안을 제출하였지만 國會審議 과정에서 수정되고 차후의 검토과제로 미루어져 바로 관철되지 못하였다. 그러나 마침내 1994년 年金改正에서 일본정부는 年金受給開始年齡을 段階的으로 上向調整하는 방안을 확정하였다. 1994년 연금개정시 연금수급연령의 상향조정방안은 部分年金制度의 導入이라는 형태로 이루어졌는데, 이는 60세부터 64세까지의 60세 전반기를 繼續雇傭이나 再雇傭에 의하여 임금과 연금을 합해 생활을 하는 시기

로 위치시키고 이 시기를 65세 이후의 본격적 연금생활 시기와 구분하여 部分年金受給期로 설정하였다. 이에 따라 部分年金受給期에는 후생연금의 報酬比例部分은 이전과 같이 지급되지만 定額部分은 단계적인 조정기간을 거쳐 결국 지급하지 않게 되었다.

이러한 年金受給開始年齡의 段階的인 引上計劃을 통하여 男子의 경우 2002년부터 2014년까지 12년에 걸쳐 연금수급연령을 65세로 인상하고, 女子 및 鑛夫의 경우에는 남자와 5년 간격을 두고 2007년부터 2019년까지 12년에 걸쳐 연금수급연령을 각각 65세, 60세로 조정하기로 하였다.

다. 슬라이드제

日本の 公的年金에서 슬라이드제의 도입은 1973년 年金改正時에 이루어졌다. 1973년에 채택된 슬라이드방식의 내용은 全國消費者物價指數가 5% 이상 변동한 경우에 그 變動率을 기준으로 年金額을 개정하도록 한 것이다. 또한 1989년 연금개정시에는 물가변동에 따라 정령으로 연금액의 개정을 행할 수 있는 完全自動物價슬라이드제를 도입하여 연금액의 실질가치 유지를 더욱 확고히 하였다.

한편 연금 受給·負擔構造의 均衡化를 이루기 위한 노력으로 1994년 연금개혁시에는 純所得슬라이드제를 도입하였다. 이는 지금까지 厚生年金의 報酬比例部分의 슬라이드를 현 근로세대의 명목임금 상승률에 따라 개정하고 있었으나 고령화의 진전에 따라 勤勞世代의 租稅 및 社會保險料 負擔이 증가하고 현 근로세대의 實質的인 可處分所得(純所得)은 명목임금만큼 증가하지 않기 때문에 현역세대의 생활수준의 상승이상으로 연금액이 인상된다는 형평상에 문제가 있다고 판단되었기 때문이다.

이에 따라 일본정부는 厚生年金의 報酬比例部分의 年金額을 현 근

로세대의 實質 可處分所得(純所得)의 上昇率에 따라 개정하는 것으로 변경하였다. 이와 같은 1994년 개정에 따라 1989년 연금개정이후 5년간의 名目所得의 上昇率은 17%였지만 순소득슬라이드의 결과 개정율은 16%였다.

라. 標準報酬 再評價率

후생연금의 표준보수비례부분은 과거의 표준보수에 따라 지급되는 부분인데, 과거의 낮은 標準報酬月額의 名目值로 표준보수월액이 계산됨에 따라 그 금액이 현저히 낮게 계산되는 비합리적 문제가 있었다. 따라서 이를 개선하기 위하여 1973년 개정에서 과거의 標準報酬月額을 최근의 賃金水準에 맞춰 계산하는 방안이 도입되었다.

그후 1976년 개정에서 1975년 이전의 과거표준보수월액도 기간에 따라 6.39배에서 1.17배까지 재평가하였으며, 재평가후의 평균표준보수월액이 3만엔 미만일 때에는 3만엔으로 계산하게 하였다.

1994년 현재 厚生年金의 再評價率은 30급으로 구분하여 1958년 3월 이전 표준보수는 13.96배하는 것에서부터 1993년 4월 이후 소득은 0.99배하도록 되어 있다(高山憲之, 1995:212).

2. 負擔側面의 變化

가. 保險料率

몇 차례의 年金改正에 따른 年金 給與水準 변화의 폭은 상당히 컸던 반면, 保險料率의 변화의 폭은 완만하였다. 年金 受給·負擔構造의 균형을 고려한다면 급여의 확대에 상응하여 負擔率의 제고도 급여확대 폭만큼 이루어져야 하지만, 일본 厚生年金의 保險料率은 급여수준이 대폭적으로 증가한 시점에도 각출자의 부담을 고려하여 2% 이하

의 緩慢한 引上만이 이루어져 음으로써 年金 受給負擔構造의 不均衡이 심화되는데 주요 요인을 제공해왔다.

특히 거의 모든 先進諸國 年金제도의 경험과 마찬가지로 日本 역시 年金制度 導入初期에는 매우 낮은 보험료율을 설정하였다. 이는 연금 도입으로 인한 齟齬負擔의 충격을 줄이고 年金加入 誘引을 제공을 통하여 연금제도의 安定的 定着에 1차적 목적을 두기 때문이다. 이에 따라 제도 도입초기에 積立方式⁵⁶⁾을 취하고자 했던 일본 연금제도는 실제적으로는 未來世代의 齟齬에 의존할 수밖에 없는 修正積立方式으로 전환될 수밖에 없었다.

더욱이 戰後의 經濟·社會的昏亂 및 인플레이션으로 적립기금의 가치가 보전되지 못한데다가 國民經濟의 부담을 고려하여 1948년에는 保險料率을 이전보다 훨씬 낮은 3%로 인하함으로써 이후의 후생연금 受給負擔構造의 不均衡에 적지 않은 영향을 미치게 되었다. 1954년 연금개정시에도 보험료는 3%로 그대로 두고 이를 5년마다 인상하도록 하는 修正積立方式을 채택하였다.

1973년 및 1976년 연금개정시의 給與改善 내용은 대폭적인 것이어서 이의 실시를 위하여 필요한 平均保險料는 각각 11.3% 및 15% 정도로 계산되었다. 그러나 보험료율의 인상은 각각 1.2% 및 1.5%에 그쳤다. 이는 未來世代 負擔의 급격한 증가를 방지하고 장기적인 財政安定을 도모하기 위하여 현재시점에서의 상당한 保險料率의 引上이 필요함에도 불구하고 社會經濟政勢를 감안하고 개선에 따른 급격한 負擔增加를 피하기 위하여 소폭의 인상에 그친 것이다.

특히 1973년 改正內容에는 슬라이드제의 도입이 포함되어 있는데,

56) 積立方式은 근로연령시기에 각출한 보험료를 적립하여 본인이 적립했던 각출금에 이자가 더해진 것을 노령기에 연금수급하는 형태의 연금개정방식을 일컫음. 즉 적립방식은 본인의 노후준비를 본인의 근로시기에 스스로 준비하는 것을 기본개념으로 하고 있음.

이는 인플레이션에 대비하여 年金價値를 유지시키기 위하여 물가에 연동하여 연금급여액을 인상 지급하겠다는 의미이다. 그러나 釀出時 슬라이드제에 대한 부분이 고려되지 않았으므로 이에 따른 연금액 인상분의 부담은 오로지 未來世代의 몫으로 남겨지게 되었다. 이에 따라 年金財政方式은 더욱 賦課方式⁵⁷⁾ 쪽으로 치우치게 되었다. 즉 슬라이드제의 도입이 財政方式 轉換에 기폭제 역할을 한 것이다.

또한 1980년 연금개정에서도 대폭적으로 給與改善이 되었지만 保險料率은 남자의 경우 1.5%인상되는데 그쳤다. 여자의 경우에는 이번 개정에서는 남자보다 0.1%가 높은 1.6%가 인상되었고 매년 6월 이후에 0.1%씩 인상함으로써 장기적이고 단계적으로 保險料率의 男女差異를 없애도록 하였다. 이는 여자의 경우 年金支給年齡이 남자보다 낮고, 平均年金受給年數가 길며, 일반적으로 報酬가 낮기 때문에 定額部分의 비중이 커지게 되며, 釀出에 비하여 높은 給與를 받는 경우가 많은 점등을 고려할 때 保險料率에 남녀 차이를 둘 필요가 없다고 판단되었기 때문이다.

1985년 개정에서 보험료율은 남자의 경우 1.8%가 인상되었으며, 여자의 경우에도 1980년도 개정에 이어 남녀차를 없애기 위하여 남자보다 0.2% 높은 2.0%가 인상되었으며, 매년 10월 이후 1.5%씩 인상하도록 되어있다

1989년 개정에서는 年金額의 개선, 受給者數의 증가, 平均壽命의 증가에 의한 年金受給期間의 장기화 등에 대응하여 1989년 財政再計算을 기초로 하여 국민연금 및 후생연금의 보험료율을 인상하였다.

후생연금의 보험료율에서는 남자의 경우 종전의 12.4%를 1990년부터 14.3%로, 1991년에는 14.5%로 인상하고, 여자 및 광부의 보험료율

57) 賦課方式은 현 근로세대의 각출료로 현 노인세대의 연금을 지급하는 재정방식을 의미함.

도 마찬가지로 인상하도록 하였다.

1994년 개정에서는 經濟狀況을 배려하여 2단계의 保險料率 引上計劃을 설정하여 1994년 1월부터 2%인상하고 1996년 10월부터는 매년 0.85%를 인상하여 5년간 2.5%의 인상과 동일한 효과를 얻을 수 있도록 하였다. 이와 같이 1994년 年金改正에서 이전보다 상대적으로 큰 폭의 保險料率의 인상을 계획하게 된 것은 未來世代의 부담이 과중하지 않도록 하기 위하여 計劃적으로 保險料 收入을 확보하는 것이 중요하다고 판단하였기 때문이다.

또한 1994년 개정에서는 연금의 受給負擔構造의 均衡을 위하여 特別保險料를 도입하였다. 종래 후생연금의 보험료에 관해서는 月收단을 保險料 賦課對象으로 하였으나 월수에 대한 保險料를 억제함과 동시에 負擔의 衡平性을 확보한다는 차원에서 보너스 등으로부터도 1%의 보험료율로 特別保險料를 징수하기로 하였다.

한편 育兒休職期間中の 保險料 免除制度를 통하여 차세대의 보험료 부담을 담당할 어린이를 건강하게 키우기 위한 지원제도를 도입하였다. 育兒休職期間中에도 후생연금의 피보험자자격을 계속하기 위해서는 본인이 보험료부담을 하여야 했었으나, 1995년부터는 本人負擔分の 保險料를 免除하기로 하였다.

나. 標準報酬

保險料 徵收의 賦課基準이 되는 동시에 保險給與의 算定基礎가 되는 標準報酬는 임금의 실세를 반영하고 있어야 한다. 따라서 標準報酬의 下限線 및 上限線 水準이 임금의 변동을 반영하여 개정되어 왔으며, 그 내의 細部等級數는 6급 및 36급까지 다양하였다. 또한 상한선 및 하한선간의 소득차이는 4배에서 27배까지 다양하여 왔다.

1994년 개정에서는 하한선이 9만 2천엔이고 상한선이 59만엔이며, 그

내에 30개의 등급으로 세분되어 있으며, 평균표준보수는 303,611엔이다.

다. 國庫負擔

社會保險의 財源主體로는 대체로 使用者, 被傭者, 國家 등 3자를 들 수 있다. 國家의 理念的 스펙트럼상의 위치에 따라 社會保險에서 國庫負擔의 정도가 달라진다. 國家가 공적 사회보장의 여건조성의 역할만을 담당하고 재원조달에 있어서는 中立性を 지키거나 事務費 등 최소부담에 그치기도 하고, 國家가 사용자, 피용자와 함께 積極的인 財源負擔의 主體로서 3자 부담의 균형을 모색하는 경우도 있다.

公的年金의 경우 앞에서 살펴본 여러가지 이유로 未來世代의 負擔을 전제로 하는 世代間 相助를 기본적 전제로 하지 않을 수 없기 때문에 年金制度의 成熟度가 높아지고 年金扶養負擔이 커질수록 國歌는 制度의 安定的 維持·發展을 위하여 공적연금에 있어서 만큼은 더 이상 財政的 中立性を 고수하기가 어렵다.

日本의 경우 현재 기초연금인 國民年金에서의 國庫負擔은 基礎年金給與費의 1/3, 保險料免除期間에 대한 노령기초연금의 급여에 필요한 비용, 附加年金給與額의 1/4, 事務費의 전액에 대하여 이루어지고 있으며, 厚生年金에 있어서는 후생연금 가입자의 基礎年金 醜出金の 1/3, 事務費 전액에 대하여 이루어지고 있다.

국민연금에 있어 국고부담의 변천과정을 살펴보면, 1944년에는 給與費의 10%(광부는 20%)를 국고부담으로 조달하기로 하였으며, 1954년에는 給與費의 15%(광부는 20%)로 상향조정하였다.

그러나 1971년 개정에서 이전까지 醜出時에 國庫負擔이 이루어지던 것을 給與時 부담(급여비의 1/3)으로 변경하였다. 制度發足 當時에 국고부담을 醜出時에 하도록 한 것은 被保險者의 醜出意慾 증진과 제도의 원활한 운영을 위한 것이었다. 그러나 제도발족 이후 20~30년이 경과

하면서 반드시 釀出時 負擔을 고수할 필요가 없었을 뿐 아니라 이후의 受給者 및 受給費用의 增大를 전제로 年金財政의 안정을 도모하기 위하여는 오히려 給與時 負擔이 적절하다고 판단되었기 때문에 국고부담 시점을 급여시로 변경하였다. 그러나 다른 측면에서 보면 國庫負擔을 각출시에서 給與時로 변경한 것은 未來世代에의 負擔移轉으로 미래세대의 부담이 과중해진다는 비판을 받을 소지가 있는 것도 사실이다.

이러한 1971년 개정에서의 國庫負擔의 시점의 변화는 현재까지 이어지고 있으며, 국고부담은 원칙적으로 基礎年金의 給與費에 한하여 이루어지고 있다고 말할 수 있다. 구체적으로 자영자 등의 제1호 피보험자가 基礎年金 給與費用을 인원수 비율로 부담해야 하는 총액 중 1/3, 후생연금보험 및 공제조합이 부담해야 하는 釀出金 중 1/3을 국고에서 부담한다. 그밖에 면제기간분의 급여, 가급연금, 사무비 등의 비용을 국고에서 부담하도록 되어있다.

第 2 節 現行 年金體系

1. 基本構造

일본의 연금제도는 1985년의 연금개혁으로 전국민 공통의 기초연금인 국민연금이 1층을 이루고, 소득비례연금인 후생연금 및 각 직역별 연금제도가 2층을 구성하며, 후생연금기금, 적격퇴직연금 등 기업연금이 3층을 이루는 3층 체계로 구성되어 있다. 자영업자와 농업자는 국민연금에만 의무가입하지만, 민간피용자 및 공무원은 국민연금에 더하여 각각 후생연금 및 공제연금을 의무가입 하여야 한다. 또한 민간 피용자의 경우 후생연금기금과 적격퇴직연금 등 기업연금에 가입하는 사람도 많다.

[圖 6-1] 日本 公的年金制度의 體系(1999)

		후생연금 기금 1,225만명	적격퇴직 연금 1,043만명	지역상당 부분
국민연금기금 72만명		대행부분	후생연금 3,347만명	공제연금 534만명
국민연금(기초연금) 7,034만명				
자영업자등 (제1호피보험자) 총 1,959만명	제2피보험자의 피부양배우자 (제3호피보험자) 총 1,195만명	일반근로자 (제2호피보험자) 총3,881만명		공무원등

이와 같이 일본 공적연금은 전국민을 포괄하는 1인 1연금체계라는 점에서 특징적이다. 즉 일본의 공적연금제도는 피용자와 함께 자영업자와 무직자도 하나의 연금제도로 포괄하는 구조로, 국민 모두가 국민연금제도에 가입하여 기초연금을 받을 수 있는 체계이다. 1961년에 자영업자 등을 대상으로 하는 舊국민연금제도가 발족함으로써 전국민 연금화가 실현되었지만, 당시는 국민 공통의 기초연금(현행 국민연금) 제도가 없이, 지역별로 분립된 체계를 취하고 있었기 때문에, 산업구조의 변화 등에 의하여 재정기반이 불안정하게 되거나 가입하고 있는 제도에 의해 급여와 부담의 측면에서 불공평이 발생하고 있었다. 이에 1985년 개정에서 전국민 공통의 연금제도로 기초연금을 도입하고, 후생연금 등의 피고용자 연금은 기초연금의 부가적인 2층연금으로서 소득비례연금 형태로 재편되었다. 이와 같이 전국민 공통의 기초연금인 국민연금제도의 도입으로 안정적인 보험집단이 구성되고, 전체 구성원의 노후소득보장의 대응체계가 마련되게 되었다.

2. 加入者

일본에서는 만 20세 이상 60세 미만인 자 또는 상용임금근로자는 公的年金에 가입할 의무가 있으며, 원칙적으로 年金保險料를 납부하여야 한다. 일본의 연금제도는 우리나라와 마찬가지로 職種에 따라 다른 제도를 가지고 있다. 被傭者は 厚生年金保險 또는 共濟組合에 가입하게 되는데, 民間部門에 고용된 자는 厚生年金에, 公務員등은 國家公務員等共濟組合 또는 地方公務員共濟組合에 각각 가입하게 된다. 반면 자영업과 농업을 경영하는 자, 무직자, 학생 등 봉급을 받지 않는 非被傭者は 만 20세가 되는 날부터 國民年金에 가입한다.

〈表 6-1〉 被保險者の 種類와 保險料

지역		가입제도	보험료
자영자, 농업자, 학생 등 (20세 이상 60세 미만)		국민연금 (제1피보험자)	보험료는 정액 월 13,300엔
피용자	민간피용자	국민연금+후생연금 (제2피보험자)	보험료는 월소득에 비례 17.35% 노사 반분
	공무원 등	국민연금+공제연금 (제2피보험자)	가입 공제조합에 따라 3.3~19.49%
민간피용자, 공무원 등의 배우자		국민연금 (제3피보험자)	피보험자 본인부담 없음. 배우자가 가입되어 있는 연금의 보험자가 부담

國民年金은 1986년부터 全國民 共通의 제도로 도입되어 세종류의 가입자로 구분되어 있다. 제1호 피보험자는 일본국내에 주소를 가진 자로 제2호 및 제3호 피보험자를 제외한 모든 20세 이상 60세 미만자이고, 제2호 가입자는 후생연금 및 공제조합의 가입자, 제3호 가입자는 제2호 가입자의 피부양 배우자로서 20세 이상 60세 미만인 자이다. 따라서 일본의 연금제도에서 被傭者は 定額基礎年金(제1층 부분)

과 報酬比例年金(제2층 부분)을 지급 받는 반면 자영업자, 농민, 그리고 봉급생활자의 처(피부양배우자) 등 非被傭者는 국민연금에서 定額의 基礎年金만을 지급받는다.

3. 給與

기초연금은 노후생활의 기초적 부분을 보장하기 때문에 전국민 공통의 정액급여를 지급하며, 그 비용도 국민 전체가 공평하게 부담하도록 되어 있다. 피용자의 경우에는 소득비례연금과 합하여 정률로 부담하고 각 직역제도에서 피보험자 수에 비례하여 기초연금 보험료를 부담하고 있다. 또한 국민연금은 모든 사람에게 일정수준 이상의 연금급여를 보장하는 것을 목적으로 하기 때문에 무직자 등 보험료 부담이 곤란한 사람도 피보험자로 포함하고, 이들에 대해서는 보험료 면제 제도를 제정하여 연금수급권을 보장토록 하고 있다. 공적연금 재원은 기본적으로 보험료 수입 및 적립금 운용수익을 기본으로 하지만, 기초연금의 급여에 필요한 비용이 1/3은 국고로 부담하고 있다.

노령기초연금액은 20세부터 60세까지 40년간 보험료를 납부하면 완전연금을 받을 수 있으며, 가입기간이 부족할 때에는 감액된다. 1999년 현재 노령기초연금액은 연 804,200엔이다.

$$\text{노령기초연금액} = 780,000 \text{엔} \times \frac{\text{보험료납부월수} + (\text{보험료면제월수} \times \frac{1}{3})}{\text{가입가능연수} \times 12 \text{개월}} \\ \times \text{물가슬라이드}(1.031)$$

후생연금의 정액부분은 후생연금의 가입기간에 비례하여 지급된다. 1994년 연금개혁에 의하여 정액부분의 지급개시연령은 남성은 2001년부터, 여성은 2006년부터 3년마다 1세씩 60세에서 65세로 상향조정되었다.

후생연금의 소득비례부분은 가입기간동안의 평균소득과 가입기간을

기반으로 계산하며, 지급연령은 60세이다.

$$\begin{aligned} \text{정액부분} &= \text{단가}(3,047 \sim 1,625 \text{엔}) \times \text{가입월수} \times \text{물가슬라이드율} \\ \text{소득비례부분} &= \frac{\text{평균보수월액} \times \text{급부승률}(10/1000 \sim 7.5/1000)}{\text{가입월수} \times \text{물가슬라이드율}} \end{aligned}$$

또한 모든 연금액은 물가슬라이드를 통하여 연금의 실질적 가치를 유지할 수 있도록 하고 있다.

4. 保險料

기초연금 급여에 필요한 비용은 당해 기초연금급여총액을 X, 동해의 제1호피보험자수를 Y1(보험료미납자 및 보험료면제자 제외), 제2호 피보험자수를 Y2, 제3호 피보험자수를 Y3라 하면, 보험료(Z)=X/(Y1+Y2+Y3)이다. 따라서 제1호피보험자로부터 Z×Y1을 각출하고, 이 중 1/3은 국고부담이 이루어진다. 제2호피보험자로부터 Z×(Y2+Y3)이 각출되며, 이 중 1/3은 국고부담이 이루어진다.

후생연금의 보험료는 98,000엔부터 620,000엔까지(1999년 개정법안)의 30등급의 표준보수월액을 기초로 하여 각출 및 급여가 이루어지며, 현재 후생연금의 보험료는 17.35%이며, 이를 사용자와 근로자가 반분하여 8.65%씩 부담하고 있다.

일본 공적연금은 선진국들과 마찬가지로 세대간 부양의 개념에 기반하여 현근로세대가 보험료를 납부하여 현 노인세대를 부양하는 부과방식으로 운영되고 있다.

5. 財政

1985년 연금개혁에서는 연금급여 수준의 조정 등 장기적 재정안정화를 도모하는 시도는 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 현행제도

를 유지할 경우 장래의 연금보험료가 35% 정도 수준으로 상향조정하는 것이 불가피한 전망이나, 이 수준은 조세부담률과 타사회보험제도의 보험료 부담 등을 감안하면 미래세대가 부담하기 불가능한 수준이다. 일본의 연금재정 불안저의 원인은 무엇보다 급속한 노령화의 진행이라고 할 수 있다. 일본은 노인부양률이 7%에서 14%로 진행하는데 25년밖에 소요되지 않았으며, 연금수급자의 비율인 성숙도는 국민연금의 경우 26.1%, 후생연금은 23.4% 수준을 보이고 있으며, 후생연금보험료수준도 17.35% 수준에 이르고 있다.

〈表 6-2〉 日本 公的年金의 財政現況(1999)

	적용자수 (만명)	노령연금 수급자수(만명)	성숙도 (%)	평균연금 월액(만엔)	적립금 (조엔)	적립률 (%)	보험료율 (엔, %)	지급개시 연령(세)
국민연금	7,050	1,909	27.1	4.9	9.0	2.8	13,300	65
후생연금보험	3,296	822	24.9	17.5	130.8	5.3	17.35	60
국가공무원	111	58	52.1	21.9	8.1	4.5	18.39	60
지방공무원	331	135	40.8	23.5	33.7	7.3	16.56	60
사립교원	40	6	14.9	22.1	2.8	10.7	13.30	60
농림단체	48	14	29.8	18.0	2.0	4.5	19.49	60

資料: <http://www.mhw.go.jp>

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向

일본의 공적연금은 고도성장기의 1965~1974년에 대폭적인 급여개선이 이루어지고, 오늘날의 제도골격이 이루어졌다. 그리고 부담의 측면에서는 급여개선에 따라 단계적으로 보험료를 인상해간다는 단계적 보험료 방식이 채택되었다. 그후 공적연금은 고령화사회에 대비하기 위하여 1985년 이후 급여와 부담의 양측면에서 개선이 이루어져 왔다.

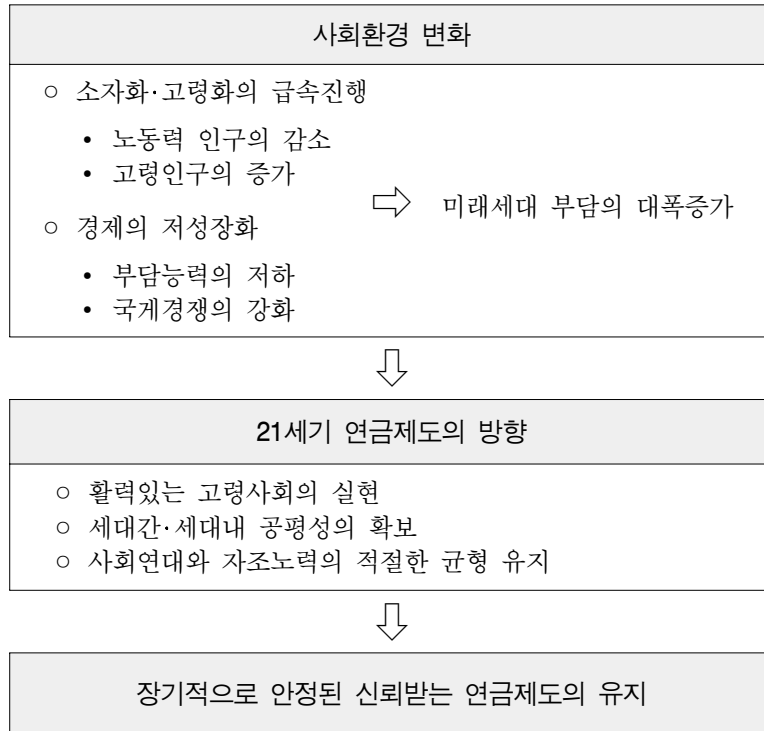
그러나 1994년 개정이후 예상을 상회하는 소자화 및 고령화가 진전됨으로써 연금제도에 심대한 영향을 미치고 있다. 1998년 합계출산율

은 사상 최저인 1.38로 저하되고, 1997년 일본의 장래추계인구(중위추계)에 따르면, 65세 이상 인구비율이 2025년경에는 27.45%, 2050년경에는 32.3%로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이는 연금가입자인 근로연령계층(20~64세)와 65세 이상 연금수급계층과의 비율이 이미 현재 근로계층 4사람이 1사람의 노인을 부양하던 것에서 2025년에는 3사람이 1사람을, 2050년경에는 1.5사람이 1사람을 부양해야 하는 것으로 변화되는 것을 의미한다.

이에 따라 현행 제도의 급여를 유지할 경우, 2025년경에는 후생연금보험료율이 현재의 2배인 35%까지 증가되어야 할 것으로 추산되고 있으며, 국민연금보험료도 현재의 2배인 26,000엔까지 상승되어야 하는 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 보험료 부담의 급격한 증가는 경제의 저성장시대로의 진입으로 현 근로세대의 소득증가가 둔화되고 있고, 세계화에 따른 국제경쟁의 격화라는 상황에서 문제로 지적되지 않을 수 없는 상황이다. 더욱이 연금뿐만 아니라 조세부담, 의료 및 개호 등의 부담까지 고려한다면 연금부담은 부담가능능력의 한계를 넘어서고 있다고 할 수 있다. 따라서 연금제도를 장기적으로 안정화하기 위하여 연금지급에 필요한 미래 사회보험료와 조세부담을 부담 가능한 범위내에 재설정하는 것이 필요하다. 즉, 전체인구가 감소하는 반면 고령자 비율이 30%를 넘어서는 초고령화 사회에 대응한 연금제도의 대비가 요구되고 있다.

이러한 상황에서 일본의 연금개혁은 소자녀화, 초고령사회에 대응하고 경제의 저속성장에 지속가능한 연금체계로의 이행에 목표를 두고 있다. 즉, 활력있는 고령사회, 세대간 세대내 공평성의 확보, 사회연대와 자조노력의 균형을 도모하는 방향으로 연금제도를 개혁하여 신뢰받는 연금제도를 만들고자 하는 것이다.

[圖 6-2] 年金改革의 基本方向



일본 후생성 연금국은 1997년 12월 위의 연금제도 개혁의 기본방향에 따라 연금개혁 선택안을 5개를 제시하였다. A안은 급여수준과 연금수급개시연령을 현행수준으로 유지하면서 연금보험료만 표준보수기준 34.3%로 조정하는 안이며, B안은 연금급여지출을 10%정도 하향 조정하여 55%의 소득대체율과 연금보험료를 표준보수기준으로 30% 상향조정하는 안이다. C안은 연금급여지출을 20% 정도 하향조정하여 50%의 소득대체율과 연금보험료를 표준보수기준으로 26%로 상향조정하는 안이며, D안은 2025년 시점기준으로 연금급여지출을 40%정도 하향조정하여 37%의 소득대체율과 보험료를 현행 수준과 비슷한 표

준보수 기준 20% 수준을 유지하는 안이다. 마지막으로 E안은 공적연금
 은 기초연금 중심으로 1층연금화하며, 후생연금제도를 폐지하고 기
 업연금과 개인연금으로 대체하는 방안이다.

〈表 6-3〉 年金改革의 5가지 選擇代案

선택	보험료	급여수준
A안: 현행 틀 유지	• 최종보험료는 표준보수의 34.3%까지 상승 (연수입 기준 26.4%)	• 현행 급여수준 유지: 소득대체율 62%
B안: 보험료율 30% 수준 유지	• 최종보험료는 표준보수의 30%까지 상승 (연수입 기준 23%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 10%하향조정: 소득대체율 55%
C안: 보험료율 20% 수준 유지	• 최종보험료는 표준보수의 26%까지 상승 (연수입 기준 20%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 20%하향조정: 소득대체율 50%
D안: 보험료율 현상 유지	• 최종보험료는 표준보수의 20%수준 유지 (연수입기준 15%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 40%하향조정: 소득대체율 37%
E안: 민영화 (후생연금 폐지)	• 공적연금은 기초연금에 한정하되 기초연금의 수준인상을 고려 • 후생연금은 폐지하고 적립방식에 의한 민간의 기업연금 또는 개인연금에 맡김.	

資料: 일본 후생성 연금국, 1997. 12; 김용하(1999) 재인용.

5가지 제안된 대안의 특징을 살펴보면, A안은 미래세대 보험료 부담수준이 너무 과다하며, B안은 A안보다 양호하나 미래세대 보험료 부담수준은 과다하다고 할 수 있다. C안은 비교적 적절한 수준으로 판단되며, D안은 급여수준이 다소 과소하다고 할 수 있다. E안은 기초연금만으로는 소득보장이 부실하고 기업연금 및 개인연금에 가입이 어려운 계층의 소득보장 문제를 발생시킬 수 있다.

후생성 연금국은 상기 5개안을 지식인 설문조사를 통한 의견수렴결

과에 기반하여 1998년 10월 다음의 3개안으로 정리하여 다시 제안하였다(表 6-4 참조). 세가지 안에서는 다음의 사항은 공통적으로 개혁하는 것으로 의견 수렴되었다. 첫째, 연금수급개시 후 슬라이딩체제는 물가상승률로 한다. 둘째, 60세 후반부에 재직자 노령연금제도를 도입한다. 셋째, 총보수제를 도입한다. 넷째, 국민연금보험료 반액면제제도(보험료 1/2, 가입기간인정 2/3)를 도입한다. 여섯째, 육아휴직기간동안 후생연금보험료중 사용자 부담을 면제해준다.

〈表 6-4〉 日本의 最終 年金制度 改正案

제1안	제2안	제3안
<ul style="list-style-type: none"> • 후생연금지급개시연령 65세로 상향조정 • 후생연금급여 5% 하향조정 • 후생연금최종보험료율 20%(연수입 기준) • 국민연금보험료 23,000엔 (1999년 가격) 	<ul style="list-style-type: none"> • 후생연금 지급개시연령 유지 • 후생연금급여 15% 하향조정 • 후생연금최종보험료율 20%(연수입기준) • 국민연금보험료 23,000엔 (1999년가격) 	<ul style="list-style-type: none"> • 후생연금 지급개시연령 유지 • 후생연금급여 10% 하향조정 • 기초연금급여 10% 하향조정 • 후생연금최종보험료율 20%(연수입기준) • 국민연금보험료 21,000엔 (1999년가격)
공통개정사항		
<ul style="list-style-type: none"> • 연금수급개시 후 슬라이딩 제도 물가상승률로 개정 • 60세 후반부에 재직자 노령연금제도 도입 • 보험료 부과소득의 표준보수에서 총보수제로 전환 • 국민연금보험료 반액면제제도 도입 • 국민연금보험료의 학생특례제도 신설 • 육아휴직기간동안의 후생연금보험료 사업주부담 면제 		

資料: 일본 후생성 연금국, 1997. 12; 김용하(1999) 재인용

제1안은 후생연금 지급연령을 60세에서 65세로 상향조정하고, 후생연금 급여를 5% 하향 조정하는 안이다. 제2안은 후생연금 지급연령을 60세로 유지하되, 후생연금급여를 15% 하향 조정하는 안이다. 제3안

은 후생연금 지급연령을 60세로 유지하되, 후생연금급여의 10%를 하향조정하고 기초연금급여도 10% 하향 조정하는 안이다. 최종적으로 국회에 상정된 제도개선안은 제1안으로 결정이 났다.

이러한 맥락에서 이루어진 1999년 연금제도의 개정안의 기본구상은 다음과 같다. ‘미래세대의 부담을 과중하게 하지 않도록 미래 보험료를 부담가능한 범위로 억제하고, 그 범위내에서 지급할 수 있도록 급여의 총액을 조정한다. 급여는 충분한 시간을 두고 서서히 줄여나가지만, 안정되고 확실한 연금을 약속한다’.

이에 따라 개정을 통하여 후생연금에 대해서는 최종 보험료를 소득의 20% 정도로 억제하는 것과 동시에 급여총액도 2할 정도 감소되도록 조정토록 계획하고 있다.

후생연금의 보험료 부담의 한계를 20%로 설정한 것은 일찍이 고령화를 겪은 유럽제국의 경험을 볼 때, 연금부담은 수입의 20% 정도가 한계로 나타나고 있고, 더 이상 부담을 올리려해도 현실적으로 반대가 강해서 인상할 수 없다고 보여지기 때문이다. 또한 지식인 조사에서도 보험료 부담은 소득의 20%가 가장 많았으며, 조세부담과 연금, 의료, 개호 등의 사회보험료 부담을 맞춘 총 국민부담이 과대하게 되지 않도록 할 필요가 있는 것 등에 근거한 것이다.

한편, 급여에 대해서도 급여총액을 2할 정도 하향조정하기 위하여, 첫째, 후생연금의 소득비례부분의 급여수준을 5% 하향 조정하도록 하고, 기초연금은 현행 수준을 유지한다. 이 결과 급여수준은 약간 저하하지만, 기초연금과 후생연금을 합하면 현 근로계층의 실연금수령액은 소득의 60% 정도가 될 것으로 전망되고 있다. 둘째, 기초연금 및 후생연금액은 65세 이후에는 임금슬라이드를 하지 않고 물가슬라이드만 행한다. 셋째, 노령후생연금 소득비례부분의 지급개시연령도 남성의 경우 2013년부터 2025년까지 65세로 단계적으로 인상하고, 여자는

5년 뒤이어서 2018년부터 2030년까지 65세로 상향조정토록 한다. 이와 함께 새로운 감액율을 적용하여 60세부터 조기연금을 수급할 수 있도록 한다. 넷째, 취업하고 있는 65세 이상 70세 미만의 사람들의 경우는 후생연금 보험료의 지불을 의무화하는 동시에 일정 이상의 소득이 있는 사람들에 대해서는 후생연금을 조정하는 구조를 도입한다.

이와 같은 급여수준의 하향조정과 연금수급연령의 상향조정은 연금 수급자에게 있어서는 바람직한 것은 아니지만, 소자화·고령화가 급격히 진행되는 상황에서 연금제도의 개선 없이는 연금제도 존립 자체가 위협을 받게 되기 때문이다. 또한 이러한 제도개정은 빠를수록 좋기 때문에 장기간에 걸쳐 완만하게 되지 못하고 급격히 할 수밖에 없다.

한편 기초연금의 국고부담과 관련하여서는 2004년까지 안정된 재원을 확보하고 국고부담의 비율을 1/2로 인상하는 것을 고려한다고 부채에서 정하고 있다. 국고부담 1/2의 인상을 위해서는 2004년에는 2.7조엔, 2025년에는 3.7조엔의 재원확보가 필요하다.

이와 같은 연금제도 개선과정에서 계산된 일본 후생연금제도의 연금급여채무액은 2,360조엔이며, 미적립부채는 510조엔으로 계산되었다. 과거기간 누적채무는 780조엔, 미래가입기간 급여채무는 1,680조엔으로 나타났다.

〈表 6-5〉 1999年 年金改正 内容

개정항목	개정전	개정후	실시시기	
보 험 료	후생연금보험료	17.35%	17.35%(변경없음)	
	보험료부과소득	월급에서 17.35% 보너스에서 1%	월급 및 보너스에서 13.58% 각출	2003년
	재직시후생 연금보험료	64세까지 보험료 납부	69세까지 보험료 납부	2002년
	육아휴업기간중 후생연금보험료	본인부담분만 면제	본인부담분 및 회사부담분 면제	2000년
	표준보수 상하한 조정	92,000~59,000엔까지 30등급	98,000~620,000엔까지 30등급	2000년
	국민연금보험료	13,300엔	13,300엔(변경없음)	
	국민연금보험료 면제	주민세 비과세자 등에 대해 전액면제	비과세자 전액면제(기초연금 액의 1/3)에 대하여 일정소득 이하자는 반액면제제도 (기초연금액의 2/3) 도입	2002년
학생 보험료	부모슬하의 소득 등에 의해 면제	신청에 의해 국민연금 보험료 납부유예, 추후 추납 가능	2000년	
급 여	연금액의 개정	매년물가슬라이드에 더하여 기초연금은 정책개정, 후생연금은 임금슬라이드적용	65세 이후는 매년 물가슬라이드만 적용	2000년
	후생연금 급여수준	소득대체율 62% 수준(소득비례부분 급부승률 7.5/ 1000)	후생연금 급여 5% 인하하여 소득대체율 59%유지(소득비례 부분 급부승률 7.125/1000)	2000년
	재직중의 연금	65세 미만으로 재직시에는 재직노령 연금제도에 의해 연금액 조정, 65세 이후는 연금전액 지급	65세 미만 재직중의 경우는 변경 없음. 65세 이상 70세 미만 재직중의 경우는 새로운 재직노령연금제도에 의해 노령후생연금 조정, 70세 이후는 연금전액지급	2002년
	지급개시연령	60세부터 후생연금 수급하고, 65세부터 노령기초연금과 후생연금 수급	65세부터 노령기초연금과 후생연금 지급	남성: 2013 ~2025년 여성:2018 ~2030년

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

일본 연금제도의 특징과 시사점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 일본의 연금은 전국민 1인 1연금 체계를 가지고 있다는 점에서 특징적이다. 재정을 조세로 조달하는 경우 전국민에게 시민권적 권리로 기초연금을 지급하는 국가는 있지만, 재정을 보험료로 조달하면서 1인 1연금체계를 가지고 있는 국가는 일본이 유일한 것으로 파악되고 있다. 기초연금을 채택하고 있는 국가들의 경우에도 일정소득 이상자의 경우에 적용대상으로 하고 있는 1소득자 1연금의 형태를 띠고 있기 때문이다. 따라서 일본 연금체계는 1인 1기초연금의 체계를 통하여 공적연금을 모든 국민의 노후소득보장체계의 중심축으로 기능할 수 있도록 설계하고 있다는 점에서 특징적이다.

그런데, 일본의 기초연금은 국가가 기초연금 급여지출의 1/3을 재정 지원하고 있기는 하지만, 기본적으로 보험료에 기반한 기초연금이기 때문에 연금수급을 위해서는 일정기간(25년) 이상의 보험료 각출이 필수적이다. 그러나 일본은 보험료 납부면제제도 등을 도입하여 보다 많은 사람들이 연금수급자격을 획득할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고, 실제로 많은 노령자들이 연금수급 기간요건을 채우지 못하여 연금을 수급하지 못하는 연금의 사각지대(pension hollowing)가 상당수 준 존재하는 것으로 보고되고 있다.

또한 일본이 1인 1연금체계를 구축하는 과정에서 피용자의 처에 대하여 해당 피용자가 별도의 보험료 부담 없이 연금급여를 지급하는 것에 대해서 형평성의 문제가 제기되기도 한다.

이와 같은 문제점에도 불구하고 일본의 1인 1연금체계는 국민 누구나가 독립적인 연금수급권을 가질 수 있도록 설계되어 있다는 점에서 매력적인 측면을 가지고 있다. 특히 여성의 독립적 연금권이 보장된다는 측면에서 그러하다.

둘째, 일본의 연금체계는 우리 나라와 같이 직종별로 분리되어 있

었으나, 제도들의 목적, 역사적 차이에도 불구하고 공무원연금, 사립학교교원연금 등 7개 공제연금을 후생연금으로 일원화하는 것을 정책 목표로 삼고 추진하고 있다는 점에서 특징적이며, 시사점을 제공한다. 이러한 일본 연금제도의 선택은 연금제도가 산업구조의 변화를 비롯하여 급변하는 미래사회에 탄력적으로 적응해나가기 위해서는 개별 연금제도의 특수성을 강조하기보다는 소자화·고령화 사회라는 큰 흐름에 대처할 수 있도록 위험분산 기능을 최대화하는 통합방향이 적절한 선택이 될 것이라는 판단에서이다.

셋째, 일본의 연금제도는 급여수준이 비교적 높으며, 이에 따라 미래세대의 보험료 부담도 비교적 높은 수준이라는 점에서 특징적이다. 즉, 일본은 기초연금을 통하여 약 부부 각각 약 20%의 급여수준을 보장하고, 후생연금의 경우 40년 가입기준 약 30%의 급여수준을 보장함으로써, 홑벌이가구 기준으로 약 70%의 급여수준으로 설계되어 있다. 이에 따른 보험료율은 현행 17.35%에서 향후 34% 수준까지 인상하여야 할 것으로 전망되고 있다. 이와 같이 일본은 세대간 재분배에 입각하여 비교적 높은 급여수준을 보장함으로써 미래세대의 부담이 과중한 결과를 초래하고 있다. 이를 우리 연금제도의 재설계에 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

넷째, 미래세대의 부담을 완화함으로써 지속가능한 연금제도의 발전을 위하여 최근에 시도되고 있는 일본의 연금제도 개혁은 상당히 제한적인 수준에서 부분적으로만 이루어지고 있다는 점에서 특징적이다. 연금개혁 동향에서 살펴본 바와 같이 미래세대 부담 완화를 위한 여러 가지 개혁대안 중 보험료 부담이 상당수준 높아지는 부담을 감수하더라도 급여수준의 급격한 저하에 대해서는 거부감이 일본사회에 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 연금제도 관련 기득권자가 많아지면 급여수준을 인하하는 연금개혁은 정치적 저항에 부딪쳐 성사되기 어렵다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 이 점 역시 우리 연금개혁 시점의 결정에 참고할만한 점이다.

第7章 英國

第1節 年金制度의 歷史的 變遷

1. 1946年 社會保障法: 定額給與-定額釐出 基礎年金 導入

영국은 베버리지의 사회보험 구상에 기반하여 제정된 1946년 국민보험법에 근거하여 근대적 연금제도를 구축하였다. 영국 연금의 기본 골격을 이룬 베버리지의 연금에 대한 구상은 연금을 통하여 절대적 빈곤을 방지하겠다는 개념에서 최소한의 정액급여를 정액각출에 의하여 제공하는 것이었다(Budd and Campbell, 1998).

그러나 정치적인 이유로 급여수준은 급속히 증가하였고, 1965년경에는 실질적 급여수준이 도입시점보다 2배로 증가하였다. 높아진 급여수준에 따라 정액각출 수준도 높아지자, 그 수준은 저소득층에게는 과중한 부담 수준이었다. 이에 따라 정액각출 원칙을 포기하고, 각출 방식에 소득비례적 요소를 도입하게 되었다.

동기간에 고용주가 제공하는 사적 보충적연금도 크게 성장하였다. 1960년대 중반경에는 모든 공공부문 근로자 및 대부분의 민간영역의 근로자가 사적연금가입자였다. 사적연금의 가입자가 1950년 초반에는 전체 피용자의 1/4 수준이었던 것에서 1960년경 중반에는 1/2이상으로 증가하였다. 즉, 국가연금 의존자의 생활수준이 향상되는 한편, 사적연금 소득자도 급속히 성장하고 있었다.

그러나 1946년 법의 재정적 제한 때문에 연금급여가 공적부조급여보다 낮게 설정됨에 따라, 별도의 사적 소득원을 가지지 못한 경우

연금과 공공부조의 동시수급자가 되는 경우가 상당수를 차지하게 되었다(Whitehouse, Edward, 1998).

2. 1975年 社會保障法: 公的所得比例年金의 導入 및 適用制外

영국은 이러한 저급여 문제를 해결하기 위하여 몇번의 시행착오 후에 1975년 사회보장법의 개정으로 국가가 운영하는 국가소득비례연금 제도(state earnings related pension scheme: SERPS)를 도입하였다. SERPS는 45년 가입기준으로 최고소득을 기록한 20년 동안 평균소득의 25% 수준의 급여를 제공하도록 설계되었다. 이 연금은 부과방식으로 운영되기 때문에 연금제도의 성숙을 기다릴 필요 없이 20년만 가입하면 바로 받을 수 있도록 설계되었다. 그리고 이미 고용주 중심으로 운영되는 소득비례연금과의 마찰을 피하기 위하여, SERPS에 대한 적용제외(contract-out)를 선택할 수 있도록 하였다. 적용제외 조건은 고용주가 SERPS의 급여수준에 상당하는 급여액을 보증(guaranteed minimum pension: GMP)하는 것이었으며, 정부는 적용제외를 선택하는 경우 최소연금보증의 비용을 조달하는데 도움이 되도록 리베이트를 제공함으로써, 적용제외에 대한 강력한 인센티브를 제공하였다. 따라서 공공부문의 모든 근로자와 민간부문의 80% 정도의 근로자가 모두 적용제외하였다(Budd and Campbell, 1998).

양당의 합의속에 도입된 국가소득비례연금(SERPS)은 영국의 연금체계를 장기적으로 안정적인 상태로 끌고 갈 것으로 전망되었다. 그러나 실제로 재정추계에 의하면 2030년경에는 SERPS 연금각출율이 11~12%에 이르고, 여기에 기초연금의 각출율 13~14%까지 합하면 각출율이 35%에 이르러 심각한 재정문제를 안고 있는 것으로 밝혀졌다. 그후에 많은 정부들이 이 문제를 덮어놓고 지나갔으나, 민영화와 공적지출에 대한 전면적 재검토를 주요 과제로 내세운 대처정부에 의하여

연금체계에 대한 전면적 검토와 개혁이 이루어지게 되었다(Whitehouse, Edward, 1998).

3. 1981年 年金改革: 實質 物價上昇率로 슬라이딩 基準 變更

1981년에는 기초연금의 슬라이딩 기준을 물가 혹은 임금상승률 중 높은 것을 기준으로 하던 것에서 실질 물가상승률 기준으로 변경하였다. 이에 따라 기초연금은 1999년 현재 주당 £66.75이며, 평균소득의 15% 수준이다. 1981년 이후 실질소득은 한해 평균 2%정도 증가하였지만, 실질 연금가치는 슬라이딩 기준의 변경으로 인하여 약 37% 삭감된 효과를 나타내고 있다(Whitehouse, Edward, 1998).

4. 1985年 Norman Fowler's Green paper 및 1986년 社會保障 法: 公的所得比例年金의 給與水準 削減

대처정부하에서 노만 파울러(Norman Fowler)는 1985년 전체 사회보장체계를 전면적으로 재검토한 결과를 그린보고서로 제출하였다. 그의 원보고서에서는 공적소득비례연금(SERPS)을 완전히 철폐하고, 그 대신 민간연금을 강제화시키는 방안으로 제안하였었다(Budd and Campbell, 1998). 그러나 로슨(Nigel Lawson)이 민간연금의 강제적 급여가 보수당 정부의 정치적 철학과 부합되지 않는다는 이유로 그 안을 거부하였다. 대처도 민간연금의 강제화에 찬동하였으나, 결국 로슨의 주장이 받아들여져 국가소득비례연금은 그 지출비용만 삭감된 채 제도적 틀은 유지되게 되었다(Whitehouse, Edward, 1998).

1986년 사회보장법에서는 3가지 방법으로 국가소득비례연금의 역할을 축소시켰다. 첫째는 국가소득비례연금의 목표 소득대체율을 25%에서 20%로 삭감하였다. 둘째는 유족연금을 사망한 배우자 연금의 100%

에서 50%로 삭감하였다. 셋째는 급여산정공식의 기준소득을 생애 최고소득을 기록한 20년간의 평균소득에서 전생애 근로기간의 평균소득으로 변경하였다. 정부의 추계에 의하면 이와 같은 조치들에 의한 재정절감 효과는 장기적으로 공적소득비례연금 비용의 절반가량이 감축되는 효과를 가진다고 보고하고 있다(Whitehouse, Edward, 1998).

또한 1986년 사회보장법에서는 국가소득비례연금을 탈퇴하도록 장려하는 조치가 취해졌다. 개인들의 공적소득비례연금에서 개인연금으로의 적용제외도 처음으로 허용되었으며, 고용주에 의한 국가소득비례연금의 적용제외시 전통적인 확정급여제도뿐만 아니라 확정각출제도를 활용할 수 있도록 허용하였다. 개인연금은 확정급여제도에 준하는 동일한 세금혜택을 제공하였다. 각출에 대한 소득세 공제 및 투자수익에 대한 세금면제가 이루어지고, 연금지급시에는 과세를 하도록 하였다(Budd and Campbell, 1998).

한편, 1989년에는 이에 더하여 첫 번째 적용 제외하는 사람들에 대해서는 개인연금 및 고용주 확정각출연금제도에 있어서 모두 소득의 2%를 인센티브 리베이트로 활용할 수 있도록 하였다(Whitehouse, Edward, 1998).

5. 1995年 年金法: 女性の 年金受給開始年齡 上向調整

1995년의 주 개혁내용은 여성의 국가연금 수급연령을 연장하고 고용자 연금제도의 규제구조를 개혁하는 것이었는데, 여성의 연금수급 개시연령의 연장으로 인한 국가소득비례연금의 장기적 비용이 또 절반정도 감소하는 효과를 가지는 것으로 전망되고 있다. 또한 1995년 연금법은 국가소득비례연금 급여산정 공식을 변경하였다. 이러한 급여산식의 파라미터의 지수를 변경하는 개혁은 장기적으로 공적소득비례연금 비용의 1/3 정도를 절약하는 것으로 전망되고 있다. 이에 따

하라 1995년 법개정에 의하여 원래 연금지출 소요 비용의 1/4로 떨어진 효과를 보일 것으로 전망되고 있다(Whitehouse, Edward, 1998).

第 2 節 現行 年金體系

영국의 연금체계는 국가(국가기초연금 및 국가소득비례연금 제공), 고용주(기업연금 제공), 사적연금제공자(개인연금 제공)간의 파트너쉽(partnership)을 특징으로 하고 있다.

영국의 연금체계는 3층으로 구성되어 있다. 그 제1층은 국가기초연금이며, 제2층은 기초연금을 보충하는 연금으로, 국가와 사적연금의 혼합(mix)으로 구성된다. 구체적인 내용은 국가소득비례연금, 기업연금 및 개인연금이다. 제3층은 강제적 최저보증선을 넘어서는 임의적 사적급여로 구성되는데, 약 1400만 근로자(근로계층의 약 40%)가 이러한 임의 초과급여를 갖고 있다.

1층의 기초연금과 2층의 소득비례연금의 결합으로 대부분의 사람들은 충분한 퇴직 후 소득을 보장받고 있으며, 2층 연금을 구축하지 못한 사람들의 경우에는 최저소득보장을 제공토록 하고 있다.

극빈층을 제외한 모든 피용자 및 자영자는 국민보험 각출료를 납부하여야 하며, 이는 기초연금의 수급자격을 부여한다. 덧붙여 피용자는 2층 연금에도 각출하여야 한다. 국가소득비례연금에서 적용제외를 통해 기업연금 및 개인연금을 선택한 경우에는 국민보험 각출료를 낮춰주고 정부는 국민보험에 피용자의 제도를 위한 리베이트를 지불한다.

2층 연금 각출료는 최소한 소득의 4.6%이며, 이중 1.6%를 피용자가 부담하고, 3%는 고용주가 부담한다. 피용자는 2층 연금의 가입이 의무이지만, 자영자는 당연적용에서 제외된다. 자영자의 경우 2층 연금에 가입하기 위해서는 개인연금에 가입하여야 하는데, 대부분의 자영

자는 다른 저축수단 및 투자를 통하여 보충적 노후소득을 확보한다.

1. 1層: 國家基礎年金

1층 국가기초연금(basic state pension)은 남성 65세, 여성 60세에 정액급여(a flat-rate contributory benefit)를 지급하며, 1999년 4월 현재 주당 £66.75를 지급하고 있다. 이는 평균 소득(average earning)의 15%에 해당한다.

가. 受給要件

완전연금을 수급하기 위하여 필요한 기간은 취업기간에 비례하여 다음과 같이 설정되어 있다. 이 때 1년 동안 52주 이상의 보험료를 실제로 납부하거나 보험료의 면제가 인정되어야 한다.

〈表 7-1〉 完全受給을 위한 資格期間

취업기간	완전연금 수급자격기간
10년 이하	취업기간 - 1년
11~20년	취업기간 - 2년
21~30년	취업기간 - 3년
31~40년	취업기간 - 4년
41년 이상	취업기간 - 5년

실업자, 출산수당수급자, 취업불능자, 21세 미만 학생 등에 대해서는 보험료의 면제가 인정되고, 이들에 대해서는 소득하한액에 해당하는 제1종 보험료를 납부한 것으로 간주한다. 수급자격기간 중 90% 이상의 각출실적을 충족하지 못하면, 완전연금을 수급하지 못하고 연금액이 감액 지급되며, 각출기록이 완전연금에 필요한 수급자격기간의 1/4에 미달하는 경우는 수급권을 취득할 수 없다.

현재 남성의 89%와 여성의 49%가 완전기초연금 수급자격을 충족시키고 있으며, 1060만 연금수급자가 1년에 약 320억의 비용으로 기초연금을 수급하고 있다.

연령요건은 남자는 65세, 여성은 60세이며, 퇴직한 상태여야 한다. 단 남성은 70세, 여성은 65세 이상이면 퇴직을 하지 않아도 연금을 수급할 수 있다. 여성의 연금수급연령이 2010년부터 10년간에 걸쳐 2020년까지 65세로 상향조정됨에 따라 남녀의 연금수급연령의 차이가 없어지게 되었다.

나. 給與水準

기초연금액은 매년 개정되며 독신자의 연금액은 남성근로자 평균임금의 약 20% 수준이며, 부부의 경우에는 독신자의 1.6배 수준으로 설정해 왔다. 1999년 4월 기준으로 완전연금 수급요건을 충족시킨 경우 정액연금 급여액은 독신인 경우 주당 66.75이며, 부부인 경우에는 주당 106.7이다. 이러한 기초연금 수준은 연금수급자의 평균소득의 약 1/3정도를 차지하며, 단독 항목으로는 가장 큰 소득원이다.

완전연금 수급요건을 충족하지 못한 경우의 산식은 다음과 같다.

$$\text{연금액} = \text{완전연금액} \times \frac{\text{실제납부기간} + \text{면제기간}}{\text{본래가입해야할기간}}$$

또한 연금액의 실질가치를 유지하기 위하여 물가슬라이드가 적용된다. 1980년 이전에는 임금상승률과 물가상승률 중 높은 것이 적용되었으나, 1980년의 법개정으로 1981년부터 실질 물가상승률에 연동하도록 개정되었기 때문이다.

다. 保險料

기초연금은 부과방식으로 운영되고 있으며, 국민보험 보험료로 함께 징수되고 있다. 국민보험 보험료는 소득하한액 미만의 소득자에게는 부과되지 않는다. 이 소득하한액은 독신자에 대한 기초연금액과 같은 수준으로 남성근로자의 평균임금의 15% 수준이다. 소득상한액을 초과하는 주당 소득에 대해서는 고용주에게는 보험료 납부의 의무가 부과되지만 피용자에게는 부과되지 않는다. 소득상한액은 소득하한액의 7.5배로 정해지고, 피용자 평균임금의 1.5배에 상당한다.

보험료는 제1종에서 제4종까지 구분된다. 근로자는 제1종 보험료를 적용받는데, <表 7-2>와 같다.

〈表 7-2〉 第1種 保險料(1999)

피용자		고용주	
소득수준	각출료율	소득수준	각출료율
주 £66 미만	-	주 £83 미만	-
주 £66~500	10%	주 £83~500	12.2%
주 £500 이상	-	주 £500이상	12.2%

註: 피용자 부과대상소득의 상한은 £500, 하한은 £66이며, 고용주 부담에는 상한이 없음.

자영자는 제2종 보험료를 적용 받는데, 연 £3,770 이상의 소득을 가진 자영자에게는 주 £6.55의 정액보험료가 부과된다. 고소득 자영자는 제4종 보험료를 적용받는데, 연소득의 일정부분(£7,530 초과하고 £26,000이하)의 6.0%를 소득세액과 함께 납부한다. 무직자 및 저소득자는 제3종 보험료를 적용 받는데, 주당 £6.55의 정액보험료를 임의납부하며, 소득 하한액에 해당하는 보험료를 납부한 것으로 간주된다.

2. 2層: 所得比例年金

영국은 가입 대상자들에게 국가소득비례연금(SERPS) 대신 직역연금(occupational pension: 보통 확정급여방식) 또는 개인연금(a personal pension: 보통 확정기여방식)을 선택(opt out)할 수 있도록 하고 있다.

영국의 근로연령계층 3,500만명 중 약 2,750만명(약 78.6%)이 2층연금에 가입하고 있다. 그 중 1,050만명(약 30.0%)이 기업연금에 가입하고 있으며, 1,000만명(약 28.6%)이 개인연금에 가입하고 있으며, 7백만명(20.0%)이 국가소득비례연금에 가입하고 있다.

가. 2層 年金: 國家所得比例年金

2층 국가소득비례연금(SERPS)은 국가에 의해 제공된다. 국가소득비례연금은 부과방식으로 운영되며, 국민보험각출료를 납부할 정도의 충분한 소득을 버는 자로서 기업연금이나 개인연금으로 적용제외하지 않은 사람들을 위한 제도이다. 즉, 국가소득비례연금은 일정 수준(1999년 4월 현재 주당 66파운드) 이상 소득자에 대하여 강제가입을 원칙으로 하며, 국가소득비례연금에서 규정하고 있는 가입자 최저소득(주당 66파운드)과 최대소득(주당 500파운드)의 범위 내에서 가입자 생애소득의 20%를 지급한다.

연금액 = 소득하한을 상회하는 평균소득×급여율(20%)×슬라이드율

국가소득비례연금은 사적연금이 부실한 저소득층에게 좋은 제도이다. 급여수준은 소득수준에 따라 달라지며, 최대급여액은 주당 £120이다. 연금수급연령에 도달하여 연금을 수급하는 경우 평균연금액은 남성의 경우 주당 £20이고, 여성의 경우 주당 £11이다.

현재 550만명이 국가소득비례연금을 수급하고 있으며, 연간 연금지출비용은 £40억 정도이다.

나. 2層 年金: 企業年金

기업연금은 고용주 혹은 고용주집단에 의하여 자발적으로 운영되며, 연금형태와 종종 일시금 형태로도 지급된다. 고용주는 근로자의 각출에 부가하여 각출하고 관리비용도 부담한다.

그러나 맥스웰 사건이후 많은 근로자가 고용주의 기업연금에 참가하길 꺼리고 있으며, 기업연금에 대한 신뢰도 떨어졌다. 또한 기업연금은 빈번한 직장이동을 하는 사람들에게는 부적합하다.

기업연금은 확정급여방식 혹은 확정각출방식에 기초하고 있으며, 대부분이 임금연계 소득비례연금의 형태이다. 기업연금 자산의 시장가치는 약 £6,400억으로 추산되고 있다.

다. 2層 年金: 個人年金

개인연금은 근로하는 누구에게나 개방되어 있다. 크게 두가지 형태로 분류되는데, 하나는 적격개인연금으로 국가소득비례연금의 적용에서 배제된 자영자를 위한 제도이고, 다른 하나는 보통개인연금으로 피용자 및 자영자에게 개방되어 있는 제도이다.

개인연금에는 약 1,000만명이 가입되어 있는데, 그중 560만명이 적격개인연금에, 460만명이 보통개인연금에 가입되어 있다. 개인연금에 가입을 하다 중단하는 경우 매우 작은 연금액만을 받을 수밖에 없는데, 약 1/3의 가입자가 3년내에 각출을 중단하는 것으로 보고되고 있다.

3. 最低所得保障

퇴직자의 최소소득 보장은 소득지원(income support)을 통하여 이루어지는데, 1999년 4월 현재 독신의 경우 주당 £75를 지급하며, 부부의 경우 £116.6을 지급한다.

연금수급자는 비연금수급자보다 높은 최소급여액을 받을 자격이 있다. 독신 비연금수급자는 최소 주당 £51.4를 받으며, 부부는 주당 £80.65를 받는다. 75세~79세 사이의 연금수급자는 독신의 경우 주당 £77.3를 받으며, 부부인 경우 £119.85를 받는다. 80세 이상의 장애를 가진 연금수급자는 독신인 경우 주당 £82.25를 수급하며, 부부인 경우 £125.3을 수급한다.

여기에 주거급여(housing benefit)와 의회조세급여(council tax benefit)는 소득지원(income support)에 부가하여 지급된다. 60세 이상자에게 지급되는 평균 주거급여는 주당 £36.5이며, 의회조세급여는 주당 £7.3 수준이다.

현재 170만명의 연금수급자가 소득지원에 의하여 급여를 보전받고 있으며, 130만명이 의회조세급여를, 100만명이 주거급여를 받고 있다.

4. 年金에 대한 公的支出

연금 비용은 국가와 사적급여가 분담하고 있는데, 약 £300억에 상당하는 비용이 사적연금에 의하여 지불되고 있으며, 국가는 총 £660억을 지출하고 있다. 국가 비용부담의 구성을 살펴보면, 국가기초연금 비용으로 £300억을 지출하고 있으며, 국가소득비례연금으로 £170억을 지출하며, £70억을 적용제외한 사람들에게 대한 국민보험 리베이트로 지출하며, £122억을 연금각출자에 대한 세금면제를 통하여 지출하고 있다.

이와 같은 공적연금지출은 영국의 GDP의 약 10%로 추정되고 있는데, 이중 6%는 국민보험기금으로부터 지출되며, 나머지 4%는 기업연금 등을 통하여 연금수급자에게 지출되고 있다.

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向

영국 정부는 연금개혁에 관한 최근 문건인 ‘Partnership in Pensions’에서 급격한 연금 개혁안을 제시하고 있다. 충분한 2층 연금급여를 확보하지 못하는 계층을 주요 연금개혁 대상으로 하고 있다. 현재 낮은 수준의 연금수급자를 대상으로 최저소득보장(Minimum Income Guarantee)을 강화하며, 저소득층(연간 소득이 9,000파운드 이하인 계층)의 경우 기존의 국가소득비례연금(SERPS)를 제2국가연금(State Second Pension)으로 대체토록 하고 있다. 또한 중간소득계층(middle earners: 연간 소득이 9,000파운드에서 18,500파운드 사이인 소득계층)의 사적 연금급여 확충을 위해 유동연금(Stakeholder Pension)을 새로이 도입토록 하고 있다.

1. 低所得者 및 無所得者를 위한 새로운 第2公的年金의 導入

현행 연금체계는 노동시장 밖에 있었거나 소득이 너무 낮아 스스로 노후소득을 제공할 수 없는 사람들에게 적절한 보장을 제공하는데 실패하고 있다.

첫째, 한해 소득이 £3,300 이하인 사람들은 국민보험료를 납부할 수 없으며, 기초연금 혹은 국가소득비례연금에 수급자격을 갖지 못한다. 그러므로 이들은 노후소득을 최소소득보장에 의존할 수밖에 없다. 또한 너무 적은 시간동안 파트타임으로 일하는 사람들의 경우-주로 여성들인 경우가 많은데, 역시 국민보험제도에서 적용 받지 못한 채로 놓여져 있다.

둘째, 한해 소득이 £3,300에서 £9,000인 저소득자는 일반적으로 사적연금을 가입하지 못한다. 사적연금은 관리운영비용이 너무 높아 그들은 국가연금에만 지나치게 의존하게 된다. 그러나 국가연금은 평균

소득이 낮은 것에 비례하여 낮은 수준에 불과하여 기업연금에 속하는 행운을 갖지 못한 경우에는 불충분한 노후소득보장수준을 갖게 된다.

셋째, 가족보호를 제공하기 위해 혹은 본인이 장애인이어서 노동시장에서의 고용을 포기한 사람들은 저소득자와 유사한 위치에 놓여 있는 경향이 있다. 그들은 연금급여 혹은 다른 저축을 하는 것이 불가능하다.

이와 같이 연금수급자의 소득은 증가하고 있지만 기초연금만으로 노후의 소득으로서는 불충분하며 또한 소득이 없는 사람은 기초연금에 추가하는 급여(부가연금, 직역연금 등)가 없기 때문에 가난한 노후를 보낼 수밖에 없는 사람들이 다수 존재한다. 또한 저소득층의 경우 근로기간 중에는 부가연금제도에 보험료를 납부하여 연금액의 증액을 도모하고 있지만 납부기간중의 임금에 비례하여 연금액이 자동적으로 낮아지기 때문에 그 보장수준이 충분치 못하다. 따라서 연금제도를 개혁하지 않으면 현재의 상황보다 가난한 노후생활을 보낼 수밖에 없는 사람들이 증가하게 된다. 특히 저소득자, 무소득자에 대해서는 부가연금을 대신하는 신제도의 도입이 필요하다. 따라서 이들을 위하여 부가연금을 폐지하고 과거보다 충실한 새로운 제2공적연금(stse second pension)제도를 기초연금의 2층 부분으로 도입한다는 것이다.

이에 따라 제2국가연금(The State Second Pension)이 2002년 4월부터 기존의 SERPS를 대체할 것이다. 기존의 SERPS는 소득 상·하한 범위에서 일정률의 증식률(constant rate of accrual)이 부가되는 것에 비해 SSP는 소득계층별로 상이한 급여율을 적용한다. 연간 9,000파운드 이하 소득자에게는 9,000파운드의 40%에 해당하는 정률연금을 지급토록 하는데, 이는 현행 SERPS의 두 배에 해당하는 비율이다. 연간 9,000파운드에서 18,500파운드 사이 소득자에게는 9,000파운드 이상에 대해 추가적으로 10%의 연금급여를 제공하도록 되어 있다. 그러나 장기적

으로 SSP는 유동연금(stakeholder pension)이 성공적으로 정착하는 경우 40%의 정률급여를 제공할 것이다. SSP는 중산층들을 가능한 한 적용 제외시켜 사적연금에의 적용을 확대하려는 의도에서 도입되었으나, 동시에 저소득층들의 급여수준을 상향조정하여 안정적인 노후 생활이 가능하도록 하였다. 유동연금의 성공적인 정착여부에 따라 SSP제도의 운명이 달려 있다.

마찬가지로 질병이나 장애가 있는 친척이나 아동이 있거나 또는 자신이 질병이나 장애로 인하여 근로를 할 수 없었던 무소득자는 이 신연금제도에 의하여 연금수급권을 취득하게 된다. 즉, 취업을 할 수가 없어 스스로의 노력에 의해서는 연금재원을 적립하기가 불가능한 장애자는 공적연금가입기간에 관계없이 다른 사회복지제도에 의해 보호를 받게 된다.

한편, 최저소득보장(The Minimum Income Guarantee)은 현재 기초연금으로부터 예상되는 지속적인 급여 하락 방지에 그 목적이 있으며, 장기적으로 기초연금급여를 소득(earnings) 상승분에 연동시키려하는 것이다. 기존 기초연금(basic state pension)급여가 근로자들의 소득수준(earnings)이 아닌 물가에 연동됨에 따라 현재 남성 근로자 평균 급여의 15%선인 기초연금이 지속적으로 하락하여 2050년경에는 7%선에 머무를 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 기존에 존재하던 소득지원 보험료(income support premiums)를 변경하여 최저소득보장(Minimum Income Guarantee)을 도입토록 한다.

이러한 개혁의 결과 모든 국민이 최저한의 소득보장 수준을 상회하는 공적연금을 수급하게 될 것으로 기대된다. 또한 국민이 스스로의 노력에 의해 저축한 금액은 모두 최종적인 연금액에 반영되어 새로운 최저한의 소득보장제도의 도입에 의해 그 노력이 상쇄되지 않는 체계로 하여 근로의욕, 저축의욕을 저해하지 않는 제도로 만든다.

2. 中間所得者를 위한 새로운 確定醵出型 年金制度의 導入

연 £9000 이상의 중간소득자 및 고소득자에 대해서는 정부에 의한 저축우대조치 및 연금분야의 보다 나은 규제에 입각한 새로운 저비용의 유연성 있는 확정각출형 연금제도(stakeholder pension scheme)를 도입한다. 새로운 형태의 연금은 직역연금제도보다 적은 비용, 높은 안전성, 개인연금의 유연성을 겸비한 것으로 모든 사람이 이용할 수 있다. 이 제도는 연소득 £9000 이상 £18,500까지의 중간소득자의 자조노력을 강조하기 위하여 만들어졌으나, 고소득자에게도 유리한 점이 있다.

유동연금(stakeholder pension)은 연간 소득 £9,000~18,500 사이 소득자로서 사적연금에 가입하지 않은 계층을 대상으로 하고 있다. 이미 직역연금이나 개인연금에 가입한 사람들이 유동연금으로 전환하는 것을 권장하지 않는다. 영국 정부는 고용주가 기업연금을 이미 제공하는 경우에는 지속적으로 기업연금을 제공하도록 유도할 예정이다. 기업연금을 제공받지 못하는 근로자들의 경우 개인연금이 대체 수단으로 여겨지고 있으나, 개인연금의 경우 높은 가입·유지비용(high upfront charge) 때문에 중산층에게 적절한 제도가 아닌 것으로 판단되므로, 적은 비용(low cost)에 유연하고(flexible) 안전한(secure) 유동연금을 도입하게 된 것이다.

현행 연금체계는 저축을 할 수 없는 사람들에게 적절한 보장을 제공하지 못하며, 저축을 할 여력이 있는 사람들을 위한 기금을 가지지 못한다는 점에서 비판을 받고 있다.

따라서 유동연금은 안전성의 측면에서 사용자로부터 독립적인 수탁자가 제도가입자의 권리 및 이익을 우선적으로 보호한다. 비용의 측면에서도 직역연금을 실시하지 않는 사용자는 모두 확정기여형 연금을 제공하고 급여원천징수에 의해 보험료를 납부하는 체계이기 때문에

광고비 등의 관리운영비용이 저렴하다. 또한 유연성의 측면에서 가입자가 일정기간 보험료를 납부하지 않는 경우, 그 기간동안은 이미 적립된 자산으로부터 운영비가 징수되지 않는다. 즉, 확정기여형 제도는 가입자가 보험료를 납부하는 기간 중에만 운영비가 징수되기 때문에 직장을 이동해도 불리한 취급을 받지 않는다.

유동연금은 확정각출제도의 형태로 일반적인 개인연금과 다음과 같은 점에서 상이하다. 첫째, 강제적인 규정을 최소화하고 있다(compulsory minimum standards). 근로자별 최대 각출액(총기금 규모 또는 징수액 기준) 및 최저 각출액에 대한 설정을 최소한으로 규정하고 있으며, 가입자는 법적 제재 없이 보험료 불입을 중단하거나 재개할 수 있으며, 다른 제도로 기 불입액을 이전할 수 있는 등 강제적 규정을 최소화하고 있다.

둘째, 직역연금의 감독구조(governance structure)를 취하고 있다. 가입자들의 순응도를 높이기 위하여 도입 초기에는 직역연금의 감독구조를 채택하도록 하고 있다.

셋째, 간단한 조세구조(simpler tax structure)를 가지고 있다. 유동연금 각출분에 대해서는 세금공제 혜택을 부여하나, 급여지급시에 과세하도록 되어 있다.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

영국의 연금체계는 다음과 같은 점에서 특징적이며, 시사점을 제공해 줄 수 있다. 첫째, 영국은 공적연금과 공공부조가 노후소득보장장치로 밀접하게 관련을 맺고 운영되고 있다는 점에서 특징적이다. 영국의 연금은 기본구조 측면에서 1층을 소득활동자 중심의 기초연금을 구축하고 있으며, 1층을 통하여 소득보장이 미흡한 사람들에게 0층의

공공부조인 최저소득보장제도(income support)를 통하여 기초적인 생활을 보장하도록 하고 있다.

둘째, 영국 연금체계의 가장 뚜렷한 특징은 공적연금과 사적연금의 혼합이 그 역사에 있어서나 규모에 있어서나 매우 두드러진 공·사간의 적극적 파트너십을 실현하고 있다는 점이다. 영국의 2층 연금체계는 국가소득비례연금, 기업연금, 개인연금 중 선택이 가능한데, 그 비중이 2.5: 3.8: 3.6으로 사적연금의 역할이 두드러지고 있다. 또한 국가는 사적연금의 활성화를 위하여 보험료 감면, 리베이트 제공 등 적극적으로 지원하고 있다.

셋째, 영국의 다른 유럽선진국에 비하여 공적연금 수준이 낮아 노후소득보장제도로서의 역할 비중이 낮다는 점이 특징적이다. 실제로 영국의 공적기초연금은 급여수준이 너무 낮아 공적기초연금 수급자의 상당수가 공공부조의 소득지원을 병급받고 있는 실정이다. 심지어 공적기초연금 수준은 현재 영국의 자산조사에 의한 공공부조(income support) 수준에도 못 미치는 낮은 수준이다.

넷째, 영국의 연금체계는 공적지출이 비교적 작아 국가재정건전성에 기여하고 있고, 사적연금기금도 적립되어 있어 재정건전성 측면에서는 매우 만족스런 지표를 보이고 있다는 점이 특징적이다. 영국은 다른 선진국에 비하여 연금에 대한 공적지출이 크지 않은 상태를 유지하고 있다(Budd and Campbell, 1998). Chand and Jaeger(1996)가 추정 한 바에 의하면, 영국의 공적연금지출은 2050년경 GDP의 4.6% 정도 일 것으로 추정되는 반면, 미국은 동비율이 26%, 일본, 독일, 프랑스는 동비율이 100%를 넘을 것으로 추정되고 있다. 현행 제도가 유지될 경우 재정추계에 의하면, 각출료율도 21세기 중반에 가면 지금보다 4% 포인트 떨어질 것으로 전망되고 있다. 또한 Shigehara(1995)의 추정에 의하면, 영국은 전체적인 국가재정부채도 2030년경에 가면 소멸

될 것으로 추정되는 반면, 일본은 부채규모가 GDP의 300%, 미국, 독일, 프랑스, 이탈리아는 GDP의 100% 이상에 이를 것으로 추정되고 있다. 이와 같이 영국이 다른 선진국에 비하여 공적연금 지출이 작은 원인은 노인인구가 비교적 완만하게 증가해 왔다는 인구적 요인도 작용하였지만, 보다 주요한 원인은 공적기초연금의 실질적 급여수준이 고정되어 왔기 때문이다. 덧붙여 국가 2층연금의 급여수준은 상당정도로 삭감되고, 피용자들의 국가 2층연금에서 사적연금으로의 이동이 장려되었던 것도 그 주요 원인이라 할 수 있다.

또한 영국이 다른 선진국, 특히 유럽대륙국가들에 비하여 또 하나의 특이한 점은 기업연금의 책임준비금이 이미 적립되어 있다는 점이다(Budd and Campbell, 1998). 영국의 사적영역 연금기금은 £6000억의 투자가치를 보유하고 있는데, 이는 유럽대륙국가의 사적연금기금을 모두 합친 것보다 많은 수준이다.

第 8 章 美國

第 1 節 年金制度의 歷史的 變遷

미국의 사회보장(Social Security)제도는 노령·유족·장애 연금 등의 공적연금과 노인을 위한 의료보험(OASDHI: Old Age, Survivors, Disability and Health Insurance)으로 구성되어 있다. 공적연금제도는 근로자와 고용주가 납부하는 사회보장세(social security payroll tax)를 재원으로 연방 정부에 의해서 운영되며 부과방식의 확정급여형(defined benefits) 연금이다. 미국의 사회보장 재정은 노령·유족 연금(OASI: Old Age and Survivors Insurance) 신탁계정과 장애연금(DI: Disability Insurance) 신탁계정으로 구분되며 상기 두 계정을 합하여 OASDI 계정이라고 한다. 의료보장(Medicare)은 병원 보험(HI: Hospital Insurance) 신탁계정과 보충적 의료보험(SMI: Supplementary Medical Insurance) 신탁계정으로 구분된다. 따라서 현행 미국의 사회보장제도는 총 4개의 신탁 계정으로 구성되어 있다.

미국의 공적연금제도는 연방사회보장연금제도(노령·유족·장해보험(Old Age, Survivors and Disability Insurance: OASDI))외에도 철도직원퇴직제도, 구연방공무원퇴직제도, 주·지방공무원 퇴직제도, 퇴역군인제도 등이 있다. 또한 공적연금을 보완하기 위해 ERISA(Employee Retirement Income Security Act)에 입각한 기업연금제도와 개인연금제도가 크게 발달 해 있다. 이 중 OASDI는 국민 대다수를 포괄하는 가장 대표적인 공적연금제도로서 1935년 사회보장법(Social Security Act)에 의해 도입되었다.

사회보장제도 시행 초기에는 적립방식을 채택하고 급여를 퇴직자의

노령연금에만 한정하였으나, 1939년 재정운영 방식에 있어 거액의 적립금 남용을 우려하는 보수주의자, 보험시장확보를 요구하는 민간보험회사, 그리고 부담경감을 요구하는 노동조합 등의 다양한 견해를 충분히 고려하여 기존의 적립방식에서 사회보장세(Social Security Payroll Tax)에 의존하는 부과방식으로 전환하게 되었다. 전국민공통의 정액 기초연금과 소득비례의 부가연금으로 이층구조화된 나라와는 달리 OASDI는 일원형 일층체계를 가지고 있다.

적용범위도 단계적으로 확대되어 1935년 노령연금에서 출발했던 연금제도는 1939년 퇴직노동자의 부양가족, 유족을 위한 급여, 1956년에는 장애급여, 그리고 1958년에는 장애근로자의 부양가족, 유족을 위한 급여를 추가하였다.

적용범위의 확대과정은 다음과 같다.

- 1935년법: 민간상공업(철도업은 제외) 피용자
- 1946년법: 철도직원퇴직제도와외 통산제도 도입
- 1950년법: 전문직 및 농업자를 제외한 자영자, 상시고용의 농장·가사피용자, 재외 미국기업의 미국민 피용자, 비영리단체직원(임의)
- 1954년법: 자영농업자, 전문직, 자영자(변호사, 의사, 치과의사, 기타 의료종사자를 제외), 주·지방정부직원(임의)
- 1956년법: 직업군인, 의사를 제외한 나머지 자영자
- 1960년법: 재외 외국정부기관·국제기관의 미국민 피용자
- 1965년법: 자영의사
- 1967년법: 목사(일정한 경우는 제외)
- 1983년법: 연방직원(신규채용자만), 연방의회의원, 정·부 대통령, 연방판사, 비영리단체직원 및 주·지방정부직원의 탈퇴금지

第 2 節 現行 年金體系

OASDI는 일정액(1998년에는 연액 \$2,800) 이상의 근로소득이 있는 민간기업의 피용자, 연 수입 \$400 이상의 자영업자 그리고 1984년 이후에는 신규채용된 연방공무원 및 의회직원, 연방의원, 연방재판소 판사 등을 적용대상으로 하고 있다. 1999년 현재, 자영자를 포함한 대부분의 근로자 1억5,200만명이 가입하고 있는 것으로 추정된다. 이는 전 취업자의 약 95%를 포괄하는 것이며 나머지 5%는 임시고용 등의 농장노동자와 가내노동자, 연간소득이 \$400에 미달되는 자영업자 등으로 이들은 OASDI와는 별도로 보충적 소득보장(Supplement Security Income : SSI)제도의 적용을 받고 있다.

OASDI의 재원조달은 현재 부과방식을 기초로 하여 재정운영을 하고 있으며, 재원은 사용자, 피용자, 자영업자가 납부하는 사회보장세(payroll tax)를 통해 조달되고 있다. 보험료율(사회보장세율)은 현재 12.4%로 피용자의 경우 노사가 6.2%씩 공동부담하고 있으며 자영자는 본인이 전액을 부담한다. 의료보장을 위해서는 추가로 보험료율 2.9%를 부담하여야 한다. 사회보장세 각출과 연금급여를 위한 소득상한선은 \$76,200(2000년 현재)⁵⁸⁾이며 실질가치 보전을 위해 매년 임금에 자동연동된다. 그러나 의료보장 각출액 부과를 위한 표준소득의 상한선은 없다.

노령연금 수급연령은 65세이나 62세부터 감액 조기노령연금을 받을 수 있으며 급여액은 70세 미만인 자에 대해서는 소득에 따라 감액한다. 65세 미만인 자는 1999년 연간소득이 \$9,600을 상회하는 소득의 각 \$2마다 \$1씩 급여액을 감액하고 65~69세인 수급자는 \$15,500을 상회하는 소득의 \$3당 \$1씩을 감액하고 있다. 또한 연금급여시 소득

58) 1998년도는 68,400달러, 1999년도는 72,600달러이었음.

수준에 따라 차등으로 소득세를 부과하고 있다.

수급자격은 1991년 이후에 62세에 도달한 가입자의 경우 40분기의 보험료를 납부할 경우에 발생한다. 1984년에 62세에 도달한 자의 최소가입기간은 33분기이며 그 이후는 매년 1분기씩 상승하도록 되어 있다. 노령연금은 65세부터 수급하나 급여액 결정을 위한 가입기간과 평균소득산정은 모두 62세까지로 고정하고 있다. 가입기간의 산정은 1991년 이후 62세에 도달한 사람은 21세가 된 다음 해부터 62세가 되는 해 전해까지로 하되(최고가입기간은 40년이 됨) 이중 소득이 가장 낮은 5년간을 제외함에 따라 실제로는 35년간으로 한다.

1999회계년도 사회보장 재정은 사회보장세 수입 4,627억 달러, 이자수입 537억 달러를 포함하여 총수입규모는 5,482억 달러이며, 총지출규모는 노령·유족연금으로 3,324억 달러, 장애연금으로 504억 달러 등을 포함하여 4,178억 달러로써 1,304억 달러의 흑자를 시현하였다. 기금운용수익률은 년 6.9%에 달하였다. 이에 따라 총자산은 8,751억 달러로써 전년 대비 1,267억 달러가 증가하였다.

1999년도 사회보장 재정은 사회보장세 수입 4,596억 달러, 이자수입 555억 달러를 포함하여 총수입규모는 5,266억 달러이며, 총지출규모는 노령·유족연금으로 3,344억 달러, 장애연금으로 514억 달러 등을 포함하여 3,929억 달러로써 1,337억 달러의 흑자를 시현하였다. 기금운용수익률은 년 6.9%에 달하였다. 이에 따라 1999년말 총자산은 8,961억 달러로써 전년말 대비 1,337억 달러가 증가하였다.

〈表 8-1〉 OASDI 信託計定 現況(1999)

(단위: 10억달러)

	OASI	DI	OASDI
총수입	457.0	69.5	526.6
사회보장비	396.4	63.2	459.6
급여과세	10.9	0.7	11.6
이자수익	49.8	5.7	55.5
총지출	339.9	53.0	392.9
급여	334.4	51.4	385.8
철도종사자 퇴직연금	3.7	0.1	3.8
관리운영비	1.8	1.5	3.3

노령·유족연금(OASI) 수급자수는 3800만명으로 65세 이상 노령인구의 91%에 해당하며 장애연금(DI) 수급자수는 650만명, 보충적소득보장(SSI) 수급자수는 6.6백만명에 달한다. 연금수급자당 근로자수의 비율 추이는 <表 8-2>와 같다.

〈表 8-2〉 年金受給者當 社會保障適用 勤勞者數 推移

(단위: 명)

1959	1969	1979	1989	1999
5.2	3.6	3.2	3.4	3.4

OASDI의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금의 3종류가 지급된다. 노령연금의 수급요건은 일정액 이상의 근로소득이 있고 10년 이상 가입한 자가 퇴직하여 지급개시연령인 65세(2003년 이후 2027년까지 67세로 연장에 도달했을 때 지급된다. 또한 유족연금의 수급대상은 이 연금제도에 18개월 이상 가입한 부양책임자의 유족(배우자, 자녀)이다. 또한 조기, 연기 지급 규정이 있어서 62세부터 70세까지의 지급개시연령을 자유롭게 선택할 수 있다. 이 경우 조기수급 매 1년마다 20%씩 감

액 지급하며 수급을 1년 연장할 때마다 80%씩 증액 지급된다.

연금급여액은 평균 소득월액(Average Indexed Monthly Earnings : AIME)에 기초하여 산정된다. 구체적으로는 피보험자가 60세에 도달하는 연도의 전년 이전의 각년도 사회보장세의 대상소득을 전국 평균임금의 상승을 반영하여 재평가한 후 62세에 도달하는 연도의 전년까지에서 가장 높은 소득부터 순차적으로 나열한 35년간의 평균소득으로서 계산된다. 이 AIME를 이용하여 각 개인의 퇴직급여 기본연금액(Primary Insurance Account: PIA)이 산정된다. 이때 PIA는 AIME에 다음의 비율을 곱하여 구할 수 있다.

즉, $PIA = 0.9A + 0.32B + 0.15C$ 로 이때 PIA의 기준금액(A, B, C)은 평균소득수준에 대응하여 매년 개정한다.

〈表 8-3〉 平均所得月額(AIME) 乘率

	재평가 평균소득월액(AIME)	지급률
A	\$531 미만	0.90
B	\$531 이상 \$3,202 미만	0.32
C	\$3,202 이상	0.15

1999년도 65세 신규 연금수급자의 은퇴직전 소득대비 연금급여의 소득대체율은 다음과 같다.

〈表 8-4〉 所得階層別 年金 所得對替率

(단위: %)

	최저소득계층	평균소득계층	최고소득계층
1998년 소득/년(\$)	13,002	28,894	68,400
연금수급자	53.3	39.6	24.1
연금수급자/배우자	79.9	59.4	36.1

미국의 공적연금(OASDI)은 미국 보건·인간서비스성(省)(U. S. Department of health and Human Services)산하 사회보장청(Social Security Administration)에 의해 관리, 운영되며 사회보장세의 징수는 국세청이 담당한다.

사회보장제도가 도입된 이후 주요 연금제도개혁은 다음과 같다.

〈表 8-5〉 年金改革動向

연도	개 혁 내 용
1935년	- 사회보장법 - 65세 미만의 상공업 종사 근로자 대상
1939년	- 적립방식에서 부과방식으로 전환
1950년대	- 당연적용대상의 확대로 대부분의 국민을 포괄
1972년	- 소비자물가연동제 도입
1970년대~ 1980년대 초반	- 경제불황으로 인한 낮은 임금상승률에 의한 보험료 수입감소 - 급격한 인플레이션으로 인한 급여 상승에 따라 적립기금의 감소
1983년 제도개혁	- CPI 급여자동연동을 6개월간 연기 - 적립기금의 잔고가 일정수준이하로 낮아 질 경우 CPI와 임금인상지수 중 낮은 지수에 기초하여 급여액 조정 - 일정소득 이상인 자에 대하여 사회보장급여에 대하여 세금을 부과하여 사회보장적립금으로 충당 - 65세의 수급개시연령을 2003년부터 2027년까지 매년 1개월씩 67세로 상향조정 - 62세에 받을 수 있는 조기노령연금급여수준을 80%에서 2027년부터 70%로 인하

미국 연금제도를 둘러싼 쟁점 역시 다른 국가와 마찬가지로 연금재정위기에 대한 위기의식이 그 중심을 차지하고 있다.

1970년대 후반부터 사회보장기금의 적자가 급격히 증가하면서 사회보장제도에 대한 비판이 제기되기 시작하였다. 급속한 지출증가는 노령유족연금 기금의 재정수지를 악화시켜 1970년대 말에는 30억 달러

의 적자를 보게되었다.

1982년에는 사회보장기금이 113억 달러의 적자를 기록하였다. 당시 레이건 행정부는 사회보장개혁위원회를 구성하여 사회보장제도의 개혁을 추진하였으며 이 결과로 1983년 사회보장법이 개정되었다. 개정법의 주요내용은 재정수입을 증대하기 위하여 고용주와 피용자의 사회보장 분담률을 각각 5.4%에서 5.7%(총세율은 11.4%)로 인상하고 연금급여에 소득세를 부과하도록 하였다. 또한 급여의 실질가치 유지를 위한 조치로써 COLA(Cost of Living Adjustment)기준을 회계연도(fiscal year)에서 역년(calendar year)으로 변경하였다. 이 조치로 급여수준의 인상이 6개월 연기되어 1983~1988년까지 약 360억 달러의 급여비용 절감이 이루어졌다.

1983년의 사회보장법 개정에 따라 노령, 유족연금(OASI) 기금은 2063년에 소진될 것으로 예측되었었다. 그러나 인구고령화에 따른 장기 연금재정 불안정은 계속 현안으로 남아있다. 1940년대 후반부터 1950년대 전반까지 출생한 베이비 붐 세대가 본격적으로 은퇴하기 시작하는 2010년 이후에는 연금재정의 불안정이 예상되고 있다. 인구고령화추이를 보면 2000년 현재 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 고령화율이 12.3%로 추산되나 2015년에는 14%를 넘어서게 되어 고령사회로 진입하게 되며 2040년에는 20.3%에 달하게 될 것으로 전망된다.

〈表 8-6〉 美國의 將來人口推計

(단위: 만명, %)

연도	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
총인구	27,463	28,598	29,771	31,013	32,274	34,689	36,998	39,393
65세 이상 인구	3,471	3,517	3,941	4,557	5,322	6,938	7,523	7,886
고령화율	12.6	12.3	13.2	14.7	16.5	20.0	20.3	20.0

1996년의 사회보장청 연례보고서에서는 OASDI 기금이 2029년에 고갈될 것으로 예측되었었다. 그러나 2000년도의 연례보고서에 수록된 재정추계에서는 2025년도에 지출이 수입을 초과하여 당해연도 재정적자가 발생하게 되며 2037년에 기금이 소진될 것으로 예상하고 있다.

〈表 8-7〉 OASDI 信託計定

연도	수입				지출		수지 ¹⁾	적립 기금
	사회보장세	급여에 대한 과세	정부 부담	이자	급여	관리 비용		
1960	11,876			569	11,245	240	647	22,613
1965	17,205			651	18,311	418	△1,331	19,841
1970	34,737		465	1,791	31,884	635	3,886	38,068
1975	64,259		515	2,866	67,022	1,152	△1,544	44,342
1980	116,711		670	2,330	120,598	1,522	△3,838	26,453
1985	194,149	3,430	3,220	2,741	186,075	2,200	11,088	42,163
1990	296,070	4,992	△2,864	17,245	247,816	2,270	62,309	225,277
1995	359,021	5,831	△332	34,977	332,554	3,141	59,683	496,068
1998	430,174	9,707	1	49,323	374,969	3,467	106,950	762,460
1999	459,556	11,559	0	55,466	385,765	3,328	133,673	896,133

註: 1) 철도종사자퇴직연금에 대한 이전지출 포함.

資料: The Board of Trustees, Federal Old-age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, *The 2000 Annual Report*.

〈表 8-8〉 OASDI 財政推計(2000~2075)

(단위: 10억달러, 2000년 불변가격)

	수입 (이자수입 제외)	이자수입	총수입	지출	연말기준 총자산
중위추계					
2000	500.7	64.9	565.7	410.3	1,051.5
2005	545.3	103.2	648.5	462.4	1,736.1
2010	591.5	141.6	733.1	538.1	2,381.8
2015	642.0	174.1	816.1	648.6	2,879.8
2020	691.1	185.8	876.9	786.9	3,027.7
2025	740.0	168.7	908.7	926.6	2,694.8
2030	792.4	120.6	912.9	1,053.4	1,855.6
2035	849.5	44.2	893.7	1,157.9	560.4
저비용추계					
2000	502.0	65.0	567.0	409.2	1,053.9
2005	564.5	110.2	674.7	457.9	1,872.3
2010	633.8	164.6	798.4	529.1	2,865.9
2015	708.5	223.6	932.1	644.2	3,916.3
2020	785.0	277.8	1,062.8	797.1	4,820.0
2025	865.8	317.3	1,183.1	954.3	5,467.1
2030	965.8	342.3	1,299.1	1,101.8	5,873.1
2035	1,061.5	359.3	1,420.9	1,228.6	6,155.9
2040	1,179.1	378.8	1,557.9	1,332.6	6,499.0
2045	1,308.1	407.9	1,716.1	1,444.1	7,012.7
2050	1,449.9	447.2	1,897.1	1,577.8	7,698.0
2055	1,607.4	494.4	2,101.8	1,743.9	8,512.8
2060	1,784.5	547.4	2,331.9	1,931.9	9,426.7
2065	1,983.0	608.6	2,591.5	2,134.2	10,486.6
2070	2,203.0	681.2	2,884.2	2,357.2	11,745.5
2075	2,445.4	766.1	3,211.5	2,611.8	13,214.8
고비용추계					
2000	495.7	64.7	560.4	411.8	1,044.8
2005	500.2	94.0	594.2	467.6	1,455.0
2010	539.0	109.6	648.6	541.1	1,729.0
2015	569.1	109.0	678.1	640.5	1,715.5
2020	596.5	82.9	679.4	759.8	1,245.8
2025	621.4	21.4	642.8	881.0	202.2

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向: 社會保障諮問委員會議 年金改革案

과거 사회보장자문위원회의 정책 제안은 미국 사회보장 제도의 기본 골격을 변화시키는데 중요한 역할을 해왔다. 특히 1975년 위원회는 사회보장급여의 실질가치 유지를 위해 도입된 기존의 물가연동제의 문제점을 지적하였고 1983년 Greenspan에 의해 주도되었던 위원회는 사회보장법의 개정을 이끌어내었다. 이와 같이 자문위원회의 정책 권고가 대부분 정책에 반영되었던 관례에 비추어 1997년 보고서도 미국 사회보장 제도개혁에 지대한 영향을 미칠 것으로 보여진다. 1994년 미국 보건후생부 장관이 임명한 사회보장 자문위원회가 1997년 1월 동 위원회의 최종 보고서를 미행정부와 상원에 제출하였다. 자문위원회의 보고서는 향후 심각한 재정불안정이 예상되는 현 미국 사회보장제도의 재정안정을 위한 대안들을 제시한 바 있다.

1. 社會保障諮問委員會議 政策提案

위원회가 제시한 3개의 안은 MB(Maintain Benefits)안, IA(Individual Accounts)안, PSA(Personal Security Accounts)안이다(Social Security Administration, 1997). 상기 3안은 공통적으로 1997년 이후에 고용되는 주정부·지방자치단체 공무원들을 사회보장제도의 신규 가입대상으로 할 것을 권고하고 있다. 그러나 사회보장급여 체계 개선 및 기금운용방식에 대해서 상기 3안은 각기 다른 정책대안을 제시하고 있다. 미국 사회보장청 재정 추계에 의하면 IA안과 PSA안의 경우 2070년까지 기금 고갈을 연기시킬 수 있으며 MB안의 경우 주식 부문에 기금을 투자할 경우 재정불안정 문제를 일부 개선할 수 있을 것으로 예측하고 있다.

가. 現體制 維持·補完案(MB: Maintain Benefits)

MB안은 확정급여방식을 유지하며 1935년도 제정된 사회보장법의 기본골격을 유지하려 한다는 점에서 가장 보수적인 제안으로 받아들여지고 있다. 재정건실화 방안을 구체적으로 언급하면(Moffit, 1997):

- 현재 사회보장 수혜자의 급여에 부과되는 소득세중 의료보장 HI 신탁 계정에 적립되는 기금을 OASDI 계정으로 이체한다(기금 이체시기는 2010~2019년 사이에 이루어지도록 한다).
- 급여산정 기간을 현행 35년으로부터 38년으로 상향 조정한다(이 조치로 급여가 평균 3% 정도 감소할 것으로 예상됨).
- 2045년 사회보장세를 1.6% 인상하여 총 12.4%인 현행 OASDI 세율을 총 14%로 상향 조정한다.
- OASDI 적립기금의 40% 한도까지 주식투자를 허용한다.

상기 기술된 항목 중 주식투자 허용과 관련된 부문은 국민연금기금을 효율적으로 운용하려는 우리에게 시사점을 줄 것으로 보여 구체적으로 살펴보기로 한다. 전통적으로 미국의 사회보장 신탁기금은 전액 재무성 특별채권에 투자되는데 이러한 전통은 철저한 자본주의 이념에 따른 정부 부문의 민간경제 불간섭원칙에 기인한 것이다. 주식투자와 관련된 MB안을 구체적으로 보면 2000년부터 주식투자를 허용하되 점진적으로 주식투자비율을 증가시켜 2014년 적립된 총신탁 기금의 40%를 민간기업의 주식에 투자할 것을 제안하고 있다. 미국 사적 연금이 통상적으로 채택하고 있는 40~60%보다 적은 주식투자 비율인 40%는 고정된 비율은 아니고 그 당시 상황에 따라 35~45% 범위 내에서 조정하도록 하고 있다.

신탁기금의 운영은 대통령이 지명하여 상원이 인준한 「투자정책위원회」(Investment Policy Board)가 관리하도록 하고있다. 투자위원회는 스텐

다드 & 푸어즈 지수와 같은 「보수적 시장 지수」에서 투자대상을 택하도록 하고 투자담당자는 공개경쟁 방식으로 선정할 것을 제안하고 있다. 과거의 경험에 의하면 미국 정부채권은 연 2.3%의 실질수익률을 기록하고있는 반면 민간부문 주식 수익률은 연 7%의 실질 수익률을 기록하고 있어 두 부문간에 연 4.7%의 실질수익률 차이가 존재한다. 연 4.7%의 추가적인 수익률로 향후 예상되는 신탁 기금의 재정불안정 문제해결을 제안하는 것이 MB안의 핵심이다. MB안은 확정급여제도의 기본 골격을 그대로 유지하며 연방정부가 계속해서 사회보장제도를 관리 운영한다는 측면에서 가장 보수적인 안으로 받아들여지고 있다.

나. 確定醜出型 個人退職金計定 新設案(IA: Individual Accounts Plan)

주정부 및 지방자치단체 공무원을 사회보장제도의 신규 가입대상으로 하며 급여산정 기간을 38년으로 상향조정하는 내용은 MB안과 동일하다. IA안의 기본 정신은 현행 사회보장제도의 노후 소득보장기능은 그대로 유지하되 개개인의 노후 대비 저축증대를 추구하고 있다. 주요 내용을 보면;

- 1998년부터 사회보장 가입자(고용주는 제외)가 부담하는 1.6%의 사회보장세를 신설하여 강제적인 개인퇴직계정을 신설한다.
- 완전노령연금의 수급연령은 현재 65세에서 2011년 67세, 이후 점진적으로 상향조정하여 2083년에 70세가 되도록 한다.
- 중산층과 고소득층의 급여증가를 가급적 억제한다.
- 맞벌이 부부의 급여산식은 유리하게, 홀벌이 부부는 불리하게 재조정한다. 현재 홀벌이 부부의 경우 사회보장세를 납부하지 않은 배우자가 기본급여의 50%를 지급 받고 있으나 향후 33%로 하향조정한다.

IA안이 제시하는 강제적인 개인 퇴직계정은 신설될 1.6%의 사회보장세로 운영되는 확정각출형 계정인 점이 특징이다. 사회보장세 납세자는 법에 의해 규정된 제한된 범위내에서 자기 계좌로 투자되는 상품을 선택할 수 있고 해당 계좌는 연방정부의 예산에서 제외되어 독립적으로 운영된다. 이런식으로 축적된 개인구좌의 기금은 퇴직시점에 연금으로 전환되어 계좌 주인에게 지급된다. IA안의 가장 큰 특징은 현재 확정급여형으로 되어있는 미국 사회보장 제도를 401(k) 또는 개인퇴직계정(IRA)과 같은 기업연금의 확정각출형 개념을 도입한다는 점이다.

다. 國民年金의 二元化案: 定額年金+個人貯蓄計定(PSA: Personal Security Accounts Plans)

PSA안은 1988년 기준으로 55세 이상인 근로자는 현 제도(약간은 수정된 것)에 남되 55세 미만 근로자들은 가입자 개인의 재량이 많이 허용되는 새로운 연방퇴직제도에 가입시키는 것을 골자로 하고 있다. PSA안은 현재 1층 구조인 사회보장제도를 2층 구조(two-tiered)의 전국민 연금체제로 전환시킬 것을 제안하고 있다. 보다 자세히 살펴보면:

- 총 12.4%인 사회보장세 중 7.4%를 재원으로 일정 요건의 근로경력을 갖춘 모든 가입자에게 동일 금액의 급여(flat retirement benefit)를 지불하되 급여액은 최저생계비(official poverty level)에 근접하게 책정하여 물가에 연동시키는 것을 1층 구조로 한다.
- 1층 구조로 책정된 7.4% 이 외의 5%를 재원으로 새로운 개인저축계정(PSAs)을 신설하여 2층 구조의 새로운 전국민 연금제도를 창설한다.
- 현재 실시하고있는 자산조사를 폐지한다. 자산조사란 퇴직한 연금 수혜자가 연금 이외의 별도 소득원이 있는 경우 일정액을 감액한 후 연금급여를 지급하는 제도이다.

개인저축계좌는 노후생활 목적으로 개인이 소유하며 소유자 재량으로 운영하되 투자대상 선정에 일정한 제약을 가하도록 하고 있다. 구조로부터의 기금인출이 62세부터 가능하며 적립된 원금 및 증식된 기금은 계좌 소유주의 개인재산으로 인정한다. 현 제도로부터 새로운 제도로 변경시 현 사회보장제도의 부채(현 수급자 및 미래 수급자에게 지불될 급여)로 인해 제도 이행비용이 발생될 것이다. PSA안 주창자들은 이행비용의 재원으로 연방정부 채권과 향후 72년 동안 1.5%의 추가적인 사회보장세 신설을 제안하고 있다.

2층 구조에서 개인계좌 운용은 계좌 소유주 자신이 기금관리자를 직접 선택할 수 있도록 하였으며 법으로 정해진 5%에 덧붙여 추가적인 사회보장세 납부를 통한 기금증식을 허용하고 있다. 따라서 가입자들의 노후 소득이 가입기간동안 적립한 총각출금과 기금운용 실적에 연동된다는 점에서 기존 제도와는 전혀 다른 확정각출형을 기본 골격으로 하고 있다.

〈表 8-9〉 社會保障諮問委員會가 提示한 政策代案 比較

구 분	현재제 유지·보완안 (MB안)	확정각출형 개인퇴직계정안(IA안)	국민연금의 이원화: 정액연금+개인저축계정(PSA)
정책제안	기존 제도의 기본 골격을 유지한다는 측면에서 가장 보수적임: 기금의 40%까지 주식 투자를 허용함.	기존 제도에 덧붙여 별도 확정 각출형 개인계좌 신설을 통한 강제 저축 규정 도입	점진적으로 현 제도를 폐지: 최저 생계비에 해당하는 급여를 지급하는 새로운 정액연금 도입과 함께 강제 저축 규정에 따른 개인계좌 신설로 2층 구조화 함.
정책논거	현 제도의 기본 골격은 유지하되 재정불안정 해소를 위해 기대 수익률이 높은 주식부문에 투자 허용	현 제도 급여구조의 기본 골격은 유지하되 강제저축규정을 통해 가입자에게 기금운용의 재량권 일부를 부여함.	노후 소득보장을 위해 강제저축 규정을 도입하되 가입자에게 재량권을 전부 위임함.

〈表 8-9〉 계속

구 분	현재제 유지·보완안 (MB안)	확정각출형 개인퇴직계정안(IA안)	국민연금의 이원화: 정액연금+개인저축계정(PSA)
강제저축 규정	없음.	추가적인 1.6% 사회 보장세를 개인저축 계정에 납입하되 계정은 정부가 관리 (government ledger)	현행 12.4%(OASDI)인 사회보장세 중 5%를 가입자가 소유하고 관리하는 강제 저축계정으로 이관
투자규정	사회보장기금 운영자 (manager)가 주식에 투자하도록 함.	IA 계정은 정부가 추천하는 민간 투자 신탁기금에서 가입자 개인이 선택할 수 있도록 함.	민간투자상담사(private broker)를 통해 정부의 허용 범위에서 가입자가 PSA 계정을 운용할 있게 함.
사회보장세 인상률	1.6%(2045년 시행)	1.6%	1.52%
사회보장세 운용내역	신탁계정: 12.4% (2045년이후 14.0%) 전액 운용	신탁계정: 12.4% IA 계정: 1.6%	신탁기금: 8.92% (7.4%+1.52%) PSA 계정: 5.0%

資料: Susan Miller, *The Market to The Rescue? The Promise-and The Price of The New Social Security Investment Proposals*, Federal Reserve Bank of New York, 1997.

라. 1999년 클린턴政府의 年金改革案: 國民貯蓄計定(USA: Universal Savings Account)

1990년대의 경제성장과 재정적자에 대처하기 위하여 제정된 균형예산법에 의거, 연방정부의 재정은 1998회계연도에 적자에서 흑자로 전환되었으며 700억달러의 재정흑자가 발생했다. 클린턴 대통령은 1999년의 연두교서에서 베이비 붐 세대가 은퇴하는 시기까지 연금재정건전성을 한층 강화하기 위하여 향후 15년간에 예상되는 재정흑자의 62%를 사회보장 신탁기금에 투입하고, 그 중 25%를 주식시장에 투자해서 신탁기금의 자산운용수익을 증가시키겠다는 안을 발표했다. 또한 가입자의 기여에 상응(Matching)하여 정부도 부담금을 기여하는 개인연금계정으로서 국민저축계정(USA: Universal Savings Account)안을

제안했다.

국민저축계정은 연수입 10만 달러 미만의 맞벌이 세대, 연수입 5만 달러 미만의 독신자, 연수입 7만5천불 미만의 근로자 1인 세대를 대상으로 하는 임의 가입의 개인연금계정이며, 여기에 연방정부의 재정원조(자동각출과 부담)를 통해 중·저소득층의 노후대비 저축을 증강하고 소득보장을 도모하는 제도이다. 이 제도는 연금제도의 대상자 전원에게 적용되는 1994~1996년 사회보장 자문회의·전문위원회의 제 2안 및 제3안의 개인연금계정과는 별개의 제도이다. 그러나 확정각출형 개인계정방식의 연금이며 자산운용에 있어서도 정부가 결정한 자산운용 지침에 의한 포트폴리오 중에서 개인이 선택하는 형태로써 제 3안에서 제시되었던 개인연금계정을 구체화한 측면을 가지고 있다. 제3안과 유사한 개인연금계정이 제안된 배경에는 저축을 촉진할 필요성이 있다고 보는 거시경제 정책상의 목표와 함께 제3안의 경우 OASDI의 급여액과 개인연금계정을 합한 급여의 수익률(생애 각출에 대한 급여의 비율)이 그 외의 대안보다도 높아진다는 사실을 지적한 사회보장자문회의·전문위원회의 연구결과를 반영한 것이다. 국민저축계정에 개인이 가입하면 연방정부에서 자동각출과 개인각출에 대응한 Matching 부담이 인정된다. 이런 각출의 재원을 통해서도 장래의 재정 잉여에서 연간 380억불의 수익이 발생한다고 한다. 자동각출은 가입자의 소득세법에 의한 조정소득(adjusted gross income: AGI)이 4만 달러 이하인 경우 연간 300달러로 하고, 4만 달러에서 8만 달러 사이의 소득자에 대해서는 단계적으로 감액한다. AGI가 8만 달러 이상인 경우에는 자동각출을 하지 않는다. 또한 가입자의 AGI가 4만 달러 이하인 경우, 정부는 100%의 Matching 부담을 하고 4~8만 달러의 소득자에 대해서는 단계적으로 Matching 부담의 비율을 낮추고 8만 달러 이상의 경우에는 정부가 50%의 Matching을 부담한다. 단 기업연금 제도

에 가입하고 있지 않은 국민저축계정 가입자에게는 소득액에 관계없이 50%의 Matching 각출이 적용된다. 이 제도에의 가입을 촉진하기 위해 정부에 의해 자동각출과 Matching 부담은 각출시 비과세가 되고 운용수익도 퇴직시까지의 비과세로 한다. 이 계정의 인출은 65세 이후에 연금으로 인출하는 것을 원칙으로 하고 계정소유자가 사망한 경우를 제외하고는 65세 미만의 인출은 제한된다. 단지 계정으로부터 인출에 대해서도 세제우대가 있고 연금으로서 인출되는 인출액 각각의 15%는 세금공제 된다.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

이와 같은 미국의 공적연금제도가 직면한 현재의 과제는 베이비 붐 세대가 은퇴하고 고령화 비율이 현재의 15%에서 20% 이상으로 상승하는 2015년 이후의 고령사회에 대비한 바람직한 연금제도를 구축하려는 것이다. 이러한 요구에 부응하기 위해서 클린턴 행정부는 복수의 연금제도 개혁안을 제시하고 국민의 선택을 요구하고 있다. 또한 이 개혁안에 포함된 확정각출형 개인연금계정의 틀을 응용해서 정부의 재정잉여를 재원으로 하는 국민저축계정을 제안하고 있다. 이러한 정부의 연금개혁 구상 외에도 의회에 많은 개혁안이 제출되고 있다. 이의 배경으로는 하향 추세를 타고 있는 저축률을 개인연금계정의 도입 및 저축촉진 정책을 통해 경제성장을 지속시켜 21세기에 직면할 고령사회에 있어서 경제적 안정을 실현해야만 한다는 인식이 깔려 있다.

또한 연금개혁의 배경에는 사회를 유지시키기 위한 사회안전망으로서 국민공통의 리스크에 대비한 메커니즘(공적연금의 기본적 유지)이 필요하며, 이와 동시에 기회균등원칙에 입각한 자유로운 시장경쟁에서 얻은 성과를 개인에게 귀속시키는 것(개인연금계정의 활용)이 필

요하다고 하는 인식이 있다. 그러나 개인연금계정의 도입 등에 의한 정부의 저축촉진 정책에 의하여 단기적으로 미국경제의 성장이 유지된다고 하더라도 장기적으로는 예측의 영역을 넘어선 경제적 변동이나 사회경제적 구조변화에 의해서 효과를 상실할 가능성이 있다. 따라서 자산운용 리스크에의 대응이 중요하게 대두된다. 또한 연금개혁이 고령화의 진전과 장래의 경제변동에 어떠한 과급효과가 예상되는가에 대한 검토 및 논의가 진행되고 있다.

第9章 칠레

第1節 年金制度의 歷史的 變遷

1. 1980年代 以前의 狀況

칠레는 1924년 단순노동자를 위한 부과방식의 공적연금제도를 서구 국가에서는 처음으로 도입하였으며, 1925년에는 민간부문의 사무직근로자, 공무원·언론인을 위한 2개의 연금제도가 소개되었다. 그러나 이 같은 제도는 1952년 통합되었으며 재정운영 또한 적립방식에서 부과방식으로 전환되었다. 그러나 당시 특별관계법의 제정으로 각기 다른 보험료와 급여구조를 가진 100여 개 이상의 다양한 연금제도들이 나타나게 되었으며, 1968년에는 2000여 개의 특별제도가 난립하게 되어 정부의 적자는 점점 증폭되어 갔다.

1970년대 초 보험료는 16%에서 26%로 인상되고, 정부의 부담은 전체 연금재정의 38%를 부담하는 상황에 이르렀으며, 이는 GDP의 4% 수준이었다. 그러나 암암리의 부채를 고려하면 GDP의 100%를 상회하는 국가채무가 존재하였다.

이에 따라 1973년 군사쿠데타로 공산주의 정부를 전복하고 정권을 잡은 피노체트는 자유시장경제에 기초한 경제재건을 도모하고, 재정지출의 주요인 이었던 연금제도의 전면적인 개혁을 추진하게 된다. 군사정부는 이에 앞서 금융긴축정책을 채택해 공적지출의 신장률을 단계적으로 감축하고 국가소유기업을 민간부문에 매각함으로써 재정흑자를 달성하려 했다. 이 결과 1980년에는 GDP의 5.5%에 달하는 재

정후자로 연금제도 이행에 따른 결혼금을 부분적으로 보충할 수 있는 여건이 마련되었다.

또한, 1978년에는 모든 기금의 물가연동을 위한 지표를 통일하고, 연금지급 개시 연령을 남자 65세, 여자 60세로 상향조정하였다.

2. 1981년의 年金改革

사회보장관련 지출이 급증하여 정부총지출의 50% 이상이 공적연금 보전에 소요되자, 칠레정부는 부담능력을 고려하여 전년도 재정후자가 GDP의 4.4%, 공공부문 저축률이 7.4%에 달한 상태에서 1980년 4월 정부는 개인의 선택권을 보장하는, 개인별 퇴직계정에 따라 연금 권을 부여하는 제도의 개혁을 단행하게 된다.

새로운 방식은 기존제도와는 달리 민영연금기금사(Administradoras de Fondos de Pensiones: 이하 AFP)가 가입자로부터 매월 일정액의 보험료를 징수하여 적립금을 운용하는 방식으로 가입자가 퇴직연령에 도달하면 자신의 계정에 적립된 재원을 통해 연금을 받도록 하는 확정기여형 연금제도이다.

AFP는 완전적립방식으로 운용되며, 정부에 의해 엄격한 제도감독을 받는다. 한편 기존 가입자중 근로자는 민영연금에 자유롭게 옮길 수 있으며, 자영자는 임의로 가입할 수 있다.

연금제도의 개혁으로 인한 비용발생분은 정부재정을 통해 부담하는 방식을 선택하여 현세대의 이중부담을 배제하였다. 즉, 부과방식 연금 제도를 유지하면서 그 가입자 중 일부가 민영연금으로 옮겨가게 됨에 따라 정부가 공적연금재정의 수입감소분을 지원하고, 다른 한편으로는 신제도 이동자의 전환전까지의 보험료 즉, 구제도 기여액에 해당하는 재원은 인정채권의 발행을 통해 퇴직시까지 이연시키도록 하였다.

第 2 節 現行 年金體系

현행 연금제도의 주요 특징은 적립방식에 의한 강제기여형으로 모든 피용자는 당연가입 대상이며, 자영자는 임의가입 할 수 있다. 가입자는 직장이동과 상관없이 연금가입을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 기금운용회사(AFP)를 자유롭게 선택·변경할 수 있다.

2000년 9월말 현재 8개의 기금에 가입된 계좌 수는 총 624만 계좌로 그 중 269만 계좌가 납부하여 실질적인 납부율은 43.1%에 불과한 실정이다. 또한, 임의가입대상인 자영자는 166천 계좌를 등록하고 있고 64천 계좌가 납부하여 상대적으로 저조한 납부율을 기록하고 있다.

〈表 9-1〉 칠레의 年金加入者數(2000. 9)

(단위: 계좌)

	전체	근로자	자영자
계좌수			
전 체	6,240,276	6,074,682	165,594
남 자	3,617,938	3,523,663	94,275
여 자	2,618,311	2,547,319	70,992
미 상	4,027	3,700	327
납부계좌수			
전 체	2,686,534	2,621,652	64,882
남 자	1,710,361	1,671,020	39,341
여 자	975,483	950,075	25,408
미 상	680	557	133

資料: <http://www.safp.cl/estadis>

기금의 재원은 사용자 부담분 없이 전적으로 가입자의 보험료에 의존한다. 노령연금을 위한 보험료는 임금의 10%이며, AFP마다 기금운용에 소요되는 비용을 위해 가입자로부터 수수료(2.16~2.95%)⁵⁹⁾를 받

59) 장애·유족등의 보장이 없는 경우에는 수수료를 받지 않은 경우도 있다. 따라서

고 있다. 보험료납부를 위한 상한소득이 정해져 있으며, 현재 UF60(월 1,859 미\$)이다. 한편, 강제저축에 가입한 자가 월소득의 10% 범위 내에서 추가보험에 가입할 수 있다.

급여종류별 수급조건은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 노령연금으로 남자는 65세, 여자는 60세에 도달하게 되면 수급 받는다. 개인별 저축이기 때문에 근로활동을 하더라도 수급할 수 있으며, 급여수준에도 영향을 미치지 않는다.⁶⁰⁾

둘째, 조기노령연금은 종신연금을 수급할 수 있는 충분한 자산이 자신의 계좌에 축적되어 있어야 한다. 즉 산정된 급여수준이 1) 최근 10년 근무기간동안 평균임금의 50% 수준, 2) 정부에서 보장하는 최저연금의 110%를 충족시켜야 수급할 수 있다.

셋째, 장애연금은 $\frac{2}{3}$ 이상의 근로능력을 상실한 경우 완전장애연금, $\frac{1}{3}$ ~ $\frac{2}{3}$ 의 경우 부분장애연금을 수급한다. 한편 유족연금은 미망인과 18세 이하의 자녀에게 주어지며, 학생인 경우에는 24세까지 수급할 수 있다.

노령연금액은 수급개시까지 누적된 금액, 즉 가입자의 기여금, 국가의 인정채권⁶¹⁾, 투자수익, 임의계좌의 지불액을 합산한 금액으로 결정되며, 가입자는 수급개시시점에서 다음 중 희망하는 수취방법을 자유롭게 선택할 수 있다.

첫째, 종신연금으로 수급할 수 있다. 즉, 근로자는 축적된 개인계좌의 자금을 인출하여 보험회사의 종신연금을 구입하여 실질가치가 보

전체 보험료는 기금마다, 장애·유족보장 등의 option에 따라 다르다.

60) 신연금제도는 구제도와는 달리 동일한 조건하에서 여성의 연금액이 남성보다 낮다. 이와 같은 이유는 여성의 연금수급 개시연령이 남성보다 5년이나 빠르고, 여성의 기대여명이 남성보다 더 길기 때문이다.

61) 구제도에서 신제로 이동한 가입자들의 기존보험료에 대해서 정부가 채권을 인정하는 것을 의미한다.

장된 급여를 받는 것이다.

둘째, 변동연금으로 퇴직 후 가입자가 AFP계좌를 그대로 유지하면서 매년 일정액을 인출하는 것으로, 개인의 은행구좌의 규모, 수익률, 기대여명, 기타의 다른 조건에 따라 매년 새로 산정된다.

셋째, 혼합방식으로 보험회사와 연금지급시기와 금액을 정하여 개인연금을 구입하고 나머지 기간에는 AFP에 일부 남겨지는 적립금을 인출하는 방식으로 연금수령액은 인출액의 50% 이상이어야 한다.

한편, 장애연금은 10년 이상 또는 최근 5년 이내에 2년 이상 보험료를 납부한 경우에 지급할 수 있다. 완전장애의 경우 기준임금의 50~70%, 부분장애의 경우 35~50%를 의료위원회의 결정을 거쳐 3년간 AFP에서 지급하고, 그 이후에는 적립된 개인별 계좌에 의해 기타 연금과 같이 지불된다.

유족연금은 사망자와의 관계에 따라 차등을 두고 있는데, 과부나 장애자인 홀아비인 경우에는 연금의 60%, 자녀인 경우 50%, 친자녀로 인정받은 자는 30%이고 그의 모는 36%, 기타 18세 이하의 고아 15% (단, 학생인 경우에는 25세), 기타 급여가 없는 부모에게 50%를 각각 지급한다.

한편, 최소한 20년간 보험료를 납부한 자로서 적립된 기금이 법에서 정한 최저수준 이하인 자와 예정대로 탈퇴하여 연금옵션을 선택하였으나 보험수리상 기대수명보다 오래 살고 있기 때문에 자신의 기금이 고갈되어 버린 자에게 최저연금⁶²⁾을 보장하며, 최저연금 자격이 없는 저소득자에게는 생존연금을 지급하고 있다. 또한 연금기금이 도산하는 경우에는 일정수준을 보장해 주도록 설계되어 있다.⁶³⁾

62) 최저연금 수준은 최저임금의 약 73%이다.(단 70세 이상의 경우에는 77%) 1997년 현재 71,400페소(약 \$ 170)이고, 재원은 국고보조로 이루어진다.

63) AFP 파산시 보장연금 = 최저연금 + 0.75 * (계약된 종신연금 - 최저연금)

第 3 節 年金關聯 爭點과 改革動向

칠레의 연금제도개혁은 군사정권의 전면적인 지원하에 시장경제에 입각한 칠레경제의 부흥을 위해 수년간의 준비기간을 거쳐 실시되었던 점과 연금제도개혁만 단독으로 실시된 것이 아니라 재정개혁, 금융개혁, 대외채무의 삭감 등과 병행하여 실시했다는 점에서 다른 나라의 연금개혁과 차별화되고 있다.

1. 保險料率 調整과 加入現況

신제도 도입으로 연금급여가 축소됨에 따라 근로자의 가입을 유도하기 위하여 구제도와외 보험료를 차이분을 근로자의 임금상승분으로 보전시켜주는 조치를 취하게 된다. 구제도하에 임금의 17%를 납부하던 사회보장관련 세 중 8%를 면제받는 대신 연금보험료로 10%를 불입하게 되었다. 즉, 근로자가 민영연금제도에 가입하는 경우 사용자 부담금은 폐지되며 가입자의 임금을 18% 인상됨에 따라 실질임금을 6.5% 인상시키는 효과가 발생되게 하여, 급격한 제도변화에 따른 충격을 최소화하였다. 그리고 이러한 연금개혁을 통해 보험료 납부자 수가 증가하고, 연금적립금이 자금공급이나 자본시장육성의 면에서 경제활성화에 크게 기여할 것으로 기대하였다.

그러나 등록된 가입자 중에서 정상보험료 납부자의 비율은 기대했던 바와는 달리 구연금제도에서 보다 감소하고 있으며, 1980년에 76%에서 1990년에 61%, 1999년에 51.5%로 오히려 점차 감소하고 있다. 또한 1989년 이후 노동력의 약 27%에 해당되는 자영자의 경우도 약 10%가 미가입 상태로 남아 있으며, 계좌가 등록된 자영자 중에서 보험료 납부자 비율은 1999년 39%에 지나지 않았다.<表 9-3 참조> 이처럼 보험료 납부율이 1987년을 기점으로 낮아진 이유는 경제위기와 산

업구조조정에 따른 실업증가, 비정규직 노동자의 증가, 보험가입 회피 등에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

또한 1999년 9월 기준으로 경제활동 인구 중 53.6%만이 보험료를 납부한 것으로 나타나 상당수가 연금제도권에서 제외되고 있는 것으로 추정된다.⁶⁴⁾

한편 가입자는 법률에 의거하여 4개월마다 하나의 AFP에서 다른 AFP로의 전환이 가능한데, 이는 AFP들에게 막대한 관리비용을 초래하는 문제를 안고 있어 또 다른 비효율의 원천으로 지적되고 있다. 1999년에도 60만 계좌를 상회하는 이동이 있었으며, 이는 전체 계좌의 10.1%에 달한다.

또한 각 AFP에서 가입자 유치경쟁을 위한 광고·선전비 등의 과다 지출은 경영상태를 부실하게 할 가능성이 있다. 이 같은 결과는 1992년 말 22개사에서 1999년 8개로 감소하여 가입자의 빈번한 계좌이동을 유발시킬 수 있다.

기금계좌의 연령별분포를 보면 80%이상이 상대적으로 젊은층인 것으로 나타나 40대 중반 이후의 연령층은 상대적으로 구제도 또는 제도권 밖에 있는 것으로 추정된다. 한편 58.6%가 남성의 계좌인 것으로 나타났다.

〈表 9-2〉 新年金制度의 年金基金計座 分布現況(1999. 6)

(단위: %)

	30세 미만	30~44세	45~59세	60세 미만	전체
칠레	35.3	46.1	16.8	1.7	100.0

資料: Boletín Estadístico AIOS, *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, 1999.

64) Boletín Estadístico AIOS, *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, 1999

2. 基金運用原則과 評價

각 AFP는 적정수익률을 보장하기 위해 최저수익률을 정하고 있는데, 최근 12개월의 수익률은 1) 전체 AFP 평균수익률 보다 2% 이상 낮아서는 안되고, 2) 전체 AFP 평균수익률의 증가율보다 50% 이상 작아서는 안된다.

위의 기준을 초과하는 경우에는 초과기금을 수익변동적립금으로 예치하여야 하며, 반대로 기준에 미달하는 경우에는 수익적립금 또는 투자적립금에서 기금을 이전함으로써 차액을 보충하여야 한다.

AFP가 수익적립금에 충분한 기금이 없으면, 현금적립에서 차입되고, 이는 총자산의 1%이다. 만일 그 준비금에 충분한 자금이 없으면, 정부가 차액을 보전하고 AFP는 청산된다.⁶⁵⁾

만일 하나의 AFP가 6개월 이내에 그 차액을 보충하지 않으면 정부는 그 회사와 기금을 청산하고 다른 AFP에 기존의 개인 계좌를 분배하여야 한다. 그 때 가입자들은 새로운 AFP를 선택하여 자신의 계좌를 설치할 수 있다. 이외에 자율적인 정부기관으로서 연금관리기관 지도 감독국(The Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones: SAFF)을 설치하여 AFP의 활동을 엄격하게 감독하고 있다.

<表 9-3>은 제도도입 후 현재까지 연금기금가입자와 적립기금추이를 제시하고 있는데 이와 같은 연금기금은 지속적으로 증가하여 1999년 GDP의 46.8% 수준으로 제도실시 이후 1981년부터 2000년 9월 현재의 기금수익률은 평균 11.06%에 이르고 있다. 그러나 최근 들어 수익률

65) 1999년 현재 연금기금 총액은 34억 US\$로 국내총생산의 46.8% 2025년에는 100%로 증가할 것으로 전망된다. 이러한 막대한 규모의 연금기금은 매우 엄격한 투자 규정하에서 민간기관인 AFP에 의해 운용되고 있는데, 우선 각 AFP의 투자 범위는 일정범위로 제한을 받으며 자신의 연금기금자산의 1%에 상당하는 투자적립금을 항상 유지하여야 한다.

이 둔화되고 있는 것으로 나타났는데 최근 1년간의 수익률은 6.8%, 최근 3년간 4.6%로 금융시장의 변화에 민감하게 영향을 받고 있음을 알 수 있다.⁶⁶⁾

〈表 9-3〉 칠레의 年金基金 現況推移(2000年 9月末)

	계좌수(개)	납부계좌수 (명)	납부율 (%)	기금자산 (백만 US\$)	증가율 (%)	구성비 GDP대비
1981	1,400,000	NA	NA	308	NA	0.8
1982	1,440,000	1,060,000	73.6	971	215.6	3.3
1983	1,620,000	1,229,877	75.9	1,757	81.0	5.9
1984	1,930,353	1,360,000	70.5	2,324	32.3	7.7
1985	2,283,830	1,558,194	68.2	3,201	37.7	10.0
1986	2,591,484	1,774,057	68.5	4,184	30.7	12.7
1987	2,890,680	2,023,739	70.0	5,130	22.6	14.2
1988	3,183,002	2,167,568	68.1	6,279	22.4	15.0
1989	3,470,845	2,267,622	65.3	7,743	23.3	17.7
1990	3,739,542	2,289,254	61.2	10,255	32.4	24.2
1991	4,109,184	2,486,813	60.5	14,503	41.4	31.4
1992	4,434,795	2,695,580	60.8	16,160	11.4	30.6
1993	4,708,840	2,792,118	59.3	20,770	28.5	37.0
1994	5,014,444	2,879,637	57.4	25,067	20.7	41.0
1995	5,320,913	2,961,928	55.7	26,646	6.3	38.8
1996	5,571,482	3,121,139	56.0	28,236	6.0	39.5
1997	5,780,400	3,296,361	57.0	30,863	9.3	40.6
1998	5,966,143	3,149,775	52.8	31,146	0.9	43.9
1999	5,995,985	3,090,483	51.5	34,193	9.8	46.8
2000	6,240,276	2,686,534	43.1	35,214	3.0	NA

資料: Rodriguez, "Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges", *Social Security Privatization*, July No.17, 1999.

Boletín Estadístico AIOS, *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, 1999.

민영연금기금에 대한 평가는 논자마다 상이한데, 긍정적 입장은 저액의 임금공제, AFP의 자유선택, 보험료 납부의 조기인식, 최소연금수급

66) <http://www.safp.cl/infoafi>

권, 국가의 보증에 의한 연금제도의 안정성, 높은 실질수익률, 간단한 탈퇴절차 등의 장점을 부각시키는 반면, 부정적인 입장은 신연금제도의 연대성 원칙없는 보험료 납부실적에 근거한 보장권의 축소, AFP에 대한 정액관리비용의 부정적 효과, 선택을 위한 투명성의 부족, 전문지식의 부족, 사용자분 보험료의 비지원 등의 단점을 들고 있다.

第 4 節 年金體系의 特徵과 示唆點

칠레의 연금제도는 근로기간동안 개인의 고유계정에 보험료를 매월 적립한 후 민영기금관리회사(AFP)로 하여금 이를 운영토록 하여 연금을 지급하는 방식을 택하고 있다. 개인은 연금제도 가입시 AFP를 자유롭게 선택할 수 있을 뿐 만 아니라, 일정기간이 지나면 AFP간에 자유롭게 이동할 수 있다. 한편, 각 기금은 정부에서 정한 준칙하에 효율적인 기금운용을 수행하고, 이를 위해 가입자들로부터 보험료 이외에 기금관리를 위한 수수료를 받는다.

이와 같은 연금제도는 연금재정의 안정성 측면에서 판단할 때, 확정각출형 적립방식의 대표적인 예인 칠레의 연금개혁방식이 확정급여제도에 비해 장점이 있다. 그러나 국제노동기구(ILO)에서 흔히 지적하는 것처럼 퇴직시점에서 적립금을 연금(annuities)으로 전환하는 경우 기대여명에 대한 불확실성 및 금융시장의 불안정성에 기인하는 위험에 연금가입자가 완전히 노출된다는 단점이 있다.⁶⁷⁾

신연금제도 시행 후 20년이 지난 지금 적립방식의 연금제도가 칠레 경제에 끼쳤던 직접적인 영향을 파악하는 것은 어렵다. 왜냐하면 다

67) 적립기금을 이용하여 연금(annuities)으로 전환하는 제도에서는 특정 연금가입자가 퇴직하는 시점에 이자율이 하락하는 경우 낮은 수준의 연금급여라는 불이익이 수반될 수 있다.

른 거시경제적인 정책이 거의 동시에 시행되었기 때문에 1980년대 후반과 1990년대 초반 사이의 칠레의 전반적인 높은 경제성장률에 대한 특정한 제도변화의 기여도를 평가하는 것은 곤란하다는 것이다.

또한, 재정방식에 있어 적립방식의 장점은 적립방식의 기본적인 문제로서 극심한 인플레이션 혹은 전쟁발생시 적립기금의 실질가치 폭락으로 연금급여의 실질가치 보전이 어렵다는 사실이다.

이상에서 제시한 칠레 연금제도의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기금운용 실패에 따른 수익률의 불확실성 문제이다. 운용수익이 고수준이었던 시기에 도입되었기 때문에 큰 문제가 되지 않았으나, 1990년 이후에는 적지 않은 적자를 초래한 바 있다. 이와 같이 운용수익이 보장되지 않는다면 그 부담은 가입자에게 전가될 것이다.

둘째, 기금적립금의 상당부분(1999년: 약 37.3%)을 연금지급 비용을 위한 국채로 정부가 전용하고 있어, 고리의 국채금리는 재정부담을 가중시키는 요인의 작용하고 있다.

셋째, 관리운영비의 증가는 소득재분배의 역기능을 하고 있다. AFP의 경쟁체제는 판매조직 유지를 위해 많은 비용이 요구되고, 개인별로 비례적으로 배분되는 관리비는 오히려 저소득층에 불리하게 된다.

넷째, 보험료에 근거한 급여방식은 저소득층을 연금제도권으로 유인하는데 어려움이 있다. 왜냐하면 비공식부문에서 취업하고 있는 불완전 근로자나 자영업자 등은 가능한 한 적게 신고한다든지 또는 가입소득이하로 신고하여 최저연금을 받을 수 있도록 하는 도덕적해이 현상을 유발할 수 있다.

第 10 章 우리 나라 年金制度의 改革課題

第 1 節 年金制度의 現況과 問題點

우리 나라 공적연금은 짧은 역사에도 불구하고 급속한 적용확대로 전국민적 노후소득보장제도로 성장하였다. 그러나 우리의 공적연금은 지속가능한 발전을 위하여 해결해야 할 많은 현안과제를 가지고 있다. 수많은 납부예외자 및 적용제외자의 축소를 통하여 실질적인 전국민 연금화를 달성하여야 하며, 급여-부담 불균형에 의한 구조적인 재정불건전성 문제를 해결하여야 하며, 자영자의 소득과약 어려움으로 인한 가입자간 비형평성 문제를 해결하여야 한다. 또한 이미 재정 위기를 맞고 있는 특수직역연금제도의 발전 방안과 사회보장 미구축 시기에 사회보장 역할을 수행해온 법정퇴직금제도의 발전적 재편 방안 등이 마련되어야 한다.

더욱이, 인구고령화와 및 저성장 시대로의 진입, 고용구조의 유연화, 남북통일 등 변화하는 사회환경에서도 우리의 공적연금제도가 건설하고 지속가능한 발전을 계속하기 위해서는 공적연금의 제도 개선이 필수적으로 요구되고 있다. 그러므로 21세기에 들어선 지금, 우리는 우리의 경제·정치·사회·문화적 환경에도 적합하고 미래에도 지속가능한 연금제도로의 재편을 위한 준비가 시급히 요청되는 시점에 있다고 하겠다. 즉, 국제적 경험과 한국의 특수성에 기반하여 한국의 적정 연금개혁 모형의 개발이 우리에게 주어진 중요한 정책과제이다.

1. 現況

가. 適用對象

1999년 12월말 현재 523.8만명의 사업장가입자와 208.2만명의 농어촌지역가입자, 800만명의 도시지역가입자, 20.2만명의 임의가입자를 포함하여 총 1,626.2만명이 국민연금에 가입하고 있다. 그러나 도시지역가입자의 경우 1999년 12월말 현재 적용대상자의 48.9%인 391.4만명만이 보험료납부대상자이고, 과반수 이상인 51.1%에 달하는 408.6만명은 보험료납부예외자⁶⁸⁾로 되어 있다. 따라서 보험료납부예외자를 제외한 실질적인 국민연금 가입자는 1217만명이라고 할 수 있다.

〈表 10-1〉 國民年金의 加入者 現況(1999. 12)

(단위: 천명, 천개소)

총가입자	사업장 가입자		지역가입자	임의가입자	임의계속 가입자
	사업장	사업장가입자			
16,262	186	5,238	10,822	33	169

나. 給與

국민연금의 급여종류에는 노령연금, 장애연금, 유족연금이 있으며, 연금수급요건을 채우지 못한 경우 지급하는 반환일시금과 사망시 유족이 없는 경우에 지급되는 사망일시금이 있다(表 10-2 참조).

68) 보험료납부예외자는 휴·폐업 및 실직 등 연금보험료를 납부할 수 없는 사유가 발생한 경우 그 기간동안 연금보험료를 납부하지 않고 납부예외기간으로 인정을 받게된다.

〈表 10-2〉 給與種類別 受給要件과 給與水準

급여유형	수급요건	가입기간 및 수급연령	급여수준	
노령연금	노령연금	· 가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때 (단 광부, 선원은 55세)	가입기간 20년 이상, 60세 이상 기본연금액의 100%+ 가급연금	
	감액 노령연금	· 가입기간 10년 이상 20년 미만자로 60세에 달한 때	가입기간 10~19년 60세 이상 가입기간에 따라 기본연금액의 47.5~92.5%+ 가급연금	
	재직자 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 60세 이상 65세 미만자로서 소득 있는 업무에 종사하는 경우(단, 특수직종근로자는 55세 이상 65세 미만)	가입기간 10년 이상 수급연령 60~64세	수급연령에 따라 기본연금액의 50~90% (가급연금 해당없음)
	조기 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 55세 이상인 자가 소득있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세	가입기간에 따른 기본연금액×수급연령에 따라 75~95%를 곱한 금액+가급연금
장애연금	· 가입중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남을 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 가급연금 4급: 기본연금액의 2.25배를 일시보상금으로 지급	
유족연금	· 노령연금수급권자, 가입기간이 10년 이상이었던 가입자, 장애2급 이상의 장애연금수급권자 등이 사망시 그에 의해 생계를 유지하고 있었던 유족 · 가입기간 10년 미만이었던 가입자가 가입중 발생한 질병 혹은 부상으로 초진일로부터 2년이내 사망한 경우	가입자	가입기간에 따라 40%(10년 미만), 50%(10년 이상, 20년 미만), 60%(20년 이상) 지급	
반환일시금	· 가입기간 10년 미만인 자가 60세에 달한 때 · 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때, 유족연금이 지급되지 않는 경우 · 가입자 또는 가입자이었던 자가 국적을 상실하거나 국외로 이주한 때 · 특수지역연금의 적용을 받게 된 때	-	연금보험료에 이자를 가산하여 지급	
사망일시금	· 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매, 4촌 이내 방계혈족 중 가입자 혹은 가입자이었던 자에 의해 생계를 유지하던 자	-	반환일시금 상당액, 단, 가입자의 표준소득월액의 4배 한도내에서 지급	

註: 노령연금의 수급연령은 2013년부터 5년 단위로 1세씩 연장하여 2033년에는 65세가 됨.

완전노령연금을 수급하기 위한 기본요건은 20년 이상 가입하고 60세에 달한 경우이다. 그러나 노령연금을 수급하기 위한 최소가입연수는 10년이며(감액노령연금), 조기노령연금은 55세부터 수급이 가능하다. 재직자 노령연금은 60세 이상이 되어서도 계속 근로하는 경우 연금급여를 감액하여 지급하는 제도로서, 연령에 따라 일정하게 감액급여율을 정하고 있어 근로유인을 고려치 못하고 있다.

한편, 장애연금과 유족연금은 가입기간 정도에 관계없이 수급할 수 있으며, 장애연금은 장애정도에 따라 급여율이 결정되고, 유족연금은 피보험자의 가입기간에 따라 급여율이 결정된다.

1999년 12월말 현재 총연금급여지출은 10조 9천억원이며, 이중 노령연금 급여지출은 7천억원으로 6.4%를 차지하며, 반환일시금 급여지출이 9조 5천억원으로 87.2%를 차지하고 있다(表 10-3 참조). 한편, 노령연금 수급자수는 약 18만명으로 60세 이상 노인의 4.5% 정도이며, 특례노령연금의 평균수급액은 약 12만원 정도로 나타나고 있다.

<表 10-3> 年金給與 支給現況(1999. 12)

(단위: 건, 명, 백만원)

구 분	총 계	노령연금	장애연금	유족연금	반환일시금	사망일시금
수급건수	7,937,831	501,502	82,687	366,578	6,977,747	9,317
수급자수	7,293,551	178,626	33,252	94,609	6,977,747	9,317
금 액	10,898,597	710,843	189,499	467,857	9,517,358	13,040

註: 1988년부터 누적치임.

다. 年金保險料

국민연금 보험료는 가입자 표준소득월액의 9%로 설정되어 있으나, 초기 부담능력을 고려하여 매5년 단위로 단계적으로 상향조정되어 왔다. 가입종별 보험료율은 <表 10-4> 및 <表 10-5>와 같다. 향후 보험

료율은 1998년 법개정을 통하여 5년마다 수행하도록 된 연금 재정재계산제도를 통하여 상향조정이 계획될 것이다.

〈表 10-4〉 事業場加入者 保險料率

(단위: %)

부담자	1988~1992	1993~1997	1998	1999~2009
계	3	6	9	9
근로자	1.5	2	3	4.5
사용자	1.5	2	3	4.5
퇴직금전환금	-	2	3	-

〈表 10-5〉 地域加入者 保險料率

가입자	부담자	1995.7 ~1999.3	1999. 4 ~2000.6	2000. 7 ~2001.6	2001. 7 ~2002.6	2002. 7 ~2003.6	2003. 7 ~2004.6	2004. 7 ~2005.6	2005.7 ~2009
군 지역 ¹⁾	가입자	3%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%
도시지역	본인	-							

註: 1) 지역임의계속가입자 포함

라. 基金運用

국민연금기금은 1999년 12월말 현재 연금보험료 각출에 의한 41.9조원과 기금운용·수익금 16.4조원 등을 합하여 58.36조원이 조성되어 있다. 이 중 연금급여 등으로 11.37조원이 지출되었고, 적립기금으로 46.99조원이 운용되고 있다. 한편, 적립기금은 공공부문에 31.9조원(67.9%), 금융부문에 14.1조원(30.0%), 복지부문에 1.0조원(2.1%)이 각각 운용되고 있다.

〈表 10-6〉 國民年金基金의 造成 및 支出 現況(1999. 12)

(단위: 10억원)

계	조성		지출 (연금급여 등)	적립기금
	보험료	기금운용수익금		
58,361	41,954	16,407	11,369	46,992

註: 1988. 1월부터 누적치임.

資料: <http://www.npc.or.kr>

2. 問題點

가. 老後所得保障 死角地帶의 常存

전국민연금 시대의 개막에도 불구하고 노후에 빈곤에 처할 위험이 많은 계층이 공적연금에 의한 노후소득보장의 사각지대에 상존하고 있다. 특히 장기실업 등으로 생애주기에서 장기간 보험료납부예외자로 남게 되는 계층은 연금수급권을 갖지 못하게 되거나 연금수급권이 발생하더라도 연금수급액이 최저수준의 소득보장수준에 미치지 못하게 될 가능성이 많다. 최저소득등급으로 장기간 국민연금에 가입하더라도 이들에게 지급될 연금액은 소득대체율은 100%가 되지만, 연금지급액은 여전히 빈곤선 이하에 머무르게 된다.

또한 국민연금이 도입 및 확대적용시점에서 이미 고령으로 적용대상에서 제외된 기존 노인계층은 공적연금에서 소외된 과도기적 계층이라고 볼 수 있다. 만약 자산 및 저축이 충분하지 못하거나 가족부양에 의지할 수 없는 경우, 이들은 빈곤에 직면하게 된다. 또한 전업주부 및 협업여성의 경우도 국민연금 당연적용 대상에서 제외되어 이들에 대한 공적 노후소득보장대책이 미비되어 있는 실정이다. 공무원, 군인, 사립학교교직원연금 수급권을 확보한 은퇴자의 경우도 일시금을 선택하게 되면 노령 후반기에 빈곤으로 떨어질 가능성이 있다.

또한 국민연금과 특수직역연금간에 연계제도가 마련되어 있지 않기 때문에 전직 등의 사유로 특수직역연금 수급권을 확보하지 못한 채 국민연금 가입대상이 되거나 또는 국민연금 수급권을 확보하지 못하고 특수직역연금 가입대상이 되는 경우, 어느 제도에서도 최소가입기간을 충족하지 못하게 되어 연금수급권을 확보할 수 없게 될 가능성이 있다.

나. 年金財政의 不均衡

현행 공적연금의 총기여액 대비 총급여액을 현재 가치화하여 비교하면 소득계층 및 연금제도에 관계없이 모든 연금제도가 1.0을 훨씬 초과하고 있는 실정으로 연금재정의 만성적 재정불안이 우려되고 있다.

국민연금의 경우 1998년의 연금개혁을 통해 급여수준을 인하하고 수급연령을 단계적으로 연장하도록 하였음에도 불구하고 1988년에 가입하고 30여년의 기여기간을 가진 평균소득 사업장가입자의 경우 총기여액대비 총급여액의 현재가치, 즉 수익비는 연금개혁전 2.99에서 연금개혁후에는 2.32로 감소하게 되며 신규사업장가입자의 경우에는 수익비는 1.75로 예상된다.⁶⁹⁾ 따라서 국민연금의 소득재분배 기능은 전적으로 미래세대로의 부담전가를 통해서 이루어지고 있다. 현행 국민연금법상의 보험료율 9%를 유지할 경우, 2026년경에 당해연도 재정적자가 발생하게 되며 2039년경에는 적립기금의 완전소진이 예상된다.⁷⁰⁾ 이를 해결하기 위해서는 2010년 이후 발효되는 재정조정제도(보험료율 조정)에 따라 장기적으로 보험료율이 17~18%수준까지 인상될 전망이어서 국민의 부담이 과중하게 된다는 비판이 제기되고 있다.

69) 김순옥, 국민연금관리공단, 내부자료.

70) 국민연금관리공단, 내부자료.

다. 自營者 所得把握 困難에 따른 非衡平性

1999년 4월부터 도시지역 자영자, 5인 미만 영세사업장 근로자, 일용직·임시직 근로자에게 국민연금제도를 적용한 바 있으나 현행 제도는 다음과 같은 구조적인 취약점을 드러내고 있다.

첫째, 자영자에 대한 소득과약 어려움으로 지역가입자가 실제 소득보다 하향 신고하는 현상이 나타났으며,⁷¹⁾ 이러한 경향이 장기화되는 경우 사업장가입자 및 소득을 성실신고한 자영자의 부담으로 소득을 불성실 신고한 자영자들을 도와주는 소득재분배의 역진현상이 초래될 우려가 있다. 그러나 단기간내에 자영자의 소득과약을 획기적으로 개선하는 것은 불가능할 것으로 판단된다.

둘째, 현행 급여산식에 따르면 2000년도 신규 연금수급자는 그 이전 연금수급자 보다 낮은 연금액을 수급하게 되는 불공평이 발생⁷²⁾하게 된다. 급여산식상의 전체가입자 평균소득은 경기변동에 반응하도록 되어 있어 안정적이지 못하다. 또한 도시지역자영자의 신고소득 평균이 낮아 전체가입자의 평균소득 역시 낮아지기 때문이다. 어느 해에 신규로 연금을 수급하게 되느냐에 따라 불이익 또는 이익이 평생 지속된다는 점에서 형평의 문제가 발생하게 된다.

71) 1999년 12월 기준 자영자의 신고소득 평균은 95만6천원인데 비해 사업장가입자의 소득평균은 138만6천원으로 나타나고 있다.

72) 도시가입자들의 하향 소득신고로 전체가입자의 평균소득월액(A)이 127만원에서 113만원으로 감소되므로 내년도 신규 연금수급자는 기본연금액이 11% 하락하게 된다.

〈表 10-7〉 加入者 種別 平均所得月額

(단위: 원, %)

구분	계	사업장가입자	농어촌지역 가입자	도시지역 가입자
1998년말	1,271,595	1,480,121	635,310	(842,473)
1999년말	1,130,250	1,386,138	659,371	956,490
변동률	△11.1	△6.3	3.8	(13.5)

資料: 보건복지부 연금제도과, 내부자료, 각 연도.

第 2 節 既存 年金制度 改革案 檢討

우리 나라의 적정 공적연금 개혁모형을 개발하기 위하여 지난 1998년 12월에 구성된 「공·사연금제도개선실무위원회」는 2000년 5월까지 1년 6개월 동안 공·사 연금 관련 전문가 및 공무원과 노·사 대표들이 참여하여 공적연금 개선모형 개발 작업을 수행해 온 결과, 미래에 대한 전망과 철학을 약간씩 달리하는 4가지의 연금개혁 대안을 제안하였다. 여기에서는 4가지 개선대안 모형을 소개하고, 그 특징과 장단점을 비교·평가해 보고자 한다.

1. 改善代案 模型의 比較分析들

공·사 연금제도 개선을 위한 4가지 대안모형을 상호 비교하기 위해서는 동일한 분석기준에 근거한 평가가 필요하다. 따라서 다음과 같은 질문에 근거하여 4가지 대안모형을 분석하고, 비교·평가해 보고자 한다.

첫째, 제도의 기본구조를 어떻게 설정하고 있는가? 이는 현행 국민연금, 특수직역연금, 퇴직금제도가 개선대안모형에서 어떠한 방식으로 재편되고 있는지를 살펴보기 위한 것이다.

둘째, 연금급여율을 어떻게 설정하고 있는가? 연금제도를 통한 소

득대체율을 얼마로 설정하고 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 비교기준은 40년 가입기준으로 평균소득자의 연금급여수준이다.

셋째, 연금보험료율을 어떻게 설정하고 있는가? 높은 급여수준은 높은 부담을 요구하기 때문에 부담가능성을 고려한 필요 연금보험료율의 수준을 살펴보기 위한 것이다.

넷째, 연금 재정방식을 어떻게 설정하고 있는가? 미래세대의 부담을 전제로 하는 부과방식적 성격과 현세대 부담을 전제로 하는 적립방식적 성격을 어떤 식으로 혼합하여 균형점을 설정하고 있는가를 살펴보기 위한 것이다.

다섯째, 개선대안모형의 특별한 장점은 무엇이고, 단점은 무엇인가? 어떤 개선대안모형이든 장점만 가질 수는 없다. 예컨대, 급여를 높게 설정하면 보험료도 높아지고, 현세대에게 유리하면 미래세대에게 부담이 과중해지는 등 한 측면을 과도하게 고려하면 다른 한 측면의 과도한 부담으로 연결되기 때문에 모든 구성요소들을 최상의 상태로 만드는 선택은 불가능하며, 구성요소들간의 적절한 균형점을 찾는 것이 연금제도 개선의 주요 과제라 할 수 있다. 따라서 우리는 각각의 대안모형이 채택한 균형점이 어떤 점에 특별한 주안점을 두고 있는지를 분석하는 것이 필요하다. 예컨대, 1차 사회안전망으로서 충분히 보편적인가? 적정급여수준과 적정보험료율을 어떻게 설정하고 있는가? 자영자의 소득과악 어려움으로 인한 가입자간 비형평성 문제를 해결하고 있는가? 미래의 인구고령화, 저성장시대, 불안정한 고용구조, 남북통일시에도 탄력적인 운영이 가능한가? 현행 연금제도에서 전환이 용이한가? 관리는 용이한가? 등등이다.

2. 第1案: 現制度의 補完 模型

제1안은 현행 연금체제를 기본적으로 유지하면서, 공적연금 제도별

로 내부적인 조정을 통하여 장기 재정안정성을 확보하고자 시도한 대안모형이다. 따라서 국민연금제도와 3개 특수지역연금의 분립은 그대로 유지하면서, 일반 직장가입자의 경우 1층은 국민연금, 2층은 법정 기업연금, 3층은 개인연금을 통하여, 일반 자영자의 경우 1층은 국민연금, 2층 및 3층은 개인연금을 통하여, 특수지역가입자의 경우 1층 및 2층은 특수지역연금으로, 3층은 개인연금을 통하여 각각 노후소득을 보장하는 방안을 제시하고 있다.

[圖 10-1] 老齡所得保障의 基本構造(第1案)

3층 보장		개인연금		개인연금	
		부가연금(일시금) (15%)	개인연금	부가연금(퇴직금) (20%)	부가연금(퇴직금) (20%)
2층 보장	80%	기업연금(20%)			
1층 보장	60%	국민연금 (60%)		공무원연금 (80%)	사학연금 (80%)
		근로자	자영자	공적지역	

註: 급여율은 전체 취업자의 평균소득 대비 연금급여의 비율로서, 40년 가입기준 평균 급여율임.

국민연금의 급여율은 현행 60%를 유지하되, 보험료율은 장기적으로 15% 선에서 안정화되도록 하였다. 이 때, 연금수급개시 기준연령을 평균연령이 연장됨에 따라 자동적으로 조정하는 메카니즘을 도입하여 장기적인 재정안정화를 도모토록 하였다. 즉, 기대여명(예, 15년)을 일정하게 유지하도록 기준연령을 조정하되, 실제 수급개시연령은 가입

자 본인이 선택하도록 함으로써 조기수급시에는 연금액을 감액하고 연장수급시에는 연금액을 증액함으로써 보험수리적 균형을 유지토록 하였다. 또한 피용자의 경우에는 법정퇴직금을 법정기업연금으로 전환하여 20% 정도의 급여율을 보장하는 법정기업연금으로 전환하여 총 80%의 소득대체율을 보장토록 하였다. 한편, 자영자의 경우에는 국민연금 가입만을 강제토록 하여 60%의 소득대체율을 보장하되, 그 이상의 보장은 자율적으로 개인연금 가입을 통하여 보장토록 하였다.

공적직역연금은 국민연금과 별도의 제도로 존립하되, 국민연금에 상당하는 표준직역연금과 민간의 퇴직금에 상당하는 부가직역연금으로 지급함으로써 총연금급여율은 80% 수준에 달하도록 하였다. 이때, 연금급여 산정기준소득은 현행 퇴직전 최종소득에서 생애평균소득으로 변경토록 하였다. 보험료율은 현행 15%에서 2005년까지 20% 선에서 인상·유지하되, 가입자 본인 8%, 정부 12%를 부담토록 하고, 재정부족분은 정부의 재정지원으로 충당토록 하였다.

재정방식은 국민연금과 표준직역연금은 확정급여방식으로 각각 수정적립방식 및 부과방식으로 운영하고, 기업연금과 부가직역연금은 확정각출방식으로 운영토록 하였다.

이와 같은 골격의 제1안은 현행 제도의 변화를 최소화하는 가운데, 평균수명 연장에 따른 연금수급연령 자동 연장을 통하여 인구고령화에 따른 연금재정 악화를 방지하는 방안을 마련하고 있다는 점이 특징적이다. 또한 1안에서는 연금급여 산정식에서 현행 전가입자 평균소득(A)를 가입자의 전생애평균소득(B)의 일정비율(α)로 인위적으로 설정토록 함으로써 IMF와 같은 경제상황의 변화 및 가입자의 변동에 따른 A의 급격한 변화를 방지할 수 있도록 하였다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다. 무엇보다도 제1안은 현행 연금체계의 역사적 성격과 집단의 특수성을 고려하여 기본골격을 그대로 유지하면서 장기적으로

지속가능한 제도를 모색하는데 그 주안점을 두었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 제1안의 개혁대안으로서의 실효성은 몇가지 점에서 의심을 받을 수 있다. 1안은 전국민 연금화를 위한 별다른 대안을 제시하지 못하고 있으며, 재정안정화 방안으로 제시한 평균수명 연장에 따른 연금수급개시 기준연령의 연장은 결국 미래세대의 연금 급여율을 상당수준 인하시키는 효과를 가져오게 될 것이다. 또한 60%라는 높은 급여율로 국민연금을 설계하고 있어 자영자의 보험료 부담이 15.2%까지 요구되며, 자영자의 소득과약 곤란에 따른 소득재분배 왜곡 문제를 전혀 해결하지 못하고 있다. 또한 1안은 법정퇴직금을 법정기업연금으로 전환하게 함으로써 퇴직금의 기업자율적 성격을 배제시키고 있다는 점이 지적될 수 있다.

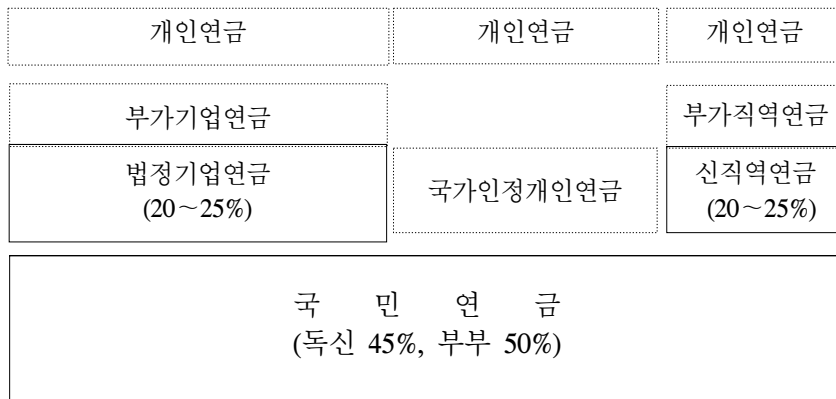
3. 第2案: 國民年金 中心의 改善模型

제2안은 국민연금제도를 중심으로 특수직역연금을 흡수·통합함으로써, 국민연금으로 전국민 공통의 단일 공적연금제도로 만드는 대안모형이다. 2안에서 제안한 새로운 연금체계는 직역에 관계없이 경제활동을 하는 전국민이 가입하는 국민연금을 1층, 직장가입자의 경우 법정기업연금을 2층으로 하고, 특수직역가입자는 신직역연금을 2층으로 하며, 자영자의 경우에는 국가인증 개인연금제도를 2층으로 하며, 3층은 임의의 개인연금으로 설계하고 있다. 이와 같이 2안에서는 퇴직금제도를 법정기업연금으로 전환하고, 공무원 등 특수직역종사자에 대해서도 법정기업연금에 상응하는 신직역연금을 도입하며, 자영자의 노후생활보장 강화 및 피용자와의 세제형평성 측면에서 새로운 형태의 개인연금인 국가인정개인연금의 도입을 제안하고 있다.

국민연금과 법정기업연금을 합산한 총급여율은 퇴직전 소득의 약 70%내외가 되도록 하되, 이중 국민연금의 소득대체율은 현행 평균소

득자 기준 60%에서 45%(부부 50%) 수준으로 하향 조정하고, 법정기업연금은 퇴직금적립부담률 8.3% 중 6%로 법정기업연금으로 전환시 20%의 급여율을 보장하는 것으로 설정하였다. 이에 대한 국민연금과 법정기업연금의 총부담률은 장기적으로 20%내외에서 유지토록 하였다(국민연금 15% 내외, 퇴직금 약 6%). 또한, 연금수급연령은 2013년부터 매 5년마다 1세씩 연장하여 2033년까지 65세로 높이되 기존 국민연금과는 달리 수급연령 연장에 맞춰 보험료를 납부해야 하는 가입 상한연령도 동시에 높여 나가도록 하였다.

[圖 10-2] 老齡所得保障의 基本構造(第2案)



근로자
자영자
공무원·사학교직원

註: ——— : 법적 강제, ——— : 자발적

한편, 복합적 성격을 지닌 특수지역연금을 성격별로 분리하여, 공적 연금적 기능은 국민연금이, 산재보상적 기능은 산재보험이, 퇴직금적 기능은 민간 근로자의 법정기업연금에 상응하는 신직역연금을 신설하여 담당하도록 하였다. 새로운 연금체계로의 전환에 따른 막대한 국가재정부담을 감안하여 신직역연금은 부과방식의 명목확정기여연금

(Notional Defined Contribution)의 형태를 취하는 것으로 하였다. 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution)은 기여에 대한 원리금을 개인별 계정에 기록한 후 연금을 지급할 때 총누적액을 연금자산으로 하여 급여액을 산정하지만 부과방식의 재정형태를 취한다는 특성이 있다.

국민연금 및 공적직역연금 모두 확정급여방식이되, 재정방식은 각각 부분적립방식과 부과방식을 채택하도록 하였다.

이와 같은 제2안의 개선모형의 골자는 국민연금가입자의 급여율을 현행 60%에서 45%로 하향조정함으로써 보험료를 부담을 장기적으로 15% 선에서 안정화하며, 그 이상의 보장은 피용자는 법정기업연금을 통하여, 자영자는 세제혜택을 강화한 국가인증 개인연금을 통하여 보장하겠다는 구상이다. 따라서 제2안은 장기적 재정안정성과 부담가능성 증진을 위하여 급여율 인하를 중요한 선택으로 제안하였다는 점에서 특징적이며, 일반국민과 특수직역을 모두 국민연금이라는 단일한 제도적 틀로 묶고 있다는 점에서 대폭적 개혁을 특징으로 한다고 평가할 수 있다.

그러나 제2안 역시 제1안과 마찬가지로 제1차 안전망으로서의 연금의 보편적 성격을 강조하지 못하고 있다는 점에서, 현행 급여율을 60%에서 45%로 하향조정 함으로써 국민연금의 보장적 성격이 약해졌다는 점에서, 퇴직금을 법정기업연금화 함으로써 기업자율의 특성을 배제하고 있다는 점에서, 그리고 현재도 세제혜택이 많은 개인연금을 폐기하고 자영자를 위한 선별적인 국가인증개인연금 도입을 제안하는 것이 좀 비현실적이라는 점에서 그 한계점을 지적할 수 있다.

4. 第3案: 一體型 多元的 改善模型

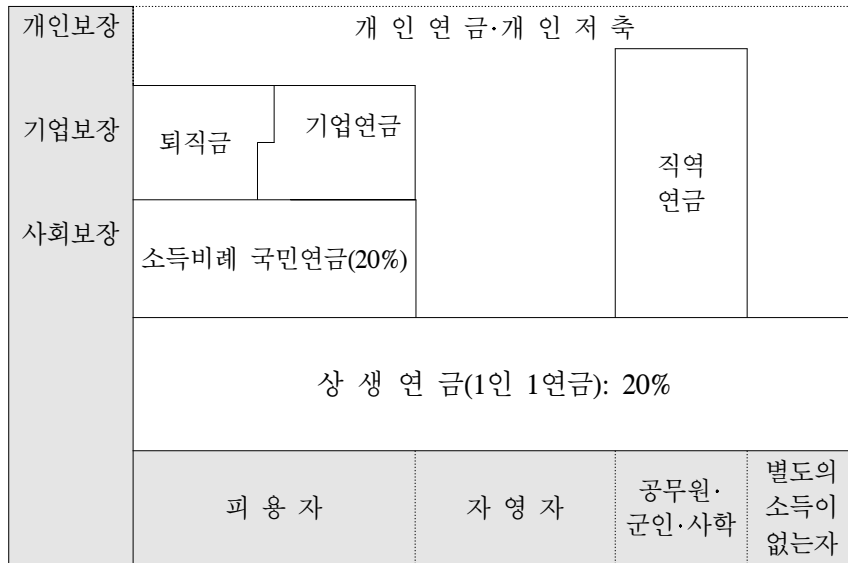
제3안은 ‘相生年金’이라는 명칭의 기초연금을 도입함으로써, 이 기초연금을 통하여 피용자, 자영자, 특수직역가입자 등 기존가입자 뿐만

아니라 주부, 실업자 등 비경제활동자를 포함하는 전국민을 단일 연금체도로 묶는다는 점에서 일체형적 특성을 지니면서도, 기존의 국민연금, 3개 특수지역연금, 퇴직금의 제도적 틀은 그대로 유지한다는 면에서 다원적인 특징을 동시에 지니고 있는 대안모형이다.

즉, 3안에서는 상생연금을 신설하여 18세 이상 모든 국민을 가입대상으로 하는 1인 1연금체제의 기초연금을 1층으로 하고, 기존의 공적연금제도는 현행과 같이 제도별로 독립적으로 운영하되 상생연금 부분을 적용제외한 지역별 특성을 반영할 수 있는 연금체도로 재편성하여 2층으로 하며, 3층은 임의의 개인연금으로 설계한다. 이 때 자영자 등 소득을 파악하기 힘든 계층은 상생연금만을 의무적으로 가입하게 하고, 자영자가 상생연금에 부가하여 지역별·지역별로 연금기금을 구성할 때는 퇴직금 및 기업연금에 준하는 세제혜택을 주도록 하였다.

상생연금 급여율은 20% 수준으로 정액급여하며, 저소득, 의무군역, 출산·육아 등으로 보험료를 불입하지 못한 기간에 대해서도 가입기간을 부분적으로(1/3) 인정하여 국민 누구나 일정연령(65세)이 되면 일정액의 연금(최소한 전가입자 평균소득월액의 6.7%)을 받을 수 있도록 하고, 동일한 차원에서 공적연금제도에 소외되어 있는 기존의 65세 이상 노인에게도 연금을 지급토록 하였다. 현행 각 공적연금은 지역연금 성격으로 전환하여 20% 수준의 소득비례연금으로 운영하고, 법정퇴직금 제도는 현행 퇴직금제도는 개별 기업별로 노사합의에 의하여 일시금 형태를 포함한 다양한 기업연금제도를 설계할 수 있도록 하여 자율성과 신축성이 유지되도록 하였다.

[圖 10-3] 老齡所得保障의 基本構造(第3案)



국민연금의 총급여율은 세대별·가족형태별·성별 형평성을 제고하도록 개선하여 부부기준으로 보면, 홀별이 부부는 상생연금 40%(남편 부분 20%, 아내부분 20%)과 소득비례연금 20%로 도합 60%가 됨으로써 현행의 연금급여 수준을 그대로 유지토록 한 반면, 맞벌이 가구의 경우는 부부 각각이 상생연금 20% 소득비례연금 20%를 수급하게 되어 도합 80%수준이 되도록 하였다(현행 120% 수준에서). 보험료율은 맞벌이 가구는 현재의 부부 각각 9%수준에서 7.5%(상생부분 1.5% + 소득비례부분 6.0%) 수준으로 하향 조정하고, 홀별이부부는 9%를 유지토록 하였다.

재정방식은 상생연금의 경우 급여에 필요한 재원은 5년 균형 부과 방식으로 운영토록 하며, 국민연금, 지역연금은 적립방식으로 운영토록 하였다. 상생연금 급여에 필요한 재원은 현행 국민연금 및 각 공적 지역연금에서 가입자수에 비례한 정액의 보험료, 상생연금만 가입

한 자의 정액보험료, 보험료 비부담 가입자에 대한 연금급여에 필요한 금액에 상응하는 정부지원금으로 운영토록 하였다.

특수직역연금의 재정불안정 문제를 해결하기 위해서는 보험료수준을 단계적으로 21%까지 상향조정하고, 전가입기간 평균소득기준으로 연금급여를 산정하고, 연금액 슬라이딩 기준을 소비자물가상승률 기준으로 전환하는 방안을 제시하고 있다.

이와 같은 제3안 개선모형은 모든 국민에게 기초연금을 도입함으로써 실질적인 전국민 연금화를 가능토록 함으로써 전국민 단일연금제도로 묶고 있다는 점에서 특징적이며, 동시에 각 공적연금제도 및 퇴직금의 특수성을 인정하고 자율적 발전방안을 마련함으로써 불확실한 미래변화에 탄력적으로 적응해나갈 수 있다는 점에서 특징적이다.

그러나 모든 국민을 기초연금제도로 포괄하는데 있어서의 관리의 어려움, 기초연금의 정액보험료가 저소득층에게는 높은 수준일 수 있다는 점을 등의 문제를 갖고 있다.

5. 第4案: 折衷模型 혹은 國民年金 中心 改善模型의 變形

제4안은 제시된 상기 3개안의 장점을 취합하고자 시도한 안으로, 기본골격은 제2안과 흡사한 특징을 가지고 있다. 즉, 국민연금을 기초연금화하여 전국민 공통의 연금으로 1층으로 설정하고, 2층은 직장가입자의 경우 법정기업연금으로, 자영자의 경우 법정개인연금으로, 특수직역가입자의 경우 소득비례직역연금으로 하며, 3층은 임의 민간노후보장상품으로 설계하고 있다. 즉, 1층 보장은 국가의 적극적 개입에 의한 보장이 되고, 2층 보장은 중간적 성격으로 국가는 기본골격을 의무화하는 대신 나머지 세부적인 사항에 대해서는 기업과 근로자 또는 자영자의 자율에 맡기도록 하며, 3층 보장은 완전히 시장경제에 의한 자율에 의하도록 하는 체제로 전환되는 것을 의미한다.

이와 같이 제4안은 2안에서 국민연금을 특수지역연금가입자를 포함하는 전국민 공통의 연금제도로 재편하고 있는 구상과 퇴직금을 법정기업연금화하여 소득비례연금으로 운영한다는 구상을 채택하여 취하고 있다. 그러나 2안에서는 국민연금의 급여율을 현행 60%에서 45%로 하향조정하는데 반하여, 4안에서는 그 하향폭을 더욱 크게 하여 35%로 하향조정하고 있다는 점에서 구별된다. 또한, 제4안은 3안에서 기초연금의 구상을 도입하여 국민연금의 명칭을 기초연금으로 변경하고 있으나, 제4안의 기초연금은 기존의 경제활동자 중심의 1소득자 1연금체계를 유지하고 있다는 점에서 제3안의 기초연금과는 구별된다.

[圖 10-4] 老齡所得保障의 基本構造(第4案)

3층보장	민 간 노 후 보 장 상 품		
2층보장	법정기업연금	법정개인연금	소득비례지역연금
1층보장	기 초 연 금		
계층별	근로자 (불안정고용포함)	자영자 (농어민포함)	공무원·사립교원 ·군인

제4안의 총급여율은 60%로, 그중 기초연금(기존 국민연금)이 35%이고, 법정기업연금, 법정개인연금, 혹은 소득비례지역연금을 통하여 25%의 급여수준을 보장토록 하고 있다. 보험료율은 기초연금의 경우 10% 선에서 안정되도록 하고, 그 이상의 보험료가 요구될 경우 국가가 보전토록 하고 있다. 법정기업연금은 현행 퇴직금부담률 8.3%에 노사 자율의 추가적 부담으로 구성토록 되어 있다.

이와 같은 제4안의 개선모형은 지속가능한 발전을 위하여 국민연금의 급여수준을 35% 수준으로 대폭 하향조정하고, 국민연금을 기초연금화하여 전국민공통의 연금제도로 만들었다는 점에서 특징적이다. 또

한 2안과 마찬가지로 공·사적 성격이 혼합되어 있던 퇴직금을 법정기업연금화함으로써 공적 소득보장체계로 편입시키고, 이를 통하여 공·사 연금체계간 적정 역할분담을 도모하고 있다는 점에서 특징적이다.

그러나, 국민연금 급여수준을 사실상 35%로 하향조정된 부분을 국민들에게 설득시킬 수 있을 것인지의 문제와 퇴직금을 법정기업연금화함으로써 기업자율적 의미를 퇴색시키고 있다는 점등은 단점으로 지적될 수 있을 것이다.

6. 綜合整理

제시된 4개의 연금개혁안은 각기 자기완결성을 갖는 개혁안으로서, 각각 주안점과 그에 따른 장단점이 상이하다. 문제는 어떤 안이 미래의 변화방향에 부합하고, 현재에 당면한 문제들을 가장 현명하게 해결하고 있는가 하는 점에서 평가되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 제시된 4개의 연금개혁안을 비교평가하는 과정에서, 4가지 대안 모두가 지향하는 공통적인 개혁방향을 다음과 같이 정리할 수 있었다. 그것의 하나는 공적연금체계만으로는 적정한 노후 소득보장을 달성하기 어렵기 때문에 공·사연금체계간의 적정한 역할분담과 다층적 소득보장제도의 재구축을 시도하고 있다는 점이다. 두 번째는 급여와 부담의 불균형은 제도의 장기적 재정건전성을 저해하고, 결국 미래에도 지속가능한 제도로의 발전을 위협하기 때문에 연금급여율의 인하, 연금수급연령의 조정, 연금보험료의 인상 등을 통하여 급여와 부담을 균형시키기 위한 노력들이 시도되고 있다는 점이다. 세 번째는 세대내·세대간 형평성을 제고하기 위한 방안들을 모색하고 있다는 점이다. 네 번째는 가능한 한 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 제고하고자 전면적인 가입확대를 시도하거나 혹은 연금 크레딧 등의 제도적 장치들을 도입하고 있다는 점이다.

參 考 文 獻

- 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000.
- 권문일, 「공적연금개혁의 추세와 유형화」, 『사회보장연구』, 제14권 제2호, 1998, pp.97~139.
- 국민연금관리공단, 『각국의 연금제도 비교연구』, 2000.
- 금융감독원, 『주요국의 사적연금제도와 감독정책방향』, 2000.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남, 1993.
- 김용하 외, 『사학연금 책임준비금 계산 및 재정안정화 방안』, 사학연금관리공단, 1999.
- 윤석명, 「스웨덴 공적연금개혁과 시사점」, 『보건복지포럼』, 제36호, 한국보건사회연구원, 1999.
- _____, 「세계은행 연금개혁안 평가」, 『보건복지포럼』, 제39호, 한국보건사회연구원, 1999.
- _____, 「ILO 연금개혁 방향 평가」, 『보건복지포럼』, 제40호, 한국보건사회연구원, 2000.
- 社會保險研究所, 『社3會保險のてびき』, 東京, 1996.
- 厚生省年金局, 『年金白書:21世紀の年金を構築する』, 東京: 社會保險研究所, 1999.
- Beattie, Roger, "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific", in *International Social Security Review*, Vol.51 No.3, 1998, pp.63~88.
- Berghman, Jos, *Ageing and Social Security Financing*, Report at the Request of the Secretary of the Secretary General of the Council of Europe, 1991.

- Boletín Estadístico AIOS, *Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, 1999.
- Bovenberg, A. L. and A.S.M. van der Linden, "Can we Afford to Grow Old? Adjusting Pension Policies to a More Aged Society", in OECD, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, High-level Conference, 2000.
- Brugiavini, Agar., *Social Security and Retirement in Italy*, NBER Working Paper No.6155, 1997.
- Budd, Alan and Campbell, Nigel, "The Roles of the Public and Private Sectors in the U.K Pension System", in Feldstein, Martin ed., *Privatizing Social Security*, The Univesity Chocago Press, 1999.
- Canada Pension Plan Investment Board, "Duties & Mandate": www.cppib.ca/duties/duties.htm, 1999.
- Chand, S. and C. Petersen, *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Occasional Paper No.147, International Monetary Fund, Washington, 1996.
- Devereux, S., *Pension System Reforms in Response to the Growth in Retired Populations*, International Social Security Association 26th General Assembly, Marrakech, 1998.
- Disney, R., *OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options*, World Bank: www.worldbank.org/pensions, 1999.
- Employee Benefit Research Institute, *Fundamentals of Employee Benefit Programs*, 4th edition, Washing D.C., Employee Benefit Research Institute, 1990.
- Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security at Glance*, Bonn, 1994.

- Gillion, C., "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office", *International Social Security Review*, Vol.53 No.1, 2000, pp.35~63.
- HMSO, *A Guide to Retirement Pensions*, London: HMSO, 1995.
- Holzmann, R., "The World Bank Approach to Pension Reform", *International Social Security Review*, Vol.53 No.1, 2000, pp.11~34.
- International Labour Office, *Social Security Protection in Old-Age*, International Labour Conference 76th Session, Geneva, 1989.
- International Social Security Association, "Development and trends in Social Security 1990~1992: Report of the Secretary General", in *International Social Security Review*, Vol.45. No.4, 1992, pp.7~64.
- James, Estelle, *Pension Reform: Is There Tradeoff between Efficiency and Equity?*, World Bank, Research Working Paper 1767, 1997.
- Kalisch, D. and T. Aman, "Retirement Income Systems : The Reform Process Across OECD Countries", *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme*, DEELSA/ILO, 1997.
- Kalisch, D., T. Aman., and L. Buchele, *Social and Health Policies in OECD Countries : A Survey of Current Programmes and Recent Developments*, OECD, Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No.33, 1998.
- Kingson, E. and J. Schulz, *Security in the 21st Century*, New York:Oxford University Press, 1997, pp.39~61.
- Klammer, Ute., *Alterssicherung in der Europäischen Union II - Alterssicherung in Italien*, Berlin, 1997.
- Mairhuber, Ingrid., "Soziale Sicherung in Italien", *Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten; Ein Vergleich*, Tálos, Emmerich(ed), Wien, 1998.
- Michaelis, K., "New Patterns of Sharing Responsibilities in the Field of

- Social Protection: A Challenge to Social Security?“, ISSA, Second Technical Conference, Naples, 1998.
- Michell, Olivia S., *Managing Pensions in the 21st Century: Design Innovations, Market Impact, and Regulatory Issue for Japan*, Pension Research Council, mimeo, August 1999.
- Ministerio del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Nucleo di Valutazione Spesa Previdenziale-Gli Andamenti Finanziari del Sistema Pensionistico Obbligatorio*, Roma-Luglio 2000.
- Ministry of Health and Social Affairs, *The Pension Reform in Sweden*, Progress Report, 1998.
- Ministry of Labours and Social Affairs, *Pension Insurance*, in www.bma.de/soziales, 1998.
- Myers, Robert, *Social Security*, Philadelphia: Pension Research Council, 1993
- National Social Insurance Board, *Social Insurance Expenditure in Sweden 1998~2001 - Who Gets the Money and How is the Insurance Financed?*, 2000.
- OECD, *Reforming Public Pensions*, Social Policy Studies No.5, 1988.
- Public Management Committee, “Strategies for Reducing Fiscal Pressures of Public Pensions”, *OECD*, Meeting of Senior Budget Officials, 18th Annual Meeting,
- Queisser, M., *The Second-Generation Pension Reform in Latin America*, OECD Ageing Working Papers 5.4, 1998.
- Reno, V.P. and Friedland, R. B., “Strong Support But Low Confidence: What Explains the Contradiction”, in E. Kingson and J. Schulz, *Security in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1997, pp.178~194.
- Rodríguez, Jacobo, “Chile’s Private Pension System at 18: Its Current State

and Future Challenges", *Social Security Privatization* No.17, 1999.

Rosa, Jean-Jacques, *The World Crisis in Social Security*, 1982; 『연금붕괴의 위기』, 사립학교교직원연금관리공단, 1992.

Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World-1995*, 1995.

_____, *Social Security Programs Throughout the World-1997*, 1997.

The Secretary of State for Social Security, *A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions*, December 1998.

Thompson, Larry, "The Social Security Reform Debate: In a Search of a New Consensus", International Social Security Association, mimeo, 1998.

Turner, John, "Retirement Income System for Different Economic, Demographic and Political Environments", *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme*, DEELSA/ILO(97)6, 1997.

Voirin, Michel, "Private and Public Pension Schemes: Elements of a Comparative Approach", in *International Social Security Review*, Vol.45, 1995, pp.91 ~ 141.

Whitehouse, Edward, *Pension Reform, Financial Literacy and Public Information: a Case Study of the United Kingdom*, mimeo, 1999.

_____, *Social Protection Discussion Paper Series: Pension Reform in Britain*, Discussion Paper No.9810, June 1998.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, A World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press, 1994.

<http://www.mhw.go.jp>

<http://www.sozvers.at>

<http://www.pension.go.se>