

公的年金制度 改善方案 研究

鄭敬培

尹炳植 石才恩

金龍夏 權汶一 金泰完

韓國保健社會研究院

머 리 말

우리 나라 공적연금제도는 1960년 공무원연금의 도입으로 시작하여 1999년 국민연금의 도시지역 자영자 적용확대를 마지막으로 공적연금 제도의 외연적 확대는 마무리되었으나, 공적연금의 건실한 지속적 발전을 위협하는 요인들에 대한 대책이 긴요한 실정이다.

이와 같은 공적연금제도 개선의 필요성과 관련하여, 그동안 각계 전문가들이 참여한 국민연금제도개선기획단, 공적연금제도개선실무위원회 등이 운영되어 왔고, 그 과정에서 제안된 개선안을 참고하여 일부 법개정이 이루어지기도 하였으나, 아직도 장기적으로 건실하고 안정적인 공적연금제도로 발전할 수 있는 개선모형에 대한 합의는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 그동안 이루어진 공적연금제도 개선구상과 외국 연금개혁의 경험에 대한 종합적이고 비판적인 검토를 통하여 우리 나라의 바람직한 공적연금제도 개선모형을 제시해 보고자 시도한 연구이다.

이를 위하여 본 연구에서는 서론에 이어 제2장에서는 공적연금제도의 전개과정과 현황을 살펴보고 있으며, 제3장에서는 공적연금제도의 정책과제를 쟁점별로 정리하고 있다. 제4장에서는 외국의 공적연금제도 개혁동향을 정리하고 시사점을 분석하고 있으며, 제5장에서는 기존의 연금제도 개선논의를 검토하고 평가하고 있다. 마지막으로 제6장에서는 향후 경제사회적 여건의 변화를 전망하고 변화하는 경제사회적 여건에 조응하는 연금제도 개선의 기본방향을 정리하고, 앞의 논의들에 기반하여 새로운 연금제도 개선모형을 제안하면서 이에 대

한 재정추계 및 시뮬레이션 분석을 하고 있다.

이에 따라 본 연구는 국민연금을 근로자 및 자영자와 특수직역근로자를 포괄하는 전국민 단일 공통체계의 1층 연금으로 만들고, 근로자의 경우에는 퇴직금의 기업연금화를 통하여, 자영자의 경우에는 국가인정개인연금을 통하여, 특수직역근로자의 경우에는 신직역연금을 통하여 각각 2층 연금을 만들고, 3층은 개인연금을 통하여 보장하는 다층연금체계의 구상을 제안하고 있다.

이와 같이 본 연구는 공적연금제도의 현황과 정책과제를 정확하게 분석하고 있을 뿐 아니라 외국의 연금개혁에 대한 분석과 공적연금제도의 개선방향에 대한 기존의 논의들을 바탕으로 우리 나라가 선택해 나가야 한다고 보여지는 새로운 연금개선 모형을 제시하는 것까지 우리 나라의 공적연금과 관련한 논의들을 총망라하고 있어 공적연금제도를 처음 공부하는 학생부터 연구자, 실무자 및 연금정책 정책결정자에게 도움이 될 것으로 생각되므로 一讀을 권하고 싶다.

본 연구과제는 본인의 책임하에 우리 원의 尹炳植 선임연구위원, 石才恩 책임연구원, 金泰完 주임연구원과 순천향대학교 金龍夏 교수, 덕성여자대학교 權汝一 교수의 참여로 수행되었다. 저자들은 원고를 읽고 귀중한 논평을 해 준 본원의 박순일 연구조정실장과 박능후 사회보장연구실장에게 깊은 사의를 표하고 있다.

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

2001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	65
第2章 公的年金制度의 現況	67
第1節 國民年金制度	67
第2節 公務員年金制度	83
第3節 私學年金制度	93
第4節 軍人年金制度	102
第5節 退職金制度	110
第6節 個人年金制度	119
第3章 公的年金制度의 政策課題	124
第1節 老齡所得保障의 死角地帶 解消	124
第2節 財政不安定 및 未來世代 過負擔	128
第3節 所得把握 困難에 따른 加入者間 非衡平性	139
第4節 基金運用의 合理性 提高	140
第5節 國民年金과 公的職域年金間의 連繫	148
第6節 退職金制度와 個人年金制度의 政策課題	150

第4章 外國의 公的年金 改革動向	154
第1節 公的年金制度의 危機	155
第2節 World Bank와 ILO의 年金改革戰略	162
第3節 公的年金 危機에 대한 對應戰略	174
第4節 스웨덴	187
第5節 美國	197
第6節 英國	215
第7節 日本	231
第8節 칠레	256
第5章 既存 年金制度 改善模型 檢討	267
第1節 年金制度 改善論議의 展開過程	267
第2節 年金制度 改善模型의 檢討	275
第6章 公的年金制度의 改善模型	289
第1節 經濟社會的 與件의 變化	289
第2節 年金制度 改善의 基本方向	298
第3節 公的年金 改善의 基本原則	317
第4節 公的年金 改善模型	321
參考文獻	332

表目次

〈表 2- 1〉	事業場 및 地域加入者 現況	71
〈表 2- 2〉	國民年金制度의 給與種類別 受給要件과 給與水準	74
〈表 2- 3〉	受給權者 또는 加入者 등에 의한 生計維持者의 對象者別 認定基準	76
〈表 2- 4〉	年度別 給與種別給與 支給現況	79
〈表 2- 5〉	國民年金의 事業場 加入者 保險料率 推移	80
〈表 2- 6〉	國民年金의 地域加入者 保險料率 推移	80
〈表 2- 7〉	國民年金基金 關聯現況	82
〈表 2- 8〉	公務員年金 管理	85
〈表 2- 9〉	公務員年金 加入 및 受給者 現況	86
〈表 2-10〉	公務員年金 年度別 年金種類別 支給 現況	89
〈表 2-11〉	公務員年金 財政收支 現況	92
〈表 2-12〉	私學年金法 變化推移	94
〈表 2-13〉	學校機關別 教職員 現況	95
〈表 2-14〉	年度別 年金受給者 및 年金選擇率 推移	96
〈表 2-15〉	給與種類와 支給要件	97
〈表 2-16〉	退職給與 受給年齡의 變化	99
〈表 2-17〉	私學年金 負擔率	100
〈表 2-18〉	負擔金과 給與와의 關係	101
〈表 2-19〉	私學年金 給與支給 現況	102
〈表 2-20〉	軍人年金 年度別 受給者	105
〈表 2-21〉	軍人年金의 給與種類와 算式	106
〈表 2-22〉	2000年 軍人年金의 財政收支	108
〈表 2-23〉	年度別 軍人年金 財源現況	108
〈表 2-24〉	寄與金 및 給與의 基準報酬의 變化	109

〈表 2-25〉	退職金制度의 發展過程	110
〈表 2-26〉	退職金制度 適用者 推移	111
〈表 2-27〉	退職金 支給方法別 企業分布	113
〈表 2-28〉	勤續年數別 退職金支給 平均月數	113
〈表 2-29〉	取扱機關別 年金商品比較	120
〈表 2-30〉	個人年金 市場 規模	121
〈表 2-31〉	從前 個人年金과 年金貯蓄 變更內容	122
〈表 3- 1〉	地域加入者 所得申告結果	125
〈表 3- 2〉	國民年金 保險料 納付率	125
〈表 3- 3〉	現行 國民年金의 長期財政展望	129
〈表 3- 4〉	國民年金 收益比(總給與/總負擔): 加入期間 20年	130
〈表 3- 5〉	公務員年金財政 運用現況	131
〈表 3- 6〉	公務員年金財政 長期展望	132
〈表 3- 7〉	加入者 및 受給者數 推移	134
〈表 3- 8〉	財政收支 및 積立金 展望	134
〈表 3- 9〉	軍人年金의 財政收支 實態와 展望	135
〈表 3-10〉	國民年金 加入者別 平均所得月額	140
〈表 3-11〉	3個 公的年金의 基金運用 內譯	141
〈表 3-12〉	3個 公的年金基金의 基金運用統制 機具 및 委員 構成	143
〈表 4- 1〉	유럽 國家의 GDP對比 公的年金支出	158
〈表 4- 2〉	世界銀行 報告書가 勸告한 3層 所得保障 體系	163
〈表 4- 3〉	스웨덴 社會保險 支出 現況	191
〈表 4- 4〉	經濟狀況에 連動된 年金給與 調整	196
〈表 4- 5〉	OASDI 信託計定 現況	201
〈表 4- 6〉	年金受給者當 社會保障適用 勤勞者數 推移	202
〈表 4- 7〉	平均所得月額(AIME) 乘率	202
〈表 4- 8〉	所得階層別 年金 所得對替率	203
〈表 4- 9〉	年金改革動向	203
〈表 4-10〉	美國의 將來人口推計	205
〈表 4-11〉	OASDI 信託計定	205

〈表 4-12〉	OASDI 財政推計, 2000~2075	206
〈表 4-13〉	社會保障諮問委員會가 提示한 政策代案 比較	211
〈表 4-14〉	完全受給을 위한 資格期間	220
〈表 4-15〉	第1種 保險料	221
〈表 4-16〉	被保險者의 種類와 保險料	244
〈表 4-17〉	日本 公的年金의 財政現況	246
〈表 4-18〉	年金改革의 5가지 選擇代案	249
〈表 4-19〉	日本の 最終 年金制度 改正案	251
〈表 4-20〉	1999年 年金改正 內容	253
〈表 4-21〉	칠레의 年金加入者數	258
〈表 4-22〉	新年金制度의 年金基金計座 分布現況	262
〈表 4-23〉	칠레의 年金基金 現況推移	264
〈表 5- 1〉	國民年金制度 改善模型의 比較	271
〈表 5- 2〉	現行 國民年金制度와 改善案의 比較	275
〈表 6- 1〉	日本の 公的年金制度別 成熟度 指數 및 加入者數	305
〈表 6- 2〉	公的年金 改革의 基本原則	321
〈表 6- 3〉	巨視經濟變數	325
〈表 6- 4〉	男女 生存率	325
〈表 6- 5〉	保險料率 調整計劃	326
〈表 6- 6〉	國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9% 維持)	327
〈表 6- 7〉	國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇)	329

圖目次

[圖 3- 1]	公務員年金 財政均衡 保險料率	133
[圖 4- 1]	所得保障體系에 대한 ILO의 政策勸告	171
[圖 4- 2]	改正된 스웨덴 公的年金制度 흐름도	195
[圖 4- 3]	日本 公的年金制度의 體系(1999)	242
[圖 4- 4]	年金改革의 基本方向	248
[圖 5- 1]	老齡所得保障의 基本構造: 第1案	277
[圖 5- 2]	公私年金制度實務委員會 改善代案 第1案 財政推計	277
[圖 5- 3]	老齡所得保障의 基本構造: 第2案	279
[圖 5- 4]	公私年金制度實務委員會 改善代案 第2案 財政推計	280
[圖 5- 5]	老齡所得保障의 基本構造: 第3案	282
[圖 5- 6]	公私年金制度實務委員會 改善代案 第3案(相生年金)의 收支均衡 保險料率 推計	283
[圖 5- 7]	公私年金制度實務委員會 改善代案 第3案(所得比例年金)의 財政推計	284
[圖 5- 8]	老齡所得保障의 基本構造: 第4案	285
[圖 5- 9]	財政推計: 第4案	286
[圖 5-10]	4가지 改善模型 比較	287
[圖 6- 1]	老齡所得保障의 基本構造(案)	323
[圖 6- 2]	國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9% 維持)	328
[圖 6- 3]	國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5% 까지 段階的 上昇)	330

要 約

1. 序論

- 우리 나라 公的年金制度는 1960년 공무원연금의 도입을 시작으로 1999년 국민연금의 도시지역 자영자 확대를 마지막으로 외연적 확대는 마무리되었으나, 공적연금의 지속적 발전을 위협하는 요인들에 대한 대책이 긴요한 실정임.
 - 본 연구는 공적연금제도의 지속가능한 발전을 위하여 적정 급여-적정 부담에 기반하고 실현가능한 공적연금제도의 개편방안을 마련하고자 함.

2. 公的年金制度의 現況

가. 國民年金制度

- 국민연금제도는 1986년에 「국민연금법」의 개정을 통해 1988년부터 실시됨.
 - 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 시작으로, 1992년 5~9인 사업장 근로자, 1995년 농어민·자영자, 5인 미만 사업장근로자, 1999년 4월에는 도시지역에 있는 5인 미만 사업장근로자 등 근로계층과 자영자까지 대상을 확대함.
- 가입대상은 1988년 10인 이상 사업장만을 대상으로 하여 그 적용 대상자가 약 443만명(1988년 기준)에 불과했지만, 이후 범위가 확

대되어 2000년 현재 1176만명(납부예외자 제외)으로 증가하였음.

- 가입대상은 국내에 거주하고 있는 18세 이상 60세 미만의 국민이면 되며, 단, 직역연금에 가입하고 있거나 국민연금의 노령연금을 수급하고 있는 사람은 제외됨.
- 당연가입 대상자와 임의가입 대상자로 구분할 수 있으며, 당연가입 대상자는 근로형태 및 사업장 규모를 기준으로 하는 사업장가입자와 지역가입자로 구분할 수 있음. 임의가입 대상자는 임의가입자와 임의계속가입자로 구분됨.
 - 2000년말 총가입자는 16,209.6천명으로 전인구대비(18세 이상~60세 미만) 54.5%수준임. 이 중 실질적으로 연금을 내고 있는 자는 1176만명임(납부예외자가 약 27.4%임).
- 국민연금 수급자의 경우 제도가 도입된 지 이제 13년에 불과해 현재 본격적인 연금수급권이 발생하지는 않고 있음.

□ 급여는 소득계층간에 소득재분배 기능을 갖고 있는 동시에 세대간 소득재분배 기능을 갖도록 설계됨. 연금액의 실질가치의 보장을 위하여 연금액의 최초 결정 시는 가입기간중의 임금인상률을 반영하고, 연금을 받는 동안에는 전국소비자물가 변동률을 고려하여 연금액의 실질가치를 유지하도록 하였음.

- 급여산식은 1988년 40년 연금가입기준 소득대체율 70%를 가정하였으나, 1999년의 법개정을 통해 40년 가입기준 60%의 소득대체율로 하향조정

$$1988년 : 2.4(A + 0.75B)(1 + 0.05n)$$

$$1999년 : 1.8(A + B)(1 + 0.05n)$$

□ 급여종류는 <표 1> 과 같음

〈表 1〉 國民年金制度의 給與種類別 受給要件과 給與水準

급여유형		수급요건	가입기간 및 수급연령	급여수준
노 령 연 금	완 전 노령연금	· 가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때(단 광부, 선원은 55세)	20년 이상 60세 이상	기본연금액의 100% + 가급연금
	재 직 자 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 60세 이상 65세 미만자 소득있는 업무에 종사자 (단, 특수직종근로자는 55세 이상 65세 미만)	수급연령 60~64세	기본연금액의 50~90% (가급연금 해당없음)
	감 액 노령연금	· 가입기간 10년 이상 20년 미만자로 60세에 달한 때	가입기간 10~19년	기본연금액의 72.5~92.5% + 가급연금
	조 기 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세	기본연금액의 75~95% + 가급연금
장애연금		· 가입중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남은 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 가급연금 4급: 기본연금액의 2.25배를 일시보상금으로 지급
유족연금		· 가입기간 1년 이상자, 가입기간이 10년 이상이었던 자, 노령연금수급권자, 장애2급 이상의 장애연금 수급권자 등이 사망시 그에 의해 생계를 유지하고 있었던 유족	가입기간 1년 이상	가입기간에 따라 40%(10년 미만), 50%(1년 이상 20년 미만), 60%(20년 이상) 지급
반환일시금		· 가입기간 1년 미만 가입자 또는 가입기간 10년 미만인 가입자이었던 자의 사망	-	연금보험료에 이자를 가산하여 지급
사망일시금		· 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우	-	반환일시금 상당액, 단, 가입자의 표준소득월액의 4배 한도내 지급

□ 재원은 연금가입자로부터 징수한 보험료에 의함. 사업장가입자는

근로자와 사용자가 1/2씩 부담하는 3%를 기준으로 출발, 매 5년보다 3%씩 인상하여 1998년부터 9%의 보험료를 지출

- 초기 근로자, 사용자, 퇴직금전환금이 각각 1/3씩 부담하였으나, 1999년 법개정이후에는 근로자와 사용자가 각각 1/2씩 분담
 - 농어촌 및 도시지역 거주자 확대시, 보험료 부담을 줄이기 위해 3%의 보험료를 내는 것으로 결정함. 이후 2000년 7월부터 매년 1%씩 상향조정하여 2005년 7월부터는 사업장가입자와 동일한 9%까지 인상하기로 함.
 - 부과기준소득은 전년도 소득을 월수로 나누어 표준소득월액을 결정(당해년도 4월부터 다음연도 3월까지 적용)함.
- 국민연금법에서는 국민연금기금의 효율적인 관리와 운영을 위해 여러 가지 제도를 두고 있음.
- 첫째, 국민연금기금운용위원회와 실무평가위원회를 두고있음. 기금운용위원회는 기금의 운용지침, 운용계획 및 결과평가 등을 심의·의결하기 위해 설치된 기구임. 실무평가위원회는 기금운용위원회의 안건을 기술적 또는 전문적으로 분석검토하기 위해 기금전문가들로 구성된 기구임.
 - 둘째, 국민연금관리공단내 기금운용본부를 설치·운영하고 있음.
 - 셋째, 국민연금기금의 증가에 따른 기금의 효율적인 운용을 위하여 투자범위를 외부위탁투자, 해외투자 등으로 확대하였음.

나. 公務員年金制度

- 우리 나라 최초의 公的年金制度로서 1960년에 처음 도입
- 年金給與는 퇴직·유족급여 등 5종의 長期給與로 출발, 1962년에 短期給與가 추가됨으로써 종합적인 사회보장제도의 면모를 갖

출. 현재는 단기·장기급여로 총 17종의 급여를 실시

- 연금급여에 소요되는 費用은 정부와 공무원이 각각 같은 비율로 부담하며, 1960년 2.3%, 1969년 3.5%, 1970년 5.5%, 1995년 6.5%, 1999년 7.5% 2001년 8.5%로 점진적으로 인상함.
- 제도의 운영은 크게 행정자치부(관리운영), 공무원연금관리공단(집행), 연금취급기관해서 3기관에서 나누어 업무분장을 하고 있음.
- 공무원연금법은 당초 國家公務員 및 地方公務員과 軍人을 적용대상으로 하였으나, 1963년 군인을 적용대상에서 제외함으로써 현재 까지 직업공무원 중심으로 제도를 운영해 오고 있음.
 - 도입초기 가입자(1960년)가 약 23만 7천명에 불과했지만 해마다 증가하여 1996년에는 971.3천명, 1997년에는 981.7천명까지 증가함. 그러나 경제위기로 공무원 수가 줄어 2000년에는 909.1천명에 이르고 있음.
 - 수급자측면에서도 완만한 상승세를 나타내다가 경제위기이후인 1999년에는 약 12만 9천명으로 전년도에 비해 39.6천여 명이 증가하였음. 연금선택률도 약 50%대에서 머므르다 1999년과 2000년에는 각각 66.7%와 78.2%로 증가하였음.
 - 이는 노후에 있어서의 생활안정을 도모하고자 하는 퇴직공무원들이 많아졌다는 것으로 추측됨.
- 소득보장을 위한 급여에는 退職給與와 遺族給與가 있음. 이 급여는 제도가입자가 퇴직이나 사망으로 소득을 상실했을 때 본인이나 유족에게 社會保險方式에 의하여 지급함.
- 退職手當은 민간의 근로기준법상의 퇴직금에 해당하는 급여로서 퇴직할 때에 일시불로 지급. 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 경우에 재직기간에 따라 최종보수월액의 일정비율을 지급

- 퇴직수당은 국가나 지방자치단체가 전액을 지급하는 사용자의 책임급여이며 타급여와는 달리 재직기간합산시 반납하지 않음.
- 災害補償給與는 공무상 질병 또는 부상으로 요양을 하거나 폐질 또는 사망한 때에 지급하며 여기에는 장해급여로써 장해연금, 장해보상금, 유족연금이 있으며, 유족급여로써 유족보상금이 있음.
- 급여지출은 제도도입후 30여 년이 지난 1979년에 연금수급자가 1,000명을 넘어섰으며, 1986년에 처음으로 만명을 넘어섰음.
 - 1980년 급여지출이 386억원에 불과했지만, 이후 수급자증가와 더불어 지출도 증가하여 2000년에는 2조 210억원에 이룸.
- 재정운영은 공무원연금법 제65조의 비용부담원칙에 의해 積立方式에 기초를 두고 재정을 운용하고 있음. 그러나 징수율을 점진적으로 상향조정함으로써 加入期間 동안 平準的인 保險料를 부과하는 완전한 적립방식으로 운용되지는 않았음.
- 공무원연금제도는 醜出制를 채택함으로써 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있음. 현재 공무원이 보수의 8.5%를 壽與金으로 납부하고 있으며, 국가나 지방자치단체가 보수예산액의 8.5%를 負擔金으로 납부
 - 다만, 退職手當, 災害補償給與 및 扶助給與에 소요되는 비용은 사용자인 국가와 지방자치단체가 전액을 부과방식에 의해 부담
- 재정수지를 살펴보면, 1990년대초까지는 재정흑자를 유지하고 있지만, 1993년 처음으로 약 390억원의 적자를 기록. 이후 계속적으로 수지적자를 기록하게 되며, 1998년과 1999년에는 각각 1조 7534억원, 2조 7539억원의 큰 폭의 적자를 기록하게 됨.
 - 재정적자는 공무원연금기금의 감소를 유발하여, 1998년에 약 1조 4171억원이 감소하였으며, 1999년에는 2조 1554억원이 감소

하였음. 전체적인 기금의 규모도 1995년 5조 1495억원에서 1998년에는 4조 7844억원, 1999년에는 1조 7751억원으로 감소

다. 私學年金制度

- 사학연금제도는 사립학교 교직원의 퇴직·사망 및 직무상 질병·부상·폐질에 대하여 적절한 급여제도를 확립함으로써 교직원 및 그 유족의 생활안정과 복지향상을 목적으로 1975년 1월 1일 출범함.
 - 연금급여는 교직원이 퇴직·사망시에는 퇴직·유족급여와 민간기업의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당을 지급하고 있으며, 산재보험에 해당하는 재해보상급여와 기타 일반재해에 대한 각종 부조급여도 지급
 - 비용부담주체로서 교직원, 학교기관 및 국가가 참여하고 있으며, 사립학교교직원연금관리공단이 기금의 조성·증식 관리 및 제도의 운영을 담당
- 사학연금은 교직원이 가입대상이 되는데, 교원은 사립학교법 제54조 규정에 의하여 관할청에 임용(임명)보고된 자이며, 사무직원은 사립학교법 제70조의2의 규정에 의하여 학교기관의 정관상의 직급별 정원범위 내에서 임명된 자임.
- 수급자의 경우 1985년에는 전체연금수급자가 233명에 불과했지만, 계속적으로 증가하여 1990년 1,345명, 1995년 3,950명, 그리고 경제위기로 인해 교직원들에 의한 퇴직이 일시에 증가한 1999년과 2000년은 10,550명, 13,382명으로 급격히 증가하였음.
 - 연금선택률에 있어서도 1985년에서 1995년까지 약 20~30%에 머무르던 것이 1999년에는 65.3%로 2000년에는 74.2%로 증가
- 사학연금제도의 각종의 급여의 종류와 급여수준은 공무원 연금과

동일함(본문참조).

- 비용부담의 주체는 가입자 사학법인 국가임. 연금보험료의 경우 교직원 본인이 개인부담금을 보수월액의 8.5%를 납부하고, 사학법인이 법인부담금을 5.0%, 국가가 국가부담금을 3.5%를 각각 부담
 - 재해부담금은 사학법인이 부담하며(개인부담금 합계액의 1/55, 2002.1.1부터는 개인부담금 합계액의 2.5/55), 퇴직수당은 매년 소요액 중 236억원은 연금재정에서 나머지 전액은 국가가 부담
- 연금급여는 1990년 1125억에 불과했지만, '90년대들어 증가하기 시작하여 경제위기기간인 1998년과 1999년에는 각각 4228억원, 6062억원까지 증가
 - '90년과 비교하여 2.7배, 4.4배로 증가한 것으로, 전체적인 규모 면에서도 1998년 5565억원으로 1997년에 비해 약 39.2%가 증가하였으며, 1999년에도 1998년에 비해 60.2%가 증가하였음.

라. 軍人年金制度

- 군인연금제도는 1960년 공무원 연금법의 일부로 운영되었으나 정년과 직업조건 등 군인의 직무적 특성이 일반공무원과 다르기 때문에 1963년에 군인연금법을 별도로 제정하여 시행하게 되었음.
 - 군인연금제도는 공무원연금제도와 같이 본인의 기여금과 국가부담금, 반환금, 기금 또는 다른 회계로부터의 전입금과 기타의 수입금을 세입으로 군인연금 특별 회계를 설치 운영
 - 단, 두 제도간의 차이는 1998년에 공무원의 연금에 도입된 60세의 연금지급개시 연령제도가 군인의 계급별 정년이 공무원의 정년에 비하여 짧기 때문에 군인에게 적용되지 않고 있음.
- 가입대상은 법2조에 의해 장교와 하사관 등 직업군인에게 적용된

다고 할 수 있으며, 의무병역의 군인은 제외됨.

- 수급자의 경우 초기인 1963년에는 8,839명에서, 1969년 15,345명, 1979년 33,603명, 1989년 53,255명 그리고 2000년에는 70,120명으로 증가함. 즉, 초기에 비해 약 7배정도 수급자가 증가
- 급여는 크게 퇴직급여, 유족급여, 재해급여 및 보상금으로 구분
 - 퇴직급여에는 퇴역연금 등 5개의 급여가 있으며, 유족급여에는 유족연금을 포함하는 5개의 급여가 있음. 기타 재해급여 및 보상금으로는 상이연금 등 7개 급여로 나누어져, 전체적인 급여종류는 17개로 되어있음.
- 재원은 자체수입과 기금전입금 및 일반회계전입금으로 구성. 자체수입으로는 현역의 기여금과 반환금 및 기타로 구성되며, 현역의 기여금은 1960년에 봉급의 3.5%이었으나 지출소요가 증대되어 2000년 각종수당을 포함한 보수월액의 8.5%까지 증가
 - 반환금 및 기타에는 공무재취업자 반환금, 과분지급액환수, 구상금 등이 포함됨. 일반회계전입금으로는 국가가 부담하는 부담금과 퇴직수당 및 기타외에 부족재원의 지원을 위한 정부의 보전금이 있음.
- 각종급여에 대한 지출은 현역의 기여금과 국가의 부담금 그리고 일반예산에 의한 수입으로 충당하나 부족한 경우에는 군인연금 특별회계법에 의하여 국고보조를 통해 지원
- 2000년의 군인연금의 재정수지는 2602억원의 수입과 1조 430억원의 지출로 7828억원의 국고보조가 발생
 - 국고지원은 1973년에 3억원을 처음으로, 1990년에는 연금부족분에 대한 국고지원액이 전체연금의 69.5%까지 이르고 있음. 이후 약 50~60%의 국고지원이 이루어짐.

□ 지출측면에서 2000년 새로운 법개정을 통해 크게 변화된 것은 두 가지임.

- 첫째, 퇴역연금 및 유족연금의 산정기준을 기존의 퇴직직전의 보수월액에서 최종 3년간 평균보수월액으로 변경
- 둘째, 연금액의 조정을 재직자 보수기준에서 새로이 전국소비자물가변동률을 기준 조정. 군인보수변동률·전국소비자물가변동률 등을 고려하여 5년마다 조정하되, 최초조정은 3년후에 실시하도록 개정

마. 退職金制度

□ 퇴직금제도는 1953년 제정된 근로기준법 28조 1항에서 2년 이상 근속근로자에 대하여 근속연수 10년 미만의 기간에 대하여 1년당 30일의 임금을, 근속연수 10년 이상의 기간에 대하여는 1년당 60일분의 임금을 임의로 지급할 수 있도록 하였음.

〈表 2〉 退職金制度의 發展過程

연도	주요내용	특기사항
1953	-근로기준법에 임의제도로 도입 · 2년 이상 근속자에 대해 매 1년에 30일분, 10년 이상의 1년에 대해서는 60일분의 퇴직금을 지급	-임의제도
1961	-개정근로기준법에 의해 30인 이상의 사업장에 강제적용 · 1년 이상 근속자에 대해 30일분 이상 지급	-강제적용
1975	-16인 이상 사업장으로 확대	-최초확대적용
1980	-근로기준법개정에 따라 퇴직금제도 설정시 기업내 차등금지	-기업내 차등혜택 금지
1987	-10인 이상 사업장으로 확대	-2차 적용확대
1989	- 5인 이상 사업장으로 확대	-3차 적용확대

註: 1) 방하남 외, 『기업연금제도의 도입방안 연구』, 한국노동연구원, 2001에서 재구성

□ 퇴직금제도의 적용을 받는 근로자수는 1998년 현재 전 산업에서 578만 6천명으로 상시근로자 대비 55.3%이며, 현재는 전사업장에 적용하자는 요구가 증대하고 있음.

- 퇴직금 대상자의 증가와 퇴직후 노후에 대한 사회적 관심이 증대됨에 따라 최근 들어 퇴직금 지급방법 및 전반적 개선에 대한 갈등이 증대해 왔음.
 - 특히 퇴직금제도의 누진제 요구 증대에 의한 노무비 증가가 기업에 큰 부담이 되기 시작함에 따라 1996년 노사관계개혁위원회도 근로자 측의 요구에 따라 임금채권보장법의 도입, 퇴직보험제도의 도입, 퇴직금 중간청산제도 등을 수용함.
- 퇴직금지급 방법에 대한 조사에 의하면 1978년 누진제를 적용하던 기업이 5.8%에 불과했으나, 1991년에는 20.1%로, 1996년에는 24.6%로 급증했던 것으로 나타나고 있음. 현재에 있어서는 IMF의 한파로 인하여 누진제 요구자체는 많이 줄어든 것으로 봄.
 - 퇴직금 중간정산제는 노사합의에 의하여 실행되는데 근로자의 몫돈 요구도 있겠으나 고용주 측에서도 누진율제도의 부담을 피할 수 있고 사후 근로 보상제도로서 퇴직금에 대한 관리 절차도 최소화시킬 수 있다는 이점도 있음.
- 1982년부터 1997년의 기간동안 30인 이상 기업의 퇴직금 비용은 연평균 16.9%가 상승함. 그리고 근로자 1인당 노동비용 추이는 1982년부터 1997년의 기간동안 연 16.8%로 역시 큰 성장을 보였음. 이 기간 동안 물가상승률은 7.1%로서 실질 노동비용 증가율은 거의 10%에 이름.
 - 경직적 비용의 증가는 고용시장에 있어서 고용의 신장률을 억제하면서 파트타임이나 임시직 근로를 선호함으로써 상용근로자의 고용감축으로 고용불안을 야기할 수도 있다고 봄.
- 퇴직금제도에는 퇴직일시금뿐만 아니라 퇴직금을 보장하기 위한 임금채권보장제도, 퇴직일시금에 대한 근로자의 수요를 충족시키기 위한 퇴직금중간청산제도, 퇴직일시금의 사외적립을 유도하거

나 연금으로 지급할 수 있도록 하기 위한 퇴직보험제도, 그리고 퇴직금에 관련된 퇴직금 및 퇴직금충당금에 관련된 세제가 있음.

바. 個人年金制度

- 개인연금제도는 1988년부터 실시된 국민연금제도의 보완, 금융실명제에 따른 제도금융권의 자금이탈방지, 그리고 개인의 노후생활 및 장래의 생활안정을 목적으로 1994년 6월에 도입되었음.
 - 2000년 12월 조세특례제한법의 개정으로 세금우대가 강화된 세제우대연금저축상품이 2001년 1월부터 판매되고 있음.
- 개정된 연금저축에의 가입은 만18세 이상으로 국내에 거주할 것을 요건으로 하고 있음. 저축방법은 매월 또는 분기별로 월 기준 100만원(분기별 300만원)까지 1만원 단위로 자유적립 또는 정액으로 납입
 - 저축(불입)기간은 적립기간과 연금지급기간으로 구성되는데, 적립기간은 10년 이상 1년 단위로 수익자가 만 55세가 넘을 때까지의 기간을 말하며, 연금지급기간은 적립기간 만료일로부터 5년 이상 1년 단위로 정함.
- 상품은 보험형과 신탁형의 2가지 특징을 지니고 있음(표 3참조).

〈表 3〉 取扱機關別 年金商品比較

구분	보험형		신탁형	
	생보·공제	손보	은행	투신
납입방식	-매월정해진금액		-자유납입식(매회 1만원 이상)	
연금지급 방식	-확정기간형 -종신연금형	-확정기간형	-확정기간형	-확정기간형
수익률 및 원금보장 여부	-원리금보장형		-실적배당 (원금보장)	-실적배당으로 수익률에 따라 원금손실 가능
상품형태	-고정금리·금리연동형		-채권 및 주식형 (주식 10%이내)	-국공채·채권·주식·혼합형
예금자보호	-은행 및 보험은 5000만원까지 보호 -우체국은 정부지급보증			-예금자보호 제외
주요특징	-원리금보장형으로 수익률에 상관없이 약정금액 지급		-자유납입식으로 소득수준에 따라 신축적으로 납입	
	-보장성특약		-가입자선호에 따른 상품선택	
	-종신연금형의 경우 사망시까지 연금보장	-	-납입원금 보장	-

註: 1) 우체국, 농·수협 조합·중앙회, 신용협동조합 중앙회

資料: 금융감독원, 『금융감독정보』, 2001-5, 2001.

- 시장규모는 매년 크게 신장하여 2000년 3월 현재 17조 2565억원에 이르고 있다. 이중 93.1%가 은행과 보험회사에 집중되어 있음.
- 정부는 2000년 12월 「조세특례제한법」 개정됨에 따라 2001년 1월부터 좀 더 발전된 세제우대 연금저축을 판매하기 시작
 - 새로운 연금저축은 취급기관이 보험회사, 은행, 투신운용사, 우체국, 농·수협 단위조합에서 증권투자회사(Mutual Fund) 및 농·수·신용협동조합까지 확대됨.
 - 연간 240만원(월평균 20만원)까지 소득공제가 확대되었으나, 퇴직후 받게되는 연금소득에 대해 10%의 세율로 원천징수를 하도록 하고 있음.

3. 公的年金制度의 政策課題

가. 老後所得保障의 死角地帶 解消

□ 국민연금은 국민의 노령·장해·사망으로 인한 소득상실에 대비하여 사회보험방식으로 운영하는 사회보장제도로, ‘노령’으로 인한 소득상실 위험에 대비한 1차적 사회안전망임.

- 국민연금은 전국민연금화를 마련함에도 불구하고 경제위기를 겪는 과정에서 대량실업의 발생으로 적용확대가 이루어지지 못하였음. 2001년 3월 현재 도시지역 가입자의 42.5%인 437만명이 납부예외로 신고함.
- 즉, 도시지역 가입자의 44%만이 연금수급을 위한 자격을 갖추어가고 있으며, 나머지 56%에 달하는 사람들이 노령연금수급권 확보에 어려움을 가지는 死角地帶에 놓여질 것으로 추정됨.
- 또한 국민연금이 도입·확대적용시점에서 고령으로 적용대상에서 제외된 기존 노인계층은 공적연금에서 소외된 과도기적 계층이라고 볼 수 있음. 만약 자산 및 저축이 충분하지 못하거나 가족부양에 의지할 수 없는 경우, 이들은 빈곤에 직면하게 됨.
- 전업주부 및 협업여성의 경우도 당연적용대상에서 제외되어 공적 노후소득보장대책이 미비함. 공무원, 군인, 사립학교교직원연금 수급권을 확보한 은퇴자의 경우도 일시금을 선택시 노령후반기에 빈곤으로 떨어질 가능성이 있음.
- 국민연금과 특수직역연금간에 연계제도가 없어, 전직 등의 사유로 제도간 이전시 어느 제도에서도 최소가입기간을 충족하지 못하게 되어 연금수급권을 확보할 수 없게 될 가능성이 있음.

□ 公的年金 未加入層에 대한 制度適用의 擴大

- 현재 국민연금의 제도적 보호망에서 제외되고 있는 계층으로는

당연가입 대상에서 제외되어 있는 계층 그리고 당연가입 대상임에도 불구하고 여러 가지 이유로 인해 제도가입이 이루어지고 있지 않는 계층으로 구분해 볼 수 있음.

- 당연가입의 의무로부터 면제된 적용제외자 가운데 상당수는 국민연금 또는 특수직역연금 가입자의 배우자로서 별도의 소득활동을 하고 있지 않는 자, 부부협업 자영업자의 배우자 등임.
 - 이들은 연금가입 희망시 본인신청에 의해 임의가입을 할 수 있음. 그러나 임의가입계층의 경우 보험료는 전체 국민연금 가입자의 중위수 소득 이상의 수준에서 결정되도록 하여 자칫 이들의 제도가입을 억제하는 효과를 가져다 줄 수 있음.
- 국민연금의 당연적용 대상임에도 불구하고 제도의 가입신고나 보험료의 납부가 제대로 이루어지지 않는 계층은 2001년말 지역가입 미신고자와 납부예외자가 500만명을 넘고 있음.
 - 정부의 각종 전산망과의 연계를 통하여 납부예외자·미신고자의 종합관리체계가 빠른 시일 안에 구축되어야 하며, 보험료의 납부편의제도 및 제도에 대한 국민홍보와 신뢰도 제고 방안이 마련되어야 함.

□ 軍服務 및 育兒休職期間에 대한 制度加入認定

- 현행 국민연금법에서는 군복무 또는 육아휴직 등의 사유로 근로를 중단하게 될 경우 본인의 신청에 따라 한시적으로 보험료 납부예외의 적용을 받을 수 있도록 하고 있음.

나. 財政不安定 및 未來世代 過負擔

- 연금에서 財政健全性이란 약속한 급여를 일정 시기에 확실하게 지급할 수 있을 정도의 충분한 재원을 확보하고 있는 것과 관련된 개념으로서 급여지출과 수입간 재정적 균형을 의미함.

- 현재 국민연금의 급여산식(40년 가입 60% 급여율)과 보험료율(최고 9%)을 유지할 경우, 국민연금은 2034년에 최초로 총지출이 총수입(기금운용수익 포함)을 초과하는 재정수지 적자 현상이 발생하며, 2034년 이후에는 적립기금 원금이 점차 줄어들기 시작하여 2048년경에는 기금이 고갈될 것으로 전망됨.
 - 1998년 법개정으로 급여율을 평균소득자 경우 40년 가입기준 70%에서 60%로 하향조정하고, 연금수급개시연령도 상향조정토록 하는 등 수급·부담구조의 불균형 개선을 시도하였으나, 「고급여-저부담」에 의한 구조적 재정불균형 문제가 내재되어 있음.
 - 1998년의 연금개혁에도 불구하고 1988년 가입하고 30여 년의 기여기간을 가진 평균소득 사업장가입자의 경우 수익비는 연금개혁전 2.99에서 연금개혁후에는 2.32로 감소하게 되며 신규사업장가입자의 경우에는 수익비는 1.75로 예상됨. 따라서 국민연금의 소득재분배 기능은 전적으로 미래세대로의 부담전가를 통해서 이루어지고 있음.
 - 장기적으로 현 제도(40년 가입기준 60% 급여)를 유지하기 위해서는 보험료율이 18%까지 인상되어야 할 것으로 추계되어 국민부담이 너무 과중하다는 비판 제기되고 있음.
 - 현행 국민연금의 소득재분배기능은 현 세대내의 고소득자로부터 저소득자간에 이루어지는 것이 아니며 최고소득계층의 경우도 본인의 기여에 비해 많은 연금급여를 받도록 되어 있어 그 부담이 후세대에게 전가되는 실정임.
- 공무원연금제도의 경우 1993년 처음으로 年金會計에서 398억원의 적자가 발생하였고, 1994년 1831억원, 1995년 6385억원으로 적자폭이 점점 커졌음. 1995년에는 연금회계의 적자가 당해 연도의 연금기금 운용수익을 초과함으로써 처음으로 기금이 잠식되었음.

- 1999년에 공무원 구조조정에 의한 퇴직자의 증가와 교육공무원 정년단축 등으로 약 2조 7520억원의 적자가 발생하였고, 기금운용수익이 5966억원으로 總財政收支에 있어 2조 1554억원의 적자가 발생하였음. 1999년말 기금은 2조 6290억원으로 감소함.
- 한편, 현재의 연금급여 수준을 유지하기 위한 均衡保險料率은 2010년 31.8%, 2020년 36.0%, 2030년 34.1%로 추계됨.
- 현행 제도의 수급구조를 기초로 사학연금제도의 가입자·퇴직자 및 수급자 등을 추계한 결과 교직원수는 증가추세를 유지하다가 2014년을 기점으로 감소하기 시작하고, 신규가입자의 경우도 그 증가수가 점차 감소하여 2021년부터는 일정수준을 유지할 것으로 전망되며, 연금수급자수는 점진적으로 증가하여 2032년부터는 10만 명을 초과하여 연금수급자수가 급속하게 증가될 것으로 전망됨.
- 현행 체제를 유지할 경우 적립금은 2018년경에는 완전히 고갈될 것으로 전망되고, 총수입액은 2000년에 1조 1180억원에서 점차 증가할 것으로 예상되며, 총지출은 2000년에 6640억원에서 점차 증가하여 2012년부터는 3조 2990억원으로 증가하여 총수입을 초과함으로써 적립금의 감소를 초래하게 될 것으로 전망
- 군인연금의 수입의 원천이 되는 기여금의 각출대상자는 약 15만여 명으로 고정되어 있고 연금수급자는 지속적으로 증가하고 있음. 군인연금 수급자는 1995년에 퇴역 및 유족연금 대상자가 43,061명이고 상이 및 순직에 의한 급여대상자가 4,960명이었으나 2000년에는 각각 50,348명과 5,542명으로 각각 증가하고 있음.
- 이러한 연금의 수급대상자 증가로 군인연금 재정수지는 그 적자폭이 계속적으로 확대되고 있음.
- 1995년에 4850억원의 적자에서 2000년에 5670억원 그리고 2009년에 8933억원의 적자가 예상되고 있음. 국방연구원의 장기적

재정전망에 의하면 2012년까지 증가한 후에 감소하여 2019년에 7408억원, 2029년에 6671억원의 적자가 발생하고 2040년대에 6470억원의 적자로 안정될 것으로 판단하고 있음.

- 재정적자의 원인은 고정된 기여금 납부자와 군 인사법상의 짧은 정년제와 평균수명의 연장과 취업문호의 협소와 같은 사회적 현상 그리고 현 군인연금제도상 부담과 각종 급여제의 불합리성 등 여러 가지 원인을 들 수 있음.

다. 所得把握 困難에 따른 加入者間 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 있음.
 - 첫째, 자영자에 대한 소득과약 어려움으로 지역가입자가 실제 소득보다 하향 신고하는 현상이 나타났음.
 - 둘째, 현행 급여산식에 따르면 2000년도 신규 연금수급자는 이전 연금수급자 보다 낮은 연금액을 수급하게 되는 불공평이 발생하게 됨. 이에 대하여 2000년말 법개정을 통하여 가입자평균 소득인 A값의 산정범위를 전년도 가입자평균소득에서 수급전 3년간 가입자 평균소득으로 변경함으로써 단기적인 경기변동으로 인한 수급자의 급여수준에의 영향을 축소하고자 하였음.
 - 그러나 자영자 소득과약 어려움으로 인한 직장가입자와 지역가입자간 부담 및 급여의 비형평성 문제는 남아있으며, 이의 개선이 필요함.
 - 2001년 3월 현재 평균소득월액을 보면 농어촌지역가입자는 73만 6천원, 도시지역가입자는 99만 1천원으로 사업장가입자의 평균 146만 9천원에 비해 현저히 낮음.

- 본인의 소득이 투명하게 드러나는 사업장가입자와 성실신고를 한 자영자의 소득이 국민연금의 소득재분배구조를 통하여 불성실신고를 한 고소득자영자에게 이전될 가능성에 대한 우려로 인하여 노동단체에 의한 연금보험료 납부거부운동이 전개되고 있음.
 - 그러나 자영자의 완전한 소득과약은 어려울 것이나, 신용카드의 통용화 등의 세정개혁에 힘입어 자영자의 소득과약이 좀더 개선되어 나갈 것으로 판단됨.

라. 基金運用의 合理性 提高

- 4대 공적연금 중 군인연금과 공무원연금은 이미 기금 고갈 현상이 발생하고 있으나, 뒤늦게 출발한 국민연금과 사학연금은 아직 기금이 축적되고 있는 상태에 있으며, 특히 부분적립방식의 국민연금은 최고 GDP의 100%에 가까운 기금이 축적될 것으로 예상
 - 국민연금 적립기금은 우리 나라의 GDP 대비 13%에 달하는 63조원으로, 수십년간은 규모가 증대할 것으로 예상되며 2001년 3월 현재 공공부문에 34조원(54.1%), 복지부문에 7천억원(1.1%), 금융부문에 28조원(44.8%)이 투자되고 있음.
 - 기금운용의 70%를 차지하던 공공부문은 공공자금관리기금법에 의한 강제예탁이 2001년부터 폐지되어 그 비율이 줄어들 것으로 예상며, 주식, 채권, 회사채 등 각종 금융상품에 투자되는 금융부분의 비중은 증가함으로써 기금운용이 전문적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 제반 모니터링 및 평가 시스템 마련이 필요함.
 - 공무원·사학연금의 경우는 공공자금으로 투자되던 비중이 최근 들어 급격히 줄어들어 공무원연금은 0.9%, 사학연금은 17.1%에 이르고 있음. 두 개의 특수지역연금 모두 기금증식에 상대적으로 유리한 금융부분투자에 전체 기금의 50% 이상이 할당되어

있는 점이 국민연금과 비교되며, 반면에 가입자를 위한 복지사업에 상대적으로 많은 기금이 투자되어 있음.

- 3개 공적연금기금의 실질적인 운용은 각각의 공단에서 담당하고 있는데 국민연금의 경우는 국민연금관리공단의 기금운용본부, 사학연금은 사학연금관리공단 내의 자금운용부, 공무원연금의 경우는 공무원연금관리공단의 자금부에서 기금을 운용하고 있음.
- 각 공단에서의 기금운용을 통제, 평가하는 기금운용 통제구조로는 아래의 <표 4>에서 보는 것처럼 국민연금기금운용위원회, 공무원연금기금운용심의회, 사학연금기금운용심의회 등이 있음.
 - 국민연금기금운용위원회는 전략적 자산배분 등 기금운용 전반에 대한 결정권을 갖는다는 점에서 심의 기능만 갖는 공무원연금과 사학연금의 심의위원회와 구별됨.

<表 4> 3個 公的年金基金의 基金運用統制 機具 및 委員 構成

	기구명칭	기능	위원 구성
국민연금	국민연금기금 운용위원회	기금운용 전반 심의 및 의결	공무원(7), 사용자(3), 근로자(3), 지역가입자(4), 시민단체(2), 전문가(2) 총21인
공무원연금	공무원연금기 금운용심의회	중요 사항 심의	관계부처 공무원 등 15인
사학연금	사학연금기금 운용심의회	중요 사항 심의	공무원(3), 공단임원(2), 교직원(3), 학교경영자(3), 전문가(3) 총 15인

- 연금기금의 관리·감독에는 첫째, 연금금 운용을 시장기능에 맡기고 공적기구의 관리, 감독을 최소화시키는 방법(소위 약한 규제 방식, the prudentmen rule)과, 둘째 연금의 투자상품 선정, 최저 수익률 규정 등을 설정하여 공적기구의 관리감독기능을 강하게 설정하는 방법(강한 규제 방식, the draconian approach)이 있음.

- 공적 연금은 기금운용의 투명성과 민주성 확보가 가장 중요한 제도 정착의 기반이 됨. 따라서 기금운용의 투명성과 민주성을 갖추도록 기금관리·감독체계를 구축하는 것이 필요함.
 - 기금운용을 담당하는 조직과 이를 관리·감독하는 기구의 이원화와 명확한 역할 설정이 필요함. 국민연금의 경우는 국민연금기금운용위원회와 복지부가 기금을 관리감독하고 기금운용을 평가하는 역할을 담당하나 공무원·사학연금의 경우는 기금운용기구와 분리 전문화된 관리, 감독기구가 없음.
 - 따라서 공적연금기금 운용 전반을 체계적으로 관리, 감독하고 일상적인 감독기능까지 담당할 수 있는 독립된 기금관리감독기구의 설치 문제가 중요한 정책적 쟁점이 될 수 있음.
 - 연금기금의 관리·감독 기능 중의 하나로 목표수익률 등 투자기준 설정과 기금운용에 대한 상시적, 정기적 성과평가를 들 수 있음.
- 3개 공적연금기금의 기금운용과 정책적 과제로는 첫째 기금운용을 직접 담당하는 조직의 개편 문제이고 둘째는 기금운용의 장단기 전략 수립과 관련된 과제임.
- 현재 3개 공적연금기금은 모두 공단내의 기금운용부서에서 직접적인 기금운용을 담당하고 있음. 또한 기금운용과 관련하여 ‘투자위원회’의 역할 제고가 필요함.
 - 연금기금운용의 장단기 과제와 관련해서는, 첫째는 기금운용 중장기 계획이 마련되어야 하며, 둘째는 연금의 민간 위탁운용의 확대임. 셋째, 투자다변화 전략의 일환으로 기금의 해외 투자를 확대해야 하며, 넷째, 모든 연금에 공통되는 것으로 시설용자나, 생계비 용자 등 소위 복지부문 투자에 대한 재검토가 필요함.

마. 國民年金과 公的職域年金間의 連繫

- 우리 나라의 공적연금제도는 국민연금제도와 3개의 특수지역연금 제도로 구성되어 있어, 이에 따라 가입자에게 신분변화가 발생하게 될 경우 담당 제도의 전환이 이루어지게 됨.
 - 그러나 우리 나라에서는 개별 공적연금제도 상호간 연계체계가 마련되지 않아 신분변화의 사유가 발생하게 될 경우 당사자는 종전의 가입경력을 상실하게 되는 불이익을 겪어야만 함.
 - 공적연금제도간 연계의 필요성은 연금수급권의 보장, 제도간 형평성, 연금재정의 안정성 등 세 가지 측면에서 제기됨.
 - 먼저, 분립되어 있는 제도에 각 급여가 행하여지는 과정에서 연금수급자격기간을 채우지 못하여 일어나는 무연금의 상태나 여러 개의 연금제도에 동시에 가입하게 됨으로써 발생하는 1인 복수연금 상태가 발생할 수 있음.
 - 둘째, 현재의 4개 공적연금제도는 그 목적, 연혁, 성숙도 등이 달라서 각 제도에 있어서 급여율, 지급요건 등에서 큰 차이를 가지고 있음.
 - 셋째, 제도의 분립은 보험집단간의 분립을 의미하며, 이는 취업구조, 산업구조의 변화에 따른 영향을 독립적으로 받는 상태를 의미함. 따라서 국민연금과 공적지역연금간에 가입기간 연계장치의 마련이 필요함.
 - 국민연금과 공적지역연금간에 가입기간을 연계하는 제도적 장치가 없어 직역을 전환할 경우 어느 제도로부터도 연금을 수급하지 못하게 되는 경우 발생하고 있기 때문임.

바. 退職金制度和 個人年金制度의 政策課題

- 퇴직금제도의 경우 첫째, 퇴직금제도가 법정제도이기는 해도 세부

적 내용은 노사의 계약에 의하여 결정되도록 하여 노사간 분쟁의 한 원인을 제공하고 있음.

- 둘째, 퇴직금 보장에 대한 법적근거가 미미함. 법적으로 강제적인 제도임에도 불구하고 정부가 퇴직금을 보장해 줄 수 있는 장치를 마련하지 못했다는 것은 근로자들에게 정부에 대한 불신의 빌미를 제공할 가능성이 매우 큼.
- 셋째, 퇴직금 부채상환제도에 대한 법적 한계로 인하여 정부는 지금까지 지속적으로 퇴직금의 사외유보를 유도하여 왔음.
- 넷째 퇴직금과 퇴직급여충당금의 관계를 정확히 인식해야 함. 퇴직금은 일반적으로 근로자의 최종임금수준에 의하여 결정되므로 임금 증가는 현 근로자에 대한 퇴직금 부채의 증가를 의미함. 이를 충당하기 위하여는 퇴직급여충당금의 투자수익이 적어도 임금증가분 이상의 실질수익을 얻을 수 있어야 함. 기업이 이를 가능하도록 하기 위하여는 기업이 퇴직급여충당금의 수익률을 충분히 높일 수 있는 여건을 만들어 주어야 함.

□ 개인연금제도의 경우 첫째, 연금유지율이 낮아 연금으로서의 기능이 취약함. 개인연금은 도입의 기본목적이 노후소득보장의 충분성을 확보하는 데 있었으나, 부수적인 목적인 금융기관의 저축기반 확충이라는 정책적인 의미만 강력하게 부각되어 있는 상황임.

- 둘째, 개인연금은 적립과 연금지급의 운용이 최소 15년이 걸리는 상품임에도 불구하고 운용기간 동안 개인의 위험/수익 선호와 서비스 욕구에 따라 연금 적립/지급 기관을 변경하기 위해서는 계약을 해약함으로써 세제혜택을 상실하게 됨으로 금융기관간 이전제도를 도입하여 가입자의 금융기관선택에 대해 유연성을 부여할 필요가 있음.
- 셋째, 개인연금은 장기에 걸쳐 운용되어야 하는데, 보험형 중 고

정 예정이율로 운영되는 경우, 이자율변동위험에 노출되어 연금 운영에 큰 부담으로 작용하고 있음. 평균여명이 늘어남에 따라 상품설계시 예정했던 생존율보다 실제 생존율이 높은 데서 생존율의 위험이 존재하고 있음.

- 넷제, 소득계층, 직업구조 및 가족기능의 변화에 적절히 대응할 수 있는 다양한 연금상품이 부족하며, 다양한 직업군과 이에 연계된 소득계층이 설계할 수 있는 연금상품들이 부족함.

4. 外國의 公的年金 改革動向

□ 공적연금제도를 일찍 도입한 대부분의 서구산업국가들은 국민의 수용성을 고려하여 적용대상을 장기간에 걸친 점진적 확대과정을 거쳐 제도가 성숙되었음.

- 선진국은 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 대두.

□ 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 개인연금을 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.

가. 年金制度의 改革背景과 改革戰略

- 공적연금의 재정불균형이 주요 핵심문제로 부각되는 가운데 연금제도의 개혁은 연금재정 수입측면에서 적용범위와 재원조달에 관한 개혁과 지출측면에서 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 소득대체율을 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

나. 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.
- 스웨덴은 점증하는 연금부채와 노령화사회에 대비하여 지속가능한 연금제도를 개혁하기에 이룸.
 - 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 기금

의 수익률로 적립되고, 퇴직시 연금급여는 기대여명을 고려하여 지급함.

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

다. 美國

□ 미국의 노령·유족·장애연금을 포괄하는 공적연금(OASDI)은 연방 정부에 의해 운영되는 부과방식의 확정급여형(defined benefits)임.

□ OASDI는 일정액 이상의 근로소득이 있는 민간기업의 피용자, 연 수입 \$400 이상의 자영업자, 1984년 이후 신규채용된 연방공무원 등을 적용대상으로 하고 있음.

- 1999년 현재, 1억 5200만명이 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 자영자는 본인이 전액 부담함.
- 노령연금 지급연령은 65세이며 지급자격은 1991년 이후에 62세에 도달한 가입자의 경우 40분기의 보험료를 납부할 경우에 발생함.
 - 65세의 지급개시연령을 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) 지급자수는 3800만명으로 65세 이상 노령 인구의 91%에 해당하며 장애연금(DI) 지급자수는 650만명, 보충적소득보장(SSJ) 지급자수는 6.6백만명임.
 - 1999년도 65세 신규 연금수급자의 은퇴직전 소득대비 연금급여의 소득대체율은 평균소득계층의 경우 59.4% 수준임.
- OASDI 신탁계정은 2025년도에 지출이 수입을 초과하여 당해연도 재정적자가 발생하게 되며 2037년에 기금이 소진될 것으로 예상됨에 따라 미국 정부는 현재 사회보장 개혁논의를 활발히 진행하고 있음.
 - 미국의 사회보장 자문위원회는 1997년 1월 미국 사회보장제도의 재정안정을 위하여 3가지 대안, 즉, 현재제 유지·보완(MB: Maintain Benefits)안, 확정각출형 개인퇴직금계정 신설(IA: Individual Accounts)안, 사회보장제도를 정액연금과 개인저축계정으로의 이원화(PSA: Personal Security Accounts)안을 제시함.
 - 또한 클린턴 행정부는 복수의 연금제도 개혁안을 제시하고 국민

의 선택을 요구하고 있으며, 개혁안에 포함된 확정각출형 개인연금계정의 틀을 응용해서 정부의 재정잉여를 재원으로 하는 국민저축계정을 제안하고 있음.

라. 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 국가기초연금이며,
 - 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 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 밀접하게 관련을 맺고 운영되고 있다는 점에서 특징적. 영국의 연금은 기본구조 측면에서 1층을 소득활동자 중심의 기초연금으로 구축하고 있으며, 1층을 통하여 소득보장이 미흡한 사람들에게 0층의 공공부조인 최저소득보장제도(income support)를 통하여 기초적인 생활을 보장.
- 둘째, 영국 연금체계의 가장 뚜렷한 특징은 그 역사에 있어서나 규모에 있어서 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, 영국은 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

마. 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 2할 정도 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 사람들에 대해서는 후생연금을 조정하는 구조를 도입
- 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 완화하여 지속가능한 연금제도의 발전을 도모하고자 최근에 시도되고 있는 일본의 연금제도 개혁은 매우 제한적인 수준에서 부분적으로만 이루어지고 있다는 점이 특징적

바. 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 가입자 중 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 배제. 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 퇴직시 까지 이연시키도록 함.

□ 칠레의 연금제도 현황

- 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 기록
- 기금의 재원은 사용자 부담분 없이 전적으로 가입자의 보험료에 의존. 노령연금을 위한 보험료는 임금의 10%이며, AFP마다 상이

한 수수료를 적용(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 매년 일정액을 인출하는 것으로, 개인의 은행구좌의 규모, 수익률, 기대여명, 기타의 다른 조건에 따라 매년 새로이 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 소득재분배에 역진적 기능을 하고 있음.
- 보험료에 근거한 급여방식은 저소득층을 연금제도권으로 유인하는 데 어려움이 있음.

5. 既存 年金制度 改善模型 檢討

가. 年金制度 改善論議의 展開過程

- 1988년 국민연금제도가 도입된 이후 연금제도 개선에 대한 논의는 적용대상을 자영자 계층에게 확대하는 과정에서 본격화됨.

- 첫 번째는 1995년 농어촌 지역자영자에게 확대시 사업장가입자와 동일하게 적용하여 한 제도내로 통합할 것인지 혹은 농어민의 특수성을 감안하여 농어민에 대한 정책적 배려가 복합된 연금제도로 별도 운영할 것인지에 대한 논의가 이루어진 바 있음.
- 국민연금제도 도입 10년째이면서 도시지역 자영자 확대를 앞두고 있던 1997년 5월 국무총리가 위원장인 사회보장심의회위원회에서 『국민연금제도개선기획단』(이하 ‘기획단’)을 설치하였음.
 - 기획단 운영과정에서 3개의 개선모형이 논의되었고, 최종적으로 기획단(안)을 제시하게 되었음. 그러나 복지부와 국회심의과정에서 기획단(안)과는 거리가 있는 국민연금제도 개정안이 1998년 12월말 국민연금법개정으로 만들어짐.
- 또한 우리 나라가 1997년말부터 IMF 경제위기를 겪는 과정에서 세계은행(IBRD)에서 제2차 구조조정차관(SAL II)의 이행조건으로 공적연금제도와 사적연금제도의 통합적인 발전과 개선방안의 마련을 권고하였고, 정부는 이에 합의함.
 - 1998년 12월 사회보장심의회위원회 산하에 『공·사연금제도개선 실무위원회』(이하 위원회)가 만들어짐. 위원회에서는 공적연금과 개인연금간 합리적 역할조정방안, 공·사연금간의 연계 강화를 통한 적정 노후소득보장방안 등을 모색토록 임무가 부여됨.

나. 年金制度 改善模型의 檢討

□ 제1안: 現制度의 補完模型

- 제1안은 현행 연금체제를 기본적으로 유지하면서, 공적연금 제도별로 내부적인 조정을 통하여 장기 재정안정성을 확보하고자 시도한 대안모형임.
- 국민연금제도와 특수직역연금을 그대로 유지하면서, 일반 직장

가입자의 경우 1층은 국민연금, 2층은 법정기업연금, 3층은 개인 연금을 통하여, 일반 자영자의 경우 1층은 국민연금, 2층 및 3층은 개인연금을 통하여, 특수직역가입자의 경우 1층 및 2층은 특수직역연금으로, 3층은 개인연금을 통하여 각각 노후소득을 보장하는 방안을 제시하고 있음.

- 국민연금의 급여율은 현행 60%를 유지하되, 보험료율은 장기적으로 15% 선에서 안정화되도록 하였음. 이 때, 연금수급개시 기준연령을 평균여명이 연장됨에 따라 자동적으로 조정하는 메커니즘을 도입하여 장기적인 재정안정화를 도모
- 피용자의 경우에는 법정퇴직금을 20% 정도의 급여율을 보장하는 법정기업연금으로 전환하여 총 80%의 소득대체율을 보장토록 함. 한편, 자영자의 경우에는 국민연금 가입만을 강제토록 하여 60%의 소득대체율을 보장하되, 그 이상의 보장은 자율적으로 개인연금 가입을 통하여 보장토록 하였음.
- 공적직역연금은 별도의 제도로 존립하되, 국민연금에 상당하는 표준직역연금과 민간의 퇴직금에 상당하는 부가직역연금으로 지급함으로써 총연금급여율은 80% 수준에 달하도록 하였음.
 - 이 때, 연금급여 산정기준소득은 현행 퇴직전 최종소득에서 생애평균소득으로 변경
 - 보험료율은 현행 15%에서 2005년까지 20%선에서 인상·유지하되, 가입자 본인 8%, 정부 12%를 부담토록 하고, 재정부족분은 정부의 재정지원으로 충당
- 재정방식은 국민연금과 표준직역연금은 확정급여방식으로 각각 수정적립방식 및 부과방식으로 운영하고, 기업연금과 부가직역 연금은 확정각출방식으로 운영
- 제1안은 현행 제도의 변화를 최소화하면서, 평균수명 연장에 따

른 연금수급연령 자동 연장을 통하여 인구고령화에 따른 연금재정 악화를 방지하는 방안을 마련하고 있다는 점이 특징적임.

- 또한 연금급여 산정식에서 현행 전가입자 평균소득(A)를 가입자의 전생애평균소득(B)의 일정비율(a)로 인위적으로 설정토록 함으로써 경제상황의 변화 및 가입자의 변동에 따른 A의 급격한 변화를 방지할 수 있도록 하였다는 점에서 특징적임.

□ 제2안: 國民年金 中心의 개선모형

- 제2안은 국민연금제도를 중심으로 특수지역연금을 흡수·통합함으로써 국민연금으로 전국민 공통의 단일 공적연금제도로 만드는 대안모형임.
- 직업에 관계없이 경제활동을 하는 전국민이 가입하는 국민연금을 1층, 직장가입자의 경우 법정기업연금을 2층으로 하고, 특수지역가입자는 신직역연금을 2층으로 하며, 자영자의 경우에는 국가인증개인연금제도를 2층으로 하며, 3층은 임의의 개인연금으로 설계하고 있음.
- 국민연금과 법정기업연금을 합산한 총급여율은 퇴직전 소득의 약 70%내외가 되도록 하되, 이 중 국민연금의 소득대체율은 현행 평균소득자 기준 60%에서 45%(부부 50%) 수준으로 하향 조정하고 (이때, 비례부분은 30→20%, 균등부분은 30→25% 조정하여 재분배 기능 강조), 법정기업연금은 퇴직금적립부담률 8.3% 중 6%로 법정기업연금으로 전환시 20%의 급여율을 보장하는 것으로 설정
- 연금수급연령은 2013년부터 매5년마다 1세씩 연장하여 2033년까지 65세로 높이되 기존 국민연금과는 달리 수급연령 연장에 맞춰 보험료를 납부해야 하는 가입상한연령도 동시에 높여 나가도록 하였음.
- 특수지역연금을 공적연금적 기능은 국민연금이, 산재보상적 기능은 산재보험이, 퇴직금적 기능은 민간 근로자의 법정기업연금

에 상응하는 신직역연금을 신설하여 담당하도록 하였음.

- 새로운 연금체계로의 전환에 따른 막대한 국가재정부담을 감안하여 신직역연금은 부과방식의 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution)의 형태를 취하는 것으로 하였음.
 - 국민연금 및 공적직역연금 모두 확정급여방식이되, 재정방식은 각각 부분적립방식과 부과방식을 채택
- 제2안은 국민연금가입자의 급여율을 현행 60%에서 45%로 하향 조정함으로써 보험료를 부담을 장기적으로 15% 선에서 안정화 하며, 그 이상의 보장은 피용자는 법정기업연금을 통하여, 자영자는 세제혜택을 강화한 국가인증개인연금을 통하여 보장
- 일반국민과 특수직역을 모두 국민연금이라는 단일한 제도적 틀로 묶고 있다는 점에서 특징적

□ 제3안: 一體型 多元的 개선모형

- 제3안은 ‘相生年金’이라는 기초연금을 도입함으로써, 기초연금을 통하여 피용자, 자영자, 특수직역가입자 등 기존가입자 뿐만 아니라 주부, 실업자 등 비경제활동자를 포함하는 전국민을 단일 연금제도로 묶는다는 점에서 일체형적 특성을 지니면, 기존 국민연금, 3개 특수직역연금, 퇴직금의 틀은 그대로 유지한다는 면에서 다원적인 특징을 동시에 지니고 있는 대안모형임.
- 상생연금 급여율은 20%로 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 하였음.

- 현행 각 공적연금은 직역연금 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 하였음.
- 국민연금의 총급여율은 세대별·가족형태별·성별 형평성을 제고하도록 개선하여 부부기준으로 보면, 홑벌이 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 하였음(현행 120% 수준에서).
- 보험료율은 맞벌이 가구는 현재의 부부 각각 9%수준에서 7.5%(상생부분 1.5% + 소득비례부분 6.0%) 수준으로 하향 조정하고, 홑벌이부부는 9%를 유지토록 하였음.
- 재정방식은 상생연금의 경우 급여에 필요한 재원은 5년균형 부과방식으로 운영토록 하며, 국민연금, 직역연금은 적립방식으로 운영토록 하였음.
- 특수직역연금의 재정불안정 해결을 위해 보험료수준을 단계적으로 21%까지 상향조정하고, 전가입기간 평균소득기준으로 연금급여를 산정하고, 연금액 슬라이딩 기준을 소비자물가상승률 기준으로 전환하는 방안을 제시하고 있음.
- 제3안은 모든 국민에게 기초연금을 도입함으로써 실질적인 전국민 연금화를 가능토록 함으로써 전국민 단일연금제도로 묶고 있다는 점에서 특징적이며, 각 공적연금제도 및 퇴직금의 특수성을 인정하고 자율적 발전방안을 마련함으로써 불확실한 미래변화에 탄력적으로 적응해나갈 수 있다는 점에서 특징적임.

□ 제4안: 折衷模型 혹은 國民年金 中心 개선모형의 變形

- 제4안은 제시된 상기 3개안의 장점을 취합하고자 시도한 안으로, 기본골격은 제2안과 흡사한 특징을 가지고 있음.
- 즉, 국민연금을 기초연금화하여 전국민 공통의 연금으로 1층으로 설정하고, 2층은 직장가입자의 경우 법정기업연금으로, 자영업자는 법정개인연금으로, 특수직역가입자의 경우 소득비례직역연금으로 하며, 3층은 임의 민간노후보장상품으로 설계하고 있음.
- 그러나 2안에서는 국민연금의 급여율을 현행 60%에서 45%로 하향조정하는데 반하여, 4안에서는 그 하향폭을 더욱 크게 하여 35%로 하향조정하고 있다는 점에서 구별됨.
- 또한, 제4안은 3안에서 기초연금의 구상을 도입하여 국민연금의 명칭을 기초연금으로 변경하고 있으나, 제4안의 기초연금은 기존의 경제활동자 중심의 1소득자 1연금체계를 유지하고 있다는 점에서 제3안의 기초연금과는 구별됨.
- 제4안의 총급여율은 60%로, 그중 기초연금(기존 국민연금)이 35%이고, 법정기업연금, 법정개인연금, 혹은 소득비례직역연금을 통하여 25%의 급여수준을 보장토록 하고 있음.
- 보험료율은 기초연금의 경우 10% 선에서 안정되도록 하고, 그 이상의 보험료가 요구될 경우 국가가 보전토록 하고 있음. 법정기업연금은 현행 퇴직금부담률 8.3%에 노사 자율의 추가적 부담으로 구성토록 되어 있음.
- 제4안은 지속가능한 발전을 위하여 국민연금의 급여수준을 35% 수준으로 대폭 하향조정하고, 국민연금을 기초연금화하여 전국민공통의 연금제도로 만들었다는 점에서 특징적임.
- 또한 2안과 마찬가지로 공·사적 성격이 혼합되어 있던 퇴직금을 법정기업연금화함으로써 공적 소득보장체계로 편입시키고, 이를

통하여 공·사 연금체계간 적정 역할분담을 도모하고 있다는 점에서 특징적임.

□ 綜合的 檢討

- 공사연금제도개선실무위원회에서 제시된 4개의 연금개혁안은 각기 자기완결성을 갖는 개혁안으로서, 각각 주안점과 그에 따른 장단점이 상이함.

[圖 1] 4가지 改善模型 比較

		1안	2안	3안	4안
특징		현제도 보완	국민연금 중심으로 통합	상생연금 중심으로 통합	기초연금 중심으로 통합
근로자	1층보장	국민연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	기업연금	법정기업연금	소득비례 국민연금	법정기업연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			
자영자	1층보장	국민연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	-	국가인정 개인연금	-	법정개인연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			
공적 직역	1층보장	직역연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	부가연금 (퇴직금)	신직역연금	직역연금	소득비례 직역연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			

- 각각의 대안을 비교평가하는 과정에서, 4가지 대안 모두가 지향하는 공통적인 개혁방향을 다음과 같이 정리할 수 있었음.
 - 하나는 노후 소득보장에 있어서 공공과 민간의 적정한 역할에 대한 공감대를 형성하여, 공적연금과 사적연금시장의 균

형잡힌 발전을 도모하여야 한다는 것임.

- 둘째는 현제도로서는 미래세대의 국민부담이 과중하여 제도가 장기적으로 지속되기 어려울 것으로 판단하므로 지속가능한 제도 구축을 위한 제도의 개선이 필요하다는 것임.
- 셋째는 세대내·세대간 형평성을 제고하기 위한 방안들을 모색하고 있다는 점임.
- 넷째는 가능한한 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 제고하고자 전면적인 가입확대를 시도하거나 혹은 연금크레딧 등의 제도적 장치들을 도입하고 있다는 점임.

6. 公的年金制度的 改善模型

가. 年金 關聯 經濟社會的 與件의 變化

국민연금제도가 선진국과 같은 시행착오를 경험하지 않기 위해서는 현재 시점에서 과연 우리 사회가 어떤 형태로 변화될 것인지에 대한 전망 및 분석이 요구되며, 분석된 사회경제적 변화에 과연 현재의 국민연금제도가 적절히 대응할 수 있는 요소들을 지니고 있는지가에 대한 체계적 검토가 요구됨.

人口의 高齡化

- 인구고령화 및 출산율의 감소로 노인부양률이 높아짐에 따라 공적 연금의 재원에 기여하는 인구수는 줄어드는 반면 공적연금급여를 받는 인구수는 늘어남으로써 공적연금의 지출비용이 현저히 증가
- 또한 근로인구의 감소는 현 공적연금 급여수준이 유지되는 경우 기여율이 매우 높아짐을 의미함으로 기여율에 대한 수용가능성 문제를 야기

□ 世界化: 世界經濟의 統合

- 세계화에 따른 개방은 일국 차원에서 정치경제를 자율적으로 설계할 수 있는 능력을 현저히 약화시킴. 따라서 세계화의 전제조건으로 요구되는 국가경쟁력 제고를 위한 구조조정과정은 노동비용의 축소와 그 소산으로서 사용자 및 근로자가 지불하는 공적연금 기여금의 동결 내지 축소를 도모하게 될 것임.

□ 勞働行態 및 勞働市場構造의 變化

- 최근 노동시장의 유연화에 따라 고용불안정을 특징으로 하는 시간제·파견 근로자 및 자영자들이 증가함으로써 공적연금, 사적연금, 개인저축이 모두 취약한 상황에 직면할 수 있는 계층이 증가
- 또한 근로자 개인의 퇴직행태 변화, 즉, 조기퇴직 현상은 연금수급자의 수의 증대뿐만 아니라 기여자의 수를 감소시킴으로써 이 중으로 연금재정에 부정적 영향을 미칠 수 있음.

□ 家族構造의 變化

- 가족에 대한 가치변화·여성의 경제적 자립능력의 증가 등에 따라 이혼율이 전세계적으로 급증하면서 근로활동 경험이 없거나 적은 여성배우자들은 연금수급권을 획득할 수 없거나 낮은 급여를 지급받기 쉬움.

□ 낮은 順應率

- 서구와는 사회경제적 환경이 상이한 개발도상국들이 서구식 사회보험제도를 도입하면서 환경적 적합성에 대한 충분한 검토없이 제도의 외형만을 도입함으로써 공적연금의 낮은 순응률(소득 신고, 기여금 납부 등)과 기금의 비효율적 운영 등 관리운영면에서 상당한 곤란을 경험.

나. 年金制度 改善의 基本方向

□ 持續可能性(sustainability) 확보와 負擔可能性(affordability) 증진

- 국민연금의 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료수입을 안정되게 확보하는 것이 무엇보다도 중요하며, 이를 위해서는 장기적인 보험료의 수준을 미래의 근로세대가 부담할 수 있고 납득하고 수용할만한 수준으로 보험료 수준을 적정하게 유지할 필요성이 있음.
- 미래 근로세대의 부담가능성은 국가마다 상이한 사회경제적 상황 즉, 경제력 규모, 인구노령화 수준, 사회보장에 대한 가치, 조세 및 다른 사회보험에 대한 부담수준, 제도의 역사적 유산 등 다양한 요인들의 영향을 받지만, 선진국의 연금개혁 경험을 보면 공적연금의 보험료율을 20%내외에서 억제하려는 것을 발견할 수 있으며, 우리나라도 이러한 부담수준을 넘어서기는 어려울 것으로 판단됨.
- 현행 국민연금제도의 급여구조를 유지하는 한 장기적 재정균형을 유지하기 위해서는 2030년경까지 기여율을 약 17-18%까지 인상해야 할 것으로 전망되며, 여기에 기존의 퇴직금제도가 그대로 존속된다고 한다면 법정퇴직금 부담률 8.3%을 합산해야 하므로 두 제도의 누계부담률은 25%를 넘어설 것으로 예상됨.
- 한편 퇴직전 소득대비 국민연금과 퇴직금을 합산한 급여의 소득대체율은 40년 근로활동자 기준으로 평균임금근로자의 경우 약 90%에 근접하여 적정소득대체율로 간주되는 70%를 훨씬 상회함.
- 이와 같이 현행의 국민연금과 퇴직금제도는 미래의 부담가능성과 급여수준의 적절성 어느 관점에서 보더라도 양립이 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않으므로 국민연금과 퇴직금의 합산 급여수준을 하향조정하여 부담률을 20%내외에서 억제하는 제도 개혁이 필요함.

□ 特殊職域年金의 役割再調整을 통한 財政安定 추구

- 세 개의 특수직역연금제도가 공통적으로 안고 있는 재정불안정문제를 해결하기 위해서는 일반 국민과의 형평성을 도모하는 방향으로 수급부담구조를 합리적으로 개선하고, 위험분산을 제고하며, 비용부담에 있어 국가가 사용주로서의 책임을 높여 나가야 할 것임.
- 따라서 특수직역연금에서 사회보장적 성격을 지닌 부분은 국민연금제도에 통합시키고, 기업복지적 성격을 지닌 부분은 민간근로자의 퇴직금제도에 상응하는 새로운 직역연금을 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 全國民 共通의 單一 公的年金體系

- 현재 직역별로 분리된 연금체계를 통합하여 모든 국민을 동일한 연금제도에 포괄토록 함. 즉, 자영자와 근로자 등 일반 국민과 공무원·군인 등 특수직역종사자를 모두 공통의 연금제도에 포괄. 이를 통하여 위험분산효과를 높이고, 사회적 형평성을 제고하며, 연금수급의 사각지대 축소할 수 있음.
- 현행 국민연금제도와 같이 방빈 내지 소득재분배 기능과 과거의 소득을 대체하는 기능(소득비례급여로서 퇴직전 소득대체기능)이 별도로 분리되어 존재하지 않고 하나의 제도에 혼합된 일원적 연금체계를 유지. 이를 통하여 사회적 분열을 예방하고, 소득비례부분의 공적연금이 분리되었을 때 일어나기 쉬운 사적연금으로의 대체를 사전에 예방함으로써 노후소득의 불평등이 커지는 현상을 방지함.

□ 年金受給權의 普遍性 및 適切性の 確保

- 기여기간 부족에 따른 연금수급권의 미확보 또는 불충분성 문제를 완화하기 위하여 사회적으로 가치가 있는 행위, 즉, 군복무,

출산 및 양육 등으로 인해 부득이 하게 기여할 수 없었던 기간에 대해서는 기여를 하지 않았더라도 기여를 한 것으로 간주해주는 기여기간산입제도(Credit)를 도입할 필요가 있음.

- 또한 구직급여를 받고 있는 실직근로자의 경우에는 고용보험기금에서 연금보험료를 대납하도록 하여 실직으로 인한 기여기간의 공백을 완화하는 방안들을 모색
- 사업장가입자에 해당하는 근로자의 범위를 3개월 초과 고용에서 1개월 초과 고용으로 완화하고 동시에 사업장 당연적용 범위를 5인 이상에서 1인 이상으로 낮춤으로서 근로자 신분임에도 불구하고 지역가입자로 분류된 임시직 근로자, 5인 미만 영세사업체 근로자 등을 사업장가입자로 편입하는 방안 모색
- 특수지역종사자들 또한 일반 국민과 동일한 조건하에서 노령·장애·유족연금 수급권을 획득할 수 있도록 기존 특수지역연금제도의 수급요건을 개선하며, 민간 피용인에서 공무원으로 또는 공무원에서 민간 피용인으로 직역을 이동하더라도 수급권이 상실되지 않고 유지될 수 있도록 하는 방안을 모색

□ 公的年金과 私的年金의 役割分擔

- 노후소득의 불안정성을 완화하여 노후생활의 안정을 보장하기 위해서는 위험들을 다기화(risk diversification)시킬 필요가 있으며, 공적연금과 사적연금의 혼합적 접근, 소위 다층체계 접근은 세계은행(World Bank)뿐만 아니라 국제노동기구(ILO)도 권고하고 있는 접근임.
- 국민연금의 소득비례부문을 현재보다 다소 하향 조정하되, 그에 따른 일부 손실은 법정퇴직금의 상당 부분을 강제기업연금으로 전환하여 보충하도록 함. 자영자에게도 세계 형평성을 도모하는 차원에서 강제기업연금에 준하는 세계혜택을 부여하는 새로운

형태의 개인연금을 도입토록 함.

다. 公的年金 改善의 基本原則

- 첫째, 長期的 財政安定性 原則: 공적연금의 장기적 재정안정은 공적연금의 건실한 운영을 지속가능하게 한다는 점에서 필수적인 전제조건. 공적연금의 급여-부담구조를 「적정부담-적정급여」로 균형화하여 미래 세대에도 지속가능한 제도로 발전시켜야 함.
- 둘째, 負擔可能性 考慮의 原則: 현 공적연금제도의 지속가능한 발전이 의심받는 가장 큰 이유 중의 하나가 현 공적연금제도를 유지할 수 있는 미래세대의 부담가능성 문제임.
 - 평균수명의 연장과 저출산율의 경향하에서 가속화되는 인구고령화는 미래 근로세대의 노령세대 부양부담을 가중시킬 것이며, 이는 곧바로 근로세대 연금기여율의 상승을 의미. 과중한 연금 기여율의 인상은 근로세대의 근로동기를 저해하고 제도 자체에 대한 저항을 불러일으킬 뿐만 아니라 제도 존립 정당성에 대한 의문으로 전화될 우려가 큼.
 - 따라서 연금제도의 지속가능한 발전을 위해서는 미래세대의 연금제도 기여율을 부담가능한 수준으로 유지시키는 것이 필수적. 그러므로 인구고령화가 가속되는 상황에서도 연금제도의 지속가능한 발전을 위하여 미래세대의 부담을 수용가능한 수준으로 유지시키는 방향으로 연금개혁이 이루어져야 함.
 - 선진국의 연금개혁 논의를 살펴보면, 연금보험료율을 20% 수준에서 억제하려는 시도를 발견할 수 있음. 이러한 선진국의 경험을 참고하고, 우리 나라의 경우 8.3%에 달하는 법정기업연금 부담이 있음을 감안하여 공적연금의 기여율 수준은 장기적으로 12% 수준을 유지하는 것으로 현행 공적연금제도를 재조정하는

것이 바람직할 것임.

- 셋째, 給與의 適切性 原則: 제도의 건실한 발전을 위한 재정안정도 중요하지만, 공적연금제도의 본래 목적이 노후의 안정적 소득보장에 있다는 점은 잊어서는 안되는 원칙임.
 - 선진국의 경험을 보면 노후소득보장을 위하여 필요한 소득대체율은 소득계층에 따라 편차가 있지만 70% 정도라고 보고됨.
 - 우리 나라의 경우 근로연령기에 주지출이 자녀교육비임을 감안할 때, 자녀교육비 지출이 없어지는 노령기의 안정적 생활을 위한 소득대체율은 선진국보다는 낮아도 무방할 것으로 보여짐.
 - 또한 노령기 소득을 모두 공적연금을 통하여만 확보하는 것이 아니라, 저축, 개인연금, 자녀로부터의 지원 등 여러 소득원이 가능하므로 공적연금의 급여수준은 여러 소득원과의 역할분담을 고려하여 설정되어야 함.
 - 따라서 공적연금의 급여수준은 여러 소득원과의 적정 역할분담을 통하여 노령기의 욕구를 적절하게 충족시키면서도 보험료 부담능력과 근로계층과의 형평성을 고려하여 적절한 수준으로 설정하여야 함.
 - 이러한 관점에서 퇴직금의 기업연금화를 통한 급여수준 30% 수준을 감안하여 공적연금을 통하여 보장하는 급여수준은 약 40% 정도 수준으로 설정하는 것이 적절한 급여수준일 것으로 판단됨.
- 넷째, 適用의 包括性 原則: 공적연금은 전국민의 노후소득보장을 위한 1차적 사회안전망으로서 역할을 하여야 할 수 있도록 공적연금의 사각지대를 해소하고 보편적인 적용범위를 갖추어야 함.
 - 이를 위하여 현재 공적연금제도의 당연적용에서 제외되어 있거나, 실업 등으로 납부예외자로 보험료 각출을 하지 않는 경우, 소득할

동을 하고 있음에도 불구하고 보험료 각출을 기피하는 경우, 직역간 이동으로 인하여 연금수급권을 확보하지 못하는 경우 등을 구분하여 공적연금의 사각지대를 해소하여 나가야 할 것임.

- 이를 위하여 육아·군복무 등의 기간 동안 연금크레딧 제도의 도입, 실업기간 동안 고용보험에서 연금보험료의 납부 등을 추진해 나가야 할 것이며, 직역간 구분 없이 공통적인 연금제도 적용을 통하여 직역간 이동에 따른 연금의 사각지대를 해소해야 할 것임.

□ 다섯째, 世代內·世代間 衡平性 原則: 공적연금은 세대내(소득계층간, 자영자와 피용자간) 형평성을 도모하는 동시에, 현세대와 미래세대간의 형평성을 제고하여야 함.

- 먼저 자영자의 투명한 소득과약을 위한 환경정비가 이루어져야 할 것이며, 세대간의 지나친 부담이전을 방지하기 위하여 적정 부담·적정급여 체계로의 개혁이 이루어져야 할 것임.

□ 여섯째, 適正 公·私 役割分擔의 原則: 제한된 자원하에서 공적연금만으로 증대하고 다양화되는 욕구를 충족시키기는 어려우므로 공적연금과 사적연금간의 적절한 역할분담이 이루어져야 함.

- 이를 위하여 퇴직금을 법정기업연금화하여 공적연금과의 보완적 관계를 유지하며, 노후 소득보장제도로서의 역할을 수행토록 하는 것이 바람직할 것임.

〈表 5〉 公的年金 改革의 基本原則

기본원칙	목표	개혁방향
① 공적연금 단일체계화	다층구조연금체계	1층(국민연금) 2층(기업연금=퇴직금)
② 지속가능성	재정안정화	적정부담 = 적정급여
③ 부담가능성	25% 과중부담 해결	20%(국민연금 12% + 기 업연금 8%)
④ 적절성 원칙	적절한 소득보장	대체율 70% (국민연금 40% + 기업연 금 30%)
⑤ 포괄성 원칙	사각지대 해소	단일한 공통체계
⑥ 형평성 원칙	세대내·세대간 형평	다음세대 부담 경감
⑦ 공·사역할분담	퇴직금의 기업연금화 자영자의 개인연금	개인연금의 도입

라. 公的年金 改善模型

□ 基本構造

- 국민연금을 공무원 등 특수지역종사자에게도 적용하여 국민연금을 전국민 공통의 연금제도로 개편 (1층)하고, 퇴직금을 법정 기업연금으로 전환하고, 자영자에 대해 국가인정개인연금제도 신설 (2층)함.
- 또한 공적지역연금을 재구조화하여 국민연금으로 이전된 부분을 제외한 특수지역연금은 기업연금에 상응하는 수준의 新職域年金으로 개편

[圖 2] 老齡所得保障의 基本構造(案)

(현 행)



(개선안)



註: 제도별 평균급여율 (40년 가입기준)
실선은 법적 강제, 점선은 자발적

- 국민연금제도의 경우 급여수준은 현재 평균소득자 기준 60%에서 40% 수준으로 조정하며, 균등부분과 소득비례부분간의 비율은 현행 1:1을 유지. 급여수준 하향조정은 2005년부터 적용

※ 연금급여 산식:

- 현행: $1.8(A+B)(1+0.05n)$
- 개정: $1.2(A+B)(1+0.05n)$

- 국민연금과 법정기업연금(퇴직금의 기업연금화)을 합산한 所得代替率이 약 60~70% 내외가 되도록 조정. 장기 수지균형을 달성할 수 있는 국민연금 보험료율은 12%내외에서 결정토록 함.
- 가입기간 산입제도를 도입하여 실직자는 고용보험기금에서, 군복무자는 국고, 육아 및 출산자는 연금기금, 저소득자는 국민기초생활보장 급여에서 각각 부담토록 함.
- 공적직역연금제도의 경우, 공적직역연금을 이원화하여 國民年金(1층)과 기업연금에 상응하는 新職域年金(2층)의 二層體系로 재편한다. 신직역연금은 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)으로 운영하며, 신직역연금의 급여수준은 법정기업연금에 상응토록 함.
- 보험료율 8.3%는 국가가 전액부담하며, 군인의 신직역연금은 확정급여방식의 연금으로 설계.
- 퇴직금제도의 경우, 퇴직금을 法定 企業年金制度로 전환하되, 현 법정퇴직금 부담률 8.3%를 법정기업연금으로 전환. 기업연금은 사외적립에 의한 확정기여연금으로 운영(소득대체율 약 25~30%)토록 함.
- 개인연금의 경우, 법정기업연금 혜택을 받지 못하는 자영자 및 근로자를 대상으로 國家認定個人年金制度 도입 (단, 임의가입)하며, 법정기업연금에 준하는 세제혜택을 부여토록 함.

□ 財政推計 假定

- 거시경제변수: 연금재정에 영향을 미치는 임금상승률, 이자율, 물가 상승률 등 거시경제지표는 2000년 이전은 실제치로 적용하고, 2001년 이후는 한국개발연구원(KDI)의 거시경제변수 가정을 적용
- 생명표: 생존율 및 사망률은 통계청이 2000년도 인구주택총조사를 기반으로 2001년 8월에 발표한 생명표 자료를 기준으로 함.
- 국민연금 관련 변수:
 - 국민연금제도의 가입기간은 18~59세로 하였으며, 수급기간은 연금수급개시연령 이후 사망시까지로 함. 연금수급개시연령은 1998년 개정 국민연금법에 따라 2012년까지는 60세이며, 2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년 이후에는 65세에 연금수급을 개시하는 것으로 설정
 - 연금보험료율은 국민연금법에 규정된 사업장 가입자와 지역 가입자의 보험료 조정계획에 따라 해당연도에 3%에서 시작하여 9%까지 상향조정하는 것으로 함. 또한, 향후 재정재계 산제도에 기반하여 보험료율을 상향조정하였을 경우, 2010년 이후에 3년에 1%포인트씩 상향조정하고 2023년에는 0.5%포인트 상향조정하여 13.5%까지 조정하는 것으로 함.
 - 연금급여율은 급여산식에 규정되어 있는 바와 같이 1998년 이전 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.75%포인트 증가하며, 1999년 이후 2004년까지의 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.5%포인트 증가하는 것으로 하였음. 또한 2005년 이후 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1%포인트 증가하는 것으로 함.
 - 본 연구에서 가입자가 수급하는 연금의 종류는 노령연금 및 유족연금으로 한정. 연금수급기간 중 실질가치 보전을 위한 연금급여의 연동은 소비자물가상승률을 적용

□ 財政推計 結果

- 재정추계 결과 장기적으로 재정이 안정되기 위하여는 보험료율을 13.5%까지 상향조정할 필요가 있는 것으로 나타났음.
- 연금제도 개선모형에서 보험료율을 13.5%로 단계적으로 상향조정하는 경우에는 2040년경에 당년도 수지적자가 발생하지만 점차 그 적자폭이 개선되어 적립기금 고갈이 발생하지 않으며 재정이 장기적으로 안정되는 것으로 나타남.

〈表 6〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇)

(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금
2002	4,072	18,584	14,163	14,511	86,982
2005	6,128	26,431	20,471	20,303	141,935
2010	12,676	43,212	33,734	30,536	267,473
2015	24,156	64,107	50,513	39,951	451,880
2020	45,116	90,489	74,080	45,373	676,475
2025	75,538	110,954	92,367	35,416	880,312
2030	108,917	125,667	107,914	16,750	1,003,020
2040	177,346	159,549	140,454	-17,797	987,226
2050	218,942	201,669	186,586	-17,273	776,590
2060	258,943	257,987	243,985	-956	735,950
2070	340,176	331,464	318,331	-8,712	682,509
2080	434,555	434,266	422,595	-288	613,995

第1章 序論

우리 나라 공적연금제도는 1960년 공무원연금의 도입으로 시작하여 1999년 국민연금의 도시지역 자영자 적용확대를 마지막으로 공적연금 제도의 외연적 확대는 마무리되었으나, 공적연금의 건실한 지속적 발전을 위협하는 요인들에 대한 대책이 긴요한 실정이다.

특히 이미 적립기금이 고갈된 군인연금, 공무원연금을 비롯하여 4개 공적연금이 모두 수급-부담구조의 불균형에 의한 재정불안정 요인을 안고 있으므로, 안정된 노후생활을 보장하면서도 미래세대의 과중한 부담을 완화하는 적정 연금 급여-부담모형의 개발이 필요하며, 그외에도 공적연금의 사각지대 해소 문제와 지역연금과 국민연금간의 연계적인 발전방향에 대한 모색도 필요한 상황이다.

이와 같은 공적연금제도 개선의 필요성과 관련하여, 그 동안 각계 전문가들이 참여한 국민연금제도개선기획단, 공적연금제도개선실무위원회 등이 운영되어 왔고, 그 과정에서 제안된 개선안을 참고하여 일부 법개정이 이루어지기도 하였으나, 아직도 장기적으로 건실하고 안정적인 공적연금제도로 발전할 수 있는 개선모형에 대한 합의는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 그 동안 이루어진 공적연금제도 개선구상과 외국 연금개혁의 경험에 대하여 종합적이고 비판적인 검토를 통하여 우리 나라의 바람직한 공적연금제도 개선모형의 제시가 필요하다.

그러므로 본 연구는 공적연금제도의 건실하고 지속가능한 발전을 위하여 적정 급여-적정 부담에 기반하고 실현가능한 공적연금제도의 개선방안을 마련하고자 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 제2장에서 공적연금제도의 전개과정과

현황을 살펴보았으며, 제3장에서는 공적연금제도의 정책과제를 쟁점별로 정리하였다. 제4장에서는 외국의 공적연금제도 개혁동향을 정리하고 시사점을 분석하였다. 제5장에서는 향후 경제사회적 여건의 변화를 전망하고 변화하는 경제사회적 여건에 조응하는 연금제도 개선의 기본방향을 검토하였다. 제6장에서는 기존의 연금제도 개선논의를 검토하고 평가하였으며, 마지막으로 제7장에서는 앞의 논의들에 기반하여 새로운 연금제도 개선모형을 제안하고 재정추계 및 시뮬레이션 분석을 하였다.

이와 같이 본 연구는 공적연금제도에 대한 현황과 정책과제를 정리하는 것은 물론 최근 외국의 공적연금 개혁동향과 함께 우리 나라에서 이루어졌던 공적연금 개선관련 논의들을 정리하고, 이를 바탕으로 새로운 공적연금 개선모형을 제시하고 있는 등 공적연금 관련 논의들을 총망라하고 있는 종합보고서의 성격을 갖고 있다.

이러한 연구과제의 성격으로 인하여 본 연구는 기존에 이루어진 연구성과에 상당부분 의존하고 있다. 특히 국가적 차원에서 공적연금제도 개선을 위하여 국무총리실 사회보장심의회 산하에 설치되었던 국민연금제도개선기획단과 공·사연금제도개선실무위원회의 연구성과를 상당부분 인용하고 있다. 그 외에도 연금관련 기존 연구들의 성과를 바탕으로 본 연구가 이루어졌음을 밝혀둔다.

第 2 章 公的年金制度의 現況

第 1 節 國民年金制度

1. 導入 및 展開過程

국민의 안정적인 노후생활보장을 위한 주요한 사회보장제도중의 하나인 국민연금제도는 1973년 「국민복지연금법」이란 이름으로 우리나라에 처음 소개되었다. 그러나 동법은 1973년의 제1차 석유파동으로 시행되지 못하고, 1986년에 지난 법에 비해 연금구조와 내용을 대폭 보완한 후 법령칭을 「국민연금법」으로 개정하여, 1988년부터 국민연금제도를 실시하기로 하였다.

국민연금제도는 1988년 처음 도입시에는 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시하였고, 이후 1992년 5~9인 사업장 근로자를 대상으로 확대 적용되었다. 1995년에는 郡地域에 있는 미가입 계층인 농어민, 자영자, 5인 미만사업장근로자 등을 대상으로 적용확대하면서 그 가입범위를 계속적으로 확대하여 왔다.

1999년 1월에 국민연금법이 개정되면서 給與水準을 하향 조정하였고, 수급기준연령을 단계적으로 60세에서 65세까지 연장하는 조치를 취하였다. 1999년 4월에는 도시지역에 있는 5인 미만 사업장근로자 등 근로계층과 자영자를 대상으로 확대 적용하기에 이르렀다. 그 동안의 법의 주요개정내용은 다음과 같다.

- 1973. 국민복지연금법 제정
- 1986. 12. 국민복지연금법의 전면개정
 - 국민복지연금법을 국민연금법으로 변경

- 가입대상자: 30인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장으로 변경
- 연금보험료는 초기 3%에서 5년마다 3%씩 상향조정하여 9%로 함. 이 중 1/3은 법정퇴직금으로 전환
- 저소득층에 대한 국고보조제도 폐지
- 국민연금제도를 1988년 1월 1일부터 시행
- 1991. 8. 시행령개정
 - 당면적용사업장의 범위를 상시 10인 이상 사업장에서 5인 이상의 근로자 사업자로 변경
- 1995. 1. 당면적용대상을 농어촌지역 거주자 및 도시지역 거주농어민으로 확대
 - 지역가입자의 연금보험료를 9%로 하되 시행초기 3%에서 5년마다 3%씩 상향조정하여 보험료 부담을 완화시킴
- 1995. 8. 국내 체류외국인의 연금가입 완화
- 1998. 12. 적용대상자 확대
 - 1999년 4월 1일부터 도시지역 거주자까지 확대
 - 연금급여수준(평균소득월액의 70%→60%) 및 수급연령의 조정(2013년부터 5년단위로 1세씩 연장, 2033년 65세가 되도록함.)
 - 5년마다 재정계산제도 도입
 - 국민연금기금운용위원회 위원수를 상향조정(15인 → 20인)
 - 조기노령연금의 가입기간 축소(20년 → 10년)
- 2000. 12 기본연금액 산정기준의 변경
 - 연금수급전년도의 평균소득월액에서 소비자물가상승률에 의해 현재가치화한 연금수급직전 3년간의 평균소득월액의 평균액으로 변경
 - 국민연금기금의 투자대상을 다변화함.

국민연금법은 제정 이후 여러 차례 개정을 거치게 된다. 이중 중요한 개정은 1995년, 1998년 2000년에 이루어졌다. 이 중 최근에 크게 개정된 1998년과 2000년의 개정의 골자는 다음과 같다. 연금제정의

안정화를 위하여 給與水準을 40년 가입시 생애평균소득의 70%에서 60%로 조정하였고, 연금수급연령을 현행 60세에서 2013년부터 61세, 매5년마다 1세씩 증가시킴으로써 2033년에 65세로 단계적으로 상향조정하였다. 또한 재정안정을 위한 재정계산제도를 도입하여 2003년부터 매5년마다 연금재정추계를 시행하도록 하였다. 또한 경제변화로 인한 급여의 급격한 변화를 막기 위하여 기본연금액을 전년도 평균소득월액에서 연금수급직전 3년간의 평균소득월액의 평균으로 변경하였다.

연금수급권을 강화하고 실직자의 생활안정을 위하여 연금수급 최고 가입기간을 15년에서 10년으로 단축하였다. 배우자의 연금수급권을 보장하기 위하여 分割年金制度를 도입하였다. 혼인기간이 5년 이상으로 이혼하고 60세에 도달하거나 혹은 60세 이후에 이혼(단, 재혼중 지급정지)하는 경우에 배우자의 연금수급액 중 일정 부분을 상대방 배우자에게 지급하도록 하였다. 연금가입기간을 되도록 장기화하기 위하여 육아, 군복무, 재학, 교도소 및 시설수용 기간에 대하여 연금보험료의 추후납부를 허용하였다. 실직자에 대한 생활안정자금 대여를 위한 법적 규정을 마련하였다.

연금의 병급조정기준을 마련하였다. 근로기준법에 의한 장애·유족보상, 산재보상법에 의한 장애·유족급여, 선원법에 의한 장애·유족보상을 받는 경우 장애 및 유족연금은 1/2만 지급하도록 하였고, 55세 이상 65세 미만 연금수급자가 고용보험의 구직급여를 지급 받는 경우 연금지급을 정지하였다.

국민연금운영의 투명성확보를 위한 가입자 참여를 확대하기 위하여 기금운영위원회를 현행 15인(가입자대표 3인)에서 20인으로 확대(가입자대표 12인; 노사 각 3인 지역가입 6인)하였다. 기금운영위원회 위원장을 재경원 장관에서 보건복지부장관으로 변경하였다. 국민연금관리공단 이사회에 가입자 참여를 확대하여 이사 7인 중 노·사·지역가입자대표를 각 1인 이상으로 하였다. 국민연금관리공단의 기금운영의 전문성 및 민주성을 확보하기 위하여 공단의 기금이사를 공개 채용하도록 하였다.

도시지역거주자로의 연금가입자 확대로 연금기금이 증가할 것이며, 이에 따른 기금운용의 효율화를 위해 기금의 투자대상을 외부위탁투자, 해외투자 등으로 확대하였다.

2. 加入 및 受給對象者

국민연금의 가입대상은 1988년 법시행초기에는 10인 이상 사업장만을 대상으로 하여 그 적용대상자가 약 443만명(1988년기준)에 불과했지만, 이후 그 대상범위가 확대되어 1995년 농어촌지역 거주자가 포함되었으며, 1999년에는 도시지역 거주자가 포함되어 2000년 현재 1176만명(납부예외자 제외)으로 증가하였다.

국민연금의 가입대상은 국내에 거주하고 있는 18세 이상 60세 미만의 국민이면 된다. 단 직역연금에 가입하고 있거나 국민연금의 노령연금을 수급하고 있는 사람은 여기서 제외된다. 국내에 거주하는 외국인이라도 일정요건에 부합되면 가입자에 포함된다.

가입대상은 또한 당연가입 대상자와 임의가입 대상자로 구분할 수 있다. 먼저 당연가입 대상자는 근로형태 및 사업장 규모를 기준으로 하는 사업장가입자와 지역가입자로 구분할 수 있다.

사업장가입자는 상시근로자 5인 이상인 사업장에 종사하는 근로자 및 사용자를 대상으로 한다. 여기서 제외되는 5인 미만의 사업장의 근로자도 18세 이상 60세 미만 근로자의 2/3 이상의 찬성이 있으면 가입할 수 있다. 또한 18세 미만인 자는 본인이 원하는 경우 사용자의 동의를 얻어 가입이 가능하다. 단, 60세 이상인 자는 가입기간이 20년 미만인 경우에 한해 65세까지 연장 가입할 수 있다.

지역가입자는 1999년 4월 사업장가입자 및 공무원연금 등의 적용을 받는 자 외의 18세 이상 60세 미만의 자는 모두 지역가입자로 당연적용하고 있다. 그러나 학생, 군인, 복역중인 자, 주부 등은 가입예외계층으로 당연 적용에서 제외된다.

임의가입 대상자는 임의가입자와 임의계속가입자로 구분할 수 있다. 임의가입자는 가입대상에는 포함되지만 사업장가입자나 지역가입자에 해당되지 않는 자로서 연금가입을 신청한 사람을 말한다. 예를 들어 배우자가 다른 연금에 가입하고 있거나, 연금을 받는 경우, 또는 소득이 없는 다른 배우자들이 포함된다. 또한 국민기초생활보장법에 의해 생계비를 지원받거나 다른 연금을 받고 있는 연금수급자는 비록 소득이 있더라도 임의가입 대상이 된다.

임의계속가입자는 국민연금에 가입해 오고 있는 자가 연령 등의 문제로 가입대상에서 제외되지만, 본인의 희망에 의해 계속적으로 가입 자격이 유지되는 사람을 말한다.

〈표 2-1〉에서 보는 바와 같이 2000년말 현재 총가입자는 16,209.6천명으로 이는 전인구대비(18세 이상~60세 미만) 54.5%수준이다. 그러나 이중 실질적으로 연금을 내고 있는 자는 2000년말 기준으로 1,176만 명이다. 즉, 납부예외자가 2000년말 기준으로 약 27.4%에 이르고 있다. 지역가입자와 대비시는 42.7%에 이르고 있다. 궁극적으로 장기적인 국민연금의 재정안정을 위해서는 위와 같이 40%가 넘는 납부예외자의 비율을 축소시킬 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 즉, 지역가입자의 소득과약률을 높일 수 있는 근본적인 대책이 있어야 할 것으로 판단된다.

〈表 2-1〉 事業場 및 地域加入者 現況

(단위: 천명)

기준	총가입자	사업장 가입자	지역가입자		기타 ¹⁾
			농어촌	도시	
1999년 12월말	16,261.9	5,238.2	2,083.1	8,739.2	201.4
2000년 12월말	16,209.6	5,676.1	2,037.7	8,381.5	114.3
2001년 10월말	16,107.1	5,884.8	2,029.6	8,053.1	139.6

註: 1) 임의가입자와 임의계속가입자 포함
 資料: 국민연금관리공단, 인터넷자료, 2001.

국민연금 수급자의 경우 제도가 도입된지 이제 13년에 불과해 본격적인 연금수급권이 발생하지는 않았다. 2008년에야 비로소 연금수급자들이 나타날 것으로 판단된다. 현재의 수급자는 장애·유족연금과 특례·조기노령연금의 수급자로 2001년 10월말 기준으로 전체수급자는 822만 8천명이지만 이중 일시금의 형태로 받아가는 수급자가 90.6%에 이르며 연금을 받는 사람은 77만명에 불과하다. 따라서 국민연금 수급자에 대한 논의는 차후로 미루기로 한다.

3. 給與의 水準 및 種類

가. 給與의 水準

국민연금제도의 급여는 도입초기부터 소득계층간에 소득재분배 기능을 갖고 있는 동시에 세대간 소득재분배 기능을 갖도록 설계되었다. 또한 연금액의 실질가치의 보장을 위하여 연금액의 최초 결정 시는 가입기간중의 임금인상률을 반영하고, 연금을 받는 동안에는 전국 소비자물가 변동률을 고려하여 연금액의 실질가치를 유지하도록 하였다. 세제 혜택으로써는 연금급여액에 대해 소득세, 주민세, 상속세를 면제하고 있다.

기본연금액의 급여산식은 1988년 제도도입초기에는 40년 연금가입 기준 소득대체율 70%를 가정하였으나, 1999년의 법개정을 통해 40년 가입기준 60%의 소득대체율로 완화하였다.

$$1988년 : 2.4(A + 0.75B)(1 + 0.05n)$$

여기서,

- A (균등부분) : 연금수급전년도에 가입자전원의 표준소득월액의 평균치 (소득재분배기능)
- B (소득비례부분) : 가입자개인의 가입기간 중 표준소득월액 평균액

- 위식에서 1은 가입기간 20년을 의미하고, n 은 가입기간이 20년을 초과하는 경우의 초과가입연수를 초과하는 경우의 초과가입연수

1999년 : $1.8(A + B)(1 + 0.05n)$

여기서,

- A (균등부분): 물가를 반영한 가입자전원의 평균소득월액의 3년간평균치 (소득재분배기능)
- A를 제외한 나머지는 위식과 동일

이러한 기본연금액은 소비자물가지수와 연동(sliding system)시킴으로써 연금액의 실질가치하락을 방지하고 있다. 이는 연금제도의 기본취지가 노후의 장기적인 생활을 보장하는 것으로 연금지급후 동 금액의 가치가 하락하는 것을 방지하는 데 목적이 있다. 동 제도는 국가별로 임금상승률 혹은 생계비지수 등에 연계되어 활용하고 있다.

나. 給與의 種類

국민연금제도상의 급여종류는 크게 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금으로 나눌 수 있다. 이중 노령연금은 다시 완전노령연금, 감액노령연금, 재직자노령연금, 조기노령연금으로 구분할 수 있다. 각 연금에 대한 자세한 내용은 다음과 같다.

1) 老齡年金

노령연금은 최소한 가입기간의 10년 이상이며, 60세에 달하고 퇴직하는 경우에 가입기간에 비례하여 일정금액을 연금으로서 수령하는 것을 의미한다. 단, 탄광에서 작업하는 광원 및 어선에서 작업을 하는 선원의 경우 일반직종에 비해 조기퇴직하는 현실을 고려하여 55세부터 노령연금을 지급하도록 규정하고 있다(법56조1항, 영20조2).

〈表 2-2〉 國民年金制度의 給與種類別 受給要件과 給與水準

급여유형		수급요건	가입기간 및 수급연령	급여수준
노 령 연 금	완 전 노령연금	· 가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때(단 광부, 선원은 55세)	20년 이상 60세 이상	기본연금액의 100% + 가급연금
	재 직 자 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 60세 이상 65세 미만자 소득있는 업무에 종사자(단, 특수직종근로자는 55세 이상 65세 미만)	수급연령 60~64세	기본연금액의 50~90% (가급연금 해당없음)
	감 액 노령연금	· 가입기간 10년 이상 20년 미만자로 60세에 달한 때	가입기간 10~19년	기본연금액의 72.5~92.5% + 가급연금
	조 기 노령연금	· 가입기간 10년 이상이고 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세	기본연금액의 75~95% + 가급연금
장애연금		· 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남은 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 가급연금 4급: 기본연금액의 2.25배를 일시보상금으로 지급
유족연금		· 가입기간 1년 이상자, 가입기간이 10년 이상이었던 자, 노령연금 수급권자, 장애2급 이상의 장애연금수급권자 등이 사망시 그에 의해 생계를 유지하고 있었던 유족	가입기간 1년 이상	가입기간에 따라 40%(10년 미만), 50%(1년 이상 20년 미만), 60%(20년 이상) 지급
반환일시금		· 가입기간 1년 미만 가입자 또는 가입기간 10년 미만인 가입자이었던 자의 사망	-	연금보험료에 이자를 가산하여 지급
사망일시금		· 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우	-	반환일시금 상당액, 단, 가입자의 표준소득월액의 4배 한도내 지급

完全老齡年金은 가입기간 20년 이상, 60세에 달한 자로 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우에 기본연금액 100%에 더해서 가급연금액¹⁾을 지급한다. 減額老齡年金은 가입기간 10년 이상 20년 미만 가

입자로서 60세까지 국민연금에 가입했으나, 가입기간 20년을 채우지 못한자에게 기본연금액의 72.5~92.5%와 가급연금액을 지급한다. 早期老齡年金은 가입기간 10년 이상, 연령 55세 이상인 자가 60세 도달 이전에 연금수급을 원하는 경우로 소득이 있는 업무에 종사하지 아니한 때 기본연금액의 75~95%와 가급연금액을 지급한다. 재직자노령연금은 가입기간 10년 이상, 60세에 달한 자로 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 기본연금액의 50~90%를 지급한다.

이외에 한시적으로 국민연금제도 도입 당시 또는 농어촌지역거주자 확대시 45세 이상 60세 미만이던 사람과 도시지역 확대시 50세 이상 60세 미만 이었던 가입자는 법정 가입기간의 조건을 만족할 수가 없어 이들이 60세에 도달시 노령연금을 지급받을 수 있도록 특례노령연금제도를 두고 있다.

평균수명의 연장과 연금재정의 안정을 위하여 노령연금의 급여수급 개시연령을 2013년부터 5년단위로 1세씩 상향조정하여 2033년에는 65세가 되도록 조정하였다.

2) 障礙年金

장애연금은 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남은 자에 대해 장애가 존속하는 동안 장애등급(1~4 등급)에 따라 차등 지급한다. 연금액은 기여에 비례해서 지급하는 것이 아닌 장애수준에 비례하여 지급하는 특징을 지니고 있다. 여기서 “장애”라 함은 부상 또는 질병이 완치되었으나 신체에 남아있는 정신적 또는 육체적 손상상태로 인하여 생긴 노동력의 손실 또는 감소를 말한다.

2000년 개정국민연금법에서는 장애가 호전되어 장애연금수급권을 상실한 자가 60세 이전에 다시 장애가 악화되어 장애등급에 해당되는

1) 가급연금액이란 수급권자가 부양하는 배우자, 자녀, 부모 등에 대하여 부가하여 산정하는 금액을 말함. 가급연금액을 지급함으로써 1인이 소득활동을 하는 가구에서 그의 연금가입으로 가족의 소득보장이 가능하도록 하고자 하는 데 목적이 있음.

경우 기존법에서는 수급권을 가질 수 없었으나, 개정국민연금법에서는 개인의 신청을 통해 수급권을 다시 받을 수 있게 함으로써 장애연금수급권자보호를 강화하였다(법58조3항).

3) 遺族年金

국민연금 가입자·가입자이었던 자 또는 노령 및 장애등급 2급 이상에 해당하는 장애연금수급권자가 사망할 경우에 사망자에 의하여 생계를 유지하고 있던 유족들에게 연금을 지급하는 제도이다. 본 제도는 가입자 사망으로 유족이 생활의 어려움에 처하는 것을 보호하기 위한 제도로 이는 국민연금에서의 말하는 사회보장의 목적을 달성하는 것이다. 연금액은 최우선순위의 유족에게 기본연금액의 40~60%와 가급연금액을 지급한다.

유족연금을 지급받기 위해서는 신분요건, 연령 및 장애요건, 생계유지요건을 만족해야 한다(법63조).

〈表 2-3〉 受給權者 또는 加入者 등에 의한 生計維持者의 對象者別 認定基準

대상자	인정 기준	입증자료	적용대상 급여
배우자 · 자녀	○주거를 같이하는 경우 : 인정	○주거를 같이하는 경우 - 주민등록 표등본 - 호적등본	·가급연금액 ·미지급급여 ·사망일시금
	○주거를 달리하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 인정 1. 당사자의 학업·취업·요양·사업·주거의 형편 기타 이에 준하는 사유로 주거를 달리하는 경우 2. 수급권자(유족연금 및 사망일시금의 경우 가입자 또는 가입자이었던 자)가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우		
부모	○주거를 같이하는 경우 : 인정	○주거를 같이하는 경우 - 주민등록 표등본 - 호적등본	·가급연금액 ·미지급급여 ·유족연금액 ·사망일시금
	○주거를 달리하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 인정 1. 당사자의 학업·취업·요양·사업·주거의 형편 기타 이에 준하는 사유로 주거를 달리하는 경우 2. 수급권자(유족연금 및 사망일시금의 경우 가입자 또는 가입자이었던 자)가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우		

〈表 2-3〉 계속

대상자	인정 기준	입증자료	적용대상여부
손자녀	○주거를 같이하는 경우: 손자녀의 부모가 없거나 있더라도 특수한 사유로 부양능력이 없는 경우에 한하여 인정	○주거를 달리하는 경우 -주민등록 -표등본 -호적등본 -재학증명서 등	·미지급 ·유족연금 ·사망일시금
	○주거를 달리하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 인정 1. 당사자의 학업·취업·요양·사업·주거의 형편 기타 이에 준하는 사유로 주거를 달리하는 경우 2. 수급권자(유족연금 및 사망일시금의 경우 가입자 또는 가입자이었던 자)가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우		
조부모	○주거를 같이하는 경우 : 조부모와 주거를 같이하는 조부모의 자녀가 없거나 있더라도 특수한 사유로 부양능력이 없는 경우에 한하여 인정		○주거를 달리하는 경우 -주민등록 -표등본 -호적등본 -재학증명서 등
	○주거를 달리하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 인정 1. 당사자의 학업·취업·요양·사업·주거의 형편 기타 이에 준하는 사유로 주거를 달리하는 경우 2. 수급권자(유족연금 및 사망일시금의 경우 가입자 또는 가입자이었던 자)가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우		
형제자매 4촌 이내의 방계혈족	○주거를 같이하는 경우: 인정 ○주거를 달리하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 인정 1. 당사자의 학업·취업·요양·사업·주거의 형편 기타 이에 준하는 사유로 주거를 달리하는 경우 2. 수급권자(유족연금 및 사망일시금의 경우 가입자 또는 가입자이었던 자)가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우		

資料: 국민연금관리공단, 『국민연금법 해설』, 2001.

4) 返還一時金

반환일시금은 가입기간 10년 미만인자로 60세에 도달하거나 국적상실, 국외이주자에게 한하여 지급한다. 또한 가입기간이 1년 미만인 가입자 또는 가입기간 10년 미만인 가입자이었던 자가 사망하는 경우에도 지급한다.

가입자가 사망하였으나 遺族年金 또는 반환일시금을 지급 받을 유족이 없는 경우 가입자와 생계를 같이 하고 있던 최우선 순위의 유족에게 반환일시금에 상당하는 사망일시금을 지급한다.

반환일시금의 산정은 납부보험료에 이자와 가산이자를 합산한 액으로 하고 있다(법67조2항). 이자율은 3년만기 정기예금이자율로 하며, 동 기간중 이자율이 변동하거나 은행별이자율이 다른 경우, 그해 1월 1일 현재 은행법에 의해 설립된 금융기관 중 전국을 영업으로 하는 은행에 적용되는 이자율을 평균한 이자율을 사용하고 있다(영44조).

본인이 납부한 보험료를 환급해주는 본 제도는 연금급여를 지급함으로써 노후 생활보장을 돕는 연금제도의 목적에는 부합되지 않지만, 가입자의 가입자격상실후 본인의 재가입이 희박하거나, 그 유족에게 보험료를 반환해줌으로써 가입기간중 기여한 것만큼을 보상하고, 이를 통해 연금제도에 대한 전반적인 인식을 긍정적으로 만드는 데 그 존재이유가 있다 할 수 있다.

5) 給與支出現況

국민연금제도 도입이후 연금급여지출현황은 다음과 같다. 아직까지 본격적인 연금수급권이 발생하지 않아 정확한 규모를 파악하기는 어렵고, 여기서는 단지 그 규모만을 파악하고자 한다.

<표 2-4>에서 보듯이 연금도입 초기인 1989년에는 전체수급권자가 62,475명에 불과했지만, 이후 수급권자가 증가하여 1993년에는 약174만명, 2000년에는 794만명까지 증가하였다.

그러나 급여별로 살펴보면 연금수급권자의 경우 1989년 1,798명에서 1999년 약 29만 3천명 2000년에 약 72만 3천명정도이다. 이는 2000년 기준 전체 수급권자의 9.1%수준에 머무르고 있다. 즉, 대부분의 급여지출은 일시금의 형태로 나가고 있으며, 연금의 형태로 나가는 비용은 그리 크지 않음을 알 수 있다.

〈表 2-4〉 年度別 給與種別給與 支給現況

(단위: 명, 백만원)

급여종별		1989	1993	1999	2000	2001. 10
연금	특례					
	수급자	-	10,971	152,484	516,597	548,359
	금액	-	6,447	665,784	1,620,325	1,917,244
	조기					
	수급자	-	-	26,142	43,092	46,468
	금액	-	-	45,059	200,561	240,734
	장애					
	수급자	42	4,012	19,741	28,989	31,431
	금액	19	9,787	147,336	256,844	285,722
	유족					
수급자	1,756	20,637	94,609	134,529	144,035	
금액	753	43,836	467,857	785,873	870,485	
소계						
수급자	1,798	35,620	292,976	723,207	770,293	
금액	772	60,070	1,326,036	2,863,603	3,314,185	
일시금	장애					
	수급자	27	4,238	13,511	16,825	17,674
	금액	35	7,463	42,163	66,520	72,699
	반환					
	수급자	60,650	1,705,971	6,977,747	7,360,333	7,424,255
	금액	5,528	641,657	9,517,358	10,312,989	10,390,567
	사망					
	수급자	-	-	9,317	14,457	16,061
금액	-	-	13,040	20,256	22,461	
소계						
수급자	60,677	1,710,209	7,000,575	7,391,615	7,457,990	
금액	5,563	649,120	9,572,561	10,399,765	10,485,727	
계	수급자	62,475	1,745,829	7,293,551	7,943,733	8,228,283
	금액	6,335	709,190	10,898,594	12,505,632	13,799,912

資料: 국민연금관리공단, 인터넷자료, 재구성

4. 財源의 調達

국민연금제도의 재원은 연금가입자로부터 징수한 보험료에 의한다. 제도도입초기 사업장가입자의 경우 근로자와 사용자가 1/2씩 부담하는 3%를 기준으로 출발하였다. 이후 매 5년보다 단계적으로 3%씩 인상하여 1998년부터는 9%의 보험료를 지출하고 있다. 여기서는 초기 근로자, 사용자, 퇴직금전환금이 각각 1/3씩 부담하였으나, 1999년 법 개정 이후에는 근로자와 사용자가 각각 1/2씩 부담하고 있다. 가입종별

보험료율은 <表 2-5> 및 <表 2-6> 과 같다.

<表 2-5> 國民年金의 事業場 加入者 保險料率 推移

(단위: %)

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

국민연금의 농어촌 및 도시지역 거주자 확대시, 이들 가입자의 경우 보험료를 모두 본인이 부담함에 따른 부담을 줄이기 위해 제도도입초기에는 3%의 보험료를 내는 것으로 결정하였다. 그러나 이후 이를 2000년 7월부터 매년 1%씩 단계적으로 상향조정하여 2005년 7월부터는 사업장가입자와 동일한 9%까지 인상하기로 하였다.

지역가입자 중 農漁民에 한해 1995년부터 2004년까지 한시적으로 最低等級 年金保險料의 3분의 1(월 2,200원)을 국고에서 지원하고 있으며, 管理運營費의 일부에 대하여 국고에서 보조하고 있다.

<表 2-6> 國民年金의 地域加入者 保險料率 推移

(단위: %)

가입자	부담자	1995. 7 ~1998. 4	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
郡지역 및 농어민 ¹⁾	가입자	3	3	4	5	6	7	8	9
도시지역 가입자	본인	-							

註: 1) 지역임의계속가입자 포함

부과기준소득은 전년도 소득을 월수로 나누어 표준소득월액을 결정(당해년도 4월부터 다음연도 3월까지 적용)한다. 근로자의 부과기준은 모든 근로소득을 대상으로 하되, 소득세법상 비과세소득을 제외한다.

지역가입자는 농업소득·어업소득·임업소득·근로소득·사업소득 중 소득신고기준에 의하여 신고된 금액이다. 표준소득의 상하한은 근로자와 자영자가 동일하게 45등급이며, 하한(1등급)은 22만원, 상한(45등급)은 360만원이다.²⁾

국민연금제도는 납부예외규정을 두고 있다. 본 제도는 연금의 가입기준이 소득이 아니며 따라서 연금 의무가입대상자중에 일시적인 실직, 사업중단, 재해 등으로 연금의 납부가 어려운 경우 가입자의 자격을 상실시키기보다는 일정기간 보험료의 납부를 유예시킴으로써 가입자의 부담을 경감시키고자 하는 제도이다. 또 제도는 잦은 연금의 가입·탈퇴로 인한 관리비용의 절감과 납부예외기간의 보험료를 납부할 수 있는 기회를 가입자에게 보장함으로써 가입기간을 늘릴 수 있도록 하는 가입자권익을 보호하고자 하는 제도이다.

5. 國民年金基金의 運用

우리나라 국민연금제도는 부과방식(Pay-as-you-go system)이 아닌 수정적립방식을 취하고 있음으로 해서 노령연금이 본격적으로 개시되는 2008년까지는 국민연금의 기금이 계속적으로 증가하게 된다. 따라서 동 기금을 효율적으로 관리하지 못하는 경우 향후 노령연금의 수급이 본격적으로 시작되면서 기금이 감소되는 결과를 초래할 수가 있다. 이에 국민연금법에서는 국민연금기금의 효율적인 관리와 운영을 위해 여러 가지 제도를 두고 있다.

첫째, 국민연금기금운용위원회와 국민연금실무평가위원회를 두고있다. 기금운용위원회는 국민연금기금의 운용지침, 연도별 운용계획 및

2) 국민연금제도 도입 초기(1988)의 소득상한 200만원이 변화 없이 유지되다가 1995년 7월 농어촌 확대를 계기로 360만원으로 급격히 인상되었다. 급격하게 인상시키지 않는 경우 연금급여 산정의 기초가 되는 전체가입자평균소득이 하락하게 되어 給與水準이 감소하게 되는 사태가 발생하였기 때문이다. 따라서 교육지책으로 상한 인상에 의하여 평균소득을 감소하지 않도록 조치하였다.

결과의 평가 등을 심의·의결하기 위해 설치된 기구로써 실질적인 기금의 관리를 목적으로 구성된 기구이다. 동 기구는 1999년 법개정을 통해 위원을 21명으로 확대하였다. 여기에는 가입자를 대표하는 사용자·근로자·지역가입자대표가 포함됨으로써 가입자들의 의견을 적극 반영하기로 되어있다. 국민연금실무평가위원회는 기금운용위원회의 안전을 기술적 또는 전문적으로 분석검토하기 위해 기금전문가들로 구성된 기구이다.

둘째, 국민연금관리공단내 기금운용본부를 설치운영하고 있다. 국민연금기금의 관리·운용주체는 보건복지부장관이지만 기금의 효율성과 전문성을 높이기 위해 연금관리공단내에 기금운용본부를 설치하여 동 기금의 효율적인 투자를 기하고 있다.

셋째, 국민연금기금의 증가에 따른 기금의 효율적인 운용을 위하여

〈表 2-7〉 國民年金基金 關聯現況

(단위: 백만원, %)

구분	공공부문	복지부문	금융부문	계(기금적립금)
1997	19,065.2 (67.4) ¹	805.2 (2.8)	8,412.0 (29.7)	28,282.4
1998	26,795.1 (71.5)	1,438.5 (3.8)	9,231.1 (24.6)	37,464.7
1999	31,857.3 (67.8)	989.9 (2.1)	14,145.0 (30.1)	46,992.2
2000	34,511.4 (56.9)	716.5 (1.2)	25,387.4 (41.9)	60,615.3
2001. 10	31,827.3 (43.8)	647.3 (0.9)	40,235.2 (55.3)	72,709.8
1997 ²	10.33	8.67	5.56	8.84
1998	13.02	8.93	18.37	14.41
1999	8.45	8.01	24.49	12.80
2000	8.57	8.05	-1.83 ³	4.69
2001. 10	9.43	8.88	9.87 ⁴	9.58

註: 1) ()안은 기금대비 각 부문별 비율임.

2) 이하 연도별 부문별 누적 기금수익률을 의미함.

3) 금융부문의 위탁투자가 2000년부터 시행되어 동부문에서 -41.87%, 기타 금융 부문중 수익증권과 주식에서 각각 -45.69%, -52.11%를 기록함.

4) 2001년 10월기준으로 위탁투자에서만 -22.41%를 기록함.

資料: 국민연금관리공단, 「국민연금기금운용본부」, 인터넷 자료

투자범위를 확대하였다. 즉, 외부위탁투자, 해외투자, 코스닥투자, 선물·옵션투자가 가능하게 되었다.

그러나 상기 표를 보면, 1998년 이후 공공부문의 투자비율이 감소하고 있는 반면에 금융부문의 투자비율이 1998년 29.7%에서 2001년 10월에는 55.3%로 전체기금의 절반 이상을 금융부문에 투입하고 있다. 이로 인해 금융시장이 경색되는 경우, 기금의 수익률이 감소됨을 볼 수 있다. 즉, 2000년에는 주식시장의 침체로 인해 이들 부문의 손실이 컸으며, 전체적으로 기금수익률이 4.69%에 머물렀다. 이러한 현상은 2001년에도 계속되고 있어 금융부문에의 투자시 기금의 안정성 확보에 유의해야 할 것으로 판단된다.

第 2 節 公務員年金制度

1. 導入 및 展開過程

공무원연금제도는 우리 나라 최초의 公的年金制度로서 1960년에 처음 도입되었다. 공무원연금법의 제정이유를 보면, ‘공무원이 상당한 年限을 성실히 근무하고 退職하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 退職 또는 死亡한 때에 본인이나 유족에게 年金 또는 一時金을 지급함으로써 재직시의 功績을 보상하고 전력을 다하여 맡은 바 그 직무를 수행하도록 하려는 것’이라고 규정하고 있다.

年金給與는 처음 퇴직급여와 유족급여 등 5종의 長期給與로 출발하였으며, 1962년에 短期給與가 추가됨으로써 종합적인 사회보장제도의 면모를 갖추게 되었다. 그 이후 많은 급여가 신설되어 현재는 단기급여 4종, 장기급여 13종 등 총17종의 급여가 실시되고 있다.

－ 1960. 1 공무원연금법 제정

- 기여금 및 부담금: 봉급월액의 2.3%

- 퇴직연금 지급요건: 60세
- 적용범위: 국가 및 지방 공무원, 군인
- 1962. 10 군인연금법 제정으로 군인제외
 - 연령제한제도 폐지, 유족연금 신설
- 1969. 11 기여금 및 부담금: 봉급월액의 3.5%
- 1970. 1 기여금 및 부담금: 봉급월액의 5.5%
- 1975. 4 재직기간의 상한을 33년으로 함
- 1982. 2 공무원연금관리공단 설립
- 1996. 1 기여금 및 부담금: 봉급월액의 6.5%
 - 연금지급개시연령을 60세로 함
- 1999. 1 기여금 및 부담금: 봉급월액의 7.5%
- 2000. 12 기여금 및 부담금: 봉급월액의 8.5%
 - 연금액의 조정방법 변경
 - 전국소비자물가지수변동률을 기준으로 조정
 - 공무원보수변동률·전국소비자물가지수변동률 등을 고려하여 5년마다 조정(최초 조정은 3년후 조정)
 - 퇴직연금·조기퇴직연금 및 유족연금의 산정기준 변경
 - 퇴직직전 최종 3년간의 평균보수월액

연금급여에 소요되는 費用은 정부와 공무원이 각각 같은 비율로 부담하고 있다. 1960년 2.3%, 1969년 3.5%, 1970년 5.5%, 1995년 6.5%, 1999년 7.5% 2001년 8.5%로 점진적으로 인상되어 왔다.

공무원에 대한 厚生福祉事業은 1966년부터 대부사업과 주택사업 등이 기본적으로 실시되어오다 1982년 공무원연금관리공단의 설립과 함께 복지 시설사업 등이 추가되면서 현재 다양한 복지사업이 실시되고 있다.

일반적으로 연금제도는 老齡·廢疾·死亡에 대하여 적절한 연금급여를 실시한다. 그러나 이 제도는 “공무원의 退職 또는 死亡과 公務로 인한 負傷·疾病·廢疾에 대하여 적절한 給與를 실시함으로써 公務員

및 그 遺族의 生活安定과 福利向上에 기여함(법1조)”을 목적으로 하고 있기 때문에 그 보장의 폭이 매우 넓다.

즉, 公的年金制度의 주된 기능인 소득보장프로그램 이외에도 부조적 성격의 급여, 근로재해에 대한 보상, 민간의 퇴직금 성격의 급여 및 후생복지사업 등 다양한 보장프로그램을 함께 가지고 있다. 따라서 공무원연금제도는 공무원에 대한 綜合社會保障體系라고 할 수 있다.

현재 공무원연금제도의 운영은 크게 3기관에서 나누어 업무분장을 하고 있다.

〈表 2-8〉 公務員年金 管理

구분	업무
행정자치부	- 공무원연금제도의 관리운영
공무원연금관리공단	- 공무원연금업무의 집행 · 급여의 지급 · 기여금, 부담금 기타 비용징수 · 기타행정자치부장관이 위탁하는 사업
연금취급기관	- 기여금의 징수, 급여사유의 확인 등 소속공무원에 대한 연금업무 수행

資料: 공무원연금관리공단, 인터넷자료, 2001.

2. 加入 및 受給 對象者

공무원연금법은 당초 國家公務員 및 地方公務員과 軍人을 적용대상으로 하였다. 그러나 1963년 복무성격의 특수성을 고려하여 군인을 적용대상에서 제외함으로써 현재까지 직업공무원 중심으로 제도를 운영해 오고 있다.

공무원연금의 제도도입초기에는 가입자(1960년)가 약 23만 7천명에 불과했지만 해마다 계속적으로 증가하여 1996년에는 971.3천명, 1997년에는 981.7천명까지 증가하였다. 그러나 경제위기로 인한 구조조정으로 인해 공무원수가 줄어들므로써 2000년에는 909.1천명에 이르고

있다. 이는 1960년에 비해 약 2.8배 증가한 수치이다.

수급자측면에서도 완만한 상승세를 나타내다가 경제위기이후인 1999년에는 약 12만 9천명으로 전년도에 비해 39.6천여명이 증가하였으며 이는 2000년에도 계속되고 있다. 또한 이들의 연금선택률이 약 50%대에서 머무르다 1999년과 2000년에는 각각 66.7%와 78.2%로 증가하였다. 이는 노후에 있어서의 생활안정을 도모하고자 하는 퇴직공무원들이 많아졌다는 것으로 추측되며, 이는 결국 공무원연금의 재정수지를 어렵게 할 것으로 판단된다.

〈表 2-9〉 公務員年金 加入 및 受給者 現況

(단위: 명)

구분	가입자	수급자			
		계	퇴직연금	장해연금	유족연금
1996	971,303	63,693(6.6) ¹	58,248(51.4) ²	390	5,055
1997	981,759	72,889(7.4)	66,482(55.2)	425	5,982
1998	952,154	89,322(9.4)	81,991(46.7)	486	6,845
1999	913,891	128,940(14.1)	120,305(66.7)	608	8,027
2000	909,155	150,463(16.5)	140,387(78.2)	664	9,412

註: 1) ()안은 부양비율(=수급자/가입자)을 나타냄.

2) ()안은 퇴직연금 중 일시금과 연금 중에서 연금을 선택한 비율임.

資料: 공무원연금관리공단, 인터넷자료, 2001.

부양비율에 있어서도 1996년 6.6%에서 계속적으로 증가하여 2000년에는 16.5%으로 2배 이상 증가하였다. 부양비율의 증가는 현직에 있는 공무원들이 이미 퇴직공무원을 위해 부담해야 하는 비율이 증가하는 것으로 이는 현직공무원들에 대한 부담가중과 불만을 높일 수 있는 원인이 될 수도 있다.

3. 給與의 種類와 水準

가. 所得保障給與

소득보장을 위한 급여에는 退職給與와 遺族給與가 있다. 이 급여는

제도가입자가 퇴직이나 사망으로 소득을 상실했을 때 본인이나 유족에게 社會保險方式에 의하여 지급한다. 가입기간이 20년 미만인 경우에는 一時金으로 지급하고, 20년 이상인 경우에는 年金, 一時金 또는 控除一時金 중에서 선택할 수 있게 하고 있다.

급여종류별 금액은 다음과 같다.

<p>○ 퇴직연금(월액) = 평균보수월액 × [0.5 + 0.02 (n-20)] n = 재직년수, 단 n ≤ 33</p> <p>○ 퇴직(연금)일시금 = 최종보수월액 × n × [1.5 + 0.01 (n-5)] 단, 5년 미만 재직자는 최종보수월액 × n</p> <p>○ 퇴직연금공제일시금 = 최종보수월액 × (n-n') × 1.5 + 0.01 × (n-n') 단, n'는 연금청구기간(20년 이상)</p>

나. 其他 使用者負擔 給與

退職手當은 민간의 근로기준법상의 퇴직금에 해당하는 급여로서 퇴직한 때에 일시불로 지급한다. 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 경우에 재직기간에 따라 최종보수월액의 일정비율을 지급하며, 20년 이상 재직한 경우 그 비율은 60%이다.

퇴직수당은 국가나 지방자치단체가 전액을 지급하는 사용자의 책임 급여이며 다른 급여와는 달리 재직기간합산시 반납하지 않는다.

- 급여산식: 최종보수월액 × 재직연수 × 재직연수별 지급비율
- 1년 이상 5년 미만: 10/100 · 5년 이상 10년 미만: 35/100
- 10년 이상 15년 미만: 45/100 · 15년 이상 20년 미만: 50/100
- 20년 이상: 60/100

災害補償給與는 공무원 질병 또는 부상으로 요양을 하거나 그로 인하여 폐질 또는 사망한 때에 지급한다. 동 급여는 근로자의 勤勞災害

에 대해 補償的 차원에서 지급하는 급여로서, 민간의 産災保險에 해당되는 급여이다. 여기에는 장해급여로서 장해연금, 장해보상금, 유족 연금이 있으며, 유족급여로서 유족보상금이 있다.

장해연금은 근무중 질병 또는 부상으로 폐질상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태로 된 때에는 그 폐질정도에 따라 지급되는 급여이다. 동 급여는 폐질등급에 따라 사망시까지 매월 지급하며, 정도에 따라 보수연액의 80/100 ~ 15/100를 지급한다. 장해보상금은 장해연금액의 5배에 상당하는 금액을 일시금으로 지급한다.

扶助給與에는 사망조위금과 재해부조금이 있다. 사망조위금은 공무원 本人, 配偶者 또는 直系尊屬이 사망했을 때 지급되며, 본인이 사망한 경우에는 보수월액의 3배를 배우자 및 직계존속이 사망한 경우에는 보수월액의 1배를 지급한다. 재해부조금은 공무원 및 가족의 주택이 피해를 입었을 때 지급한다(구체적인 급여의 종류 및 산정기준은 다음의 사학연금을 참고하기 바람).

다. 給與支出現況

연금종류별로 급여지출현황은 <표 2-10>에 나타나 있다. 공무원연금의 초창기인 1960년대와 1970년대에는 급여지출이 크게 나타나지 않고 있다. 제도도입후 30여 년이 지난 1979년에 처음으로 전체 연금수급자가 1,000명을 넘어섰으며, 1980년에는 전체연금수급자가 1,789명이며, 이중 퇴직연금수급자가 1,658명으로 전체의 92.7%에 이르고 있다. 급여지출면에서도 36억원으로 크게 나타나고 있지 않다.

그러나 이러한 급여지출도 1980년대에 들어서면서 크게 증가하고 있다. 전체적으로 1986년에 처음으로 만명을 넘어섰으며, 1989년에는 2만명을 넘어서 단 3년만에 급여수급자가 2배로 증가하였다. 급여수급자의 급격한 1990년대 들어 더욱 증가하였으며, 이는 급여지출의

큰 증가를 의미하게 된다. 1980년 급여지출이 386억원에 불과했지만, 이후 수급자증가와 더불어 지출도 증가하여 2000년에는 2조 21십억원에 이르고 있다. 이중 퇴직연금이 약 1조 9천억원으로서 전체의 95.3%를 차지하고 있다. 특히 주목할 점은 경제위기 기간이라 할 수 있는 1998년부터 2000년사이의 급여증가이다. 즉, 1998년과 1999년 사이에 약 441억원, 1999년과 2000년에 약 470억원 등 2년사이에 총 911억원이 증가했다는 점이다. 이는 공무원연금재정을 악화시키는 큰 요인이라 할 수 있다.

〈表 2-10〉 公務員年金 年度別 年金種別 支給 現況

(단위: 명, 백만원)

구분	계		퇴직연금		장해연금		유족연금	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
1960	1	0.006	-	-	1	0.006	-	-
1970	173	33	86	21	16	3	71	9
1980	1,789	3,631	1,658	3,487	26	23	105	121
1986	10,926	38,626	10,435	37,613	115	308	376	705
1989	21,204	112,464	20,023	108,155	172	601	1,009	3,708
1990	25,396	173,583	23,844	166,223	197	1,016	1,355	6,344
1995	56,343	662,345	51,713	623,378	363	2,989	4,267	35,978
1998	89,322	1,109,427	81,991	1,040,584	486	4,316	6,845	64,527
1999	128,940	1,550,293	120,305	1,470,620	608	5,261	8,027	74,412
2000	150,463	2,021,385	140,387	1,925,536	664	6,037	9,412	89,812

資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2001.

4. 財源調達

가. 年金財政方式

공무원연금제도는 공무원연금법 제65조의 비용부담원칙에서 “給與에 소요되는 費用은 그 費用의 豫想額과 寄與金·負擔金 및 그 豫定運用收益金の 合計額이 장래에 있어서 財政的 均衡이 유지되도록 하여

야 한다.”라고 규정함으로써 積立方式에 기초를 두고 재정을 운용하고 있음을 알 수 있다.

그러나 급여액의 인상 등이 있기도 하였지만 제도 발족당시 설정했던 징수율을 점진적으로 상향조정함으로써 全加入期間 동안 平準的인 保險料를 부과하는 완전한 적립방식으로 운용되지는 않았다.

실제로는 비용부담액보다 연금급여액이 많은 불균형구조로 재정을 운영하는 部分積立方式의 형태를 취해왔던 것이다. 이러한 부분적립방식에 의한 연금제도는 제도가 성숙된 이후에는 기금이 고갈되어 결국 賦課方式으로 전환할 수밖에 없으며, 공무원연금도 이제 성숙기에 접어들면서 賦課方式으로 전환되어야 하는 실정이다.³⁾

나. 負擔方式과 負擔率

공무원연금제도는 釀出制의 비용부담방식을 채택함으로써 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 현재 연금급여에 소요되는 비용으로 공무원이 보수의 8.5%를 寄與金으로 납부하고 있으며, 국가나 지방자치단체가 보수예산액의 8.5%를 負擔金으로 납부하고 있다.

다만, 退職手當, 災害補償給與 및 扶助給與에 소요되는 비용은 사용자인 국가와 지방자치단체가 그 전액을 부과방식에 의해 부담한다.

다. 政府支援

1966년 4월 이전 財政資金運用法에 의해 기금이 관리되었을 때에는 제도운영비용을 政府 一般會計로부터 지원 받았다. 그러나 그 이후 연금기금을 독자적으로 운용하면서부터 정부의 별도지원을 받지 않고 있다. 현재 관리운영비의 정부지원 근거는 있지만 실제 지원은 이루

3) 최재식, 『공무원연금 재정약화 원인분석』, 공무원연금관리공단, 1999.

어지지 않고 있다.

한편, 1995년 공무원연금법 개정시 政府機關의 公社化 등 특별한 사정으로 연금급여 지출이 당해 연도의 기여금, 부담금 및 전년도 기금운용수익금을 초과할 때 국가가 재정지원을 할 수 있는 근거를 신설하였다. 따라서 현재의 공무원연금제도는 수입·지출상 불균형 구조가 심화되면서, 2001년도부터는 급여부족분에 대하여는 사용자(국가 또는 지방자치단체)가 전액 보전하는 형태로 전환되었다.

라. 關聯稅制

각종 연금급여는 非課稅所得에 해당되어 소득세를 면제받고 있으나, 납부 보험료는 所得控除 대상이 되지 아니한다.

연금기금 운용과 관련하여 공무원연금관리공단은 비영리법인으로서 一般稅法 및 租稅特例制限法 등에서 각종 조세감면 혜택을 부여받고 있지만, 정부의 재정확충을 위해 비영리법인에 대한 조세가 강화되고 있는 추세이다.

5. 公務員年金 財政收支

공무원연금의 재정수지를 살펴보면, 1990년대초까지는 재정흑자를 유지하고 있지만, 1993년 처음으로 약 390억원의 적자를 기록하게 된다. 이후 계속적으로 수지적자를 기록하게 되며, 1998년과 1999년에는 각각 1조 7534억원, 2조 7539억원의 큰 폭의 적자를 기록하게 된다. 이는 앞의 <표 2-10>에서 설명했듯이 경제위기이후 공무원퇴직자의 증가가 많은 영향을 준 것으로 판단된다.

〈表 2-11〉 公務員年金 財政收支 現況

(단위: 백만원)

구분	1990	1993	1995	1998	1999	2000	
수입	기여금	407,548	655,938	755,556	965,433	1,119,098	1,143,688
	연금부담금	379,535	654,087	758,166	1,008,991	1,121,762	1,190,132
	재해보상부담금	9,110	13,593	20,490	40,093	36,228	38,747
	퇴직수당부담금	-	246,761	459,991	1,297,319	2,280,149	1,054,070
	잡수익	1,158	4,565	4,608	4,517	6,136	10,753
	계	797,351	1,574,944	1,998,811	3,316,353	4,563,373	3,437,390
	지출	연금급여	718,264	1,606,695	2,627,124	5,033,060	7,293,799
적립금		40,500	-	-	-	-	-
사무비		5,352	8,044	10,147	36,753	21,545	22,230
계		764,116	1,614,739	2,637,271	5,069,813	7,315,344	4,383,223
수지차 (수입-지출)	33,000	△39,795	△638,460	△1,753,460	△2,751,971	△945,833	
기금총액	3,578,610	4,900,278	5,149,504	4,784,413	2,628,963	1,775,152	
증감 ¹⁾	-	408,510	△91,850	△1,417,120	△2,155,450	△853,811	

註: 1) 전년도 대비 증감률임.

資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2001.

공무원연금의 큰 재정적자는 공무원연금기금의 감소를 유발하게 된다. 즉, 1998년에 약 1조 4171억원이 감소하였으며, 1999년에는 2조 1554억원이 감소하였다. 이에 따라 전체적인 기금의 규모도 1995년 5조 1495억원에서 1998년에는 4조 7844억원, 1999년에는 1조 7751억원으로 감소하였다. 또한 감소폭이 줄어들었다 해도 2000년 기금규모는 1조 7751억원으로써 이는 1995년에 비해 65.5%가 감소한 규모이다.

第 3 節 私學年金制度

1. 導入 및 展開過程

사학연금제도는 사립학교 교직원의 퇴직·사망 및 직무상 질병·부상·폐질에 대하여 적절한 급여제도를 확립함으로써 교직원 및 그 유족의 생활안정과 복지향상을 목적으로 1975년 1월 1일 출범하였다.

1960년 공무원연금법의 도입으로 국·공립학교 교원에게는 노후소득 보장제도가 마련된 반면에, 교육의 대부분을 담당하고 교육공무원과 동일업무를 수행하고 있는 사립학교의 교직원에게는 퇴직후의 생계보장장치가 마련되지 않아 우수교원의 확보와 교육의 질적저하를 초래하게 되어, 사립학교 교원의 사기진작과 사회보장제도의 확대와 보조를 맞추어 사학연금이 제정되게 되었다.

이러한 사학연금제도는 교직원이 퇴직·사망시에는 퇴직급여·유족급여와 민간기업의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당을 지급하고 있으며, 또한 민간의 산재보험에 해당하는 재해보상급여와 기타 일반재해에 대한 각종 부조급여도 지급하고 있다. 사학연금제도는 비용부담주체로서 교직원, 학교기관 및 국가가 참여하고 있으며, 사립학교교직원연금관리공단이 기금의 조성·증식 관리 및 제도의 운영을 담당하고 있다.

〈表 2-12〉 私學年金法 變化推移

연도	주요사항
1973.12.20	- 사립학교교원연금법 제정
1978. 1.1	- 사무직원 연금법 적용
1980. 1.1	- 재해보상부담금제도 실시(해당 학교경영기관 별도부담) - 연금법상 재직기간 상한 연장(30년→33년), 연금월액의 상한 증액(70%→76%)
1980. 7.1	- 부담금 및 급여액 산정의 기초를 '봉급월액'에서 '보수월액'으로 개정
1993. 1.1	- 퇴직수당법인부담금을 학교경영기관의 재정상태가 개선될 때까지 국가에서 전액 부담
1993.12.29	- 유족범위 제한, 재직기간 계산 변경, 부담주체별 비용부담률 조정, 유족연금액의 감액 지급, 퇴직연금지급 개시연령제 도입 및 조기퇴직연금제도 실시
1996. 2.2	-비용부담률 조정 · 개인부담금(교직원 공통) : 보수월액의 65/1,000 · 법인부담금(교 원 분) : 교원 개인부담금 합계액의 40/65 (사무직원분) : 사무직원 개인부담금액 · 국가부담금(교 원 분) : 교원 개인부담금 합계액의 25/65
1999. 1.1	-비용부담률 조정 · 개인부담금(교직원 공통) : 보수월액의 75/1,000 · 법인부담금(교 원 분) : 교원 개인부담금 합계액의 45/75 (사무직원분) : 사무직원 개인부담금액 · 국가부담금(교 원 분) : 교원 개인부담금 합계액의 30/75
2000. 1.1	-법제명 및 공단명칭 개정 · 사립학교교원연금법→사립학교교직원연금법 · 사립학교교원연금관리공단→사립학교교직원연금관리공단
2001. 1.1	-비용부담률 조정 · 개인부담금(교직원 공통) 보수월액의 85/1,000 · 법인부담금(교 원 분):교원 개인부담금 합계액의 50/85 (사무직원분)사무직원 개인부담금액 · 국가부담금(교 원 분)교원 개인부담금 합계액의 35/85 · 재해보상부담금: 개인부담금 합계액의 2.5/55(2002년부터 시행) - 퇴직연금·조기퇴직연금 및 유족연금의 산정기준 변경 · 퇴직직전 최종 3년간의 평균보수월액 -연금액의 조정방법 변경 · 전국소비자물가지수변동률을 기준으로 조정 · 공무원보수변동률· 전국소비자물가지수변동률 등을 고려하여 5년마다 조정(최초 조정은 3년후 조정) -연금 지급 개시연령(60세) 적용대상 확대(종전: '96.이후 임용자 → 기존 재직자)

2. 加入 및 受給對象者

사학연금은 적용은 당연적용 대상 학교와 임의적용대상학교로 구분된다. 당연적용 대상학교란 사립학교법 제3조에 규정된 사립학교 및 학교경영기관과 초·중등교육법 제3조제5호의 특수학교 중 사립학교 및 학교경영기관이다. 임의적용 대상학교란 기타 사립학교 중 교육부장관이 지정하는 사립학교와 학교경영기관 및 연구기관이다. 사학연금은 교직원이 가입대상이 되는데, 먼저 교원은 사립학교법 제54조 규정에 의하여 관할청에 임용(임명)보고된 자이며, 사무직원은 사립학교법 제70조의2의 규정에 의하여 학교기관의 정관상의 직급별 정원범위 내에서 임명된 자이다. 사립학교교직원의 사학연금 가입은 소속 학교기관의 신고에 의하도록 되어 있으며, 학교기관에 임용된 날로부터 사학연금을 적용을 받도록 되어있다.

〈表 2-13〉 學校機關別 教職員 現況(2000年末 基準)

(단위: 명, %)

구분	계	유치원	초등학교	특수학교	중학교	고등학교	전문대학	대학(교)	학교경영기관
인원	210,864	7,822	2,098	3,056	21,499	56,096	20,050	99,418	825
원수	132,008	7,258	1,601	2,231	18,731	50,021	14,399	37,767	-
수	78,856	564	497	825	2,768	6,075	5,651	61,651	825
구성비	100.0	3.7	1.0	1.4	10.2	26.6	9.5	47.1	0.4

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2001.

연금수급자의 경우 1985년에는 전체연금수급자가 233명에 불과했지만, 그 수가 계속적으로 증가하여 1990년 1,345명, 1995년 3,950명, 그리고 경제위기로 인해 교직원들에 의한 퇴직이 일시에 증가한 1999년과 2000년은 10,550명, 13,382명으로 급격히 증가하였다. 또한 연금선택률에 있어서도 1985년에서 1995년까지 약 20~30%에 머무르던 것

이 역시 1999년에는 65.3%로 2000년에는 74.2%로 증가하고 있다. 이러한 현상은 연금을 일시적으로 수급하여 다른 직종이나 사업에 종사하기보다는 안정적인 연금을 선택함으로써 장기적으로 노후소득보장수단을 계속적으로 유지하고자 하는 경향이 강해졌음을 알 수 있다. 이는 결과적으로 사학연금 재정의 악화를 초래할 것으로 판단된다.

〈表 2-14〉 年度別 年金受給者 및 年金選擇率 推移

(단위: 명, %)

구분	퇴직연금	유족연금	장해연금	계	연금선택률
1985	228	4	1	233	22.2
1990	1,275	66	4	1,345	33.5
1995	3,646	295	9	3,950	37.4
1996	4,226	382	10	4,618	42.1
1997	5,000	447	10	5,457	45.9
1998	5,869	530	13	6,412	33.9
1999	9,909	623	18	10,550	65.3
2000	12,628	734	20	13,382	74.2

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2001.

3. 給與의 種類와 水準

사학연금제도의 각종의 급여의 종류와 급여수준은 공무원 연금과 동일하다. 사학연금급여는 크게 단기급여와 장기급여로 구분된다.

단기급여는 재직중의 사고나 재해로 인하여 발생한 사건에 대하여 교직원이 재직중 지급받을 수 있는 급여를 통칭한 것으로 여기에는 직무상요양비, 재해부조금, 사망조위금, 직무상요양일시금의 4종류가 있다.

장기급여는 사립학교교직원이 퇴직·사망·폐질로 인하여 소득을 상실하였을 때 교직원 또는 그 유족이 지급받을 수 있는 급여를 말하는 것으로, 여기에는 퇴직급여(4종), 유족급여(6종), 장해급여(2종), 퇴직수

당 등이 총 13종류가 있다. 구체적인 급여의 종류와 수준은 다음의 표와 같다.

〈表 2-15〉 給與種類와 支給要件

구분	급여종류	지급요건	지급액 (t:재직기간(월), t':퇴직연금대상월수, B:보수월액)
단기	직무상양비	○ 재직중 직무상 질병 또는 부상을 입은 자가 공단으로부터 직무상요양승인을 받은 경우 지급 (※직무상재해 범위: 시행령 제29조)	○ 2년간의 실제 요양비
	직무상요양일시금	○ 직무상 요양기간(2년) 만료후에도 계속 요양이 필요한 경우 지급	○ 2년간 요양 종료후 향후 1년 범위내 요양에 소요될 비용
	재해부조금	○ 교직원의 주택이 자연적 또는 인위적 현상으로 1/3 이상 소실, 유실, 또는 파괴되었을 때	○ 주택이 완전히 소실·유실·파괴된 경우→보수월액의 6배 ○ 주택의 2분의 1 이상이 소실·유실 또는 파괴된 경우→ 보수월액의 4배 ○ 주택의 3분의 1 이상이 소실·유실 또는 파괴된 경우 → 보수월액의 2배
	사망조위금	○ 교직원의 배우자, 직계존속이 사망한 때	○ 본인사망: 보수월액의 3배 ○ 배우자, 직계존속 사망: 보수월액에 상당하는 금액

〈表 2-15〉 계속

구분	급여종류	지급요건	지급액 (t:재직기간(월), t':퇴직연금대상월수, B:보수월액)	
장기	퇴직급여	퇴직일시금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 미만 교직원이 퇴직한 때 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $t < 5$일 경우 - $B \times t / 12 \times 1.2$ ○ $5 \leq t < 20$일 경우 - $B \times t / 12 \{ 1.5 + (t - 60) / 12 \times 1 / 100 \}$
		퇴직연금일시금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 퇴직하여 일시금 선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $t \geq 20$일 경우 - $B \times t / 12 \{ 1.5 + (t - 60) / 12 \times 1 / 100 \}$
	퇴직급여	조기퇴직연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 60세 또는 정년에 도달하기 전에 퇴직하여 연금선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미달연수 1~5년 이내 : 퇴직연금액 $\times 95 / 100 \sim 75 / 100$ (미달연수 1년마다 5%씩 감액)
		퇴직연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 퇴직하여 연금선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $AB \times \{ 0.5 + (t - 240) / 12 \times 2 / 100 \}$ ※ AB: 평균보수월액
		퇴직연금공제일시금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 퇴직하여 20년을 초과하는 재직기간 중 일부를 일시금 선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $B \times (t - t') / 12 \times \{ 1.5 + (t - t') / 12 \times 1 / 100 \}$
	유족급여	유족일시금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 미만 교직원이 재직 중 사망한 때 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $t < 5$일 경우 - $B \times t / 12 \times 1.2$ ○ $5 \leq t < 20$일 경우 - $B \times t / 12 \{ 1.5 + (t - 60) / 12 \times 1 / 100 \}$
		유족연금일시금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 재직 중 사망하여 일시금 선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ $t \geq 20$일 경우 - $B \times t / 12 \{ 1.5 + (t - 60) / 12 \times 1 / 100 \}$
		유족연금부가금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 재직 중 사망한 후, 그 유족이 연금선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직연금일시금 $\times 1 / 4$
		유족연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재직기간 20년 이상 교직원이 재직 중 사망하여 연금선택 ○ 퇴직연금·조기퇴직연금·장해연금 수급자가 사망한 경우 (※ 유족연금, 유족연금부가금, 퇴직수당) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 받을 수 있는 퇴직(조기퇴직)연금액 $\times 70 / 100$ ○ 퇴직연금·조기퇴직연금·장해연금액 $\times 70 / 100$
		유족연금특별부가금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직(조기퇴직)연금을 받을 권리가 있는 교직원이 연금수급연령에 도달하기 전에 사망한 경우 ○ 퇴직(조기퇴직)연금수급자가 3년 이내에 사망한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직연금일시금 $/ 4 \times \{ (36 - \text{연금수급월수}) \times 1 / 36 \}$

〈表 2-15〉 계속

구분	급여종류	지급요건	지급액 (t:재직기간(월), t':퇴직연금대상월수, B:보수월액)
장기	장해급여	장해연금	○ 직무상질병·부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 때 ○ 폐질정도(1~14급)에 따라 보수월액의 15%/100~80%/100 (※퇴직급여와 병급)
		장해보상금	○ 장해연급에 갈음하여 일시금으로 지급 받고자 할 때 ○ 장해연급의 5배 (※퇴직급여와 병급)
	퇴직수당	○ 1년 이상 재직후 퇴직 또는 사망한 경우	○ 보수월액×재직년수×지급비율 ○ 지급비율 - 1년이상~ 5년미만 : 10/100 - 5년이상~10년미만 : 35/100 - 10년이상~15년미만 : 45/100 - 15년이상~20년미만 : 50/100 - 20년이상~ : 60/100

〈表 2-16〉 退職給與 受給年齡의 變化

연도	연령	연도	연령
2001~2002년	50세	2003~2004년	51세
2005~2006년	52세	2007~2008년	53세
2009~2010년	54세	2011~2012년	55세
2013~2014년	56세	2015~2016년	57세
2017~2018년	58세	2019~2020년	59세

註: 1) 2000. 12. 31 현재 재직중인 자(1995. 12. 31 이전에 임용되었거나 1995. 12. 31의 합산재직기간이 있는 자에 한함)로서 퇴직 후 연금을 받고자 하는 자는 다음의 퇴직연도별로 정한 해당 연령에 도달한 때부터 퇴직연금이 지급됨.(정년 또는 근무상한연령에 먼저 도달시에는 해당 연령부터 지급)

2) 위 규정에 불구하고 2000. 12. 31 현재 재직기간이 20년 미만인 교직원(1995. 12. 31 이전에 임용되었거나 1995. 12. 31의 합산재직기간이 있는자에 한함)이 재직기간이 20년에 도달한 후 그 미달하였던 기간 이상을 재직하고 퇴직시에는 그때부터 퇴직연금이 지급됨(위 연령에 먼저 도달시에는 해당 연령부터 지급)

資料: 사학연금관리공단, 인터넷자료, 재구성

퇴직급여 중 20년 이상 근무자의 경우 퇴직연금 및 퇴직일시금을 선택하게 되어있다. 2001년 법개정을 통해 연금지급개시연령의 확대에 따라(중전: 1996년 이후 임용자→기존재직자), 퇴직급여의 수급연령이 <표 2-16>과 같이 변하였다. 즉, 2001.1.1 현재 재직기간이 20년 이상인 교직원에 대하여는 연금지급개시연령에 관계없이 퇴직 즉시 퇴직연금을 지급하지만, 동기간 재직중인 교직원으로서 재직기간이 20년 미만인 자가 2001.1.1 이후 재직기간이 20년 이상이 되어 퇴직한 경우의 퇴직연금은 아래의 퇴직연도별로 정한 연령에 도달한 때부터 퇴직연금을 지급하는 것으로 변경하였다.

4. 財源調達 및 支出

사학연금의 비용부담의 주체는 가입자 사학법인 국가이다. 연금보험료의 경우 교직원의 재직기간(최장 33년)동안 교직원 본인이 개인부담금을 보수월액의 8.5%를 납부하고, 사학법인이 법인부담금을 5.0%, 국가가 국가부담금을 3.5%를 각각 부담한다.

<表 2-17> 私學年金 負擔率

구 분		부담률(대 보수월액)		부 담 자
		교 원	사무직원	
종류별	개인부담금	8.5	8.5	교직원본인 당해법인 국가
	법인부담금	5.0	8.5	
	국가부담금	3.5	-	
	계	15.0	15.0	
재해보상부담금		개인부담금합계액×1/55		당해법인
퇴직수당부담금		당해 연도 급여소요액		공단: 매년 236억원 국가: 잔여액 전액

註: 보수월액; 공무원보수규정에 준하여 산정 【봉급+수당(기말, 정근, 장기근속)】

재해부담금은 별도로 사학법인이 부담하며(개인부담금 합계액의 1/55, 2002.1.1부터는 개인부담금 합계액의 2.5/55), 퇴직수당은 매년 소요액 중 236억원은 연금재정에서 나머지 전액은 국가가 부담한다. 사학연금 부담률과 급여와의 관계를 나타내면 아래의 표와 같이 나타낼 수 있다.

<表 2-18> 負擔金과 給與와의 關係

부담금	기금명칭	급여			
		대분류	중분류	소분류	
개인(교직원)	연금기금	연금급여	단기	- 재해부조금 - 사망조위금	
법인(학교)			퇴직급여	- 퇴직연금 - 퇴직연금공제일시금 - 퇴직연금일시금 - 퇴직일시금	
국가			유족급여	- 유족연금 - 유족연금부가금 - 유족연금특별부가금 - 유족연금일시금 - 유족일시금	
재해보상 부담금 (학교기관)	재해보상 기금	재해보상 급여	단기	- 직무상요양비 - 직무상요양일시금	
			장기	장애급여	- 장애연금 - 장애보상금
				유족급여	- 유족보상금
퇴직수당 부담금 (학교, 공단, 국가)	퇴직수당 기금	퇴직수당 급여	장기 퇴직수당	- 퇴직수당	

註: 1) 사학연금관리공단 인터넷자료에서 구성함.

사학연금의 급여지급 현황은 <표 2-19>에 나타나 있다. 1990년 연금급여는 1125억에 불과했지만, 90년대들어 서서히 증가하기 시작하여 경제위기기간인 1998년과 1999년에는 각각 4228억원, 6062억원까지 증가하였다. '90년과 비교하여 2.7배, 4.4배로 증가하였다. 전체적인

규모면에서도 1998년 5565억원으로 1997년에 비해 약 39.2%가 증가하였으며, 1999년에도 1998년에 비해 60.2%가 증가하였다. 이는 <표 2-14>에서 보여주듯이 경제위기기간동안 교직원들의 퇴직이 증가한 것이 주원인이라 할 수 있다. 반면에 동기간동안 사학연금기금의 감소는 없었지만 향후 퇴직자의 증가와 이들의 연금선택률이 증가함에 따라 공무원연금과 같이 재정적자와 기금감소의 문제가 발생할 것으로 판단된다.

〈表 2-19〉 私學年金 給與支給 現況

(단위: 백만원)

구분		1990	1995	1997	1998	1999	2000
연금 급여	단기급여	3,666	7,926	9,270	9,970	9,778	10,201
	퇴직급여	101,922	224,239	274,011	394,238	579,177	454,012
	유족급여	6,957	15,652	19,702	18,629	17,238	16,988
	소 계	112,545	247,817	302,983	422,837	606,193	481,201
재해 보상	단기급여	202	389	608	709	480	849
	재해급여	591	1,899	2,686	1,964	1,619	1,610
	소 계	793	2,288	3,294	2,673	2,099	2,459
퇴직수당급여		-	74,532	93,650	131,061	285,395	180,638
총계		113,338	324,637	399,928	556,572	893,688	664,297

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2001.

第 4 節 軍人年金制度

1. 導入 및 展開過程

군인연금제도는 법의 제정목적에 나와 있는대로 군인이 오랜기간 군에서 복무하고 퇴직하거나 혹은 심신의 장애로 인하여 퇴직 또는

사망한 때, 또는 공무상의 질병·부상으로 요양하는 때에 본인이나 그 유족에게 급여를 지급함으로써 본인과 유족의 생활 안정과 복지 향상에 기여함을 목적으로 하고 있다(군인연금법1조).

군인연금제도는 1960년에 제정된 공무원 연금법의 일부로 운영되었으나 정년과 직업조건 등 군인의 직무적 특성이 일반공무원과 다르기 때문에 1963년에 법 1260호로 군인연금법을 별도로 제정하여 시행하게 되었다. 그러나 군인연금제도는 공무원연금제도와 같이 본인이 납부하는 기여금과 국가가 부담하는 부담금 반환금, 기금 또는 다른 회계로부터의 전입금과 기타의 수입금을 세입으로 군인연금 특별 회계를 설치 운영하게 되어있다. 단, 두 제도간의 차이는 1998년에 공무원의 연금제도에 도입된 60세의 연금지급개시 연령제도가 군인 인사법에 의한 군인의 계급별 정년이 공무원의 정년에 비하여 짧기 때문에 군인에게 적용되지 않고 있다는 점이다.

우리나라의 군인연금제도는 초기에 선진국의 제도를 참고하여 설계되어 공무원 연금제도의 일부로 운영되었으나, 1963년에 별도의 법으로 제정된 후에도 군인과 공무원간 직무적 특성이 다름에도 불구하고 공무원의 연금제도와 연계시켜 유사한 개념으로 변화되어 왔다. 주요 변화는 다음과 같다.

- '60. 1. 1 공무원연금법 제정('60.1.1 법률 제533호)
 - 적용범위: 국가공무원 및 지방공무원 군인(장교·준사관 및 중사·1등병조 이상 하사관)
 - 군인 : 기여금→봉급월액의 35/1,000
부담금→봉급월액의 23/1,000
- '63. 1. 1 군인연금법 제정('63. 1.28 법률 제1260호) : 공무원연금법(제도)에서 분리(독립)
 - 퇴역연금의 지급률 및 급여액 산정: 복무기간 20년은 100분의 50에 상당한 금액으로 하되, 초과 매1년마다 100분의 2에

상당한 금액을 가산하되, 그 금액은 봉급연액의 100분의 70을 초과하지 못함.

- 군인연금기금의 조성 규정 신설: 기금은 군인이 납부하는 기여금과 국고가 부담하는 부담금 및 그 이자로 조성
 - 군인연금특별회계의 설치 규정 신설
- '70. 1. 1 기여금과 부담금의 비율을 35/1,000에서 55/1,000으로 인상
- '80. 1. 1 급여산정의 기초를 봉급개념에서 보수개념으로 변경
보수 월액에 기말수당 포함('80.7.1부터)
- 복무기간의 상한을 33년으로 연장
 - 퇴역연금의 상한을 보수연액의 100분의 70에서 100분의 75로 인상
- '81. 4. 1 퇴역연금의 상한을 보수연액의 100분의 76으로 인상
- '95. 12. 29 기여금 및 부담금 상향조정
- 기여금: 보수 월액의 1,000분의 75
 - 부담금: 보수 예산의 1,000분의 75
- ※ 다만, '96.1.1부터 각각 1,000분의 65적용
- 2000. 12. 30 기여금 및 부담금 상향조정
- 기여금 및 부담금 : 보수 월액의 1,000분의 85
 - 퇴역연금 및 유족연금의 산정기준을 퇴직직전의 보수월액에서 최종 3년간 평균보수월액으로 변경
 - 연금액의 조정을 재직자 보수기준에서 전국소비자물가변동률을 기준으로 하도록 조정하고, 군인보수변동률·전국소비자물가변동률 등을 고려하여 5년마다 조정하되, 최초조정은 3년 후에 실시하도록 함
 - 재직기간이 5년 미만인 자의 퇴직일시금은 보수월액에 재직연수를 곱한 금액으로 하던 것을 보수월액에 재직연수를 곱한 금액의 100분의 120에 상당하는 금액으로 인상함
 - 급여에 소요되는 비용을 기여금 및 부담금 등으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 보전

2. 加入 및 受給對象者

군인연금제도의 가입대상에 대해서는 군인연금법 제2조의 적용대상에서 “이 법은 현역 또는 소집되어 군에 복무하는 군인에게 적용한다. 다만, 지원에 의하지 아니하고 임용된 하사관 및 병에게는 제31조에 한하여 이를 적용한다 [개정 70·1·1, 81·3·24, 87·11·28]” 고 되어 있다. 따라서 장교와 하사관 등 직업군인에게 적용된다고 할 수 있으며, 의무병역의 군인은 적용되지 않는다.

군인연금 수급자의 경우 연금도입 초기인 1963년에는 8,839명이던 데서, 1969년 15,345명, 1979년 33,603명, 1989년 53,255명 그리고 2000년에는 70,120명으로 증가하였다. 즉, 초기에 비해 약 7배정도 수급자가 증가한 것이다.

〈表 2-20〉 軍人年金 年度別 受給者¹⁾

(단위: 명)

연도	연금인원				일시금 인 원	합계
	퇴역연금	상이연금	유족연금	계		
1963	308	8	38	354	8,485	8,839
1969	3,897	16	1,084	4,997	10,348	15,345
1979	19,267	16	3,314	22,597	11,006	33,603
1989	31,660	157	7,149	38,966	14,289	53,255
1995	38,003	443	9,025	47,471	15,021	62,492
1996	39,378	498	9,445	49,321	16,365	65,686
1997	39,732	545	9,860	50,137	15,810	65,947
1998	40,795	586	10,306	51,687	13,646	65,333
1999	42,154	666	10,714	53,534	12,899	66,433
2000	43,494	729	11,195	55,418	14,702	70,120

註: 1) 수급자 중 공무원, 사립학교 재취업, 타연금에 합산된 자는 제외
資料: 국방부, 인터넷자료, 2001.

3. 給與의 種類 및 水準

군인연금법에 의한 급여는 크게 퇴직급여, 유족급여, 재해급여 및

보상금으로 구분할 수 있다. 퇴직급여에는 퇴역연금 등 5개의 급여가 있으며, 유족급여에는 유족연금을 포함하는 5개의 급여가 있다. 기타 재해급여 및 보상금으로는 상이연금 등 7개급여로 나누어져, 전체적인 급여종류는 17개로 되어있다. 그 구체적인 급여의 지급기준과 수준은 <표 2-21>에 나타나 있다.

<表 2-21> 軍人年金의 給與種類와 算式

급여종류	주요내용	급여산식	
퇴직급여	퇴역연금	20년 이상 복무자 연금	최종3년간평균보수월액×(0.5+20년초과재직월수/12*100/2)
	퇴역연금 공제일시금	20년 초과기간 일시금 20년 복무기간 - 연금	연금: 50% 일시금: 보수월액×공제복무연수×(1.5+공제복무월수/12)/100
	퇴역연금 일시금	20년 이상 복무자 일시금	보수월액×복무연수/12×(1.5+5년초과복무월수/12) /100
	퇴직일시금 (2)	20년 미만 복무자 일시금	5년 미만: 퇴직월의보수월액×복무연수×120/100 5년 이상: 퇴역연금일시금과 동일
	퇴직수당	전 전역자 (병/단기하사 제외)	복무연수별 지급비율에 따라 산정 보수월액×복무연수×지급비율
유족급여	유족연금	20년 이상 복무자 사망시 퇴역연금 수급자 사망시	퇴역 또는 상이 연금의 70%
	유족연금일시금	20년 이상 복무중 사망시	퇴직일시금과 동일
	유족일시금	20년 미만 복무중 사망시	퇴직일시금과 동일
	유족연금부가금	20년 이상 복무중 사망시	퇴역연금일시금액의 25%
	유족연금 특별부가금	퇴역연금 수급자가 퇴역후 3년내 사망시	퇴역연금 일시금액 / 4 × (36 - 퇴역연금 수급월수) / 36
재해보상금 급여및보상금	상이연금	공무상 질병·부상시	1~7급: 보수월액의 50 ~ 80%
	유족연금 (공무)	현역 및 상이연금 수급자 사망시	20년이상:보수월액×0.65 20년미만:보수월액×0.55 상이연금수급자: 상이연금액 × 0.7
	공무상요양비	공무상 질병으로 요양시	요양에 소요된 금액
	사망조위금	군인사망 배우자 및 직계존속 사망	보수월액 × 3배 보수월액 × 1배
	재해부조금	수재·화재 기타 재해시	주택파괴 정도에 따라 2~6배
	사망보상금	군인이 복무중 사망한 경우	공무상사망: 보수월액의 36배 일반사망: 보수월액의 12배
장애보상금	군복무중 질병·부상으로 전역시	장애등급에 따라 6~12배	

資料: 국방부, 인터넷자료, 2001.

4. 財源調達 및 支出

군인연금의 재원은 자체수입과 기금전입금 및 일반회계전입금으로 구성되어있다. 자체수입으로는 현역의 기여금과 반환금 및 기타로 구성되며, 현역의 기여금은 1960년에 봉급의 3.5%이었으나 지출소요가 증대되어 2000년 각종수당을 포함한 보수월액의 8.5%까지 증가하였다.

반환금 및 기타에는 공무재취업자 반환금, 과분지급액환수, 구상금 등이 포함된다. 일반회계전입금으로는 국가가 부담하는 부담금과 퇴직수당 및 기타외에 부족재원의 지원을 위한 정부의 보전금이 있다. 이 중 국가부담금은 현역의 기여금과 동일한 보수월액의 8.5%를 지출하게 되어있다. 또한 퇴직수당 및 기타에는 퇴직수당, 재해보상급여, 연금관리비 등이 포함된다.

군인연금법에 의한 각종급여에 대한 지출은 현역의 기여금과 국가의 부담금 그리고 일반예산에 의한 수입으로 충당하나 부족한 경우에는 군인연금 특별회계법에 의하여 국고보조를 통해 지원하고 있다.

2000년의 군인연금의 재정수지는 <表 2-22> 에서와 같이 2602억원의 수입과 1조 430억원의 지출로 7828억원의 국고보조가 발생하였다. 국가지원은 1658억원의 부담금과 퇴직수당 및 기타로 1601억원 그리고 4569억원의 국고지원이다. 이러한 국고지원은 <표 2-23>에서 보듯이 1973년에 3억원을 처음으로 그 지원금액이 계속적으로 증가하고 있다. 1990년에는 연금부족분에 대한 국고지원액이 전체연금의 69.5%까지 이르고 있다. 이후 약 50~60%의 국고지원이 이루어지다, 1999년 이후 기금전입금의 유입으로 그 비율이 1999년에는 39.4%, 2001년에는 43.6%까지 감소하였다.

〈表 2-22〉 2000年 軍人年金의 財政收支

(단위: 억원)

수입			지출	
자체 수입	기여금	1,656	연금(3종)	7,300
	반환금 및 기타	8	퇴역연금	6,546
	기금전입금	938	유족연금	617
	소계	2,602	타공단이체	137
국고부담금		1,658	일시금(11종)	1,446
			소계	8,746
일반 회계	퇴직수당 및 기타	1,601	재해보상급여	546
	부족소요재원	4,569	퇴직수당	1,137
			연금관리비	1
총계		10,430	총계	10,430

資料: 국방부, 인터넷자료, 2001.

〈表 2-23〉 年度別 軍人年金 財源現況

(단위: 백만원)

구분	합계	자체수입 ¹	기금전입금	일반회계전입금		
				법정부담금 ¹	부족소요지원	비율 ²
1963	718	236	10	478	-	-
1970	4,751	1,967	-	2,783	-	-
1973	8,791	2,745	2,129	3,617	300	3.4
1980	68,172	14,527	-	11,224	15,104	38.0
1990	390,591	59,912	-	59,220	271,459	69.5
1995	852,263	101,318	-	250,735	500,210	58.7
1999	1,001,707	161,183	116,800	328,816	394,908	39.4
2000	1,043,064	166,383	93,800	325,956	456,925	43.8
2001	1,288,780	226,668	60,000	440,588	561,524	43.6

註: 1) 자체수입은 본인부담금과 반환금 및 기타금액의 합이며, 법정부담금은 기여금부담과 퇴직수당 및 기타금액의 합임.

2) 동 비율은 합계금액에 대한 부족소요지원금액의 비율을 말함.

資料: 국방부, 인터넷자료, 2001.

지출측면에서 2000년 새로운 법개정을 통해 크게 변화된 것은 두 가지이다. 첫째, 퇴역연금 및 유족연금의 산정기준을 기존의 퇴직직전의 보수월액에서 최종 3년간 평균보수월액으로 변경하였다. 연금산정을 위한 보수월액의 변화는 아래 표와 같다.

〈表 2-24〉 寄與金 및 給與의 基準報酬의 變化

연도	1960.1	1980.1	1982.4	1986.1	1987.1	1989.10
기준 보수	봉급	봉급 기말수당	봉급 기말수당 (조정수당 봉급화)	봉급 기말수당 정근수당	봉급 기말수당 정근수당 장기근속수당	봉급 기말수당 정근수당 장기근속수당 직무수당

資料: 정선구 외, 『군인연금제도의 성격과 발전』, 한국국방연구원, 2000.

초기 보수월액은 단순히 봉급만을 포함하고 있었지만, '70년대 이후 근로자들의 각종 수당의 신설로 공무원 및 군인들도 이에 따라 보수가 증가하게 되었다. 이러한 보수월액의 증가는 장기적으로 연금재정의 악화를 초래하는 한 원인이 되기도 한다.

둘째, 연금액의 조정을 기존의 재직자 보수기준에서 새로이 전국소비자물가변동률을 기준으로 하도록 조정하였다. 또한 군인보수변동률·전국소비자물가변동률 등을 고려하여 5년마다 조정하되, 최초조정은 3년후에 실시하도록 개정하였다. 이는 늘어만가는 재정수지 적자폭을 다소라도 줄이고자 한 측면이 강조된 것이다.

기타 재정적자로 인한 군인연금의 손실을 보전하기 위해 법에 새로이 급여에 소요되는 비용을 기여금 및 부담금 등으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 보전하는 것(법39조2)을 명문화하였다.

第 5 節 退職金制度

1. 導入 및 展開過程

우리나라의 퇴직금제도는 1953년 제정된 근로기준법 28조 1항에서 2년 이상 근속근로자에 대하여 근속연수 10년 미만의 기간에 대하여 1년당 30일의 임금을, 근속연수 10년 이상의 기간에 대하여는 1년당 60일분의 임금을 임의로 지급할 수 있도록 하였다.

그후, 1961년 근로기준법의 개정으로 30인 이상 사업장에 대하여 현재와 같이 근속 1년 이상인 근로자에 한하여 근속연수 1년에 대하여 적어도 30일 이상의 평균임금을 지급하도록 법정제도로 강제되었다. 그리고 적용사업 대상 사업장이 점차적으로 확대되어 1989년에는 5인 이상 사업장까지 이 제도가 확대 적용되고 있다.

〈表 2-25〉 退職金制度의 發展過程

연도	주요내용	특기사항
1953	-근로기준법에 임의제도로 도입 · 2년 이상 근속자에 대해 매 1년에 30일분, 10년이상의 1년에 대해서는 60일분의 퇴직 금을 지급	-임의제도
1961	-개정근로기준법에 의해 30인 이상의 사업장에 강제적용 · 1년 이상 근속자에 대해 30일분 이상 지급	-강제적용
1975	-16인 이상 사업장으로 확대	-최초확대적용
1980	-근로기준법개정에 따라 퇴직금제도 설정시 기 업내 차등금지	-기업내 차등혜택 금지
1987	-10인 이상 사업장으로 확대	-2차 적용확대
1989	- 5인 이상 사업장으로 확대	-3차 적용확대

註: 1) 방하남 외, 『기업연금제도의 도입방안 연구』, 한국노동연구원, 2001에서 재구성

퇴직금제도가 강제 제도이면서 사실상 우리 경제의 장기적 현실을 고려하지 않은 채 도입되고 도입 초기에는 그 적용대상이 매우 제한적이어서 제도의 개선에 있어서 노동시장 운영에서 관심밖에 있었다. '80년 이후 그 적용범위의 확대에 따라 근로자의 임금인상 요구에 대한 추가적 부담과 퇴직금의 누진제 요구가 기업 전반적인 현안으로 나타나기 시작하였다. 이러한 퇴직금제도는 기업 운영에 상당한 부담으로 나타나기 시작하였고 이에 따라 퇴직금제도의 개선 요구가 사회적 환경의 변화와 함께 기업측면에서 제기되는 것은 일면 당연하다고 본다.

2. 適用對象

퇴직금제도의 적용을 받는 근로자수는 1998년 현재 전 산업에서 578만 6천명으로 상시근로자 대비 55.3%이다. 그리고 현재는 전산업장에 적용하자는 요구가 증대하고 있다.

〈表 2-26〉 退職金制度 適用者 推移

(단위: 천명, %)

연도	대상자수	취업자에 대한비율
1970	945	9.7
1975	1,448	12.2
1980	2,841	20.7
1985	3,583	23.9
1990	5,366	29.8
1994	5,734	29.9
1998	5,786	29.0

資料: 노동부, 『사업체실태조사보고서』, 각 연도.

3. 退職金 制度의 現況

이와 같이 퇴직금 대상자의 증가와 퇴직후 노후에 대한 사회적 관심이 증대됨에 따라 최근 들어서 퇴직금의 지급방법 및 전반적 개선

에 대한 갈등이 증대해 왔다. 특히 퇴직금제도의 누진제 요구 증대에 의한 노무비 증가가 기업에 큰 부담이 되기 시작함에 따라 1996년 노사관계개혁위원회도 사실상 근로자 측의 요구에 따라 임금채권보장법의 도입, 퇴직보험제도의 도입, 퇴직금 중간청산제도 등을 수용하였다. 사회적 안정과 함께 우리 나라 기업의 연령이 증대하여 감에 따라 장기 근속근로자가 증가하면서 이들의 근속연수가 증가하고, 또한 누진제 요구가 실현될수록 퇴직금 부채는 기하급수적으로 증대하게 되기 때문에 이러한 조치들은 사실상 무엇보다도 필요 불가결한 조치였다고 본다.

법정제도로서의 퇴직금제도가 21세기에 어떠한 형태로 개선되어야 하는가는 기업의 인력관리에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 우리나라 미래의 잠재 생산력에까지도 연결될 수 있다는 점을 인식하여야 한다. 이에 따라 1996년 노사개혁위원회의 합의에 따른 변화는 사실상 퇴직금의 개선방향을 설정하는데 미흡한 측면이 많다. 그리고 최근 급속히 채용되고 있는 연봉제와 종업원지주제, 스톡옵션 등이 1996년 퇴직금제도의 변화와 함께 퇴직금제도의 변화 필요성을 더욱 크게 하고있다.

퇴직금지급 방법에 대한 조사에 의하면 1978년 누진제를 적용하던 기업이 5.8%에 불과했으나, 1991년에는 20.1%로, 1996년에는 24.6%로 급증했던 것으로 나타나고 있다. 현재에 있어서는 IMF의 한파로 인하여 누진제 요구자체는 많이 줄어들 것으로 본다.

〈表 2-27〉 退職金 支給方法別 企業分布

(단위: %, 개소)

	1978 ¹⁾	1982 ²⁾	1991 ³⁾	1996 ⁴⁾
법정률	94.2	78.4	79.9	75.4
누진률	5.8	21.6	20.1	24.6
조사대상수	15,251	1,686	2,071	500

- 註: 1) 16인 이상 사업체중 제조업, 광공업, 건설업, 전기 가스업, 운수창고업만 포함
 함한 것으로서 노동부의 조사치임(노동부내부자료).
 2) 30인 이상 기업을 대상으로 한 『퇴직금제도의 문제점과 개선방안』(민재성,
 박재용)의 조사결과임.
 3) 상용고용인 300인 이상 기업을 대상으로 한 『한국기업의 퇴직금제도』(박영
 범)의 조사 결과임.
 4) KLI 30인 이상 사업체 대상 실태조사 결과임(방하남, 『한국기업의 퇴직금제
 도 연구』, 1998.

資料: 방하남, 『한국기업의 퇴직금제도 연구』, 1998, p.33에서 전재.

〈表 2-28〉 勤續年數別 退職金支給 平均月數

(단위: 개월)

근속년수	전 체 기 업			누진율 적용기업		
	1982	1991	1996	1982	1991	1996
5년	5.4	5.3	5.3	6.4	6.5	6.1
10년	10.9	11.0	10.8	14.6	14.7	13.3
15년	16.9	17.0	16.6	24.2	23.8	21.6
20년	23.1	23.2	22.5	34.3	34.1	30.3
25년	29.2	29.4	28.4	44.5	44.8	39.0
30년	35.2	35.7	34.3	54.5	55.3	47.9

資料: 방하남, 『한국기업의 퇴직금제도 연구』, 1998, p.37.

누진율이 도입되면 장기근속자가 많은 기업은 퇴직하는 근로자의 퇴직금마련에 문제가 생기게 된다. 예를 들면, 누진율을 적용하지 않는 기업이 이러한 누진율을 적용하게 되면, 장기 근속 근로자의 경우 상대적으로 다른 근로자보다 고액의 임금을 기초로 하여 누진되는 개월수 만큼의 임금을 더 충당하여야 한다는 결과가 된다.

〈表 2-28〉에 따르면 근속년수별 퇴직금 지급 평균 월수가 1991년에서 1996년간에 오히려 하락하는 추세를 보이고 있다. 이러한 결과는 기업의 역사가 오래됨에 따라 퇴직금이 부담을 실질적으로 느끼게 됨에 따라 경영상의 부담을 줄이기 위하여 누진율을 줄인 것으로 본다. 또한 기업경영상 고령 근속자가 기업에 공헌도가 점차 떨어지는 것을 감안 할 때 누진제에 대한 장기근속유인이 없어진 것도 한 요인이라고 본다.

최근 들어 퇴직금중간정산제의 도입으로 이 제도를 활용하는 근로자들이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 더욱이 잦은 직장이동과 연봉제 등 임금보상체계의 변화도 이러한 추세를 반영하고 있다. 이것은 노후생계를 지원하기 위한 퇴직금제도의 기능을 약화시키는 것이므로 이를 보완하기 위한 조치가 필요함을 보인다. 퇴직금 중간 정산제는 노사합의에 의하여 실행되는데 근로자의 몫돈 요구도 있겠으나 고용주 측에서도 누진율제도의 부담을 피할 수 있고 사후 근로 보상제도로써 퇴직금에 대한 관리 절차도 최소화시킬 수 있다는 이점도 있다.

1982년부터 1997년의 기간동안 30인 이상기업의 퇴직금 비용은 연평균 16.9%가 상승하였다. 그리고 근로자 1인당 노동비용 추이는 1982년부터 1997년의 기간동안 연 16.8%로 역시 큰 성장을 보였다. 이 기간 동안 물가상승률은 7.1%로서 실질 노동비용 증가율은 거의 10%에 이른다.

이러한 경직적 비용의 증가는 고용시장에 있어서 고용의 신장률을 억제하면서 파트타임이나 임시직 근로를 선호함으로써 상용근로자의 고용감축으로 고용불안을 야기할 수도 있다고 본다. 최근 IMF이후 상용근로자의 비율이 전체 경제활동인구의 30% 이하로 하락한 것도 사회보험료 및 퇴직금 부담의 증가가 한 요인을 제공했다고 본다.

4. 退職金 關聯制度의 內容

퇴직금제도에는 퇴직일시금뿐만 아니라 퇴직금을 보장하기 위한 임

금채권보장제도, 퇴직일시금에 대한 근로자의 수요를 충족시키기 위한 퇴직금중간청산제도, 퇴직일시금의 사외적립을 유도하거나 연금으로 지급할 수 있도록 하기 위한 퇴직보험제도, 그리고 퇴직금에 관련된 퇴직금 및 퇴직금충당금에 관련된 세제가 있다.

가. 賃金債權保障法

이 제도는 사업주가 파산 등의 사유로 퇴직한 근로자가 지급 받지 못한 임금과 퇴직금을 사업주를 대신하여 정부가 지급하도록 하고 있다.⁴⁾ 이를 위한 재원 마련을 위하여 임금채권보장기금을 조성하고 여기에 기업이 임금총액의 0.2%안에서 기여를 하도록 하고 있다. 문제는 미불임금이나 퇴직금이 전액 보장되는 것이 아니고 연령별로 기준이 되는 임금에 상한을 두고 있다는 것이다.⁵⁾ 그러나 변제 한도는 최종임금의 3월분과 최종3년간의 퇴직금으로 제한하고 있다.⁶⁾ 그리고 제9조에서는 퇴직보험 등에 가입한 사업주에 대하여는 사업주의 부담금을 경감할 수 있도록 하였다.

1999년 지급된 채당금은 360개 사업장에서 약 1만 2천명으로 약 388억원으로 이중 퇴직금 부분은 195억원으로 50.2%였다. 1998년 퇴직금 적용대상자가 약 580만명이라고 가정할 때 0.02%가 제도의 혜택을 받았다. 1996년 6월의 부도율은 0.075였다.⁷⁾

나. 退職金中間清算制

근로기준법 34조(퇴직금제도) 3항에 따르면 사용자가 근로자의 요구가 있는 경우 근로자가 계속 근로한 기간에 대한 퇴직금을 미리 정산

4) 임금채권보장법 제8조(사업주의 부담금)

5) 임금채권보장법 시행령 제6조(채당금의 상한액)

6) 근로기준법 제37조(임금채권 우선변제)

7) 노동부, “99년도 임금채권보장기금에서 388억 채불임금 지급”, 2000. 3.

하여 지급할 수 있도록 하였다. 그리고 정산하여 지급한 후의 퇴직금 산정의 근속 연수는 정산시점부터 새로이 가산한다고 하였다. 이 제도의 시행으로 퇴직금의 중간청산 빈도가 증가하고 있는 것으로 보인다. 최근의 연봉제실시에 따른 연봉감소를 우려하여 연봉이 높고 앞으로 임금인상 가능성이 낮다고 생각될 때 퇴직금을 수급받는 경우보다 유리할 수 있다. 또한 개인의 뭇돈 수요가 있을 경우도 퇴직금의 중간청산이 근로자에게는 가장 쉽게 자금을 조달할 수 있는 방법이 된다. 그러나 이것은 현재의 급전을 위하여 지금까지 쌓아놓은 미래의 경제적 권리를 포기하는 것이 되어 바람직하지 않을 수 있다.

IMF 이후로 직장에 대한 불안이 증대됨에 따라 중간청산이 급증하고 있다. 이는 사실상 퇴직금의 기업연금화에 매우 부정적인 요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 퇴직금제도에 대한 세제특혜는 이제 하나의 목적없는 세금지출의 요인이 될 가능성이 있다.

다. 退職保險制度

퇴직금제도의 연금화를 유도하기 위하여 근로기준법 제34조 (퇴직금제도) 4항에서는 사용자가 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 대통령령이 정하는 퇴직보험 또는 퇴직일시금 신탁에 가입하여 근로자의 퇴직시에 일시금 또는 연금으로 수급하게 하는 경우에는 퇴직금제도를 설정하는 것으로 보았다. 이때 퇴직보험에 의하여 지급되는 일시금 혹은 연금은 사용자에게 귀속되어야 한다.⁸⁾ 따라서 기업에게 퇴직금을 사내에 적립하거나 사외에 적립하도록 융통성을 주었으나 사실상 기업이 퇴직금을 사외에 적립할 유인은 그다지 크지 않다고 본다.

퇴직보험의 주요내용은 퇴직보험 등의 권리가 양도되거나 담보로 제공되어서는 안되며 계약체결전 계약 내용은 피보험자 등에 통지하고 보험료 등의 납부 상황, 수급예상액 등을 피보험자에게 통지하여야 한

8) 근로기준법 시행령 제11조 2항

다. 사용자는 퇴직보험 등에 의한 일시금의 액이 퇴직금의 액보다 적을 경우 그 차액을 근로자에게 지급하여야 한다고 규정하고 있다.⁹⁾

이상의 퇴직금 연금화 시도에도 불구하고 퇴직보험제도는 사실상 사외적립이라는 의미밖에 없다고 본다. 왜냐하면 완전각출을 하더라도 기 각출분에 더하여 경우에 따라 부족 퇴직금을 메워야 하기 때문이다. 이것은 퇴직금이 최종임금과 근속연수에 의하여 결정되는 사실상의 확정 급부제 도입에 기인한다. 따라서 재원확보의 측면에서 하향상박의 임금구조에서는 사외적립에 큰 문제가 없으나 상향하박의 임금구조에서는 사외적립도 완전한 퇴직금적립방법은 아니다. 그리고 기업간 경쟁이 확대됨에 따라 기업은 퇴직금의 경감을 위하여 단기고용을 선호할 수 있으며 이는 인력관리에 문제를 발생시킨다.

라. 退職金 및 退職給與充當金 稅制

퇴직금은 소득세법상 종합소득과 별도로 규정에 의하여 세금이 부과된다. 이것은 누진적 종합소득세제 보다 평균세율이 낮게 적용되게 되어 퇴직자를 보호하기 위한 조치이다.¹⁰⁾ 그리고 근로자에게도 노후저축의 성격과 함께 전체 세금의 현가를 줄이는 결과가 되어 퇴직금을 임금보다 선호하게 하는 유인이 된다. 즉, 같은 조건하에서도 근로자들은 임금보다 퇴직금을 수급 받으려 할 수 있다.

퇴직소득에 대한 소득세는 당해 년도의 퇴직소득 과세표준을 근속연수로 나눈 금액에 기본세율을 적용하되 금액에 근속연수를 곱한 금액으로 한다.

$$\frac{\text{퇴직소득금액} - \text{소득공제액}}{\text{근속연수}} \times \frac{\text{퇴직소득금액} - \text{소득공제액}}{\text{근속연수}} \text{에}$$

대한 기본세율 \times 근속연수

9) 근로기준법 시행령 제11조 4~6항

10) 소득세법 제14조 참조

여기에서 소득공제액은 근속연수에 따라 차별화된다.¹¹⁾

기업은 미래에 발생할 퇴직급여를 충당하기 위하여 퇴직급여충당금을 필요경비로 계상하여 소정의 범위 안에서 이를 당해 사업연도의 소득금액의 계산에서 필요경비로 산입한다.¹²⁾ 세법에서 필요경비로 인정하는 퇴직급여충당금은 당해년도 1년간 계속하여 근로한 피용자에게 지급한 총급여액의 10분의 1에 상당하는 금액이며, 퇴직급여충당금 누적액은 당해 연도 종료일 현재 재직하는 피용자 전원이 퇴직할 경우에 퇴직급여로서 지급되어야 할 추계액의 100분의 40에 상당하는 금액의 범위 내에서 필요경비로 인정하고 있다.¹³⁾ 누적액에 대한 필요경비 인정비율은 과거 100분의 50이었으나 사외적립을 유도하기 위하여 축소된 것이다.

반면 기업은 사실상 기업내 퇴직금의 완전 적립을 유도하고 있지 않음을 의미한다. 따라서 근로자들이 기업의 파산시 온전히 퇴직금을 확보하는 것은 제도적으로도 사실상 불가능하다. 적어도 퇴직금이 완전한 법적제도라면, 기업내부에서라도 완전적립이 가능한 세제 유인을 마련해 주어야 한다고 본다. 충당금세제로 완전적립이 사내에 가능해 지면 기업의 파산시에도 기업의 부채에 대한 자산으로 존재하여 퇴직금의 환수가 비교적 용이해 진다.

이러한 문제의 보완을 위하여 단체 퇴직보험의 보험료나 최근 도입된 퇴직보험 등¹⁴⁾의 보험료에 대하여는 법인의 손금으로 인정하나 사외적립의 부담 때문에 기업이 이를 활용할 가능성은 현재의 수준을 넘지 않을 것으로 본다.

11) 소득세법 제48조, 제55조 참조

12) 소득세법 제29조 참조

13) 소득세법시행령 제 57조 참조

14) 근로기준법 제 34조 4항 참조

第 6 節 個人年金制度

1. 導入 및 展開過程

개인연금제도는 1988년부터 실시된 국민연금제도의 보완, 금융실명제에 따른 제도금융권의 자금이탈방지, 그리고 개인의 노후생활 및 장래의 생활안정을 목적으로 1994년 6월에 도입되었는데, 기존에 민영금융기관에서 취급되던 연금상품과는 달리 우대적인 세제혜택이 부여되었다. 이러한 배경 하에 도입된 개인연금은 은행, 보험회사, 투자신탁회사, 농·수·축협 단위조합, 우체국에서 취급하고 있는데, 취급기관에 따라 개인연금신탁, 개인연금투자신탁, 개인연금보험 등의 명칭으로 판매되고 있었다. 그러나 2000년 12월 조세특례제한법의 개정으로 좀 더 세금우대가 강화된 세제우대연금저축상품이 2001. 1월부터 판매되고 있다.

개정된 연금저축에 가입할 수 있기 위해서는 만18세 이상으로 국내에 거주할 것을 요건으로 하고 있다. 저축방법은 매월 또는 분기별로 월 기준 100만원(분기별 300만원)까지 1만원 단위로 자유적립 또는 정액으로 납입할 수 있다. 저축(불입)기간은 적립기간과 연금지급기간으로 구성되는데, 적립기간은 10년 이상 1년 단위로 수익자가 만 55세가 넘을 때까지의 기간을 말하며, 연금지급기간은 적립기간 만료일로부터 5년 이상 1년 단위로 정한다.

2. 個人年金の 類型과 現況

연금저축의 상품은 보험형과 신탁형의 2가지 특징을 지니고 있다. 먼저 보험형은 생보사, 손보사, 우체국, 농·수·축협 생명공제에서 다루는 상품으로 매월 정해진 금액을 납입하는 정액납방식으로 계약유지를 위해서는 정해진 시기에 보험료를 납입하는 것이 의무화 되어있다. 연금지급

은 확정기간형과 종신연금형(손보사제외)이 있으며, 가입자 선호에 따라 선택이 가능하다. 생명보험 및 손해보험은 1인당 5000만원까지 예금자보호가 되며, 우체국은 정부에서 전액 지급보증을 하고 있다. 그러나 농·수·신용협동조합의 생명공제는 적용대상에서 제외된다.

두 번째로 신탁형은 은행(신탁), 투신운용사, 증권투자회사에서 취급하며, 매회 1만원 이상, 분기 300만원 가입한도내에서 자유롭게 납입할 수 있는 상품이다. 연금지급방식은 확정기간형의 일종인 좌수분할식¹⁵⁾이며, 동 상품은 실적배당형으로 예금자보호대상에서 제외된다.

개인연금의 수령은 월단위 수령을 기본으로 하며, 수익자의 요청시

〈表 2-29〉 取扱機關別 年金商品比較

구분	보험형		신탁형	
	생보·공제	손보	은행	투신
납입방식	-매월 정해진 금액		-자유납입식(매회 1만원 이상)	
연금지급 방식	-확정기간형 -종신연금형 ¹⁾	-확정기간형	-확정기간형	-확정기간형
수익률 및 원금보장 여부	-원리금보장형		-실적배당 (원금보장)	-실적배당으로 수익률에 따라 원금손실 가능
상품형태	-고정금리·금리연동형		-채권 및 주식형 (주식 10%이내)	-국공채·채권·주식·혼합형
예금자보호	-은행 및 보험은 5000만원까지 보호 -우체국은 정부지급보증			-예금자보호 제외
주요특징	-원리금보장형으로 수익률에 상관없이 약정금액 지급		-자유납입식으로 소득수준에 따라 신축적으로 납입	
	-보장성특약 -종신연금형의 경우 사망시까지 연금보장	-	-가입자선호에 따른 상품선택 -납입원금 보장	-

註: 1) 우체국, 농·수협 조합·중앙회, 신용협동조합 중앙회
 資料: 금융감독원, 『금융감독정보』, 2001-5, 2001.

15) 좌수분할방식이란 매번 연금지급시 적립액 잔액을 잔여 연금지급회수로 나눈 금액으로 연금액이 매회 증가함으로써 인플레이션에 대비가 가능한 장점이 있음.

3개월, 6개월, 1년 단위로 수령하는 것도 가능하다. 지급방식은 정액식으로 지급하나, 역시 수익자의 요청시 체증식도 가능하다. 그리고 개인연금의 지급기간은 5년 이상으로 한다.

개인연금 시장규모는 <表 2-30> 에서 알 수 있듯이 개인연금에 대한 시장규모는 매년 크게 성장하여 2000년 3월 현재 17조 2565억원에 이르고 있다. 이 중 93.1%가 은행과 보험회사에 집중되어 있다.

<表 2-30> 個人年金 市場 規模

(단위: 억원, %)

구분	은행	투자신탁	생명보험	손해보험	합계
1997. 12	45,490	14,540	56,111	17,511	133,652
1998. 12	50,240	12,013	67,095	20,447	149,795
1999. 12	56,494	11,940	79,416	23,961	171,811
2000. 6	57,248 (33.2)	11,940 (6.9)	79,416 (46.0)	23,961 (13.9)	172,565 (100.0)

資料: 금융감독원, 『금융감독정보』, 2000-37, 2000.

3. 稅制支援

정부는 개인연금제도를 시행하면서 국민의 노후생활안정을 위한 공적연금제도의 보완이라는 기본적 목적에 비추어 보았을 때 세제혜택을 부여하는 것이 필요하다고 판단하였다. 이를 위해 정부는 1994년 3월 「조세감면규제법」¹⁶⁾ 제80조의 2(개인연금저축에 대한 소득공제 등)의 규정을 삽입하여 세제지원방안을 마련하였다. 그리고 1994년 6월 15일 공포된 「조세감면규제법시행령」과 「시행규칙」의 개정안에서 세제지원이 되는 개인연금저축의 요건 등을 명시하였으며, 「조세특례제한법시행령」 제80조(개인연금저축의 범위 등)에서는 개인연금저축의 취급금

16) 조세감면규제법은 1998.12.28 조세특례제한법으로 대체됨.

〈表 2-31〉 從前 個人年金과 年金貯蓄 變更內容

구분		종전 개인저축	연금저축
가입대상		-만 20세이상 국내 거주자	-만 18세 이상 국내 거주자
취급기관		-보험회사, 은행(신탁), 투신운용사, 우체국(보험), 농·수협 단위조합(생명공제)	-보험회사, 은행(신탁), 투신운용사, 우체국(보험), 농·수협 단위조합·중앙회(생명공제), 증권투자회사(Mutual Fund), 신용협동조합중앙회(생명공제)
소득 공제	범위	-연간 저축액의 40%	-연간 저축액의 100%
	한도	-72만원	-240만원
소득세	적용세율	-이자소득세(15%) 비과세	-연금소득세(10%) 원천징수
	과 표	-이자	-총수령액
중도해지 또는 일시금 수령시	적용세율	-이자소득세(15%) 부과	-기타소득세(20%) 원천징수
	과 표	-이자	-해지액- 매년 240만원을 초과하여 납입한 금액의 누계액
5년 이내 중도해지시		-납입금액의 4%소득공제추징 (연간 72만원한도)	-납입금액(연간 240만원한도)의 5% 해지가산세 부과
계약 기간	적립기간	-10년이상 만 55세이후까지	-좌동
	연금지급 기간	-만55세이후부터 5년이상	-좌동
납입금액		-월 100만원 또는 분기300만원이하	-좌동
근거법		-조세특례제한법 86조	-조세특례제한법 86조의2
적용기준		-2000. 12월말까지 가입분	-2001. 1. 1이후 가입분

資料: 금융감독원, 『금융감독정보』, 2001-5, 2001.

용기관의 범위와 구체적인 적격요건 등을 정하였다. 그러나 2000년 12월 새로이 「조세특례제한법」 개정됨에 따라 2001년 1월부터 좀 더 발전된 세제우대 연금저축을 판매하기 시작하였다¹⁷⁾. 새로 도입된 연금

17) 1994년 6월부터 판매되던 종전 개인연금저축은 2001년부터 신규가입은 중지되나, 기존 계약은 계약기간 만료시까지 새로운 연금저축과는 별도로 납입이 가능하며, 연간 납입금

저축은 종전의 취급기관이 보험회사, 은행, 투신운용사, 우체국, 농·수협 단위조합에서 증권투자회사(Mutual Fund) 및 농·수·신용협동조합까지 확대되었다. 또한 연간 240만원(월평균 20만원)까지 소득공제가 확대되었으나, 퇴직후 받게되는 연금소득에 대해 10%의 세율로 원천징수를 하도록 하고 있다.

액의 40%(72만원)에 대해 소득공제를 받으며, 지급 연금액에 대해서는 과세하지 않음.

第 3 章 公的年金制度의 政策課題

第 1 節 老齡所得保障의 死角地帶 解消

1. 老後所得保障 死角地帶의 常存

국민연금은 일반 국민의 노령·장해·사망으로 인한 소득상실에 대비하여 사회보험방식으로 운영하는 사회보장제도이다. 즉, 국민연금은 공무원, 군인, 사립학교직원 등 특수직역종사자를 위한 공적직역연금을 제외하고 보편적인 일반 국민을 대상으로 하는 본격적인 노령소득 보장제도이다. 임금노동에 기반한 산업사회에 접어들면서 ‘노령’이 소득상실의 주요한 사회적 위험이 되었기 때문에 노령으로 인한 소득상실을 보장하는 것은 중요한 국가적 정책과제가 되었고, 이를 위하여 고안된 사회적 제도가 바로 연금제도인 것이다.

국민연금은 ‘노령’으로 인한 소득상실 위험에 대비한 1차적 사회안전망이다. 따라서 이미 공적직역연금제도를 통하여 보호를 받고 있는 공무원, 군인, 사학교원 등 특수직역 종사자를 제외한 모든 국민들이 국민연금제도를 통하여 보호를 받는 것이 바람직할 것이다.

국민연금은 1999년 4월 도시지역 자영자에 대한 적용대상 확대를 통하여 제도도입 11년만에 전국민 연금화를 위한 제도적 틀을 마련하였다. 2001년 10월 현재 국민연금 가입자는 1,611만명이며, 연금수급자는 특례 및 조기노령연금 수급자 60만명을 비롯하여 77만명에 이르고 있다.

그러나 전국민연금화의 제도적 틀의 마련에도 불구하고 경제위기를 겪는 과정에서 대량실업의 발생으로 순조로운 적용확대가 이루어지지 못하였다. 2001년 3월 현재에도 도시지역 가입자의 42.5%인 437만명

이 납부예외로 신고하였다(표 3-1 참조).

〈表 3-1〉 地域加入者 所得申告結果(2001. 3)

(단위: 천명, %)

소계	보험료납부대상자 (소득신고자)	보험료납부예외자
10,268 (100.0%)	5,903 (57.5)	4,366 (42.5)

資料: 국민연금관리공단

또한 도시지역 가입자의 57.5%인 590만명의 보험료 납부대상자(소득신고자) 중에서도 실제 보험료납부율이 75.8%에 그치고 있다(표 3-2 참조).

〈表 3-2〉 國民年金 保險料 納付率(2001. 3)

(단위: %)

사업장 가입자	지역 가입자		
	소계	농어촌	도시
99.2	74.2	71.7	75.8

資料: 국민연금관리공단

결과적으로 도시지역 가입자의 44%만이 노령기에 연금수급을 위한 자격을 갖추어가고 있으며, 나머지 56%에 달하는 사람들이 노령연금수급권 확보에 어려움을 가지는 사각지대에 놓여질 것으로 추정되고 있다.

따라서 이들 계층의 납부예외기간 및 보험료미납기간이 장기화할 경우, 연금에 의한 노령소득보장이 가장 필요한 이들이 연금수급권을 갖지 못하게 되거나 연금수급액이 낮아져 노령소득보장에 문제가 발생할 것으로 예상된다.

이와 같이 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 연금

수급권이 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 당연적용대상에서 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.

우리 나라 공적연금제도 적용의 포괄성을 확보하기 위해 필요로 하는 정책과제는 구체적으로 다음과 같은 것을 언급할 수 있다.

가. 公的年金 未加入階層에 대한 制度適用의 擴大

공무원, 사립학교교직원, 군인 등 특수직역연금의 가입자들을 제외한 일반 국민들의 노후소득보장에 대한 책임은 국민연금의 몫으로 되고 있다. 따라서 국민연금은 제도적용의 보편성을 확보하기 위한 당위성을 가지고 있다. 현재 국민연금의 제도적 보호망에서 제외되고 있는 계층으로는 크게 당연가입 대상에서 제외되어 있는 계층 그리고 당연가입 대상임에도 불구하고 여러 가지 이유로 인해 제도가입이 이

루어지고 있지 않는 계층으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 당연가입의 의무로부터 면제된 적용제외자와 관련한 사항이다. 이들 가운데 상당수는 국민연금 또는 특수직역연금 가입자의 배우자로서 별도의 소득활동을 하고 있지 않는 자, 부부협업 자영업자의 배우자 등이 된다. 이들의 경우 제도의 적용제외에도 불구하고 국민연금의 가입을 희망할 경우 본인의 신청에 의해 임의가입을 할 수 있는 규정이 별도로 마련되어 있다. 그러나 임의가입계층의 경우 보험료는 전체 국민연금가입자의 중위수 소득 이상의 수준에서 결정되도록 하여 자칫 이들의 제도가입을 억제하는 효과를 가져다 줄 수 있다. 따라서 국민연금 적용제외자의 임의가입을 활성화하기 위해서는 전향적인 차원에서 해당 계층의 보험료 부담을 완화해 줄 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 일례로 이들의 경우 중위수 소득 이하의 수준에서도 제도가입이 가능하도록 허용해 주는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다음으로 국민연금의 당연적용 대상임에도 불구하고 제도의 가입신고나 보험료의 납부가 제대로 이루어지지 않는 계층과 관련한 사항이다. 2001년말 현재 지역가입 미신고자와 납부예외자가 500만명을 넘고 있다. 그리고 보험료의 징수율 또한 농촌지역 및 도시지역 공히 70% 수준에 머무르고 있어 사업장가입자의 99.2%에 비해 월등히 낮게 나타나고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 한편으로는 정부의 각종 전산망과의 연계를 통하여 납부예외자·미신고자의 종합관리체계가 빠른 시일 안에 구축되어야 하며, 다른 한편으로는 보험료의 납부편의제도 및 제도에 대한 국민홍보와 신뢰도 제고를 위한 획기적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

나. 軍服務 및 育兒休職期間에 대한 制度加入 認定

현행 국민연금법에서는 군복무 또는 육아휴직 등의 사유로 근로를 중단하게 될 경우 본인의 신청에 따라 한시적으로 보험료 납부예외의

적용을 받을 수 있도록 하고 있다. 그러나 이들의 경우 보험료 납부 기간의 공백으로 인해 향후 연금수급시 불이익을 받게 될 가능성이 있으므로 별도의 보완장치가 마련되어 있다. 1999년의 개정 국민연금법에서는 보험료의 추후납부제도를 도입하여 납부예외자가 가입기간의 결손부분을 사후적으로 보완할 수 있도록 허용하고 있다.

군복무나 육아휴직은 각각 국권의 수호 그리고 미래세대의 양성 등 공익적 성격을 띠고 있다. 이러한 차원에서 군인 및 육아휴직자 등에 대해서는 그 행위의 사회적 기여도를 감안하여 국가의 재정에서 보험료가 지원될 수 있도록 하여 제도가입 공백에 따른 개인의 피해가 최소화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

第 2 節 財政不安定 및 未來世代 過負擔¹⁸⁾

연금에서 재정건전성이란 약속한 급여를 일정 시기에 확실하게 지급할 수 있을 정도의 충분한 재원을 확보하고 있는 것과 관련된 개념으로서 급여지출과 수입간 재정적 균형을 의미한다. 국민연금법 제4조에서는 “이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다”고 규정하고 있다. 그런데 이러한 재정적 균형을 확보하기 위해서는 급여 지출에 상응하는 충분한 수입을 확보할 수 있는 재정체계를 구축하고 있어야만 한다. 하지만 기여기간과 연금을 지급받는 퇴직기간이 장기적이고 불확실하며 그 기간동안 소득, 인구, 급여규칙 등 제반 사회경제적 상황들이 변화될 수 있기 때문에 총급여지출을 예측하기란 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 장기 예측을 소홀히 하면 급여지급약속을 지키지 못하거나 예상치 못한 기여율 증가를 수반하거나 다른 공적 재정에서 재원을 끌어내야만 하는 상황이 초래될 수 있다.

18) 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』에서 재인용.

1. 國民年金

현행 국민연금의 급여산식(평균소득자의 경우 40년 가입 60% 급여율)과 보험료율(최고 9%)을 유지할 경우, 국민연금은 2034년에 최초로 총지출이 총수입(기금운용수익 포함)을 초과하는 재정수지 적자 현상이 발생할 것으로 전망된다. 이에 따라 2034년 이후에는 적립기금 원금이 점차 줄어들기 시작하여 2048년경에는 기금이 고갈될 것으로 전망된다.

〈表 3-3〉 現行 國民年金의 長期財政展望

(단위: 억원, 천명, 2000년 불변가격)

연도	적립기금	총수입	총지출	수지차	가입자	노령연금 수급자	부양률	적립률
2000	565,846	141,131	45,207	95,923	16,425	363	2.2%	12.5
2010	2,489,249	414,791	90,782	324,008	18,199	1,780	9.8%	27.4
2020	5,166,792	655,605	260,537	395,068	17,674	3,545	20.1%	19.8
2030	6,309,898	768,113	603,656	164,458	16,318	6,094	37.3%	10.5
2034	5,906,253	752,760	753,661	-901	15,636	6,912	44.2%	7.8
2040	4,256,564	726,316	984,919	-258,603	14,891	7,704	51.7%	4.3
2048	-348,146	554,185	1,293,768	-739,583	14,192	8,090	57.0%	-0.3
2050	-1,852,905	576,343	1,355,556	-779,212	14,092	7,993	56.7%	-1.4
2060	-9,489,135	679,952	1,680,338	-1,000,386	13,094	7,661	58.5%	-5.6
2070	-17,930,476	810,449	2,107,488	-1,297,039	12,189	7,281	59.7%	-8.5
2080	-26,910,748	980,586	2,515,657	-1,535,070	11,544	6,755	58.5%	-10.7

자료: 공적연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000.8.

1998년 법개정으로 연금급여율을 평균소득자 경우 40년 가입기준 70%에서 60%로 하향조정하고, 연금수급개시연령도 단계적으로 상향조정토록 하는 등 수급·부담구조의 불균형 개선을 시도하였으나, 여전히 「고급여-저부담」에 의한 구조적 재정불균형 문제 내재하고 있다.

현행 공적연금의 총기여액 대비 총급여액을 현재가치화하여 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 30여 년의 기여기간을 가진 평균소득 사업장가입자의 경우 총 기여액대비 총급여액의 현재가치, 즉, 수익비는 연금개혁전 2.99에서 연금개혁후에는 2.32로 감소하게 되며 신규사업장가입자의 경우에는 수익비는 1.75로 예상된다.¹⁹⁾ 따라서 국민연금의 소득재분배 기능은 전적으로 미래세대로의 부담전가를 통해서 이루어지고 있다.

또한 1998년 법개정으로 재정재계산제도의 도입을 통하여 5년마다 재정전망과 필요보험료율을 추정하여 보험료율을 조정할 수 있는 제도적 틀을 마련해 놓았으나, 장기적으로 현 제도(40년 가입기준 60% 급여)를 유지하기 위해서는 보험료율이 18%까지 인상되어야 할 것으로 추계되어 국민 부담이 너무 과중하다는 비판 제기되고 있다.

또한 과다한 부담의 후세대 전가로 연금제도의 지속가능한 발전이 우려된다. 현행 국민연금의 소득재분배기능은 현 세대내의 고소득자로부터 저소득자간에 이루어지는 것이 아니며 최고소득계층의 경우도 본인의 기여에 비해 많은 연금급여를 받도록 되어 있어 그 부담이 후세대에게 전가되는 실정이다.

〈表 3-4〉 국민연금 收益比(總給與/總負擔): 加入期間 20年

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

註: A는 전체가입자의 평균소득. 연금수급기간 15년 가정. 2009년까지는 국민연금법에 의한 보험료율을 적용하고 2010년이후는 가정치 사용

資料: 국민연금관리공단

19) 김순옥, 국민연금관리공단, 내부자료.

2. 公務員年金

공무원연금제도가 실시된 이래 1993년 처음으로 年金會計에서 398억원의 적자가 발생하였고, 1994년에는 1831억원, 1995년에는 6385억원으로 적자폭이 점점 커졌다. 1995년에는 연금회계의 적자가 당해 연도의 연금기금 운용수익을 초과함으로써 처음으로 기금이 잠식되었다. 1996년에는 1995년의 공무원연금법 개정에 의해 비용징수율이 5.5%에서 6.5%로 인상되는 등으로 연금회계에서 439억원의 흑자, 기금운용수익 4871억원 발생으로 총수지에서 5310억원의 흑자가 발생하였다. 1997년에는 연금회계에서 다시 764억원의 적자가 발생하였으나 기금운용수익이 5974억원 발생함으로써 기금은 전년도 보다 5210억원이 증가한 6조 2015억원이 되었다. 1998년에는 정부의 構造調整에 따른 공무원의 대량퇴직으로 연금회계에서 1조 7534억원의 적자가 발생하여 기금운용수익 3363억원으로 보전하고도 1조 4171억원의 적자가 발생하였으며, 1998년말 기금잔액은 4조 7844억원으로 감소하였다.

〈表 3-5〉 公務員年金財政 運用現況

(단위: 억원)

연 도	연금수입 (a)	연금지출 (b)	수지차 (a-b)	기금수익 (c)	총수지차 (a-b+c)	기금잔액
1995	15,183	21,568	-6,385	5,466	-919	51,495
1996	19,059	18,620	439	4,871	5,310	56,805
1997	20,520	21,284	-764	5,974	5,210	62,015
1998	19,790	37,324	-17,534	3,363	-14,171	47,844
1999	23,467	50,987	-27,520	5,966	-21,554	26,290

註: 연금수입과 지출에는 퇴직수당 등 정부부담 급여를 제외하였음.
 資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금 경영백서, 1998~1999』, 2000.

1999년에도 공무원 구조조정에 의한 퇴직자의 증가와 교육공무원 정년단축 등으로 연금회계에서 큰 폭의 적자가 발생하였다. 연금회계에서 약 2조 7520억원의 적자가 발생하였고, 기금운용수익이 5966억

원으로 總財政收支에 있어 2조 1554억원의 적자가 발생하였다. 이에 따라 1999년말 기금은 2조 6290억원으로 급격히 감소하였다.

현행 급여수준과 비용부담률 하에서는 정부의 구조조정이 계속되는 2000년과 2001년에는 연간 2조원에 가까운 年金赤字가 발생될 것으로 예상되며, 책임준비금인 年金基金은 2001년 중에 거의 소진될 것으로 전망된다.

2002년에는 연간 1조 5천억원 정도의 적자가 예상되며, 그 이후에도 연금수급자의 누증 등에 의한 연금지출의 지속적인 증가로 적자규모는 계속 늘어날 것으로 전망된다. 근본적인 年金構造의 조정 및 追加財源 조달방안이 마련되어야 연금제도가 지속적으로 유지될 수 있을 것으로 보인다.

〈表 3-6〉 公務員年金財政 長期展望

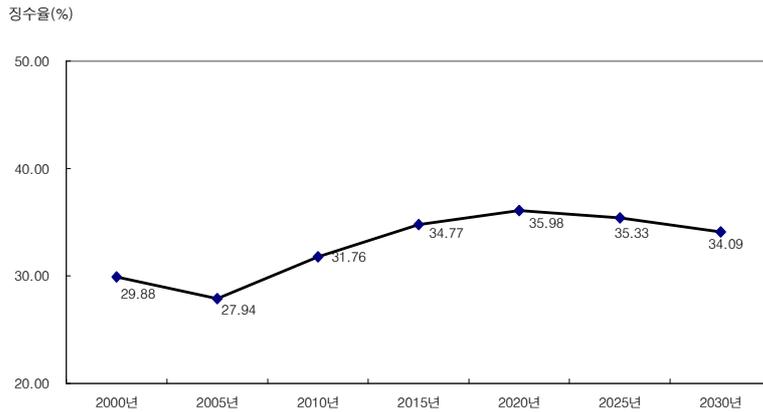
(단위: 억원)

연도	연금수입 (a)	연금지출 (b)	수지차 (a-b)	기금수익 (c)	총수지차 (a-b+c)	기금잔액
2000	21,449	42,728	-21,279	1,565	-19,713	6,576
2001	21,902	41,183	-19,281	-	-19,281	-
2002	22,363	37,836	-15,473	-	-15,473	-
2005	25,888	48,212	-22,324	-	-22,324	-
2010	33,040	69,940	-36,900	-	-36,900	-
2015	40,967	97,244	-55,277	-	-55,277	-

註: 연금수입과 지출에는 퇴직수당 등 정부부담 급여를 제외하였음.
資料: 공무원연금관리공단 내부자료, 2001.

한편, 현재의 연금급여 수준을 유지하기 위한 均衡保險料率은 2010년 31.8%, 2020년 36.0%, 2030년 34.1%로 추계 된다.

[圖 3-1] 公務員年金 財政均衡 保險料率



자료: 공무원연금관리공단 내부자료, 2001.

3. 私學年金

현행 제도의 수급구조를 기초로 사학연금제도의 가입자·퇴직자 및 수급자 등을 추계한 결과 교직원수는 점진적인 증가추세를 유지하다가 2014년을 기점으로 감소하기 시작하고, 신규가입자의 경우도 그 증가수가 점차 감소하여 2021년부터는 일정수준을 유지할 것으로 전망되며, 연금수급자수는 점진적으로 증가하여 2032년부터는 10만 명을 초과하여 연금수급자수가 급속하게 증가될 것으로 전망된다.

사학연금제도가 현행 체제를 지속적으로 유지할 경우 적립금은 2018년경에는 완전히 고갈될 것으로 전망되고, 부담금수입 및 이자수입 등 총수입액은 2000년에 1조 1180억원에서 점차 증가할 것으로 예상되며, 총지출은 2000년에 6640억원에서 점차 증가하여 2012년부터는 3조 2990억원으로 증가하여 총수입을 초과함으로써 적립금의 감소를 초래하게 될 것으로 전망된다.

〈表 3-7〉 加入者 및 受給者數 推移

(단위: 명)

연도	구분 교직원수	퇴직자수	신규가입자	연 금 (퇴직+유족)	일 시 금 (퇴직+유족)
2000	211,766	15,639	19,200	13,183	14,635
2001	214,816	15,425	18,366	15,588	14,374
2002	217,688	15,477	18,282	18,085	14,383
2003	22,395	15,544	18,199	20,693	14,394
2005	225,722	15,417	18,032	26,034	14,173
2010	236,174	16,038	17,614	41,129	14,451
2015	239,496	17,499	17,197	59,803	15,456
2020	232,541	18,801	16,779	82,390	16,417
2030	215,687	17,646	16,696	115,813	15,603
2040	211,785	17,082	16,696	133,322	15,191
2050	210,423	16,862	16,696	135,120	15,038

〈表 3-8〉 財政收支 및 積立金 展望

(단위: 10억원)

연도	구분 총 수입	부 담 금	총 지 출	수지차액	적립금액
2000	1,118	738	664	454	4,223
2001	1,232	809	748	485	4,708
2002	1,372	903	871	501	5,209
2003	1,523	1,009	1,014	510	5,718
2005	1,844	1,233	1,303	540	6,784
2010	2,886	2,077	2,592	295	8,992
2015	3,828	3,298	5,012	-1,184	6,629
2020	4,971	4,971	9,244	-4,273	0
2030	8,530	8,530	20,375	-11,845	0
2040	14,010	14,010	37,928	-23,918	0
2050	22,443	22,443	63,049	-40,606	0

4. 軍人年金

군인연금의 수입의 원천이 되는 기여금의 각출대상자는 약 15만 여 명으로 고정되어 있고 연금수급자는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 군인연금제도가 시행된지 40년으로 50년의 한 주기를 거치지 않았기 때문이다. 군인연금 수급자는 1995년에 퇴역 및 유족연금 대상자가 43,061명이고 상이 및 순직에 의한 급여대상자가 4,960명이었으나 2000년에는 각각 50,348명과 5,542명으로 각각 증가하고 있다. 국방부 연금과의 판단에 의하면 이러한 현상은 2010년대까지 지속되어 퇴역 및 유족연금 대상자와 상이 및 순직의 대상자가 각각 69,962명과 6,664명으로 증가될 것으로 보고 있다.

이러한 연금의 수급대상자 증가로 <表 3-9> 에서 보는 바와 같이 군인연금 재정수지는 그 적자폭이 계속적으로 확대되고 있다.

<表 3-9> 軍人年金의 財政收支 實態와 展望

(단위: 백만원)

연도	수입	지출	수지 = 수입 - 지출
1995	345,053	830,015	-484,962
1997	375,211	799,230	-424,019
1999	489,999	1,001,447	-551,448
2001	538,793	1,172,788	-633,995
2003	543,001	1,228,263	-685,262
2005	547,526	1,287,494	-739,968
2007	552,392	1,350,736	-798,344
2009	557,625	1,418,262	-860,637
2019	467,591	1,208,123	-741,783
2029	468,792	1,134,697	-667,157

국방부의 자료에 의하면 1995년에 4850억원의 적자에서 2000년에 5670억원 그리고 2009년에 8933억원의 적자가 예상되고 있다. 또한 국방연구원의 장기적 군인연금 재정전망에 의하면 2012년까지 증가한

후에 감소하여 2019년에 7408억원, 2029년에 6671억원의 적자가 발생하고 2040년대에 6470억원의 적자로 안정될 것으로 판단하고 있다.

이러한 원인은 1980년에 군인의 정년을 계급정년제(8~10년)로 도입하여 1980년대에 전역인원이 대폭적으로 증가하였다. 이들이 2010년대까지 최대로 생존하고 2010년대 초에는 사망하며 대신에 3~4년간 유족연금의 대상자를 증가시키기 때문이다. 그러나 1990년과 계급정년제를 폐지하고 1994년에 군인의 정년을 현재의 45~56세로 연장하여 전역인원의 감소로 최대의 정점인 2010년대에 발생하고 그 후에 감소함으로써 2040년대에는 6400억원으로 적자가 감소한다.

이와 같은 군인연금 재정적자의 원인은 고정된 기여금 납부자와 군인사법상의 짧은 정년제와 평균수명의 연장과 취업문호의 협소와 같은 사회적 현상 그리고 현 군인연금제도상 부담과 각종 급여제의 불합리성 등 여러 가지 원인을 들 수 있다.

첫째는 군의 45~56세의 짧은 정년제도이다. 군대는 전쟁을 대비하여 존재하기 때문에 젊음이 요구된다. 따라서 계급별로 차등적인 정년을 설정하여 군인을 관리함으로써 유사시에 원활한 지휘관리가 절대적으로 필요하다. 이러한 군의 계급별 짧은 정년제로 인하여 군인은 적은 기간의 기여와 전역후에 장기간의 연금급여를 받기 때문에 연금수급자가 누증되고 재정적자가 증가한다.

둘째는 국민의 평균수명 연장이다. 1982년에 남자의 평균수명이 67.9세에서 1998년에 73.5세로 증대되고 있으며 의학의 발달과 식생활의 향상으로 국민의 평균수명이 연장되고 있는 추세이다. 이로써 군인연금 수급자의 평균수명이 증대되고 그 대상자의 수가 누증되기 때문이다.

셋째로 퇴직일시금·유족일시금·퇴역연금일시금 그리고 유족연금 일시금 등 기업의 퇴직금과 같은 성격의 급여를 기여금과 부담금의 재원에서 지불하고 있는 점이다. 기업근로자의 경우에는 퇴직일시금을 기업이 전액을 부담하고 국민연금에 대하여 기업과 근로자가 각각 월

급여의 4.5%를 부담한 재원으로 지급하고 있다. 이러한 점에서 연간 1400여 억원이 되는 일시금과 군인연금 수급자의 퇴직일시금에서 퇴직수당을 뺀 금액을 국가가 부담하고 있지 않기 때문이다.

넷째로 사망전역자에 대한 중복된 보상제도이다. 군인이 사망에 의하여 전역하는 경우에 사망조위금이나 사망보상금과 같은 복지성 급여외에 추가적으로 유족연금부가금을 지급하여 생존하여 전역하는 경우보다도 총 급여액이 많은 경우가 발생하고 있다. 이는 시혜적인 급여를 중복적으로 설정하고 이를 기여금과 부담금의 재원에서 지불하고 있다.

다섯째로 현역보수연동제에 의한 연금인상이다. 1970년대에 전역한 연금수급자는 현직시에 봉급의 3.5%를 기여금으로 각출하였으나, 전역후에 현역의 보수가 크게 증가하여 이를 기준으로 연금액이 인상되기 때문에 기여한 것에 비하여 아주 많은 연금을 지급 받고 있다. 그리고 동시에 현역의 보수가 증가하면 따라서 연금액도 증가하여 기여금에 비하여 높은 연금급여를 지급 받는 현상이 지속되고 있다.

여섯째로 유족연금의 지급방식이다. 유족연금이 가족의 구성원과 관계없이 퇴역연금의 70%로서 고령의 독신인 유족에게 과도한 급여와 부양가족이 많은 유족에게는 상대적으로 적다. 특히 고령의 독신인 유족의 비중이 높아 이들에 대한 적절한 생활보장과 과도한 급여를 조정하는 것이 필요하다. 산업재해보상보험이나 국민연금제도 그리고 선진국의 군 유족연금제도에서 보면 독신의 유족연금의 기준이 낮다.

일곱째로 33년 이상 근속자의 기여금 각출의 중지이다. 군인연금제도는 국가보상적인 성격과 함께 집단의 구성원간 위험에 대비하는 약간의 보험적성격이 포함되어 있다. 따라서 33년 이상의 근속자에게 기여금을 각출하지 않아 집단의 구성원에게 발생한 위험에 따른 비용을 부담하지 않고 있다.

여덟째는 군인의 직무적 특성을 고려할 때 현역의 기여금은 거의 한계치에 있으나 동일한 금액의 국가부담금이 과소하다는 것이다. 선

진국의 군인연금제도는 전액을 국가가 부담하거나, 연금재정 지출의 20%내외를 현역이 부담하고 나머지를 국가가 부담하거나, 사회보험에 가입토록 하고 추가적인 급여로 국가가 전액을 부담하는 군인연금제를 채택하고 있다. 현재 우리의 군인연금제도는 국가보상제가 공무상 재해에 한하고 직무적 특성에 따른 보상은 거의 없이 사회보험과 같이 운영되고 있다. 그러므로 국가가 부담하여야 할 부분을 군인에게도 부담시켜 재정적자를 가중하고 있다.

끝으로 연금의 지급기준이 근속년수와 소득수준을 고려하여 명확한 논리에 입각한 적절한 급여를 설정하지 않고 관행적으로 시행되어 왔다는 것이다. 그러므로 일부의 계층에서는 과도한 급여를 받고 다른 계층은 과소한 연금급여를 지급하여 재정건전성을 저해하고 있다.

이상과 같은 재정적자의 원인을 고려하여 그 대책을 수립하기 위한 과제를 대략적으로 제시하기 전에 근본적으로 군인연금제도를 국가보상의 개념으로 인식하여 재정적자보다는 기여나 급여종류와 수준의 적정성에 초점을 두어야 한다. 현행 제도를 근간으로 한 개선의 기본개념은 먼저 군 직무의 특수성을 고려하여 국가보상의 관점에서 재정비하여야 한다는 것이다. 그 과제들은 먼저 국가의 부담을 크게 증대하고 현역에게는 가처분소득이 크게 감소되지 않는 범위에서 기여금을 약간 인상하며, 장기적으로 군인의 정년을 50세 수준으로 연장하고, 퇴직(연금) 일시금의 상당액을 국가가 전액 부담하도록 하는 것이다.

또한 연금의 지급방식은 소득계층별 소비지출구조를 분석하여 근속연수에 따라 기초생활과 기본생활수준을 보장하도록 재설계가 되어야 한다. 그리고 연금인상은 보수연동제에서 소비자물가지수 연동제로 전환하여 연금의 실질가치를 유지하여 연금수급자의 생활안정을 보장하고(삭제, 2000년 개정됨), 유족연금제는 가족구성원을 고려하여 재설계하고, 33년 이상 근속자도 기여금을 부과하고, 사망전역자의 유족연금부가금제를 폐지하는 것이 필요하다.

第 3 節 所得把握 困難에 따른 加入者間 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 나타났으며²⁰⁾, 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 발생하게 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. 이에 대하여 2000년말 법개정을 통하여 가입자평균소득인 A값의 산정범위를 전년도 가입자평균소득에서 수급전 3년간 가입자 평균소득으로 변경함으로써 단기적인 경기변동으로 인한 수급자의 급여수준에의 영향을 축소하고자 하였다.

그러나 여전히 자영자에 대한 소득과약 어려움으로 인한 직장가입자와 지역가입자간 부담 및 급여의 비형평성 문제는 남아있으며, 이의 개선이 필요하다. 2001년 3월 현재 평균소득월액을 보면 농어촌지역가입자는 73만 6천원, 도시지역가입자는 99만 1천원으로 사업장가

20) 1999년 12월기준 자영자의 신고소득 평균은 95만 6천원인데 비해 사업장가입자의 소득평균은 138만 6천원으로 나타나고 있다.

입자의 평균 146만 9천원에 비해 현저히 낮다.

〈表 3-10〉 國民年金 加入者別 平均所得月額

(단위: 천원)

지역가입자		사업장가입자
도시지역	농어촌지역	
991	736	1,469

본인의 소득이 투명하게 드러나는 사업장가입자와 성실신고를 한 자영업자의 소득이 국민연금의 소득재분배구조를 통하여 불성실신고를 한 고소득자영자에게 이전될 가능성에 대한 우려로 인하여 노동단체에 의한 연금보험료 납부거부운동이 전개되고 있다. 그러나 자영업자 소득과약은 상거래의 투명성 등과 직결되어 있기 때문에 단기간(2~3년) 내에 자영업자의 완전한 소득과약은 어려울 것이나, 크레딧카드의 통용화 등의 세정개혁에 힘입어 자영업자의 소득과약이 좀더 개선되어 나갈 것으로 판단된다.

第 4 節 基金運用의 合理性 提高²¹⁾

1. 基金管理體系 現況

가. 基金運用 現況

우리 나라의 4대 공적연금 중 성숙기에 접어 든 군인연금과 공무원 연금의 경우는 이미 기금 고갈 현상이 발생하고 있으나, 뒤늦게 출발한 국민연금과 사학연금은 아직 기금이 축적되고 있는 상태에 있다. 특히 부분적립방식으로 재정이 설계된 국민연금의 경우는 최고 GDP의 100%에 가까운 기금이 축적될 것으로 예상되고 있다.

21) 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』에서 재인용.

국민연금 적립기금은 우리 나라의 GDP 대비 13%에 달하는 63조원으로, 향후 수십년간은 계속 그 규모가 증대할 것으로 예상되어 적립기금의 운용이 연금재정안정은 물론 국가경제에 미치는 영향도 심대할 것으로 예상된다. 2001년 3월 현재 공공부문에 34조원(54.1%), 복지부문에 7천억원(1.1%), 금융부문에 28조원(44.8%)이 투자되고 있다.

기금운용의 70%를 차지하던 공공부문은 공공자금관리기금법에 의한 강제예탁이 2001년부터 폐지되어 그 비율이 줄어들 것으로 예상되는 반면 주식, 채권, 회사채 등 각종 금융상품에 투자되는 금융부분의 비중은 더욱 높아질 것으로 전망되고 있는 가운데, 기금운용이 보다 전문적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 제반 모니터링 및 평가 시스템 마련이 필요하다.

공무원연금과 사학연금의 경우는 공공자금으로 투자되던 비중이 최근 들어 급격히 줄어들어 공무원연금은 0.9%, 사학연금은 17.1%에 이르고 있다. 두 개의 특수직역연금 모두 기금증식에 상대적으로 유리한 금융부분(증식사업과 투자유가증권) 투자에 전체 기금의 50% 이상이 할당되어 있는 점이 국민연금과 비교되는 점이다. 반면에 가입자를 위한 복지사업에 상대적으로 많은 기금이 투자되어 있다.

〈表 3-11〉 3個 公的年金의 基金運用 內譯(2000年末 基準)
(단위: 억원, %)

	공공부문	금융부문	복지부문	합계	
국민연금	345,114 (56.9)	253,874 (41.9)	7,165 (1.2)	606,152 (100.0)	
공무원연금	공공금융	증식사업	후생복지사업	지불준비금 등	합계
	100	26,128	3,203	-11,680	17,751
사학연금	공공자금	투자유가 증권	대여사업	고정자산, 유동자산	합계
	6,550 (16.6)	20,496 (51.9)	6,168 (15.6)	6,308 (15.9)	39,522 (100.)

資料: 국민연금관리공단, 인터넷 자료
공무원연금관리공단, 인터넷 자료
사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2000.

나. 基金運用機構

3개 공적연금기금의 실질적인 운용은 각각의 공단에서 담당하고 있는데 국민연금의 경우는 국민연금관리공단의 기금운용본부, 사학연금은 사학연금관리공단 내의 자금운용부, 공무원연금의 경우는 공무원연금관리공단의 자금부에서 기금을 운용하고 있다.

국민연금의 기금운용본부는 급증하는 금융부문의 투자를 과학화, 전문화하기 위해 기존의 기금운용실을 확대 개편하였으며, 기존의 6개팀외에 2001년 하반기에 아웃소싱팀, 리서치팀 등 조직을 8개팀으로 확대하였으며 이외에 감사실산사에 기금감사팀과 기존의 투자위원회이외에 공단이사장 직속의 리스크관리위원회를 설치하여 기금운용의 내실화를 기하고 있다. 국민연금 기금운용본부의 출범과 펀드매니저 등 전문인력의 보충으로 국민연금의 투자능력이 향상된 것은 사실이나 투자위험관리, 투자다변화 등에 있어서는 아직도 해결해야 될 많은 문제가 산적해 있다.

사학연금의 경우는 투자전략에 대한 자문을 위해 11인으로 구성된 자금운용위원회를 두고 있으며 자금운용부는 채권운용팀, 주식운용팀, 그리고 투자분석팀 등 1부 3팀으로 운영되고 있다.

공무원연금은 기금운용의 중요 의사결정과 총괄운용전략을 수립하는 기구로 외부 전문가가 포함된 ‘금융자산투자위원회’를 두고 있다. 3개 공적연금기금 전반적으로 연기금에서 중요한 기능을 담당하는 투자위원회가 형식적으로 존재하나 실질적인 기능과 권한이 미흡하고, 투자의 전문성과 효율성 및 위험관리를 체계화시킬 수 있는 구조와 인력이 부족한 것이 현실이다.

다. 基金運用 統制構造

각 공단에서의 기금운용을 통제, 평가하는 기금운용 통제구조로는

아래의 <표 3-12>에서 보는 것처럼 국민연금기금운용위원회, 공무원 연금기금운용심의회, 사학연금기금운용심의회 등이 있다. 국민연금기금운용위원회는 전략적 자산배분 등 기금운용 전반에 대한 결정권을 갖는다는 점에서 심의 기능만 갖는 공무원연금과 사학연금의 심의위원회와 구별된다. 가입자 대표가 다수 참여한 국민연금기금운용위원회는 98년 연금법 개정과 함께 혁신적으로 바뀐 것으로 기금운용의 투명성과 민주성을 확보하는데 상당한 진전을 이룩한 것으로 평가받고 있다. 그러나 기금운용위원회는 비상설기구로서 전략적 자산배분, 기금운용평가 및 통제가 체계적, 과학적으로 이루어지기 힘든 구조이며, 공적연금기금 운용 전반을 통제할 수 있는 별도의 독립된 기구가 필요한 실정이다.

<表 3-12> 3個 公的年金基金의 基金運用統制 機具 및 委員 構成

	기구명칭	기능	위원 구성
국민연금	국민연금기금 운용위원회	기금운용 전반 심의 및 의결	공무원(7), 사용자(3), 근로자 (3), 지역가입자(4), 시민단체 (2), 전문가(2) 총21인
공무원연금	공무원연금기금 운용심의회	중요 사항 심의	관계부처 공무원 등 15인
사학연금	사학연금기금 운용심의회	중요 사항 심의	공무원(3), 공단임원(2), 교직원 (3), 학교경영자(3), 전문가(3) 총 15인

2. 基金管理 政策課題

가. 基金管理·監督體系

연금기금의 관리·감독에는 크게 두 가지 접근방법이 있다. 첫째는 금융시장이 어느 정도 발달하고 투명성이 확보된 선진국 등에서 나타나는 유형으로 연금기금 운용을 가능한 한 시장기능에 맡기고 공적기구

의 관리, 감독을 최소화시키는 방향이다(소위 약한 규제 방식, the prudentmen rule). 다른 하나는 연기금의 투자상품 선정, 최저수익률 규정 등을 설정하여 공적기구의 관리감독기능을 강하게 설정하는 방향이다(강한 규제 방식, the draconian approach).

우리 나라 공적연금기금의 관리, 감독체계 및 그 기능과 관련되어 우선적으로는 연기금 관리감독의 방향으로 두 가지 기능 중 어떤 방향을 취할 것인지에 대한 논의가 선행되어야 연기금 관리감독 체계의 방향이 잡히게 된다. 이 방향은 국민연금 등 공적연금기금의 성격, 기금의 규모, 기금운용이 국민경제에 미치는 효과, 그리고 금융시장 등의 발달 정도 등이 종합적으로 고려되어야 한다.

공적 연금은 정부, 사용자 및 가입자간의 사회적 신뢰, 즉, 기금운용의 투명성과 민주성 확보가 가장 중요한 제도 정착의 기반이 된다. 이런 의미에서 볼 때 우리 나라 공적연금의 기금운용은 사회적 신뢰를 구축하는데 그리 성공적이지 못한 것이 사실이다. 따라서 무엇보다도 기금운용의 투명성과 민주성을 갖추도록 기금관리·감독체계를 구축하는 것이 필요하다.

국민연금의 경우는 '98년 말 법개정을 통해 가입자 대표의 기금운용 참여가 대폭 강화되었고, 기금운용의 절차에 대한 투명성이 향상되는 등 기금의 관리·감독체계가 개선되었으나 아직도 국민적 신뢰를 획득하기에는 미흡하며 제도 개선의 여지가 상당히 남아있다. 예를 들어 국민연금기금의 경우 기금운용과정에 대한 가입자 참여가 대폭 강화되었으나 비상설조직의 한계, 가입자 참여의 대표성 문제, 그리고 기금관리에 대한 전문성의 부족 등으로 체계적인 관리, 감독에 한계를 드러내고 있다. 공무원연금과 사학연금의 경우도 기금운용의 투명성을 제고하고 가입자의 기금운용 참여를 더욱 강화하여 기금운용의 불신에서 오는 연금제도 전반의 사회적 불신을 차단해야 될 과제가 놓여 있다.

연금기금의 관리·감독체계와 관련하여 기금운용을 담당하는 조직과 이를 관리·감독하는 기구의 이원화와 명확한 역할 설정이 필요하다.

관리감독기구는 전략적 자산 배분과 투자 결정, 그리고 기금운용의 상시적 감독, 평가 기능을 담당해야 기금운용의 정치적 위험을 방지하고 기금운용의 안정성을 기할 수 있다. 국민연금의 경우는 국민연금기금운용위원회와 복지부가 기금을 관리감독하고 기금운용을 평가하는 역할을 담당하여 감독기구와 기금운용기구의 분리가 명확하나 공무원연금과 사학연금의 경우는 기금운용기구와 완전히 분리된 전문화된 관리, 감독기구가 존재하지 않고 있다. 물론, 행정자치부, 교육부 등 주무부처가 있어 관리감독 기능을 행사하기는 하나 전문적 기금운용을 관리감독하기에는 상당한 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 공적연금기금 운용 전반을 체계적으로 관리, 감독하고 일상적인 감독 기능까지 담당할 수 있는 독립된 기금관리감독기구의 설치 문제가 중요한 정책적 쟁점이 될 수 있다. 공적연금을 관리감독하는 체계 구축과 관련하여 관련 부처와 밀접한 연관을 갖되 상대적으로 독립된 위원회 형태(예: 국민연금기금운용위원회)를 고수할 것인지, 아니면 금융감독위원회 같은 별도의 공적연금감독위원회의 설치가 필요한지를 논의해야 한다.

연금기금의 관리·감독 기능 중의 하나로 목표수익률 등 투자기준설정과 기금운용에 대한 상시적, 정기적 성과평가를 들 수 있다. 현행 3개 공적연금기금은 모두 투자 부문별, 그리고 투자 금융상품별 최저 수익률 혹은 기준 수익률에 대한 과학적 기준 설정이 대단히 미흡한 실정이다. 또한 기금운용의 사후 성과평가에 있어서도 명확한 평가기준이 존재하지 않음으로 해서 기금운용의 성과를 합리적으로 평가하는데 한계를 드러내고 있다. 그리고 성과평가의 책임 주체를 어떤 기구에 부여할 것인지도 중요하다. 국민연금의 경우는 기금운용위원회에서 성과평가에 대한 법적 책임과 권한이 부여되어 있으나 나머지 공적연금은 성과평가에 대한 명확한 기준과 권한이 설정되어 있지 않다. 투자기준 및 이와 연관된 평가기준의 설정은 기금운용주체가 아닌 관리, 감독기구의 기능에 해당된다. 따라서 공적연금 관리감독기구

의 재편과 더불어 투자 부문별, 투자 상품별 투자기준 및 성과평가 기준의 설정이 해결해야 될 정책 과제 중의 하나이다.

나. 基金運用部門

3개 공적연금기금의 기금운용과 관련된 정책적 과제는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 기금운용을 직접 담당하는 조직의 개편 문제이고 둘째는 기금운용의 장단기 전략 수립과 관련된 과제이다.

현재 3개 공적연금기금은 모두 공단내의 기금운용부서에서 직접적인 기금운용을 담당하고 있다. 그러나 보험료 징수, 자격관리 등 연금 제도의 관리를 담당하는 기능과 기금운용이라는 전문적이고, 특수한 기능이 하나의 조직에 병렬적으로 존재하는 것이 과연 타당한 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 특히 기금규모가 막대한 국민연금의 경우는 이러한 쟁점이 더욱 강하게 제기될 수 있다. 따라서 기금운용을 전담하는 기구를 각 공단에서 분리시킬 것인지 아니면 현행처럼 공단내에 존치하고 투자기능을 강화시키는 방향으로 나아갈 것인지에 대한 논의가 필요하다. 기금운용조직을 독립시킨다 하더라도 물론 전략적 자산 배분이나 기금운용 성과 평가 등의 기능은 관리, 감독기구에서 수행해야 할 것이다.

기금운용과 관련하여 ‘투자위원회’의 역할 제고가 필요하다. 외국의 연금기금 운용에 있어서 보편적으로 존재하는 투자위원회가 우리나라의 3개 공적연금기금에도 모두 존재하고는 있으나 그 기능은 활성화되어 있지 못한 것이 현실이다. 기존의 투자위원회의 기능을 강화할 경우 기금의 관리, 감독 주체와 투자위원회의 역할을 어떻게 설정할 것인지, 아니면 관리감독 주체에 투자결정까지 부여할 것인지도 구체적인 논의와 정책적 판단이 필요한 부분이다.

연금기금운용의 장단기 과제와 관련해서, 특히 국민연금의 기금운용과 관련해서는 다음과 같은 쟁점과 과제를 들 수 있다. 첫째는 기

금융용 중장기 계획이 마련되어야 한다. 국민연금의 경우 그 막대한 규모로 인해 금융시장뿐만 아니라 한국 경제 전반에 상당한 영향을 미치게 된다. 그러나 현재의 기금운용은 1년 단위로 이루어지기 때문에 기금의 장기적 안정성 확보와 국민경제의 발전에 기여하는 기금운용 전략이 매우 미흡한 실정이다. 따라서 5년 혹은 10년 단위의 ‘국민연금기금 중장기운용 계획’을 마련하여 연금기금운용의 예측성을 높이고, 국민경제의 발전에 부합할 수 있는 기금운용이 이루어질 수 있는 발판을 마련할 필요성이 있다. 사학연금과 공무원연금기금의 경우는 기금규모가 국민연금처럼 크지는 않으나 각 제도의 특성과 기금의 특성을 고려하여 중장기 기금운용계획을 설정할 필요가 있다.

둘째는 연기금의 민간 위탁운용의 확대이다. 연기금의 민간위탁 운용은 막대한 규모의 연기금에 대한 정부 독점으로 인한 폐해를 방지하고, 민간 금융시장의 활성화에 기여할 수 있다. 국민연금의 경우 '99년 2000억원 규모의 외부위탁 운용에 대한 시범사업이 이루어졌으나 절대적인 규모가 미흡하다. 민간 위탁투자 시범사업에 대한 평가를 토대로 민간위탁운용의 모형과 기준을 설정하고 장기적으로 위탁기금의 규모를 점차적으로 확대할 필요성이 제기된다. 물론 민간위탁 시 금융시장의 투명성 정도와 시장의 안정성 등을 종합적으로 고려하여 위탁 투자의 규모와 확대 시기 등이 결정되어야 한다. 공무원연금과 사학연금도 기금의 규모와 향후 재정상태를 고려하여 민간위탁투자를 고려할 필요가 있다.

셋째, 투자다변화 전략의 일환으로 기금의 해외 투자를 추진해야 한다. 2000년 법개정을 통해 해외투자가 가능하게 되었으나, 해외 투자에 있어서 직접 투자 방식을 택할 것인지 아니면 일본처럼 외국계 투자회사에 위탁하는 간접투자 방식을 택할 것인지도 각 방안의 장단점과 기금운용조직의 운용 능력을 고려하여 결정하여야 한다.

넷째, 모든 연기금에 공통되는 것으로 시설유자나, 생계비 용자 등 소위 복지부분 투자에 대한 재검토가 필요하다. 특히 각종 용자사업

이나 대부사업같이 연기금 고유의 목적과는 거리가 있는 복지부분 사업은 재원을 국가 일반 재정으로 이전시키고 중장기적으로 현행과 같은 복지부분의 투자형태에 대한 단계적인 축소 논의가 이루어져야 한다. 공무원연금이나 사학연금의 경우 제도의 역사적 발전과정에서 복지부분 투자가 일정 정도 성장해 온 것이 사실이다. 그러나 향후 기금의 재정상태를 고려하여 복지부분 투자에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

第 5 節 國民年金과 公的職域年金間的 連繫

우리 나라의 공적연금제도는 국민연금제도와 3개의 특수직역연금제도로 구성되어 있다. 이에 따라 가입자에게 신분변화가 발생하게 될 경우 담당 제도의 전환이 이루어지게 된다. 그러나 현재 우리 나라에서는 개별 공적연금제도 상호간 연계체계가 마련되지 않아 신분변화의 사유가 발생하게 될 경우 당사자는 종전의 가입경력을 상실하게 되는 불이익을 겪어야만 한다. 즉, 각 연금제도가 가입대상의 상호배제를 전제로 하고 있는 각 연금제도는 공무원연금, 군인연금, 사학연금이 거의 동일한 급여 및 부담체계를 가지고 있고 상호 연계체도가 있는 반면, 이들 3개 직역연금과 국민연금제도는 다른 체계를 가지고 있고 연계장치가 마련되어 있지 않다.

공적연금제도간 연계의 필요성은 다음의 연금수급권의 보장, 제도간 형평성, 연금재정의 안정성 등 세 가지 측면에서 제기되고 있다.²²⁾ 먼저, 분립되어 있는 제도에 급여가 행하여지는 과정에서 연금수급자격기간을 채우지 못하여 일어나는 무연금의 상태나 여러 개의 연금제도에 동시에 가입하게 됨으로써 발생하는 1인 복수연금 상태가 발생할 수 있다. 이는 공적연금제도로서의 근본취지를 저해하는 요인으로

22) 보다 구체적인 내용은 김용하, 「공적연금제도의 연계방안: 형평성 및 연금재정의 측면을 중심으로」, 『보건사회논집』, 한국보건사회연구원, 1995를 참조.

작용할 수 있다. 따라서 연금제도간 연계장치의 도입으로 직장의 이동에 따른 연금수급 자격기간을 채우지 못하는 경우를 최소화할 필요가 있다. 둘째, 현재의 4개 공적연금제도는 그 목적, 연혁, 성숙도 등이 달라서 각 제도에 있어서 급여율, 지급요건 등에서 큰 차이를 가지고 있다. 그러나 사회보험제도는 국가가 연금재정에 대하여 궁극적인 책임을 가지고 있으므로 제도간 각출 및 급여상의 형평성이 중요시된다. 특히 개별 제도의 수급부담의 불균형으로 일반재정에 의한 보조가 이루어질 때는 제도간 각출 및 급여상의 현격한 차이는 설득력을 잃을 수 있다. 따라서 연금제도간 연계를 통하여 수급부담의 불균형 조정으로 연금제도간 형평성을 제고하여야 할 것이다.

셋째, 제도의 분립은 보험집단간의 분립을 의미하며, 이는 취업구조, 산업구조의 변화에 따른 영향을 독립적으로 받는 상태를 의미한다. 즉, 장기적으로는 가입자가 증가하여 규모가 확대되는 제도가 있는 반면에 가입자의 감소로 규모가 축소되는 제도가 발생하는 것은 피할 수 없다. 그 결과 제도간에 가입자수와 수급자수의 비율이 크게 달라져 연금재정이 불안정한 제도가 발생하게 된다. 가입자의 감소와 수급자의 증가가 원인이 되어 연금재정이 불안정하게 된 연금제도에 대해서는 일반재정에 의한 국고지원, 연금제도간 연계, 연금제도간 재정조정사업 등을 통하여 조정이 불가피하다. 그러나 일반재정에 의한 국고지원은 막대한 재정이 소요되므로 자원조달상 어려움이 따르고, 재정조정사업은 제도별 수급부담구조의 격차해소를 위한 연금제도간의 연계가 전제되어야 하므로, 우선적으로 연계제도의 도입이 필요하다. 연금제도의 연계문제는 분립형 연금제도를 가진 국가(독일, 프랑스, 일본, 미국 등)의 고유한 문제로 일원형 연금제도의 국가(스웨덴, 영국)에서는 이러한 문제가 발생하지 않는다. 연금을 수급하기 위해서는 일정한 자격기간을 요구하기 때문에 직장이동에 따른 자격기간 불충족 문제가 발생하게 된다. 그러나 분립형 국가라고 하더라도 서유럽의 국가들은 연금수급 자격기간을 축소함으로써 분립에 따른 문제

의 일부를 해결하기도 하나 많은 한계점을 노출하고 있다²³⁾.

따라서 국민연금과 공적직역연금간에 가입기간 연계장치의 마련이 필요하다. 국민연금과 공적직역연금간에 가입기간을 연계하는 제도적 장치가 없어 직역을 전환할 경우 어느 제도로부터도 연금을 수급하지 못하게 되는 경우 발생하고 있기 때문이다. 공적연금제도 상호간 연계장치의 구축은 가입자들의 노후소득보장의 측면에서 뿐만 아니라 직종간 이동성(mobility) 제고, 즉, 노동시장 유연화의 일환으로서도 긍정적인 기능을 할 수 있다는 점에서 해당 제도의 도입방안을 적극적으로 모색하여야 할 필요가 있다.

第 6 節 退職金制度와 個人年金制度의 政策課題²⁴⁾

1. 退職金制度의 政策課題

첫째, 퇴직금제도가 법정제도이기는 해도 사실상 세부적 내용은 노사의 계약에 의하여 결정되도록 하여 노사간 분쟁의 한 원인을 제공하고 있다. 그리고 기업은 노사와의 협상력에 따라 임의로 퇴직금의 실질적 내용을 조정할 수 있다. 즉, 퇴직금 지급대상이 상용직에 제한되어 있어 퇴직금 수급자격을 조절할 수 있고 비현금성 급여를 조정하여 퇴직금지급의 기준도 변화시킬 수 있다. 또한 퇴직금지급율의 결정 등에 의하여 퇴직금의 크기가 모두 기업마다 다르게 결정되기 때문에 부분적으로 사적제도의 성격을 지닌다.

23) 연금수급을 위한 가입기간 요건을 보면 프랑스는 1년, 독일은 5년으로 가입자의 제도간 이동에 따른 연계의 필요성은 감소되지만 제도간 형평성의 문제나 재정의 불안정 문제는 해결하지 못하고 있다. 그 결과 독일의 경우 공무원 연금의 재정 불안정으로 일반재정에 의한 부담이 가중되고 있으며 프랑스는 공무원연금제도의 개혁을 계획하고 있다.

24) 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』에서 재인용.

둘째, 퇴직금 보장에 대한 법적근거가 미미하다. 근로자들은 기업의 도산에 의하여 퇴직금을 상실하는 경우가 적지 않다. 법적으로 강제적인 제도임에도 불구하고 정부가 퇴직금을 보장해 줄 수 있는 장치를 마련하지 못했다는 것은 근로자들에게 정부에 대한 불신의 빌미를 제공할 가능성이 매우 크다. 이에 따라 정부는 임금채권기금을 통해 퇴직금을 보증하는 장치를 도입했지만 보증수준이 너무 낮아 기업도산시 퇴직금 수급권을 제대로 보장해 줄 수 없는 문제점이 있다.

셋째, 퇴직금 부채의 상환제도에 대한 법적 한계로 인하여 정부는 지금까지 지속적으로 퇴직금의 사외유보를 유도하여 왔다. 만성적인 기업의 자금부족 상황이 수십년간 지속된 우리나라에서 기업이 가장 유동성이 높은 퇴직금부채를 사실상 조기에 상환하는 형태인 외부적립을 하기가 어렵다. 다행히도 기업은 정부와 근로자의 이러한 요구에 대하여 일부나마 사외적립을 증대시키고 있다.

문제는 퇴직금을 사외에 적립하는 경우 기업에게는 오히려 자신의 가장 높은 이자를 지불해야 하는 용도의 자금을 사외에 각출해야 하므로 큰 부담이 된다. 기업의 입장에서 퇴직금은 퇴직시점에 일정의 취업규정에 입각하여 지급만 하면 된다. 근로자의 경우에는 사외적립에 따른 지급보장성은 강화될 것이다. 한편 퇴직시에 기업에 대한 공헌에 입각한 수혜를 더 받도록 스톡옵션제도나 이익분배제도, 종업원 지주제도 등으로 퇴직금지급 방법을 변형시키는 방안이 더 바람직하다는 견해도 있다.

마지막으로 퇴직금과 퇴직급여충당금의 관계를 정확히 인식해야 한다. 퇴직금은 일반적으로 근로자의 최종임금수준에 의하여 결정되는 경우가 많다. 따라서 임금의 증가는 현 근로자에 대한 퇴직금 부채의 증가를 의미하며 이를 충당하기 위하여는 퇴직급여충당금의 투자수익이 적어도 임금증가분 이상의 실질수익을 얻을 수 있어야 한다. 기업으로 하여금 이를 가능하도록 하기 위하여는 기업이 퇴직급여충당금의 수익율을 충분히 높일 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다. 이것

은 바로 그들이 이 자금을 기업에 적립하여 기업의 총자본수익률에 따른 수익을 얻도록 하는 것일 수 있다.

2. 個人年金制度의 政策課題

첫째, 연금유지율이 낮아 연금으로서의 기능이 취약하다. 개인연금 은 도입의 기본목적이 노후소득보장의 충분성을 확보하는 데 있었으나, 부수적인 목적인 금융기관의 저축기반 확충이라는 정책적인 의미 만 강력하게 부각되어 있는 상황이다. 실제로 금융기관별 과열경쟁으로 전체 계약유지율이 30% 수준에 불과하며, 1인당 수탁잔액이 370만원에 불과하여 노후의 여유 있는 생활보장이라는 개인연금제도의 기능을 다하지 못하고 있다. 이렇게 유지율이 낮은 것은 근본적으로 해약에 따른 손해보다 이익이 크다는 문제점이 있는 데다, 국민이 개인 연금을 저축상품으로 이해하면서 다른 투자상품에 비해 상대적으로 낮은 투자수익에 대한 불만이 누적되어 있는 데 기인하는 바가 크다.

둘째, 개인연금은 적립과 연금지급의 운용이 최소 15년이 걸리는 상품임에도 불구하고 운용기간 동안 개인의 위험/수익 선호와 그 밖의 서비스 욕구에 따라 연금 적립/지급 기관을 변경하기 위해서는 계약을 해약함으로써 세제혜택을 상실하게 된다. 따라서 금융기관간 이 전제도를 도입하여 가입자의 금융기관선택에 대해 유연성을 부여할 필요가 있다.

셋째, 개인연금은 기본적인 속성상 장기에 걸쳐 운용되어야 하는데, 보험형 중 고정 예정이율로 운영되는 경우에는 이자율변동위험에 노출되어 연금운영에 큰 부담으로 작용하고 있다. 또한 의료기술의 급속한 발달로 평균여명이 늘어남에 따라 상품설계시 예정했던 생존율보다 실제 생존율이 높은 데서 생존율의 위험이 존재하고 있다. 그리고 신탁형의 경우에는 자산운용실적에 따라 연금액이 최종 결정되기 때문에 수익률 경쟁을 위한 무리한 자산운용에 대한 유혹이 항상 존

재한다. 이러한 자산운용 리스크의 존재는 일부 금융기관의 경우 경영상의 치명적 결과를 초래할 수 있어 연금가입자의 보호문제를 제기하고 있다.

넷째, 우리 나라 개인연금은 소득계층, 직업구조 및 가족기능의 변화에 적절히 대응할 수 있는 다양한 연금상품이 부족하며, 다양한 직업군과 이에 연계된 소득계층이 설계할 수 있는 연금상품들이 부족하다고 할 수 있다. 이는 신탁형의 경우 저축의 성격이 강조되어 상품이 구성되어 있기 때문이며, 보험형의 경우에는 보험회사가 업무영역의 제한을 받아 신탁업에 진출할 수 없기 때문이다. 따라서 자영자의 경우, 일정한 소득이 불분명하기 때문에 보험료 규모나 납입방법에 대한 탄력성을 부여하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

第 4 章 外國의 公的年金 改革動向²⁵⁾

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 석유위기가 초래한 경기침체를 기점으로 저성장시대에 진입하면서 사회보장 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 연금재정 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.

25) 윤병식, 석재은, 김수봉, 권문일, 윤석명, 『외국의 공적연금 개혁사례 비교연구 (I)』, 한국보건사회연구원, 2000. 참조

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 연금수급구조의 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 연금제도를 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.

第 1 節 公的年金制度的 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 진행

된 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.

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

WP: 근로인구 a: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(a)을 높이거나 또는 기여율(c)을 인상하는 등의 조치를 취하면 수지균형을 이룰 수 있는 것이다. 하지만 실제로 근로인구 증가나 적용률 확대²⁶⁾는 외생변수적 성격이 강해 정책적으로 조정이 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.

아래의 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 근

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

로세대로부터 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 상응하는 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 4-1〉 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(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 상호관

련성은 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.²⁷⁾ 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.²⁸⁾ 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 줄어들므로써 저축감소를 초래한다는 것이다(김태성·성경룡, 1995; Thompson, 1998). 끝으로 공적연금에 대한 높은 기여율은 노동비용 증가 및 상품가격 인상으로 이어져 국제경쟁력을 약화시킴으로써 수출시장을 상실하게 만든다는 것이다.²⁹⁾

27) 공적연금제도는 부정적 효과만이 있는 것은 아니다. 소득재분배, 빈곤완화, 사회의 안전성 증대 등과 복지효과뿐만 아니라 노후소득의 안전성을 높여 수요의 안정성을 가져다주고 예측하기 어려운 미래의 위험들에 대한 부보함으로써 투자를 증대시키는 긍정적 효과들이 있는 것이다(OECD, 1988).

28) 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).

29) 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

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 공적연금제도의 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 것인가 하는 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 신

있음을 나타내 준다(Thompson, 1998).

설되었으며 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 악화되기 시작하였다. 1975년 이후 공적연금제도에 대한 신뢰성을 조사한 한 연구에 따르면 신뢰성은 연금제도가 거의 지급불능상황에 직면해 있거나 연금제도를 변화시키는 새로운 입법이 도입되었을 때 현저히 악화되는 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 있느냐하는 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 기초하고 있다고 할 수 있다. 그래서 최근 가족에 대한 가치로 인해 동거가족, 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 자신명의로 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 2 節 World Bank와 ILO의 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 역할

을 상대적으로 강조하는 연구자들과 노후 소득보장체계에 대한 논쟁을 지속하고 있는 상황이다.

1994년 세계은행보고서 발간 당시 세계 대부분 국가의 노후 소득보장체계는 사회연대성(solidarity)에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주류를 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 공적연금제도(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 4-2〉 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
재정방식	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 4-2〉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 것

이 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. 세계은행 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.³⁰⁾

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.³¹⁾

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 적용하기 어려울 것이라는 현실을 ILO도 일정부분 인정하고 있다.

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

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

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.³²⁾

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

32) 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.

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 연금수급자에게 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 때문이다. 따라서 현역 근로자들의 평균수입이 증가한다면 연금 수급권자 개개인의 급여 수준도 동시에 증가하도록 되어있기 때문에 전체 국민소득 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 경

우 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 세

대 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.

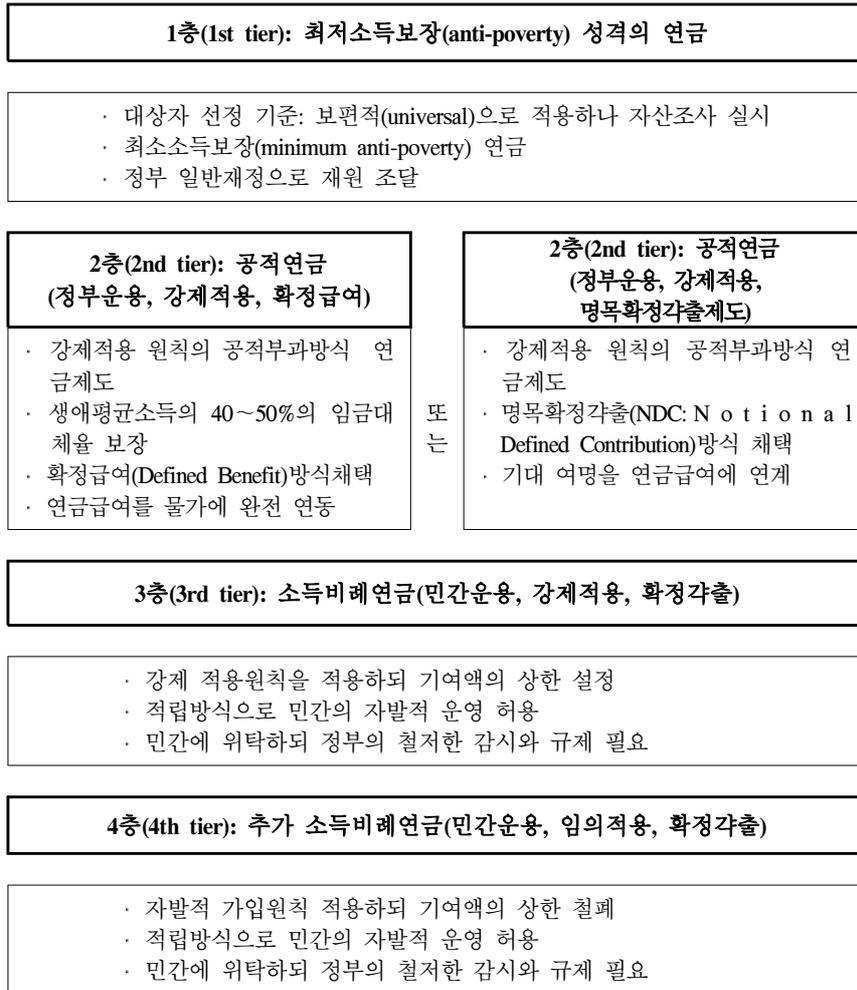
한편 연금제도에 정부가 간여하지 않는 경우 연금보험료 인상 또는 급여수준 삭감 등의 불가피한 사태가 도래하는 경우 책임회피 수단이 될 수 있다는 점을 정책 담당자들이 이용할 가능성을 ILO는 우려하고 있다.

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·직역 연기금, 은행, 금융기관 및 이들을 지지하는 언론 매체의 강력한 로비가 진행되는 경우 개인계정으로의 전환이 쉽게 이루어질 가능성이 있다고 전망하고 있다.

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

[圖 4-1] 所得保障體系에 대한 ILO의 政策勸告



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.

1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소 소득 보장(a minimum anti-poverty pension) 성격을 내포하고 있다. 1층 제도의 재원은 정부의 일반재정으로부터 직접 조달하며 연금급여의 실질 가치가 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 운영하는 확정각출제도를 혼용하는 경우 공공부문의 방만한 운영에 따른 재정 불안정 위험과 시장 상황변동에 민감한 확정각출제도의 급여 불안정 위험을 분리할 수 있다는 것이다. 이와 함께 중산층 근로자들에게 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 근로기간 동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭한다. 통상적으로 NDC에서는 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자

율로 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.³³⁾

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. 셋

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

제, 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 3 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·여성 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 총 지출을 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, 노후

보장 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.³⁴⁾ 퇴직을 억제하기 위한 전략을 세분하면 다시 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 노령연금의 수급 연령의 연장(일본, 독일, 미국, 이태리, 오스트레일리아, 영국 등), 노령연금 및 조기노령연금의 최소기여기간 확대(예, 독일, 핀란드, 체코, 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 활용

34) 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).

되고 있을 뿐만 아니라 매우 효과적인 전략의 하나로 간주되는 것 같다. 1995년 이후에 보험료율을 인상한 국가만 하더라도 캐나다, 덴마크, 독일, 이태리, 일본, 한국, 마살군도, 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 국가에 제한되어 있을 뿐이다.³⁵⁾

그러나 최근에 들어와 연금재정 안정의 전략으로서 연금적립금을 확보하거나, 기존의 적립금을 확대 또는 적립기금의 운영방식을 변화시키는 전략을 채택하는 국가들이 나타났다. 캐나다는 최근의 연금개혁안에서 연금적립금 규모를 현행의 연간급여지출액의 2배에서 5배로 증가시켰으며, 수익성을 제고하기 위하여 적립금 운영방식을 주채권을 매입하는 형태에서 신규로 조성되는 자금에 대해서는 민간투자전

35) 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.

문위원회가 다양한 포트폴리오를 구성하여 투자할 수 있도록 전환하였다(Canada Pension Plan Investment Board, 1999).³⁶⁾ 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

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

selection)의 방지 및 위험분산 효과 면에서 큰 장점을 지니고 있다. 그러나 직역별 공적연금체계를 지닌 국가에서는 이러한 사회보험의 장점이 제한될 수밖에 없다. 직역별로 공적연금을 운영할 경우 제도가 성숙화 되면 가입자가 적은 직역연금은 연금재정문제를 해결하기 어렵다. 일본의 경우 일반 근로자를 대상으로 한 후생연금 외에 직역별로 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 부과하지만³⁷⁾ 그에 따른 과세수입은 일반세원에 해당할 뿐 공적연금재원으로서는 직접적으로 활용되지 않는다. 하지만 미국의 경우에는 1983년의 연금개혁을 통해 연금급여의 50%에 대해서, 최근에는 연금급여의 85%를 과세를 하여 이를 다시 공적연금기금으로 환수하는 전략을 채택하고 있다³⁸⁾ (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.

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

38) 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 연금 급여에 대한 과세수입으로 구성되는 특징을 보이고 있다.

2. 公的年金의 總支出 抑制

가. 年金給與水準의 縮小

연금급여수준을 축소하는 전략 중의 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 년간의 소득활동기간, 소득이 가장 좋았던 일정기간, 생애소득기간 등으로 구분할 수 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 채택하고 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.³⁹⁾

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. 아일

39) 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).

랜드는 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 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 관련된 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 피용인뿐 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 노후소득보장체제와 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 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·장애·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 덴

마크와 네덜란드는 준강제적 성격을 지니는 산업별 단체협약에 의한 산업별 사적연금제도를 도입하였다.⁴⁰⁾

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 배우자 중 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 줌으

40) 이러한 사적연금의 확대전략은 소득보장기능의 확충과 관련된 것이지만 극히 예외적인 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 사적연금의 확대와 관련된 전략들은 오히려 공적 연금의 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.

로써 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 차원에서 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 사적연금 중 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%⁴¹⁾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 여전

41) 2002년까지 9%로 인상하기로 되어있다.

히 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. 또한 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 일부⁴²⁾를 적용제외 받을 수 있는 사적연금을 운영해 오고 있다.

라. 自發的 公的年金 補完型

공적연금에 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.

42) 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).

미국은 1974년에 피용자에 대한 수급권 보호를 크게 강화하는 방향으로 기업연금에 대한 세제혜택요건을 강화하되 그에 따른 반대급부로서 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 4 節 스웨덴

1. 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).⁴³⁾

연금개혁 전 스웨덴의 구 연금체계는 기초연금과 부가연금으로 구성된 공적연금과 협약연금, 단체연금으로 구성된 기업연금으로 대별

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

되었다. 공적연금제도는 전국민을 대상으로 하는 단일 제도로서 국민의 최저생활을 보장하는 정액급여의 기초연금제도(AFP: Allmänna Försäkringspension)와 종전의 생활을 어느 정도 보장하는 소득에 대응하는 부가연금제도(ATP: Allmänna Tilläggs Pension)의 2층 구조였다.

가. 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.

나. 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 있

었다. 기초연금제도는 완전부과방식으로 운영되었으며 보험료가 당해 연도 급여지급을 위해 부족한 부분은 정부 일반회계에서 부담하였다. 수정부과방식으로 운영되는 부가연금 외에, 61세 이상 65세 미만 대상자에 적용되는 별도의 부분연금제도가 있었다. 스웨덴의 부분연금제도는 근로생활로부터 연금생활로의 원활한 이행을 목적으로 노동시간 삭감에 따라 발생하는 소득 감소분을 보장하기 위해 고안된 제도였다.

1) 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.

2) 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 실질적으로는 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.

3) 協約年金制度

부가연금제도 도입시 종래의 기업연금제도와 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.

2. 現行 年金體系

가. 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 4-3〉 스웨덴 社會保險 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.

나. 新年金制度의 導入

신연금제도는 1937년부터 시작된 기초연금제도뿐만 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 기다려야만 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.

3. 年金關聯 爭點과 改革動向

가. 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 연금제도를 재검토하기 위한 연금위원회(Pension Commission)를 구성하였다. 그러나 1990년에 완성된 동 위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론 수렴 결과 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 개혁안

에 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.⁴⁴⁾

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

44) 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.

다. 年金改革 內容

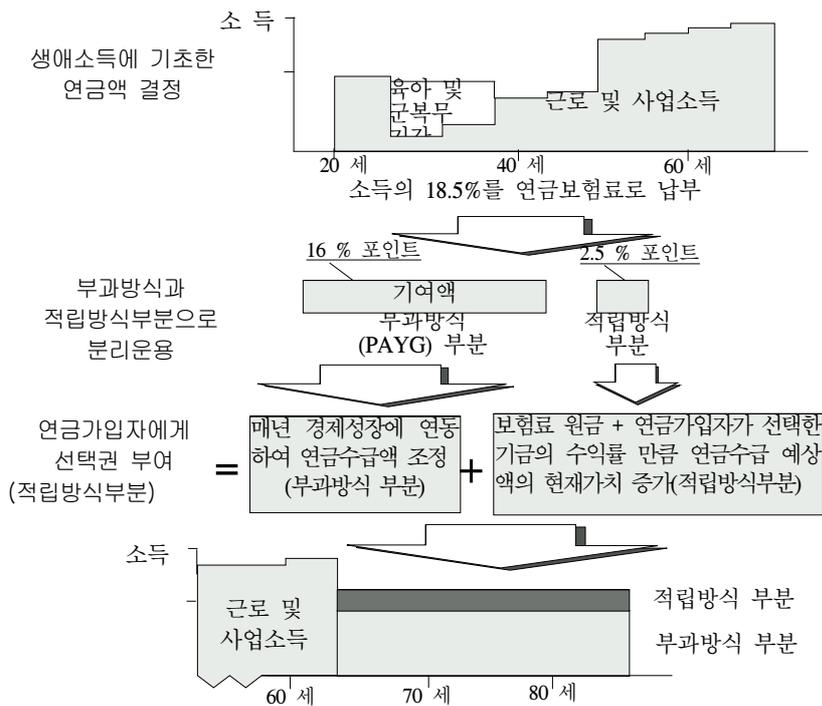
스웨덴 모든 국민들에게 안정적인 노후생활을 제공한다는 소득보장의 대전제 하에 일생소득(lifetime earning)에 기반을 둔 안정적인 연금제도 구축을 목표로 단행된 연금개혁의 주요내용은 다음과 같다.

- 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 연금수

급권, 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 전환되었다(圖 4-2 참조).

[圖 4-2] 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.

2층 적립방식 개인계정⁴⁵⁾의 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.

한편 개정된 연금제도에서 부과방식부분의 연금액은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정지수법에 의해 매년 조정된다. <表 4-4>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 4-4> 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.

45) 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.

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

개정된 스웨덴 연금제도에서는 최저 보증연금부분이 유일하게 소득재분배와 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 5 節 美國

1. 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·장애보험(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 발달해 있다. 이중 OASDI는 국민 대다수를 포괄하는 가장 대표적인 공적연금제도로써 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, 1956년에

는 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

2. 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 1억 5200만명이 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 : SSD)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)⁴⁶⁾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 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 전까지로 하되(최고가입기간은 40년이 됨) 이중 소득이 가장 낮은 5년간을 제외함에 따라 실제로는 35년간으로 한다.

1999회계년도 사회보장 재정은 사회보장세 수입 4627억 달러, 이자 수입 537억 달러를 포함하여 총수입규모는 5482억 달러이며, 총지출

46) 1998년도는 68,400달러, 1999년도는 72,600달러이었음.

규모는 노령·유족연금으로 3324억 달러, 장애연금으로 504억 달러 등을 포함하여 4178억 달러로써 1304억 달러의 흑자를 시현하였다. 기금운용수익률은 연 6.9%에 달하였다. 이에 따라 총자산은 8751억 달러로써 전년 대비 1267억 달러가 증가하였다.

1999년도 사회보장 재정은 사회보장세 수입 4596억 달러, 이자수입 555억 달러를 포함하여 총수입규모는 5266억 달러이며, 총지출규모는 노령·유족연금으로 3344억 달러, 장애연금으로 514억 달러 등을 포함하여 3929억 달러로써 1337억 달러의 흑자를 시현하였다. 기금운용수익률은 연 6.9%에 달하였다. 이에 따라 1999년말 총자산은 8961억 달러로써 전년말 대비 1337억 달러가 증가하였다.

〈表 4-5〉 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 4-6〉 과 같다.

〈表 4-6〉 年金受給者當 社會保障適用 勤勞者數 推移

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 금액 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 4-7〉 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 4-8〉 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 4-9〉 年金改革動向

연도	
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 달러의 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 부담률을 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 4-10〉 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 4-11〉 OASDI 信託計定

연도	수입				지출		수지 ¹⁾	적립기금
	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 4-12〉 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

3. 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.

가. 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 자금운용방식에 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.

1) 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 소득세 중 의료보장 HI 신탁 계정에 적립되는 기금을 OASDI 계정으로 이체한다(기금 이체시기는 2010~2019년 사이에 이루어지도록 한다).
- 급여산정 기간을 현행 35년으로부터 38년으로 상향조정한다(이 조치로 급여가 평균 3% 정도 감소할 것으로 예상됨).
- 2045년 사회보장세를 1.6% 인상하여 총 12.4%인 현행 OASDI 세율을 총 14%로 상향조정한다.
- 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 허용되 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 스�탠다드 & 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 기록

하고 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.

2) 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 구좌로 투자되는 상품을 선택할 수 있고 해당 구좌는 연방정부의 예산에서 제외되어 독립적으로 운영된다. 이런 식으로 축적된 개인구좌의 기금은 퇴직시점에 연금으로 전환되어 계좌 주인에게 지급된다. IA안의 가장 큰 특징은 현재 확정급

여형으로 되어있는 미국 사회보장 제도를 401(k) 또는 개인퇴직계정 (IRA)과 같은 기업연금의 확정각출형 개념을 도입한다는 점이다.

3) 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%이외의 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. 구좌로부터의 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 4-13〉 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 강제저축 규정에 따른 개인계좌 신설로 2층 구조화 함.
정책논거	현 제도의 기본 골격은 유지하되 재정불안정 해소를 위해 기대수익률이 높은 주식 부문에 투자 허용	현 제도 급여 구조의 기본 골격은 유지하되 강제저축규정을 통해 가입자에게 기금운용의 재량권 일부를 부여함.	노후 소득보장을 위해 강제저축 규정을 도입하되 가입자에게 재량권을 전부 위임함.
강제저축 규정	없음.	추가적인 1.6% 사회보장세를 개인저축계정에 납입하되 계정은 정부가 관리 (government ledger)	현행 12.4%(OASDI) 인 사회보장세 중 5%를 가입자가 소유하고 관리하는 강제저축 계정으로 이관
투자규정	사회보장기금 운영자 (manager)가 주식에 투자하도록 함.	IA 계정은 정부가 추천하는 민간 투자신탁기금에서 가입자 개인이 선택할 수 있도록 함.	민간투자상담사(private broker)를 통해 정부의 허용범위에서 가입자가 PSA 계정을 운용할 있게 함.

〈表 4-13〉 계속

구 분	현체제 유지·보완안 (MB안)	확정각출형 개인퇴직계정안(IA안)	국민연금의 이원화: 정액연금+개인저축계정(PSA)
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.

4) 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 7만 5천불 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 제3안에서 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 제도에 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.

4. 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 필요하다고 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 파급효과가 예상되는가에 대한 검토 및 논의가 진행되고 있다.

第 6 節 英國

1. 年金制度의 歷史的 變遷

가. 1946年 社會保障法: 定額給與-定額釀出 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).

나. 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 몇 번의 시행착오후

에 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 연금각출률이 11~12%에 이르고, 여기에 기초연금의 각출률 13~14%까지 합하면 각출률이 35%에 이르러 심각한 재정문제를 안고 있는 것으로 밝혀졌다. 그후에 많은 정부들이 이 문제를 덮어놓고 지나갔으나, 민영화와 공격지출에 대한 전면적 재검토를 주요 과제로 내세운 대처정부에 의하여 연금체계에 대한 전면적 검토와 개혁이 이루어지게 되었다(Whitehouse, Edward, 1998).

다. 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 변경하였

다. 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).

라. 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 공적소득비레연금(SERPS)을 완전히 철폐하고, 그 대신 민간연금을 강제화시키는 방안으로 제안하였었다(Budd and Campbell, 1998). 그러나 로슨(Nigel Lawson)이 민간연금의 강제적 급여가 보수당정부의 정치적 철학과 부합되지 않는다는 이유로 그 안을 거부하였다. 대처도 민간연금의 강제화에 찬동하였으나, 결국 로슨의 주장이 받아들여져 국가소득비레연금은 그 지출비용만 삭감된 채 제도적 틀은 유지되게 되었다(Whitehouse, Edward, 1998).

1986년 사회보장법에서는 3가지 방법으로 국가소득비레연금의 역할을 축소시켰다. 첫째는 국가소득비레연금의 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 공적소득비레연금 비용의 절반가량이 감축되는 효과를 가진다고 보고하고 있다(Whitehouse, Edward, 1998).

또한 1986년 사회보장법에서는 국가소득비레연금을 탈퇴하도록 장려하는 조치가 취해졌다. 개인들의 공적소득비레연금에서 개인연금으로의 적용제외도 처음으로 허용되었으며, 고용주에 의한 국가소득비

레연금의 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 번에 적용 제외하는 사람들에 대해서는 개인연금 및 고용주 확정각출연금제도에 있어서 모두 소득의 2%를 인센티브 리베이트로 활용할 수 있도록 하였다(Whitehouse, Edward, 1998).

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

2. 現行 年金體系

영국의 연금체계는 국가(국가기초연금 및 국가소득비례연금 제공), 고용주(기업연금 제공), 사적연금제공자(개인연금 제공)간의 파트너십(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, 기업연

금 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.

국민층을 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 자영자는 다른 저축수단 및 투자를 통하여 보충적 노후소득을 확보한다.

가. 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.

1) 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 4-14〉 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.

2) 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.

3) 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 4-15> 와 같다.

<表 4-15> 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 £500 이상	12.2%

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

자영자는 제2종 보험료를 적용 받는데, 연 £3,770 이상의 소득을 가

진 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.

나. 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 3500만명 중 약 2750만명(약 78.6%)이 2층연금에 가입하고 있다. 그 중 1050만명(약 30.0%)이 기업연금에 가입하고 있으며, 1000만명(약 28.6%)이 개인연금에 가입하고 있으며, 7백만명(20.0%)이 국가소득비례연금에 가입하고 있다.

1) 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 제도가

다. 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.

2) 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 £6400억으로 추산되고 있다.

3) 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 1000만명이 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.

다. 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.

라. 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 사람들에 대한 국민보험 리베이트로 지출하며, £122억을 연금각출자에 대한 세금면제를 통하여 지출하고 있다.

이와 같은 공적연금지출은 영국의 GDP의 약 10%로 추정되고 있는데, 이 중 6%는 국민보험기금으로부터 지출되며, 나머지 4%는 기업연

금 등을 통하여 연금수급자에게 지출되고 있다.

3. 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 사적연금급여 확충을 위해 유동연금(Stakeholder Pension)을 새로이 도입토록 하고 있다.

가. 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, 한 해 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, 한 해 소득이 £3,300에서 £9,000인 저소득자는 일반적으로 사적연금을 가입하지 못한다. 사적연금은 관리운영비용이 너무 높아 그들은 국가연금에만 지나치게 의존하게 된다. 그러나 국가연금은 평균소

득이 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 장기적으로 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.

나. 中間所得者를 위한 새로운 確定給出型 年金制度의 導入

연 £9,000 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 £9,000 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.

4. 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 적극

적으로 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 소멸될 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 점이

다(Budd and Campbell, 1998). 영국의 사적영역 연금기금은 £ 6000억의 투자가치를 보유하고 있는데, 이는 유럽대륙국가의 사적연금기금을 모두 합친 것보다 많은 수준이다.

第 7 節 日本

1. 年金制度의 歷史的 變遷

가. 基本構造의 變化

일본의 공적연금의 기본구조는 크게 세 차례의 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 첫 단계가 1997년에 이루어졌다. 1997년 4월 일본철도공제조합, 일본담배산업공제조합, 일본전신전화공제조합을 후생연금제도에 통합하였다.

나. 給與側面의 變化

일본 연금 給與水準의 역사적 발전과정을 살펴보면, 크게 두시기로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 制度道入後 '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% 확보체제로 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 옹호하여 給與水準의 充分性 확보의 기본적인 틀을 갖추었다. 따라서 이 시기에 확립한 연금 급여수준의 기본틀이 현재까지 계속되고 있다.

두 번째 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 獨自的인 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 연금개혁시 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 상승률에 따라 개정하던 것에서 課稅後 純可處分所得의 上昇率에 따라 개정하는 것으로 변경하였다.

1) 給與水準

日本의 年金制度 歷史上 年金給與水準과 관련하여 획기적인 변화가 세 차례에 걸쳐 이루어졌는데, 그 첫 번째가 1965년 후생연금의 개정이며, 두 번째가 1973년 연금개정이고, 세 번째로 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 각출에 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 실행된 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.⁴⁷⁾ 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 하향조정한 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 급여승률의 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.

47) 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

2) 年金受給開始年齡

연금 수급부담구조의 적정화를 위한 두 번째 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 시기로 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 단계

적인 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.

3) 슬라이드制

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 물가변동율에 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 상승율에 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 근로세대의 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 연금개정 이후 5년간의 名目所得의 上昇率은 17%였지만 순소득슬라이드의 결과 개정율은 16%였다.

4) 標準報酬 再評價率

후생연금의 표준보수비례부분은 과거의 표준보수에 따라 지급되는 부분인데, 과거의 낮은 標準報酬月額의 名目値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).

다. 負擔側面의 變化

1) 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% 이하의 緩慢한 引上만이 이루어져 옴으로써 年金 受給負擔構造의 不均衡이 심화되는데 주요 요인을 제공해왔다.

특히 거의 모든 先進諸國 연금제도의 경험과 마찬가지로 日本 역시 年金制度 導入初期에는 매우 낮은 보험료율을 설정하였다. 이는 연금 도입으로 인한 釀出負擔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⁴⁸⁾을 취하고자 했던 일본 연금제도는 실제적으로는 未來世代의 釀出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, 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⁴⁹⁾ 쪽으로 치우치게 되었다. 즉, 슬라이드제의 도입이 財政方式 轉換에 기폭제 역할을 한 것이다.

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

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

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 보험료율도 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단

을 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 했으나, 1995년부터는 本人負擔分の 保險料를 免除하기로 하였다.

2) 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.

3) 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. 국가의 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을 지키거나 事務費 등 최소부담에 그치기도 하고, 국가가 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 여러 가지 이유로 未來世代의 負擔을 전제로 하는 世代間 相助를 기본적 전제로 하지 않을 수 없기 때

문에 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 公積연금에 있어서 만큼은 더 이상 財政的 中立性을 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 釀出金의 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 釀出時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 釀出時에 하도록 한 것은 被保險者의 釀出意慾 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.

2. 現行 年金體系

가. 基本構造

일본의 연금제도는 1985년의 연금개혁으로 전국민 공통의 기초연금인 국민연금이 1층을 이루고, 소득비례연금인 후생연금 및 각 직역별 연금 제도가 2층을 구성하며, 후생연금기금, 적격퇴직연금 등 기업연금이 3층을 이루는 3층 체계로 구성되어 있다.

[圖 4-3] 日本 公的年金制度의 體系(1999)

	후생연금 기금 1,225만명	적격퇴직 연금 1,043만명	직역상당 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

자영업자와 농업자는 국민연금에만 의무가입하지만, 민간피용자 및 공무원은 국민연금에 더하여 각각 후생연금 및 공제연금에 의무가입 하여야 한다. 또한 민간피용자의 경우 후생연금기금과 적격퇴직연금 등 기업연금이 가입하는 사람도 많다.

이와 같이 일본 공적연금은 전국민을 포괄하는 1인 1연금체계라는 점에서 특징적이다. 즉, 일본의 공적연금제도는 피용자와 함께 자영업자와 무직자도 하나의 연금제도로 포괄하는 구조로, 국민 모두가 국

민연금제도에 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, 직역별로 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.

나. 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는 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는 만 20세가 되는 날부터 國民年金에 가입한다.

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는 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.

〈表 4-16〉 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 보험 자가 부담

다. 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 지역제도에서 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.

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

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

라. 保險料

기초연금 급여에 필요한 비용은 당해 기초연금급여총액을 X, 동해의 제1호피보험자수를 Y1(보험료미납자 및 보험료면제자 제외), 제2호피보험자수를 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 부

과방식으로 운영되고 있다.

마. 財政

1985년 연금개혁에서는 연금급여 수준의 조정 등 장기적 재정안정화를 도모하는 시도는 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 현행제도를 유지할 경우 장래의 연금보험료가 35% 정도 수준으로 상향조정하는 것이 불가피한 전망이다, 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 4-17〉 日本 公的年金의 財政現況(1999)

	적용자수 (만명)	노령연금 수급자수(만명)	성숙도 (%)	평균연금 월액(만엔)	적립금 (조엔)	적립율 (%)	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: 일본 후생성 연금국, 2000.

3. 年金關聯 爭點과 改革動向

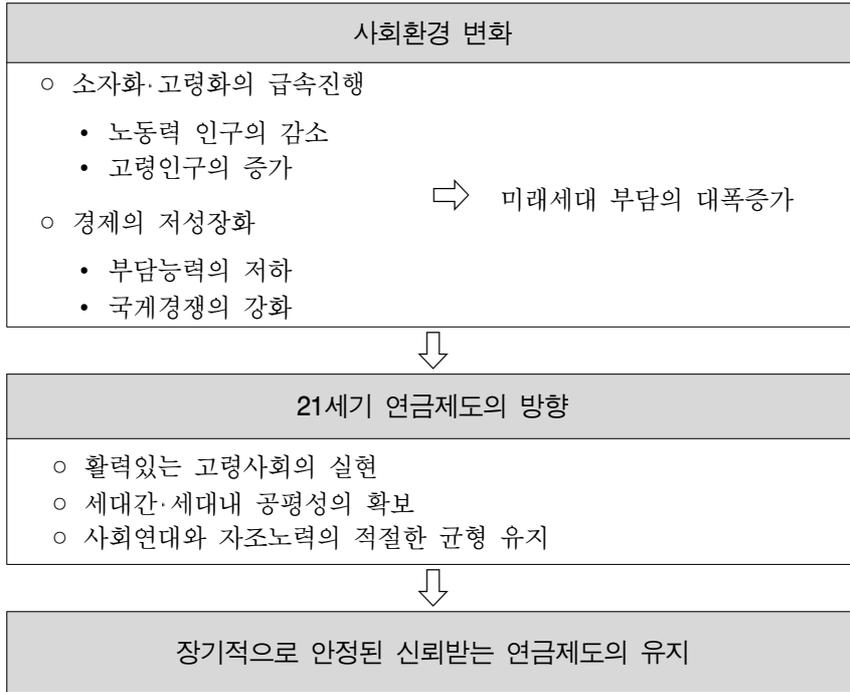
일본의 공적연금은 고도성장기의 1965~1974년에 대폭적인 급여개선이 이루어지고, 오늘날의 제도골격이 이루어졌다. 그리고 부담의 측면에서는 급여개선에 따라 단계적으로 보험료를 인상해간다는 단계적 보험료 방식이 채택되었다. 그후 공적연금은 고령화사회에 대비하기

위하여 1985년 이후 급여와 부담의 양측면에서 개선이 이루어져 왔다.

그러나 1994년 개정 이후 예상을 상회하는 소자화 및 고령화가 진전됨으로써 연금제도에 심대한 영향을 미치고 있다. 1998년 합계출산율은 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)과 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.

[圖 4-4] 年金改革의 基本方向



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

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

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.

〈表 4-18〉 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: 소득 대체율 62%
B안: 보험료율 30% 수준 유지	• 최종보험료는 표준보수의 30%까지 상승 (연수입 기준 23%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 10%하향조정: 소득 대체율 55%
C안: 보험료율 20% 수준 유지	• 최종보험료는 표준보수의 26%까지 상승 (연수입 기준 20%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 20%하향조정: 소득 대체율 50%
D안: 보험료율 현상 유지	• 최종보험료는 표준보수의 20%수준 유지 (연수입기준 15%)	• 2025년 시점에서 급여지출 총액의 40%하향조정: 소득 대체율 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.

후생성 연금국은 상기 5개안을 지식인 설문조사를 통한 의견수렴결과에 기반하여 1998년 10월 다음의 3개안으로 정리하여 다시 제안하였다(表 4-19 참조). 세 가지 안에서는 다음의 사항은 공통적으로 개혁하는 것으로 의견 수렴되었다. 첫째, 연금수급개시 후 슬라이딩체계는 불가상승률로 한다. 둘째, 60세 후반부에 재직자 노령연금제도를 도입한다. 셋째, 총보수제를 도입한다. 넷째, 국민연금보험료 반액면제 제도(보험료 1/2, 가입기간인정 2/3)를 도입한다. 여섯째, 육아휴직기간 동안 후생연금보험료 중 사용자 부담을 면제해준다.

제1안은 후생연금 지급연령을 60세에서 65세로 상향조정하고, 후생연금 급여를 5% 하향 조정하는 안이다. 제2안은 후생연금 지급연령을 60세로 유지하되, 후생연금급여를 15% 하향 조정하는 안이다. 제3안은 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’.

〈表 4-19〉 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

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 고�령화를 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%이 가장 많았으며, 조세부담과 연금, 의료, 간호 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 감액률을 적용하여 60세부터 조기연금을 지급할 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 연금수급자에게 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.

〈表 4-20〉 1999年 年金改正 內容

개정항목	개정전	개정후	실시시기
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 더하여 일정소득 이하자는 반액면제제도(기초 연금액의 2/3) 도입	2002년
학생 보험료	부모슬하의 소득 등에 의해 면제	신청에 의해 국민연금 보험 료 납부유예, 추후 추납 가능	2000년
연금액의 개정	매년물가슬라이드에 더 하여 기초연금은 정책 개정, 후생연금은임금 슬라이드적용	65세 이후는 매년 물가슬라 이드만 적용	2000년
후생연금 급여수준	소득대체율 62% 수준 (소득비례부분 급부승 율 7.5/ 1000)	후생연금 급여 5% 인하하여 소득대체율 59% 유지(소득비 례부분 급부승율 7.125/1000)	2000년
재직중의 연금	65세 미만으로 재직시 에는 재직노령연금제도에 의해 연금액 조정. 65세 이후는 연금전액 지급	65세 미만 재직중의 경우는 변경 없음. 65세 이상 70세미 만 재직중의 경우는 새로운 재직노령연금제도에 의해 노 령후생연금 조정. 70세 이후 는 연금전액지급	2002년
지급개시연령	60세부터 후생연금 수 급하고, 65세부터 노령 기초연금과 후생연금 수급	65세부터 노령기초연금과 후 생연금 지급	남성: 2013 ~2025년 여성:2018 ~2030년

한편 기초연금의 국고부담과 관련하여서는 2004년까지 안정된 재원을 확보하고 국고부담의 비율을 1/2로 인상하는 것을 고려한다고 부

책에서 정하고 있다. 국고부담 1/2의 인상을 위해서는 2004년에는 2.7조엔, 2025년에는 3.7조엔의 재원확보가 필요하다.

이와 같은 연금제도 개선과정에서 계산된 일본 후생연금제도의 연금급여채무액은 2360조엔이며, 미적립부채는 510조엔으로 계산되었다. 과거기간 누적채무는 780조엔, 미래가입기간 급여채무는 1680조엔으로 나타났다.

4. 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 상당수준 존재하는 것으로 보고되고 있다.

또한 일본이 1인 1연금체계를 구축하는 과정에서 피용자의 처에 대

하여 해당 피용자가 별도의 보험료 부담 없이 연금급여를 지급하는 것에 대해서 형평성의 문제가 제기되기도 한다.

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

둘째, 일본의 연금체제는 우리 나라와 같이 직종별로 분리되어 있었으나, 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, 홉별이가구 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 특징적이

다. 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 8 節 칠 레

1. 年金制度의 歷史的 變遷

가. 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 2,000여 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, 재정

지출의 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 재정흑자로 연금제도 이행에 따른 결손금을 부분적으로 보충할 수 있는 여건이 마련되었다.

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

나. 1981年の 年金改革

사회보장관련 지출이 급증하여 정부총지출의 50% 이상이 공적연금 보전에 소요되자, 칠레정부는 부담능력을 고려하여 전년도 재정흑자가 GDP의 4.4%, 공공부문 저축률이 7.4%에 달한 상태에서 1980년 4월 정부는 개인의 선택권을 보장하는, 개인별 퇴직계정에 따라 연금권을 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 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.

2. 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 뿐 만 아니라 기금운용회사(AFP)를 자유롭게 선택·변경할 수 있다.

〈表 4-21〉 칠레의 年金加入者數(2000. 9)

	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>

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 16만 6천 계좌를 등록하고 있고 6만 4천 계좌가 납부하여 상대적으로 저조한 납부율을 기록하고 있다.

기금의 재원은 사용자 부담분 없이 전적으로 가입자의 보험료에 의존한다. 노령연금을 위한 보험료는 임금의 10%이며, AFP마다 기금운

용에 소요되는 비용을 위해 가입자로부터 수수료(2.16~2.95%)⁵⁰⁾를 받고 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.⁵¹⁾

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 $\frac{1}{3}$ 이상의 근로능력을 상실한 경우 완전장애연금, $\frac{1}{2}$ ~ $\frac{2}{3}$ 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 인정채권⁵²⁾, 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

50) 장애·유족등의 보장이 없는 경우에는 수수료를 받지 않은 경우도 있다. 따라서 전체 보험료는 기금마다, 장애·유족보장 등의 option에 따라 다르다.

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

52) 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 인정 받은 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 최저연금⁵³⁾을 보장하며, 최저연금 자격이 없는 저소득자에게는 생존연금을 지급하고 있다. 또한 연금기금이 도산하는 경우에는 일정수준을 보장해 주도록 설계되어 있다.⁵⁴⁾

3. 年金關聯 爭點과 改革動向

칠레의 연금제도개혁은 군사정권의 전면적인 지원하에 시장경제에

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

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

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.

가. 保險料率 調整과 加入現況

신제도 도입으로 연금급여가 축소됨에 따라 근로자의 가입을 유도하기 위하여 구제도와 의 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 산업구조조정에 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 것으

로 추정된다.⁵⁵⁾

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 과다지출은 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 4-22〉 新年金制度의 年金基金計座 分布現況(1999.6)

(단위: %)

	30세 미만	30~44	45~59	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.

나. 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

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

작아서도 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.⁵⁶⁾

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: SAFP)을 설치하여 AFP의 활동을 엄격하게 감독하고 있다.

〈表 4-23〉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 수익률이 둔화되고 있는 것으로 나타났는데 최근 1년간의 수익률은 6.8%, 최근 3년간 4.6%로 금융시장의 변화에 민감하게 영향을 받고 있음을 알 수 있다.⁵⁷⁾

56) 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.

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

〈表 4-23〉 칠레의 年金基金 現況推移

	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

註: 2000년은 9월말 자료임.

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, 1999.

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

4. 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 뿐만 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.⁵⁸⁾

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

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

第 5 章 既存 年金制度 改善模型 檢討

第 1 節 年金制度 改善論議의 展開過程

1988년 국민연금제도가 도입된 이후 연금제도 개선에 대한 논의는 적용대상을 자영자 계층에게 확대하는 과정에서 본격화되었다. 첫 번째로는 1995년 농어촌 지역자영자에게 확대하는 과정에서 사업장가입자와 동일하게 적용하여 한 제도내로 통합할 것인지 혹은 농어민의 특수성을 감안하여 농어민에 대한 정책적 배려가 복합된 연금제도로 별도 운영할 것인지에 대한 논의가 이루어진 바 있다.

그리고 더욱 본격적으로 연금제도의 개선에 대하여 문제제기가 이루어지고 정책적 쟁점이 되었던 것은 도시지역 자영자에 대한 적용확대를 앞둔 시점에서였다. 국민연금기금 고갈로 표현되는 국민연금 재정위기가 국민전반에 영향을 미치면서 국민연금제도에 대한 국민적 불신이 높았고, 이러한 상태에서 국민연금의 도시지역 자영자에 대한 적용확대가 순조롭게 이루어지기 힘들 것이라는 사회적 공감대가 형성되어 있었다. 또한 선진국에서도 지속가능한 발전을 위한 연금개혁이 이루어졌거나 준비되고 있어 후발국인 우리 나라에 주는 시사점이 적지 않았다. 이에 국민연금제도 도입 10년째이면서 도시지역 자영자 확대를 앞두고 있던 1997년 5월 국무총리가 위원장인 사회보장심의위원회에서 「국민연금제도개선기획단」(이하 ‘기획단’)을 설치하였다. 기획단에게 주어진 구체적인 임무는 중장기 연금재정의 안정화 방안 강구, 도시자영자 확대적용에 따른 근로자와 자영자간 보험료 및 급여의 형평성 제고방안 강구, 국민연금기금의 효율적 운영방안 강구, 넷째, 미적용계층의 소득보장방안 및 공적연금제도간 연계방안 강구 등

이었다. 6개월여의 기획단 운영과정에서 3개의 개선모형이 논의되었고, 그 과정에서 최종적으로 기획단(안)을 제시하게 되었다. 그러나 기획단(안)이 복지부와 국회심의과정에서 수정되어 기획단(안)과는 거리가 있는 국민연금제도 개정안이 1998년 12월말 국민연금법개정으로 만들어졌다.

또한 우리 나라가 1997년말부터 IMF 경제위기를 겪는 과정에서 세계은행(IBRD)에서 제2차 구조조정차관(SALⅡ)의 이행조건으로 우리나라 공적연금제도와 사적연금제도의 통합적인 발전과 개선방안의 마련을 권고하였고, 정부는 이에 합의하였다. 이에 따라 1998년 12월 사회보장심의위원회 산하에 「공·사연금제도개선실무위원회」(이하 위원회)가 만들어졌다. 위원회에서는 공적연금과 개인연금간 합리적 역할 조정방안, 공·사연금간의 연계강화를 통한 적정 노후소득보장방안 등을 모색토록 임무가 부여되었다. 그 결과 위원회에서는 모두 4개의 공·사연금제도 개선모형을 논의하고 제안하였다.

여기서는 1998년 국민연금법 개정 이전에 농어촌지역확대 및 도시지역 확대를 앞두고 제기된 연금제도 개선에 대한 논의들을 정리하고자 한다.⁵⁹⁾

1. 國民年金制度의 農漁村 地域擴大 關聯 論爭

국민연금의 농어촌 지역확대와 관련하여 크게 세 가지의 확대방향이 논의되었다. 제1의 방안은 기초연금제도의 도입을 통한 국민연금의 전국민 확대 주장(한국인구보건연구원)이며, 제2의 방안은 독자적 농어민연금제도의 도입 주장(한국농촌경제연구원)이며, 제3의 방안은 사업장종사자에게 실시된 1988년의 국민연금제도의 기본골격을 기초로 하되, 급여수준과 보험료수준을 조정하고 경영이양연금제도도 국민연금제도의 틀 속으로 도입하자는 주장(한국개발연구원)이다.

먼저 기초연금제도의 도입을 주장한 제 1안에서는 국민연금제도의 전국민 확대를 위해서는 기초연금제도를 도입하게 되는 것이 필수적

59) 이하의 논의는 김용하·석재은(1999)에서 재인용

이라고 보았다. 기초연금 주장의 핵심이라고 할 수 있는 급여구조를 보면, 기초연금은 가입기간에 비례하도록 하고 40년 가입기준으로 사업장가입자 평균소득월액의 25%를 지급토록 하며, 보험료 납입면제기간도 가입기간의 1/2로 인정하여 주도록 하였으며, 소득비례연금의 급여는 가입기간에 비례하되 40년 가입하면 40%의 급여가 지급되도록 하였다(정경배 외, 1988).

독자적인 농어민연금을 주장한 제 2안은 기본적으로 국민연금에서 다룰 수 없는 농어민의 특수성을 배려하기 위하여 사업내용, 관리운영 및 기금운용을 달리하는 별도 제도로서 수립되어야 한다고 주장하며, 농업구조조정차원에서 경영이양연금제도의 도입 필요성을 제기하였다(정명채, 1988). 2안은 우루과이라운드(UR) 등으로 농산물 수입개방 자유화 흐름속에서 농업경쟁력을 제고하기 위한 산업정책과 사회보장정책을 접목시키고자 한 시도였다.

사업장에 적용되었던 국민연금제도를 기본으로 농어민의 특수성을 반영·수정하되, 사업장근로자와 함께 관리하자는 제3안은 민재성(1993), 문형표(1994) 등에 의하여 주장되었는데, 주로 농어촌지역 자영자의 취업형태의 특수성을 감안한 급여수준 및 보험료수준 조정과 농업구조조정차원의 경영이양연금제도와와의 접합필요성이 주장되었다.

농어촌지역에 대한 국민연금확대 논쟁은 1988년부터 이미 불붙어 1994년까지 계속하여 가열되었으나, 결국에는 제1안, 제2안, 제3안의 주장이 모두 배격되고 농어촌 지역가입자도 사업장가입자와 동일한 체계로 운영하고, 기금도 함께 운영하는 것으로 최종 법안이 처리되었다. 다만 농어민에게는 도입초기 10년 동안 농업구조조정자금에서 1인당 월 연금보험료 2,200원을 정액으로 지원한다는 것이 유일한 차이였다.

2. 國民年金制度改善企劃團의 3가지 制度 改善案

농어촌지역 연금확대 이후 국민연금제도는 세 가지의 커다란 과제

를 가지고 새로운 제도로의 모색이 시작되었다. 첫 번째는 국민연금의 도시지역 확대문제였으며, 두 번째는 국민연금기금의 합리적 운용 문제였으며, 세 번째는 국민연금재정의 장기적 안정화를 위한 구조조정의 문제였다. 이러한 세 가지 문제를 종합적으로 해결하기 위하여 1997년도 상반기에는 「국민연금제도개선기획단」이 만들어졌다.

논의의 진행과정에서 이들 세 가지 문제에 대한 종합적인 견해차이가 발생하였다. 첫 번째 견해는 현행 국민연금제도의 틀을 그대로 유지하면서 도시자영자에게 국민연금을 확대하되, 재정의 장기적 안정화차원에서 연금보험료율, 연금급여율, 연금수급연령을 조정하자는 안이다(제1안). 두 번째 견해는 국민연금 급여산식상의 균등부분과 소득비례부분을 이원화하여 균등부분은 기초연금으로 하여 전국민에게 적용하고, 소득비례부분은 소득비례연금으로 하여 직접적인 소득원이 있는 자만이 가입하도록 하였다. 이는 기초연금은 부과방식에 가깝게 운영하고, 소득비례연금은 적립방식에 가깝게 운영하여 재정안정화를 꾀하자는 입장이다(제2안). 세 번째 견해는 사업장가입자와 자영자를 분리적용하고, 연금산식상으로는 소득재분배가 발생하지 않는 소득비례연금의 도입을 주장하였으며, 이 때 소득비례연금은 완전적립방식의 한 형태인 확정각출식으로 운영하자는 것이다(제3안).

〈表 5-1〉 國民年金制度 改善模型의 比較

	제1안	제2안	제3안
기본구조	○ 현행제도 유지·개선	○ 기초부분 + 소득비례부분 이원화	○ 적립방식의 소득비례연금:개인별연금계정
보험료 부과대상	○ 18세이상 60세미만사업장 근로자및자영자 (1,950만명)	○ 기초부분: 18세이상 60세미만 모든 국민 (3,170만명) ○ 소득비례부분: 사업장 근로자 및 자영자 (1,950만명)	○ 18세이상 60세미만사업장 근로자및자영자 (1,950만명) ○ 직역별 분리적용 - 근로자 연금 - 자영자 연금
보험료율 및 보험료 부과방식	○ 3-6-9% ○ 근로자 및 자영자 소득비례 정율	○ 기초부분: 0.4~6% ○ 소득비례부분: 3-6-8% ○ 기초부분: 정액+정율 ○ 소득비례부분: 정율	○ 3-6-9% ○ 근로자:소득비례정율 ○ 자영자: 정액으로 부과하되 장기적으로 정율로이행
소득대체율 ¹⁾ 및 수급연령	○ 40~53.3% (3가지 대안 제시) ○ 2003년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정 (65세까지) ○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급	○ 기초부분: 10% (부부합산 20%) ○ 소득비례부분: 30% ○ 2006년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정 (65세까지) ○ 기초연금에서 무각출 경로연금지급(재원일부 정부지원) ○ 1인1연금(기초부분)	○ 보험료 및 적립기금 수익율에 따라 변동 ○ 퇴직시 수급(수급개시연령 선택허용) ○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급
재정운영 방식	○ 수정적립방식	○ 기초부분: 9년균형부과방식 ²⁾ ○ 소득비례: 적립방식	○ 확정각출형 적립방식
재정안정	○ 2050년 적립기금 600~1,200조	○ 소득비례부분:재정적자없음 (2050년 적립기금 1,521조)	○ 재정적자 없음
소득재분배	○ 세대간·세대내 소득재분배 효과 있으나 대안별로 정도의 차이 있음	○ 기초부분: 세대간·세대내재분배 효과있음 ○ 소득비례부분: 없음	○ 세대간·세대내 소득재분배 효과 없음(세대내 재분배기능 삽입 가능)
경과조치	○ 급여수준의 점진적하향 조정	○ 기연금수급자는 현행대로 지급 ○ 2008년이후20년에 걸쳐 급여수준하향조정	○ 기연금수급자는 현행대로 지급

註: 1) 소득대체율은 40년 가입기준, 생애평균소득에 대한 비율임.

2) 보험료산정 기준연도 전후 4년간의 급여지출을 감안하여 평균보험료를 산정.

주요논점별로 세 가지 안의 차이점을 살펴보면, 먼저 국민연금의 기본구조를 어떻게 가져갈 것인가와 관련하여, 제1안은 현행 국민연금 급여산식의 균등부분과 소득비례부분을 통합하여 운영하는 현행 제도 유지안(일원화)을 지지하였으며, 제2안은 기초연금과 소득비례연금으로 분리·운영하는 방안(이원화)을 지지하였다. 일원화의 논거는 이원화시에 소득비례부분이 적용제외(contract-out)되어 민영화될 가능성이 높으며 우려를 표명하였다. 반면, 이원화의 논거는 기초연금은 기초소득보장 및 세대간·세대내 소득재분배 기능을 담당하고, 소득비례연금은 강제저축을 통하여 이전 생활수준을 유지하는 기능을 담당하는 식으로 역할분담을 함으로써 향후 사회여건 변화(변형근로 증대, 욕구의 다양화 및 선택폭 확대, 남북통일 등)에 대응하여 제도운영의 신축성을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 소득활동여부와 관계없이 모든 국민이 기초연금에 적용받도록 함으로써 현행 ‘1소득자1연금’을 ‘1인1연금’을 달성할 수 있다는 것이다. 이 때 기초연금에 대하여는 부과방식으로 재정을 운영하는 방안을 함축하고 있다. 제3안은 보다 획기적으로 소득재분배 기능 없이 소득비례식으로 운영하되, 근로자와 자영자를 분리하여 운영하는 방안을 지지하였다. 이는 기본적으로 연금제도를 강제저축 성격으로 규정짓고, 자영자의 정확한 소득과약이 어려우므로 근로자와 별도로 운영하겠다는 의도이다.

둘째, 연금급여 및 보험료 수준과 관련하여 현행 「저부담-고급여」의 불균형 구조를 균형화시키되, 「저부담-저급여」로 갈 것인지, 아니면 「고부담-고급여」로 갈 것인지가 논점이 되었다. 즉, 급여 및 보험료를 모두 일정정도는 조정한다 할 지라도 보험료를 대폭 상향조정하더라도 급여수준을 비교적 유지하는 방식으로 갈 것인지, 보험료 부담능력의 한계를 고려하여 급여수준을 대폭적으로 낮추는 방식으로 갈 것인지 하는 문제였다. 상대적으로 제1안은 전자를, 제2안 및 제3안은 후자를 선호하였다.

셋째, 기초연금과 소득비례연금(현행 급여산식상 균등부분과 소득비

례부분)간의 상대적 비중은 소득재분배 정도와 자영자 소득과약 정도 간의 상충관계를 고려하여 검토되었다. 소득재분배 기능을 강화하기 위해서는 기초연금(균등부분)의 비중이 커야 하는 반면, 자영자 소득과약이 부실할수록 기초연금(균등부분)의 비중은 작아져야 한다. 따라서 자영자 소득과약문제가 해결되지 못한 상황에서 양자간 비중을 현행 4 : 3 에서 소득비례연금(소득비례부분)의 비중을 상향조정하는 데에 합의가 이루어짐으로써 1 : 1 안과 2 : 3 안이 주로 논의되었다. 제1안이 전자를, 제2안이 후자를 지지하였다.

넷째, 도시지역 자영자 확대시 소득비례연금을 당연적용하는 방안과 임의적용하는 방안을 논의하였다. 국민연금을 이원화하는 경우에 기초연금은 당연적용하고, 소득비례연금을 대하여 임의 적용하는 문제가 논의의 핵심이었다. 당연적용의 논거는 영세자영자의 경우 가입을 강제 적용시키지 않는 한 노후대비에 소홀한 자영자는 결국 정부의 부담(공공부조)으로 귀착될 가능성이 크다는 것이다. 한편, 임의 적용의 논거는 자영자에 대해 강제저축의 속성을 가진 소득비례연금 가입을 정부가 의무화할 필요가 없으며, 민간의 자율적 선택(개인연금 가입자 등 감안)에 맡겨두자는 것이었다. 자영자의 임의적용에 있어서, 자영자 모두를 임의적용하자는 안과 농어민은 노후대비에 취약하므로 당연적용하자는 안이 제기되었다. 제1안은 전자를, 제2안은 전자 및 후자에 대한 지지가 섞여 있었다.

다섯째, 소득비례 연금급여를 확정급여형 혹은 확정각출형으로 산정할 것인지에 대하여 논의하였다. 확정급여방식은 보험료 불입액과 관계없이 급여액이 사전에 결정되는 방식으로써 급여수준에 대한 예측가능으로 불확실성을 줄이는 반면 장래 재정적 위험을 정부가 떠안게 된다. 확정각출방식은 보험료 불입액과 기금운용수익에 따라 연금액을 지불함으로써 재정건실성을 확보하는 반면 금리수준 변동에 따른 급여수준의 불확실성으로 인한 부담을 가입자가 떠안게 된다. 확정급여 및 확정각출방식간 선택은 연금기금운용을 공공부문에서 하느

나, 민간부문에서 하느냐의 논의와도 관련되어 있는데, 확정각출방식으로 운용하는 경우 민간부문에서 운용할 가능성이 높다. 제3안이 확정각출방식을 지지하고, 나머지 안은 확정급여방식을 지지하였다.

3. 國民年金制度改善企劃團(案)과 1998年 國民年金法 改正

상당한 논쟁 끝에 국민연금제도개선기획단에서는 하나의 안으로 의견을 수렴하였다. 일원형 연금체계를 이원형 연금체제로 전환하고, 연금급여수준을 평균소득자기준으로 40년간입 70%수준에서 40년간입 40%수준으로 하향조정하며, 연금보험료율은 재정재계산제도의 도입으로 5년에 한번씩 조정할 수 있는 장치를 마련하였다. 또한 연금수급연령도 현행의 60세에서 2013년부터는 5년에 1세씩 상향 조정하는 것으로 하였다. 또한 연금수급가능 최소가입기간을 현행의 15년에서 10년으로 하향 조정하였고, 여성의 연금수급권 강화를 위하여 연금분할제도도 도입하도록 하였다. 또한 적립기금 운용의 민주성을 제고하기 위하여 국민연금 기금운용위원회의 가입자대표 수를 과반수 이상으로 늘리고 위원장도 재정원장관에서 국무총리로 격상하였다. 한편 1998년 10월부터 현행 국민연금제도를 속에서 도시자영자에게까지 확대하는 것으로 결정하였다.

그러나 국민연금제도개선기획단안은 보건복지부의 국민연금법 개정과정과 국회 통과과정에서 일부조항이 조정되었다. 주요 변경내용은 기초연금과 소득비례연금으로의 이원적 구조안이 번복되어 현행대로 일원적 구조가 유지되었으며, 연금급여율도 40%로의 조정안이 60%로 다시 상향조정되었다.⁶⁰⁾

60) 복지부에서는 연금급여율을 55%로 조정하여 국회에 상정하였으나, 국회상임위에서 60%로 조정 통과되었다.

〈表 5-2〉 現行 國民年金制度와 改善案의 比較

	현행제도	기획단안	최종안
기본구조	○일원형: 균등부분 + 소득비례부분	○이원형: 기초부분+소득비례부분	○일원형: 균등부분+소득비례부분
적용대상	○18세 이상 60세 미만 사업장 근로자 및농어 촌지역자영자	○도시지역 자영자 확대 적용	○도시지역 자영자 확대 적용
보험료	○5년 간격으로 3%에서 9%까지 단계적 조정.	○재정재계산 제도에 의 하여 보험료를 조정 (2025년까지 12.65%로 상향조정)	○재정재계산 제도에 의 하여 보험료를 조정 (2025년까지 약 19.1%로 상향조정)
연금 급여	연금 급여율 ¹⁾	○ 평균소득 계층 70%	○ 1988년~개선이전: 현행 급여산식 적용 ○ 제도개선 이후: 평균소득 계층 40%
	수급 연령	○ 60세	○ 2013년부터 5년 간격 으로 1세씩 상향 조 정(65세까지)
	최소가입 연수	○ 15년	○ 10년 (반환일시금제도 원칙적으로 폐지)
재정운영 방식	○ 수정적립방식	○ 기초연금: 적립방식 ○ 소득비례: 적립방식	○ 수정적립방식
재정안정	○ 적립기금고갈 2031년 발생	○ 2050년 이후에도 재정 안정	○ 2050년 이후에도 재정 안정

註: 1) 연금급여율은 40년 가입기준임.

第 2 節 年金制度 改善模型의 檢討

여기에서는 1998년 법개정 이후에 우리 나라의 적정 공적연금 개혁 모형을 개발하기 위하여 지난 1998년 12월에 구성된 「공·사연금제도 개선실무위원회」에서 논의된 4가지 연금제도 개선모형을 소개하고, 그 특징을 비교해 보고자 한다.

1. 第1案: 現制度의 補完 模型⁶¹⁾

제1안은 현행 연금체제를 기본적으로 유지하면서, 공적연금 제도별

61) 최병호 위원(한국보건사회연구원 연구위원)에 의해 제안됨.

로 내부적인 조정을 통하여 장기 재정안정성을 확보하고자 시도한 대안모형이다. 따라서 국민연금제도와 3개 특수직역연금의 분립은 그대로 유지하면서, 일반 직장가입자의 경우 1층은 국민연금, 2층은 법정기업연금, 3층은 개인연금을 통하여, 일반 자영자의 경우 1층은 국민연금, 2층 및 3층은 개인연금을 통하여, 특수직역가입자의 경우 1층 및 2층은 특수직역연금으로, 3층은 개인연금을 통하여 각각 노후소득을 보장하는 방안을 제시하고 있다.

국민연금의 급여율은 현행 60%를 유지하되, 보험료율은 장기적으로 15% 선에서 안정화되도록 하였다. 이 때, 연금수급개시 기준연령을 평균여명이 연장됨에 따라 자동적으로 조정하는 메카니즘을 도입하여 장기적인 재정안정화를 도모토록 하였다. 즉, 기대여명(예, 15년)을 일정하게 유지하도록 기준연령을 조정하되, 실제 수급개시연령은 가입자 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 강제로 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. 이 때, 연금급여 산정기준소득은 현행 퇴직전 최종소득에서 생애평균소득으로 변경토록 하였다. 보험료율은 현행 15%에서 2005년까지 20% 선에서 인상·유지하되, 가입자 본인 8%, 정부 12%를 부담하도록 하고, 재정부족분은 정부의 재정지원으로 충당토록 하였다.

재정방식은 국민연금과 표준직역연금은 확정급여방식으로 각각 수적적립방식 및 부과방식으로 운영하고, 기업연금과 부가직역연금은

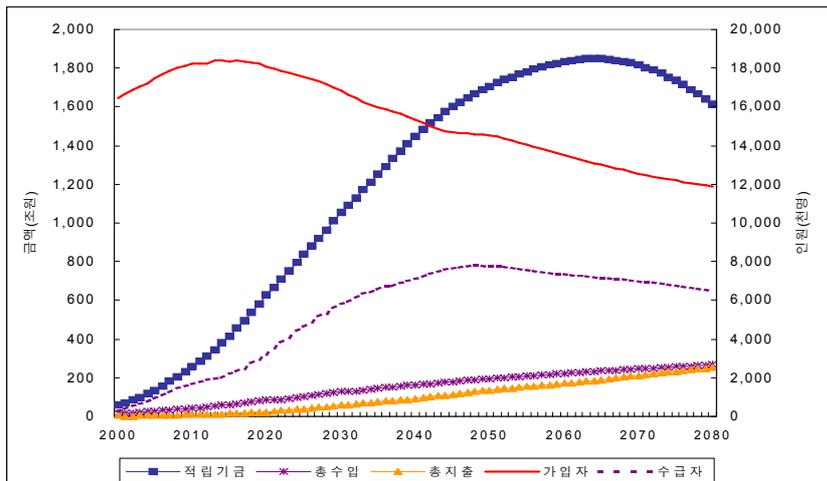
확정각출방식으로 운영토록 하였다.

[圖 5-1] 老齡所得保障의 基本構造: 第1案

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

註: 급여율은 전체 취업자의 평균소득 대비 연금급여의 비율로서, 40년간입기
준 평균급여율임.

[圖 5-2] 公私年金制度實務委員會 改善代案 第1案 財政推計



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)을 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.

2. 第2案: 國民年金 中心의 改善模型⁶²⁾

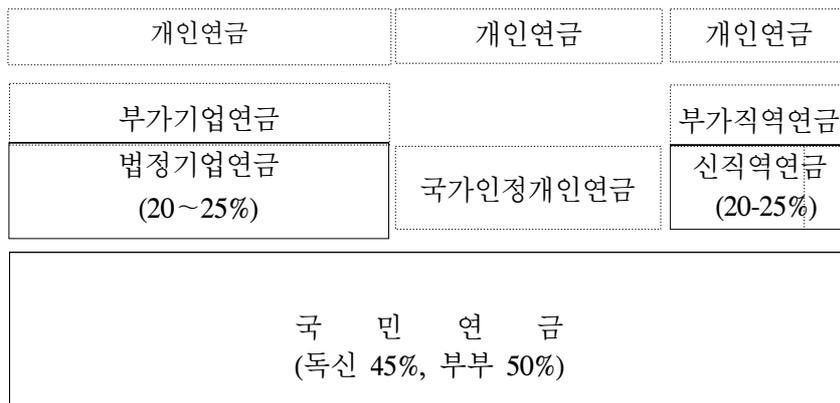
제2안은 국민연금제도를 중심으로 특수지역연금을 흡수·통합함으로써 국민연금으로 전국민 공통의 단일 공적연금제도로 만드는 대안모형이다. 2안에서 제안한 새로운 연금체계는 직역에 관계없이 경제활동을 하는 전국민이 가입하는 국민연금을 1층, 직장가입자의 경우 법정기업연금을 2층으로 하고, 특수지역가입자는 신직역연금을 2층으로 하며, 자영자의 경우에는 국가인증개인연금제도를 2층으로 하며, 3층은 임의의 개인연금으로 설계하고 있다. 이와 같이 2안에서는 퇴직금제도를 법정기업연금으로 전환하고, 공무원 등 특수지역종사자에 대해서도 법정기업연금에 상응하는 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 평균소득자 기준 60%에서 45%(부부 50%) 수준으로 하향 조정하고(이때, 비

62) 권문일 위원(덕성여대 사회복지학과 교수)에 의해 제안됨.

례부분은 30→20%, 균등부분은 30→25% 조정하여 재분배 기능 강조), 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 매5년마다 1세씩 연장하여 2033년까지 65세로 높이되 기존 국민연금과는 달리 수급연령 연장에 맞춰 보험료를 납부해야 하는 가입상한연령도 동시에 높여 나가도록 하였다.

[圖 5-3] 老齡所得保障의 基本構造: 第2案



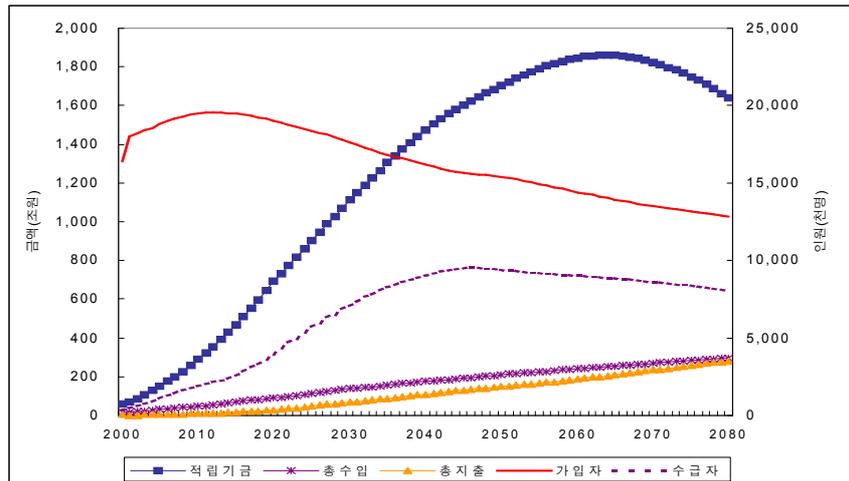
註: ————— : 법적 강제
----- : 자발적
공무원·사학교직원

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. 명목확정기여연금은 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.

[圖 5-4] 公私年金制度實務委員會 改善代案 第2案 財政推計



이와 같은 제2안의 개선모형의 골자는 국민연금가입자의 급여율을 현행 60%에서 45%로 하향조정함으로써 보험료율 부담을 장기적으로 15% 선에서 안정화하며, 그 이상의 보장은 피용자는 법정기업연금을 통하여, 자영자는 세제혜택을 강화한 국가인증개인연금을 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.

3. 第3案: 一體型 多元的 改善模型⁶³⁾

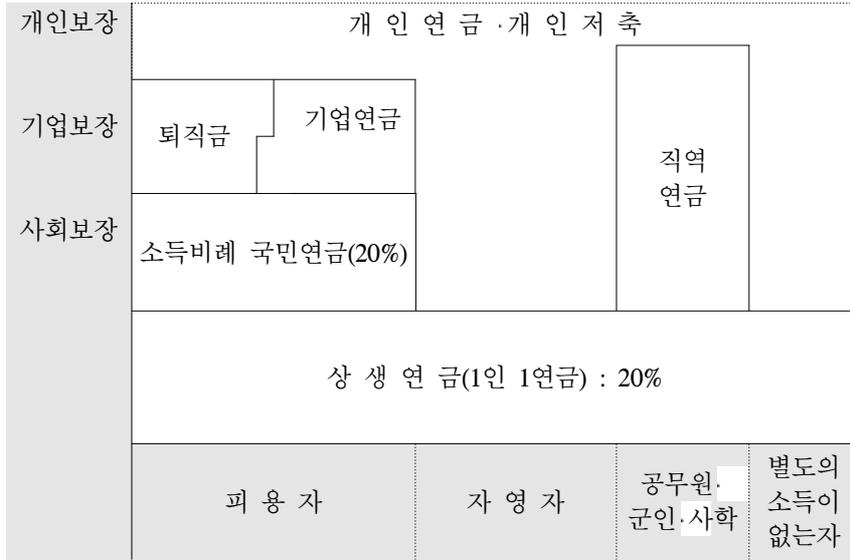
제3안은 ‘相生年金’이라는 명칭의 기초연금을 도입함으로써, 이 기초연금을 통하여 피용자, 자영자, 특수직역가입자 등 기존가입자뿐만 아니라 주부, 실업자 등 비경제활동자를 포함하는 전국민을 단일 연금제도로 묶는다는 점에서 일체형적 특성을 지니면서도, 기존의 국민연금, 3개 특수직역연금, 퇴직금의 제도적 틀은 그대로 유지한다는 면에서 다원적인 특징을 동시에 지니고 있는 대안모형이다.

즉, 3안에서는 상생연금을 신설하여 18세 이상 모든 국민을 가입대상으로 하는 1인 1연금체계의 기초연금을 1층으로 하고, 기존의 공적연금제도는 현행과 같이 제도별로 독립적으로 운영하되 상생연금 부분을 적용제외한 직역별 특성을 반영할 수 있는 연금제도로 재편성하여 2층으로 하며, 3층은 임의의 개인연금으로 설계한다. 이 때 자영자 등 소득을 파악하기 힘든 계층은 상생연금만을 의무적으로 가입하게 하고, 자영자가 상생연금에 부가하여 지역별·직역별로 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 직역연금 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.

63) 김용하 위원(순천향대 경제학부 교수)에 의해 제안됨.

[圖 5-5] 老齡所得保障의 基本構造: 第3案



국민연금의 총급여율은 세대별·가족형태별·성별 형평성을 제고하도록 개선하여 부부기준으로 보면, 홑벌이 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, 홑벌이부부는 9%를 유지토록 하였다.

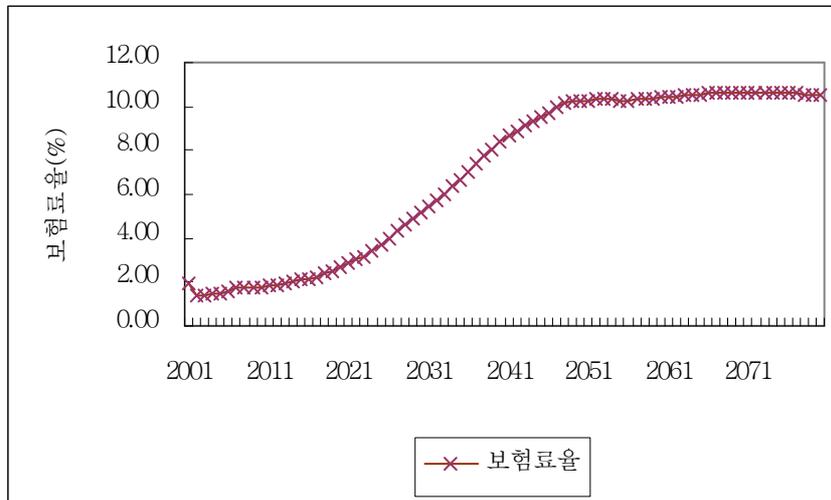
재정방식은 상생연금의 경우 급여에 필요한 재원은 5년균형 부과방식으로 운영토록 하며, 국민연금, 지역연금은 적립방식으로 운영토록 하였다. 상생연금 급여에 필요한 재원은 현행 국민연금 및 각 공적 지역연금에서 가입자수에 비례한 정액의 보험료, 상생연금만 가입한

자의 정액보험료, 보험료 비부담 가입자에 대한 연금급여에 필요한 금액에 상응하는 정부지원금으로 운영토록 하였다.

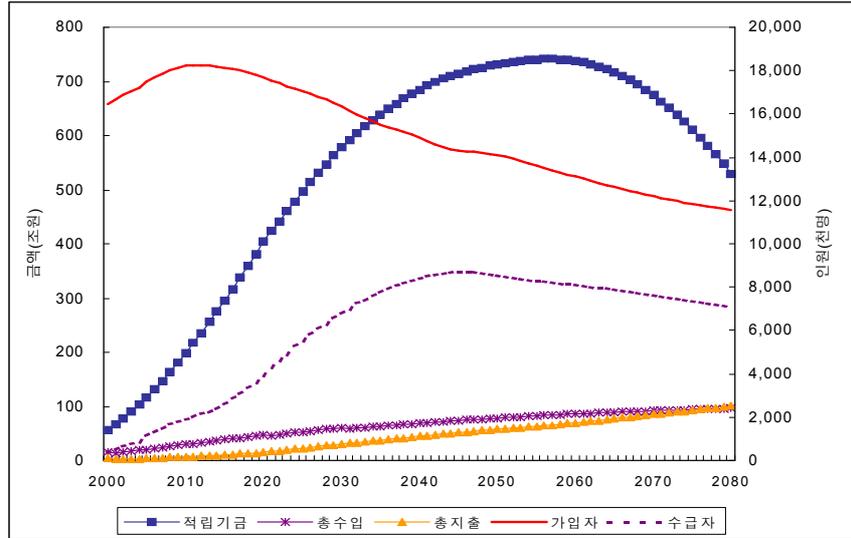
특수직역연금의 재정불안정 문제를 해결하기 위해서는 보험료수준을 단계적으로 21%까지 상향조정하고, 전가입기간 평균소득기준으로 연금급여를 산정하고, 연금액 슬라이딩 기준을 소비자물가상승률 기준으로 전환하는 방안을 제시하고 있다.

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.

[圖 5-6] 公私年金制度實務委員會 改善代案 第3案(相生年金)의 收支均衡 保險料率 推計



[圖 5-7] 公私年金制度實務委員會 改善代案 第3案(所得比例部分) 財政推計



4. 第4案: 折衷模型 혹은 國民年金 中心 改善模型의 變形⁶⁴⁾

제4안은 제시된 상기 3개안의 장점을 취합하고자 시도한 안으로, 기본골격은 제2안과 흡사한 특징을 가지고 있다. 즉, 국민연금을 기초 연금화하여 전국민 공통의 연금으로 1층으로 설정하고, 2층은 직장가입자의 경우 법정기업연금으로, 자영자의 경우 법정개인연금으로, 특수직역가입자의 경우 소득비례지역연금으로 하며, 3층은 임의 민간노후보장상품으로 설계하고 있다. 즉, 1층보장은 국가의 적극적 개입에 의한 보장이 되고, 2층보장은 중간적 성격으로 국가는 기본골격을 의무화하는 대신 나머지 세부적인 사항에 대해서는 기업과 근로자 또는 자영자의 자율에 맡기도록 하며, 3층보장은 완전히 시장경제에 의한 자율에 의하도록 하는 체제로 전환되는 것을 의미한다.

64) 김진수 위원(강남대 사회복지학과 교수)에 의해 제안됨.

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 5-8] 老齡所得保障의 基本構造: 第4案

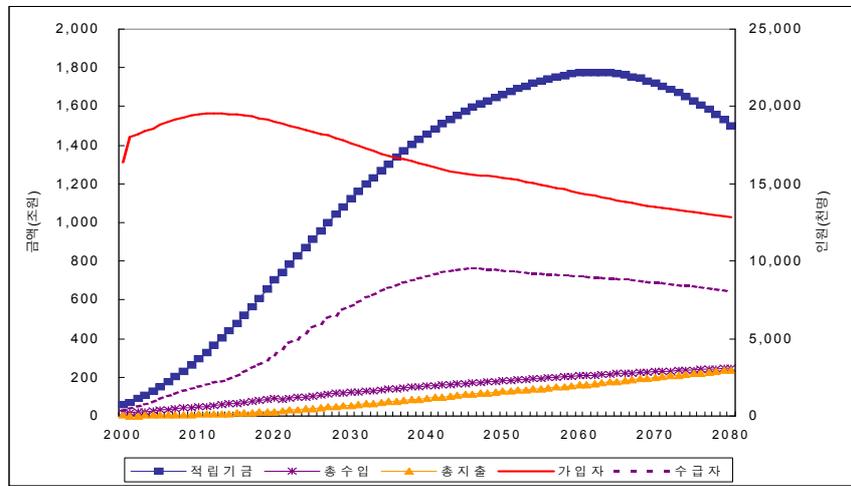
3층보장	민 간 노 후 보 장 상 품		
2층보장	법정기업연금	법정개인연금	소득비례지역연금
1층보장	기 초 연 금		
계층별	근로자 (불안정고용포함)	자영자 (농어민포함)	공무원·사립교원·군인

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 소득보장체제로 편입시키고, 이를 통하여 공·사 연금체계간 적정 역할분담을 도모하고 있다는 점에서 특징적이다.

[圖 5-9] 財政推計: 第4案



5. 綜合的 檢討

공사연금제도개선실무위원회에서 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.

[圖 5-10] 4가지 改善模型 比較

		1안	2안	3안	4안
특 징		현재도 보완	국민연금 중심으로 통합	상생연금 중심으로 통합	기초연금 중심으로 통합
근로자	1층보장	국민연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	기업연금	법정기업연금	소득비례 국민연금	법정기업연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			
자영자	1층보장	국민연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	-	국가인정 개인연금	-	법정개인연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			
공적 직역	1층보장	직역연금	국민연금	상생연금	기초연금
	2층보장	부가연금 (퇴직금)	신직역연금	직역연금	소득비례 직역연금
	3층보장	개인연금 및 개인저축			

어떤 개선대안모형이든 장점만 가질 수는 없다. 예컨대, 급여를 높게 설정하면 보험료도 높아지고, 현재대에게 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.

제시된 4개의 연금개혁안을 비교평가하는 과정에서, 4가지 대안 모

두가 지향하는 공통적인 개혁방향을 다음과 같이 정리할 수 있었다. 그것의 하나는 노후 소득보장에 있어서 공공과 민간의 적절한 역할에 대한 공감대를 형성하여, 공적연금과 사적연금시장의 균형잡힌 발전을 도모하여야 한다는 것이다. 공적연금체계만으로는 적절한 노후소득보장을 달성하기 어렵기 때문에 공·사연금체계간의 적절한 역할분담과 다층적 소득보장제도의 재구축을 시도하고 있다. 이를 위하여 기업 퇴직금의 지급보장과 노후 소득보장제도로서의 기능재정립을 위하여 기업연금제도로 전환하기 위한 검토를 착수하여야 한다.

두 번째는 현재의 제도로서는 미래세대의 국민부담이 과중하여 제도가 장기적으로 지속되기 어려울 것으로 판단하므로 지속가능한 제도 구축을 위한 제도의 개선이 필요하다는 것이다. 급여와 부담의 불균형은 제도의 장기적 재정건전성을 저해하고, 결국 미래에도 지속가능한 제도로의 발전을 위협하기 때문에 연금급여율의 인하, 연금수급 연령의 조정, 연금보험료의 인상 등을 통하여 급여와 부담을 균형시키기 위한 노력들이 시도되고 있다. 이를 위하여 지속가능한 제도 구축을 위하여 적정 급여수준 및 부담수준에 대한 국민적 합의를 도출하여야 한다.

세 번째는 세대내·세대간 형평성을 제고하기 위한 방안들을 모색하고 있다는 점이다. 이를 위하여 자영자 소득과약에 심혈을 기울이는 것이 연금제도의 정착과 성공을 위한 필수적인 조건으로 판단하고 있다.

네 번째는 가능한한 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 제고하고자 전면적인 가입확대를 시도하거나 혹은 연금크레딧 등의 제도적 장치들을 도입하고 있다는 점이다. 이를 위하여 연금가입에서 소외되는 계층과 기존 저소득 노인에 대한 연금수급권을 부여하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

第 6 章 公的年金制度의 改善模型

第 1 節 經濟社會的 與件의 變化

제2차대전 이후 1970년대 초반에 이르기까지 성장일변도로 치달아 온 公的年金制度는 1970년대 초반 석유위기를 거치면서 비롯된 경기 침체현상이 일시적인 현상에 그치지 않고 장기화되면서 그리고 여기에 인구노령화 및 조기퇴직의 대량발생으로 인해 연금을 수급하는 노인들의 수는 급격히 늘어나는 반면 근로자의 수는 그에 미치지 못하거나 정체됨으로써 날로 증가하고 있는 연금지출에 필요한 財源을 어떻게 확보하느냐의 문제가 주요한 사회적, 정치적 쟁점으로 등장하였다. 그리하여 1970년대 중반에 들어오면서 기존 공적연금제도의 구조 및 재정방식을 근본적으로 재검토해야 한다는 논의들이 본격적으로 제기되기 시작하였으며, 실제로 1980년대에는 몇몇 국가들을 중심으로 기존의 공적연금제도를 대폭 개선하는 입법적 조치들이 취해지게 이르렀다.

칠레는 1981년에 기존의 부과방식에 근거한 공적연금제도를 전면적으로 폐지하고 强制加入式 個人年金制度를 도입하였으며, 미국은 1983년에 연금수급연령을 연장하고, 근로자와 자영자의 보험료를 동일하게 하며, 급여의 물가연동을 연기하는 등의 조치를 포함하는 방향으로 개혁하였다(Myers, 1993). 英國 또한 1986년 법개정을 통해 국가소득비례연금의 給與水準을 축소하고, 개인연금에 가입한 근로자에 대해서도 국가소득비례연금(SERPS)으로부터의 適用除外를 인정하는 조치를 도입하였다. 日本은 1986년에 자영자와 피용자를 모두 포괄하는 전국민 공통의 基礎年金制度를 도입하고 기존의 후생연금이나 공

제조업연금은 소득비례연금으로 전환하는 방향으로 공적연금체계를 전면적으로 개편하였다.

1980년대에 일부 국가를 중심으로 진행되었던 공적연금제도 개혁은 1990년대에 들어오면서 전세계 수많은 국가들로 확산되기 시작하였으며 일부 국가에서는 불과 십여년내에 수차례나 연금개혁을 단행할 정도였다. 그리하여 1990년대는 이른바 ‘公的年金改革의 時代’라고 칭할 수 있을 정도로 공적연금개혁이 전세계적으로 확산되었던 시기였다. 공적연금 개혁은 서유럽국가뿐만 아니라 중남미국가, 계획경제에서 시장경제로 전환한 동유럽국가 등 적어도 수십년의 공적연금 역사를 가진 대부분의 국가에서 찾아볼 수 있는 현상이 되어 버렸다. 국민연금제도를 도입한 지 십여년에 불과한 우리 나라조차 예외는 아니어서 1998년에 기존의 국민연금제도를 대폭 개혁한 것이다.

이와 같이 전세계 대부분의 국가들에서 공적연금제도의 개혁을 불러일으킨 직접적인 요인은 급여수준의 관대화 및 인구노령화로 인해 점차 악화되고 있거나 조만간 가시화 될 것으로 전망되는 公的年金財政의 不安定에서 찾을 수 있다. 그래서 대부분의 국가에서 공적연금 개혁을 통해 달성하고자 하는 가장 주요한 목적은 인구노령화에 적절히 대응할 수 있고 동시에 공적연금체계가 재정적 균형을 유지하도록 함으로써 제도의 持續可能性(sustainability)을 도모하는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 각국은 다양한 年金改革戰略들을 채택하였는데 그것들 대부분은 공적연금급여의 관대성을 축소하거나 공적연금급여의 수입기반을 강화하는 것과 관련된 것이었다.

그래서 대부분의 국가에서 단행되었거나 단행할 예정인 공적연금개혁전략들을 고찰해 보면 매우 유사한 전략들이 채택되었거나 채택될 예정임을 알 수 있다. 예컨대 대부분의 OECD국가들에서는 급여수준 축소, 기여기간 확대, 연금수급연령의 유연화 등은 거의 공통적으로 찾아볼 수 있는 연금개혁전략인 것이다. 그렇지만 개별적 전략 측면에서 유사성이 많다고 해서 그것들을 구성요소로 하는 전체 연금체계

개혁의 성격, 특징까지 반드시 유사하다고는 할 수 없다. 이는 비록 공적연금 재정위기 해결이란 공통적인 출발점을 가지고 있기에 개별적 전략면에서 보면 유사한 전략들이 채택될 수는 있을지라도 개별 국가가 처한 사회경제적 상황, 관리행정능력의 차이, 제도의 역사적 유산 등 제반 조건의 차이를 반영하여 개혁전략들의 체계라는 측면에서는 상당한 차별성을 보일 수 있음을 의미한다.

각국에서 단행한 공적연금개혁들은 공적연금제도를 단순히 현재의 사회경제적 상황에만 국한하여 조율시키기보다는 앞으로 예상되는 미래의 社會經濟的 變化까지 고려함으로써 공적연금제도가 미래의 근로자에게도 계속 지속될 수 있도록 하는데 초점을 두는 경향이 있다. 이는 공적연금제도가 다른 사회보장제도와는 달리 장기소득보장제도로서의 성격을 가지고 있기 때문에 미래의 사회경제적 변화를 예측하여 그에 대응하지 않으면 결국 그러한 변화들이 실제 발생하였을 때는 대응책을 찾기 어렵기 때문일 것이다.

우리는 1988년에 이르러 국민연금을 도입하였는데, 이는 도입시기 면에서 전세계 국가 중 131번째에 해당할 정도로 매우 늦은 것이었다. 그렇기 때문에 공적연금의 역사가 장구한 선진산업국가나 동유럽·중남미국가 등에서 전개되고 있는 공적연금과 관련하여 전개되고 있는 상황들은 우리와 다소 무관한 것처럼 보일 수도 있다. 더욱이 우리는 국민연금급여가 본격적으로 지급되기도 전에 이미 연금수급연령을 연장하고 급여수준을 축소하는 등 대폭적으로 국민연금제도를 개혁하였기 때문에 그렇게 인식할 수도 있을 것이다. 그러나 기실은 그렇지 않다. 선진산업국가들에서 단행된 공적연금개혁들은 비록 대폭적인 것이기는 하지만 그것만으로 미래의 변화되는 사회경제적 상황에 충분히 대응할 수 있을 것으로 보는 전문가들은 매우 드물다. 기존의 연금개혁은 여전히 不完全한 改革에 지나지 않는 것으로 보는 견해가 보다 지배적이라고 할 수 있는 것이다.

우리 나라는 국민연금제도를 제도 도입한지 불과 십여년만에 제도

를 대폭 개혁함으로써 미래의 사회경제적 변화에 대응할 수 능력이 상당 정도 개선되었다고 할 수 있다. 그렇지만 다른 국가의 연금개혁과 마찬가지로 우리의 연금개혁 역시 여전히 不完全한 改革일 뿐이다. 더군다나 우리 나라는 사회경제적 변화면에서 매우 빠르게 진행되고 있고, 특히 인구노령화는 세계에서 전례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 속도로 진행될 전망이기 때문에 어쩌면 일회의 연금개혁으로 불확실한 未來의 社會經濟的 變化들에 충분히 대응할 수 있는 연금제도를 구축하기를 기대하는 것 자체가 무리일 수 있다.

미래의 불확실성이란 것이 반드시 미래의 사회경제적 변화들에 대한 예측이 불가능하다는 의미일 수는 없다. 이것은 미래에 대한 예측은 기본적으로 불확실성으로 인해 실제와 차이가 있을 개연성이 크다는 것일 뿐 예측 자체가 불가능하다는 의미는 아니다. 그렇다면 장기소득보장제도로서의 성격을 지닌 공적연금제도가 미래의 사회경제적 환경변화에 대응하도록 하기 위해서는 그러한 변화를 합리적 수준에서 예측하여 변화된 환경에 대응할 수 있는 체계 및 구조를 사전에 구축하고 있어야 할 것이다. 그렇지 않다면 미래의 환경변화가 실제로래하고 난 후 사태의 심각성을 깨닫고 연금체계 및 구조의 변화를 시도하는 것은 거의 불가능에 가깝거나 가능하다 할지라도 미래 특정세대에게 상당한 희생과 고통을 요구하는 결과를 초래하기 쉽다.

국민연금제도가 이러한 시행착오를 경험하지 않기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서 과연 우리 사회가 어떤 형태로 변화될 것인지에 대한 전망 및 분석이 요구되며, 분석된 사회경제적 변화에 과연 현재의 국민연금제도가 적절히 대응할 수 있는 요소들을 지니고 있는지를 체계적으로 검토해야 할 것이다.

1. 人口의 老齡化

인구노령화가 공적연금에 미치는 효과들을 분석한 연구들은 많다

(OECD, 1988; OECD, 1996; Devereux, 1998) 인구의 노령화는 기대수명의 증대, 베이비붐 세대의 노령화에 따른 일시적 노인인구의 증가, 출산율 및 가족원수의 감소 등에 따른 결과라고 할 수 있는데 이러한 추세는 선진산업국가뿐만 아니라 개발도상국에도 진행되고 있으며 적어도 향후 몇십년간은 가속화될 전망이다(Devereux, 1998).

전세계적으로 대부분의 국가들이 공적연금의 재정을 부과방식에 의존하고 있는 맥락에서 인구 노령화가 공적연금에 미치는 영향을 가장 잘 대변해 주는 지표로서 널리 활용되고 있는 것이 생산가능인구에서 노인인구가 차지하는 비율을 의미하는 老人扶養率이다(Kalisch, Amen, and Buchele, 1998). 전세계적으로 나타나고 있는 출산율 저하는 미래 근로인구의 수를 줄일 것으로 예상되는데, 이는 기대수명 증가로서 발생하는 노인인구의 증가와 상호작용함으로써 노인 부양률을 보다 급격히 증가시킬 것으로 전망된다. 이것은 결국 공적연금의 재원에 기여하는 인구수는 줄어드는 반면 공적연금급여를 받는 인구수는 늘어남으로써 공적연금의 지출비용이 현저히 증가됨을 뜻하는 것이다. 또한 근로인구의 감소는 현재 공적연금의 급여수준이 유지된다고 가정하면 그들의 소득에서 공적연금의 재원으로 투입되는 비율, 즉, 기여율이 매우 높아져야 함으로써 기여율에 대한 수용가능성 문제를 야기시킬 것이다(Harri Verbon, 1988; OECD, 1996).

2. 世界化: 世界經濟의 統合

세계화는 무역 및 자본이동에 있어 국가간 장벽이 완화 또는 제거되는 개방경제로의 전환을 요구하는데 이러한 세계경제의 추세로부터 벗어날 수 있는 국가들은 거의 없을 것이다. 그런데 세계화에 따른 개방은 일국 차원에서 정치경제를 자율적으로 설계할 수 있는 능력을 현저히 약화시킬 것이다(Esping-Andersen, 1996). 사회보장과 관련하여 세계화로 인해 초래된 뚜렷한 현상중의 하나는 정부가 노동에 대해서

는 여전히 효과적으로 과세할 수 있는 반면, 국제투자 및 금융거래의 유입과 퇴출에 대한 과세를 부과하기는 매우 어렵게 된다는 점이다. 이는 정부가 실업 및 소득보장의 상실에 대한 보호를 제공해야 할 필요성이 가장 높을 때에 그러한 보호를 수행하기 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다(Hoskins, 1998).

세계화는 행정관리가 방만한 정부 및 비효율적인 경제를 가진 국가들에 대해서 엄청난 불이익을 줄 수 있다. 그래서 선진산업국 뿐만 아니라 개발도상국들은 경쟁력을 높이기 위해서 사회경제 전반에 걸쳐 구조조정을 단행하고 있다. 이러한 구조조정 과정에서 사회보장프로그램은 중대한 위협을 받고 있다. 사회보장관계자들은 구조조정정책을 담당하는 관계자들이 국민들의 요구 특히 최저수준의 소득보장과 관련한 욕구들에 무관심하다고 비판하는 반면, 구조조정을 역설하고 있는 사람들은 공적 급여의 수준 및 분배구조가 사회경제에 미치는 부정적 효과를 거론하면서 또는 증가하는 재정지출 부담을 근거로 하여 사회보장관계자들을 비판하고 있다(ISSA, 1996).

이러한 구조조정과정은 공적연금제정에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 구조조정정책은 노동비용의 축소와 그 소산으로서 사용자 및 근로자가 지불하는 공적연금 기여금의 동결 내지 축소를 통해 국민경제의 경쟁조건을 향상시키려는 경향을 조장할 수 있기 때문이다(Michalis, 1998).

3. 노동行態 및 노동市場構造의 變化

대부분의 공적연금제도는 기여식 연금체계로서 수급요건이 과거 고용이나 또는 소득수준과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 현재 서구국가에서 연금수급자중 상당수는 적어도 과거에 40년 이상 전일노동(full-time work)으로 근무한 경험을 가진 퇴직노인이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 현재 퇴직인구의 전형적인 노동활동 특성은 미래의

퇴직인구에게는 적용되지 않을 것으로 전망된다.

서구산업국가의 노동시장조건은 1960년대와 비교할 때 급격히 변화되었다. 실업률이 높고 장기화되는 현상을 보이고 있으며 이러한 현상은 앞으로도 계속 지속될 것으로 예측되고 있다. 大量失業은 특히 실업자가 속출함으로써 연금에 대한 기여금이 줄어드는 반면 신규 연금수급자는 증대하고 있는 동유럽국가들의 공적연금재정에 심각한 문제를 야기시키고 있다.

최근에 들어와 주목되고 현상중의 하나는 雇傭不安定을 특징으로 하는 시간제·파견 근로자 및 자영자들이 증가하고 있다는 것이다. 이들은 일반적으로 실업에 처할 확률이 상대적으로 높으며 생애동안 실업을 빈번하게 경험할 가능성이 높은 집단이다. 이와 같은 고용기간의 단절은 연금수급권의 축적을 어렵게 할 뿐 아니라 노후재원으로 가용될 수 있는 개인저축을 실업기간동안의 긴급한 소비욕구를 충족하는데 사용하게 만들고 나아가 기업이 제공하는 사적연금수급권의 획득 또한 어렵게 만듦으로써 공적연금, 사적연금, 개인저축이 모두 취약한 상황에 직면할 수 있음을 의미한다.

공적연금에서 수급자수의 증대는 연금재정의 안정성을 위협하는데, 이 때 연금수급자수의 증대는 인구노령화의 결과만은 아니라 근로자 개인의 퇴직행태 변화, 즉, 조기퇴직의 대량발생에서도 찾을 수 있다. 조기퇴직은 자발적이든 강제적이든 근로활동기간의 축소를 수반한다. OECD국가들의 경우 55~64세 남성인구의 경제활동참가율은 1983년 77.4%에서 불과 13년만인 1996년에 63.3%로 거의 14%나 감소하였다. 또한 이들 국가에서 실제퇴직연령은 연금수급연령에 비해 낮은 것이 일반적인데 오스트리아의 경우 남성의 연금수급연령은 65세인데 비해 실제퇴직연령은 62세, 알바니아는 각각 60세 및 56세, 독일 65세 및 62.8세, 룩셈부르크 65세 및 60.6세로 차이가 있다(Devereux, 1996). 조기퇴직현상은 연금수급자의 수의 증대를 통해서 뿐만 아니라 기여자의 수를 감소시킴으로써 이중으로 연금재정에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

4. 家族構造의 變化

가족에 대한 가치변화·여성의 경제적 자립능력의 증가 등에 따라 離婚率이 전세계적으로 급증하는 경향이 있다. 그런데 서구산업국이든 개발도상국이든 사회보험방식의 공적연금제도는 대부분 유급소득 활동자, 특히 성별로는 남성가구주를 적용대상으로 하는 경향이 있기 때문에 근로활동 경험이 없거나 적은 여성배우자들은 연금수급권을 획득할 수 없거나 낮은 급여를 지급 받기 쉽다. 따라서 이들이 이혼하게 되면 이혼전 기간에 가사노동을 통해 남성배우자를 원조하고 직업경력을 축적하는데 일조하였음에도 불구하고 그에 대한 아무런 보상을 받을 수 없다.

가족은 미래의 근로인구를 재생산하는 주요한 기능을 가지고 있다. 그러나 개인주의, 자녀에 대한 사회적 가치의 변화, 여성의 경제활동 참가 증대에 따른 출산 및 양육의 곤란 등으로 인해 출산율이 낮아지고 있다. 출산율의 저하는 공적연금 재원의 원천인 미래근로세대의 감소를 의미하기 때문에 이에 대한 대책을 필요로 한다. 출산율 저하와 관련하여 스칸디나비아국가의 경험은 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 이탈리아 스페인은 여성의 경제활동참가율이 낮음에도 불구하고 출산율이 유럽에서 가장 낮은데 비해, 스칸디나비아 국가들은 여성의 경제활동참가율이 높음에도 불구하고 출산율은 높다. 이러한 현상은 높은 출산율과 높은 경제활동참가율이 양립할 수도 있음을 보여주는 것으로서 에스핑앤데슨은 스칸디나비아에서 이와 같은 현상을 가능케 한 요인을 출산·양육과 관련한 관대한 사회적 서비스에서 찾고 있다(Esping-Andesen, 1996).

5. 낮은 順應率

아·태평양, 아프리카, 중남미 등 개발도상국가들의 공적연금제도는

대부분이 서구산업국가에서 형성된 사회보험방식의 공적연금제도에 기원을 두고 있다. 그런데 서구와는 사회경제적 환경이 상이한 개발도상국들이 서구식 사회보험제도를 도입하면서 환경적 적합성에 대한 충분한 검토없이 제도의 외형만을 도입함으로써 관리운영면에서 상당한 곤란을 경험해야 했다. 그 중 가장 대표적인 것이 공적연금제도에 대한 국민들의 낮은 순응률 및 연금기금의 비효율적 운영이다(Schulz, 1993).

順應率이라 함은 소득신고, 기여금 납부, 급여 지급에 있어서 성실성 내지 정직성과 관련된 개념이다. 따라서 순응률이 낮다는 것은 실제소득에 비해 낮게 소득을 신고하거나 신고를 회피하는 경우, 기여를 하지 않거나 체납하는 경우, 부정한 방법을 통해 급여를 지급받거나 과다 지급받는 경우가 많음을 의미한다⁶⁵⁾.

대부분의 개발도상국들은 부과방식에 기초하여 공적연금제도를 운영하기 때문에 적립기금이 많지 않지만 일부 국가의 경우에는 상당한 규모의 적립금을 축적하고 있었다. 이러한 국가들에서는 기금투자에 있어서의 낮은 수익률이 관심의 초점이 되고 있는데 라틴 8개국의 공적 연금기금의 투자수익률을 조사한 메사라고(Mesa-Lago, 1991)에 따르면 단지 3개국만인 평균연간실질성장률 정도의 수익률을 거두었을 뿐이다.

이와 같은 낮은 順應率과 기금의 非效率的 運營은 상대적으로 급여지출을 증가시키는 반면 연금재정의 수입기반을 약화시킴으로써 소득노출도가 높은 공식부문 근로자의 보험료를 대폭 인상할 수밖에 없는 상황을 초래하게 된다. 그런데 보험료의 인상은 공식부문에 속한 기업 및

65) 칠레의 연금개혁전 경험에서 알 수 있듯이 사회보험에 대한 기여금을 회피하기 위해서 고용주들을 비공식적으로 근로자를 고용하였으며, 과거 소득에 관계없이 최저연금을 지급하도록 되어있는 연금체계로 인해 많은 고용주와 근로자는 기여금을 아예 내지 않거나 소득의 일부에 대한 기여금을 내었다. 근로자중에는 연금 급여산식에서 퇴직전 최종 5년 동안의 소득만 산정된다는 점을 악용하여 퇴직전 5년이 될 때까지는 소득을 과소보고하는 이들이 있었다. 이러한 낮은 순응률에 따른 연금재정위기를 타개하기 위해 보험료율을 인상할 수 밖에 없었는데 이것은 다시 순응률을 보다 저하시키게 되는 악순환의 반복이었다(Kritzer, 1996)

근로자 모두에게 커다란 부담으로 작용함으로써 비공식부문의 성장 또는 비공식부문으로의 위장 등과 같이 지하노동시장(black labor market)을 확대시키게 되고 다시 이는 순응률을 보다 저하시키는 악순환을 가져오는 것이다. 이와 같은 악순환 현상의 장기간 지속은 궁극적으로 공적연금제도 자체에 대한 국민들의 신뢰감을 약화시킴으로써 공적연금제도의 지속가능성을 위협하게 되는 것이다. 중남미국가들의 상당수가 공적연금제도의 전부 또는 일부를 개인연금계정의 사적연금으로 전환하게 된 것은 바로 이러한 맥락에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

第 2 節 年金制度 改善의 基本方向

1. 負擔可能性(Affordability)의 增進

국민연금은 부분적립의 재정방식을 채택하고 있다. 그래서 재원은 보험료수입과 적립기금 운용수익으로 구성된다. 그런데 이들 두 재원이 총재원에서 차지하는 구성 비중은 제도의 발달단계에 따라 각기 상이할 수 있다⁶⁶⁾. 하지만 장기적으로 보면 적립기금 운용수익은 보조적 재원일 뿐 주재원은 근로세대가 부담하는 보험료수입이라고 할 수 있다. 따라서 국민연금이 미래에도 계속 지속될 수 있는 제도, 즉, 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해서는 보험료수입을 안정되게 확보할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 그러기 위해서는 장기적인 보험료의 수준은 미래의 근로세대가 부담할 수 있고 또한 부담을 납득할만한 수준으로 받아들일 수 있는 수준으로 보

66) 제도 초기 단계에서는 보험료수입의 비중이 절대적으로 높지만 적립기금이 축적되면서 운용수익비중이 점차 증가하여 제도성숙단계 바로 직전인 2030년대 초반에는 거의 보험료수입에 근접하는 수준까지 이른다. 하지만 제도성숙단계에 접어들면 운용수익비중이 점차 감소하기 시작하고 보험료수입의 비중이 다시 증가하는 경향을 보인다.

험료를 적정하게 유지할 필요성이 있다.

그러나 미래 근로세대의 負擔可能性(affordability)을 확보할 수 있는 보험료 수준은 객관적으로 설정될 수 있는 성질의 것은 아니다. 이는 기본적으로 국가마다 상이한 사회경제적 상황 즉, 경제력 규모, 인구 노령화 수준, 사회보장에 대한 가치, 조세 및 다른 사회보험에 대한 부담수준, 제도의 역사적 유산 등 다양한 요인들의 영향을 받을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 최근 연금개혁을 단행한 독일이나 일본 등에서 公的年金의 保險料率을 20%내외에서 억제하려고 하는 점으로 볼 때⁶⁷⁾ 후발주자인 우리나라로서는 그러한 부담수준을 넘어서기란 상당히 어려울 것으로 전망된다.

가. 年金과 退職金에 의한 負擔 輕減

退職金制度는 수급요건이 엄격하지 않고, 급여가 일시금으로 주어지는 특성을 제외하면 국가에 의해 강제적으로 실시되고, 노후소득보장 기능을 강하게 가지고 있기 때문에 국민연금과 더불어 강제연금(compulsory pension)의 범주에 포함할 수 있을 것이다. 그리고 두 제도는 장기적으로 보면 부담과 관련하여 상호 구축효과(crowding out effect)가 있을 수 있다. 이와 같은 측면에서 볼 때 국민연금제도의 미래를 재구축하고자 할 때는 퇴직금제도를 함께 고려하는 것이 합리적이라고 할 수 있을 것이다.

현행 국민연금제도의 급여구조를 유지하는 한 장기적 財政均衡을 유지하기 위해서는 2030년경까지 기여율을 약 17~18%까지 인상해야 할 것으로 전망된다. 여기에 기존의 퇴직금제도가 그대로 존속된다고 한다면 법정퇴직금 부담을 8.3%를 합산해야 하므로 두 제도의 누계부

67) 스웨덴과 일본은 각각 1998년과 2000년에 장기적 부담가능성 확보라는 차원에서 공적연금제도를 개혁하면서 보험료율을 각각 총소득의 18.5%와 20%에서 억제하는 것으로 하였다(Ministry of Health and Social Affairs, 1998; 厚生省年金局, 1999).

담율은 25%를 넘어설 것으로 예상된다. 그러나 이러한 기여율은 어디까지나 산술적으로 도출한 것일 뿐 실제 미래의 근로자 및 고용주가 이러한 높은 수준의 부담을 수용할 것인지는 의문시된다.

한편 퇴직전 소득대비 국민연금과 퇴직금을 합산한 급여의 소득대체율은 40년 근로활동자를 상정할 때 평균임금근로자의 경우 약 90%에 근접할 것으로 추정된다. 그런데 이러한 급여수준은 노후에 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 적정한 소득대체율을 훨씬 초과하는 수준으로 보여진다. Smeeding(1990), 권문일(2000), 석재은(2000)에 따르면 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 適正所得代替率은 소득계층에 따라 다소 차이가 있지만 최저소득계층을 제외한 대부분의 소득계층은 약 70%인 것으로 추산되고 있다. 따라서 90%에 근접하는 급여수준은 노후에 가용할 수 있는 다른 소득원천 즉, 개인연금이나 개인저축, 근로소득, 기타 소득 등과 같은 소득원천을 고려하지 않았음에도 불구하고 거의 모든 소비지출욕구를 국민연금과 퇴직금만으로도 충족할 수 있다는 것을 의미하며, 이는 두 제도의 합산급여수준이 지나치게 관대함을 뜻하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

결론적으로 국민연금과 퇴직금을 함께 고려했을 때 예상되는 높은 급여수준은 국민연금제도가 부과방식적 요소를 일부 지니고 있고 시행초기단계에 있어서 장래급여지출에 대한 비용이 명확히 드러나지 않아 보장가능한 것으로 비춰질 수 있지만 장기적으로 제도가 성숙화 단계에 접어들기 시작하면 負擔可能性 측면에서 유지하기 어려울 뿐만 아니라 그러한 급여수준은 給與의 適切性 측면에서도 바람직하지 않다고 할 수 있다.

이상과 같이 현행의 국민연금과 퇴직금제도는 미래의 부담가능성과 급여수준의 적절성 어느 관점에서 보더라도 양립이 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않은 것 같다. 최근 공적연금 개혁을 단행한 스웨덴, 독일, 일본이 장기적으로 부담가능성을 고려하여 기여율을 20% 내외에서 억제하고자 하는 노력들로부터 시사점을 찾는다면 우리 또한 강

제연금이라고 할 수 있는 國民年金과 退職金의 負擔率을 20%내외에서 억제할 필요성이 있다는 것이다.

그렇다면 노후소득보장에 있어서 국민연금과 퇴직금간 역할을 재조정하되 전체적으로 급여수준을 다소 하향시킬 필요가 있을 것이다. 국민연금과 퇴직금의 역할을 재조정하는 방안을 크게 세 가지가 있을 수 있다. 첫째, 국민연금제도를 그대로 유지하되 退職金制度의 급여수준을 축소함으로써 발생하는 잉여재원을 국민연금 기여로 흡수하는 것이다. 둘째, 퇴직금제도를 그대로 유지하고 國民年金 급여수준을 단계적으로 축소하는 것이다. 셋째, 國民年金과 退職金制度를 공히 축소함으로써 어느 한 제도만이 대폭 축소되는 상황을 방지하는 절충적 방안이다.

이 중에서 수급대상의 보편성, 급여의 보증, 급여의 예측가능성, 노후소득의 불평등 완화라는 가치에서 보면 첫째 방안이 가장 바람직할 수 있다. 그러나 일시금에 대한 선호, 지급시기의 유연성, 현재의 광범위한 수혜계층 등의 측면에서 장점을 가진 퇴직금제도에 대해서 근로자들의 애착이 매우 높음을 고려할 때 퇴직금제도의 대폭 축소를 수반하는 첫째 방안을 政治的 實現可能性이 매우 낮다고 할 수 있을 것이다. 한편 셋째 방안은 첫째 방안과 둘째 방안을 합리적으로 절충한 안으로 여겨지지만 두 제도를 모두 축소함으로써 현행 국민연금제도의 유지를 원하는 계층이든 또는 퇴직금제도의 존속을 지지하는 계층이든 어느 양쪽으로부터도 政治的 支持를 받지 못하기 쉽다.

이러한 이유에서 국민연금과 퇴직금제도의 역할을 재조정하는 전략으로서 채택하고자 하는 방안은 둘째 방안이다. 이 방안은 현재근로세대가 체감할 수 있는 급여축소의 효과가 상대적으로 명확한 퇴직금제도대신 상대적으로 불명확한 國民年金制度의 급여를 축소함으로써 정치적 실현가능성을 보다 높일 수 있다는 이점이 있다. 또한 기존의 퇴직금제도를 강제 기업연금으로 전환할 경우 전쟁·경제공황과 같은 세대간 위험, 투자실패 내지 인플레이와 같은 경제적 위험에 대응하는데 상대적 이점을 가진 공적연금과 기여율의 급격한 변동을 수반하는

인구노령화 위험 및 입법을 통한 연금규칙 변화와 같은 정치적 위험에 대응하는데 상대적 이점을 가진 사적연금의 혼합을 통해 퇴직소득의 안정성을 확보하고, 대규모로 조성될 기업연금기금을 장기투자재원으로 활용함으로써 경제성장에 기여할 수 있으며, 장기적으로 공적 연금에 대한 공공지출의 억제를 통해 다른 사회보장제도에 대한 재원 확보의 잠재력을 높이는데 도움이 될 것이다.

나. 特殊職域年金의 再調整을 통한 財政安定

軍人年金制度는 이미 1970년대 초반에 재정적자를 보였으며, 公務員年金은 1993년에 수지적자를 보였으며 급기야 2000년에는 정부로부터 막대한 규모의 재정차입을 통해서야 급여지급을 할 수 있을 정도로 재정상태가 악화되었다. 私立學校教職員年金은 제도의 역사가 상대적으로 수급자비율이 다소 낮은 관계로 아직 수지적자를 보이지 않고 있으나 조만간 수지적자현상에 직면하고 기금고갈이 일어날 것으로 전망된다.

이와 같이 세 개의 특수직역연금제도가 공통적으로 안고 있는 재정불안정을 초래한 원인들은 다양하지만 크게 세 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 가장 근본적인 원인으로서는 무엇보다도 연금수급연령이 부채하고, 최저연금(20년 재직시 소득대체율 50%)과 급여승률(1년당 약 2.3%)이 매우 높으며⁶⁸⁾, 연금급여산정시 생애평균소득이 아니라 최종 임금을 사용하는 등 기여에 비해 급여가 지나치게 과다한데 따른 수급부담 구조의 현저한 불균형에서 찾을 수 있다.

둘째, 재원부담에 있어서 사용주로서의 국가 책임의 소홀이다. 특수직역연금은 사회보험적 성격(공적연금적 성격)과 퇴직보상적 성격(퇴직금적 성격 또는 기업연금적 성격)을 함께 지닌 것으로 볼 수도 있

68) 특수직역연금의 급여산식은 다음과 같다. 최종보수월액 \times [0.5+0.02(n-20)]. 여기서 n은 재직연수로서 $20 \leq n \leq 33$ 이다.

다. 이러한 두 가지 성격중 어떤 성격을 강조하느냐에 따라 부담을 둘러싼 공무원과 고용주로서의 국가의 역할은 달라질 수 있다. 만일 전자의 성격이 강하다면 국민연금과 마찬가지로 공무원과 국가가 현행과 같이 재원을 거의 균분하여 부담하는 것이 합리적일 것이다. 하지만 후자의 성격이 강하다면 비용을 상호 균분하기 보다는 사용자로서의 국가의 부담이 보다 증액되는 것이 타당할 것이다.

그런데 특수직역연금은 이러한 두 가지 성격 중 어느 하나의 성격을 가진 것으로 단언하기는 어려우며⁶⁹⁾ 그 보다는 이 두 가지 성격을 혼합한 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 특수직역연금은 제도 도입 초기에는 인사정책적 차원에서 장기복무에 대한 공로보상적 퇴직금으로서 출발한 성격이 짙다. 하지만, 이후 제도 개정을 통해 급여수준을 수차례에 걸쳐 상향조정하여 단순히 퇴직금으로만 간주하기에는 급여수준이 너무 높다는 점과 공무원의 신분을 국가와 공무원간의 특별권력관계로서 인정하기보다는 근로계약관계로 보는 경향이 일반화되는 추세를 고려할 때(이삼걸, 1999) 공로보상적 퇴직급여로만 보기는 어렵다. 그래서 이러한 측면들을 고려할 때 특수직역연금은 퇴직금적 성격이 가미된 공적연금제도라고 하는 것이 타당할 것이다.

이러한 관점을 취한다면 특수직역연금에 대해 공무원과 국가가 비용을 동일하게 부담하는 것은 타당하지 않다. 즉, 급여 중 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대해서는 국가가 전액부담하고, 공적연금으로서의 성격을 지닌 부분에 대해서만 비용을 공무원과 국가가 균등부담하

69) 특수직역연금에서는 20년 미만의 단기 재직자의 경우 퇴직연금수급권이 없고 퇴직일시금수급권만 있으며, 공무상 재해가 아닌 일반 재해에 대해서는 장해연금수급권을 획득할 수 없다는 점에서 일반적인 사회보험으로서의 공적연금이라기보다는 퇴직급여 또는 고용주보상책임제도의 성격을 가지고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 반면, 20년 이상 재직자의 경우에는 지급되는 퇴직연금은 단순히 기업복지적 차원의 퇴직급여로만 보기에 지나치게 급여수준이 관대하며, 공무상 장해를 입은 경우에는 장해연금 뿐만 아니라 퇴직연금도 병급지급된다는 점에서는 사회보험으로서의 공적연금 성격을 가미하고 있다고 할 수 있다.

는 것이 합리적일 것이다. 그런데 지금까지 국가는 비용부담에 있어서 특수직역연금을 사회보험적 성격을 지닌 공적연금제도인양 비용을 균분하여 부담해 옴으로써, 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대한 사용자로서의 비용부담 책임을 등한히 해 왔다고 할 수 있다. 결국 이러한 퇴직금적 성격을 지닌 부분에 대한 국가의 부담 회피가 현재의 특수직역연금재정의 불안정을 보다 가속화시킨 주요요인의 하나일 것이다.

셋째, 특수직역연금의 재정불안정을 초래하는 또 다른 원인으로서는 가입자 규모가 작아 위험분산정도가 낮다는데서 찾을 수 있다. 특수직역연금유형별로 연금수급자 대비 재직자의 비율, 즉, 연금성숙도지수를 분석해 보면 군인연금제도는 3.0으로서 성숙도가 매우 높은 반면, 공무원연금과 사립학교교직원연금은 각각 7.4와 10.6으로서 매우 낮은 편이다. 그래서 외견상 군인연금을 제외한 두 개의 특수직역연금은 연금수급자 1명당 부양하는 재직자들이 비교적 많기 때문에 비용 부담이란 측면에서 그다지 어려움이 없는 것처럼 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 특수직역연금제도가 재정불안정에 직면해 있는 것은 외견상 성숙도와는 달리 실제 성숙도가 매우 높은데서 기인한다. 즉, 성숙도가 낮은 것으로 보이는 것은 연금부양율에 일시금수급자들이 반영되어 있지 않기 때문이다. 따라서 이들 일시금 수급자를 적절히 반영한다면 성숙도가 매우 높을 것으로 예상된다.

〈표 6-1〉은 우리와 마찬가지로 공무원 및 사립학교교직원 등에 대해 별도의 공적연금을 적용하고 있는 일본의 제도별 성숙도지수를 나타내 주고 있는데 대체로 가입자의 규모가 적은 공적연금제도에서는 약 1-2명의 재직자가 1명의 연금수급자를 부양해야 하는 형태를 보이고 있다. 이는 국고보조금과 같은 별도의 재원이 투입되지 않는 이상 연금지출에 필요한 재원을 확보하기 위해서는 재직자에게 매우 높은 기여율을 부과해야함을 의미한다. 이러한 맥락에서 일본은 1997년에 가입자대비 연금수급자 비율이 높아 장래 재원확보에 문제가 심각한 것으로 판단된 담배공제조합, 철도공제조합, 전신전화공제조합을

상대적으로 피보험자가 많은 후생연금에 통합하는 조치를 취했다 (厚生統計協會, 1999).

〈表 6-1〉 日本의 公的年金制度別 成熟度 指數 및 加入者數

(단위 : 천명)

구 분	후생연금	국가공 무원공 제조합	철도공 제조합	전신전 화공제 조합	담배공 제조합	지방공 무원공 제조합	사학공 제조합	농림공 제조합
성숙도지수	5.53	2.08	0.64	1.93	1.03	2.79	10.34	4.00
피보험자수	32,740	1,128	198	248	25	3,344	398	511

註: 사학공제조합과 농림공제조합의 부양비율이 다른 공제조합에 비해 비교적 낮은 것은 제도 발족전의 은급기간 등에 대해 통산을 하지 않음으로써 제도 초기에 연금수급자가 많이 발생하지 않은데서 기인하는 것임

資料: 總理府 社會保障制度審議會 年金數理部會, 1997.

이와 같은 일본의 경험에 비추어 볼 때 가입자 규모가 작고⁷⁰⁾, 실질적인 측면에서 이미 연금부양률이 높은 우리나라의 特殊職域年金은 급여지출에 상응하는 재원을 마련하기에는 위험분산면에서 상당한 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 더욱이 특수지역연금은 1995년 이전 임용자에 대해서는 연금수급연령이 적용되지 않아 제도가 성숙화 될 수록 기여금 수입만으로는 급여재원을 확보하기 어려울 것이다. 따라서 지급불능사태를 방지하기 위해서는 국고보조금의 투입이 불가피하지만, 그것이 한시적인 것이 아니라 지속적인 것이라면 국가재정적으로 용이하지 않을 뿐 아니라 일반 국민들이 용인하지 않을 가능성이 높기 때문에 적절한 재원확보대책이 될 수는 없을 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 특수지역연금이 財政健全性을 회복하기 위

70) 현재 특수지역연금별 가입자규모를 살펴보면 공무원연금이 약 91만명, 사립학교 교직원연금이 약 21만명, 군인연금이 약 16만명이다(공무원연금관리공단, 2000; 사립학교교직원연금관리공단, 2000).

해서는 일반 국민과의 형평성을 도모하는 방향으로 수급부담구조를 합리적으로 개선하고, 위험분산을 제고하며, 비용부담에 있어 국가가 사용자로서의 책임을 높여 나가야 할 것이다. 그런데 현재와 같이 공적연금과 퇴직금의 성격이 혼재되고 있는 한 국가의 사용자로서의 책임을 명확히 구분해 내기 어렵기 때문에 제도의 투명성 차원에서 사회보장적 성격과 기업복지로서의 퇴직금적 성격을 명확히 분리할 필요성이 있다. 그리하여 사회보장적 성격을 지닌 부분에 대해서는 현재와 같이 공무원과 사용자인 국가가 비용을 공동부담하도록 하지만, 퇴직금적 성격에 대해서는 국가가 비용을 전액부담해야 할 것이다.

이와 같은 방향으로 특수직역연금을 개혁한다면 사회보장적 성격을 지닌 부분은 國民年金制度에 統合시키고, 기업복지적 성격을 지닌 부분은 민간근로자의 퇴직금제도에 상응하는 새로운 職域年金을 도입하는 것이다.

2. 公的年金의 單一 共通體系化

가. 全國民 共通의 公的年金制度

현행 공적연금체계는 일반 국민을 대상으로 한 국민연금제도와 공무원, 군인, 사립학교교직원 등 특수직역종사자를 대상으로 한 특수직역연금제도로 분립되어 있다. 따라서 전국민 공통의 연금이란 직역에 따라 대상을 분리해서 적용하는 것이 아니라 모든 국민을 동일한 연금제도에 포괄하는 것을 의미하는 것으로서 자영자와 근로자 또는 일반 국민과 공무원·군인 등 특수직역종사자를 모두 共通의 年金制度에 포괄하는 것을 뜻한다.

이와 같이 공통의 연금체계를 구축하는 것은 중요한 사회적 의미를 지니고 있다. 첫째, 가입자규모가 상대적으로 적어 위험분산효과가 낮은 특수직역연금들을 위험분산효과가 높은 국민연금에 통합함으로써

長期 財政의 安定性을 꾀할 수 있다. 둘째, 연금수급요건 및 급여수준 면에서 일반국민과 특수직역종사자를 동등하게 대우함으로써 민간에게만 소득재분배를 강제하고 국가공무원에게는 적용하지 않음으로써 발생하는 국가권력행사의 정당성 문제를 회복하고 사회적 형평에 기여함으로써 社會統合을 증진할 수 있다⁷¹⁾. 셋째, 특수직역종사자도 일반 국민과 동일한 수급조건하에서 노령·유족·장애연금을 수급할 수 있도록 함으로써 장기 재직과 공무상 재해 중심의 연금급여구조하에서 발생하는 年金受給의 死角地帶를 축소할 수 있다.

나. 單一의 公的年金體系

단일의 공적연금체계란 현행 국민연금제도와 같이 방빈 내지 소득 재분배 기능과 과거의 소득을 대체하는 기능(소득비례급여로서 퇴직 전 소득대체기능)이 별도로 분리되어 존재하지 않고 하나의 제도에 혼합된 一元的 年金體系를 의미한다.

두 기능의 분리를 지지하는 입장에서는 사회보장의 재분배 부분은 자산조사에 의한 급여나 최저급여 또는 정액급여를 통해 제공되어야 하고 소득대체적 부분은 소득계층간 소득이전이 없는 개인별 계정을 통해 제공되는 것이 바람직하다는 것이다. 또한 그러한 분리아말로 사회보장을 통한 소득재분배를 투명하게 만들며 소득재분배의 바람직성에 대한 사회적 평가를 용이하게 만든다고 한다(Turner, 1997).

반면 분리를 반대하는 입장에서는 빈곤을 방지하는 수단으로서 최저급여 내지 定額給與를 제공하는 연금제도는 政治的 危險에 노출되기 쉽다고 한다. 왜냐하면 빈곤방지에 국한된 정액급여형태의 연금제

71) 직역이나 계급 등에 따른 구분이 없이 모든 국민들을 모두 동일한 공적연금제도에 포괄하고 있는 국가로서는 스웨덴, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가군과 미국, 캐나다, 영국 등과 같은 앵글로색슨 국가군을 들 수 있다. 이들 국가군에서는 공무원이라고 해서 특별한 대우를 받기보다는 일반 국민들과 똑같이 취급되어 같은 제도의 적용을 받고 있다.

도는 소득비례급여를 제공하는 연금제도에 비해 정치적 지지가 취약하여 수급권을 정치적으로 보호하기 어렵다는 것이다(Turner, 1997). 하지만 두 부분이 하나의 제도에 통합된 체계하에서는 비록 중상소득 계층은 소득재분배 기능에 의해 저소득계층에 비해 상대적으로 불리하다 할지라도 소득비례부문에서 보다 높은 급여를 지급받을 수 있으므로 손실과 이득이 동일 체계내에서 상쇄되어 중상소득계층의 지지를 확보하는데 있어 유리할 수 있다는 것이다. 이는 미국의 역사적 경험에서도 찾아볼 수 있는데 이러한 單一體系戰略은 미국 국민들의 지지를 획득하는데 있어 매우 성공적이었다고 평가된다(Steuerle and Bakija, 1997).

국민연금체계의 방향과 관련하여 두 기능을 조정하되 별도의 제도로 분리하기보다는 몇 가지 이유에서 현행 체계와 같이 여전히 하나의 체계에 통합하는 형태를 취하고자 한다.

첫째, 두 개의 기능별로 제도를 분리했을 때 각 제도에 대한 이해관계의 차이 및 그로 인한 지지계층의 상이성(소득재분배부분: 저소득계층, 소득비례부분: 중상소득계층)에서 발생할 수 있는 사회적 분열을 예방하고, 소득비례부분의 공적연금이 분리되었을 때 일어나기 쉬운 사적연금으로의 대체를 사전에 예방함으로써⁷²⁾ 노후소득의 불평등이 커지는 현상을 방지할 수 있다⁷³⁾.

둘째, 소득재분배 기능에 한정된 기초보장 성격의 공적연금은 조세

72) 사적연금으로의 대체는 크게 칠레나 멕시코와 같이 부과방식의 공적연금을 폐지하고 이를 강제가입의 개인연금으로 완전 대체하는 방식과 영국이나 일본과 같이 자발적 선택에 의해 공적연금으로부터 적용제외를 인정받아(contracting out) 사적연금에 가입하는 방식 등 두 가지 방식이 있다.

73) Korpi와 Palme의 연구결과에 따르면 소득재분배/빈곤방지 기능을 가진 기초보장형태의 공적연금만 국가가 담당하고 소득대체기능을 주로 사적연금에 맡기고 있는 미국, 영국, 스위스, 호주 등의 국가는 기초보장과 소득대체 기능을 모두 국가가 맡고 있는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 독일에 비해 노후소득의 불평등이 보다 큰 것으로 나타났다. 이는 동일한 소득비례연금이라 할지라도 사적연금의 경우에는 공적연금에 비해 훨씬 불균등하게 분배되는 경향이 있기 때문이다(Korpi, W. and j. Palme, 1998).

이전제도(tax transfer)로 인식되는 경향이 있음으로써 사회 전반적인 생활수준 향상에 맞춰 급여수준을 조정하려 해도 부담을 꺼리는 중상 소득계층의 이해관계에 부딪혀 용이하지 않기 쉽다. 반면 소득재분배 기능과 소득대체기능이 한 제도내에 혼합되어 있을 경우에는 중상 소득계층조차 연금급여가 사회전반의 생활수준과 유리되는 것을 원하지 않기 때문에 저소득계층에 대한 노후생활보장의 안정성을 유지하는데 상대적으로 유리할 것이다.

3. 年金受給權의 普遍性 및 適切性의 確保

가. 年金受給權의 普遍性

연금수급에 필요한 最低壽與期間은 국민연금이 10년, 특수직역연금이 20년이다. 그래서 이러한 최저기여기간에 미달하면 노후에 이르러 연금수급권을 획득할 수 없다. 또한 최저기여기간을 충족하더라도 기여기간이 짧으면 저액의 연금만이 지급됨으로써 노후생활에 필요한 적절한 소득을 확보할 수 없는 문제가 발생한다. 이처럼 기여기간 부족에 따른 연금수급권의 미확보 또는 불충분성 문제를 완화하기 위하여 공적연금의 역사가 오래된 선진국가들에서는 다양한 조치들이 시행되고 있다.

첫째, 사회적으로 가치 있는 행위 또는 기여를 할 수 없는 불가피한 행위로 인정되는 기간에 대해서 연금수급에 필요한 기여기간에서 제외하거나 기여를 한 것으로 간주해주는 제도이다. 社會的으로 價値 있는 행위로 인정되는 범주에는 국가마다 다소 차이가 있다. 가장 대표적인 예로서는 출산 및 자녀양육을 들 수 있는데 영국, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등에서 인정되고 있다. 질병 또는 장애를 가진 자에 대한 양호 또한 널리 인정되는 행위라고 할 수 있는데 영국, 이탈리아, 독일 등에서 인정되고 있다. 기타의 예로는 독일의 경우 학생기간과

전시복무기간, 스웨덴에서는 군복무(기타 강제복무 포함)가 인정되고 있다(HMSO, 1994; Ministry of Health and Social Affairs, 1998; Reynaud and Hege, 1995; Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 1994).

둘째, 소득이 없거나 적은 자에 대해 寄與를 免除해 주거나 기여의 전부 또는 일부를 보조해 줌으로써 연금수급권을 확보해 주는 제도이다. 예컨대 일본 국민연금의 경우 공적부조대상자나 소득이 거의 없는 자에 대해서는 보험료를 면제해 주되 연금산정시 면제기간의 3분의 1을 기여기간으로 인정해 주고 있다. 독일의 경우에는 질병수당이나 실업수당을 받고 있는 자에 대해서는 관련 사회보장기구에서 연금보험료의 절반을 부담하고 있다(국민연금관리공단, 1995). 미국은 1951년부터 1983년까지 자영자에 대해서는 근로자에 비해 사회보장세율을 비해 낮게 적용하였다. 또한 1984년부터 자영자와 근로자에 대해 동일한 사회보장세율을 적용하였음에도 불구하고 그에 따른 자영자들의 반발을 완화하기 위해 경과조치로서 1989년까지 2~2.7%에 해당하는 세율에 해당하는 금액을 일반재정에서 보조해 주었다(Myers, 1993).

이와 같이 年金受給權을 확보해 주기 위한 조치들은 매우 다양하지만 국민연금제도에서는 농어민의 보험료중 극히 일부를 보조해 주는 것 외에는 찾아보기 어렵다⁷⁴⁾. 따라서 생애전기간에 걸쳐 기초생활수준 조차 유지하기 어려웠던 저소득자, 실직이 빈번한 자, 소득활동기간이 매우 짧았던 전업주부 등은 연금수급권을 획득하지 못할 가능성이 있다.

한편 연금수급권 획득과 관련하여 보다 문제가 될 수 있는 계층은 공무원, 군인, 사립학교교직원 등 특수직역종사자들이다. 왜냐하면 특수직역연금은 국민연금에 비해 최저기여기간이 2배나 길기 때문이다. 또한 특수직역연금에서는 20년 미만 재직자의 경우에는 장애가 발생하더라도 공무상 장애가 아닌 경우에는 장애연금 수급권이 없다. 이

74) 농어민에 대해서는 소득계층에 관계없이 국민연금 최저보험료 6,600의 3분의 1에 해당하는 2,200원을 보조해 주고 있다.

는 국민연금의 경우에는 장애의 원인이나 기여기간에 관계없이 장애연금 수급권을 부여하는 것과 대조적이라고 할 수 있다. 유족연금수급권에 있어서도 장애연금과 거의 유사한 문제가 발생한다. 국민연금에서는 가입자가 사망할 경우 기여기간에 관계없이 그 가족에게 유족연금수급권을 부여하지만, 특수직역연금에서는 가입자가 사망할 경우 그것이 공무원이든 아니면 일반 사망으로 발생했든가에 관계없이 20년 미만 재직자에 대해서는 유족연금수급권이 부여되지 않는다.

따라서 공적연금제도를 개혁할 때 고려해야 할 주요 사항중의 하나는 노령, 유족, 장애 등의 사회적 위험이 발생할 때 보다 많은 국민들이 연금수급권을 획득하여 사회적 위험의 발생에 따른 생활불안정을 겪지 않도록 하는 조치들을 강구해야 할 것이다. 그러기 위해서는 다음과 같은 방안들을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 사회적으로 가치가 있는 행위, 즉, 군복무, 출산 및 양육 등으로 인해 부득이 하게 기여할 수 없었던 기간에 대해서는 비록 기여를 하지 않았더라도 기여를 한 것으로 간주해 주는 寄與期間算入制度(Credit)를 도입할 필요가 있다.

둘째, 구직급여를 받고 있는 실직근로자의 경우에는 雇傭保險基金에서 연금보험료를 대납하도록 하여 실직으로 인한 기여기간의 공백을 완화하는 방안들을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 사업장가입자에 해당하는 勤勞者의 範圍를 3개월 초과 고용에서 1개월 초과 고용으로 완화하고 동시에 사업장 당연적용 범위를 5인 이상에서 1인 이상으로 낮춤으로서 근로자 신분임에도 불구하고 지역가입자로 분류된 임시직 근로자, 5인 미만 영세사업체 근로자들을 사업장가입자로 편입하는 방안이다. 이러한 조치는 지역가입자에 해당될 때는 전액 보험료를 부담해야 했지만 사업장가입자로 전환되면 사용주와 공동으로 기여함으로써 보험료 부담이 줄어들고 또한 신고 및 징수의무를 사용주로 하여금 수행하게 함으로서 기여회피를 보다 어렵게 만들어 기여기간을 높이는데 도움이 될 것이다.

넷째, 특수직역종사자들 또한 일반 국민과 동일한 조건하에서 노령·장애·유족연금 수급권을 획득할 수 있도록 기존 특수직역연금제도의 수급요건을 개선하며, 민간 피용인에서 공무원으로 또는 공무원에서 민간 피용인으로 직역을 이동하더라도 수급권이 상실되지 않고 유지될 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

나. 年金受給權의 適切性 確保

공적연금이 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험의 발생에 따른 경제적 생활의 불안정을 완화하기 위해서는 연금수급권을 보장해 주는 것 못지 않게 受給權의 適切性을 확보하는 것이 매우 중요하다. 현행 국민연금제도의 경우 연금액은 소득과 기여기간에 정비례하도록 되어있기 때문에 연금수급권을 획득하더라도 소득이 낮고 기여기간이 짧은 경우에는 노후생활에 필요한 적절한 소득을 보장받을 수 없다. 또한 기여기간이 짧은 자는 그만큼 소득활동기간이 짧아 사적 연금이나 사적 저축 등 다른 소득원천을 통해 노후소득을 보충할 수 있는 가능성이 매우 낮을 것으로 예상할 수 있다.

소득과 기여기간에 연금액이 비례하도록 되어있는 구조하에서 연금액의 적절성을 보장하기 위한 접근으로서는 크게 세 가지를 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 壽與期間의 단절이 생기지 않도록 하거나 기여기간의 단절을 보충해 줄 수 있는 장치들을 도입하는 것이다. 이는 앞서 연금수급권을 확대하기 위한 방법에서 소개했던 것과 동일하다.

둘째, 연금급여액 산정시 기준이 되는 평가소득(assessed earnings 또는 adjusted earnings)이 너무 낮아 그로 인해 급여액이 지나치게 낮아질 경우 評價所得을 일정 정도 상향조정하는 것이다. 일반적으로 공적연금에서 급여를 산정할 때 어떤 특정연도의 소득보다도 전생애기간 또는 일정기간의 소득을 평균한 액을 평가소득으로 활용하는 경향

이 있다. 급여산정시 평가소득을 높이는 방법은 국가들마다 매우 다양하다.

예를 들면 소득이 상대적으로 낮았던 연도를 소득 평가시에 제외하는 것이다. 예컨대 과거 30년 가입기간중 소득이 높았던 15년간 평균소득(오스트리아, 스웨덴), 소득이 상대적으로 높은 25년간의 평균소득(프랑스), 소득이 상대적으로 높은 20년간의 평균소득(영국, 노르웨이), 과거 15년기간중 소득이 상대적으로 높은 10년간의 평균소득(포르투갈) 등과 같이 소득이 낮은 연도를 제외하는 것이다(Kalisch, Aman and Buchele, 1998). 또는 출산, 육아, 군복무 등과 같이 사회적으로 가치 있는 행위를 하느라 소득활동을 하지 못한 기간에 대해서 전임금근로자 평균임금의 일정 비율로 마치 소득이 있었던 것처럼 간주해 주고 있다. 예컨대 육아기간에 대해서 스웨덴과 독일은 평균임금의 75%를 소득으로, 군복무기간에 대해서는 스웨덴은 평균임금의 50%를, 독일은 100%를 소득으로 간주해 주고 있다(Ministry of Health and Social Affairs, 1998; 국민연금관리공단, 1995). 사회적으로 가치있는 행위에 대한 보상과는 달리 장기가입자에 대한 보상 차원에서 독일에서는 공적연금에 35년 이상 장기가입한 저소득자에 대해서는 개인의 평가소득이 전체평균임금의 75%에 미치지 못할 경우 후자의 임금을 소득으로 간주하여 연금액을 높여주고 있다.

셋째, 일정 기여요건을 충족한 자의 연금급여액이 어떤 기준소득에 미치지 못한 경우 연금액과 그 기준소득선과의 차액을 보충해 주는 最低保證年金을 도입하는 방안이 있다. 최저보증연금은 공적연금제도내 급여의 한 형태로 설계할 수도 있고 공적연금체계 밖의 별도의 제도로 구성할 수도 있다. 전자의 형태를 취하고 있는 국가로서는 프랑스나 스위스를 들 수 있는 반면 후자의 형태를 취하고 있는 국가로서는 스웨덴이나 칠레를 들 수 있다. 그런데 후자의 형태를 취하고 있는 국가들에서 최저보증연금은 주로 조세를 재원으로 하는 경향이 있다.

이와 같은 연금수급액의 적절성을 확보하는 다양한 방안들 중 과연

어떤 방안이 국민연금수급권의 적절성을 확보하는 바람직한 방법일 것인가? 먼저 기여기간의 확대는 앞서 국민연금의 수급권을 확대하기 위해 제시했던 방안과 아무런 차이가 없다. 기여기간의 확대 자체가 연금수급권을 확대하는 것이자 수급권의 적절성을 확보해 주는 방안인 것이다.

연금산정시 기준평가소득을 높이는 방안은 이미 국민연금에 내재화(built in) 되어있다고 할 수 있다. 왜냐하면 균등부분의 급여산정시 기준이 되는 평가소득을 수급 전년도 전가입자평균소득을 사용하고 있기 때문이다. 이는 전가입자 평균소득 미만인 계층에 대해서 균등부분 급여 산정시 그들의 평가소득을 전가입자평균소득으로 일률적으로 상향조정하는 것이나 다름없는 것이다. 따라서 기준평가소득을 추가적으로 높이는 방안은 개별적 공평성과 사회적 적절성 중 후자를 지나치게 강조하는 결과를 초래함으로써 국민연금제도에 대한 정치적 지지를 약화시켜 제도의 존립기반을 위태롭게 할 수 있다.

저소득층에 대해 연금수급권의 적절성을 확보해 주는 보다 근본적인 방안으로서는 최저보증연금을 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 때 최저보증연금을 국민연금제도내의 급여형태로 할 것인지 또는 별도의 제도로 분리할 것인지는 선택의 여지가 있다. 그런데 이중 전자의 방법은 기여에 대한 대가로서 연금수급권이 주어지는 社會保險의 基本原理에 상충될 뿐만 아니라 이미 국민연금은 급여구조상 소득재분배 효과가 강하게 발휘되도록 되어있어 최저보증연금 원리가 내재되어 있다고 할 수 있다. 따라서 국민연금 제도내의 급여의 형태로 최저보증연금을 도입하기보다는 기존에 존재하고 있는 범주적 공적부조프로그램인 경로연금을 개선하여 최저보증연금의 기능을 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

4. 公的年金과 私的年金의 役割分擔

가. 危險의 多岐化

공적연금이든 사적연금이든 약속된 연금수급권을 지급할 수 없는 위험을 모두 가지고 있다. 이러한 위험으로는 인구학적 위험, 정치적 위험, 세대간 위험, 투자위험 등을 들 수 있다. 그런데 공적연금과 사적연금은 이들 위험과 관련하여 각기 상대적 비교우위를 가지고 있다. 먼저 공적연금은 광범위한 위험분산과 세대간 원조를 통해 사적연금이 적절히 대처할 수 없는 위험, 즉, 전쟁·경기침체·재난 등과 같은 세대간 위험, 이자율 변동·인플레이 등과 같은 거시경제적 위험, 투자상품 및 투자기관 선정실패·기대여명 증가에 따른 연금자산의 소진 등과 같은 금융 위험 등에 노출되었을 때 사적연금에 비해 잘 대처할 수 있다. 반면 사적연금은 인구노령화에 따른 부담 증가 및 수익률 감소 등의 인구학적 위험, 법개정을 통한 급여수준 및 급여연동의 축소 등과 같은 정치적 위험에 덜 노출되어 있는 반면, 이자율·물가상승률 등과 같은 거시경제적 위험, 기대여명 증가·투자손실 등의 금융 위험에 취약한 경향이 있다.

노후소득의 불안정성을 완화하여 노후생활의 안정을 보장하기 위해서는 ‘계란들을 모두 한 바구니에 담지 않는다’는 서양 속담이 시사하듯이 危險들을 多岐化(risk diversification)시킬 필요가 있다. 이는 노후소득보장을 전적으로 공적연금에만 또는 사적연금에만 의존시키는 것은 지양하고 각기 상이한 위험에 비교우위를 가진 공적 연금과 사적 연금을 적절히 혼합 구성할 필요가 있음을 의미한다. 이와 같은 공적연금과 사적연금의 혼합적 접근, 소위 多層體系 接近은 세계은행(World Bank) 뿐만 아니라 국제노동기구(ILO)도 권고하고 있는 접근이라고 할 수 있다(Gillion, 2000; Holzman, 2000)

나. 公的年金과 私的年金의 役割 調整

대부분의 국가에서 공적연금체계는 일반적으로 所得再分配的 기능과 所得代替的 기능이 혼합된 형태로 구성되어 있다. 하지만 최근 영국, 스웨덴, 이탈리아 등 서구산업국들에서 단행되었거나 단행하고자 하는 연금개혁의 내용들을 분석해 보면 공적연금의 소득재분배적 기능은 유지 또는 강화하되 소득대체 기능은 일부 축소하거나 사적연금으로 전부 내지 부분 이전하는 방향으로 전개되는 경향이 있다⁷⁵⁾.

우리 나라의 경우 소득재분배적 기능은 국민연금의 균등부분이, 소득대체적 기능은 국민연금의 소득비례부분 및 법정퇴직금 제도가 맡고 있음으로써 소득대체적 기능이 비교적 강하다고 할 수 있다. 하지만 이러한 높은 소득대체 기능은 국민연금체도가 초기단계에 있음으로서 보험료가 상대적으로 낮게 부과되기 때문에 일시적으로 실현가능한 것처럼 보일 뿐 장기적으로 보면 그와 같은 기능이 유지되기는 어려울 것이다.

따라서 소득대체기능과 관련하여 두 제도간 조정이 불가피하다고 볼 수 있다. 만일 정치적 이유로 해서 두 제도간 조정이 늦춰진다면 그만큼 제도 조정의 폭을 클 것이기 때문에 이해의 손실을 둘러싸고 집단간 갈등이 보다 증폭될 수 있고 조정과정에서 특정세대에게 주로 손실이 집중되는 상황을 맞이할 수도 있다. 이러한 불합리한 상황을 방지하기 위해서는 제도 초기단계에서 두 제도간 역할을 조정해야만 할 것이다. 더욱이 국민연금제도는 제도 초기 가입세대에게 매우 유리한 혜택을 주고 있기 때문에 조정에 따른 일부 손실이 있더라도 그것은 혜택에 비하면 상대적으로 매우 적을 수 있다는 점에서 조정을 둘러싼 집단간 갈등을 최소화 할 수 있는 적절한 시기는 현재라고 할 수 있다.

75) 영국의 개혁안에 대해서는 the Secretary of State for Social Security(1998), 스웨덴의 개혁에 대해서는 Ministry of Health and Social Affairs(1998), 이탈리아의 연금개혁에 대해서는 Reynaud와 Hege(1996)을 참고하시오.

두 제도간 조정의 방향은 부담가능성 측면에서 국민연금제도와 퇴직금의 소득대체 기능을 합리적인 수준으로 하향 조정하는 것이다. 구체적으로는 국민연금의 소득비례부분을 현재보다 다소 하향 조정하되, 그에 따른 일부 손실은 법정퇴직금의 상당 부분을 강제기업연금으로 전환하여 보충하도록 하는 것이다. 한편 자영자는 근로자와 달리 법정퇴직금에 상응하는 제도를 가지고 있지 못하기 때문에 국민연금 소득비례부분의 축소가 노후소득보장의 약화로 귀결될 수 있다. 그래서 이들에게는 노후소득보장의 약화를 방지하고 稅制面에서 근로자가 누리는 혜택을 自營者에게도 제공하여 세제 형평성을 도모하는 차원에서 자영자에게도 강제기업연금에 준하는 세제혜택을 부여하는 새로운 형태의 個人年金을 도입하도록 한다⁷⁶⁾.

第 3 節 公的年金 改善의 基本原則

우리 나라의 공적연금이 전국민 노후소득보장제도로써 장기적으로 持續可能한 발전을 해나가기 위해서는 다음과 같은 방향에서 개혁이 이루어져야 할 것이다. 여기서는 기금운용의 전문성을 논외로 하고 연금제도의 재편과 관련한 기본원칙을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 長期的 財政安定性 原則: 공적연금의 장기적 재정안정은 공적연금의 건실한 운영을 지속가능하게 한다는 점에서 필수적인 전제조건이다. 공적연금의 급여-부담구조를 「적정부담-적정급여」로 균형화하여 미래 세대에도 지속가능한 제도로 발전시켜야 한다.

76) 미국의 경우 1974년에 종업원퇴직소득보장법(the Employee Retirement Income Security Act)을 제정하여 기업연금의 수급조건 관련 규칙을 보다 엄격하게 적용하는 대신 세제혜택을 보다 강화하였다. 이 때, 기업연금을 혜택을 받지 못하는 근로자나 자영자를 위한 일종의 개인연금제도라고 할 수 있는 개인퇴직계정(Individual Retirement Accounts)이 함께 도입되었다(Employee Benefit Research Institute, , 1990:125).

둘째, 負擔可能性 考慮의 原則: 현 공적연금제도의 지속가능한 발전이 의심받는 가장 큰 이유 중의 하나가 현 공적연금제도를 유지할 수 있는 미래세대의 부담가능성 문제이다. 평균수명의 연장과 저출산율의 경향하에서 가속화되는 인구고령화는 미래 근로세대의 노령세대 부양부담을 가중시킬 것이며, 이는 곧바로 근로세대 연금기여율의 상승을 의미한다. 과중한 연금기여율의 인상은 근로세대의 근로동기를 저해하고 제도 자체에 대한 저항을 불러일으킬 뿐만 아니라 제도 존립 정당성에 대한 의문으로 전화될 우려가 크다.

따라서 연금제도의 지속가능한 발전을 위해서는 미래세대의 연금제도 기여율을 부담가능한 수준으로 유지시키는 것이 필수적이다. 그러므로 인구고령화가 가속되는 상황에서도 연금제도의 지속가능한 발전을 위하여 미래세대의 부담을 수용가능한 수준으로 유지시키는 방향으로 연금개혁이 이루어져야 한다. 선진국의 연금개혁 논의를 살펴보면, 연금보험료율을 20% 수준에서 억제하려는 시도를 발견할 수 있다. 이러한 선진국의 경험을 참고하고, 우리 나라의 경우 8.3%에 달하는 법정기업연금 부담이 있음을 감안하여 공적연금의 기여율 수준은 장기적으로 12% 수준을 유지하는 것으로 현행 공적연금제도를 재조정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 給與의 適切性 原則: 제도의 건실한 발전을 위한 재정안정도 중요하지만, 공적연금제도의 본래 목적이 노후의 안정적 소득보장에 있다는 점은 잊어서는 안되는 원칙이다. 선진국의 경험을 보면 노후 소득보장을 위하여 필요한 소득대체율은 소득계층에 따라 편차가 있지만 70% 정도라고 보고되고 있다. 우리 나라의 경우 근로연령기에 주지출이 자녀교육비임을 감안할 때, 자녀교육비 지출이 없어지는 노령기의 안정적 생활을 위한 소득대체율은 선진국보다는 낮아도 무방할 것으로 보여진다. 또한 노령기 소득을 모두 공적연금을 통하여만 확보하는 것이 아니라, 저축, 개인연금, 자녀로부터의 지원 등 여러 소득원이 가능하므로 공적연금의 급여수준은 여러 소득원과의 역할분담을 고려하여 설정되어야 한다. 따라서 공적연금의 급여수준은 여러

소득원과의 적정 역할분담을 통하여 노령기의 욕구를 적절하게 충족시키면서도 보험료 부담능력과 근로계층과의 형평성을 고려하여 적절한 수준으로 설정하여야 한다.

이러한 관점에서 공적연금을 통하여 보장하는 급여수준은 현세대의 보험료 부담능력을 고려하고, 미래세대로의 과도한 부담이전을 막아야 한다는 점들을 고려할 때 약 40% 정도 수준으로 설정하는 것이 적절하다고 판단된다. 그러나 이 수준으로는 적절한 노후소득보장이 어려우므로 다른 보완적 소득보장대책이 필요하다. 따라서, 국민연금 급여율을 하향 조정함으로써 낮아진 급여수준을 법정퇴직금제도의 재편을 통하여 보완해주는 방안의 모색이 필요하다. 즉, 법정퇴직금의 기업연금화를 통하여 사회보장체계내로 편입시킴으로써 기업연금에서 보장하는 부분(30%)과 공적연금에서 보장하는 부분(40%)을 합산하여 사회가 책임지는 강제적인 보장부분을 적정수준(70%)으로 맞춰주는 방향을 모색하는 것이 바람직하다.

넷째, 適用的 包括性 原則: 공적연금은 전국민의 노후소득보장을 위한 1차적 사회안전망으로서 역할을 할 수 있도록 공적연금의 사각지대를 해소하고 보편적인 적용범위를 갖추어야 한다. 이를 위하여 가능한한 공적연금의 범주안에서 전국민이 포괄될 수 있도록 가입자격을 완화하고, 수급기간요건을 충족시킬 수 있는 각종 제도적 장치를 도입하는 것이 필요하다.

따라서 현재 공적연금제도의 당연적용에서 제외되어 있거나, 실업 등으로 납부예외자로 보험료 각출을 하지 않는 경우, 소득활동을 하고 있음에도 불구하고 보험료 각출을 기피하는 경우, 직역간 이동으로 인하여 연금수급권을 확보하지 못하는 경우 등을 구분하여 공적연금의 사각지대를 해소하여 나가야 할 것이다. 이를 위하여 군복무, 출산 및 양육의 기간동안에는 기여를 하지 않았더라도 기여를 한 것으로 간주해 주는 기여기간산입제도(Pension Credit)를 도입하는 방안을 검토한다. 또한 구직급여를 받고 있는 실직근로자의 경우에는 고용보

험기금에서 연금보험료를 대납하도록 하여 실직으로 인한 기여기간의 공백을 완화하는 방안들을 모색한다. 또한 사업장가입자 해당 근로자 범위를 완화하여 불안정 고용근로자들이 포괄될 수 있도록 추진한다. 또한 직역간 구분 없이 공통적인 연금제도 적용을 통하여 직역간 이동에 따른 연금의 사각지대를 해소토록 한다.

다섯째, 世代內·世代間 衡平性 原則: 공적연금은 세대내(소득계층간, 자영자와 피용자간) 형평성을 도모하는 동시에, 현세대와 미래세대간의 형평성을 제고하여야 한다. 이를 위하여 소득재분배 기능을 하게 되어 있는 공적연금제도가 기여와 급여에서 공평성을 확보하지 못하면 지속하기 힘들 것이다. 따라서 자영자의 소득과악력을 계속 높여 나가는 환경적 정비가 이루어져야 할 것이며, 이를 위한 지속적인 외부적 지원이 필요하다.

연금제도와 연관된 두 번째 시비는 세대간 부담의 형평성이다. 우리의 경우 연금제도 실시의 1세대들은 상대적으로 낮은 기여금을 내고 동일한 액수의 연금을 받도록 설계되어 있기 때문에, 후속세대의 부담이 점증하는 문제가 있다. 따라서 세대간의 지나친 부담이전을 방지하기 위하여 적정부담-적정급여 체계로의 개혁이 이루어져야 할 것이다.

또한 노동의 이동에 따른 불형평성을 해소하기 위해서는 어떤 직역에 옮기더라도 연금제도의 계속성이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 직역간 완전제도통합이 가장 확실한 방법이나, 제도의 역사적 배경과 목적이 상이한 점을 고려할 수 없는 점이 문제가 될 수 있다. 그러므로 제도적 특성을 고려하면서도 직역간 자유로운 이동성을 보장하기 위해서는 전직역을 공통적인 국민연금으로 통합하고, 그 이외 부분은 이동가능성을 가진 개인계정방식의 소득비례연금으로 도입하는 방안이 바람직하다고 판단된다.

여섯째, 노후소득보장에서 적정 공·사 역할분담의 원칙: 국가가 책임지는 공적연금을 통한 적정 소득대체율의 보장은 한계에 직면하고 있다. 따라서 다층적 소득보장체계로의 재편을 통하여 전체 노후소득보장

체계에서 공적부문의 역할을 일정부분에만 한정시키고 나머지 부분은 민간부문이 담당하도록 양자간 역할 분담을 시도하는 것이 필요하다.

이를 위하여 퇴직금을 법정기업연금화함으로써 공적연금과의 보완적 관계를 유지하며, 노후 소득보장제도로서의 역할을 수행토록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 민간이 운용하는 임의가입 형태의 개인 연금이 전체 노후소득보장 구도에서 중요한 일익을 담당해야 한다.

〈表 6-2〉 公的年金 改革의 基本原則

기본원칙	목표	개혁방향
① 공적연금 단일체계화	다층구조연금체계	1층(국민연금) 2층(기업연금=퇴직금)
② 지속가능성	재정안정화	적정부담 = 적정급여
③ 부담가능성	25% 과중부담 해결	20% (국민연금 12% + 기업 연금 8%)
④ 적절성 원칙	적절한 소득보장	대체율 70% (국민연금 40% + 기업 연금 30%)
⑤ 포괄성 원칙	사각지대 해소	단일한 공통체계 연금크레딧 제도 도입
⑥ 형평성 원칙	세대내·세대간 형평	다음세대 부담 경감
⑦ 공·사역할분담	퇴직금의 기업연금화 자영자의 개인연금	퇴직금의 법정기업연금화 개인연금의 활성화

第 4 節 公的年金 改善模型

1. 基本構造

국민연금을 공무원 등 특수직역종사자에게도 적용하여 國民年金을 전국민 공통의 연금제도로 개편(1층) 하고, 퇴직금을 法定企業年金으로 전환하고, 자영자에 대해 國家認定個人年金制度를 신설(2층) 한다. 또한 공적직역연금을 재구조화하여 국민연금으로 이전된 부분을 제외

한 특수직역연금은 기업연금에 상응하는 수준의 新職域年金으로 개편한다(도 6-1 참조).

국민연금제도의 경우 급여수준은 현재 평균소득자 기준 60%에서 40% 수준으로 조정하며, 균등부분과 소득비례부분간의 비율은 현행 1:1을 유지한다. 단, 급여수준의 하향조정은 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진한다.

※ 연금급여 산식:

- 현행: $1.8(A+B)(1+0.05n)$
- 개정: $1.2(A+B)(1+0.05n)$

국민연금과 법정기업연금(퇴직금의 기업연금화)을 합산한 所得代替率이 약 60~70% 내외가 되도록 조정한다. 장기 수지균형을 달성할 수 있는 국민연금 보험료율은 12%내외에서 결정토록 한다.

또한 加入期間 算入制度를 도입하여 실직자는 고용보험기금에서, 군복무자는 국고, 육아 및 출산자는 연금기금, 저소득자는 국민기초생활보장 급여에서 각각 부담토록 한다.

[圖 6-1] 老齡所得保障의 基本構造(案)
(현 행)



註: 제도별 평균급여율 (40년 가입기준)
실선은 법적 강제, 점선은 자발적

공적직역연금제도의 경우, 공적직역연금을 이원화하여 國民年金(1층)과 기업연금에 상응하는 新職域年金(2층)의 二層體系로 재편한다. 신직역연금은 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)으로 운영하며, 신직역연금의 급여수준은 법정기업연금에 상응토록 한다. 보험료율 8.3%는 국가가 전액부담한다. 군인의 신직역연금은 확정급여방식의 연금으로 설계한다.

퇴직금제도의 경우, 퇴직금을 法定企業年金制度로 전환하되, 현행 법정퇴직금 부담율 8.3%를 법정기업연금으로 전환한다. 기업연금은 사외적립에 의한 확정기여연금으로 운영(소득대체율 약 25~30%)토록 한다.

개인연금의 경우, 법정기업연금 혜택을 받지 못하는 자영자 및 근로자를 대상으로 國家認定個人年金制度 도입 (단, 임의가입)하며, 법정기업연금에 준하는 세제혜택을 부여토록 한다.

2. 財政推計

가. 財政推計 假定 및 資料

1) 巨視經濟變數

연금재정에 영향을 미치는 거시경제변수는 이자율, 임금상승률, 소비자물가상승률이다. 임금상승률, 이자율, 물가상승률 등 거시경제지표는 2000년 이전은 실제치로 적용하고, 2000년 이후는 한국개발연구원(KDI)의 거시경제변수 가정을 그대로 적용하였다.

賃金上昇率의 경우 1980년대 후반에 10%를 훨씬 상회하던 것에서 1997년에는 0.7%, 1998년에는 -0.11%로 급락하였다가 2000년에는 4%로 회복되었으며, 2010년에는 4.5%까지 증가하였다가 2020년에는 2.1%, 2030년에는 1.6%, 2040년 이후에는 1.4%로 하락하는 것으로 가정하였다.

利率의 경우 1988년에는 5.5%, 1990년대 중반이후 후반까지 9% 전후의 높은 이자율을 보이다가 2000년에는 5.9%로 안정되는 것으로 나타났다. 2010년에는 4%, 2020년에는 2.6%, 2030년에는 1.8%, 2040년 이후에는 1.9%로 점차 하락하는 것으로 가정하였다.

物價上昇率의 경우 1988년에는 7.1%, 1990년에는 8.5%, 1995년에는 4.5%, 1998년에는 7.5%로 다시 올랐다가 2000년에는 2.3%로 안정되는 것으로 나타났다. 2010년에는 2.5%, 2020년에는 2.4%, 2030년에는

2.2%, 2040년 이후에는 2.1%로 안정되는 것으로 가정하였다.

〈表 6-3〉 巨視經濟變數

	임금상승률	이자율	물가상승률
1988	0.124	0.055	0.071
1990	0.117	0.067	0.085
1995	0.054	0.093	0.045
2000	0.04	0.059	0.023
2005	0.048	0.049	0.025
2010	0.045	0.04	0.025
2015	0.025	0.033	0.025
2020	0.021	0.026	0.024
2030	0.016	0.018	0.022
2040	0.014	0.019	0.021

2) 生命表

생존율 및 사망률은 연금 급여기간에 절대적으로 영향을 미친다. 생존율 및 사망률은 통계청이 2000년도 인구주택총조사를 기반으로 2001년 8월에 발표한 생명표 자료를 기준으로 하였다.

〈表 6-4〉 男女 生存率

	남자	여자
18	0.99919	0.99963
20	0.99912	0.99958
25	0.99893	0.99955
30	0.99877	0.99942
40	0.99690	0.99886
50	0.99279	0.99759
60	0.98353	0.99412
70	0.96091	0.98086
80	0.89974	0.93344
90	0.78146	0.82343
100	0.72099	0.75616

3) 國民年金制度 關聯 變數

국민연금제도의 加入期間은 18~59세로 하였으며, 수급기간은 연금 수급개시연령 이후 사망시까지로 하였다. 年金受給開始年齡은 1998년 개정 국민연금법에 따라 2012년까지는 60세이며, 2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년이후에는 65세에 연금수급을 개시하는 것으로 설정하였다.

年金保險料率은 국민연금법에 규정된 사업장 가입자와 지역가입자의 보험료 조정계획에 따라 해당연도에 3%에서 시작하여 9%까지 상향조정하는 것으로 하였다.

또한, 향후 財政再計算制度에 기반하여 보험요율을 상향조정하였을 경우, 2010년 이후에 3년에 1%포인트씩 상향조정하고 2023년에는 0.5%포인트 상향조정하여 13.5%까지 조정하는 것으로 하였다.

〈表 6-5〉 保險料率 調整計劃

(단위: %)

기간	2011~2013	2014~2016	2017~2019	2020~2022	2023 이후
보험료율	10.0	11.0	12.0	13.0	13.5

연금급여율은 급여산식에 규정되어 있는 바와 같이 1998년 이전 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.75%포인트 증가하며, 1999년 이후 2004년까지의 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1.5%포인트 증가하는 것으로 하였다. 또한 2005년 이후 가입기간은 가입기간 1년당 기본연금의 1%포인트 증가하는 것으로 하였다.

본 연구에서 가입자가 수급하는 연금의 종류는 노령연금 및 유족연금으로 한정하였다. 연금수급기간 중 실질가치 보전을 위한 연금급여의 연동은 소비자물가상승률을 적용하였다.

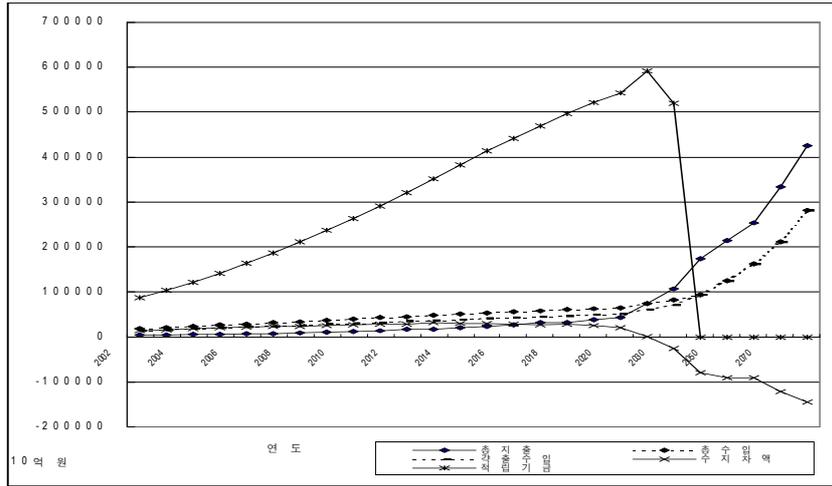
나. 財政推計 結果

보험료율을 현행과 같이 9%로 유지할 경우에는 2030년경에 당년도 수지적자가 발생하고 2040년경에는 적립기금이 고갈되는 것으로 나타났다.

〈表 6-6〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9%維持)
(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금
2002	4072	18584	14163	14511	86982
2003	4663	21045	16000	16382	103364
2004	5356	23623	18145	18267	121632
2005	6128	26431	20471	20303	141935
2006	7049	28671	22142	21622	163557
2007	8177	31263	24067	23087	186644
2008	9513	33956	26117	24443	211087
2009	11008	36858	28204	25850	236937
2010	12676	39838	30361	27162	264099
2011	14565	42890	32590	28324	292424
2012	16942	45654	34834	28712	321135
2013	17194	48629	37068	31435	352570
2014	20168	51236	39249	31068	383638
2015	23594	53989	41329	30395	414033
2016	27645	56147	43312	28502	442535
2017	32215	58600	45324	26385	468920
2018	32422	60936	47337	28513	497434
2019	37864	62752	49321	24888	522322
2020	43878	64867	51286	20989	543311
2025	73640	74595	61578	955	592650
2030	106657	81770	71943	-24887	521071
2040	174435	94804	93636	-79630	0
2050	215130	124391	124391	-90739	0
2060	253888	162657	162657	-91231	0
2070	333662	212221	212221	-121442	0
2080	425941	281730	281730	-144211	0

[圖 6-2] 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 9%維持)



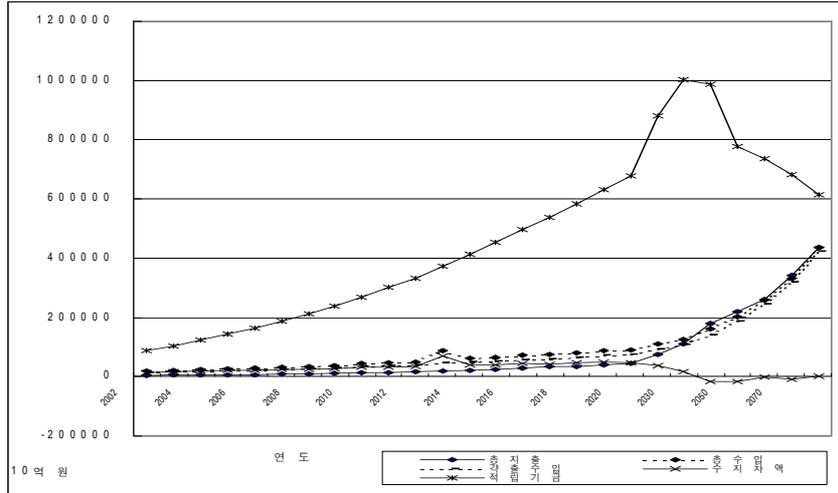
재정추계 결과 장기적으로 재정안정을 위하여 보험료율을 13.5%까지 단계적으로 상향조정해야 하는 것으로 나타났다. 보험료율을 13.5%로 단계적으로 상향조정하는 경우에는 2040년경에 당년도 수지 적자가 발생하지만 점차 그 적자폭도 개선되고 적립기금 고갈이 발생하지 않으며 재정이 안정되는 것으로 나타났다.

〈表 6-7〉 國民年金의 財政收支 및 積立基金 展望(保險料率 13.5%까지 段階的 上昇)

(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금
2002	4072	18584	14163	14511	86982
2003	4663	21045	16000	16382	103364
2004	5356	23623	18145	18267	121632
2005	6128	26431	20471	20303	141935
2006	7049	28671	22142	21622	163557
2007	8177	31263	24067	23087	186644
2008	9513	33956	26117	24443	211087
2009	11008	36858	28204	25850	236937
2010	12676	43212	33734	30536	267473
2011	14671	46642	36211	31971	299444
2012	17169	49784	38705	32615	332058
2013	17439	57259	45305	39820	371879
2014	20564	60615	47971	40050	411929
2015	24156	64107	50513	39951	451880
2016	28239	71758	57750	43519	495398
2017	32997	75294	60432	42298	537696
2018	33402	78709	63116	45307	583004
2019	38885	86983	71242	48098	631102
2020	45116	90489	74080	45373	676475
2025	75538	110954	92367	35416	880312
2030	108917	125667	107914	16750	1003020
2040	177346	159549	140454	-17797	987226
2050	218942	201669	186586	-17273	776590
2060	258943	257987	243985	-956	735950
2070	340176	331464	318331	-8712	682509
2080	434555	434266	422595	-288	613995

[圖 6-3] 國民年金的 財政收支 및 積立基金 展望(보험료를 13.5%까지 段階的 上昇)



3. 公的年金 改革案의 期待效果

첫째, 財政健全性 強化를 통한 長期的 持續可能性 提高: 現행 국민연금 급여수준을 60%에서 40%로 하향 조정하여 現행 급여-부담의 불균형 구조를 개선시킴으로써 장기적으로 지속가능한 발전을 도모하였다.

둘째, 適正負擔 水準의 유지를 통한 負擔可能性 提高: 퇴직금제도를 강제적 보장제도로 통합하는 대신, 국민연금 급여율을 하향조정함으로써 장기적으로 연금재정이 건전하게 유지되면서도 적정수준의 급여를 보장할 수 있는 필요보험료율이 적정수준을 유지할 수 있도록 설계하였다.

셋째, 適正給與 水準의 維持: 노후소득보장 기능을 하는 공적연금과 퇴직금제도를 통합함으로써 강제적으로 보장하는 급여율을 적정수준으로 재조정하고 있다.

넷째, 保障의 包括性 強化: 전국민 단일 공통체계화와 연금크레딧 제도의 활용을 통하여 보장포괄성을 강화하였다.

다섯째, 世代內·世代間 連帶性 및 衡平性 提高: 적정부담-적정급여의 재조정을 통하여 과도한 미래세대로의 부담 전가를 차단하여 세대간 형평성을 도모하고 있다.

여섯째, 年金制度의 多層體系化를 통한 彈力的 運營可能性 제고: 전국민 공통의 국민연금, 그리고 개인별계정으로 관리되는 법정기업연금(특수지역의 경우 신지역연금)으로의 재편으로 노동시장의 유연성에 따른 직장간 혹은 지역간 빈번한 이동에도 별도의 연계장치 없이 탄력적인 운영이 가능하다.

參考文獻

- 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2001.
- 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000.
- 국민연금관리공단, 『국민연금법 해설』, 2001.
- _____, 『국민연금통계연보』, 2001.
- 국민연금관리공단, 『각국의 연금제도 비교연구』, 2000.
- 국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997.
- _____, 『국민연금제도 개선 자료집』, 1997.
- 국방부, 인터넷 자료, 2001.
- 권문일, 「공적연금개혁의 추세와 유형화」, 『사회보장연구』, 제14권 제2호: 97~139, 1998.
- 금융감독원, 『금융감독정보』, 2000, 2001.
- 금융감독원, 『주요국의 사적연금제도와 감독정책방향』, 2000.
- 김용하·석재은·윤석원, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- _____, 「공적연금제도의 연계방안: 형평성 및 연금재정의 측면을 중심으로」, 『보건사회논집』, 한국보건사회연구원, 1995.
- _____. 석재은, 「국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성」, 『한국사회복지학』 통권 제37호, 1999, pp.89~118.
- _____, 외, 『사학연금 책임준비금 계산 및 재정안정화 방안』, 사학연금관리공단, 1999.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남, 1993.

- 방하남 외, 『기업연금제도 도입방안연구』, 한국노동연구원, 2001.
- 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2001.
- 석재은, 「국민연금의 정책적 선택의 특성과 발전과제」, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지, 2000, pp.83~116.
- , 「공·사연금제도 개선을 위한 대안모형의 특징과 장단점」, 『복지동향』, 참여연대, 2000. 11.
- , 『노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 신기철, 「우리나라 연금제도의 발전방향」, 투자신탁협회, 『연금 제도의 현황과 발전방향』, 2000. 6.2 공청회자료.
- 원종욱 외, 『공사연금제도의 역할정립과 연계강화를 위한 정책방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명, 『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(I)』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 윤석명, 「세계은행 연금개혁안 평가」, 『보건복지포럼』, 제39호, 한국보건사회연구원, 1999.
- , 「스웨덴 공적연금개혁과 시사점」, 『보건복지포럼』, 제36호, 한국보건사회연구원, 1999.
- , 「ILO 연금개혁 방향 평가」, 『보건복지포럼』, 제40호, 한국보건사회연구원, 2000.
- 정경배·박경숙, 『국민연금 확대방안 연구: 기초연금제도와 소득비례연금제의 일원적 설계』, 한국인구보건연구원, 1988.
- 박경숙·박능후, 『기초연금제도 정책구상과 사업장확대』, 한국인구보건연구원, 1989.
- 외, 『국민연금 재정추계』, 국민연금관리공단, 1998.
- 정선구 외, 『군인연금제도의 성격과 발전』, 한국국방연구원, 2000.

- 최재식, 『공무원연금 재정악화 원인분석』, 공무원연금관리공단, 1999.
- 社會保險研究所, 『社會保險のてびき』, 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, 1998:63~88.
- 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(1996). "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 12~12 November 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 University of Chicago 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, 2000:35~63.
- 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, 2000:11~34.
- 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, 1992:7~64.
- 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, 1997:39~61.
- 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. (1982). *The World Crisis in Social Security*, 『연금붕괴의 위기』, 사립학교교직원연금관리공단. 1992.
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World-1995*, 1995.
- Social Security Administration, *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*, 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.
- Whitehouse, Edward, *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.kisi.org>
- <http://www.mhw.go.jp>
- <http://www.sozvers.at>
- <http://www.pension.go.se>

□ 著者 略歷 □

• 鄭 敬 培

서울大學校 行政大學院 碩士
美國 Wayne State University 經濟學 碩士
美國 University of Pittsburgh 經濟學 博士
現 韓國保健社會研究院 院長

〈主要 著書〉

Restructuring of Income Support System and Generative Welfare in Korea, Korea Institute Health and Social Affairs, 2000. (共著)

• 尹 炳 植

美國 Indiana University 政策學 博士
前 韓國保健社會研究院 前任研究委員
現 國民健康保險公團 社會保障研究센터 所長

• 石 才 恩

梨花女子大學校 社會福祉學 博士
現 韓國保健社會研究院 責任研究院

• 金 龍 夏

成均館大學校 經濟學 博士
現 順天鄉大學校 經濟學部 教授

• 權 汶 一

서울大學校 社會福祉學 博士
現 德成女子大學校 社會福祉學科 教授

• 金 泰 完

漢陽大學校 經濟學 博士課程
現 韓國保健社會研究院 主任研究員

研究報告書 2001-23

公的年金制度 改善方案 研究

A Study of Measures for Reforming Public Pension Schemes

2001年 12月 日 印刷 價 8,000원

2001年 12月 日 發行

著 者 鄭 敬 培 外

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話：02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 대명기획

© 韓國保健社會研究院 2001

ISBN 89-8187-257-0 93330