연구보고서 2004-21

OECD 국가의 기초보장과 공적연금 체계 비교연구(Ⅰ)

석 재 은
김 수 봉
이 정 우
지 은 정

한국보건사회연구원

머 리 말

고령화, 세계화, 저성장이라는 경제사회적 환경하에서 개별 국가들은 경제사회적 여건에 부합하는 사회보장체계의 재편을 시도하고 있다. 연금개혁이 그 대표적 사례이다. 이에 따라 노령계층의 소득보장을 담당하는 국가, 시장(기업), 개인의 복지혼합(welfare mix) 지형도 달라지고 있다. 노령계층에 대한 소득보장에서의 국가의 역할에 대한 규정과 기대도 달라지고, 기존에 개별 사회보장제도가 부여받은 역할도 변화하고 있다. 또한 공적연금내에 복합적으로 혼재되어 있던 사회연대에 입각한 '사회' 보장적 성격과 개인의 근로연령기의 소득수준 유지라는 '사적' 보장적 성격도 분리되고 있다. 공적연금이라는 제도 틀내에서도 사적연금적 성격, 공공부조적 성격, 노령수당적 성격이 분화되고 있다.

본 연구에서는 OECD 국가 중 연금제도 유형이 상이한 주요 국가들을 대상으로 사회보험방식의 공적연금과 공공부조방식의 기초소득보장이 노령 소득보장체계의 측면에서 어떻게 역할을 담당하고 있는지를 살펴보고 있다. 노령계층의 소득보장에 있어, 공적연금과 기초소득보장체계가 어떠한 관계로 결합하고 있는지, 그 역할 분담이 어떻게 변화하는지를 살펴보는 것은 향후 우리 나라의 공적연금 개혁방향을 모색하는 데에 있어서도 시사하는 바가 클 것이다.

본 연구는 우리 원의 석재은 부연구위원의 책임하에 김수봉 책임연구원, 지은정 연구원, 그리고 인제대학교의 이정우 교수의 참여로 이루어졌다. 저자들은 원고를 읽고 귀중한 논평을 해 준 본 원의 백화종 연구위원과 최병호 연구위원에게 깊은 사의를 표하고 있다. 마지막으로 여기에 수록된 모든 내용은 연구자의 개인 의견이며, 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요약 ····· 13

제1장 서 론 ····· 34

제2장 공적연금과 기초소득보장의 관계 ····· 37
제1절 노후소득보장에서 [illegible]장의 관계 ····· 37
제2절 공적연금 사각지대 ····· 40

제3장 영국의 공적연금체계 ····· 56
제1절 영국의 공적연금 ····· 57
제2절 고령자를 위한 소 ····· 94
제3절 영국의 소득보조(Income Support) ····· 106
제4절 시사점 ····· 111

제4장 스웨덴의 공적연금체계와 기초소득보장 ····· 117
제1절 스웨덴 공적연금제도의 구성체계와 주요 운영원리 ····· 117
제2절 개정 공적연금제도의 급여체계와 기초소득보장 장치 ····· 125
제3절 시사점 ····· 137

제5장 독일의 공적연금체계와 기초소득보장 ····· 139
제1절 독일 공적연금제도의 구성체계 ····· 139
제2절 독일 국민연금제도의 운영원리와 구조적 특성 ····· 142
제3절 독일의 기초소득보장제도(Grundsicherung) ····· 158

제6장 오스트리아, 캐나다, 호주의 공적연금체계와 기초소득보장 ····· 175
제1절 오스트리아의 공적연금체계와 기초소득보장 ····· 175
제2절 캐나다 ····· 188
제3절 호주 ····· 197

참고문헌 ····· 201

표 목 차

〈표 2- 1〉 연금제도 규칙과 사각지대 ····· 46
〈표 2- 2〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(1) ····· 48
〈표 2- 3〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(2) ····· 49
〈표 2- 4〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(3) ····· 49
〈표 2- 5〉 소득계층별 의무연금 급여수준: 전체 평균소득 대비 ····· 50
〈표 2- 6〉 소득계층별 의무연금 급여수준: 개인소득 대비 ····· 50
〈표 3- 1〉 영국연금체제의 변화(1990년~2000년) ····· 61
〈표 3- 2〉 영국의 공적연금의 연령별 수급현황(2004년 3월 31일) ····· 62
〈표 3- 3〉 NICs 소득별 기여율(2003. 4. 6일 개정) ····· 63
〈표 3- 4〉 영국의 기초연금 급여수준 ····· 70
〈표 3- 5〉 영국의 가족구성에 따른 공적연금수급현황(2004년 3월 31일 기준) · 70
〈표 3- 6〉 영국의 가입기간에 따른 기초연금지급률 ····· 71
〈표 3- 7〉 SERPS의 소득대체율(1999.4.6 이후 연금수급연령에 이른 후) ···· 76
〈표 3- 8〉 State Second Pension의 소득대체율 ····· 76
〈표 3- 9〉 State Second Pension의 산정방식 ····· 77
〈표 3-10〉 OECD국가의 GDP대비 공적연금지출비중 ····· 81
〈표 3-11〉 영국의 연금수급자에 대한 급여별 지출비중 ····· 82
〈표 3-12〉 영국의 1998년 퇴직자의 소득에 따른 연금수준(1997년 가격기준) ··· 83
〈표 3-13〉 영국의 연령에 따른 공적급여수급자 비중(남성) ····· 87
〈표 3-14〉 영국의 연금수급자에게 지급되는 공적급여(1998~1999) ····· 88
〈표 3-15〉 영국의 공적연금급여현황(2004년 3월 31일 기준) ····· 88
〈표 3-16〉 영국 노동자의 2층 연금가입상황(1998년 기준) ····· 89
〈표 3-17〉 영국의 2층 연금수급현황(2004년 3월 31일 기준) ····· 90

〈표 3-18〉 영국의 총 공적연금의 급여별 수급현황(2004년 3월 31일 기준) … 91
〈표 3-19〉 연령에 따른 Pension Credit 수급현황(2003년~2004년) …… 97
〈표 3-20〉 가구유형에 따른 Pension Credit 수급현황(2003년~2004년) …… 97
〈표 3-21〉 Pension Credit의 유형 및 특성 …… 98
〈표 3-22〉 Pension Credit유형별 수급현황(2003년~2004년) …… 98
〈표 3-23〉 추가비용별 금액 …… 99
〈표 3-24〉 guarantee credit 산정시 소득범위 …… 100
〈표 3-25〉 savings credit의 급여액 …… 101
〈표 3-26〉 Pension Credit의 기준금액 …… 101
〈표 3-27〉 Pension Credit유형별 평균 급여현황(2003년~2004년) …… 102
〈표 3-28〉 Pension Credit의 급여별 분포(2004년 8월 기준) …… 102
〈표 3-29〉 Pension Credit의 수급기간(2004년 8월 기준) …… 105
〈표 3-30〉 Pension Credit의 수급기간(2004년 8월 기준) …… 105
〈표 3-31〉 영국의 소득보조(2004년 4월 기준) …… 107
〈표 3-32〉 Income Support 수급현황(2003년~2004년) …… 109
〈표 3-33〉 Income Support 평균급여(2003년~2004년) …… 109
〈표 3-34〉 영국 연금수급자의 소득원별 평균소득현황(2002년~2003년) …· 112
〈표 4- 1〉 실질임금 상승률의 시나리오별 예상 국민연금 보험요율 …… 122
〈표 4- 2〉 65세 연령을 기준으로 한 약수의 연도별 변화추이, 2000년~2020년 … 127
〈표 4- 3〉 임금상승률 전망변수를 1.6%로 설정하였을 경우 연금급여의 조정방식 ·· 128
〈표 4- 4〉 연금수급 연령별 약수와 연금급여의 변화추이 …… 129
〈표 5- 1〉 독일 공적연금제도 적립기금의 변화추이, 1967년~2003년 ……· 145
〈표 5- 2〉 독일의 국민연금제도에 대한 정부 보조금의 변화추이, 1957~2003 ·· 147
〈표 5- 3〉 독일의 생계급여 수급자에 대한 연령별 분포, 2000년 말 현재 …·· 162
〈표 6- 1〉 오스트리아 공적연금제도의 보험료율(2004) …… 177
〈표 6- 2〉 오스트리아의 공적연금수급자(2004) …… 178
〈표 6- 3〉 연금종류별 급여수준(2004) …… 179
〈표 6- 4〉 오스트리아 주정부의 사회부조 생계급여기준(2003년) …… 183

〈표 6- 5〉 조정보조금기준선(2004) ····· 186
〈표 6- 6〉 캐나다의 공적연금의 기준 및 수급자비율과 GDP대비 지출비중 ··· 189
〈표 6- 7〉 Old Age Security Payment Rate ····· 191
〈표 6- 8〉 소득에 따른 캐나다 공적연금소득수준 ····· 196
〈표 6- 9〉 호주의 자산조사시 상한금액 ····· 199
〈표 6-10〉 호주의 주당 간접급여의 가치 ····· 200

그 림 목 차

〔그림 2- 1〕 전체 평균소득 대비 의무연금 급여수준 ····· 51
〔그림 2- 2〕 개인소득 대비 의무연금 급여수준 ····· 52
〔그림 3- 1〕 영국의 연금체제 ····· 60
〔그림 3- 2〕 영국연금수급자의 공적급여비중(2000) ····· 78
〔그림 3- 3〕 영국연금수급자의 공적급여비중(2050) ····· 79
〔그림 3- 4〕 각국의 공적연금 소득대체율 ····· 80
〔그림 3- 5〕 영국의 소득수준에 따른 피용인의 공적급여 소득대체율 ····· 84
〔그림 3- 6〕 영국의 공적급여의 총소득대체율(연령별·소득별) ····· 84
〔그림 3- 7〕 영국의 사적연금가입현황(2002~2003년) ····· 92
〔그림 3- 8〕 영국의 소득수준에 따른 사적연금가입비율(2003년) ····· 93
〔그림 3- 9〕 영국의 기업연금가입자추이 ····· 93
〔그림 3-10〕 영국의 연금수급자에 대한 공적급여지출 ····· 115
〔그림 4- 1〕 연금개혁 전후의 스웨덴 국민연금제도체계 비교 ····· 119
〔그림 4- 2〕 최저소득보장에 있어서 소득연계연금과 보증연금의 상관관계 ···· 133
〔그림 6- 1〕 오스트리아의 사회보험공단 ····· 176
〔그림 6- 2〕 오스트리아의 조정보조금 산정의 예 ····· 186

Abstract

Comparative Study on Public Pension and Public Assistance for the Elderly in Some OECD Countries (Ⅰ)

Most of countries in the world are struggling hard to find an alternative social development model which can be sustainable under the conflicting socio-economic conditions of rapidly increasing demand for social security need dictated by ageing population while the social resources have been dwindling due to the sluggish economic growth. Consequently, most of the OECD member countries are in the process of reviewing their social security systems -such as old age pension with a view to make them more sustainable.

This study examine public pension and public assistance in the old-aged income maintenance system with cross-national comparative perspective. This study starts with the research question how role sharing between public pension, public assistance, and other allowance schemes for old-age basic income security is carried out in some OECD countries: the United Kingdom, Germany, Sweden, Australia.

For this purpose, main focus of the analysis has been placed on how basic income security for elderly have been shared among various public schemes.

In the analysis result, we could patternize Germany centered income related public pension, Sweden separated public pension and public assistance(minimum guarantee pension) by beneficiary's income stratification, the United Kingdom combined public pension and public assistance for beneficiary, Australia centered public assistance. And it suggests basic direction of old-age income maintenance system as follows: principle of universal and individual security; principle of sustainability; principle of equity.

요 약

Ⅰ. 서론

□ 선진국들은 인구고령화가 가져온 지속가능한 발전을 위한 ‘부담의 적절성’이라는 과제와 노령계층의 안정적 생활을 위한 ‘적용의 보편성 및 보장의 적절성’이라는 상호 모순적인 과제를 동시에 충족하기 위하여 연금개혁을 추진하고 있음.

- 이에 따라 노령소득보장체계를 구성하는 국가, 시장(기업), 개인의 역할분담, 복지혼합(welfare mix)의 지형의 변화, 즉, 노령소득보장 패러다임의 변화가 이루어지고 있음.

□ 본 연구는 ‘노령’이라는 소득상실 위험에 대비하여 각 국가에서 마련하고 있는 사회보장체계를 비교해 보고자 함.

- OECD 국가 중 연금제도 유형이 상이한 주요 국가들을 대상으로 사회보험방식의 공적연금과 공공부조방식의 기초소득보장이 노령 소득보장체계의 측면에서 어떻게 역할을 담당하고 있는지를 살펴보고자 함.
- 공적연금 중심형인 독일, 소득계층별 기초보장 및 공적연금 분리형인 스웨덴, 캐나다, 오스트리아, 급여수준별 기초보장 및 공적연금 혼합형인 영국, 기초보장 중심형인 호주 등을 중심으로 분석해 볼 것임.
- 이와 같이 노령 계층의 안정적 생활을 위한 최소한의 소득을 보장하는 데 있어서, 공적연금과 기초소득보장체계가 어떠한 관계로 결합하고 있는지를 살펴보는 것은 향후 우리 나라의 공적연금 개혁방향을 모색하는 데에 있어서도 시사하는 바가 클 것임.

Ⅱ. 공적연금과 기초소득보장의 관계

□ 각 국가마다 노후소득보장체계의 구성과 그 제도간 역할분담은 상이

- 그 첫째로 공적소득보장제도와 사적소득보장제도의 역할분담은 국가마다 상이하며, 역사적으로도 변화해 왔음. 최근 선진국에서 공적소득보장과 사적소득보장간의 역할분담 변화의 핵심은 공적보장의 기초보장적 (basic income maintenance) 성격은 강화하는 한편, 기본욕구(basic need) 이상의 부분에 대해서는 사적보장의 유연한 대응을 강화하는 방식으로 재편되고 있다는 것임.
- 둘째로, 공적·사적 소득보장제도간 역할분담뿐만 아니라 공적 소득보장제도간 역할분담도 각 국가의 정책선택에 따라 상이. 대부분의 서구 국가에서 공적 노후소득보장제도는 공적연금을 중심으로 하고, 공공부조 등의 제도를 통하여 최종안전망을 구성하는 방식으로 운영. 공적연금이 노후소득보장체계의 중심축이기 때문에, 공적연금의 역할에 따라 여타 공적소득보장제도의 역할이 규정되어 짐. 공적연금이 보편적인 적용범위를 가질수록 노후소득보장에서 다른 대체적 소득보장제도의 역할은 미미하며, 공적연금으로부터 실질적으로 노후소득보장을 받을 수 없는 노령계층의 규모가 클수록 다른 대체적 소득보장제도의 역할이 크게 요구될 것임.

□ 한 나라의 공적 노후소득보장제도의 설계에 있어서도 몇 가지 점에서 중요한 정책선택이 필요.

- 첫째, 누구에게 급여를 줄 것인가의 문제. 사회적 할당(social allocation)의 문제로, 보편성(universality) 혹은 선별성(selectivity)의 선택이 필요. 공적연금의 경우 시민권(citizen right)의 차원에서 일정기간 이상 거주한 국민일 경우 노령이라는 조건만 부합하면 모든 시민에게 지급하는 국가가 있는가 하면, 대부분의 국가처럼 공적연금을 사회보험방식으로 운영할 경우 제도적 형태는 보편적이지만 노령이라는 조건과 함께 일정기간 이상의 갹출을 조건으로 하기 때문에 실제 급여에서는 선별적일 수도 있음.

- 둘째, 소득보장제도의 설계와 관련한 또 하나의 중요한 정책선택은 재원 조달방법에 있어서 사회보험방식과 조세방식의 선택임.
- 셋째, 마지막으로 소득보장제도의 설계와 관련하여 중요한 선택은 보장수준과 관련한 것임. 공적 노인소득보장의 수준과 관련하여 크게 두 가지 목표, 하나는 노인의 빈곤을 해소하는 것이며, 다른 하나는 근로시 생활수준을 유지하는 것임.

Ⅲ. 영국

□ 기초연금(Basic State Pension)

- 수급연령: 남성은 65세, 여성은 60세로 현재는 성별에 따라 다르나, 2020년 4월 6일에는 여성 역시 65세로 남녀 모두 동일해짐.
- 기여(Contribution): 기초연금의 재원은 조세가 아닌 보험금에 기초하며, 주로 주당 소득이 £79~£610인 사람을 대상으로 함. 그러나 실제 기여금은 주당 소득 £91(Earnings Threshold)부터 부과되며, 이 때 피용인의 기여율은 11%, 고용주는 12.8%임. 즉, LEL과 기여기준선(primary threshold) 사이의 소득자는 보험금을 납입하지 않아도 기여에 기반한 수급자격을 축적하게 됨으로써, 수급권을 보호받을 수 있음.
- 자격인정기간(qualifying year): 완전기초연금을 수급하기 위해서는 근로기간(working life)의 90% 이상의 기간동안 기여금을 납입하여 자격인정기간을 충족해야함. 근로기간은 남성은 49년, 여성은 44년이며, 이 가운데 90% 즉, 남성 44년, 여성 39년의 기간동안 가입하여 기여금을 납입하여야함.
  - 따라서 기여금을 납입하지 못한 경우 연금수급권을 축적하지 못하거나 부족해짐. 이에 영국정부에서는 공적연금 크레딧(National Insurance credits), Home Responsibilities Protection(HRP), voluntary National Insurance contributions의 3가지 방법으로 기초연금수급권이 축적될 수 있도록 지원함.

- 크레딧의 경우 소득이 자격인정기간에 필요한 소득수준 이하이고 특정 상황일 경우 즉, 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능할 경우, Carer's Allowance를 받고 있을 경우, Working Tax Credit이나, Statutiry Maternity Pay, Statutory Adoption Pay을 받고 있는 경우, 실업상태이거나 구직활동중인 경우 등으로 기여금을 납입하지 않아도 자동적으로 크레딧이 적립되며,
- HRP는 질환자나 장애인을 간호하는 경우, 아동양육을 위해 근로활동을 하지 않거나 저임금(NICs의 기준 소득인 주당 £79-2004년 기준)에 종사하고 있는 사람들의 완전기초연금수급에 필요한 기간을 감소시키는 방식으로 지원함.

– 급여: 기여에 기반한 연금과 비기여 기초연금으로 나눌 수 있음. 기여에 따른 연금은 다시 자신의 기여에 의한 연금과 배우자의 기여에 의한 연금으로 구분됨. 무기여 연금은 80세 이상 고령자에게 정액으로 지급되는 Over 80 Pension(주당 £47.65)과 80세가 넘으면 누구에게나 지급되는 age addition(주당 £0.25)이 있음. 자신의 기여에 의한 완전연금은 주당 £79.60(단신)이며 배우자의 기여금에 의한 완전연금은 £47.65(따라서 배우자가 있을 경우는 주당 £127.25가 됨), 첫째 자녀는 £9.55, 그 외 아동은 1인당 £11.35가 추가됨.

- 한편, 영국의 기초연금은 자격인정기간에 따라 급여율에 차이를 두고 있으며 완전기초연금은 근로기간 중 90%기간동안 기여금을 납부할 경우 지급되며, 자격인정기간을 충족하지 못한 경우 감액됨. 특히, 완전기초연금수급을 위한 가입기간의 1/4(남성 11년, 여성 10년)이상을 가입하여야 완전기초연금의 25%수준이 지급되며(주당 단신: £19.9), 그 이하일 경우는 지급되지 않음.

□ the State Second Pension

– the State Second Pension은 영국의 소득비례공적연금으로서, 기업연금 혹은 개인연금으로 적용제외(contract-out)할 수 있음.

– 또한 피용인만을 대상으로 하던 SERPS와는 달리 저소득자 및 중소득자와

만성질환자와 장애인과 이들을 돌보는 사람들을 포괄하여 적용대상측면에서는 SERPS보다 더 관대함.

- 그러나 소득대체율은 현행 25%에서 2010년 이후 20%로 감액할 예정임.

□ 영국의 연금가입현황 및 사각지대

- 영국의 공적연금 사각지대는 제도적으로 기초연금에 가입조차 하지 못한 계층과 둘째, 기초연금에는 가입되었으나 완전기초연금을 받지 못하는 경우, 셋째 기초연금에는 가입되었으나 2층 연금은 가입되지 못한 계층, 넷째, 2층 연금에 가입되었더라도 수급하지 못하는 계층, 그리고 기초보장도 받지 못하는 계층으로 구분할 수 있음.
- 사각지대 Ⅰ: 영국의 기초연금은 보험방식으로 운영됨에 따라 꾸준한 기여금 납입이 전제되어야만 급여를 수급할 수 있음.
  - 따라서 불안정 고용계층, 저소득계층, 사회적 취약계층 등은 공적연금제도에서 배제되거나, 포괄되었더라도 꾸준히 기여하지 못함으로써 중도탈락 혹은 낮은 급여를 받을 수밖에 없음. 그 결과 실제 적용률은 1998년 기준 전체 노동자 2490만명 중 약 2100만명(84.3%)만 기초연금에 가입되어 있고, 저소득층에 해당하는 15.6%는 제외되어 사각지대가 발생함. 무엇보다 우려되는 것은 이들은 안정적인 노동시장의 진입과 유지도 어렵고 사회보장마저 혜택받지 못하여 완전 빈곤계층으로 하락할 가능성이 높다는 것임.
- 사각지대 Ⅱ: 기초연금에 가입하였더라도 가입기간에 따라 급여율이 다르기 때문에 모든 가입자가 완전연금을 수급하는 것은 아님. 실제 완전연금 수급률은 남성은 95%, 여성은 56%에 불과하여, 44%의 거의 절반에 가까운 여성은 부분기초연금을 받거나 최소가입기간을 충족하지 못하여 전혀 받지 못하고 있음.
  - 특히, 완전기초연금 역시 생계급여수준(bread and butter)이기 때문에, 부분기초연금수급자의 노후소득상황은 더욱 열악한 것으로 예측됨.

- 사각지대 Ⅲ: 기초연금에 가입하지 않은 사람들은 기초연금뿐 아니라 소득비례연금에도 가입하지 않았을 가능성이 높음. 실제 2층 연금은 영국 근로연령계층 3500만 명 중 약 2750만 명(약 78.6%)이 가입하고 21.4%는 가입하지 않았음.
  - 또한 SERPS는 연금수급연령이 지난 고령자의 50%만 수급하고 있으며 그나마도 평균 급여는 £13에 불과함. 또한 65~69세 남성의 91%는 평균 £15(평균)의 SERPS연금을 받고 있었으나 동일 연령계층의 여성은 단지 39%만 수급하고 있었고, 급여 역시 £8에 그침.
- 사각지대 Ⅳ: 영국이 사적연금중심이라고는 하지만, 2002~2003년 기준 영국의 근로중인 1130만의 사람들이 사적연금에 가입되지 않음.
  - 또한 이렇게 기여를 하지 않는 그룹은 소규모사업체 근로자가 다수 포함되며, 소득수준에 따라서도 상이하며 저소득자에 비해 고소득자의 가입률이 높게 나타남. 그외에도 여성은 남성에 비해 기업연금 등의 가입률이 더 낮고 소득도 낮게 나타나, 저소득자와 여성의 노후소득의 공적급여의존도는 더 높을 것으로 보임.

□ 영국 고령자의 기초보장

- 영국 고령자를 위한 기초보장인 Pension Credit은, 무기여 급여로서 다음과 같은 특징을 지님.
- 급여조건: 연령과 거주지, 그리고 소득 및 자산의 3가지 조건을 충족해야 하며, 급여지급은 신청을 원칙으로 함. 연령은 60세 이상이어야 하며 영국에 거주해야 함. 셋째 guarantee pension은 소득과 자산으로 발생한 간주소득(자산은 £6,000이상일 경우 £500마다 £1의 소득을 취하는 것으로 간주함-deemed income)의 합이 일정 기준이하일 경우 그 부족액만큼 지급하며, savings credit는 일정 기준 이상일 경우 지급함.
  - Pension Credit의 유형: Pension Credit은 guarantee credit(60세 이상)과, savings credit(65세 이상)의 2가지 유형이 있는데, guarantee credit은 60

세 이상자의 순소득과 적정소득(appropriate amount)을 비교하여 순소득이 적정소득미만일 경우 그 차액만큼 지급하되, 순소득이 적정소득과 같거나 더 많다면 guarantee credit을 받을 수 없음.

- 적정소득이라 함은 정부에서 수도세, 전기료 등 일상생활에 필요한 최소한의 금액이라고 규정한 금액으로 표준금액(standard amount)과 추가금액의 합계임. 즉, 추가비용이 필요할 경우에는 표준금액에 추가비용을 합한 금액이 적정금액이 되고, 필요하지 않을 경우 적정금액은 표준금액과 동일함. 소득은 기초연금을 포함한 공적연금과 기업연금/개인연금, 근로소득 등을 포함하며, 이 소득의 합이 단신은 주당 £105.45, 배우자가 있는 2인 가구는 £160.95 이상이 되면(표준금액) guarantee credit을 지급하지 않음.
- 한편, savings credit은 65세 이상이며 적격소득(qualifying income)이 savings credit starting point와 같거나 낮으면 받을 수 없고, 그 이상일 경우 지급됨. savings credit starting point는 단신은 £79.60, 배우자가 있을 경우 £127.25이며, 적격소득의 범주는 guarantee credit의 소득범주와 동일하지만 근로세금공제와 장애급여, 구직자 수당, 모성수당 등은 제외됨. Amount A의 최대 급여액은 1인은 주당 £15.51, 2인은 £20.22임.

– 그 외에도 영국에서는 자산조사급여로서, 주거급여(Housing Benefit)와 Council Tax Benefit를 지급함.

□ 영국의 소득보조(Income Support)

– 영국의 소득보조는 Northern Ireland에 거주하는 16세 이상으로서 일정수준 이하의 소득을 지닌 자, 질환자나 장애인, 편부모(입양포함), Carer's Allowance를 받는 사람들이 포함되며, 근로자의 경우 주당 평균 16시간 미만 근로하거나 배우자가 주당 평균 24시간 미만 근로할 경우 대상이 됨. 급여는 정부로부터 지급되는 다른 공적급여과 같이 받을 수 있으나,

다른 소득원을 차감한 금액만큼 지급됨. 특히 노령자를 위한 급여는 과거 MIG에서 현재는 Pension Credit이 있음.

□ 영국 고령자의 소득현황

- 영국의 1.2백만의 연금수급자(단신 연금수급자의 18%, 부부 연금수급자의 8%)는 공적급여 외 다른 소득대안이 없으며(Palmer et al., 2004), 1998/9년 영국 연금수급자의 27%는 중위소득의 60% 미만의 소득을 얻고 있었음. 또한 최하 소득분위 사람들은 공적급여의 비중이 전체 소득의 80%정도로 절대적 비중을 차지하는 등 공적연금에만 의존하는 계층이 많음.

□ 영국의 기초연금과 Pension Credit과의 관계

- 영국의 기초연금은 가입자격에 소득하한선을 두고 있으며, 기여에 기반할 뿐 아니라, 자격인정기간에 따라 급여를 감액함. 특히 최소가입기간도 충족하지 못하였을 경우, 납입한 보험료를 포함하여 급여를 전액 받지 못함. 따라서 기초연금은 제도설계상 발생할 수밖에 없는 사각지대문제를 안고 있으며, 낮은 완전기초연금수급률로 인해 노후의 소득보장제도로서 적절히 기능하지 못하고 있음.
  - 실제 영국의 기초연금은 월평균임금 £1,760(2002년 기준)의 18.1%에 불과하며, Pension Credit의 75.5%(단신. 부부는 79.1%)로 자산조사 급여보다 기여에 기초한 연금이 더 낮은 수준임. 즉, 완전기초연금을 받는다 하더라도 노후의 최소한의 소득을 보장하기는 어려울 것으로 보임.
- 이에 영국정부에서는 공공부조인 Pension Credit을 통해 기초연금을 보완하도록 하고 있음.
  - 그러나 Penson Credit은 2002년 평균임금대비 24%에 불과하여, 이로써는 여전히 기초생활을 보장하기 미흡함. 또한 신청한 사람에 한해 지급하는데, 스티그마와 언쟁 등의 이유로 연금수급자의 30% 가량은 신청하지 않음으로써 제 5의 사각지대가 발생함.

Ⅳ. 독일

□ 독일의 국민연금제도

- 독일의 공적연금제도는 산업별·직종별·지역별 구분에 따라 다양한 제도적 체계를 갖추고 있음. 그 가운데 국민연금제도는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 사람들을 주된 적용대상으로 하며, 공무원연금제도는 공무원, 법관 그리고 직업군인 등을 적용대상으로 하고 있으며, 일반 국민연금제도와는 달리 각종의 사회적 위험(노령, 장애, 사망, 질병, 산업재해 등)에 대한 보장이 포괄적으로 이루어짐.
  - 이러한 국민연금제도는 직종별 구분에 따라 다시 공장근로자 연금제도, 사무직 근로자 연금제도 그리고 광산근로자 연금제도로 분리하여 운영됨. 특히 공장근로자 연금제도는 지역별·직종별로 구분된 24개의 제도로 구성되어 있으며, 독립적으로 운영되고 있음.

□ 급여

- 급여는 개별 가입자가 근로활동 당시 누렸던 생활수준을 노후에도 유지할 수 있도록, 실질연금가치는 평균소득 상승률에 연계하여 재조정함.
- 급여산식은 개인별 소득점수에 연금종별 변수와 실질연금가치를 곱하여 산정하는 소득비례부분으로만 구성된 일원형 구조임. 즉, 기존의 균등부분의 폐지로 인하여 독일의 국민연금제도는 기초소득보장 기능을 상실함.
  - 개인별 소득점수는 다시 소득점수와 연금수급 시점의 연령변수를 곱하여 구한 값으로, 소득점수는 개인이 가입기간 동안 확보한 연금가입경력을 점수로 환산한 수치임. 일반적으로 소득점수는 연금가입기간 그리고 그 기간동안의 소득수준에 비례함.
    - 가입기간: 국민연금제도의 연금가입기간은 크게 보험가입기간, 보험료 면제기간 그리고 고려기간으로 구분하여 적용함.
      - 보험가입기간은 당연가입 또는 임의가입의 형태로 개인이 보험

료의 납부를 통하여 확보하게 되는 연금가입기간을 의미함. 또한 사회적으로 그 가치가 높이 평가되는 육아활동, 노인이나 장애인의 수발, 군복무 등에 대해서도 보험가입기간으로 인정함.

- 면제기간은 별도의 보험료 납부없이 연금가입이 인정되는 기간을 의미. 이는 특정한 사유로 인해 발생하게 되는 가입경력 공백과 그에 따른 연금급여 산정의 불이익을 완화하기 위한 목적으로 운영됨. 질병, 출산, 실업, 학업 등의 사유로 보험료 납부가 불가능하게 되었을 경우의 산입기간과 장애연금이나 유족연금을 산정하게 될 경우 활용되는 일종의 가상적 연금가입기간인 가산기간, 그리고 전쟁으로 인한 연금가입경력의 공백을 보전해 주기 위한 목적으로 도입된 대체기간으로 이루어짐.
- 고려기간은 육아활동이나 수발활동의 책임자를 대상으로 운영함. 이를 통해 장애연금의 수급권 확보를 용이하게 하며, 간접적인 방법으로 개인의 연금급여가 상향조정될 수 있도록 하며, 각종 특례조항의 수급요건을 충족할 수 있는 수단으로 활용될 수 있음.

• 연령변수: 정규노령연금의 수급연령을 기준으로 조기수급의 경우 매 1년에 대하여 3.6%의 감액이 이루어지며, 반면 수급시점 연장시 매 1년당 6%의 가산율이 적용됨.

• 연금종별 변수는 연금급여의 종류별로 목표 급여수준을 차등화하되, 노령연금을 기준으로 결정함.

□ 독일 국민연금제도 운영상의 기본원리

– 독일의 국민연금제도는 보험의 원칙에 입각한 위험분산 기능과 사회적 균형을 목적으로 하는 분배적 기능을 동시에 수행하며, 가입자간 소득재분배 등 보험 이외의 사업은 국가적 차원에서 조세 수입으로 충당하도록 하는 '사용목적에 상응하는 재원조달의 원칙'을 적용함.

– 또한 빈곤방지기능보다는 생활수준보장의 기능에 상대적으로 높은 정책적

가치를 두고 운영되고 있음. 즉, 독일 국민연금제도에 있어서 빈곤방지의 기능은 매우 제한적이고 선별적임.

- 대표적인 사례로서 급여산식의 균등부분을 폐지함으로써, 직접적인 소득재분배의 장치를 상실함. 대신 국민연금제도는 위험의 속성을 반영한 각종의 연금 크레딧제도 그리고 특정사안(일례로 아동의 부양, 간병 등)에 대한 연금가입소득의 상향조정 등 우회적인 방법으로 노후빈곤의 문제를 완화하고자 함. 나아가 국민연금제도의 소득재분배 기능으로 인하여 발생하게 되는 비용은 앞서 설명한 '사용목적에 사용하는 재원조달의 원칙'에 입각하여 보험료가 아닌, 조세를 통해 충당하도록 함. 따라서 노후빈곤의 문제를 사회부조제도를 통해 해결하고자 함을 알 수 있음.

□ 독일 기초소득보장의 목적 및 원칙

- 기초소득보장의 궁극적 목적은 빈곤상태에 처해 있는 노인과 장애인 등을 대상으로 기존의 사회부조제도와는 독립적인 방법으로 최저생계를 보장하고자 함.
- 독일의 기초소득보장제도는 사회부조제도와 동일한 '부조의 원리'를 토대로 운영되며, 사회적 차원의 보호와 지원에 있어서 '후순위의 원칙'을 적용함. 또한 급여수준의 책정에 있어서 '보충성의 원칙'을 적용하며, 소득 및 자산조사를 실시함. 셋째, '개별성의 원칙'을 바탕으로, 급여의 내용과 수준은 빈곤상태에 노출된 개인의 상황과 생활여건을 감안하여 차별적으로 이루어짐.
- 그러나 사회부조제도에서 통용되고 있는 '가족책임 우선의 원칙'이 기초소득보장제도에서는 적용되지 않거나 또는 매우 완화된 상태에서 적용될 수 있도록 하며, 사회부조제도에 있어서 제반의 사회적 지원은 자구를 전제로 한시적으로 이루어지게 되나, 노후빈곤문제의 경우 그 특성상 이러한 생산적 홀로서기가 극히 제한적으로만 가능하다는 점에서 사회부조제도와 기능적인 차이를 보임.

- 즉, 기초소득보장제도는 현행 공적연금제도의 기능을 대체하는 역할이 아니라, 그 기능을 보완하는 역할을 수행하고 있음.

□ 독일 기초소득보장의 특징

- 적용대상: 빈곤의 요건, 연령·신체적 조건 그리고 거주요건을 동시에 충족해야 함. 기초소득보장제도에 있어서 빈곤요건이란 개인이 스스로의 소득이나 자산으로 자신의 일상생계를 정상적으로 유지할 수 있는 능력이 부족하게 되는 경우로서, 소득과 자산상태를 감안하여 파악함.
  - 연령은 65세 이상이어야 하며, 신체적 조건이라 함은 18세 이상 65세 미만으로서, 의학적 기준으로 근로활동능력이 영구히 상실하게 되었을 경우를 의미함. 구체적으로 질병 또는 장애로 인하여 통상적 노동시장의 여건에서 하루 3시간 이상 근로를 할 수 있는 능력이 결여된 상태로서, 영구적이라 함은 이러한 신체적 상태가 아무런 개선의 여지가 없을 경우에 인정함.
- 급여: 사회부조제도의 표준급여를 기준으로 가구주 여부 또는 연령기준에 따라 차등 지급하되, 가계의 추가적 지출수요를 충당할 수 있도록 매월 표준급여의 15% 수준에서 제공하는 생계급여와 주거비용과 난방비를 지원하는 주거급여, 장애인 추가수당과 기타 서비스급여 및 공적의료보험이나 장기요양보험에 가입하고자 할 경우 그 비용을 지원함.
- 기초소득보장제도의 재원은 전액 조세재원으로 충당함.

Ⅴ. 스웨덴

□ 스웨덴 공적연금의 변천

- 스웨덴은 1947년에는 종전 부조의 원리를 바탕으로 운영되었던 기초부분을 대체할 수 있는 기초연금제도(AFP)를 도입하여, 별도의 소득조사 없이

노령·장애·사망 등의 사회적 위험에 대해 동일한 수준의 연금급여를 제공하도록 하였음. 적용대상은 스웨덴에 거주하고 있는 16세 이상의 모든 주민을 적용대상으로 함.

- 또한 1960년 기초연금제도의 급여수준을 보완하여 가입자들의 종전생활수준을 보장하기 위한 목적으로 별도의 소득비례연금제도(ATP)를 도입함. 이러한 소득비례연금제도는 16세 이상 65세 미만으로서 소득이 일정수준(기초연금의 산정기준이 되는 기초금액) 이상이 되는 모든 근로자와 자영업자 그리고 사회보장급여의 수급계층 등을 적용대상으로 하고, 급여는 소득수준이나 가입기간에 비례하여 개인별로 결정될 수 있도록 함.
- 그러나 2000년 개혁을 통해 보험원리를 바탕으로 하는 소득연계연금제도 및 수익연금제도와 부조의 원리로 운영되는 보증연금제도로 전환됨.

□ 1999년 스웨덴 연금제도 개혁의 주요특징

- 보편성의 원칙에 따라 취업 또는 종사상 형태, 국적 등에 상관없이 스웨덴에 거주하고 있는 모든 사람을 대상으로 함.
  - 특히 적용범위가 사회계층별로 보험료의 부담능력을 감안하여 결정하여야 하는 한계를 보완하였음. 즉, 적용대상은 국내에 거주하고 있는 16세 이상의 모든 국민으로 하되, 비용부담은 기업, 자영업자와 국가가 하도록 함. 나아가 소득비례연금제도 또한 제도 적용의 포괄성이 유지될 수 있도록, 소득하한선을 법으로 정한 기초금액수준에서 낮게 유지하고, 동시에 모든 형태의 소득활동계층은 물론 사회보장급여의 수급계층 또한 제도의 적용대상이 되도록 하였음.
- 재정관리방식의 구분에 따라 부과방식을 토대로 하는 소득연계연금제도와 보증연금제도 그리고 적립방식을 기초로 하는 수익연금제도로 구분하여 운영됨.
- 연금급여의 조정이 인구구조의 변화, 경제성장률 그리고 물가상승률에 연계하여 이루어질 수 있도록 함으로써 중장기적으로 세대간 계약의 안정성 그리고 연금재정의 건전성이 확보될 수 있도록 함.

- 종전의 연금제도에서 담당하고 있던 소득재분배의 기능은 조세재원으로 운영되는 보증연금제도로 이관하고, 소득연계연금제도와 수익연금제도는 순수 보험의 원리를 바탕으로 하는 소득보장의 기능을 수행하도록 함
- 종전 사용자가 단독으로 부담하였던 연금보험료는 노사가 반반씩 부담하도록 하였으며, 그외 특징은 제도내 설명에 포함하였음.

□ 소득비례연금

- 소득연계연금과 수익연금제도의 적용대상은 기초금액(basic amount) 이상의 모든 소득계층으로 함.
- 재원조달은 부과방식으로 운영되며, 운영재원은 소득세법의 대상이 되는 모든 소득(근로소득, 사업소득, 사회보장소득 등)을 기준으로 16%의 보험료를 부과함. 다만 육아나 군복무 등에 대한 가입기간 인정으로 인해 발생하는 비용은 별도의 조세로 보전되도록 함.
- 가입자들의 가입경력이 개인별 계좌(individual account)를 통하여 관리하는 명목확정각출제도(notional defined contribution system)로서, 개인별로 가입기간동안 비용부담과 연금급여가 상호 긴밀한 연관관계를 맺게됨.
- 급여는 가입기간 동안 자신의 계좌에 축적한 연금자산의 총액을 별도의 '약수'(divisor)로 나누어 산출한 금액이 됨. 여기서 약수는 평균잔여수명과 임금상승률 전망변수에 따라 매년 변화함. 일반적으로 평균잔여수명의 변수가 클수록 약수값이 높고 임금상승률의 전망변수가 높게 설정이 되면 약수 값이 작아짐.
- 연령은 61세부터 70세의 연령구간에서 연금 수급시점이나 수급방식을 임의로 선택할 수 있음. 이 경우 개인은 본인의 희망에 따라 완전노령연금을 신청하거나, 아니면 자신의 노령연금을 기준으로 25%, 50% 또는 75%를 부분연금을 수급하면서 계속근로 할 수 있음.

□ 수익연금제도

- 수익연금제도(premium pension system)는 적립방식으로 운영되며, 법으로

인정된 투자기관(일례로 은행, 투신사, 보험회사 등)가운데 본인이 희망하는 곳을 선택하여 2.5%의 보험료를 납부하도록 함.

- 적립자산의 운영수익에 대해서는 별도의 최저보장장치(guaranteed minimum amount)가 적용되며, 비용은 전액 국가의 일반재정에서 충당함

□ 보증연금제도(guaranteed pension system)

- 부조원리에 의한 연금으로서, 모든 국민의 노후최저소득보장을 목표로 공적연금의 급여수준(소득연계연금과 수익연금)이 최저생계에 미달하는 65세 이상의 노인계층을 대상으로 운영함. 수급자격은 거주기간에 따라 결정되며, 최소거주기간은 3년임. 완전연금은 25세부터 64세 사이 40년의 기간동안 스웨덴에 거주를 하였을 경우 제공되며, 미달연수만큼 차감하여 지급함.
- 보증연금제도의 급여수준은 가족상황이나 연금급여의 수준에 따라 개인별로 차이가 있으며, 독신의 경우 최대급여는 기초금액의 경우 2.13배, 기혼자는 각자 1.90배임. 또한 '보충성의 원칙'을 원칙에 따라, 당사자 개인의 연금소득만을 감안하여 수급자격과 급여수준을 결정함. 즉, 소득연계연금제도의 연금급여가 증가하는 만큼 보증연금제도의 급여가 비례적으로 삭감됨.
- 한편, 조기연금수급에 따른 감액급여수급으로 인한 빈곤문제에 대해 보증연금제도는 개인별로 실제적인 연금수급연령의 선택에 상관없이 65세부터 연금을 수급하게 된 것으로 가정하여 노령연금을 재계산하며, 이렇게 산정된 연금과 최저생계비용을 상호 대비하여 이를 기준으로 개인별로 보증연금의 수준을 결정함.

□ 공적연금제도체계 외부의 기초소득보장장치

- 스웨덴은 보증연금제도 외 별도의 독립적인 제도로서 노인주택보조금제도와 노인생계부조제도가 있음.
  - 노인주택보조금제도(Housing allowance for pensioners: BTP)는 65세 이상 저소득 연금수급자를 대상으로 노령연금에 대한 부가급여의 형태

로 지급됨. 급여수준은 통상적으로 개인소득과 주거비를 상호 대비하며, 소득조사를 실시함.

- 노인생계부조제도(Maintenance support for the elderly)의 적용대상은 스웨덴에 거주하고 있는 65세 이상의 노인으로서 연금급여 수준이 최저생계에 미달하며, 동시에 별도의 다른 생계수단이 결여된 경우 해당됨. 즉, 거주기간에 비례하여 급여수준이 결정되는 보증연금제도의 기능적 결함을 보완함으로써 노후빈곤문제를 최종적으로 방지하고자 하는 정책적 의도를 반영하고 있음. 그러나 노인생계부조제도의 급여수준은 독신의 경우 최대수준이 기초금액의 1.294배로서 보증연금제도의 2.13배보다 절반가량 낮게 책정되었음.

□ 스웨덴 연금개혁의 문제점

- 확정갹출형 연금제도로의 전환, 경제변수와 인구변수를 혼합한 연금급여의 조정장치 등은 개인별로 연금급여의 수준이 미래의 경제적·사회적 상황에 의해 크게 영향을 받게 되는 불확실성의 문제를 보임.
- 급여수준의 전반적 하향조정 그리고 노후소득보장에 대한 자기책임의 원리 강화 등은 노령계층간 소득의 불평등과 사회적 갈등을 심화시킬 수 있음. 또한 부조의 원리를 바탕으로 운영되는 사회보장제도(보증연금제도, 노인주택보조금제도, 노인생계부조제도 등)의 재정적 부담이 과도하게 나타날 수 있음.
- 따라서 국민경제 전체적으로 노인부양의 비용은 별다른 변화없이, 종전 보험방식의 연금제도에서 담당해 왔던 사업과 그로 인한 비용의 일부가 단순히 부조방식의 사회보장제도로 이전되는 효과만이 발생할 수도 있음.

Ⅵ. 오스트리아, 캐나다, 호주

1. 오스트리아

□ 공적연금제도

- 일정소득을 상회하는 경제활동참가자는 공적연금의 당연가입 대상자가 됨 2004년말 현재 약 321만명이 공적연금에 가입하고 있으며, 근로조건과 사업장에 따라 기한이 있는 근로자(Arbeiter), 피용자(Angestellte), 광부, 철도근로자, 상공자영자, 농민, 특정 자유직업인 의사·약사·변리사, 공증인 등으로 구분되어 관리됨. 연금보험의 경우 6개 공단에서 관리하고 공무원의 경우에는 별도로 마련된 연금제도를 채택.
- 공적연금보험의 급여는 사회적 기초수준을 보장하고 있을 뿐만 아니라, 장기가입자의 경우에는 적정 생활수준을 유지시켜 주도록 설계되어 있음.
- 공적연금제도의 보험료율은 직종에 따라 상이하나, 일반근로자를 위한 연금제도의 재원은 소득의 22.8%로 근로자 10.25%, 사용자 12.55%를 각각 부담. 한편 부과기준소득의 상한선은 소득은 근로자의 경우 €3013.22이며 정부는 총지출의 약 25%를 부담.
- 연금적용률의 감액이 없는 정상노령연금 수급조건은 남자는 65세, 여자는 60세에 도달하고, 최근 30년 동안 보험기간이 300개월 이상이던지 또는 180개월의 보험료를 납부해야 함.
- 노령연금의 급여수준은 가입기간중 가장 높았던 15년간의 평균소득과 보험가입기간에 의해 결정. 정상노령연금을 수급하는 경우에는 가입기간 40년이면 80%, 35년인 경우 70%를 받음.

□ 사회부조제도

- 오스트리아의 사회부조는 생계비 보장을 위한 생계부조(HLU: Hilfe zum Lebensunterhalt)와 특별한 상황에 따른 긴급부조(HBL: Hilfe in besonderen Lebenslagen)로 구분.

- 사회부조는 사회보험급여처럼 법으로 정해진 것이 아니라 은혜를 베푸는 차원에서 이루어짐. 사회부조를 수급하기위해서는 소유자산을 가치로 현실화해야 함. 자동차나 집을 소유한 자는 사회부조가 승인되기 전에 처분하여 우선적으로 그것으로 생활해야만 함. 근로활동으로부터 얻은 소득은 사회부조에 계산됨. 사회부조담당기관은 급여수급자의 친족에게 배상을 청구할 수 있음.

□ 최저소득보증연금

- 오스트리아는 1955년부터 일반사회보험법(Algemeine Sozialversicherungsgesetz: 이하 ASVG)에 연금수급자의 최저보장을 위한 조정수당제도(Ausgleichzulage)를 두고 있는데, 이는 연금제도내에 사회부조급여(Sozialhilfeleistungen)를 동시에 규정하고 있음을 의미.
- 이는 모든 연금수급자에게 관습적인 의미의 최저생계를 보장하는 것으로, 그 재원은 연방정부, 지방정부, 자치단체가 재정조정법(Finanzausgleichgesetz)에 근거하여 공동으로 부담하고 있음.
- 연금급여 산정시 개인적인 경제상태와 가족관계는 고려되지 않음(즉, 최저연금은 아님). 가입기간동안 낮은 소득과 가입기간 불충분으로 인해 산출된 연금급여가 법률이 정한 수준이하인 경우, 수급자의 소득 및 부양가족을 고려하여 연금급여와의 차액을 조정보조금으로 지급함으로써 연금수급자의 생계를 확실히 할 수 있도록 하고 있음. 최저연금을 지급하는 것이 아니라 법으로 정한 최저수준과의 차액을 지급하는 것이기 때문에 기초연금제도와는 다름.
- 연금조정보조금 수급자는 2003년말 현재 연금수급자 201만의 11.3%인 228,380명이고, 평균월지급액은 €235인 것으로 파악됨.

2. 캐나다

□ 캐나다의 연금체계

- 캐나다의 연금체계는 Old Age Security(OAS)와 Canada/Quebec pension과 사

적연금인 Registered Pension Plans(RPPs) and Registered Retirement Savings Plan(RPPs)으로 이루어졌음.

- 특히, 공적연금인 Old Age Security는 일반조세에 의해 재원이 조달되어 65세 이상 고령자에게 자산조사에 의해 정액급여로 지급되며, 2층 연금체제인 Canada/Quebec pension은 강제가입이며, 소득비례연금체제로 피용인과 사용인의 기여금으로 운영함.

□ Old Age Security

- Old Age Security는 캐나다 퇴직소득체계의 중추돌로서, 급여는 basic Old Age Security Pension과 Guaranteed Income Supplement 그리고 Allowance로 구성됨. 급여는 보편적 급여이기는 하나, 연금수급자의 소득(배우자 소득과의 합계)이 최대수준을 초과할 경우 지급하지 않음.
  - Old Age Security Pension은 캐나다 시민이거나 법적 거주자로서, 18세 이후 캐나다에서 최소 10년 이상 거주한 65세 이상 캐나다 시민을 대상으로 하며, 평균급여는 월 C$445.18($346)이며, 최대급여는 C$471.76($366.3)임.
  - Guaranteed Income Supplement는 캐나다에 거주하여 기초연금의 완전노령연금 혹은 부분노령연금을 수령하며, 일정금액 이하의 소득을 지닌 저소득 고령자에게 매달 지급됨. 여기서 소득은 공적연금, 사적연금, 노령퇴직수당, 외국연금, 고용보험급여, 저축에 대한 이자, 자본이득과 배당금, 고용소득 등을 의미하며, 기초노령연금과는 달리 GIS는 소득세를 납부하지 않음. 단신 평균급여는 월 C$379.37 ($295)이며, 최대급여는 월 C$560.69($435.3)임.
  - Allowance는 배우자가 노령연금 혹은 GIS 수급자격이 있거나 받는 경우, 60~64세인 경우, 캐나다 시민이거나 법적인 거주자로 승인을 받은 경우, 18세 이후 캐나다에 최소 10년 동안 거주한 경우 지급됨. 평균급여는 월 C$314.96($245)이며, 최대급여는 C$836.97($650)임.
  - 상용고용시 평균임금대비 OAS연금과 GIS를 합한 최대급여율은 1995년 남성은 25.6%, 여성은 35%임.

□ 그 외 고령자를 위한 지원

- 캐나다는 공적연금 외에도 주거임대비용, 처방약비용 및 medicare프로그램을 통해 고령자들의 의료비용을 지원함.

3. 호주

□ 호주 공적연금 수급자격

- 수급자격: 수급자격은 연령과 거주기간에 따라 달라지며 최소거주기간은 10년임. 연령은 남성 65세, 여성은 60세이나, 여성의 수급연령을 점차적으로 상향조정하여 2013년이 되면 여성 역시 남성과 동일한 65세가 됨(2003년 62.5세임).
- 급여수준
  - 노령연금은 단신은 주당 최대 A$210.90, 부부는 주당 최대 A$176.05(부부합산 A$352.1. 2003년 기준)이였음. 이 금액은 보충적으로 지급되는 급여는 포함하지 않은 기초연금만을 의미하며, 부부는 단신급여의 1.67배 수준임.
  - 단신수급자의 경우 1998년 이후 노령연금을 남성의 주당 평균소득과 연계하여 25%수준에서 지급하기로 법적으로 공식화하였음.
- 자산조사: 노령연금은 별도의 소득조사와 자산조사(asset test)를 실시하여 급여수준을 낮추고 있음. 부부의 경우 소득조사와 자산조사 모두 실시하게 됨. 소득조사는 단신일 경우 주당 $50(부부는 $88)의 소득은 묵과하며, 그 이상의 소득에 대해 50% 감액함.
- 적용현황: 호주의 사회보장청에 따르면 고령자의 69.4%가 노령연금에 적용되고 있으며, Department of Veteran's Affairs로부터 급여를 받는 사람은 13.2%로 총 82.6%인 것으로 나타났음(1996년 6월 기준). 즉, 고령자 가운데 17.4%는 연금을 받지 못하며 이 가운데 15.5%는 소득조사나 자산조사 기준을 충족하지 못하였고, 1.9%는 거주요건을 충족하지 못한 것으로 나

타남. 한편 연금수급자 가운데 67%는 완전연금을 수령하였고 감액연금을 받는 33%가운데 5% 미만만이 자산조사에 의해 부분연금을 받고 있었음.

□ 보충급여

- 호주는 고령자에게 기초연금 혹은 수당 외에도 보충급여를 지급함. 특히 중요한 급여는 약값수당(pharmaceutical allowance)과 임대보조(rent assitance)로서, 약값수당은 주당 $2.7이고 임대보조는 부부는 주당최대 $35.30, 단신은 $37.40을 지급하였음(1997년 12월 기준). 그러나 노령연금 수급자의 15%만 수급함.

□ 현물급여

- 현금급여 외에도 의료급여(healthcare), 고령보호(aged care) 등의 현물급여를 지급함. 1993~4년 노령연금수급 가구의 경우 현물급여가치는 주당 $150으로, 가처분소득의 40%였음.

제 1 장 서 론

임금노동을 기반으로 하는 산업사회는 산업현장에서 은퇴해야 하는 '노령'을 소득상실의 주요위험으로 만들었다. 핵가족화와 가족부양 의식의 변화에 따른 가족부양 전통의 와해도 가족부양체계를 대체할 사회적 부양체계의 필요성을 더욱 강화시켰다. 게다가 평균수명의 연장으로 누군가에게 생활을 의존해야 하는 노령기는 더욱 길어졌다.

따라서 노령계층에게 어떻게 안정적으로 소득을 보장할 수 있을 것인가는 국가적 정책과제가 되었다. 특히, 출산율 저하에 따른 근로연령계층의 감소로 근로연령계층 1인당 부담해야 하는 사회적 부양부담의 증가는 고령화된 인구구조 하에서 어떻게 지속가능성을 확보하면서 동시에 노령계층에게 안정적인 소득보장을 할 수 있을 것인가에 대한 지혜로운 해답을 찾아내기를 요구하고 있다.

일찍이 선진국들은 노령기의 소득상실에 대응하여 공적연금이라는 노후 소득보장장치를 도입하여 발전시켜 왔다. 최근에는 부양부담이 증가하는 고령사회에서의 지속가능성 확보라는 정책목표와 함께 불안정한 노동시장하에서 노후의 안정적 소득보장이라는 정책목표의 달성을 위하여 활발히 연금개혁이 이루어지고 있다. 일견 상충되어 보이는 지속가능성을 위한 '부담의 적정성'과 '혜택의 보편성'과 '급여의 적정성'이라는 과제의 동시적 충족을 위해서이다.

이와 같이 인구고령화는 한편으로는 근로연령계층에게 과도한 부양부담을 초래하여 인류사회의 지속가능한 발전을 위한 '부담의 적절성'이라는 과제를 제기하고, 다른 한편으로는 다수를 이루는 노령계층의 안정적 생활을 위한 '적용의 보편성 및 보장의 적절성'이라는 과제를 제기한다. 전자는 사회보장제도의 장기적 재정건전성 확보라는 정책과제를, 후자는 사회보장의 사각지대 해소라는 정책과제를 각각 제기한다. 문제는 이 두 과제가 상호 모순적이라는 것이다. 사각지대 해소와 적절한 보장을 위해서는 커다란 재정이 소요되는데, 그 재원

의 마련은 부담의 한계 때문에 제약이 있다는 것이다.

고령화를 앞서 겪은 선진국들이 연금개혁에 주력하는 이유가 여기에 있다. 상호 모순적인 과제를 동시에 충족하기 위해서는 기존 노령소득보장체계의 부분적 개혁이 필요한 것이 아니라, 노령소득보장체계를 구성하는 국가, 시장(기업), 개인의 역할분담, 복지혼합(welfare mix)의 지형의 변화, 즉, 노령소득보장 패러다임의 변화가 요구된다는 것이다.

노령계층에 대한 소득보장에서의 국가의 역할에 대한 규정과 기대도 달라지고 있다. 또한 기존에 개별 사회보장제도가 부여받은 역할도 변화하고 있다. 공적연금내에 복합적으로 혼재되어 있던 사회연대에 입각한 '사회'보장적 성격과 개인의 근로연령기의 소득수준 유지라는 '사적'보장적 성격도 분리되고 있다. 공적연금이라는 제도 틀내에서도 사적연금적 성격, 공공부조적 성격, 노령수당적 성격이 분화되고 있다. 또한 재원조달방식 및 재정방식의 측면에서 전통적 의미의 공적연금과 사적연금, 공적연금과 공공부조 혹은 노령수당의 경계가 모호해지고 있다.

본 연구는 '노령'이라는 소득상실 위험에 대비하여 각 국가에서 마련하고 있는 사회보장체계를 비교해 보고자 한다. OECD 국가 중 연금제도 유형이 상이한 주요 국가들을 대상으로 사회보험방식의 공적연금과 공공부조방식의 기초소득보장이 노령 소득보장체계의 측면에서 어떻게 역할을 담당하고 있는지를 살펴보고자 한다.

이를 위해 공적연금 중심형인 독일, 소득계층별 기초보장 및 공적연금 분리형인 스웨덴, 캐나다, 오스트리아, 급여수준별 기초보장 및 공적연금 혼합형인 영국, 기초보장 중심형인 호주를 중심으로 분석하되, 호주와 캐나다는 개괄적으로 간략히 살펴본 뒤, 후속연구에서 집중 분석할 것이다. 한편 본 연구는 공적연금과 기초소득보장과의 역할분담 및 사각지대에 초점을 두었으며, 이와 같이 노령 계층의 안정적 생활을 위해 최소한의 소득을 보장하는 데 있어서, 공적연금과 기초소득보장체계가 어떠한 관계로 결합하고 있는지를 살펴보는 것은 향후 우리 나라의 공적연금 개혁방향을 모색하는 데에 있어서도 시사하는 바가 클 것이다.

또한, 후속연구에서는 우리나라 국민연금과 국민기초생활보장제도의 특성 및 노후소득보장의 사각지대규모를 추정하고, 상기 국가를 포함하여 OECD 국가가운데 기초연금을 실시하는 20여개 국가의 연금특성 및 기초연금의 제반특성과 급여수준, 평균임금·빈곤선과의 비교 등을 연구할 것이다. 또한 캐나다와 호주 등 기초소득보장이 비교적 잘 되고 있는 국가를 집중 조명하고, 이와 같은 비교적 관점에서의 정책적 시사점과 우리나라에게 줄 수 있는 정책적 함의를 도출할 것이다.

제 2 장 공적연금과 기초소득보장의 관계

제 1 절 노후소득보장에서 공적연금과 기초소득보장의 관계

노후 소득보장제도는 '노령'이라는 소득상실 위험에 대비한 소득보장제도[주1]를 총칭하는 것이다. 노후 소득보장제도로서 대표적인 제도가 연금제도(pension scheme)이며, 특별히 노인을 대상으로 하는 것은 아니지만 빈곤선 이하에 놓여 있는 노령계층에게 지급되는 공공부조제도(public assistance scheme)가 있으며, 국가에 따라 노령수당제도(the aged allowance scheme)를 운영하기도 한다.

거시적 정책 측면에서, 각 국가마다 노후소득보장체계의 구성과 그 제도간 역할분담은 상이하다. 그 첫째로 공적소득보장제도와 사적소득보장제도의 역할 분담은 국가마다 상이하며, 역사적으로도 변화해 왔다. 서구 선진국의 경우 복지국가의 황금기 동안 공적연금의 적용확대와 급여수준 제고를 통하여 공적 노후소득보장의 역할이 확대되어 왔다. 그러나 최근에는 이들 선진국에서 인구고령화와 국가재정위기를 겪으면서 공적연금의 급여수준 삭감 등을 통하여 노후소득보장체계에서 공적보장의 역할을 축소하고, 기업연금·개인연금 등 사적소득보장의 역할을 확대하는 변환을 시도하고 있다.

그러나 이를 보다 엄밀히 살펴보면, 선진국에서 공적소득보장과 사적소득보

주1) 소득보장제도는 사회보험, 공공부조, 혹은 사회수당의 형태를 가진다. 소득보장제도로서의 사회보험제도는 예측되는 소득상실 위험(노령, 실업, 질병, 재해 등)에 대비하여 평상시에 소득수준에 따라 보험료를 갹출하여 사회적 기금을 마련하여 놓았다가 사회구성원 누군가에게 위험이 발생하면 사회연대적으로 소득상실을 보상해 줌으로써 위험을 분산하는 제도로써, 근로시 생활수준을 보장하는데 그 목표를 두고 있다. 이에 비하여 공공부조제도는 소득수준 등의 이유로 갹출기록이 없어 사회보험 수급자격을 갖추지 못한 탈락자에게 정부의 재정으로 최소한의 생활을 보장하는 제도로, 사회보험제도를 보완하는 역할을 수행한다. 사회수당은 특정 인구학적 범주(노인, 아동, 장애인 등)에 속한 인구계층이면 누구나 가지게 되는 특별한 욕구에 대응하기 위한 제도로써, 본래적 의미의 사회적 수당은 소득계층에 관계없이 정부 재정으로 급여가 지급된다.

장간의 역할분담 변화의 핵심은 공적보장의 기초보장적(basic income maintenance) 성격은 강화하는 한편, 기본욕구(basic need) 이상의 부분에 대해서는 사적보장의 유연한 대응을 강화하는 방식으로 재편되고 있다는 표현이 보다 적절할 것이다. 한편, 우리 나라는 공적연금제도의 도입역사가 짧아 아직 주축적인 노후소득보장제도로서의 역할을 수행하고 있지 못할 뿐만 아니라 사적연금 등 공식적인 사적보장제도도 활성화되어 있지 못하기 때문에 가족 등 사적 소득이전체계에 의한 비공식적 지원이 더 큰 비중을 차지하고 있다.

거시적 정책측면에서 그 둘째로, 공적·사적 소득보장제도간 역할분담 뿐만 아니라 공적 소득보장제도간 역할분담도 각 국가의 정책선택에 따라 상이하다. 대부분의 서구 국가에서 공적 노후소득보장제도는 공적연금을 중심으로 하고, 공공부조 등의 제도를 통하여 최종안전망을 구성하는 방식으로 운영하고 있다.[주2] 공적연금이 노후소득보장체계의 중심축이기 때문에, 공적연금의 역할에 따라 여타 공적소득보장제도의 역할이 규정되어 진다. 공적연금이 보편적인 적용범위를 가질수록 노후소득보장에서 다른 대체적 소득보장제도의 역할은 미미하며, 공적연금으로부터 실질적으로 노후소득보장을 받을 수 없는 노령계층의 규모가 클수록 다른 대체적 소득보장제도의 역할이 크게 요구될 것이다.

베버리지(Beveridge)는 1942년 세계의 사회보장정책의 수립에 중요한 영향을 미쳤던 그의 보고서에서 사회보험을 소득보장의 중심축으로 삼고, 그 아래로는 사회보험에서 포괄되지 못한 사람들을 위하여 공공부조를 보완책으로 깔고, 그 위로는 사적보험을 통하여 부족한 급여수준을 보충토록 권고하고 있다. 그러나 베버리지의 구상과 같이 갹출방식에 입각한 사회보험이 보편적인 1차적 안전망의 역할을 수행할 수 있다고 기대하는 데에는 완전고용이 유지된다는 전제하에서이다.

최근 경제의 세계화(globalisation)로 인한 노동시장의 유연화과정에서 완전고용의 신화는 붕괴된지 오래이고, 장기실업자가 증가하고 비정규직으로 통칭되는 임시직, 시간제, 계약제 등 불안전고용이 증가하고 있다. 이러한 노동시장의

주2) 반면, 오스트레일리아 같이 공공부조 형태의 정액급여 노령수당이 기초보장의 역할을 수행하기도 한다.

변화는 안정된 갹출이 보장되는 완전고용하에서 제대로 작동할 수 있는 사회보험의 위험방어 기능을 현저히 축소시키고 있다. 즉, 변화된 노동시장 여건에서 갹출에 기반한 사회보험제도는 전국민의 보편적인 1차적 사회안전망으로서의 역할을 수행하는데 상당한 한계를 보이고 있다. 공적연금제도만 하더라도 실업과 불안전고용을 반복하는 상당수 계층은 연금수급자격을 갖추지 못하여 노후소득보장의 사각지대에 놓여질 것으로 예상되기 때문이다.

이와 같이 제도는 제도 자체의 목적과 논리에 의해서 그 역할이 규정되기도 하지만, 경제사회적 조건의 변화속에서 새롭게 제도의 역할을 규정받게 된다. 따라서 최근 노동시장 및 가족구조의 변화 등 경제사회적 여건의 변화는 공적 노후소득보장제도간의 역할 규정과 역할 분담을 변경시켜 나갈 것으로 보여진다.

또한, 거시적인 정책수준에서 좀더 개별 제도수준으로 내려오면, 한 나라의 공적 노후소득보장제도의 설계에 있어서도 몇 가지 점에서 중요한 정책선택이 필요하다. 첫째, 누구에게 급여를 줄 것인가의 문제이다. Gilbert and Terrell(1998)는 이를 사회적 할당(social allocation)의 문제로 규정하고, 이 차원에서 정책적 선택은 크게 보편성(universality) 혹은 선별성(selectivity)의 채택으로 나타나게 된다. 보편주의는 인구학적 기준 혹은 특정 사회적 위험에 직면한 누구에게나 사회적 보장을 제공하는 원칙이며, 선별주의는 자산조사(means test)등을 거쳐 특별히 선별된 사람에게만 사회적 보호를 제공하는 원칙이다.

노후소득보장제도의 경우, 일반적으로 공적연금이나 노령수당은 소득계층에 관계없이 보편적 대상을 포괄하는 보편주의적 제도이며, 공공부조는 자산조사를 거쳐 빈곤선 이하의 빈곤층만을 급여대상으로 하는 선별주의적 제도라 할 수 있다. 그러나 공적연금이나 노령수당의 경우에는 나라마다 실제로 어떻게 운영하느냐에 따라 보편주의적 성격보다는 선별주의적인 성격에 가까운 경우도 종종 보여진다.

예컨대, 공적연금의 경우 시민권(citizen right)의 차원에서 일정기간 이상 거주한 국민일 경우 노령이라는 조건만 부합하면 모든 시민에게 지급하는 국가가 있는가 하면, 대부분의 국가처럼 공적연금을 사회보험방식으로 운영할 경우 제

도적 형태는 보편적이지만 노령이라는 조건과 함께 일정기간 이상의 갹출을 조건으로 하기 때문에 실제 급여에서는 선별적일 수도 있다. 또한 노령수당의 경우에도 소득계층에 상관없이 노령이라는 조건만으로 급여가 지급되는 국가가 있는가 하면, 저소득 노령계층만을 대상으로 노령수당을 지급하는 국가도 있다. 후자의 경우 보편주의 제도라기보다는 선별주의 제도라고 보는 것이 타당할 것이다.

둘째, 소득보장제도의 설계와 관련한 또 하나의 중요한 정책선택은 재원조달방법에 있어서 사회보험방식과 조세방식의 선택이다. 물론 예외도 종종 있지만, 대부분의 경우에 있어 사회보험방식은 적용의 보편주의와 결합되어 이루어지는 경우가 많으며, 조세방식은 적용의 선별주의와 결합되어 선택되는 경우가 많아 왔다. 사회보험방식은 실제로 적용의 보편주의 실현을 용이하게 한 혁신적 고안물로 여겨져 왔다. 그러나 이 역시 완전고용의 경제적 조건이 뒷받침될 때 가능한 것이다.

셋째, 마지막으로 소득보장제도의 설계와 관련하여 중요한 선택은 보장수준과 관련한 것이다. 공적 노인소득보장의 수준과 관련하여 크게 두 가지 목표를 가질 수 있다. 하나는 노인의 빈곤을 해소하는 것이며, 다른 하나는 근로시 생활수준을 유지하는 것이다. 전자는 최소한의 인간다운 생활을 위하여 절대적으로 필요한 수준을 빈곤선으로 설정하고 그 이하에 있는 노인의 생활수준을 빈곤선으로 끌어올려 최소한의 소득보장을 도모하는 것으로, 전통적인 대표적 빈곤계층이라 할 수 있는 노령계층 소득보장에 있어서 핵심목표 중 하나이다. 후자는 노인의 근로시기 생활수준을 유지하기 위하여 근로연령기의 노인의 생활수준을 반영한 상대적인 소득보장 개념인 적정 소득대체율을 보장하는 것으로, 공적연금의 성숙에 따른 노령계층 소득보장의 또 다른 핵심목표 중 하나이다.

제 2 절 공적연금 사각지대의 발생원인과 유형

1. 선행연구 검토

사회보장 사각지대에 대한 국외 연구는 국제노동기구(*International Labour*

Organization: ILO), 국제사회보장협회(*International Social Security Association: ISSA*)에서 특별한 관심을 가지고 다루어 왔으며, 이들 연구의 관심은 크게 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. 하나는 개도국에서 전형적으로 관찰되는 비교적 전통적인 사각지대 문제이며, 다른 하나는 최근 경제의 세계화(*globalization*)와 노동시장의 유연화(*flexibility of labour market*) 과정에서 선진국을 중심으로 새롭게 발생되는 사각지대 문제이다.

먼저, 개도국의 전형적인 사각지대 문제는 아프리카, 동남아시아 등 비공식부문(*informal sector*)이 큰 비중을 차지하는 개도국의 특성상 공식부문 근로자를 기준으로 설계된 사회보장(연금보험)제도로부터 비공식부문에 종사하는 다수 국민들이 사회보장의 사각지대에 놓여지게 된다는 것이다. 따라서 개도국의 사회보장으로부터 배제되어 있는 다수의 비공식부문 종사자를 위하여 기존 사회보험제도 이외의 별도의 사회적 보호장치의 개발이 필요하다는 논의가 중심을 이루고 있다(Jenkins, 1992; Ginneken, 1999a, 1999b; Bertranou and Rofiman, 2002; Subrahmanya, 2002). 또한 국가의 상황은 다르지만, 영국에서 자영자 집단의 사회보장 배제 혹은 포함 문제를 다루는 연구도 있다(Cordan, 1999; Meager and Peter, 2001).

두 번째는 세계화와 노동시장의 유연화 과정에서 비정규(비정형)근로의 증가 등 고용형태의 다양화에 따라 새롭게 등장한 사회보장 사각지대 관련 연구로, 상용근로자 중심의 완전고용을 상정하여 설계되었던 베버리지(*Beveridge*)식의 사회보험 중심의 사회보장제도는 새로운 노동시장 환경에 조응할 수 없는 한계를 가지고 있다는 문제인식에 기반한 연구들이다. 따라서 이들 연구에서는 변화된 노동시장 환경에 조응하여 사회보장의 사각지대에 놓여지게 된 다수의 장기실직자와 비정형근로자, 전업주부 등 비경제활동인구 등을 포함할 수 있는 사회보장체계의 재편이 필요하다는 논의가 중심을 이루고 있다(Jenkins, 1992; Gray, 1993; Bieback, 1993; Beattie, 1999; Emmerij, 1999; Takayama, 1999; Gillion, 2000; Schomann & Schomann, 2001; Meadows, 2001; Sarfati & Bonoli, 2002; Augusztinovics, 2002;). 동일한 맥락에서 Offe(1997)의 경우, 사회보장체계 재편의 핵심은 사회보장의 원리가 노동계약(*labour contract*) 기반에서 시민권

(*citizenship*) 기반으로 변경되는 것이라고 주장하고 있다. 또한 Orloff(1993)도 사회보장에서의 성불평등 문제를 해결하는 방안으로서 시민권으로서의 복지국가 재편을 제안하고 있다.

한편 사회보장 사각지대에 대한 국내 연구들도 양적으로 풍부하지는 않지만, 최근 여러 방면에서 이루어지고 있다. 우리 나라의 경우 사회보장제도 도입역사가 일천하고 적용확대 과정이 마무리된 것이 극히 최근이므로, 국내 연구들의 공통된 관심은 제도적 적용범위와 실제 적용범위의 괴리, 여러 사회보장제도간의 역할분담에도 불구하고 포괄되지 않는 사회보장의 사각지대 등이다.

박찬용·김연명·김태완(2000)은 전체 사회보장제도의 법·제도적 사각지대를 분석하고 있으며, 박순일·황덕순·최현수(2001)는 사회보험과 공공부조 양제도에서 모두 배제되어 있는 사회보장의 사각지대를 실증적으로 분석하고 있다. 홍경준(2003)도 자활실태조사자료(2002)를 활용하여 사회보장의 사각지대를 분석하고 있다. 한편, 석재은·김태완(2000), 석재은(2002b)은 노령 소득보장체계의 사각지대를 분석하고 있으며, 석재은(2001), 박영란·황정임·김진경(2001)은 여성의 연금수급권의 사각지대를 분석하고 있다. 또한 석재은(2002a), 박성민(2002), 석재은(2003)은 국민연금(공적연금)의 사각지대의 실태, 유형을 분석하고 있다. 한편, 김연명(2001), 안주엽 외(2001; 2002), 김유선(2001)은 최근 노동시장 변화와 관련하여 증가하고 있는 비정규직에 초점을 두고 비정규직의 사회보장 적용실태와 개선방안을 제안하고 있다. 또한, 사회보장 사각지대 개선을 위한 대안모색의 차원에서 허재준·심규범(1999)은 건설일용근로자의 사회안전망 구축방안을 제안하고 있으며, 김용하(2000) 역시 5인 미만 사업장근로자와 임시일용직근로자의 사회보장 사각지대 해소를 위한 특별관리제도를 제안하고 있다. 원종욱·백화종·양시현(2000)은 5인 미만 사업장근로자 및 임시일용직근로자의 사업장가입자 편입 방안을 제안하고 있으며, 석재은(2002b), 석재은·원종욱·김수봉·김용하·김성민·김태완(2002)은 사각지대 해소를 위한 사회보장체계의 개편방향을 제안하고 있다.

2. 사각지대 발생유형과 원인

사각지대 발생유형과 원인은 크게 세 가지로 구분될 수 있다(Gillion, 2000; Bieback, 1993). 첫째는 법·제도적으로 당연적용 범위에서 배제되는 구조적 배제(*structural exclusion*) 유형이다. 사회보험방식에 입각하여 갹출기록에 연계하여 연금수급권이 발생하는 연금제도구조하에서는 대부분 소득활동자를 중심으로 연금제도의 당연적용 범위를 설정하고 있다. 이 때 소득활동의 범위나 정도에 따른 구분은 사회마다 다르지만, 소득활동자를 중심으로 연금의 당연적용범위가 설정되고, 비경제활동자 혹은 유사비경제활동자로 구분되는 집단은 연금적용에서 배제되게 된다. 당연적용에서 배제된 집단에는 전업주부와 같이 공식적인 경제활동을 전혀 하지 않는 경우도 있지만, 가족종사자, 비공식부분 종사자, 일정시간 이하 시간제근로자, 일정소득 이하 저임금근로자 등 경제활동을 하고 있으나 연금제도 당연적용에서 배제되는 불완전 근로계층도 존재한다.

둘째, 관리·운영상 배제(*governance and administrative exclusion*)는 법·제도적으로 적용범위에 포괄되어 있으나 소득파악 능력 등 관리행정의 역량의 부족하거나 행정적 태만으로 적극적인 적용노력이 부족한 경우, 또한 적용은 하고 있으나 보험료 징수업무를 적극적으로 하지 않거나 하는 경우에 발생하는 배제 유형이다. 이러한 관리운영상 배제 유형에는 소규모 사업장 근로자, 임시직·일용직·시간제 등 비정규근로자, 독립근로자 등 비정형근로자, 자영자 등 법·제도적으로는 적용범위에 속함에도 불구하고 적용에서 관리·운영의 문제로 적용에서 누락되는 경우에 발생한다.

셋째, 자발적 배제(*voluntary exclusion*)는 제도에의 비순응(*non-compliance*)으로 적용대상 스스로가 갹출회피(*contribution evasion*)를 함으로써 발생하는 배제 유형이다. 이러한 자발적 배제 유형은 연금제도 도입의 역사가 짧아 제도정착이 불완전하고, 비공식 부문이 크며, 소득파악이 용이하지 않은 개도국에서 두드러지게 나타난다.

이와 같은 배제 유형은 서로 원인은 다르지만 상호 결합되면서 배제규모를 더욱 증폭시키기도 한다. 더욱이 최근 경제의 세계화와 노동시장 유연화로 고

용형태의 다양화가 이루어지면서 구조적 배제와 관리운영상의 배제가 더욱 증가될 가능성이 크다. Gillion(2000)에 따르면, 이와 같은 적용배제 및 누락은 비공식 부문 종사자, 농업, 농촌, 저임금, 가내종사자, 자영자 등의 특성을 가진 근로자들에게 집중되는 경향이 있다. 또한 적용범위의 정도는 재원조달 방식이 조세기반일수록, 제도도입 연수가 길수록, 경제발달 수준이 높을수록, 공식부문의 규모가 클수록, 사회보장행정의 관리능력이 클수록, 정부가 적용범위 확대에 정책의 우선순위를 둘수록 높아진다.

3. 연금제도 설계와 사각지대와의 관계

Beattie(1999)는 사회보호 적용범위를 확대하기 위한 선택대안으로 크게 4가지를 들고 있다: 첫째, 의무제도의 당연적용범위를 확대하는 것; 둘째, 정부보조금 지원을 통해 강제제도에 의한 자발적 적용확대를 촉진하는 것; 셋째, 정부의 재정에 기초한 광범위한(보편적인) 급여 혹은 서비스를 도입하는 것; 넷째, 자산조사에 기초한 급여나 서비스를 확대하거나 수립하는 것. 첫 번째 대안인 강제적용 범위 확대는 수용성이 비교적 높은 편이지만, 저임금근로자 및 자영자의 경우에는 보험료 갹출이 장벽으로 작용할 수 있으며, 욕구가 큰 집단에 대한 보험료 면제제도 등의 정책적 배려를 포함시키는 경향이 있으나, 경제활동 참여를 기반으로 하는 의무제도 하에서 여성들은 대개 불이익을 겪게 된다. 두 번째 대안인 자발적 적용범위 촉진은 수용성에서는 문제가 없지만, 큰 욕구가 진 사람에 대한 배려나 성평등적 배려는 기대하기 어렵다. 세 번째 대안인 정부재정에 의한 보편적 급여 도입은 다른 정부지출 항목과의 경쟁을 해야 하므로 수용성이 낮은 편이다. 그러나 큰 욕구를 가진 사람에 대한 배려나 성평등 측면에서는 매우 이상적인 제도이다. 네 번째 대안인 자산조사에 기초한 급여는 수용성의 측면에서 보편적 제도보다는 보다 수용성이 높고, 대체로 보다 큰 욕구를 가진 사람들에게 집중하지만 자산조사의 엄격성 정도에 따라 이들이 배제되기도 하며, 비교적 성평등을 촉진시키지만 그 대가로 사회적 통제를 받게 된다.

또한 Gillion(2000)은 비공식 부문에 적용범위를 확대하는 정책으로 5가지 선택대안을 들고 있다: 첫째, 기존제도를 배제된 집단에게 적용하는 것; 둘째, 기존제도를 배제된 집단에 적용이 가능하도록 제도를 조정하여 재편하는 것; 셋째, 배제된 집단을 위한 특별제도를 만드는 것; 넷째, 조세에 기반한 보편적 혹은 선별적 표적제도를 도입하는 것; 다섯째, 자조 및 상호부조원칙에 기반하여 특별제도를 개발토록 장려하는 것. 앞의 세 가지 대안은 갹출에 기반한 급여자격과 강제적용 등의 기존 제도의 틀을 유지하면서 그 안으로 배제된 집단을 끌어들이는 것이라면, 네 번째 대안은 갹출과 급여와의 연계를 깨뜨리고 갹출과 관계없이 노령, 혹은 저소득을 조건으로 급여를 제공한다. 다섯 번째 대안은 배제 집단을 공적제도내로 포괄하는 것이 비현실적이라고 보고, 그들간의 상호부조제도만이 유일한 대안일 것이라고 가정한다.

이와 같이 볼 때, 연금제도의 규칙이 어떻게 설계되는가에 따라 사각지대의 발생이 달라지는지를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 연금 수급권이 근로연령기의 갹출기록과의 연계성 여부이다. 즉, 연금의 수급권이 근로연령기의 고용 혹은 갹출기록에 연계하여 주어지는가, 아니면 고용 혹은 갹출기록에 관계없이 연금수급권이 주어지는가?

둘째, 갹출기록과 관계없이 연금수급권이 주어지는 경우는 최소거주기간 요건을 충족하는 모든 거주민을 대상으로 하는 경우와 자원조사(자산조사, 소득조사 혹은 연금조사)를 통하여 일정자원 이하인 사람만을 대상으로 하는 경우로 구분된다. 모든 거주민에게 연금수급권이 주어지는 경우에는 거주기간이 최소요건을 충족하는 경우 적용범위의 사각지대는 발생하지 않는다. 다만 거주기간이 짧은 경우에 연금급여 수준이 거주기간에 비례하는 경우 급여수준의 적절성 측면에서 기초보장이 확보되지 않을 수 있다. 또한 자원조사를 하는 경우, 조사의 엄격성 정도에 따라 사각지대가 발생 가능성이 결정된다. 조사가 엄격한 자산조사, 소득조사, 연금조사 순으로 사각지대 발생가능성이 높다.

셋째, 갹출기록에 연계하여 연금수급권이 주어지는 경우에는 보험료면제기간의 유무와 그 인정범위 및 수준에 따라 사각지대의 발생 정도가 영향을 받는다. 보험료면제기간의 인정범위 및 수준이 관대할수록 사각지대 발생은 감소하

게 된다. 또한 연금수급을 위한 최소가입기간이 낮을수록 적용의 사각지대 발생은 감소하지만, 급여구조가 가입기간에 비례하는 경우에는 급여의 적절성 측면에서는 사각지대가 발생하게 된다.

〈표 2-1〉 연금제도 규칙과 사각지대

1차수급 조건	2차수급 조건	3차수급 조건	급여방식	연금제도유형	사각지대와의 관계
갹출 비연계	시민	최소거주 기간	정액 거주기간 비례	기초연금	- 최소거주기간 충족시 적용의 사각지대 비발생 - 거주기간 짧은 경우 급여의 적절성 측면의 사각지대 발생
	자원 조사	자산조사 소득조사 연금조사	정액 또는 빈곤선 보충	기초연금 또는 최저보증연금	- 연금 급여의 적절성 보충 - 자원조사의 엄격성이 높을수록 사각지대 발생 가능성 높음.
갹출 연계	보험료 면제제도 유무 및 인정범위, 수준	최소 가입 기간	정액 보험료납부 기간 비례	기초연금	- 갹출기록에 따른 사각지대 발생 가능성 높음. - 보험료면제제도의 적용과 인정 범위 및 수준의 관대성이 높으면 사각지대 발생이 감소함. - 최소가입기간 낮으면 적용의 사각지대 발생 낮아지지만, 급여수준이 가입기간에 비례하는 경우 급여의 적절성 측면의 사각지대 발생가능성 높음.
			소득비례	소득비례연금	

4. OECD 국가의 연금체계 유형

OECD 주요 국가들이 의무연금제도(*mandatory pension scheme*)를 통하여 어떻게 노령계층의 기초보장을 수행하고 있는지를 살펴보았다. 이론적으로 적용범위의 사각지대가 가장 낮은 제도유형은 갹출과 연계하지 않은 기초연금을 가진 경우라고 보여진다. 갹출과 연계하지 않은 기초연금의 경우에도 네덜란드와 같

이 시민권에 의해 일정액을 소득계층에 관계없이 동일하게 보장하는 국가가 있는가 하면, 일정소득수준 이상의 소득계층에게는 기초연금액을 환수하거나 지급하지 않는 호주, 캐나다, 핀란드와 같은 국가도 있다. 또한 기초연금 혹은 소득비례연금과 함께 최저보증연금을 통해 연금소득의 일정수준을 보장해주는 캐나다, 스웨덴, 칠레와 같은 국가도 있다. 다른 한편 영국, 일본과 같이 갹출을 기반으로 하는 기초연금과 소득비례연금을 함께 운영하는 국가도 있다. 소득비례연금은 운영주체에 따라 공적소득비례연금, 사적비례연금으로 구분되지만, 영국, 일본, 핀란드와 같이 공적 혹은 사적연금 중 선택을 가능케 하는 국가도 있다.

캐나다 의무연금체계는 자산조사에 의한 최저보증연금(0층), 일정소득 이상계층에게 환수 혹은 비지급하는 기초연금(1층), 공적 소득비례연금(2층)으로 구성되어, 저소득계층에 대한 기초보장이 제도적으로 매우 강화된 연금체계를 가지고 있다. 핀란드는 일정소득 이상계층에게 환수 혹은 비지급하는 기초연금(1층)과 공적 혹은 사적 소득비례연금(2층)으로 구성되어 있다. 독일은 소득비례연금만 가지고 있으나 연금급여산식상에 저소득층에 대한 누진적 고려와 보험료납부면제제도의 광범한 인정으로 연금 사각지대를 보완하고 있다. 이탈리아는 최근 연금개혁을 통하여 기초연금제도를 폐지하고 명목확정갹출 소득비례연금으로 전환된 국가이다. 따라서 의무연금체계로는 소득비례연금만을 가지고, 보험료를 납부하지 않는 일정소득 이하계층은 공공부조에서 포괄토록 하고 있다. 일본과 영국은 갹출에 연계한 보편적 정액 기초연금(1층)과 공적 혹은 사적소득비례연금(2층)으로 구성되어 있다. 네덜란드는 재정방식은 보험료를 통해 조달하지만, 갹출에 연계하지 않은 시민권적 보편적 정액 기초연금(1층)을 지급하고 사적소득비례연금(2층)을 통해 적정소득보장도 추구하고 있다. 스웨덴도 최근 연금개혁을 통하여 큰 비중의 명목확정갹출방식에 입각한 공적소득비례연금과 작은 비중의 확정갹출방식의 사적소득비례연금으로 개편하였다. 여기에 기존 보편적 정액의 기초연금을 일정소득계층 이상의 사람들에게는 환수 혹은 비지급하는 자산조사에 의한 최저보증연금으로 개편하여 기초보장을 도모하고 있다. 즉, 스웨덴은 기초보장과 적정보장을 동시에 추구하고 있는 것으로 보여진다. 미국은 독일과 마찬가지로 공적소득비례연금만을 가지고 있는데, 독일과 같

은 보험료 납부면제제도를 운영하지는 않으며, 다만 누진적 급여산식을 통하여 저소득층에 대한 기초보장 수준의 확보를 도모하고 있다. 칠레는 민영 확정갹출방식의 소득비례연금의 도입으로 급진적 연금개혁을 수행한 대표적 국가이다. 칠레는 확정갹출방식의 소득비례연금에 가입하지 못하거나 연금수급자격을 갖추지 못한 계층을 위하여 일반재정에 의한 최저보증연금제도를 운영하고 있다. 이러한 국가별 의무연금체계를 연금체계 유형별로 정리하면, <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(1)

		연금제도유형		해당국가
갹출 비연계 (거주)	시민권	기초연금		네덜란드
	시민권 자산조사	기초연금		호주, 캐나다, 핀란드
		최저보증연금		캐나다, 스웨덴, 칠레
갹출 연계 (갹출)		소득비례연금	공적	독일, 이탈리아, 스웨덴, 캐나다, 영국, 일본, 핀란드
			공적 혹은 사적	영국, 일본, 핀란드
			사적	네덜란드, 칠레, 스웨덴, 호주
		기초연금		일본, 영국

〈표 2-3〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(2)

국가	0층	1층			2층		
	갹출비연계 자산조사 최저보증 연금	갹출비연계 자산조사 기초연금 (일정소득 이상환수, 비지급)	갹출비연계 시민권 기초연금	갹출연계 기초연금	공적 소득비례 연금	공적 혹은 사적소득 비례연금	사적소득 비례연금
캐나다	■	■			■		
핀란드		■				■	
독일					■		
이탈리아					■		
일본				■		■	
네덜란드			■				■
스웨덴	■				■		■
영국				■		■	
미국					■		
칠레	■						■
한국					■		

〈표 2-4〉 OECD 주요국가의 의무연금체계(3)

의무연금체계		해당 국가
소득비례연금 +	시민권 기초연금	네덜란드
	시민권 자산조사 기초연금 + 최저보증연금	캐나다
	시민권 자산조사 기초연금	핀란드, 스웨덴
	갹출 기초연금	일본, 영국
	최저보증연금	칠레
소득비례연금		독일: 보험료납부 인정제도 광범 적용 미국, 이탈리아: 보험료납부 인정제도 비적용+공공부조

OECD 주요국가의 급여구조를 실질적인 소득계층별 급여수준을 중심으로 정리해보면, 〈표 2-5〉 및 〈표 2-6〉과 ［그림 2-1］ 및 ［그림 2-2］와 같다.

〈표 2-5〉 소득계층별 의무연금 급여수준: 전체 평균소득 대비

국가	전체평균소득 대비 개인소득 비율						
	0.5	0.75	1	1.5	2	2.5	5
캐나다	37	40	43	43	36	30	30
핀란드	38	46	60	90	120	150	300
독일	25	28	38	57	65	65	65
이탈리아	36	54	72	109	145	181	264
일본	36	44	53	69	75	75	75
네덜란드	35	53	70	105	140	175	350
스웨덴	47	57	69	98	131	163	276
영국	25	30	35	44	44	44	44
미국	29	37	45	58	65	73	73
한국	45	52.5	60	75	90	105.0	106.6
전체평균	35.3	44.2	54.5	74.8	91.1	106.1	158.4

자료: Whitehouse(2003); 한국과 평균은 필자가 추가.

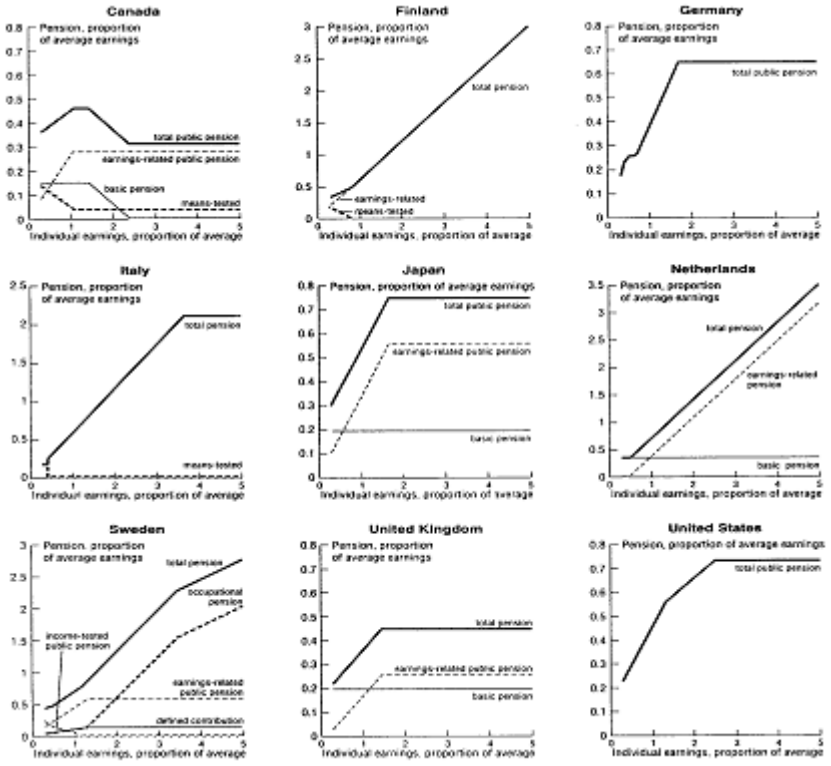
〈표 2-6〉 소득계층별 의무연금 급여수준: 개인소득 대비

국가	전체평균소득 대비 개인소득 비율						
	0.5	0.75	1	1.5	2	2.5	5
캐나다	74	54	43	29	18	12	6
핀란드	77	61	60	60	60	60	60
독일	50	38	38	38	32	26	13
이탈리아	58	58	58	58	58	58	42
일본	72	59	53	46	38	30	15
네덜란드	70	70	70	70	70	70	70
스웨덴	93	77	69	66	65	65	55
영국	51	41	35	30	22	18	9
미국	57	49	45	39	33	29	15
한국	90	70	60	50	45	42	21.3
전체평균	69.2	57.7	53.1	48.6	44.1	41.0	30.6

자료: Whitehouse(2003); 한국과 평균은 필자가 추가.

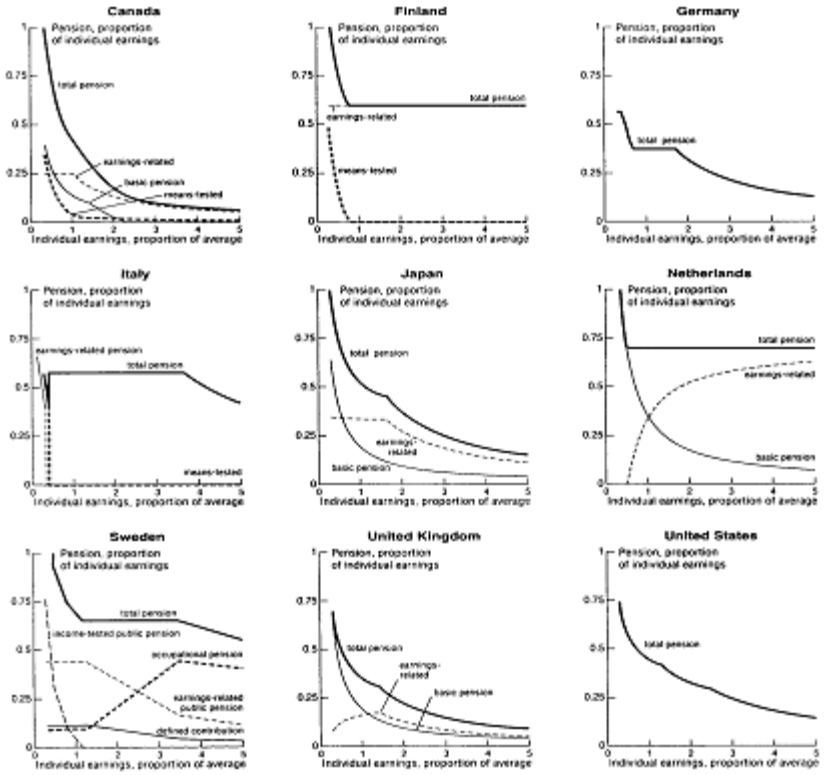
〈표 2-5〉와 ［그림 2-1］은 전체 평균소득 대비 소득계층별 급여수준을 보여주는 것이며, 〈표 2-6〉과 ［그림 2-2］는 개인소득 대비 급여수준을 보여주는 것이다(OECD, 2001). 따라서 〈표 2-5〉와 ［그림 2-1］은 각 국가의 연금체계가 소득계층별로 어느 정도의 소득을 보장하는 지를 절대적 기준(전체평균소득)의 관점에서 파악할 수 있는 정보를 제공하며, 〈표 2-6〉과 ［그림 2-2］는 소득계층별 소득대체율에 대한 정보를 제공한다.

［그림 2-1］ 전체 평균소득 대비 의무연금 급여수준



자료: OECD(2001): OECD Secretariat Calculations

〔그림 2-2〕 개인소득 대비 의무연금 급여수준



자료: OECD(2001): OECD Secretariat Calculations

캐나다는 기초연금이 정액으로 지급되지만, 일정 소득이상에 이르면 환수된다. 소득비례연금은 소득의 증가와 함께 증가하지만, 일단 전체평균소득인 급여상한선에 도달하면 정액이 지급된다. 소득조사 연금은 기초연금보다 낮은 소득수준에서 소멸된다. 기초연금이 소멸되면 전체 연금은 전체평균소득 30% 수준에서 균일해진다. 캐나다 연금체계는 저소득계층에게 고소득계층보다 높은 소득대체율을 보장하는 고도로 누진적 제도이다. 실제 고소득계층의 개인소득대

비 소득대체율은 10% 미만이다.

핀란드는 소득조사 연금이 평균소득의 3/4 수준에서 소멸되고 그 이상 소득자의 경우에는 소득비례연금만 받는다. 연금급여에 소득상한이 없어 소득증가에 따라 연금급여도 정비례하여 증가한다. 개인소득대비 소득대체율은 기초연금이 소멸되는 평균소득 3/4 이상 계층에서는 60%로 정률이다. 저소득층에게 추가적으로 소득조사 연금이 지급됨으로 전체 급여구조는 누진적이다.

독일은 소득비례 단일연금체계로 구성되어 있지만, 저소득층에게 누진적 산식을 적용하여 급여를 보장하고 있다. 평균소득의 50%까지는 1.5배 증가 지급한다. 독일은 소득상한을 두어 소득이 전체 평균소득의 175%에 달하면 연금가치가 균일해진다. 따라서 개인소득대비 대체율은 소득상한을 초과하는 계층에서는 점차 감소한다.

이탈리아는 연금개혁으로 독일과 같은 단일연금체계로 변경되었다. 명목확정갹출제도이다. 갹출과 급여에 비교적 높은 하한선이 적용되어 저소득층의 연금급여는 제로이다. 저소득층은 사회부조를 통해 소득을 보전받도록 기대된다. 연금상한선도 평균소득의 365%로 다른 국가에 비해 높아 급여페턴이 상한선이 없는 국가들(핀란드, 네덜란드, 스웨덴)과 유사하다. 연금개혁으로 급여와 부담의 연계가 강화되고 저소득층은 사회부조에서 최저소득을 보장하지만, 기초연금을 가진 국가들에 비해 덜 누진적 급여구조를 갖고 있다.

일본은 저소득층에서는 기초연금의 역할이 지배적이며, 평균소득의 75%를 넘어서면 소득비례연금이 지배적 역할을 수행한다. 소득비례연금은 평균소득의 170% 수준의 상한선을 갖고 있다. 보편적 정액 기초연금의 영향으로 전체적으로 누진적 급여구조를 가지며, 소득비례연금의 상한선 초과소득계층의 경우에는 급여율 감소가 더욱 가속화된다.

네덜란드는 기본연금에 소득비례연금을 합한 구조이다. 갹출과 급여에 있어 소득상한선을 두지 않는다. 네덜란드 체계는 약간 누진적이다. 기초연금 때문에 저소득계층의 소득대체율이 높은 편이며, 평균소득의 50%를 넘는 계층의 소득대체율은 70%로 동일하다.

스웨덴은 저소득근로자는 소득조사급여를 받지만, 공적소득비례연금 소득이

일정소득 이상이면 소득조사급여는 소멸되어 누진적 급여구조를 갖는다. 또한 소득비례연금과 확정갹출연금은 갹출 상한까지 비례적으로 증가하며, 고소득 근로자의 경우에는 기업연금이 소득의 주요소득원이다. 기업연금의 소득상한은 평균소득의 5.2배이다.

영국은 자산조사급여가 퇴직급여에서 중요한 역할을 한다. 전체평균소득의 30%의 완전고용근로자는 자산조사 급여를 받지 못한다. 기초연금은 전체평균소득의 20%이며 소득비례연금이 본인 소득의 20% 주어진다. 소득비례연금의 소득상한선은 평균소득의 150%로 매우 낮은 편으로, 이 소득수준 이상에서는 연금급여수준이 동일하다. 이러한 낮은 소득상한선은 누진적이게 한다.

미국은 급여산식이 누진적이다. 다층적 소득보장체계에서 나타나는 누진적 효과가 미국의 급여산식으로 인해 나타난다. 소득상한선은 평균소득의 250%이다. 평균소득의 30% 이하의 공적연금을 가진 경우 공공부조인 SSI의 수급자격을 가진다.

〈표 2-5〉와 〔그림 2-1〕에서 보듯이, 전체 평균소득 대비 의무연금 급여수준을 보면, 전체평균소득 기준으로 소득계층별 연금급여수준의 변이는 국가평균으로 볼 때 35.3~158.4%로 나타났다. 평균소득의 50%소득계층과 평균소득의 5배 소득계층은 소득기준으로는 10배가 차이나는 계층이지만, 5배 소득계층 연금수준은 50% 소득계층의 연금수준의 4.5배로 나타나고 있다. 국가별로는 소득상한선이 없거나 상한선이 높은 핀란드, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴이 소득계층별 연금급여 수준 차이가 큰 것으로 나타났다. 한편, 캐나다는 저소득계층의 절대적 급여수준이 고소득계층보다 높은 것으로 나타나는 특이한 사례이다. 이는 의무연금의 역할을 기초보장에 두고 선택과 집중을 한 대표적인 사례라고 보여진다. 최저소득계층인 평균소득의 50% 계층의 급여수준은 25~47%의 분포를 보였는데, 평균적으로는 한국을 포함하여 평균소득의 35.3%를 보장하는 것으로 나타났다. 한국의 경우 급여수준이 최고소득계층인 평균소득 5배계층을 제외한 모든 소득계층에서 비교적 높게 설계되어 있는 것으로 나타났다.

한편, 〈표 2-6〉과 〔그림 2-2〕에서, 개인별 소득 대비 의무연금 급여수준을 보면, 최저소득계층인 평균소득 50% 계층의 경우 국가평균 개인별 소득의

69.2%의 급여수준을 보장하는 반면, 최고소득계층인 평균소득 5배 계층의 경우에는 국가평균 개인별 소득의 30.6%의 급여수준을 보장하는 것으로 나타나, 대부분의 국가들이 매우 누진적인 연금으로 설계하고 있음을 알 수 있다. 그런데, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 이탈리아 등 4개국은 최고소득계층의 급여수준이 다른 국가들에 비해 현격히 높게 나타나고 있는데(42~70%), 이는 소득상한선이 없거나 매우 높게 설정한 상태에서 본인 소득에 비례하는 소득비례연금을 운영하고 있기 때문으로 보여진다. 이들 국가의 경우, 이탈리아를 제외한 핀란드, 네덜란드, 스웨덴은 저소득층은 기초연금을 통하여 보장하고, 고소득층은 소득비례연금을 통하여 모든 소득계층에 걸쳐 적정보장을 추구하는 것으로 보여진다. 이들과 같이 모든 소득계층에 대해 적정보장을 추구하는 경우, 연금에 대한 사회적비용과 투자규모는 매우 클 것으로 보여진다. 반면, 캐나다, 영국은 연금에 대한 사회적 비용이 매우 낮은 국가로 보여지며, 특히 캐나다는 기초보장에 초점을 둔 연금설계를 하고 있는 것으로 보여진다.

한편, OECD 주요국가를 중심으로 의무연금의 소득계층별 급여율과 제도체계 유형간의 관계는 뚜렷한 관계가 보여지진 않지만, 대체로 기초연금과 소득비례연금 등 2층 이상의 연금을 가진 국가들이 저소득계층의 급여수준이 보다 높은 것으로 보여진다. 반면, 소득비례연금만을 가진 국가들의 저소득계층 급여수준은 보다 낮은 것으로 보여진다. 소득상한선의 유무가 고소득층의 연금보장 수준에 결정적 역할을 수행하는 것으로 나타나고 있다.

제 3 장 영국의 공적연금체계와 기초소득보장

영국은 현재 복지선진국으로 볼 수는 없지만, 구빈법(救貧法)개혁이후 제3의 길까지 지난 150년에 걸쳐 발전되어온 영국 복지정책의 역사와 현황은 꾸준한 관심을 받아왔다. 특히 베버리지 보고서 이후 소득보장과 관련된 사회보장에 대한 관심은 지대했으며, 특히 현재 영국의 공적연금은 유럽에서는 보기 드문 보험수리적 균형을 이루고 있을 뿐 아니라 공사연금을 합한 연금기금 적립률 또한 유럽의 최고 수준이다(선종옥·주은선, 2000).

그러나 연금제도가 재정적으로 견실하다고 하여 반드시 소득보장으로서의 기본 원칙에 충실한 것은 아니다. 특히 한 국가의 노후소득보장제도를 체계적으로 고찰하기 위해서는 노동법과 사회법 등에 마련되어 있는 전반적인 노령소득보장정책을 고려해야하며, 단일한 기준으로 결론내리기엔 성급한 면이 있다. 왜냐하면 연금제도는 자국의 사회·경제적 상황에 따라 기타 사회보장제도와 조화를 이루면서 발전되었기 때문에, 단지 연금제도만으로 노후소득보장수준을 비교한다거나, 연금급여의 소득대체율만으로 비교지표를 삼는 것은 연구의 한계를 가질 수밖에 없다. 더구나 영국은 베버리지가 제시하였던 것처럼 사회보험이 성숙되면 공공부조제도 대상자가 감소하여 점차 소멸할 것이라고 상정한 것과는 달리 공공부조 수급자의 비율이 더 증가하고 있다. 따라서 과연 영국의 연금제도가 국민의 소득보장제도로서 본연의 기능을 발휘하고 있는지는 주의깊게 살펴봐야 할 것이다.

이와 같은 견지에서 본 장에서는 영국의 소득보장정책 특히 노후소득보장정책이 어떠한 역할을 하고 있는지 제도의 특성과 그 영향에 대해 알아보고자 한다. 이를 위해서는 소득보장제도 전반을 고찰하여 통합적인 접근을 시도하는 것이 바람직할 것이나, 본 연구에서는 노후소득보장의 중추적 역할을 하는 공적연금과 이와 밀접한 관련을 맺고 있는 공공부조(Income Support) 특히 고령자를 위한 pension credit을 중심으로 살펴보았다.

제 1 절 영국의 공적연금

영국의 연금은 베버리지의 사회보험에 기초를 두고 1911년에 도입되어 1946년에 완성되었다. 베버리지 보고서의 기본 원칙은 정액급여와 기여를 기초로 하고 있으며, 이는 1층 연금인 기초연금을 통해 시행하고 있다. 급여는 최소한의 삶의 수준을 유지할 수 있는 수준이며, 일반조세로 재원이 조달되는 공공부조로 보완된다. 한편 공적연금은 재원을 피용인과 고용주의 기여금으로 대부분 조달하며, 정부의 재정적 지원은 보충적 차원에서 제공된다. 그러나 영국의 공적연금은 낮은 급여수준(특히 대륙 유럽국가의 포괄적인 체계와 비교할 경우) 등으로 인해 적절한 소득보장기능을 못하고 있으며, 사적연금의 역할을 더 강화하면서 영국의 고령자는 낮은 정액급여인 공적연금 수급자와 비교적 높은 급여를 받는 사적연금수급자의 두 그룹으로 나뉘어 지고 있다[주3](Disney, 2001).

1. 주요 개혁내용

영국은 이러한 맥락에서 1975년, 1986년, 1995년, 1998(Green Paper)에 개혁을 단행하였으나, 결과적으로 공적연금의 역할은 축소되고 작업장을 통해 가입되는 사적연금이 지배적인 구조로 바뀌었다.

먼저 1978년부터 1986년까지는 영국 연금제도가 가장 관대하였던 시기로서, 1980년대의 영국 연금체제를 살펴보면, 1975년 입법결과 2층 체제인 the State Earnings-Related Pension Scheme(SERPS)을 도입되었다. SERPS의 급여는 평생근

주3) 연금의 적절성(adequacy)에 대해 철학적으로 본다면 과연 정부의 연금에 대한 책임이 무엇인가에 대한 답변 먼저 이루어져야 한다. 첫 번째 입장은 정부는 단지 최소한의 빈곤예방을 위한 사회안전망을 제공하며 그 이상에 대해서는 개인의 몫이지 사회의 책임은 아니라는 것이다. 따라서 이러한 기준으로 보자면, 영국은 최소한의 삶을 위해 자산조사 급여(guarantee credit- 주당 최대 £105.45)를 보장하고 있기 때문에 적정수준을 보장하는 것으로 볼 수 있다. 두 번째 견해는 정부는 사람들이 퇴직후 적정생활을 보장해야 한다는 입장이다. 그 이유는 첫째, 사적급여를 위한 자유시장은 수요자와 공급자간의 정보의 비대칭성으로 인해 불충분하며 둘째, 연금에 불만족하는 많은 사람들이 결과적으로 사회적 문제가 될 것이기 때문이다. 셋째, 불충분한 사적연금을 지닌 사람들은 종국에는 국가에 의존하게 되기 때문이라고 설명하고 있다(Pensions Comission, 2004).

로소득가운데 가장 높았던 20년에 기초하여 산출되었고 기여는 소득에 비례하되 하한선과 상한선을 설정하였었다. 하한선은 정액기초연금과 동일한 수준이였으며, 상한선은 하한선의 7배였고 급여지급시에도 동일하게 적용하였다. 또한 질병이나 실업 그리고 간호로 인한 경우는 정액연금에 크레딧(credits)을 인정해 주었고, 급여는 물가 혹은 소득상승률 가운데 더 높은 방향으로 연동하였었다. 한편, 1970년대 초기에는 작업장의 절반이상이 공적연금과 더불어 직업연금(occupational pensions)주4)에 가입되었었다. 1975년의 개혁에서는 이 직업연금을 적용제외(contract out)를 통해 2층 공적연금인 SERPS와 통합하고자 하였으며, 제도설계 당시는 확정급여형(Defined Benefit: DB)으로 설계하였고, SERPS만큼의 급여를 지급하는 것이었다. 이것이 바로 "Guaranteed Minimum Pension(GMP)"으로서, 물가연동에 따른 급여인상분은 국가와 기업이 공동으로 부담하였다. 적용제외의 기여는 피용인과 고용주가에 부담하되, National Insurance Contributions(NICs)보다 낮은 비율로 부담하였다. 부담의 100%와 감액률의 차이는 contract-out rebate(COR)으로 정부에 의해 설정되었고, 이러한 COR은 관대하였기 때문에 많은 사람들이 적용제외를 선택하는 인센티브가 되었다. 그 결과 1980년대 작업장의 절반이상이 사적연금에 가입하였고 약 SERPS의 40%가 적용제외되었었다. 그 외 나머지는 소득이 최저선 이하이었거나, 정액기초연금 혹은 공공부조 수급자격이 있는 사람들이었다.

한편, 1990년대의 대처정부는 연금의 여러 부분에 개혁을 하였는데, 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫째는 SERPS의 기여와 급여의 하한선과 상한선을 도입한 것이며, 물가연동방식을 취한 것이 첫째이고, 베이비붐세대의 퇴직으로 인해 연금지출의 급격한 상승에 대비하고자 SERPS급여를 절반수준으로 삭감한 것이 둘째이다(1986년 법안). SERPS급여는 소득이 높았던 20년에서 전생애 평균소득으로 바뀌었고, 홀로된 여성(widow)에게 지급되던 급여 역시 절반으로 축소되었다. 또한 정액급여의 연동방식을 변화시킴으로써 2040년까지 지출의 40%를 절감하게 되었다(그러나 공공부조지출은 증가함). 또한 사적연금에서도 중요한

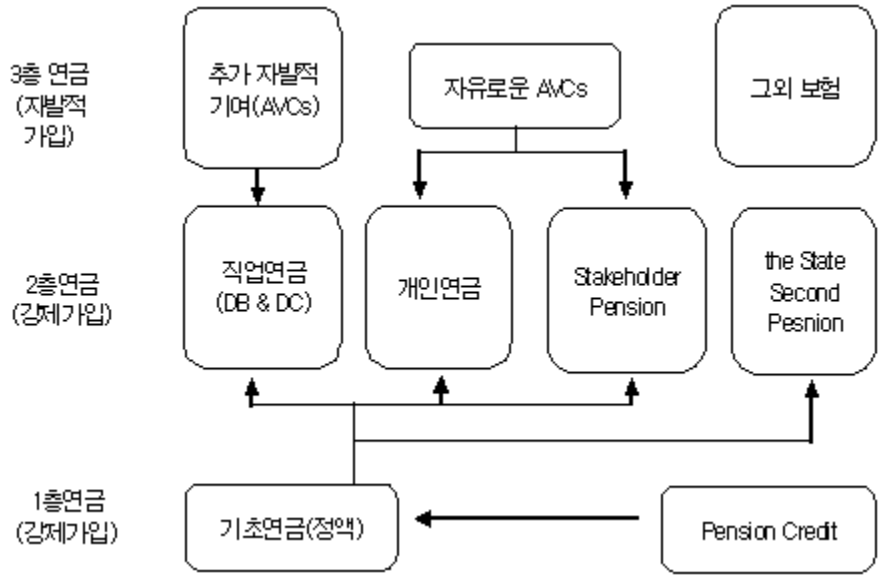
주4) 이 직업연금은 DB와 DC의 두 가지 유형이었으며, 관대한 정도는 차이가 있다.

변화들이 있었는데, 특히 적용제외 DB일 경우에만 승인하던 것을 확정기여형(Defined Contribution: DC)일 경우에도 승인을 받을 수 있도록 변경하였다. 그 외에도 DSS가 개인연금가입자의 계좌로 COR을 입금하는 등의 영향으로 개인연금의 발전이 두드러졌었다. 사적연금이나 SERPS는 강제가입하였으나, 개인은 선택할 수 있었다. 또한 SERPS나 사적연금에 가입하는 것은 강제적이지만 개인은 그 유형은 선택할 수 있다. 즉, DB방식이 자동적으로 적용제외되는 것을 의미하지 않게 되었고, SERPS에 남거나, 개인연금을 구입하는 등 정부에서 제공하는 rebate를 자유롭게 활용하면서 선택할 수 있게 되었다. 그렇게 되자 많은 젊은 계층은 SERPS, 혹은 DB방식을 탈퇴하고 개인연금으로 이동하였고, 그 결과 1990년대 작업장의 45~50%는 직업연금에 가입하였다. 또한 20~25%는 개인연금, 17%가 SERPS에 가입하였고, 그 외 나머지는 공공부조나 기초연금의 크레딧을 축적하고 있었다. 한편 이 시기에 임의부가연금(Additional Voluntary Contributions-AVCs)이 3층 연금으로서 도입되었다.

2000년대에 들어서서는 1995년 법안을 통해 근본적인 연금개혁들이 이루어졌다. 가장 중요한 변화는 2020년에는 기초연금과 SERPS의 연금수급연령이 남성과 여성이 동일해지도록 변경하였다는 것이다(개인연금은 더 일찍 수급할 수 있음). 두 번째 큰 변화는 SERPS의 급여산식을 변경함으로써 급여수준을 상당부분 삭감하였다는 것이다. 또한 기업연금의 규제를 더욱 강화하고 개인연금제도에 age-related rebate를 도입하였다. 한편, 1998년 기초연금의 소득연계부분으로 감소되는 것을 저지하고자 하였으나, 이루지 못하였고 대신 모든 연금수급자를 위한 Minimum Income Guarantee(MIG)[주5]를 도입하게 되었다.

주5) MIG는 1995년에 폐지된 GMP와는 다른 제도이다

［그림 3-1］ 영국의 연금체제



자료: Disney, 2001

MIG는 자산조사를 통해 모든 60세 이상자에게 기여여부와 상관없이 공공부조수준의 최저소득을 지급하였다. 1998년 12월 MIG는 물가가 아닌 소득에 연동되도록 하여, 실제 임금인상률에 비해 MIG의 가치가 하락하는 것을 막을 수 있게 되었다. 그러나 기여에 기반한 기초정액연금은 여전히 물가에 연동되었기 때문에 시간이 지날수록 기여에 기반한 연금과 비기여의 MIG급여간에는 격차가 더 커지게 된다. 한편 그 외에도 SERPS가 저소득자를 주요 대상으로 하는 the State Second Pension으로 바꾸고, 연 £9,000(주당 £175)까지 급여를 증액시킴으로써 SERPS의 관대함을 다시 되돌렸다. 또한 동시에 새로운 적용제외제도인 stakeholder pension을 도입하여, 연소득 £9,000 이상인 사람들은 stakeholder pension을 선택할 수 있도록 하였다. 이는 개인연금처럼 개별 보험회사와 계약하기보다는 미국의 401K plan처럼 defined contribution의 방식을 취하는 것처럼

보인다. 이로써 개인은 2층 연금체제로서 State Second Pension, 기업연금, 개인연금 그리고 stakeholder pension의 4가지 가운데 선택할 수 있게 되었다(그림 3-1 참고)(Disney, 2001).

영국의 1990년부터 2000년까지의 영국의 연금체제의 변화를 간략히 요약하면 다음 〈표 3-1〉 과 같다.

〈표 3-1〉 영국연금체제의 변화(1990년~2000년)

연도	주요 개정내용
1908	좋은 성품을 지닌(good character)을 지닌 70세 이상자들에게 자산조사급여를 지급함
1925	65세 이상자에게 소득비례기여연금제도 도입. 모든 수공업자 및 저소득자도 강제가입하도록 함. 그러나 70세 이상자에게 비기여, 자산조사급여는 지속함
1946	1942년 베버리지 보고서에 의해 정액기여, 정액급여제도를 도입함.
1961	Graduated Pensions Scheme 도입하고, 소득비례기여 및 소득비례급여제도를 도입함.
1975	기초연금을 소득과 물가상승율 가운데 높은 것에 연동하도록 함
1978	소득이 가장 높았던 20년 동안 소득의 25%를 지급하는 SERPS도입함. 동시에 DB방식의 기업연금제도에 적용제외를 할 수 있도록 함. 기혼여성의 낮은 기여에 대한 기초연금지급을 폐지함. HRP도입.
1980	기초연금을 물가상승률에 연동함
1986	SERPS를 전생애소득의 20%로 축소함. 개인연금을 포함하여 DC제도를 선택할 수 있도록 함
1995	2010년부터 시작하여 점차적으로 여성의 수급연령을 증가시켜 2020년에 남성과 여성의 연금수급연령이 동일해지도록 함. SERPS급여산정공식을 변경하여 급여를 축소함
1999-2000	소득보조는 임금상승률에 연동함. SERPS를 State Second Pension으로 대체하며, stakeholder pensions을 도입함

자료: Emmerson and Johnson, 2001.

2. 공적연금(the State Pension)의 주요 특성

가. 수급연령

연금수급개시연령은 남성은 65세, 여성은 60세로 현재는 성별에 따라 다르다. 그러나 2010년부터 여성 역시 수급연령을 단계적으로 상향조정하여 2020년 4월 6일에는 65세로 동일해진다[주6](DWP b, 2004).

〈표 3-2〉 영국의 공적연금의 연령별 수급현황(2004년 3월 31일)

(단위: 천명)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
60~64세	1,416.2(12.4)	-	1,416.2(19.9)
65~69세	2,777.2(24.4)	1,336.9(31.3)	1,440.3(20.2)
70~79세	4,491.9(39.4)	2,018.3(47.3)	2,473.6(34.7)
80~89세	2,261.8(19.9)	810.7(19.0)	1,451.1(20.4)
90~94세	416.8(3.7)	95.5(2.3)	321.2(4.5)
100세 이상	28.2(0.2)	5.1(0.1)	23.1(0.3)

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004)

2004년 3월 기준 공적연금수급현황을 살펴보면, 총 11,392천명으로 남성은 4,266.5천명(37.5%), 7,125.6천명으로(62.5%) 여성이 더 많은 비중을 보이고 있다. 연령별로는 70~79세 연령분포가 가장 많으며, 80세 이상 수급자들도 23.8%에 이른다(표 3-2 참고).

주6) 1950년 4월 5일 이전 출생한 여성의 연금수급연령은 60세이지만 1955년 4월 6일 이후에 출생한 여성은 65세가 된다(DWP a, 2004).

나. 기여(Contribution)

영국의 연금보험료는 National Insurance Contributions(NICs)로 납입하되, NICs에 따른 급여는 퇴직연금(기초연금, 2층 연금, 그 외 다른 급여)뿐 아니라, Incapacity Benefit, Maternity Benefit, Contribution-based Jobseeker's Allowance, Bereavement Benefits를 포괄한다(www.dss.gov.uk, 2004).

이와 같은 NICs는 소득에 따라 차등을 두어 소득상한선과 하한선이 있으며, 소득이 높아질수록 기여율이 증가한다. 2003년 4월 6일 개정된 NICs는 〈표 3-3〉과 같다.

〈표 3-3〉 NICs 소득별 기여율(2003. 4. 6일 개정)

소득	피용인 기여율	고용주 기여율
주당 £79(LEL) 이하 월 £343.0 이하 연 £4,108.0 이하	-	-
주당 £79 ~ £91.0(ET) 이하 월 ₤£343.0 ~ £395.0 이하 연 £4,108.0 ~ £4,745.0 이하	0%	0%
주당 £91.0 ~ £610.0(UEL) 이하 월 £395.01 ~ £2,644.0 이하 연 £4,745.01 ~ £31,720 이하	ET이상 소득의 11%	ET이상 소득의 12.8%
주당 £610.0 이상 월 £2,644.0 이상 연 £31,720.0 이상	UEL이상 소득의 1%	ET이상 소득의 12.8%

자료: 영국의 사회보장청 홈페이지

먼저, 소득하한선인 LEL(Lower Earnings Limit)은 주당 £79(월 £343.0)로 공적연금 수급권을 축적하기 위해 필요한 최소한의 소득이 된다. 그러나 실제 기여금은 주당 소득£91(Earnings Threshold. ET)부터 부과되며[주7], 이 때 피용인의

주7) LEL과 ET사이의 소득자에게는 기여금을 부담하지 않음에도 분류에 포함시키는 것은, 저소득자의 수급권을 보호하기 위함이다.

기여율은 11%, 고용주는 12.8%가 된다. 즉, 이전에는 NICs를 LEL이상부터 부과하였으나, 2000년 4월부터 기여기준선(primary threshold)(NICs에서는 ET 즉, £91이 됨 - 2004년 기준)을 도입하여 피용인은 이 금액 이상의 소득이 있을 경우에만 기여금을 납입하면 된다.

즉, 보험료가 부담되는 소득선(primary threshold)이 LEL보다 높기 때문에 LEL과 기여기준선사이의 소득자는 NI에 기여를 하지 않아도 기여에 기반한 수급자격을 축적하게 됨으로써, 수급권을 보호받을 수 있다. 한편, 연 소득이 소득상한선 즉, £31,720을 넘을 경우는 공적연금대상자에 포함되지는 않으나, 가입하였을 경우 피용인은 UEL 이상 소득의 1%를 납입하고, 고용주는 ET를 넘는 소득의 12.8%를 납입한다.

또한 영국의 공적연금은 기여금 납부대상자를 고용형태에 따라 다시 3개 계층으로 구분한다. 계층 1(class 1)은 피용인과 고용주를 대상으로 하며, 피용인은 소득이 기여기준선 이상일 경우 기여금을 납부하며[주8], 고용주 역시 피용인의 소득이 기여기준선이상일 경우 기여금을 납부한다. 한편 피용인은 소득상한선이 있어서 그 이상 소득에 대해서는 고용주가 기여금을 부담하도록 되어 있으나, 고용주는 피용인과는 달리 소득상한선이 없다. 그 외에도 기혼여성과 홀로된 여성(widow)은 감액된 기여금을 납부할 수 있다.

계층 2(class 2)는 자영인을 대상으로 정액으로 부과하며, 계층 3(class 3)은 특정 상황에서 크레딧(credit)이 적용되지 않을 경우 기초연금수급권을 보호하기 위해 자발적 기여를 할 수 있으며(voluntary National Insurance contributions), 정액으로 부과된다(DWP b, 2004).

한편 직업연금 DB로 적용제외(contract-out)되는 경우 기여율은 2004/5년 기준 총 5.1%(피용인 1.6%, 고용주 3.5%)가 감액되고(pensions commission, 2004), 기초연금수급자격이 있는 자영업자는 정액기여로 주당 £6.35를 납부한다(Disney, 2001).

그 밖에도 연금수급연령 이후에 근로를 지속할 경우 연금수급여부와 상관없

주8) 기여금은 기여기준선(primary threshold)이상 소득에 대해서만 납부한다

이 피용인은 더 이상 NICs 1계층으로 기여금을 납입하지 않는다. 그러나 고용주는 기여금을 납입해야 하며, 계층 2인 자영업자는 더 이상 기여하지 않는다(DWP b, 2004).

다. 급여대상자 범주

영국의 공적연금은 Social Security Contributions and Benefits Act하에서 4가지의 범주로 나뉘어진다(그러나 현재 범주 C는 사용하지 않는다).

1) 범주 A(Category A): 범주 A는 기여를 조건으로, 수급요건을 충족한 사람에게 지급되며[주9], 연금구성은 기초연금과 State Second Pension으로 이루어졌다. 기초연금은 근로기간 중 가입기간에 따라 좌우되며, State Second Pension은 근로기간 중의 소득 혹은 추정소득(deemed income)에 따라 달라진다.

2) 범주 B(Category B): 범주 B 역시 기여를 조건으로 하며 범주 1과 마찬가지로 기초연금과 State Second Pension의 2부분으로 이루어졌으나, 본인의 기여가 아닌 배우자의 기여기간과 소득에 따라 지급된다. 따라서 대상자는 기혼여성과 홀로된 여성 혹은 홀로된 남성이 되며, 수급요건은 남편을 포함하여 여성 모두 연금수급연령에 이르러야 한다. 또한 배우자가 범주 A의 기여조건을 충족하거나, 배우자가 공적연금을 수령하고 있어야 한다(DWP b, 2004). 만일 남편이 완전연금을 수급할 자격이 될 경우 기혼여성은 최대 60%까지 받을 수 있으며(DWP e, 2004), 배우자가 공적연금수급권이 없고 자신의 기여에 의한 연금도 없을 경우 기초연금은 전혀 못 받게 된다.

한편, 기혼여성은 자신의 기여에 의한 범주 A의 연금 혹은 남편의 기여금에 의한 범주 B연금의 수급자격을 동시에 가질 수 있으며, 범주 A의 기초연금이 범주 B의 완전연금보다 적을 경우 두 가지를 모두 받을 수 있다. 그러나 범주 B의 완전연금과 범주 A의 기초연금과의 차액과 범주 B연금의 주당 급여율 가

주9) 그 외에도 1979년 4월 5일 이후 이전(former) 배우자의 기초연금가입으로 수급자격이 있는 사람이 연금수급연령에 도달한 경우와 이전 남편의 기초연금수급권에 의해 1979년 4월 6일 이전에 연금수급연령에 도달한 여성, 그리고 특정조건아래 Long-term Incapacity Benefit의 수급자격이 있는 홀로된 여성(혹은 홀로된 남성-widower)도 해당된다(DWP b, 2004).

운데 더 적은 금액을 범주 A연금에 더하여 받게 된다주10).

사례 1) A 기혼여성이 2004년 7월에 연금수급연령이 되며 남편은 2004년 12월에 65세가 된다. 이 여성은 주당 £31.84(완전기초연금의 40%)의 범주 A의 연금을 받을 수 있고, 2004년 12월이 되어 남편 역시 공적연금을 수급하게 되면 이 여성은 범주 B의 완전연금 £47.65를 수급할 자격이 생긴다. 이 경우 이 여성의 범주 A연금이 범주 B보다 작기 때문에 합산하여 받을 수 있게 되어, 연금 총액은 범주 A 연금 £31.84과 범주 B의 연금 £15.81을 합한 £47.65이 된다(DWP b, 2004). 즉, 이 경우는 범주 B의 완전연금에서 범주 A를 차감한 금액을 더한 사례가 된다.

사례 2) 범주 A연금으로 £20.70(완전기초연금의 26%)을 수급가능한 기혼여성으로 남편이 연금수급연령이 되면 그녀 역시 범주 B연금으로 £24.78(범주 B의 완전연금 £47.65의 52%로 남편이 완전기초연금수급조건을 충족하지 못한 경우)을 받을 수 있을 경우 이 여성은 범주 A의 £20.70과 범주 B의 £24.78을 더한 £45.48을 수급하게 된다(DWP b, 2004). 이 사례는 범주 B 연금액을 더한 경우로 볼 수 있다

사례 3) 범주 A연금(기초연금수급자격은 없으며 단지 2층 연금으로 받을 수 있는 연금액)으로 주당 £1.23을 받을 수 있는 여성이 남편이 연금수급연령이 되면 그녀 역시 범주 B의 완전연금 £47.65을 받을 수 있을 경우 이 여성은 범주 A의 £1.23과 범주 B의 £47.65을 더한 £48.88을 받을 수 있다(DWP b, 2004). 이 사례 역시 범주 B 연금액을 범주 A연금에 더하여 지급받는 경우가 된다.

3) 범주 D(Category D): 범주 D는 비기여 연금(Over 80 Pension)으로 80세에 이른 고령자에게 지급하되, 영국에 일정기간 거주해야 하며, 기간은 20년 가운

주10) 유족은 배우자의 수급권에 따르게 됨으로 대부분의 홀로된 여성은 완전기초연금을 받고 있다(Disney and Johnson, 2001).

데 지속적 거주기간이 10년 이상이어야 한다(DWP b, 2004).

3. 기초연금(Basic State Pension)

가. 기초연금의 수급조건

기초연금을 수급하기 위해서는 다음의 2가지 조건을 충족하여야 한다.

첫째, 1975년 4월 6일 이후 NICs의 1, 2, 3계층으로 기여금을 납입하였거나, 1계층으로서 기여금을 납입한 것으로 간주되어야 한다. 그러나 해당기간의 평균소득이 NICs에 필요한 LEL을 초과하였으나, 기여기준선이하라면, NICs 1 계층으로 분류하되, 기여금은 납입하지 않아도 된다. 혹은 1975년 4월 6일 이전에 50 정액기여를 납입하여야 한다.

둘째, 완전기초연금을 수급하기 위해서는 근로기간의 90% 이상의 기간동안 기여금을 납입하여 자격인정기간(qualifying year)을 충족해야 한다. 근로기간(working life)은 현재 남성은 49년, 여성은 44년주11)이며, 이 가운데 90% 즉, 남성 44년, 여성 39년의 기간동안 가입하여 기여금을 납입하였거나, 크레딧이 축적되어야 한다.

따라서 기여금을 납입하지 못할 경우, 연금수급권을 축적하지 못하는 경우도 발생한다. 이에 영국에서는 근로하지 않을 경우 공적연금크레딧(National Insurance credits), Home Responsibilities Protection(HRP), voluntary National Insurance contributions의 3가지 방법으로 기초연금수급권이 축적될 수 있도록 지원한다(DWP c, 2004).

먼저, 소득이 전혀 없는 경우를 포함하여 소득하한선 이하일 경우에는 기여를 하지 않고 크레딧으로 축적하게 된다. 이때 크레딧 적립요건은 소득이 자격인정기간에 필요한 소득수준 이하이고 특정 상황일 경우에 해당된다. 여기서 특정상황이란 그해에 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능할 경우, Carer's

주11) 1950년 10월 5일 이전에 태어났을 경우. 그러나 출생시기에 따라 점차적으로 늘어나, 1954년 10월 6일 이후에 태어난 여성은 49년이 된다.

Allowance를 받고 있을 경우, Working Tax Credit이나, Statutiry Maternity Pay, Statutory Adoption Pay을 받고 있는 경우, 실업상태이거나 구직활동중인 경우, 인증된 훈련과정중인 자, 배심원으로 활동중인 자, 유죄판결로 복용중인 자, 60~64세인 남성으로서 NICs에 기여를 하지 못하는 경우, 16~18세로서 기여금을 납입하지 못하는 경우에 해당한다((DWP b; c; e, 2004). 따라서 상기의 조건에 해당할 경우 범주 1과 2로서 기여금을 납입하지 않아도 자동적으로 크레딧이 적립된다주12). 그러나 소득이 기여기준선이상일 경우는 더 이상 크레딧이 적립되지 않고 기여금을 납입하여야 한다. 한편 60~64세의 여성에게는 남성처럼 크레딧 적립혜택이 주어지지 않으나, 2010년 4월 6일 이후에는 여성에게도 적용될 예정이다(DWP c; e, 2004).

한편, HRP는 질환자나 장애인을 간호하거나 아동양육을 위해 근로활동을 하지 않거나 저임금(NICs의 기준 소득인 주당 £79 - 2004년 기준)에 종사하고 있는 사람들의 기초연금수급권을 보호하기 위해 1978년 4월 6일에 도입되었다. 구체적인 요건은 다음과 같다.

① 16세 이하 아동을 위한 Child Benefit을 받거나, Attendance Allowance, Constant Attendance Allowance 혹은 Disability Living Allowance를 받는 사람을 최소 주당 35시간주13) 이상 돌볼 경우

② 소득보조(Income Support)를 받거나, 집에서 질환자 혹은 장애인을 간호하여 근로가 힘든 경우

③ 위와 같은 상황이 복합적인 경우

그러나 Incapacity Benefit 혹은 Carer's Allowance등의 급여를 받는 등 크레딧 적립요건에 해당하거나, 일정 소득수준이 낮은 경우, 감액된 기여금을 납입하는 기혼여성과 홀로된 여성은 HRP 가입대상이 되지 않는다(DWP b, 2004).

주12) 한편 1975년 4월 6일 이전에 크레딧이 축적되었거나, 정액기여를 한 경우 총 가입기간을 50으로 나누어 자격인정기간으로 전환한다. 예를 들어 A가 1946년 6월에 근로활동을 시작하여 118개월의 크레딧이 적립되었고 1978년 7월 5일부터 1975년 4월 5일까지 1,219의 기여금을 납입하였다면 총 기여기간은 1,337이 된다. 이를 자격인정기간으로 전환하기 위해 50으로 나누면 A의 연금급여액은 27년에 기초하여 산정된다(DWP b, 2004)

주13) 1994년 4월 5일까지 35시간이며, 1994년 4월 6일부터는 주당 최소 48시간이어야 한다.

이와 같은 HRP를 통한 혜택은 완전기초연금수급에 필요한 기간을 감소시킨다는 것이다. 예를 들어 여성은 완전연금을 수급하기 위해서는 근로기간 중 39년의 자격인정기간이 필요한데, HRP 적용자들은 HRP적용기간만큼 완전연금수급에 필요한 기간이 축소된다. 즉, 19년동안 아동양육 등으로 HRP적용을 받았다면 완전연금을 수급하기 위해서는 20년 동안만 기여금을 납입하면 되고, HRP 19년을 제외한 자격인정기간이 20년 미만일 경우는 기초연금이 감액된다. 그러나 HRP의 혜택은 최대 20년으로 제한하고 있으며(기초연금 산출사례 3 참고), 현행 20년은 남성은 2010년 이후 22년으로, 여성은 2010년에서 2020년 4월 6일까지 단계적으로 22년으로 증가시킬 예정이다. 예를 들어 여성의 연금수급연령이 65세가 되는 2020년 4월 6일 이후에 HRP 적용을 받을 경우 최대 HRP 22년과 자격인정기간 22년이 충족되면 완전연금을 수급할 수 있다(DWP e, 2004).

또한, 2002년 4월 6일부터는 기초연금 외에도 양육 및 간호수발자가 State Second Pension도 수급할 수 있도록 개정되어, 과거 소득활동자만을 대상으로 제한하던 것에 비해 저소득자에 대한 혜택이 증가하였다(DWP b, 2004).

나. 기초연금의 급여수준

영국의 기초연금은 기여에 기반한 연금과 무기여 기초연금으로 나눌 수 있다. 기여에 따른 연금은 다시 자신의 기여에 의한 연금과 배우자의 기여에 의한 연금으로 구분되며, 무기여연금은 80세 이상에게 지급되는 Over 80 Pension (주당 £47.65)과 80세가 넘으면 누구에게나 지급되는 age addition(주당 £0.25)이 있다.

〈표 3-4〉 영국의 기초연금 급여수준

(단위: 주당)

구분		금액	
		최고금액	최저금액
기여(contributory)	본인기여	£79.65	£19.9
	배우자 기여	£47.65	£11.9
비기여(non-contributory)	Over 80 Pension	£47.65	
	age addition	£0.25	

자료: DWP b, 자료 편집

급여액은 자신의 기여에 의한 완전연금은 주당 £79.60(단신)이며 배우자의 기여금에 의한 완전연금은 £47.65(따라서 배우자가 있을 경우는 주당 £127.25이 됨) 이다. 또한 그 외에도 첫째 자녀는 £9.55. 그 외 아동은 1인당 £11.35가 추가된다(DSD, 2004).

영국의 가족구성에 따른 공적연금수급현황을 살펴보면, 단신이 평균 99.3%로 대부분이며 특히 여성은 99.95%로 부양가족에 따른 추가급여를 받는 비율은 매우 낮음을 볼 수 있다(표 3-5 참고)

〈표 3-5〉 영국의 가족구성에 따른 공적연금수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명)

구분		전체	남성	여성
전체		11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
단신		11,310.0(99.3)	4,187.8(98.2)	7,122.2(99.95)
부양자	소계	82.0(0.7)	78.8(1.8)	3.4(0.05)
	성인	66.8	66.5	0.3
	아동	8.5	5.5	3.0
	성인&아동	6.7	6.7	-

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집

한편, 영국의 기초연금은 자격인정기간에 따라 급여율에 차이를 두고 있으며[주14] 완전기초연금은 근로기간 중 90%기간동안 기여금을 납부할 경우 지급

된다. 따라서 자격인정기간을 충족하지 못한 경우 급여는 감액된다. 특히, 완전기초연금수급을 위한 가입기간의 1/4(남성 11년, 여성 10년)이상을 가입하여야 완전기초연금의 25%수준이 지급되며(주당 단신: £19.9), 그 이하일 경우는 기초연금이 지급되지 않는다주15). 가입기간에 따른 기초연금지급률은 〈표 3-6〉 과 같다.

〈표 3-6〉 영국의 가입기간에 따른 기초연금지급률

(단위 : %)

자격인정기간	근로기간(working life)					
(qualifying life)	44년	45년	46년	47년	48년	49년
6년	-	-	-	-	-	-
7년	-	-	-	-	-	-
8년	-	-	-	-	-	-
9년	-	-	-	-	-	-
10년	26	25	25	-	-	-
11년	29	28	27	27	26	25
12년	31	30	30	29	28	28
13년	34	33	32	31	31	30
14년	36	35	35	34	33	32
15년	39	38	37	36	35	35
16년	42	40	40	39	38	37
17년	44	43	42	41	40	39
18년	47	45	44	43	42	41
19년	49	48	47	46	45	4
20년	52	50	49	48	47	46
21년	54	53	52	50	49	48
22년	57	55	54	53	52	50
23년	59	58	57	55	54	53
24년	62	60	59	58	56	55
25년	65	63	61	60	59	57
26년	67	65	64	62	61	60

주14) 한편 감액기초연금을 수급한다면, 배우자에게 지급되는 연금이나 홀로된 여성 혹은 남성에게 지급되는 연금 역시 감액된다.

주15) 또한 그동안 납입하였던 기여금도 환급받을 수 없는데 그 이유는 NICs 기여금이 연금 외에도 상병이나 실업 등을 위한 급여에도 재원이 사용되기 때문이다(DWP c, 2004)

〈표 3-6〉 계속

자격인정기간	근로기간(working life)					
(qualifying life)	44년	45년	46년	47년	48년	49년
27년	70	68	66	65	63	62
28년	72	70	69	67	66	64
29년	75	73	71	70	68	66
30년	77	75	74	72	70	69
31년	80	78	76	74	73	71
32년	83	80	79	77	75	73
33년	85	83	81	79	77	75
34년	88	85	83	81	80	78
35년	90	88	86	84	82	80
36년	93	90	88	86	84	82
37년	95	93	91	89	87	85
38년	98	95	93	91	89	87
39년	100	98	96	93	91	89
40년	100	100	98	96	94	91
41년	100	100	100	98	96	94
42년	100	100	100	100	98	96
43년	100	100	100	100	100	98
44년	100	100	100	100	100	100

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004

한편, 연금수급연령이전에 근로를 중단한다면 이 경우는 크레딧 적립요건에 해당되지 않기 때문에, NICs 3계층으로 기여금을 납입하여야 기초연금수급권이 보호된다.

다음은 기초연금액 산출 사례이다.

사례 1) 1940년 4월 6일 이전에 태어난 여성으로서 NI에 1956년 1월에 가입하여, 1975년 4월 5일까지 813의 정액기여금을 납입하였다. 그녀는 Attendance Allowance를 받고 있는 어머니를 간호하기 위해 1974년 근로를 중단하여 1982년 4월까지 간호하였다. 그후 1985년 4월 6일 재취업하여 1999년 4월 5일까지 근로를 하였다. 이 경우 근로기간은 1955년 4월 6일부터[주16] 1999년 4월 5일까

지 44년이 되며 이 가운데 완전연금수급을 위한 자격인정기간은 근로기간의 90%인 39년이 된다. 여기서 그녀가 간호했던 1978년 4월 6일부터 1982년 4월 5일까지 HRP를 받았기 때문에 35년으로 줄어든다.

한편, 자격인정기간은 1975년 4월 6일 이전의 기여기간 813/50=17년과 1985년 4월 6일부터 1999년 4월 5일까지의 14년으로 총 31년이 된다.

그러므로 이 사례의 기초연금은 31/35(자격인정기간/근로기간)가 되어 완전기초연금의 89%가 된다.

사례 2) 1978년 4월 이후 15년 동안 Child Benefit을 받았고, 근로기간 가운데 자격인정기간(qualifying year)이 24년인 여성: 근로기간은 16세 이전 4월 6일부터 59세이던 4월 5일까지의 44년으로, 완전연금수급을 위해서는 39년이 요구되지만, HRP적용기간이 15년이 있기 때문에 이는 다시 24년으로 축소된다. 여기서 자격인정기간 역시 24년으로 이 사례의 기초연금률은 24/24로 100%가 된다.

사례 3) 1978년 4월 이후 15년 동안 Child Benefit을 받는 여성으로서, 1978년 4월 이후 Attendance Allowance를 받는 노부모를 9년 동안 돌보았으며, 이 기간 동안 기여금 부담을 감액하지 않았다. 한편, 자격인정기간은 15년이다.

이 경우 근로기간은 16세 이전 4월 6일부터 60세 이전 4월 5일까지의 44년이며, 완전기초연금수급을 위한 자격인정기간은 39년이 필요하다. 그러나 그녀의 HRP기간이 24년이기 때문에 15년으로 축소되어야 하지만, HRP가 20년만 인정되어 기초연금지급률은 15/20으로서 75%가 된다(DWP b, 2004).

한편 이와 같은 기초연금은 단신연금수급자의 경우 남성평균소득대비 15%, 부부[주17]는 25%의 낮은 수준에 불과하다(Emmerson and Johnson, 2001).

주16) NI는 1956년 1월에 가입하였으나, 영국의 tax year은 매년 4월 6일부터 그 다음해 4월 5일까지로 산정되기 때문에 1955년 4월 6일로 하였다.

주17) 부인이 개인의 기여금에 기반한 완전연금수급을 하는 것이 아니라, 부양자 추가로 급여가 가산되어 받을 경우

다. Over 80 pension

영국은 기초연금으로서 일정기간 영국에 거주한 80세 이상 고령자로서 퇴직연금, 다른 사회보장급여, 비기여연금(Guaranteed minimum penion or Graduated pesnon제외)이 일정 금액 이하이거나 없을 경우 지급된다. 거주기간은 60세 이후 10년 혹은 총 20년 거주자로서 주당 £47.65가 지급되며, 재원은 정부에서 100% 부담한다(DSD, 2004; www.dss.gov.uk). 그러나 영국의 National Statistics b(2004)에 따르면, over 80 Pension을 받는 수급자는 전체 연금수급자 가운데 0.2%(231백명)이다. 이 가운데 남성은 55백명(23.8%), 여성은 176백명(76.2%)으로 over 80 pension은 여성수급자가 남성보다 3배 가량 높았다. 이는 여성의 평균수명이 남성보다 높은 요인도 작용한 것으로 보여진다.

4. the State Second Pension[주18)]

영국 공적연금의 2층 체제는 소득에 비례하며, 기업연금 혹은 개인연금으로 적용제외할 수 있다. State Second Pension은 피용인만을 대상으로 하던 SERPS와는 달리 저소득자 및 중소득자와 만성질환자와 장애인과 이들을 돌보는 사람들을 포괄하여 SERPS보다 더 관대한 제도가 되었다(DWP b, 2004).

가. 적용대상

State Second Pension의 적용대상자는 3부류로 구분된다.

1) 피용인

피용인으로서 소득이 2004/5년 기준 연 £4,108(LEL) 이상인 경우 해당된다. 그러나 소득이 £11,600(Low Earnings Threshold) 이하일 경우 소득이 £11,600

주18) 1978년부터 202년까지 영국의 2층연금은 모든 피용자를 대상으로 하는 the State Earnings-Related Pension Scheme(SERPS)였으나, 2002년 4월 6일 이후 State Second Pension으로 바뀌었다.

인 것으로 간주하여 급여를 산정한다. 따라서 £11,600 미만 소득자에게는 유리하며, 특히 SERPS와 비교할 경우 급여가 2배정도 더 많아졌다.

2) 보호제공자(carer)

State Second Pension에서는 소득이 전혀 없거나 £4,108(LEL) 이하이고 다음의 경우에 해당할 경우 소득이 £11,600인 것으로 간주한다. 여기에 해당되는 경우는 첫째, 6세 이하의 아동을 돌보거나 Child Benefit를 받는 경우 둘째, 질환자나 장애인을 간호하고, HRP의 자격요건이 될 경우 셋째, Carer's Allowance 수급자격이 있을 경우를 들 수 있다.

3) 만성질환자 혹은 장애인

State Second Pesnion은 Long-term Incapacity Benefit 혹은 Severe Disablement Allowance의 수급자격이 있는 경우, 연금수급 연령전에 일정기간(1978년 이후 근로기간의 1/10) NICs의 계층 1로 기여금을 납입하거나, 납입한 것으로 인정되는 경우 £11,600의 소득이 있는 것으로 간주한다.

나. the State Second Pension의 급여수준

급여산정에 필요한 소득은 1978/79년부터 퇴직연금수급연령 이전까지의 매년도 총소득 즉, 계층 1로서 NICs에 납입한 기여금을 바탕으로 소득에 따라 좌우된다. 여기서 동일한 시기에 기초연금에 필요한 LEL 소득을 공제한다. 따라서 매 연도 총소득에서 LEL을 차감한 잉여소득(surplus income)을 재평가율을 곱한 후 1978/79년부터 1987/88년까지는 25%를 지급하고 1978/79년부터 연금수급연령이전까지의 연도로 나눈다. 그러나 1988/89년부터 연금수급연령이전까지의 잉여소득은 20%~25%로 지급되며, 이 비율은 출생시기에 따라 달라져 2010년 이후에는 20%로 감소된다(표 3-7 참고). 즉, 2층 연금의 소득대체율이 25%에서 20%로 축소되는 것이다.

〈표 3-7〉 SERPS의 소득대체율(1999.4.6 이후 연금수급연령에 이른 후)

(단위 : %)

연금수급연령	1988/89년 이후 잉여소득대비
1999/2000	25
2000/2001	24.5
2001/2002	24
2002/2003	23.5
2003/2004	23
2004/2005	22.5
2005/2006	22
2006/2007	21.5
2007/2008	21
2008/2009	20.5
2009/2010년 이후	20

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004.

이렇게 산출된 급여에 1978/79년부터 연금수급연령이전까지의 연도로 나눈다. 이렇게 산출한 값을 합한 후 다시 주당 급여를 지급하기 위해 52로 나눈다. 한편 State Second Pension에서는 잉여소득을 다음과 같이 3개로 구분된다.

〈표 3-8〉 State Second Pension의 소득대체율

구분	소득범위(2004/2005)	대체율	
		2002년 4월 6일 ~ 2010년 4월 5일까지	2010년 4월 6일 이후
Band 1	£4,108~£11,600	SERPS의 2배	40%
Band 2	£11,601~£23,600	SERPS의 50%	10%
Band 3	£23,601~£31,720	SERPS와 동일함	20%

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004.

2층 연금의 급여산출사례는 다음과 같다.

1) 2002년 이전의 연금산식: 2005년 4월 6일에 연금수급연령이 된 여성이 기여

금을 납부한 기간은 1978/79년부터 2004/2005년이므로 27년이다. 여기에 각년도 실제 총소득에서 기초연금을 위해 LEL의 소득을 차감한 뒤 제외한 뒤 재평가한 소득합이 1988이전에는 £165,100이고 1988년부터 2002년까지 £196,406일 경우

① 1998년 이전 = 25%×(£165,100/27)= £1,528.70

② 1988년~2002년 = 25%×(£196,406/27)= £1,600.34
따라서 2002년 이전까의 2층 연금의 급여는 £3,129.04/52로서 주당 £60.17이 된다.

2) 2002년 이후 = 2002년 소득이 £16,600, 2003년 소득이 £17,250, 2004년 소득이 £18,500으로 Band 1의 합계는 £22,379이고 Band 2의 합계는 £19,415, Band 3은 없다.

〈표 3-9〉 State Second Pension의 산정방식

연도	NICs기여 기준 소득	LEL	잉여소득의 재평가율	Band 1		Band 2		Band 3
				재평가	실제	재평가	실제	
2002/2003	£16,600	£3,900	7.5%	£6,900	£7,418	£5,800	£6,235	0
2003/2004	£17,250	£4,004	3.8%	£7,196	£7,469	£6,050	£6,280	0
2004/2005	£18,500	£4,108			£7,492		£6,900	0
	2002년 이후 합계				£22,379		£19,415	0

자료: Department for Work and Pension(DWP) b, 2004

③ Band 1의 대체율 44% = 44%× £22,379= £9,846.74

④ Band 2의 대체율 11% = 11%× £19,415= £2,135.64

⑤ Band 3의 대체율 22% = 22%× £0= £0

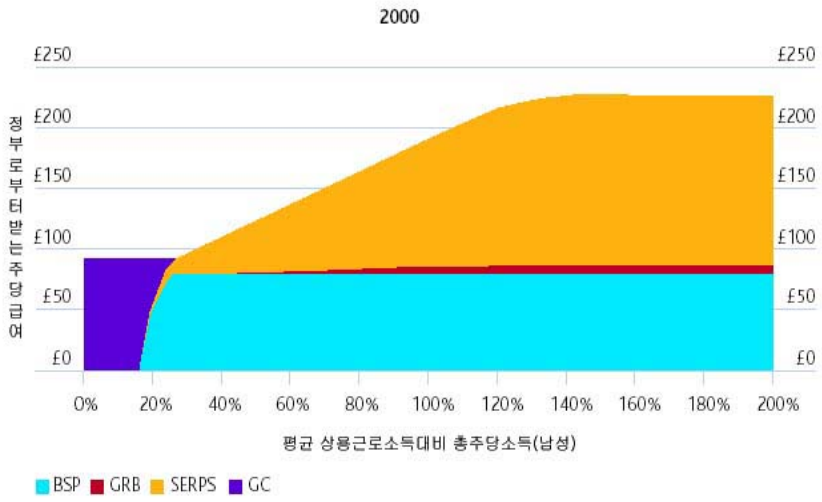
⑥ 합계= £11,982.38/27= £443.79

⑦ 주당 급여= £443.79/52= £8.53

⑧ 최종급여= 1998년 이전+1998년~2002년+2002년 이후= £68.71(DWP b, 2004)

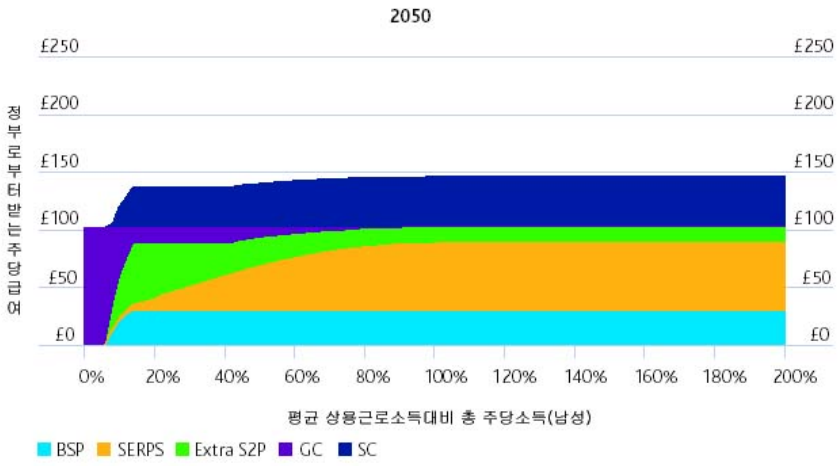
한편 2층 연금체제인 SERPS가 S2P로 바뀌면서 영국에서 소득연계연금이 차지하는 중요성은 날로 감소할 것이다. 현행 제도가 2050년에도 지속된다고 가정할 때 2050년이 되면 S2P의 최대 급여율은 평균소득자의 경우 108%로서, 2000년 SERPS의 최대 급여율 145%와 비교시 큰 폭으로 감소하게 된다(Pensions Commission, 2004). 또한 〔그림 3-2〕에서 보여지는 바와 같이 2000년에는 2층 연금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 2050년에는 2층 연금과 1층 연금이 감소하고 Pension Credit의 비중이 높아질 것으로 예측된다(그림 3-3 참조).

〔그림 3-2〕 영국연금수급자의 공적급여비중(2000)



주: BSP=기초연금, GRB= Gruated Retirement Benefit, GC=Guarantee Credit
자료: Pensions Commission, 2004

〔그림 3-3〕 영국연금수급자의 공적급여비중(2050)



주: BSP=기초연금, GRB=Gruated Retirement Benefit, GC=Guarantee Credit, SC=Savings Credit. 주거급여와 Council Tax Benefit의 잠재적 수급은 고려하지 않았으며, 상기 급여는 44년의 근로생활을 하였을 경우를 가정한 것임. 또한 2003년 소득기준임.

자료: Pensions Commission, 2004

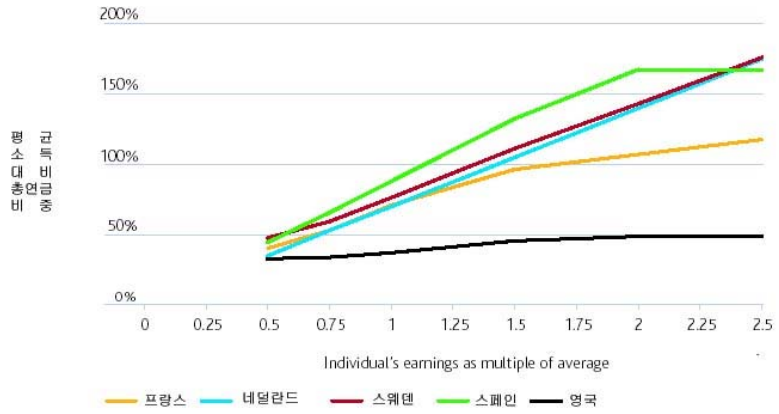
5. Graduated Retirement Benefit(GRB)

Graduated Retirement Benefit(GRB)는 GRB제도가 있던 1961년 4월부터 1975년 4월 사이에 NI에 납입한 기여금의 누적에 따라 좌우된다. 주당급여는 unit(납입금을 남성은 7.5, 여성은 9로 나눔)을 9.63pence를 곱하여 산출한다. 예를 들어 2003년 7월에 퇴직한 남성이 1961년부터 1975년까지 납입한 기여금이 £318.33일 경우 그의 unit는 £318.33÷7.5=42.4=42. 따라서 주당급여는 42×9.63p=£4.044=£4.04가 된다(DWP b, 2004).

6. 연금의 재정현황

영국은 근로기간의 평균 70%의 소득대체율을 지급하는 대륙 유럽국가들과 비교할 때 인색한 공적연금과 광범위한 사적연금의 특징을 지닌 국가로서, 영국의 연금지출은 OECD국가들 가운데 매우 낮다. 즉, 영국에서 평균 소득자의 공적연금 소득대체율은 37%로 네덜란드 70%, 스웨덴 76%, 프랑스 71%, 심지어 미국의 45%보다도 낮다. 평균소득의 2배 소득자 역시 네덜란드 70%, 스웨덴 72%, 프랑스 54%, 미국 33%이지만 영국은 24%로 여전히 낮다(그림 3-4 참고). 즉, 영국의 공적연금은 적정 소득을 보장하기 보다는 아일랜드, 뉴질랜드, 캐나다처럼 빈곤예방을 위해 고안된 제도에 더 가깝다고 볼 수 있다.

〔그림 3-4〕 각국의 공적연금 소득대체율



주: 네덜란드의 수치는 PAYG연금뿐 아니라 유사강제(quasi-mandatory) 사적저축을 포함하여 반영하였음.

자료: Monitoring Pension Policies, Annex : Country Chapters; Pensions Commission, 2004 재인용

그러나 이를 재정적 측면에서 본다면, 대륙 유럽국가들이 GDP 대비 높은 지출로 인해 재정적자를 겪고 있는 것에 비해 영국의 공적연금은 안정적이라는 측면에서 긍정적이다(표 3-10 참고)(Pensions Commission, 2004).

〈표 3-10〉 OECD국가의 GDP대비 공적연금지출비중

(단위 : %)

국가	2000	2050	변화율
오스트리아	14.5	17.0	2.5
벨기에	10.0	13.3	3.3
덴마크	10.5	13.3	2.8
유럽연합 15	10.4	13.3	2.9
핀란드	11.3	15.9	4.6
프랑스	12.1	15.8 [1)]	3.7
독일	11.8	16.9	5.1
그리스	12.6	24.8	12.2
아일랜드[2)]	4.6	9.0	4.4
이탈리아	13.8	14.1	0.3
룩셈부르크	7.4	9.3	1.9
네덜란드	7.9	13.6	5.7
포르투갈	9.8	13.2	3.4
스페인	9.4	17.3	7.9
스웨덴	9.0	10.7	1.7
영국	5.5	4.4	1.1

주: 1) 2040년도 수치임.

2) 아일랜드는 GNP대비 비율임.

자료: Economic Policy Committee, 2001; Pensions Commission, 2004 재인용

7. 영국의 연금지출현황

1997~1998년 사이 영국연금의 총 기여금은 £45조(영국 GDP의 5.3%)였으며, 이 가운데 £37조(82.2%)가 급여로 지출되었다. 일반조세를 통해 자산조사급여가 GDP대비 1.1% 지출되었고 기초연금은 3.8% 지출되었으며, 기업연금과 세금혜택 등을 포함하면 GDP대비 총 7.6%인 £64.2조(1998년 기준)가 지출되었다

(표 3-11 참조)(Disney, 2001) .

〈표 3-11〉 영국의 연금수급자에 대한 급여별 지출비중

급여	구분	총 지출비용(1998년)	GDP대비 비중	기준
공적연금	총	£52조	6.1%	
기초연금	정액급여, 정액기여	£32조	3.8%	근로기간 90%의 NI기여
SERPS	소득연계급여, 소득연계기여	£4조	0.4%	NI 기여, 적용제외가능
그외 비기여연금과 장애	전쟁참가연금수급자와 홀로된 여성의 연금, Attendance allowance(비기여)	£7조	0.8%	우발성에 의한 수급자격
자산조사급여	소득보조와 주거급여(비기여)	£9조	1.1%	소득수준에 따른 수급자격
사적연금의 세금공제	총	£13조	1.5%	-
직업연금	기여에 대한 세금공제, 일시금급여에 대한 세금면제	£9.5조	1.1%	인증된 적용제외제도
개인연금과 AVCs	PP에 대한 DSS기여와 PPs와 AVCs에 저축에 대한 세금공제	£3조	0.4%	인증된 적용제외제도
합계		£64조	7.6%	-

자료: HMSO(1998); Disney(2001) 재인용

8. 소득재분배 현황

영국의 공적연금 역시 소득재분배적 성격을 지니고 있어, 소득대체율로는 저소득자일수록 높고 특히 부부는 순소득대체율이 100%를 초과한다(표 3-12 참조)[주19](Emmerson and Johnson, 2001).

주19) 이는 영국의 연금체제가 단신보다는 부부(여성이 근로를 하지 않을 경우)에게 더 높은 소득대체율을 보장하는 것을 또한 보여주는 것이다(Emmerson and Johnson, 2001).

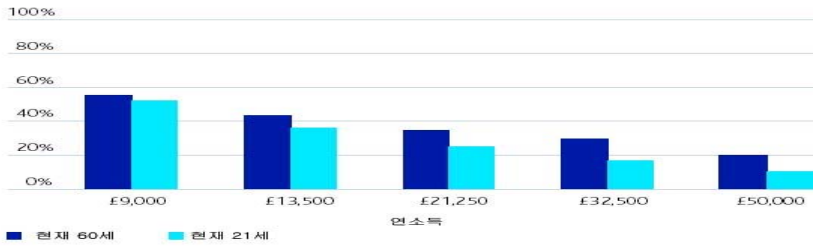
〈표 3-12〉 영국의 1998년 퇴직자의 소득에 따른 연금수준(1997년 가격기준)

	단신			부부(비근로배우자 포함)		
	중위(median)소득대비 연소득					
	1/2	1	2	1/2	1	2
기초연금(주당)	£62.45	£62.45	£62.45	£99.80	£99.80	£99.80
SERPS(주당)	£17.22	£49.95	£104.88	£17.22	£49.95	£104.88
총연금(주당)	£79.67	£112.40	£167.33	£117.02	£149.75	£204.68
남성의 평균임금대비 연금비율	18.7%	26.4%	39.4%	27.5%	35.2%	48.2%
총소득대체율(%)	62.5%	44.1%	32.8%	91.8%	58.7%	40.1%
순(net)공적연금(합)	£79.67	£110.00	£153.94	£117.02	£149.06	£192.24
순(net)연금(남성의 순평균임금대비)	24.9%	34.4%	48.1%	36.6%	46.6%	60.0%
순 소득대체율(%)	71.9%	50.0%	34.7%	103.2%	65.7%	42.4%

주: 남성 상용근로의 평균소득을 의미하며, 기초연금은 완전기초연금일 경우임.
자료: Emmerson and Johnson, 2001(the New Earnings Survey자료를 바탕으로 추정함)

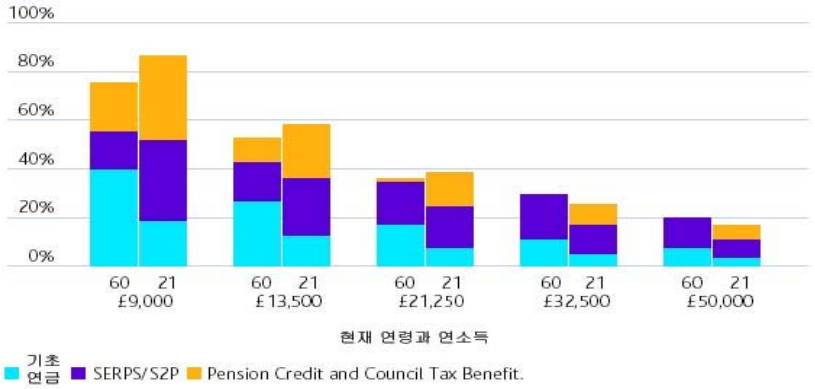
또한 〔그림 3-5〕에서 보여지는 바와 같이 중간 소득자 및 고소득자일수록 공적연금의 대체율은 낮지만 저소득자는 60%에 가까우며, 〔그림 3-6〕을 통해 살펴보더라도, Pension Credit(+Council Tax Benefit)이 저소득자에게는 2번째로 높은 비중을 보이고 있으나 연소득 £21,250부터 급격히 작아져서 £32,500 이상 소득자는 전혀 없게 된다. 그러나 현재 21세가 향후 연금수급연령이 되어 받을 수 있는 급여를 추정하여 나타난 〔그림 3-6〕을 보면 연소득 £9,000 이하의 저소득자의 경우 기초연금의 비중이 줄어들고 Pension Credit가 차지하는 비중이 더 높아졌다.

〔그림 3-5〕 영국의 소득수준에 따른 피용인의 공적급여 소득대체율



주: 완전기초연금과 S2P/SERPS는 44년의 근로기간을 가정하였음.
자료: DWP; Pensions Commission, 2004 재인용

〔그림 3-6〕 영국의 공적급여의 총소득대체율(연령별·소득별)



주: 사적저축은 포함하지 않았으며, SERPS/S2P는 44년의 근로기간을 가정하였음.
자료: DWP와 Pensions Commission분석; Pensions Commission, 2004

또한 고소득자인 £50,000 이상 소득자 역시 Pension Credit(+Council Tax Benefit)을 받고 있는 것으로 나타났다. 이는 Pension Credit의 savings credit의 영향으로 보여진다.

9. 연금가입현황 및 사각지대

가. 공적연금

이상에서 살펴본 바와 같이 영국의 공적연금은 주당소득이 £79 이하인 사람은 기초연금에 가입할 수 없다. 물론 크레딧과 HRP로 기여금을 납입하지 않아도 수급권을 축적할 수 있고, 2003년 4월 이후 LEL(£79)에서 기여기준선(£91)의 소득자는 기여를 하지 않고서도 기여한 것으로 인정해 준 것은 저소득자에 대한 혜택을 증가시킨 것으로 볼 수 있다. 또한 2002년 4월 6일부터 양육 및 간호수발자가 기초연금 외에도 State Second Pension도 수급할 수 있도록 개정되어, 과거 소득활동자로 대상을 제한하던 것에 비해 비근로활동자에 대한 혜택을 증가시켰다(DWP b, 2004). 그 외에도 셋째, 2층 연금의 피용인으로서의 가입자격을 연 소득 £4,108 이상으로 제한하고 있으나, £11,600 이하일 경우는 소득이 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정하고, 보호제공자와 만성질환자 혹은 장애인 역시 소득이 전혀 없더라도 소득이 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정하기 때문에 이 또한 저소득자에 대한 혜택의 확대로 볼 수 있다[주20]. 그러나 HRP인정기간이 제한되는 등 이를 통해 완전기초연금수급요건을 충족하는 경우는 많지 않을 것으로 추측된다. 따라서 영국의 공적연금 사각지대는 제도적으로 기초연금에 가입조차 하지 못한 계층(사각지대 Ⅰ)과 둘째, 기초연금에는 가입되었으나 완전기초연금을 받지 못하는 경우(사각지대 Ⅱ), 셋째 기초연금에는 가입되었으나 2층 연금은 가입되지 못한 계층(사각지대 Ⅲ), 넷째, 2층 연금에 가입되었더라도 수급하지 못하는 계층(사각지대 Ⅳ)으로 구분할 수 있다.

주20) 피용인의 경우 £11,600 이하 소득자는 SERPS와 비교시 급여가 2배 정도 더 많아졌다 (DWP b, 2004)

1) 기초연금

영국의 연금제도는 보편주의 원칙하에 16세 이상 65세 미만(여성은 60세 미만)의 영국거주자를 적용대상으로 실시하며, 특히 기초연금은 NHS와 더불어 영국의 보편주의적 복지국가정책의 양대 축을 이룬다. 그러나 기초연금을 보험방식으로 운영하기 때문에 꾸준한 기여금 납입이 전제되어야만 급여를 수급할 수 있다. 따라서 불안정 고용계층, 저소득계층, 사회적 취약계층 등은 공적연금제도에서 배제되었거나, 포괄되었더라도 연금에 꾸준히 기여하지 못함으로써 중도탈락하거나, 급여율이 낮아질 수밖에 없다. 그 결과 실제 적용률은 1998년 기준 전체 노동자 2490만명 중 약 2100만명(84.3%)이 기초연금에 가입되었고, 저소득층에 해당하는 15.6%는 제외되는 사각지대가 발생하였다(DWP h, 2002). 이는 1996년 12.3%[주21]보다도 증가한 것으로 사각지대문제가 해결되기보다는 오히려 악화된 것으로 보인다. 무엇보다 우려되는 것은 이들은 안정적인 노동시장 진입과 유지도 어렵고 사회보장마저 혜택받지 못하여 완전 빈곤계층으로 하락할 가능성이 높다는 것이다.

한편, 이를 비교적 고용이 안정적인 남성에 국한하여 보더라도, 65세~69세 남성 가운데 기초연금을 수급하는 비율은 82%로서, 18%는 기초연금을 수급하지 못하고 있으며, 소득보조를 받는 고령자는 8.2%, 정부로부터 어떤 급여혜택도 받지 못하는 남성 역시 1.4%에 이른다(표 3-13 참고)(Emmerson and Johnson, 2001).

또한 여성의 경우 남성보다 저임금근로 및 파트타임근로에 종사하며, 이직률이 높기 때문에 고용이 불안정하여, 남성보다 기초연금의 사각지대 비율이 더 높다.

주21) 1996년 영국의 노동인구는 28.5백만이며 이 가운데 3.3백만이 자영업자였다. 이들 가운데 7.5백만이 SERPS가입자이며, 10.5백만은 직업연금가입자(이들 가운데 9.3백만은 적용제외자), 5.5백만이 개인연금가입 근로자, 1.5백만이 개인연금 가입 자영자였다. 그러나 1.7백만 근로자와 1.8백만 자영자는 기초연금이 없어 노동인구 가운데 약 12.3%는 공적연금의 사각지대에 놓여 있었다(Blake, 2002).

〈표 3-13〉 영국의 연령에 따른 공적급여수급자 비중(남성)

(단위 : %)

급여	연령		
	55~59세	60~64세	65~69세
전무	69.1	56.7	1.4
기초연금	0.0	0.0	82.0
상병급여	20.1	28.9	30.0
소득보조	10.5	13.9	8.2
주거급여/council tax benefit	16.5	20.9	21.1
그 외 공적급여	1.7	2.6	0.3

주: 한 가지 이상의 급여를 받는 수급자

자료: 1995~1996년 Family Resources Survey를 통해 추정함(Emmerson and Johnson, 2001).

두 번째, 기초연금에 가입하였더라도 가입기간에 따라 급여액이 다르기 때문에 모든 가입자가 완전연금을 수급하는 것은 아니다. 실제 완전연금수급률에 있어서 남성은 95%이며 여성은 56%[주22]에 불과하여(표 3-14 참고), 44%라는 절반에 가까운 여성이 부분기초연금을 받거나, 최소가입기간을 충족하지 못하여 전혀 받지 못하고 있다. 특히, 완전기초연금액 역시 생계급여수준(bread and butter)[주23]임을 고려할 때, 부분기초연금수급자의 노후소득상황은 더욱 열악한 것으로 예측된다.

주22) 남편의 기여금에 기반한 완전연금을 받는 홀로된 여성은 97%이며, 자신의 기여금에 기반한 완전연금을 받는 기혼여성은 39%임(Emmerson and Johnson, 2001).

주23) 대부분의 영국 사람들은 기초연금은 생계유지정도(bread and butter)에 불과하며 적정급여는 단신의 경우 £80~£120(평균 £100)은 되어야 한다고 생각한다. 한편 그 외에도 기초연금에 자산조사를 실시하는데 강한 반대를 나타내며, 연금수급은 기여에 기반한 특별한 자격임에도 불구하고, 소득보조급여가 완전기초연금보다 높다는데 반발이 더 크다(Hedges, 2004).

〈표 3-14〉 영국의 연금수급자에게 지급되는 공적급여(1998~1999)

급여	유형		GDP대비 지출비중	수급자비중	기준
	급여	기여			
기초연금	정액급여	정액기여	3.8%	95%(남성)* 56%(여성)*	근로기간중 90%동안 기여금 납입
SERPS	소득비례 (earnings related),	소득비례기여	0.4%	80%(남성) 30%(여성)	기여금 납입
소득보조	소득에 따라 차등지급 (income-related)	비기여	0.4%	11%(남성) 20%(여성)	자산조사 (means-tested)
주거급여 (Housing benefit)	소득에 따라 차등지급 (income-related)	비기여	0.5%	22%	자산조사
Council tax benefit	소득에 따라 차등지급 (income-related)	비기여	0.1%	30%	자산조사

주: *남성과 여성 모두 완전기초연금을 받는 비율임.

자료: Department of Social Security.1999; Emmerson and Johnson, 2001 재인용

〈표 3-15〉 영국의 공적연금급여현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: £, 주당)

구분	전체		남성		여성	
	80세 미만	80세 이상	80세 미만	80세 이상	80세 미만	80세 이상
기초연금	62.24	69.77	71.98	72.73	56.11	68.26
순(net) 2층 연금	13.52	4.75	20.54	8.39	9.11	2.90
S2P	0.06	0.0	0.09	0.0	0.05	0.0
GRB	2.24	2.30	3.97	3.68	1.15	1.59
age addition	-	0.24	-	0.24	-	0.24
그 외	1.17	1.9	1.71	1.92		1.89
평균 급여	78.83	78.45	97.67	86.69	66.98	74.26

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음. 평균 급여는 급여가 전혀 없는 사람들도 포함하여 산출함.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

실제 2004년의 급여현황을 80세 이상자와 미만자로 구분하여 급여종류별로 살펴보면(표 3-15 참고), 80세 미만 고령자의 경우 기초연금은 주당 £62.24이며, 여성 평균급여는 £56로 남성 £72의 77.8%수준이다. 이를 평균임금(2002년)과 비교할 경우 남성은 16.4%, 여성 12.7%, 전체는 14.1%로 매우 낮은 수준이다. 80세 이상자의 기초연금은 80세 미만자들보다 다소 높고, 80세 이상자들에게 지급되는 age addition으로 인해 주당 £0.25를 더 받지만, 여전히 낮은 수준에 그치고 있다.

2) 2층 연금

기초연금에 가입하지 않은 사람들은 기초연금뿐 아니라 소득비례연금에도 가입하지 않았을 가능성이 높다. 실제 2층 연금은 영국 근로연령계층 3500만명 중 약 2750만명(약 78.6%)이 가입하고 21.4%는 가입하지 않았다(표 3-16 참고)(DWP h, 2002). 즉, 1998년 기준 기초연금에는 가입하였으나 2층 연금은 가입하지 못한 계층은 5.8%로 추정된다.

〈표 3-16〉 영국 노동자의 2층 연금가입상황(1998년 기준)

	인 원	비 율(%)
전체 노동자	3,500만 명	100%
2층 연금 가입자	2,750만 명	약 78.6%
2층 연금 미가입자	750만 명	약 21.4%

주: 2층 연금은 SERPS와 기업연금, 개인연금을 합한 수치임.

자료: Department for Work and Pension h, 2002편집

2층 연금의 급여액 현황을 살펴보면, £1도 받지 못하는 고령자가 35.3%로 남성은 13%이지만, 여성은 거의 50%에 육박한다. 또한 £5 미만으로 받는 고령자가 여성은 62.8%로 매우 높고, 남성은 24%이지만 전체적으로는 48.3%로 50%에 이르고 있다. 즉, 고령자의 절반 가량은 2층 연금을 거의 받지 못하며,

특히 약 70%에 이르는 대다수 여성은 £10도 받지 못하는 매우 열악한 상황이다. 그 결과 평균급여는 £22이고, 남성은 £38이지만 여성은 £12에 불과하다.

〈표 3-17〉 영국의 2층 연금수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명, %)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
£0	4,021.0(35.3)	545.7(12.8)	3,475.3(48.8)
£5 미만	1,477.3(13.0)	480.6(11.3)	996.7(14.0)
£5~£9.99	691.9(6.1)	204.3(4.8)	487.6(6.8)
£10.0~£19.99	1,082.5(9.5)	411.0(9.6)	671.4(9.4)
£20.0~£20.99	843.1(7.4)	393.5(9.2)	449.6(6.3)
£30.0~£30.99	698.2(6.1)	380.9(8.9)	317.3(4.5)
£40.0~£40.99	592.9(5.2)	374.7(8.8)	218.2(3.1)
£50.0~£50.99	511.5(4.5)	352.9(8.3)	158.6(2.2)
£60.0 이상	1,472.4(12.9)	1,122.3(26.3)	350.1(4.9)
평균 급여	£21.49	£37.59	£11.85

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음. 평균 급여는 급여가 전혀 없는 사람들도 포함하여 산출함.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

또한 2층 연금은 80세 이상자와 80세 미만자간에 연령에 따라서도 차이가 크다. 〈표 3-15〉를 보면 80세 미만자의 평균 2층 연금은 £13.5지만 80세 이상자는 £4.8로 60(남성 65세)~79세의 35.6%이며, 특히 80세 이상 여성은 £2.9에 불과하다. 또한 영국의 기초연금과 2층 연금을 합한 총 급여액을 급여수준으로 살펴보면, 평균급여는 £79이며 남성은 £95, 여성은 £69로 평균임금 £1,760(2002년 기준)과 비교시 18%(남성은 22%, 여성은 15.7%)에 불과하다. 특히, £50미만 수급자가 25.9%로 £100 이상 수급자 20.1%보다 많아서 저급여자의 비중이 전반적으로 높고, 저급여자와 고급여자간에 성별차이 역시 크게 나타났다. 즉, 남성은 주당 £50도 받지 못하는 비율이 7.5%에 불과하지만 여성은 37%에 이르며, £100이상 고급여자는 남성은 33%로 높고, 여성은 12.4%에

불과하여 여성은 저급여자에 집중되어 있으나, 남성은 상대적으로 고급여자에 편중되어 있음을 볼 수 있다(표 3-18 참고). 이에 총 급여의 평균금액은 £79이며 여성은 £67, 남성은 £98이다.

〈표 3-18〉 영국의 총 공적연금의 급여별 수급현황(2004년 3월 31일 기준)

(단위: 천명, %)

구분	전체	남성	여성
전체	11,392.1(100.0)	4,266.5(100.0)	7,125.6(100.0)
£30 미만	762.3(6.7)	193.4(4.5)	568.9(8.0)
£30.0~£39.99	278.4(2.4)	73.3(1.7)	205.1(2.9)
£40.0~£49.99	1,918.2(16.8)	56.9(1.3)	1,861.3(26.1)
£50.0~£59.99	548.5(4.8)	56.0(1.3)	492.5(6.9)
£60.0~£69.99	381.7(3.4)	68.6(1.6)	313.1(4.4)
£70.0~£79.99	1,373.3(12.1)	305.9(7.2)	1,067.5(15.0)
£80.0~£89.99	2,180.9(19.1)	1,070.9(25.1)	1,110.0(15.6)
£90.0~£99.99	1,657.6(14.6)	1,036.8(24.3)	620.9(8.7)
£100.0~£109.99	841.2(7.4)	480.6(11.3)	360.6(5.1)
£110.0~£119.99	456.2(4.0)	239.6(5.6)	216,6(3.0)
£120.0~£129.99	325.5(2.9)	190.4(4.5)	135.1(1.9)
£130.0~£139.99	229.7(2.0)	152.6(3.6)	77.0(1.1)
£140.9~£149.99	152.4(1.3)	110.2(2.6)	42.2(0.6)
£150.0 이상	286.2(2.5)	231.4(5.4)	54.8(0.7)
평균 급여	£78.74	£95.32	£68.82

주: PSCS 자료의 연금수급자격이 있는 사람의 자료에 기초함. 실제 급여액은 다소 다를 수 있음.

자료: State Pension's Statistics 2004, National Statistics b(2004) 편집.

한편, 연령에 따라 구분하여 살펴보면, 남성은 80세 이상자가 65~79세보다 평균급여가 £11낮지만, 여성은 £7.3 더 높다(표 3-15 참조). 그러나 여전히 영국의 공적연금의 급여수준은 £100에도 미치지 못하는 매우 낮은 수준에 불과하여, 2층 연금을 받는다 하더라도 노후의 적정소득을 보장받기는 힘들 것으로 판단된다.

나. 사적연금

영국이 사적연금중심이라고는 하지만, 2002~2003년 기준 영국의 근로중인 1,130만의 사람들이 사적연금에 가입되지 않았다(그림 3-7 참조). 이들 가운데 1.7백만은 자영자이고, 자영자 남성의 53%와 자영자 여성의 67%는 사적연금에 기여를 하지 않고 있었으며, 물론 SERPS/S2P 역시 가입하지 않았다.

〔그림 3-7〕 영국의 사적연금가입현황(2002～2003년)

<table>
<tr><td colspan="6">경제활동인구 34.3백만</td></tr>
<tr><td colspan="3">비경제활동인구 7.4백만</td><td colspan="2">근로활동인구 25.6백만</td><td>실업자 1.3백만</td></tr>
<tr><td rowspan="2">퇴직자
0.8백만</td><td colspan="2">비퇴직자 6.6백만</td><td rowspan="2">사적연금
기여금납입자
14.3백만</td><td colspan="2">사적연금 기여금
비납입자[1] 11.3백만</td><td rowspan="2">파트너
공동
기여자
0.1백만</td><td rowspan="2">파트너
비공동
(단독)
기여자
1.1백만</td></tr>
<tr><td>파트너
공동기여자
0.1백만</td><td>파트너
비공동(단독)
기여자
1.1백만</td><td>파트너
공동기여자
2.5백만</td><td>파트너
비공동(단독)
기여자
8.8백만</td></tr>
</table>

주: 1) 비기여자 가운데 contract-out rebate를 받는 개인연금자만 카운트함.

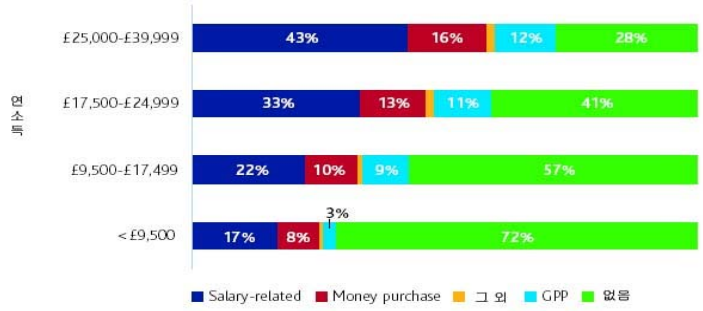
자료: FRS, 2002~2003; Pensions Commission, 2004 재인용

또한 이렇게 기여를 하지 않는 그룹은 소규모사업체 근로자들도 다수 포함되었는데, 2003년 기준 1~49명의 고용인을 둔 기업체 가운데 단지 29%만이 고용주가 제공하는 연금체제를 가지고 있었다. 따라서 61%의 소규모 근로자들은 향후 사적연금 수급권을 축적하지 않는다면 이들 역시 노후소득을 기초연금에만 의존하게 될 것이다.

한편 사적연금 가입은 소득수준에 따라서도 상이하다. £25,000~£39,999의 소득자 가운데 72%가 고용주가 제공하는 연금에 가입되었으나 소득이 £9,500~£17,499인 피용자는 43%만이 가입되어 있었다(그림 3-8 참조). 그림에서 보는 바와 같이 소득이 낮을수록 사적연금이 없는 비율은 72%로 대다수인

데 비해서, 고소득자는 28%만 사적연금이 없다. 또한 여성은 남성에 비해 기업연금 등의 가입률이 더 낮고 소득도 낮다(Pensions Commission, 2004). 따라서 저소득자와 여성의 노후소득의 공적급여의존도는 더 높을 것으로 보인다.

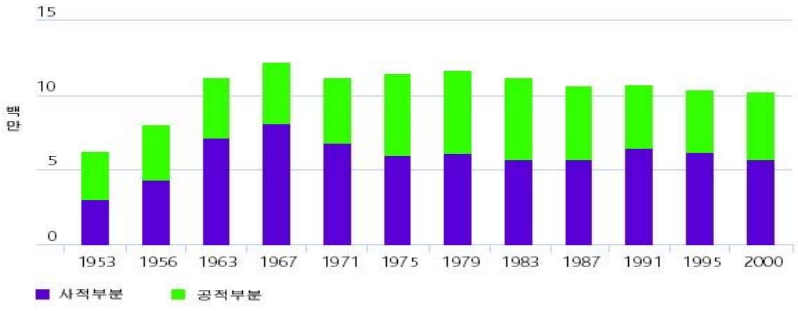
〔그림 3-8〕 영국의 소득수준에 따른 사적연금가입비율(2003년)



자료: Ungrossed NES, 2003; Pensions Commission, 2004 재인용

그 외에도 기업연금만 국한해서 살펴보면(그림 3-9 참고), 기업연금가입자는 1967년에 최고치에 이른 후 1979년부터 지속적으로 감소하고 있다.

〔그림 3-9〕 영국의 기업연금가입자추이



자료: 「Occupational pension schemes 2000」, GAD; Pesnions Commission, 2004 재인용

제 2 절 고령자를 위한 소득보조

영국에서는 60세 이상자에게 소득보조로서 pension credit을 자산조사를 실시하여 지급하고 있다. 이 Pension Credit은 1999년에 도입된 MIG가 2003년에 대체된 것으로써 본 절에서는 MIG의 특성을 먼저 고찰한 뒤 Pension credit을 살펴보았다.

1. Minimum Income Guarantee(MIG)

1999년에 도입된 MIG는 영국의 소득보조로서, 60세 이상 자에게 최소한의 소득수준을 보장하기 위해 지급되었다. 급여수준은 단신의 경우 주당 £98.15, 부부는 £149.80(2002년 4월 기준)이였으며, 급여액은 개인상황과 소득 및 저축에 따라 달라진다. 특히, 75세 이상이거나[주24], 장애인 혹은 장애인과 함께 살 경우, Invalid Care Allowance를 받는 보호제공자일 경우, 주거급여(Housing Benefit)로 커버되지 못하는 주거비 지출이 있을 경우, 혹은 Child Benefit을 받을 경우(배우자 포함) 급여액은 더 높아진다. 또한 MIG는 저소득자를 주요 대상으로 하기 때문에 다른 소득이 있을 경우 그 소득만큼 차감하여 지급한다. 여기서 소득으로 간주되는 것은 근로소득 외에도 기초연금과 SERPS(S2P)/기업연금/개인연금을 포함하며, Disability Living Allowance, Attendance Allowance, Housing Benefit, Council Tax Benefit은 소득에 포함하지 않는다. 한편 저축은 저축이 없거나 £12,000[주25] 이하일 경우(care home이나 nuring home에 거주할 경우는 £16,000)이고 지급된다. 즉, MIG는 60세 이상이어야 하며, 저소득자이며 저축이 없거나 £12,000 이하이고, 주당 근로시간이 16시간 미만이어야 하는 모든 조건을 충족해야 지급된다.

따라서 저소득자 가운데서는 MIG를 수급하기 위해 저축을 하지 않거나 적게

주24) MIG의 연령에 따른 급여차이는 Pension Credit에서 60세 이상 모든 사람에게 단일률을 지급하는 것으로 바뀌었다(Hancock et al., 2001).

주25) 저축한도인 £12,000은 2003년 4월 폐지되고, pension credit에서는 £6,000 이상 저축에 대해서만 추가소득이 있는 것으로 간주하게 되었다.

하려고 하는 등 부정적 영향을 미쳐 “저축의 덫”(savings trap)이 발생하였다. 이에 정부에서는 이와 같은 문제를 해결하고 스스로 자산을 축적하도록 유인을 제공할 필요가 있었다. 또한 기초연금이 물가상승률에 연동된 것과는 달리 MIG는 소득상승률에 연동되기 때문에 시간이 지날수록 기초연금과 MIG의 격차는 더 커지게 될 뿐 아니라, 정부의 재정적 부담 역시 커짐에 따라 제도의 지속가능기간이 짧을 것으로 예측되었었다. 이에 2003년 10월부터 MIG는 Pension Credit으로 전환되었고, MIG수급자 역시 자동적으로 Pension Credit으로 이전되었다.

다음은 MIG 지급사례이다.

사례 1) 기초연금 외 다른 소득원이 없는 65세 단신남성의 경우 2003/4년 급여는 주당 £77의 기초연금과 MIG £23(최대 MIG는 £100일 경우임)을 받게 된다. 만일 stakeholder pension 등의 소득으로 주당 £10이 있을 경우 MIG에서 차감된다.

사례 2) SERPS와 개인연금에 가입한 65세의 단신여성의 급여가 £201.3일 경우 MIG의 수준을 초과하였기 때문에 MIG는 받을 수 없었다(www.ethicalinvertors.co.uk).

이와 같은 영국의 자산조사급여는 연금수급자들의 주요 소득원으로 연금수급자 총 소득의 12%를 차지하며 연금수급연령이 넘는 고령자들의 40%는 이러한 공적급여를 받고 있다. 급여수준은 기여를 조건으로 하는 기초연금보다 16% 더 높으며, 고령일수록 더 많은 소득보조가 지급되어 74세 이상일 경우 이러한 차이는 더 커진다. 한편 연금수급자의 15%는 소득보조를 받고 있으며 이들 가운데 3/4는 단신 여성이며, 절반 가량이 80세 이상 노인이다주26)(DSS, 1996; Emmerson and Johnson, 2001 재인용).

주26) 이는 극빈한 연금수급자가 단신여성 특히, 홀로된 여성에게 집중되어 있음을 또한 말해준다(DSS, 1996; Emmerson and Johnson, 2001 재인용).

2. Pension Credit[주27)]

가. Pension Credit의 개념

Pension Credit은 소득보조(Income Support)로서 지급되던 MIG가 2003년 10월부터 바뀐 것으로 영국에 거주하는 60세 이상의 사람에게 소득에 따라 차등 지급된다. Pension Credit에 대해서는 세금을 부과하지 않으며, 수급을 위해 공적 보험에 보험료를 납입하지 않아도 되는 무기여 급여이다.

나. 급여조건

Pension Credit[주28)]은 수급을 위해 연령과 거주지, 그리고 소득 및 자산의 3가지 조건을 충족해야 하며, 급여지급은 신청을 원칙으로 하고 있다. 신청기간은 수급개시를 원하는 날로부터 4개월 이전부터 3개월 이후까지 가능하며, 신청하지 않은 사람은 급여를 받을 수 없다[주29)](DWP a, 2004).

연령은 60세 이상이어야 하며[주30)], 연령규정은 2010년부터 단계적으로 상향조정하여 2020년에는 65세가 될 예정이다. 둘째, 영국에 거주해야 한다. 그러나 영국 상시거주자로 인정받거나 Channel Islands, the Isle of Man, the Republic of Ireland에 거주할 때도 급여를 받을 수 있다. 셋째 Pension Credit의 한 유형인 guarantee credit는 소득과 자산으로부터 발생한 간주소득(deemed income-여기서 £6,000이하의 자산은 고려하지 않음)이 적정소득 이하(표준금액은 단신은 주당 £105.45, 배우자가 있는 2인 가구는 £160.95)일 경우 그 부족액만큼 지급하며,

---

주27) 「a guide to Pension Credit」(Department for Work and Pensions a, 2004)

주28) pension credit는 아동을 위한 급여는 지급하지 않는다.

주29) 예를 들어 7월 11일에 60세가 되는 사람이 이날부터 수급을 희망한다면 4월 11일과 10월 11일 사이에 신청해야 한다. 한편, 신청은 전화와 우편을 이용할 수 있다. 신청후에는 신청에 대한 평가를 위해 소득, 저축, 대출금 등에 관한 자료를 신청서에 기입해야하며, 대부분은 전화와 우편을 통해 이루어지지만 인터뷰나 가정방문(거동이 불편한 경우 등)을 통해 이루어지기도 한다(DWP a, 2004).

주30) 만일 대상자는 60세 미만이고 배우자만 60세 이상이라면, 배우자만 Pension Credit을 받을 수 있다.

savings credit는 일정 기준(savigs credit starting point) 이상일 경우 지급한다(라. Pension Credit의 급여액 참고).

이에 따른 Pension Credit 수급현황은 2003년 11월 기준 112만 7천명이었으나 2004년 8월에는 129만 8천명으로 다소 증가하였다. 성별로는 남성이 365.4천명, 여성의 932.7천명으로 여성이 남성보다 2.6배 더 많다. 연령별로는 80세 이상자가 가장 많고 60~64세 수급자가 가장 적다(2004년 8월 기준).

〈표 3-19〉 연령에 따른 Pension Credit 수급현황(2003년~2004년)

(단위: 천명)

연도	합계	남성					여성				
		60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80세 이상	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80세 이상
2003.11	1,127.2	0.5	68.2	63.2	60.7	116.8	3.2	76.3	105.6	152.8	479.9
2004.8	1,298.1	0.4	77.1	72.6	72.5	142.8	4.1	87.6	120.2	174.1	546.7

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

또한 가구유형별로는 단신수급자가 부부보다 5.7배 더 많게 나타나, 단신의 경제적 여건이 더 열악함을 또한 유추할 수 있다.

〈표 3-20〉 가구유형에 따른 Pension Credit 수급현황(2003년~2004년)

(단위 : 천명, %)

연도	합계	단신	부부
2003.11	1,127.2(100.0)	970.8(86.1)	156.5(13.9)
2004.8	1,298.1(100.0)	1,104.8(85.1)	193.3(14.9)

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

다. Pension Credit의 유형

Pension Credit은 guarantee credit과 savings credit의 2가지 유형이 있는데, 각각

운영됨에 따라 65세 이후에는 2가지 급여를 다 받는 사람도 있지만, 이 가운데 한 가지 급여만 받는 경우도 있다.

〈표 3-21〉 Pension Credit의 유형 및 특성

유 형	성 격
guarantee credit	60세 이상이며, 소득이 적정소득 이하인 사람들에게 재정적 도움을 제공함. 급여액은 개인의 소득과 저축에 따라 달라지며, 적정금액(appropriate amount)과 소유 금액과의 차액만큼 지급됨.
savings credit	65세 이상이며, 퇴직을 위해 연금 등의 준비를 한 사람을 대상으로 함. 즉, 적격소득이 savings credit starting point이상일 경우 지급되며 guarantee credit에 더하여 savings credit을 받을 수 있음.

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

Pension Credit의 급여유형별 수급현황은 guarantee credit를 받는 사람은 29.2%, savings credit를 받는 사람은 20.9%이였으며 1,298.1명(약 50%)은 이 두 가지의 급여 모두를 받고 있었다.

〈표 3-22〉 Pension Credit유형별 수급현황(2003년~2004년)

(단위: 천명, %)

연도	합계	guarantee credit +savings credit	guarantee credit	savings credit
2003.11	2,066.1 (100.0)	1,127.2 (54.6)	718.5 (34.8)	220.3 (10.7)
2004.8	2,602.3 (100.0)	1,298.1 (49.9)	759.8 (29.2)	544.5 (20.9)

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

라. Pension Credit의 급여액

제도의 실제적용은 2004년 4월부터 적용되어 급여는 평균임금에 연동하여 매년 4월마다 인상된다. 또한 수급자의 연령과 소득에 따라 차이가 있는데, 특히 자본을 가지고 있을 경우 이자, 일시금형태의 급여, 거주하지는 않더라도 소유

한 땅 등의 가치를 합한 총 금액이 £6,000 이하일 경우는 급여수급과 무관하지만 자본이 £6,000(care home에 거주할 경우는 £10,000임)을 초과할 경우, 이로부터 소득(deemed income-£500마다 매주 £1의 소득을 취하는 것으로 간주함)을 취하는 것으로 간주하여 Pension Credit 금액을 감소시킨다.

1) guarantee credit

guarantee credit은 60세 이상자의 순소득과 적정소득(appropriate amount)을 비교하여 순소득이 적정소득미만일 경우 그 차액만큼 guarantee credit을 지급한다. 그러나 만일 순소득이 적정소득과 유사하거나, 더 많다면 guarantee credit은 받을 수 없으며, 65세 이상일 경우 savings credit은 받을 수 있다. 한편 65세 이상일 경우 savings credit을 guarantee credit에 더하여 받을 수 있다.

여기서 적정금액이라 함은 정부에서 개인 및 배우자가 있을 경우 배우자와 함께 정상적인 지출에 필요한 최저금액이라고 규정한 금액으로 표준금액(standard amount)과 추가금액(extra amount)의 합계를 말한다.

〈표 3-23〉 추가비용별 금액

구 분		금 액
중증장애	1인 가구	주당 £44.15
	2인 가구	주당 £88.30
간호비용[1]	Carer's Allownace[2]를 받는 경우	주당 £25.55
	Carer's Allownace수급신청을 한 경우	
주거비용[3]		- 저당금에 대한 이자 - 필수적인 수리 혹은 개선을 위해 인출한 대출금에 대한 이자 - 지대료 등에 대한 비용 등
이전추가비용		

주: 1) 8주 동안 지급되며, 배우자 역시 해당될 경우 급여는 2배가 됨.
2) 예전에는 Invalid Care Allowance였음
3) 수도세, 수리비, 보험료 등은 추가비용이 아닌 표준금액에 해당됨

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004

추가금액이란 중증장애로 인한 비용, 간호자를 위한 비용, 주거비용(housing cost)[주31], 이전추가금액(transitional extra amount)[주32]의 4가지로, 추가비용이 필요하지 않은 경우의 적정금액은 표준금액과 동일하며, 상기의 추가비용이 필요할 경우에는 표준금액에 추가비용을 합한 금액이 적정금액이 된다. 한편, 표준금액은 수도세, 전기료 등 일상생활에 필요한 최소한의 금액이며, 급여액은 최대 1인 가구는 주당 £105.45, 배우자가 있는 2인 가구는 £160.95가 된다.

소득은 〈표 3-24〉와 같이 기초연금을 포함한 공적연금과 기업연금/개인연금, 근로소득 등을 포함하여, 연금이 일정수준을 초과할 경우 지급되지 않고, 연금 등을 합한 소득이 부족할수록 guarantee credit는 많아진다. 따라서 영국에서는 기초연금이 아닌 Pension Credit이 고령자의 최소한의 소득보장으로 기능하고 있는 셈이다. 한편, 간호수당과 연금수급자에게 지급되는 자산조사급여인 주거급여, Council Tax Benefit 등은 소득범위에 포함되지 않는다.

〈표 3-24〉 guarantee credit 산정시 소득범위

포함되는 소득	포함되지 않는 소득
① 연금(공적연금, 기업연금/개인연금) ② 대부분의 사회보장급여: 산업재해급여 등 ③ 근로소득(임금, 보너스, 커미션 등을 포함하며, National Insurance에 기여금을 납입한 경우 담배, 식료품과 같은 현금급여는 제외하되 바우쳐는 포함함) ④ annuity ⑤ 신탁자금으로부터의 정기적인 배당 등	① 간병(간호)수당(Attendance Allowance), ② 장애생계수당(Disability Living Allowance), ③ 주거급여(Housing Benefit), ④ Council Tax Benefit ⑤ 자선단체나 친척으로부터의 정기적으로 받는 금액, 자치단체에서 받는 금액 ⑥ 아동급여와 아동특별수당 등

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

주31) Housing benefit를 통해 커버되지 않는 비용을 포함한다.

주32) Pension Credit를 받기 전에 소득보조(Income Support) 혹은 구직자수당(Jobseeker's Allowance)를 받고 있는 사람에게 지급되는 것으로 제도의 변화로 인해 손해를 보지 않도록 하기 위함이다.

2) savings credit

savings credit은 65세 이상이며 적격소득(qualifying income)이 savings credit starting point와 같거나 낮으면 받을 수 없고 그 이상일 경우 지급된다[주33]. savings credit starting point는 단신은 £79.60이며, 배우자가 있을 경우 £127.25이며, 적격소득의 범주는 guarantee credit의 소득범주와 동일하지만 근로세금공제(Working Tax Credit)와 장애급여(Incapacity Benefit), 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 모성수당(Maternity Allowance) 등은 제외된다는 점에서 차이가 있다. savings credit Amount A의 최대 급여액은 1인은 주당 £15.51, 2인은 £20.22가 된다.

〈표 3-25〉 savings credit의 급여액

구 분	내 용
Amount A	- 순소득이 적정소득보다 적거나 같다면 saving credit은 Amount A에 해당됨. - 급여액은 적격소득과 savings credit starting point 차이의 60%로, 최고금액은 단신의 경우 £15.51, 배우자가 있을 경우 £20.22. 이 최고금액은 표준금액(단신: £105.45, 부부: £160.95)과 savings credit starting point의 차이의 60%임.
Amount B	- 순소득이 적정소득보다 많을 경우 해당됨. - 총소득과 적정소득과의 차이의 40%이며, savings credit은 Amount A에서 Amount B를 뺀 금액이 됨.

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

〈표 3-26〉 Pension Credit의 기준금액

구 분		금 액
standard amount	1인	£105.45
	2인(배우자포함)	£160.95
savings credit starting point	1인	£79.60
	2인(배우자포함)	£127.25
Maximum Amount A	1인	£15.51
	2인(배우자포함)	£20.22

자료: Department for Work and Pensions(DWP) a, 2004 편집

주33) 그러나 교도소수감자와 성직자는 수급할 수 없다.

한편, 수급자의 평균급여는 guarantee credit는 2004년 8월 기준 £71.59였고, savings credit는 £9.87, 두 가지 모두를 받는 수급자의 평균급여는 £37.71이였다. 또한 전체 평균급여는 2003년에는 £44.95였으나 2004년에는 이보다 더 감소한 £41.78에 불과하였다. 즉, guarantee credit의 최대급여가 £105.45(단신)임을 감안할 때 실제 수급자의 급여는 최대급여의 67.9%수준이며, guarantee credit의 평균급여를 통해 고령자들의 평균 연금 등 근로소득이 £33.86임을 유추할 수 있다.

〈표 3-27〉 Pension Credit유형별 평균 급여현황(2003년~2004년)

(단위 : 주당)

연도	합계	guarantee credit +savings credit	guarantee credit	savings credit
2003.11	£44.95	£36.34	£69.32	£9.47
2004.8	£41.78	£37.71	£71.59	£9.87

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

급여액분포는 £20~£29가 1/4가량 되었고 £100 이상을 받는 수급자의 비율은 9.8%에 불과하여 대부분 낮은 급여를 받고 있었다.

〈표 3-28〉 Pension Credit의 급여별 분포(2004년 8월 기준)

(단위 : 천명, %)

급여액	수급비율	급여액	수급비율
£10미만	11.0	£60~£69	11.6
£10~£19	18.9	£70~£79	2.3
£20~£29	25.5	£80~£89	2.1
£30~£39	6.5	£90~£99	1.1
£40~£49	5.2	£100~£149	8.2
£50~£59	6.1	£150이상	1.6

주: 전체 수급자는 2602.3천명임

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004) 편집

다음은 Pension Credit 급여액 산출 사례이다.

사례 1) 64세 단신여성의 State Pension은 £79.60이고, 직업연금이 매월 £52(주당 £12)이며, 추가비용이 필요하지 않다. 이 여성의 실제소득은 £91.60이며 적정소득은 추가비용이 필요하지 않기 때문에 표준소득 £105.45가 된다. 따라서 이 여성은 주당 £13.75의 guarantee credit를 수급할 수 있으며, savings credit는 65세 미만이기 때문에 받을 수 없어서, 총 pension credit는 £13.75가 된다. 그러나 65세가 되면 적격소득(£91.60)이 savings credit starting point(£79.60)를 넘기 때문에 savings credit을 받을 수 있으며 그 금액은 £12의 60%인 £7.20을 더 받게 된다. 즉, 이 여성이 65세에 받을 수 있는 Pension Credit은 £21.05가 된다.

사례 2) A남성은 65세, 부인은 54세이다. A남성의 공적연금은 £79.60, 직업연금은 주당 £45이며, 부인은 구직수당 £55.65를 받고 있다. 이들의 저축은 £10,219이며 자택을 소유하고 있으며, 주당 주거비용으로 £27을 받는다. 이 부부의 적정소득은 표준비용 £160.95에 주거비용 £27을 포함하여 £187.95이며, 실제 소득은 £189.25(deemed income £9포함)이므로 guarantee credit의 수급자격이 되지 않는다. 한편 savings credit을 위해 필요한 적격소득은 구직수당이 포함되지 않기 때문에 £133.60(£189.25-£55.65)으로 savings credit수급자격이 되며, 순소득(£189.25)이 적정소득(£160.95)보다 많아서 Amount B에 해당된다. 따라서 savings credit는 Amount A에서 Amount B를 뺀 금액으로 Amount A는 적격소득에서 savings credit starting point을 차감한 금액 £6.35(£133.6-£127.25)의 60%인 £3.81, Amount B는 실제소득과 적정소득과의 차액인 £1.30(£189.25-£187.95)의 40%, 즉, £0.52가 된다. 따라서 savings credit는 Amount A에서 Amount B를 차감한 £3.29가 된다. 그러므로 이 부부의 Pension credit는 £3.29이다.

사례 3) A남성과 부인은 모두 68세이며, 이들 각각의 연금은 £79.6이고 A남성의 직업연금이 주당 £14.0, 저축은 £6,800이다. 이들의 적정소득은 £160.95,

실제소득은 £175.2(deemed income £2 포함)로 적정소득보다 많으므로 guarantee credit를 받을 수 없다. 한편, savings credit는 이들의 순소득이 적격소득과 동일하며 이 금액이 savings credit starting point을 초과함에 따라 savings credit를 받을 수 있다. 또한 소득이 적정소득보다 많으므로, Amount B의 적용을 받게 된다. 따라서 savings credit는 Amount A에서 Amount B를 뺀 금액으로 Amount A는 적격소득에서 savings credit starting point를 차감한(£175.2-£127.25) £47.95가 되지만 최고금액이 £20.22로 규정되어 £20.22가 된다. Amount B는 실제소득에서 적정소득을 차감한 £14.25로 이의 40%인 £5.7이 된다. 따라서 savings credit는 £14.52가 되며, 결과적으로 이 부부의 pension credit는 £14.52이다(DWP a, 2004).

사례 4) 63세인 A남성은 자신이 소유한 집에서 혼자 살고 있으며, 그의 소득원은 단지 근로소득 £60(주당)이 전부이다. 이 경우 소득이 £55인 것으로 간주되어 Pension Credit £50.45가 지급된다. 따라서 이 남성의 총 소득은 주당 £110.45가 된다(DWP d, 2004).

한편, 수급기간은 5년 이상 초장기수급자가 36% 가량이며, 6~12개월 역시 34%로 대부분이 장기수급을 하고 있었다. 급여별로는 savings credit는 90.1%가 6~12개월의 비교적 단기간 지속되고 있으나, guarantee credit는 5년 이상 수급자가 51.3%였고 두 가지 급여를 모두 받는 사람들 역시 5년 이상 수급하는 경우가 40.5%였다.

〈표 3-29〉 Pension Credit의 수급기간(2004년 8월 기준)

(단위: 천명, %)

수급기간	전체 수급자	guarantee credit +savings credit	guarantee credit	savings credit
합	2602.3명	1,298.1	759.8	544.5
3개월 미만	1.3	0.4	3.0	0.9
3~6개월	1.9	0.8	3.8	2.0
6~12개월	33.9	23.2	12.0	90.1
1년~2년	8.2	10.2	9.3	1.9
2년~3년	6.5	8.0	7.8	1.0
3년~4년	7.4	10.4	7.0	1.1
4년~5년	5.1	6.5	5.9	0.8
5년 이상	35.7	40.5	51.3	2.2

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

〈표 3-30〉 Pension Credit의 수급기간(2004년 8월 기준)

(단위 : %)

수급기간	전체 수급자	남성	여성
합	1298.1천명	365.4	932.7천명
3개월 미만	0.4	0.4	0.4
3~6개월	0.8	0.9	0.8
6~12개월	23.2	25.1	22.4
1년~2년	10.2	11.5	9.7
2년 이상	65.4	62.1	66.7

자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics c(2004)

또한 수급기간을 성별로 살펴보았을 때 남성과 여성 모두 6~12개월과 2년 이상이 가장 많은 비중을 보였으나, 특히 여성은 남성보다 2년 이상 장기수급 비율이 더 높게 나타났다.

그러나 Malcolm Wicks은 Pension Credit는 매주 실시하며 침해적이던 예전의 자산조사에 비해 정도가 완화되었으며, 대상자들의 욕구에 맞추도록 접근하였다는 점에서 긍정적으로 평가하였다(DWP g, 2004).

제 3 절 영국의 소득보조(Income Support)

공적부조는 자산조사를 통해 지급되며, 기여에 기반한 급여와는 달리 고용 등을 통해 충분한 재원을 얻지 못하는 사람들에게 최소한의 소득 혹은 사회안전망을 제공하는 것을 목적으로 한다(Blake, 2002). 영국의 소득보조프로그램의 특성은 다음과 같다.

1. 수급자격

영국의 소득보조(Income Support)는 Northern Ireland에 거주하는 16세 이상으로서 일정수준 이하의 소득을 지닌 자에게 지급된다. 또한 질환자나 장애인, 편부모(입양포함), Carer's Allowance를 받는 사람들이 포함되며, 근로자의 경우 주당 평균 16시간 이상 근로하거나 배우자가 주당 평균 24시간 이상 근로할 경우 소득보조는 받을 수 없다. 한편, 소득보조는 정부로부터 지급되는 다른 공적급여를 받고 있는 경우에도 더불어 지급받을 수 있으나, 다른 소득원을 차감한 금액만큼 지급된다. 그외에도 배우자를 포함하여 저축이 £8,000 이상일 경우 지급받을 수 없으며, £3,000~£8,000일 경우는 급여액이 감액된다. 또한 영구적으로 보호시설에 거주하면서 저축이 £16,000 이상일 경우 역시 적용대상이 되지 못하며, £10,000~£16,000일 경우는 감액된다.

2. 급여

가. 주요 급여

영국의 소득보조 급여는 개인 특성인 연령과 장애여부, 단신인지 그리고 부양가족 특성 즉, 배우자가 있는지, 자녀가 있는지, 그들의 연령은 어떠한지, 장애가 있는 가족구성원이 있는지, 배우자를 포함하여 소득이 어느 정도인지, 저축이 어느 정도인지에 따라 달라진다. 이러한 급여는 Personal allowance와 Premiums, housing cost의 3가지로 이루어졌으며, 구체적인 급여와 급여액은 〈표 3-31〉과 같다.

〈표 3-31〉 영국의 소득보조(2004년 4월 기준)

유형		특성	급여	비고
Personal allowance	단신	16~17	£33.50	상황에 따라£44.05
		18~24	£44.05	
		25세 이상	£55.65	
	부부	부부 모두 18세 이상	£87.30	부부가운데 한사람이 18세 미만일 경우 상황에 따라 전액지급
	편부모	16~17	£33.50	
		18세 이상	£55.65	18세 이상으로 상황에 따라 £44.05지급
	부양아동	19세까지	£42.27	
Premiums	가족		£15.95	
	유족		£23.95	
	장애아동		£42.49	
	carer		£25.55	
	장애	단신	£23.70	
		부부	£33.85	
	중증장애	단신	£44.15	
		부부	£44.15	한사람만 수급자격이 있을 경우
		부부	£88.30	부부모두 수급자격이 있을 경우
	Child Maintenance Premiums	Child Maintenance를 받을 경우	주당 £10 - 소득제외	
	연금수급자*	단신	지급×	아동
		부부	£73.65	-
	75~79세 연금수급자*	단신	지급×	-
		부부	£73.65	
	Higher pensioner*	단신	지급×	-
		부부	£73.65	
	Enhanced disability premium*	단신	£11.60	
		부부	£16.75	
		아동	£17.08	
Reduction in benefit for strikers			£30.0	-

〈표 3-31〉 계속

유형	특성	급여	비고
Housing costs	18세 이하	-	-
	25세 이하이면서 소득보조를 받거라 소득에 기초한 구직수당을 받는 경우	£7.40	-
	18세 이상이며 근로중이나 Pension Credit를 받지 않는 경우		
	주당 총소득이 £308.00 이상일 경우	£47.75	-
	주당 총소득이 £247~£307.99	£43.50	-
	주당 총소득이 £186.00~£246.99	£38.20	-
	주당 총소득이 £144.00~£185.99	£23.35	-
	주당 총소득이 £97.00~£143.99	£17.0	-
	주당 총소득이 £97 미만일 경우	£7.40	-
	기타	£7.40	-
Reduction in benefit for strikers		£30.0	-

주: 고령자에게 지급되던 Premiums(*)은 2003년 10월부터 Pension Credit로 이전되었다. 그 결과 2003년 8월에는 Premiums을 받는 연금수급자가 1,798명이였으나 2004년 8월에는 11명에 불과하다(National statistics a, 2004).

자료 : *「Social Security benefit rates」. (Department for Work and Pensions f, 2004)
「Your Guide To Our Service」. (Department for Social Development, 2004)

Personal allowance는 대상자와 그 배우자, 그리고 양육하고 있는 아동에게 지급되는 급여이며, Premiums는 특별 욕구가 있는 사람들, 예를 들어 장애가 있거나, Carer's Allowance를 수급하거나 수급자격이 있는 사람에게 지급된다. 또한 Child Maintenance Premium으로 대상자가 Child Maintenance를 받고 있을 경우 주당 £10.0을 소득으로 간주하지 않는다. 세 번째 소득보조인 housing cost는 Housing Benefit의 요건에 해당하지 않는 주거비용 지출과 대출이자금을 지원하며 대출이자는 대여자에게 직접 지급한다(DSD, 2004).

한편 이에 따른 소득보조 수급현황을 살펴보면 전체 수급자는 2003년 8월 4,016천명에서 고령자에게 지급하는 소득보조를 Pension Credit 으로 바꾼 이후

2,170명으로 감소하였다. 수급자유형별로는 2004년 8월 기준 장애인이 약 52%이며, 편부모가 37.1%로 대다수를 차지하고 있다. 그러나 60세 이상 고령자는 전체 소득보조수급자 가운데 0.5%에 불과하다.

〈표 3-32〉 Income Support 수급현황(2003년~2004년)

(단위: 천명, %)

연도	전체 수급자	60세 이상자	편부모	장애인	그 외
2003년 5월	3,982[1)] (100.0)	1,778 (44.7)	847 (21.3)	1,100 (27.6)	257 (6.4)
2003년 11월	2,201 (100.0)	15[2)] (0.7)	821 (37.3)	1,115 (50.6)	251 (11.4)
2004년 8월	2,170 (100.0)	11 (0.5)	804 (37.1)	1,121 (51.7)	234 (10.8)

주: 1) 2003년 4월부터 도입된 tax credit의 혜택을 받는 수급자를 포함함.
2) 60세 이상 수급자는 2003년 10월 이후 Pension Credit로 이전되었음.
자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics a(2004)

한편 평균 급여액은 2003년 5월에는 편부모가 가장 많고(£115.72), 60세 이상자는 편부모 평균급여의 44%수준이었다. 그러나 2004년 8월에는 60세 이상자들의 평균급여가 많이 증가하여 £103.75가 되었다.

〈표 3-33〉 Income Support 평균급여(2003년~2004년)

(단위: 주당)

구분	전체 수급자	60세 이상자	편부모	장애인	그 외
2003년 5월	£73.40[1)]	£50.76	£115.72	£81.0	£57.87
2003년 11월	£88.16	£88.08[2)]	£111.39	£79.15	£56.20
2004년 8월	£90.13	£103.75	£110.59	£81.87	£58.72

주: 1) 2003년 4월부터 도입된 tax credit의 혜택을 받는 수급자를 포함함.
2) 60세 이상수급자는 2003년 10월 이후 Pension Credit로 이전되었음
자료: Pension Credit Statistics 2004, National Statistics a(2004)

나. 그 외 자산조사급여

영국은 상기의 주요 급여 외에도 주거급여(Housing Benefit. HB)[주34], Council Tax Benefit(CTB)을 자산조사를 실시하여 지급하고 있다. 주거급여(Housing Benefit. HB)는 고용여부 및 고용형태와 소득보조 혹은 구직자수당(Jobseeker's Allownace)을 받는지 여부와 상관없이 지급가능하나[주35], 임대료와 이자 등을 지불할 수 없을 경우 받을 수 있다. 그러나 저축이 £3,000~£16,000일 경우는 급여액이 차감되는 등 소득과 저축, 가족, 임대료 등에 따라 달라진다(DSD, 2004). 이와 같은 HB는 60세 이상자에게도 지급되어 연금수급연령을 지난 사람들의 50%이상이 주거급여를 받고 있다. 그 외에도 자산조사급여로서 저소득자에게 지방세를 지원하는 소득연계급여인 Council Tax Benefit이 있다. 소득보조를 받는 모든 60세 이상자들은 HB와 CTB 모두 수급자격을 갖게 된다. 연금수급연령이 넘는 고령자 가운데 30%는 CTB를 받고 있으며 이들 가운데 34%는 80세 이상자였다.

또한 사회적 부분(social sector)에서 평균 임대료(rent)는 주당£40이며, CTB로 평균 주당 £8을 받음을 감안할 때, 실제 최저소득은 단신의 경우 MIG(Minimum Income Guarantee)와 임대료와 Council Tax을 합하여 단신은 주당 평균 £130(부부 £170)이 된다. 반면 근로세대인 남성의 평균소득이 주당 £400이며, 세금과 NICs납부 후 £300이 되는 것과 비교한다면, 연금수급자의 자산조사급여는 남성의 순(net)평균소득대비 단신은 42%, 부부는 56%가 된다. 따라서 실제 연금수급자에게 지급되는 소득보조는 MIG보다 더 많다(Emmerson and Johnson, 2001).

다. 그 외 공적부조

정부는 1999/2000년 National Health Service(NHS)에 GDP의 5.5%를 지출하였

주34) 그러나 대출이자, 서비스료, 연료비, meal은 지원되지 않는다.

주35) 소득보조 혹은 구직자수당수급자가 아니더라도 임대료 지불 등에 필요한 금액이 소유금액보다 많을 경우 주거급여의 전액이 지급된다(DSD, 2004)

으며, medical care를 통해 연금수급자들이 많은 혜택을 받고 있다. 또한 근로세대와는 달리 연금수급자는 무료 처방전과 치과치료를 받을 수 있고, income tax allowance는 더 많이 받는데 비해 소득세는 더 적게 납부한다. 또한 지방위원회(Local council)에서도 자산조사를 실시하기는 하지만 연금수급자들에게 서비스[주36], 주거(residential home), 방문, 점심식사배달서비스, 공공교통수단 이용료 할인 등을 제공하고 있다(Emmerson and Johnson, 2001). 한편, 소득보조 수급자에게 의료비지출 보조와 사회적 기금(Social Fund)을 제공하고 있으며, 임신한 여성과 5세 미만의 아동은 우유와 비타민 등을 무료로 지급받을 수 있다(DSD, 2004).

제 4 절 시사점

1. 영국 고령자의 소득현황

2002년~2003년 영국연금수급자의 소득원을 살펴보면 총소득의 51%는 연금을 포함한 공적급여가 차지하였고 27%가 기업연금, 9%는 자본소득, 근로소득은 평균 9%였다(National Statistics d, 2004). 그러나 영국의 1.2백만 연금수급자(단신 연금수급자의 18%, 부부 연금수급자의 8%)는 공적연금 외 다른 소득대안이 없으며, 특히 평균소득이하인 근로자의 절반이상은 공적연금 외 다른 연금에 기여를 하지 않음으로써(Palmer et al., 2004), 향후 공적연금에 대한 의존도는 더 높아질 것으로 예상된다. 또한 최하 소득분위의 사람들은 공적급여의 비중이 전체 소득의 80%정도로 절대적 비중을 차지하고 있다[주37]. 그러나 더 심각

주36) 지방에 따라 사용료를 부과하기도 하는 등 지방마다 차이가 있다(Emmerson and Johnson, 2001)

주37) 그러나 공적급여가 차지하는 비중이 최상위 소득분위에서는 20% 미만이며, 이와 같은 현상은 영국이 공적재원을 저소득자 중심으로 편성하였기 때문에 소득이 낮을수록 공적연금이 차지하는 비중이 높아지고, 고소득자는 사적연금을 통해 비교적 안정된 소득을 얻음으로써 연금수급자의 소득 불평등이 점점 더 커지는 것은 당연한 결과일지 모른다. 실제 시간이 지날수록 연금수급자 가구주의 소득원에서 사적연금이 차지하는 비중이 점점 높아지

한 것은 이처럼 공적연금에만 의존하는 계층이 많음에도 불구하고 공적연금만으로는 노후소득을 보장하기엔 미흡하다.

〈표 3-34〉 영국 연금수급자의 소득원별 평균소득현황(2002년~2003년)

(단위: 주당, %)

소득원	금액	비율	금액	비율	금액	비율
	전체		남성		여성	
총소득	£277	100	£388	100	203	100
공적급여	£142	51	£170	44	124	61
기업연금	£74	27	£114	29	48	24
개인연금	£8	3	£14	4	3	2
투자소득	£24	9	£39	10	15	7
근로소득	£25	9	£47	12	11	5
그외 소득	£3	1	£4	1	3	1

자료: The pensioner's Income Series 2002/3, National Statistics d, 2004

앞서 살펴본 바와 같이 기초연금은 평균임금대비 14.1%(남성 16.4%, 여성 12.7%)에 불과하며, 2층 연금을 합하더라도 18%(남성 22%, 여성 15.7%)에 불과하다. 특히 소득이 낮을수록 평균임금대비 급여비율은 더 낮게 나타나[주38](표 3-12 참조) 저소득자의 노후소득은 더 열악할 것으로 추측된다.

한편, 1990년대 영국의 빈곤계층은 전체 인구의 1/4 이상 이었는데, 3~4년 이상 빈곤상태에 있는 사람들은 주로 아동과 연금수급자, 성인 여성, 편부모 혹은 비연금수급가족(비근로)이였고, 장기간 빈곤한 상태에 있는 연금수급자의 비율은 1991~1999년 사이에 지속적으로 증가하였다. 또한 근로계층가구주의 빈곤기간은 비교적 짧은데 비해 아동이나 편부모 그리고 연금수급자의 빈곤지속기간은 긴 것으로 나타나, 연금수급자의 경제적 여건이 불충분함을 알 수 있다. 특히, 연금수급자가 빈곤선을 이동하는 것은 비노동소득에 따라 좌우됨을 고려할

고 있으며 고소득자일수록 사적연금이 차지하는 비중이 높아진다(Johnson and Stears, 1995; Disney, 2001 재인용).

주38) Emmerson and Johnson(2001)에 따르면, 중위소득자의 기초연금은 상용직근로 평균남성소득의 26%였으나, 중위소득의 50%인 저소득자는 19%로 평균남성소득의 1/5수준에 그쳤다.

때(Jenkins, Stephen P, 2002), 정부의 노후소득보장정책은 매우 중요한데도 불구하고 제대로 역할하지 못하는 것으로 보여진다. 또한 이와 같은 결과는 소득분배가 작용하여 빈곤한 연금수급자에게 지급되는 혜택은 더 많음에도 나타난 것으로 현 연금체제는 많은 한계점을 보이고 있다.

2. 영국의 기초연금과 Pension Credit과의 관계

영국의 기초연금은 고령자의 최저소득수준을 보장하기 위한 사회보장제도로 도입되었다. 그러나 1980년대 후반 이후 기초연금은 자산조사 급여수준 이하로 하락하였고, 현재는 Pension Credit이 최저한의 소득을 보장해야할 기초연금의 역할을 대신하고 있다.

즉, 기초연금은 가입자격에 소득하한선을 두고 있으며, 기여에 기반할 뿐 아니라, 자격인정기간에 따라 급여를 감액한다. 특히 최소가입기간도 충족하지 못하였을 경우에는 납입한 보험료를 포함하여 급여를 전액 받지 못한다. 따라서 기초연금은 제도설계상 발생할 수밖에 없는 사각지대문제를 안고 있으며, 낮은 완전기초연금수급률로 인해 노후의 소득보장제도로서 적절히 기능하지 못하고 있다.

실제 영국의 기초연금은 월평균임금 £1,760(2002년 기준)의 14.1%(남성 16.4%, 여성 12.7%)에 불과하다. 또한 자산조사급여인 Pension Credit의 75.5%(단신. 부부는 79.1%)로, 자산조사 급여보다 기여에 기초한 연금이 더 낮아, 완전기초연금을 받아도 노후의 최소한의 소득을 보장하기는 어렵다. 이에 영국정부에서는 공공부조를 통해 기초연금을 보완하도록 하고 있다. 즉, Pension Credit는 저소득자에게 지급되기 때문에 다른 소득이 있을 경우 그 소득만큼 차감하여 지급하되, 여기서 소득으로 간주되는 것은 근로소득 외에도 기초연금을 포함하고 있다. 따라서 기초연금을 포함한 소득이 적을수록 Pension Credit을 많이 지급함으로써, 기초연금 미수급자뿐 아니라, 완전기초연금을 받지 못하는 수급자에게도 Pension Credit을 통해 그 차액만큼 보충지급하고 있다.

따라서 기초연금이 전국민을 대상으로 하지만, 보험방식과 기여조건에 따라 제도적으로 발생할 수밖에 없는 사각지대를 공적부조가 보완(supplement)함으로써, 노후소

득보장의 전체적인 그림에서 보면 제도적인 공백은 없어 보인다(그림 3-1 참조).

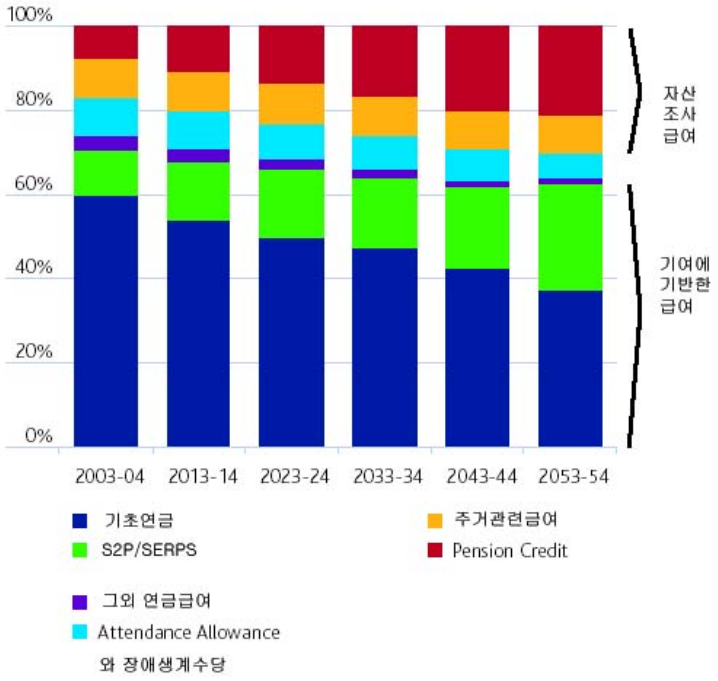
그러나 Penson Credit은 신청한 사람에 한해 지급하는데, 모든 고령자가 신청하지 않음으로써, 제5의 사각지대가 발생하고 있다. DSS(2000)에 따르면 1998/99년 소득보조(MIG) 수급자격이 있는 연금수급자의 30%는 신청을 하지 않았고, 소득보조 프로그램의 하나인 CTB 역시 30% 가량 신청하지 않았다. 이렇게 연금수급자가 수급신청을 하지 않는 이유는 스티그마 혹은 급여를 신청하거나 받는 과정에서 발생하는 의견불일치 등의 번잡(hassle)때문인 것으로 추측된다. 특히 급여수준에 따른 수급률을 고려하면 이는 더욱 명확해진다. 1998~1999년 연금수급자 가운데 소득보조(MIG)를 수급한 사람의 평균 주당급여는 £32였으나, 수급신청을 하지 않은 고령자의 평균급여는 £19로, 급여가 낮을수록 수급신청률이 낮아졌다. Pension Credit 수급률 역시 소득이 높아질수록 증가할 것으로 예측된다(Hancock et. al., 2001). 이는 자산조사 급여 £1이 스티그마와 복잡한 행정적 절차에도 불구하고 신청하여 받기에는 다른 소득보다 가치가 없다는 것을 의미한다. 또한 2002년 평균임금대비 Pension Credit은 24%에 불과하여, 이로써 기초생활을 보장하기에는 여전히 미흡하기 때문이다. 그 결과 Pension Credit는 연금수급자들의 빈곤을 차단하지도, 저축이 전혀 없거나 완전기초연금을 받지 못하는 고령자들의 소득을 향상시키지도 못했다. 즉, Pension Credit은 저소득자를 주요 대상자로 삼고 있다고는 하지만, 극빈곤 고령자를 주요 대상으로 하지 않았기에 '연금수급자의 빈곤의 덫'(pensioner poverty trap)은 계속 증가하였다(Falkingham and Rake, 2004). 또한 정부에서 표명한 바와 같이 Pension Credit은 관대하지도 않다. 예를 들어 자산이 £6,000 이상일 경우 £1을 감액하는데 이는 실제 받을 수 있는 이자의 4배 이상으로 저임금 근로자들의 저축유인을 제공하기 어렵다[주39]. 또한 Pension Credit은 MIG처럼 평균임금에 연동되도록 하였으나, 기초연금은 여전히 물가에 연동시킴으로써, 자산조사급여의 역할 및 연금수급자의 비율은 증가할 것으로 보인다. 따라서 이와 같은 자산조사급여는 영국 고령자의 중요한 소득원이며 앞으로도 이러한

주39) 특히, care home에 거주하고 있는 고령자들은 더더욱 Pension Credit을 신청하지 않게 되고, 하더라도 감액된 급여를 받기 쉽다.

경향은 유지 혹은 증가될 것으로 전망된다.

특히 〔그림 3-10〕의 공적급여의 지출비중을 살펴보면 2003년에는 기여에 기반한 급여지출이 자산조사급여보다 높은 비중을 차지하고 있으나, 시간이 지날수록 기여에 기반한 급여는 감소하고 자산조사급여에 대한 지출이 증가하는 것으로 나타났다. 또한 비자산조사급여에 의한 소득대체율은 저소득자에게는 비교적 유지되지만, 중간 소득자와 고소득자는 2050년경이 되면 상당부분 감소할 것이다(Pensions Commission, 2004).

〔그림 3-10〕 영국의 연금수급자에 대한 공적급여지출



자료: Pensions Commission에서 DWP와 GAD자료를 분석함, 2004.

이상에서 살펴본 바와 같이 영국은 기초연금에서 구조적으로 발생한 사각지

대문제를 공공부조를 통해 보완하고 있다. 그러나 영국은 제도에서 어쩔 수 없이 발생한 사각지대를 사회부조가 포괄하는 것이 아니라, 정부가 퇴직 후 적정 소득을 보장하기 위한 기초연금의 역할을 퇴보시킴으로써 공공부조의 역할을 강화시킨 것은 문제가 아닐 수 없다. 특히 낮은 급여수준과 스티그마 등으로 인해 수급률도 낮고, 절대빈곤 고령층이 수년간 지속되었음을 고려한다면, 새로운 제도적 노력이 필요하다. 그렇다고 지금처럼 연금수급자의 빈곤해결방안이 자산조사에 따른 Pension Credit은 아닐 것이다. 오히려 기초연금을 모든 고령자에게 지급하고, 급여수준 인상 및 연동방식을 평균임금으로 바꾸는 등 기초연금의 역할을 강화하여야 한다. 더불어 자산조사에 따라 지급되는 Pension Credit의 역할은 불가피하게 발생한 기초연금의 사각지대를 해결할 수 있는 보충적 역할로 제한하는 것이 바람직하다고 판단된다.

제 4 장 스웨덴의 공적연금체계와 기초소득보장

제 1 절 스웨덴 공적연금제도의 구성체계와 주요 운영원리

1. 공적연금제도의 구성체계

스웨덴은 19세기 후반 급속한 산업의 발전을 경험하였으며, 그 과정에서 대가족 중심의 농업사회에서 점차 핵가족 중심의 산업사회로 전환이 이루어지게 되었다. 이러한 소위 산업화의 과정은 대가족의 구성원들 상호간 세대간 계약을 운영원리로 하는 전통적 노후소득보장제도의 기능상실을 초래하게 되었으며, 그 보완대책으로서 국가의 책임을 바탕으로 하는 국민연금제도의 도입에 대한 필요성이 본격적으로 제기되었다.

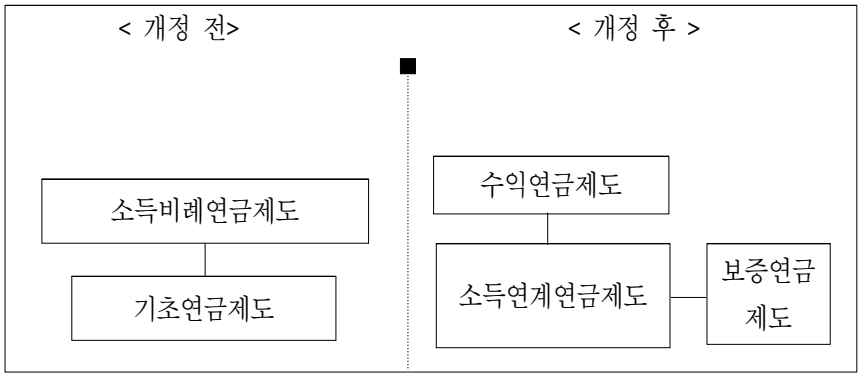
스웨덴의 국민연금제도는 오랜 논란 끝에 1913년 최초로 도입되었다. 동 제도는 모든 국민을 적용대상으로 하였으며, 급여구조는 부조의 원리를 바탕으로 하는 기초부분과 보험의 원리를 기초로 하는 소득비례부분으로 구성되었다. 국민연금제도의 운영재원은 기본적으로는 조세 그리고 보험료 수입으로 충당하도록 하였으나, 높은 수준의 재분배 기능으로 인하여 조세수입이 대부분을 차지하였다(Heese, 1999). 그러나 국민연금제도의 주된 운영재원이 되는 조세는 급여수준의 현실화를 제약하는 문제를 초래하게 되어, 그 대안으로서 보험의 원리를 바탕으로 하는 국민연금제도 도입의 필요성이 인식되기 시작하였다.

1930년대에 들어와 스웨덴 정부는 '국민의 요람(People's Home)'이라고 하는 고유의 복지모형을 개발하였다. 이러한 복지모형은 전체 국민들을 대상으로 그들이 일상생활의 과정에서 겪게될 수 있는 제반의 사회적 위험들로부터 총체적으로 보호할 수 있도록 하는 제도적 체계의 구축을 목표로 하고 있다(Salonen, 2001). 그 일환으로서 먼저 1947년에는 종전 부조의 원리를 바탕으로 운영되었던 기초부분을 대체할 수 있는 기초연금제도(AFP)가 도입되었다. 그리

고 이러한 기초연금제도는 별도의 소득조사 없이 노령·장애·사망 등의 사회적 위험에 대해 동일한 수준의 연금급여를 제공하도록 하였다. 특히 스웨덴의 기초연금제도는 개인별로 보험료의 부담능력에 상관없이 국내에 거주하고 있는 16세 이상의 모든 주민을 적용대상으로 하였다. 이러한 규정에 따라 일부 계층(일례로 선천성 장애인, 전업주부, 외국인 등)의 경우 보험료의 납부경력이 없어도 기초연금제도의 보호가 이루어질 수 있게 되었다. 다음으로 1960년에는 기초연금제도의 급여수준을 보완하여 가입자들의 종전생활수준을 보장하기 위한 목적으로 별도의 소득비례연금제도(ATP)가 도입되었다. 그리고 이러한 소득비례연금제도는 16세 이상 65세 미만으로서 소득이 일정수준(정확히 말하면 기초연금의 산정기준이 되는 기초금액) 이상이 되는 모든 근로자와 자영업자 그리고 사회보장급여의 수급계층 등을 적용대상으로 하고, 급여는 소득수준이나 가입기간에 비례하여 개인별로 결정될 수 있도록 하였다.

스웨덴의 국민연금제도는 1999년 대대적인 연금개혁 조치에 따라 아래의 〔그림 4-1〕에서 보는 바와 같이 큰 제도적 변화를 겪게 되었다. 이에 따라 기존의 연금제도는 점차 새로운 제도체계로 전환해 가는 과정에 있다. 제도체계의 전환과정에 있는 스웨덴의 경우 현재 두 가지의 국민연금제도가 동시에 운영되고 있다. 구체적으로 제도의 적용은 연령을 기준으로 1938년 이전 출생자의 경우 기존의 연금제도에서 그리고 1954년 이후 출생자의 경우 전적으로 새로운 연금제도에서 이루어지도록 하고 있다. 다만 1938년~1953년 사이에 출생한 가입자에 대해서는 종전의 제도와 새로운 제도로부터 동시에 적용을 받도록 하였다. 이 경우 가입자 개인별로 출생연도가 늦을수록 새로운 제도의 적용비율이 상대적으로 높게 책정될 수 있도록 하고 있다.

〔그림 4-1〕 연금개혁 전후의 스웨덴 국민연금제도체계 비교



스웨덴의 새로운 국민연금제도체계는 보험의 원리를 바탕으로 하는 두 가지의 제도와 부조의 원리로 운영되는 한 가지의 제도로 구성되어 있다. 여기서 전자의 경우 소득연계연금제도와 수익연금제도가 해당되며, 제도의 적용은 공히 법으로 정한 기초금액(basic amount) 이상의 모든 소득계층에 대하여 이루어지고 있다. 먼저 소득연계연금제도(income pension system)는 부과방식으로 운영되며, 운영재원은 소득세법의 대상이 되는 모든 소득(근로소득, 사업소득, 사회보장소득 등)을 기준으로 부과되는 16%의 보험료로 충당이 된다. 다만 이 경우 육아나 군복무 등에 대한 가입기간의 인정으로 인해 발생하게 되는 비용은 별도의 조세수입으로 보전이 된다. 다음으로 수익연금제도(premium pension system)는 적립방식으로 운영되며, 별도로 설립된 연금관리공단에 강제적으로 가입하는 형태가 아니라 법으로 인정된 투자기관(일례로 은행, 투신사, 보험회사 등)들 가운데 본인이 희망하는 곳을 선택하도록 하는 방식을 채택하고 있다. 이 경우 개인은 2.5% 수준의 보험료를 납부하여야 하는 의무를 가지게 된다. 끝으로 앞서 두 가지의 연금제도를 기능적으로 보완하기 위한 부조방식의 보증연금제도(guaranteed pension system)가 있으며, 전적으로 조세수입으로 충당된다. 이러한 보증연금제도는 연금개혁에 따라 기존의 기초연금제도를 폐지함으로써 발생할 수 있는 문제점을 해결하는 기능을 담당하고 있다. 구체적으로

보증연금제도는 개인별로 소득연계연금제도와 수익연금제도에서 제공하는 급여가 일정수준에 미달하게 될 경우 그 부족분을 보충해 주도록 함으로써 국민의 기초소득을 보장해 주는 기능을 하게 된다. 그리고 보증연금제도는 법으로 정한 거주요건만을 충족하게 될 경우 수급자격이 주어질 수 있도록 하고 있다.

2. 스웨덴 공적연금제도의 주요 운영원리

앞서 살펴본 바와 같이 현재 스웨덴의 국민연금제도는 중대한 제도적 전환과정에 있다. 따라서 여기서는 기존 제도의 운영원리와 그로 인해 파생되는 문제점들을 살펴본 이후, 새로운 제도에서 표방하고 있는 중요한 개혁방향에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

가. 기존 공적연금제도의 주요 운영원리와 문제점

1) 주요 운영원리

스웨덴의 기존 국민연금모형은 기초연금제도와 소득비례연금제도로 구분하여 각각 독립적으로 운영되는 이원적 제도체계를 유지해 왔다. 이러한 제도의 운영원리를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 적용의 포괄성으로서 스웨덴의 국민연금제도는 보편주의의 관점에서 적용대상을 결정하도록 하였다. 특히 기초연금제도의 경우 적용대상은 개인의 경제적·사회적 상황을 불문하고 전체 국민이 되며, 또한 국내에 정상적으로 거주하고 있는 외국인도 포함을 할 수 있도록 하였다. 일반적으로 보험의 원리를 바탕으로 하는 연금제도의 경우 제도의 적용범위는 사회계층별로 보험료의 부담능력을 감안하여 결정하여야 하는 한계를 보이게 된다. 그러나 스웨덴의 기초연금제도는 이러한 문제를 제도의 적용계층과 비용의 부담계층을 달리하는 방법으로 해결을 하였다. 구체적으로 제도의 적용은 국내에 거주하고 있는 16세 이상의 모든 국민으로 하고, 대신 비용의 부담은 기업, 자영업자 그리고 국가가 하도록 하였다. 나아가 소득비례연금제도 또한 제도 적용의 포괄성이 유

지될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하여 운영해 왔다. 대표적으로 제도의 적용이 면제되는 소득하한선을 법으로 정한 기초금액(basic amount)의 수준에서 낮게 유지하고, 동시에 모든 형태의 소득활동계층은 물론 사회보장급여의 수급계층 또한 제도의 적용대상이 되도록 하는 방법이 여기에 해당될 수 있다.

다음으로 평등성으로서 스웨덴의 기존 국민연금제도는 높은 수준의 분배적 기능을 수행할 수 있도록 설계되었다는 점이다. 구체적으로 기초연금제도는 개인의 경제적·사회적 신분에 상관없이 모두에게 동일한 수준의 급여를 제공하도록 하였다[주40]. 그리고 소득비례연금제도의 수급자격이 없거나 급여의 수준이 미미한 사람에 대해서는 기초금액을 기준으로 최고 55% 수준의 보충급여와 별도의 주택수당이 지급될 수 있도록 하였다. 나아가 소득비례연금제도에 있어서 급여수준의 개인별 편차가 일정수준을 초과하지 못하도록 하는 제도적 장치가 마련되었다. 여기에는 대표적으로 급여의 산정기준으로서 소득상한선의 적용, 가입기간 중 최고 15년간의 소득경력을 기초로 한 급여의 산정방식 등이 지적될 수 있다.

2) 문제점

이상에서 언급한 스웨덴의 국민연금제도는 1980년대 중반 이후부터 심각한 재정위기에 직면하게 되었다. 이러한 현상은 국민연금제도의 구조적 결함은 물론 대내외 경제·사회적 환경변화에 기인을 하였다. 아래에서는 이와 관련한 대표적인 문제점들을 살펴보고자 한다.

첫째, 1990년대에 들어서면서 연금재정의 지출규모가 빠르게 증가하여 국민경제적 차원의 부담이 가중되기 시작하였다. 일례로 1997년의 경우 전체 사회보장비 지출규모는 같은 해 GNP의 대략 36%를 차지하였으며, 이 중 노후소득보장이 차지하는 비율은 47% 가량이 되었다(Scherman, 1998). 이러한 현상의 주된 원인은 1960년 최초로 도입되었던 소득비례연금제도가 성숙되어

주40) 다만 기초연금의 급여수준은 혼인관계의 유지 여부 그리고 국내 거주기간에 따라 개인별로 차이가 발생하였음.

완전한 노령연금을 받는 계층이 본격적으로 발생하였기 때문이었던 것으로 판단된다주41).

둘째, 매년도 재정수지의 균형을 요구하고 있는 부과방식 국민연금제도에 있어서 수입과 지출이 각자 서로 다른 기준에 의해 결정되도록 하였다는 점이다. 구체적으로 연금재정의 주된 수입원은 사용자가 부담하는 소득비례 보험료로 충당되었던 반면, 연금급여는 매년도 물가 상승률에 연동이 되었다. 이러한 사실을 감안해 볼 때 스웨덴 국민연금제도의 재정적 건전성은 안정적 경제성장을 통해서만 유지될 수 있음을 알 수 있다. 그러나 1990년대에 들어와 경기의 침체로 인한 실질임금 상승률의 둔화로 인하여 연금재정은 심각한 재정위기에 봉착하게 되었다. 아래의 <표 4-1>은 실질임금의 상승률을 시나리오별(0%, 1%, 2%, 3%)로 가상을 했을 때 예상되는 국민연금 보험요율의 변화추이를 보여주고 있다. 무엇보다도 이 표는 장차 일정수준 이상의 경제성장이 전제되지 않을 경우 스웨덴의 기존 국민연금제도는 지속이 불가능하게 될 것이라는 점을 시사하고 있다. 따라서 중장기적으로 연금재정의 부담을 억제하기 위하여 급여의 조정 시 실질임금의 상승률과 물가상승률을 합리적으로 조화시킬 수 있는 Index의 개발에 대한 필요성이 제기되었다.

〈표 4-1〉 실질임금 상승률의 시나리오별 예상 국민연금 보험요율

실질임금 상승률	0%	1%	2%	3%
1990년	22.5%	22.5%	22.5%	22.5%
2005년	34.5%	29.1%	25.7%	26.9%
2025년	49.2%	33.6%	23.8%	17.4%

자료: Scherman, Die Rentenreform in Schweden, 1998.

셋째, 소득비례연금제도에서 적용되고 있는 소득상한선의 문제이다. 이러한 소득상한선은 기초금액(basic amount)을 기준으로 7.5배로 책정되었으며, 매년도

주41) 참고로 소득비례연금제도로부터 완전한 급여를 받기 위해서는 30년 이상의 제도가입요건이 충족되어야 함.

물가상승률에 연계되어 재조정하도록 하였다. 소득상한선과 관련하여 지적되었던 문제점은 다음과 같다. 먼저 소득상한선의 물가연동으로 인하여 시간이 지날수록 점차 많은 수의 가입자들이 소득상한선 이상의 소득을 확보할 수 있게 되었다는 점이다. 그 결과 소득비례연금제도 가입자들의 연금소득이 평준화되는 경향을 보이게 되었다. 다음으로 전체 소득을 기준으로 보험료를 납부하고 있음에도 불구하고, 급여는 소득상한선 이내로 제한을 함으로써 가입자들의 반발이 발생하게 되었다. 마지막으로 세대간 형평성 시비의 문제로서 초기가입자들의 경우 개인별로 부담과 급여의 형평이 비교적 용이하게 유지될 수 있었던 반면, 후기가입자들의 경우 대다수가 소득상한선을 초과하는 소득을 확보하게 됨에 따라 부담과 급여의 형평에 왜곡현상이 발생하게 되었다. 이상에서 언급한 제반의 문제를 해소하기 위한 방안으로서 실질임금에 연계된 소득상한선의 운영이 필요로 하게 되었다.

넷째, 인구구조의 고령화로 인한 연금재정의 부담 증가문제이다. 대다수 서구 선진국에서처럼 스웨덴은 출산율의 감소와 평균수명의 연장으로 인하여 장차 심각한 재정위기에 직면하게 될 것으로 예상되고 있다. 스웨덴의 경우 생산인구 대비 노인인구의 비율, 즉, 노인부양비율은 2000년의 경우 100: 30에서 2025년에는 100: 41로 증가하게 될 것으로 예상되고 있다. 따라서 인구구조의 변화에 따른 연금재정의 불안문제를 해소하기 위한 목적으로 세대별로 기대수명에 연계한 급여조절장치(demographic factor)의 도입과 완충기금(buffer-fonds)의 운영방안이 중요한 해결책으로 제시되었다.

다섯째, 높은 실업률로 인하여 연금재정의 부담이 가중되었다는 점이다. 일반적으로 실업문제는 보험료 수입의 감소는 물론 보험요율의 인상요인으로 작용을 하게 된다. 경기침체의 현상과 대량실업이 심각한 수준에 있었던 1990년대의 경우 국민연금 보험요율은 1990년 24.5%에서 1993년 30%로 급격하게 인상되었다. 따라서 실업계층의 소득원인 실업급여 또는 기타의 사회보장급여에 대해서도 보험료를 부과할 수 있는 방안의 마련이 요구되었다.

여섯째, 소득비례연금제도는 불규칙적으로 취업활동을 하거나 상대적으로 짧은 기간동안만 근로활동을 하는 계층을 우대하고 있다는 비판을 받게 되었다.

왜냐하면 소득비례연금제도로부터 완전한 연금을 받기 위해서는 30년 동안의 제도가입이 필요로 하게 되며, 이 경우에도 연금급여의 산정은 15년 간의 최고 소득을 평균하여 이루어지도록 하였기 때문이다. 따라서 연금급여의 계산이 능력주의의 원칙에 입각하여 개인의 평생소득과 가입기간에 비례하여 이루어질 수 있는 새로운 제도의 도입에 대한 사회적 요구가 제기되었다.

일곱째, 기존의 국민연금제도는 분배정책적 차원에서 제공되는 비기여의 급여가 상당수준 존재하여 연금재정의 부담요인으로 작용하였다는 점이다. 따라서 중장기적으로 연금재정의 안정성을 도모하기 위하여 이러한 비기여의 급여항목을 국민연금제도체계에서 제외하여 그 기능이 별도의 제도에서 흡수될 수 있도록 하여야 한다는 논란이 본격적으로 제기되었다.

나. 새로운 공적연금제도의 주요 개혁방향

1999년 스웨덴 연금제도의 대개혁은 앞서 언급한 기존 제도의 문제점들을 해결하기 위한 목적으로 단행되었다. 새로운 국민연금제도가 추구하고 있는 중요한 특징들을 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 국민연금제도의 최초 도입 시부터 우선적 목표로 채택되었던 보편성의 원칙이 새로운 제도에서도 유지될 수 있도록 하였다. 구체적으로 취업 또는 종사상 형태, 국적 등에 상관없이 스웨덴에서 거주하고 있는 모든 사람은 새로운 국민연금제도의 적용을 받을 수 있도록 하고, 또한 어떠한 경우에도 노후최저소득보장이 이루어질 수 있도록 하였다.

둘째, 개인별로 국민연금 가입기간 동안 비용의 부담과 연금급여가 상호 긴밀한 연관관계를 유지할 수 있도록 하는 방향으로 제도의 개혁이 단행되었다. 그 일환으로서 개인의 연금급여는 가입기간 동안 자신이 납부한 보험료 총액을 기초로 하여 계산될 수 있도록 하는 소위 확정갹출형 연금제도로의 전환이 이루어지게 되었다.

셋째, 재정관리방식의 구분에 따라 연금제도를 분리하여 각각 독립적으로 운영할 수 있도록 하였다는 점이다. 구체적으로 스웨덴의 국민연금제도체계는 부

과방식을 토대로 하는 소득연계연금제도와 보증연금제도 그리고 적립방식을 기초로 하는 수익연금제도로 구분하여 운영되고 있다.

넷째, 연금급여의 조정이 인구구조의 변화, 경제성장률 그리고 물가상승률에 연계하여 이루어질 수 있도록 함으로써 중장기적으로 세대간 계약의 안정성 그리고 연금재정의 건전성이 확보될 수 있게 되었다.

다섯째, 종전의 연금제도에서 담당하고 있던 소득재분배의 기능(income redistribution function)은 조세재원으로 운영되는 보증연금제도로 이관하고, 소득연계연금제도와 수익연금제도는 순수하게 보험의 원리를 바탕으로 하는 소득보장의 기능(income security function)을 수행할 수 있게 되었다.

여섯째, 종전 사용자가 단독으로 부담하였던 연금보험료는 연금의 대개혁에 따라 노사가 반반씩 부담하도록 하는 방향으로 개정되었다.

일곱째, 연금제도의 운영에 있어서 가입자의 자율권이 강화될 수 있도록 하는 방향으로 제도개선이 이루어지게 되었다. 대표적으로 먼저 수익연금제도의 경우 개인은 연금상품이나 자산관리자를 자유롭게 선택을 할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 다음으로 연금 수급시점이나 퇴직형태의 선택에 있어서 개인의 자율권이 강화될 수 있도록 하였다. 일례로 연금개혁에 따라 개인은 법으로 정한 수급자격 연령구간(61세부터 70세) 사이에서 임의로 수급시점을 선택을 할 수 있으며, 나아가 퇴직의 형태 또한 완전한 퇴직 또는 일정수준의 소득보조가 제공되는 점진적 퇴직 가운데 본인의 선호에 따라 선택을 할 수 있게 되었다.

제 2 절 개정 공적연금제도의 급여체계와 기초소득보장 장치

1. 소득연계연금제도

소득연계연금제도(income related pension system)는 부과방식으로 운영되며 운영재원은 16%의 보험료, 적립기금의 이자수입 그리고 제한적 수준의 국가보조금으로 충당이 된다. 여기서 먼저 보험료는 근로소득, 사업소득 그리고 제반의

사회보장소득을 대상으로 부과가 된다. 다음으로 국가보조금은 육아기간, 군복무기간 그리고 학업기간 동안의 연금가입 인정에 따른 비용을 보전하기 위한 일환으로 제공된다.

소득연계연금제도는 가입자들의 가입경력이 개인별 계좌(individual account)를 통하여 관리될 수 있도록 하는 독특한 방식을 채택하고 있다. 여기서 개인별 계좌는 실질적인 기금의 적립이 이루어지지 않고, 대신 현재 또는 미래의 가입자에 대한 급여의 청구권을 축적하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 소위 명목확정갹출제도(notional defined contribution system)는 부과방식의 공적연금제도에 적립방식의 운영기법을 가미한 제도로서, 구체적으로 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 개인이 가입기간 중 매년도 납부하게 되는 16%의 보험료는 관리운영비를 제외하고 개인별 계좌에서 관리를 하게 된다. 여기서 특히 주목하여야 할 사항은 향후 연금급여의 산정이 개인의 가입소득이 아니라 실제로 납부한 보험료를 기초로 하여 이루어지도록 하고 있다는 점이다. 이러한 제도규정은 개인별로 부담과 급여 상호간 연계성을 강화하도록 하고, 나아가 인구의 노령화로 인한 부과방식 연금제도의 취약점을 극복할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다. 둘째, 개인별 계좌에 축적된 가상적 연금자산은 이자율 대신 매년도 실질임금의 상승률로 재평가를 하여 향후 연금수급 시 실질가치의 보전이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 셋째, 소득연계연금제도의 가입자가 중도에 사망을 하게 되었을 경우 그가 납부한 보험료 총액은 같은 연령계층의 가입자들에게 고르게 배분(survival bonus)을 하게 된다.

소득연계연금제도에 있어서 연금급여는 다음과 같은 방식으로 산정을 하게 된다. 구체적으로 개인의 연금급여는 가입기간 동안 자신의 계좌에 축적한 연금자산의 총액을 별도의 '약수'(divisor)로 나누어 산출한 금액이 된다. 여기서 약수의 값은 아래와 같은 두 가지의 변수에 의해 영향을 받게 된다. 먼저 평균잔여수명의 변수로서 이는 기본적으로 개인의 연금자산을 생존기간 동안 고르게 배분하는 기능을 하게 된다. 나아가 이러한 변수는 상이한 연령계층에 대해서는 서로 다른 값을 적용하도록 함으로써 평균수명의 연장에 따른 연금재정의 추가적 부담문제를 해결하는 기능도 수행하게 된다. 소득연계연금제도에서 적

용되는 평균잔여수명은 지난 5년간의 관련 통계자료를 기초로 하여 결정을 하도록 하고 있다. 다음으로 임금상승률 전망변수로서 이는 최초 연금수급 시점에서 예상되는 향후 임금상승률의 전망치가 된다. 이러한 변수는 개인의 연금급여가 임금상승률에 연계하여 재조정될 수 있도록 하는 기능을 가지고 있다.

이상에서 언급한 두 가지 변수의 변화추이에 따라 연금급여를 산정하기 위해 필요로 하는 약수의 값 또한 매년 변화를 하게 된다. 일반적으로 평균잔여수명의 변수가 클수록 약수의 값이 높게 나타나는 반면, 임금상승률의 전망변수가 높게 설정이 되면 약수의 값은 작아지는 특징을 보이게 된다. 아래의 <표 4-2>는 임금상승률 전망변수를 1.6%로 설정을 했을 때 평균수명의 연장추세에 따른 약수 값의 연도별 변화추이를 보여주고 있다.

〈표 4-2〉 65세 연령을 기준으로 한 약수의 연도별 변화추이, 2000년~2020년.

연도	약수[1)]
2000년	15.4
2010년	15.7
2020년	15.9

주: 임금상승률 전망변수를 1.6%로 설정하였을 때의 값임.
자료: Svensson, Das schwedische Rentensystem, 2003.

위에서 설명한 약수는 개인별로 연금급여를 수급하게 되는 최초의 해에 대해서만 적용을 하게 되며, 이듬해부터는 실질임금과 물가 상승률을 반영하는 연계지수를 통하여 아래의 <표 4-3>과 같은 방식으로 급여의 조정이 이루어지게 된다. 가령 특정연도의 실질임금 상승률이 2.3%로 임금상승률 전망변수 1.6%보다 높게 나타나게 되었을 경우 당해연도 연금급여의 조정은 물가상승률 3.1% 그리고 임금상승률의 초과치 0.7%를 합산한 3.8%의 수준에서 결정된다. 반면 실질임금 상승률이 임금상승률 전망변수보다 낮게 기록되었을 경우 당해연도 연금급여의 조정은 그 해의 물가상승률에서 임금상승률의 미달치를 공제한 비율에 해당하는 수준으로 이루어지게 된다. 그리고 만약 실질임금 상승률과 임금상승률 전망변수가 상호 일치하게 되었을 경우 당해연도의 급여조정은 물가

상승률의 수준에서 실시하게 된다.

〈표 4-3〉 임금상승률 전망변수를 1.6%로 설정하였을 경우 연금급여의 조정방식

(단위: %)

	임금상승률의 전망변수와 실질임금 상승률이 같을 경우	실질임금 상승률이 높을 경우	실질임금 상승률이 낮을 경우
물가상승률	3.1	3.1	3.1
실질임금 상승률	1.6	2.3	0.6
임금상승률의 전망변수와 실제치의 차이	0.0	0.7	-1.0
연금급여의 조정율	3.1	3.8	2.1

자료: Svensson, Das schwedische Rentensystem, 2003.

소득연계연금제도는 가입자들이 61세부터 70세의 연령구간에서 연금의 수급시점이나 수급방식을 임의로 선택할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 개인은 본인의 희망에 따라 완전한 노령연금을 신청하거나, 아니면 자신의 노령연금을 기준으로 25%, 50% 또는 75%를 부분연금으로 수급하면서 계속하여 근로를 할 수도 있다. 그리고 개인이 연금수급 기간 중 새로이 취업을 하게 되었을 경우 재차 소득연계연금제도의 가입자가 될 수도 있다. 이상의 내용을 종합해 볼 때 소득연계연금제도의 경우 법으로 정한 공식적인 연금수급연령이 존재하지 않는다는 사실을 할 수 있다.

소득연계연금제도는 연금수급 시점의 선택에 대한 개인의 자율권을 보장하고, 대신 연금재정의 중립성이 유지될 수 있도록 하는 별도의 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 이러한 제도적 장치는 연금수급 연령별로 평균잔여수명을 감안하여 앞서 설명한 약수(divisor)를 차등 적용하는 방법을 활용하고 있다(표 4참조). 따라서 가령 개인이 61세의 시점에서 연금을 신청하게 되었을 경우 18.2의 약수가 적용되며, 이 경우 당사자의 연금급여는 65세의 노령연금을 기준으로 72%의 수준에서 결정된다.

〈표 4-4〉 연금수급 연령별 약수와 연금급여의 변화추이

연금수급 연령	약수	65세 노령연금 대비 급여의 비율
61세	18.2	72%
62세	17.6	78%
63세	16.8	84%
64세	16.5	92%
65세	15.9	100%
66세	15.3	109%
67세	14.7	119%
68세	14.2	130%
69세	13.6	143%
70세	13.0	157%

자료: Svensson, Das schwedische Rentensystem, 2003.

소득연계연금제도는 2000년 현재 5.5년간의 연금급여를 충당할 수 있는 규모의 완충기금(buffer-fond)을 적립하고 있다. 이러한 완충기금은 향후 심각한 경기침체와 노령인구의 급격한 증가로 인하여 연금재정의 불균형 현상이 발생하게 될 경우 이를 완화하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 그리고 연금재정의 안정은 최종적으로 국가의 책임이 되므로, 완충기금의 대부분은 국가에서 관리를 하고 있다(Heese, 1999).

소득연계연금제도의 보험료는 장기적으로 16%의 수준에서 고정될 수 있도록 법으로 정해두고 있다. 따라서 소득연계연금제도는 유사시 연금재정의 안정을 목적으로 연금급여의 조정이 한시적으로 중단될 수 있도록 하는 특별 제동시스템을 마련해 두고 있다(Scherman, 1998). 이러한 특별 제동시스템은 [매년도 총 연금부채 - (완충기금 + 당해연도 보험료 수입)]이 일정한 기준치에 미달하게 될 경우에 작동할 수 있도록 하고 있다. 그리고 재정위기의 상황을 극복하여 정상적인 상태에 도달하게 될 경우 사후적으로 연금급여의 미지급 부분에 대한 별도의 보상이 이루어질 수 있도록 하는 규정이 마련되어 있다.

2. 수익연금제도

수익연금제도(premium pension system)는 순수하게 적립방식으로 운영이 되며, 개인은 2.5%의 보험료를 납부하여야 하는 의무를 가지고 있다. 가입자들이 납부한 보험료는 개인별 계좌의 형태로 관리가 되며, 이 경우 개인의 계좌에는 보험료와 운영수익이 기금의 형태로 적립된다. 또한 수익연금제도의 가입자가 중도에 사망을 하게 되었을 경우 그가 납부한 보험료 총액은 같은 연령계층의 가입자들에게 균분을 하게 된다. 이러한 적립기금을 토대로 개인은 최고 5개의 Fund를 선택할 수 있으며, 가입기간 중 자유롭게 투자상품을 변경할 수도 있다. 그리고 만약 개인이 투자상품을 선택하지 않았을 경우 개인의 적립자산은 국공채를 위주로 투자되는 기금(non-choose-fund: 공식명칭으로는 7. AP-Fonds)에 의해 관리를 하게 된다. 나아가 적립자산의 운영수익에 대해서는 별도의 최저보장장치(guaranteed minimum amount)가 적용되며, 이 경우 그 비용은 전액 국가의 일반재정에서 충당을 하도록 하고 있다(Herbertsson, et al., 2000).

수익연금제도의 연금급여는 소득연계연금제도의 경우에서처럼 개인이 자신의 계좌에 축적한 적립자산의 총액을 기초로 급여의 수급 당시 기대수명을 반영하여 결정을 하게 된다. 급여는 원칙적으로 종신연금의 형태로 하도록 하되, 부인이나 20세 미만의 자녀가 있을 경우 유사시 유족들의 소득보장을 목적으로 전환할 수도 있다. 나아가 가입기간 동안 개인이 납부하는 보험료는 본인이 신청을 하게 될 경우 배우자의 계좌로 이체가 가능하도록 하고 있다.

3. 공적연금제도체계 내부의 기초소득보장 장치로서 보증연금제도

보증연금제도(guarantee pension system)는 국민의 노후최저소득보장을 목표로 1999년의 연금개혁과 함께 최초로 도입되었으며, 구체적으로 다음과 같은 문제점들에 대처하는 기능을 하게 된다. 첫째, 새로이 도입된 소득연계연금제도와 수익연금제도는 '능력의 원칙'에 기초하여 운영이 되므로 장차 제도의 성숙과정에서 가입계층 상호간 연금소득의 편차가 심화될 우려가 높다. 둘째, 연금개

혁에 따라 과거의 공적연금제도에서 수행해 왔던 분배적 기능이 대폭적으로 위축되는 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라 보증연금제도는 과거 '거주의 원칙(residence principle)'에 따라 보편적으로 운영되었던 기초연금제도, 저소득연금수급자에게 추가적으로 지급되었던 부가연금제도 그리고 연금수급자를 대상으로 한 조세특례제도를 총괄적으로 대체하는 기능을 수행하고 있다(RFV, 2004). 그리고 이러한 보증연금제도는 전액 중앙정부의 조세재원으로 운영이 된다.

보증연금제도는 공적연금제도의 급여수준(소득연계연금과 수익연금)이 최저생계에 미달하는 65세 이상의 노인계층을 대상으로 운영이 되며, 수급자격은 거주기간의 충족 여부에 의해 결정을 하게 된다. 보증연금의 수급자격을 확보할 수 있는 최소한의 거주기간은 3년으로 정해져 있다. 그리고 완전한 보증연금은 개인이 25세부터 64세 사이 40년의 기간동안 스웨덴에 거주를 하였을 경우 제공되며, 이를 충족하지 못하게 되었을 경우 미달하는 년수에 1/40을 곱하여 계산한 비율을 차감하여 지급하게 된다. 다만 개인이 16세부터 24세 사이 소득활동을 통하여 공적연금제도에 가입한 경력을 가지고 있을 경우 예외적으로 해당되는 기간은 거주요건의 충족을 위하여 활용이 될 수 있도록 하고 있다. 이 이외에도 EU 회원국가 또는 스웨덴과 사회보장협정을 체결한 국가에서 거주한 기간의 경우 보증연금의 수급요건을 충족할 수 있는 거주기간으로 인정이 된다.

보증연금제도는 모든 국민의 노후최저생계보장을 목표로 '보충성의 원칙'을 바탕으로 운영이 되고 있다[주42]. 그러나 이러한 보증연금제도는 부조방식으로 운영되는 다른 일반 사회보장제도의 경우와는 달리 당사자 개인의 연금소득만을 감안하여 수급자격 그리고 급여의 수준을 결정하게 된다. 나아가 이 경우에도 소득조사의 대상은 오직 공적연금제도의 연금급여로 국한하고 있으며[주43],

---

주42) 보증연금제도에서 담당하고 있는 최저소득보장의 기능은 노인가계의 생계비지원만을 대상으로 하고 있으며, 주거비용은 별도의 주거급여제도에서 지원을 하고 있음.

주43) 소득조사와 관련한 행정적 절차는 다음과 같은 특징을 보이고 있음. 구체적으로 소득조사를 위한 연금급여의 산정은 소득연계연금과 수익연금의 구분이 없이 개인이 소득연계연금제도에 일괄적으로 18.5%의 보험료를 납부한 것으로 가상을 하여 계산하는 방식을 적용하고 있음. 이러한 방식은 개인별로 수익연금의 급여수준을 파악하기 위한 행정관리의 애로

기타 기업연금, 사적연금 또는 산업재해연금 등은 보증연금의 산정과정에서 반영을 하지 않도록 하고 있다.

개인이 본인의 의사에 따라 연금의 조기수급을 선택하게 될 경우 감액율의 적용으로 인해 연금급여가 최저생계 이하의 수준으로 결정되는 문제가 발생할 수 있다. 실제로 스웨덴의 경우 60세부터 연금의 수급이 가능하며, 이 경우 공식적 연금수급연령인 65세에 미달하는 매 1년에 대하여 6%에 상당하는 급여의 감액이 이루어지게 된다. 이처럼 개인의 자율적 의사결정의 과정에서 발생한 빈곤문제에 대하여 보증연금제도는 다음과 같은 방식으로 대처를 하고 있다. 즉, 먼저 개인별로 실제적인 연금수급연령의 선택에 상관없이 65세부터 연금을 수급하게 된 것으로 가정을 하여 노령연금을 재계산하게 된다. 다음으로 이렇게 산정된 연금과 최저생계비용을 상호 대비하여 이를 기준으로 개인별로 보증연금의 수준을 결정하게 된다.

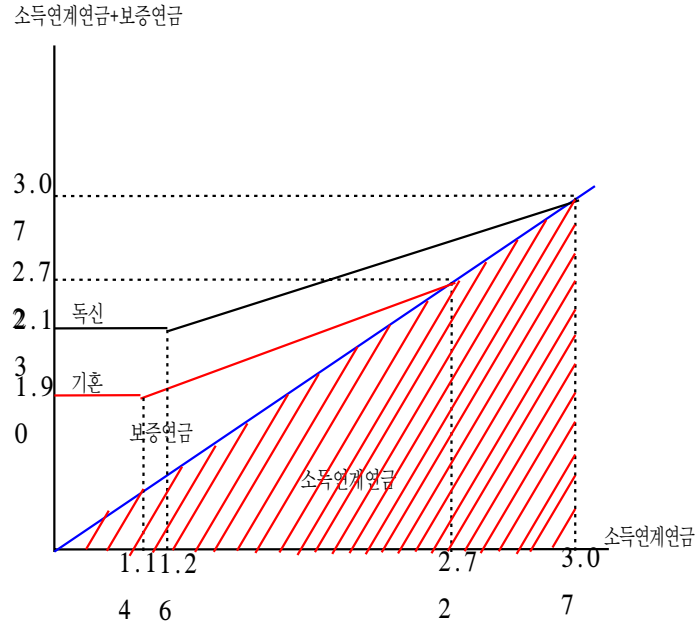
보증연금제도의 급여수준은 가족상황이나 연금급여의 수준에 따라 개인별로 차이를 보이게 된다. 이와 관련한 내용은 아래의 [그림 4-2]를 통하여 구체적으로 설명해 볼 수 있다. 개인이 보증연금제도로부터 받을 수 있는 최대한의 급여는 기초금액(Basic amount)을 기준으로 독신자의 경우 2.13배 그리고 기혼자의 경우 각자 1.90배가 된다. 이러한 급여는 개인별로 소득연계연금제도의 연금급여가 증가함에 따라 다음과 같은 두 가지의 절차를 통하여 삭감이 된다. 먼저 연금급여가 낮은 구간에 위치하고 있을 경우 1 : 1의 급여삭감이 이루어지게 된다. 구체적으로 연금급여가 독신자의 경우 기초금액의 0~1.26배 그리고 기혼자의 경우 기초금액의 0~1.14배의 구간에 있을 경우 개인별로 소득연계연금제도의 연금급여가 증가하는 만큼 보증연금제도의 급여가 비례적으로 삭감이 된다. 다음으로 연금급여가 상대적으로 높은 구간에 있을 경우 보증연금제도의 급여가 부분적으로 삭감이 되게 된다. 구체적으로 연금급여가 독신자의 경우 기초금액의 1.26~3.07배 그리고 기혼자의 경우 기초금액의 1.14 ~ 2.72배에 위치하게 될 경우 48%의 급여감액이 적용된다. 2003년 현재 보증연금제도의 적

해소와 행정비용의 절감을 위한 의도로 채택된 것으로 알려지고 있음.

용을 받고 있는 사람은 전체 연금수급자의 40% 가량이 되며, 이 가운데 완전한 수준의 급여혜택을 받고 있는 사람은 전체의 2%에 불과한 것으로 알려지고 있다(Keller, 2004).

［그림 4-2］ 최저소득보장에 있어서 소득연계연금과 보증연금의 상관관계

(단위: Basic amount)



자료: RFV, The Swedish Pension System - Annual Report, 2003.

보증연금제도는 전액 국가의 일반재정에서 충당이 되므로, 국가는 제도운영의 공정성과 효율성을 유지할 수 있도록 노력을 하여야 할 의무가 있다. 이러한 차원에서 먼저 급여의 산정방식에 있어서 소득연계연금제도가 보증연금제도보다 유리하게 설계되어 있다는 점이다. 구체적으로 소득연계연금은 가입기간 동안 개인의 소득에 대하여 평균임금의 상승률(즉, wage-index)로 재평가를 하게 되는 반면, 보증연금의 경우 급여의 산정 그리고 매년도 급여의 재조정에 있어서 기준이 되는 기초금액(basic amount)은 물가 상승률(즉, price-index)에 연

계되어 있다. 다음으로 소득연계연금제도의 급여수준이 일정한 구간에 있을 경우 보증연금과의 부분적 병급이 가능하도록 함으로서 제도가입의 유인과 근로의 유인이 제도적으로 반영될 수 있도록 하고 있다.

4. 공적연금제도체계 외부의 기초소득보장 장치

스웨덴에 있어서 노령계층의 기초소득보장을 위한 제도적 장치는 공적연금제도체계의 일환으로 운영되고 있는 보증연금제도 그리고 별도의 독립적인 제도로서 노인주택보조금제도와 노인생계부조제도가 있다.

가. 노인주택보조금제도

노인주택보조금제도(Housing allowance for pensioners: BTP)는 65세 이상의 저소득 연금수급자를 대상으로 운영이 되고 있다. 이러한 노인주택보조금제도는 노령연금에 대한 부가급여의 형태로 지급이 되며, 급여의 수준은 통상적으로 개인의 소득과 주거비를 상호 대비하는 방법으로 결정을 하게 된다. 구체적으로 노인주택보조금은 개인의 주거비가 월 4,500 SEK 이내에 있을 경우 그 금액의 90%를 보전해 주게 된다. 그리고 노인주택보조금제도의 수급자격을 판단하기 위한 소득조사는 조세법에 근거하여 이루어지게 된다. 만약 개인의 소득에 비해 주거비가 과도하다고 판단될 경우 별도의 특별노인주택보조금제도(SBTP)가 적용이 되며, 이 경우 월 5,700 SEK 이내의 주거비에 대하여 지원이 이루어지게 된다.

노인주택보조금제도는 개인의 신청을 바탕으로 운영되며, 통상적으로 12개월의 주기로 지급이 된다. 그리고 이 기간 중 소득에 중대한 변화가 있거나 거주지를 이전하게 되었을 경우 개인은 해당 기관(연방사회보험청)에 신고를 해야만 한다. 2003년 현재 노인주택보조금제도의 수급대상은 대략 455,000명으로서, 이 중 325,000명 가량이 노령연금의 수급자이었던 것으로 파악되고 있다(RFV, 2003).

나. 노인생계부조제도

노인생계부조제도(Maintenance support for the elderly)는 2003년에 최초로 도입되었으며, 노후의 최저생계를 보장하기 위한 최후의 안전망으로서 기능을 하게 된다. 제도의 적용대상은 스웨덴에 거주하고 있는 65세 이상의 노인으로서 연금급여의 수준이 최저생계에 미달하며, 동시에 별도의 다른 생계수단을 결여하고 있는 사람이 된다. 스웨덴 공적연금제도의 특성을 감안해 볼 때 이러한 부류에 속하는 노령계층은 통상적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 스웨덴에서의 거주기간이 짧은 노령의 이주민으로서 이들에 대해 주어지는 보증연금제도의 급여수준은 최저생계에 미달하게 될 확률이 높다. 다음으로 비록 국내에 지속적으로 거주를 하였으나, 연금의 조기수급에 따른 급여의 감액으로 인해 빈곤의 위험에 직면하게 되는 노령계층이 있을 수 있다.

노인생계부조제도는 원칙적으로 스웨덴에서 합법적으로 거주를 하고 있는 사람을 적용대상으로 하게 된다. 다만 한시적으로 외국에 체류를 하게 될 경우 예외적으로 급여의 지급이 계속하여 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 경우 관련 규정의 적용방식은 국가에 따라 다르게 된다. 일례로 EU 회원국가나 스위스의 경우 체류기간이 1년 이내일 경우 노인생계부조가 계속적으로 지급이 될 수 있도록 하고 있다. 반대로 위의 범주에 속하지 않은 국가로서 별도로 스웨덴과 사회보장협정을 체결하였을 경우 급여의 수급자격이 주어지는 최대한의 체류기간은 3개월 이내로 정해두고 있다.

연금의 수급권이 없거나 급여수준이 낮은 저소득노인에 대한 최저생계의 보장은 종전의 경우 일반적인 사회부조제도(일례로 우리나라의 국민기초생활보장제도)에서 담당해 왔다. 그러나 새로이 노인생계부조제도를 도입하게 된 배경으로는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다(RFV, 2003). 먼저 노인에 대해서는 사회적 차원의 지원에 있어서 자구성의 원칙과 한시적 보호의 원칙을 적용하기 어려우므로 별도로 노인의 빈곤문제에 대한 사회제도가 필요로 했다는 점이다. 다음으로 노인부양에 있어서 가족책임의 원칙을 완화해 주어야 한다는 사회적 인식이 확산되었다는 점이다.

노인생계부조제도는 급여의 산정방식에 있어서 앞서 언급한 노령주택보조금 제도와 동일한 방식으로 운영이 된다. 노인생계부조제도의 급여는 보충성의 원리에 입각하여 개략적으로 아래와 같은 방식으로 계산이 된다. 여기서 먼저 개인은 자신의 소득을 활용하여 노후의 최저생계문제를 해결하여야 할 일차적 책임이 있다. 이 경우 소득은 공적연금제도의 연금급여는 물론 다음과 같은 것을 포함하여 계산을 하게 된다. 구체적으로 조세법에 근거한 소득공제금액을 차감한 근로소득과 사업소득, 30%의 기초공제율을 적용한 금융소득, 해외이전소득, 자산소득, 노인주택보조금과 특별노인주택보조금 등이 여기에 해당이 된다. 그리고 신청자가 기혼일 경우 배우자의 소득을 합산한 절반이 당사자의 소득이 된다. 다음으로 이렇게 산정한 소득에서 주거비를 공제하게 될 경우 당사자의 생계소득이 결정된다. 여기서 주거비의 산정방식은 앞서 노인주택보조금제도의 사례를 응용하여 적용하게 된다. 그리고 기혼자에 대해서는 주거비용의 절반에 해당하는 금액을 당사자 자신의 비용이 된다. 일반적으로 주거에 대한 비용의 인정은 합리적인 범위의 이내에 있을 경우에 허용이 된다. 적절한 주거비의 수준은 2004년을 기준으로 독신의 경우 대체로 월 5,500 SEK 그리고 기혼자의 경우 월 2,850 SEK 이내가 된다. 마지막으로 법으로 정한 기본생계비를 앞서 계산한 개인의 생계소득에서 차감하게 될 경우 비로소 노인생계부조급여의 수준이 결정이 된다. 여기서 기본생계비는 2004년 현재 독신자의 경우 기초금액의 1.294배(월별 금액을 기준으로 4,195 SEK) 그리고 기혼자의 경우 기초금액의 1.084배(월별 금액을 기준으로 3,514 SEK)로 정해져 있다(RFV, 2004).

- 소득 - 주거비 = 생계소득
- 기본생계비 - 생계소득 = 노인생계부조급여

이상의 내용을 종합하여 정리해 보면 노인생계부조제도는 노인의 빈곤문제를 대상으로 하는 별도의 사회부조제도이다. 이러한 제도를 도입하게 된 궁극적인 목적은 거주기간에 비례하여 급여수준이 결정되는 보증연금제도의 기능적 결함

을 보완함으로써 노후빈곤문제를 최종적으로 방지하고자 하는 정책적 의도를 반영하고 있다. 그러나 노인생계부조제도의 급여수준은 독신자에게 주어질 수 있는 최고액을 기준으로 볼 때 기초금액의 1.294배로서 보증연금제도의 2.13배보다 절반가량 낮게 책정되어 있다.

제 3 절 시사점

1999년 단행된 스웨덴 국민연금법의 대개혁 과정에서 발견할 수 있는 가장 핵심적인 특징은 연금재정의 안정화를 위한 일관된 노력으로 요약을 해 볼 수 있다. 무엇보다도 미래 경제전망의 불확실성 그리고 인구구조의 고령화 등의 문제에 대처하여 중장기적으로 연금재정의 안정적 운영을 위한 대응전략의 마련이 시급한 정치적 과제로 제기되었기 때문이다.

스웨덴의 연금개혁이 우리나라에게 주는 시사점은 다음과 같이 정리를 해 볼 수 있다. 먼저 기존의 연금제도에서 혼재되어 있던 소득보장의 기능(income security function)과 분배적 기능(distributive function)을 분리하여 각각의 기능은 별도의 독립된 제도에 의해 수행이 될 수 있도록 하였다는 점이다(윤석명, 1999). 구체적으로 보험의 원리를 바탕으로 하는 소득연계연금제도와 수익연금제도는 가입자들의 종전생활수준보장의 기능을 담당하도록 하고, 대신 보증연금제도는 부조의 원리를 토대로 저소득계층의 노후최저생계를 보장하는 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 그리고 별도의 노인주택보조금제도 그리고 노인생계부조제도는 보증연금제도의 기능적 결함을 보완하도록 함으로써 노인들의 최저생계보장을 위한 최후의 안전망으로서 역할을 수행해 오고 있다. 이처럼 기능별 구분에 따른 제도의 분리운영은 한편으로는 가입자들의 제도에 대한 신뢰성과 수용성을 제고할 수 있고, 다른 한편으로는 연금제도에 대한 정치적 개입의 여지를 최소화할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다음으로 노후소득보장에 대한 자기책임의 원리를 강화하였다는 점이다. 대표적으로 소득연계연금제도와 수익연금제도는 소위 확정각출(defined contribution)의 원리를 토대로 하여 운영되도

록 함으로써 개인별로 부담과 급여 상호간 연계성이 강화될 수 있게 되었다. 마지막으로 연금재정의 안정성을 확보하기 위한 목적으로 특별한 제도적 장치를 마련해 두고 있다는 점이다. 이와 관련하여 대표적으로 연금급여의 조정과정에서 인구변수의 도입, 완충기금의 운용 그리고 유사시 급여의 재조정을 유예할 수 있는 특별제동시스템 등이 지적될 수 있다.

이상에서 설명한 스웨덴의 연금개혁 전략은 중장기적으로 연금재정의 안정적 운용에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단되며, 실제로 유럽연합 또한 스웨덴의 연금개혁을 대표적인 모범사례로 평가를 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 스웨덴의 연금개혁은 다음과 같은 측면에서 문제점을 보이고 있다(Binne, 2003). 먼저 연금개혁의 궁극적 목표가 되는 연금재정의 안정화 효과는 가입계층 개개인의 희생을 토대로 하여 확보될 수 있다는 점이다. 무엇보다도 확정갹출형 연금제도로의 전환, 경제변수와 인구변수를 혼합한 연금급여의 조정장치 등은 개인별로 연금급여의 수준이 미래의 경제적·사회적 상황에 의해 크게 영향을 받게 되는 불확실성의 문제를 보이고 있다. 다음으로 연금개혁에 따른 급여수준의 전반적 하향조정 그리고 노후소득보장에 대한 자기책임의 원리 강화 등은 노령계층간 소득의 불평등과 사회적 갈등을 심화시킬 수 있으며, 동시에 부조의 원리를 바탕으로 운영되는 사회보장제도(보증연금제도, 노인주택보조금제도, 노인생계부조제도 등)의 재정적 부담이 과도하게 나타나게 될 위험도 있다. 이러한 의미에서 볼 때 경우에 따라서는 국민경제 전체적으로 노인부양의 비용은 별다른 변화가 없이, 종전 보험방식의 연금제도에서 담당해 왔던 사업과 그로 인한 비용의 일부가 단순히 부조방식의 사회보장제도로 이전되는 효과만이 발생할 수도 있다.

제 5 장 독일의 공적연금체계와 기초소득보장

제 1 절 독일 공적연금제도의 구성체계

공적연금제도는 국가의 책임과 통제하에 운영되는 사회제도로서 국민의 노후 소득보장에 기여함을 목적으로 운영되고 있다. 독일은 산업별 그리고 직종별로 다양한 종류의 공적연금제도를 운영해 오고 있으며, 보험료의 수준 및 급여의 내용 또한 제도별로 상당한 차이를 보이고 있다. 아래에서는 개별 공적연금제도의 내용을 개략적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 국민연금제도(die gesetzliche Rentenversicherung)는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 사람들을 주된 적용대상으로 하고 있다. 이러한 국민연금제도는 직종별 구분에 따라 다시 공장근로자 연금제도, 사무직 근로자 연금제도 그리고 광산근로자 연금제도로 분리하여 운영되고 있다. 오늘날 공장근로자 연금제도와 사무직 근로자 연금제도는 보험료의 수준이나 급여의 종류 및 수준 등 제반의 측면에서 완전히 일치된 형태로 운영되고 있으며, 나아가 종전 3가지 종류의 국민연금제도를 각각 별도로 규제해 왔던 법률들은 1992년 연금법의 개정에 따라 사회법전 제6권으로 통합되도록 하였다. 이러한 일련의 법률적·제도적 통합의 노력에도 불구하고, 개별 제도들은 여전히 행정적으로 분리하여 운영되어 오고 있다. 특히 공장근로자 연금제도는 지역별·직종별로 구분된 24개의 제도로 구성되어 있으며, 각각은 독립적으로 운영되고 있다[주44].

둘째, 공무원연금제도는 공무원, 법관 그리고 직업군인 등을 적용대상으로 하

주44) 최근 『국민연금제도 행정관리체계의 개혁에 관한 법률(Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung)』의 제정에 따라 2005년 1월 1일부터 기존의 직종별로 분리된 조직인 사무직 근로자 연금제도, 공장근로자 연금제도 그리고 광산근로자 연금제도는 단일 행정조직인 「독일연금보험제도(Deutsche Rentenverischeurng)」로 통합이 되었음. 이러한 조치를 통하여 장차 10% 가량의 행정관리비 절감효과가 발생하게 될 것으로 예상되고 있음.

고 있으며, 동 제도는 민간부문 종사자를 위한 공적연금제도가 도입되기 이전인 1873년 최초로 도입되었다. 이 제도에서는 일반 국민연금제도와는 달리 각종의 사회적 위험(노령, 장애, 사망, 질병, 산업재해 등)에 대한 보장이 포괄적으로 이루어지고 있다. 급여수준은 국민연금제도보다 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있으며주45), 동시에 제도의 운영은 전액 조세재원으로 충당되고 있다. 이러한 공무원에 대한 특혜는 국가에 대한 충성심을 유발시키고 또 우수한 인력을 공공부문으로 끌어들이기 위한 유인책으로 사용되고 있다.

셋째, 수공업자 연금제도는 1938년 「수공업자의 노후소득보장법(Gesetz über die Altersversorgung für das Deutsche Handwerker)」을 통하여 최초로 도입되었으며, 당시 최대의 자영자군을 형성하고 있던 수공업자가 공적연금제도의 강제적용 대상으로 편입되었다. 수공업자의 수는 제도 도입 초기 150만명 가량이었으나 산업의 집중과 구조조정에 따라 지속적으로 감소하여 현재는 대략 6만명 수준에 불과한 것으로 파악되고 있다. 수공업자를 위한 노후소득보장의 업무는 초기에는 사무직 근로자 연금제도에서 관리되어 왔으나, 1962년부터는 공장근로자 연금제도로 이관되어 현재에 이르고 있다. 수공업자에 대한 급여와 징수는 국민연금제도의 일반 가입자들과 동일하게 적용되고 있는 반면, 재정은 독립채산의 원칙에 입각하여 별도로 관리되고 있다.

넷째, 전후 독일경제의 지속적인 발전에 힘입어 1957년에는 『농업경영자 노령부조법』(Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte)이 제정되어 농민에게도 노후소득보장의 혜택이 주어질 수 있게 되었다. 법 제정 초기에는 농업자영자만이 당연가입되었으나 그 이후 적용범위가 점차적으로 확대되어 오늘날에는 피용자와 무급가족종사자도 제도에 가입하고 있다. 노령부조제도의 재원은 정액의 보험료 수입과 정부보조금으로 충당되며, 2003년 현재 정부보조금은 전체 재정지출의 72.6%를 차지하고 있다(Bundesminsiterium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004).

주45) 민간부문 근로자의 경우 국민연금 이외에도 별도로 사업장 단위의 기업연금이 제공되고 있는 반면, 공무원에 대해서는 공무원연금만 적용되고 있음. 따라서 공무원의 상대적 불이익을 해소하기 위하여 공무원연금제도에서는 국민연금과 기업연금의 이중적 기능(bi-functionality)을 수행할 있도록 설계되었음.

다섯째, 1981년에는 「예술가사회보험법」(Künstlersozialversicherungsgesetz)」을 제정하여 자유예술가와 자유기고가에게까지 공적연금제도의 적용이 이루어지게 되었다. 제도 가입자의 수는 도입 초기 약 1만 3천명에서 2003년에는 약 13만 2천명으로 10배 가량 증가하였다. 가입자의 관리와 보험료의 징수업무는 예술가사회금고(Künstlersozialkasse)에서 담당하고, 급여업무는 사무직 근로자 연금제도에서 수행하도록 하고 있다. 재정은 가입자의 보험료 50%, 예술가의 작품을 상업적 목적으로 사용하는 사람이 납부하게 되는 분담금 25% 그리고 정부보조금 25%로 충당되고 있다. 보험료는 매년도 12월 1일 개별 가입자가 이듬해 수입을 추정하여 신고한 소득을 기준으로 징수하고 있다.

여섯째, 노령공제조합(berufsständische Versorgungswerke)은 의사, 약사, 변호사, 건축설계사, 회계사 등 고소득 자유직업인의 노후소득보장을 위한 제도로서 직종별·지역별로 분리 운영되고 있다. 2001년 말 현재 전국적으로 84개의 공제조합이 존재하고 있으며, 가입자의 수는 59만 4천명 가량에 달하고 있다. 조합의 운영재원은 가입자의 보험료와 이자수입으로 충당되며 정부보조는 원칙적으로 제공되지 않고 있다. 급여수준과 보험요율은 조합간 상당한 차이를 보이고 있다. 그리고 재정운영방식 또한 조합별로 상이하여 완전적립, 부분적립 그리고 완전부과방식 등 다양한 형태가 적용되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 공적연금제도는 산업별·직종별·지역별 구분에 따라 다양한 제도적 체계를 갖추고 있다. 비용부담과 복지혜택의 형평성, 관리운영의 효율성 등을 목표로 제도의 통합에 대한 논의가 수차례 제기된 바 있으나, 오랜 분리주의의 전통과 자치운영에 대한 신념으로 인해 그 성과는 극히 저조한 실정에 머무르고 있다. 2000년 현재 20세 이상 65세 미만 경제활동인구의 83%가량이 공장근로자 그리고 사무직 근로자 연금제도에 가입하고 있다(VDR, 2001). 여기에 광산근로자, 공무원, 농업경영자, 예술가 연금제도 그리고 자유직업종사자의 노령공제조합을 감안하면 실제 공적연금제도의 가입자는 전체 경제활동인구의 약 92%가량이 되는 것으로 파악되고 있다.

전체 공적연금제도의 재정지출규모는 2000년의 경우 약 9557억DM(약 506조원)로 독일 사회보장계정(Sozialbudget)의 38.9% 그리고 국민총생산의 13.1%를

각각 차지하고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001). 여기서 특히 국민연금제도는 사회보장계정의 33% 그리고 국민총생산의 10% 이상을 차지하여 독일의 전체 공적연금제도 가운데 가장 핵심적 역할을 담당해 오고 있다.

제 2 절 독일 국민연금제도의 운영원리와 구조적 특성

1. 국민연금제도의 주요 운영원리

독일의 국민연금제도는 공장근로자, 사무직 근로자 그리고 광산근로자 연금제도로 구성되어 있다. 이러한 국민연금제도는 1957년 '연금법 대개혁'(die große Rentenreform)과 함께 대대적인 제도적 전환을 겪게 되었다. 다음에서는 독일 국민연금제도의 골격이 되는 운영상의 기본원리에 대해 간략히 언급하고자 한다.

가. 소득비례연금제도의 운영

독일의 국민연금제도는 개별 가입자가 근로활동 당시 누렸던 생활수준을 노후에도 유지할 수 있도록 지원하는 것을 중요한 정책목표로 채택하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 1957년 연금법 대개혁 당시 다음과 같은 2가지 중요한 조치가 단행되었다.

먼저 급여산정방식의 전환이 이루어지게 되었다. 종전 균등부분과 소득비례부분으로 구성되었던 소위 이원형 급여산식은 연금법 대개혁과 함께 일원화된 소득비례형 급여산식으로 전환이 이루어지게 되었다(Kohl, 1990). 이러한 소득비례연금제도는 가입자의 근로소득에 연계하여 연금을 지급하게 되므로 종전생활수준의 보장이라는 정책목표에 효과적으로 작용할 수 있었다. 그리고 연금급여 산정방식의 전환은 제도의 적용확대에도 긍정적인 효과가 있었던 것으로 판단된다. 왜냐하면 이원형 급여산식 하에서 저소득계층의 제도가입은 연금재정

의 불안정을 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라, 보험료 부담의 증가와 급여수준의 하락으로 인한 기존 가입자의 반발이 예상되었기 때문이다. 나아가 이원형 급여산식에서는 소득재분배 기능의 공정성을 확보하기 위하여 가입자의 소득파악 문제가 항시적으로 존재하였던 반면, 소득비례연금제도의 경우 이러한 문제가 비교적 용이하게 해결될 수 있는 장점이 있다. 그러나 소득비례연금제도로의 전환에 따른 균등부분의 폐지로 인하여 독일의 국민연금제도는 기초소득보장의 기능을 상실하게 되었다.

다음으로 매년도 임금의 변화에 연동하여 연금의 재조정이 이루어지도록 하는 동태적 연금제도(das dynamische Rentensystem)가 도입되었다. 1957년 연금법 대개혁 이전 연금급여는 가입자가 납부한 보험료의 명목가치에 연계하여 책정되어 물가나 임금의 변화에 대한 배려가 제대로 이루어지지 못하였다. 반면 동태적 연금제도 하에서 연금급여는 개인의 가입경력을 연금수급 당시의 전체 가입자 평균소득을 기초로 하여 계산하고, 이는 매년도 평균임금의 상승률에 따라 재조정되도록 하였다. 이에 따라 개인은 노후에도 계속하여 자신의 종전생활수준을 유지할 수 있는 제도적 기반을 확보할 수 있게 되었다.

나. 부과방식의 적용

연금법 대개혁에 따라 국민연금제도의 재정운영방식은 종전의 적립방식에서 부과방식으로 전환하게 되었다. 여기서 적립방식이란 개인이 납부한 보험료를 저축적 차원에서 적립·이식하여 그 재원으로 연금을 지급하는 방식으로서 막대한 적립기금이 존재하게 된다. 이와는 달리 부과방식은 매년도 연금지출에 필요한 재원을 당해연도 가입자의 보험료 수입으로 충당하는 방식으로서 별도의 적립기금을 필요로 하지 않게 된다. 소득보장의 기능과 관련하여 적립방식은 개별 가입자 개인별로 평생소득의 시기적 재분배(intertemporal redistribution)를 통하여 그리고 부과방식은 소득의 세대간 재분배(intergenerational redistribution)를 바탕으로 이루어지게 되는 특성을 가지고 있다.

독일의 경우 적립방식에서 부과방식으로 전환하게 된 주된 이유는 소득보장

의 담보장치로서 적립기금의 역할에 대한 근본적인 회의에 기인하는 것으로 판단된다주46). 실제로 독일은 1920년대 고도인플레이션과 1948년 화폐개혁을 거치면서 적립기금의 실질가치를 상당부분 상실한 경험이 있다.주47) 나아가 2차 세계대전 도중 적립기금이 전시자금으로 전용되어 전후 연금의 적립기금은 이미 고갈된 상태에 있었다. 재정운영방식의 갑작스런 전환에 따른 보험료 부담의 급격한 변화를 방지하기 위하여 연금의 대개혁 시 독일은 완충장치로서 1957년~1967년까지 기간충족방식(Abschnittsdeckungsverfahren)을 도입하여 점차적으로 부과방식으로 전환하였다. 이에 따라 해당기간 동안 보험료는 향후 10년간 재정지출을 충당하고 추가적으로 최종연도 한해의 지출분이 적립기금으로 조성될 수 있도록 책정되었다. 이후 국민연금제도의 적립기금은 지속적으로 감소하여 2003년의 경우 단지 0.5개월 동안의 급여지출을 충당할 수 있는 수준의 적립기금이 유동성 보호의 차원에서 운용되고 있다(표 5-1 참조).

주46) 적립방식에 대한 비판은 대체적으로 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 대규모적인 적립기금의 조성은 금융시장에 막대한 충격을 초래하여 국내 이자율의 하락과 자본의 해외유출을 야기할 위험이 있다. 둘째, 적립기금이 국내 자본시장에서 차지하는 비율이 증가하게 됨에 따라 시장경제의 자율성이 침해받게 될 우려가 있다. 셋째, 적립기금은 연금제도에 대한 정치적 개입을 유발할 가능성이 높다. 넷째, 고도인플레이션, 전쟁, 화폐개혁 등 비상사태의 발생 시 적립기금은 실질가치 유지의 애로뿐만 아니라 유동성 확보에 상당한 문제를 가지게 된다. 이 뿐만 아니라 Mackenroth(1952)와 같은 부과방식 옹호론자는 "국민경제적 차원에서 노후소득보장은 화폐의 시기적 이전이 아니라 당해연도에 생산된 국민총생산의 세대간 재분배를 통하여 이루어지게 된다. 이러한 의미에서 모든 노후보장은 궁극적으로 부과방식을 바탕으로 이루어지게 되며, 적립방식과 부과방식은 단순히 분배적 기능과 경제적 효율성에 있어서 차이를 보이게 된다"라고 주장하고 있다.

주47) 화폐개혁에 따라 국민연금의 적립기금과 기타 금융자산은 평균 1:10의 비율로 새로운 화폐로 태환되었던 반면, 국민연금제도 급여의 수급권에 대해서는 당시의 사회상황을 감안하여 1:1로 전환해 주었다. 이러한 조치는 적립기금 부족분의 확대를 의미하게 되어 적립방식에 입각한 연금제도의 운영은 사실상 불가능하게 되었다.

〈표 5-1〉 독일 공적연금제도 적립기금의 변화추이, 1967년~2003년

(단위: %, 억DM, 배)

연도	보험요율	적립기금의 규모	적립기금/1개월 재정지출 총액
1967	14	248	12
1970	17	240	8.1
1980	18	187	2.1
1990	18.7	350	2.6
1995	18.6	219	0.9
2000	19.3	278	1.00
2001	19.1	268	0.92
2002	19.1	155	0.60
2003	19.5	150	0.50

자료: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Übersicht über das Sozialrecht, 2004.

다. 보험공동체와 국가의 연금재정에 대한 공동부담의 원칙

연금법 대개혁에 따라 독일의 국민연금제도는 보험의 원칙을 강화하는 방향으로 설계되었다. 독일의 국민연금제도는 보험의 원칙에 입각한 위험분산의 기능과 사회적 균형을 목적으로 하는 분배적 기능을 동시에 수행하고 있다. 이러한 이중적 목표체계 하에서 관련 제도가 본연의 보험기능을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 재원조달방식과 급여내용 간 관계정립을 필요로 하게 된다 (Kirchhof, 1993).

독일의 국민연금제도는 가입자가 납부하는 보험료 수입과 국가가 일반재정에서 지원하는 조세 수입으로 충당된다. 이와 관련하여 전체 연금재정에서 개별 수입원이 차지하는 비율을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 독일 국민연금제도의 경우 소득의 시기적 재분배 그리고 위험의 재분산 등 순수 보험적 성격의 사업은 보험료 수입으로 그리고 가입자 간 소득의 재분배 등 보험 이외의 사업[주48]은 국가적 차원에서 조세 수입으로 충당하도록 하는 원칙

주48) 독일 공적연금은 전쟁포로 등 2차대전의 피해자에 대한 연금수급권 제공, 동구권 이주민

이 지켜지고 있다(Schmähl, 1984). 이러한 '사용목적에 상응하는 재원조달의 원칙'은 공익적 사업을 국민연금제도가 대리 수행함으로써 발생하게 되는 비용을 국가가 보전해 주도록 하여 연금재정의 장기적 안정과 제도에 대한 가입자의 신뢰도를 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

연금법 대개혁에 따라 독일정부는 1957년 당시 전체 연금지출액의 31.8%를 부담하도록 하고 국가의 보조금은 매년도 전체 가입자 평균임금의 상승률에 연계하여 재조정되도록 하였다. 그러나 그 이후 연금지출액의 상승률은 평균임금의 상승률보다 상회하여 전체 연금재정에 대한 국가 부담률은 점차적으로 감소하는 경향을 보이게 되었다. 일례로 1990년의 경우 그 비율은 16.9%에 불과하고 있다(표 5-2 참조). 이러한 문제에 대처하여 독일은 관련 법률을 개정하여 기존의 정부 보조금 이외에 추가적으로 다음과 같은 사항에 대하여 정부가 보조금을 제공하도록 하는 규정을 마련하였다. 먼저 매년도 보험요율이 상승하게 될 경우 이듬해의 정부 보조금이 증액되도록 하였다. 다음으로 1999년부터 부가가치세 수입의 일정비율이 연금재정으로 이전될 수 있도록 하였다. 마지막으로 사회정책적 차원에서 새로이 신설된 급여 조항(일례로 육아기간의 연금가입인정, 통일 이후 구동독 지역의 연금수급자를 위한 급여의 증액 등)으로 인해 발생하게 된 비용에 대하여 국가가 별도로 재정적 지원을 하도록 하였다. 이상과 같은 일련의 조치에 따라 2003년의 경우 전체 연금재정에 대한 정부 보조금의 비율은 28% 가량에 달하게 되었다.

을 위한 재외국민연금법(Fremdrentengesetz) 그리고 군인, 실업자, 학생, 환자, 육아휴직자 등에 대한 보험료 면제제도 등 다양한 소득재분배적 장치를 마련해 두고 있다.

〈표 5-2〉 독일의 국민연금제도에 대한 정부 보조금의 변화추이, 1957~2003.

(단위: 억DM, EURO, %)

연도	정부 보조금 총액	정부 보조금/연금지출총액	정부 보조금/국가예산
1957	34 DM	31.8	10.8
1960	41 DM	28.7	13.5
1970	72 DM	18.8	8.2
1980	213 DM	19.5	9.9
1990	297 DM	16.9	7.8
1995	596 DM	20.2	12.8
1998	823 DM	25.1	18.0
2000	829 DM	23.9	17.3
2001	899 DM	25.0	18.9
2001	493 EURO	26.0	19.5
2003	539 EURO	27.6	21.7

자료: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Übersicht über die soziale Sicherheit, 2004.

2. 국민연금제도의 구조적 특성

가. 급여산식의 구성

국민연금제도의 연금급여는 1992년 연금법의 개정에 따라 아래와 같은 급여산식을 토대로 하여 산정을 하게 된다[주49]. 다음에서는 급여산식을 구성하고

주49) 1957년 연금법 대개혁 이후 1991년까지 적용되었던 급여산식은 다음과 같다: 개인별 연금급여 = 개인별 보험료 부과기준 × 가입기간 × 가산율 × 전체 가입자 평균소득. 이러한 급여산식을 세부적으로 살펴보면 먼저 개인별 보험료 부과기준(persönliche Beitragsbemssungsgrundlage)은 매년도 개인의 소득을 당해연도 전체 가입자 평균소득으로 나누어 계산한 비율을 합산한 이후, 이를 다시 가입기간으로 평균한 값이 된다. 다음으로 가산율(Steigerungssatz)은 연금수급자의 생활수준이 임금생활자의 일정수준을 유지할 수 있도록 하기 위한 정책적 변수로서 매 1년의 가입기간에 대하여 일괄적으로 0.015%가 적용되도록 하였다. 마지막으로 전체 가입자 평균소득(allgemeine Beitragsbemessungsgrundlge)은 연금의 최초 수급시점을 기준으로 그 전년도 전체 가입자의 소득을 평균한 값이 된다. 이상에서 설명한 국민연금의 급여산식은 1992년 연금법의 개정에 따라 새로운 급여산식으로 전환되었으며, 이는 개인별로 급여수준의 변화 없이 단순히 급여산정의 편의를 목적으로 단행되었다. 일례로 새로운 급여산식의 도입 이후 개인의 연금급여는 종전 연단위에서 월단위로 책정될 수 있게 되었다.

있는 개별 요소들에 대해 간략히 설명해 보고자 한다.

연금급여 월액 = 개인별 소득점수 × 연금종별 변수 × 실질연금가치

1) 개인별 소득점수

개인별 소득점수(persönliche Entgeltpunkte)는 다시 소득점수와 연금수급 시점의 연령변수를 곱하여 구한 값이 된다. 이들 변수에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 소득점수

소득점수(Entgeltpunkte)는 개인별로 제도의 가입기간 그리고 그 기간동안의 소득수준을 반영하는 변수이다. 달리 표현하면 소득점수는 개인이 가입기간 동안 확보한 연금가입경력을 점수로 환산한 수치로서, 이를 토대로 하여 가입자 개인별로 연금급여의 차이가 결정이 된다. 개인의 총소득점수는 국민연금제도의 가입기간 동안 매년도 자신의 소득을 당해연도 전체 가입자 평균소득으로 나누어 계산된 값을 합산한 수치로서 구체적으로 아래와 같은 방식으로 계산이 된다.

$$\text{총소득점수} = \sum_{i=1}^{n} \frac{(\text{개인의가입소득})i}{(\text{전체가입자평균소득})i} \quad \text{(n: 연금가입기간)}$$

소득점수의 크기는 국민연금제도의 가입기간 동안 개인이 실제로 납부한 보험료 또는 소득의 절대금액에 의해 직접적으로 영향을 받지 않고, 대신 매년도 개인의 가입소득 대비 전체 가입자 평균소득의 비율에 의해 결정된다. 이에 따라 가령 1950년과 1998년 전체 가입자 평균소득은 각각 316DM 그리고 10,923DM로 무려 34배 가량의 차이를 보이고 있음에도 불구하고 개별연도 평

균소득 가입자의 소득점수는 공히 1이 된다.

일반적으로 소득점수는 연금가입기간 그리고 그 기간동안의 소득수준에 비례하게 된다. 개인의 연금가입기간은 보험료의 납부를 통해 확보하게 되는 가입기간 이외에도 보험료 납부의 면제가 인정되는 가입기간으로 구성되므로, 후자의 경우 인정소득의 수준과 그에 따른 소득점수의 결정문제가 제기될 수 있다. 국민연금제도의 연금가입기간은 크게 보험가입기간, 보험료 면제기간 그리고 고려기간으로 구분하여 적용되고 있다.

먼저 보험가입기간(Beitragszeiten)은 당연가입 또는 임의가입의 형태로 개인이 보험료의 납부를 통하여 확보하게 되는 연금가입기간을 의미한다. 그러나 이 이외에 사회적으로 그 가치가 높이 평가되는 일부의 행위(일례로 육아활동, 노인이나 장애인의 수발, 군복무 등)에 대해서도 보험가입기간으로 인정이 이루어지고 있다. 구체적으로 먼저 육아활동의 경우 1991년 이전의 출생아동에 대해서는 1년 그리고 그 이후의 출생아동에 대해서는 3년 동안의 보험가입기간이 주어지게 된다. 다음으로 수발활동의 경우 1995년 4월 1일 장기요양보험제도의 도입에 따라 주당 14시간 이상 가족이나 친지를 가정에서 수발하게 될 경우 그 기간에 대하여 보험가입기간이 인정된다. 마지막으로 병역의 의무에 따른 군복무의 경우 해당기간은 보험가입기간이 된다. 육아활동과 군복무 기간에 대한 보험가입인정에 따른 비용은 국가에서 그에 상응하는 수준의 보조금으로 충당을 하게 되며, 수발활동의 경우 장기요양보험제도가 그 비용을 부담하게 된다.

다음으로 보험료 면제기간(beitragsfreie Zeiten)은 별도의 보험료 납부 없이 연금가입이 인정되는 기간을 의미한다. 이는 특정한 사유로 인해 발생하게 되는 가입경력의 공백과 그에 따른 연금급여 산정의 불이익을 완화하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 보험료 면제기간은 다시 그 종류별로 산입기간, 가산기간 그리고 대체기간으로 구분이 된다. 이러한 내용을 개략적으로 설명해 보면 첫째, 산입기간(Anrechnungszeiten)은 질병, 출산, 실업, 학업 등의 사유로 보험료의 납부가 불가능하게 되었을 경우 그 공백을 보충하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 둘째, 가산기간(Zurechnungszeiten)은 장애연금이나 유족연금을 산정하게 될 경우 활용되는 일종의 가상적 연금가입기간을 의미한다. 구체적으로 국민연금

제도의 가입자가 제도의 가입 도중 장애나 사망의 피해를 입게 되었을 경우 사고발생 이후 60세까지의 기간에 대하여 가산기간으로 인정을 해주고, 이를 종전의 연금가입기간과 합산하여 연금급여의 계산이 이루어지게 된다. 가산기간은 연령별 구분에 따라 55세 이전의 기간에 대해서는 완전한 가입기간(매 1세에 대하여 1년의 가입기간) 그리고 56세부터 60세까지의 기간에 대해서는 1/3의 가입기간(매 1세마다 4개월의 가입기간)이 인정된다. 셋째, 대체기간(Ersatzzeiten)은 전쟁으로 인한 연금가입경력의 공백을 보전해 주기 위한 목적으로 도입되었다. 구체적으로 2차 세계대전 중의 군복무기간, 전쟁 이후의 지뢰제거 작업기간, 포로수용 기간, 독일인 난민으로서 본국으로의 귀환이 지연된 기간, 나치의 박해로 인한 수용기간 그리고 구동독의 정치범으로서 수용기간 등이 대체기간으로 인정이 된다. 이러한 대체기간의 수혜계층은 시간이 경과함에 따라 점차 감소되어 가는 경향을 보이고 있다.

마지막으로 고려기간(Berücksichtigungszeiten)은 1992년 연금법의 개정에 따라 최초로 도입된 제도로서 육아활동이나 수발활동의 책임자를 대상으로 운영되고 있다. 구체적으로 먼저 육아활동의 경우 고려기간은 아동의 출산 이후 10년 동안 주어지게 된다. 다음으로 수발활동의 경우 1992년 이후 1995년 3월 31일까지 이루어진 비영리적 목적의 재가수발에 대하여 그에 해당하는 기간동안 고려기간이 인정되고 있다. 그리고 1995년 4월 1일 장기요양보험제도의 도입 이후 수발활동으로 인한 가입경력의 공백은 보험가입기간으로 대체되었다.

고려기간은 개인별로 연금급여의 산정과 수급권의 확보에 있어서 다음과 같은 기능을 수행하게 된다. 첫째, 고려기간은 장애연금의 수급권 확보를 용이하게 하는 기능을 담당하고 있다. 원칙적으로 장애연금은 장애발생 이전 5년의 기간동안 최소한 3년 이상 보험료의 납부를 수급요건으로 하고 있다. 이 경우 고려기간은 5년의 요건을 해당 기간에 상당하는 만큼 연장을 할 수 있도록 함으로써 장애연금의 수급자격이 상대적으로 용이하게 되는 장점이 있다. 둘째, 고려기간은 간접적인 방법으로 개인의 연금급여가 상향조정될 수 있도록 하는 작용을 하게 된다. 구체적으로 보험료의 면제기간과 경감기간에 적용되는 평균소득점수의 산정과정에서 고려기간은 일괄적으로 전체 가입자 평균소득의 75%

의 수준(즉, 0.75의 소득점수)으로 결정되도록 하고 있다. 그리고 1998년 이후부터 그 수준은 재차 100%로 인상되었다. 셋째, 고려기간은 국민연금제도에서 제공하는 각종 특례조항의 수급요건을 충족할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 일례로 감액이 적용되지 않는 각종의 조기노령연금 또는 저소득 가입자의 소득점수를 최고 75%까지 상향조정해 줄 수 있도록 하는 기초보장연금(Rente nach Mindeseinkommen)은 공히 35년 이상의 제도가입을 요구하고 있으며, 여기서 고려기간은 이러한 가입요건의 충족을 위하여 활용될 수 있다.

나) 연령변수

연령변수(Zugangsfaktor)는 개인이 노령연금을 최초로 수급할 당시의 연령에 따라 차등적으로 적용될 수 있도록 고안된 변수이다. 이러한 변수는 개인별로 노령연금 수급시점의 선택에 있어서 경제적 이익이나 손실을 상쇄할 수 있도록 함으로써 한편으로는 급여수급의 형평성을 도모하고, 다른 한편으로는 연금재정의 중립성을 유지하기 위한 목적을 가지고 있다. 구체적으로 이러한 연령변수는 정규노령연금의 수급연령을 기준으로 조기수급의 경우 매 1년에 대하여 3.6%의 감액이 이루어지도록 하고, 반면 수급시점의 연장 시 매 1년 당 6%의 가산율이 적용되도록 설계되어 있다.

2) 연금종별 변수

연금종별 변수(Rentenartfaktor)는 연금급여의 종류별로 목표 급여수준을 차등화하기 위하여 도입된 정책적 변수이다. 그리고 이러한 변수는 연금의 종류별로 국가가 목표로 하는 보장의 수준을 차등화하기 위하여 운영되고 있으며, 이는 노령연금을 기준으로 결정된다. 세부적인 연금종별 변수를 살펴보면 아래와 같다.

- 노령연금: 1.0	- 부분적 장애연금: 0.6667
- 완전한 장애연금: 1.0	- 양육연금: 1.0
- 소배우자 유족연금: 0.25	- 대배우자 유족연금: 0.6
- 편친사망 아동유족연금: 0.1	- 양친사망 아동유족연금: 0.2

나. 실질연금가치

실질연금가치(aktueller Rentenwert)는 급여의 산정과정에서 전체 가입계층의 소득수준을 반영하는 변수로서, 이를 토대로 하여 개인별로 연금급여의 실제금액이 결정된다. 그리고 전체 연금수급계층의 연금급여는 매년도 실질연금가치의 변화율에 따라 재조정되고 있다.

실질연금가치는 전체 가입자 평균소득(즉, 1.0의 소득점수)을 기준으로 1년 동안 보험료를 납부하였을 경우 주어지는 연금급여월액를 의미한다. 이러한 실질연금가치는 1992년 연금법의 개정과 함께 단행된 급여산식의 변경에 따라 다음과 같은 방법으로 최초로 산정되었다. 구체적으로 1992년의 실질연금가치는 기존 급여산식의 구성요소 가운데 전년도의 전체 가입자 평균소득에 가산율을 곱하고, 이를 다시 12개월로 나눈 값으로 결정되었다.

1992년의 실질연금가치 = 전년도의 전체 가입자 평균소득 × 가산율(1.5%) ÷ 12

1992년 이후의 실질연금가치는 매년 7월 1일 평균소득의 상승률에 연계하여 재조정되고 있다. 그리고 매년도 신규 연금수급자의 연금급여는 그 해의 실질연금가치를 기초로 하여 계산을 하게 되므로, 우리나라의 국민연금제도에서처럼 개인별로 과거의 가입기간 동안의 소득을 별도로 재평가할 필요가 없게 되는 장점이 있다. 나아가 전체 연금수급자의 연금급여는 전산상 개인단위로 관리되고 있는 급여산식에서 매년도 새로이 결정된 실질연금가치로 대체하는 방법으로 재조정하게 된다.

다. 연금급여의 조정

1957년 연금법 대개혁의 과정에서 도입된 중요한 특징 가운데 하나로서 소위 동태적 연금제도를 지적할 수 있다. 이는 연금수급계층의 연금급여는 물론 가입계층의 연금수급권 또한 매년도 임금상승률(wage-index)에 연계하여 자동적으로 재조정될 수 있도록 하기 위한 목적으로 운영되고 있다.

연금급여의 조정은 매년도 전체 가입자 평균소득의 변화율을 기초로 하여 이루어지게 되며, 여기서 평균소득은 가입자 개개인의 과세 이전 총소득(gross income)을 합계하여 평균한 값이 된다. 1957년 이후 매년도 연금급여의 조정은 과거 몇 년간의 평균소득을 토대로 하여 다음과 같은 방식으로 실시되었다. 그러나 이러한 급여의 조정방식은 시차(time-lag)의 문제로 인하여 연금급여의 수준이 임금생활자의 생활수준에 비해 지속적으로 하락하게 되는 부작용을 초래하였다. 특히 1960년대와 70년대 초반까지 고도경제성장의 과정에서 급여조정의 시차는 매년도 근로소득의 증가율을 제대로 반영하지 못하는 문제를 야기하게 되었다.

$$BMG_t = \frac{BMG_{t-5} + BMG_{t-4} + BMG_{t-3}}{BMG_{t-6} + BMG_{t-5} + BMG_{t-4}}$$ (BMG:전체 가입자 평균)

이러한 문제를 해결하기 위하여 1972년 매년도 연금급여의 조정시기를 6개월 앞당기도록 하는 조치가 단행되었으며, 나아가 1984년 이후부터 급여의 조정은 전년도의 평균소득을 토대로 하여 이루어지게 되었다. 그리고 연금소득과 근로소득에 대한 사회보험료 비용부담에 있어서 형평성의 문제를 해결하기 위한 일환으로 1983년부터 개인의 연금급여에 대하여 의료보험료의 절반이 부과되었으며, 나머지는 국민연금제도가 부담하도록 하였다.

1992년 연금법의 개정에 따라 연금급여의 조정에 있어서 인구변수

(demographic factor)가 반영될 수 있도록 하는 방향으로 제도개혁이 단행되었다. 이러한 조치의 궁극적 취지는 먼저 인구의 노령화에 따른 가입계층의 보험료 부담을 완화하기 위하여 비용의 일부를 연금수급계층이 함께 부담하도록 하고, 다음으로 조세 및 사회보험료 부담의 세대간 공평성을 유지하기 위한 목적으로 도입되었다. 그 일환으로서 매년도 연금급여의 조정은 기존의 총소득 연계방식에서 순소득(net income) 연계방식으로 전환되었다. 일반적으로 연금수급자의 경우 제세의 부담이 사실상 면제되고 있어 가처분소득을 기준으로 볼 때 연금소득이 근로소득보다 상대적으로 빠르게 증가하게 되는 문제를 보이고 있다[주50]. 따라서 향후 연금급여의 조정은 총소득(gross income)을 기준으로 전년도 전체 가입자의 평균소득에 대한 연금실질가치를 산출하고, 이를 다시 두 가지의 조정변수를 통하여 재조정하는 방식으로 이루어지게 되었다. 먼저 국민총소득계정에서 차지하고 있는 명목소득 대비 실질소득의 비율, 즉, 순소득비율(Nettoquote)의 매년도 변화율을 감안하여 연금급여의 조정이 이루어지도록 하였다. 이에 따라 가입자의 제세 부담률이 증가하게 될 경우 그에 상응하는 만큼 연금급여의 인상이 제한될 수 있도록 하는 기능이 나타나게 된다. 다음으로 연금급여에 대한 제세 부담률의 증가로 인한 연금수급계층의 실질소득 감소분을 보전해 주기 위하여 별도의 조정변수가 도입되었다[주51]. 여기서 조정변수는 각종 제세를 공제한 순연금액(Rentennettoquote)의 변화율을 역수로 취한 값이 된다. 이에 따라 전년도 연금수급자의 제세 부담률이 증가하게 되었을 경우 그에 상응하는 비율만큼 연금급여가 상향조정되도록 하였다. 구체적인 연금급여의 조정방식은 아래와 같다.

주50) 평균소득자가 45년 동안 제도에 가입한 이후 받게 되는 실질적인 급여수준(nettorentenniveau)은 1962년 59%에서 1994년 71%으로 빠르게 증가하였다. 만약 별도의 개혁조치가 없었을 경우 이러한 실질급여수준은 장차 90%를 초과하게 될 것으로 전망되었다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1990). 1992년의 연금법 개정에 따라 급여의 조정방식에 인구변수가 반영될 수 있도록 함으로써 1998년의 경우 그 수준은 70.5%로 억제될 수 있게 되었다.

주51) 연금수급자는 의료보험 및 장기요양보험의 당연적용 대상이 된다. 이 경우 각각의 보험료는 연금소득을 기준으로 본인과 국민연금제도에서 절반씩 부담하도록 하고 있다.

$$AR_t = AR_{t-1} \times \left(\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}\right) \times \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \times \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-1}}$$

AR = 연금실질가치, BE= 전체 가입자 평균소득
NQ= 순소득비율, RQ= 순연금액

2001년 연금법의 개정에 따라 연금급여의 조정방식은 아래와 같은 방식으로 재차 변경되었다. 이에 따라 연금급여의 조정은 개인이 자신의 노후소득보장을 위해 부담하여야 하는 비용 그리고 인구의 고령화에 따른 노인부양비 부담을 감안하여 이루어지게 된다. 이러한 취지에 따라 종전 연금급여의 조정과정에서 활용되었던 조세 및 타 사회보험제도의 보험료는 제외되도록 하였으며, 대신 법정 추가노후소득보장을 위한 비용 그리고 국민연금 보험료만이 반영될 수 있도록 하였다. 여기서 법정 추가노후소득보장은 2001년 연금법의 개정에 따라 최초로 도입된 제도로서 보험료는 2003년부터 2010년까지 단계적으로 1%에서 4%로 상향조정되도록 하고 있다. 연금급여의 조정은 구체적으로 아래와 같은 방식으로 이루어지게 된다.

$$AR_t = AR_{t-1} \times \left(\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}\right) \times \frac{100\% - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100\% - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}}$$

AR= 실질연금가치, BE= 전체 가입자 평균소득
RVB= 국민연금보험요율, AVA= 추가소득보장 보험요율

라. 국민연금제도의 최저소득보장 기능

사회보장제도로서 공적연금제도는 빈곤방지의 기능과 생활수준보장의 기능을 핵심적 정책목표로서 추구를 하게 된다. 일반적으로 빈곤방지의 기능은 가입계층 상호간 소득의 재분배(interpersonal redistribution of income)를 토대로 하여 수행이 된다. 반면 생활수준보장의 기능은 개인별로 소득의 시기적 재분배(intertemporal redistribution of life-time income) 그리고 소득의 세대간 재분배(intergenerational redistribution of income)를 통하여 이루어지게 되는 특성을 보이고 있다주52). 이상의 내용을 기초로 하여 볼 때 공적연금제도의 목표인 빈곤방지와 생활수준보장은 그 기능적 특성으로 인하여 종종 상호 대립관계(trade-off)에 놓이게 될 개연성이 높다.

독일의 국민연금제도는 생활수준보장의 기능에 상대적으로 높은 정책적 가치를 두고 운영되고 있다고 판단해 볼 수 있다. 이러한 판단의 근거는 개략적으로 다음과 같이 설명해 볼 수 있다. 먼저 앞서 설명한 바와 같이 1957년의 연금 대개혁에 따라 완전한 소득비례연금제도로 전환이 이루어짐으로써 가입계층 모두에게 종전소득에 비례하는 연금급여가 지급될 수 있는 제도적 기반을 갖추게 되었다는 점이다. 다음으로 매년도 연금급여의 재조정이 근로소득의 변화율(wage-index)에 연계하여 이루어질 수 있도록 함으로써 종전의 생활수준이 노후에도 계속하여 보장될 수 있도록 하였다는 점이다. 마지막으로 완전한 부과방식의 원리를 적용함으로써 매년도 경제성장에 따른 과실의 배분에 있어서 생산계층은 물론 노령계층 또한 동등하게 참여를 할 수 있는 권리를 부여하였다는 점이다. 나아가 이러한 형태의 노인부양기능은 부과방식의 특성인 소위 '세대간 계약(generational contract)'에 입각하여 영속적으로 이루어질 수 있는 체계를 갖추게 되었다.

반면에 독일 국민연금제도에 있어서 빈곤방지의 기능은 매우 제한적이고 선별적으로 이루어지고 있다. 대표적인 사례로서 국민연금제도는 연금 대개혁에

주52) 분배정책과 분배의 종류에 대해 설명하고 있는 국내의 문헌으로는 이정우(2002) pp.156～172 참조하기 바람.

따라 종전 급여산식을 구성해 왔던 균등부분을 폐지함으로써, 직접적인 소득재분배의 장치를 상실하게 되었다. 대신 국민연금제도는 위험의 속성을 반영한 각종의 연금 크레딧제도 그리고 특정한 사안(일례로 아동의 부양, 간병 등)에 대한 연금가입소득의 상향조정 등 우회적인 방법으로 노후빈곤의 문제를 완화하고자 하는 전략을 채택하고 있다 나아가 국민연금제도의 소득재분배 기능으로 인하여 발생하게 되는 비용은 앞서 설명한 '사용목적에 사용하는 재원조달의 원칙'에 입각하여 보험료의 재원이 아니라, 조세재정을 통하여 충당하도록 하는 것을 원칙으로 채택하고 있다.

독일 정부는 노후빈곤의 문제를 보험의 원리에 기초하여 운영되는 국민연금제도가 아니라, 부조의 원리를 토대로 운영되는 사회부조제도(Sozialhilfe)를 통하여 해결을 하도록 하는 전략적 원칙을 유지해 왔다. 이러한 원칙을 채택하게 된 주된 배경은 소득보장의 기능과 분배적 기능을 구분하여 각자의 기능에 대한 책임의 주체를 분리하고자 하는 정치적 노력으로 이해해 볼 수 있다. 여기서 소득보장의 기능은 노령이라는 사회적 위험에 대처하여 안정된 노후생활의 보장을 목표로 하며, 이는 그 특성상 소득의 시기적 재분배와 위험의 분산을 통하여 달성을 할 수 있다. 반면 분배적 기능은 노후빈곤의 문제에 직면한 사회취약계층의 최저소득을 보장하기 위한 목적을 가지고 있다. 국민연금제도에서 분배적 기능을 제외하여 운영하게 될 경우 조직의 연대성과 소득보장의 기능이 강화되는 효과가 발생할 수 있다. 왜냐하면 전국민 단위의 조직인 국민연금제도에 있어서 연대성은 구성원 상호간의 익명성(anonymity)으로 인하여 개인별로 부담과 혜택이 일정한 상관관계를 가지게 될 경우에만 용이하게 유지될 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 연대성은 보험료의 인상에 대한 가입계층의 수용성을 제고함으로써 궁극적으로는 급여수준의 현실화에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

제 3 절 독일의 기초소득보장제도(Grundsicherung)

1. 제도의 도입 과정

독일에 있어서 기초소득보장제도에 대한 학문적·정치적 논의는 1980년대부터 활발하게 진행되어 오고 있다. 그동안 많은 수의 기초소득보장 모형들이 제시되었으나, 그 특성별로 보면 대체로 다음과 같은 5가지 모형으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

첫째, 보편적 기초소득보장 모형이다. 동 모형은 유사한 기능이 사회보장제도별로 분산 또는 중복되어 있는 현행의 체계를 정비하여 가급적 단일의 체계로 통합을 하고자 하는 목표를 가지고 있다. 구체적으로 기초소득보장 모형은 조세재원으로 운영되는 각종의 사회보장제도, 조세감면제도 그리고 사회보험제도의 분배적 목적의 사업들을 별도로 분리하여 소위 '부의 소득세(negative income tax)'의 일종인 '국민급여제도(Bürgergeld)'로 단일화하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 이러한 국민급여제도는 어떠한 사회문제(일례로 노령, 질병, 실업, 모성, 다자녀의 양육 등)에 상관없이 실제적으로 빈곤의 상태에 직면해 있는 모든 국민을 대상으로 기초소득보장을 목표로 하고 있다. 다만 동 제도가 도입될 경우 현행의 사회보장제도체계가 근본적으로 변경되어야만 하는 문제가 발생하게 된다.

둘째, 조세방식의 기초연금모형이다. 동 모형은 65세 이상의 모든 노인들을 대상으로 그들의 소득수준에 상관없이 사회문화적 최저수준을 보장할 수 있는 수준의 정액급여를 제공하는 것을 기본적 내용으로 하고 있다. 그리고 운영재원은 전액 국가의 일반재정에서 충당을 하도록 하고 있다. 이러한 기초연금모형은 직종별로 분리 운영되어 오고 있는 기존의 공적연금체계를 최저소득보장의 기능에 상당하는 부분만큼 대체하는 역할을 수행하게 된다.

셋째, 보험방식의 기초연금모형이다. 동 모형은 전국민 연금제도를 기본방향으로 하고, 운영재원은 상당부분 보험료 수입으로 충당을 하도록 하고 있다. 그리고 급여의 목표는 현행의 생활수준보장에서 빈곤방지로 변경을 함으로써 그

수준을 대폭적으로 하향조정을 하도록 한다. 나아가 기초연금은 개인별로 가입기간 그리고 가입기간 동안의 소득수준에 비례를 하도록 하되, 급여의 개인간 편차는 일정한 범위 내에서 제한을 하도록 한다. 이러한 기초연금모형 하에서 고용관계나 소득이 불안정한 가입계층의 경우 향후 노후빈곤의 문제에 직면할 수 있으므로, 별도로 최저소득보장제도가 필요로 하게 된다.

넷째, 보충연금모형으로서 이는 공적연금제도의 가입경력이 법으로 정한 일정기간을 초과하고 있음에도 불구하고, 연금급여의 수준이 빈곤선 이하에 있을 경우 그 부족분을 보충해 주는 역할을 하는 제도이다. 앞서 살펴본 3가지의 모형들은 현행 공적연금제도의 기능을 대체하는 역할을 하게 되는 것과는 달리, 보충연금모형은 공적연금제도의 기능적 결함(주로 빈곤방지의 측면에서)을 보완해 주기 위한 목적으로 고안되었다. 특히 동 모형은 별도로 기초연금제도를 도입할 필요가 없이, 현행의 공적연금제도 체계 내에서 최저소득보장의 목표를 수행할 수 있는 기능적 특성을 가지고 있다.

다섯째, 부조방식의 기초소득보장 모형이다. 동 모형은 빈곤의 상황에 처해 있는 65세 이상의 노인 또는 장애인(모형에 따라서 장기실업자와 장기질환자도 포함 가능)을 대상으로 별도의 독립적인 사회부조제도를 운영하는 것을 목표로 하고 있다. 급여는 개인별로 소득 또는 자산조사를 통하여 부족한 소득을 보충해 주는 방식으로 운영하고, 이 경우 부모나 자식에게 부과되는 부양의무(일례로 구상권의 청구)는 적용하지 않도록 한다. 그리고 재원은 조세방식으로 중앙정부와 지방정부의 공동부담으로 충당하도록 한다. 이러한 모형의 핵심적 특징은 다음의 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 먼저 우리나라의 국민기초생활보장제도에 해당하는 독일의 사회부조제도(Sozialhilfe)의 역할 가운데 노인과 장애인의 소득보장문제는 별도로 분리하여 독자적인 제도로 운영하도록 하고 있다는 점이다. 다음으로 이러한 기초소득보장 모형은 앞서 보충연금 모형의 경우에서처럼 현행 공적연금제도의 기능적 결함을 보완해 주는 역할을 하도록 하되, 공적연금제도와 행정적으로 분리하여 운영하는 방안을 채택하고 있다.

독일에 있어서 기초소득보장제도에 대한 입법의 논의가 본격적으로 진행된 시기는 사민당과 녹색당 연립정권의 출범 이후이다. 정부 출범 초기의 경우 기

초소득보장제도는 현행 국민연금제도의 틀 내에서 별도로 보충성의 원리에 따라 기초소득을 보장해 주도록 하는 보충연금모형을 채택하였다. 그러나 2000년 11월 4일 사민당과 녹색당이 공동으로 발의한 법안에서는 보충연금모형을 포기하고, 대신 국민연금제도와 별개로 운영되는 부조방식의 기초소득보장 모형을 제안하였다. 이러한 모형변경의 주된 이유는 다음과 같이 요약 정리해 볼 수 있다.주53) 첫째, 국민연금제도와 기초소득보장제도는 정책목표의 측면에서 서로 상이한 사회적 위험을 대상으로 운영되고 있다는 점이다. 구체적으로 국민연금제도는 노령이라는 사회적 위험으로 인한 소득단절의 문제를 예방적 차원에서 대비하는 역할을 하게 되는 반면, 기초소득보장제도의 경우 노인의 빈곤문제를 사후적 차원에서 보완해 주는 기능을 하게 된다. 이러한 양 제도의 기능적 특성으로 인해 급여의 목표 그리고 지급요건 및 지급방식 또한 각각 상당한 차이를 보이게 되며, 따라서 행정적 차원에서 두 제도의 분리운영이 바람직할 것으로 판단된다. 둘째, 보충연금모형에 입각하여 보험의 원리와 부조의 원리가 국민연금제도의 체계 내에서 통합적으로 운영될 경우 자칫 노후소득보장에 대한 자기책임의 원칙이 약화되어 각종의 도덕적 해이문제가 발생하게 될 개연성이 높다. 특히 기여를 전제로 한 급여혜택의 법적·도덕적 청구권이 약화되어 제도불신을 초래할 수 있으며, 이로 인하여 보험료 납부의 기피 또는 소득의 축소신고 경향이 심화될 우려도 있다. 셋째, 기초소득보장제도는 부조의 원리를 바탕으로 운영이 되므로 국민연금제도는 별도로 대상자의 소득이나 자산조사를 위한 별도의 행정관리체계를 구축하여야만 한다. 그러나 이러한 과제는 상당한 행정관리비용을 초래하게 될 가능성이 높다는 점에서 문제가 있다. 따라서 새로이 도입될 기초소득보장제도는 사회부조제도의 책임주체인 개별 자치단체에서 독자적으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이상에서 설명한 근거를 토대로 하여 독일의회는 2001년 5월 최종적으로 『부조방식의 기초소득보장제도에 관한 법률(Gesetz über eine bedarfsorientierte

주53) 기초소득보장제도의 모형선택과 관련한 논의를 정리하여 제시하고 있는 자료로는 Hauser(1999), Ruland(1999), Bäcker(2001) 그리고 Dünn, Fasshauer und Rüb(2003) 참조하기 바람.

Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung)』을 제정하였다. 그리고 동 법률의 발효는 새로운 제도의 도입에 따른 행정 및 정보전달체계의 구축 등을 위한 시간적 제약의 문제로 인하여 2003년 1월 1일부터 이루어질 수 있도록 하였다.

2. 도입의 배경 및 목적

독일 정부가 기초소득보장제도를 도입하게 된 궁극적인 목적은 빈곤상태에 처해 있는 노인과 장애인 등을 대상으로 기존의 사회부조제도와는 독립적인 방법으로 최저생계를 보장하고자 하는 의도를 가지고 있다. 이러한 정책목표를 수립하게 된 배경은 개략적으로 다음과 같이 설명해 볼 수 있다.

먼저 사회부조제도로부터 생계급여의 수급자격이 있음에도 불구하고 자녀에 대한 법적·경제적 피해(일례로 구상권 청구) 그리고 자산조사로 인한 수치심이나 사회적 통제에 대한 두려움 등을 두려워하여 신청을 기피하게 되는 소위 '빈곤의 은폐문제'(verdeckte Armut) 또는 '수치스러운 빈곤의 문제(verschämte Armut)' 가 발생할 수 있다. 아래의 <표 5-3>은 기초소득보장제도가 도입되기 이전인 2000년도의 생계급여 수급자를 연령별로 구분해서 보여주고 있다. 이에 따르면 65세 이상의 노령계층에 있어서 생계급여 수급자의 비율은 1.4%로서 전체 연령계층의 평균치 3.3%보다 절반 이하의 수준에 불과하고 있다. 그리고 해당 연령계층에서 생계급여 수급자의 규모는 18만 6천명으로 전체 2,677천명의 6.9%에 해당하고 있다. 이상의 통계자료를 통하여 볼 때 독일에 있어서 노인빈곤의 문제는 다른 연령계층(특히 18세 미만의 아동계층)의 경우에 비해 상대적으로 심각성이 낮으며, 이에 따라 정책적 차원의 문제해결 우선순위에서도 뒤지는 것으로 판단해 볼 수 있다. 그러나 한 연구자료(Hoffmann, 2001)에 의하면 생계급여의 신청자격이 있는 65세 이상 노인의 규모는 실제 수급자의 수보다 2배가 많은 37만명이 되는 것으로 추정이 되고 있다. 이를 달리 표현하면 기존의 사회부조제도 하에서는 생계급여를 실제로 수급하고 있는 노령계층에 상당하는 규모만큼 '빈곤의 축소문제'가 발생하고 있다고 생각해 볼 수 있다. 따라서 새로이 도입되는 기초소득보장제도는 급여 신청권리의 행사를 방해하는 제도적·

심리적 장애요인을 제거하고, 동시에 제도에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 독일의 생계급여 수급자에 대한 연령별 분포, 2000년 말 현재.

(단위: 명, %)

연령	수급자의 수	연령계층별 인구 대비 수급자의 비율
18세 미만	992,000 (37.1)	6.4
18세~20세	105,000 (3.9)	3.7
21세~24세	153,000 (5.7)	4.1
25세~49세	918,000 (34.3)	3.0
50세~59세	207,000 (7.7)	2.1
60세~64세	116,000 (4.4)	2.0
65세 이상	186,000 (6.9)	1.4
전 체	2,677,000 (100.0)	3.3

자료: Statistische Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 2002.

다음으로 사회부조제도에서 통상적으로 적용되어 오고 있는 노인부양에 대한 가족책임의 우선원칙은 형평성의 원리에 위배되는 문제가 발생하게 된다. 일반적으로 공적연금제도의 핵심적 운영원리가 되는 세대간 계약은 단순히 보험료의 납부를 통한 경제적 기여뿐만 아니라, 자녀의 출산과 양육이라는 사회적 기여를 요구하고 있다. 후자의 관점에서 볼 때 세대간 계약의 의무를 충실히 수행한 가정의 경우 다자녀의 부양으로 인하여 노후빈곤의 위험에 노출될 확률이 높을 뿐만 아니라, 이 경우 자녀들이 부모의 부양비용을 전적으로 부담하여야만 한다. 이와는 달리 무자녀 가정의 경우 노후빈곤의 문제는 사회가 전적으로 책임을 지게 되는 모순된 현상이 발생할 수 있다. 따라서 새로이 도입되는 기초소득보장제도는 노인이나 장애인의 빈곤문제에 대한 가족책임의 우선원칙을 폐지 또는 완화함으로써 최저생계보장에 대한 권리의 행사에 있어서 형평성을 제고하여야 할 당위성이 있다.

마지막으로 경제적·사회적 환경의 변화 그리고 인구구조의 고령화 등으로 인하여 노년기의 생활에 대한 불확실성이 심화되고 있으며, 따라서 최소한의 경제적 생활을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치가 필요로 하고 있다. 구체적으로

첫째, 고령화 사회로의 진전에 따른 국민경제의 노인부양비 부담 증가문제에 대처하여 공적연금제도의 대대적인 체질개혁이 이루어지고 있으며, 그 과정에서 특히 사회취약계층의 경우 노후빈곤의 위험에 노출될 확률이 상대적으로 높아지게 되는 문제가 있다. 또한 연금개혁을 통하여 단행되는 직접적 또는 간접적 방법의 급여삭감은 빈곤문제에 대한 별도의 제도적 장치가 전제될 경우에만 비로소 정치적으로나 사회적으로 수용능력을 확보할 수 있다는 점이다. 둘째, 세계화와 자유화의 추세에 따라 다양한 형태의 근로모형(파트타임, 계약 또는 한시적 근로, 재택근로, 유사자영업 등)이 빠르게 확산되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 개인적 차원에서 고용의 불안정으로 나타나게 되며, 동시에 노후의 생활안정을 담보할 수 있는 수준의 연금수급권을 확보하는데 있어서 절대적으로 불리하게 작용을 하게 된다. 셋째, 다양한 가족모형의 발달 그리고 가족구성원간 연대의식의 약화 등은 사회적 위험에 대한 개인의 대처능력을 약화시키게 되며, 이러한 문제로 인한 피해는 특히 노년기에 첨예하게 나타나게 될 위험이 높다. 따라서 새로이 도입되는 기초소득보장제도는 국민의 최저생계를 보장해 줄 수 있는 최후의 안전망으로 기능을 충실히 할 수 있도록 하여야 한다.

3. 제도의 구성체계

가. 제도의 특성

독일의 기초소득보장제도는 종전 사회부조제도(Sozialhilfe)의 급여항목을 구성하였던 노인 및 장애인의 최저소득보장의 과제를 분리하여 별개의 독립적인 제도를 통하여 수행할 수 있도록 하기 위한 목적으로 도입되었다. 그럼에도 불구하고 기초소득보장제도는 사회부조제도와 동일한 '부조의 원리'(Fürsorgeprinzip)를 토대로 운영이 되며, 이에 따라 제도의 운영과정에서 다음과 같은 기능적 특성을 보이고 있다. 구체적으로 첫째, 사회적 차원의 보호와 지원에 있어서 '후순위의 원칙'이 적용된다는 점이다. 이에 따라 개인은 소위 '자구의 원칙'에

따라 자신의 소득·자산·사회보장급여 등을 우선적으로 활용하여야 하며, 그럼에도 불구하고 계속하여 생계의 어려움을 겪게 될 경우 비로소 사회적 차원의 지원을 받을 수 있는 자격을 가지게 된다. 둘째, 급여수준의 책정에 있어서 '보충성의 원칙'이 적용된다는 점이다. 가령 개인의 소득이 빈곤선 이하로 떨어져 생계유지에 애로를 겪게 될 경우 그 부족분에 대하여 보충적으로 급여가 제공된다. 따라서 이러한 부족분을 산출하기 위하여 불가피하게 소득 및 자산조사가 필요로 하게 된다. 셋째, 부조의 원리에 입각한 사회적 보호는 '개별성의 원칙'을 바탕으로 이루어지게 된다는 점이다. 구체적으로 이 경우 급여의 내용과 수준은 빈곤상태에 노출된 개인의 상황과 생활여건을 감안하여 차별적으로 이루어지게 된다. 그리고 이러한 개인별 구분처우는 결과적으로 모든 대상자들의 생활이 사회적 최저수준까지 동등하도록 하는 기능을 하게 된다.

동일한 부조의 원칙을 바탕으로 운영이 되고 있음에도 불구하고 기초소득보장제도는 다음과 같은 측면에서 사회부조제도와 기능적인 차이를 보이고 있다. 첫째, 사회부조제도에서 통용되고 있는 '가족책임 우선의 원칙'이 기초소득보장제도에서는 적용되지 않거나 또는 매우 완화된 상태에서 적용이 될 수 있도록 하고 있다. 둘째, 사회부조제도에 있어서 제반의 사회적 지원은 자구를 전제로 한시적으로 이루어지게 되나, 노후빈곤문제의 경우 그 특성상 이러한 생산적 홀로서기가 극히 제한적으로만 가능하다는 점에서 한계가 있다. 따라서 기초소득보장제도는 노후빈곤의 '불가역성'(irreversibility)을 감안하여 다른 일반사회계층의 빈곤문제와는 차별적인 방법으로 해결방안을 모색하여야 할 책임이 있다.

기초소득보장제도는 현행 공적연금제도의 기능을 대체하는 역할이 아니라, 그 기능을 보완하는 역할을 수행하게 된다. 일반적으로 공적연금제도는 개인별로 급여의 수급요건이 충족되면 자신의 소득이나 자산상황에 상관없이 수급자격을 부여하게 되는 반면, 기초소득보장제도는 개인의 경제적 상황과 욕구(need)를 감안하여 그 차액분을 지급하게 된다. 이러한 의미에서 기초소득보장제도의 급여는 연금이 아니라 일종의 보충급여(Fürsorgleistungen)로서 이해해 볼 수 있다.

나. 적용대상

기초소득보장제도의 적용대상이 될 수 있기 위해서는 크게 다음과 같은 세 가지의 요건이 필요로 하게 된다. 구체적으로 개인별로 빈곤의 요건, 연령·신체적 조건 그리고 거주요건이 동시에 충족될 수 있어야만 한다.

1) 빈곤의 요건

기초소득보장제도에 있어서 빈곤은 개인이 스스로의 소득이나 자산으로 자신의 일상생계를 정상적으로 유지할 수 있는 능력이 부족하게 되는 경우로 정의되고 있다. 행정적 차원에서 빈곤상태의 파악 그리고 급여수준의 산정 등 구체적인 문제와 관련하여 『기초소득보장법』 제3조의 2항에서는 『사회부조법』 제76조~제88조와 시행령의 관련 규정들을 원용하여 적용을 하도록 하고 있다.

기초소득보장제도는 신청자 본인은 물론 배우자의 소득과 자산상태를 감안하여 빈곤상태를 파악하게 된다. 여기서 배우자란 신청자와 법적 혼인관계 또는 사실혼 관계를 유지하고 있는 사람을 의미한다. 반면 기초소득보장제도는 부모와 자녀 상호간 부양의무를 원칙적으로 적용을 하지 않고 있으며, 다만 신청자의 부모 또는 자녀가 연간 100,000 EURO 이상의 소득을 획득하게 될 경우에만 급여의 수급자격을 제한을 하게 된다. 그리고 수급권의 행사와 행정절차의 편의를 위하여 기초소득보장제도의 담당기관은 특이한 상황이 없는 한 대상자가 제출한 신청서의 내용을 그대로 인정하도록 하고 있다. 다만 신청자의 자녀 또는 부모의 소득수준이 법적 상한선을 초과하게 될 것이라는 명확한 심증이 있을 경우 해당 기관은 추가적인 서류를 요구를 하거나 자체적인 조사를 할 수 있다. 그러나 이 경우에도 입증의 책임은 관할 기관에 있으며, 명확한 판정이 이루어지기 전까지는 급여를 계속하여 지급하여야 할 의무가 있다.

기초소득보장제도는 빈곤의 상황에 대한 개인의 책임이 중대하다고 판단될 경우 급여의 지급을 제한할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 개인이 급여의 신청 이전 지난 10년의 기간동안 의도적 또는 중대한 과실로 빈곤문제를 초래

하게 되었을 경우로서 자산의 낭비 또는 불합리한 기증행위 등이 여기에 해당이 될 수 있다. 이 경우 급여의 신청자격은 해당 행위가 있은 이후 10년이 경과되는 시점에 가서 비로소 주어지게 된다.

2) 연령·신체적 조건

기초소득보장제도의 보호를 받을 수 있기 위해서는 신청자의 신체적 상황이 다음과 같은 조건에 해당이 되어야 한다.

가) 65세 이상의 노인

65세 이상의 노인에 대하여 기초소득보장제도의 신청자격이 주어지게 된다. 이러한 연령요건은 현행 국민연금제도의 정규노령연금 수급연령과 일치를 하고 있다. 기초소득보장제도에서나 국민연금제도에서 공히 65세를 수급개시연령으로 채택을 하게 된 이유는 이러한 연령 이상의 노령계층의 경우 대개 근로의 능력이나 기회가 실질적으로 차단되어 자력에 의한 생활여건의 개선이 현실적으로 불가능하게 될 것이란 판단에 근거를 하고 있다.

나) 근로활동능력의 영구상실자

18세 이상 65세 미만으로서 의학적 기준으로 근로활동능력이 영구히 상실하게 되었을 경우 기초소득보장제도의 신청자격이 주어지게 된다. 여기서 기초소득보장제도의 수급자격으로서 의학적 기준은 관련 법률의 규정에 근거하여 국민연금제도의 장애판정기준을 원용하도록 하고, 구체적으로 질병 또는 장애로 인하여 통상적 노동시장의 여건에서 하루 3시간 이상 근로를 할 수 있는 능력이 결여된 상태를 의미한다. 나아가 근로활동능력의 영구상실 여부는 이러한 신체적 상태가 아무런 개선의 여지가 없을 경우에 인정된다.

기초소득보장제도의 대상자에 대한 장애판정은 관련 법률에 근거하여 국민연금관리공단에서 이루어지도록 하고 있다. 이러한 조치는 한편으로 장애판정의

과정에서 대상자 본인 그리고 행정적 차원의 편의를 도모하고, 다른 한편으로 최저생활수준의 보장이라는 정책목표와 관련하여 양 제도간 급여의 연계성을 제고하기 위한 의도를 가지고 있다.

사회보장법전 제9집의 장애인복지법에 근거하여 장애인이 근로를 하게 될 경우 기초소득보장제도의 적용대상에서 제외를 하도록 하고 있다. 다만 예외적으로 보호작업장의 근로장애인에 대해서는 해당 법률에 근거하여 근로활동능력의 영구상실자로 간주를 하고, 따라서 기초소득보장제도의 보호를 받을 수 있도록 하고 있다.

다) 장애인

기초소득보장제도의 도입에 따라 그동안 전적으로 부모 또는 가족의 책임으로 이루어져 왔던 선천성 또는 중도장애인의 소득보장문제가 비로소 사회적 차원에서 해결이 될 수 있는 제도적 여건을 갖추게 되었다. 구체적으로 장애인은 부모의 소득이 연간 100,000 EURO를 초과하지 않는 한 경제적인 독립을 유지할 수 있는 급여를 받을 수 있다. 그리고 이 경우 장애인이 부모의 보호 아래 생계를 공동으로 하고 있는 경우에도 수급자격이 주어지게 된다. 이러한 제도규정은 장애아동을 둔 가정의 연대기능을 획기적으로 강화함으로써, 불필요한 시설수용을 억제하는 기능을 하게 될 것으로 예상되고 있다.

3) 국내 거주요건

기초소득보장제도의 수급자격은 국내에 거주지를 둔 사람들을 대상으로 주어지게 된다. 이러한 원칙에 따라 내국인은 물론 국내에 합법적으로 체류를 하고 있는 외국인에게도 신청의 자격이 부여된다.

기초소득보장제도에 근거한 급여지급의 의무는 신청 당시 개인이 거주하고 있는 지역을 관할하는 담당기관이 지도록 하고 있다. 다만 예외적인 사항으로서 시설보호대상자의 경우 시설수용 이전 거주지의 관할기관에서 급여의 지급의무가 주어지게 된다. 그리고 거주지가 불분명한 노숙자의 경우 통상적으로

체류하고 있는 지역의 관할기관이 보호의 책임을 맡도록 하고 있다.

다. 급여

1) 급여의 내용

기초소득보장제도는 대상자들의 최저생계보장을 목표로 개인별로 욕구나 상황의 차이를 적절하게 반영해 주기 위하여 다음과 같은 종류의 급여를 운영하고 있다.

가) 생계급여

기초소득보장제도는 대상자들의 일상적 생활을 보장하기 위한 목적으로 생계급여를 마련해 두고 있으며, 이는 사회부조제도의 생계급여와 내용의 측면에서나 절차상의 측면에서 매우 유사한 방식으로 운영되고 있다. 일례로 기초소득보장제도의 생계급여는 사회부조제도의 표준급여(Regelsatz)를 기준으로 가구주의 여부 또는 연령기준에 따라 차등 지급된다. 여기서 각각의 대상별로 적용되는 급여의 지급율 또한 사회부조제도와 동일한 방식을 채택하고 있다. 이 이외에도 가구주에 대해서는 별도로 가계의 추가적 지출수요를 충당할 수 있도록 매월의 주기로 일회성급여(einmalige Leistungen)가 표준급여의 15% 수준에서 제공된다. 이 경우 일회성급여는 별도의 신청이 없이도 당연지급되는 반면, 사회부조제도의 경우 일회성급여는 추가적 지출수요가 발생하는 사안마다 별도로 신청을 하여야만 한다.

부부가 공히 기초소득보장제도의 수급대상자가 될 경우 생계급여는 별도의 규정에 근거한 혼합표준급여(Mischregelsatz)를 기준으로 산정을 하게 된다. 이 경우 혼합표준급여는 공식적인 표준급여의 90%가 되며, 부부 각자를 대상으로 지급이 된다. 그리고 가구주는 별도로 일회성급여를 받을 수 있는 자격을 가지고 있다.

기초소득보장제도의 급여수준이나 급여의 내용이 개인에 따라서는 최저생계의 보장에 미달하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 사회부조제도는 기초소득보장제도의 수급자에 대해서도 별도의 신청자격을 부여하고 있다. 그러나

이 경우 개인은 사회부조제도에서 요구하는 제반의 제한규정(일례로 가족에 대한 구상권 청구 등)을 적용받게 된다.

나) 주거급여

기초소득보장제도는 생계급여와는 별도로 수급자의 주거권리를 보장하기 위한 일환으로 주거비용과 난방비를 지원하고 있다. 이러한 주거급여는 개인의 신체적 상황이나 가족의 규모 등을 감안하여 주거의 형태나 비용이 적절하다고 인정될 경우 지급된다. 주거의 비용이 과도하다고 판단될 경우에도 기초소득보장제도의 담당관청은 주거의 변경을 요구할 수 없도록 하고 있다. 다만 이 경우 해당 관청은 수급자 개인에게 적절한 주거비용을 부분적으로 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

다) 의료보험료 및 장기요양보험료의 지원

기초소득보장제도의 수급자에 대해서는 사회보험제도의 의무가입 규정이 적용되지 않고 있다. 그러나 수급자가 공적의료보험이나 장기요양보험에 가입을 하고자 할 경우 기초소득보장제도는 그 비용을 지원을 해주게 된다.

반면 국민연금의 수급자로서 별도로 기초소득보장제도로부터 생계급여를 지원을 받게 될 경우 다음과 같은 규정이 적용된다. 일반적으로 국민연금 수급자의 경우 의료보험료와 장기요양보험료는 연금급여를 기준으로 본인과 국민연금공단에서 반반씩 부담을 하게 된다. 이 경우 기초소득보장제도는 개인이 납부하게 되는 보험료에 대하여 별도로 지원을 해주지 않고, 대신 개인의 소득에서 공제를 해 줌으로써 그에 상당하는 만큼 생계급여가 인상되는 효과를 가져다 줄 수 있도록 하고 있다.

라) 장애인 추가수당

장애인수첩의 소지자로서 거동의 제약을 받고 있는 사람에 대해서는 표준급

여의 20% 수준에 상당하는 장애인 추가수당이 지급된다.

마) 기타 서비스급여

기초소득보장제도의 수급자에 대해서는 앞서 설명한 제반의 현금급여 이외에도 별도로 정상적인 일상생활의 영위를 위해 필요로 하는 서비스급여의 수급자격이 주어지게 된다. 여기에는 대표적으로 채무자상담과 법률지원 그리고 기타 사회보장제도의 수급권리에 대한 소개 등이 있다.

2) 소득과 자산의 인정범위

기초소득보장제도의 급여는 보충성의 원칙에 따라 개인의 소득이나 자산이 최저생계의 유지에 부족하게 될 경우 그 부족분을 보충해 주는 기능을 하게 된다. 따라서 급여의 수준을 결정하기 위해서는 사전적으로 개인의 소득이나 자산에 대한 정확한 조사가 필요로 하게 된다. 아래에서는 소득조사나 자산조사의 과정에서 소득이나 자산의 인정범위에 대해 살펴보고자 한다.

가) 소득의 인정범위

기초소득보장제도의 소득 인정범위는 사회부조법의 규정을 원용하여 적용하도록 하고 있다. 이에 따라 모든 형태의 현금소득이나 현금과 유사한 기능을 가진 소득들이 여기에 해당이 된다. 그러나 소득으로서의 인정원칙은 실제로 존재하여야 하며, 동시에 문제의 해결을 위해 활용이 가능한 것으로 하고 있다.

소득의 경우 그 전액이 인정기준으로 되지 않고, 대신 일정한 공제액을 제외한 나머지의 부분에 대하여 적용이 된다. 일반적으로 이러한 공제의 범위가 넓게 될 경우 소득인정의 수준이 낮아지게 되어 그에 상당하는 만큼 생계급여가 커지게 되는 효과가 발생하게 된다. 기초소득보장제도에서 적용되는 공제혜택은 다음과 같다. 첫째, 소득세, 사회보험료 그리고 적절한 수준의 상업보험료 등이 공제의 대상이 된다. 둘째, 법으로 정한 범위 내에서 개인이 자신의 노후

를 위하여 저축을 하게 될 경우 그에 상당하는 만큼 공제의 혜택이 주어지게 된다. 셋째, 소득활동에 소요되는 일반경비 그리고 특별경비에 상당하는 수준의 공제율이 적용된다. 넷째, 수급자의 가정에 미성년 아동이 있을 경우 아동당 일정금액(10.25 EURO)의 기초공제가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

기초소득보장제도는 수급자의 근로유인을 제고함으로써 그들의 생활수준이 실질적으로 향상될 수 있도록 하여야 한다. 따라서 동 제도에서는 근로소득에 대해서는 추가적인 소득공제의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 규정을 마련해 두고 있다. 구체적으로 급여의 수급자가 별도로 근로활동을 통하여 획득하게 되는 소득에 대해서는 표준급여의 2/3를 초과하지 않는 범위에서 다음과 같은 소득공제의 혜택이 적용된다. 먼저 표준급여의 30%에 해당하는 소득에 대하여 기초공제(Sockelbetrag)가 주어지며, 다음으로 그 이상의 소득에 대해서는 추가적으로 25%의 공제혜택이 부여되도록 하고 있다.

나) 자산의 인정범위

기초소득보장제도의 수급자는 빈곤문제의 해결을 위하여 자신의 자산을 우선적으로 활용을 하여야만 한다. 그러나 다음과 같은 자산에 대해서는 자산조사의 범위에서 제외를 할 수 있도록 하고 있다. 첫째, 개인별로 긴급한 수요를 충족해 줄 수 있는 소정의 현금자산에 대해서는 자산의 인정범위에서 제외가 된다. 둘째, 정상적인 일상생활의 유지를 위해 적합하다고 판단되는 수준의 가구와 부동산은 자산으로서의 인정범위에서 제외를 받게 된다. 셋째, 법으로 정한 범위에서 노후에 대비한 적립자산 역시 자산조사의 대상에서 예외를 인정받고 있다. 넷째, 소득활동의 수행이나 직업교육을 위해 반드시 필요로 하는 제반의 자산 또한 자산조사의 범위에서 제외를 받게 된다.

3) 급여의 지급주기

기초소득보장제도의 급여는 통상적으로 1년의 기간동안 지급이 되며, 기간이

만료되기 전 재차 신청이 필요로 하게 된다. 일반적인 지급의 주기는 국민연금의 급여 조정주기에 따라 매년 7월 1일부터 이듬해 6월 30일까지가 된다. 그리고 일단 급여의 수급자격이 결정되면, 이후의 급여신청과 승인은 매우 간소한 행정적 절차를 통해 이루어지게 된다.

그러나 만약 개인에게 소득의 변화 또는 거주지의 변경 등이 발생하게 되었을 경우 이러한 사실을 담당 관청에 즉각적으로 신고를 하여야 한다. 왜냐하면 전자의 경우 급여수준의 변경요인이 될 수 있으며, 후자의 경우 관할관청의 변경이 뒤따르게 되기 때문이다.

4) 타 사회보장 급여와의 관계

기초소득보장제도의 운영과정에서 타 사회보장제도들과 급여의 측면에서나 행정적 측면에서 중복문제가 발생하게 될 개연성이 있다. 이러한 내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 기초소득보장제도와 사회부조제도와의 관계문제이다. 원칙적으로 기초소득보장제도는 대상자의 보호에 있어서 사회부조제도보다 우선적으로 개입을 할 수 있는 권한을 가지게 된다. 그러나 만약 기초소득보장제도의 급여가 최저생계의 유지에 부족하게 될 경우 별도로 사회부조제도의 급여를 신청할 수 있도록 하고 있다. 대표적으로 사회부조제도에서만 운영되고 있는 의료급여와 수발급여가 여기에 해당이 될 수 있다.

다음으로 기초소득보장제도와 주거급여제도와의 관계문제이다. 독일의 경우 주거급여는 기초소득보장제도는 물론 별도의 독립적인 주거급여제도(Wohngeld)에서도 제공되고 있다. 기초소득보장제도의 경우와는 달리 주거급여제도에서는 신청자의 소득만을 조사하도록 하고 있으므로 급여수준의 측면에서 상대적으로 유리하게 될 수 있다. 일반적으로 개인은 주거급여를 본인이 선택을 하여 임의로 신청을 할 수 있으나, 양 제도간 급여편차의 조정절차로 인해 별다른 혜택의 차이가 발생하지 않게 된다.

마지막으로 사회보장제도의 급여들 가운데 육아수당, 보훈연금, 전쟁피해보상

연금 그리고 개인적 차원에서 신체적 상해로 인한 보상금 등은 기초소득보장제도의 소득인정범위에서 제외를 하도록 하고 있다. 왜냐하면 이러한 성격의 급여들은 공히 특정한 사안으로 인한 개인의 육체적·경제적 피해를 사회연대적 차원에서 보상을 하기 위한 목적을 가지고 있으므로, 생계유지의 수단과는 별개로 인정되어야 할 필요가 있기 때문이다.

라. 재원

기초소득보장제도의 재원은 전액 조세재원으로 충당이 된다. 동 제도는 기존 사회부조제도의 기능 가운데 일부분을 대체하는 역할을 하게 되므로, 원칙적으로 주정부나 자치단체의 비용부담으로 충당되어야 할 당위성이 있다. 다만 독립적인 기초소득보장제도의 도입목적이 빈곤의 은폐나 축소문제를 해결하기 위한 정책적 의도를 가지고 있으므로 추가적인 비용부담의 문제가 발생하게 된다. 따라서 연방정부는 주정부나 자치단체의 이러한 비용부분을 보전해 주기 위한 일환으로 2003년부터 매년 409백만 EURO를 지원해 주고 있다. 그리고 추가적 비용지원 규모의 적절성 여부는 향후 매 2년을 주기로 재점검을 하도록 하고 있다.

마. 행정관리

기초소득보장제도의 담당기구는 기초자치단체가 되거나, 자치단체의 업무를 위임받은 별도의 행정기관(일례로 사회부조제도를 담당하고 있는 사회부조청)이 된다. 이들 기관은 한편으로는 지역의 일선단위에서 운영이 되므로 대상자의 접근성이 용이할 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 행정관리의 편의성이나 대상자에 대한 정보의 접근성이 상대적으로 유리할 수 있다는 장점이 있다.

기초소득보장제도로부터 보호를 받을 수 있는 권리를 강화하고 또한 급여신청의 편의를 제고하기 위한 일환으로 기초소득보장제도의 담당관청은 물론 타 사회보장제도의 행정적 지원과 협조의 의무가 법률로 명시되어 있다. 특히 국민연금관리공단과 사회부조청이 대표적인 업무협조기관으로 활동을 하도록 하

고 있다.

국민연금관리공단의 경우 연금수급자의 연금급여가 최저생계에 미달하게 될 경우 대상자들에게 기초소득보장제도에 대한 소개책자와 신청서식을 발송하고, 필요로 할 경우 별도의 홍보와 상담을 하여야 하는 의무가 있다. 그리고 국민연금의 수급자가 아니더라도 공단은 당사자의 요청이 있을 경우 제도에 대한 소개와 상담에 응하여야만 한다. 나아가 공단은 관련 법률에 의거하여 자체적으로 기초소득보장제도의 신청서식의 비치와 제공의무, 신청서류의 접수, 서식작성의 협조와 상담 그리고 신청서의 전달의무를 충실히 수행하여야만 한다.

제 6 장 오스트리아, 캐나다, 호주의 공적연금체계와 기초소득보장

제 1 절 오스트리아의 공적연금체계와 기초소득보장

1. 공적연금제도

일정소득을 상회하는 경제활동참가자는 공적연금의 당연가입 대상자가 된다.[주54] 2004년말 현재 약 321만명이 공적연금에 가입하고 있으며, 근로조건과 사업장에 따라 기한이 있는 근로자(Arbeiter), 피용자(Angestellte), 광부, 철도근로자, 상공자영자, 농민, 특정 자유직업인 의사·약사·변리사, 공증인 등으로 구분되어 관리된다. 아래 그림은 오스트리아의 사회보험의 운영주체를 제시하고 있는데, 연금보험의 경우에는 6개 공단에서 관리하고 있다. 그러나 공무원의 경우에는 별도로 마련된 연금제도를 채택하고 있다.[주55]

주54) 2005년 현재 일당 €24.84 미만인 자로 월소득이 €323.46 이하인 자는 당연가입대상에서 제외된다.

주55) 2004년 가입자중 근로자는 274만명이고, 자영자는 48만명에 이른다. 한편, 오스트리아의 공무원연금제도는 사회보험원리가 지배하지 않는 특수한 성격의 부양연금제도이다. 독일의 경우 공무원의 기여금 납부의무가 없는 반면, 오스트리아의 공무원은 보수의 일정부분을 기여금으로 납부해야한다.

〔그림 6-1〕 오스트리아의 사회보험공단

<table>
<tr><th>산재보험</th><th>건강보험</th><th>연금보험</th></tr>
<tr><td rowspan="3">산재보험공단</td><td>9개 지역금고</td><td rowspan="2">연금보험공단</td></tr>
<tr><td>8개 경영금고</td></tr>
<tr><td colspan="2">광업보험공단</td></tr>
<tr><td colspan="2">상공인보험공단</td></tr>
<tr><td colspan="3">철도보험공단</td></tr>
<tr><td colspan="3">농민사회보험공단</td></tr>
<tr><td colspan="2">공무원보험공단</td><td>없음</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>공증인보험공단</td></tr>
</table>

공적연금보험의 급여는 사회적 기초수준을 보장하고 있을 뿐 만 아니라, 장기가입자의 경우에는 적정 생활수준을 유지시켜 주도록 설계되어 있다. 이는 공적연금제도의 기본원칙을 다음과 같이 정하고 있기 때문이다.

첫째, 보험원칙에 따라 연금급여 수준은 보험가입 기간이 길수록, 보험가입자의 소득이 많을수록 상대적으로 높게 결정된다.

둘째, 생활수준보장의 원칙으로 가장 소득이 높았던 해를 고려하여 급여계산의 기준이되는 표준소득을 산정토록하고 있으며, 가입기간에 따라 최고 80%의 대체율을 유지할 수 있도록하고 있다.

셋째, 사회통합의 원칙으로 보험료 납부면제를 인정하고 있으며, 이를 보험가입기간으로 고려하도록 하고 있으며, 최저생활수준을 유지할 수 있도록 자산조사를 통해 조정보조금을 수급할 수 있도록 연금법에 정하고 있다.

공적연금제도의 보험료율은 직종에 따라 상이하다. 본 절에서는 가입자의 약 90%를 차지하고 있는 일반사회보험법(ASVG)의 적용을 받는 일반근로자를 중심으로 고찰해 본다. 일반근로자를 위한 연금제도의 재원은 소득의 22.8%로 근

로자 10.25%, 사용자 12.55%를 각각 부담하고 있다. 한편 부과기준소득의 상한선은 소득은 근로자의 경우 €3013.22이며, 근로자는 연 14회, 자영자는 연 12회 보험료를 납부한다.주56) 한편, 정부는 연금재정의 손실분과 요양서비스 비용, 최저연금적용을 위한 자산조사 비용을 부담하는데, 총지출의 약 25%에 달한다.

〈표 6-1〉 오스트리아 공적연금제도의 보험료율(2004)

(단위: %)

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

주: 1) 근로자의 경우에는 사용자분 12.55%가 포함되어 있음.

연금적용율의 감액이 없는 정상노령연금 수급조건은 남자는 65세, 여자는 60세에 도달하고, 최근 30년 동안 보험기간이 300개월 이상이던지 또는 180개월의 보험료를 납부해야 한다. 보험기간이란 보험료 납부기간과 대체(면제)기간으로 구분되는데, 대체기간은 보험료를 납부하지 않더라도 가입기간으로 인정되는 기간을 의미한다. 이와 같은 대체기간 인정은 소득활동을 못하거나 충분히 할 수 없는 경우 납부기간으로 인정해 주는 것이다. 대체기간 인정은 사회보험의 주요 특징인 소득재분배적인 요소로, 오스트리아의 경우 전쟁참여·군복무·시민봉사기간, 실업수당 및 의료수당 수급기간, 자녀양육기간을 포함하고 있다. 한편, 대체기간동안의 인정소득은 매년 발표되는 최저생계비로 하고 있다. 특히 자녀양육기간은 자녀당 4년을 인정해 주며, 양육기간이 겹치는 경우에는 후에 태어난 아이부터 시작하여 4년을 추가로 인정하고 있다.

또한, 15세 이후의 교육훈련기간에 대해서는 추후보험료를 납부함으로써 가입기간으로 인정받을 수 있다. 중학교 2년, 고등학교 3년, 대학교 12학기, 직업훈련기간 6년, 치과의사 수련기간 1년 등으로 상한기간을 정하고 있으며, 기준

주56) 근로자의 임금지급은 여름휴가철과 X-mas보너스를 포함하여 연 14회 지급된다.

보험료는 중고등학교의 경우 €275.88, 대학 및 직업훈련기간은 €551.76로 정하고 있으며, 실제납부보험료는 기준보험료에 납부시점의 연령에 따른 위험조정계수를 고려하여 납부하도록 되어있다.주57)

조기노령연금은 2004년 현재 남자는 61.5세, 여자는 56.5세부터 가능한데, 보험가입기간(남: 45년, 여: 40년)을 충족시켜야하며, 소득이 월 €316.19이상인 경우에는 지급이 중단된다. 그러나 조기노령연금 수급개시연령은 분기마다 1개월씩 연장되어 2017년 10월부터는 완전 폐지되게 된다. 반면 연금수급 개시연령을 지연시키는 경우에는 증액연금을 수급한다.

한편, 연금수급자가 18세 이하의 자녀나 손자녀가 있는 경우 가급연금으로 18세까지 월 €29.07을 수급한다. 그러나 학업이나 직업교육을 받는 경우에는 27세까지 연장된다. 2004년말 현재 전체인구 810만명중 201만명이 연금을 수급하고 있다.

〈표 6-2〉 오스트리아의 공적연금수급자(2004)

	전체	장애연금	노령연금	유족연금	
				미망인	자녀
수급자	2,015,204	388,088	1,104,807	474,685	47,624
구성비	100.0	19.3	54.8	23.6	2.4

2004년 공적연금수준을 보면 노령연금의 경우 평균 €1,028이며, 상대적으로 광부와 피용자(Angestellte)의 연금급여수준이 높고, 기한이 있는 근로자들(Arbeiter)와 농민들의 급여수준이 낮게 나타난다.

주57) 교육기간에 대한 추후납부보험료는 기준보험료에 연령별 조정계수를 적용하여 납부하게 되는데, 40～45세 1.12, 45～50세 1.34, 50～55세 1.66, 55～60세 2.22, 60세 이후 2.34로 납부연령이 높을수록 위험조정계수를 크게하여, 보험료부담을 많게하고 있다.

〈표 6-3〉 연금종류별 급여수준(2004)

(단위: Euro)

	노령연금	장애연금	유족연금	
			미망인연금	고아연금
전체평균	1028	815	573	269
기간근로자	852	799	533	259
피 용 자	1257	1057	708	276
광 부	1536	1169	719	401
자영자(상공인)	1098	813	558	286
자영자(농민)	634	535	425	277

자료: http://www.sozvers.at

연금개시시점에서 연금산출의 기초가 는 기준소득과 연금급여의 상한선을 매년 정하고 있는데, 연금급여의 상한선은 기준소득의 80%로 정하고 있다[주58]. 노령연금의 급여수준은 가입기간중 가장 높았던 15년간의 평균소득과 보험가입기간에 의해 결정된다.[주59] 한편 노령연금은 기준소득에 적용률을 곱하여 산출되는데, 기준소득은 가입기간동안 가장 높은 180개월(15년)간의 소득을 210으로 나눈다.[주60]

또한, 적용률은 1년당 1.96%로 남자 65세/여자 60세인 가입자가 정상노령연금을 수급하는 경우에는 가입기간 40년이면 80%, 35년인 경우 70%를 받는다.

주58) 2004년 연급산정기준소득의 상한선은 € 3013.22, 최고연금액은 € 2410.58이다.

주59) 2002년부터 2028년까지 40년까지 확대된다.

주60) 자영상공인의 소득은 3년전의 소득세 부과소득을 기준으로 한다. 단, 신규자는 당해 월소득, 재해가 있었던 경우에는 3년 평균소득을 각각 적용한다. 자영농민의 경우에는 과세표준으로 하고, 과세표준이 없는 경우에는 3년전 소득세 부과소득을 적용한다. 한편 양육기간 동안의 소득은 매년 결정고시하며, 2000년은 8,312실링이다.

2. 사회부조제도

오스트리아의 사회부조는 생계비 보장을 위한 생계부조(HLU: Hilfe zum Lebensunterhalt)와 특별한 상황에 따른 긴급부조(HBL: Hilfe in besonderen Lebenslagen)로 구분된다. 전자의 경우에는 법률상 청구권적 급여로서, 생계비, 질병, 임신, 분만시 부조, 각종 개호부조 등이 포함되며, 후자의 경우에는 법률상 청구권이 없는 특별상황에 따른 부조로 경제적 기본생활을 위한부조(무이자 대부, 무상보조), 가족, 노인을 위한 부채문제해결(무이자 대부, 무상보조), 부랑자, 가정폭력시 부조 등으로 구분된다. 또한, 요양, 개호시설 등의 사회복지서비스시설에도 부조가 이루어진다.

이러한 사회부조의 급여원칙은 다음과 같은 원칙에 의해 이루어진다.

① 보충성의 원칙: 사회부조 신청에 의하지 않으면 빈곤상태가 예방되거나 제거될 수 없을 때 한함.

② 개인주의 원칙: 사회부조의 종류, 형태, 크기는 개인적 특성, 또한 빈곤상태에 있는 개인과 그 가족, 궁핍(빈곤)의 종류와 기간 등에 따라 결정됨.

③ 빈곤(욕구)충족의 원칙: 객관적인 빈곤(욕구)평가에 따른 부조.

사회부조는 상황이 개선될 때까지 지급하는 것이기 때문에, 다음과 같은 수급조건을 충족시켜야한다.

- 일할 수 있는 사람은 적극적으로 일을 해야만 한다.
  (단, 남자는 65세, 여자는 60세 이상인 경우와 개호의무자 또는 직업훈련인 자의 경우에는 예외를 인정한다.)
- 기타 사회보장급여와 소득유지를 위한 급여들은 정지된다.
- 자기자산 우선지출의 원칙이 철저하게 적용된다.

그러므로 각 지방정부마다 사회부조 기준급여가 상이할 지라도 공통된 수급조건이 적용된다.

첫째, 사회부조는 사회보험급여처럼 법으로 정해진 것이 아니라 은혜를 베

푸는 차원에서 이루어진다.

둘째, 사회부조를 수급하기위해서는 소유자산을 가치로 현실화해야 한다. 자동차나 집을 소유한 자는 사회부조가 승인되기 전에 처분하여 우선적으로 그것으로 생활해야만 한다.

셋째, 근로활동으로부터 얻은 소득은 사회부조에 계산된다. 그러나 실업보험의 규정에 따라 실업부조를 수급하는 경우, 한계소득 고용에 따른 최소한의 추가소득은 실업부조의 감축 없이 수급가능하다.

넷째, 사회부조담당기관은 급여수급자의 친족에게 배상을 청구할 수 있다. 즉, 부모는 자녀가 지방정부로 수급한 급여를 보상해야만하고 그 역도 또한 같다. 소위 상환 규정이 엄격하게 적용되고 있다.

민법상의 부양에 관한 규정

제140조(부모의 자녀부양):

(1) 부모는 그 능력에 맞게 자녀의 자산, 능력, 소양 등을 고려하여 자녀의 적절한 생계를 충족시켜주기 위해 최선을 다해야 한다.

(2) 가계를 책임지면서, 가정 내에서 자녀를 돌보고 있는 부(모)는 자신의 노력을 제공해야 한다. 부(모)가 자녀의 생계를 완전히 충족시킬 능력이 없거나 또는 보다 많은 기여가 필요하다면, 다른 한 부(모)는 자녀의 부양을 위해 기여해야만 한다.

(3) 부양 신청권은 자녀가 수입활동을 하거나 스스로 자신의 생활을 고려할 능력이 있는 경우에는 축소된다.

민법상의 부양에 관한 규정

제141조(조부모의 손자녀부양):

부모가 능력이 부족하여 부양의무를 할 수 없는 경우, 조부모는 부모의 생활사정을 고려하여 자녀의 생계를 책임진다. 또한 140조에 의거 손자녀의 부양 신청권은 상속자산이 기대되는 경우 축소된다. 한편 조부(모)는 자신의 특별한 개호의무로 적절한 부양을 해치지 않는 한, 생계부양을 제공해야 한다.

제142조(부양의 범위):

자녀에게 부양을 제공하는 부(모)의 책임은 상속받은 유산가치에 한한다. 자녀의 (부양비)청구시 피상속인으로부터 계약(서류) 또는 유언으로 기부금, 법적 유산상속분, 의무부분 또는 공법 또는 사법상 받은 모든 급부를 고려한다. 유산의 가치가 충분하지 않은 경우, 자녀에게 떠맡은 향후 예상되는 자립능력 진입시까지 부양비를 보장해 주기 위해 , 자녀의 청구권은 이에 맞게 감소된다.

제143조:(자녀의 부모, 조부모 부양)

(1) 자녀는 부양권자가 스스로 자립능력이 없는 경우, 부양권자가 자녀에 대하여 현저히 등한시 하지 않는 한, 자신의 경제여건을 고려하여 부모와 조부모의 부양을 책임진다.

(2) 자녀의 부양의무는 배우자, 전배우자, 선조, 가까운 후손 등의 순으로 한다. 다수의 자녀는 그들의 능력에 따라 부양을 제공해야 한다.

(3) 부모 또는 조부모의 부양청구는 자산상속이 예상되는 경우에는 감소된다.

사회부조의 기본급여는 식품, 의류유지, 광열, 작은 가구 적정교육비 및 사회생활을 위한 활동비 등을 고려하여 결정하며, 숙박, 의류 등 기본급여에 포함되지 않는 수요는 보충적인 현금 및 현금급여에 의해 지원된다.

사회부조 급여액은 지방정부마다 상이한데 독신자의 기본급여는 2003년 기준 가장 높은 주는 공업중심지역인 Oberoesterreich주로 € 496.50, 반면, 농업중심지역인 Burgenland주는 €382.10로 가장 낮다.

한편, 급여계산시 수급자와 동거하는 부양가족수를 고려하고, 총소득에서 자선단체 지원금, 개호관련 급여 및 교육수당 등은 제외된다.

〈표 6-4〉 오스트리아 주정부의 사회부조 생계급여기준(2003년)

(단위: Euro)

	B	K	N	O	S	ST	T	V	W
월									
1) 독신가구	400	398	467.3	506.4	394	472	398.9	447.9	390.3
2) 가구주(부양의무자)	331	328	410.3	460.0	355	431	341.3	375.8	380.6
-가족수당미수급 가구원	241.5	240	213.7	273.8	227	288	237.4	239.7	195.5
-가족수당 수급가구원	118.5	119	126.7	140.8	106	146	132.7	146	117.0
수급10세자녀와 부부	691	687	750.7	874.6	688	865	711.4	761.5	693.1
미수급10세자녀와 한부모	449.5	447	537	600.8	461	577	474	521.8	497.6
예									
10세이상자녀 2이상	643.0	673	736.0	857.4	684	842	697.3	744	693.05
8세+12세 자녀	737.2	789	860.2	995.4	789	984	827.4	887	810.08
8세+10세+12세자녀	831.4	905	984.4	1133.4	894	1126	957.5	1030	927.11
독신+10세이상	418.7	438	526.5	589.0	458	562	464.7	510	497.58
독신+8세 +10세	512.9	554	650.7	727.0	563	704	594.8	653	614.61

주: B: Burgenland, K: Kärnten, N: Niederösterreich, O: Oberösterreich, S: Salzburg, ST: Steiermerk, T: Tirol, V: Voralberg, W: Wien

사회부조의 법정생계급여 기준은 매년 지방정부에 의해 정해지는데, 추가수당주61)을 포함한 사회부조급여 합계는 사회보험법상의 최저생계를 위한 조정보조금기준선(Ausgleichzulage)을 초과할 수 없다.

또한, 사회부조의 중요한 요소인 자활은 기본원칙으로 비용배상권을 전제로 하고 있다. 대부분의 지방정부는 최저생계보장을 위한 제공된 부조는 변상을 받을 수 있는 구상권을 제시하고 있다.

① 사회부조 수급자를 통한 배상

부조급여 수령자는 급여를 위해 사용된 비용을 다음과 같은 경우 배상해야만 한다.

- 충분한 소득이 있거나 자산이 있는 경우
- 급여시점에서 알려지지 않은 소득이나 자산이 있을 때,

비용배상책임은 사회부조 수급자의 유산에도 전가된다. 따라서 비용배상신청은 자산이 없었을 경우에 받은 부조에도 해당된다.

② 제 3자를 통한 배상

지방정부마다 상이하지만, 가족은 부양의 측면에서 사회부조의 비용을 배상해야 한다.

3. 최저소득보증연금

오스트리아는 1955년부터 일반사회보험법(Algemeine Sozialversicherungs-gesetz: 이하 ASVG)에 연금수급자의 최저보장을 위한 조정수당제도(Ausgleichzulage)를 두고 있는데, 이는 연금제도내에 사회부조급여(Sozialhilfeleistungen)를 동시에 규정하고 있음을 의미한다. 이는 모든 연금수급

주61) 사회부조시행령상의 추가수당은 65/60세 이상 남/녀 노인이나 6개월 이상 소득활동을 못하여 사회부조 법정생계급여로 불충분한 경우 지급하게 되는데, 비엔나의 겨우 2003년 독신가구 216.93, 가구원이 있는 가구주는 290.36 Euro를 각각 수급한다. 따라서 사회부조 생계급여는 각각 607.26, 866.38 Euro가 된다.

자에게 관습적인 의미의 최저생계를 보장하는 것으로, 그 재원은 연방정부, 지방정부, 자치단체가 재정조정법(Finanzaus- gleichgesetz)에 근거하여 공동으로 부담하고 있다.주62)

연금급여 산정시 개인적인 경제상태와 가족관계는 고려되지 않는다.(즉, 최저연금은 아니다). 가입기간동안 낮은 소득과 가입기간 불충분으로 인해 산출된 연금급여가 법률이 정한 수준이하인 경우, 수급자의 소득 및 부양가족을 고려하여 연금급여와의 차액을 조정보조금으로 지급함으로써 연금수급자의 생계를 확실히 할 수 있도록 하고 있다. 최저연금을 지급하는 것이 아니라 법으로 정한 최저수준과의 차액을 지급하는 것이기 때문에 기초연금제도와는 다르다. 따라서 차액을 정하기 위해 포함되는 소득을 어떻게 볼 것인가?가 관건이 된다.

연금조정보조금 수급자는 2003년말 현재 연금수급자 201만의 11.3%인 228,380명이고, 평균 월지급액은 €235인 것으로 파악된다.

2004년 연금수급자를 위한 조정보조금기준선은 다음과 같다. 노령연금이나 장애연금은 수급하는 독신의 경우 월 €653.19, 배우자가 있는 경우 월 €1,015이며, 자녀가 있는 경우 가급연금 성격으로 자녀당 월 €69.52씩 상향 지급되고 있다. 그러나 자녀의 월순소득이 €243.95을 상회하는 경우에는 가급연금이 지급되지 않는다. 한편, 유족연금 수급자의 경우, 미망인은 월 €653.19이고, 고아인 경우에는 한부모가 있는 경우와 부모 모두 없는 경우를 구분하여, 연령에 따라 차등적용하고 있다.

주62) 2003년말 기준 조정수당을 수급하는 연금수급자는 약 15만 7천 명이며, 1인당 월 평균 €210을 받는다.

〈표 6-5〉 조정보조금기준선(2004)

(단위: Euro)

노령연금, 직업불능장애연금(독신)	653.19
노령연금, 직업불능장애연금(배우자동거)	1,015.00
과부(홀아비)연금	653.19
한부(모) 고아연금(24세까지) (24세이후)	243.95 433.38
완전 고아연금(24세까지) (24세이후)	366.25 653.19

조정보조금 신청시 원칙적으로 연금수급자와 배우자의 소득을 모두 고려한다. 즉, 조정수당신청시 연금은 총액기준으로 고려된다. 한편, 배우자나 부모에 대한 연금권자의 부양신청권도 고려된다.

〔그림 6-2〕 오스트리아의 조정보조금 산정의 예

일반사회보험법(ASVG)에는 연금종류에 따라 조정수당지급을 위한 최저생계기준선을 달리 적용하고 있다. 즉, 연금수급자가 자신의 총소득이 법정 기준선에 도달하지 못하는 경우 조정수당을 신청할 수 있다. 총소득에는 연금의 순소득분과 궁극적인 부양비지불신청권도 고려된다.

조정보조금산정

법정최저소득			
연금	순소득	부양비	조정보조금

잠정적 부양비의 계산(인정소득)

1) 부부가 동거하는 경우, 조정보조금을 신청한 자의 배우자 순소득은 조정보조금 계산시 전액 고려된다. 만일, 동거하는 배우자의 소득을 제시하지 않는 경우, 사회보험 상한소득이 있는 것으로 인정하여 조정보조금을 수급할 수 없다.

2) 부부가 동거하지 않는 경우, 부양비는 법정 판결 또는 의무가 부과된 정해진 계약에 따라 보장된 금액을 인정한다.

3) 부양의무가 있는 부모와 자녀가 함께 동거하는 경우, 실제 제공된 부양비와는 상관없이 부양의무자 순소득의 12.5%를 인정한다.

4) 조정보조금에 계산되는 부양비는 부양의무가 있는 자에게 생계를 제공해야 하는 경우, 피부양자당 2%씩 감액된다.

한편, 아래와 같은 보조금 등의 급여는 소득계산에 포함되지 않는다.

① 특별한 신체상태로 인해 보장받는 소득 - 개호수당, 맹아수당, 중상수당, 다이어트간호비용 보조금 등
② 상기 언급된 부양비 수입
③ 자녀보조금, 연금 및 산재급여(13, 14회차)
④ 가족부양보상법, 교육촉진법, 학생부조법에 따른 보조금
⑤ 주택·임대부조
⑥ 훈련수당의 일정액(2004년 월 €159.58)
⑦ 사회부조, 복지단체의 지원
⑧ 전쟁희생자 등에 관한 법에 의한 기초연금, 부모연금

⑨ 군인부조법에 의한 잠정적 상해연금, 미망인연금, 부모연금의 1/3
⑩ 범죄희생으로 인한 보상에 관한 연방상의 현금급여
⑪ 자녀보호수당
⑫ 농·임업경영 인수, 양도, 임대, 전환 등에 따른 지원금

조정보조금 수급자는 조세를 면제받는다. 또한 처방전이나 의료기관 방문을 위한 진찰권 수령시 지불해야하는 비용을 면제받으며, 또한 라디오, TV시청료도 면제받는다. 그러나 국영 교통수단인 버스, 지하철, 철도 등의 요금은 50% 할인운임을 지불해야 한다.

한편, 조정보조금제도는 신청주의를 채택하고 있다. 따라서 조정보조금을 신청하는 경우에만 수급할 수 있다. 또한 가족관계 변동사항, 국외거주, 소득활동으로 인한 소득증가 등에 대한 신고를 해야 한다.

제 2 절 캐나다

1. 캐나다의 연금체계

캐나다의 연금체계는 공적연금인 1층 연금 Old Age Security(OAS)와 2층 연금 Canada/Quebec pension 및 3층 연금이며, 사적연금인 Registered Pension Plans(RPPs) and Registered Retirement Savings Plan(RRSPs)으로 이루어졌다.

〈표 6-6〉 캐나다의 공적연금의 기준 및 수급자비율과 GDP대비 지출비중

급여	GDP대비 지출비율	연금수급자비율		기준
		연령	비율	
OAS1)(비기여)				
OAS pension	2.06	65+	남성-96 여성-97	65세 이상자에게 정액급여로 지급됨. 18세 이후 캐나다에 40년 미만 거주한 사람에게는 부분연금을 지급함. 2004년 10월 기준 C$59,790이상자(2000년은 $53,215)는 지급되지 않음. 급여는 과세대상이며 분기별 소비자물가지수(CPI)에 연동됨
Guaranteed Income Supplement	0.61	65+	남성-32 여성-43	정액급여이며 자산조사를 실시함. OAS를 제외한 소득이 상한선 이상일 경우 1달러당 $0.5씩 감액되며, GIS급여는 과세되지 않음. 분기별 CPI에 연동됨
Spouse's Allowance	0.06	60~64	남성-2 여성-16	정액급여이며 OAS수급자의 배우자나 과부(남성/여성)에게 자산조사를 실시함. OAS를 제외한 소득이 상한선 이상일 경우 1달러당 $0.75씩 감액되며, GIS급여는 과세되지 않음. 분기별 CPI에 연동됨
총 OAS	2.73			
CPP/QPP(기여)				
퇴직	1.82	60~64 65~69 70+	남성-46 여성-43 남성-95 여성-69 남성-91 여성-51	최근 5년동안의 연간평균 소득(pensionable earnings)의 25%
유족2)	0.41	55+	남성-3 여성-18	정액급여+65세 이전에 사망한 배우자의 퇴직연금의 37.5%(65세가 되면 60%로 증가함)
자녀	0.03			정액급여. 연금수급자의 자녀에게 지급됨
장애	0.37			정액급여+65세 수급할 수 있는 연금의 75%
아동장애	0.03			정액급여
사망	0.04			일시금
총 CPP/QPP	2.70			
총 OAS+CPP/QPP	5.43			

주: 1) 지출은 1994년 수치이며, 연령분포는 1993년 수치임
2) 자녀가 없을 경우 45~65세이어야 하며, 자녀가 있을 경우는 45세 이하

자료 : Disney and Johnson. 2001

Old Age Security는 일반조세에 의해 재원이 조달되어 65세 이상 고령자에게 자산조사에 의해 정액급여로 지급된다. 2층 연금체제인 Canada/Quebec pension은 강제가입이며, 소득비례연금체제로 피용인과 사용인의 기여금으로 운영된다.

1996년 OAS와 CPP/QPP는 연금급여로 각각 220억달러가 지출되었으며(GDP의 5.4%), RPPs/RRSPs는 320억 달러(전체 퇴직소득의 42%)가 지출되었다. 특히, 1층 공적연금의 경우 3700백만명이 OAS연금을, 1400백만명이 GIS를, 98,800명이 SPA를 수급하여 약 220억 달러가 지출되어 OAS가 77%, GIS가 21%, SPA가 2%의 비중을 나타냈다(Disney and Johnson, 2001).

2. Old Age Security

Old Age Security는 캐나다의 퇴직소득체계의 중추돌로서, 급여는 basic Old Age Security Pension과 Guaranteed Income Supplement 그리고 Allowance로 구성되어 있다. 급여는 보편적 급여이기는 하나, 연금수급자의 소득(배우자 소득과의 합계)이 최대수준을 초과할 경우 급여를 수급할 수 없으며, 각 급여를 수급할 수 있는 최대연간소득 및 최고수준과 평균은 〈표 6-7〉과 같다.

〈표 6-7〉 Old Age Security Payment Rate

급여종류	수급자	평균급여 (월)	최대급여 (월)	최대 소득(월)
Old Age Security Pension	모든 수급자	C$445.18 ($346)	C$471.76 ($366.3)	- 개인 순소득이 C$59,790 ($46,420)이상인 연금수급자는 Old Age Security의 일부 혹은 전부를 반납해야함. 이 환수금액은 매달 급여에서 삭감됨. - 개인 순소득이 C$97,050 ($75,369) 이상일 경우는 지급되지 않음
Guaranteed Income Supplement	단신	C$379.37 ($295)	C$560.69 ($435.3)	C$13,464 ($10,453)
	연금수급자의 배우자	C$230.55 ($179)	C$365.21 ($284)	C$17,568 ($13,640)
	비연금수급자의 배우자	C$365.71 ($284)	C$560.69 ($435.3)	C$32,592 ($25,304)
	수당급여자의 배우자	C$296.07 ($230)	C$365.21 ($284)	C$32,592 ($25,304)
Allowance	모든 수급자	C$314.96 ($245)	C$836.97 ($650)	C$25,152 ($19,528)
유족을 위한 수당	모든 수급자	C$508.21 ($395)	C$924.04 ($717.4)	C$18,456 ($14,329)

주: 급여는 2004년 10월 기준이며, 환율 역시 2004년 10월 기준으로 적용함.
자료: http://www.sdc.gc.ca

한편 Old Age Security 급여는 1월, 4월, 7월과 10월에 소비자물가지수에 의해 조정된 생계비(cost of living)의 변화를 반영하여 조정되며, 재원은 정부의 일반 조세를 통해 충당된다. 행정체제는 각 지방에 위치한 지역사무소에서 이루어진다(http://www.sdc.gc.ca).

가. Old Age Security Pension

Old Age Security Pension은 일정한 거주조건을 충족한 65세 이상 캐나다 시민에게 매월 지급된다. 따라서 직업이력은 수급조건으로 고려되지 않으며 퇴직 또한 조건으로 하지 않는다. 그러나 수급을 위해서는 신청해야 하며, 연방정부와 지방정부에 소득세를 납부해야한다(http://www.sdc.gc.ca). 이처럼 OAS급여는 1952년 70세의 모든 사람에게 매달 $40씩 지급하는 것을 시작으로 보편적으로 지급되는 것이었으나, 1989년부터 일정소득을 초과하는 사람에게는 급여를 감액함으로써 표적대상급여(targeted benefit) 바뀌었다(Disney and Johnson. 2001). 즉, 노령연금을 수급할 수 있는 소득금액(표 6-7 참조)보다 많은 소득을 얻는 연금수급자는 세금을 통해 급여의 일부 혹은 전부가 환수된다(http://www.sdc.gc.ca). 예를 들어 2000년 4월 기준 상한소득인 $53,215를 기준으로 수급자의 소득이 $60,000이라면 초과소득의 15%인 $1,018가 급여에서 감액된다. 그러나 부부 모두 $50,000의 소득을 받는 경우라면 OAS연금은 감액되지 않고 완전연금을 수급할 수 있다. 그러나 이처럼 감액된 금액은 1996년 기준 전체 급여의 3%에 불과하였다(Disney and Johnson. 2001).

1) 수급조건

급여수급을 위해서는 연령과 거주기간 2가지를 충족해야 한다. 즉, 연령은 65세 이상이어야 하며, 거주기간은 캐나다 시민이거나 법적 거주자로서, 18세 이후 캐나다에서 최소 10년 이상 거주해야한다.

2) 급여수준

Old Age Security Pension은 40개의 균일한 부분으로 이루어졌으며, 급여액은 얼마나 오랫동안 캐나다에 거주했는지에 따라 달라진다. 완전연금은 아래 2가지 조건 중 한 가지를 충족하였을 경우 지급가능하다(최고수준과 평균수준은 〈표 6-7〉 참고).

① 18세 이후 캐나다에 총 거주기간이 최소한 40년인 사람
② 18세 이후 캐나다에 총 거주기간이 40년이 안되지만 1977년 7월 1일에 25세 이상이였던 사람
- 1952년 7월 1일 이전에 태어난 사람
- 18세 이후 1977년 7월 1일 사이 캐나다에 살았던 사람
- 신청서가 승인되기 직전 10년 동안 캐나다에 거주한 사람

그러나 캐나다에 최소 10년 동안 거주하지 않았다 할지라도, 최근 10년 동안 캐나다에 거주하지 않았던 기간의 최소 3배 이상을 18세 이후에 캐나다에서 살았을 경우 역시 완전연금을 수급할 수 있다.

한편 부분연금(Partial Pension)은 완전연금수급요건을 갖추지 못한 사람에게 지급되며, 급여는 18세 이후 캐나다에 거주한 기간에 따라 달라진다. 즉, 18세 이후 10년을 살았다면 급여는 1/4이 된다(http://www.sdc.gc.ca).

나. Guaranteed Income Supplement(GIS)

Guaranteed Income Supplement는 캐나다에 거주하여 기초연금의 완전노령연금 혹은 부분노령연금을 수령하며, 일정한도에 미달하는 소득을 지닌 저소득 고령자에게 매달 지급된다.

여기서 소득은 공적연금, 사적연금소득, 노령퇴직수당, 외국연금, 고용보험급여, 저축에 대한 이자, 자본이득과 배당금, 고용소득 등을 의미한다. 그러나 노령연금과 GIS와 수당금은 소득으로 간주하지 않는다.

한편 수급을 위해서는 신청해야 하며[주63], 납세신고서를 작성해야 한다. 급여액은 소득에 따라 매년 달라진다. 대부분의 고령자는 매년 4월 30일에 소득을 보고해서 신고한 소득에 따라 급여액이 조정된다. 만일 GIS급여를 재신청하지 않거나, 소득이 수급자격기준을 초과한다면 그 해 7월부터 노령기초연금만 받을 수 있고, GIS는 받지 못하게 된다.

주63) 만일 과거에 GIS수급자격이 없었지만, 스스로 자격이 있다고 생각될 경우 혹은 상황이 변화된 경우 역시 신청할 수 있다(http://www.sdc.gc.ca).

그러나 기초노령연금과는 달리 GIS는 소득세를 납부하지 않는다. 또한 Old Age Security Pension과는 달리, 캐나다에 얼마나 오랫동안 거주했는지 여부와 상관없이 6개월 이상 캐나다밖에 거주하는 사람에게는 지급되지 않는다.

1) 수급조건

GIS를 수급하기 위해서는 65세 이상으로 노령연금을 받는 사람이어야 하며, 연간소득(부부의 경우 합산한 금액)이 일정 금액을 초과하여서는 안 된다 (표 6-7참조)

2) 급여수준

급여수준은 결혼상태와 소득에 따라 달라진다. 소득은 수급자가 받는 소득비례퇴직연금, 외국연금, 이자, 배당금, 근로자의 보상급여(compensation payment) 등을 포함하며, 기혼일 경우 배우자와의 소득을 합산하여 계산된다. GIS의 단신수급자(과부, 이혼, 별거 포함)를 위한 급여율이 결혼한 수급자보다 더 높다. 그러나 부부의 경우 각각 급여를 수급하기 때문에 그 합산금액으로 살펴보면 더 많은 금액이 된다.

한편 급여는 소비자물가지수에 따른 생계비에 연동되어 3개월마다(1월, 4월, 7월, 10월) 증액되며, 만일 생계비가 감소하였더라도 급여는 감소되지 않는다. 그러나 다음과 같은 경우에는 급여가 정지된다. 첫째, 매년 4월 30일에 재신청하지 않거나 신청서작성을 요구했을 때 응하지 않은 경우 둘째, 배우자를 포함한 전체 소득이 최대한도를 초과하였을 때 셋째, 6개월 이상 캐나다에 거주하지 않을 때 넷째, 사망하였을 때 지급이 중단된다. 그러나 만일 배우자(동거자 포함)가 GIS나 수당을 받고 있었다면 그 급여는 생존당시 수급자의 소득에 기초하여 급여를 계속 수급할 수 있다(http://www.sdc.gc.ca).

이처럼 GIS는 OAS연금수급자를 위한 소득연계급여라 할 수 있으며, OAS연금외 다른 소득이 없을 경우 완전 GIS(단신: 월 $499.55, 부부: 각각 월 $335.71-2000년 4월 기준)를 받을 수 있으나 소득상한선 이상의 소득이 있을 경우 추가

소득 1달러당 50%씩 급여가 감액된다. 2000년에는 월 $999.10을 초과되었을 경우, 2004년 10월에는 C$13,464를 넘을 경우 GIS가 감액되었다.

한편 상용고용시 평균임금대비 OAS연금과 GIS를 합한 최대급여율은 1967년 남성은 18.2%, 여성은 31.2%에서 1995년 남성은 25.6%, 여성은 35%로 각각 증가하였다. 따라서 OAS연금과 GIS를 합한 금액 $919.89(2000년 4월 기준)는 단신고령자에게 최저한의 소득을 보장할 수 있는 것으로 보여진다(Disney and Johnson, 2001).

다. Allowance

1) 수급조건

수당은 아래의 조건을 충족한 저소득노인에게 지급된다.

① 배우자가 노령연금 혹은 GIS 수급자격이 있거나 받는 경우
② 60~64세인 경우
③ 캐나다 시민이거나 법적인 거주자로 승인을 받은 경우
④ 18세 이후 캐나다에 최소 10년 동안 거주한 경우

2) 급여수준

수당은 60세가 되는 생일이후 거주조건과 소득요건을 충족한 이후부터 시작되며, 이전 과세연도의 소득(배우자의 소득포함)에 기초하여 지급되며, 상한소득미만일 경우 지급된다. 여기서 포함되는 소득은 GIS와 동일하다. 또한 근로를 중단하거나, 연금지급이 중단되는 등 소득이 축소될 경우 당해연도 소득에 기초하여 재조정하여, 소득이 감소하였을 경우 급여는 증액된다. 한편 급여는 신청자가 60세가 되는 날의 다음 달부터 지급된다(http://www.sdc.gc.ca).

Spouse's Allowance(SPA)는 1975년 도입되어, OAS연금수급자의 배우자에게 소득심사를 통해 지급되는 급여이다. 배우자는 60~64세이어야 하며, 캐나다에 18세 이후 최소한 10년 이상 거주했어야 한다. 2000년 4월 기준 최대급여는

$745.73이였으며, OAS연금수급자 혹은 부부의 소득이(OAS제외) 일정소득을 초과할 경우 초과소득의 1달러당 75센트가 감액되어 지급되었다. 급여는 비과세되며, 소비자물가지수에 연동된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 65세 이상자들은 OAS연금과 자산조사급여인 GIS 그리고 소득연계 CPP/QPP을 받을 수 있다. 아래의 〈표 3〉는 Disney and Johnson(2001)가 3그룹의 고령자(평균상용직 남성소득의 1/2소득자, 1배 소득자, 2배 소득자)가 1998년 1월에 퇴직한 것으로 가정하여 추정한 공적연금소득이다. 이 표에 따르면 1998년 기준 이들은 OAS $4,886을 수급하며, 평균상용직 남성소득의 1배와 2배인 고령자들의 근로기간중 소득을 추정하여 계산한 CPP는 $9,008이며, 1/2소득자 역시 $7,866에 이른다. 따라서 이들의 GIS는 최대치가 아닌 $1,873으로 1배와 2배 소득자는 $1,302로 감소하다. 즉, 저소득자들의 총 연금액은 $14,929로 1배 소득자와 2배 소득자의 공적연금대비 96% 수준이 된다. 단신수급자의 공적연금의 범위는 CPP연금이 전혀 없을 경우 OAS연금과 GIS를 합한 $10,996에서 $15,500 혹은 단신수급자의 최저연금의 1.4배가 된다.

〈표 6-8〉 소득에 따른 캐나다 공적연금소득수준

	평균소득대비 소득비중		
	1/2	1	2
OASpension	$4,886	$4,886	$4,886
GIS	$1,873	$1,302	$1,302
CPPpesion	$7,866	$9,008	$9,008
GST credit(1996)	$304	$304	$304
합계	$14,929	$15,500	$15,500
총소득			
남성사용직총소득대비	35.2%	36.6%	36.6%
평균소득대비	40.5%	42.0%	42.0%
연간 순소득			
남성상용직순소득대비	47.8%	48.6%	48.6%
순평균소득대비	54.4%	55.3%	55.3%

자료 : Disney and Johnson(2001)

이러한 단신수급자들의 공적연금급여액은 평균소득의 41%이며, 퇴직한 후에는 실업보험료와 CPP보험료를 납부하지 않기 때문에 세후 공적연금의 순소득은 평균소득의 55%까지 증가한다.

또한, Gruber가 10분위 소득계층과, 중위소득계층, 90분위 소득계층의 다양한 퇴직연령층(부인은 3살 연하이며 소득활동을 하지 않을 경우)의 소득대체율을 산정한 결과에 따르면(1997) 중위소득계층이 60세가 되어 CPP수급을 시작하였을 경우의 소득대체율은 18%에 불과하다. 그러나 65세가 되어 OAS연금을 수급하고 그 배우자가 SPA를 수급하며 CPP연금수급을 65세로 늦추었을 경우 소득대체율은 60%로 급증한다. 또한 68세가 되어 그 부인 역시 OAS연금을 수급하게 될 경우 93%로 증가한다. 한편 10분위 소득계층의 60세의 소득대체율은 28%이며 65세에 122%, 68세에 176%가 되어, OAS연금과 GIS의 급여합이 저소득계층의 삶의 수준을 높임을 알 수 있다. 그러나 90분위 소득계층은 60세에 11%, CPP연금을 70세까지 늦출 경우에 56%가 될 뿐이다.

한편 캐나다는 공적연금제도 외에도 지방정부차원에서 주거임대비용, 처방약 비용 및 medicare프로그램을 통해 고령자들의 의료비용을 지원한다(Disney and Johnson, 2001).

제 3 절 호주

1. 수급자격

호주 연금수급자격은 연령과 거주기간에 따라 달라져 거주기간은 최소한 10년이며, 연령은 남성은 65세, 여성은 60세이다. 그러나 여성의 수급연령을 점차적으로 상향조정하여 2013년이 되면 여성 역시 남성과 동일하게 65세가 된다(2003년 62.5세임).

2. 급여수준

호주 노령연금은 1997년 기준으로 단신은 주당 최대 $173.90, 부부는 290.10이였으며, 2003년에는 단신은 주당 최대 A$210.90, 부부는 주당 최대 A$176.05(부부합산 A$352.1)이였다. 이 금액은 보충급여는 포함하지 않은 기초연금만을 의미하며, 부부는 단신급여의 1.67배 수준이다. 이 수준은 단신수급자의 경우 1975년 이후 남성의 평균 주당소득의 25.1%이였으며(1997년 8월 남성의 평균주당소득은 $693.80이였음), 1998년 이후 노령연금을 남성의 주당 평균소득과 연계하여 25%수준에서 지급하기로 법적으로 공식화하였다. 또한 노령연금은 소비자물가지수에 연동되어 매년 상승조정되어 결과적으로 노령연금은 남성의 평균임금수준과 소비자물가지수의 변화에 따라 1970년 이후 지금까지 지속적으로 증가하였다. 노령연금외 다른 소득이 없던 사람은 세금이 부과되지 않아서 세후소득을 고려할 경우 단신 수급자의 노령연금은 남성 주당평균소득의 33%가 된다.

3. 자산조사

노령연금은 별도의 소득조사와 자산조사(asset test)를 실시하여 급여수준을 낮추고 있다. 부부의 경우 소득조사와 자산조사 모두 실시하게 된다. 소득조사는 단신일 경우 주당 $50(부부는 $88)의 소득은 묵과하며 그 이상의 소득에 대해 50% 감액한다.

자산조사시 자가소유는 자산의 개념에 포함되지 않기 때문에 자가가 아닌 사람보다 자가인 사람에게 더 낮은 상한선이 설정되어 있다. 〈표 6-9〉는 1997년 8월에 적용되었던 상한금을 나타낸 것이다. 이 상한액 이상의 자산은 상한액이상의 매 $1,000마다 주당 $1.5씩 감액한다. 이러한 자산조사에 적용을 받은 비중은 20% 정도이었으며, 10%미만이 자산조사 후 수급권이 없어졌다.

〈표 6-9〉 호주의 자산조사시 상한금액

	최대율지급가능한 자산	감액되는 상한액
단신		
자가소유자	127,750	$243,500
비자가소유자	$215,750	$333,500
부부		
자가소유자	$178,500	$374,000
비자가소유자	$268,500	$464,000

자료 : 호주 사회보장청; Disney and Johnson, 2001 재인용

4. 보충급여

호주는 기초연금 혹은 수당외에도 많은 보충급여를 받을 수 있다. 고령자들에게 특히 중요한 급여는 약값수당(pharmaceutical allowance)과 임대보조(rent assitance)이다. 모든 연금수급자들은 처방약값을 지원받을 수 있어 1997년 12월 당시 약값수당은 단신(부부)의 경우 주당 $2.7이고 임대보조는 1997년 12월 기준 부부는 주당최대 $35.30, 단신은 $37.40을 지급하였다. 그러나 실제로는 비용이 $85.0(단신의 경우. 부부는 $105.0임)을 초과하였을 경우 지급되어 노령연금 수급자의 15%가 수급하였다. 한편, 임대보조는 사적 주거지에 한하며, 공공임대주택은 해당되지 않는다.

5. 적용현황

호주의 사회보장청에 따르면 고령자의 69.4%가 노령연금에 적용되고 있으며, Department of Veteran's Affairs로부터 급여를 받는 사람은 13.2%로 총 82.6%인 것으로 나타났다(1996년 6월 기준). 즉, 고령자 가운데 17.4%는 연금을 받지 못하며 이 가운데 15.5%는 소득조사나 자산조사기준을 충족하지 못하였고, 1.9%는 거주요건을 충족하지 못한 것으로 나타났다. 한편 연금수급자가운데 67%는 완전연금을 수령하였고 감액연금을 받는 33%가운데 5% 미만만이 자산조사에 의해 부분연금을 받는 것으로 나타났다.

6. 현물급여

호주에서는 현금급여 외에도 의료급여(healthcare) 고령보호(aged care) 등의 현물급여를 지급하고 있다. Australian Bureau of Statistics(ABS, 1996)가 이러한 현물급여의 가치를 추정한 결과에 따르면(표 6-10 참고) 1993~4년 노령연금수급 가구의 경우 현물급여의 가치는 주당 $150이며 이는 이들 가처분소득의 40%를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 전체 가구의 현물급여가 주당 $135로, 전체 가구의 가처분소득의 20% 미만인 것과 비교할 때 연금이 주된 소득인 가구의 경우 간접적 급여가 절대적 수준 및 상대적 수준에서 모두 높음을 알 수 있다.

한편 이와 같은 노령연금수급가구의 현물급여의 주된 급여는 의료급여이며, 이는 보편적으로 무료로 제공되는 Medicare의 잦은 이용 때문인 것으로 보여진다. 한편 aged care와 양로원 비용보조 등의 복지급여 가운데 주택급여가 가장 높은 비중을 나타냈고 그 외에도 사용료, 자동차등록세 등을 인하하고 있다. 그러나 최근에는 엄격한 자산조사를 실시하여 양로원보호 보조금을 축소하고, 민영건강보험의 사용을 더 늘릴 수 있도록 하는 방향으로 정책을 전환하려 하고 있다(Disney and Johnson, 2001).

〈표 6-10〉 호주의 주당 간접급여의 가치

(단위: $)

	55~64세의 가구주	65세 이상 가구	노령연금이 주된 소득원인 가구	전체 가구
사적소득	502	163	30	626
직접급여	108	185	211	97
총소득	610	349	241	723
직접세	101	30	3	137
가처분소득	509	318	238	586
간접급여	100	145	150	135
교육	14	3	2	52
의료	57	95	89	60
주거	5	4	6	4
사회보장과 복지	24	44	54	19
가처분소득+간접급여	609	464	389	721
가처분소득과 직접급여대비 접급여비중	16.4%	31.3%	38.6%	18.7%

자료: ABS, 1996; Disney and Johnson, 2001 재인용

참 고 문 헌

박순일·황덕순·최현수, 『공적 소득보장제도 사각지대 빈곤층의 소득보장연구』, 한국보건사회연구원, 2001.

박찬용·김연명·김태완, 『사회보장확충을 위한 소득보장체계 개편방안: 소득보장 사각지대 해소를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2000.

선종옥·주은선, 『외국의 공적연금 개혁과 평가』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2000.

석재은, 「노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향」, 『한국사회복지학』 제50호, 2002. 9

석재은, 「사각지대와 연금개혁」, 『한국사회보장학회 2004년도 추계학술대회 자료집』, 2004. 10.

석재은·원종욱·김수봉·백화종·김용하·김성민·김태완, 『국민연금 재정안정화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.

윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명, 『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(Ⅰ)』. 한국보건사회연구원, 2000.

윤석명, 「스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점」, 『보건복지포럼』, 1999년 9월호, pp. 59~69, 1999.

Augusztinovics, Maria, "Issues in Pension System Design" *International Social Security Review,* vol.55: 1, 2002.

Bäcker, G., Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, Becker, I., Ott, N. und Rolf, G.(ed.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt am. Main, 2001.

Beattie, Roger, "Social Protection for all: But Now?", *International Social Security Review,* vol.52, 1999.

Bertranou, Fabio M., Rofiman, Rafael, and Grushka, Caroles O., "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review,* vol.56: 2, 2003.

Bertranou, Fabio M. and Rofiman, Rafael, "Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America, *International Social Security Review,* vol.55: 1, 2002.

Bieback, Karl-jurgen, "The protection of atypical work in the Australian, British and German Social Security Systems", *International Social Security Review,* vol.46, 1993.

Binne, W., Blick über die Grenzen(Schweden, Schweiz), VDR Pressefachseminar, 2003.

Blake, David, "The United Kingdom Examining the Switch from Low Public Pensions to Hlgh-Cost Private Pensions", *Social Security Pension Reform in Europe.* edited by Feldstein, Martin and Sieberet Horst. Chicago and London, the National Bureau of Economic Research, The University of Chicage Press. pp317-348, 2002.

BMGSS(Bundesministerium fuer Gesundheit und Sozilae Sicherheit), *Sozial-Kompass EUROPA - Soziale Sicherheit in Europa IM VERGLEICH*, 2003.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über das Sozialrecht, 2000.

_____, Sozialbudget 2000: Tabellenauszug, 2001.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Ordnung, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2003.

_____, Übersicht über das Sozialrecht, 2004.

Casey, Bernanrd and Yamada, Atsuhiro, "Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries", OECD WD(2002)4, 2002.

Cordan, Anna, "Self-Employed People in the United Kingdom: Included or Excluded?", *International Social Security Review,* vol.52, 1999.

David Natali, *The Reformed Pension System.* Research Project. 2004. http://www.ose.be

Department for Social Development(DSD), 「Your Guide To Our Service」, http;//www.thepensionservice.gov.uk, 2004

Department and Work and Pensions(DWP), 「a guide to Pension Credit」, http;//www.thepensionservice.gov.uk, 2004(a).

_____(DWP), 「a guide to State Pensions」, http;// www.dss.gov.uk, 2004(b)

_____(DWP), 「State pensions for carers and parents」, http;//www.dss.gov.uk, 2004(c)

_____ (DWP), 「Pension Credit. Pick it up. It's yours」, http;//www.thepensionservice.gov.uk, 2004(d)

_____(DWP), 「Pensions for women」, http;//www.dss.gov.uk, 2004(e)

_____. (DWP), 「Social Security benefit rates」, http;//www.thepensionservice.gov.uk, 2004(f)

_____.(DWP), 「The first year ; making a real difference」, A DWP report on Pensions Credit,2004(g)

http;//www.pensions.gov.uk/pensioncredit

_____.(DWP), 「Green Paper」,

http;//www.dwp.gov.uk, 2004(h)

Disney Richard and Edward Whitehouse, *Cross-Country Comparisons of Pensioner's Incomes,* UK Department of Social Security, 2001.

Disney, Richard and Paul Johnson, *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countires*, Edward Elgar, 2001.

Disney, Richard, "The UK System of Pension Provision", *Pension Reform in Six Countries; What Can We Learn from Each Other?,* edited by Börsh-Supan, Axel H and Miegel, Meinhard, Springer-Verlag Berlin· Heidelberg, Germany, pp 87~110, 2001.

Dünn, S., Fasshauer, S. und Rüb, K., Die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenhang mit der neuen bedarfsorientierten Grundsicherung, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 5, pp. 249～263, 2003.

Emmerij, Louis, "Is Full Employment Still an Operational Goal?", UNESCO, 1999.

Emmerson, Carl and Johnson, Paul, "Pension Provision in the United Kingdom", *Pension systems and retirement incomes across OECD countries,* edited by Disney, Richard and Johnson, Paul. Edward Elgar Publishing, Inc. Messachusetts, pp 296~333, 2001.

Falking, Jane and Rake, Katherine, "British Pension Reform and the Pension Credit: A responce to the Pension Credit Consultation Document", SAGE Discussion Paper no.6, SAGEDP/06, http;//www.lse.ac.kr, 2004.

Gillion, Colin, "The development and reform of Social Security Pensions: the Approach of the International Labour Office", *International Social Security Review,* vol.53: 1, 2000.

Gillion, Colin·Turner, John·Bailey Clive·Latulippe, Denis. *Social Security Pensions : Development and Reform.* Geneva., International Labour Office. United Kingdom, 2000.

Ginneken, Wouter Van, *Social Security for the Excluded Majority,* Internatioal Labour Office, 1999a.

Ginneken, Wouter Van, "Social Security for the informal sector: a new challenge

for the developing countries", *International Social Security Review,* vol.52, 1999b.

Gray, Anne, "Integrating Citizen's Income with Social Insurance", *International Social Security Review,* vol.46, 1993.

Guillemard, Anne-Marie, "Equity and Redistribution between Generations: a Challenge for the future of Pension and All Social Protection Schemes", *International Social Security Review,* vol.52: 3, 1999.

Hancock, Ruth and Pudney, Stephen and Holly Sutherland, "THE PENSION CREDIT PROPOSALS:DEPENDENCY ON MEANS-TESTED INCOME AND THE WELFARE OF PENSIONS", http;//www.le.ac.kr

Hauser, Richard, "Adequacy and Poverty among Retired People", *International Social Security Review,* vol.52: 3, 1999.

Hauser, Richard, *Adequacy and Poverty among the Retired*, OECD Working Paper, 1998.

Hauser, R., Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung Deutsche Rentenversicherung, Hf. 8-9, pp. 471～479, 1999.

Hedges, Alan(2004), Pension and Retirement Planning, Department and Work and PEnsions, Research Report NO.83, http://www.dwp.gov.uk, 2001.

Heese, C., Schweden, VDR(ed.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV-Schriften Band 15, pp. 159～181, 1999.

Henkins, Stephen P, Rigg, John A and Devicienti, Francesco, "The Dynamics Poverty in Britain", Department for Work and Pension, Research Report NO. 157, http://www.dwp.gov.uk, 2002.

Herbertsson, T., Orszag, J. M. and Orzag, P. R., Retirement in the Nordic Countries - Prospects and Proposals for Reform, 2000.

International Labour Office, *Social Security Protection in Old-Age,* International

Labour Conference 76th Session. Geneva, 1989.

Jenkins, Michael, "Extending Social Security Protection to the entire population: Problem and Issues", *International Social Security Review,* vol.45, 1992.

Kalisch, D. and T. Aman, "Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries," *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme*, DEELS/ILO, 1998.

Keller, J., Das Rentensystem in Schweden, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

Kirchhof, F., Die Verteilung der Finanzverantwortung für die Rentenversicherung zwischen Solidargemeinschaft und Staat, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 7, pp. 437～448, 1983.

KODEX des oesterreichischen Rechts, *Sozialrecht*, 2003

Kohl, W., Die Entwicklung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten 100 Jahren, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 9-10, pp. 589～618, 1990.

Mackenroth, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Albrecht, G.(ed.), Die Berliner Wirtschaft für Ost und West, Schriften des Verreins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 4, Berlin, 1952.

Meadows, Pamela, "Pensions and the Labour market": How to help those on Low Lifetime Incomes", *New Economy*, 2001,

Meager, Nigel and Bates, Peter, "The Self-Employes and lifetime Incomes", *International journal of Sociology,* vol.31: 1, 2001.

「Minimum Income Guarantee and the Pension Credit」,

http;//www.ethicalinvestors.co.uk, 2004.

Ministry of Health and Social Affairs, *The Swedish National Pension System*. Information material September 2003.

http://www.sweden.gov.se

Naomi Miyazato, *Pension reform in Sweden and Implication for Japan.* The

Japanese Journal of Social Security Policy: Vol.3.No.1(6. 2004), 2004.

National Statistics, "Income Support Statistics 2004",
http;//www.statistics.gov.uk, 2004(a).

_____, "State Pension's Statistics, 2004",
http;//www.statistics.gov.uk, 2004(b).

_____, "Pension Credit Statisticss 2004",
http;//www.statistics.gov.uk, 2004(c).

_____, "Pensioner's Income Series 2002~2003",
http;//www.statistics.gov.uk, 2004(d)

OECD, *Aging and Income: Financial Resources and Retirement in 9 Oece Countries*. 2001.

Offe, Claus, "Towards a New Equilibrium of Citizen' Rights and Economic Resources?" in Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?, Paris: OECD, 1997, 81-108, in Robert E.Goodin and Deborah Michell(eds.), *The Foundations of the Welfare State, Volume Ⅰ*, An Elgar Reference Collection pp.87-114, 2002.

Orloff, A. S., "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and the Welfare States". *American Sociological Review* 58(3): 303-28, 1993.

Rahn, M., Einführung einer gedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 6-7, pp. 431~437, 2001.

RFV, The Swedish Pension System - Annual Report, 2003.

____, The Swedish National Pension System, 2003.

____, Die schwedische Altersrente, 2003.

____, Information from the Insurance Office about Maintenance Support for the

Elderly, 2004.

Ruland, F., Contra: Bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 8-9, pp. 480～493, 1999.

Salonen, T., Sweden: Between Model and Reality, Alcock, P. and Craig, G.(ed.) International Social Policy - Welfare Regimes in the Developed World, pp. 143～160, 2001.

Sarfati, Hedva and Giuliano Bonoli(eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging tracks?*, Ashgate, 2002.

Scherman, K. G., Die Rentenreform in Schweden, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 6-7-8, pp. 413～431, 1998.

Schomann, Isabelle and Klaus Schomann, *In search of a new framework for flexibility (re)regulation of non standard employment relationships in the EU,* WZB: social science Research Center Berlin, 2001.

Sunden, A., How will sweden's new pension ststem work?, Cener for Retirement Reseach at Boston College, An Issue in Brief, March, pp. 1～15, 2000.

Svensson, H., Das schwedische Rentensystem(인터넷 참고자료), 2003.

Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: Europe,* 2002.

Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World.* Social Security Administration Office of Policy·Office of Research, Evaluation, and Statistics, SSA Publication, Washington DC., 1999.

_____, *Social Security Programs Throughout the World : Asia and the Pacific*. Social Security Administration Office of Policy·Office of Research, Evaluation, and Statistics, SSA Publication, Washington DC., 2003(a).

_____, *Social Security Programs Throughout the World :*

Europe. Social Security Administration Office of Policy·Office of Research, Evaluation, and Statistics, SSA Publication, Washington DC., 2003(b)

Stahl, H., Aufwertung der Kindererziehung, Deutsche Rentenversicherung, Hf. 5, pp. 320～326, 2001.

Subrahmanya, R.K.A.. "Income Security for Older People: An Asian Perspective", *International Social Security Review,* vol.55: 1, 2002.

Palmer, Guy, Carr, Jane, Kenway, Peter, "Monitoring poverty and social exclusion 2004", New Policy Institute, http://www.dwp.gov.uk, 2004.

Pensions Commission, 「Pensions : Challenge and Choices」, The First Report of the Pesnions Commission, http://www.pensionscommission.org.uk, 2004.

The Pension Service part of the Department for Work and Pensions. *A guide to Pension Credit*. 2004. http://www.thepensionservice.gov.uk

Tomandl, Theodor, *Mindestsicherung im Alter: Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien*, Winfried Schmael(Hg.), 1993

Van Parijs, Philippe, "basic Income: a Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century", *Politics and Society,* Vol 32: 1, 2004.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen: Ausgewählte statistische Daten, 2001.

Whitehouse, Edward, "The Value of Pension Entitlements: a Model of nine OECD Countries", OECD SEM(2003)9, 2003.

Yamada, Atsuhiro, "The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in Nine OECD Countries", OECD WD(2002)7, 2002.

http://www.bmsg.gv.at

www.dss.gov.uk

http://www.dwp.gov.uk

http://www.ethicalinvestors.co.uk

http://www.hrdc-drhc.gc.ca

http://www.lse.ac.uk

http://www.ose.be

http://www.pensions.gov.uk/pensioncredit

http://www.pensionscommission.org.uk

http://www.ptk.se

http://www.sdc.gc.ca

http://www.sozialversicherung.at

http://www.statistics.gov.uk

http://www.sweden.gov.se

http://www.thepensionservice.gov.uk

연구보고서 2004-21

OECD 국가의 기초보장과 공적연금 체계 비교연구(Ⅰ)

Comparative Study on Public Pension and Public Assistance for the Elderly in Some OECD Countries (Ⅰ)

발행일 2004년 12월 일 값 7,000원
저 자 석 재 은 외
발행인 박 순 일
발행처 한국보건사회연구원
서울특별시 은평구 불광동 산42-14
대표전화: 02) 380-8000
http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 대명기획
ⓒ 한국보건사회연구원 2004

ISBN 89-8187-335-6 93330