

연구 2006-21-1

# 해외 연금제도 개혁 사례 연구

- 연금개혁 과정의 정치적 쟁점을 중심으로 -

김수봉  
배준호  
이각희  
이승영

한국보건사회연구원



## 머 리 말

국민의 노령, 장애 또는 사망 등에 대비하여 연금급여를 제공함으로써 국민의 생활 안정과 복지증진을 목적으로 도입된 국민연금제도가 실시된 지 벌써 20여년이 되었다. 노후소득보장을 근간으로 하는 국민연금제도가 도입·확대 과정에 많은 어려움이 있었음에도 불구하고 내년부터 본격적인 노령연금이 지급됨으로써, 금세기 최대의 복지제도로 일컬어지는 공적연금제도의 사회경제적 파급효과가 상당할 것으로 보인다. 그러나 한편으로는 제도에서 제외되거나 가입을 지속할 수 없는 경우가 많아 또 다른 노후소득의 양극화를 심화시킬 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 이 같은 측면에서 최근 논의되고 있는 국민연금 개혁방안도 연금제도 본래의 목적달성과 제도의 지속성 유지라는 상반된 목표를 어떻게 조화를 이루어야 하는가가 관심의 대상이 되고 있다.

대부분의 연금도입 선진국에서도 고령사회진입으로 연금재정위기를 경험하고 있으며, 이 같은 문제를 해결하기 위해서 또는 제도의 지속성 확보를 위해 사회·경제적 환경변화에 맞는 제도개혁을 단행하고 있는 중이다. 인구구조의 고령화와 연금의 부담·급여구조의 불균형이 주요 원인으로 지적되고 있는 현행 제도는 재정위기와 함께 연금제도 시행에 따른 국가경제에의 부정적 파급효과 등이 노정됨에 따라 이들 국가에서는 제도의 개혁을 통하여 연금제도의 지속가능성을 확보하려는 노력을 경주하고 있다.

불과 50년도 채 안 되는 우리나라 연금역사만 놓고 본다면 분명 후발국임에는 틀림없지만, 인구사회적 환경은 결코 그렇지 않다. 매우 빠르게 진행되는 인구구조의 고령화와 공적연금의 부담과 급여가 보험수리적으로 균형을 이루지 못하고 있다는 점에서 우리나라도 연금선진국과 크게 다르지 않다. 따라서 그들의 연금개혁동향과 사례를 고찰하고, 그들의 경험을 참조하여 시사점을 도출함으로써 우리의 제도를 지속가능하고 재정적으로 부담이 가능한 제도로 개선

하는데 타산지석으로 삼으려는 데 본 연구의 목적이 있다고 할 수 있다.

이 연구과제는 우리 원의 김수봉 연구위원의 책임 하에, 이승영 연구원의 참여로 수행되었다. 또한 한신대의 배준호 교수와 근로복지공단의 이각희 박사가 원의 공동연구자로 본 연구에 참여하였다. 저자들은 이 연구 과제를 수행하는데 여러 가지로 도움을 주신 분들에게 진심으로 감사를 드린다. 특히 원고를 읽고 귀중한 논평을 해 준 본원의 원종욱 연구위원, 윤석명 연구위원에게 사의를 표하고 있다.

2006년 12월  
한국보건사회연구원  
원 장 김 용 문

## 목 차

요 약 .....	11
제1장 서 론 .....	27
제2장 연금제도의 개혁과정 .....	30
제1절 연금제도의 개혁 .....	30
제2절 연금개혁의 이해그룹 .....	34
제3절 최근의 국민연금 개혁안 .....	40
제3장 일 본 .....	48
제1절 노후소득보장체계 .....	48
제2절 최근의 개혁동향과 정치적 쟁점 .....	57
제3절 개혁과정과 시사점 .....	94
제4장 이탈리아 .....	125
제1절 연금제도 발전과정과 개혁과정 .....	125
제2절 기업연금제도 도입 .....	133
제3절 연금개혁의 시사점 .....	137
제5장 오스트리아 .....	142
제1절 사회보장체계 .....	142
제2절 최근의 개혁동향과 정치적 쟁점 .....	152
제3절 연금개혁의 시사점 .....	185

제6장 한국의 연금개혁의 정책과제 .....	187
제1절 공적연금보험의 현황과 문제점 .....	187
제2절 공적연금 개혁의 정책과제 .....	194
참고문헌 .....	196

## 표 목 차

〈표 2- 1〉 민주노동당 기초연금 기본체계 .....	46
〈표 3- 1〉 후생연금 보험료 부과방법 변경(2003년 4월) .....	53
〈표 3- 2〉 기초연금 급여의 종류와 내용(2005년 7월 기준) .....	55
〈표 3- 3〉 후생연금 급여의 종류와 내용(2005년 7월 기준) .....	56
〈표 3- 4〉 연금개혁의 주요내용(1973년 이후) .....	61
〈표 3- 5〉 후생연금의 수익비(급여/기여 비율) 변화율 .....	62
〈표 3- 6〉 공적연금제도 일원화 관련 논의의 경과 .....	63
〈표 3- 7〉 후생연금기금 설립 현황 .....	71
〈표 3- 8〉 일본의 기업연금 제도 비교 .....	72
〈표 3- 9〉 기업연금의 자산이환 구조 .....	79
〈표 3-10〉 확정기여연금의 연금자산 이환 .....	79
〈표 3-11〉 기업연금의 자산이환 구조: 상세내역 .....	80
〈표 3-12〉 기초연금 도입 경위 .....	96
〈표 3-13〉 연금일원화와 소비세 도입에 대한 정당의 주장 .....	104
〈표 3-14〉 공적연금 (중장기) 개혁안 비교 .....	104
〈표 4- 1〉 이탈리아의 90년대 연금개혁동향 .....	131
〈표 5- 1〉 각국의 노후소득보장제도에서 각 층이 차지하는 비율 .....	179
〈표 6- 1〉 우리나라의 공적연금제도(I) .....	187
〈표 6- 2〉 국민연금 장기재정전망 .....	189
〈표 6- 3〉 우리나라의 공적연금제도(II) .....	193

## 그림목차

[그림 2-1]	연금개혁의 배경 .....	32
[그림 3-1]	공적연금 체계와 가입자 현황(2005년 3월말 기준) .....	51
[그림 3-2]	후생연금과 후생연금기금의 구분 .....	71
[그림 5-1]	오스트리아의 사회보험체계 .....	144
[그림 5-2]	연금정책 결정과정에 미치는 영향력과 참여 빈도수에 따른 조직과 단체의 분류 .....	167
[그림 6-1]	공적연금 사각지대 .....	190

## Abstract

### Case study on the pension reform in foreign countries

- focused on the political issue on the reform procedure

#### 1. Objectives and goals

- Research on the pension reform cases of other countries which have similar security system consisting income-related pension plan and retirement allowance program.
- Analysis on the political issues and controversies among different stakeholder groups brought about in the middle of reform procedure.
- Providing resolutions to lead solid establishment of old-age pension system, enabling both of the public pension reform and transformation of retirement allowance to occupational pension scheme to be successful.

#### 2. Research methods

- Research on the political, economical, cultural and social dimensions in Japan, Italy, Austria and etc., of which public pension system and retirement allowance program is similar to Korea.
- Attracting implications based on the collected data on the foreign countries' relevant resources and consulting with both domestic and foreign experts.

#### 3. Result summary

- Analysis on the old-age security system: focused on the political issues raised on the pension reform procedure, and on transference period of

retirement allowance program into the occupational pension scheme.

- Political analysis on the course of the reform: analysis on the contents of debate and social agreements among different social partners, and study on the communication and negotiation between stakeholder groups.

#### 4. Implications and effects

- Providing resolution to correspond the demand for re-establishment of old-age security system in accordance with public pension reform.
- Indicating the directions toward successful settlement of occupational pension, setting the clarified relations between public pension and occupational pension, and providing policy to prevent poverty of pensioners.

## 요 약

### 제1장 서론

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

으로부터 기존의 확정급여형 연금제도를 명목확정기여제도(Notional Defined Contribution)로 전환하거나 기존의 부과방식 공적연금을 폐지하고 국가강제의 확정기여형 개인연금을 도입하는 등 매우 다양한 형태로 이루어지고 있음.

- 공적연금제도를 비교적 늦게 도입한 한국의 경우에도 급속한 인구구조의 고령화에 대비하여 「저부담-고급여」의 공적연금 수급구조와 확대과정에서 나타난 사각지대문제를 해결하기 위한 작업이 진행중임.
  - 정부 및 각 정당에서 제출한 국민연금 개혁안들이 국회에 계류중이며, 공무원연금 또한 관계부처, 전문가그룹을 중심으로 개혁시안을 준비하고 있음.
  - 본 연구의 목적은 성숙한 연금제도를 갖고 있는 국가들이 당면하고 있는 문제점과 시행착오, 이에 대처하기 위한 제도개선 및 개혁사례로부터 시사점을 도출하여 우리의 제도개선을 위한 기초자료를 제공하는 데 있음.

## 제2장 연금개혁의 정치학

- 공적연금의 위기를 구성하는 문제는 매우 다양하고 복잡한 문제들로 구성되어 있으며 국가별로 연금제도별로 상이한 양상을 보임에도 불구하고, 일반적으로 연금위기에 내포되어 있는 문제는 크게 네 가지 형태로 분류할 수 있음.
  - 연금재정 불균형 및 과대부담 문제
  - 국민경제에의 악영향 문제
  - 제도의 정당성 내지 신뢰성 상실 문제
  - 새롭게 부상한 욕구에 대한 미충족 문제

- 연금제도의 개혁은 연금재정의 수입측면에서 적용범위와 재원조달에 관한 개혁을, 지출측면에서는 연금수급조건과 급여수준에 관한 개혁이 주류를 이루고 있음.
- 세계은행은 공적부문으로 운용되는 1층 체계에만 의존하는 경우 부과방식제도가 야기하는 낮은 저축률, ‘저부담·고급여’에 기인하는 연금재정 적자, 이에 따른 연금재정 위기는 1층 체계만으로 이루어진 소득보장체계가 피할 수 없는 운명이라고 주장
  - 따라서 세계은행 보고서의 연금개혁안은 공적연금위주로 구축된 기존의 노후 소득보장체계를 정부가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초연금 성격의 1층,
  - 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층,
  - 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축토록 권고
- 국제노동기구(ILO)는 세계은행과는 달리 연금제도의 개혁방향을 기본적으로 연금수요자 측면에서 파악하여 당위론(normative)에 입각하여 접근
  - 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상을 최우선 과제로 설정
  - 급여수준 측면에서는 빈곤선(anti-poverty) 이상의 최소 소득대체율 보장을 강조하고, 구체적으로 저소득층에 대해서는 최저급여를, 평균 소득층에 대해서는 적정급여의 보장을 중시
  - 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조. 즉, 민간기관에 의한 공적연금제도 운영 가능성은 인정하나, 이 경우에도 최저수준의 연금급여는 정부가 보증하여야 한다는 것임. 이를 위해 ILO의 권고 사항인 최저 40%의 소득대체율(30년 가입 기준)이 확정급여(DB) 형태로 지급되어야 함을 권고

□ 공적연금위기에 대한 대응전략

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

□ 공적연금 개혁은 연금재정의 3주체인 가입자, 사용자, 정부 등의 이해관계로 지속적인 대화와 토론을 거쳐 진행됨. 국가마다 정도의 차이는 있지만 이른바 사회적 파트너들간의 정보공유를 통해 수차례 걸친 연구와 토론을 거쳐 됨.

### 제3장 일본

□ 일본의 공적연금은 1985년 이후 기초연금과 소득비례연금으로 이원화 되어 있음.

- 1층 부분은 신국민연금(기초연금)으로서 피용자뿐만 아니라 피용자의 배우자, 자영업자, 비소득활동종사자 등 20세 이상 60세 미만의 전국민을 가입대상으로 하고 있음.
- 2층 부분은 후생연금과 공제연금으로서 피용자를 대상으로 하고 있음.
- 그 위에 기업연금 성격의 국민연금기금(자영자등), 후생연금기금(민간피용자) 및 적격퇴직연금(공무원등) 등이 공적연금을 보완하는 제도로 운영되고 있음.

## □ 일본 연금제도의 특징

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

## □ 1985년 연금개혁

- 공적연금제도의 격차를 시정하고 연금급여수준을 개선하여 정기적으로 안정된 제도운영을 위해 후생연금보험과 국민연금의 일원화 작업이 시도됨.
- 이 결과 1986년 4월부터 전국민 공통의 기초연금인 국민연금이 1층을 이루고, 소득비례연금인 후생연금 및 각 직역별 연금제도가 2층을 구성하며, 후생연금기금, 적격퇴직 연금 등 기업연금이 3층을 이루는 3층체제로 구성됨.
  - 1인 1연금체계로의 전환이 이루어짐.
  - 후생연금의 균등부분이 국민연금의 기초연금으로 대체되면서 후생연금은 소득비례부분만 남음.
- 1985년 개혁에 따라 7개 공제제도로 분리운영되는 피용자연금제도를 후

생연금으로 통합하여 소득비례부문의 공적연금제도로 일원화

- 첫 단계로 1997년 4월 일본철도공제조합, 일본담배산업공제조합, 일본전신전화공제조합을 후생연금에 통합

□ 2003년부터 상여금 등을 일반 보험료 부과대상에 포함시키면서 동시에 연금급여산정에도 반영시키는 체계를 도입함. 이에 보험료 총액과 급여총액이 총보수제 도입에 의해 변동하지 않도록 보험요율과 급여승률을 완화함.

- 2003년 기준 13.58%이며, 동 보험료에는 본인 및 피부양배우자의 기초연금 보험료가 포함되어 있음. 그러나 2004년 연금개정을 통해 매년 보험요율을 0.354%씩 인상하여 장기적으로 2017년 18.3%에 고정하기로 함(2005년 9월기준 14.288%).

□ 2004 연금개혁의 배경

- 경제성장의 둔화, 저출산-인구고령화의 진전에 따라 연금재정의 불안정성이 확대
  - 보험료 인상, 급여수준 인하를 내용으로 하는 연금개혁을 1994년과 1999년에 실시하였으나, 연금재정의 불안정 문제가 근본적으로 해소되지 못함.
- 젊은 세대를 중심으로 연금제도에 대한 불신이 확대
  - 보험료미납자가 증가함에 따라 제도부실이 심화
  - 기초연금제도의 공동화: 90년 후반부터 기초연금의 보험료납부율이 지속적으로 하락(83% → 63%)
- 여성의 사회진출, 취업형태의 다양화 등 사회·경제적 변화에 유연하게 대처할 수 있는 제도 구축을 위하여 추가적인 연금개혁이 요구

□ 2004년 연금개혁의 주요 내용

- 현 제도의 기본 틀(기초+소득비례 이원체계)을 유지하되, 향후 100여 년간(2100년까지) 더 이상 고치지 않아도 안정적인 재정운영이 가능하고,

2100년경 적립률(2100년의 연금기금 규모/당년도 급여지출액)을 1 정도를 유지하는 것을 목표로 연금개혁법안을 마련

- 국민연금의 국고부담을 현행 1/3에서 2009년까지 1/2로 인상
  - 추가 국고부담의 재원에 대한 구체적인 방안은 마련되지 못함.
- 보험료 수준의 상한선 설정과 보험료(율) 인상
  - 장래의 보험료 부담의 상한선을 설정하고, 보험료 총액 범위에서 급여수준을 자동적으로 조정하여 후세대의 과도한 부담을 방지
  - 후생연금 보험료율: 13.58% → 18.3%(‘17년), 매년 0.354%씩 인상
  - 국민연금 보험료: 월 13,300엔 → 월 16,900엔(‘17년), 매년 280엔씩 인상
- 거시경제 슬라이드 방식에 따른 급여수준 인하
  - ‘공적연금 피보험자 감소율(3년 평균) + 평균수명 증가율’을 공제하여 급여를 삭감
- ※ 현행 소득대체율 59.3%(평균소득자, 40년 가입 기준) ⇒ 2025년에 50.2%
  - 급여수준이 50% 이하로 떨어진 경우 급여산식을 재조정하겠다는 점을 공표함으로써 상황에 따라 거시경제 슬라이드 방식이 변경될 여지

- 최근 일본의 공적연금 개혁: 여당 주도의 공적연금 재정안정화
  - 1994년과 1999년 두 차례에 걸쳐 큰 연금개혁이 이루어졌지만, 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 연금재정의 불안정 문제는 쉽게 해소되지 않음.
  - 2004년 인구 및 경제사정의 변화에 신속적으로 대응할 수 있는 조치 즉, 실질적으로 급여수준을 크게 축소시키는 효과를 가지는 연금개혁 단행

- 연금개혁 과정
  - 2002년 1월 구성된 후생노동장관의 자문기관인 ‘사회보장심의회연금부회’의 논의사항을 바탕으로 연금개혁안 마련
    - 부담 증가와 급여수준 인하에 대해 야당, 재계 및 국민들의 불만이 팽배

- 국회의 다수당인 자민당의 강력한 추진에 의해 법률안을 통과
  - 국회에 연금개혁법안이 제출된 후 격론의 과정을 거쳐 2004년 5월에 야당인 민주당이 주장한 공적연금 일원화에 대해 체계적 검토를 한다는 내용을 추가하는 수정을 하여 중의원 본회의를 통과
  - 2004년 6월에 격한 몸싸움을 해가며 참의원 본회의를 통과하여 연금개혁법안은 2004년 10월부터 시행

#### □ 일본 연금개혁의 시사점

- 정치적 부담에도 불구하고, 국가의 장래를 위하여 연금법안의 처리를 강행
  - 내각의 지지도 하락: 58%('04. 5. 23) → 46%('04. 6. 12)
  - 2004년 7월 참의원 선거에서 제1야당인 민주당보다 1석이 적음.
- 연금의 재정조정방식을 탈정치화
  - 매 5년마다 재정계산을 근거로 연금급여산식을 조정하는 방식을 포기
  - 경제활동인구와 노인인구 변동을 자동적으로 연금액에 반영하는 방식을 채택함으로써 연금에 대한 소모적인 논쟁을 피해갈 수 있는 장치를 마련

## 제4장 이탈리아

- 다른 국가들에 비해 연금급여의 소득대체율이 높고, 상대적으로 공적연금의 존도가 높은 이탈리아는 1992년 외환위기를 극복하기 위하여 긴축재정을 실시하고, 공기업의 민영화, 조세수입증가, 임금동결 등의 일련의 조치를 통해 경제위기를 극복하려는 노력이 시도되었으며, 그 일환으로 연금제도를 개혁함.
- Amato내각은 연금급여에 지원되는 국고보조의 증가로 국가의 부채가 점점 하게 됨에 따라, 공적연금 급여를 대폭적으로 줄이고, 사적연금을 제도화하는 조치를 취하게 되었음.

- 연금개혁은 급여지출의 감소와 연금제도의 부문간·지역간 급여차이 조정하는데 역점을 둬.
  - 연금제도의 구조적 평등, 자원배분의 형평성에 중점을 두었는데, 이를 구체적으로 보면 다음과 같음.
  - 이 개혁을 통해 소득대체율을 80%에서 68%로 줄이고, 노후생활의 부족분은 현행 퇴직금제도를 보완하여 민간부문의 추가소득보장제도를 도입하고자 함.
- 1995년도의 Dini개혁은 Amato의 개혁이 완만히 진행될 뿐만 아니라, 직종간 상이한 연금제도가 적용으로 여전히 불공정하고, 불평등하다는 인식이 확산되자 Dini 내각은 노동조합과 협의를 통해 더욱 급진적인 개혁에 착수하게 됨.
- 연금수급연령을 유연화하는 제도를 도입함.
  - 제도마다 각기 다른 연금급여제도를 단일함.
  - 급여수준의 결정방법을 소득기준방식에서 퇴직전의 납부한 보험료의 현재가치와 연계시키는 방식으로 이른바 ‘부과방식하의 확정각출형’ 연금제도를 도입함.
- 일반적으로 각출형 연금은 사보험의 기본원칙인 수지상등의 원칙하에 적립 방식으로 운용되는 것이 통례이나, 이미 적립기금이 고갈된 상황에서 개인이 납부한 보험료는 급여지출에 사용되기 때문에, 개인별 계좌에는 허수로만 적립됨.
- 새로 도입된 추가소득보장을 위한 연금기금은 폐쇄형과 개방형 두 가지로 구분되는데, 전자는 노사간의 협의에 의해 기업, 다수의 기업 또는 산업별로 설립되며, 후자는 은행, 보험회사 등의 금융기관 등에 의해 설립됨. 따라서 근로자가 종사하는 기업 또는 산업에 연금기금이 설치된 경우에는 폐쇄형에 가입할 수 있고, 그렇지 않은 경우에는 개방형에 가입할 수 있음.

## 제5장 오스트리아

- 오스트리아의 1997년 연금개혁은 장기적으로 정부재정의 연금지출 비중을 10~15% 정도 감소시키는 것임.
  - 그 결과 연금수준이 평균적으로 7%정도 감소되는 결과를 낳았음.
  - 개혁의 주요 내용은
    - 모든 근로활동소득의 사회보험편입
    - 제도간 급여의 형평성유지
    - 세대간 계약강화
- 구체적으로 수행하기 위한 방안으로 사회법과 노동법의 개정을 통해 다음과 같은 사항들에 초점을 두었음.
  - 모든 근로활동소득에 대해 보험료를 부과함.
    - 새로운 직업들이 출현됨에 따라 법적용이 애매한 직업을 가진 사람이 나, 다수 또는 다종의 소득활동에 종사하는 사람들이 증가하게 됨에 따라 사회보험료부과를 위한 근로소득의 범위를 포괄적으로 규정함.
    - 한편 사용자가 사회보험료를 절약하기 위해 여러 명의 한계소득자들을 고용하는 경우가 빈번해짐에 따라 총액 임금기준으로 보험료를 납부하도록 함.
  - 연금급여 수준을 점진적으로 낮추기 위해 급여산출시 적용되는 기준소득을 현행 15년 평균에서 점진적으로 늘려나감.
  - 연금수급 개시연령에 따라 연금수준을 할증, 할인함으로 급여구조식에 의한 조기퇴직을 예방하고, 노령근로자의 근로유인책을 마련함.
  - 근로시간연대모형의 도입: 연금개시 연령이 점차 상향됨에 따라 노령근로자를 위한 부분근로를 유도하고 잔여근로시간에 대해서 젊은 실업자들의 고용하도록 유도함.
  - 노령근로자를 위한 교육훈련을 강화하였고, 또한 50세 이후의 노령근로

자들은 부모 등의 개호를 위해 휴직할 수 있도록 함.

- 연금개혁으로 연금의 소득대체율이 감소되자, 근로자들의 충분한 노후소득 보장의 기초가 흔들리게 되어, 현행 퇴직금제도를 기업연금화하는 방향이 모색되고 있음.

## 제6장 한국의 공적연금개혁과 정책과제

### □ 한나라당: 기본방향

- 보편적 수당형 기초연금의 신설
  - 65세 이상 모든 국민에게 기초연금액 지급함.
- 현행 공적연금제도는 기초연금과 직역연금 특성을 반영 재편성, 법정퇴직금제도는 다양성과 신축성을 가진 제도로 개선함.

### □ 재원마련 및 보험료 부분에서 변경

- 65세 연금수급 개시직전 40년 기간의 20년 이상 국내에 거주한 국민으로서 노령연금을 지급받지 못하는 자에게 기초노령연금을 지급하되, 지급되는 균등연금액은 국가가 전부 부담하도록 함.
- 소득비례연금 보험료는 표준소득월액의 7%로 함.

### □ 국민연금제도의 개선방안

- 현행체제로 운영하되 세대간·가족형태·성별 형평성을 제고하도록 개선함.
- 불완전 취업자에 대한 복지저축계좌(welfare saving account) 도입함.
  - 모든 불완전 취업근로자(일용직, 시간제근로자 등)는 의무적으로 『복지저축 계좌』 설정(금융기관 선택은 자유).

### □ 공무원연금 등 직역연금 재정건전화 방안

- 재정건전성에 대한 진단 및 적절한 재정방식 설계
- 기초연금 공유.
  - 3개 특수직역연금제도 가입자도 모두 기초연금을 공유
- 균형체제로의 이행을 위한 보험료 및 급여수준의 조정
  - 보험료는 단계적으로 21%까지 상향조정
  - 급여는 보험료(21%)에 상응하는 급여수준으로 조정

#### □ 법정 퇴직금 제도의 자율적 기업연금화(안)

- 연금수급권 및 연금수급권의 이전
  - 기업연금 상품자체가 회사별로 정형적인 형태유지, 상호 호환성
- 재정방식 및 비용분담
  - 장기적인 재정안정성과 이퇴직시 수급권보장을 위해 확정각출방식 유리
- 연금수급권 보장
  - 기업연금운용회사를 감독할 수 있는 감독기능의 강화
- 소득대체율 수준
  - 사적 영역비중이 크므로 선진국에 비해 낮은 소득대체율 적용
- 세제지원
  - 고용주 부담분은 손금에 산입, 근로자 부담분은 소득공제

#### □ 정부 신 개혁안: 개혁방향

- 국민연금의 재정안정화를 강화하여 기존 정부개정안보다 적립률을 더 높게 설정함.
  - 2070년 기금적립율을 지출액의 2배에서 6배 정도로 상향 조정함.
  - 소득비례적 속성을 점진적으로 강화
- 부담과 급여의 조정을 통한 부담과 급여비율 조정하는 방안으로 국민의 부담가능수준 및 국민경제에 미치는 영향 등을 고려하여 기존 정부안인 15.9%보다 낮게 설정하고 (2017년까지 9%→12~13%로 점진적 인상) 급여수준은 퇴직 전 생활소득의 70~80% 수준이 유지될 수 있도록 다층노후소

득보장체계 구축을 목표로 급여수준 결정함.

- 국민연금 급여율을 중기적으로는 50% 수준으로 유지하고 장기적으로 퇴직연금, 개인연금 성숙 정도를 감안, 점진적 인하를 검토하여 2030년 이후 소득대체율을 40%로 조정함.
- 기초노령연금제도를 도입하며, 대상은 현 노령계층과 향후 국민연금 미수급자의 노후소득보장 강화 목적으로 전체노인인구의 절반 정도가 혜택을 받을 수 있도록 정부지원을 대폭 확대하여 현행 공적부조제도를 개편함.
  - 소득·재산이 최저생계비의 160% 이하인 노인(복지수요잠재층)에게 8만원(기초노령연금)지급 추진('07년 약 2조원 소요)
  - ※ 최근 열린우리당안에 따르면 전체 노인인구의 60%(289만명: 2007년)에 대하여 기초연금을 지급하고 저소득계층은 월10만원(86만명), 이보다 상위에 있는 계층은 월 7만원(203만명)을 지급하는 제정안을 발표함. (2007년 소요재원: 1조35000억원)
- 소득과약인프라 구축을 강화하고 출산크레딧제, 지역가입자 1/2 연금제도, 저소득 지역가입자 보험료 일부지원 등 도입 검토하며, 고령사회에 대비하여 근로유인을 강화하는 급여체계 설계를 구상
- 장기적으로 다층노후소득보장체계 구축을 위하여 공·사 연금제도가 충분히 성숙되는 2030년을 목표로 다층노후소득보장체계 구축하며, 중산층 이상은 국민연금과 함께 퇴직연금, 개인연금 등 사적보장제도를 통해 자조적 소득보장을 도모하고, 저소득층은 정부지원을 대폭 확대하여 노후소득보장 강화함.

□ 민주 노동당 안: 기본방향

- 보편적 연금수급권 보장
  - 전국민(현재 노인인구 포함)의 제도 적용을 위한 보편성 확보
- 적절한 노후소득의 공적 보장
  - 연금급여의 불안정성 최소화, 소득재분배 강화 위해 공적연금 중심 역할

- 재정문제의 근본적·장기적 대응
    - 보험료이외의 누진적 성격의 새로운 재원 개발
    - 연기금의 과도한 적립 방지
  - 노동시장정책 및 사회복지제도와 연계
    - 연금제도는 노동시장정책과의 연계 및 노동시장 반영
    - 타 사회복지제도(특수직역연금, 각종 사회복지서비스 등)와의 연계성 증대
  - 양성평등
    - 돌봄노동에 대한 크레딧 부여로 여성의 연금수급권을 강화
  - 기초연금과 국민연금의 2층 구조의 공적연금제도
    - 기초연금(1층), 국민연금(2층), 생애소득의 60%(40년 가입기준) 보장
    - 공무원연금, 사학연금 등 특수직역연금은 국민연금제도로 통합
  - 기초생활보장급여
    - 국민연금 미수급권자는 기초생활보장급여와 기초연금액의 차액지급, 기초연금과 국민연금 동시 미수급권자는 기초생활보장급여 지급
  - 기초연금
    - 수급대상: 조세를 재원으로 국내거주 65세 이상 노인에게 지급(30년 거주요건)
    - 급여수준: 전산업 근로자 평균임금의 15%(부부는 합산 25%로 제한)
    - Clawback System 도입
      - 고소득층에 지급한 기초연금을 다시 조세형태로 전액 과세하여 회수
  - 국민연금
    - 목표 소득대체율을 45%(기초연금 15% 제외)
      - 균등부분과 소득비례부분의 구성비를 1 : 5로 설정, 균등부분은 저임금노동자의 급여하락 예방, 국민연금의 민영화 논의 사전차단
      - 출산·육아, 군복무에 대한 기여인정제도(credit)를 도입
- 기타 제도개선 등
- 표준소득월액 등급표 폐지, 보험료 부과 상한선 폐지

- 저소득층에 대한 보험료 지원, 실업급여 수급자의 보험료 납부(50% 수준)
  - 개인연금 지원폐지, 퇴직연금에 대한 근로자 선택폭 다양화
- 우리 나라 공적연금은 짧은 역사에도 불구하고 급속한 적용확대로 전국민적 노후소득보장제도로 성장하였으나, 향후 지속 가능한 발전을 위하여 해결해야 할 다음과 같은 현안과제를 안고 있음.
- 수많은 납부예외자 및 적용제외자의 축소를 통한 실질적인 전국민 연금화 달성
  - 급여-부담 불균형에 의한 구조적인 재정불건전성 해결
  - 자영자의 소득과악 어려움으로 인한 가입자간 비형평성 해소
  - 이미 재정위기를 맞고 있는 특수직역연금제도의 발전 방안 마련
- 따라서 외국의 연금개혁 동향의 분석적 고찰을 통하여 우리나라도 지속 가능한 연금제도의 모형 개발이 필요
- 현재 국회에 계류 중인 국민연금 개혁 법안은 각각 주안점과 그에 따른 장단점이 상이하나, 대안들이 모두 지향하는 공통적인 개혁방향을 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 첫째, 공적연금체계만으로는 적절한 노후소득보장을 달성하기 어렵기 때문에 공·사연금체계간의 적절한 역할분담과 다층적 소득보장제도의 구축이 필요
  - 둘째, 급여와 부담의 불균형은 제도의 장기적 재정건전성을 저해하고, 결국 미래에도 지속 가능한 제도로의 발전을 위협하기 때문에 연금급여율의 인하, 연금수급연령의 조정, 연금보험료의 인상 등을 통하여 급여와 부담을 균형시키기 위한 노력들이 필요
  - 셋째, 세대내·세대간 형평성을 제고하기 위한 방안들의 마련이 필요
  - 넷째, 가능한 한 보편적인 소득보장제도로서의 역할을 제고하려는 노력

이 필요.

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

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

## 제 1 장 서 론

전세계 대부분의 국가들은 소득불확실성에 대비한 연금제도를 운영하고 있다. 일반적으로 소득불확실성이라 함은 근로능력 상실 또는 감소로 인한 소득 중단과 소득감소를 의미하며, 근로능력의 기준은 개인 자체의 능력뿐만 아니라 노동시장 환경 변화와 같은 외부적 요인들도 포함하고 있다. 공적연금제도는 산업혁명 이후 임금근로자 계층이 형성되면서 노령·질병·재해·실직 등으로 인한 임금수입의 중단·감소 등으로 빈곤으로 전락시키는 주요 요인으로 작용하게 됨에 따라, 이와 같이 변화하는 사회·환경 속에서 사회구성원들의 안정적인 생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 도입되게 된 것이다. 따라서 연금제도는 노후와 질병·부상에 따른 장애 및 사망 등 사회적 위험의 발생으로 인한 소득의 감소·중단에 대하여 연금급여를 실시하여, 근로자와 피부양자가 최저생활수준이하로 전락을 방지하고 위험발생으로 인한 소득상실에 대한 보상을 통하여 경제적 생활안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.

공적연금제도를 일찍 도입한 대부분의 서구산업국가들은 연금제도에 대한 국민의 수용성을 고려하여 적용대상을 장기간에 걸쳐 점진적인 적용확대과정을 거치면서 제도가 성숙되었다. 특히 제2차 세계대전 이후 높은 경제성장, 고용성장, 낮은 실업 등으로 공적연금적용 및 급여의 확대가 가능하게 됨에 따라 공적연금은 노후소득보장의 중추적인 역할을 담당하게 되었다. 그러나 1970년대 초 석유위기가 초래한 경기침체를 기점으로 저성장시대에 진입하면서 사회복지재정의 불안정에 따라 공적연금의 재정부담가능성(affordability)과 지속가능성(sustainability) 문제가 현안으로 대두되기 시작했다.

공적연금 재정불안정은 기여에 비해 과다하게 설정되어 있는 급여, 즉, 「저부담·고급여」의 수급구조와 함께 인구구조의 고령화가 근본적인 원인으로 지적되고 있다. 인구고령화와 조기퇴직 등 근로유인의 감소에 따라 경제활동계층에

비해 연금수급자의 수가 급격히 증가하고 있다. 또한 공적연금 초기 가입세대에게는 연금보험료 기여에 비해 상대적으로 높은 급여가 이루어졌기 때문에 초기 가입세대와 연금수급자는 현 근로세대와 미래세대에게 재정부담을 전가하게 된다. 이와 함께 공적연금 적립기금의 방만한 운용과 관리운영체계의 비효율도 연금재정 불안정의 요인으로 작용하고 있다. 공적연금 보험료 납입 회피(evasion)에 의한 노후소득보장의 사각지대의 상존과 노동시장의 왜곡 및 조기 퇴직 등 근로유인의 감소 등 부정적인 효과도 발생하고 있다.

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

1960년 공무원연금제도를 필두로 서구산업국가에 비해 공적연금을 비교적 늦게 도입한 우리나라도 급속한 인구구조의 고령화와 「저부담-고급여」의 공적연금 수급구조로 인해 이미 성숙단계에 진입한 국가들이 경험하고 있는 문제들을 훨씬 빠른 속도로 경험하게 될 것으로 예상된다. 공적연금제도 도입의 후발국인 우리나라는 성숙한 연금제도를 갖고 있는 국가들이 당면하고 있는 여러 가지 문제점과 시행착오, 이에 대처하기 위한 제도개선 및 개혁사례로부터 시사점을 도출함으로써 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 공적연금제도는 장기간에 걸쳐 기여와 급여가 이루어지는 소득보장제도이기 때문에 미래의 경제·사회적 환경을 예측하고 미리 효율적으로 대처하는 것이 매우 중요하다. 적절한 시점에서 효과적으로 대처하지 못하고 성숙단계(mature phase)로 진입하게 된다면 심각한 재정문제에 직면하게 될 것으로 예상된다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 연금개혁의 과정에 대해서 논의한다. 연금개혁의 배경과 연금개혁의 이해당사자에 대해 고찰해 보고, 현재 진행되고 있는 국민연금개혁 안의 주요 쟁점에 대해 기술한다. 제3장부터 5장

까지는 외국의 연금제도 개혁사례로 일본, 이탈리아, 오스트리아의 연금제도 개혁과정과 쟁점 사항 등에 대해 살펴본다. 특히 이탈리아와 오스트리아를 선택한 이유는 비교적 최근까지 우리와 유사한 퇴직급여제도를 유지하고 있는 국가들의 다층체제로의 전환과정을 고찰하기 위함이다. 끝으로 제6장은 결론 부분으로 우리나라의 공적연금제도의 현황과 문제점을 파악해 보고, 향후 성공적인 개혁의 방향과 안정적 정착에 대해서 논의한다.

## 제2장 연금제도의 개혁과정

### 제 1 절 연금제도의 개혁

#### 1. 연금제도의 개혁배경

연금제도는 소득활동이 가능기간동안 경제활동으로부터 얻은 소득의 일부를 저축하여, 장애·노후·사망 등을 이유로 소득이 중단되거나, 감소되는 경우를 대비한 소득보장제도의 하나이다. 따라서 한 국가의 노후소득보장 제도를 체계적으로 고찰하기 위해서는 노동법과 사회법 등에 마련되어 있는 고령자를 위한 노동시장정책, 퇴직금제도, 고용보험·연금보험 등에 포함되어 있는 노후소득보장제도들을 동시에 고려해야 만 한다.주1) 왜냐하면 연금제도는 자국의 사회·경제적 상황에 따라 기타 사회보장제도와 조화를 이루면서 발전되어 왔기 때문이다.

일반적으로 연금제도의 개혁은 연금재정의 수입측면과 지출측면에서 고찰해 볼 수 있다. 수입측면은 주로 적용범위와 재원조달에 관한 개혁을, 지출측면에서는 연금수급조건과 급여수준에 관한 개혁이 주류를 이룬다. 한편, 연금급여의 수요·공급측면에서 보면, 연금재정의 수입은 급여의 공급측면으로, 지출은 수요측면과 밀접한 관계가 있다.주2) 그러나 대부분의 경우 연금제도 개혁에 있어

---

주1) 사회보장제도 비교문화의 대전제는 국가간 사회·경제구조가 비슷함을 전제로 한다. 따라서 사회·경제적 배경이 상이한 국가간의 제도비교는 종합적인 측면에서 철저한 분석이 요구된다. 그러므로 단지 연금제도만으로 노후소득보장 체계·수준을 비교한다거나, 연금급여의 소득대체율만으로 비교지표로 삼는 것은 연구의 한계를 가질 수밖에 없다.

주2) 연금제도에 관한 연구는 공급과 수요 측면에 따라 관점을 달리할 수 있다. 명확하게 구분될 수는 없지만 일반적으로 공급측면에서는 주로 연금재정안정과 효율적 기금운용에 중점을 두는 재정학, 재무관리학의 분야에서 주로 다루고, 수요측면에서는 가입자와 수급자의 후생증진에 역점을 두는 노동경제학, 사회복지학의 주요 관심사이다. 따라서 연금제도의 개혁은 항상 이해단체들 간의 논쟁이 생기게 된다.

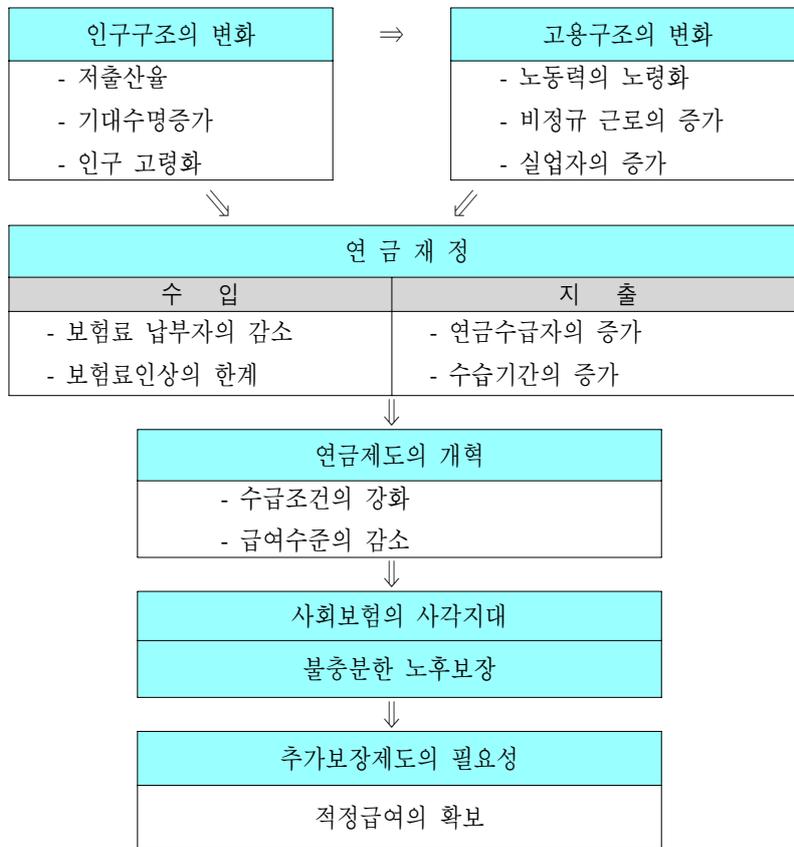
수입과 지출측면을 동시에 고려하고 있는 실정이며, 최근 들어 재정방식에 관한 개혁논의도 활발히 진행되고 있다.

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

연금재정의 수입측면에서 보면 기업들은 산업화, 디지털화, 세계화에 따른 기업간 경쟁력 강화로 보험료 인상의 한계가 있을 뿐만 아니라, 가입자의 증가속도 둔화, 노동시장 구조변화로 야기된 비정규직근로자의 확대, 실업의 증가 등으로 보험료 납부율이 둔화되어 연금재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 이 같은 연금보험료 납부의 불연속성은 미래연금의 확보와 적용범위에 새로운 문제로 등장하게 되었다. 한편, 연금재정의 지출측면에서 보면 연금제도의 역사가 오래된 선진국의 경우 1, 2차 세계대전 이후 인플레이션, 공황 등으로 적립금이 점차 바닥을 드러내자 그 동안의 적립방식을 청산하고 재정방식을 부과 방식으로 전환하였다. 그러나 연금제도가 성숙됨에 따라 노령연금수급자가 점증하고, 특히 예상치 못한 저출산으로 고령화 속도가 가속되어, 이른바 베비붐

세대가 60세에 이르는 2010년 이후에는 심각한 재정난이 예상되고 있다. 따라서 대부분의 국가에서 고령사회에 지속가능한 연금제도를 유지하기 위해 노력을 계속하고 있다.

[그림 2-1] 연금개혁의 배경



## 2. 연금제도의 개혁 방향

연금제도의 개혁 방향은 국가마다 채택하고 있는 제도의 모습, 도입의 역사(성숙도) 및 사회경제적 상황 등에 따라 상이할 수밖에 없다. 따라서 본 절에서는 보다 중립적이고 포괄적인 내용을 담고 있는 주요 국제기구의 개혁전략을 살펴본다. 우선 1994년 세계은행 연금개혁보고서는 노령기에 닥쳐질 위기를 극복하는 방안으로 공적연금과 사적연금의 다층체계(Multi-pillar System)로 이루어지는 노후 소득보장체계를 대안으로 제시하였다. 이는 시장의 기능을 상대적으로 강조하고 있는 것으로 공적연금제도만으로 이루어진 소득보장체계가 정치·경제학적인 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있으므로, 정부가 운용하는 기초연금 성격의 1층, 민간부문에서 운용하는 강제소득비례연금 성격의 2층, 민간부문에서 운용하는 추가적인 임의소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축하여 안정적인 노후 소득보장체계를 구축하자는 것이 개혁의 방향이다.

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

반면에 국제노동기구(ILO)는 세계은행과는 달리 연금제도의 개혁방향을 연금수요자 측면에서 파악하고 있다. 즉, 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상을 최우선 과제로 설정하고, 급여수준 측면에서는 빈곤선(anti-poverty) 이상의 최소한의 소득대체율 보장을 강조한다.

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

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

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

## 제2절 연금개혁의 이해그룹

### 1. 연금개혁의 정치학<sup>주3)</sup>

장기적인 재정안정을 목표로 하는 공적연금의 개혁은 모든 정부에게 난제일 수밖에 없다. 왜냐하면 연금의 개혁은 잃는 자를 만들어 내는 반면 수혜자인 미래세대의 이익은 먼 장래의 일이기 때문이다. 즉, 연금개혁은, ‘누가 언제 무엇을 어떻게 잃을 것인가’(Who loses what, when and how?)의 문제가 되는 것이

주3) 본 단락은 김영순(2007)을 참고하여 정리한 것임.

다(김영순, 2007).

일반적으로 집권정부가 정치적으로 인기 없는 개혁을 추진하면서도 차기집권을 위태롭게 하지 않기 위해서 취할 수 있는 방법은 누구도 현상유지를 옹호했다고 주장할 수 없는, 비난을 분산시킬 수 있는 구도를 창출하는 것이다. 그리고 이를 위한 가장 좋은 방법은 가능한 한 많은 정치세력이나 사회적 행위자들을 정책형성 과정에 끌어넣어 협조에 의한 정책결정을 만들어내는 것이다(Lehmbruch, 1979).

이런 합의에 의한 정책결정의 하나의 형태는 의회 내 주요정당 간의, 혹은 거의 모든 정당 간의 합의를 만들어내는 것이다. 그러나 이런 정당 간의 합의는 정당간 경쟁이 원심적이고 다중적일 경우 쉽게 확보되기 어렵다. 다른 하나는 정부와 주요 사회적 파트너들(social partners), 즉, 노조와 고용주조직의 협조(concertation)를 구축함으로써 노사정 간의 합의에 의한 연금개혁을 추구하는 것이다. 삼자합의형이라고 부를 수 있는 유형이다.

그렇다면 나라마다 이렇게 다른 형태의 연금개혁의 정치가 이루어지는 원인은 무엇인가? 연금개혁의 정치를 결정하는 요인으로 가장 많이 지적되는 것은 이미 존재하는 연금구조의 특성과 정책결정구조이다(Bonoli, 2000:29~51; Pierson, 1994; Myles and Pierson, 2000; Leys, 2001). 기존 연금구조(programmatic design of pension scheme)가 연금개혁의 정치를 제약하는 핵심적 원인이라는 것은 여러 연구자들에 의해 반복적으로 지적되어 왔다. 즉, 연금체계가 포괄하고 있는 인구범위, 성숙도, 재원조달과 급여배분의 체계는 연금개혁 정치의 주요 행위자들의 이해관계를 이미 규정하고 있으며, 이렇게 기존연금 속에 내재된(embedded) 이해관계는 당연히 연금개혁 정치에서 사회적 행위자들의 선호와 전략에 결정적 영향을 미치게 된다.

다른 하나의 요소는 연금개혁을 시도하는 나라의 정책결정의 제도적 메커니즘이다. 각국의 헌정구조와 정치제도는 서로 다른 권력집중도<sup>주4)</sup>를 가지고 있

주4) 권력의 집중도를 결정하는 중요한 변수로는 정부형태(대통령제인가 의회제인가), 의회구조(양원제인가 단원제인가), 선거규칙(단순다수제인가 비례대표제인가), 국민투표의 이용빈도, 이원집정부제 여부 등이 있다(Bonoli, 2000:43~46).

고 이는 이익집단들이 정책결정과정에서 영향을 미칠 수 있는 기회들을 서로 다르게 제공한다. 권력이 집중된 다수제 모델의 헌정구조를 갖는 나라<sup>주5)</sup>에서는 정책결정의 메커니즘이 상대적으로 단순하다. 정책결정과정의 이익집단이 접근할 수 있는 지점이 많지 않기 때문에 의회에서 다수를 점하고 있는 집권정당은 자신의 의도대로 개혁안을 통과시키기 쉽다. 물론 이 경우에도 다음 선거에서 유권자들의 처벌가능성은 정부의 선택을 제약하는 요소가 되며, 권력이 집중된 만큼 책임도 집중되기 때문에 비난의 분산은 쉽지 않다. 반면 권력이 보다 분산된 다원주의적 정치체계는 권력이 집중된 정치체계보다 이익집단들이 정책결정과정에 접근할 수 있는 기회를 보다 많이 부여하기 때문에 이들이 정책결정의 거부점(veto point)<sup>주6)</sup>을 형성하여 개혁을 좌절시킬 가능성이 크다 (Immergut, 1992; Huber et al., 1993; Bonoli, 2000). 따라서 권력이 분산된 정치체계에서 연금개혁이 훨씬 성공하기 어렵다. 이는 개혁을 위해서는 거부점을 형성할 수 있는 사회집단들을 포섭해 들이는 광범위한 합의형성이 필요하다는 것을 시사한다.

## 2. 연금정책의 이해그룹

동원가능한 이해집단들은 이해갈등을 자극하고 강화하면서 연금정치학을 형성한다. 잠재적이고 두드러진 관심들이 노후소득보장제도를 둘러싸고 있는 구 정치학과 현재의 엄격한 제약하의 개혁에 관한 신정치학 모두에서 중요한 역할을 한다. 일반적으로 연금정책은 노동자와 전문직, 사회적 상위집단 간의 인식의 차이가 존재하는 것이다.

복지국가발전에 관한 이론들은 사회적 집단의 이해관계가 퇴직소득보장제도에 직·간접적으로 영향을 미친다고 가정한다. 제도화된 연금제도는 자체적으로

주5) 한 선거구에서 한 명의 대표만 선출하며 후보자 가운데 가장 많은 득표를 하기만 하면 당선되는 단순다수제 규칙(plurality rule)을 가지고 있고 비례대표제를 채택하고 있지 않은 영국이 대표적인 경우이다.

주6) 거부점이란 “헌정구조상 이익집단이 정책결정과정에 접근하여 원하지 않는 입법을 저지시킬 수 있는 지점”으로 정의된다(Immergut, 1992).

유권자들을 형성한다. 어떤 이해관계들은 연금정책에 영향을 미치기 위해 움직이는 반면, 어떤 이해관계들은 잠재적이고 정치적으로 두드러지지 않은 모습으로 남아 있다.

정부는 정치적 의사결정과 집행/수행에서 강력한 개혁의욕을 극복하기 위한 정당간, 사회동맹 구축하고자 한다. 게다가 정치적으로 이해정치학, 다양한 형태의 사회적 지배구조(Governance)에 대해 논의한다. 연금개혁을 위한 사회적 합의도출의 지배구조양식은 힘 있는 이해관계그룹이 거부권을 갖거나 그리고 퇴직소득이 정부와 사회적 파트너들 간의 정책공조로 결정된다면 더욱 중요하다.

산업화 이후 복지국가의 주요한 분쟁이 자본가그룹과 노동자그룹 간에 상존하고 있을 뿐 만 아니라, 다양한 사회계층간 이해갈등이 일어난다. 더구나 계층갈등, 계층내 분열 그리고 계층간 협력 등은 연금정책을 형성하는데 중요한 요인으로 파악한다(Bernhard Ebbinghaus, 2006).

#### 가. 기업

산업화 현대화이론과 정치적인 동원(mobilization)이론 연구에서는 사용자기근로자에게 노년기에 대비한 사회적 보호를 제공하는데 총체적으로 불가능하거나 정치적으로 반대하고 있는 것으로 여겨지고 있는데, 최근 연구들은 사회정책발전에서의 고용주들의 역할과 오늘날 복지국가조정 그들의 이해관계에 대해 재조명하고 있다.

산업재해에 대한 고용주의 책임은 사회적 보호(social protection)로 향하는 첫 단계 중의 하나가 된다. 초기의 온정주의적 자본가들은 자발적으로 직업연금을 제공하여 (준)숙련된 노동자들과 사무직 노동자들을 통합시키고자 하였고, 따라서 필수적인 공적연금계획에 반대하였다는 것이다. 반면 이와 같은 부가급여(fringe benefit) 없었던 다른 거대 기업들과 소규모 기업들은 내키지 않은 노동비용의 증가를 두려워했다. 실제로 사용자들은 공적 노령·장애 연금을 위한 사회보험료(social contribution, payroll taxes)를 공동부담하고 있는데 - 동등하거나 더 많은 비율을 부담 - , 점차적으로 사용자로부터 피보험자 쪽으로 비용이 이

전되고 있다. 사용자와 이들 연합은 공적연금정책의 도입 및 확대를-특히 의무적인 공동부담(mandatory co-financing)에 대해 강력히 반대해왔거나 반대하고 있으나, 특정 조건하에서 몇몇 사용자 조직들은 차선책으로 법정연금제도를 지지하고자 했으며 한편 정치인들은 고용주들의 이해관계를 사회정책 형성시 반영토록 했다. 국가가 연금제도를 통해 더 많은 보조금을 지급하거나 비용이 제3자에 전가될수록 임의연금을 지급하는 기업들 구제될 수 있고, 고용주들은 노령 노동자들을 정리하기 위해 사회적으로 수용되는 방법으로 강제퇴직연령시 공적 또는 단체협상체계를 활용할 수 있는 기회가 있으며 혹은 연금수령연령보다 앞서는 조기퇴직 선택을 활용할 수 있다. 이와 같이 공공정책은 사용자들을 우선적으로 반영하는 것이 아니라 차선책을 반영하는 결과를 가져온다.

#### 나. 노동조합

노동운동, 노동조합, 연합정당들은 사회정책에 주요한 영향력을 행사하고 있다. 역사적으로 보면 노동자들의 영향력은 그렇게 직접적이지 않지만, 노동자문제(workers' question)에 관한한 정치적 엘리트들에게 도전하고 있다. 노동조합은 처음엔 국가운영방식의 연금보험에 반대하였지만 곧 법정노령연금의 이득과 자기관리(self-administration)를 통한 잠재적 영향력을 이해하게 되었다. 비스마르크형 제도하에서 사회보험료 공동부담은 사용자와 사용자 대표들을 위한 자기관리(self-administration) 권리를 가져오고 노동조합에 대해 공식적인 정당성과 자원을 제공하였고, 자본가와 노동자의 사회적 타협이 사회적 파트너쉽 개념의 일부분으로 유지되거나 재조정되는 경향을 보였다.

전반적으로 사회보험료는 노동자들을 위한 세후 임금소득을 줄이고 사용자들을 위한 비임금노동비용을 증가시킨다. 사회보험료의 증가는 노동자들에게 두 가지 부정적 효과를 가지는데, 첫째로 협상범위와 순임금을 감소시키고, 둘째로 고용과 경쟁 손실에 대한 전반적인 노동비용을 증가시킨다는 것이다. 따라서 임금협상과 사회개혁은 상호의존적으로 여겨져야 하며, 복지국가가 확대되면서 임금 조정(wage moderation)과 연금권 확대 간 정치적 교환을 요구하게 되었다.

#### 다. 그 외의 집단들

근로조건에의 차이, 적용 연금제도의 차이, 성별 차이 또한 연금정치학에서는 중요한 이해로 고려된다. 특히 비정규직 근로자, 공무원과 일반근로자간 연금수준의 차이, 여성을 고려하지 않은 연금체계 등은 연금개혁의 걸림 돌이 된다.

#### 라. 정치적, 사회적 합의의 필요성

연금제도의 발전과 현재 연금제도개혁의 노력은 정치적, 사회적 합의 도출의 중요성을 보여준다. 과거에는 계층간 연맹은 가끔 주요 개혁을 가능하게 했지만, 오늘날 정부는 설정된 연금제도 개혁에서 기대된 관심을 극복하기 위한 충분한 동기를 제공하기 위한 자체적 정치적 다수보다 더 많은 힘이 필요하다. 퇴직소득에 대한 책임은 국가와 사회가 분담하면 할수록, 정치적 의사결정과정과 집행에 영향을 주는 사회관심그룹을 위한 가능성이 더 있다. 비록 공식적인 제도적 권리나 또는 직접적인 채널이 없을지라도, 노조는 비제도화된 거부권을 사용한다. 가령 대중시위나 총파업 등이 일방적인 연금개혁에 맞서 싸우는 방식인 것이다.

그와 같은 동원력에 대응하기 위하여 국가가 국가개입에 관한 정치적, 사회적 충돌을 피하기 위해 사회적 파트너들과 협상하거나 고려하도록 합리성을 제공할 수도 있다. 사회적 파트너가 사회정책수행을 분담하면, 일방적 국가개입은 실행과정에서 방해받을 수 있다. 즉, 정부는 사회적 파트너와 협조를 해야 한다. 그렇지 않으면 충분한 조정을 제시작하기 위한 관리운영지배구조를 개혁할 수 없다.

### 제3절 최근의 국민연금 개혁안

#### 1. 최근의 개혁논의 과정

국민연금 개혁에 대한 논의는 학계를 중심으로 지속적으로 진행되어 왔으며, 2003년 8월 정부가 주최한 국민연금 공청회에서 지난 1년간 논의되어 왔던 국민연금 재정안정이 발표되었다. 이어 재정안정화를 주요 내용으로 하는 이른바 '더 내고 덜 받는' 정부 개정안이 2003년 국회에 제출되었으며, 이에 반대하는 한국노총과 민주노총은 사상 최초로 국민연금 개정안에 항의하는 대중집회를 열었고, 전국농민회 총연맹(전농), 참여연대, 여성연합 등도 지역 가입자를 대표하여 정부안에 반대 의견을 제출했다.

이에 맞서 같은 해 10월 경제, 복지 분야 전문가 302인이 모여 정부 개정안을 지지하는 기자회견이 열리고, 정부 개정안을 반대하는 일이 후세대에 오히려 부담을 가중시키게 된다고 비판했다. 또한 '국민연금 살리기 운동본부'를 결성하여 대국민 서명운동을 전개해나갔다.

2004년 9월 한나라당은 기초연금 도입 방안을 공개하고 12월에 이를 반영한 국민연금법 개정안을 국회에 제출하면서 기초연금 논란은 실제 상황으로 전환되었다. 한나라당은 기초연금 도입을 국민연금 개정 논의의 전제 조건으로 내세웠고, 결국 국민연금 논란에서 기초연금 도입을 포함한 사각지대 문제가 핵심 사안으로 등장했다.

국민연금 개정 논란이 3년째 답보 상태를 거듭하고 있던 지난 2006년 2월 유시민 의원이 보건복지부 장관으로 임명되면서, 연금개혁논의는 급물살을 타게 된다. 더구나 연내에 국민연금 개정을 완료하겠다는 의지를 확고히 밝히면서 동시에 공무원연금 등 특수직역연금 개정을 들고 나왔다. 일반 국민에게만 고통을 요구할 수 없으니 공무원들도 솔선수범하여 공무원연금을 하향 개정해야 한다는 것이다.

이른바 정부의 신개정안의 골자는 기존의 재정안정화와 사각지대를 동시에 고려하는 안으로, 한나라당의 보편적 기초연금 안보다는 보다 실행가능한 자산

조사방식의 기초연금 안 이었다. 한편 민주노동당 안은 정부의 안은 궁극적으로 기초연금수준을 점진적으로 15%까지 증가시키는 안이다.

## 2. 국민연금 개혁안 비교

외환위기 이후 국민의 정부시절 국민연금법의 대폭적인 개혁이 이루어졌음에도 불구하고, 참여정부 들어서자마자 그동안 정부에서 구상하고 있던 국민연금 개혁안을 2003년에 제출하여 3년째 정부와 국회는 개정안을 두고 논쟁을 진행 중이다. 보통 국민연금 개혁은 모수적 개혁(parametric reform)과 패러다임적 개혁(paradigmatic reform)으로 구분된다. 전자는 현행 국민연금제도 내부에서 부분적 개혁을 시행하는 것으로 급여율과 보험료율을 조정하는 것이고, 후자는 기존 제도와는 무관하게 모든 노인에 기초연금을 지급하는 등의 개혁을 의미한다. 본 절에서는 2006년 말 현재 각 정당에서 제출한 국민연금법 개정안을 중심으로 그 주요 내용을 고찰해 본다.

### 가. 정부 기존 안

국민연금재정안정화 방안은 적정부담-적정급여체계로 전환을 기조로 소득대체율을 현재 가입자평균소득인 경우 60%(40년 가입)에서 50%로, 보험료율은 2010년부터 상향조정하여 2030년에는 약 16%로 단계적인 조정을 골자로 하고 있다.

이러한 재정안정화 방안은 기존의 소득대체율을 유지하고자 할 경우 보험료 부담률을 20%수준 까지 상향조정하여야 한다는 부담에서 어느 정도 벗어날 수 있다는 점에서 매우 긍정적인 변화 노력이라 할 수 있으나, 이러한 재정안정화 방안은 절대적 재정안정화 방안이 아니라 최소한의 개선이라고 평가할 수 있다. 따라서 재정안정화를 위한 보험료 부담률에 대한 조정 노력은 이후에도 계속되어야 한다.

국민연금 재정안정화 방안은 저소득 및 일부 중간계층에 대한 연금급여를 최

저생계비 이하로 감소시켜 사각지대의 확대 우려와 함께 공적연금과 공적부조 간의 기능 및 역할 분담의 문제, 도덕적 해이 등으로 연결될 위험이 있다.

즉, 개정으로 인한 가장 큰 문제점은 저소득계층 및 중간소득계층의 일부가 공적연금의 연금으로 국민기초생활보장제도에서 제시한 최저생계비 이하의 연금을 수급하게 될 것이라는 것이다. 이 경우 국민기초생활보장제도에 의한 최저생계보장을 고려할 수 있으나 국민연금 수급자 절반 수준이 공공부조 대상자가 될 경우 이에 대한 재정부담 및 관리의 문제가 발생할 것이고, 또한 연금수급자는 일정 기간이상(10년 이상의 보험료 납부) 부담한 계층과 전혀 부담하지 않은 계층이 동일한 보장을 공적연금에서 받게 될 경우 이에 대한 도덕적 해이는 물론 제도에 대한 불만을 수습하기 어려울 것임에 틀림없다. 따라서 국민연금의 재정안정화와 함께 공적연금으로서 국민에 대한 최저보장의 기능을 수행할 수 있도록 하는 제도적 개선 또는 최저연금제 도입 등이 앞으로 진지하게 논의되어야 할 것이다.

#### 나. 한나라당 안

한나라당은 2004년 12월 기초연금 도입을 핵심 내용으로 하는 국민연금법 개정안을 국회에 제출했다. 이 기초연금안은 2006년부터 65세 노인에게 가입자 평균소득의 9%를 지급하고 이후 매년 0.5%pt씩 22년 동안 11%pt를 인상하여 2028년에는 평균소득의 20%를 지급하는 안이다. 금액으로 말하자면 현재 가치로 2006년 월 14만원, 2028년에 월 30만원이다.

한나라당은 기초연금을 도입하는 대신 국민연금 급여율을 현행 60%에서 20%로 대폭 축소한다. 연금액이 줄어드는 만큼 보험료율도 현행 9%에서 7%로 낮춘다. 국민연금에 가입한 단독 노인가구의 경우 공적연금 급여율은 60%에서 40%(기초연금 20% + 국민연금 20%)로 줄어들고, 홑벌이가구인 경우에는 60%(가장 기초 20% + 배우자 기초 20% + 국민연금 20%)가 유지된다.

하지만 한나라당 안이 지닌 결정적 문제는 재정 마련이다. 2006년에 9%의 기초연금을 지급한다고 가정하면 당장 9.5조 원이 소요되고, 국민연금 보험료율

2% 인하분을 상쇄해 계산해도 4.8조 원이 필요하다. 이후 노인인구가 늘어나고 기초연금 급여율이 20%로 인상됨에 따라 필요 재정은 천문학적으로 증가한다. 2006년 불변가격으로 2030년 91.3조 원(GDP 5.5%), 2050년 167.3조 원(GDP 7.8%)에 이를 전망이다.주7)

한나라당은 기초연금 재원을 조세로 충당할 예정이다. 처음에는 부가가치세 인상을 제안했으나 부가가치세 인상이 경제에 주는 부작용이 문제로 지적되자 더 이상 이를 주장하지는 않는다.

#### 다. 정부 신개혁안

정부의 첫 개정안은 사각지대 문제를 다루지 못하고 있다. 이에 야당에서 기초연금을 제안하며 정부안을 비판했고, 유시민 장관도 현세대 노인을 방치한다는 이유에서 국민연금을 불효연금이라고 불렀다. 이 같은 상황을 고려하여 열린우리당에서는 ‘기초노령연금제’ 안을 제시하였다.

기존의 안을 새로이 조정한 것으로 보이나, 실제 내용에 있어서는 획기적인 변화를 포괄하고 있다. 첫째, 전체 노후보장체제에서 사각지대에 있는 현재 노인계층의 노후보장을 배려하여 포괄한 점이다.

- 전체노인인구의 절반 정도(45%) 현행 공적부조제도를 대폭 확대 개편.
- 소득·재산 최저생계비의 160% 이하인 노인(복지수요잠재층)에게 월8만원(기초노령연금)지급 추진('07년 약 2조원 소요)

둘째, 전체 노후보장체제에서 국민연금의 역할을 명확히 하고, 발전방향의 틀

주7) 이 수치는 보건복지부의 <공적연금 지출 장기 추이 비교> (2006. 7)에 따른 것이다. 이 기초연금 비용은 국민연금 보험료율 2% 인하를 감안하지 않은 것으로, 만약 이를 고려하면 기초연금 지출 규모는 2050년 GDP 3.2%, 2050년 GDP 5.8% 수준으로 조정될 수 있다. 다만 이때 보험료율 인하분이 기초연금 재정으로 전환될지 여부는 별개의 사안이다. 한편 2006년 최초년도 부담분에 대해선 논란이 있다. 종종 한나라당 기초연금제 도입에 따른 첫째 순증액이 2.3조에 불과하다는 주장이 있지만, 여기에는 순증액 계산에서 과도하게 공제된 국민연금 급여율 인하분(60%→40%) 1.1조원과 장애연금 등 1.4조원이 포함되어야 하기에, 4.8조원이 맞는 금액이다.

을 구축한 점을 들 수 있다.

- 부담 수준: 2017년까지 9%→12~13%로 점진적 인상  
(기존 9%→ 15.9% 보다 하향조정)
- 급여수준: 급여율을 중기적으로는 50% 수준으로 유지하고 장기적으로 퇴직연금, 개인연금 성숙 정도를 감안, 점진적 인하를 검토함.  
※ 2030년 이후 소득대체율을 40%로 조정

기초노령연금제 도입은 정치적 조정에 의한 결정으로 볼 수 있으나, 이러한 공적연금과 관련 된 수당제도는 제도 도입 초기에 나타나는 일반적인 형태라 할 수 있다. 특히 재산소득을 고려한 일정수준이하의 저소득층 노인의 노후보장은 재정 부담을 고려한 조치라 할 수 있으며, 다만 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 대상범위(45%, 최저생계비의 160%)와 급여수준(일인당 8만원 수준)의 근거가 미흡함. 따라서 대상 계층 선정 및 급여의 적절성에 논란이 제기될 우려가 있다.

둘째, 기초노령연금은 실제에 있어서는 공적부조의 노령계층에 대한 확대라 할 수 있음. 따라서 빈곤계층에 있어서 노인계층에게만 공적부조를 확대하는 것으로 판단할 수 있음. 따라서 65세 이하의 저소득계층에 대해서는 공적부조를 확대하지 않는 것은 노령이라는 점만을 고려한 조치로 취약계층 사이에 차별이 발생하는 정책적 문제점이 지적될 수 있다.

또한 재정안정화 방안에 있어서는 우선 기존 정부안은 단순히 재정안정 만을 고려한 개선으로 장기적 관점에서 전체 노후보장체계를 확고히 하지 못하는 한계를 지니고 있었던 점에 반하여, 조정안은 전체 노후보장에서 국민연금의 역할을 명확히 함으로써 다층보장체계의 근간을 마련한 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 둘째, 급여수준을 장기적으로 타 보장체계를 고려하여 조정함으로써 부담과 급여의 조화를 통한 재정안정을 기대할 수 있게 한 점은 그동안의 제도에 대한 불안정성을 일정 수준 제거하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

그런 단지, 이러한 재정안정 및 공적연금의 장기적 관점에서 역할을 정립하였음에도 불구하고, 현행 국민연금급여체계의 근본적인 변화는 언급하지 않았다는 점에서 정책 실행의 과제를 안고 있다.

라. 민주노동당 안

- 1) 국민연금 급여율 40% 인하 및 공적 성격 강화
  - 국민연금 급여율 인하
    - 국민연금 급여율은 기초연금 도입과 연동하여 단계적으로 40%로 인하. 단, 국민연금의 균등부분(A)는 현행 방식대로 유지
  - 명목급여율 인하 / 실질급여율 상향
    - 기초연금이 도입됨에 따라 공적연금 실질급여율에 중요한 변화가 발생. 현행 국민연금 급여율은 가입기간에 따라 연금액이 좌우됨. 수많은 납부 예외자, 조기퇴직자, 주부 등으로 인해 2070년에 가입자의 평균가입기간은 21.7년에 불과. 이 평균가입기간을 적용할 경우 국민연금 급여율은 법에서는 60%로 명시되어 있지만, 실제 가입자들이 받는 급여율은 32.6%(60% × 21.7/40년).
    - 반면 기초연금은 가입기간과 무관한 실질급여율이기 때문에 모든 노인에게 기초연금의 15%의 급여를 지급하므로 공적연금의 실질급여율이 상향됨.
  - 유족연금 조정
    - 국민연금의 급여율이 낮아짐에 따라 이에 연동되어 지급되는 유족연금도 하락하게 됨. 지금도 유족연금은 국민연금의 짧은 역사를 감안하여 급여율이 높지 않은 상태. 이에 국민연금 급여율 인하를 일부 보전하기 위하여 유족연금의 기본연금액의 비율을 10% pt 씩 인상
  - 출산·육아, 군복무에 대한 기여인정제도 도입
    - 출산·육아의 경우 초기에는 모든 자녀(입양 포함)에 대하여 1년의 기간동안 'A'의 70%에 해당되는 금액으로 가입기간 인정. 이후 기준소득의 상향과

기간에 대한 상향(3년까지)을 추가로 검토 가능. 군복무의 경우에는 복무 전기간에 대하여 국민연금 최저소득에 해당하는 금액으로 가입기간 인정

2) 기초연금 급여율 15%의 단계적 도입

- 기초연금의 도입
  - 65세 이상 노인 및 장애 3급 이상 장애인
- 단계적 도입
  - 기초연금 도입은 국가 재정 여력을 감안하여 단계별로 진행. 2008년에 기초연금 급여율을 5%로 시작하고 1년마다 0.5%pt씩 상향하여 2028년에 최종적으로 15%에 도달. 기준금액은 임금구조기본통계조사자료 최근 3년치 평균임금의 평균. 2006년의 경우 164만원으로 국민연금 가입자 평균소득(157만원)과 비슷하고, 2008년 171만원으로 예상됨.
- 기초연금 제외 및 감액 도입
  - 65세 노인 중 상위계층에게는 기초연금 지급을 제한. 이 제외 집단 규모는 이후 시행령에서 정할 것이나 여기 재정추계에서는 20% 노인을 제외했음.
  - 부부가 기초연금을 받을 경우 합산하여 150%만 지급
  - 국내거주기간이 30년 미달 시 매년 0.4% 감액

<표 2-1> 민주노동당 기초연금 기본체계

대상	만 18세 이후 국내거주 10년 이상의 65세 이상 노인	
	만 18세 이상 장애인 3급 이상 장애인	
급여	완전 기초연금	3년치 노동자 평균임금의 15% (2008~2028)
	감액 기초연금	- 65세 이상 노인 중 국내거주 30년 미만시 미달년수마다 0.4% 감액 - 부부일 경우 부부합산 150% - 일정소득구간인 경우 50% 감액 검토
	전부감액	일정소득 이상자 (시행령에 위임)
재원	일반조세	

- 기초연금 도입 첫해 필요재정
  - 2008년에 5%로 도입될 경우 1인당 연금액 8만 5천원, 총 필요재정이 3조 7천억원. 여기서 현재 65세 이상 노인에게 지급되는 경로수당과 교통수당 비용 8천억원을 공제하면 실제 순증액은 2조 9천억원
  - 보건복지부와 열린우리당 의원들이 제안하는 기초노령연금과 유사하게 2조원대에서 출발할 수 있음(추가로 장애인연금은 2008년 5,700억 예상).
- 중장기 기초연금 필요재정 규모
  - 중장기적으로 민주노동당의 기초연금안의 필요 재정규모는 한나라당안의 60% 수준

요약하면, 민주노동당 기초연금안은 초기 재정을 고려하여 도입 시에는 정부여당 안을, 그리고 기초연금으로 발전하는 줄기세포이여야 한다는 점에서 한나라당의 기초연금안의 장점을 모두 수렴하면서 미래 지속가능한 기초연금 설계를 강조한다.

## 제3장 일본

### 제1절 노후소득보장체계

#### 1. 개요

일본의 노후소득보장은 공적연금 중심으로 행해지고 있다. 고령기의 근로와 근로기 저축 등도 노후소득보장에 일정수준의 역할을 하지만 노후생활비의 주된 재원은 공적연금으로 조달되고 있다. 고령자세대(65세 이상자 혹은 18세 미만의 미혼자 포함 세대)의 평균소득은 290.9만엔(2003년)으로 전세대 평균인 579.7만엔의 50.2%이지만 세대원 1인당 소득은 184.6만엔으로 전 세대 평균(203.4만엔)의 90.8%로 큰 차이가 없다. 고령자세대의 소득 중 공적연금(은급포함)은 전 세대소득의 71.9%를 접하며(2004년도 「국민생활기초조사」) 이는 근로소득(17.6%), 재산소득(5.4%), 자녀지원 등(3.9%)보다 월등히 높은 수준이다.

특히 세대주가 무직인 고령자세대에서는 공적연금 등의 사회보장급여가 실수입의 88.7%를 접하고 평균소비성향이 120.7%로 적자를 보여 저축을 인출하거나 자녀 송금 등으로 적자를 메우고 있다. 세대주가 근로자인 고령자세대는 사회보장급여가 실수입의 32.6%(근로소득 62.4%)에 머물고 평균소비성향은 95.1%로 낮은 수준이지만 저축할 수 있는 여력을 지니고 있다(2005년 가계조사(전세대), 총무성). 고령자세대의 저축(2004년 기준)은 세대평균 2,504만엔으로 전세대(1,692만엔)의 약 1.5배 규모이고 4천만엔 이상의 저축잔고 보유세대가 18.6%에 달해 전 세대(9.9%)의 2배 규모다. 이에 비해 부채는 100만엔 미만이 90%를 넘고 부채가 저축을 초과하는 세대는 4.8%에 불과, 전 세대(21.7%)의 약 1/4 수준을 보이고 있다(2004년 가계조사, 총무성).

이러한 저축과 소득을 토대로 자신의 노후대비가 불충분하다고 느끼고 있는 고령자는 45.3%(2006년 「고령자의 생활과 의식에 관한 국제비교조사」 내각부)

에 달하며 이 비율은 60대 후반에서 59.1%로 가장 높은 수준을 보여준다(주8). 그리고 고령자세대는 평균적으로 전 세대에 비해 생활의식면에서도 다소 여유가 있다(주9). 생활하기 힘들다고 답한 이가 49.9%로 전 세대(55.9%)보다 낮다. 여기에 세월이 지나면서 자녀 도움없이 자조노력으로 노후를 준비하는 이들이 늘고 있다. 노후의 부족한 생활비 해결 방법으로 자녀와의 동거를 통한 지원이 36.6%(1995년)에서 26.4%(2001년)로 줄어든 반면 생활비 절약은 26.4%에서 35.4%로 늘었고 저축인출은 21.8%에서 27.1%로 증가했다.

노후소득보장의 핵심제도인 공적연금의 도입 후 역사를 간략히 개괄해 보자. 초기의 공적연금은 1939년에 도입된 선원보험이지만 현 공적연금의 직접적인 기원은 일반 남자노동자를 대상으로 한 노동자연금보험법(1942년)이다. 노동자연금보험법은 전황이 악화되면서 많은 여성이 노동현장에 투입되고 징용자가 증가하면서 여성노동자에의 적용, 광부의 가입기간 가산, 국고부담 증대 등을 거쳐 후생연금보험법(1944년)으로 개정되었다. 전쟁이 끝난 후 1년 만에 가입자 수가 크게 감소하고 인플레이에 따른 급여가치 저하로 후생연금이 어려운 상황에 있던 1961년, 자영자, 5인 미만 사업장 노동자, 농민, 실직자를 포괄하는 국민연금이 만들어져 분립형 연금제도가 구축되었다.

1973년의 물가연동제 및 표준보수 재평가를 통한 임금연동제, 1986년의 기초연금 도입(주10) 이후의 1989년 완전자동물가연동제, 1990년 피용자연금 제도간 비용부담 조정사업 개시, 1994년, 1999년, 2004년의 더 내고 덜 받는 모수치 개혁 작업이 이어졌다. 1994년 개혁시 5년마다 행하는 임금연동을 총임금 아닌 순임금(net wage)에 따르며 후생연금 정액부분 수급연령을 60세에서 65세로

주8) 이 비율은 60대 후반을 피크로 이후 오히려 낮아지고 있다. 60대 전반 57.0%, 60대 후반 59.1%, 70대 전반 45.7%, 70대 후반 34.8%, 80대 이상 27.3% 內閣府 『高齡社會白書』 2006 圖 1-2-20.

주9) 厚生労働省 『國民生活基礎調査』 2004年

주10) 1985년의 연금개혁으로 후생연금 가입자는 기초연금(국민연금)에 당연 가입해 피용자는 제2호 가입자, 배우자는 별도의 기여금 없이 제3호 가입자로 되었다. 전업주부도 연금수급권을 확보, 1인1연금제가 성립되었다. 후생연금과 공제연금은 기초연금과 소득비례연금의 2층 구조로 바뀌었다.

2001년부터 3년마다 1세씩 상향조정하였다. 1999년 개혁시 후생연금 급여를 5%포인트 인하하고 연동방식을 물가로 한정하며 보험료 징수대상소득을 총보수로 확대하고 소득비례 연금의 수급연령을 60세에서 65세로 2013년부터 단계적으로 상향조정한다. 2004년 개혁시 기초연금의 국고부담을 2009년까지 2분의 1로 인상하고 후생연금 보험료율은 현 13.58%에서 2004년 10월에 13.934%, 이후 연 0.354%씩 올려 2017년에 18.3%까지 인상하고 급여수준은 50% 이상(현 59%)으로 유지한다. 국민연금 보험료는 1만 3,300엔에서 2005년 4월부터 연 280엔씩 인상하여 2017년에는 1만 6,900엔(2004년 현가 기준)으로 올리며 임금재평가와 물가연동에 거시경제연동<sup>주11)</sup> 방식을 도입, 기수급자의 급여증가를 억제키로 했다.

그동안 공적연금은 세대간 부양을 전제로 운영돼 왔지만 소자녀화, 장수화가 급속히 진행하면서 연금제도의 지속가능성을 높이기 위해 단계적 개혁이 추진되고 있다. 야당인 민주당은 2004년도 법개정시 기본틀을 스웨덴 방식(최저보증연금+소득비례연금)으로 바꾸는 법안을 국회에 내놓았고, 정부·여당은 피용자연금인 후생연금(일반 근로자)과 공제연금(공무원 등)을 통합하는 연금일원화 구상 등 모수치개혁을 넘어서는 개혁안을 검토하고 있다.

이하에서 일본 공적연금제도의 내용과 최근 동향을 살펴보자.

주11) 2004년 10월에 도입된 제도로 이는 연금액 조정 시 노동력인구 감소에 따른 가입자 감소와 평균여명 증가에 따른 수급자 증가를 반영하지는 것이다. 이 값이 반영되면 가입기간 임금은 “1인당 가치분임금 증가율-거시경제연동 조정률(0.9% 예상, 2013년까지)”로 재평가되고 연금액은 “물가상승률-거시경제연동 조정률”로 조정된다. 이로써 소득대체율은 모델세대(4인가구 전업주부)에서 59.3%에서 50.2%(2023년)로 낮아질 전망이다. 거시경제연동조정률은 피보험자 감소율 0.6%와 수급자수 증가율 0.3%의 합계치다. 임금과 물가 상승률이 0.9% 미만이면 연금액을 0.9% 이상 낮추지 않고 임금과 물가 하락시에도 임금과 물가하락분 이상으로 낮추지 않는다.

<http://www.h3.dion.ne.jp-nen/rourei/rou-kisogaku.htm>

[그림 3-1] 공적연금 체계와 가입자 현황(2005년 3월말기준)

개인연금(1,439만 명)						셋째 기둥: 개인연금
후생 연금 기금 (525 만)	적격 퇴직 연금 (567만 )	확정 급여 기업 연금 (02.4- ) (384만 )	확정기 여연금 -기업 형 (147만 )	확정 기여 연금- 개인형 (7만)	지역가산	<임의가입>
						둘째 기둥: 기업연금
					국민 연금 기금 (75만)	<임의가입>
					확정 기여 연금- 개인형 (7만)	셋째 기둥: 공적연금 <강제가입>
후생연금 (3,249만)				공제연금 (464만)		
국민연금(기초연금) (7,029만)						
근로자			공무원	자영업자등	근로자, 공무원 피부양 배우자	
(3,249만)			(464만)	(2,217만)	(1,099 만)	

- 주: 1) 국민연금은 근로자/공무원 세대의 피부양 배우자(1,099만 명, 제3호 피보험자) 포함  
 2) 적격퇴직연금은 2012년 3월 말까지 후생연금기금, 확정급여기업연금, 중소기업퇴직금공제제도 등으로 이행하든가 폐지해야 함. 후생연금기금은 2007년 2월 기준, 적격퇴직연금은 2006년 3월말 기준  
 3) 확정기여연금기업형은 타 기업 연금가입자 1.8만 엔, 타 기업연금 미가입자 4.6만 엔이 한도. 기업 기여가 허용되고 가입자 기여는 허용되지 않음.  
 4) 확정기여연금 개인형에는 근로자(기업형 미도입 사업장)와 자영업자가 가입  
 5) 국민연금기금과 확정기여연금의 통합 가입한도(6.8만 엔) 있음  
 6) 농림공제(가입자 45만)는 2002년 4월부터 후생연금으로 통합  
 7) 확정기여연금 기업형은 2005년 6월말, 개인형은 2006년 11월말 기준, 개인연금은 2004년 3월말 기준  
 8) 둘째 기둥의 기업연금은 공제연금 지역가산 부분을 제외하면 대부분 임의가입  
 9) 후생연금기금, 확정급여기업연금, 사학공제연금 가입자는 확정기여연금(기업형)에 가입 가능, 국민연금기금 가입자는 확정기여연금(개인형)에 가입 가능
- 자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』 2006, 企業年金連合會(2006), 홈페이지.  
<http://www.pfa.or.jp/top/index.html>  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>

## 2. 연금제도의 내용

공적연금은 1층의 기초연금인 국민연금과 2층의 소득비례연금인 피용자연금으로 구성된다. 국민연금은 노후생활의 기초보장을 목적으로 한 연금으로 가입대상자는 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 국민이다. 가입대상 집 단별로 보험료 부담능력이 상이한 점을 반영하여 적용대상을 3종류로 분류, 상대적으로 보험료 부담능력이 약한 자영업자, 농업경영자, 무직자 및 학생 등을 제1호 가입자, 기업 근로자와 공무원 등은 제2호 가입자, 제2호 가입자의 피부양배우자는 제3호 가입자로 규정하고 있다<sup>주12)</sup>

2층의 소득비례연금은 일반근로자 대상의 후생연금, 공무원과 교직원 대상의 공제연금(국가공무원 공제, 지방공무원 공제, 사립학교교직원 공제, 농림어업 단체직원공제), 자영업자 등이 대상인 국민연금기금(1991년 4월 이후, 임의가입)이 있는데 후생연금이 2005년 3월말기준으로 85.8%로 중추적 역할을 하고 있다(그림 3-1 참조).

이상이 첫째 기둥인 강제가입의 공적연금이고 둘째 기둥으로 임의가입의 기업연금이 있다. 가입자가 가장 많은 것은 적격퇴직연금으로 15인 이상 중소기업이 가입대상으로 655만명(2005년 3월말 기준)이 가입하고 있으며 대기업 근로자가 가입대상인 후생연금기금에는 615만명이 가입하고 있으며 종업원 500인 이상 기업의 단독형, 3,000인 이상 기업의 종합형이 있다. 2001년 이후 확정기여연금(2001년)과 확정급여기업연금(2002년)이 도입되어 적격퇴직연금은 2012년 3월까지 이 두 연금 중 하나로 전환해야 한다.

공적연금의 보험료 부담은 위에서 든 세 가지 분류에 따라 각기 다르다. 제1호 가입자는 정액(2006년 4월, 월 1만 3,860엔) 부담이며 제2호 가입자는 소득에 비례하여 부담하며 제3호 가입자는 별도로 보험료를 부담하지 않는다. 따라서 제2호 가입자가 부담하는 보험료에는 본인의 기초연금, 소득비례연금의 보

주12) 제3호 가입자는 소득이 연 130만 엔을 넘으면 제1호 가입자가 된다. 경기호름을 반영해 제2호, 제1호 가입자의 숫자가 증감세를 보이고 있다. 2001년, 2003년, 2005년을 보면 제2호 가입자는 3,742만, 3,683만, 3,713만 명으로 바뀌고 제1호 가입자는 2,154만, 2,240만, 2,217 만 명으로 변하고 있다.

협료외에 배우자의 기초연금 보험료까지가 포함된 셈이다.주13) 정부는 기초연금 지출액의 3분의 1을 국고로 지원하고 있으며 2009년까지 단계적으로 2분의 1로 상향조정된다.

제2호 가입자의 대부분이 적용되는 후생연금에서는 2006년 9월 기준 표준보수월액(30등급 사용)에 14.642%의 보험료율이 적용되며 노사가 절반씩 부담한다. 보험료 산정기초소득은 총보수이며 2003년 3월까지의 상여금(총소득내 비중은 약 30%)에는 1%의 보험료율만이 적용되었다. 산정기초소득이 변경되면서 보험료율도 17.35%에서 13.58%로 인하되었다. 이 때의 조정으로 상여금은 보험료 부과대상 소득과 급여산정 소득에 모두 포함되었다. 관련 내용이 <표 3-1>에 정리되어 있다.

<표 3-1> 후생연금 보험료 부과방법 변경(2003년 4월)

구 분		개정 전	개정 후	2006년 9월분~ 2007년 8월분까지
월급 (표준소득월액)	표준소득월액 보험료율(노사 절반)	17.35%	13.58%	14.642%
	표준소득월액 상하한 <sup>1)</sup>	상한: 62만 엔 하한: 9만 8,000엔	좌동	좌동
상여금	상여금 보험료율 (노사 절반)	1% (급여산정시 비고려)	13.58% (급여산정시 고려)	14.642% (천엔미만 제외 표준상여액)
	보험료부과대상 상여금 상하한	없음	상한: 150만 엔 하한: 없음	좌동

주: 1) 1999년 개정으로 2000년 10월부터 표준보수월액의 상·하한은 9.8만~62만엔의 30등급으로 변경됨

자료: 厚生労働省 社會保險廳

주13) 소득비례연금의 각 제도는 피보험자수에 비례하여 기초연금의 재원조달에 참여한다. 기초연금 지출액에서 제1호 가입자가 납부한 보험료를 차감한 후의 차액을 제도별 가입자수에 따라 배분한다.

한편 제2호 가입자 중 공제연금 가입자는 보험료율이 후생연급에 비해 낮다. 2006년 9월 기준 13.629%인 국가공제연급은 매년 0.129%씩 인상되어 2009년에 14.1%로 상향조정되고 2010년에 15.508%로 대폭 인상된 이후에는 매년 0.354%씩 올려 2018년에 18.3%로 상향조정되어 후생연급의 그것과 동일해진다. 후생연급은 2017년부터 18.3%로 보험료율이 고정된다. 2006년 9월 기준 13.054%로 국가공제연급보다 보험료율이 낮은 지방공제연급은 매년 0.354%씩 인상하여 2009년에 국가공제연급의 14.1%로 상향조정된다. 공제연급 중 보험료율이 가장 낮은 사학연급은 2006년 8월 기준 9.9%에서 단계적으로 인상되어 2027년에 18.3%로 상향조정될 예정이다(주14).

다음으로 급여의 종류와 수준을 보자. 기초연금에서는 정액보험료 납부기간, 보험료납부 면제기간 및 1986년 3월 이전에 전업주부로서 국민연급에 임의가입하지 않은 기간 등의 공백기간을 합산한 기간이 25년을 초과하고 65세에 도달할 때 노령기초연급을 지급한다. 급여의 종류로는 전체 가입자에게 지급되는 노령기초연급, 장애기초연급 및 유족기초연급이 있으며, 제1호 가입자에게만 지급되는 부가연급, 과부연급 및 사망일시금이 있다.

노령기초연급 월액은 아래 산식에 의해 산정되는데, 보험료납부 면제기간은 3분의 1만 인정된다. 보험료납부월수가 부족하면 이에 비례해 노령기초연급이 삭감되며, 공백기간은 연급수급요건을 충족시키기 위한 가입기간에는 포함되지만 급여산정에는 반영되지 않는다.

$$\begin{aligned} \text{연간 노령기초연급액} &= 79\text{만 } 4,500\text{엔} \times (\text{보험료 납부완료 기간월수}(a) + \\ &\text{보험료 반액납부완료 기간월수}(b) \times 2/3 + \text{나머지 보험료 반액납부} \\ &\text{완료 기간월수}(c) \times 1/3 + \text{보험료 전액면제기간 월수}(d) \times 1/3) / 480\text{월} \end{aligned}$$

a: 임의가입 피보험자 기간 포함

b: 480에서 a의 기간월수를 차감한 월수가 한계

c: 480에서 a, b x 2/3 월수를 차감하고도 480을 넘지 않을 때, 480을 초과하는 보험료 반액납부 완료 기간월수

d: a, b x 2/3, c x 1/3 로도 480을 넘지 않을 때에만 고려

주14) 國家公務員共濟組合連合會, <http://www.kkr.or.jp/kikaku/16saikisan/leaflet/H18.08.pdf>, 社會保障審議會年金數理部會 2005년 9월 4일, 9월 14일 자료, 讀賣新聞 2006년 2월 27일

이밖에 부가연금, 장애기초연금, 유족기초연금, 과부연금, 사망일시금의 지급 조건과 연금액 산정방식은 <표 3-2>를 참조하기 바란다.

<표 3-2> 기초연금 급여의 종류와 내용(2005년 7월 기준)

		기 초 연 금	
급여의 종류		지 급 요 건	연 금 액 산 정
노령 급여	노령 기초 연금	보험료납부 기간과 보험료면제 기간을 합산한 기간이 25년 이상인 자가 65세 에 달했을 때	상기 본문에 제시된 산식
	부가 연금	부가보험료 납부자가 노령기초연금의 수급권을 취득했을 때	200엔 × 부가보험료 납부 월수
장애 급여	장애 기초 연금	피보험자 또는 피보험자였던 60세 이상 65세 미만인 자가 장애인정 일에 장애 등급표에 정해져 있는 장애상태인 경우	1급: 99만 3,100엔 + 자녀 가산액 2급: 79만 4,500엔 + 자녀 가산액 (가산액은 둘째 자녀까지는 1인당 22만 8,600엔, 셋째 이상 자녀에게는 7만 6,200엔)
유족 급여	유족 기초 연금	다음의 항목에 해당하는 피보험자가 사 망했을 때 피보험자에 의해 생계를 유 지하던 자녀가 있는 아내와 자녀 (1) 피보험자 (2) 피보험자였던 자로 일본 국내에 거 주하는 60세 이상 65세 미만인 자 (3) 노령기초연금의 자격기간을 충족하 는 자	·자녀 있는 아내에게 지급시: 79만 4,500엔 + 가산액(자녀는 18세 미만인 자 또는 20세 미만의 장애자) ·자녀 지급시: 79만 4,500엔 + 가산액
	과부 연금	제1호 피보험자기간에 노령기초연금의 수급요건을 충족하고 있는 남편이 사망하 고 10년 이상 계속해서 혼인관계가 있는 65세 미만의 아내(남편이 노령기초연금, 장애기초연금을 수급했을 때에는 제외)	제1호 피보험자로서 피보험 기간에 대해 노령기초연금을 위해 계산한 금액의 4분 의 3을 60세부터 65세까지 지급
	사망 일시금	제1호 피보험자로 3년 이상 보험료를 납부한 자가 사망했을 경우	보험료 납부를 마친 기간에 대해 12만 ~ 32만 엔 지급, 부가보험료 납부기간이 3 년 이상인 경우에는 8,500엔 가산

자료: 厚生労働省 社會保險廳

후생연금 급여에는 기초연금 지급요건 충족시 지급하는 노령후생연금, 장애 후생연금 및 유족후생연금, 기초연금의 수급요건 충족과 관계없이 지급하는 특별지급의 노령후생연금, 3급장애자에게 지급하는 장애후생연금, 자녀가 없는 미망인에게 지급하는 유족후생연금이 있다.

노령후생연금의 소득비례연금은 가입기간 중의 평균보수월액과 가입기간에 비례해 산정된다. 소득비례연금액은 1999년의 연금법 개정에서 총보수제 도입을 계기로 다음과 같이 구분하여 산정된다.

연금액 = ① 총보수제 도입 전의 기간 분 + ② 총보수제 도입 후의 기간 분

- ① 총보수제 도입 전의 기간 분 = 평균표준보수월액 ×  $\frac{7,125}{1,000}$  × 가입연수
- ② 총보수제 도입 후의 기간 분 = 평균표준보수월액 ×  $\frac{5,481}{1,000}$  × 가입연수

<표 3-3> 후생연금 급여의 종류 및 내용(2005년 7월 기준)

		후 생 연 금 보 험	
급여종류		지 급 요 건	연 금 액 산 정
노령 급여	노령 후생 연금	후생연금보험의 피보험자이었던 자가 노령기초연 금의 수급권을 취득했을 때	소득비례연금액에 가급연금액을 합산 ① 소득비례연금액 평균표준보수월액 × 생년월일에 따른 급여승률 × 가입연수 × 조정수치(0.988 혹은 1.031 × 0.988) ② 가급연금액 배우자: 월 1만 9,050엔 제1자녀·제2자녀: 월 1만 9,050엔(1인당) 그 외 자녀: 월 6,350엔(1인당) 배우자의 가급연금은 배우자가 65세가 될 때까지, 자녀의 가급연금은 18세까지 지급
		특별지급: 노령기초연금의 수급요건을 충족하고 후 생연금 가입기간이 1년 이상이면서 60~64세인 자	{(1,676엔 × 가입기간연수) + (평균표준소득월액 × 7,125/1,000 × 가입기간연수)} + 가급연금액
장애 급여	장애 후생 연금	장애기초연금에 해당하는 장애상태 발생시 장애기 초연금(1급, 2급)에 추가적으로 지급	1급: 노령후생연금액 × 1.25 + 배우자가급연금액 2급: 노령후생연금액 + 배우자가급연금액 3급: 노령후생연금액(최저보종 59만 6,000엔)
	장애 수당금	장애후생연금에 준하는 일시금	장애후생연금(3급) × 2(최저지급액: 1,191,800엔)
유족 급여	유족 후생 연금	다음의 항목에 해당할 때	노령후생연금액 × 3/4  자녀가 없는 미망인이 권리를 취득했을 당시 35세 이 상의 자에게는 40~65세까지 59만 6,000엔 가산: 중 고령과부가산  경과적과부가산은 59만 6,000엔 - (79만 4,500엔 × 생년월일 따른 승률)으로 계산
		(1) 피보험자가 사망했을 때 또는 피보험자 자격 을 상실한 후 피보험자 기간에 속하는 초진일 로부터 5년 이내에 사망했을 때	
		(2) 장애후생연금(1급, 2급)의 수급권자가 사망했 을 때	

자료: 厚生労働省 社會保險廳

## 제2절 최근의 개혁동향과 정치적 쟁점

### 1. 개혁동향

#### 가. 공적연금의 개혁동향

지속적인 출산을 저하와 인구 고령화, 취업자수 감소와 기대여명 증가로 노인부양비(65세 이상 인구/20~64세 인구)는 1975년 13.0%, 2000년 27.8%에서 2025년 52.6%, 2050년 71.4%로 급증할 전망이다. 2004년 이전의 연금제도를 유지할 경우 후생연금의 보험료율은 2006년의 14.642%(2017년 이후 18.3%로 고정)가 2038년에 25.9%로, 국민연금 보험료는 1만 3,860엔(2006년 4월, 연 280엔 인상 2017년까지)에서 2031년에 2만 9,500엔으로 인상해야 하며 급여로 조정시에는 30~40% 삭감이 필요하다.

그래서 연금당국과 정치가들은 1985년의 구조적 개혁이후에도 재정재계 산주<sup>15)</sup>에 따른 연금개혁을 5년 단위로 시행하여 1989년, 1994년, 2000년, 2004년에 모수치개혁이 추진되었다. <표 3-4>는 1973년 이후의 주요 개정내용을 정리하고 있고 <표 3-5>는 개혁조치가 세대별 수익비에 미치는 영향을 수치화하여 정리하고 있다.

1994년과 2000년에 행해진 수급개시연령의 인상은 1994년에는 정액연금인 기초연금의 수급개시연령을 2013년까지 단계적으로 인상하여 65세로 올리기로 하였으며 2000년에는 후생연금(보수비례부분)의 수급개시연령을 2013년에 61세로 인상한 후 3년마다 1세씩 인상하여 2025년부터 65세가 되도록 조정하였다.

급여연동방식을 세 차례에 걸쳐 바꿨다. 1994년 개혁시 연동의 기준소득을 총임금에서 조세 및 사회보험료 공제후의 가치분임금으로 전환하였고, 2000년 개혁시 이를 물가연동제로 바꾸고 2004년 개혁시에는 수급자인구와 가입자 인

주15) 재정재계산제도가 처음 도입된 것은 1954년의 후생연금보험이다. 이를 계기로 연도별 수지전망을 작성하여 장래의 보험료를 단계적으로 올리는 ‘단계보험료방식’이 채용되었다. 초기 보험료는 평균보험료를 약간 밑도는 3.0%로 설정되었으며 이 때의 수지전망은 장래의 임금상승 등을 고려하지 않은 정태적인 것이었다. 河村健吉 『娘に語る年金の話』 2001年, 中公新書

구 수의 변화를 반영할 수 있는 거시경제연동 변수를 추가하였다. 거시경제변동이 추가됨으로써 1954년 이후 정례적으로 해오던 재정재계산은 재정검증 작업으로 대체되고 대략 5년마다 주기적으로 행해온 모수개혁은 필요없게 되었다. 이같은 연동제 변화는 급여수준을 낮추는 결과를 초래한다. 대표적 모델세대인 40년간입한 남성근로자(부인은 전업주부) 기준으로 수급개시 시점의 소득대체율이 2000년 개혁으로 61.6%에서 59.3%로 낮아지고 2004년 개혁으로 2023년 퇴직자의 경우 50.2%로 낮아질 전망이다(주16).

기초연금의 재정안정과 이에 따른 보험료인상을 억제하기 위해 국가부담을 2009년까지 기초연금 급여지출액의 3분의 1에서 2분의 1로 단계적으로 인상키로 하고 2005년과 2006년에 약간씩 상향조정하였다(주17). 이러한 조치로 일반재정의 부담률이 늘어남으로써 기초연금을 통한 노후대비 자조노력 강화(저축률 제고)는 약화되겠지만 소득재분배 기능은 강화될 것으로 기대된다. 직업체의존도가 높은 일본의 경우, 보험료 방식보다 조세 방식의 소득재분배 효과가 클 것으로 예상되기 때문이다. 보험료 인상이 억제됨으로써 제1호 피보험자 가운데 짧은 가입기간, 미체납, 미가입 등의 이유로 장차 퇴직후 낮은 연금을 지급받거나 아예 지급받지 못하는 이들이 줄어들 것으로 전망된다(주18). 2004년

주16) 소득대체율은 기초율 가정에 따라 달라진다. 후생노동성이 2006년말 공표 신인구추계를 토대로 공적연금의 급여수준 전망을 시산한 결과에 따르면 표준사례에서 현역세대 평균 수입이 지금의 59%대에서 점진적으로 낮아져 2026년 이후 51.6%를 유지한다. 신인구추계는 2055년의 출산율(합계특수출산율)을 중위 1.26, 고위 1.55, 저위 1.06으로 추계(지난 추계에서는 5년전 인구추계인 출생률 1.39 기준, 중위추계에서 급여수준이 50% 이하), 중위 51%, 고위 54%, 저위 49% 대를 보였다. 이는 적립금운영수익률이 1.6%(현행 1.1%), 성장률 1%(0.6%)로 높아진데 기인한다. 요미우리(讀賣)신문 2007.1.29, 2.7

주17) 2005년과 2006년(약 2,200억엔)에 약간씩(1.4%) 상향조정되어 국고부담액은 35.8%(약 6조엔)로 올라갔다. 2007년에도 전년 수준의 인상이 예정되어 있다. 50%로 올리기 위해서는 추가로 2.3조엔이 필요하며 이는 소비세율 인상을 포함한 세계개혁으로 조달할 예정이다. 讀賣新聞 2006.7.10.

주18) 이른바 연금의 공동화 즉, 사각지대 문제로 장차 수급대상자의 30% 이상이 기초연금 수급대상에서 제외될 것으로 예상되면서 보험료 방식에서 완전 조세 방식으로 전환하자는 주장이 야당을 중심으로 꾸준히 제기되고 있다. 2005년 3월말 기준 미납자(과거 2년간 미납기간이 1월이상인 자) 1,119만명(미납기간 6월 초과 자가 73%), 미가입 60만명으로 보험료 납부율이 63.6%에 불과하다. 이 비율은 1995년만해도 84.5%였는데 10년간 20% p가 낮아

기준 노령기초연금 수급자(1982만명)의 월평균 수급액은 52,565엔으로 만액연금을 지급받는 경우(40년 가입자)의 6만6천엔의 77%에 머물고 있다(주19). 이처럼 낮은 급여수준을 고려하여 디플레가 지속됨에도(1999~2005년) 이를 급여수준에 반영하지 않았는데 2004년에 급여수준을 인하하기로 결정, 2000년부터 3년간은 급여율(누계 1.7%) 인하를 앓는 대신 2003년에 -0.9%, 2004년에 -0.3%의 물가연동을 시행하기로 하였다.

제도간의 불공평을 시정하려는 움직임이 소득비례연금의 일원화 작업(주20)이다. 현행 공적연금은 직업에 따라 3종 5제도로 분립하여 불공평성이 문제점으로 지적되어 왔다(주21). <표 3-6>은 연금 일원화 작업의 과정이 정리되어 있다. 일찍이 1984년에 기본방향이 정해졌으며 당시 목표로 했던 2005년은 달성할 수 없는 목표가 되었지만 이보다 5년 늦은 2010년을 목표로 작업이 추진되고 있다. 우선 일반 근로자가 가입하는 후생연금과 공무원 등이 가입하는 공제연금의 급여수준 격차를 해소하기 위한 통합이 고려되고 있다. 이에 대해 민주당(주22) 등 일부 야당은 자영업자가 가입하는 국민연금까지를 통합대상으로 하

였다. 2005년에는 67.1%로 전년대비 3.5% p가 증가했지만 목표수준인 69.5%에는 이르지 못했다. 사회보험청은 납부율 목표를 끌어올리기 위해 보험료 면제제도를 확대적용하고 있는데 부정면제 조치가 다발하여 비판받은 바 있다. 2005년의 부정면제건수는 약 35만건에 달했다. 과거 2년간 보험료를 전혀 내지 않은 자는 424만명으로 전체 대상자의 2할을 약간 밑돈다. 讀賣新聞 2005.10.19, 2006.9.13.

주19) 2004년말 기준 통산노령기초연금은 수급자수 155만명이 1인당 월평균 18,090엔을 지급받고 있으며 장애기초연금은 149만명이 1인당 월평균 74,964엔, 유족기초연금은 14만명이 1인당 월평균 81,935엔을 지급받고 있다. 社會保險廳 『事業年報』, 『社會保險事業の概況』(2003년 이후)

주20) 일부 경제학자와 경제계, 렌고(노동계)에서는 기초연금의 재원을 전액 소비세로 바꾸자고 제안하는데 이 역시 일원화 작업의 하나라고 할 수 있다. 직업에 따라 상이한 보험료 부담이 시정되고 동일한 급여가 지급되기 때문이다.

주21) 일본에 사는 20세 이상 60세 미만의 모든 사람은 공적연금에 가입해야 하는데 민간사업소 근로자는 후생연금, 국가공무원은 국가공무원공제, 지방공무원은 지방공무원공제, 사립학교교직원은 사립학교교직원공제에 가입한다. 자영업자와 농가, 주부, 학생, 단시간노동자 등은 국민연금에 가입한다. 급여수준과 보험료 부담이 제도별로 달라 불공평성이 지적되고 있으며 제도가 성숙하면서 일부 제도에서 재정불안이 부각되어 일원화 작업이 시급한 과제로 부각되었다. 讀賣新聞 2005.10.26

주22) 국민연금, 후생연금, 공제연금을 통합하여 소득비례연금을 만들고 연금액이 낮은 사람에게는

자고 주장한다. 하지만 현실적인 논의는 직장가입자인 후생연금과 공제연금 가입자로 좁혀져 진행되고 있다. 일본 정부는 2006년 4월, 각의결정을 통해 구체적인 일원화 방침을 공표한 바 있다. 2004년의 개정법부칙규칙을 토대로 민간 피용자, 공무원을 불문하고 장래 보수가 같으면 같은 수준의 보험료를 부담하고 동일한 연금급여를 받도록 공평성을 확보하여 공적연금에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위해 공제연금을 후생연금에 합치도록 하였다.

후생연금과 공제연금이 통합에서는 공무원의 기득권을 침해하여 관민격차를 시정하는 것이 과제다. 공제연금의 급여는 후생연금보다 높다. 정부 시산에 따르면 남편이 평균임금을 받고 아내가 전업주부인 모델세대의 경우 후생연금이 월액 23만 3천엔이면 국가공제연금은 4만 5천엔, 지방공제연금은 6만 천엔이 더 많다. 이러한 격차는 공제연금에는 ‘지역가산<sup>23)</sup>’이라는 부분으로 평균적으로 월 2만엔 정도를 더 받고 가입자 평균가입연수가 후생연금보다 길기 때문에 발생한다<sup>24)</sup>. 정부는 인사원의 추계치를 토대로 2007년 1월, 공제연금의 추가부분(지역가산) 중 37%에 해당하는 163만엔 정도를 삭감기로 정하고 이 내용을 담은 연금일원화 관련법안을 3월중 국회에 제출할 예정이다. 이 때 새로운 추가부분 제도도 법안에 담을 예정이다. 표준적인 공무원이라면 월 7천엔 정도가 줄어들 전망이다<sup>25)</sup>.

이상의 개혁흐름으로부터 읽을 수 있는 내용을 정리해보자.

---

조세를 재원으로 최저보장연금을 지급하자고 주장한다. 스웨덴 연금 방식을 참고한 주장이다.

주23) 공제연금 특유의 추가연금제도로 공무원의 단체행동권 제약 등의 대상(代償)조치로 1986년에 창설되었다. 국가공무원의 경우 추가부분은 월수입의 1.2%를 국가와 본인이 절반씩 부담한다. 중소기업에는 이러한 제도가 없는 곳이 대부분으로 관민격차의 원인이 되고 있다.

주24) 연금 자체로도 공제연금이 후생연금보다 값이 크지만 추가 부분도 공제연금이 큰 것으로 조사되었다. 인사원 발표(2007.1.9)에 따르면 국가공무원은 민간근로자보다 추가부분(퇴직금, 퇴직연금 포함)이 143만엔 정도 많은 것으로 나타났다. 추가부분은 국가공무원 3,181.5만엔 (퇴직수당 2,738.6만엔, 지역가산 442.8만엔, 지역가산은 노사 반씩 부담) 민간근로자 3,039만엔(퇴직일시금 1,445.6만엔, 기업연금 1,593.4만엔부담(기업부담 1,534.6만엔 본인부담 58.8만엔)으로 국가공무원이 143만엔(4.7%) 더 많다. 讀賣新聞 2007.1.9

주25) 讀賣新聞 2007.1.22

<표 3-4> 연금개혁의 주요내용(1973년 이후)

개정연도	개정내용	적용개시세대	
		단계적용	완전적용
1973년	물가연동제, 임금재평가제 도입(급여확충)		
1976년	최종보험료율인상	1947년생	1987년생
1980년	부과방식으로 이행(최종보험료율 인상)	1947년생	1987년생
1985년	기초연금도입과 이층구조화, 전업주부의 기초연금적용		
	관민격차해소(후생연금-공제연금간 격차 30%이하로)		
	급여승을 인하(후생연금 소득대체율 68%로 최고)	1928년생	1942년생
	최종보험료율 인하	1962년생	2002년생
1989년	학생 강제가입	대상 학생	
	최종보험료율 인상	1961년생	2001년생
1994년	급여연동방식 변경, 총임금에서 조세등공제후임금으로	전수급자	
	정액부분 수급개시연령 인상	1942년생	1950년생
	최종보험료율 인하	1965년생	2005년생
1997년	기초연금번호제 도입	전가입자	
2000년	보수비례부분의 수급개시연령 인상	1954년생	1962년생
	급여연동방식 변경, 물가연동제로 전환(급여삭감)	전수급자	1936년생
	최종보험료율 인하	1966년생	2006년생
2004년	기초연금 국고부담률 확대(1/3 → 1/2, 2009년부터)	전수급자	
	급여연동방식 변경, 거시경제연동 추가	전수급자	1960년생
	최종보험료율 인하, 고정	1956년생	1998년생

- 주: 1) 각 세대는 1월1일생으로 가정. 따라서 4월2일생 기준시 1년이 뒤짐.  
 2) 완전적용세대라 함은 최종보험료율 도착시 20세가 되는 세대임.  
 3) 연동방식 변경에서는 개정시점의 전수급자가 대상  
 4) 거시경제연동은 후생노동성 시산의 표준예에 따라 2023년 종료로 가정

〈표 3-5〉 후생연금의 수익비(급여/기여 비율) 변화율

(단위: %)

세대/연도	1976	1980	1985	1989	1994	2000	2004	누적변화
1935년생	-4.9	-1.7	<b>-14.9</b>	-5.3	0.3	-4.1	-1.8	-28.8
1940년생	-5.1	-1.1	<b>-19.6</b>	-8.1	-2.3	-6.4	-4.6	-39.5
1945년생	-5.0	-0.6	<b>-23.8</b>	-8.7	-8.2	-5.4	-8.7	-47.9
1950년생	-5.0	-4.4	<b>-21.6</b>	-10.3	<b>-14.3</b>	-4.0	<b>-12.0</b>	-53.8
1955년생	-3.5	<b>-13.3</b>	<b>-15.3</b>	<b>-11.6</b>	<b>-12.0</b>	-7.4	<b>-12.2</b>	-55.2
1960년생	-2.4	<b>-21.1</b>	<b>-10.5</b>	<b>-12.2</b>	-9.6	<b>-19.1</b>	-8.8	-59.6
1965년생	-1.8	<b>-27.3</b>	-7.8	<b>-11.7</b>	-8.2	<b>-21.6</b>	-5.3	-60.4
1970년생	-1.2	<b>-32.1</b>	-7.0	<b>-11.2</b>	-7.3	<b>-20.6</b>	-2.3	-60.2
1975년생	-0.8	<b>-36.0</b>	-6.0	-10.8	-6.3	<b>-19.9</b>	0.6	-59.8
1980년생	-0.4	<b>-38.8</b>	-5.6	-10.1	-5.7	<b>-19.4</b>	<b>3.4</b>	-59.3
1985년생	-0.1	<b>-41.0</b>	-5.5	-9.5	-5.1	<b>-19.2</b>	<b>5.8</b>	-59.1
1990년생	0.2	<b>-42.3</b>	-5.7	-9.1	-4.9	<b>-19.2</b>	<b>7.3</b>	-59.1
1995년생	0.2	<b>-42.8</b>	-6.2	-8.7	-5.1	<b>-19.1</b>	<b>8.4</b>	-59.2
2000년생	0.2	<b>-42.9</b>	-6.4	-8.5	-5.4	<b>-19.1</b>	<b>9.0</b>	-59.1

〈표 3-6〉 공적연금제도 일원화 관련 논의의 경과

시기	논의	주관기관
1984년 2월	공적연금제도 일원화에 관한 각의 결정 - 2005년을 목표로 공적연금의 일원화를 완료	내각
1985년	연금제도 개정, 시행은 1986년 4월 - 기초연금 도입을 통한 1층부분 급여일원화 - 2층부분 급여공평화(공제연금급여설계를 후생연금수준으로	국회
1987년 9월	공적연금제도에 관한 관계각료 간담회 - 남은과제(부담의 공평화)처리위해 1999년 재정재계산시관련조치취하기로	내각
1989년 12월	피용자연금 상호간의 비용부담 조정에 관한 특별조치법(제도간조정법) - 당분간 강구해야할 부담의 불균형 시정	국회
1992년 11월 1993년 4월	피용자연금제도간조정사업에 관한 간담회 보고 제도간조정법 일부개정법 시행	간담회
1994년 2월	공적연금제도에 관한 관계 각료회의 - 공적연금제도 일원화의 논의와 관계자간 합의형성 위해 ‘공적연금제도일원화에 관한 간담회’ 개최기로 합의	내각
1994년 12월	공적연금제도일원화에 관한 간담회 “공적연금제도일원화에 관한 중간보고” - 일원화 작업은 중간담회가 지속적으로 검토 - 당분간 일본철도공제조합 지원구조를 계속하기로 결정”	간담회
1995년 7월	공적연금제도일원화에 관한 간담회 “공적연금제도일원화에 관한 보고” - 공평한 피용자연금의 통일된 틀 형성 추구가 바람직, 피용자연금의 21세기 성숙화 단계에 점진적인 대응 필요	간담회
1996년 3월	“공적연금제도의 재편성 추진에 대해” 각의 결정 - 피용자연금 재편성은 재정단위 확대 및 공통부문에 대한 비용부담의 평준화를 기본으로 함	내각
1996년 3월	후생연금보험법의 일부 개정법률안(3공제통합법안) 국회제출	후생성
1996년 6월 1997년 4월	3공제통합법 성립, 공포 3공제통합법 시행	후생성
2000년 6월	공적연금제도 일원화에 관한 간담회 재개	간담회
2001년 2월	공적연금제도일원화에 관한 간담회 “공적연금제도일원화재추진에대해”보고 - 공적연금제도 일원화는 재정단위 확대 및 공통부문에 대한 비용부담 평준화를 기본으로 통일된 틀 형성을 추진하기로 함	간담회
2001년 3월	“공적연금제도 일원화 추진에 대해”각의 결정 - 후생연금등과의 재정단위일원화를 포함, 추가적인 재정단위 확대와 비용부담 평준화 대책에 대해 피용자연금이 성숙화할 21세기 초두에 결론을 얻도록 검토를 서두름	각의
2001년 3월 2001년 6월 2002년 4월	농림어업단체직원공제조합법등 폐지법률(후생연금과의 통합법안) 국회제출 후생연금과 통합법안성립 공포 후생연금과의 통합법안 시행	농림성 후생성 후생성
2004년 5월	연금일원화에 관한 3당 합의(자민,공명,민주 간사장) - 중의원, 참의원 각각의 후생노동위원회에 “연금일원화 포함 사회보장제도 체계관련 소위원회”설치 - 2007년 3월을 목표로 결론을 내 수시실시기로 - 위 문제를 논의할 협의회 설치, 검토기로	국회
2005년 4월	사회보장제도 개혁 양원합동회의 개시 - 연금제도를 필두로 하는 사회보장제도개혁 관련 결의	
2006년 4월	“피용자연금제도의 일원화에 관한 기본방침에 대해” - 2004년 연금제도 개정부칙 규정에 따라 공적연금제도 일원화를 전망하면서 제도성숙화, 소자녀고령화의 진전 등에 대비, 연금재정범위 확대로 제도의 안정성을 높이고 장차 민간피용자, 공무원 관계없이 동일 보수이면 동일 보험료 부담, 동일한 급여를 받는 공평성 확보와 국민의 신뢰도 제고 위해 공제연금을 후생연금에 통합	각의

첫째, 전세대의 급여수준을 늘리는 1973년 조치를 제외하면 이후의 개혁조치는 대부분 세대의 수익비를 낮추는 방향으로 기능하고 있다. 이같은 지속적인 보험료 부담의 인상과 급여수준 인하로 1950년생의 수익비는 1973년 개혁시 4.0이던 것이 1976년 개혁으로 3.8, 1980년 개혁으로 3.5, 1985년 개혁으로 2.8, 1989년 개혁으로 2.5, 1994년 개혁으로 2.2, 2000년 개혁으로 2.1, 2004년 개혁으로 1.8 수준으로 낮아졌다. 2007년 기준시 아직도 수급개시연령에 달하지 못한 상태인데 가입기간중 수익비는 4.0에서 1.8의 절반이하 수준으로 낮아졌다. 이후 젊은 세대로 내려갈수록 수익비는 낮아져 1995년생의 경우 수익비가 1에 이르고 2000년생의 경우 1을 약간 밑도는 수준이 될 전망이다<sup>주26)</sup>. 다시말해 1995년 이후 출생세대는 후생연금에 가입해도 낸 보험료 이상의 연금급여를 받기 어렵게 된다.

둘째, 그간 행해진 수 차례의 재정재계산의 결과 기수급자 세대(1935년생, 1940년생)는 물론 가입자 세대(1945년생 이후)의 수익비가 작게는 29%, 많게는 60% 정도 삭감되었다. 2004년의 개혁으로 50년간 지속되어온 ‘재정재계산’ 작업이 폐지되고 향후에는 제도개선을 수반하지 않는 ‘재정검증’ 작업이 진행될 예정이므로 가입자 세대의 2004년에 추정된 수익비 수준이 유지될 전망이다. 물론 향후 적립기금의 운용수익률, 물가상승률, 급여상승률, 출산율 등의 인구요인 변화에 따라 예상수익비는 다소 바뀌겠지만 예시된 값과 크게 차이나지는 않을 것으로 기대된다. 이렇게 보면 현행 일본의 후생연금은 발족 초기 지속가능한 수준보다 최대 2.5배 정도 높은 수익비를 제시했던 셈이다. 1950년생 이후의 세대는 연금에 가입한 이후 한번도 급여를 받아보지 못한 상태에서 인구 및 경제여건의 변화로 수익비가 54~60%나 삭감되는 조치를 감수하지 않을 수 없었다.

주26) 1935년생 이후의 세대별 수익비는 上村敏之「公的年金改革-小泉改革の評價と次期政権の課題」 2006.7.21 참조. 1935년생의 경우 1973년의 6.8에서 2004년 개혁으로 4.9로 낮아졌고 1940년생은 5.4에서 3.2로 낮아졌으며 1945년생은 4.6에서 2.4로 낮아졌다. 이상의 숫치는 그림을 토대로 추정한 어렵치다.

셋째, 개혁연도에 따라 과급효과가 세대별로 다소 차이를 보이고 있다. 1960년 이후 출생세대는 1980년과 1989년, 2000년 개혁으로 수익비가 크게 감소한 반면 1955년 이전 출생세대는 1985년과 1994년, 2004년 개혁으로 수익비가 크게 줄어들었다. 2004년 개혁으로 1980년 이후 출생세대의 수익비가 상당부분 개선된 것도 주목할 점이다. 1960년 이후 출생세대의 수익비 감소의 경우 1980년과 1989년은 보험료율 인상이 크게 영향을 미친 반면 2000년은 급여수준 인하나 큰 영향을 미치고 있다. 1955년 이전 출생세대의 수익비 감소는 급여승율 인하나, 지급개시연령 인상, 거시경제연동 조치 도입의 영향이 큰 것으로 판단된다. 주목할 점은 2004년 개혁시 기수급자인 1935년생과 1940년 생에 대해 급여 삭감을 통한 수익비 인하(1.8-4.6%)를 시도하고, 미래 수급세대인 1975년생 이후 세대의 수익비 인상을 시도함으로써 1960년 이후 출생세대의 수익비 감소율을 60% 수준으로 접근시킴으로써 미래세대로 연금재정 부담을 전가하지 않은 점이다.

넷째, 보험료 미납, 미가입 등의 이유로 장차 기초연금의 공동화 현상 즉, 사각지대 확대가 우려됨에 따라 보험료 방식을 다소 완화, 국고부담을 현행의 급여지출의 1/3에서 1/2로 늘려 가입에 따른 부담을 줄여 공동화 예방에 나섰다. 기초연금의 재원을 전적으로 조세에 의존하는 국가가 적지 않은 상황에서 보험료 방식의 유지를 고집함으로써 가입자의 자조노력을 촉구, 연금재정의 정부의 존도를 줄이려는 일본 정부와 유력 정치인들의 연금철학을 엿볼 수 있다. 기초연금의 급여수준이 공적부조인 생활보호(우리의 기초생활보장)의 급여수준을 밑도는 것이 문제로 지적되는 상황에서 기초연금 급여수준을 끌어올리기보다 생활보호 급여수준을 하향조정하는 방향으로 검토하는 점도 일본 정부와 유력 정치인들의 인식이 “(재앙수준의) 초고령사회에서의 노후준비는 자기책임으로”라는 데 모아지고 있음을 시사한다.

다섯째, 25년에 걸친 시도 끝에 직장가입자의 공적연금을 통합하고 그 수준을 평준화하려는 일본 정부와 정치인들의 노력은 주목할 점이다. 신분제공무원제를 채택하고 있으면서도 근로기 소득이 같다면 공무원과 민간근로자의 연금(추가부분, 퇴직금 포함) 급여가 같아야 한다는 인식하에 2010년까지 하나의 제

도로 통합하기로 하고 최근 구체적인 삭감수준까지 정하였다. 1985년의 개정을 통해 관민격차를 30% 이내의 수준으로 줄였는데 이 격차를 25년후인 2010년까지 제로화 하겠다는 개혁전략은 관민격차 해소에 소극적인 우리를 포함한 국가들에게 시사해주는 바가 작지 않다. 특이한 점은 이러한 정부와 정치인 주도의 개혁작업에 당사자인 공무원(노조)들의 목소리가 정치적으로 거의 영향을 미치지 못한다는 것이다. 이는 집권당이 자민당으로 정치기반이 매우 안정되어 있고 노조의 목소리를 대변해주는 야당의 정치력이 상대적으로 약한데 기인하고 있다.

여섯째, 이상의 개혁작업을 진행하는 과정에서 주도적인 역할을 한 그룹은 관료와 집권당 정치인들이다<sup>주27)</sup>. 이들이 이러한 개혁을 추진할 수 있었던 것은 법이 재정재계산과 그에 따른 법제도의 개선을 의무화하고 있고 집권당이 장기집권을 토대로 안정적인 정치를 펼칠 수 있었기 때문이다. 따라서 노동자단체, 시민단체, 야당 등이 제도개혁을 반대할 마땅한 명분이 없고 힘도 없었다. 일본의 대표적 노동자단체<sup>주28)</sup>인 렌고(連合)와 쟈노렌(全勞連)은 전통적으로 야당지지 성향이 강한데 일본정치의 특성상 야당의 정치적 파위가 약해 노조의 목소리가 개혁안에 제대로 반영되지 못하고 있다. 시민단체 목소리는 노조보다

주27) “여당인 자민당은 당내 정책에 다소간의 차이가 있어도 최종적으로는 관료가 써준 작문을 토대로 약간의 색칠을 가해 당차원의 정책을 내놓는데 야당인 민주당은 다양한 의견을 하나로 모으는 것이 매우 힘들다. 게다가 관료기구가 점차 국회의원 후보자의 공급원이 되고 있는 현실에서 정책상의 차별화를 시도하는 것은 점점 어려워지고 있다. ‘자민당 + 관료기구’에 대항하여 ‘민주당 + 시민단체’ 라는 구도밖에 없는게 아닐까” 민주당 참의원의원(오사카선거구) 야마모토 다카시(山本孝史)의 메일매거진 「달팽이의 중얼거림 蝸牛のつぶやき」 2004년 9월 15일 <http://www.ytakashi.net/>

주28) 회원수는 렌고가 압도적으로 많고(8배 이상) 전통적으로 야당인 민주당 지지 성향이 강하며 쟈노렌은 소수야당인 일본공산당 지지 성향을 보이고 있다. 두 단체는 1989년에 결성되었다. 1989년 이전의 노동자단체는 총평(總評)과 동맹(同盟), 중립(中立) 등으로 나뉘어 총평은 야당인 사회당(현 사민당), 동맹은 야당인 민사당(현 민주당)을 지지하는 등 각 산업노조별 지지정당이 다르고 한 직장안에서도 조합별 지지정당이 다른 양상이 전개되었다. 이같은 분열에도 불구하고 호경기 덕분에 임금, 노동조건은 전반적으로 개선되어 갔지만 불경기 국면으로 접어들면서 노동자 목소리를 하나로 합칠 필요성이 높아져 노조단일화 작업이 실현된 것이다. 발족초기 렌고(일본노동조합총연합회)가 8백만명, 쟈노렌(전국노동조합총연합회)이 백만명의 회원을 보유하였지만 이후 회원수는 꾸준히 줄고 있다.

더 약하다. 시민단체는 우리보다 그 숫자가 월등히 많고 활동도 활발한 편이지만 규모가 작고 활동분야가 전문적 성향을 띠고 있다<sup>주29)</sup>. 지역출신 정치가 등과 연계하여 지역이나 업계 단위로 공청회나 히어링모임을 주최하여 내부자의 인식을 넓히면서 문제를 제기하는 역할을 담당하고 있다. 특히 연금, 의료, 개호 등 전국민 차원의 사회보장제도 개혁과 관련하여서는 “이것이 시민다수의 주장이다”는 식으로 많은 단체가 연합하여 통일된 목소리를 내는 경우는 거의 없다. 지역주민을 대표하는 국회의원이 소속정당을 통해 국회에서 주민의 목소리를 대변한다고 판단하여서인지 모르나 시민단체연합으로서의 목소리는 크지 않다. 대신 야당이 시민단체의 목소리를 상대적으로 많이 대변해주고 있다.

#### 나. 사적연금의 개혁동향 : 기업연금을 중심으로

일본 기업연금의 효시는 1905년의 가네보(鐘紡) 공제조합, 1914년의 미쓰이상점(三井商店) 사용인 은급, 1926년의 우편연금 등에서 원형을 찾아볼 수 있고<sup>주30)</sup> 근대적인 기업연금은 1949년 10월에 마쓰자카야(松坂屋)가 시행한 자가연금(自家年金)이 효시라고 할 수 있다. 1952년 2급 요구를 중앙노동위원회가 알선, 중재한 것이다. 이 때의 제도는 미국의 크라운제라박제지회사의 연금이 모델이었다. 가입은 임의며 노사가 기여하는 적립형으로 퇴직일시금과 병급가능하고 퇴직시 적립금을 신탁회사로 이관하여 연금형태로 받을 수 있다. 연금액은 평균급여와 가입기간으로 정하며 지급기간은 10년 확정이다.

기업연금은 임의가입 제도로 대기업 근로자가 주 대상인 후생연금기금과 중

주29) 연금개혁과 관련하여 목소리는 낸 시민단체(NPO 포함)의 예로는 ‘시민이 만드는 정책조사회 市民がつくる政策調査會’, ‘공적연금 태스크포스 公的年金タスクフォース’ ‘시니어라이프정보센터 シニアライフ情報センター’ ‘고령사회를 좋게하는 여성모임 高齢社會をよくする女性の會’, ‘공개토론 아오모리 포럼 公開討論あもりフォーラム’, ‘요시노 신지와 시정에 참가하는 친인모임 吉野信次と市政に参加する1000人の會’, ‘나카노 구정학습회 中野區政勉強會’, ‘오키나와비전협의회 沖縄ビジョン協議會’, ‘평화와 헌법을 지키는 지키고싶은 시민의 목소리 平和と憲法を守りたい市民の聲’, ‘기노메강을 사랑하는 연락협의회 木の芽川を愛する連絡協議會’ 등이 있다.

주30) 企業年金連合會, 『企業年金に関する基礎資料』 2006년10월 p.4.

소기업 근로자가 주대상인 (세제)적격퇴직연금이 있고 이 밖에 2001년 10월에 도입된 확정기여연금과 2002년 4월에 도입된 확정급여기업연금이 있다. 여기에 공무원 대상의 직역가산부분과 자영업자 대상의 국민연금기금, 부가연금을 유사 제도로 구분할 수 있다. 임의제도라서 소득대체율(연금액/평균임금)의 측정이 힘들지만 후생연금기금의 경우(그림 3-3 참조) 2005년 7월 기준 수급자가 224.5만명으로 평균연금월액이 36,863엔(플러스 알파 7,877엔 포함)으로 11.1% (평균표준급여월액 331,465엔)로 추정된다<sup>주31)</sup>. 이에 비해 적격퇴직연금은 2005년 3월말 기준 평균연금월액이 91,952엔으로 후생연금기금보다 2배 이상 크고 소득대체율도 28%대 수준이 될 것으로 예상된다. 다만 대부분 수급기간이 정해져 있는 유가연금이며 연금수급자가 35.1만명으로 적고 일시금수급자(34.3만명, 평균급여액 313만엔)와 유사한 수준을 보이고 있다.

가입자수는 두 연금 모두 급격히 줄고 있다. 후생연금기금의 경우 1997년의 1,225.4만명을 피크로 감소세로 접어들어 2007년 2월1일 기준 525만명(12.9만 사업소)을 보이고 있고 적격퇴직연금은 1995년의 1,077.6만명을 피크로 지속적으로 줄어들어 2006 3월말 기준 567만명(4.5만 건)을 보이고 있다. 적격퇴직연금은 2002년 이후 신규계약은 원칙적으로 불가하지만 실질적으로는 계속되는 것으로 간주되고 있다. 즉, 결합계약의 분리, 합병, 분할, 영업양도의 일부 등에 대해 신규계약이 부분적으로 허용되고 있다<sup>주32)</sup>.

기업연금의 적립금은 2003년 기준 대GDP 비율이 13.1%로 미국(66.0%), 캐나다(52.0%)보다 훨씬 낮은 값이지만 생명보험 적립금을 더하면 이 값이 49%로 높아져 미국(81%), 캐나다(69%)와의 격차가 크게 줄어든다.<sup>주33)</sup> 이는 일본에서

주31) 플러스알파 급여 중 가산부분을 전액 일시금으로 선택한 이들을 제외한 83.8만 명의 평균 연금월액은 48,246엔(플러스알파 17,453엔 포함)으로 크게 늘어난다. 급여액은 대행형(33.9만명)이 42,308엔(동 7,262엔) 가산형(190.6만명)이 35,896엔(동 7,987엔)으로 대행형이 월등히 높다. 대부분이 종신연금이다. 企業年金連合會(2006) p.131 p.134.

주32) 관련 통계가 企業年金連合會(2006) p.244 에 정리되어 있다.

주33) OECD(2005), figure 1, table 2 기업연금자산의 2003년도말 시가기준 7조 8,580억에서 2005년도말에는 12조 5,985억엔으로 크게 늘어났다. 기간중 GDP 증가율이 그렇게 크지 않으므로 대 GDP 비율이 크게 증가하였을 것으로 전망된다.

근로자들이 기업연금보다 생명보험을 노후소득보장 수단으로 선호하고 있음을 말해준다. 기업연금 자산의 운용형태를 기관별로 보면 2005년도말 기준 투자고문사 위탁이 49.7%로 가장 높고 자가운용 28.2%, 신탁회사(신탁은행 투자일임 계약 포함) 위탁 22.1%로 나타나고 있다. 운용자산의 구성은 국내주식 35.3%, 국내채권 35.1%로 높은 수준을 보이고 외화표시 주식 22.3%, 외화표시 채권 6.1%, 기타(전환사채, 부동산, 단기자금 등) 1.1%를 보이고 있다. 국내주식이 국내채권을 앞서기 시작한 것은 2003년도 부터다<sup>34)</sup>.

#### 1) 기업연금의 개요

##### ① (세제)적격퇴직연금

법인세법 시행령 부칙 제16조 제1항 제1호부터 제14호까지 제시된 14가지 적격요건을 충족하고 국세청 승인을 받은 상품으로 1962년 4월에 도입되었는데 2002년에 시행된 확정급여기업연금법에 의거 2012년 3월까지 다른 상품으로 이동해야 한다<sup>35)</sup>.

퇴직금에서 적격퇴직연금으로의 이행방식은 세 가지로 전부이행, 일부이행, 추가형이 그것이다. 전부이행은 기존 퇴직급여충당금을 전액 연금화, 일부이행은 종할과 횡할로 구분되어 종할은 기존 퇴직금 중 정년퇴직급여만 연금으로 전환하고 횡할은 기존 퇴직금의 일정비율만 연금으로 전환하여 퇴직금과 적격퇴직연금을 함께 운영하며, 추가형은 기존 퇴직금과 별도의 기업연금을 도입하는 방식이다.

연금 지급개시연령은 60세가 73.8%로 가장 많고 60세 미만은 6.8%, 60세 이상은 19.5%다(1998년 기준). 연금 지급기간은 일반적으로 퇴직 후 후생연금 수

주34) 企業年金連合會(2006) pp.70~71.

주35) 이외에 1993년 4월에 창설된 '특례적격퇴직연금'이 있다. 이는 조세특별조치법에 의거 적격퇴직연금중 연금으로서의 실질이 확보되는 등 일정요건을 충족하면 '특례적격퇴직연금 계약'으로 규정하여 그 적립금에 대한 특별법인세를 후생연금기금에 준해 비과세하는 제도다. r계약건수는 1997년의 648건을 피크로 줄어들어 2005년에는 356건을 보이고 있다. 상세한 내용은 企業年金連合會(2006)의 비교표 참조 p.235 p.249.

급 전까지의 유기(有期)로 ‘연결연금’의 역할을 수행한다. 기여는 기업기여가 원칙이나 노사 공동부담도 있다.

세제적격 요건은 초기에는 12가지 조항이었는데 연금제정의 안정적 적립을 위해 ‘초과적립금 사업주 반환’ 조항을 삭제하고 ‘재계산’ 조항을 신설하였으며 제한적 조건하에서 급여감액을 허용하는 ‘급여감액 원칙 금지’ 조항과 ‘예정이율 변경금지’ 조항을 신설하여 지금은 14가지다. 계약형태는 노사합의로 생명보험사와 계약하는 단독계약, 간사기업주<sup>36)</sup>를 매개로 하는 공동취급과 분할 계약이 있다. 수탁상품에는 생명보험형 연금과 신탁형 연금이 있으며 이들은 자산 운용형태, 수익배분방법, 수수료 체계 등에서 다르다. 수탁기관별 자산구성비율(2005년도말 기준)은 신탁(58.7%), 생명보험(39.5%), 전공련(1.8%)의 순서이며 수탁기관별 계약건수는 생명보험(83.7%), 신탁(15.4%), 전공련(0.9%)의 순서다<sup>37)</sup>.

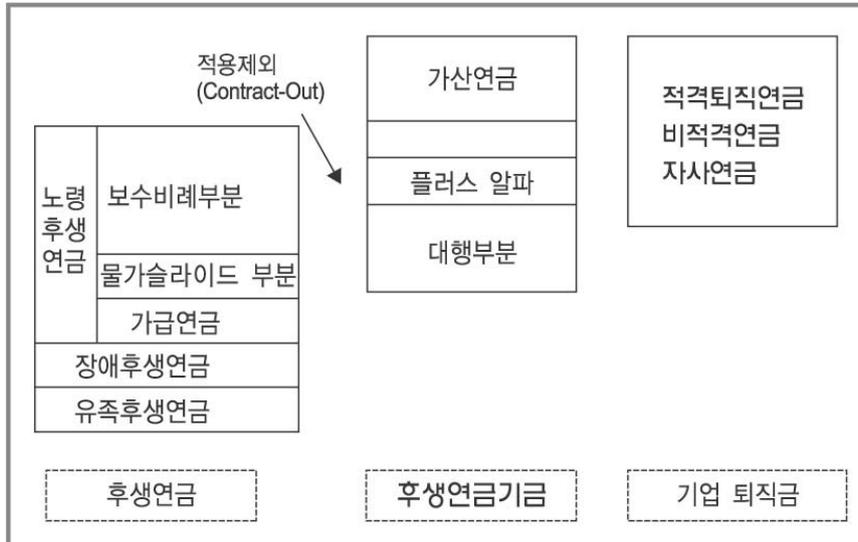
## ② 후생연금기금

후생연금 소득비례부분의 일부를 적용제외(Contract-Out)하여 대행하는 ‘후생연금기금’이 1966년 10월에 도입되었다. 후생연금기금은 후생연금보험법에 의거한 특별법인으로 후생연금 급여대행 외에 일정비율 이상의 추가급여(+α)를 규정하고 있다(그림 3-2 참조). 가입 최소종업원수 제한 및 종신연금 선택 등 적격퇴직연금보다 엄격한 조건이 적용되어 주로 대기업에서 운영한다. 설립형태는 단독형, 연합형, 종합형의 세 가지다(표 3-7 참조).

주36) 간사제도란 여러 수탁사가 공동으로 하나의 기업연금을 인수하는 형태로 복수 수탁사 중에서 간사기업을 정하고 간사기업이 대표로 제도를 운영한다. 총간사(부간사 포함)기업은 계약체결, 보험료 계산 및 수급/배분, 퇴직보험금 지급, 단체와의 연락사무, 보험료 등의 업계 내 배분, 급여의 업계 내 취합 및 종결업무, 업계 내의 수지상황보고 및 계약체결 변경업무, 연락업무 등을 담당한다. 비간사기업은 책임준비금의 관리운영만을 맡는다.

주37) 상세한 정보는 企業年金連合會(2006) p.245, p.248 참조

[그림 3-2] 후생연금과 후생연금기금의 구분



<표 3-7> 후생연금기금 설립 현황

설립 형태	구분	기금수/가입자수 2006년 7월 기준
단독형	·한 기업이 단독 설립 ·가입인원 1,000명 이상(2005년 4월 1일 이전 설립된 기금의 합병, 분할로 설립된 기금은 500명이상)	62(10%) 20만(4%)
연합형	·모회사, 자회사 가 연합하여 설립 ·가입인원 1,000명 이상(2005년 4월 1일 이전 설립된 기금의 합병, 분할로 설립된 기금은 800명이상)	85(13%) 56만(11%)
종합형	·조직모체가 여러 기업을 통합해 설립 ·동종동업형, 판매특약정형, 하청형, 지역형이 있음 ·가입인원 5,000명 이상(2005년 4월 1일 이전 설립된 기금의 합병, 분할로 설립된 기금은 3,000명이상)	504(77%) 437만(85%)

자료: 企業年金連合會, 『企業年金に関する基礎資料』, 2006.

급여형태는 대행형, 가산형의 두 가지가 있는 바 대행형은 후생연금의 보수 비례 부분과 부가급여를 단순 대행하는 것으로 기금수는 75개(11.5%), 가산형은 대행급여 외에 기업의 독자연금을 운영하는 방식으로 576개(88.5%)가 있다. 가산부분은 적격퇴직연금이나 퇴직금을 이행하는 방식을 택하고 있다. 급여수준은 도입형태에 따라 상이하며 평균연금월액은 플러스 알파 부분을 합쳐도 5만 엔을 밑돌고 대행형이 가산형보다 급여수준이 더 높다.

적격퇴직연금, 후생연금기금, 확정기여연금, 확정급여기업연금의 4가지 제도의 특성을 비교하여 정리하면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 일본의 기업연금 제도 비교

구분	적격퇴직연금 (1962. 4~2012. 3)	후생연금기금 (1966. 10~)	확정급여기업연금 (2002. 4~)	확정기여연금(기업형) (2001. 10~)
근거법	법인세법	후생연금보험법	확정급여기업연금법	확정기여연금법
제도개요	세법상 적격요건을 충족하는 퇴직연금	노령후생연금의 보수비례 부분과 추가분으로 급여지급	규약형-노사합의규약, 신탁, 생보사와 계약 기금형-기업연금기금	운영관리와 자산관리 기관 분리 3 이상 운용상품 중 선택
운영주체	사업주	후생연금기금	노사합의체	법인(혹은 사업주)
기업규모	-	단독과 연합은 1,000명 이상 종합은 5,000명 이상	-	-
수탁기관	생보사, 신탁은행, 투자자문사	생보사, 신탁은행, 투자자문사	신탁사, 생보사	신탁, 생보, 후생연금기금, 기업연금기금, 손보
가입자격	기업 또는 단체 종업원	후생연금보험 피보험자	좌동, 연금규약으로 규정가능	좌동
수령 자격	가입기간	자유, 대개 15~30년	1개월 이상	좌동
	연령	20년 이상 혹은 45세 이상	대행부분-후생연금과 동일 가산부분-자유	노령급여-가입기간 고려 60~65세
수급기간	대부분 유기연금 예외적으로 보충기간 있는 종신	종신, 가산부분은 보충기간 있는 유기 가능	대부분 유기연금(5년 이상) 예외적으로 보충기간 있는 종신	좌동, 일시금
급여수준	자유설계	가산부분이 대행부분을 10% 이상 상회해야	자유설계	기여금 따라 차등 기업연금가입자-월 4.6만 엔 한 기업연금미가입자-월 2.3 만 엔 한, 일시금가능

<표 3-8> 계속

구 분	적격퇴직연금 (1962. 4~2012. 3)	후생연금기금 (1966. 10~)	확정급여기업연금 (2002. 4~)	확정기여연금(기업형) (2001. 10~)	
세계 우대	기업 기여	전액 손금산입	좌 동	좌동	
	종업원 기여	생명보험료 공제	사회보험료 공제	생명보험료 공제 좌동	
	연금 적립액	특별법인세 1% + 주 민세 0.173% (종업원 기여분 제외)	노령후생연금 대행부분 2.84배 초과분에 특별법인 세 1% + 주민세 0.173%	특별법인세 1% + 주 민세 0.173%(종업원 기여분 제외)	좌동
	급여	연금: 잡소득 일시금: 퇴직소득	연금: 잡소득 일시금: 퇴직소득(단, 종업원 기여분 제외)	좌동 연금-공적연금 등 공제	좌동
휴대성	없음	전직 시 연금원자의 자산이환 가능(2005년 10월부터, 기업연금연합회 경우)			
기존제도 이행	없음	없음	적격퇴직연금, 후생연 금기금, 퇴직금에서 이행가능	적격퇴직연금, 후생연 금기금, 확정급여기업 연금, 퇴직금에서 이행 가능	

주: 특별법인세는 1999~2007년도 중 과세동결  
 자료: みずほ総合研究所(2004), 企業年金連合會(2006)

### ③ 확정급여기업연금

적격퇴직연금과 후생연금기금은 확정급여형인데 최근 운영수익이 낮아져 적립부족 사태가 문제시되어 급여수준의 인하는 물론 해산, 폐지가 증가하고 있다. 후생연금기금은 계속기준과 비계속기준에 의한 재정검증에 따라 적립수준이 규정되어 있고 적립부족 해소도 의무화되어 있으며 해산시 지불보증제도가 있지만 해산에 따른 급여삭감 사례도 없지 않다. 이에 비해 적격퇴직연금은 운영자유도가 높은 반면 비계속기준 같은 검증절차와 지불보증제도가 없다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2002년 4월에 도입한 것이 확정급여기업연금으로 적립기준, 수탁자책임, 정보개시 등의 통일기준 외에 세계상 우대조치까지 갖추고 있다. 규약형과 기금형이 있으며 규약형은 노사합의에 의한 연금규약에 입각하여 기업이 신탁회사, 생명보험사 등과 계약하고 기업 밖에 연금자산을 관리, 운용하여 급여를 확보하는 방식이다. 기금형은 기업과 별도의 법인격을 지닌 기업연금기금을 설립, 이곳에서 연금자산을 관리, 운용하고 급여하는 방식이다.

보험료는 기업기여가 원칙인데 연금규약에서 정하면 종업원기여도 가능하다. 가입대상은 후생연금보험 피보험자이며 규약으로 가입자격을 규정할 수 있다. 급여는 노령급여(지급개시연령 60~65세)가 기본이며 장애급여와 유족급여를 줄 수 있다.

후생연금기금과 적격퇴직연금에서 확정급여기업연금으로 이행할 수 있으며 이때 후생연금기금은 대행부분을 반납할 수 있다. 기존의 적격퇴직연금은 2012년 3월 말까지 후생연금기금, 확정급여기업연금, 중소기업퇴직금공제제도 등으로 이행하든가 폐지해야 한다.

확정급여기업연금에서는 수급권보호차원에서 적립의무, 수탁자책임, 정보개시를 규정하고 있다. 5년에 한차례 재정재계산을 행하고, 각사업연도 말 결산시 연금재정이 예정대로 운영되고 있는지(계속기준), 지급 기업연금을 종료할 때 과거기간분 급여에 맞는 자산이 확보되어 있는지(비계속기준)를 검증하여 적립 부족 발생 시 일정기간 안에 부족이 해소되도록 보험료를 기여해야 한다.

수탁자책임과 관련해 수급권보호 관점에서 사업주 등에 의한 기업연금의 관리, 운영자의 가입자 등에 대한 충실의무, 그리고 분산투자의무 등의 책임을 규정하고, 이익배반행위금지 등의 행위준칙을 명확히 했다. 정보개시와 관련해 사업주 등은 종업원에게 연금규약내용을 주지시키고 보험료납부상황, 자산운용상황, 재무상황에 대해 가입자 등에게 정보를 알리며 후생노동대신에게 보고해야 한다.

세제상우대조치는 사업주보험료는 전액손금산입, 본인보험료는 생명보험료공제가 허용되고 운용 시의 적립금수익은 특별법인세(1999~2007년도까지 동결)가 과세된다. 급여는 연금수급 시 공적연금공제 등이 적용되며 일시금 수급 시에는 기업기여분에 대해 퇴직소득이 과세된다.

실시건수는 2002년도말의 43개(규약형 41개, 기금형 2개)에서 2006년 9월1일의 1,670개(1,067개, 603개)로 늘었다<sup>38)</sup>. 이중 756개(45%)는 후생연금기금에서 이행한 것이다. 전체 제도중 598개(규약형 72개, 기금형 526개)를 대상으로 사

주38) 2007년 1월1일 기준으로는 1,866개(1,262개, 604개)로 늘었다.

<http://www.pfa.or.jp/top/index.html>

업소수와 가입자수를 조사한 바에 따르면(2006년 7월) 사업소수는 5,226개(384개, 4,842개) 가입자수는 280만명(17만명, 263만명)이다. 이 제도를 채택한 기업은 다른 제도를 병용하고 있다. 가령 기금형을 채택하고 있는 526제도는 확정기여연금(기업형) 121개, 적격퇴직연금 77개, 다른 확정급여기업연금 37개를 함께 사용하고 있으며 규약형을 채택하고 있는 72제도는 후생연금기금 1개, 확정기여연금(기업형) 22개, 적격퇴직연금 5개, 다른 확정급여기업연금 7개를 병용하고 있다<sup>주39)</sup>. 562제도(규약형 56개, 기금형 506개)를 대상으로 한 수급권자수는 101.8만명으로 이들의 평균연금월액은 51,940엔이다. 기금형이 95.6만명, 52,403엔 규약형이 6.2만명 44,749엔으로 기금형이 수급권자수와 연금급여에서 더 큰 값을 보여준다<sup>주40)</sup>.

#### ④ 확정기여연금

기여금과 운용수익으로 연금급여액이 사후적으로 결정되는 제도가 확정기여연금이다. 미국의 401k플랜이 대표적이며 2001년 10월, 일본판 401k플랜인 확정기여연금이 도입되었다. 도입 배경은 후생연금기금, 적격퇴직연금, 국민연금기금이 중소기업과 자영업자에게 충분히 보급되지 못하고 전직자가 증가하는 가운데 전직 시의 원금 이전이 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 게다가 2001년 3월에 도입된 퇴직급여회계가 적립부족인 기업에 큰 부담을 주고 이로 인해 급여인하와 기업의 추가 기여금부담이 발생하였다. 기업 독자적으로 확정기여형 연금을 도입한 예도 있었지만 세제우대도 없고 휴대성도 없었다.

기업형과 개인형이 있다. ‘기업형’은 기업이 도입해 종업원들에게 가입시키는 제도이고 ‘개인형’은 자영업자와 후생연금기금, 적격퇴직연금, ‘기업형’에 가입하지 않은 근로자가 가입하는 제도다. 공무원, 전업주부, ‘기업형’ 도입 기업의

주39) 후생노동성은 확정급여기업연금 등의 가입자에게 확정기여연금(개인형) 기여를 허용하는 등 기업연금 전반에 걸쳐 본인 기여 범위를 확대할 방침이다. 장기적으로 결혼후 퇴직 여성에의 본인 기여가 허용되면 전업주부도 자신의 연금을 지낼 수 있을 것이다. 讀賣新聞 2007.1.12

주40) 이밖에 일시금 지급상황, 성숙도, 업태별 제도수, 가입자수규모별 제도수 등의 상세한 정보는 企業年金連合會(2006) pp.183~186 참조

근로자는 개인형에 가입할 수 없다.

기업형의 기여한도는 가입자 1인당 타기업연금 가입자는 월 2.3만 엔(2004년 10월 이전 1.8만 엔), 미가입자는 월 4.6만 엔(2004년 10월 이전 3.6만 엔)이며 미가입자는 기업기여로 한정되고 근로자의 기여는 허용되지 않는다<sup>41)</sup>. 기업은 기여금을 신탁회사, 생명보험사, 후생연금기금, 기업연금기금, 손해보험사, 농협연합회 등의 자산관리기관에 위탁하며 기여금은 가입자 개인단위 계정으로 관리된다.

기여금운용처는 사업주 등 운영관리기관이 제시한 셋 이상의 운용상품 중에서 가입자가 선택하며 운용상품은 예저금, 공사채, 투자신탁 등으로 제시된 상품에는 원금확보상품이 하나 이상 포함되어야 한다. 급여는 가입자가 운영관리기관에 신청해서 자산관리기관에서 지급된다.

개인형은 개인이 금융기관을 통해 국민연금기금연합회에 신청하여 가입한다. 자영업자 등의 기여한도는 월 6.8만 엔(국민연금기금가입자는 6.8만 엔에서 국민연금기금 기여금 차감액)으로 가입자가 국민연금기금연합회에 기여금을 납부한다. 개인형에 가입한 근로자의 기여한도는 월 1.8만 엔(2004년 10월 이전 1.5만 엔)으로 기여금은 원칙적으로 기업을 통해 국민연금기금연합회에 납부한다.

운용은 운영관리기관을 통해 운용하는데 전직시에는 전직처로 이관, 개인형으로 계속 가입할 수 있다. 한편 이직 등으로 가입대상에서 제외되는 때에는 국민연금기금연합회에 자산을 이관하며 급여 시나 다시 가입자가 될 때 운용을 지시할 수 있다. 이직 등의 경우 기여연수가 3년 이하이고 일정조건을 충족하면 ‘탈퇴일시금’을 받을 수 있다.

주41) 근로자 본인의 기여를 허용하고 세제상 우대조치를 부여하는 방침이 2007년 1월에 정해졌다. 후생노동성은 확정기여연금(기업형)에 월 2.3만엔을 상한으로 본인 기여를 허용키로 하고 금년 중 관련법안을 제출할 예정이다. 상한은 월 4.6만엔으로 그대로 유지할 예정이다. 도입 당시 고소득근로자 우대조치라는 이유로 채택되지 않았는데, 최근의 조사에 따르면 기업기여가 평균 월 1.1만엔 정도로 노후보장에 부족할 전망이다. 도입기업 7,300사중 6할 정도가 100인 미만의 중소기업으로 고소득근로자 우대와 거리가 있는 것으로 나타나고 있다. 讀賣新聞 2007.1.12

급여는 가입자가 운영관리기관에 신청하고 국민연금기금연합회에서 지급한다. 노령급여 수급개시가능연령은 60~65세로 통산가입기간에 따라 다른데 늦어도 70세부터는 수급해야 한다. 수급기간은 5년 이상이며 일시금으로도 받을 수 있다. 장애를 입으면 장애급여(연금, 일시금)를 받고, 사망하면 유족에게 사망일시금이 지급된다.

기업의 기여금은 전액손금산입되고 개인 기여금은 전액 소득공제된다. 운용단계에서 금융상품 등의 이자배당은 비과세되지만 적립금 운용수익은 특별법인세가 과세(2007년도까지 동결)되며, 연금은 잡소득으로 공적연금 등 공제대상이 되고 일시금은 퇴직소득으로 간주되어 기여기간을 근속연수로 간주해 퇴직소득 공제가 적용된다. 장애급여는 소득세, 주민세가 비과세되고 사망일시금은 법정 상속인 1인당 500만 엔까지 비과세된다.

기업형 도입 기업은 노사합의에 의해 기업연금과 퇴직금 등의 과거 근무기간에 따른 연금자산등을 기업형으로 이환할 수 있다. 기업연금에서 이환할 경우 확정기여연금(기업형) 가입자 대상자의 1/2 이상과 가입자 대상외의 1/2 이상의 동의를 얻어야 하고 적립금부족이 없어야 하며 최저적립기준액을 충족해야 하는 조건을 갖추어야 한다. 퇴직수당 자산을 이환할 경우 사업주는 퇴직급여규정 변경 전후의 차액범위내에서 기업형으로 이환할 수 있으며 이환일이 속하는 연도에서 익년도부터 3년도 이상 7년도 이내의 기간중 기업형 규약이 정하는 연도까지 각년도에 균등분할하여 이환한다. 이환한도액은 기여한도와 가입자 근속연수에 따라 정령으로 정하는데 2004년 10월 이후 과거자산의 이환한도액은 철폐되었다(주42).

이 연금 도입시 기업은 종업원의 투자교육 비용을 부담하지만 장래의 추가기여부담은 생기지 않는다. 개인은 수급액이 불안정하여 노후생활설계가 불확실해지는 단점이 있지만 수급권 부여기간이 근속 3년 이내로 다른 기업연금보다 짧고, 자신의 소유분이 명확하여 전직 시 연금자산을 이관할 수 있으며 기업연금에 가입하지 않더라도 세제우대를 받을 수 있는 점 등이 장점이다.

주42) 企業年金連合會(2006) p.209 참조

기업형 규약수는 2001년의 70건에서 2005년의 1,866건(2006년말 2,161건)으로 가입자수는 2001년의 8.8만명에서 2005년의 173만명(2006년 11월말 209만명)으로 늘었다. 2005년 기준 실시 사업주는 6,664사, 등록운영관리기관수는 683사로 늘었다. 운용상품의 평균품목수는 규약단위로 유가증권 10.0, 예저금 1.7, 신탁 0.4, 생보손보사 1.9로 나타나고 있다.

개인형 가입자수는 2001년 443명에서 2005년 6.3만명, 2006년 약 7만명으로 증가하였고 은행 등에서 신청을 받아줘 등록사업소는 153개에서 32,234개로 늘어났다. 가입자는 2006년 11월말 기준 제1호 가입자가 31,698명, 제2호 가입자(후생연금가입자)가 43,034명으로 나타나고 있다<sup>주43)</sup>. 평균기여액은 16,308엔으로 제1호 가입자가 21,637엔, 제2호 가입자가 12,053엔으로 파악되고 있다.

최근 대기업, 벤처기업, 중소기업종합형(대상기업의 3분의 2는 300인 미만) 등의 가입이 늘면서 도약단계에 접어든 모습을 보여 주고 있다. 기업형은 기업연금과 퇴직금에서 옮겨온 것이 75%, 신설이 25% 정도다<sup>주44)</sup>. 특히 적격퇴직연금으로 부터의 이환이 64%를 가장 많고 퇴직일시금이 13.3%로 그 다음이다. 당초 우려되던 예저금 편중 운용에서 벗어나 최근 투자신탁 비율은 50%대를 보이고 있다<sup>주45)</sup>. 다만 동결된 특별법인세가 2008년 이후 부활할 가능성이 있고, 근로자의 기여를 허용하겠다고 하지만 상한액은 낮은 수준에서 변함이 없고, 개인형 보급이 저조하며, 기업의 투자교육 책임과 부담이 충분하지 못하다는 점이 문제로 지적되고 있다<sup>주46)</sup>

주43) 자영업자 등의 제1호가입자보다 기업근로자인 제2호가입자가 약간 많다. 企業年金連合會 홈페이지 <http://www.pfa.or.jp/top/index.html>

주44) 企業年金連合會(2006) p.227 참조

주45) 제도 시행부터 1년 이내에 확정기여연금을 도입한 기업은 투자신탁 등의 비율이 당초의 40%대에서 최근 50%를 상회한다. 2005년 10월 이후 도입기업의 투자신탁비율은 48.5%(기여금 기준)를 보이고 있다. 企業年金連合會(2006) p.226 참조

주46) ニッセイ基礎研究所(2005), p.1. 외

2) 기업연금의 최근 개혁동향

① 기업연금의 통산제도(portability) 강화

2004년 연금제도 개정시 기업연금의 통산제도를 강화하기 위해 2005년 10월부터 후생연금기금, 확정급여기업연금, 확정기여연금, 기업연금연합회 간에 가입자의 연금원자를 이환할 수 있게 되었다. 가입자 입장에서는 기업연금의 휴대성이 확보된 셈이다. <표 3-9>에 자산이환 구조가 나타나 있고 <표 3-11>은 이를 상세하게 설명하고 있다. 확정기여연금이 아닌 다른 기업연금은 일정한 조건하에 상호간에 이환이 가능해 졌다. <표 3-10>은 이환 측면에서 상대적으로 제약이 큰 확정기여연금의 연금자산 이환방식에 대해 정리하고 있다.

<표 3-9> 기업연금의 자산이환 구조

		신가입 연금			
		후생연금기금	확정급여연금	확정기여연금	기업연금연합회
이 전 가 입 연 금	후생연금기금	○	○	○	○
	확정급여연금	○	○	○	○
	확정기여연금	x	x	○	x
	기업연금연합회	○	○	○	○

<표 3-10> 확정기여연금의 연금자산 이환

지분이환 발생사례	구 가입자격	이환 여부
신 기업형 가입자	- 다른 기업형 가입자 - 개인형 가입자 - 개인형 운용지시자 혹은 강제이환 받은자	종래 자산관리기관에서 신 자산관리기관으로 지분 이환
신 개인형 가입자	- 기업형 가입자	종래 자산관리기관에서 국민연금기금연합회로 지분 이환
이전직으로 가입대상제외	- 기업형 가입자	종래 자산관리기관에서 국민연금기금연합회의 '연계계정'으로 지분을 이환, 운용지시만 가능
강제이환 등	- 기업형 가입자가 자격상실후 6월 이내에 이환하지 않을 때	종래 자산관리기관에서강제적으로 국민연금기금연합회로 가입자 지분 이환

〈표 3-11〉 기업연금의 자산이환 구조: 상세내역

		신가입 연금				
		후생연금기금	확정급여기업연금	확정기여연금	기업연금연합회	
이 전 가 입 연 금	후생연금기금(기금)	-탈퇴일시금상당액 이환 -권리의무 이전	-탈퇴일시금상당액 이환 -권리의무이전	-탈퇴일시금상당액 이환	-탈퇴일시금상당액 이환 -권리의무이전 -잔여재산분배금 이환	
	확정급여기업연금(DB)	-탈퇴일시금상당액 이환 -권리의무 이전	-탈퇴일시금상당액 이환 -권리의무 이전	-탈퇴일시금상당액 이환	-탈퇴일시금상당액 이환 -잔여재산분배금 이환	
	기업연금연합회	기금유래자	-연금급여등적립금이환(권리의무 이전과함께신청) -권리의무이전	-연금급여등적립금이환	-연금급여등적립금이환	
		DB유래자	-적립금이환	-적립금이환	-적립금이환	

주: 이탤릭체는 과거부터 적용된 내용  
 자료: 企業年金連合會(2006) p.8.

2005년 10월부터 확충된 통산제도의 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 후생연금기금의 중도탈퇴자에 대한 연금지급의무가 기업연금연합회로 이전되었다. 둘째, 후생연금기금과 확정급여기업연금의 중도탈퇴자에 대한 탈퇴일시금상당액을 기업연금연합회로 이환한다. 셋째 규약에 정함이 있는 경우 모든 후생연금기금은 기업연금연합회로부터 연금지급의무를 승계한다. 넷째, 규약에 정함이 있는 경우 모든 후생연금기금과 확정급여기업연금은 기업연금연합회로부터 적립금 등의 이환을 받을 수 있다. 다섯째, 기업형 확정기여연금의 자산관리기관과 국민연금기금연합회(개인형 확정기여연금의 자산관리기관)는 기업연금연합회로부터 적립금등의 이환을 받을 수 있다.

개정전에는 후생연금기금에 한해 기본부분의 권리의무 이전 등 일정 요건 충족시에만 탈퇴일시금상당액과 권리의무, 잔여재산분배금 등을 기업연금연합회(구 후생연금기금연합회)로 이환할 수 있었는데 이번 개정으로 후생연금기금간, 확정급여기업연금간, 확정기여연금간에는 탈퇴일시금상당액을 이환할 수 있게

되었고 기업연금연합회가 관리하고 있던 연금급여 등 적립금을 이환받을 수 있게 되었다. 후생연금기금간 자산이환도 훨씬 신축적인 구조로 바뀌었다. 개정전에는 사업소 단위의 권리의무이전만 가능했는데 개정으로 중도탈퇴자 개인단위로 권리의무이전이 가능해졌고 기본부분의 권리의무를 이전할 경우 탈퇴일시금 상당액의 이환이 가능해졌다. 또 기업연금연합회로부터 후생연금기금으로의 연금급여등 적립금 이환도 이전 가입기금에 재가입할 경우에 한정하여 허용되었는데 다른 기금에 가입할 경우에도 이환이 허용된다. 다만 수취하는 기금측이 규약으로 정하고 있는 경우로 한정되며 본인의 신청에 의해 이환되고 급여는 수취 기금측이 합리적으로 환산한다.

통산제도 적용대상이 되는 중도탈퇴자의 요건은 자격상실일에 노령연금급여의 수급권을 지니지 않은자로 가입기간이 20년미만<sup>주47)</sup>이며 규약으로 정한 가산연금(노령연금)이나 노령급여를 받기 위해 필요한 기간을 채우지 못한자 이다.

이밖에 통산과 관련한 제반 규정 즉, 규약의 변경, 이환절차, 이환후 가입기간 처리, 잔여재산분배금 처리, 사례별 중도탈퇴자의 사후처리 즉, 후생연금기금의 중도탈퇴자와 확정급여기업연금 중도탈퇴자, 기업연금연합회로부터의 개별 기업연금으로의 자산이환 처리, 사업소단위의 권리의무 이전 등에 관한 상세한 내용은 企業年金連合會(2006:9~17)를 참조하기 바란다.

## ② 퇴직급여에 관한 기업회계기준 동향: 개정요망 사안을 중심으로

퇴직급여에 관한 기업회계기준과 관련한 대행부분 처리에서 퇴직급여채무를 '최저책임준비금'으로 개정하는 것이 요청되고 있다. 현행 회계기준에서는 대행부분을 포함한 후생연금기금의 급여전체를 퇴직급여채무로 포함하여 그 평가방법은 대행부분도 플러스알파 부분(추가부분)과 마찬가지로 예측급여채무(PBO)

주47) 후생연금기금의 기본부분은 가입기간이 10년 미만이면 반드시 노령연금급여 관련 권리의무를 기업연금연합회로 이전해야 한다. 단 다른 후생연금기금으로 권리의무를 이전한다는 내용을 규약으로 정하고 있을 경우에는 그렇지 않다. 그리고 10년 이상이면 기업연금연합회로 노령연금급여 관련 권리의무를 이전하든가 후생연금기금에 남을 수 있다. 다만 다른 후생연금기금으로의 권리의무이전을 규약으로 정하고 있을 경우에는 그 쪽으로 이전하는 것도 가능하다.

로 평가하고 있다. 이로 인해 대행부분이 후생연금법 규정에 따른 후생연금기금 채무액(최저책임준비금)과 다른 채무액으로 인식되어 기금설립 기업이 필요 이상의 채무인식을 강요받는다는 주장이 있다.

2004년의 후생연금법 개정으로 후생연금기금이 지는 대행부분 채무는 ‘최저책임준비금’으로 이를 넘어서는 기업부담은 발생하지 않게 되었다. 따라서 대행부분을 퇴직급여상 회계기준대상에 포함한다면 퇴직급여채무가 기업회계에 미치는 영향이 크기 때문에 서둘러 퇴직급여채무를 ‘최저책임준비금’으로 바꾸는 것이 필요할 것이다.

회계기준과 관련하여 개선이 필요한 항목은 할인율, 코리더룰(corridor rule), 자산평가, 정보공개이고 현행제도의 유지가 필요한 항목은 장기적비용처리방식, 복수사업주제도, 캐시밸런스 플랜이다. 먼저 개선이 필요한 항목부터 살펴보자.

할인율의 경우 채무평가에 사용하는 할인율이 수십년 이상의 기간에 걸쳐 적절한 수준을 확보하고 정책 등 단기적 요인에 영향을 받지 않도록 다음과 같은 할인율 설정방법을 고려해야 할 것이다. 우선 신뢰할 수 있는 객관적 금리모형을 선정하거나 구축하여 이 모형이 제시하는 금리의 장래예측에 따라 할인율을 정한다. 향후 5년정도의 연금채무는 현 금리수준을 기준으로 한 할인율로 평가하고 5년 이후 채무는 객관적 금리모형에서 제시되는 할인율로 평가하는 등 급여 시기에 따라 할인율을 차등적용한다. 혹은 5년 이상 장기의 시장동향을 염두에 둔 채권수익률을 참고로 할인율을 설정한다.

회계처리를 현대화하기 위해 미국 회계기준과 국제회계기준이 채택하고 있는 코리더룰을 허용해야 할 것이다. 이는 수리계산상의 차이가 일정범위내라면 장기적으로 상쇄가능하다고 판단하여 이를 비용으로 인식하지 않는 것을 지칭한다. 수리계산상의 차이를 인식할 필요가 없는 범위인 ‘코리더폭’은 최근 자산운용의 변동이 커지면서 미국 등지에서 이를 확대하는 방향의 검토가 나타나고 있다.

장기적 관점에서 자산을 평가할 수 있도록 미국 회계기준이 허용하는 ‘수리적시가’ 즉, 일정기간의 시가를 객관적 틀에 입각하여 평균화한 시가로 평가하는 방식을 허용하고, 금융상품회계가 허용되듯이 만기보유목적의 채권을 부가

(薄價)로 평가하는 방식을 허용해야 할 것이다.

기업회계기준심의회, 기업회계기준위원회 등에서 최근 개정을 검토하고 있는 사항 중 장기비용처리, 복수사업주제도, 캐시밸런스 플랜의 회계처리 방식이 있는데 이들 항목의 경우 현행 회계기준이 합리적이므로 변경하지 말아야 한다는 주장이 기업연금연합회 등에서 제기되고 있다. 관련 사항을 정리하면 다음과 같다.

장기비용처리와 관련하여 영국은 회계기준을 바꿔 2005년부터 수리계산상 차이를 즉시인식하도록 강제적용하고 있다. 반면 일본, 미국의 회계기준과 국제회계기준은 수리계산상 차이를 평균잔존 근무기간이내에서 장기비용 처리하도록 허용하고 있다. 현행 기준에서도 즉시인식은 선택가능한 사항이므로 현행방식을 유지하는 것이 바람직하다는 주장이다.

국제회계기준은 복수사업주 제도에 참가하는 각 기업들은 일정조건에 해당하면 기업연금 기여액을 퇴직급여비용으로 회계처리하도록 규정하고 있는데 지금 당국이 이 조건의 해당여부를 판단하기 위한 가이드라인을 검토하고 있다. 종합형 후생연금기금의 복수사업주 제도가 기여액을 퇴직급여비용으로 처리하는 것은 현실적합성이 있고 기업연금 기여액을 퇴직급여비용으로 처리하는 미국, 국제 회계기준 규정에 비추어 봐도 지금방식대로 회계처리하는 것이 타당하다는 주장이다.

미국, 국제회계기준은 캐시밸런스 플랜 지표가 국채수익률 등의 변동이율을 채택하면 퇴직급여채무를 가상계좌잔고로 평가하는 방안을 검토하고 있다. 그렇지만 이 플랜이 확정급여기업연금의 한 형태이고 같은 급여수준의 기업연금도 지표로 고정이율과 변동이율의 어느 것을 사용하느냐에 따라 양자의 퇴직급여채무가 크게 벌어지는 문제가 발생하므로 지금 하듯이 확정급여기업연금의 채무평가방식을 적용하는 것이 바람직하다는 주장이다.

### ③ 기업연금 관련 세법 개정

2006년도 세법 개정사항 중 연금관련 내용은 첫째, 정률감세 조치가 2006년 분까지만 적용되고 폐지된다. 소득세는 2007년 1월 징수분부터 개인주민세는

2007년 6월 징수분부터 폐지된다. 정률감세라 함은 1999년도 세법개정때 도입된 항구적 감세조치를 말하며 소득세 세액의 20%(25만엔 한도내), 개인주민세 세액의 15%(4만엔 한도내)가 세액공제된다. 대상소득세는 해당연도분 소득에 대한 소득세로 예저금이자 등 원천분리(선택)과세가 적용되는 소득에의 소득세는 포함되지 않는다.

연금소득에 대한 정률감세는 1999년 4월 1일 이후에 지불되는 공적연금 등에 대한 원천징수세액에서 공적연금등정률공제액을 차감한다. 이 때 공적연금등정률공제액은 원천징수세액의 20% 상당액과 (20,850엔×공적연금등지급계산의 기초가 된 기간월수) 중 작은 쪽이다. 1999년 1월부터 3월까지 지불된 공적연금 등에 대한 원천징수세액은 급여소득에 대한 정률감세에 준해 조정한다. 정률감세액의 정산은 확정신고에 의해 행해진다.

기초연금 국고부담분에 대해서는 종래의 국고부담비율(1/3 + 11/1,000)에 2,200억엔을 가산하여 (1/3 + 25/1,000)으로 하기로 한 2005년 12월 15일자 정부여당 합의에 따라 2006년도 이후의 기초연금 국고부담비율은 35.8%가 된다.

기업연금과 관련해서는 후생연금기금 등에 부과되는 특별법인세가 2007년도 말까지 동결조치가 연장되었다. 확정급여기업연금과 확정기여연금에 대한 관련 세법의 개정은 5년후 개정이 예정되어 있어 2006년도 세법개정에는 반영되지 않았다.

기업연금연합회를 비롯한 민간 측에서는 특별법인세의 폐지를 요구하고 있다. 이는 적립금 운용수익에 1%의 특별법인세(주민세 0.173% 별도)를 부과하는 제도로 이러한 부담이 기업연금의 신규도입과 적격퇴직연금으로부터의 이행에 장애요인이 되므로 동결조치기간이 종료되면 즉각 폐지해달라는 것이다.

확정기여연금 관련 세제의 개정 요망사항<sup>48)</sup>으로는 매칭기여 용인(적어도 과세후 기여에 의한 매칭 기여용인, 이는 2007년 1월 현재 시행방침이 정해짐), 기여한도액 철폐나 인상(특히 별도로 기업연금을 실시하는 기업의 기여한도액 철폐나 인상), 탈퇴일시금 지급요건 완화(징벌과세를 수반한 중도인출 용인, 기

주48) 이는 기업연금연합회가 2007년도 기업연금 세제개정과 관련하여 관계 기관에 요망한 사항이다. 企業年金連合會(2006) p.25.

준액 대폭 인상), 가입상한연령 상향조정, 제3호 피보험자(직장가입자 배우자)의 개인형 가입 용인, 퇴직일시금의 일괄이환 용인, 통산제도 개선(기업연금연합회의 연금통산, 확정급여기업연금 선택일시금의 개인형 확정기여연금으로의 이환), 중소기업퇴직금공제에서 확정기여연금으로의 이환 용인, 확정기여연금수급권 상속, 경제적곤궁자의 제한적 인출 허용 등이다.

#### ④ 기업지배구조<sup>주49)</sup>

기업연금연합회는 연금자산 운용에서 주주중시의 기업지배를 추진한다는 관점에서 의결권행사를 중심으로 한 관련 활동을 해왔다. 2001년 10월 이후의 활동내역을 간략히 정리, 소개한다.

2001년 10월에는 ‘주주의결권행사에 관한 실무가이드라인’을 책정, 수탁자책임의 관점에서 수탁기관에 대해 효과적인 기업지배행사를 요구하였고, ‘후생연금기금연합회(현 기업연금연합회) 주주의결권행사기준’을 책정, 2002년도부터 시작하는 국내주식의 자가운용(인텍스 운용)과 관련하여 연합회 차원의 주주의결권을 본격적으로 행사하였다.

2003년 2월에는 ‘주주의결권행사기준상의 사외이사 독립성에 관한 판단기준’을 책정하여 사외이사의 감독기능을 강화하였다. 2004년 3월에는 ‘기업지배기금’을 창설하여 구성품목의 기준을 제시, 바람직한 기업지배의 구체적인 모습을 추구함으로써 국내기업 전체의 기업지배 개선에 기여코자 하였다.

2005년 2월에는 ‘주주의결권행사 관련 인프라 정비 촉구 요망서 제출’을 통해 도쿄증권거래소, 오사카증권거래소, 자스닥증권거래소에 대해 각 거래소 상장기업에 효율적이고 원활한 의결권행사를 위한 인프라 정비 촉구를 요망하였다. 같은해 4월에는 ‘기업매수방위책에 관한 주주의결권행사의 판단기준’ 책정을 통해 기업매수방위책의 도입을 검토하는 기업들에 정보를 도움이 되도록 하

주49) 이하의 자료는 기업연금연합회가 기업지배 구조 개선을 위해 2001년 10월 이후 행한 내용을 정리한 것이다. 바람직하기는 기업지배 구조 개선과 관련하여 관계 당국에서 내놓은 지침과 함께 소개하는 것인데 이에 대해서는 차후의 과제로 남긴다. 企業年金連合會(2006) p.26, p.53.

였다. 같은 해 7월에는 세이부철도주식회사의 유가증권보고서 허위기재 및 동사 주식의 상장폐지로 인한 동사 주식매각과 이에 따른 거액의 손해에 대해 손해배상 청구소송을 제기하였다.

2006년 4월에는 2003년 2월에 책정한 주주의결권 행사기준을 신회사법에 맞춰 수정한 ‘기업연금연합회 주주의결권행사기준’을 마련하였다. 또 2005년 4월에 도입한 기업매수방위책에 관한 주주의결권행사판단기준을 이후의 기업매수방위책 도입실태와 신회사법 시행을 고려하여 수정한 ‘기업매수방위책에 대한 주주의결권행사기준’을 마련하였다.

주주의결권행사기준의 기본적인 지침은 기업이 장기적으로 주주이익을 최대한 존중하는 경영을 하고, 경영의 집행과 감독을 분리하고 사외이사 등용으로 기업내부에 주주이익 추구 입장에서 경영을 점검하는 구조를 구축토록 하며, 기업경영에 관한 충분하고 충실한 정보를 공개하고 설명책임을 다하도록 하는 것이다.

#### ⑤ 개인정보 보호에 관한 법률 시행

개인정보의 유용성을 배려하면서 개인의 권리와 이익을 보호할 목적으로 2003년 5월에 ‘개인정보보호에 관한 법률’이 성립, 공포되었다. 2005년 4월 1일에는 여기에 개인정보취급사업자 의무 등에 관한 부분을 포함한 개정법률이 시행되었다. 기업연금 취급과 관련하여 후생노동성 연금국이 2004년 10월 1일부로 취급 준칙을 마련한 바 있다.

#### a. 기업연금상의 ‘개인정보취급사업자’: 취급준칙상의 사업자

후생연금기금 및 후생연금기금 설립사업소 사업주, 기업형 확정급여기업연금 및 설립사업소 사업주, 규약형 확정급여 기업연금의 사업주, 기업형 확정기여연금의 사업주, 개인형 확정기여연금의 가입자를 사용하는 사업주, 기업연금연합회, 이 밖에 기업연금의 위탁처인 신탁은행, 생보사 등의 수탁회사 등도 개인정보취급사업자로 구분되어 개인정보의 안전관리에 대해 사업자와 같은 수준의 의무를 지우고 있다. 또 개인정보데이터베이스 등으로 식별되는 특정개인의 수

가 과거 6개월 이내의 기간중 내내 5천명을 넘지 않을 경우 ‘개인정보취급사업자’에서 제외되지만 취급준칙은 이때도 ‘개인정보취급사업자’에 준해 적절히 취급하도록 요구하고 있다.

#### b. 기업연금이 보유한 개인정보

개인정보라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로 특정개인을 식별할 수 있는 것으로 주소, 이름, 성별, 생년월일, 기초연금번호, 가입원번호, 자격기록 등을 지칭한다. 기업연금이 보유한 개인정보대상은 가입원, 수급자등, 임직원, 대의원의 개인정보,보양소 이용자 명부(고객명부), 설립사업소 임직원 명부 등이다.

#### c. 기업연금의 조치

법령과 준칙이 규약의 개정을 요구하지는 않지만 적어도 다음의 조치가 필요할 것이다. 개인정보관리책임자, 위탁처 선정기준 등을 명확히 해두고, 위탁처와의 계약에 개인정보의 보호조치에 관한 규정을 추가하며(기존계약에 대해서는 각서체결도 가능), 보유중인 개인정보의 이용목적, 정보의 공개와 정정 및 이용정지 요구에 응하는 절차방법, 민원과 상담창구를 ‘본인이 알 수 있는 상태(편지, 홈페이지 게재, 기금사무소 게시 등)’로 해두며, 임직원에 대한 개인정보보호의 교육, 연수를 시행하는 것이다. 역시 법령과 준칙은 개인정보보호 관리규정 등의 신설을 요구하지 않고 있지만 관리규정의 책정도 유효한 방법이라고 할 수 있을 것이다.

#### d. 개인정보의 안전관리조치

개인정보데이터관리책임자 배치, 임직원에 대한 교육과 연수 외에 개인정보 취급 담당자 한정(데이터베이스 등에서의 접속시의 ID, 비밀번호에 의한 인증, 각 작업담당자에의 권한부여 한정, 작업의 기록관리 등), 고용계약(파견직원, 시간제근로자, 아르바이트 포함)과 각종 위탁계약(폐기업자 포함)상의 비공개규정(개인정보 수비(守秘)의무) 설치, 수비의무 위반시의 책임 명확화, 입퇴실 관리, 대장등의 자물쇠 시설에 의 보관 및 정보의 암호화, 부정접속방지를 위한 방화

벽 설치, 개인정보 누출 발생시 및 발생가능성이 높다고 판단될 경우의 책임자에 대한 보고연락체제 정비 등이다.

## 2. 정치적 쟁점

이상에서 살펴보았듯이 일본 연금개혁의 기본방향은 공적연금의 급여수준 인하 등을 통한 공적연금의 비중축소와 사적연금의 구조개혁과 재편을 통한 비중 확대라고 할 수 있다. 이같은 움직임은 2001년 이후 신 제도인 확정급여기업연금과 확정기여연금을 도입하고 이들 제도와 기존 후생연금기금과의 통산제도 강화를 통해 사적연금이 노후소득보장에서 차지하는 비중을 늘려가려는 정책목적 하에 추진되고 있다. 급속히 진행되는 소자녀화, 고령화 추세속에서 ‘더내고 덜 받는다’ 형태의 공적연금 개혁방향에 대해 가입자들도 상당부분 공감하고 있어 정부와 여당이 연금개혁을 추진하는데 큰 어려움은 없어 보인다. 그래서 1985년의 기초연금 도입 이후에도 5년 단위로 연금개혁을 추진해와 1989년, 1994년, 2000년, 2004년에 모수치개혁을 중심으로 하는 개혁작업을 추진해 올 수 있었다.

일본의 연금개혁은 정부가 개혁시안을 만들고 이를 여당의 특별위원회에서 검토한 후 국회에서 여야간 논의를 거쳐 최종안을 정하고 있다. 정부에서는 우리의 국민연금에 해당하는 ‘후생연금’을 주관하는 후생노동성(전 후생성)이 주도적인 역할을 하는데 이 때 후생노동성은 수상의 자문기관인 사회보장심의회, 후생노동성 장관의 자문기관인 연금심의회 등에서 평소 논의되어온 내용을 참고하여 정부차원의 개혁안을 마련한다. 렌고(連合) 등의 노동자단체나 게이단련(經團連), 경제동우회 등의 경제단체는 심의회의 심의과정에 위원으로 참여하여 자신들의 주장을 전개한다. 나아가 이러한 과정에서 반영되지 않은 주장의 경우 자신들이 지원하는 정당을 통해 국회 논의과정에서 간접적으로 영향력을 행사한다.

연금개혁과 관련한 정치적 쟁점은 주로 국민연금의 공동화 현상 즉, 사각지대 문제와 직장가입자 소득비례연금의 불공평에 초점이 맞춰져 왔다. 재정안정화에 대한 공감대가 형성되어 있기 때문에 이 부문에 대해서는 쟁점이 두드러

지지 않고 있다. 국민연금의 공동화는 자영업자 등이 주로 가입하는 국민연금의 경우 보험료를 미체납하거나 제도에 가입하지 않은 이들이 대상자의 40%에 가까워 노후에 국민연금을 수령하지 못하는 이들이 다수 발생할 것이 우려되는 현상을 지칭한다. 미체납자는 1995년 이후 십수년 사이에 크게 늘어났다. 그래서 보험료납부면제등의 조치를 광범위하게 적용, 숫자상의 납부율을 끌어올리고 있지만 여전히 70%에 크게 미달하고 있다.

민주당 등 야당과 노조(렌고連合, 켄노렌全勞連), 경제단체(게이단렌, 경제동우회)에서는 국민연금(기초연금)의 재원을 현재의 보험료 중심 방식(전체 재원의 2/3가 보험료, 1/3이 국고부담)에서 조세방식으로 전환하여 공동화 문제를 해결하자고 주장한다. 나아가 야당과 노조(켄노렌)는 1층의 기초연금을 스웨덴형의 최저보증연금으로 바꾸자고 제안하는데 이 주장에 따른 경우 1층의 최저보증연금(현행 기초연금보다 급여수준이 다소 높음) 시행에 막대한 재정이 투입되어야 하는데 야당은 복지목적의 소비세율 인상 허용 등을 거론하기도 하지만(켄노렌은 소비세 의존 반대) 당론 차원의 공식적 제안으로 제시하지 않고 있다. 조세방식의 기초연금을 지지하는 노조단체 렌고(連合)는 재원대책을 내놓고 있는데 소요재원의 1/2을 2009년 이후 국고부담으로, 나머지 1/3은 연금목적세(소비세 3%), 나머지 1/6은 사회보장세(현행 사업주 보험료부담분)으로 하자는 제안을 내놓기도 한다(주50).

정부여당에서는 이들의 재원마련대책이 부실하다면서 이들의 제안에 반대하고 있지만 문제의 심각성을 인식해 마침내 2004년 개혁시 2009년까지 국고부담율을 점차 상향조정해 가기로 법을 개정하였다. 야당과 노조는 이같은 개혁안이 여전히 미흡하다면서 전면 조세방식으로 이행할 것을 꾸준히 주장하고 있으나 여당이 중의원과 참의원에서 안정다수를 확보하고 있기 때문에 이들의 목소리가 입법으로 이어지기는 당분간 쉽지 않을 전망이다.

주50) 連合 “사회보장제도 근본개혁에 대하여(2004년 9월 10일, 사회보장체계 관련 간담회 笹森 清사사모리 기요시), “21세기 사회보장 비전”(2002년 10월) 등. 이에 비해 全勞連(2005)은 소비세를 기초연금 재원으로 사용하는 것을 적극 반대하고 있다. 일반 재원과 사용자 부담 보험료의 일부로 조달할 것을 주장한다.

또다른 쟁점의 하나가 직장가입자 소득비례연금의 불공평성 해소 문제다. 일반 근로자가 가입하는 후생연금과 공무원이 가입하는 국가공무원 공제연금, 지방공무원 공제연금간의 급여수준 격차가 이전부터 문제시되어와 1984년 2월에 이미 제도를 하나로 합치기로 각의(우리의 국무회의)에서 결정한 바 있다. 이 때의 결정에 따르면 21년 후인 2005년을 목표로 공적연금을 일원화한다는 것이었다. 이후 일원화 논의는 한동안 수면아래로 들어갔다가 1994년과 2000년에 간담회가 개최되면서 논의의 불씨가 살아났으며 2001년 3월에 다시 각의에서 일원화 추진이 공식적으로 결정되고 이에 입각하여 2004년 연금개혁때 개정부칙에 일원화가 규정되고 2006년 4월에는 각의 결정사항으로 “피용자연금제도의 일원화에 관한 기본방침에 대해” 라는 구체적 지침이 마련되었다. 이 지침에 따르면 장차 민간피용자, 공무원 관계없이 동일 보수이면 동일한 보험료를 부담하고 동일한 급여를 받도록 하기 위해 공제연금을 후생연금에 통합하도록 되어 있다.

이러한 정부여당의 기본적 방침을 경제단체와 렌고는 방향측면에서 지지하지만 야당(과 젠노렌)은 국민연금까지를 포괄한 일원화를 주장하는데 국민연금 가입자의 경우 사실상 소득비례연금이 없기 때문에 이를 신규로 창설해야 하는 부담이 따른다<sup>51)</sup>. 야당과 게이단렌은 1층에 조세방식의 기초연금을 도입할 경우 2층의 소득비례연금은 가입자들이 낸만큼 받아가도록 설계(보험료 상한 설정)하면 될 것이라는 구상을 내놓고 있다. 진보성향의 경제단체인 경제동우회는 2층 연금을 민영화하자고 제안하기도 한다.

렌고는 야당인 민주당(과거에는 사민당, 민사당 등)을 통해 자신들의 주장을 대변하는 경향이 강했으나 2004년의 연금개혁을 거치면서 렌고와 민주당간의 연금정책 연계는 꽤 약화되어 렌고의 주장은 자민당과 민주당안의 중간성격을 띄고 있다. 연금제도의 일원화는 단계적 일원화를 주장하는 자민당안에 가깝고

주51) 젠노렌이 구상하는 신국민연금(2층) 제도다. 피보험자는 일본에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 자(피용자연금의 피보험자 제외)로, 보험료는 소득에 비례하여 부과하며 노령연금의 지급개시연령은 원칙 60세이고 급여는 가입기간과 기여한 보험료에 따라 지급한다. 기존 국민연금 적립금은 계획적으로 깨뜨려 이를 급여지급에 충당하고 이후 완전 부과방식으로 이행한다. 全勞連(2005)

기초연금은 전액 조세방식화를 주장하는 민주당안과 유사하다. 민주당은 장래 스웨덴형 연금제도로의 이행을 주장하는데 덴고는 기초연금제를 고수하여 이 주장과는 일정한 거리를 두고 있지만 또다른 노동단체인 젠노렌은 민주당과 유사한 주장을 전개한다.

연금개혁과 관련하여 정치력을 발휘하는 시민단체는 거의 없다. 대신 우리 이상으로 강한 목소리를 내고 정치적 영향력이 큰 곳이 경제단체다. 이 중 보수적인 게이단렌<sup>주52)</sup>의 연금비전을 살펴보자. 먼저 적게 내고 적게 받는<sup>주53)</sup> 공적연금을 통해 제도의 공정성<sup>주54)</sup>, 간소화, 민간활력을 중시하며 취지가 유사한 급여는 특히 고령기의 기본적 생활비용 상당분은 연금급여로 집약하자고 주장한다. 세대간 부양과 임금에 지나치게 의존하지 않는다는 시점에 입각, 보험료(1, 2 층 보험료 구분)와 조세재원의 적정배분을 주장하며 장차 1층연금은 전액 조세방식으로 전환<sup>주55)</sup>하며 재원은 소비세로 조달하자고 제안한다. 사회보장, 복지제도에 공통하는 개인번호 및 개인별 사회보장회계 도입도 내놓고 있다. 현행 2층방식의 공적연금을 지지하지만<sup>주56)</sup> 1층의 기초연금이 2층 및 다른 소

주52) “社會保障主制度等の一体的改革に向けて”(2004年 9月 21日), “公的年金の一元化に関する日本経団連の提言”(2005年 11月)

주53) 2004년 연금개정후의 급여총액과 비교하여 1층을 포함 5% 정도 깎고(저소득자에 배려) 피용자연금 보험료율은 15% 상당으로 고정하자고 주장한다. 2004년 연금개정으로 매년 0.354% 씩 인상하여 2017년부터 18.3%가 적용되고 거시경제연동제가 도입될 예정이지만 문제가 없지 않으므로 보험료율이 15%에 달한 시점에서 인상을 중지하고 세제개혁과 사회보장제도 동시개혁시 추가적인 급여 인하조치나 고액급여 억제 조치를 도입한다. 거시경제연동 종료후에도 피보험자수 감소분을 급여억제에 반영하자고 주장한다.

주54) 급여수준이 같으면 부담도 같아야 한다는 차원에서 공무원의 연금과 퇴직금이 민간의 그것과 대응되도록 개정하며 ‘전급’ 제도 등 공무원연금 특유의 우대조치를 폐지하고, 후생연금에 준하는 적립금 상당부분을 공적연금에서 후생연금으로 이관해야 한다고 주장한다.

주55) 2009년도에 1/2로 올린 후의 기초연금의 국고부담비율은 동시개혁 논의안에서 재검토하되 추가적 급여억제가 국고부담액 감소로 이어지지 않도록 지급방식으로 얻어지는 국고부담 실액의 확보를 염두에 둔다.

주56) 스웨덴방식의 최저보장연금으로 보충지원되는 전국민 공통의 소득비례연금은 소득포착, 급여상향 등 국민각층에 공정성과 납득성에 대한 전망 확보 단계의 장기검토과제로 치부하고 있다. 장래의 일원화를 염두에 두고 자영업자의 소득포착률을 높이고 소득비례보험료 부담에 대한 이해와 승낙을 얻도록 노력한다.

득과 합쳐 일정수준을 넘어서면 급여를 제한하고 2층부분은 보험료 상한을 고정하는 방식으로 운영하며 매년 연금재정수지전망(대차대조표)를 작성, 재정악화가 예상되면 연금급여를 하향조정하는 항구적 자동안정화조치를 도입하자는 것이다. 아울러 무소득자 및 저소득자에 대한 대응방식을 바꿔 이들의 연금급여 수준이 생활보호 대상자보다 낮지 않도록 하자고 주장한다. 다음으로 공적 연금을 보완하는 사적연금을 확충하기 위해, EET형 연금과세, 기업연금에의 특별법인세 폐지 등을 도모한다.

이에 비해 진보적 경제단체인 경제동우회<sup>57)</sup>는 공적연금은 기초연금으로 한정하고 소득비례연금은 강제화하되 이를 민영화하여 호주 방식으로 전환할 것을 주장한다. 기초연금은 조세방식의 신 기초연금으로 바뀌 65세 이상 전국민에게 일률적으로 월 7만엔을 지급하며 재원은 적립금 10조엔과 소비세(목적세 9%)로 조달하며, 후생연금의 보수비례부분은 가입자에게 기납보험료에서 기초연금부분 상당 보험료와 기수급액을 차감하고 돌려주고 이를 시장에서 운용하도록 한다. 수급자들에게는 종신평등제도로 기재정 후생연금액에서 7만엔을 차감한 금액의 50% 상당의 연금을 지급한다. 상한은 월 6만엔이다. 상환에 필요한 재원은 적립금 170조엔과 매년 5조엔씩 발행하여 조달한 금액(약 110조엔)으로 충당한다.

사적연금에 대한 정치적 쟁점은 정부여당과 경제단체가 사적연금 의존도를 높여가려는데 비해 야당과 노조는 공적연금의 충실화를 주장하면서 사적연금의 비중확대에 반대하는 목소리를 낸다는 점이다. 소자녀화, 고령화의 급속한 진전으로 연금제도의 지속가능성을 확보하기 위해 공적연금의 소득대체율을 인하하는 개혁이 추진되면서 자연스럽게 개개인이 자신의 노후를 준비하도록 지원해주는 장치인 (세제우대) 사적연금의 확충에 관심이 집중되기 시작했다. 그 결과가 정부여당 주도로 만들어진 2001년 이후의 기업연금 제도 개혁이다. 신 제도의 도입과 더불어 EET형 연금과세 (기여시 소득공제, 운용수익에의 과세이연, 급여시 과세) 도입과 정착, 기업연금 적립금에의 특별법인세 동결(장기적으로 폐지) 등이다.

---

주57) 經濟同友會(2002년 12월 5일)

도입당시부터 논란이 많았던 것의 하나가 확정기여연금에서의 가입자 기여를 용인할 것이냐 말 것이냐는 문제다. 고소득근로자의 혜택이 확대된다는 이유로 가입자 기여가 허용되지 않았는데 2007년 1월, 마침내 허용하기로 방침이 세워졌다고 한다. 허용하더라도 기여한도는 늘리지 않을 것이라고 하는데 노후소득 보장 효과 강화 측면에서 기여한도 철폐나 인상의 주장이 제시될 수 있고, 기여분에 대한 세제우대 허용여부와 허용시 그 수준 등을 놓고 최종 조율과정에서 쟁점화할 가능성이 없지 않다. 이 밖에도 확정기여연금과 관련하여 탈퇴일시금 지급요건 완화(징벌과세를 수반한 중도인출 용인, 기준액 대폭 인상), 가입상한연령 상향조정, 제3호 피보험자(직장가입자 배우자)의 개인형 가입 용인, 퇴직일시금의 일괄이환 용인 등이 구체적인 쟁점사항으로 남아 있다.

제도의 포용성이 매우 높아진 통산제도<sup>주58)</sup> 역시 개선의 여지가 없지 않다. 기업연금연합회의 연금통산과 확정급여기업연금 선택일시금의 개인형 확정기여연금으로의 이환, 중소기업퇴직금공제에서 확정기여연금으로의 이환 용인 등 아직 제약에 묶여 제도간 통산이 잘 안되는 문제도 풀어야 할 과제로 남아 있다. 확정기여연금 수급권의 상속허용도 논점으로 남아 있고 경제적으로 곤궁한 자에 대한 납부금의 제한적 인출을 허용할 것인지 역시 검토해야 할 쟁점사항의 하나다.

노후소득보장 강화의 기본방향을 사적연금 비중 증대로 잡고 있는 정부 여당과 경제단체 입장에서는 지속적으로 사적연금의 매력을 증대시키고 금융시장을 활성화하여 가입자 스스로가 노후를 대비하는 것을 지원하는 방향으로 정책을 추진할 것이다<sup>주59)</sup>. 이에 대해 공적연금의 보장수준 약화를 우려하는 야당과 노조 등은 사적연금의 빠른 성장을 경계할 것이다. 일본내 주식시장과 금융시

주58) 기업연금에 폭넓은 통산제도를 도입, 운용하는 나라는 네덜란드 등 수 개국에 불과하다.

주59) 정부여당의 이러한 자세에 일침을 놓은 것이 미국에서 빈발하는 기업연금의 파산 사태다. 미국은 현행 법규의 맹점을 해결하기 위해 2006년 8월, 1974년에 제정된 ERISA법과 1987년의 대개정(완전적립기준, 비계속기준 도입)을 거친 법을 대폭 수정보완한 연금보호법(Pension Protection Act of 2006)을 신 ERISA법으로 공포, 시행하고 있다. 이번에 신규도입되거나 강화된 규정 중 일부는 조만간 일본의 기업연금법에도 도입될 것으로 예상된다. 이와 관련한 개략적인 소개내용이 田中周二, (2006.9)에 정리되어 있다.

장이 안정적이고 또 고도로 발달하지 못한 상태이고 가입자의 투자지식이 충분하지 못한 상황이라 조기에 사적연금 시장을 확대하는 것이 바람직하지 않다고 주장할 것이다<sup>주60)</sup>. 정부 여당과 경제계도 이 문제를 알고는 있지만 해법이 이것밖에 없다는 절박한 상황인식하에 점진적으로 사적연금 시장의 확대를 시도해 오고 있다. 게다가 1966년에 도입된 후생연금기금이 후생연금 대행사업과 장기불황으로 인한 적립금 부족 사태로 지난 십수년간 커다란 타격을 입어 해당기업 재무에 큰 부담으로 작용했고, 1962년에 도입된 적격퇴직연금 역시 유사한 문제점을 안고 있어 2012년 이후 제도를 폐지기로 한 점 등을 감안하면 정책당국과 정치가들이 사적연금의 저변확대에 공격적으로 나설 가능성은 낮아 보인다.

### 제3절 개혁과정과 시사점

이하에서는 일본의 연금개혁사에서 큰 주제라고 할 수 있는 것중 세 가지 즉, 1986년에 도입된 기초연금의 도입과 이후 개편논의, 직장가입자 연금의 통합, 공적연금의 미적립채무에 초점을 맞춰 개혁과정과 이후 논의를 간략히 소개하고 마지막으로 일본의 공적연금과 기업연금 개혁이 우리에게 주는 시사점을 정리한다.

주60) 가입자에 대한 투자교육이 일찍이 활성화된 미국에서도 지난 5년 사이에 700개의 기업연금이 해산하거나 파산하면서 자산의 안전관리가 심각한 문제로 제기되고 있다. 미국은 최근 수정, 보완된연금보호법을 통해 그동안 기업의 투자교육 책임을 강조하던 차원에서 한 발 나아가 401(k) 제도 등에 전문적이고 자발적인 투자 조언을 허용하고 있다. 고품질의 투자 조언이라고 하지만 특정투자신탁을 장려하여 개인투자자에게 피해를 끼치는 일이 발생할 수 있다는 점에서 시행후 성과가 궁금하다. 田中周二(2006.9) 참조.

1. 기초연금 도입과 이후 개편 논의<sup>주61)</sup>: 1986년 도입 기초연금의 도입

후생연금, 국민연금, 공제연금의 형태로 분립되어 있는 연금제도를 전국민 공통적용의 1층과 제도별 2층 연금으로 바꾸자는 구상이 1977년의 사회보장제도 심의회 건의 등을 통해 처음 제시되었다. 1985년 개혁에서는 이러한 제언 취지와 달리 제도가 분립된 채 제도간 재정조정으로 마치 기초연금이 도입된 것같은 체제가 만들어졌다. 현행 제도의 문제점은 첫째, 보험이라고 하지만 보험으로서의 부담과 급여의 대응관계가 희박하고 둘째, 2층연금이라고 얘기하지만 기초연금과 소득비례부분의 비용부담이 분리되어 않아 엄밀한 2층연금이라고 말하기 힘들고 셋째, 국민연금의 공동화로 직장가입자 연금에서 재정이전이 확대되고 있지만 국민연금 내부에서 개혁유인이 나타나지 않고 있으며 넷째, 기초연금 이름에 걸맞는 급여수준이 확보되지 못하고 있다.

가. 도입 이전의 논의: 1977년 사회보장제도심의회 기본연금구상<sup>주62)</sup>

기초연금이 도입된 1985년까지의 기간을 두 시기로 구분하면 1961년의 국민연금법 시행으로 국민들이 어느 연금엔가 가입할 수 있게 된 시기와 이후 제도 분립의 문제점이 지적되면서 부분적이지만 일원화를 추구한 1985년까지다. 1985년 이전의 제도는 독일과 유사한데 독일의 경우 노동자, 사무직, 광산노동자, 자영업자 등별로 분립되어 있고 자영업자와 전업주부의 공적연금 가입은 임의였다. 급여체계도 약간 바뀌긴 하였지만 보수비례 형태가 유지되어 오고 있으며 국민들은 보험료를 ‘insurance premium’으로 인식하고 있다.<sup>주63)</sup>

주61) 이하의 논의는 貝塚啓明(2006)에 크게 의존하고 있으며 유사한 논의가 吉原健二(2004)와 厚生省年金局企劃課(1985.9)에 기술되어 있다.

주62) 總理府 社會保障制度審議會 事務局(2000)

주63) Borsch-Supan and Wilke, 2003, p.23.

〈표 3-12〉 기초연금 도입 경위

연월	법제	주된내용
1944년 10월	구 후생연금보험법 시행	
1954년 1월	사립학교교직원공제조합법 시행	
1954년 5월	신 후생연금보험법 시행	급여체계를 보수비례 단일체계에서 정액부분과 보수비례부분으로 변경 등
1955년 1월	시정촌직원공제조합법 시행	
1958년 7월	국가공무원공제조합법 시행	
1961년 4월	국민연금법 시행	
1977년 12월	사회보장제도심의회 건의 “개연금하 신연금체계”	“기본연금구상” 제안
1977년 12월	年金制度基本構想懇談會 “중간의견서”	
1979년 4월	동 간담회 “일본연금제도개혁방향”	제도 분립을 전제로 제도간 재정조정기로 결론
1979년 10월	사회보장제도심의회 건의 “고령자취업과 사회보험연금-속 개연금하의 신연금체계”	
1982년 7월	임시행정조사회 “행정개혁에 관한 제3차 답신”	전국민을기초로하는통일제도로기초적 연금을 공평하게 국민에게 보장
1983년 11월	후생성 “연금제도개정안”	
1986년 4월	기초연금제 도입	

자료: 사회보장심의회연금수리부회, 『공적연금재정상황보고-2002년도』 등

2기의 출발점으로 1977년 12월에 공표된 사회보장제도심의회 “개연금하 신연금체계” 건의를 들 수 있다. 조세 재원의 전국민공통 ‘기본연금’을 창설하고 기존 제도를 소득비례 보험료방식의 ‘사회보험연금’으로 바꾸자는 2층연금구상이 제시되었다. 기본연금은 연령요건만이 기준이며 전액 국고부담으로 월 3만엔(부부 5만엔, 1977년 가격)을 지급하고 재원은 소득형부가가치세(형식은 조세이지만 전국민 부담 보험료)로 조달하며 국민연금(자영업자등 대상)은 정액보험료에서 소득비례형 단계보험료로 바꾼다는 것이다.

이 구상은 독일형 연금제도를 영국<sup>64)</sup>과 1999년 이전의 스웨덴형 제도로 전환하는 시도라고 할 수 있다<sup>65)</sup>.

주64) 영국의 경우 기초연금(basic pension)이 먼저 도입되어 전국민 공통의 균일부담, 균일급여를 캐치프레이즈로 내세웠으나 실제로는 균일급여 이념은 실현되지 못했다. 본시 균일급여는 1942년의 비버리지 보고에 따르면 생존에 필요한 최저소득을 보장하는 것이 목적이었다. 이후 2층 연금으로 국가소득비례연금(SERPS, 지금의 국가제2연금)이 추가되었다.

후생성은 사회보장제도심의회 기본연금구상을 ‘하나의 이상형’으로 간주하고 이행가능성의 어려움을 이유로 받아들이지 않았다. 이에 대해 吉原健二(1987, p.34)는 “사보심이 건의한 기본연금 창설의 2층연금 구상은 다가올 고령사회에서 안정된 재원으로 무연금자를 없애 국민개연금을 실현하려 한 것으로 일본 연금제도의 하나의 이상형이었다. 그렇지만 지금의 연금제도 구조를 근본적으로 바꾸는 것으로 현행 제도와 어떻게 연결시킬지가 명확하지 않고 신제도로의 이행이 힘들고 연금목적세로 대규모 소득형부가가치세를 창설할 경우 세제면과 세체계상으로 문제가 발생하고 국민적 합의도출이 의문시되었다”고 서술하고 있다.

이후 후생성의 年金制度基本構想懇談會가 1979년 4월, ‘일본 연금제도개혁방향’에서 현행 개별제도 분립을 전제로 제도간 재정조정안을 제안했다. “현행 개별제도의 분립을 전제로 개개 제도별로 횡단적으로 균형잡힌 급여체계를 정비하고 일정기준하에 제도간 재정조정을 행함으로써 점진적으로 기초연금구상의 추구 목적과 동일한 것을 달성해 가는 것이 적절하다고 생각한다”(동 간담회 1979년 p.11). 이 제안이 오늘날 기초연금의 골격이 된다. 1985년 개정으로 본래 의미에 있어서의 기초연금의 창설은 포기되고 제도 분립상태에서 제도간 재정조정을 행함으로써 기초연금이 도입된 것같은 체제를 갖추게 되었다<sup>주66)</sup>.

#### 나. 도입후 제기된 문제점

1985년 개정으로 중복급여, 과잉급여를 정리하고 이혼여성의 무연금 해소 등 당시의 현안이 일정부분 해결되었고 연금재정의 건전화도 꾀해졌지만 다음의 4가지 문제가 발생하였다.

주65) 현행 제도는 1985년 개혁당시 고려된 제2안으로 개별제도의 분립을 전제로 하는 재정조정 방식으로 제1안과 달리 국민연금의 경우 2층이 없다.

주66) 貝塚啓明(2006)은 종종 인용되는 후생성 1999년판 연금백서에 나오는 “전국민 공통의 기초연금 창설로 후생연금 등의 피용자연금을 기초연금에 덧붙이는 2층 보수비례연금으로 재편성했다”는 기술이 잘못되었다고 지적한다.

첫째, 공적연금제도의 논리가 불명확하게 되었다. 제도가 독일형과도 영국형과도 연계되지 않게 되었고 제도의 실태와 후생노동성의 설명이 괴리되어 있다. 괴리라는 것은 두 가지 면에서다. 하나는 보험료의 ‘insurance premium(이하 IP)’ 성격이 약해졌음에도 불구하고(급여배율 2.3배라는 시산주<sup>67</sup>)에 대표되듯) 후생노동성은 IP 측면을 여전히 강조한다는 점이다. 후생연금은 발족시 급여체계가 소득비례였기 때문에 IP성격이 강했지만 1954년 개정으로 정액부분, 보수비례부분으로 재구성되어 제도내 수직적재분배가 피해되면서 IP 성격이 약해졌다. 여기에 1985년 개정으로 재분배범위가 공적연금 전반으로 확대되고 제3호 피보험자(전업주부 등) 도입으로 IP 측면은 더욱 후퇴하였다. 이같은 세대내 재분배외에 세대간 재분배 기능이 제도내에 내재화하고 있기 때문에 보험료의 IP 성격은 더욱 취약해진다.

둘째, 제도의 실태는 분립과 재정조정 상태임에도 후노성(2001년 이후, 구 후생성과 노동성이 합쳐진 기관)은 ‘기초연금이 실재’, ‘2층제도’ 등의 형태로 지속적으로 설명되고 있다는 점이다. 기초연금기여금에 의한 국민연금 원조의 결과 피용자 그룹과 국민연금 그룹간의 부담의 공평성이 훼손되었다. 재정조정은 각 연금제도가 기초연금기여금으로 기초연금에 필요한 비용을 기여하는 것인데 이에 대해 기초연금 도입전부터 비판이 있었다. 후지타(藤田晴, 1984:111)는 “정액기여, 정액급여 방식의 국민연금이 정률보험료의 후생연금과 재정조정을 하려는 것은 제도 내부에서 생애소득이 높은 사람들로부터 낮은 사람으로의 수직적재분배 없이 피용자연금 그룹으로부터 원조를 구하는 것으로 낮두꺼운 처사라는 비판을 피할 수 없다” 고 지적한다. 1984년 2월의 사보심의 “국민연금법 등의 일부개정에 대해(답신)”에서도 같은 취지의 문제 지적이 있었다. 이는 국민연금보험료의 미납, 미가입자 증가 등 공동화로 심각화하고 있다.

셋째, 피용자의 직업없는 처에 관한 불공평 문제 즉, 제3호피보험자 문제다. 후노성은 가입자의 보험료 납부를 급여와 연계시키는 ‘기여원칙’을 ‘사회보험방

주67) 후노성이 시산한 2005년 출생모델부부세대의 생애급여/생애보험료 배율. 후노성 “2004년 연금제도개정포인트” pp.32~33. 이 시산에 대한 비판적검증은 西澤和彦 “세대간격차시정구체론을” 일본경제신문 경제교실 2003년 10월 23일 참조.

식(이 말의 정의가 명확하지 않다. 여기서는 비판적 검토대상으로만 사용한다, 필자 주) 특징의 하나로 들고 있는데 85년 개정이 이 특징을 크게 후퇴시키고 있다. 이들 직업없는 처들은 그동안 임의가입자였는데 이들의 강제가입으로 발생하는 비용은 후생연금, 공제연금 등의 부담으로 귀착되었다. 이때의 개정은 직업없는 처들의 가사, 출산, 육아, 개호 등을 모두 연금의 가입기간으로 산입한 셈이다. 한편 맞벌이세대 아내, 자영업자 아내는 개정후에도 계속적으로 보험료를 내야했기 때문에 세대와 취업 형태에 따라 기여원칙이 적용되기도 하고 되지 않기도 하는 결과가 되는 등 불공평이 생겼다. 덧붙여 피용자도 자신들이 기초연금 보험료를 부담하고 있다고 실감하기 힘들다.

넷째, 보험집단으로서의 도덕적해이 문제다. 재정적으로 위기상태이던 국민연금 보험집단의 위기감이 다른 제도와의 재정조정도입으로 약해져 본질적인 문제해결 노력 즉, 보험료를 정률제로 바꿔 집단내의 수직적 재분배하거나 보험료징수를 강화하려는 노력 등이 소홀하게 되었다. 국민연금보험료는 지금도 정액제이고 강제징수는 2004년 개정전까지 수건이 있었을 뿐이다. 재정조정제도의 도입으로 본질적인 문제해결 노력은 미뤄지고 오늘의 심각한 공동화 문제로 이어지고 있다.

다섯째, 기초연금의 만액급여액은 1985년 개정시 월액 5만엔으로 정해진 이후 임금수준 상승에 맞춰 정책개정이 행해져 오늘날 6만6천엔인데 이 수준은 절대액으로 보거나 생활보호와 비교한 상대적 금액으로 보나 국민의 합의를 얻은 것이 아니다. ‘사회보장체계 검토 간담회’에서 이시히로미쓰 위원은 “생활보호와 공적연금의 관계는 본시 보험료를 납부해온 공적연금 쪽이 높은 것이 당연한데 꽤 유사하고 경우에 따라서는 기초연금 쪽이 낮기도 하다. 생활보호를 현실에 맞게 수정하는 논의를 해야 할 것이다<sup>주68)</sup>” 라고 지적했다.

주68) 생활보호를 낮추기보다 영국은 연금수급액이 생활보호급여보다 크도록 제도를 개편하였다. 국가소득비례연금(SERPS)을 국가제2연금으로 바꿔 취업하거나 개호, 육아로 크레딧을 받는 모든 사람들에게 (기초연금 + 국가제2연금)이 은퇴시 생활보호에 상응하는 최저소득 보장급여(minimum income guarantee)를 넘도록 보장하고 있다(DSS, 1998, p.30). 나아가 생활보호(pension credit)으로 개칭, 2003.10 시행)를 받는 사람들도 단순히 부족분을 보충해주지 않고 현역시의 노력에 따라 별도의 ‘savings credit’ 라는 보너스를 준다(DSS, 2000).

여섯째, 기초연금이 기여원칙이 기능하지 않아 소기의 기능을 발휘하지 못하고 보편적 연금의 성격만 지녀주<sup>69)</sup> 앞으로 기능이 더욱 저하해갈 것으로 예상된다. 기초연금의 급여수준을 낮게 유지하는 것은 보험료 인상폭 억제 등 재정 면에서 보면 일견 바람직하지만 기여원칙을 유효하게 기능시키는데 불가결한 보험료지불유인을 약화시킬 수 있다. 생활보호주<sup>70)</sup>보다 낮은 연금액으로는 기여유인을 촉발할 수 없다.

일곱째, 기초연금에 배우자연금이 없고 고령 배우자가 유족기초연금을 받을 수 없다. 유족연금이 충실해지면 연금재정지출이 늘어나 제도의 지속가능성이 저하하는 문제는 있지만 영국(기초연금)과 미국(OASDI)에는 고령 배우자 유족 연금이 있다. 미국에서는 남편 생존 중 아내는 자신의 연금이 남편 연금의 50%에 미달하면 남편 연금액의 50%를 배우자연금으로 받을 수 있고 남편 사후 아내는 배우자연금이 아니라 남편 연금액의 100%를 유족연금으로 받는다. 1977년의 사보심의 기본연금구상에서는 기본연금액이 부부 5만엔, 독신 3만엔으로 세대단위 설계로 고령 배우자 유족연금은 문제가 되지 않았다. 현행 제도 하에서는 부부가 만액 기초연금을 받으면 생활할 수 있는데 남편이 사망하면 1인분 기초연금만이라면 생활보호 대상이 될 수 있다.

여덟째, 만액급여의 급여요건이 주요국에 비해 엄격하여 2002년도의 기초연금 평균급여월액은 5만2천엔 정도로 만액급여의 79% 수준에 머물고 있다. 보험료 부담방식이 일본은 정액(직장가입자는 정률)부담인데 영국, 미국, 스웨덴은 정률부담이고 영국은 (사업주 부담이) 누진적 구조다<sup>71)</sup>. 면제기간도 영국은 육아, 개호기간을 만액급여 필요기간에서 빼주거나 정부가 보험료를 일반재원으로 대납해주는데 일본은 면제를 허용하되 그 기간 상당분은 연금급여가 1/2로 감액된다. 가입기간도 영국은 HRP(Home Responsibilities Protection)와 같

주69) 駒村康平(2003)은 “현재의 기초연금은 이름은 ‘기초’이지만 의미는 보편이라는 것밖에 없다”고 말할 수 있다고 지적한다. p.80.

주70) 생활보호 급여는 ‘보족성원리’ 즉, 최저한의 생활에 필요한 비용에 대해 저축과 연금만으로 부족한 부분만을 보충하고 현역시의 저축과 보험료지불노력을 평가하지 않는다.

주71) 주요국의 기초연금 등 2층구조 연금에 대한 비교 해설은 岩間大和子(2003)를 참조

은 기간단축조치가 있고 미국은 35년이다.

#### 다. 개편방향

개편방향은 우선 기초연금의 구조는 1층과 2층을 완전히 구분하여 기초연금에 드는 비용을 보수비례부분과 별도로 조달하고, 재원조달을 기여원칙에 충실하여 보험료 의존도를 일정수준 유지할 경우 기여유인 유지관점에서 급여수준을 생활보호급여보다 높게 설정하고 급여수준 결정시 유족연금을 고려해야 할 것이다. 아울러 재원조달시 기여원칙에 충실하더라도 보수비례부분보다 누진도를 높여 소득재분배를 중시해야 할 것이다. 조달재원 중 조세는 자영업자 소득 포착 개선상황에 따라 직접세와 간접세 중 선택하고 보험료는 정액보다 정률 방식 등 소득비례 형태로 부과해야 할 것이다. 개편방향 모색시 ‘사회보험방식이나 조세방식이나’ ‘연금과 생활보호의 상이한 이념’ 등 기존 사고의 틀을 벗어나는 것이 중요하다.

첫째, 기초연금 운영비용을 보수비례부분과 구분하여 자체적으로 조달하고 기초연금의 급여수준과 재원조달방법을 가능하면 동시에 정해야 할 것이다. 현행 방식에서는 가입자가 납부하는 후생연금보험료, 공제연금 보험료 중 어느 정도가 기초연금 보험료 인지 불분명하고<sup>72)</sup> 제도별 기초연금의 수익비(급여/비용)가 어떻게 다르고 왜 달라야 하는지에 대해 명확한 정보가 없다.

둘째, 자조노력<sup>73)</sup>을 강조하여 재원조달에의 기여원칙을 중시하면 급여수준이 생활보호급여보다 높아야 한다<sup>74)</sup>. 비용부담시 누진 부담이 있기 때문에 급여지급시의 고소득자의 급여제한 등은 최소화한다. 영국의 ‘savings credit’ 같

주72) 직장가입자의 배우자인 제3호 피보험자의 경우 특히 보험료 기여 부담이 어느 정도인지 모호하다. 직장가입자 보험료에 포함되어 있다고 간주하고 있지만 객관적인 부담률을 파악하기 힘들다. 따라서 가령 기초연금 재원을 소비세로 하면 소비할 때마다 보험료를 지불하므로 현행 제도보다 기여의 실감을 느낄 수 있을 것이다.

주73) ‘스스로 기여한 자가 급여를 받을 수 있다’ 이념은 비버리지 보고에서도 지적되고 있으며 후생노동성도 종종 이 점을 강조한다.

주74) 西澤和彦(2005) 참조

이 기여노력에 보너스를 부여하는 것이 필요하다. 구체적으로는 국민연금보험료를 정액에서 정률로 바꾸고 부과대상소득 최저한을 설정하여 누진적인 부담 구조로 하고, 미국수준(35년)으로 만액급여 기간을 줄이고 영국의 HRP처럼 기여기간단축 조치, 스웨덴의 육아 개호 기간중의보험료 대납 등을 통해 실질적인 급여수준의 상향을 시도한다. 한편 재원조달시 기여원칙을 중시하지 않아 일반재원이나 소비세 등 특정세목으로 재원조달시 기여유인은 중요하지 않으므로 급여수준을 생활보호(최저생활수준)보다 낮게 설정하고 고소득자 급여제한도 정당화된다. 이 때 기초연금 수준을 ‘전국소비실태조사보고’의 ‘기초적지출 + 보건의료비’ 등으로 예시하고 구성항목의 가격변동에 맞춰 급여수준을 연동시키는 틀을 확립시킨다.

셋째, ‘조세방식이나 보험료방식이나’는 이분법적 접근을 시정하는 것이 필요하다. 후생노동성은 영국과 네덜란드의 기초연금이 보험료방식이고 적은 비용으로 제도를 운영하고 있다는 점을 들어 현행 보험료방식의 유지를 주장하면서 조세방식으로의 전환을 부정한다. 다만 영국의 국민보험료는 건강보험료 등을 포함하여 강제로 징수하고 과세최저한과 HRP의 존재, 누진적 부담 등 조세에 가까우며 블레어 노동당정권의 연금개혁도 소득세와 국민보험료를 연계시키는 형태로 추진되었다. 네덜란드도 소득세 과세기반이 잘 갖추어진 상황에서 누진소득세 적용구간(소득의 하한과 상한 존재) 소득에 보험료를 강제로 부과하는 등 영국, 네덜란드의 보험료 부과는 조세에 가까운 형태로 운용되고 있다(주75). 부과방식으로 운영되는 기초연금에서 기여와 급여의 대응은 명확하지 않다. 2004년 개정으로 기초연금의 국고부담 비율이 1/3에서 1/2로 인상되어(2009년까지) 기초연금재원중 1/6이 보험료에서 조세로 전환된다. 점진적이긴 하지만 보험료가 조세로 바뀔 수 있다는 사실은 보험료와 조세에 큰 차이가 없다는 사실을 보여준다.

넷째, 향후 조세에 의한 재원조달시 간접세를 활용하면 납세의무자를 사업자로 압축하여 징수비용이 줄어들고 소비·저축, 노동공급 결정에 미치는 왜곡효

주75) 급여는 양국 모두 정액이다. 양국 모두 강제가입의 소득비례연금을 민영 위주로 운영하고 있다.

과가 작아 효율성 측면에서 우월하고 국민다수(특히 제3호 피보험자)가 급여와 기여의 대응관계를 명확히 실감할 수 있고 고령자에게도 부담을 지울 수 있어 근로자세대 배려 압박에서 벗어날 수 있으며 직접세가 지나는 과세상의 수평적 공평성 훼손의 우려를 벗어날 수 있다. 납부자의 부담의식이 직접세에 비해 낮아 기여유인을 고려하여 생활보호급여 이상의 급여수준을 보장해주는 문제로 구애받을 필요가 없다.

다섯째, 자영업자 등에 적용되는 기초연금인 국민연금의 공동화가 우려할 정도로 미체납률이 늘고 있는 바 이에 대해서는 기여원칙의 철저 집행으로 대응하고 점진적으로 생활보호급여 수준을 하향조정, 추후의 생활보호대상자 증대에 대비한다. 공동화 대책으로 현 제도를 유지하면서 간접세를 투입(경단련, 2003년 3월 13일), 새로운 기초연금으로 전환하여 연금목적세(소비세)를 창설<sup>주76)</sup>(경제동우회, 2002년 12월 5일), 점진적으로 조세부담을 늘리되(2009년까지 1/2로 인상) 장기적으로 최저보증연금으로 대체하고 소비세를 투입(제1야당인 민주당, 2004년) 등이 제안되는 등 소비세를 재원으로 공동화 즉, 사각지대 문제를 해결하자고 하는데 재정의 부담능력을 우려하는 정부여당은 선뜻 응하지 못하고 있다(표 3-13, 표 3-14 참조). 최근 37%에 달하는 미체납자들 중 노후 정부의 재정지원을 필요로 할 이들은 지금 우려하는 수준만큼 많지 않을 것으로 예상된다. 스티그마(stigma)가 강하고 노후생활의 자기책임을 강조하는 일본사회에서 당국의 온정주의적 조치는 최소한으로 제한될 전망이다.

주76) 65세 이상 전 국민에게 월 7만 엔을 지급하며 재원은 적립금 10조 엔과 소비세(목적세 9%)로 조달하자고 제안한다.

〈표 3-13〉 연금일원화와 소비세 도입에 대한 정당의 주장

	자민, 공명	민주	공산	사민
연금일원화	후생,공제연금의 통합 후 국민연금 통합 검토	국민연금 포함 모든 연금의 동시 일원화	급여감소, 부담증대로 연결되는 일원화 반대	모든 연금의 일원화
소비세	사회보장비 전액을 토대로 소비세 포함 조세체계 근본개혁	목적세형태로 기초연금부분의 전액 조세 조달	세율인상 반대	세율인상 반대
납세자번호	도입 검토	연금일원화시 도입	도입 반대	도입에 원칙찬성

자료: 일본경제신문 2005년 4월 1일자

〈표 3-14〉 공적연금 (중장기)개혁안 비교

	현행제도		여당안		민주당안	
	부담	급여	부담	급여	부담	급여
국민연금가입자 -자영업자, 파르티이머, 학생, 프리터 등	정액 (현재는 월 13,580엔)	정액 (40년 가입으로 월 약 6만6천엔)	정액	정액	일원화 하여	일원화 하여
후생연금가입자 -회사원	연수입의 일정비율(현재는 약14%를 노사반씩부담)	정액+보수비례	일원화하여 연수입의 일정 비율	일원화하여 정액+보수비례	연수입의 일정비율 (+목적세 재원)	소득연동된 급여 (+최저보 증연금)
공제연금가입자 -공무원, 사학교직원	연수입의 일정비율 (현재는 11~15%를 노사반씩부담)	정액+보수비례				

주: 민주당안의 괄호안 부분은 필자가 추가한 부분  
 자료: 일본경제신문 2005년 4월 3일

2. 직장가입자 연금의 통합 논의(주77)

직장가입자 공적연금 제도간의 불공평을 시정하려는 움직임이 연금일원화

주77) “피용자연금제도의 일원화 논의 등에 관한 기본방침에 대해” 2006년 4월 28일 각의 결정. 추가비용 삭감의 기본방침은 은급상당부분의 27% 삭감을 원칙으로 내세웠지만 은급상당 부분비율이 높은 수급자의 삭감은 연금총액의 최대 10%로 제한하고 또 연간 250만엔의 최저보장이 있기 때문에 여전히 많은 세금투입이 예상된다. 통합방침은 1984년의 각의에서 결정된 바 있으며 1995년(이후 2005년으로 수정)을 목표로 실현할 계획이었지만 기득권을 내놓고 싶지 않은 관료와 공무원노조가 “일단 약속한 연금 감액은 재산권침해” 라고 저항하였고 여기에 관계자가 동조하면서 미뤄졌다. 국가공무원공제조합의 통합 등 공적연금제도 통합에 관한 보다 광범위하고 역사적인 논의는 吉原健二(2004) 제9장 참조.

즉, 통합작업이다. 직업에 따라 3종 5제도로 분립하여 제도간 불공평성이 문제점으로 지적되어 왔다. <표 3-6>에 정리되어 있듯이 일찍이 1984년에 기본방향이 정해졌으며 당시 목표로 했던 1995년(이후 수정되어 2005년)까지는 달성하지 못했지만 2010년을 목표로 작업이 추진되고 있다. 정부여당이 검토하는 통합은 일반 근로자가 가입하는 후생연금과 공무원 등이 가입하는 공제연금의 통합이다. 이에 대해 민주당 등 일부 야당은 자영업자가 가입하는 국민연금까지를 통합대상으로 하자고 주장한다(표 3-13, 표 3-14 참조).

통합논의는 일본 정부가 2006년 4월, 각의결정을 통해 구체적인 일원화 방침을 공표하면서 구체화하였다. 2004년의 개정법부칙규칙에 입각, 민간피용자, 공무원을 불문하고 보수가 같으면 같은 보험료를 부담하고 같은 연금을 받도록 하여 공적연금에 대한 신뢰를 높이자는 것이다.

통합의 핵심은 공무원의 기득권을 약화시켜 관민격차를 시정하는 것이다. 공제연금은 후생연금보다 급여수준이 높다. 시산에 따르면 모델세대(남편이 평균 임금을 받고 아내가 전업주부)의 경우 후생연금(월액 23만 3천엔) 국가공제연금은 4만 5천엔, 지방공제연금은 6만 천엔이 많다. 격차는 공제연금이 ‘지역가산’ 부분으로 평균 월 2만엔 정도 더 받고 가입자 평균가입연수가 다소 길기 때문에 발생한다. 정부는 인사원의 추계치를 토대로 2007년 1월, 지역가산의 37%(163만엔) 정도를 삭감기로 하고 연금일원화 관련법안을 3월중 국회에 제출할 때 새로운 추가부분 제도도 법안에 포함할 계획이다. 표준적인 공무원의 경우 급여가 월 7천엔 정도 줄어든다.

지금의 보험료율은 후생연금이 연수의 14.288%, 국가공제연금 14.638%, 지방공제연금 13.738%(모두 노사절반씩 부담)로 큰 차이는 없지만 공제연금 가입자는 이 보험료율을 내면 지역가산도 받는다. 따라서 지역가산분을 제외한 실질 보험료율은 국가공제 13.5%, 지방공제 12.7%로 후생연금보다 각각 0.8% 포인트, 1.6%포인트 낮다. 연수입이 600만엔이면 후생연금은 노사합계 연간 보험료 부담이 국가공제보다 약 5만엔, 지방공제보다 약 10만엔 더 많다. 공제연금측은 “전에 보험료율이 후생연금보다 높았기 때문에 적립금이 많고 현역세대 부담을 줄일수 있다(재무성)”고 설명하지만 두 공제연금에는 ‘추가비용’ 명목으로 연간

약 1조 8천억엔 정도의 세금이 투입되어 낮은 보험료율의 한 원인이 되고 있는 것은 부인하기 힘들다. 추가비용은 공제연금의 전신인 ‘은급제도’ 재원이 조세였기 때문에 당시 가입자의 급여를 조세로 조달한다는 취지에서 지원되고 있다. 이처럼 OB 지지 보험료부담이 낮아 직역가산을 유지할 수 있다는 것이다. 고 말한다. 공제연금의 일종인 사학공제에는 추가비용이 투입되지 않지만 직역가산을 제외한 실질보험료율이 9.9%로 공무원보다 낮아 후생연금과의 관민격차는 크다.

통합되면 급여 내용면의 차이도 해소될 전망이다. 공제연금의 유족연금에는 전급(轉給)이라는 방식이 있는데 폐지가 예정되고 있다. 후생연금의 유족연금은 수급중인 아내와 자식이 사망하여 수급자격을 상실하면 급여가 중지되지만 공제연금에서는 공무원에 의해 부양되던 부모나 손자 등 다른 유족이 있으면 연령과 소득 등의 조건이 충족될 경우 급여를 이어받을 수 있다.

공제연금은 후생연금보다 재정상황이 좋기 때문에 기득권을 잃는 통합작업에는 소극적이다. 하지만 자민당과 공명당의 연립여당은 2007년 봄에 개정법률안을 만들어 국회에 제출할 예정이다. 문제는 제도를 소관하는 재무성(국가공무원공제), 총무성(지방공무원공제), 문부과학성(사학공제) 등의 부처와 공무원노조의 저항을 어떻게 억제할 것인가다. 개정시 제도 운영조직까지 완전 통합할 것인지 각 공제의 조직은 남겨놓고 보험료와 급여수준 등 제도의 내용만을 통합할 것인지 등도 남은 과제다. 낭비가 없는 효율적인 조직을 추구한다고 선언했지만 아직 검토과제로 남아 있으며 사무조직 형태와 무관하게 연금상당 등의 정보공유화를 추진키로 하였다.

이하에서는 2006년 4월 28일 각의에서 결정된 직장가입자 연금 통합의 기본 방침을 살펴보자.

#### 가. 직장가입자 연금제도의 보험료율 통일

1) 현행 국고공무원공제조합, 지방공무원공제조합 및 사립학교교직원공제(이하 각공제연금)의 피용자연금제도에 공통하는 급여(이하 1, 2층 부분)에 부과되

는 보험료율을 다음의 1)에서 3)에 의해 후생연금보험의 보험료율로 통일한다.

- (1) 국가공무원공제조합 및 지방공무원공제조합(이하 공무원공제)의 보험료율이 통일되는 해의 다음해인 2010년부터 1,2층 부분의 보험료율의 통일에 착수한다.
- (2) 현행 직역부분(3층부분)을 폐지함에 따라 (4의 1 참조), 2010년 이후 그때까지의 직역부분에 대응하는 보험료로 예정된 부분의 보험료율도 이를 포함하여 1, 2층부분의 보험료율로 하고 이 비율에서 후생연금과 마찬가지로 매년 0.354%씩 인상하여 공무원공제는 2018년 사립학교는 2027년에 후생연금 보험료율(18.3%)과 같게 한다.
- (3) 가입자 및 사업부(국가, 지방공공단체 및 학교법인 등)의 보험료부담이 급격히 증가하지 않도록 각 공제연금 1,2층부분의 새로운 보험료부담의 일부는 적립금을 사용하여 부담한다(2 참조)
  - 2) 사학공제에서 별도 징수하고 있는 연금사무비 보험료는 통일되는 1, 2층 부분의 보험료에 포함되는 것으로 한다.

#### 나. 적립금 구분

1) 각 공제연금이 보유하고 있는 적립금은 후생연금보험의 적립금 수준에 걸맞는 금액을 구분하여 이를 후생연금 적립금과 함께 피용자연금제도의 1, 2층 부분 공통재원으로 사용한다. 구체적으로는 각 공제연금의 보험료로 조달되는 1, 2층 부분의 지출 몇 년분 값이 후생연금의 해당수준과 같아지도록 각 공제연금의 적립금에서 공통재원에 내는 적립금을 구분한다.

2) 위의 1)에 의해 1, 2층부분의 공통재원에 사용하는 적립금을 구분한 후 각 공제연금의 재원으로 남는 적립금을 현행 직역부분(3층부분)의 폐지전 기간에 드는 급여비(기재정연금 및 미재정의 과거기간분, 4의 (2) 참조)로 충당한다.

3) 이 밖에 각 공제연금재원으로 남는 적립금은 1 (1) 3 및 4 (3) 4)를 위한 원자로 쓴다.

#### 다. 추가비용 등

1) 국민부담 억제 관점에서 세부담에 의한 추가비용을 감액하기 위해 공무원 공제의 은급기간에 따른 급여에 대해 은급기간과 공제연금발족시의 부담차에 착안하여 부담에 맞는 수준으로 감액한다. 다만 수급자의 생활안정확보와 재산권 보장등의 관점에서 감액시 일정한 수준으로 배려한다.

2) 이 같은 사고에 입각하여 조세부담을 재원으로 하는 은급기간 급여에 대해 다음의 (1) 및 (2)에 따라 감액한다

- (1) 공제연금발족시의 본인부담(대봉급 8.8%의 보험료중 본인부담분 4.4%)보다 낮은 은급기간 본인부담(은급납금으로 대봉급의 2.0%)에 맞는 급여수준으로 하기 위해 은급기간 급여에 대해 27% 줄인다.
- (2) 다만 은급기간과 사회보험방식의 공무원공제기간 합계 급여에 대해 가) 급여액에 대한 인하비율이 10%를 넘지않도록 한다. 나) 감액으로 급여액이 250만엔을 밑돌지 않도록 한다 는 조치를 취한다.
- (3) 문관은급에 대해서도 위의 (1)(2)와 균형을 고려한 급여수준 인하조치를 취한다
- (4) 세부담이 아닌 국가공무원공제조합의 우정공사 및 후생연급에 통합된 구 3공사 등의 추가비용에 대해 세부담에 의한 추가비용과 같은 처리를 할 것인지는 좀 더 검토한다.

#### 라. 직역부분

1) 현행 공적연금의 직역부분(3층부분)은 2010년에 폐지한다.

2) 현행제도의 입각한 기재정연금 급여는 존속한다. 다만 추가비용에 의한 직역상당분은 3 (1)에 의한 감액대상에 포함한다. 미재정자에 대해서는 지금까지의 가입기간에 상응한 급여를 제공하는 것을 기본으로 하고 공무원공제는 아래의 (3)의 틀 설계에 맞춰 검토한다.

3) 새로운 공무원제도의 틀을 설계하는데 그 틀은 인사원이 주요국의 공무원

연금의 민간 기업연금 및 퇴직금 실태에 대해 조사한후 그 결과를 토대로 제도 설계를 한다.

4) 사학공제에 대해서는 별도로 폐지되는 현행 직역부분(3층부분)을 대신할 새로운 연금의 설계를 검토한다.

#### 마. 적립금의 관리, 운용

1) 각 공제연금의 1, 2층부분과 후생연금의 적립금은 피용자연금제도의 공통 재원으로 일원적으로 관리, 운용하는 것을 기본으로 하고 운영수익률, 기본적인 자산구성비율, 평가방법 등의 운용률을 통일한다. 운용주체 문제는 자금규모와 시차영향을 어떻게 볼 것인가 등의 관점에서 좀 더 검토한다.

2) 각 공제연금의 대부 등의 독자운용에 대해서는 그 수행역할과 운용의 관점에 선 평가 등을 토대로 필요한 범위에서 확보하는 방안을 강구한다.

#### 바. 제도상 차이의 취급

1) 1, 2층 부분의 각 공제연금과 후생연금 제도가 다른 점에 대해 다음과 같이 각 공제연금과 후생연금을 맞춘다.

- (1) 공제연금의 유족연금의 전급(轉給) 제도는 후생연금에 맞춰 폐지한다.
- (2) 후생연금에 맞춰 공제연금에 피보험자자격의 연령제한 및 장애급여에 다른 보험료납부여건을 신설한다
- (3) 노령급여 및 장애급여에 따른 재직중의 지급액감액(지급정지)은 제도를 통일한다. 이로써 60대 전반의 퇴직공무원이 후생연금보험 피보험자가 될 경우의 감액은 60대 전반의 민간피용자에 적용되는 좀더 엄한 감액방법이 적용된다.

2) 제도적 차이가 해소할 시기가 명백한 다음의 경과조치는 존치한다

- (1) 후생연금의 여자 지급개시연령
- (2) 공제연금의 60세 이전의 조기지급

- 3) 기타제도가 다른 점에 대해서는 위의 (1)(2) 사항에 준해 개별적으로 검토한다.

#### 사. 사무조직 등

- 1) 사무조직 등은 피용자전체의 연금재정 일원화를 전제로 여기에 맞고 낭비가 없는 효율적인 조직을 추구한다는 관점에서 좀더 검토한다.
- 2) 사무조직 형태와 무관하게 연금상당등의 정보공유화를 추진한다.

#### 3. 공적연금의 미적립채무 관련

일본의 공적연금 미적립채무는 2000년 현재 가치로 450조 엔을 넘어 거의 GDP 수준에 상당하며 매년 그 규모가 빠르게 증가하고 있다.<sup>주78)</sup> 미적립채무 증대는 장기적인 재정불안과 후세대 부담증대로 이어져 연금제도의 지속가능성 문제를 야기시킬 수 있다. 2005년 시점의 공적연금 미적립채무는 이미 GDP 1년분을 넘어섰을지 모른다. 2100년까지를 한도로 2004년 현재가치로 추계한 바에 따르면 공적연금의 미적립채무(과거부족분)는 후생연금의 2층부분(소득비례연금)이 315조엔으로 가장 크고 기초연금(후생연금 1층부분 + 국민연금)이 165조엔으로 그 뒤를 이어 후생연금과 국민연금 만으로 480조엔에 달한다. 여기에 공제연금이 추가되면 전체 공적연금의 미적립채무는 600조엔에 달하는 규모가 될 것으로 전망된다<sup>주79)</sup>.

이 채무는 현 공적연금 체계를 유지하는 한 한동안 절대규모가 커지고 대 GDP 비율도 점진적이긴 하지만 증가할 전망이다. 따라서 일부 전문가<sup>주80)</sup> 등은 오래 전부터 정부가 채권을 발행하여 이 채무를 상환, 부과방식에서 적립방식으로 제도를 이행하는 것이 채무의 증가를 억제하는 득책이라고 주장해 왔다. 진보적 CEO들의 모임단체인 경제동우회(2002년 12월 5일)도 이와 유사한

주78) The Economist 2003. 12. 18

주79) 久保知行(2005) p.150

주80) 핫타 다즈오(八田達夫), 오구치 노리요시(小口登良) 등이 대표적이다.

주장을 제시하여 눈길을 끌고 있다.<sup>주81)</sup> 후생연금의 보수비례부분을 청산하자는 것으로 가입자에게는 기납보험료에서 기초연금부분 상당 보험료를 공제하고 돌려주고 수급자에게는 기납보험료에서 기초연금부분 보험료와 기수급액을 차감하고 돌려준다는 것이다. 대신 수급자들에게는 종신탁제도로 (후생연금의 기재정액-7만 엔) × 50%(상한 6만 엔) 상당의 연금을 지급하자고 제안한다. 상환재원은 적립금 170조엔 외의 부족금액을 국채를 발행, 조달하자고 한다.

이는 2007년 2월 현재 미국의 부시 대통령이 제안, 협의 중에 있는 연금구조 개혁안과 맥을 같이하는 제안이다. 미국에서도 미적립채무를 해소하기 위해 조기에 국채를 발행, 시장에서 운용하여 높은 수익을 올리는 것이 지금처럼 미적립채무의 누증을 방치하는 것보다 낫다는 주장이 제기되었고 이를 부시 행정부가 제2기 핵심정책으로 채택하여 대통령이 집권 2기 초 열정적으로 국민들을 설득하면서 여론 향배를 지켜보고 있다. 하지만 국민들의 반응은 시간이 경과하면서 호의적이기 보다 개혁안에 냉담한 쪽으로 돌아서고 있다.

일본 내에서는 이 같은 주장이 아직 소수파이며 정부·여당에서도 적극적인 관심을 보이지 않고 있다. 이에 반해 재무성에서는 2000년 10월부터 일반정부 대차대조표(1998년판)를 시산차원에서 작성한 후 매년 작성, 공표함으로써 공적연금의 미적립 채무(2001년도 말 801.6조 엔<sup>주82)</sup>)를 정부채무의 일환으로 인식하고 있다. 이를 공식적인 국가채무(GDP의 130%)에 더하면 일본의 국가채무는 GDP의 3배 가까운 값에 달해 세계최고 수준에 달할 것이다

주81) 日興フィナンシャル インテリジェンス(2003. 4)

주82) 공적연금을 국가채무로 인식하여 대차대조표에 계상하는 방법은 세 가지가 있다. ① 과거기간 대응 장래의 연금지급액을 채무로 올리지 않고 공적연금 적립금상당액만을 공적연금예탁금으로 채무로 고려 ② 과거기간 대응 장래의 연금지급액 중 국고부담금과 적립금상당액을 채무로 올림 ③ 과거기간대응 장래의 연금지급액을 전액 채무로 올림. 財務省(2003). <http://www.mof.go.jp/singikai/saimokami/gijiyosi/ksk005.htm>, [http://www.mof.go.jp/johou/kkusa/saimokami/2004/saim04\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/johou/kkusa/saimokami/2004/saim04_1.pdf)

#### 4. 일본 연금개혁의 시사점

##### 한·일 연금제도, 도입시는 유사, 지금은 크게 달라

우리가 연금을 도입할 때 유력한 벤치마크가 되었던 제도가 일본의 연금제도다. 국민연금(일본의 후생연금(1985년 이전)이 모델이었고 공무원연금은 일본의 공제연금(1985년 이전)이 모델이었다. 2005년 12월에 도입된 퇴직연금도 2001년 이후 도입된 일본의 확정급여기업연금과 확정기여연금을 크게 참조하였고 역사가 긴 퇴직금(1953년 도입, 1961년 강제가입화)도 일본의 퇴직금 제도를 모델로 하여 도입한 것이다. 퇴직연금과 퇴직금의 경우 일본제도의 뿌리를 찾아 들어가면 미국의 기업연금, 독일의 퇴직금 제도로 거슬러 가기도 한다. 지금 방식과 같은 퇴직금은 세계적으로 우리와 일본 등 수 개국에만 남아 있는 예외적인 제도이며 이 (두툽한) 퇴직금제 때문에 기업연금 도입이 늦었고 또 도입 이후에도 정착속도가 더딘 것을 부인하기 힘들다.

도입시 일본의 제도를 참고한 우리이지만 그동안 양국에서 제도가 개편되면서 양국의 국민연금과 공무원연금은 꽤 다른 구조가 되었다. 가장 큰 차이는 일본은 1985년에 기초연금을 도입하여 전국민 1인연금(전업주부 포함)을 실현하고 이 위에 직장가입자들의 소득비례연금을 설계, 2층 구조의 공적연금 구조를 지니고 있으며 이로 인해 가입자간의 급여격차가 크지 않다는 점이다. 이에 비해 우리는 기초연금이 도입되지 않아 직업에 따라 분립된 형태의 공적연금을 지니고 있는데 연금제도간 내용이 다르고 급여 수준 격차도 꽤 크다는 점이다. 또 하나의 큰 차이점은 일본은 퇴직연금을 조기에 도입하여(1962년 적격퇴직연금, 1966년 후생연금기금) 퇴직금을 퇴직연금과 퇴직일시금으로 구분하여 운영해 오고 있으며 대다수 근로자가 퇴직금을 수령하는데 비해<sup>83)</sup> 우리는 최근

주83) 勞務行政研究所(2003.6)가 242개 기업을 대상으로 조사한 바에 따르면 퇴직일시금 제도 운영기업이 94.6%(제조업 97.9%, 비제조업 89.7%)로 연금제도 운영기업의 90.9%(제조업 93.8%, 비제조업 86.6%)보다 높다. 사전지불 퇴직금제도 운영기업은 7.0%(제조업 6.9, 비제조업 7.2%)로 낮았다. 퇴직일시금과 연금 중 어느 것도 운영하지 않는 기업은 2.1%(제조업 0.7%, 비제조업 4.1%)였다. 조사대상 기업은 종업원 3,000명 이상이 50개, 1,000명 이상

까지 퇴직연금 없이 퇴직금만을 운영해 오고 있으며 퇴직금 마저 없는 근로자가 전체 근로자의 절반 가깝다(주84).

이같은 차이점이 있지만 연금개혁의 과제는 재정안정화, 공동화(즉, 사각지대) 예방, 제도간 불공평성 해소로 유사하다. 과제는 유사해도 과제별 접근방식은 상당한 차이를 보이고 있다.

### 공적연금의 재정안정화 추구

재정안정화의 경우 일본은 100년 정도 앞까지 내다보고 연금재정이 지속할 수 있도록 보험료율과 급여수준을 조정해 나가는데 비해 우리는 65년 정도 앞까지를 전망대상으로 삼아 지속가능한 체도를 모색하고 있다(주85). 향후의 인구구조 전망이 불투명하기 때문에 65년이나 100년이 큰 차이가 없다고 할지 모르지만 2070년의 인구구조가 안정기가 아니고 고령사회의 피크기라는 점에서 분석기간을 늘려 잡는 것이 필요할 것이다. 아울러 일본이 후생연금의 보험료율

---

3,000명 미만인 66개, 1,000명 미만이 126개였다.

주84) 퇴직금 지급 기준을 충족하는 근로자는 47.2%(589만명, 2002년 8월 기준)로 나머지는 5인 미만 사업장 근로자와 근속기간 1년 미만의 5인 이상 사업장 근로자다. 2005년 12월에 시행된 근로자퇴직급여보장법은 4인 이하 사업장에 대해서도 2008~2010년 중에 유사한 퇴직급여의 의무도입을 규정하고 있는데 현실성은 미지수다.

주85) 미국의 경우 국민연금에 상응하는 OASDI의 장기재정추계는 그 기간이 75년인데 최근 추계치에 따르면 2042년에 기금이 고갈된다. 하지만 이에 대비하여 사회보장세(12.4%)를 올리거나 급여수준을 낮춰 체도의 장기지속가능성을 확보하자는 정부차원의 논의가 거의 없다. 부시 행정부가 2005년 이후 열정적으로 추진하고 있는 연금개혁안도 사회보장세 중 4%를 떼어내 가입자가 시장에서 운영토록 하는 부분민영화와 급여연동방식을 임금연동에서 누진적 연동제(progressive indexing)로 전환하는 방안 등을 담고 있을 뿐이다. 누진적 연동제는 저소득 퇴직자는 임금연동을 유지하되 고소득 퇴직자는 물가연동으로, 중간소득 퇴직자는 양자혼합 방식으로 바꾸는 것으로 급여수준 삭감 효과가 기대된다. 저명한 학자들인 Diamond-Orszag 플랜(2005)은 사회보장세 과세소득상한을 올리고 (미적립채무 청산을 위해) 신규임용 주정부, 지방 공무원의 OASDI 가입을 의무화하고, 과세소득상한 초과 소득에 3% 세율로 청산세를 부과하고 2023년 이후 급여삭감과 사회보장세 인상을 시행하는 방안을 담고 있다. 세율을 단계적으로 인상하여 15%(2078년)까지 끌어올리면 현 체도의 지속가능성을 확보할 수 있다는 것이다. Wikipedia, "Social Security Debate(United States)".

인상수준에 상한(18.3%, 2017년)을 설정하고 필요시 급여수준의 하향조정을 통해 연금재정의 안정화를 기하기로 큰 틀을 설정했다는 점은 시사해주는 바가 적지 않다. 총인구가 조만간 감소세로 접어들 것을 예상하고 수급자수 증가율(0.3%)과 가입자수 감소율(0.6%)의 합계치(0.9%, 2013년까지)를 가입기간 임금의 재평가와 연금액 연동시 적용하는 1인당 가처분소득증가율과 물가상승률에서 차감하여 급여수준 감소폭을 인구구조 변화율과 연계시킨 것이다.

수급자수 증가는 상당한 정도(精度)로 예측이 가능하고 가입자수 감소는 출산율 변화 등에 좌우되어 수급자수 보다 예측 정도가 떨어지는 것은 불가피하다. 이 점은 우리도 마찬가지다. 또 우리는 제도의 성숙도가 낮아 일본만큼 정도 높은 예측이 힘들겠지만 수급자수가 증가하고 가입자수가 조만간 감소세로 돌아설 것은 쉽게 예상할 수 있다. 종합하면 우리도 인구변동 요인을 보험료율 인상과 급여수준 감소폭 조정에 자동조정장치 형태로 고려할 수 는 여건에 있다는 것이다. 이러한 상황에서 최근 제출된 개정법률안에 들어간 보험료율 수치는 장기적으로 지속가능한 보험료율 수준이 아니다. 수정이 필요하면 차기 법개정때 수정할 것을 전제로 한 입법이다.

문제는 이러한 법 개정이 반복되면서 연금제도에 대한 가입자와 수급자의 신뢰도가 지속적으로 낮아진다는 점이다. 인구구조 변화에 대한 전망에 근거하여 모법에 보험료율에 상한을 설정하거나 급여수준에 하한을 설정하고 자동안정장치를 도입하거나 모법에 상한과 하한을 설정해놓고 하위법에 상황에 따라 신축적으로 보험료율과 급여수준을 변경할 수 있도록 위임하는 것을 적극 검토할 수 있을 것이다. 이때 자동안정장치는 일본방식 외에 스웨덴, 독일 방식을 참고할 수 있을 것이며 자동안정장치에 지급개시연령의 상향조정, 연동방식 변경, 국고부담률 상향조정 등을 연계시키는 것도 고려할 수 있을 것이다. 연금개혁의 장기 지침을 정해놓고 기초수<sup>주86)</sup>, 기초율<sup>주87)</sup> 변화에 맞춰 미세조정해 나가

주86) 피보험자 및 대기자(과거 제도가입기간이 있지만 피보험자도 수급권자도 아닌자) 기초수로 피보험자수(대기자수), 평균가입기간, 평균표준보수월액, (보험료납부월수, 보험료면제월수, 학생납부특례월수평균, 이상은 국민연금에만 적용) 등이 있고 수급권자 기초수로 연금수급권자수, 연금액 등이 있다. 社會保障審議會年金數理部會(2006) p.134.

는 형태의 개혁방식 채택을 검토할 수 있을 것이다.

## 국민연금의 사각지대 해소

국민연금(기초연금)의 공동화 예방 즉, 사각지대 해소와 관련하여 일본은 뾰족한 방법을 내놓지 못하고 있다. 야당과 경제단체, 노조 등은 재원을 전액 조세로 전환하여 보험료 기여력과 무관하게 지급함으로써 사각지대 문제에 대응하자고 주장하는데 정부여당은 이같은 제안을 선뜻 받아들이지 못하고 있다. 제도 실시예 지급보다 3배의 비용을 국고에서 부담해야 하기 때문이다. 사각지대를 해소하자면 미체납자가 많은 국민연금에의 국고부담만 늘리면 되는데 이렇게 할 경우 후생연금과 공제연금 가입자들과의 형평성이 문제될 수 있다. 그렇다고 사각지대와 무관한 이들 직장가입자(후생, 공제연금)들의 기초연금까지 전액 국고로 부담하는 것은 자조노력 추구에 반하고 정부재정 여력 측면에서도 쉽게 받아들이기 힘든 상황이다. 가령 2010년의 기초연금 기여금을 전액 국고로 부담할 경우 19.8조엔이 소요되며 GDP(515조엔)의 3.8%, 전체 세출(일반회계, 84.5조엔)의 23%에 상당한다. 현행 세입구조와 세출구조하에서 감당해 내기 힘든 수준이라고 할 수 있다.

정부여당 역시 장기적으로 기초연금 미수급자가 일정수준 발생할 것을 예상, 생활보호(우리의 기초생활보장 상당) 제도를 확대 적용하는 방안을 준비하고 있다. 현재보다 급여수준을 낮추는 대신 적용대상을 확대하는 방안이다. 본인의 기여노력을 권장하고 촉구하는 차원에서도 기초연금이 생활보호 급여보다 낮지

주87) 총탈퇴력, 사망탈퇴력, 장애연금발생력, 연금실권율, 유(有)유족률, 피보험자였던 자와 유족연금수급권자의 연령상관, 수급권자1인당가급연금대상자수비율, 장애연금등급비율, 연금정지율은 후생연금, 공제연금, 국민연금 공통적용이고, 표준보수지수, 보너스지급비율, 신규가입자평균표준보수는 후생연금과 공제연금, 유자녀비율, 재가입률, 재가입자평균표준보수는 후생연금만 적용된다. 가입연령분포율, 공무상사망탈퇴력, 공무상장애연금발생력, 장애일시금발생력, 연수의 대월수비율조정률, 장애공제연금의 가급연금대상률, 유3호율, 2호 3호 대상자조정률은 공제연금 해당사항이고 납부율, 면제율은 국민연금 적용사항이다. 社會保障審議會年金數理部會(2006) p.135.

않도록 생활보호 제도를 개편하는 방안을 검토하기 시작했다. 일본 이상으로 사각지대 문제가 심각히 우려되는 우리인 만큼 일본 정부여당의 대응이 최종적으로 어떠한 방향으로 귀착할지 예의주의할 필요가 있을 것이다 아울러 우리 역시 현재의 기초생활보장 급여수준을 낮추고 적용대상을 확대하는 방안의 타당성에 대해 검토가 있어야 할 것이다.

### 공적연금제도의 일원화

직장가입자 연금 통합을 중심으로 하는 연금의 일원화 논의 역시 시사해주는 바가 많다<sup>주88)</sup>. 1984년에 논의가 시작되어 1995년, 2005년으로 늦춰지다가 최종적으로 2010년으로 목표연도가 정해졌으며 제도정비를 위한 구체적인 지침까지 제시되었다. 1985년 개혁에서 일차적으로 직장가입자 연금인 후생연금과 공제연금간 급여격차를 크게 줄이고(급여수준 격차가 30% 이하로 축소) 2층연금으로 구조를 개편하면서 양 제도의 차이점을 일정부분 해소한바 있다. 따라서 최근의 통합논의에서는 급여수준 격차를 완전히 없애고 보험료율도 일치시키며 급여의 종류와 내용도 최대한 일치시키는 것을 목표로 하고 있다. 통상적인 연금제도는 통일하고 공무원의 특수성 반영이 필요할 경우 별도의 제도(미국의 TSP 제도 등)를 추가하는 방안을 검토하고 있다.

일본에 비하면 우리의 직장가입자 연금 통합논의는 진전속도가 매우 더디다. 2007년의 공무원연금발전위원회 논의에서도 공무원연금을 국민연금에 통합하는 것을 검토하지 않고 신규임용 공무원에게 적용할 공무원연금을 국민연금에 준하는 형태로 개편하는 수준의 개편안을 내놓았다. 이 안은 국민연금에 통합할 경우에 비해 일반근로자와 (신규) 공무원간의 급여수준 격차, 급여의 종류와 내용 등의 차이를 허용하므로 제도통합과는 거리가 먼 제안이라고 할 수 있다.

주88) Diamond-Orszag 플랜(2005)은 미국 OASDI 제도의 재정안정화 정책의 일환으로 신규임용 주정부, 지방 공무원의 OASDI 가입을 의무화하여 이들도 소득재분배에 참여시키자고 제안하고 있다. 이 제안이 정책으로 실현되면 일반근로자와 연방공무원이 대상인 OASDI는 모든 직장근로자를 포괄하는 제도로 일원화 된다.

일반근로자 연금이야 양국간 도입 역사에 차이가 크지만(일본 1944년, 한국 1988년) 제도의 내용과 재정 등 운영상태가 유사한 모습을 보이고 있다. 하지만 공무원연금은 양국간 도입 역사에 별 차이가 없음에도(일본 1958년, 한국 1960년) 불구하고 일반근로자 연금과의 급여수준 격차, 재정 등 운영상태가 아주 다른 모습을 보이고 있다.

이렇게 된 주된 이유는 일본의 공무원연금(즉, 공제연금)이 내만금 받아가는 보험원리에 충실한 형태로 운영되어온 반면 우리의 공무원연금은 보험원리를 무시한 채 적게 내고 많이 받는 구조를 지속하였기 때문이다. 그 결과 일본과 달리 양 제도의 통합이 쉽게 고려되기 어렵게 되어 있다. 하지만 신규임용자부터 적용제도를 국민연금으로 통합하여 시행하는 것은 힘든 작업이 아니다. 기존 공무원연금에 미치는 부의 재정적 과급효과가 우려되기는 하지만 이는 이행 과정에서 불가피한 것으로 길게 보면 국가 전체의 재정부담 측면에서 그렇게 큰 문제는 아니라고 할 수 있기 때문이다. 지금 논의중인 공무원연금제도 개편 시 신규공무원에게는 조기에 국민연금을 적용하고, 기존 공무원연금은 퇴직(연금) 제도를 창설하고 기존 연금의 내용 즉, 급여수준과 보험료율, 수급개시연령, 연동방식 등을 일정기간에 걸쳐 국민연금과 유사한 형태로 개편해 나가야 할 것이다. 일본과 달리 과거의 방만한(?) 제도운영에 따른 부채유산(legacy debt) 때문에 향후 국고부담에 크게 의존해야 하므로 납세자의 눈을 의식, 가입자와 사용자인 정부는 절도있는 제도운영을 지향해야 할 것이다.

### 공적연금은 가장 성공한 정부정책

일본의 공적연금 역시 미국의 OASDI 못지 않게 가장 성공한 정부정책의 하나로 평가할 수 있을 것이다<sup>89)</sup>. 주기적인 개정작업이 있었지만 향후 100년에

주89) Diamond-Orszag(2005)는 시행후 70년에 접어든 OASDI를 미국에서 가장 성공한 정책의 하나로 거론하고 있다. 수백만의 미국인이 노후, 장애, 주소득자 사망에 따른 빈곤에서 벗어날 수 있었다는 것이다. 부시 행정부가 2005년 이후 강도높게 OASDI의 부분민영화를 포함한 제도 개혁의 필요성을 강조하고 있지만 전문가 다수(Krugman, Diamond, Orszag 등)와

결쳐 지속가능성을 확보, 지금까지 그랬듯이 대다수의 일본인을 노령, 장애, 주소득자 사망에 따른 빈곤에서 구제해줄 것으로 기대되기 때문이다. 이에 비해 우리의 공적연금은 가입자와 수급자로부터 평판이 좋은 공무원연금은 지속가능성이 위협받고 있고, 장기에 걸친 지속가능성을 확보하고 있는 국민연금은 가입자들로부터 가장 신뢰도 낮은 정책의 하나로 평가받아 보험료 납부 거부 내지는 청산요구까지 나오고 있다. 일본내에서도 거듭되는 개정으로 공적연금에 대한 신뢰도가 낮아지고 있지만 제도의 빈곤 예방효과는 누구도 부정하지 못할 것이다. 우리도 공적연금이 ‘빈곤예방 장치’로서 기능을 다할 수 있도록 국민연금과 공무원연금을 개편하고 그 과정에서 가입자의 신뢰도손실이 최소화하도록 장기개혁지침을 수립, 일관되게 추진해야 할 것이다.

미국은 재정추계 기간이 75년으로 일본보다 짧으며 최근의 추계치에 따르면 2042년에 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있는데 제도의 지속가능성을 확보하기 위해 정부차원에서의 사회보장세(12.4%) 인상, 급여수준 인하, 지급개시연령 인상 등의 논의는 거의 없다. 이같은 재정전망하에 부시 행정부가 취하고 있는 정책은 사회보장세 중 4%를 떼어내 가입자가 시장에서 운영하는 부분민영화와 급여연동방식을 임금연동에서 누진적연동제(progressive indexing)로 전환하는 방안 등이다. 일본의 연금개혁에 비하면 매우 느슨한 개혁접근이고 우리의 국민연금 개혁에 비추어도 느슨한 접근이다. 전문가<sup>90)</sup>와 국민다수는 개혁의 시급

---

국민다수는 개혁에 동조하지 않고 있다. 2006년 11월의 중간선거 운동기간중 부시 대통령은 남은 2년 임기의 최중요 과제의 하나로 연금개혁을 드는 등 외형적으로 강세로 나왔지만 선거의 패배로 향후 추진력이 크게 약화될 것으로 예상된다. 벡커(G. Becker) 교수는 “사회보장의 민영화는 철강산업의 민영화와 유사하다고 지적하면서 충분한 이유(excellent reasons)가 있다”고 민영화를 지지하고 있다(2005년 2월 15일). 의회내 공화당의원들도 연금 개혁안에 대해 적극적이지 않다. 2005년 5월 하순 하원다수와 부총무 로이 블런트(R. Blunt)는 현충일(Memorial Day) 이후 처리할 ‘우선 입법’에 사회보장법 개정을 포함시키지 않았고 의회는 2005년과 2006년의 선거전 휴회에 들어가기 전에 사회보장법에 어떠한 큰 개혁도 시도하지 않았다. Wikipedia, “Social Security Debate(United States)”.

주90) 연방준비제도이사회(FRB) 의장인 벤 버냉키(Ben Bernanke)는 2006년 10월 4일 워싱턴 경제학클럽에서의 연설을 통해 “우리의 지속불가능한 연금프로그램 개혁은 우선순위가 높은 과제다. 늦추기보다 조기에 이 개혁을 추구해야 한다”고 강조하고 있다.

성은 인정하지만 개혁방향에 대해 동의하지 않고 있다주91). 부시 행정부의 개혁을 지지하지 않는 이는 2007년 들어 더욱 늘어나 부시행정부에서의 연금개혁을 기대하기 힘들 전망이다. 그렇게 되면 차기정권에서 Diamond-Orszag(2005), Krugman (2004) 등이 주장하는 방식 즉, 현행 틀을 유지하면서 약간의 모수를 조정하는 점진적 개혁으로 지속가능성을 확보하는 개혁안이 채택될 가능성이 높다주92). 우리보다 느슨해 보이는 연금개혁을 추진하는 미국이 차기정권에서 어떠한 행보를 보일지 귀추가 주목된다주93).

주91) CBS News/NYT Poll 2005년 6월 10일-15일, 부시 개혁(지지 25% 반대 62%), 부시의 사회보장 개혁 능력(믿는다 27% 불안하다 66%), 현재의 사회보장재정상황(위기 17% 심각한 위협 38% 약간의 위협 37% 위협없다 5% 잘모름 3%), 사회보장은 충분한 노후자금원(그렇다 31% 아니다 51%), 사회보장개혁 제대로 할 것 같은 정당(공화당 31% 민주당 48%), 노후소득보장은 정부 책무(그렇다 80% 아니다 16%) 부분민영화(좋다 45% 아니다 50% 2000년 5월 좋다 51% 아니다 45%).

주92) 이들은 '사회보장위기 증폭' 현상을 비판하면서 "장기적으로 재정이 문제될게 없다. 적자는 약간의 수준일 뿐이다"고 강변하면서 민영화 같은 과격한 개혁보다 모수를 조정하는 점진적 개혁으로 충분히 대응 가능하다고 지적한다. "의회예산국(CBO)에 따르면 사회보장기금의 수명을 급여수준 축소없이 향후 100년간 연장하는데 GDP의 0.54% 정도의 추가재원이 필요한데 이는 연방지출예산의 3% 미만이고 부시감세로 상실되는 세입의 25%에 불과하며 연간 50만달러 이상 소득자감세분에 상응한다. 따라서 미래세대에 영향을 줄 큰 변화없이 사회보장제도를 유지할 재정패키지를 꾸리는 것은 어렵지 않다." Paul Krugman(2004).

주93) Cato Institute의 선임연구위원인 Jagadeesh Gokhale(2006.12.7)은 의회(상하원)의 다수당 자리를 빼앗긴 부시행정부가 사회보장 개인계정의 폐지를 검토하면서 이후 논의는 구조적개혁보다 모수적개혁 중심으로 진행될 것으로 전망한다. 새로 선출된 의원중 다수가 국민저축증대를 기할 수 있는 사회보장 개선책을 고려하는데 힘들 것으로 내다본다. 예상되는 개선책은 누진연동제 적용, 과세상한소득 인상, 저소득계층의 사적연금가입 촉진위한 저축보조(신규가입 하는 401k에의 매칭기여금 등) 등인데 이 정도로 연금재정 안정과 국민저축증가를 기대하기 어렵다는 것이다. 논리는 "중상층에의 과세 강화로 저소득층 저축계정을 지원하는 것은 근로와 보상의 연계를 훼손하여 노동공급을 왜곡하고 현물급여를 선호케 하며 저소득층의 도덕적해이가 우려된다"는 것이다. 해법 모색시 정치적 타협외에 경제적 효과도 고려해야 하며 구체적으로 1) 누진연동제로 줄어든 급여지출을 전 계층에 대한 급여세 감세로 돌려야 저축을 늘리고 2) 사회보장체계에 개인계정을 만들어 저소득층의 개인계정 저축을 강제하며 은퇴전 인출을 엄격히 제한하고 3) 완전연금수급개시연령을 62세까지의 총임금과 연계시켜 수급개시연령을 높여 급여지출을 줄이고 고소득층의 저축을 늘리자고 제안한다. 재정을 통한 저축보조는 여러 국가의 실증사례가 입증하듯 예산비용을

### 기업연금, 점진적 확대와 수급권 보호에 주력주94)

일본의 기업연금은 가입자수와 적립금 규모면에서 비교가 되지 않을 정도로 크고 도입역사도 길다. 2006년 3월말 기준 가입자수가 1,685만명(기업연금연합회 관리 중도탈퇴자 제외), 보유자산이 78.9조엔(확정기여연금 제외)에 달하고 도입역사도 1962년의 적격퇴직연금 과 1966년의 후생연금기금 도입이후 40년 이상이 경과하고 있다. 2001년 이후 두 개의 신 기업연금 제도가 도입되었지만 지난 10여년 사이에 추가하락 등의 이유로 적립부족이 발생하는 등 적립금 운용에 실패한 기금이 늘어나 해산하거나 반납하는 기금이 적지 않아 가입자수와 적립금 증가추세가 주춤하고 있다. 하지만 신제도로 이관하거나 이들 신제도에의 신규가입자가 꾸준히 늘고 주가가 회복세를 보이면서 전반적으로 안정세를 찾아가고 있다.

이에 비해 우리는 2005년 12월에 퇴직연금 제도가 새롭게 도입된 이후 1년이 경과한 시점(2006년말 기준)에서 가입자수 21만 3천명, 적립자산 7,567억원의 수준을 보여주고 있다. 유형별 내역은 확정급여형(DB), 확정기여형(DC), 개인퇴직계좌(IRA)의 비율이 적립금 기준시 66.4%, 26.5%, 7.1%로 나타나지만 가입자수 기준시에는 39.1%, 43.5%, 17.4%로 구성비율이 크게 달라진다<sup>주95)</sup>. 도입 역사가 짧아 이 정도 숫자가 부진한 상황인지 지속적인 성장 상황인지 단언하기 어렵지만 당초 예상했던 것보다 더디게 증가하고 있는 것은 부정하기 힘들다. 정부가 경영평가 등을 앞세워 공기업에 퇴직연금 제도 도입을 촉구하는 등의 조치가 없었다면 이보다 한층 저조한 성과를 보였을 것이기 때문이다. 즉, 대기

---

초과하여 신저축을 낳지 못한다는 것이다. 국민저축을 높이는 첩경은 정부지출부터 줄이는 것이라고 강조한다.

주94) 배준호·김상호(2006:350~353)는 여기에 기술되지 않은 일부 시사점을 정리하고 있다.

주95) 수탁기관별로는 적립금 기준으로 은행 37.8%, 보험 54.1%, 증권 8.1%의 비율을 보이며 DB, DC, IRA의 구성내역은 은행 41.8%, 40.3%, 17.9%, 보험 88.6%, 10.7%, 0.7%, 증권 32.7%, 67.1%, 0.2%로 나타나 은행과 증권사는 DC형이 가장 큰 비중을 점하는데 보험은 DB가 압도적이다. 개인퇴직계좌(IRA)는 은행을 제외하면 거의 수탁실적이 없다. 금융감독원(2007.1)

업 등을 중심으로 기존의 퇴직금제도 운영기업들이 자발적으로 퇴직연금으로 갈아타는 사례는 아직 많지 않다. 이러한 현상의 이면에는 근로자들과 노조에 서 기존의 퇴직금제도가 퇴직연금에 비해 매력이 크다고 판단하여 퇴직연금으로의 이행에 부정적이기 때문이다. 아마도 재직기간중의 간임금인상률과 호봉 승급 등이 반영되어 결정되는 퇴직금이 시장금리로 증식되는 확정기여연금과 노사가 정한 룰주<sup>96</sup>)에 따라 증식되는 확정급여(기업)연금보다 금액면에서 불리 하지 않고 일시금으로 받을 수 있는 매력까지 지니고 있다고 보는 듯하다.

기업연금을 둘러싼 최근 논의는 퇴직급여회계기준의 대행부분 취급과 관련하여 대행부분의 퇴직급여채무를 ‘최저책임준비금’으로 규정해달라는 내용, 채무 평가에 사용하는 할인율 규정의 개정, 코리더 룰(수리계산상 차이가 일정범위 내 이면 비용으로 인식하지 않는 규정)의 도입, 수리적평가(일정기간의 시가를 객관적률에 따라 평균화)에 의한 자산 평가 허용, 장기비용처리시 수리계산상 차이의 즉시인식 강제적용(영국방식) 도입 검토, 복수사업주제도 참가기업 기업 연금기여액의 퇴직급여비용처리 판단 관련 가이드라인 검토, 캐시밸런스플랜 퇴직급여채무의 가상계좌잔고평가방식 도입 검토, 기업연금 적립금에 부과되는 특별법인세 폐지 등이 거론되고 있다. 특히 주문이 많은 곳이 확정기여연금 관련 사항이다. 가입자기여 허용, 기여한도액 철폐나 인상, 탈퇴일시금 지급요건 완화, 가입상한연령 상향조정, 전업주부 등 제3호피보험자의 가입허용, 탈퇴일 시금 제도에서의 일괄이환 허용, 통산제도 확대적용(확정급여형 선택일시금 및 중소기업퇴직금공제에서 확정기여연금으로의 이환 허용), 수급권 상속, 경제적 궁핍자의 한정적 인출 허용 등이 요청되고 있다.

주96) 노사협약으로 재정방식을 정하기 나름이다. 근로자퇴직급여보장법은 확정급여형의 경우 사전적립방식을 채택하여 비용할당방식(가입연령방식)과 급부할당방식(예측단위적립방식)을 규정하고 있는 바 어느 재정방식을 택하느냐에 따라 기업의 연도별 부담과 퇴직연금 수준이 달라질 수 있다. 상세한 내용은 퇴직연금공동기록관리센터 <http://www.rk.or.kr/> 참조. 일본 확정급여기업연금의 경우 4가지 방식이 있다. 1) 가입연령(근속연수)별 정액방식 등, 2) 최종급여비례방식, 평균(누계)급여비례방식, 포인트제 등 3) 캐시밸런스 플랜 4) 이상의 세 가지 방식의 조합 자세한 내용은 企業年金連合會(2006) p.156 참조

대행부분의 급여채무 회계, 특별법인세 부과는 우리와 무관한 사항이고 확정 기여연금에의 가입자 기여 허용은 우리가 이미 시행중인 사항이지만 나머지 사항 중에는 우리의 제도가 성숙해 가는 과정에서 문제점 해결차원에서 도입을 검토해야할 사항들이 적지 않다.

일본은 2000년 4월 이후 개시 사업연도부터 퇴직일시금과 기업연금을 합친 '퇴직급여관련 신 기업회계기준(퇴직급여회계)을 도입, 퇴직일시금과 기업연금에 대해 지급형태와 적립방식 차이에 관계없이 종업원퇴직금지불채무를 '퇴직급여채무'로 인식하는 등 국제회계기준에 맞는 채무·비용의 계산이 가능케 되었다. 또 2003년 3월 말 이후 종료하는 사업연도부터 퇴직급여충당금계정 전입액의 일정비율에 대한 손금산입 규정이 폐지되면서 충당금 잔액을 일정기간 안에 처분하도록 규정을 바꾸었다. 하지만 제도 시행과정에서 일선 기업 등이 제기한 몇 가지 문제점(위에서 기술)에 대해 기존 개정의 필요성이 제기되어 기업연금연합회 등은 개정요망사항을 내놓고 있는데 쉽게 개정되지 않고 있다.

우리도 2005년 12월의 근로자퇴직급여보장법 시행시 '회계기준 적용의견서'(2005. 11.29, 퇴직연금제도 도입에 관한 회계처리)가 퇴직금 제도를 규정하는 기업회계기준(제27조, 퇴직급여충당금)과 별도로 제정되어 2010년까지 양 기준이 병행하여 적용될 전망이다. 문제는 지금의 적용의견서는 잠정기준으로 퇴직연금에 걸맞는 내용을 규정하기보다 '기존 퇴직금과 같은 방식으로 비용을 처리토록' 규정, 확정급여형(DB) 퇴직연금 도입기업이 매년 부담해야할 응분의 부담금을 기여토록 제도가 강제하지 못하고 있는 점이다. DB형의 경우 운용수익 등에 따라 회사부담금이 매년 달라지므로 (통상적인) 국제회계기준은 미래 특정시점까지 회사부담금을 산정한 뒤 매년 균등부담하도록 규정하고 있는데 지금의 우리 기준은 현 시점에서의 퇴직금 부담금 정도만 비용계상토록 규정하고 있다<sup>주97)</sup>. 이처럼 우리는 퇴직연금의 회계처리와 관련하여 일본이 안고 있

주97) 이러한 방식으로 처리하면 퇴직연금 지급시 재정위기가 발생할 수 있다. DB형 퇴직연금은 근로자의 최종급여수준과 근속기간에 따라 연금액이 달라져 근속기간이 길수록 회사부담액이 증가하므로 소요비용을 매년 균등부담토록 회계제도를 바꿔야 제도의 지속가능성이 확보된다. 또 퇴직연금제는 필요 자금의 60% 이상을 외부에 적립해야 하므로 회계에서

는 문제점보다 훨씬 심각한 문제점을 안고 있는데 동 기준의 개정은 2007년 상반기 이후로 미뤄지고 있다.

수급권 보호와 관련하여 일본은 법인세법의 적격요건으로 규정해오던 수급권 보호 장치를 2002년의 확정급여형기업연금 시행시 적립기준, 수탁자책임, 정보공시 등에 관한 통일기준을 규정하면서 강화하는 법적근거를 마련하였다. 또 적립부족이 발생한 기금에 대해 강력한 행정개입을 통해 적립부족액의 조기 해결을 촉구하고 문제성 기금의 경우 해산조치하고 기업연금연합회로 관련 기금을 이관토록 하는 등의 엄격한 대응으로 가입자를 보호하고 있다. 우리의 근로자퇴직급여보장법이 기존의 근로기준법과 보험업감독규정보다 퇴직급여 수급권을 강하게 보호하면서 적립의무의 충실화, 수탁자책임, 정보공시 등 가입자 권익보호 측면을 강화한 것은 사실이다. 문제는 이들 내용과 관련한 시행령 규정이 예상되는 문제점예의 대응방안을 구체적으로 명시하지 않아 모법(母法)에 규정된 사항들이 제대로 집행될 수 있을지 불안하다는 점이다. 아직 시간이 있으므로 이와 관련하여 미국, 일본의 시행 사례를 참조하여 법제의 미비점을 조기에 보완하는 작업을 게을리 해서는 안 될 것이다.

끝으로 기업연금의 선진국인 미국에서 2006년 8월, 32년만에 기업연금법이 크게 바뀌었다. 이 법은 1974년에 도입된 ERISA법을 대폭 개정된 것으로 ‘기업연금보호법2006’의 이름을 지니고 있다<sup>주98)</sup>. ERISA법은 1987년의 완전적립기준(비계속기준 도입) 개정 등 수 차례의 개정이 있었지만 이번 개정은 1) 적립기준을 비계속기준으로 통일하고 적립부족해소기간(7년) 획일화<sup>주99)</sup> 2) 부분적이지만 연금채무의 공정가치평가방식 도입 3) 보험수리인의 재량폭을 축소하고

비용 균등을 인식해야 나중의 재정위기를 벗어날 수 있다. 한국경제신문 2005.11.29 “퇴직연금 회계처리기준 미흡”

주98) 부시비판에 앞장서온 에드워드 케네디 상원의원(민주당)이 드물게 대통령의 기업연금 입법 노력을 칭찬했다. 그는 이번 사안의 경우 민주당과 공화당이 함께 작업하여 미국 근로자와 퇴직자가 승자가 되었다고 강조했다. P. Baker(2006)

주99) 적립부족 플랜 운영기업은 연금운영사에 높은 보험료를 내야하고 적립금 충당조항은 이행을 위해 2년간 집행을 유예하며 항공산업과 일부 정부사업 수행기관은 조건충족시까지 예외조항이 적용된다. 자신들의 연금을 동결한 항공사(델타, 노스웨스트)는 7년 대신 17년에 걸쳐 적립부족을 해소해야 하며 다른 기업들은 10년에 해야 한다.

획일화 4) 위기상태에 놓인 기금에의 행정개입수단 강화 5) 수급권 이전과 중도인출 허용 등을 규정하는 내용을 담아 연금급여보증공사(PBGC)의 재정악화<sup>주100)</sup> 회피와 401(k) 및 IRA 플랜의 확대, 캐시밸런스 제도의 법적문제, 401(k) 제도를 둘러싼 엔론 사건 등의 문제<sup>주101)</sup>에 대한 해법을 법에서 찾을 수 있도록 규정하고<sup>주102)</sup> 기업연금 이용의 확대를 도모하고 있다<sup>주103)</sup>. 미국의 사례는 기업연금의 경우 시행과정에서 지속적으로 제도를 보완해 가지 않으면 수급권 보호가 쉽지 않다는 것을 웅변적으로 입증해주고 있다.

주100) 지난 5년 사이에 7백개 이상의 연기금이 파산하여 연방보험프로그램이 개입, PBGC는 100억달러 흑자에서 230억달러 적자로 돌아섰다. 사적연금을 모두 합쳐 적립부족액은 3천억 달러에서 4천5백억달러에 이를 전망이다.

주101) 10~15년후에 정년을 맞이하는 베이비붐 세대들이 가입해 있는 기업연금 중 적립부족 상태에 빠져 있는 기업이 1만 8천사 이상에 이르고 적립부족액은 4,500억달러로 지난 5년 사이에 4배 이상 증가하고 있다. PBS(2006)

주102) 이같은 강화조치에도 불구하고 아직 결함이 많다고 지적되고 있다. 국제회계기준의 동향과 달리 특정업종(항공산업 등) 연금에 대한 특례조치 허용, PBGC의 도덕적해이 대책 불충분, 고품질의 투자자문 허용이 애널리스트의 도덕적해이를 촉발하여 개인투자가 피해 발생, 일부기업의 연금기금 운영 요건이 간략화되어 향후 10년 사이에 종료되는 기금들의 적립금부족 증가 우려 등이다. P. Baker(2006), 田中周二(2006)

주103) 신법은 2001년에 통과된 항구적으로 더 높아진 기여한도를 통해 401k와 IRA를 장려하고 기업들이 자동적으로 근로자를 401k에 등록, 저축할 수 있도록 하고 있고 개인의 퇴직급여를 파트너와 자녀, 부모에게 이전할 수 있게 허용하고 의료비조달의 필요나 금융사정이 긴급할 때 퇴직급여 중도인출을 허용하고 있다.

## 제4장 이탈리아

### 제1절 연금제도 발전과 개혁과정

#### 1. 공적연금제도

##### 가. 제도 발전과정

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

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

한편, 60년대 말 70년대 초에는 많은 제도의 개선이 이루어지게 되는데, 그 원인은 노동조합운동과 여성운동, 역사·문화적인 분리주의 모습 등이 사회정책으로 표출되었기 때문이다.<sup>주104)</sup>

그러나 제2차 세계대전이후 연금적립금이 급격하게 감소됨에 따라 1969년에는 재정방식을 부과방식으로 전환하게 되었으며, 급여수준과 수급조건이 보다 관대하게 개정되었다. 주요 내용은 ① 급여계산의 기준소득을 평균소득에서 최

---

주104) 1963년에는 주부를 위한 연금이 임의가입형태로 도입되고, 여성을 위한 연금수급연령을 인하하게 된다.

근 5년 평균으로 변경하였으며, ② 연금을 수급하지 못하는 65세 이상인 노령자를 위해 자산조사에 의한 소득보장제도가 도입되었으며,<sup>주105)</sup> ③ 보험료 납부기간이 35년 이상인 경우, 연령제한 없이 노령연금을 수급할 수 있도록 하였다.<sup>주106)</sup>

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

특히 장애연금의 수급조건 완화는 심각한 재정악화를 초래하게 된다. 왜냐하면 1975년부터 소득활동이 ½로 축소되는 경우 수급할 수 있었는데, 이는 의학적인 의미에서의 능력 감소뿐만 아니라, 사회·경제적 요인 등으로 노동시장에서 소득기회가능성이 없는 경우에도 급여수준을 감액하지 않고 장애연금을 지급하였기 때문이다. 이와 같은 결과는 70년대 말부터 연금급여의 일부를 국고보조를 통해 보충되어야 하는 상황에 이르게 되었다. 수급자 측면에서 보면, 이 당시 이탈리아의 연금제도는 진정한 의미의 기초보장이었고, 높은 소득대체율로 충분한 노후생활수준을 보장해 주는 것이었다.

이탈리아의 공적연금제도는 1980년대 초까지 매우 다양한 100여 개의 제도가 난립하고 있어, 수급개시연령과 급여수준 등의 급여조건이 통일되지 않았다.

예를 들면, 연금수급을 위한 가입기간은 민간부문의 근로자는 35년, 공무원의 경우에는 20년, 심지어 자녀가 있는 여자공무원의 경우에는 15년 등으로 각기 다르게 적용되었다. 급여수준 또한 제도마다 상이하았는데, 일반근로자의 경우에는 40년 가입하는 경우 5년 평균소득의 80%, 지역공무원의 경우엔 최종급여

주105) 1969년부터 수급조건을 충족하지 못하는 경우, 65세 이상 노령자에게 욕구(자산)조사를 통해 사회연금을 지급하였는데, 당시 수급대상자의 90% 이상이 여성들이었다.

주106) 공무원의 경우에는 1956년부터 조기연금 수급이 가능하였다.

액의 100%, 중앙공무원의 경우에는 최종급여액의 80%와 추가적으로 18%수준을 연금으로 받을 수 있도록 되어있었다.

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

#### 나. 최근의 연금개혁 과정

##### 1) 1992년 Amato개혁

1992년 이탈리아는 심각한 금융위기를 겪었다. 이탈리아 통화에 대한 투기적인 공격으로 통화가치는 급락하였고 유럽통화제도에서 축출되었다. 금융 시장에 전반에 걸친 불안의 핵심은 과연 정부가 공공부문의 부채를 계속하여 통제할 수 있는가 하는 것이었다. 이러한 상황에서 정부는 획기적으로 재정을 긴축하고, 구조개혁을 시행하지 않을 수 없었다. 연금개혁과 민영화가 이 과정의 핵심이었다.

이른바 당시 수상이 Amato 개혁이라고 불렀던 1992년 연금개혁은 기존의 골격(과거 급여의 평균으로 계산되는 확정급부형제도)은 유지하였으나 연금수급조건을 상당히 강화하였다. 특히 퇴직연령은 남자는 60에서 65세로, 여자는 55세에서 60세로 점진적으로 증가하도록 조정하였다. 최소 보험료납기간도 15년에서 20년으로 연장하였다. 또한 연금급여 계산의 기준이 되는 기간도 최종 5년에서 전체 가입기간으로 확대하였다. 연금급여의 연동기준도 임금에서 물가로 변동되었다. 또한 근로자의 연령과 관계없이 일정 각출기간의 경과 후에 권리가 인정되는 장기근속연금(pension di anzianita)의 수급자격의 최소 각출기간을 점차 연장시켜나가기로 하였다. 또한 공무원의 경우 조기연금 수급조건을 조정하여, 단계적으로 일반근로자와 같이 35년 이상 가입한 경우로 제한하도록 하였다.

한편, 이 개혁으로 소득대체율이 80%에서 68%로 줄어들게 됨으로써 EU국가

의 평균수준을 유지하고, 노후생활의 부족분은 현행 퇴직금제도(Trattamento di Fine Rapporto: 이하 TFR)를 보완하여 민간부문의 기업연금제도로 발전시켜 나가기로 하였다.<sup>주107)</sup>

그러나 이와 같은 변화는 너무 서서히 진행되었기 때문에 제도 내부의 세대 간 부담의 많은 부분을 해결하지 못한 채 장기간 제도가 불균형상태로 놓여 있었다. 게다가, 연금을 결정하기 위하여 고려되는 기간을 전체 근로기간으로 확대하는 속도가 매우 늦고 상이한(종종 작은) 직업의 범주에 있어서 연금제도 규칙의 이질성은 더더욱 세대간 불평등의 원인이 되었다.

## 2) 1994년 베를루스코니의 실패한 개혁

Silvio Berlusconi를 대통령으로 하여, 1994년 집권한 중도우파 세력은 선거기간 동안 ‘세금증대가 아닌 지출 삭감을 통해 공공부채의 감축’을 선거 캠페인의 하나로 내세웠다. 이들이 집권하면서 개혁에 대한 루머에 따라 장기근속연금 신청이 84%나 증가하기도 하였다.

이들이 내세운 개혁목표는 아래와 같았으나, 노조의 강력한 반대에 직면하여 성공하지 못하였고, 정부의 몰락으로 이어졌다.

- 퇴직연령 연장을 예정보다 시급히 상향 조정
- 연금급여의 연동을 실제 물가상승보다 낮은 수준으로 ‘프로그램화’된 물가상승지수에 연동
- 지급률(소득에 따른 누진율)을 현행 1년 2%에서 1년 1.75%로 하향
- 연금을 법정 퇴직연한보다 매 1년 이전 신청할 경우, 3% 씩 급여축소

주107) 이탈리아는 EU국가 중 특이하게 한국과 유사한 퇴직금제도를 가지고 있다. 즉, 모든 근로자는 근로관계 종료시 사용자로부터 근무연수에 비례하여 퇴직금으로 받는다. 이탈리아의 퇴직금제도는 20세기초까지는 일부기업에서 실시하였으나 1차대전 이후 1919년 법제화되어, 1925년부터는 1년 이상 근무한 피용자, 1942년에는 정규·비정규 근로자뿐만 아니라 견습공을 포함한 모든 근로자로 점진적으로 확대되었다.

## 3) 1995년 Dini 개혁

1992년에 설계된 이탈리아의 연금제도가 여전히 불공정하고 불평등하다는 인식이 확산됨에 따라 정부와 주요한 노동조합이 새롭고, 더욱 급진적인 개혁에 착수하기 위한 계기가 되었다. 왜냐하면 1992년의 Amato 개혁은 완만히 진행될 뿐 만 아니라, 직종간 상이한 연금제도가 적용되기 때문이다.

개혁의 주요 내용은 제도마다 각기 다른 연금급여체계를 확정각출제도로 단일화하고, 연금수급연령을 유연화하는 제도를 도입하였다. 급여억제정책의 최후의 방법으로서 급여수준의 결정방법을 소득기준방식에서 퇴직전의 납부한 보험료의 현재가치와 연계시키는 방식으로 개정한 것이다. 그러나 재정방식은 변하지 않았기 때문에 ‘부과방식의 확정각출형’ 연금제도가 탄생하게 되었다.

새로운 제도하에서, 근로자들이 지불하는 사회보장각출은 “가상의” 개인계정에 기입되고 과거 5년의 평균 GNP 성장률로 평가된다. 퇴직시 “가상의” 자본은 해당 퇴직연령에 따라 차별화 되어있는 계수를 적용하여 연금으로 전환된다. 즉, 퇴직시점에서 가상의 적립금은 남녀 구분없이 해당 퇴직연령에 따라 차별화되어 있는 계수를 적용하여 급여수준을 결정하도록 하였다.<sup>주108)</sup> 이 계수들은 수리적으로 공정한 규칙에 의하여 결정되도록 설계되었는데, 이 같은 신연금제도의 특징은 다음과 같이 요약된다. ① 급부혜택(*generosity of the benefits*)은 높은 수준의 연금을 지급할 수 있는 경제의 역량에 따라 내생적으로 결정된다. ② 연금 수급액은 각출액과 퇴직연령에 따라 다르다. 이 후자의 조건은 재정의 균형이라는 제약에 일치하도록 당사자가 퇴직연령을 선택하기 위한 설정이다.<sup>주109)</sup> ③ 제도는 기존 규칙에 내재되었던 탈세<sup>주110)</sup>와 조기퇴직<sup>주111)</sup>에 대한

주108) 이탈리아의 확정기여형 연금제도는 실질적인 적립방식이 아니라 단순히 허구적인 적립방식을 의미한다. 즉, 개인별 계좌는 단지 직관적인 계산으로만 존재하는 것이다. 왜냐하면 매년 납부되는 보험료는 급여지불에 사용되기 때문에, 명목상으로는 납입된 보험료를 GDP 증가율로 재평가하여 적립시키는 것이다.

주109) t시점에서 평균퇴직연령의 가상적인 급격한 감소는 단지 제도내부의 일시적인 불균형에 기인한 것이다; t시점에서 미지급된 급부를 지급중지 하자마자 전체 연금 지급은 이전의 수준으로 돌아올 것이다.

주110) 종전 1993년 급부결정 규칙(최종임금의 일정률을 참고하여 계산됨)은 기업주와 근로자사의 공모의 여지를 남겨두고 있었음 : 퇴직시기에 가까운 근로자의 임금을 예외적으로 인

유인을 감소시킨다.

또한 신연금제도로의 이행기간은 비교적 장기에 걸쳐 나타나도록 하였다. 즉, ① 새로운 규칙은 1996년 1월 이후 취업하는 근로자들부터 완전적용 된다. ② 1966년 1월 현재 18년 이상 각출한 근로자에게는 새로운 규칙이 전혀 적용되지 않는다. ③ 새로운 제도는 1996년 1월 현재 18년 미만동안 각출한 근로자에게는 근로기간에 비례하여<sup>112)</sup> 적용된다.

1995의 개혁으로 설계된 제도는 젊은 이탈리아 근로자의 미래 급부를 줄이고 결과적으로 장기 연금재정은 더욱 건전해진다. 그러나 심각한 불균형이 잔존하며, 장기균형보험료율은 여전히 임금의 32%가 될 것으로 추산되고 있다.

---

상하는 것에 대한 암묵적인 동의가 있었음. 자영업자 연금급부는 최종 5년을 제외하고는 재직기간동안에 탈세가 있었어도 어떤 손실도 입지 않았음

주111) 새로운 규칙하에서 근로자에서 근로자에게 퇴직을 *postipate*하기 위한 3개의 다른 유인들이 있음. i) 새로운 환경 때문에 거성의 자본은 증가한다. ii) 기존의 가상 자본은 연간 복리로 증가한다. iii) 더 높은 계수들이 연금(근로자의 연령은 더욱 높음)결정에 이용된다.

주112) 기존 및 새로운 규칙에 따라서 계산된 급부의 가중평균으로서 이러한 근로자의 연금급부가 결정될 것이다; 예를 들면, 1996년 이전에 20년을, 1996년 이후에 20년을 종사한 근로자는 기존규칙에 의하여 계산된 금액의 절반 및 새로운 규칙에 의하여 계산된 연금의 절반을 받을 것이다.

<표 4-1> 이탈리아의 90년대 연금개혁동향

	1992년 이전	1992년 이후	1995년 이후
노령연금 수급연령	· 남: 60세, 여: 55세	· 남: 65세, 여: 60세	· 남, 여: 57~65세
전환시점		· 2032	· 2035
연금산출 기준소득	· 최종5년 평균소득 (물가지수를 고려하여 재평가)	· 전체평균소득 (물가지수+1%로 재평가)	적용하지 않음
연금급여	· 기준소득×가입연수×2% · 가입연수는 최고 40년 까지 인정	· 좌동	· 축적된 보험료에 근거한 연금 - 과거 5년의 명목 GDP 성장률로 재평가
연금수준 재평가	· 생계비+실질소득 증가	· 생계비	· 좌동
유족연금	· 배우자: 60% · 자 녀: 20% (부가 없는 경우: 40%)	· 좌동	· 좌동 (단, 고아의 경우 자산 조사에 의해 70%)
최저 가입연수	· 15년	· 20년	· 5년
조기 노령연금	· 35세가입한 경우 연령 무관	· 좌 동	· 가입기간에 따라 유동적

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

4) 1997년 프로디 개혁(Prodi reform)

1996년 총선은 좌익연정(월계수연맹(I'Ulivo))이 승리하고, 이에 따라 중도좌파 정부가 탄생한다. 중도좌파 정부는 유럽경제통화 가입을 위한 당면목표 하에서 재정적자 해소에 우선순위를 둔 정책을 실시한다. 1997년 3월 5일, Romano Prodi 총리는 연립정당과 사회적 파트너에게 “사회지출의 거시경제적 지속가능성 위원회”(일명 Onofori 위원회)에서 나온 보고서를 공개하고, 1998년 예산안을 구성하면서 오노포리 위원회에서 제시한 많은 권고를 받아들인다. 이 개혁안은 야당과 노조의 협의를 거쳐 다음과 같은 내용으로 확정되었다.

- 모든 복지 체계를 포괄하는 개혁 및 상이한 연금제도 간 규정의 통합
- 장기근속연금의 연금 수급 자격요건을 더욱 강화: 공·사적 부문의 보험료 납부기간을 35년으로 통일하고, 연금수령 최소연령을 57세로 상향(민간부문은 2002년 도입, 공공부문은 2004년 도입)
- 자영자의 연금기여율을 장기적으로 19%까지 인상

- 사회수당 상향조정
- 저소득 연금수급자에 대한 세금 공제 확대
- 1998년 월 1,700 유로를 초과하는 연금급여의 동결

#### 5) 2004년의 베를루스코니(Berlusconi) 개혁

2001년 선거에서 재집권한 중도-우파인 베를루스코니 정부는 EU통화권 가입의 당위성과 EU의 정부재정적자 억제 권고를 들어 연금재정 안정화 조치 단행한다. 노조 및 야당에서는 개혁법안에 반대하였으나, 2004년 7월 28일 동 법안과 관련한 내각신임투표에서 승리를 거둠으로써 법안이 통과되었다.

- 수급개시연령 연장: 기존 57세에서 남 65세, 여 60세로 점진적 연장
- 완전연금 최소가입기간 연장: 기존 35년에서 40년으로 점진적 연장
- 수급요건을 충족한 자의 퇴직지연에 대한 인센티브 강화
- 보충연금을 도입하여 디니개혁으로 인한 NDC방식 가입자의 삭감 연금액을 보충

2004년 ‘법률 제243’에 근거한 구조개혁을 통해 연금재정의 안정을 도모할 수 있게 되었는데, 주요 내용은 고령근로자들이 연금제도권에 장기간 머물러 일 수 있도록 유인하는 조치였다. 즉, 2004년부터 2007년 사이에 노령연금 수급자격이 있는 근로자가 퇴직하거나 또는 계속 근로를 하는 경우, 보험료를 계속 해서 납부하는 대신에 세금부과가 완전히 면제되는 추가적 임금으로 전환하는 것을 선택함으로써 적용제외(opt-out)규정을 마련한 것이다.

이 법률은 2004년 10월 6일부터 적용되었는데, 노동사회정책부(Ministry of Labor and Social Policies)에 따르면 2005년 1월 31일 현재 이러한 정책을 통한 보너스를 신청한 근로자가 약 3만1천명에 이르는 것으로 나타났으며, 노령연금 수급연령이 인상되는 2008년부터는 이러한 제도를 이용하는 고령근로자는 정책이 더욱 효과적으로 사용될 것으로 예상된다.

## 제2절 기업연금제도 도입

### 1. 퇴직금제도(Trattamento de Fine Rapporto)

이탈리아의 퇴직금(Trattamento de Fine Rapporto: 이하 TFR)제도<sup>주113)</sup>는 근로계약이 종료되었을 때 모든 근로자에게 지급되는 퇴직급여를 의미한다. 이탈리아의 퇴직금제도는 우리나라의 경우와 마찬가지로 기업에게는 저렴한 운영자본의 원천으로 사용되고, 근로자에게는 이연된 임금소득을 제공하는 퇴직금제도이다. TFR는 매년 기업이 근로자의 임금에서 6.91%를 각출함으로써 재원을 조달하고, 그것을 대차대조표상 기업의 부채로 계상한다. 적립된 펀드의 재평가율(수익률)은 다음과 같이 계산되어 지급된다.

$$\text{재평가율: } R = 1.5 + 0.75p$$

여기서,  $p$ 는 연간 인플레이션율

결과적으로 인플레이션이 6% 이상인 경우 TFR의 실질 수익률은 마이너스이다. 그러므로 TFR은 근로자에 있어서 매우 특별하고, 안전하지만 수익률이 일반 금융자산에 비해 낮고 인플레이션과 역(-) 상관관계를 갖는 자산이다. 따라서 이탈리아의 TFR제도는 금융시장과 노동시장을 왜곡하는 문제를 안고 있었다. 왜냐하면 80대까지 이탈리아 금융시장은 매우 낙후되었고 매우 비효율적인 상황이었기 때문에, 기업들은 금융시장에서 회사채 및 주식시장 등을 통한 자금조달방법이 일반화되지 못하고, 단지 TFR을 통해 저렴하고 지속적으로 자금을 공급하는 상황이었다

또한 TFR은 노동시장을 왜곡하는 효과로 인하여 비효율적인 도구이다. 첫째, 근로자는 퇴직하는 경우에만 완전한 TFR을 받을 수 있으므로, 유동성 압박을

주113) TFR은 1919년 법으로 도입되었다. 결과적으로 TFR의 역할은 확대되었고 여러 법(1942, 1969 그리고 1977)에 개정되었다. 현재 TFR에 적용되는 규칙은 1982년 법 N.297에 의한 것이다.

받는 근로자는 TFR에 불입한 현금을 찾으려는 욕망으로 조기퇴직의 유혹을 받을 수 있다. 둘째, 완전고용이 달성되었던 나라의 가장 역동적인 지역에서는 근로자들이 TFR을 받고 싶어서 전직을 한다고 보고된다. 이러한 경향으로 비효율적으로 높은 이직률(turn-over-rate)이 초래될 수 있다.

그리고 TFR은 또한 실직자 또는 현금이 필요한 특별한 사정<sup>주114)</sup>이 있는 근로자를 보호한다. 그러나 이러한 보호는 필요성에 비례하여 이루어지는 것이 아니며, 단지 과거 소득수준과 현재 고용의 안정성만을 고려할 뿐이다.

## 2. 추가소득보장제도에 관한 논의

1990년대의 연금 개혁으로 수급조건은 엄격해지고 소득대체율은 저하됨에 따라 발생하게 된 보장성의 약화는 결국 적립방식의 2층 연금을 도입함으로써 보장성을 보완하는 방안을 대두시켰으며, 이는 이미 다른 산업화된 국가들에서 사용하고 있는 다층 보장체제로의 전환에 대한 필요성을 의미하는 것이다.

1993년 추가보장에 대한 새로운 규정을 입법화하여 2층 보장의 틀을 갖추게 되었으나, 제도의 미비로 2년 동안 새로운 연금기금이 설치되지 않았다. 정부는 제도의 촉진을 위해 1995년 개정을 통해 기존의 퇴직금을 기업연금의 재원으로 사용할 수 있도록 재정적 유인책을 강구하게 되었다.<sup>주115)</sup>

새로 도입된 추가소득보장을 위한 연금기금은 폐쇄형과 개방형 두가지로 구분되는데, 전자는 노사간의 협의에 의해 기업, 다수의 기업 또는 산업별로 설립되며, 후자는 은행, 보험회사 등의 금융기관 등에 의해 설립된다. 따라서 근로자가 종사하는 기업 또는 산업에 연금기금이 설치된 경우에는 폐쇄형에 가입할 수 있고, 그렇지 않은 경우에는 개방형에 가입할 수 있다.<sup>주116)</sup>

주114) 근로자는 그들이 공적의료제도에서 인정된 질병으로 추가적인 의료비가 발생하는 경우와 그들이 자신 및 그 자녀들을 위한 첫 번째 주택입시에 TFR 보유분에서 미리 지급받을 수 있다.

주115) 이탈리아의 모든 근로자는 사업장의 규모에 관계없이 퇴직시 사용자로부터 근무년수에 비례하여 퇴직일시금을 받는데, 1997년의 퇴직금의 규모는 GDP의 1.5%에 달하고 있다.

주116) 신연금기금이 도입되기 전에도 700여개의 연금기금이 존재하고 있었다. 약 60만명의 근

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

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

이탈리아의 연금기금은 프랑스와 마찬가지로 사내에 적립하는 것이 아니라 보험회사, 일반자산 관리회사 등에 위탁해야 한다. 기업연금을 도입하는 기업은 1996년 이후 채용되는 근로자에 대하여 퇴직금의 일부분을 연금기금에 납부해야 한다. 또한 그 이전에 채용된 근로자일지라도 협상에 의해 납부 가능하다. 그러므로 연금기금의 재원은 근로자 임금의 2%, 퇴직금 2% 와 사용자 기여금 2%로 구성하는 것이 일반적이다.

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

이미 2000년에 생명보험사와의 계약을 통한 개인연금제도를 입법화한 바에 있으며, 퇴직금의 기업연금으로의 전환은 그 이전부터 활용되고는 있었으나 그 정도가 미미하였으며 그에 대한 정책적 의지도 강하지 않았다. 그러나 1990년대의 개혁으로 인한 영향이 나타날 것에 대비하기 위해서는 공적연금에 더하여 부가적인 기업연금이 필요하며, 이에 대한 보다 강력한 정책적 의지가 요구되었다.

이에 따라 2004년에 이루어진 개혁은 전반적으로 부가적 소득보장제도를 활성화하기 위한 다수의 조치들로 구성되어 있다. 먼저 기업연금으로의 자동 전

---

로자가 가입하고 있었으며 급부방식은 확정급여형연금(Defined Benefit)와 확정기여형연금(Defined Contribution)이 혼재하고 있었으며, 그 중 160여개 연금기금은 은행이나 금융기관에서 운영하는 장부상적립형(book reserves type)이었다.

환에 관한 내용이 2004년 국회를 통과한 것을 들 수 있다. 퇴직금 제도는 사용자에게는 가장 활용도 높은 운영자금으로, 근로자에게는 유동성이 뛰어난 자금으로서 그 유인이 존재하므로 공적연금의 기능 감소에 대한 보완책으로서 기업 연금을 통한 부가적 보장이 필요함에도 불구하고 실제적인 전환이 미미하였다. 이에 따라 퇴직금의 기업연금으로의 전환에 대하여 반대의사를 표명하지 않을 경우 자동으로 전환이 이루어지도록 하는 법률이 통과된 것이다(이른바 암묵적 동의: *silenzio-assenso*). 이는 기업연금으로의 전환을 원하지 않을 경우 적극적인 행동을 취할 것을 요구함으로써 전환에 대한 동의를 유도하는 효과를 갖는다.

그 외에도 연금 저축에 대한 세제 혜택을 증가시키고, 투명성과 비용의 비교 가능성에 있어서 모든 연금에 동일한 규정을 적용하도록 하였으며, 서로 다른 연금 간의 이동에 있어서 통산기능을 개선하고, 개인연금을 포함한 모든 연금에 대하여 단일한 기관에 의해 감독이 이루어지도록 하였다.

2007년 6월 30일 까지 모든 근로자는 미래의 TFR 투자를 위해 인증된 연금기금을 선택해야한다. 사용자는 피용자에게 새로운 법의 급여를 전달해야하고 TFR 배분을 위한 투자운영전략을 개발해야한다. 이론적으로 사용자의 선택은 추가연금기금의 설정을 포함한다. 모든 피용자가 투자할 수 있는 연금기금수단의 선택과 피용자가 선택할 수 있는 연금기금 단기목록의 개발을 포함한다. 실제로 이 같은 선택은 6월 말까지 해야 한다.

원래의 TFR 급여의 집행은 2008년 1월로 예정되어 있었으나, 정부는 2006년 10월 노·사와 협의를 2007년 1월로 앞당기도록 하였으며, 그 실행 법안이 2006년 말 통과되었다. 따라서 2007년 1월부터 피용자는 미래 TFR을 위한 배분액(이하 TFR 배분액)을 연금기금에 예치할지의 여부를 6개월 내에 결정해야 한다. 피용자는 물론 산업기금, 기존의 기업연금 또는 타연금, 개방형 기금, 그리고 개별보험 등에서 선택할 수 있다. 그러나 사용자와 피용자가 연금기금선택에 협의를 하지 않는다면, 개별 피용자가 선택한 방안에 사용자는 기여금납부를 거부할 수 있다. TFR법은 암묵적 동의를 원칙으로 한다. 만일 어떤 근로자가 연금기금을 지정하지 않으면, TFR 배분액은 단체협상으로 결정된 산업 또는 관련기금으로 이전된다. 만일 다른 기금을 이용할 수 없는 경우에는, 사회보

협공단(INPS)가 관리하는 ‘기타 TFR 연금기금’에 투자된다. 한편 피용자가 반대의 사유가 명확한 경우에는, 그 연금기금에 TFR배분액이 이전되지 않도록 거부할 수 있다. 피용자가 50인 이상인 기업의 경우에는 TFR배분액은 INPS에서 관리하는 ‘특별 TFR기금’에 이전된다. 그러나 50인 미만인 기업의 경우에는 종전과 같이 적립금이 사내유보형태로 남아있게 된다.

TFR배분액이 INPS이 운영하는 특별 TFR기금으로 이전되는 피용자는 종전과 같이 사용자로부터 TFR급여를 받는다. 사용자는 향후 INPS 기여금에서 상쇄받는다.

일단 피용자가 TFR배분액을 기금으로 이전할 것을 결정하면, 그 결정은 취소될 수 없다. 그러나 기업을 퇴직하는 경우에는 항상 다른 연금기금으로 이전할 수 있다. 가입 2년이후부터 가능하다.

### 제3절 연금개혁의 시사점

#### 1. 연금개혁의 정치적 요인

이탈리아의 연금개혁에 있어서의 이해관계자의 역할은 ‘정치엘리트의 합의와 대중지지 구축’을 위한 메커니즘으로 대표된다. 최근의 개혁이 이루어지기 전까지 이탈리아의 연금체제는 매우 비효율적이고 형평성에도 어긋나는 것이었다. 연금급여 중 일부, 특히 장애연금과 저소득 연금수급자 (low-income pensioners)를 위한 연금은 정치적 도구로 활용되었는데, 실제로 이러한 두 연금은 실업급여를 대체하는 것으로서 사회적 갈등을 완화하기 위한 것이었다. 한편, 연금가입에 대한 회피는 불법노동시장의 고용증가로 나타났는데, 이같은 이유는 조기퇴직에 대한 유인이 매우 많을 뿐만 아니라 조기퇴직 이후 비정규 시장에서 직업을 찾을 수 있기 때문이다.

이탈리아의 연금 제도는 공공부문 근로자와 민간부문 근로자에 대하여 분리되어 있었으며, 두 체제가 완전한 조화를 이루고 있지 못했다. 정당들은 특정

집단만을 대상으로 하는 급여만을 다룸으로써 전체적인 개혁을 어렵게 하였다. 연금제도의 확장, 관대한 급여 규정, 그리고 연금납용은 엄청난 비용을 발생시켰다. 실제로 이탈리아의 연금지출은 사회지출의 대부분을 차지하였다.

이러한 상황에 따라 1990년대에 연금개혁은 정치아젠다의 최고 우선순위에 있었다. 먼저 연금제도의 취약성은 매우 잘 알려져 있었으며, 연금제도가 미래 부채를 충족하기 위해서는 엄청난 보험료 인상을 수반할 수밖에 없다는 것도 잘 알려져 있었다. 인구사회학적 변화에 따라 1990년대 GDP지출의 14%에 이르는 연금지출은 2040년에 23%까지 증가될 것으로 예측되었다. 또한 정치적 스캔들로 인한 정당제도의 붕괴는 개혁의 기회를 만들어주었다. 마지막으로, 유럽화폐통합(European Monetary Union: 이하 EMU)의 기준을 달성해야 하는 기한이 다가옴에 따라 예산적자 감소에 대한 압력이 가해졌으며, 이로 인한 공공지출의 상당한 삭감이 불가피했기 때문이다.

이탈리아의 연금개혁은 또한 공공부문과 민간부문 연금의 점진적인 조화를 이루고자 하였으나, 노령연금의 문제를 해결하지는 못했다. 이러한 개혁은 명시적으로 EMU 수렴기준을 충족하기 위한 재정적자를 감소하기 위한 목적에서 이루어졌다.

1992~1995 개혁에 대해 대부분이 EMU 과정에 의해 상당히 영향을 받았다고 한다. Sbragia(2001)는 “이탈리아 공공재정과 마아스트리트 조약의 요건간의 불일치가 유럽연합에서 가장 심한 것으로 여겨졌다”고 주장한다. 실제로, 이탈리아가 EMU를 충족하지 못할 것으로 우려되었던 것이 사실이다. 즉, 많은 학자들이 EMU의 요건을 충족시키기 위한 노력으로 이러한 개혁들이 이루어졌다고 주장하고 있다. 그러나 성공적인 개혁이 사회적 파트너들 간의 합의 덕분에 이루어졌으며, 개혁 의지를 가진 정부가 노동조합과 사용자집단의 승인을 얻기 위해 연금제도의 여러 측면을 수정해야 했다는 점에 주목할 필요가 있다.

이탈리아의 경우 EMU 기준요건이 개혁을 용이하게 하였지만, 특히 이러한 개혁과정에서 노동조합의 역할은 매우 중요하다. 개혁이 이루어지기 위해서 노동조합의 동의가 반드시 필요하기 때문이다. 이탈리아의 EMU 참여가 가져다주는 이득에 대하여 노동조합의 리더들은 각 내부 리더들을 설득시켰으며, 그들

은 노동자들을 설득하였다. 또한 의회정치의 폐지로 인해 용이한 측면도 있었는데, 개혁의지를 가진 정부가 사회적 파트너(social partner)와 직접 협상할 수 있게 됨으로써 기존 체제에서 걸림돌로 작용하던 의회정치의 문제점을 극복할 수 있었기 때문이다. 노동자들은 재정부채로 인해 미래에 더 큰 부담을 지는 것보다는 개혁을 하는 것이 바람직하다는 데 동의하였던 것이다. 또한 어느 정도 개방적이고 협상적인 정치적 스타일도 합의를 이끌어내는 데 기여하였다.

이탈리아의 연금개혁에서는 연금개혁에 대한 사회적 합의를 도출하는 데 있어서 노동조합 민주주의에 대한 신뢰가 있었다는 것을 특징으로 들 수 있다. 즉, 노동조합의 리더들이 Dini 정부와 협상하는 가운데, 그 과정에서 나온 결과나 논의들에 대해 노동조합의 리더들은 하부 리더들에게 전달하고 함께 논의하고, 그들은 또다시 자신들의 하부 리더들과 조합원들과 함께 논의하면서 Top-Down 방식으로 계속해서 논의를 진행하고 설득하는 과정을 거친 것이다. 당연히 일반 노동자들도 함께 논의에 참여할 수 있었다. 결국, 이러한 대중적 논의 후 비밀투표가 이루어졌는데, 이러한 투표에는 노동조합원뿐만 아니라 실업자, 비조합원, 연금수급자 등 모두에게 허용되었다. 450만명의 참여 가운데 64%가 개혁에 찬성하였고, 금속노동자들과 교사들은 주로 반대하였지만, 다수가 되지는 못했다. 1997년의 Prodi 개혁과 함께 내부적 노동조합 논의와 국민투표는 한번 더 이루어졌다.

이러한 과정에서 분명하게 나타나는 것은 EMU의 수렴기준을 충족시키고자 한 의지가 노동조합의 지지와 사회적 합의를 도출하는 데 중요한 역할을 하였다는 것이다. 이와 더불어, 퇴직금을 적립방식의 2층 연금제도로 전환함으로써 2층연금이 확장된 것도 개혁을 용이하게 하였다.

## 2. 연금개혁의 시사점

이탈리아는 ‘급여수준에 있어 매우 높은 관대성’, ‘정치적 지지를 얻기 위해 각 영역별로 제도에 대한 다른 접근을 통해 형성된 독특하고 복잡한 재분배 형태’ ‘사회보장제와 지출간의 차이에 따른 장기적이며 매우 높은 수준의 재정적

자'를 특징으로 하는 연금제도를 가지고 있었다.

1950년대 후반에서 60년대 전반에 걸친 고도성장은 복지정책을 실현할 수 있는 재정적 여유를 제공하였으며, 이 시기 연금제도의 적용대상 확대와 급여수준의 인상이 이뤄졌다. 이 후 직종별로 다수의 연금제도가 도입되었으며, 급여인상을 요구하는 노동자들의 요구로 급여의 인상이 지속적으로 반복되었다. 이와 같은 개별적인 연금조정은 결국 '연금의 미로(labilinto delle pensioni)'라고 하는 매우 복잡한 연금체계를 탄생시켰다. 50개를 초과하는 연금제도 사이에는 보험료, 최소가입기간, 급여율 등이 통일되어 있지 않으며 여러 가지의 불공평·불평등이 발생하였다. 또한 공적연금의 대상자에서 전업주부 및 조직적 기반이 약한 일부의 근로자 등 제도에서 배제된 계층이 존재하였다.

이렇듯 1990년대 연금개혁이전까지 직종별로 분리된 연금제도간의 경쟁적인 급여인상 및 장기근속연금(pensione d'anzianita)제도 등을 통한 조기퇴직 유인제공 등의 결과로 가입자의 기여대비 연금급여가 지나치게 관대하는 등, 공적연금재정 불안정이 국가재정에 상당한 압박요인으로 작용하였다. 1990년대 이후 EU 통합이 임박하게 되면서, 재정적자의 완화·기업경쟁력의 강화라는 내·외적 목표를 달성할 필요에서 연금개혁 노력이 시작되었다.

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

공적연금보험제도는 원래 적립방식으로 출발하였으며, 급여의 수급가능 연령도 70세 이상이었다. 또한 소득대체율도 그렇게 높지 않았다. 하지만 사회보험제도가 정치적인 위협의 회피수단으로 사용되면서부터 적립방식은 부분(수정)적립방식, 부과방식 순으로 바뀌게 되었다. 이탈리아의 경우에도 예외일 수는 없다. 특히 노동조합운동이 강한 국가임에도 불구하고 날로 증가하는 국가의 부채를 감당하기 어려워 노조대표와의 합의하에 급여를 대폭적으로 줄이는 개

혁안을 수용해야만 했다.

이탈리아 개혁과정의 주요 약점은 적립방식으로 운영되는 2층 연금에 대한 성장을 유도하는 정책이 부족하다는 것이다. 부양률이 더욱 심화되는 미래의 인구학적 변화와 노동시장의 변화를 고려할 때 연금제도에 있어서 모수적 개혁만으로는 현 상황을 개선하는 데 미약할 수밖에 없으며, 장기적으로 적립식 2층 연금을 발전시킴으로써 연금지출을 안정화시킬 수 있도록 해야 한다. 연금 개혁을 통해 공적 1층 연금의 소득대체율이 감소됨에 따른 보장성의 약화는 적립방식의 2층 연금이 보충하도록 하는 데 그 역할의 중요성이 있다. 특히 연금 개혁으로 연금에 대한 부담은 높고 엄격한 급여수급조건이 적용되는 젊은세대 근로자들의 경우 2층 연금제도가 적절히 발전하지 않을 경우 노후보장에 있어서 어려움을 야기할 위험이 높다.

이러한 개혁이 이루어지는 데 있어서 사회정치적인 여건과 상황 또한 중요하게 작용한다. 연금제도에 대한 문제인식에 대하여 각계각층의 민주적 의사소통을 통해 합의가 이루어졌으며, 제도 외적인 문제라 할 수 있는 사회경제적 상황의 압박은 이를 보다 용이하게 한 측면이 있다.

결과적으로 공적연금의 기능의 약화로 인해 기업연금의 필요성이 높아지고, 한편으로는 기업연금에 대한 혜택을 증가시킴으로써 공적연금에 대한 삭감이 수용될 수 있도록 하는 일련의 개혁이 이루어진 것이다. 그럼에도 불구하고 기업연금에 있어서 가입자를 보호하기 위한 제도적 장치, 즉, 지급보장제도 및 자유로운 이동성 보장의 결여는 기업연금 발전에 있어서 분명한 걸림돌로 작용한다는 점이 지적되고 있다는 데에서 우리나라의 퇴직금의 기업연금으로의 전환에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. EU국가 중 우리나라와 똑 같은 퇴직금제도를 갖고 있었고, 점차 적립금이 고갈되어가고 있는 특수직역연금, 공적 연금의 높은 의존성, 심지어 1997년 외환위기를 겪은 것까지도 유사한 점이 많다. 물론 우리의 경우 인구구조가 상대적으로 젊기 때문에 급격한 지출증가는 제도의 변화가 없는 한 기대되지 않지만, 향후 예상되는 문제점을 미연에 방지한다는 차원에서 연금제도간 형평성, 퇴직금제도의 추가노후소득보장제도로의 전환과정 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

## 제5장 오스트리아

### 제1절 사회보장체계

사회보험은 사회적 위험을 제거하고 사회적 안전을 보장하는 기능을 수행한다. 오스트리아의 사회보험의 기원은 중세 까지 거슬러 올라간다. 우리나라의 두레, 계, 향약처럼 오스트리아에서도 광부들 사이에 일종의 계가 발달하기 시작하였다. 이렇게 모금된 재원으로 동료환자의 의료비를 지급해주고 장해를 입었을 경우 급여지급 및 사망 시 조위금 지급을 할 수 있었다. 중세 때의 광부들이 처한 근로조건과 위험을 감안하면 이 같은 상호부조제도는 필요불가결한 제도로서 발전하기 시작하였다.

이렇게 발달하기 시작한 사회보험은 독일 비스마르크 재상 하에 실시된 독일의 사회보험의 영향을 받아 최초로 1889년에 의료보험이 도입되었다. 이 의료보험은 오스트리아의 현대적 의미의 사회보험으로서 당시의 자영업자, 산업 근로자, 회사원이 가입되었으나 농촌 주민들의 가입은 배제되었었다. 이 때 이미 의료보험은 일종의 자치행정기구로 발족하였으나 독일의 합병에 의해 자치행정제도가 폐지되고 정부의 일반 행정기구로 편입되어 독일제국의 행정 규제를 받게 되었다. 2차 대전 후 오스트리아 공화국이 성립되고 1947년 6월 12일에 사회보험법 양수에 관한 법률이 제정되어 현재의 사회보험제도의 기초가 마련되었다. 그 중에서도 독일 나찌정권의 오스트리아 합병에 따라 폐지되었던 사회보험의 자치행정제도가 재도입되었고 여러 사회보험기구를 전체적으로 총괄하는 사회보험청이 설립된 것이 가장 중요한 조치였다. 이 사회보험청은 그 산하에 있는 각 보험공단간의 정보의 공유를 통한 협력과 조화를 증진하는 데 그 주목적이 있으며 사회보험에 관한 각종 자료를 발간하고 있다. 사회보험기구의 자치행정의 요체는 국가나 지방자치단체가 그 기구를 운영하는 것이 아니라 그

사회보험제도에 직접적인 이해관계를 갖고 있는 가입자와 사용자가 그 기구를 운영하는 것이다. 실제로는 사회보험가입자인 근로자나 자영자의 대표와 사용자의 대표에 의해 그 보험기구를 운영하는 경영진이 선발된다. 이러한 사회보험의 자치행정의 원리는 오스트리아 사회보험제도의 특색으로서 그것은 역사적으로 발전하여 왔으며 보험당사자들이 직접 운영하게 됨에 따라 실무에 근거를 둔 자신들의 이해관계가 제대로 반영되고 그만큼 정부의 행정 부담이 감소한다는 장점이 있다. 또한 결정의 신속성, 비관료성, 민주적 의사결정, 대리인 문제가 발생하지 않음에 따른 비용절감의 효과, 그리고 연대성의 강화를 그 장점으로 들 수 있다. 이 자치행정기구는 국가로부터 업무상 명령이나 지시를 받지 않고 다만 법 체계내서의 준범여부에 관한 감시만 받는다.

그 후 1956년 1월 1일에 발효된 일반 사회보험법은 오스트리아 사회보험제도 정착에 하나의 중요한 계기가 되었는데 이 법에 의해 사무직근로자와 임금노동자의 의료보험과 연금보험제도가 새로이 탄생되었고 연금수급자의 의료보험제도도 다시 태어나게 되었다. 현재 오스트리아의 직종, 직업별로 구분되어 있는 연금보험, 의료보험, 산재보험을 포함한 사회보험기구는 25개에 달하고 있으며, 이를 구체적으로 살펴보면 [그림 5-1]과 같다. 그림에서 보듯이 대다수의 경제활동인구를 차지하는 근로자는 연금보험, 건강보험, 산재보험에 법률적으로 가입의무가 있고 광원과 자영업자를 위한 연금보험과 건강보험은 각각 광원보험공단, 자영업자사회보험공단에서 관리하고 있으나 산재보험은 근로자가 가입하는 일반재해보험공단에서 관리 운영하고 있다. 목축업을 포함한 농민을 위한 연금보험, 건강보험, 산재보험은 농민사회보험공단에서, 철도청직원을 위한 연금보험, 건강보험, 산재보험은 철도청직원보험공단에서 관리 운영하고 있다. 그 외 공증인의 연금보험은 공증인 연금보험공단에서 관리하며 건강보험과 산재보험의 가입의무는 없으며 공무원은 사회보험제도로서의 연금제도 가입의 의무가 없고 공무원보험공단이 관리 운영하는 건강보험과 산재보험에 가입되어 있다. 공무원을 위한 연금제도는 국가가 직접 관장한다. 즉, 공무원연금은 정부의 일반회계에서 지출된다. 오스트리아의 사회보험체계는 직업별, 직종별, 세분화되어 있고 건강보험은 지역별, 직장별로 구분되어 있는 점이 특징이다. 사회보험

체계가 이렇게 세분화된 것은 역사적인 이유에 기인하며 최근에 부분적인 통합에 대한 논의가 진행되고 있다.

[그림 5-1] 오스트리아의 사회보험체계

보험 가입자	사회보험청			
	연금보험	건강보험		산재보험
근로자	근로자연금보험공단	9개 지역건강보험공단	7개 직장건강보험공단	일반재해 보험공단
광원	광원보험공단			
자영업자	자영업자사회보험공단			
농민	농민사회보험공단			
철도청직원	철도청직원보험공단			
공증인, 공무원	공증인 보험공단	공무원보험공단		

오스트리아 전체적인 사회보장체계는 대체적으로 우리와 거의 비슷한 조직 원리에 의해 형성되어 있다. 사회보험제도, 공공부양제도, 공공구호제도로 대별되는 오스트리아 사회보장체계의 특징은 사회보험제도가 그 핵심을 이루고 사회보험에 의해 사회보장혜택을 받지 못하는 사람은 법률에 정한 바에 따라 그 자격요건만 갖추면 공공부양제도의 혜택을 받게 된다. 이 공공부양의 혜택도 받지 못하는 사람은 개인이 처한 상황과 구호혜택의 필요성에 따라 공공부조의 혜택을 받게 되어 있는데 이 혜택을 받는 사람의 숫자는 극히 적다.

공공부조제도에 관한 법률의 제정과 집행업무는 각 주정부에서 담당하고 있다. 따라서 각 주정부에 따라 급여의 범위와 수준, 급여의 조건이 상이하게 규정되어 있다. 자산심사나 소득심사 등을 통해 관할 기관이 급여를 결정하게 되기 때문에 공적 부조의 수급권은 법률에 의해 보장되어 있는 것은 아니다. 다만 절차상의 문제가 발생하거나 기본권이 침해당했다고 인정되는 경우에는 적

법한 절차나 행정소송을 통하여 수급권을 보장받을 수 있다. 공적 부조 급여의 결정적 조건은 공공부조 신청자의 개인적 상황에 기인한 공공부조혜택의 필요성이다. 즉, 담당기관이 신청자 개인이 소득상황, 자산상황 등의 경제적 재정적 상황을 조사 분석하여 자신의 힘으로 생계를 꾸려나가지 못하는 정도를 고려하여 담당 공무원의 재량으로 급여의 수준을 결정하게 된다. 다시 말하면 공공부조의 특징은 사회보험이나 공공부양제도의 혜택을 받지 못하는 경우 혹은 신청자 자신의 힘으로 생계를 유지하지 못하는 상황에서 보충적으로 급여가 지급된다는 의미다. 실제의 거주지와 주민등록상의 거주지가 일치하여야 하는 등의 급여의 조건은 주정부에 따라 다르게 설정되어 있다. 급여의 형태는 대부분 생계유지를 위한 현금급여이지만 경우에 따라서는 특수한 공공부조 급여도 있다. 여기에는 지급의 목적에 따라 집세의 보조, 교통비 보조, 피복비 보조, 난방비 보조, 교육비 보조, 직업능력취득 보조 등이 있다. 간병보조금, 간호보조금 등은 물론 의료보험에서 부분적으로 재정부담을 하지만 공공부조에서 지출이 된다. 임산부를 위한 보조금, 양로원에 있는 노인들의 용돈, 부채상환을 위한 보조금 등도 있다. 어떤 주정부는 가정폭력 피해자를 위한 주거비용, 일시적인 고용이나 저임금 일자리가 아닌 정상적인 일자리를 찾기 위한 보조금 등을 지급하기도 한다(주117).

공공부양제도도 그 재원조달이 수혜자의 기여금이 아니고 일반 조세수입이라는 점에서 공적 부조와 유사하지만 공적 부조의 경우 급여에 대한 법적인 수급권이 보장되지 않는다. 그러나 공공부양제도의 경우 일정한 법률적 요건을 갖추면 담당 공무원의 재량에 아니라 법률에 의해 수급권이 발생한다. 공적 부조가 개인적인 상황이나 능력을 고려한 개개인을 위한 생계유지나 보조에 그 취지가 있는 반면 공공부양제도는 법률에 의해 전몰장병과 민간인 전쟁희생자나 국가와 사회에 대한 특별한 봉사를 하는 공무원에 대한 보상 등에 그 취지가 있다. 반면에 현역군인이나 병역대체근무자는 일반 사회보험에 가입되어 있어 공공부양제도의 혜택을 받지 않는다. 그 외에 민법과 민사소송법에 의해 보상

주117) R. Resch(2000), p.8, Sozialrecht, Manz, Wien

을 받지 못하는 범죄피해자, 법정예방접종 피해자, 복역 중 정신적 육체적 피해를 입은 자 들로 공공부양제도의 혜택을 받고 있다. 급여지급의 조건은 법률에 정한 보호법익과 실제 발생한 피해나 손해사이에 인과관계가 있어야 한다. 즉, 급여신청자가 받아야 할 보상이 법률에 규정된 것과 일치하여야 한다. 그러나 공무원연금제도는 공공부양제도의 특수한 형태이다. 공무원연금제도는 위에서 언급하였듯이 국가와 사회 전체를 위해 특별한 봉사한 공무원에 대한 보상제도이다. 공무원연금제도는 전통적으로 사회보험체계의 일부로 보질 않고 공공부양제도를 보고 있다. 그래서 연금이라는 표현보다는 법률용어로서도 “퇴직 후 즐기는 보수(Ruhegenuss)”라는 표현을 즐겨 쓴다. 공무원연금제도는 공공부양제도이기 때문에 보험의 원리에 의해 작동하지 않지만 독일과는 달리 공무원의 기여금 납부의무가 있고 연금산정기준보수가 2003년 이전 연금개혁 이전에는 최종보수였으나 민간근로자가 가입하는 일반법정연금의 경우처럼 연금산정기준보수기간을 점진적으로 확대하도록 되어 있다. 오스트리아 연방헌법재판소는 공무원연금제도의 특수성을 강조하는 견해<sup>주118)</sup>를 견지하고 있다. 하지만 독일 공무원연금제도가 공무원의 연금기여금 납부의 의무가 없는 순수한 부양제도이지만 오스트리아의 공무원연금제도에서는 공무원보수에 관한 법률(Gehaltsgesetz), 제 22조에 의해 임용연도와 출생연도에 따라 차등화된 기여금을 납부하도록 되어 있어서 순수한 부양제도의 성격이 약간 희석되고 있다고 할 수 있다. 공무원이 납부한 기여금은 연금재정이 따로 존재하여 연금기금의 수입이 아니라 일반 조세수입처럼 정부의 예산수입의 일부로서 일반회계에 계리된다. 따라서 연금지급도 일반회계예산에서 지급된다. 즉, 오스트리아 공무원연금제도의 독자적인 기금이 적립되지 않아 연금재정의 개념이 존재하지 않는 다<sup>주119)</sup>. 정치가를 위한 노후소득보장제도의 수급구조도 공무원연금제도의 유사 하지만 독자적인 법률에 의해 규정되어 있다<sup>주120)</sup>.

주118) VfSlg 11.665, 공무원연금제도에 관련한 규정에 대한 연방헌법재판소의 견해 참조.

주119) 공무원연금수급권에 대한 분쟁에는 1984에 개정된 공무원소송법(DienstrechtsverfahrensGesetz)가 적용된다.

주120) BezuegeGesetz fuer Politiker.

오스트리아의 노후소득보장체계는 오스트리아의 사회보장체계 내에서 바라볼 필요가 있다. 거의 전인구가 사회보험의 혜택을 받고 있으며 노후소득 보장에 있어서도 사회보험의 하나인 공적연금보험제도가 가장 중요한 역할을 수행하고 있다. 표 1에서 보듯이 공무원 등 특수 직종에 종사하는 일부집단을 제외한 경제활동인구의 거의가 사회보험으로서의 일반법정연금보험에 가입되어 있다(주121). 공무원의 노후소득보장을 위한 연금보험제도는 따로 존재하지 않고 1965년에 제정된 공무원연금법(Pensionsgesetz)에 의거 국가가 공무원의 노후생계를 책임지고 있다. 따라서 공무원은 법정일반연금보험에 가입할 의무가 면제되어 있다. 사회보험으로서의 연금보험에 가입되지 않은 사람은 위의 사회보장체계에서 언급하였듯이 공공부양제도와 공공부조제도에 의한 노후소득보장제도의 혜택을 받게 되어 있다. 부연하면 오스트리아의 공적인 노후소득보장체계는 일반법정연금보험제도(Pensionsversicherung), 공공부양제도(Versorgung), 공적부조(Sozialhilfe)의 체계를 갖추고 있다. 그 중에서 공적 부조제도는 법정연금제도나 공공부양제도의 혜택을 받지 못하는 사람의 노후소득보장 기능을 수행하고 있다. 일차적으로 법정연금제도나 공공부양제도의 혜택을 받지 못하거나 불충분한 경우 일반 조세수입을 재원으로 하여 소득재분배 기능을 수행하고 있다. 공공부조제도와 공공부양제도가 오스트리아 노후소득보장체계에서 차지하

주121) 자영업자 중에서도 자영업자를 위한 사회보험법 제 5조에 의거 일부 자유 업종에 종사하는 사람들은 사회보험 의무가입면제 신청을 할 수 있다. 이 자유업종에 종사하는 사람으로는 건축가, 기술자, 수의사, 약사, 세무사, 의사, 변호사, 공증인 등이 있는데 공증인은 표 1에서 보듯이 연금보험에는 가입되어 있지만 건강보험과 산재보험의 가입의무는 공증인 협회의 신청에 면제되어 있다. 즉, 공증인은 연금보험 가입의 의무가 있지만 건강보험이나 산재보험의 가입의무는 없고 임의가입할 수 있다. 이 자유업종에 종사하는 사람들이 사회보험 가입의무 면제신청을 하기 위해서는 그들의 이익단체에 의한 부양제도에 가입하였거나 혹은 일반사회보험에 임의 가입되어 있어야 한다. 이익단체가 사회보험 가입의무의 면제신청을 하면 그 직업군에 속해 있는 모든 사람에게 적용이 되고 개인적인 면제 신청은 허용이 되지 않는다. 다른 예를 든다면 변호사의 경우 법정연금제도 가입의 의무가 없기 때문에 법정연금의 수급권이 발생하지 않은 대신 변호사협회의 정관과 변화사법에 의거 변호사협회가 지급하는 연금을 수령할 수 있다. 즉, 변호사는 사회보험으로서의 공적연금제도에 가입되어 있지 않고 있다. 하지만 일반사회보험법(ASVG) 7조 1항에 의거 건강보험과 산재보험에 임의가입되어 있다.

는 비중은 높지 않고 위에서 어느 정도 언급하였으므로 법정 일반연금제도에 대하여 보다 자세히 언급하기로 한다.

오스트리아의 법정연금보험제도의 내용으로서 직업과 직종에 따라 독자적인 연금제도가 존재하고 위험공동체에 기초한 보험의 원리에 입각하여 작동하는 강제보험임과 동시에 연금수급권이 노사 간의 협상이 아닌 법률에 의해 보장되고 연금보험료의 산정이 소득에 연계되어 있지만 한 연금제도내의 보험료율은 소득과 상관없이 일정하다는 점을 들 수 있다. 가입자의 위험도와 상관없이 보험료율이 책정되고 소득재분배 기능도 수행하고 있어 사회연대성의 원리(Solidaritätsprinzip)에 입각한 체계라고 할 수 있다. 최저연금보조제도(Ausgleichszulage)<sup>주122)</sup>가 도입되어 있는 점도 하나의 특징이다.

경제활동은 보험가입조건인 중요한 조건이다. 법률에 정한대로 일정한 소득이 발생하는 경제활동에 종사하게 되면 본인의 의사와 상관없이 법정연금제도에 당연 가입된다. 현재 약 95%의 근로자가 일반법정연금보험제도에 가입되어 있는데 가입신고는 근로자의 경우 사용자 하도록 되어 있다. 여기서 근로자라 함은 금전적 대가를 목적으로 사용자에게 개인적 경제적으로 종속되어 근로를 제공하는 자이다. 개인적 종속이란 말은 불법이나 위법사항이 아닌 한 사용자의 지시에 따라야 하고 제 3자로 하여금 근로를 대신하게 하여서는 안 되고 근로자 자신이 근로를 직접 제공하여야 한다는 의미이고 경제적 종속이란 근로수단, 혹은 생산수단이 사용주에 속한 것이라는 의미이다. 근로의 제공은 근로가 어떤 특정한 결과 혹은 성과를 도출하여야 한다는 의미가 아니라 단지 노동력만 제공한다는 의미에서 도급이나 용역과는 다르다. 근로소득이 있는 자영업자의 소득이 소득하한선을 상회하는 경우에는 신자영업자의 개념을 도입하여 근로자가 가입하는 일반법정연금가입의무에서 제외되고 그 대신 자영업자를 위

주122) 이 제도는 연금액이 최저연금액에 미달되는 경우 미달된 액수만큼 국가에서 보조해주는 제도이다. 재원조달은 원칙적으로 국가의 보조에 의한다고 하나 회계가 엄밀히 구분계리되어 있는 것은 아니다. 2005년 현재 최저연금기준금액은 독신인 경우 662.99유로, 부부인 경우 1,030.23유로에 해당되고 있다. 자녀가 있는 경우 자녀의 소득이 247.61 유로 미만인 경우 70.56유로만큼 증액된다.

한 법정연금보험에 가입하도록 되어 있다. 그 외에 법정연금가입의무가 없는 경우에 법률에 규정된 일정한 요건을 갖추면 임의가입이 가능하다. 직업이나 직장의 이동으로 인해 다른 연금제도에 가입할 수 있도록 연계제도가 존재하고 있고 법정연금제도에 가입했던 자가 의무가입조건이 소멸되어주<sup>123)</sup> 연금가입이 중단될 경우 본인의 신청에 의해 계속해서 임의가입을 할 수 있다. 이 제도의 취지는 직장의 이동이나 기타 여러 사정으로 인해 연금가입기간이 축소되는 것을 방지하는데 있다. 그리고 본인이 원하는 경우 추가로 보험료를 납부하여 추가법정연금에 가입할 수 있는데 이 경우 그만큼 연금수령액이 증가하게 된다.

위에서 오스트리아의 공적인 노후소득보장체제에 관하여 고찰하였는데 사회 전체의 노후소득보장을 위한 체계는 공적노후보장체계 외에 주로 적립방식의 의해 재원조달이 이루어지는 기업연금제도가 있다. 부과방식의 법정연금제도가 연금제도의 1층 보장체계라고 한다면 이 기업연금제도는 2층보장체계로서 법률에 의해 강제되고 있지 않고 노사의 협의에 의해 주로 기업단위로 도입 운영되고 있다. 다만 기업연금을 위한 기여금의 적립은 회계 상 기업의 이윤을 감소시켜 법인소득세를 감소시킨다. 기업연금제도는 법률(Pensions- kassengesetz)을 적용받게 되어 있고 적립된 기금은 주로 자본시장을 통하여 수익을 창출하게 된다. 그러나 이러한 기업연금제도 차지하는 비중은 경미하여 2003년 현재 전체연금지급액에서 차지하는 비중은 2%, 기업연금에 적립되는 기여금이 근로소득에서 차지하는 비중은 0.9%에 불과하다<sup>124)</sup>. 기업연금수급자는 2003년 현재 약 103,000명이고 가입자는 약 430,000명이다. 기업연금가입자는 오스트리아 전체 근로자의 약 1/6에 해당되고 이 수치는 근로자의 약 50%가 기업연금에 가입되어 있는 EU 의 평균치에 훨씬 미달되는 수치이다. 3층에 해당되는 민간의 연금보험이나 생명보험제도도 정부의 세제상의 혜택을 통해 장려되고 있다. 이 3층에 해당되는 개인노후소득보장은 오스트리아에서 아직 그리 발달되어 있지

주123) 예를 들어 사회보장협정이 체결되지 않은 외국에 가서 근로를 할 경우 혹은 가족의 간병을 위해 직장을 그만두어야 할 경우 오스트리아 연금보험가입은 중단되게 된다.

주124) Hauptverband der Oesterreichischen Sozialversicherung(2004), Handbuch der Oesterreichischen Sozialversicherung.

않고 있다. 그 이유로서는 영미계 국가처럼 자본시장이 활성화 되어 있지 않고 사람들이 현금자산과 부동산을 선호하고 있으며 투자위험에 대한 기피성향이 강하다는 점을 들 수 있다. 또한 1 층에 해당되는 법정연금의 소득대체율이 다른 나라에 비해 높은 데에 그 중요한 이유가 있다.

독일과 프랑스는 이미 1970년 중반부터 사회경제적 환경변화와 고령화에 따른 미래의 연금문제의 심각성을 간파하고 대책 마련에 부심하기 시작하였던 반면 오스트리아는 1980년 중반부터 그 문제의 심각성을 인식하게 되었다. 초기의 개혁 방향은 사회적 합의에 의한 비스마르크식의 사회보험원리에 충실하였으나 1990년 대에 와서는 개혁방향에 있어 사회적 합의의 원칙이 희석되기 시작하였다.

유럽의 다른 나라와 마찬가지로 오스트리아도 1956년 도입된 일반사회보험법에 의거 비스마르크식의 법정연금보험제도를 실시하게 되었다. 오스트리아 법정연금제도의 특징은 연금급여액과 기여금의 등가의 원칙과 연대성의 원칙이 지배원리라는 점이다. 급여와 기여금 등가의 원칙은 연금급여액이 가입자가 경제활동시기에 각출한 기여금액에 가능한 한 충실히 연계되어야 함을 의미한다. 그 목적은 퇴직 후에도 노동시장의 상황에 연계되어 연금이 지급되도록 하는 데에 있다. 나아가 이 원칙은 세내내 소득분포를 반영하고 경제성장에 따른 과실의 적절한 분배를 통하여 세대간의 형평성을 향상시키는데 기여를 한다. 경제활동시기의 소득과 경제활동기간에 따라 연금액이 정해지므로 노동시장의 불평등이 연금제도에 반영되어 일부 집단, 특히 여성근로자가 상대적으로 취약한 혜택을 보는 약점이 노출되어 있기도 하다. 다른 사회보장제도처럼 연금제도에 서도 기여금을 납부하지 않은 경우에도 연금제도의 혜택이 주어진다. 육아기간, 간병기간, 구직기간, 그리고 군복무기간 등은 기여금 납부 없이 연금가입기간으로 산입된다(주125). 육아를 주로 여성이 담당하므로 이러한 제도의 혜택은 여성

주125) 위와 같은 보험외적인 혜택의 도입은 연금수지적자가 발생할 경우 연금지출액의 30% 이내에서 연방정부가 적자를 보전하기로 되어 있다. 과거에는 이 적자보전금이 오스트리아 국민총생산액의 3%를 상회한 적이 있었으나 여러 차례의 연금개혁을 통하여 현재는 3%를 하회하고 있다. 그리고 연금급여지출액이 국민총생산에서 차지하는 비중은 2003년 현재 약 10.9%에 달하고 공무원연금지출액을 합하면 약 15%에 달하고 있다( Hauptverband der Oesterreichischen Sozialversicherung).

이 많이 받은 것으로 나타나고 있다. 그리고 최저연금제도의 혜택 역시 여성가 입자가 많이 받고 있다<sup>주126</sup>).

오스트리아 노후소득보장을 위한 법정연금지출액이 총 사회보장비에서 차지하는 비중은 2003년 현재 약 38%, 전체사회보장비가 국민소득에서 차지하는 비중은 29,5%에 달하고 있다. 법정연금의 총소득 대체율은 약 70%에 달하고 순소득 대체율은 남성연금수급자의 경우 약 90%, 여성연금수급자의 경우 약 80.6%에 달하고 있다. 최고연금액은 연금산정기준소득의 80%에 달하고 있고 연금산정기준소득 상한제가 적용되고 있다. 2003년 현재 연금소득세 공제 전 최고연금액은 2364.48 유로에 달하고 있다<sup>주127</sup>). 이렇게 높은 소득대체율은 민영연금제도가 왜 발달되지 않았는가를 설명하여 준다.

그러나 인구고령화와 사회경제적인 환경의 변화 그리고 신자유주의의 이념의 표방인 세계화는 오스트리아 노후소득보장체계의 변화를 강요하게 되었다. 경제성장의 둔화는 노후소득보장을 위한 재정문제를 야기하였고 유럽의 통합과정은 오스트리아 연방정부의 개혁활동 반경을 축소하였다. 인구고령화는 연금수급자의 상대적 증가, 즉, 부양률의 증가를 의미할 뿐만 아니라 노동시장이 구조변화를 수반하게 된다. 연금수급자의 증가는 상당히 정확하게 예측할 수 있지만 세계화와 사회경제적 변화에 따른 노동시장구조변화는 예측이 어렵다. 경제성장에 따른 실업률 증가, 비숙련근로자의 증가, 그리고 외국인 노동자의 지속적인 유입 등은 연금재정에 부정적인 영향을 끼친다. 더군다나 조기퇴직에 대한 관대한 연금급여조항은 조기퇴직자의 급증을 초래하였고 이는 급격한 부양률 상승으로 이어졌다. 특히 1980년대 상대적으로 실업률이 낮았던 이유는 연방정부, 노조, 기업이 이 조기퇴직연금제도를 이용해 근로자로 하여금 실업상태에 진입하지 않고 조기퇴직을 하도록 허용하였기 때문이다. 2002년 현재 65세

주126) 2005년 현재 최저연금수급자의 68,9%에 여성연금수급자이고 독신인 경우 최저연금액은 662,99유로, 배우자의 최저 연금액은 1030,23유로에 달하고 있다(Hauptverband der Oesterreichischen Sozialversicherung).

주127) Rahn, Monika(2003), "Oesterreich" in Retenversicherung im Vergleich, DRV-Schriften, Band 55, Dez. 2003, Frankfurt a.M.

에 연금지급이 개시되는 완전노령연금수급자는 전체 연금수급자의 3%에 불과하고 노령연금수급자의 연금지급개시 평균연령은 남자 62.8세 여자 59.3세 그리고 전체 60.8세에 달하고 있다. 장애연금수급자의 연금지급재시연령은 남자 53.7세 여자 51.3세 전체 52.8세에 달하고 있다(Rahn, 2003). 부양률의 증가, 비숙련근로자의 증가와 파트타임근로자의 증가, 실업률 증가에 따른 노동시장구조의 변화는 연금재정의 악화를 가속화시켰다.

## 제2절 최근의 개혁동향과 정치적 쟁점

### 1. 개혁동향

인구고령화와 조기퇴직자의 증가에 따른 부양률의 증가, 노동시장구조의 변화는 정치가로 하여금 연금개혁을 불가피하게 하였다. 이러한 연금개혁과정은 두 단계로 나눈다면 1985년부터 1999년까지 1단계 그리고 그 이후로 구분해 볼 수 있다. 제1단계의 연금개혁과정은 과감한 개혁이라기보다는 점진적이고 보수변경적인 개선과정으로서 보수 우파의 국민당과 온건좌파의 사회민주당의 대연정(Grand Coalition: Grosse Koalition) 하에서 반복되는 협상을 통하여 이해관계자의 이해를 최대한 반영한 개선이라고 볼 수 있다. 다시 말해 이 단계의 연금개혁은 연금제도문제점의 근본적인 해결이라기보다는 정치적 조율과정이라고도 할 수 있다. 두 번째 단계인 2000년 이후의 연금제도 개선은 대연정이 폐지되고 보수우파인 국민당과 우파인 자유당의 연합정권이 탄생함으로써 비롯된다. 이 우파 연정은 연금개혁에 있어서 근본적인 패러다임의 변화를 가져왔다. 즉, 신정권은 과거의 대연정 하에서의 타협과 협상에 의한 연금문제의 해결방식이 아닌 과감하고 대대적인 개혁을 단행하게 된다. 그 결과 개혁의 범위와 정도가 과거와는 완전히 판이하게 된다. 과거의 연금제도 개선과정에서 전혀 논의되지 않은 대안들이 논의되고 개선방향을 제시하게 된다. 우파정권이 수립된 직후인 2003년까지의 연금제도의 개선과정의 특징과 내용

을 살펴보면 다음과 같다.

연금개혁의 주목적은 연금지급개시연령의 상향조정에 있었다. 1990년대를 통하여 수차례 연금제도의 개선이 단행되었는데 주로 조기퇴직유인을 제거하기 위해 연금산정기준기간의 연장, 연금가산율의 하향조정, 장애연금수급조건의 강화, 조기연금수령조건 강화, 직업병에 의한 장애연금 폐지, 과거의 조기연금제도 폐지 등을 단행하였다. 이러한 일련의 조치는 어느 정도 조기퇴직을 억제하는 효과를 달성하였다. 노동력의 공급측면에서 보면 연금진입을 신축성 있게 하고 조기퇴직자의 연금을 감액하거나 장기가입자의 연금을 증액하는 조치를 취함으로써 퇴직예정자로 하여금 가능한 더 오랫동안 노동시장에 머무르는 유인을 제공하였다. 반면에 노동의 수요측면에서 보면 퇴직에 임박한 근로자의 연금보험료 부담을 완화해줌으로써 노령의 근로자의 고용을 촉진하게 하는 효과가 나타났다. 하지만 이러한 노동시장중심의 연금제도 개선의 효과는 한계가 있다는 점에 유념하여야 할 것이다.

또한 후한 연금급여산정기준, 소득재분배요소의 감축, 소득심사의 강화 등을 통하여 연금보험료와 연금급여의 연계강화를 도모하였다. 1985년 이후의 연금제도 개선을 보면 연금보험료와 연금급여간의 연계를 강화하는 방향으로 진행되었음을 알 수 있다. 연금산정에 적용되는 가입기간이 1985년 이 전만 해도 소득이 높은 5년이었지만 2003년 현재 사실상 전 생애소득기간이 연금산정에 반영된다. 이러한 개선의 효과는 연금가입자가 납부한 보험료와 그가 수령하는 연금액 사이의 상관관계의 강화이다. 그리고 가입기간과 연금급여수준의 연계강화를 위한 개선도 이루어졌다. 연금제도내의 소득재분배 효과를 감소시키기 위하여 대학교육기간의 연금제도가입기간 무료 산입폐지, 유족연금의 삭감 등의 조치가 단행되었다.

연금제도 개선에 따른 부담은 후세대에 전가되었다. 현재 40세 미만인 연금가입자가 연금수급가가 되었을 때에는 2003년 이전에 연금개선효과가 충분히 나타나는 시기이다. 왜냐하면 연금개혁이 연금수급권이라는 헌법에서 파생되

는 기득권을 최대한 보장하여주는 방향으로 진행되었기 때문에 기존의 연금수급자나 퇴직에 임박한 연금제도 가입자의 부담은 별로 크지 않는 반면 젊은 연령의 가입자는 삭감된 급여나 상향조정된 연금수급충족가입기간의 적용을 받기 때문이다. 정치가들은 가능한 이미 발생된 기득권을 침해하려 하지 않았고 또한 기득권은 보호되어야 한다는 여론이 우세하였다. 그리하여 모든 연금개혁의 효과가 상당한 시일이 흐른 뒤에 장기적으로 나타나도록 연금제도가 개선되었다. 따라서 2030년쯤 되면 연금개혁의 효과가 완전히 나타나게 되면 그 결과 비스마르크식 노후소득보장을 위한 연금제도의 요소는 상당히 사라질 것이다. 즉, 1층의 공적연금제도가 노후소득보장의 중추적 역할을 더 이상 담당하지 않고 가입자가 생애소득의 활동기간에 시장에서 이용할 수 있는 다양한 형태의 노후소득보장제도를 통하여 자신의 노후에 대비하여야 할 것이다. 노후소득보장책임이 국가에서 개인에게 이전되고 그 위험 또한 개인이 져야 할 것이다. 그 이유는 더 이상 부과방식의 공적연금제도인 1층의 노후소득보장기능이 약화됨에 따라 각 개인이 적립방식 형태의 기업연금이나 개인연금에 가입하여야 할 것이고 대부분의 연금지급방식이 확정기여형의 형태를 취할 것이기 때문이다. 특히 적립방식의 연금제도가 확정기여형의 형태로 운영되면 연금지급액은 경제상황과 금융시장의 영향을 강하게 받게 된다. 축적된 기금의 투자수익률에 따라 연금지급액이 변동되기 때문에 연금지급액 변동위험은 더 이상 국가가 아니고 가입자가 떠맡게 된다.

오스트리아 연금제도 개선과정의 특징의 하나는 공적연금제도간의 조화를 위한 개선이다. 그림 1에서 보듯이 오스트리아의 공적연금체계는 직업별로 세분화되어 있다. 연금제도가 직업에 따라 세분화되어 있기 때문에 각 제도 간에 수급구조나 적용범위 등에 있어서 상당한 차이가 존재한다. 특히 공무원연금제도와 민간근로자가 가입되어 있는 일반법정연금제도, 농민이 가입되어 있는 연금제도간에 수급구조나 재원조달에 있어서 상당한 격차가 있다. 그래서 중앙집권화 되어 있는 오스트리아 노총(OEGB)과 오스트리아 연방상공회의소

(BWK)에 의해 대표되는 노사는 여러 차례에 걸쳐 직종 직업별로 세분화되어 있는 연금체계의 개선을 여러 차례 요구하였다. 연금체계의 통폐합이 아니라 수급구조의 단일화 혹은 일원화가 그 핵심내용이었다. 그러나 그러한 요구에 부응한 제도의 개선은 아주 느린 속도로 진행되었고 2004년 여름에 이르러서야 공적연금제도 수급구조 일원화 계획이 수립되었다. 연금제도간의 조화가 어려운 이유는 집권당 내부의 반발이 상당히 심하였기 때문이었다.

2000년부터 2003년 까지 우파연합정권은 두 가지의 연금제도 개선 조치를 취하게 된다. 그 하나는 공적연금제도의 개선 결과 기득권이 침해가 심한 경우 개인적 심사를 통하여 이를 보전하기 위한 기금(Haertefond)의 설치이다. 이러한 유형의 기금서치나 연금개선의 후유증을 최소화하기 위한 조치는 오스트리아 연금개혁과정에 있어서 종종 있어 왔다. 이러한 기금은 관할 연금관리공단에 설치되는 것이 보통이고 원래의 목적은 연금관리공단간의 재정지원에 있었다. 또 다른 하나는 노후소득보장체계에 있어서 2층에 해당되는 기업연금제도와 개인연금제도의 강화라고 할 수 있다. 오스트리아의 근로자가 퇴직을 하면 우리나라의 퇴직금의 성격의 급여가 있는데 우리나라의 퇴직금처럼 그리 높지가 않다.

우파 연합정권 하의 연금개선도 그 전의 대연정의 개선과정과 유사하다. 개선과정이 단절되었다기보다는 계속성이 유지되었다고 볼 수 있으며 점진적(incremental)이고 모수적인(parametric) 개선과정이 그 특징이라고 할 수 있다. 그렇지만 우파연정은 대 연정에 비해 개선속도에 박차를 가했지만 연금제도의 개선방향을 근본적으로 변경하였는가는 논란의 여지가 있다.

## 2. 노동조합

연금개혁에 관한 오스트리아 노조의 입장은 단순한 기득권 보장이라기보다는 직업별 직종별로 세분화되어 있는 연금제도간의 조화이다. 그 이유는 연금

제도의 수급구조가 일원화되지 않으면 연금개혁 결과 연금수급자에게 많은 불이익이 발생할 것이기 때문이다. 그리고 연금개혁이 체계적이고 일관성 있게 추진되어야 한다. 기존 제도에서 취득된 기득권은 최대한 보장하면서 수급구조가 단일화된 새로운 연금체계에 모든 경제활동인구가 가입되어야 한다. 특히 연금제도가 개혁된 후에도 가입자인 근로자와 연금수급자의 신뢰를 담보하기 위해서는 연금급여수준, 지급개시연령, 연금산정기준소득 산정기간 등의 변경이 가입자의 기대를 너무 과다하게 저버려서는 안 될 것이다. 그러기 위해서는 경과규정으로서 신제도와 구제도의 병행이 불가피하고 미래의 소득변화, 기업연금제도의 발전, 공공부문퇴직금제도의 도입 등 기본적 원칙이 수립되어야 한다. 이러한 일련의 개혁과정의 효과는 단계적으로 나타나기 때문에 도입 시기에는 실행속도의 명시, 혹은 사용주가 연금제도의 개혁이로 인해 불이익을 당하지 않도록 담보장치를 마련하는 것이 필요하다. 그래서 연금제도 수급구조의 일원화가 실행되려면 그 일원화에 따른 재정부담에 대한 보증, 일원화 실행에 따른 비용 부담에 대한 명확한 논의가 정치적으로 선행되어야 한다. 구체적으로 어떤 개선대안이 선정되는가 하는 문제는 개선될 연금제도에 관한 규정이 변화된 조건을 얼마나 빨리 반영하는가 하는가에 달려 있고 경제활동기간에 소득이 낮아 소득재분배실현을 위해 상대적으로 높게 책정된 연금급여가 과도하게 삭감되는 경우 얼마나 효과적인 대책이 수립되는가에 달려있다. 일반적으로 오스트리아의 연금제도의 발전을 위해 다음과 설명하는 사항이 고려되어야 할 것이다.

인구고령화와 그 결과 연금재정부담의 증가, 비정규직이나 시간제고용 증가에 따른 고용형태의 변화, 독신가정의 증가, 편모가정의 증가, 이혼의 증가 등에 따른 사회 및 가족구조의 변화, 그리고 직업이나 직장 내의 근로형태의 변화 등이 연금제도의 개선과정에 반영이 되어야 한다. 그리고 연금산입기간을 연금가입기간으로 산입함으로써 초래되는 재정부담문제를 해결하여야 하고 상대적으로 연금기여율이 낮은 자영업자들의 기여율을 상향조정하여야 하며 급

여체계를 투명화하고 기득권을 최대한 보장하여야 한다. 그리고 위에서도 간략하게 언급하였듯이 직업에 따라 각각의 수급구조가 상이한 여러 형태의 공적연금제도가 존재하는데 역사적으로 발전되어온 이러한 제도의 존재 이유가 사회경제적 상황의 변화와 국제적 환경의 변화에 따라 희박하여졌으므로 연금제도의 개선은 이러한 제도의 조화를 도모하여야 할 것이다. 다만 이러한 제도의 조화는 급격한 변화를 수반해서는 안 될 것이기 때문에 경과규정을 두어 연금제도의 조화에 따른 충격을 최소화하여야 할 것이다. 제도의 발전관점에서 본다면 2003년의 연금제도의 개선은 정당화되기 어렵기 때문에 보완되거나 폐지되어야 하며 그렇게 되어야만 오스트리아의 연금제도의 지속적인 발전과 사회안전망으로서의 역할이 보장될 것이다.

연금급여수준이 연금수급자들의 생활수준을 보장할 정도로 유지되어야 되어야 하는 점이 가장 중요한 사항이고 저소득층, 특히 비숙련공이나 노동시장에서 쉽게 소외되는 계층, 가족의 간병으로 인해 근로를 할 수 없는 계층, 육아로 인해 노동시장의 접근성이 하락된 여성근로자들에게 적절한 연금급여가 보장되도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 현재의 부과방식에 의하여 재원이 조달되어야 하고 기업의 부가가치에도 일정한 보험료를 부과하여 재정안정화를 기하여야 할 것이다. 연금수급을 보장하고 부양률 증가를 억제하기 위하여 국가경제와 사회 전체의 관점에서 연금제도개선을 추진하여야 할 것이다. 우선 고용과 경제성장정책을 장려하여야 하고 이를 위해서는 미래지향적인 전문교육, 자기계발교육, 건강유지, 육아시설 확충 등을 통하여 근로자의 직업능력의 향상과 유지를 도모하여야 한다. 기존 인력의 활용을 위해 실업률 감소정책과, 취약계층의 고용창출을 위한 정책을 수립 실시하여야 한다. 특히 고령근로자를 위한 고용창출과 보건안전정책도 철실하게 요구된다. 단지 연금제도자체의 개선만으로는 지속적인 제도의 발전을 기대하기 어렵기 때문에 이처럼 연금제도의 개선을 위해서는 사회 경제 전체의 관점에서 추진되어야 한다. 오스트리아 노조가 주장하는 가장 핵심적인 문제는 연금제도가 사회 경제적 환경

이 변화함에도 불구하고 미래에도 지속적으로 노후의 소득을 보장하여야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 근본적이고 포괄적인 개혁이 미래지향적으로 추진되어야 한다.

인구고령화는 피할 수 없는 미래의 상황이다. 고령화에 기인한 연금부양률의 증가는 사회전체의 관점에서 보면 노령인구의 부양에 필요한 재원의 부담 증가를 의미한다. 경제계에서 주장하는 것처럼 노후소득보장을 위한 재원을 국민총생산의 일정 비율로 고정한다면 인구부양률이 증가함에 따라 경제활동 인구와 연금수급자의 소득수준의 격차가 증가할 것이다. 다시 말해 부양률이 증가하면 적절한 노후소득보장을 위해서는 국민소득에서 노령인구부양을 위한 비용이 차지하는 비중이 증가하여야 한다. 2030년 정도가 되면 오스트리아 인구에서 60세 이상이 차지하는 비율이 현재 20%에서 약 33%에 달할 것으로 전망되고 있다. 그러기 위해서는 세대 간 의 공정한 소득재분배가 요구된다. 따라서 오스트리아 노조는 국가가 노후소득보장의 책임을 시장에 전가하는 것을 단호히 반대하고 연방정부의 노후소득보장을 위한 연금재정보조제도가 계속해서 유지되어야 한다고 주장한다.

고령화에 따른 노후소득보장을 위해서는 우선 고령의 근로자가 근로를 할 수있어야 한다. EU, WIFO(Wirtschaftsforschungsinstitut), 연금발전위원회 등의 보고서에 따르면 오스트리아가 다가오는 시기에 노르웨이 스위스 덴마크 정도만큼만 고령의 근로자가 취업을 할 경우 연금재정적자보전액이 국민총생산액의 1.5%만큼이나 감소할 것이라고 한다. 고령의 근로자가 계속해서 근로를 할 경우 부양률은 감소하고 연금진입연령도 거의 65세 임박하게 될 것이다. 또한 퇴직연령이 상승하면 소득대체율도 증가하게 된다. 연금제도의 개선은 노령의 근로자로 하여금 가능한 한 정상연령에 퇴직하도록 유인체계를 반드시 마련하여야 한다.

하지만 우파정권에 의한 2003년도의 연금개혁은 미래에 대한 청사진을 제공하고 있지 못할뿐더러 연금가입자와 수급자들의 신뢰를 얻지 못하여 사회적

책임을 저버린 개혁이다. 오히려 위에서 언급한 총체적이고 포괄적인 구조적 개혁은 소홀히 하였다. 더군다나 아무런 대안 없이 연금급여 수준을 20%까지 삭감하고 연금가입기간이 짧은 가입자는 최악의 경우 30%에서 50%까지 연금급여가 삭감하였을 뿐만 아니라 조기연금제를 폐지하여 연금제도의 근간을 파괴하였다. 노조의 항의가 심화됨에 따라 우파정권은 원래의 개혁에서 양보하여 연금개혁에 따른 삭감정도가 최대 10%에 달하도록 하고 조기연금제의 폐지도 장기간의 경과규정을 마련하게 되었다. NDC 형태의 개인연금계좌를 도입한다고 해서 미래의 연금이 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 왜냐하면 개인연금계좌의 도입은 소급적용효과가 있기 때문에 기존의 연금수급권의 삭감을 의미하고 금융시장의 불안정성은 미래의 연금수급권을 확실히 보장하여 주지 못하기 때문이다. 더군다나 노후소득보장의 책임을 국가에서 개인으로 이전함으로써 연금제도의 가장 핵심적인 원칙인 사회연대성의 원리가 본질적으로 훼손되어 노후의 빈부차를 심화시킬 것이다. 그렇게 되면 공공부조의 재정부담이 증가하게 되고 본래의 연금보험제도의 도입취지는 사라지게 된다. 다음 쟁점은 오스트리아 노조가 요구하는 구체적인 사안이다.

연금제도가 확실하고 적절한 노후소득보장을 하기 위해서는 다음조건이 충족이 되어야한다. 우선 부과방식을 유지해야한다. 국가의 노후소득보장책임보장, 인구구조 변화에 기인한 재정적자의 국가 보전, 연금제도 수급구조의 일원화, 기여금과 급여의 연계강화, 기여금가치보장 일원화, 수급권의 확실한 보장을 통한 젊은 세대의 신뢰회복, 기득권의 최대한 보장, 연금수급권의 투명성 강화, 80-45-65원칙의 고수, 사회보장성격 강화, 실제퇴직연령을 정상퇴직연령(65세)로 유도, 독자적인 여성연금제도 도입 및 확충, 전체노령인구를 위한 기초소득보장, 세대 간 형평성 유지, 예측가능하고 투명한 단일화된 연금체계 확립.

우선 직업별로 세분화되어 있는 각각의 연금제도 수급구조의 일원화는 동일한 기여금을 납부하면 동일한 연금액이 지급되어야 한다는 점이다. 물론 제도에 따라 일원화 결과 보충연금제도의 도입이 필요할 것이다. 특히 공무원연금

제도의 일원화됨에 따라 많은 변화가 예상되고 자영업자와 농민들의 기여금이 낮았던 문제도 쟁점의 대상이 된다. 그리고 젊은 세대의 연금제도에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 연금수급권이 예측 가능하여야 하고 투명하여야 한다. 그러기 위해서는 연금산정과정과 연금지급개시연령, 연금수급권의 명확한 정의가 선행되어야 한다. 연금가입자가 지금까지 획득한 연금수급권의 내용이 항상 일목요연하게 가입자에게 전달되어야 한다. 개인연금계좌는 바로 이러한 기능을 수행한다. 그리고 이미 획득한 연금수급권에 대한 삭감은 허용되어서는 안 된다.

구제도 하에서의 자녀양육기간, 군복무기간 등은 더 이상 연금산입기간이 아니라 연금가입기간으로 계산된다. 그 대신 그 기간 동안의 가상적인 연금보험료가 개인연금계좌에 납부된 기여금으로서 기재된다. 그리고 가입자가 매년 납부한 기여금과 기여금산정기준소득이 기록되어 매년 과거의 잔액과 합산된다. 즉, 매년 개인연금계좌에 당해연도 연금기여금산정기준소득의 연금가산율 1.78%에 해당되는 연금액이 누적되게 된다. 가입기간이 45년, 퇴직연령이 65세이면 연금산정기준소득의 80%를 수령하게 된다. 연금산정기준소득은 가입기간 전체의 연금기여금산정기준소득을 기준으로 산정된다. 구제도 하의 연금산입기간이 기여금산정기준소득은 가상적인 소득으로서 일정한 액수로 정해져 있다. 따라서 연금지급개시연령 도달 이전에 연금제도가 개선된다 해도 이민 누적된 연금수급권에 대한 침해는 법률적으로 불가능하게 된다.

소득이 높은 15년으로 했던 과거와는 달리 연금산정기준소득산정을 위해 전체가입기간의 소득을 기준으로 함에 따라 소득상승이 상대적으로 높은 사무직 근로자의 손실이 상대적으로 크고 소득상승률이 그리 높지 않은 육체근로자의 연금소득손실은 미미하다. 그리고 육아로 인해 파트타임으로 근무하던 여성근로자의 정규직으로 근무를 하게 되면 소득이 급격하게 상승하게 되는 경우에도 연금소득 손실이 상당히 크게 나타나기 때문에 연금개혁에 따른 손실이 최대 10%를 초과해서는 안 된다. 그렇지만 이 10% 조항은 우과정권 하에서

연제든지 폐지될 가능성이 있다는 점에 유념하여야 한다.

노조가 주장하는 미래의 연금제도는 사회적 격차의 완화를 보장하여야 한다. 우파정권에서 주장하는 민간연금제도의 활성화는 이러한 노조의 주장에 반한 것이다. 민간연금제도의 활성화는 고소득층에게 유리하게 되어있고 저소득층이나 사회의 취약계층에는 불리하거나 접근이 불가능한 제도이다. 실업자나 육아휴직을 하여야 하는 부모, 질병으로 인해 근로가 중단된 사람, 자기계발을 위해 교육을 받는 사람들에게 연금제도상 불이익이 발생해서는 안 된다. 산입기간에 해당되는 가상의 기여금 산정기준소득은 근로를 중단하게 되기 전의 소득에 상응하여 산정되어야 연금수급액의 급격한 감소를 방지할 수 있다. 군복무기간, 군복무 대체기간, 육아기간동안의 가상소득도 노조가 주장하는 모델에서는 큰 폭으로 상향조정된다. 교육이나 훈련기간, 대학교육기간 등에 대해서도 적절한 기여금을 납부하면 연금가입기간이 된다.

2005년 현재 남성연금수급자의 평균연금액은 1,259유로이지만 여성의 연금액은 평균 741유로에 불과하다. 다시 말해 여성연금수급자 중 약 50%가 이 금액 이하의 연금을 수령하고 있다는 것이다. 더군다나 이혼율의 증가, 편모육아가정의 증가, 파트타임여성근로자의 증가 등은 여성이 연금제도의 혜택의 사각지대의 위협에 노출되어 있음을 의미한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 노동시장에서 여성이 불이익을 당하지 않도록 육아시설을 확충한다든지 제도적 장치를 마련하여 여성의 노동시장 접근성을 강화하여야 한다. 가사노동과 여성의 근로가 양립할 수 있는 노동시장의 여건이 조성되어야 한다. 그 다음으로 여성의 노후소득보장을 위한 독자적인 여성연금제도의 도입이 절실하다. 그러기 위해서는 육아기간이나 자녀 양육기간의 대체인정 소득을 과감히 상향조정하여야 한다. 파트너가 소득이 있다는 이유로 실업긴급구조수당(Notstandshilfe)지급요건이 충족되지 않더라도 이 기간을 실업기간으로 보아 연금가입기간으로 인정하여야 한다. 간병등급 3부터 간병기간 대체인정소득도 상향조정하고 연금보험 임의가입조건을 완화하여야 한다.

자녀 양육기간동안의 가상의 연금기여금 산정은 전체 남여의 근로소득의 중앙값을 기준으로 하되 생후 일 이년은 중앙값에 해당되는 소득의 100%, 생후 삼사년은 66%, 생후 오 육 칠 년은 33%로 한다.

이러한 독자적인 여성연금제도가 도입되면 유족연금의 의미는 감소할 것이다. 물론 이 제도가 도입되면 재정적인 부담은 증가하지만 유족연금급여가 감소하므로 재정부담이 부분적으로는 상쇄된다. 여성연금과 유족연금의 합이 일정한 하한선에 미달할 경우 추가로 유족연금의 60%정도가 지급되어야 할 것이다.

퇴직연령은 어떠한 일이 있어도 실제로 점진적으로 2033년에 모두 65세로 상향조정되어야 한다. 그러기 위해서는 보건 안전 활동을 강화하여 조기 퇴직하는 장애연금수급자의 발생을 억제 내지 방지하여야 한다. 그리고 고령의 근로자로 하여금 가능한 한 65세까지 근로를 하도록 하여야 한다. 급증하는 실업률, 특히 노령의 실업률 증가는 연금지급개시연령의 상향조정이 연금문제의 해결책이 될 수 없음을 여실히 보여주고 있다. 고령의 근로자가 실업급여 수급자로 전락하는 것은 사회 전체적으로 보아노후소득보장을 위한 비용이 절감되는 것이 아니라 비용의 이전에 불과하다. 따라서 고령의 근로자로 하여금 연금지급개시연령까지 근로를 하도록 유인체계를 마련하여야 한다. 중장기적으로 보면 경제활동인구의 감소를 예측할 수가 있고 노동력의 수요는 증가할 것인데 그렇게 되면 노령의 근로자의 수요와 여성인력의 수요가 증가할 것이다. 이러한 상황에 대비하여 연금제도의 개선이 이루어져야 한다.

조기연금의 수령은 노조의 모델에 의하면 45년 신 연금제도에 가입한 경우 61.5 세이다. 물론 장애나 직업병의 경우 조기연금의 수령은 연령의 제한이 없다. 조기연금은 일 년당 보험수리상 산정된 4%의 감액률이 적용된다.

중노동자를 위한 조기연금제도의 도입이 필요하다. 누가 중노장인가는 보건 사회부장관이 고시한다. 중노동자의 조기연금제도의 도입이 필요한 이유는 그가 수행하는 업무의 성격상 더 이상 근로를 할 수 없기 때문이다. 또한 중노동자의 기대여명은 평균기대여명에 미치지 못하기 때문이다. 그래서 중노동자

가 일정한 요건을 충족하면 연금의 감액 없이 조기 퇴직할 수 있어야 한다. 아니면 증가된 연금가산율을 적용할 수도 있다.

마지막으로 적절한 최저연금제도가 확충되어야 하고 노령의 연금수급자에게 제공되는 공공부조를 대체하거나 공공부조제도와 연계가 되어야 할 것이다. 공무원연금도 다른 연금제도와 그 수급구조가 동일하게 개선되어야 한다. 점진적 이행과정이 완료되면 궁극적으로 현재 일반법정연금의 경우처럼 공무원이 연금산정기준 보수의 10.5%기여금을 연방정부가 12.55%에 해당되는 부담금을 납부하여야 한다. 그렇게 되면 공무원연금의 독자적인 재정이 존재하게 된다. 그렇게 되면 일반법정연금제도와 수급구조의 일원화가 가능해지고 공무원개인연금계좌에 기록되는 보험료율도 다른 민간연금가입자에게 적용되는 보험료율과 동일하게 된다. 즉, 오스트리아 모든 공적연금가입자를 위해 적립되는 보험료의 요율은 22.8%(10.5%+12.55%)로 통일되고 거기에 상응하여 동일한 연금지급율의 적용을 받게 된다. 그 결과 자영업자와 농민에게 적용되는 보험료율은 인상된다.

구제도 항의 연금산입기간이 연금가입기간으로 인정되는 대신 그 연금산입기간과 관련된 기관에서 가상적으로 산정된 보험료를 해당 연금관리공단에 이체를 하여야 한다. 질병으로 인한 근로가 중단된 기간의 보험료는 의료보험에서, 육아로 인해 근로가 중단된 기간의 보험료는 가족수당기금에서, 군 복무로 인해 근로가 중단된 기간에 대해서는 국방부가, 실업으로 인해 근로가 중단된 기간에 대해서는 실업보험에서 보험료를 가입자가 가입되어 있는 연금보험관리공단에 이체한다. 이미 확보된 연금수급권의 보장을 위하여 경과규정이 필요하다. 이 경과 규정은 특정한 연령, 가입기간, 출생연도를 기준으로 정하여야 한다. 아니면 일정한 시점을 기준으로 정할 수도 있다. 그리고 신제도와 구제도가 병행하여 실시될 수도 있을 것이다. 두 제도가 양립하여 존재하면 각각의 제도의 가입기간에 따라 각 제도의 연금액이 결정된다. 아니면 가중치를 산정하여 연금액의 산정도 가능할 것이다.

### 3. 사회적 협의제도와 연금개혁과정

2000년에 집권한 우파연정은 연금제도개선 논의의 과정에 있어서 기존의 틀을 완전히 탈피하였다. 오스트리아의 정치적 의사결정과정은 사회 각계각층의 다양한 의견수렴을 위하여 다원적인 체계를 유지하고 있었다. 그 중에서도 노사의 대표에 의해 결성되는 사회적 파트너십(Sozialpartnerschaft, social partnership)이란 제도에 의하여 정치적, 경제적으로 중요한 문제가 논의되고 대화와 토의에 기초한 협상을 통하여 의사결정이 이루어지고 있었다. 이 사회적 파트너십의 참가자는 근로자 대표로서 오스트리아 노조총연맹, 오스트리아 근로자 회의소(Arbeiterkammer) 그리고 사용자 대표로서 상공회의소(Wirtschaftskammer) 농업회의소(Landwirtschaftskammer)이다. 오스트리아 노조가입은 근로자의 자유이나 근로자회의소의 가입은 법으로 의무화 되어 있고 일정한 회비를 납부하여야 한다. 사업자 등록증을 발급받는 모든 사용주는 상공회의소 의무가입 되어 있고 농민은 농업회의소에 가입되어 있다. 이들 단체는 각각 근로자와 사용자, 농민의 이해관계를 대변하는 역할을 하며 정치적 의사결정과정에 있어서 그들을 대표한다. 이들 이해관계집단들의 구조는 중앙집권화 되어 있어 의견수렴이 용이하다. 이들 집단과 정당 상호간에는 긴밀한 협조체제가 구축되어 있고 오스트리아 전체적으로 수직적인 연결망을 형성하고 있다. 이러한 단체들과 정당들은 조직과 인력을 대부분 공유하고 있기 때문에 한 조직의 엘리트가 타 조직의 업무도 겸하는 경우가 대부분이다. 특히 상공회의소나 근로자회의소 같은 법적인 이익단체 노조와 경제인 연합회 같은 자발적이 이익단체 그리고 정당들은 자신들의 정치적 이해관계와 노선을 같이하는 인력을 공유하고 있다. 그래서 한 정당의 간부는 그 정당과 이해관계와 정치적 노선을 같이하는 이익단체에서도 중요한 업무를 수행하는 경우가 보통이다. 그러한 간부는 동시에 국회의원직을 겸직하는 경우가 많다. 이렇게 정치적 이념과 이해관계를 공유하는 집단과 조직, 정당들은 오스트리아 정치적 의사

결정과정에 있어서 보수우익 정당을 중심으로 하는 진영과 좌익진보 정당을 중심으로 하는 양 대 진영으로 나누어져 있다. 보수우익진영에는 국민당(OEVP), 연방상공회의소(BWK), 전국경제인연합회(IV)가 소속되어 있고 좌익진보 진영에는 사민당(SPOE), 근로자 회의소(AK), 오스트리아 노조총연맹(OEGB)이 소속되어 있다. 1990 년대의 국민당과 사민당의 대연정은 정치적 의사결정 과정을 외부로부터 고립시켜 개인이나 이익집단의 회원의 영향력을 배제할 수 있었다. 정치적 의사결정과정은 양 진영의 최고의 엘리트에 의해 상명 하달 식으로 이루어지고 있었고 그렇기 때문에 중앙집권화된 수준에서 논의와 합의가 진행되었다. 개인의 의사결정과정의 참여가 배제된 이러한 부정주의(Paternalism)식의 의사결정과정은 엘리트위주의 협상 및 의사결정과정을 정착시키고 결과적으로 안정되고 예측이 가능한 정책결정과정은 게임의 룰이 되는데 기여를 하였다. 이러한 소수의 엘리트집단은 핵심의사결정과정에 참여하는 특권을 누린 반면 다른 비 핵심적인 정치적 과제는 다른 하위 정책담당자들에게 위임되었다. 이러한 오스트리아의 사회적 협의제도는 독특한 협상과 문제 해결의 문화를 창출하였는데 특히 2차 대전 이후 이러한 제도의 정착은 모든 정치적 문제의 해결 과정에서 광범위한 합의와 동의를 구하는 과정으로 특징 지워진다. 사회적 협의제도에 의한 결정의 상명하달식의 전달체계는 민주적 정통성의 확보는 약하지만 엘리트집단에 의한 협상과정, 신중한 정치적 의제 선정, 합의 도출의 과정은 엘리트들의 전문성을 입증해주고 불필요한 정치적 논쟁을 처음부터 배제하는 기능을 수행한다. 엘리트중심의 사회적 협의제도는 분쟁의 해결과 위기관리의 실용주의의 요체이다. 비록 협상과정이 완전히 민주적이지는 않다 해도 엘리트들의 능력과 전문성을 바탕으로 진행되므로 정치적인 안정과 평화를 보장해준다. 즉, 참여, 토론, 선택 대신 안정, 번영, 예측가능성이 사회적 협의체의 중요한 특징이라 할 수 있다.

비록 1990년대의 사회경제적인 환경변화에 따라 이러한 사회적 협의제도가 상당한 변화의 압력을 받았지만 연금정책결정과정은 아직도 이러한 제도의 영

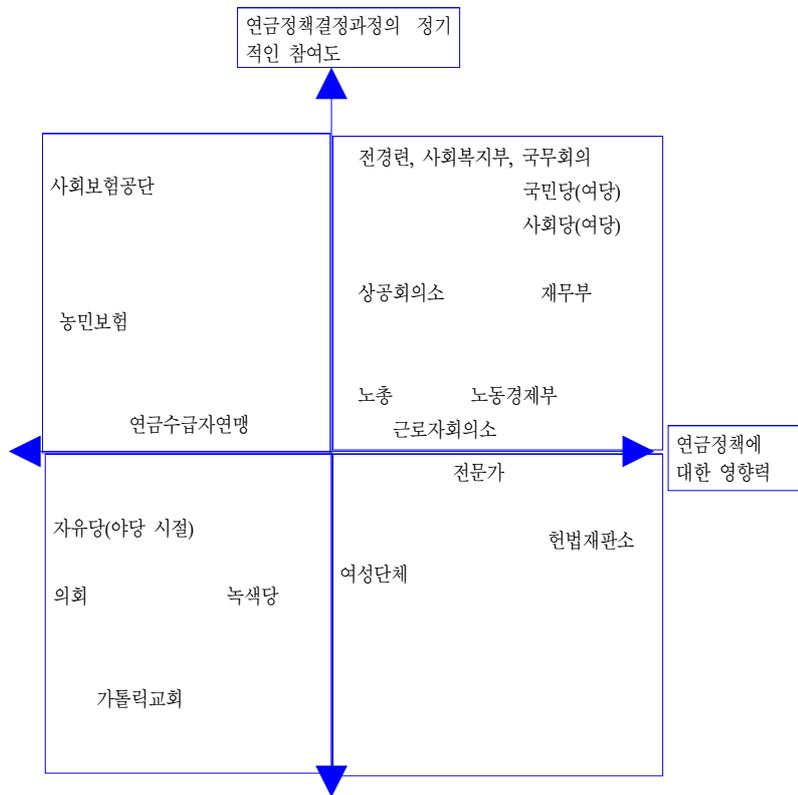
향을 받았다. 특히 사회적 협의제도에 의한 연금정책의 결정과정이 더 이상 과거처럼 효과적이지 않았음에도 불구하고 아직도 보수우익진영과 진보좌익진영에 의한 사회적 협의제도는 연금정책결정과정의 중요한 역할을 수행하였다. 오스트리아의 사회적 협의제도가 거시적인 관점에서 오스트리아 연금정책과정의 틀을 규정하고 있지만 실제로 직접 연금정책을 협의제도 단독으로 결정하지는 않는다. 오스트리아 연금정책결정과정을 이해하기 위해서는 그 과정에 참여하는 각종 단체와 집단의 구성과 정치적 의사결정과정에서 차지하고 있는 위치 그리고 그러한 단체와 집단 간의 상호관계를 고찰하여야 한다.

오스트리아 연금문제를 포함한 사회복지정책결정은 위에서 언급한 사회적 협의제도에 의해 이루어지는데 전문가집단인 엘리트에 의한 의사결정의 독점은 의사결정과정에 있어서 내부자(insider)와 국외자(outsider)를 산출하게 된다. 또한 연금정책결정과정에 양 진영에 속한 단체와 집단이 행사하는 영향력의 정도와 그 결정과정에 참여하는 빈도수에 따라 그 집단과 단체를 분류할 수 있다.

[그림 5-2]는 연금정책결정과정에 참여하는 단체와 조직을 그 단체와 조직이 연금정책결정과정에 행사하는 영향력과 참여 빈도수를 기준으로 분류하여 4사분면으로 나타낸 것이다. 1사분면에 있는 단체들은 “핵심내부자 단체”(core insiders)로서 우측 상단으로 갈수록 연금정책에 영향력을 강하게 행사하고 연금정책결정과정에 참여하는 빈도수도 높은 단체이다. 그림에서 보면 국무회의와 기업가와 농민의 이해관계를 대변하는 우익보수정당인 국민당, 근로자와 사회취약자의 이해관계를 대변하는 좌익진보정당인 사회당이 핵심내부결정자 중에서도 가장 강력하고 빈번한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 그 외 정부부처로서 사회복지부는 참여빈도수는 높지만 영향력은 상대적으로 낮은 반면 재무부는 정책결정과정에 참여하는 빈도수는 낮지만 영향력은 높은 것으로 나타나고 있다. 자발적 이익집단인 전경련과 법정 이익집단인 상공회의소는 참여빈도는 높지만 연금정책결정과정에 미치는 영향은 그리 높지 않은 반면 근로자의 이해관계를 대변하는 노총과 근로자회의소는 핵심내부자임에도 불구하고 참여빈도

수 뿐만 아니라 미치는 영향력도 그리 높지 않은 것을 알 수 있다.

[그림 5-2] 연금정책결정과정에서 미치는 영향력과 참여빈도수에 따른 조직과 단체의 분류



- 1사분면: 핵심내부자 단체
- 2사분면: 비핵심 내부단체
- 3사분면: 배제된 외부단체
- 4사분면: 영향력 있는 외부단체

제1사분면에 대칭해 있는 3사분면에 위치한 “배제된 외부단체”인 소수 야당인 자유당과 녹색당은 참여빈도수나 영향력 면에서 그리 높지 않고 특히 가톨릭교회와 의회도 별 다른 영향력을 행사하지 못하고 참여빈도도 낮은 것을 알 수 있다. “비 핵심 내부단체”인 2사분면이 사회보험공단은 연금정책결정과정에서 참여하는 빈도는 높지만 정책결정에 거의 영향력을 행사하지 못하는데 그 이유는 사회보험공단이 자치행정기구로서 사회보험 집행기관인 각 보험공단 관련 자료의 조사 발행 및 각 공단 간의 업무조화 등의 업무를 수행하지만 연금보험정책을 결정하는 기관이 아니기 때문이다. 연금수급자 연맹도 일종의 사단법인으로서 연금정책결정과정에서 종종 참여를 하지만 정책결정에 거의 영향을 주지 못한다고 할 수 있다. 끝으로 4사분면의 “영향력 있는 외부단체”인 연금전문가 집단과 헌법재판소는 연금정책결정과정에서 빈번하게 참여는 하지 않지만 상당한 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다.

핵심 내부결정자의 하나인 정부의 부처로는 위에서 언급한 사회복지부가 있는데 이 부처는 사회보험관리운영에 대한 감독기능 외에 중요정책을 입안하고 연금정책을 기안하기도 한다. 연금지출액이 사회보험급여액에서 차지하는 비중이 가장 크므로 연방재무부도 연금정책결정과정에서 직접 또는 간접적으로 간여하게 된다. 연방재무부가 연금정책결정과정에서 참여하는 또 다른 이유는 오스트리아의 공적연금제도가 적립방식이 아닌 부과방식에 의해 운영되기 때문이다. 부과방식의 재정방식은 당해연도 보험료 수입으로 당해연도 연금지출을 하여야 하고 부족분은 연방정부의 예산에서 보전된다. 또한 연금제도가 기업의 경쟁력, 노동시장에도 영향을 끼치므로 노동경제부도 연금개혁과정에 참여하게 된다.

각 진영의 정당과 그 정당의 영향 하에 있는 연방정부부처로 운영되는 사회적 협의제도의 양 진영의 핵심 엘리트가 정책결정에 참가하게 된다. 그 중에서도 특히 각 진영의 정당엘리트가 정책을 입안하게 되는 경우가 대부분인데 이러한 구조는 사회적 협의제도 하에서 발생할 수 있는 하부조직의 반대의견을 희석시키는 기능을 수행한다. 1990년대의 사회적 협의체는 비록 문제점이

드러나기 시작했지만 여전히 연금제도개혁에 있어서 가장 중요한 역할을 수행하였다. 이들 단체는 연금제도개혁과정에 있어서 거부권을 행사할 수 있었고 연금제도개혁의 여론형성의 길잡이였다. 이들 단체에 대한 여론의 비판이 증가하였음에도 불구하고 여전히 연금제도개혁논의 과정에서 가입자들의 이해계를 효과적으로 대변하였는데 그 이유는 연금제도에 대한 전문성을 확보하고 있었기 때문이다.

1990년대의 오스트리아의 가장 큰 관심사였던 연금개혁과정을 보면 정당의 원로, 사회적 협의체의 양 진영의 엘리트, 전문가들의 공동참여가 눈에 띈다. 정부차원에서는 해당부처의 장관, 국장이 정책결정과정에 참여하고 종종 연방수상도 참여하기도 하였다. 사회적 협의체의 간부와 책임자들도 참여하였고 특히 오스트리아 노총과 진경련의 연금개혁담당자들이 참여하였다. 그 외 학자와 전문가들도 연금제도개혁논의에 참여하였다.

그러나 점차 연금제도개혁에 관한 논의와 협상과정이 사회적 협의체에서 국민당과 시민당의 거대연정의 정부로 이전됨에 따라 연금제도의 개혁논의의 중심에 있던 사회적 협의체의 일부인 오스트리아노총의 역할이 연금제도 개선을 위한 창의성을 발휘하기 보다는 피동적으로 연금제도개혁과정에 참여하는 방향으로 변화되었다. 그러다 보니 양 진영에서 사회적 협의체의 불만이 증가하게 되어 정당과 사회적 협의체 간의 알력이 발생하였고 특히 노조는 눈물을 머금고 자신과 같은 진영의 진보좌익진영의 정당인 사회당이 연정파트너로 참가한 거대 연정의 연금급여 삭감안에 동의를 하여야만 하였다. 1990년대의 연금개혁의 정치적 과정의 변화를 요약하면 다음과 같다.

우선 연금개혁정책과정의 유형의 변화이다. 일부 핵심단체가 누렸던 영향력 독점상태가 완화되고 핵심내부단체가 행사했던 영향력에 변화가 발생, 개혁과정이 단일한 유형을 탈피하여 다양한 양상을 띠기 시작하였다. 그 다음으로 사회적 협의체 대신 정부와 정부부처가 연금제도 개혁의 주도권을 장악하기 시작하였고 많은 의제를 채택하였다. 마지막으로 정부가 사회적 협의체의 채

널을 통하지 않고 산재해 있는 다양한 단체를 통해 의사결정과정을 하다 보니 사회적 합의의 도출이 어려워졌다. 사회적 합의가 도출되지 않은 상태의 연금 개혁은 노조원인 근로자의 연금수급권이 상대적으로 많이 침해받게 되었음을 의미한다. 끝으로 연금전문가들의 영향력이 증가한 점도 특이한 사항이다. 정부의 주도로 추진되는 연금개혁은 오스트리아연금개혁에 관한 합의의 문화를 변화시켰다. 정부와 노조 간의 반복되고 지루한 줄다리기 식의 연금개혁에 관한 논의는 국민들의 불만을 고조시키기에 족하였다. 그 결과 1995년 조기총선에 이르게 된다. 간헐적으로 외부의 전문가나 OECD의 권고안이 연금제도 개혁에 관한 논의를 진척시켰고 국민당과 사회당이 연합정권은 위 권고안을 정치적 의제로 선정하였으나 협상과정에서 희석되곤 하였다. 협상과정은 난항을 거듭하였고 합리적으로 협상이 진행되었다기보다는 정치적 거래였다고 할 수 있다. 연금개혁을 둘러싼 정당 간의 흥정은 의회에서도 종종 진행되기도 하였다.

이러한 지루하고 반복되는 정치적 흥정에 의한 연금개혁에 관한 논의 패턴은 2000년에 우익보수 연정이 집권하게 되면서 근본적인 변화를 겪게 된다. 우익연정에 참가한 정당인 자유당은 극우파 정당으로서 사민당에 의해 그 동안 연금개혁과정에서 철저하게 배제되었었다. 이 정당이 첫째로 취한 조치는 사민당이 파트너로 참여하고 있는 사회적 협의체의 폐지 내지 약화를 위한 것이었다. 반면에 연정에 참가한 국민당은 연금정책결정과정에서 사민당의 영향력을 철저하게 배제하려는 조치를 취하게 된다. 그 결과 과거 30년 간 오스트리아 연금정책결정과정에 지대한 영향력을 행사하였던 사민당의 입지는 현저하게 축소된다. 우익보수연정은 연금개혁과정에 있어서 사회적 협의체의 영향력 배제를 가속화하게 된다. 우선 사회적 협의체의 조직을 재편하고 자신들과 정치노선을 같이하는 인물들을 기용하였고 새로운 연금개혁논리를 도입하였다. 그 결과 기존의 사회적 협의체가 연금개혁과정에 미치는 영향은 현저하게 감소하게 되었고 신정부는 대화와 타협의 연금개혁보다는 대립과 충돌의 노선을 채택하게 된다.

구체적으로 보면 연금개혁과정에 노조의 영향력이 배제되고 그 대신 전문가들의 견해가 강하게 반영된다. 전문가 집단이 그림 2의 1사분면에 해당되는 “핵심적인 내부단체”의 일부가 된다. 그 결과 3개의 위원회가 발족되는데 위원회의 위원은 신정부가 자신의 취향에 맞는 인사로 선정되었고 첫째와 둘째의 위원회는 단기적인 연금제도의 개혁과 공무원연금의 개혁을 맡기로 하였고 셋째의 위원회는 장기적으로 지속가능한 연금제도의 입안을 맡기로 하였고 정기적으로 연금제도개혁에 관한 보고서를 발간하도록 되어 있었다. 이 세 번째 위원회의 구성은 다양한 인사로 되어 있다. 사회적 협의체의 전문가들로 영입이 되었지만 대부분의 인사는 정부와 정부부처의 고위 공무원으로 충원되었다. 이들은 연금제도 개선안을 제시하고 시뮬레이션도 제출하기도 하였는데 이들이 제시하는 대안이 정부안의 기초가 된다. 그 결과 사회적 협의체는 더 이상 연금문제의 정의, 의제 선정, 정책대안의 제시에 권한을 보유하지 못하게 된다. 연금전문가가 핵심내부자 단체로 편입됨에 따라 오스트리아 연금개혁의 정치적 과정은 근본적인 변화를 겪게 된다. 과거의 사회적 협의체에 의한 연금개혁과정은 국민들의 이해관계를 반영하여 논의와 협상이 진행된 반면 전문가에 의한 연금개혁과정에 관한 논의는 전문지식에 그 기초를 두고 있다. 과거의 연금개혁에 관한 논의는 연금제도이해당사자의 구체적인 손해와 이익에 관한 협상과정이었다면 전문가에 의한 연금제도 개혁에 관한 논의는 연금제도 개혁 내용과 의미에 관한 갈등이 논의의 대상이 된다. 그 후속조치로서 노조의 연금개혁과정의 영향력 배제를 위해 사회보험공단의 이사장 임명절차를 변경하고 자유당(FPOE) 간부를 의사결정기구에 임명하였는데 사회보험공단의 자치행정기구원칙 위반으로 위헌판결을 받았다. 그래서 2004년에 관련 법률의 개정안을 통해 사회보험공단의 이사회를 절반씩 노조대표와 사용자 대표로 구성하는 방향으로 변경하려 했으나 이것 역시 사회보험공단 내에서 근로자의 영향력이 강력하여 무산되고 말았다. 이상의 경과를 그림 2를 빌어 설명한다면 1사분면의 핵심내부집단 중 노총과 근로자 회의소가 2사분면의 비 핵심적

인 내부집단으로 전략하였고 집권여당이었던 사민당이 야당으로 변신함으로써 1사분면의 핵심내부집단에서 3사분면의 배제된 외부단체로 전략하였다. 반면에 3사분면의 배제된 외부단체였던 극우파 정당인 자유당이 우파정당인 국민당과 연정구성에 성공함으로써 1사분면의 핵심내부단체로 진입하였다. 또한 4사분면의 전문가집단이 영향력 있는 외부단체에서 1사분면의 핵심내부단체로 편입되었다.

연금정책결정과정에서 참여하는 집단들의 역학구조의 이러한 일련의 변화는 오스트리아 연금개혁과정의 패턴을 근본적으로 변화시키게 된다. 우선 협상과 타협의 기초위에 진행되어 왔던 연금개혁과정을 탈피하여 연금개혁의 속도를 중시하게 되었다. 그 결과 연금정책관련 단체들이 정부안을 충분히 검토할 시간적인 여유를 갖지 못하게 되었고 더군다나 신속하게 결정하기 위하여 위원회 위주로 모든 논의가 진행되었다. 다음으로는 우파연정은 과거에 당연시 되었던 사회적 협의체에 의한 연금개혁에 대한 논의를 무시하였고 노조와 기타 근로자 단체를 연금개혁논의과정에서 배제하거나 그들의 영향력을 최소화하였다. 이점은 위에서 언급하였듯이 노조와 근로자회의소가 1사분면에서 2사분면의 비 핵심적 내부단체로 이동한 사실과 일치한다. 반면에 사용자 이해관계를 대표하는 단체인 전경련이나 연방상공회의소는 우파진영의 사회적 협의체의 파트너이지만 아직도 정부부처차원이나 연금개혁안 기안단계에서 영향력을 행사하고 있었다. 그 이유는 이들 단체는 집권여당인 국민당과 정치적 이념과 노선을 같이하고 있는 단체이기 때문이다. 마지막으로 우파 신정부는 연금개혁과정 논의에서 발생하는 사회적, 정치적 이해관계의 갈등의 해결이나 이해관계의 균형문제를 해결하려 하지 않고 의회에서 확보하고 있는 다수석을 이용하여 노조와 근로자단체 그리고 야당의 격렬한 항의에도 불구하고 2003년 연금개혁안을 통과시켰다.

오스트리아의 연금개혁과정의 구조적 변화는 연금개혁논의로부터 정부의 엘리트들을 해방하였다. 그 결과 역설적으로 연금개혁논의 과정에 있어서 여

당 내 뿐만 아니라 다른 정치적 단체들로부터도 다양한 반대의견이 제시되게 되었다. 연금개혁논의과정에서 과거에는 배제되었던 전문가 단체들이 참여하게 됨으로써 전통적인 사회적 협의체의 정통성은 훼손되었다. 이러한 전문가 집단은 그가 우익진영이던 좌익진영에 속하던 결국 아무도 하지 않으려는 일을 처리하게 되었고 과거 연금개혁논의과정의 중추적 역할을 담당하였던 사회적 협의체를 기만하는 결과를 초래하였다. 이 전문가 집단은 연금개혁논의가 자신들이 제시한 의견이 반영하지 않고 합리성과 사회경제적 필요성 사이에서 결단을 내리지 못하고 있다는 이유로 과거에 사회적 협의체에 의한 연금개혁논의를 꾸준히 비판하였었다. 하지만 정부와 이들 전문가집단 간의 책임소재가 명확한 것은 아니었다. 더군다나 양자 간의 책임의 분담이 균형 있게 이뤄진 것도 아니었다. 비록 정부가 연금개혁위원회의 위원장을 임명하고 위원장이 위원을 임명하거나 외부 전문가를 영입하지만 실제로는 정부가 위원회 구성이나 의제의 선정에 영향력을 행사하고 있었다. 그 근거로서는 야당의 정치가나 노조의 연금전문가는 단 한명도 위원회에 소속되지 않았다는 점을 들 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 신정부는 연금개혁과정논의에 있어서 노조와 근로자단체의 영향력을 효과적으로 차단할 수 있게 되었고 아무런 저항 없이 연금개혁을 추진할 수 있었다.

#### 4. 2000년 이후의 연금개혁논의 형태의 변화

2000년 이후 정치적 이해관계에 따라 오스트리아의 연금개혁논의는 토의와 합의의 원칙이라기보다는 격렬한 논쟁과 갈등으로 특징 지워져 있다. 연금문제에 대한 관점과 인식의 차이에 따라 연금문제에 대한 진단과 해결방안도 각각 상이하게 제시된다.

우선 우파정권의 주장에 따르면 연금제도가 위기에 직면해 있고 세대 간의 형평성이 크게 훼손되어 후세대의 부담이 증가한다는 것이다. 이러한 연금위

기론은 세계화, 고령화 그리고 연금제도의 결합에 기인한다고 보는 것이다. 특히 연금제도가 조기연금이 증가하도록 설계되어 있어 연금제도의 장기적 재정 불안이 야기된다는 것이다. 국가 간의 경쟁이 치열해짐에 따라 오스트리아 경제가 국제경쟁력을 강화하려면 연금지출 감소를 통하여 기업의 재정 부담을 감소시켜야 한다고 주장한다. 그 해결책으로서 조기연금제도의 폐지 및 퇴직 연령의 연장, 연금급여의 삭감, 노후소득보장을 위한 개인책임 강조, 특히 3층 체제의 연금제도 강화 등을 제시하고 있다. 따라서 비효율적인 사회적 협의제도에 의한 연금개혁논의과정을 지양하고 우파정부가 제시하는 연금개혁을 단행하여야 한다는 것이다.

연금개혁과정에 대한 그 다음의 논쟁은 노조 및 기타근로자 대표단체 및 사민당 등의 진보좌익의 주장으로서 연금제도가 사회 안정과 평화에 기여하기 때문에 기득권을 최대한 보장해주고 오히려 확장해 주어야 한다는 것이다. 연금제도가 사회발전과 유지의 중추적인 역할을 수행한다고 보고 있다. 인구고령화, 사회경제적 환경의 변화는 연금급여지출의 축소보다는 오히려 급여의 지출을 요구하고 있다고 보고 있다. 특히 세계화에 따른 노동시장구조의 변화는 비정규직이나 파트타임 근로자의 양산, 여성과 비숙련노동력의 노동시장의 진출 증가를 초래하여 오히려 이들 취약계층을 위한 노후소득보장의 강화 필요성이 대두되고 있다. 기업의 단기적인 이윤추구나 무조건적인 재정적자를 줄이기 위한 긴축재정은 사회적 안정을 위협한다는 것이다. 대안으로서 연금보험료 수입의 증대, 연방정부의 연금보조금 확대, 적극적인 노동시장 정책을 통한 실업률 감소, 민간과 공무원연금간의 격차완화, 각 연금제도 간의 수급구조 일원화 등을 제시하고 있다. 그리고 우파정권의 연금개혁은 이념에 편향되어 있다고 노동시장의 상황도 고려하지 않은 채 조기연금을 폐지하여 취약계층의 노령빈곤화를 가속시키고 노령의 실업자를 양산하였다고 비난하고 있다. 2000년 이후 연금개혁논의 과정에 있어서 더 이상 사회적 협의체에 의한 합의가 아니라 갈등의 연속이었다. 그 결과 마침내 2003년에 노조에 의한 항의시

위가 연달아 발생하였는데 이 시위는 1950년대 이후 처음 발생한 것이다. 그리고 연금개혁에 관한 논의가 전문가들에 의해서 진행된다 보니 노조와 근로자 대표, 그리고 사민당은 철저하게 배제되었다. 야당은 정부의 연금개혁이 너무 근시안적이고 장기적인 관점이 아니라 단기적인 관점에서 연금재정안정화에 지나치게 경도되었고 연금가입자의 희생위에 연방정부재정안정화를 도모하고 있다고 비난하였다. 그러나 정부와 여당은 인구고령화와 사회경제적 환경의 변화는 연금개혁의 고삐를 늦출 수 없고 개혁의 지연은 더 고통스러운 결과를 가져올 것이라고 주장하고 있다. 또한 노조와 사민당이 마치 연금개혁을 위한 모든 수단이 있는 것처럼 유권자를 기만하고 있다고 비난하고 있다. 합리성과 객관성이 정부의 연금개혁의 기준이 되어야 하지 협상과 정치적 이해관계가 지배해서는 안 된다고 집권당은 주장하고 있다.

## 5. 최근의 연금개혁

2005년 1월 1일부터 신연금법인 일반연금법(Allgemeines Pensionsgesetz: APG)이 발효됨에 따라 오스트리아 공적연금제도는 근본적인 변화를 겪게 된다. 우선 2003년에 개혁된 연금제도를 규율하는 일반사회보험법(Allgemeines Sozialversicherungsgesetz: ASVG)이 아직도 연금가입자의 연령과 연금제도 가입 시기에 따라 적용이 되고 있어 두 가지 법률이 동시에 병존하고 있다. 2003년과 2005년의 연금개혁의 결과 연금가입자의 출생연도와 연금제도 가입 시기를 기준으로 세 개의 서로 다른 집단이 생겨나게 되었다.

- 1955년 이전 출생자 에게는 2003년 개정된 연금법(ASVG)이 적용되고 점진적 연금제도와 중노동자연금제도에 관해서는 2005년 발효된 일반연금법(APG) 특별규정이 적용된다.
- 1954년 이후 출생자이지만 최초연금가입시기가 2005년도인 사람에게는 2003년 개정된 연금법이 더 이상 적용되지 않고 신연금법인 일반연금

법(APG)만이 적용된다.

- 1954년 이후 출생자이지만 최초연금가입시기가 2005년 이전인 사람에게  
는 구연금법(ASVG)과 신연금법(APG)이 동시에 병행하여 적용된다. 연  
금액은 두 연금법에 따라 가상의 연금액을 산정한 다음 각각의 연금액  
에 가입기간에 따른 가중치를 곱하여 산출된 금액을 합산한 액수  
(Parallelrechnung)이다<sup>주128</sup>).

신 연금제도의 가장 큰 특징은 개인연금계좌의 도입이다. 이 계좌는 일종의  
명목계좌(NDC) 형태로서 계좌에 보험료 납부와 보험료산정기준소득을 기록되  
고 구 제도하의 육아기간과 군복무기간 등의 연금산입기간을 연금가입기간으  
로 인정하여 이 기간에 해당되는 일정한 보험료를 연방정부에서 연금공단에  
이체하도록 하는 제도이다. 그 효과는 잠재적 부채를 미리 변제함으로써 후  
세대의 재정부담을 완화하는데 있다. 그 대신 현세대의 조세부담은 그만큼 증  
가할 것이다. 연금가산율은 과거의 2%에서 점진적으로 하향 조정되어 2009년  
부터는 1.78%에 달하고 있어 45년 가입 65세에 퇴직하면 연금산정기준소득의  
80%에 해당되는 연금액을 수령하게 된다. 연금가입기간이 37.5년 이상이고 소  
득하한선 이하의 소득이 있는 가입자는 62세부터 조기연금수령이 가능하나  
일 년에 연금액이 4.2% 감액 된다<sup>주129</sup>). 조기연금은 소득하한선 이상의 소득이  
발생하면 자동적으로 취소된다. 정상노령연금개시 연령에 도달할 때까지의 연  
금가산율은 매월 0.55%에 달하고 있는데 이는 노령의 근로자로 하여금 가능한  
한 오랫동안 경제활동을 하도록 하는 유인체제로 볼 수 있다. 1950년 이전 출  
생한 남자와 1955년 이전에 출생한 여자 연금가입자 중에서 연금보험료 납부

주128) 신연금법은 지방공무원을 제외한 연방공무원에게도 적용되기 때문에 구공무원연금제도  
에 의한 연금수급자가 더 이상 존재하지 않게 되면 자동적으로 신공무원연금법만 존재하  
게 된다. 2005년 1월 1일 이후 임용된 신규공무원에게는 이 신연금법이 일반연금법(APG)  
만이 적용된다. 오스트리아는 연금제도 간의 수급구조 일원화를 통하여 각 제도간의 조  
화를 달성하고 있다.

주129) 최대 감액 상한선은 연금의 15%에 달하도록 규정하고 있다.

기간이 45년 이상(남자) 40년 이상(여자)인 경우에는 아직도 남자 60세 여자 55세에 연금을 수령할 수 있는 장기가입자를 위한 조기 연금제도 (Hacklerregelung)도 시행되고 있다<sup>주130</sup>). 또한 1955년 이전 출생자중 연금가입 기간이 45년 이상이고 그 중 15년 이상 복지부 장관이 정한 “중노동” 을 한 경우에는 60세부터 중노동 기간 1년당 3개월에 해당되는 기간만큼 일찍 연금을 수령 받되 감액된 연금을 수령 받을 수 있는 중노동자조기연금제도 (Schwerarbeiterregelung)도 2007년부터 도입될 예정이다<sup>주131</sup>).

연금산정기준소득은 과거 구제도하에서는 소득이 높은 15년간 소득을 재평가하여 구한 평균소득이었으나 연금산정기준 소득구간을 15년에서 점차 확대하여 2028년에는 40년으로 규정하였다. 육아기간은 만 4세 까지 연금보험료 납부기간으로 인정받을 수 있는데 이 기간 동안의 연금보험료 산정기준소득은 1,350유로로 정해져 있다. 부모 중의 한쪽이 소득활동을 할 경우 절반에 해당되는 보험료를 자신의 연금계좌로 분할 납입되도록 할 수 있는데 상대방의 동의를 구하여야 한다.

#### 가. 사용자

2000년 이후 집권한 우파 연합정권은 대연정의 파행적이고 간헐적인 연금개

주130) 보험료 납부기간으로 인정되는 기간에는 보험료를 후납한 대학교육기간 혹은 기타 교육 훈련기간, 군복무 기간(최대 30개월) 요양기간, 육아기간(최대 5년)도 해당된다. 이 장기가입자를 위한 연금제도의 수급자는 대부분 직업교육을 받고 10대 중반부터 소득활동을 하는 가입자들이다. 2007년까지는 이 제도에 의한 조기연금을 수령하여도 연금액의 감액이 되지 않고 연금가산율도 매년 2%에 달하고 있으나 2008년부터 점진적으로 하향 조정되어 2013년에는 1.78%에 달하도록 되어 있다. 그러나 2008년부터는 연금액이 감액 지급된다. 이미 45년 이상 보험료를 납부한 가입자에게는 1.78%의 연금가산율이 적용되어 46년 보험료 납부한 가입자의 연금은 연금산정기준소득의 81.88%(1.78%×46= 81.88%)에 달하고 있다.

주131) 감액률은 매년 4.2%에 달하고 있으나 최대감액률(15%) 이상으로 감액되어서는 안 된다. 1955년 이후에 출생한 가입자의 감액률은 중노동 기간에 따라 매년 연금감액률이 0.05% 감소하므로 2.1%에서 0.85%에 달하고 있다.

혁과는 달리 대대적이고 근본적인 연금개혁을 단행하게 된다. 2000년 이전의 연금개혁과정은 위에서 언급하였듯이 사회적 협의회(social partnership)에 의해 토의와 협상을 통하여 연금제도의 개선을 도모하였던 반면 2000년 이후의 연금개혁은 전문가집단을 중심으로 협상과 합의 대신 신속하게 진행되었다. 따라서 사용자의 이해를 대변하는 기관인 오스트리아 연방상공회의소나 전경련 등의 단체가 연금개혁의 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 감소되었다. 사용자를 위한 위 두 단체는 2000년 이전의 연금개혁 과정에 있어서 중요한 핵심 내부자로서 연금제도의 개혁에 사용자의 이해관계를 강하게 반영하고 있었다. 특히 오스트리아 노조에서 주장하는 기업부가가치에 대한 연금보험료(Werterschöpfungssteuer) 납부제안을 강하게 반박하였다. 이 들 단체는 어떠한 형태의 연금보험료 증가에 대하여 반대하고 나섰고 연금제도의 재정안정화를 위한 조치를 정부가 취할 것을 요구하곤 하였다. 조기연금제도의 폐지 내지 억제를 주장하였고 조기연금감액제도를 제안하였다. 노조가 주장하는 고령근로자의 해고 억제 혹은 점진적 연금제도의 도입에도 미온적이었다고 할 수 있다. 사회적 취약층을 위한 연금급여의 확대에 소극적인 입장을 견지하였고 연금산정기준소득 기간의 확대를 강력하게 주장하였다. 완전노령연금 수입을 위한 가입기간의 확대에 찬성하였고 노령근로자 해고 조건 강화에도 반대하였다.

#### 1) 기업연금

오스트리아 기업연금제도는 이미 언급하였듯이 노후소득보장체계에서 차지하는 비중이 아주 작다. 전체 연금지출액에서 차지하는 비중만 보더라도 2003년 현재 2%정도에 불과하고 기업연금기금의 재원조달을 위한 기여금도 전체 총 임금에서 차지하는 비중도 0.9%에 불과하다. 기업연금제도에 가입되어 있는 근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비중도 겨우 16.7%에 달하고 있다. 이처럼 기업연금제도가 미발달된 이유를 살펴보면 우선 공적연금의 소득대체를

이 상당히 높기 때문임을 알 수 있다<sup>주132)</sup>.

〈표 5-1〉 각국의 노후소득보장제도에서 각 층이 차지하는 비중

(단위: %)

	1층	2층	3층
오스트리아	92	2	6
스페인	92	4	4
독일	82	5	13
이태리	74	1	25
프랑스	51	34	15
화란	49	40	11
영국	65	25	10
1998년 유럽평균	88	11	1
2020 유럽 평균 예측	67	28.5	4.5

출처: Deutsche Bank Research, 2001.

오스트리아의 1층 노후소득보장체계인 법정연금의 최대 소득 대체율은 80%에 달하고 있고 평균 70%에 달하고 있다<sup>주133)</sup>. 이는 세계적으로 매우 높은 수

주132) 그 외에도 독일의 경우와 유사하게 오스트리아의 기업지배구조와 금융시장의 미발달을 들 수 있다. 영미권의 기업들이 금융시장을 통하여 직접적으로 기업의 자금을 조달하는 반면 오스트리아 기업의 대주주는 대부분 은행인 경우가 많다. 즉, 하우스뱅크(Hausbank) 제도가 발달하여 기업이 자금을 금융시장에서 조달하지 않고 은행이 직접 출자하거나 대주주가 된다. 따라서 은행의 임원이 그 해당기업의 감사회를 통하여 기업을 지배하는 구조가 발달되었고 주주와 경영진 사이에서 발생하는 대리인 문제의 도덕적 해이 현상이 강하게 나타나지 않게 된다. 기업이 자금을 은행을 통하여 조달하게 되다 보니 주식시장의 활성화가 느리고 영미 시장에 비해 덜 발달되게 되었다. 주식시장의 미발달은 금융상품의 미발달로 연결되고 금융상품이 미발달은 주식 등 금융상품의 투자 대신 은행의 저축상품발달을 촉진하게 된다. 자금이 은행을 주식시장이 아니라 은행을 통해 기업으로 유입되게 된다.

주133) 프랑스, 화란, 영국의 2층 보장비중이 다른 나라에 비해 높은 이유는 공적연금체계자체가 기초연금제도와 직역연금 형태의 2층 구조로 되어 있기 때문이다. 장기적으로는 1층의 비중이 상대적으로 감소하고 2층보장의 비중이 증가할 것으로 예상되는데 이는 노후의 소득보장책임 국가에서 개인에게 이전되고 거기에 따라 노후소득보장 불확실성의 위험 또한 개인에게 전가됨을 의미한다고 할 수 있다.

치이다. 순소득 대체율은 이보다 훨씬 높아 남자연금수급자의 경우 거의 90%에 달하고 있다. 물론 연금보험료도 연방정부의 연금적자 보전금을 제외하고서도 22.8%로서 매우 높다. 고 부담 고 급여 체계이다. 소득 대체율이 매우 높기 때문에 2층에 해당되는 기업연금제도 도입의 필요성이 적었다. 다만 근로자의 후생복지차원에서 기업과 그 기업에 소속된 근로자협의회(Betriebsrat)간의 합의에 의해 기업 내의 연금제도가 존재하고 있었다.

2003년 우파정권의 개혁과정에 있어서 기업연금제도의 변화가 있었다. 우선 그전에 시행되고 있던 일종의 퇴직금제도(Abfertigung)를 개선하여 근로자 자신이 근로계약을 해지하더라도 근로자 총임금의 1.53%에 해당되는 금액을 기업 연금지급을 위한 기금(Pensionskassa)에 적립하도록 법률로서 규정하였다(Abfertigung Neu)<sup>주134</sup>. 이때 어떤 기업연금기금에 가입할 것인가 하는 문제는 기업 내의 노사의 문제이다. 이렇게 적립된 기금은 금융시장에 투자되어 수익을 달성하게 되고 원금과 투자수익에 의해 연금의 지급이 이루어지게 된다.

2002.년 7월 1일부터 시행된 이 신 기업연금제도는 2003년에 신규로 근로계약을 체결한 근로자에게 적용되며 기업연금과 공적연금의 성격이 혼재해 있다. 왜냐하면 기업연금의 기금적립을 위해 사용주가 근로자의 총임금의 1.53%에 해당되는 기여금을 부담하는 것은 법률에 의한 강제규정이지만 기금의 운용사이 선택은 노사의 자율에 맡겨져 있기 때문이다. 주식투자 비중은 기금이 극심한 위험에 노출되는 것을 방지하기 위하여 최대한 40%로 제한되어 있으며 급여조건이 충족되면 6%의 세금을 납부한 후 일시금으로 수령할 수도 있고 연금으로 수령할 수도 있다. 이때 연금으로 수령하면 세금이 면제된다. 육아기간은 최대 30개월까지 가입기간으로 산입되며 신제도는 모든 근로자에게 적용되어 구제도 하에서 불이익을 보았던 실습생, 계절근로자, 여성근로자,

주134) 근로자가 이직을 하여도 자신이 가입되어 있는 기업연금에 구 직장에서 자신의 이름하에 적립된 기금이 그대로 계좌에 남아 있거나 사용주가 적립을 하지 않았을 경우 청구권이 남아 있으므로 Rucksackmethode라고도 한다.

임시직 근로자 등도 신제도의 혜택을 누리게 되었다. 사용주가 근로자를 해고하였을 경우에는 적어도 3년 후에 적립된 금액의 청구가 가능하도록 되어 있다. 사용주가 정기적으로 계속하여 근로자 임금의 1.53%에 해당되는 금액을 노사의 합의에 의한 기금운용사에 적립을 하게 되어 있으므로 재정적 능력이 취약한 사용주에게는 지불능력이 약화되는 위험이 감소하게 된다. 왜냐하면 기업연금기금 적립을 위한 기여금을 정기적으로 적립하기 않고 체납된 후 일시에 체납된 기여금을 납부하게 되면 상황에 따라서는 재정적 부담이 커지게 되기 때문이다. 그리고 근로자가 원하면 구제도에서 신제도로 이동할 수 있다.

#### (1) 노동조합과 기업

<표 5-2>에서 보듯이 노후소득보장체계에서 기업연금이 차지하는 비중은 미미하지만 연금개혁의 효과가 완전히 나타나는 2030년 이후에서는 공적연금이 노후소득보장에서 차지하는 비중이 감소할 것으로 기대됨에 따라 기업연금제도에 대한 근로자의 관심이 증가하고 있다.

기업연금의 수급권은 근로자에게 자동적으로 발생하는 것이 아니라 사용주가 법정연금보험료 외에 추가적인 노후 소득보장 합의를 하여야 한다. 따라서 노조의 일방적인 요구에 의해 기업연금수급권이 발생하는 것은 아니다. 기업연금 수급권의 형태는 장해연금이나 유족연금급여의 형태를 취할 수도 있다. 사외적립을 하여 외부의 기금운용회사가 연금을 지급할 경우에는 확정급여형이 근로자에게 노후소득보장확실성을 보장하여 준다. 확정기여형 기업연금제도는 연금액 변동의 불확실성을 증가시키고 자본시장의 수익률이 감소하거나 기금운용회사의 재무상태가 악화되면 노후소득불확실성이 증가하는 단점이 있다. 기업연금지급 불확실성의 위험을 사용주가 져야 한다.

특히 사업장이 전부 양도되는 경우 개별 근로계약에 의한 기업연금의 지급채무는 사업장 인수자가 인수하여야 한다. 사업장이 부분적으로 양도되는 경

우에는 인수자가 미리 기업연금지급채무의 인수를 거절할 수 있다. 이 경우 연금수급권이 발생하지 않았음에도 불구하고 고용계약이 인계되는 경우 전 고용주를 상대로 일종의 퇴직금 지급을 신청할 수 있다. 개별 근로계약이 아닌 직장 내 협약이나 단체협약에 의해 연금수급권이 발생하는 경우에는 그 협약이나 단체협약이 어느 정도 연금수급권에 영향을 미치는가 하는 문제는 복잡하여 전문적인 법률지식을 요구한다.

사용주가 파산하는 경우 연금수급권은 파산선고절차개시 시점에 발생한다. 연금수급권의 일부는 파산책임기금에서 변제되지만 나머지는 파산과 청산절차에 따라 일정한 비율에 의해 변제받게 된다. 연금수급기간동안 사용주가 파산하면 기업연금법의 적용을 받는 경우에는 24개월분 그렇지 않은 경우에는 12월분에 해당되는 기업연금을 수령할 수 있다.

파산과 사업장의 양도에 따른 기업연금지급불능상황을 방지하기 위해서는 연금기여금을 사외에 적립하여야 한다. 기금운용회사나 생명보험에 기금을 위탁하게 되면 기업이 파산하거나 양도되더라도 이민 적립된 기금에서 발생한 수급권은 보장된다. 그리고 연금기여금이 사외 기금운용회사에 납부지체가 되면 그 기업의 재정상태가 악화되고 있다는 징조를 의미한다. 이 때 미리 파산책임기금에 기여금 납부 보증신청을 하게 되면 기금운용회사에 기여금이 직접 납부되게 된다.

기업연금제도는 공적연금제도처럼 강제보험제도가 아닌 노사의 자발적인 합의에 의한 사적 자치의 원칙에 입각한 제도이기 때문에 일정한 조건이 충족되면 기본적으로 그 합의를 취소하고 연금수급권을 축소하거나 변경할 수 있어야 한다. 그 이유로서는 기업의 활동은 항상 불확실성에 직면해 있고 기업의 재정상황이 악화될 가능성이 상존하고 있는 경우 노사가 합의를 했다는 이유로 어떠한 경우에도 연금을 지급하여야 한다면 기업에 너무나 가혹할 것이기 때문이다. 이 합의에 의한 연금의 지급으로 인하여 기업이 존립이 위협받아서는 안 될 것이다. 근로자평의회가 설치되어 있는 기업의 경우에는 사용주는

적어도 3개월 전에 기업연금기여금의 납부중지나 연금의 지급중지를 근로자평의회에 통보하여야 하며 이 때 근로자평의회는 경제전문가의 자문을 받을 권리가 있다. 연금기여금의 납부나 연금의 지급에 관한 변경, 중지, 취소 등에 관한 위의 규정은 사항은 사외에 기금이 적립되어 연금제도가 운영되는 경우에도 적용된다.

## (2) 정부

기업연금제도를 활성화시키기 위하여 정부는 기업연금제도에 관한 법률(Betriebspensionsgesetz: BPG)을 제정하여 1990년 7월 1일부터 시행하게 되었다. 이 법률은 오스트리아 기업연금제도를 규율하는 법률로서 기업연금수급권과 기업연금수급기대권에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 기본적으로 기업연금수급권의 발생은 법률에 의해서가 아니라 노사의 합의, 즉, 계약에 의해 발생하게 된다. 따라서 사용주와 근로자의 사법상의 계약이 그 권리발생의 연원이자이다. 이 점이 우리나라의 법정 퇴직금의 기업연금화와 다른 점이라고 할 수 있다. 연금수급권 발생 형태를 보면 우선 사용주와 근로자가 체결한 개별 근로계약에 의한 경우, 직장 내 근로자협의회(Betriebsrat)와 사용주간에 체결될 협약(Betriebsvereinbarung), 은행이나 보험업종 등에서 볼 수 있는 노사 간 단체협약의 경우가 있다.

우선 사용주가 근로자와 개별적으로 근로계약 내용에 기업연금을 일정한 조건이 충족되면 사용주가 직접 지불할 것을 의무화한다. 일정한(예 80%) 공적 연금 소득대체율에 미달되는 비율에 해당되는 연금을 지불할 것을 의무화하거나 일정한 연금지급률에 해당되는 연금을 지급할 것을 의무화하기도 한다. 이 형태의 기업연금제도는 상호 간의 합의에 따라 연금지급조건이 개별적으로 규정될 수 있다. 예를 들어 고용기간이 일정한 기간을 지나야만 연금수급권이 발생할 수 있다는 조건을 들 수 있지만 이 경우 기업연금제도에 관한 법률에

서는 최소고용기간을 10년 미만으로 규정하고 있다. 이 경우 이 최소고용기간 도달 전에 고용관계가 종료되면 연금수급권이 발생하기 않는다.

기업이 직접 기업연금을 지불하지 않고 사외적립을 하여 기금운용회사가 적립된 기여금과 투자 수익금으로 연금을 근로자에게 지급할 수도 있다. 이 경우 가입자인 사용주는 정기적으로 일정한 기여금을 납부할 의무가 발생하고 납부된 기여금은 수혜자인 근로자의 개인계좌에 적립되고 근로자가 일정한 조건을 충족하고 퇴직하면 기금운용회사가 직접 퇴직 근로자에게 기업연금을 지급하게 된다. 예를 들어 5년 미만에 해당되는 최소고용기간을 충족하여야 한다. 합의된 최소고용기간을 충족하지 못하면 연금수급권은 발생하지 아니한다. 기여금 부담의 주체는 근로자가 아니라 사용주이다. 이 기업연금의 형태는 소위 확정기여형으로 운영되면 연금액 변동위험은 수혜자인 근로자가 지게 된다. 반대로 확정급여형으로 운영될 경우 기금운용사의 연금액이 확정급여액에 미달될 경우 사용주가 추가로 기여금을 납부할 의무가 있다. 마지막으로 생명보험회사를 통한 기업연금제도가 있는데 이 경우 가입자인 사용주는 일정한 보험료를 납부하고 일정한 조건이 충족되면 피보험자인 근로자나 가족에게 연금이나 유족연금이 지급된다.

2005년 9월 23일부터 유럽연합의 기업연금제도 도입에 관한 새로운 지침이 효력을 발생하였는데 이 지침에 따라 새로운 단체 기업연금제도가 소개되고 있다. 이 단체기업연금제도는 기본적으로 종신연금을 지급하는 생명보험의 형태를 취하고 있다. 이 제도에는 유족연금제도와 장해연금제도도 포함되어 있다. 근로자평의회가 있는 경우는 반드시 사용주와 직장 내 협약을, 없는 경우에는 표준화된 근로계약을 통해서 이 단체보험제도가 성립되어야 한다. 이 제도의 장점은 근로자가 근로계약을 해지하더라도 이미 발생한 수급기대권은 계속해서 유지되고 일시금 지불도 가능하다는 데에 있다. 연금기여금이 사외에 적립되어 운영되는 기업연금제도의 최소가입기간이 5년인 반면 이 단체기업연금제도는 최소가입기간 제한 없이 수급기대권이 바로 발생한다. 또한 적립된

기금이 기업연금제도에 비해 보수적으로 운용되기 때문에 안정성 높지만 수익성은 낮아질 수도 있다.

### 제3절 연금개혁의 시사점

오스트리아 공적연금개혁과정의 특징은 2000을 분수령으로 하여 일대 전환점을 맞이하게 된다. 2000년 이전까지의 개혁과정은 진보진영인 시민당과 노조, 근로자의 대표기관에 의해 주도되었던 만큼 급여부분의 삭감에 소극적이었고 재정안정화 문제도 그리 심각하게 인식하고 있지 않았다. 그 결과 개혁의 진척상황은 괄목하지 못하였고 파행적으로 되고 말았다. 중도 우파의 국민당이 연정파트너로서 개혁에 참여하였지만 사회당 주도의 정부 하에서는 그 영향력이 작을 수밖에 없는 한계점을 지니고 있었다. 노조와 근로자들의 연금개혁에 대한 강력한 반대는 사회당 정부와의 불편한 관계를 야기하였고 이는 사회적 협의체를 중심으로 진행되어 왔던 연금개혁논의과정의 변화를 예고하는 것이었다. 즉, 과거 연금재정문제가 그리 심각하지 않았던 시기에는 사회적 협의체를 통한 연금개혁은 토의와 합의의 원칙에서 가능하였지만 인구고령화가 심각하여지고 사회경제적이 환경의 변화는 연금개혁에 있어서도 새로운 패러다임을 요구하고 있었다. 이러한 상황 하에서 2000년에 집권한 우파연합정권은 사회적 협의체를 무시하고 전문가 집단을 등용하여 과감한 연금개혁을 단행하게 된다. 그 주요 내용으로는 조기연금의 최대한 억제, 고령근로자의 근로동기유인 강화, 연금산정기준소득의 하향조정, 연금최대가입기간의 상향조정, 조기연금제도의 합리화, 각종 연금제도 간의 수급구조의 일원화 등을 들 수 있다. 특히 명목기여형 형태의 개인연금계좌의 도입은 오스트리아 연금정책의 근본적인 방향전환을 의미한다. 노후소득보장 책임의 일부를 국가에서 가입자에게 전가한다는 의미이다. 후세대의 재정 부담을 완화함과 동시에 연금급여수준이 경제상황의 변동을 충분히 반영되어 결정되어야 한다는 것이다.

그리고 기여금과 수급권과의 연계를 강화하여 등가의 원칙이 고수되도록 연금 제도를 개혁하였다고 할 수 있다.

오스트리아 기업연금이 노후소득보장제도에서 차지하는 비중은 아직 미미하나 점차 증가할 것으로 전망된다. 기업연금제도가 상대적으로 활성화되지 않은 이유는 공적연금의 소득대체율이 상당히 높고 기업지배구조가 영미국가의 그것과 달라 금융상품과 금융시장이 미발달 된 점에 있다 할 것이다. 오스트리아 기업연금제도의 특징은 법률에 의한 강제연금제도가 아니라 노사의 사적 자치 원리(Privatautonomie)에 입각한 임의제도란 점이다. 그 배경으로는 토의와 합의로 특징 지워지는 오스트리아 특유의 노사관계와 거기에 기초를 둔 사회적 협의회( Social Partnership)를 들 수 있는데 이 제도의 산물은 노사의 상생의 철학이다. 노사의 관계가 제도적으로 합리적으로 정립이 되어 있어서 기업연금이 임의사항임에도 불구하고 근로자들의 근로의욕의 고취와 생산성 향상을 위해 기업연금제도를 도입하는 것이다. 하지만 근로자들도 기업연금제도가 언제든지 변경, 축소, 폐지 될 수 있다는 점을 분명히 인식하고 있는데 그 이유는 기업이 존립은 항상 불확실성에 직면해있고 기업이 이익창출이 곧 자신의 복리와 직결되어 있다는 사실을 잘 알고 있다. 법정 퇴직금을 기업 연금화하는 우리나라와는 사뭇 다른 민주적 노사관계의 일부로서 오스트리아 연금제도를 바라볼 필요가 있다.

## 제6장 한국의 연금개혁의 정책과제

### 제1절 공적연금보험의 현황과 문제점

#### 1. 공적연금제도의 현황

우리나라 공적연금제도의 효시인 공무원연금제도가 공무원과 군인을 대상으로 1960년 1월에 도입된 이래, 1975년 사립학교교직원연금, 1988년 사업장 일반근로자를 위한 국민연금제도가 순차적으로 확대되어 오늘에 이르고 있다. 물론 각 연금제도는 제도별로 가입자의 적용범위를 확대해 왔으며, 재원조달 및 급여수준 등에 관해서도 많은 변화가 진행되어 왔다.

〈표 6-1〉 우리나라의 공적연금제도(1)

(단위: 천명, %)

구분	국민연금	특수직역연금		
		공무원연금	사립학교 교직원연금	군인연금
도입연도	1988년	1960년	1975년	1963년
관장기관 (집행기관)	보건복지부 (국민연금관리공단)	행정자치부 (공무원연금관리공단)	교육인적자원부 (사학연금관리공단)	국방부 (복지보건관실)
적용대상	18세 이상 60세 미만 국민	국가/지방공무원, 법관, 경찰관	사립학교교직원	하사 이상 직업군인
가입자수	17,124천명	986천명	237천명	162천명
연금수급자수	1,866천명	218천명	22천명	63천명
성숙도(%)	10.9	22.1	9.4	38.9

주: 국민연금가입자는 납부예외자를 포함하고 있음.

<표 6-1>은 우리나라의 공적연금제도 현황을 요약하고 있는데, 2005년 말 현재 일반국민을 대상으로 하는 국민연금가입자는 납부예외자를 포함하여 1,712만 명으로 가장 많고, 군인연금은 약 16만 명으로 가장 적은 것으로 나타났다.

그러나 재정상태를 가늠해 볼 수 있는 가입자대비 수급자 비율인 연금성숙도는 군인연금 40.1%, 공무원연금 22.1%로 높게 나타나 적지 않은 재정문제를 안고 있음을 알 수 있다.

## 2. 연금재정의 불안정

공적연금제도의 불안정성은 이미 급여의 일부를 국고로 보조해 주고 있는 공무원연금, 군인연금 등의 특수직역연금뿐만 아니라, 도입 20여년도 안된 국민연금의 경우에도 다음과 같은 문제점으로 재정의 불안정성을 내포하고 있다.

현행의 국민연금 체계(보험료 9%-소득대체율 60%)를 유지한다면, 적립기금은 지속적으로 증가하여 2035년 최고 적립금 1,715조(2000년 불변가격으로는 603조)에 도달할 것으로 전망된다. 그러나 2036년에 당년도 수지적자가 발생 후 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망된다. 재정불안의 근본요인은 제도 내적인 요인과 외적인 요인으로 살펴볼 수 있는데, 우선 내적인 요인으로는 현행 연금제도가 저부담-고급여 체계를 유지하고 있기 때문이며, 외적 요인으로는 급속히 진행되고 있는 고령화 추세 때문이다. 즉, 수입의 주요인인 가입자가 저출산의 영향으로 줄어들고, 지출의 주요인인 노령연금급여가 평균수명 연장으로 수급자수가 급증하기 때문이다.

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

〈표 6-2〉 국민연금 장기재정 전망

(단위: 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립률	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금 급여				
2005	160,396	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468	32.0	9.00	136,897
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2015	571,775	74,678	37,897	36,780	19,091	18,860	55,587	27.0	9.00	363,122
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2025	1,256,246	135,186	64,052	71,134	64,936	64,532	70,250	18.3	9.00	593,650
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	8.5	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	5.3	9.00	439,146
2045	526,472	164,768	129,806	34,962	414,321	413,225	-249,553	1.9	9.00	137,748
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	0.5	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	-	9.00	-

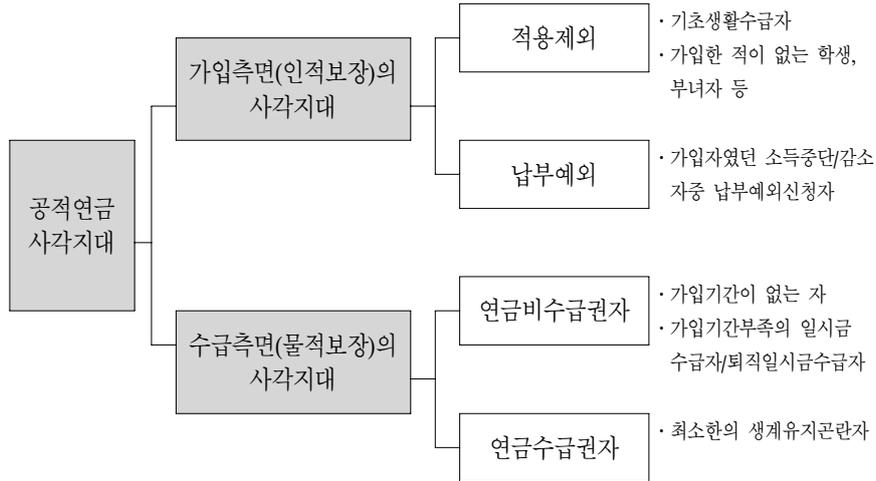
자료: 국민연금제도발전위원회, 『2003년 국민연금 재정계산 보고서』, 2003년

### 3. 공적연금 사각지대

일반적으로 공적연금보험의 결합은 인적, 물적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 가입측면에서 인적보장의 결합은 개인 또는 어떤 그룹이 해당 사회 보험제도의 적용대상에 속하지 않는 경우, 즉, 배제되는 경우와 법령상 납부예외를 인정하는 경우로 나눌 수 있다. 한편 수급측면에서 물적보장의 결합은 소득중단의 위험이 발생했을 때 연금을 수급하지 못하는 경우와 연금을 수급하더라도 급여수준이 불충분한 경우로 구분된다. 한편 전자는 가입기간 부족으로 일시금을 선택하는 경우와 연금수급이 가능함에도 불구하고 제도의 흠결로 일시금을 선택하는 경우로 세분할 수 있으며, 후자는 연금을 수급하더라도 가입기간 부족 또는 근로생애소득 미흡 등으로 급여수준이 불충분한 경우를 의미한다.

[그림 6-1]은 현행 공적연금제도의 사각지대를 요약하고 있는데, 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

[그림 6-1] 공적연금 사각지대



가. 가입측면의 사각지대

공적연금 가입측면의 사각지대는 국민연금에서 많이 나타나게 된다. 왜냐하면 공무원, 군인, 사립학교교직원을 대상으로 하는 특수지역연금의 경우에는 해당 직역에 종사하고 있는 경우 보험료를 원천 납부함으로써 당연히 가입되지만, 일반 국민들을 가입대상으로 하는 국민연금은 소득활동을 하지 않거나, 소득수준이 일정 수준미만인 경우에는 보험료를 납부하지 않거나 납부면제를 인정하고 있기 때문이다. 따라서 보험료가 임금소득에서 원천납부 되는 근로자가 아닌 자영업자의 경우에는 소득이 불규칙하기 때문에 보험료를 납부하지 않는 가입측면의 사각지대가 존재하게 된다.

1) 적용제외

국민연금의 적용범위는 법 제6조에 의거하여, 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 대한민국 국민이면 누구나 국민연금의 가입대상이 된다. 다만, 공무

원, 군인, 사립학교 교직원 등 특수직역연금 가입자는 다른 공적연금에 가입되기 때문에 대상에서 제외하는 것을 원칙으로 한다. 그 외에 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 퇴직연금 등 수급권자 또는 18세 이상 27세미만인 자로 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 자(연금보험료를 납부한 사실이 있는 자를 제외) 등은 적용제외자로 구분한다.

## 2) 납부예외

국민연금제도는 납부예외자 조항을 두어 사유별로 가입기간을 확보하지 못하는 경우에 보험료를 납부하지 않도록 함으로써 연금수급권의 결정이나 급여산정 시에 반영되지 않도록 하고 있다. 납부예외 사유는, 법 제77조 2항에 의거하여 사업 중단, 실직 또는 휴직, 병역의무 수행시, 초중등 고등교육법에 규정한 학교 재학 중인 경우, 교도소 수감, 보호, 치료감호 시설 수용 중, 행방불명, 재해·사고 등으로 소득이 감소되거나 기타 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우로 대통령이 정하는 경우 납부예외로 한다. 또한 동법 시행령 제49조에 따라 납부예외는 질병 또는 부상으로 3월 이상 입원한 경우, 농어업재해대책법, 자연재해대책법 또는 재해구호법에 의한 보조 또는 지원의 대상이 된 경우, 재해나 사고 등의 발생으로 연금 보험료를 납부할 경우 기초생활의 유지가 곤란하다고 인정되는 소득감소의 경우로 한하고 있다. 물론, 법 제77조 3항을 통해 납부예외에 따른 가입기간의 공백을 추후납부를 통해 채울 수 있는 기회를 제공하였으나 납부예외의 사유가 저소득이나, 피보험자가 자신의 과실의 유무를 떠나 보험료를 지불할 수 없는 기간이 대부분이다(국민연금법).

## 나. 수급측면의 사각지대

공적연금 수급측면의 사각지대는 연금을 받지 못하는 경우와 연금급여수준이 최저생활수준에 미치지 못하는 경우로 구분할 수 있다. 우선 연금을 수급하지 못하는 경우는 전술한 인적보장의 사각지대와 밀접하게 관련되어 있다. 왜냐하

면 연금수급자격은 보험료 납부기간과 연계되어 있기 때문에 현행 공적연금제도하에서는 인적보장의 사각지대에 오랜 기간 머물러 있게 되면, 연금수급시점에서 연금수급을 받을 수 없는 물적보장의 사각지대로 빠져들 수밖에 없다.

또한 연금급여가 충분하지 못한 경우는 가입기간이 불충분하거나 가입기간동안의 소득이 낮기 때문에 발생하게 되는데, 연금급여의 불충분성은 개인의 다른 소득수준에 의존할 수밖에 없다. 물론 적정수준의 급여를 어느 선까지 볼 것인가에 대한 문제는 가치판단을 요한다. 일반적으로 소득비례형의 경우에는 적정대체율 개념을, 최저연금제도의 경우에는 최저생계비를 적용하고 있다.

#### 다. 공적연금제도간 연계미흡으로 인한 사각지대

최근 공공부문과 민간부문 종사자간의 일자리 이동이 빈번히 이루어지고 있고, 최근 공공부문의 경쟁체제 인사관행이 확대될 것으로 예상됨에 따라 특수지역연금과 국민연금간의 연계가 필연적이라 볼 수 있다. 하지만 최근 철도청 공무원들의 민영화과정에서 공적연금간 연계통합에 대한 논의가 진행되었으나, 제도간의 이견으로 결론을 내리지 못하였다. 이와 같은 결과 각 제도에서 규정하고 급여수급조건을 충족하지 못하게 되면 결국 연금수급을 못하는 물적보장의 사각지대에 놓이게 된다. 즉, 공무원의 경우 연금을 수급하기 위해서는 20년의 가입이 요구되고, 일반 국민연금의 경우에는 10년의 가입기간이 필요한데, 만일 어느 한곳에서도 최소한의 가입기간을 충족시키지 못하게 되면, 연금이 아닌 일시금을 받아야 한다.

공적연금 연계방안이 결정되지 못하는 근본적인 이유는 연금제도의 재원조달과 급여산식이 상이하기 때문으로 보인다. <표 6-3>은 이 같은 상황을 잘 보여주고 있는데, 국민연금의 보험료는 불과 9%이고, 특수지역연금의 경우에는 산재보험 성격을 추가적으로 갖고 있기 때문에 보험료가 17%로 비교적 높다. 또한 급여수준에 있어서도 40년 가입의 경우, 공무원연금 등은 최종 3년 평균임금을 기준으로 76% 이상을 수급할 수 있는데 반하여, 일반국민을 대상으로 하는 국민연금은 생애평균소득을 기준으로 60%를 받도록 설계되어 있어 제도 간

급여차이가 크고, 재정문제 등으로 연계의 어려움이 있다.

〈표 6-3〉 우리나라의 공적연금제도(II)

(단위: 천명)

구분	국민연금	특수직역연금		
		공무원연금	사립학교 교직원연금	군인연금
보험료	보험료율	표준소득월액 9%		
	부담형태	보수월액(소득월액의 70%)의 17%		
급여종류	사용자 및 근로자 각 4.5%(지역가입자 9% 본인부담)	국가 및 공무원 각 8.5%(부족분 전액 국고보조)	- 교원: 개인 8.5%, 법인 5%, 국가 3.5% - 사무직: 개인 및 법인 각 8.5%	국가 및 군인 각 8.5%(부족분 전액 국고보조)
	급여종류	-노령연금: 가입기간 10년 이상 -장애 및 유족연금: 가입 중 장애, 사망	- 퇴직연금: 가입기간 20~33년 - 상이 및 유족연금: 공무상 폐질, 사망	
급여수준	급여수준	60%(40년 가입, 생애평균소득대비)	- 76%(33년 가입, 최종 3년 보수대비)	
	기본연금산식	가입 1년당 1.5% 가산	- 20년까지 50%, 추가 1년당 2%가산	
노령(퇴직)연금	급여산정기준	전가입자 평균소득 및 전가입기간 평균소득	- 최종 3년간 평균보수월액	
	연금액조정	소비자물가상승률	- 소비자물가상승률+정책조정(3년마다)	
	수급요건	10년 이상 가입, 60세 도달(33년부터 65세)	- 20년 이상가입, 퇴직 시 (60세 또는 정년도달 시)	- 19.5년 이상 가입, 퇴직 시
지급방식	연금형	연금과 일시금 선택 가능		

## 제2절 공적연금 개혁의 정책과제

우리나라 공적연금은 짧은 역사에도 불구하고 급속한 적용확대로 전국민적 노후소득보장제도로 성장하였으나, 공적연금은 지속가능한 발전을 위하여 해결해야 할 많은 현안과제를 가지고 있다. 인구고령화와 및 저성장 시대 진입, 고용구조의 유연화 등의 사회경제적 환경의 변화는 공적연금제도가 건실하고 지속가능한 발전을 계속하는데 위협요인으로 작용할 것으로 예상된다.

국민연금법 개정이 이루어지지 못하고 있지만 그동안 문제가 되어왔던 내용들이 논의과정에서 여야 간에 이미 합의되거나 정부가 시행령 개정을 통해 그동안의 문제점들을 개선하고 있다. 우선, 유족연금과 노령연금의 중복 금지에 대한 비판을 일부 감안하여 중복급여 발생 시 유족연금의 일부를 지급한다. 또한 유족연금이나 재직자 노령연금, 조기노령연금 지급이 중지되거나 삭감되는 소득기준 금액을 상향조정하여 연금 수급자는 자신의 연금액을 그대로 받을 수 있도록 한다. 그리고 여성의 연금가입 사각지대를 해소하기 위하여 자녀양육기간을 가입 기간에 포함시키는 출산 크레딧 제도를 시행한다. 한편 농어민 가입자에 대한 보험료 지원 연장 등에 대한 합의를 이루었다.

그러나 국민연금 개혁의 중심에 있는 보험료인상-급여인하의 재정안정화와 소득보장의 사각지대를 해소하기 위한 기초연금제도의 도입이 어떤 모습으로든 해결되어야 한다. 물론 그 결과는 명약관화하다. 더 이상 공공부문이 떠맡고 있는 연금급여 가지고는 충분한 노후수준을 보장받을 수 없다는 사실이다. 이를 해결하기 위해서는 수많은 납부예외자 및 적용제외자의 축소를 통하여 실질적인 전국민연금화를 달성해야 한다. 또한 이미 재정위기를 맞고 있는 특수직역연금제도의 발전 방안과 소득보장제도가 도입되기 전에 만들어진 법정퇴직금제도의 기업연금(퇴직급여)제도로의 성공적인 정착을 위한 방안 등이 조속히 마련되어야 한다.

최근 논의되고 연금개혁 방향은 공적연금체계만으로는 적절한 노후소득보장을 달성하기 어렵기 때문에 공·사연금체계간의 적절한 역할분담과 다층적 소득보장제도가 구축되어야 함을 의미한다. 우리의 경제·정치·사회·문화적 환경에

도 적합하고 미래에도 지속가능한 연금제도의 정착을 위해서는 국제적 경험과 한국의 특수성에 기반하여 한국적 연금모형의 개발이 우리에게 주어진 중요한 정책과제이다.

또한 공적연금제도의 목적은 가입자들이 소득감소 또는 중단의 불확실성에 대비할 수 있도록 하는 사회보장제도이다. 따라서 가능한 한 가입기간을 늘리는 전략들이 강구되어야 한다. 특히 각 사회보험에서 정하고 있는 사회적 위험에 대해 상호가입기간을 인정하는 방안이 조속히 마련되어야 한다. 즉, 사회보험급여를 수급하는 동안 급여에서 연금보험료를 납부하도록 함으로써 수급시점에서 가입기간에 대한 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

한편, 수급측면의 사각지대해소를 위해서는 추가납부제도를 적극 활용토록 함으로써 가입기간을 보충할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 비수급권자의 사각지대를 해소하기 위해 공적연금제도간 연계방안이 조속히 마련되어야 하고, 특수직역연금의 일시금급여를 폐지해야 한다. 또한 연금수급권자가 급여수준이 일정수준 미치지 못하는 경우에는 최저연금제를 도입함으로써 연금수급자가 빈곤으로 추락하는 것을 예방할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 권문일, 『공적연금개혁의 추세와 유형화』, 『사회보장연구』, 제14권 제2호: 97~139, 1998.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남, 1993.
- 금융감독원 복합금융감독실 연금감독팀, 『퇴직연금 2006년도 12월말 영업실적』, 2007.1.29
- 배준호·김상호, 『연금 이렇게 바꾸자-노후30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형연금체계』, 한국경제연구원, 2005.12, 일본(pp.253~267, pp.329~357), 미국(pp.267~282, pp.357~378)
- 퇴직연금 공동기록관리센터, <http://www.rk.or.kr/>
- 한국경제신문, 2005.11.29, 『퇴직연금 회계처리기준 미흡』.
- <일본서>
- 경제단체連合會, 「“社會保障主制度等の一体的改革に向けて”(2004年9月21日), 「公的年金の一元化に關する日本経団連の提言」(2005年 11月)
- 경제同友會, 2002년 12월 5일
- 國家公務員共濟組合連合會, <http://www.kkr.or.jp/kikaku/16saikaisan/leaflet/H18.08.pdf>
- 久保知行, 『年金改革の原点—「年金の鬼」からのメッセージ』ぎょうせい, 2005.9.
- 駒村康平, 『年金はどうなる』岩波書店, 2003.
- 企業年金連合會, 『企業年金に關する基礎資料』2006.
- 企業年金連合會 홈페이지 <http://www.pfa.or.jp/top/index.html>
- 吉原健二 編著, 『新年金法, 1986年金改革 解説と資料』全國社會保險協會連合會, 1987
- 吉原健二 編, 『わが國の公的年金制度—その生い立ちと歩み』中央法規, 2004.

- 內閣府, 『高齢社會白書』 2006.
- 年金制度基本構想懇談會, 「中間意見」 1977.
- 年金制度基本構想懇談會, 「わが國年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」 1979.
- ニッセイ基礎研究所, 「確定據出年金は定着したか?」 『年金ストラテジー』 Vol.110, 2005.8, p.1. <http://www.nli-research.co.jp/stra/stra.html>
- 勞務行政研究所, 「退職金・年金制度改定動向調査」 2003. 6.
- 渡部記安, 『21世紀の公私年金政策—米國とスウェーデンの最新動向—』 ひつじ書房, 2003.
- 讀賣新聞, 2005.10.19, 10.26, 2006.2.27, 9.13, 2007.1.9, 1.12, 1.22 1.29, 2.7  
[http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/43/kaikaku\\_top.htm](http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/43/kaikaku_top.htm)
- 藤田晴, 『福祉政策と財政』 日本經濟新聞社, 1984
- 社會保險廳, 『事業年報』, 『社會保險事業の概況』 各年度
- 社會保障審議會年金數理部會, 2005년 9월 4일, 9월 14일 자료
- 社會保障審議會年金數理部會, 『平成16年財政再計算に基づく公的年金制度の財政檢証』 2006年 1月12日
- 山本孝史, 「蝸牛のつぶやき」 2004년 9월 15일 <http://www.ytakashi.net/>
- 山田雄三監譯, 『ベヴァリジ報告-社會保險および關連サービス』 至誠堂, 1969.
- 上村敏之, 「公的年金改革-小泉改革の評価と次期政權の課題」 2006.7.21.
- 西澤和彦, 「世代間格差是正、具体論を」 日本經濟新聞 經濟教室, 2003年10月 23日.
- 西澤和彦, 「基礎年金と生活保護の一体的な議論を」 *Japan Research Review* Vol.15, No.1, 2005.
- 笹森清, 「社會保障制度の根本改革について」 2004年9月 社會保障体系關連懇談會, 連合みずほ總合研究所(2004), 『図解 年金のしくみ』, 2004. 4.
- 岩間大和子 「諸外國の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に—」 『レファレンス』 54(1)(通號 636), 2003.
- 日興フィナンシャル インテリジェンス, 「厚生勞働省次期年金改革案と企業年金」, 2003.4.18.

- 財務省(2003). <http://www.mof.go.jp/singikai/saimukanri/gijiyosi/ksk005.htm>  
[http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/saimukanri/2004/saimu04\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/saimukanri/2004/saimu04_1.pdf)
- 全国労働組合総連合(全労連), 「年金制度改革についての全労連の見解と基本要  
 求」 社会保障闘争本部, 2005.7.
- 田中周二, 「米國エリサ法の大改正—その狙いと異義」 『年金ストラテジー』 ニッ  
 セイ基礎研究所, 2006.9, vol.123 pp.2~3.
- 總理府 社会保障制度審議會 事務局 監修, 『社会保障制度審議會五十年の歩み』  
 法研, 2000.
- 總務省, 『家計調査』 2004, 2005.
- 貝塚啓明, 「基礎年金のあり方—わが國における導入過程と諸外國との比較か  
 ら—」 貝塚啓明, 財務省財務総合政策研究所編著 『年金を考える—持續  
 可能な社会保障制度改革』, 中央經濟社, 2006.4, pp.93~116.
- 河村健吉, 『娘に語る年金の話』 中公新書, 2001.
- 厚生労働省 『國民生活基礎調査』 2004.
- 厚生労働省, 『厚生労働白書』 2006.
- 厚生省年金局企劃課, 「改正年金法成立までの歩み」 『季刊年金と雇用』 第4卷第  
 3号, 年金制 度研究開發基金, 1985.9, pp.38~55.
- 社會保險研究所, 『社會保險のてびき』, 東京, 1996.
- 厚生省年金局, 『年金白書:21世紀の 年金を 構築する』, 東京:社會保險研究所, 1999.
- Beattie, Roger(1998). "Pension systems and prospects in Asia and the Pacific." in  
*International Social Security Review*, Vol.51 3/98:63~88.
- Berghman, Jos(1991). *Ageing and Social Security Financing*. Report at the request  
 of the Secretary of the Secretary General of the Council of Europe.
- Boletín Estadístico AIOS., Los regímenes de capitalización individual en América  
 Latina, 1999.

- Bovenberg, A. L. and A.S.M. van der Linden(1996). "Can we afford to grow old? Adjusting pension policies to a more aged society." in OECD, *Beyond 2000:The New Social Policy Agenda*. High-level Conference 12~12 November.
- Brugiavini, Agar., Social Security and Retirement in Italy, NBER Working Paper No.6155, 1997.
- Canada Pension Plan Investment Board(1999). "Duties & Mandate":[www.cppib.ca/duties/ duties.htm](http://www.cppib.ca/duties/duties.htm).
- Chand, S. and C. Petersen(1996). "Aging Populations and Public Pension Schemes." Occasional Paper No.147. International Monetary Fund. Washington.
- Devereux, S.(1998)."Pension system reforms in response to the growth in retired populations." International Social Security Association 26th General Assembly. Marrakech.
- Disney, R.(1999) "OECD Public Pension Programmes in Crisis:An Evaluation of the Reform Options." World Bank:[www.worldbank. org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions).
- Employee Benefit Research Institute(1990). *Fundamentals of Employee Benefit Programs*. 4th edition. Washing. D.C.:Employee Benefit Research Institute.
- Esping-Anderson(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs(1994). *Social Security at Glance*. Bonn.
- Gillion., C. "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office." *International Social Security Review*. Vol.53 1/2000:35~63.
- HMSO(1995). *A Guide to Retirement Pensions*. London: HMSO.

- Holzmann, R.(2000). "The World Bank Approach to Pension Reform." *International Social Security Review*. Vol.53 1/2000:11~34.
- International Labour Office(1989). *Social Security Protection in Old-Age*  
International Labour Conference 76th Session. Geneva.
- International Social Security Association(1992). "Development and trends in social security 1990-1992:Report of the Secretary General." in *International Social Security Review*. Vol.45. 4/92:7~64.
- James, Estelle(1997)."Pension Reform: Is There Tradeoff between Efficiency and Equity?."World Bank. Research Working Paper 1767.
- Kalisch, D. and T. Aman(1997) "Retirement Income Systems : The Reform Process Across OECD Countries."Joint ILO-OECD Workshop:Development Reform of Pension Scheme.DEELSA/ILO (97)4.
- Kalisch, D., T. Aman., and L. Buchele(1998). *Social and Health Policies in OECD Countries : A survey of Current Programmes and Recent Developments*.  
OECD. Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No.33.
- Kingson, E. and J. Schulz(1997). *Security in the 21st Century*, New York:Oxford University Press: 39~61.
- Klammer, Ute.(1997), *Alterssicherung in der Europäischen Union II - Alterssicherung in Italien*, Berlin.
- Mairhuber, Ingrid.(1998), "Soziale Sicherung in Italien", *Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten; Ein Vergleich*, Tálos, Emmerich(ed), Wien.
- Michaelis, K. (1998)."New patterns of sharing responsibilities in the field of social protection:A challenge to social security?" ISSA. Second Technical

Conference. Naaples.

Ministerio del Lavoro e della Previdenza Sociale(2000), Nucleo di Valutazione Spesa Previdenziale-Gli Andamenti Finanziari del Sistema Pensionistico Obbligatorio, Roma-Luglio.

Ministry of Health and Social Affairs(1998). *The Pension Reform in Sweden*. Progress Report.

Ministry of Labours and Social Affairs(1998). *Pension Insurance*, in [www.bma.de/soziales](http://www.bma.de/soziales).

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

National Social Insurance Board.(2000), Social insurance expenditure in Sweden 1998~2001 - Who gets the money and how is the insurance financed?.

OECD(1988). *Reforming Public Pensions*. Social Policy Studies No.5.

Public Management Committee. "Strategies for Reducing Fiscal Pressures of Public Pensions."OECD. Meeting of Senior Budget Officials, 18th Annual Meeting.

Queisser, M. (1998). "The Second-Generation Pension Reform in Latin America." OECD Ageing Working Papers 5.4.

Reno, V.P. and Friedland, R. B. (1997). "Strong Support But Low Confidence:What Explains the Contradiction." in E. Kingson and J. Schulz. *Security in the 21st Century*, New York:Oxford University Press:178~194.

Rodríguez, Jacobo.(1999), Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges, Socil Security Privatization No.17.

Rosa, Jean-Jacques. (1982). *The World Crisis in Social Security*, 『연금붕괴의 위기』, 사립학교교직원연금관리공단. 1992.

Social Security Administration(1995). *Social Security Programs Throughout the World-1995*.

Social Security Administration(1997). *Social Security Programs Throughout the World-1997*.

Thompson, Larry. (1998). "The Social Security Reform Debate: In a Search of a New Consensus." International Social Security Association.

Turner, John.(1997)"Retirement Income System for Different Economic, Demographic and Political Environments."Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme. DEELSA/ ILO(97)6.

Voirin, Michel(1995)."Private and public pension schemes:Elements of a comparative approach." in *International Social Security Review*, Vol.45:91~141.

World Bank(1994). *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.

<http://www.sozvers.at>

<http://www.pension.go.se>

Associated Press/Ipsos poll, conducted by Ipsos-Public Affairs, 2006.1.3-5

Axel H. Borsch-Supan and Christina B. Wilke, "The German Public Pension System: How it was, How it will be" Michigan Retirement Research Center, University of Michigan, 2003.

Baker Peter, "Bush Signs Sweeping Revision of Pension Law" *The Washington Post*, 2006.8.18

CBS News/NYT Poll 2005년 6월 10일~15일

Department of Social Security(DSS), "A New Contract for Welfare : Partnership in Pensions", 1998.

Department of Social Security(DSS), "The Pension Credit: A consultation paper",  
2000

Diamond Peter A. and P. R. Orszag, "Saving Social Security: The Diamond-Orszag  
Plan", *The Economist's Voice* Vol.2 No.1, Article 8 The Berkeley  
Electronic Press, 2005.

Gokhale Jagadeesh, "Progress or Surrender?" *American Spectator Online*, 2006.12.7

Krugman Paul, "Inventing Crisis" *NYT* 2004.12.7

OECD, *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, 2005.

PBS, "Can you afford to retire?" 「FRONTLINE」 2006, NHK "ベビーブーマーの  
年金が危ない" 2006.11.7.

*The Economist* 2003.12.18

Wikipedia, "Social Security debate(United States)", 2007.2

[http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_Security\\_debate\\_%28United\\_States%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_debate_%28United_States%29)

연구보고서 2006-21-1

---

**해외 연금제도 개혁 사례 연구**  
- 연금개혁 과정의 정치적 쟁점을 중심으로 -  
Case study on the pension reform in foreign countries  
- focused on the political issue on the reform procedure

---

발행일	2006년 12월 일	값 6,000 원
저 자	김 수 봉 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14(우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	대명기획	

© 한국보건사회연구원 2006

---

ISBN 978-89-8187-416-2 93330