

연구 | 05-18

연금, 이렇게 바꾸자

노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계

배준호 · 김상호

연금, 이렇게 바꾸자
노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계

1관 1쇄 인쇄/ 2005년 10월 4일

1관 1쇄 발행/ 2005년 10월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2005

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-352-7

15,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

발간사

국민연금법 개정안의 표류에 부쳐

국민연금법 개정법률안이 2003년 10월 말 국회에 제출된 지 만 2년이 지나도록 처리되지 못하고 있다. 지난해 5월에 ‘국민연금의 8대 비밀’이 사회적 이슈가 된 후 국민연금에 대한 국민적 비판이 고조되어 정부·여당의 연금개혁안에 대한 지지도가 한자릿수를 보이고 있다. 야당인 한나라당이 2004년 말에 기초연금을 도입하는 국민연금법 개정안을 내놓아 여론의 지지를 받아 다급해진 여당은 2005년 10월 경로연금을 확대, 강화한 ‘효도연금’안을 내놓았다. 그리고 야당과 합의하여 국회에 국민연금특별위원회를 설치, 2006년 2월의 임시국회에서 국민연금법 개정안을 통과시키겠다는 결의를 보이고 있다.

각종 여론조사에 따르면 기초연금제를 도입하는 국민연금법 개정안은 과반수 국민의 지지를 받고 있다. 연금개혁이 지지부진하면서 이 같은 국민적 열정은 도를 더해가고 있다. 그동안 더 내고 덜 받는 정부·여당의 개혁안은 국민다수의 눈 밖에 있었고 연금 재정을 안정화시키고 나서 기초연금제 법안을 검토하자는 여당의 수정제안도 야당은 쳐다보지 않았다.

국민연금법 개정이 한 해, 두 해 미뤄지면서 막대한 미적립 연금채무가 더 늘고 채무의 대상이 중상층 이상에 집중되면서 우리 사회의 부익부빈익빈 현상이 심화하고 있다. 연금개혁을 늦추면

잠재적 수급권을 가진 중상층 이상의 수급예상액이 그만큼 늘어나기 때문이다.

혹자는 그동안 계속되어온 국민연금법 개정안의 표류를 야당의 대선패배와 연관지어 해석하면서 법개정은 2008년 이후에나 가능할 것이라고 꼬집는다. 연금액을 줄일 수 없다던 노 후보가 집권 1년차에 연금액을 낮추는 법안을 내놓았으니 야당이 통과시켜 주고 싶겠느냐는 것이다.

2002년 말의 대선에서 한나라당은 정부의 개정안과 유사한 안을 공약으로 내세웠고, 여당은 연금액을 낮출 수 없다고 공약했다. 57만표 차이로 노 후보가 당선되자 세간에서는 ‘연금개혁’을 들고 나온 야당 때문에 노 후보가 반사이익을 얻었다는 논의가 무성하였다. 하지만 야당도 자신들의 과거 주장을 반영한 개정안을 무작정 반대할 수만도 없으니 당론을 바꿔 지난해 말 기초연금을 도입하는 개정안을 마련, 정부·여당과 대치하고 있다.

이렇게 정치적 이해관계가 얽혀, 국민연금을 비롯한 공적연금 전반의 개혁이 답보상태에 있다. 그러한 가운데 국민들 사이에서는 ‘국민연금 폐지론’이 꾸준한 지지를 얻고 있고 “폐지가 힘들다면 정부가 공무원연금, 군인연금을 지원하는 것만큼 국민연금도 지원하라”는 목소리도 나온다.

국민들은 두 가지 주장이 모두 실현되기 어렵다는 것쯤은 알고 있지만 그렇게 외치고 싶을 만큼 자신들이 국민연금과 공무원연금 등을 불신하고 있다는 것을 알리고 싶어한다. 하지만 정부 여당이 내놓은 개정법률안은 그나마 재정상태가 양호한 국민연금만을 개정하는 법안이다. 근로기에 더 내고 은퇴기에 덜 받는 구조로 바꾸는 것이 핵심이다. 재정상태가 극히 나쁘거나 머지않아 악화할 것이 뻔한 군인연금, 공무원연금, 사학연금에 대해서는 개혁을 검토하겠다는 언질조차 없다.

이 같은 상황에서 필자들은 ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대에 지속가능한 연금체계 구축을 목표로 국민연금과 공무원연금, 퇴직연금, 개인연금을 종합 재검토, 적은 비용으로 중·저소득층 가입자의 노후소득보장이 가능한 연금체계 구축안을 제시하고 있다. 제시된 개혁방향은 정부·여당이나 야당의 그것과 꽤 다르다.

공무원연금과 군인연금에 필요 이상으로 지원되고 있고 앞으로 지원될 재정규모를 대폭 줄이고, 줄인 재정을 국민연금 지원에 돌려 장차 예상되는 사각지대 규모를 사전에 예방하자는 것이다. 또 국민연금의 급여수준을 낮추는 슬림화 작업을 우선 추진한 다음 공무원연금을 국민연금에 통합하는 일원화 작업에 나서고, 퇴직연금 가입을 단계적으로 의무화해 사적연금을 강화하자고 주장한다.

보고서 작성과정에서 이계식 박사(현 제주 부지사)는 내용과 분석방향을 제시하였고, 곽태원(서강대) 교수는 제도개편의 기본방향을 검증하였으며, 배준호(한신대)·김상호(관동대) 교수는 조사와 집필을 통해 구체적인 해법을 제시했다. 그리고 두 차례의 내부 보고회 및 외부심사를 통해 토론과 논평으로 보고서 내용을 풍성하게 해준 본원의 연구진과 외부 전문가, 행정업무와 편집과정에서 도움을 준 이은주 연구원에게 감사드린다. 끝으로 이 보고서에 담긴 모든 내용은 필자들의 견해이며 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2005년 10월
한국경제연구원
원장 노성태

목 차

요 약	15
제 I 장 서장(序章): 문제의 소개	23
제 II 장 노인 소득보장의 현황과 문제점	57
1. 노인 소득보장의 현황	59
2. 노인 소득보장의 문제점	65
3. 노인 소득보장 강화방안	81
제 III 장 공적연금의 현황과 문제점 - 재정과 소득분배 -	85
1. 공적연금 전반	87
2. 공적연금 각론	93
(1) 국민연금	93
(2) 공무원연금	117
(3) 군인연금	147
(4) 사학연금	151
제 IV 장 사적연금의 현황과 문제점	159
1. 개인연금	163
2. 퇴직보험	176
3. 퇴직연금	186

6 노후 30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형 연금체계

제V 장 주요국 공·사 연금체계와 개혁동향—시사점 모색— … 199

1. 우리 연금의 좌표: 국제비교	201
가. 연금구조	201
나. 연금재정	211
다. 소득대체율과 노인빈곤	213
라. OECD 21개국의 연금개혁 유형구분	214
2. 흥미로운 독일의 연금개혁	223
3. 주요국 연금개혁의 개요	226
가. 개 요	226
나. 공적연금	230
(1) OECD 주요국 공적연금제도 비교	230
(2) 스웨덴	233
(3) 일 본	253
(4) 미 국	267
(5) 네덜란드	282
(6) 독 일	296
다. 사적연금	314
(1) OECD 주요국 사적연금 개요	316
(2) 스웨덴	318
(3) 일 본	329
(4) 미 국	357

제VI장 공적연금 개혁의 기본방향과 개선안: 일원화 구상	379
1. 연금개혁의 목표와 기본방향	382
2. 공적연금 개혁안: 슬립화 및 일원화 구상	395
(1) 개혁의 개요	395
(2) 국민연금 개혁안	407
(3) 공무원연금 개혁안	418
제VII장 사적연금 개혁의 기본방향과 개선안	427
1. 주요국의 사적연금 개혁 동향	429
2. 우리의 사적연금 개혁안	431
(1) 개인연금 개혁안	432
(2) 퇴직연금 개혁안	436
제VIII장 개혁안 비교검토: 기존논의의 시사점	441
제IX장 결론: 요약 및 정책제언	457
부 록	495

표 목차

❖ 제II장

<표 2-1> 연도별 경로연금 수급자	63
<표 2-2> 연도별 저소득자 선정기준	63
<표 2-3> 경로연금 지급액	63
<표 2-4> 건강악화 시 거주희망 형태	65
<표 2-5> 인구구조와 노인부양비 추이	66
<표 2-6> 출산율별 노인부양비	67
<표 2-7> 노인부양비 비교	67
<표 2-8> 주요국의 고령사회 진입연도	68
<표 2-9> 각국의 출산율	68
<표 2-10> 노인(65세 이상) 가구특성과 취업여부	69
<표 2-11> 가구구성 변화 추이	70
<표 2-12> 65세 이상 노인의 평균소득 및 소득구성	72
<표 2-13> 노인의 소득원별 소득액	74
<표 2-14> 노인인구(60세 이상)의 경제활동 내역	74
<표 2-15> 노인인구(60세 이상)의 취업폐턴	75
<표 2-16> 노인의 특성별 월평균소득액 분포	76
<표 2-17> 노령층의 사회보험 수급 유무	78
<표 2-18> 수급한 사회보험	78
<표 2-19> 노인의 취업 직종	79
<표 2-20> 노인층 퇴직금(퇴직수당) 수령액	81

❖ 제3장

<표 3-1> 4대 공적연금의 개요	89
<표 3-2> 공적연금별 재정수지	90
<표 3-3> 납부예외 사유	94
<표 3-4> 연도별 가입자 현황	96
<표 3-5> 성별, 연령별 가입자 현황	97
<표 3-6> 국민연금 보험료율 변화추이	98
<표 3-7> 보험료 징수율	99
<표 3-8> 연도별 수급자와 수급액	100
<표 3-9> 급여종별 수급액	101
<표 3-10> 연령별 수급자 현황	101
<표 3-11> 금액별 수급자 현황	103
<표 3-12> 국민연금법 개정법률안 주요 내용	108
<표 3-13> 국민연금 장기재정수지 전망	110
<표 3-14> 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과(남자)	114
<표 3-15> 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과(여자)	116
<표 3-16> 공무원연금 제도개편 내용	121
<표 3-17> 공무원연금제도의 주요 지표 추이	123
<표 3-18> 공무원연금 기여금요율 추이	124
<표 3-19> 보수월액 산정기준 변경내용	124
<표 3-20> 주요국 공무원연금 기여금요율 및 소득대체율	126
<표 3-21> 공무원연금 급여 지급요건 및 지급액	129
<표 3-22> 소득금액별 연금지급정지액 산정예시	134
<표 3-23> 공무원연금 재정수지	136
<표 3-24> 공무원연금 재정수지와 수입내역	137
<표 3-25> 공무원연금의 장기재정수지 전망	139
<표 3-26> 입직연도 및 재직기간별 수익비 추이	141
<표 3-27> 미국, 일본, 독일 공무원연금제도 비교	145
<표 3-28> 군인연금의 재정추이	149

<표 3-29> 군인연금의 장기재정수지 전망	150
<표 3-30> 사학연금의 주요 지표 추이	152
<표 3-31> 사학연금의 재원조달 방식과 부담률	153
<표 3-32> 사학연금 재정 추이	154
<표 3-33> 사학연금의 장기 재정수지 전망	156

❖ 제Ⅳ장

<표 4-1> 기관별 개인연금 취급실적과 유지율	165
<표 4-2> 개인연금의 세대가입률	166
<표 4-3> 개인연금의 수탁기관별 규모	167
<표 4-4> 개인연금 가입자 만족도	169
<표 4-5> 공적연금에 대한 근로자 만족도	170
<표 4-6> 개인연금저축과 연금저축 비교	175
<표 4-7> 퇴직보험(퇴직신탁 포함) 수탁기관별 규모	178
<표 4-8> 퇴직금제도 적용대상자	178
<표 4-9> 국내 퇴직금 규모	179
<표 4-10> 퇴직보험과 종퇴보험 비교	181
<표 4-11> 퇴직보험 및 종퇴보험 취급현황	182
<표 4-12> 생명보험사별 퇴직보험 책임준비금	183
<표 4-13> 손해보험사별 퇴직보험 책임준비금	183
<표 4-14> 근로자 퇴직급여보장법 체제	187
<표 4-15> 퇴직금과 퇴직연금 제도 비교	190
<표 4-16> 현행 퇴직금에 대한 근로자 만족도	191
<표 4-17> 퇴직연금제 선호도	192
<표 4-18> 근로자의 DB형 퇴직연금제 선호 이유	193
<표 4-19> 근로자의 DC형 퇴직연금제 선호 이유	193
<표 4-20> 규제감독정책 선호도	194

<표 4-21> 수탁자 책임 명확화	194
<표 4-22> 안정성증서 운용 상품 제시	195

❖ 제V장

<표 5-1> OECD 주요국 공적연금·기업연금 체계	217
<표 5-2> 세계은행 권고안(2005년)－목표그룹별 적용연금	219
<표 5-3> OECD 주요국의 소득대체율과 연금자산	220
<표 5-4> 주요국 기업연금 적립금 규모와 자산운용 구성비	221
<표 5-5a> OECD 21개국 연금개혁의 유형별 구분	222
<표 5-5b> 재정운영과 연금지급 방식의 관계	222
<표 5-6> 연금산정시 출생연도별 신연금제도의 적용비율	243
<표 5-7> 실질소득상승률 차이에 따른 연금급여 조정률	247
<표 5-8> 기초연금 급여의 종류 및 내용	260
<표 5-9> 후생연금 급여의 종류 및 내용	261
<표 5-10> 후생연금 보험료 부과방법 개선	264
<표 5-11> 공적연금의 보험료율 현황	270
<표 5-12> 공적연금 재정수입내 항목별 비중	274
<표 5-13> 기금(Trust Funds) 현황	274
<표 5-14> 공적연금에서의 수지적자 발생연도 및 기금 고갈연도	275
<표 5-15> 65세 이상 노령자의 소득원천별 구성비	284
<표 5-16> 소득세 부과 전의 연금급여 수준	287
<표 5-17> 기업연금 설립방식, 적용률, 급여수준	326
<표 5-18> 개인연금 적립금	329
<표 5-19> 제도이행 형태	334
<표 5-20> 연금지급 기간	334
<표 5-21> 세계적적 요건	335

<표 5-22> 기업연금 수탁상품	336
<표 5-23> 후생연금기금 설립형태	337
<표 5-24> 일본 기업연금 제도 특성 비교	339
<표 5-25> 사적연금 개혁배경과 특징	349
<표 5-26> 계층별 소득대체율	367
<표 5-27> 목표소득대체율	368
<표 5-28> 55세 이상 퇴직자 사회보장, 연금소득 수혜비율	368
<표 5-29> 기업연금의 적용률, 가입률, 수급권 취득률	369
<표 5-30> 미국 60세 이상 남자의 노동시장 참여율	370
<표 5-31> ERISA 연금규제 사항	372
<표 5-32> 수급권보호 강화 위한 제도개혁	374

❖ 제VI장

<표 6-1> 국민연금 지역가입자 징수율과 납부예외자 현황	387
<표 6-2> 국민연금 개혁안 비교	402
<표 6-3> 현행 국민연금과 공무원연금의 비교, 공무원연금 개혁안	403
<표 6-4> 국민연금 재정추계	418

그림 목차

❖ 제II장

- <그림 2-1> 이상적인 노후생활비 마련 방법 60
- <그림 2-2> 노후소득원 보유비율 60

❖ 제IV장

- <그림 4-1> 개인연금 불만족 이유 169

❖ 제V장

- <그림 5-1> 일본 공적연금의 체계와 가입자 현황 258
- <그림 5-2> 미국 사회보장의 소득대체율 282
- <그림 5-3> 개혁 전·후 노후소득보장 모형 319
- <그림 5-4> 소득대체율 332
- <그림 5-5> 적격퇴직연금의 흐름 333
- <그림 5-6> 후생연금 337
- <그림 5-7> 후생연금의 급여형태 341

❖ 제VI장

- <그림 6-1> 공적연금 개혁안 요약도 398

요 약

이 보고서는 공적연금인 국민연금과 공무원연금, 사적연금인 퇴직연금과 개인연금의 개혁방향과 구체적 개선방안을 제시하고 있다. 군인연금과 사학연금은 별도 연금이 없는 한 공무원연금의 개혁에 준하는 것으로 가정한다.

최근의 연금법 개정은 국민연금이 1998년, 공무원연금은 2000년과 2002년에 있었다. 2003년 10월 국회에 제출된 국민연금법 개정안은 2년 넘도록 표류하고 있다. 그 과정에서 2004년 5월 이후 국민적 차원의 국민연금 반대논의가 있었고 이를 반영하여 한나라당은 2004년 말에 기초연금제를 도입하는 국민연금법 개정안을 국회에 내놓았다. 여야는 교착국면을 타개하려고 2005년 10월, 여야 의원으로 ‘국민연금특별위원회’를 구성, 논의를 진행하고 있는데 초기부터 삐걱거리려 전망이 밝지 않다. 바람직하기는 동 위원회가 2006년 2월의 시한에 구애받지 않고 활동을 계속하고, 나아가 공무원연금을 포함한 공적연금 전반을 재검토하는 특별위원회로 발전하여 개혁작업을 계속하는 것이다.

보고서의 개혁안이 추구하는 목표는 지속가능하고 형평성을 높이며, 가입자의 자조自助 노력을 촉구하는 연금체계를 구축하는 것이다. 이 목표에 다가서기 위해서는 국민연금은 ‘조금 더 내고 덜 받는’ 형태로, 공무원연금은 ‘지금처럼 내고 아주 많이 덜 받는’ 형태로 바뀌어야 한다. 국민연금은 개혁착수시점(2006년 이후)

부터 단계적으로 급여수준을 인하하여 2018년 이후 40년 가입(인정가입기간 7년 + 실가입기간 33년)한 만액연금 수급자에게 퇴직 전 취업자평균소득의 $40\% \pm a$ 를 지급한다. 여기서 a 는 수급자수 증가율과 가입자수 감소율 합계치의 일정비율인 인구변화조정률로 제도의 지속가능성을 위해 고려된 인자이다. 보험료는 2010년부터 5년마다 0.6%p씩 인상하여 2030년 이후 12%를 적용한다.

공무원의 경우 신규임용자는 2011년부터 국민연금을 적용하고 기존 공무원은 개정 공무원연금을 적용한다. 개정 연금은 2011년부터 20년에 걸쳐 현행 공무원연금을 국민연금에 준하는 형태로 바꾸는 것이다. 2030년부터 40년 가입(앞과 동일)한 만액연금 수급자에게 퇴직 전 취업자평균소득의 $55\% \pm a$ 를 지급한다.

이상의 공적연금에 퇴직(연)금이 추가되면 국민연금수급자의 소득대체율은 $60\% \pm a$, 공무원연금수급자는 $75\% \pm a$ 가 되어 양자의 급여수준 격차는 현행 200% 이상에서 25%로 대폭 낮아진다.

덧붙여 보고서는 5인 이상 사업장에 적용되고 있는 퇴직연금을 단계적으로 강제화하고, 2010년 이후로 예정된 5인 미만 사업장 근로자의 퇴직연금 수급권을 보장하기 위해서는 재정지원 강화가 필수적이라고 지적한다. 그리고 1994년의 도입 이후 높은 보급률을 보였던 개인연금이 2001년 2월에 도입된 신 개인연금인 '연금저축'으로 인해 오히려 위축되고, 그마저 가진 자들의 노후소득보장 지원조치로 전락했다고 지적하면서 중·저소득층을 위한 새로운 세제우대 개인연금을 도입하고, 저축유인으로 금리보전 외에 보조금 지원(독일의 리스터연금 등) 등의 방안을 모색하자고 제안한다.

필자들은 장기적으로 국민연금 급여지출의 75%를 보험료, 25%를 조세로 마련하자고 제안하여 100% 보험료 조달을 가정하는 현행 제도, 보험료 40% 이하 조세 60% 이상을 주장하는 한나라당의

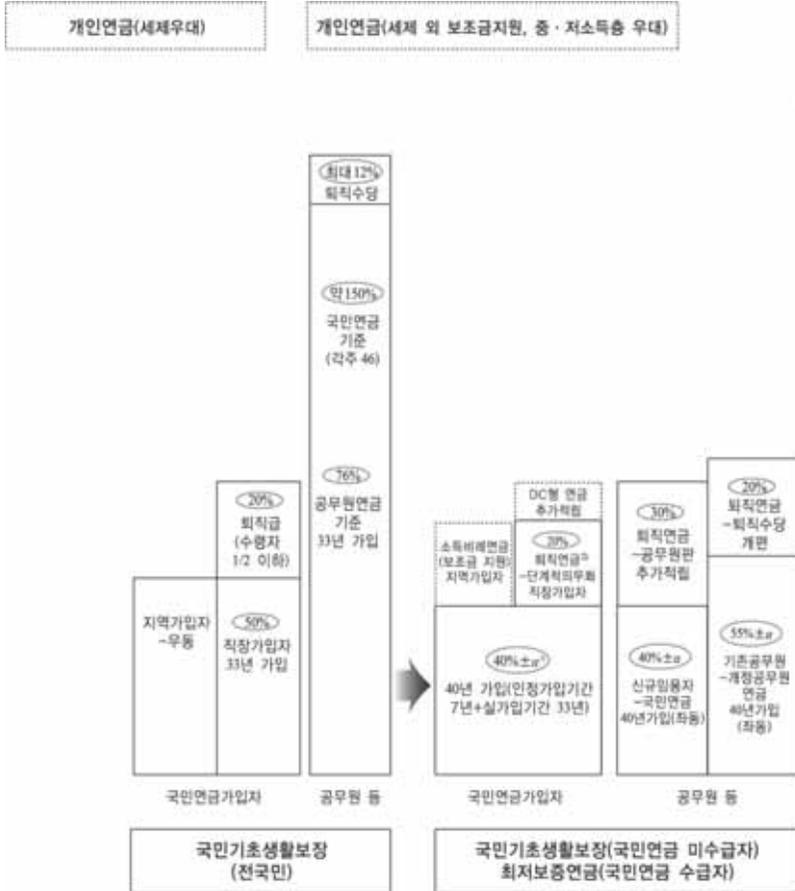
기초연금제와 구별된다. 현행 제도는 2047년경의 기금고갈을 피할 수 없고 기초연금제는 GDP 대비 10%를 넘는 추가 세부담이 불가피하여 국민의 세부담이 지금의 1.5배로 늘어날 전망이다.

보고서가 제시하는 개혁이 이루어질 경우의 기대효과로는 첫째, 머지않아 찾아올 ‘노후 30년 부양비(수급자수/가입자수) 50% 시대’에도 연금제도를 안정적으로 운영할 수 있고, 둘째, 공무원 연금(군인연금, 사학연금 포함) 수급자와 국민연금 수급자간의 불공평성이 대폭 해소되고, 셋째, 가입자의 근로기 자조노력이 증대되어 연금이 국민경제에 미치는 역기능인 성장잠재력 저하 등이 최소화되며, 넷째, 국민연금가입자의 80% 정도가 수급자격을 취득하여 사각지대가 크게 줄어들고 다섯째, 기초연금제 대비 절반 이하의 재정투입으로 유사한 효과를 얻어 재원낭비를 피할 수 있다는 점을 들 수 있다.

끝으로 제시된 국민연금 개혁안이 ‘조금 더 내고 덜 받는’ 것이라 받아들이기엔 떨떠름하고 아쉬움이 남겠지만 김근태 보건복지부 장관이 누누이 강조하듯이 이 방법 외에 ‘노후 30년 부양비 50% 시대’에 국민연금을 제대로 운영할 수 있는 방법은 없다. 다른 어떠한 대안도 한 때의 어려움을 넘기는 미봉책이거나 표심을 의식한 선심공세일 뿐이다. 기초연금제가 과반수 국민의 지지를 받고 있는 것은 장래 예정된 막대한 세부담이 가려진 채 ‘저부담·고급여’라는 달콤한 내용만이 전달되기 때문이다. 기초연금을 도입했다 폐지하고(스웨덴) 축소운영하는(영국) 나라의 경험이 이를 웅변적으로 입증해 준다.

개혁안을 <그림 a>와 <표 6-2>, <표 6-3>으로 정리해 보았다.

<그림 a> 공적연금 개혁안 요약도



주: 원안의 값은 소득대체율로 연금액 / 퇴직전 취업자평균 소득의 값

- 1) a는 지속가능한 인자로 인구변화조정률(=수급자수 증가율과 가입자수 감소율 합계치의 일정비율)에 따라 결정됨
- 2) 근로자퇴직급여보장법상의 퇴직급여, 4인 이하 사업장은 2008년부터 2010년 사이에 시행
- 3) 실선은 강제 적용, 점선은 임의적용

402쪽 <표 6-2>에 제시된 국민연금 개혁안의 내용과 기대효과를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 국민연금의 기본구조를 현행 저부담-고급여 구조에서 중부담-중급여 구조로 바꾸고, 퇴직(연)금을 충실화하여 국민연금과 퇴직(연)금을 합친 금액이 퇴직 전 취업자 평균소득의 $60\% \pm a$ 가 되도록 하여 주요국 평균수준을 확보한다.

둘째, 재원으로 기존의 보험료 외에 조세를 추가하여 인정가입 기간제(크레딧), 최저보증연금, 저소득층 보험료 지원 등의 재원으로 활용하여 수급권자를 늘림으로써 사각지대를 축소한다. 장기적으로 조세재원은 급여지출의 25%에 달할 전망이지만 한나라당 기초연금제의 60% 이상에 비하면 절반 이하 수준이다.

셋째, 향후 출산율과 고령화, 경제성장률 등이 예상치를 벗어날 경우, 연금산식 상의 소득대체율이 $40\% \pm a$ 로 조정될 수 있도록 산식을 변경하는 자동조정기능을 부여하여 제도의 지속가능성을 확보한다. a 는 ‘인구변화조정률’(=수급자수 증가율과 가입자수 감소율 합계의 일정비율)에 따라 결정된다.

넷째, 30년 가입자의 소득대체율이 $37\% \pm a$ 로 정부·여당안(38%)과 차이가 없고 현행(45%)과도 8%p 차이다. 이는 7년(평균)의 인정가입기간(크레딧)이 고려되어 30년 가입시 37년 가입으로 인정되기 때문이다. 33년 가입으로 만액연금의 소득대체율을 적용받는다. 인정가입기간은 군복무, 출산, 양육, 노인부양 등을 반영한다.

다섯째, 인정가입기간제, 최저보증연금, 저소득층 보험료 지원으로 사각지대를 가입대상자의 20% 이하로 줄일 수 있다. 이는 현행 제도에서 예상되는 40% 이하의 절반 수준이다. 또 최저보증연금제로 연금수급자가 기초생활보장 수급자보다 높은 급여를 받도록 함으로써 근로와 제도가입을 유인할 수 있다.

여섯째, 국민연금 외에 퇴직(연)금, 개인연금으로 노후소득의 60% 정도를 충당케 함으로써 가입자의 노후대비 자조노력을 축

구할 수 있다. 이는 현행 제도와 기초연금제가 성장잠재력을 감퇴시킬 것으로 우려되는 것과 대비되며 후세대의 소득과 후생 증대에 기여할 것이다.

일곱째, 보고서의 개혁방식은 항구적 개혁을 지향하므로 미봉책인 정부·여당안, 준항구적인 기초연금제안과 달리 빈번한 법개정이 필요 없다.

여덟째, 제시된 개혁안은 점진적이다. 보험료율은 2010년에 9.6%로 올린 후 5년마다 0.6%p씩 인상, 2030년부터 12%를 적용하고, 급여수준인 소득대체율은 2007년까지 55%, 이후 2012년까지 50%, 이후 2017년까지 45%, 2018년부터 40%±α를 적용한다. 인구변화조정률은 2018년 이후 기존 수급자의 급여액 연동에도 반영한다.

이어서 403쪽 <표 6-3>에 제시된 공무원연금 개혁안의 내용과 기대효과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공무원연금의 기본구조를 2011년부터 20년에 걸쳐 국민연금에 준하는 형태로 전환한다. 현행의 중부담-초고급여 구조에서 중부담-중급여 구조로 바꾸고, 퇴직(연)금을 충실화하여 공무원연금과 퇴직(연)금을 합친 금액이 퇴직 전 취업자평균소득의 75%±α(2030년)가 되도록 한다. 이는 국민연금 수급자보다 25% 높은 수준으로 주요국 중상위 수준이다.

둘째, 2011년 이후 신규임용자는 국민연금을 적용한다. 신규임용자는 퇴직연금(공무원관, 소득대체율 30%)을 포함하여 소득대체율이 70%±α가 되도록 하여 국민연금보다 15% 높은 급여로 설계한다.

셋째, 향후 출산율과 고령화, 경제성장률 등이 예상치를 벗어날 경우, 연금산식 상의 소득대체율이 55%±α로 조정될 수 있도록 산식을 변경하여 자동조정기능을 부여한다. 이는 국민연금 적용 방식과 마찬가지로. 연금액 연동(혹은 슬라이드)도 2011년 이후

20년에 걸쳐 현행 ‘물가 및 보수 연동’에서 ‘물가 연동’으로 조정한다.

넷째, 30년 가입자의 소득대체율이 50%±a로 국민연금 가입자의 37%±a보다 13%p가 높다. 7년(평균)의 인정가입기간(크레딧)이 추가되면 33년 가입시 만액연금의 소득대체율을 적용받는다.

다섯째, 공무원연금 외에 퇴직(연금), 개인연금으로 노후소득의 70% 정도가 충당되게 하향조정함으로써 공무원의 노후대비 자조 노력을 촉구한다. 이로써 공무원연금은 후세대 및 현세대 근로자의존형 연금의 성격이 대폭 약화되고 자조형 연금으로 변모한다.

여섯째, 공무원연금의 지속가능성을 담보할 수 있는 항구적 개혁으로 빈번한 법개정이 필요 없다. 또 점진적인 개혁을 추구하므로 신규수급자 급여수준 하향조정은 2011년 이후 20년에 걸쳐 진행하며 기존 수급자의 급여액 연동시 적용하는 인구변화조정률은 2018년부터 적용한다.

일곱째, 우리의 개혁은 근로기에 발생한 보수격차(2004년 기준, 공무원이 46% 더 큼)를 국민연금과 공무원연금이 은퇴기에 해소시키기보다 구조적 연금격차(2004년 기준, 공무원연금이 200% 이상 더 큼)를 통해 더욱 확대시키는 문제를 해결할 수 있다. 개혁이 미뤄지면 우리의 은퇴자 사회는 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 불평등사회로 변모해 갈 것이다.

제 I 장

서장(序章): 문제의 소재

연금, 무엇이 문제인가—독일의 경험

독일의 비스마르크 Otto von Bismarck 총리는 1889년, 생산직근로자를 대상으로 ‘노령·장애보험’이라는 공적연금을 도입했다. 당시 세력을 확산시키고 있던 사회민주당을 견제하고 노동자들의 환심을 사기 위해 노동자 복지정책 정비에 나섰던 그는 질병보험(1883년), 산재보험(1884년)에 이어 연금보험을 도입했다. 산업활동이 활발했던 영국의 연금도입¹⁾이 1925년이니 비스마르크의 조치가 얼마나 선구적인 조치였는지 짐작할 수 있다. 물론 무에서 유를 창조한 것은 아니다. 18세기 초기자본주의 시대 때부터 노동자들은 질병, 장애, 노령의 위협에 대비하기 위해 임금의 일부를 떼어내 강제조합을 운영해 왔는데 이를 체계화한 것이다.

연금선진국인 독일은 지급 소득대체율이 71.8%²⁾(순소득기준)로 비교적 높고 연금지출액의 대GDP 비중이 13.1%에 달해 최상위권에 속한다. 이 같은 연금지출액의 30% 정도를 정부가 부담하고 있다. 1989년의 통일 이후 기여실적이 없는 구동독지역의 수급대상자에게 연금을 지급하고 있기 때문이다. 노후 연금소득의 85%는 공적연금이 차지하고 있고 기업연금과 개인연금의 보급에 소극적이었다. 그런데 1992년, 2001년, 2004년에 걸친 일련의 연금개혁을 통해 급여수준을 하향조정하여 재정을 안정시키고 사적연금 보급을 확대하려고 노력 중이다. 특히 2004년 3월의 연금개혁

-
- 1) 보험료 없는 무기여연금은 1908년에 도입되었다(노령연금법). 1925년, 과부·고아·노령기여연금법(The Widows, Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act) 제정으로 고용주와 피용자가 보험료를 분담하는 방식이 정착되었다.
 - 2) 평균소득자 기준, 한국 44.3%, OECD 평균 68.7%. 총소득 기준으로는 독일 45.8%, 한국 40.6%, OECD 평균 56.9%, OECD(2005), table 4-1, table 4-2.

시 뒤를 Bert Rürup 위원회 제안에 따라 ‘지속가능성 요소’를 급여산식에 포함시켜 이전의 모수치개혁과 한 차원 다른 구조개혁의 성과를 거두었다.

116년에 걸친 독일의 연금 운영경험을 토대로 우리 연금제도의 논점을 정리해 보자. 첫째, 국민연금의 구조와 산식의 원형이 독일에서 유래하고 있다는 사실이다. 정액부분과 소득비례부분으로 구성된 구조와 연금산식은 비스마르크 이래의 연금체계³⁾였는데 1957년 개혁 때 정액부분이 폐지되면서 소득비례부분 중심으로 개편되었다. 산식상의 제약도 있어 정액부분의 소득재분배 효과는 크지 않았던 것으로 평가되었다. 이때 저소득층의 최저생활보장 기능은 공적부조로 이관되었다. 국민연금 산식의 정액부분을 우리보다 앞서 도입한 독일과 일본은 이를 떼어내 공적부조와 기초연금으로 대체하였다.

둘째, 출발시 분립(分立)된 제도별 수지균등원칙 하에 엄격한 적립방식으로 시작하였지만 전쟁시 적립기금을 전용, 고갈위기에 빠지자 1957년 자의반타의반 부과방식으로 전환했다. 이 후 연금에 대한 어두운 이미지를 불식하려는 정치가들의 이해와 국민 전반의 미래경제에 대한 기대감이 맞물려 1992년까지 35년간 제도의 지속성을 위협할 정도로 급여를 확충해 왔다. 이 기간 중 우리의 공무원연금(1960년 발족)이 이와 유사한 길을 걸어왔다. 70%가 넘는 소득대체율,⁴⁾ 총임금슬라이드, 조기수급개시 허용 등이

3) 일본의 후생연금(1942년 발족, 1954년 전면개정)이 우리의 국민연금과 마찬가지로 정액부분과 소득비례부분으로 구성되었는데 1986년의 기초연금 도입 시 소득비례연금으로 바뀌면서 없어졌다.

4) 1956년의 개혁 전년도 급여수준은 생산직근로자가 순소득의 25% 미만, 사무직근로자는 40% 정도였다. Hinrichs(2003), p.5. 우리의 공무원연금 소득대체율은 만액기준 76%이다.

그러한 조치다. 1992년 이후의 세 차례 대개혁으로 순임금슬라이드, 수급개시연령의 단계적 상향, 연금산식에 ‘지속가능성 요소’⁵⁾ 추가를 통한 준명목확정기여(quasi Notional Defined Contribution) 방식으로 전환 등을 추진, 근본적인 재정안정화를 시도하였다. 우리의 공무원연금도 2000년, 개혁에 나선 바 있지만 제도 안에서 재정안정화책을 마련하지 않고 수지보전책임을 전적으로 국가로 떠넘겼다.

셋째, 2001년 개혁 시 허술하던 사적연금의 대대적 보완작업에 나선 점이다. 세제우대 외에 정액보조금을 지급하는 확정기여(DC)형 개인연금(리스터연금) 외에 기존의 기업제공 기업연금(임의)과 별도로 근로자 기여가 허용되고 휴대가능한 DC형 기업연금을 신설하였다. 장기적으로 노후 연금소득 내 사적연금 비중을 지금의 15%에서 40%대로 끌어 올리겠다는 목표다. 우리는 기업연금 부채 상태에서 2005년 12월부터 DC형을 포함한 퇴직연금이 도입되었지만 세제우대나 보조금이 거의 없어 보급전망이 불확실하다. 다만 2010년 이후 영세사업장 근로자의 퇴직연금 보험료 일부를 국고로 지원할 예정이다. 개인연금은 1994년 도입 이후 한때 활성화 하려는 조짐을 보였지만 후속조치인 신 개인연금(2001년 도입)이 활성화를 가로막고 있다. 우리도 사적연금을 활성화하지 못하면 독일 못지않게 공적연금의존도가 높은 나라가 될 수 있다.

넷째, 1989년 통일 이후 동독거주자 등 그동안 기여실적이 없는 수급대상자에게 연금(non-insurance benefits)을 지급하면서 전체 연금지출액의 25~30%가 재정에서 지원되고 있다.⁶⁾ 이전에도 공적

5) 이는 수급자수/가입자수 변화를 반영하는 요소로 연금제정의 장기결정요소 중 가장 중요한 값이다. 구체적인 산식은 Börsch-Supan and Wilke(2004), p.26. 참조.

6) Börsch-Supan and Wilke(2004), p.2.

연금 급여 지원에 재정이 투입되었지만 이 정도 규모는 아니었다. 우리나라는 공무원연금과 군인연금 등의 기여금 납부와 퇴직수당 지급, 적자보전에 대규모 재정이 투입되고 있으며 이를 종합적으로 고려한 재정부담분의 전체 연금급여지출액 내 비율은 2004년 기준 35% 수준으로 추정된다.⁷⁾ 문제는 정부지원이 가입자가 소수인 특정 연금에 집중지원되고 있으며 발생원인이 수지균등원칙을 무시한 연금제도에 있다는 점이다.

우리 연금의 실태와 전망

공적연금은 무소득배우자를 제외한 대부분의 성년 국민이 강제 가입대상인 국민연금과 공무원, 군인, 교원이 가입대상인 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(통칭 사학연금)으로 구성된다. 이들 연금은 가입대상도 다르지만 제도 발족시점도 다르다. 1960년에 발족한 공무원연금과 군인연금(1963년 재발족)이 가장 빠르고 사학연금은 1975년, 국민연금은 1988년에 도입되었다.⁸⁾

7) 연금지출 9조 4,867억원 재정부담 3조 3,328억원에서 얻은 수치다. 연금지출은 4대 연금의 급여비 9조 1,156억원과 관리운영비 3,711억원이다. 재정부담은 기여금부담 2조 3,835억원, 농어민보험료 보조 412억원, 국민연금공단운영비 보조 1,192억원, 적자보전금 7,889억원이다. 퇴직수당 1조 3,104억원은 연금지출과 재정부담에서 각각 제외했다. 국민연금과 기준을 맞추기 위함이다. 퇴직수당을 양쪽에 넣으면 43%가 얻어진다. 국민연금에서 본격적인 수급자가 발생하는 2008년 이후 이 값은 낮아질 것이다. 국회예산정책처(2005), <표 3> p.97.

8) 국민연금은 본래 1974년에 ‘국민복지연금’이라는 이름으로 도입될 계획이었는데 석유위기가 터지면서 시행이 무기한 연기되었다가 국민연금으로 이름을 바꿔 도입되었다.

2004년 12월 기준 4대 연금의 가입자는 1,842만 7,000명이고 수급자는 168만 명으로⁹⁾ 평균 부양비는 9.1%이다. 군인연금(39.5%)과 공무원연금(20.2%)은 성숙단계에 들어섰거나 들어가고 있다.

사적연금은 개인의 자유의사로 가입하고 탈퇴할 수 있는데 국내에는 전 국민이 가입대상인 개인연금이 1994년부터 보급되었으며 직장근로자가 가입대상인 퇴직연금이 2005년 12월 도입되었다. 우리는 다른 선진국들과 달리 퇴직연금보다 개인연금이 먼저 도입, 발달되는 특이한 모습을 보이고 있다. 이렇게 된 배경에는 일본을 제외한 주요 선진국에서 유례를 찾아보기 힘든 법정 ‘퇴직금’제도가 있다. 근로기준법은 5인 이상의 상용근로자를 고용하는 사업장 고용주는 1년 이상 근속한 퇴직근로자에게 근속 1년당 30일분 이상의 평균임금을 퇴직시 의무적으로 지급하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 기준을 충족하는 근로자는 47.2%(589만명, 2002년 8월 기준)에 불과하며 나머지는 적용이 제외되는 5인 미만 사업장근로자와 근속기간 1년 미만의 5인 이상 사업장근로자이다. 개인연금 가입자는 세대별 가입률 기준으로 25.6%(2001년)를 보인 후 지속적으로 하락, 최근에는 20%를 밑돌 것으로 전망된다. 퇴직 후 가계소득에서 개인연금보다 퇴직금 비중이 월등히

9) 가입자는 국민연금 1,707만 명, 공무원연금 96만 5,000명, 사학연금 23만 명, 군인연금 16만 2,000명이며 수급자는 각 140만 명 1,000명, 19만 5,000명, 2만 명, 6만 4,000명이다. 부양비(수급자/가입자)는 각 8.2%, 20.2%, 8.7%, 39.5%를 보이고 있다. 국회예산정책처(2005), <표 2>, p.96.

10) 법정퇴직금은 1953년 5월의 근로기준법(법률 286호) 제정시 임의제도(제28조)로 도입되어 2년 이상 근속자는 1년당 30일분, 10년 이상 근속자는 10년 초과 1년당 60일분의 평균임금을 받게 하였다. 1961년 법개정시 강제가입화하면서 30인 이상 사업체의 1년 이상 근속자에게 1년당 30일분 이상의 평균임금을 지급토록 하였다. 1976년 16인 이상 사업장, 1987년 10인 이상 사업장, 1989년 5인 이상 사업장으로 확대되었다.

크다는 점을 감안하면 퇴직금의 퇴직연금화와 퇴직연금의 보급확대가 시급한 과제임을 알 수 있다.

공적연금과 사적연금이 지금 상태로 운영되면 노후소득을 연금에 의존하여 생활할 수 있는 노인은 크게 제약될 것이다. 공무원, 교원, 군인 등 공직자로서 20년 이상 근속한 이들과 민간 근로자로서 급여가 중상층 이상이고 직장이 안정되어 퇴직시 퇴직금(혹은 퇴직연금)을 받고 일정금액 이상의 국민연금도 받는 이들이다. 이들은 전체 노인의 30%, 배우자를 포함하더라도 50%를 밑돌 것으로 전망된다. 나머지 절반 이상의 노인들은 공적연금과 사적연금만으로는 필요한 노후소득을 조달하기 힘들기 때문에 취업소득 외에 금융저축, 자녀지원 등에 의존하지 않을 수 없다. 또 65세 이상 노인의 15~20%는 국민기초생활보장, 경로연금, 의료급여 등의 형태로 정부로부터 소득지원과 현물지원을 받아야 최소한의 생계를 꾸려나갈 수 있을 것이다.¹¹⁾

다시 말하면 지금의 연금제도는 공적연금이든 사적연금이든 안정된 직업과 직장을 가져 장기근속할 수 있고 소득이 중상 이상인 이들의 노후를 보장하는 역할을 맡고 있다. 위에서 지적하였듯이 이 같은 그룹에 들어갈 계층은 전체 노인의 30% 정도, 나머지 70%의 노인들에게 지금의 공적연금과 사적연금은 이름만 근사할 뿐 노후에 큰 도움이 되지 않는 제도로 인식될 수 있다.

지금의 공적연금과 사적연금의 기본틀과 차별적 규정을 개정하지 않으면 근로기의 소득불평등이 은퇴기에 확대되면서 우리 사회의 소득불평등이 큰 사회문제로 발전할 수 있다. 은퇴기에 연금으로 노후소득을 조달할 수 있는 30% 그룹은 현역시절에도 급여수준이 높고 직장 안정도가 높은 취업자들이다. 이러한 그룹을

11) 2005년 기준 65세 이상 노인은 437만 명인데 이중 국민기초생활보장 수급자가 36만 명, 경로연금 수급자가 27만 명으로 합계 14.7%를 점하고 있다.

65세 이후의 은퇴기에 두텁게 보호하는 제도가 지금의 공적연금과 사적연금이다. 더욱 걱정인 것은 이들을 보호하는 데 들어가는 막대한 재원의 출처가 후손들에게서 무차별적으로 징수될 세금과 보험료라는 점이다.

공적연금 개혁은 2008년 이후?

상황이 이러한데도 지금의 정치가와 정부는 공적연금과 사적연금의 기본틀과 그 구조를 서둘러 바꾸려고 적극 노력하지 않고 있다. 앞으로 그렇게 될지 모르지만 지금은 그같은 문제가 표면화되기 전이고 따라서 당장 문제가 없는데 정권 쟁취나 지지율 향상에 도움이 되지 않고 힘있는 이해집단의 비위에 거슬리는 연금개혁에 나서고 싶지 않다는 것이다. 솔직히 말해 이 점에서는 여야가 한 마음인 것 같다.

물론 정부·여당 측 인사 중에 훗날 무책임한 정부, 정치가라는 말을 듣기 싫어 연금개혁을 입에 담고 법개정을 위해 뛰는 이가 없지 않다. 하지만 ‘여론 눈치보가’라는 대세에 밀려 이들의 주장과 행동은 매몰되고 개정법이라는 형태로 결실을 맺지 못하고 있다.

다행히 2005년 10월, 여야가 합의하여 국회내에 특별위원회가 설치되었다. 이 위원회에서는 2006년 2월의 임시국회 상정을 목표로 국민연금법 개정안을 다룰 예정이다. 3년째 답보상태에 있는 국민연금법 개정이 필요하다는 인식하에 출범한 위원회인 만큼 2006년 2월이라는 시한에 구애받지 않고 장기적으로 지속가능한 국민연금의 틀을 제시해주길 기대한다. 그렇지만 여론의 향배와 여야간 협상 여하에 따라선 2007년 말의 대통령선거때까지 국

민연금법 개정을 비롯한 모든 연금개혁이 미루어질지 모른다. 한 나라당이 기초연금제를 양보하지 않고 다음 대선에서 기선을 잡겠다는 다시말해 지난 대선에서 당한 ‘연금실패’의 한恨을 풀어보겠다는 자세를 취한다면 정부·여당의 실세들은 선부른(?) 개정안으로 여론의 질타를 받느니 차라리 연금개혁을 차기정부 과제로 떠넘기는 것이 상책이라고 판단할 가능성이 높다.

그렇다면 연금개혁을 2008년까지 덮어놓고 있어도 별반 문제가 없는 것일까. 정치가 집단의 이해관계와 여론이 무서워 국민연금과 공무원연금의 개혁을 수년씩 뒤로 미뤄도 우리 경제와 사회의 복지후생에 지장은 없는 것일까. 결론부터 말하면 그렇지 않다. 매우 큰 주름살이 안겨진다. 2003년에 시도한 국민연금법 개정법률안 통과가 만 2년째 미뤄지고 공무원연금 등 특수직역연금 개혁논의가 기약없이 미뤄지면서 한 해에 40조~50조원에 달하는 공적연금 미적립채무(책임준비금 부족액)가 늘어나¹²⁾ 우리 후손들이 그 부담을 조세와 보험료로 추가부담해야 한다.

후세대가 저축과 소비에 써야 할 소득을 지금의 현역 세대를 부양하기 위해 높은 조세와 보험료로 납부해야 하므로 자본축적이 저해되어 2020~2030년의 경제 성장잠재력이 떨어지고 그 결과 선진국 진입에 실패할 수 있다. 그뿐 아니다. 막대한 미적립채무 증가분의 대부분은 공무원, 교원, 고소득 근로자 등 우리 사회의 가진 자 계층에게 지금 약속한 대로 두툼한 연금을 지급하는

12) 한국사회보험연구소(2005) 시산에 따르면 2003년 말 기준 4대 공적연금의 책임준비금 부족액 381조 7,000억원이 2004년 말 기준 434조 5,000억원으로 늘어 1년 만에 52조 8,000억원이 증가했다. 이는 1년 경과시 기가입자 연금채권이 그만큼 늘기 때문이다. 국민연금이 254조 6,000억원에서 292조 9,000억원으로 38조 3,000억원이 늘어 가장 크고 군인연금 14조 7,000억원에서 15조 8,000억원, 공무원연금 92조 8,000억원에서 103조 6,000억원, 사학연금 19조 7,000억원에서 22조원으로 나타나고 있다.

데 사용된다. 연금개혁을 한 해 두 해 미룰수록 ‘부익부빈익빈’ 현상이 심화하면서 우리 사회의 빈부격차가 심해질 것이다.

우리는 이 같은 상황으로의 발전을 막아야 한다는 인식 하에 이 보고서에서 미래세대의 활력을 온존하고 불공평을 최소화할 연금개혁 플랜을 제시하고 있다.

(1) 연금체계 구축의 세 가지 목표¹³⁾: 지속가능성, 형평성, 자조형

우리가 연구를 수행하면서 염두에 둔 것은 국민의 신뢰를 받을 수 있는 연금제도 구축방안을 제안해야 한다는 점이었다. 신뢰도를 얻기 위해서는 장기 지속가능성(sustainability)과 제도 간 급여의 형평성(일정수준의 급여 적절성 포함)이 확보되고 가입자가 근로기에 자신의 노후를 대비할 수 있도록 유도하는 ‘자조형 연금체계’ 구축이 필요하다고 판단하였다.

우리는 이상의 세 가지 목표를 추구하는 큰 그림 하에 점진적인 개혁방식을 도입, 기득권 세력의 반발을 최소화하면서 실천가능한 방안을 모색하고 있다.

13) EU이사회는 2001년 6월(에테보리)과 12월(라켄) 회의를 통해 EU 연금개혁의 3원칙과 11개 공통목표를 설정하였다. 이후 2003년 3월(브뤼셀) 이사회에 “타당하고 지속가능한 연금-EU위원회, 이사회 공동보고”(통칭 EU연금보고)가 제출되어 EU연금정책의 근간이 되고 있다. 여기서 천명된 3원칙은 적절성(adequacy), 지속가능성, 사회환경적응성이며 원칙에 대응하여 각각 셋, 다섯, 셋의 공통목표가 기술되고 있다. 상세내용은 岩間大和子(2005), p.119. 및 European Commission(2003) 참조. 우리는 국내상황을 고려하여 타당성을 형평성과 사회환경적응성을 자조형과 연계하여 설명하고 있다.

장기 지속가능성 확보

장기 지속가능성 확보가 중요하다. 국민연금을 위시한 공적연금이 국민의 불신을 받는 주된 이유의 하나가 제도의 지속가능성 위기다. 발족 초기의 잘못된 제도설계에 따른 저부담·고급여 구조와 급속한 인구의 고령화로 4대 공적연금이 이미 재정위기에 직면해 있거나 머지않아 직면할 전망이다. 군인연금은 1977년에 적립기금이 고갈되었고, 공무원연금도 1999년에 사실상 적립기금이 고갈되었지만 이후 보험료 인상과 정부지원으로 일정한 기금을 유지하면서 재정위기를 잠시 벗어났을 뿐이다. 재정이 다소 안정되었다는 사학연금과 국민연금도 각각 2030년과 2050년 이전에 기금이 고갈위기에 처할 전망이다.¹⁴⁾

공무원이 대거 퇴직한 1999년, 공무원연금이 재정위기에 놓이자¹⁵⁾ 정부는 제도개혁에 착수, 2000년 말에 개정법률안을 통과시켰다. 이 법안에서 지급개시연령의 단계적 상향조정,¹⁶⁾ 연금급여의 물가슬라이드(이전 임금슬라이드, 2003년에 다시 양자혼합형으로 개정), 연금급여 산정 보수기준의 퇴직 전 3년평균보수월액 채택(이전 최종보수월액), 재취업 수급자의 연금급여 삭감(5년 유예 후 2005년 7월 시행), 보험료율 인상 등의 조치가 마련되었다.

14) 국민연금발전위원회(2003), 한국보험학회(2001). 최근 한 조사(한국개발연구원, 2004, 2005)에 따르면 낮아진 출생률과 저금리가 고갈예정 시점을 5, 6년 앞당길 것이라고 한다.

15) 수직적자는 1998년에 1조 7,534억원, 1999년에 2조 7,520억원이었다(<표 3-8> 참조).

16) 수급개시연령은 1960년 도입 시 60세였는데 출범 2년째에 연령제한을 없애 20년만 근속하면 수급자격이 부여되었다. 2000년 법개정 시 수급연령의 하한선이 50세로 정해졌고 이후 단계적으로 올라가 2021년부터 60세가 된다. 국민연금의 수급개시연령은 60세이며 1969년 이후 출생자는 65세이다.

이들은 근본적인 재정안정화 방안이라기보다 당장의 재정위기를 넘기는 임시방편적인 조치였다. 장기 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율의 단계적 인상과 연금급여수준의 단계적 인하가 필수였는데 보험료율 인상은 제한적이었고, 연금급여수준의 단계적 인하 역시 극히 미미하였다. 대신 향후 발생할 수지적자를 전액 재정에서 보전토록 함으로써 수지적자 보전책임을 가입자, 정부의 공동책임에서 정부 단독책임으로 변경하였다. 이 조항의 신설로 법제의 개폐에 강한 영향력을 지닌 공무원들의 ‘도덕적 해이(moral hazard)’가 전형적으로 반영된 법개정이라는 비난을 면하기 어렵게 되었다.

공무원연금의 장기 지속가능성을 재정지원에 의존하여 해결하려 한 것과 대조적으로 정부는 국민연금에 대해서 재정의 추가적 지원 없이 자체적으로 장기 지속가능성을 확보하도록 요구하고 있다. 이를 위해 그동안 가입자가 ‘더 내고 덜 받는’ 개혁을 단계적으로 시행해 나갈 방침임을 누누이 천명하였다. 발족 후 10년차인 1998년에 연금급여수준을 14% 인하하는 개혁을 단행하였고 15년차인 2003년 말에 연금급여수준을 다시 17% 인하하면서 보험료를 단계적으로 인상하는 개혁을 시도하였지만 야당의 반대와 대체법률안 제출로 개정논의가 표류하고 있다. 정부·여당의 개정 법률안은 장기 지속가능성을 보장하지 못하는 약점을 지니고, 야당의 기초연금제 개정법률안은 공무원연금처럼 막대한 재정 지원에 의존하여 장기 지속가능성을 담보하려 한다는 점에서 약점을 지닌다. 독일, 미국, 일본 등 선진국의 연금운영경험이 시사해 주는 비는 소득비례부분을 포함한 공적연금급여지출액의 50% 이상을 재정에 의존하는 제도는 장기적으로 지속가능하지 않다는 것이다.¹⁷⁾

17) 한나라당의 기초연금제 국민연금법 개정법률안은 기본적으로 연금급여지출

제도간 급여의 형평성 확보

국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금 간의 제도 간 급여의 형평성을 확보하는 문제다. 국민연금의 평균적인 수급자는 최저생계비에 미치지 못하는 급여를 받는 반면 공무원연금의 평균적인 수급자는 최저생계비를 훨씬 웃도는 급여를 받아 형평성이 크게 훼손되고 이로 인해 연금제도의 적절성^{adequacy}이 위협받고 있다.

평균적인 가입자라면 국민연금 직장가입자와 공무원(혹은 교원)의 연말평균 보수월액(2004년 기준, 국민건강보험공단)이 219만 9,000원과 320만 8,000원으로 공무원이 46% 높다. 공무원의 평균근속연수가 다소 길다는 점을 감안하더라도 양자의 보수수준 차이는 명확하다. 더구나 1998년에는 직장가입자가 108만 4,000원으로 공무원의 93만 9,000원보다 13% 정도 더 많았다. 이 같은 역전의 주된 원인은 김대중 정권기에 행해진 공무원, 교원의 높은 급여인상 때문이다.

이처럼 공무원의 근로기 보수수준이 국민연금 가입자의 그것보다 훨씬 높는데 은퇴기에 근로기의 높은 보수에 기초한 공무원연금까지 받아 공무원과 국민연금 가입자 간의 소득불공평 확대가 우려되고 있다. 1960년에 도입된 공무원연금이 수차례의 개정을 거치면서 급여수준을 인상해 온 것은 직장근로자에 비해 낮은 근로기 보수를 노후에 보상해 주기 위한 것이었다. 그런데 보수수준이 역전된 지금 공무원연금은 개정되지 않고 그대로 남아 있다.

의 60% 이상을 재정(즉 조세)에 의존하도록 설계되어 장기지속성 측면에서 의문시되고 있다.

배준호(2001)에 의하면 공무원연금 만액연금 수급자(33년 가입)는 가입기간 중 낸 보험료 합계액보다 4, 5배가 넘는 연금을 은퇴기에 수령, 국민연금 만액연금 수급자보다 배 이상 유리한 연금을 받고 있다. 수치로 말하면 퇴직 공무원은 퇴직한 일반 근로자보다 은퇴기에 1억 5,000만~2억원(2005년 값으로는 2억~2억 5,000만원) 정도를 더 받는다. 이 같은 연금혜택 때문에 철도구조 개혁작업이 애를 먹은 바 있다. 2002~2003년에 걸쳐 추진된 철도개혁이 마지막에 부딪힌 난관은 직원들의 신분이 민간인으로 바뀔에 따라 약 6할 정도의 철도청 직원(20년 미만 근속자)이 공무원연금 수급권을 갖지 못하게 되는 문제였다. 당시 철도노조는 국민연금보다 유리한 공무원연금을 포기할 수 없다고 강하게 반발하였고 논란 끝에 이들에게 20년 한정특례 공무원연금을 적용키로 한 바 있다.¹⁸⁾

공무원연금이 유리하게 설계된 것은 이뿐만이 아니다. 맞벌이 부부 규정도 후하다. 맞벌이 공무원은 한쪽이 사망해도 남은 배우자는 자신의 연금과 유족 자격으로 배우자 연금액의 35%를 추가로 받을 수 있다. 그렇지만 국민연금에서는 그동안 1인 2연금을 허용하지 않다가 사망 배우자 연금액의 20%를 일시금으로 받도록 개정법률안(2004년 12월)에 반영하였다. 이처럼 여러 가지 측면에서 국민연금보다 유리하게 설계된 공무원연금은 근로기 보수 수준이 역전된 지금, ‘장기근속 후 퇴직 시 소득보상’이라는 도입 시의 논리와 명분을 상실했다.

그런데도 국민연금 지원액보다 월등히 큰 규모의 예산을 매년

18) 한국사회보험연구소(2003). 20년 미만 근속자가 철도공사로 옮긴 후 국민연금 대신 공무원연금에 계속 가입하여 수급권 취득시, 1인당 약 1억 2,000만~2억원의 연금을 더 받지만 20년 한정특례연금 적용시 연금이득은 7,000만원에서 1억 2,000만원 수준으로 줄어든다.

공무원연금 지원에 투입하고 있다. 2005년 기준으로 국민연금 지원액은 1,867억원인 데 비해 공무원연금은 7,333억원, 군인연금은 8,564억원에 달한다.¹⁹⁾ 가입자수와 수급자수를 합한 인원은 국민연금이 공무원연금의 16배나 된다. 지난 5년간(2000~2004년)의 실적치와 향후 5년간(2005~2009년)의 예상치를 비교하면 공무원연금 적자는 8,500억원에서 7조 3,000억원으로 늘고, 2010년은 2조 8,000억원, 2020년은 13조 8,000억원으로 적자가 커질 예정이다. 군인연금은 향후 5년간 적자가 5조 1,200억원이 예상된다. 2004년 한 해 정부의 공적연금 지원금액은 4조 6,432억원²⁰⁾으로 일반회계 예산의 4% 상당액이며 GDP 대비로는 0.6% 정도다.

우리 못지않게 공무원을 우대하는 프랑스가 2003년 8월의 연금개혁법에서 3대원칙의 하나로 ‘직업에 따른 연금차별 철폐’를 선언, 온실에 있던 프랑스 공무원연금이 일반근로자연금과 동일한 잣대로 개혁되고 있다.²¹⁾

19) 국민연금의 1,867억원은 공단운영비의 30%인 984억원(일반회계), 농어촌 관리운영비 277억원(농특회계), 농어민연금 보험료 605억원(농특회계)으로 구성된다(국회 보건복지위원회, 2004). 공무원연금과 군인연금은 당기적자 국고보전금에 보험료, 퇴직수당, 재해보상급여, 국고대여 학자금 지원이 포함되지 않았다(국회 국방위원회, 2004).

20) 여기에는 국가기여금 2조 3,835억원(공무원 1조 9,763억원(국가 6,969억원, 지방 1조 2,794억원), 사학 1,386억원, 군인 2,686억원), 퇴직수당·재해보상 1조 3,104억원(공무원 9,275억원, 사학 1,558억원, 군인 2,271억원), 국고보전금 7,889억원(공무원 1,742억원, 군인 6,147억원), 농어민보험료 보조 412억원(국민연금), 관리운영비 지원 1,192억원(국민연금)이 포함된다. 국회예산정책처(2005), <표 4>, p.100.

21) 1990년대 이후 프랑스 연금개혁개요는 岩間大和子(2005, pp.122-124) 참조. 상세내용은 Oka(2004) 참조.

자조기능 강화

공적연금과 사적연금을 통해 가입자 스스로가 노후를 대비할 수 있도록 유도하는 자조형 연금의 기능을 강화하는 문제다. 국민연금은 발족 이후 보험료방식을 유지해 옴으로써 근로기의 기여, 즉 저축을 통해 은퇴기에 연금급여를 수령할 수 있다는 인식을 심어 주었다. 저부담·고급여의 구조적 문제가 없지 않지만 가입자들은 매달 내는 기여분이 자신이 행하는 저축의 하나라는 사실을 강하게 인식하고 있다.

4대 공적연금 중에서 자조형 연금의 성격이 가장 강한 국민연금에 ‘더 내고 덜 받는’ 개혁을 강요하여 자조기능을 강조하는 한편 그렇지 않아도 자조성격이 약한 공무원연금에는 ‘더 없애주는’ 반개혁적 조치가 취해졌다. 2000년과 2003년의 공무원연금법 개정이 그것이다. 이러한 가운데 제시된 것이 한나라당의 기초연금제 국민연금법 개정법률안²²⁾이다. 이 법안이 통과되면 연금급여

22) 현행 1층구조를 기초연금과 소득비례연금의 2층구조로 바꾸어 기초연금은 1인 1연금으로 기초노령연금(기초장애연금도 있음)은 65세 이전 40년 중 20년 이상 국내거주 국민으로 노령연금 미수급자에게 수급 전년도 평균소득월액의 20%(소득대체율 20%)를 균등연금액으로 지급하는 방식이다. 기초연금 소요재원은 국고(부가가치세)로 조달하며 소득대체율은 초년도 8.5%, 이후 24년에 걸쳐 20%에 이르도록 설계되었다. 소득비례연금은 7%(현 9%에서 2% 포인트 하향)의 보험료를 적립방식으로 운용하되 급여는 현 연금산식의 소득비례부분을 수급하는 확정급여방식이다. 자영자도 소득비례연금의 강제가입 대상이다. 공무원연금 등 특수지역연금에도 기초연금이 적용되므로 현 공무원연금은 별도의 지역연금으로 재편하며 이때 보험수지를 균형시키기 위해 보험료율을 21% 수준까지 올리고 급여산식을 최종3년 보수평균 대신 재직기간보수평균으로 바꾸는 방안을 제시하고 있다. 상세한 내용은 윤건영 외(2004) 참조.

의 60% 이상을 재정에 의존하므로 국민연금의 자조기능은 지금보다 크게 약화된다.

사회보험 방식의 1소득자 1연금 체계인 국민연금과 달리 한나라당은 조세방식중심의 1인 1연금 체계로 무기여 정액연금이 기초연금으로 제공된다. 단기적으로 보면 가입자 보험료 부담이 2% 포인트 줄고 국가가 조세로 조건없이 일정액의 연금을 지급해주겠다고 하니 일견 기분 좋고 고마운 우리 정부라는 생각이 들 것이다. 하지만 이것도 잠깐이고 대응조치로 ‘복지세’, ‘사회보장세’ 등 지금까지 없던 조세가 생겨나거나 기존 조세의 세부담이 늘 것은 불 보듯 뻔한 일이다. 한나라당은 당장 부가가치세를 2~3% 포인트 올리도록 계획하고 있다. 보험료부담을 줄이는 대신 조세부담을 늘리지 않고서는 기초연금을 지급할 수 없다. 시산치이지만 기초연금 운영에 드는 재원은 2005년에 9조 8,000억원, 2010년에 17조 4,000억원, 2020년에 52조 6,000억원 등으로 급속히 증가할 것으로 추정되고 있다²³⁾.

자조형 연금체계를 구축하는 또 다른 한 축이 세제우대형 사적연금이다. 우리나라에서는 개인연금과 퇴직연금의 기능을 대신해 온 퇴직금(퇴직보험, 퇴직일시금신탁)이 공적연금을 보조하는 자조형 소득보장 수단으로 사용되어 왔지만 발전속도는 더뎠다.

외부에 적립되는 상품인 개인연금과 퇴직보험은 비슷한 규모로 성장해 왔지만 개인연금은 2001년 1월의 신상품 개발 이후 오히려 발전이 저해되는 역효과가 발생하고 있고, 퇴직보험은 2005년

23) 한나라당 국민연금TF(2004). 윤건영의원실(2005)은 2050년에 기초연금급여가 GDP의 6.9%까지 증가할 것으로 전망하고 있다(6쪽). 그러나 다수의 국내연금전문가들은 동 급여가 10%이상의 수준이 될 것으로 전망하고 있다. 2050년 무렵 소득비례연금을 포함한 국민연금급여는 GDP대비 17~18%수준에 달할 것으로 예상된다.

12월에 도입된 퇴직연금에 그 자리를 넘겨줄 처지라 발전속도가 더디다. 퇴직보험을 내실 있는 퇴직연금으로 전환하기 위한 ‘근로자퇴직급여보장법’이 2004년 말 국회를 통과하여 2005년 12월부터 시행되고 있다.

아쉬운 점은 정부가 국민연금의 급여수준 하향조정을 시도하면서 이를 대체할 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금의 강화에 힘을 기울이지 않고 있다는 사실이다. 현 상태로는 퇴직연금의 강제 및 유인효과가 약해 조기에 보급, 정착될 것으로 예상되지 않는다. 법적강제력도 없지만 세제나 보조금 등 정책유인도 거의 없기 때문이다. 이는 공적·사적연금을 망라한 정부 연금정책의 방향성이 분명치 않다는 것을 의미하며, 이것이 국민들의 노후불안과 어우러져 막연한 연금불신으로 이어지고 있다.

공적연금 개혁에의 길: 명분과 함정, 저_레리스크 해법

우리 주변에서 공적연금을 논할 때 명분 중시 차원에서 곤잘 제기되는 네 가지 주장과 사적연금에 대한 세 가지 주장에 대해 우리 연구진의 인식을 기술하고 이러한 주장 뒤에 감추어진 함정을 음미하고 리스크가 작은 해법을 모색한다. 공적연금과 관련한 네 가지 주장은 ① 보험료 방식 국민연금의 폐지 내지 기능약화, 조세방식 혼합통한 거대기금 문제회피 ② 국민연금의 사각지대 해소 ③ 최저보증 이상의 연금급여 보장 ④ 제도 간(직업별) 차이로 일원화는 무리라는 주장을 지칭한다.

(1) 보험료만으로는 한계, 조세동원?

보험료 방식의 국민연금을 폐지하거나 기능을 약화시키고 조세

방식 연금을 신규로 도입해야 한다는 주장이다. 2004년 5월 이후 수개월간 전국적인 관심사가 되었던 국민연금의 8대 비밀과 그에 촉발된 안티국민연금운동은 중국적으로 국민연금 폐지라는 과격한 주장으로 이어졌고 이후 여론조사에서도 여전히 국민들의 높은 지지를 얻고 있다. 그렇지만 시행 후 17년이 경과하여 현실적으로 폐지가 어렵다면 지역가입자를 중심으로 임의가입을 허용하고 생활이 어려운 사람들에게 기납부 보험료를 대출해 주며 조세방식의 기초연금을 도입, 보험료 부담을 낮추라고 주장한다. 당장의 생계를 꾸려가기도 힘든데 20년, 30년 후를 대비해 지금 허리띠를 졸라매라는 정부 측 주장을 납득할 수 없다는 것이다.

국민 다수의 노후수급권이 그렇게 걱정된다면 공무원, 군인연금을 지원해 주듯이 국민연금에도 재정을 투입, 보험료 납부여력이 없는 이들을 한시적이나 항구적으로 지원하는 조치를 마련해야 하지 않느냐고 반문한다. 기초연금은 모든 가입자가 해당되는 점에서 이 주장과 궤를 달리하지만 조기에 재정을 투입, 국민연금을 지원해 줘야 한다는 점에서는 같은 맥락에 있다.

국민연금 폐지가 가져올 충격은 국민연금 유지 시보다 더 클 수 있다는 점에서 논외로 삼는 것이 좋을 것 같다. 그렇다면 제도를 유지하면서 지역가입자의 임의가입 전환, 기초연금 도입, 보험료를 인하를 검토할 수 있는데 이들을 모두 받아들여 정책화했다고 하면 어떻게 될까. 보험료율은 지금 수준에서 고정되거나 약간 낮아질 수 있겠지만 대신 세부담이 크게 늘고 지역가입자 중 상당수는 노후소득을 연금 외 다른 소득에 의존해야 할 것이다. 이것이 어려운 이들은 빈곤선의 경계점에 위치할 가능성이 높다. 보험료보다 재정 중심으로 노후를 보장하는 과정에서 정부규모가 커지고 가입자의 노후대비노력은 크게 약화될 것이다.

우리는 보험료 방식 국민연금은 유지가능한 한 유지하고 보험

료는 일정수준(가령 12%) 이하로 고정하는 것이 바람직할 것이라는 인식을 가지고 있다. 지금의 높은 소득대체율(60%)을 유지하기 위해 보험료율을 15% 혹은 그 이상으로 올리면 자영업자 등 지역가입자의 소득신고가 더욱 부실해지고 미체납이 증가하여 수급자-미수급자 간 불공평이 확대될 것이다.

이를 막기 위해 조기에 재정을 투입하여 미수급자 발생을 최소화하는 것이 바람직할 것으로 전망하였다. 즉 취업불안정으로 보험료 납부가 힘들거나 부담스러운 가입자에게 예산으로 일정기간 보험료를 지원하는 등의 조치를 도입, 이들이 국민연금망에서 떨어져 나가는 것을 막고 자조노력을 부추기는 조치가 검토되어야 한다는 인식이다. 이를 위해 지금 공무원연금, 군인연금 지원에 들어가는 재원의 일부를 국민연금으로 지원대상을 바꾸고, 국민연금의 추가적 재정지원을 검토가 필요가 있다고 제안하고 있다. 이렇게 하는 것이 기초연금 도입 시보다 적은 예산으로 높은 효과를 거둘 것이라는 것이 우리의 인식이다.

(2) 사각지대, 국민연금의 틀 안에서 해결?

국민연금 가입대상자 중 보험료를 제때 납부하지 못해 장래 수급권을 얻지 못할 것으로 예상되는 15~20%의 가입대상자, 이른바 ‘사각지대’ 계층의 노후소득보장을 국민연금의 틀 내에서 해결해야 한다는 주장이다. 34% 정도의 미수급 가입대상자 중 14~20%는 스스로의 노력과 자녀 지원으로 최저생계비 이상의 소득을 확보할 것으로 내다본 것이다. 여기서 34%는 국민연금 납부예외자 27%(2003년 말 기준)에 미체납자 7%를 더한 값이다.²⁴⁾ 지금 우리 사회는 생각보다 높은 납부예외자 비율을 놓고 수년 전부터

24) 석재은(2004), p.213.

20년, 30년 후 발생할 미수급권자 문제를 걱정, 대비책 마련에 나서고 있다.

사각지대 문제는 재정불안정과 더불어 국민연금 2대 문제의 하나로 지적되고 있는데, 실제 이상으로 중요성이 부풀려진 측면이 없지 않다. 왜냐하면 우리에게도 국민연금 외에 폭넓은 공적부조 프로그램인 국민기초생활보장제도가 있기 때문이다. 필요하다면 이를 보완, 확대운영하면 사각지대 문제의 상당부분을 해소할 수 있는데 이를 두고 무차별적인 (조세 재원의) 기초연금에 의존하려 하면 지원대상 제한이 어렵기 때문에 재원의 낭비로 이어질 수 있다. 저소득층 지원을 기초연금에서 공적부조로 바꾼 독일, 최저보증연금으로 바꾼 스웨덴, 연금크레딧으로 바뀌가고 있는 영국은 이 같은 낭비를 경험하고 기초연금을 포기한 게 아닐까.

사실 일의 처리순서는 납부예외자, 미체납자가 늘어나는 이유를 찾아 이러한 이들이 줄어들도록 조치하는 것이 우선이다. 무리하게 자영업자에게 적용했다면 이의 해법을 모색하고 자영업자에게 요구하는 보험료율이 턱없이 높다면 보험료율 인하를 검토하는 것이 선행작업이어야 할 것이다.²⁵⁾ 보험료 방식으로 국민연금을 운영해 온 선진국 중 사각지대 문제를 고민하다가 해법을 전액 조세부담의 기초연금으로 제시한 나라는 거의 없다. 대신 공적부조로 이행한 나라는 독일, 영국, 스웨덴, 이탈리아 등이다. 일본이 후보국의 하나인데 재정부담이 너무 커서 결정을 내리지 못하고 있다.

사각지대에 빠진 이라면 노후소득 외에 주거, 의료, 고독 문제

25) 소득비례연금 부분까지를 강제가입으로 규정, 자영업자에게 9% 보험료를 부담케 하는 것이 미체납의 한 원인이라는 점에서 부담능력 등을 종합적으로 검토하되 스스로 책정한 신고소득 등급을 존중, 마찰을 최소화하는 것이 한 가지 방법일지 모른다.

가 더 급할 수 있다. 장수화가 진전되면서 전체 노인의 20% 전후가 이상의 문제와 관련하여 정부나 공적기관의 전폭적인 지원을 받아야 할지 모른다. 이때의 효과적인 방식은 경로연금, 국민기초생활보장, 의료급여, 교통비, 장애인수당 등을 망라한 종합서비스 체계로 사각지대 노인층을 대응하는 방식일 것이다. 국민연금의 틀 안에서 사각지대 해소를 고려하려는 분석자세는 바람직하지 않다는 게 우리의 인식이다.²⁶⁾

(3) '용돈연금'화 곤란?

노후에 수령하는 연금액이 최저생활비나 이를 밑도는 용돈 수준으로 낮아지는 것은 막아야 한다는 주장이다. 그간의 연금개혁에서 더 내고 덜 받는 구조로 개혁하였고 앞으로, 한두 차례 그러한 방향으로 바꾼다면 국민연금이 노후소득보장 수단으로 기능하기 힘들다는 인식에 근거한 주장이다. 소득대체율을 현행의 60% (40년 가입기준)에서 더 낮추면 이 같은 현상이 우려된다는 것이다.

게다가 평균적인 가입기간을 지닌 수급자는 가입기간이 30년을 넘지 못하므로 현행 법률에서도 '실질' 소득대체율은 50% 수준에 미치지 못한다. 따라서 국회에 제출된 개정법률안대로 소득대체율을 50%로 낮추면 실질 소득대체율은 40% 수준에도 미치지 못하게 되어 최저생계비 수준²⁷⁾에 달할 수 있다고 우려한다.

26) 영국의 블레이 노동당 정권이 채택한 최저소득보증(MIG, 사회보장기여및급여법1992 제135조, 1999.4 도입)과 이를 대체한 연금크레딧(State Pension Credit Act 2002, 2003.10 도입)은 기초생활보장에 해당하는 공적부조로 저소득층 소득보증을 연금 이외의 틀로 해결한 사례이다. 최저소득보증, 연금크레딧 제공급여는 임금슬라이드이므로 물가슬라이드되는 기초연금보다 급여수준이 높다. 기초연금/MIG 값이 1999년 4월 92%, 2000년 4월 86%, 2002년 4월 77%로 낮아지면서 기초연금의 중요성이 낮아지고 있다. 岩間大和子(2004), pp.30-34.

연금액이 용돈수준으로 떨어지는 것을 막기 위해 보험료율을 15% 이상의 수준으로 인상하면 자영업자 등 지역가입자를 중심으로 미체납이 크게 증가하여 사각지대 문제가 더욱 심화되면서 제도도입 취지가 퇴색하고 상황에 따라서는 현행 제도를 더 이상 지속할 수 없게 될 수 있다. 다시 말해 대다수 수급자가 최저생계비 이상의 연금을 받도록 설계해야 한다는 것 자체가 이상론이라는 것이다. 독일, 스웨덴 등도 연금수급액이 최저생계비를 밑돌면 그 차액을 보상해 주고 차액과 수급액 합계가 공적부조 수급액보다 일정수준 많도록 제도를 운영하고 있다. 연금액을 높이면 높일수록 그 혜택이 중상 이상의 계층에 더 많이 배분되기 때문에 많은 나라에서 연금수급액을 일정수준 이하로 억제하고 있다.

우리는 최저생계비 혹은 그 이하 수준의 연금이라도 가입자 다수가 받게 된다면 이를 퇴직연금(퇴직금 + 추가기여분) 수급액과 합산시 소득대체율 60% 이상을 확보, 노후보장에 필요한 최소한의 소득을 확보할 수 있을 것으로 판단하였다. 물론 퇴직연금의 적용범위가 단계적으로 확산되어야 하겠고, 이를 위해 우리는 퇴직연금 가입을 단계적으로 의무화하는 안을 제시하고 있다.

핵심은 조기에 국민연금 지원 예산을 확보, 다양한 크레딧제를 통해 지원함으로써 가입자의 수급권 확보를 돕고 퇴직금과 퇴직연금이 적용되지 않고 있는 영세기업에까지 이를 확대하는 작업이다. 우리는 소득대체율이 40% 수준으로 낮아지더라도 폭넓은 크레딧제를 도입, 활용하여 가입자 대다수가 수급권을 획득할 수

27) 최저생계비는 4인가구 기준 113만 6,000원(2005년, 2004년은 105만 5,000원)으로 같은 해 1/4분기 4인 전가구 평균 (경상)소득 315만 513원의 36.1%에 상당하며 근로자가구 339만 8,787원의 33.4%, 비근로자가구 277만 1,525원의 41.0%에 해당한다. 보건복지부(2004.12), 통계청 홈페이지(http://www.nso.go.kr/news/text/s_data/j_portal_view.html?category_id=115)

있도록 정책적으로 유인하는 것이 바람직한 연금제도의 운영방향이라는 인식을 가지고 있다.

(4) 일원화—元化, 왜?

“군인연금과 공무원연금을 국민연금에 통합시킨다구? 재정이 부실한 이들 연금이 들어오면 국민연금 가입자만 손해보는 거지. 보험료도 더 빨리 그리고 많이 올라가겠지.”

“우리가 왜 국민연금으로 통합해야 하나요. 우리끼리 40년 넘게 잘 운영해 왔는데. 합치면 연금액만 낮아지겠지요. 우리는 보험료도 많이 내니까 연금도 많이 받아야지요. 퇴직금도 없는 거나 마찬가지로 연금이라도 많이 받아야지요.”

“글쎄, 잘 모르는 사람들이 공무원연금보고 뭐라고들 말이 많은데 말이죠. 공무원연금은 민간의 퇴직금과 산재보험까지를 포함한 제도라서 비교하기가 힘들어요.”(김근태 복지부 장관)

적용대상이 공무원 등으로 출발부터가 다른 제도이고 내용도 다른 제도이니 국민연금과 하나로 합친다거나 수평비교하는 것은 곤란하다는 얘기이다. 이들의 말에는 지금까지 그랬듯이 서로 다른 길을 가는 것이 탈도 적고 관리하기도 쉽다는 뜻이 숨어 있다.

최근 달라진 것은 “우리 공무원들은 여러분들보다 봉급이 작지 않습니까. 퇴직하고 연금이라도 많이 받아야 민간근로자와 공평해지지 않겠습니까”라는 말이 나오지 않는다는 점이다. 하기야 DJ 정부 5년 동안에 공무원급여가 크게 올라 같은 또래의 웬만한 대기업 근로자보다 봉급이 더 높으니 그런 말이 나오지 않는 게 당연할 것이다. 핵심은 여기에 있다. 과거 공무원 급여가 작던 시절에 만들어지고 개정되었던 공무원연금법이 지금도 그대로 적용되고 있다는 사실이다. 지금 상태를 방치하면 우리 사회의 은퇴

자 사회는 상류계층의 공무원, 교원, 군인 퇴직자 등과 그렇지 않은 기타 그룹으로 이분되는 우스운 사회로 발전해 갈 수 있다. 공무원 등은 근로기 봉급도 더 많지만 은퇴기에 두툼한 연금을 수령, 다른 그룹과의 소득격차를 노후에 더욱 확대시킬 것으로 예상된다. 또 공무원, 교원으로 우수 인력자원이 필요이상으로 집중되면서 우리 경제의 성장잠재력까지 떨어질까 우려되고 있다.

우리는 현행 연금제도가 유사한 취업경력을 지닌 이들을 직업에 따라 차별하고 있다는 인식 하에 문제를 푸는 해법으로 공적연금의 일원화一元化 작업이 필요하다고 지적하고 있다. 공무원연금과 국민연금 간의 불공평 문제는 2004년 5월 이후 국민적 관심사로까지 발전하였고, 지금도 매년 예산편성 시 공무원연금 등의 지원에 막대한 세금이 투입되는 사실이 보도될 때마다 국민적 반감이 커지고 있다. 직업에 따른 연금차별은 구시대적 발상의 산물이다. 급여수준이 역전된 지금, 더 이상 허용되어서도 또 허용될 수도 없다. 이러한 점에서 행정부는 ‘공적연금개혁위원회’(가칭)를, 국회도 여야와 상임위 장벽을 넘어 ‘공적연금특별위원회(가칭)’를 설립, 함께 이 문제를 풀어나가야 한다는 게 우리의 인식이다. 일원화 작업이 한해 두해 미뤄질수록 그 피해가 후세대에 전가되고 사회의 부익부빈익빈 현상이 가속화하기 때문이다.

사적연금 개혁에의 길: 낮은 순위의 중·저소득층 지원

사적연금과 관련한 세 가지 주장은 ① 세제우대 개인연금은 조기에 널리 보급되었다, 추가적인 세제우대는 필요없다 ② 퇴직연금제 시행으로 영세기업근로자도 퇴직금을 받게 된다 ③ 우리 금융시장이 성숙되어 있기 때문에 퇴직연금 시장이 급속히 커져도

문제가 없다는 것이다.

(1) 개인연금은 이미 널리 보급되었다?

1994년에 도입되어 선풍적인 인기를 끌었던 개인연금, 이후 열기가 식었지만 여전히 많은 국민들이 기존 개인연금과 2001년 이후 신 개인연금을 이용하고 있으므로 추가적 세제혜택 등의 조치를 통한 활성화는 필요없는 게 아닐까 라는 주장이다.

기업연금이 보급되지 않은 상황에서 노후불안을 해소하는 유력한 사적수단은 생명보험과 개인연금 가입이었다. 훗날 생명보험에서 종신보험을 판매하면서 개인연금의 세제상 매력이 상당부분 퇴색하였지만 그래도 1990년대 중반에 가입한 사람이 아주 많았고 이들이 계속 보험료를 납부하고 있기 때문에 개인연금에 대한 추가적 우대조치는 필요없지 않느냐는 인식이 널리 퍼져 있고 정책당국의 견해도 크게 다른 것 같지 않다.

그렇지만 개인연금은 당초 의도했던 것보다 가진 계층을 위한 제도가 되고 말았다. 초기에 가입하였던 중·저소득층은 이후 1990년대 후반의 경제위기와 이후의 불황기를 거치면서 상당수가 이를 해약한 데 비해 중상 이상 계층은 다수가 지금도 보험료를 지속적으로 납입하여 노후에 큰 세제 혜택이 기대된다. 2001년에 새로 도입된 상품도 확대된 세제우대를 노리고 중상 이상 계층이 집중적으로 가입했다. 가입자 특성에 대한 관심과 분석 없이 제도를 운영하다 보니 도입취지와 달리 중·저소득층이 대거 빠져나가면서 수혜층이 중상 이상 계층으로 한정되고 말았다. 게다가 최근 저금리기조 하에 도입 초기의 약정 고금리가 부담스러운 수탁기관(생명보험, 은행 등)들이 초기계약의 해제를 원하는 영업전략을 펼치면서 수탁잔고가 늘기보다 오히려 줄어들고 있다.

이 같은 상황에서 기본틀의 재검토 없이 세제우대폭을 확대하

면 중·저소득층을 끌어들이기보다 소득불평등을 오히려 확대시킬 수 있다는 것이 우리의 인식이다. 개인연금이 가진 계층의 전유물로 전락해서는 곤란하다는 관점에서 중·저소득층을 유인할 수 있고 장기가입할 수 있도록 법규정을 바꾸는 등 현행 제도의 개정이 필요하다고 판단하였다. 우리는 2002년부터 2010년까지 한 시적으로 시행되고 있는 미국 개인퇴직계정(IRA)의 운영취지에서 시사되듯이 개인연금은 약자의 경제적 기반을 강화시켜 주는 제도로 재설정하는 것이 필요하다는 인식을 가지고 있다. 명심할 점은 우리의 저소득층은 지금 같은 저금리체계에서 이자소득세 과세를 미루거나 면제해 주는 정도의 혜택을 크게 평가하여 저축할만한 여력이 없다는 사실이다. 부負의 조세, 즉 저축보조금 등 더욱 파격적인 조치의 도입이 검토될 수 있을 것이다.

(2) 영세기업도 퇴직연금 지급한다?

2005년 12월에 도입된 퇴직연금이 2010년 이후 5인 미만 사업장으로 확산되면서 이들 사업장의 근로자들도 퇴직연금 혜택을 받을 수 있을 것이라는 주장이다. 물론 2004년 말에 통과된 근로자퇴직급여보장법에 규정된 사항이므로 일정한 구속력을 지니고 있는 것은 틀림없다. 정부가 일정부분 재정으로 기여금을 분담해주더라도 영세기업에게는 퇴직연금 기여금이 부담스러울 것은 불 보듯 뻔하다. 또 신규로 퇴직금을 도입하려는 영세기업들은 도입을 조건으로 확정기여(DC)형으로 기울 가능성이 높다. 근로자들도 전직을 염두에 두고 휴대성 면에서 유리한 DC형을 선호할 수 있다. 정부지원 규모가 아직 정해지지 않았지만 그 수준에 따라서는 기업들의 협조를 얻기가 힘들 수도 있다. 어느 기업은 시행하고 어느 기업은 시행하지 못하는 사태도 쉽게 예견된다.

영세사업장은 퇴직금도 강제적용 대상에서 제외되어 있다. 퇴

직금연금제로의 이행은 강제가 아닌 선택사항이다. 2010년 이후 영세사업장에 퇴직금 혹은 퇴직연금의 강제적용을 추가규정하지 않으면 당국의 의도대로 퇴직연금이 보급될 확률은 높아보이지 않는다. 재정으로 기여분 일부를 분담해 준다고 하더라도 의무조항이 아니라면 기업은 이런 저런 사유를 내세워 협조하지 않을 것이고 그 결과 실효를 거두기 어렵다. 그렇지만 법정 의무화 조치가 영세기업의 현실과 충돌하여 노사 간 갈등을 심화시키거나 법 따로 현실 따로인 형태의 고용계약 체결을 부채질할 가능성도 없지 않다.

기왕에 퇴직금제도를 운영해 온 기업들 중 상당수는 현행 퇴직금제도에 잔류할 가능성이 높다. 노조가 그 같은 방안을 선호하는데 이는 관련 법제가 바뀌었지만 퇴직일시금 지급이 여전히 허용되고 퇴직금의 사외적립 강제가 강화되었기 때문이다. 일부 기업이 신제도로 이행할 터인데 이때도 기업의 자금사정과 근로자의 목소리가 반영되어 확정급여(DB)형이 대세를 보일 것이다. 중요한 것은 퇴직금(퇴직연금)은 수령여부와 수령금액에서 국민연금 이상으로 근로자 간 차이가 크다는 점에서 영세기업 근로자에의 퇴직연금 적용은 그 차이를 줄이는 방향으로 기능할 것이라는 점이다. 물론 이 같은 방향으로 정책이 효과를 내기 위해서는 영세사업장에의 퇴직연금 적용을 의무화하고 수급권을 보장하는 장치를 조기에 도입해야 할 것이다. 덧붙여 2006년 이후 국내금융기관이 인적·지적 인프라를 갖춰 퇴직연금 시장의 급속한 성장에 문제없이 대처할 수 있을지도 관심사다. 이는 거대화한 국민연금기금의 국내운용처 확대 문제와도 직결된 사안이다.

(3) 퇴직연금기금관리, 지배구조 문제없다?

연기금이 커지고 시장운용규모가 커지고 있지만 우리의 금융시

장이 이러한 자산을 운영, 소화할 수 없을 만큼 각종 인프라와 지적수준이 약하지 않다는 주장이다. IMF 외환위기를 겪으면서 금융부문의 모니터링 시스템과 지배구조가 크게 강화되었다. 외국계 자본과 경영이 대거 유입되어 해당 기업은 물론 이웃한 국내 토종 금융기관들의 체질변화까지 유도하고 있다.

지속적인 체질강화 작업을 통해 금융기관 수가 많이 줄었고 남아 있는 기관들도 생존을 위한 흡수, 합병작업을 지속하고 있다. 기존의 개인연금과 퇴직보험은 생명보험에 비하면 그 규모가 아주 작다. 거대한 생명보험 자산을 큰 사고없이 운영해 온 우리의 시장이다. 국민연금기금을 포함하면 각종 연금 자산이 생명보험 자산을 능가할 규모로 커지고 있는데 여기에 퇴직연금 자산이 상당분 추가되더라도 그간의 노하우와 강화된 지배구조로 이들 자산의 대부분을 국내 기관들이 무리없이 소화해 낼 수 있을 것이라는 주장이다.

생명보험사, 은행, 증권사, 자산운용회사 등 퇴직연금사업자를 신뢰하고 싶지만 실체는 어떠한가. 상품의 정보공시에 문제는 없는가, 지배구조는 서구기업 수준으로 개선되었는가, 이들을 감독하는 금융감독원의 지도와 감독은 적절하게 이루어지고 있는가, 자율적 내부관리를 앞세워 고객무시 일탈행동을 보이는 수탁기관에의 정당한 감독을 포기한 적은 없는가, 금융기관 및 금융감독기관 종사자의 도덕수준과 CEO의 양식, 그리고 기업지배구조가 IMF 외환위기 이전과 크게 달라졌다고, 서구 수준을 향해 개선되고 있다고 말할 수 있는가. 2001년 이후 나아졌다는 얘기도 있지만 이는 외형뿐으로 내실은 바뀌지 않았다. 전에 하던 사람들이 여전히 그 자리에서 상품을 다루고 기금을 관리하기 때문이다. 관리 노하우가 정착되지 않은 상태에서 시장이 급속히 커지면 많은 취급기관과 다종다양한 상품구성으로 인해 언제든지 금융사고가

발생할 수 있으며 실제로 최근 잇따른 금융사고가 발생, 금융기관 전반에 대한 국민들의 불신이 증폭되고 있다. 생명보험사와 생명보험협회는 구 舊개인연금 상품들의 운용현황을 포함한 관련 정보를 지금도 일반에 공시하지 않고 있다. 공시의무에 관한 관계 규정(공시는 2001년 이후 판매상품에 한정)을 들먹이면서 수조원의 자금이 운용되고 있을 구개인연금 특별계정 정보를 공시하지 않고 있다.²⁸⁾ 게다가 보험사들은 가입자들에게 자사에 불리하다면 구개인연금을 해약하도록 간접홍보까지 하여 생명보험사의 구개인연금 책임준비금을 줄이는 작업에 나서기도 했다.

2005년 12월에 도입된 퇴직연금을 확정급여형으로 운영할 때 지배구조가 문제될 수 있으므로 독립된 제3자의 감시장치 규정을 두어 사용자의 자의적 운용과 그에 따른 폐해(연금재원 적립 부족 등)를 예방해야 한다는 것이 우리의 인식이다. 수탁기관이 많고 판매상품이 다종다양하며 단종되거나 신규판매되는 상품이 많은 현실에서 민간 수탁기관의 기금관리 현황을 수시로 확인, 점검하여 지도하는 것이 쉽지 않겠지만 이 같은 이유로 수탁기관의 기금관리 지배구조가 불투명해지거나 지도, 감독하는 금융감독원이 업무를 방기한다면 곤란하다. 전통적으로 우리 민족은 자금의 입출입 관리, 즉 회계관리에 약하다고 알려져 있다. 한보, 기아, 대우, 현대 사태와 제일, 한일, 조흥, 상업 은행 등 구 舊시중은행의 경영파탄을 통해 이를 피부로 실감하였다. GDP 대비 세계 최대 규모의 기업연금을 운영해 온 네덜란드는 1990년대 중반 이후 기금의 지배구조와 운용관리에 대한 감독규제를 지속적으로 강화하

28) 자금운용규모가 상대적으로 작은 손해보험협회와 자산운용협회 등은 구개인연금 관련 정보를 공시하고 있다. 규모가 큰 은행도 개인연금신탁의 전체 수준에 대해서만 정보를 공시할 뿐 세부 운용현황 등 구체적인 정보를 공시하지 않고 있다.

고 있다. 우리는 그 배경과 시사하는 바를 곱씹어 봐야 한다고 판단하고 있다.

연구의 구성: 연구범위와 접근방법

이 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. II장에서 노인 소득보장의 현황과 문제점을 살펴본 후 노인 소득보장 강화방안을 검토하고, III장에서 공적연금의 현황과 문제점을 재정과 소득분배 측면 중심으로 살펴보고 4대 공적연금을 대상으로 그간의 운영내역과 현황, 문제점을 분석하고 있다. IV장에서는 개인연금과 퇴직금(퇴직보험)을 중심으로 운영내역과 현황, 문제점을 살펴보고 2005년 12월에 도입된 퇴직연금(기업연금)의 개요와 예상된 문제점에 대해 정리한다. V장에서는 주요국의 공·사연금 체계와 최근의 개혁동향을 살펴보기 위해 스웨덴, 일본, 미국, 네덜란드, 독일의 5개국 사례를 정리하였다. 스웨덴은 기초연금과 부가연금의 2층구조 연금을 폐지하고 1층구조의 소득비례연금을 도입한 국가이고, 일본은 공적연금은 물론 퇴직연금 도입에도 영향을 준 국가이며, 미국은 부시행정부가 공적연금의 일부 민영화를 추진하는 나라이다. VI장에서는 공적연금 개혁의 기본방향과 개선안을 모색하면서 국민연금 외에 공무원연금 등을 포괄한 근본적인 제도개혁구상을 제시하고 있다. VII장에서는 사적연금 개혁의 기본방향과 개선안을 제시하는데, 개인연금과 도입예정인 퇴직연금 중심으로 기술한다. VIII장에서는 기존의 국내연금 개혁 논의에서 제시된 각종 제안과 우리의 제안을 비교, 고찰하며, IX장에서는 정책제언과 이번 분석의 한계 및 남은 과제에 대해 언급한다.

VI, VII장의 연금 개혁안에 반영된 기본구상은 다음의 다섯 가

지다. 급격한 재설계 수준의 개혁보다는 실천가능한 점진적 개혁을 고려하고, 직장 불안정 등으로 가입기간이 짧아지는 점을 보완할 수 있는 방안을 모색하고, 향후 3~4년의 검토기간을 거쳐 2011년부터 20년에 걸쳐 시행가능한 개혁안을 제시하며, 현역 세대가 노후를 대비하여 일부는 의무적으로, 나머지는 자발적으로 가입하는 자조형(自助型) 연금체계를 구축하여 지속가능성을 높이 되, 직장근로자의 퇴직연금 가입을 단계적으로 강제화하며 영세 기업 근로자의 퇴직연금 가입은 재정지원을 통해 적용을 확대하고, 중·저소득층을 대상으로 한 새로운 세제우대 개인연금을 도입하자는 것이다. 이는 공적연금 슬림화에 따른 노후보장 부족분을 퇴직연금과 개인연금 강화로 보완하자는 주장이다.

본 보고서를 집필하면서 관련 분야의 조사연구문헌과 연금연구기관이 작성한 연구보고서와 관련 자료를 참조하였다. 국민연금의 소득재분배 효과분석 시에는 국민연금관리공단의 내부자료를 활용하였다(김상호, 2004a, 2004b). 조사, 분석방법은 관련 문헌 고찰과 간단한 수치분석 등으로 한정되고 있다. 또 연구범위에 국민연금과 공무원연금의 일원화 구상이 포함되어 기존연구보다 포괄범위가 넓은 까닭으로 국민연금과 공무원연금 개혁과 관련된 개별적이고 세부적인 사안에 대해서는 거의 다루지 않고 있다. 이들 사안은 국민연금발전위원회(2003)가 상세하다.

제II장

노인 소득보장의 현황과 문제점

1. 노인 소득보장의 현황

보건복지부 조사에 의하면 65세 이상 노인 중 56%가 '노인' 간주연령을 70세 이상이라고 답하고 있다.²⁹⁾ 최근의 장수화 현상을 반영, 의식이 변화하고 있음을 시사해 준다. 이들 노인층의 취업률은 30.8%로 1998년(29.0%)과 비슷한 수준이며, 농·어·축산업과 단순노무직 종사자 비율이 81.7%로 높다. 비취업노인 중 17.5%가 일하기를 희망하여 노인일자리 창출이 지속적인 정책과제임을 암시한다.

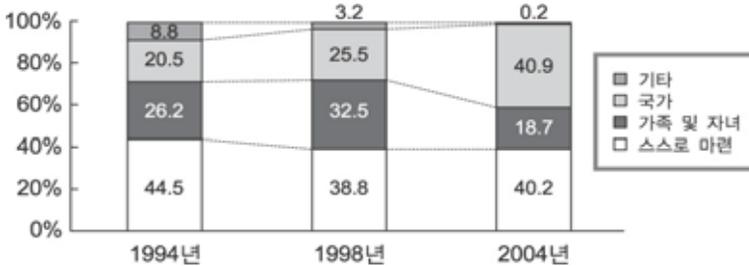
취업률이 낮고 공적연금이 성숙되지 않은 탓으로 노후생활을 경제적 측면에서 체계적으로 준비하고 있는 노인비율은 의외로 낮다(28.3%).³⁰⁾ 많은 이들이 현 상태로는 노후생활을 여유 있게 보낼 수 없을 것으로 예상된다. 남자(41.4%)가 여자(20.0%)보다, 60대 후반(41.0%)이 70대 전반(26.8%)·70대 후반 이후(12.8%)보다, 전문대

29) 보건복지부(2005). 70대 전반 47.2%, 70대 후반 4.3%, 80대 이상 4.3%. 동 조사는 전국 9,308가구에 대한 가구조사와 조사가구 내 65세 이상 노인 3,278명에 대한 개별조사로 구성되어 있다. 가구조사에서는 가구의 세대관계, 주택소유 여부, 경제상태 및 노후생활에 대한 인식 등과 관련된 사항을 조사하였고, 노인 개인조사는 노인의 가족관계 및 가구형태, 노인의 소득 및 직업실태, 노인부양실태, 건강상태 및 사회활동 등으로 이루어졌다. 동 조사는 1994년도, 1998년도에 이어 6년 만에 조사된 것이다. 조사에서 '노인가구'라 함은 65세 이상 노인이 1명 이상 거주하는 가구를 지칭한다.

30) 일본에서는 노후준비와 관련 '그런대로 준비' 34.1%(충분 7.7% + 최저한의 준비 26.4%), '부족하다' 57.1%(약간 부족 22.1%, 꽤 부족 35.0%), '잘 모르겠다'가 8.8%로 나타나고 있다. 연령별로는 60대 초반, 60대 후반, 70대 전반, 70대 후반 순으로 '그런대로 준비' 비율이 높아지지만 80세 이상에서는 70대 후반보다 오히려 낮아지고 있다. 内閣府, 『高齢者の經濟生活に關する意識調査』, 2002年度.

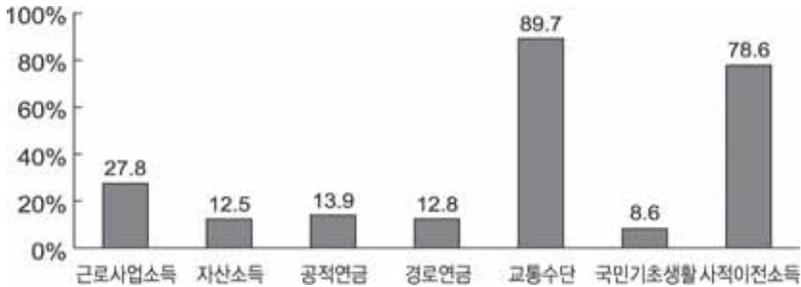
줄이상(74.4%)이 다른 학력소지자보다 높다. 노후생활을 체계적으로 준비하고 있다고 답한 이들의 준비수단은 공적연금(67.2%), 저축(38.3%), 부동산(19.7%), 개인연금(4.8%)의 순서다.³¹⁾

<그림 2-1> 이상적인 노후생활비 마련 방법



자료: 보건복지부(2005)

<그림 2-2> 노후소득원 보유비율(2004년)



자료: 보건복지부(2005)

31) 이상의 조사내용은 2002년(1998년)에 시행한 통계청의 사회통계조사 내용과 다소 상이하다. 노후생활을 준비하고 있는 이들은 남자 69.2%, 여자 44.2%로 높게 나타나며, 이는 1998년의 조사치 58.0%, 33.7%보다 높다. 준비하고 있는 이들의 준비수단도 순위가 다소 다르다. 남자는 공적연금(31.5%), 개인연금(16.6%), 저축(14.0%), 부동산(4.0%), 퇴직금(2.7%)이며 여자도 같은 순서이다. 이는 1998년과 비교하면 저축(1위)과 퇴직금(4위) 순위가 떨어졌다. 통계청, 『사회통계조사보고서』, 각 연도

이상적인 노후생활비마련 방법은 국가(40.9%), 스스로 마련(40.2%), 가족과 자녀(18.7%) 순으로 나타나 노후생활은 국가책임이라는 인식이 높다는 것을 알 수 있다(<그림 2-1> 참조).³²⁾ 국가가 경로연금,³³⁾ 기초생활보장, 국민연금, 교통수당 등의 각종수당 제도를 통해 노후소득 보장 체계를 확립해야 한다는 것을 암시한다. 이전 조사 때보다 국가지원의 필요성에 대한 인식이 높아졌다.

그런데 <그림 2-2>에서 보듯이 국가가 지원하는 사회보험, 공적부조의 적용을 받는 비율은 그렇게 높지 않다. 지원금액이 작은 교통수당이 89.7%로 가장 높고 공적연금(13.9%), 경로연금(12.8%), 국민기초생활보장(8.6%) 등은 낮은 값을 보여 준다. 스스로 마련에 해당하는 근로사업소득이 27.8%, 자산소득이 12.5%로 높지 않지만 자녀 지원 등을 나타내는 사적이전소득이 78.6%로 여전히 높다.

노인의 월평균 용돈은 13만 3,000원 수준이며 연령이 낮을수록,

32) 일본의 노인세대 실소득 내역을 보면 공적연금·은급이 69.8%로 가장 높고 취업소득이 19.1%, 임대소득 5.4%, 송금 등이 3.5%, 연금 이외 사회보장급여 1.7%, 이자배당소득이 0.5%로 나타나고 있다. 노인세대의 세대당 소득은 304.6만 엔으로 전세대 평균소득 602.0만 엔의 50.6%에 불과하지만 세대 1인당 소득으로 비교하면 노인세대가 195.3만 엔으로 전세대 213.5만 엔의 91.5%로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 厚生労働省, 『國民生活基礎調査』, 2002年度. 한편 생활비 부족시 이를 해결하는 방법으로는 생활비 절약 35.4%, 저축 27.1%, 자녀지원 26.4%, 재산수입 4.5%, 부동산활용 2.3% 등으로 나타나 우리보다 부동산 의존율이 월등히 낮다. 부동산은 ‘자녀에게 그대로 이전’ 61.4%, ‘노후생활자금으로 활용’ 15.6%, 모호 15.6%, 잘 모르겠다 7.4%의 값을 보여 주고 있다. 内閣府, 『高齢者の經濟生活に關する意識調査』, 2002年度.

33) 1998년 전국민연금 도입 추진시 도입된 제도로 노인복지법(1998.7.1)에 그 근거를 지니고 있으며 연령 요건은 당시 국민연금에 가입할 수 없었던 1933.7.1 이전 출생자(당시 65세 이상)와 국민기초생활보장수급자 중 65세 이상인 자이다.

남자, 교육수준이 높을수록 용돈이 높았다. 이 값은 군·구·시·도보다 동·촌·부 지역에서 또 연령이 낮고 유배우, 높은 교육수준, 노인부부가구, 고소득가구에서 더 많았다. 고령전기 노인에 비하여 고령 후기 노인이, 남자노인에 비하여 여자노인이 경제수준이 낮고 경제적 자율성이 낮았다. 한편 노인가구(65세 이상 노인이 1명 이상 거주하는 가구) 소득 중 노인 개인의 소득은 가구소득이 높으면 노인 개인소득의 비중은 낮았고 가구소득이 낮으면 노인 개인소득의 비중이 높았다.

공적이전소득 중 하나인 경로연금은 2005년 기준으로 수급 노인이 63만여 명(<표 2-1> 참조)으로 65세 이상 전체 노인(437만 명)의 14.5%로 2004년에 비해 다소 늘어났다. 하지만 수급자 비율이 여전히 낮은 것은 지급기준이 엄하기 때문이다. 소득과 재산의 두 기준을 가지고 수급자격을 정하는데 <표 2-2>에서 보듯이 매년 기준값을 올리지만 그 수준이 높아 요지원계층 모두를 포함하지 못한다. 월지급액은 1인당 3만 5,000원에서 5만원 수준이며 부부 수령 시에도 최대 10만원에 불과, 다른 소득을 더해도 최저생계수준 유지에 어려움을 겪는 노인이 적지 않다(<표 2-3> 참조).

이 같은 문제점으로 인해 65세 이상 노인 중 상당수가 지금도 최저생계비 전후 소득으로 생활하지 않을 수 없다. 그래서 경로연금을 지금보다 대폭 확대 시행하거나 65세 이상 노인에게 소득 구분없이 기초연금을 지급하자는 주장이 정치인 중심으로 제기되어 왔다. 다만 이 같은 새로운 노인소득보장 제도는 소요재원규모와 부담방법에 대해 충분한 논의가 이루어지지 않았기 때문에 조기에 획기적으로 정비되기는 쉽지 않을 전망이다.

<표 2-1> 연도별 경로연금 수급자(실적기준)

(단위: 명)

구분	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
기초수급자	263,199	288,303	327,928	334,175	333,526	346,113	360,360	362,727
저소득수급자	286,903	286,397	259,756	230,856	282,817	273,479	258,171	269,150
계	550,102	574,700	587,684	565,031	616,343	619,592	618,531	631,877

자료: 보건복지부(2005)

<표 2-2> 연도별 저소득자 선정기준

(단위: 만원)

구분	'98.12	'99.12	'00.12	'01.12	'02.12	'03.12	'04.12	'05	
선정 기준	소득	37.8	38.4	40.3	44.1	48.6	52.3	54.3	58.5
	재산	과표 -4,000	과표 -4,000	과표 -4,000	과표 -4,000	시가, 가구 -5,000	농촌 5,075 중소 5,250 대도시 5,775	농촌 5,075 중소 5,425 대도시 6,650	농촌 5,075 중소 5,425 대도시 6,650

주: 2005년 4월 11일부터 소득기준 585,000원 적용

자료: 보건복지부(2005)

<표 2-3> 경로연금 지급액

지급대상자	지급액	
65세 이상 국민기초생활보장수급자	80세 이상	월 50,000원
1933.7.1일 이전 출생한 저소득노인	65~79세	월 45,000원
	단독 수급자	월 35,000원
	부부 수급자	월 30,630원

주: 기초생활수급자는 65세 이상, 저소득노인은 '98.7.1 기준 65세 이상이고 소득이 도시근로자가구 1인당 월평균소득의 65% 이하(58.5만원)이고 재산은 1가구당 농촌 5,075만원, 중소도시 5,424만원, 대도시 6,650만원 이하인 자

자료: 보건복지부(2005)

노인들은 당국이 취해 주어야 할 시급한 분야로 노후소득지원(49.4%), 취업지원(23.6%), 요양보호서비스(16.8%) 등을 거론함으로써 안정된 소득보장이 시급한 정책과제임을 시사하고 있다.

한편 노후소득보장 및 노인건강관리와 밀접한 관련이 있는 자녀세대와의 동거 역시 그 비율이 조금씩 낮아지고 있다. 2004년도 조사³⁴⁾에서 전 가구 중 노인가구가 26.4%였는데 노인끼리만 사는 노인단독가구가 전노인가구의 51.2%로 자녀와의 동거가구 43.5%(1998년, 53.2%)를 앞서고 있다³⁵⁾. 노인독신가구는 전 노인 가구 중 24.6%이고 노인부부가구는 26.6%이다. 노인단독가구는 도시부인 동부(46.6%)보다 읍·면부(61.3%)에 더 많아 농어촌 지역에 노인단독가구가 많음을 알 수 있다.

건강악화 시 자녀와 함께 살겠다는 노인의 비율도 부부는 25.8%, 독거노인은 50%로 이전에 비해 급격히 낮아지는 등 독립생활 지향이 강해지고 있다. 지금 수발서비스를 받고 있는 노인비율은 13.4%³⁶⁾인데 주요 수발자는 80%가 여자이며 수발자의 32.7%가 65세 이상이다. 구성별로는 장남·며느리(31.8%), 배우자(29.7%), 딸·사위(15.3%), 장남 외 아들·며느리(13.8%) 순으로 장남가정과 배우자 의존율이 61%를 넘는다.³⁷⁾ 가족의존도가 높기 때

34) 통계청(인구주택총조사) 조사에 의하면 2000년 기준 노인가구는 44.9%(단독가구 16.2%, 노인부부가구 28.7%)로 2004년도 복지부 조사치보다 낮다.

35) 일본은 노인끼리만 사는 가구가 47.6%(부부가구 33.8%, 단독 13.8%), 자녀동거가구가 48.4%(자녀부부와 동거 27.4%, 배우자 없는 자녀와 동거 21.0%), 기타 친족과의 동거가 3.8%, 친족 아닌 이와 동거가 0.2%이다. 厚生労働省, 『國民生活基礎調査』, 2001年度.

36) 일본은 2001년 기준 65세 이상 인구 중 일상생활에 지장이 있는 이들이 남자 21.6%, 여자 24.9%이며 일상생활동작(기상, 의복착탈, 식사, 입욕 등)에 한정하여 지장이 있는 이들은 남자 8.9%, 여자 11.2%이다. 70세 이상에서는 각각 10.8%, 13.9%로 높아진다. 厚生労働省(2001年度)

37) 일본에서도 수발서비스를 담당하는 이들은 배우자 25.9%, 자녀배우자

문에 건강 악화 시 노인요양시설에 입소하겠다는 비율이 부부 9.2%, 독거노인 22.5%로 이전보다 높아졌지만 서구나 일본 등과 비교하면 여전히 낮다. 건강악화 시의 노후거주 희망 형태가 <표 2-4>에 정리되어 있다.

<표 2-4> 건강악화 시 거주희망 형태

(단위: %)

구 분	유배우자	무배우자
배우자와 함께(유배우자) 도움받으면서 혼자(무배우자)	64.9	27.1
자녀와 함께	25.8	50.0
노인요양시설	9.2	22.5
기타	0.1	0.4
소계(명)	100(1,809)	100(1,833)

자료: 보건복지부(2005)

2. 노인 소득보장의 문제점

(1) 인구의 고령화와 노인가구 증가

우리나라는 2000년에 65세 이상의 노인인구가 337만 명(7.1%)으로 고령화사회로 진입했으며, 2018년에 노인인구 비율이 14%를 넘어 고령사회에 들어가고, 2026년경에 초고령사회로 진입할 전망이다.³⁸⁾ 노인인구의 증가와 더불어 출산율이 계속 낮아지면서

22.5%, 동거자녀 19.9%, 별거가족 7.5% 등 75.8%가 가족관계자로 사업자는 9.3%에 불과하다. 厚生労働省(2001年度)

38) 통계청(2005). UN은 65세 이상 노인인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7%

노년부양비(65세 이상 인구/15~64세 인구) 역시 급속히 높아질 전망이다. 2005년 추계에 따르면 노년부양비는 2005년에 12.6%를 보이다가 2020년 21.8%, 2040년 55.2%로 지속적으로 상승할 예정이다. 최근 출산율이 1.1~1.2명 수준을 맴돌기 때문에 노년부양비가 앞으로 더 올라갈지 모른다. <표 2-5>는 2005년 기준 인구구조와 노년부양비 추이를 보여 주고 <표 2-6>은 출산율 가정에 따른 다양한 노년부양비 값을 보여 준다. 가정 3의 출산율 1.4명이 2001년 추계치 기본가정이다. 이같이 상승하는 노년부양비는 2030년에 영국 수준을 넘어서고 2050년에는 일본 수준도 넘어설 전망이다(<표 2-7> 참조).

<표 2-5> 인구구조와 노인부양비 추이(1970~2050년)

(단위: 천명, %)

연도	총인구(A) (인구성장률)	0~14세(B) (B/A)	15~64세(C) (C/A)	65세 이상(D) (노인인구비율 D/A)	노인부양비 (D/C)
1970	32,241(2.21)	13,709(42.5)	17,540(54.4)	991(3.1)	5.7
1980	38,124(1.57)	12,951(34.0)	23,717(62.2)	1,456(3.8)	6.1
1990	42,869(0.99)	10,974(25.6)	29,701(69.2)	2,195(5.1)	7.4
2000	47,008(0.84)	9,911(21.1)	33,702(71.7)	3,395(7.2)	10.1
2005	48,294(0.44)	9,240(19.1)	34,671(71.8)	4,383(9.1)	12.6
2010	49,220(0.34)	8,013(16.3)	35,852(72.8)	5,354(10.9)	14.9
2020	49,956(0.01)	6,297(12.6)	35,838(71.7)	7,821(15.7)	21.8
2030	49,329(-0.28)	5,538(11.2)	31,892(64.7)	11,899(24.1)	37.3
2040	46,743(-0.73)	4,719(10.1)	27,084(57.9)	14,941(32.0)	55.2
2050	42,348(-1.18)	3,799(9.0)	22,755(53.7)	15,793(37.3)	69.4

주: 인구성장률은 전년대비 인구증가율

자료: 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.

를 넘으면 고령사회(Ageing Society), 14%를 넘으면 고령사회(Aged Society), 20%를 넘으면 초고령사회(Super-Aged Society)로 정의한다.

<표 2-6> 출산율별 노년부양비(2005년 추계치)

연도	합계출산율			
	가정 1 (1.1명)	가정 2 (1.3명)	가정 3 (1.4명)	가정 4 (1.6명)
2005	12.6	12.6	12.6	12.6
2010	14.9	14.9	14.8	14.9
2020	21.8	21.8	21.3	21.8
2030	37.5	37.3	35.7	37.0
2040	56.4	55.2	51.6	53.8
2050	73.1	69.4	62.5	65.3
2070	98.3	82.7	71.9	69.6

자료: 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.

<표 2-7> 노년부양비 비교

연도	한 국		일본 ¹⁾	영국 ²⁾
	특별인구추계 (1.1명)	재정계산 (1.4명)		
2010	14.9	14.8	35.2	25.4
2020	21.8	21.3	46.4	30.3
2030	37.5	35.7	50.0	36.4
2040	56.4	51.6	59.6	40.0
2050	69.4	62.5	66.5	39.0
2060	73.1	67.7	66.9	40.3
2070	98.3	71.9	65.8	NA

주: 1) 출산율 가정 1.36명(2000년) → 1.39명(2049)

2) 출산율 가정 2.0명(1950년생) → 1.74명(1985년생 이후)

자료: 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.

우리는 선진국에 비해 고령화사회와 고령사회 진입이 늦지만 초고령화사회는 미국보다 앞서 진입할 전망이다. 주목할 점은 이행기간이 무척 짧다는 것으로 서구 선진국들이 고령화사회에서

고령사회로 바뀌는 데 40년 이상 걸렸지만 우리는 18년밖에 소요되지 않고 초고령사회로의 이행도 서구 선진국의 16년 이상에 비해 우리는 8년 정도다(<표 2-8> 참조).

<표 2-8> 주요국의 고령사회 진입연도

구분	한국	일본	미국	이탈리아	프랑스	독일
고령화사회 진입	2000	1970	1942	1927	1864	1932
고령사회 진입	2018	1994	2014	1988	1979	1972
초고령사회 진입	2026	2006	2030	2008	2019	2010
고령(초고령)사회 진입 소요년수	18 (8)	24 (12)	72 (16)	61 (20)	115 (40)	40 (38)

자료: 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.

國立社會保障·人口問題研究所, 『人口統計資料集 2003』

<표 2-9> 각국의 출산율(1970~2004년)

연도	한국	일본	미국	영국	프랑스	독일
1970	4.53	2.13	2.46	2.43	2.47	2.03
1980	2.83	1.75	1.84	1.90	1.99	1.53
1990	1.59	1.54	2.08	1.85	1.78	1.45
2000	1.47	1.36	2.13	1.65	1.89	1.36
2001	1.30	1.33	2.03	1.64	1.89	1.35
2002	1.17	1.32	2.01	1.65	1.88	1.40
2003	1.19	1.29	2.04	1.73	1.89	-
2004	1.16	1.29	-	-	-	-

자료: 통계청, 홈페이지

國立社會保障·人口問題研究所, 『人口統計資料集 2005』

<표 2-10> 노인(65세 이상) 가구특성과 취업여부

(단위: 명, %)

가구별	전 노인	남자	여자	전 노인	남자	여자
	3,346,338	1,279,196	2,067,142	100 (74.9)	100 (63.2)	100 (82.1)
1세대 가구	980,128	601,989	378,139	29.3 (59.1)	47.1 (55.1)	18.3 (65.4)
2세대 가구	782,559	319,197	463,362	23.4 (76.6)	25.0 (65.1)	22.4 (84.6)
3세대 가구	989,092	271,864	717,228	29.6 (88.3)	21.3 (77.0)	34.7 (92.6)
4세대 이상가구	29,464	6,745	22,719	0.9 (89.2)	0.5 (71.1)	1.1 (94.6)
1인 가구	551,094	76,237	474,857	16.5 (75.6)	6.0 (69.5)	23.0 (76.6)

주: () 안은 '취업경험 없음' 비율

자료: 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 2000.

http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

우리 사회가 빨리 고령화하는 이유의 하나는 출산율이 급격히 낮아지기 때문인데 <표 2-9>가 이 같은 정황을 잘 설명해 준다. 1970년에 주요 선진국의 2배 가깝던 출산율이 32년 만에 주요 선진국보다 낮아졌다.

이처럼 늘어난 노인들 중 50.4%가 노인끼리만 세대를 구성하여 사는 것으로 조사되고 있다. <표 2-10>에 나와 있듯이 2000년 기준으로 노인 1인 가구가 16.5%, 노인부부 등 1세대 가구가 29.3%, 2세대 가구 중 노인부부가 양친, 편부모 등과 함께 사는 가구(양친 2만 4,919가구, 편부모 12만 8,654가구)가 4.6%이다. 그리고 이들 노인가구는 취업경험이 없는 이들이 평균 74.9%에 달하는데 부부가구는 40.9%가 취업경험이 있는 것으로 나타나 가장 높은 비율을 보인다. 이에 비해 3세대, 4세대 이상 가구의 노인은 취업

경험이 11~12% 수준에 불과하다. 1인 가구는 취업경험자 비율이 높지 않아 경제적으로 가족이나 공공기관 등 외부지원에 크게 의존하고 있음을 시사한다. 남자노인은 36.8%가 취업경험이 있고 부부 등 1세대 가구 남자는 44.9%의 꽤 높은 취업경험 비율을 보이는 반면 3세대 가구 노인은 23%로 가장 낮은 취업경험 비율을 나타내고 있다.³⁹⁾

노인수 증가와 함께 1인 가구, 2인 가구가 빠르게 증가하고 있다. <표 2-11>이 보여 주듯이 1인 가구는 20년 사이에 3배 이상 증가하였고, 2인 가구도 거의 배 수준으로 커졌다. 물론 65세 미만에서도 1인 가구, 2인 가구 비율이 늘어나고 있지만 이처럼 빠른 증가의 이면에는 노인가구 증가라는 사회적 변화가 있다. 아울러 이 표는 가구원수가 크게 줄어들어 가구가 소인수少人數 가구로 바뀌어 가고 있음을 말해 준다. 표에는 나와 있지 않지만 2005년 조사에서는 가구당 평균 가구원수가 3명 이하 수준으로 떨어질 것으로 추정된다.

<표 2-11> 가구구성 변화 추이

연도	가구원수별 가구분포			세대별 가구분포(%) ¹⁾			
	1인 가구 (%)	2인 가구 (%)	평균가구원수 (명)	1세대	2세대	3세대	4세대 이상
1975	4.2	8.3	5.0	7.0	71.9	20.1	1.0
1980	4.8	10.5	4.5	8.8	73.1	17.6	0.6
1985	6.9	12.3	4.1	10.5	73.3	15.8	0.5
1990	9.0	13.8	3.7	12.0	74.1	13.6	0.3
1995	12.7	16.9	3.3	14.7	73.7	11.4	0.2
2000	15.5	19.1	3.1	17.1	72.9	9.9	0.2

주: 1) 일반가구에서 비혈연가구 및 1인 가구를 제외하였음.

자료: 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각 연도

39) <표 2-10>에 나오지 않는 숫자는 자료로 제시된 통계청 홈페이지 참조.

(2) 노인소득보장의 문제점

우리는 다기둥multi-pillar 노후소득보장체계 구축의 필요성을 염두에 두고 우리나라 노인인구의 경제활동과 소득보장 측면에서의 문제점 다섯 가지를 살펴본다. 노인의 소득 및 경제활동 자료는 한국노동연구원(2000), 석재은(2000), 김수영 외(2002), 보건복지부(2005)를 이용하였다.

1) 노인인구의 경제활동참가율이 낮아 취업소득(근로, 사업소득) 비중이 낮고 소득격차가 크다(<표 2-12>, 30.9%, 1998, <표 2-15>, 16.4%, 2002). 저학력과 고령에 따른 노동시장 진입의 어려움 때문에 아무런 일도 하지 않고 소일하는 사람이 50.2%에 이른다(<표 2-14> 참조). 가사보조나 어린이를 돌보는 비율이 18.9%나 되므로 이들을 제외한 경제활동인구는 29.0%에 불과하다. 그나마 4.2%는 가사 등 비정규직으로 분류된다.⁴⁰⁾ 경제활동에 참가하는 노인들의 취업패턴은 임금근로자 10.6%, 자영업자 14.0%, 가족종사자 5.0%로 미취업자가 70.4%를 점하고 있다(<표 2-15> 참조).

40) 통계청 기준에 따르면 2000년 기준 60세 이상 노인층 경제활동참가율이 38.0%(여자 29.8%)로 여기서 보다 높게 나오는데 그 이유는 통계청이 고용 통계 집계 시 사용하는 취업자 기준을 패널에서 그대로 사용하지 않았기 때문일 것으로 추정된다. 또 2004년 보건복지부 조사에 따르면 노인의 30.8%(근로, 사업·부업소득자 비율 27.8%)가 취업 중이며 많이 종사하고 있는 직종은 농·어·축산업으로 취업노인의 53.9%이다. 27.8%는 단순노무에 종사하고 있으며 취업률은 도시지역보다 읍·면부 지역이 높다. 1998년도 조사와 비교하여 취업률은 크게 높아지지 않았다.

<표 2-12> 65세 이상 노인의 평균소득 및 소득구성

(단위: 만원, %)

소득구성		평균소득	비중
전체소득		40.1	100
근로소득		12.4	30.9
자산소득	소계	8.2	20.4
	부동산수입	4.5	11.2
	금융수입	3.1	7.5
	퇴직금	2.6	6.5
	개인연금	0.7	1.7
사적이전	소계	15.4	38.4
	비동거자녀보조	11.8	29.4
	동거자녀보조	3.4	8.5
	친척보조	0.1	0.2
	단체보조	0.1	0.2
공적이전	소계	4.0	10.0
	공적연금	2.6	6.5
	국가보조	1.5	3.7

자료: 석재은(2000)

송금 등 자녀로부터의 이전소득 비중이 높은 이유의 하나는 노동시장 퇴직연령이 선진국에 비해 상대적으로 빨라 취업소득이 낮기 때문이다. 우리나라는 대만과 더불어 사적 이전소득의 비중이 높은 나라다.⁴¹⁾

석재은(2000)은 노인의 소득수준(소득 있는 노인의 평균소득액)

41) 주요국의 노인생활실태 조사에 의하면 사적이전소득이 감소하고 공적이전소득이 증가하는 경향을 보이고 있는데 한국과 대만은 사적이전소득 의존형 국가이고, 독일·일본·미국은 공적소득이전 의존형 국가이다. 연령이 높아질수록 근로소득 비중이 현저히 낮아지고 있다. 總務廳, 長官官房高齡社會對策室(1997)

이 약 40만원에 불과한 것으로 보고한다. 소득을 소득원에 따라 구분하면 자녀이전소득이 38.4%, 근로소득 30.9%, 자산소득 20.3%, 공적이전소득 10.0% 순으로 자녀지원이 주소득원이다(<표 2-12> 참조). 가구유형별로는 자녀동거가구 34.4만원, 노인부부가구 55.3만원, 노인독신가구 31.1만원으로 자녀동거가구의 평균소득수준이 더 낮았다.⁴²⁾

요컨대 60세 이상 노인의 소득수준은 1998년 기준 월 40만원 정도이며 2004년 기준으로는 90만원대를 넘지 못할 것으로 추정된다. 70세 이상 노인은 6할 이상이 월 50만원(2002년, <표 2-16> 참조)을 밑돌고 있다. 수입구성은 자녀지원 등의 사적이전소득이 가장 크고 그 다음이 근로소득, 자산소득(퇴직금 포함) 순이며 공적연금, 공공부조는 규모가 작다. 부산광역시(2002년 기준) 자료이므로 전국 대표성은 약하지만 이 조사에서는 자산소득(54.1%)이 가장 크고 그 다음이 근로사업소득(16.4%), 자녀지원(16.0%), 정부보조(7.2%)의 순서로 나와 앞의 조사결과와 다른 내용을 보여 준다(<표 2-13> 참조). 조사대상(1016명) 노인의 평균소득은 86.5만원인데 소득이 있는 자와 없는 자 간의 차이가 크고, 있는 자 간에도 소득액에 큰 차이가 있다.

42) 한국보건사회연구원이 조사한 1998년도 노인생활실태조사자료분석을 이용한 분석

<표 2-13> 노인의 소득원별 소득액

(단위: 명, 만원)

소득원	소득 있는 노인		전체 노인	
	사례수	금액	사례수	금액
근로소득/사업소득	191(168)	76.1	1,016	14.2
예금·적금 및 투자	66(70)	481.8*	1,016	31.1
부동산 소득	39(37)	411.8**	1,016	15.7
국민연금	94(79)	32.9	1,016	3.0
개인연금	19(18)	23.1	1,016	0.4
자녀나 친척 지원	545(465)	25.8	1,016	13.8
정부보조	258(228)	24.8	1,016	6.2
기타	72(78)	30.3***	1,016	2.1
합계		138.3	1,016	86.5

주: 사례 수는 소득 있는 노인빈도수로 () 밖의 값은 ‘금액’을 기입한 노인의 수이며, () 안의 값은 소득 있다고 우선순위를 기입한 노인의 수. 두 항목 정보를 활용하여 소득의 유무를 재코드화하여 각 소득원 소득액과 전체소득액을 계산

* 1,000만원~5,000만원/8명, 1억/1명 사례 포함

** 1200만원, 2,900만원, 9,000만원 각 1명 사례 포함

*** 1,000만원/1명 사례 포함

자료: 김수영 외(2002), <표 4-5>

<표 2-14> 노인인구(60세 이상)의 경제활동 내역

(단위: 명, %)

구 분	남	여	전체
주요 일을 함	318 (38.3)	172 (15.0)	490 (24.8)
주요 가사 같은 일 하면서 일을 함	8 (1.0)	75 (6.6)	83 (4.2)
가사/어린이 돌봄	8 (0.9)	365 (19.2)	373 (18.9)
아무 일도 않음	478 (57.6)	513 (44.9)	991 (50.2)
기 타	18 (2.1)	18 (1.6)	34 (1.8)
총 계	830	1,143	1,973

자료: 한국노동연구원(2000)

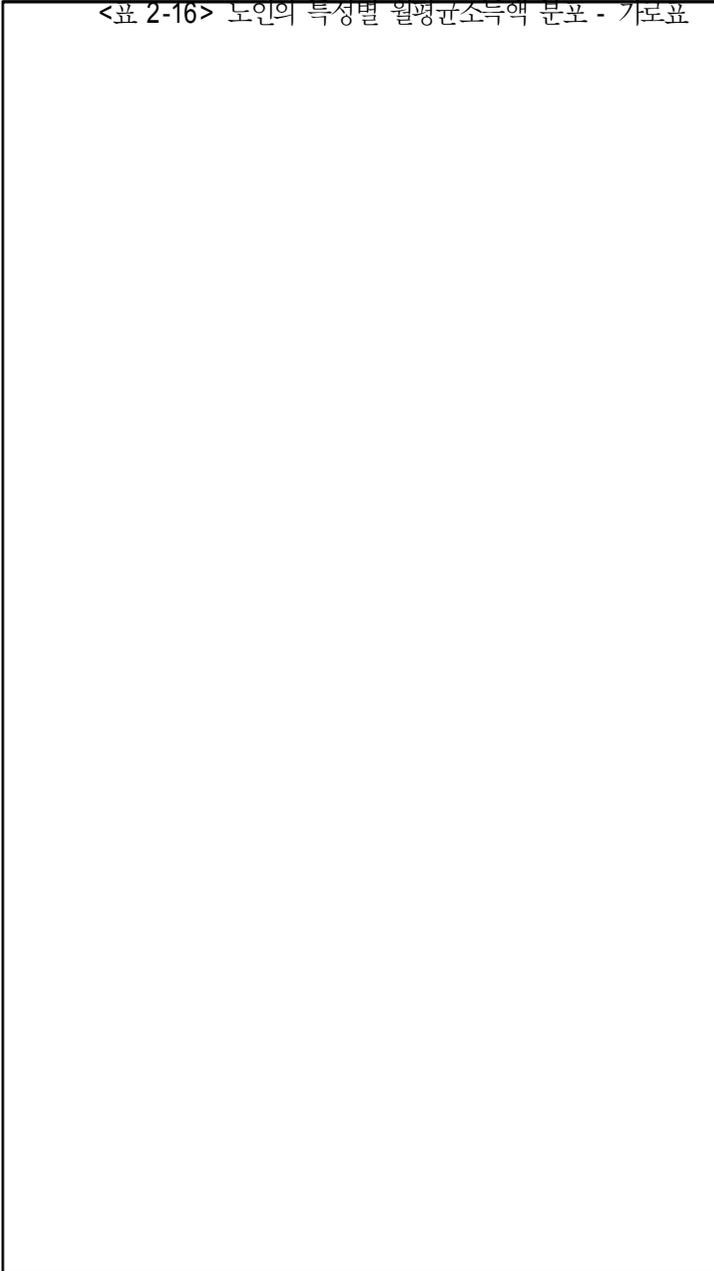
<표 2-15> 노인인구(60세 이상)의 취업패턴

(단위: 명, %)

구분	남	여	전체
임금근로자	127 (15.2)	84 (7.3)	211 (10.6)
자영업자	196 (23.6)	79 (6.9)	275 (14.0)
가족종사자	11 (1.3)	88 (7.7)	99 (5.0)
미취업자	496 (59.9)	892 (78.0)	1,388 (70.4)
총 계	830 (100)	1,143 (100)	1,973 (100)

자료: 한국노동연구원(2000)

<표 2-16> 노인의 특성별 월평균소득액 분포 - 가로표



2) 공적연금 수급층이 적고 공적연금이 노인소득에서 접하는 비중이 작다. 노인 중 사회보험급여 수급경험이 있거나 지금 받고 있는 이들은 2000년 기준 6.0%에 불과하며 급여의 구성은 연금이 87.7%로 가장 높고 보훈/실업급여 10.7%, 산재 0.8% 순이다(<표 2-17>, <표 2-18> 참조). 물론 2004년 기준으로 하면 훨씬 높아져 공적연금만으로 13.9%에 달한다(보건복지부, 2005). 여기에 경로연금 12.8%(기초생활보장 8.6%)를 추가로 고려하면 사회보장 수혜층은 25%를 넘는다. 최근 한 해가 다르게 공적연금 수급자가 크게 늘고 있고 경로연금 수급자 역시 당국의 정책변화로 조만간 크게 늘 전망⁴³⁾이므로 수년 이내에 사회보장 혜택을 받는 노인이 40%를 넘어설 것이다. 공적연금의 노인소득 내 비중은 6.5%(1998년, <표 2-14>), 3.5%(2002년, <표 2-15>)로 상이한데 <표 2-14>의 값이 다소 높다는 점을 감안하고 공무원연금 등 특수직역연금까지를 고려하여 2004년 기준으로 본다면 그 값은 5%

43) 경로연금의 지급대상, 지급액의 확대가 검토되고 있는 듯하다. 이후 효도연금 구상으로 발전. 비공식 계획이지만 사안의 중요성을 감안하여 소개한다. 2008년까지 3단계로 나누어 지급인원을 63만 명→116만 5,000명으로 늘리고 지급액도 3만 5,000~5만원→10만원으로 올려 사실상 저소득 노인 전원을 제도 안에서 보호하겠다는 것이다. 2004년 12월 기준 65세 이상 노인이 418만 2,000명이므로 이렇게 되면 노인 3명 중 1명 정도가 경로연금을 받게 된다. 계획에 따르면 지급 3만 5,000~5만원인 금액을 5만원으로 올리고(2006년) 수급자 소득기준을 도시근로자 1인당 월평균 소득의 65%에서 80%로 상향조정하고 금액을 7만원으로 올리며(2007년), 2008년에는 이를 100%로 상향조정하고 지급액도 10만원으로 올린다는 것이다. 국고와 지방비를 합친 예산은 3,112억원(2005)에서 5,134억원(2006), 8,328억원(2007), 1조 3,981억원(2008)이 소요될 예정이다. 경로연금은 1933년 7월1일 이전 출생자 기준으로 기초생활보장수급자는 4만 5,000~5만원, 차상위계층 노인은 3만 5,000원이 지급되고 있다. 부부수령 시에는 부부 가운데 한 명에 대해 감액지급하고 있다. 다만 지방정부가 일정부분 부담해야 하므로 시행까지는 다소간의 우여곡절이 없지 않을 것이다. 연합뉴스 2005. 5. 8 외

전후 수준까지 커질 수 있을 것이다.

<표 2-17> 노령층의 사회보험 수급 유무

(단위: 명, %)

구 분	남	여	전체
받은적 있음	35 : (4.2)	9 : (0.8)	44 : (22)
현재 받고 있음	60 : (7.2)	14 : (1.2)	74 : (3.8)
받은적 없음	735 : (88.6)	1,120 : (98.0)	1,855 : (94.0)
총 계	830 : (100)	1,143 : (100)	1,973 : (100)

자료: 한국노동연구원(2000)

<표 2-18> 수급한 사회보험

(단위: 명, %)

구 분	남	여	전체
국민연금	44 : (44.4)	17 : (73.9)	61 : (50.0)
특수직역연금	44 : (44.4)	2 : (8.7)	46 : (37.7)
산재	1 : (1.0)	0	1 : (0.8)
보훈/실업급여	9 : (9.1)	4 : (17.4)	12 : (10.7)
기타	1 : (1.0)	0	1 : (0.8)
총 계	99 : (100)	23 : (100)	122 : (100)

자료: 한국노동연구원(2000)

3) 노인 취업률이 크게 늘지 않는 가운데 임직원 및 관리자, 전문가, 사무종사자, 서비스종사자 비율이 줄고 단순노무 취업자 비율과 저소득, 비정규직이 증가, 소득보장을 기대하기가 점점 힘들다. <표 2-19>는 1998년에 비해 2004년에 노인들의 취업구조가 불안정화하고 있음을 보여 준다. 사실 고용당국과 복지당국의 적극적인 정책적 개입이 없다면 1차산업 비중의 감소로 노인취업률이 감소할 수도 있다. 비취업노인 중 17.5%가 일하기를 희망하는

등 노인층의 취업의욕이 낮지 않고 젊고 교육수준이 높은 노인계층에서 의욕이 높다. 문제는 노인 일자리가 정책지원에 의해 만들어지더라도 저소득·비정규직 중심으로 늘어나고 사적소득이전 역시 줄어들 전망이므로 각종 공적소득이전 제도의 정비와 강화에 힘을 기울여야 한다는 점이다.

<표 2-19> 노인의 취업 직종

(단위: %)

구 분	전체	지역		성		1998년
		동부	읍·면부	남자	여자	
고위임직원·관리자	1.8	3.2	0.6	3.5	-	2.0
전문가	1.3	1.8	0.6	2.0	0.2	1.9
기술공·준전문가	1.1	1.4	0.8	1.8	0.2	1.1
사무종사자	0.7	1.1	0.2	0.8	0.5	1.2
서비스종사자	3.4	5.4	1.6	1.6	5.4	8.8
판매종사자	5.4	7.7	3.5	4.3	6.6	-
농·어·축산업 종사자	53.9	30.2	75.4	54.9	52.8	60.4
기능원·관련기능종사자	1.9	3.2	0.8	3.5	0.2	2.7
기계 기계조작 및 조립종사자	2.7	5.0	0.8	4.7	0.5	0.4
단순노무종사자	27.8	41.2	15.6	22.7	33.6	21.5
계	100	100	100	100	100	100
(명)	(931)	(444)	(488)	(488)	(441)	(685)

자료: 보건복지부(2005)

4) 근로기의 금융저축이 낮아 노인층의 자산소득 보유비율이 낮고 보유규모 역시 작다. 이자·배당·임대·부동산 소득의 보유자 비율이 12.5%(2004년 기준)에 불과하다. 금융저축은 속성상 소수가 다액을 보유하므로 노인층 소득에서 집하는 비율은 이보다 높

게 나타날 것이다.

석재은(2000)은 20.4%, 김수영 외(2002)는 54.1%로 제시하는데 이들 숫치는 지금의 노인층이 근로기에 저축할 여력이 상대적으로 낮았거나 저축할 유인이 약했다는 것을 의미한다. 다수의 노인들은 금융저축보다 부동산과 자녀교육투자를 선호하였다. 2004년 조사에 따르면 노인들의 88.5%는 자녀에게 대접받기 위해서는 재산 소유가 필요하다는 자세를 갖고 있으며 이는 1998년의 78.6%보다 약 10%포인트 증가한 값이다. 이 같은 변화가 부동산 보유선호로 반영되었을 것으로 추정된다.

아쉽게도 이번 조사에서 부동산보유 비율과 보유부동산 가격에 대한 조사는 행해지지 않았다. 우리는 노년기를 대비한 세제우대 금융상품 가령 미국의 개인퇴직계정(IRA)같은 상품이 없어 현 노인층의 금융저축을 유인하지 못한 측면도 있다. 개인연금과 일부 보험상품으로 세제 우대기능을 갖춘 상품이 판매되고 있지만 저금리 하에서 세제우대가 큰 매력을 지니지 못해 보급률이 높지 않다.

5) 노인층 보유 금융자산의 주된 기여항목인 퇴직금도 과거에 비해 그 규모가 축소되고 다른 소득이 늘면서 상대적 비중이 낮아지고 있다. 누진제가 폐지되고 연봉제 확산으로 퇴직금이 연봉에 합산 지급되고 퇴직금을 월급에 합산 지급하는 사례가 늘면서 퇴직금이 금융자산에서 점하는 비중은 더욱 낮아질 전망이다. 2000년 조사에 따르면 퇴직 시 법적퇴직금이나 퇴직수당(명예, 조기퇴직수당, 퇴직위로금 혹은 보상금) 수급자가 11.6%(해당 총 82 사례 중 법정퇴직금을 받았거나 받기로 한 사례가 18 사례)에 불과했다. 퇴직금 실수령액은 평균 4,279만원이었으며 명예퇴직이나, 퇴직위로금 같은 퇴직수당(7사례)은 1,350만원으로 나타났다(<표 2-20> 참조).

<표 2-20> 노인층 퇴직금(퇴직수당) 수령액

구 분	평균 수령액(만원)	사례
퇴직금 실수령액	4,278.9	18
퇴직수당 실수령액	1,350.1	7

자료: 한국노동연구원(2000)

3. 노인 소득보장 강화방안

(1) 소득격차 확대 우려

고령화가 급속히 진행하는데 우리의 노인층 소득보장책은 허점이 많다. 이로 인해 부유한 노인층과 가난한 노인층으로 양극화하면서 노인층의 소득분배악화가 우려된다. 공무원·교원·중견기업 이상의 민간기업 근로자는 근로기 소득은 물론 은퇴기 연금수급액도 영세기업근로자나 웬만한 자영업자의 그 것보다 많다. 게다가 양 그룹의 ‘연금격차’가 시간이 지나면서 확대되고 있다. 근로기의 ‘급여격차’ 역시 확대되는데 은퇴기 ‘연금격차’까지 가세하면서 양 그룹 간의 소득격차가 항구화하고 있다. 새롭게 노인층에 들어오는 세대의 세대 내 빈부격차는 이전 세대에 비해 점점 커지고 있다.

지금의 국민연금과 공무원연금의 격차를 시정하지 않으면 우리의 은퇴자 사회는 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 불공평한 소득분배를 보여 줄 것이다. DJ 정권 때 행해진 급격한 급여인상으로 근로기 소득수준이 높아진 공무원들이 노년기에 두툼한 연금소득까지 쥐게 되었다. 수급개시 시점의 연금액 차이는 슬라이드 방식의 차이로 해가 지나면서 더욱 벌어진다. 국민연금이 급여산식에 내재된 소득재분배 기능을 통해 은퇴기 빈부격차를 해소하

는 데 비해 공무원연금은 이와 정반대의 역할을 수행하고 있다.

(2) 은퇴기 소득보장 방안

공무원·교원 등 공직자로 퇴직하여 연금을 수급하는 그룹은 은퇴기 소득보장 측면에서 지원책을 강구할 대상에서 제외해도 무방할 것이다. 그렇다면 고려할 지원대상은 국민연금 수급자로 수급액이 최저생계비 이하이면서 여타 소득이 없는 계층과 국민연금 미수급자로 소득수준이 최저생계비 이하인 계층으로 정리할 수 있다.

유효한 은퇴기 소득보장책을 정리해 보자. 첫째, 노인인구의 경제활동참가율이 지금보다 높아질 수 있도록 제반 정책을 재검토하여 취업소득(근로, 사업소득)이 필요한 그룹에 일자리가 배분될 수 있도록 지원방식과 지원순위를 조정하고 지금보다 많은 예산을 편성하여 노인취업을 적극 지원한다.

둘째, 국민연금 미수급자를 최소한으로 줄이고 퇴직연금 수급인구를 크게 늘린다. 2005년 12월에 도입된 퇴직연금을 정착시키기 위해 퇴직일시금 지급을 제안하고 가입을 단계적으로 강제화하는 방안을 적극 검토해보자. 아울러 보급이 정체상태에 있거나 조금씩 뒷걸음질치고 있는 개인연금이 중하 계층에서 폭넓게 활용될 수 있도록 금리우대, 세제우대 등의 유인을 대폭 강화, 노후 소득보장의 다기능화를 시도한다.

셋째, 노인층 취업률의 증대 못지않게 취업구조 개선에 힘을 기울여 단순노무자 비율의 증가폭을 억제하고 임직원 및 관리자, 전문가, 사무종사자, 서비스종사자들이 줄지 않도록 정년연장이나 재고용 형태로 기존 직장에서 일할 수 있도록 지원한다. 이를 위해 재직노령연금과 각종 고용촉진 보조금제도를 최대한 이용한다.

넷째, 노후생활자금 마련과 연관된 금리우대, 세제우대 상품을

적극 개발, 근로기에 퇴직연금 및 개인연금과 구별되는 별도의 금융자산을 축적할 수 있도록 지원한다. 토지·주택·아파트·상가 등의 부동산 외에 금융저축을 보유할 유인을 부여하자는 것이다.

다섯째, 퇴직연령을 늦춰 취업연수를 주요 선진국 수준으로 늘리는 작업을 병행한다. 우리는 주요 선진국과 비교하여 근로기는 짧은 반면 선진국 수준으로 긴 평균수명에 대비해야 한다. 이로 인해 기여금 부담이나 각종 저축을 선진국보다 높게 유지해야 한다.⁴⁴⁾ 2004년 기준으로 도시지역 평균적 취업자의 취업연수는 주요 선진국과 비교하여 약 5년 짧은 것으로 추정된다.

여섯째, 국민기초생활보장 적용대상의 확대 외에 무연금자에의 경로연금 확대적용 등 사회보장 체계 전반을 재검토, 안전망 탈락자를 최소화한다. 국민연금 등 공적연금의 기능에 대한 국민들의 인식이 확산되면서 가족 간 유대가 급속히 와해되는 경향이 있다. 자녀로부터 부모로의 사적인 소득이전이 이전보다 많이 줄었다. 노인층의 30% 정도로 추정되는 여유 있는 그룹들은 자녀로부터 도움을 받지 않아도 되겠지만 나머지 더 많은 수의 노인들은 스스로 돕거나 자녀의 도움이 필요한 이들이다. 국민연금 조차 못 받거나 받아도 생계비를 조달하기 어렵다. 공무원, 교원 등 여유 있는 그룹의 지원에 필요 이상으로 들어가고 있는 재정지원금을 기초생활보장, 경로연금, 연금 미수급자 예방사업 예산으로 돌린다.

44) 우리 기업의 평균 정년이 55세 미만인데 평균수명은 계속 늘어 2022년에 79세로 예상되어 퇴직 후 노후가 24년 정도이다. 여기에 배우자 여명까지를 고려하면 대비해야 할 노후는 27~28년으로 늘어난다.

제Ⅲ장

공적연금의 현황과 문제점
- 재정과 소득분배 -

여기서는 우리나라 4대 공적연금인 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금의 현황과 문제점을 살펴본다. 중점적으로 살펴볼 분야는 가입자와 수급자수, 보험료율과 급여의 종류 및 수준, 재정상황 및 개혁동향 등이다. 그리고 유일하게 소득재분배 기능을 지니고 있는 국민연금에 대해서는 세대 내 재분배, 세대 간 재분배로 구분하여 살펴본다.

1. 공적연금 전반

우리의 공적연금은 일반국민이 가입대상인 국민연금과 공무원·교직원·군인이 가입대상인 공무원연금(1960년), 사립학교교직원연금(이하 사학연금, 1975년) 및 군인연금(1960년 도입 후 1963년 재발족)으로 구성된다. 이상의 4대 연금에 대한 개요(2004년말 기준)가 <표 3-1>에 정리되어 있다. 도입이 빠른 공무원연금과 군인연금은 가입자에 비해 많은 수급자를 지녀 부양비가 높게 나타난다. 공적연금 전체의 부양비는 9.1%로 높지 않지만 2008년 이후 국민연금의 완전노령연금 수급자가 본격적으로 발생하면 이 값은 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

국민연금도 수급자가 140만 명으로 그 수가 작지 않지만 완전노령연금이 아닌 특례·유족·조기·장애연금 수급자들로서 특례노령연금의 평균수급액은 월 15만 4,000원 수준(2005년 9월 노령연금 수급액 기준 17만 1,200원)이다. 이에 비해 공무원연금 수급자의 퇴직연금 평균액은 월 154만원(2003년, 2005년 9월 기준 185만원)으로 열 배나 된다. 시간이 흐르면서 수급액 차이는 조금씩 줄어들겠지만 2008년 이후에도 격차는 한동안 3배, 4배 수준을 유지할 것으로 전망된다.

4대 공적연금은 일정한 급여산식에 기초하여 확정급여를 지급하는 확정급여형제도(Defined Benefit Plan)로 운영되며 연금의 소득대체율은 만액연금자 기준으로 국민연금이 60%, 나머지 연금이 76%이다. 그렇지만 소득대체율의 비교기준이 국민연금은 전체 가입자 평균소득월액, 공무원연금 등은 본인의 퇴직 전 3년 평균보수월액으로 서로 달라 소득대체율 차이는 명목상의 16%포인트가 아니라 90%포인트 이상의 차이가 날 것으로 추정된다.⁴⁵⁾ 산출기준이 다른 두 연금을 국민연금급여산식으로 통일하여 계산해 보면 평균적인 공무원연금 만액연금자의 소득대체율이 150%를 넘을 것이라는 점이다. 국민연금 가입자가 수령하는 퇴직금(소득대체율 20% 상당)을 고려하더라도 공무원연금 수급자는 소득수준에 따라 평균적인 국민연금 수급자에 비해 40~160%포인트 높은 소득대체율의 연금을 수령하는 것으로 추정된다.⁴⁶⁾

45) 국민연금의 전체가입자 평균소득월액 기준. 소득대체율의 보편적인 정의는 해당국의 평균소득자기준으로 퇴직 시 수급연금액을 가입기간(세후, 보험료후) 평균소득으로 나눈 값이다. 편의에 따라 가입기간 평균소득을 퇴직전년도 전 가입자 평균소득으로 대체하기도 한다. OECD(2005)는 가입기간 평균소득을 기준으로 세전·보험료전과 세후·보험료후로 나누어 30개국을 비교, 소득과 수급연금액에서 조세, 사회보장부담금 등을 공제한 순소득과 순연금액을 기준으로 계산하는 순소득대체율 및 이것들을 포함하여 계산한 총소득대체율을 함께 제시하고 있다. OECD 30개국 평균(2002년 기준)은 총소득대체율 56.9%, 순소득대체율 68.7%로 나타났다. 한국은 40.6%와 44.3%로 조사되었다. 조세와 사회보장부담금 수준이 높고 연금과세가 약한 나라일수록 두 대체율 간의 차이가 커진다. OECD(2005) table 4-1, table 4-2, 본고의 <표 5-2> 주 참조

46) 국민연금의 급여산식은 $1.8(A+B)(1+0.05n)/12$, 2003년 급여산식에서 채용한 A 값은 1,320,105원이다. 2003년의 공무원연금 수급자 1인당 평균연금액은 월 154만원으로 이를 토대로 계산한 대략적인 소득대체율은 117%이다. 하지만 수급자 중에 만액연금(33년 가입) 수급자가 아닌 이들이 다수 있고(55세이전 퇴직자 32.5%) 상당수가 수령한 ‘퇴직연금공제일시금’을 수령하지 않

<표 3-1> 4대 공적연금의 개요(2004년말 기준)

구분	도입 연도	근거 법률	보험료부담, 국고보전	급여수준	가입자 수 (만명)	수급자 수 (만명)	부양비 (%)	기금	기금관리주체
국민연금	1988	국민연금법	9%, 직장가입자-노사 반씩 지역가입자-전액 본인	40년 가입 (만액) 60% 20년 가입 30%	1707.0	140.1	8.2	국민연금기금	보건복지부 장관 국민연금관리공단
공무원연금	1960	공무원연금법	17%, 본인 국가 반씩 국고보전금	33년 가입 (만액) 76% 퇴직수당	96.5	19.5	20.2	공무원연금기금	행정자치부 장관 공무원연금관리공단
사립학교 교직원연금	1975	사립학교 교직원연금법	17%, 교원-본인 국가 반씩 직원-본인 8.5% 법인 5%, 국가 3.5%	33년 가입 (만액) 76% 퇴직수당	23.0	2.0	8.7	사립학교 교직원연금기금	사립학교 교직원 연금관리공단
군인연금	1963	군인연금법	17%, 본인 국가 반씩 국고보전금	33년 가입 (만액) 76% 퇴직수당	16.2	6.4	39.5	군인연금 특별회계 군인연금 기금	국방부 장관
계					1842.7	168.0	9.1		

자료: 국회예산정책처(2005), 각 연금관리공단

공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자를 메우기 위해 국고보전금이 지원되고 있다. 군인연금은 1977년의 기금고갈 이후 매년 지원을 받고 있고, 공무원연금의 경우 1999년 이후 지원이 단속적으로 이루어지고 있는데 수년 후부터는 매년 큰 규모의 국고보전금이 투입될 전망이다. <표 3-2>는 4대 공적연금의 재정수지를

았다면 퇴직연금액이 더 커졌을 것을 감안하면 만액연금 수급자의 소득대체율은 150% 이상일 것으로 추정된다. 여기서 공무원연금의 소득대체율을 국민연금 방식으로 바꾸기 위해 우리는 $(4.36 + a)(A + B) (1 + 0.05n) / 12$ 라는 산식을 고려해 보았다. a 는 퇴직연금공제일시금을 반영하는 모수로 $a=0$ 는 일시금을 고려하지 않는 경우이다. n 은 20년 초과근속연수로 13이 최대. 저소득 공무원인 $B=A$ 인 자의 만액연금 소득대체율은 120%, 중간소득공무원인 $B=2A$ 인 자의 소득대체율은 180%, 고소득공무원인 $B=3A$ 인 자는 소득대체율이 240%까지 올라간다. 150%는 중·저소득공무원의 평균치에 해당한다.

2004년과 최근 5년으로 한정하여 기술하고 있다. 국민연금은 본인 부담금이 국가·사학·사업자 부담분보다 월등히 많은데 이는 지역가입자들이 보험료 전액을 본인들이 부담하기 때문이다. 이 같은 보험료 부담이 원인이 되어 국민연금의 지역가입자들의 보험료 징수율은 75.8%(2005년 5월) 수준을 보이는데 2005년 7월부터 보험료가 9%로 인상되었기 때문에 향후 더 낮아질 가능성이 있다.

연금 급여지출(관리운영비 포함)은 2004년에는 공무원연금이 전체 지출의 46.9%를 점해 가장 크고 가입자와 수급자수가 많은 국민연금은 30.4%를 점하고 있다. 최근 5년간에 있어서도 공무원 연금이 50.0%로 가장 크고 국민연금은 26.3%를 보이고 있다. 국민연금과 비교하여 수급자수가 7분의 1도 되지 않는 공무원연금의 지출이 큰 것은 수급자 1인당 급여가 국민연금 수급자 1인당 급여의 열 배나 되기 때문이다.

<표 3-2> 공적연금별 재정수지(2004년, 최근 5년)

(단위: 억원)

제도별	수입						지출	수지차	운용 수익	국고 보전금	기금 증가액	누적 적립금
	보험료		퇴직수당 등 국가부담	기타 ¹⁾	소계	지출						
	본인	국가·사학 사업자										
국민	2004	100853	70,168	-	1,604	172,625	32,469	140,156	66,936	-	207,092	1,332,769
	00-04	406864	281,863	-	2,511	691,193	110,883	580,310	280,064	-	860,374	-
공무원	2004	19228	19,763	9275	93	48,359	50,101	-1,742	2,543	1,742	2543	33,218
	00-04	79754	81,811	39809	470	201,844	210,415	-8,571	12,611	2,889	6,928	-
사학	2004	5009	4,913	1558	17	11,497	8,987	2,510	3,430	-	5940	63,608
	00-04	20661	20,103	6229	86	47,079	36,759	10,320	14,773	-	25,093	-
군인	2004	2723	2,686	2271	-	7,680	15,210	-7,530	204	6,147	-1,985	2505
	00-04	11438	11,380	10208	-	33,026	63,116	-30,090	1,243	28,233	1,375	-

주: 1) 국민연금은 농어민보험료보조금, 관리운영비 국고지원금(2004년 이후)

공무원연금 등은 급여환수금의 국가법정부담금 등

자료: 국회예산정책처(2005), p.102, <표 5>

공적연금이 지닌 주요 문제점은 다음과 같다.

첫째, 심각한 재정난으로 인한 연금제도의 지속가능성(sustainability) 위기이다. 군인연금은 1973년에 적자가 발생하기 시작한 후 1977년 기금이 고갈되었고 이후 국고지원으로 연금을 운영해 오고 있다. 적자를 메우기 위해 2000년 이후 5년간 지원된 국고보전금은 2조 8,233억원에 달한다. 여기에 같은 기간 중의 기여금국가부담금(1조 1,380억원)과 퇴직수당 등 국가부담금(1조 208억원)을 더하면 재정에서 4조 9,821억원이 군인연금에 지원되었다.

공무원연금은 1993년부터 당년도 수지가 적자를 보이는 위기를 보였는데(1996년과 2002년은 예외) 2000년의 공무원연금법 개정으로 수지적자(기금운용수익 불포함) 발생 시 전액 국고보전금으로 충당토록 변경되었다. 적자가 발생한 2001년, 2003년, 2004년에 함께 2,889억원의 국고보전금이 지원되었다. 사학연금은 부양비(수급자수/가입자수, 8.7%, 2004년)가 낮으므로 아직은 재정수지가 흑자를 보이고 있지만 2019년에 당기적자가 발생하여 적립금이 감소하기 시작하다가 2026년에 적립금이 고갈될 전망이다. 국민연금도 현행 법제가 그대로 유지되면 2036년에 당기적자가 발생한 후 2047년에 적립금이 고갈될 예정이다(<표 3-13> 참조).

군인연금과 공무원연금은 연금 수급대상자가 제한되어 있고 국민들이 실상을 잘 몰라 일반국민의 큰 반발없이 정부 지원으로 적자를 보전해 왔지만 이는 현세대, 후세대의 일반국민들에게 막대한 부담을 떠넘기는 것으로 이들 잠재적 연금채무(Implicit Pension Debt)의 규모가 워낙 커서 미래 한국경제의 발전이 저해받을 소지가 있다.

둘째, 제도 간 급여수준의 형평성이 확보되지 않고 있다. 특수직역연금(공무원연금, 사학연금, 군인연금)의 급여율이 국민연금의 그것보다 월등히 높으며 수급요건도 느슨하다. 이들 연금이

국민연금보다 높은 보험료율을 적용하지만 수익비(총연금액/총보험료)는 국민연금보다 배 이상 높다. 김상호(2002)는 국민연금의 평균수익비가 2.2라고 밝히고 있다⁴⁷⁾. 공무원연금의 수익비는 취업개시 연도와 가입기간에 따라 달라 40대 이상은 국민연금보다 배 이상 높고 최근인 2000년 취업자도 3.5~3.9로 국민연금보다 훨씬 높다. 게다가 국민연금과 공무원연금 등에 대한 정부 지원 규모도 차이가 크다. 2005년 기준 국민연금 정부지원액이 1,867억원인데 공무원연금과 군인연금에 대한 정부지원액(국가 기여금부담금, 퇴직수당 부담금, 재해보상 부담금, 국고대여 학자금은 포함되지 않음)은 각각 7,333억원과 8,564억원에 달한다. 이는 수익비와 정부지원 측면에서 공적연금 제도 간에 형평성이 확보되지 못했음을 의미한다.

셋째, 공적연금의 혜택을 받지 못하는 넓은 사각지대가 존재한다. 국민연금은 비스마르크Bismarck형의 보험원칙을 중시, 보험료를 납부한 가입자에게만 연금을 지급한다. 2004년 말 기준 지역가입자 중에서 납부예외자가 차지하는 비중이 49.8%로 이들 중 상당수는 은퇴기에 국민연금 미수급자가 될 전망이다. 경제적 취약층인 납부예외자가 배제된 상태에서 보험료를 납부할 수 있는 상대적으로 여유 있는 가입자에게만 낸 돈 이상의 연금을 지급한다. 이러한 선별성selectivity 때문에 지금도 노인의 상당수가 동 제도의 영역 밖에서 빈곤에 처해 있는데 현행 법제의 대폭적 개정이 이루어지지 않는 한 국민연금이 성숙되더라도 국민연금으로 노인층 빈곤을 대응하기 힘들지 모른다.

넷째, 제도의 개폐에 책임을 지고 있는 부처가 보건복지부, 행정자치부, 교육부, 국방부로 각기 다르고 보험료 징수, 급여지급,

47) 2003년 10월 국회에 제출한 바 있는 당초 국민연금법 개정법률안이 통과되면 평균수익비가 1.38로 하락한다.

기금운용을 담당하는 현업부서도 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 국방부로 서로 달라 통합이나 기본적인 모수 운용방식의 통일, 연계제도 개설 등 개혁작업에 관심이 낮고 기득권의 보호에 매달리는 경향이 강하다. 또 실무를 담당하는 공단 직원 일부가 자산운용 등 고유업무와 관련하여 배임 의혹에 휘말리는 등 도덕적 해이 현상을 보이면서 그렇지 않아도 평소 밋게 보는 경향이 있는 조직에 대한 일반국민의 불신이 가중되고 있다. 그로 인해 규모가 큰 기금을 운용하는 국민연금기금과 공무원연금기금에 대해 전문성과 독립성이 확보되지 못했다는 지적이 한층 강하게 일고 있다. 2000년의 법개정으로 당기적자가 국고로 보전되게 되면서 공무원연금, 군인연금, 사학연금 담당 부처 공무원과 공단 직원들의 자세가 이전보다 소극적으로 바뀐 것은 부인하기 힘들 것이다. 그런데 공무원연금, 군인연금의 적자 규모가 빠르게 커가면서 이 같은 자세와 현행 법제의 지속가능성에 의문을 제기하는 견해가 확산되고 있다.

2. 공적연금 각론

(1) 국민연금

1) 현 황

국민연금은 18세 이상 60세 미만의 사업장근로자를 대상으로 하여 노후소득 보장과 세대 내, 세대 간 소득재분배를 주요 목적으로 1988년에 도입되었다. 국민연금의 도입을 계기로 우리나라는 일반국민의 노후보장체계를 확립할 수 있는 계기를 마련하였으며, 지금까지 노령연금(특례·조가 감액)과 유족, 장애연금의 지

급을 통하여 노후세대 빈곤을 완화하는 데 기여해 왔다. 특히 20년 가입 시 지급되는 완전노령연금이 본격적으로 지급되기 시작되는 2008년 이후에는 노인세대의 빈곤 완화에 크게 기여할 것으로 예상된다.

① 가입자

가입대상

공무원연금, 군인연금, 사학연금 가입자나 수급권자, 무소득 배우자를 제외한 18세 이상 60세 미만의 대한민국 국민은 의무적으로 국민연금에 가입해야 한다. 소득활동에 종사하는 사람은 배우자 여부와 관계없이 의무적으로 가입해야 한다.

납부예외

가입하였으나 보험료를 납부하지 않는 상황을 지칭하며, 보험료를 납부하지 않는 기간은 가입기간에 산입되지 않으며 향후 소득발생 시 납부예외기간의 보험료를 소급하여 납부할 수 있다. 납부예외 사유 및 기간은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 납부예외 사유

납부예외 사유	기 간
1. 군 입대	병역의무 수행기간
2. 학생(학원생·취업준비생·유학생)	재학기간(해당기간)
3. 재소자, 감호자	재소, 감호 기간
4. 행방불명	1년 이내
5. 실 직	1년 이내
6. 질병, 부상으로 3개월 이상 입원	입원기간

적용제외

국민연금의 당연가입 대상에서 제외되는 것을 지칭하며 사유는 다음과 같다.

- ① 18세 미만자, 60세 이상자
- ② 다른 공적연금가입자(공무원, 군인, 사립학교교직원) 또는 그의 무소득 배우자
- ③ 다른 공적연금수급권자 또는 그의 무소득 배우자
- ④ 국민연금 사업장가입자, 지역가입자 및 임의계속가입자의 무소득 배우자
- ⑤ 노령연금 수급권자 또는 그의 무소득 배우자
- ⑥ 조기노령연금 수급권을 취득하고 지급이 정지되지 아니한 자 또는 그의 무소득 배우자
- ⑦ 국외 거주자(귀국예정 없는 자)
- ⑧ 국민기초생활보장법에 의한 수급자
- ⑨ 27세 미만으로서 학생, 군복무 등으로 소득이 없는 자

적용제외자도 국민연금 가입자

임의가입자	<p>18세 이상 60세 미만의 자로서</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 국민연금가입자 및 수급권자의 무소득 배우자 ② 타 공적연금 가입자 및 수급권자의 무소득 배우자 ③ 국민기초생활보장법에 의한 수급자
임의계속가입자	<p>다음의 자로서 65세에 달할 때까지 공단에 가입신청을 한 자</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 국민연금 가입기간이 20년 미만인 가입자로서 60세에 달한 자 ② 60세 이전에 특수직종근로자로서 노령연금수급권을 취득한 자
특례적용사업장 가입자	<p>국민연금 가입 사업장에 종사하는 18세 미만의 근로자로서 사용자의 동의를 얻어 가입한 자</p>

가입자 현황

<표 3-4>에 연도별 가입자 현황이 나와 있다. 2003년 말을 정점으로 가입자수가 줄어들고 있는데 이는 당연적용대상에서 배제하던 23세 이하 학생을 27세 이하로 끌어 올리면서 상당수의 학생들이 적용대상에서 배제되었기 때문인 것으로 판단된다. 2003년 중에 사업장가입자수가 크게 늘어난 것은 법제가 바뀌어 4인 이하 사업장근로자가 지역가입자에서 직장가입자로 변경되었기 때문이다. 이 같은 법제의 변경으로 약 40만 명이 지역에서 직장으로 옮겨간 것으로 파악되고 있다. 이 같은 제도 변경 등의 이유로 지역가입자는 1999년 4월 이후 줄곧 줄어들고 있다. 임의계속가입자는 1999년 4월에 크게 늘었다가 2000년 말에 크게 줄었다 다시 늘더니 2004년 말에 크게 줄었다. 이는 특수직종근로자들이 임의계속가입을 통해 20년의 가입기간을 채운 후 빠져나가기 때문인 것으로 판단된다.

<표 3-4> 연도별 가입자 현황

(단위: 개소, 명)

연도	구분 총가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	도시	농어촌		
1988. 12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
1992. 12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
1995. 12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	-	1,890,187	48,710	15,760
1996. 12	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	-	2,085,568	50,514	15,640
1999. 04	16,268,779	174,496	4,992,716	11,113,148	9,045,812	2,067,336	34,250	128,665
1999. 12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	8,739,152	2,083,150	32,868	168,570
2000. 12	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	8,381,451	2,037,722	34,148	80,122
2001. 12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	8,132,036	2,048,075	29,982	115,815
2002. 12	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	7,997,593	2,007,196	26,899	179,230
2003. 12	17,070,217	423,032	6,958,794	9,964,234	7,902,223	2,062,011	23,983	234,767
2004. 12	16,885,750	573,727	7,580,649	9,412,566	7,403,424	2,009,142	21,752	55,250
2005. 05	16,885,750	614,537	7,747,080	9,074,183	7,124,931	1,949,252	24,655	39,832

자료: 국민연금관리공단 홈페이지

<표 3-5> 성별, 연령별 가입자 현황(2005년 5월)

(단위: 명, %)

성별	구분	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
		인원	비율				
계		16,885,750	100.0	7,747,080	9,074,183	24,655	39,832
남자		11,006,159	65.2	5,197,413	5,786,447	5,763	16,536
여자		5,879,591	34.8	2,549,667	3,287,736	18,892	23,296
30세 미만		3,550,952	21.0	2,232,295	1,318,554	103	-
30~39		5,318,809	31.5	2,695,991	2,621,507	1,311	-
40~49		4,929,863	29.2	1,935,322	2,989,050	5,491	-
50~59		3,045,383	18.0	883,472	2,144,161	17,750	-
60세 이상		40,743	0.3	-	911	-	39,832

자료: 국민연금관리공단 홈페이지

사업장가입자는 전체 가입자의 46%로 지역가입자(54%)보다 적으며 여자가입자가 남자가입자보다 훨씬 적은 것은 무소득배우자가 당연가입 대상에서 제외되고 있기 때문이다. 연령별로 사업장근로자는 30대, 20대, 40대, 50대 순이며 지역가입자는 40대, 30대, 50대, 20대 순으로 가입자가 많다(<표 3-5> 참조).

② 보험료

보험료율은 1988년의 제도도입 후 5년간 3%로 억제되다가 1993년에 6%로, 다시 5년 후인 1998년에 9%로 인상되었다. 피용자들과 사용자의 부담내역은 <표 3-6>과 같다. 노사 절반씩 부담은 1999년 4월 이후 정착되고 있다. 1993년부터 6년간 계속된 퇴직금전환금 제도는 이후 폐지되었고, 이때의 전환금은 퇴직금 지급 시 별도로 공제되지 않는 경우가 일반적이어서 이후 기업부담

으로 귀착되고 있다.

한편 지역가입자의 보험료를 인상과정은 농어촌과 도시지역이 다른데 도시지역의 경우 1999년 4월의 도입 시 3%에서 2000년 7월에 4%로 인상된 후 1년에 1%포인트씩 올라 2005년 7월부터 9%가 적용되고 있다.

<표 3-6> 국민연금 보험료율 변화추이

구 분		1988~1992	1993~1997	1998~1999.3	1999.4.1~
사업장 가입자	전체	3.0%	6.0%	9.0%	9.0%
	피용자	1.5%	2.0%	3.0%	4.5%
	사용자	1.5%	2.0%	3.0%	4.5%
	퇴직금 전환금	-	2.0%	3.0%	-
임의적용 가입자 임의계속적용 가입자		3.0%	6.0%	9.0%	
농어촌 지역가입자	1995~2000	3%	6%	2005~	
		3%	6%	9%	
도시 지역가입자	1999.4~2000.6	3%	2000.7~2005.6	2005.7~	
		3%	매년 1%p 인상	9%	

<표 3-7>은 1995년 이후의 보험료 징수율을 월수와 금액기준으로 보여 주고 있다. 사업장가입자가 99%대의 징수율을 보이는 데 비해 지역가입자는 초기의 67%대에서 최근에는 75% 수준으로 다소 높아졌다. 특히 도시지역가입자는 초기의 60%대에서 이후 크게 상승하였지만 이후 조금씩 낮아지고 있다. 2005년 7월부터 9%로 보험료율이 인상되었기 때문에 징수율이 지금보다 더 떨어질 가능성도 없지 않다. 국고지원이 뒤따르는 농어촌지역가입자의 경우 징수율이 도시지역가입자보다 2%포인트 정도 높은 수준에 머물고 있다.

<표 3-7> 보험료 징수율

(단위: %)

구분 연도	사업장		지역가입자						임의· 임의계속	
			계		도시		농어촌			
	월수	금액	월수	금액	월수	금액	월수	금액	월수	금액
1995. 12	98.3	99.3	67.3	66.7	-	-	67.3	66.7	100.0	100.0
1999. 04	97.6	98.8	72.3	68.4	56.3	59.6	73.1	69.1	100.0	100.0
1999. 12	98.0	99.1	75.3	73.5	77.9	78.5	74.3	70.3	100.0	100.0
2000. 12	98.1	99.2	76.5	74.3	77.3	76.5	75.8	71.1	100.0	100.0
2001. 12	98.1	99.2	77.2	73.8	76.4	74.6	78.1	72.2	100.0	100.0
2002. 12	98.1	99.3	80.4	75.1	78.1	74.8	83.6	75.9	100.0	100.0
2003. 12	97.9	99.2	82.2	75.1	79.4	74.5	86.6	77.0	100.0	100.0
2004. 12	97.2	99.1	84.1	76.0	81.6	75.4	88.3	77.7	100.0	100.0
2005. 05	97.1	99.1	84.3	75.8	81.9	75.2	88.3	77.3	100.0	100.0

주: 징수율은 납부기한(매익월 10일) 기준

자료: 국민연금관리공단 홈페이지

③ 급 여

급여는 연금과 일시금으로 대별된다. 2004년 말 기준 도입 후 지출된 총급여 21조 2,336억원 중 일시금이 53.9%(11조 4,415억원)를 점하고 연금이 46.1%(9조 7,911억원)를 점해 일시금이 더 많다. 일시금 중에서는 반환일시금이 11조 2,433억원(52.9%)으로 대종을 이루고 장애일시금이 1,439억원, 사망일시금이 542억원을 차지하고 있다. 연금지급액 규모에서는 노령연금이 72.6%로 가장 크고 유족연금이 20.2%, 장애연금이 7.1%를 점하고 있다. 노령연금 안에서는 특례노령연금이 63.0%로 가장 크고 조기노령연금이 8.0%, 감액노령연금이 1.6%를 차지하고 있다. 한편 수급자수에서는 노령연금이 80.2%로 가장 많고 유족연금이 15.9%, 장애연금이 3.9%를 점한다. 노령연금 안에서는 특례노령연금이 71.2%로 가장

크고 조기노령연금이 5.2%, 감액노령연금이 3.7%를 점한다. 분할 연금은 469명(6.3억원)에 그치고 있다(<표 3-8> 참조).

1인당 수급액 규모 면에서는 장애일시금이 1,014만원으로 가장 많고 그 다음이 반환일시금(328만원), 사망일시금(256만원)의 순서다. 연금급여에서는 장애연금(1급)이 월 44.7만원으로 가장 많고 그 다음은 감액노령연금(38.0만원), 조기노령연금(30.3만원), 특례 노령연금(15.4만원)의 순서다(<표 3-9> 참조).

<표 3-8> 연도별 수급자와 수급액(누계)

(단위: 명, 백만원)

급여종별		1989.12	1993.12	1999.12	2002.12	2003.12	2004.12		
계	수급자	62,475	1,745,829	7,293,551	8,578,848	8,848,623	9,349,378		
	금 액	6,335	709,190	10,898,597	15,990,144	18,318,593	21,232,607		
연금	소계	수급자	1,798	35,620	2,92,976	955,667	1,108,415	1,500,194	
		금 액	772	60,070	1,326,036	5,204,225	7,222,136	9,791,103	
	노	소계	수급자	0	10,971	178,626	738,881	852,350	1,202,939
			금 액	0	6,447	710,843	3,590,571	5,123,910	7,111,359
	노령	특례	수급자	-	10,971	152,483	681,826	759,065	1,068,000
			금 액	-	6,447	665,783	3,185,786	4,514,574	6,170,638
		감액	수급자	-	-	-	-	25,884	55,753
			금 액	-	-	-	-	34,303	154,877
		조기	수급자	-	-	26,142	57,031	67,219	78,717
			금 액	-	-	45,059	404,733	574,819	785,212
	분할	수급자	-	-	1	24	182	469	
		금 액	-	-	1	52	214	632	
	장애	수급자	42	4,012	19,741	39,667	48,439	58,361	
		금 액	19	9,787	147,336	404,866	536,787	700,416	
	유족	수급자	1,756	20,637	94,609	177,119	207,626	238,894	
		금 액	753	43,836	467,857	1,208,788	1,561,439	1,979,328	
	일시금	소계	수급자	60,677	1,710,209	7,000,575	7,623,181	7,740,208	7,849,184
			금 액	5,563	649,120	9,572,561	10,785,919	11,096,457	11,441,504
		장애	수급자	27	4,238	13,511	20,344	23,197	26,806
			금 액	35	7,463	42,163	92,667	114,645	143,942
반환		수급자	60,650	1,705,971	6,977,747	7,581,655	7,690,395	7,790,145	
		금 액	5,528	641,657	9,517,358	10,661,908	10,940,140	11,243,333	
사망		수급자	-	-	9,317	21,182	26,616	32,233	
		금 액	-	-	13,040	31,344	41,672	54,229	

<표 3-9> 급여종별 수급액(2005년 5월 기준, 원)

연 금(월)						일 시 금			
특례 노령	감액 노령	조기 노령	장 애			유 족	장 애	반 환	사 망
			1급	2급	3급				
153,870	380,078	303,265	447,040	364,240	285,337	183,724	10,141,458	3,280,524	2,559,799

<표 3-10> 연령별 수급자 현황(2005년 5월 기준, 명)

수급자		연령별		계	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~70세	70세 이상
		계	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자
계	계	1,499,901	7,505	1,560	19,955	58,199	124,570	1,150,053	138,059		
	남자	900,018	3,193	638	5,866	12,418	36,284	758,985	82,634		
	여자	599,883	4,312	922	14,089	45,781	88,286	391,068	55,425		
노령연금	소계	계	1,227,070	0	0	0	0	32,820	1,074,987	119,263	
		남자	847,537	0	0	0	0	21,791	748,266	77,480	
		여자	379,533	0	0	0	0	11,029	326,721	41,783	
	특례 노령	소계	1,091,838	0	0	0	0	772	971,829	119,237	
		남자	743,867	0	0	0	0	772	665,630	77,465	
		여자	347,971	0	0	0	0	0	306,199	41,772	
	감액 노령	소계	64,266	0	0	0	0	721	63,544	1	
		남자	54,269	0	0	0	0	721	53,547	1	
		여자	9,997	0	0	0	0	0	9,997	0	
	조기 노령	소계	70,430	0	0	0	0	31,327	39,103	0	
		남자	49,333	0	0	0	0	20,298	29,035	0	
		여자	21,097	0	0	0	0	11,029	10,068	0	
	분할	계	536	0	0	0	0	0	511	25	
		남자	68	0	0	0	0	0	54	14	
		여자	468	0	0	0	0	0	457	11	
장애연금	소계	46,635	0	742	6,394	13,305	16,456	9,176	562		
	남자	41,200	0	571	5,776	12,364	14,444	7,631	414		
	여자	5,435	0	171	618	941	2,012	1,545	148		
유족연금	소계	226,196	7,505	818	13,561	44,894	75,294	65,890	18,234		
	남자	11,281	3,193	67	90	54	49	3,088	4,740		
	여자	214,915	4,312	751	13,471	44,840	75,245	62,802	13,494		

수급자를 연령별로 살펴보면 60세 이상이 전체 수급자의 85.9%를 점하고 있고 노령연금으로 한정하면 그 비율은 97.3%로 한층 높아진다. 장애연금은 40대와 50대 수급자가 많은데 이들이 전체 장애연금 수급자의 63.8%를 점하고, 유족연금의 경우 60세 이상이 37.1%이고 50대가 33.3%, 40세 미만은 9.7%를 점하고 있다 (<표 3-10>의 수치를 이용해 계산).

수급액은 20만원 미만이 76.2%로 가장 많고 노령연금으로 한정하면 78.0% 또 특례노령연금에서는 84.0%로 높아진다. 감액노령연금에서는 30만원 이상 수급자가 31.5%, 조기노령연금에서는 41.3%를 점해 두 연금의 평균수급액이 30만원을 넘고 있다. 특히 감액노령연금에서는 50만원 이상 수급자가 6.7%이며 평균수급액이 38만원으로 조기노령연금의 30만원보다 많다(<표 3-11> 참조).

국민연금의 급여산식은 다음과 같다.

퇴직연도(t) 기본연금액 월액: $1.8(A_t + B_t)(1+0.05n)/12$

A_t : t연도 이전 3년간의 전 가입자 평균보수월액

B_t : t연도로 현가화한 가입자의 전 가입기간 평균보수월액

n : 20년 초과 가입연수

20년 이상 가입하고 60세에 도달할 때 지급하는 완전노령연금의 기본연금액 월액을 살펴보자. 20년 동안 매년 전소 가입자 평균소득을 수령, 이에 기초한 보험료를 납부한 가입자라면 그는 퇴직전 3년간의 전 가입자 평균보수월액(A)의 30% 상당액을 완전노령연금으로 수급한다(A=B이므로 $0.15 \times 2A = 0.3A$). 그리고 가입기간이 20년을 초과하는 각 연도에 대해 1.5%포인트씩 소득대체율이 증가하므로 40년 가입자는 전 가입기간 평균보수월액의 60%

<표 3-11> 금액별 수급자 현황(2005년 5월 기준)

(단위: 건, 만원)

수급자		월 액	계	10 미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60 이상	
		계	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자
계	계	1,499,901	481,132	66,224	203,865	92,849	37,486	15,194	7,131		
	남자	900,018	265,545	37,088	131,107	76,963	33,891	14,770	7,054		
	여자	599,883	215,587	29,156	72,758	15,886	3,595	424	77		
노령연금	소계	소계	1,227,070	470,021	48,714	148,130	71,342	30,727	13,492	6,211	
		남자	847,537	263,557	34,935	117,257	67,389	30,023	13,317	6,159	
		여자	379,533	206,464	13,731	30,873	3,953	704	175	52	
	특례노령	소계	1,091,838	468,207	44,902	102,181	40,854	18,328	9,182	4,057	
		남자	743,867	262,599	32,788	83,241	39,133	17,933	9,074	4,019	
		여자	347,971	205,608	12,116	18,940	1,721	395	108	38	
	감액노령	소계	64,266	1,526	2,387	20,120	11,637	4,288	2,408	1,900	
		남자	54,269	904	18,201	16,145	10,642	4,134	2,355	1,888	
		여자	9,997	622	4,186	3,975	995	154	53	12	
	조기노령	소계	70,430	0	15,536	25,778	18,849	8,111	1,902	254	
		남자	49,333	0	3,752	17,871	17,614	7,956	1,888	252	
		여자	21,097	0	11,784	7,907	1,235	155	14	2	
	분할	소계	536	288	195	51	2	0	0	0	
		남자	68	54	14	0	0	0	0	0	
		여자	468	234	181	51	2	0	0	0	
	장애연금	소계	46,635	1,622	12,680	15,038	10,748	4,117	1,510	920	
		남자	41,200	1,328	11,349	12,855	9,464	3,856	1,453	895	
		여자	5,435	294	1,331	2,183	1,284	261	57	25	
유족연금	소계	226,196	9,489	16,247	40,697	10,759	2,642	192	0		
	남자	11,281	660	9,504	995	110	12	0	0		
	여자	214,915	8,829	15,291	39,702	10,649	2,630	192	0		

상당액을 완전노령연금으로 수령할 수 있다. 만일 가입자가 40년 동안 매년 전 가입자 평균소득의 두 배를 수령, 그에 기초하여 보험료를 납부한 중상계층이라면($B=2A$) 그의 수급액은 $0.9A$ 가 되어 전 가입기간 평균보수월액($2A$)과 대비한 소득대체율은 45%로 낮아진다. 마찬가지로 가입자가 $B=0.5A$ 인 저소득층이라면 수급액은

0.45A가 되며 이를 전 가입기간 평균소득(A/2)과 비교하면 소득대체율은 90%로 높아진다. 이상에서 우리가 통상적으로 얘기하는 만액연금의 소득대체율은 평균소득 가입자를 기준으로 설정한 수치로서 만액연금 수급자라고 하더라도 가입기간 중의 소득수준에 따라 소득대체율이 달라진다는 것을 알 수 있다.

이처럼 급여산식이 가입자 소득수준에 따라 소득대체율을 가감할 수 있는 것은 산식에 세대 내 소득재분배 기능이 포함되어 있기 때문이다. 세대 내 소득재분배는 균등부분인 A(퇴직연도 이전 3년간의 전 가입자 표준보수월액 평균)와 소득비례부분인 B(가입자의 전 가입기간 표준보수월액 평균)를 통하여 이루어진다. A부분은 고소득층에서 저소득층으로 세대 내 소득을 이전시키는 핵심적인 기능을 한다. B부분은 보험료 계산의 기준이 되는 매년의 표준소득을 평균소득상승률을 기준으로 연금수급 전前년도 현재 가치로 재평가 후, 이를 가입연수로 나누어 산출된다. 여기서 개별 가입자의 소득을 전 가입자 평균소득 상승률로 재평가하여 인상하므로 가입기간 중 소득이 많이 인상된 가입자로부터 적게 인상된 가입자로 소득재분배가 발생한다.

④ 1998년의 국민연금법 개정

국민연금은 당초 계단식보험료에 의한 적립방식을 표방하고 출발하였기 때문에 저부담-고급여의 수급구조에도 불구하고 제도 성숙 시까지 적립금이 축적된다. 그러나 완전노령연금이 본격 지급되는 2008년 이후 지출이 급격히 증가, 적립금이 점차 감소하면서 2032년에 기금이 고갈될 전망이다. 이러한 재정불안정에 대하여 1990년대 초 학계에서 문제가 제기된 후 사회적으로 관심이 일자 청와대가 중심이 되어 국민연금 개혁을 추진하였다. ‘사

회보장심의위원회' 산하에 설치된 '국민연금제도개선기획단'(1997년 6월)은 공무원, 학계, 언론계를 포함한 공익단체대표, 근로자 및 농어촌 지역가입자 대표, 사용자 대표 등으로 구성되어 6개월 동안 활동하였다. 짧은 기간의 활동으로 기획단은 개혁과 관련한 단일안 도출에 실패하였지만 다수안은 있었다. 기존의 일층구조 연금을 이층구조(기초연금+소득비례연금)로 바꾸고, 40년 가입 시의 소득대체율을 70%에서 40%로 낮추며 보험료율을 12% 수준으로 인상한다는 것이었다.

그러나 이 구조개혁(structural reform)을 수반하는 다수안은 정부안 채택과정에서 폐기되고 소수안이었던 모수치개혁(parametric reform)만이 정부안으로 확정되었다. 모수치개혁안은 기존의 1층구조 연금 체계를 유지하면서 40년 가입 시의 소득대체율을 70%에서 55%로 낮추고 수급연령을 단계적으로 65세로 상향조정하는 것이었다. 연금수급 연령은 2013년에 61세로 인상된 후 5년마다 1세씩 연장하여 2033년부터 65세가 된다. 그러나 국회의 입법과정에서 비공개 회의를 거치면서 소득대체율은 60%로 인상되어 통과되었다.⁴⁸⁾ 결국 1998년의 법 개정에서는 가입자의 반발을 의식하여 9%의 보험료율은 그대로 두고 급여삭감에 중점을 둔 셈이 되었다.

1998년 법개정으로 40년 가입 시 평균소득자의 소득대체율은 기존의 70%에서 60%로 낮아졌고, 수급개시연령은 점진적으로 65세로 상향조정되었다. 이때의 법 개정은 재정안정화를 위한 최초의 시도였다는 점에서 의의가 있지만 미래의 막대한 재정적자를 해소하기에는 부족한 미봉책이었다. 장기재정 안정화를 위해 40년 가입 시의 소득대체율을 40%로 낮추고 보험료율을 12%로 인상하자는 국민연금제도개선기획단의 혁신적인 제안은 현실정치

48) 문형표(2004, p.19f)

의 벽에 부딪혀 받아지지 않았다. 결국 장기재정안정화방안의 마련은 장래과제로 넘겨졌다.⁴⁹⁾

1998년 법개정 시 도시자영자로 적용대상을 넓히는 문제가 기본적으로 결정되었지만 구체적인 시행일자가 정해지지 않았다. 그 와중에 도시자영자 적용확대 문제에 대한 국민적 반대여론이 비등하면서 정치문제화하자 1999년 초까지 정부는 방향을 잡지 못하고 있었다. 이후 정부·여당 안에서 한동안 갈등이 전개되다가 당시 김대중 정권의 실세였던 김종필 전前 총리가 결단을 내려 김모임 당시 복지부 장관에게 힘을 실어 줌으로써 여당의 방침이 확정, 1999년 4월 시행되기에 이른다.

국민연금에 대한 국민들의 관심분야를 정리해 보자.

첫째, 장기재정 불안정에 기인하는 지속가능성 문제이다. 저부담-고급여 수급구조로 되어 있는 현행 국민연금을 근본적으로 개선하지 않는 한 장기재정 위기를 피할 수 없다는 것은 알지만 자신들의 급여를 깎는 데 대해서는 저항이 크다. 둘째, 불완전한 소득과약으로 인한 직종 간 보험료부담의 형평성 문제이다. 국민 연금은 사업장근로자를 가입 대상으로 하여 출발한 후 가입대상을 농어촌지역가입자, 도시지역가입자로 확대해 왔다. 문제는 확대된 가입대상자들이 소득을 낮게 신고, 직장근로자로부터 자영업자로 소득이 재분배되는 현상이 발생하게 되었다. 확대시행 후 6년 이상이 경과하였지만 소득과약률을 높일 수 있는 뾰족한 대책을 찾지 못하고 있다. 그 결과 직장가입자들의 제도에 대한 불만이 누적되고 있다.

49) 1998년 12월 발족한 ‘공·사연금제도개선실무위원회’에서 제도개선에 대해 논의되었지만 법 개정에 별다른 영향을 주지 못했다. 관련 내용이 VIII장에 간략히 소개되어 있다.

⑤ 2003년 이후 개혁노력

정부는 1998년의 법개정 시 재정재계산제도를 도입하였는데 이 제도에 따라 2004년도 법개정을 염두에 두고 2002년 3월부터 국민연금발전위원회를 가동하였다. 동 위원회는 1년여에 걸친 논의를 거쳐 최종적으로 장기재정안정화 방안과 관련하여 세 가지 대안⁵⁰⁾을 제시하였으며, 정부는 이 대안 중 제2안을 중심으로 국민연금법 개정법률안을 작성해 2003년 10월, 국회에 제출하였다. 그러나 제대로 심의도 하지 못한 채 회기만으로 폐기되었다.

이후 2004년 5월부터 인터넷을 통해 안티국민연금 운동이 광범위하게 전개되면서 이때 제기된 몇 가지 문제에 대한 처방을 새롭게 추가하는 등 개정사항을 재정리, 정부는 2004년 12월 17대 국회에 국민연금법 개정법률안을 다시 제출하였다. 그런데 야당인 한나라당이 기초연금제를 도입하는 국민연금법 개정법률안을 제출하면서 여야가 첨예하게 대치, 다시 제출된 정부법안 역시 제대로 심의가 진행되지 못하고 있어 2005년 중의 법안통과가 불투명하다. 개정법률안의 주된 내용이 <표 3-12>에 정리되

50) 국민연금발전위원회는 2070년도에 총지출의 2배를 기금으로 보유할 수 있는 급여-보험료율 조합으로 3개의 대안을 제시하였다. 제1안은 소득대체율 60% 보험료율 19.85%, 제2안은 소득대체율 50% 보험료율 15.85%, 제3안은 소득대체율 40% 보험료율 11.85%이다. 각 대안별 보험료율은 2010년부터 매 5년마다 2030년까지 균등하게 인상하여 2030년 이후 고정된다. 3개안 중 전문가 그룹은 제2안을 선호한 반면 가입자대표(사용자)는 제3안을, 가입자대표(노동계)는 재정추계 후 재검토를 주장하였다. 소수의견으로 ① 재정추계 기간을 70년 → 60년으로 단축해 다시 계산(노동계) ② 급여수준 조정시기를 2010년으로 연기 ③ 55% 소득대체율 재정추계 ④ 급여수준 인하시 연금제도 구조에 대해 좀더 연구 등이 제시되었다. 보건복지부, 보도자료(2003년 5월 29일)

어 있다.

개정법률안의 장기재정 안정화방안은 급여수준의 하향조정과 보험료율 인상이 주된 내용이다. 40년 가입 시 평균소득자의 소득 대체율을 2004~2007년의 가입기간은 55%로, 그리고 2008년 이후의 가입기간은 50%로 인하하자는 것이다. 아울러 현 9%의 보험료율은 2010년부터 5년마다 1.38%포인트씩 인상, 2030년부터는 15.9%를 적용한다. 개정법률안은 보험원리를 강조하는 비스마르크식의 틀을 유지한 채 장기재정안정화방안을 마련하고 있다.

<표 3-12> 국민연금법 개정법률안(2003.10, 2004.12) 주요 내용

개정내용		현행	개정
재정 안정화	보험료율	평균소득월액의 9%	2010년부터 5년마다 1.38%p 인상, 2030년 15.90% (여당과의 조정과정에서 삭제)
	소득대체율	60%	2004~2007년, 55% 2008년~, 50%
	지급보장	없음	국가에 의한 지급보장 명기
급여제도 합리화	재직노령연금	64세까지 소득활동 종사 시 연금지급정지	60~64세에 소득활동 종사 시 연금감액(50~90%지급)
	조기노령연금	조기수급 1년마다 감액률 5%	조기수급 1년마다 감액률 6%
	연기노령연금	없음	연기수급 1년마다 증액률 6%
	감액노령연금	10~20년 미만 가입자 2.5% 추가감액률 적용	10~20년 미만 가입자 2.5% 추 가감액률 폐지
	유족연금	맞벌이부부, 노령연금과 병급금지	유족연금의 20% 상당액을 일시 금으로 지급
	분할연금	재혼하면 지급금지	계속 지급
기금운용위원회		비상설	독립적 상설위원회 기금운용실무평가위원회 폐지
국민연금정책협의회		없음	창설(비상설)

자료: 보건복지부(2003, 2004)

선진국의 연금개혁 경험은 제도 개혁이 얼마나 어려운지를 잘 보여 준다. 제도가 성숙하여 대부분의 은퇴자가 주로 연금에 의존하여 노후생활을 하는 상황에서는 연금급여 축소가 참으로 어렵다. 사회보험방식 중심으로 연금제도를 운영해 온 선진국들의 경험은 저부담-고급여의 수급구조를 조기에 고쳐 국민연금 가입자가 취업기간동안 노후를 대비하여 기업연금과 개인연금 등에 가입하도록 유도해야 20%대의 높은 보험료를 부담에서 벗어날 수 있다는 것이다.

2) 문제점

앞에서 부분적으로 언급하였지만 국민연금의 주요 문제점을 체계적으로 정리해 보자. 첫째, 저부담-고급여 수급구조로 인한 장기재정의 불안정이다. 1998년 국민연금법 개정의 장기재정 안정화 효과는 제한적이다. 국민연금발전위(2003) 분석에 따르면 재정 안정화 조치로 적립기금이 2035년에 최고에 달하며(1,715조원), 2036년에 당해연도 수지가 적자로 반전한 후 적립기금이 급속히 감소, 2047년에 고갈될 예정이다(<표 3-13> 참조). 요컨대 1998년의 법개정은 적립기금 고갈시점을 15년 연장하는 효과를 지닐 뿐 재정불안정을 해결할 수 없는 미봉책이었다는 것이다.

저부담-고급여 구조는 현 가입자 대부분이 자신들이 낸 보험료보다 훨씬 많은 연금을 수급하는 것으로 쉽게 입증된다. 김상호(2002, p.239)에 따르면 국민연금 가입자들은 유족연금과 가급연금에 대한 고려 없이도 약 2,900만원(1995년 현재가치)을 순연금액으로 더 받는 것으로 추정되었다.⁵¹⁾ 미래세대의 가입자로부터

51) 이 연구는 대우패널데이터를 이용하여 분석한 것으로 순연금액, 즉 기준연도의 현재가치로 계산한 총연금액에서 총보험료를 차감한 금액의 값을 구해

<표 3-13> 국민연금 장기재정수지 전망(1998년 법개정 이후)

(단위: 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출 ¹⁾	연금급여			
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	9.00	86,547
2005	160,396	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468	9.00	136,897
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	9.00	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	9.00	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	9.00	439,146
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	9.00	-

주: 1) 연금급여와 관리운영비의 합

자료: 국민연금발 전위원회(2003), p.72.

매우 큰 세대 간 부담이전이 발생, 세대 간 형평성에 커다란 문제가 있음을 시사해 준다. 국민연금의 장기재정을 안정시키고 후세대 부담을 축소하여 가입세대 간 형평성을 확보하기 위해서도 재정안정화방안의 실시가 필수적이다.

둘째, 성실한 소득신고자와 소득 하향신고자 간에 역진적인 소득재분배가 발생한다. 소득과악이 어려운 지역가입자로 인해 가입자 간에 소득이 역진적으로 재분배될 것이 우려된다. 1988년에 사업장 가입자를 대상으로 발족한 후 1995년 농어촌 지역가입자, 1999년에 도시 지역가입자로 확대하는 과정에서 초기 가입자인 사업장가입자들에게 불리한 소득재분배, 즉 이들로부터 도시 지역가입자에게로 세대 내 소득이전이 발생할 전망이다. 이는 급여산식

세대 내, 세대 간 이전 규모를 조사하고 있다.

에서 세대 내 소득재분배 역할을 하는 균등부분 때문이다. 고소득 지역가입자들이 대거 소득을 하향신고하여 균등부분이 정상적인 신고 때보다 줄어 사업장가입자의 연금급여가 줄어들고 그 결과 지역가입자들에게 상대적으로 많은 몫이 배분된다는 것이다.

셋째, 저부담-고급여 수급구조로 인해 성실한 소득신고자 간에게도 소득계층 간에 역진적인 재분배가 발생할 수 있다. 세대에 따라 다소 상이하지만 고소득층 가입자의 순연금액(총연금액-총보험료) 값이 더 크게 나타나기 때문이다. 김상호(2004a, 2004b)에 의하면 2000년 기준 45세 이상의 세대에서 그같은 현상이 발견된다(<표 3-14> 참조). 그렇지만 39세 이하의 가입자에서는 저소득층일수록 순연금액이 커지는 추세를 보인다. 이는 소득 대체율을 낮추고 보험료율을 올리는 국민연금법 개정으로 세대 내 소득재분배가 젊은 세대 중심으로 기존의 역진적 재분배에서 누진적 재분배구조로 전환될 수 있음을 보여준다.

넷째, 미납·체납으로 노후에 수급권을 얻지 못한 이들은 세대 간 소득재분배에 참여하지 못하는 불공평성의 문제가 있다. 2004년 12월 기준으로 국민연금 지역가입자 941만 명 중 납부예외자가 468만 명인데 이들 중 상당수가 노후에 수급권을 얻지 못할 것으로 예상된다(<표 6-1> 참조). 노동시장의 취업형태 변화로 직업의 안정성은 점점 떨어지고 피용자 비중도 크게 늘지 않고 있다. 아울러 실업률 역시 증가하는 추세이다. 시간이 경과하여 국민연금이 정착되더라도 불완전 취업 등의 이유로 납부예외자 형태로 국민연금 제도권 밖으로 밀려나 노후에 연금사각지대에 놓이게 되는 국민이 상당수 발생할 전망이다. 현 제도는 경제적 취약층인 납부예외자를 보호하지 못하고 보험료를 지속적으로 납부할 수 있는 상대적으로 여유 있는 가입자만을 집중지원하며 그것도 후세대 부담으로 지원하는 것은 문제가 아닐 수 없다.

3) 보 론: 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과 시산

여기서는 김상호(2004a, 2004b)의 분석을 요약하여 소개한다.

이용자료

국민연금관리공단의 내부자료⁵²⁾인데 1988~2002년의 자료를 이용하여 패널을 구성하고, 모집단에서 5만 6,721명의 1차 표본을 무작위 추출한 다음 2000년 기준으로 25세 이상 55세 이하의 근로자 4,311명을 최종 표본으로 선정하였다.

미래의 연금액과 보험료를 산출하기 위해서는 미래의 연소득을 추정하여야 하며, 임금상승률, 명목이자율 및 물가상승률의 미래추정치에 대한 자료도 필요하다. 미래의 연소득은 미래의 연령별 임금을 항상소득 추정 방법을 응용하여 추산하였고, 여타 경제변수는 국민연금발전위원회의 기초자료를 사용하였다.

소득등급 구분

세대 내 소득재분배 효과를 분석하기 위해 동일 세대 내 근로자를 소득등급별로 분류하는데, 여기서는 2000~2002년 평균월소득을 기준으로 다음과 같이 분류하였다.⁵³⁾

여자의 등급이 남자보다 적은 것은 여자는 고소득자가 적어 표본수가 적었기 때문이다. 남자는 1등급 60만원 이하, 2등급 110만원 이하, 3등급 160만원 이하, 4등급 210만원 이하, 5등급 260만원 이하, 6등급 310만원 이하, 7등급 310만원 초과이며 여자는 1등급 100만원 이하, 2등급 150만원 이하, 3등급 200만원 이하, 4등급 250만원 이하, 5등급 250만원 초과이다.

52) 상세한 내용은 김상호(2004a, 2004b) 참조

53) 평균월소득은 2000~2002년 소득의 월평균이다.

분석결과⁵⁴⁾

첫째, 수익비가 젊은 세대로 갈수록 감소(남자 209에서 1.06, 여자 3.04에서 1.37)하지만 1 이상을 보여 전 세대가 낸 것 이상의 연금을 수급할 수 있는 것으로 나타났다. 젊은 세대로 갈수록 세대 간 소득재분배의 크기는 축소되며 30세 미만 세대의 중상류 계층에서는 순연금액이 마이너스를 보여 낸 것만큼 받지 못하는 세대가 나올 수 있음을 보여 주고 있다. 이들 그룹은 세대 간 재분배 금액이 줄고 세대 내 재분배도 마이너스 쪽으로 기능하기 때문이다.

둘째, 세대 내 소득재분배는 모든 세대에서 저소득층의 수익비가 고소득층보다 높게 나왔다. 이는 연금산식에 포함된 균등부분(A)때문이다. 동일한 소득등급에서는 나이가 많은 가입자일수록 수익비가 높았는데 이는 나이가 많을수록 발족 초기의 낮은 보험료, 높은 소득대체율이 영향을 크게 미치기 때문이다⁵⁵⁾.

셋째, 남자보다 여자의 순연금액이 70.4%나 더 크게 나왔다. 이는 여자의 기대여명이 남자보다 길어 수급기간 역시 길기 때문이다.

넷째, 45세 이상 세대에서는 소득이 높을수록 순연금액이 커서 역진적인 재분배 양상을 보이지만, 40세 미만 세대에서는 소득이 낮을수록 순연금액이 크게 나타나 누진적인 재분배 모습을 보인다.⁵⁶⁾ 이는 소득대체율 인하와 보험료를 인상이라는 개혁 플랜이 젊은 세대의 소득재분배 양상을 바꾸어 놓은 효과가 있음을 시사한다. 여자는 남자보다 기대여명이 길고 소득패턴도 남자와 달라 일정한 추세를 찾기가 힘들다.⁵⁷⁾

54) 이하의 기술은 <표 3-14>, <표 3-15>의 내용을 요약한 것이다.

55) 국민연금의 보험료율은 1988년에 3%에서 출발하여 1993년에 6%로, 그리고 1998년에 9%로 인상되었다.

56) 세대의 소득7등급, 세대3의 소득1등급에서 관찰되는 상이한 현상은 적은 표본수의 소득등급에서 발생할 수 있는 극단적 관측치(outliers)에 기인하는 것으로 추정된다.

57) 여자는 표본수가 적은 소득등급이 많아 극단적 관측치의 영향을 받아 일관

<표 3-14> 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과(남자, 2000년 기준)

(단위: 만원)

구 분	소득 등급	표본수	총연금액	총보혐료	순연금액	수익비
세대1 (25~29세)	1	1	8,910	7,294	1,616	1.22
	2	284	9,432	8,304	1,128	1.14
	3	383	10,679	10,197	482	1.05
	4	124	11,981	11,985	-4	1.00
	5	58	13,272	13,590	-318	0.98
	6	10	14,061	14,515	-454	0.97
	7	3	13,658	13,831	-173	0.99
	소계	863	10,677	10,118	559	1.06
세대2 (30~34세)	1	5	7,805	4,676	3,129	1.67
	2	108	8,967	6,368	2,599	1.41
	3	218	10,142	7,759	2,383	1.31
	4	174	11,361	9,278	2,084	1.22
	5	127	12,567	10,848	1,718	1.16
	6	74	13,973	12,383	1,590	1.13
	7	56	14,258	13,054	1,204	1.09
	소계	762	11,317	9,241	2,076	1.22
세대3 (35~39세)	1	9	6,284	2,899	3,384	2.17
	2	57	7,854	4,425	3,430	1.77
	3	135	8,638	5,493	3,145	1.57
	4	120	10,090	6,933	3,157	1.46
	5	93	11,061	8,139	2,922	1.36
	6	90	12,323	9,489	2,833	1.30
	7	99	13,801	11,070	2,731	1.25
	소계	603	10,589	7,560	3,029	1.40
세대4 (40~44세)	1	14	6,149	2,409	3,740	2.55
	2	62	6,412	2,995	3,417	2.14
	3	119	7,746	4,166	3,580	1.86

성이 약하게 나오는 것으로 추정된다.

<표 3-14> 계속

(단위: 만원)

구 분	소득 등급	표본수	총연금액	총보혐료	순연금액	수익비
세대4 (40~44세)	4	87	8,797	5,113	3,683	1.72
	5	64	9,760	6,060	3,700	1.61
	6	40	10,788	7,037	3,751	1.53
	7	89	12,978	9,108	3,870	1.42
	소계	475	9,225	5,558	3,667	1.66
세대5 (45~49세)	1	12	5,254	1,893	3,360	2.78
	2	57	5,735	2,411	3,324	2.38
	3	85	6,672	3,109	3,563	2.15
	4	61	7,334	3,748	3,586	1.96
	5	28	8,367	4,624	3,742	1.81
	6	29	8,991	5,137	3,854	1.75
	7	67	11,215	7,032	4,183	1.59
	소계	339	7,820	4,137	3,682	1.89
세대6 (50~55세)	1	8	3,477	1,210	2,267	2.87
	2	100	4,370	1,708	2,661	2.56
	3	56	4,870	2,045	2,825	2.38
	4	40	6,018	2,914	3,104	2.07
	5	19	6,880	3,509	3,371	1.96
	6	21	6,965	3,644	3,321	1.91
	7	49	9,056	5,291	3,765	1.71
	소계	293	5,798	2,778	3,020	2.09
전체		3,335	9,882	7,553	2,329	1.31

자료: 김상호(2004b), p.136f.

<표 3-15> 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과(여자, 2000년 기준)
(단위: 만원)

구분	소득 등급	표본수	총연금액	총보험료	순연금액	수익비
세대1 (25~29세)	1	83	10,580	6,876	3,704	1.54
	2	103	11,834	8,415	3,419	1.41
	3	59	14,045	11,066	2,979	1.27
	4	19	15,697	12,990	2,707	1.21
	5	11	17,458	14,997	2,461	1.16
	소계	275	12,422	9,099	3,323	1.37
세대2 (30~34세)	1	54	9,693	5,002	4,691	1.94
	2	67	11,278	6,513	4,765	1.73
	3	36	12,273	7,711	4,562	1.59
	4	22	14,391	9,663	4,728	1.49
	5	25	16,488	11,966	4,522	1.38
	소계	204	12,008	7,332	4,676	1.64
세대3 (35~39세)	1	56	7,557	3,450	4,107	2.19
	2	41	8,921	4,568	4,353	1.95
	3	23	10,003	5,610	4,393	1.78
	4	18	11,174	6,700	4,474	1.67
	5	17	13,757	9,194	4,563	1.50
	소계	155	9,381	5,073	4,307	1.85
세대4 (40~44세)	1	75	6,359	2,367	3,992	2.69
	2	40	7,842	3,628	4,214	2.16
	3	16	8,324	4,147	4,176	2.01
	4	15	9,190	5,174	4,015	1.78
	5	19	11,694	6,682	5,012	1.75
	소계	165	7,781	3,598	4,183	2.16
세대5 (45~49세)	1	56	5,543	1,919	3,624	2.89
	2	27	6,604	2,350	4,254	2.81
	3	8	6,625	2,543	4,083	2.61
	4	5	7,275	3,387	3,888	2.15
	5	14	11,767	6,286	5,481	1.87
	소계	110	6,753	2,693	4,060	2.51
세대6 (50~55세)	1	44	3,962	1,056	2,906	3.75
	2	14	4,526	1,618	2,908	2.80
	3	2	6,506	2,593	3,913	2.51
	4	2	6,115	2,633	3,483	2.32
	5	5	7,278	3,813	3,465	1.91
	소계	67	4,468	1,472	2,995	3.04
전체		976	9,883	5,915	3,968	1.67

자료: 김상호(2004b)

(2) 공무원연금

1) 현 황

공무원연금은 1960년에 도입되었는데 근거는 1948년에 제정된 국가공무원법 제26조(현 77조)이다. 동 조항은 “공무원의 퇴직금과 공무상 재해보상에 관한 법률을 정하여 적절한 급여를 실시할 것”이라고 규정하고 있었다. 도입 당시부터 적용대상은 국가 및 지방의 일반직공무원, 교육공무원, 판검사, 경찰직 및 소방공무원으로 일반직, 별정직 외에 기능직, 고용직까지를 포함하는 포괄적인 제도로 출발하였다.⁵⁸⁾

공적연금의 효시인 공무원연금은 이후 군인연금과 사학연금 설계 시의 표본이 되었다. 그 결과 군인연금과 사학연금은 급여를 포함한 제도 내용이 공무원연금과 거의 동일하다. 공무원연금은 국민연금이 지향하는 노후소득보장(퇴직급여, 유족급여, 장애급여) 외에 일반기업의 퇴직금에 상응하는 퇴직수당(1991년 도입), 일반기업의 산재보험에 해당하는 재해보상급여, 자연재해나 사망 시의 부조급여까지를 포괄하는 사회보장제도이다(<표 3-17> 참조).

도입 후 45년이 경과하고 있는 공무원연금은 1996년 개혁 이전까지는, 가입자 급여를 충실화하는 방향의 개정이었다. 유일한 예외가 1975년에 행해진 연금지급정지 규정 신설과 재직기간 상한(30년)제 도입이었다(<표 3-16> 참조). 무엇보다 가장 영향력이 큰 제도 개편은 발족 후 3년이 채 되기 전인 1962년 10월의 연금지급 개시연령(60세)제 폐지라고 할 수 있다. 이때의 개정으로 만 20년

58) 국가와 지방 공무원을 구분하여 각각 독립적인 공무원 연금제도를 운영하는 미국, 일본이나 관료, 직원, 기능직·고용직을 구분하여 규정하는 독일 등과 다른 방식이다.

(군대 근무기간 포함) 이상을 재직하면 퇴직연령에 관계없이 사망 시까지 연금을 수령할 수 있는 지극히 관대한 연금제도가 이 땅에 시행되기에 이르렀다. 일본 등의 공무원연금 제도를 본받아 마련한 제도인데 재정안정의 핵심적 사항을 손댈으로써 사실상 이 때부터 공무원연금의 재정안정화 목표는 달성할 수 없는 목표가 되었고, 구 공무원연금법(2000년 말 개정 이전 법률)이 천명해 왔던 보험원리에 입각한 수지상등의 원칙⁵⁹⁾은 누구도 지키려 하지 않고 지킬 수도 없는 원칙이 되고 말았다.

수급자의 퇴직 당시 연령분포를 보면 60세 이하가 76.5%이며 이중 50세 이하가 16.6%를 점하고 있다.⁶⁰⁾ 1962년의 법개정이 없었더라면 공무원연금은 지금보다 훨씬 건실하게 운영되어 주요 선진국의 공무원연금처럼 국고지원에 크게 의존하지 않고도 장기적 지속가능성을 지닌 제도로 발전해 갈 수 있었을 것이다.

이 조항 외에도 공무원연금은 급여충실화를 위한 다양한 조치를 취해 왔다(<표 3-16> 참조). 굵은 글자로 표기된 내용을 제외하면 거의 그러한 조치들이다. 본인 보험료, 즉 기여금 요율이 수차례 인상되었지만 급여의 절대수준과 그간의 충실화조치에 비교하면 인상폭은 적정수준 이하로 결코 부담스럽다고 말하기 힘들 것이다.

이상의 조치들과 한 차원 다른 파격적인 조치가 2000년 말 법 개정 때 이루어졌다. 법 제69조로 규정된 ‘연금부담금 및 보전금’ 조항이 그것이다.⁶¹⁾ 이 조항은 공무원연금의 지출항목 중 가장

59) 이 조항은 2000년 말 개정된 신법 제65조 ‘비용부담의 원칙’에서 ‘비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 퇴직급여 및 유족급여 소요비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다’는 모호한 조항으로 바뀌었다.

60) 공무원연금관리공단(2003), p.21. 조사대상은 2003년도까지의 퇴직자

61) 공무원연금법 발족 시 참고모형이 되었던 일본 국가공무원공제조합법(1958

비중이 큰 퇴직급여와 유족급여 재정이 적자를 보일 때 그 적자액을 국가와 지방자치단체가 보전하도록 규정하고 있다. 향후 수년 내에 이들 급여의 재정수지가 대규모 적자를 보일 것으로 예상되는데 이 법규정에 따라 이를 국고로 메우게 되면 공무원연금의 재원조달방식을 그간의 보험료 방식에서 사실상 조세방식으로 이행하는 셈이다.⁶²⁾

이렇게 되면 공무원연금은 국민연금과는 그 성격이 근본적으로 달라지게 된다는 점에서 매우 중요한 법개정이었다고 할 수 있다. 그런데 이 조항은 법개정 시는 물론 시행 후 5년째 되어서도 전문가는 물론 일반인들의 관심을 크게 끌지 못하고 있다. 아마도 2004년까지는 적자규모가 상대적으로 작아 매스미디어 등에서 크게 공론화되지 않았거나 논의되더라도 그 범위가 넓지 않았기 때문일 것이다.

그동안 공무원연금 수급자 중 상당수는 다른 직장에 임직원으로 취업, 근로소득을 버는 경우가 적지 않았고 일부는 정부투자기관 등 공기업에 취업하여 꽤 높은 급여를 받았다. 이것이 부당하다고 보아 1995년 말 법개정때 공기업 등 공적인 기관에 재취업하는 이

년) 이러한 조항을 두지 않고 있다. 대신 ‘추가비용’이라는 명목으로 매년도 예산에서 공제연금의 ‘직역가산’ 등의 지급에 소요되는 재원을 공제조합에 지원한다. 2001년도 지원액은 국가공무원공제조합이 5,400억 엔, 지방공무원공제조합이 1조 4,500억 엔이다. 이로 인해 평균연금액은 국가공무원 22.9만 엔, 지방공무원 23.8만 엔, 사립학교교직원 222만 엔을 받아 일반근로자의 17.4만 엔보다 31.6%, 36.8%, 27.6%를 더 많이 받고 있다(2001년 기준).

- 62) 한 가지 아이러니컬한 점은 이렇듯 제69조 조항을 통해 국가, 지방자치단체의 무제한적인 재정투입을 법으로 규정해 조세의존 부과방식으로의 이행을 시사하는 한편 그동안 공무원연금법이 천명해 왔던 보험료방식의 내실을 기하려는 조치를 신법에 규정했다는 사실이다. 제69조의2 ‘책임준비금 적립’이 그 조항으로 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다”고 규정하고 있다.

들을 대상으로 일률적으로 연금의 절반을 지급 정지하는 제도(구 공무원연금법 제47조, 법률 제5117호)를 도입, 2000년 1월부터 시행해 왔다. 도입취지가 설득력이 있는 조치였음에도 불구하고 이 규정은 헌법재판소로부터 위헌결정(2003. 9. 25. 2000헌바94 등)을 받아 2003년 10월 그 효력을 상실하였다.⁶³⁾ 따라서 당국에서는 소득심사제(earnings test) 도입을 규정한 2000년 말 개정법(법률 제6328호)을 수정, 2005년 5월 개정법을 통과시킴으로써 위헌 요소가 없어진 새로운 지급정지제도가 2005년 7월부터 도입, 시행하고 있다.

2000년 말 개정법은 소득심사제 도입을 규정하고 있고 5년간 시행을 미루어 왔는데 이번에 이 조항을 구체적으로 정비, 지급 정지되는 연금액의 산출을 위한 기본적인 사항을 법률로 규정함으로써 포괄위임에 따른 위헌 소지를 없앴다. 이는 2003년의 위헌결정이 지급정지제도의 취지 자체를 부정한 게 아니고 법형식, 즉 지급정지 대상이 되는 정부투자기관 등에 관하여 법률에 구체적인 범위를 정하지 아니하고 대통령령 등에 포괄위임함으로써 헌법 제75조의 포괄위임 금지원칙에 위배된다고 판시한 것을 고려한 조치다.

63) 이를 둘러싸고 수급자와 공단 간에 치열한 법정공방이 전개되고 있다. 2005년 6월 서울고법 제7특별부(홍성무 부장판사)는 “(국가는) 그동안 미지급한 공무원연금을 돌려주라”는 위헌결정의 소급효를 인정하는 첫 판결을 내렸다. 이는 1995년 말 개정되어 2000년 1월부터 시행된 연금지급정지 조치에 따라 지급정지된 연금반환소송 때 관련조항의 위헌법률심판 청구로 2003. 9. 25. 헌재가 위헌결정한 사건 관련으로, 현재 결정(2000. 8. 31. 선고 200헌바6)에 따라 예외적으로 위헌결정의 소급효가 인정되는 사안이다. 따라서 지급정지조항의 위헌결정 이후 제기된 대다수 미지급연금반환청구 소송과는 무관하다. 서울행정법원은 현재 위헌결정 이후 공단상대의 위헌결정 이전기간 미지급연금 지급소송 사건에 대하여 모두 원고패소 판결(11건 251명)을 내렸고 2005년 6월 24일에도 서울행정법원은 다시 원고패소 판결(4건 107명)을 내렸다. 공무원연금관리공단 홈페이지 외

<표 3-16> 공무원연금 제도개편 내용

연 도	주요 급여 변경내용
1960. 1. 1	공무원연금법 제정(적용대상: 공무원, 군인)
1962. 10. 1	군인을 적용대상에서 제외, 연금지급개시연령(60세) 규정 폐지
1963. 3. 1	소급통산제도 신설
1967. 1. 1	본인 보험료를 3.5%로 인상(종전 2.3%)
1970. 1. 1	본인 보험료를 5.5%로 인상, 퇴직 및 유족연금 일시금 신설
1973. 1. 1	재해부조금 신설
1975. 4. 1	연금지급정지 규정 신설, 재직기간 상한 30년으로 제한
1980. 1. 1	재직기간 상한을 33년으로 연장, 퇴직연금 지급률 상한변경(70% → 75%), 유족연금부가금 신설
1982. 2. 1	공무원연금관리공단 설립
1983. 1. 1	재해부조지급률 인상(보수월액의 1.3배 → 2.6배)
1985. 1. 1	퇴직·유족급여가산금, 유족연금특별부가금, 사망조위금 신설, 5년 미만 재직자에 대한 퇴직·유족일시금 인상
1988. 1. 1	유족연금 지급률 인상(퇴직연금의 50% → 70%), 지방공무원 재해보상급여는 지방정부에서 지급
1988. 12. 29	퇴직·유족급여가산금 지급률 인상(퇴직일시금의 20% → 20~30%), 사망조위금 인상(본인 사망시 보수월액의 1배 → 3배)
1991. 10. 1	퇴직수당 신설, 퇴직·유족급여 가산금 폐지
1996. 1. 1	퇴직연금지급개시연령(60세) 규정 도입(1996년 이후 임용자), 본인 보험료를 6.5%로 인상
1999. 1. 1	본인 보험료를 7.5%로 인상
2001. 1. 1	-연금지급개시연령 규정 확대 적용(1995년 이전 임용자), 연금액의 물가슬라이드제, 급여산정기준보수를 최종보수에서 최종 3년 평균보수로 조정, 본인보험료를 8.5%로 인상 -퇴직급여, 유족급여 수지 적자시 국가 등의 국고보전 규정 신설, 책임준비금 규정 신설
2003. 1. 1	연금액 슬라이드 시 보수인상률과 2% 차 이내로 조정
2005. 7. 1	연금지급정지(소득심사) 규정 도입(2000년 말 개정법), 지급정지역은 연금수급액의 2분의 1 이내

자료: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계 2003』, 『공무원연금실무요령 1996』 외

① 가입자와 수급자

공무원연금의 가입자는 상시 공무에 종사하는 자로 국가공무원법, 지방공무원법 및 기타 법률에 의한 공무원과 대통령령이 정하는 국가 또는 지방자치단체의 기타 직원을 지칭하며 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외된다. 2004년 6월 말 기준 96만 7,359명이다. <표 3-17>에는 연도별 퇴직자수와 누적수급자수, 부양비 등이 제시되어 있다. 2004년 6월 말 기준 18만 6,482명이 연금을 수급하여 부양비는 19.3%를 보이고 있다. 또 1982년 이후만 보면 누적퇴직자 64만 7,402명 대비 누적수급자가 29% 수준을 보여 퇴직자 10명 중 3명 정도가 연금을 수급하는 것으로 나타났다.

② 기여금과 부담금

퇴직공무원이 받는 연금급여는 지속적으로 충실화되어 온 반면 정부와 공무원이 부담하는 보험료율(공식적으로는 부담금요율과 기여금요율)의 인상폭은 낮았다. 본인이 부담하는 기여금으로 한정하면 <표 3-18>에서 보듯이 1960년의 2.3%에서 시작해 1969년 3.5%, 1970년에 5.5%로 인상된 이후 26년 동안 전혀 인상하지 않다가 1996년에야 1% 포인트 인상하여 6.5%로, 그리고 1999년에 다시 1%포인트 인상하여 7.5%로 인상되었고 2001년에 다시 1%포인트 인상하여 지금에 이르고 있다. 2000년 말 법개정시 보험료 추가 인상의 요인을 원천적으로 없애기 위해 법 제69조를 통해 퇴직급여, 유족급여가 수지적자를 보이면 국고로 전액 메울 수 있는 법적 장치를 도입했다. 이는 법 제65조의 비용부담원칙이 규정하는 공무원, 국가·지방자치단체의 부담원칙과 5년 단위의 재정재계산 및 균형조치를 사실상 형해화하는 조항과 같다.

<표 3-17> 공무원연금제도의 주요 지표 추이

(단위: 명, %)

연도	공무원수 (A)	퇴직자수 (B)	퇴직률 (B/A×100)	연금수급자수 (C)	부양비 (C/A×100)
1982	667,554	38,844	5.8	3,742	0.6
1985	696,941	28,820	4.1	9,078	1.3
1990	843,262	27,866	3.3	25,396	3.0
1991	884,648	30,811	3.5	29,719	3.3
1992	922,098	32,924	3.6	34,333	3.7
1993	828,674	35,746	3.8	40,849	4.3
1994	948,151	36,875	3.9	48,016	5.0
1995	957,882	42,907	4.5	56,343	5.8
1996	971,303	33,777	3.5	63,693	6.5
1997	981,759	33,989	3.5	72,889	7.4
1998	952,154	54,900	5.8	89,322	9.3
1999	913,891	94,797	10.4	128,940	14.0
2000	909,155	64,345	7.1	150,463	16.5
2001	913,192	29,509	3.2	160,733	17.5
2002	930,835	23,095	2.5	169,915	18.3
2003	947,616	24,899	2.6	181,726	19.2
2004. 6	967,359	13,298	1.4	186,482	19.3

자료: 공무원연금관리공단, 『2003 Annual Report』

공무원연금관리공단 <http://www.gepco.or.kr>

기여금은 보수월액에 기여금요율을 곱하여 산정된다. 보수월액은 급여와 기여금산정의 기준 개념⁶⁴⁾으로 보수월액에는 표준봉급월액, 기말수당, 정근수당 및 정근수당가산금이 포함된다.⁶⁵⁾ 보수

64) 공무상 사고로 발생한 질병을 치료하는 데 소요되는 요양비를 지급하는 재해보상급여를 제외하고 보수월액은 모든 장기급여와 단기급여를 산정하는 데 사용된다.

65) 보수월액 = 표준봉급월액 + (기말수당, 정근수당 및 정근수당가산금)/12. 연

월액은 직종과 직급 등에 따라 차이가 있는데 서서히 확대되어 왔지만⁶⁶⁾(<표 3-19> 참조) 아직도 총소득의 70~75% 정도이며 기준연도에 따라서도 다르다.⁶⁷⁾

<표 3-18> 공무원연금 기여금요율 추이

(단위: %)

부담주체	1960년~	1969년~	1970년~	1996년~	1999년~	2001년~
공무원	2.3	3.5	5.5	6.5	7.5	8.5
국가, 지방자치단체	2.3	3.5	5.5	6.5	7.5	8.5
계	4.6	7.0	11	13	15	17

<표 3-19> 보수월액 산정기준 변경내용

일시	주요 변경내용	인상률
1980. 7. 1	기말수당 보수화	33.3%
1982. 4. 1	조정수당 보수화	12.7%
1986. 1. 1	정근수당 보수화	10.6%
1987. 7. 1	장기근속수당 보수화	10.3%
1989.10.17	직무수당 보수화	10.0%
1990.10. 1	직무수당 인상	10.0%
1991.10. 1	직무수당 인상	10.0%
1992.10. 1	직무수당 인상	10.0%
1992.12. 1	직무수당을 기말수당에 포함	13.3%

자료: 공무원연금관리공단(1993), p.65.

봉직공무원의 보수월액은 공무원의 종류 및 급별 등을 고려하여 대통령령이 정하는 금액으로 한다.

- 66) 일련의 공무원보수 현실화조치로 각종 수당이 연금산정기초인 보수월액에 포함되었으나 이에 대한 기여금 소급징수 없이 수급액만 인상되어 연금재정 수지가 악화되었다.
- 67) 최재식(2004), p.59.

우리의 공무원연금은 일반근로자 연금과 다른 특별한 제도를 운영하는 점에서는 ‘신분제공무원’ 제도의 성격을 지니지만 그 운영방식은 ‘신분제공무원’ 제도를 운영해 온 국가는 물론 ‘고용제 공무원’ 제도를 운영해 온 국가와도 구별된다. 즉 우리는 가입자인 공무원이 납부하는 기여금과 그에 상응하는 정부 측 부담금으로 연금재정을 운영하도록 규정, 공무원의 부담을 낮은 수준으로 유지해 온 서구 국가들과 대조된다는 것이다.

신분제 공무원제도의 대표적 국가인 프랑스, 독일 등은 <표 3-20>에서 보듯이 낮은 기여금, 높은 조세 부담으로 공무원연금을 운영해 오고 있으며 고용제공무원 제도의 대표적 국가인 영국도 유사한 방식으로 제도를 운영해 오고 있다. 일본과 미국도 초기에는 공무원으로 한정된 특별한 제도를 운영해 왔지만 신분제 공무원 제도의 성격이 강한 일본은 1986년에 일반근로자 연금에 유사한 형태로 공무원연금을 정비하였고, 고용제공무원 제도의 성격이 강한 미국은 1984년 이후 신규 임용자부터 일반근로자 연금을 적용하고 있다.

<표 3-20>에서 보듯이 주요국 중 우리나라처럼 공무원에게 높은 기여금을 요구하는 한편 재정을 적정수준 이하로 장기간 투입해 온 나라는 많지 않아 보인다. 한편으로 우리는 퇴직공무원에게 세계최고 수준의 급여를 보장해 왔기 때문에 제도도입 후 40년이 경과되면서 연금재정이 파탄위기에 처했다. 이를 해결하는 과정(2000년 법개정)에서 우리는 그간 천명해 온 보험원칙에 입각한 비용부담원칙을 포기하고 예산의 무제한 투입을 통한 재정안정을 정책수단으로 채택, 40여 년간 무리하게 유지해 온 저부담-고급여 보험료방식에 종언을 고하였다.

<표 3-20> 주요국 공무원연금 기여금요율 및 소득대체율

(단위: %)

부담주체		한국(실질) ¹⁾	미국 ²⁾	일본 ³⁾	프랑스	독일 ⁴⁾	영국 ⁵⁾
기여금, 부담금 요율	공무원	8.5(5.95)	2.5(7)	7.319	7.85	0~125	0~11
	국가, 지방자치단체	8.5(5.95)	n.a (21.29)	7.319 (15.0)	28.5	35	n.a
	계	17(11.9)	n.a (28.29)	14.638 (22.319)	36.35	35	n.a
소득대체율 ⁶⁾ (퇴직 전 급여대비) 괄호안 값 ⁷⁾ 은 민간근로자 (생애평균급여대비)		76 (58 ⁸⁾)	58 (39)	50 (50)	75 (47)	75 ⁹⁾ (46)	66 ¹⁰⁾ (37)
수급개시연령		60세 (기존 가입자는 60세 이하 가능)	55~62세 OASDI적용 ¹¹⁾ 62~65세	65세 (60~64세 특별지급 퇴직공제 연금) ¹²⁾	65세 (사무직) 60세 (생산직)	65세	67세

- 주: 1) 한국의 기여금요율은 8.5%이나 총급여 중 기여금 부과시 고려되는 보수월액은 총급여의 70~75% 수준으로 추정되는바 여기서는 70%를 고려하여 실질로 추정
 2) () 안 값은 행정자치부 내부자료에 제시된 수치
 3) 일본은 2005년 9월 이후, '추가비용' 명목으로 급여지출 시 매년 1.8조~2조엔 상당액이 국고에서 추가로 지출되며, 이를 고려하면 정부부담은 배로 늘어날 것으로 추정됨(괄호안 값), 기초연금에의 국고 3분의 1 지원은 고려하지 않음
 4) 독일의 일반공무원은 기여금요율 0%, 공공분야근로자추가보험 1.25%(1999. 1)
 5) 영국의 일반공무원은 기여금요율 0%(단 유족연금뒤편으로 1.50%, 1989), 교원 6%, 지방공무원 6%(1998), 경찰·소방공무원 11%, 군인(형식상 0%이지만 7%로 추정) 대학교 직원 6.35% 등으로 다양
 6) 소득대체율은 퇴직 전 총급여 대비, 미국 (연방)공무원은 30년 이상 재직 시 최고보수 3년 급여 평균액의 44%를 수급(OASDI에서 142% 별도 수급, 프랑스는 37.5년에 만액연금 수급, 독일은 40년에 만액연금 수급
 7) 민간 평균소득근로자의 소득대체율로 생애평균급여 대비 비율. OECD(2005) 인용치. 공무원 소득대체율과 직접 비교는 곤란하지만 공무원소득대체율의 1.3~1.5배 값을 민간 근로자의 그것과 비교하면 개략적으로 들어맞음
 8) 한국 민간근로자(국민연금 가입자) 소득대체율은 40년 가입자 값으로 취업자 현실고려 시 가입기간 30년의 소득대체율 45%가 현실적인 값이라고 할 것임
 9) 2002년부터 2007년에 걸쳐 71.5%로 축소예정, 비정규직 공무원은 소득대체율이 70%에서 67%로 축소예정
 10) 영국은 40년 근속 시 최종급여의 50%를 수령하는데 퇴직 시 연수금액의 3배 상당의 퇴직일시금을 고려 66%로 추정
 11) 1984년 이후 신규임용자는 OASDI를 적용받음
 12) 2001년부터 단계적으로 지급개시연령이 인상되어 2025년 이후 지급되지 않음
 자료: Rothenbacher(2004) table 5 table7 table8, OECD(2005) table 41, 공무원연금관리공단(2005), みずほ総合研究所(2004)

③ 급여

우리의 공무원연금 급여수준은 서구 주요국의 급여수준과 비교해 결코 낮은 수준이 아니다. 서구의 주요국에 비해 높은 기여금을 부담한다는 점을 감안하더라도 순급여(급여누계액 - 기여금누계액)는 상위권을 보일 것으로 전망된다. 그렇게 전망할 수 있는 것은 수급자격이 20년 이상 가입인 반면 수급개시연령에 하한선(가령 60세)이 없었기 때문에 수급자 다수가 60세 이전부터 연금을 수령, 수급기간이 다른 어느 나라보다 길게 나타나고 있기 때문이다. 1995년 법개정으로 신규가입자의 수급개시연령이 60세로 규정되고 2000년 법개정으로 기존가입자(1995년 이전 임용자)의 수급개시연령이 단계적으로 상향조정되었다. 하지만 장수화에 따른 평균여명의 연장추세를 감안할 때 60세는 주요국과 비교하여 여전히 빠른 수급개시 연령이다(<표 3-20> 참조).

공무원연금의 수급액을 민간의 공적연금 수급액과 비교할 때 주요국 중에서는 일본의 급여수준이 상대적으로 가장 낮게 나타나고 있다. <표 3-20>에서 소득대체율이 동일하게 나타나고 있지만 민간이 생애평균급여인데 비해 공무원은 퇴직 전 급여 대비이므로 더 높으며, 그 차이는 25~30% 정도인 것으로 알려져 있다. 구체적으로는 급여산식에 20년 이상 가입자를 대상으로 ‘지역가산’ 부분이 추가된다.⁶⁸⁾

68) 공무원의 퇴직공제연금은 노령 기초연금 + 퇴직공제연금 + 지역가산 + 가급연금 + 경과적가산으로 구성되며, 지역가산은 $\text{평균표준보수월액} \times 1.425/1000 \times \text{가입월수}$ (2003. 3까지) × 슬라이드율 + $\text{평균보수월액} \times 1.096/1000 \times \text{가입월수}$ (2003. 4 이후) × 슬라이드율(2004년의 슬라이드율은 0.988). 상세한 내용은 미즈ほ總合研究所(2004), pp.72-73 참조

독일과 프랑스의 공무원연금 급여수준이 세계적으로도 높은 수준인데 독일은 2007년까지 소득대체율을 71.5%로 삭감하기로 결정하였으며, 프랑스도 만액연금을 수령할 수 있는 가입기간을 현행 37.5년에서 40년(2008년부터, 2012년 41년, 2020년 41.75년) 이상으로 늘리기로 결정하였다(2003년 8월). 이는 민간(40년)과 형평을 맞추고 재정안정을 도모하기 위해서였다. 또 연금액조정 시 물가상승률 이상의 슬라이드를 폐지하고 2008년부터 보너스도 보험료산정에 포함시키는 등 공무원연금 재정안정화 작업에 열심이다.

<표 3-21>에는 공무원연금 급여의 지급요건 및 지급액이 기술되어 있다. 연금 급여는 13종의 장기급여와 4종의 단기급여로 구성되어 있는데 장기급여는 공무원이 퇴직, 사망 및 폐질로 인하여 소득을 상실하였을 때 본인 또는 유가족에게 지급되는 급여로 퇴직급여(4종), 장애급여(2종), 유족급여(6종) 및 퇴직수당이 있다. 단기급여는 재직 중의 사고나 재해로 발생한 사건에 대해 재직 중 지급되는 급여로 재해보상급여(2종)와 부조급여(2종)가 있다.

공무원연금이 민간 근로자가 적용받는 국민연금과 다른 점은 첫째, 퇴직급여 안에 일시금 제도가 규정되어 있다. 둘째, 민간의 퇴직금에 상당하는 퇴직수당이 연금법안에 규정되어 있다. 셋째, 민간의 산재보험에 상응하는 요양비, 보상금이 연금법안에 규정되어 있다. 넷째, 국민연금에 없는 부조급여가 지급된다. 다섯째, 생애급여수준이 국민연금 급여에 비해 동일 가입력 기준 2배 이상이고 수급요건이 느슨하다. 여섯째, 소득비례연금으로 소득재분배 기능이 없다. 이 같은 차이점으로 인해 공무원연금을 국민연금과 유사한 체계로 전환하기 위해서는 일시금 제도를 폐지하고 퇴직수당을 퇴직금제도로 독립시키며 재해보상급여를 산재보험으로 이관하고 부조급여를 별도 제도로 떼어내고 급여산식을 바꾸어 급여수준을 하향조정하고 소득재분배 기능을 도입하는 것이 필요하다.

<표 3-21> 공무원연금 급여 지급요건 및 지급액

종 류	지급요인	지급액
퇴 직 급 여	퇴직연금	20년 이상 재직하고 퇴직한 때 * 사망할 때까지 지급 (3년 평균보수월액 × 50/100) + (3년 평균보수월액 × 20년 초과 재 직연수 × 2/100) * 76/100상한
	퇴직연금 일 시 금	20년 이상 재직하고 퇴직한 자가 퇴직연금에 갈음하여 일시금으로 받고자 할 때 (보수월액 × 재직연수 × 150/100) + (보수월액 × 재직연수 × 5년 초과 재 직연수/100)
	퇴직연금 공제일시금	20년 이상 재직하고 퇴직한 자가 20년 초과재직기간 중 일부기간을 일시금으로 받고자 할 때 (보수월액 × 공제재직연수 × 150/100) + (보수월액 × 공제재직연수 × 공제 재직연수/100)
	퇴직일시금	20년 미만 재직하고 퇴직한 때 • 5년 미만 재직자: 퇴직월의 보수 월 액 × 재직연수 × 1.2 • 5년 이상 20년 미만 재직자: 퇴직연금일시금 산출과 동일
유 족 급 여	유족연금	• 20년 이상 재직한 자가 재직 중 사망한 때 • 퇴직연금 또는 장해연금수급권 자가 사망한 때 퇴직연금 또는 장해연금액의 70/100
	유족연금 부 가 금	20년 이상 재직한 자가 재직 중 사 망하여 유족연금을 청구한 때 퇴직연금일시금액의 1/4
	유족연금 특별부가금	퇴직연금수급권자가 퇴직 후 3년 이내에 사망한 때 퇴직연금일시금액 × 1/4 × (36-퇴직 연금수급월수)/36
	유족연금 일 시 금	20년 이상 재직한 자가 재직 중 사 망하여 유족연금 대신 일시금으로 받고자 할 때 퇴직연금일시금액과 동일
	유족일시금	20년 미만 재직자가 사망한 때 퇴직일시금액과 동일
퇴직수당		1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망 한 때 보수월액 × 재직연수 × 지급비율 * 지급비율 1 ~ 5년 10%, 5 ~ 10년 35% 10 ~ 15년 45%, 15 ~ 20년 50% 20년 이상 60%
재 해 보 상 급 여	공 무 상 요 양 비	공무상 질병 부상으로 인하여 요양을 할 때 실제요양기간 2년의 범위 안에서 요양에 소요되는 비용 전액
	공 무 상 요양일시금	공무상요양기간 2년이 경과해도 그 질병 또는 부상이 완치되지 아니한 때 향후 1년 범위 내에서 요양에 소요될 예정비용

<표 3-21> 계속

종류		지급요인	지급액
재 해 보 상 급 여	장해연금	공무상 질병 부상으로 인하여 폐 질 상태로 되어 퇴직한 때 또는 퇴직 후에 그 질병 또는 부상으로 폐질 상태로 된 때	폐질의 정도(1~14급)에 따라 보수월액의 80/100~15/100 * 1등급에 5/100씩 차등
	장해보상금	장해연금에 같음하여 일시금으로 받고자 할 때	5년분 장해연금액
	유족보상금	공무상 질병 부상으로 인하여 재 직 중 사망하거나 퇴직 후 3년 이 내에 그 질병·부상으로 사망한 때	보수월액×36
부 조 급 여	재해부조금	수재 화재 기타 재해로 인하여 본 인 또는 배우자 소유의 주택 등이 손해를 입은 때	• 완전 소실 유실 파괴: 보수월액×6 • 2분의 1 이상 " : 보수월액×4 • 3분의 1 이상 " : 보수월액×2
	사망조위금	공무원 본인, 배우자 또는 직계존 속이 사망한 때	• 공무원: 보수월액×3 • 배우자 직계존속: 보수월액

자료: 최재식(2004), pp.56-57.

아울러 이 같은 제도변경이 추진하기 힘들 정도로 복잡한 절차를 수반하지 않고 기존 가입자의 강한 저항을 유발하지 않는 형태로 단계적으로 추진될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

연금액이 소득비례로 결정되는 공무원연금의 퇴직연금 급여산식은 다음과 같다.

$$\text{퇴직연금} = \text{퇴직 전 3년 평균보수월액} \times (0.5 + 0.02 \times (n - 20))$$

단, n은 가입연수이며 최대 33년

20년을 재직하고 퇴직한 공무원에게 지급되는 퇴직연금은 퇴직 전 3년 평균보수월액의 50%를 지급하며 20년 이상 근속자에게는 20년을 초과하는 연도에 대해 2%씩 상승하도록 규정하고 있다. 그러나 최장 보험가입기간을 33년으로 제한하여 소득대체율은 76%를 초과하지 못한다.

④ 제도개혁

1995년 이전의 법개정(1962년, 1966년 및 1982년의 개정)은 급여를 확대하는 방향으로 이루어졌다. 소득대체율을 인상하고 급여산정의 기초가 되는 보수월액에 포함되는 수당의 종류를 다양화하였으며 연급수급 요건을 완화하였다. 그러다가 1995년에 들어 처음으로 급여수준을 삭감하는 방향의 공무원연금법 개정이 이루어졌다.

저부담-고급여의 수급구조는 제도가 성숙되면 필연적으로 재정위기를 야기할 수밖에 없다. 공무원연금의 재정위기는 1990년대 들어서 발생한 몇 가지 단기적 요인에 의해 가시화하였다. 퇴직자수가 지속적으로 증가하던 상황에서 외환위기에 대처하기 위한 정부의 구조조정(일반직공무원의 퇴직연령 1세 단축과 인원삭감)과 교육공무원의 퇴직연령 단축(65세에서 62세로)으로 1998년과 1999년에 퇴직자수가 급증하였다. 이에 따라 재직공무원수에 대한 수급자수 비율인 부양비가 1982년의 0.6%에서 1990년의 3.0%, 1999년 14.0%로 증가하였다(<표 3-17> 참조). 부양비의 급상승이 공무원연금 재정을 압박하여 재정위기를 야기하자 제도의 지속가능성을 도모하기 위해 공무원연금법의 근본적인 개혁이 필요해졌다.

그러나 1995년과 2000년에 행해진 법개정은 공무원연금의 근본적인 개혁이라기보다 단기재정 안정과 정부재정에 의존한 수지보전을 법제화한 ‘도덕적 해이’ 개혁이라고 명할 수 있을 것이다. 1995년 말의 법개정은 수입증대를 위한 기여금요율인상과 연급수급 요건의 강화를 통한 급여지출 축소가 주내용이다. 즉 기여금요율이 15% 이내에서 인상될 수 있도록 변경됨에 따라 1996년에

기여금요율이 기존의 11%에서 13%로 인상되었고, 1999년에는 다시 15%로 인상되었다. 또한 지금까지 연금재정에서 부담하던 퇴직수당 비용 일부와 재해부조금 및 사망조위금을 국가 또는 지방자치단체가 부담토록 변경되었다. 아울러 수급요건 강화책으로 1996년 신규 임용자부터 60세 연금수급 개시연령을 적용하였다. 다만 정년이 60세 이전인 가입자에 대해서는 해당 정년부터 연금이 지급되도록 하였다. 이때의 법개정은 단기재정 안정화책이었다. 그 결과 1998년의 공공부문 구조조정으로 퇴직자수가 급증하면서 부양비가 9.3%로 오르더니 교육공무원 정년이 단축된 1999년에 14.0%로 올랐고 2000년에는 16.5%로 뛰었다. 1999년 한 해에만 2조 7,520억원의 수지적자가 발생하였다.

이처럼 절박한 상황에서 2000년 말에 재정안정화를 위한 두 번째 법개정이 행해졌다. 주된 내용은 다음과 같다.

첫째, 기여금요율을 15%에서 17%로 인상하며 향후 퇴직급여와 유족급여 부문에서 적자발생시 국가와 지방자치단체가 모두 부담하도록 하였다(공무원연금법 제69조 제1항). 이 규정의 신설로 당해연도 연금적자의 대부분을 사용자인 정부와 지방자치단체가 전액 부담하게 되었다. 여기서 기금운용수익은 수입에 포함되지 않는다.

둘째, 1996년 이후 신규 임용자에게만 적용하던 연금수급 개시연령을 1995년 이전 임용공무원에게도 적용하였다. 다만 경과규정으로 연금수급 개시연령을 2001년의 50세부터 시작하여 매 2년마다 1세씩 단계적으로 인상, 2021년부터 61세를 적용한다. 다만 법 개정 당시 20년 이상 근속한 공무원에게는 연금수급 개시연령을 적용하지 않는 예외규정을 두었다.

셋째, 재직자의 보수인상에 비례하여 연금을 인상하던 보수연동제를 폐지하고, 국민연금에서처럼 소비자물가상승률에 연동하

여 연금액을 조정한다. 공무원보수인상률이 물가상승률보다 높은 점을 고려하면, 이러한 조치는 급여지출 억제효과를 지닌다. 그러나 보수인상률과 소비자물가인상률 간에 큰 차이가 발생하면 5년마다 연금인상률을 재조정하고(슬라이드 시 보수인상률과 2%차 이내로 조정) 최초 조정은 3년 후인 2004년에 실시토록 2002년 말에 법이 개정되면서 국민연금에서 적용하는 물가연동제로 완전 이행하지 못했다(아래에서 상세 설명).

넷째, 연금급여 산정을 위한 보수기준을 최종보수월액에서 퇴직 전 3년 평균보수월액으로 변경, 일부 직장에서 수급자들이 최종보수월액이 (한시적으로) 높을 때 퇴직하여 수급액을 인위적으로 높게 유지하지 못하도록 조정하였다.

다섯째, 재취업을 통해 소득을 지닌 퇴직자에게 지급하는 연금액을 삭감하는 ‘연금일부지급정지제도’를 도입하였다. 관대한 연금수급 요건 때문에 조기퇴직 후 재취업, 연금과 취업소득을 동시에 받아 과도한 소득보장이 발생하는 사례가 적지 않았다. 이러한 문제에 대처하기 위해 정부투자, 정부출자 기관 등의 공직이나 민간부문에의 취업, 자영업 종사 등으로 소득이 발생하면 연금액을 감액하고 있다. 법 개정일로부터 5년의 유예기간을 거쳐 2005년 7월 1일부터 시행 중이다. 유예기간 중 합리적인 소득 심사 기준을 마련하였다. 적용대상자는 연금이외에 근로소득이나 사업소득(단, 이자 배당·부동산 임대소득은 제외)이 있는 수급자이다.

감액금액은 근로소득공제 후 소득이 전년도 근로자 평균임금월액(2004년은 225만 5,000원) 이상일 경우 초과소득에서 연금액의 최고 50%를 한도로 차등감액된다. 감액대상자는 약 2만 명 내외로 추산된다. <표 3-22>에서 보듯이 추가소득이 335만원인 경우에도 연금이 만액 지급되고 추가소득이 759만원인 고소득층이라

야 연금정지 상한수준인 150만원을 삭감하고 나머지 150만원을 연금으로 지급하는 등 급여삭감 조치는 꽤 느슨하다. 수급자의 평균연금정지액이 45만원(월 소득 535만원, 2005년 7월 기준)이라는 사실로부터 수급자들이 취업자 중 고소득계층에 속한다는 사실을 유추할 수 있다.

<표 3-22> 소득금액별 연금지급정지액 산정예시

(단위: 만원)

추가 월소득액	연간 총소득액	근로소득 공제액	근로소득 금액(연)	근로소득 금액(월)	연금지급 정지액
335	4,028	1,328	2,700	225	0
535	6,421	1,471	4,950	412.5	45
759	9,105	1,605	7,500	625	150

주: 평균임금월액 225만원은 2004년도 기준으로 매년 달라질 수 있음

자료: 공무원연금공단 홈페이지 <http://www.gepco.or.kr/index.jsp>

2002년 말의 법 개정에서는 2000년 말 개정에 대한 수급자 반발을 무마하기 위해 수급자에게 유리한 방향으로 의원입법 형태로 이루어졌다. 법개정의 주된 내용은 공무원보수인상률과 소비자물가상승률 간에 큰 차이가 발생하면 5년마다 연금인상률을 재조정하되 최초 조정을 2004년에 실시하였다. 즉 연금조정이 빈번하게 이루어지도록 하여 연금액을 조기에 인상할 수 있게 하였다.

구체적으로 살펴보면 1년 기준으로 공무원보수변동률과 소비자물가변동률 간에 2% 이상의 차이가 발생하면 이 차이가 2%를 초과하지 않도록 매년 조정하고 최초 조정연도를 2004년으로 앞당겼다. 당시 공무원보수를 민간기업 수준으로 끌어올리기 위해 김대중 정부 때 공무원보수를 큰 폭으로 인상하는 상황에서 이러한 규정 변경은 연금액 인상 폭을 높여 단기재정 위기에 처해 있는

공무원연금의 재정 악화를 가속화하였다. 아울러 이러한 조정에도 불구하고 동일제직 기간의 상하직급 간에 연금액이 역전되던 이 역시 교정하였다.⁶⁹⁾

2) 문제점

공무원연금의 주요 문제점을 정리해 보자.

첫째, 높은 연금급여에 비해 턱없이 낮은 기여금 부담으로 매년 막대한 재정적자가 발생하고 있다. 1993년의 당기적자 발생 이후 1996년과 2002년을 제외하고 매년 당기적자가 발생하고 있다(<표 3-23> 참조). 2002년을 전환점으로 향후 당기적자가 매년 확대될 것으로 예상되고 있다. 2003년과 2004년에는 국가부담금이 가입 자기여금의 1.5배 수준이지만 국가부담금의 증가폭이 점차 커져 머지않아 2배를 넘어설 것으로 전망된다(<표 3-24> 참조).

연금급여는 소득대체율이 76%에 달해 세계최고 수준이지만 기여금요율은 2001년 이후 17%로 고정되어 급여지출을 충당하기에 턱없이 부족하다. 급여수준을 현행대로 유지하려면 기여금요율을 장기적으로 30% 이상의 수준으로 인상해야 하고 기여금요율을 현행대로 유지하려면 급여수준인 소득대체율을 50% 이하로 낮추어야 할 것이다. 그렇지만 향후 기여금요율 인상 계획이 없고 급여수준의 인하계획도 없다. 구조적 재정위기에 놓여 있지만 근본

69) 이때의 법 개정은 퇴역군인 사이에서 불만이 가중되어 의원입법으로 급속히 추진되었다. 김대중 정부기간 중인 1999년 이후 5년여 공무원급여가 민간기업보다 2배 이상 빠른 속도로 증가하였다. 이로 인해 대령 퇴직자가 수년 전의 준장 퇴역자보다 연금을 더 많아 받는 등 비슷한 근속경력을 가진 하위계급 퇴역자와 상위계급 퇴역자 간에 수년 사이에 연금액이 역전되는 현상이 발생하였다. 이 같은 문제를 시정해 달라는 퇴역군인들의 요구를 반영, 급속히 개정이 이루어졌다.

적인 개혁안보다 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’식의 임시방편적 땀질안을 내놓았다. 그러다가 2000년 말 법개정 시 퇴직급여와 유족급여에서 발생하는 수치적자 전액을 국가가 부담하도록 규정, 확실한(?) 재정안정책을 마련하였다.

<표 3-23> 공무원연금 재정수지(1990~2004년)

(단위: 억원)

연도	수입 (A)	지출 (B)	수지차 (C=A-B)	기금운용 수익(D)	누적적립금	기금증가액 (C+D)
1990	7,898	7,236	662	3,345	35,786	4,007
1991	9,809	9,177	632	4,018	40,436	4,650
1992	12,767	12,095	672	3,810	44,918	4,482
1993	16,082	16,147	-65	4,150	49,003	4,085
1994	17,520	19,351	-1,831	5,242	52,414	3,411
1995	19,988	26,373	-6,385	5,466	51,495	-919
1996	24,760	24,321	439	4,871	56,805	5,310
1997	27,312	28,076	-764	5,974	62,015	5,210
1998	33,164	50,698	-17,534	3,363	47,844	-14,171
1999	45,634	73,153	-27,520	5,965	26,289	-21,555
2000	34,374	43,832	-9,458	920	17,752	-8,538
2001	34,592	35,191	-599	3,145	20,896	3,145
2002	40,303	36,528	3,775	2,604	27,276	6,379
2003	44,402	44,950	-548	3,399	30,675	3,399
2004	48,359	50,101	-	2,543	33,218	2,543

- 주: 1) 수입은 공무원기여금과 국가부담금의 합계
 2) 지출은 연금급여지급 소요액
 3) 기금운용수익은 적립기금 운용으로 증식한 금액

자료: 공무원연금관리공단 <http://www.gepco.or.kr>

둘째, 가입자 기여금과 정부부담금(통상 기여금의 2배 이하임⁷⁰⁾)

70) 1999년부터 2004년까지의 6년간의 통계는 정부부담금이 가입자기여금의

으로 공무원연금의 재정수지를 맞추도록 규정해 왔던 공무원연금법의 보험원리에 입각한 비용부담원칙이 2000년 말 개정 시 폐기되고 향후의 수지상등 책임이 일방적인 정부부담으로 귀착되었다는 점이다.

<표 3-24> 공무원연금 재정수지와 수입내역(1999~2004년)

(단위: 억원)

연도	수입(A)				지출(B)	수지차(A-B)	기금 운용 수익	국고 보전금 ¹⁾
	가입자 기여금	국가 부담금	급여 환수금	소계				
1999	11,191	34,381	61	45,633	73,153	-27,520	5,965	-
2000	11,437	22,829	108	34,374	43,832	-9,458	920	-
2001	14,699	19,826	67	34,592	35,191	-599	3,145	599
2002	16,558	23,510	92	40,303	36,528	3,776	2,604	-
2003	17,832	26,417	110	44,402	44,950	-548	3,399	548
2004	19,228	29,038	93	48,359	50,101	-1,742	2,543	1,742
소계	90,945	156,187	531	247,663	283,755	-36,091	18,576	2,889

주: 수지차를 누적적립금과 기금운용수익으로 보전하기 어려울 때 지원

자료: 국회예산정책처(2005), p.102. <표 5>

그 결과 2001년 이후 발생하는 당기 재정적자를 정부가 국고보전금으로 부담해야 하는데 그 규모가 향후 급속히 증가, 재정운영에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 공무원연금관리공단의 추계에 따르면 수지적자는 2005년에 7,330억원, 2010년에 2조 7,932억원, 2020년 13조 8,126억원, 2030년 32조 4,810억원으로 증가할 전망이

1.72배 상당액임을 보여 준다. 그러나 1997년까지는 정부부담금은 가입자기여금을 약간 웃도는 수준에 머무르다가 1998년과 1999년의 공무원인력 구조조정기에 그 규모가 대폭 증가한 이후 최근에는 가입자기여금의 15배 상당액의 수준을 보이고 있다.

다(<표 3-25> 참조). 이는 GDP 대비로도 2030년에 1.1%에 달해 정부예산의 5% 상당액을 퇴직공무원의 연금 지원에 충당하는 사태가 발생할 수 있다.

세계최고 수준인 공무원연금의 급여수준을 그대로 유지하면서 급여지출 소요재원의 36%(2010년), 64%(2020년), 75%(2030년)를 정부더러 부담하라⁷¹⁾고, 즉 일반 국민들이 부담케 한 것은 국민의 감정과 예산배분 우선순위 측면에서 시행불가할 것으로 전망된다. 하지만 이와 별도로 지적하고 싶은 것은 이 같은 법개정을 밀어붙인 2000년 말 법개정에 관계한 공무원의 발상과 자세가 ‘우리는 일반국민과 다른 국민’이라는 인식에 입각하고 있다는 인상을 주고 있다는 점이다. 이들 소수 공무원의 시대착오적이고 부도덕한 발상과 자세는 향후 정책부서에 근무하는 공직자가 갖지 말아야 할 발상과 자세를 교육할 때 반면 교사적 행태의 하나로 거론될 수 있을 것이다.

셋째, 공무원연금은 국민연금보다 월등히 높은 급여를 지급, 공적연금 수급자 간 급여의 형평성을 상실하고 있고 은퇴자의 노후 소득불공평을 확대하고 있는데, 이 같은 급여격차를 합리적으로 설명할 근거가 없다. 20년 가입자에 대해 국민연금이 전 가입기간 표준소득월액 평균액의 30%를 지급하는 데 비해 공무원연금은 퇴직전 3년 평균보수월액의 50%를 지급한다.⁷²⁾ 양자를 비교하기 위해 공무원연금 급여 지급기준을 전 가입기간 표준소득월액 평균액으로 바꾸면 소득대체율은 50%에서 70~75% 수준으로 높아

71) 이는 수지적자액을 급여지출로 나눈 값이다. 이 값은 2005년 15.4%, 2010년 35.5%, 2020년 63.8%, 2030년 74.5%로 나타나고 있다. <표 3-25>

72) 33년 가입자는 국민연금의 소득대체율이 49.5%인 데 비해 공무원연금의 그것은 76%로 양자간의 급여수준 격차는 (금액 면에서) 20년 가입자에 비해 더욱 확대된다.

진다. 이처럼 높은 표준소득월액평균액과 소득대체율로 인해 공무원연금은 국민연금보다 수급개시 시점에서 2배 이상 급여수준이 높다. 또한 수급 후의 슬라이드율도 국민연금의 물가상승률보다 높으므로 연금격차는 수급 후 지속적으로 확대된다.

<표 3-25> 공무원연금의 장기재정수지 전망

(단위: 억원, %)

연도	총지출 (A)	총기여금수입 (B)	정부보전액 (A-B)	적립기금	정부보전액 /GDP
2005	47,570	40,240	7,330	34,040	0.04
2006	51,081	42,085	8,996	38,235	0.07
2007	58,198	43,419	14,779	40,280	0.10
2008	64,368	45,763	18,605	42,875	0.14
2009	71,452	49,179	23,273	45,583	0.18
2010	78,665	50,733	27,932	48,397	0.22
2015	133,864	62,358	71,506	62,829	0.47
2020	216,624	78,498	138,126	83,516	0.73
2025	318,312	90,664	227,648	104,615	0.97
2030	436,129	111,319	324,810	130,082	1.10
2035	550,726	141,987	408,739	157,052	1.15
2040	659,469	181,780	477,689	189,612	1.11
2045	791,250	224,349	566,901	228,923	1.09
2050	957,206	269,918	687,288	276,384	1.04

주: 경상가격 기준, 퇴직수당 및 재해보상급여가 제외된 순수연금재정수지 정부보전액/GDP값은 문형표(2002)에서 인용

자료: 공무원연금관리공단 내부자료, 국회예산정책처(2005), p.107, <표 7>

서구의 주요국가에서도 공무원연금의 급여수준이 국민연금의 그것보다 높은 경우가 많다. 하지만 그러한 나라의 경우 근로기 공무원의 급여가 민간 근로자보다 낮은 나라가 적지 않다. 영국의 중앙정부 공무원이 그러하며 우리도 1990년대까지는 그러하였

다. 근로기의 낮은 급여를 은퇴기에 높은 연금으로 보상해 주겠다는 정책적 판단이 있었다. 우리의 경우 1998년에는 민간근로자 평균보수월액이 108만 4,000원으로 공무원의 93만 9,000원보다 13% 정도 더 많았지만, 2004년에는 219만 9,000원과 320만 8,000원으로 공무원이 46% 더 높아졌다.⁷³⁾

이 밖에 공무원은 민간근로자에 비해 재직기간 중 사익추구 행동을 상당히 제약받고 국민다수의 공익을 위해 일해야 하는 등 민간근로자에 비해 이런저런 제약이 많다는 점을 감안하여 장기근속을 사후적으로 포상하는 측면에서 민간보다 다소 높은 연금지급이 용인되기도 하였다. 그러나 다수 공무원의 근무강도가 민간근로자보다 높지 않은 것으로 판명되면서 이 같은 주장은 설득력을 잃고 있다.

김상호(2002)는 국민연금의 평균 수익비(급여누계/보험료누계)를 2.22⁷⁴⁾로 최재식(2004)은 공무원연금의 수익비를 3.79-4.42(1995년 임용자)로 추계하고 있다(<표 3-26> 참조).⁷⁵⁾ 이 같은 격차는 소득대체율, 소득대체율이 적용되는 기준소득, 연금수급개시연령, 적용 슬라이드율, 유족급여 등의 측면에서 양자가 보이는 차이에 기인한다. 국민연금의 완전노령연금의 수급개시연령은 현행 60세가 2013년부터 점진적으로 인상되어 2033년부터 65세가 되지만 공무원연금의 퇴직연금 수급개시연령은 20년 이상 가입자라면 2005년에는 52세이고 2020년이 되어야 60세가 된다.

73) 이 같은 역전은 김대중 정권기에 행해진 공무원, 교원의 높은 급여인상과 건강보험 통합을 염두에 둔 평균월보수월액의 조정(현실화 등) 때문이다. 국민건강보험공단 신고액 자료

74) 국민연금법 개정법률안(2004)이 정부안대로 통과되면 수익비는 1.38로 하락할 전망이다(<표 3-9> 참조).

75) 1990년 이전 임용자로 30년 이하 근속자는 전원 수익비가 4.0을 넘는다.

<표 3-26>이 보여 주듯이 입직연도 및 재직기간별로 수익비가 큰 차이를 보이지만 주목할 점은 2005년에 임용되는 이들조차도 3.44-3.74라는 높은 연금수익비가 적용될 전망이다라는 사실이다. 2000년 말의 법개정으로 재직기간별 수익비 격차가 상당부분 시정되었지만 여전히 전반적인 수익비가 3.3을 초과하는 턱없는 제도로 운영되고 있다. 현 상태를 방치하면 공무원연금은 구조적인 재정위기에서 벗어날 수 없게 되어 있다.

<표 3-26> 입직연도 및 재직기간별 수익비 추이

재직기간 입직연도	20년	25년	30년	33년
1960	8.30	6.55	5.12	3.97
1965	7.30	6.42	4.48	3.77
1970	6.99	5.55	4.27	3.62
1975	6.38	5.47	4.29	3.84
1980	6.06	5.18	4.36	3.91
1985	5.04	5.21	4.37	3.91
1990	4.94	4.63	4.41	3.87
1995	4.42	4.21	3.80	3.79
2000	3.80	3.88	3.65	3.53
2005	3.64	3.74	3.53	3.44
2010	3.53	3.66	3.48	3.39
2015	3.45	3.60	3.43	3.35
2020	3.41	3.56	3.41	3.33
2025	3.39	3.55	3.40	3.32
2030	3.39	3.55	3.39	3.32

자료: 최재식(2004), p.139.

넷째, 위에서 지적한 것처럼 구조적으로 문제가 많은 공무원연금임에도 불구하고 이를 국민연금과 일원화하려는 움직임이 전혀 감지되지 않고 있다. 미국은 1984년부터 신규임용 공무원은 민간 근로자가 가입하는 OASDI에 가입하고 있으며 포르투갈은 1993

년부터 신규임용 공무원에게 민간근로자가 가입하는 공적연금 가입을 의무화하고 있다.⁷⁶⁾ 폴란드는 1999년의 연금 대개혁 이후 군인과 경찰을 민간근로자와 자영업자가 가입하는 국민연금에 가입토록 하였다. OECD와 유럽연합을 비롯하여 공무원연금의 기준 정리와 급여체계 재정비를 위한 논의가 활발한데 우리나라에서는 별반 논의가 이루어지지 않고 있다.

일본은 유럽연합 국가에 비하면 공무원연금과 국민연금 간의 격차가 작고 차이를 가져오는 ‘직역가산’ 부분을 축소운영하고 있으며 이를 완전히 폐지하자는 주장도 오래 전부터 꾸준히 제기되고 있다. 최근 직장근로자 연금일원화 논의가 현실미를 띄면서 후생연금과의 통합이 정부 여당에서 진지하게 검토되고 있다.

주요국들은 공무원연금의 급여수준을 낮추기 위해 퇴직연령(즉 수급개시연령) 인상(독일·영국·이탈리아 등), 조기퇴직에 대한 페널티 강화(독일·이탈리아·네덜란드 등), 퇴직연금 산식의 수정을 통한 급여액 삭감(독일·포르투갈·스페인·이탈리아), 기초연금 및 2층연금에 가입자 기여금 납부(독일·이탈리아) 등의 조치를 취하고 있다⁷⁷⁾.

76) 포르투갈의 공무원연금(CGA)은 일반 공적연금보다 재정상태가 훨씬 좋지 않다. 1990년대 초반 이후 부양비가 거의 배로 늘었다. 중앙정부는 부담금을 전혀 납부하지 않지만(지방정부는 10%를 부담, 일반 공적연금 고용주는 23.75%) 적자액은 전액 국고로 보전한다. 소득대체율은 일반 공적연금보다 높고 100%를 넘는 경우도 있다. 적자보전규모는 2003년에 15.6%, 2004년에 14.1% 증가하였다. 1993년 9월 이후 신규임용자는 민간 공적연금에 가입한다. 2004년 1월 정부는 1993년 9월 이전 임용자 대상으로 연금산식의 소득 계산 시 보험료공제 후 임금 사용과 60세 이전 수급개시(36년 근속기준 채운 경우에도)에 대해 1년당 4.5% 급여삭감 조치를 도입키로 했다. 민간의 수급개시연령은 65세. CGA의 급여수준 인하와 일반 공적연금의 격차 축소가 지속적인 과제로 남아 있다. OECD(2004) pp.4-5.

77) 공무원연금관리공단(2005), pp.136-144.

3) 보론: 주요국 공무원연금 체계와 개혁의 시사점
-미국·일본·독일

<표 3-27>에 미국·일본·독일의 3개국 공무원연금 제도가 비교되어 있다. 3국은 우리의 공무원연금 제도의 운영에 적지 않은 영향을 주는 나라들이다. 소득비례연금의 기본형태는 독일의 공무원연금 및 일반근로자 공적연금(사무직근로자연금)과 유사한데 독일 제도들이 그러했듯이 우리의 공무원연금도 발족 이후 1990년대 초반까지는 제도의 충실과 급여 확충 방향으로 제도를 운영해 왔다.

독일의 공적연금이 1992년⁷⁸⁾ 이후 2001년, 2003년에 걸쳐 급여 삭감과 재정안정화 등 제도의 긴축운영으로 방향을 선회한 이후 우리도 1995년, 2000년에 걸쳐 유사한 방향의 제도개혁을 단행한 바 있다. 소득대체율을 2007년까지 인하할 계획이지만 공무원 본인의 기여금이 거의 없다는 점에서 여전히 너그러운 연금이며 일반근로자 공적연금과의 소득대체율 격차는 우리 못지않게 크다 (<표 3-20> 참조). 독일은 프랑스·이탈리아 등과 더불어 세계에서 가장 너그러운 공무원연금을 운영하는 국가라고 할 수 있다.

일본은 1985년의 기초연금 도입 시 공무원연금의 급여수준 인하와 민간 근로자 연금과의 일체화를 중심으로 하는 개혁을 단행했지만⁷⁹⁾ ‘직역가산’ 급여가 별도로 남아 민간근로자 연금인 후생

78) 1980년대 후반 공무원연금과 사무직근로자연금 간의 급여수준과 비용부담의 불균형이 사회문제로 대두되면서 공무원연금의 혜택을 과감히 줄이고 공무원이 비용 일부를 부담하게 하려는 근본적인 개혁이 시도되었다. 그러나 공무원의 집단반발에 실패하고 정부가 계속 연금비용 전액을 부담하는 온건 개혁안이 1989년에 통과돼 1992년부터 시행되고 있다. 이때 공무원연금에의 소득과세 상한선을 낮춰 연금소득과세를 강화하였다.

79) 수급자격을 20년에서 25년 이상 근속으로, 수급개시연령을 60세에서 65세로,

연금보다 25~30% 정도 급여수준이 높다. 수급개시 시점의 이 같은 차이를 제외하면 수급 후의 추가적 격차는 발생하지 않는다. 급여의 슬라이드 방식이 동일하기 때문이다. 아울러 국고에서 ‘추가비용’ 명목으로 매년 일정액을 재정보전해 주기는 하지만 공무원 본인의 기여금과 국가, 지방자치단체 부담금으로 장기재정 안정화책을 수립할 수 있고, 또 막대한 적립기금을 운영하고 있다는 점에서 우리 및 독일과 크게 구별된다. 소득대체율은 우리보다 낮아 최종보수 대비 50% 수준으로 추정된다. 다만 다른 선진국과 달리 퇴직 시 매우 두터운 퇴직금⁸⁰⁾을 수령하는데 이를 추가로 고려하면 소득대체율은 (최종보수 대비) 55% 이상으로 상향될 것으로 예상된다.

미국은 공무원연금이라고 해도 적립방식에 유사한 형태로 운

연금산정기준소득을 퇴직 전 1년간 평균임금에서 생애평균임금으로, 최고연금수준(69%)을 35년 근속에서 40년 근속 시로, 슬라이드율을 공무원보수인상률에서 소비자물가상승률로 개정하였다. 한편 기여금 산정기준을 본봉에서 상여금 등을 포함한 표준보수월액으로 바꿔 기여금을 인상하였다.

- 80) 장기근속자(25년 이상 근속) 퇴직수당은 퇴직일 기준 봉급월액에 아래 값을 곱해 계산한다. 연당 1년 이상 10년 이하 1.25, 11년 이상 20년 이하 1.375, 21년 이상 30년 이하 1.5, 31년 이상 1.25. 20년 이상 25년 미만 근속자로 통근상병퇴직, 사망퇴직, 정년 후 비위 아닌 이유 퇴직자에 준용. 25년 미만 근속자는 연당 1년 이상 10년 이하 1.0, 11년 이상 20년 이하 1.1, 21년 이상 24년 이하 1.2. 단 부상, 상병, 사망 외 본인 귀책사유 퇴직 시 연당 1년 이상 5년 이하 0.6, 10년 이하 0.75, 11년 이상 19년 이하 0.8. 한편 정리퇴직 시(공무상 상병 및 사망자 포함)에는 퇴직일 봉급월액에 연당 1년 이상 10년 이하 1.5, 11년 이상 20년 이하 1.65, 21년 이상 30년 이하 1.8, 31년 이상 1.5. 이 규정은 25년 이상 근속자로 통근상병퇴직, 사망퇴직, 정년 이후 비위가 아닌 이유 퇴직자에 준용. 다만 계산 값이 기본급월액에 아래 값을 곱해 얻은 값보다 작을 때는 아래 값을 퇴직수당으로 한다. 근속기간 1년 미만 2.7, 1년 이상 2년 미만 3.6, 2년 이상 3년 미만 4.5, 3년 이상 5.4. 퇴직수당 최고액은 퇴직일 기준 봉급월액의 60배. 國家公務員退職手當法 제3조~제6조

영, 세계 최대의 공무원연금 적립기금을 보유하고 있다. 우리보다 훨씬 엄격하게 연금재정을 관리하며 연금수지 적자 시 무제한적인 국고보전 규정도 없다. 1984년 이후 임용자에게 민간근로자가 적용받는 OASDI 외에 연방정부 공무원연금(FERS, 1987년 도입)을 적용, 소득대체율을 하향조정하였다. 2002년 기준 연방공무원(총 262만 명) 중 65.5%가 이 제도를 적용받고 나머지 34.5%는 구 공무원연금(CSRS)을 적용받고 있다.⁸¹⁾ 구 공무원연금은 소득대체율이 75%(30년 재직, 55세 퇴직)에 달하는 등 높아 연금재정이 불안하다. 본인의 기여금요율이 연방정부 공무원연금의 그것보다 높지만 급여수준이 더 높기 때문에 가입자에게는 구 공무원연금이 유리하다. 시간이 경과하면서 구 공무원연금 가입자수는 빠르게 줄겠지만 수급자 구성은 2002년 기준 91.1%가 구 공무원연금, 8.9%가 연방정부 공무원연금으로 한동안 구 공무원연금 적용자가 다수를 점할 전망이다. 연방공무원에게는 OASDI와 FERS 외에 적립저축제도(TSP)가 강제적용된다.

<표 3-27> 미국, 일본, 독일 공무원연금제도 비교

구 분	미 국		일 본	독 일
연금체계	<ul style="list-style-type: none"> • 1983년 이전 임용자: CSRS • 1984년 이후 임용자: OASDI + FERS 		기초연금 + 공무원공제연금 (1986)	공무원연금수당(1976)
연금계산 기준소득	최고급여연속 3년 평균액		<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금: 정액 • 소득비례부분: 생애평균 보수 	최종보수
소득대체율	CSRS	FERS	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금: 정액 (3,143엔 - 1,676엔) × 가입월수 × 슬라이드율 • 생년월일 따라 단가 및 가입월수 다름 	<ul style="list-style-type: none"> • 근속 25년 이하분: 35% + (n - 10) × 2% • *n: 10년 초과 근속연수 • 근속 25년 초과분 1년 당 1%
	1년당 2.5% (최고한도, 최종급여의 80%)	<ul style="list-style-type: none"> • 20년까지: 1년당 1.7% • 21년 이후: 1년당 1.0% + OASDI¹⁾ (\$21,900) 		

81) 齊藤純子(2004), p.5.

<표 3-27> 계속

구 분		미 국	일 본	독 일
소득대체율		CSRS: 75%(30년 이상) FERS: 44%(30년 이상) (OASDI 만액수급 시 14.2%)	• 소득비례부분: 매 1년당 0.855% + 가급연금(2003년 3월까지) 매 1년당 0.789% + 가급연금(2003년 4월 이후) 최고 50%(퇴직전 최종보수대비)	• 최고 75%(2002년부터 2007년까지 71.5%로 감소) • 비정규직 공무원 -소득 대체율(70%) 67%로 인하
비용 부담	공무원	8%(1.3%FERS)	7.319%	0% (공공분야 근로자 추가 보험 1.25%, 1999)
	국가	16.4% ²⁾ (15.8% ³⁾ FERS)	7.319% (15.0%) ⁴⁾	35%
	계	24.4%(17.1%FERS)	14.638% (22.319%) ⁴⁾	35%
수급자격		• OASDI: 10년 이상 가입 • FERS: 5년 이상, 62세 이후, 20년 이상, 50세 이후 25년 이상 • CSRS: 5년 이상, 62세 이후 10년 이상, 60세 이후	25년 이상 근속	5년 이상 근속, 65세 이후 퇴직
수급개시 연령		50 ~ 62세 OASDI는 65세 4개월 (단계적으로 67세 인상)	65세	65세
연금액 슬라이드		소비자물가상승률	소비자물가상승률	공무원평균임금 상승률
제정방식		CSRS: 수정 적립방식 FERS: 순수 적립방식 OASDI: 수정 부과방식	수정 적립방식	부과방식

- 주: 1) 대상한도액 이상의 급여를 받는 신규퇴직자의 만액수급액(2004년)
 2) CSRS로 8%는 소속 국가기관이 84%는 국고가 지원
 3) 15.8% 전액을 소속 국가기관이 부담, 국고보조 없음
 4) 일본은 2005년 9월 이후, '추가비용' 명목으로 급여지출 시 매년 1.8조~2조 엔 상당액이 국고에서 추가로 지출되며 이를 고려하면 정부부담은 배로 늘어날 것으로 추정됨(괄호안 값), 기초연금에의 국고 3분의 1 지원은 고려하지 않음

자료: Rothenbacher(2004), 齊藤純子(2004), 공무원연금관리공단(2005)

(3) 군인연금

1) 현 황

군인연금은 1960년 공무원연금과 같이 도입되어 공무원연금법의 일부로 운영되다가 1963년에 공무원연금법에서 분리되어 운영되고 있다. 적용대상은 장기복무 하사관과 장교이며, 2004년 기준 가입자수는 16만 2,000명이고 연금수급자수는 6만 4,000명이다. 제도의 성숙도를 나타내는 부양비(수급자수/가입자수)가 2004년 기준 39.54%로 공무원연금의 20.2%와 사학연금의 8.7%에 비해 월등히 높다. 군인연금이 공무원연금과 같은 시기에 도입되었음에도 이처럼 부양비가 높은 이유는 군인직업의 특성상 조기퇴직이 일반적이고 수급개시연령 등의 조건이 공무원연금에 비해 느슨하기 때문이다.

군인연금은 공무원연금을 준용하여 설계되었기 때문에 급여의 종류, 급여수준 및 재원조달 방법이 기본적으로 공무원연금과 같다. 군인연금에서는 공무원연금과 달리 수급요건이 20년 이상 가입이며, 퇴직연령 조건은 적용되지 않는다. 군인은 계급정년제로 조기퇴직이 일반적이므로 가입기간(즉 보험료 납부기간)에 비하여 연금수급 기간이 길다.

군인연금의 재정은 군인연금특별회계와 군인연금기금으로 분리되어 운영되고 있다. 군인연금의 단기수입과 단기지출을 관리하는 군인연금특별회계의 2004년 현황을 보면 가입자기여금과 국가부담금을 합한 수입이 7,680억원인 데 비해 지출은 1조 5,210원에 달해 7,530억원의 당기 적자가 발생하였다(<표 3-28>). 이 당기 적자를 보전하기 위하여 정부의 일반예산에서 6,147억원의 국고보전금이 제공되었다. 이 국고보전금에 2,686억원의 국가법정부

담금과 2,271억원의 퇴직수당 등의 국가부담금을 합산하면 2004년 한 해에만 1조 1,104억원의 정부지원금이 군인연금에 제공되었다. 중요한 것은 국고보전금 규모가 전체 연금지출의 40.4%에 달한다는 점이다.

군인연금기금은 미래의 연금지출에 대비하기 위한 준비금용으로 설계되었지만 충분한 기금이 적립되지 않아 본래 기능을 수행하지 못하고 있다. 2004년에는 군인연금기금에서 급여비로 1,370억원(군인연금특별회계로 전출), 기타 제경비로 820억원, 합계 2,189억원이 지출되었는데 운용수익이 204억원 발생, 이를 차감한 1,985억원의 기금감소가 발생하였다.

2) 문제점

첫째, 심각한 재정위기에 직면해 있다. 재정수지가 매년 적자를 보여 국고보전금에 의존하여 수지를 맞추고 있다. <표 3-28>에 따르면 1999년 이후 지속적으로 당기적자가 발생하고 있으며 동기간의 누적 적자액이 3조 5,214억원에 달한다. 이 적자를 충당하기 위한 동기간의 국고보전금이 3조 2,182억원에 달해 총 연금지출액의 44.0%를 자체 연금재정에서 해결하지 못하고 국고보전에 의존하고 있다. 1999~2004년의 6년 사이에 정부는 국고보전금, 국가법정부담금, 퇴직수당 등 국가부담금 명목으로 군인연금의 운영을 위해 총 5조 7,058억원을 지원하였다.

가입자 부담 기여금(2,723억원)이 연금지출액(1조 5,210억원)의 17.9%에 불과하며 이 점이 군인연금 재정수지 적자의 근본 원인이다. 2004년 말 군인연금기금 적립금은 2,505억원으로 당해연도 연금지출액의 16.5%에 불과하다. 미래의 연금급여 지출에 대비한 준비금으로서의 기능은 사실상 기대할 수 없게 되었다. 군인연금

은 이미 부과방식으로 이행하였으며 재원의 80% 이상을 국가재정에 의존하는 형태로 고착화할 우려가 높아졌다.

둘째, 공무원연금의 급여수준이 턱없이 높듯이 군인연금 역시 급여수준이 높고 수급기간은 공무원 연금수급자보다 더 길어 연금이라기보다 은급에 가까운 형태로 운영되고 있다. 소요재정의 80% 이상을 정부예산으로 지원하고 있는 현실이 이를 웅변적으로 말해 준다. 문제는 우리의 군인연금을 은급 같은 형태로 운영해야 할 당위성이 있느냐는 것이다. 은급은 오늘날 대부분의 선진국에서 그 형태를 찾아보기 어렵다.

그 잔재가 남아있는 독일·프랑스·이탈리아 등에서 군인을 비롯한 공무원연금이 너그럽게 운영되고 있지만 이들 나라에서도 최근 공무원연금 제도를 정비하려는 움직임이 나타나고 있다. 미국은 민간 근로자 및 일반 공무원에 준하는 형태로 연금제도를 운영하고 있으며, 일본은 일반 공무원에 준하는 형태로 운영하고 있다. 해외 상황이 이러한 데도 국내에서는 군인연금의 기본구조를 바꿔 재정의존도를 줄여야 한다는 논의가 거의 진행되지 않고 있다. 일부 전문가들에 의해 문제점이 지적되고 있을 뿐이다.

<표 3-28> 군인연금의 재정추이(1999~2004년)

(단위: 억원)

연도	수입				지출 (B)	수지차 (A-B)	기금 운용 수익	국고 보전금	기금 변동	적립금
	가입자 기여금	국가법정 부담금	퇴직 수당 등 국가부담금	소계 (A)						
1999	1,602	1,602	1,686	4,890	10,014	-5,124	320	3,949	-761	3,880
2000	1,656	1,659	1,601	4,916	10,429	-5,513	457	4,569	-479	3,401
2001	2,135	2,135	2,140	6,410	11,139	-4,729	187	5,514	188	3,590
2002	2,380	2,380	2,062	6,822	12,124	-5,302	169	5,690	962	4,552
2003	2,544	2,520	2,134	7,198	14,214	-7,016	226	6,313	-61	4,491
2004	2,723	2,686	2,271	7,680	15,210	-7,530	204	6,147	-1,985	2,505
소계	13,040	12,982	11,894	37,916	73,130	-35,214	1,563	32,182	-2,136	-

자료: 국회예산정책처(2005), p.102. <표 5>

셋째, 군인연금의 국고보전 의존도는 2010년대 중반에 가장 높아져 55.5%에 달할 전망이다(<표 3-29> 참조). 이후 동 의존도는 점차 낮아져 2050년에는 47.3%를 보일 것으로 전망되고 있다. 이는 퇴역한 수급자수가 2010년대 중반에 정점에 달한 다음 그 수가 차츰 줄어들 것으로 전망되기 때문이다. 연금재정 지원을 위한 국고보전금 증대가 정부의 일반예산 운용에 장애요인으로 작용하고 같은 국민연금 수급자와의 형평성 제고 측면에서 군인연금은 공무원연금과 더불어 큰 폭의 제도정비가 필요할 것이다.

<표 3-29> 군인연금의 장기재정수지 전망(2005~2050년)

(단위: 억원)

연도	수입(A)	지출(B)	수지차(A-B)
2005	8,045	16,608	-8,563
2006	8,528	18,024	-9,497
2007	8,955	19,028	-10,073
2008	9,442	20,177	-10,735
2009	10,016	22,328	-12,312
2010	10,522	23,600	-13,078
2015	13,336	29,962	-16,626
2020	16,628	34,201	-17,573
2025	20,250	40,805	-20,555
2030	24,781	48,942	-24,162
2035	29,702	56,543	-26,841
2040	35,681	67,890	-32,209
2045	42,802	81,565	-38,762
2050	51,277	97,232	-45,955

자료: 국회예산정책처(2005), p.109. <표 9>

(4) 사학연금

1) 현 황

사립학교교원연금은 1975년에 사립의 초·중·고등학교의 교사와 전문학교 및 대학의 교수를 대상으로 출발하였으며, 1978년에 가입대상자를 이들 학교의 사무직원으로 확대하였다. 사학연금은 국·공립학교 교직원과의 형평성을 위하여 공무원연금을 준용하여 설계되었기 때문에 급여의 종류, 급여수준 및 재원조달 방법이 기본적으로 공무원연금과 유사하다. 따라서 이에 대한 상세한 설명은 생략한다.

가입자수는 1975년의 4만 347명에서 꾸준히 증가하여 2004년 말에는 22만 9,926명으로 5.7배로 늘어났다(<표 3-30> 참조). 퇴직자수는 완만히 증가하다가 1998년에 교원의 퇴직연령이 65세에서 62세로 단축됨에 따라 1999년에 급격히 증가한 이후 점차 안정되는 추세이다. 퇴직률 역시 1999년에 급증한 이후 8%대를 유지하고 있다. 수급자는 1998년에 비해 6년 만에 3배 이상 증가하였으며 2004년 말 수급자수는 2만 17명으로 이 중 퇴직연금이 1만 8,444명, 유족연금이 1,528명, 장해연금이 45명으로 나타나고 있다.

2004년 기준 부담금요율은 17%이며, 교원과 사무직원이 각각 8.5%씩 부담하는 것은 공무원연금과 같다(<표 3-31>). 다만 학교법인부담금이 교원의 5.0%에 비해 사무직원은 8.5%이다. 교원에 대해서는 국가가 3.5%의 부담금을 내는데, 이는 사학재단의 재정난을 완화하기 위해 도입되었다. 재해보상급여(직무상요양비, 직무상요양일시금, 장해연금, 장해보상금 및 유족보상금) 소요비용은 학교법인이 부담하며, 퇴직수당 지급 소요비용은 사학연금관리공단과 국가가 분담하고 있다. 공단은 매년 1992년도 퇴직수당 비

용으로 부담했던 금액인 236억원을 부담하고 국가는 당해연도 퇴직수당 지급총액에서 236억원을 차감한 금액을 부담하고 있다.⁸²⁾

<표 3-30> 사학연금의 주요 지표 추이

(단위: 명, %)

연도	가입자수 (A)	퇴직자		퇴직률 (B/A×100)	연금수급자수 (C)	부양비 (C/A×100)
		퇴직자수 (B)	연금 선택률			
1975	40,347	2,108	-	5.22	-	-
1980	89,493	9,179	-	10.26	-	-
1985	123,821	9,652	22.2	7.80	233	0.19
1990	153,922	8,756	33.5	5.69	1,345	0.87
1991	159,295	8,893	41.7	5.58	1,705	1.07
1992	165,334	9,447	39.7	5.71	2,103	1.27
1993	171,095	9,384	49.8	5.48	2,674	1.56
1994	174,933	12,006	43.9	6.86	3,370	1.93
1995	181,128	10,710	37.4	5.91	3,950	2.18
1996	191,949	11,450	42.1	5.97	4,618	2.41
1997	202,981	12,367	45.9	6.09	5,457	2.69
1998	206,278	14,068	33.9	6.82	6,412	3.11
1999	207,664	20,084	65.3	9.67	10,550	5.08
2000	210,864	20,072	74.2	9.52	13,382	6.35
2001	216,362	17,719	72.4	8.19	14,639	6.77
2002	220,874	19,040	73.9	8.62	16,059	7.27
2003	225,354	19,766	79.8	8.77	17,900	7.94
2004	229,926	19,407	82.4	8.44	20,017	8.71

자료: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계』, 각 연도

<http://www.ktpf.or.kr> 자료실

82) 사립학교교직원연금법 제47조는 교직원 퇴직수당 지급비용을 법인부담금으로 규정하되 비용 일부를 관리공단과 국가가 부담할 수 있도록 명시하고 있다. 또 시행령 제69조의3은 법 제47조제2항 단서 규정에 의한 관리공단 부담액을 1992년도 관리공단 부담액으로 규정하고 나머지 금액을 학교경영기관 및 국가가 분담토록 하였는데 학교경영기관의 재정상태가 개선될 때까지는 국가가 이를 부담토록 명시하고 있다.

<표 3-31> 사학연금의 재원조달 방식과 부담률

종류	부담자	부담률		비고
		교원	사무직원	
개인부담금	교직원	보수월액의 85/1,000	보수월액의 85/1,000	월납
법인부담금 ¹⁾	법인	개인부담금 합계액의 50/85	보수월액의 85/1,000	월납
국가부담금	국가	개인부담금 합계액의 35/85	-	분기납
재해보상 부담금	법인	개인부담금 합계액의 1/55		월납
퇴직수당 부담금	국가부담금	국가	공단부담금 제외 금액	분기납
	공단부담금	공단	매년 236억	연납

주: 교원에 대한 법인부담금은 보수월액의 $85/1,000 \times 50/85 =$ 보수월액의 0.05
 자료: 사립학교교직원연금관리공단 <http://www.ktpfor.kr>

사학연금은 특수직역연금 중에서 가장 늦은 1975년에 도입되었지만 가입자수가 꾸준히 증가해 왔고, 그 결과 부양비가 2004년 기준 8.71%로 다른 특수직역연금보다 낮다. 법개정으로 2001년부터 부담금요율이 17%로 인상되어 적립금도 지속적으로 증가해 2004년 기준 6조 3,608억원을 기록하고 있다(<표 3-32> 참조).

이들 수치만을 보면 사학연금의 재정이 건전한 것으로 평가될 수 있겠지만 장기재정 전망은 결코 그렇지 못해 국민연금보다 조기에 기금고갈이 우려되고 있다. 한국보험학회(2001, p.40)에 따르면 2000년의 법개정으로 총수입(보험료수입 + 기금운용수입)이 총지출을 초과하는 시점이 2012년에서 2020년으로 8년 연장되는 효과에 머물고 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-32> 사학연금 재정 추이

(단위: 억원, %)

연도	적립기금		수입	지출	수지차
	적립금액 ¹⁾	증가율			
1975	45	-	46	1	45
1980	982	56.8	419	64	356
1985	4,482	26.9	1,384	433	951
1990	11,636	18.1	3,003	1,223	1,781
1991	13,641	17.2	3,346	1,341	2,005
1992	16,142	18.3	4,157	1,656	2,501
1993	19,075	18.2	4,794	1,861	2,932
1994	21,701	13.8	5,334	2,708	2,626
1995	23,905	10.2	5,163	2,959	2,204
1996	27,586	15.4	6,894	3,213	3,681
1997	31,904	15.7	7,912	3,594	4,318
1998	34,428	7.9	8,599	6,075	2,524
1999	38,287	11.2	10,712	6,853	3,859
2000	39,522	3.2	9,105	7,869	1,235
2001	45,249	14.5	11,030	5,303	5,727
2002	51,066	12.9	12,125	6,308	5,817
2003	57,304	12.2	13,280	7,042	6,238
2004	63,608	11.0	14,927	8,987	5,940

주: 1) 당해연도의 적립금액은 전연도의 적립금액에 수지차를 합산하여 산출
 자료: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계』, 각 연도

2) 문제점

첫째, 사학연금은 공무원연금과 달리 재정수지가 적자일 때 이를 적립기금으로 충당할 수 없더라도 국고보전이 보장되지 않고 있다. <표 3-33>에서 보듯이 2026년 이후 적립기금이 고갈되고 단년도 재정수지가 적자를 보일 것으로 전망는데 공무원연금법과 달리 이때의 재정안정책이 법안에 규정되어 있지 않다. 2026년 이전에 가입자 부담금과 학교법인 부담금(국가부담금 포함)을 인

상하든지 재정수지 적자시의 국고보전을 규정하든지 이도 저도 아니면 급여수준을 인하하는 등의 법개정 조치가 필요할 것이다. 사학연금 가입자들 중 다수가 ‘아마도 기금이 거덜나기 전에 정부가 국고보전을 약속하지, 설마 공무원연금과 달리 취급할 수 있겠는가’ 라고 믿고 있는 것으로 추정된다. 공무원연금의 무제한적인 국고보전 규정이 문제라는 점에서 시정이 필요하다는 것을 앞에서 지적한 바 있지만 사학연금에서 이 같은 조치에 의존하여 재정안정을 기하려는 것은 결코 올바른 대응조치라고 말하기 힘들 것이다.

둘째, 25만 명이 채 안 되는 가입자수가 출산율 저하와 학생 수 및 진학을 감소로 머지않아 줄어들 것으로 전망되면서 부양비가 급격히 증가, 독립된 제도로서 존립하기 어려운 상황이 도래할 것이 우려된다. 독립된 제도로 존립하기 위해서는 2020년대 이후 가입자들이 지금보다 훨씬 높은 부담금요율을 감내해야 할 것이고 이것을 피하려면 국가부담금의 대폭 인상이나 수지적자의 국고보전을 제도화해야 한다. 문제는 이 같은 조치의 제도화에 국민연금 가입자들의 반발과 저항이 적지 않을 것이라는 점이다. “사립학교 교직원 은 국가가 연금정책 차원에서 민간 근로자와 구별하여 대응해야 할 대상인가” 라는 근본적인 질문에 부딪힐 것이다.

그리고 “같은 교직원이라도 국공립학교 교직원과 사립학교 교직원은 국가가 연금정책 차원에서 구별하여 대응해야 할 대상인가”라는 또 다른 질문에 부딪힌다. 민간근로자(즉 국민연금 가입자)에게는 독립채산 혹은 자기완결 전략 차원에서 보험료 인상-급여 인하형태의 대응을 촉구하면서 사립학교 교직원(즉 사학연금 가입자)에게는 공무원과 마찬가지로 국고보전이라는 온정주의 전략으로 대응할 것이냐는 것이다. 또 같은 교직원이라도 국공립학교 근무자와 사립학교 근무자를 차별 대우하는 것이 타당한 대

응조치일까에 대해서도 논란이 남는다. 이는 공직, 교육직 등 가입자 직업에 따라 차별적인 연금제도를 적용하는 조치가 어느 정도의 합리성과 설득력을 지니고 있는지에 대한 본질적인 문제제기이기도 하다.

<표 3-33> 사학연금의 장기 재정수지 전망

(단위: 억원)

연도	총수입(A)	총지출(B)	수지차 (부담금수입-연금지출)	재정수지차 (A-B)	적립기금
2005	18,270	9,550	2,330	8,720	78,840
2006	20,290	10,770	2,340	9,520	88,360
2007	22,510	12,200	2,290	10,310	98,670
2008	24,880	13,950	2,000	10,930	109,600
2009	27,420	15,760	1,790	11,660	121,260
2010	30,150	17,820	1,440	12,330	133,590
2013	36,300	25,330	-970	10,970	167,240
2015	41,540	32,980	-4,620	8,560	185,780
2019	50,660	53,300	-16,000	-2,640	194,560
2020	52,130	59,550	-20,050	-7,420	187,140
2025	51,620	94,690	-42,940	-43,070	41,840
2026	51,540	102,070	-47,290	-50,530	-8,690
2030	65,220	137,980	-68,660	-72,760	-
2040	109,140	267,950	-151,950	-158,810	-
2050	176,090	441,740	-254,570	-265,650	-

자료: 국회예산정책처(2005), p.108. <표 8>

셋째, 교원은 근로기에도 직업의 안정도가 높고 급여수준이 높은 직종인데 연금급여까지 일반 근로자보다 월등히 높아 직종 간 소득불평등을 가져오는 원인이 되고 있다. 게다가 어느 직종보다 맞벌이 부부가 많아 세대단위로 파악한 소득불평등은 더욱 확대된다. 생애소득의 균등화라는 관점에서 현행 교원의 급여, 연금의 수준 및 체계에 대한 전반적인 재검토를 거쳐 직종 간 생애소득

불평등 완화, 인력배분 구조 왜곡 시정을 목표로 교원의 급여, 연금 정책을 정비하는 것이 필요할 것이다.

제Ⅳ장

사적연금의 현황과 문제점

우리나라 사적연금에는 1994년 6월에 도입되어 초기에 널리 보급된 개인연금과 2005년 12월에 도입된 퇴직연금이 있다. 이와 별도로 법정퇴직금 제도가 있는데 이를 사외적립할 때 이용하는 퇴직(연금)보험과 퇴직일시금신탁(이하 퇴직보험, 2010년까지 한시적 적용)이 준사적연금의 기능을 수행하고 있으며 퇴직보험은 1997년의 근로기준법(제34조 4항)개정 시 도입되었다. 새로 도입할 퇴직연금 역시 기왕의 퇴직금제도를 대체하는 제도이지만 본격적인 기업연금의 일환으로 채택 여부는 노사 간 합의에 달려 있다.

개인연금은 도입 이후 수년간 큰 인기를 끌어 1996년에는 세대가입률이 39.2%까지 올라갔지만 이후 경제위기를 거치고 2001년부터 노후대비저축으로서의 기능을 강화한 신종 개인연금이 판매되면서 오히려 가입률이 떨어져 2001년에는 25.6%를 보이고 있다. 이후에도 개인연금 상품에 대한 수요가 크게 늘지 않아 비슷한 수준을 기록하거나 약간 낮아져 전체 수탁잔고는 적립금 기준 19조원 상당 규모로 추정되고 있다. 구성내역은 은행 6.7조원(2004년 9월 말), 손해보험 4.6조원(2005년 1월 말), 자산운용사 1.1조원, 생명보험 6조원(추정치, 2001년 이후 판매 신상품 5,600억원 포함) 등으로 나타나고 있다.

이 같은 개인연금의 자산운용 현황을 파악하고 지도, 감독하는 곳은 금융감독원(자산운용감독국 복합금융감독실)인데 이곳에서는 2002년 이후 공식통계를 집계하지 않고 있다. 다만 동 당국은 2001년 이후 등장한 신 개인연금이 몇 가지 이유로 시중에서 크게 보급되지 않는 등 개인연금 시장이 위축되고 있다는 사실을 인정하고 있다. 그 이유로 당국자는 만 55세 이후 수급 가능한데 중도해약 시 벌칙이 강화되어 가입에 신중을 기하지 않을 수 없고, 연금소득이 과세로 전환됨에 따라 세제혜택이 이전의 개인연금보다 약해졌으며, 급속히 진행되는 장수화로 수탁기관이 부담

해야 할 생존리스크가 커지면서 예정이율이 낮게 설정되어 가입 대상자로부터 외면당하고 있는 것 등을 들고 있다. 보험사 등 수탁기관도 연금저축을 종신보험 등 다른 노후대비 저축상품에 비해 덜 매력적인 상품으로 구분, 상품판매에 적극 나서지 않았다.

퇴직금을 가용재원으로 하는 현행 퇴직보험의 규모는 매년 확대되어 왔다. 2005년 12월의 퇴직연금 도입으로 퇴직보험의 신규 가입은 허용되지 않지만 향후 5년간 이미 도입된 퇴직보험의 운용은 허용되고 이후 퇴직연금으로 계약을 전환해야 한다. 퇴직보험과 퇴직신탁으로 보험사와 은행에 예탁된 자금은 17조원(2003년 8월 기준)으로 추정되며 앞으로 퇴직연금이 정식으로 시행되면 사외적립되지 않고 회사 내 충당금 계정 등으로 운영되고 있는 73조~83조원에 달하는 것으로 추정되는 퇴직금 중 상당부분이 일정한 기간 안에 제도권 자금시장으로 나올 가능성이 크다(퇴직금 규모는 2003년 8월 기준 90조 3,000억원으로 추정).

이번에 도입될 퇴직연금은 그것이 임의적용이지만 국내에 도입된 최초의 기업연금이라는 점에서 큰 관심을 끌고 있다. 기존의 퇴직금 제도보다 우대하는 내용이 적지 않으므로 노사가 합의하여 퇴직연금으로 전환하는 기업들이 늘어날 것으로 기대되고 있고, 가입이 자유로운 개인연금과 달리 퇴직연금 등의 퇴직금은 법정강제 사항이므로 시간이 지나면서 해당자금이 꾸준히 공급되고 이 중 일정 부분이 퇴직연금 시장으로 들어오면서 전체 적립금 규모가 지속적으로 커질 것이라는 점에서 수탁기관들이 큰 관심을 보이고 있다.

그렇지만 퇴직연금 도입과정 논의에서 드러났듯이 근로자와 사용자 모두 현행 제도를 부담스럽게 여겨 결코 반기는 분위기가 아니었다. 근로자는 사용자 측이 확정기여형(Defined Contribution, DC)상품으로 운용방식을 끌고 갈 가능성이 크며 이렇게 되면 퇴

직 후 소득보장이 약화할 수 있다는 점을 지적한다. 사용주는 근로자가 주장하는 확정급여형(Defined Benefit, DB) 상품으로 운용되면 방식에 따라서는 기존의 퇴직금제도보다 기업 측 부담이 훨씬 늘어날 수 있다고 우려한다. 또 퇴직연금의 채택여부와 특정 방식의 채택, 그리고 구체적인 동 연금의 운영과 관련한 관리감독 방식 등에 대해 관련법은 원칙적으로 노사 간 협의와 기업자율을 존중하는 형태로 규정하고 있기 때문에 어느 정도의 기업이 퇴직연금을 선택할지 미지수이다. 설혹 퇴직연금을 선택하더라도 근로자 측 주장과 기업자금 사정으로 확정급여형(DB) 방식을 채택하는 기업이 압도적으로 많게 되면 확정급여형(DC)의 보급확대를 통한 기금 간, 수탁기관 간 경쟁 촉발을 통한 자본시장활성화와 기업부담 완화라는 당초 기대가 크게 손상될 가능성도 배제하기 힘들다.

다음에서는 우리의 개인연금, 퇴직보험, 퇴직연금의 순서로 현황과 문제점을 정리한다.

1. 개인연금

(1) 현황

1994년 6월부터 판매한 구 개인연금은 조세특례제한법 제86조에 따라 ‘납입보험료 소득공제’와 연금지급 시 수령하는 ‘이자소득 비과세’라는 양쪽에서 세제상 우대가 허용되는 과격적인 상품으로 가입자들에게 큰 인기를 얻어 열 가구 중 네 가구가 가입할 정도로 열기가 높았다. 취급기관은 은행, 보험, 투자신탁사를 중심으로 1994년 6월부터 판매되다가 2000년 말로 신규판매가 중단되었다.⁸³⁾ 2001년부터 신규가입이 중지되었으나 기존계약은 새로

83) 신상품으로 이동한 주된 이유 중 하나가 구 개인연금에서 나타난 높은 해약

판매되고 있는 ‘연금저축’과 별도로 만료 시까지 분기별 300만원 한도 내에서 추가 납입이 가능하며, 소득공제 및 비과세 혜택도 계속 유지된다.

2001년 2월부터 새로 판매되고 있는 신 개인연금은 상품(뮤추얼펀드)과 취급기관(증권투자사), 가입자격(만18~19세), 소득공제 범위(연간저축액 100%, 240만원 한도)가 늘고 금융회사 간 계약이전이 가능해졌지만 세제혜택은 전체적으로 축소되었다. 소득공제범위가 늘어난 것은 이전보다 우대하는 방향의 제도개편이지만 연금수급 시 급여(납입원금 + 이자)에 대해 소득세(5.5%)가 원천징수되는 점을 종합적으로 고려하면 구 개인연금에 비해 세제상 혜택은 축소되었다고 판단된다. 다시 말하면 구 개인연금은 연간 72만원을 초과하는 납입금에는 소득세를 부과하지만 이후 급여(납입금 + 이자)는 비과세 처리함으로써 연간 240만원 한도 내에서 납부해야 할 소득세를 55세 이후 수급 시까지 납부 연기시켜 준 신 개인연금에 비해 세제지원폭이 훨씬 컸다.

결국 이처럼 세제혜택은 축소하고 한번 가입하면 불이익 때문에 중도해약하기 힘들어진 조항이 자유로운 가입에 부담으로 작용하고, 장수화에 따른 생명리스크 확대와 이로 인한 보수적 예정이율 설정이 금융상품으로서의 매력을 약화시킴으로써 신 개인연금의 신규가입자가 크게 줄었다. <표 4-1>에서 보듯이 2001년 모든 금융기관의 개인연금 유지율 평균은 33.2%에 불과하며 이마저 하락세를 지속하고 있는 것으로 추정된다.⁸⁴⁾ 계약유지율을

틀이었다. 이 점을 고려하여 신상품에서는 중도해약에 따른 세추징을 엄하게 규정하고 있다. 구 개인연금에서는 가입자가 근무하는 사업장의 휴업, 폐업 시 거의 모든 가입자가 중도해약할 수 있으므로 근로기간 동안 개인연금을 세금추징 없이 인출할 수 있다. 그 결과 개인연금이 노후대비저축이 아닌 근로기 목돈마련 저축수단으로 전략한 측면이 있었다.

84) 금융감독원(2002)

<표 4-1> 기관별 개인연금 취급실적과 유지율

(단위: 천건, %)

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	유지율 ¹⁾
은행	1,840	1,740	1,617	1,801	1,486	1,340	1,309	1,334	39.2
생명보험	1,643	2,182	2,406	2,139	1,692	1,598	1,651	1,506	26.0
손해보험	390	664	820	753	607	582	628	611	35.5
자산운용	233	373	344	304	246	224	210	205	33.8
우체국	-	-	-	-	83	67	71	77	-
합계	4,107	4,960	5,187	4,997	4,115	3,811	3,869	3,733	33.2 ²⁾
(전년대비)	-	20.8	4.6	-3.7	-17.6	-7.4	1.5	-3.5	

주: 1) 유지율 = 2001년 보유계약건수/1994~2001년의 신규가입 건수 합계

2) 우체국 실적 제외

자료: 금융감독원, 통계청

기관별로 구분하면 은행이 39.2%로 가장 높고, 다음으로 손해보험, 투자신탁, 생명보험 순으로 나타나 우체국 제외 시 생명보험의 유지율이 가장 낮다.⁸⁵⁾

<표 4-2>의 세대별 가입률은 1996년의 39.2%를 정점으로 계속 하락하여 2001년에는 25.6%를 기록하였다. 이 같은 개인연금 가입률의 지속적인 하락은 신규계약 세대의 가입률이 1%대로 낮아졌기 때문이다. 제도 도입 초년도인 1994년의 38.5%를 정점으로 급속히 낮아져 2001년에는 1.6%를 보였으며 이후 한층 낮아졌을 것으로 추정된다.

85) 개인연금 관련 자료는 각 수탁기관과 금융감독원이 제공하는데, 이용가능한 자료로 취합된 것은 2001년까지의 자료다. 2002년 이후 자료는 각 수탁기관에서 별도로 관리하고 있다. 공시 자료는 2001년 이후 판매상품이 주 대상으로 2000년까지 판매된 상품은 의무 공시대상이 아니었지만 다른 수탁기관들은 그 현황을 공시하고 있다. 이에 비해 생명보험사 판매분은 다른 기관과 달리 공시자료가 개별 보험사는 물론 생명보험협회에서도 나오지 않고 있다.

<표 4-2> 개인연금의 세대가입률

(단위: %)

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
보유계약세대 가입률	32.5	38.3	39.2	37.0	29.9	27.1	27.0	25.6
신규계약세대 가입률	38.5	19.1	12.3	6.7	3.4	2.8	4.2	1.6

주: 1) 세대가입률= 개인연금가입건수/연도별가구수

2) 통계청 발표 가구 수는 5년 단위(1995, 2000)로 발표되므로 연도별 가구 수는 연간가구 증가수를 계산하여 추정

자료: 금융감독원, 통계청

이처럼 판매실적이 부진한 것은 장기상품으로 만 55세부터 연금수급권이 부여되기 때문에 쉽게 가입하기 어렵고, 세제혜택이 약화되었으며, 저금리 추세에서 낮은 예정이율로 인해 강화된 해약 페널티를 감수하면서까지 해약할 정도의 낮아진 상품매력, 종신연금 등 유사 세제우대 연금상품을 갖춘 수탁기관의 소극적 판매정책 등이 복합적으로 작용하였기 때문으로 판단된다.

개인연금의 각 수탁기관별 관리현황을 정리하면 <표 4-3>과 같다. 여기서 알 수 있듯이 2001년 2월부터 판매된 신 개인연금(즉 연금저축)은 판매 후 4년이 경과하고 있지만 1994년 6월부터 7년 간 판매된 구 개인연금(즉 개인연금저축)과 비교하면 20%에도 미달하는 수준을 보이고 있다. 구 개인연금이 1997, 1998년의 IMF 경제위기 기간 중 상당부분 해약되었다는 점을 감안할 때 신 개인연금에 대한 수요가 아주 낮은 수준에 있음을 알 수 있다. 주목할 점은 도입 초기 은행 못지않게 판매에 열성적이었던 생명보험사들이 신 개인연금에 대해서는 거의 관심을 두고 있지 않다는 사실이다. 그 결과 생명보험과 손해보험의 계약실적을 더한 값이 은행 실적에 미치지 못하고 있다.

생명보험사는 지금도 가입자들에게 구 개인연금의 해약을 종용

하는 것으로 알려져 있다. 타 수탁기관(손해보험사 포함)과 달리 생명보험사는 구 개인연금에 관한 정보를 공시하지 않고 있다. 예정이율과 자산운용 현황 등의 정보를 공시하고 있는 손해보험사, 투자신탁운용사에서는 판매중지된 구 개인연금 상품이 판매 중인 개인연금보다 훨씬 많다. 손해보험사는 구 개인연금 상품이 88개인데 비해 신 개인연금 상품은 49개로 절반을 약간 상회하고, 투자신탁운용사는 구 개인연금상품이 87개로 신 개인연금의 27개보다 월등히 많다. 구 개인연금 운용관련 정보를 공시하지 않는 생명보험사들도 판매중지된 구 개인연금 상품이 지금 판매 중인 개인연금 상품을 월등히 초과하고 있다.

개인연금 수탁잔고는 2002년 10월 기준 21조 2,000억원으로 추정되었는데⁸⁶⁾ 이후 2년 사이에 오히려 축소된 것으로 전망된다. 생명보험사들의 운용실적 관련 정보가 공시되지 않아 정확히 말하기 힘들지만 생명보험사들이 보여 준 최근 수년간의 행태로 보아 구 개인연금 적립금 잔고가 축소되었을 가능성이 높다.

<표 4-3> 개인연금의 수탁기관별 규모

(단위: 억원)

수탁기관	개인연금저축	연금저축	합계
생명보험	54,340	5,660	60,000
손해보험	41,184	5,279	46,463
은행	51,502	15,558	67,060
투자신탁운용	11,237	499	11,736
계	158,263	26,996	185,259

주: 기준일은 생명보험 2004. 11, 손해보험 2005. 1, 은행 2004. 9, 투신운용 2005. 3

생명보험의 개인연금저축, 즉 구 개인연금 책임준비금 잔고는 추정치

자료: 금융감독원, 각 수탁기관 협회

86) 허능식(2003), <표 1> p.5.

이 같은 상황에서 보험개발원이 보험소비자 설문조사를 시행했는데 월소득 150만원에서 200만원 사이의 중하 소득계층으로, 30대, 40대 근로자들이 제도에 대한 만족도가 비교적 낮게 나왔다. 이들이 불만스럽게 여기는 것은 예상연금액이 낮다는 점과 가입 금융기관의 부실화가 큰 비중을 차지하고 있고 보험료 부담과 낮은 수익률 등이 그 뒤를 이었다. 2년 만에 시행한 설문조사에서는 전회(2001년)에 비해 0.6점 정도 높게 나왔는데 이는 제도가 개선되었기 때문이라기보다 금융위기 극복으로 국내 금융기관 전반에 대한 불신이 상대적으로 가시면서 '매우 불만족'으로 답하는 이들이 줄어들었기 때문으로 판단된다.

이 조사는 411명의 근로자를 대상으로 가입한 개인연금 보험, 저축, 신탁에 대한 만족도⁸⁷⁾를 조사했으며 평점은 56.0점으로 전회인 2001년(55.4점)에 비해 0.6점 높게 나타났다. 응답 분포는 '만족한다'(매우 0.7%, 만족 32.8%)가 33.5%, '보통'이 56.9%, '불만족'(매우 1.0%, 불만족 8.5%)이 9.5%로 나타났다(<표4.4>). 만족도가 높은 계층은 20대(57.4점)와 50대 이상(57.3점), 월평균 소득 100만원 미만의 저소득층(60.7점)이다.

87) 보험개발원(2004. 3)

<표 4-4> 개인연금 가입자 만족도(연령별, 소득별, 2003)

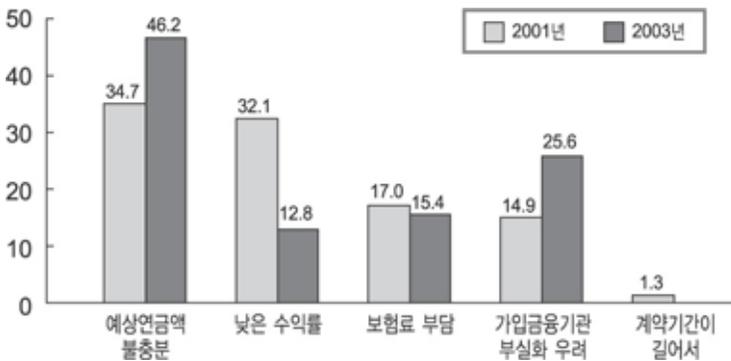
(단위: %, 점)

전 체		사례수	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	평균 점수
		(411)	1.0	8.5	56.9	32.8	0.7	56.0
세대주 연령별	20대	(34)	0.0	8.8	52.9	38.2	0.0	57.4
	30대	(130)	2.3	9.2	54.6	33.8	0.0	55.0
	40대	(148)	0.7	9.5	58.1	30.4	1.4	55.6
	50대 이상	(99)	0.0	6.1	59.6	33.3	1.0	57.3
월평균 소득별	100만원 미만	(7)	0.0	0.0	57.1	42.9	0.0	60.7
	100~150만원 미만	(30)	0.0	10.0	63.3	23.3	3.3	55.0
	150~200만원 미만	(71)	1.4	11.3	59.2	28.2	0.0	53.5
	200~300만원 미만	(162)	0.6	9.3	55.6	34.6	0.0	56.0
	300~400만원 미만	(88)	1.1	4.5	52.3	39.8	2.3	59.4
	400만원 이상	(52)	1.9	9.6	61.5	26.9	0.0	53.4

자료: 보험개발원(2004)

<그림 4-1> 개인연금 불만족 이유(가입자 39명)

(단위: %)



자료: 보험개발원(2001, 2003)

개인연금에 대한 불만족 사유는 조사연도에 따라 조금씩 차이를 보이는데(<그림 4-1> 참조) 2003년에는 예상연금액 불충분(46.2%), 가입금용기관 부실화 우려(25.6%)가 높은 순위를 차지한 반면, 2001년 조사에서는 예상연금액 불충분(34.7%)과 낮은 수익률(32.1%)이 주된 이유로 거론되었다. 국민연금 등 공적연금의 제도개혁에 따른 수급액 감소로 노후소득에 대한 불안이 조금씩 가시화되는 가운데 예상연금 불충분이 최근의 두 차례 조사에서 가장 큰 불만원인으로 거론된 점이 주목할 곳이다.

(2) 문제점

1) 낮은 만족도, 낮아지는 개인연금 가입률

국내 근로자의 노후소득마련에 대한 관심은 높지만 이를 제대로 대비하고 있는 이들은 많지 않다. 노후소득원으로서 많은 이들이 가장 큰 비중을 두고 있는 것이 국민연금 등의 공적연금인데 근로자를 대상으로 조사한 만족도는 아주 낮다(<표 4-5> 참조). 2004년 8월에 시행한 조사는 평균값 1.53을 기록, 불만이 여간 크지 않다는 것을 보여준다. 불과 수개월 전에 이른바 ‘안티국민연금운동’이 전국적으로 한창이었다는 점을 감안하더라도 꽤 낮은 값을 보여 주고 있다.⁸⁸⁾

<표 4-5> 공적연금에 대한 근로자 만족도(2004년 8월 기준)

변 수	평균값	낮음 높음				
		①	②	③	④	⑤
공적연금 만족도	1.53	51.4	30.5	17.9	0.3	0.0

자료: 보험개발원(2004)

88) 류건식(2004)

그런데도 개인연금의 가입률은 높아지지 않고 있다. 세대별 가입률은 1996년의 39.2%를 정점으로 계속 하락하여 2001년에는 25.6%를 기록하고 있으며, 신계약으로 한정하면 1994년의 38.5%를 정점으로 그 이후 급속히 하락하여 2001년에는 1.6%에 불과하다. 2002년 이후 통계는 공표되지 않고 있으나 업계와 관계당국의 얘기를 종합하면 조금씩 낮아졌을 것으로 추정된다.

기존 계약의 해약세대가 늘어나는 반면 신규 계약세대가 그렇게 많지 않기 때문이다. 이처럼 기존가입자의 해약률이 높고, 신규 가입률은 낮으며, 저금리 기조에 따른 낮은 수익률(예정이율 등)이 지속하면서 노후소득 보장수단으로서의 개인연금이라는 정책적 위치가 흔들리고 있다.

공적연금에 대한 불만이 고조된 상태이고 공적연금의 기동인 국민연금의 급여수준을 단계적으로 인하하려는 정부차원의 움직임이 가시화한 가운데 이들 공적연금을 보완하는 위치에 있는 개인연금의 노후소득 보장기능이 해마다 약화되고 있는데 당국은 뾰족한 대책을 내놓지 않고 있다.

2) 약화된 세제유인

신 개인연금과 경합하는 상품으로 보험사의 장기저축성보험(각종 연금상품)과 은행 등의 장기주택마련저축 등 각종 비과세저축 상품을 들 수 있는데, 개인연금에 제공되는 세제상 우대가 이들 경합 상품과 비교하여 유리한 점이 별로 없거나 오히려 불리하다(<표 4-6> 참조). 생명보험사는 장기 저축성보험에 부여되는 보험차익 비과세 혜택이 10년 이상 가입자(2003년까지 7년 이상, 2000년까지는 5년 이상)에게 허용되므로 가입자에게 연금저축 상품을 판매하려는 유인이 약했다. 장기 저축성 연금보험은 보험차익의

비과세 혜택 외에 금융소득종합과세 대상에서도 제외되어 세부담이 줄고 과세율이 국세청에 포착되지 않을 확률도 높아 유력한 상속·증여 수단의 하나로 활용되고 있다.

부유계층이야 노후소득을 걱정하는 일이 별로 없겠지만 노후소득을 걱정해야 할 중산층 이하 계층의 사람들이 노후대비 저축을 늘리는 것에 무관심한 것은 문제가 아닐 수 없다. 당국에서도 이들 계층의 노후소득마련을 지원해 줄 계획으로 1994년에 세제우대 개인연금을 도입했지만 2001년에 시행된 신 개인연금에서 세제우대 폭을 크게 축소함으로써 스스로 개인연금의 매력을 약화시켰다고 할 수 있다.

이 무렵 세제당국은 때마침 연금과세를 정비하고 있었는데, 기본방침은 이때까지 사실상 비과세에 가깝던 연금소득을 종합과세 대상소득에 포함시켜 과세하는 것이었다. 개인연금에는 이보다 완화된 규정을 적용한다는 차원에서 5%의 저율 분리과세제를 도입하였다. 이로 인해 개인연금 가입자는 가입 후 보험료 납부 과정에서 받은 소득공제 합계액과 보험차익에 대해 수급 시 일괄적으로 상기 분리과세를 적용받게 되었다.

결국 개인연금 가입에 따른 세제혜택이 소득세 납부기일을 보험 가입기간만큼 늦춰 주는 것에 불과하다는 점에서 요즘 같은 저금리 시대에서는 별다른 이점으로 받아들여지기 어렵다. 다시 말해 납부해야 할 세금의 이자분만큼 부담을 줄여 주므로 그 크기가 크지 않고 오히려 연금수급 시 보험차익을 완전비과세해 주는 일반 저축성 연금상품의 세제혜택이 더 크게 나타날 수도 있을 것이다.

사람들은 특별하게 노후를 걱정하거나 노후소비를 중요하게 여기지 않는 한 근로기의 생계자금 마련과 재산형성을 위한 저축을 더 우선시 할 것이다. 따라서 세제지원폭이 동일한 수준이라면

이들은 노후대비 저축보다 생계자금 마련과 재산형성을 위한 저축에 더욱 많은 자금을 배분할 것이다. 이 같은 상황에서 노후대비 저축을 장려하려면 세제우대 혜택이 근로기 자금마련 저축에 대한 것보다 커야 할 것이다. 그런데 개인연금, 즉 연금저축에 허용되는 세제우대는 근로기 목돈마련 저축인 장기주택마련저축보다 오히려 더 약하다. 이 저축은 예금금리가 높고 만기 때 이자소득세(16.5%)가 비과세되며, 매년 300만원까지 소득공제가 허용되어 세금납부가 뒤로 미뤄지는 것에 불과한 개인연금보다 월등히 유리하다.

3) 낮아진 당국의 관심

공적연금의 개혁에 의해 국민연금 등에 의한 노후소득보장 수준이 약해지고 있는데 이를 보완할 유력수단의 하나인 개인연금의 활용도가 시간이 지나면서 오히려 약해지고 그 주된 원인이 세제유인 약화, 세제유인구조 설계 착오 등 당국에 있다고 하지 않을 수 없다. 재정부 금융정책국 보험제도과, 금감위 보험감독과, 재정부 세제실, 청와대, 국무조정실 등 퇴직자의 노후소득보장 체제 확립에 책임이 있는 당국이 지금의 개인연금, 즉 연금저축이 안고 있는 문제를 방치하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

4) 생명보험사 등 일부 수탁기관의 고객 무시

이 같은 무관심 하에 생명보험사와 생명보험협회 측은 구 개인연금 상품들의 운용현황을 포함한 관련 정보를 공시하지 않고 있다. 공시의무에 관한 관계 규정을 들먹이면서 공시가 2001년 이후 판매한 상품에 한정되는 것으로 해석, 수조원의 자금이 운용

되고 있을 구 개인연금 특별계정에 대한 정보를 공시하지 않는 것은 고객 무시 내지는 직무유기라고 해야 할 것이다. 게다가 이들 보험사들은 가입자들에게 자사自社에 불리하다면서 구 개인연금을 해약하도록 간접적인 홍보까지 하고 있다. 따라서 2005년 10월 시점에서 생명보험사의 구 개인연금 책임준비금이 꾸준히 늘어가기 보다 현상유지되고 있거나 아니면 상당한 확률로 줄어 들 가능성마저 배제하기 힘들다.

이 같은 태도는 구 개인연금을 포함 연금저축 전반에 관한 정보를 공시하는 손해보험협회, 자산운용협회 등과 크게 비교된다. 은행도 개인연금신탁의 전체 수준에 대해서만 정보를 공시할 뿐 세부적인 운용현황 등 구체적인 정보를 공시하지 않고 있다.

5) 가입자의 라이프사이클 수요를 반영한 상품구성 미흡

연금저축 상품은 각 금융기관의 특성을 살린 독점적 경쟁 Monopolistic Competition의 성격이 없지 않은데, 현 상품들이 가입자가 생애자금을 합리적으로 운용하는 데 제대로 도움을 주지 못하고 있다. 가입자들이 생애 단계마다 자금운용이 원활한 상품을 선택할 수 있도록 각 기관이 유기적인 협조태세를 갖추는 것이 필요한데 그렇지 못하다. 그 결과 가입자들이 자신의 생애 특성에 합당한 연금상품을 구입하기 위해 각 기관 판매 상품을 일일이 체크해야 하는데 이는 현실적이지 못하다. 즉 가입자는 다양한 개인연금 상품 가운데 어떤 상품을 선택해야 할지 막막해한다.

연금저축이 기존의 다양한 저축과 보험상품을 상당부분 대체할 수 있도록 설계되었기 때문에 가입자들은 연금저축을 노후생계보장 외에 근로기 소요자금 마련으로 이어질 수 있는 상품중에서 구입해야 한다. 가령 은행의 개인연금신탁은 가입기간 중 은행의

다양한 융자혜택을 받을 수 있으므로 근로기간 중 급전이나 주택 자금 마련 등을 위한 자금대출이 필요한 개인에게 필요하다.

<표 4-6> 개인연금저축과 연금저축 비교

구 분		연금저축(세금우대)	개인연금저축(비과세)
가입대상		만 18세 이상 국내거주자	만 20세 이상 국내거주자
취급 기관	신 택	은행·농 수협중앙회 포함	좌 동
	보 험	보험회사, 우체국	좌 동
	투자신탁	투자신탁(운용)회사	좌 동
	생명공제	농 수협중앙회 및 회원조합, 신협중앙회	농 수협 회원조합
	뮤추얼펀드	증권투자회사 (판매: 은행 증권회사)	
계약 기간	적립기간	10년 이상	좌 동
	연금지급 기간	적립기간 만료 후 만 55세 이후 부터 5년 이상	좌 동
가입한도		월 100만원 또는 분기 300만원 이하	좌 동
소득공제 (적립중)	범위	연간 저축금액의 100%	연간 저축금액의 40%
	한도	240만원	72만원
소득세 (연금 수령시)	적용세율	연금소득세(5.5%, 주민세 포함) 원천징수	비과세
	과세표준액	이자+ 연 240만원 이내 누적납입금	이자
중도해지 또는 일시금 수령시	적용세율	기타소득세(22.0%) 부과	이자소득세(16.5%) 부과
	과세표준액	해지액: 매년 240만원을 초과하 여 납입한 금액 누계액	이자
	5년 이내 중도해지시 추가징수	납입금액(연간 240만원 한도)의 20% 해지가산세 부과	소득공제분 추징(납입금액의 4%, 연간 7.2만원 한도)
근거법		조세특례제한법 제86조의2	조세특례제한법 제86조
적용기준		2001. 2. 1 이후 가입분	2000. 12월 말까지 가입분 (2001년부터 판매중지)

한편 보험회사의 연금저축은 사고나 장수위험을 헤지Hedge하고 싶은 가입자에게 선호될 것이다. 그리고 가입기간 중 인출의 필요성이 적은 중년 이상의 가입자라면 수익률이 높은 투자신탁운용의 개인연금신탁 형태의 운용이 바람직할 것이다.

이처럼 연금저축이라고 해도 상품별로 성격이 다르므로 가입시 연령, 경제상태, 가족구성 등을 고려하여 상품을 선택하고 상황과 연령이 바뀔때 따라 상품수요가 변화할 수 있는데 수요자들의 대응은 그렇지 못하다. 가령 30대에는 보장성이 담보된 개인연금보험을, 40대에는 내집마련 목돈 위한 은행개인연금저축을, 그리고 50대에는 노후대비 개인연금신탁이나 종신연금 중심의 상품을, 또 충분한 부활을 축적한 가구주라면 자녀나 배우자에게 상속을 위한 연금상품으로의 이동도 필요할 것이다.

2. 퇴직보험

(1) 현황

개정 근로기준법(제34조 4항, 1997년)은 퇴직금의 지급보장을 강화하기 위해 ‘퇴직보험제’를 명시하고 있다. 동 법은 사용자가 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 대통령령이 정하는 퇴직(연금)보험 또는 퇴직일시금신탁(이하 ‘퇴직보험’)에 가입하여 근로자 퇴직시 일시금이나 연금을 수령할 수 있도록 하고, 이처럼 퇴직보험 형태로 퇴직급여를 지급하면 근로기준법(제34조 제1항)상의 퇴직금제도가 설정된 것으로, 즉 기존의 퇴직금제도를 대체할 수 있다고 규정하고 있다. 단 퇴직보험 등에 의해 지급되는 일시금은 법정퇴직금 이상으로 규정하고 있다.

퇴직보험 이전에 도입된 보험사의 ‘종업원퇴직보험’, 은행의 ‘근

로자퇴직적립실태' 등도 형식적으로는 퇴직금 사외적립 기능을 수행하도록 기대되었으나 근로자에게 직접적 수급권이 없고 기업에 환원대출되는 사례가 많아 실질적으로 사외적립효과가 거의 없었다. 이와 달리 퇴직보험은 보험료는 계약자인 사업주가 부담하지만 근로자의 퇴직 혹은 중도해지 시 수급권이 종업원에게 있고 적립금을 사업주가 양도나 대출 등에 담보로 제공할 수 없도록 규정하여 종업원 이익을 보장하고 있다(<표 4-7> 참조).

퇴직보험 도입으로 기업들은 퇴직금을 지금까지 이상으로 사외적립에 나섰고 그 결과 2004년 말 기준 16조원 상당의 책임준비금이 수탁기관에 적립되어 있다. 2000년을 전후하여 진행된 주요 기업에서의 퇴직금 중산정산제⁸⁹⁾에도 불구하고 퇴직금 적용 기업과 각종 조직의 퇴직금 채무규모는 2004년 말 기준 약 70조원 정도로 추정되므로 77%인 54조원 정도가 사내적립 혹은 미적립상태로 남아 있다고 봐야 할 것이다.

노동부(2002)는 연령별 근로자수, 평균근속연수, 월평균급여액 등을 토대로 국내 퇴직금 규모를 55조원 정도로 추산하고 있으며 (<표 4-8>, <표 4-9> 참조) 이를 토대로 2004년 말 퇴직금 규모를 70조원 전후로 추정해 보았다. 이 중 손비인정을 받을 수 있는 50% 규모의 사내유보 가능 퇴직충당금과 이미 기존의 종업원 퇴직보험 등에 가입한 사외적립분을 제외하면 신규시장 규모는

89) 개정 근로기준법은 '퇴직금중산정산제'를 도입, 퇴직 전이라도 '근로자의 요구가 있으면 당해 근로자가 기존의 계속 근로기간에 대한 퇴직금을 미리 정산하여 지급받을 수 있도록 하였다(법 제34조 제3항 전단). 중간정산제 도입은 명목상으로는 소유권자인 근로자의 편의를 위한 제도로 도입되었지만 근속 중간에 정산을 받을 수 있게 함으로써 근로자의 노후소득보장 측면이 약해지는 결과를 가져올 수 있다. 지불보장 불안 문제를 선진국처럼 제도적 차원이 아닌 기업-근로자 간 선택사항으로의 중간정산제로 해결하려 한 것은 퇴직금의 노후소득보장 기능 대신 '후불임금'으로서의 기능만을 반영한 것이라고 할 수 있다.

19조원 정도로 추산되는데, 이는 최소추정치로 사내적립금의 상당부분이 사외적립으로 유도되면 그 규모는 40조원 이상이 될 것이다.

<표 4-7> 퇴직보험(퇴직신탁 포함) 수탁기관별 규모

(단위: 억원)

수탁기관	확정형	금리연동형	소계
생명보험	22,228	110,435	132,663
손해보험	7,431	8,236	15,667
은행	-	-	11,183
투자신탁운용	-	-	169
소계	29,659	118,671	159,682

주: 기준일은 생명보험 2004. 11, 손해보험은 2005. 1, 은행 2004. 9, 투신운용 2005. 3, 은행은 퇴직일시금신탁, 투자신탁운용은 퇴직신탁

자료: 금융감독원, 각 수탁기관 협회

<표 4-8> 퇴직금제도 적용대상자(1966~2001년)

(단위: 천명, %)

연도	적용대상 규모	적용대상자 수 (A)	경제활동 인구(B)	임금근로자 (C)	A/B (%)	A/C (%)
1966	30인 이상	453	8,957	2,780	5.1	16.3
1975	16인 이상	1,448	12,193	4,751	11.9	30.5
1980	16인 이상	2,841	14,431	6,464	19.7	44.0
1985	10인 이상	3,786	15,592	8,104	24.3	46.7
1990	5인 이상	5,366	18,539	10,950	28.9	49.0
1995	5인 이상	6,168	20,853	12,784	29.6	48.2
2001	5인 이상	6,151	22,181	13,339	27.7	46.1

자료: 방하남(1998), 노동부(2002)

<표 4-9> 국내 퇴직금 규모

연령	평균근속연수 (년)	월평균급여액 (원)	근로자수 (명)	퇴직금추계액 (10억원)
19세 이하	0.9	791,760	60,662	43
20~24세	1.8	877,445	642,297	1,014
25~29세	2.9	1,129,796	1,148,946	3,764
30~34세	4.9	1,414,627	1,138,370	7,890
35~39세	7.1	1,626,628	930,574	10,747
40~44세	8.5	1,659,022	869,343	12,259
45~49세	9.7	1,665,419	585,116	9,452
50~54세	9.9	1,586,017	371,295	5,830
55~59세	7.8	1,393,980	218,295	2,374
60세 이상	6.2	1,209,217	186,017	1,395
전체	5.9	1,393,059	6,150,915	54,770

자료: 노동부(2002)

현행 퇴직금제도의 적용대상자는 상시근로자 5인 이상 사업장 상용근로자인 712만 명(전체 상용근로자 777만 명, 2005년 1월 기준, 2001년 기준 적용대상자 615만 명, 상용근로자는 671만 명)으로 추산된다. 이는 전체 취업자 2,208만 명의 32%에 해당되며 전체 임금근로자 1,480만 명의 48%에 해당한다. 나머지 임금근로자 52%는 5인 미만 사업장 근로자와 임시직 및 일용직 근로자로서 법정퇴직금제도 적용대상에서 제외되고 있다. 현행 적용대상자를 기준으로 추정된 기업들의 퇴직금 잠재 채무잔액은 2004년 말 기준(2001년 기준 약 54.7조원⁹⁰⁾) 약 70조원으로 추산된다.

이처럼 잠재 퇴직금채무액이 큰데 사외적립이 부진한 이유로

90) 퇴직금 규모는 다음 산식으로 개략적으로 추산할 수 있다. 퇴직금 추계액 = 5인 이상 사업장 상용근로자수 × 월평균 급여 × 평균근속연수, 이 추계액은 1년 미만 근속자들을 포함하여 과대계상하고 일부기업의 퇴직금 누진제를 반영하지 못하여 과소계상하는 측면이 있다.

첫째, 기업들이 퇴직금을 사외적립할 유인이 약하다는 점을 들 수 있다. 사외적립금은 법인세법상 누적퇴직금⁹¹⁾ 한도 내에서 100% 비용산입이 허용되지만 실제로 자금을 납부해야 하므로 기업의 운영자금에 압력요인으로 작용한다. 그런데 법인세법은 퇴직금을 사내유보하여 장부상으로만 총당금을 설정해도 누적퇴직금의 40%까지 비용산입을 허용하고 있고, 실제 자금부담이 발생하지 않고 적립한 때에도 이를 운전자금으로 전용할 수 있는 이점이 있다.

둘째, 현행 퇴직보험(퇴직일시금신탁 포함)의 법적 미비가 한 가지 원인이 될 수 있다. 퇴직보험 등의 관련 법규(근로기준법)로는 현 퇴직금과 동일 가치를 갖는 연금규모를 계산할 수 없다. 따라서 퇴직금을 퇴직보험으로 전환하고자 할 때 연금지급 규모에 대하여 노·사 간 이견이 발생할 소지가 크다. 이로 인해 사외적립시 대부분 퇴직일시금 지급형태로 운용되어 퇴직연금으로서의 기능이 약하다.

그렇지만 퇴직보험은 이전의 종퇴보험에 비하면 여러 가지 측면에서 종업원에게 유리한 제도로 종퇴보험에 비하면 사외적립을 크게 유도하는 효과가 있었다. <표 4-10>에 그 차이점이 제시되어 있다.

퇴직보험은 적립방법에 따라 확정금리형과 금리연동형으로 구분된다. 확정금리형은 예정이율(연 6.0%)로 준비금을 부리附利하고 자산수익률이 6%를 초과하면 그중 일부를 수익자에게 배당하고 일부는 적립하였다가 자산수익률이 6%를 밑돌면 그 차액을 보전하는 방식이다. 금리연동형은 보험개발원이 매월 공시하는 공시기준이율(회사채수익률, 국고채수익률의 평균)의 80~120% 범위

91) 한 기업의 종업원 전체가 당장 퇴직할 때 지급해야 할 퇴직금액

<표 4-10> 퇴직보험과 종퇴보험 비교

구분	종퇴보험	퇴직보험
제도적 의의	퇴직급여충당금의 사외적 적립제도 기업주별 관리가 관행	법정퇴직금으로 인정 근로자의 퇴직금 지급보장 근로자별 관리가 기본
수급권	근로자 동의시 기업주	근로자
대출여부	많은 기업이 대출과 연계	퇴직보험 담보 대출 또는 양도금지
취급기관	생명보험회사, 은행	생명·손해보험회사, 신탁겸영은행, 투자신탁회사
가입기업	16인 이상 단체	5인 이상 단체
종목	확정금리형(7.5%)	확정금리형(6.0%), 금리연동형
지급형식	일시금	일시금 또는 연금(보험)
회계처리	일반계정	특별계정(일반계정과 분리)
보험료의 회계처리	기업의 자산으로 계상	기업의 비용으로 계상 퇴직급여충당금 감소
근거법	법인세법	근로기준법

내에서 매월 보험사가 정하여 준비금을 부리하는 방식이다.

운용방식에 따라 계약자(기업)별로 보험료를 운용하는 단독운용형과 계약자 보험료를 통합하여 운용하는 합동운용형의 두 종류가 있다. 정부는 법인세법(시행규칙 제4조의 2, 퇴직보험 등의 범위)을 1998년에 개정, 취급기관을 지정하였는데 이때 신탁업법에 의한 신탁취급기관(은행, 농·수·축협)과 증권투자신탁업법에 의한 위탁회사(투신, 투신운용회사) 및 보험업법에 의한 보험회사(생명보험사, 손해보험사)가 상품 취급기관으로 지정되었다.

취급기관 지정 후 보험회사는 기존의 종업원퇴직적립보험 운영 경험을 토대로 퇴직보험상품을 신속히 개발하였으나 은행과 투자신탁은 퇴직신탁 운영경험이 일천하여 개발이 늦었다. 또 근로기준법에 의해 사외위탁 금액은 원본보장이 규정되고 있는데 신탁상품의 속성과 유가증권 시가평가제로 인해 원본보전이 어렵다는

판단으로 상품개발이 다소 늦어졌다.

<표 4-11> 퇴직보험 및 종퇴보험 취급현황(2002년)

(단위: 개, 억원)

구분	취급기관수	금액	비고	
종퇴보험 (신탁)	생명보험사	25	113,736	책임준비금
	은행	7	2,502	잔액
	소계	32	116,238	
퇴직보험 (신탁)	생명보험사	18	46,869	책임준비금
	손해보험사	11	3,473	"
	은행	17	2,003	잔액(5월말)
	소계	46	52,345	
합계	78	168,583		

퇴직보험은 확정급여형(確定給與型) 방식에 따른 연금(은행, 투신은 일시금) 형태로 급여가 지급되며, 기업주가 보험료를 전액 부담한다. 은행 및 투신은 일시금만을 취급하는 것으로 근로기준법 시행령에 명시하고 있어 은행 및 투신의 퇴직신탁은 기업연금 기능이 약하다. 게다가 평균 재직연수가 6년 전후인 우리나라에서는 퇴직보험(퇴직신탁)이 노후소득보장수단으로 기능하기 힘들다. 즉 퇴직보험(퇴직신탁) 제도는 기본적으로 퇴직금의 사외적립을 유도하는 수단은 될 수 있겠지만 기업연금으로서의 기능은 기대하기 어렵고 이 점에서 효과가 제한적인 노후소득보장제도라고 할 것이다.

<표 4-12> 생명보험사별 퇴직보험 책임준비금(2004년 말)

보험회사	확정형	금리연동형	소계
대한	3,574	14,459	18,033
알리안츠	69	697	766
삼성	7,350	48,945	56,295
흥국	27	2,392	2419
교보	7,554	28,851	36,405
럭키	594	4,232	4,826
SK	1,706	2,846	4,552
금호	591	2,868	3,459
동부	131	1,771	1,902
동양	273	1,449	1,722
메트라이프	1	177	178
신한	247	1,425	1,672
녹십자	111	323	434
소계	22,228	110,435	132,663

자료: 생명보험협회 공시자료

<표 4-13> 손해보험사별 퇴직보험 책임준비금(2004년 말)

보험회사	확정형	금리연동형	소계
동부	603	1,565	2,168
엘지	248	1,785	2,033
현대	683	2,924	3,607
삼성	4,636	1,832	6,468
제일	209	18	227
쌍용	407	11	418
그린	0	0	0
대한	0	0	0
신동아	7	29	36
동양	638	72	710
소계	7,431	8,236	15,667

자료: 대한손해보험협회 공시자료

전체 퇴직보험의 83%와 10%를 취급하고 있는 생명보험사와 손해보험사의 취급실적을 보험회사별로 정리한 것이 <표 4-12>와 <표 4-13>이다. 생명보험사에서는 13개사 중 삼성이 42.4%로 가장 큰 규모를 점하고 교보가 27.4%, 대한이 13.6%로 3사가 83.4%를 차지하고 있다. 손해보험사에서는 10개사 중 삼성이 41.3%로 수위를 점하고 현대 23.0%, 동부 13.8%, 엘지 13.0%로 4사가 91.1%를 점하는 구조를 보이고 있다.

(2) 문제점

첫째, 퇴직보험은 기존의 종퇴보험 등에 비하면 한발 앞선 제도인 것은 틀림없지만 근로자의 노후소득보장 수단으로서의 그 기능이 크게 제약적이다. 노사 간 마찰 등 몇 가지 이유로 연금형태로 지급되기보다 일시금 등의 형태로 지급되어 퇴직근로자가 정기적으로 필요로 하는 노후생활비를 지원하는 성격이 약하기 때문이다. 즉 현행 퇴직보험은 퇴직금채권을 안정적으로 확보할 수 있다는 점에서 그 나름의 효과를 지니고 있지만 기업연금이 부여하는 안정적인 퇴직 후 소득흐름 확보 기능을 제공하지 못하는 것이 결정적인 흠이다.

둘째, 가입자(혹은 사용자)가 퇴직보험금을 늘리고자 하면 가입자와 사용자가 합의 하에 퇴직금 외에 별도로 추가 기여, 적립할 수 있는데 퇴직보험에서는 이 같은 추가기여와 적립을 통한 퇴직보험금 증대를 허용하지 않는다.

셋째, 현 법인세제는 근로기준법상의 조건을 충족하는 퇴직보험 및 퇴직일시금신탁에 한하여 세제혜택을 부여한다. 하지만 근로기준법 규정은 세제우대혜택을 부여하기 위한 세제적격기준이라기보다 퇴직보험 가입을 법정퇴직금제도로 간주하는 기준이므로 우리에게서 '세법상 세제적격기준을 충족하는 기업연금Qualified

Pension Plan'이 없다고 할 것이다. 법인세법은 퇴직금 추계액의 50% 사내적립에 대해 이를 손비로 인정해 주는 등 퇴직보험을 통한 사외적립 시의 100% 손비인정에 못지않은 세제우대를 허용하고 있다. 사내적립에 대한 일정 수준의 손비인정은 기업의 단기 자금부담을 완화시켜 주는 효과가 있겠지만 근로자의 수급권 보장이나 퇴직채무의 체계적 관리(ALM; Asset Liability Management)를 저해하는 부정적 효과가 있고 퇴직보험의 활성화를 막는 원인이 되기도 했다.

넷째, 현행 세제는 기업 입장에서 퇴직일시금 활용에 대한 세제상 지원이 퇴직연금을 이용한 세제상 지원보다 유리하게 되어 있으므로 기업들이 퇴직연금 제도를 도입할 유인을 느끼지 못하고 퇴직보험 이용 시에도 퇴직일시금 형태의 상품을 선호하는 등 현 기업세제가 기업연금제 도입의 장애요인으로 기능하고 있다.

다섯째, 현행 법인세법과 조세특례제한법은 퇴직금의 사내적립, 사외적립인 퇴직보험 및 퇴직일시금신탁과 단체퇴직보험 및 종업원퇴직신탁에 대한 세제우대 규정을 명시하고 있다. 즉 근로자가 기업기여 보험료에 추가하여 보험료를 부담하거나 기업주가 퇴직금에 추가하여 미국식 종업원지주제도(ESOP; Employee Stock Ownership Plan) 등을 포함한 확정기여형 기업연금을 설정하려고 할 때, 세제우대 조항이 없어 기업연금의 자발적 도입과 확산이 장애를 받고 있다. 즉 근로기준법, 근로자복지기본법, 법인세법, (퇴직)소득세법, 사회보장 관련세제가 상충하지 않는 세법체계가 확립되어 있지 않다.

여섯째, 노동력의 이동률이 높고 한 직장 근속기간이 짧은 우리 노동시장 환경에서는 적립금을 정년퇴직 시까지 보전하면서 이를 증대시키기 위해서 적립금의 기업 간(혹은 금융기관 간) 휴대성 portability 보장이 필수적인데 퇴직보험은 이를 제공하지 못한다.

일곱째, 퇴직보험은 퇴직금을 수령할 수 있는 상시근로자 5인 이상 직장의 상용근로자로 한정되어 4인 이하 사업장 근로자와 임시직, 일용직 근로자는 제도권 밖에 놓이게 되며 이는 상대적 약자계층의 퇴직 후 소득을 한층 불안하게 하는 결과로 이어질 수 있다. 즉 전체 취업자(2,208만 명 2005년 1월)의 68%에 이르는 1,496만 명이 퇴직보험을 이용할 수 없는 상황이다. 이는 비임금 근로자 728만 명과 임금근로자 768만 명으로 구성된다.

여덟째, 개정 근로기준법(1997년)은 근로자의 요구에 따라 필요 시에는 퇴직금 중산정산이 가능하도록 규정하였는데, 이로 인해 퇴직보험 형태로 사외적립할 수 있는 금액이 축소되고 퇴직 후 소득보장기능은 약화될 수밖에 없다. 퇴직금누진제의 폐해를 완화하고 그 문제점을 해결하기 위해 도입되었다고는 하지만 중간정산제가 퇴직 후 소득안정을 도모하는 퇴직금 및 퇴직보험 취지에 배치되는 정책이라는 점에서 그 역효과를 억제할 수 있는 제도로의 이행이 요구되고 있다.

아홉째, 퇴직보험은 어디까지나 보험상품으로서 사업주의 보험료 납입노력과 납입실적에 따라서 근로자에게 수급권이 발생한다는 점에서 퇴직금의 지급보장이 일정수준의 한계를 지니며 기업연금에 비해 퇴직 후 소득보장제도로서의 보장도는 그만큼 약하다.

3. 퇴직연금

(1) 현황

2004년 말 연말에 국회를 통과한 근로자퇴직급여보장법이 국내 최초의 본격적 기업연금으로서의 퇴직연금을 규정하고 있다.

<표 4-14>에 나와 있지만 동 법안이 규정하고 있는 주요 내용

을 정리하면 다음과 같다.

<표 4-14> 근로자 퇴직급여보장법 체제

장 구분		조별 규정
제1장	총칙	1조(목적) 2조(정의) 3조(적용범위) 4조(퇴직급여제도) 5조(퇴직급여제도 미실성 처리) 6조(퇴직연금심의위원회) 7조(수급권 보호)
제2장	퇴직금제도	8조(퇴직금제도) 9조(퇴직금 지급) 10조(퇴직금 시효) 11조(퇴직금우선변제)
제3장	퇴직연금제도 설정	12조(확정급여형퇴직연금제도) 13조(확정기여형퇴직연금제도)
제4장	퇴직연금 사업자 및 업무수행	14조(퇴직연금사업자등록) 15조(퇴직연금설정사용자 운용관리 업무) 16조(자산관리업무) 17조(퇴직연금사업자 운용관리업무) 18조(퇴직연금사업자 등록취소 및 이전명령)
제5장	책무 및 감독	19조(사용자 책무) 20조(퇴직연금사업자 책무) 21조(정부의 책무) 22조(사용자감독) 23조(퇴직연금사업자감독) 24조(청문)
제6장	보칙	25조(개인퇴직계정 설정 및 운영) 26조(10인 미만 특례) 27조(퇴직연금제도 폐지 중단시처리) 28조(업무협조) 29조(보고및 조사) 30조(권한의 위탁위임)
제7장	벌칙	31조-33조(벌칙) 34조(양벌규정) 35조(과태료)
	부칙	1조(시행일) 2조(퇴직보험 유효기간) 3조(상시 4인 이하 근로자 사용사업장 급여, 부담금 특례) 4조(퇴직금 우선변제 경과 조치) 5조(퇴직금제도 경과조치) 6조(다른 법률의 개정) 7조(다른 법령과의 관계)

자료: 노동부(2005)

첫째, 상시근로자 4인 이하 사업장에도 퇴직급여제도를 확대 적용한다(2008년 이후 제3조, 부칙 제1조, 제3조). 근로조건이 열악한 영세사업장 근로자들이 퇴직금제도 적용대상에서 제외되어 퇴직 후 생활안정이 보장되지 않는 형평성 문제를 조금이라도 해결하기 위한 것으로 영세사업주의 부담을 고려해 시행일을 2008년 이후(2010년 이내)로 하고 사용자 부담수준도 현행수준의 절반

에서 시작하여 단계적 인상을 고려한다.

둘째, 퇴직급여제도 설정(제4조)과 관련 근로자들 본인들의 선호, 사업장의 자금사정 등을 고려하여 퇴직금과 퇴직연금(확정급여형 또는 확정기여형) 중 사업장별로 적합한 퇴직급여제도를 택할 수 있다. 사용자가 퇴직급여제도 종류를 선택하거나 다른 종류로 변경코자 하는 때에는 근로자대표의 동의를 얻어야 하고, 퇴직급여 내용을 근로자에게 불이익이 가도록 변경할 때도 근로자대표 동의를 얻어야 한다. 위의 세 가지 중 택할 수 있게 허용하는 임의선택제는 일본, 이탈리아 등에서 시행 중인 방식이다.

셋째, 노사는 퇴직연금규약을 작성하는데(제12조 및 제13조), 이는 사업장의 퇴직연금내용 설정 시 필요한 기준을 정하고 근로자 참여를 보장하기 위한 것이다. 퇴직연금 설정 사용자는 근로자대표의 동의를 얻어 퇴직연금규약을 작성하고, 그 규약에 확정급여형 퇴직연금에서는 퇴직 시 급여수준(퇴직시 일시금 기준으로 근속기간 1년당 30일분의 평균임금 상당액 이상) 사항 등을, 확정기여형 퇴직연금에서는 사용자 부담(최소한 가입자의 연간 임금총액의 12분의 1 해당액을 사용자가 연 1회 이상 현금으로 부담) 관련 사항 등을 기재한다.

넷째, 퇴직연금사업자의 등록 및 운용관리업무·자산관리업무의 위탁(제14조~제16조)과 관련하여 우선 적립금의 운용관리 및 자산관리를 일정요건을 갖춘 전문기관에 위탁하고 퇴직연금을 위탁받아 관련 업무를 수행하려는 자는 재무건전성 등 일정요건을 갖추어 노동부 장관에게 등록하고, 퇴직연금을 설정한 사용자는 운용관리업무(적립금 운용방법의 제시 및 운용방법별 정보 제공, 적립금 운용결과의 기록·보관·통지) 및 자산관리 업무(계정설정 및 관리, 부담금의 수령, 사업주 및 근로자가 선정한 운용지시의 이행)를 퇴직연금사업자에게 위탁해야 한다.

다섯째, 개인퇴직계정(IRA)을 설정하고 운영한다(제25조). 이는 근로자의 직장이동성 증가, 단기 근속자의 증가, 연봉제 확산 등으로 퇴직급여 일시금이 단기 생활자금으로 소진되는 사례가 많으므로, 퇴직급여 일시금이 계속 적립되어 노후생활 보장기능을 수행할 수 있도록 하는 장치다. 퇴직급여 일시금을 수령한 자 등은 개인퇴직계정을 설정할 수 있다. 이 개인퇴직계정을 통해 퇴직일시금, 확정급여형 또는 확정기여형 연금의 형태로 퇴직 시 정산받은 퇴직급여를 일시적 혹은 장기적으로 개인퇴직계정에 적립할 수 있다(미국의 IRA는 확정기여형 연금과 동일하게 운용한다).

여섯째, 퇴직연금 사업자로 사무관리기관에 은행 및 보험사를 비롯하여 증권사·투신사 등이 포함되고 자산관리기관에 은행 및 보험사 외에 농협이 포함됨으로써 근로자 및 사용자의 사업자(즉 사업기관) 선택 폭이 확대되었다.⁹²⁾

이상의 사항들이 고려되어 도입된 퇴직연금제를 퇴직금제도와 비교하면 <표 4-15>와 같다. 현행 퇴직금제도와 상당히 다른 퇴직연금을 규정하고 있는 근로자퇴직급여보장법(<표 4-14>)은 2005년 중 시행령과 시행규칙을 마련해 2005년 12월부터 시행되고 있으며 퇴직연금이 정통 기업연금으로서 노후소득보장 및 공사연금 역할분담 측면에서 큰 역할을 해줄 것으로 기대된다. 다만 제도 선택이 노사 간 합의에 따른 자율로 남아 있기 때문에 초기에 어느 정도의 채택률을 보일지 불확실한 면이 없지 않다. 주요 선진국도 퇴직연금을 임의가입제 형태로 운영하는 국가가 적지 않은데 이들 나라에서도 제도참여율이 강제적용에 준할 만큼 높은 국가가 적지 않다.⁹³⁾

92) 엄현택(2004)

93) 방하남외(2002), pp.44-49.

<표 4-15> 퇴직금과 퇴직연금 제도 비교

구 분		퇴직금	확정급여형 퇴직연금	확정기여형 퇴직연금
비용부담 주체		사용자	사용자	사용자 (종업원 기여가)
퇴직급여 형태		일시금	연금 또는 일시금	연금 또는 일시금
퇴직급여 수준		기준치	퇴직금과 동일	금리따라 신축적, 퇴직금보다 클 수도 작을 수도
기업의 비용부담		연간 총임금 30일분	좌동	좌동 (매년 중간정산기준)
기업의 관리부담		중간, 근로자 눈치 안 보고 퇴직 후 관리부담 없음	큼, 근로자 눈치 봐야 하고 퇴직 후도 관리	작음, 적립으로 끝
수급권보장		부분 사외적립(퇴직보험 등), 도산에 약함	부분(60%) 사외적립, 도산에 약함	전액 사외적립 높은 보장
전직시 휴대성(통산)		없음	복잡	간단
세대 우대	근로자	일시금 퇴직과제 시 저율과제	수급 시 저율과제	수급 시 저율과제
	사용자	사내적립 40%까지 손금인정	사내적립 40%까지 손금인정, 사외적립 전액 손금인정, 임금채권보장부담금 면제(퇴직금 부분)	사외적립 전액 손금인정, 임금채권보장부담금 면제(퇴직금부분)
적합한 사업장 (근로자)		안정되고 급여상승률이 높은 직장	안정되고 퇴직 후 수급자 관리능력 있는 직장	안정도가 낮거나 연봉제 채택기업, 전직이 잦은 근로자

자료: 국회 환경노동위원회, 2004 외

대부분의 선진국은 공·사연금에 의한 노후소득대체율을 60~70%대로 설정하고 퇴직연금으로 공적연금을 보충하거나 부분대체하고 있지만 호주는 완전대체하고 있다. 이들 선진국들은 최근 연금을 개혁하는 과정에서 퇴직연금의 역할을 부각시키고 있는데, 이는 공적연금이 후세대의 부담을 가중시키고 재정건전성 문

제가 심각하게 제기되고 있기 때문이다.⁹⁴⁾

2005년 12월에 시행된 퇴직연금제에 대한 근로자와 사용자 측 태도의 일면을 파악할 수 있는 것이 현행 퇴직금제도에 대한 만족도 조사인데 2004년 8월에 시행한 조사⁹⁵⁾에 따르면 수급측면, 즉 급여수준과 수급권 보장 측면에서 불만족스럽게 (하위 40%) 여기는 근로자가 만족스럽다고 여기는 근로자보다 월등히 많고(31.8%: 9.6%) 운용 측면에서도 불만족스럽게 여기는 비율이 훨씬 높다 (30.4%: 5.6% <표 4-16>).

그 결과 퇴직금제도 전반에 대해 불만스럽게 여기는 이들이 30.1%로 나타나 제도 개선의 필요성이 인정되고 있고 이러한 점에서 새로 도입될 퇴직연금제도의 이행이 기대되고 있다.

<표 4-16> 현행 퇴직금에 대한 근로자 만족도

(단위: %)

변 수	불만족 만족				
	①	②	③	④	⑤
퇴직금 수급내용	13.5	18.3	58.7	9.0	0.6
퇴직금 운용내용	9.3	21.1	64.0	5.6	0.0
전반적인 만족도	8.7	21.4	65.2	4.7	0.0

주: 1) 퇴직금수급내용: 급여수준 및 수급권보호장치 등

2) 퇴직금 운용내용: 퇴직금 자산운용, 중간정산제 등

자료: 보험개발원(2004)

신규도입이 예정된 퇴직연금제에 대한 선호도 조사 결과, 우리나라 근로자는 현행 퇴직금보다 퇴직연금을 월등히 선호하는 것으로 나타났다.

94) OECD(2001)

95) 보험개발원이 전국의 근로자 390명을 대상으로 시행한 설문조사, 류건식·이기화(2004)에서 인용

‘선호한다’(④+⑤)가 ‘선호하지 않는다’(①+②)보다 배 이상 높게 나타났다(42.8%: 20.7%, <표 4-17>). 또 퇴직일시금보다 퇴직연금을 선호하고 있는데 퇴직연금제에 부여되는 세제혜택 수준과 수급권보호 강도에 따라서는 예상수준 이상으로 퇴직연금제가 선호될 가능성이 있음을 시사하고 있다.

<표 4-17> 퇴직연금제 선호도

(단위: %)

변수	아니다 그렇다				
	①	②	③	④	⑤
현행 퇴직금보다 퇴직연금제 선호	10.9	9.8	36.4	23.1	19.7
퇴직일시금보다 퇴직연금 선호	17.9	8.8	33.1	21.1	19.2

자료: 보험개발원(2004)

이어서 퇴직연금의 유형에 대한 선호도 조사를 살펴보자. 퇴직연금의 실질적 소비자인 근로자를 대상으로 선호도를 2회에 걸쳐 조사한 결과,⁹⁶⁾ 첫 번째는 77.1%, 두 번째는 62.1%로 조사대상자의 다수가 확정급여형(DB형) 퇴직연금을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 근로자들은 수급 수준이 안정적이고 예측가능성이 높은 확정급여형을 선호하고 있는데 위험회피적 사고에 익숙해 있는 우리나라 근로자로서 지극히 타당한 선호도를 보여 주고 있다. 이들은 DB형 퇴직연금제를 선호하는 주된 이유로 확정된 연금급여수급 가능(53.2%)과 안정적 운용(24.5%)을 들고 있다(<표 4-18> 참조). 즉 안정적 연금운용기반이 확립되지 않고 걱정된 투자운용처가 조성되지 않는 한 근로자들은 확정기여형 퇴직연금제를 기피할 태세를 보이고 있다.

96) 보험개발원, 2004년 2월 기준 근로자 424명 조사, 2004년 8월 기준 375명 조사

<표 4-18> 근로자의 DB형 퇴직연금제 선호 이유

(단위: %)

확정된 연금급여수급	운용의 안전성 (수탁기관)	투자운용처 미비	근로자 운용능력 부족
532(124명)	245(64명)	13.7(32명)	5.6(13)

자료: 보험개발원(2004)

확정기여형(DC형) 퇴직연금제를 선호하는 근로자는 소수이지만 이들이 DC형을 선호하는 이유는 운용리스크를 자기가 부담하는 것(43.0%)과 수익률 제고가 가능할 수 있다는 점(26.1%), 전 직장과의 통산제도가 원활하다는 점(17.6%)으로 나타나고 있다(<표 4-19> 참조). 이들은 DB형 퇴직연금제 선호 근로자들에 비해 리스크 선호 경향이 크다고 말할 수 있다.

<표 4-19> 근로자의 DC형 퇴직연금제 선호 이유

(단위: %)

운용의 자기책임성	금융시장의 안전성	수익률 제고 가능	원활한 통산제도
43.0(61명)	13.4(19명)	26.1(37명)	17.6(25명)

자료: 보험개발원(2004)

이상의 조사결과가 시사하듯이 우리나라에서는 DB형 퇴직연금제 채택비율이 상대적으로 높게 나타날 가능성이 크다. 당국이 의도하는 대로 DC형 퇴직연금제 채택비율을 일정 수준 이상으로 높이려면 금융시장을 안정시키고 투자자 교육을 시행하는 것과 별도로 동 방식의 상품에 상대적으로 강한 유인을 부여하는 것이 필요할 것이다. 기본적으로 한국인들은 서구인, 특히 미국인의 선호양태와 달리 위험회피적인 선호구조를 지니고 있는 이들이 많기 때문이다.

한편 퇴직연금제 규제감독정책과 관련 우리 근로자들은 ‘안정성중시’가 ‘수익성 중시’보다 우선되어야 한다고 보고 있는 것으로 나타났다(77.7% : 22.3%). 과감한 투자규제 완화나 주식투자 집중 등의 방식에 의한 수익성 제고보다 퇴직연금수급권이 확실하게 확보될 수 있는 포지티브방식의 운용규제를 지지하고 있다(<표 4-20> 참조).

<표 4-20> 규제감독정책 선호도

(단위: %)

규제감독정책 방향	
안정성 중시	수익성 중시
77.7(292명)	22.3(84명)

주: 1) 안정성 중시: 적절한 수급권 보장장치 마련, 자산운용규제 유지 등

2) 수익성 중시: 과감한 자산운용에 의한 수익률 제고(주식투자 등)

자료: 보험개발원(2004)

또 근로자들은 압도적 다수(95.5%)로 기업(퇴직연금설정 사업장)과 수탁기관(퇴직연금사업자) 등 연금운용 관련 이해관계자의 수탁자책임을 명확히 할 것을 요구하고 있다. 2005년 중 그 기준이 제시될 수탁자책임규정 마련작업과 수탁자책임 명확화 작업과 관련, 제도도입 초기에 그 기반을 확립하는 것이 필요하다는 인식을 보이고 있다(<표 4-21> 참조).

<표 4-21> 수탁자 책임 명확화(제재조치 등)

(단위: %)

필요하지 않다				필요하다
①	②	③	④	⑤
0.5(2명)	4.0(15명)	26.1(98명)	20.5(77명)	48.9(184명)

자료: 보험개발원(2004)

주목할 점은 자산운용과 관련하여 우리 근로자의 다수(57.2%)가 ‘법령상에 원금보장형 상품의 구체화’를 요구하고 있는 점이다. 제도 도입 초기에 고위험·고수익상품 중심의 운용보다 저위험·저수익상품중심의 운용이 필요함을 시사하고 있다(<표 4-22> 참조).

<표 4-22> 안정성 중시 운용 상품 제시

필요하지 않다				필요하다
①	②	③	④	⑤
27(10명)	5.3(20명)	34.8(131명)	26.1(98명)	31.1(117명)

자료: 보험개발원(2004)

이 같은 퇴직연금제 도입에 대한 호의적인 분위기에도 불구하고 퇴직연금제 도입은 오랫동안 현실화하지 못했다. 노조단체를 중심으로 한 반대가 거셌기 때문이다. 이는 그만큼 현행 퇴직금제도에 의한 보호막이 두텁다는 것을 반증하는 것일지도 모른다.

그렇지만 우리의 퇴직금제도가 공적연금과 연계성이 약했기 때문에 그동안 1997년의 노사개혁위원회, 2000년의 노사정위원회, 2000년의 공사연금제도개선실무위원회, 2000년 세계은행World Bank 백서의 한국연금제도 개선안 제시, 2002년 노사정위원회 경제사회 소위원회 등에서 해법안이 줄기차게 지적되고 논의되어 왔다.

해답은 퇴직연금제 도입이었다. 세계은행도 퇴직연금제 도입이 필요하다고 강력히 제안한 바 있다.⁹⁷⁾ 그 이유로 한국에는 퇴직금제도가 있어 노후소득보장을 위한 재원체계가 확립되어 있는 것 같지만 적정 노후소득대체율에 대한 국가차원의 개념이 정립되지 않고 근로자 간뿐만 아니라 근로자와 자영자 간의 기여율과 노후소득보장 수준에 일관성이 없고 격차가 크다는 점을 들고 있다.

97) World Bank(2000)

(2) 문제점

2004년 말에 통과된 법안에는 연금기금의 운용방법, 수탁자책임 및 감독체계 등과 관련된 세부적이고 구체적인 내용이 규정되어 있지 않다. 2005년 상반기 중에 예정된 시행령 및 시행규칙 제정 과정에서 이들 사항들이 구체적으로 논의될 것으로 예상되는데 운영방법 및 과정에 대한 규제감독, 연금기금의 건전성 유지 및 급여보장을 위한 규제감독, 수탁금융기관 공급 상품특성 등 구체적인 적용사항 여부에 따라 퇴직연금제 도입여부 및 특정 퇴직연금제에 대한 선호 등 사업장 측의 대응이 달라질 것이다.

첫째, 현행 퇴직연금이 임의선택이므로 일선 사업장에서 실제로 얼마나 많은 기업들이 퇴직연금제로 이행할 것인가 하는 점이다. 퇴직연금으로의 전환에 대해 근로자의 선호도가 높게 나타나고 있는 점을 감안하더라도 기존 제도로부터의 이행은 장단기적인 대책이 수반되지 않는 한 쉽지 않을 전망이다. 퇴직연금전환을 위한 적절한 세제혜택 부여, 퇴직연금 지급보장과 일정수준 이상 급여액 보장 등 근로자들이 퇴직연금제로 전환할 유인을 제시하는 것이 필요한데 지금 이 같은 유인이 없거나 약하다.

<표 5-1>에서 보듯이 OECD 주요국 중 퇴직연금제를 운영하지 않고 있는 나라는 없으며, 퇴직금제도를 운영하는 나라로는 일본과 우리 정도에 불과하다.⁹⁸⁾ 일본에서는 퇴직금 제도의 상당

98) 미국은 공적연금의 역할이 상대적으로 작아 직역연금(퇴직연금)이 주도적 역할을 하도록 법·제도가 정비되어 있고, 영국과 일본은 공적연금의 소득비례 부분을 직역연금으로 적용제외하는 정책을 사용하고 있다. 프랑스, 스웨덴, 네덜란드는 직역연금이 공적연금 기능을 일부 대행하거나 대체하면서 직역연금 가입이 (준)강제화되고 있다. 이들 국가에서는 공적연금과 직역연금을 합쳐서 일정 수준의 소득대체율을 보장하고 있다.

부분이 기업연금으로 흡수되어 형태는 남아 있지만 그 금액은 크지 않다. 가입률도 우리의 퇴직금 적용률(최대 48%, 5인 이상 기업 상용근로자 기준)보다 낮은 곳은 이탈리아, 미국 정도인데 미국의 실제 적용률은 우리보다 높을 것으로 전망된다.

둘째, 퇴직연금제 선택 시 일부 기업에서 허용되고 있는 퇴직금 누진제 시행이 어려워지며 퇴직금과 관련한 단체협약 등 노사 간 협상의 여지가 크게 축소될 수 있고, 자본시장의 시장평균수익률보다 임금상승률이 더 높게 나타날 수 있다는 점 등 때문에 양대 노총이 퇴직연금제 도입에 호의적인 반응을 보이지 않고 있다.

셋째, 퇴직연금이 기존 퇴직금제도에 비해 소득공제를 통한 과세이연이라는 추가적인 세제혜택을 부여하는 것은 틀림없지만 이 정도의 세제혜택으로 퇴직금제도에서 얻고 있던 것을 보상할 수 있을지 의문시하는 목소리가 높다. 기존 퇴직금은 일시 퇴직소득으로 간주되어 과세되는 데 비해 퇴직연금은 연금수급 시까지 과세가 연기되고 수급 시 저율로 과세되므로 유리한 것은 분명하다. 문제는 세제혜택의 크기가 퇴직연금 도입 반대를 외치는 이들을 설득시키기에는 규모가 작지 않느냐는 것이다.

넷째, 일부 노동자단체는 노조 조직률(12%)이 낮은 현실에서 교섭력이 강한 소수 노조를 제외하고 대다수 근로자들은 사용자들이 선호하는 확정기여형 퇴직연금을 강요받는 사례가 늘 것을 우려하여 퇴직연금제로의 이행을 반대한다. 확정기여형으로 전환하면 현행 퇴직금 수준을 지급받을 수 있다고 하지만 기존 퇴직금 제도에 비해 약점이 적지 않으며, 확정기여형으로 전환하면 자본시장 운용실패에 따른 리스크 부담을 근로자 개인이 고스란히 부담해야 하는 위험에 노출될 것을 우려하고 있다.

다섯째, 확정기여형 퇴직연금제 시행 폭이 확산되면 퇴직연금은 물론 국민연금까지 마이너스 과급효과에 노출되어 국민연금의

부실화가 가속화할 수 있다는 걱정이다. 이 같은 우려는 주식시장 등 국내자본시장의 취약성을 토대로 제시되는 주장이다. 역사적으로 보면 국내 주식시장의 수익률이 결코 높지 않았던 것이 사실이며 안정성 역시 크게 떨어지고 있다. 문제는 앞으로도 그렇게 될 것이라고 예단하는 것이 어느 정도 설득력을 지닐 수 있느냐는 것인데 솔직히 이 문제에 대한 답은 누구도 자신 있게 말할 수 있는 처지에 있지 않다. 우리 모두가 스스로의 문제라고 생각하고 풀어나가야 할 과제라고 할 것이다.

여섯째, 도입 초기에는 확정급여형 퇴직연금 채택률이 높을지 모르지만 시간이 흐르면서 기업 측 의사가 상대적으로 강하게 반영되어 확정기여형 퇴직연금제가 확산될 가능성이 없지 않다. 이 점을 고려할 때 확정기여형 퇴직연금을 선택할 때에도 급여수준의 최저보증 관련 기준을 도입해야 할 것으로 판단되는데 지금의 법제는 이에 대해 명시적으로 규정하지 않고 있다.

일곱째, 퇴직연금 도입 초기에 연금급여 지급보증과 안정적 투자라는 큰 지침 하에 퇴직연금 규제정책을 설정하는 것이 필요한데 이에 대한 지침이 명확하게 제시되지 않는 가운데 자본시장 육성, 연기금을 활용한 주식시장 활성화 논의가 앞서가고 있다. 선진국 같은 복잡한 제도 설계, 과감한 규제완화 정책보다는 국내 금융시장 환경과 근로자들의 수요변화를 고려한 점진적이고 단계적인 퇴직연금제 도입과 정착노력이 부족하다.

제V장

주요국 공·사연금체제와 개혁동향
- 시사점 모색 -

1. 우리 연금의 좌표: 국제비교

여기서는 주요국 공적연금의 기본 체계와 구조, 재정상황, 소득 대체율, 노인빈곤, 개혁 동향 그리고 1994년에 이어 2005년에 공개된 세계은행의 제2차 연금개혁 권고, OECD의 연금보고서 등에 대한 검토를 토대로 우리 국민연금이 놓여 있는 객관적인 좌표를 제도비교론적 측면에서 살펴보고 개혁의 필요성과 바람직한 개혁 방향에 대한 시사점을 모색한다.

가. 연금 구조

우리는 1층구조의 공적연금을 지니고 있는데, 그 안에 정액부분과 소득비례부분을 가진 특이한 구조를 지니고 있다. 우리와 같은 구조를 지닌 나라는 세계적으로 거의 없는 것으로 판단된다(<표 5-1> 참조). 1층구조의 연금을 가진 나라는 기초연금만을 지닌 나라와 소득비례연금을 지닌 나라로 대별할 수 있다.

(1) 기초연금만을 가진 나라

뉴질랜드와 아일랜드는 기초연금만을 가진 대표적인 나라들이다. 양국 모두 정액방식의 연금을 지급하는데 소득대체율은 뉴질랜드가 약간 높다. 두 나라는 OECD 국가 중에서는 공적연금에 의한 노후소득보장 범위가 가장 좁은 나라로 우리보다 약한 수준의 보장에 머물고 있다(OECD(2005), table 1-1, table 4-1).

가장 간단하면서도 값싼 연금제도를 운영하는 아일랜드와 뉴질

랜드, 양국은 조세방식에 의한 정액 기초연금 구조의 공적연금을 가지고 있으며 (순)소득대체율도 37%와 40%로 크게 차이하지 않는다. 또 노인(66~75세)의 상대소득수준도 일반 전체의 80%, 77%로 낮지 않은 상태에서 유사한 수준을 보이고 있다. 그런데 아일랜드는 노인빈곤(전체소득의 25% 이하)에 있어서 세계최고 수준(31.5%)인 데 비해 뉴질랜드(0.5%)는 최하수준을 보이고 있다⁹⁹⁾(부도 1, 부도 2 참조).

공적연금으로 기초연금만을 운영하는 나라에는 위의 두 나라 외에 네덜란드(DB, 기초는 보험료), 호주(DC, 동 조세), 아이슬란드(DB, 동 조세), 멕시코(DC, 동 조세) 등이 있다. 이들 나라는 강제 혹은 준강제 적용의 직역연금을 운영하여 90% 이상의 국민이 둘째 기둥^{2nd pillar} 연금에 가입하고 있다. 네덜란드와 아이슬란드는 확정급여형 직역연금을, 호주와 멕시코는 확정기여형 직역연금을 도입, 운영하고 있다.

네덜란드는 1950년대부터 스웨덴(프랑스) 등과 더불어 이 같은 방식을 운영해 온 대표적인 국가로 노령연금에서 접하는 직역연금의 비중이 유럽 내 다른 나라에 비해 높다. 직역연금 등 사적연금의 자산규모가 GDP대비 94%¹⁰⁰⁾ 수준으로 일찍이 사적연금 시장을 육성해 온 미국, 영국을 제치고 스위스, 아이슬란드에 이어 세계 3위권 수준을 보이고 있다(<표 5-3> 참조). 또 기초보험 재원을 일정수준의 소득에 보험료를 부과하는 방식으로 조달하고 부족한 부분을 국고로 지원하는데 국고지원 비율은 30% 수준이다. 기초연금은 정액지급이므로 네덜란드는 보험료 방식을 기초

99) Queisser and Whitehouse(2005). 이 같은 차이의 배경과 원인은 찾아보지 못했다. 남은 과제다.

100) 조사자에 따라서는 대GDP 비율이 110%를 넘어서고 있는 것으로 제시하기도 한다.

연금에 적용하여 소득재분배를 시행하는 셈이다.¹⁰¹⁾

(2) 소득비례연금만을 지닌 나라

이들 나라에는 독일, 이탈리아, 프랑스, 스웨덴, 룩셈부르크, 스페인, 포르투갈, 오스트리아, 그리스, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 터키 그리고 미국 등이 있다(OECD(2005), table 1-1). 독일, 이탈리아, 프랑스, 스웨덴 등은 룩셈부르크와 더불어 세계에서 연금수준이 가장 높은 나라들이다. 보험료율도 20% 전후로 가장 높다. 당연히 정부의 미적립채무 수준도 가장 커서 GDP의 3배가 넘는다(부도 3). 미적립채무가 작은 나라는 아일랜드, 영국, 미국 등으로 1.5배 이하의 수준을 보이고 있다.

이들 나라 중 스웨덴, 이탈리아, 폴란드는 1999년에 명목확정 기여(NDC)형 부과방식¹⁰²⁾ 연금으로 전환, 이전과 달리 가입자별로 연금계정을 관리하면서 관련 정보를 정기적으로 통보해 주고 연금재정이 불안정한 모습을 보일 때는 자동적으로 급여수준이 삭감되도록 체계화하였다. 독일은 2004년 개혁 시 연금산식에 지속가능성 요소를 추가하여 준명목확정기여 방식¹⁰³⁾으로 전환한

101) 핀란드, 스웨덴(구 제도) 등도 사회보험료 방식으로 기초연금을 운영하(였)지만 조세방식과 유사한 점에서 네덜란드와 구별된다. 영국, 일본이 같은 사회보험료 방식으로 네덜란드와 상대적으로 유사하다. 캐나다, 덴마크 등은 완전 조세, 즉 국고로 기초연금을 운영한다. 岩間大和子(2004) 表 1.

102) 기여한 원리금을 개인계정에 기록 후 수급 시 재정장부 내 총누적액을 개인연금자산으로 간주하여 급여액을 산정하는 형태로 부과방식의 재정형태를 취한다. 라트비아(1995~1996)에서 처음 도입된 개념으로 최초 아이디어는 Buchanan(1968)이 제안하였다

103) 이는 수급자수/가입자수 변화를 반영하는 요소로 연금재정의 장기결정요소 중 가장 중요한 값이다. 구체적인 산식은 Börsch-Supan and Wilke(2004), p.26 참조

바 있다.

(3) 세계적 희기종이 된 우리 연금구조

우리 국민연금의 구조와 산식의 원형은 독일이다. 정액부분과 소득비례부분으로 구성된 구조와 연금산식은 비스마르크 이래의 연금체계였는데 1957년 개혁 때 정액부분이 폐지되고 연금은 소득비례부분 중심으로 개편되었다. 그렇지만 산식상의 제약도 있어 정액부분의 소득재분배 효과는 크지 않았던 것으로 평가되었다.

이 때 저소득층의 최저생활보증 기능은 공적부조로 이관되었다. 일본의 후생연금(1942년 발족, 1954년 전면개정) 역시 국민연금처럼 정액부분과 소득비례부분으로 구성되었는데 1986년의 기초연금 도입 시 소득비례연금으로 바뀌었다. 다만 일본의 후생연금은 완전한 정액부분이었는데, 우리는 정액부분이 (20년을 초과하는) 근속연수에 따라 바뀌도록 되어 있다는 점에서 차이가 있다. 연금산식 내 정액부분을 우리보다 앞서 도입한 독일과 일본은 이를 떼어내 공적부조와 기초연금으로 대체하였다.

이러한 상황에서 우리도 시대에 뒤늦은 제도에서 벗어나 기초연금을 도입하든지 소득비례연금으로 전환하든지 해야 하는 것일까. 연금체계 (재)구축 시 추구해야 할 원칙과 구체적 목표와 관련해 European Commission(2003)은 세 가지 원칙과 열 가지 공통 목표를 제시하고 있다.¹⁰⁴⁾

104) EU이사회는 2001년 6월(예테보리)과 12월(라켄) 회의를 통해 EU 연금개혁의 3원칙과 11개 공통목표를 설정하였다. 이후 2003년 3월(브뤼셀) 이사회에 “타당하고 지속가능한 연금-EU위원회, 이사회 공동보고”(통칭 EU연금보고)가 제출되어 EU연금정책의 근간이 되고 있다. 여기서 천명된 3원칙은 적절성adequacy, 지속가능성, 사회환경 적응성이며 원칙에 대응하여 각각 셋, 다섯, 셋의 공통목표가 기술되고 있다. 상세내용은 岩間大和子(2005), p.119.

(4) 영국의 연금제도가 우리와 유사한 형태로 바뀌고 있다?

위에서 얘기했듯이 국민연금의 기본구조는 1957년 이전의 독일, 1986년 이전의 일본 방식과 유사하다. 이후 독일은 소득비례연금(1957년)을 거쳐 준準명목확정기여(quasi NDC)형 연금(2004년)으로 바뀌었고 일본은 확정급여형 2층연금(기초연금+소득비례연금, 1986년)으로 바뀌었다. 흥미로운 것은 보험방식의 공적연금 도입 후 80년을 넘기고 있는 영국의 연금체계가 최근 우리와 유사한 방식으로 바뀌어 가고 있다는 사실이다. 이는 1997년에 집권한 블레어 노동당정권의 연금정책¹⁰⁵⁾의 영향 때문일 것이다.

영국은 저소득층 등 국민의 최저생활을 담보하는 기능을 기존의 기초연금에서 연금 외 제도인 연금크레딧제(2003년 10월)로 옮기고 있고 소득비례연금을 폐지하고 소득재분배기능이 강화된 국가제2연금(2002년 4월)을 도입하였다. 웬만한 직장가입자라면 국가2연금에 납을 유인이 없기 때문에 적용제외를 받기 위해 직역연금이나 개인연금에 가입해 있다. 그 수는 전체 직장가입자의 3분의 2가 넘는다. 흥미로운 것은 이 같은 정책변화가 우리나라의 현행 제도를 추수하는 듯한 변화라는 점이다. 연금크레딧은 우리의 국민기초생활보장, 국가제2연금은 국민연금과 유사한 기능을

105) 블레어 정권 이전의 연금개혁사를 간략히 정리해 보자. 1925년의 도입 이후 초기에 정액연금 중심의 제도를 운영하다가 1948년 비버리지 보고서(1942년) 이념에 입각한 전 국민 대상의 정액급여 기초연금을 도입하였다. 이후 보수당이 소득비례형 단계연금(graduated retirement benefit)을 도입, 2층 구조로 바꾸자(1961년, 적용제외 도입), 노동당은 1975년 보수당과 2층구조 유지와 사적연금 확대라는 연금정책의 큰 노선에 합의를 본 후 급여수준이 낮다고 단계연금 폐지 후 소득비례연금(SERPS)을 도입하였다.(1978년) 대처 보수당은 공적연금 급여수준 인하, 적용제외 확대와 2층연금 민영화에 주력하였다(1988년). 이후 블레어 정권의 개혁으로 이어진다.

지닌 제도이다.

다른 점이 있다면 1961년부터 각종 직역연금 가입을 권유, 가입자를 공적연금(구 소득비례연금, 국가제2연금) 적용대상에서 제외시킴으로써 사적연금의 충실화를 추구하는 점이다. 우리가 국민연금의 소득재분배기능을 강화하면서 퇴직연금 등의 직역연금을 창설하고 이들 연금가입자에게 국민연금을 적용제외하면 영국과 꽤 유사해진다. 물론 영국과 달리 우리는 퇴직금 제도가 있고 2005년 12월부터 퇴직연금제가 추가로 시행되고 있다. 이 점을 추가로 고려하면 퇴직연금으로의 이행과 가입을 의무화하고 퇴직연금에의 추가기여(가입자, 사용자) 역시 임의가 아닌 의무화하면 영국과 더욱 흡사한 제도로 탈바꿈할 것이다.

블레어 정권의 연금정책은 전 국민에게 정액을 지급하는 기초연금 수급액을 늘리기보다 기초연금보다 큰 수급액을 지닌 최저소득보증(1999년 4월)과 연금크레딧을 도입해 기초연금의 기능을 약화시키고 있다. 또 국민전반을 적용대상으로 하는 소득비례연금을 정부가 운영할 필요가 없다고 판단해 각종 직역연금 가입시 적용대상에서 제외해 주고 직역연금을 적용받지 못해 소득비례연금에 남아 있는 중소기업근로자를 대상으로 별도의 개인연금(스테이크홀더연금, 2002년 4월)을 창설, 소득비례연금(나중의 국가제2연금)에서 빠져 나가도록 촉구하고 있다.¹⁰⁶⁾ 그리고 소

106) 최근 영국 연금개혁을 진단한 LSE 강연에서 Diamond(2005)는 이 같은 영국정부의 전략, 즉 적립방식형 공적연금 영역을 축소시키면서 (공급비용이 비싸게 드는) 사적연금을 키우는 전략이 무슨 득이 있겠느냐고 반문한다. 이 밖에 수급개시연령이 지닌 두 측면 ‘수급개시’와 ‘전체생애연금액수준 결정’을 지금까지는 함께 고려해 왔는데 이를 구분하여 대응해야 할 것이라고 지적했다. 또 길어지는 은퇴기간을 고려할 때 물가슬라이드 방식이 임금슬라이드방식에 비해 급여수준을 크게 낮춰 노령 후기의 생활을 비참하게 할 수 있다고 경고하고 있다.

득비례연금을 저소득층과 장애인 등을 대폭 우대하는 국가제2연금으로 바꿔 일반인들이 국가제2연금에 남아 있을 유인을 크게 약화시켰다.

(5) 1986년 개혁 후 일본의 계획

2004년 개혁으로 장기적인 재정안정에 대해서는 기본적인 틀을 잡았다. 고령화에 따라 연동하는 자동재정안정화장치(일본인들은 ‘거시경제슬라이드’라고 함)를 마련했기 때문이다. 보험료 상한(18.3%)을 정하고 이를 지키기 어려우면 급여수준을 삭감하는 쪽으로 기본방향을 잡은 것도 재정안정화에 크게 기여할 전망이다.

이 같은 개혁으로 지금도 퇴직 전 소득의 40% 전후 수준인 소득대체율¹⁰⁷⁾(공식적으로는 59.3%)은 서구 주요국에 비해 낮은 수준인데 2004년 개정의 효과로 20년 후에는 이 값이 30%대 초반(공식적으로는 50.2%) 수준으로 떨어질 전망이다.

일본 공적연금의 최대 화두는 국민연금의 공동화현상(이른바 사각지대 문제)과 제도 간 연금격차 상존의 두 가지라고 정리할 수 있다. 이를 해소하기 위해 야당은 2002년경부터 모든 연금을 통합하는 일원화를 추진하되 모든 제도를 스웨덴 형으로 바꾸자고 일관되게 제안하고 있다.

한편 여당인 자민당과 공명당은 일원화 구상에는 찬성하지만 단계적으로 자영업자에게 소득비례연금까지 의무가입케 하는 것

107) 공식적으로는 모델세대를 가정하고 소득대체율을 연금액/생애평균순임금으로 정의, 얻어지는 59.3%를 이용한다. 모델세대라 함은 남자 평균임금(2004년 기준 연간 약 560만 엔)으로 40년간 일한 남편과 같은 기간을 무소득배우자로 지낸 부부세대를 지칭한다. 이들 세대가 65세 시점에 받는 연금액은 기초연금(13.2만엔, 부부)과 후생연금(10.1만 엔)을 합쳐 약 23만 3,000엔이다. 근로세대 남자 평균(세후, 보험료 후)임금은 월 약 39만 3,000엔(연간상여금 12분의 1 포함)으로 고려했다.

은 여러 가지 여건상 받아들일 수 없다는 자세를 보인다. 따라서 우선 국가공무원공제조합과 지방공무원공제조합의 보험료율을 우선 통합하고(2004년 말 확정) 이어서 재정까지 통합하며, 이후 공무원공제조합과 후생연금을 통합하며 국민연금과의 통합은 시간을 두고 검토하자는 것이다. 사실 여당은 야당 측에 이미 약속한 바 있다. 즉 “야당의 입장인 연금제도 일원화문제를 향후 5년 이내에 결론짓고 향후 급여수준이 50% 이하로 하락할 때는 개혁의 재검토를 약속하겠다”는 내용의 메모를 주고받은 것이다.

최대 현안 중 하나였던 국고부담 증대(전체 기초연금 지급액의 3분의 1에서 2분의 1로 증대)는 2009년까지 시행기로 했는데 어디서 재원을 끌어와야 할지 아직 결정된 바 없다.

다른 하나는 사각지대 문제로 보험료 방식을 유지하면서 보험료가 점점 상향조정되는 상황에서는 이를 해결할 수 있는 근본적인 방법은 없다. 하지만 재원조달을 조세로 전환하면 이 같은 문제를 일거에 해결할 수 있다는 신념에 입각, 기초연금의 완전 조세방식으로의 전환을 촉구하는 이들이 최근 적지 않게 나타나고 있다(다치바나키 도시아키 橋木俊詔(2005)).¹⁰⁸⁾ 하지만 정치권과 일반 시민들은 이 같은 정책기조의 변동과 이후 실현될 엄청난 세금인상(3배 수준으로 인상)이 부담스러워 선뜻 지지하지 못하고 있다. 그렇지만 상당수 전문가와 재계, 야당에서 이 같은 입장을 지지하고 있다.

108) 보험료를 전액 소비세(15%, 지금의 세 배 수준)로 돌리면 ① 경제성장률이 올라가고 ② 미납문제가 없어져 징수관리 비용 하락 ③ 노후의 절대안심 확보에 기여 ④ 신청절차가 간단 ⑤ 무소득배우자의 무기여 연금문제 해소 ⑥ 세대 간 격차가 해소된다는 내용이다. 橋木俊詔(2005)

(6) 세계은행의 권고(2005년, 한국에 국한된 내용이 아님)

세계은행은 1994년의 보고서 『고령기위기 회피』에 이어 2005년 8월 두 번째 연금개혁 보고서 『21세기 노인소득지원』를 출간하였다. 세계은행은 1984년부터 20년간 개발도상국을 중심으로 68개국에 204회에 걸친 자금지원을 통해 연금제도 정비와 개혁을 추진해 왔다. 동 은행은 함께 연금제도 개혁을 추진했던 국가들의 사례를 통해 많은 것을 배울 수 있었다. 이 경험을 두 차례의 보고서를 통해 소개하고 있는데 보고서에 강조된 시점은 초기의 연금제도가 주로 한 직장에서 오래 근무하고 은퇴기간은 짧은 근로자 중심으로 제도가 설계되었지만 취업패턴이 바뀌고 장수화가 진전하면서 더 이상 연금제도로 기능하지 못하고 있다는 점이다.

1994년의 보고서는 공적연금으로서의 기초연금과 강제가입의 기업연금(사적연금)에 무게중심을 둔 개혁안을 담고 있는데, 2005년의 보고서는 11년 전과 달리 나라별 사정을 반영한 적절한 연금제도 개혁을 권고하면서 보고서 제안사항을 연금제도 개혁의 ‘청사진blueprint’이 아닌 ‘벤치마크benchmark’로 사용해 달라고 주문한다.

이번 보고서 내용은 주요국 연금전문가(특히 경제학자)들의 다수의견을 반영해 정리한 것이라고 할 수 있다. 나라마다 제각각 사정이 다른데 일률적인 모범답안처럼 제시한 1994년의 권고안이 별반 성과를 보지 못하고 있는 점을 반성하면서, 정책 목표그룹을 ‘빈곤계층’, ‘비공식부문(비정규직 근로자, 영세자영자 등)’, ‘공식부문(정규직근로자 등, 전문직, 일정규모 이상 자영자 등)’으로 구분하여 접근함으로써 구분없이 접근했던 1994년 방식에 문제가 있었음을 간접적으로 시인하고 있다. 1994년의 3기동방식에서 5기동 방식으로 늘어난 내용은 <표 5-2> 참조.

공식부문에는 1994년의 제안이 거의 그대로 적용된다. 다른 점

은 첫째 기둥의 조세방식 기초연금을 보험료 방식(일정부분 기금 보유) 공적연금으로 바꾼 것이다. 우리의 국민연금과 유사하지만 소득대체율은 다소 낮은 수준을 상정하고 있다. 둘째 기둥을 강제가입의 기업(혹은 개인)연금(DB 혹은 DC)으로 구성하고 있다. 셋째 기둥의 임의가입 기업(혹은 개인)연금 체계는 1994년과 거의 같다. 아울러 중요도는 낮지만 필요 시 취약 노인을 대상으로 한 의료, 주택, 금융서비스 지원과 가족 내 부양 지원 프로그램을 고려하고(넷째 기둥), 사회부조 차원의 기초연금(basic pension, social pension) 지급을 고려하도록 한다(영순위 기둥).

이번에 새로 구분된 빈곤층 그룹에는 사회부조 차원의 기초연금 지급과 의료, 주택, 금융서비스 지원과 가족 내 부양 지원 프로그램을 우선적으로 시행하고 필요 시 임의가입의 개인연금 권장이 바람직할 것이라고 제안한다. 역시 새로 구분된 비공식부문 그룹에는 임의가입 기업(혹은 개인)연금 적용과 의료, 주택, 금융서비스 지원 및 가족 내 부양 지원 프로그램을 우선적으로 고려하고 필요 시 사회부조 차원의 기초연금 지급을 고려하자고 제안한다(영순위 기둥).

보고서는 각국은 다기둥체계를 염두에 두어 자국自國에 맞는 기둥을 조합해 운용함으로써 후생을 증대시키되 제도정비 및 개혁시의 1차 목표로 국민 모두에게 노령기 절대빈곤 수준을 벗어날 수 있는 수준의 급여를 제공하고, 개인과 사회의 재원부담 한계를 고려하며, 합리적 가정 하에 장기적으로 지속가능하고, 경제나 정치, 인구 측면의 충격을 견뎌 낼 강건성強健性을 지닌 제도를 추구하도록 강조한다. 아울러 ‘노동시장과 거시경제의 안정, 저축증대 통한 금융시장 발전이 2차 목표로 고려되어야 할 것’이라고 지적한다.¹⁰⁹⁾

109) 연금개혁 평가기준으로 네 가지를 들고 있다. ① 개혁프로그램이 이상의 목

구체적인 개혁방안으로 다섯 가지 방안을 제시한다. ① 보험료율, 수급개시연령, 소득대체율 등 주요 파라메타만을 바꾸는 개혁 ② 급여산정방식만 바꾸는 명목DC 제도로의 개혁 ③ 시장중시형 완전 적립방식(DB, DC)으로의 개혁 ④ 정부주도형 사전적립방식(DB, DC)으로 개혁 ⑤ 급여구조, 관리운영, 재원조달을 다양화한 다기등 방식으로의 개혁이 그것이다. 세계은행은 ⑤번 방식을 선호하며 구체적으로는 영순위 기동에 첫째, 둘째, 셋째 기동을 덧붙인 것으로 첫째 기동에서 명목DC로의 개혁 여부는 중요하지 않다고 보았다.

나. 연금재정

연금제도가 성숙하면서 연금급여지출이 늘어나고 정부의 국고 부담 역시 늘어나는 경향이 있는데 이들 값이 일정수준 이상을 넘어서면 경제와 재정의 활력이 낮아질 수 있다는 점에서 주요국에서는 이 값의 대 GDP비를 지표화하여 그 추이를 주목하고 있다. 우리는 이 값 외에 연금지출액에서 국고, 즉 재정부담이 어느 정도 되는지를 함께 비교해 본다(<표 5-1> 참조).

앞에서 언급하였듯이 일찍이 연금제도를 발족시키고 소득비례 연금 중심으로 운영해 온 나라일수록 연금액의 대GDP비가 높게 나오는 경향이 있다. 이탈리아, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이 10%를

표를 추구하고 있는가 ② 거시경제와 금융여건을 고려한 개혁프로그램인가 ③ 사회구조가 신 연금제도를 효율적으로 운영할 수 있는가 ④ 적립형연금을 일정 리스크 안에서 운영할 수 있는 법제 등 관련 여건이 갖추어져 있는가. 한편 개혁과정 평가기준으로 ① 정부의 장기에 걸친 신뢰감 있는 관여 ② 리더십 ③ 제도구축과 실행능력을 들고 있다.

넘는다. 네덜란드의 값이 높게 나타나는 것은 준 강제가입의 직역연금을 고려한 값이기 때문일 것이다. 이에 비하면 미국, 호주, 캐나다, 한국 등은 5%대 이하의 값을 보이고 있다. 영국이 소득 대체율이 낮으면서도 10% 전후 값을 보이고 있는 점이 다소 의외다.

영국은 조사자에 따라 그 값이 달리 나오는 국가 중 하나인데 한 가지 특징적인 점은 영국이 EU 국가 중 향후 수십년 사이에 연금급여지출의 대GDP값이 가장 안정된 상태에서 또 낮은 수준을 보일 국가의 하나로 주목받고 있다는 사실이다. 이는 정부가 지속적인 민영화를 통해 공적연금급여 지출을 GDP 대비 8~9% 수준으로 유지하겠다는 확실한 장기목표 하에 이를 지속적으로 추진하고 있기 때문이다.

한편 연금급여지출액 중 국고분의 비율을 보면 조세방식의 기초연금만을 시행하는 호주가 100%로 가장 높고 영국이 52%로 그 다음이며 나머지 EU국가들은 30%대 이하의 값을 보이고 있다. 일본은 21%로 가장 낮은 값을 보인다. 우리는 특수직역연금이 연금급여의 대종을 이루다 보니 43%로 비교적 높게 나타나고 있다. 스웨덴이 공적연금 개혁을 서두른 것은 보험료 방식인데 급여지출 중 국고부담이 30~40%에 달하던 적이 있다. 1998년경, 기초연금(보험료 방식) 재정의 38%가 조세에 의해 지원되었다.

일본의 사례를 살펴보자. 2004년도(예산치)의 경우 연금급여지출액은 38조 엔이며 이 중 14조 엔이 기초연금이고 나머지 28조 엔은 후생연금과 공제연금 등이다. 기초연금이 37%를 점하는데 이 값의 3분의 1을 국고가 부담하므로 국고는 4.7조 엔 정도를 부담하는 것으로 추정된다. 이 밖에도 국고는 공제연금 등에 보험료, 추가비용 등의 명목으로 지출하여 국고부담은 8조 엔으로 전체 급여지출액의 21%에 해당한다. 국고부담 8조 원은 다시

5.8조 엔의 국고직접부담, 2.2조 엔의 재정투융자·채권 등의 운용 수익으로 구분된다.¹¹⁰⁾

다. 소득대체율과 노인빈곤

OECD 국가들의 소득대체율 평균(총소득 기준)은 52.3%로 우리(58.5%)보다 낮다(<표 5-3> 참조). 높은 나라는 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴 등이며 독일은 45.8%로 의외로 낮다. 조세와 사회보험료 공제 후의 순소득기준으로 보면 평균 64.4%로 우리(63.0%)와 별 차이가 없다. 이탈리아, 독일, 프랑스, 스웨덴 등이 여전히 높는데 독일이 스웨덴을 역전하는 모습을 보이고 있다. 총소득기준에 비해 순소득기준의 소득대체율이 크게 높아지는 국가는 조세와 사회보험료 값이 상대적으로 높은 반면 연금수급자에게는 조세(와 사회보험료)를 거의 받지 않는다는 것을 의미한다. 우리의 경우 양 값의 차이가 낮는데 이는 조세, 사회보험료 수준이 낮고 수급자에게도 일정수준의 연금과세를 시행하기 때문이다. 스웨덴과 뉴질랜드 역시 양 값이 크게 차이가 나지 않는 것은 수급자에게도 납부자와 거의 동일한 수준의 조세(와 사회보험료) 부담이 부과되고 있다는 것을 반증한다. OECD 전체로는 수급자에게 조세와 보험료 부담을 높게 요구하지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

노인층(66~75세)의 상대소득이 OECD 평균(전 취업자 소득의 88% 정도)을 넘는 나라에는 미국, 캐나다, 일본 등 연금급여가 비교적 높지 않은 나라들과 연금급여가 높은 수준인 네덜란드, 룩셈부르크, 독일, 프랑스 등이 속해 있다.

110) 보험료 부담분인 30조 엔도 각 조합이 직접부담하는 27조 엔의 보험료와 3.1조 엔의 재정투융자 및 채권 등의 운용수익으로 구성된다.

반면 평균을 밑도는 나라에는 연금급여가 낮은 아일랜드, 뉴질랜드, 호주, 영국 등이 속해 있다. 이탈리아는 평균수준을 보인다(부도 1). 그 결과 노인빈곤(66~75세)이 OECD 평균(하위소득 25%에 속하는 노인인구 비율, 11.8% 추정)보다 높은 나라에는 아일랜드, 호주, 미국, 일본 등 연금제도가 상대적으로 충실하지 못한 나라들이 분포하고 있다. 이에 비해 프랑스, 독일, 룩셈부르크, 캐나다 등은 평균을 밑돌아 노인층 빈곤이 상대적으로 덜하다는 것을 보여 주고 있다. 영국은 평균수준을 보여 주고 있다.

의외인 것은 연금제도가 충실하지 못한 뉴질랜드가 가장 낮은 노인빈곤율을 보이고 있다는 점이다. 이는 노인층이 활발한 취업 활동으로 근로소득을 보유하고 있거나 장년기의 저축과 보유자산의 운용수익으로 부족한 연금소득을 보완하고 있음을 시사한다.

라. OECD 21개국의 연금개혁 유형구분

OECD 21개국이 1990년대 이후에 진행해 온 공적연금 개혁을 유형에 따라 구분하여 정리, 간략히 설명해 보자(<표 5-5a>, <표 5-5b> 참조).¹¹¹⁾

지난 십수년 사이에 OECD 국가 중에서 연금개혁에 적극적인 국가가 있는가 하면 그렇지 않은 국가도 있다. 영국, 호주, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등이 전자의 대표격으로 구조개혁 차원의 특징을 지니는 반면 네덜란드, 프랑스, 미국, 일본 등은 덜 적극적인 국가로 개혁을 하더라도 보수parameter의 일부인 급여산식, 수급개시연령, 보험료를 등을 바꾸는 보수치개혁의 성격을 지닌다.

영국은 1961년의 보수당 정권 때 공적연금의 민영화(즉 적용제

111) 이하의 표는 內閣府(2002), 『世界經濟の潮流』에서 원용

외)에 착수한 이후 1975년의 노동당, 보수당의 정책합의에 의한 사적연금 기반의 지속적 강화라는 연금정책의 기초를 바꾸지 않고 있으며, 호주는 1992년에 공적연금의 2층부분을 강제가입 기업 연금으로 전환하여 사적연금 중심의 연금정책을 유지하고 있다.

사적연금이 가장 발달한 국가의 하나인 미국도 부시행정부가 2004년 이후 공적연금(OASDI)의 부분민영화 등 대규모 개혁을 시도하고 있다. 스웨덴은 1994년에 세제우대 개인연금인 개인계정 도입 후 1999년 기초연금 폐지와 소득비례연금으로의 단일화, 명목확정기여(NDC) 부과방식 도입 등 많은 선진국들이 주목할 만한 개혁을 단행했으며, 같은 해 이탈리아도 외압에 의해 유사한 개혁을 단행한 바 있다.

<표 5-5a>에서 보듯이 작은 개혁, 즉 조정차원의 개혁을 시행하는 나라가 많은 것은 이들 국가가 기존의 확정급여(DB)형 공적 연금을 확정기여(DC)형으로 바꾸거나 민영화하는 등의 급격한 제도개혁에 나설 때 정권이 위태롭고 커다란 사회제도적 혼란이 발생할 것을 우려한 때문이다. 따라서 이들 국가에서는 출생률, 성장률 등 확정급여형 연금의 장래를 좌우할 요소가 불확실한 가운데 연금재정을 안정화시키기 위해 수급자격, 기여와 수급 구조 개혁 등 작은 개혁을 일정기간 지속적으로 추진하고 있다. 발족 이후 일정 규모의 적립기금을 지니고 있는 국가(한국, 일본 등)에서는 이 기금을 최대한 장기간 유지하여 근로세대의 보험료 부담을 줄이기 위한 모수치개혁(parametric reform)작업에 나서고 있다. 아울러 이 같은 개혁을 추진하는 국가들은 제도 미가입, 보험료 미체납 등의 사유로 노후에 제도권 밖에 놓이는 미수급자 발생이 최소화할 수 있도록 제도를 개편, 이들이 수급자격을 취득할 수 있도록 노력하고 있다. 그렇지만 대부분의 국가에서 낮은 출생률, 장수화, 성장률 저하 현상이 일반화하면서 제도 개혁은 '미봉책 내지 땀질

식 개혁'의 상황을 벗어나지 못하고 있다.

이에 비해 확정급여방식의 틀을 깨고 확정기여방식으로 전환을 시도한 호주, 스웨덴, 이탈리아 등은 힘들게 큰 개혁에 착수한 것으로 평가된다.

먼저 호주는 1992년 개혁을 통해 고용주가 근로자를 대신하여 급여의 일정비율을 사외에 적립, 시장에서 운용하는 강제저축 형태의 공적(기업)연금을 도입하였다.¹¹²⁾ 저소득층에게는 조세를 재원으로 한 노령연금이 지급된다. 스웨덴은 부과방식을 유지하면서 명목확정기여 방식을 도입, 본인기여액과 연금액을 대응시키는 획기적인 개혁을 7년여 준비기간 끝에 1999년 단행하였으며 이와 비슷한 개혁이 이탈리아, 폴란드에서도 추진되었다.

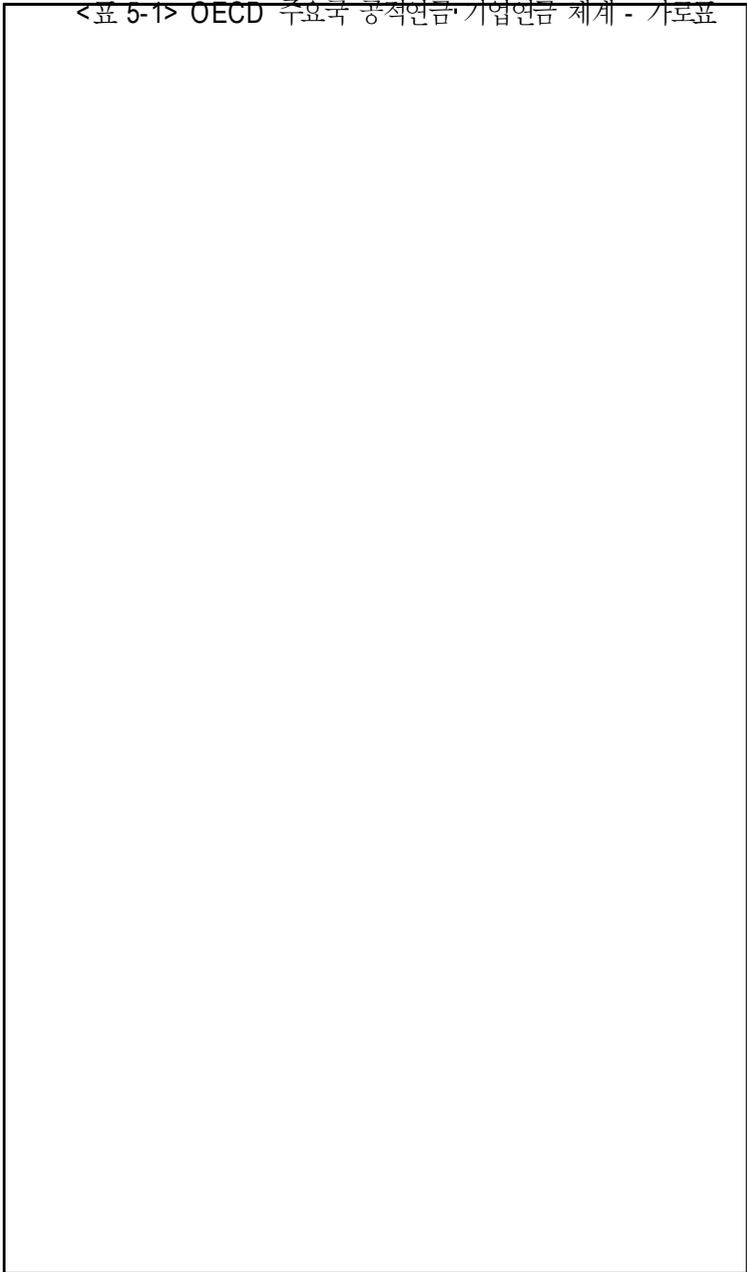
새로운 제도의 특징은, 첫째 장래의 연금액을 약속하지 않는 대신 본인 기여액과 수급 시점의 평균여명을 고려하여 계산되는 연금산식을 도입, 기여와 급여의 관계를 투명하게 하고, 둘째 보험료율을 장기에 걸쳐 고정시키는 등 지속적 인상을 구조적으로 막았다는 점이다. 3개국에서 진행된 개혁작업은 장기에 걸쳐 점진적으로 이행되므로 현 단계에서 성공여부를 논하기는 어려울 것이다. 다만 기여와 급여를 대응시켜 제도의 투명성을 높여 가입자들의 신뢰를 확보한 점은 현 시점에서도 평가받을 수 있을 것이다.

독일에서는 확정급여 부과방식의 공적연금을 유지하면서 예산을 편성하여 보조금을 지원, 확정기여 적립방식의 새로운 기업연금과 개인연금을 보급시키는 작업이 진행 중인데 이는 위에 든 두 부류와 구별되는 공적연금 슬립화 작업의 일환이다.

112) 뉴질랜드에서도 호주의 개혁을 본따 강제저축 방식의 공적연금 개혁안을 마련했지만 국민투표(1997년)에서 부결되어 종래의 조세방식의 정액급여(1938년 창설) 방식이 시행되고 있다

<표 5-1> OECD 주요국 공적연금·기업연금 체계 - 가로표

<표 5-1> OECD 주요국 공적연금·기업연금 체계 - 가로표



<표 5-2> 세계은행 권고안(2005년) - 목표그룹별 적용연금

구분	영순위기둥	첫째기둥	둘째기둥	셋째기둥	넷째기둥
성격	기초 혹은 사회연금 사회부조 이상	공적연금 (DB, NDC)	직역연금, 개인연금 (DB, DC) 완전적립	직역연금, 개인연금 (DB, DC) 완전적립 (부분적립 허용)	공식 사회프로그램 및 가족 등 비공식 지원
적용대상 (전원, 선별) (강제, 임의)	빈곤층 전원 비공식/공식부 문 선별	강제	강제	임의	임의
재원	재정 (일반회계 등)	보험료, 일부 적립기금	보험료	보험료	보험료, 재정, 기타수입
목표 그룹	공식부문	△	◎	◎	○
	비공식부문	○		◎	◎
	빈곤층	◎			◎

주: ◎ - 1순위, ○ - 2순위, △ - 3순위

자료: Holzmann and Hinz(2005), table 1

<표 5-3> OECD 주요국의 소득대체율과 연금자산

소득구분	소득대체율 ¹⁾						연금자산 ²⁾³⁾
	총소득			순소득			총소득
소득구분	0.5 ⁴⁾	1 ⁴⁾	2 ⁴⁾	0.5	1	2	1
호주	65.1	40.0	26.2	77.0	52.4	36.5	6.7
캐나다	72.4	42.5	21.3	89.4	57.1	30.6	6.5
프랑스	84.2	52.9	47.4	98.0	68.8	59.2	9.5
독일	47.3	45.8	37.6	61.7	71.8	67.0	8.3
이탈리아	78.8	78.8	78.8	89.3	88.8	89.1	11.4
일본	69.2	50.3	36.9	80.1	59.1	44.3	8.3
네덜란드	68.7	68.3	68.3	82.5	84.1	83.8	10.3
뉴질랜드	75.1	37.6	18.8	77.1	39.5	22.0	5.7
스웨덴	87.8	64.8	66.2	90.2	68.2	74.3	10.4
영국	67.4	37.1	22.5	78.4	47.6	29.8	5.5
미국	49.6	38.6	28.1	61.4	51.0	39.0	5.5
한국	87.8	58.5	42.2	93.4	63.0	48.3	6.7(개정전)
평균	70.8	52.3	40.0	82.6	64.4	51.3	8.4

주: 1) 총소득 소득대체율 - 연금급여/해당 개인 퇴직 전

총소득 순소득 소득대체율 - 세후, 보험료공제 후 연금급여/해당개인 퇴직 전 세후, 보험료공제 후 소득

2) 총소득 연금자산: 평균소득 근로자기준, 퇴직 시점의 수급예정액 현가/전취업자평균 총연소득

3) 연금자산의 소득계층별 연금자산은 OECD(2005) p.63 table 6-2 참조

4) 소득구분에서 1은 평균소득 근로자, 0.5는 그의 50% 소득 근로자, 2는 그의 200% 소득 근로자를 지칭

자료: OECD(2005) table 4-1, table 4-2, table 6-2

<표 5-4> 주요국 기업연금 적립금 규모와 자산운용 구성비(2003년)

(단위: 억 달러, %)

국가	총연금 자산 ¹⁾	연금자산 GDP ²⁾	연금자산 운용처									
			현금/예저금	국채	회사채	대출	주식	부동산	투자신탁	비할당보험	기타투자	
호주	2,957	56.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스위스	3,356	125.5	7.1	26.8	-	4.9	26.5	10.5	15.2	-	2.8	
아이슬란드	108	102.0	2.5	35.4	14.9	12.8	30.4	0.2	-	-	2.0	
벨기에	108	3.5	4.4	13.6	3.2	0.3	14.6	1.1	55.8	2.6	4.1	
덴마크	587	27.7	0.3	25.6	39.9	0.5	21.1	2.7	7.8	-	1.7	
독일	853	3.6	2.6	36.3	0.0	27.0	12.7	6.2	7.8	-	7.4	
프랑스 ³⁾	954	5.4	3.5	70.0	국채에 합산	현금에 합산	23.0	3.5	-	-	-	
이탈리아	368	2.5	9.1	33.0	0.5	0.0	5.8	11.0	4.3	20.4	15.9	
네덜란드	5,452	94.1	2.2	25.5	13.8	5.3	44.6	5.0	-	-	-	
스웨덴 ⁴⁾	235	7.8 ⁵⁾	15.0	45.0	국채에 합산	현금에 합산	46.0	4.0	-	-	-	
영국	11,797	65.7	2.6	14.5	4.7	0.5	53.8	4.3	11.4	6.2	2.0	
미국	72,280	66.0	7.1	4.9	4.8	0.2	29.3	0.8	21.3	8.7	22.9	
캐나다	4,458	52.0	4.9	18.7	5.4	-	23.6	3.5	36.7	-	7.2	
일본 ⁶⁾	5,614	13.1	5.0	35.3	국채에 합산	3.9	26.3	-	0.7	-	-	
한국	99	1.6	4.4	34.6	30.6	13.3	2.3	1.8	4.0	-	6.1	

주: 1) 스위스는 2002년 값, 미국과 일본은 2005년 3월 말 기준 7만 3,000억 달러와 8,510억 달러

2) 스위스는 2002년 값

3) 연금자산운용처 구성비는 OECD 아닌 Mercer Investment Consulting 분류 주식은 해외주식 9.0%, 프랑스 외 EU권역 내 주식 14.0%, 국채는 해외채권 10.0%, 프랑스 외 EU권역 주식 60.0%

4) 연금자산운용처 구성비는 OECD 아닌 Mercer Investment Consulting 분류 주식은 해외주식 13.0%, 국채는 해외채권 15.0% 포함

5) Davis(2002)는 2000년 기준 57%에 달한다고 기술하고 있음

6) 2005년 3월 말 기준

자료: OECD(2005), EFRP(2004), Mercer Investment Consulting, European Pension Fund Managers Guide 2003, Davis(2002) table 1, 日本銀行, 『資金循環の日本比較』, 2005. 3

<표 5-5a> OECD 21개국 연금개혁의 유형별 구분(1990년대 이후)

개혁 규모	개혁분야, 개혁내용	개혁항목	OECD 가맹국 중 개혁시 행국
작은 개혁	수급자격	지급 개시연령 기여기간	한국, 일본, 독일, 프랑스, 캐나다, 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈, 체코, 슬로바키아 등 21개국
	기여구조	대상범위 보험료를 대상소득 기여자 과세 등	
	수급구조	연금액 산정방식 슬라이드 최저연령 연금과세 등	
큰 개혁	확정기여(DC) 방식 전환	공적, 민간 역할분담 최저연금 이행방법 등	호주, 멕시코, 헝가리
	확정급여(DB) 부과방식에 서 명목확정기여(NDC) 부과방식으로	최저연금 이행방법 등	스웨덴, 이탈리아, 폴란드

주: 부분개혁을 시행한 21개국에는 대개혁을 시행한 6개국이 포함되어 있음
 자료: Anita M.Schwarz, and Asli Demirguc-Kunt(1999), Richard Disney(1999), EU(2001)

<표 5-5b> 재정운영과 연금지급 방식의 관계

	부과방식(세대 간 부양)	적립방식
확정급여 (DB)	한국(국민연금, 공무원연금) 일본(후생연금, 국민연금) 독일	일본기업연금(후생연금기금) 일본자영업자연금(국민연금기금)
확정기여 (DC)	스웨덴, 이탈리아	호주 기업연금, 칠레 공적연금 일본 기업연금(401K)

주: 한국의 국민연금은 '수정적립방식' '계단형 보험료방식' 등으로 일컬어지기도 하는데 엄밀한 의미의 적립방식이 아니라는 점에서 부과방식으로 구분

2. 흥미로운 독일의 연금개혁

이하에서는 국민연금과 공무원연금 등 우리 공적연금의 뿌리이고, 특히 공무원연금의 운영에 여러 가지 면에서 시사점을 던져 주고 있다고 판단되는 독일의 최근 연금개혁 사례를 간략히 설명한다.¹¹³⁾ 서장에서 한차례 다룬 만큼 관련기술을 압축하여 소개한다.

독일의 비스마르크 Otto von Bismarck 총리는 1889년, 생산직근로자를 대상으로 ‘노령·장애보험’이라는 공적연금을 도입했다. 산업활동이 활발했던 영국의 연금도입이 1925년이니 비스마르크의 조치가 얼마나 선구적인 조치였는지 짐작할 수 있다. 18세기 초기 자본주의 시대 때부터 노동자들이 질병, 장애, 노령의 위험에 대비하기 위해 임금의 일부를 떼어내 운영해 온 공제조합을 체계화한 것이다.

연금선진국 독일은 지금 소득대체율이 71.8%(순소득기준)로 비교적 높고 연금지출액의 대GDP 비중이 13.1%에 달해 최상위권에 속한다. 이 같은 연금지출액의 30% 정도를 정부가 부담하고 있다. 1989년의 통일 이후 기여실적이 없는 수급대상자에게 연금을 지급해야 하기 때문이다. 노후 연금소득의 85%는 공적연금이 차지하고 기업연금과 개인연금의 사적연금 보급은 저조하였다.

그런데 1992년, 2001년, 2004년에 걸친 일련의 연금개혁을 통해

113) 국민연금연구원(2005)은 2005년 2월 연금개혁을 효과적으로 수행한 나라, 그렇지 못한 나라의 사례를 소개하면서 우리 국민연금 개혁의 시급성을 호소한 바 있다. 여야 합의로 효과적 개혁을 수행한 나라로 독일과 스웨덴, 여당 주도로 일정 수준의 효과를 거둔 나라로 프랑스와 일본, 외압에 의한 개혁국가로 이탈리아를 들었다.

급여수준을 하향조정하여 재정을 안정시키고 사적연금 보급을 확대하려고 노력 중이다. 특히 2004년 3월의 연금개혁 시 뒤럽Bert Rürup위원회 제안에 따라 ‘지속가능성요소’를 급여산식에 포함시켜 이전의 모수치개혁과 한 차원 다른 구조개혁을 시도하였다.

116년에 걸친 독일의 연금 운영경험을 토대로 우리 연금제도의 논점을 정리해 보자. 첫째, 국민연금의 구조와 산식의 원형이 독일에서 유래하고 있다는 사실이다. 정액부분과 소득비례부분으로 구성된 구조와 연금산식은 비스마르크 이래의 연금체계였는데 1957년 개혁 때 정액부분이 폐지되고 연금은 소득비례부분 중심으로 개편되었다. 정액부분의 소득재분배 효과는 크지 않았다. 같은 시기에 저소득층의 최저생활보장 기능은 공적부조로 이관되었다.

둘째, 출발 시 분립分立된 제도별¹¹⁴⁾ 수지균등원칙 하에 엄격한 적립방식으로 시작하였지만, 전쟁 시 적립기금을 전용, 고갈위기에 빠지자 1957년에 자의반타의반 부과방식으로 전환했다. 이 후 1992년까지 35년간 제도의 지속성을 위협할 정도로 급여가 확충되어 왔다.

이 기간 중 우리의 공무원연금(1960년 발족)이 유사한 길을 걸어왔다. 70%가 넘는 소득대체율, 총임금슬라이드, 조기수급개시 허용 등이 그러한 조치다.

독일은 1992년 이후, 세 차례 대개혁으로 순임금슬라이드, 수급개시연령 단계적 상향, 연금산식에 ‘지속가능성요소’ 추가를 통한

114) 그간 관리운영조직의 수가 너무 많아 행정효율성이 낮다는 문제점이 지적되어 1998년부터 6년간의 집중논의를 거쳐 2005년 중 관리조직기구 간소화 작업이 단행될 예정이다. 경쟁관계인 독일연금보험연합회(VDR), 사무직근로자연금(BfA)의 통합조직과 기왕의 철도, 광부, 선원 관리조직이 연방조직으로 전가입자의 45%를 관리하고, 22개 지역조직이 나머지 55%의 가입자를 관리하는데 향후 수가 감소할 전망이다. Steeger(2004), pp.1-3.

준비명목확정기여quasi NDC 방식으로 전환 등을 추진, 근본적인 재정안정화를 시도하였다. 반면 우리의 공무원연금은 2000년, 개혁에 나섰지만 제도 안에서 재정안정화책을 마련하지 않고 수지보전책임을 국가로 떠넘기고 말았다.

셋째, 2001년 개혁 시 허술하였던 사적연금의 대대적 보완작업에 나섰다. 세제우대 외에 정액보조금을 지급하는 확정기여(DC)형 개인연금(리스터연금) 외에 기존의 기업제공 기업연금(임의)과 별도로 근로자 기여가 허용되고 휴대가능한 DC형 기업연금을 신설하였다.

장기적으로 노후 연금소득 내 사적연금 비중을 현행 15%에서 40%대로 끌어 올리겠다는 것이 목표다. 우리는 기업연금 부재 상태에서 2005년 12월 초부터 DC형을 포함한 퇴직연금이 도입되었지만 세제우대나 보조금이 거의 없어 보급전망이 불확실하다. 다만 2010년 이후 영세사업장 근로자의 퇴직연금 보험료 일부를 국고로 지원, 퇴직연금 창설을 지원할 예정이다. 개인연금은 1994년 도입 이후 한때 활성화하는 조짐을 보였지만 후속조치인 신 개인연금(2001년 도입)이 활성화를 가로막고 있다.

넷째, 1989년 통일 이후 동독거주자 등 그동안 기여실적이 없는 수급대상자에게 연금non-insurance benefits을 지급하면서 전체 연금지출액의 25~30%가 재정에서 지원되고 있다. 우리나라는 공무원연금과 군인연금 등의 기여금 납부와 퇴직수당 지급, 적자보전에 대규모 재정이 투입되고 있으며 이를 종합적으로 고려한 재정부담분의 전체 연금지출액 내 비율은 35% 수준(2004년 기준)으로 추정된다. 문제는 가입자가 소수인 공무원연금, 군인연금에 집중지원되고 발생원인이 수지균등원칙을 무시한 연금제도에 있다는 점이다.

다섯째, 기초생활보장법을 신규로 제정, 65세 이상인 자와 18세

이상의 근로능력 완전상실자의 생활수준을 높이기 위한 제도로 시행하고 있다(2003년 1월).¹¹⁵⁾

이는 최저보증생활비와 연금수입 등과의 차액을 기초생활급여로 지급하는데 자산조사를 거쳐야 한다. 조세를 재원으로 한다는 점에서 공적부조와 유사해 보이지만 차이점은 ① 공적부조인 생활부조에 15% 가산한 금액이 최저보증생활비 기본액이며 ② 직계 존비속 부양의무자에게 부과되는 부양의무가 연수입 10만 유로 미만이면 고려되지 않는다는 점이다. 수급자의 자활을 정책목표의 하나로 추구하면서 근로소득공제 제도를 활용하는 우리의 국민기초생활보장과 흡사하다.

3. 주요국 연금개혁의 개요

가. 개 요

이하에서는 스웨덴, 일본, 네덜란드, 독일, 미국의 5개국의 공·사연금체계와 개혁동향을 정리한다. 5개국에서 나타나고 있는 흐름의 기본방향은 공적연금 기능축소와 사적연금 기능강화라고 할 수 있으며 공·사연금 공히 확정급여(DB)방식에서 확정기여(DC)방식으로 전환 움직임이 활발하다. 5개국에서 전개되고 있는 동향을 국가별로 간략히 정리해 보자.

115) 정식 법률명칭은 ‘고령기와 근로소득감소기 수요대응 기초보장법 Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung’, 岩間大和子(2005) p.121.

스웨덴은 1999년, 재정부담이 가중되자 기존에 운영하던 기초연금제를 폐지하고 소득비례연금의 1층연금으로 바꾸었다. 이 때 평균여명을 고려한 세대별 급여, 경제조정슬라이드, 자동재정균형장치 등의 새로운 방식을 도입하여 예상 밖의 저출산과 저성장, 저금리, 장수 등에 따라 연금급여가 자동적으로 하향조정되게 함으로써 제도의 장기지속성을 확보하는 선구적인 개혁을 단행하였다. 아울러 전체적으로 기존의 부과방식을 유지하면서도 가입자 개인별 적립계정을 작성, 연금 관련 정보를 정기적으로 가입자에게 통보해 주는 명목확정기여(NDC) 방식을 도입하였다.

NDC 방식은 라트비아(1995년), 스웨덴, 이탈리아, 폴란드(이상 1999년) 이후 부과방식을 운영하는 많은 나라들이 도입을 검토하고 있다. 1999년의 개혁으로 공적연금 급여가 축소될 전망이다기 때문에 기업연금과 개인연금 강화에 나서고 있다. 기업연금은 준강제가입(가입률 90% 이상)으로 물가슬라이드가 적용되며 세제우대의 개인연금 상품으로 개인별저축계정(individual retirement saving account)이 1994년에 도입되었다.

일본은 1985년에 도입된 기초연금과 소득비례연금의 2층구조를 그대로 유지하고 있으며 기초연금만 있는 국민연금의 공동화, 즉 사각지대 문제가 심각하게 우려되고 있으나 최근의 개혁은 재정안정을 기하는 보수개혁의 성격을 지니고 있다. 공적연금일원화 역시 주요 논점의 하나인데 여당은 공제연금(우리의 공무원연금 등 특수직역연금)과 후생연금(우리의 국민연금, 직장가입자 대상)의 일원화를 일차적 목표로 삼고 있는 데 비해 야당에서는 국민연금(지역가입자 대상 기초연금)까지를 포괄하여 일원화하고자 주장하여 평행선을 달리고 있다.

큰 변화는 기업연금에서 찾아볼 수 있다. 확정기여연금(2001년), 확정급여기업연금(2002년)이 시행되면서 후생연금기금, (세제)적

격퇴직연금 중심으로 운영되어 오던 기업연금 시장이 크게 변화할 조짐이다. 적격퇴직연금 가입자는 2012년 3월까지 다른 상품으로 이동해야 한다. 일본판 401K로 기대를 모았던 확정기여연금은 2005년 6월 기준 기업형이 147만 명(4,744사), 개인형이 5만 명 정도로 도약단계에 접어들고 있다. 기업형은 기존 기업연금과 퇴직금에서 옮겨온 것이 3분의 2, 신설이 3분의 1 정도로 기존제도를 대체하고 있다. 가장 큰 문제는 미국과 달리 근로자의 기여를 허용하지 않고 기여한도가 턱없이 낮아 무늬만 401K라는 점이다.

미국은 여기서 거론하는 5개국 중 노후소득보장에서 사적연금 의존율(55%)이 가장 높은 국가다. 고용주와 피용자가 함께 기금을 적립하는 근로자저축제도(Thrift and Savings Plan, 401k), 기업의 영업이익을 종업원들에게 분배해 주는 이윤분배제도Profit Sharing Plan, 종업원주주제도(ESOP) 등 다양한 확정기여(DC)형 기업연금을 운영하고 있고 근로자 대상의 개인퇴직계좌Individual Retirement Account, 자영업자 대상의 키오플랜Keogh Plan 같은 개인연금을 운영하고 있다. 더구나 최근 이 같은 사적연금의 활성화를 위해 2002년부터 2010년까지 한시적으로 파격적이라고 생각될 만큼의 세제상 우대조치를 잇달아 도입하고 있다.

공적연금은 1층구조의 노령유족장애연금(OASDI)이 있는데 2기부시 행정부는 2005년 들어 이를 개인계정Personal Retirement Account 방식으로 바꾸는, 즉 공적연금의 민영화를 추진하고 있다. 확정기여형 기업연금인 401K와 운영 방식이 유사하다. 개혁안은 보험료율(현 12.4%) 중 4%를 개인계정(최대 1,000달러)으로 돌려 본인 책임 하에 적립, 운영하며 자산운영권 외에 소유권도 인정하여 사망시 남은 적립금은 상속될 수 있게 하였다. 그러나 야당인 민주당이 반대하고 여론 또한 점차 나빠져 개혁안이 성립할 가능성은 낮아 보인다(2005년 8월 기준).

네덜란드는 1957년에 도입한 기초연금인 국민노령연금(AOW)을 크게 바꾸지 않고 유지해 오고 있다. 국내 거주자는 사회연대이념 하에 소득에 비례해 기여하고 동일한 급여를 받는다. 사용자의 보험료 납부의무도 없다. 국민노령연금과 기업연금(PSW 직역연금)을 연계하여 일정수준의 노후소득을 보장한 점이 특징이다. 2003년 5월 발족한 발케넨데Jan Peter Balkenende 연립정권은 장애연금, 실업급여, 조기퇴직연금 지출 과다가 문제라면서 사회보장지출과 공무원급여 삭감을 기본합의안으로 내놓았다.

네덜란드는 유럽국가 중 일찍이 강제가입의 적립방식 기업연금을 도입, 안정적인 노후소득보장 수단을 확보하였다. 1990년대에 행한 개혁 중에서는 확정급여(DB)형 기업연금을 확정기여(DC)형으로의 전환노력과 2000년 이후 여성 시간제근로자 등의 기업연금권 확보가 두드러진 작업이다. 서구국가 중 GDP 대비 사적연금기금 규모가 가장 큰 나라답게 기금 재무건전성 확보에 남다른 관심을 기울이고 있다.

독일은 2001년, 44년 만의 대개혁이라고 일컬어지는 연금개혁에 착수하였다. 급여수준과 보험료 인상폭을 약간씩 낮추어 공적연금 의존도를 줄이는 대신 사적연금 의존도를 높이는 방향의 개혁이었다. 노후소득보장에서 점하는 사적연금의 비중을 15%에서 장기적으로 40% 수준까지 끌어올리겠다는 목표 아래 정액보조금과 세제지원을 수반하는 적립방식의 개인연금(리스터연금), 기존 기업연금과 다른 적립식 기업연금을 신규도입하였다.

신 기업연금에는 휴대성portability까지 부여하여 전직에 관계없이 연금수급권을 확보할 수 있도록 하였다. 그렇지만 모수치개혁에 머문 공적연금은 2003년 말 다시 법개정에 나서는 등 여전히 미봉책 수준의 개혁을 벗어나지 못하고 있다. 2002년 이후 도입된 자조형 저축의 개인연금과 기업연금 역시 각종 규제로 인해 활성화

화하는 모습을 보이지 않고 있다.

나. 공적연금

(1) OECD 주요국 공적연금제도 비교¹¹⁶⁾

OECD 국가의 공적연금(강제가입 사적연금 포함)은 노인층이 빈곤상태에 빠지는 것을 막기 위한 안전망적인 ‘1층재분배장치 1st-tier redistributive schemes’와 은퇴자에게 적절한 수준의 생활자금, 즉 빈곤예방차원의 절대적 수준을 넘어서는 소득대체율을 확보해주는 ‘보험’ 역할의 2층강제연금 2nd-tier mandatory insurance pensions으로 구성되어 있다. 아일랜드와 뉴질랜드만이 이 같은 2층강제연금을 운영하지 않고 있다.

먼저 1층재분배장치에 대해 살펴보자. OECD(2005)는 1층재분배장치를 공적부조, 타깃(은퇴소득)플랜, 기초연금, 최저보증연금(소득관련 연금한도 내)의 네 가지로 구분하는데 이들은 모두 공적 제도이고 강제적용된다. 타깃플랜은 저소득 수급자에게 급여를 높여 주고 사정이 다소 나은 수급자에게는 급여를 줄여 주는 방식이다. 세 가지 타깃팅이 고려될 수 있는바 ①(사적)연금소득 ②모든 소득(주로 자본소득) ③소득과 자산을 심사기준으로 삼는 방식이다. 회원국 중 18개국 이 이 방식을 택하고 있다.

기초연금은 정액급여이거나 가입(혹은 근속)연수만 고려하고 취업기소득을 고려하지 않는 방식으로 차별화하여 지급하는 연금이다. 다른 소득이 있어도 수급자격이 영향을 받지 않는다. 회원국 중 11개국 이 이 방식을 택하고 있다(한국도 여기에 포함).

116) 이하의 기술은 OECD(2005, pp.22-25) 기술을 참조하였다.

최저보증연금은 수급자 소득이 일정수준 이하로 낮아지는 것을 막는다는 점에서는 타깃플랜과 비슷하지만 제도설립과 수급자격 요건이 다르다. 최저보증연금은 2층소득관련 연금의 일부로서 수급자격을 얻으려면 보통은 최저가입연수 분의 기여금을 납부해야 한다. 벨기에와 영국 등에서 사용되는 소득관련 최저보증 크레딧이 이와 비슷한 효과를 지닌다. 즉 저소득근로자 급여를 계산할 때 그가 취업 시 더 많은 소득을 벌었던 것처럼 간주하여 계산한다.

회원국 중 5개국은 명시적인 타깃플랜을 운영하지 않는 대신 저소득노인에게 전 국민에게 개방된 사회부조급여를 받을 수 있도록 허용하고 있다. 회원국 중 절반의 국가는 노인빈곤을 막기 위해 하나의 주요장치에 의존하는 데 비해 나머지 국가에서는 둘, 셋의 조치를 혼합하여 사용하고 있다.

다음으로 2층강제연금을 살펴보자. 회원국 중 17개국이 공적인 확정급여(DB)플랜을 보유하여 대표적 프로그램으로 자리잡고 있는데 급여는 기여연수와 근로기소득수준에 따라 정해진다. 다른 유형은 확정기여(DC)플랜으로 개인별 계정을 이용한 저축과 투자운용 후 이를 원자(原資)로 은퇴후 연금소득을 지급하며, 일시금 형태는 특별한 때가 아니면 허용되지 않는다. 기금은 일반적으로 종신연금annuity 구입에 사용되며 이 종신연금은 물가슬라이드를 허용하고 유족연금을 지급한다.

DC플랜은 나라에 따라 사용하는 유형이 다르다. 호주에서는 사용주가 산업단위기금이나 금융기관을 통해 근로자DC플랜을 운용하고 헝가리, 멕시코, 폴란드에서는 개인화가 뚜렷하여 근로자가 사업주와 무관하게 연금사업자를 선택, 적립금을 운용할 수 있다. 스웨덴은 보험료의 극히 일부만 개인계정에 강제적립하는데 근로자들은 이 기금의 운영과 관련하여 다양하게 선택할 수

있으며 공적기관이 근로자와 투자매니저 사이에서 중계 및 청산자 역할을 떠맡고 있다. 별도로 스웨덴에는 준강제가입인 지역연금의 DC플랜이 있다. 덴마크는 국가은퇴저축플랜을 중앙정부 차원에서 관리, 운영하지만 2005년부터 자산운영 시 다양성을 허용할 예정이다.

일부 국가에서는 전통적 DB플랜이 아닌 색다른 소득관련 플랜을 운영하고 있다. 먼저 프랑스 지역연금과 독일, 노르웨이, 슬로바키아 공적연금이 포인트시스템을 채택하고 있다. 근로자는 기여연도 개인소득에 입각하여 연금포인트를 취득하고, 은퇴 시 연금포인트 합계에 연금포인트값을 곱해 연금수급액을 계산한다. 이 밖에 명목계정플랜이 있는데 이탈리아, 폴란드, 스웨덴의 공적연금이 대표적이다.

개인계정에 근로자 기여분을 기록하고 여기에 이자를 추가하여 적립하는 플랜이지만 소득기여와 이자는 관리기구 장부에만 존재할 뿐 실존하지 않는다. 은퇴 시 각 계정에 적립된 명목자본이 기대생명치를 고려한 산식에 따라 연금소득으로 지급된다. 또 강제가입인 스위스 지역연금 역시 색다른 플랜이다. 개인과 사업주가 연령별로 상이한 기여금을 납부한다는 점에서 일견 DC 플랜처럼 보이지만 정부는 플랜이 지급해야 할 최저수익률을 설정하고 적립금의 연금환산과정에서 강제적인 종신연금(지급)률을 정해 놓고 있다. 이 플랜은 DB플랜의 특징을 지니고 있는 것이다.

<표 5-1>은 OECD 11개국 공적연금의 2층구조와 주요 모수인 소득대체율, 수급개시연령, 보험료와 국가차원의 연금지출액 규모에 대한 정보를 국가별로 비교하고 있다. 기업연금은 가입방식과 가입률 정보만을 담고 있다. 기업연금의 규모와 자산운용 현황은 <표 5-4>에 나와 있다. 공적연금지출액 규모가 큰 나라는 이탈리아, 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국, 스웨덴 등으로 12% 전후의 수

준인데 미국, 호주, 한국은 5%에도 미치지 못하고 있다.

<표 5-3>은 11개국을 대상으로 개인별 소득대체율과 연금자산 규모를 보여 주고 있다. 소득계층별로 소득대체율이 크게 바뀌지 않는 나라는 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴 등이며 나머지 국가의 중간계층 이상의 소득에서는 소득대체율이 급속히 줄어든다. 이는 1층의 소득재분배장치나 기여소득 상한 등의 장치가 기능을 발휘하기 때문이다.

순소득 기준 시 소득대체율이 상승하는 것은 연금소득에 부과되는 조세나 보험료 부담이 없거나 낮기 때문이다. 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등은 한국 이상으로 소득계층별 소득대체율 하강폭이 크게 나타나 강제연금을 통한 소득재분배 기능이 강하게 작용할 수 있음을 시사한다. 연금자산 역시 소득대체율이 높은 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴이 높게 나오며 한국도 OECD 평균 이상의 값을 보여 주고 있다.

(2) 스웨덴

1) 개 요

스웨덴에서는 19세기 후반 산업화가 급속히 진행되고 가족구조가 대가족제도에서 핵가족제도로 전환됨에 따라 가족 내의 자발적 세대 간 계약을 통한 노인부양의 전통이 퇴색해 가고 있었다. 이에 따라 공적연금을 통하여 노인부양 문제를 해결해야 할 필요성이 대두되었으며, 1913년에 일반국민을 대상으로 한 국민연금이 도입되었다. 제2차 세계대전이 끝난 1946년에 기존의 국민연금은 보편주의 원칙에 입각하여 모든 국민을 적용대상으로 하며 자산조사 없이 연금급여를 지급할 수 있는 실질적인 의미에서의 보편적인 기초연금(AFP)으로 전환되었다.

스웨덴은 이러한 제도 변경을 통하여 연금수급 연령에 도달하고 3년 이상 국내에 거주한 모든 국민에게 보험료 납부 여부에 관계없이 기초연금을 지급함으로써 공적연금에서 보편성의 원칙이 실현될 수 있도록 하였다. 이에 따라 보험료를 납부하지 못하는 노령의 사회적 취약계층 역시 일정수준 이상의 생활을 약속받을 수 있었다. 그러나 기초연금에서 제공한 연금 수준이 높지 않았기 때문에 노후생활에 부족했으며 퇴직 이전의 생활수준을 유지하기 어려운 한계가 있었다. 근로자가 퇴직 이후에도 이전의 생활수준을 유지할 수 있도록 기초연금을 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요하였으며, 이에 따라 1960년에 소득비례의 부가연금(ATP)을 도입하였다. ‘기초연금’과 ‘부가연금’의 2기둥 구조로 구성된 이러한 공적연금체계는 1998년에 연금제도에 대한 근본적 개혁이 이루어질 때까지 유지되었다.

1980년대부터 공적연금의 문제점이 사회문제로 대두되었고, 1984년에 국회연금위원회가 설치되어 이에 관한 보고서를 발간하게 되었다. 이후 연금법 개정에 필요한 정당 간의 합의도출 과정의 오랜 논의를 거쳐 1998년 6월에 연금법 개정 법률안이 국회에서 통과되었다. 1998년의 연금개혁은 기존의 공적연금에 내재되어 있던 문제점들을 근본적으로 해결하기 위하여 획기적인 방법으로 진행되었다. 스웨덴은 연금법 개혁을 통하여 기존의 부가연금(ATP)을 명목확정기여 방식의 소득비례연금과 수익연금으로 개편하고, 기초생계보장을 위한 기초연금(AFP)과 특별부가연금(STP)을 대체하는 기초보장연금을 신설했다.

1998년 연금개혁의 특징 중의 하나는 기여와 급여의 연결고리를 강화한 점이며, 이를 통해 장기취업을 유도하여 노동력 부족 문제를 완화하려 했다. 아울러 인구 고령화에 취약한 부과방식연금의 한계를 극복하기 위해 연금액을 산정할 때 기대수명이 연장

되는 점이 반영될 수 있도록 했다. 아울러 사회보험에서 노후소득보장 기능만 수행하고 소득재분배 기능은 정부예산으로 운영하는 기초보장연금에서 수행하는 형태로 분담했다. 이 외에도 새로운 제도로 변경할 때 발생하는 충격을 완화하기 위해 동 제도를 단계적으로 도입했다.

2) 연금의 내용

① 1998년 개혁 이전 제도의 내용

1998년의 연금개혁이 있기 전까지 스웨덴의 공적연금은 기초연금(AFP)과 기초연금을 보충하는 소득비례연금인 부가연금(ATP)으로 구성되어 있었다. 기초생계보장을 위한 기초연금(AFP)은 외국인도 포함한 국내에 거주하는 16세 이상의 모든 국민을 가입대상으로 하고, 3년 이상 스웨덴에 거주하고 65세에 도달한 사람에게 수급자격이 주어졌다. 기초연금은 정액급여를 원칙으로 했지만, 거주기간이 40년 미만이거나 소득비례연금에 30년 이상 가입하지 않은 가입자는 부족한 기간에 비례하여 연금액이 감액되었다. 마찬가지로 연금수급 개시연령이 65세 미만인 연금수급자의 연금액은 매 1년에 대해 6%씩 감액되었으며, 65세 이후에 퇴직하는 연금수급자의 연금액은 매 1년에 대해 7%씩 증액되었다(김상호 외 2003, p.107).

기초연금 운영에 소요되는 비용은 사용자, 자영자 및 정부가 부담했으며, 피용자는 재원조달에 참여하지 않았다. 피용자의 보험료는 임금에 보험료율(1997년, 6.83%)을 곱하여 산정되었는데, 이를 사용자가 전액 부담했다. 자영자는 보험료로 소득의 6.83%를 본인이 전액 부담했고, 제도운영에 소요되는 나머지 비용은

정부가 부담했다. 보험료납부상한선을 적용하지 않고 모든 소득에 대해 보험료를 부과했지만 보험료수입 부족으로 1997년에는 총지출의 32%가 정부예산에서 충당되었다. 총지출에서 차지하는 정부지원율은 계속 상승한 반면, 1991년의 세법 개정으로 소득세율이 인하됨에 따라 정부재원에서 이를 충당하기가 어려워졌다. 이것이 스웨덴이 연금 개혁을 실행한 주된 이유 중의 하나이다 (Heese 1999, p.165).

부가연금(ATP)은 부과방식(*pay-as-you-go*) 소득비례연금이며 확정급여(DB) 방식으로 운영되었다. 가입대상은 16세 이상 65세 미만의 모든 근로자, 자영자, 공무원 및 사회보장급여 수급자였다. 1994년까지는 피용자의 보험료를 전액 사용자가 부담했다. 그러나 1995년부터 피용자가 보험료의 일부를 부담하기 시작했고, 피용자 보험료율이 연금법 개혁에 대비하여 1997년에 6.95%로 인상되었다. 사용자는 피용자 임금의 6.4%에 해당하는 보험료를 부담했으며, 자영자는 소득의 13%를 보험료로 부담했다. 보험료는 보험료납부상한선까지의 소득에 대해 부과되었으며, 보험료납부상한선은 해당연도 기초소득액의 7.5배로 설정되었다. 참고로 1998년 보험료납부상한선의 월소득은 2만 2,750크로네(2,506€)이었다. 최소가입조건으로 3년 이상 가입하고 퇴직할 때 연금이 지급되었는데, 60세에 조기퇴직하면 연금액이 감액되고 퇴직연령을 69세까지 늦추면 연금액이 증액되는 규정은 기초연금에서와 동일하였다.

부가연금(ATP)의 연금액은 개인기여점수, 해당연도 기초소득액 *base amount* 및 가입기간에 기초하여 산정되었다. 개인기여점수는 소득수준이 가장 높은 15년을 기준으로 하여 계산되었다. 보험료 납부상한선까지의 해당연도 본인소득에서 해당연도 기초소득액을 차감한 후, 이 차액을 해당연도 기초소득액으로 나누면 해당

연도의 개인기여점수가 산출된다. 따라서 해당연도의 본인소득이 해당연도 기초소득액보다 5배 많은 근로자라면 해당연도에 대해 4점의 개인기여점수가 산출된다. 급여산정에 인정되는 소득은 보험료납부상한선인 해당연도 기초소득액의 7.5배로 제한되었다.

이러한 방법으로 산출된 15년의 개인기여점수를 합산하고, 이를 15년으로 나누면 최종적인 개인기여점수가 산출되었다. 연금 급여로 개인기여점수에 해당연도 기초소득액을 곱한 금액의 60%에 해당하는 금액이 지급되었으며, 30년의 가입기간을 충족시키지 못하면 연금급여가 이에 비례하여 삭감되었다. 따라서 가입기간이 30년인 근로자에게 이전 소득의 60% 정도가 보장되었으며, 가입기간이 30년을 초과하더라도 연금액이 인상되지는 않았다. 이는 30년 초과 가입기간에 대해 보험료 납부의무는 주어지는 반면 이 기간이 연금산정에 반영되지 않았기 때문이다. 해당연도 기초소득액이 소비자물가지수에 연동되어 있기 때문에 연금수급 개시 이후의 연금액은 소비자물가상승률에 따라 인상되었다.

$$\text{연금급여} = 0.6 \times \text{개인기여점수} \times \text{해당연도 기초소득액} \times t/30$$

(t는 최대 30)

② 기존제도의 성과와 문제점

기초연금(AFP)에서 3년 이상 국내에 거주한 외국인을 포함한 모든 사람에게 정액의 기초연금을 지급했고, 이는 노후의 기초생활을 보장하는 데 기여했다. 그리고 부가연금(ATP)에서 초기가입 세대에 대해 가입기간이 20년을 초과하지 않아도 퇴직 시 연금을 지급하는 경과규정을 두었다.

그 결과 1980년대 초부터 완전노령연금을 수급하는 가입자가

발생하기 시작했으며, 부가연금에서 연금을 전혀 수급하지 못하거나 수급하더라도 금액이 적은 사람에게는 특별부가연금(STP)이 지급되었다. 부가연금의 도입은 노령계층의 경제생활 개선과 빈곤완화에 크게 기여했다. 이를 구체적으로 살펴보면 1980년대에 퇴직근로자가 받은 평균 연금액은 1960년의 3배로 증가하였다 (Palme 2003, p.3). 이러한 성과에도 불구하고 스웨덴의 공적연금은 다음과 같은 심각한 문제에 직면해 있었다.

첫째, 부과방식 연금을 채택하고 있는 사회보험 선진국에서 공통적으로 발생하는 재정위기이다. 부과방식은 인구구조의 변화와 낮은 경제성장률에 민감하게 반응한다.¹¹⁷⁾ 스웨덴에서는 고령화가 가속화되고, 의학의 발달로 기대여명이 지속적으로 증가했으며, 1980년대에 장기불황을 경험했다. 예를 들면 1970년과 1998년 사이에 65세 남자의 기대여명은 2세 연장되어 16년이 되었고, 65세 여자의 기대여명은 3세 연장되어 20년이 되었다.

부가연금에서 급여가 소비자물가지수에 연동되어 있는 것과 달리, 보험료수입은 임금상승률에 연동되어 있었다. 장기불황으로 경제성장률이 소비자물가상승률보다 낮았고, 이러한 낮은 경제성장률이 임금인상을 억제함으로써 연금재정을 압박하였다. 이에 따라 완충기금(buffer fund)에서의 지원을 통해 단기재정위기를 극복해야 했다. 장기불황은 복지국가를 운영하는 데 소요되는 복지비용을 조달해야 하는 정부재정에 심각한 타격을 주었으며, 지속적인 큰 폭의 재정적지는 국가채무를 증가시켰다.

둘째, 소득비례연금인 부가연금의 연금액을 산정할 때 적용되는 보험료납부상한선의 비현실성 문제이다. 부가연금의 보험료납부상한선으로 해당연도 기초소득액의 7.5배가 적용되었으며, 기초

117) 관련 이론분석은 김상호 외(1999, p.169) 참조

소득액은 평균임금의 약 4분의 1 수준으로 설정되어 소비자물가지수에 연동되어 인상되었다. 기초소득액이 낮은 수준으로 설정되었고 일반적으로 소득상승률이 물가상승률보다 높기 때문에 취업기간 중 빠른 시기에 이 보험료납부상한선에 도달하는 가입자가 많이 발생하게 되었다. 이들에게 부가연금에서 제공하는 연금은 본래의 기능인 소득비례연금이 아닌 낮은 수준의 정액연금으로 전락하게 되었다. 부가연금 도입 초에는 보험료납부상한선을 초과하는 소득을 가진 계층이 제한적이었지만, 1990년대 초에는 10% 이상의 가입자가 보험료납부상한선을 초과하는 소득을 가지고 있었다. 더욱이 이러한 추세는 시간이 경과함에 따라 가속화되어 문제를 악화시킬 전망이다.

셋째, 연금재정에의 기여와 급여의 연결고리가 미약했다. 우선 급여산식에서 사용하는 개인기여점수 산정방식의 문제이다. 개인기여점수는 소득수준이 높은 15년의 소득을 이용해 산정되었기 때문에, 생애취업소득이 동일한 가입자라면 연도별 소득차가 적은 가입자보다 소득차가 큰 가입자가 유리하였다. 예를 들어 동일한 시기에 30년 동안 취업해 동일한 금액의 생애취업소득을 기록한 두 가입자가 있을 때, 지속적으로 비슷한 소득을 기록한 가입자보다 연도별로 소득 차이가 컸던 가입자가 유리했다. 30년 이상 취업 시 보험료 납부는 지속되는 반면, 연금산정으로 인정되는 기간은 30년으로 제한한 규정 역시 조기퇴직을 유도하여 노동공급을 축소하는 부정적인 역할을 하였다. 이 같은 불합리한 규정은 저소득 장기취업자에게 불리한 반면 장기간 교육으로 노동시장에 늦게 진입하는 근로자, 기간별 소득 차이가 큰 자영자, 그리고 자녀양육 등으로 단기간 취업하는 여자에게 유리하였다.

넷째, 부가연금의 연금액이 적거나 아예 수급자격이 없는 사람에게 사회정책적 차원에서 지원하는 특별부가연금(STP)이 점진적

으로 인상되었는데, 이는 저소득 계층이 취업을 기피하고 조직퇴직을 선호하게 하는 도덕적 해이를 유발했다. 소득이 낮은 계층이 장기간 취업할 때 수급하는 부가연금의 연금액과 취업을 전혀 하지 않거나 단기간 취업한 사람이 부가연금과 특별부가연금에서 수급하는 연금액 간에 큰 차이가 없기 때문이었다(Palme 2003, p.4).

3) 최근 동향: 1999년 개혁

① 개관: 개혁의 배경, 과정, 주요 내용

스웨덴은 1999년에 공적연금의 기본틀을 2층구조에서 1층구조로 바꾸는 연금개혁을 실시했고 개혁내용이 이때까지의 공적연금에서 다루지 않은 다양한 방법을 동원해 장기지속가능성을 확보했다는 점에서 이 분야에 관심이 있는 여러 나라의 관계자들을 놀라게 했다.

연금개혁에 나선 배경은 크게 두 가지이다. 하나는 장수화에 따른 수급자 증가와 평균연금액 상승으로 연금재정이 악화했고 낮은 경제성장률이 이를 가속화시키는 등 인구구조와 경제성장이 과거에 예상했던 수준과 크게 달라졌기 때문이다. 2000년의 수급자/노동연령인구 비율 30%가 2025년에는 41%로 증가할 전망이고 연평균 2%대 성장률이 기대되었는데 1990년대 초에는 마이너스 성장을 보였다.

다른 하나는 연금제도에 내포된 불공평하고 불합리한 요소를 시정할 필요가 있었다. 부가연금의 15년률, 30년률이 지닌 불공평성과 보험료가 징수되는 소득이 급여계산 시에는 고려되지 않는 불합리성이 그것이었다. 15년률에서는 취업기간 중 같은 소득을 벌어들여 같은 보험료를 냈어도 취업기간의 일정기간 중 소득이 많은

이들의 연금액이 더 커지는 모순이 발생했고, 30년률에서는 30년 이상 취업해도 연금액이 올라가지 않는 모순점이 지적되었다. 그리고 보험료는 기초액의 7.5배 이상 소득에서도 징수했는데 연금 계산 시에는 이들 소득이 반영되지 못했다.

이 같은 문제점을 개선하기 위해 스웨덴 정부는 여야가 초당파적으로 제도개혁에 참가, 정치가 주도로 개혁을 추진할 수 있었다. 그 경과를 간략히 정리해 보자.

1991년 11월 여야 7개 당 대표로 구성된 ‘연금위킹그룹’이 설치되었다. 여기에 전문가 수명이 전문위원으로 참가하고 사회보험 담당장관이 그룹의 좌장을 맡았다. 1994년 1월에 근본적 개혁안이 5개당(여당 4당, 야당 사민당) 합의로 성립하여 2월에 ‘연금위킹그룹보고서’가 제출되고 이를 토대로 논의가 행해져 5월 정부는 ‘공적연금개혁’을 국회에 제출, 6월에 승인받았다.

곧바로 5당 합의에 참가한 각당 대표로 구성된 ‘연금개혁실시그룹’이 설치되고 세부적인 검토를 거쳐 1997년 11월 개혁의 가이드라인인 ‘연금개혁실시그룹’ 검토안에 입각한 사회성 개혁안이 작성되어 각계의 의견을 수렴한 다음, 연금개혁실시그룹이 최종 합의에 도달했다. 1998년 4월에 연금개혁관련 2법안(소득비례노령연금법, 최저보증연금법)을 국회에 제출, 6월에 가결, 성립한다.

위와 같은 개혁과정에서 주목할 점은 위킹그룹에 이해관계단체 대표를 넣지 않고 정치가 주도로 작업을 추진했다는 점, 법안 제출까지 7년이라는 긴 시간을 들여 인내심을 갖고 조정해 왔다는 점이다. 이때 보여 준 위킹그룹의 합의형성과정은 스웨덴 정치의 장점인 ‘합의정치consensus politics’의 전형적 예라고 일컬어진다.

개혁으로 바뀐 주된 내용을 정리하면 그동안 기초연금과 부가연금의 2층구조이던 공적연금을 소득비례연금의 1층구조로 바꾸고, 18.5%로 고정시킨 보험료 중 2.5%는 적립방식으로 운영하고

나머지 16.0%는 명목확정기여(NDC) 방식으로 운영하는 등 확정급여(DB)방식에서 확정기여(DC)방식으로 전환하며, 연금재정위기 시 국회의결 없이 자동적으로 급여수준을 (하향)조정하는 ‘자동재정균형장치(automatic balance mechanism)’를 도입한 점이다.

그리고 구 제도에서 사회보험료 방식의 재정방식에도 불구하고 정부재정에 큰 부담(폐지 직전, 재정부담 40%)을 안겨 온 기초연금 및 특별부가연금을 폐지하고 연금이 없거나 소득비례연금액이 최저보증액을 밑도는 이들에게 그 차액을 보상해 주는 최저보증연금을 전액 국고로 지급했다.

이때 자산조사는 행하지 않으며 소득비례연금액만 고려대상이 된다. 불공평의 원인이었던 기여와 급여의 불완전한 연결고리를 시정, 취업기간 중 소득이 많았던 15년에 기초하여 연금을 산정 하던 방식(15년률)을 폐지하고 생애 취업기간에 납부한 보험료 총액에 기초하여 연금액이 산정되도록 했다.

신 제도의 소득비례연금에서는 구 부가연금에서 추구하던 소득 재분배 기능을 제거하는 대신 소득재분배 목표는 정부예산에서 지원되는 최저보증연금으로 넘겨졌다. 신 제도는 단계적으로 도입되어 1954년 이후 출생자에게만 전적으로 적용되고 1938년부터 1953년까지의 출생자는 출생연도가 늦을수록 기존제도 적용비중을 줄이고 신제도 적용비중을 늘렸다(<표 5-6> 참조). 그러나 1937년 이전 출생자에게는 기존제도를 그대로 적용, 변경에 따른 혼란을 최소화했다(Palme 2003, p.8).

< 표 5-6 > 연금산정시 출생연도별 신연금제도의 적용비율

출생연도	신 연금 적용비율	구 연금 적용비율
1938	4/20	16/20
1939	5/20	15/20
1940	6/20	14/20
1941	7/20	13/20
1942	8/20	12/20
1943	9/20	11/20
1944	10/20	10/20
1945	11/20	9/20
1946	12/20	8/20
1947	13/20	7/20
1948	14/20	6/20
1949	15/20	5/20
1950	16/20	4/20
1951	17/20	3/20
1952	18/20	2/20
1953	19/20	1/20
1954	20/20	0/20

자료: Heese(1999, p.178)

② 소득비례연금(Income Related Old-Age Pension¹¹⁸⁾)

구 제도에서는 노령급여, 장애급여, 유족급여의 3종이 있었는데 신 제도에서는 노령급여만으로 한정하고 장애연금과 유족연금은 별도 제도로 구분하였다.

(가) 기여구조

가) 보험료율, 18.5%로 고정

보험료율을 장애 연금수급권 대상이 되는 보험료부과액의 18.5%로 고정했다. 보험료부과액은 전체소득에서 사회보험료 지불액을 차감한 금액이다. 전체 소득에는 세금부과 대상인 취업소득 외에 실업급여, 질병수당, 아동수당 같은 사회보장급여도 포함된다.

단, 해당연도 소득이 소득기초액의 24% 이하인 사람은 보험료 납부대상자에서 제외되며 보험료납부가 제외된 기간은 연금산정에 반영되지 않는다. 보험료 납부 제외 소득은 1998년에 1년 기준으로 8,736 크로네(962€) 이하였다.

기여의무자는 취업소득이 있는 근로자, 자영업자, 사업주로 기여 대상소득은 근로자 소득기초액(구 증액물가기초액)의 7.5배까지, 사업주는 이를 초과하는 임금부분이다. 7.5배 초과부분은 연금권이 생기지 않으므로 조세와 마찬가지로. 2000년부터 2003년까지의 실제보험료율은 전체소득에 대해 근로자 본인은 7%, 사업주는 10.21% 자영업자는 17.21%로 설정되었다.

물론 자영업자는 피용자의 본인부담보험료 상당액을 함께 기여해야 한다. 이상의 비율을 보험료부과액 기준으로 환산하면 근로자

118) 이하의 기술은 岩間大和子(2004) 기술을 상당부분 참조하였다.

+7.53%, 사업주는 10.98%, 자영업자는 18.51%에 상당한다. 이 무렵까지는 보험료가 노사 절반씩 부담이 아니라 사업주 부담이 높게 왔다.

나) 연금자격부여액: 연금 크레딧

실제 소득이 없어 기여분이 없더라도 명목상의 소득(연금자격 부여액)을 가정하여 연금권을 부여하는 제도로 새롭게 창설되었다. 명목 소득에 상당하는 보험료는 국가가 부담한다. 여기에는 ① 영아, 유아 양육자 ② 군복무자 ③ 장학금수령 학생 ④ 장애연금 수급자가 포함된다.

(나) 급여구조

가) 확정급여(DB)방식에서 확정기여(DC)방식으로

구 제도는 대부분의 선진국들이 채택하고 있는 확정급여방식, 즉 급여내용을 정해 놓고 그에 필요한 보험료 수준을 결정하는 방식이었다. 이를 확정기여방식, 즉 보험료율을 정해 놓고 그에 맞춰 급여수준을 정하는 방식으로 전환하여 제도의 장기지속성을 강화했다.

나) 부과방식 적용부분을 명목확정기여(NDC)로 전환

구 제도 하에서 부과방식으로 운영되던 부분을 명목확정기여 방식으로 변경했다. 명목확정기여 방식은 재정방식에서 매년 들어오는 보험료 수입의 대부분을 그 해 연금급여로 사용하는 부과 방식이지만 수급자의 장래 연금액 계산 시에는 명목상의 보험료 적립금총액이 고려되는 방식이다. 개인의 연금권총액은 기여한 보험료총액(매년 보험료의 0.7%의 관리운영비 차감)과 가상운영

수익의 합계인데 가상운영수익은 전 가입자 명목소득상승률에 기초한 이자 외에 수급개시 전 사망자 기여보험료를 같은 연령대 가입자에게 분배한 액을 더한 값이다. 연금권총액은 개인별 연금계정(individual account)에 기록되어 적립된다.

다) 적립방식 적용부분 도입

소득비례연금의 보험료 18.5% 중 2.5% 포인트에 상당하는 보험료를 확정기여방식에 의해 적립, 시장에서 운용했다. 운용은 개인의 선택에 따라 민간기업에 맡겨도 좋고 정부가 운영하는 AP 기금에 맡겨도 된다. 이로 인해 그렇지 않아도 강제가입 기업연금으로 규모가 큰 스웨덴의 연기금 시장이 더욱 커지고 있다.

라) 각 세대 평균여명을 고려한 수급개시 연금액 결정

수급 개시 시점의 연금액은 연금권총액을 동일연도 출생세대 cohort의 예상 평균여명연수로 나눈 값이다. 동일연도 출생세대의 평균여명이 길어지면 그 세대는 수급개시 시점에 낮은 연금액으로 수급생활을 시작한다. 이와 별도로 수급기간 중 다른 요인(가령 출산율 저하, 성장률 저하 등)의 이유로 연금액을 줄여야 할 때 추가적으로 하향조정될 수 있다.

마) 경제조정슬라이드제 도입

수급액이 결정된 연금은 구 제도에서는 물가슬라이드가 적용되어 수급액이 (상향)조정되었는데 신 제도의 부과방식 연금부분은 매년 물가와 실질소득상승률을 고려한 '경제조정슬라이드'로 조정된다. 실질소득슬라이드 분에는 예측기준치 연 1.6%가 지급 개시 시점부터 연금액 계산과 조정 시 배려되고 있다. 따라서 실질소득상승률이 1.6%보다 높냐 낮냐에 따라 연금급여 조정률이 물가상승

를 이상, 이하로 조정된다(<표 5-7> 참조).

실질소득상승률(1.6%)이 예측기준치(1.6%)와 일치하면 연금액은 소비자물가상승률(3.1%)만큼 인상된다(case 1). 그러나 실질소득상승률(2.3%)이 예측기준치를 상회하면 이 차이를 물가상승률에 합산(3.8%)한 만큼 연금액을 인상하며(case 2), 실질소득상승률(0.6%)이 예측기준치를 하회하면 물가상승률에서 이 차이를 차감(2.1%)한 값만큼 연금액을 인상한다(case 3). 이처럼 연금액이 물가변동 외에 실질소득상승률을 반영토록 함으로써 일정수준의 구매력을 유지하는 동시에 재정안정을 도모했다.

<표 5-7> 실질소득상승률 차이에 따른 연금급여 조정률

구 분	case1	case2	case3
물가상승률	3.1%	3.1%	3.1%
실질소득상승률	1.6%	2.3%	0.6%
소득상승률 전망치(1.6%)와 실제치와의 차이	0%	0.7%	-1.0%
연금급여 조정률	3.1%	3.8%	2.1%

주: 3.1%의 물가상승률과 1.6%의 소득상승률을 가정

자료: Heese(1999, p.178)를 보완

바) 자동재정균형장치 도입

세대평균여명을 고려한 수급개시 연금액 결정 조치와 경제조정 슬라이드제 도입으로 구 제도에 비하면 급여액 조정이 신속적으로 바뀔 전망이다. 그런데 예상을 뛰어넘는 저출산율, 장수화, 시장금리 하락 등의 이유로 연금재정이 위기적 상황에 빠지면 국회의결을 거치지 않고 자동적으로 연금액슬라이드율과 가상운용수익률을 제한하는 자동재정균형장치가 도입되었다.

상세한 내용은 2001년 5월 제정한 자동재정균형장치에 관한 법률로 규정되었다. 이를 위해 부과방식부분의 연금자산과 연금채무 관계를 나타내는 균형비율(balance ratio)이 매년 작성, 보고되고 있다. 동 비율은 (보험료자산+연금적립금)/연금채무잔고로 계산되며 1보다 크면 균형상태를 유지하고 있다고 보고, 1보다 작으면 위험신호로 받아들여 자동재정균형장치가 발동된다.

이때 연금슬라이드율과 가상운용수익률을 균형슬라이드라는 신 슬라이드 개념을 이용하여 하향조정, 자동적으로 급여수준을 낮춘다. 마찬가지로 1을 넘으면 본래의 연금수준을 회복할 때까지 균형슬라이드를 이용하여 상향조정 작업에 나선다.

사) 급여계산 시 불공평 시정

신 제도에서는 구 제도에서 문제가 된 15년률, 30년률에 따른 불공평을 해소하기 위해 연금급여가 전 취업기간 기여분에 대응해 결정되도록 바꾸었다.

아) 수급개시연령 탄력화

구 제도에서는 수급개시연령이 65세였는데 신 제도에서는 61세 이후로 하향조정되었다. 수급개시연령에 상한은 없고 피보험자 자격도 상한이 없어 나이에 관계없이 보험료 기여가 가능하다.

더불어 종래 61세부터 65세 미만의 수급자에게 지급하던 부분 연금은 폐지되었지만, 61세부터 수령하는 조기노령연금은 부분연금(1/4, 2/4, 3/4)을 선택할 수 있도록 하여 가입자의 선택권을 확대했다.

자) 연금기록 통지

사회보험사무소는 매년 모든 피보험자에게 연금보고서를 송부해야 한다. 여기에는 부과방식 연금부분의 연금권총액, 적립방식 연금부분의 적립금, 전년대비 증감액, 장래 예상연금액, 개인연금권 등의 정보가 기술된다.

차) 소득대체율 하락

연금개혁 작업 당시에는 신 제도 하의 연금액과 소득대체율은 구 제도 하의 그것과 큰 차이가 없을 것으로 예상되었다. 그렇지만 정부의 2002년 표준예측¹¹⁹⁾(합계특수출생률 1.8%, 소득상승률 1.8%, 적립금 운용수익 3.25% 가정)에 따르면 65세 수급 시점의 평균연금액은 근로세대 평균소득 대비 1938년생 69%, 1950년대 후반생 60%, 1990년생 55%로 줄어드는 것으로 나타나고 있다.

③ 수익연금: 적립방식 부분

수익연금은 노후보장에 공공부문과 민간부문의 역할을 절묘하게 조화시킨 예이다. 수익연금은 정치적 타협의 산물로 보수당이 이전보다 높은 보험료율을 수용하는 대신 민영보험적 요소가 강한 이 제도를 요구해 관철한 제도이다(Palme 2003, p.8).

수익연금에서는 2.5%의 보험료 수입을 적립방식으로 운영한다. 납부한 보험료에서 관리운영비를 차감한 금액을 개인계정에서 운영하며, 원금과 운영수익을 개인계정별로 적립하고 퇴직 시 이를 연금으로 지급한다.

119) The National Social Insurance Board(2002, 2003) p.43, 岩間大和子(2004) 圖 4

소득비례연금과 수익연금의 주요 차이 중 하나는 전자가 부과 방식으로 운영되는 반면 후자는 적립방식으로 운영된다는 점이다. 연금보험료는 재무부에서 징수하는데, 징수된 보험료는 수익연금관청(PPM)으로 이체된다.

개별가입자는 보험료와 운용수익으로 구성되는 적립된 연금자산을 정부에서 인정한 민영기금이나 정부 운영기금(AP기금) 중에서 5개까지 선택해 자유롭게 관리할 수 있으며, 주중 아무 때나 본인의 적립금을 운용할 기금을 교체할 수 있다(기금교체 시 소요되는 비용은 없음).

수익연금관청은 매일 기금교체 상황을 파악하여 기금관리자에게 통보하는데, 기금관리자에게는 가입자 개인에 관한 정보가 제공되지 않는다. 이렇게 축적된 연금자산은 가입자가 61세에 도달하면 잔여생애기간에 적절히 배분될 수 있도록 수익연금관청이 제시하는 종신연금의 형태로 지급받을 수 있으며, 본인이 희망하면 개인계정에 그대로 남겨둘 수도 있다. 2003년 시점의 수익연금관청에 대한 행정수수료는 기금의 0.3%이며, 기금관리자의 행정수수료는 기금의 0.5%이다.

④ 최저보증연금(Guaranteed Pension)

국고를 재원으로 노후에 최저보증 이상의 생활을 약속하는 ‘최후 보루’ 기능의 제도이다. 지급자격 결정 시 소득비례연금액만을 고려하며 개인연금이나 기업연금 수급액은 고려하지 않는다. 기업연금과 개인연금 등 사적연금 상품을 활성화하고자 하는 취지의 이 규정은 여타 국가에서 기초생활보장을 위한 정부보조금을 지급할지의 여부를 판단할 때 사적연금 수급액을 포함시키는 것과 대조된다.

최저보증연금은 거주요건을 충족시키면서 소득비례연금을 수급하지 못하는 65세 이상인 자에게 지급하며, 소득비례연금이 최저보증액을 초과하지 못하는 사람에게는 최저보증액과 소득비례연금의 차액을 지급한다. 만액연금을 수급하기 위해서는 25세부터 64세까지 40년 동안 스웨덴에 거주해야 하며, 이보다 부족하면 거주연수에 비례하여 감액된다. 다만 16세부터 24세까지 취업해 해당연도 기초소득액 이상의 소득을 벌어 소득비례연금에 가입했으면, 이 기간이 최저보증연금 수급에 필요한 거주기간으로 인정된다.

최저보증연금액은 2003년 기준 독신자가 물가기초액(구 제도의 기초액 상당, 3만 8,600크로네)의 3.07배(11만 8,500크로네), 부부는 1인당 2.72배(10만 5,000크로네)이다.

최저보증연금액은 ① 소득비례연금이 없거나 물가기초액의 1.26배(부부 1인당 1.14배) 이하일 때 - 물가기초액의 2.13배(8만 2,218크로네)에서 소득비례연금액을 뺀 금액, 단 부부는 1인당 물가기초액의 1.90배(7만 3,340크로네)에서 소득비례연금액을 뺀 금액 ② 소득비례연금이 물가기초액의 1.26배(부부 1인당 1.14배) 초과 약 3.07배(부부 1인당 2.27배) 미만일 때 - 최저보증연금액에서 소득비례연금액을 차감한 금액. 약 3.07배에서 제로가 됨

물가기초액은 매년 소비자물가상승률에 따라 바뀌며 최저보증액도 자동적으로 물가에 슬라이드된다. 또 최저보증연금 만액은 구 제도상의 기초연금과 특별부가연금 합계액보다 높아 보이지만 1999년 개혁 때 세제상의 공적연금수급자특별공제가 폐지되어 과세되기 때문에 세후연금액은 거의 동일하다.

⑤ 개혁의 평가

스웨덴의 1999년 개혁이 많은 나라와 전문가들로부터 주목받는 것은 첫째, 보험료율을 고정시켜 불안감을 불식시키면서 부과방식의 확정급여(DB)방식에서 확정기여(NDC, DC)방식으로 전환하고 불확실한 미래의 출산율, 평균여명, 금리, 소득증가율을 연금급여산식이 흡수, 조정할 수 있도록 함으로써 장기지속성을 보장하는 체계로 바꾸었기 때문일 것이다.

둘째, 연금액을 포함한 연금의 장래 비전에 대해 당국이나 가입자가 일정수준 전망할 수 있게 됨으로써 제도개편에 따른 추가비용을 치르지 않고 (수급액 삭감에 대한) 양해를 구할 수 있게 되었다는 것이다. 장애연금과 유족연금을 노령연금과 구별하여 별도 제도로 구분함으로써 당국은 연금재정의 흐름을 투명하게 유지할 수 있게 되었고, 가입자는 연금산식의 변동을 통한 장래 연금액에 대해 개략적인 전망을 세울 수 있게 되었다. 2.5% 보험료에 의한 적립방식 연금과 16.0% 보험료에 의한 명목확정기여 연금에 대한 가입자별계정의 정보가 매년 통보될 수 있게 된 것은 신뢰감 회복을 위한 획기적 조치라고 할 것이다.

셋째, 연금제도를 둘러싼 미래의 불확실한 환경변화에 수급자와 가입자가 능동적으로 대비할 수 있는 체계를 구축했다는 사실이다. 출산율이 낮고 자본시장이 침체를 보이고 경기가 안 좋으면 기수급자는 물론 신규 수급자들도 연금액이 연동하여 줄어들 수 있다는 사실을 사전인지함으로써 노후소비계획 조정, 은퇴시점 선택과 고령기 취업여부, 기업연금과 개인연금 등 사적연금 활용 등을 통해 스스로 노후를 대비케 하는 유인을 부여하고 있다.

넷째, 기업의 사회보험료 부담을 대폭 줄이고 이를 근로자 부

담으로 전가하면서 확정기여(DC)방식을 채택, 노후대비저축으로서의 공적연금을 부각시켜 수용시켰다는 점이다. 이로써 기업 등은 준강제가입의 직역연금에 충실해질 수 있는 여력을 갖추게 되었다.

다섯째, 획기적 개혁으로 일컬어지는 조치인 보험료율 고정, 확정기여방식으로서의 전환, 명목확정기여제 도입, 수급액 계산 시 평균여명 고려, 자동재정균형장치 등의 조치를 동시에 행해 소정의 효과를 얻기 위해서는 기초연금과 부가연금의 2층구조를 소득비례연금의 1층구조로 단순화해야 했다는 사실이다. 단순화에 따라 배제된 소득재분배기능은 기존의 기초연금, 부가연금에서 최저보증연금이라는 별도 제도로 일원화되었고, 소득비례연금에서는 육아, 병역의무수행, 면학, 장애로 인한 미취업자에 대한 명목소득(연금자격부여액)에 상응하는 보험료 지원으로 한정되었다.

(3) 일본

1) 개요

가장 오래된 공적연금제도는 1939년에 실시된 선원보험이다. 그렇지만 현 공적연금의 직접적인 기원은 일반 남자노동자를 대상으로 한 노동자연금보험법(1942년)이다. 노동자연금보험법은 당시 전황이 악화되면서 많은 여자들이 노동현장에 투입되고 징용공이 증가하면서 여자노동자에 대한 적용확대, 광부에 대한 가입기간 가산 및 국고부담 증대가 추가되면서 후생연금보험법(1944년)으로 개정되었다.

제2차 세계대전 종료 후 1년 만에 후생연금 가입자수는 급격히 감소하고 인플레이션에 대한 급여가치 보존이 어렵게 되자 후생연금은 명맥만 간신히 유지되었다. 1961년에 자영자, 5인 미만 사

업장 노동자, 농민, 실직자들까지 포괄하는 국민연금제도가 후생연금과 별도로 만들어지면서 분립형의 전 국민 포괄 연금제도가 구축되었다.

1965년에 1만 엔 연금, 1969년에 2만 엔 연금을 도입하고 1973년에 물가슬라이드제를 도입하면서 표준보수의 재평가를 통한 임금슬라이드제를 함께 도입하였다. 기초연금 도입(1985년¹²⁰) 이후에도 1989년의 완전자동물가슬라이드제 도입, 1990년의 피용자연금 제도 간 비용부담 조정사업개시 등 더 내고 덜 받는 방향의 모수치개혁 작업은 1994년, 1999년, 2004년의 제도개혁에서도 반복되었다.

최근 10여년 사이에 행해진 주된 개혁내용을 살펴보자. 1994년 개혁에서는 연금보험료를 2025년까지 30% 약간 못 미치는 수준까지 단계적으로 올리고 5년마다 실시하는 급여조정(슬라이드)시 총임금 아닌 순임금^{net wage} 변동에 기초해서 계산했으며 후생연금 정액부분 수급연령을 60세에서 65세로 2001년부터 3년마다 한 살씩 늦추었다. 1997년에는 JR, JT, NTT¹²¹)의 세 공제연금을 후생연금에 통합하였다. 1999년 개혁에서는 후생연금 급여수준을 5%포인트 인하하고 급여조정 시 물가와 임금에 연동시키던 것을 물가로 한정하여 급여 증가를 억제하며 보험료를 총보수 대상으로 징수하고 소득비례 부분의 지급개시연령을 60세에서 65세로

120) 1985년의 연금개혁으로 후생연금 가입자는 신설된 기초연금(국민연금)에 당연히 가입해 피용자는 제2호 가입자, 배우자는 별도의 기여금 없이 제3호 가입자로 되었다. 이때부터 전업주부도 연금수급권을 확보, 1인1연금제가 성립되었다. 이때부터 후생연금과 공제연금 등은 기초연금(정액연금)과 소득비례연금으로 분화되었다.

121) Japan Railroad 동일본여객철도(주)의 7사로 구 국유철도, Japan Tobacco 일본담배산업(주)으로 구 일본전매공사, Nippon Telegraph and Telephone 일본전신전화(주) 구 우정성 전신국

2013년부터 단계적으로 늦추었다. 2004년 개혁에서는 기초연금의 국고부담을 2004년부터 2009년까지 기존 3분의 1에서 2분의 1로 인상하며, 후생연금 보험료율은 현 13.58%에서 2004년 10월에 13.934%, 이후 연 0.354%씩 올려 2017년에 18.3%까지 인상하고 이 부담범위 안에서 급여수준을 50% 이상 수준(현 59%)으로 유지하기로 하였다. 국민연금 보험료도 현 1만 3,300엔에서 2005년 4월부터 연 280엔씩 인상되어 2017년에는 1만 6,900엔(2004년 현가 기준)으로 올리며 임금재평가(임금슬라이드)와 연금액조정(물가슬라이드)에 거시경제슬라이드¹²²⁾ 방식을 도입하고 기수급자 연금액도 슬라이드 조정하여 급여증가를 억제하기로 했다.

그동안 공적연금은 세대와 세대가 서로 돕는 세대 간 부양구조를 전제로 운영돼 왔지만 소자녀화, 장수화가 예상보다 급속히 진행하면서 연금당국에서는 이 같은 세대 간 부양 구조로는 미래에 안정적인 연금체계를 지속시킬 수 없을 것으로 내다보고 위에서 살펴본 바와 같은 모수치개혁을 중심으로 한 단계적 개혁을 추진하고 있다. 이 과정에서 야당은 2004년도 법개정 시 1985년에 도입한 기초연금과 소득비례연금의 구조를 지닌 공적연금의

122) 2004년 10월에 도입된 제도로 이는 연금액 조정 시 거시경제의 변동을 반영하지는 것으로 구체적으로는 노동력인구 감소에 따른 가입자 감소와 평균연령 증가에 따른 수급자 증가를 반영하지는 것이다. 이 값이 반영되면 가입기간 임금은 “1인당 가처분임금 증가율-거시경제슬라이드 조정률(0.9% 예상, 2013년까지)”로 재평가되고 연금액은 “물가상승률-거시경제슬라이드 조정률”로 조정된다. 그 결과 연금의 소득대체율은 모델세대(4인 가구 전업주부)가 59.3%에서 50.2%(2023년)로 낮아질 전망이다. 거시경제슬라이드 조정률은 피보험자 감소율 0.6%와 수급자수 증가율 0.3%의 합계치다. 물론 임금과 물가 상승률이 0.9% 미만이면 연금액을 0.9% 이상 낮추지 않고 임금과 물가가 하락하는 때에도 임금과 물가하락분 이상으로 낮추지 않을 계획이다. <http://www.h3.dion.ne.jp/~nen/rourei/rou-kisogaku.htm>

기본틀을 스웨덴 방식(최저보증연금 + 소득비례연금)으로 바꾸는 법안을 국회에 내놓았고, 정부·여당도 이에 대응하기 위해 후생연금(일반 근로자)과 공적연금(공무원 등)의 통합을 포함한 연금일원화 구상 등 지금까지의 모수치개혁을 넘어서는 구조개혁안을 진지하게 검토하기 시작했다.

2001년도 『국민생활기초조사』에 따르면 공적연금이 노인세대 평균소득(319만 3,000엔)에서 65.7%를 차지하며, 공적연금을 지급받는 노인세대의 59.5%가 공적연금에만 의존하여 생활하고 있다(김상호 외 2003, p.47). 이는 일본의 노후생활보장에서 공적연금이 주수입원으로 중요한 위치를 차지하고 있음을 보여 준다. 이하에서 일본의 공적연금제도의 내용과 최근 동향을 살펴보자.

2) 연금제도의 내용

공적연금은 기초연금인 국민연금과 소득비례연금인 피용자연금의 두 기둥 구조로 구성되어 있다. 첫째 기둥인 국민연금은 노후생활의 기초보장을 목적으로 하는 기초연금이며, 가입대상자는 일본에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 국민이다.

국민 전체를 가입대상으로 하며 가입대상 집단별로 보험료 부담능력이 상이한 점을 반영하여 적용대상을 3종류로 분류, 제도를 운영하고 있다. 제1호 가입자에는 자영업자, 농업경영자, 무직자 및 학생 등이 포함된다. 무직자와 학생 같은 비경제활동인구는 제1호 가입자로 기초연금의 가입대상자이다. 제2호 가입자에는 기업 근로자와 공무원 등이 포함되며, 제3호 가입자는 제2호 가입자의 피부양배우자(전업주부)이다.¹²³⁾

123) 제3호 가입자 소득이 연 130만 엔을 초과하면 제1호 가입자가 된다. 최근의 경기침체를 반영해 제2호 가입자가 감소하는 반면, 제1호 가입자는 증가

둘째 기동의 소득비례연금은 일반근로자가 대상인 후생연금, 공무원과 교직원 등이 대상인 공제연금(국가공무원 공제, 지방공무원 공제, 사립학교교직원 공제, 농림어업 단체직원공제), 그리고 자영업자 등이 대상인 임의가입의 국민연금기금(1991년 4월 이후)이 있다. 2003년 기준으로 후생연금이 85.5%의 가입률로 소득비례연금의 중추적 역할을 하고 있다(<그림 5-1> 참조). 후생연금과 유사한 명칭으로 ‘후생연금기금’이 있는데 이는 임의가입 기업연금으로 종업원 500인 이상 기업의 단독형과 3,000인 이상 기업의 총합형이 있다. 이와 별도로 15인 이상 중소기업을 대상으로 한 기업연금으로 적격퇴직연금이 있는데, 확정기여연금(2001년)과 확정급여기업연금(2002년)의 도입으로 적격퇴직연금은 2012년 3월까지 확정급여기업연금이나 확정기여연금으로 전환해야 한다.

전 국민이 가입대상인 기초연금은 가입대상별로 다른 보험료를 부과한다. 즉 제1호 가입자는 정액보험료(2005년 4월, 월 1만 3,580엔)가 부과된다. 이와 달리 제2호 가입자는 후생연금 보험료에 포함되고, 3호 가입자는 배우자 납입 보험료에 포함된 것으로 간주, 본인에게 징수하지 않는다.

따라서 제2호 가입자가 납부하는 소득비례연금 보험료에는 본인의 기초연금과 소득비례연금 보험료뿐만 아니라 배우자 기초연금 보험료까지 포함되어 있다고 볼 수 있다.¹²⁴⁾ 정부는 기초연금 지출액의 3분의 1을 국고에서 지원하고 있으며 2009년까지 단계

고 있다. 2001년에서 2003년의 기간 중 제2호 가입자는 3,742만 명에서 3,683만 명으로 감소한 반면 제1호 가입자는 2,154만 명에서 2,240만 명으로 증가하였다

124) 소득비례연금의 각 제도에서는 피보험자수에 비례하여 기초연금의 재원조달에 참여한다. 즉 기초연금 지출액에서 제1호 가입자의 보험료를 차감한 후 이 차액을 제도별 가입자수에 비례하여 배분한다.

적으로 2분의 1로 상향조정될 예정이다.

<그림 5-1> 일본 공적연금의 체계와 가입자 현황(2004년 기준)

개인연금(1,439만 명)						셋째 기둥: 개인연금
후생 연금 기금 (1,039 만)	적격 퇴직 연금 (917만)	확정 급여 기업 연금 (024- 316 곳)	확정 기여 기업형 연금 (147만)	확정 기여 개인형 연금 (5만)	지역가산 부분	<임의가입>
						둘째 기둥: 기업연금
					국민 연금 기금 (77만)	<임의가입>
후생연금 (3,214만)				공제연금 (471만)		셋째 기둥: 공적연금 <강제가입>
국민연금(기초연금) (7,046만)						
근로자 (3,214만)		공무원 (471만)		자영업자 (2,237만)		

- 주: 1) 국민연금은 근로자/ 공무원 세대의 피부양 배우자(1,124만 명, 제3호 피부
 협자) 포함
 2) 적격퇴직연금은 2012년 3월 말까지 후생연금기금, 확정급여기업연금, 중
 소기업퇴직금공제제도 등으로 이행하든가 폐지해야 함
 3) 확정기여연금기업형은 타 기업 연금가입자 1.8만 엔, 타 기업연금 미가입
 자 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) 확정기여기업연금은 2003년 말 기준, 확정기여연금기업형과 개인형은 2005년
 6월 말 기준
 8) 둘째 기둥의 기업 연금은 공제연금 지역가산 부분을 제외하면 대부분 임
 의가입

자료: 厚生労働省, 『厚生労働白書』 2004 외

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/index.html>

한편 후생연금에서는 2005년 7월 기준 우리나라처럼 표준보수 월액(30등급 사용)에 13.934%의 보험료율을 곱하여 보험료를 산정하고 있으며 노사가 절반씩 부담하고 있다. 보험료 산정기초 소득에는 1999년의 법개정 시 총보수제가 도입되어 상여금(보너스)이 포함된다.

기초연금에서는 정액보험료 납부기간, 보험료납부 면제기간 및 1986년 3월 이전에 전업주부로서 국민연금에 임의가입하지 않은 기간 등의 공백기간을 합산한 기간이 25년을 초과하고 65세에 도달할 때 노령기초연금을 지급한다. 급여의 종류로는 전체 가입자에게 지급되는 노령기초연금, 장애기초연금 및 유족기초연금이 있으며, 제1호 가입자에게만 지급되는 부가연금, 과부연금 및 사망일시금이 있다(<표 5-8> 참조).

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

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

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

후생연금 급여에는 기초연금 지급요건 충족 시 지급하는 노령 후생연금, 장애후생연금 및 유족후생연금 외에 기초연금의 수급

요건 충족과 관계없이 독자적으로 지급하는 급여로 특별지급의 노령후생연금, 3급장애자에게 지급하는 장애후생연금, 자녀가 없는 미망인에게 지급하는 유족후생연금이 있다(<표 5-9> 참조).

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

<표 5-8> 기초연금 급여의 종류 및 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 65세에 달했을 때	상기 본문에 제시된 산식
	부가 연금	부가보험료 납부자가 노령기초연금의 수급 권을 취득했을 때	200엔× 부가보험료 납부 월수
장애 급여	장애 기초 연금	피보험자 또는 피보험자였던 60세 이상 65세 미만인 자가 장애인정 일에 장애등급표에 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 사망했을 때 피보험자에 의해 생계를 유지하던 자녀가 있는 아내와 자녀 (1) 피보험자 (2) 피보험자였던 자로 일본 국내에 거주하는 60세 이상 65세 미만인 자 (3) 노령기초연금의 자격기간을 충족하는 자	<ul style="list-style-type: none"> • 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 수급 요건을 충족하고 있는 남편이 사망하고 10년 이상 계속해서 혼인관계가 있는 65세 미만의 아내(남편이 노령기초연금, 장애기초연금을 수급했을 때에는 제외)	제1호 피보험자로서 피보험 기간에 대해 노령기초연금을 위해 계산한 금액의 4분의 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 3년 이상인 경우에는 8,500엔 가산

자료: 厚生労働省 社會保險廳

<표 5-9> 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 노령기초연금의 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 9,050원 제1자녀·제2 자녀: 월 1만 9,050원(1인당) 그 외 자녀: 월 6,350원(1인당) 배우자의 가급연금은 배우자가 65세가 될 때까지, 자녀의 가급연금은 18세까지 지급
		특별지급: 노령기초연금의 수급요건을 충족하고 후생연금 가입기간이 1년 이상이면서 60~64세인 자	$\{ (1,676 \text{ 원} \times \text{가입기간연수}) + (\text{평균표준소득월액} \times 7.125/1,000 \times \text{가입기간연수}) \} + \text{가급연금액}$
장애 급여	장애 후생 연금	장애기초연금에 해당하는 장애상태 발생 시 장애기초연금(1급, 2급)에 추가적으로 지급	1급: 노령후생연금액×125+배우자가급연금액 2급: 노령후생연금액+배우자가급연금액 3급: 노령후생연금액(최저보증 59만 6,000원)
	장애 수당금	장애후생연금에 준하는 일시금	장애후생연금(3급) × 2(최저금액: 1,191,800원)
유족 급여	유족 후생 연금	다음의 항목에 해당할 때 (1) 피보험자가 사망했을 때 또는 피보험자 자격을 상실한 후 피보험자 기간에 속하는 초진일로부터 5년 이내에 사망했을 때 (2) 장애후생연금(1급, 2급)의 수급권자가 사망했을 때 (3) 노령후생연금의 수급권자 또는 노령후생연금의 수급요건을 충족하던 자가 사망했을 때	노령후생연금액 × 3/4 자녀가 없는 미망인이 권리를 취득했을 당시 35세 이상의 자에게는 40~65세까지 59만 6,000원 가산: 중과평과부가산 경과적과부가산은 59만 6,000원 - (79만 4,500원 × 생년월일 따른 승률)으로 계산

자료: 厚生労働省 社會保險廳

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

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

3) 최근 동향

일본은 지속적인 출산율 저하와 인구의 고령화가 급속히 진행하면서 취업자수 감소와 기대여명 증가가 연금재정에 부정적 영향을 미치고 있다. 1990년대의 장기불황을 겪은 후의 일본경제는 이전의 높은 경제성장을 기대하기 힘들게 되었다.

노인부양비(65세 이상 인구/20~64세 인구)는 1975년의 13.0%가 2000년에 27.8%로 증가하였고, 2025년에는 52.6%, 2050년에는 71.4%로 급증할 전망이다.

만약 연금개혁을 하지 않고 2004년의 제도를 그대로 유지하면서 보험료 인상으로 재정불균형을 해소하려면 후생연금의 보험료율은 2004년의 13.58%가 2038년에 25.9%로, 국민연금 보험료는 1만 3,300엔에서 2031년에 2만 9,500엔으로 인상하지 않으면 안 된다. 한편 급여조정으로 재정불균형을 해소하려면 급여를 30~40% 삭감해야 했다.

이 같은 문제를 내다본 일본의 연금당국과 정치권은 재정재계산에 따른 연금개혁을 5년 단위로 시행해 왔고 1994년, 1999년에 이어 2004년에 재정재계산 결과를 반영해 모수치개혁 내용을 담은 제도개혁을 실시했다. 지난 10년 사이에 바뀐 주된 내용을 정리해 보자.

첫째, 노령후생연금 정액부분의 지급개시연령이 2001년부터 2013년에 걸쳐 단계적으로 65세로 인상되었고(1994년), 노령후생연금 소득비례부분의 지급개시연령이 2013년에 61세로 인상된 후 3년마다 1세씩 인상되어 2025년부터 65세가 적용되도록 바뀌었다(1999년).

둘째, 연금액 슬라이드의 기준을 총임금에서 가처분소득으로

전환(1994년)하여 연금액 인상률을 억제하더니 다시 물가슬라이드(1999년)로 바꾸고 여기에 추가로 거시경제슬라이드(2004년)를 도입하였다. 그 결과 소득대체율은 후생연금을 5% 인하에 의해 모텔세대(남편은 후생연금 40년 가입, 부인은 전업주부) 기준으로 61.6%에서 59.3%로 낮아졌고(1999년), 2023년경에는 50.2%로 낮아질 전망이다.

셋째, 기초연금액도 5년째(1999~2003년) 지속된 디플레이션을 반영하여 2004년에 마침내 급여수준을 인하였다. 2000년부터 3년간은 급여율(누계 1.7%) 인하를 자제했지만 2003년에 -0.9%, 2004년에 -0.3%의 슬라이드를 단행하였다. 이 같은 인하는 후생연금, 공제연금 등 모든 연금에 적용되었다.

넷째, 기초연금의 재정안정과 보험료인상을 억제하기 위해 국가부담을 3분의 1에서 2분의 1로 인상하였다(2004년). 아울러 가입자 보험료 부담도 인상되었다. 후생연금의 보험료율을 당시의 13.58%에서 2004년 10월부터 매년 0.354%씩 인상한다(2004년).

이에 따라 후생연금의 보험료율이 2004년 10월에 13.934%로 인상된 후에도 매년 상향조정이 이루어지며, 2017년에는 18.3%로 인상된다. 국민연금의 보험료도 당시의 1만 3,300엔에서 2005년 4월부터 매년 280엔씩 인상되어 2017년에는 1만 6,900엔(2004년 현가 기준)으로 인상되도록 했다.

다섯째, 후생연금의 보험료부과 대상소득을 2003년 4월부터 상여금(총소득 내 비중은 약 30%)을 포함한 총보수로 확대하면서 보험료율이 17.35%에서 13.58%로 인하되었고, 급여산정 시 총보수가 산정기준으로 채택되어 정합성이 강화되었다. 전에는 상여금은 부분적인 보험료 부과대상이었지만 급여산정에는 포함되지 않았다. 상세한 내용이 <표 5-10>에 정리되어 있다.

<표 5-10> 후생연금 보험료 부과방법 개선(2003년 4월)

구 분		개정 전	개정 후
월급 (표준소득월액)	표준소득월액 보험료율(노사 절반)	17.35%	13.58%
	표준소득월액 상하한 ¹⁾	상한: 62만 엔 하한: 9만 8,000엔	좌동
상여금(보너스)	상여금 보험료율 (노사 절반)	1% (급여산정 반영 없음)	13.58% (급여산정 반영)
	보험료부과대상 상여금 상하한	없음	상한: 150만 엔 하한: 없음

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

자료: 厚生労働省 社會保險廳

이상에서 살펴보았듯이 일본의 연금개혁은 그 방향을 보수개혁으로 잡고 구체적 전략으로 보험료 부담의 상한을 설정하고 이 목표 하에서 수급가능한 명목연금액 하한으로 소득대체율 50%를 설정하였으며 당면의 보험료 부담 상한으로 18.4%(당초 20%)를 설정하였다.

이 같은 전략, 즉 지금까지와 달리 십 수년에 걸친 연금개혁 방향을 미리 천명하는 방안은 국민들이 느끼고 있는 막연한 불안감과 불신, ‘더 내고 덜 받는’ 방향으로 끝없이 제도개혁이 지속될 것이라는 자조적 예견을 어느 정도 불식시킬 수 있을지 모른다. 대다수 국민들이 연금에 관한 상당한 소양을 지녀 지금의 연금제도가 수십년 후에도 지속하리라고 믿지 않는 상황에서 솔직히 장기비전을 제시하는 것이 지지받기 쉬울지 모를 일이다.

그렇다고 일본 정부·여당이 근본적인 연금개혁을 전혀 고려하고 있지 않느냐 하면 그렇지 않다. 공적연금이 안고 있는 미적립채무나 사각지대 등의 문제가 내부적으로 계속 확장 중에 있다

는 것을 그들 스스로가 잘 알고 있으므로 내부적으로 검토도 하고 필요한 대응책도 논의하였을 것이 분명하다.

그렇지만 제도가 성숙기에 접어들고 있고 국민들의 성격이 낙천적이지 않고 꼼꼼한데다 노후불안이 어느 나라보다 고조되고 있는 상황에서 정치적으로 득이 될 것 없는 파격적인 연금개혁 착수를 자제하고 있을 뿐이다.

대표적인 문제로 국민연금의 사각지대와 후생연금 등 공적연금의 미적립채무에 대해 간략히 언급한다. 국민연금은 가입대상자의 37%가 미체납으로 사실상 제도권 밖에 있는 가운데 일본의 공적연금 미적립채무는 2000년 현재 가치로 450조 엔을 넘어 거의 GDP 수준에 상당하며 매년 그 규모가 빠르게 증가하고 있다.¹²⁵⁾

먼저 국민연금의 공동화 문제에 대한 대응책을 놓고 많은 논의가 있다. 대표적 민간경제단체인 경단련(2003년 3월 13일)에서는 소비세 등 간접세를 재원으로 하여 기초연금의 미체납 문제를 해결해야 한다고 주장하는가 하면 다른 경제단체인 경제동우회(2002년 12월 5일)에서는 현행 기초연금을 새로운 기초연금제도로 바꾸어 65세 이상 전 국민에게 월 7만 엔을 지급하며 그 재원은 적립금 10조 엔과 소비세(목적세 9%)에서 조달하자고 제안한다. 한편 제1야당인 민주당은 5년에 걸쳐 국고부담률을 2분의 1로 끌어올리고 장기적으로는 최저보증연금으로 이를 대체하며 그 재원은 전액 소비세(목적세)로 조달하자고 제안하고 있다(2004년). 정부·여당은 이 문제에 대해 뾰족한 대안을 내놓지 못하고 있다. 그저 37%에 달하는 미체납자들 중 장차 정부의 재정지원을 필요로 할 이들이 어느 정도가 될지 관심을 갖고 있지만 스티그마

125) *The Economist* 2003. 12. 18

stigma가 강하고 노후생활의 자기책임을 유난히 강조하는 일본사회의 특성상 이들에게 부여될 당국의 온정주의적인 조치는 최소한의 수준으로 제한될 전망이다. 또 연금수급권을 지니지 못한 이들이 어려움에 빠진다고 해도 스티그마 문제로 생활보호(우리의 기초생활보장 상당) 등의 제도적 조치에 호소하는 사례도 제한적일 것으로 예상되고 있다.

다음은 공적연금의 미적립채무 증대에 따른 장기재정불안과 후세대 부담증대 문제이다. 2005년 시점의 공적연금 미적립채무는 이미 GDP 1년분을 넘어섰을지 모른다. 이들 채무는 소득비례연금인 후생연금과 공제연금의 채무가 대부분이다. 이 채무는 현 공적연금 체계를 유지하는 한 점점 더 커지게 되어 있으며 일부 전문가¹²⁶⁾ 등은 오래 전부터 정부가 채권을 발행하여 이 채무를 상환, 부과방식에서 적립방식으로 제도를 이행하는 것이 득책이라고 주장해 왔다. 진보적 CEO들의 모임단체인 경제동우회(2002년 12월 5일)도 이와 유사한 주장을 제시하여 눈길을 끌고 있다.¹²⁷⁾ 후생연금의 보수비례부분을 청산하자는 것으로 가입자에게는 기납보험료에서 기초연금부분 상당 보험료를 공제하고 돌려주고 수급자에게는 기납보험료에서 기초연금부분 보험료와 기수급액을 차감하고 돌려준다는 것이다. 대신 수급자들에게는 종신 특례제도로 (후생연금의 기재정액 - 7만 엔) × 50%(상한 6만 엔) 상당의 연금을 지급하자고 제안한다. 상환재원은 적립금 170조 엔 외에 부족한 금액은 국채를 발행하여 조달하자고 한다.

이는 2005년 12월 현재 미구의 부시 대통령이 제안, 추진 중에 있는 연금구조개혁안과 맥을 같이하는 제안이다. 미국에서도 미

126) 핫타다츠오(八田達夫), 오구치노리요시(小口登良) 등이 대표적이다.

127) 日興フィナンシャル インテリジェンス(2003. 4)

적립채무를 해소하기 위해 조기에 국채를 발행, 시장에서 운용하여 높은 수익을 올리는 것이 지금처럼 미적립채무의 누증을 방지하는 것보다 낫다는 주장을 부시 행정부가 제2기 핵심정책으로 채택, 대통령이 열을 올려 국민들을 설득하면서 여론 향배를 지켜보는 중이다.

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 엔¹²⁸⁾를 정부채무의 일환으로 인식하고 있다. 이를 공식적인 국가채무(GDP의 130%)에 더하면 일본의 국가채무는 GDP의 3배 가까운 값에 달해 세계최고 수준에 달할 것이다.

(4) 미국

1) 개요

1930년대에 발생한 세계경제대공황은 미국에서 사회보장제도를 도입하게 되게 중요한 계기가 되었다. 미국의 공적연금은 1935년에 제정된 사회보장법(Social Security Act)에 근거해 도입되었는데, 사회보장법은 루스벨트 대통령의 뉴딜정책의 핵심분야였다(1999 Wise, p.127). 미국의 공적연금은 상공업(철도 제외)에 종사하는

128) 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 과거기간 대응 장래의 연금지급액을 전액 채무로 올림. 財務省(2003)

<http://www.mof.go.jp/singikai/saimukanri/gijiyosi/ksk005.htm>

http://www.mof.go.jp/johou/kokusai/saimukanri/2004/saimu04_1.pdf

65세 미만의 근로자를 가입대상으로 하고, 65세에 도달하면 본인에게만 연금을 제공하는 노령연금(Old Age Insurance, OAI)제도로 시작했다. 노령연금은 1935년부터 1942년까지 5년 이상 보험료를 납부하고 65세에 도달한 가입자에게 지급되었으며, 1942년 이전에 65세에 도달한 사람은 연금지급 대상에서 제외되었다.¹²⁹⁾

노령연금이 1939년의 사회보장법 개정을 통해 노령유족연금(Old Age and Survivors Insurance, OASI)으로 확대됨에 따라 공적연금에서 배우자, 미망인 및 부양가족에게도 연금을 지급하게 되었다. 이어서 1956년에는 장애연금까지 지급토록 확대되어 오늘날의 노령유족장애연금(Old Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI)으로 발전했다.¹³⁰⁾ 그러나 1970년대의 경기침체에 따른 재정 악화로 1970년대 후반부터 수지적자가 발생하였고, 1980년대 초에 적립기금이 거의 고갈될 위기에 직면하여 미국에서는 재정안정을 위한 연금법 개정이 있었다.

1983년의 법개정에서는 완전노령연금 수급연령을 65세에서 점진적으로 67세로 인상했고, 완전노령연금 수급연령 이후에 연금을 신청하는 매년에 대해 8%만큼 연금액을 인상해 연금수급 개시연령을 늦추고자 했다. 1984년부터 연금급여에 대해 세금을 부과하며, 이 조세수입이 전액 연금재정에 유입되도록 했다.¹³¹⁾

공적연금에서 제공하는 연금급여의 합계를 GDP와 비교하면 2003년 기준으로 4.3%이며, 2003년 12월 기준 3,940만 명이 노령

129) 연금지급 대상이 아닌 이들이 빈곤에 처하게 되면 사회부조제도 Old Age Assistance로 지원된다.

130) 미국제도 변천에 대한 상세한 내용은 김상호 외(2003, pp.12-26) 참조

131) 부부의 총소득이 일정수준(연금급여의 2분 1과 취업하여 얻는 보험료납부 대상 소득의 합이 3만 2,000달러)을 초과하면 연금급여의 50%에 대해 소득세를 부과하기 시작했다.

유족연금(OASI)을, 그리고 760만명이 장애연금(DI)을 받고 있다. (Social Security and Medicare Boards of Trustees 2004). GDP에 대한 기업연금 연금급여의 비율은 1996년 기준으로 2.4%이다. 이처럼 공적연금과 기업연금이 노후보장에서 중요한 역할을 차지하는 것과 달리, 개인연금이 노후보장에서 차지하는 역할은 미흡하다 (Wise 1999, p.128f).

2) 연금제도의 내용

① 공적연금

당연가입대상은 일정소득 이상의 피용자와 자영자, 1984년 이후 임용된 연방정부 공무원, 그리고 비영리기관 종사자이다. 임의가입대상자는 주州를 포함한 지방자치단체의 공무원과 성직자이다. 적용제외대상자가 임시근로자 등으로 제한되어 있기 때문에 2004년 시점에서 전체 취업자의 96%에 해당하는 1억 5,400만 명이 공적연금에 가입해 있다.

공적연금의 회계연도 수입이 지출을 초과하여 흑자가 발생하면 이는 기금Social Security Trust Funds으로 유입되고, 적자가 발생하면 기금에서 이를 보충한다. 그러나 미국에서는 우리나라와 달리 기금이 연방예산의 한 부분으로 전액 국공채Treasury Bills에 투자되므로 자본축적이 이루어지지 않고, 외형적으로는 적립방식으로 보이지만 실제로는 부과방식으로 운용된다. 그 결과 기금축적이 실물경제에 미치는 과급효과는 미미하다(Wise 1999, p.128).

보험료는 2004년 시점에서 보험료납부상한선까지의 소득에 대해 12.4%를 부과하며, 피용자에 대해서는 본인과 사용자가 절반씩, 그리고 자영자에 대해서는 본인이 전액 부담하고 있다(<표

5-11> 참조).¹³²⁾ 보험료납부상한선은 1994년의 보험료납부상한선 (60,600 US\$)에 평균임금 상승률을 곱하여 매년 결정되고 있다.¹³³⁾ 연금급여의 일부에 대해 세금을 부과하고, 그 조세수입을 연금재정에 사용하는 것을 제외하고는 정부가 공적연금재정에 참여하지 않고 있다(Stähler and Roth 1999, p.255). 미국 공적연금의 중요한 특징은 소득계층 간에 소득재분배가 많이 이루어지도록 설계되어 있는 점이다.¹³⁴⁾

<표 5-11> 공적연금의 보험료율 현황

(단위: %)

구분	OASI	DI	OASDI
피용자	5.3	0.9	6.2
사용자	5.3	0.9	6.2
합계	10.6	1.8	12.4

자료: Social Security and Medicare Boards of Trustees(2004)

35분기 이상 당연가입대상 분야에 취업하고 연금수급 연령에 도달하면 수급자격이 주어지며, 연금을 수급하면서도 제한된 범위 내에서 취업하여 소득을 얻을 수 있다. 연금급여는 독일에서 처럼 임금상승에 연동되지 않고, 소비자물가지수에 연동된 물가슬라이드제(Cost of Living Adjustment, COLA)를 통해 인상된

132) 자영자에 대한 보험료율은 피용자에 대한 보험료율(본인과 사용자 부담분의 합계)의 75%이었지만, 1983년의 법 개정을 통해 피용자와 동일한 수준으로 인상되었다.

133) 평균임금 상승률은 해당연도 2년 전의 평균임금을 1992년의 평균임금과 비교해 산출된다. 다만 산정된 보험료납부 상한선이 전(前)년도 보험료납부 상한선보다 낮으면 전(全)년도의 보험료납부상한선이 그대로 적용된다.

134) 미국 공적연금의 소득재분배효과는 Coronado 외(2000)와 홍백의(2001) 참조

다.¹³⁵⁾

급여산정의 1단계는 소득이 가장 높았던 35년 동안의 소득에 기초하여 재평가한 평균소득월액(Average Indexed Monthly Earnings, AIME)을 산출하는 것이다. 재평가한 평균소득월액은 해당기간의 전 가입자 평균소득에 대한 해당 근로자 소득의 비율을 산정한 후 연금급여 지급 2년 전 전 가입자 평균소득을 곱하여 산출된다. 여기서 재평가한 평균소득월액 산정에 포함되지 않는 기간의 소득이 연금산정에 반영되지 않는 점이 특이하다. 연금산정의 2단계는 재평가한 평균소득월액과 급여산식을 이용해서 기본연금액(Primary Insurance Amount, PIA)을 산정하는 것이다. 2002년에 기본연금액을 산정하는 데 적용된 급여산식은 아래와 같다. 기본연금액을 산정할 때 재평가한 평균소득월액의 낮은 소득에 대해 높은 가중치를 부여하는 반면, 높은 소득에 대해서는 낮은 가중치를 부여함으로써 소득재분배가 많이 발생하는 점이 특이하다. 이러한 소득재분배적 요소 때문에 소득대체율이 소득계층별로 큰 차이를 보여 저소득층에서 90%로 높은 반면, 고소득층에서는 약 12%에 불과하다(Wise 1999, p.135f).

$$\begin{aligned} \text{PIA} &= 90\% \times (\text{AIME의 첫 } \$592) + 32\% \times (\text{AIME의 다음 } \$2,975) \\ &+ 15\% \times (\text{AIME의 다음 } \$3,567) \end{aligned}$$

기본연금액을 산정하는 이 산식은 완전노령연금(2002년까지는 65세였음)에만 적용되며, 조기노령연금과 지체노령연금에 대해서는 조정이 이루어진다. 미국의 공적연금에서는 62세부터 연금을 수급할 수 있으며, 조기수급하는 매월에 대해 5/9%를 감액하고

135) 이 규정은 1975년에 도입되었다.

있다. 따라서 1년 일찍 퇴직하면 기본연금액에서 약 7%(엄밀히는 20/3%) 감액된 금액이 지급되며, 3년 일찍 퇴직하면 기본연금액의 80%를 수급하게 된다. 이러한 감액률은 보험수리에 기초하여 산정된 수치이다. 이와 달리 완전노령연금 수급 개시연령 이후에 연금지급을 신청하는 매년에 대해 5%만큼 연금액을 증액해 지급하는데, 이는 보험수리에 기초한 인상률 8%보다 낮은 수치이다. 이처럼 조기퇴직에 대해서 보험수리에 기초한 감액률을 적용하는 반면, 연금수급 개시연령을 늦추는 데 대해서는 불이익을 주는 것은 조기퇴직을 유도하기 위함이다. 이 규정 외에도 미국의 공적연금에서는 조기퇴직을 유도하기 위해 70세 미만의 연금수급자가 취업해 획득한 소득에 대해 연금액을 삭감하고 있다.

노령연금과 장애연금으로 기본연금액의 100%를 지급하는 것 외에 다음의 급여가 추가적으로 제공된다. 62세 이상의 배우자 또는 16세 미만의 아동을 양육하는 62세 미만의 배우자, 그리고 18세 미만의 자녀 또는 결혼하지 않은 장애자녀에게 기본연금액의 50%가 지급된다.

유족연금으로 18세 미만의 자녀, 결혼하지 않은 장애자녀 및 62세 이상의 피부양부모에게 기본연금액의 70%가 지급된다. 미망인, 홀아비 및 이혼배우자에게도 유족급여를 지급하고 있지만, 가족에게 지급되는 연금총액에는 제한을 두고 있다.

한편 1980년대 초 공무원연금은 획기적 개혁을 경험하였다. 기존가입자와 신규가입자로 구분하여 기존가입자에게는 구舊 연방공무원연금(Civil Service Retirement System, CSRS)을 계속 적용하지만, 신규가입자에게는 이원화된 제도인 신新 연방공무원연금(Federal Employees Retirement System, FERS)을 적용토록 변경되었다. 이에 따라 1983년 말까지 임용된 연방공무원은 본인이 희망하면 소득비례연금인 CSRS에 계속 가입할 수 있지만, 1984년 1

월 1일 이후 신규 임용된 연방공무원은 FERS에 당연가입하게 되었다. 다만 한시적으로 1987년 7월 1일부터 12월 31일까지, 그리고 이어서 1988년 1월 1일부터 6월 30일까지의 기간 중에 구 제도의 적용을 받던 공무원 중에서 신 제도로 이적하기를 희망하는 자에게는 이적을 허용하는 경과규정을 두었다.

1987년 1월 1일부터 실시된 FERS는 첫째 기둥의 OASDI와 둘째 기둥의 FERS 기본연금(Basic Benefits)으로 구성되어 있다. 둘째 기둥은 공무원의 특수성을 반영하는 직역연금으로 공무원 본인의 보험료를 재원으로 하여 완전적립방식으로 운영되고 있다. 구 제도 가입자와 신 제도 가입자에게 적용하는 보험료율은 동일하다. 따라서 CSRS에 대한 보험료율에서 노사가 절반씩 부담하는 OASDI에 대한 보험료율(2005년 기준 12.4%)을 차감한 수치가 공무원이 FERS 기본연금을 위해 부담하는 보험료율이다.¹³⁶⁾

② 현행제도의 문제점

미국 공적연금의 중요한 문제점은 장기재정 위기이다. 2004년 시점의 보험료납부상한선인 8만 7,900달러 이하의 소득에 대해 피용자와 자영자 모두에게 12.4%의 보험료율이 적용되고 있다. 공적연금의 재정수입은 보험료수입, 기금의 운용수익 및 연금급여에 부과하는 조세수입으로 구성되는데, 2004년 수입에서 이들 항목이 차지하는 비중은 각각 84.0%, 13.6% 및 2.4%이다(<표 5-12> 참조).

<표 5-13>은 2004년의 기금현황을 보여 준다. 이에 따르면 공적연금(OASDI)에 1,561억(기금운용수익 제외 시 679억) 달러의 수지흑자가 발생하여 기금으로 유입되었다. 이 당기흑자는 2004

136) 미국 공무원연금개혁 관련 상세한 내용은 이각희(2004), 문형표(2002) 참조

년도 지출액의 31.1%에 해당하는 규모이며 단기재정이 안정되어 있음을 보여 준다. 미국 공적연금은 지금 수지흑자가 발생하고 있으며 이러한 추세는 향후 10여 년간 지속될 전망이다. 한편 2004년 말 시점에 1조 6,868억 달러가 기금으로 적립되어 있다.

<표 5-12> 공적연금 재정수입내 항목별 비중(2004년)

(단위: 10억 달러, %)

구분	OASI	DI	OASDI
보험료 수입	4728	80.3	553.1 (84.0)
기금운용 수입	79.0	10.0	89.9 (13.6)
급여에 대한 조세수입	146	1.1	15.7 (2.4)
합계	5663	91.4	658.7 (100.0)

자료: Social Security and Medicare Boards of Trustees(2005)

<표 5-13> 기금(Trust Funds) 현황(2004년)

(단위: 10억 달러)

구분	OASI	DI	OASDI
2003년 말 자산	1,355.3	175.4	1,530.7
2004년 수입액	566.3	91.4	657.7
2004년 지출액	421.0	80.6	501.6
자산 순증가액	145.3	10.8	156.1
2004년 말 자산	1,500.6	186.2	1,686.8

자료: Social Security and Medicare Boards of Trustees(2005)

미국 공적연금에서는 향후 10년간 지속적으로 수지흑자가 발생할 전망이어서 단기재정은 안정되어 있지만, 중장기 전망은 그

리 밝지 못하다. 제2차 세계대전 후 태어난 베이비붐세대baby boom generation가 퇴직하기 시작함에 따라 공적연금(OASDI)의 당기후자 규모는 2008년에 정점을 이룬 후 점차 감소할 전망이다. 이어서 기금운용에서 발생하는 이자수입을 당해연도 수입액에 포함시키지 않으면 2017년에, 그리고 이자수입을 포함시키면 2027년에 수지적자가 발생할 것으로 예상된다. 수지적자 발생 개시 이후의 기간에도 지속적으로 수지적자가 발생하게 됨에 따라 적립된 기금이 줄어들다가 2041년에 기금이 고갈될 전망이다 (<표 5-14> 참조).

<표 5-14> 공적연금에서의 수지적자 발생연도 및 기금 고갈연도

구 분	OASI	DI	OASDI
수지적자 발생 개시연도 (기금운용수익 미포함)	2018	2005	2017
수지적자 발생 개시연도 (기금운용수익 포함)	2028	2014	2027
기금고갈 연도	2043	2027	2041

자료: Social Security and Medicare Boards of Trustees(2005)

3) 최근 동향

① 모수치개혁Parametric Reform

미국에서 논의되고 있는 공적연금 개혁안은 크게 모수치개혁 Parametric Reform안과 구조개혁Paradigmatic Reform안으로 양분할 수 있다. 모수치개혁안이 대체로 현행 제도의 기본 틀을 유지하고 재정방식을 변경하지 않으면서 장기재정 안정화를 도모하려는 방안인 반면, 구조적 개혁안은 현행 제도의 기본 틀을 변경하여 노후보장과 장기재정 안정화를 달성하려는 방안이다.

이론적으로 부과방식의 보험료율은 부양비(연금수급자/가입자 수)에 소득대체율(연금액/소득)을 곱해서 산정된다.¹³⁷⁾ 미국에서 인구구조의 노령화, 기대여명의 연장 및 조기퇴직 추세는 부양비를 높였으며, 이는 다른 조건이 동일한 상태에서 보험료율이 인상되도록 압박하였다. 모수치개혁안은 공통적으로 부양비와 소득대체율을 인하하는 동시에 보험료율을 인상하는 안을 제시한다. 여기서는 대표적 모수치개혁안인 아론Henry Aaron의 제안을 중심으로 살펴본다.

그는 부양비를 낮추기 위해 완전노령연금 수급연령을 인상하는 시기를 앞당겨 2012년부터 67세를 적용할 것을 제안하였다. 동시에 조기노령연금 수급개시 연령을 62세에서 64세로 올리고, 급여산정 기간을 35년에서 38년으로 늘리며, 물가상승을 반영하여 급여를 올릴 때 소비자물가지수에서 0.5%포인트를 차감한 비율을 적용하여 지출을 줄이는 방안을 제시하였다. 그리고 보험료납부하한선 이상의 모든 연금급여에 대해 소득세를 부과하고(이때 연금급여의 85%가 소득세 납부대상이 됨), 보험료율을 즉시 0.4% 인상하여 수입을 늘리도록 제안하였다(Wise 1999, p.152f).

이 제안은 미국 사회보장자문위원회Social Security Advisory Commission가 1997년에 제시한 3가지 방안 중 급여유지모형(Maintain Benefits, MB)으로 받아들여졌다. 사회보장자문위원회가 제시한 급여유지모형에서는 기금Trust Funds의 40%까지 주식시장에 투자하고 보험료율을 1.6% 포인트 올리는 내용을 포함하고 있다. 주식시장 투자는 지금까지 평균값 기준으로 주식시장 수익률이 미국 국채Treasury Bills 수익률보다 높았기 때문에 제안되었다.

137) 김상호 외(1999), p.169.

② 구조적 개혁 Paradigmatic Reform

미국에서 제안된 구조적 개혁방안은 적립방식의 개인계정(Individual Accounts)을 도입하여 부과방식의 공적연금 비중을 축소하고 적립형 민영보험의 비중을 높인다는 점에서 공통점이 있다. 구조적 개혁방안이 적립방식을 선호하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 부과방식의 수익률이 가입자수 증가율에 노동생산성 증가율을 합한 것이라면 적립방식의 수익률은 실질이자율과 같다(김상호 외 1999, p.170). 그런데 20세기의 미국 사례를 보면 실질이자율이 부과방식 수익률보다 월등히 높았으며(Feldstein and Samwick, 1998), 이는 개인계정을 이용하면 낮은 보험료율로 노후소득보장이 가능하다는 얘기가 된다. 둘째, 적립방식은 자본축적을 통해 자본시장을 활성화하는 데 기여할 수 있다.¹³⁸⁾

여기서는 구조적 개혁안으로 개인계정(IA), 개인보장계정(Personal Security Accounts, PSA) 및 경제개발위원회(Committee for Economic Development)의 3모형을 간단히 소개하려고 한다. 개인계정(IA)과 개인보장계정(PSA) 모형은 앞에서 설명한 급여유지(MB) 모형과 함께 1997년 사회보장위원회가 제안한 3가지 모형을 구성한다. 개인계정(IA)에서는 기존 공적연금의 기본틀을 유지하면서 급여수준을 낮추되, 1.6%의 보험료를 추가로 징수, 조달 기금을 개인계정에서 운용한다. 경제개발위원회 모형은 급여수준 인하는 개인계정과 같지만 5%의 보험료에 기초하여 개인계정을 형성하는 점이 다르다.

개인보장계정(PSA)은 낮은 수준의 정액연금(flat-rate pension)을 지급하며, 급여를 실질임금상승률에 연동시키고, 완전노령연금의 수

138) 부과방식 공적연금의 저축에 미치는 영향의 실증분석은 김상호(2003) 참조

급연령과 연금소득에 부과되는 소득세를 인상하며, 배우자연금을 기본연금액(PIA)의 50%에서 33%로 낮추는 것을 포함하고 있다. 보험료율을 기존의 12.4%에서 13.9%로 높이고, 이 중에서 8.92%는 공적연금의 정율연금 재원으로 사용하고 나머지는 개인계정을 통해 가입자 본인이 운용한다.¹³⁹⁾

③ 부시 행정부 연금개혁¹⁴⁰⁾: 구조적 개혁

부시 대통령의 2기 임기 중 핵심정책은 조세개혁(2004년 11월 발표)과 사회보장^{social security} 개혁으로 알려져 있다. 사회보장이라 함은 대개는 미국의 공적연금 중 공무원과 철도항만노동자를 제외한 일반 근로자가 대상인 노령유족장애연금제도(OASDI)를 지칭한다. 그동안 부과방식으로 운영되어 왔으며 2004년 말 기준 3년분의 급여에 상당하는 1조 4,000억 달러의 적립기금을 보유하고 있다. 이를 부분적으로 개인계정^{Personal Retirement Account} 적립방식으로 바꾸고 사회보장 급여를 임금슬라이드에서 물가슬라이드로 변경하려는 것이 개혁의 주된 내용이다.

개인계정방식은 1997년에 제안된 개인계정 방식 및 경제개발위원회 방식과 기본구상이 유사하며 기업종사자를 대상으로 폭넓게 이용되고 있는 확정기여형 기업연금인 401K와도 유사하다. 지금의 사회보장 프로그램은 예상 수입을 훨씬 넘어서는 연금액 지불을 약속하고 있으며 향후 75년(2004~2078)에 걸쳐 발생할 적립금부족액의 현재가치는 약 4조 달러로 이를 세율로 환산하면 1.89%, GDP의 0.7%에 해당한다.¹⁴¹⁾

139) 상세한 내용은 Wise(1999, p.154ff), 윤병식 외(2000) 참조

140) *The Economist* 2004. 12. 9, 2005. 2. 24, 3. 10, 3. 23, 윤석명(2005) 참조

141) 이 정도 재정부담을 지금 문제삼을 필요가 있느냐는 비판도 있다. 노인 대

보험료율을 현행 12.4%로 유지하면서 장기적으로 이 보험료율 중에서 4%를 개인계정(최대 1,000달러)으로 돌려 가입자 본인 책임 하에 적립금을 운영토록 하자는 것이다. 개인계정 납부금액은 임금의 4%가 되도록 단계적으로 인상된다. 단계적 제도 변경으로 가입자 반발을 줄이기 위해 2009년에 제도가 도입되면 1950~1965년 출생자가 우선가입하고 2010년에 1978년 출생자까지 그리고 2011년에 1950년 이후 출생 전 노동자를 대상으로 한다는 계획이다. 대상자 중 신 제도 참여여부는 가입자 본인이 선택할 수 있다. 개인계정 참여자격 보유 가입자는 언제나 개인계정을 선택할 수 있지만 개인계정 선택 후에는 이전 사회보장제도로 복귀할 수 없다.

개인계정은 공무원 확정기여연금인 저축플랜(Thrift Saving Plan)이 모형으로 투자대상은 채권, 국내대형주, 국내소형주, 해외주식의 4개 인덱스기금 외에 국채기금과 라이프사이클기금의 6개 기금이다.¹⁴²⁾ 개인계정에 대해서는 자산운영권뿐만 아니라 소유권을 인정하여 사망 시까지 사용하지 않고 남은 적립금은 유산으로 상속이 가능하다.

현 개혁안은 부시가 임명한 초당파자문기관 사회보장강화위원회(Commission to Strengthen Social Security)에 의해 2001년에 제안된 3개의 안 중 하나의 안을 기초로 성안한 것이다.¹⁴³⁾ 정부가 국채발행

상 의료보험인 메디케어(Medicare) 적자가 75년(2004~2078) 유한균형치로 GDP의 1.4%에 달하고 방위비가 2001년부터 2004년에 걸쳐 0.7% 증가했다는 사실을 들어 재정건전화 정책상 우선순위가 잘못 설정되었다는 지적이다. 田中周二(2005)

142) 국채기금은 일정한 실질금리가 보장되고 라이프사이클기금은 퇴직이 가까울수록 리스크를 억제하는 구조이며 47세가 되면 라이프사이클 기금이 디폴트기금이 된다(즉 다른 기금을 택하지 않으면 이 기금으로 자산운용된다). 운영관리수수료는 30bp 이하로 억제 예정

등을 통한 차입으로 개인계정을 선택한 이들에게 원금과 이자를 지불하면 그만큼 사회보장의 암묵적 채무는 줄어들겠지만 사회보장재원의 장기누적적자(long term hole)를 메우기 위해서는 과거에 약속한 급여수준을 일률적으로 삭감할 수밖에 없을 것이다.¹⁴⁴⁾ 이러한 작업을 거치고 적어도 향후 10년에 걸쳐 1조 5,000억 달러나 2조 달러를 국채발행에 의해 추가 차입해야만 사회보장의 미적립채무가 해소될 것으로 전망되고 있다.¹⁴⁵⁾

이 같은 부시 행정부의 개혁방안은 두 가지 점에서 약점을 지닌다. 첫째, 개혁방안은 국채발행을 통해 지금의 명시적 채무를 늘리고 대신 미래의 잠재적 채무를 줄이는 것에 불과하다. 따라서 금융시장이 명시적인 정부채무를 미래의 퇴직자에 대한 (정부의) 암묵적인 약속을 간주하듯이 (신뢰감을 갖고) 처리해 줄지 명확하지 않다. 정부가 사회보장 급여에 대한 미래의 약속을 취소하는 것이 금융시장에서 발행된 정부채권을 제대로 평가받는 것보다 쉬울지 모른다. 결과적으로 미국 금융계 인사들은 사회보장의 미적립채무 4조 달러 중 일부는 어떻게 해도 메울 수 없을 것이라고 생각한다. 둘째, 국채발행에 의한 사회보장 개혁이 국민저축에 플러스 효과를 미친다고 확신할 수 없다. 당장의 개인계정 적립금이 저축을 늘려 주는 효과가 있겠지만 이것이 다른 저축을

143) 세계은행(2005)은 부시대통령이 추진하고 있는 개인투자계정을 통한 공적 연금의 일부 민영화와 저소득층 대상의 최저연금보증안을 권고하고 있다. 야당인 민주당은 개인투자계정 제도가 부자들의 연금기금만을 늘릴 뿐 전체 연금제도를 위태롭게 한다며 반대하고 있다.

144) 베네트(Bob Bennett, 유타주 공화당 의원) 등은 개인계정의 창설과 더불어 연금급여를 누진적으로 삭감하자고 주장한다.

145) 이와 별도로 그레이엄(Lindsey Graham, 사우스캐롤라이나 공화당 상원) 의원 같은 이는 개인계정 제로의 이행에 소요되는 비용을 조달하기 위해 급여세(payroll tax) 상한을 지금의 9만 달러에서 20만 달러로 올리자고 주장한다.

대체할 수 있기 때문이다.

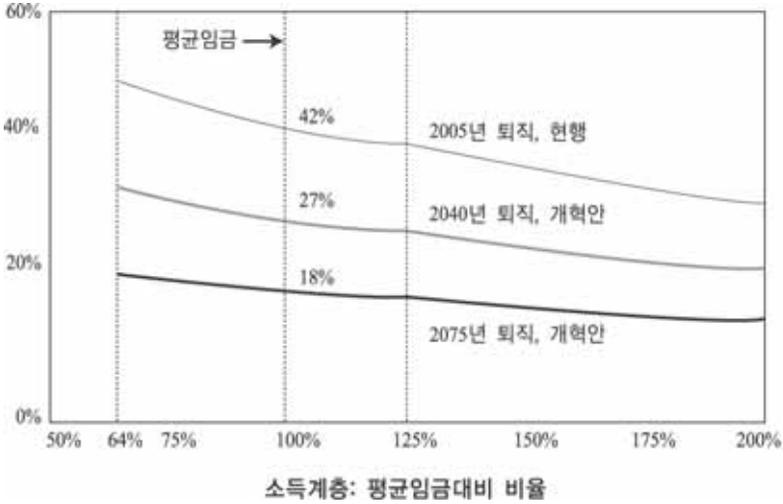
다른 한 가지 개혁사항은 사회보장급여의 슬라이드 방식을 1977년 이후 시행해 오던 임금슬라이드 대신 물가슬라이드로 변경하는 것이다. 즉 현행 급여수준의 실제가치를 유지해주는 방향으로 개정하여, 급여지출을 장기적으로 억제하자는 제안이다. 장기적으로 보면 임금증가율이 물가상승률보다 크기 때문에 이는 상대적 급여수준의 하락으로 이어질 것이다. <그림5-2>에 2005년 퇴직자, 향후 35년후 퇴직자, 70년후 퇴직자의 소득계층별 소득대체율이 제시되어 있다. 평균임금 소득자의 경우 2005년 퇴직시 42%의 소득대체율을 보장받지만 2040년 퇴직시에는 27%로 낮아진다.

2005년 들어 부시 대통령의 적극적인 홍보활동에도 불구하고 개혁안에 대한 지지율은 점점 낮아지고 있다.¹⁴⁶⁾ 미국의 대표적 노동조합인 AFL-CIO(의장: John Sweeney)는 금융기관에 부여될 높은 수수료와 금융서비스업과 투자자 사이의 갈등유발을 이유로 들어 제도개혁에 반대하고 있다. 또 나이든 사람들의 반대경향도 강한테 이들의 목소리와 투표율의 높다는 점이 정치적 애로사항이다. 야당인 민주당도 “현행 급여수준을 줄이는 구조가 아니라 현행 제도에 덧붙이는 구조라면 개인계정을 인정할 수 있다”는 자세라서 타협의 여지도 약하다. 이 같은 상황 하에 부시는 최근 어조를 바꾸어 사회보장의 위기를 강조하기보다 미국안전망의 구명에 착안, 전 국민이 소유자인 오너십소사이어티(ownership society)에 걸맞은 연금제도 구축을 강조하고 나섰다.¹⁴⁷⁾

146) 월스트리트와 NBC 여론조사(2005년 2월초)에 따르면 지지율이 최근 수주일 사이에 46%에서 40%로 떨어졌다. 워싱턴포스트, ABC뉴스가 2005년 5월 시행한 여론조사에 따르면 부시 개혁안 지지자는 응답자의 3분의 1을 겨우 넘기는 것으로 나타나고 있다.

147) 白杵政治(2005)

<그림 5-2> 미국 사회보장의 소득대체율(현행 및 개혁안)



주: 출발점은 평균임금의 64% 수준임. 그 이하의 계산은 꽤 복잡해짐.
 자료: Economic Policy Institute(2005)

(5) 네덜란드

1) 개요

네덜란드의 연금 역시 여타 선진국에서처럼 기초연금, 직역연금(강제가입 기업연금) 및 개인연금으로 구성된 3기동 보장체제로 이루어져 있다.¹⁴⁸⁾ 1919년 도입된 공적연금에서 공장근로자를 당연가입대상자로 하여 임금에 보험료를 부과하고 소득이 낮은 65세 이상의 근로자에게 연금을 지급하였다. 그러나 연금이 물가

148) 기초연금적인 국민노령연금은 65세 생일 때부터 지급하여 전 국민에게 동 일금액이 지급되고 직역연금은 강제가입 기업연금으로 근로경험자의 90% (약 450만 명)가 가입하고 있으며 개인연금은 60만 명 정도가 임의가입하고 있다.

나 임금상승에 연동되어 있지 않아 시간이 경과함에 따라 실재가치 하락으로 연금이 노후생활을 위한 본래의 역할을 수행할 수 없게 되었다. 이러한 문제를 반영하여 네덜란드는 1957년의 국민노령연금법(General Old Age Pensions Act, AOW) 제정을 통해 모든 국내 거주자를 당연가입대상으로 하고, 부과방식으로 운영되는 국민노령연금(AOW)을 도입하였다. 국민노령연금에서는 사용자의 보험료 납부의무가 없으며 사회연대 이념 하에 소득에 비례하여 기여하고 동일한 급여를 받으며 자산조사가 없다. 또 공적연금 급여와 기업연금 급여를 연계하여 일정수준의 노후소득을 보장한 점이 특징이다.

<표 5-15>는 네덜란드 노령자의 소득원천별 구성비를 보여 준다. 이 표에 따르면 공적연금이 전체소득에서 약 50%를 차지하고 있으며, 기업연금(직역연금)은 평균 30%를 약간 하회하는데, 연령이 높은 계층에서 그 비율이 낮아지고 있다. 이는 아직도 노후소득보장의 공적연금(국민노령연금) 의존율이 높다는 것을 의미한다. 직역연금의 비중이 낮지 않은 것은 네덜란드식 협동조합주의 corporatism 전통, 즉 ‘근로자의 노후생활에 대한 책임은 기업이 진다’(Bovenberg and Meijdam 1999, p.69)는 의식이 노사 간에 강하게 깔려 있음을 시사한다.

적립방식으로 운영되는 네덜란드의 직역연금은 노후보장에서 차지하는 역할과 GDP를 능가하는 적립금¹⁴⁹⁾ 규모 때문에 많은 국가의 주목을 받고 있다. 많은 서구 국가들이 인구 고령화에 취약한 부과방식의 공적연금 때문에 연금제도를 개혁하고 있는 것

149) 2002년 기준 GDP의 162% 수준임. 서구 국가 중 규모가 큰 나라로 스웨덴(112%) 이 있고 영국과 덴마크가 90%를 넘는 수준을, 이탈리아·독일·프랑스·스페인 등은 25% 이하의 낮은 수준을 보여 주고 있다. *The Economist* 2003. 9. 25

과 달리 네덜란드에서는 최근까지 큰 개혁에 나서지 않고 있는데 그 이유는 일찍이 적립방식형 직역연금(연금저축기금법 PSW에 의한 직역연금)이 기업연금으로서의 위치를 확고히 확보하고 있기 때문이다(De Gier 2003, p.1).

<표 5-15> 65세 이상 노령자의 소득원천별 구성비

(단위: %)

구분	공적연금 ¹⁾	기업연금	자산수입 ²⁾	기타수입 ³⁾
❖ 독신				
65~69세	40	30	18	4
70~74세	49	28	19	4
75~79세	51	27	18	4
80세 이상	50	26	20	4
소계	49	28	19	4
❖ 부부 ⁴⁾				
65~69세	44	32	16	8
70~74세	48	29	20	3
75~79세	49	28	19	4
80세 이상	51	24	20	5
소계	48	29	19	4

주: 1) 정부보조금은 제외

2) 임대수입 포함

3) 임금, 이익 및 이전수입 포함

4) 부부 모두 공적연금 수급

자료: Bovenberg and Meijdam(1999), p.69.

2) 연금제도의 내용

공적연금인 정액의 국민노령연금(AOW)은 노후의 최저보증 생활을 약속하기 위한 기초연금의 성격이고, 강제가입의 직역연금(연금저축기금법 PSW의거 규제)은 사용자(뒤에 근로자 기여도 허

용) 기여금으로 적립되는 기업연금에 해당한다. 각 산업 내 기업주는 산업별연금(노사가 설립)에의 가입이 강제화되어 있지만 별도로 기업연금이나 직해보험 등에 가입하면 산업별연금을 가입하지 않아도 된다. 1999년 1월 1일 기준 가입자의 77%가 산업별연금을 가입하고 있으며 기업연금 가입은 16%에 불과하다.

한편 네덜란드의 직역연금에서는 급여가 국민노령연금의 급여에 기초하여 산정되는 독특한 방식이 적용되고 있다. 대부분의 직역연금에서는 35~40년 취업 시 국민노령연금 급여를 포함하여 세전 최종임금의 70%를 만액연금으로 지급하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁵⁰⁾ 직역연금에서는 이 목표보장 수준과 국민노령연금에서 제공하는 급여의 차액을 연금으로 지급한다. 취업기간이 부족하면 부족기간에 비례해 70%에서 축소된다.

① 국민노령연금

국민노령연금은 노후의 빈곤퇴치를 통해 기초생활을 보장하는 것을 목표로 1957년에 도입되었다. 제2차 세계대전 중 런던으로 옮겨 독립운동을 지휘했던 네덜란드 정부는 영국의 사회보장제도에 의해 많은 영향을 받았으며 제2차 세계대전 후 최초의 비버리지식 기초보장제도로 네덜란드의 공적연금이 도입되었다(De Gier 2003, p.4).

당연가입대상자는 네덜란드에 거주하는 15세 이상 65세 미만의 네덜란드 국민과 거주자(외국인을 포함 근로자, 자영자, 공무원, 농부, 가정주부 등) 그리고 네덜란드에 소득세를 납부할 의무가 있는 비거주자이다. 따라서 국내거주자의 취업여부는 중요하지 않

150) 직역연금에 가입해 있는 근로자의 약 73%가 이 수준을 보장하는 연금제도에 가입되어 있다. Bovenberg and Meijdam(1999), p.79.

으며 거주여부가 중요하다. 네덜란드에 거주하지 않으면 네덜란드에 소득세를 납부하는지의 여부가 당연가입대상자 결정 기준이 된다.

65세 이상의 모든 국내거주자에게 정액연금(<표 5-16> 참조)이 지급되며, 65세 이전에 취업활동에 종사하였는지의 여부는 연금수급요건의 충족과 급여수준에 아무런 영향을 주지 못한다. 퇴직이 연금수급요건에 속하지 않기 때문에 65세 이후 취업을 지속해도 연금을 수급할 수 있다. 연금급여로 65세 이상의 독신자에게 세후 법정최저임금(after-tax statutory minimum wage)의 70%를, 그리고 65세 이상의 부부에게는 세후 법정최저임금의 100%를 지급한다.¹⁵¹⁾ 이러한 제도 설계 때문에 네덜란드의 공적연금에서는 다른 국가에서와 달리 노령연금과 배우자연금의 병급 문제가 발생하지 않는다. 또 부부 중 한 사람이 65세 이상이고 다른 한 사람이 65세 미만이면 65세 미만인 사람이 소득이 없거나 있어도 낮은 수준일 때에 보충급여를 신청할 수 있다. 공적연금에서는 조기노령 연금을 운영하지 않기 때문에 65세 이전에는 연금을 수급할 수 없다.¹⁵²⁾ 물론 피보험자 자격이 부정되는 기간이 있다면 해당연수 $\times 2\%$ 에 해당하는 금액이 만액연금에서 감액된다.

151) 연금급여가 세후 법정최저임금에 연계되는 것은 수급자들이 연금급여 재원 조달에 간접적으로 참여함을 의미한다. 인구구조의 노령화로 수급자 노후 생활 보장비용이 증가하면서 조세와 사회보장 보험료를 올리게 되었고 그 결과 세후 법정최저임금이 낮아진다.

152) 공적연금의 퇴직연령이 65세로 고정되어 있지만 남자근로자의 실제퇴직연령은 1950년에 66.4세에서 1995년에는 58.8세로 감소하였다. 이러한 조기퇴직은 장애급여, 실업급여 및 민영조기퇴직급여 등에 기인한다.

<표 5-16> 소득세 부과 전의 연금급여 수준(1999년 기준)

구 분	연금(매월)		휴가비	
	길더	€	길더	€
65세 이상의 부부 1인당	1,162.27	527.42	66.35	30.11
65세 이상의 독신자	1,684.70	764.48	92.88	42.15
18세 미만 자녀가 있는 65세 이상의 독신자	2,088.14	947.56	119.42	54.19

주: 휴가비는 매년 5월에 한 번 지급

2002년 기준으로 부부 1인당 638.47유로(휴가비 31.69유로 포함)

자료: Bieber and Henzel(1999), p.142.

Ministry of Social Affairs and Employment(SZW, 2002)

네덜란드에서는 최저임금이 원칙적으로 산업별, 기업별로 체결되는 단체협약임금의 평균값으로 산정되므로 공적연금 급여가 임금상승률을 반영한다. 그러나 1979년 이후 공적연금 급여는 실질 임금만큼 빠른 속도로 인상되지 못했으며,¹⁵³⁾ 그 결과 실제평균임금 대비 연금급여 비율이 지속적으로 하락하였다(Bovenberg and Meijdam 1999, p.79).

국민노령연금의 급여는 65세 이전에 취업활동에 종사했는지에 관계없이 정액으로 지급되지만, 보험료는 소득세납부대상이 되는 소득(자본소득과 사회보장급여도 포함)에 보험료를 곱하여 산정되며 65세 미만의 취업자에게만 부과된다. 1990년의 세제개혁 이후 보험료는 누진소득세 적용 1구간^{first bracket}에 대해 부과되며, 이것이 보험료납부상한선이 된다. 1999년에는 소득세납부면제 소득

153) 이는 다음과 같은 이유에 기인한다. 첫째, 1980년대에 사회보장지출을 억제하기 위하여 최저임금을 동결하거나 임금상승률보다 낮게 인상했다. 둘째, 실제임금에는 승진과 부가급여에 따른 임금 인상이 포함되기 때문에 단체협약임금 인상률은 실제임금 인상률보다 낮게 마련이다(Bovenberg and Meijdam 1999, p.71).

이 연 8,807길더(4,280€)였고, 보험료납부상한선 소득은 4만 8,233길더(2만 3,441€)였다.¹⁵⁴⁾ 공적연금 보험료로 이 구간의 소득에 17.95%의 보험료율이 적용되었다. 해당연도의 급여지출이 보험료 수입을 초과, 수지적자가 발생하면 정부의 일반예산에서 충당된다.

공적연금의 보험료는 다른 보험료처럼 소득세 산정 시 공제되지만 연금소득은 과세된다. 공적연금은 부과방식으로 운영되다가 1990년대부터 제2차 세계대전 후 출생한 베이비붐 세대가 대규모로 퇴직하는 시기의 재정난을 완화하기 위해 기금(AOW fund)을 적립하고 있다. 1998년 기준 4조 3,370억 길더(2조 1,080€)를 적립했으며, 이는 GDP의 0.55%에 해당하는 금액이다(Bovenberg and Meijdam 1999, p.73).

2004년도 국민노령연금지출은 보험료 70%, 국고부담 30% 비율로 구성되어 있는데 향후 인구고령화로 국민노령연금지출이 늘어날 전망이다. 지금 추산으로는 동 연금지출의 대GDP 비가 2004년의 5%에서 2040년에는 7%로 늘어나고 이에 따라 국고부담도 2004년의 1.5%에서 2040년에는 3.5%로 증가할 전망이다.¹⁵⁵⁾

② 직역연금

강제가입(정규노동자 대상)의 기업연금인 직역연금은 근로경험자의 90% 이상을 포괄하며 적립방식의 연금으로 막대한 연금기금을 보유, 운용하고 있다. 산업별연금은 1949년에 제정된 산업별연금강제가입법에 따라 노사쌍방의 대표기관에서 신청하면 사회보험장관은 직권으로 해당 산업에 속하는 모든 기업에 해당 산업별연금에의 가입을 강제할 수 있다. 다만 기업이 독자적으로 기

154) 이들 소득은 매년 물가상승률에 연계되어 인상된다.

155) 김현준·김양빈(2005)

업별연금을 운영하거나 직접보험에 가입하면 강제가입규정을 적용하지 않는다. 그 결과 직역연금 가입자의 8할 가까운 이들이 산업별연금기금에 가입되어 있다. 기업별연금과 직접보험까지 합치면 전 노동자의 90% 이상이 직역연금에 가입되어 있다.

한편 대기업들은 다수가 독자적인 기업연금제도를 운영하면서 독자적인 규정에 입각해서 연금급여 등 각종 편익을 제공하고 있다. 그렇지만 기초을 결정방법과 연금재정운영과 관련하여 연금보험청(pension and insurance board)이 엄격하게 규제하고 있기 때문에 그 실태는 생명보험사가 제공하는 단체연금보험과 큰 차이가 없다.

대다수 중소기업은 독자적인 연금제도를 운영하기 힘들기 때문에 생명보험사와 연금보험계약을 체결해 5~10년 기간한정급여, 종신급여, 일시금, 인플레이조정부급여 등의 상품을 제공하고 있다. 중소기업들은 이상의 직접보험이 가장 운영효율이 높다고 평가하는 경향이 있다.

네덜란드의 직역연금은 변화압력에 직면해 있다. 중앙계획국(CPB)은 평균수명이 늘어나면서 연금기금이 적지 않은 영향을 입을 것으로 전망, 확정기여형 연금으로의 전환을 촉구하고 신규 창설되는 직역연금은 확정기여형 연금으로 유도하고 있다. 본시 직역연금은 연대이념에 입각, 1990년대 후반으로 기준 전체의 88%가 확정급여형으로 운영되었다. 확정기여형은 0.8%, 그리고 혼합형은 10.1%에 불과하였다. 이렇게 확정급여형이 많은 것은 1994년 이후 네덜란드 기업의 연금통산기구 가입 강제화로 전직자의 수급권이 인정되고 있기 때문이다.¹⁵⁶⁾ 그렇지만 당국의 노력

156) 1952년 제정된 연금저축기금법이 규정하는 연금통산제도(서킷)에 따라 연금통산기구에 속한 기업 간에는 DB형 연금의 전직자 수급권을 인정하고 있다. 전직 전 기업에서 취득한 연금수급권은 가격환산되어 전직 후 직장의 ‘간주근무기간’으로 처리된다. 전직 후 직장이 최종급여 방식 DB를

과 기업들의 인식전환으로 최근들어 확정기여형이 조금씩 늘고 있다. 1998년에 향만노동자 직역연금이 확정기여형으로 바뀌었으며, 이후 노동자 자신의 기여도 허용되기 시작했다. 이어서 급여산정기초가 되는 소득을 최종임금에서 생애평균임금으로 바꾸려는 움직임이 나타나고 있다. 민간기업에 그같은 움직임이 가시화되고 있으며, 정부는 공무원에게도 이 같은 변경조항을 적용하기 위한 준비작업을 진행하고 있다.

(가) 직역연금 기금운용: 지배구조 및 감독규제

1990년대 중반에는 주요 기업연금기금의 투자수익이 높아 운영 잉여금이 발생했지만, 2000년에 들어 불황이 장기화하면서 적립금부족 사태가 발생하는 등 적립방식의 문제점을 노출하고 있다. 네덜란드 국철연금기금은 1996년 말 약 120억 유로의 잉여금이 발생했지만, 당시 8할 이상의 연금기금에는 잉여금 분배에 관한 규정조차 없어 문제가 되었다.

유니레버, 필립스 등 네덜란드를 대표하는 다국적기업에서는 잉여금 일부를 회사 운영자금으로 되돌리는 조치를 취했고, 일부 기업은 현역 근로자의 연금적립액을 줄였으며, 다른 기업에서는 조기퇴직제도 도입에 소요되는 이행원자(移行原資)로 잉여금을 사용하기도 했다. 메릴린치 등은 잉여금이 기업가치의 일부라고 생각하여 주주에게 혜택을 나눠주어야 한다고 주장하기도 했다.

이 같은 기업들의 다양한 주장에 위기감을 느낀 수급자들이 1998년부터 3년 사이에 12개 단체를 결성, 자신들도 잉여금 처분에 권리를 갖고 있다고 주장했다.¹⁵⁷⁾ 결국 1998년 6월 노사단체와

채택하면 전직 후 급여상승으로 연금부담을 가중시키는 문제가 생기는데 이 문제는 ‘피장파장’이라는 자세로 너그럽게 대응한다. 俊野雅司(2003)
157) 잉여금 처분과 관련 네덜란드 대법원은 1993년 판결에서 서면합의가 없는

연금수급자단체는 합의를 통해 2003년 기준 수급자의 8~9할이 수급자협의회나 기금운용이사회에 대표자를 보내 그들의 이익을 대변하고 있다. 수급자단체는 최종적으로 노사대표와 동수의 수급자대표를 기금운용이사회에 파견하겠다는 계획을 갖고 있다.

공무원연금기금과 헬스케어센터연금기금 등과 같이 규모가 큰 기금에서도 주주로서의 영향력 행사는 활발하지 않았다. 그렇지만 2001년 이후 미국의 글로벌 기업들의 회계부정과 경영자의 부도덕한 경영으로 인한 경영파탄이 잇달아 발생하면서 기업 지배구조에 대한 관심이 고조되어 네덜란드의 연금기금이 대주주로서의 영향력을 행사하는 사례도 나오고 있다.

2002년 말 기준 네덜란드의 전체 연금기금은 100억 유로의 적립금 부족을 보이는 등 지금의 기금상황은 1990년대 중반, 막대한 잉여금을 발생시켰던 시절과 전혀 다른 양상을 보이고 있다. 사실 1990년대 초를 제외하면 네덜란드의 주식시장은 활황세를 보여 연금기금은 주식에 투자의 중심을 두었다. 2000년 기준 공무원연금기금은 자산의 4할이 조금 안 되는 규모를 주식에 투자했고 헬스케어센터연금기금은 5할 이상을 주식에 투자, 큰 수익을 남겼다. 그러나 2000년부터 상황이 반전되어 운용적자를 보여 셸Shell은 2000년 한 해에 주식투자 결과 자산의 3.7%가 줄어들었다.

이처럼 자본시장 동향에 따라 연금기금의 수지가 큰 변동을 보이면서 연금기금의 운용과 관련하여 네덜란드 당국은 재무규제를 한층 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 1999년까지의 연금재정 운영규제는 연금저축기금법(PSW)에 의해 규정되었는데 매우 느슨한 것이었다. 이때의 재정운영기준은 사전적립방식이 의무였지만 연금기금은 이른바 ‘도달연령방식에 의한 개인단위적립방식’에

한 어떠한 자도 합법적으로 잉여금분배에 관여할 수 없다고 판시, 이후의 잉여금 관련 분쟁에 일정한 기준을 제시했다.

의해 관리되었다. 통상 (65-X) 방식이라고 호칭되었는데 이는 통상의 퇴직연령 65세와 제도가입연령 X세의 차이, 즉 거치기간의 연금이라는 뜻이다. 책임준비금은 예정탈퇴율과 예정승급률을 고려하지 않고 예정이율 4%로 고정되어 있었다. 그런데 1999년 이후 저금리 추세가 정착하면서 이자차익을 기대할 수 없게 되자 보험연금감독청은 (65-X) 방식을 위법이라고 규정하는 신규제를 도입했다. 신규제에 따르면 10년의 경과기간 후 연금자산이책임준비금을 상회하도록 ‘완전 적립fully-funded’해야 한다.

나아가 2003년 1월에 도입된 신 규제는 최소적립기준액을 개인 단위 적립방식으로 계산된 연금채무준비금(Provision for Pension Liabilities, PPL)과 ‘일반적 리스크’에 대응하는 PPL의 5% 상당액의 합계로 규정하였다. 그리고 어떤 연금기금도 연금자산 시가가 이 기준을 밑도는 때에는 당국에 보고하여 3월 이내에 개선대책을 마련하고 12월 이내에 105%로 회복할 수 있는 조치를 취하도록 규정했다. 아울러 연금기금을 둘러싼 환경변화에 대한 대응력을 강화하기 위해 새로운 연금법과 신규제(Financial Assessment Framework, FTK)를 고려하고 있는 것으로 알려지고 있다.

당초 계획에 의하면 2006년 1월에 도입예정이었으나 준비기간을 더 갖기 위해 연기가 검토되고 있다고 한다. 도입예정인 주된 내용은 연금채무를 현실치realistic value로 평가하고, 연금채무기준을 은행의 바젤II규제체계에 맞춰 세가지 방식으로 재구성하며, 단기 리스크 및 장기리스크에 대응하기 위해 지급능력solvency 검증과 계속성분석의 두 가지 리스크관리기법을 강제적용하며, 바람직한 지급능력 회복기간을 15년 이내 달성으로 변경한 것이다.

GDP 대비로 보면 세계 최대의 연금기금을 운영하는 네덜란드답게 미국, 영국, 일본의 연금기금보다 재정건전도가 높음에도 불구하고 건전도를 한층 강화하기 위해 본격적인 연기금 규제작업

에 착수하려고 준비 중이다. 그 이면에는 1990년대 후반부터 저금리 기조 하에 연금 재정이 급속히 악화되어 온 사정이 있다.¹⁵⁸⁾

(나) 비정규직 근로자와 직역연금

네덜란드에서는 1980년대 이후 시간제 노동을 정책적으로 지원하면서 워크셰어링을 널리 보급시켰는데, 그 결과 비정규직 근로자가 크게 증가하면서 이들 중 상당수가 직역연금에 가입하지 못하는 사례가 발생하였다. 10%가 조금 안 되는 이들 미가입자들은 재직기간이 짧은 비정규직 근로자로 다수가 여자이다. 그래서 당국에서는 이 문제를 젠더갭^{gender gap} 해소 차원에서 접근하고 있다. 비정규직 근로자 문제의 근본적인 해결에 앞서 1999년 말에 의회는 직역연금 가입조건을 완화시키는 법안을 통과시켰다. 그 결과 2000년 1월부터 출산, 육아, 직업훈련 등의 이유로 일시 이직하거나 시간제근로로 일하는 때에도 연금에 계속 가입, 적립할 수 있다.

이후 당국은 2001년 모든 직역연금을 산업, 기업 내 모든 취업자에게 적용하는 법안^{Pension Act}을 제출했다. 노동조합은 경영자 단체와 파트너^{social partner}를 구축, 정부안에 강력히 반대했다. 노조는 정부의 간섭이 노사자치 전통에 위배된다고 항의하였다. 또 정부로부터 자문을 받은 사회경제심의회(SER)도 “직역연금 미적용노동자(주로 여자) 문제는 정부주도보다 노사교섭의 틀 안에서 해결하는 것이 바람직하다”면서 정부개입에 부정적 의견을 피력했다. 그렇지만 동 법은 의회를 통과하여 2002년부터 시행되고 있다.

158) 상세한 내용은 田中周二(2005) 참조

주요 내용은 시간제근로자를 직역연금에서 배제할 수 없고, 소득비례연금을 적용해야 하며, 근로시간수가 적다거나 임금수준이 최저임금을 넘지 못한다고 적용을 배제할 수 없다는 것이다. 또 여자가 일정기간 취업하지 않고 재취업한 때에는 구 직장(신법 발효 후 구 직장 근무 종료 시)에서 구축한 연금권을 새 직장으로 가지고 와 적용할 수 있도록 하였다(가치이전권). 또 이 법은 연금보험사전부과기금 Pension Insurance Advance Levy Fund의 이자소득을 고용주들에게 과거 성 때문에 연금가입을 배제당했던 여자들이 단기에 수급할 수 있도록 catch-up pension 지원하는 보조금재원으로 사용할 수 있도록 허용하였다.¹⁵⁹⁾

③ 개인연금

개인의 재량으로 생명보험사가 제공하는 연금보험에 가입할 수 있다. 일정액까지의 기여분에 대해 소득공제가 허용되지만 그 초과분은 과세된다. 전체 근로자의 10% 정도인 60만 명이 가입하여 가입률은 높지 않다. 이는 국민노령연금과 직역연금에 의해 급여 수준이 퇴직 전 급여의 70%에 상당하여 상대적으로 높기 때문인 것으로 판단된다.

3) 최근 동향

네덜란드는 다른 유럽국가와 비교하여 일찍이 적립방식의 연금을 강제가입의 기업연금으로 도입, 안정적인 노후소득보장 수단을 확보하였다. 그 결과 1990년대에 들어서 커다란 구조개혁을 단행하지 않고 모수치개혁을 추진해 두드러진 연금개혁 추진 사례로

159) ILO(2002. 6)

주목받지 못했다. 가장 큰 개혁이라고 하면 확정급여형 기업연금을 확정기여형으로 전환하려는 움직임과 2000년 이후 진행된 여자 시간제근로자 등의 기업연금권 확보라고 할 수 있다. 또 최근 저금리추세 아래 경기가 장기 침체국면을 보이면서 서구국가 중 상대적 규모가 가장 큰 네덜란드의 주요 연금기금의 수익률이 낮아져 미적립채무가 증가하면서 기금관리에 대한 관심이 고조되었다. 감독규제당국은 감시를 강화하여 재무건전성 확보에 힘을 기울이고 있다.

다른 나라에 비해 장애연금과 실업급여 지출이 높고 조기퇴직 연금의 수령자가 많은 것이 문제점으로 지적되어¹⁶⁰⁾ 2003년 5월에 발족한 보수연립의 발케넨데(Jan Peter Balkenende) 정권은 발족 초기 사회보장지출과 공무원급여를 중심으로 정부지출의 대규모 삭감을 연립정권의 기본합의안으로 내놓았다. 이들은 2040년에는 65세 이상 인구가 지금의 배로 증가해 현행 사회보장제도를 유지할 수 없다고 판단하고, 2007년까지 150억 유로의 세출을 삭감하여, 재정수지균형을 추구하는 계획을 세웠다. 구체적으로는 실업보험과 장애보험 수급자격의 강화, 조기퇴직연금에 대한 세제우대 철폐, 최저임금과 관련된 급여수준의 상승 억제, 보조금 삭감, 공무원 인원삭감 등이다.

노사정 협의가 2003년 11월부터 시작되었지만 5월의 마지막 교

160) 국민노령연금의 공식 수급개시연령은 65세이지만 평균퇴직연령은 유럽평균을 밑돌아 남자는 59세, 여자는 55세다. 이는 조기퇴직연금, 장애연금, 실업보장 제도의 보호가 두텁기 때문이다. 1980년대부터 청년취업을 촉진하기 위해 10년 이상 근속자에게 조기퇴직권리(수급개시연령 하한 55세)를 부여하고 직역연금이 지급되는 65세까지 최종급여의 80% 정도가 지급되었다. 이 조기퇴직제도(VUT)가 기업에 큰 부담이었기 때문에 1995년의 비트빈(Witteveen) 보고서가 제창한 신축연금제(flexible pensioning)로 바꾸는 기분이 늘고 있다.

섭이 결렬된 후 노동조합은 2004년 10월에, 전후 두 번째 큰 시위를 주도했고, 11월 초 양측은 합의에 이르렀다. 정부안대로 조기퇴직에 대한 재정지원은 폐지하되 근속연수에 따른 휴가제도인 ‘생애휴가제도’를 대폭 확충하여, 조기퇴직제도를 사실상 유지할 수 있게 되었다. 즉 40년간 연금보험료를 기여한 근로자는 60세부터 수급이 가능해져 일찍 취업한 이들이 유리해졌다. 한편 장애보험에서는 정부가 제시한 대로 노동재해장애자를 엄격히 평가하는 대상 연령이 인하되었고, 실업보험에서는 정부가 제시한 단기실업자 급여 폐지안이 미루어졌다. 신 정부의 대화거부, 파업, 대집회 등의 굴곡을 거쳐 달성된 2004년 11월 6일의 ‘박물관장장 합의’를 두고 노조는 1982년 ‘폴더모형¹⁶¹⁾’의 재평가로 간주하고 있다.¹⁶²⁾

(6) 독일

1) 개요

독일의 비스마르크Otto von Bismarck 총리는 1889년에 세계 최초로 생산직근로자를 대상으로 노령·장애보험이라는 공적연금Gesetzliche Rentenversicherung을 도입하였다. 그는 세력이 커지고 사회민주당을 견제하고 노동자들의 환심을 사기 위해 노동자 복지정책 정비에 나서 질병보험, 업무재해보험에 이어 연금보험을 도입했다. 영국의 연금도입이 1925년이니 비스마르크의 조치가 얼마나 선구적 조치

161) 폴더모형이라 함은 1982년, 장기불황에 직면해 임금과 노동시간에 대한 노동사정의 왓세나 협정을 계기로 3자가 대등한 입장에서 교섭, 합의를 도출하는 의사결정방식을 지칭한다. 이 협정 이후 시간제근로 동등대우, 워크쉐어링과 노동형태 유연화에 의한 실업극복, 노동시간 단축, 청년근로자 고용확대 위한 조기퇴직 등이 도입되었다.

162) しんぶん赤旗(2004)

였는지 짐작할 수 있다. 그는 18세기 초기 자본주의 시대 때부터 노동자들이 질병, 장애, 노령의 위험에 대비하기 위해 임금의 일부를 떼어내 운영해 왔던 공제조합을 체계화했다.¹⁶³⁾ 공제조합은 일부 노조로 바뀌기도 하였지만 상당수는 20세기 초반까지 존속했다.

한편 사무직근로자연금은 1911년, 광부연금은 1923년에 각각 도입되었다.¹⁶⁴⁾ 이들 연금은 직역별 조합이 분립하는 형태로 관리 운영되는 체계로 116년째 유지되고 있다. 그간 관리운영조직의 수가 너무 많아 행정효율성이 낮다는 문제점이 지적되어 1998년부터 6년간의 집중논의를 거쳐 2005년 중 관리조직기구 간소화 작업이 단행될 예정이다.

독일의 연금급여는 비스마르크 이래로 조세로 조달하는 정액부분과 보험료 비례부분의 2층구조로 구성되었는데 (임금)슬라이드가 허용되지 않아 급여액은 높지 않았다. 1956년의 평균급여는 생산직근로자가 순소득의 25% 미만, 사무직근로자도 40% 정도에

163) 3개 보험은 1911년 독일보험법에 의해 사회보험으로 통합되었다. 질병보험 보험료는 노동자 평균임금의 1.5~2% 정도였으며 이를 노동자 3분의 2, 사업주 3분의 1의 비율로 부담했다. 급여는 13주간의 치료비와 임금미지급기간 중의 질병수당이었다. 업무는 이전부터 운영된 노동자공제조합, 즉 질병금고가 담당하였다.

164) 생산직근로자연금과 사무직근로자연금은 급여의 내용, 보험료 수준 및 제도운영방식에서 완전히 동일하다. 그러나 이들 제도는 상이한 관리운영기관에 의해 운영되고 있으며, 자발적으로 조직된 상급단체로 독일연금보험연합회(VDR)를 결성, 운영하고 있다. 오랜 역사로 인한 상이한 운영기관은 행정효율성 등에서 문제가 있었으며, 이들 문제를 해결하기 위한 운영기관 통합방안이 연방감사원에 의해 1998년 연방하원에 제시되었고, 이후 6년에 걸친 논의를 거쳐 2004년 상반기에는 전면합의에 이르러 2005년 중 입법화할 예정이다. 이렇게 되면 향후 구도는 경쟁관계이던 VDR과 사무직근로자연금(BfA)의 통합조직과 철도, 광부, 선원 관리 조직이 연방조직으로서 전 가입자의 45%를 관리하고 22개 지역조직이 나머지 55%를 관리하게 된다. Steeger(2004), pp.1-3.

불과했다.¹⁶⁵⁾ 이렇기 때문에 도입 이후에도 퇴직일시금, 기업연금, 노후대비 개인저축이 공적연금을 보완하는 기능을 수행해 왔다. 제도 발족 당시부터 연금산식에 정액부분이 들어 있었고 이를 위해 재정이 지원되기도 했지만 그 규모는 크지 않았다. 재정지원은 1989년의 독일 통일 이후 가입경력 없는 수급자가 크게 늘면서 연금지출액의 25~30% 정도에 달하고 있다.

발족 후 적립된 기금은 나치 기간 중 대부분 군사비 지출로 전용되어 고갈되었으며, 전후 다시 행해진 적립금은 주로 주택건설에 투자되었다. 이 같은 상황에서 인구가 증가하고 경제가 빠른 속도로 성장세를 회복하자 급여수준의 향상에 대한 기대감이 높아졌다. 또 적립기금이 턱없이 부족한 상황에서 굳이 적립방식을 고집하기보다 세대 간 부조에 의한 자금조달이 결코 나쁜 선택이 아니라는 인식이 전문가와 정치가들 사이에 확산되어 갔다.

수년에 걸친 논의를 거쳐 기독교민주당과 사회민주당의 찬성으로 1957년 공적연금을 대대적으로 개혁할 수 있었다. 이때 적립방식을 포기하고 점진적으로 부과방식(1969년 적립금 석달 지출분, 완전부과방식)으로 전환하며 소득대체율을 70% 수준으로 높이고¹⁶⁶⁾ 급여를 총액임금에 준하여 슬라이드하기로 하였다. 그 결과 공적연금지출의 대GNP 비율은 1956년의 4.2%가 1957년에 5.6%로 늘었다.¹⁶⁷⁾

165) Hinrichs(2003) p.5. 대부분의 비숙련 노동자에게 ‘노령기는 빈곤기’나 마찬가지였다.

166) 산식에 전 취업기간 중 개인소득/전 가입자 평균소득, 가입기 평균소득 인덱싱, 군복무·실업·크레딧 허용 등이 고려되면서 소득대체율이 크게 올라갔다. Borgmann and Heidler(2003) p.6 table 1. 이로 인해 평균소득의 1.7~1.9배 계층도 소득대체율이 70% 수준을 기록하였다. Hinrichs(2003), p.6.

167) 이때의 개혁을 반대했던 연방중앙은행, 고용주, 사업단체에서는 급여액 인상이 인플레이를 유발하고 민간저축을 떨어뜨릴 것이라고 우려하였다. 이

1972년 개혁에서는 수급액을 줄이지 않은 채 65세 수급개시연령을 폐지했는데, 이로 인해 수급개시연령이 63세, 60세로 낮아지면서 조기퇴직과 장애연금 수급자가 늘었다. 또 1985년의 법개정으로 아동양육기간이 보험기간에 산입되는 등 1992년 개혁 이전까지 독일의 연금급여는 가입자급여 충실화 방향으로 개편되었다.

이때의 영향으로 지금 독일은 이탈리아, 오스트리아, 프랑스 다음으로 많은 공적연금지출을 기록하고 있다.¹⁶⁸⁾ 특이한 점은 정액 연금을 폐지하고 소득비례의 1층구조로 바꾸었지만 공적부조에 의존하는 저소득노인의 비율은 오히려 줄어들었다¹⁶⁹⁾는 사실이다. 독일의 노인빈곤율은 최근에도 비교적 낮은 수준을 보이고 있다.¹⁷⁰⁾

소득비례형 산식으로 인해 저소득층의 소득대체율(총소득기준)이 중상위 계층의 그것과 별 차이가 없고 순소득기준으로는 오히려 중상위 계층에서 더 높게 나타난다. 이 같은 양상은 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아 등에서도 나타나는데 소득비례형 연금급여 지출을 억제하는 미국, 호주, 영국, 캐나다, 프랑스 등과

후 우려와 달리 인플레이션은 발생하지 않았고 민간저축도 떨어지지 않았다. Schmaehl(2002) p.4.

168) 대GDP 비율(2001)로 보면 이탈리아(14.7%), 오스트리아(14.0%), 프랑스(13.2%), 독일(13.1%) 등의 순위를 보이고 있다. OECD(2004) p.6. table5.2

169) 노인빈곤은 1972년 개혁 때 평균소득의 75% 미만 소득을 평가하면서 가입기간이 긴 저소득근로자(와 생존배우자)를 우대하자 더욱 줄었다. 자영업자와 미가입자 그룹에게는 낮은 소급 보험료를 납입함으로써 유리하게 수급권을 획득할 수 있는 기회가 부여되었다. Hinrichs(2003) p.5. 각주 3

170) 66~75세 노인 중 유소득자 하위 25%에 속하는 소득계층 노인의 비율은 9.6%로 OECD 평균(11.8%)보다 낮다. 아일랜드(31.0%)가 가장 높고 호주(20.6%), 미국(20.5%), 일본(19.5%)의 순이다. 연금지출이 많은 이탈리아(14.6%)와 프랑스(10.0%)는 독일보다 높고 뉴질랜드, 네덜란드, 캐나다 등이 5.0% 이하의 수준을 보이고 있다. Queisser and Whitehouse(2005) p.12.

대조를 보인다.¹⁷¹⁾ 다만 상위계층에서 소득대체율이 급격히 감소, 재분배적 측면을 보이고 있다는 점에서 독일은 양쪽 유형 국가의 중간형태라고 말할 수 있을 것이다. 한편 연금자산(pension wealth)은 순소득기준으로 13.0년분에 해당하여 OECD 평균(10.3년)을 크게 넘어서고 있다.

1980년대 말부터 문제를 감지한 정치가들이 논의를 거쳐 1992년에 수급개시연령을 단계적으로 65세로 올리고, 65세 이전의 조기수급자에게 감액제를 도입하며, 연금급여 슬라이드를 총액임금 대신 순임금(세후 보험료공제 후) 기준으로 바꾸기로 하였다. 35년 만에 연금정책의 기본방향이 급여감축 방향으로 선회한 것이다.

이후에도 연금지출액이 크게 늘면서 주요정당들은 다양한 개혁안을 모색하였는데, 공통점은 부과방식으로 운영되는 공적연금의 기본틀은 유지하면서 소득대체율을 낮추고, 개인연금과 기업연금을 활성화하여 공적연금의 급여수준 하향조정으로 발생하는 노후생활의 부족분을 보충하자는 것이었다. 아울러 부과방식으로 운영되는 현행 공적연금이 유지되도록 하는 데 기여한 여자와 그렇지 않은 여자를 차등화하자고 주장했다. 이는 부과방식의 연금이 안정적으로 작동될 수 있도록 하는 데 기여한 자녀를 양육한 여자에게 더 많은 연금급여를 주자는 것이다. 물론 정당별 개혁안은 세부적인 내용에서 정치적 이념에 따라 많은 차이가 있었다.

이러한 상황에서 신新 중도 기치를 걸고 등장한 사회민주당 녹

171) <표 5-1> OECD 주요국 공적연금의 소득대체율과 연금자산 참조. 독일의 소득대체율은 총소득기준 저소득(0.5) 47.3%, 평균소득(1) 45.8%, 고소득(2) 37.6%인데 순소득 기준으로는 각각 61.7%, 71.8%, 67.0%를 보이고 있다. 다만 좀더 높은 소득수준(2.5)에서는 총소득 30.1%, 순소득 54.2%로 급격히 낮아져 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴과 달리 다소간의 재분배적 측면을 보이고 있다. OECD(2005) table 1, table 2

색당의 연합정권이 노후생활보장에 핵심적인 공적연금 개혁을 중요 목표로 설정하고 연금개혁을 단행했다. 이때의 개혁을 보건의사회부 장관의 이름(Walter Riestler)을 따 ‘리스트어 개혁’, 정부가 지원하는 사적연금을 ‘리스트어 연금’이라 부르기도 한다. 입법과정에서 정당 간의 오랜 의견수렴 과정을 거쳐 2001년 5월 11일 ‘연금법 개혁 2001’이 국회에서 통과되었다. 3기등보장망을 활용한 노후보장을 주요내용으로 하는 ‘연금법 개혁 2001’은 1957년의 연금법 대개정 이후 가장 의미 있고 포괄적이며 혁신적인 법률로 평가받고 있다(Bundesregierung 2002, p.8).

1992년과 2001년의 개혁작업 이후 공적연금 급여 감축을 위해 다양한 노력을 기울였지만 연금의 장래가 여전히 불확실하자 정치가들은 사적연금 활성화를 위한 추가적인 보완조치를 지속적으로 강구, 가입자들에게 공적연금 급여감축에 대비토록 촉구하고 있다.

오전대 독일은 1889년의 제도 발족 이후 급여산식에 균등급여 부분이 있었지만 소득재분배 효과는 크지 않았던 것으로 평가되며 균등급여 부분이 1957년 개혁 때 결국 폐지, 공적부조로 대체되었다. 독일의 연금제도가 소득에 따른 부담과 급여라는 수직균등원칙을 강조했지만 전쟁 등의 이유로 제대로 된 적립방식을 운영하지 못해 1957년에 부과방식으로 전환한 후 포인트제를 도입하여 1992년의 일부 수정을 거쳐 현재도 포인트제로 운영되고 있다.¹⁷²⁾

172) 1957년 이후의 연금급여산식 변화는 Borgmann and Heidler(2003) table 1 참조. 포인트제 채택국은 독일 외에 노르웨이, 슬로바키아, 프랑스(일부) 등으로 많지 않다. 확정급여(DB) 방식이 취업기 소득 재평가액에 매년 일정값(발생률, accrual rate)을 곱해 계산하는 데 비해 포인트제는 취업기 소득을 당해 연도 연금비용으로 나눠 얻은 값인 연금포인트에 은퇴시점에서 고려하는 한

2002년 기준, 생산직근로자와 사무직근로자를 위한 공적연금에 독일 총취업자의 82%에 해당하는 약 3,300만 명의 근로자가 가입해 있으며 공무원연금에는 4.6%가, 농민노령부조에는 1%가, 그리고 수공업종사자연금에는 1.4%가 가입해 있다.

2) 연금제도의 내용

① 공적연금

먼저 독일의 공적연금이 걸어온 길과 그간의 개정 배경을 살펴보고 이어서 현재의 공적연금 제도에 대해 간략히 기술해보자. 독일의 공적연금은 1957년, 1972년 및 1992년의 연금법 개정을 통해서 크게 변화되었다. 초기 두 번의 연금법 개정이 급여확대를 목적으로 진행된 것과 달리 1990년 이후의 법개정은 재정안정화에 초점을 맞추고 있다.

첫째, 1957년의 연금법 대개정에서 재원조달방식이 적립방식에서 부과방식으로 전환되었으며, 소득비례연금이 도입되어 연금이 임금대체(wage substitute) 기능을 하게 되었다. 연금법 개정 이전에는 연금산식이 기초부분과 소득비례부분의 2층구조였는데 이를 소득비례방식의 1층구조로 바꾸었으며, 연금이 임금대체 기능을 충실히 수행할 수 있도록 가입자 임금상승률에 비례하여 연금을 조정하는 임금슬라이드제(dynamisches Rentensystem)가 도입되었다.

임금슬라이드제로의 전환으로 연금수급자가 취업자의 임금인상 혜택을 보게 되었으며, 연금급여의 상승을 통하여 퇴직자의 노후보장이 충실해지게 되었다. 그러나 이러한 제도변경은 연금

포인트당 값(즉 연금가치)을 곱해 계산한다. 연금비용과 연금가치가 조정변수가 될 수 있다. 상세한 내용은 OECD(2005), annex 1.1, pp.71-72. 참조

수급자가 취업기간 동안 납부한 보험료보다 과도하게 많은 연금을 수급할 수 있게 하여 수지상등의 원칙을 심하게 위반하였고, 과도한 세대 간 소득재분배를 발생시켜 형평성 문제를 야기했다.

둘째, 1972년 법개정에서는 가입대상자가 확대되었으며(임의가입자로 자영업자와 전업주부, 그리고 당연가입자로 장애인이 포함되었음), 연금급여 수준이 추가로 인상되었고, 조기노령연금과 최저임금에 맞춘 연금이 신설되었다.¹⁷³⁾ 그러나 이러한 과도한 급여확대는 예측하지 못했던 1970년대의 석유파동으로 발생한 경기침체 때문에 단기재정 불안정을 야기했고, 그 결과 시행된 지 얼마 되지 않아 원상복귀되었다.

셋째, 1992년의 연금법 개정은 기존의 법 개정이 급여 확대를 주요 내용으로 하고 있는 것과 반대로 당면한 문제인 재정안정화에 중점을 두었다. 1980년대 이후의 낮은 경제성장률과 노령화 추세의 가속화는 부과방식으로 운영되는 연금재정을 위협했다. 1972년의 연금법 개정으로 여자, 실업자 및 장애근로자는 60세에, 그리고 35년 이상 가입한 장기가입자는 63세에 조기노령연금을 수급할 수 있었다. 재정안정화를 위하여 1972년의 법개정에서 낮추어진 연금수급 개시연령을 점진적으로 이전의 65세로 연장했다. 덧붙여 단기재정 위기의 문제를 완화하기 위해 이해당사자인 가입자, 연금수령자 및 연방정부가 적절히 연금재정 조달에 참여했다. 즉 연금재원 조달과 관련하여 가입자는 보험료 인상을 통하여, 연금수급자는 급여 수준의 인하를 통하여, 그리고 정부는

173) 독일에는 최저연금제도가 없다. 다만 저소득근로자가 25년 이상 보험료를 납부했을 때에는 평균임금의 75%에 상응하는 보험료를 납부한 것으로 인정하여 연금을 산출하는 최저임금에 맞춘 연금(Rente nach Mindesteinkommen)이 있다. 공적연금 미수급 퇴직자에게는 일반재정(Sozialamt)이 제공하는 기초연금이 지급된다.

연금재정의 총지출에서 차지하는 국가보조금 비율의 인상을 통하여 재정을 안정시키려 하였다. 그러나 연금재정이 예상했던 것보다 빨리 악화되자 재정안정화 방안의 실시시기를 1992년의 법개정에서 계획했던 것보다 앞당겨 실시하였다. 아울러 1997년에 보험료율이 18.7%에서 심리적 한계선으로 간주되던 20%를 초과하여 20.3%가 되자, 독일의 정치가들은 부가가치세 인상을 통하여 연금재원을 조달하는 데 합의했다. 이에 따라 1997년 12월에 부가가치세를 15%에서 16%로 인상했으며, 이렇게 조달된 재원의 일부를 활용해 연금재정을 지원하고 있다.

이처럼 독일은 보험료율 인상을 억제하기 위하여 부가가치세를 인상하고, 이를 정부보조금으로 연금재정에 지원까지 하고 있다. 이처럼 높은 재원조달 비용이 기업의 국제경쟁력을 약화시키고, 근로자의 가처분소득을 축소시켜 근로의욕을 상실케 하는 요인으로 작용한다는 비판이 경제계에서 제기되었다. 장기 집권하던 기민당·자민당(CDU/FDP) 연립정권을 물리치고 새로 집권한 사민당·녹색당(SPD/Grüne) 연립정권은 이러한 비판을 수용해 1999년 12월의 법개정Haushaltssanierungs gesetz에 반영했다. 이에 따라 유류 소비 억제를 통한 생태계 보호를 위하여 신설한 환경세Ökosteuere 재원의 일부를 연금재정을 지원하는 데 사용해 보험료율을 소폭 인하할 수 있었다. 이러한 정부보조금 확대를 통해 1996년의 18.6%에서 1998년에 20.3%까지 상승했던 보험료율을 2000년 1월에는 19.3%로, 그리고 이어서 2001년 1월에는 19.1%로 인하시킬 수 있었다. 그러나 이러한 방안 역시 공적연금이 직면해 있는 구조적인 수급불균형 문제를 해결할 수는 없었다.

독일 공적연금에서 발생한 재정위기의 근본적인 원인은 고령화의 진전과 경제의 침체이다. 다양한 출산장려정책에도 불구하고 출생률은 낮은 반면 보건의료 수준의 발달로 수명이 지속적으로

증가하고 있으며, 경제는 1990년대 이후 통독의 여파와 노동시장의 유연성 부족 등으로 장기침체를 벗어나지 못하고 있다.

노령화 사회의 진전은 인구구조의 변화에 민감한 부과방식으로 운영되는 공적연금의 재원조달에 직접적인 영향을 주고 있다. 연방정부의 예측에 의하면 2003년에는 20~64세의 취업자 3.6명이 65세 이상의 연금수령자 1명을 지원하면 되지만, 2030년에는 20~64세의 취업자 2.2명이 65세 이상의 연금수령자 1명을 지원해야 하는 구조로 변하게 된다(Bundesregierung 2002, 부표IIIa). 이에 따라 미래의 취업자들은 공적연금 보험료의 인상으로 발생하는 과도한 재정 부담을 피할 수 없게 되었다.

다음으로 현행 공적연금제도의 기본적 사항인 보험료 산출 및 급여 산출 방식을 살펴보자. 보험료는 보험료납부상한선까지의 소득에 보험료율을 곱하여 산정하며, 연금급여가 납부한 보험료를 기준으로 산정되기 때문에 보험료납부상한선이 없을 때보다 소득재분배 효과가 적게 발생하게 된다. 표준소득월액으로 공적연금보험에 가입한 전체 근로자의 2년 전 평균임금이 사용되는데, 표준소득월액의 2배에 해당하는 금액을 보험료납부상한선으로 적용한다(사회법전 제4권 제18조 제1항). 보험료납부상한선까지의 소득에 보험료율을 곱해서 산정된 보험료를 사용자와 근로자가 절반씩 부담하고 있다.

월 연금액 산식¹⁷⁴⁾은 ‘월 연금액 = 개인기여점수 × 연금종류별 계수 × 해당연도 기준연금액’으로 구성되어 있다. 개인기여점수를 산정하는 과정은 매우 복잡하다. 개인기여점수 $Entgeltpunkte$ 는 보험가입 기간의 매월에 대하여 개별가입자의 소득을 당해연도 전체

174) 연구자는 실증분석을 위하여 독일 패널자료에 기초하여 연금액을 산정한 적이 있다. 독일연금 산정방식에 대한 상세한 정보는 요청 시 개별적으로 제공될 수 있다.

가입자 연평균소득으로 나누어 월별 개인기여점수를 산정한 후, 전체 가입기간의 월별 개인기여점수를 합산해 산출된다. 따라서 만약 30년 동안 지속적으로 취업했으며, 취업기간 동안 전체가입자 평균소득에 해당하는 소득이 있는 가입자라면, 이 기간의 취업으로 발생하는 개인기여점수는 30점이 된다. 월별 개인기여점수는 원칙적으로 보험료 산정의 기초가 되는 월별 소득에 기초해 산정되지만, 독일에서는 공적연금에서 사회정책적 목표를 수행할 수 있도록 사회정책적 요소를 개인기여점수 산정과정에서 반영하고 있다. 예를 들면 직업교육기간(25세까지의 직업교육에 대하여 최장 36개월까지), 학교교육기간(17세 이후의 학교교육에 대하여 최장 8년까지), 육아기간(각 자녀에 대해 3년), 실업기간, 군복무기간 및 질병기간에 대해서 납입한 보험료 금액에 관계없이 일정한 월별 개인기여점수를 부여하고 있다. 예를 들면 보험료납부기간으로 인정되는 직업교육기간 및 육아기간의 매달에 대해 최소한 0.0833의 개인기여점수를 부여하고 있다.¹⁷⁵⁾ 오랜 기간 제도가 발전하면서 각종 사회정책적 요소를 반영하는 규정이 지속적으로 변경되었으며, 그 결과 개인기여점수 산정과정은 전문가가 아니면 산정하기 어려울 정도로 매우 복잡하다.

연금종류별계수 $Rentenartfaktor$ 는 피보험자가 수급하는 연금의 종류에 따라 부여하는 계수이다. 예를 들면 완전노령연금에는 1.0의 계수가, 고액미망인연금에는 0.6의 계수가, 그리고 저액미망인연금에는 0.25의 계수가 주어진다. 여기서 고액미망인연금은 18세 미만의 자녀를 양육하거나, 45세 이상의 직업불능 판정을 받은 미망인에게 지급된다. 한편 해당연도 기준연금액 $aktuel\ddot{u}l\text{er Rentenwert}$ 은 물가상승률을 반영하여 매년 결정된다. 2003년부터 2005년 현

175) 이 기간에 취업, 보험료 납부로 발생하는 개인기여점수는 합산되어 산정된다.

제까지 적용되는 해당연도 기준연금액은 구 서독지역에 대해서 26.13€이며, 구 동독지역에 대해서는 22.97€이다.¹⁷⁶⁾

② 기업연금

독일의 전통적인 기업연금은 사용자가 인사정책 차원에서 피용자의 노후복지를 위하여 사내유보 형태로 기금을 적립하거나, 또는 다른 기관과 노후보장을 위한 계약을 체결해 이루어진다. ‘연금법 개혁 2001’이 있기 이전에는 기업연금을 제공하겠다는 사용자의 자발적인 약속에 의해서만 기업연금이 제공되며, 어떠한 형태의 기업연금을 누구를 대상으로(기업전체 또는 특정근로자) 실시할지의 여부를 사용자가 전적으로 결정할 수 있었다. 전통적인 기업연금에서는 사용자의 연금제공 여부와 연금 수준이 경기변동에 민감하게 반응하기 때문에 불경기에는 기업이 제공하는 연금이 축소되어 기업연금이 안정적으로 제공되지 못하는 한계가 있었다.

그러나 ‘연금법 개혁 2001’의 실시로 2002년 1월부터 기업이 자발적으로 제공하는 기업연금과는 별도로 임금 중의 일부를 보험료로 납부하는 기업연금 가입청구권이 근로자에게 주어졌다. 이러한 청구권은 이전에 기업연금 혜택을 받지 못하던 근로자뿐만 아니라 이미 기업연금의 혜택을 받고 있던 근로자 모두에게 주어졌다. 본인 부담으로 연금보험료를 납부하는 사람에게 제공되는 정부보조금과 세제 혜택을 받을 수 있는 대상은 공적연금의 모든 가입자뿐만 아니라 공무원, 군인 및 자녀양육으로 미취업 상태에 있는 부모 등 광범위하다.

‘연금법 개혁 2001’ 이전에 존재하던 기업연금의 중요한 문제점

176) 기준연금액은 매년 7월 1일에 소비자물가상승률을 반영하여 인상된다.

중의 하나는 근로자가 전직하여 다른 기업에 취업할 때 많은 경우에 이전 기업에서 획득한 기업연금 수급권을 상실하는 것이었다. 이는 한 기업에 10년 이상 근무하고 동시에 35세 이상인 근로자가 전직하는 때에 한해서 이전 기업에서 확보된 기업연금 수급권의 이전을 인정했기 때문이다. 독일은 이러한 최소근무 기간과 최소연령 규정을 통해서 장기근속을 유도했지만, 이는 평생직장의 개념이 유지되지 않고 전직이 자주 일어나는 최근의 취업패턴에 맞지 않는 문제가 있었다. 결혼 후 자녀양육 등으로 휴직을 하기 때문에 이 엄격한 규정 때문에 기업연금 수급권을 상실하는 여자근로자가 많았다.

이러한 점을 반영하여 독일은 ‘연금법 개혁 2001’에서 기업연금 수급권과 관련한 규정을 다음과 같이 변경하였다. 첫째, 근로자 본인이 납부한 기업연금 보험료는 전직하더라도 그대로 유지되어 연금 또는 일시금으로 돌려받는다. 둘째, 2001년 이후 기업비용으로 조성된 기업연금이라면 이전 기업에서 확보된 기업연금 수급권의 계속 인정을 위한 최소근무 기간이 이전의 10년에서 5년으로, 그리고 최소연령이 이전의 35세에서 30세로 하향조정되었다.

경과규정으로 2005년 말까지 수급권이 확보되는 기업연금에서는 근로자가 30세 이상이면 전직하더라도 이전 기업에서의 연금 수급권을 그대로 보장하기로 했다. 이러한 규정 변화를 통해서 많은 여자들이 혜택을 보게 되었다. 그리고 잦은 전직으로 여러 회사에서 기업연금을 수급해야 하는 근로자를 위해 연금수급권을 근로자가 희망하는 회사로 옮겨 합산해 수급할 수 있도록 했다.

③ 개인연금

2001년의 연금법 개정으로 개인연금이 크게 활성화되었다. 개인연금 가입자에게 제공되는 정부보조금과 세제 혜택은 저소득근로자와 어린 자녀가 많고 유배우자 가계에 유리하게 설계되었다. 정부지원 규모는 2002년부터 2008년까지 단계적으로 확대되도록 설계되어 있는데, 2008년에는 그 규모가 200억DM(90억 달러)에 달할 전망이다. 이는 공적연금법 개정으로 공적연금의 급여수준이 하향조정됨에 따라 노후생활 보장을 강화하기 위해 자조노력을 지원하는 적립방식의 개인연금을 창설, 가입을 촉진하고 있는 것이다.

당국은 이 같은 사적연금의 확대로 노후보장 재원 내 비중이 15%에 머물고 있는 사적연금의 수준을 장기적으로 40% 수준으로 끌어 올려 영국(35%), 미국(55%)에 근접시키려는 계획을 가지고 있다.¹⁷⁷⁾ 리스터연금에의 기여금은 소득의 1%(2002년), 2%(2004년), 3%(2006년)로 확대되고, 2008년부터는 소득의 4%를 상한으로 적립이 허용되며 지원금은 정액보조금 형태로 지원되는데 지금까지의 소득보조조치와 다른 점은 ① 본인이 기여하는 가계를 대상으로 정액 보조금을 정부가 직접지원 ② 저소득층과 유자녀가계 ③ 본인 기여금과 보조금 합계액(적립금)의 시장운용이라는 점이다.

177) *The Economist* 2001. 5. 10

3) 최근 동향: ‘연금법 개혁 2001’ 등의 내용과 평가

① 주요 개정내용

‘연금법 개혁 2001’의 핵심내용은 공적연금 내에서의 제도 개선과 사적연금 활성화를 위한 정부지원의 확대로 구성되어 있다. 먼저 공적연금 내에서의 제도개선 내용을 살펴보면 다음과 같다 (Michaelis 2002, p.2).

첫째, 보험료율의 인상을 억제하기 위하여 2001년 기준 전국평균임금의 69% 수준인 평균수급자(37년 가입) 급여수준을 단계적으로 인하, 2030년에 67% (45년 가입) 정도로 낮출 계획이다. 보험료율은 개혁이 없다면 2030년에 26%(노사 절반씩 부담)가 예상되지만 이번 개혁으로 2020년까지 20% 이내(19.1% 2001년, 19.5% 2004년), 2030년까지 22% 이내로 억제될 전망이다.¹⁷⁸⁾ ‘연금법 개혁 2001’은 이 같은 전망이 빛나가면 연방정부가 국회에 보험료율 인상을 억제할 수 있는 적절한 방안을 제시한다. 한편 급여는 약 20%가 국고부담이며 부담비율은 연금종류에 따라 다르다.

둘째, 유족연금에서 배우자연금을 축소하는 반면 육아기간을 연금산정에서 높게 평가하여 자녀양육 여성이 유리해졌다. 구체적으로 살펴보면 독일에서는 1991년 말까지 출생한 자녀는 1년, 1992년 이후 출생한 자녀는 출생 후 3년의 육아기간을 인정하여 연금산정에 반영하고 있다. 이 육아기간이 부모 중 누구에게 인정되어야 하는지 해당부모가 선택할 수 있으며, 이러한 육아기간 동안 전체가입자 평균소득에 해당하는 보험료를 납입한 것으로

178) *The Economist* 2001. 5. 10

인정해 준다. 특히 ‘연금법 개혁 2001’은 인정육아기간 동안 취업해 보험료를 납부한 가입자의 경우 실제납부 보험료에 추가하여 연금이 인정하는 소득(즉 전체가입자 평균소득)을 합산해서 보험료를 납부한 것으로 고려하도록 했다. 다만 최대인정 보험료를 보험료납부 상한선(표준소득월액의 2배)으로 제한했다.

셋째, 이혼한 사람에게 제공되는 분할연금과는 별도로 부부가 혼인기간 중에 취업하여 획득한 연금수급을 위한 인정기간(이는 보험료를 실제로 납부하였거나 납부한 것으로 인정된 기간에 대해 공적연금에서 연금수급 자격요건을 위한 기초자료로 인정하는 기간임) 역시 부부가 신청하면 분할할 수 있도록 하였다. 이에 따라 이혼하지 않은 부부 역시 희망하면 배우자의 연금수급을 위한 인정기간을 분할해서 사용할 수 있게 되었다.

넷째, 연금개혁 작업의 일환으로 기초생활보장법이 새롭게 제정되어 65세 이상인 자와 18세 이상의 근로능력 완전상실자의 생활수준을 높이기 위한 제도로 시행되었다(2003년 1월).¹⁷⁹⁾ 이는 최저보증생활비와 연금수입 등과의 차액을 기초생활급여로 지급하는데 자산조사를 거쳐야 한다. 조세를 재원으로 한다는 점에서 공적부조와 유사해 보이지만, 차이점은 ① 공적부조의 생활부조에 15% 가산한 금액이 최저보증생활비 기본액이며 ② 직계 등 부양의무자에게 부과되는 부양의무가 연수입 10만 유로 미만이면 고려되지 않는다는 점이다.

다음에는 사적연금의 활성화를 지원하는 방안을 살펴보자. ‘연금법 개혁 2001’의 가장 큰 특징은 순수부과방식으로 운영되는 공적연금에만 의존해서 노후소득을 보장하던 기존의 정책에서 탈

179) 정식 법률명칭은 ‘고령기와 근로소득감소기 수요대응 기초보장법(Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)’, 岩間大和子(2005), p.121.

피, 적립방식으로 운영되는 사적연금(기업연금 및 개인연금) 역시 노후소득을 보장하는 중요한 구성요소로 인정하고 정부가 다양한 형태의 정부보조금과 세제 혜택을 제공해 사적연금의 활성화를 적극 지원한다는 점이다. 이는 공적연금에만 의존해서 노후소득을 보장하려던 기존정책과는 중요한 차이점이 있다. ‘연금법 개혁 2001’을 제대로 시행하면 노후보장에서 차지하는 부과방식(공적연금)의 역할이 축소되고 적립방식(사적연금)의 역할이 증대된다. 이러한 의미에서 ‘연금법 개혁 2001’을 노후보장정책의 패러다임 전환이라고 부르기도 한다(Michaelis 2002, p.2).

② 평 가

2001년의 연금법 개정은 44년 만에 행해진 대대적인 연금개혁 조치다. 급여수준과 보험료 인상폭을 약간씩 낮추어 공적연금 의존도를 줄이는 대신 정액보조금과 세제지원을 수반하는 적립방식의 개인연금(즉 리스터연금)과 기존 기업연금과 다른 적립식 기업 연금을 도입하여 세제우대 외에 휴대성^{portability}까지 부여해 전직에 관계없이 연금수급권을 확보할 수 있도록 했다.¹⁸⁰⁾ 이 같은 보충적 노후소득보장제도를 도입해 사적연금에의 의존도를 높일 계기가 마련되었다.

그렇지만 이 같은 독일의 개혁조치는 다음과 같은 한계점을 지

180) 유럽연합(EU, 2003)은 2003년 5월, 회원국들에게 기업연금 취급과 관련한 기본지침을 채택, 전유럽 사적연금의 운영에 대한 기본틀을 규정하고 2005년 9월 23일까지 회원국들이 지침을 자국 법제에 반영하도록 하였다. 새로운 법제를 도입하든가 기존법제를 바꾸어 새로운 틀을 규정해야 한다. 독일의 기업연금 법제는 네덜란드, 스웨덴 기업연금을 해당국 법제에 따라 다룰수 있는 규정을 갖추어야 한다. 이 지침은 개인연금(스테이크홀더연금 포함)에는 적용되지 않는다.

니고 있다. 첫째, 공적연금은 머지않아 다시 급여수준과 보험료수준을 인하조정해야 하는 재개정리스크를 안고 있다. 소자녀화, 장수화, 성장률 추세에 따라 그 시기가 예상보다 앞당겨질 수 있다. 2001년 법개정이 미진하다는 판단 하에 2003년 말 상원, 하원 위원회에 연금개정법률안이 제출되었고, 내각은 2003년 12월 연금 개혁법안을 각의의결하였다. 실제로 국민의 8할 이상은 10~15년 이내에 연금위기가 발생할 것을 예상하고 있다.¹⁸¹⁾ 둘째, 리스터 연금에 부여된 유리한 조건에도 불구하고 가입자가 많지 않다. 2002년이 초년도이긴 하지만 대상자 4,200만 명 중 200만 명 정도가 가입하였을 뿐이다. 제도이용 시의 복잡한 조건과 높은 운용비용, 낮은 시장수익률 등이 문제로 지적되면서 2003년 말 리스터연금 가입절차가 단순화되었다.¹⁸²⁾ 셋째, 조기퇴직과 조기수급 경향이 지속되면서 연금재정에 부담을 주고 있다. 조기퇴직은 당국이 실업해소책으로 권고한 것으로 1980년대 이후 독일의 평균 퇴직연령은 60세를 밑돌고 있다. 이것이 문제가 되어 2003년 말 법개정 시 조기수급의 최저연령을 60세에서 63세(2006년 61세, 2007년 62세, 2008년 63세)로 상향조정하였다.¹⁸³⁾

요컨대 독일의 공적연금 개혁작업은 근본적인 대책마련보다 미봉책 수준에 머물러 있지만 공적연금은 여전히 노후보장체계의 주도적 역할을 수행할 것이다. 또 2002년 이후 도입한 자조형 저축수단인 개인연금과 기업연금이 당초 의도대로 활성화하여 민간

181) 쉬뢰더 수상은 2003년 8월 29일, 2001년 개혁작업에서 제시된 내용보다 훨씬 강한 급여삭감(일정기간 안에 급여수준 10% 삭감)과 퇴직연령의 상향조정(65세에서 67세로)을 권고한 바 있다. *The Economist* 2003. 9. 25

182) *The Economist* 2003. 9. 25

183) 內閣府(2002), 『世界經濟の潮流』, 日興フィナンシャルインテリジェンス年金研究所(2003), 『年金調査研究』.

보험시장 활성화로 이어질 수 있도록 여건을 정비하는 작업이 과제로 남아 있다.

다. 사적연금

기업연금은 퇴직급여가 형태를 바꾼 것인데 미국에서는 1875년 아메리칸 익스프레스사가 확정기여(DC)형 자사연금을 창설하였고 1887년에는 초우량기업인 P&G가 뒤따라 유사한 연금을 내놓는 등 우량기업 중심으로 기업연금이 첫선을 보였다. 그렇지만 금융기관이 매개하는 형태의 현대식 기업연금이 본격 도입되기 시작한 것은 1942년이다. 이 해 내국세입법이 개정되어 세제우대 기업연금이 허용되면서부터이다.

기업연금 보급에 박차가 가해지기 시작한 것은 1952년이다. 이 해 미국 최대기업의 하나인 제너럴모터스(GM)의 윌슨(C. Wilson) 회장이 기업연금 창설을 전미자동차노조(UAW)에 제안해 받아들여졌다. 노조는 처음에 별반응을 보이지 않았고 정부의 사회보장을 요구하고 있었다. 윌슨 회장은 기업연금을 전문 금융기관에 맡기자면서 노조의 역할을 인정하지 않았다. 그러자 노조는 기업연금 제안이 이를 지지하는 나이든 노동자와 현금선호 경향이 강한 젊은 노동자를 이간시켜 노조를 약화시키려는 전략으로 간주하여 반대했다. 그렇지만 나이든 근로자들이 강력하게 지지하는 바람에 노조가 굽힐 수밖에 없었고, GM은 세계 최초의 근대식 기업연금을 도입한 기업이 되었다. 윌슨 회장은 종업원에 의한 미국경제 자체의 소유를 지향하였다. 그는 기업연금을 도입하면서 세 가지 원칙을 내세웠다. ‘국공채(연방채, 주채)는 사지 않으며, 자사주를 매입하지 않고, 미국경제에 투자한다’는

것이였다.

시점을 동양으로 돌리면 기업연금의 역사는 좀더 위로 거슬러 올라갈 수 있다. 기업연금은 본래 퇴직급여에서 파생된 것인데 17세기 이후 일본, 에도江戶시대에 상가商家에서 종업원이 독립할 때 허용하던 ‘노랭와케(暖簾分け, 동일상호사용 허용제도)’가 퇴직급여의 한 유형이라고 할 수 있다. 이후 19세기 중반의 개국기에 독일에서 행해지던 근대식 퇴직금 제도가 도입되어 1868년 이후 메이지明治대에는 숙련노동자의 독립을 막기 위한 퇴직일시금 형태가 널리 이용되었다. 패전 이후 유력기업들이 GM 등 미국의 유력기업이 시행하던 기업연금을 모방해서 기업연금을 도입했지만 지금도 퇴직금 제도가 기업연금 이상으로 광범위하게 남아 있다.

기업연금 못지않게 노후소득 보장에 기여하는 것이 생명보험이다. 일본의 생명보험은 기업연금이나 개인연금보다 보급률과 규모가 월등히 크며 이는 우리나라에서도 마찬가지다.¹⁸⁴⁾ 우리는 기업연금보다 개인연금이 발달해 있는데 이러한 모습은 스웨덴과 덴마크에서도 확인된다. 영국은 생명보험이 기업연금 못지않게 발달했으며 개인연금과는 비교가 되지 않을 정도다. 미국은 세계 최대의 기업연금 국가로 그 규모가 높은 보급률을 자랑하는 개인연금의 4배가 넘으며 생명보험은 개인연금보다 규모가 작다.

미국, 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등에 비해 사적연금의 비중이 월등히 낮은 독일은 연금소득 내 사적연금 비중을 지금의 15% 수준에서 40%로 높이려는 계획을 추진 중이다. 독일의 사적연금은 95%가 확정급여형으로 일본, 네덜란드, 벨기에 등과 더불어 확정기여형 연금의 활용도가 가장 저조한 국가 중 하나이

184) 우리는 공적연금과 사적연금 모두 성숙하지 못해 노후소득보장 기여 면에서 생명보험보다 약한 상태인데 2008년 이후 공적연금 의존도가 빠른 속도로 커지면 기업연금과 개인연금의 약한 비중이 한층 두드러질 전망이다.

다.¹⁸⁵⁾

이하에서는 OECD 주요국의 사적연금의 운영 현황을 개괄하고 이어서 스웨덴, 일본, 미국의 3국을 대상으로 좀더 상세히 살펴보고자 한다.

(1) OECD 주요국 사적연금 개요

주요국은 국내의 정치적 반발에도 불구하고 공적연금의 개혁을 통해 장기적으로 가입자의 부담을 줄이고 동시에 공적연금 급여 수준을 줄이는 방향으로 조정해 가는 작업을 계속하고 있다. 이 같은 조정의 결과 은퇴기에 소득보장이 불안정해지는 노인들이 적지않게 발생할 것이다. 이를 보완하기 위해 직역연금(즉 기업연금)과 개인연금 등 사적연금을 강화하고자 한다.

한편 일찍이 직역연금 가입을 강제화하는 등의 방식으로 사적연금을 일정수준으로 강화해 온 네덜란드, 프랑스, 스위스 등에서는 재정부담이 커지는 공적연금 개혁에 주력하는 모습을 보이고 있다.

<표 5-4>는 주요국 기업연금의 적립금 규모와 적립금의 자산별 운용상황을 보여 주고 있다. 스위스, 아이슬란드, 네덜란드, 미국, 영국 등의 적립금 비율이 높게 나타나는데 이는 일찍부터 직역연금의 보급확대에 힘을 기울여 왔기 때문이다. 직역연금의 강제가입을 규정하고 있는 스웨덴과 프랑스의 적립금비율이 낮게 나타나는 것은 뜻밖이다. 스웨덴은 연구자에 따라 적립금 비율이 높게 조사되기도 하는데 프랑스는 전반적으로 적립금비율이 낮다. 이는 사업주 등의 기여분이 사외에 적립되지 않고 상당부분이 기업의 미적립채무로 남아 있다는 것을 시사해 준다.¹⁸⁶⁾

185) OECD(2005), p.8. tabk 5

186) 프랑스는 생명보험이 활성화되어 이를 고려하면 2003년 기준 (사적연금+생명보험)/GDP 비율은 57%에 이르러 스위스(186%), 네덜란드(129%), 영국

적립금의 운용자산은 국채, 주식, 회사채가 가장 일반적인 운영처이고 일부 국가(벨기에·미국·스위스·영국)에선 투자신탁이, 일부 국가(아이슬란드·독일·한국)에선 대출이 주된 운영처의 하나로 활용되고 있다. 이탈리아와 한국의 주식 비율이 아주 낮은 점이 특징적이다.

개인연금은 스웨덴(전 사적연금내 70.8%), 덴마크(71.6%), 한국(75.3%) 등의 국가에서는 기업연금 이상으로 활성화되어 있지만 미국(19.2%), 캐나다(6.8%), 이탈리아(3.8%) 등의 국가에서는 기업연금에 비해 그 수준이 아주 작다.¹⁸⁷⁾ 어느 나라보다 강력한 세제 우대를 동반한 상품으로 개인연금을 장려하는 미국에서조차 이 정도 수준에 머물고 있다는 점은 개인연금의 보급을 통한 노후소득보장이 결코 쉬운 일이 아니라는 것을 시사해준다. 이러한 점에서 스웨덴과 덴마크가 개인연금 보급을 위해 취한 정책적 노력은 각별한 관심을 끈다. 그렇지만 개인연금의 국가별 정보가 아직 충분하지 않아 기업연금에 비해 정확한 비교가 어렵다.

노후준비수단으로 사적연금 외에 투자신탁(Investment funds)과 생명보험 등이 있으며 이용도는 국가에 따라 다르다. 적립금 규모로 볼 때 많은 나라에서 생명보험이 가장 널리 사용되지만 네덜란드에서는 사적연금이, 룩셈부르크·이탈리아·스페인·아일랜드·그리스·오스트리아 등에서는 투자신탁 등이 보편적인 금융상품이다.¹⁸⁸⁾

이하에서는 스웨덴, 일본, 미국의 사적연금에 대해 좀더 상세하게 살펴본다. 여기서 다루지 않는 네덜란드와 독일은 앞 절에 기

(128%), 덴마크(95%), 아이슬란드(89%), 호주(82%), 미국(81%), 캐나다(69%)보다 낮지만 일본(49%), 한국(26%)보다 높다. OECD(2005), table 2

187) OECD(2005), figure 2

188) Davis(2002), table 1

술했기 때문에 여기서는 간략히 요점만 정리한다. 네덜란드는 일찍이 직역이나 기업단위로 기업연금 창설과 가입을 강제화해서 GDP 대비 세계 최대 규모의 적립기금을 운용해 오고 있다. 임의 가입의 개인연금 가입자는 기업연금 가입자의 10%에 불과하며 상대적으로 덜 활성화되어 있다. 이는 세제우대 폭이 크지 않고 기초연금 성격의 국민노령연금과 기업연금으로 70% 수준의 소득 대체율을 보장받을 수 있기 때문일 것이다.

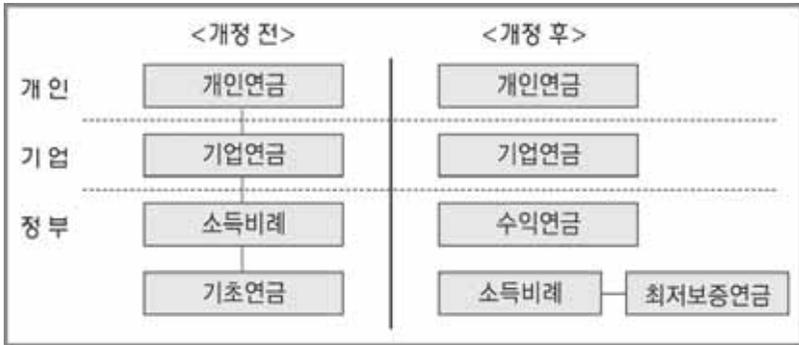
독일은 노후보장에서 차지하는 사적연금 비율이 15% 정도로 선진국 중 가장 낮은 나라의 하나였다. 44년 만의 대개혁인 2001년 법개정으로 '리스터연금'으로 불리는 개인연금을 도입하고 수급권 휴대가 가능한 세제우대 기업연금을 새로 창설하였다. 개인연금은 초기에 요구조건이 많고 절차가 까다로워 기대만큼 보급되지 않아 서둘러 제도를 보완한 바 있다. 2008년까지 단계적으로 적용이 확대될 예정이다. 기업연금은 그동안 기업이 자발적으로 제공해 온 기업연금과 별도로 근로자가 임금 일부를 보험료로 납부하는 신 기업연금이 제공되었다. 기존의 기업연금가입자가 가입 가능한 신 상품에 가입하면 정부보조금과 세제혜택이 부여된다.

(2) 스웨덴

1) 기업연금의 개요

1999년 1월 1일 연금개혁법이 발효하면서 스웨덴의 노후소득보장 모형은 크게 바뀌었다. 이번 개혁에서는 주로 첫째 기동보장 중심으로 이루어졌지만 과급효과가 둘째 기동의 기업연금, 셋째 기동의 개인연금까지 미칠 것으로 예상된다. <그림 5-3>은 연금 개혁 전후의 노후소득보장 모형을 비교해 보여 주고 있다.

<그림 5-3> 개혁 전 후 노후소득보장 모형(스웨덴)



이번 개혁의 특징을 정리해 보자.

첫째, 연금재정의 안정성을 확보하고 안정적인 노후소득을 보장하기 위해 공·사 노후소득보장제도 상호 간의 역할을 재조정하고 기능의 연계성을 강화하였다.

둘째, 보장체계를 종전의 확정급여방식(DB)에서 명목확정기여방식(NDC)으로 전환하였다. 첫째 기둥 보장의 보험료율을 18.5%로 고정하였고 첫째 기둥 보장에서도 보험수리 균등원칙을 강조하고 있다.

셋째, 급여조정과 연금재정 운용 시 정치적 개입을 배제할 수 있는 자동조절장치(automatic built-in stabilizer)를 마련하였다.

기업연금은 1960년에 공적소득비례연금(ATP)이 실시된 이후 본격 도입되었다. 스웨덴의 노동조합은 전국단위로 결성되어 있고 개별조합은 사용자단체와 임금이나 기타 근로조건, 기업연금 운영방법에 대해 협상한다. 이로 인해 기업연금은 유럽의 다른 국가와 달리 표준화된 특성을 가지고 있고 거의 모든 근로자들이 가입하고 있다(1980년 생명보험 노조보고서에 따르면 민간근로자의 약 90% 가입). 종사상 신분에 따라 크게 네 가지 형태가 있으

며 일부 예외적 상황으로 외국계 기업이나 대기업에서 독자 형태의 기업연금을 운영하는 사례도 있다.

대표적인 기업연금으로 사무직근로자기업연금(ITP), 공장근로자기업연금(STP), 중앙공무원기업연금(PA-91 Agreement, SPR), 지방공무원기업연금(PFA 98 Agreement, KPR) 등이 있다. 구성비율(1985년 기준)은 사무직근로자기업연금 39.8%, 공장근로자기업연금 32.6%, 중앙공무원기업연금 10.7% 그리고 지방공무원기업연금 16.9%로 되어 있다.

스웨덴 기업연금의 전반적인 특징을 살펴보자.

첫째, 공적연금과 긴밀한 연계를 지니고 있다. 기업연금 급여수준은 공적연금 산정 시 활용되는 기초액(Basic Amount) 기준으로 결정된다. 이러한 연계성으로 인해 개인은 향후 수급할 전체 노령연금을 예측할 수 있고 적절히 노후를 대비할 수 있다.

둘째, 1990년대 말 개혁 이전의 공적연금은 강한 소득재분배 기능을 지녀 고소득층은 공적연금 대신 기업연금을 통해 종전 생활수준보장(top-up function)을 추구하고 있다.

셋째, 기업연금 급여는 물가슬라이드가 허용되며 직업 전환 시 종전에 획득한 수급권을 보장받을 수 있다(높은 휴대성).

넷째, 1990년대에 들어와 종전의 확정급여 형태에서 점차 확정급여와 확정기여 혼합 형태로 전환하고 있다.

<표 5-4>에 나와 있듯이 스웨덴의 연금보험 자산은 2003년도 기준 235억 달러로 GDP 대비 7.8%로 다소 낮은 수준이지만 이보다 1.6배 규모의 금융자산이 생명보험에 적립되어 있고, 60% 수준의 투자신탁 상품이 운용되고 있다.¹⁸⁹⁾

189) 생명보험 및 투자신탁 등의 비율은 2000년 기준값. Davis(2002) table 1

2) 기업연금의 내용

앞에서 기술하였듯이 기업연금에는 네 종류가 있다.

① 기업연금 4종류

□ 사무직근로자 기업연금(ITP)

ITP는 1960년의 공적소득비례연금(ATP) 도입 전부터 존재해 왔으나 당시 ITP 가입률은 전 사무직근로자의 50% 수준이었다. 이후 가입률이 괄목할 만한 속도로 증가하여 최근에는 거의 모든 사무직근로자가 ITP를 적용받고 있다. ITP는 경영자총연합회(SAF)와 사무직근로자 노동조합 간 단체협약을 통해 운영되고 있으며 재원은 사용자 보험료로 충당된다.

1993년 이후 기존의 DB형 외에 DC형 운영이 가능하게 되었다. DB형의 소득대체율은 다음과 같은 방법으로 결정된다. 7.5BA, basic amount 이하는 10%, 7.5~20BA는 65%, 20~30BA는 32.5%다. 연금급여 산정기준은 개인의 퇴직 전 최종소득이다. 완전노령 연금은 28세부터 65세 사이 최소한 30년 이상 근무하고 65세 퇴직 시에만 제공된다. 62세부터 조기수급이 가능하지만 연금이 65세에서 미달하는 총개월수에 0.6%를 곱한 금액으로 감액지급된다. 연금수급 시기 연기도 가능하며 최고 70세까지 연기가능한데 이때는 동일한 방법으로 급여를 증액한다.

DC형 연금(ITPK)의 운영은 2% 수준의 사용자부담 보험료로 운영된다. 통상적으로 자산관리자를 임의로 선정하여 운용하며 이때 납입보험료에는 세금공제혜택이 허용되나 자산수익부분과 급여부분은 과세된다(ETT방식). 급여는 반드시 연금형태로 지급

되며 퇴직 후 임의로 5년을 지정하여 해당기간에 연금을 수급하는 방식과 사망시까지 연금을 받는 방식 중 하나를 택할 수 있다.

□ 공장근로자 기업연금(STP)

STP는 경영자총연합회(SAF)와 공장근로자 노동조합(LO)의 단체협약으로 1971년 도입되었으며, 재원은 3% 수준(2000년 기준)의 사용주부담으로 충당된다. 1996년 개정되어 기존의 DB형과 새로운 DC형 가운데 선택할 수 있게 되었고 DC형은 1931년 이후 출생자에게만 적용된다. DC형을 도입한 주된 이유는 공장 근로자수가 감소하여 DB형 유지가 어려워지고 있기 때문이다.

DB형 급여는 55세에서 59세 사이의 3년간 최고소득 평균액을 기준으로 계산한다. 이때 소득대체율은 기초액Basic Amount의 7.5배 이내 소득을 기준으로 10%가 된다. 완전연금은 28세에서 65세 사이에 최소 30년 이상의 근로경력을 소유한 자에게 65세부터 제공되며 조기수급과 연기수급은 허용되지 않는다. 이러한 근로경력을 지니더라도 57세 이전의 조기퇴직 시에는 수급자격이 허용되지 않는다. DC형에서 근로기간 중의 사용주 납부보험료는 근로자 개인별 저축계정으로 관리되고 근로자는 자산관리자나 투자상품을 자유롭게 선택할 수 있다.

□ 중앙공무원 기업연금(PA-91 Agreement)

대략 70만 명의 공무원과 수급자를 대상으로 운영되고 있다. 이 연금의 채무규모는 대략 1,000억 크로네(2000년 기준)이다. 개혁이전 기초연금basic pension과 부가연금supplementary pension으로 구성되어 부가연금이 기업연금의 성격을 지닌다.

기초연금은 부과방식이며 재원은 전액 일반재정으로 충당된다. 완전기초연금은 법정 근로시간의 40% 이상 수준으로 30년의 가

입력을 보유하고 65세 퇴직 시에만 제공된다. 예외적으로 군인에게 55세 이후 퇴직 시 완전기초연금이 제공될 수 있다. 급여수준은 퇴직 전 최종 5년간의 소득 평균액을 기준으로 7.5 BA 이하이면 60%, 7.5~20 BA이면 65%, 20~30 BA이면 32.5%의 산정기준을 적용한다. 조기수급은 60세부터 가능하며 이때 65세에서 부족한 총개월수에 0.4%를 곱하여 감액한다. 연금수급 연기는 최고 70세까지 가능하며 이때는 동일한 방법으로 급여를 증액한다.

부가연금은 공무원 자신이 부담하는 1.7%의 보험료로 충당하며 별도의 합의가 있을 때에는 사용자(즉 국가)가 보험료를 별도로 제공하거나 공무원 자신이 임의로 추가 보험료를 납부할 수 있다.

□ 지방공무원 기업연금(PFA 98 Agreement)

약 100만 명의 지방공무원과 수급자가 이 제도를 적용받으며 중앙공무원 기업연금과 유사한 형태를 지니고 있다. 부과방식의 기초연금은 전액 재정으로 충당되며 급여의 지급은 개별 자치체 사정에 따라 세 가지 방법으로 행해진다. 매년도 자치단체 조세수입으로 급여를 지급하며 민간 보험회사와 계약을 통해 급여를 보장하고 자치체별로 별도 퇴직저축계정을 운영하는 것이 그것이다.

완전연금의 지급조건은 중앙공무원과 동일하며 급여수준은 퇴직 전 최종 7년간의 소득 가운데 5년의 최고소득을 임의로 선정, 그 평균액을 기준으로 산정한다. 기업연금 급여는 공적연금과 합산한 금액을 대상으로 다음과 같이 계산된다. 1 BA 이하는 96%, 1~2.5 BA는 78.5%, 2.5~7.5 BA는 60%, 7.5~20 BA는 65% 20~30 BA는 32.5%이다.

조기수급은 60세부터 가능하며 이때 급여는 최초 연금수급 연령을 기준으로 63~65세는 65세에서 부족한 총개월수에 0.3%, 6

2~63세는 65세에서 부족한 총개월수에 0.4%, 60~62세는 65세에서 부족한 총개월수에 0.4%를 곱하여 감액한다. 수급연기는 최고 67세까지 가능하며, 이때 급여증액은 65세 초과 총개월수에 0.1%를 곱한 금액이다.

부가연금은 지방공무원 본인 급여의 1%를 별도 개인저축계정으로 운영하며, 투자상품이나 자산관리자의 선택은 개인에게 일임한다.

② 기업연금 운영방식

□ 사외위탁형

기업이 보험회사에 생명보험상품의 일종인 기업연금보험을 운영하도록 위탁하는 방식으로 기업책임은 정기보험료 납부로 갈음된다. 사외에 별도의 뮤추얼펀드(Mutual Fund)를 설립하고 자산관리인을 선임하는 방식에서는 자산관리인이 근로자의 이익을 위하여 연금자산의 포트폴리오와 투자상품 선택 업무를 담당한다.

□ 사내관리형

기업 내부에 별도 퇴직계정을 설정하고 기업은 정기보험료 납부 의무를 지니며, 기업은 퇴직충당금 부족 시 그 상당액을 추가 보충하는 의무를 진다. 급여 지급보장을 위해 기업은 별도장치인 지급보증보험 가입이나 국가 또는 자치체 보증 등의 장치를 마련해야 한다. 기업 내부에 별도의 연금기금을 운영하는 방식에서 기업은 기금의 설립 및 관리 외에 기금운용의 최종책임을 지고 연금자산이 법정퇴직충당금 초과 시에는 상당금액을 기업이운으로 전환할 수 있다.

중앙공무원 및 지방공무원 기업연금의 운영방식

국가나 자치체 직접 관리 하에 별도의 독립법인을 설립하여 운영하는데 최소한의 적립기금을 제외하면 주로 부과방식으로 운영된다.

③ 기업연금의 감독권

기업연금 자산이 안정적으로 관리될 수 있도록 하기 위해 각종 감독장치와 규제장치가 운영되고 있다. 상업보험회사가 운영하는 기업연금보험과 뮤추얼펀드는 금융감독청 감독 하에 운영되고 있으며 기업연금보험은 자산의 관리 및 운영에서 추가적으로 내국법에 근거한 보험관리지침의 규제를 받는다. 기업 내부 관리 퇴직계정은 지급보증기관(일례로 보험회사나 금융기관 등)에 의한 간접적 방법으로 감독권이 행사된다.

연금기금은 기금소재 지역의회가 감독권을 행사하며 연금자산은 통상적으로 각각 사용자 대표와 근로자 대표 각 동수로 구성된 위원회 형태로 운영된다. 이때 적립기금의 적정성 여부에 대해 금융감독청이 생명보험사 사망표에 준하여 감독하게 되나 자산의 포트폴리오나 투자상품의 선택 등 기금운용 부분에 대해서는 개별 기금위원회가 자체판단에 의해 행한다. 기금운용의 자율성을 허용하는 주된 이유는 지급보증의 최종책임이 기업에 있기 때문일 것이다.

④ 세제우대

기업연금 관련 조세정책은 전형적인 EET 방식(기여금과 운용

수익은 비과세, 급여는 과세)이므로 기업납부보험료와 기금운용 수익은 세금공제를 허용하고 과세는 수급 시 행해진다. 수급 시에도 다양한 감세 혜택이 제공되고 있다. 단 연금자산 운용과정에서 발생하는 보험사 이윤에는 원칙적으로 과세한다. 또 기업연금의 중도인출이 가능한데 55세 이전의 중도인출에 대해서는 그동안 허용받은 세제혜택분을 과세하고 있다.

⑤ 특징

유럽연합 국가와 비교하면 기업연금 가입률이 프랑스와 더불어 90% 가까운 수준으로 높다(<표 5-17> 참조). 이는 기업연금 설립이 노사 간 협약을 통하여 이루어지기 때문일 것이다. 하지만 기업연금 급여수준은 상대적으로 낮으며 이는 공적연금 급여대체율이 다른 국가에 비해 높기 때문일 것이다.

<표 5-17> 기업연금 설립방식, 적용률, 급여수준(EU, 1993년)

(단위: %)

국가	기업연금가입자 전 근로자	기업연금의 설립방식	기업연금/ 전체 노후소득
벨기에	31	기업의 자율	8
덴마크	80	노사협약	18
독일	46	기업의 자율	11
프랑스	90	노사협약(준강제)	21
이탈리아	5	기업의 자율	2
네덜란드	85	산업별 노사협약(준강제)	32
스웨덴	90	산업별 노사협약(준강제)	10
영국	48	기업의 자율 공적소득비례연금- 기업연금 간 적용제외 허용	28

자료: Europäische Kommission(1997)

3) 기업연금의 최근 개혁동향과 시사점

1990년대부터 기업연금과 개인연금의 활성화를 위한 경제·사회적 여건이 조성되기 시작하였다. 이 무렵 연금재정 위기와 잇따른 공적연금 개혁 가령 유족연금과 장애연금의 대폭축소조정 등으로 국민의 불안감이 커지면서 민간보험 수요가 늘어났다. 때마침 보험시장 규제가 대폭 완화되어 다양한 보험상품이 공급될 수 있었다.

첫째, 개인자산을 독립적으로 관리, 투자할 수 있는 unit-link 기금 설립이 허용되어 1993년부터 연금상품시장에 unit-link 보험 판매가 본격화했다. 1999년 기준으로 전체 보험시장에서 전통적 형태의 with-profit 기금과 unit-link 기금의 점유율이 비슷해졌다.

둘째, 개인별로 연금자산의 증식기간(investment phase)과 수급기간(annuity phase)을 분리함으로써 자산운용의 유연성을 확보할 수 있게 되었다. 연금자산 증식기간 중 다양한 기금의 선택과 이동이 법으로 보장받게 되었다.

셋째, 세금공제 등의 우대가 허용되는 다양한 보험상품(1994년 도입된 개인퇴직저축계정 등)이 발매되었다.

넷째, 과거 인플레이 시절 개인자산의 매력적 투자처였던 부동산 대신 1990년대 이후 물가안정기에는 장기보험상품의 수익률이 인기를 끌게 되었다.

스웨덴은 인구의 고령화와 불확실한 미래 경제상황에 대처하기 위해 공적연금을 중심으로 하는 연금개혁을 단행하였다. 기존 제도를 운영할 때 장차 침예하게 발생할 세대 간 갈등을 사전에 방지하기 위한 것이었다. 이 과정에서 향후 정치집단이 정치적 이해를 배경으로 연금에 개입할 수 있는 여지를 차단할 목적으로

자동조절장치를 구축하였다. 1990년대 후반의 개혁으로 스웨덴은 공적연금뿐 아니라 기업연금, 개인연금 부문에서 막대한 금융자산이 적립되는 효과를 보이고 있으며, 이를 기반으로 미래세대의 부담능력 향상을 기하고 있다.

그렇지만 공적연금 급여가 대폭 삭감되었고 각종 슬라이드 장치 도입과 자산 수익률의 불안정으로 가입자들은 자신의 미래 급여수준을 예측하기 힘들게 되었다. 또 이 불확실성을 극복하기 위한 수단으로 제시된 기업연금과 개인연금의 활성화 시책은 노후소득의 개인 간 편차를 확대시켜 은퇴기 소득불평등을 확대할 가능성이 높다.

4) 개인연금의 개요와 동향

1990년대 들어 공적연금 개혁 논의가 활발해지면서 개인연금의 필요성에 대한 인식이 확산되었다. 개인연금 상품수요는 1990년대 중반 이후 남자보다 여자 측에서 더 높게 나타났다. 1997년 기준 연금보험가입자는 여자 33%, 남자 25%를 보였다. 세계우대의 장기보험상품이 다양하게 제공되었는데 대표적인 것이 1994년부터 민간보험시장에 도입된 개인별저축계정(individual retirement saving account)이다. 개인연금 적립자산 규모는 1995년 기준 약 650억 ECU로 이는 같은 해 GDP의 3분의 1에 해당한다(<표 5-18> 참조). 2003년에는 이 값이 702억 달러로 증가, 기업연금의 235억 달러보다 3배 정도 큰 값을 지니고 있다.¹⁹⁰⁾

사실 개인연금의 활성화를 위한 여건 조성은 1980년대부터 시작되었다. 이때부터 근로자들의 소득수준이 증가하면서 많은 사

190) OECD(2005), figure 2

람들이 공적연금 적용 소득상한선을 초과하였고, 젊은 층 중심으로 공적연금의 지속가능성(sustainability)에 대한 회의감이 일면서 개인연금의 필요성이 강조되었다. 또 유족연금과 장애연금 급여의 대폭 축소에 따른 보충심리로 개인연금 수요가 증가하였다.

<표 5-18> 개인연금 적립금(EU, 1995년)

(단위: 10억 ECU, %)

국가	적립금 규모	총적립금/GDP
벨기에	6	2.9
덴마크	65	49
독일	379	20.5
프랑스	317	30.0
이탈리아	31	3.7
네덜란드	138	45.6
스웨덴	65	36.9
영국	565	67.1
EU 계	1,604	24.9

자료: Europäische Kommission(1997)

비슷한 무렵 정부의 규제완화조치(보험사의 은행업무 허용), 물가안정, 자본수익률 증가로 막대한 금융자산이 보험시장에 들어왔고 unit-link 기금 기법이 개인보험 자산운용에 응용되면서 개인들은 자신의 자산을 운용할 수 있는 다양한 기회를 확보하게 되었고 과거 범으로 통제되던 자산의 해외투자도 가능해졌다.

(3) 일본

기업연금은 퇴직급여가 형태를 바꾼 것인데 일본에서는 아직도 퇴직일시금이 퇴직급여 형태로 존재하며 매우 큰 역할을 하고 있다.¹⁹¹⁾ 퇴직급여제는 17세기 이후 에도(江戸)시대에 상가종업원의

191) 勞務行政研究所(2003.6)가 242개 기업을 대상으로 조사한 「退職金・年金制度

독립시 이용하던 ‘노랭와케暖簾分け’ 즉 동일상호사용 허용제도에
서 원형을 찾아볼 수 있다.¹⁹²⁾

개국기에 서구문물이 유입될 때 독일에서 행해지던 근대식 퇴
직금 제도가 도입되어 1868년 이후의 메이지明治시대에 숙련노동
자의 독립을 막기 위한 퇴직일시금 형태로 널리 이용되었다. 제2
차 세계대전 패전 후 산업활동이 활발해지면서 퇴직자수와 퇴직
금액이 크게 증가하자 기업들은 퇴직금을 연금형태로 바꾸어 지
불부담을 평준화하려고 시도했다. 이때 모형이 된 것이 미국 등
에서 시행되고 있던 기업연금이었다.

일본에 도입된 기업연금의 효시는 1949년 10월에 마쓰자카야松
坂屋가 시행한 자가연금自家年金으로 알려져 있다. 이후 1952년 1월
에 쥬조+條제지와 미쓰비시전기가 자가연금(즉 퇴직금제도)을 시
행하면서 사회적 관심을 끌었다. 쥬조제지 등이 자가연금을 도입
한 것은 조합의 퇴직금요구가 거셌기 때문이며, 이 과정에서 중
앙노동위원회의 알선이 계기가 되었다. 미국의 크라운제라박제지
회사의 연금제도를 표본으로 한 것으로 당시로서는 획기적인 내
용을 담고 있었다. 적립식연금으로 노사쌍방이 기여하되 가입은
임의이며, 퇴직일시금과 병급가능하고 퇴직 시 적립금을 신탁회

改定動向調査. 에 따르면 퇴직일시금 제도를 운영하는 기업은 94.6%(제조업
97.9%, 비제조업 89.7%)로 연금제도를 운영하고 있는 기업의 90.9%(제조업
93.8%, 86.6%)보다 높다. 사전지불 퇴직금제도를 운영하고 있는 기업은
7.0%(제조업 6.9, 비제조업 7.2%)로 낮았다. 퇴직일시금과 연금제도 중 어느
것도 운영하지 않는 기업은 2.1%(제조업 0.7%, 비제조업 4.1%)였다. 조사대
상 기업은 종업원 3,000명 이상이 50개, 1,000명 이상 3,000명 미만인 66개,
1,000명 미만인 126개였다. 종류는 후생연금기금 26.4%, 적격퇴직연금
37.5%, 확정 기여연금 3.2%, 후생연금기금+적격퇴직연금 24.5%, 후생연금기
금+확정 기여연금 2.3% 등으로 나타났다.

192) 内閣府(2005), p.269.

사로 이관, 신탁회사로부터 연금을 받되 연금액은 평균급여와 가입기간으로 정하며 지급기간은 10년 확정이라는 점 등이다.

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.¹⁹³⁾ 이는 일본에서 근로자들이 기업연금보다 생명보험을 훨씬 가까운 노후소득보장 수단으로 활용하고 있음을 보여 준다. 기업연금 자산 규모와 GDP대비 규모, 그리고 적립금의 활용처는 <표 5-16>에 정리되어 있다.

1) 기업연금의 개요

일본의 노후소득보장체계는 <그림 5-1>에서 보듯이 3기동 구조로 되어 있다. 첫째 기동의 공적연금에 기초연금과 후생연금(공무원은 공제연금)이 있고, 둘째 기동에 기업연금, 셋째 기동에 개인연금이 있다.

첫째 기동 공적연금의 기초부분은 국민연금(공적연금의 기초연금)으로 20세 이상의 전 국민이 강제가입대상인 공적연금이다. 직장인, 공무원, 자영업자, 농부, 학생 외에 전업주부까지도 포함된다. 첫째 기동 공적연금의 소득비례부분은 후생연금보험과 공제연금으로 재직 중의 소득수준을 감안하여 보장한다. 근로자는 후생연금보험, 공무원은 공제연금이 적용된다.

둘째 기동의 기업연금은 임의가입하는 제도로 근로자가 대상인 후생연금기금과 적격퇴직연금 외에 2002년 4월 이후 도입된 확정급여기업연금, 확정기여연금이 있다. 또한 공무원이 대상인 직역

193) OECD(2005), figure 1, table 2

가산부분, 자영업자가 대상인 국민연금기금이 있다.

셋째 기등의 개인연금에는 개인연금외에 재형연금이 있다.

기업연금은 임의제도로 소득대체율(연금액/평균임금)을 정확히 계측하기는 곤란하지만 평균적인 근로자라면 후생연금이 퇴직 전 평균임금의 40%를 보장하고 기업연금인 후생연금기금이 11%(+ α 부분)로 합계 51% 수준을 보장한다(<그림 5-4> 참조). 물론 이는 부부가 생존하여 함께 기초연금을 수령하는 사례이다. 부부 중 한 사람만 기초연금을 수령하면 소득대체율은 40%로 낮아진다.

<그림 5-4> 소득대체율(40년 가입기준)

		목표수준(60%)과의 差	5.7만 엔 (9%)		
↑ 29.3만 엔 (51%)		+ α 부분	6.2만 엔 (11%)	후생연금기금	기금에서 지급
↑ 23.1만 엔 (40%)		(재평가·임금슬라이드 부분)	6.3만 엔 (11%)		
	↑ 후생연금	대행부분	3.8만 엔 (7%)		국기에서 지급
		국민연금 (기초연금, 배우자 포함)	13만 엔 (22%)		

주: 목표소득대체율-연금수급 전 임금액의 60%(35만 엔)

연금수급전임금-58.3만 엔(근속 20년 이상, 55~64세 평균임금)

+ α : 대행부분의 30% 이상 설정하는 것으로 규정되어 있으며 기존의 퇴직금을 포함하는 것이 일반적임

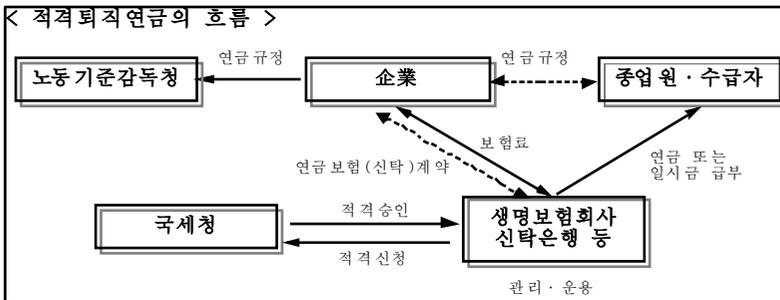
또 다른 기업연금인 세제적격 퇴직연금 역시 임의제도로 후생연금기금에 비하면 가입자수가 적고(2003년 기준 924만 명 대 777만 명) 자산잔고도 가입자수 이상으로 작다(2002년 기준 51.2조엔 대 20.7조 엔). 이것으로 유추할 때 후생연금기금보다 보장수준이 더 낮을 것으로 추정되며, 세제적격 퇴직연금 수급자는 후생연금기금 수급자보다 낮은 50% 미만의 소득대체율을 보일 것이다. 따라서 목표수준을 퇴직 전 평균임금의 60%로 잡으면 그 차액(9% 전후)은 개인연금 등으로 보전해야 할 것이다.

2) 기업연금의 내용

① 적격퇴직연금

기업연금 중 다음 요건(<그림 5-5>)과 법인세법 시행령 제159조의 13가지 적격요건을 충족하고 국세청에 승인을 받은 상품을 의미하며 1962년 4월에 도입되었다. 2002년에 시행된 확정급여기업연금법에 의거 2012년 3월까지 다른 상품으로 이동해야 한다. 가입자수는 1995년의 1,078만 명을 피크로 감소일로를 보여 2003년에는 777만 명으로까지 줄었다.

<그림 5-5> 적격퇴직연금의 흐름



주: 적격승인제는 1974년부터 자주심사제로 전환되어 승인절차가 간소화됨

퇴직금에서 적격퇴직연금으로의 이행방법에는 세 가지가 있다. 전부이행, 일부이행, 추가형이 그것으로 전부이행은 기존 퇴직금 여충당금을 전액 연금화하는 것이고 일부이행은 종할과 횡할로 구분되어 종할은 기존 퇴직금 중 정년퇴직급여만 연금으로 전환하고 횡할은 기존 퇴직금의 일정비율만 연금으로 전환하여 퇴직금과 적격퇴직연금을 병행운영하는 방식이다. 추가형은 기존 퇴직금과 별도로 기업연금을 도입하는 방식이다(<표 5-19> 참조).

연금 지급개시연령은 60세가 73.8%로 가장 많고 60세 미만은 6.8%, 60세 이상은 19.5%이다(1998년 기준). 연금 지급기간은 일반적으로 퇴직 후 후생연금 수급 전까지인데 이처럼 유기有期연금이 많은 이유는 퇴직연금이 ‘연결연금’ 역할을 하기 때문이다(<표 5-20> 참조). 기여는 기업기여가 원칙이나 노사 공동부담하는 때도 없지 않다. 10년 가입자의 월평균 기여액은 1만 6,900엔 정도이며 급여수준은 평균 70만 엔(월 5만 8,500엔)이며 일시금 평균액은 308만 6,000엔이다(1998년 기준).

<표 5-19> 제도이행 형태

구분	전부이행	종할이행	횡할이행	추가형
비율	38.6%	17.5%	26.4%	17.4%

자료: 第一生命保險相互會社ライフデザイン研究所(2000)

<표 5-20> 연금지급 기간

구분	유기연금					종신연금	불명
	계	10년 미만	10년	11년 이상	기간불명		
비율	80%	5%	66%	6%	3%	13%	7%

자료: 第一生命保險相互會社ライフデザイン研究所(2000)

<표 5-21> 세제적격 요건

요건	내용
① 목적	퇴직연금(일시금 포함) 지급을 목적으로 할 것
② 급여수취인	기업주가 종업원을 연금수취인으로 하여 보험료를 납입하고 수탁사가 종업원 퇴직 시 연금을 지급할 것
③ 가입자	임원, 일용·임시직은 가입 제외
④ 예정이율 변경금지	예정이율은 재정재계산 시 외에는 변경하지 않음
⑤ 적정 연금수리	보험료는 적정한 연금수리에 기초해 계산될 것
⑥ 기여방식	보험료는 정액 또는 급여의 일정비율을 곱한 방법 등에 기초하여 산출된 금액에 따를 것이 미리 정해질 것
⑦ 과거근무채무 상각	과거근무채무 등이 있다면 그 총액을 정액(연 35% 이하) 또는 정해진 기준(연 50% 이하)에 따라 매년 상각할 것
⑧ 재계산(신설)	5년 이내 일정기간마다 계산기초율을 재계산할 것
⑨ 사업주 반환금지	연금지급을 위한 적립금은 기업주에게 반환 금지
⑩ 해약환급금종업원귀속	계약 해약 시 연금적립금은 종업원에게 지급할 것
⑪ 급여감액 원칙금지 (신설)	보험료의 납입 곤란 등 이에 상응하는 이유가 있을 때를 제외하고는 급여를 감액할 수 없음
⑫ 차별취급 금지	보험료 또는 급여금액, 기타 퇴직연금의 수급요건에 대해 특정인에게 부당하게 차별적인 취급 금지
⑬ 자산운용 제한	기업에 대해 통상보다 유리한 대출 등의 운용 금지
⑭ 계약의 계속성	당해계약이 상당기간 계속될 것이라고 인정되어질 것

세제적격 요건은 초기에는 12가지 조항이었는데 연금재정의 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(<표 5-21> 참조).

계약형태는 노사합의로 생명보험사와 계약하는 단독계약, 간사기업¹⁹⁴⁾을 매개로 하는 공동취급과 분할 계약이 있다.

194) 간사제도란 여러 수탁사가 공동으로 하나의 기업연금을 인수하는 형태로 복수 수탁사 중에서 간사기업을 정하고 간사기업이 대표로 제도를 운영한

수탁상품에는 생명보험형 연금과 신탁형 연금이 있으며 이들은 자산 운용형태, 수익배분방법, 수수료 체계 등에서 다르다. 상세한 내용이 <표 5-22>에 정리되어 있다.

<표 5-22> 기업연금 수탁상품

구 분	생명보험형 연금(기업연금보험)		신탁형 연금 (기업연금신탁)
	일반계정	특별계정	
수탁사	생명보험회사		전업신탁은행
대상계약	15명 이상의 전 계약	100명 이상의 신 기업연금계약	100명 이상의 신탁계약
자산운용	일반계정	특별계정(합동, 단독)	신탁계정 (단독운용)
보증이율	있음	없음	없음

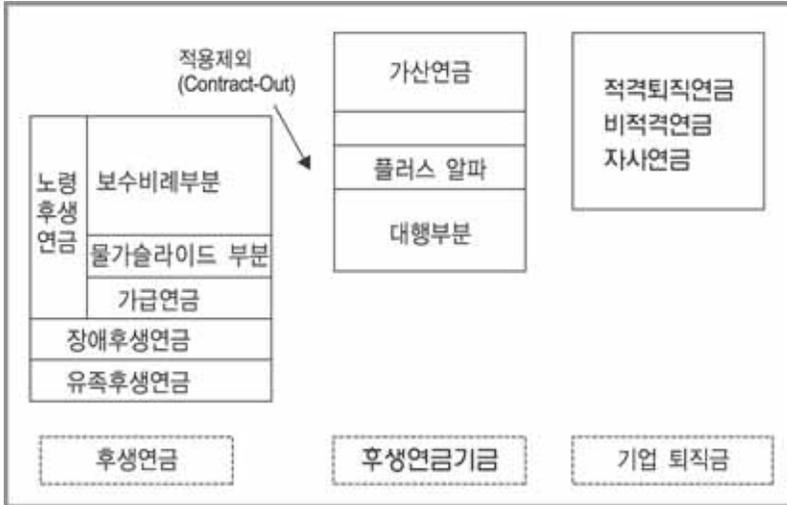
주: 1997년 4월부터 신탁형연금의 최소 가입인원(100명 이상) 제약이 해제됨

② 후생연금기금

공적연금인 후생연금보험 소득비례부분의 일부를 적용제외 Contract-Out하여 대행하는 제도로 ‘후생연금기금’이라는 기구가 1966년 10월에 도입되어 운영하고 있다. 후생연금기금은 후생연금보험법에 의거한 특별법인으로 후생연금보험 급여대행 외에 일정비율 이상의 추가(+a) 급여설계를 규정하고 있다(<그림 5-6> 참조). 가입 최소종업원수 제한 및 종신연금 선택 등 적격퇴직연금보다 엄격한 조건이 적용되고 있어 주로 대기업에서 운영한다.

다. 종간사(부간사 포함)기업은 계약체결, 보험료 계산 및 수금/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.

<그림 5-6> 후생연금



설립형태는 단독설립형, 여러 기업이 연합하는 연합설립형, 한 기업이 여러 기업들을 통합하여 설립한 종합설립형으로 구분된다 (<표 5-23> 참조).

<표 5-23> 후생연금기금 설립형태

단독설립형	<ul style="list-style-type: none"> • 한 기업이 단독 설립 • 정규종업원 500명 이상 	30% / 16% (기금수/가입자수)
연합설립형	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 기업이 연합하여 기금 설립 • 연합형(800명 ↑), 자회사연합형(2,000명 ↑), 기업그룹형(800명 ↑)으로 구분 	36% / 33%
종합설립형	<ul style="list-style-type: none"> • 강력한 지도통제력을 가진 조직이 여러 기업집단을 통합해 기금설립 • 종합설립형에는 동종동업형, 판매특약점형, 하청형, 지역형이 있음 • 정규종업원 3,000명 이상 	34% / 51%

자료: 第一生命保險相互會社ライフデザイン研究所(2000)

급여형태는 대행형, 가산형, 공제형의 세 가지가 있다(<그림 5-7> 참조).

대행형은 후생연금보험의 보수비례 부분과 부가급여를 단순 대행하는 것으로 기금수의 15%를 점하고 있다.

가산형은 대행급여 외에 기업의 독자연금을 운영하는 방식으로 기업상황에 맞는 제도설계가 가능하다는 장점 때문에 85% 정도의 기금이 선택하고 있다. 가산부분은 적격퇴직연금이나 퇴직금을 이행시키는 방식을 택하고 있다.

공제형은 후생연금보험의 대행부분과 플러스 알파가 기업의 독자적 연금과 급여가 일치하는 유형인데 채택기업은 1% 미만이다.

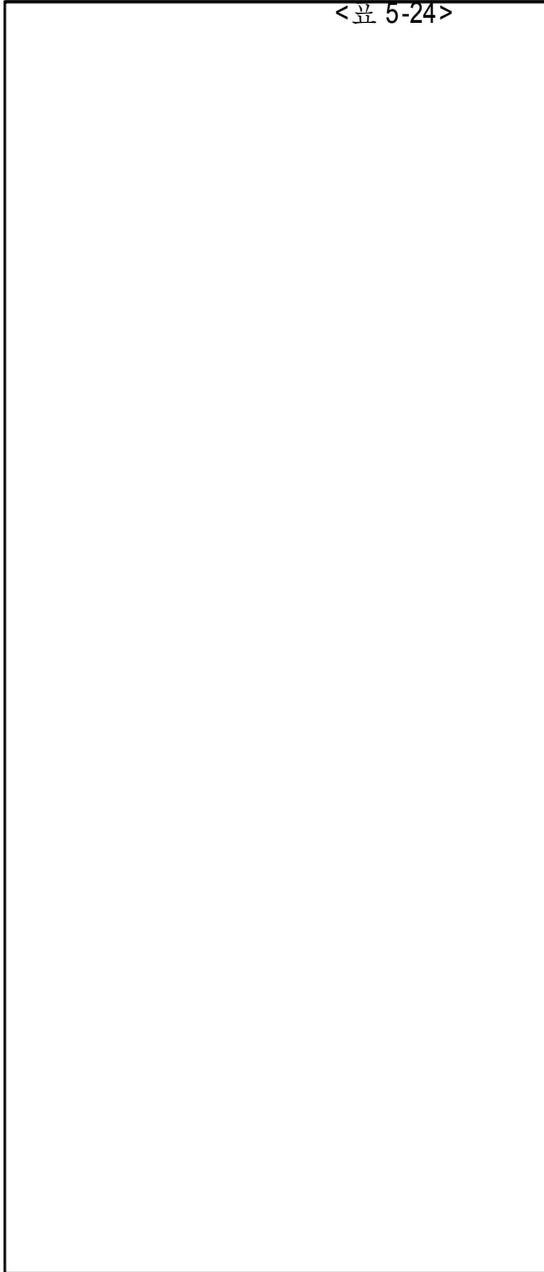
급여수준은 도입형태에 따라 상이하며 40년 가입자 기준 대행 부분과 플러스 알파 부분을 합쳐 12만 5,000엔 전후 수준이다.

적격퇴직연금, 후생연금기금, 그리고 2001년 10월에 도입된 확정기여연금, 2002년 4월에 도입된 확정급여기업연금의 제도 특성을 비교하여 정리하면 <표 5-24>와 같다.

<표 5-24> 일본 기업연금 제도 특성 비교-가로표



<표 5-24>



<그림 5-7> 후생연금의 급여형태

구분	[후생연금보험]	[후생연금기금]
대행형 기금수 (15%) 인원수 (15%)	• 후생연금보험의 보수비례부분과 부가급여를 단순 대행 노령후생연금	부가급여 (플러스 알파) 대행부분 기금 급여
가산형 기금수 (85%) 인원수 (84%)	• 위의 대행급여에 기업의 독자연금을 추가하여 지급 (기업상황에 맞는 유연한 제도설계 가능) 노령후생연금	기업단독 연금 (가산부분) 부가급여 (플러스 알파) 대행부분 (기본부분) 기금 급여
공제형 기금수 (1% 미만) 인원수 (1%)	• 후생연금보험의 대행부분과 부가급여가 기업 단독 연금과 동일급여 노령후생연금	기업단독 연금 (=대행부분과+ 부가급여) 기금 급여

자료: 第一生命保險相互會社ライフデザイン研究所(2000)

③ 확정급여기업연금

위에 기술한 적격퇴직연금과 후생연금기금은 확정급여형인데 최근 운영수익이 낮아져 적립부족 사태가 발생한 기업이 많아졌고 그 결과 급여인하, 해산 및 폐지가 증가하고 있다. 후생연금기금은 계속기준과 비계속기준에 의한 재정검증에 따라 적립수준이 규정되어 있고 적립부족 해소도 의무화되어 있으며 해산 시 지불보증제도까지 있지만 해산에 따른 급여삭감 사례도 없지 않다. 이에 비해 적격퇴직연금은 운영자유도가 높은 반면 비계속기준

같은 검증절차와 지불보증제도가 없다.

이 같은 문제를 해결하기 위해 2002년 4월에 도입한 것이 확정급여기업연금으로 적립기준, 수탁자책임, 정보개시 등의 통일기준 외에 세제상 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), 지금 기업연금을 종료할 때 과거기간분 급여에 맞는 자산이 확보되어 있는지(비계속기준)를 검증하여 적립부족 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 행

위준칙을 명확히 했다. 정보개시와 관련해 사업주 등은 종업원에게 연금규약내용을 주지시키고 보험료납부상황, 자산운용상황, 재무상황에 대해 가입자 등에게 정보를 알리며 후생노동대신에게 보고해야 한다.

세제상우대조치는 사업주보험료는 전액손금산입이 본인보험료는 생명보험료공제가 허용되고 운용 시의 적립금수익에는 특별법인세(1999~2004년까지 동결)가 과세된다. 급여는 연금수급 시 공적연금공제 등이 적용되며 일시금 수급 시에는 기업기여분에 대해 퇴직소득이 과세된다.

실시건수는 2002년의 44개(규약형 42개, 기금형 2개)에서 2003년에는 316개(각 165개, 151개)로 늘었다.

④ 확정기여연금

기여금과 그 운용수익으로 장래 연금급여액이 사후적으로 결정되는 것이 확정기여형연금이다. 대표적인 것이 미국의 401k플랜이며, 일본에는 2001년 10월에 일본판 401k플랜이라고 불리는 확정기여연금이 도입되었다.

이 연금을 도입한 배경은 기존의 확정급여형 연금인 후생연금 기금, 적격퇴직연금과 국민연금기금이 중소기업과 자영업자에게 충분히 보급되어 있지 못하고 전직자가 증가하는 가운데 전직 시의 원금 이전이 제대로 이루어지지 않는데 있다.

게다가 2001년 3월에 도입된 퇴직급여회계로 인해 적립부족이 기업회계에 큰 악영향을 미치고 있고 이와 관련해 급여인하와 기업의 추가 기여금부담이 발생하고 있다. 이미 기업독자적으로 확정기여형 연금을 도입한 예도 있었지만 이는 세제우대도 없고 휴대성도 갖추지 못했다.

확정기여연금은 기업형연금과 개인형연금으로 구분된다. ‘기업형’은 기업이 제도를 도입해 종업원들에게 가입시키는 연금이고 ‘개인형’은 자영업자로서 국민연금 보험료납입자(면제자, 미납자 제외)와 다른 기업연금, 즉 후생연금기금과 적격퇴직연금과 ‘기업형’에 가입하지 않은 기업종업원이 가입하는 연금이다. 따라서 공무원, 전업주부, 기업연금 가입자로 해당기업이 ‘기업형’을 도입한 기업의 종업원은 확정기여연금 개인형에 가입할 수 없다.

기업형연금의 기여한도는 가입자 1인당 타기업연금가입자에 대해서는 월 2.3만 엔(2004년 10월 이전 1.8만 엔), 미가입자는 월 4.6만 엔(2004년 10월 이전 3.6만 엔), 그리고 미가입자에 대해서는 기업기여로 한정되고 종업원 개인의 기여는 허용되지 않는다. 기업은 기여금을 자산관리기관에 기여하는데 자산관리기관에는 신탁회사, 생명보험사, 후생연금기금, 기업연금기금, 손해보험사, 농협연합회 등이 있다. 기여금은 운용수익과 함께 가입자 개인단위 계정으로 관리된다.

기여금운용처는 사업주 등 운영관리기관이 선정하여 제시한 3이상의 운용상품 안에서 가입자가 선택한다. 운용상품은 예저금, 공사채, 투자신탁 등으로 제시된 상품에는 원금확보상품이 하나 이상 포함되어야 한다.

급여는 가입자가 운영관리기관에 신청해서 자산관리기관에서 지급된다. 개인형연금은 개인이 금융기관을 통해 국민연금기금연합회에 신청해서 가입한다. 자영업자 등의 기여한도는 월 6.8만 엔(국민연금기금가입자는 6.8만 엔에서 국민연금기금 기여금을 차감한 금액)으로 가입자가 국민연금기금연합회에 기여금을 납부한다. 한편 개인형에 가입한 기업의 종업원 기여한도는 월 1.8만 엔(2004년 10월 이전 1.5만 엔)으로 기여금은 원칙적으로 기업을 통해 국민연금기금연합회에 납부한다.

운용은 기업형과 마찬가지로 운영관리기관을 통해 운용을 지시하고, 급여는 가입자가 운영관리기관에 신청하고 국민연금기금연합회에서 지급한다. 가입자가 전직했다면 전직처 제도로 이관하고, 개인형 가입자라면 개인형으로 자산을 이관하여 계속 가입할 수 있다. 한편 이직과 전직으로 가입대상에서 제외되는 때에는 국민연금기금연합회에 자산을 이관하며 급여 시나 다시 가입자가 될 때 운용을 지시할 수 있다. 그리고 이직과 전직으로 제도에 가입할 수 없는 사람은 기여연수가 3년 이하이고 일정조건을 충족하면 ‘탈퇴일시금’을 받을 수 있다.

노령급여 수급개시가능연령은 60~65세로 통산가입기간에 따라 다른데 늦어도 70세까지 수급을 개시해야 한다. 수급기간은 5년 이상이며 일시금으로도 받을 수 있다. 일정한 장애를 입으면 장애급여(연금, 일시금)를 받고, 사망하면 유족에게 사망일시금이 지급된다.

세계우대는 기업의 기여금은 전액손금산입되고 개인 기여금은 전액 소득공제대상이 된다. 운용단계에서 금융상품 등의 이자배당은 비과세되지만 적립금 운용수익은 특별법인세가 과세(2004년도까지 동결)되며, 연금은 잡소득으로 공적연금 등 공제대상이 되고 일시금은 퇴직소득으로 간주되어 기여기간을 근속연수로 간주해 퇴직소득공제가 적용된다. 장애급여는 소득세, 주민세가 비과세되고 사망일시금은 법정상속인 1인당 500만 엔까지 비과세된다.

기업형을 도입한 기업은 그때까지 시행해 오던 기업연금과 퇴직금 자산의 전부 또는 일부를 기업형으로 이관할 수 있다. 이관한도액은 기여한도와 가입자 근속연수에 따라 정령으로 정한다. 향후 기여한도액이 인상되면서 이관한도액이 철폐될 예정이다.

확정기여연금을 도입하면 기업은 종업원을 대상으로 투자교육 등의 비용을 부담하게 되지만 장래의 추가기여부담은 생기지 않

는다. 개인에게는 수급액이 불안정하여 노후생활설계가 불확실해지는 단점이 있다. 그러나 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 등의 장점있다.

기업형 승인건수는 2001년이 70건, 2002년 361건, 2003년 845건으로 빠르게 증가하고 있다. 기업형 가입자수는 2001년의 8.8만 명에서 2002년 32.5만 명, 2003년 68.4만 명(1,800사), 2005년 6월 147만 명(4,744사)으로 빠르게 증가하고 있다. 개인형 가입자수는 2001년 443명, 2002년 1만 3,995명, 2003년 2만 8,225명으로 서서히 증가하고 있으며 2005년 6월 말 기준 4만 7,000명 수준을 보이고 있다¹⁹⁵⁾.

초기의 저조한 보급세에 비해 최근 대기업, 벤처기업, 중소기업 종합형(대상기업의 3분의 2는 300인 미만) 등의 가입이 늘면서 도약단계에 접어든 모습을 보여 주고 있다. 기업형은 기업연금과 퇴직금에서 옮겨온 것이 3분의 2, 신설이 3분의 1 정도로 기존제도를 대체하는 역할을 맡고 있다. 당초 우려되었던 예저금 편중 운용에서 벗어나 주식투신을 선택하는 이들도 4할 정도로 늘었지만 불안이 없지 않다. 동결된 특별법인세가 부활할 가능성이 있고, 근로자의 기여를 허용하지 않아 무늬만 401K일 뿐이며, 기여한도가 턱없이 낮고 개인형제도의 보급이 너무 저조하며, 기업의 투자교육책임과 부담이 여전히 충분하지 못하다.¹⁹⁶⁾

195) 자영업자 등의 제1호가입자보다 기업근로자인 제2호가입자가 약간 많다. 內閣府(2005), p.271.

196) ニッセイ基礎研究所(2005), p.1.

⑤ 중소기업퇴직금공제

중소기업퇴직금공제법(1959년)에 근거하여, 퇴직금제도를 운영할 수 없는 중소기업을 대상으로 상호부조와 국가원조를 통해 퇴직금제도 도입을 유도하고 있다. 일반 기준은 근로자 300인 이하, 자본금 1억 엔 이하 기업을 대상으로 하고 있다. 업종에 따라 가입기준을 설정하고 있는데 소매업, 서비스업, 음식점은 상시고용인원이 50인 이하이고 자본금이 5,000만 엔 이하일 때, 도매업은 상시 고용인 100인 이하에 자본금 1억 엔 이하일 때 그리고 그 외(제조업, 건설업 등)는 상시 종업원이 300인 이하에 자본금 3억 엔 이하를 조건으로 하고 있다.

중소기업퇴직금공제사업부가 업무를 대행하고 있으며, 퇴직금공제계약을 체결, 금융기관에 보험료를 납부해 운용하고 있다. 특별법인세의 할인혜택을 부여하고 있으며 계약 후 2년간 기여액의 3분의 1(증액부분은 1년간)에 해당하는 국가보조금을 지급하고 있다.

사업확대로 300인 이상이 된 때에는 적격퇴직연금으로 통산한다. 사업주가 기여하며 전액 손금으로 인정된다. 급여는 전액일시금, 전액분할, 일부일시금 일부분할 지급으로 다양하며 기여금의 원리금을 지급하는 확정기여제도의 일종이다.

⑥ 기타: 특정퇴직금공제, 자사연금 등

공제사업을 주된 사업으로 하는 법인(특정퇴직금공제 단체라 함)이 운영하는 퇴직금공제로 상공회의소, 지역 중소기업단체중앙회, 상공회 등 공익법인 중 퇴직자가 대상이다. 사업주와 특정퇴직금공제단체가 공제계약을 체결하고 특정퇴직금공제단체는

수탁사와 기업연금계약을 체결하여 운용한다. 중소기업퇴직금공제와 마찬가지로 특별법인세 감면을 받는다.

자사연금 등의 비적격연금은 세제 적격요건을 갖추지 못해 세제혜택을 받지 못하는 제도로 퇴직금 제도에 임원을 포함시키는 것 등이 대표적이다. 자사연금은 연금을 기업이 퇴직한 종업원에게 직접 지급하는 제도로 연금자산이 사내유보되어 운전자금으로 활용되고, 급여는 주로 퇴직급여충당금에서 충당한다. 주로 대기업에서 채택하고 있으며 비적격연금의 일종으로 연금 관련한 세제혜택은 없다.

3) 기업연금의 최근 개혁동향과 시사점

① 신형 기업연금 도입: 2001년 10월, 2002년 4월

고도 경제성장을 전제로 정비, 발전되었던 기업연금의 근본적인 재검토가 필요해져 일본경제단체연합회(日經連)는 향후 기업연금 방향에 대한 제안을 했다(1998년 5월). 일경연이 제시한 다섯 가지 원칙은 ① 보험료부담 및 적립단계의 비과세, 급여 시 과세하는 이른바 EET 방식에 의한 공평·중립적인 연금과세 ② 노사자치와 자기책임 원칙에 기초한 노사합의전제의 유연한 제도 도입 ③ 노사의 선택폭 확대를 위해 세제지원 확정기여형연금 조기도입 ④ 후생연금기금 대행부분의 국가반환 ⑤ 노사자치 원칙하의 정기적인 재정검증 및 관계자 정보공유 등이었다. 일경연의 제안 등에 대한 검토를 거쳐 2001년 6월 확정기여연금법과 확정급여기업연금법이 통과되어 확정기여연금은 2001년 10월부터 확정급여기업연금은 2002년 4월부터 시행되었다.

확정기여연금과 확정급여기업연금이 시행됨으로써 퇴직급여

‘퇴직일시금’과 ‘퇴직금선불제’, 확정급여기업연금(DB형), 확정기여연금(DC형)으로 전환하는 개혁을 단행하였다(<표 5-25> 참조). 이 같은 사적연금 개혁은 ① 공적연금 재검토 ② 연공서열·종신고용에서 능력·성과주의로의 변화 ③ 기업회계제도 변화 ④ 자산운용환경 변화 등에 기인한다.¹⁹⁷⁾

<표 5-25> 사적연금 개혁배경과 특징

환경변화	퇴직급여에의 영향	기업 및 수탁기관 대응
공적연금 제도 재검토	급여수준 인하 지급개시연령 상향조정	공적연금 보완역할 증대 기업 축 인식 제고, 수탁기반 구축
고용환경 변화	연봉제, 계약제 확산 노동시장 유동화 급속히 확산	퇴직금, 사회보험 적용방식 등 인 사제도 전반의 재검토
기업회계 제도 변경	신 회계기준(시가평가) 도입에 의 한 퇴직급여채무(PBO)의 표면화	퇴직급여채무 미적립 해소 사외적립 확대 등 퇴직급여회계 중시경영
자산운용환경 변화	저금리 기조 하의 운용수익 하락, 이차손利差損 발생	후발채무 발생에 대비
퇴직급여 관련 법제, 세제 변경	확정기여연금, 확정급여기업연금 도입, 적격퇴직연금 폐지(2012년 3 월 말), 후생연금기금 대행부분 반 납증가, 퇴직급여준비금제도 폐지 (경과조치)	노사협약에 의한 이행대상 연금과 관리방식 선택, 근로자 선택권 허 용과 책임 강조

자료: 박홍민 외(2004)

2000년 4월 1일 이후 개시 사업연도부터 국제회계기준에 따른

197) 2001년과 2002년에 각각 확정기여연금법과 확정급여기업연금법이 시행됨으로써 기업 연금은 새로운 국면에 진입하였다. 후생연금기금 채택 기업은 대행부분을 중지하고 확정급여기업연금에 가입할 수 있으며 적격퇴직연금 도입 기업은 2012년 3월까지 확정급여기업연금이나 확정기여연금으로 전환해야 한다.

퇴직급여회계기준이 도입되어 퇴직금과 퇴직연금을 동일하게 간주하여 재무제표에 기재해야 하므로 감추어진 채무가 표면화하게 되었다. 2000년 기준 기업의 퇴직급여충당금은 적립률이 64%에 불과하여 적립부족액은 기업경영을 압박하는 요인이 되었다.

이러한 상황에서 기업은 추가적 부담수준 완화를 위해 기업이 운용에 대한 책임을 지지 않는 확정기여연금의 보급에 주목하게 되었다. 당국도 리스크부담의 분산차원에서 종업원이 운용의 책임과 성과에 책임을 지는 확정기여연금 도입을 긍정적으로 검토하게 되었다.

② 기업연금 운용에 주는 시사점

우리도 일본을 비롯한 주요 선진국의 기업연금 제도 개혁에 자극받아 2004년 말 퇴직연금 도입을 주된 내용으로 하는 ‘근로자 퇴직급여보장법’을 통과시켰다. 2005년 중에 시행령 등이 제정되어 2005년 12월부터 동법 법이 시행되고 있다. 이 법의 시행으로 기존의 퇴직일시금 외에 퇴직연금이 도입되고, 확정급여형외에 확정기여형 연금이 도입되었다.

일본은 1960년대 초에 퇴직금 지급을 연금화하는 적격퇴직연금 등의 기업연금 제도를 도입하여 시행해 오고 있는데, 우리는 40년 이상 늦은 2005년 말부터 비로소 연금화한 퇴직금 제도를 운영하기 시작했다. 게다가 일본은 2001년에 확정기여형, 2002년에 확정급여형 연금을 새롭게 발족시켜 기존의 기업연금을 재편하는 작업에 나섰다.

국민연금으로 대표되는 공적연금의 지급액이 향후 더욱 축소될 가능성이 큰 상황에서 이를 보완할 위치에 있는 퇴직연금과 개인 연금을 서둘러 정비하는 작업은 등한히 할 작업이 아닐 것이다.

일본이 2001년, 2002년에 새로운 기업연금 제도를 도입한 것도 공적연금의 지급액 축소를 염두에 두고 기업연금의 가입대상 확대와 기업연금 지급액 상향을 의도한 개혁이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 일본보다 공적연금에 의한 보장수준이 낮아질 가능성이 큰 우리나라에서 이를 보완할 기업연금, 개인연금의 충실화 대책이 늦어지고 있는 점은 안타까운 일이다.

일본의 기업연금 운영에서 얻은 구체적인 경험사례가 주는 몇 가지 시사점을 정리해 보자.

첫째, 기업연금인 후생연금기금이 공적연금인 후생연금의 일부 분(재평가, 물가슬라이드가 적용되지 않는 보수비례 부분)을 대행 관리, 운영하고 있는 점이다. 1966년 10월의 후생연금기금 발족 초기부터 시행된 이 제도는 1990년대의 저금리 장기불황 중 그 폐해가 지적되면서 상당수 기업들이 대행부분을 국가에 반납하였다. 일경련도 1998년 5월에 대행부분의 국가반납을 정식으로 주장하고 나섰다. 이렇게 나온 배경에는 확정급여형인 후생연금기금 체계에서 기업들이 저금리로 목표수익률을 달성하지 못해 발생하는 연금적립금 부족액을 기업의 단독책임으로 메워야 하는 부담이 너무 크다고 판단하였기 때문이다. 적용제외를 통한 기업 대행이 안고 있는 부정적 측면이 저금리체계에서 크게 노정된 것이다. 이때의 경험을 토대로 일본에서는 확정기여형 연금이나 확정기여형 연금의 성격을 부분적으로 도입한 하이브리드 제도(캐시밸런스 방식 등)를 도입하여 리스크를 가입자에게 완전히 혹은 부분적으로 돌릴 수 있는 체계를 확립하려고 시도 중이다. 이 점을 고려하여 우리도 2004년 말의 법안 제정 시, 확정기여형 연금을 노사합의하에 선택방안 중 하나로 도입하였다.

둘째, 법정퇴직금이라고 하지만 우리의 근로자 중 퇴직 시 퇴직금을 받을 수 있는 근로자는 50%가 되지 않는다. 기업들이 퇴직

금을 지급하지 않는 계약을 체결하거나 경영상의 이유를 들어 퇴직금 지급을 교묘하게 회피하고 있기 때문이다. 일본은 1959년 중소기업퇴직금공제법을 제정하여 ‘중소기업퇴직금공제제도’를 도입, 퇴직금제도를 운영할 수 없는 중소기업이 상호부조와 국가원조로 퇴직금을 지급할 수 있도록 하였다. 이 결과 중소기업의 기업연금 도입이 활성화되었다. 우리나라는 2005년 12월 이후 5인 이상 사업장에서 우선 근로자퇴직급여보장법을 시행하고 2008~2010년 중 5인미만 사업장으로까지 확대한다고 하지만 법의 의도대로 실질적인 효과를 볼지는 불확실하다. 사업주 부담분을 완화할 수 있는 대책없이 중소기업 근로자의 퇴직급여를 보장할 수 있는 방법은 찾기 어려울 것이다. 사업주 부담분의 완화책 모색 시 일본의 중소기업퇴직금공제제도의 운영경험이 참고가 될 수 있을 것이다.

셋째, 자영업자는 기업연금의 적용대상에서 제외되고 있다. 일본은 1991년 4월부터 자영업자, 농업자 등(국민연금 제1호 피보험자, 2003년 2,237만 명)을 대상으로 임의가입의 국민연금기금 제도를 시행하고 있으며 2003년 기준 79만 명 정도가 가입하고 있다. 설립형태는 일정한 지역 내(군·도·현 등)에서 운용되는 지역형과 동종·동업으로 기금을 설립하여 운용되는 직역형이 있다. 우리는 1999년 4월에 국민연금을 자영업자를 포함한 전 국민으로 확대하였지만 실효가입률이 낮아 이들 계층의 노후소득보장이 우려되고 있다. 국민연금에 거부적 반응을 보이는 이들에게 자유의사로 가입가능한 세제우대 기업연금을 공급하면 적지않은 이들이 가입할 만큼 수요잠재력이 크다고 판단된다. 일본에 비해 취업자 중 자영업자, 농업자 비중이 높고 소득격차가 심한 우리나라에서 노후소득보장을 근로자 중심으로 운영하는 것은 정책운영의 우선순위를 오판하고 있는 대표적 사례라고 할 것이다.

넷째, 일본은 퇴직급여충당금 계산방식이 기업마다 상이하여 기업의 퇴직급여비 실태 파악이 어려웠기 때문에 2000년 4월 이후 개시하는 사업연도부터 퇴직일시금과 기업연금을 합친 ‘퇴직급여 관련 신 회계기준(퇴직급여회계)’을 도입하였다. 퇴직급여회계는 퇴직일시금과 기업연금에 대해 지급형태와 적립방식 차이에 관계 없이 종업원퇴직금지불채무를 ‘퇴직급여채무’로 인식하는 등 국제 회계기준에 맞는 채무·비용의 계산이 가능케 되었다. 우리나라는 2005년 12월에 도입된 다양한 형태의 퇴직연금과 기존 퇴직금, 퇴직급여충당금 등을 일괄적으로 규정, 관리할 수 있는 채무계상 방법을 도입함으로써 퇴직급여회계 처리의 선진화를 도모해야 할 것이다. 일본에서는 2003년 3월 말 이후 종료하는 사업연도부터 퇴직급여충당금계정 전입액의 일정비율에 대한 손금산입 규정이 폐지되면서 충당금 잔액을 일정기간 안에 처분하도록 규정이 바뀌었다.

다섯째, 2005년 12월부터 시행되고 있는 근로자퇴직급여보장법이 기존의 근로기준법과 보험업감독규정 등보다 퇴직급여 수급권을 강하게 보호하고 있는 것은 분명하다. 덧붙여 적립의무의 충실화, 수탁자책임, 정보공시 등 가입자 권익보호 측면을 강화한 것도 사실이다. 2005년도에 마련된 시행령이 예상되는 문제점에서의 대응방안을 구체적으로 명시하지 않아 모법(母法)에 규정된 사항들이 제대로 집행될 수 있을지 불안하다.

일본은 법인세법의 적격요건을 통하여 수급권보호 장치를 두었지만 한계가 있자 2002년의 확정급여형기업연금법 시행을 통해 가입자수급권을 보호, 강화하는 법적근거를 마련하였다. 적립기준, 수탁자책임, 정보 공시 등에 관한 통일기준을 규정한 것이다. 일본의 시행 사례를 거울삼아 시행초기의 시행착오와 이용현황을 예의 점검하여 현행 법제의 미비점을 조기에 보완하는 작업을 게

을리 해서는 안 될 것이다.

4) 개인연금의 개요와 동향

개인연금은 개인이 생명보험사, 은행, 우체국 등과 개별적으로 계약하여 기여금을 적립, 적립금과 이자, 운용수익을 연금으로 수취하는 임의가입의 사적연금이다. 몇 가지 유형에 따라 구분이 가능하다.

기능에 따라 저축형과 보험형으로 구분된다. 저축형은 정기성예금을 연금화하여 희망연령부터 희망하는 일정기간에 걸쳐 수취하며 적립방식과 수취방법은 개인이 자유롭게 정할 수 있으며 개인연금신탁과 연금형예금 등이 있다. 보험형에는 생명보험 보험금을 연금으로 수취하는 것으로 연금지불조건을 설정, 계약조건에 따라 연금을 수취한다. 저축형과 달리 연금수취기간에 따라 지불보험료 총액과 수취연금액 총액이 꼭 일치하는 것은 아니며 개인연금보험과 우편연금 등이 있다.

수취기간에 따라 종신형과 유기형이 있다. 또 보증기간부 종신연금도 있는데 보험형 개인연금에 이 같은 유형이 많다. 유기형에는 피보험자가 생존해 있으면 일정기간 연금을 지급하는 유형과 피보험자 생존유무에 관계없이 일정기간 연금을 지급하는 확정연금이 있다. 유기형은 정년퇴직에서 공적연금 수급 시까지 연금수단으로 이용하는 사례가 많다.

수취금액에 따라 정액형과 체증형이 있다. 체증형은 수급초기 낮은 수준에서 출발하여 수취금액이 증가하는 형이지만 공적연금의 물가슬라이드와 같은 기능을 지니고 있지 못하다. 적립방식 차이에 따라 적립형과 일시불형이 있다. 일시불형은 퇴직금 등을 일괄 납입하여 곧바로 혹은 일정기간 거치 후 연금으로 수취하는

방식이다.

대표적 상품의 하나가 ‘국민연금기금’이다. 이는 자영업자를 위하여 국민연금법에 기초하여 설립한 연금으로 1991년 4월부터 임의가입제도로 출발하였고 후생노동성에서 인가관리를 담당하고 있다. 국민연금기금연합회가 업무를 대행하여 기여금의 납입 및 급여(연금·일시금) 지급 등 업무를 대행한다. 국민연금기금은 확정기여연금 도입에 따라 개인형확정기여제도를 운용하는 역할을 맡고 있다.

설립형태는 일정한 지역 내(도, 현 등)에서 운용(1,000명 이상)되는 지역형과 동종·동업으로 기금을 설립(3,000명 이상)하는 직역형이 있다. 급여는 전원이 가입하는 제1계좌(1991년)와 희망에 따라 선택하는 제2계좌 이후(1994년)가 있는데 제1계좌는 종신연금으로 65세 이상이면 지급하고 제2구좌 이후는 종신 연금과 10·15년 유기연금이 있으며 60세 혹은 65세 이상이 되면 지급된다.

가입자는 2003년도 기준 72개기금(이 중 직능형기금이 25개)이 있으며 가입자수는 78.9만 명(12.6만 명)으로 크게 늘지 않고 있으며, 자산은 1.5조 엔(2001년도 기준)을 보이고 있다.

세계상 우대조치로 생명보험사 개인연금보험은 보험료소득공제가 있는데 한도가 소득세 5만 엔, 지방세 3만 5,000엔이다. 이는 일반적인 생명보험료공제와는 별도다. 국민연금기금은 기여금 월액 1인 6.8만 엔까지 사회보험료공제가 적용되며 연금에는 공적연금 등 공제가 적용된다.

다른 유력한 개인연금의 하나가 ‘재형연금저축’이다. 이는 1982년 근로자 재산형성을 지원할 목적으로 근로자재산형성촉진법에 근거하여 도입된 제도로 ‘재형주택저축’, ‘일반재형저축’과 더불어 도입되었다.

재형저축은 회사원의 연금지급, 주택취득, 기타 재산형성을 목

적으로 도입된 제도로 기업이 금융기관과 재형저축계약을 해야 이용할 수 있다. 2003년 3월말 기준 재형저축 계약자수는 약 1,269만 명이며 저축잔고는 18조 2,000억 엔이다. 이 중 재형연금 저축은 269만 명, 저축잔고는 4조 5,000억 엔으로 기여금과 운용 수익을 연금으로 수취하는 제도다. 취급금융기관에 따라 저축형(은행, 신탁은행, 증권사 등)과 보험형(생명보험사, 우체국 등)이 있다.

재형연금저축의 계약요건은 엄격하다.

① 55세 미만의 근로자 ② 5년 이상에 걸쳐 매년 정기적으로 적립해야 하고 ③ 사업주가 적립금을 임금에서 공제해서 ④ 원칙적으로 일시금으로 수령할 수 없고 ⑤ 연금지급은 60세 이후 계약한 달부터 개시하며 ⑥ 지급기간은 5년 이상 20년 이하(생명보험이나 손해보험 계약에서는 5년 이상 종신형도 가능) ⑦ 연금지급이 매년 정기적으로 행해져야 하고 ⑧ 전 금융기관을 통해 1인 1계약만 허용하고 있다.

재형연금저축의 큰 장점은 일정금액까지는 이자가 비과세되는 점이다. 저축형은 원리금합계 550만 엔까지 이자가 비과세되며 생명보험과 우편저금 등의 보험형은 불입보험료 누계가 385만 엔까지 비과세다. 이들 상품의 가입자가 재형주택저축에 가입하면 합산하여 550만 엔까지가 비과세다. 연금 외 목적으로 환급받을 때 저축형은 과거 5년분 이자가 과세되고, 보험형은 적립개시 이후 이자상당액 모두가 일시소득으로 과세된다.

전직 시 전직처 사업주가 재형연금저축제도를 도입하고 있다면 일정조건 하에 전직일로부터 1년 이내에 절차를 마치면 계속 가입이 가능하다. 구 사업주와 신 사업주 취급금융기관이 다르더라도 구 취급기관 잔고를 일괄하여 신 취급기관에 이관할 수 있다. 한편 신 근무처가 제도를 도입하지 않고 있다면 계속할 수 없어

해약처리되며 과거 5년분에 대해 과세된다.

일반 개인연금보다 세제우대폭이 큰 재형연금은 종업원 1,000명 이상의 대기업에서 9할 이상 도입되어 있는데 중소기업은 도입률이 낮다. 공적연금과 기업연금에서도 대기업 종업원에 비해 불이익이 큰 중소기업 종업원의 사정을 감안하여, 후생노동성은 중소기업의 재형저축취급사무를 상공회의소 등 중소기업단체에 위탁할 수 있는 제도를 만들어 중소기업의 제도가입을 촉진하려고 시도 중이다.

(4) 미국

1) 기업연금의 개요

미국은 공적연금 보장이 상대적으로 약하기 때문에 선진국 중 기업연금이 가장 일찍 충실한 형태로 운영되고 있다. 기업연금은 사적연금private pension이면서도 준사회보험의 역할을 하고 있다. 기업의 재정부담으로 유지되는 기업연금이 근로자들의 노후소득 보장의 일정부분을 떠맡음으로써 사회보장의 재정적 부담을 덜어 주고 있다.

기업연금은 기업의 자발적 참여에 의해 이루어지는 사적보험으로서 강제성은 없지만 정부는 법에서 정하는 일정요건을 갖춘 적격연금qualified pension에 대한 세제혜택 등을 통해 적극적인 유인정책을 쓰고 있다. 미국 기업의 연금프로그램들은 각 기업이 자신의 목적에 맞게 자발적으로 설계해 종업원에게 제공하는 복지제도이므로 미국인들이 직장을 탐색할 때 고려하는 중요항목 중의 하나가 되었다.

이처럼 일찍이 사적연금의 중요성을 강조해 온 미국인이라 적립금 규모가 7조 2,280억 달러에 달해 GDP의 66.0%(2003년) 수

준으로 선진국 중에서도 큰 규모이다. 또 이 같은 적립자산을 주식, 투자신탁 및 파생금융상품 중심으로 운용하고 많은 나라에서 핵심적 운용대상인 국채나 회사채에의 의존도가 낮은 점이 특징이다.

한편 개인연금에 대한 강력한 우대조치에도 불구하고 기업연금에 비하면 그 규모가 1조 7,137억 달러(2003년)로 24% 수준이고 생명보험 시장 규모가 1조 2,228억 달러로 기업연금은 물론 개인연금 시장에 비해서도 작은 것이 주목할 점이다.¹⁹⁸⁾

연금은 중도퇴직보다 한 회사에 계속 근무 후 퇴직 시 급여수준이 높도록 설계되어 종업원들의 근속을 유인하는 인센티브제이기도 하다. 회사의 근속연수는 직업능력 및 기업특수적인 인적자본의 기능향상과 정적 연관을 가지고 있으므로 종업원들이 장기근속을 함으로써 안정된 노동력과 함께 기업의 생산성은 그만큼 높아질 것이다.

기업연금은 확정급여형과 확정기여형으로 구분되고 두 제도의 혼합형인 캐시밸런스형이 있다. 어떤 제도를 선택하든 기본적으로 지켜야 할 기본원칙들이 있다. 첫째 기업 내에서 인구특성(예: 연령, 성, 종교 등)별로 가입자격에 차별을 두어서는 안 된다. 둘째, 개별 가입근로자들이 현 제도 하에서 퇴직할 때 받게 될 연금수급액을 명확히 밝혀야 한다.

제도가 성숙되기 전이었던 1975년 전체 가입자 340만 명 중 69%가 확정기여형이었는데 성숙기로 향해 가던 1987년에도 전체 가입자 872만 명의 73%가 확정기여형에 가입하여 확정기여형이 대종을 이루고 있다. 이는 1974년의 종업원퇴직소득보장법(ERISA법)에 의한 확정급여형에의 법적규제 강화 때문인 것으로 판단된다. 즉

198) OECD(2005), figure 2, table 2

법적규제 강화는 확정급여연금의 운영비용을 증가시킬 것으로 예상되었다.

확정급여형은 사전에 고용주에 의해 혹은 단체협상에 의해 결정된 연금급여공식에 따라 정액의 연금을 퇴직 시 지급하는 방식이다. 이들 정액 급여제도에서는 피고용자의 최종 연금급여가 일정한 산식에 의해 결정되는데 연금을 위한 기여금 기여방식에 단위방식unit formula과 균일방식flat formula이 있다.

단위방식은 근속연수에 대하여 일정한 급여공식benefit formula으로 연금단위가 결정되는 방식이며, 균일방식은 최소 근속연수 혹은 가입연수 이상 근무해 자격이 되는 근로자에게 근속연수와 무관하게 일정한 금액의 연금을 지급하는 방식이다.

확정기여형은 퇴직 시 받을 연금액수를 미리 정해 놓지 않고 대신 사용자의 연금 기여율contribution rate을 미리 정해 놓은 방식이다. 기여율은 보통 피고용자의 임금에 대한 일정 비율(예: 6%)로 정해지는데, 퇴직 시 연금급여액은 근속기간 동안 개인 연금계좌에 적립된 적립금총액에다 연금투자이익금을 합한 금액이 된다.

확정기여연금에는 다음과 같은 제도들이 포함된다.

머니퍼처스플랜 Money Purchase Plan

확정기여형의 기본형으로 고용주 단독 기여나 종업원과의 공동 기여로 급여의 일정비율을 기여하여 연금을 구입하는 방식이다. 연금의 구입은 거치연금으로 매년 구입하는 방식과 기여금 및 수익금을 퇴직 시까지 적립해 두었다가 퇴직 시 일시에 구입하는 방식이 있다.

종업원주주형(Employee Stock Ownership Plan, ESOP)

회사가 일정 비율의 회사주식이나 현금을 신탁하고 신탁기관은 그 해 배당된 주식을 각 피고용자 연금계정에 배분 적립하는 방식이다. 이때 배당률은 각 피고용자의 임금에 비례한다. 가입 피고용자는 퇴직 시 주식시세에 해당하는 현금을 일시금으로 지급으며 이 제도는 근로자들 사이에 인기가 높다.

이윤분배형 Profit Sharing Plan

회사의 매년 운영이익금의 일정률을 퇴직근로자의 연금재정으로 적립하는 방식으로 먼저 그해 회사의 총이익금에 기초해 총배당금이 정해지고 그렇게 정해진 총배당금의 개인별 분배가 연간 총급여의 15% 내에서 임금과 근속년수에 비례해서 결정되는 방식이다. 기업 측에서 본 이 방식의 가장 큰 장점은 연금의 기금적립이 회사의 경영실적에 따라 이루어져 제도를 상당히 유연하게 운영할 수 있다는 점이다.

근로자 적금형 Thrift-Savings Plan

흔히 401k라고 불리는 근로자 적금형은 1978년에 도입된 제도로 확정기여형 방식을 대표하는 제도다. 이 제도는 미국 기업연금의 절반을 점하는 확정기여형의 50%를 차지할 정도로 비중이 큰 연금방식이다. 피고용자가 매년 일정한도(2005년 1.4만 달러) 내에서 적립하는데 가입자는 세전 임금의 평균 6~7%를 적립하고 있으며, 대부분의 고용주는 피고용자 적립금의 50%(세전 임金的 6% 한도 내)를 보태어 적립, 연금재정을 마련하는 방식이다. 이 제도는 세제상의 혜택을 받는 일종의 근로자저축으로 보아야 하기 때문에 보통 이익분배제도나 종업원주주제도와 연계되어 운

영되는 것이 일반적이다. 2004년 기준 가입 가능한 근로자의 82.2%가 이 제도를 이용하고 있고, 고용주의 93%가 어떠한 형태로든 종업원의 기여금에 덧붙여 추가 기여하고 있다.¹⁹⁹⁾

2004년 기준 9만 달러를 넘는 종업원이나 부분 오너인 사람들은 이 해의 기여한도인 1만 3,000달러를 적용받지 않고 별도의 낮은 한도액을 적용받는데, 그 낮은 한도는 기업 내 9만 달러 미만 종업원들의 401k 참여율 등을 참작하여 기업별로 정해진다(반차 별률). 또 401k 플랜 종료 이전에 50세 이상이 되는 종업원들은 추가로 기여금을 더 낼 수 있는데 2004년에는 3,000달러 많은 1만 6,000달러까지 기여할 수 있다. 2006년에는 2만 달러(1만 5,000달러 + 5,000달러)까지 기여할 수 있으며 이후에는 매년 500달러씩 가산하여 기여할 수 있다. 종업원들의 노후소득 마련을 지원하기 위해 2001년까지 시행해 오던 ‘종업원 전체 급여의 15%’ 라는 기업차원의 기여한도규정을 폐지하여 개인한도 내에서 자유롭게 기여할 수 있도록 허용하였다.²⁰⁰⁾

이 같은 401k 플랜의 확대적용은 경제성장과 조세감면조정법 2001(EGTRRA2001)의 입법 취지에 따른 것으로 근로자의 노후대비 저축 기회를 충실화하는 것이다. 이 같은 법취지에 따라 중저소득층에 대해 한시적으로 세제상우대를 허용하고 있다. 가령 개인의 연간조정소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 2만 5,000달러 이하이거나 가구주의 연간조정소득이 3만 7,500달러, 결합신고 가구의 연간조정소득이 5만 달러 이하이면 연간 최대 1,000달러를 환급해 주므로 401k 플랜에 기여하는 최초 2,000달러까지에 대해서는 기여금 1달러당 0.1내지 0.5달러에 상응하는 세액환급조치

199) 401k.org(2005)

200) 401k.org(2005)

다. 이 조치는 2006년까지 시한부로 적용되는 조치로 납세자의 피부양자가 아닌 18세 이상의 가입자에게 적용되며 401k, IRA, 403b, 457 플랜에 모두 공통적으로 적용되며 적용한도는 1,000달러까지다.

캐시밸런스Cash Balance형

종업원 임금의 일정비율이 특정 이자율로 종업원 개인계좌에 적립되어 연금급여에 충당되는 방식인데, 사용자가 기여금을 현금입금시켜 기금이 독립적으로 운영되지 않고 장부상에만 기록되는 것이 특징이다. 장부상에 기록된 적립금은 일시금현가로서 퇴직시의 급여로 보장된다는 점에서 확정급여형의 성격을 지니지만 장부상의 적립금에 일정한 이자율을 적용한 이자수익이 덧붙여지는 점에서 확정기여형의 성격을 지닌다. 종업원 개인계좌에 적립된 기금은 일시금이나 연금으로 지급될 수 있으며 연금지급 시 총현가가 일시금과 같아지도록 설계된다.

캐시밸런스형은 종업원이 볼 때는 개인보유계정이므로 확정기여형의 성격을 띠지만, 사용자가 볼 때는 급여를 보장하고 기금운영이 완전적립이 아니고 비교적 신축적이라는 점에서 확정급여형의 성격을 띠고 있다. 기업도산 시 종업원의 수급권보장이 확정기여형보다 약하다. 캐시밸런스형은 확정급여형과 마찬가지로 ERISA법의 규제를 받으며 연금급여보장기구Pension Benefit Guarantee Corporation의 기금종료보험Plan Termination Insurance에 가입해야 적격연금이 된다.

이는 재정적 어려움에 봉착한 기업들이 시도한 방식으로 확정급여형의 잉여연금기금을 다른 목적으로 전용할 수 있고, 기존의 확정급여형보다 비용부담이 덜하다는 점에서 주목을 받았다. 1985년에 처음 도입된 이 방식은 50만 명이 넘는 종업원이 이용

하고 있다.

2) 기업연금의 내용

① 가입조건: 최저 근속기간과 최소 가입연령

가입자격은 이직 방지와 연금재정 부담, 운영의 효율성 등을 고려해 나이가 적거나 근무기간이 짧은 종업원들은 적용 제외하고 있다. 그러나 기업연금 관련 규제조치를 규정하고 있는 ERISA 법(1974년)은 기업 측이 요구하는 최저 근속년수는 1년, 최소 가입연령은 21세, 1년 최소 근로시간은 1,000시간으로 정해 이를 넘지 못하게 제한하고, 이러한 조건을 충족하는 종업원에 대해 세제적격 기업연금을 적용토록 규정하고 있다. 과거에는 60세 이후에 고용된 종업원에게는 확정급여제도를 적용 제외하였으나 1986년의 법개정으로 최고연령제한이 금지되었다.

② 수급연령과 수급액: 만액연금과 감액연금

대부분의 기업은 65세를 연금수급개시 정년퇴직 연령으로 정하고 있다. ERISA법은 정년퇴직연령^{normal retirement age}을 “65세를 상한으로 각 연금에서 정한 연령”으로 규정하고 있다. 그러나 60세 이후 연금에 가입하면 통상 가입한 지 5년 후로 정하고 있다. 65세는 사회보장의 노령연금 수급개시 연령으로 다수의 미국 근로자들이 퇴직하는 연령이기도 하다. 따라서 65세 이후에는 고용상태에 있더라도 연금적립이 중단되고 근속년수 연장과 임금상승에 따른 급여액의 증가도 없다.

최근 65세 이전 퇴직자들이 점차 늘고 있고, 기업들도 65세 이전에 퇴직하더라도 일정기간의 근속년수(통상 10년)를 채우고 일

정연령(통상 55세) 이상이 되면 연금을 감액 없이 전액지급하고 있어 65세의 정년퇴직이라는 관계가 모호해지고 있다. 게다가 연령차별금지법 규정이 엄격히 적용되면서 65세 이후의 계속고용 시에도 연금축적이 이루어지고 있다.

1937년 이후 출생 근로자는 사회보장의 통상 퇴직연령이 65세 이후로 상향조정되면서 더욱 그렇게 바뀌고 있다. 그렇지만 ‘정년 퇴직연령’ 개념은 일정 시점을 기준으로 적립된 연금액을 산정하고 조기퇴직(또는 이직)과 정년퇴직을 구분하기 위해 여전히 필요한 개념으로 남아 있다.

대다수 연금에서는 65세 이전의 조기퇴직 시 총연금액이 정년 퇴직 시보다 줄어든다. 그러나 종업원이 연금에서 규정한 근속년수를 다 채웠을 때에는 감액되지 않는다. 감액률은 통상 조기퇴직연령으로부터 정년퇴직연령까지의 기간에 대해 매월당 0.5% 정도가 적용된다.

1년 조기퇴직 시 약 6%의 연금이 감액된다. 물론 제도에 따라서는 일정연령(60~62세) 이후이거나 의무근속연수(25~30년) 중 하나를 충족하면 감액하지 않는다거나 연령과 근속년수 합이 일정 수(85~90) 이상이면 정년퇴직에 준한 수급자격을 부여하기도 한다.

사기업에서는 약 50%가 65세를 완전급여를 받는 정년퇴직연령으로 규정하고 있지만, 공기업에서는 다수가 60세 이하로 규정하고 있다. 공공부문에서는 41% 정도가 퇴직연령 제한을 두지 않고 있다.

공기업 등 공공부문 연금은 연령 제한이 약한 대신 근속년수 제한은 사기업보다 엄격하여 대부분 25~30년의 근속년수를 요구한다. 연령과 근속년수를 합하여 80 내지 90 이상이 되면 완전수급자격을 주는 제도는 대기업 중 약 8%, 공기업 중 약 7% 정도

가 채택하고 있고, 소기업은 2%만이 채택하고 있다.

③ 연금의 지급형태: 일시금과 연금

퇴직급여가 연금 중심으로 발전해 온 미국에서도 기업연금의 일부 혹은 전부를 일시금으로 지급할 때가 있다. 확정급여형은 대개 일시금 대신 연금으로 지급한다. 확정급여형에서 일반적인 급여형태는 일정 연금을 종신 지급하는 방식이다. 그 외에 부양가족과 유족에게 연금을 지급하거나 시한부 종신연금이 있는데, 어느 때에도 퇴직 당시의 연금총액 내에서 분배되므로 부양가족과 유족에게 연금 지급 시 근로자 자신에게 지급되는 매월 노령연금 급여는 그만큼 줄어든다. 확정기여형에서는 기여금과 운용수익을 합한 금액이 가입자 개인계좌에 적립되므로 연금수급자격이 발생한 시점에서 수급자의 선택에 따라 일시금이나 연금으로 지급된다. 자영업자 개인연금인 키오플랜(Keogh Plan)은 사망, 장애, 59.5세 도달이란 일정요건에서만 일시금을 지급한다.

④ 기업연금 간 휴대성(portability)

사회보장은 거의 모든 근로자에게 적용되며 직장을 옮기더라도 근로생애 동안 납부한 사회보장세에 근거하여 퇴직 후 연금을 수급할 수 있다. 사회보장은 거의 100% '이전'이 가능하지만 기업연금은 한 직장에서의 일정한 근속기간이 지나야 수급권이 주어지므로 수급권을 확보하지 못한 상태에서 직장을 옮기면 연금혜택을 받을 수 없어 휴대성이 훨씬 떨어진다.

적격연금은 ERISA법에 따라 연금수급권 확보 최소 근속년수가 1974년 제정 당시에는 10년이었는데, 1986년에 5년으로 단축되었다. 대부분의 기업은 5년의 근속기간이 지나야 연금수급권을 부

여한다. 연금수급권이 주어진다든 것은 직장을 옮기더라도 연금을 받을 수 있다는 것이다.

중도퇴직 시 연금의 지급은 두 가지 방법으로 이루어진다.

첫 번째는 연금현재가(Present Value)가 3,500달러 이하이면 가입자 동의 없이 연금이 현금으로 청산되고 연금으로 전환되지 않는다. 3,500달러 이상이면 가입자와 고용주 쌍방향의 하에 현금청산이 가능하지만 근로자가 원하면 고용주는 연금으로 전환해야 한다. 물론 연금의 구매력은 실제 수급하게 될 때까지의 인플레이 등에 의해 구매력이 떨어질 수도 있다. 연금을 현금으로 중간청산하면 근로자는 이를 신 고용주가 제공하는 연금에 이체하거나 개인퇴직계정에 적립함으로써 세금혜택을 받을 수 있다.

이후 다고용주연금(Multiemployer Plan)이 도입되어 연금의 기업 간 휴대성이 높아졌다. 이 제도는 건설업같이 기업 간 근로자의 이동이 심한 산업에서 산별노조에 의해 운영되는데, 노조운영 연금에 여러 기업이 가입하고 근로자의 직장이동이 같은 연금 가입 기업간에 이루어진다면 근속기간을 합산하는 제도다.

1991년 기준 전 기업연금 중 약 9%가 이러한 연금으로 성장 중이다. 다고용주연금은 건설업 외에 한 그룹 내 계열사 간 혹은 대학 간에도 설립되고 있다. 그렇지만 대부분의 확정급여형 연금에서는 기업 간 연금이전이 이루어지지 않고 있다.

⑤ 공사연금 급여연계: 목표 소득대체율

사회보장의 노령연금 급여산식은 저소득 근로자에게 상대적으로 높은 율의 소득대체율을 적용하고, 고소득 근로자에게 낮은 율의 소득대체율을 적용한다. 이 같은 소득역진적인 사회보장 연금 급여는 사회보장세와 사회보장급여가 임금총액이 아닌 과표(Taxable

Wage Base에 대해 적용되고 사회보장 급여산식이 저소득자가 자기 소득대비 높은 급여를 받도록 짜여 있기 때문에 발생한다.

<표 5-26>은 가상소득에 대한 사회보장의 소득대체율을 제시하고 있다. 저소득자의 소득대체율(최종임금 대비)이 70%에 달해 고소득자보다 8배 높다.²⁰¹⁾

<표 5-26> 계층별 소득대체율(65세 퇴직자, 1982년, 달러)

구분	평균연봉	최종임금	사회보장	소득대체율
저소득근로자1	6,000	6,599	4,611	70%
저소득근로자2	12,000	13,198	7,179	54%
중소득근로자	22,540	29,700	8,148	27%
고소득근로자	67,620	89,100	8,148	9%

자료: Schultz and Leavitt(1983), p.8.

기업연금의 급여산식은 고소득자가 불이익을 받지 않도록 제도 설계 시 기업이 자발적으로 사회보장급여와 조정작업을 한다. 조정장치는 기업연금 급여산식이 근로자 임금과 비례적이고 사회보장과 기업연금을 합한 총연금의 소득대체율이 일정수준 이상이 되도록 하기 위해 기업연금에서 고소득자 소득대체율을 상대적으로 높게 설계하고 있다.

기업연금 급여를 사회보장급여와 통합하여 정할 때 총연금급여의 소득대체율을 미리 예상하는데, 대체로 퇴직 전 소득의 60~70% 수준을 목표로 한다. <표 5-27>은 최종(평균)임금에 대한 총연금급여의 목표 소득대체율을 30년 근속자를 가정하여 계산한 것이다. 기업연금과 사회보장급여의 연계는 연금 종류에 따라 여러 가지 방식이 있지만 대표적 예가 상쇄연계(Offset Integration)다.

201) 2005년 기준 소득 계층별 소득대체율은 <그림 5-2>를 참조

이는 먼저 원래의 연금산식대로 연금을 계산하고 계산된 연금에서 사회보장급여의 일정부분을 상쇄함으로써 최종 연금수준을 산정하는 방식이다.

<표 5-27> 목표소득대체율(30년 근속자, 달러)

퇴직 전 최종임금	소득대체율	퇴직 후 소득
25,000 미만	80~70%	18,750 미만
25,000~50,000	75~65%	17,500~35,000
50,000~100,000	70~60%	35,000~65,000
100,000~200,000	65~55%	65,000~120,000
200,000 초과	60~50%	110,000 초과

주: 소득대체율은 사회보장 노령연금 포함, 퇴직 후 소득은 중간 소득대체율 적용
 자료: Rosenbaum(1992)

⑥ 기업연금 가입현황

기업연금은 미국 전체 근로자의 절반 이상에 적용되며 근로자 퇴직소득보장법(ERISA)에 규정된 기준에 해당하는 근로자의 3분의 2 이상에 대해 적용되고 있다. 미국의 55세 이상 퇴직자들의 사회보장 및 연금 수혜비율이 <표 5-28>에 나와 있다.

<표 5-28> 55세 이상 퇴직자 사회보장, 연금소득 수혜비율

(단위: %)

수입원	1976년	1980년	1984년	1988년	1990년
사회보장	89	90	91	92	92
연금	33	36	40	45	47
공적연금	13	14	16	16	17
사적연금	20	22	24	29	30

자료: U.S. Department of Health and Human Services(1990)

<표 5-29> 기업연금의 적용률, 가입률, 수급권 취득률

(단위: %)

연도	구분	적용비율	가입률	수급권 취득률
총피용자				
1979		56	46	24
1983		52	43	24
1988		55	42	28
1993		57	44	37
사기업근로자				
1979		54	43	20
1983		49	40	20
1988		51	37	24
1993		56	41	34
공기업근로자				
1979		87	77	45
1983		83	73	48
1988		92	77	54
1993		89	75	67
여성근로자				
1979		52	38	18
1983		50	38	20
1988		54	38	25
1993		58	42	36
남성근로자				
1979		59	51	28
1983		54	47	28
1988		55	45	31
1993		56	45	39

자료: EBRI(1995)

수혜비율에서 사회보장보다 낮지만 55세 이상 퇴직자의 47%가 1990년 기준 공사연금의 혜택을 받고 있다. 기업연금을 받는 퇴직자 비율은 1970년 중반의 20%대에서 1990년 기준 30%까지 증가하였다.

<표 5-29>은 기업연금의 적용률, 가입률, 수급권취득률을 보여 준다. 적용률은 전체 근로자대비 기업연금 제공기업 종사 근로자

비율이고, 가입률은 실제 가입비율이며 수급권취득률은 연금수급권 취득비율을 지칭한다. 1993년 기준 전체 피용자의 57%가 기업연금 적용대상이고, 44%는 실제 가입되어 있으며, 37%는 연금수급권을 지니고 있다. 기업연금의 적용, 가입, 수급권취득률은 사기업보다 공기업에서 그리고 여자보다 남자에서 높게 나타난다. 이는 수급권취득률이 이직률이 낮고 평균근속기간이 길수록 높기 때문이다.

3) 기업연금의 개혁 동향과 시사점

1970년 중반부터 1990년 사이에 소득의 구성비 중 가장 두드러진 변화는, 경제활동에 의한 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 1970년의 23% 수준에서 1990년의 18% 수준까지 떨어진 반면에 자산소득은 18%에서 24%로 증가한 것이다. 게다가 미국 노동력의 조기퇴직 경향이 가시화하고 있다.

1950년에는 60세 이상의 노인 중 50% 이상이 경제활동에 참여했으나 이후 꾸준히 감소해 1990년에는 27.6%만이 경제활동에 참여하고 있다(<표 5-30> 참조).

<표 5-30> 미국 60세 이상 남자의 노동시장 참여율

연 도	참여율(%)
1950	54.5
1960	45.4
1970	40.4
1980	32.2
1990	27.6

자료: U.S.DOI(1991)

이 같은 노동시장의 상황을 반영하여 정책당국에서는 근로기에 취업자들이 좀더 효과적으로 노후소득을 준비할 수 있도록 세계우대 중심으로 제도를 정비해 왔다.

기업들은 세계우대를 받기 위해 일정한 자격조건을 갖춘 적격연금(Qualified Pension)을 개설, 우수한 인재를 신규로 받아들이고 또 받아들인 인재들이 수급자격을 얻기까지 장기간 근속할 수 있는 여건을 조성하는 데 경쟁적으로 나섰다. 기업들이 분별없이 기업연금을 개설, 운영함으로써 근로자들이 선의의 피해를 보지 않도록 하기 위해 정책당국은 1974년의 ERISA법 이후 지속적으로 기업연금 관련 법제를 정비해 왔고, 특히 지배구조 체계에 대해 관리와 감독을 철저히 하려는 자세를 보여 왔다. 이하에서는 미국 기업연금 개혁사항 중 수급권 보호와 관련된 관리, 감독체계 확립과정에 초점을 맞춰 관련 법규정의 변화를 정리하고 그 시사점을 정리한다.

기업연금에 관한 규제는 미·美 연방정부가 행사하며 이는 주·州정부, 지방정부의 규제에 우선하여 적용된다.

연방노동법(Federal Labor Law)에 속하는 ERISA는 1974년에 제정되어 연방 내국세법과 함께 적격기업연금을 규제하는 양대 법이다. ERISA는 연금제도의 불균등한 발전을 시정하고 종업원에 대한 연금수급권 보호를 목적으로 가입자격, 수급권 부여, 기금의 설립 및 종료, 연금의 이관 등에 대한 규정을 담고 있다.

그 외 기금운영에 대해서도 구체적으로 규정하고 연금수탁자 책임을 강조하고 있다. ERISA는 단체기금으로 적립운영되어 수급권보장이 문제가 되는 확정급여형에 대해서는 전면 적용되며 개인계좌로 운영되는 확정기여형에 대해서는 적격연금이 되는 데 필요한 기본사항만 규제하고 있다(<표 5-31> 참조).

기업의 도산이나 예기치 못한 문제로 기업연금이 종료될 때 가

입자 연금수급권을 보장하기 위해 연금보장기구(Pension Benefit Guarantee Corporation, PBGC)가 설립되었다. PBGC는 기업연금에 대해 보고의무를 부과하고 있으며 연금종료에 대한 규제를 가할 수 있다.

<표 5-31> ERISA 연금규제 사항

ERISA 규정	제도 종류	연금방식	
		확정급여형	확정기여형
가입자격 수급권부여 기금운영정보 수탁자 책임		적 용	적 용
적립방식 연금수리보고 제도종료보험			비 적 용

ERISA에 규정된 수급권 보호에 대해 살펴보자. ERISA의 근본 입법취지는 근로자 연금수급권 보호에 있다. 수급권의 보호를 위해 ERISA에는 연금수급권의 부여 및 보증, 중간정산제도, 제도종료보험 등이 규정되어 있다.

이직 시의 중간정산제도는 종업원이 이직하게 될 때 그간에 부여된 수급권 비율에 따라 연금이나 일시금이 정산되며 근로자는 이를 개인퇴직계정에 이관하여 정년퇴직 시까지 연금으로 계속 적립하는 방식이다. 근로자가 일시금을 원하면 일시금으로 지불된다.

연금종료보험은 수급권의 보호에 대한 정부의 마지막 규제로 내국세입청(IRS)은 기업연금이 공식적으로 종료되었거나, 종료되지는 않았더라도 고용주가 더 이상 기여금을 내지 않을 때 연금이 종료된 것으로 간주한다. 수급권 보호책의 하나가 지급보증제

이며 대표적인 지급보증제도가 연금보장기구(PBGC)로 기업연금의 지급보증을 위한 연금종료보험(Plan Termination Insurance)을 운영하고 있다.

보험의 적용대상 제도는 확정급여형이다. 확정급여형은 가입자 개인계정에 근거하여 운영되고 기금이 완전적립되기 때문에 적용되지 않는다. 확정급여형 기업연금을 운영하는 기업주는 도산이나 폐업 등으로 연금지불이 어렵게 되었을 때를 대비해 PBGC에 매년 연금보장보험금을 납부한다. 단독기업연금은 매년 가입자 1인당 2.6달러를 그리고 복수기업연금은 매년 가입자 1인당 1달러를 PBGC에 납부한다.

연금종료 시 수급권자들은 PBGC에 의해 수급권을 보장받으며 확정급여형은 개인별 계정에 적립된 금액만큼 연금을 받고, 확정급여형은 그간 적립된 만큼의 연금수급권을 부여받는다. 기금이 부족하면 확보된 기금만큼의 수급권이 부여된다.

1974년의 ERISA 이후 수급권보호 강화를 위한 제반조치가 연대별로 세 개의 법에 의해 규정되었는데 그 내용이 <표 5-32>에 정리되어 있다.

이하에서는 미국의 기업연금 개혁에서 얻어지는 시사점을 정리해 보자. 기업연금운영에 대한 총괄적 책임은 지명수탁자에게 있으며 기금의 일부를 당해 회사 증권에 투자하는 것 외에는 사외적립을 의무화하고 있다. 수탁구조는 지명수탁자가 최종 권한과 책임을 지면서 일부권한과 책임을 외부기관에 위임한다.

외부 수탁기관은 일반적으로 기업연금의 설계에서부터 제도운영 및 자산운용을 맡아서 처리해 줌으로써 기업을 번거로운 업무 처리나 복잡한 연금수리 업무에서 해방시켜 줄 뿐만 아니라 자산운영 결과에 따라 연금재정과 재정운영에도 큰 영향을 미친다.

그러나 사외적립 기업연금도 완전한 지급보장은 어렵다. 회사도

산이나 임의적인 연금제도 종료 시 기납입된 기여금은 보장될 수 있으나, 과거근무채무 또는 미납 기여금 등은 지급불능이 되기 때문이다. 따라서 이를 제도적으로 보완할 수 있어야 한다. 미국은 확정급여형을 대상으로 도산 등으로 제도가 종료되고 연금자산이 일정기준에 미달하면 연금보장기구(PBGC)가 기취득 수급권에 대해 지급을 보장하는 제도종료보험을 갖추고 있다. 확정기여형은 개별계좌에 적립되므로 수급권의 100% 보장이 이루어진다.

<표 5-32> 수급권보호 강화 위한 제도개혁(1970~1990년대)

구분	세부내용
1970년대 (ERISA)	<p>Employee Retirement Income Security Act of 1974</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최소적립기준 금액설정(=정상비용 + 미적립 과거근무채무상각액) - 전체적립금 최저한도액 규정 - 이상의 두 규정의 준수여부 판단위한 적립기준제정 설정 - 적립부족 발생 시 기업은 부족적립금 누적액의 5%에 상당하는 징벌세 부과, 이행하지 않으면 세율이 100%로 상승
1980년대 (OBRA)	<p>Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공제한도(deductible limit)가 현 미적립채무보다 커야 한다고 규정 - 분기별 최저적립요건 충족요구 - 최소적립요건규정에 사용된 여러 상각기간 단축 - OBRA89은 세법상 적립한도액을 PBO에서 ABO로 변경함으로써 연금 기금 적립수준을 저하시키는 요인으로 작용
1990년대 (RPA)	<p>Retirement Protection Act of 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - 적립부족금 축소 위한 기여금(Deficit Reduction Contribution: DRC) 계산 시 사용된 공식 및 부가적립비용에 크게 세 가치를 바꿈 - 적립필요한 현채무규모 상향조정(35% → 60%), 60% 이하이면 신규 미적립채무 계산시 30% 적용 - 신규발생 급여에 대한 예상 현채무 증가액을 DRC 항목에 포함 - 모든 상각비용을 추가적립비용 계산 시 DRC에 상쇄

자료: 류건식·이태열(2004)

미국 사례가 시사하는 바는 일정기준 하에 수급권을 부여하되 충분한 재원이 적립되지 못하여 규정된 수급권을 보장하지 못할 사태에 대비하여 정부주관으로 재보험기관을 설립함으로써 연금지급의 안전성을 보장하는 것이 한 가지 대안이라는 것이다.

이런 보장기관의 설립이 어렵다면 주기적인 보고를 의무화하고 도산 시 기취득한 수급권의 연금지급에 필요한 부분을 최우선 변제토록 하고 임의로 제도를 종료하려는 기업에 대해 사전에 충분한 기간을 두어 공시케 하는 등의 규제를 도입해야 할 것이다.

퇴직연금의 적용 보편화와 관련해서도 미국 사례는 시사해 주는 바가 적지 않다. 미국에서는 기업연금의 혜택을 받지 못하는 근로자가 가입할 수 있는 개인퇴직계정이나 영세기업의 고용주와 피용자를 위한 키오플랜을 오래전부터 운영해 오고 있는데, 2002년부터 2010년까지 한시적으로 이들 제도를 한층 활성화하기 위해 과격적이라고 생각될 만큼의 세제상 우대조치를 잇달아 도입하고 있다.

그런데 우리나라에서는 개인연금이 시간이 흐르면서 세제우대가 약화되고 금융상품 내 비교우위가 떨어져 유명무실화하는 등 거꾸로 가고 있다. 근로자간의 소득격차가 확대되고 근로자와 자영업자 간의 소득격차가 확대되는 가운데 저소득근로자, 자영업자 계층이 스스로 노후를 대비할 수 있도록 지금 이상의 세제우대조치를 담은 상품을 개발하여 보급을 확대하는 조치가 하루 빨리 시행되어야 할 것이다.

또 2005년 12월부터 형식적으로는 개인퇴직계좌를 포함한 다양한 퇴직연금 제도가 도입되었지만 기존 퇴직금 제도를 고집하는 기업도 적지 않을 것으로 전망된다. 고용주와 피용자가 함께 기금을 적립하는 미국의 근로자저축제도(Thrift and Savings Plan, 401k), 기업의 영업이익을 종업원들에게 분배해 주는 이윤분배제

도(Profit Sharing Plan), 종업원주주제도(ESOP) 등 미국의 다양한 확정기여형 연금을 국내에서 선보일 수 있도록 기존의 세제와 재형저축 등 각종 금융저축상품을 재점검하는 작업에 나서야 할 것이다.

4) 개인연금의 개요와 동향

기업연금의 적용대상이 아니거나 혜택을 받지 못하는 개인들에 대한 연금제도로 적용제외 근로자 대상의 개인퇴직계정과 자영업자대상의 키오플랜이 있다.

① 개인퇴직계정 Individual Retirement Account

미국 근로자들의 약 50%가 기업연금의 혜택을 받고 있다는 사실은 나머지 절반의 근로자들이 기업연금의 혜택을 받지 못하고 있다는 것을 의미한다. 기업연금의 혜택을 받지 못하면 노후소득을 개인저축에 의존하는데, 이때 근로자들은 세후^{post-tax} 소득에서 저축하고 저축의 이자소득에 세금이 부과되어 이중의 불이익을 당한다.

이러한 세제상 불평등 문제를 해결하기 위해 1974년에 제정된 ERISA 법은 기업연금의 혜택을 받지 못하는 개별 근로자들이 자신의 퇴직 후 소득을 위해 개인퇴직계정을 설치할 수 있도록 했다.

법제정 당시에는 적격기업연금 미가입 근로자에게만 가입을 허용하였지만 1981년 ERTA(Economic Recovery Tax Act) 제정으로 가입범위가 전 근로자로 확대되어 기업연금 가입에 관계없이 70세 이하의 모든 근로자들에게 가입이 허용되었다.

그 결과 지금은 기업연금 가입근로자들이 퇴직 후 경제적 안정

을 위한 추가연금으로 많이 가입하고 있다. 1993년 기준 기업연
금에 가입이 되어 있는 전체 근로자의 9.2%, 가입이 되어 있지 않
은 전체 근로자의 약 6.3%가 IRA를 가지고 있어 기업연금가입자
들이 더 많이 참여하고 있다.

이 제도 하에서는 연 4,000달러 한도²⁰²⁾(2005년 기준, 2008년에
5,000달러로 상향조정) 내에서 개인 소득의 100%까지 IRA에 적
립할 수 있고, 적립금에 대해서는 퇴직 후 연금을 수급할 때까지
비과세혜택이 주어진다. 그러나 기업연금 가입자로서 연봉 3만
5,000달러 이상의 근로자에게는 적립금에 대한 비과세혜택이 주
어지지 않는다.

미국에서는 2001년에 도입된 경제성장과 조세감면조정법에 의
해 2002년부터 2010년까지 취업자들의 노후대비 자조노력을 촉구
할 목적으로 기존의 (연금)저축상품에 파격적인 세제우대 조치를
내놓고 있다.

적립금은 IRA를 취급하는 금융기관(은행, 신용협동조합, 상호신
용기금, 생명보험 등)에 신탁하여 운영케 하고 59세 이후에 인출할
수 있다. 그 이전에 인출하면 세금이 벌금으로 부과된다. 급여 수
급 시 수급액에 대한 세금은 일반 소득과 같은 비율로 과세된다.

② 키오플랜(Keogh Plan)

이 제도는 소규모의 기업을 운영하는 자영업자와 그 피용인들을
위한 퇴직연금으로서 1962년의 자영업자 퇴직소득세법(Self-Employed
Individuals Tax Retirement Act)에 의해 도입되었다. 도입 시에는 적용에
제한사항이 많았으나 이후 1982년에 TEFRA(Tax Equity and Fiscal
Responsibility Act) 법이 제정되어 가입자격, 수급권, 연금의 운용,

202) IRA.com(2005)

차별 금지 등에 관한 대부분의 제한사항들이 완화되면서 이제는 보통 기업연금과 별로 다를 바 없이 보편화되었다. 연금 운영방식도 확정급여제나 확정기여제 혹은 이윤분배제도 형식 등으로 고용주가 기업사정에 맞게 선택할 수 있다.

가입대상은 소규모 자영업 소유주와 그 종업원들이다. 가입자격은 일반 기업연금과 마찬가지로 종업원은 21세 이상이고 1년 이상 해당회사에 근무했어야 한다. 연금 가입인원은 최소 50인이며 총 고용인이 125명 이하이면 전 고용인의 40% 이상이 가입해야 한다. 키오플랜도 일반 기업연금과 마찬가지로 가입 시 비차별 원칙을 지켜야 하고 수급권 부여규정을 명시해야 한다.

고용주 기여금이 있어야 법적 제도로 인정받을 수 있고 고용주 기여금에는 한도가 있다.

① 확정기여형은 가입근로자에 대해 연 3만 달러나 순소득의 25% 중 적은 금액 ② 이익분배형은 가입 근로자 총임금의 15% 이내 ③ 확정급여형은 연 9만 달러 이내다. 이 기여상한 초과 시 초과기여액은 10%로 과세된다. 수급은 59세 이후에 이루어지며 59세 이전에 지급이 개시되면 10%의 조기지급세가 부과된다. 그러나 본인 사망 시나 완전-영구장해를 입어 조기퇴직하는 때는 예외가 적용된다.

제VI장

공적연금 개혁의 기본방향과 개선안
: 일원화 구상

본 장에서는 ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대를 견뎌 낼 수 있는 공적연금 구축을 목표로 구체적인 개혁안을 기술한다. 먼저 국민연금과 공무원연금 등의 공적연금 개혁추진 시 고려되어야 할 몇 가지 목표와 개혁추진 방향을 기술하고 이어서 우리가 생각하는 국민연금 및 공무원연금(을 포함한 특수직역연금 전반)의 개혁방안을 설명한다.

우리는 국민연금과 공무원연금 모두 소득대체율의 하향조정을 통한 공적연금의 슬림화와 재정의 조기투입을 통한 수급자격자 및 만액연금 수급자 확대에 의해 현행 제도가 유발할 수급자 간, 수급자-미수급자 간의 소득불공평과 사각지대 발생을 크게 줄일 수 있다는 점을 강조하고 있다.

아울러 소득대체율 축소에 따른 노후소득보장은 직역연금(퇴직연금 등) 가입자 확대와 충실화를 통해 추구하며, 일반 근로자는 국민연금과 직역연금을 합친 소득대체율이 평균소득자 기준(홀벌이가구)으로 60% 수준이 확보될 수 있고 가입자 중 다수가 이와 유사한 소득대체율을 확보하는 방안을 제시한다.

공무원은 신규임용자부터 국민연금을 적용해 장기적으로 모든 공적연금이 국민연금으로 일원화되고 직역별 퇴직연금을 개설하여 가입을 (단계적으로) 의무화하자고 제안한다. 기존 공무원연금 가입자에게는 20년에 걸쳐 연금의 기본구조를 국민연금에 상응하는 형태로 바꾸어 나가고, 퇴직수당은 공무원 퇴직연금으로 재편, 공적연금과 퇴직연금을 합친 소득대체율이 75% 상당수준이 보장될 수 있는 방안을 제안한다.

1. 연금개혁의 목표와 기본방향

(1) 목표

1) 공적연금의 지속가능성 확보: 슬림화와 일원화

국민연금, 공무원연금 등 공적연금의 지속가능성을 확보하기 위해서는 저부담-고급여 구조를 중부담-중급여 구조로 바꾸고 (슬림화) 제도의 일원화가 추구되어야 한다. 자조自助성과 운영비용 면의 비교우위로 지속가능성이 높은 제도가 국민연금이다.

따라서 향후의 연금개혁은 국민연금을 중심으로 공무원연금, 군인연금 등의 공적연금을 일원화하는 것이라야 하며 이에 대한 국민차원의 합의가 있다고 가정한다.²⁰³⁾

2) 미수급자 발생 최소화: 슬림화와 재정지원

보험료율 인상 억제(슬림화)를 통해 지역가입자 보험료 납부 부담을 덜어 줌으로써 미납, 체납자를 줄이고 미납, 체납의 우려가 높은 저소득층 가입자의 보험료 일부를 재정으로 보조해 미수급자 발생을 사전에 예방할 수 있어야 한다. 고부담-고급여 방식을 지지하는 이들도 없지 않지만(노조 등) 고부담으로 인해 (지역가입자를 중심으로) 다수의 미수급자가 발생하는 문제에 해법을 제시하지 못해 국민다수의 지지를 받지 못하고 있다.

203) 미국(1984)과 포르투갈(1993)의 공무원연금 제도가 이러한 방향의 연금개혁에 의해 신 제도로 발족한 바 있고, 일본의 공무원연금 제도 개혁과 관련해 여당인 자민당과 정부는 지금 이러한 방향의 공적연금 개혁을 추진하고 있다.

3) 형평성 제고와 연금 급여의 적정화

국민 대다수는 공무원과 교원, 군인이 국민연금 가입자인 일반 근로자, 자영업자에 비해 현저히 많은 연금급여를 받는 것을 납득하지 못한다. 기여금(보험료)을 일반근로자보다 약간 많이 내지만 만액연금으로 비교한 급여가 3배 이상의 수준인 현행 공무원 연금의 구조를 이해하지 못한다.

국민 대다수는 공무원연금의 현 급여수준을 하향조정, 국민연금과의 급여(혹은 수익비) 간 형평성이 회복되기를 바라고 있다. 또한 평균적인 국민연금 가입자가 노후의 생계유지에 필요한 적정수준의 연금급여를 받을 수 있도록 공적·사적 연금체계 전반을 개혁해 주길 바라고 있다.

4) 최저보증과 소득재분배

국민 대다수는 공적연금이 저소득 수급자의 최저생활을 보장하고 고소득층에서 저소득층으로 소득을 재분배하는 기능을 지니고 있다. 즉 국민연금의 수급자격을 획득한 저소득층 가입자가 최저 이상의 생활수준을 보장받고 일부의 상류계층에서 보험료납부액을 밑도는 급여가 제공될 수 있다는 점을 당사자를 포함하여 국민대수가 이해하고 있다고 전제한다.

5) 재정지원의 기준 확립 및 규율 확보

공무원연금과 군인연금의 재정안정화를 위해 적지 않은 예산이 투입되고 있는데 지원여부, 지원대상, 지원규모에 합리적 기준²⁰⁴⁾

204) 수지개선 노력 여부와 무관하게 연금재정수지 적자 전액을 보전토록 규정

을 세워 적자발생 시 예산투입의 규율을 세워야 한다. 국민 다수는 급여수준이 높은 공무원연금에 조세로 조달한 자금을 지극처럼 지원하는 대신 국민연금을 포함한 공적연금 전반에 동일한 기준을 적용하여 조세재원을 지원, 재정지원의 규율을 확보해야 한다고 믿고 있다.

동일한 기준이라야 한다는 것은 공적연금 지원에 조세를 투입할 경우 지원대상을 연금관리비용, 저소득층의 수급자격 취득 지원 및 수급자의 최저생활보증 등으로 한정²⁰⁵하고, 단순한 수치적자 보전에 규율 없이 (무제한적으로) 투입되는 것을 피해야 한다는 것이다.

또 공적연금은 가입자 기여금(즉 보험료)과 고용주 부담금으로 재원을 마련해야 하며 후세대의 기여금과 세부담, 현세대의 세부담 의존을 피하되 불가피한 경우에 한하여 후세대 및 현세대 부담금으로 조달한 재원을 모든 공적연금 수급자에게 차별없이 지원해야 할 것이다.

6) 기득권의 완만한 축소

국민연금 가입자는 주로 후세대로부터 소득을 이전받고 공무원

한 공무원연금법(2000년 말 개정)은 적자발생 원인과 그 대응책에 대한 고려없이 무조건적으로 지원토록 규정함으로써 합리적인 예산지원 규정이라고 말하기 어렵다. 또 이렇게 지원되는 국고지원금도 그 타당성이 입증되지 않은 지원금이라는 점에서 동 규정은 재검토의 여지가 많다.

- 205) 한나라당 등이 제안한 기초연금은 소득수준의 고저에 관계없이 모든 가입자에게 동일금액의 기초연금을 지급하자는 것으로 기초연금 수급이 필요없는 중상층 이상까지 연금을 지급함으로써 조세재원 지출을 크게 늘리는 것이 폐해로 지적되어 기초연금 도입국 중에는 폐지(스웨덴 등)하거나 개혁(영국 등)하려는 움직임이 있다. 또 기초연금이 최저생활보증액을 밑돌아 저소득층 상대로 별도 제도를 운영하는 나라도 있다(영국 등).

연금 가입자는 현세대 및 후세대 양쪽으로부터 매우 큰 소득을 이전받을 예정인데 이들 기득권이 개혁으로 인해 급격히 침해받지 않도록 시간을 두고 점진적으로 기득권을 축소해 나가야 할 것이다.

연금 개혁은 바꾸어 말하면 기득권 축소인데, 그 방향과 규모가 지나치게 과격하고 크면 기존가입자들의 정치적 저항을 야기하여, 제도개혁에 착수하는 것조차 힘들어 질 수 있기 때문이다.

(2) 개혁의 기본방향

1) 공적연금의 지속가능성 확보: 슬림화와 일원화

국민연금, 공무원연금 등 공적연금의 지속가능성을 확보하기 위해서는 수지적자의 근본원인으로 지적되고 있는 저부담-고급여 구조를 중부담-중급여 구조로 바꾸어 제도를 슬림화하고, 합리적인 이유 없이 급여수준과 수익비에서 큰 차이를 보이고 있는 국민연금과 공무원연금을 하나의 제도로 바뀌어야 한다.

지금의 제도 상 구조와 연금재정으로 볼 때 지속가능성 측면에서 우위에 있는 것은 국민연금이므로 향후의 연금개혁은 국민연금을 중심으로 공무원연금, 군인연금 등의 공적연금을 일원화해 나가야 할 것이다.

문제는 국민연금도 지금 상태에서는 지속가능성을 보장할 수 없으므로 급여수준을 낮추고 보험료 부담을 단계적으로 인상하는 개혁 작업을 통해 저부담-고급여에 따른 재정위기를 해결해야 하는 점이다. 지속가능성이 높아진 국민연금이 지역가입자를 포함하여 가입대상자에게 현행 국민연금보다 신뢰감 높게 받아들여지면 미체납자가 감소할 것이다. 또 정부가 재정을 조기에 국민연금에 투입, 미체납에 따른 미수급자 발생을 사전에 예방하면

우려되는 사각지대 문제를 최소화할 수 있을 것이다.

공적연금을 일원화하면 공무원연금은 국민연금 이상으로 슬림화할 것이고 규율 없이 투입되는 재정지원 규모가 대폭 축소될 것이다. 이때 여분의 재정지원액을 국민연금의 미체납자 지원에 돌려 미수급자를 사전에 예방함으로써 공적연금 수급자가 대폭 확대될 것이고 양 제도 간의 불공평한 급여수준도 그 격차가 대폭 축소될 것이다. 요컨대 공적연금의 슬림화와 일원화는 깊은 상관관계를 지니고 있다. 공적연금의 일원화는 자연스럽게 공무원연금의 슬림화를 유발할 것이며 공적연금의 일원화 작업은 국민연금의 슬림화가 선행되지 않고는 추진될 수 없기 때문이다.

2) 미수급자 발생 최소화: 슬림화와 재정지원

보험료율 인상을 장기적으로 일정수준(가령 12%) 이하로 억제하는 슬림화 작업을 추진하여 지역가입자 보험료 납부 부담을 덜어 줌으로써 미체납자를 줄일 수 있다. 또 미체납 중이거나 향후 그러할 우려가 높은 저소득층 가입자의 보험료 일부를 정부가 조세재원으로 보조해 주면 미수급자 발생을 사전에 예방하는 효과가 크고 노후에 미수급권자를 크게 줄일 수 있다.

우리는 저소득 취업자가 보험료를 납부하도록 각종 유인책을 제공하여 보험제도의 틀을 유지하면서 노후생활에 대비하도록 저소득 취업자의 자조노력을 지원하는 방안을 제안한다.

급여수준의 인하보다 보험료율의 인상을 통한 고부담-고급여 방식을 유지하자고 주장하는 이들도 있지만(노조 등) 보험료율이 20% 이상의 높은 수준으로 인상되면 전액을 부담해야 하는 지역가입자를 중심으로 다수의 미체납자가 발생하고 노후에 미수급권자가 다수 발생할 가능성이 높다. 즉 고부담-고급여 방식을 따

라울 수 있는 가입자는 일부 직장근로자 등으로 제한되고, 지역 가입자에 이 방식을 정착시킬 마땅한 방법이 없기 때문에 이 방식은 국민연금 가입자 다수의 지지를 받을 수 없다.

2004년 12월 시점에서 지역가입자 941만 2,566명 중 납부예외자가 468만 3,063명으로 49.8%를 점하며 징수율은 76.0%에 불과하다(<표 6-1> 참조). 이처럼 보험료를 납부하지 않는 지역가입자가 많이 발생하여 국민연금이 ‘반쪽연금’이라는 비난을 받고 있다. 영세자영자, 영세사업장 근로자, 일용직 및 비정규직 근로자 중에서 많은 수가 보험료를 납부하지 않거나 못하고 있다.

<표 6-1> 국민연금 지역가입자 징수율과 납부예외자 현황
(2000~2004년)

(단위: 천명, %)

연도	총 가입자	사업장 가입자	지역가입자							입의 가입자	입의 계속 가입자
			계(A)	도시	농촌	징수율 ¹⁾	납부예외자				
							계(B)(B/A)	도시	농촌		
2001.12	16,278	5,952	10,180	8,132	2,048	73.8	4,476(44.0)	3,777	699	30	116
2002.12	16,499	6,288	10,004	7,998	2,007	75.1	4,250(42.5)	3,561	690	27	179
2003.12	17,182	6,959	9,964	7,902	2,062	75.1	4,565(45.8)	3,772	793	24	235
2004.12	17,070	7,581	9,413	7,403	2,009	76.0	4,683(49.8)	3,851	832	22	55

주: 1) 징수율은 납부기한 금액 기준

자료: 국민연금관리공단 홈페이지 및 내부자료

저소득층을 중심으로 한 미수급자 문제는 통상 ‘사각지대’로 일컬어지고 있다.²⁰⁶⁾

첫째, 1995년의 농어촌 지역가입자, 1999년의 도시 지역가입자를 의무 가입대상으로 지정하면서 많은 납부예외자 및 체납자가

206) 대상자를 한나라당은 약 450만 명, 국민연금관리공단은 약 280만 명으로 추산하고 있다.

발생하고 있고 보험료율이 인상되면서 그 비율이 더 증가할 전망이다. 둘째, 미취업자와 보험료 납부능력이 없는 이들을 적용제의자로 구분, 노후에 미수급권자가 다수 발생할 전망이다.

현 상태로는 노인 빈곤문제가 심각해질 전망이며 이를 국민연금의 틀 안에서 해결할 것인지 경로연금, 기초생활보장 등 별도 방법으로 해결할 것인지가 과제로 남아 있다. 우리는 기초연금 도입 등 무리하면서 국민연금의 틀 안에서 해결하려 하기보다 경로연금과 기초생활보장 충실화 등의 방법으로 가입자의 최저생활을 보증하는 방법을 모색하는 것이 효과적이라고 제시하고 있다.

3) 형평성 제고와 연금 급여의 적정화

국민 대다수는 공무원과 교원, 군인이 일반근로자 및 자영업자에 비해 현저히 많은 연금급여를 받는다는 사실을 수긍하지 않고 있다. 연금보험료가 일반근로자보다 약간 많지만 급여가 장기적으로 3~4배 많이 지급되는 현행 차등화된 제도가 근본적인 문제라고 인식하고 있다. 직업에 따라 이렇게까지 차별해야 할 이유도 분명하지 않다. 과거 공무원, 군인의 봉급이 일반근로자 봉급보다 낮았던 시절, 장기근속자를 대상으로 퇴직 후 근로기의 낮은 봉급을 보상해 주겠다는 당국의 의도로 두툼한 연금제도가 도입되었다. 그런데 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 4년 여간 공무원 보수가 가파르게 상승하여 지금은 일반근로자의 급여수준을 크게 상회하고 있다.²⁰⁷⁾

207) 평균적인 가입자 기준으로 국민연금 직장가입자와 공무원(혹은 교원)의 평균보수월액(2003년 기준, 국민건강보험공단)이 212만 5,000원과 301만 4,000원으로 공무원이 42% 높다. 공무원의 평균근속연수가 다소 길다는 점을 감안하더라도 양자의 보수수준 차이는 명확하다. 1998년에는 직장가입자가

보건복지부는 소득대체를 60%를 지급하는 국민연금의 완전노령연금이 너무 후하다면서 이를 50%로 낮추는 내용을 골자로 하는 국민연금법 개정법률안을 2003년 말에 국회에 내놓은 바 있다. 문제는 정부의 한 축인 보건복지부가 그렇지 않아도 공무원연금에 비하여 턱없이 낮은 국민연금 급여를 더 줄이자는 법안을 제출한 반면 공무원연금을 다루는 행정자치부는 공무원연금법 개정안을 마련할 준비조차 하고 있지 않다는 점이다.

이 같은 사실을 국민연금 가입자 모두가 알고 있으니 국민연금법 개정법률안이 국회에서 만 2년을 표류하고 있는 것도 무리가 아닐 것이다. 2005년 9월 시점에서 국민 대다수는 정부여당이 내놓은 국민연금법 개정안보다 한나라당이 내놓은 기초연금을 도입한 국민연금법 개정안을 더 선호하고 있다.²⁰⁸⁾

기초연금제와 소득비례연금을 도입하면 국민연금의 급여수준이 현행보다 높아져 공무원연금과의 불공평성이 조금이나마 개선되는 것은 쉽게 전망해 볼 수 있다. 문제는 이렇게 되면 장기적으로 국민연금은 연금급여지출의 60% 이상을 조세에 의존하게 되고 공무원연금은 70% 이상을 조세에 의존하면서 제도의 장기지속가능성이 위협을 받게 된다. 또한 재정차입의 증대를 통한 큰 정부로의 이행으로 국민경제의 활력이 크게 떨어질 것이다.

기초연금만을 운영하는 호주, 뉴질랜드, 아일랜드를 예외로 하면 우리처럼 소득비례연금까지를 운영하는 주요국 중 공적연금

108만 4,000원으로 공무원의 93만 9,000원보다 13% 정도 더 많았다. 다만 1998년은 건강보험 통합 이전으로 평균보수월액 파악기준이 보험자별로 달랐고 따라서 2003년의 값과 직선적인 비교는 힘들 것이다.

208) 문화일보와 한국리서치(2005년 9월 20일, 21일 조사)에 따르면 국민연금 고갈방지방안으로 ① 기초연금제와 소득비례연금 도입 69.4%, 보험료 인상과 급여수준 유지 8.6%, 보험료 인상과 급여수준 인하 3.6%, 잘 모르겠다 18.5%로 나온다. 문화일보 2005년 9월 23일자

급여지출의 60% 이상을 조세에 의존하는 나라는 없다. 가령 기초 연금 도입 시 공무원연금의 급여수준을 낮추는 작업을 병행하더라도 연금급여지출의 60% 이상을 조세에 의존하지 않을 수 없으며 제도의 지속가능성은 여전히 위험수준에 놓이게 된다. 공무원 연금만이라면 다소 무리해서라도 제도를 지속시킬 수 있겠지만 국민연금까지 급여지출의 60% 이상을 조세에 의존하는 한 연금 재정을 장기적으로 지지하는 것은 불가능에 가깝다. 더구나 ‘노후 30년’ 시대에 급격히 늘어날 90세 이상 장수자들에게 두툼한 연금을 조세로 지급하는 것도 큰 재정부담이다. 모든 수급자가 겪을 수 있는 장수리스크를 헤지Hedge하기 위해서도 급여수준을 인하하는 것이 불가피할 것이다.

정리하면 올바른 연금개혁 방향은 국민연금의 슬림화 작업을 실시한 후 곧바로 공무원연금을 국민연금에 준하는 형태로 (일정 기간에 걸쳐) 이행시키는 작업에 착수하여 양 제도 간의 격차를 축소시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 신규임용 공무원에게는 국민연금을 적용하고 기존 공무원에게는 점진적인 변화에 적용하도록 유도하면서 급여수준을 단계적으로 인한다. 국민연금의 슬림화에 따른 급여수준 인하는 사적연금체계를 정비하여 가입자들이 퇴직연금이나 개인연금을 하나 이상 반드시 수령할 수 있도록 (단계적인) 의무가입화를 검토하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

4) 최저보증과 소득재분배

국민연금의 수급자격을 획득한 저소득층 가입자가 최저생계비를 밑도는 연금을 수령할 경우 이를 보상해 최저생계비 이상의 소득을 확보할 수 있도록 유인장치를 마련한다.²⁰⁹⁾ 즉 근로기에

일정한 보험료를 납부한 수급권자가 근로기에 보험료 납부실적이 없는 국민기초생활보장 수급자보다 높은 소득을 얻을 수 있도록 인센티브를 도입하지는 것이다. 아울러 일정소득 이상의 그룹(중상 이상의 계층)에게는 근로기에 낸 기여금(혹은 보험료)을 밑도는 연금급여가 지급될 수 있다는 사실, 즉 국민연금을 통한 소득 재분배의 불가피성을 설명, 납득을 구한다.

국민연금은 이 같은 구조로 설계되어 있으며 2000년 이후 가입자 중 중상 이상의 계층에서 이 같은 사례가 실제로 발생할 것으로 예상되고 있다. 이 같은 사실을 숨김없이 얘기함으로써 정부가 강제가입 공적연금을 운영하는 목적이 저소득층 보호와 소득재분배, 나아가 (전 수급자의) 장수리스크 헤지에 있다는 점을 명시한다.

저소득층 보호와 소득재분배를 지속적으로 추진하려면 경제성장이 필수적이며 이를 위해 경제적 효율성을 높여야 한다. 사회적 약자층을 꾸준히 지원하기 위해서는 위의 두 가지 목표를 추구하는 개혁을 추진하되 경제적 효율성에 역행하는 기능이 최소화하도록 제도의 구조를 바꾸는 것이 중요하다. 즉 연금개혁이 노동공급, 자본축적, 행정관리비용에 미칠 부정적 영향을 최소화하는 방안을 모색한다.

5) 재정지원의 기준 확립 및 규율 확보

공무원연금, 군인연금의 재정안정화를 위해 적지 않은 예산이 투입되고 있으며 앞으로 투입예산 규모는 더 늘어날 전망이다. 현재 공무원연금은 연금급여지출의 90% 이상을, 군인연금은 50%

209) 보험료납부 인정기간 신설, 최저보증연금제나 연금크레딧제 도입, 저소득층의 보험료 지원, 저소득층 대상의 급여산식 별도 운영, 경로연금 신설 등이 고려가능한 정책수단들일 것이다.

정도를 자체 조달하고 있지만 2050년경이면 공무원연금은 28%, 군인연금은 53% 정도를 자체조달하고 나머지를 국고지원에 의존할 전망이다.²¹⁰⁾ 한편 국민연금은 연금급여지출의 대부분을 자체 조달에 의존하고 있으며 앞으로도 그렇게 하도록 예정되어 있다. 국민연금에 대한 국고지원은 연금관리비용의 일부(2004년, 1,192억 원으로 총관리운영비 3,203억 원의 37%)와 농어민 보험료 지원 등이 지금도 행해지고 있지만 그 규모는 크지 않고 국민연금재정지출(2004년 3조 2,469억 원)의 7% 미만으로 앞으로 그 상대적 규모는 더 줄어들 전망이다.

그렇지만 지금 논의 중인 기초연금이 도입되면 조세를 재원으로 하는 예산의 공적연금 지원은 지금과는 비교할 수 없을 정도로 커질 것이다. 위에서 언급하였듯이 장기적으로 국민연금 연금급여지출의 60% 이상은 조세로 조달되며 이를 지원하기 위해 조세부담률(대GDP)은 지금의 20%대에서 장기적으로 10%포인트 상승한 30%대로 인상되어야 할 것이다. 연금뿐이라면 모르지만 앞으로 노인이 급증하면서 의료비와 장기요양비 등이 늘어나 조세부담률 인상요인(약 5%포인트)으로 작용할 것이 예상되는 상황에서 연금지원 예산을 확보하기 위해 조세부담률을 10%포인트 인상하는 것은 현실적으로 추진하기도 어렵고 추진될 경우 국민경제에 엄청난 부정적 파급효과가 예상된다.

그래서 주요국 사례가 시사해 주듯이 기초연금과 소득비례연금의 2층구조 공적연금을 운영하는 나라들 중 공적연금 급여지출의 60% 이상을 조세에 의존하는 사례를 찾기 어렵다. 보험료 재정방식을 채택한 나라들은 연금급여지출의 조세 의존도 상한을 40% 이하로 설정하고, 이 값이 30%에 육박할 때부터 연금구조 개혁에

210) 국회예산정책처(2005) <표 7>, <표 9>

착수하는 사실을 확인할 수 있는데 스웨덴과 독일 등이 그렇다.

또 공적연금 급여지출의 조세의존도가 10% 미만이던 나라가 제도를 바꿔 조세의존도 60% 이상으로 상향조정된 사례 역시 찾아보기 어렵다. 물론 조세방식의 기초연금만을 도입하여 운영하는 호주, 뉴질랜드, 아일랜드는 이상의 논의에서 제외된다.

수지적자일 때 무제한으로 국고를 투입하도록 규정하고 있는 공무원연금법은 연금재정의 규율을 뒤흔들고 있다는 점에서 조기에 개정되어야 한다. 그리고 공무원연금에 버금가는 비율로 국고 투입을 초래할 국민연금의 기초연금 도입도 재정규율을 흐트러뜨리고 국가 재정운영의 기본틀을 불안하게 하며 나아가 와해시킬 우려가 높다는 점에서 철저히 경계해야 할 것이다.

국고투입은 특별한 상황이 아니면 연금관리비용과 저소득층의 수급자격 취득 지원, 저소득 수급권자의 최저생활보증 등으로 그 지원대상을 한정함으로써 공적연금이 후세대나 조세 부담에 의존하여 운영되는 것을 피해야 한다.

사회보장 강화라는 명분하에 국민의 부담능력을 넘어서는 조세 재원을 투입하고 합리적인 기준 없이 그 예산을 배분하려 하면 일시적으로 가능할지 모르지만 그러한 사회보장제도가 오래 지속될 수는 없다. 많이 거둬 많이 나눠 주는 큰 정부형 사회보장을 추구하지 않으려 한다면 사회보장에의 재정지원 규모를 적정수준으로 통제하고 제한된 규모 안에서 의료, 연금, 복지 등의 부문 간 그리고 공무원연금, 국민연금 등의 부문 내 재정지원액의 합리적 배분을 추구해 나가야 한다.

6) 기득권의 완만한 축소

국민연금 가입자는 주로 후세대로부터 이전소득을 받고 공무원

연금 가입자는 현세대 및 후세대의 양쪽으로부터 매우 큰 이전소득을 받을 것이다. 문제는 이 같은 세대 간 소득이전에 대해 후세대의 의견을 물어보지 못한다는 점이다. 후세대의 동의 없이 현세대가 자기들의 이해만을 고려해 만든 제도가 후세대에 의해 수용되리라는 보장은 없다. 더구나 후세대가 현세대보다 인구수가 적다면 그 부담이 당초 예상했던 것보다 훨씬 커질 것이고 후세대가 이 같은 높은 부담을 감당할 수 없다고 선언하고 나설 가능성도 배제할 수 없다.

상대적으로 재정여건이 좋다는 국민연금도 현세대 비용부담원칙에 충실하지 못하니 공무원연금은 말할 것도 없다. 노령화 속도가 세계최고 수준인 우리나라에서 이 같은 후세대부담 의존형 공적연금을 운영하는 것이 타당한 것인지 파탄 없이 지속적으로 운영될 수 있는지에 대해 근본적인 의문이 제기될 수 있다.

국민연금은 후세대 부담으로 현세대 다수가 혜택을 보도록 되어 있고 공무원연금은 현세대와 미래세대를 불문하고 전 국민의 부담으로 연금을 조달하도록 계획되어 있다. 그런데 소득이 높아 보험료 납부능력이 있고 실제로 많이 납부한 고소득층일수록 저소득층보다 (절대액 면에서) 더 큰 혜택을 받고 있다. 공적연금은 이처럼 세대 간, 세대 내 소득을 이전시키는 기능을 수행하면서 불공평을 확산시키고 있다.

우리는 이러한 문제점을 인식, 공무원연금에 대한 정부 재정지원을 줄여 급여수준을 낮추고 남은 정부지원을 예상되는 국민연금의 사각지대 예방과 저소득층의 급여수준 향상에 돌림으로써 공적연금 간 급여의 형평성을 도모하고 저소득층의 국민연금 급여를 적정수준으로 확보할 수 있는 방안을 모색한다.

중점 고려사항은 후세대 부담으로 현세대가 혜택을 보는 세대 간 소득이전을 가능한 한 줄이고 현세대 가입자 중에서 일부만이

그것도 고소득 가입자가 더 큰 소득이전을 받지 않도록 하는 것이다. 한편 현세대 및 후세대로부터 이전되는 소득이 제한된 범위 내에서 소득계층간에 누진적으로 재분배되도록 한다.

세대 내 혹은 세대 간 소득이전의 형태인 기존가입자의 연금수급권이 개혁으로 인해 급격히 침해받지 않도록 장기에 걸쳐 점진적인 연금수급권 축소방안을 고려한다. 최근의 연금 개혁은 대부분 기득권 축소인데 그 방향과 규모가 지나치게 크면 기존가입자들의 정치적 저항을 유발하여 한동안 제도개혁에의 착수는 커녕 논의조차 시작하지 못할 수 있다.

2. 공적연금 개혁안: 슬림화 및 일원화 구상

(1) 개혁의 개요

1) 개혁 후 기본틀

공적연금 개혁 시 가장 중시해야 할 점은 공적연금이 2030년대 이후의 초고령 사회에서도 적절한 급여를 제공하면서 지속가능하도록 바꾸는 것이다. ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대에도 조세의존도를 최소화하면서 공적연금이 자체적으로 제도를 운영해 갈 수 있도록 개편하는 것이다.

우리가 생각하는 공적연금의 개편안이 <그림 6-1>에 제시되어 있다. 첫째 기둥으로 국민연금을 슬림화하여 준準 기초연금으로 기능케 하고 공무원연금(을 포함한 모든 특수직역연금)도 신규가입자에게는 국민연금을 적용하지만 기존가입자에게는 20년에 걸쳐 단계적으로 국민연금에 근접시킨 공무원연금을 적용토록 하는 것이다. 장기적으로 공적연금을 국민연금으로 일원화하는 안이다.

둘째 기둥으로 (공무원을 포함한) 직장근로자에게 퇴직연금 가입을 (단계적으로) 의무화하고, 지역가입자에게는 임의가입의 ‘세제우대 및 보조금지원 소득비례연금²¹¹⁾을 제공한다(보조금 지원은 저소득층가입자로 한정). 기존공무원의 경우 기존의 퇴직수당을 20년에 걸쳐 퇴직연금으로 전환한다.

셋째 기둥으로는 기존의 임의가입 개인연금을 고려하는데, 현 개인연금을 소득 및 상속세제 면에서 대폭 우대하는 형태로 활성화한다. 개인연금이 중상층 이상에서 집중 활용되는 경향을 보이는 점을 감안하면 이 같은 조치는 공적연금의 소득재분배 기능으로 수익비가 낮아진 이들 계층을 지원해 주는 역할을 수행한다.

한편 영순위기둥으로 저소득층의 최저생활을 보장하기 위해 국민기초생활보장과 별도로 최저보증연금을 도입하여 국민연금 수급권자의 급여액이 최저생계비를 밑도는 때에는 그 차액과 일정 수준의 초과금액²¹²⁾을 (국고로) 보상함으로써 국민기초생활보장 수급권자 이상의 소득수준을 보장한다.

국민연금은 슬립화를 통해 지금의 소득대체율 60%(40년 가입자 기준)를 단계적으로 인하하여 장기적으로 40% 수준을 목표로 하되 지속가능성 요소의 변화율을 고려하여 신축성 있게 대응하며 보험료율은 단계적으로 인상하여 2030년부터 12%를 적용한다. 이 같은 보험료율 인상-급여수준 인하 안이 가입자로부터 환영받지 못할 것은 자명하다. 최근의 여론조사(2005. 9. 20~21, 문화일보/한국리서치)에서도 응답자의 3.6%가 지지를 표명했을 정도로 인기가 없는 대안이다. 그럼에도 불구하고 이 같은 개혁의

211) 독일이 2001년의 연금개혁으로 도입한 ‘리스트터(개인) 연금’이 모형으로 고려될 수 있다.

212) 이는 근로기의 취업과 보험료 기여를 장려하는 인센티브성 지원금의 성격을 지닌다.

불가피성을 호소하는 것은 다른 대안으로는 2020년대 이후의 ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대에 공적연금과 나라살림을 정상적으로 운영할 수 없을 것으로 전망되기 때문이다.

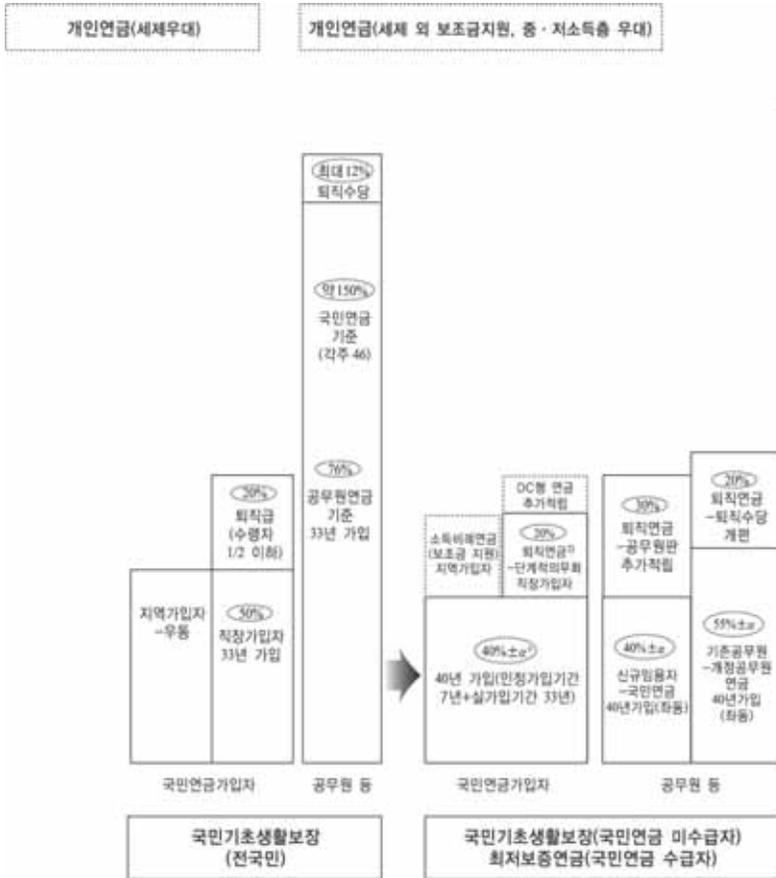
한 가지 강조하고 싶은 점은 우리는 소득대체율을 40%로 낮추는 대신 ‘가입기간인정제도^{credit}’를 적용받아 가입자 다수가 40% 소득대체율을 적용받도록 제도를 운영할 것을 제안하고 있다는 사실이다. 가입기간인정제도는 공익활동이나 정부의 사회정책목표에 부합하는 활동인 군복무, 출산, 육아, 양육 등의 행위에 대해 보험료 납부와 무관하게 가입기간을 인정하는 제도이다. 군복무를 마치고 2인 이상의 자녀를 출산하여 성인이 될 때까지 양육한 가입자로 평균적인 취업이력을 지닌 사람이라면 대부분이 40% 소득대체율을 적용받을 수 있도록 제도를 운영한다.

가입기간 인정제도를 통해 평균 7년 정도의 인정가입기간을 허용하는 것이다. 현행법 하에서도 소득대체율 60%를 적용받는 가입자가 극히 일부에 불과하고 평균적인 가입자는 40% 전후의 대체율을 적용받을 전망이다.²¹³⁾

그리고 장기적으로 보험료율을 12% 이하로 유지함으로써 가입자 부담을 억제하며 지역가입자의 징수율을 높이고 실업과 휴업 등의 이유로 보험료 납부가 어려운 저소득취업자의 자조노력을 촉구하기 위해 이들의 보험료 일부를 국고로 지원하고 수급 시 저소득층 수급권자의 연금급여가 기초생활보장(즉 최저생계비) 수준을 넘도록 국고로 보조한다(최저보증연금 도입).

213) 평균적인 근로자라면 가입기간 26년에 소득대체율 39%, 가입기간 30년에 소득대체율 45%를 적용받는다. 국내 근로자의 근로기 평균취업기간은 30년을 밑돌고 있다.

<그림 6-1> 공적연금 개혁안 요약도



주: 원안의 값은 소득대체율로 연금액/퇴직전 취업자평균소득의 값

- 1) a는 지속가능성 인자로 인구변화조정률(=수급자수 증가율과 가입자수 감소를 합계치의 일정비율)에 따라 결정됨
- 2) 근로자퇴직급여보장법상의 퇴직급여. 4인 이하 사업장은 2008년부터 2010년 사이에 시행
- 3) 실선은 강제 적용, 점선은 임의적용

우리는 공무원연금 등의 특수직역연금을 기존가입자와 신규가입자로 구분하여 서로 다른 개편안을 적용하자고 제안하였다. 이때 공무원의 전체급여, 즉 첫째 기등 급여와 둘째 기등 급여의 합계가 국민연금 가입자의 전체급여보다 약간 높도록 설계하였다. 그리고 양 연금의 급여수준 비교의 투명성을 높이기 위하여 공무원연금에서 산재보험 및 일반재해보조 기능을 분리하였다.

2) 기대효과

위에서 제시한 개혁이 실현될 때 예상되는 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 슬림화된 국민연금과 공무원연금은 2020년 이후의 ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대에도 공적연금으로서 자체적으로 노후소득보장 기능을 수행하면서 국가재정에 미치는 부담을 크게 줄일 것이다. 가입자의 보험료, 기여금 납부금 및 적립금 수익으로 연금지출의 대부분이 충당되어 국고지원 의존율이 낮아지고 보험료 인상이 억제되면서 조세부담률과 국민부담률을 낮은 수준으로 유지할 수 있다. 이로 인해 민간자본의 축적과 민간활력을 유지하여 성장잠재력 저하를 예방할 수 있다.

현 상황을 방치하면 예상되는 공무원연금과 군인연금 수지적자는 2010년 4조 10억원, 2030년 34조 8,972억원, 2050년 73조 3,243억원(이상 경상가격)으로 불어나 국고보전금을 그만큼 늘릴 것이다.²¹⁴⁾

둘째, 개혁 이전보다 훨씬 많은 가입자가 수급권을 획득하고 수급자 간(일반근로자와 공무원 등)의 연금격차가 현저하게 개선된

214) 국회예산정책처(2005), <표 7>, <표 9>

다. 국가재정은 중간층 이상인 공무원 및 군인 등 특정 직업인에서 저소득층을 중심으로 한 전 국민으로 소득이전 대상이 바뀌면서 재정의 소득재분배 기능이 강화된다. 현 상황 방치 시 확대될 은퇴기의 소득불평등을 크게 개선하는 효과가 기대된다. 개혁으로 은퇴 후 미수급권자를 완전히 없앨 수는 없지만 대폭 줄일 수 있고, 그 과정이 자조노력 촉구형태로 진행된다는 점에서 낮은 비용으로 사각지대를 축소하는 효과가 예상된다. 즉 막대한 조세재원을 동원하여 소득의 고저를 구분하지 않고 무차별 지원하는 기초연금보다 우리 방식, 즉 슬림화를 통해 수급권자를 늘린 후 그래도 발생하는 저소득 미수급권자는 기초생활보장 등의 공적부조로 지원하는 연계방식의 사회보장체계가 비용효과성이 훨씬 높을 것이다.

셋째, 우리가 제시한 연금개혁이 실시될 때 공적연금 전반에 대한 정부재정은 지금보다 늘어날 것으로 전망된다. 공무원연금 등 특수직역연금에 대한 지원액은 크게 줄겠지만 이보다 큰 재원이 국민연금에 지원되기 때문이다. 개략적 추계치이기는 하지만 장기적으로 국민연금 급여지출의 25% 상당액이 국고에서 지원되어야 할 것으로 전망된다. 내역은 국민연금의 인정기간제 도입(평균 인정가입기간 7년 고려 시)으로 국민연금 급여지출의 20% 상당이, 최저보증연금으로 동 지출액의 4% 상당이, 그리고 저소득층 보험료 지원으로 동 지출액의 1% 정도가 소요될 예정이다.²¹⁵⁾ 하지만 공무원연금 등 특수직역연금 지원액 축소로 위 지출액의 3분의 1 정도를 조달할 수 있다고 보면 공적연금 전체의 재정수요 증가액은 국민연금 급여지출의 16~17% 정도로 전망된다.

이 같은 재정수요는 한나라당 등이 주장하는 기초연금제 도입 시안보다 훨씬 낮은 규모이다. 한나라당의 기초연금이 도입되어

215) 각주 233~236에 추정근거가 서술되어 있다.

정착되었을 경우 전체 국민연금 급여지출의 60% 정도가 조세로 지원되어야 한다. 이렇게 보면 우리의 제안은 한나라당안이 유발할 재정소요의 30% 미만의 금액으로 미수급자 발생을 크게 억제하고 저소득 수급자의 생활수준을 일정수준 이상으로 보장하여 국민연금의 보장범위와 보장수준을 대폭 강화할 수 있다.

정리하면 우리의 제안은 국민연금에 재정을 거의 지원하지 않겠다는 정부여당의 현재 안과 머지않아 엄청난 재정지출 소요를 유발할 한나라당 안의 중간형태에 위치하는 것으로 불윈간 도래할 국민연금에 대한 막대한 재정소요를 조기에 준비하지는 것이다.

한편 공적연금의 일원화에 따른 연금관리공단의 통합, 제도 이행기간 중의 연금재정 관리 및 가입자관리 등의 문제에 대해서는 이번 연구에서 분석하지 못했으며 이는 향후 과제로 남아 있다.

3) 현행 제도 및 정부·여당, 한나라당 개혁안과의 비교 : 개혁안 보완설명

여기서는 우리가 제시한 개혁안을 현행 제도 및 정부·여당안, 한나라당안과 비교하여 설명한다. 국민연금 개혁안과의 비교는 <표 6-2>에 정리되어 있다. 또 <표 6-3>에는 현행 국민연금과 공무원연금의 비교 및 공무원연금 개혁안이 정리되어 있다.

<표 6-2> 국민연금 개혁안 비교

비교 항목	보고서안	정부·여당안	한나라당안	현행
부담·급여구조	중부담·중급여	저부담·중급여	고부담·고급여	저부담·고급여
급여 재원 (장기)	보험료 75% 조세 25% (보험료율 12%)	보험료 100% (보험료율 9%)	보험료 40% 조세 60% (보험료율 7%)	보험료 100% (보험료율 9%)
최대소득대체율 (퇴직금 포함)	40%±α (60%±α) 중위수준 α인 구변화조정률로 출산율, 고령화수 준에 연동	50% (70%) 중상위수준	60% (80%) 상위수준	60% (80%) 상위수준
소득대체율 (30년 가입자) (퇴직금 포함)	37%±α (크레딧 7년 추가) (57%±α)	38% (58%)	35%(독거) -5.5%(부부) (55 ~7.5%)	45% (65%)
가입대상자 중 예상수급자 (사각지대)	80% 이상 (20% 이하)	60% 이상 (40% 이하)	90% 이상 (10% 이하)	60% 이상 (40% 이하)
사각지대 대응	기초보장 적용확대 경로연금내실화	마땅한 대응책 없음 기초보장 적용확대/ 경로연금내실화로 부족	기초연금/기초보 장 조정하여 대응 도덕적해이 대책무 부족	마땅한 대응책 없음 기초보장 적용확대 /경로연금내실화로 부족
노후소득 재원 (30년 가입자 목표치)	연금 60% 기타 40%	연금 60% 기타 40%	연금 80% 기타 20%	연금 65% 기타 35%
	연금: 공적연금, 퇴직연금, 퇴직금, 개인연금 기타: 취업소득, 금융저축, 임대소득, 부동산, 자녀충금			
제도 특성 (성장잠재력)	자조형 연금 (증진)	후세대의준형 연금 (감퇴)	재정의준형 연금 (감퇴)	후세대의준형 연금 (감퇴)
개혁효과	항구적	임시방편	준항구적	-
지속가능성 (출산율, 고령화, 성장률변화 대응)	재정안정, 지속 가능 자체조정기능(인구 변화조정률) 보유 법개정 불요	재정 파탄, 지속불능 수시 법개정 필요 (보험료, 급여수준)	재정부담증가 필연 지속불능 법개정 필요	재정파탄, 지속불 능수시 법개정 필요 (보험료, 급여수준)
보험료율, 소득대체율	보고서안 개혁방식 : 보험료율은 2010년 9.6%로 인상, 이후 5년마다 0.6p씩 상향조정, 2030년부터 12%. 소득대체율은 2007년까지 55%, 이후 2012년까지 50%, 이후 2017년까지 45%, 2018년 이후 40%±α, α는 인구변화조정률(=국민연금 수급자수 증가율과 가입자 수 감소율 합계치의 일정비율)에 따라 결정			

<표 6-3> 현행 국민연금과 공무원연금의 비교, 공무원연금 개혁안

비교 항목	국민연금	공무원연금	보고서안(공무원연금 개혁)
부담·급여구조	저부담·고급여	중부담·초고급여	중부담·중급여
급여재원 (장기)	보험료 100% (보험료율 9%)	현재 : 보험료 > 조세 미래 : 조세 > 보험료 (보험료율 12%, 국민연금기준)	보험료 > 조세 (보험료율 12%, 국민연금기준)
최대소득대체율 (퇴직금포함)	60% (80%) 상위수준	약 150% (국민연금기준, 각주 46) (공무원연금기준 76%) (약 160%) 세계 최고	55%±α(국민연금기준) (20년간 단계적 인하, 2030년값) (75%±α) 상위수준
소득대체율 (30년 가입자) (퇴직금포함)	45% (65%) 중상위수준	약 140%(각주 46) (약 150%) 세계 최고	50%±α(국민연금기준) (70%±α) 중상위수준
	연금액 연동방식차이로 소득대체율격차는 수급 후 확대		수급 후 변동 없음
연금액 연동	불가 연동	불가 및 보수 연동	불가 연동(단계적 조정)
가입대상자 중 예상수급자 (사각지대)	60% 이상 (40% 이하)	100% (없음, 20년 이하 근속자 제외)	좌동
사각지대 대응	기초생활보장 적용확대 경로연금 내실화	일시금수급자중 일부대상 좌동	좌동
노후소득 재원 (30년 가입자, 목표)	연금: 65% 기타: 35%	연금: 90% 이상 기타: 10% 미만	연금: 70% 기타: 30%
	연금: 공적연금, 퇴직연금, 퇴직금, 개인연금 기타: 취업소득, 금융저축, 임대소득, 부동산, 자녀충금		
제도 특성 (성장잠재력)	후세대 의존형 연금 (감퇴)	후세대 및 현세대 근로자 의존형 연금(감퇴)	자조형 연금 (증진)
지속가능성 (출산율, 고령화, 성장률변화 대응)	재정파탄, 지속불능 수시 법개정 필요 (보험료, 급여수준)	이미 재정파탄, 국민부담으로 운영 중, 법개정 필요 (보험료, 급여수준, 재정지원)	재정안정, 지속가능 자체조정기능(인구변화조정 률) 보유, 법개정 불요
보수수준(건강보 험공단, 표준보수 일액평균, 2004년)	219만 9,000원 (직장가입자)	320만 8,000원 (공무원, 교원)	근로기 보수격차 46%(좌측) 은퇴기 연금격차 200% 이상 (개정시, 연금격차 25%로 축소, 2030년 이후)
적용범위, 단계적조정, 인구변화조정률 적용	2011년 이후 신규임용 공무원은 국민연금적용, 2010년까지의 공무원연금 기가입자는 2011년부터 20년에 걸쳐 개정법률 적용, 55%±α는 2030년 이후 적용 소득대체율, 또 2018년부터 국민연금 급여연동시 적용하는 '인구변화조정률'을 공무원연금 급여에도 적용, 신규임용공무원은 퇴직연금(공무원편, 소득대체율 30%) 포함 70%±α를 보장, 이는 국민연금보다 15% 높은 수준		

국민연금 개혁안의 내용과 기대효과를 <표 6-2>에 따라 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국민연금의 기본구조를 현행의 저부담-고급여 구조에서 중부담-중급여 구조로 바꾸고, 퇴직(연)금을 충실화하여 국민연금과 퇴직(연)금을 합친 금액이 퇴직전 취업자평균소득의 $60\% \pm a$ 가 되도록 하여 주요국평균수준을 확보한다.

둘째, 재원으로 기존의 보험료 외에 조세를 추가하여 인정가입기간제(크레딧), 최저보증연금, 저소득층 보험료 지원 등의 재원으로 활용하여 수급권자를 늘림으로써 사각지대를 축소한다. 장기적으로 조세재원은 연금 급여지출의 25% 수준에 달할 것으로 전망되지만 이는 기초연금을 도입하지는 한나라당안의 60%에 비하면 절반 이하 수준이다.

셋째, 향후의 출산율과 고령화, 경제성장률 등이 예상치를 벗어날 경우, 연금산식 상의 소득대체율이 $40\% \pm a$ 로 조정될 수 있도록 산식을 변경, 자동조정기능을 부여한다. 제도의 지속가능성을 확보하기 위해 연금산식에 출산율, 고령화 추이를 고려하는 ‘인구변화조정률’(=수급자수 증가율과 가입자수 감소율 합계의 일정비율) 변수를 반영한다.

넷째, 30년 가입자의 소득대체율이 $37\% \pm a$ 로 정부·여당안(38%)과 차이가 없고 현행(45%)과도 8%p 차이다. 이는 7년(평균)의 인정가입기간(크레딧)이 고려되어 30년 가입시 37년 가입으로 인정되기 때문이다. 33년 가입 시에는 40년 만기가입자 소득대체율을 적용 받는다. 인정가입기간은 군복무, 출산, 양육, 노인부양 경력을 가진 가입자에게 허용된다.

다섯째, 인정가입기간제, 최저보증연금, 저소득층 보험료 지원 등으로 사각지대를 크게 줄여 가입대상자의 20% 이하로 줄일 수 있을 것으로 전망된다. 이는 현행제도하에서 예상되는 40% 이하

보다 절반 수준이다. 또 최저보증연금제 시행으로 연금수급자가 기초생활보장 수급자보다 높은 급여를 받도록 함으로써 근로와 제도가입을 유인할 수 있다.

여섯째, 국민연금을 포함하여 퇴직(연)금, 개인연금 등으로 노후소득의 60% 정도를 충당할 수 있도록 함으로써 가입자의 노후 대비 자조노력을 촉구할 수 있다. 즉 보고서 방식의 '자조형 연금'은 현 제도 및 기초연금제가 성장잠재력을 감퇴시킬 것으로 우려되는 것과 대비되며 후세대의 소득과 후생 증대에 기여할 것으로 전망된다.

일곱째, 여기서 제시한 개혁방식은 항구적 개혁을 지향하므로 미봉책인 정부·여당안, 준항구적이라고 할 수 있는 기초연금제안에 비해 빈번한 법개정이 필요 없다.

여덟째, 보고서는 점진적인 개혁을 추구하고 있다. 보험료율은 2010년에 9.6%로 올린 후 5년마다 0.6%p씩 인상, 2030년부터 12%를 적용하고, 급여수준을 정하는 소득대체율은 2007년까지 55%, 이후 2012년까지 50%, 이후 2017년까지 45%, 2018년 이후 40%±a를 적용한다. 인구변화조정률은 2018년 이후 기존 수급자의 급여액 연동에도 반영한다.

공무원연금 개혁안의 내용과 기대효과를 <표 6-3>에 따라 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원연금의 기본구조를 2011년 이후 20년에 걸쳐 국민연금에 준하는 형태로 전환한다. 이를 위해 현행의 중부담-초고급여 구조에서 중부담-중급여 구조로 바꾸고, 퇴직(연)금을 충실화하여 공무원연금과 퇴직(연)금을 합친 금액이 퇴직전 취업자평균 소득소득의 75%±a(2030년)가 되도록 하여 국민연금보다 25% 높은 수준을 보장, 주요국 중상위수준을 확보한다.

둘째, 2011년 이후 신규임용 공무원은 국민연금을 적용한다. 신

규임용 공무원은 퇴직연금(공무원관, 소득대체율 30%)을 포함한 소득대체율이 70%±a가 되도록 하여 국민연금보다 15% 높은 급여를 보장한다.

셋째, 향후의 출산율과 고령화, 경제성장률 등이 예상치를 벗어날 경우, 연금산식 상의 소득대체율이 55%±a로 조정될 수 있도록 산식을 변경, 자동조정기능을 부여한다. 이는 국민연금에 적용하는 방식과 마찬가지로다. 연금액 연동(혹은 슬라이드)도 2011년 이후 20년에 걸쳐 지금의 물가 및 보수 연동에서 물가 연동으로 조정한다.

넷째, 30년 가입자의 소득대체율이 50%±a로 국민연금 가입자의 37%±a보다 13%p 높다. 30년 가입시, 7년(평균)의 인정가입기간(크레딧)이 추가되어 37년 가입으로 인정된다. 33년 가입 시에는 40년 만기가입자 소득대체율을 적용 받는다.

다섯째, 공무원연금을 포함하여 퇴직(연금), 개인연금 등으로 노후소득의 70% 정도가 충당될 수 있도록 하향조정함으로써 공무원의 노후대비 자조노력을 촉구한다. 이로써 공무원연금은 후세대 및 현세대 근로자 의존형 연금의 성격이 대폭 약화되고 자조형 연금의 성격이 강화된다.

여섯째, 이 개혁은 공무원연금의 지속가능성을 담보할 수 있는 항구적 개혁으로 빈번한 법개정이 필요 없다. 또한 점진적인 개혁을 추구하고 있다. 신규수급자 소득대체율 하향조정은 2011년 이후 20년에 걸쳐 단계적으로 진행되며 기존 수급자의 급여액 연동시 적용하는 인구변화조정률은 2018년 이후부터 적용한다.

일곱째, 보고서가 추구하는 개혁은 국민연금과 공무원연금이 근로기에 발생한 보수격차(2004년 기준, 46%만큼 공무원이 높음)를 은퇴기에 해소시키기보다 구조적 연금격차(2004년 기준, 200% 이상 공무원연금이 높음)를 통해 이를 더욱 확대시키는 문제를

해결하려는 것이다. 개혁이 미뤄지면 우리의 은퇴자 사회는 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 불평등 사회로 변모해 갈 것이다.

(2) 국민연금 개혁안

1) 기본방향

우리가 제시하는 개혁안은 모수치개혁안으로 주요 모수를 조정하여 재정안정을 기하고 급여수준의 공평성을 확보하려는 방안이다. 첫째 기동인 국민연금은 보험료 상한을 12%로 제약하고²¹⁶⁾ 소득대체율은 33년 가입 시 40%²¹⁷⁾로 인하여 조정하되 인정가입기간제를 도입하여 가입자 다수가 40%에 가까운 소득대체율을 적용받을 수 있도록 하였다. 이것은 현행 국민연금법 하에서 평균적인 가입자(가입기간 26~27년)가 은퇴 후 적용받는 소득대체율 40%와 거의 같은 수준이다. 인정가입기간제는 연금에 40년간 보험료를 납부하는 것이 현실적으로 어렵고 국익과 공익에 부합하는 행위를 보상하기 위해 도입한 제도로 독일 등지에서 활용되고 있다.

아울러 출산율이 낮게 지속되고 장수화가 급속히 진행되며 장래의 경제성장율이 불투명한 점 등을 감안하여 미래의 소득대체율을 $40 \pm a$ 로 운영토록 한다. a 는 연금제도의 지속가능성 인자를 반영하는 값으로 가입자수 감소율, 수급자수 증가율 등에 따라 달라진다.

216) 최근 스웨덴, 일본 등의 연금개혁에서 채택된 방침이다. 보험료 제약과 출산율, 장수, 거시경제 상황에 따라 수급액을 (하향)조정하는 것이 고령화시대의 바람직한 재정안정화 방식이라는 인식이 확산되고 있다.

217) 국민연금에 33년간 보험료를 납입한 후 평균 7년의 인정가입기간이 추가되어 40년 가입기간에 대해 40% 소득대체율이 보장된다.

둘째 기동인 퇴직연금에서 20%²¹⁸⁾의 소득대체율을 적용받아 은퇴 후 합계 60% 소득대체율에 상응하는 연금을 받을 수 있다. 퇴직연금 가입은 단계적이지만 가입을 의무화하고 퇴직연금과 별도로 확정기여형(DC) 기업연금에 추가적립을 희망하는 사업장가입자에게 이를 허용토록 하였다. 퇴직연금과 확정기여형 기업연금에 대해서는 폭넓은 세제상 우대조치를 허용한다.²¹⁹⁾

‘노후 30년’이 머지않아 현실화할 전망이다. 수급개시연령 인상 역시 유력한 재정안정화 방안의 하나인데 1998년의 법개정 시 2013년에 61세로 인상한 후 5년마다 1세씩 늘려 2033년부터 65세가 되도록 변경한 바 있다. 빠른 속도로 진행되는 우리의 장수화를 반영하기에는 개정 수급개시연령도 여전히 낮다는 것이 솔직한 판단이다. 하지만 아직 시행도 되지 않은 개정법 사항이므로 장수화 추세를 관망하면서 가까운 시일 안에 수급개시연령의 추가적 상향조정 여부를 결정하는 것이 필요할 것이라는 점을 지적하고 여기서는 이 문제에 대한 논의를 생략한다.

우리는 40년 가입(인정가입기간 포함)에 40%±a의 소득대체율, 12%의 보험료율, 65세 수급개시(2033년 이후)로 2070년에 적립금/해당연도 연금지출 값이 2배 이상을 유지하면서 국민연금재정이 안정세를 보일 것으로 전망하였다.

현재 65세 이상 노인 중 적지 않은 이들이 당국으로부터 어떠한 연금과 수당도 지급받지 못하고 있다. 우리의 국민연금 개혁

218) 법정퇴직금에 상당하는 월 8.3% 보험료 납부후 연금수급 시 적용되는 소득 대체율이다. 근속연수 30년, 수급연수 23년, 할인율 6%를 적용하면 20.3%의 소득대체율이 얻어지는데 이는 30년 근속기준 약 20%의 소득대체율을 제시한 문형표(2004, p.29)와 유사하다.

219) 확정기여형(DC) 연금에의 추가적립 참여 여부는 노사의 자율적 결정에 따르며 근로자추가적립금에 상응하는 사업주부담금은 의무사항이 아니다.

안이 실행되면 사각지대가 절반이하로 줄겠지만 20% 이하의 수준에서 사각지대가 남을 전망이다. 이러한 문제에 대응하기 위해 우리는 경로연금을 확대운영해야 한다는 주장에 동의한다.²²⁰⁾ 한 나라당 등은 노인빈곤과 저소득층을 체계적으로 지원하기 위해 국민연금에 기초연금을 도입하자고 주장하는데, 이 같은 주장은 기초연금 재원이 의도하지 않은 용도로 사용됨으로써 결과적으로 재원낭비로 이어질 위험성을 안고 있다.²²¹⁾

2) 급여구조: 인정가입기간

40년 가입자 기준으로 평균소득자 소득대체율을 2007년까지의 보험기간은 55%, 2008년 이후 보험기간은 50%로 낮추고 2013~2017년의 보험기간은 45%, 2018년 이후 보험기간은 40%로 인한다. 기간별 소득대체율을 급여산식으로 표현하면 다음과 같다.

$$2007년까지의 보험기간: SSBt=0.1375(A_t + B_t)(1 + 0.05n)$$

220) 현행 경로연금은 ‘노인복지법’에 규정된 “1998년 7월 1일 현재 65세 이상의 저소득 노인에게 한 해 매월 3만 5,000~5만원까지 경로연금을 지급한다”는 내용에 의거해 지급되고 있다. 여당 일부에서는 2005년 4월 기준 현행 규정의 ‘1998년 7월 1일 현재’ 라는 기산일을 삭제, 65세 이상 저소득 노인 전원에게 연금지급이 가능하도록 개정하려는 움직임을 보이고 있다. 한편 개인당 경로연금액을 지금의 3만 5,000~5만원 수준에서 10만원으로 올리는 것도 검토되고 있다. 한편 기초연금제 도입을 주장하는 이들은 기초연금을 국민연금에 도입하면 자연스럽게 현행 경로연금을 대체할 것이라고 주장한다.

221) 적당한 비유가 될지 모르겠지만 가령, 기초연금 도입 주장은 아파트 15층에서 발생한 불을 끄기 위해 헬리콥터로 물을 퍼붓자는 주장과 유사하다. 고가 사다리차를 동원해 해당 주택을 조준, 소화하면 될 것을 아파트 외벽에 물을 뒤집어 씌워 화재를 진화하지 못하면서 물만 잔뜩 허비하는 것과 흡사하다. 기초연금을 수급의 필요성이 약하거나 없는 중상 이상의 계층에 지급, (조세) 재원을 낭비하는 문제가 선진국에서 지적되고 있다.

2008~2012년의 보험기간: $SSB_t = 0.125(A_t + B_t)(1 + 0.05n)$

2013~2017년의 보험기간: $SSB_t = 0.1125(A_t + B_t)(1 + 0.05n)$

2018년 이후의 보험기간: $SSB_t = 0.1(A_t + B_t)(1 + 0.05n)$

여기서 SSB_t 는 퇴직년도(t)의 기본연금월액, A_t 는 t 년도 이전 3년 간의 전 가입자 표준보수월액 평균액, B_t 는 가입자의 전 가입기간 표준보수월액 평균액, n 은 20년 초과 가입연수를 지칭한다.

2018년 이후 신규수급자의 B_t 결정식에 인구변화인자를 추가하여 재평가 기준을 현행 연도별 재평가율에서 ‘연도별재평가율-인구변화조정률’로 바꾸고 연금액의 슬라이드 기준을 물가상승률에서 ‘물가상승률-인구변화조정율’로 변경한다. 인구변화조정률은 가입자감소율과 수급자증가율의 합계치에 조정계수를 고려하여 얻은 값이다. 인구변화조정율이 연도별 재평가율과 물가상승률을 초과하는 경우에는 재평가 및 슬라이드를 행하지 않는다.²²²⁾

우리는 병역, 출산, 양육, 노인 부양, 직업훈련 참여기간을 국민연금 가입기간으로 인정하자고 제안했다. 여기서 제시한 가입기간 인정항목 및 인정기간은 어디까지나 예시이므로 법제화 시에는 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다.²²³⁾

- a) 군복무 기간을 가입기간으로 인정. 따라서 2년 복무기간은 2년의 국민연금 가입기간으로 인정
- b) 자녀출산 여성에게 자녀 1인당 2년을 가입기간으로 인정. 부모합의

222) 이상의 급여산식과 연금액 슬라이드 개편방안은 하나의 대안일 뿐이다. 장기적으로 물가슬라이드에 의한 급여수준 하락이 우려된다면 연금액 슬라이드 기준을 ‘(물가상승률 + 전가입자 평균보수월액증가율) / 2 - 인구변화조정률’로 바꿀 수 있을 것이다.

223) 고용보험과 관련된 가입기간 인정을 실업 시의 직업훈련기간에서 출발하여 모든 실업기간으로 확대하는 방안을 검토할 수 있다.

시 출산 관련 가입인정기간을 해당 자녀의 부모에게 이전가능

- c) 자녀(입양자녀 포함)를 성인으로 정상 양육한 부모에게 자녀 1인당 1년을 가입기간으로 인정. 즉 자녀가 성인이 될 때까지 이혼하지 않은 가정에 자녀 1인당 1년의 인정기간을 부여. 인정기간은 모에게 우선권이 부여되며 부모 합의 시 부모로 이전하거나 분할 사용가능
- d) 연금을 수급하지 않는 노부모나 노인을 일정기간 이상 (책임)부양하면 부양기간의 5분의 1(보조부양 시 10분의 1)을 연금 가입기간으로 인정. 특히 치매에 걸려 있거나 장애가 있어 간병이 어려운 노부모 또는 노인을 부양할 때에는 동 인정기간을 50% 할증

예를 들면 자녀 2명을 출산하여 이혼하지 않고 성년 때까지 정상적으로 양육한 여성에게 6년의 가입기간이 인정된다. 군복무를 마친 남자는 2년의 가입기간을 인정받는데, 결혼 후 2명의 자녀를 낳아 정상적으로 양육했을 경우 부인의 자녀출산 및 양육 인정기간을 이전받으면 8년의 가입기간이 인정된다. 이 남자가 32년간 국민연금에 보험료를 납부했다면 그는 40년의 가입기간을 인정받는다. 여기에 노부모나 노인부양 시 인정가입기간은 더 늘어난다. 이들 인정가입기간에 대해서는 해당 인정가입기간의 전 가입자 평균보수월액에 상응하는 보험료를 납부한 것으로 가정하여 연금급여를 산정하는 것이 하나의 안이 될 수 있다.²²⁴⁾

정부는 이들 보험료 상당액을 계산하여 매년 국민연금관리공단에 납입하거나 인정가입연도 추가로 인한 매년 연금급여지출 증가분을 부담하는 형태로 국고부담을 늘려야 한다. 성격이 조금 다르지만 실업중 재취업을 위해 노동사무소가 장려하는 직업훈련

224) 대안으로 해당 가입자의 전 기간 평균보수월액을 사용하는 것이 고려가능하지만 이는 고소득 단기가입자에게 유리하다는 점에서 문제가 있다.

참여 시, 국민연금 보험료를 고용보험이 대신 납부하고 이 기간을 국민연금 가입기간으로 인정하는 것도 검토할 수 있다.

한편 가입기간인정제를 통해 가입기간으로 인정되는 기간은 2007년부터 1년으로 출발하여 2년에 1년씩 연장, 2021년 이후 8년의 가입기간을 인정한다. 아울러 소요비용의 급격한 증가를 막기 위해 가입인정기간에 상한을 설정할 필요가 있을 것이다. 10년이 하나의 안으로 고려될 수 있겠으며 10년 안에서 위에 기술한 것보다 정치하고 다양한 크레딧제를 운영하는 것도 가능할 것이다.

국민연금의 틀과 별도로 ‘최저보증연금제’ 도입을 제안한다. 이는 저소득층 근로자의 장기취업과 성실한 보험료 납부라는 자조, 자활 노력을 촉구하기 위한 것이다. 가입인정기간을 포함하여 30년 이상의 가입기간을 지닌 저소득근로자에게 해당연도의 평균소득 취업자가 납부한 보험료의 90%를 납부한 것으로 인정해 연금을 산정한다.²²⁵⁾ 이 같은 제도를 활용하면 근로기에 장기취업한 이가 은퇴 후 기초생활보장 수급자보다 높은 소득을 얻게 된다.

3) 보험료와 국고지원

보험료율을 2010년에 9.6%로 올린 다음 5년마다 0.6%p씩 인상해 2030년부터 12%를 적용한다. 우리의 개혁안이 소득대체율을 크게 인하여 연금급여지출을 억제하는 것 같지만 폭넓은 가입기간인정제 도입과 저소득층의 보험료 납부 지원을 통한 만액수급자 확대를 추구하고 있기 때문에 국고지원이 수반되지 않으면 연금재정의 안정은 기대하기 힘들다.

국고지원은 공무원연금과 군인연금에 지원되는 국고지원을 줄

225) 이 규정을 적용하면 30년 가입기간 취업자의 최저연금액은 최저생계비를 상회한다.

여서 확보한 금액과 이와 별도로 추가 확보한 지원액으로 대별될 수 있다. 우리는 조기에 국민연금을 국고로 지원하는 것이 장기적으로 국민연금과 기초생활보장에 투입되는 국고지원 규모를 줄이는 길이라는 점을 명확히 인식하고 있다.

2005년 기준 국고 지원액은 농어민 보험료 일부²²⁶⁾와 국민연금 관리공단 관리운영비 일부를 지원하고 있다. 구체적으로 보면 농어민 보험료와 농어민 관리운영비로 농특회계에서 605억원과 277억원(이는 공단 관리운영비의 8.5% 상당)이 지원되고 국민연금관리공단 운영비의 30%인 984억원이 일반회계에서 지원된다.²²⁷⁾

이처럼 지금의 국고지원액은 1년에 2,000억원이 채 되지 않는 데 인정가입기간 도입에 따른 보험료의 국고부담은 장기적으로 전체 연금지출액의 20%에 상당하는 매우 큰 금액이 될 것으로 추정된다.²²⁸⁾

추가로 국고지원이 들어갈 곳이 있다. 저소득취업자인 영세자영자, 영세사업장 근로자, 일용직 및 비정규직 근로자 등을 대상으로 실업과 휴업 시의 보험료 절반 정도를 국고에서 지원해 이들의 수급자격 취득을 돕는 과정이다. 여기에 들어가는 국고부담

226) 12등급 이하자에게 해당등급 연금보험료의 2분의 1을 정률로 지원하고 12등급 초과자에게는 12등급 연금보험료의 2분의 1을 정액으로 지원

227) 2005년의 국민연금관리공단 관리운영비의 61.5%는 국민연금기금에서 충당된다.

228) 평균 인정가입기간을 7년으로 가정하자. 이는 소득대체율을 7%포인트 인상시키고 그 결과 평균 소득대체율이 35%로 올라간다. $7\%/35\%=0.2$ 가 얻어진다. 확정급여방식이므로 인정가입기간 추가에 따른 보험료 부담액과 소득대체율 인상에 따른 급여지출 증가액 간의 상관관계는 약하다. 국고부담을 보험료 부담기준으로 할지 급여지출 증가액 기준으로 할지는 논의할 과제이다. 하나의 안은 매년 보험료를 추정, 국민연금관리공단에 납부한 후 실제로 발생하는 급여지출 추가분을 고려해 정산하는 방식이다.

은 경기상황과 연도에 따라 다르겠지만 전체 보험료 수입의 3% 수준으로 전망해 보았다.²²⁹⁾ 아울러 국민연금과 별도의 틀로 도입하는 최저보증연금 운영에 적지 않은 국고가 투입될 전망이다. 우리는 그 규모를 국민연금 급여지출액의 4% 정도로 추정했다.²³⁰⁾ 이렇게 보면 우리가 제안하는 개혁안은 장기적으로 국민연금 급여지출의 약 25%²³¹⁾에 상당하는 국고부담을 추가적으로 유발하는 것으로 정리할 수 있다.

최근 정부는 저소득취업자에게 소득수준에 따라 세금을 돌려주는 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit, EITC) 도입을 검토하고 있는데, 이 제도 도입 시 환급세액을 국민연금 보험료(와 건강보험보험료) 등의 사회보험료 기여금으로 충당하고 차액을 수혜자에게 돌려주는 방안이 검토되고 있다. 1975년에 이 제도를 도입한 미국은 도입취지로 근로의욕 고취 외에 사회보장세 부담 상쇄를 들고 있고, 지금도 이를 집행하고 있는 점을 감안할

229) 2004년도 국민연금 지역가입자 평균 (신고)소득을 직장가입자 평균소득의 55%(1999년 이후 매년 이 값은 축소 중임) 정도로 추정하고, 여기에 (납부 예외자를 제외한) 보험료부담 가입자가 지역에서 470만 명, 직장에서 760만 명이며, 지역 보험료 징수율(금액기준)이 76%인 점을 고려하면 전체 보험료수입의 약 25%가 지역 징수분으로 파악된다. 그런데 이 중 24%가 징수되지 않으므로 전체 보험료수입의 6% 상당이 징수되지 않는 셈이다. 절반을 재정에서 지원할 때 전체 보험료 수입의 3% 정도가 재정부담이다.

230) 이는 수급자 중 평균소득 이하 계층으로 30년 이상 가입자가 25%, 이들의 연금급여가 전체 연금급여 지출에서 차지하는 비중이 10%, 최저보증연금으로 인한 급여지출 증가액이 $40\%(0.4=(90\% - 50\%)/100\%)$ 라고 가정, $10\% \times 0.4 = 4\%$ 로 얻은 값이다.

231) 인정가입기간으로 20%, 최저보증연금으로 4%, 저소득층 보험료 지원으로 1%로 추정하였다. 저소득층 보험료 지원규모는 전체 취업자 소득의 0.27% ($=9\% \times 0.03$)로 장기적으로 연금급여지출의 1% 전후 수준을 보일 것으로 전망했다.

때²³²⁾ 이 같은 운영방식은 정합성 면에서 설득력 있는 방안으로 판단된다. 저소득취업자는 대부분이 소득세를 납부하지 않지만 사회보험료는 예외없이 납부해야 하므로 가처분소득이 낮다.²³³⁾

우리는 EITC의 조기도입을 지지한다. 시행방식으로는 1조원 정도의 예산을 확보 100만 가구에 가구당 연 95만원 정도를 지원하는 프로그램(A형)이 적합할 것이며 미성년 자녀를 둔 가구(근로자, 자영자 가구 혼합, 가능하면 반씩)를 우선 시행대상으로 지정하는 것이 바람직하다고 본다.²³⁴⁾ 지원방식은 현금급여 대신 국민연금보험료 본인부담분의 정부대납 형태로 한다. 지원대상이 자영업자 등 신고소득자라면 보험료의 60% 정도를 지원받으므로 가입률과 소득신고수준이 높아져 미체납자에서 벗어나고 좀더 큰 수급권을 확보할 수 있을 것이다.

4) 둘째 기동 연금: 퇴직연금과 소득비례연금

둘째 기동 연금으로 직장가입자에게 퇴직연금을, 지역가입자에게는 소득비례연금을 제안한다. 퇴직연금은 2010년 이후 모든 직

232) IRS(2005)

233) 2005년 7월 이후 진행되는 국내논의에서는 EITC 도입을 추진하면서 그 목적을 저소득층의 근로의욕 고취로 한정시켜 해석하려는 경향이 강하다. 따라서 환급세액을 소득보조형태로 해당세대에 직접 지원해주는 방안 중심으로 논의가 진행되고 있으며 2006년도의 시범운영을 목표로 2005년 12월 현재 예산편성 등 준비작업이 진행되고 있다. 시범운영의 첫 해에는 2천억원 전후의 예산을 들여 사업에 착수할 것으로 예상된다. 김재진·박능후(2005)

234) 미성년 자녀가구를 지원함으로써 자녀양육을 통한 사회공헌을 간접적으로 보상해 줄 수 있고, A형이라면 대상가구(연소득 1,900만~2,000만원)가 원천징수나 신고납부 형태로 납부하면서 부담을 느끼고 있을 국민연금보험료 연 84만원(건강보험 보험료 41만원 추가 시 125만원)을 EITC 환급금으로 대납해 줄 수 있다.

장가입자에게 의무적으로 적용하며 소득비례연금은 지역가입자를 대상으로 임의적용한다. 다만 소득비례연금은 독일의 리스터(개인)연금에서 사용되는 것과 유사한 보조금을 도입, 가입유인을 대폭 확대한다.

근로자퇴직급여보장법은 2005년 12월부터 5인 이상 사업장근로자를 대상으로 퇴직금 혹은 퇴직연금 시행을 의무화하고 4인 이하 사업장에는 2008~2010년 중에 유사한 퇴직급여 제도를 의무적으로 도입하도록 규정하고 있다. 문제는 영세사업장이 그동안 거의 지급하지 않던 퇴직금을 정부지원 없이 지급할 수 있을지 불확실하다는 점이다. 즉 국민연금 지역가입자의 보험료 미체납 같은 현상이 여기서도 발생할 수 있다. 만약 이러한 상황이 발생할 경우, 우리는 4인 이하 사업장근로자에게 퇴직급여 대신 소득비례연금 가입을 적극 권하고자 한다.

퇴직급여만큼 두툼하지 않을지 모르지만 소득비례연금이 리스터연금처럼 정부 보조금을 지원받아 운용되면 지역가입자와 4인 이하 사업장근로자는 이 연금을 자신들의 노후소득을 지지해 줄 둘째 기동 연금으로 간주할 수 있을 것이다. 이들을 위한 소득비례연금으로 산업, 직업, 지역을 고려해 10개 정도의 기금을 설립하고²³⁵⁾ 완전적립 방식으로 운영하며, 특정(가령 근로자퇴직급여 보장법 명시) 금융기관을 통하여 기금을 관리, 운용한다.

5) 재정추계

우리는 본 연구에서 제도 개혁에 따른 연금재정 변화를 파악하기 위한 재정추계작업을 별도로 진행하지 않았다. 대신 국민연금

235) 상세한 시행방법은 일본 국민연금기금 운영사례 등을 참고해 결정

발전위원회(2003) 추계결과(부록 2의 <표 A-23>)를 토대로 간단한 추계조정 작업을 시도, 재정추계치를 얻었다.

국민연금발전위원회(<표 A-23> 참조) 추계치는 2004년에 급여 수준을 일시에 40%(40년 가입자 기준)로 낮추는 시나리오에 의해 얻어진 것이다. 이와 달리 우리는 소득대체율을 단계적으로 낮추고 보험료를 인상폭은 2030년부터 12%를 적용해 11.85%를 제안한 국민연금발전위원회 가정과 큰 차이가 없다.

여기서는 국민연금발전위원회가 추정된 연도별 자료를 토대로 우리와 동 발전위 가정의 차이점을 반영, 개략적으로 재정을 추계해 보았다. 이때 가입기간인정제 도입에 따라 발생하는 비용은 정부의 예산으로 지원하므로 국민연금 재정에는 중립적이다.²³⁶⁾

<표 6-4>는 우리의 개혁안에 따른 국민연금 재정추계 결과를 보여 주고 있다. 2035년경까지 연금수지 흑자가 증가하다가 이후 감소한다. 2054년까지 연금수지는 흑자를 보이다가 2055년부터 총수입이 총지출을 초과하는 수지적자가 발생하기 시작하는 바 적립기금은 2054년에 가장 많다. <표 6-4>에서 보듯이 2070년의 적립률(적립기금/한 해 연금지출)을 2배 정도로 유지하려는 정책 목표가 충족되고 있다.

236) 사회정책 수행관련 급여비용과 정부지원 수입은 우리의 재정추계에 포함되지 않았다.

<표 6-4> 국민연금 재정추계(본 연구 가정)

(단위: 십억원)

연도	적립기금 (경상가격)	적립률 (%)	수입			지출		수지차 (A-B)	보험료율 (%)
			총수입 (A)	보험료 수입	이자 수익	총지출 (B)	연금 급여		
2006	187,202	25.06	32,932	20,881	12,051	6,412	6,278	26,520	9.0
2010	320,692	23.02	50,753	29,588	21,165	12,256	12,084	38,497	9.6
2015	571,185	27.90	78,705	42,950	35,755	18,306	18,075	60,399	10.2
2020	964,233	31.27	121,173	60,209	60,964	27,856	27,547	93,317	10.8
2025	1,468,791	27.90	162,428	81,133	81,296	48,565	48,161	113,863	11.4
2030	2,122,714	24.67	225,615	106,979	118,636	80,163	79,636	145,452	12.0
2035	2,838,947	21.12	273,842	125,748	148,094	127,521	126,848	146,321	12.0
2040	3,540,098	16.99	335,336	148,054	187,282	200,374	199,515	134,962	12.0
2045	4,149,496	14.23	395,175	173,075	222,101	283,872	282,776	111,303	12.0
2050	4,588,470	11.79	454,583	206,147	248,437	383,148	381,748	71,436	12.0
2054	4,670,445	10.12	462,484	229,004	233,480	461,630	459,962	853	12.0
2055	4,656,045	9.67	468,419	234,896	233,522	482,819	481,076	-14,400	12.0
2060	4,291,877	7.26	489,559	269,096	220,463	606,943	604,771	-117384	12.0
2065	3,316,261	4.82	490,236	311,949	178,287	739,721	737,013	-249,485	12.0
2070	1,606,647	2.31	462,352	361,614	100,738	870,473	867,098	-408,120	12.0

(3) 공무원연금 개혁안

1) 기본방향

우리는 공무원연금을 국민연금과 비교가능한 형태로 기본틀을 바꾸고, 급여수준도 점진적으로 국민연금의 그것에 근접하는 형태로 개혁할 것을 제안한다.²³⁷⁾ 이를 위해 퇴직수당을 일반 근로자의

237) 현 공무원연금은 연금 외에 퇴직금, 산재보험, 일반재해보험 기능을 포함해 국민연금 수급액과 직접적인 비교가 힘들고 이를 빌미로 두 연금 간 격차가 해소되지 않고 있다. 가령 보험료율과 적용되는 기준소득(공무원연금의 보수월액, 국민연금의 표준소득월액)의 산출기준이 다르고 퇴직수당 역시

퇴직금(근로자퇴직급여보장법 준용)과 유사한 형태로 개편하고 급여수준은 첫째 기등과 둘째 기등 급여의 합계가 국민연금 가입자의 급여보다 25% 정도 높게 설계한다. 그리고 가입자를 기존가입자와 신규가입자로 분리하여 신규가입자에게는 국민연금을 적용한다.

2010년까지 퇴직하는 기존가입자는 현제도를 적용받으며 2011년 이후 가입자는 아래와 같이 변경된 제도를 적용받는다.²³⁸⁾ 공무원연금법을 개정하여 급여산식과 기존수급자의 연금액 슬라이드, 즉 연동방식 등 공무원연금의 기본구조를 2011년부터 20년에 걸쳐 점진적으로 국민연금과 유사하게 바꾸며 퇴직수당을 일반 근로자의 퇴직급여에 가깝게 개편한다. 제도개편이 종료되는 2030년에는 기존가입자가 수급하는 전 급여(첫째 기등인 연금과 둘째 기등인 퇴직급여의 합계)가 가입경력이 유사한 국민연금 가입자 전 급여의 약 125% 수준이 되도록 급여수준을 하향조정한다.

법 시행 이후의 신규임용자는 국민연금의 당연가입자가 되며 근로자퇴직급여보장법을 준용하여 계속근로기간 1년에 대해 30일분의 평균임금에 상응하는 퇴직급여가 보장된다. 여기에 공무원을 위한 추가연금이 제공된다. 이들 급여의 합산액(연금, 퇴직연금 및 추가연금)이 일반근로자보다 약 15% 많도록 제도를 설계한다.²³⁹⁾

퇴직금과 지급기준이 다르다.

238) 여기서의 개혁 착수연도와 종료연도는 신축적이며 변경가능하다.

239) 공무원연금 가입자에게 국민연금 사업장가입자보다 다소 높은 급여수준을 보장하는 이유는 다음과 같다. 우리는 퇴직관련 급여수준 비교 시 계속근로기간 1년에 30일분의 평균임금 지급을 가정하였다. 그렇지만 근로자퇴직급여보장법(제8조, 제12조)은 퇴직금 또는 퇴직연금 급여로 계속근로기간 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금 지급을 규정하고 있다. 실제로 퇴직금으로 30일분 이상의 평균임금을 지급하는 기업이 금융기관, 일부 대기업

강조해야 할 점은 공무원연금 연금법 개정 시(2000년 말), 가입 자기여금과 정부의 연금부담금으로 충당할 수 없어 발생하는 퇴직급여 및 유족급여 부문의 수지적자를 전액 정부가 부담하도록 규정한 것이다(현 공무원연금법 제69조 1항). 우리는 이 개정이 “가입자가 내는 기여금과 이에 상응한 정부의 연금부담금으로 재정수지를 유지한다”는 제도 도입 이후 2000년까지 유지된 공무원연금 비용부담원칙의 기본구조를 완전히 바꾼 문제가 많은 개정이라고 지적한다.

공무원연금의 성격을 근본적으로 바꾸는 이 같은 법조항의 개정을 추진하면서 정부는 동 조항에 대해 국민들은 물론 전문가들에게까지도 충분히 숙지시키지 않았다. 따라서 우리는 급여산식의 기본틀을 국민연금에 준하는 형태로 바꿔 급여수준을 점진적으로 하향조정 한 후, 그렇게 하고도 발생하는 수지적자분은 정부가 전액부담하도록 규정을 개정해야 한다고 제안한다.

한편 공무원연금이 제공하는 산업재해²⁴⁰⁾ 보상급여는 기존가입자에게는 지금대로 제공하고 신규가입자에게는 이 부분을 분리, 별도 방법으로 급여를 제공한다. 이때 세 가지 방안이 고려가능하다. 첫째, 2005년 기준 61개 업종으로 분류되어 적용되는 현 산재보험에 신 업종으로 가입, 둘째, 공무원, 교원, 군인별로 단체로 민영보험에 가입, 셋째, 공무원 등의 가입자를 위한 별도 산재보험 조합 신설 방안이 그것이다. 가입 대상자의 산재특성을 검토한 후 바람직한 방안을 모색한다. 산재보상 비용은 사용자가 부담한다.

재해보상급여(장해급여, 유족급여, 요양급여) 중 산업재해 이외

중심으로 존재하는 점을 반영, 공무원연금 가입자의 전체 연금급여를 다소 높게 설계하였다.

240) 2000년 7월 1일부터 산재보험제도가 1인 이상 전 사업장으로 적용범위가 확대되었다

의 보상급여와 부조급여(재해부조금, 사망조위금)는 연금에서 떼어내 별도의 제도로 운영하며 신규가입자에게도 그대로 적용한다.

2) 기존가입자

2010년 이전 퇴직자는 현행 제도를 그대로 적용하며 2011년 이후 퇴직자에 대해 위에 제시한 것과 같이 변경한 제도를 적용한다. 변경된 제도에 따르면 2030년 이후 퇴직자는 연금(퇴직연금 포함) 수급액이 국민연금 가입자의 125% 수준이 된다. 공무원연금에서 40년 가입 시(인정가입기간 포함) 소득대체율 55%(인구변화조정률 고려시 55%±a), 퇴직연금(이전의 퇴직수당)에서 30년 가입 시 20%의 소득대체율을 제공한다.²⁴¹⁾

공무원연금의 소득대체율을 제도개편 종료 시점에 55%±a로 유지하기 위해 다음과 같은 개편안을 모색하였다.

① 개정된 급여산식

개정된 급여산식의 소득대체율은 아래와 같으며 2011년 이후 퇴직자부터 적용한다. 개정된 급여산식은 2011년부터 20년에 걸쳐 단계적으로 적용하며 2030년에 개정작업이 완료된다.

20년까지의 가입기간에 연 1.5%의 소득대체율(20년 가입 시 30%), 20년 초과 가입기간(최장 20년)에 연 1.25%의 소득대체율을 적용한다. 40년 가입기간(인정가입기간 포함) 시 55%(인구변화조정률 고려시 55%±a)의 소득대체율이 확보된다.

241) $(55\% + 20\%) / (40\% + 20\%) = 1.25$

소득대체율

- 20년까지 가입기간의 소득대체율
: 가입연수 $\times \{0.015 + 0.01 \times (2030 - Y_r)/20\}$
- 20년 초과 가입기간의 소득대체율
: 초과가입연수 $\times \{0.01 + 0.01 \times (2030 - Y_r)/20 + 0.0025 \times (Y_r - 2010)/20\}$

Y_r: 퇴직연도, Y_r>2030이면 Y_r=2030

가입연수는 지금의 33년에서 단계적으로 40년까지 늘린다. 40년 가입이 현실적으로 어려우므로 국민연금 가입자와 마찬가지로 병역, 출산, 양육, 노인부양 등에 대해 인정가입기간을 허용한다. 가령 2005년에 35세(보험가입기간 8년)인 공무원이 2030년에 정년 60세로 퇴직하면 가입기간은 33년이다. 여기에 인정가입연수 7년을 더하면 가입기간이 40년으로 늘어나 55%±α의 소득대체율을 확보할 수 있다.

기준소득

2011년 이후 퇴직자에게 적용할 급여산식의 기준소득을 '퇴직 전 3년 평균보수월액'에서 '가입기간 평균보수월액'으로 바꾸되 아래와 같이 20년에 걸쳐 점진적으로 바꾼다. 2018년 이후 퇴직자에게는 가입기간 평균보수월액 계산시 적용하는 연도별 재평가율에 인구변화조정률(국민연금 적용분)을 점진적으로 적용한다.

- 연금산정 기준소득

$$\beta_t A_t + Y_t B_t$$

$$\beta_t = (Y_r - 2010)/40, Y_t = (2050 - Y_r)/40$$

A_t: t년도 이전 3년간의 전가입자 표준보수월액 평균액

Bt: 가입기간 평균보수월액 + (퇴직전 3년 평균보수월액 - 가입기간 평균보수월액) × (2030 - Yr) / 20

Yr: 퇴직연도, Yr > 2030이면 Yr = 2030

연금액 슬라이드

기존 수급자의 연금액 슬라이드, 즉 연동방식도 2011년부터 20년에 걸쳐 국민연금방식인 물가슬라이드로 통일한다. 또한 2018년 이후 연금액 슬라이드 과정에서 점진적으로 인구변화조정률(국민연금 적용분)을 적용한다.

② 연금수급 개시연령

2021년 이후 3년마다 1세씩 인상, 2033년부터 65세로 오른다. 현재로는 2021년부터 61세가 예정되어 있다. 국민연금은 2013년에 61세로 인상된 후 5년마다 1세씩 올라 2033년부터 65세가 된다. 단, 정년이 연금수급 개시연령보다 빠를 때에는 정년부터 연금을 수급할 수 있되 조기지급되는 분만큼 감액 후 지급한다. 감액률은 국민연금의 감액률을 참고해 별도로 정한다.

③ 보험료율

현 수준에서 동결하며 지금까지처럼 정부와 가입자가 반씩 부담한다.

④ 퇴직수당

퇴직연금으로 전환, 2030년 이후 30년 가입자에게 20%의 소득 대체율을 보장한다. 2010년에 퇴직수당 지급예정액을 중간정산,

이를 개인 퇴직연금 계정에 적립하고 2011년 이후 발생하는 퇴직수당 상당액(아래 산식으로 계산)을 매년 계산하여 개인 퇴직연금 계정에 적립한다. 근속연수에 따라 매년 발생하는 퇴직수당액이 다르므로 일정 기간(가령 5년)마다 차액을 계산하여 개인계정에 추가 적립한다. 이렇게 적립된 기금은 근로자퇴직급여보장법에 명시된 금융기관을 중심으로 운용토록 한다.

- 재직기간 1년 이상 5년 미만: 보수월액 × {0.1 + 0.9 × (Yr-2010)/20}
- 재직기간 5년 이상 10년 미만: 보수월액 × {0.35 + 0.65 × (Yr-2010)/20}
- 재직기간 10년 이상 15년 미만: 보수월액 × {0.45 + 0.55 × (Yr-2010)/20}
- 재직기간 15년 이상 20년 미만: 보수월액 × {0.5 + 0.5 × (Yr-2010)/20}
- 재직기간 20년 이상: 보수월액 × {0.6 + 0.4 × (Yr-2010)/20}

Yr: 퇴직연도, Yr>2030 이면 Yr=2030

⑤ 20년의 개혁기간을 포함해 이후 발생하는 수지적자는 현행 규정(법 제69조 1항)에 따라 사용자(국가와 지방자치단체)가 전액 보전한다.

⑥ 기존가입자는 희망 시 신 제도로 이행할 수 있다.²⁴²⁾

3) 신규가입자

신규임용된 공무원(교원, 군인 포함)은 국민연금과 공무원퇴직연금에 가입한다. 이들의 국민연금과 퇴직연금 합계는 가입경력이 유사한 국민연금 가입자보다 약 15% 높도록 설계한다. 국민연금 가입자와 동일한 보험료율과 급여산식을 적용하기 위해서는

242) 경과규정으로 관련사항을 규정한다. 경과규정은 미국 사례를 참조

총 급여에서 차지하는 보수월액 비중(약 70%)을 국민연금 사업장 가입자수준(약 90%²⁴³)으로 상향조정하고 기여금요율은 국민연금 가입자수준으로 인하한다.

신규가입자에 대해 사용자인 정부가 신설된 공무원퇴직연금에 근로자퇴직급여보장법의 규정에 준해 보험료를 납부한다. 매월 평균임금의 8.3% 상당액을 사용자가 납부한다. 아울러 공무원연금 가입자가 부담하는 11.9%(평균임금 기준 환산, $17\% \times 0.7$)의 보험료율과 국민연금 가입자가 부담하는 8.1%(평균임금 기준 환산, $9\% \times 0.9$)의 보험료율 차이인 4% 상당액을 퇴직연금 추가보험료로 납부토록 한다.

이렇게 되면 국민연금 사업장가입자와 동일한 수준으로 국민연금과 퇴직연금에서 보장받고 덧붙여 4%의 보험료를 퇴직연금에 추가납부하면 사업장가입자와 비교하여 약 16% 많은 급여수준이 보장된다.²⁴⁴

하지만 국민연금 보험료는 점진적으로 인상이 예정되어 있어, 공무원인 신규가입자와 국민연금 가입자간에 발생하는 약 4%의 보험료율 차이는 점차 줄어든다.²⁴⁵ 이렇게 되면 신규가입자에 대

243) 이 값은 다음과 같이 얻어졌다. 통계청 가계조사의 근로소득 자료에 국민연금과 동일한 표준소득월액 상하한선을 적용, 2003년도 평균근로소득으로 192만 7,115 원을 얻었다. 여기에 2004년의 평균임금상승률(5.4%)을 적용, 2004년도 평균근로소득 추정값(203만 1,179 원)을 얻었다. 이를 2004년 국민연금 사업장가입자 평균 표준소득월액(181만 9,168 원)과 비교하니 89.6%가 얻어진다.

244) 법정퇴직금에 해당하는 월 8.3% 보험료 납부에 따른 소득대체율은 30년 근속기준 약 20%이다(문형표 2004, p.29). 따라서 4% 보험료는 약 9.6%의 소득대체율을 보장한다. $(40\% + 20\% + 9.6\%) / (40\% + 20\%) = 1.16$

245) 국민연금의 재정안정화를 위하여 보험료율이 2010년부터 2030년까지 5년마다 0.6% 포인트 씩 인상되어 2030년부터 12%가 적용된다.

해 16% 정도 많은 급여수준을 보장하기가 힘들어지므로 국민연금 보험료를 인상에 따른 공무원 신규가입자 부담증가액은 정부 부담으로 한다.

아울러 강제적용인 공무원 퇴직연금과 달리 추가적립을 희망하는 공무원에게 위의 4% 추가적립금과 별도로 임의가입 형태로 본인이 추가적립을 할 수 있도록 허용한다. 이에 대해서는 두툼한 세제상 혜택을 제공한다. 추가 적립을 포함한 퇴직연금은 민간시장에서 수지상등원칙(Equivalence Principle)에 입각한 완전적립(Full Funded)형 기금으로 운영한다.

외부적립방식을 통해 정부의 잠재적 연금채무를 가시화하고 줄여 나가는 것은 재정건전화와 자본시장 활성화에 기여한다.²⁴⁶⁾ 많지는 않지만 공무원과 민간을 오가는 전직자가 발생하고 있으며 향후 이 같은 이들이 늘어날 전망이다. 확정기여형(DC) 퇴직연금이 정착해서 휴대성이 보장되면 퇴직급여가 전직의 장애요인으로 작용하지 않을 것이다.

246) 기존가입자의 기존 연금채무는 적립의무가 적용되지 않는다.

제Ⅶ장

사적연금 개혁의 기본방향과 개선안

앞의 IV장에서 한국의 사적연금 제도의 현황과 문제점을 검토하였고 V장에서 스웨덴, 일본, 미국의 사적연금 개요와 동향에 대해 살펴보았다. 본 장에서는 이들 3국을 포함하여 주요국의 최근 사적연금 개혁의 흐름을 정리하고, 이 같은 흐름에서 시사되는 점을 감안하여 우리의 사적연금 개혁의 기본방향을 제시하고자 한다. 구체적으로 개인연금과 퇴직보험, 퇴직연금이 지닌 문제점을 토대로 향후 사적연금 개혁의 기본방향과 구체적인 개선지침에 대해 살펴본다.

1. 주요국의 사적연금 개혁 동향

주요 선진국에서 진행된 사적연금 개혁의 특징을 정리하면 다음과 같이 기술할 수 있을 것이다.²⁴⁷⁾

우선 미국, 영국 등은 OECD의 선진국 중에서 공적연금의 기능이 상대적으로 약하고, 기업연금은 공적연금을 보완하는 제도로 상대적으로 그 기능이 강한 편이며 기업연금이 사업주 재량 중심으로 운영되고 있다. 특히 미국은 사회안전망 차원에서 최소한의 공적연금을 운영하면서 2002년 이후 2010년까지를 목표로 지금보다 한층 강화된 세계유인을 부여, 자조노력을 강조하는 기업연금과 개인연금 가입을 장려하고 있다. 특히 기업연금은 사업주 등 기업 측에 유능한 직원을 채용하고 장기간 근속하게 하기 위한 인센티브 제도로서의 기능이 강조되고 있다.

일본과 영국은 일정 요건을 갖춘 기업연금에 가입하면 공적연

247) 신기철(2003), Bertelsmann Foundation(2002), Laboul(1998), *The Economist* 2003.

9. 25 참조

금 가입을 적용제외하는 제도를 오래 전부터 실시해 오고 있다. 일본에서는 시행 후 30년 이상 경과하면서 큰 문제가 없다가 1990년대의 초저금리 때문에 기금 운용수익이 부진해져 기업연금 운영 기업들이 연금계정의 적립금 부족에 허덕이게 되었고 이는 경영전반에 큰 부담으로 작용하였다. 그로 인해 2000년을 전후하여 적용제외분을 반납하는 기업이 늘기 시작하면서 장기간 운영해 왔던 기업연금 체계가 흔들리고 있다.

영국에서는 이 같은 움직임이 관찰되지 않고 있지만 일본에서 발생한 사태는 공적연금의 적용제외가 바람직한 운용방식일지에 대해 의문점을 제시하는 계기가 되었다. 이후 일본은 기업의 부담을 덜어주기 위해 2001년 10월 확정기여형(DC) 연금을 서둘러 도입하게 되었다.

이 DC형 연금은 도입 초기 보급이 부진하였지만 시행 4년을 넘기면서 가속도가 붙기 시작하여 2005년 6월 말 기준으로 기업형에 4,744사 147만 명이 가입하였는데 그 증가속도가 빨라지고 있다. 특히 이들 중 3분의 2가 기존 기업연금이나 퇴직금 제도에서 옮겨 온 이들로 드러나 신 제도의 정착화 현상이 가시화하고 있다.

프랑스, 네덜란드, 덴마크 등의 국가에서는 기업연금이 공적연금의 소득비례부분을 부분적으로 대체하는 기능을 하고 있는데 이들 국가의 연금기금들은 대부분 산업별로 설치된 기금에 의해 운영된다는 점이다.

프랑스는 공적연금을 두 기둥Pillar으로 나누어 전 국민에게 공통적용되는 기초연금은 정부가 운영하고, 소득에 따라 연금액이 달라지는 소득비례연금은 강제가입의 법정기업연금으로 산업별로 관리한다.

네덜란드도 프랑스와 유사하게 기업연금 가입을 단체협약 등을

통해 준강제화하고 일찍이 운용규모를 확대해 GDP 대비 기금잔고가 162%(2002년 말)에 달하는 세계최고 수준을 보이고 있다. 이는 상대적으로 기금운용자산규모가 큰 스웨덴, 영국, 덴마크 등보다 큰 규모로 독일, 프랑스와는 비교할 수 없을 정도이다. 네덜란드는 이처럼 규모가 커진 기금이 안전하게 관리될 수 있도록 1990년대 중반 이후 지배구조와 운용관리에 대한 감독규제를 단계적으로 강화해 오고 있다. 이를 통해 그렇지 않아도 재무건전도가 높은 기금들의 재무건전도가 한층 높아질 전망이다.

호주, 칠레, 홍콩 등에서도 기업연금의 역할을 강조하여 가입을 강제하는데 이는 공적연금의 역할을 기업연금이나 개인연금이 상당부분 대체하고 있기 때문이다. 특이한 것은 이들 나라에서는 기업연금이 연금개혁 차원에서 도입되었으며 확정기여형으로만 운용되고 있는 점이다.

대표적인 공적연금 의존국가인 독일도 2001년에 행해진 47여년만의 연금대개혁 작업을 통해 개인연금인 ‘리스터연금’을 창설, 2008년까지 단계적으로 적용규모를 확대하면서 보급확대에 나섰다. 또한 종업원의 기여를 허용하는 새로운 기업연금제도를 창설해 전직 시에도 수급권을 휴대할 수 있도록 하는 등 사적연금 활성화에 나섬으로써 노후보장에서 점하는 사적연금의 비율(현 15%)을 장기적으로 40% 수준으로 끌어올리려는 개혁작업을 진행 중이다.

2. 우리의 사적연금 개혁안

앞에서 기술하였듯이 우리나라의 사적연금(퇴직보험 포함)과 관련해 수탁기관에 적립되어 자본시장에서 운용되는 자금은 2004년

말 기준 40조원이 되지 않고 성장속도도 더디다. 국민연금을 비롯한 공적연금의 적립기금이 140조원이 넘고 이 중 자본시장에서 운용되는 기금규모가 95%를 넘는다는 점을 감안하면 사적연금의 규모는 상대적으로 작다고 말할 수 있다. 그렇지만 사내에 퇴직충당금계정으로 가상적립되어 있는 퇴직금을 사외적립시켜 자본시장으로 유도해 내고 침체상태에 놓인 개인연금을 활성화하면 자본시장에서 운용될 사적연금 규모는 10년 이내에 100조원 규모로 성장할 수 있을 것으로 전망된다. 이하에서는 개인연금과 기업연금 개혁과 활성화를 위한 기본방향과 개선방안을 모색해 보자.

(1) 개인연금 개혁²⁴⁸⁾

1994년 6월에 도입된 개인연금의 활성화 방향부터 살펴보자. 2001년 2월에 신 개인연금이 도입되었는데 당초 의도와 달리 도입 이후 보급실적이 미흡하다. 해약률이 크게 늘면서 세대별 개인연금 가입률이 낮은 상태이며 그마저 오히려 떨어지고 있는 것으로 추정된다.

지금 같은 상태가 지속하면 노후소득보장체계에서 개인연금의 역할은 크게 제약될 수밖에 없다. 개인연금의 추락은 경제침체와 실업률 증가와 같은 외생적 영향 이외에 정부정책적 차원에서의 소극적 대응이 큰 원인으로 지적될 수 있다.

게다가 현재의 개인연금, 즉 연금저축은 저소득계층의 노후소득보장 기능보다 중고소득계층의 저축수단으로 활용되는 성격이 강하다. 저소득층은 다수가 해약하여 가입률이 낮는데 초기에 가입했던 중고소득층은 해약하지 않고 고수익 상품인 초기 개인연

248) 이하의 기술은 IV장에서 서술한 개인연금의 문제점 부분과 일부내용이 중복되고 있다.

금에 지속적으로 가입되어 있다. 이들이 노후에 개인연금을 수급할 때 지급소득에는 거의 세금이 부과되지 않을 것이다.

첫째, 개인연금에 대한 소비자들의 만족도를 높일 수 있도록 상품 매력도를 높인다. 설문조사에 의하면 불만도가 높다. 세대별 가입률은 1996년의 39.2%를 정점으로 계속 하락하여 2001년에는 25.6%를 기록하였으며 지금은 그 이하 수준으로 떨어졌을 것으로 전망된다. 신규 가입률은 1994년의 38.5%를 정점으로 2001년에는 1.6%까지 떨어졌다. 지금은 주위에서 신규 가입하는 이들을 찾아보기조차 힘들다. 금융기관 관계자도 소비자들에게 신 개인연금인 연금저축 상품을 권유조차 하지 않는 경향이 있다. 갈 데까지 갔는데도 당국에서는 문제의 심각성을 인식하거나 특별한 관심을 기울이는 흔적은 찾아보기 어렵다. 당국은 2002년 이후 관련 통계조차 공표하지 않고 있다.

기존가입자의 해약률을 낮추고 신규 가입률을 높이며 저금리 기조에 따른 낮은 수익률(예정이율 등) 하에서 연금저축의 수익률이 보장될 수 있도록 세제유인을 포함한 현행 유인조치를 원점에서 재검토, 강화할 수 있는 조치부터 실행해야 할 것이다.

게다가 지금 수년째 공적연금(국민연금)의 급여를 줄이려는 정부차원의 노력이 계속되고 있는데, 이로 인한 노후소득보장 체계의 약화를 보완해야 할 위치에 있는 사적연금(개인연금) 부문에서 ‘정책방치’가 수년째 지속하고 있다는 것은 우려할 수준이라고 할 것이다.

퇴직연금제 도입을 통한 기업연금 도입 노력이 일부에서 진행된 것은 사실이지만 이는 기존의 퇴직금 제도를 전환하는 데 주된 목적이 있었다. 또 수급자에게 퇴직연금 전환에 따른 추가적 혜택은 제한적이지만 개인연금의 방치에 따른 가입률 저하는 곧바로 노후소득보장 수준 약화로 이어진다. 이때의 부정적 파급효과가

퇴직연금제 도입을 통한 추가적 혜택보다 클 수도 있다.

둘째, 세제유인을 대폭 강화한다. 신 개인연금과 경합하는 상품인 보험사나 은행의 상품에 비해 신 개인연금이 허용받는 세제상 우대폭이 별로 없거나 오히려 작다(<표 4-6> 참조). 생명보험사의 일반 연금상품 역시 10년 이상 가입 시 보험차익이 비과세되고 금융소득종합과세 대상에서 제외되어 개인연금보다 매력이 결코 작지 않다. 1994년 도입 이후 지속되던 큰 세제혜택이 2001년에 도입된 신 개인연금에서 크게 축소되면서 개인연금의 매력이 약화되고 말았다. 현행 세제유인은 소득세 납부기일을 보험 가입기간만큼 늦춰 주는 것에 불과한데 요즘의 저금리 시대에는 별다른 이점이 될 수 없다. 납부해야 할 세금의 이자분 만큼 부담을 줄여주기 때문에 혜택이 크지 않고 오히려 연금수급 시 보험차익을 완전비과세해 주는 일반 저축성 연금상품의 세제혜택이 더 크게 나타날 수도 있다. 게다가 가입대상에서 거의 배제되어 있는 저소득층의 가입을 촉진하기 위해서는 지금의 세제유인을 원점에서부터 재검토해야 한다. 저금리체계 하에서 납부해야 할 세금을 미뤄주거나 받지 않는 수준에서 탈피하여 일정 부분의 추가금리를 허용하는 파격적인 조치를 포함한 검토가 필요할 것이다.

또 하나는 세제지원 원칙이 잘못 적용되고 있다. 사람들은 특별한 선호구조를 지닌 자가 아니라면 노후보다 향후 수년, 십년 후를 더 걱정하여 생계자금 마련과 재산형성 저축을 우선시 한다. 따라서 세제지원폭이 동일한 수준이라면 노후대비 저축보다 생계자금 마련과 재산형성저축에 많은 자금을 배분한다.

이 같은 상황에서 노후대비저축을 장려하려면 세제우대 혜택이 근로기 자금마련 저축보다 커야 하는데 현재의 연금저축에 허용되는 세제우대는 근로자목돈마련저축인 장기주택마련저축보다 약하다. 예금금리가 높고 만기 때 이자소득세(16.5%)가 비과세되

며 매년 300만원까지 소득공제가 허용되고 있어서 세금납부가 뒤로 미뤄지는 것에 불과한 개인연금보다 월등히 유리하다.

셋째, 문제가 심각함에도 당국이 이를 방치하는 원인을 밝혀 그같은 방치가 가능하게 된 구조적 문제점을 찾아내 이것부터 개선하자. 국민연금 개혁 등으로 소비자 다수의 노후소득보장이 악화될 전망이다. 그런데 이를 보완할 위치에 있는 사적연금을 관리하는 당국자가 해당 업무를 방치하고도 별다른 문제점을 느끼지 못하고 있는 듯하다. 이러한 현상이 어디에서 기인하는 것인지, 관료구조의 경직성 때문인지 모호한 업무분장 때문인지, 일선의 문제점이 당국자에게 전달되지 않는 것인지 등 그 원인 구조를 파헤쳐 시장자유화와 금융규제완화의 흐름과 관계가 없는지 등에 대해 근원적으로 재검토해 보자.

재정부 금융정책국 보험제도과, 금감위 보험감독과, 금감원 자산운용감독국(보험금융감독실), 보험개발원, 재정부 세제실, 청와대, 국무조정실 등 퇴직자의 노후소득보장 체제 확립에 책임 있는 당국이 지금의 개인연금, 즉 연금저축이 안고 있는 문제를 방치하고도 문제의식을 느끼지 못하고 있는 상황이 지속되어선 곤란하다.

넷째, 생명보험사, 은행 등 일부 수탁기관이 정보공시를 게을리하거나 부실하게 하는 등 고객무시적 행동을 보이는 것은 개선되어야 한다. 생명보험사와 생명보험협회는 구 개인연금 상품들의 운용현황을 포함한 관련 정보를 일반에게 공시하지 않고 있다.

공시의무에 관한 관계 규정을 들먹이면서 공시가 2001년 이후 판매한 상품에 한정되는 것으로 해석, 수조원의 자금이 운용되고 있을 구 개인연금 특별계정에 대한 정보를 공시하지 않는 것은 고객무시 내지는 직무유기라고 할 것이다. 게다가 이들 보험사들은 가입자들에게 자사(自社)에 불리하다면서 구 개인연금을 해약하도록 간접적인 홍보까지 하고 있다. 이로 인해 생명보험사의 구

개인연금 책임준비금은 줄어들 가능성마저 배제하기 힘들다.

아쉬운 것은 자금운용규모가 작은 손해보험협회, 자산운용협회 등은 관련 정보를 공시하고 있다. 규모가 큰 은행 역시 개인연금 신탁의 전체 수준에 대해서만 정보를 공시할 뿐 세부적인 운용현황 등 구체적 정보를 공시하지 않고 있다.

다섯째, 가입자의 라이프사이클 수요를 반영하여 상품을 구성해야 할 것이다. 연금저축 상품은 각 금융기관의 특성을 살린 독점적 경쟁 Monopolistic Competition 성격이 없지 않은데 현 상품들은 가입자가 생애자금을 합리적으로 운용하는데, 제대로 도움을 주지 못하고 있다. 가입자들은 자신의 생애 특성에 합당한 연금상품을 구입하기 위해서 각 기관 판매상품을 일일이 체크해야 하는데 이는 현실적이지 못하다. 연금저축이 기존의 저축상품과 보험상품을 상당부분 대체할 수 있도록 설계되었기 때문에 가입자들은 연금저축을 노후생계보장만이 아닌 근로자소요자금 마련으로 이어질 수 있는 상품 중에서 구입해야 한다.

연금저축이라고 해도 상품별로 성격이 다르므로 가입 시 연령, 경제상태, 가족구성 등을 고려해 상품을 선택하고 상황과 연령이 바뀌면서 상품수요가 변할 수 있는데 지금은 이 같은 수요변화에 대응하기 힘들다. 30대에는 보장성이 담보된 개인연금보험, 40대에는 내집마련 목돈위한 은행개인연금저축, 50대에는 노후대비 개인연금신탁이나 종신연금 중심의 상품, 또 충분한 부를 축적한 가구주라면 상속을 위한 연금상품 쪽으로 기존 저축 안에서 이동할 수 있도록 상품을 설계, 판매해야 할 것이다.

(2) 퇴직연금 개혁안

2004년 말에 통과된 근로자퇴직급여보장법에는 퇴직연금기금의 운용방법, 수탁자책임 및 감독체계 등과 관련된 세부적이고

구체적인 내용이 규정되어 있지 않았고, 2005년중에 시행령 및 시행규칙이 제정되어 12월부터 시행되고 있다. 당초의 예상과 달리 시행령과 시행규칙은 퇴직연금을 설정한 사용자의 책무와 감독, 퇴직연금사업자의 책무와 감독, 정부의 책무, 확정급여형 퇴직연금의 수급권 확보, 연금기금의 재정건전성 유지 및 급여보장을 위한 규제감독 등 개별적인 사안에 대해 상세하게 규정하지 않고 있다. 따라서 시행 이후 부각되는 문제에 대응해 나가는 형태로 법제를 보완해나갈 것으로 전망된다. 현행 법제의 시행시 예상되는 각종 문제점에 대해서는 김인재(2005)가 상세하다. 이하에서는 시행중인 퇴직연금제도 개선의 기본방향을 모색해 본다.

첫째, 현행 퇴직연금의 유인을 강화한 다음 대기업부터 가입을 단계적으로 강제화하는 방안을 검토하자. 임의선택, 약한 세제유인, 불확실한 지급보장과 수급액, 제한없는 퇴직일시금 지급 등의 문제점을 해결하지 않으면 퇴직연금의 조기 보급확대를 기대하기 힘들다. 현 상태에서는 퇴직연금제로의 전환 유인이 없거나 약하다.

OECD 주요국 중 퇴직금제를 운영하는 나라가 우리와 일본밖에 없다는 사실을 감안하면 이번에 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하는 작업이 얼마나 중요한 시대적 작업인지 알 수 있다. 우리의 퇴직금 적용률이 최대 48%(5인 이상 기업 상용근로자 기준)에 불과하다는 점을 감안하면 퇴직연금 전환작업과 더불어 적용률 확대작업이 시급하다. 퇴직연금을 퇴직금 이상의 강제력을 지닌 준강제가입 방식으로 법제화하는 문제를 적극 검토해야 할 것이다.

둘째, 연금지급보장장치를 마련하여 일부 대형 노조단체의 도입 반대 논리를 극복해야 한다. 이들 노조는 퇴직금누진제 시행 곤란, 퇴직금 관련 단체협약 등 노사 간 협상여지 축소우려, 자본시장의 시장평균수익률보다 높은 임금상승률 등을 내세우며 퇴직연금 도입을 반대하고 있다. 앞의 두 가지는 시대착오적인 기득

권 수호차원의 주장이다. 세 번째 주장은 과거에 시장에서 나타난 현상에 입각한 주장이므로 부정하기 어렵지만 앞으로도 그렇게 될 것이라는 기대 하에 주장하는 것은 근거가 희박하다. 기업의 도산과 운영리스크 등으로 인한 지급불능사태를 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 임금채권보장기금의 발전적 확대개편이 하나의 대안이 될 수 있다.

셋째, 퇴직연금이 허용하는 소득공제를 통한 과세이연^{移延} 혜택은 규모가 작고 유인효과가 크지 않으므로 근본에서부터 재검토하자. 기존의 퇴직금과세에 비해 유리하다고 퇴직연금 전환을 기대해서는 안될 것이다. 과세이연 대신 대폭적인 조세감면을 허용하되 소득계층별로 차등적용하자.

넷째, 노조가 없고 교섭력이 약한 대다수 기업의 근로자들이 사용자가 선호하는 확정기여형(DC) 퇴직연금을 강요받는 사례가 발생하지 않도록 공적기관 등 제3자에 의한 모니터링 체계를 확립하자. 또 도입 초기에 기업의 자금부담과 근로자측의 강한 요구로 확정급여형 퇴직연금의 채택률이 높을지 모르지만 시간이 흐르면서 기업 측 의사가 강하게 반영되어 확정기여형 퇴직연금제가 확산될 수 있다.

이 점을 감안하여 확정기여형으로의 전환시, 운용실패에 따른 리스크부담을 근로자 개인이 고스란히 부담해야 하는 위험을 줄이는 방안을 모색하자. 가령 최저보증급여 등의 방안을 검토해보자. 또 영세사업장 근로자와 비정규직 근로자에 대해서는 개인 퇴직계좌(IRA) 제도를 적극 활용하고 업종별 혹은 산업별로 법인형의 퇴직연금 도입을 검토하자.

다섯째, 사용자가 연금사업자를 선정할 때 사용자 의무사항으로 제3자 선정을 규정하여 퇴직연금의 지배구조를 강화하자.²⁴⁹⁾

249) 임영재(2003) 외

제3자는 소유자 즉 연금수익권자인 근로자 및 출연채무자인 사용자
를 위해 행동하는 감시기관이다. 소유자와 연금사업자 사이에서
전문지식을 지녀 사무관리와 자산운용 등의 업무를 모니터링
할 수 있는 감시강치를 도입하자는 것이다.

여섯째, 퇴직연금 도입 초기에 연금급여 지급보증과 안정적 투
자라는 기본지침 하에 엄격하게 규제, 감독하여 퇴직연금 도입이
자본시장 육성과 연기금을 활용한 주식시장 활성화 수단으로 이
용되는 것을 막자.

선진국처럼 복잡한 제도를 설계하거나 과감한 규제완화 정책을
취하기보다 우리 금융시장의 환경과 근로자들의 수요변화를 고려
하면서 단계적으로 퇴직연금제를 확산, 정착시켜 나가자. 이 점을
고려하면 퇴직연금제 시행의 준강제화 작업 역시 시행대상을 구
분하여 단계적으로 실시해 나가야 할 것이다.

일곱째, 현행 퇴직연금이 사용주의 100% 기여를 전제로 한 법
정강제제도이므로 그 실효성을 높이면서 본격적인 노후소득보장
장치로 기능할 수 있도록 국민연금과 연계시키는 방안을 모색하
자. 해외에서는 네덜란드, 프랑스, 스웨덴 등의 사례가, 국내에서
는 방하남(2005, 2003)에 검토안이 제시되어 있다.

제Ⅷ장

개혁안 비교검토: 기존논의의 시사점

앞의 VI장에서는 국민연금과 공무원연금의 개혁방안에 대해 살펴보고, VII장에서는 개인연금과 퇴직연금(퇴직금 포함)의 개혁방향을 정리했다. 본 장에서는 그동안 우리의 연금개혁과 관련해 국내외에서 직간접적으로 제시된 대표적인 개혁안을 정리하고 우리의 개혁방안과 비교, 검토한다. 여기서 다루고 있는 개혁안은 1997년 이후 세 차례 구성되어 활동했던 국내 개선모임에서 제시된 논의결과 외에 세계은행이 1994년과 2005년의 두 차례에 걸쳐 제시한 글로벌 차원의 연금개혁방안, 그리고 2001년에 OECD가 우리를 대상으로 권고한 개혁안 등이다. 이들이 제시한 권고안을 핵심위주로 간략히 정리, 소개하고²⁵⁰⁾ 우리의 제안 및 한나라당의 국민연금개정법률안(2004) 등과의 연관을 찾아본다.

1. 국민연금제도개선기획단(1997년 6~11월)

보건복지부는 1997년 6월 ‘국민연금제도개선기획단’을 설치하여 6개월간 운영하였으며 활동종료 시 세 가지 안(<부표 1> 참조)을 내놓았다. 기획단 멤버 다수는 제2안을 가장 선호²⁵¹⁾했지만

250) 이하의 소개내용에 대한 좀더 상세한 설명은 한나라당 국민연금TF(2004, pp.47-60)에 나와 있다. 단 세계은행(2005)은 기술되지 않고 있다.

251) 2안을 지지한 이들이 내부적으로 가장 큰 이견을 보인 부분은 도시 자영업자의 소득비례연금 강제적용이었다. 상당수 단원이 이들에게는 기초연금만을 적용하고 소득비례연금은 임의 적용하자고 주장하였다. 논거는 소득과약이 힘들고 징수에 비용이 많이 드는 등 가입자관리가 어렵다는 것이었다. 기초연금과 소득비례연금의 2층구조 연금을 운영하는 선진국 중 자영업자의 소득비례연금을 강제 적용하는 나라는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴(1999년 이전 제도), 캐나다 등이다. 이들 나라는 자영업자수가 상대적으로 적고 부실 소득신고 문제가 크지 않은 나라들이다.

정부는 구조개혁을 동반하지 않는 제1안을 기본안으로 선택하여 개정법률안을 마련, 국회에 제출했고, 국회는 소득대체율을 60% (법안에는 55%)로 상향조정하는 등의 수정을 거쳐 통과시켰다. 그 결과 1998년에 발족 후 가장 규모가 큰 법개정을 단행할 수 있었다. 이때 행해진 개혁조치에도 불구하고 ‘저부담-고급여’ 구조는 근본적으로 시정되지 않았으며, 재정파탄 시점을 얼마간 늦추는 효과만이 기대될 뿐이었다.

주요 개혁사항은 소득대체율의 10% 포인트 인하, 수급개시연령의 단계적 인상(2013년부터 5년에 1세), 급여산식 개편을 통한 재분배 기능 약화,²⁵²⁾ 재정재계산에 의한 5년 단위 보험료를 조정, 최소가입기간 단축(15년에서 10년), 연금분할제에 의한 여성 수급권 강화, 국민연금기금운용위원회 위원의 과반수를 가입자대표로 구성하고 위원장을 국무총리로 승격시키는 것 등이었다. 개혁안에 포함되었던 도시지역 자영자 적용확대는 우여곡절 끝에 1999년 4월부터 시행되었다.²⁵³⁾

주목할 점은 이때 ‘기초연금’ 구상이 공식석상에서 본격 검토되기 시작했다는 사실이다. 당시 논의된 기초연금은 자영자를 포함한 전 가입자를 대상으로 1인1연금 형태로 운영하여 소득대체율 10%(부부합산 시 20%)의 급여를 보장하며, 보험료는 직장가입자에게는 정률, 자영업자에게는 정액으로 부과하되 9년 균형부과방

252) 자영자 소득과약 문제가 해결되지 못하는 점을 감안하여 급여산출식에서 A(정액부분) : B(소득비례부분)의 비중을 4 : 3에서 1 : 1로 바꾸었다.

253) 이때의 제도적용 확대는 당시 여당인 새천년민주당이 여론의 강한 반대를 의식하여 제도 시행을 미루기로 내부적으로 결정했음에도 불구하고 당시 실세총리로 불리던 김종필 계보인 김모임 복지부 장관에게 힘을 실어주기 위해 밀어붙여 시행되었다. 이때의 적용확대에 따른 무리한 지역가입자 관리(소득추정, 보험료 부과 등)가 2004년 5월 이후 발생한 국민적 차원의 국민연금반대운동의 직접적 원인이 되었다.

식(보험료산출 기준연도 전후 4년간의 급여지출을 감안한 평균보험료 산출방식)이 제시되었다(보험료 0.4~6%). 또 제도발족 시 나이가 많아 제도에 가입할 수 없었던 노인에게 ‘무기여 경로연금’을 지급하고 재원의 일부를 재정이 부담케 하였다.

한나라당의 국민연금법 개정안(2004년 12월)에 포함된 기초연금이 전액 조세로 재원을 조달하고 소득대체율이 20%(부부합산 시 40%)인 점을 고려하면 양자는 같은 이름과 달리 실제 내용은 크게 다른 제도라고 할 수 있다.

2. 공·사연금제도개선실무위원회(1998년 12월~2000년 10월)

세계은행World Bank은 IMF 경제위기 시 긴급자금을 제공해 주면서 몇 가지 조건을 붙였는데 그중 하나가 공적연금과 사적연금의 개선방안 마련이었다. 보건복지부 주관으로 1998년 12월 ‘공·사연금제도개선실무위원회’가 구성되어 공·사연금 전반에 대한 논의 끝에 네 가지 안을 제시하였다(<부표 2> 참조).

주목할 점은 제3안에 제시된 ‘상생연금’(즉 기초연금) 구상으로 1인1연금, 소요재원의 보험료(3%) 의존 등 기본구조가 국민연금 제도개선기획단의 제2안과 흡사하지만 자영자에게 소득비례연금을 강제적용하지 않는 점에서 크게 다르다. 이 점에서 ‘기초연금의 소요재원 전액을 조세로 조달한다’는 한나라당의 개정법률안은 국내 전문가들의 보편적 인식과 크게 괴리된 내용을 담고 있다.

이때 제시된 개선안은 이후 시행된 공무원연금법과 국민연금법 개정 시 거의 반영되지 않았고,²⁵⁴⁾ 한나라당의 기초연금제 국민연

254) 동 위원회가 가동한 시기에 추진된 수십 년 만의 공무원연금법 대개정

금법 개정법률안(2004년 12월)에도 반영되지 않았다. 이렇게 된 배경에는 여러 가지 사정이 있겠지만 유력한 이유의 하나로 정부가 필요에 의해 자발적으로 조직을 만들어 착수한 개혁작업이 아니었다는 사실을 들 수 있을 것이다.

3. 국민연금발전위원회(2002년 3월 ~ 2003년 2월)

1998년의 국민연금법 개정으로 도입된 재정재계산 제도에 따라 2003년은 이를 최초로 시행하는 연도였다. 보건복지부는 2002년 3월에 장관 지문기구로 국민연금발전위원회를 설치하고 2003년 2월까지 작업을 수행하였다. 위원회는 20명의 위원으로 구성되었으며 산하에 제도발전전문위원회와 재정분석전문위원회를 두어 재정안정화방안, 표준소득월액 등급체계 개선 등 26개 과제를 수행했다. 위원회는 국민연금법 개정과 관련한 핵심적 사안으로 재정안정화를 위한 소득대체율(필요보험료율)에 대한 세 가지 안, 즉 60%(19.85%), 50%(15.85%), 40%(11.85%)를 제시하였다. 추계 기간은 2070년까지로 했으며 이때에 기금적립률이 2배가 되도록 가정하였다.

정부는 2003년 10월 말의 개정법률 안에서 50%(15.85%)를 채택, 소득대체율을 지금의 60%에서 2008년에 50%로 낮추되 2005

(2000년) 시 행정자치부가 주관이 되어 전문가 수 명과 함께 작업하여 개정 법률안 초안을 작성하고 이후 공청회와 국회심의 등을 거치면서 약간 수정 후 개정법률안을 확정하여 통과시켰다. 또 노동부는 동 위원회가 가동하는 동안에 퇴직연금 도입을 목표로 별도의 태스크포스팀을 운영한 바 있다. 결국 국내에 공적연금 개혁과 관련한 총지휘부가 없다는 얘기다. 배준호(2000)는 동 위원회의 비생산적인 활동을 근거로 연금관리부처 통합이 시급하다고 주장하고 있다.

년부터 2007년까지는 55%를 적용하고, 보험료율은 9%에서 2010년부터 5년마다 1.38%씩 올려 2030년에 15.90%까지 올리는 안을 내놓았다. 그러나 법안 제출 후 만 2년이 경과하고 있지만 한나라당 등 야당의 반대로 국회 상임위 심의단계에 머물러 있다.

상황이 이러하자 유시민 의원 등이 중심이 된 여당의원 19명은 2004년 10월에 보험료율 인상 없이 소득대체율만을 정부안대로 인하하고 2008년의 재정재계산 시점에서 기초연금 도입안을 포함한 본격적인 개혁방향을 논의하자는 또다른 개정법률안을 국회에 내놓고 야당과 타협을 시도했지만 ‘근본적인 재정안정화책’이 아닌 미봉책이라는 이유로 거부되어 심의가 진전되지 않고 있다. 2005년 10월, 국회내에 국민연금특별위원회가 구성되어 2006년 2월까지 임시국회에 제출할 개정법률안 마련을 목표로 한시적으로 가동되고 있다.

4. 세계은행 권고1(1994년, 한국에 국한된 제안 아님)

1994년 세계은행은 노인 증가에 따른 경제위기를 경고하면서 연금개혁 방안을 담은 보고서²⁵⁵⁾를 출간하였다. 이 보고서에서 선진국과 개발도상국에 두루 적용가능한 이상적인 연금체계 재구축안으로 3기둥방식^{3Pillar system}을 제시하였다(<부표 3> 참조). 당시 많은 나라가 사회연대^{social solidarity}에 입각하여 부과방식 중심의 공적연금을 운영해 오다 기여와 급여의 연계가 약화된 결과 제도의 지속성에 대한 신뢰가 낮아지고 있었다. 비용부담 증대를 우려하는 사용자와 기득권을 수호하려는 노조에 의해 노동수요시장

255) World Bank(1994)

이 왜곡되며 비정규직 근로자와 자영자 등 비공식부문 Informal Sector이 확대되는 가운데 저성장률, 저출산률 등과 맞물려 연금재정 위기가 가속화하고 수급자 간 불공평성이 확대되고 있었다.

이 문제에 대처하기 위해 세계은행은 사적연금까지를 포괄해서 다기등방식을 대안으로 제시했는데, 기본시각은 기업연금과 개인 연금을 활용한 금융시장 기능을 강조하여 국가역할을 상대적으로 중시해 온 기존 사회복지적 시각과 차별화되었다.

세계은행은 보고서에서 적립방식 Funded System이든 부과방식 Pay-As-You-Go system이든 공적연금 하나에 의존하는 연금체계에서는 현세대가 많은 급여를 챙겨 미래세대에 부담을 전가하는 경향이 있다는 점에서 제도의 지속가능성이 문제시된다고 지적했다. 이 같은 문제의식 하에 비교적 잘 운영되고 있는 네덜란드의 기업연금(강제가입, 1949년), 스웨덴의 기업연금(강제가입, 1960년), 칠레의 민영화된 공적연금²⁵⁶⁾(PSA, 1981년), 호주의 기업연금(강

256) 칠레의 사회보장제도는 1924년 설립되었는데 1970년대 말 재정위기에 봉착하자 1981년 5월, 칠레 정부는 시카고학파의 주장을 받아들여 세계 최초로 공적연금의 민영화에 착수했다. 그 해 5월 1일에 강제가입(자영업자는 임의)의 개인저축계좌(Personal Savings Account: PSA) 방식을 도입, 적립금을 기금관리회사(AFP)를 통해 시장에서 자유롭게 운용, 노후소득재원으로 활동하게 했다. 1994년에는 기존 확정급여형(DB) 공적연금을 민영 확정기여형(DC) 연금으로 완전대체하였다. 이후 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994), 멕시코(1997), 볼리비아, 우루과이, 엘살바도르, 니카라과 등 8개국이 도입하였고 에콰도르, 도미니카공화국 등이 준비 중이며 동국의 헝가리, 카자흐스탄, 라트비아, 폴란드가 도입을 결정하였고 크로아티아, 에스토니아, 마케도니아, 루마니아, 우크라이나 등이 준비 중이다(Holzmann and Palacios, 2001). 연금 기금은 2001년에 356억 달러로 늘어나 GDP의 55% 규모를 보이고 있는데 2005년에는 70% 수준까지 성장할 것으로 추정되며 2010년에는 110% 수준이 예상되고 있다. 시장에서 충분한 연금 급여를 보장받지 못하는 수급자에게는 재정으로 최저보장연금을 지급한다. 문제점의 하나는 실제보험료 납부비율이 낮아(1998년, 43.9%) 미수급자 대량발생이

제가입, 1993년)을 벤치마킹하여 새로운 연금모형을 제시했다. ① 조세에 의존하는 부과방식의 기초연금을 도입하되 비중은 낮게(강제저축의 20~30%) ② 강제적용 소득비례연금(사적연금)의 비중은 높게(강제저축의 70~80%) ③ 임의적용의 기업연금과 개인 연금의 도입이 그것이다.

기본틀은 공적연금의 부분(혹은 전면) 민영화Privatization, 확정급여형(DB)에서 확정기여형(DC)으로 전환, 기금의 사전적립Pre-funding, 투자대상 다변화Diversification 등이다. 이 제안은 공적연금의 민영화 등 시장기능을 필요이상으로 강조하는 ‘시장중시 연금 개혁안’이라는 비판을 받아 이후의 주요국 연금개혁에서 채택되는 사례가 많지 않았다. 이후 2005년, 부시 미국 대통령의 제안에 포함된 개인계정제 개혁안이 이때의 제안을 원용하고 있다. 우리나라에서도 국민의 정부(1998년 발족), 참여정부(2003년 발족)로 이어지는 분배중시 정권 하의 연금개혁 논의에서 정책으로 채택되지 못했다.

5. OECD 권고(2001년²⁵⁷⁾)

OECD는 2001년의 한국경제회의 등을 거쳐 국민연금 중심으로 기초연금을 깔고 이를 토대로 다기둥 소득보장 체계를 구축, 지속가능한 연금체계 확립방안을 제시했다. 지금의 공적연금 급여체계를 유지하면 연금 관련 공공지출 증가율이 OECD 국가 중 가장 높고 공적연금 보험료부담금에 법정퇴직금 포함시 머지않아

우려되는 점이다. 이유로는 낮은 자영업자 가입률, 자발적 기여 유인 부족, 최저보증연금 도입에 따른 도덕적 해이 등이 지적된다.

257) 윤석명(2001)

인건비 중 연금관련 비용이 25%를 초과할 것으로 전망하였다. 그 결과 기업의 노동수요가 억제되면서 실업이 늘고 잠재경제성장률이 낮아지며 후세대 부담이 과다해질 우려가 있다고 경고했다.

대안으로 3기둥방식(<부표 4> 참조)을 제안하고 있다. 첫째 기둥pillar은 전 국민 강제적용 공적연금이다. 2층tier으로 구성되어 1층은 조세로 조달하는 기초연금으로 소득대체율이 20%이다. 2층은 확정급여형 소득비례연금으로 적정 소득대체율이 20%이기 때문에 합계 소득대체율 40%가 목표다. 둘째 기둥은 퇴직금을 전환한 강제가입 확정기여형 기업연금으로 기업연금 간 이동을 허용하고 자영자에게도 소득비례 기업연금에의 임의가입을 허용한다. 셋째 기둥은 임의가입 개인연금으로 기존 개인연금보다 활성화해 실질적인 노후소득보장에 기여할 수 있도록 범정부 차원에서 정책적으로 지원한다.

김용하(2003, 국민연금발전위원회)의 기초연금 제안이 이와 유사하고 한나라당 개정법률안(2004년 12월)은 자영자에게 소득비례 연금을 강제적용(김용하는 자영자 제외)한다는 점에서 OECD 제안에 가장 가깝다. 하지만 OECD 제안은 우리가 지금 경험하고 있는 빠른 출산율 저하와 인구의 고령화, 잠재성장력 저하를 충분히 고려하지 않은 정부재정 의존형 노후복지 해결방안이라는 점에서 수용성에 일정한 한계점을 지니고 있다고 할 수 있다.

6. 세계은행 권고2(2005년, 한국에 국한된 제안 아님)

세계은행은 1994년의 보고서(『고령기 위기 회피』)에 이어 2005년 8월 두 번째 연금개혁 보고서(『21세기 노인소득지원』)를 출간하였다. 세계은행은 1984년부터 20년간 개발도상국을 중심으로

68개국에 204회에 걸친 자금지원을 통해 연금제도 정비와 개혁을 추진해 왔다. 동 은행은 함께 연금제도 개혁을 추진했던 국가들의 사례를 통해 많은 것을 배울 수 있었다. 이 경험을 두 차례의 보고서를 통해 소개하고 있는데 보고서에 강조된 시점視点은 초기의 연금제도가 주로 한 직장에서 오래 근무하고 은퇴기간이 짧은 근로자 중심으로 제도가 설계되었지만 취업패턴이 바뀌고 장수화가 진전하면서 더 이상 연금제도로 기능하지 못하고 있다는 점이다. 1994년의 보고서는 공적연금으로서의 기초연금과 강제가입의 기업연금(사적연금)에 무게중심을 둔 개혁안을 담고 있는데, 2005년의 보고서는 11년 전과 달리 나라별 사정을 반영한 적절한 연금제도 개혁을 권고하면서 보고서 제안사항을 연금제도 개혁의 ‘청사진blueprint’이 아닌 ‘벤치마크benchmark’로 사용해 달라고 주문한다.

이번 보고서 내용은 주요국 연금전문가(특히 경제학자)들의 다수의견을 반영해 정리한 것이라고 할 수 있다. 나라마다 제각각 사정이 다른데 일률적인 모범답안처럼 제시한 1994년의 권고안이 결국 별반 성과를 보지 못하고 있는 점을 반성하면서 정책 목표 그룹을 ‘빈곤계층’, ‘비공식부문(비정규직 근로자, 영세자영자 등)’, ‘공식부문(정규직근로자 등, 전문직, 일정규모 이상 자영자 등)’으로 구분하여 접근함으로써 구분없이 접근했던 1994년 방식에 문제가 있었음을 간접적으로 시인하고 있다. 1994년의 3기동방식에서 5기동 방식으로 늘어난 내용은 <표 5-2>를 참조하자.

공식부문에는 1994년의 제안이 거의 그대로 적용된다. 다른 점은 첫째 기동의 조세방식 기초연금을 보험료 방식(일정부분 기금 보유) 공적연금으로 바꾼 것이다. 우리의 국민연금에 유사하지만 소득대체율은 다소 낮은 수준을 상정하고 있다. 둘째 기동을 강제가입의 기업(혹은 개인)연금(DB 혹은 DC)으로 구성하는 것과

셋째 기둥의 임의가입 기업(혹은 개인)연금 체계는 1994년과 거의 같다. 아울러 중요도는 낮지만 필요 시 이 부문 취약 노인을 대상으로 한 의료, 주택, 금융서비스 지원과 가족 내 부양 지원 프로그램을 고려하고(넷째 기둥), 사회부조 차원의 기초연금(Basic Pension, Social Pension) 지급을 고려하자고 한다(영순위 기둥).

이번에 새로 구분된 빈곤층 그룹에는 사회부조 차원의 기초연금 지급과 의료, 주택, 금융서비스 지원과 가족 내 부양 지원 프로그램을 우선적으로 시행하고 필요시 임의가입의 개인연금 권장이 바람직할 것이라고 제안한다. 역시 새로 구분된 비공식부문 그룹에는 임의가입 기업(혹은 개인)연금 적용과 의료, 주택, 금융서비스 지원 및 가족 내 부양 지원 프로그램을 우선적으로 고려하고 필요 시 사회부조 차원의 기초연금 지급을 고려하자고 제안한다(영순위 기둥).

보고서는 각국은 연금체계를 재구축할 때 다기둥 체계를 염두에 두어 자국에 맞는 기둥을 조합해서 운용함으로써 후생을 증대시키되 제도정비 및 개혁 시의 1차 목표로 국민 모두에게 노령기 절대빈곤 수준을 벗어날 수 있는 수준의 급여를 제공하고, 개인과 사회의 재원부담 한계를 고려하며 합리적 가정 하에 장기적으로 지속가능하고, 경제나 정치, 인구 측면의 충격을 견뎌낼 강건성(强健性)을 지닌 제도를 추구해야 한다고 강조한다. 아울러 노동시장과 거시경제의 안정, 저축증대를 통한 금융시장 발전이 2차 목표로 고려되어야 할 것이라고 지적한다.²⁵⁸⁾

258) 연금개혁 평가기준으로 네 가지를 들고 있다. ① 개혁프로그램이 이상의 목표를 추구하고 있는가 ② 거시경제와 금융여건을 고려한 개혁프로그램인가 ③ 사회구조가 신 연금제도를 효율적으로 운영할 수 있는가 ④ 적립형연금을 일정 리스크안에서 운영할 수 있는 법제 등 관련 여건이 갖추어져 있는가. 한편 개혁과정 평가기준으로 ① 정부의 장기에 걸친 신뢰감있는 관여

구체적인 개혁방안 다섯 가지를 제시한다.

① 보험료율, 수급개시연령, 소득대체율 등 주요 파라메타만을 바꾸는 개혁 ② 급여산정방식만 바꾸는 명목DC 제도로 개혁 ③ 시장중시형 완전 적립방식(DB, DC)으로의 개혁 ④ 정부주도형 사전적립방식(DB, DC)으로의 개혁 ⑤ 급여구조, 관리운영, 재원 조달을 다양화한 대기등 방식으로의 개혁이 그것이다. 세계은행은 ⑤번 방식을 선호하며 구체적으로는 영순위 기동에 첫째, 둘째, 셋째 기동을 덧붙인 것으로 첫째 기등에서 명목DC로의 개혁 여부는 중요하지 않다고 보았다.

7. 기존 제안과 우리의 제안 비교

국민연금과 공무원연금의 개혁과 관련하여 우리가 제시한 방안은 이전 연구에서는 찾아보기 힘들다(<그림 6-1>, <표 6-2>, <표 6-3> 참조). 공·사연금제도개선실무위원회(2000)의 제2안인 국민연금을 중심으로 한 개혁안이 유사하지만 소득대체율 40%(제2안은 45%), 보험료율 12%(15%), 신규공무원에게 국민연금을 적용하고 기존 공무원은 공무원연금을 그대로 적용하되 급여산식을 20년에 걸쳐 단계적으로 조정, 국민연금에 준하는 수준으로 급여를 낮추는 점(모든 공무원에게 개정안 적용), 공무원 직역연금으로 소득비례형 퇴직연금(NDC연금) 도입을 고려하는 점 등에서 차이가 난다.

한편 우리는 다양한 크레딧제도 도입을 통해 인정가입기간을 허용하고 근로기에 취업노력 등 자조노력을 보인 가입자에게 재

② 리더십 ③ 제도구축과 실행능력을 들고 있다.

정을 중점지원하는 등 국민연금 지원에 필요한 재원은 조기에 재정에서 투입, 가입자들의 소득대체율을 높여야 한다고 지적한다.

이는 기존 연구가 자조노력과 무관하게 모든 국민에게 기초연금²⁵⁹⁾(혹은 상생연금)을 지급하며 그 재원을 전액 조세(혹은 보험료)로 조달하자는 주장과 배치된다. 우리의 제안은 장기적으로 연금급여지출의 25% 상당액(공무원연금과 군인연금 지원액 전용시 신규재정소요는 연금 급여지출의 16~17%)을 재정으로 지원하자는 것으로 동 60% 상당액을 재정으로 지원해야 하는 기초연금제보다 재정 부담이 월등히 낮다.

우리는 국민연금의 소득대체율을 장기적으로 40% 수준으로까지 인하하되 인구구조변화에 따른 수급자수, 가입자수 변동 등을 고려하여 신축적으로 대응하며 보험료율 인상도 최소화함으로써 암묵적으로 국민연금의 기초연금^{Basic Pension}화를 시사하고 있다. 이는 사각지대 해소를 이유로 개정법률안 형태로 제시된 한나라당의 기초연금 구상(OECD 제안사항이기도 함)과 연금을 보는 기본시각은 물론 소득분배와 경제효율에 미치는 파급효과 면에서 차이점을 지닌다.

기본시각에서 우리가 국민연금이 나아가야 할 길을 “일정수준의 정부 재정지원과 제도적 지원하에 가입자 스스로가 자신의 기초적 노후소득을 확보하도록 하는 정책수단”으로 이해하는 데 비해 한나라당의 기초연금 구상은 “보험료 미·채납자, 납부예외자, 국민연금에 참여하지 않는 상당수 도시자영자에게 정부가 온정주의적 차원에서 조세를 재원으로 (기초)연금을 나눠 주어 전 국민의 기초적 노후소득을 보장하려는 정책수단”으로 이해하고 있다.

간단히 말하면 국민들로 하여금 자신의 노후에 필요한 최소한

259) OECD 국가의 기초연금 현황에 대해서는 석재은(2004)이 상세하다.

의 소득별이를 “스스로 돕도록 하느냐, 나라의 처분만 쳐다보도록 하느냐”는 점에서 기본적인 차이가 있다.

이어서 한나라당의 기초연금제 도입안²⁶⁰⁾이 소득분배와 경제효율에 미칠 부정적 파급효과를 간략히 정리해 보자.

- ① 불공평 확대-국민연금과 공무원연금 간의 불공평을 해소할 수 없고 맞벌이가구에서 불공평이 확대될 수 있다.
- ② 과다보장-소득계층별 실질 소득대체율이 달라 저소득층에는 ‘과다보장’, 고소득층은 ‘과소보장’이 생긴다. 2005년 1월 기준 1등급 가입자는 72.0%의 소득대체율이 보장되는 반면 45등급 가입자는 최대 8.5%의 소득대체율이 보장될 뿐이다.
- ③ 취업의욕 저하-노동기여와 급여의 연결고리가 차단되어 취업노력 등 가입자 자조self-assistance 유인이 약해지면서 저소득층과 중고령자의 노동공급이 억제될 수 있으며, 취업한 사실 및 소득신고 의무가 배제되면 중고령자 층의 탈세 증가가 우려된다.
- ④ 자본축적 저해-부과방식의 기초연금은 저축률을 낮추고 자본축적을 저해하여 경제성장률을 낮춰 후세대의 조세와 보험료 부담을 적정수준 이상으로 높일 수 있다.
- ⑤ 재정부담 급증-무기여의 기초연금 급여가 전 연금급여 지출의 60% 수준에 이르러 연금관련 정부재정 부담이 3,993억원(경로연금 2,126억원 제외 시 1,867억원, 공단관리운영비 지원 1,261억원, 농어민 보험료 지원 605억원, 2005년 기준) 수준에서 일거에 10조원 전후로 증가, 2004년도 국민연금 급여지출 10조 327억원에 필적한다.

세계은행의 권고안(2005, <표 5-2> 참조)과 OECD 국가의 공적연금체계 유형(<표 5-1> 참조)에서 암시되고 있듯이 빈곤층을

260) 상세한 내용은 윤건영외(2004) 참조. 본 보고서 각주 22에 간략히 정리되어 있다.

포함한 저소득층의 노후보장은 영순위 기둥Zero Pillar 영역으로 이를 반드시 연금으로 해결해야 할 이유는 없다.

영국은 저소득층 지원의 중심을 기존의 기초연금에서 최저소득 보증(1999년 4월)과 연금크레딧(2003년 10월) 등 공적부조 제도로 바꾸어 대응하고 있고, 스웨덴은 재정부담이 버거워진 기초연금을 폐지하고 최저보증연금으로 대체하였으며, 캐나다는 기초연금 지급대상을 사실상 일정소득 이하 저소득층으로 제약하고 있다.

일본에서는 보험료 미납부 전업주부예의 기초연금 지급과 역진적인 보험료가 1985년의 도입 이후 20년째 문제시되고 있다. 또 영국, 일본 및 덴마크 등은 기초연금 도입 시부터 소득비례연금을 자영업자에게 적용하지 않고 있다. 세계의 조류가 이리함에도 불구하고 소자녀화와 고령화 등 인구구조문제가 현안으로 대두된 21세기에 전 국민연금 가입자에게 개인별 기초연금을 지급하자고 주장하는 것은 시대착오적인 발상이 아닐 수 없다.

마지막으로 우리는 허술한 사적연금의 내실화와 관련, 우선 2005년 12월에 도입된 퇴직연금의 단계적 의무가입화와 퇴직연금 적립 시 사업주 부담분 외에 직장근로자의 추가기여를 일정수준 범위 내에서 강제하는 방안은 제시하고 있다.

저소득층의 개인연금 이용률이 저조하다는 점을 고려하여 이들 계층을 대상으로 저금리 하의 이자과세연기라는 미약한 세제유인 대신 이자소득비과세나 저축에 부負의 조세를 부과하는, 즉 저축 보조금을 지원하는 파격적 유인을 제시해 저소득층의 개인연금 가입을 촉진하는 방안도 제시하고 있다. 이러한 우리의 제안은 기존연구에서 이용계층에 대한 조사 분석 없이 ‘뽐정부 차원의 활성화정책이나 강력한 세제유인’을 운운하는 것보다 구체적이다.

제IX장

결론: 요약 및 정책제언

우리는 지금까지의 논의를 통해 2005년 11월 현재 우리나라의 공적연금과 사적연금의 좌표가 어디에 있으며 어느 방향으로 이행해 가야 할지에 대해 검토했다. 소자녀화와 고령화가 진행되는 가운데 머지않아 닥칠 ‘노후 30년 부양비 50%’ 시대에 국민연금과 공무원연금이 장기간 지속가능하고 공평하며 후세대와 미래의 경제에 부담을 주지 않는 제도로 존속하기 위해 어디를 어떻게 바꾸어야 할지에 대해 기술하였다.

이를 위해 노인층 소득보장의 현황을 구명하고 이를 토대로 공적연금과 사적연금의 현황과 문제점을 살펴본 후 우리가 제도개편 작업 시 유용하게 벤치마킹할 수 있는 스웨덴, 일본, 미국, 네덜란드 및 독일의 관련 제도와 이들 나라의 최근동향을 정리했다.

이상의 작업을 토대로 국민연금과 공무원연금의 개편방향과 구체적인 개선안을 모색하고 이를 보완하는 위치에 있는 사적연금, 즉 퇴직연금(2005년 12월 도입)과 개인연금의 개편방향에 대해 고찰했다.

이하에서는 여기서 제시된 개선안을 실천하기 위해 필요한 개혁대상, 절차와 작업내용을 우선순위에 입각해 기술한다.

급한 것은 공무원·군인 연금 개혁

금년은 국내에 연금제도가 도입된 지 45년이 되는 해이다. 군인연금과 공무원연금은 부양비(2004년 기준)로 보면 각각 성숙단계(39.5%)와 성숙과정(20.2%)에 있다. 그렇지만 재정측면에서는 두 연금 모두 사실상의 기금고갈²⁶¹⁾ 상태로 조세에 의한 예산지

261) 두 연금은 재정위기를 겪으면서 기존의 적립기금을 대부분 소진했지만 이

원으로 매년 수지를 꾸러 가고 있다. 두 연금 수급자(25만 9,000명)에게 지급하는 연금지출 6조 5,055억원 중 가입자(112만 7,000명)가 내는 기여금 2조 1,951억원과 적립금운용수익 2,747억원을 제외한 나머지 4조 357억원은 국가(지방자치단체 포함) 부담금이다. 즉 공무원연금과 군인연금의 전체 급여(퇴직일시금, 퇴직수당, 재해보상급여 포함) 지출의 62.0%를 국가가 지원하고 있다. 두 연금의 단년도 재정적자를 메우기 위해 국고에서 보전된 금액은 7,889억원(군인 6,147억원, 공무원연금 1,742억원)으로 전체 국가 지원금의 19.5%를 차지한다.

문제는 앞으로 수급자가 늘면서 보전재원의 규모와 비율이 빠르게 증가할 것인데 공무원연금법(2000년 개정)은 정부가 수입부족액을 전액 세금으로 메우도록 규정하고 있다는 사실이다.

두 연금에 비하면 국민연금은 가입자 기준으로 16배나 규모가 크지만 제도 발족 후 17년째 성장과정에 있기 때문에 재정상태가 양호하고 향후 재정이 악화되더라도 40여년 후 문제이므로 단계적으로 대처해 나가면 큰 탈없이 운영해 나갈 수 있다. 그런데도 개정을 서두르는 것은 국민연금이 수입부족 상태에 떨어질 때 세금으로 메워 준다는 규정이 없고 또 메워 주기에는 그 규모가 너무 크다는 불안감이 있기 때문일 것이다. 같은 공적연금이지만 정부보증 정도에 차이가 있으며 이는 정부가 예산으로 국민연금을 지원해 준 금액(1,916억원,²⁶² 2003년)이 공무원, 군인연금 합계 지원액의 5%에 불과하다는 사실에서 여실히 드러나 있다.

후 보험료 인상이나 예산지원으로 일정한 적립기금을 보유하고 있다. 2004년 말 기준으로 공무원연금 3조 3,218억원 군인연금 2,505억원
262) 구성내역은 국민연금공단 관리운영비(도시, 사업장) 지원 1,156억원, 동 운영비(농어촌) 361억원, 농어촌 보험료 지원 399억원이다. 국회 보건복지위원회(2004) p.261, p.265.

이상의 기술에서 알 수 있듯이 정작 급하게 개혁 작업에 나서야 할 공무원연금과 군인연금은 그대로 둔 채 수십 년 후 문제가 발생할 국민연금을 지금 당장 손봐야 한다고 수선 피우고 있는 것이 현실이다.²⁶³⁾ 정부·여당은 2003년 10월 말 국회에 제출한 국민연금법 개정안이 상임위마저 통과하지 못하는 것을 두고 “민생 법안을 통과시켜 주지 않는다”고 야당을 향해 불만을 터뜨렸다. 하지만 2004년 5월 이후 전개된 ‘연금대란’ 사태를 지켜본 다수의 국민들은 정부·여당의 개정법률안이 국민연금에 대한 불신뿐 아니라 공적연금 전반에 대한 불신을 해소할 수 있는 개혁법안이 아니라는 것을 알고 있다. 그래서 법 통과가 늦어져도 아무런 일 없다는 듯이 태연자약할 수 있다. 보건복지부, 공단 관계자 및 일부 전문가들만이 속 태우는지 모른다.

이 같은 주변상황 아래 우리는 국민연금과 공무원연금(특수지역연금의 대표로 거론, 이하 특수지역연금을 지칭)을 함께 개혁하는 안을 제시했다. 국민연금은 국회에 제시된 개혁안보다 ‘덜 내고 덜 받는’ 방식으로 개정하여 재정안정화와 제도의 지속가능성을 확보하고, 공무원연금도 급여구조를 바꾸어 국민연금과의 불공평을 단계적으로 해소하자는 것이다. 이 과정에서 기득권 침해를 최소화하여 기존가입자의 신 제도 수용가능성을 높였다는 점에서 기존 연구와 차별화된다. 공·사연금제도개선실무위원회(2000), 방하남 외(2003) 등에서 필자들은 공적·사적연금 개혁을 모색하고 있지만 제시된 내용은 기본구상과 간단한 개혁구도 수준에 머물

263) 지난 5년간의 개혁작업에서는 공무원연금 급여를 인상하고 국민연금 급여를 삭감하는 등 양자 간의 불공평성을 오히려 확대시키는 방향으로 진행되었다. 공무원연금은 2000년 12월 말의 법개정으로 급여수준이 인하되었지만, 2003년 2월의 연금법개정으로 연금이 최고 17.7% 인상되었다. 그런데 국민연금법 개정안은 보험료율을 올리고 급여를 깎으려 한다.

고 기존가입자의 수용을 이끌어 낼 수 있는 대안을 모색하지 않았다는 점 등에서 현실적합성이 떨어져 이들의 주장은 이후의 논의에서 공론화되지 못했고 실제 개혁으로도 이어지지 못했다.

우리 못지않게 공무원을 연금 면에서 우대하는 국가가 프랑스와 영국이다. 프랑스 공무원은 직업이 안정되고 근무시간은 짧으며 휴일도 많다. 봉급과 연금²⁶⁴⁾ 또한 높고 건강관리와 스포츠시설 이용 등 부가급여 지원혜택도 두툼하다. 퇴직연령도 빠른데다 강력한 노조 보호막으로 둘러싸여 ‘공무원천국’으로 불린다. 그래서 전 국민의 86%가 자녀들에게 공무원Fonctionnaire이 되길 바랄 정도이다.²⁶⁵⁾

이러한 프랑스에서 만액연금 수령 근속연수를 40년(2008년부터, 현행 37.5년, 이후 2012년 41년, 2020년 41.75년)으로 늘리는 개정법률안이 2003년 8월 통과되었다. 민간(40년)과 형평성을 맞추고 재정안정을 기하기 위함이다. 또 연금액 조정 시 물가상승률 이상의 슬라이드를 폐지하고 2008년부터 보너스도 보험료 산정에 포함시키는 등 공무원연금 재정안정화 작업에 열심이다.²⁶⁶⁾

264) 공무원은 퇴직 전 급여의 75~85% 상당의 연금을 받지만, 민간근로자는 퇴직 전 급여의 50% 정도를 수령한다. 이 밖에 퇴직공무원은 만액연금을 받으면서 민간기업에서 일할 수 있다.

265) *The Economist* 1999년 4월 29일자

266) 2003년 연금개혁법이 천명한 3대 원칙의 하나가 “어떤 연금제도에 속하더라도 노령연금에 관해 평등하게 취급받는다”는 것이다. 이는 부과방식 유지, 소득비례연금 유지와 함께 프랑스 연금정책의 근간으로 자리잡게 된다. 1993년 개혁은 일반제도만 대상이었지만 이 원칙으로 개혁사항이 공무원에도 적용되었다. 이 밖의 개정사항으로 고령자고용 촉진조치로 강제퇴직연령의 (65세(지금은 기본 60세) 상향조정, 조기퇴직수당에의 사업주 특별기여 도입, 재직노령연금 신설 등이 있고, 1층과 2층 연금액 합계액의 슬라이드제, 최저임금 85% 이상 보증, 55세 이상 가입자예의 수급액 정보제공 등이 있다. 일반제도 대상으로 연금산식변경에 의한 급여수준의 단계적 인하(약

또다른 천국을 즐기는 그룹이 영국공무원 등 공공부문 근로자이다.²⁶⁷⁾ 민간기업 고용주들이 종업원 후생에 소극적인 모습²⁶⁸⁾을 보이는 사이에 공공부문 근로자들의 우월적 지위가 두드러졌다. 직역연금과 개인연금의 총자산에서 공공부문 비중은 소득 비중의 두 배나 된다. 2002년 기준 공공부문은 소득의 17%와 고용의 18%를 차지하고 있는데 연금권은 36%나 된다.²⁶⁹⁾ 영국에서는 중앙공무원과 달리 지방공무원이 적립식 제도를 채택하고 있지만 300억 파운드²⁷⁰⁾의 적립금이 부족한 상태다. 중앙정부에서는 4,250억 파운드의 적립금 부족이 예상되고 있는데(2003년 기준)²⁷¹⁾ 한 회계전문기업 Watson Wyatt은 적립금 부족액이 실제로는

6%), 육아가산요건 완화와 사적연금으로 개인퇴직저축플랜이 도입되었다. 岩間大和子(2005), pp.123-124, Oka(2004)

267) 이하의 글은 *The Economist* 2004년 12월 9일, 2005년 2월 24일, 3월 23일, 4월 7일자에서 발췌한 내용이다.

268) 민간부문 고용주들은 대부분 DC형 연금으로 바꾸었거나 바꾸고 있고 신입사원에게는 개인보유기금을 만들어 기여금 적립 후 시장투자수익에서 급여가 지급되도록 하는 머니퍼처스플랜(Money Purchase Plan)으로 전환하고 있다.

269) 정부부문은 여전히 DB형으로 은퇴연령도 민간(65세)보다 짧고(60세) 그보다 일찍 퇴직할 수 있다. 경찰은 48세, 소방수는 50세, NHS 간호원은 55세에 퇴직, 수급할 수 있다. 군인들은 기여를 하지 않으며 공무원은 급여의 15%만 기여한다. 민간 근로자의 대표적 기여율은 약 5%다. 경찰과 소방수는 급여의 11%를 기여하지만 급여혜택은 두텁다. 40년 가입 대신 30년 가입으로 만액연금을 받을 수 있기 때문이다. 만액연금은 최종급여의 3분의 2수준이다. 공무원은 많은 수가 건강상 이유로 조기퇴직하는데 비슷한 민간부문은 건강상의 조기퇴직률이 3분의 1 정도 낮다. 지방정부와 경찰에서는 모든 퇴직자의 5분의 2가 건강상의 이유로 조기퇴직한다.

270) 이는 채무의 25% 수준이다. Helen Kilpatrick, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy 연금패널 의장

271) 문제는 증가속도다. 1995년에 1,950억 파운드로 GDP의 27%이던 것이 2001년 봄에는 3,500억 파운드로, 2003년 봄에는 4,250억 파운드로 불었다(정부

6,900억 파운드에 달해 영국 GDP의 절반을 넘는다고 지적한다. 그동안 공공부문의 너그러운 연금은 민간근로자보다 급여가 낮기 때문이라고 알려져 왔다. 이 같은 지적은 공무원에게는 유효하지만 공공부문 전체로는 민간보다 (2004년 기준) 임금이 11% 더 높기 때문에 맞지 않는다.

연금정책연구소(PPI)는 공공부문 연금은 봉급을 5~20% 높여주는 효과가 있는데 개혁 이후에는 그 차이가 3~18%로 줄어들 뿐이라는 것이다.

정부는 2005년 4월부터 지방정부 공무원의 퇴직연령을 65세로 올리고²⁷²⁾ ‘85룰’을 폐지할 예정이다. ‘85룰’은 연령과 근속연수를 합쳐 85가 넘으면 조기퇴직을 허용하는 제도이다. 2006년에는 신규임용 중앙공무원, 2013년부터는 전 중앙공무원의 퇴직연령을 65세로 올리고 보수월액기준도 최종보수에서 생애평균보수로 바꿀 계획이다.

정리해 보자. 국민연금은 도입 후 저소득층 등의 가입자 급여를 개선할 목적으로 제도를 바꾼 적이 거의 없었다. 하지만 공무원연금 등 특수직역연금은 도입 후 이 같은 형태의 개정이 적지 않았다. 지금도 국민연금은 개정법률안이 제출되어 재정안정화 대책이 강구되고 있지만, 특수직역연금에서는 그같은 움직임조차 없다. 영국, 프랑스, 일본 등에서도 공무원이 연금제도상 우대받고 있지만 그 차이는 직역가산 정도인 10~20% 수준이다. 그런데 우리는 배 이상 차이가 난다. 이들 나라에서도 최근 일반근로자

회계원 GAD(Government Actuary's Department)). 연금위원회는 민간부문 연금회계율을 적용, 이 값을 4,750억 파운드로 다시 계산했는데 이는 GDP의 43%에 해당한다.

272) 이 같은 개혁조치로 급여의 2% 절감 효과가 기대된다. 급여구조 개혁으로 절감된 예산의 일부는 다시 급여재원으로 투입될 예정이다.

와의 연금격차를 줄이려는 움직임이 가시화하고 있다.

‘공적연금개혁위원회’ 개설해야

1997년 무렵부터 불붙기 시작한 연금개혁 논의는 국민연금(1998), 공무원연금(2000), 다시 국민연금(2003)으로 이어졌고 1990년대 전반부터 시작한 개인연금 및 퇴직연금 도입논의는 개인연금(1993, 조세특례제한법 제86조), 퇴직연금(2004, 근로자퇴직급여보장법)의 법제 정비를 통해 1994년과 2005년 12월 도입으로 결실을 맺었다. 이러한 작업과정에서 연계(즉 통산) 등 연금제도 간에 걸친 사안이 문제시되면서 ‘국민연금정책협의회’라는 비상설기구²⁷³⁾ 설치가 2003년 10월 말의 국민연금법 개정안에 반영, 법제화되었다. 동 협의회는 국민연금기금 운용방향 논의, 국민연금과 공무원연금 간 연계, 사각지대 해소, 다·다기동 연금체계 구축 등의 작업을 수행할 예정이다. 하지만 명칭이 시사해 주듯이 협의회는 국민연금을 중심으로 한 관련 정책 협의체로서 공적연금 전반의 재정비 등 근본적인 개혁은 추진하기 어려울 것이다.

2005년 10월 시점에서 우리의 4대 공적연금이 안고 있는 문제를 본격적으로 또 체계적으로 해결하기 위해 활동하고 있는 민관 합동조직은 없다. 국민연금발전위원회가 2003년에 1년여에 걸친 활동을 마무리한 것을 끝으로 더 이상 운영되지 않고 있다. 그렇지만 앞에서 지적한 공적연금이 안고 있는 재정불안정, 제도 간 불공평, 제도 간 연계미비, 다수의 비수급자 발생우려 등 비중 있

273) 2003년 10월 말 제출된 국민연금법 개정안에 포함되었다. 협의회는 정부 각료 6명, 국민연금기금운용위원장, 국무총리가 지명하는 민간인 3명 등 10명으로 구성되며 국무총리가 의장을 맡는다.

고 절박한 주제를 논의하기 위해서는 협의회 조직이 아닌 기획력과 추진력을 갖춘 특별법상의 조직 가칭 ‘공적연금개혁위원회’가 절실히 필요하다. 1998년 12월에 세계은행 권유로 보건복지부가 주관하여 ‘공·사연금제도개선실무위원회’가 2년여 운영된 바 있지만 자생적으로 발족한 조직이 아니었기 때문에 논의내용은 법제 개정 등의 형태로 반영되지 못했다.

지금 여야의 실세 정치인들은 총선과 대선 등에서의 표를 의식해 공적연금 전반의 개혁이라는 국가적 대사를 앞서서 본격적으로 거론하지 않고 있으며, 4대 연금을 관리·운영하는 행정부처의 장관들도 자기 관할 연금의 이익을 방어하는 데 급급해 쉬쉬하고, 고칠 때도 미봉책 수준의 개정으로 마무리 짓고 근본적인 개정작업은 이런저런 변명을 늘어놓으며 뒤로 미루고 있다.

문제는 정치인들과 장관들이 이래도 좋을 만큼 우리 경제와 연금재정 그리고 나라살림에 여유가 있지 않다는 사실이다. 행정부는 ‘공적연금개혁위원회’ 개설을 위해 여야의 협조를 구하고 4개 부처의 협조와 양해를 얻어 실천가능하고 반발을 흡수할 수 있는 근본적인 개혁안을 내놓아야 한다.

아울러 이번 위원회는 구성멤버에 행정부 위원회의 통상적 구성멤버인 학계, 재계, 노동계, 시민단체, 정부 측 대표 외에 여당, 야당의 정책의장 대리인을 참가시켜 행정부와 여야의 장벽을 초월한 초당파 조직으로 만들어 보자. 또 만들어진 개혁법안이 국회 내에서 여야가 참여하는 ‘공적연금특별위원회’의 조정을 거쳐²⁷⁴⁾ 상임위, 본회의에 상정해 입법으로 이어질 수 있도록 행정

274) 국회예산정책처(2005)도 국회 내에 ‘연금제도발전기구’를 설치, 4대 공적연금 개혁을 본격적으로 논의하자고 주장한다. 1981~1983년 운영된 미국 연금개혁위원회, 2001년의 부시 행정부 사회보장강화위원회, 1975년의 영국 여야의 연금개혁협의, 1992년의 독일 여야(녹색당 외)의 공동제안에 의한

부는 여야와 긴밀한 접촉을 유지해야 할 것이다.

연금관리부처, 통합해야

4대 공적연금의 관리부처가 보건복지부(국민연금), 행정자치부(공무원연금), 교육인적자원부(사학연금), 국방부(군인연금) 등으로 나뉘어 있고 사적연금도 관리부처가 노동부(퇴직연금), 재정부(금감위(개인연금))라는 형태로 구분되어 이들 부처가 망라된 개혁작업은 거의 성과를 내지 못하고 있다.

대표적 예가 공무원연금과 국민연금의 연계제도 도입이다. 1997년의 국민연금제도개선작업 때부터 거론된 사안이지만 지금도 국민연금 가입자가 공무원이 되면 연계(혹은 통산)를 통해 국민연금 가입기간을 인정받을 수 없다. 반대로 공무원연금 가입자가 국민연금 가입자격을 취득하면 연계를 허용하도록 작업을 준비 중인데 빠르면 2006년부터 적용될 전망이다.²⁷⁵⁾

또다른 예는 1998년 12월 발족하여 2년여 활동한 공·사연금제도개선위원회의 활동이다. 각 연금이 부처별로 나뉘어 관리되다 보니 이들을 체계화하려는 유인이 약하고 동 위원회 같은 조직이 제대로 기능을 발휘할 수 없었다. 보건복지부 주관으로 사업이

연금개혁 발의를 예로 들고 있다. pp.121-122.

275) 정부는 2005년 4월 25일 사회문화관계 장관 회의를 열고 금년 중에 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 연계방안을 추진하기로 결정했다. 필요 최소가입기간(20년)을 지키지 못하고 공무원, 사립학교 교직원, 군인을 퇴직한 이들이 수혜대상이라는 점에서 특수직역연금의 사각지대 해소책이다. 2003년 기준 근속연수 20년 미만 퇴직자는 공무원 1만 1,183명(전체 퇴직자의 45%), 사학연금 1만 7,418명(88.1%), 군인연금 1만 4,193명(86.8%, 2004년)이다. 조선일보 2005년 4월 25일자

진행되고 나머지 부처가 읍서버 비슷하게 참여하다 보니 7개 부처의 벽을 뛰어넘는, 즉 부처이기주의를 극복한 안을 모색하기도 힘들고 모색했다 하더라도 힘이 실리지 않는다. 그 결과 ‘위원회 따로 각 부처 따로’라는 모습이 되고 말았다. 실제로 동 위원회 가동시기에 행정자치부에 의해 추진된 공무원연금법 개정(2000년)과 노동부의 퇴직연금 구상 시 두 부처는 위원회와 관계없이 별도의 다른 전문가팀을 구성하여 실무작업을 진행한 바 있다.

연금제도 간 격차를 해소해 국민들에게 공평한 노후소득보장을 제공하고 개별제도 우선의 이기적 운영을 방지하기 위해서는 연금관리부처의 통합운영이 불가피하다. 구체적으로는 사회보장청을 만들어 각 부처의 연금관리 부서를 모으고 이를 재정당국(기획예산처 등) 산하에 두는 방법을 대안의 하나로 고려해 볼 수 있을 것이다.

현실적으로 향후 공무원연금 등 특수직역연금의 운영에 매년 1조원 이상의 막대한 금액의 재정이 투입될 예정이고, 노후소득보장체계 운영 시 공적연금 외에 기업연금과 개인연금까지를 포함해 종합적으로 고려해야 한다는 점에서 세계와 예산을 총괄하는 재정당국이 연금통합관리부처로 우선 고려될 수 있을 것이다.

국민연금에의 재정지원, 빠를수록 좋다

‘더 내고 덜 받는’ 방식을 통해 공적연금 재정의 자기완결성을 촉구하는 우리의 개혁방안이 정치적으로 인기를 끌지 못할 것은 명약관화하다. 하지만 ‘광범위한 크레딧제 도입에 의한 가입기간 가산’과 ‘한국형 근로소득보전세제(EITC) 도입에 의한 국민연금 보험료 정부대납’으로 저소득층을 포함한 가입자 대다수가 수급

권을 획득하고 수급권을 획득한 이들의 소득대체율을 40%(저소득층은 70% 이상) 수준으로 확보할 수 있다.

이는 가입자 다수가 수급권을 획득하지 못하고 수급권을 획득한 이들도 소득대체율이 45%(30년 가입시)에도 미치지 못하는 현행 체계보다 노후소득보장체계로서의 유효성이 높고 형평성 면에서도 우월한 체계일 것이다. 중간층 이상의 가입자는 소득대체율 50~60%로 보호하면서도 저소득층 다수가 수급권을 얻지 못하고 수급권을 얻은 이들도 대다수가 소득대체율 40% 수준에 머무를 가능성이 큰 현행 체계는 동일 세대의 노후 소득불공평을 오히려 확대할 가능성이 있다.

유의할 점은 우리가 ‘보험료를 조금 더 내고 연금급여를 조금 덜 받자’는 제안과 더불어 조기에 재정을 지원, 국민연금의 사각지대 축소와 기업연금 정착에 나서야 한다고 주장한다는 사실이다. 보험료를 올리고 연금급여를 조금 낮추자는 정부안과 보험료는 그대로 나두고 연금급여만을 조금 낮추자는 여당 제안은 재정의 조기투입을 거론하지 않고 있다.

다시 말해 이들의 개혁안은 연금의 자기완결성을 고려한 근본적인 개혁안이라기보다 재정과탄 시기를 뒤로 미루는 미봉책에 불과하다. 한나라당의 기초연금제 개혁안은 재정투입을 수반하는 개혁안이라는 점에서는 우리의 제안과 궤를 같이 하지만 ‘절도節度 있는 재정투입’을 고려하지 않는다는 점에서 구별된다.

앞(VI장 2절 (1))에서 언급하였듯이 우리는 인정가입기간제, 최저보증연금, 그리고 저소득층 보험료 지원에 재정투입을 가정하고 있다. 하지만 도입 시 연간 10조원 전후의 예산이 소요되고 이후 소요규모가 빠른 속도로 커질 기초연금에 비하면 초기에는 4분의 1 이하의 예산으로, 연금성숙기에도 2분의 1²⁷⁶⁾ 이하의 예산

276) 크레딧제와 EITC에 따른 재정지원금, 확대된 경로연금, 최저보증연금, 2020

으로 유사한 노후보장 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망된다. 이는 중간층 이상을 의미 없이 지원하는 예산이 삭감되고 저소득층 지원예산의 상당부분이 이들의 자조노력에 의한 취업소득으로 대체될 수 있기 때문이다. 선진국 중에서도 기초연금을 전액 재정으로 지원하는 사례는 구 영연방계와 덴마크 정도인데, 영국은 최근 저소득층 지원을 공적부조 중심으로 이관해 기초연금의 기능을 약화시키고 있다.²⁷⁷⁾

이처럼 재정이 조기에 투입되면 당장의 재정운영에 약간의 부담이 갈 수 있지만²⁷⁸⁾ 그 같은 부담을 통해 연금재정의 장기 지속가능성을 확보해 국민연금 가입자의 제도에 대한 신뢰감이 회복되고, 미체납률이 줄어 가입자들의 노후소득보장 기반이 강화된다. 장기적으로 국민연금을 지지하기 위해 투입될 재정소요가 줄어 재정의 건전한 운영이 보장될 수 있다. 현재에는 가입자 규모가 16배나 되는 국민연금에 정부가 재정으로 지원해 준 금액이 공무원, 군인연금 지원액 합계의 5%에 불과해 공적연금내 불공평이 심각하다.

년 이후의 수급자 다수 발생시점에서는 가입기간 중의 미체납으로 65세를 넘어서도 수급권을 얻지 못한 자 중 일부 저소득층 지원을 위한 추가적인 기초생활보장 예산 등이 고려됨

277) 구 영연방 국가라 함은 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드 등을 지칭한다. 국고보조 현황이 <부표 5>에 정리되어 있다.

278) 크레딧제 지원에 2조원, EITC 지원에 5천억원의 합계 2조 5천억원 규모의 예산을 편성한다면 이는 200조원을 약간 넘는 정부예산(2006년)의 1.3%에 상당한 수준으로 조달가능한 규모의 예산이라고 할 수 있다. 정책의지가 문제일 뿐이다. 상대적으로 줄고 있다고 하지만 수송·교통, 지역개발, 산업·중소기업 분야는 사업단가 조정과 불요불급한 지방공공사업 배제로, 일반공공행정과 교육 분야는 퇴직한 군인과 공무원에의 연금지원비 절감과 교원을 포함한 공무원의 인건비 억제로 5조원 이상의 예산절감이 가능할 것으로 보기 때문이다.

한편 재정의 조기투입은 세부담 증대를 초래할 수 있는데 이는 연금재정 안정화가 명분이라면 충분히 감내할 수 있는 범위 내의 조치라고 할 것이다. 왜냐하면 향후 10년 이내에 은퇴기에 들어갈 지금의 50대 이상 계층을 포함하여 현역 세대들은 역사상 어느 세대보다 많은 부유를 지니고 있고 또 은퇴 후 연금제도로부터 많은 이전소득을 받을 예정인데, 이들 세대의 생존기에 소비세 등의 형태로 일정한 세부담을 부과하여 연금재정에 투입하는 것은 후세대의 조세와 사회보험료 부담을 일정수준 낮추어 세대 간 세부담과 보험료부담의 형평성을 높일 것으로 예상되기 때문이다.

선진국보다 고령화 속도가 빠른 우리의 현실을 감안할 때, 지금까지 선진국들이 운용해 온 ‘노인전체 우대’, ‘저부담-고급여 수급 구조에 의한 현세대 우대’, ‘과도한 정부부담’, ‘비용의 후세대 전가’ 방식을 고집할 수 없다. 소자녀 고령사회에서도 지속가능한 연금체계, 즉 우리 식의 ‘자조형 연금체계’ 구축이 필요하다는 얘기다.

국민연금 등 공적연금은 그 자체로도 파급효과가 크지만 자본시장과 노동시장 등 경제전반에 큰 영향을 미치는 핵심 경제변수다. 지나치게 인색한 국민연금과 기업연금에 대한 재정지원의 기초를 바꿔 조기지원에 나섬으로써 국가재정을 장기적으로 안정시키고 노후소득보장의 백년대계를 피해야 할 것이다.

사업주 국민연금 부담금 감소분, 퇴직연금 강화로

기업의 경쟁력을 높여 주는 한 가지 방법은 법인세 등의 세부담 외에 국민연금보험료, 건강보험보험료, 고용보험보험료, 산재보험보험료 등의 고용주부담금, 퇴직금 적립금(혹은 퇴직보험, 퇴직연금 보험료), 기타 복리후생비 지출 증가를 억제하여 인건비를

전체 영업비용에서 적정수준 이하로 유지하는 것이다.

2005년 12월부터 기존의 퇴직금외에 퇴직연금이 추가도입되어 노사가 이용방식을 선택할 수 있게 되었다. 퇴직연금을 선택하는 기업 중에는 소수이지만 사업주가 퇴직금 적립금 부담금을 넘어서는 수준으로 보험료를 기여하는 곳도 있을 것이다. 복리후생 증진 차원에서 법상 임의로 되어 있는 퇴직연금에의 종업원기여를 촉구하기 위해 사업주가 종업원 기여에 매칭하는 형태로 기여할 가능성이 있다는 얘기다. 도입 초기에는 이 같은 조치를 취하는 기업이 많지 않겠지만 시간이 흐르면서 대기업 등을 중심으로 이 같은 경향이 나타날 가능성이 없지 않다.

바람직하기는 퇴직연금을 규정하고 있는 ‘근로자퇴직급여보장법’의 관련 조항을 개정하여 일정기간 안에 단계적으로 퇴직연금제를 강제도입토록 규정하고, 이때 퇴직연금의 이점을 살리기 위해 직장근로자의 추가기여와 그에 매칭되는 사업주 기여에 대해 강한 세제유인을 부여하는 것이다. 직장근로자는 기존 퇴직금과 달리 본인이 추가기여해야 하는 부담이 있지만 세제우대저축이라고 생각하면 저항은 약할 것이다. 영세기업근로자는 향후 도입될(2010년까지 시행 예정) 퇴직연금에서 정부가 재정으로 일정부분 지원할 계획으로 있으므로 이를 통해 소득대체율 20% 수준의 노후소득을 확보한다. 이 같은 개편으로 사업주는 기존 퇴직금 적립금을 상회하는 추가부담을 요구받는다.²⁷⁹⁾ 하지만 국민연금 보

279) 사업주 부담증대 반대 정도가 아니라 ‘기업은 복지에서 손 떼야’ 한다고 주장하는 이들도 없지 않다. 교토대학의 저명한 경제학자인 다치바나키 도시아키(橋本俊詔)도 그 중 한 사람이다. 저서 『企業福祉の制度改革(2003년)』에서 다섯 가지 이유를 들고 있다. ① 지금은 기업이 복지에 공헌하여 노사관계가 좋아지고 근로의욕이 높아지는 시대가 아니다. 기업 내 복지(비법정 복리후생비)가 충실화되기도 사회보험료 등(법정복리후생비)가 강화되고 있다 ② 연금, 의료, 장기요양 서비스 수익자는 개인인데 부담을 기업이 저

혐료 인상 억제로 사업주 부담분이 줄어들고, 퇴직급여 정비로 노사관계가 개선될 수 있으며, 지금의 다양한 유형의 인건비 지출을 퇴직급여 충실화 방향으로 재조정하면 감내하기 힘든 수준의 부담증대라고 하기는 어려울 것이다.

실제로 김대중 대통령(국민의 정부)시절, 기업의 사회보험료 부담이 급격히 늘어났음에도 불구하고 전체 기업의 인건비 지출은 크게 늘지 않은 것으로 나타났다. 다시 말해 기업의 사회보험료 부담증가로 경영수지가 압박받을 것이라는 당초의 기대와 다른 결과를 얻었다는 것이다.

GDP에서 근로자에게 배분되는 몫인 피용자보수가 상대적으로 줄어 노동소득분배율은 최근 수년간 1990년대 후반에 비해 약간 줄어든 수준을 보이고 있다.²⁸⁰⁾ 이는 1997년, 1998년의 IMF 경제 위기 기간 중 크게 낮아진데다 이후 높게 유지된 실업률, 비정규직 고용 증대에 따른 기업의 인건비 지출억제, 외자계 기업 등 주요 우량기업의 수익중시경영 강화 등에 기인한 것으로 분석된다.

기업들은 신축적인 인력관리와 인건비 대책을 통해 현안으로 부각된 사회보험료 증대압력을 흡수해 버렸다. 통계로 나타난 사회보험료 부담수준은 분명히 증대하고 있지만, 다른 인건비 부문에서 그 이상의 지출억제가 암시된다. 국민의 정부가 발족하기 직전인 1997년과 참여정부 1년차인 2003년을 대비하면 기업의 사

야할 근거가 약하다 ③ ‘누진소비세’ 방식이면 보험료보다 성장률 제고, 분배개선, 사각지대 축소, 세대 간 불공평 해소에서 우월하다 ④ 기업의 사회공헌은 비즈니스 번영과 고용확보에서 찾아야 한다 ⑤ 복지는 국민 각자와 공공부문 간 계약으로 성립하며 기업이 끼어들지 않아도 된다. 덴마크, 영국, 캐나다가 이상의 논리를 받아들여 조세중심으로 복지를 꾸려 나가는 나라이다. 동서(同書)補論 참조

280) 노동소득분배율은 62.3%(1997), 61.9%(1998), 59.6%(1999), 58.8%(2000), 59.5% (2001), 58.2%(2002), 59.8%(2003), 58.8%(2004)의 값을 보이고 있다.

회보험료 부담은 6조 3,101억원에서 14조 2,830억원으로 2.3배 규모로 확대되었다. 증가율이 가장 큰 부문은 건강보험으로 3.1배, 그 다음이 고용보험 3.0배, 국민연금 2.3배, 산재보험 1.4배의 순이다.²⁸¹⁾ 이는 같은 기간 중의 GDP 증가율(1.48배)과 영업잉여 증가율(1.54배)에 비해 월등히 높은 수준이다. 이로 인해 사회보험료의 대GDP 비율은 1997년의 1.3%에서 2003년에 2.0%로 대對영업잉여 비율은 4.5%에서 6.7%로 증가하고 있다.²⁸²⁾

국내기업 중에는 사회보험료 부담액이 법인세 부담액을 초과하는 기업이 적지 않다. 이 같은 경향은 중소기업에서 더욱 두드러진다. 그래서 일부 기업들은 사회보험료 부담을 덜기 위해 때로는 합법적인 길을 모색하고, 때로는 불법인 줄 알지만 당사자의 양해를 얻어 사회보험료를 부담하지 않는 고용계약을 체결하는 사례가 늘고 있다. 이처럼 상당수 기업에게는 법인세 등의 각종 조세보다 사회보험료 부담금과 퇴직금 적립금(퇴직보험, 퇴직연금 보험료) 등의 규모가 커지면서 원만한²⁸³⁾ 노사관계 유지, 기업

281) 건강보험은 1997년의 1조 1,496억원이 2003년에 3조 5,918억원으로 증가했고 고용보험은 6,569억원에서 1조 9,907억원으로 국민연금은 2조 6,847억원에서 6조 2,354억원, 산재보험은 1조 8,190억원에서 2조 4,651억원으로 증가했다. 손원익 외(2004), <표 5-11> p.436 참조

282) 기간 중의 GDP는 1997년 491.13조원, 2003년 724.68조원이며 영업잉여는 1997년 139.9조원, 2003년 214.8조원을 보이고 있다. 다만 기간 중 노동소득 분배율은 1997년의 62.3%가 2003년에 59.5%로 낮아졌다. 이는 GDP 분배 과정에서 피용자보수가 줄고 자본의 몫인 영업잉여가 늘었다는 것인데 기업의 사회보험료 부담 증가분을 고려하더라도 노동의 몫보다 자본의 몫이 더 늘어났음을 의미한다. 통계청 http://kosis.ns.o.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

283) ING 그룹의 얀 나이센(Jan Nijssen) 연금부문 그룹 총괄대표는 2005년 6월 15일 암스테르담 본사에서 개최한 ‘기업연금 혁신방안 세미나’에서 한국도 기업연금(퇴직연금) 가입을 의무화하고 파격적인 세제혜택을 부여해야 한다고 지적하였다. 얀 대표는 “네덜란드 퇴직자의 연금의존도는 평균 공적

의 사회적 책임완수라는 차원에서 연금이 주요 노사관심사로 부각하고 있다. 2005년 12월에 퇴직연금이 정식도입되었으므로 노사가 협조하여 퇴직연금 자산을 관리할 것으로 전망된다. 그렇지만 퇴직금을 대체할 퇴직연금은 선택사안으로 2010년까지 5인 미만 사업장까지 확산, 적용되기 전까지는 법정제도로서의 강제력은 크지 않을 전망이다.

바람직하기는 국민연금 보험료 상승을 최대한 억제하고 소득대체율을 하향조정하는 대신, 퇴직연금 등 기업연금 가입을 강제화하고 근로자와 사업주의 추가기여분에 대해 강한 세제유인을 허용하여 기업연금의 노후소득보장 기능을 대폭 강화하는 것이다. 지금 상태를 방치하면 은퇴기에 접어든 우리 국민들은 공적연금의 불공평 이상으로 (적용대상과 수급액에서) 불공평한 기업연금 때문에 수급자와 미수급자 간의 노후소득 격차가 크게 확대될 전망이다. 이를 예방하기 위해서는 퇴직연금 가입을 의무화하고 영세기업 근로자의 퇴직연금 가입을 실질적으로 지지하기 위해 재정을 투입해야 할 것이다. 이 점에서 관련법(근로자퇴직급여보장법)의 정책적 효과를 높일 수 있는 구체적인 개선방안을 서둘러 모색해야 한다.

연금개혁, 양식 있는 민낯이 목소리 내야

기존의 조사, 연구 등에서 보았듯이 국책연구기관이나 정부산하 위원회가 이를 비판하면서 공무원연금의 구조개혁안을 제시하

연금 50%, 기업연금 40%, 개인연금 10%이지만 대다수 EU국가와 아시아 국가들은 공적연금 비중이 너무 높아 불균형을 보이고 있다”고 지적한다.
내일신문 2005년 6월 22일자

는 것은 쉽지 않아 보인다. 공무원연금과 국민연금의 차이인 이른바 국민^{官民}격차가 확대되고 있는데 이 문제점을 강한 톤으로 꼬집으면서 시정을 요구할 수 있는 곳의 하나가 민간경제단체일 것이다.

국민연금 및 그 개혁안에 대해 노사를 포함한 국민일반의 불신이 커지면서 여러 단체가 근본적인 개혁방안을 모색하려는 움직임을 보이고 있다. 지금까지 거론된 국민 다수의 목소리를 간략히 정리하면 “우리 노후는 스스로 준비할 터이니 정부는 최소한의 보장장치만 마련하여 제도를 운영해 달라. 기존에 시행한 제도는 형평성을 확보하고, 시간이 경과하더라도 가급적 일관성을 유지해 달라”는 것이 될 것이다. 이러한 요구는 민간 연구소나 기업의 요구사항과 거의 일치한다. 아울러 최근의 세계적인 연금개혁 추세에도 부합하고 저출산으로 인한 소자녀화와 인구 고령화가 빠르게 진행되는 현실에 걸맞은 주장이다.

그렇지만 우리 주변의 사회복지학자, 시민단체, 노동자단체는 다른 목소리를 낸다. “기존에 약속한 급여수준은 가능한 한 깎지 말고 비용이 문제라면 개인의 부담보다 정부와 기업의 부담을 대폭 늘려야 할 것이다”라고 주장한다. 다가올 미래 우리 사회의 현실을 도외시한 측면이 강한 이들의 의견을 대변하지 않아도 되는 민간경제단체에서는 일부 기득권의 근로자층에 편중지원되기보다 전 근로자층에 골고루 확산될 수 있는 객관적이며 실효성 있는 대안을 지지해야 할 것이다.

2003년 10월 국회에 제출된 정부·여당의 국민연금개혁안이 만 2년 이상 국회에서 제대로 심의되지 못하고 있는 것은 야당과 시민단체, 노동자단체 등이 반대하기 때문이다. 야당은 한술 더 떠 지금보다 더욱 시혜적이며 제도의 지속가능성이 의심스러운 기초연금제로 개편하자는 개정법률안을 내놓아 정부·여당의 발목을

잡고 있다.

정부·여당안案에 반대하는 시민단체와 노동자단체도 야당안이 지닌 재정 파괴력을 두려워하여 선불리 지지성명을 내놓지 못하고 있다. 백년대계인 공적연금제도가 이 땅에 정착되어 장기간 지속하기 위해 지금 우리 세대가 무엇을 해야 하는지, 양식 있는 민민의 자성과 행동이 필요한 시점이다.

시사점 많은 영국의 연금개혁

앞에서 얘기했듯이 우리 국민연금의 기본구조는 1957년 이전의 독일, 1986년 이전의 일본 방식과 유사하다. 이후 독일이 소득비례연금(1957년)을 거쳐 준準명목확정기여(quasi NDC)형 연금(2004년)으로 바뀌었고, 일본은 확정급여형 2층연금(기초연금 소득비례연금, 1986년)으로 바뀌었다. 두 나라 제도는 여전히 우리에게 시사해 주는 바가 적지 않다. 흥미로운 것은 공적연금 도입 후 80년을 넘기고 있는 영국의 연금체계가 최근 우리와 유사한 방식으로 바뀌어 가고 있다는 사실이다. 이는 1997년에 집권한 블레어 노동당정권의 연금정책²⁸⁴⁾ 때문이다.

284) 블레어 정권 이전의 연금개혁사를 간략히 정리해 보자. 1925년의 도입 이후 초기에 정액연금 중심의 제도를 운영하다가 1948년, 비버리지 보고서(1942년) 이념에 입각한 전 국민 대상의 정액급여 기초연금을 도입했다. 이후 보수당이 소득비례형 단계연금(graded retirement benefit)을 도입, 2층 구조로 바꾸자(1961년, 적용제외 도입), 노동당은 1975년 보수당과 2층구조 유지와 사적연금 확대라는 연금정책의 큰 노선에 합의를 본 후 급여수준이 낮다고 단계연금을 폐지한 후 소득비례연금(SERPS)을 도입했으며(1978년) 대처 보수당은 공적연금 급여수준 인하, 적용제외 확대와 2층연금 민영화에 주력했다(1988년). 이후 블레어 정권의 개혁으로 이어진다.

영국은 저소득층 등 국민의 최저보증생활을 담보하는 기능을 기존의 기초연금에서 연금 외 제도인 연금크레딧제(2003년10월)로 옮기고 있고 소득비례연금을 폐지하고 소득재분배기능이 강화된 국가제2연금(2002년 4월)을 도입했다. 이 같은 정책변화는 우리나라의 현행 제도를 추수하는 듯한 변화다.

연금크레딧은 국민기초생활보장, 국가제2연금은 국민연금과 유사한 기능을 지닌 제도이다. 다른 점이 있다면 1961년부터 각종 기업연금 가입을 권유, 가입자를 공적연금(국가제2연금) 적용대상에서 제외시킴으로써 사적연금의 충실화를 추구하는 점이다. 우리가 국민연금의 소득재분배기능을 강화하고 퇴직연금 외에 기업연금을 창설, 이 연금 가입자에게 국민연금을 적용제외하면 영국과 한층 유사해진다.

블레어 정권의 연금정책은 전 국민에게 정액을 지급하는 기초연금 수급액을 늘리기보다 기초연금보다 큰 수급액을 지닌 최저소득보증(1999년 4월), 연금크레딧을 도입해 기초연금의 기능을 약화시키고 있다. 또 국민 전반을 적용대상으로 하는 소득비례연금을 정부가 운영할 필요가 없다고 판단해 각종 기업연금 가입시 적용대상에서 제외하고 기업연금을 적용받지 못해 소득비례연금에 남아 있는 중소, 영세기업근로자를 대상으로 별도의 개인연금(스테인크홀더연금, 2002년 4월)을 창설, 소득비례연금에서 빠져 나가도록 추구하고 있다. 그리고 소득비례연금을 저소득층과 장애자 등을 대폭 우대하는 국가제2연금으로 바꿔, 일반인들이 국가제2연금에 남아 있을 유인을 점점 약화시키고 있다.

우리 분석의 한계와 남은 과제

우리는 개혁안을 모색하는 과정에서 엄밀한 연금재정시뮬레이션 작업을 하는 대신 국민연금발전위원회(2003)의 시산결과를 원용하고 이를 약식 조정하는 형태로 연금재정을 간이추계했다. 또 연금크레딧제의 광범위한 도입을 제안하면서 이에 따른 재정소요에 대해 시산결과를 제시하지 않았다.

이는 이번 분석의 약점이다. 다만 이번 분석이 공적연금 체계를 고치는 개혁안의 큰 틀 제시에 주 목적이 있었기 때문에 연금재정 추계작업은 수행하지 못했다. 향후 공·사연금구조개혁을 위한 별도 조치가 발족해서 여기서 제시된 안을 정책대안의 하나로 검토할 때 연금재정을 공식적으로 추계하는 국민연금관리공단 등 책임있는 기관에서 이 부분에 대한 체계적인 보완작업이 이루어지길 기대한다.

아울러 우리는 본 보고서에서 제시한 개혁방안과 다른 방안이지만 자조형 연금체계 구축과 관련해 유력하게 검토될 수 있는 개혁안을 아이디어 차원에서 제시해 장래의 과제로 삼는다. 채택 여부는 불확실하지만 미국의 부시 2기행정부가 정력적으로 추진 중인 사회보장(OASDI) 개혁이 그것이다. 부시 행정부는 사회보장 보험료의 일부를 개인계정(PRA)에 적립, 기업근로자들이 이용하고 있는 401k 같은 확정기여(DC) 연금으로 운용, 사회보장의 일부 민영화 작업²⁸⁵⁾을 추진 중이다. 물론 선택사항이다.

285) 기본발상은 개인계정에 적립되는 보험료 4%에 대한 암묵적 연금채무를 줄이면서 사적연금 시장을 활성화하겠다는 것이다. 개인계정의 원금과 이자를 갚기 위해 (조기에) 국채를 발행, 시장에서 운용하면 사회보장의 암묵적 채무도 줄이면서 자본시장도 활성화하는 일석이조의 효과가 기대된다는 것

미국의 방식은 우리에게 시사해 주는 바가 적지 않다. 우선 우리는 미국보다 상대적으로 큰 적립기금을 보유하고 있지만 연금제도 자체와 기금운용에 대한 불신은 우리가 월등히 크다. 개인계정 방식으로 이행하고자 할 때 우리는 손쉽게 개인별로 기여분을 구분, 운용할 수 있고 이행에 따른 정치적 저항도 상대적으로 약할 것이다. 가입자의 기여금 일부가 기금으로 적립되어 있지 않은 문제가 있지만 이는 단계적인 국채발행 등으로 해결할 수 있는 수준이다.

다음으로 제도개편 시 가입자는 자기계정 정보를 알고 있으므로 제도 불신은 크게 약해질 것이다. 은퇴 시 수급액이 불확실해진다는 점 때문에 노동계, 시민단체 반발이 예상되지만 지금 지니고 있는 국민연금의 미래상에 대한 불확실성 역시 이에 못지않으므로 정치적 타협의 여지는 있어 보인다.

끝으로 국민연금관리공단 등 연금관리기구는 이미 이 같은 작업을 할 수 있는 인프라를 갖추고 있다. 지금도 가입자들은 관리공단 홈페이지에 들어가 자신의 인적 정보를 입력하면 은퇴 후 예상 수급액을 확인할 수 있다.

문제는 이 수급액이 가입자의 기여력과 시장을 통해 연계되어 있지 않고 앞으로 행해질 제도개편에 좌우된다는 점이다. 아이러니컬한 것은 가입자들에게 낮지 않은 예상수급액을 알려주는 공단을 향해 상당수가 고맙다는 인사대신 “요것밖에 안 되느냐” “왜 당장 연금을 폐지하지 않느냐”는 원망조의 푸념을 내뱉는다는 점이다.

연금개혁이 필요하다는 점은 모두가 인정한다. 하지만 “당신의 연금을 깎자”고 하면 모두가 손사래를 친다. 보험료를 내는 사람

이다. 그렇지만 이는 미국 사회보장의 암묵적 채무로 알려진 4조 달러(2004~2078년의 75년간 한정, 현재 가치)의 극히 일부에 지나지 않는다.

과 연금을 받는 사람 모두 직업·소득·세대상의 차이는 있지만 우리 국민이다. 중요한 것은 다양한 구성으로 이해관계가 다른 국민들에게 연금문제가 만나라 만시대 문제가 아니라 바로 우리 가족과 이웃의 문제이며 이 시대의 과제라는 것을 알게하여 조금은 떨떠름하고 이쉽더라도 개혁안을 받아들이도록 설득하는 것이다. 제대로 된 정당, 참된 정치가라면 쉽게 포기하기보다 집념과 끈질긴 노력으로 반대파를 감동시켜 개혁작업이 마지막 관문을 넘어 설수 있도록 출선수범할 터이다. 그런데 그러한 정당과 정치가를 아직껏 만나지 못한 우리의 현실이 안타깝고 안타깝다.

참고문헌

- 공무원연금관리공단, 『2003 Annual Report』
- _____, 『공무원연금통계 2003』
- _____, 『공무원연금실무요령 1996』 외
- _____, 『공무원연금 재정안정화를 위한 제도적 대책연구』, 1993.
- _____, 『새로 도입되는 연금지급정지제도』, 2005.
<http://www.gepco.or.kr/home/news/noticeupload/2005/data/pension.hwp>
- _____, 『유럽연합의 공무원연금제도 연구』, 2005.
- 공·사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』,
2000. 10.
- 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』,
2003. 6.
- 국민연금연구원, 『늦은 연금개혁으로 어려움을 겪은 국가사례』,
2005. 2. 24
- 국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997.
- _____, 『국민연금제도 개선 자료집』, 1997.
- 국회 보건복지위원회, 『2005년도 보건복지부 소관 세입세출예산안
및 기금운용계획안 검토 보고서』, 2004. 11.
- _____, 『국민연금법중개정법률안(윤건영 의원) 검토보고서』, 2004. 12.
- 국회 국방위원회, 『국방부소관 2005년도 예산안 및 기금운용계획안
검토보고서』, 2004. 11.
- 국회 예산정책처, 『2003년도 기금결산분석』, 2004. 8.
- _____, 『II. 4대공적연금지정결산분석』, 『2004년도 기금결산분석』,
2005. 8, pp.93-124.

- 금융감독원, 『개인연금제도의 운용 현황』, 2002. 7.
- 김상호(2004a), 「국민연금법 개정(안)과 세대 간 소득재분배-」, 『사회보장연구』, 제20권 제3호, 2004. 12, pp.83-104.
- _____(2004b), 「국민연금법 개정(안)의 세대 내 소득재분배 효과 분석-」, 『경제학연구』, 제52집 제3호, 2004. 9, pp.123-144.
- _____, 「공적연금자산과 가계저축의 대체효과: 독일 패널데이터를 이용한 실증분석-」, 『경제학연구』, 제51집 제4호, 2003. 12, pp.33-55.
- _____, 「국민연금의 소득재분배효과-」, 『경제학연구』, 제50집 제3호, 2002. 9, pp.229-248.
- 김상호·유지성, 「공적연금제도 재정방식의 경제정책적 시사점: 적립방식과 부과방식의 효율성을 중심으로」, 『경제학연구』, 제47집 제3호, 1999, pp.165-185.
- 김상호·이정우·이상은·김미숙, 『국민연금의 세대 내 및 세대 간 소득재분배 효과 분석』, 국민연금연구센터, 2003.
- 김수영 외 3인, 「노인복지실태 및 욕구조사-」, 부산광역시, 2002.
- 김용하, 「패러다임적 연금개혁-」, 2004년도 한국사회보장학회 추가학술대회 발표 논문
- _____, 「국민연금제도 이원화 방안 검토-」, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』, 국민연금발전위원회, 2003. 6, pp.385-410.
- 김인재, 「퇴직연금제도 시행과정에서 예상되는 문제점과 대응방안-」, 『퇴직연금제도의 성공적 정착을 위한 쟁점과 과제』, 한국사회보장학회 추계정책토론회, 2005. 9. 30, pp.29-62
- 김재경·김정록, 『2003 공무원연금 연금부채 및 표준보험료 평가』, 공무원연금관리공단, 2003.
- 김재진·박능후, 「한국형 EITC도입 타당성 검토-」, 한국조세연구원, 한국보건사회연구원, 2005. 7. 12
- 김현준·김양빈, 「공무국외여행(외국연금제도)보고서-스웨덴, 네덜란드, 영국, 덴마크-」, 보건복지부, 2005. 4.

- 내일신문, 2005. 6. 22.
- 노동부, 「2001년도 퇴직금제도 개선방안 연구」, 2002.
- _____, 「근로자퇴직급여보장법 보도자료」, 2005. 1. 3.
- 대한손해보험협회, 공시/통계자료, <http://www.knia.or.kr/index.asp>
- 류건식, 『보험회사의 퇴직연금 마케팅 전략』, 보험개발원 보험연구소, 2004. 11.
- 류건식·이기화, 「연금개혁의 동향과 사적연금제의 발전방안」, 『생명보험』 2004년 12월호, pp.7-37.
- 류건식·이태열, 「퇴직연금 규제감독체계에 관한 연구」, 보험개발원보험연구소, 2004. 7, pp.56-57.
- 문형표, 「노후소득보장체제와 연금개혁」, 2004년도 한국사회보장학회 추계학술대회 발표논문
- _____, 「공무원연금의 재정운영방식에 관한 연구」, 『2002년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2002.
- 문형표·유경준·김용하·배준호, 『공무원연금제도의 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1999.
- 박홍민 외, 보험개발원 해외출장자료, 2004. 9.
- 방하남, 『미국의 기업연금제도 연구』, 한국노동연구원, 1997.
- _____, 『공기업 및 공공부문 퇴직급여제도 개선방안』, 한국노동연구원, 1998. 「노후소득보장과 퇴직연금제도」, 『퇴직연금제도의 성공적 정착을 위한 쟁점과 과제』, 한국사회보장학회 추계정책토론회, 2005. 9. 30, pp.3-26.
- 방하남·문형표·신기철·원종욱, 『공사연금제도의 균형적 발전방안 연구』, 한국노동연구원, 2003. 5.
- 방하남 외, 『기업연금제도 도입방안 연구(II)』, 한국노동연구원, 2002, pp.44-49.
- 배준호, 「공무원연금의 소득이전 효과분석」, 『사회보장연구』, 제17권 1호, 한국사회보장학회, 2001. 6, pp.55-89.
- _____, 「국민연금 재정전망과 발전방안－토론」, 『연금포럼』, 제17

- 호, 국민연금연구원, 2005. 4, pp.33-36.
- _____, 「연금관리부처 통합하자」, 국민일보, 2000. 10. 18.
- 보건복지부, 「국민연금발전위원회 재정안정화 방안 논의종결」, 보도자료, 2003. 5. 29.
- _____, 「국민연금법 개정법률안」, 보도자료, 2003. 10. 28.
- _____, 「2005년도국민기초생활보장최저생계비공표안」, 2004. 12. 1.
- _____, 「2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사」, 2005.
- _____, 「2005년도 저소득 경로연금 보도자료」, 2005. 4. 12
- 보험개발원, 『보험소비자 설문조사』, 각 연도
- 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계』, 각 연도
- 석재은, 「노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2000.
- _____, 「사각지대와 연금개혁」, 2004년도 한국사회보장학회 추계 학술대회 발표논문
- 손원익·정재호·김형준·김상헌, 『기업의 준조세부담과 정책방향』, 한국조세연구원, 2004. 12.
- 신기철, 「기업연금도입이 금융시장에 미칠 영향」, 『증권예탁지』, 2003. 4, pp.1-40.
- 엄현택, 「퇴직연금제도 도입방안」, 퇴직연금제도 도입을 위한 심포지엄자료집, 21세기근로복지연구회, 한국사회보장학회, 2004. 6. 23.
- 연합뉴스, 2005. 5. 8
- 윤건영 외, 『국민연금법중개정법률안』, 의안번호 1055, 2004. 12. 3.
- 윤건영의원실, 「한나라당의 국민연금개혁 “기초연금제가 뭐지?”」, 2005.
- 윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명, 『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(I)』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 윤석명, 「미국의 국민연금 개혁 논의와 한국에서의 시사점」, 『연금포럼』, 제17호, 국민연금관리공단, 2005, pp.47-56.

- _____, 『모수적 연금개혁-』, 2004년도 한국사회보장학회 추계학술대회 발표논문
- _____, 『OECD 공적연금 개선안 평가-』, 『연금포럼』 제3호, 국민연금연구센터, 2001.
- 윤석명·김대철, 『네덜란드의 사회보장제도』, 한국노동연구원, 2004.
- 이각희, 『외국의 공무원연금제도 개혁사례 분석』, 공무원연금관리공단, 2004.
- 이수희 외, 『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제』, 한국경제연구원, 2004. 1.
- 인태환, 『공무원연금과 재정적자-』, 서울행정학회 1999년 하계학술대회 발표논문, 1999. 8. 16.
- 임영재, 『기업연금의 지배구조에 관한 소고』, 한국개발연구원, 2003. 12.
- 조선일보, 2005. 4. 25.
- 최재식, 『공무원연금제도의 재정 건전성 제고를 위한 정책대안 분석』, 공무원연금관리공단, 2004.
- 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.
- _____, 『인구주택총조사보고서』, 각 연도
- _____, 『사회통계조사보고서』, 각 연도
- _____, 『가구소비실태조사』, 각 연도
- 하능식, 『企業年金制度 導入의 背景과 課題: 금융시장 발전을 위한 정책과제를 중심으로-』, 한국은행 금융경제연구원, 2003.
- 한국개발연구원, 『수익률 변화의 국민연금 재정에 대한 효과-』, 2004. 11.
- _____, 『재정위험의 관리와 중·장기재정 지출구조 개선-』, 2005. 4.
- 한국노동연구원, 노동패널(KLIPS) 3차년도, 2000.
- 한국보험학회, 『사학연금제도의 재정안정화 방안 연구』, 2001. 11.
- 한국사회보험연구소, 『철도구조개혁에 따른 연금문제 분석』, 2003. 9.
- _____, 공적연금 책임준비금 추계 내부자료, 2005.
- 한나라당 국민연금TF, 『국민연금제도 개선방안- 공청회자료』, 2004. 9.

홍백의, 「미국 공적연금(Social Security) 수급구조 개혁방안들의 소득 재분배 효과」, 사회복지연구 제18호, 2001.

생명보험협회, 공시실 http://www.klia.or.kr/kor/public/01_manage.asp
통계청 홈페이지, http://www.nso.go.kr/newsotext/s_data/j_potal_view.html?category_id=115

_____, http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

공무원연금관리공단 홈페이지, <http://www.gepco.or.kr/index.jsp>

국민연금관리공단 홈페이지, <http://www.npc.or.kr/>

사립학교교직원연금관리공단 홈페이지, <http://www.ktpf.or.kr/>

한국은행 홈페이지, <http://www.bok.or.kr/index.jsp>

臼杵政治, 「ブッシュ年金改革案とその行方」, 『年金ストラテジー』 Vol.106, ニッセイ基礎研究所, 2005. 4, pp.4-5.

國立社會保障·人口問題研究所, 『人口統計資料集 2003』, 『人口統計資料集 2005』

內閣府, 『高齢者の經濟生活に関する意識調査』, 2002年度

_____, 『世界經濟の潮流』, 2002. 11.

_____, 『經濟財政白書—改革なくして成長なし』 2005年版, 2005. 7.

勞務行政研究所, 「退職金·年金制度改定動向調査」, 2003. 6.

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.

茶谷和俊, 「オランダの年金改革」, 『連合總研レポート』, No.176, 2003. 10. 1.

みずほ總合研究所, 『図解 年金のしくみ』, 2004. 4.

しんぶん赤旗, 「オランダ年金改悪にストップ」, 2004. 12. 23.

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』 2004年1月号, 國立國會図書館調査及び立法考査局調査企劃課, pp.11-45.

_____, 「EU諸國の少子高齢化に對應した年金制度改革—その意義と

- わが國への示唆一-, 『レファレンス』, 2005年 2月号, 國立國會
 図書館調査及び立法考査局調査企劃課, pp.116-141.
- 橋木俊詔・金子能宏, 『企業福祉の制度改革』, 東洋經濟新報社, 2003. 8.
- 橋木俊詔, 『消費稅15%による年金改革』, 東洋經濟新報社, 2005. 9
- 日本銀行, 『資金循環の日米比較』 2005. 3.
- 日興フィナンシャル インテリジェンス年金研究所, 『年金調査研究-
 2003. 12. 3.
<http://www.nikko-fi.co.jp/pension/04.html>
- _____, 『厚生勞働省次期年金改革案と企業年金-』, 2003. 4. 18.
- 財務省, 公的債務管理政策に關する研究會, 第5回議事要旨 附屬資料,
 2003. 5. 29.
<http://www.mof.go.jp/singikai/saimukanri/gijiyosi/ksk005.htm>
http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/saimukanri/2004/saimu04_1.pdf
- _____, 財政制度等審議會 財政制度分科會, 2003.
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseic/c150424a2c.pdf>
- 齊藤純子, 『歐米主要國の國會議員年金制度—アメリカ・イギリス・フラ
 ンス・ドイツ-』, 『調査と情報』, 第445号, 國立國會図書館 政治
 議會課, 2004, pp.1-11.
- 第一生命保險相互會社ライフデザイン研究所, 『2000年企業年金白書』
- 田中周二, 『米國における公的年金改革論議-』, 『年金ストラテジー』,
 Vol.104, ニッセイ基礎研究所, 2005. 2, pp.2-3.
- _____, 『オランダ年金基金に對する新規制の動向-』, 『年金ストラテ
 ジー』, Vol.109, ニッセイ基礎研究所, 2005. 7, pp.2-3.
- 俊野雅司, 『年金制度改革に對する海外の年金制度の示唆- 大和總研医
 療年金調査室, 2003.
- 總務廳長官官房高齢社會對策室, 『高齢者の生活と意識—第4回 國際比
 較調査結果報告書—』, 中央法規, 1997.
- 厚生勞働省, 『國民生活基礎調査』, 2001年度, 2002年度.
- 厚生勞働省, 『厚生勞働白書』, 2004.

_____, 『社会保障の給付と負擔の見通し－2004年5月推計-, 2004. 5.

- Bertelsmann Foundation, “International Reform Monitor: Social Policy Labour Market Policy and Industrial Relations,” *Today’s Survey*, April 2002.
- Bieber, U. and Henzel, K., “Niederlande,” in *Rentenversicherung im Internationalen Vergleich*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1999, pp.131-157.
- Borgmann, Christoph and Matthias Heidler, “Demographics and Volatile Social Security Wealth: Political Risks of Benefit Rule Changes in Germany,” CESIFO Working Paper, No.1021, August 2003.
- Börsch-Supan, Axel H. and Christina B. Wilke, “Reforming the German Public Pension System,” NBER, Cambridge, Massachusetts USA, September 2004.
- Bovenberg, A. L. and Meijdam, L., “Das Niederländische Rentensystem,” in *Gesetzliche Alterssicherung, Rentenerfahrungen im Ausland*, Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH, Köln, 1999, pp.66-99.
- Buchanan, J., “Social insurance in a growing economy: a proposal for radical reform,” *National Tax Journal*, Vol.21, December 1968, pp.386-395.
- Bundesarbeitsblatt, Schwerpunkt: Die Rentenreform 2001, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
- Bundesregierung Nationaler Strategiebericht, 2002
- Coronado, J. L., Fullerton, D. and Glass, T., *The Progressivity of Social Security*, NBER Working Paper No.7520, 2000.
- Davis, E. Philip, “The European Pension Management Industry,” The Pension Institute Birkbeck College Univ. of London, October

2002.

- De Gier, E., “The Future of the Dutch Pension System,” presented at 4th International Research Conference on Social Security, Antwerp, May 2003.
- Diamond, Peter “Reforming Public Pensions in the US and the UK”, a longer version of a lecture given at LSE May 18, 2005
- Disney, Richard, “Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation,” 1999.
- EBRI, *Databook of Employee Benefits*, 1995.
- Economic Policy Institute, Snapshot, 2005. 1. 12
- EU, *The EU Economy 2001 Review* 2001.
- EU, Guidance note on pan-European pensions, May 2003.
- Europäische Kommission, *Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt: Grünbuch*, 1997.
- European Commission, *Adequate and Sustainable Pensions*—Joint Report by the Commission and Council, Publication Office, 2003.
- Feldstein, M. and Samwick, A., “The Transition Path in Privatizing Social Security,” in M. Feldstein (ed), *Privatizing Social Security*, University of Chicago Press, 1998.
- Gröbner, G., *Zusätzlich Privatversorgen*, *Bundesarbeitsblatt* 2001, 6-7, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung pp.9-15.
- Heese, C., “Schweden,” in *Rentenversicherung im Internationalen Vergleich*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1999, pp.159-181.
- Hinrichs, Karl, “The Politics of Pension Reform in Germany,” prepared for the Conference *Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions?* LSE, Hellenic Observatory/The European Institute, 5 Dec. 2003.
- Holzmann Robert and Richard Hinz, *Old-age income support in the 21st*

- Century: an international perspective on pension systems and reforms*,
World Bank, August 2005.
- Holzmann Robert and Robert Palacios, “Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank Perspective,” Social Protection Discussion Paper No.0114, 2001. 6.
- Laboul, Andre, “Private Pension Systems Regulatory Policies,” OECD, 1998.
- Mercer Investment Consulting, *European Pension Fund Managers Guide 2003*, 2003
- Michaelis, K., Rentenreform 2001 in Deutschland: Leistungsfähigkeit, Gerechtigkeit und Sicherheit, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Budapest Konferenz, November 2002.
- Ministry of Social Affairs and Employment(SZW), “A short survey of social security in the Netherlands 2002”
- OECD, *Survey of Investment Regulation of Pension Funds in OECD Countries*, April 2001.
- _____, *OECD Economic Surveys: Spain*, 2004.
- _____, *OECD Economic Surveys of Portugal 2004: Aging-Related Pressures on Public Finances*, 2004.
- _____, *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, 2005.
- OECD, Pension Market in Focus, Newsletter Issue 1, June 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/46/2/35063476.pdf>
- Oka, Shinichi, “Pension Reform in France,” *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol.3, No.1, June 2004.
- Palme, J., “Die ‘grosse’ schwedische Rentenreform,” 2003.
<http://www.sweden.se>
- Queisser Monica and Edward Whitehouse, “Pensions at a Glance: Public Policies across OCED Countries,” Washington, D.C., 17 June 2005.

- Rosenbaum, Michael, *The Handbook of Employee Benefits I*, 1992.
- Rothenbacher, Franz, "The Welfare State of the Civil Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil Servants in France, Great Britain, and Germany," Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 2004.
- Schmaehl Winfried, "A Pension System in Transition: Private Pensions as Partial Substitute to Public Pension in Germany?," Working Paper, No.602, Oxford Institute of Ageing, August 2002.
- Schultz, J.H and T.D., Leavitt. *Pension Integration: Concepts, Issues and Proposals* EBRI, Washington, D.C., 1983.
- Schwarz, Anita M. and Asli Deminguc-Kunt, "Taking Stock of Pension Reforms around the World," World Bank, 1999.
- Social Security and Medicare Boards of Trustees, "Status of the Social Security and Medicare Programs," A Summary of the 2004 Annual Report, 2005.
- Stähler, T. P. and Roth, S., "USA," in *Rentenversicherung im Internationalen Vergleich*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1999, pp.245-277.
- Steeger Walter, "E-government in German Pension Schemes," ISSA International Conference on *Change in the Structure and Organization of Social Security Administration*, Cracow Poland, 3-4 June 2004.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Income of the Population 55 and Older*, 1990.
- U.S. Department of Labour, *Employment and Earnings*, 1991.
- The Economist* 2001. 5. 10, 2003. 12. 18, 2004. 12. 9, 2005. 2. 24, 2005. 3. 10, 2005. 3. 23.
- The National Social Insurance Board, *The Swedish Pension System-Annual Report 2002, 2003*.

- Van Ewijk, C. and Van De Ven, M., “Pension Funds at Risk,” cpb Report, 2003/1.
- Wise, D., “Alterssicherungssysteme in den USA,” in Gesetzliche Alterssicherung, Rentenerfahrungen im Ausland, Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH, Köln, 1999, pp.126-156.
- World Bank, *Averting the Old-Age Crisis*, 1994.
- _____, “Republic of Korea: The Korean Pension System a Crossroads,” Report No.20404-Ko, May 2000.
- 미국 IRA 홈페이지, <http://www.ira.com/faq/faq-05.htm>
- 미국 401K 홈페이지, <http://www.401k.org/401kLegislation.html>
- _____, <http://www.401k.org/401kdeferrals.html>
- 401K.org, <http://www.401k.org/401kdeferrals.html>
- EFRP(European Federation for Retirement Provision), 2004.
<http://www.efrp.org/web.html>
- ILO, 2002. 6, http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/law/nether/l_pa.htm
- IRA.com, The Internet Retirement Alliance,
<http://www.ira.com/faq/faq-05.htm>
- IRS, <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96406,00.html>



부 록

<부표 1> 국민연금제도개선기획단(1997) 제안 비교

구분	제1안	제2안	제3안
기본구조	• 현행제도 유지· 개선	• 기초부분+소득비례부분으로 2층화	• 적립방식의 소득비례연금: 개인별 연금계정
보험료 부과대상	• 18세 이상 60세 미만 사업장 근로자 및 자영자 (1,950만 명)	• 기초부분: 18세 이상 60세 미만 모든 국민(3,170만 명) • 소득비례부분: 사업장근로자 및 자영자(1,950만 명)	• 18세 이상 60세 미만 사업장 근로자 및 자영자(1,950만 명) • 지역별 분리 적용 - 근로자 연금 - 자영자 연금
보험료율/보험료 부과방식	• 3~6~9% • 근로자 및 자영자 소득비례 정율	• 기초부분 0.4~6% • 소득비례부분: 3-6-8% • 기초부분: 정액+정률 • 소득비례부분: 정률	• 3~6~9% • 근로자: 소득비례정률 • 자영자: 정액으로 부과하되 장기적으로 정률로 이행
소득대체율 ¹⁾ 수급연령	• 40~53.3% (3가지 대안 제시) • 2003년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)	• 기초부분 10% (부부합산 20%) • 소득비례부분: 30% • 기초연금에서 무기여경로연금 지급(제원일부 정부지원) • 1인 1연금(기초부분)	• 보험료 및 적립기금 수익률에 따라 변동 • 퇴직 시 수급(수급개시연령 선택허용)
재정운영 방식	• 수정적립방식	• 기초부분: 9년 균형 부과방식 • 소득비례부분: 적립방식	• 확정기여형 적립방식
재정안정	• 2050년 적립기금 600조~1,200조	• 소득비례부분: 재정적자 없음 (2050년 적립기금 1,521조 원)	• 재정적자 없음
소득재분배	• 세대 간·세대 내 소득재분배 효과 있으나 대안별로 정도의 차이 있음	• 기초부분 세대 간·세대 내 재분배 효과 있음 • 소득비례부분: 없음	• 세대 간·세대 내 소득재분배 효과 없음(세대 내 재분배기능 삽입 가능)
경과조치	• 급여수준의 점진적 하향 조정	• 기연금 수급자는 현행대로 지급 • 2008년 이후 20년에 걸쳐 급여수준 하향 조정	• 기연금 수급자는 현행대로 지급

주: 1) 소득대체율은 40년 가입기준, 생애평균소득에 대한 비율임

2) 보험료산정 기준연도 전후 4년간의 급여지출을 감안해 평균보험료 산정
자료: 김용하(2003), <표 I -16-5>

<부표 2> 공사연금제도개선실무위원회(2000) 제안 비교

구 분		1안	2안	3안	4안
특 징		현재도 보완 1소득자1연금	국민연금 중심 개편 1소득자1연금	상생연금 중심 개편 1인1연금	기초연금 중심 개편 1소득자1연금
근로자	공적연금 (첫째 기둥)	국민연금 60%(15%)	국민연금 45%(15% 전후)	상생연금 20%(3%) ²⁾ 소득비례 국민연금 20%(6%)	기초연금 35%(10%+조세)
	사적연금 (둘째 기둥)	법정기업연금	법정기업연금	기업연금	법정기업연금
	사적연금 (셋째 기둥)	개인연금			
자영자	공적연금 (첫째 기둥)	국민연금	국민연금	상생연금	기초연금
	사적연금 (둘째 기둥)	-	법정개인연금	-	법정개인연금
	사적연금 (셋째 기둥)	개인연금			
특수 직역	공적연금 (첫째 기둥)	직역연금 (20%)	국민연금	상생연금	기초연금
	사적연금 (둘째 기둥)	부가연금 (퇴직금)	NDC형 직역연금 ¹⁾	직역연금 (21%)	소득비례 직역연금
	사적연금 (셋째 기둥)	개인연금			

주: 1) 명목확정 기여(Notional Defined Contribution) 연금으로 기여 원리금을 개인 별 계정에 기록 후 수급 시 총누적액을 개인 연금자산으로 간주해 급여액 산정, 부과방식 재정형태를 취함. 스웨덴(1999) 연금개혁시 채택 된 소득 비례연금의 기본개념으로 부케 년Buchanan(1968)이 처음 제안했다.

2) 소득대체율(필요보험료율)

<부표 3> 세계은행 권고안(1994)

구 분	첫째 기등	둘째 기등	셋째 기등
성격	기초연금 (강제적용 공적연금)	소득비례연금 (적용제외 공적연금, 강제적용 사적연금)	기업연금/개인연금 (임의적용 사적연금)
재정방식	부과방식, 조세	완전적립, 정부 간접규제	완전적립
형태	최저연금보증 또는 정물연금(소득조사유)	소득비례연금 (직역연금 등)	기업연금/개인연금
목적	소득재분배, 보험	저축, 보험	저축, 보험

자료: World Bank(1994)

<부표 4> OECD 권고안(2001)

사적연금, 임의가입	개인연금
	기업연금(확정기여형)
공적연금, 강제가입	소득비례연금(확정급여형), 소득대체율 20%
	기초연금(조세형), 소득대체율 20%

자료: 윤석명(2001)

<부표 5> 주요국의 공적연금 국고보조 현황

구분	유형	국고보조 규모	국고보조금 성격
호주	기초연금형	기초연금 급여 전액	법정부담금
캐나다	기초연금+소득 비례연금	기초연금 급여 전액	법정부담금
프랑스	소득비례형	일반재원에서 7%, 일반사회기여금에서 15%	무기여 급여 총당(1997년)
독일	소득비례형	수직적자 시 국고지원 26%(2000), 30%(2003)	무기여 급여 총당 1990년 이후 보험료율 증가, 고령화추세 자동연계
아일랜드	기초연금형	무기여 등 수직적자분	법정부담금
이탈리아	소득비례형	원칙 없음	-
일본	기초연금+소득 비례연금	기초연금급여의 3분의 1	법정부담금
룩셈부르크	소득비례형	가입자총소득의 8%	법정기여금
네덜란드	기초연금형	보험료로 부족한 급여분	법정부담금
스웨덴	소득비례형	최저보증연금	법정부담금
영국	기초연금+소득 비례연금	자산심사부급여, 무기여급여 분	법정부담금
미국	소득비례형	원칙 없음 경로수당형 급여분	법정부담금
한국	정액 소득 비례형	원칙 없음	-

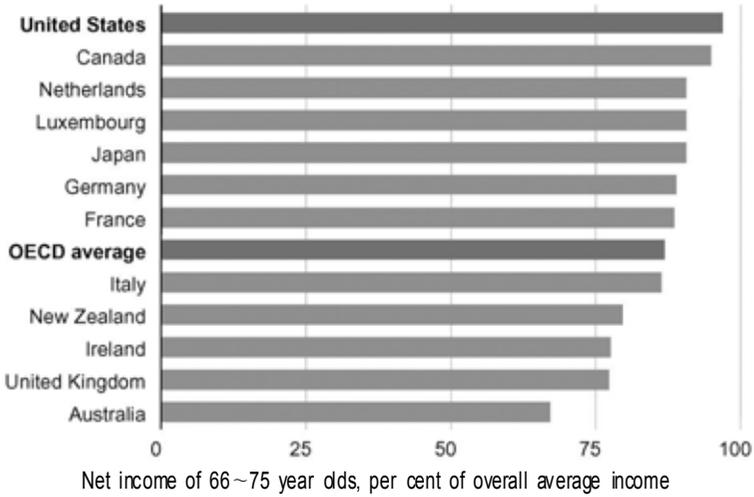
자료: SSA(1999), *Social Security Programs Throughout the World*,

ILO-OECD(1997), *Development and Reform of Pension Schemes*

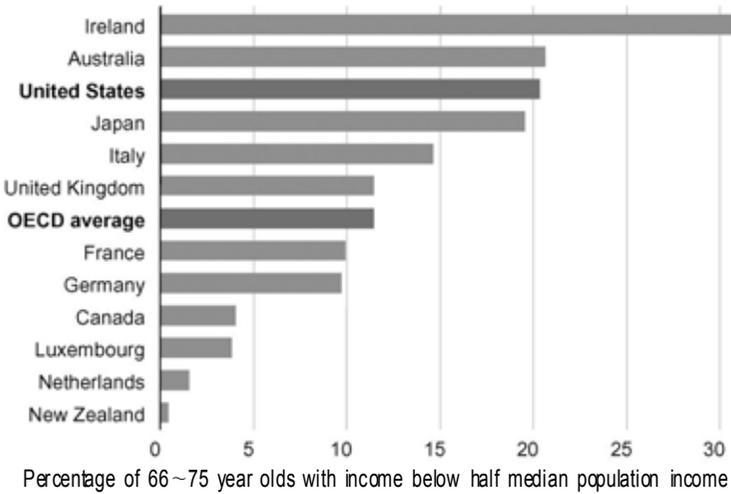
일본 財務省 財政制度等審議會 財政制度分科會, 2003.

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseido/siryou/zaiseic/c150424a2c.pdf>

<부도 1> 주요국의 노인 상대소득 비교



<부도 2> 주요국의 노인빈곤 비교



<부도 3> 주요국의 공적연금 잠재채무 비교

