
公的年金制度의 連繫方案

- 衡平性 및 年金財政 側面을 中心으로 -

金 龍 夏

가입대상의 상호배제를 전제로 하고 있는 公的年金制度는 公務員年金, 軍人年金, 私學年金이 거의 동일한 급여 및 부담체계를 가지고 있고 相互 連繫制度가 있는 반면, 이들 3개 職域年金과 國民年金制度間에는 連繫裝置가 마련되어 있지 않아, 加入者의 年金受給權의 保障, 公的年金 制度間 衡平性, 年金財政의 安定性 등의 측면에서 連繫의 必要性이 제기되고 있다.

本 研究에서는 年金財政方式과 年金財政 및 制度間 衡平性과의 관계에 대한 理論的 分析, 公的年金制度間 構造比較를 통한 連繫上의 制約要因의 分析, 外國 및 現행 特殊職域年金制度間 連繫 事例研究를 통하여 公的年金制度間 連繫方案을 短期的 方案과 長期的 方案으로 나누어 제시하고 있다.

短期的으로는 각 연금제도의 가입기간을 通算하여 최종가입제도에 연금을 수급하되 年金保險料를 납입한 각 연금제도에서 가입기간에 비례하여 給與에 필요한 財源을 부담하는 公的年金制度間 通算制度를 도입하여야 할 것이다.

長期的으로는 현 特殊職域年金制度의 財政安定化를 위하여 年金受給年齡을 國民年金과 同一하게 조정하는등 個別 制度次元에서의 釀出負擔構造의 均衡化 作業을 실시하고, 國民年金制度를 중심으로 연계하는 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

筆者: 本院 責任研究員

▶ 원고를 검독하여 주신 李忠燮·李正雨 博士께 감사드립니다.

I. 公的年金制度間 連繫의 必要性

우리나라 年金制度에는 公務員年金制度(1960년), 軍人年金制度(1963년), 私立學校敎職員年金制度(1975년), 그리고 國民年金制度(1988년)가 있다. 5인 이상 事業場을 대상으로 실시되던 國民年金制度가 최근(1995년 7월) 農漁村地域 自營者 및 農漁民에게 適用됨으로써 이제 都市地域 自營者만 擴大되면 全國民 年金化가 이루어질 것으로 전망된다. 그러나 가입대상의 상호배제를 전제로 하고 있는 각 年金制度는 公務員年金, 軍人年金, 私學年金이 거의 동일한 급여 및 부담체계를 가지고 있고 相互 連繫制度가 있는 반면, 이들 3개 職域年金과 國民年金制度는 다른 체계를 가지고 있고 連繫裝置가 마련되어 있지 않다.

公的年金制度間 連繫의 必要性은 다음의 年金受給權의 保障, 制度間 衡平性, 年金財政의 安定性 등 세가지 측면에서 제기되고 있다. 먼저, 分立되어 있는 제도에 給與가 행하여지는 과정에서 연금수급자격기간을 채우지 못하여 일어나는 無年金의 狀態나 여러개의 연금제도에 동시에 가입하게 됨으로써 발생하는 1인 複數年金 狀態가 발생할 수 있다. 이는 公的年金制度로서의 근본취지를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 연금제도간 연계장치의 도입으로 職場의 移動에 따른 年金受給 資格期間을 채우지 못하는 경우를 最小化할 필요가 있다.

둘째, 현재의 4개 公的年金制度는 그 目的, 沿革, 成熟度 등이 달라서 각 制度에 있어서 給與率, 支給要件 등에서 큰 차이를 가지고 있다. 그러나 社會保險制度는 국가가 年金財政에 대하여 궁극적인 책임을 가지고 있으므로 제도간 釀出 및 給與上의 衡平성이 중요시 된다. 특히 개별 제도의 受給負擔의 불균형으로 一般財政에 의한 補助가 이루어질 때는 제도간 釀出 및 給與上의 현격한 차이는 說得力을 잃을 수 있다. 따라서 年金制度間 連繫를 통하여 受給負擔의 불균형 조정으로 年金制度間 衡平性을 제고하여야 할 것이다.

셋째, 制度의 分立은 保險集團間의 分立을 의미하며, 이는 就業構造, 産業構造의 變化에 따른 영향을 독립적으로 받는 상태를 의미한다. 즉, 장기적으로는 가입자가 增加하여 規模가 확대되는 制度가 있는 반면에 가입자의 감소로 規模가 縮小되는 制度가 발생하는 것은 피할 수 없다. 그 결과 制度間에 加入者數와 受給者數의 比率이 크게 달라져 年金財政이 不安定한 制度가 발생하게 된다. 가입자의 감소와 수급자의 증가가 원인이 되어 年金財政이 不安定하게 된 연금제도에 대해서는 一般財政에 의한 國庫支援, 年金制度間 連繫, 年金制度間 財政調整 事業 등을 통하여 조정이 불가피하다. 그러나 一般財政에 의한 國庫支援은 막대한 재정이 소요되므로 재원조달상 어려움이 따르고, 財政調整 事業은 제도별 수급부담구조의 격차해소를 위한 年金制度間의 連繫가 전제되어야 하므로, 우선적으로 連繫制度의 도입이 필요하다.

年金制度의 連繫問題는 分立型 年金制度를 가진 國家(독일, 프랑스, 일본, 미국 등)의 고유한 문제로 一元型 年金制度의 國家(스웨덴, 영국)에서는 이러한 문제가 발생하지 않는다. 年金을 受給하기 위해서는 一定한 資格期間을 요구하기 때문에 職場移動에 따른 資格期間 不充足 문제가 발생하게 된다. 그러나 分립형 국가라고 하더라도 서유럽의 국가들은 年金受給 資格期間을 축소함으로써 分立에 따른 問題의 일부를 해결하기도 하나 많은 한계점을 노출하고 있다¹⁾.

年金制度間 連繫方案과 관련된 외국의 연구로는 河幹夫(1982), McGill과 Grubbs(1984) 등이 있다. 河幹夫(1982)의 연구는 일본의 통산 제도를 중심으로 연결통산방식의 장점과 문제점을 기술하고 있으며, McGill과 Grubbs(1984)의 연구는 미국의 OASDI를 중심으로 타연금제도간의 연계와 기업연금과의 연계문제를 함께 다루고 있다.

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

우리나라의 公的年金制度間 連繫方案에 대한 대표적인 연구로는 민재성(1988), 고철기 외(1990), 민재성·유일호(1991), 김용하(1992) 등이 있다. 먼저 민재성(1988)의 연구는 공무원연금제도의 개선차원에서 公務員年金을 장기적으로 國民年金方式으로 전환하는 방안을 제시하고 있으며, 고철기(1990)의 연구는 美國 및 日本의 공적연금제도의 연계사례에 대한 분석을 중심으로 連結通算方式에 의한 連繫方案을 제시하고 있다. 민재성·유일호(1991)의 연구는 3개의 직역연금 중에서 公務員年金制度和 私學年金制度의 統合 필요성을 제시하고 있으며, 김용하(1992)의 연구는 주로 費用負擔側面의 連繫方案을 다루고 있다. 그러나 기존 연구들은 連繫의 必要性에 대한 理論的 問題, 連繫時點의 選擇 問題, 연계를 위한 具體的인 方案 등을 충분히 다루지 못하고 있다.

본 연구는 기존의 연구들을 기초로 하여 우리나라의 公的年金制度間 連繫를 위한 政策方案을 제시하는 데 그 目的이 있다. 본 연구는 서론의 연계의 필요성 제기에 이어 連繫問題와 年金財政方式에 대한 理論的 研究, 連繫에 필요한 既存의 公的年金制度에 대한 構造的 分析, 外國 및 國內의 連繫制度 검토, 具體的인 長·短期 連繫方案 순으로 구성되어 있다.

II. 年金財政方式과 連繫問題

公的年金制度間 連繫問題는 기본적으로 制度의 分立에서 생겨나는 문제이지만 分立된 制度하에서도 年金財政方式에 따라 衡平性의 문제나 年金財政 安定의 問題 등의 발생양태는 달라질 수 있다.

年金財政方式은 크게 積立方式과 賦課方式이 있다. 積立方式(funding system)은 老後의 생활에 요하는 年金額의 합계가 자신이 젊은 시절에 保險料의 형태로 적립하여 온 年金保險料의 元利合計와 相等하도록 保險料를 산출하는 것을 기본으로 한다. 즉, 한 개인에 있어

消費에 관한 異時點間의 配分에 公的機關이 介入하는 형태로 行해지는 것이다.

賦課方式(pay-as-you-go-system)은 어느 한 時點에서 老齡者의 生活維持에 필요한 年金給與의 財源을 그 당시의 勤勞世代가 負擔하여 조달하는 방식을 가르킨다. 이 방식은 人口構造의 變化趨勢에 따라 世代間 負擔이 相異하게 나타나므로 世代間 再分配를 전제로 公的年金制度를 도입하는 것이다.

우리나라에서는 순수한 積立方式과는 좀 다른 修正積立方式을 택하고 있는데, 이 방식은 시행초기에는 積立方式의 형태로 운영되지만 加入者가 납입하는 保險料의 총액보다 受給하는 年金額 총액이 더 크므로 長期的으로는 賦課方式으로 이행하게 된다. 따라서 어느 財政方式을 택하고 있는냐에 따라 年金制度의 受給과 負擔方法이 달라지며 年金制度間 連繫問題도 달라진다. 본 절에서는 財政方式에 따라 年金制度의 分立效果가 어떻게 나타나는지를 검토하여 보고자 한다(Homburg, S., 1988 참조).

1. 基本假定

總人口는 勤勞人口와 老齡人口로만 나눌 수 있고, 한 世代는 30년이며 勤勞人口는 사망없이 늙으면 모두 연금을 수급한다고 하자. 이때 勤勞人口增加率(n_t)은 식 (1)과 같이 나타낼 수 있다.

$$n_t = \frac{N_t - N_{t-1}}{N_{t-1}} \dots\dots\dots (1)$$

N_t : 勤勞人口數

N_{t-1} : 老齡人口

N_t : $N_t^1 + N_t^2$

또한 實質賃金增加率(g_t)은 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$g_t = \frac{W_t - W_{t-1}}{W_{t-1}} \dots\dots\dots (2)$$

W_t : t 期の 實質賃金

한편 한 개인의平生效用函數는 식 (3)과 같이 1기의 消費 및 2기
의 消費의 函數로 나타낼 수 있다. 1기의 소비는 1기의 賃金에서 釀出
料를 뺀 것이며(식 (4)), 2기의 消費는 2기에 供給하는 年金額만으로
이루어진다고 하자(식 (5)). 따라서 遺産은 받지도 않고 남기지도 않으
며 1기에는 2기를 대비한 年金釀出 이외의 어떠한 형태의 貯蓄도 존재
하지 않게 되는 것을 가정하고 있다.

$$U = U (C_t^1, C_{t+1}^2) \dots\dots\dots (3)$$

$$C_t^1 = W_t \cdot (1 - b_t) \dots\dots\dots (4)$$

$$C_{t+1}^2 = P_{t+1} \dots\dots\dots (5)$$

- C_t^1 : 勤勞者의 消費
- C_{t+1}^2 : 年金受給者의 消費
- b_t : 釀出料率
- P_{t+1} : 1人當 年金額

2. 積立方式下의 制度 分立問題

積立方式하에서 t기의 年金財政收入은 t기의 勞動人口數, 賃金額,
釀出料率을 곱하여 구하여진다(식 (6)). 年金財政支出은 t기의 年金受
給者數와 年金額을 곱함으로써 구할 수 있다(식 (7)).

$$TR_t = N_t^1 \cdot W_t \cdot b_t \dots\dots\dots (6)$$

$$TE_t = N_t^2 \cdot P_t \dots\dots\dots (7)$$

積立方式하의 財政均衡은 t기의 年金財政支出이 t-1기의 年金財政
收入과 균형이 달성되어야 한다(식 (8)). 개개인의 균형은 t기의 연금
액이 t-1기의 釀出額에 利率을 곱한 것과 같아야 한다(식 (9)).

$$TE_t = (1 + r_{t-1}) \cdot TR_{t-1} \dots\dots\dots (8)$$

$$P_t = (1 + r_{t-1}) \cdot W_{t-1} \cdot b_{t-1} \dots\dots\dots (9)$$

釀出料率의 固定을 가정하면(식 (10)), 식 (11)과 같은 결과를 낳는다. 식 (11)은 t기의 給與率은 t-1기의 利子率에 비례하고 t기의 賃金增加率에 반비례한다는 의미를 지닌다.

모든 t에 대하여

$$b_t = b \dots\dots\dots (10)$$

$$q_t = \frac{1 + r_{t-1}}{1 + g_t} \cdot b \dots\dots\dots (11)$$

q_t : 所得代替率

給與率의 一定을 가정하고 식 (11)을 b_t 를 중심으로 정리하면, 식 (13)과 같아진다.

모든 t에 대하여

$$q_t = q \dots\dots\dots (12)$$

$$b_t = \frac{1 + g_{t+1}}{1 + r_t} \cdot q \dots\dots\dots (13)$$

식 (13)은 t기의 釀出率은 t+1기의 임금증가율에 비례하고 t기의 이자율에 반비례한다는 것을 의미하고 있다. 積立方式하에서는 가입자와 수급자수의 수의 변화에 따른 制度間 형평성의 문제나 年金財政의 안정 문제가 발생하지 않는 것을 알 수 있다. 즉, 積立方式하에서는 年金制度間 連繫問題가 단순히 가입자의 제도간 이동에 따라 발생하는 年金受給權의 보장 문제임을 알 수 있다.

3. 賦課方式下의 制度分立의 問題

賦課方式하에서 年金財政收支를 보면 收入은 1기의 勞働人口의 數

에 1인당 醜出額을 곱함으로써 구할 수 있고(식 (14)), 支出은 2기의 年金受給者數에 1인당 연금액을 곱함으로써 구할 수 있다(식 (15)). 이 때 收入과 支出은 균형이 되어야 하므로(식 (16)) t기의 1인당 연금액은 t기의 勞動人口의 1인당 醜出額에 인구증가율을 곱한 것과 같게 된다(식 (17)). 所得代替率(q_t)은 식 (18)과 같다.

$$TR_t = N_t^1 \cdot W_t \cdot b_t \dots\dots\dots (14)$$

$$TE_t = N_t^2 \cdot P_t \dots\dots\dots (15)$$

$$TE_t = TR_t \dots\dots\dots (16)$$

$$P_t = (1 + n_t) \cdot W_t \cdot b_t \dots\dots\dots (17)$$

$$q_t = P_t / W_t \dots\dots\dots (18)$$

만약 醜出料率를 固定으로 한다면(식 (19)), 식 (17)과 (19)를 식 (18)에 대입하여 식 (20)과 같이 나타낼 수 있다. 한편 年金의 收益率을 식 (21)과 같이 나타낼때 식 (21)은 다시 식 (22)와 같이 나타낼 수 있다. 식 (22)는 t기 收益率이 t+1기의 人口增加率과 t+1기의 賃金增加率에 의하여 결정됨을 의미한다.

모든 t에 대하여,

$$b_t = b \dots\dots\dots (19)$$

$$q_t = (1 + n_t) \cdot b \dots\dots\dots (20)$$

$$1 + i_t = P_{t+1} / W_t \cdot b_t \dots\dots\dots (21)$$

$$1 + i_t = (1 + n_{t+1}) \cdot (1 + g_{t+1}) \dots\dots\dots (22)$$

i_t : 收益率

또한 固定年金水準을 가정할 경우(식 (23)), 식 (20)은 식 (25)와 같이 나타낼 수 있다.

모든 t에 대하여,

$$q_t = q \dots\dots\dots (23)$$

$$b \leq b \max \dots\dots\dots (24)$$

$$b_t = q / (1 + n_t) \quad 0 < b \max < 1 \dots\dots\dots (25)$$

식 (21)에 따르면,

$$1 + i_t = \frac{P_{t+1}}{W_t \cdot b_t} = \frac{(1 + n_{t+1}) \cdot W_{t+1} \cdot b_{t+1}}{W_t \cdot b_t} \dots (26)$$

식 (26)에 의해서,

$$1 + i_t = (1 + n_t) \cdot (1 + g_{t+1}) \dots (27)$$

$$n_t^x < n_t < n_t^y$$

n_t^x : t 期の x 制度의 勤勞人口增加率

n_t^y : t 期の y 制度의 勤勞人口增加率

i_t^x : x 制度의 年金收益率

i_t^y : y 制度의 年金收益率

$$(1 + i_t^x) < (1 + i_t) < (1 + i_t^y) \dots (28)$$

식 (27)은 t기 收益率이 t기 人口增加率과 t+1기 賃金增加率에 의하여 결정된다는 것을 의미한다. 分立된 年金制度 x, y의 차기의 勤勞人口增加率이 다르다고 하자. n_t^x 는 n_t 보다 낮고 n_t^y 는 n_t 보다 높다고 하면, t의 수익률 i_t^x (X제도의 수익률)은 i_t (통합된 제도하의 수익률)보다 낮게 되고 i_t^y (y제도하의 수익률)는 i_t 보다 높게 된다. 즉, 인구증가율이 상이한 제도간에 연금수익률이 상이하게 나타나며 이는 제도간의 형평성 문제를 발생시킨다.

모든 t에 대해서 收益率이 利子率과 같다면, t기의 釀出料는 식 (30)과 같이 나타낼 수 있다. 식 (30)은 t기의 각출료율은 t-1기의 각출료율과 t-1기의 이자율에 비례하고, t기의 人口增加率과 t기의 賃金增加率에 반비례함을 의미한다.

$$1 + i_t = 1 + r_t \dots (29)$$

식 (20)과 식 (25)에 의해서,

$$b_t = \frac{1 + r_{t-1}}{(1 + n_t) \cdot (1 + g_t)} \cdot b_{t-1} \dots (30)$$

$$n_i^x < n_i < n_i^y \text{ 이면,} \\ b_i^x > b_i > b_i^y \dots\dots\dots (31)$$

n_i^x : t 期の x 制度의 勤勞人口增加率

n_i^y : t 期の y 制度의 勤勞人口增加率

b_i^x : t 期の x 制度의 釀出料率

b_i^y : t 期の y 制度의 釀出料率

收益率의 경우와 마찬가지로, 分立된 年金制度 x, y의 勤勞人口增加率이 다르다고 하자. n_i^x 는 n_i 보다 낮고 n_i^y 는 n_i 보다 높다고 하면, t의 각출요율 b_i^x (X제도의 各출료율)은 b_i (통합된 제도하의 各출료율)보다 높게 되고 b_i^y (y제도하의 各출료율)은 b_i 보다 낮게 된다. 즉, 인구증가율이 상이한 제도간에 各출료율이 상이하게 되며, 제도별 各출료의 차이는 제도별 재정안정성의 차이를 의미하는 것이다.

4. 示唆點

이렇게 볼 때 積立方式하에서는 제도의 分立은 가입자의 年金受給權 確保問題로 한정되는 반면에 賦課方式하에서는 제도의 分立은 연금 수급권의 확보문제 뿐만 아니라 각 加入者間 衡平性의 문제와 財政의 安定性 문제가 동시에 발생한다. 더욱이 이러한 制度 分立이 社會保險이라는 강제보험에 의하여 외생적으로 주어진 것이므로 新規加入者는 자신의 選擇과 상관없이 制度 分立에 따른 損益이 발생하게 됨을 의미하는 것이다. 만약, 制度 分立에 의하여 발생하는 年金財政上의 不均衡 문제를 해결하기 위해서는 政府의 介入이 필요하게 될 수 있으나, 이는 公共支出의 막대한 증가를 가져올 수 있다. 더욱이 給與率이 타제도보다 높은 제도에서 財政不均衡이 발생할 경우 政府의 財政介入의 정당성을 획득하기 어렵다.

우리나라의 각 연금제도의 재정방식은 修正積立方式을 채택하고 있어 현행 체제가 유지된다면 長期的으로는 賦課方式으로 이행되는 것이

불가피하다. 따라서 制度分立에 따른 連繫問題가 모두 발생하게 될 것이므로 年金制度間 連繫의 필요성이 존재한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 年金制度間 構造比較와 連繫上의 制約要因

國民年金制度가 所得再分配 機能을 가미한 年金給與方式인데 비하여 公務員年金 등 3개 職域年金制度는 所得比例 年金給與方式을 채택하고 있으며, 그 외 급여율, 기준임금, 수급연령, 물가연동제도 등에서 차이를 가지고 있다. 따라서 國民年金과 3개 職域年金간의 연계를 위해서는 구체적인 制度別 構造比較와 連繫上의 制約要因 등에 대한 구체적인 연구가 필요하다.

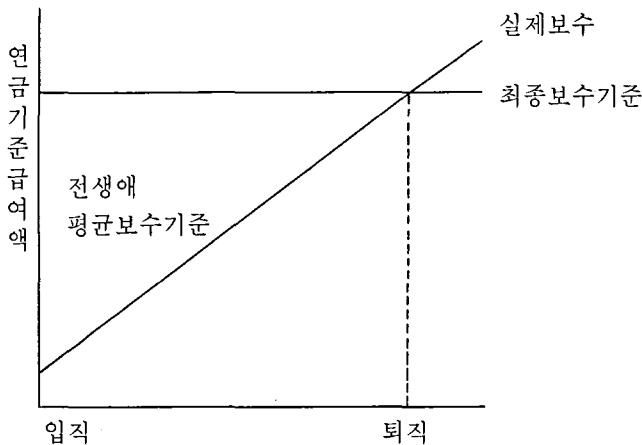
1. 給與算式 比較

公務員年金(軍人 및 私學年金 포함)과 國民年金制度間的 年金算式上의 차이는 基準報酬額, 給與率, 給與의 加入期間 彈力性的 차이로 요약될 수 있다.

먼저 基準報酬額의 차이는 公務員年金에서는 最終所得(FW)기준인데 비하여 國民年金은 全加入者 平均報酬月額(AW) 및 自身の 標準報酬月額平均(BW)이 기준으로 되어 있다. 두 制度間的 근본적 차이는 所得再分配 機能의 有無라고 할 수 있는데, 國民年金給與는 公務員年金과 달리 두가지 측면에서 所得再分配 機能을 수행한다. 즉, 國民年金은 자신의 所得記錄뿐 아니라 자신을 포함한 국민연금 全加入者의 所得(AW)에 따라 결정되므로 報酬月額이 높은 사람에게서 낮은 사람에게로 所得移轉이 이루어진다.

또한 加入期間중의 標準報酬月額을 평균하는 과정에서 과거의 소득은 全加入者 平均所得變動率로 再評價하게 되는데 再評價率은 賃금이 많이 상승된 사람으로부터 작게 상승된 사람으로 소득을 이전시키는

기능을 하게 된다. 따라서 全加入者 平均報酬月額(AW)과 自身の 標準報酬月額平均(BW)은 모두 再分配機能을 하게 되고 自身の 標準報酬月額平均(BW)과 最終所得(FW)간에는 職級上昇에 따른 임금증가를 만큼 차이를 갖게 된다. 그리고 全加入者 平均報酬月額(AW)과 最終所得(FW)간에는 個別加入者間 賃金水準 차이에 따른 격차를 갖는다. 전생애 평균보수기준(AW)은 실제 보수를 재평가율로 현재 가치화한 것으로 적용하는 반면, 최종보수기준(FW)은 과거의 보수를 최종보수로 적용한다(圖 1 참조).

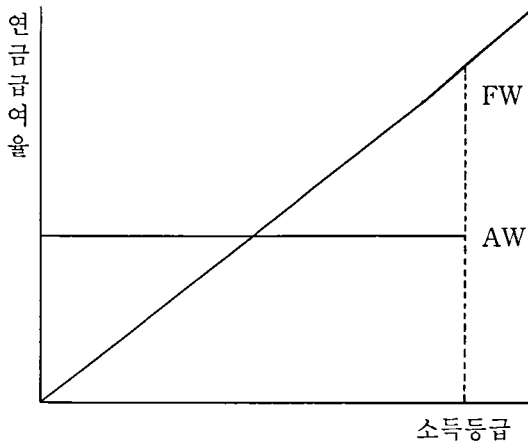


[圖 1] 最終報酬基準(FW)과 全生涯 平均報酬基準(BW)의 差異

한편 給與率을 보면 公務員年金이 20년 가입시 50%인데 반하여 國民年金은 가입기간 중 매년도 $AW=BW$ 인 경우 20년 가입시 35% 수준이다. 국민연금의 경우 $BW > AW$ 일 경우에는 給與率은 이보다 떨어질 것이며 $BW < AW$ 일 경우에는 이 보다 커질 것이다. 給與의 加入期間 變化率은 20년 이상 가입시 公務員年金은 2%씩 加給되는데 비하여 國民年金은 1.75%씩 加給토록 되어 있다. 加入期間 變化率 역시 AW 와 BW 의 차이에 따라 달라지는 것은 마찬가지이다. [圖 2] 는 AW , FW

를 비교한 것이다.

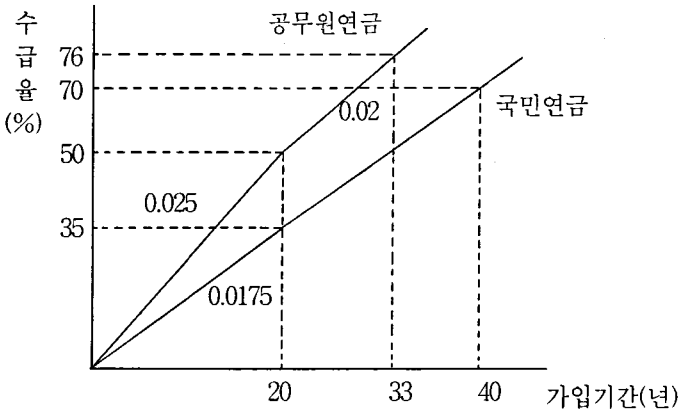
AW, BW, FW를 동시에 비교할 수는 없으나 BW와 FW를 비교하여 보면 FW는 어느 특정 개인의 年金受給時點의 BW이므로 FW에 의하여 年金額을 산정할 경우 과거의 負擔基準이 되었던 소득과 상관 없이 最終의 職級, 號俸에 의하여 年金을 수급하므로 超過利得을 얻게 된다. AW와 FW를 비교하여 보면 同時點상의 特定個人의 賃金과 平均賃金의 차이로 所得水準에 의하여 FW가 AW보다 높을 수도 있고 낮을 수도 있게 된다.



[圖 2] 最終報酬基準(FW)과 全加入者 均報酬基準(AW)의 差異

[圖 3] 은 加入期間에 따른 給與變化率을 비교한 것이다. 물론 基準報酬額이 차이가 나므로 평면적인 비교는 할 수 없다. 그러나 國民年金의 경우는 $AW=BW$ 인 平均人을 전제로, 公務員年金은 FW를 기준으로 給與變化率을 만들어 보았다. 현행의 國民年金은 加入年數에 따른 給與變化率이 一定(0.0175)하게 되어 있는 반면에 公務員年金의 경우에는 加入期間에 따른 給與變化率이 一定하지 않았다. 즉, 20년을 가입하였을 경우는 0.025인 반면에 21년 이상이 되면 0.02가 되므로 加入

期間이 오래될수록 불리하게 되어 있어 加入期間에 따른 衡平性에 문제점을 지니고 있는 것으로 나타났다.



[圖 3] 公務員年金과 國民年金的 加入期間別 給與變化率 比較

給與側面의 경우 앞에서 이미 정리하였듯이 단순히 일인당 연금액의 비교만으로 전체를 파악할 수 없지만, 여타 조건이 같다고 할 경우 1인당 급여가 어떻게 차이 나는가를 살펴보았다. <表 1>은 20년 가입자의 경우 公務員年金 給與算式 적용시와 國民年金 給與算式 적용시를 비교한 것이다. Case 1~Case 6²⁾에 걸쳐서 公務員年金額이 國民年金額의 2.0~2.6배 정도로 나타났다. 연금액의 차이가 발생하는 것은 基準給與의 차이와 算式上의 차이로 나눌 수 있다.

基準給與의 差異를 보면, FW(최종소득월액)는 AW(전가입자 평균 소득월액)보다 1.4~2.6배 정도로 나타났으며, BW(가입자 생애평균 소득월액)보다는 1.2~1.5배 정도로 나타났다. 또한 FW와 AW, BW의 가중평균치(CW: 국민연금 급여산정 기준)와 비교하여 보면, Case별로 Case 1이 1.43배로 가장 낮게 나타나고 Case 4가 1.85배로 가장 높게

2) Case 1~Case 6은 입사직급과 승진속도가 다른 실제의 공무원 급여표를 가지고 만든 것임.

P : 一時金の 現在價値

R : 未來年金額

d : 死亡時點

k : 受給時點

i : 時間選好率

그런데 <表 2>에서 보듯이 20년 가입자와 33년 가입자가 연금을 수급할 경우 156개월(13년 x 12개월)의 차이가 나타나고 一時金を 선택할 경우는 11여 개월의 차이가 나타나므로 年金受給과 一時金 受給 간에는 현격한 차이가 있는 것을 알 수 있다.

특히, 年金의 경우 加入期間別 最終賃金(FW) 對比 年金受給額을 보면³⁾ 20년 가입의 경우 最終賃金額의 171.6배를 수급하는 반면, 25년은 169.9배, 30년은 156.2배, 33년은 142.1배를 수급받게 되어 있으므로 加入期間이 오래될수록 年金額이 오히려 줄어드는 不公平한 제도로 구성되어 있다.

또한 一時金과 비교하여 보면 20년 가입의 경우 年金受給額이 一時金額의 5.2배, 25년 가입은 4.0배, 30년은 약 3.0배, 33년 가입은 2.4배로 長期加入者일수록 年金選擇의 誘因이 줄어드는 현상을 나타내고 있다. 즉, 一時金の 경우 加入期間이 길수록 累進率이 높아지는 반면에 年金의 경우 가입기간이 길수록 受給額이 줄어들게 되어 있는 모순된 구조로 되어 있다.

國民年金의 경우는 일단 一時金を 선택할 수 없게 되어 있으며 加入期間과 관계없이 受給可能 月數가 확률적으로 같게 되어 있으므로 給與變化率이 加入期間에 따른 給與率 차이만큼만 차이가 나게 되어 있다. 즉, 國民年金은 加入期間에 따른 受給率의 왜곡이 전혀 없는 衡平的 제도라고 볼 수 있다. 따라서 受給開始時點이 退職時點으로 되어 있는 公務員年金制度의 현행 制度는 조속히 개선되어야 할 필요가 있다.

3) 25세에 入職하여 67세까지 老齡年金을 수급하고 그 이후 75세까지 遺族年金을 수급함을 가정함.

〈表 2〉 公務員年金의 年金 및 一時金 比較

가입기간	최종임금대비 퇴직일시금액	최초연금대비 퇴직일시금액	최종임금대비 최초퇴직연금	연금수급기간 (d:사망시점)
20	33.0(100.0)	66.0(100.0)	0.50	d-20
25	42.5(128.8)	70.8(107.3)	0.60	d-25
30	52.5(159.1)	75.0(113.6)	0.70	d-30
33	58.7(177.9)	77.3(117.1)	0.76	d-33

〈表 3〉 公務員年金의 加入期間別 最終賃金 對比 年金受給額

가입기간	노령연금 수급월수	유족연금 수급월수	최종임금대비 최초퇴직연금	최종임금대비 최초유족연금	최종임금대비 연금수급액
20	23×12=276	8×12=96	0.50	0.35	171.6
25	18×12=216	8×12=96	0.60	0.42	169.9
30	13×12=156	8×12=96	0.70	0.49	156.2
33	10×12=120	8×12=96	0.76	0.53	142.1

3. 年金制度間 收益比 分析

앞에서 기술하였던 요인들을 종합적으로 분석할 수 있는 것이 收益比와 均衡釀出率이다. 본 연구에서는 公務員年金의 적용을 받고 있는 2가지 Case를 중심으로 분석을 행하였는데, Case 1은 9급에 입직하여 4급으로 퇴직하는 경우이며, Case 2는 5급으로 입직하여 1급으로 퇴직하는 경우이다. 본 연구는 受給期間의 차이 및 全般的인 構造把握에 목적이 있으므로 대표적인 2가지 경우만 예를 든 것이다.

收益比란 자신의 給與現價總額이 釀出現價總額의 몇 배를 받느냐를 나타내는 指標이다. 公務員年金의 할인율을 10%로 가정할 경우 收益比는 受給形態에 관계없이 모두 2.0을 초과하고 있어 자신의 釀出 이 상으로 많은 給與를 받고 있는 것으로 나타났다. 특히 退職年金受給時는 10배 이상이며, 短期加入일수록 收益比가 높아지는 것으로 나타났다. 退職年金一時金 受給時는 33년 가입의 경우에는 3.4배로 나타나 退

職年金受給에 비해 훨씬 낮은 收益을 보이고 있다.

〈表 4〉 公務員年金 收益比(Case 1)

할인율(10%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	20.7	13.4	12.6	10.6
퇴직연금일시금	3.6	2.6	2.9	3.4
60세 수급				
퇴직연금	7.5	7.8	8.7	8.0
퇴직연금일시금	2.9	3.2	3.7	3.5
할인율(11%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	17.9	11.9	11.4	9.8
퇴직연금일시금	3.6	2.6	2.9	3.4
60세 수급				
퇴직연금	7.1	7.3	8.1	7.6
퇴직연금일시금	2.9	3.2	3.7	3.5

〈表 5〉 公務員年金 收益比(Case 2)

할인율(10%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	16.8	11.9	11.5	9.6
퇴직연금일시금	3.1	2.5	2.9	3.3
60세 수급				
퇴직연금	6.6	7.6	8.7	8.0
퇴직연금일시금	2.5	3.0	3.6	3.4
할인율(11%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	14.7	10.6	10.5	8.9
퇴직연금일시금	3.1	2.5	2.9	3.3
60세 수급				
퇴직연금	6.2	7.1	8.2	7.6
퇴직연금일시금	2.5	3.0	3.6	3.4

한편 60세 受給의 경우 割引率別 收益比의 각 Case別 패턴은 退職時 受給의 경우와 비슷하였고, 여기서는 그 平均値만 보면 退職時 受給에 비해 收益比가 현저하게 낮아졌다. 그러나 公務員退職年金의 경우 여전히 收益比가 최저 7.1로서 높고, 割引率이 11%인 경우에도 7.1~8.1로 年金受給年齡을 60세로 조정하더라도 財政上 어려움이 예상된다. 그런데 退職年金一時金の 경우에도 수익비가 3.0내외로 퇴직연금보다는 낮지만 높은 수준이다.

均衡釀出率이란 給與現價總額과 釀出現價總額을 同一하게 均衡시키는 釀出料率이다. 즉, 어느 만큼의 釀出料를 불입하여야 자신의 給與現價總額을 充當할 수 있는지를 나타내는 指標이다. 公務員年金의 均衡釀出率을 보면 退職年金受給時 약 100~194.1%로 분포하고 있는데, 이는 현행 11%에 비해 크게 높은 수준이다. 또한 短期加入일수록 均衡釀出率은 높아지는 것으로 나타났다.

〈表 6〉 公務員年金 均衡釀出率(Case 1)

할인율(10%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	194.1	134.1	129.0	110.3
퇴직연금일시금	33.3	25.9	29.9	35.5
60세 수급				
퇴직연금	70.7	78.1	88.8	83.4
퇴직연금일시금	27.1	31.8	37.9	36.4
할인율(11%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	168.0	118.7	117.3	101.8
퇴직연금일시금	33.3	25.9	29.9	35.5
60세 수급				
퇴직연금	66.4	73.4	83.5	78.5
퇴직연금일시금	27.1	31.8	37.9	36.4

〈表 7〉 公務員年金 均衡齣出率(Case 2)

할인율(10%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	152.7	115.0	115.8	97.6
퇴직연금일시금	27.7	23.8	28.7	34.0
60세 수급				
퇴직연금	60.2	73.5	87.2	81.9
퇴직연금일시금	22.5	29.2	36.3	34.9
할인율(11%)	20년	25년	30년	33년
퇴직후 수급				
퇴직연금	133.4	103.3	105.4	90.8
퇴직연금일시금	27.7	23.8	28.7	34.0
60세 수급				
퇴직연금	56.5	69.0	81.9	77.0
퇴직연금일시금	22.5	29.2	36.3	34.9

退職年金一時金 受給時는 연금수급시보다는 낮으나 현 각출료수준에서 보면 높은 것은 마찬가지로 25~35% 수준으로 나타났다. 이러한 分析結果를 收益比의 分析結果와 비교해 보면 각 Case別, 加入年數別로 그 構造가 비슷함을 발견할 수 있다. 즉, 均衡齣出率이란 收益比를 다른 接近方法으로 分析한 것으로서, 동일한 사실을 서로 다른 接近法에 의해 바라본 것 뿐이다. 따라서 均衡齣出率에 대한 分析은 收益比의 分析과 비슷한 구조에 의해서 설명될 수 있다.

公務員年金의 均衡齣出率을 비교해 보면, 加入年數가 짧아짐에 따라 均衡齣出率의 상승폭은 더 크게 나타나고 있다. 또한 加入年數가 길수록 退職時 受給의 경우는 均衡齣出率이 하락하고, 60세 受給의 경우에는 均衡齣出率이 상승한다. 60세 受給時는 加入年數別로 큰 차이가 없는데, 이는 年金受給年數가 加入年數에 관계없이 동일하기 때문이며, 또한 33년 加入時는 退職時點과 60세 受給時點이 거의 일치하고 있기 때문이다.

한편 公務員年金과 國民年金 適用時의 收益比를 비교해 보면, 公務員 退職年金의 收益比가 國民年金 適用時에 비해 5~6배 높음을 보여 주었다. 그러나 退職年金一時金の 경우는 국민연금 급여산식의 1.3배 정도로 나타났다. 均衡釀出料의 비교 결과도 收益比의 비교와 유사한 결과를 나타내고 있다. 여기서 國民年金算式 적용에 기준이 된 소득계층은 평균소득의 2배 이상 되는 계층이므로 평균소득계층보다 收益比와 均衡釀出料가 낮게 산정되었다.

〈表 8〉 國民年金 및 公務員年金 算式의 比較(30年 加入時, 割引率 10%)

	Case 1		Case 2	
	수익비(배)	균형각출율(%)	수익비(배)	균형각출율(%)
국민연금산식	2.2	22.3	1.9	18.9
공무원연금산식				
퇴직연금	12.6	129.0	11.9	115.8
퇴직일시금	2.9	29.0	2.5	23.8

公務員年金과 國民年金制度의 收益比와 均衡각출율을 비교한 결과 이들 제도간에 심각한 수급부담구조의 격차가 있음을 보았다. 특히 공무원연금 등 職域年金의 均衡釀出率은 100%를 넘어서고 있어 長期的으로는 自生的으로 존립할 수 없음을 알 수 있었다. 이는 앞에서 지적된 바와 같이 制度間 連繫가 불가피하게 요구됨을 보여준다 하겠다.

IV. 公的年金制度間의 連繫 事例 研究

1. 外國의 公的年金制度間 連繫

가. 美國

美國의 年金制度는 OASDI(Old Age, Survivors and Disability

Insurance)를 중심으로 발전되어 왔으며, 기업의 근로자등 一般國民이 가입하고 있다. 適用對象에서 종래 독자적인 제도에 속해 있던 鐵道員, 公務員, 軍人 등이 加入期間의 통산을 통하여 OASDI제도에 가입하고 있다. 이 경우 給與調整의 문제는 OASDI를 基礎所得保障 방안으로 이용하고 기존의 公務員年金은 補完制度로 이용하는 방안과 양자를 별개의 獨立된 制度로 취급하는 방안으로 나누어져 있다⁴⁾.

給與額의 조정과 給與構造를 볼 때 다소 복잡하다. OASDI와 각 職域年金은 퇴직급여, 장애급여, 유족급여 등의 대표적 급여체계를 가지고 있는데, 이러한 給與들은 제도간에 서로 連繫되어 있으며 두 개 이상의 연금을 받게 될 경우 有利한 하나의 급여를 選擇할 수 있다. 그러나 長期勤續 聯邦公務員과 軍人들은 OASDI의 급여 이외에 職域의 특성을 고려하여 追加的인 支給을 통하여 급여를 조정하고 있다.

따라서 美國의 제도간 연계가 시사하는 바는 첫째, 단순한 通算의 차원이 아닌 OASDI라는 제도를 중심으로 통합을 시도하고 있다는 점 둘째, 그 통합이 OASDI가 다른 제도를 완전히 흡수 통합하는 것이 아닌 OASDI를 중심으로 하되 다른 제도를 補完的 制度 혹은 獨立된 制度로 남겨두는 部分的인 統合을 시도하고 있다는 점 셋째, 新規加入者들 중심으로 하고 既加入者는 선택할 수 있도록 한 점 등이다.

나. 日本

日本 公的年金制度의 體系는 國民年金, 厚生年金保險 및 네 개의 特殊職業共濟組合(國家公務員, 地方公務員, 私立教職員, 農林漁業團體職員 등)으로 구성되어 있었으며, 이들 제도간의 연계를 위한 통산제

4) 聯邦公務員은 1983년 社會保障法을 개정하여 1984년 1월 이후 신규채용 공무원은 OASDI의 적용대상이 되고 있으나 일부는 기존제도(CSR)와 二重加入이 계속되고 있음. 한편 1957년까지 聯邦公務員으로 취급되어 CSR제도의 가입대상으로 되어 있던 軍人は 1957년 이후 OASDI의 적용을 받게 되었으며, 20년 이상의 장기군속 군인은 기존제도(MRS)에 추가적으로 가입되어 있음.

도가 있었다. 그러나 1985년 이후 國民年金에서 基礎年金制度가 도입(新國民年金制度)되어 2層的 年金體系가 구축되면서 基礎年金에 의한 統合이 사실상 이루어졌다. 즉 2단계 연계를 시도하였는 바, 短期的으로는 通算方式에 의한 단순한 연계를, 長期的으로는 基礎年金制의 도입에 의한 통합을 시도하였다. 특히 基礎年金을 중심으로 한 連繫가 수정적립방식으로 시작되었던 分립된 각 제도의 재정방식이 賦課方式으로 移行되는 과정에서 이루어졌다는 점에서 시사하는 바가 크다. 본 연구에서는 1961~1985년에 존재하였던 通算制度和 基礎年金으로의 統合에 의한 連繫方案으로 나누어 비교·분석하고자 한다.

1) 通算制度

特殊職域 종사자를 대상으로 하는 共濟組合의 실시(1953~1959), 無醜出制의 福祉年金의 실시(1959), 國民年金의 실시(1961)로 가입대상이 크게 확대되고 제도간에 이동하는 자가 늘어날 것이 예상됨에 따라 가입자의 年金受給權의 보호, 給與의 過多, 重複防止를 목적으로 1961년 通算年金通則法을 제정하고, 이와 관련된 公的年金制度의 법령을 개정하였다.

通算年金通則法에 의한 年金制度間의 連結通算方式이란 각 제도의 加入期間을 통산하여 일정기간(20년 또는 25년) 이상이 되면 기존 각 제도의 年金算出 方式에 따라 산출된 연금액을 계산하여 지급하는 방식이다. 1961년에 도입된 通算年金制度는 老齡年金에만 제한 적용되고 障害年金 및 遺族年金에는 이 제도가 없었기 때문에 문제가 되어 1976년 法改正을 통하여 추가되었다.

通算年金은 厚生年金의 老齡年金을 중심으로 이루어졌고, 다른 公的年金制度는 이와 거의 동일한 通算原則을 지키고 있었다. 老齡年金의 通算에서 支給요건은 厚生年金保險의 경우에 다음과 같다.

- ① 加入期間이 1년 이상이지만 厚生老齡年金의 支給자격기간을 만

족시키고 있지 않을 것

- ② 被保險資格을 상실한 후 60세가 될 때, 또는 在職中 65세에 달한 경우, 또는 60세 이상 65세 미만으로서 標準報酬月額에 일정 수준 이하일 것
- ③ 通算對象期間을 합하여 20~25년 이상일 것
- ④ 通算年金額은 각 제도에서 그 제도의 加入期間에 따라 계산된 각각의 通算老齡年金額의 合計이며 각 制度別로 해당액만큼 지급함.

2) 基礎年金制度에 의한 統合

1985년의 공적연금의 개정은 기존의 國民年金을 공통의 基礎年金으로 支給하는 制度로 발전시키기 위하여 厚生年金 및 共濟年金은 원칙적으로 報酬比例의 年金을 지급하고 基礎年金을 전국민에게 적용하는 制度로 개편하여 전체로는 2層的 年金制度로 재편성하였다.

改正되기 전의 제도는 自營業者, 農民 등은 國民年金에, 俸給生活者는 厚生年金保險 및 共濟組合에, 奉급생활자의 처는 국민연금에 임의 가입하는 구조로 되어 있었다. 그러나 1985년의 개정으로 國民年金 適用이 俸給生活者로 확대됨에 따라 俸給生活者의 妻도 전원 당연가입하는 체계로 개편됨으로써 國民年金이 각 제도 공통의 基礎年金으로 발전되었다. 이러한 基礎年金의 도입으로 就業構造·産業構造의 變化에 영향이 없는 安定的 制度 運營이 가능하게 되었으며, 制度間 隔差의 시정 및 重複給與의 정리도 이루어지게 되었다.

이와같은 日本의 구제도(연결통산방식) 및 신제도(기초연금제도)의 共濟年金算式을 우리나라의 보수기준에 의거하여 분석한 결과, 舊制度의 경우에는 加入年數別, 割引率別로 2.59~5.25배의 수익비를 보여 財政不均衡 및 世代內 不均衡 현상을 보여주고 있었으나, 1985년의 개편으로 1.20~1.49배의 收益比를 보여 衡平性의 不均衡 調整과 財政의 安

定化가 뚜렷이 시현되고 있다.

〈表 9〉 日本의 共濟年金 收支分析(收益率)

(단위: 배수)

할인율(%)	가입연수	구제도	신제도
10	20	4.47	1.44
10	30	5.25	1.30
10	40	2.80	1.49
11	20	4.13	1.36
11	30	4.86	1.23
11	40	2.59	1.41

2. 特殊職域 年金制度間의 連繫

3개 職域年金은 年金給與, 財政 등에서 어느 정도 동질성이 유지되고 있어서 身分移動에 따른 連繫措置가 제도간에 가능하다. 현재 年金制度에서는 合算 및 通算制度를 두고 있다. 合算은 동일한 職域에서 다시 임용될 때, 그 이전의 재직기간이나 다른 年金制度로부터 이동시 그 연금제도에 가입했던 기간을 현재 소속되고 있는 職域의 在職期間으로 인정하는 것을 말한다. 通算이란 각 연금제도가 도입되기 전까지의 勤務期間을 在職期間으로 추가·인정해 주는 것이다.

현재의 職域年金制度間의 連繫는 最終加入制度에서 合算과 通算을 통하여 이루어지고 있다. 그런데 현행 직역연금제도는 연금과 일시금간의 수익비가 不均衡하므로 최종제도 가입시에는 一時金으로 계산된 금액을 불입하고 퇴직시에는 年金으로 수급하는 경우, 最終加入制度에 財政赤字要素를 轉嫁하는 결과를 초래한다. 또한 1975年 이전(私學年金制度 발족 이전)에 私學年金에서 公務員年金制度로 이동한 사람의 경우 通算措置를 하여 주지 않고 있어 民願이 提起되고 있으며, 鐵道廳의 民營化 등은 복잡한 連繫問題를 제기하고 있다. 따라서 새로운 連繫制度의 必要性이 대두되고 있다.

V. 公的年金制度間의 連繫方案

1. 連繫의 基本方向

年金財政方式에 따른 연계문제의 차이, 연금제도간 구조 비교, 제약 요인 분석, 연계사례연구 등 앞에서의 분석결과 年金制度間의 원활한 連繫를 위해서는 상이한 年金受給負擔比率, 年金財政狀態, 기존 加入者 및 受給者 問題, 所得再分配 要素의 감안 여부 등이 해결되어야 하며 기존의 退職金制度와의 관계도 정리되어야 한다.

受給負擔構造의 조정 문제는 제도별로 상이한 年金收益率의 격차를 어떻게 調整할 것이냐의 문제로 3개 職域年金 加入者의 特殊性을 인정할 것이냐의 문제와 직결한다. 所得再分配 要素의 감안문제는 급여구조상 소득재분배 요소가 없는 職域年金制度에 所得再分配 要素를 어떻게 적용하느냐의 문제이다. 年金財政 문제는 基金積立率이 상이한 현상상황하에서 비교적 年金財政이 良好한 제도와 不良한 제도의 年金財政을 어떻게 造化시키느냐의 문제이다. 既存 加入者 및 受給者의 문제는 이미 加入하고 있는 자 혹은 受給하고 있는 자의 既得權을 어떻게 조정할 것이냐의 문제이다.

公的年金制度間 連繫의 基本方向은 첫째, 世代間·世代內 衡平性이 확보되는 방향으로 추진되어야 하며 둘째, 公的年金制度의 長期的 安定에 기여하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

公的年金制度가 기반으로 하고 있는 것은 國民의 社會的 連帶이다. 따라서 制度가 안정적인 기능을 하기 위해서는 衡平性의 확보가 기초되어야 하고, 이를 위한 改革이 필요하다. 衡平性에는 두가지의 측면이 있다. 하나는 制度에 加入하고 있는 현역의 勤勞世代와 年金을 受給하고 있는 老齡世代 각각의 世代內 公平性의 문제인데, 制度 一元化 문제와 制度間 隔差問題는 이러한 世代內 公平性을 확보하는 차원에서 정리될 필요가 있다. 다른 하나는 現役 勤勞世代와 年金을 受給하는

老齡世代間의 均衡問題로서 현재의 公的年金制度는 未來世代로부터의 所得移轉을 擔保로 이루어져 있는 修正積立方式을 채택하고 있다. 따라서 世代間의 負擔과 給與上의 衡平性이 확보될 수 있도록 連繫가 이루어져야 할 것이다.

年金制度는 국민 개개인의 노후설계에 큰 영향을 미치므로 長期的 安定性은 중요하다. 人口構造의 老齡化가 정점을 이루는 시기에 年金制度가 충분히 기능을 발휘하기 위해서는 産業構造 및 就業構造에 탄력적으로 대응할 수 있는 安定的인 制度의 확립이 필요하며, 公的年金制度間 連繫는 이러한 요인을 흡수할 수 있도록 이루어져야 할 것이다.

한편, 長期的인 觀點에서 年金制度의 效率的 管理方案을 他 社會保險制度와의 連繫와 함께 檢討하는 연구가 要望되고 있으나, 이는 본 연구의 한계를 넘는 것이므로 논의에서 제외하였다.

2. 連繫方案

가. 連繫方式 比較

連繫는 連繫의 程度에 따라 通算과 統合으로 나눌 수 있으며, 通算方式에는 連結通算方式과 完全通算方式이 있다. 連結通算方式은 資格期間만의 通算을 행하는 것으로 年金給與는 各 制度에서 加入期間만큼 각각 지급하며, 完全通算方式은 각 제도에서 가입기간을 합산하여 이 합산된 기간이 일정기간을 넘으면 年金受給 期間要件이 충족되는 것으로 보고 年金給與는 마지막에 가입하고 있던 最終制度에서 合算된 期間에 따라 지급하는 것이다.

따라서 連結通算方式은 각 제도를 변경시키지 않고 연계시킬 수 있는 가장 간단한 방식으로, 이 방식에 의하면 각 제도의 理想的 獨自性을 유지할 수 있고 제도간에도 財政移管의 필요성이 없다. 完全通算方式은 유사한 제도간의 연계시에 적합한 방법이며, 성격상 큰 차이가

있는 우리나라 公務員年金 등의 職域年金과 國民年金의 연계방법으로는 적합하지 않다. 그러나 通算에 의한 連繫는 年金受給權 보장문제는 해결할 수 있으나 制度間 衡平性 문제와 年金財政의 安定性 문제는 해결하지 못한다.

한편 統合方式은 각기 다른 年金制度를 統合하여 제3의 새로운 制度를 만들거나 또는 여러 制度의 가입대상자를 한 制度의 가입대상으로 흡수하는 方式이다. 統合은 다시 1段階로 給與의 統合(Harmonization), 2段階로 財政의 統合(Integration), 3段階로 制度의 完全統合(Unification)으로 나눌 수 있다. 給與의 統合過程을 통하여 制度間 衡平성의 문제를, 年金財政의 統合過程을 통하여 가입자와 수급자의 비율변화에 따른 年金財政의 불안정 문제를 궁극적으로 해결할 수 있다. 한편 制度의 完全統合問題는 급여 혹은 연금재정의 통합과 병행될 수도 있고 별도로 추진될 수 있는 문제로서 본 연구에서는 논의하지 않기로 한다.

連繫方案들을 比較·評價하여 볼 때, 短期的으로는 連結通算方式이 비교적 무난한 制度로 판단할 수 있다. 連結通算方式의 채용은 기존의 公的年金制度의 체계를 合理化시키기 위한 하나의 부분적 장치라고 할 수 있다. 이것을 통하여 기대할 수 있는 효과는 加入期間의 단절로 인한 年金保險의 脫落階層을 축소시킬 수 있고, 重複給與 또는 過多給與의 발생을 방지할 수 있다. 또한 連繫制度가 도입되더라도 각 制度가 이념의 獨自性を 유지할 수 있고 制度간에도 財政移管의 필요성은 없다는 장점이 있다. 그러나 連結通算制度는 公적연금제도간 加入期間의 連結이라는 효과는 충분히 거둘 수 있으나 分立制度가 지니고 있는 근본적인 문제점인 年金財政의 長期的 安定性이나 受給負擔의 衡平性 문제는 해결하지 못한다. 따라서 長期的으로는 統合方式의 추진이 불가피할 것으로 판단된다.

統合方式은 크게 일본식의 기초연금을 중심으로 한 2층적 연금으로의 完全統合方式과 미국식의 OASDI 중심의 部分的 統合方式이 있다.

일본식 統合方式과 미국식 統合方式의 差異點은 첫째, 日本의 경우 현재의 가입자를 모두 基礎年金에 가입하기로 한 반면, 美國의 경우는 選擇하도록 하였다는 점 둘째, 既存의 受給者에 대한 처리에 있어서도 美國의 경우는 各 年金制度에서 급여를 지급하는 반면에, 日本의 경우는 基礎年金을 일괄적으로 지급하고 개별제도에서 附加的인 年金을 지급하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 日本式 改革이 가능한 배경에는 일본의 각 연금제도가 給與構造는 상이하나 연금제정상태가 賦課方式에 가깝게 진전되었다는 데 있다. 따라서 統合方式의 선택은 각 제도의 財政狀態와 財政方式이 문제가 되며, 이는 곧 統合의 時點과도 관계된다. 즉, 財政狀態와 財政方式의 차이가 크면 美國式의 統合方式이, 그 반대의 경우에는 日本의 방법이 적절할 것이다. 따라서 統合의 時點을 장기적으로 잡을수록 日本式에 가깝게, 統合의 시점을 앞당길수록 美國式에 가깝게 통합하는 것이 바람직 할 것이다.

한편 현재의 國民年金制度和 職域年金制度의 관계를 살펴보면 이 4개 제도가 並立的인 제도로 볼 수 있는 측면이 있으나(직업별로 보면 그러하며 國民年金法에는 3개의 직역연금가입자를 제외하고 있음), 國民年金制度는 이들 제도의 基底가 되는 基本的인 年金制度로서의 성격을 지니고 있으므로 국민연금을 중심으로 통합하는 것이 바람직 할 것이다. 이때 기존의 국민연금 산식을 그대로 할 것이냐, 아니면 조정할 것이냐의 문제가 제기된다.

國民年金은 A(均等部分: 全加入者 平均所得月額)와 B(所得比例部分: 加入者の 全生涯 平均所得月額)를 근거로 연금을 산정하게 되는데, A부분과 B부분을 분리하여 A부분을 모든 年金制度의 基礎年金으로 하는 方案과 현행의 國民年金을 그대로 基礎年金化하는 方案이 있다.

A부분만으로 基礎年金化할 경우 所得代替率이 20%(평균소득자가 20년 가입의 경우에) 지나지 않아서 日本과 같이 1인 1연금체제로의 이행이 전제되어야 한다. 만약 현행과 같이 事業場加入者에게는 1인 1年金, 地域加入者에게는 1夫婦 1年金이 병행적으로 적용될 경우 夫婦가

事業場年金에 동시에 가입하고 있는 이외의 경우에는 1年金으로 2人の老後所得을 憵當하여야 하므로, A部分만으로는 所得代替率이 너무 낮다고 할 수 있다. 따라서 A부분과 B부분을 합한 現행의 國民年金算式으로 基礎年金化되어야 할 것이다. ,

한편 年金制度間 統合連繫를 위해서는 제도간의 事前的인 受給負擔 構造의 調整이 필요하다. 現제 國民年金을 포함한 모든 연금제도의 收益比가 최소한 2.0을 초과하고 있음은 앞에서 이미 분석된 것과 같다. 收益比에는 다양한 요소가 영향을 미치고 있으므로 收益比 調整은 단계적인 접근이 필요할 것이다. 먼저 第1段階로 同一制度內 加入者間의 收益比를 均等化하여야 할 것이며, 第2段階로 制度間 收益比의 調整이 필요할 것이다. 第1段階의 調整을 위해서는 공무원연금 등 職域年金 수급자의 退職時點別로 상이한 收益比의 調整, 一時金과 年金 受給者間의 收益比 調整이 필요할 것이다. 第2段階의 調整을 위해서는 給與率, 釀出率, 支給基準 報酬, 物價連動方法 등의 調整이 필요할 것이다.

이러한 收益比의 調整에 대해서 既 加入者와 既 年金受給者가 既得權을 주장할 수 있으므로 신중한 접근이 요구된다. 이러한 既得權者의 압력을 피하는 방안으로는 新規加入者부터 適用하는 것이 불가피할 것이므로 調整時點이 빠르면 빠를수록 좋다고 할 수 있다.

나. 短期的인 連繫方案

공적연금제도를 連結通算方式에 의하여 연계할 때 導入方法은 日本의 通算方式을 적극적으로 應用할 수 있을 것이다.

노령연금의 연계는 다음과 같은 방법으로 이루어질 수 있다. 즉, 加入期間이 1년 이상으로 國民年金의 수급자격이 없고, 被保險資格을 상실한 후 60세가 될 때, 또는 재직중 65세에 달한 경우, 또는 60세 이상 65세 미만으로 標準報酬月額이 일정 수준 이하이고 通算對象期間을

합하여 20년 이상일 때 通算年金額은 각 제도에서 그 제도의 加入期間에 따라 계산된 각각의 通算老齡年金額의 合計이며 각 制度別로 해당 액만큼 지급하면 될 것이다.

연계된 통산연금의 산정시 國民年金은 가입기간과 급여율이 1년당 기본연금의 5%라는 관계식이 성립되지만, 3개 特殊職域年金은 加入期間과 給與率간의 關係式이 竝列되어 있으므로 線形的인 關係式的 再定立 문제가 발생한다(급여율 = 10% + 2% x 가입기간). 이에 대한 代案으로 20년 미만분은 가입기간 1년당 최종보수월액의 2%로 한다.

최종제도 가입기간 중 死亡 혹은 障害發生時 어느 연금제도에서 연금을 수급하여야 하느냐의 문제가 발생한다. 현재 3개의 特殊職域年金에서는 사회보장적 성격의 유족 및 장애연금이 없는 상태이다. 이 경우 公務上 災害일 경우는 事故發生時의 制度에서 책임지도록 하고, 非公傷일 경우 國民年金에서 급여를 지급하되 그 費用은 一般財政에서 지원토록 한다.

連結方式이 적용되면 현재의 職域年金間的 通算方式도 바뀌어야 될 것이다. 현재는 퇴직당시의 연금제도에서 연금을 수급하게되므로 일시금이 아닌 年金額을 선택할 경우 연금을 지급하게 되는 제도는 財政收支上 損失을 입게되어 있으나 連結通算方式의 채용으로 財政上의 得失問題는 없어진다고 할 수 있다.

그러나 年金額을 여러 곳에서 지급받음에 따른 煩雜함이 발생하게 되는데, 이를 조정하기 위하여 年金額은 일괄적으로 最終 加入된 제도에서 수급하도록 하고 制度間에 財政調整을 하도록 한다. 또한 通算制度의 실시와 함께 기존의 각 제도에 있는 返還一時金 등 一時金制度는 불가피한 경우(이민 등)만 제외하고 폐지한다.

다. 長期的인 年金制度 連繫方案

한편 年金制度의 調整을 단순한 통산이 아닌 統合次元에서 검토할

때에는 個別 年金制度의 非合理性과 不公正性을 배제시킨 기반 위에서 논의되어야 한다. 現行 職域年金은 受給과 負擔이 加入者間에 衡平的이지 못할 뿐 아니라 受給負擔 構造의 不均衡에 따른 財政 不均衡의 문제를 가지고 있어 이의 해결이 필요하다. 軍人年金의 경우 이미 한 해 약 5천억원 가량의 缺損補填이 이루어지고 있고 公務員年金 및 私學年金財政의 不均衡도 멀지 않아 도래할 것으로 예상된다.

現行 制度와 같이 부담에 비하여 급여가 지나치게 높게 책정되어 있는 상태가 均衡에 도달하려면 負擔을 늘리든지 給與를 줄이든지 양자의 적절한 조정이 요구된다. 그러나 기존의 年金受給者의 年金額을 減額할 수도 없고 급격히 負擔을 增加시킬 수도 없다. 따라서 年金給與는 年金釀出負擔의 制約變數이므로 年金釀出負擔의 조정이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

公的年金制度間의 連繫는 年金制度間의 連繫次元을 벗어나 勤勞基準法에 根據를 두고 있는 退職金과 연계하여 고려하여야 한다. 公正性의 원칙하에서 각 제도의 費用負擔者와 受給者가 衡平있게 조화되도록 하는 것이 중요하다. 公務員年金制度는 公的年金機能의 代行, 退職金制度의 代行, 産災保險機能의 代行 등 綜合的 福祉制度로 볼 수 있다. 따라서 職域年金의 退職手當制度는 年金財政에 대한 政府의 負擔을 높이게 하며, 이는 궁극적으로는 國民의 負擔으로 轉嫁된다는 점, 또한 一般國民과의 衡平性 側面에서도 불공평하다는 점에서 調整되어야 할 것이다. 또한 우리나라 企業의 法定退職金制度는 소득보장제도가 없었던 시기에 퇴직후의 長·短期 所得保障對策으로 주요 기능을 수행하였으나, 장기 소득보장기능의 國民年金制度가 도입되어 퇴직금 중 일부가 연금보험료로 전환되고 있고 단기 소득보장제도인 雇傭保險制度가 도입되었으므로 長期的으로 퇴직금제도는 기업자율의 企業年金制度로 발전되어야 할 것이다.

한편 公的年金制度間 統合時點은 국민연금의 도시지역자 확대로 全國民 年金化가 이루어지는 시점부터 漸進的인 統合이 이루어질 수 있

도록 代案을 모색하여야 할 것이나, 여기서는 참고적으로 다음과 같은 統合節次를 제시하여 보았다.

첫째, 현 特殊職域年金制度의 財政安定化를 위하여 年金受給年齡을 國民年金과 同一하게 조정하는 등 統合을 위한 個別 制度次元에서의 均衡化 作業을 실시한다.

둘째, 기존의 公的年金制度들은 國民年金을 중심으로 改編·調整한다. 즉, 現 國民年金法의 公務員年金, 私學年金, 軍人年金 加入者 적용제의 조항을 없애고 모든 국민은 國民年金에 가입토록 한다.

셋째, 기존의 特殊職域年金은 國民年金 보험료를 제외한 나머지 보험료와 추가적인 각출금으로 각 職域別 基金을 조성하여 確定釀出的 年金制度로 만들고, 이미 연금을 수급하고 있는 사람들에 대한 연금지급업무를 수행하되 財政赤字分은 國庫에서 조달토록 한다. 한편, 企業의 退職金 중 國民年金保險料로 一部 轉換한 나머지 부분을 企業年金化 한다.

넷째, 新制度 실시시점 이후부터의 新規任用者는 新年金制度에 적용받도록 하고, 既存의 加入者는 國民年金에 선택적으로 가입토록 하며, 既 年金受給者는 年金受給權을 인정하여 계속 지급토록 한다. 이 때 기존의 연금가입자가 국민연금에 가입할 경우 보험료율은 그대로 적용하고, 국민연금보험료와의 차액부분으로 기업연금 형태의 신연금 보험료로 들어가게 된다. 또한 기존의 공적연금제도의 적자분은 계속 가입자의 보험료와 정부의 적자보전으로 충당한다.

參 考 文 獻

高喆基·吳泳吳·金成禧, 『國民年金制度와 特殊職域年金制度間 連繫方案 研究』, 韓國保健社會研究院, 1990.

國民年金管理公團, 『國民年金統計年報』, 各年度.

- 金龍夏, 「韓國 年金保險制度의 適正年金財政에 관한 研究」, 成均館大學校 博士學位論文, 1992.
- _____, 「衡平性の 觀點에서 본 公的年金制度의 連繫方案」, 『수선논집』, 제16호, 成均館大學校, 1992.
- _____, 「年金保險의 財政方式과 世代間 所得再分配」, 韓國社會保障學會 編, 『社會保障研究』, 제10권 제1호, 1994. 3.
- _____, 「年金保險의 適正財政에 관한 研究」, 韓國經濟學會, 『經濟學研究』, 제42집 제1호, 1994. 7.
- 閔載成·朴宰用, 『退職金制度의 問題點과 改善方向』, 韓國開發研究院, 1984.
- 閔載成 外, 『國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果』, 韓國開發研究院 研究報告, 1986.
- 閔載成·金元植, 『韓國의 退職金制度와 企業年金制度 導入方案』, 韓國開發研究院, 1990.
- 閔載成·文亨杓·安鍾範·金龍夏, 『國民年金制度와 退職金制度의 調整 實施에 따른 우리나라 所得保障制度의 補完 發展方向』, 韓國開發研究院, 1992. 12.
- 閔載成·金龍夏, 『韓國 社會保險制度의 連繫方案』, 韓國開發研究院, 1994.
- 閔載成·柳一鎬, 『公的年金制度間 統合方案』, 韓國開發研究院, 1990.
- 延河清 外, 『社會保障制度의 政策課題와 發展方向』, 韓國開發研究院, 1988.
- 大熊一郎·地主重美, 『福祉社會への選擇』, 勁草書房, 1984.
- 河幹夫, 「通算年金制度의 問題點と課題」, 社會保障研究所 編, 『年金改革論』, 1982, pp.75~90.
- 厚生統計協會, 『保險と年金の動向』, 1986.
- Bodie, Zvi, John B. Shoven, and David A. Wise(1988): *Pensions in the U.S. Economy*, The University of Chicago Press, 1988.

- Feldstein, M. S., "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp.905~926.
- Homburg, Stefan, *Theorie der Alterssicherung*, Springer-Verlag, 1988.
- Ippolito, Richard A., *Pensions, Economics and Public Policy*, Homewood, Illinois, 1986.
- McGill, Dan M. & Donald S. Grubbs, *Fundamentals of Private Pensions*, 1984.
- Rejda, George E., *Social Insurance and Economic Security*, 2nd Edition, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1984.
- Verbon, Harrie, *The Evolution of Public Pension Schemes*, Springer-Verlag, 1988.

〈附表 1〉 우리나라 年金制度 概況(1994年 12月末 現在)

	國民年金	特殊職域年金		
		公務員年金	軍人年金	私立教職員年金
導入年度(施行)	1973(1988)	1960(1960)	1963(1963)	1973(1975)
適用對象	(강제) 10인 이상 사업장 (임의) 자영자, 기타	국가 및 지방공무원 법관, 경찰관	장기복무 하사관 이상 장교	사립학교 교원 및 행정직원
適用人口(천명)	5,445	948	150	174
年金受給者(명)	55,962	48,016	44,415	3,370
年金受給率(%)	1.0	4.3	29.6	1.6
給與方式 및 算式	均等 + 比例 $0.2(A+B)(1+0.05n) \times 12^1)$	報酬比例	報酬比例	報酬比例 $0.5 \times B \times (1+0.04n) \times 12^2)$
給與種類				
(退職)	老齡年金(5)	退職年金(3)	좌동	좌동
(疾病)	障害年金(3)	障害年金(14)	疾病年金(3)	障害年金(14)
(死亡)	遺族年金(3)	遺族年金(3)	좌동	좌동
(一時金)	返還一時金(3)	一時金(5)	좌동	좌동
기타	-	短期給與	좌동	좌동
財政收支率(%) ³⁾	13.8	103.2	275.3	74.9
累積基金 (십억원)	11,355.7	5,241.4	318.5	2,170.0
管掌機構	保健福祉部	總務處	國防部	教育部
執行機關	國民年金管理公團	公務員年金管理公團	國防部 財政局	私學年金管理公團

註: 1) A는 受給 前年度의 全加入者平均報酬月額, B는 加入者 個人의 全加入期間 平均報酬月額, n은 20년 초과년수

2) B는 退職前 最終報酬月額이며 n은 20년 초과년수

3) 年金給與支出/ 保險料收入

資料: 經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1994; 總務處, 『總務處年報』, 1994; 私立教員年金管理公團, 『私學年金統計年報』, 1994; 國民年金管理公團, 『國民年金統計年報』, 1994; 國防部 內部資料; 公務員年金管理公團, 『公務員年金統計』, 1994.

Summary

The Optimal Linkage of Public Pension Schemes

Yongha Kim

There are four public pension schemes in Korea: the National Pension, the Civil Servants Pension, the Military Personnel Pension and the Private School Teachers Pension. Four public pension schemes have already been independently established.

Therefore, conflicts in contributions and benefits are predictable for those whose change in employment result in a transfer between schemes. Measures to adjust the contributions and benefits between schemes should be worked out.

The aim of the present paper is to provide policy directions which maybe helpful in linkage of public pension schemes. The vehicle for this paper are theoretical analysis, cost-benefit method, and international comparison.

The results suggest a number of conclusions. These maybe summarized as follows;

- The level and scope of benefits has grown significantly for the three public occupational pension schemes. In particular pensions can be received regardless of retirement age, which may cause financial crisis in the future.
- In short-term, it is desiable to introduce programs of paying pension when the total term of insured at seperated pension schemes are more than twenty years.
- In long-term, Public Occupational Pensions should be merged into the National Pension as soon as possible.