



연구보고서 2013-31-16

다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

윤석명 · 류건식 · 이정우 · 우해봉 · Takayasu Yuichi · Ismo Risku
남효정 · 서희정

【책임연구자】

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

국민연금 적정부담수준에 관한 연구
한국보건사회연구원, 2012(공저)

100세 행복연금 프로젝트
보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2011(공저)

【공동연구진】

류건식 와세다대학교 초빙교수

이정우 인재대학교 사회복지학과 교수

우해봉 국민연금연구원 부연구위원

Takayasu Yuichi 다이토분카대학 사회경제학과 교수

Ismo Risku Finnish Centre for Pension, Developing manager

남효정 한국보건사회연구원 연구원

서희정 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2013-31-16

**다층노후소득보장체계 관점에서의
공적연금제도 개편방안**

발행일 2013년

저자 윤석명 외

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 한디자인

가격 8,000원

발간사 <<

현재 우리나라는 외형적으로 기초(노령)연금, 국민연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어지는 다층노후소득보장제도를 구축하고 있으나 제도 적용의 포괄성, 공적연금제도의 지속 가능성, 공적연금 제도 간 형평성, 소득계층별 노후소득의 적절성, 투입비용 대비 노후빈곤 완화 효과 달성 측면에서 적지 않은 문제를 내포하고 있다.

이러한 문제를 인식하여, 본 연구에서는 향후 도래할 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 “다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안”을 위한 정책대안 마련에 중점을 두고자 하였다.

“다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안”을 수행한 본 연구는 한국보건사회연구원의 윤석명 박사의 책임 하에 남효정 연구원, 서희정 연구원의 참여로 완성되었다. 보고서 작성에 참여한 원내 연구진 외에도 외부 연구진으로 참여한 와세다대학교 류건식 초빙교수, 다이토분카대학 사회경제학과 Takayasu Yuichi 교수, 인제대학교 사회복지학과 이정우 교수, 국민연금연구원 우해봉 부연구위원에게 사의를 표하는 바이다. 2013년 11월 윤석명 박사 주관으로 개최되었던 연금관련 국제학술대회에 참가했던 Finnish Centre for Pension의 Ismo Risku Manager도 핀란드 연금제도의 적절성과 지속 가능성이라는 원고를 통해 연구진에 합류하였다.

특히 본 연구에서는 최근 들어 우리 사회의 큰 쟁점사항으로 등장하고 있는 공무원연금제도를 중점 다루고 있다. 두 차례 개혁에도 불구하고 시간이 흐를수록 연금 적자 폭이 커지는 상황에서 지속 가능한 공무원연금제도 개편방안 마련이 시급하다는 문제의식이 공무원연금제도를 중점 다

루게 된 배경이다. 공무원연금의 국제비교를 위해 OECD 회원국의 공무원연금 현황을 살펴보면서 우리나라 공무원연금 개혁을 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

이러한 취지에서 이루어진 본 연구가 우리나라 연금제도의 논의과정에서 소중한 자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다. 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 의견이며, 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2013년 11월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	13
제1절 연구의 배경 및 목적	15
제2절 연구의 내용 및 방법	16
제2장 우리나라 다층노후소득보장제도 현황 및 문제점	19
제1절 노인빈곤 현황	21
제2절 노후소득보장체계의 현황과 문제점	27
제3절 노후소득 준비 환경의 변화 양상	40
제4절 노후소득 준비 현황	44
제5절 종합 및 시사점	55
제3장 일본 노후소득보장제도 현황과 동향	57
제1절 일본 다층노후소득보장 체계	59
제2절 일본의 공적연금제도 현황과 개선동향	60
제3절 일본의 사적연금제도의 특징과 최근 변화	78
제4절 소결	90
제4장 OECD 회원국 공무원연금제도 개관	93
제1절 공적연금제도 지속가능성 개관	95

제2절 OECD 회원국 공무원연금제도 비교	100
-------------------------------	-----

제5장 독일의 공무원연금제도 109

제1절 독일의 전체 노후소득보장체계	111
제2절 독일 공무원의 신분적 특성과 공무원사회보장체계	123
제3절 공무원부양제도의 구성 체계	131
제4절 공무원부양제도의 재정적 지속가능성을 위한 법적·제도적 개혁 내용 ...	155
제5절 독일 공무원연금제도의 운영에 대한 평가	163

제6장 일본의 공무원 연금 개혁(피용자 연금 일원화) 169

제1절 현행 연금제도와 피용자 연금 일원화에 이르게 된 경위	172
제2절 피용자 연금 일원화의 구체적인 내용-부담과 급여의 일원화	182
제3절 피용자 연금 일원화 구체적인 내용-재정단위의 일원화	192
제4절 요약 및 결론	197

제7장 결론 및 정책적 제언 199

제1절 후세대의 노인부양에 대한 실태분석과 시사점	201
제2절 노후소득보장체계 구축을 위한 종합적인 측면에서의 시사점	210

참고문헌 215

부록 227

부록 1. On adequacy and sustainability of pensions in Finland	227
---	-----

표 목차

〈표 2- 1〉 빈곤율 추이	25
〈표 2- 2〉 우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대	30
〈표 2- 3〉 세대 간 불평등도(GI) 및 필요조세조정 규모	34
〈표 2- 4〉 적용제외자 전체 및 무소득 배우자의 성별 분포	35
〈표 2- 5〉 1945~1949년생의 노령연금 남녀 수급률(2009년 말 기준)	35
〈표 2- 6〉 국민기초생활보장 수급자1)(65세 이상)	39
〈표 2- 7〉 고령가구 규모 및 세부 유형별 추이	40
〈표 2- 8〉 부모 부양의 주된 책임과 가족 중 부모 부양 책임자	41
〈표 2- 9〉 노후 준비 여부(가구주, 2009~2011년)	45
〈표 2-10〉 노후 준비 방법(노후 준비 가구주, 2009/2011년)	46
〈표 2-11〉 노후 준비 방법(노후 미준비 가구주, 2009/2011년)	47
〈표 2-12〉 소득계층별 노후 준비 여부 및 노후 준비 수준	49
〈표 2-13〉 종사상 지위 및 소득분위별 다층노후소득보장 실태	50
〈표 2-14〉 가구(부부)의 유형 분류	51
〈표 2-15〉 가구(부부)유형별 경제 상태와 노후 준비 현황	54
〈표 3- 1〉 공적연금제도의 개혁 변천	64
〈표 3- 2〉 일본 중앙정부 일반회계 세출 중 사회보장비 추이	67
〈표 3- 3〉 일본 후생연금과 공제연금의 주요 차이	73
〈표 3- 4〉 공적연금제도 통합 추진 경위	74
〈표 3- 5〉 일본 후생연금과 공제연금의 차이 개선내용	75
〈표 3- 6〉 개인연금 취급 금융회사	80
〈표 3- 7〉 후생연금기금 해산 추이	82
〈표 3- 8〉 후생연금기금 가입현황 추이	82
〈표 3- 9〉 중소기업퇴직금공제 적용대상 사업장 규모	86
〈표 3-10〉 중소기업 4대공제제도 가입 및 퇴직금 현황(2011년)	87

〈표 4- 1〉 OECD 회원국 공무원 연금제도 운영 현황	101
〈표 5- 1〉 독일 국민연금제도의 재정수지	116
〈표 5- 2〉 한국과 독일 공무원연금 제도부양비율(2000~2006년)	118
〈표 5- 3〉 노후소득보장제도별 지출총액의 성별·지역별 현황(2011년 연말 기준)	122
〈표 5- 4〉 중소기업퇴직금공제 적용대상 사업장 규모	122
〈표 5- 5〉 독일 공무원의 직업별 구성 현황(2011.1.1. 기준)	133
〈표 5- 6〉 독일 공무원연금 수급자의 신분별 구성 현황(2010.1.1. 기준)	135
〈표 5- 7〉 공무원연금 수급자의 신분별 월평균 급여수준의 현황(2011.1.1. 기준)	135
〈표 5- 8〉 공무원의 신분별·연금의 종류별 급여수준의 분포 현황(2011.1.1. 기준)	136
〈표 5- 9〉 독일 공무원의 직종별·급여종류별 부양급여 지급현황(2010년)	153
〈표 5-10〉 국내총생산에서 연방공무원 부양비용이 차지하는 비중의 변화추이 (2011~2050년)	165
〈표 5-11〉 연방정부 조세수입에서 연방공무원 부양비용이 차지하는 비중의 변화추이 (2011~2050년)	165
〈표 5-12〉 연방공무원의 종사분야별 평균퇴직급여율 변화추이(1999~2011년)	167
〈표 6- 1〉 피용자 연금제도의 현황(2011년 3월말 현재)	183
〈표 6- 2〉 제도적인 차이의 해소	186
〈표 7- 1〉 기초(노령)연금 지급사업 예산안 현황	203
〈표 7- 2〉 퇴직자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사 (동아시아 국가 간 국제비교)	204
〈표 7- 3〉 기초노령연금법	206
〈표 7- 4〉 OECD 기초연금 권고안 비교(2001/2012년)	209

부표 목차

〈Table 2-1〉 Incomes of older people, mid-2000s(Average incomes of people aged over 65)	234
〈Table 2-2〉 Income poverty rates(Percentage with income less than 50% of median household disposable income)	235
〈Table 2-3〉 Earnings-related pension accrual rates	236
〈Table 3-1〉 Population forecast years 2012-2080	246
〈Table 4-1〉 Employment, unemployment and expected effective retirement age(2012-2080)	248
〈Table 4-2〉 Life expectancy coefficient for year of 63rd birthday: 2012-2080	250
〈Table 4-3〉 Total statutory pension expenditure and average benefit level 2012-2080, baseline	254
〈Table 4-4〉 Total statutory pension expenditure and average benefit level 2012-2080, stable benefits scenario	257

그림 목차

[그림 2- 1] OECD 회원국의 노인 빈곤율 비교	21
[그림 2- 2] 인구유형별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)	22
[그림 2- 3] 가구주 연령별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)	23
[그림 2- 4] 가처분 소득 기준	23
[그림 2- 5] 시장 소득 기준	24
[그림 2- 6] 우리나라의 지니계수(처분가능소득 기준) 추이	26
[그림 2- 7] 국민연금 적립기금 규모 전망	28
[그림 2- 8] 국민연금의 적용사각지대 추정(2011.12)	29
[그림 2- 9] 부과방식 적용시의 예상 보험료율 추이	31
[그림 2-10] 공적연금급여 및 보험료 총액	32
[그림 2-11] 국민기초생활수급자 추이(일반수급자)	38
[그림 2-12] 정기에금 금리 변화와 GDP 성장을 추이(1960~2008년)	42
[그림 3- 1] 일본의 노후소득보장 체계(2012. 4. 기준)	59
[그림 3- 2] 피용자연금제도 종류	63
[그림 3- 3] 일본연금기구의 업무체계	65
[그림 3- 4] 현행연금제도와 새로운 연금제도 비교	68
[그림 3- 5] 민간근로자와 공무원의 공적연금 표준급여 차이	72
[그림 4- 1] 연금수급자와 65세 이상 연령층 증가추이 전망(2007~2060)	96
[그림 4- 2] 공적연금 기여액(2007년과 2060년 두시점의 공적연금 지출액 대비 %) · 98	
[그림 4- 3] 공적연금 지출과 연금 기여액 차이 비교(GDP 대비 퍼센트, 2007/2060) · 99	
[그림 4- 4] 전체 노동인력 대비 공무원 비율(2008)	102
[그림 4- 5] OECD 회원국 노동인력 구조: 전체 노동인력 대비 중앙 공무원 비율(2009) ···· 103	
[그림 4- 6] GDP 대비 공공부문 연금지출액 비중(2007)	104
[그림 4- 7] 공적연금 총지출 대비 공무원연금 지출액 비중(2007)	105
[그림 4- 8] (연령별 또는 가입기간별로) 공무원을 그만 둘 때 따라 발생하는 연금액 상실액 변화 추이	106

[그림 4- 9] 50세 이상 공무원 비율 변화 추이(1995~2007년)	107
[그림 5- 1] 독일의 사회복지 대상별 급여지출비율의 연도별추이(1991~2007년)	112
[그림 5- 2] 독일의 3층 노후소득보장체계	113
[그림 5- 3] 독일 노후소득보장제도별 가입자 및 수급자의 분포(2010년)	114
[그림 5- 4] 한국과 독일 국민연금제도의 제도부양비율(2005~2010년)	115
[그림 5- 5] 한국과 독일 국민연금제도의 재정수지율 비교(2005~2010년)	116
[그림 5- 6] 한국과 독일 공무원연금 제도부양비율(2000~2006년)	118
[그림 5- 7] 노후소득보장제도별 지출총액의 비율1)(2011년)	120
[그림 5- 8] 독일의 직역별 사회보장체계	127
[그림 5- 9] 독일 공무원사회보장제도의 구성체계	130
[그림 5-10] 독일 공무원부양제도의 기능별 급여체계	132
[그림 6- 1] 일본의 연금제도(피용자연금 일원화 전)	172
[그림 6- 2] 후생연금과 공제연금의 비교	188
[그림 6- 3] 피용자연금 일원화 후 징수금 산정 절차	194
[그림 6- 4] 개별 연금제도의 적립금(후생연금·공무원공제·사학공제)	196
[그림 7- 1] 은퇴자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사(한국) ...	204
[그림 7- 2] 부모와 자식이 경제적으로 독립적이며, 스스로 생활능력을 갖추는 것이 부모와 자식 모두의 경우 행복할 것이라는 응답 국제비교	205

부그림 목차

[Figure 2-1] Earnings and total pension in 2013	230
[Figure 2-2] Pension insurance in 2010	232
[Figure 3-1] Population distribution by age and sex at the end of 2012	244
[Figure 3-2] Old-age dependency ratio(persons aged 65 and above per persons aged 15-64-years) 1962-2080	246
[Figure 4-1] Monthly employment rate 1989-2013	249
[Figure 4-2] Total statutory pension expenditure percent of GDP(2000~2080Yr)	255
[Figure 4-3] Average pension percent of average earnings(2000~2080Yr)	255
[Figure 4-4] Total statutory pension expenditure percent of GDP in baseline and stable benefits scenarios	258
[Figure 4-5] Average pension percent of average earnings in baseline and stable benefits scenario	258
[Figure 4-6] TyEL expenditure in baseline and stable benefits projection percent of TyEL wage sum	259
[Figure 4-7] TyEL contribution in baseline and stable benefits projection, percent of TyEL wage sum	259

Abstract <<

Reform Plans of Public Pension from Perspective of Multi-pillar Old Age Income Security System

Among OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) countries, Korea shows the highest elderly poverty rate that is closely related to the aggravating quality of life and the consequent increasing rate of suicide among the elderly generation. Under this circumstance, our society is required to take special countermeasures against elderly poverty. It has also been continuously pointed out that there needs to be a special measure for the current elderly generation who has not been properly prepared for their elderly life.

Eradication of elderly poverty, which was caused by social and historical circumstances, has emerged as a national issue. Moreover, the most controversial issue among the ruling party as well as the opposition party members during the 18th presidential election in Korea was whether a basic pension based on universal or quasi-universal tax scheme would be introduced or not. Meanwhile, the Basic Pension Bill combining National Pension and basic pension has been submitted to and will be officially reviewed by the National Assembly.

2 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

Reflecting such a reality, this study aims to take a more concrete look at the current status of elderly poverty in Korea and then analyze what types of approaches should be taken to achieve the policy goal of alleviating elderly poverty and to win support from the future generation, who will mainly bear the increasing financial burden for the elderly. Based on such analysis, this study intends to propose policy suggestions for maximizing elderly poverty reduction effects and the sustainability of pension schemes.

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 외형상 공적연금, 퇴직연금, 개인연금으로 구성된 다층노후소득보장체계를 구축하고 있으나, 대상자별 맞춤형 소득보장 기능과 개별 제도별 소득보장 정도 및 제도 지속 가능성 측면에서 적지 않은 차이를 보이고 있다.

일반 국민대상의 국민연금은 매우 빠른 속도로 전 국민을 적용 대상에 포함시키기는 하였으나, 실제 제도의 작동 측면에서는 취약계층의 제도 가입 배제, 두 차례 개혁에 따른 낮은 소득 대체율과 짧은 가입기간으로 인해 노령기 소득상실 위험에 가장 크게 노출된 취약집단의 노후소득보장 제도로 제 역할을 하지 못하고 있다. 많은 논란 끝에 2008년에 도입된 기초노령연금 역시 OECD(경제협력개발기구) 회원국 중 가장 높은 수준이라는 우리나라의 노인빈곤 문제를 해결하기 어려운 방식으로 운영되고 있다. 적용 대상은 준보편적인 반면 지급되는 연금액이 너무 적어서이다. 노인인구가 급증함에 따라 시간이 흐를수록 제도 유지비용이 커지면서도 정작 우리 사회에 시급한 노인빈곤 완화효과가 극히 제한적이라는 점에서 제도 운영방식에 대한 근본적인 검토가 필요한 상황이다.

반면에 제도도입 역사가 오래된 공무원연금 등 특수직역연금은 비교적 관대한 연금급여 수준으로 인해 노후소득보장의 적절성이라는 정책목표는 상당부분 충족하고 있으나, 적게 내고 많이 받는 구조가 누적됨에 따라 재정 불안정 문제가 이미 현실로 나타나고 있다. 현재 OECD 회원국 중 공무원의 연령분포가 가장 젊은 국가가 바로 우리나라라는 점에서, 적기

4 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

에 제대로 된 방향으로 공무원연금제도 개편이 이루어지지 않을 경우 해결이 쉽지 않은 사회이슈가 될 가능성이 높다. 저출산에 따른 취학아동 급감 및 이에 따른 교직원 수요 감소 등으로 중장기적인 관점에서는 공무원연금보다 보험료 납부자와 연금 수급자 측면에서 더 우려스러운 사립학교 교직원연금 역시 잠복된 문제를 해결하기 위한 본격적인 제도 개편 논의가 이루어지지 않고 있다.

세계은행, OECD 등 국제기구에서 권고한 다층노후소득보장체계의 한 축인 퇴직연금과 개인연금이 노후소득보장의 한 축을 담당하기에는 제도 적용의 보편성과 노후소득보장제도로서의 작동 가능성 측면에서 문제가 적지 않다. 퇴직연금과 개인연금 모두 안정된 직장에 다니면서 상대적으로 경제적 여유가 있는 사람들이 주로 활용할 수 있는 노후소득보장수단이라서 특히 그러하다. 지식기반 산업에 의존한 경제성장 과정에서 갈수록 심해지는 근로기간 동안의 소득 양극화가 노동시장에서의 은퇴 이후, 노후소득보장에 그대로 이어지기 때문이다.

OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤율도 제대로 된 정책방향을 설정하지 못할 경우, 투입비용 대비 의도한 만큼의 빈곤완화 효과를 기대하기 어렵다. 2008년 도입된 기초노령연금 뿐 아니라 제도 도입방향에 대한 논란이 큰 기초연금 역시 이러한 비판에서 벗어나기 어렵다. 수급대상자를 준보편적으로 설정하다보니 소요재원은 많으면서도, 그리고 국민연금 급여액과의 형평성 등을 고려하여 연금금액을 낮게 설정하다 보니, 빈곤완화 또는 빈곤해소를 위해 필요한 지원수준(최저생계비)에 한참 못 미치고 있어서다.

이러한 상황에서 장기적인 관점에서의 재정안정 달성을 위해 필요한 국민연금 보험료 인상이 제3차 국민연금 재정계산에서도 무산되었다. 보험료 인상 시기를 늦추면 늦출수록 그만큼 재정안정 달성에 필요한 부담

이 커질 수밖에 없다는 측면에서 초장기적으로도 작동 가능할 수 있는 연금체계 구축을 서둘러야 한다. 국민연금 재정 건전성을 확보해야 하는 필요성은 비단 국민연금 내적 요인에만 머무는 것이 아니다. 국민연금을 폰지게임에 비유하면서 국민연금의 지속 가능성에 회의를 품게 하는 비판들이 자주 제기되고 있어서다.

재정적인 측면에서의 ‘공적연금 지속 가능성’, 초장기적인 관점에서 후세대가 동의할 수 있는 ‘제도의 수용 가능성’에 대한 논의가 본격적으로 이루어져할 시점이다. 이를 위해 본 연구에서는 제도 지속 가능성 측면에서 가장 많은 비판과 국민적 관심사로 등장한 공무원연금 제도 운영 현황을 OECD 회원국들과 비교하여 비판적으로 검토하고자 한다. 비판적인 검토 결과와 외국 공무원연금 제도 운영 및 제도개혁 사례의 시사점 도출을 기반으로 바람직한 공적연금 개편방향을 모색해 보고자 한다. 우리나라 연금제도 중 성숙단계에 진입한 공무원연금 등 특수직역연금이 부과방식 속성의 공적연금제도로부터 파생하는 제 문제점들을 명확하게 보여준다는 측면에서 이에 대한 제대로 된 분석이 이루어질 경우 공적연금제도 개편방향에 대한 국민적 공감대 형성이 수월할 수 있다는 판단이, 본 연구에서 외국과 우리나라 공무원연금제도 운영 현황 및 문제점에 연구의 많은 부분을 할애하게 된 배경이다.

2. 주요 연구결과

노후소득보장관련 실태분석 자료인 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석 등의 연구』 등의 실태보고서에 대한 심층적인 분석을 통해, 연령별·소득계층별 니드 및 노후준비 실태를 파악하였다. 노후소득보장 관련 다양한 실태조사 결과에 의하면 노후소득 준

비 정도 및 준비수준에서 소득계층별, 종사상 지위별로 상당한 차이가 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 상대적으로 고용 안정성이 높은 혹은 소득수준이 높은 집단일수록 다층 노후소득보장체계를 활용하여 노후를 준비하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 고용안정성이 낮거나 소득수준이 낮은 집단의 경우 국민연금 사각지대에 포함될 확률이 높으면서 동시에 퇴직연금이나 개인연금을 통한 노후준비 가능성도 낮아 노후준비에서의 양극화 현상이 심화될 가능성이 높음을 알 수 있었다.

노후준비 현황을 개인 위주로 접근하던 전통적인 방식에서 벗어나, 가구유형 분류를 통해 분석해 본 결과는 우리나라 노후준비 실태를 보다 정확하게 보여주고 있다. 즉 국민연금 가입자, 국민연금 수급자, 무소득 배우자, 특수직역연금 가입자, 특수직역연금 수급자를 가구구성 조합으로 활용할 경우, 가구 유형별로 노후준비 상태에 상당한 차이가 있는 것으로 나타나고 있어서다. 공적연금 적용 유형별로 볼 때 공무원연금 등 특수직역연금 가입자/수급자 및 그 무소득 배우자로 구성된 가구의 경제상태 및 노후준비 상태가 다른 집단들에 비해 양호한 상태인 것으로 나타나고 있다. 반면에 국민연금 가입자(특히 납부예외자)와 그 배우자(무소득 배우자)로 구성된 가구의 노후소득보장 리스크가 가장 높은 것으로 나타났다.

OECD 회원국 중 가장 높은 노인 빈곤율을 완화하기 위해 2007년 도입된 기초노령연금이 우리나라 노인의 높은 노인빈곤율을 완화하는데 기여하지 못한 것으로 나타나고 있다. 오히려 기초노령연금 도입 이후 노인집단 내에서의 소득 불평등이 심화된 것으로 나타나고 있다. 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율이 2007년 61%에서 2012년에는 66%로 5% 포인트, 극빈율의 경우에도 2007년의 25.6%에서 2012년에 4%로 5.7% 포인트 증가한 것으로 나타나고 있기 때문이다(OECD, 2013).

종사상 지위별, 가구 유형별 노후준비 정도에서의 현격한 차이, 노인집

단 내에서의 소득분배 악화 등을 고려한 문제 해결 노력이 시급하다. 문제 해결을 위한 기본적인 접근방향은 노후준비가 덜 된, 그리고 자신의 힘만으로는 노후준비를 제대로 할 수 없는 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 할 것이다. 정부 가용예산이 제약된 상황에서 투입비용 대비 효과를 극대화할 수 있는 방향이 다른 아닌 빈곤에 노출되었거나 빈곤에 노출될 가능성이 높은 집단에 대한 우선적인 정부의 개입을 통한 빈곤 완화효과를 기대할 수 있어서다.

본 연구에서는 현실 파악을 통한 사회 구성의 개별 니드를 충족시켜줄 수 있는 구체적인 대안마련에 대해서는 방향성을 제시하는 선에서 그쳤다. 향후 도래할 초고령 사회에 효과적으로 대처하기 위한 방향성 설정이 중요하며, 방향성에 대한 국민적 공감대만 형성된다면 개별 제도개혁이 보다 수월하게 이루어질 수 있을 것이라고 판단해서다. 적어도 공적연금을 포함한 노후소득보장제도 구축방향에 대해 제대로 된 국민적 공감대가 형성된다면, 그러한 공감대 형성을 전제로 개별 제도에 대한 개혁을 단행하면 될 것이기 때문이다. 제대로 공감대가 형성되었기에 설혹 개혁을 반대하는 견해가 있을지라도 우리 사회가 추구할 개혁방향에 대해 공개적으로 반대 목소리를 내기 어려울 것이기에 더욱 그러하다.

한편 OECD/DELSAC Committee에서 논의되었던 공적연금, 특히 공무원연금 관련 논의를 바탕으로 우리나라 공무원연금 개혁 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. OECD 회원국 전반에 걸쳐 진행되고 있는 공무원연금 제도 운영 현황 및 제도발전 방향에 대한 기술을 바탕으로 외국의 공무원연금 제도 개혁 추이를 구체적으로 살펴보았다. 인구 고령화에 기인한 부양비 압박과 ‘저부담·고급여’ 구조의 공무원연금 지속 가능성 확보를 위한 독일 정부의 노력, 그리고 2015년 10월부터 공무원연금과 일반 국민 대상 연금제도를 통일적으로 운영(Common)할 예정인

일본의 공무원연금제도 운영 현황과 향후 제도 발전방향에 대해서도 상세히 기술하였다. 특히 일본 공무원연금 현황에 대해서는 일본 다이토분 카대학 사회경제학과 Takayasu Yuichi 교수가 직접 연구진으로 참여하여 일본의 공무원연금 개편과정에 대해 상세히 기술하였다.

3. 결론 및 시사점

재정적인 측면에서의 우리나라 공적연금 유지가능성과 공적연금 재정 확충의 제약조건으로 작용할 일반정부 재정전체의 유지가능성을 평가한 기존 연구결과(윤석명 외, 2012)에 의하면, 공적연금제도 자체의 재정 유지가능성이 확보되어 있지 않음을 알 수 있다. 이런 연구 결과를 수용한다면 시간이 흐를수록 정부 재정지원을 전제로 한 공적연금제도의 지속가능성 모색은 현실성이 떨어지는 접근이라 할 것이다. 현 세대 입장에서는 정부 재정을 투입하여 어렵게 제도를 유지해 나갈 수도 있을 것이나, 정작 장기적인 관점에서 이를 책임질 후세대의 ‘제도수용 가능성’은 현격하게 떨어질 수밖에 없을 것이다.

이 같은 상황 인식 하에서의 효과적인 공적 소득보장제도 설계방식은 제도 자체의 생존력을 극대화하는 것이 될 것이다. 이러한 논리 하에서 이끌어낸 개별제도 발전방향은 다음과 같다. 노인인구 급증에 따라 시간이 흐를수록 제도유지를 위해 투입될 비용이 증가할 기초(노령)연금, 2014년 7월부터 도입 예정인 기초연금은 다양한 사회·정치적 압력으로 인해 당분간은 준보편적인 제도로 운영할지라도, 국민연금 성숙정도에 비례하여 선별적인 제도로 전환할 수 있도록 제도를 설계 모색하여야 한다. 특히 취약계층의 국민연금 가입유인이 약화될 가능성이 높다는 점을 감안하여, 중장기적인 관점에서는 국민연금 가입기간과의 연계를 통한 기초연금 지급액 삭감보다는 소득인정액을 기준으로 소득이 적은 취약계

층에 한정해 기초연금을 지급하는 방향으로 제도를 발전시키는 것이 바람직해 보인다.

기초연금을 이렇게 발전시켜야 본인 기여원칙에 입각해 운영되는 국민연금이 대다수 국민들의 실질적인 노후소득보장제도로 자리잡을 수 있을 것이다. 본인 기여원칙의 국민연금이 제자리를 잡을수록, 그만큼 부과방식 속성 및 후세대 부담 전가규모가 감소하여 평균수명 급증과 이에 따른 연금수급기간 증가로 인해 발생할 정부 재정부담의 증가 추이를 완화시킬 수 있을 것이다. 물론 국민연금을 통해 이러한 목적을 달성하기 위해서는 전제조건이 있다. 가급적 빠른 시일 내에 국민연금제도가 ‘적정부담·적정급여’에 근접할 수 있도록 재정안정화 조치를 취하는 것이다.

한편 OECD 회원국의 공무원연금제도 운영사례를 분석한 결과가 시사하는 바는 2008년 전 세계 금융위기 이후 그동안 지체되었던 공무원연금 개혁 속도가 빨라지고 있다는 점이다. 어느 사회에서나 기득권을 포기하는 것이 쉬운 일은 아니나, 2008년 금융위기 이후 위기를 수습해 가는 과정에서 재정적자가 심화되다 보니 정부재정 건전성 확보 차원에서조차 정부 재정이 투입되는 공무원연금 재정안정화 조치가 탄력을 받고 있는 것이다. OECD 회원국들의 경우 지금보다는 정부재정이 덜 투입되는 방향으로 공무원연금을 이미 개혁하였거나 개혁하려는 것이 일반적인 경향인 것 같다.

여기에 덧붙여 과거에 비해 공직의 특수성 약화, 민관 교류 활성화 차원에서 공직을 그만둘 경우 발생하는 연금비용(pension cost), 즉 공직을 그만 둬으로써 발생하는 연금액 지급 감소 또는 연금권리 박탈을 최소화할 수 있는 방향으로 공무원연금 개혁 논의가 이루어지고 있다는 점도 주목해야 한다. 이러한 목적을 달성하기에 가장 수월한 방법은 공무원연금과 일반 국민대상 연금의 급여차이를 대폭 축소하거나 동일한 수준으

로 가져가는 것이다. 일본은 2015년 10월부터 이러한 방향으로의 공무원연금 개혁을 실행에 옮길 예정이다. 여기서 특히 주목할 대목은 전체 OECD 회원국들 중 우리나라처럼 공무원연금과 국민연금을 완전히 분리하여 운영하는 국가는 9개국으로 전체 OECD 회원국 중에서는 소수에 속한다는 점이다. 대다수 OECD 회원국은 완전통합이든 부분통합이든 공무원연금과 국민연금을 통합 운영하고 있다(OECD, 2012).

OECD 회원국들이 이처럼 통합하여 운영하려는 배경에는 공무원 평균연령이 급속하게 고령화되는 상황에서 제도를 그대로 방치할 경우 향후 15년 내에 현재 공무원 절반정도가 퇴직함에 따라 발생할 막대한 연금 급여지출을 공무원연금제도로 충당하는 것이 사실상 불가능할 것이라는 현실적인 판단에 기인하고 있다. 우리나라 공무원 평균연령이 아직까지는 OECD 회원국 중 가장 젊으나, 우리나라 역시 향후 공무원 평균연령 증가와 공무원 평균수명 증가로 인한 연금수급기간 증가로 인해 독립적인 제도로의 지속이 어렵다는 측면에서 신속한 제도개편 노력이 필요한 실정이다. 이 같은 공무원연금제도의 제도 내적인 개혁 필요성 외에도, 우리나라 공적연금제도의 만형으로서 공무원연금 개편방향이 사학연금과 군인연금, 나아가서 국민연금 개혁 방향의 지표가 될 수 있다는 점에서 신속하고도 제대로 된 방향으로 공무원연금 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제로 대두되고 있다. 공무원연금제도가 제대로 개혁되어야 군인연금과 사학연금이 올바른 개혁에 동참할 수 있을 것이다. 이처럼 특수연금제도가 제대로 개혁되어야 초고령사회에 대처하기 위한 국민연금의 추가적인 개혁도 가능할 수 있을 것이라서 더욱 그러하다.

실질적인 의미에서 작동 가능할 수 있도록 다층소득보장제도를 보완하는 것도 시급한 정책과제다. 다층소득보장체계가 자칫 노후소득의 양극화를 심화시키지 않도록 근로기간 동안의 경제적 취약계층도 다층소득보

장제계에 동참할 수 정책적인 노력이 필요한 상황이다. 이를 위해 다층소득보장체계 근간이 되는 국민연금에서의 배제, 즉 사각지대 축소를 최소화하는 노력이 필요하다. 10인 미만의 근로자를 고용한 월 135만원 이하 사업장 근로자에게만 한정된 ‘두루누리 사회보험’이 우리 사회에서 실질적인 노후소득보장 사각지대에 노출된 집단까지도 포괄할 수 있는 방향으로 보완되어야 할 것이다.

이를 위해 두 가지 방향에서의 보완 노력이 필요하다. 첫째로는, 취약계층을 제대로 포괄하지 못할 정도로 낮게 설정된 지원대상 선정을 위한 소득기준 문제다. 상당수 취약근로자들의 월 급여수준이 150만원 안팎이라는 사실을 고려할 때 정부의 추가적인 재정이 소요될지라도 지원기준의 상향 조치가 불가피해 보인다. 두 번째는 취약계층을 제대로 포괄하지 못하는 선정 대상을 들 수 있다. 저소득 사업장에 근무하는 국민연금 가입자는 사업주가 보험료 50%를 지원한다는 점에서, 본인이 보험료 100%를 부담해야 하는 순수 자영자, 특수 고용형태 근로자(레미콘 기사, 택배 기사 등)보다는 사정이 좋은 편이다. 상황이 이러함에도 정작 순수 자영자와 특수형태 근로자들은 정부 지원대상에서 빠져있다. 소요예산과 대상자 선정 및 관리상의 어려움을 감안할 지라도 이들 집단을 보험료 지원 대상에서 배제하는 것은 보험료 지원을 통한 사각지대 축소라는 제도 도입 취지와 부합하지 않는다. 하루빨리 이들 집단을 보험료 지원 대상에 포괄하려는 노력이 필요하다.

상당수의 중위소득 이하 소득계층은 퇴직(연)금과 개인연금에 가입할 가능성이 매우 낮다. 퇴직(연)금의 경우 영세한 규모의 사업장에 근무하다 보니 기업 경영상의 어려움 등으로 인해 노동법에 지급조항 규정이 있음에도 불구하고 실제로는 퇴직(연)금이 지급되지 않고 있어서다. 개인연금 역시 가처분 소득이 제한된 상황에서 대다수 중위소득 이하 계층은 가

입여력이 없는 실정이다. 퇴직연금과 개인연금 세액공제 상한이 연간 400만원임에도 평균 납입금액이 상한의 50%에 못 미치는 상황이 이를 입증하고 있다. 이러한 상황에서 퇴직연금과 개인연금 세액공제 상한을 확대할 경우 중산층 이상 고소득층에게 공제혜택이 집중될 가능성이 크다.

이러한 현실을 고려할 때 실질적인 의미에서 취약계층이 다층소득보장 체계에 편입될 수 있는 정책수단 마련을 서둘러야 한다. 2013년 기준 47.5%인 국민연금의 소득대체율이 2028년 40%로 하락할 예정이다. 재정 건전성 확보 차원에서 단행된 연금 재정안정화 조치의 최대 피해자는 다름 아닌 저소득층을 포함한 취약계층이다. 소득 재분배 기능으로 인해 명목 소득대체율이 고소득층보다 높기는 하나, 실제로 손에 쥐는 연금 절대액이 최저 생계비에도 미치지 못한다는 점에서 노후소득보장제도로서의 국민연금제도는 분명한 한계가 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해 독일과 영국 등은 취약계층을 다층소득보장체계에 편입할 수 있는 정책수단을 실행에 옮기고 있다. 저소득층을 대상으로 하는 독일의 리스터연금제도, 중소기업을 대상으로 하는 영국의 네스트 제도가 바로 그것이다. 우리도 사적연금 활성화 차원에서 흔히 언급되는 사적연금 세액공제 범위 확대보다는 여기에 소요될 재원을 절약하여 취약계층이 사적연금에 참여할 수 있도록 취약계층 대상의 준공공적인 사적연금제도 도입을 서둘러야 한다. 저소득 개인에 대해서는 정부의 보험료 지원과 세 공제 혜택이 큰 독일 리스터형 개인연금제도를, 독자적인 퇴직(연)금 제도 운영이 어려운 중소기업 대상으로는 영국 네스트 연금과 같은 중소기업 특화 퇴직연금제도가 활성화될 수 있는 기반 구축을 서둘러야 할 것이다(윤석명, 2012, 222p).

*주요용어: 다층노후소득보장체계, 공적연금, 국민연금, 공무원연금, 퇴직연금



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

현재 우리나라는 저성장 추세 속에서 저출산, 인구고령화로 인한 지속 가능한 노후소득보장제도를 구축하기 위한 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도의 개편방향을 제시할 필요성이 있다. 개인연금과는 달리, 공적연금의 경우 국민연금과 특수직역연금에 속하는 공무원연금의 제도 도입 시점, 이에 따른 제도 발전과정 및 재정상황이 달라 이에 대한 종합적인 접근이 필요하다.

우리보다 앞서 노후소득보장과 관련하여 다양한 제도 개편 논의 및 제도개혁과정을 경험한 주요 복지 선진국들의 다층노후소득보장체계 틀 내에서의 공적연금제도 개편사례를 국가별로 비교해 보고자 한다. 사회·경제적 여건별로 유사점 및 상이한 점을 구분하여 우리 현실에 부합할 수 있는 방향으로의 제도 개편과 관련된 시사점을 도출하여 제도 개편에 활용할 필요성이 있다.

이를 위해 제도 적용의 보편성, 급여의 적절성, 제도의 지속 가능성 측면, 제도별 형평성 측면에서 현행 공적연금제도의 현황 및 문제점을 파악하고, 노후 준비 실태 및 인식 조사 결과를 바탕으로 연령별, 소득계층별 최적 노후소득보장체계 구축 방향을 모색하여 초고령 사회에서도 지속가능한 공적연금 및 소득보장제도의 구축 방안을 모색해 보고자 한다.

이를 통해, 장기적인 관점에서의 노후빈곤 완화 및 재원 조달이 가능할 수 있는 공적연금제도 및 노후소득보장체계 개편방향에 대한 정책제안으로 활용할 수 있을 것이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

주요 연구내용으로는 현재 많은 논란이 되고 있는 기초노령연금제도의 현황 및 문제점을 비판적으로 검토하고, 공적연금과 공무원연금 등 특수직역연금제도의 발전 과정 및 향후 발전 추이를 비판적으로 검토하여, 우리나라 소득보장제도 현황 및 문제점을 개관하고자 한다.

다음으로 기본조사 성격을 가진 노후소득보장관련 실태분석 자료인 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석 등의 연구』 실태보고서의 심층 분석 결과를 바탕으로 연령별·소득계층별 니드 및 노후준비 실태를 파악하여 노후준비와 관련하여 우선적으로 필요한 니드 파악 및 이러한 니드를 충족시켜줄 수 있는 대안을 검토하고자 한다.

경제·사회적 여건 변화 속에서 노출되고 있는 현행 다층노후소득보장체계의 현황 및 문제점을 검토하여, 개별 제도 및 전체적인 제도 설계상에서의 적정성 및 소득수준별·연령별 개인들의 제도 적합성을 검토하고자 한다. 이를 통해 소득계층별로 예상 노후소득수준을 추정하여 개별제도 및 관련복지제도를 연관시켜 예상되는 노후소득보장수준을 종합적인 관점에서 추정할 수 있을 것이다.

주요 복지선진국의 공적연금제도 및 다층노후소득보장체계를 비판적으로 검토하여, OECD 국가 중 인구 고령화가 가장 빠르게 진행되는 우리나라에 제공하는 시사점을 도출하여 저성장 추세 속에서 저출산, 인구 고령화로 고착화되는 과정에서의 공적연금제도 및 다층노후소득보장체계의 개편방향을 제시하고자 한다.

2. 연구 방법

문헌 연구를 통한 관련 분야 선행연구 검토 및 분석, 소득보장관련 다양한 실태조사 결과를 바탕으로 현실성 있는 정책 대안 마련에 연구의 초점을 맞추었다.

OECD/DELSAC Committee, OECD Social Policy Working Party에서 논의되고 있는 공적연금 및 다층노후소득보장체계 개편관련 논의를 적극적으로 활용하고, 특히 OECD 회원국들의 공무원연금 운영 실태를 상세하게 파악하고자 한다. 그 밖에 핀란드 등 노르딕 국가들의 연금담당 기관, OECD 한국 담당 전문가들과의 면담 또는 이메일 교환 등을 통한 자료 수집 및 제도 현황 파악을 통해 고령사회에서도 지속 가능한 소득보장제도 개편방안을 제시할 것이다.

이해관계자가 다양하고 이해관계자들의 목소리가 첨예하게 부딪칠 수 밖에 없는 공적연금, 특히 공무원연금 등 특수직역연금 개혁논의는 객관적인 접근이 중요하다. 객관적인 시각을 유지하면서 개혁방안을 모색하기 위해서는 국내외 관련분야 전문가와의 정책 간담회도 유의미한 아이디어 수렴과정이 될 수 있을 것이다. 이 같은 다양한 노력을 통해 보다 현실성 있는 대안 도출이 가능할 것이며, 이를 통해 국민연금과 특수직역연금, 기초노령연금을 다층노후소득보장체계 관점에서 효과적으로 재구조화하는 방안을 제시할 것이다.



제2장 우리나라 다층노후소득보장제도

현황 및 문제점

제1절 노인빈곤 현황

제2절 다층노후소득보장제도의 현황과 문제점

제3절 노후소득 준비 환경의 변화 양상

제4절 노후소득 준비 현황

제5절 종합 및 시사점

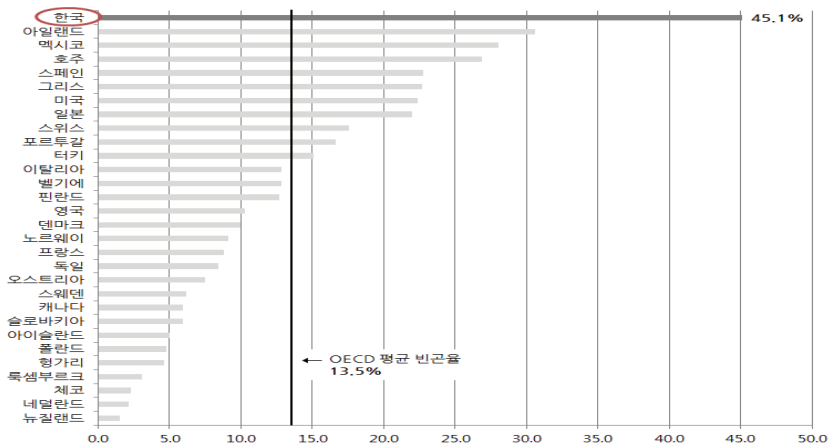
2

우리나라 다층노후소득보장제도 << 현황 및 문제점

제1절 노인빈곤 현황

우리나라 노인 빈곤율이 OECD 회원국 중 최고라는 것은 식상할 정도로 널리 알려져 있다. 중위소득 50% 이하에 속하는 소득집단을 의미하는 상대빈곤율이 45% 선에 달하고 있어, 높은 노인빈곤율 해소 필요성에 대한 지적들이 끊이지 않고 있다.

[그림 2-1] OECD 회원국의 노인 빈곤율 비교



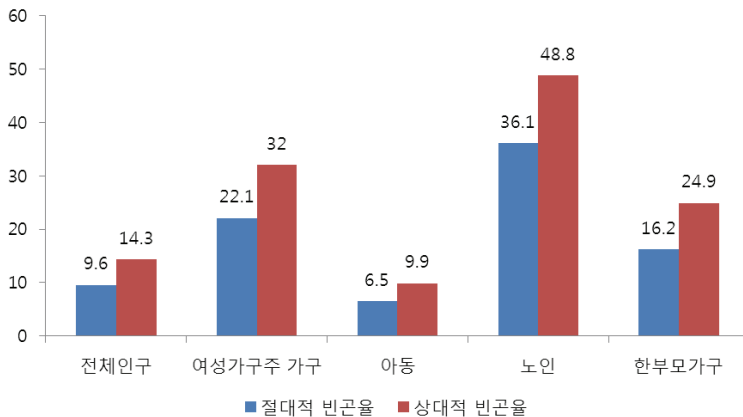
자료: OECD, Pension at a Glance, 2011.

실제 사용할 수 있는 소득인 가처분 소득을 기준으로 한 인구유형별 빈곤율 추이를 살펴보면 전체인구, 여성가가주 및 한부모가가에 비해 노인 집단의 빈곤율이 월등히 높다. 이러한 노인집단의 높은 빈곤율이 이미 노

동시장을 떠나 근로소득 창출의 기회를 상실한 노인집단 대상의 시장소득이 아닌, 정부의 다양한 정책을 반영한 이후의 가처분 소득 기준의 비교라는 점에서 문제의 심각성이 있다.

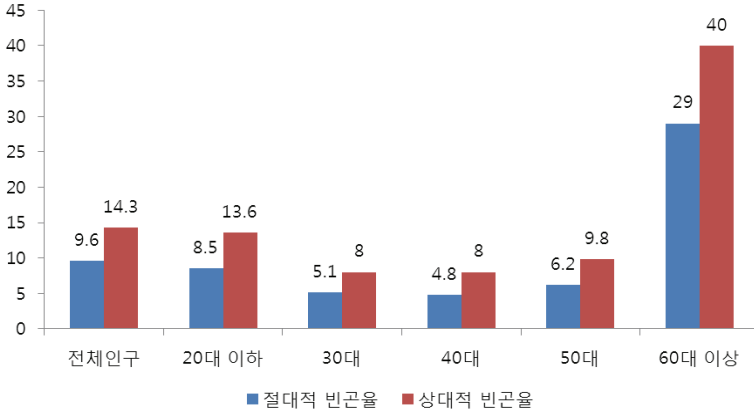
가구주 연령별 가처분 소득을 기준으로 한 비교에서도 60세 이상 노인층의 빈곤율이 압도적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 우리나라 산업화의 역군인 노인집단, 그리고 자신의 힘으로 주도적으로 빈곤문제를 해결할 수 없는 노인집단의 빈곤율이 여타 연령층 및 집단에 비해 압도적으로 높다는 점에서 특단의 대책 필요성에 대해서는 사회적 공감대가 적지 않게 형성되어 있는 것 같다.

[그림 2-2] 인구유형별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)



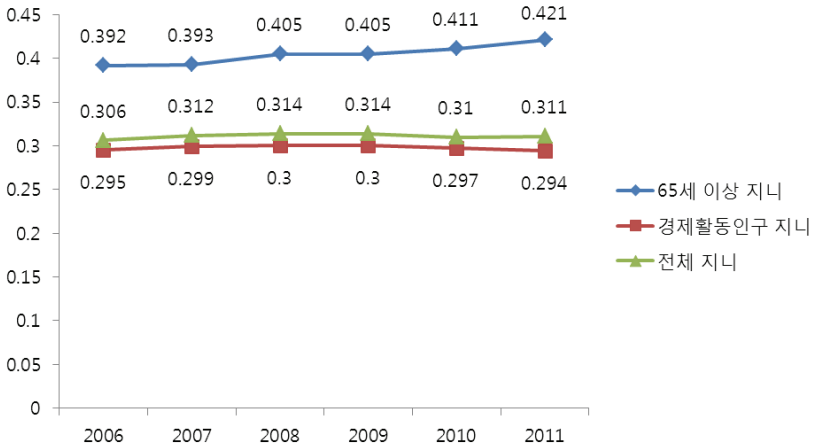
주: 절대적 빈곤율은 정부발표 최저생계비 기준, 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 기준. 농어가 제외.
 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 원자료, 각 연도. 김문길 외, 『2012년 빈곤통계연보』에서 재인용.

[그림 2-3] 가구주 연령별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)



주: 절대적 빈곤율은 정부발표 최저생계비 기준, 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 기준. 농어가 제외.
 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 원자료, 각 연도. 김문길 외, 『2012년 빈곤통계연보』에서 재인용.

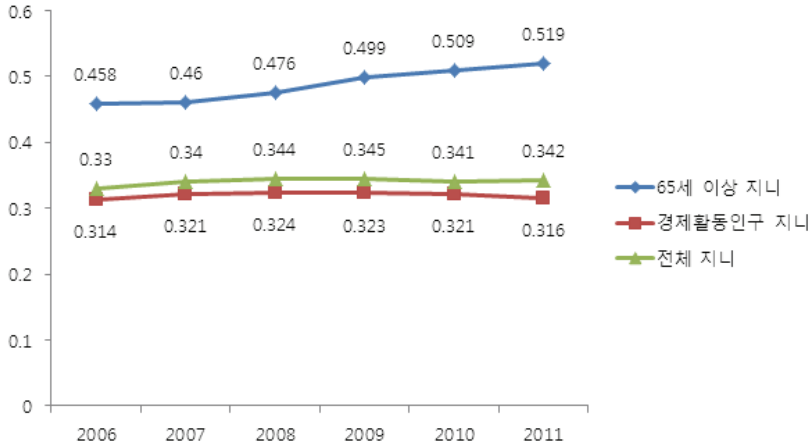
[그림 2-4] 가처분 소득 기준



주: 경제활동인구(18-65)/전체 지니는 전체 인구기준임.

자료: <http://stats.oecd.org/>

[그림 2-5] 시장 소득 기준



주: 경제활동인구(18-65)/전체 지니는 전체 인구기준임.

자료: <http://stats.oecd.org/>

〈표 2-1〉은 기초노령연금이 도입되기 이전인 2007년과 도입된 이후 5년이 경과한 2012년의 전체 가구, 노인을 포함한 가구, 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율을 비교하고 있다. 동 기간 동안 우리나라 전체가구의 빈곤율은 2007년의 14.8%에서 2012년 14.6%로 소폭 완화되었다. 반면에 노인을 포함한 가구와 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율은 오히려 악화된 것으로 나타났다. 구체적으로 노인포함 가구의 빈곤율이 2007년의 32.5%에서 2012년 34.3%로 1.8% 포인트가 증가했다. 특히 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율은 2007년의 61%에서 2012년에는 66%로 5% 포인트, 극빈율의 경우에도 2007년의 25.6%에서 2012년에 31.4%로 5.7% 포인트 증가한 것으로 나타나고 있다(OECD, 2013).

〈표 2-1〉 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	노인을 포함한 가구		노인만으로 이루어진 가구	
	빈곤율		빈곤율	
	2007	2012	2007	2012
전체	32.5	34.3	61.0	66.0
65~74세	41.4	43.5	57.7	60.9
65세 이상	43.6	47.2	61.0	66.0
75세 이상	48.6	54.0	67.6	74.7
구분	전체 가구			
	2007		2012	
	빈곤율	극빈율	빈곤율	극빈율
비율	14.8	4.4	14.6	4.6

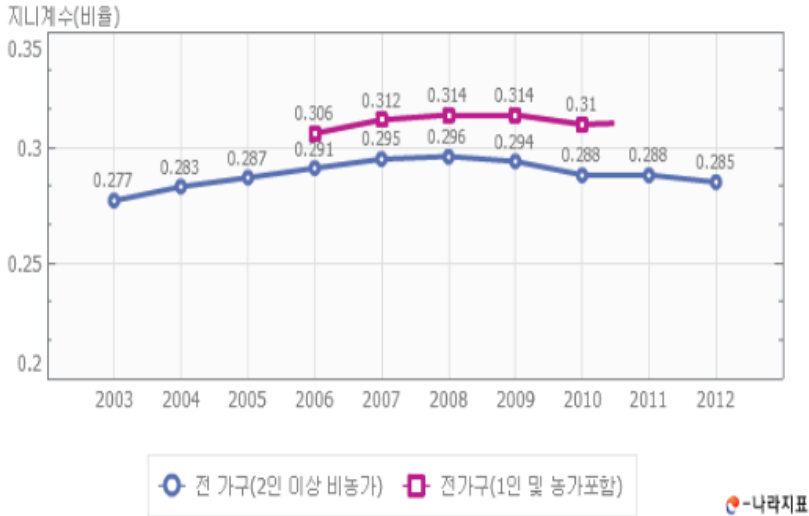
주: 1) 각 연도별 「가계동향조사」 원시자료를 토대로 산출

2) 빈곤율과 극빈율은 OECD 정의에 따라, 가처분소득 중위값의 50%와 25%를 적용하여 산출
 자료: 국회예산정책처의 요청으로 통계청이 산출(2013.10).

기초노령연금제도 시행 이후 오히려 노인 빈곤문제가 심화되었다는 빈곤율 수치는 우리나라 노인빈곤 문제와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다. OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤 완화에 기초노령연금이 크게 기여하지 못하고 있다는 것이 명확해진 이상, 현행 노인대상 소득지원제도에 대한 재평가 및 바람직한 제도 개선 방향을 모색하여야 할 필요성이 생겨나고 있기 때문이다. 현 단계에서 노인빈곤 문제를 좀 더 심도 있게 분석해 볼 필요가 생겨나는 이유다.

통상 언급되는 노인빈곤 문제가 65세 이상 모든 노인에게 해당되는 것인지? 아니면 65세 이상 노인 중에서도 특히 빈곤에 많이 노출된 노인들의 문제인지에 대한 명확한 평가가 이루어져야 의미 있고 바람직한 노인 소득지원방안이 마련될 수 있을 것이다.

[그림 2-6] 우리나라의 지니계수(처분가능소득 기준) 추이



자료: 통계청 웹사이트, <http://www.index.go.kr/>, 2013년 12월 10일 인출.

1997년 IMF 경제위기 이후 소득 양극화 현상이 현저하였음에도, 2008년 이후 전체가구(2인 이상 비농가)의 가처분 소득 기준 지니계수는 점차 하락하는 것으로 나타나고 있다. 즉 다양한 조세정책 및 정부의 이전프로그램 등으로 인해 가처분 소득 기준의 소득분배 효과가 적어도 악화되지는 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

반면에 65세 이상 노인 집단의 경우에는 오히려 빈곤율이 오히려 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 노인 빈곤율 추이만큼이나 중요한 지표가 노인 집단의 소득분배를 보여주는 65세 이상 연령층의 지니계수다. 우리나라 65세 이상 연령층의 지니계수(가처분 소득 기준)는 기초노령연금이 도입되기 이전인 2007년 0.39에서 2011년 0.42로 오히려 0.03 포인트 증가하였다(Income Inequality of Korea, OECD). 기초노령연금이 도입되었음에도 오히려 65세 이상 연령층 내에서의 소득분배가 악화된 것

으로 나타나고 있는 것이다.

2008년에 기초노령연금이 도입되었음에도, 노인빈곤율이 높아지고 노인집단 내의 소득분배가 악화되고 있다는 사실은, 적어도 정부가 세금으로 운영하는 노인소득지원제도는 지금보다 소득이 낮은 집단과 취약노인 대상으로 선택과 집중을 할 필요가 있음을 시사한다고 할 것이다. 노인빈곤 완화를 위해 기초노령연금이 도입된 지 6년이 지난 지금 이 상황에서 노인빈곤이 완화되기보다 노인빈곤이 오히려 심화되고 있다는 점은 현행 제도에 대한 개선이 필요하다는 확실한 근거다.

제2절 노후소득보장체계의 현황과 문제점

1. 국민연금제도

가. 발전과정

우리나라 국민연금제도의 발전과정을 살펴보면 전국민 연금화로 빠른 양적 성장을 이루었음을 알 수 있다. 또한 양적인 성장뿐만 아니라 질적인 측면에서도 사업장가입자 중심으로의 구조 변화가 2003년에 이루어졌다. 비정규직 저소득근로자의 사업장가입자 편입의 확대를 위해 2012년 7월부터는 10인 미만 영세사업장의 저소득근로자에 대한 사회보험료 지원사업이 시행되면서 가입의 내실화가 제고될 수 있을 것으로 보인다.

지금까지 가입자측면에서의 성장 과정을 살펴보았지만, 우리나라 국민연금제도는 제1차 개혁시점인 1998년도의 개혁은 가장 큰 문제로 부각된 인구고령화 및 수급여담구조 불균형에 따른 재정안정화에 크게 기여하였고, 2007년 시도된 제 2차 연금개혁은 국민연금제도의 급여수준을

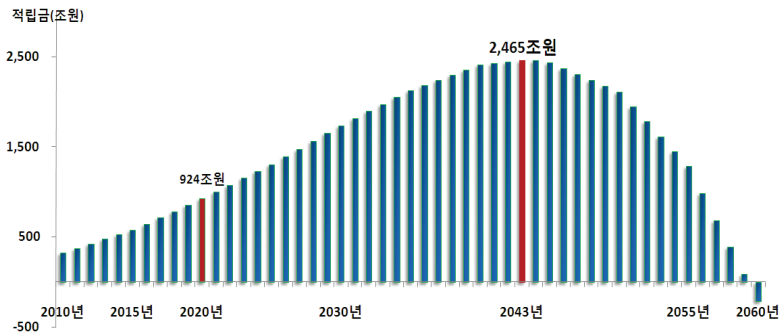
크게 축소하였다. 이러한 두 번의 개혁과정을 통해 재정안정화에 기여하였을 뿐만 아니라 제도의 질적인 측면에서 수급권 확충도 이루어졌다. 그러나 아직도 현세대 노인 다수는 국민연금의 혜택을 못 받는 사각지대에 남아있다.

나. 문제점

1) 자원

아래의 그림은 국민연금 적립기금의 규모 전망을 보여준다. 현재의 급여수준과 보험료율을 계속 유지한다는 전제하에, 국민연금의 기금규모는 2020년에는 924조원으로 규모가 증가하고, 2043년에는 최대액인 2,465조원에 달할 전망이다. 그 때부터 당년도 지출이 이식수입을 포함한 수입을 초과하면서 적자가 발생하고 이러한 적자를 메우기 위해 기금을 사용할 경우 아래의 그림에서 알 수 있듯이 2060년에는 국민연금 기금이 완전히 소진될 것으로 보인다.

[그림 2-7] 국민연금 적립기금 규모 전망



자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008년)에서 저자 작성.

2) 사각지대

보험료 납부대상인 18~59세 인구 중 순수한 보험료납부자(국민연금 적용제외자, 납부예외자, 보험료미납자 제외)와 특수직역연금 가입자를 제외한 공적연금의 잠재적인 사각지대 인구는 아래 그림에서 살펴 볼 수 있는 것처럼 총 1,686만명으로 18~59세 전체 인구의 약 절반이 넘는 51.4%으로 추정되고 있다. 국민연금의 사각지대 문제는 적용사각지대라고 불리는 적용단계의 사각지대와 급여사각지대라고 불리는 급여단계에서의 사각지대로 구분할 수 있다. 적용사각지대는 연금보험료를 납부할 능력이 있는 경제활동인구와 18~59세 인구가 어느 한 시점(예: 2013년 12월)에 연금보험료를 납부하지 않는 집단으로 정의되며, 급여사각지대는 어느 한 시점(예: 2030년)에서 연금수급대상인 65세 이상 노인인구 중 연금수급권이 없는 노인인구의 비율로 정의된다.

[그림 2-8] 국민연금의 적용사각지대 추정(2011.12)

18~59세 총인구 32,793천명 ¹⁾ (100.0%)					
비경제활동인구 ³⁾ 10,611천명	경제활동인구 ²⁾ 22,182천명				
	공적연금 비적용자 ⁵⁾ 828천명	공적연금 적용자 ⁴⁾ 21,354천명			
		국민연금 적용대 ⁶⁾ 19,823천명			
		납부예외자 4,900천명	소득신고자 14,923천명		특수직역 연금 ⁹⁾ 1,531천명
			미납자 ⁷⁾ 517천명	보험료 납부자 ⁸⁾ 14,406천명	
32.3%	2.5%	14.9%	1.6%	43.9%	4.7%
잠재적 사각지대 16,856천명 (51.4%)				실질가입자 15,937천명 (48.6%)	

30 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

- 주: 1) 통계청 각 세별 연령통계 기준(2011년 12월 31일 기준), 주민등록인구
 2) '경제활동인구'는 18~59세 기준임(2011년 12월 기준)
 3) '비경제활동인구' = 18~59세 '총인구(2011년 12월 기준) - 경제활동인구(2011년 12월 기준)'로 산출, 주로 학생 및 전업주부 등으로 구성
 4) '공적연금 적용자' = 국민연금(2011년 12월 기준) + 특수직역연금 적용자(2011년 12월 기준)
 5) '공적연금 비적용자' (=경제활동인구-공적연금적용자)에는 국민연금의 강제가입에서 제외되는 협업배우자 및 가족종사자 등으로 추정됨
 6) '국민연금 적용대상'은 사업장+지역+임의가입자만을 포함(임의계속가입자 제외)한 수치임.
 7) '미납자'는 2011년 12월 수납기준으로 (1-사업장과 지역의 누계징수율)를 적용하여 산출
 8) '보험료 납부자' = 소득신고자 - 미납자
 9) 특수직역연금 가입자는 공무원, 군인, 사학교직원 및 별정우체국직원으로 구성되며, 공무원연금 가입자는 2011.6월 1,048천명, 사학연금가입자는 2011.12월 273천명, 군인 및 별정우체국직원은 정확한 수치를 알 수 없으나 총 200천명으로 추정됨. 총 1,531명으로 가정함.
 자료: 저자 작성.

우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대를 보여주는 아래의 표를 살펴보면 인구대비 우리나라 공적연금 실가입률은 48.6%, 경제활동인구 대비로는 71.9%임을 알 수 있다. 이를 통해 우리나라 공적연금의 사각지대 비중이 경제활동인구 대비 약 28%에 달하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대

(단위: %)

구분	실가입률	사각지대
인구대비	48.6 (43.9)	51.4
경활인구대비	71.9 (64.9)	28.1

주: ()는 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금가입자만 고려할 경우의 가입률임.

적용사각지대가 지금처럼 지속될 경우, 적용사각지대의 자연적인 결과물이라 할 수 있는 급여사각지대로 이어진다는 점을 인식하고, 적용사각지대를 축소하거나 없애고자 하는 방향으로의 정책 방안을 마련해야 한다.

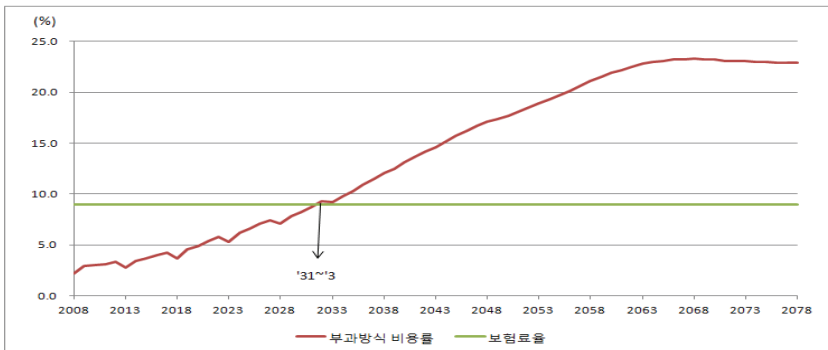
선진국의 경우 이미 1960년대에 높은 연금수급률을 달성하였다. 우리나라의 경우 2050년 후에도 국민연금 수급률이 80% 수준일 것으로 추정되고 있어 국민연금이 노인빈곤을 완화함에 있어 어느 정도의 한계가 있

을 수 있다고 추론할 수 있다. 지금까지 가입자의 객관적인 소득파악 곤란¹⁾, 저소득층의 보험료부담, 제도인식의 미흡, 기타 재정불안에 따른 제도불신 등에 기인한 국민연금 사각지대의 문제점을 살펴보았다. 이하에서는 지금까지 살펴본 국민연금제도의 외적인 요인보다는 제도의 내적인 요인에 의해 발생하는 재정불안정 문제를 살펴보고자 한다.

3) 재정불안정

앞서 제기한 사각지대 문제 외에 국민연금에 내재된 또 다른 문제는 기대수명의 상승 및 저출산에 따른 인구고령화라는 외부요인과 수급여담구조의 불균형에 의해 기인한 장기 재정불안정이다. 이는 인구고령화를 반영하여 수급여담구조를 결정하는 변수인 지급연령이 조정되지 않는에서 비롯된다.

[그림 2-9] 부과방식 적용시의 예상 보험료율 추이



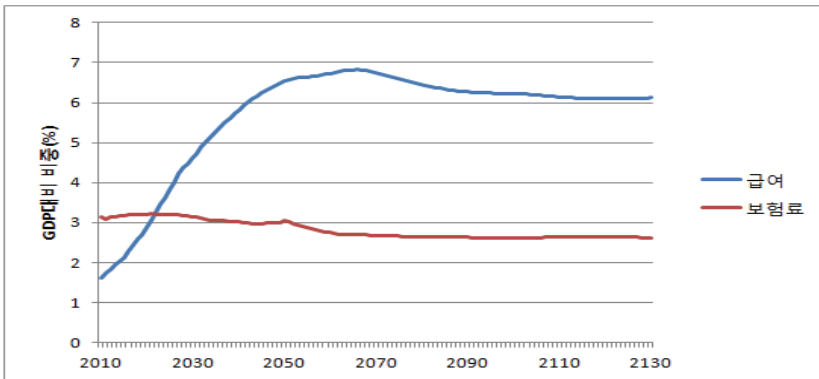
주: '보험료선'은 현행 보험료(9%)를 말하며, 부과방식 보험료율(비용률)은 제2차 재정계산 시 산정된 결과임.

1) 특히 지역가입자집단의 경우 국세청 과세자료(소득세자료 및 사업자등록자료 등)를 보유하고 있는 비중이 불과 30%에 불과한 실정이다.

'98년과 '07년 두 차례에 걸쳐 국민연금은 제도개혁을 추진하였으나, 여전히 장기적 재정불안에서 벗어나지 못하고 있다. 당년도 재정수지적자가 2047년에 발생하고, 2060년경에는 기금이 거의 소진될 것으로 보이기 때문이다. [그림 2-9]에서 보는 바와 같이, 기금이 소진될 경우 부과방식으로 전환될 수밖에 없다. 이 경우 보험료율이 9%에서 20%이상 급상승하게 되며 미래 세대들이 이처럼 높은 부담을 거부할 경우, 재정위기에 봉착할 수밖에 없다.

공무원연금, 사학연금 등을 고려한 공적연금의 유지가능성에 대한 평가는 국민연금 재정추계와 세대 간 회계²⁾, 두 가지 방식을 통해 평가하고자 한다. 재정추계 결과가 아래 [그림 2-10]에 제시되어 있고, 공적연금 급여 수준은 최고 GDP의 6.8%에 이르고 장기적으로 GDP의 6.1%에 이를 것으로 예상된다.

[그림 2-10] 공적연금급여 및 보험료 총액



자료: 전영준(2012). “공적연금의 세대간 회계”, 미발간 자료.

2) 본 장에 제시된 재정추계와 세대 간 회계의 산출결과는 전영준(2012)에서 행한 재정추계 결과와 세대 간 회계 추계결과이다. 재정추계 및 세대 간 회계 산출과정에 대해서는 전영준(2012)을 참조하기 바란다.

현재의 공적연금제도의 문제점은 급여지급총액과 보험료 수입총액 격차 간 차이가 매우 크다는 점이다. 급여총액과 보험료 수입 총액의 격차는 최고 GDP의 4.1%에 이르며, 장기적으로는 GDP의 약 3.5%가 될 것으로 전망된다. 공무원연금의 경우는 급여총액과 수입총액의 격차가 매우 크게 유지되는데 이는 인구고령화로 인한 생산가능인구수 감소도 일부 기여하지만, 제도자체가 저부담-고급여 체제라는 점에서 근본적인 문제가 있다.

세대 간 회계를 통해, 현재의 재정정책을 평가해보면 공적연금제도를 확대하는 것이 쉽지 않음을 알 수 있다. 2010년을 기준연도로 가정한 세대 간 회계 계산결과는 현재의 재정정책을 유지할 수 없다는 점을 보여준다³⁾. <표 2-3>에 제시된 세대 간 불평등도(GI)와 현행 조세제도 하에서 해당연도 및 그 이후 기간 동안 생존하는 세대들의 조세부담 대비 조세부담 증액 규모를 보여주는 필요조세조정 규모가 재정불균형의 정도를 반영하며, <표 2-3>은 세대 간 불평등도의 규모가 매우 큼을 알 수 있다.

3) 세대 간 회계 추계를 위하여 실질 노동생산성 증가율을 연간 1.5%, 실질 할인율을 3.5%로 가정하였다. 실질노동생산성 증가율 1.5%는 외국의 세대 간 회계에서 상정하는 표준적인 가정이다. 현시점에서 평가한 노동생산성 증가율보다 다소 낮지만 장기적으로 노동생산성이 낮아질 것으로 전망하고 있는 점을 고려하면 적절한 수준이라고 사료된다. 실질 할인율은 지난 20여 년간의 국채수익률을 고려하여 설정되었다. 최근 금리 수준에 비해 다소 높은 수준이긴 하나, 최근의 금리 수준이 과거 금리 추이를 감안하면 예외적으로 낮은 수준이라고도 볼 수도 있다.

34 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

〈표 2-3〉 세대 간 불평등도(GI) 및 필요조세조정 규모

구분	전체 제도	제도 제외					
		공적연금 (기금 제외)	공적연금 (기금 포함)	건강 보험	장기 요양	기초 생보	기초 연금
GI	165 ⁵⁾	138	123	109	146	138	140
필요조세조정규모 ¹⁾							
현재세대 ²⁾	38.7	35.9	31.9	29.6	34.8	33.6	33.6
미래세대 ³⁾	100.1	94.5	83.9	77.0	90.6	87.6	87.7
2015 ⁴⁾	31.6	29.4	26.1	24.1	28.4	27.4	27.5
2020 ⁴⁾	36.0	33.5	29.8	27.5	32.4	31.3	31.3
2025 ⁴⁾	41.2	38.4	34.1	31.4	37.1	35.9	35.9

주: 1) 현행제도하에서의 조세부담 대비 조정 규모 (%)

2) 현재세대의 조세부담을 비례적으로 조정 (현행제도하에서의 조세부담의 %)

3) 미래세대의 조세부담을 비례적으로 조정

4) 해당연도와 그 이후 연도에 생존하는 세대의 조세부담을 비례적으로 조정

5) 연령 0세인 현재세대의 생애순조세부담은 약 1억 3천 7백만원, 미래세대의 생애 순조세 부담은 약 3억 6천 5백만원으로 산출되었다.

4) 소외계층 파악 및 구조적 문제점

가) 적용상의 차별성

국민연금은 가입대상이 전 국민이지만, 저소득층과 소득이 없는 배우자인 전업주부 다수를 포함하는 여성은 상대적으로 납부이력이 저조하다. 특히, 적용제외자 전체 및 무소득 배우자의 성별 분포를 보여주는 〈표 2-4〉를 통해, 적용제외자의 61.22%와 무소득 배우자의 87.94%가 여성임을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 적용제외자 전체 및 무소득 배우자의 성별 분포

(단위: 명, %)

구분	남성		여성		전체	
	인원	백분율	인원	백분율	인원	백분율
적용제외자 전체	5,165,393	38.78	8,154,342	61.22	13,319,735	100.00
무소득 배우자	667,573	12.06	4,866,643	87.94	5,534,216	100.00

자료: 국민연금공단 DB(2009년 4월 말 기준).

나) 국민연금 (노령연금) 수급권확보의 취약성

국민연금 적용상의 차이점에서 살펴본 것처럼, 노령연금 수급권의 성별 차이 또한 크다는 점도 주목할 필요가 있다.

노령연금 수급권 대상인 1945~1949년생을 중심으로 성별 수급률과 수급자 수 그리고 평균연금액을 살펴본 결과, 남성 대비 여성의 가입이력이 부실하며, 노령연금 수급권자 규모도 전체 동일연령 여성의 30% 미만인 것으로 나타났다. 이는 동 연령대 여성들 다수가 전업주부이며, 경제활동을 하더라도 파트타임 근로자 또는 소득이 낮은 일자리에 종사함에 따라 발생하는 현상으로 이해할 수 있을 것이다.

〈표 2-5〉 1945~1949년생의 노령연금 남녀 수급률(2009년 말 기준)

(단위: 명, %, 개월, 원)

출생 연도	남성					여성					
	전체 인구 수	수급자 수	남성 대비 수급률	보험료 납부 기간	평균 연금액	전체 인구 수	수급자 수	여성 대비 수급률	보험료 납부 기간	평균 연금액	전체 수급자 중 수급률
1945	171,304	105,819	61.8	113	278,210	187,505	45,836	24.5	90	169,075	30.2
1946	187,159	120,526	64.4	123	303,372	199,547	50,889	25.5	97	184,940	29.7
1947	209,373	152,392	72.8	132	322,538	220,645	64,769	29.4	104	197,132	29.8
1948	224,919	154,374	68.6	143	344,599	233,689	64,083	27.4	111	209,256	29.3
1949	230,354	125,594	54.5	163	384,533	236,084	42,600	18.0	134	247,200	25.3

자료: 국민연금공단 내부자료.

다) 가입자 자격기준에 따른 관리상 문제점

국민연금 가입대상자는 연령요건인 18세~60세를 우선적으로 적용하고, 소득 및 혼인상태를 추가로 고려하여, 가입자와 적용제외자로 구분한다. 다음으로 사업장 종사여부에 따라 사업장가입자와 지역가입자로 구분되고, 다시 지역가입자 중 소득신고 여부에 따라 소득신고자와 납부예외자로 구분된다.

이와 같이 자격관리 및 가입구조의 복잡성에 대한 국민들의 불만이 발생하고 있고 또한 가입자 자격관리방식으로 인하여 실익 없는 관리비용이 발생한다는 문제가 있다.

2. 퇴직연금제도

가. 퇴직연금 가입현황

연령층이 높을수록 퇴직연금 가입률이 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로는 30대가 15.6%로 가장 높고, 40대는 9.8%, 50대는 6.9%였다. 젊은 세대로 갈수록 다층노후소득보장에 대한 필요성을 높게 인식하고 있어 공적연금 외의 사적연금 가입을 통해서도 노후를 준비하고 있는 것으로 보인다.

2012년 9월 현재 약 18만 5천개의 퇴직연금사업장이 퇴직연금을 도입하여 전체 사업장 대비 가입률은 12.2%, 근로자 기준 가입률은 전체 상용근로자의 41%에 이르고 있다.

퇴직연금 적립금 규모는 2012년 9월말 현재 55조 6,400억 원에 이르고 있어 양적으로 높은 성장률을 시현하고 있다.

나. 퇴직연금제도의 문제점

퇴직연금제도의 문제점으로 제도의 구조문제, 운용문제, 정책문제로 구분할 수 있다. 구조문제로는 퇴직급여제도 이원화, 계약형 지배구조에 따른 문제가 있다. 운용문제로는 퇴직연금시장의 불공정 경쟁 심화이다.

마지막으로 정책 문제는 퇴직연금 연속성 미흡, 퇴직연금 사각지대 존재, 엄격한 자산운용규제, 수급권 보호장치 미흡, 연금전환 유인책 미흡, 사업자관련 규제부재미비와 감시기능체계 미흡을 들 수 있다.

퇴직연금시장의 외형적 성장에도 불구하고 퇴직연금제도상의 제반문제로 인해 퇴직연금의 노후소득보장기능이 선진국에 비해 미흡한 수준이다.

다. 퇴직연금제도의 개선과제

퇴직연금제도의 활성화 정책과 함께 퇴직연금의 노후소득보장기능 제고차원에서 근로기간의 연장 등과 같은 노동시장 구조의 변화, 금융기관의 투자수익률 제고노력이 필요하다.

퇴직연금 연속성 강화를 위해 개인형 퇴직연금의 자동가입대상을 법정 퇴직금제도 하의 근로자에게까지 확대 적용할 필요가 있으며, 개인형 퇴직연금 중도해지 시 해지가산세 부과에 따른 실익 여부를 검토해 볼 때다.

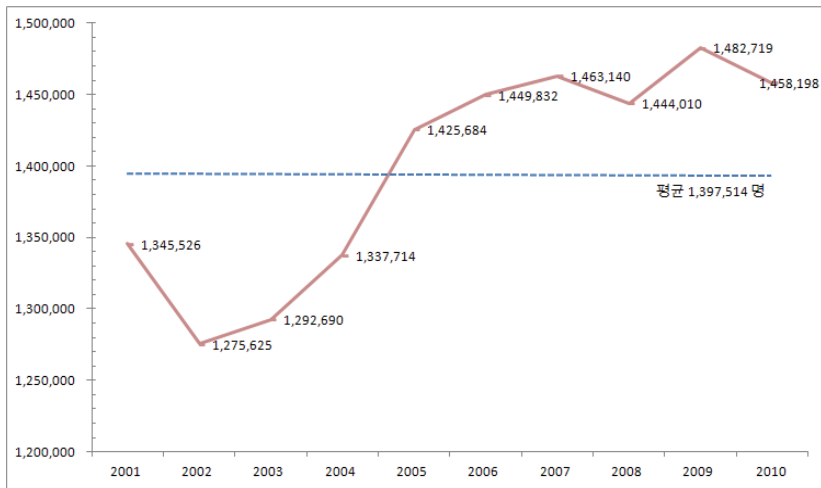
1년 미만 근로자, 주 15시간미만 근로자 등과 같은 비정규직 임금근로자가 퇴직연금에 가입할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하고, 4인 이하 사업장에 대한 퇴직연금가입 조건을 단순화하여 퇴직연금가입을 적극 유도하고 미국과 같은 연금지급보증제도 도입을 통한 수급권 제고 노력이 필요하다.

3. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자인 최저생계비 이하의 절대 빈곤층을 대상으로 한다. 총수급자(일반수급자) 중 65세 이상 수급자 비중은 최근 3년간 평균 26.5%로 수급자는 증가하였으나 수급률은 감소하였다.

[그림 2-11] 국민기초생활수급자 추이(일반수급자)

(단위: 명)



자료: 보건복지부 통계포털.

〈표 2-6〉 국민기초생활보장 수급자¹⁾(65세 이상)

(단위 : 명, %)

구분	총수급자 (일반수급자)	65세이상 수급자	구성비 ²⁾	수급률 ³⁾	남자		여자	
						수급률		수급률
2008	1,444,010	382,050	26.5	7.6	100,772	5.0	281,278	9.4
2009	1,482,719	387,847	26.2	7.5	104,014	4.9	283,833	9.2
2010	1,458,198	391,214	26.8	7.3	106,723	4.9	284,491	9.0

주: 1) 시설급여는 제외

2) (65세 이상 수급자 / 총수급자) × 100

3) (65세 이상 수급자 / 65세 이상 추계인구) × 100

자료: 보건복지부(2011). 『고령자 통계』.

국민기초생활보장제도는 실제 정부의 지원을 필요로 하는 노인들이 복지사각지대에 놓일 수 있는 부양의무자 기준과 소득인정액 산정방식으로 인한 문제점을 지니고 있고, 소득환산율이 지나치게 높게 책정되어 적은 액수의 자산을 소유하더라도 수급대상에 제외되는 현상도 나타나고 있다.

4. 기초노령연금제도

65세 이상 노인 중 소득인정액 하위 70%를 대상으로 연금을 지급하는 기초노령연금이 2007년 도입되어, 노인의 공적 노후소득보장제도 적용률을 높이는 데 크게 기여하였다.

급여수준은 국민연금 가입자 평균소득월액(A값)의 5%를 지급함으로써 국민소득 변동과 연계되도록 설계되었지만, 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%인 97,100원(2013년 추정치)은 안정적인 노후생활을 위해 필요한 급여수준과 상당한 괴리가 있다. 급여적절성 차원에서 기초노령연금 급여인상이 불가피하나 지급과 같은 준보편적인 제도를 유지하는 상태에서 급여를 인상할 경우 장기적인 관점에서의 재정부담이 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다.

제3절 노후소득 준비 환경의 변화 양상

1. 가족구조/부양의식 변화

상대적으로 사회 안전망이 부족했던 한국 사회에서 노인에 대한 부양은 신체적·물질적 부양 제공과 가족 구성원에 의한 소득 이전을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 출산율 감소와 기대여명 증가로 인한 경제활동인구의 감소와 노인인구의 증가, 사회문화적 변화는 가족구조와 노후 부양에 큰 영향을 초래하였다.

2000년~2035년까지 가구주가 65세 이상인 고령가구의 비중과 그 유형별 추이를 살펴보면 고령가구가 증가하였고, 고령가구의 세부유형별로는 독거노인이 증가하고 있다(〈표 2-7〉 참조).

〈표 2-7〉 고령가구 규모 및 세부 유형별 추이

(단위 : 천 가구, %)

구분	전체가구 규모	고령가구 규모	비중	고령가구 유형					
				부부		부부+자녀		독거노인	
				가구	비중	가구	비중	가구	비중
2000	14,507	1,734	11.9	573	3.9	184	1.3	544	3.7
2005	15,971	2,432	15.2	822	5.1	249	1.6	777	4.9
2010	17,359	3,087	17.8	1,038	6.0	297	1.7	1,056	6.1
2013	18,206	3,546	19.5	1,185	6.5	327	1.8	1,252	6.9
2020	19,878	4,772	24.0	1,569	7.9	437	2.2	1,745	8.8
2030	21,717	7,690	35.4	2,533	11.7	719	3.3	2,820	13.0
2035	22,261	9,025	40.5	2,919	13.1	791	3.6	3,430	15.4

주: 고령가구는 가구주의 연령이 65세 이상인 가구, 독거노인가구는 가구주의 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 가구를 의미함.

자료: 장래가구추계(통계청, 2012)(2013년 고령자 통계에서 재인용)

통계청 「사회조사」에 따르면 최근으로 올수록 부모 부양의 주된 책임자로서 가족의 역할이 지속적으로 축소되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-8〉 부모 부양의 주된 책임과 가족 중 부모 부양 책임자

(단위: %)

구분	부모 부양의 주된 책임						가족 중 부모 부양자					
	계	부모 스스로 해결	가족	가족 정부 사회	정부 사회	기타	소계	장남 (만며느리)	아들 (며느리)	딸 (사위)	모든 자녀	능력 있는 자식
2008	100.0	11.9	40.7	43.6	3.8	0.0	100.0	17.3	6.7	0.9	58.6	16.4
2010	100.0	12.7	36.0	47.4	3.9	0.0	100.0	13.8	7.7	1.8	62.4	14.3
2012	100.0	13.9	33.2	48.7	4.2	0.0	100.0	7.0	3.9	0.8	74.5	13.9

주: 2008년과 2010년은 조사대상이 15세 이상 그리고 2012년은 13세 이상 인구이며, 2012년 조사의 경우 “가족 중 부모 부양자” 설문은 부모 부양의 주된 책임이 ‘가족’, ‘가족정부사회’에 있다고 응답한 개인들을 대상으로 함.

자료: 사회조사(통계청, 2012).

선행연구에 따르면 노인층 자신이 스스로 인식하는 노후 부양에 대한 책임이 변화하고 있으며, 노후부양의 책임 소재에 대해서도 노인층 내부의 이질성이 확인되고 있다(김정석, 2005; 김희삼, 2008). 위와 같은 부양 방식의 변화가 공·사적 이전소득의 역할 변화에도 영향을 미치고 있다.

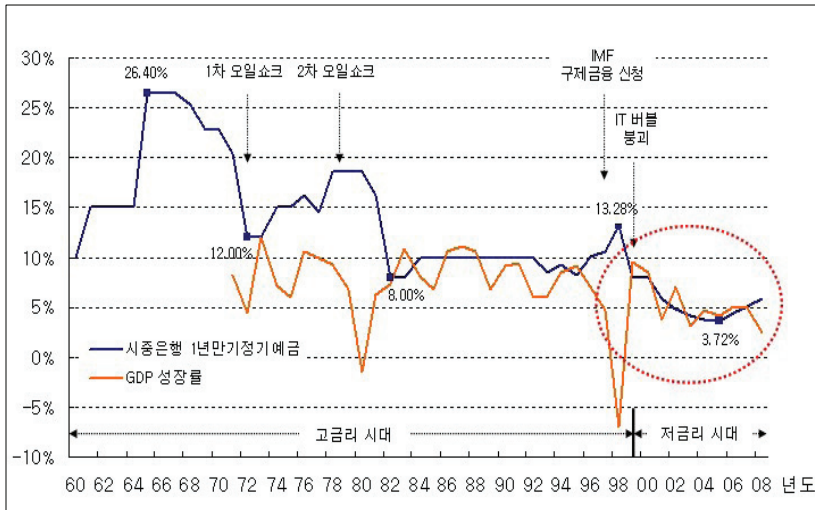
우리나라에서 사적이전소득이 공적이전소득에 비해 상대적으로 큰 규모를 형성하고, 사적이전소득의 빈곤율 감소 효과가 더욱 크다는 점은 여전히 사적이전소득이 노인층의 주요 소득 원천인 동시에 노후소득보장에서 가족의 역할이 여전히 중요하다는 점을 보여 준다.

그러나 선행 연구에 따르면 최근으로 올수록 공적이전소득의 효과가 증가하는 반면 사적이전소득의 빈곤감소효과는 감소하는 행태가 뚜렷해지고 있다.

2. 금융·부동산시장 변화

과거 우리나라는 고도의 경제성장 기간 동안 정책적으로 고금리 기조를 유지하였다. 1960년대 중반에는 금리 현실화 조치로 1년 만기 정기예금 최고 이자율이 15%에서 30%로 상향 조정되었고, 1980년대 후반 이후에도 대체로 10%대를 유지하였다(법제처, 2013).

[그림 2-12] 정기예금 금리 변화와 GDP 성장률 추이(1960~2008년)



자료: 한국은행, 통계청(곽재혁(2009) 재인용).

그러나 1997년 말 경제위기 기간까지 지속되었던 금융시장의 고금리 기조는 저금리 시대로 급격히 반전되었고, 금융시장에서 나타나고 있는 경기침체 등의 변동은 과거처럼 예금이나 적금과 같은 방식을 통해 노후를 준비하는 것이 매우 어려워졌음을 명확히 보여 주고 있다.

우리나라에서 자산 형성의 대표적인 방법이었던 부동산시장의 침체 또한 은퇴 환경에서 큰 변화가 나타나고 있고, 2008년 금융위기 전후부터

지속되고 있는 주택 가격의 하락과 부동산시장의 침체는 과거와 같은 방식으로 쉽게 자산을 형성하는 것이 더 이상 가능하지 않음을 시사한다.

3. 노동시장 환경 변화

1990년대 중반 이후 OECD와 WTO 가입 그리고 1997년 말의 경제 위기를 기점으로 더욱 급격하게 진행된 노동시장 유연화 현상 강화로 고용 불안정을 강화하여 근로활동을 통한 노후 준비를 어렵게 하고 계층별 노동시장 성과에서 격차를 확대시켜 은퇴기의 사회계층 간 불평등을 더욱 확대시킬 가능성이 높다.

통계청(2013)의 2013년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사를 통해, 전체 임금근로자 1,774만명 중 비정규직 임금근로자는 573만명으로 32.3%임을 알 수 있다. 비정규직 근로자의 근로형태별 규모는 한시적 근로자가 333만명(전체 임금근로자의 19.5%), 시간제 근로자가 176만명(전체 임금근로자의 9.8%), 비전형 근로자가 221만명(전체 임금근로자의 13%) 수준임을 알 수 있었다.⁴⁾ 비정규직 근로자의 성별은 남성이 265만명(46.2%), 여성이 309만명(53.8%)이다.

노동시장의 유연화 정도를 측정하는 종합적인 지표로써 OECD 국가의 고용보호법제지수(Employment Protection Legislation Index)를 이용해 살펴보면, 국가들 간에 관측되는 이질성이 상당히 높다. 국가 간 이질성이 높음에도 과거 20년에 걸쳐 상당수 OECD 국가들에서 고용 안정성이 감소한 것을 알 수 있다.⁵⁾

4) 참고로 비정규직 근로자의 전체 규모와 그 구성비는 근로형태별 비정규직 근로자 중 중복 인원을 제외한 순계를 의미하기에 근로유형별 규모 및 그 구성비의 합계와는 불일치한다.

5) 전통적으로 고용 안정성이 상대적으로 낮았던 영미권 국가들의 일부 그리고 과거 동유럽 사회주의 국가들 일부의 경우 고용 안정성이 오히려 높아진 것으로 나타나는데, 동유럽

노동 유연성 강화가 모든 근로자들에게 동일하게 나타난 것이 아니라 임시직 근로자처럼 고용 불안정이 큰 근로자를 대상으로 보다 강하게 추진되었다는 점을 확인할 수 있다.

제4절 노후소득 준비 현황

은퇴 환경의 변화 양상은 최근 출생코호트로 올수록 충실한 노후 준비를 실행에 옮기는 것이 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다. 이에 따라 개인들이 적절한 노후 소득을 확보하기 위해서는 보다 체계적으로 노후를 준비하는 것이 필요함을 시사하고 있다.

최근까지 조사된 기존의 연구 결과를 기초로 하여 우리나라의 전반적인 노후준비 상황을 살펴보고자 한다. 노후 준비 과정에서의 집단별 특성을 파악하여 노후소득보장 정책의 효과성 제고를 위한 시사점을 도출해 보도록 한다.

1. 노후 준비의 전반적 현황

통계청의 「사회조사」 결과를 바탕으로 노후 준비 여부와 관련하여 조사 대상 전체 가구주 중에서 노후를 준비하고 있는 가구주의 비중이 75.8%로 나타남으로써 대략 전체 가구의 1/4이 노후 준비를 하지 못하고 있음을 알 수 있다(2011년 기준).⁶⁾

국가들의 경우 일정한 수준의 고용 안정성을 요구하는 EU 가입과 연관되는 것으로 추정되고 있다.

6) 노후 준비와 관련하여 다양한 실태 조사가 추진되어 왔는데 조사의 설계 방식(가구조사/개인조사), 조사 대상의 연령 등에 따라 노후 준비 현황에서의 차이가 관측되고 있다. 예컨대, 45~64세의 중장년층을 조사한 이소정(2009)의 연구에서 노후 미준비자의 비중은 32%로 나타나고 있으며, 30세 이상 60세 이하 국민의 다층노후소득보장 실태조사 결과

2009년과 비교할 때 전체적으로 노후를 준비하는 가구주의 비중이 다소 증가하였으나, 증가 폭은 상당히 미미한 수준이다. 전체 가구주를 하위 집단별로 구분할 경우 모든 하위 집단에서 노후를 준비하고 있다는 비중이 2009년에 비해 미미하긴 하지만 증가하였다.

〈표 2-9〉 노후 준비 여부(가구주, 2009~2011년)

(단위: %)

구분		2009년			2011년		
		준비	미준비	계	준비	미준비	계
전체		75.3	24.7	100.0	75.8	24.2	100.0
지역	도시	77.8	22.2	100.0	77.9	22.1	100.0
	농어촌	64.3	35.7	100.0	66.4	33.6	100.0
성	남성	80.9	19.1	100.0	81.5	18.5	100.0
	여성	55.5	44.5	100.0	56.9	43.1	100.0
연령	18~29세	65.5	34.5	100.0	66.5	33.5	100.0
	30~39세	87.5	12.5	100.0	88.9	11.1	100.0
	40~49세	85.6	14.4	100.0	86.3	13.7	100.0
	50~59세	81.6	18.4	100.0	83.1	16.9	100.0
	60세 이상	50.6	49.4	100.0	52.0	48.0	100.0

주: 조사 대상으로 2009년은 18세 이상 그리고 2011년은 19세 이상 가구주를 조사함.

자료: 사회조사(통계청, 각 연도).

노후를 준비하고 있다고 응답한 가구주(전체 가구주의 75.8%, 2011년)의 구체적인 노후 준비 방법은 2009년과 2011년 모두 국민연금, 예·적금, 사적연금, 기타 공적연금, 부동산 운용 등의 순서였다. 2009년과

를 분석한 윤석명 외(2011)의 연구에서 노후 미준비자의 비중은 29.5%로 나타나고 있다. 본 연구에서 소개하지는 않았으나 통계청의 2007년 사회통계조사에 의하면 노후준비를 하지 않고 있는 18세 이상 가구주의 비중이 27.3%로 나타나고 있다. 통계청 2007년 사회통계조사 자료에서 45~59세 사이의 중고령자를 분석한 박창제(2008)의 연구에서도 노후를 준비하지 않고 있는 개인들의 비율은 25.6%로 나타나고 있다. 반면 2005년 기준으로 50세 이상자를 조사하고 있는 국민노후보장패널 자료를 분석한 석상훈 외(2010)의 연구에서는 노인이 아니라고 응답한 개인들 중 노후를 준비하고 있는 개인의 비중이 68.2%로 다른 조사에 비해 매우 높았다.

2011년 사이 주된 노후 준비 방법 순위에서는 변동이 없었으나, 국민연금 비중이 증가(42.6%('09) → 55.2%('11))한 반면 다른 수단들의 비중은 감소한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-10〉 노후 준비 방법(노후 준비 가구주, 2009/2011년)

(단위: %)

2009년		국민 연금	기타 공적연금	사적 연금	퇴직금	예금 적금	부동산 운용	주식 채권	계
전체		42.6	7.5	17.8	3.9	21.0	6.1	1.1	100.0
지역	도시	42.6	7.3	18.0	3.8	20.7	6.3	1.2	100.0
	농어촌	42.9	8.4	16.6	4.0	22.4	5.1	0.6	100.0
성	남성	43.6	7.8	17.4	4.2	19.6	6.2	1.2	100.0
	여성	37.6	5.8	20.1	1.9	28.3	5.5	0.7	100.0
연령	18~29세	49.1	5.1	14.4	1.8	28.1	1.1	0.4	100.0
	30~39세	39.6	6.8	21.2	3.9	23.0	4.0	1.4	100.0
	40~49세	44.5	7.2	20.1	3.5	18.4	5.0	1.1	100.0
	50~59세	46.4	6.9	15.4	4.8	18.5	7.1	0.8	100.0
	60세 이상	35.8	10.6	12.8	3.8	24.4	11.6	1.0	100.0
2011년		국민 연금	기타 공적연금	사적 연금	퇴직금	예금 적금	부동산 운용	주식 채권	계
전체		55.2	7.2	13.5	2.5	15.2	5.3	1.0	100.0
지역	도시	55.9	7.1	13.7	2.5	14.5	5.3	1.1	100.0
	농어촌	51.6	7.9	12.3	2.9	18.7	5.3	1.3	100.0
성	남성	56.7	7.6	12.9	2.7	13.9	5.1	1.0	100.0
	여성	48.2	5.4	16.2	1.6	21.0	6.1	1.4	100.0
연령	19~29세	58.6	3.5	13.8	2.5	18.8	1.4	1.5	100.0
	30~39세	56.0	6.0	17.6	2.2	14.7	2.5	1.1	100.0
	40~49세	59.6	6.0	14.9	2.5	12.8	3.5	0.8	100.0
	50~59세	60.4	8.0	11.0	2.4	12.2	5.4	0.7	100.0
	60세 이상	39.3	10.5	9.9	3.3	22.9	12.3	1.9	100.0

주: 조사 대상으로 2009년은 18세 이상 그리고 2011년은 19세 이상 가구주를 조사함.

자료: 사회조사(통계청, 각 연도).

노후를 준비하지 않고 있다고 응답한 가구주(전체 가구주의 24.2%, 2011년)의 노후 준비 방법을 조사한 결과, 2011년 기준으로 노후를 준비

할 능력이 없음(52.2%), 앞으로 준비할 계획임(22.7%), 자녀에게 의탁(14.9%) 순으로 나타남으로써 노후 미 준비 가구주의 절반 이상이 노후를 준비할 능력이 없는 상황임을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 노후 준비 방법(노후 미준비 가구주, 2009/2011년)

(단위: %)

2009년		아직 생각 안함	앞으로 준비할 계획	준비 능력이 없음	자녀 의탁	계
전체		8.6	25.7	49.5	16.3	100.0
지역	도시	9.1	27.9	47.3	15.7	100.0
	농어촌	7.1	19.5	55.5	18.0	100.0
성	남성	9.5	31.7	47.6	11.1	100.0
	여성	7.1	16.4	52.3	24.2	100.0
연령	18~29세	35.6	47.9	16.5	0.0	100.0
	30~39세	12.6	59.2	27.8	0.4	100.0
	40~49세	9.2	47.7	42.2	0.9	100.0
	50~59세	5.7	32.9	57.4	3.9	100.0
	60세 이상	3.6	5.0	59.7	31.6	100.0
2011년		아직 생각 안함	앞으로 준비할 계획	준비 능력이 없음	자녀 의탁	계
전체		10.2	22.7	52.2	14.9	100.0
지역	도시	10.7	24.8	50.4	14.1	100.0
	농어촌	8.7	16.4	57.7	17.1	100.0
성	남성	12.4	28.4	49.8	9.4	100.0
	여성	7.1	14.7	55.6	22.6	100.0
연령	18~29세	37.1	48.3	14.6	0.0	100.0
	30~39세	22.7	57.1	20.2	0.0	100.0
	40~49세	11.4	45.6	42.7	0.3	100.0
	50~59세	8.5	29.1	61.2	1.2	100.0
	60세 이상	4.8	5.5	62.2	27.5	100.0

주: 조사 대상으로 2009년은 18세 이상 그리고 2011년은 19세 이상 가구주를 조사함.

자료: 사회조사(통계청, 각 연도).

분석내용을 종합해 보면, 우리나라 성인가구 약 20~25%가 노후 준비를 못하는 것으로 나타났다. 하위 유형별로는 농어촌 지역 가구와 여성이 가구주인 가구의 노후 준비가 미진한 것으로 파악되고 있다.

노후를 준비하지 못하는 개인들의 상당수가 노후준비 능력이 없거나 자녀에게 노후를 의탁하고자 하는 경향을 보이고 있다. 앞서 살펴본 은퇴 환경의 변화 양상을 고려할 때 이들 상당수가 노후 은퇴소득 확보에서 큰 어려움을 경험할 개연성이 높기에 이들 집단의 노후소득보장을 위한 보다 적극적인 정책적 대응이 필요한 상황인 것으로 판단된다.

2. 노후 준비에서의 사회경제적 이질성

성·연령과 같은 인구학적 특성에 따라 노후 준비에 상당한 차이가 나타나고 있다. 선행 연구에 따르면 노후 준비 정도에서의 집단별 차이가 인구학적 특성에만 국한되는 것이 아니라 사회계층별로도 상당한 차이를 유발하고 있다. 교육·소득·직업처럼 사회계층을 구성하는 지표가 노후준비 정도와 유의미하게 연관되어 있어, 계층적 지위가 높을수록 노후를 효과적으로 준비하는 것이 확인되고 있다.⁷⁾

전반적인 노후 준비와 다층노후소득보장체계를 구성하는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 통한 노후 준비 정도를 집단별로 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

사회집단별 노후준비 정도의 차이를 연구한 결과에 따르면 노후 준비에서 사회집단별로 현격한 차이가 확인되는 동시에, 전반적인 노후 준비 수준이 사회계층을 구성하는 다양한 지표들과 체계적으로 연계되어 있다

7) 비록 기존 연구들이 반드시 일관된 분석 결과만을 제시하는 것은 아니지만, 사회경제적 지위와 관련된 요인들 중 교육수준이 노후 준비와 가장 밀접하게 연관되는 것으로 보인다.

(이소정, 2009).

30세 이상 60세 이하 국민의 다층노후소득보장 실태조사 연구에 따르면 소득계층 간 격차가 노후 준비 여부뿐만 아니라 노후 준비 수준에 있어서도 매우 큰 차이를 초래하고 있다(윤석명 외, 2011).

〈표 2-12〉 소득계층별 노후 준비 여부 및 노후 준비 수준

(단위: %, 년, 만원)

구분	노후 준비 여부		노후 준비 정도	
	준비	미준비	평균 준비 기간	평균(월) 준비 금액
1분위	33.1	66.9	9.24	18.87
2분위	57.1	42.9	9.56	21.73
3분위	78.5	21.5	11.17	26.60
4분위	88.9	11.1	14.21	33.61
5분위	94.9	5.1	16.07	46.36

자료: 윤석명 외(2011) 재인용.

30세 이상 60세 이하 가구주가 있는 3,106 가구를 이용하여 다층노후 소득보장체계를 구성하는 핵심 제도인 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 가입 측면에서 나타나는 종사상 지위별 그리고 소득분위별 분화 양상을 살펴보면 다음과 같다(윤석명 외, 2012).

종사상 지위에 따른 다층노후소득보장 실태를 조사한 결과에 의하면, 실제로 소득활동을 하고 있음에도 국민연금에 가입되지 않은 배제 현상이 일부 발생하고 있다. 그러함에도 국민연금이 사회보험 원리에 따라 강제가입 원칙을 적용함에 따라 종사상 지위별로 국민연금 가입 자체에서는 큰 차이점을 보이고 있지는 않았다. 그러나 가입종별에서는 적지 않은 차이점이 관측되었다.

퇴직연금은 2011년부터 적용 범위가 1인 이상 근로자를 고용하는 전체 사업장으로 확대되는 한편 신설 사업장의 경우 퇴직연금 도입을 의무

화함으로써 퇴직연금의 활성화를 위해 노력하고 있으나 보편성 제도 적용을 위해서는 아직도 적지 않은 장애요인들(제한된 퇴직금 적용 사업장, 전통적으로 퇴직금에 대한 선호)이 남아있다.

개인연금도 종사상 지위별로 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 고용 안정성이 높을수록, 소득수준이 높은 집단일수록 다층적인 방식으로 노후를 준비하는 반면, 고용 안정성이 낮거나 소득이 낮은 집단은 국민연금 이외에 퇴직연금이나 개인연금을 통한 노후소득보장 기능이 매우 제한적인 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

〈표 2-13〉 종사상 지위 및 소득분위별 다층노후소득보장 실태

(단위: %)

구분		국민연금					퇴직연금		개인연금	
		가입종별			가입	적용 제외	가입	미가입 혹은 비해당	가입	미가입
		사업장	지역	임의						
종사상 지위	상용직	98.5	1.4	0.1	90.6	9.4	16.8	83.2	39.9	60.1
	임시직	62.4	36.9	0.7	97.3	2.7	2.7	97.3	24.5	75.5
	일용직	10.4	89.6	0.0	93.7	6.3	0.0	100.0	15.7	84.3
	고용주	29.5	70.5	0.0	97.5	2.5	0.0	100.0	53.1	46.9
	자영자	2.3	97.7	0.0	96.4	3.6	0.0	100.0	26.0	74.0
소득 분위	1분위	30.4	69.0	0.5	88.0	12.0	1.1	98.9	12.5	87.5
	2분위	51.8	48.1	0.2	97.2	2.8	4.5	95.5	24.5	75.5
	3분위	59.3	40.2	0.5	95.5	4.5	8.6	91.3	28.5	71.5
	4분위	62.8	37.2	0.0	91.5	8.5	11.1	88.9	37.3	62.7
	5분위	72.6	27.4	0.0	86.7	13.3	16.3	83.7	52.8	47.2

주: 가입종별은 국민연금 가입자를 전제로 하여 산출된 백분율임.

자료: 윤석명 외(2012) 재인용.

8) 사회적 취약계층의 경우 불안정한 고용여건과 경제적 어려움으로 인해 퇴직연금이나 개인연금에 가입할지라도 가입상태의 단절이나 해지가 발생할 개연성이 상당히 높다. 금융감독원(2012)에 의하면 2002년 신규 연금저축 계약 건 중 10년이 경과된 시점(2012년 6월 말)에서의 계약 해지율을 분석한 결과에 따르면 10년 계약 해지율이 47.6%로 계약 건수의 거의 절반에 가까운 연금저축이 해지된 것으로 나타나고 있다.

통상 노후소득보장의 사각지대 문제가 개인단위의 차원에서 분석되고 있다. 국민연금 적용제외자의 상당수를 구성하는 범주가 「무소득 배우자」인데 이들의 배우자가 공적연금 가입자 혹은 수급자 지위를 갖고 있어, 분석 단위의 설정방식에 따라 적용제외자에 대한 평가가 상이하게 나타날 수 있다.

국민연금 적용제외자의 규모가 매우 광범위하다는 점에서 적용제외자 전체를 대상으로 한 소득보장방안을 마련하는 것에는 현실적인 한계가 존재한다.⁹⁾ 이러한 문제를 감안할 때 기존의 개인 단위 분석 대신, 국민연금 가입자와 적용제외자 전체를 포괄하되 개인이 아닌 가구(부부) 단위로 노후준비 현황을 파악할 경우 현실적인 정책대안 도출에 도움이 될 수 있을 것이다.

국민연금 실태조사에 나타난 가구(부부) 유형별 경제상태와 노후준비 현황을 활용하여 가구(부부) 유형별 노후준비 현황에 대한 차이점을 파악해보도록 한다(우해봉·최은아, 2009). 이를 위해 분석대상 가구를 공적연금 적용 상태를 기준으로 5가지 유형으로 분류하였다.

〈표 2-14〉 가구(부부)의 유형 분류

구분	
가구(부부) 유형 1	국민연금 사업장가입자 + 무소득 배우자 (적용제외자)
가구(부부) 유형 2	국민연금 지역가입자 + 무소득 배우자 (적용제외자)
가구(부부) 유형 3	국민연금 수급자 + 무소득 배우자 (적용제외자)
가구(부부) 유형 4	특수지역연금 가입자 + 무소득 배우자 (적용제외자)
가구(부부) 유형 5	특수지역연금 수급자 + 무소득 배우자 (적용제외자)

9) 예컨대, 2011년 12월 기준으로 무소득 배우자를 포함하여 국민연금제도의 적용에서 제외되는 전체 적용제외자의 비중은 18~59세 전체 인구의 35%를 넘어서는 1천2백만명 정도인 것으로 추정되고 있다(우해봉, 2012).

가구의 객관적인 경제상태, 응답자 본인이 평가하는 주관적인 계층 소속과 관련된 국민연금 가입자/수급자 가구와 특수직역연금 가입자/수급자 가구 간의 노후준비 격차가 뚜렷하게 존재하고 있다. 가구(부부) 유형별 노후 비 현황을 살펴보면 노후 최소 및 적정 생활비 수준에서도 가구 간의 확연한 차이가 관측되고 있다.

재무 설계 측면에서도 국민연금 가입자/수급자 가구 상당수가 노후 대비 목적의 재무 설계를 생각할 수조차 없다고 응답함으로써 노후 준비 여력이 거의 없음을 보여주고 있다. 특히 국민연금 지역가입자 가구 약 42%가 재무 설계를 생각할 여유가 없는 것으로 나타나고 있어, 연령이 높은 국민연금 수급자 가구에 비해서도 노후준비가 취약한 것으로 확인되고 있다.

노후 생활비 조달계획은 특수직역연금 가입자/수급자 가구의 경우 공적연금을 통한 노후 생활비 조달비중이 다른 가구유형에 비해 상당히 높은 반면, 국민연금 가입자 가구의 경우 상대적으로 근로활동을 통한 노후 생활비 조달 비중이 34.43%로 높게 나타나고 있다.

조사 시점에서 노후준비의 충분성을 살펴보면, 충분하다는 범주(매우 충분 & 다소 충분)의 비중이 특수직역연금 가입자 가구(26.95%), 특수직역연금 수급자 가구(19.58%), 국민연금 수급자 가구(7.38%), 국민연금 지역가입자 가구(6.53%), 국민연금 사업장가입자 가구(5.37%) 순으로 나타났다.

가구(부부) 단위로 경제상태와 노후준비 상태를 살펴본 결과 전반적으로 가구의 공적연금 적용 유형별로 상당한 차이가 존재함을 알 수 있다. 공적연금 적용 유형별로 볼 때는 특수직역연금 가입자/수급자 및 그 무소득 배우자로 구성된 가구의 경제상태 및 노후준비 상태가 다른 집단들에 비해 양호함을 알 수 있다.

가구의 공적연금 적용 유형별 경제상태 및 노후준비 현황을 분석한 결과, 국민연금 지역가입자(특히, 납부예외자)와 그 배우자(무소득 배우자)

로 구성된 가구의 노후소득보장 리스크가 가장 높게 나타나고 있다.¹⁰⁾ 「무소득배우자」가 원칙적으로는 국민연금의 의무 적용 대상이고, 보험료를 납부할 능력이 없을 경우 납부예외자로 분류된다는 점에서 납부예외자 집단(가구)이 노후소득보장의 사각지대 축소를 위한 정책 대상의 핵심적인 목표 집단이 되어야 할 것이다.

10) 본 연구에서 검토하고 있고 있으나 국민연금 보험료 미납자 또한 납부예외자와 유사한 특성을 가진 집단으로 추정할 수 있다.

54 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안

〈표 2-15〉 가구(부부)유형별 경제 상태와 노후 준비 현황

(단위: 만원, %)

구분		유형1	유형2	유형3	유형4	유형5	전체 (N=1,754)
경제 상태	월평균 소득						
	100 미만	0.84	3.68	12.94	0.00	2.52	2.75
	100~200 미만	14.72	27.72	37.13	4.05	23.48	20.91
	200~300 미만	39.02	29.76	24.38	26.32	23.64	33.19
	300 이상	45.42	38.84	25.54	69.63	50.36	43.15
	자산						
	5,000 미만	14.33	24.23	14.70	13.18	5.83	18.15
	5,000~10,000 미만	26.13	29.22	18.65	25.05	14.19	26.61
	10,000~20,000 미만	32.21	21.89	27.16	24.76	31.51	27.19
	20,000~40,000 미만	16.64	16.31	19.50	14.23	26.93	16.73
	40,000 이상	10.70	8.34	19.99	22.77	21.54	11.31
	경제적 어려움[3, 12]	4.10	4.46	3.90	3.51	3.39	4.18
	주관적 사회계층						
	하층	34.58	44.39	45.15	14.57	17.62	37.66
	중층	61.05	53.57	51.82	73.80	77.61	58.53
	상층	4.38	2.03	3.03	11.64	4.78	3.81
	최소 노후 생활비(평균)	169.98	156.82	136.64	203.43	172.86	164.68
	적정 노후 생활비(평균)	248.99	230.55	198.49	295.52	238.83	241.03
노후 준비	재무 설계 수준						
	생각할 여유 없음	31.83	41.84	40.12	18.05	19.40	35.33
	향후 몇 개월 정도	1.19	1.21	1.86	0.00	4.99	1.23
	향후 1년 정도	1.27	2.36	2.16	4.03	4.83	2.01
	향후 2~3년 정도	12.64	6.31	18.47	7.06	12.26	10.06
	향후 5~10년 정도	17.56	19.92	23.34	19.26	26.16	19.17
	향후 10년 이상	35.51	28.36	14.05	51.60	32.36	32.20
	노후 생활비 조달 계획						
	금융/부동산 자산	25.50	23.13	33.62	23.67	26.09	24.94
	개인연금	14.80	12.45	9.36	12.75	8.18	13.24
	공적연금	26.49	19.68	21.26	41.37	36.50	24.52
	근로 활동	28.34	34.43	22.17	18.63	9.85	29.46
	자녀 도움	2.30	5.79	10.16	0.69	8.48	4.24
	기타	2.40	4.26	3.44	2.88	10.89	3.42
	노후 준비의 충분성						
	매우 충분	0.31	0.27	0.67	0.00	3.67	0.36
	다소 충분	5.06	6.26	6.71	26.95	15.91	7.27
	보통	20.23	18.60	16.65	26.87	31.42	19.97
	다소 부족	49.00	43.36	49.31	30.37	38.97	45.33
	매우 부족	25.40	31.51	26.66	15.81	10.02	27.07

주: 유형1 = 국민연금 사업장가입자 & 무소득 배우자 가구

유형2 = 국민연금 지역가입자 & 무소득 배우자 가구

유형3 = 국민연금 수급자 & 무소득 배우자 가구

유형4 = 특수지역연금 가입자 & 무소득 배우자 가구

유형5 = 특수지역연금 수급자 & 무소득 배우자 가구

자료: 국민연금 실태조사(우해봉·최은아, 2009).

제5절 종합 및 시사점

우리나라의 은퇴 환경이 과거에 비해 급격하게 변화하고 있으며 과거 방식(즉 부동산 투자, 고금리를 활용하기 위한 예·적금 등)을 이용한 노후 준비에 근본적인 한계가 있다. 현 노인층 상당수가 빈곤에 시달리고 있고, 청년층과 중장년층은 고등교육 기관으로의 진학 및 자녀 교육 등으로 인해 노후 준비에 어려움을 겪고 있다. 사회경제적으로 열악한 취약계층의 노후문제는 더욱 심각한 상황이다.

우리나라는 국민연금과 퇴직연금 그리고 개인연금을 아우르는 다층소득보장체계의 구축을 서두름으로써 외형적으로는 다층소득보장체계의 기본 틀을 완성하였다. 그러나 아직까지 다층소득보장체계를 구성하는 개별 제도의 내실화가 부족하고 사각지대가 광범위하게 존재하면서 동시에 제도 간 유기적 연계와 역할 분담이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

특히 사회적 취약계층의 경우 공적연금을 통한 노후소득보장제도에 대한 접근 자체가 쉽지 않으며, 최근 들어 심화되는 노동시장의 유연화가 이러한 문제를 더욱 악화시키는 경향이 있다.

이러한 측면들을 고려할 경우 취약계층의 국민연금 수급권을 강화할 수 있는 다양한 정책수단들을 검토해야 할 시점이다. 특히 2014년부터 도입 예정인 기초연금이 후세대에 전가할 재정부담은 최소화하면서도 취약계층의 노후를 대폭 강화할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.



제3장 일본 노후소득보장제도 현황과 동향

제1절 일본 다층노후소득보장 체계

제2절 일본의 공적연금제도 현황과 개선동향

제3절 일본의 사적연금제도의 특징과 최근 변화

제4절 소결

3

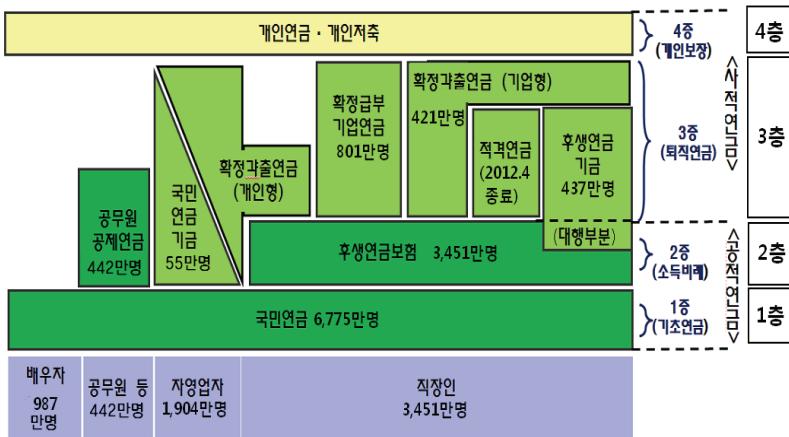
일본 노후소득보장제도 << 현황과 동향

제1절 일본 다층노후소득보장 체계

1. 노후소득보장체계

일본의 노후소득보장체계는 공적연금과 사적연금으로 구성되는 다층 노후소득보장체계로 이루어져 있다. 즉 국민연금(1층)과 후생연금보험(2층) 등의 공적연금 기반 위에 퇴직연금, 개인연금 등 사적연금이 보완하는 체계를 갖추고 있다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] 일본의 노후소득보장 체계(2012. 4. 기준)



자료: 厚生労働白書(2013). p.236.

2. 노후소득보장 기능

1층 부분의 공적연금인 국민연금은 헌법상 국가의 의무로서 국민에게 최소한의 노후소득을 보장하는 사회적 안전장치의 역할을 하고 정액의 연금급여를 제공함으로써 세대 간의 소득재분배 기능을 갖추고 있다. 2층 부분의 공적연금인 후생연금보험은 국민연금을 보완하여 소득에 비례한 노후소득을 보장하는 역할을 하며 표준보수 상한과 하한을 설정함으로써 세대내의 소득재분배 기능을 담당한다. 또한, 후생연금보험은 일정한 퇴직연금에 가입할 경우 소득비례 노령급여의 일부 적용을 제외하는 조정연금제도로서 기능을 수행하기도 한다. 이외에도 공무원 및 사립학교 교직원 등 특수직종에 종사하는 피용자를 대상으로 하는 공무원공제연금 및 사립학교교직원공제연금 등의 특수직종 연금제도가 운영되고 있다.

사적연금에는 공적연금을 보완하여 근로자의 노후소득을 보장하는 퇴직급여제도로 퇴직연금(3층)이 있으며, 개인의 추가적인 보장을 통해 여유 있는 노후생활을 대비하기 위해 가입하는 개인연금(4층)이 있다.

제2절 일본의 공적연금제도 현황과 개선동향

1. 공적연금의 유형과 특징

가. 기초연금제도

1960년에 도입된 국민연금은 후생연금보험 및 공제연금에 가입하지 못한 자영업자 등 경제활동인구를 대상으로 하여 정액보험료·정액급여를 제공하는 제도로 시행되었으나 1985년의 개혁으로 전국민을 대상으로

하는 강제가입 기초연금으로 기능이 전환되었다. 현재 국민연금은 20세 이상 60세 미만의 민간 피용자, 자영업자, 공무원, 교직원, 피용자의 배우자, 학생 등을 가입대상으로 한다. 국민연금 가입자는 크게 제1호가입자(자영자 등), 제2호가입자(후생연금·공제연금 등 피용자연금 가입자), 제3호가입자(제2호가입자의 피부양 배우자)로 구분된다.

기초연금의 재원은 가입자의 보험료와 국고지원금으로 조달된다. 기초연금의 보험료는 2012년 4월말 현재 월 14,980엔의 정액 보험료가 부과되고 있다. 국민연금의 보험료는 2005년 4월부터 보험료가 매년 280엔씩 인상되어 2017년 이후부터 16,900엔으로 고정된다. 국고지원은 2009년까지 급여지출의 1/2에 상당하는 수준으로 한시적으로 상향조정된 이후 2012년 법적 근거가 마련됨에 따라 영구화되었다. 국민연금의 수급요건은 보험료 납부기간이 25년 이상이고, 최소한 65세에 도달해야 연금 지급이 가능하지만, 60세부터 수급하고자 할 경우 감액지급을 통한 조기수급이 가능하다. 국민연금 가입자 수는 2012년 4월말 기준으로 총 6,775만명이며, 이 중 제2호가입자가 3.982만명(58.7% 비중), 제1호가입자 1,904만명, 제3호가입자 978만명의 순이다¹¹⁾.

나. 피용자연금제도

일본에서는 일반 근로자에게 적용되는 후생연금보험과 공무원·사립학교교직원 대상의 공제연금 등 직장인이 의무적으로 가입하는 소득비례 공적연금제도를 피용자연금제도로 부른다. 일반 근로자 및 공무원 등은 기초연금과 함께 운영되는 피용자연금에 가입할 경우 기초연금에 자동가입하게 되므로 기초연금에 대한 별도의 보험료 납부 없이 피용자연금에

11) 厚生労働白書(2013). p.236.

납부하는 보험료로 연금재정이 충당된다.

후생연금보험은 기초연금을 보완하는 소득비례부분으로 소득에 비례하여 보험료가 차등 부가되며 이에 따라 연금액도 다르게 지급된다. 필요재원은 보험료와 적립금의 운용수입으로 충당되며 기초연금과 달리 국고보조는 없다. 적용대상은 주로 급여소득이 있는 70세 미만의 5인 이상 사업장의 근로이며, 보험료는 기초연금의 보험료와 함께 징수되므로 전체 가입자의 평균소득에 비례하는 정액부분과 본인의 가입기간 평균소득에 비례하는 소득비례부분으로 구성된다. 국민연금과 마찬가지로 후생연금보험의 보험료도 2004년 10월부터 보험료가 매년 0.354%씩 인상되어 2017년 9월부터 18.3%로 고정된다. 후생연금보험의 보험료는 2012년 4월말 기준으로 사용자와 근로자가 16.766%를 각각 절반씩 부담하며, 급여에 따라 표준보수월액(상한 62만엔, 하한 9만 8천엔)¹²⁾을 기준으로 일정비율이 설정되어 있다. 수급요건은 국민연금의 노령연금 수급요건(납입기간 25년 이상)을 충족하고 후생연금보험 가입기간이 있는 자 중에서 60세 이상¹³⁾에게 후생연금을 지급할 수 있다. 급여수준은 40년 가입기준의 배우자가 있는 근로자(부부형)의 월 평균 연금액은 2012년 4월 기준으로 기초연금과 후생연금과 합산하여 총 230,940엔이지만 실제 지급되고 있는 월평균 연금지급액은 16만 1천엔 수준이다.¹⁴⁾

12) 국민연금연구원(2010). 『OECD주요국의 공적연금제도와 개혁동향』, p.130.

13) 후생연금 수급요건은 2013년 60세에서 2025년 65세로 상향조정된다.

14) 厚生労働白書(2013). p.237.

[그림 3-2] 피용자연금제도 종류



공제연금제도는 공무원 및 사립학교교직원 등 특수직역의 종사자를 대상으로 소득비례부분과 퇴직수당을 보장하는 공적연금제도이며 각각의 적용업종에 따라 개별단위의 공연금제도가 각각 운영되고 있다. 과거 일본의 공제연금제도는 주로 공공기관에 종사하는 철도, 전력, 통신 등 업종별 수많은 연금공제가 존재함으로써 연금재정 악화 등 다양한 문제가 제기되었으나 공제연금 개혁조치에 따라 후생연금보험으로 통합되었다. 이에 따라 현재는 [그림 3-2]와 같이 중앙공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금만 존재한다. 공무원공제연금의 급여는 기초연금과 함께 직장가산금, 퇴직금 성격의 퇴직수당으로 구성되는 것이 특징이다.

현재 공제연금제도의 가입자는 총 443만 명이며 이중에서 중앙공무원 104만 명, 지방공무원 291만 명, 사학교직원 48만 명으로 구성된다.

2. 공적연금제도 관련 개혁

일본은 1970년대초 고령화 사회에 진입한 이후 인구사회의 급격한 변화는 공적연금에 대한 사회적 비용부담의 증가와 부담에 있어서 세대간의 형평성이 심각한 사회문제로 제기되었다. 특히, 1990년대 중반 거품경제 붕괴 이후 일본이 장기적인 경기불황에 빠지면서 연금보험료 징수

율의 감소와 저출산에 따른 보험료 납입인구가 줄면서 연금재정이 갈수록 악화하고 있다. 이에 일본 정부는 1960년초 국민연금개보험이 시작된 지 32년 후인 1994년부터 대대적인 연금제도의 개편을 단행하게 되었다.

〈표 3-1〉 공적연금제도의 개혁 변천

연도	주요 변천내용
1994	• 기초연금의 지급개시 연령을 2001년부터 상향 조정 결정
2000	• 후생연금 급여율 인하 • 연금급여를 물가에만 연동하는 방식으로 전환(급여 삭감) • 소득비례연금 수급개시연령의 단계적 상향조정
2004	• 연금수준(소득비례연금) 점진적 인하 • 국민/후생연금 보험료의 점진적 인상 • 경제슬라이드의 도입 등 준 DC화
2007	• 고령 소득자 후생연금의 지급정지제도 시행 • 이혼 시 후생연금분할제 도입 • 노령후생연금 연기지급제도 시행
2010	• 사회보험청을 일본연금기구로 재편
2012	• 사회보장 및 세제 일체개혁

자료: 이상우(2012). p.35 요약.

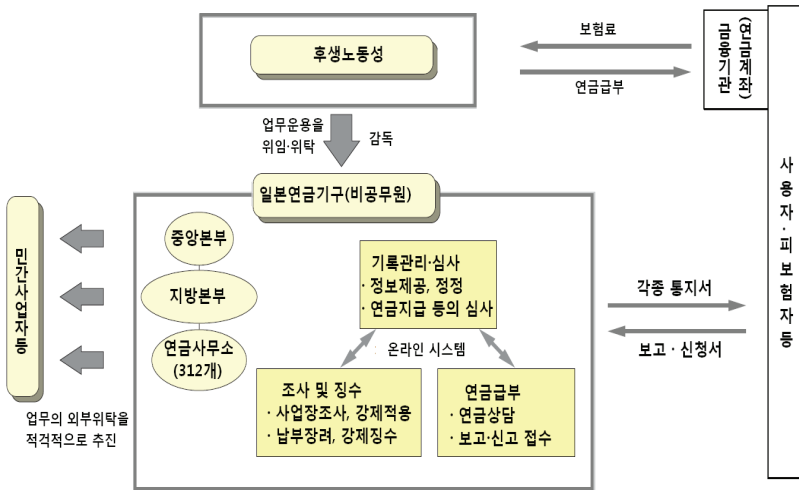
2000년 연금개혁의 주요내용은 노령후생연금에서 소득비례부분의 지급개시연령을 단계적으로 상향조정(60세(2013년)→65세(2025년))하고, 후생연금의 급여율을 5%로 인하하였으며, 연금급여를 물가에 연동하는 방식을 도입하는 것 등이었다.

2004년 연금개혁의 주요내용은 평균수명의 증가를 연금액에 반영하는 거시경제슬라이드 방식으로 전환하여 연금급여 수준을 점진적으로 인하는 사실상의 준 확정기여형으로 변경하였다. 또한, 국민연금 및 후생연금 보험료의 점진적 인상¹⁵⁾, 매 5년마다 재정점검 실시, 기초연금 급여지

출의 국고부담비율을 기존의 1/3에서 2009년까지 1/2로 상향조정 등을 결정하였다.

2007년 연금개혁 시에는 70세 이후 소득활동 시 후생연금의 지급정지 제도 시행(노령후생연금과 임금의 합계가 48만엔을 초과하는 경우에 전액 또는 일부정지), 이혼시 후생연금 분할제 도입, 노령후생연금 연기 지급제도(66세 이후 수령하도록 신청가능)가 시행되었다.

[그림 3-3] 일본연금기구의 업무체계



자료: 厚生労働白書(2012). p.249.

2010년에는 종전의 사회보험청의 공적연금제도에 대한 방만한 운영, 연금기록관리 및 정보관리의 소홀 등으로 유령연금 지급 사태 등이 사회적인 문제로 지적되면서 공적연금관리기구의 개편을 통한 공적연금제도의 신뢰회복을 위하여 2010년부터 사회보험청을 폐지·해체하고 대신 공

15) 2008년 4월부터 매년 280엔씩 인상하여 2017년 이후 16,900엔으로 고정. 후생연금보험료를 2004년 10월부터 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 이후 18.30%로 상향조정.

법인 성격의 전문적인 ‘일본연금기구’를 설치하는 일본연금기구법을 2007년에 제정하였다. [그림 3-3]과 같이 일본연금기구는 법률에 따라 정부가 위탁하는 운영업무를 수행하며, 정부는 공적연금제도(공제연금 제외)의 재정 및 운영책임을 맡는다. 연금기구는 정부로부터 연금관련업무를 위탁받는 공공기관이지만 직원은 민간인이다.

그러나 이러한 일본 정부의 연금제도 개혁은 각종 특수지역연금제도와 국민연금제도를 통합하거나, 기초연금과 소득비례연금을 통합하는 등의 근본적 연금제도 개혁(structural reform) 없이 기존의 제도를 유지하면서 보험료와 급여 등의 주요 변수를 조정하는 모수적 개혁(parametric reform)에 불과한 것으로 평가할 수 있다.

3. 2012년 사회보장 개혁관련 법률제정(공적연금을 중심으로)

가. 2012년 사회보장 개혁의 주요 배경

일본은 저출산·고령화 급진전으로 인하여 사회보장비 지출이 급속히 증가함에 따라 사회보장제도의 지속 가능성에 의문이 확산되고 있다.

일본 사회는 1965년 생산활동인구 9명이 고령자 1명을 부양하는 행가레형 부양에서 2012년 기마형 부양(동 2.4명이 고령자 1명을 부양)으로 부담이 증가하고 있으며, 2050년부터는 목마형 부양(동 1.2명이 고령자 1명을 부양)할 것으로 전망된다. 이에 따라 의료·연금·개호 등 사회보장 급여가 1961년 8천억엔에서 1985년 35.7조엔, 2011년 107.8조엔으로 증가하였으며, 2015년에는 120조엔, 2025년 141조엔으로 급증할 것으로 전망된다. 또한, 일본 정부의 일반회계 세출예산 중 사회보장의 국고 지출이 <표 3-2>와 같이 1999년 16.1조엔에서 2012년 26.4조엔으로

최근 10년간 약 10.3조엔이 증가하는 등 정부의 사회보장 지출이 한계에 도달하고 있다.

〈표 3-2〉 일본 중앙정부 일반회계 세출 중 사회보장비 추이

(단위: 조엔, %)

연도	1999	2005	2010	2011	2012
사회보장지출액 (비중)	16.1 (19.7%)	20.4 (24.8%)	27.3 (29.6%)	28.7 (31.1%)	26.4 (29.2%)

주: ()은 세출 중 사회보장비 비중.

자료: 日本財務省(2012).

특히, 일본 정부는 사회보장비 지원 등으로 발생한 재정적자를 국채발행을 통해 조달하는 재정구조로 인하여 GDP대비 국가채무비율이 현재 230%를 상회하는 등 정부재정 불안¹⁶⁾으로 재정위기에 직면할지도 모른다는 위기의식이 확대되고 있다.

이에 2009년 8월 54년 만에 정권을 교체한 민주당 정권은 사회보장 개혁에 대한 국민의 불신과 불만, 제도의 지속 가능성을 유지하기 위하여 선거공약 정책인 ‘사회보장과 세제 일체개혁’을 2012년에 추진하였다. 일본 민주당 정부는 새로운 연금제도 도입을 위해 장기적인 관점에서 현행제도의 개선이 필요하다고 인식하고 새로운 연금제도 도입방안과 최저보장기능 강화를 비롯하여 11개 항목의 제도개선안을 제시하였다.

그러나 여소야대의 정치적 상황에서 새로운 연금제도와 고소득자 연금 급여 조정 등 일부 항목의 경우 정치적 합의를 이끌어 내지 못한 채 결국 일부 항목에 대해서 2012년 8월과 11월에 각각 2개의 연금개혁 관련 법률이 일본 국회에서 통과되었다. 다만, 당시 민주당 정부는 야당인 자민당과 개혁안 합의과정에서 입법화되지 못한 나머지 항목의 연금개혁에

16) 2012년 지출예산(90조엔)은 조세수입 42조엔과 국채발행 44조엔, 기타 4조엔으로 구성됨.

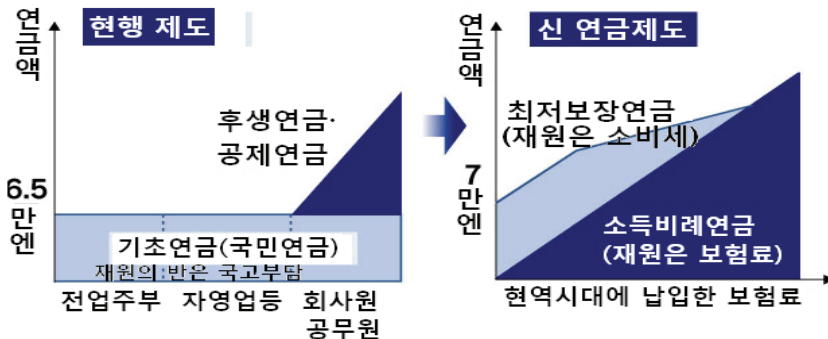
대해서도 향후 정책과제로 선정하여 사회보장국민회의에서 지속적으로 논의하고 결과를 도출하기로 명문화하였다.

나. 최저보장연금의 도입(향후과제)

2012년 민주당 정부는 [그림 3-4]와 같이 소득비례연금과 최저보장 연금을 조합시킨 하나의 공적연금제도에 가입하는 스웨덴 방식의 새로운 연금제도 도입을 제안하였다. 최저보장연금은 조세방식으로 운영하는 연금제도로 모든 수급자에게 최대 7만엔을 지급하여 소득비례연금과 최저보장연금을 합쳐 최소한 약 7만엔이상의 연금을 수급할 수 있는 제도이다. 생애 평균 연간수입을 기준(보험료 납부액)으로 연간수입이 일정기준 이하일 경우 급여액을 전액 지급하고, 연간수입이 일정기준을 상회할 경우에는 단계적으로 경감된 급여를 지급한다.

그러나 민주당의 새로운 연금제도 제안은 2012년 정치적 합의를 도출하지 못한 채 '사회보장제도 개혁 추진법'에서 “국민의 합의를 이끌어내기 위한 논의와 환경 정비를 추진한다”고 명시함으로써 일본 연금정책의 향후과제로 남아있게 되었다.

[그림 3-4] 현행연금제도와 새로운 연금제도 비교



자료: 日本經濟新聞 新聞記事(2012.2.11).

다. 취약계층의 최저보장기능 강화(2015년 10월 1일 시행)

일본은 2012년 11월에 성립된 ‘연금생활자지원급여금의 지급에 관한 법률(2012.11.16)’에 근거하여 연금제도의 최저보장기능의 강화를 도모하고 고령자 등의 생활안정을 목적으로 저소득자와 장애인에 대한 연금급여에 대한 가산을 2015년 10월 1일부터 실시한다.

저소득계층(연금을 포함한 종합소득 77만엔 이하)의 노령기초연금 수급자에게 기준액(월 5천엔)에 납입기간(월/480)을 곱한 금액을 생활지원급여금으로 지급할 예정이며, 적용대상자는 약 500만명으로 추정된다. 다만, 급여금 지급으로 종합소득이 77만엔을 상회하는 일정 범위의 수급자에게는 이보다도 적은 금액의 생활지원급여금이 지급된다.

일정한 장애기초연금 또는 유족기초연금 수급자에게는 월 5천엔(1급 장애인의 경우 월 6.25천엔)의 장애연금생활지원급여금 또는 유족연금생활지원급여금을 지급할 예정이며, 적용대상자는 약 190만명으로 추정된다.¹⁷⁾

라. 연금수급 자격기간 단축(2015년 10월 1일 시행 단, 증세일정과 연계)

현재 일본의 노령기초연금은 20세 이상 60세 미만의 일본 국내 거주자가 원칙적으로 25년 이상 보험료를 납입하여 65세에 도달할 경우 지급할 수 있다. 다만, 저소득 등의 사유로 보험료 납입이 곤란한 자의 경우 보험료 납입면제제도가 있으며, 연금수급 자격기간은 적어도 보험료 납입기간 및 보험료 면제기간, 합산대상기간을 통산하여 25년 이상의 요건이 충족해야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 일본에서는 25년 이상의 납입기간을 충족하기 못한 무연금자가 약 118만 명에 이르고 있어 공적연금이 제

17) 厚生労働省(2013.9d). pp.1~2.

공되지 않아 노후에 빈곤으로 빠질 가능성이 높은 것으로 지적되고 있다.

이에 따라 일본 정부는 2012년 8월에 성립된 ‘공적연금제도의 재정기반 및 최저보장기능 강화를 위한 국민연금법 등의 일부 개정 법률(이하 공적연금 기능강화를 위한 국민연금 일부 개정법률)’에 근거하여 무연금자로 취급된 자가 납부한 보험료에 따라 연금을 수급할 수 있도록 하고, 향후 무연금자 발생을 억제하기 위해 기초노령연금의 수급자격 기간을 현재의 25년에서 10년으로 단축할 예정이다.¹⁸⁾

마. 기초연금의 국고부담 영구화(2012년 11월 26일 시행 단, 소비세 증세 일정과 연계)

현재 일본은 2009년 이후 기초연금에 대한 정부국고 지원을 1/2로 상향조정하였지만 정부의 계획예산이 아니라 임시재원으로 편성됨에 따라 지속적인 연금제도 지원에 한계가 있었다. 이에 일본 정부는 2012년 8월에 성립된 ‘공적연금 기능강화를 위한 국민연금 일부 개정법률’에 근거하여 연금재정의 지속가능성을 유지하기 위한 목적에 따라 세제개혁을 통해 확보할 수 있는 안정적인 재원을 바탕으로 기초연금의 국고부담의 1/2을 2014년 4월부터 영구적으로 실시할 예정이다. 국고부담의 재원은 소비세 인상을 통한 정부재정에서 확보하고 2012년과 2013년 기초연금을 급여하기 위한 재원에 대한 국고부담의 비율은 ‘국민연금 등의 일부를 개정하는 법률 등의 일부를 개정하는 법률’에 근거하여 세출 예산(36.5%)과 연금교부국채(가칭)에 의해 1/2을 확보하도록 한다.¹⁹⁾

18) 厚生労働省(2013.9a). p.2.

19) 厚生労働省(2013.9a). p.3.

바. 단시간 근로자의 소득비례연금·건강보험 적용(2016년 10월 1일 시행)

일본에서 종전의 단시간 근로자는 후생연금과 건강보험에 의무가입 자격요건인 주당 30시간 이상, 연간 120만엔 이상의 소득 요건에 미달하여 가입이 사실상 불가능하였다. 그러나 최근 일본에서는 사용자가 근로자에게 4대 보험 등을 제공하지 않기 위하여 단시간 근로자를 위주로 고용하는 사례가 확산되고 있고 사용자가 4대 보험료를 경감하고자 배우자가 있는 주부의 경우 주당 30시간 이하 및 연간 급여 120만엔 이하 범위로 고용하여 배우자의 연금 및 건강보험으로 전가하는 등의 4대 보험을 제공하지 않는 수단으로 악용하는 사례가 확산되고 있다.²⁰⁾

이에 일본 정부는 파트타임 등 단시간 근로자와 정규직 근로자의 사회보장 격차해소와 모순점 개선을 위해 2012년 8월에 성립된 ‘공적연금 기능강화를 위한 국민연금 일부 개정법률’에서 후생연금과 건강보험의 적용대상에 이들을 포함도록 명시하였다. 따라서 이 법률에 근거하여 2016년 10월부터는 파트타임 주부 등 배우자였던 단시간 근로자에게는 다소 보험료 부담이 발생할 수 있지만 장래 노령기초연금에 추가하여 노령후생연금을 수령할 수 있으며, 의료보험 급여도 보장받을 수 있다.

새로운 적용요건은 ① 주간 소정근로시간이 20시간 이상일 것, ② 월 임금이 8.8만엔 이상(연간소득 106만엔 이상)일 것, ③ 계속 근로기간 1년 이상, ④ 학생은 적용제외, ⑤ 종업원 수가 501인 이상의 사업장일 것 등 다섯 가지이다.²¹⁾

20) 김명중(2012.5). p.79.

21) 厚生労働省(2013.9b). p.4.

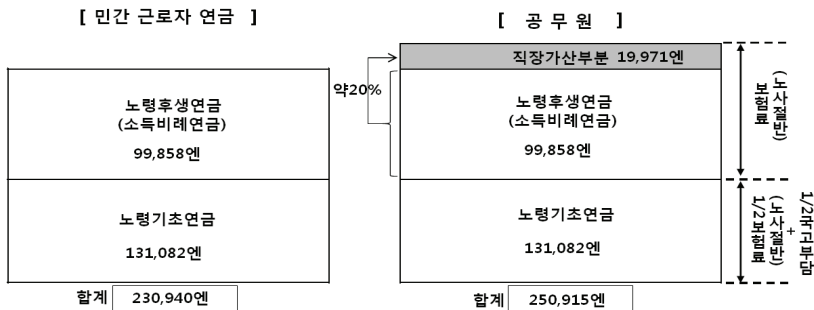
사. 출산휴가 기간 중 보험료 부담면제(2016년 4월 1일 시행)

출산을 개선과 미래세대를 육성한다는 관점에서 후생연금의 피보험자에 대해서 출산휴직기간의 경우 육아휴직기간과 마찬가지로 출산휴직 기간 중의 후생연금과 건강보험의 보험료를 면제하도록 2012년 8월에 성립된 ‘공적연금 기능강화를 위한 국민연금 일부 개정법률’에서 명시하였다.²²⁾

아. 피용자연금 일원화(2015년 10월 1일 시행)

일본에서는 오랫동안 공무원 등이 가입하는 공제연금과 근로자가 가입하는 후생연금과의 형평성 문제가 지속적으로 제기되어 공적연금에 대한 국민의 불만이 확산되고 있었다. 공제연금과 후생연금의 차이를 살펴보면, 공무원 공제연금은 [그림 3-5]와 같이 일률적으로 소득비례부분의 20%를 직장가산 급여로 지급하고 있는 실정이다. 이에 따라 공무원 공제연금의 급여액은 기초연금(정액)+민간 근로자의 후생연금에 상당 금액(소득비례부분)+직역가산액(공제연금에만 존재)으로 구성되며, 가족수당 성격의 추가 지급이 가능하다.

[그림 3-5] 민간근로자와 공무원의 공적연금 표준급여 차이



자료: 厚生労働省(2013.9b). p.7.

22) 厚生労働省(2013.9a). p.5.

공무원공제연금을 후생연금과 동일한 조건하에서 비교할 경우 <표 3-3>과 같이 연금 수령액은 2012.3월 기준으로 근로자가 230,940엔이며, 공무원이 250,915엔으로 공무원공제연금이 약 2만엔 높은 수준이다. 후생연금의 보험료는 소득에 따라 표준보수월액을 기준으로 16.058%(2010.9 기준)²³⁾인 반면 공제연금의 보험요율은 각 공제연금에 따라 12.938%~15.508%로 설계되어 있다. 또한, 공무원연금(15.508%)의 직역가산부분 1.406%를 제외하여 민간 근로자와 비교한 경우에도 공무원공제연금의 보험요율은 14.102%로 민간 근로자보다 약 2% 낮은 보험료를 부담한다.

<표 3-3> 일본 후생연금과 공제연금의 주요 차이

(단위: 명, %, 엔, 억엔)

구분	1인당 부양자수 ²⁾	보험요율	모델세대 표준연금	추가비용
후생연금	2.47	16.058%	230,940엔	없음
국가공무원공제연금	1.53	15.508%	250,915엔	2,300억엔
지방공무원공제연금	1.60	15.508%	-	8,600억엔
사학공제연금	4.32	12.938%	-	-

주: 1) 2010년 3월말 기준(단, 표준연금과 추가비용은 2012년 3월기준).

2) 연금보험료 납입자 1인당 수급자 수.

자료: 厚生労働白書(2012) 등을 수정 및 보완.

일본은 공적연금에 대한 근본적인 문제를 개선하기 위하여 피용자연금 제도의 통합 논의를 1980년대부터 지속해왔다. 1984년 당시 자민당 정부는 먼저 후생연금과 공제연금 간 급여 격차를 줄이고 2층으로 구조를 개편하여 급여의 종류와 내용도 최대한 일치시키는 등 단일화를 추진하

23) 2004년 10월부터 매년 0.354%씩 인상하여 13.934%(2004년) → 16.058%(2010.9) → 2017년 이후 18.30%로 고정한다.

였으나 야당의 반대로 정치적인 합의를 도출하지 못하였다. 이후 1990년대에서 2000년대 초까지 철도, 통신, 담배, 농림수산업 등의 다양한 연금 공제조합이 후생연금으로 통합하는 등 부분적인 개선이 이루어졌다. 2007년 자민당 정권은 공무원 직역가산을 폐지하여 2010년부터 공제연금과 후생연금을 통합하는 단일화 관련 법률안을 국회에 제출하였으나 54년만에 민주당의 정권교체로 입법화되지 못하였다(〈표 3-4〉 참고).

〈표 3-4〉 공적연금제도 통합 추진 경위

연도	주요 추진내용
1984	1995년 완료 목표로 공적연금제도 단일화 기본방향 각료회의 결정
1997	공공단체(철도, 통신, 담배)의 공제연금이 후생연금으로 통합
2001	농림어업단체직원의 공제연금이 후생연금으로 통합
2005	고이즈미 민주당 정권 공제연금과 후생연금 단일화 의견 표명
2007	공제연금과 후생연금 단일화 법률안 국회제출
2009	정권교체로 이후 폐기
2009	민주당 총선 전략으로 공제연금과 후생연금 단일화 제안
2012	피용자연금제도 일원화를 도모하기 위한 관련 법률 국회 통과

자료: 이상우·류건식(2012). p.7.

2012년 8월에 민주당 정권에 의해 국회에서 성립된 ‘피용자연금제도 일원화를 위한 후생연금보험법 등의 일부를 개정하는 법률’의 주요내용은 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 공제연금인 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교 교직원공제연금을 2015년 10월까지 후생연금 기준으로 통합하여 후생

24) 厚生労働省(2013.9b). pp.1~5.

연금보험으로 단일화한다.

둘째, 공제연금과 후생연금의 제도적 격차는 <표 3-5>와 같이 기본적으로 후생연금에 맞추어 개선한다.

셋째, 공제연금의 보험요율을 2004년 공적연금 개혁 일정에 따라 점진적으로 2017년까지 18.3%(노사 절반)를 목표로 상향 조정하고 있는 후생연금의 기준에 맞추어 2018년까지 단계적으로 상향 조정(단, 사립학교교직원공제연금은 2027년까지)하여 후생연금의 목표 보험요율에 통일한다.

넷째, 후생연금사업 실시에 있어서 효율적인 업무추진을 위하여 공제조합과 사학사업단을 활용한다. 또한 제도 전체의 급여와 부담상황을 국가가 작성 및 기록한다.

다섯째, 추가 비용절감을 위해 은급기간에 따른 급여를 일부 삭감한다. 다만, 향후 부작용 방지 조치를 강구한다.

<표 3-5> 일본 후생연금과 공제연금의 차이 개선내용

구분	공제연금	후생연금	개선내용
연금보험요율	매년 0.35%씩 인상	2017년 18.3%에 고정	후생연금에 통일
가입 연령	없음	70세까지	상동
민간기업 취업 시 연금 지급	일부 또는 전부 지급 정지	지급정지	상동
지급개시 연령 상향 조정 여성 차등적용 ¹⁾	남성과 여성 동일 일정	여성이 5년 단위 늦게 상향조정	상동
장애연금 지급요건 ²⁾	보험료 납입기간 요건 없음	보험료 납입기간 2/3경과 요건	상동
직역가산제도	존재	없음	상동

주: 1) 후생연금은 노령연금 지급개시 연령 상향조정 일정에 따라 남성의 경우 2025년까지 65세로 단계적으로 상향조정할 계획이지만 여성의 경우 5년씩 늦게 상향조정될 계획임.

2) 공제연금의 장애연금 지급 시 보험료 납입기간에 대한 요건이 없으나 후생연금의 경우 전 피보험기간 중 보험료 납입기간(보험료 납입면제기간 포함, 후생연금의 보험료 납입기간은 25년임)의 2/3 이상을 요건으로 함.

자료: 厚生労働省(2013.9b). p.2.

자. 물가슬라이드 미적용 특례부분 개선(2013년 10월 1일 시행)

일본은 2004년 연금개혁 시 연금급여에 대한 매크로 경제슬라이드를 도입하여 물가의 변동에 따라 연금액이 변동되도록 설계하였다. 그러나 실제로 지급되는 연금은 물가하락에도 불구하고 연금액을 삭감하지 않는 물가슬라이드 특례조치에 의해 본래 지급해야 할 수준보다 높은 연금액을 지급하고 있다. 이에 따라 물가가 하락했음에도 불구하고 물가슬라이드 특례조치에 의해 본래 지급해야 할 급여액보다 2.5%나 높은 수준의 급여액이 지급된 바 있다. 후생노동성은 특례조치에 따라 본래의 급여수준보다 매년 1조엔의 급여지출이 발생하고 있으며, 급여지출 누적액이 총 7조 엔(기초연금 및 후생연금 급여비)에 달하는 것으로 추정하고 있다.²⁵⁾

이에 일본 정부는 2012년 10월에 성립된 ‘국민연금 등의 일부를 개정하는 법률 등의 일부를 개정하는 법률’에 근거하여 2013년 10월부터 물가슬라이드 특례에 관한 부작용 방지를 위해 현 수급자의 연금급여액을 본래 수준대로 삭감하여, 연금재정의 부담을 경감하고 현역세대에게 지급될 장래의 연금급여액을 확보할 방침이다. 과다 지급된 연금급여액을 2012년부터~2014년까지 3년간 해소하기 위해 2013년 10월부터 실시할 예정이다.²⁶⁾

차. 유족기초연금의 남녀차별 해소(2014년 4월 1일 시행 단, 증세일정과 연계)

현행 기초연금 가입자(피보험자)가 사망할 경우 유족기초연금이 모자 가정(유족이 가입자의 부인과 자녀로 이루어진 가정)에는 지급되는 반면,

25) 厚生労働省(2013.9c). pp.3~4.

26) 厚生労働省(2013.9c). pp.3~4.

부자가정(유족이 남편과 자녀로 이루어진 가정)에는 지급되지 않고 있어 유족기초연금 지급에 대한 남녀 간의 차이가 발생하고 있다. 이에 따라 일본 정부는 2012년 8월에 성립된 ‘공적연금 기능강화를 위한 국민연금 일부 개정법률’에 근거하여 남녀 간의 형평성 차원에서 2014년 4월부터 유족기초연금 대상자를 종전의 모자가정에서 부자가정으로 확대하여 지급할 예정이다.²⁷⁾

4. 아베정부의 저소득층 및 중소기업 지원대책

일본의 아베 정부는 지난 민주당 정부의 소비세 10% 인상 정책을 계승하여 2014년 4월부터 소비세를 현행 5%에서 8%로 인상하는 세제 개정 방향을 담은 '2013년도 세제 개정 대강(大綱)'을 2013년 9월 26일 발표하였다. 이에 따라 일본은 현행 5%인 소비세율을 2014년 4월에는 8%, 2015년 10월에는 10%로 단계적으로 인상할 예정이다. 이 경우 저소득층일수록 세금부담이 커지는 소득역진성 문제를 해소하기 위하여 2014년 4월부터 저소득계층에게 일정액의 현금을 지급한다는 대책을 세제개정 대강에 포함하였다. 일본은 이미 1999년 당시 저소득계층에게 1인당 2만엔 상당의 소비쿠폰을 지급한 바 있지만 쿠폰을 현금화해 저축하는데 지출함에 따라 큰 효과를 거두지 못했다. 이러한 비판에도 불구하고 현금 지급 정책을 다시 추진하게 된 것은 아베 정부가 장기적인 경기불황에 대한 돌파구를 찾기 위한 모든 수단과 방법을 동원하여 경기부양에 따른 일본의 내수경기를 개선하기 위한 것으로 판단된다.

아베 정부가 추진 중인 저소득계층에 대한 현금지급은 19~64세 국민을 대상으로 1인당 1만 2000엔씩, 18세 이하와 65세 이상은 각각 2만엔

27) 厚生労働省(2013.9a). p.9.

씩 지급하는 방안이며, 주민세 부과대상이 아닌 저소득층 2천 400만명을 대상으로 2014년부터 실시할 예정이다. 이와 함께 중산층 대책으로는 올해 말에 끝나는 주택론 감세 제도를 4년간 연장하고, 자동차 취득세를 2015년 10월에 폐지할 예정이다.

한편, 기업이 인건비를 5% 이상 늘리면 증액된 인건비의 10%를 법인세에서 차감하고, 설비투자를 10% 늘리면 기계·장비 구입비 중 3%를 법인세에 차감하기로 했다.

제3절 일본의 사적연금제도의 특징과 최근 변화

1. 퇴직연금의 유형과 특징

일본의 퇴직연금제도는 공적연금을 보완하는 사적연금제도로써 민간 기업이 근로자의 노후소득을 보장하기 위한 퇴직급여제도이다. 다만, 일본의 퇴직급여제도는 우리나라의 법정 퇴직급여제도와 달리 법률상 강제하는 규정이 없는 임의제도로 기업의 자율에 맡기고 있는 점에서 우리나라와 큰 차이가 있다.²⁸⁾ 이에 따라 일본 기업들은 퇴직급여제도를 근로자에게 제공하지 않을 수도 있지만 대부분의 기업들이 관행상 퇴직급여제도를 제공하고 있다.

현재 일본의 퇴직연금제도는 크게 1960년대에 도입된 '후생연금기금'과 '적격퇴직연금', 2000년대 초 퇴직연금 개혁이후 도입된 '확정급여 기업연금'과 '확정작출연금'의 종류가 있다.

28) 일본의 퇴직급여제도는 1936년 법정 퇴직급여제도에서 출발하였으나 1942년 후생연금 보험으로 흡수된 이후 현재까지 임의 퇴직금제도로써 운영되고 있다. 다만, 퇴직급여제도를 도입할 경우 근로기준법상 취업규칙에 명시하도록 규정하고 있는데 취업규칙에 명시할 경우 법률적으로 구속력이 발생한다.

먼저 후생연금기금은 기업이 가입자들에게 퇴직급여와 함께 소득비례 공적연금의 일부 급여를 대신 지급하는 조정연금으로서 정부의 역할을 대신하고 기업이 사외에 법인형태로 기금을 설치하는 기금형제도로 운영되고 있다.

다음으로 퇴직연금제도를 도입한 기업에게 세제혜택을 제공하기 위해 처음으로 도입한 적격 퇴직연금제도는 미국의 적격연금제도(qualified pension plan)를 벤치마킹하여 1962년에 시행되었지만 2012년 3월에 제도가 폐지되었다.

한편, 2002년 4월부터 시행되고 있는 확정급여 기업연금제도는 우리나라와 달리 확정급여기업연금법의 개별법에 근거하며, 사업주의 선택에 따라 규약형(Agreement-Type)연금과 기금형(Fund-Type)연금으로 가입할 수 있는 특징이 있다. 또한 동 연금제도는 후생연금기금처럼 공적연금의 역할을 대신하는 조정연금의 기능은 존재하지 않는다.

확정각출연금은 확정각출연금법에 근거하여 퇴직연금제도가 충분히 보급되지 못하던 중소기업 근로자와 전직 시 연금자산의 통산성 확보를 목적으로 근로자의 운용실적에 따라 급여수준이 변동하는 연금제도로서 2001년 10월에 도입되었다. 확정각출연금에는 기업형 확정각출연금(Corporate Type)과 개인형(Individual Type) 확정각출연금으로 구분되며 기본적인 구조와 원리는 유사하다.

2. 개인연금의 유형과 특징

일본의 개인연금의 종류는 크게 <표 3-6>과 같이 보험형과 저축형으로 구분할 수 있다. 보험형은 생존보험의 하나로서 질병, 상해, 사망 등의 보장을 특약형태로 부가할 수 있으며, 기본적인 급여의 조건에는 생존률과

사망률이 적용되고 보험료는 성별, 연령마다 다르다. 저축형 개인연금은 운용실적이 연금액에 반영되는 연금으로 개인이 적립한 적립금을 연금의 형태로 수령하며 자신이 적립한 금액의 원금이 보장되는 연금상품이다.

〈표 3-6〉 개인연금 취급 금융회사

구분	취급 금융회사 등
보험형	생명보험회사, 우체국은행, 농협, 공제조합
저축형	손해보험회사, 은행, 증권회사

자료: DCプランナー実務研究会(2012). p79.

일본의 개인연금은 우리나라와 유사하게 연금상품이 일정한 세제적격 요건을 충족할 경우 보험료 소득공제 혜택이 제공되는데 10년 이상 보험료를 납입, 60세부터 연금 지급, 연금수급 기간 10년 이상, 연금수급자와 피보험자 동일 등의 요건을 충족해야 한다. 개인연금 보험료 소득공제는 2011년 세법개정에 따라 연간 6만 8천엔 한도로 소득공제가 제공된다.

이외에도 생명보험회사가 취급하는 개인연금에는 정액연금, 금리연동형연금, 변액연금 등의 종류가 있다. 금리연동형의 경우 계약 시 최저보장이율 또는 최저보장 연금액을 설정하여 적용금리 하락 시 최저보장이율 또는 최저보장 연금액 이상을 지급하는 특징이 있다.

3. 사적연금제도 관련 최근 변화

가. 적격퇴직연금제도 종료(2012년 3월)

일본은 고령화의 급진전과 함께 일본의 거품경제 붕괴로 인한 저성장 경제로 전환과 노동시장환경 변화에 따라 경제성장기에 적합한 기존 퇴

직연금제도의 개편이 요구되었다. 이에 일본 정부는 2001년 확정급여기업연금법과 확정각출연금법의 제정 및 관련 법률의 개정을 통하여 신 퇴직연금제도 도입을 골자로 한 퇴직연금제도 개혁을 단행하였다. 퇴직연금제도 개혁은 확정급여기업연금과 확정각출연금을 도입하는 한편 기존의 퇴직연금제도를 폐지 또는 기능을 대폭 축소하는 것을 주요 내용으로 한다. 즉, 기존의 퇴직연금제도인 적격퇴직연금은 관련 법률에서 새로운 확정급여 기업연금제도가 시행됨에 따라 2002년부터 적격퇴직연금의 신규 가입이 금지되고 2012년 3월부터 제도의 종료를 명시하였다. 이에 따라 적격퇴직연금 가입기업은 2002년부터 신규가입이 금지되며 2012년 3월까지 금융회사에 적립된 연금자산을 신 퇴직연금제도로 이전하거나 해지하여야 한다.

나. 후생연금기금의 대행제도 의무화 폐지

일본 정부는 1980년대 거품경제 붕괴 이후 저금리 장기화에 따른 기업의 연금운용 부담을 경감하기 위해 후생연금기금에서 대신했던 공적연금의 일부 기능을 정부로 환원할 수 있도록 대행제도의 의무화를 2002년부터 폐지하였다. 이에 따라 각 후생연금기금은 2002년부터 대행제도를 국가에 환원하거나, 기금의 해산, 해산 후 신 퇴직연금제도로 전환하는 것이 가능해졌다. 대행제도 의무화 폐지 이후 후생연금기금의 해산 수는 <표 3-7>과 같이 크게 증가하다가 2005년 이후 점차 감소하였으나, 2012년 AIJ의 후생연금기금 투자사기 사건이후 기금 해산이 증가하고 있다.

〈표 3-7〉 후생연금기금 해산 추이

(단위: 개)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2010	2013.1
해산 기금 수	29	59	73	92	81	8	11	4	5	28

자료: 企業年金聯合會(2011)을 보완, p.85.

후생연금기금의 기금 수는 후생연금기금의 기능 축소조치에 따라 최절정기인 2000년 1,801개에서 2010년도 588개 수준으로 급감하였다.

〈표 3-8〉 후생연금기금 가입현황 추이

(단위: 개, 천명)

구분	1966	1970	1980	1990	2000	2001	2005	2009	2010
기금 수	142	713	991	1,474	1,801	1,737	687	608	588
가입자 수	500	3,910	5,964	9,845	11,396	10,871	6,310	4,307	4,302

자료: 企業年金聯合會(2011), p.86.

후생연금기금을 해산하는 경우 대행급여에 필요한 금액과 해산 시에 최소 보유금액을 일괄적으로 기업연금연합회에 납부할 필요가 있다. 만약에 해산 시에 적립금 부족이 발생할 경우 사용자가 기여금을 납부하게 되는데 추가 납부부분에 대해서는 일정 요건을 충족할 경우 급여감액을 실시하여 적립금 부족을 해소할 수 있다. 한편, 대행부분의 급여감액은 인정되지 않으므로 대행부분에 필요한 금액이 부족할 때에는 해산 시에 부족분을 납부할 필요가 있다. 그러나 최근 지속적인 경기불황으로 대행상환을 위한 기업의 자금이 부족할 경우 일본 정부는 2011년 8월부터 5년간에 한해서 특별적으로 분할납부를 인정하였다. 현행 5년으로 설정되어 있는 분할납부기간은 부득이한 사정이 있는 경우는 10년, 분할납부기

간 중에 예정대로 납부할 수 없는 사정이 있는 경우에는 최대 15년까지 분할납부기간의 연장이 가능하다.

다. AIJ의 대규모 투자사기와 후생연금기금 관련법 개정

2012년 초 일본에서는 운용회사가 후생연금기금 연금자산의 불법적 운용으로 퇴직연금자산에 대규모 손실이 발생한 것이 일본 금융청에 의해 발각되어 사회적으로 큰 파장을 일으켰다. 후생연금기금이 맡긴 운용자산에서 90%가 손실이 발생하였기 때문이다. 피해를 입은 가입자 대부분은 영세사업장 및 저소득 근로자들이며, 그들이 위탁한 연금자산의 대부분이 손실을 입었다는 점에서 심각성이 더하고 있다. 이에 일본 금융청은 투자자 보호 관점에서 2012년 2월 AIJ투자자문사에게 금융상품거래법 위반으로 행정처분을 부과하였다. 또한, 금융청은 AIJ 사장을 비롯한 임직원 4명에 대해 2012년 6월 금융상품거래법 위반 및 사기혐의로 고발하였다.

AIJ투자자문사는 1989년에 설립된 이후 주로 기업성 자산을 위탁운용하는 운용회사로 출발한 이후 2011년 9월말 기준으로 84개 연금기금 자산과, 운용자산 수탁계약 건수가 총 120건에 이르는 등 퇴직연금 운용자산 전문기관으로 성장하였다. AIJ의 주요 거래회사는 주로 택시회사, 버스회사, 지역 백화점이며, 주요 가입자는 이러한 사업장에 종사하는 저소득 근로자로 총 88만명에 이른다. 현재 AIJ에 연금금을 맡겨 연금을 수령하고 있는 연금 수급의 수는 34만명이다. 이 중에서 후생연금기금이 그들의 총자산 중 20% 이상의 자산을 위탁한 기금 수는 17개이다. 또한, AIJ에 피해를 본 기업들은 90%가 동종기업이나 지역 중소기업으로 구성된 후생연금기금의 공동기금 형태가 대부분이다.

일본 금융청은 조사결과 AIJ투자자문은 연금자산 수탁운용업무 시작

직후인 2004년 1분기부터 대규모 손실이 발생함에도 불구하고 신규 가입 시 또는 가입고객에게 높은 수익률을 올리고 있다고 거짓으로 권유한 것으로 알려졌다. 특히, AIJ투자자문은 실제 운용자산 모집 시 “약 10년간 연금자산이 약 3.5배로 증가”하였다고 설명하면서 연금기금을 권유한 것으로 밝혀졌다. 특히, AIJ투자자문으로부터 피해를 당한 기업들은 2008년 리먼사태 이후 주가 급락에 따른 손실을 만회하기 위하여 최대 240%의 수익을 거두고 있다고 허위로 작성한 운용보고서를 제공하여 허위사실을 고객에게 유포한 것으로 알려졌다. 이 회사가 위탁한 운용자산 중에서 90% 이상의 손실이 발생하였는데 그 이유는 금융시장이 크게 출렁이면서 운영손실이 급격히 늘어났거나 또는 수탁한 자산을 제대로 투자하지 않고 다른 용도로 유용한 것으로 나타났다.

또한, AIJ는 2000년부터 기업이 맡긴 위탁자금 2,000억엔 전액을 조세회피 지역인 영국령 케이만제도에 사모펀드를 설립하여 기업들로부터 위탁한 운용자산 전액을 영국령 버뮤더제도의 신탁은행을 통해 운용하는 형태이지만 실제로는 홍콩의 유럽계 대형은행으로 불법적으로 이전하여 관리하였다. 그 결과 AIJ는 기업들로부터 수탁한 후생연금기금의 운용자산 약 2,000억엔 중에서 1,830억엔의 손실이 발생하여 일부 연금기금의 경우 불가피하게 기금의 해산을 신청하거나 연금급여를 삭감하는 사례가 확산되는 등 가입자들이 큰 피해를 입게 되었다.

한편, 이러한 허위광고 등으로 AIJ는 일본의 고객만족도 조사(2008년)에서 한때 1위를 차지할 정도로 인기가 높은 운용회사였다. 반면, R&I는 2009년 보고서에서 “시장이 하향 추세임에도 운용회사가 비정상적인 방법으로 수익을 거두고 있어 미국 월가의 사기사건을 모방한 일본판 매도프 사건이 될 수 있다”고 경고하는 등 상반된 의견을 제시하기도 하였다.

AIJ의 사기사건 이후 후생노동성은 AIJ 대규모 운용사기를 포함한 후생

연금기금 문제를 개선하기 위하여 2012년 4월부터 ‘후생연금기금 등의 자산운용·재정운영에 관한 유식자회의’를 개최하여 논의를 계속하였다. 그 결과 2012년 7월에 발표한 최종보고서 주요내용은 수탁자 책임의 명확화(분산투자의 철저), 기금의 자산관리운용체제를 강화, 외부전문가 등에 의한 지원체제와 행정에 의한 사후체크 강화, 기금운용에 대한 구체적인 방향성, 후생연금제도 등에 대한 구체적인 방향성 제시 등이 제안되었다.

이에 일본 정부와 여당은 전술한 각 후생연금기금의 운용환경 악화와 AIJ 문제에 대한 논의결과를 바탕으로 후생연금기금의 신규 가입을 금지하고 향후 5년이내 후생연금기금을 해산하거나 일정한 연금재정이 열악한 일정기준 이하의 후생연금기금의 경우 다른 퇴직연금제도로 전환을 유도하는 등 사실상의 후생연금기금을 장기적으로 폐지하는 방향의 후생연금기금제도 개혁법안을 2013년 6월 국회에 통과시켰다. 일본 후생노동성은 이 법률이 시행될 경우 5년 이내 존속이 가능하다고 판단되는 후생연금기금은 이중 약 10%에 해당하는 54개 기금으로 전망하고 있다.

라. 중소기업의 퇴직금 보조금 지원제도와 최근현황

일본에서는 현재 중소·영세기업들이 근로자의 퇴직급여제도를 도입할 경우 정부가 일정한 범위 내에서 기업에게 보조금을 지원하는 중소기업 퇴직금공제제도가 1959년부터 시행되고 있다. 중소기업퇴직금공제제도는 일본이 1942년 임의 퇴직급여제도로 변경한 이후 1950년대 중소·영세기업들이 이를 악용하여 퇴직급여제도를 제공하지 않는 부작용을 방지하고, 개별 기업이 단독으로 퇴직급여제도를 도입하기 곤란한 문제를 개선하기 위하여 1959년 중소기업퇴직금공제법을 제정하면서 시행되게 되었다.

일본 정부가 지원하는 중소기업퇴직금공제제도는 중소기업자의 상호 공제와 국가의 지원으로 퇴직급여제도를 확립하고 중소기업의 종업원의 복지증진과 중소기업의 진흥에 기여하는 것을 목적으로 시행하고 있다. 중소기업퇴직금공제가 적용되는 사업장의 업종은 주로 소매업, 서비스업, 도매업 등을 영위하는 중소기업 또는 영세기업을 대상으로 하며, <표 3-9>와 같이 일정 규모 이하의 사업장에 대해서만 적용된다.

<표 3-9> 중소기업퇴직금공제 적용대상 사업장 규모

업종 구분	상용근로자	또는	자본금·출자금
소매업	50인 이하		5천만엔 이하
서비스업	100인 이하		5천만엔 이하
도매업	100인 이하		1억엔 이하
기타(제조·건설업 등)	300인 이하		3억 이하

자료: 中小企業退職金控除機構(2012a).

한편, 정부가 중소기업퇴직금공제법에 따라 취약한 근로자에게 퇴직급여제도를 제공하기 위하여 동일 업종 내에서 여러 사업장으로 이동하는 형태의 특정업종퇴직금공제제도가 시행되고 있다. 이 퇴직금공제는 건설업·청주제조업·임업사업장에 종사하는 기간제 근로자를 적용대상으로 하며, 건설업퇴직금공제, 청주제조업퇴직금공제, 임업퇴직금공제 등이 개별적으로 시행되고 있다.

중소기업퇴직금공제의 운영주체는 근거법에 따라 (독립행정법인) 근로자퇴직금공제기구이며, 운영체계는 동 기구와 퇴직금공제계약을 체결하여 매월 공제보험료를 금융기관에 납부하고, 근로자가 퇴직할 경우 동 공제기구에서 퇴직금이 직접 지불되는 구조이다. 가입요건은 원칙적으로 전원 가입을 요건으로 하지만 기간제 근로자 등의 경우 예외로 한다. 사용자는 퇴직금공제에 전액 부담을 원칙으로 하고 어떠한 경우에도 근로

자 부담은 불가한다. 정부의 지원금은 퇴직금공제에 가입한 사용자에게 대해서는 공제보험료 부담의 2분의 1(상한 5,000엔)을 가입후 4개월째부터 1년간 국가가 지원하는데 단기 근로자(월 공제보험료 4,000엔 이하)의 경우 추가적(300엔~500엔)으로 지원한다. 퇴직급여는 일시금, 분할 지급, 일시금·분할지급 병용이 가능하며, 퇴직급여 종류는 기본퇴직금과 부가퇴직금으로 구성된다. 기본퇴직급여는 월 공제보험료와 납부개월수에 따른 고정적 금액(예정운용이율을 1.0%로 정한 금액)을 지급하며, 부가퇴직급여는 운용이익률이 예정이율을 상회할 경우 그 차액을 부가퇴직금으로 지급하는 방식으로 운용수의 실적이 급여에 반영되는 구조이다. 수급연령은 일정한 요건(퇴직시 60세 이상 및 법령에서 정한 일정한 금액 요건)을 충족하는 퇴직자가 청구하는 경우 지급하는 것을 원칙으로 한다. 정부의 세제혜택은 기업이 납입한 공제보험료가 전액 손비처리되며, 퇴직 일시금은 세법상 퇴직소득으로 간주하여 다른 소득과 구분하여 과세한다.

정부 지원의 중소기업퇴직금공제와 특정업종퇴직금공제의 가입 기업 수는 2011년 기준으로 약 55만개 사업장이며, 가입 근로자 수는 약 620만명에 이른다.

〈표 3-10〉 중소기업 4대공제제도 가입 및 퇴직금 현황(2011년)

(단위: 개, 명, 건, 백만엔)

구분	가입 기업수	가입자 수	퇴직금 지급 건수	퇴직금 지급금액
중소기업퇴직금공제	366,648	3,247,911	287,039	376,381
건설업퇴직금공제	177,960	2,902,272	61,070	56,767
청주제조업퇴직금공제	2,419	15,995	358	324
임업퇴직금공제	3,322	40,432	1,884	1,670

자료: 中小企業退職金控除機構(2012a).

한편, 일본 후생노동성은 지속적인 운용손실이 발생하고 있는 중소기업퇴직금공제제도의 연금재정 건전성 강화를 위하여 예정이율을 인하하고 운용이익 발생 시 추가적으로 지급하는 부가퇴직급여에 대하여 일시적으로 정지하기로 2013년 2월에 결정하였다. 중소기업퇴직금공제는 그동안 정부의 보조금과 운용이익 발생 시 부가퇴직급여를 제공해 왔으나 예정이율을 하회하는 운용손실 발생 시 리스크를 기업이 부담하는 방식으로 운용해 왔다. 그러나 최근 중소기업퇴직금공제의 누적 운용손실액이 지속적으로 증가하여 2011년말 기준으로 1,741억엔에 이르는 등 연금재정 불안이 확대됨에 따라 운용손실이 일정기간 개선될 때까지 현재 퇴직자에게 지급되고 있는 부가퇴직급여의 제공을 정지하기로 결정한 것이다. 이와 함께 일본의 저금리 장기화와 운용환경 개선 지연 등으로 현재 1%의 예정이율을 0.7%로 0.3%p 인하하였다.

마. 미국식 IRA제도 도입 검토

일본은 2001년 퇴직연금 개혁에 따라 2002년부터 기업형 확정각출연금 및 개인형 확정각출연금을 도입 및 실시하고 있다. 기업형 확정각출연금의 경우 적격퇴직연금의 폐지 등으로 인하여 전환계약 또는 신규계약의 증가로 인하여 지속적으로 성장하고 있는 반면, 개인형 확정각출연금의 경우 시행 11년이 지났으나 가입자가 약 10명에 불과하는 등 제도개선이 불가피한 것으로 평가된다.

개인형 확정각출연금의 문제점은 가입자격의 제한과 연금자산의 통산성, 세제혜택으로 요약된다. 현재 근로자를 적용대상으로 하는 우리나라의 개인형 퇴직연금과 달리 근로자를 포함한 자영업자를 적용대상으로 하고 있지만, 그 외의 소비자들에게는 일본의 개인형 확정각출연금에 가

입할 수 없는 문제점이 발생하였다. 또한 최근 후생연금기금의 기능 축소나 확정급여기업연금의 기금형 가입자가 직장이동시 다른 퇴직연금으로 연금자산을 전환 또는 통산할 필요성이 있으나 개인형 확정각출연금으로 통산하는데 한계가 있다. 아울러 일본은 현재 다양한 퇴직연금제도가 실시되고 있는데 각 퇴직연금별로 세제혜택에 차이가 있어 대기업과 중소·영세기업 간, 퇴직연금 가입 간 세제혜택에 대한 형평성 문제가 제기되어 왔다.

이에 일본의 아베 정부는 전 국민으로 사적연금가입 확대와 자본시장 활성화를 통한 기업의 자금조달 확대를 위해 현재 약 1,400조 엔에 달하는 안전자산 위주의 개인금융자산을 활용하는 방안으로서 미국의 IRA제도(Individual Retirement Account)와 영국의 ISA(Individual Savings Account)를 모방하여 ‘개인형연금적립금비과세제도(이하 일본판 IRA)’와 ‘소액투자비과세제도’를 각각 2014년부터 도입을 검토 중 또는 2013년 9월부터 실시하고 있다. 일본판 IRA의 장점은 상술한 기존의 개인형 퇴직계좌의 세제혜택의 형평성 문제를 개선한 노후소득보장제도로서 2014년부터 실시될 예정인 주식 등 금융자산 양도차익 과세를 회피할 수 있는 수단으로서 활용성이 높을 것으로 전망된다.

일본 금융세제연금회가 금융청에 제출한 일본판 IRA제도 도입안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다²⁹⁾. 먼저 일본판 IRA제도는 일본 국내에 거주하는 개인으로 20세 이상 65세 미만을 적용대상으로 한다. 가입절차는 가입자가 금융기관의 영업소에 가입 신청서를 제출하여 금융기관과 개별 계약을 체결하고 개인이 개설한 전용계좌에 납입보험료를 납입하면 된다. 가입할 수 있는 금융기관은 은행, 증권사, 생명보험회사, 손해보험회사, 생명보험공제 등이다. 가입 및 수급기간은 5년 이상 보험료 납입으

29) 金融税制研究会(2011.3). p.84.

로 60세에 도달할 경우 5년 이상 또는 10년 이상 정기적인 급여를 지급한다. 이러한 세제적격 요건을 위반할 경우 개인연금자산의 운용수익에 대하여 소급하여 과세를 실시한다. 가입금액은 연간 120만 엔을 한도로 하고 세제혜택은 기여 시 과세, 운용 및 급여단계에서 비과세를 적용한다. 특히 개인연금계좌에 납입한 금융자산에 발생하는 이자 및 수익 등의 양도차익에 대해서는 비과세를 제공한다.

제4절 소결

최근 일본은 인구사회의 급격한 변화에 따른 사회보장비 증가로 정부의 재정 부담이 크게 확대되어 정부재정이 악화됨에 따라 일본 정부 수립 후 처음으로 2012년에 4대 보험을 포함한 사회보장제도의 전면적 개혁을 세제개혁과 함께 동시에 추진하였다. 2012년 사회보장개혁 중에서 민주당 정부가 추진한 공적연금관련 개혁의 핵심은 지속가능한 공적연금으로 정착하기 위하여 현재 기초연금과 소득비례부분으로 분리된 공적연금제도를 통합하고, 기초연금의 경우 장기적인 관점에서 스웨덴식의 최저소득보장제도로 전환한다는 것이다. 이러한 민주당의 연금개혁안이 여소야대의 정국 속에서 입법화에는 실패하였으나 새로운 연금제도 도입을 위해 지속적으로 논의하여 결론을 도출하는 것이 법률에 명시되었다. 이에 따라 정권교체를 한 현행 일본의 아베정부에서도 새로운 연금제도 도입에 대해 지속적으로 논의되고 있어 결론이 도출될 것으로 예상된다. 이러한 장기적인 관점의 연금제도 개혁에 맞추어 2012년 사회보장 개혁에서는 다양한 미시적인 연금개혁이 국회에서 입법화되었다. 연금수급자격기간을 단축하여 무연금자를 구제하고 소득비례연금의 적용범위를 단시간 근로자로 확대하였으며, 기초연금 적용범위 확대에 맞추어 기초연금

의 정부부담 영구화를 명문화하였다. 또한, 향후 근로자와 공무원 등의 공적연금 형평성 문제를 개선하기 위하여 1984년 첫 논의를 시작한 이후 30여년 만에 근로자 소득비례연금과 공무원 등의 공제연금에 대한 통합을 결정하였다. 또한, 공적연금의 비합리적인 요소를 개선하기 위하여 물가 하락 시에도 연금급여가 연동되도록 조정하였으며, 유족연금에 대한 남녀별 차별요소, 출산휴가 시 보험료 부담 면제 등에 대해서도 입법화를 실현하였다. 이와 함께 아베정부에서는 소득세 인상 후 세제 역진성 개선과 경기부양을 위하여 저소득계층을 위한 현금지급에 대한 입법을 추진 중에 있다.

한편, 일본의 사적연금제도는 종전의 고성장 경제체제의 연금모델에서 저성장 체제의 연금모델로 전환한 2001년의 퇴직연금개혁에 따라 적격 퇴직연금을 폐지하고 후생연금기금의 기능을 축소하는 한편 확정급여기업연금과 확정각출연금제도를 도입하였다. 퇴직연금 개혁 이후 현재 일본에서는 종전의 연금제도에서 새로운 퇴직연금제도로의 연금자산의 전환 및 신규가입이 크게 확대되고 있다.

그러나 이러한 가운데에서도 현재까지 일본에서 존속하고 있는 기존 연금제도인 후생연금기금에서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 후생연금기금은 그 동안 기금의 누적손실과 2012년 AIJ의 대규모 사기사건으로 취약한 많은 연금가입자들에게 큰 피해를 입히는 등 퇴직연금제도의 수급권 보호와 수탁자 책임에 대한 개선의 필요성이 제기되고 있다. 퇴직연금 운용회사가 대규모 손실이 발생함에도 불구하고 240%이상 수익률을 거두었다고 거짓으로 권유하거나 불법적으로 운용하여 대규모 손실을 일으킨 AIJ사례는 일본 감독당국의 감시체제에 큰 문제점으로 지적된다. 일본의 퇴직급여제도에서 가장 큰 시사점은 중소·영세사업장 및 취약 근로자의 퇴직급여제도 도입을 지원하기 위하여 오래전부터 일본 정부가

사용자에게 일정한 보조금을 지급하고 있으며 중소·영세사업장의 가입자가 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 또한, 개인연금의 보급을 확대하기 위하여 그동안 개인형 확정각출연금제도에서 제외되었던 단시간 근로자 및 주부, 공무원 등에게 과감한 세제혜택을 지원하는 일본판 IRA제도 도입을 현재 적극 검토 중에 있어 세액공제 방식의 개인연금 세제전환을 모색하고 있는 우리나라에 시사점을 준다.



제4장 OECD 회원국 공무원연금제도 개관

제1절 공적연금제도 지속가능성 개관

제2절 OECD 회원국 공무원연금제도 비교

4

OECD 회원국 << 공무원연금제도 개관

제1절 공적연금제도 지속가능성 개관

부과방식 속성 공적연금제도 지속 가능성에 대해서는 Samuelson(1958)과 Aaron(1966)의 Social Security Paradox라는 정리(Theorem)를 통해 널리 알려져 있다. 부과방식 연금제도로부터 얻어지는 수익률이 해당국가의 평균소득과 고용 증가율의 합과 같아야 부과방식 속성의 공적연금제도가 지속 가능해질 수 있다는 것이다³⁰⁾. 이는 높은 출산율과 높은 경제성장률을 바탕으로 경제가 지속적으로 성장할 경우에 가능한 이야기이다.

문제는 이러한 정리를 세계 제 2차 세계대전 이후 주요 서유럽 국가들이 대거 연금재정 방식으로 받아들였다는 데 있다. 2차 세계대전 이후 복구과정에서 나타난 높은 경제 성장률과 베이비붐 세대로 특징 지워진 높은 출산율이 부과방식 속성의 공적연금제도가 낙관적으로 작동할 수 있는 사회·경제적인 배경을 만들었기 때문이다. Aaron의 Social Security Paradox가 논리적으로 치명적인 약점을 내포하고 있음에도 이 같은 정리를 무비판적으로 받아들였던 것이다.

2차 세계대전이후 서유럽 국가들이 부과방식을 대거 채택하게 된 배경은 서유럽과 동유럽의 체제 대결과정에서 관대한 연금혜택을 지급하고 싶었던 반면, 연금으로 지급할 재원이 부족한 상황에서 정치적으로 선택하기에 용이한 정책 수단이었음에 기인하는 바가 컸다. 부과방식으로 운

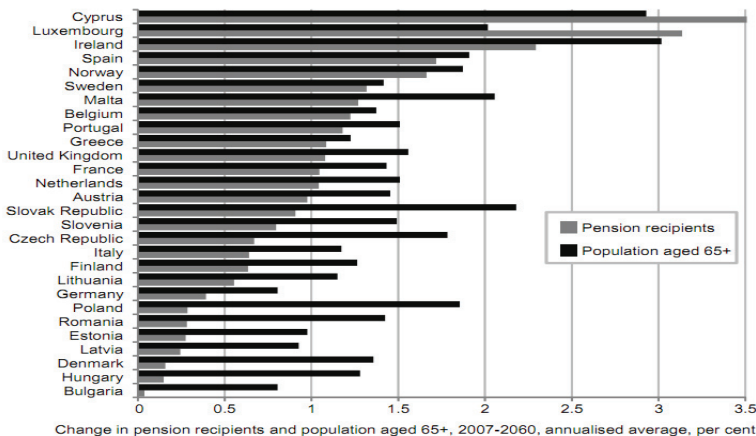
30) Putting it simply, this states that the sustainable rate of return on a pay-as-you-go pension scheme is equal to the sum of the rate of growth of average earnings and employment.

영할 경우 전체 인구 대비 노인인구 비중이 적은 상황에서는 단기적으로 연금제도 유지비용이 현격하게 낮아질 수 있어서다.

그러나 Aaron 정리의 가장 큰 문제점은 연금제도와 관련된 모든 변수를 고려한 분석이 아닌, 출산율·임금상승율·이자율의 관계만을 분석한 부분균형 접근방식이라는 데 있다. 연금제도 자체가 초장기간에 걸쳐 작동하는 제도임에도 특정시점에서의 변수 상호관계에 기반하여 정리를 이끌어 냈기 때문이다. Aaron 정리의 타당성 여부와 관련해 흔히 언급되는 것이 바로 급속한 평균수명 증가이다. Aaron의 정리는 대다수 OECD 회원국들이 직면하고 있는 평균수명의 급속한 증가를 고려하지 않았다는 점에서 정리로서의 치명적인 문제점을 내포하고 있는 것이다.

[그림 4-1]은 2007년부터 2060년까지 OECD 회원국의 연금수급자와 65세 이상 연령층의 증가추이 전망치다. 그림에서 검은 막대그래프는 동 기간 동안 65세 이상 연령층의 연간 증가율을 의미한다.

[그림 4-1] 연금수급자와 65세 이상 연령층 증가추이 전망(2007-2060)

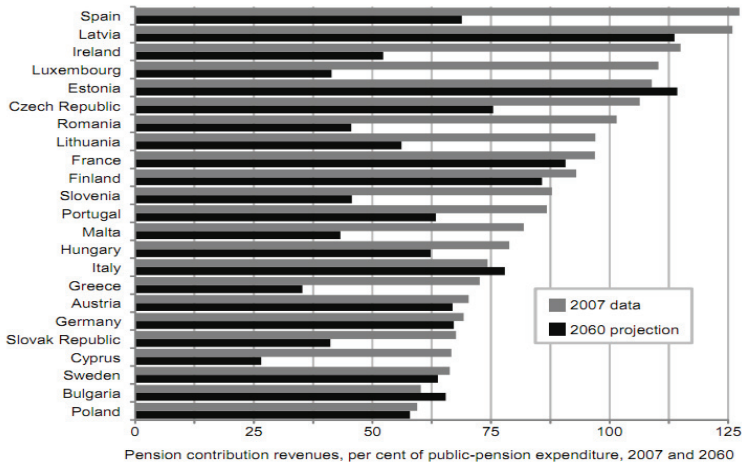


자료: OECD(2011). "Evaluating Adequacy & Sustainability of Pension Systems", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)3, For Official Use(미공개 자료).

EU 27개국의 경우, 2007년부터 2060년까지 65세 이상 인구가 연간 1.4%씩 증가하여 2060년까지 약 80% 증가할 것으로 예상되고 있다. 유럽에서도 키프러스, 몰타, 스페인과 같은 남유럽 국가들의 노인인구 증가율이 높을 것으로 전망되고 있다. 이러한 상황에서 연금을 수급할 수 있는 실효퇴직연령을 늦추는 연금개혁으로 인해 65세 이상 노인인구 증가율(EU 27개국 기준으로 연간 1.4%)에 비해 연금 수급자수 증가율(연간 0.8%)이 낮을 것으로 전망되고 있다.

[그림 4-2]는 2060년까지 연금 지출액 대비 연금기여 수입액의 비중을 보여주고 있다. 검은색 막대그래프로 나타나는 연금 수입액 비중이 2007년 88%에서 2060년에는 64%로 하락할 것으로 전망되고 있다. 이러한 연금 기여액 하락 전망은 대다수 OECD 회원국의 공적연금제도가 재정 불안정에 노출되었다는 징표라 할 수 있다. 2007년에 이미 정부의 일반재정을 동원하여 부족한 연금 기여액을 보충하고 있음에도, 2060년에는 여기에 추가하여 전체 연금 지출액의 24%를 추가로 가입자들의 연금기여액이 아닌 다른 수입원으로 충당해야 한다는 문제에 직면해 있는 것이다.

[그림 4-2] 공적연금 기여액(2007년과 2060년 두시점의 공적연금 지출액 대비 %)



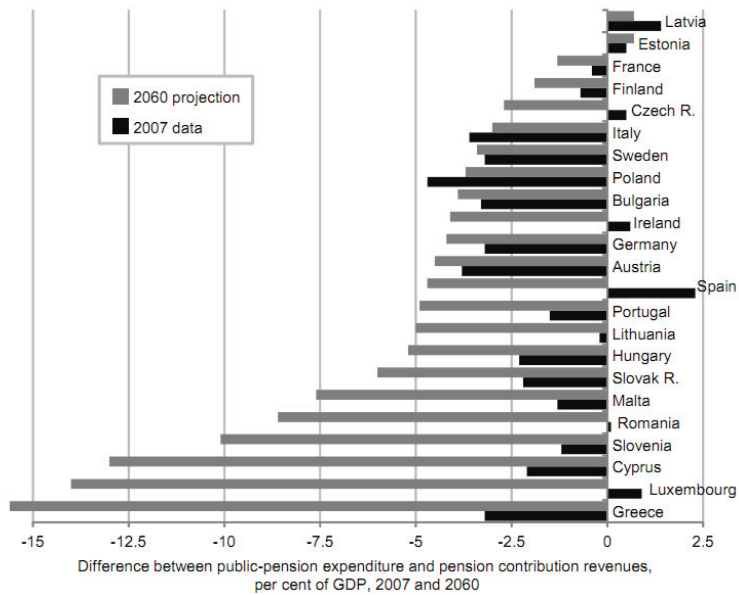
자료: OECD(2011). "Evaluating Adequacy & Sustainability of Pension Systems",
DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)3, For Official Use(미공개 자료).

장기적인 관점에서 연금 가입자들의 기여금 외에 전체 연금 지출액의 24%에 달하는 추가 수입이 있어야 한다는 사실은 연금제도 운영과 관련하여 통상적인 의미에서의 '지속 가능성'(sustainability)과 함께 '제도에 대한 수용성'(affordability)도 동시에 고려해야 함을 시사한다. 여기서 '제도의 수용성'이란 2060년 전후 퇴직자들의 연금급여 지출을 위해 필요한 부담액을 2060년 전후 근로자들이 수용할 것인가의 문제도 고려해야 함을 의미한다.

[그림 4-3]은 2007년과 2060년 두 시점에서의 GDP 대비 연금 수입액과 지출액 차이를 보여주고 있다. EU 회원국 중 그리스와 룩셈부르크를 포함한 4개국의 경우 GDP 대비 수입액과 지출액 차이의 비율이 10%를 상회하는 반면, 루마니아와 슬로베키아를 포함한 4개국은 이 차이의 비율이 5%에서 10% 사이일 것으로 전망되고 있다. 향후 공적연금제도를 유지하기 위해서는 상당히 많은 액수를 연금 기여금이 아닌 다른 재원으로

로 조달해야 하는 상황이다 보니, 재정적인 측면에서의 ‘지속 가능성’과 후세대의 ‘연금제도에 대한 수용성’ 관점에서 제도의 발전 방향을 모색할 필요가 있다.

[그림 4-3] 공적연금 지출과 연금 기여액 차이 비교(GDP 대비 퍼센트, 2007/2060)



자료: OECD(2011). "Evaluating Adequacy & Sustainability of Pension Systems", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)3, For Official Use(미공개 자료).

제2절 OECD 회원국 공무원연금제도 비교

그동안 공무원연금 개혁이 지체되었으나, 최근 들어 OECD 회원국들이 공무원연금 개혁에 속도를 내고 있다. 공무원연금 개혁에 속도를 내는 이유는 두 가지다. 하나는 2008년 전 세계 금융위기 이후 심화되고 있다는 대다수 OECD 회원국의 재정적자에 기인한다. 정부 재정적자가 빠른 속도로 증가하다 보니, 건전재정 달성을 위해 공무원연금 개혁이 불가피해졌기 때문이다.

다른 하나는 민간부문 근로자들과 공무원연금의 차이에서 기인한다. 프랑스는 공무원연금과 일반 국민 대상 연금제도를 큰 폭으로 손보기 전에 각 분야별로 상이한 연금제도를 제도별로 조화롭게 개편하여 큰 폭의 손질이 가능할 수 있도록 사전 정지작업을 하고자 한다. 영국에서는 과거 공무원연금과 유사한 연금제도(확정급여형)를 민간부문 근로자들에게도 적용했으나, 민간 부문 근로자들에게는 가입자 입장에서 덜 관대한 확정 기여형 제도로 이미 연금제도를 바꾸었다. 민간 부문 근로자에게는 확정 기여형 연금제도를 도입했는데, 일반 국민들에게 적용하는 제도를 왜 공무원에게는 도입하지 않느냐는 논쟁이 치열하게 전개되고 있다(OECD 2011b, 6p).

〈표 4-1〉은 OECD 회원국의 공무원연금제도 운영 현황을 보여주고 있다. 표 왼쪽은 공무원연금과 일반 국민대상 연금제도가 통합 운영되는 국가들인 반면 오른쪽은 공무원연금과 일반 국민대상의 연금제도가 분리되어 운영되는 국가들이다. 칠레·멕시코·폴란드 등은 공무원연금과 국민연금이 통합 운영되고 있으며, 독일·프랑스·오스트리아는 분리 운영되고 있다. 우리나라는 분리 운영되는 9개국 중 하나로 분류되고 있다. 〈표 4-1〉을 통해 알 수 있는 것처럼 완전 통합, 완전 통합하되 추가적인 혜택

부여, 제도는 분리되었으나 연금혜택은 유사한 국가들의 비중이 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 부연하면 일반 국민 대상의 연금제도와 공무원연금제도를 엄격하게 분리하여 운영하는 것이 OECD 회원국 기준으로 볼 때 소수에 속한다는 것이다.

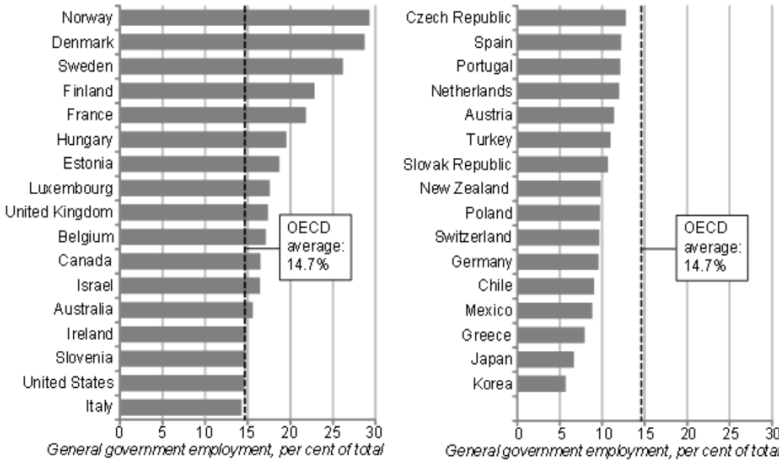
〈표 4-1〉 OECD 회원국 공무원 연금제도 운영 현황

Fully integrated	Institutionally separate with similar benefits	Fully integrated with top-up arrangements	Partially integrated with top-up scheme	Entirely separate institutions and benefits
Chile	Denmark	Australia	United Kingdom	Austria
Czech Republic	Finland	Canada		Belgium
Estonia	Iceland	Ireland		France
Hungary	Israel	Italy		Germany
Mexico	Netherlands	Japan		Greece
Poland		New Zealand		Korea
Slovak Republic		Norway		Luxembourg
		Slovenia		Portugal
		Spain		Turkey
		Sweden		
		Switzerland		
		United States		

자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

[그림 4-4]는 OECD 33개 회원국의 전체 노동인력 대비 공무원의 비율을 보여주고 있다. 노르웨이와 덴마크 등 노르딕 국가들의 공무원 비중이 제일 높은 편(노르딕 국가의 공무원 비중은 평균 27%임)이며, 한국(5.7%)과 일본(6.7%)이 가장 낮은 편이다. 그러나 주의할 대목은 한국 등의 경우 많은 공공부문 종사자들이 공무원이 아닌 공기업 형태로 운영되면서, 공공부문 근로자에 포함되지 않았기에 공무원 비율이 적은 것으로 나타나고 있다는 점이다.

[그림 4-4] 전체 노동인력 대비 공무원 비율(2008)

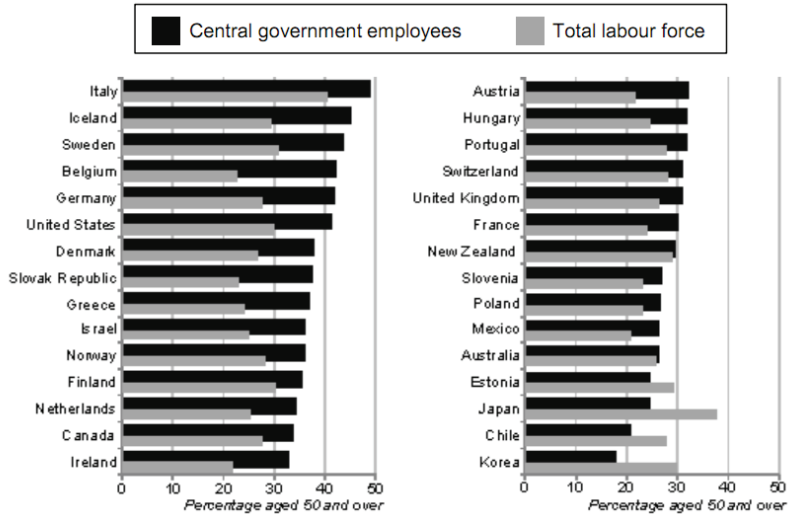


자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

[그림 4-5]는 중앙정부 공무원 중 50세 이상 공무원과 전체 노동인력 중 50세 이상 노동인력의 비율을 비교하고 있다. 자료 확보가 가능한 30개 OECD 회원국 중 26개국에서 전체 공무원 중 50대 이상 공무원 비율이 전체 근로인력 중에서의 50대 이상 근로인력 비율보다 높은 것으로 나타났다. 노동력 분포 분석결과에 따르면 2009년 기준으로 전체 공무원 대비 50세 이상 공무원 비율이 1/3을 조금 상회하는 것으로 나타나고 있다.

이는 향후 10~15년 내에 이들 중 고령층 공무원 대부분이 퇴직할 것임을 시사하고 있어, 일반 국민과 분리된 별도 공무원연금제도를 운영하고 있는 국가들의 경우 공무원 인사정책적인 측면과 연금 정책적인 측면에서 상황이 매우 심각하다는 것을 알 수 있다.

[그림 4-5] OECD 회원국 노동인력 구조: 전체 노동인력 대비 중앙 공무원 비율(2009)



자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

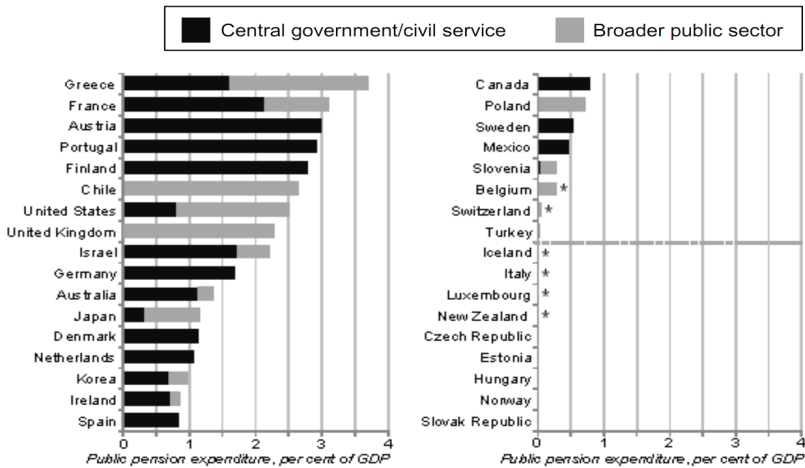
OECD 회원국들의 공무원연금제도는 국가별로 상당한 차이가 있어 국가별로 공무원연금과 관련된 지출을 일목요연하게 비교하는 데이터를 찾기가 매우 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 [그림 4-6]은 OECD 사회지출(social-expenditure) 데이터로부터 추출된 공공부문 연금재정 부담추이를 보여주고 있다.

[그림 4-6]은 전체 공공부문 연금제도 운영에 소요되는 재정부담(fiscal costs) 수준을 OECD 회원국 간에 비교하고 있다. GDP 대비 공공부문 연금지출 비중이 가장 큰 국가군에 그리스(3.7%), 프랑스, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드(2.8%)가 포함된다. 이들 국가의 특징은 일반 국민 대상의 국민연금과 공무원연금을 분리하여 운영하고 있다는 점이다.

이들 국가군 다음으로 공공부문 연금지출액 비중이 높은 국가군에는 호주, 일본, 영국, 미국이 포함된다. 이들 국가군의 특징은 일반 국민들과

공통으로 적용되는 국민연금에 공공부문 연금제도가 추가되는 형태(top-up arrangement)로 운영되고 있다는 점이다. 이들 국가군의 경우 일반 국민과 공무원에게 공통으로 지급되는 국민연금 수준이 낮아 공무원에게 추가되는 연금액의 비중이 높다는 특징이 있다.

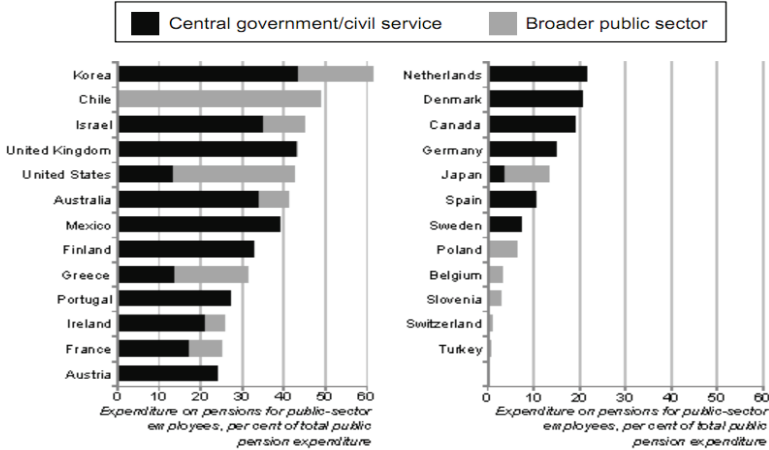
[그림 4-6] GDP 대비 공공부문 연금지출액 비중(2007)



자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

[그림 4-7]은 공적연금 총지출에서 공무원연금 지출액이 차지하는 비중을 보여주고 있다. 한국의 경우 OECD 회원국 중에서 전체 공적연금 지출액 중 공무원연금 지출액 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 한국의 경우 일반 국민 대상의 국민연금제도 도입 역사가 짧아 국민연금 지출액이 적어서 발생하는 현상이다. 향후 국민연금 지출액이 증가함에 따라 전체 공적연금 지출액 중 공무원연금 지출액이 차지하는 비중이 점차 감소하게 될 것이다.

[그림 4-7] 공적연금 총지출 대비 공무원연금 지출액 비중(2007)



자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

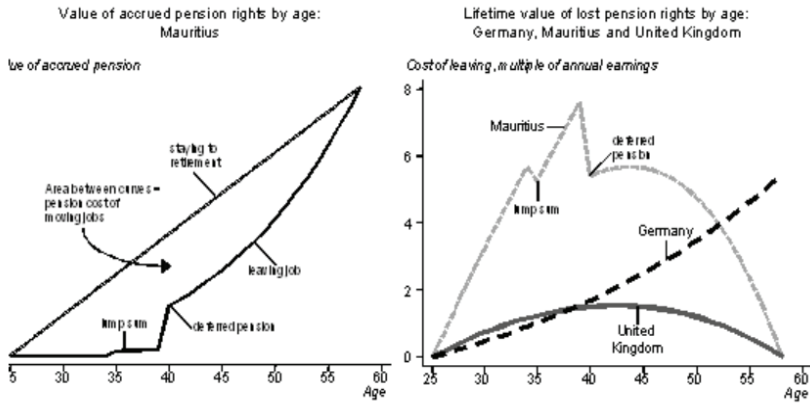
특정 국가에서 직업 부문별로 제공하는 연금급여에 차이가 클 경우 직장 이동에 따른 연금 지급액에 큰 차이가 발생할 수 있다. [그림 4-8]은 공무원을 그만 둘 경우 발생하는 연금액 감소(pension cost) 추이를 국가별로 비교하고 있다. 모리투스(Mauritius)의 경우 10년 미만 공무원에 재직할 경우 공무원연금 혜택이 없다. 그러나 10년 이상 15년 미만 재직하면 일시금이 지급되고, 15년 이상 재직할 경우 연금이 지급된다. 모리투스의 경우에는 10년 미만으로 근무한 뒤 공무원을 떠날 경우 연금 상실폭이 크며 연금 수급권을 확보하였더라도 공무원을 그만 두는 시점이 법정 퇴직시점에서 멀리 떨어져 있을수록 연금 상실폭이 크게 나타난다. 이는 연금액 산정기준이 퇴직시점의 급여에 맞추어져 있는 반면, 나중에 지급될 공무원연금액에 대해서는 법정 퇴직시점까지 발생할 임금상승 (또는 생활비용 증가) 등을 반영하는 조정장치가 없기 때문이다. 이에 따라 모리투스의 경우 법정 퇴직연령에 가까워질수록 공무원을 그만 두에 따

라 발생할 연금 상실폭이 감소한다.

독일의 경우 퇴직연령이 가까워질수록 연금 상실폭이 커지는 반면, 영국은 공무원을 그만 둘 경우의 연금 상실폭이 크지 않으면서도 법정 퇴직연령에 근접하여 공무원을 그만 둘지라도 연금 상실폭이 크지 않은 것으로 나타나 좋은 대조를 보이고 있다.

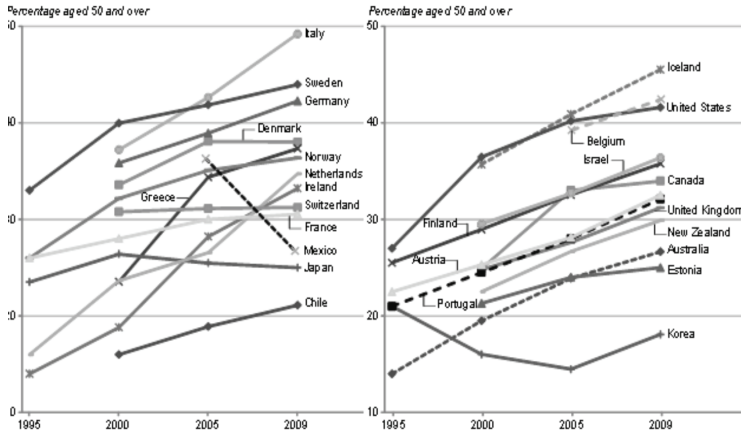
중도에 공무원을 그만둘 때 연금 상실폭이 클수록 직업 이동의 자유가 제약될 가능성이 높다. 민관 인력교류 활성화 차원에서, 중도에 공무원을 그만 두는 사람의 연금 상실폭이 지나치게 큰 방식으로 공무원연금제도를 운영하는 것은 적절한 제도 운영 방식으로 보기 어려울 것이다.

[그림 4-8] (연령별 또는 가입기간별로) 공무원을 그만 둘 때 따라 발생하는 연금액 상실액 변화 추이



자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WP1/RD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

[그림 4-9] 50세 이상 공무원 비율 변화 추이(1995~2007년)



자료: OECD(2011). "Pension Arrangement for Public-sector Employees: An International Perspective", DELSA/ELSA/WD/WD(2011)4, For Official Use(미공개 자료).

[그림 4-9]는 과거 15년 동안(1995년부터 2007년) 공무원 사회의 연령변화 추이를 보여주고 있다. 2009년 기준으로 50세 이상 공무원의 비중이 적은 국가군(25% 이하)에는 칠레, 에스토니아, 일본과 한국이 포함된다. 반면 50세 이상 공무원의 비중이 40% 이상인 국가군에는 벨기에, 독일, 아이슬란드, 스웨덴, 미국이 포함되어 있다. 국가별로 50세 이상 공무원 비율에 상당한 차이가 나고 있어 국가별 공무원연금 지출액 비교 및 공무원연금 개혁에 대한 시사점 도출시 주의를 기울일 필요가 있다 할 것이다. 부연하면 공무원연금의 연금제도로서의 성숙도 외에도 전체 공무원 중 50세 이상 공무원이 차지하는 비율로 대표되는 국가별 공무원 연령분포에 대한 고려 없이 국가별 연금지출액 등을 단순 비교할 경우, 국가별로 상이한 제도운영 상황에 기인하는 특성 파악을 간과함으로써 잘못된 시사점이 도출될 가능성이 높다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.



제5장 독일의 공무원연금제도

제1절 독일의 전체 노후소득보장체계

제2절 독일 공무원의 신분적 특성과 공무원사회보장체계

제3절 공무원부양제도의 구성체계

제4절 공무원부양제도의 재정적 지속가능성을 위한 법적·제도적 개혁 내용

제5절 독일 공무원연금제도의 운영에 대한 평가

5

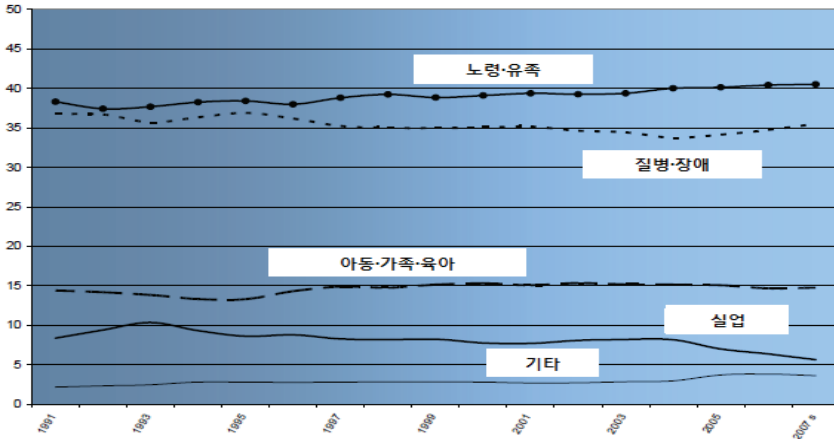
독일의 공무원연금제도 <<

제1절 독일의 전체 노후소득보장체계

1. 전체적 개관

대다수 복지선진국이 겪고 있는 일반적인 추세는 전체 사회복지지출 가운데 노령 및 부양자의 사망과 같은 장기성 사회적 위험을 대상으로 하는 사회복지제도의 지출비중이 높다는 것이다. 이러한 현상은 독일의 경우에서도 동일하게 적용되고 있다. [그림 5-1]에서는 1991년에서 2007년의 기간 동안 사회적 위험별 사회복지지출 비중의 변화 추이를 보여주고 있다. 이에 따르면 해당기간 동안 노령 및 부양자의 사망에 대한 사회복지 지출비중이 40% 내외로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 비중은 인구구조의 고령화 추세에 따라 앞으로도 지속적으로 높아질 것으로 전망된다.

[그림 5-1] 독일의 사회복지 대상별 급여지출비율의 연도별추이(1991~2007년)



자료: BMAS (2012). Alterssicherungsbericht.

일반적으로 국민의 노후소득보장은 ‘3층보장의 원리(Dreisäulenprinzip)’에 따라 1층의 공적연금제도, 2층의 기업연금제도 그리고 3층의 개인보험이나 저축 등으로 구성되어진다. 이러한 3층 보장체계는 노후소득보장의 정책 과제를 두고 국가와 시장 상호간 합리적 역할분담을 궁극적인 목표로 하고 있다. [그림 5-2]는 이러한 관점에서 독일의 전체 노후소득보장체계를 보여 주고 있다. 여기서 일반 근로자들의 경우 노후소득원의 구성은 국민연금, 기업연금 그리고 개인저축 및 보험 등으로 이루어지고 있다.³¹⁾

반면에 공무원연금이나 특수직종 자영자 공제조합들의 경우 보장수준과 관련하여 국민연금과 기업연금을 포괄하는 소위 이중적 기능(Bi-funktionalität)을 가지고 있다. 반면에 농민연금제도의 경우 자영농민과 그 배우자가 당연가입대상이 되며, 급여수준은 농촌지역의 특성(일례로 자연소득)을 감안하여 국민연금제도의 경우와는 달리 기초생계보장의 수준

31) 소위 3층보장 영역의 개인저축이나 보험은 다시 국가의 규제 또는 제도적 보호를 받게 되는 세계 적적연금과 순수하게 시장의 원리로만 운영되는 비세계 적적연금으로 구분됨.

에서 제공된다.

[그림 5-2] 독일의 3층 노후소득보장체계

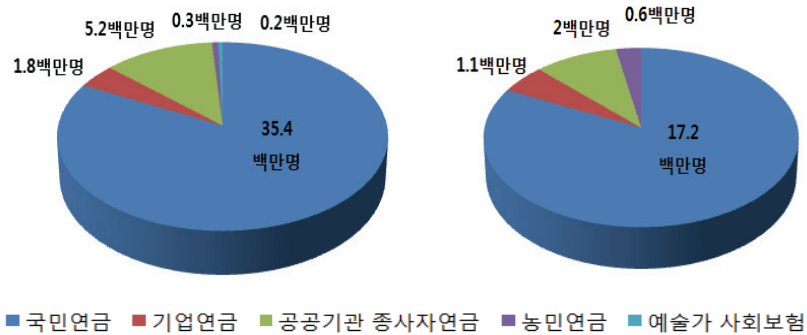
3층 (완전한 생활수준 보장)	사적연금				
	세제 적격 사적연금				
2층 (부분적 생활수준 보장)	공무원 연 금 제 도	기업연금	공공부문 종사자 추가보장 제도		특 수 직 종 자영자 공 제 조 합 제 도
1층 (기본보장)		국민연금제도	국 민 연 금 제 도	농 민 연 금 제 도	

적용대상	공무원	민간부문 근로자 (노동자, 사무직원, 광부) 자영자, 자유예술가	공공부문 종사자	자영농민, 배우자	의사, 약사, 변호사, 세무사 등
------	-----	--	-------------	--------------	--------------------------

2. 노후소득보장제도별 가입자 및 수급자의 구성 현황

독일의 노후소득보장제도는 직역별 또는 직종별로 구분하여 다양한 제도적 형태로 운영되고 있으며, 개별 제도별 가입자 및 수급자의 구성을 살펴보면 [그림 5-3]에서 보는 바와 같다. 아래에서는 이러한 그림을 토대로 제도별 구성 현황을 간략하게 설명해 보고자 한다.

[그림 5-3] 독일 노후소득보장제도별 가입자 및 수급자의 분포(2010년)



자료: BMAS(2013). Alterssicherungsbericht 2012.

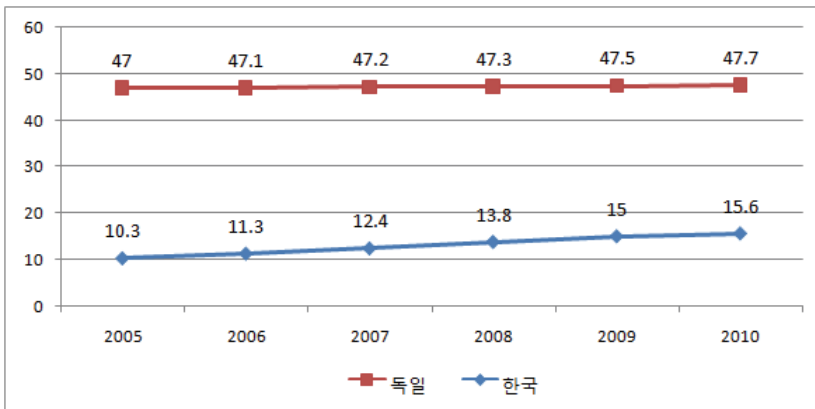
첫째, 국민연금제도(Gesetzliche Rentenversicherung)는 독일의 전체 노후소득보장제도들 가운데 그 역할비중이 가장 높은 제도로서 위상을 차지하고 있다. 이러한 국민연금제도는 민간부문의 임금근로자를 대상으로 운영되며, 3층보장의 원리 가운데 ‘기초보장’의 기능을 수행하고 있다. 다만 민간부문의 광산근로자에 대해서는 예외적으로 국민연금제도에서 1층의 기초보장(Grundsicherung) 그리고 2층의 추가보장의 기능을 동시에 담당하고 있다. 2010년 말 현재 국민연금제도의 가입자 규모는 약 35백만명으로 집계되었으며, 같은 해 노령연금 수급자는 17.2백만명(여기에 장애 및 유족연금 수급자를 포함할 경우 대략 20.5백만명)으로 파악되었다. 그리고 2011년 국민연금 재정지출총액 2,510억 유로 가운데 70%인 1,770억 유로가 65세의 이상 노령연금 수급자에게 지급되었던 것으로 나타났다. 2011년 국민연금 재정수입은 2,558억 유로로 집계되었으며, 이 중 74%인 1,899억 유로는 보험료 수입, 25%는 정부보조금으로 각각 충당되었다.

제도부양비율이란 제도별로 전체 가입자들 가운데 수급자의 비율을 나

타내는 지표로서 제도의 지속가능성을 점검할 수 있는 기능을 하게 된다. [그림 5-4]는 한국과 독일 국민연금제도의 제도부양비율을 비교하여 보여주고 있다. 먼저 한국 국민연금제도의 제도부양비율은 2005년 10.3%에서 2010년 15.6%로 꾸준히 증가하고 있다. 반면에 독일 국민연금제도의 경우 제도부양비율은 47% 가량으로 우리나라의 경우에 비해 4배 이상 높은 수준을 기록하고 있으나, 연도별 추이는 큰 변화를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 무엇보다도 독일의 경우 국민연금제도가 1889년에 최초로 도입되어 제도의 성숙도가 이미 완성된 것으로 판단되기 때문이다.

[그림 5-4] 한국과 독일 국민연금제도의 제도부양비율(2005~2010년)

(단위 : %)



자료: 국민연금공단(2011). 2010 국민연금통계연보.
BMAS(2011). Rentenversicherungsbericht.

독일의 공적연금제도는 공히 부과방식에 기초하여 운영되고 있다. 이에 따라 독일의 국민연금제도 역시 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 매년도 보험재정의 수입과 지출이 상호 유사한 규모를 유지해 오고 있으며, 따라서 수지율 또한 1에 근접하고 있다. 그리고 [그림 5-5]는 우리나라와 독일

국민연금제도 재정수지율의 연도별 추이를 비교하여 보여주고 있다. 이에 의하면 2010년 현재 우리나라 국민연금제도의 수지율은 0.171로 독일의 0.992에 비해 재정적으로 매우 양호한 상태에 있는 것을 알 수 있다.

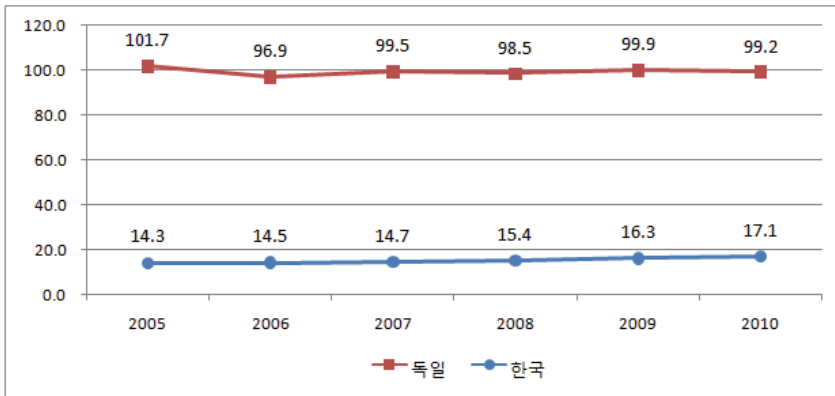
〈표 5-1〉 독일 국민연금제도의 재정수지

(단위 : 백만 유로)

구분	수입					지출				수지율
	합계	보험료	정부 보조	기금 운용 수입	기타	합계	행정 관리비	급여 지출	기타	
'05	231,687	168,954	62,419	142	172	235,616	3,821	231,672	123	1.017
'06	243,099	180,545	62,095	234	225	235,537	3,693	231,665	179	0.969
'07	238,289	174,726	62,972	398	194	237,106	3,573	233,551	-18	0.995
'08	244,205	180,028	63,257	770	150	240,430	3,575	236,631	224	0.985
'09	246,044	181,572	64,125	194	153	245,833	3,608	242,029	196	0.999
'10	251,254	185,288	65,656	99	212	249,197	3,521	245,489	187	0.992

자료: BMAS(2011). Rentenversicherungsbericht.

〔그림 5-5〕 한국과 독일 국민연금제도의 재정수지율 비교(2005~2010년)



자료: 국민연금공단(2011). 2010 국민연금통계연보.
BMAS(2011). Rentenversicherungsbericht.

둘째, 공무원부양제도(Beamtenversorgung)는 공무원, 법관, 군인들의 사회보장(노후소득보장, 산재보상 등)을 목적으로 운영해 오고 있다. 2010년 말 현재 전국적으로 약 180만명의 공무원이 국가기관에서 종사해 오고 있으며, 이에 상응하여 대략 110백만명의 퇴직공무원이 자신들의 신분에서 상응하는 수준의 연금급여를 받고 있다. 2010년 공무원들의 사회보장(노후소득보장 포함)을 위한 소요비용은 총 385억 유로로 집계되었으며, 이 중 80.1%인 311억 유로가 노후소득보장을 위하여 지출된 것으로 파악되고 있다. 원칙적으로 공무원부양제도의 운영재원은 공무원 개인별로 상급자 또는 상급기관의 회계예산에서 충당된다.

앞서 국민연금제도의 경우에서와 같이 우리나라와 독일의 공무원연금제도 부양비율 또한 중요한 특징적 차이를 보여주고 있다. 먼저 우리나라 공무원연금제도의 경우 제도부양비율은 2000년 16.5%에서 매년 꾸준히 증가하여 2006년에는 23.4%를 기록하고 있다([그림 5-6]과 <표 5-2> 참조). 그리고 독일 공무원연금제도의 부양비율 역시 같은 기간 동안 55.6%에서 59.6%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 단순히 제도부양비율 자체만을 비교해 볼 때 독일이 우리나라에 비해 2배 이상 높은 수준을 보이고 있으나, 반면에 이러한 현상은 제도의 성숙도에 기인하는 현상으로서 매년도 증가율은 우리나라의 경우에 비해 낮게 나타나고 있다.

〈표 5-2〉 한국과 독일 공무원연금 제도부양비율(2000~2006년)

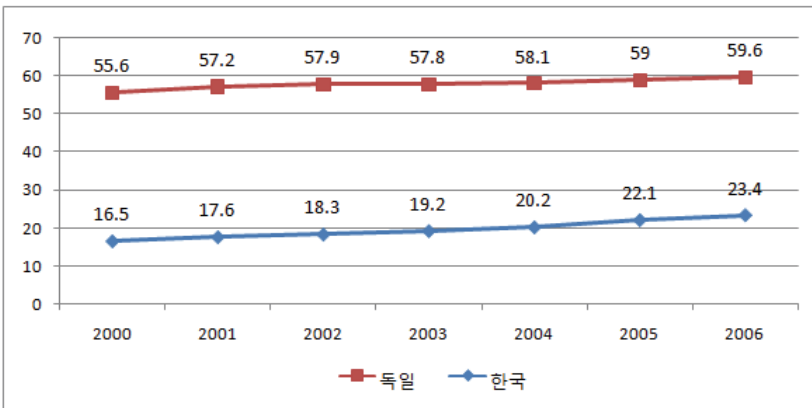
(단위 : 천명, %)

연도	한국의 공무원연금제도			독일의 공무원연금제도		
	가입자(A)	수급자(B)	제도부양 비율(B/A)	가입자(A)	수급자(B)	제도부양 비율(B/A)
2000	909	150	16.5	1,521	846	55.6
2001	913	161	17.6	1,511	864	57.2
2002	931	170	18.3	1,520	880	57.9
2003	948	182	19.2	1,537	889	57.8
2004	965	195	20.2	1,550	901	58.1
2005	986	218	22.1	1,550	915	59.0
2006	1,009	236	23.4	1,558	928	59.6

자료: 공무원연금공단(2011). 2010 공무원연금통계
Deutscher Bundestag(2009). Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung.

〔그림 5-6〕 한국과 독일 공무원연금 제도부양비율(2000~2006년)

(단위 : %)



자료: 공무원연금공단(2011). 2010 공무원연금통계
Deutscher Bundestag(2009). Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung.

셋째, 공공부문 종사자 추가보상제도는 공공분야에 종사하는 근로자들(공무원이 아님)의 추가적인 노후소득보장을 목적으로 운영되는 제도로서, 기업연금과 유사한 성격과 기능을 하고 있다. 이러한 추가보상제도는 종류별로 다음과 같이 구분된다. 먼저 연방 및 주정부 추가보상제도

(Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder: VBL)는 대략 180만명의 가입자와 약 95만명에 달하는 65세 이상의 노령연금 수급자로 구성되어 있다. 그리고 가입자의 노후소득보장을 위한 지출은 2010년 한 해 동안 약 45억 유로에 달하였던 것으로 파악되었다. 다음으로 자치단체 및 교회 노령부조단체(Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung: AKA)는 약 330만명의 당연가입자를 확보하고 있으며, 반대로 연금수급자는 90만명에 달하는 것으로 파악되고 있다. 2010년 현재 AKA의 노후소득보장사업을 위한 소요재원은 약 45억 유로에 달하였던 것으로 기록되고 있다. 마지막으로 광산-철도-해운 독일연금 추가보상(Renten-Zusatzversicherung: der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft -Bahn-See) 제도는 46천명의 당연가입자와 약 10만명에 달하는 65세 이상의 연금수급자로 구성되어 있다.

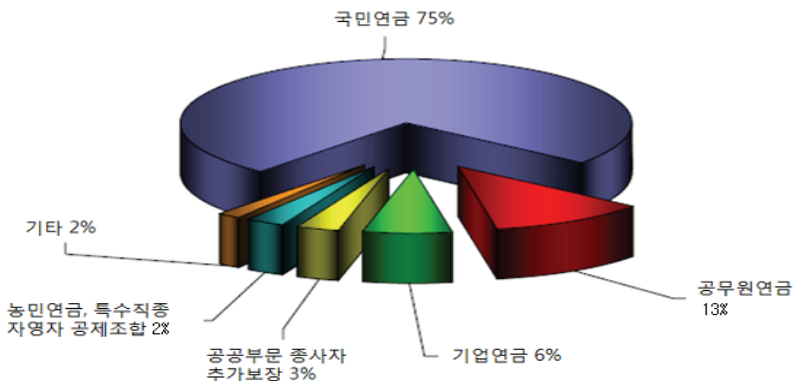
넷째, 농민연금제도(Alterssicherung der Landwirte)는 약 25만명의 가입자와 약 57만명의 65세 이상 연금수급자로 구성되어 있으며, 급여는 부분보장을 목표로 운영되고 있다. 2011년 한해 약 29억 유로가 지출되었으며, 이 중 15억유로는 노령연금 그리고 7억유로는 유족연금의 형태로 지급되었다. 농민연금의 재원은 가입자인 농민의 보험료 부담과 연방정부의 보조금으로 충당되며, 2011년의 경우 양자는 전체 비용의 77%를 차지하였다.

다섯째, 예술가사회보험제도는 자유예술가, 프리랜서 등이 당연가입대상이며, 현재 전국적으로 대략 175천명이 가입을 하고 있다. 그리고 제도의 당연가입자는 건강보험, 요양보험 그리고 공적연금에 의무적으로 가입을 하여야 한다. 이러한 예술가사회보험의 운영재원은 개인의 보험료, 갤러리, 극장 등의 소유주가 부담하는 분담금 그리고 정부보조금으로 충당된다.

3. 노후소득보장제도별 재정지출의 동향

국민들의 노후소득보장을 목적으로 운영되는 모든 제도들을 지출규모 별로 구분하여 살펴보면 아래의 [그림 5-7]과 같다. 이에 따르면 국민연금이 전체 노후소득보장지출의 75%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 다음으로 공무원연금 13%, 기업연금 6%, 농민연금과 특수직종 자영자 공제조합 각각 1% 등의 순으로 나타나고 있다. 여기서 노후소득의 종별 구성 가운데 기업연금의 역할이 상대적으로 미미하게 나타나는 이유는 독일의 경우 ①국민연금제도의 보장수준이 다른 국가들에 비해 높으며 ②기업연금의 경우 법률에 의한 강제성이 없이 기업 임의로 운영되기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 근래에 들어 독일 정부는 인구의 고령화 추세와 노동시장의 불안정성 등을 감안하여 국민연금의 급여수준을 하향 조정하고, 대신 기업연금이나 개인연금의 장려를 위해 다양한 형태의 보조금이나 세금감면의 혜택을 제공해 오고 있다.

[그림 5-7] 노후소득보장제도별 지출총액의 비율¹⁾(2011년)



주: 개별제도의 지출총액을 전체 노후소득보장 지출총액으로 나눈 비율임.

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

다음으로는 앞서 [그림 5-7]에서 살펴본 노후소득보장제도별 지출비용을 다시 성별 그리고 지역별로 구분하여 보면 <표 5-3>에서와 같이 중요한 특징을 발견할 수 있다. 아래의 표에서 제도별 지출총액의 비중은 전체 독일의 경우 [그림 5-7]의 내용과 동일하나, 지역별 또는 성별로 현저한 차이를 보이고 있다는 점이다. 구체적으로 먼저 구서독지역의 경우 전체 노후소득보장에서 국민연금이 차지하는 비중이 71%로 나타나고 있으나, 구동독지역의 경우 그 비중이 무려 98%를 차지하고 있다. 이러한 현상은 분단 당시 동서독 정치·경제·사회 체제의 이질성에 연유하는 것으로 파악된다. 구체적으로 구서독지역 국민들의 경우 시장의 원리를 토대로 다양한 차원의 노후대비를 경주해왔던 반면에, 구동독지역 국민들의 경우 통일 이후 비로소 새로운 자본주의체제에 편입되어 기업연금 또는 민간연금 등과 같은 자율적인 노후대비가 상대적으로 미비하였기 때문에 나타나게 된 결과로 판단된다.

다음으로 노후소득보장에 있어서 성별 격차는 지역별 격차의 경우에 비해 상대적으로 미미한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제는 구서독지역에서 두드러지게 나타나 전체 노후소득보장에서 차지하고 있는 국민연금의 비중이 남성 65% 그리고 여성 78%로 10% 이상의 격차를 보이고 있다. 이와는 달리 구동독지역의 경우 그 비중은 남성 96%와 여성 99%로 성별 격차가 거의 발생하지 않는 것을 발견할 수 있다. 이러한 현상은 구동독지역의 경우 대다수 연금수급권자들에게 있어서 국민연금제도는 매우 중요한 노후소득보장 장치로서의 역할을 하고 있음을 시사한다.

〈표 5-3〉 노후소득보장제도별 지출총액의 성별·지역별 현황(2011년 연말 기준)

(단위: %)

구분	전체독일			구서독지역			구동독지역		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
국민연금	75.0	70.0	83.0	72.0	65.0	78.0	98.0	96.0	99.0
기업연금	6.0	9.0	3.0	8.0	11.0	4.0	0.0	1.0	0.0
공공부문 종사자 추가연금	3.0	2.0	3.0	3.0	3.0	4.0	1.0	1.0	1.0
공무원연금	13.0	16.0	9.0	16.0	19.0	11.0	1.0	2.0	1.0
농민연금	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	0.0	0.0	0.0
자영자공제기금	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

〈표 5-4〉 중소기업퇴직금공제 적용대상 사업장 규모

업종 구분	상용근로자	또는	자본금·출자금
소매업	50인 이하		5천만엔 이하
서비스업	100인 이하		5천만엔 이하
도매업	100인 이하		1억엔 이하
기타(제조·건설업 등)	300인 이하		3억 이하

제2절 독일 공무원의 신분적 특성과 공무원사회보장체계

1. 공무원사회보장제도의 배경으로서 공무원의 신분적 특성

독일의 공무원연금제도는 ‘공무원 사회보장제도(soziale Sicherung für Beamte)의 체계’ 내에서 일부분을 차지하는 형태로 운영되고 있다. 그리고 공무원사회보장제도는 일반 국민들을 대상으로 하는 사회보장제도와는 차별적으로 별도의 운영원리를 토대로 독립적인 제도 형태를 유지해 오고 있으며, 이러한 현상은 공무원의 신분적 특성에 기인하고 있다(BMAS, 2011). 따라서 독일 공무원연금제도의 기능적 특성과 위상을 올바르게 파악하기 위해서는 선행적으로 공무원의 신분적 특성 그리고 일반 사회보장제도 및 공무원사회보장제도의 운영원리와 구성체계에 대한 이해가 필요로 하게 된다.

독일에 있어서 직업공무원(Berufsbeamtentum)의 신분 그리고 권리 및 의무와 관련한 특성은 중세 봉건제사회에서 근원을 찾아볼 수 있다. 독일 프로이센제국의 창시자이자 직업공무원의 효시로 알려져 있는 개혁 군주 Friedrich Wilhelm 1세(1713~1740)는 국가의 경제적 번영과 군사적 재건을 국가의 최우선 목표로 선언하였다. 하지만 당시 부패하고 무능력한 귀족에게 이와 같은 중차대한 국가적 과제를 맡기는 것이 현실적으로 불가능하다는 것을 판단한 국왕은 새로운 직업신분(Berufsstand)으로서 공무원을 공개시험을 통하여 선발하는 방식을 채택하였다. 이 때 공무원의 선발기준은 책임의식(Pflichtbewusstsein), 전문성(Sachkenntnis) 그리고 청렴성(Unbestechlichkeit)을 최우선 덕목으로 제시하였다(DBW, 2009).

이후 근대적 형태의 국가체제가 확립되어감에 따라 독일의 봉건영주들

은 국정운영의 효율성을 위하여 전문적 관료조직을 확장해 나아가야 할 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 일련의 과정에서 조직된 공무원들은 지배자를 위해 ‘낮과 밤 그리고 일생동안(bei Tag und bei Nacht ein Leben lang)’ 절대적 충성과 복종의 의무를 수행하여야 하며, 그에 대한 대가로서 지배자로부터 자신과 가족들의 생계보장과 함께 각종 사회보장의 혜택을 평생 동안 받을 수 있는 권리를 인정하는 계약관계를 가지게 되었다.³²⁾ 그리고 시간이 경과함에 따라 절대군주에 대한 공무원의 충성 의무는 점차 국가나 국민에 대한 봉사 의무로 그 대상의 전환이 이루어지게 되었다.

독일에 있어서 공무원의 신분에 대한 최초의 법적 근거는 1794년 『프로이센의 일반 국가법률(Allgemeines Preußisches Landrecht)』에서 찾아볼 수 있다. 동 법률은 국가공무원의 권리와 의무를 구체적으로 명시하고, 최초로 공무원을 국가조직의 일부로 규정하였다. 이후 이러한 법률적 성과는 1871년 프로이센을 중심으로 탄생한 통일제국의 입법과정에서도 반영될 수 있게 되었다. 그 결과 1873년 제정된 『제국공무원법(Reichsbeamten-gesetz)』은 공무원의 법률적 신분의 보장과 징계규정을 구체적으로 명시하였다. 그리고 이를 기초로 하여 이후 공무원의 연금급여, 재해 및 유족보상 등에 관한 후속법률이 속속 제정될 수 있게 되었다.

직업공무원으로서의 신분보장에 대한 독일의 전통은 입헌군주 국가를 거쳐 의회민주국가인 바이마르공화국에 와서도 동일하게 유지되었다. 구체적으로 1919년 제정된 바이마르헌법 제128조~제131조에서는 공무원의 신분과 관련한 일반적 규정을 명시하였으며, 이를 근거로 하여 연방공

32) 이와 같이 공무원에 대한 봉건영주의 배려의무와 원조의무는 ①직무상 신분에 적합한 보수의 제공(연방공무원보수법) ②노후보장(공무원부양법) ③휴가의 보장(공무원 휴가시행령) ④상병부조(Krankenhilfe) 및 기타 부조급여(공무원 부조시행령) ⑤공무원재해보상 ⑥재산상 피해에 대한 원조 ⑦여행 또는 이사비용의 지원 등이 대표적이라 할 수 있음(Wikipedia 2013년 6월 18일 자료).

무원, 주 또는 자치단체 공무원 그리고 교사 및 경찰 등 특수직 공무원들의 법적 권리와 관련한 법률이나 규정들이 제정될 수 있게 되었다. 그러나 공무원의 국가체제에 대한 충성과 복종의 의무 그리고 법률적 신분보장은 1933년 등장한 히틀러정권의 독재권력을 유지하기 위한 정치적 수단으로 악용되는 부작용을 초래하게 되었다. 이에 따라 1945년 2차 세계 대전의 패전 이후 독일에서는 직업공무원신분의 전통을 유지할 것인지 여부를 둘러싼 사회적 논란이 본격적으로 등장하게 되었다.

직업공무원의 신분에 대한 비판에도 불구하고 전후 독일의 연방의회는 역사적 전통을 계속하여 유지하도록 하는 기본방향을 채택하였다. 독일의 헌법인 『기본법(Grundgesetz)』 제33조에서는 ‘전통적 원칙(hergebrachte Grundsätze)’에 기초하여 직업공무원의 신분을 규정하고, 이를 근거로 하여 마침내 1953년에는 『연방공무원법(Bundesbeamtengesetz)』이 발효될 수 있게 되었다. 그리고 직업공무원의 신분에 대한 전통적 원칙은 바이마르헌법에 명시된 공무원의 권리와 의무를 준용하도록 하였다. 여기에는 대표적으로 ①국가와 법률에 대한 봉사과 충성의 의무 ②직업과 직무수행에 대한 헌신의 의무 ③공무원에 대한 국가의 부양의무 ④공무원신분의 평생보장(Anstellung auf Lebenszeit) ⑤공무원과 그 가족에 대한 국가의 배려의무 등이 언급될 수 있다(Körtek, 2010: 50 - 56).

공무원에 대한 국가의 부양의무는 국가가 개별 공무원의 지위와 직무의 중요도에 상응하는 보수와 사회보장 급여를 제공하고, 이를 통하여 그들의 생계를 보장하는 방법으로 이행을 하게 된다. 그리고 이러한 부양의무는 공무원과 그 가족에 대한 ‘국가의 배려의무(Fürsorgepflicht des Dienstherrn)’와 밀접한 연관관계를 가지게 되는 특성을 보이고 있다. 나아가 국가는 공무원의 안정적 생계와 경제적 독립을 보장함으로써 그

들이 평생직업(Lebensberuf)으로서 공무에 전념하고, 아울러 기본법에서 명시된 직업공무원으로서의 의무를 성실히 이행할 수 있도록 하여야 한다. 이상의 내용을 종합해 볼 때 독일의 공무원사회보장제도는 일반사회보장제도들과는 달리 헌법인 기본법에 근거를 두고 있다는 점에서 기본원리와 운영방식의 차별성을 보이고 있다.

2. 독일 공무원사회보장체계

공무원사회보장제도는 독일의 기본법에 근거한 평생공무원으로서의 신분보장 그리고 일생동안에 걸친 국가의 부양의무와 배려의무를 이행하기 위한 목적으로 도입되었다. 이에 따라 독일의 공무원사회보장제도는 일반국민을 대상으로 하는 사회보장제도들과는 차별적으로 별도의 독자적인 기본원리를 토대로 하여 운영이 되고 있다. 공무원사회보장제도와 일반사회보장제도의 적용대상 및 기본원리, 주요 특징을 정리해 보면 아래의 [그림 5-8]과 같다.

[그림 5-8] 독일의 직역별 사회보장체계

독일형 복지국가체제				
적용대상	일반근로자	농어민	직역별자영자	공무원
기본 원리	- 직종·지역·연대의 원리 - 사회적 조정의 원리	- 직역별 연대의 원리 - 국가의 재정 지원 원리	직역단위의 상부상조 원리	- 국가의 부양의무 - 국가의 배려의무
특징	- 위험별 분산 운영 - 독립채산의 원칙 - 자치운영	- 모든 위험을 포괄하는 종합사회보험 - 국가의 재정 보조 - 자치운영 - 농업경영자 부담	직역별 공제금고	모든 위험을 포괄하는 종합사회보험
재정	노사 보험료 + 국가보조	보험료 + 정부보조 (전체 재정의 85%)	- 자영자 기여금 + 이식금 수입 - 직역단위의 독립채산 적립방식	일반재정에서 충당

독일의 경우 일반국민으로서 근로계층을 대상으로 하는 사회보장제도는 위험별로 분리되고, 동시에 동일한 위험의 경우에도 직종, 지역 또는 지역별로 구분하여 분산 운영되고 있다. 이에 따라 사회적 위험별로 연금보험제도, 의료보험제도, 산재보험제도, 고용보험제도 그리고 장기요양보험제도가 각각 독립적인 제도체계를 갖추고 있으며, 나아가 개별의 제도(구체적으로 연금보험제도, 의료보험제도와 장기요양보험제도 그리고 산재보험제도)는 동일한 성격의 위험에도 불구하고 업종별·직역별·지역별로 분리하여 운영되는 소위 조합주의의 방식을 채택하고 있다.

다음으로 공무원사회보장제도는 농민사회보장제도의 경우에서처럼 전

체 공무원들을 대상으로 위험별 구분이 없이 통합적으로 운영되는 일종의 종합사회보장제도로서 기능을 수행하고 있다. 이에 따라 공무원사회 보장제도는 노령, 장애, 유족, 산재, 질병, 장기요양 등 제반의 사회적 위험들에 대하여 총괄적으로 보장을 하게 되는 기능적 특성을 보이고 있다.

독일의 경우 일반국민을 대상으로 하는 사회보장제도들은 제도별로 가입자들 상호간 ‘연대성의 원리(Solidarprinzip)’와 ‘사회적 조정(sozialer Ausgleich)’의 기능을 바탕으로 운영이 되는 반면, 공무원사회 보장제도는 사용자인 국가의 ‘부양 및 배려의무(Alimentations- und Fürsorgeprinzip)’에 입각하여 운영이 되는 차별성을 보이고 있다. 이러한 운영원리의 근본적 차이로 인하여 일반국민의 사회보장제도는 보험료 수입을 주된 운영재원으로 하고 있는 반면, 공무원사회보장제도는 전적으로 국가의 조세재원으로 충당이 되고 있다.

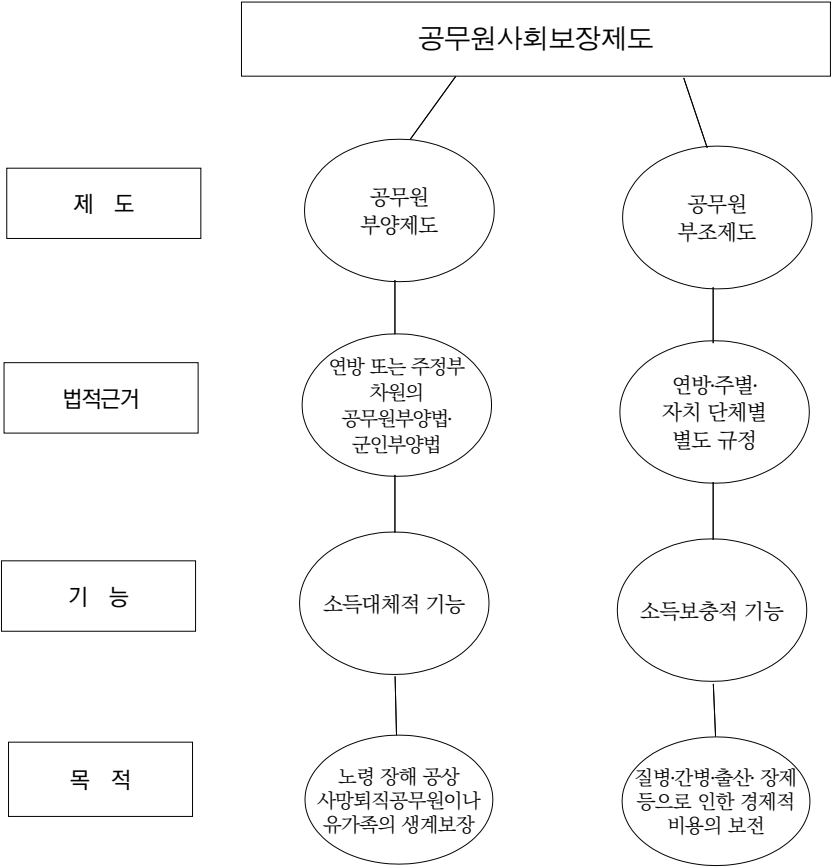
독일의 공무원사회보장제도는 제도별 구분에 따라 크게 공무원부양제도(Beamtenversorgung) 그리고 공무원부조제도(beamtenrechtliche Beihilfe)로 운영되고 있으며, 적용대상은 신분이나 지역의 구분 없이 모든 직역의 (평생)공무원과 군인이 된다([그림 5-9] 참조). 먼저 공무원부양제도는 퇴직공무원의 소득보장을 목적으로 운영되는 제도로서 제도의 운영과 관련한 직접적인 근거법률로는 대상별 구분에 따라 『연방 그리고 지방 공무원 및 법관의 부양에 관한 법률(Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern): 축약하여 공무원 부양법(Beamtenversorgungsgesetz)』 그리고 『퇴역군인과 그 유가족의 부양에 관한 법률(Gesetz über die Versorgung der ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihrer Hinterbliebenen: 축약하여 군인부양법(Soldatenversorgungsgesetz)』이 있다.³³⁾

33) 공무원부양법 체계와 주요 내용을 간략하게 설명하고 있는 자료로는 Beamtenversorgung - Wikipedia(2013.6.21.)를 참조하기 바람.

여기서 일반공무원과 군인을 구분하여 근거 법률을 달리 적용하게 된 주된 이유로는 군인의 경우 계급정년 등과 같은 조직운영의 특성상 퇴직 급여(주로 연금)의 수급연령을 일반공무원과는 달리 운영하여야 할 필요성이 있기 때문인 것으로 알려지고 있다(Bundesministerium des Innern, 2009). 이러한 두 가지의 법률 이외에도 공무원부양제도의 운영과 직접적 또는 간접적으로 관련이 있는 법률로는 『기본법(Grundgesetz)』, 『공무원의 보수와 관련한 연방법(Bundesbesoldungsgesetz)』, 『공무원 특별급여에 관한 연방법(Bundessonderzahlungsgesetz)』, 『연방공무원법(Bundesbeamten-gesetz)』, 16개주의 『주정부 공무원법(Landesbeamten-gesetz)』, 『군인법(Soldatengesetz)』 그리고 『군병력의 조정법(Personalanpassungsgesetz)』 등이 있다.

다음으로 공무원부조제도는 공무원이나 그 가족을 대상으로 질병, 간병, 출산 또는 장제에 대한 보조금의 지원을 목적으로 운영되는 제도이다. 그리고 이러한 제도는 별도의 법률이 아니라 연방 또는 개별 주별로 제정된 규정, 즉 『공무원부조에 관한 규정(Beihilfevorschriften)』에 근거하여 운영이 된다.

[그림 5-9] 독일 공무원사회보장제도의 구성체계



제3절 공무원부양제도의 구성체계

1. 제도의 개관

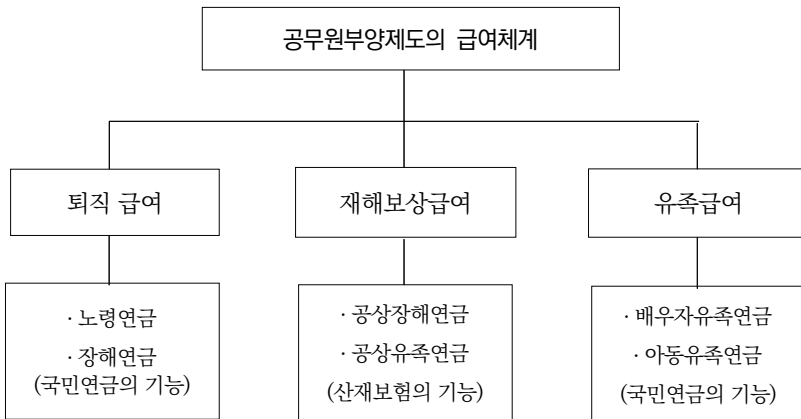
독일 공무원사회보장제도는 직업공무원제도(Berufsbeamtentum)가 정착되는 과정에서 국가는 공무원에 대한 부양의무를 이행하고, 공무원은 국가에 충성을 다하는 구조로서 자리를 잡게 되었다(김은경, 2011). 이에 따라 독일의 경우 공무원의 신분은 기본법에 근거하여 평생동안 보장을 받게 된다. 그리고 국가는 공무원이 자신의 지위나 신분에 적절한 생활수준을 일생동안 영위할 수 있도록 지원을 하여야 할 의무를 가지게 된다. 이러한 생활수준의 보장에 대한 국가의 의무는 공무원으로서 재직을 하고 있는 기간 동안의 경우 주로 공무원의 보수 그리고 질병·간병·출산 등의 문제에 대한 공무원부조제도(Beihilfe)를 통하여 이루어지게 된다. 반면 노령 또는 장애로 인한 퇴직 이후에 있어 국가의 의무는 주로 공무원 부양제도(Beamtenversorgung) 그리고 공무원부조제도를 바탕으로 수행된다.

독일의 공무원부양제도는 다음과 같은 기능을 종합적으로 수행하고 있다. 먼저 공무원부양제도는 퇴직공무원을 위한 노후소득보장의 역할을 수행하고 있으며, 이는 3층 보장의 원리(Drei-Säulen-Prinzip)를 기준으로 볼 때 1층인 국민연금의 기초보장(Regelsicherung)과 2층인 기업연금의 추가보장(Zusatzsicherung)의 기능을 동시에 수용하고 있다. 이에 따라 공무원연금은 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도보다 급여수준이 상대적으로 높게 결정되고 있다. 다음으로 공무원부양제도는 일반 근로자를 대상으로 하는 산재보험제도의 기능도 수행하고 있다.

공무원부양제도의 급여는 아래의 [그림 5-10]에서 보는 바와 같이 기

능별로 크게 퇴직급여, 재해보상급여 그리고 유족급여로 구분이 된다. 여기서 먼저 퇴직급여(Ruhegehalt)는 공무원이 연금수급연령에 도달하였거나 (일반)사고 또는 질병 등으로 인하여 공무의 수행이 불가능(즉 장애 상태)하게 되었을 경우 본인이나 그 가족의 생계를 보장하기 위한 목적으로 운영이 된다. 이러한 퇴직급여는 주로 노령연금과 장애연금의 형태로 운영이 되고 있다. 다음으로 재해보상급여(Unfallfürsorge)는 공무원이 업무상 재해로 인하여 공무의 수행이 불가능(즉 장애상태)하게 되었거나 사망하게 되었을 경우 제공되는 급여이다. 이러한 재해보상급여는 크게 공상장애연금과 공상유족연금의 형태로 운영이 된다. 마지막으로 유족연금은 공무원 또는 퇴직공무원이 사망을 하게 되었을 경우 그 유가족의 생계를 보장하기 위한 목적으로 운영이 된다. 이러한 유족연금의 종류는 크게 배우자유족연금과 아동유족연금으로 구성되어 있다.

[그림 5-10] 독일 공무원부양제도의 기능별 급여체계



자료: Deutscher Beamtenwirtschaftsring e.V., Die Beamtenversorgung, 2004.

2. 공무원부양제도의 제도적 체계

가. 적용대상

공무원부양제도는 원칙적으로 ‘평생공무원(Beamte auf Lebenszeit)’으로서의 신분을 갖춘 퇴직공무원을 대상으로 운영이 된다. 반면 ‘기간제 공무원(Beamte auf Zeit)’에 대해서는 법률에서 별도로 정하는 바에 따라(일례로 공무상 재해 등) 선별적으로 보호의 혜택이 제공될 수 있도록 하고 있다. 그리고 공무원이나 퇴직공무원이 사망을 하게 되었을 경우 그 유가족에 대해서도 제도의 혜택이 주어지게 된다.

2011년 현재 독일의 공무원은 총 180만명으로 이 중 남성이 57%로 여성에 비해 상대적으로 다수를 차지하고 있다. 그리고 전체 공무원을 직업별로 구분해 보면 일반공무원과 법관이 약 170만명으로 전체 공무원의 대다수를 차지하고 있으며, 직업군인은 불과 3%의 수준에 머무르고 있다(〈표 5-5〉 참조).

〈표 5-5〉 독일 공무원의 직업별 구성 현황(2011.1.1. 기준)

(단위: 명)

구분	남성	여성	전체
일반공무원 및 법관	914,130	785,711	1,699,841
직업군인	54,971	2,301	57,272
전체	969,101	788,012	1,757,113

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

나. 공무원부양제도의 급여 종류별 수급요건과 급여산식

1) 퇴직급여의 수급자격

공무원으로서 퇴직급여의 수급자격은 5년 이상의 재직요건을 충족한 상태에서 연금수급연령에 도달하였거나 지속적인 장애로 인하여 직무수행이 불가능한 것으로 판정을 받아 퇴직을 하게 되었을 경우 주어지게 된다. 이 경우 전자에 대해서는 노령연금 그리고 후자에 대해서는 장애연금의 수급자격이 부여된다. 만약 개인이 공무원으로서의 지위에서 면직되었을 경우 그 이유를 불문하고 연금급여의 수급자격이 인정되지 않게 된다. 여기서 공무원으로서의 면직사유로는 부정이나 태만으로 인한 중대과실 그리고 ‘평생공무원’으로서의 신분을 확보하지 못한 상태에서 사고나 질병으로 인해 직무의 수행이 불가능하게 되었을 경우가 해당이 된다. 그러나 이 경우 당사자가 공무원으로서 재직한 기간에 대하여 국민연금의 추후가입(Nachversicherung)이 가능하며, 추후납부 보험료는 전적으로 국가에서 부담을 하게 된다.

아래의 <표 5-6>은 독일 공무원연금 수급자를 신분별로 구분하여 보여주고 있다. 이에 따르면 2010년 1월 1일 현재 연금수급자는 총 110만명으로 이 중 남성 수급자가 전체의 약 58%로 여성에 비해 상대적으로 높은 비중을 보이고 있다. 그리고 여성의 경우 유족연금 수급자가 약 30만명으로 전체 여성 연금수급자의 73%를 차지하고 있다. 이러한 공무원연금 수급자를 다시 신분별로 구분하여 보면 주정부 공무원이 약 56만명으로 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 다음으로 체신공무원 약 17만명, 철도공무원 16만명 등의 순을 보이고 있다. 반면에 직업군인을 제외한 연방공무원은 약 7만명 정도의 수준으로 전체에서 가장 낮은 비중을 차지한다.

〈표 5-6〉 독일 공무원연금 수급자의 신분별 구성 현황(2010.1.1. 기준)

(단위: 명)

구분	연방공무원		주정부 공무원	자치 단체 공무원	철도 공무원	체신 공무원	전체		
	일반 공무원 법관	직업 군인					합계	남성	여성
퇴직 연금 ¹⁾	50,959	42,405	429,494	59,121	89,474	119,398	790,851	632,241	158,610
유족 연금	20,661	17,977	125,928	28,579	66,630	51,215	310,900	8,567	302,423
전체	71,620	60,382	555,422	87,700	156,104	170,613	1,101,841	640,808	461,033

주: 퇴직연금의 수급자는 각각 노령연금과 장애연금의 수급자를 합계한 수치임.

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

공무원연금 수급자의 월평균 급여수준을 연금의 종별 그리고 신분별로 구분하여 살펴보면 아래의 〈표 5-7〉에서 보는 바와 같다. 먼저 공무원연금 수급자의 신분별 월평균 연금급여는 퇴직연금 또는 유족연금 주정부 공무원이 각각 2,940유로와 1,690유로로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 자치단체 공무원, 연방공무원, 철도 및 체신공무원의 순을 보이고 있다. 다음으로 성별로 구분하여 살펴보면 남성과 여성의 퇴직연금 및 유족연금 월평균 급여수준은 성별 격차가 없이 거의 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 5-7〉 공무원연금 수급자의 신분별 월평균 급여수준의 현황(2011.1.1. 기준)

(단위: 유로)

구분	연방 공무원	주정부 공무원	자치 단체 공무원	철도 공무원	체신 공무원	전체		
						합계	남성	여성
퇴직연금 ¹⁾	2,750	2,940	2,840	1,930	1,900	2,670	2,670	2,510
유족연금	1,580	1,690	1,060	1,060	1,050	1,430	1,330	1,430

주: 퇴직연금의 수급자는 각각 노령연금과 장애연금의 수급자를 합계한 수치임.

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

공무원연금은 공무원들 각자가 재직시절 자신의 직위에 상당하는 생활 수준을 퇴직 이후에도 영위할 수 있도록 지원해 주는 것을 목표로 하고 있다. 아래의 <표 5-8>에서는 공무원의 신분별 그리고 연금의 종류별 연금급여의 분포를 보여주고 있다. 전체적으로 볼 때 월 4,000유로 이상의 높은 연금급여를 받고 있는 사람은 대략 전체의 7% 내외인 것으로 나타났다. 반면에 이와는 달리 전체의 46.6%에 달하는 퇴직연금 수급자들은 월평균 2,500유로 이하로 생활하고 있는 것으로 파악되었다. 나아가 유족연금 수급자들의 경우 전체의 27.2%에 해당되는 약 8만명은 월평균 1,000유로 이하의 연금을 수령하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-8> 공무원의 신분별 연금의 종류별 급여수준의 분포 현황(2011.1.1. 기준)

(단위: 유로)

구분	일반공무원 및 법관						직업 군인
	소계	연방	주정부	자치단체	철도	체신	
퇴직급여							
1,000 이하	12,345	1,189	5,813	1,155	1,525	2,663	117
1,000-1,500	62,360	2,163	11,917	1,934	15,733	30,613	265
1,500-2,000	130,245	7,305	29,795	6,922	42,330	43,893	4,378
2,000-2,500	141,357	11,959	77,786	11,755	16,958	22,899	17,392
2,500-3,000	151,449	9,504	112,472	11,912	7,038	10,523	8,278
3,000-3,500	129,813	9,012	96,224	13,053	4,387	7,137	4,796
3,500-4,000	68,520	3,899	56,419	6,421	902	879	4,163
4,000 이상	52,357	5,928	39,068	5,969	601	791	3,016
소계	748,446	50,959	429,494	59,121	89,474	119,398	42,405
유족급여							
500 이하	5,181	366	2,790	433	763	829	103
500-1,000	74,619	2,209	9,032	2,669	32,371	28,338	661
1,000-1,500	99,929	8,280	38,675	9,958	27,456	15,560	9,568
1,500-2,000	66,742	5,959	39,890	9,854	5,282	5,757	3,451
2,000-2,500	31,695	2,014	24,894	3,773	523	491	2,897
2,500 이상	14,847	1,833	10,647	1,892	235	240	1,297
소계	293,013	2,0661	125,928	28,579	66,630	51,215	17,977
총합계	1,041,459	71,620	555,422	87,700	156,104	170,613	60,382

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

2) 노령연금

가) 수급연령

노령연금의 수급연령은 공식적으로 65세로 정해져 있다. 다만 재직하고 있는 기관의 요구와 당사자의 신청이 있을 경우 최고 68세까지 연금수급의 연기가 가능하게 된다. 그리고 직무의 부담이나 사고의 위험이 높은 일부 직종의 공무원에 대해서는 특별한 연금수급연령이 적용되고 있다. 구체적으로 경찰, 법률집행인 그리고 소방직 공무원 등의 경우 60세부터 그리고 항공관제사의 경우 55세부터 노령연금의 수급이 가능하게 된다. 이 경우 연금의 조기수급에도 불구하고 별도로 감액율의 적용이 없이 완전한 노령연금의 수급권이 보장된다.

공무원 본인의 신청이 있을 경우 노령연금의 조기수급이 허용된다. 이러한 '신청연금수급연령(Antragsaltergrenze)'은 최대 63세까지로 정해두고 있으며, 이에 따라 실제로 개인이 노령연금을 조기에 수급하게 될 경우 일정비율의 급여감액이 이루어지게 된다. 조기노령연금에 대한 감액율의 적용은 법률의 개정에 따라 1998년부터 최초로 도입되었으나, 경과규정으로 인해 2003년 이후의 신규연금수급자부터 적용이 될 수 있도록 하였다. 이 경우 감액율은 매 1년에 대하여 3.6%의 수준으로 적용되며, 따라서 개인이 63세부터 노령연금을 수급하게 되었을 경우 7.2%의 급여감액이 이루어지게 된다.

중증장애를 가진 공무원에 대해서는 예외적으로 신청연금수급연령을 60세로 정해두고 있다. 그러나 2001년 『급여감액율의 재조정에 관한 법률(Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge)』에 따라 중증장애 공무원에 대해서도 연금급여의 감액이 이루어지게 되었다. 구체

적으로 개인이 60세부터 63세의 사이에서 노령연금을 조기에 수급하게 될 경우 매 1년에 대하여 3.6%의 감액율이 적용되도록 하고, 전체적으로 최고 10.8%를 초과하여 연금급여의 감액이 이루어질 수 없도록 하고 있다. 그러나 중증장애 공무원의 조기노령연금 수급에 대한 감액율의 적용은 경과규정에 따라 1943년 이후의 출생자에 대해서만 이루어질 수 있도록 하고 있다.

나) 노령연금의 산정방식

퇴직공무원에 대한 노령연금은 아래와 같은 급여산식에 따라 계산이 된다.³⁴⁾

$$\text{연금급여} = \text{연금산정 기준보수} \times \text{연금산정 기준재직기간} \times \text{급여승률}$$

① 연금산정 기준보수

연금산정 기준보수(ruhegehaltsfähige Dienstbezüge)는 공무원으로서 퇴직 당시 전일제 근로를 통하여 획득한 보수를 기준으로 하게 된다. 이에 따라 만약 공무원이 퇴직 직전 파트타임 또는 무급휴직(Freistellung)을 하였을 경우 공무원부양법 제5조 1항의 규정에 근거하여 당사자가 종사하였던 최종 직무에 상당하는 ‘완전한 보수(volle Dienstbezüge)’가 연금산정 기준보수가 된다. 반대로 만약 공무원이 공무원상 재해로 인하여 퇴직을 하게 되었을 경우 연금산정 기준보수(정확히는 기본급)는 공무원부양법에서 별도로 정한 방법으로 상향조정된 공무원보수그룹(Besoldungsgruppe)을 기준으로 해당 공무원이 정상적으로

34) 공무원연금제도의 급여산식 그리고 국제적 제도비교에 대한 대표적인 자료로는 Becker, et. al.(2010)을 참조하기 바람.

근무를 하였을 경우 최종보수를 기준으로 산정을 하게 된다.

연금산정 기준보수는 기본급, 가족수당, 법률에서 별도로 기준보수 그리고 기타 성과급으로 명시하고 있는 수당을 포함하게 된다. 여기서 기본급(Grundgehalt)은 공무원이 퇴직 직전 최소한 3년 동안 받아왔던 보수가 된다. 그리고 가족수당과는 별도로 연금산정 기준보수가 되는 수당으로는 특별한 직책을 맡고 있는 공무원에 대한 직책수당(Amtszulagen) 그리고 일정한 수준의 직급자에게 보편적으로 제공되는 직위수당(Stellenzulagen)이 해당된다. 그러나 기타의 위험수당이나 시간외수당 등은 여기에 포함이 될 수 없도록 하고 있다.

퇴직 직전 공무원의 승진 등으로 인하여 연금급여가 불합리하게 높게 책정되는 문제를 방지하기 위하여 다음과 같은 최소복무(Mindestfrist)의 규정이 적용되고 있다. 구체적으로 퇴직 당시 공무원이 해당 직위에서 최소한 2년 이상의 기간 동안 보수를 받아왔을 경우에만 이를 기초로 하여 연금산정 기준보수를 계산하게 된다. 만약 공무원이 퇴직 당시 최소복무의 요건을 충족하지 못하였을 경우 그 이전의 직위에서 수령한 보수가 연금산정 기준보수가 된다. 그리고 이러한 최소복무의 요건은 2001년부터 종전 2년에서 3년으로 연장이 되었다.

공무원부양제도에 대해서는 국민연금제도의 경우와는 달리 별도로 소득상한선의 적용이 없이 전체 보수가 연금급여의 산정을 위한 기준보수가 된다. 이러한 제도적 차이의 근본적 이유는 앞서 설명한 바와 같이 공무원부양제도가 국민연금의 기초보장 기능과 기업연금의 추가보장 기능을 동시에 수행하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

② 연금산정 기준재직기간

공무원부양법 제6조의 규정에 따르면 연금산정 기준재직기간(ruhegehaltsfähige Dienstzeiten)은 공무원으로서 실제 재직기간 그리고 별도로 인정되는 기간을 합산하여 결정을 하게 된다. 구체적으로 먼저 실제 재직기간은 17세 이후 공무원으로서 봉직한 전체 기간에서 개인적 사유로 인해 휴직을 한 기간을 제외하여 계산을 하게 된다. 다음으로 재직기간 이외의 인정기간으로는 군복무기간, 민간인의 신분으로 공공기관에서 재직한 기간, 공무원으로서의 임용을 위해 요구되는 학력이나 자격의 획득을 위한 교육기간과 직업훈련기간(1997년 이후부터 최고 3년으로 제한) 그리고 외국의 공공기관(특히 국제기구)에서 재직한 기간 등이 있다.

공무원이 파트타임이나 단축근로의 형태로 재직을 하였을 경우 기준재직기간은 정상적 근로시간 대비 단축근로시간의 비율에 따라 결정하게 된다. 그러나 만약 공무원이 연방공무원법 제 93조의 규정에 근거하여 ‘고령자 파트타임근로’를 하였을 경우 전체 근로시간의 90%가 연금산정 기준재직기간이 된다. 그리고 만약 파트타임 복무나 휴직기간이 전체적으로 12개월을 초과하였을 경우 기준재직기간의 결정과정에서 교육기간이나 (예비법관으로서의) 연수기간 또한 일정비율로만 인정을 받을 수 있도록 하고 있다.

독일 국민연금제도의 경우와는 달리 공무원부양제도에서는 육아휴직기간이나 수발기간에 대한 ‘연금가입의 인정(pension credit)’이 이루어지지 않고 있다. 대신 공무원부양제도는 해당 기간에 대하여 향후 공무원의 퇴직단계에서 연금과 별도로 정액의 가산금(Zuschlag)을 매월 지급하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 의미에서 볼 때 아래에서 설명하게 될 각종의 가산금은 공무원에 대한 특혜가 아니라, 일반국민을 대상으로 하

는 국민연금제도와 비슷한 지원수준을 유지하기 위한 목적으로 운영되는 제도임을 알 수 있다. 세부적으로 첫째, 아동가산금(Kinderzuschlag)은 공무원이 법정 육아휴직기간(Elternzeit)의 기간 동안 국민연금제도에 전체 가입자 평균소득으로 가입을 하고 동시에 정상적으로 퇴직을 하였다고 가정할 경우 획득할 수 있는 연금액을 기준으로 결정이 된다. 그리고 이러한 법정 육아휴직기간은 매 아동당 최고 3년으로 정해져 있다. 둘째, 보충아동가산금(Kindererziehungsergänzungszuschlag)은 공무원이 두 명 이상의 자녀를 동시에 양육하였거나 아니면 아동의 양육 또는 수발과 병행하여 공무를 수행하였을 경우 아동가산금과 함께 지원이 된다. 셋째, 수발수당(Pflegezuschlag)은 공무원이 치매·중풍·중증장애 상태에 있는 가족을 주당 최소한 14시간 이상 수발을 하였을 경우 수발의 강도에 따라 차등적으로 지급되는 급여로서, 당사자가 향후 퇴직단계에서 연금과 함께 매월 수급하게 된다.

㉞ 급여승률

급여승률(Steigerungssatz)은 공무원의 보수와 노령연금이 상호 일정한 비례관계를 유지할 수 있도록 하기 위하여 매 1년의 재직기간에 대하여 적용되는 일종의 정치적 변수이다. 1991년의 법개정 이전까지 연금급여의 급여승률은 재직기간에 따라 체감하는 방식으로 적용되었다. 이에 따라 구체적으로 처음 10년까지의 재직기간에 대해서는 연금의 급여율(Vorsorgungsquote)이 35%가 되도록 급여승률을 적용하고, 이후 25년까지의 기간에 대해서는 매 1년당 2% 그리고 나머지의 기간은 1%의 급여승률이 적용될 수 있도록 하였다. 그리고 개인별로 총급여율은 퇴직 당시의 보수를 기준으로 75%를 초과할 수 없도록 하고, 이는 공무원이 35년을 봉직하게 되면 달성할 수 있게 되었다.

그러나 1992년부터는 법률의 개정을 통하여 모든 재직기간에 대하여 동일한 정률의 급여승률이 적용될 수 있도록 하는 방식으로 전환하게 되었다. 구체적으로 매 1년당 1.875%의 급여승률이 적용될 수 있도록 하고, 급여율은 이전과 같이 최고 75%의 수준에서 제한을 받도록 하였다. 하지만 이러한 최고수준의 급여율에 도달하기 위하여 요구되는 재직기간은 예전의 경우(35년)와는 달리 40년 이상이 되어야만 하도록 하였다.

2001년 『부양급여의 조정법(Versorgungsänderungsgesetz)』의 제정에 따라 공무원부양제도의 급여율이 단계적으로 하향조정되도록 하였다. 그리고 이러한 조치는 2001년에 단행된 국민연금제도의 개혁과 그 방향성의 측면에서 상당한 유사성을 보이고 있다. 공무원부양제도의 개혁과정에서 나타나고 있는 중요한 특징을 정리해 보면 아래와 같다. 첫째, 2003년부터 ‘최고급여율(Höchstruhegehaltssatz)’이 총 8차례의 단계로 기존의 75%에서 최종적으로 71.75%로 인하될 수 있도록 하였다. 그리고 급여율의 삭감방식은 직접적인 연금급여의 삭감이 아니라, 국민연금의 경우에서처럼 간접적으로 매년도 급여의 재조정율을 실제보다 낮게 적용하는 방법으로 이루어져 왔다. 이러한 방법으로 총 7차례에 걸쳐 급여 재조정이 이루어질 수 있도록 하고, 최종적으로 8단계에 가서는 최고급여율이 71.75%가 될 수 있도록 급여승률을 조정할 계획을 가지고 있다. 이에 따라 최종단계의 급여승률은 현행의 1.875%에서 1.79375%로 변경을 하고, 이 때의 급여산식은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} \text{연금급여} &= \text{연금산정 기준보수} \times \text{연금산정 기준재직기간} \times \text{급여승률}(1.79375\%) \\ \text{최고급여율}(71.75\%) &= \text{연금산정 기준보수} \times \text{연금산정 기준재직기간}(40\text{년}) \times 1.79375\% \end{aligned}$$

둘째, 연금급여율의 하향조정으로 인한 경제적 손실을 보전해 줄 수 있도록 하기 위하여 일반국민의 경우에서처럼 공무원에 대해서도 적립방식

의 추가노후소득보장제도(Riester Rente)가 적용될 수 있도록 하고 있다. 이러한 추가노후소득보장은 전적으로 개인의 자발적 판단에 따라 이루어지게 되는 것을 원칙으로 하되, 국가는 일정한 적격요건을 충족하게 될 경우 별도로 세제 또는 보조금의 혜택을 제공하게 된다.

3) 장애연금

공무원부양제도에 있어서 장애연금의 수급자격은 의사의 소견에 따라 직무의 수행능력을 영구히 상실한 것으로 판정되고, 이로 인해 퇴직을 하게 되었을 경우 주어지게 된다. 그리고 공무원이 지난 반년 중 3개월 이상 직무수행에 참여하지 못하고, 나아가 앞으로의 반년 동안에도 완전한 직무복귀가 불가능할 것으로 예상될 경우에도 장애연금이 지급될 수 있도록 하고 있다. 그러나 장애의 발생 원인이 직무와 관련이 있는 것으로 판정될 경우 별도로 재해보상급여에서 특별한 보호가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

장애연금은 앞서 설명한 노령연금의 급여산식에 준하여 계산이 된다. 다만 공무원이 정규퇴직연령 이전에 발생한 직무수행불능의 사유로 인해 장애연금을 수급하게 될 경우 기존의 재직기간에 추가하여 별도로 가산기간(Zurechnungszeiten)을 합산하여 기준재직기간이 결정된다. 이 경우 가산기간은 장애연금 최초 수급 당시의 연령에서 60세 사이의 기간을 산출한 이후 그 값의 2/3 수준에서 정해지게 된다. 이에 따라 개인별로 장애연금은 아래와 같은 방식으로 산정된다.

$$\text{연금급여} = \text{퇴직당시의 연금산정 기준보수} \times \text{연금산정 기준재직기간(재직기간 + 가산기간)} \times \text{급여승률}$$

이상과 같은 장애연금은 공무원이 재활의 가능성 그리고 근로능력의 회복가능성을 완전하게 상실하게 되었다고 판단될 경우에만 수급자격을 인정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 만약 별도의 지원을 통하여 비록 부분적일지라도 복무가 가능할 것으로 판단될 경우 재활 또는 직무 복귀의 원칙이 우선적으로 적용될 수 있도록 하고 있다. 일례로 공무원이 장애에도 불구하고 다른 기관이나 부서로 재배치를 받으면 직무의 수행이 가능할 것으로 판단될 경우 장애연금이 지급되지 않도록 하고 있다. 그리고 이 경우 직무의 재배치가 동일한 기관에서 예전과 동일한 보수로 이루어지고 건강상 무리가 없다고 판단될 경우 당사자의 동의가 없이도 이루어질 수 있도록 하는 직권규정이 마련되어 있다. 나아가 개인별로 자신의 건강상태에 적합한 일자리가 없을 경우에도 국가는 당사자에게 직업재활의 참여를 직권으로 요구할 수도 있다.

1999년부터 시행된 ‘부분적 직무수행 지원사업(Institut der Teildienstfähigkeit)’에서는 공무원의 직무수행능력 상실정도가 50%를 초과하지 않는 한 장애연금보다는 직무복귀의 지원을 우선으로 하도록 하고 있다. 구체적으로 정부는 기존과 같이 단순한 직무수행능력의 ‘보유’ 또는 ‘불능’이라는 이분법적인 판정체계를 지양하고 그 사이에 ‘부분적 직무수행능력(begrenzte Dienstfähigkeit)’이라는 새로운 판정등급을 마련하였다. 이러한 부분적 직무수행능력의 판정은 공무원이 기존의 직무를 유지하는 상태에서 정상적 근로시간을 기준으로 최소한 절반 이상 종사할 수 있는 능력을 가지고 있을 경우에 내려지게 된다. 이 경우 해당 공무원의 보수는 근로시간에 준하여 지급하는 것을 원칙으로 하되, 어떠한 경우에도 그 시점에서 장애연금을 수급하는 것보다 유리하게 결정될 수 있도록 하고 있다. 그리고 부분적 직무수행의 기간에 대한 재직기간은 실제 근로한 시간 대비 정상적 근로시간의 비율로 계산을 하여 연금

급여산식에 반영이 되도록 하고 있다.

나아가 2001년 『새로운 급여감액율의 적용과 관련한 법률(Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge)』의 발효에 따라 조기 노령연금의 경우에서처럼 장애연금에 대해서도 감액율이 적용되고 있다. 일례로 공무원이 63세 이전에 장애연금을 수급하게 되었을 경우 매 1년에 대하여 3.6%의 감액율이 적용되도록 함으로써 연금의 조기수급을 위한 경제적 유인이 억제될 수 있도록 하였다. 그러나 전체적으로는 최고 10.8%를 초과하여 장애연금의 감액이 이루어질 수 없도록 하는 제한규정이 마련되어 있다. 그리고 이러한 감액율은 공무상 재해로 인한 장애연금의 수급자에 대해서는 적용되지 않는다.

라) 유족급여

유족급여(Hinterbliebenenbezüge)는 사망한 공무원 또는 퇴직공무원의 배우자와 아동에 대한 생계보장을 목적으로 운영이 된다. 이러한 유족급여로는 공무원의 사망일에 해당하는 달의 보수나 연금, 장제비(사망 당시의 보수나 연금급여 월액을 기준으로 2배) 그리고 유족연금으로 구성이 되어 있다.

유족연금은 공무원이 사망 이전 최소한 5년 이상의 재직요건을 충족하고, 동시에 유족인 배우자와 최소한 1년 이상의 기간 동안 혼인관계를 유지하였을 경우에만 수급자격이 주어지게 된다. 만약 공무원이 퇴직 이후 혼인을 하고 동시에 당시의 나이가 이미 65세를 초과하였을 경우 상대방 배우자에 대한 유족연금의 수급자격이 부여될 수 없도록 하고 있다. 그러나 이 경우에도 제반의 상황을 감안해 볼 때 합당하다고 판단될 경우 최고 유족연금에 상당하는 생계지원금이 지원될 수 있다.

유족연금은 퇴직공무원의 경우 사망 당시의 연금급여, 재직공무원의 경우 사망 시점에 정상적 퇴직(65세)을 하였다고 가정을 할 경우 받을 수 있는 가상적 연금급여를 기준으로 산정을 하게 된다. 이러한 유족연금은 대상별로 배우자유족연금과 아동유족연금으로 구분이 된다. 먼저 배우자유족연금은 사망한 공무원의 연금급여를 기준으로 60%의 수준에서 결정이 되며, 2001년 법률의 개정에 따라 55%로 하향 조정되었다. 그리고 이를 통해 발생한 재정적 여력을 기초로 아동의 출산과 양육경력이 있는 유가족에 대하여 별도의 '아동가산금(Kinderzuschlag)'이 지원되고 있다. 이러한 아동가산금은 배우자유족연금에 추가하여 별도로 첫째 아동의 경우 국민연금 연금점수(Entgeltpunkt)의 2배 그리고 그 이상의 아동에 대해서는 매 아동 당 연금점수의 1배에 해당하는 금액으로 지급을 하게 된다. 다음으로 아동유족연금은 양친사망의 경우 사망한 공무원의 연금급여를 기준으로 20% 그리고 편친사망의 경우 12%의 수준에서 모든 아동에게 지급이 된다. 그리고 이러한 아동유족연금은 아동이 18세에 도달하는 연령까지 지급하는 것을 원칙으로 하되, 군복무 또는 재학 중일 경우 최고 27세까지 연장지급이 될 수 있도록 하고 있다.

마) 공무원의 재해보상급여

재해보상급여(Unfallfürsorgeleistungen)는 공무원부양제도의 일부분을 구성하고 있는 급여이다. 재해보상급여는 공상의 재해공무원에 대한 특별배려의 차원에서 운영이 되며, 이에 따라 급여의 내용이나 수준이 일반공무원의 경우에 비해 관대하게 이루어지고 있는 특징을 보이고 있다. 일례로 공상장해연금이나 공상유족연금의 경우 일반공무원의 장해연금이나 유족연금에 비해 급여수준이 상대적으로 높고 수급권자의 범위

또한 넓게 인정되고 있다. 뿐만 아니라 공상의 재해공무원에 대해서는 요양급여가 공무원부양법의 적용을 받게 되는 반면, 일반재해의 경우 이는 연방·주자치단체의 단위에서 개별적으로 운영되는 공무원부조제도에 의해 운영되고 있다.

재해보상(Unfallfürsorge)과 관련한 제반 내용은 공무원부양법 제5부에 수록되어 있다. 동 법률 제30조 제2항에 따르면 재해보상급여는 크게 재산상의 피해와 특별비용에 대한 보상, 요양급여, 재해피해보상금, 공상장해연금과 공상유족연금, 공상일시보상금 등으로 구성된다. 여기서는 장기성 현금급여인 공상장해연금, 생계지원금 그리고 공상유족연금을 중심으로 살펴보고자 한다.

① 공상장해연금

공상장해연금(Unfallruhegehalt)은 일반공무원을 대상으로 하는 장해연금과는 달리 직무의 수행과정에서 또는 직무와 관련하여 발생한 사고가 원인이 되어 직무수행의 불능상태에 이르게 되고 동시에 이로 인해 퇴직을 하게 되었을 경우 지급이 된다. 공상장해연금의 수급자격은 원칙적으로 평생공무원을 대상으로 주어지게 되며, 사고발생 당시 공무원으로서의 재직기간이 5년 미만이었을 경우에도 최소재직기간의 요건을 충족한 것으로 간주하도록 하고 있다. 이러한 공상장해연금은 사고의 특성에 따라 다시 일반 공상장해연금 그리고 증액공상장해연금(erhöhtes Unfallruhegehalt)으로 구분이 된다.

일반 공상장해연금은 공무원부양법 제36조의 규정에 의거하여 일반적인 공무상 재해로 인해 퇴직을 하게 되었을 경우 지급이 된다. 급여의 산정방식으로서 먼저 연금산정 기준재직기간은 재해발생 당시 공무원의 나이가 60세 미만이었을 경우 피재(재해발생) 이후 60세까지에 해당하는

기간의 절반을 가산기간(Zurechnungszeiten)으로 인정을 하여 이를 기존의 봉직기간에 합산하는 방식으로 결정을 하게 된다. 다음으로 연금산정 기준보수는 피재공무원이 정상적으로 퇴직을 하였을 경우 달성할 수 있는 보수그룹을 기준으로 하여 결정이 된다. 마지막으로 이를 기초로 하여 산정된 연금급여에서 추가로 20%를 가산한 금액이 당사자의 실제적인 급여가 될 수 있도록 하고 있다. 나아가 이러한 공상장해연금은 급여산정 기준보수를 기준으로 최소한 66.66% 이상이 되어야 하며, 동시에 75%를 초과하여 지급이 될 수 없도록 하는 제한규정을 적용받게 된다. 그리고 별도의 최저소득보장장치로서 공상장해연금은 어떠한 경우에도 공무원 보수그룹 A4의 최종단계 보수의 75%와 30.68유로를 합산한 금액 이하로 결정이 될 수 없도록 하는 보완규정이 마련되어 있다.

증액공상장해연금은 공무원부양법 제37조에 의하면 공무원으로서 직무의 특성상 생명의 위험이 특히 높은 분야에서 재직을 하고 있던 도중 해당 사유로 인해 최소한 50% 이상의 직무수행능력을 상실하고 퇴직을 하게 되었을 경우 지급이 된다. 그리고 공무원부양법 제31a조에 따라 발생한 ‘파견중 사고’에 대해서는 사고발생의 원인에 상관없이 증액공상장해연금의 수급대상이 된다. 이상과 같은 급여제도는 해당 분야에서 종사하는 공무원의 사기를 진작하고 그들의 희생정신을 고양하기 위한 목적을 가지고 있다(Kugele, 2011). 증액공상장해연금은 재해 발생당시 당사자의 직위에서 2등급을 상신하여 해당되는 보수의 80%를 기준으로 산정을 하도록 하고 있다. 그리고 이러한 직위의 상신은 공무원의 신분별로 ①하위직 공무원의 경우 최소한 공무원 보수그룹의 A6 ②중위직 공무원의 경우 최소한 공무원 보수그룹의 A9 ③중상위직 공무원의 경우 공무원 보수그룹의 A12 ④고위직 공무원의 경우 최소한 공무원 보수그룹의 A16 이상이 되도록 하는 규정을 적용하고 있다. 이상과 같이 신분별 구분에

따라 직위의 상신을 적용받게 되는 직종으로는 경찰, 법률집행 그리고 소방의 분야가 주된 대상이 된다. 나아가 이상에서 살펴본 바와 같은 방식의 증액공상장해연금은 이 이외에도 공무의 수행과정 또는 공무원으로서의 신분적 특성으로 인하여 불법적인 피습을 받아 장해의 피해를 입게 되었을 경우에도 마찬가지로 적용이 될 수 있도록 하고 있다. 그리고 원칙적으로 증액공상장해연금의 수급대상자에게는 별도로 ‘일회성의 공상일시보상금(einmalige Unfallentschädigung)’이 주어지게 된다.

② 생계지원금

생계지원금(Unterhaltsbeitrag)은 공무상 재해로 인한 부상으로 근로능력을 상실한 전직공무원으로서 자신의 공무원신분이 퇴직으로 인해 종료되지 않은 자를 대상으로 지급되는 급여이며, 통상적으로 장해상태가 존속하는 기간 동안 요양급여와 함께 제공이 된다. 여기서 장해상태의 판정은 일반 노동시장에서 근로활동의 수행을 위해 요구되는 능력과 재해에 따른 신체상 피해의 정도를 상호 대비하는 방법으로 이루어지게 된다. 이러한 차원에서 볼 때 생계지원금은 민간부문의 종사자들을 대상으로 운영되는 공적산재보험제도의 연금급여에 상응하는 역할을 하게 된다.

생계지원금의 수준은 근로능력을 완전하게 상실하게 되었을 경우 연금산정 기준보수의 66.66%에서 결정이 된다. 만약 최소한 20% 이상 90% 이내의 부분적으로 근로능력을 상실하게 되었을 경우 완전한 생계지원금을 기준으로 그 비율에 따라 급여수준이 결정된다. 그러나 근로능력이 부분적으로 상실되었을 경우에도 개인적 책임이 아닌 외부적 사유로 인해 실업상태에 있을 경우 완전한 생계지원금이 지급될 수 있도록 하는 예외규정이 별도로 마련되어 있다. 그리고 생계지원금의 수급기간 동안 피해공무원의 신체적 상황에 따라 필요한 것으로 인정될 경우 별도의 간병수

당이 지원된다. 만약 전직의 임시직 공무원이 공무상 장애를 사유로 퇴직을 하였지만, 해당 직무가 자신에게 부업적 차원의 의미만을 가졌을 경우 생계지원금은 최소한의 수준으로 결정되어야 한다.

생계지원금은 원칙적으로 연금산정 기준보수를 기준으로 산정을 하게 되며, 이 경우 전직 임시직 공무원이 정규공무원으로 임용되었다면 수령하였을 보수가 적용기준이 된다. 다만 공무상 재해를 당한 임시직 공무원이 해당 사유로 인해 대기발령을 받은 상태에 있을 경우 생계지원금은 인턴공무원의 신분에서 받게 되는 보수를 기준으로 계산을 하도록 하고 있다. 이와는 달리 공무상 재해에 따른 직무수행불능의 사유로 인해 해직된 공무원(일례로 인턴공무원)의 경우 공상생계지원금은 당사자가 정상적으로 65세까지 재직을 하고 퇴직을 하게 되었을 경우를 가상하여 퇴직 당시의 보수를 기준으로 산정을 하게 된다. 이러한 방법으로 산정한 급여는 어떠한 경우에도 최저공상장애연금(Mindestunfallruhegehalt: 공무원 보수그룹 A4의 최종단계 보수를 기준으로 75%)보다 낮아질 수 없도록 하는 규정을 적용받고 있다. 나아가 특별히 위험한 직종(일례로 경찰, 소방, 법률집행 등)에서 업무의 수행과정에서 발생한 사고에 따른 부상으로 인해 해직된 공무원으로서 장애의 정도가 50% 이상일 경우 2등급의 승급규정을 적용하여 인상된 보수를 기준으로 그 80%를 생계지원금의 산정기준이 되도록 하고 있다.

③ 공상유족연금

공상의 인정을 받은 현직공무원 또는 공상장애연금을 수급하고 있던 퇴직공무원이 동일한 재해를 원인으로 하여 사망을 하게 되었을 경우 배우자와 아동에게 다음과 같은 공상유족연금(Unfall-Hinterbliebenenversorgung)이 제공된다. 구체적으로 배우자유족연금은 사망한 공무원의 공상장애연금

을 기준으로 55% 그리고 아동유족연금은 매 아동당 30%의 수준에서 결정이 된다.³⁵⁾

그리고 만약 부모가 없는 조카로서 사망한 공무원에 의해 전적으로 부양되었을 경우에도 동일한 수준의 아동유족연금이 지급될 수 있도록 하고 있다. 이상과는 반대로 공상을 인정받은 현직공무원 또는 공상장해연금을 수급하고 있던 퇴직공무원이 재해와는 다른 사유로 사망을 하게 되었을 경우 그 유가족은 일반공무원에 대해 적용되는 유족연금의 규정(일례로 유가족인 배우자와 아동에게 적용되는 급여율)에 준하여 급여를 받게 된다. 그러나 이 경우에도 급여의 산정은 사망한 공무원의 공상장해연금을 기준으로 이루어지도록 하고 있다.

공무상 재해로 인해 사망한 공무원의 직계가족으로서 사망 이전 해당 공무원에게 생계를 전적으로 또는 대부분을 의존하였을 경우 경제적 도움이 필요로 하는 기간동안 생계지원금이 지급될 수 있도록 하고 있다. 이러한 생계지원금은 공상장해연금의 30% 수준으로 지급이 되며, 어떠한 경우에도 최저공상장해연금(공무원 보수그룹 A4의 최종단계 보수의 75%)을 기준으로 40%를 미달하지 않도록 하고 있다. 그리고 만약 여러 명이 동시에 급여의 수급자격을 가지게 되었을 경우 사망한 공무원과의 인척관계가 가장 가까운 사람에게 생계지원금이 지급되도록 하고 있다.

공무상 재해로 인해 부상을 당한 전직 공무원이나 종전의 퇴직공무원으로서 공상생계지원금을 받고 있던 자가 동일한 재해를 원인으로 하여 사망을 하게 되었을 경우 그 유가족에게도 생계지원금이 계속하여 지급이 된다. 이 경우 급여의 수준은 공상생계지원금(연금산정 기준보수의 66.66%)을 기준으로 공상공무원의 유가족에게 적용되는 급여율(배우자

35) 공상을 인정받은 현직공무원의 사망 시 공상유족연금은 사망 시점을 기준으로 공상장해 연금을 산정하여 이를 토대로 하여 결정을 하게 됨.

유족연금의 경우 55%, 아동유족연금의 30%)에 준하여 결정이 된다. 그러나 만약 해당 공무원이 공무상 재해가 아닌 다른 사유로 사망을 하게 되었을 경우 그 유가족에 대한 생계지원금은 일반사고에 따른 장해로 인해 받게 되는 생계지원금을 기준으로 산정을 하게 된다.

배우자유족연금의 수급권자가 재혼을 하게 되었을 경우 급여의 24배를 일시금으로 지급하게 된다. 그러나 만약 해당 배우자가 재차 이혼을 하고 수급 받은 일시금을 변제하였을 경우 유족연금의 수급권이 부활될 수 있도록 하고 있다.

공무상 재해로 인해 사망한 공무원의 유가족에 대한 공상유족연금은 전체적으로 해당 공무원이 받고 있던(또는 받을 수 있는) 급여(공상공무원연금 또는 생계지원금)를 초과하여 지급될 수 없도록 하는 제한규정이 적용되고 있다. 만약 유족연금의 급여가 전체적으로 공상장해연금이나 공상생계지원금을 초과하게 되었을 경우 각각에 대하여 동일한 비율로 감액을 하도록 하고 있다.³⁶⁾ 그러나 이상과 같은 제한규정은 공상유족연금의 최저수준보장규정(일례로 공무원 보수그룹 A4의 최종단계에서 보수 또는 특별한 위험직종에 대한 특례혜택 등)에 근거하여 산정된 급여에 대해서는 적용이 되지 않도록 하고 있다. 그리고 재해피해보상금, 간병 또는 수발을 위한 가산금 등은 유족연금이나 생계지원금에 대한 상한규정의 적용으로부터 면제가 되도록 하고 있다.

36) 사망한 공무원이 종전 수급하였던 공상장해연금이나 공상생계지원금이 배우자 및 자녀들에게 지급하여야 할 유족연금의 총액을 초과하게 되었을 경우 그 차액을 유족연금 수급권자의 수로 나누어 산출된 금액을 각자의 연금에서 차감하는 방식으로 적용됨.

3) 공무원부양제도의 재정

2010년 공무원들의 연금지출을 위하여 총 385억 유로의 재원이 소요된 것으로 파악되었다(〈표 5-9〉참조). 그리고 이 중 321억 유로는 65세 이상 공무원의 노후소득보장을 위해 지출되었다. 공무원연금제도의 운영 재원은 공무원 개인의 기여 없이 전적으로 일반재정에서 충당되며, 구체적으로 부담방식은 공무원의 신분에 따라 연방정부, 주정부, 자치단체 및 개별 기관의 일반회계에 포함되어 지급하게 된다.

〈표 5-9〉 독일 공무원의 직종별급여종류별 부양급여 지급현황(2010년)

(단위: 백만 유로)

구분	합계	퇴직급여	배우자 유족급여	아동유족급여	부조성 급여
일반공무원	29.5	24.9	4.5	0.1	4.8
연방	4.9	4.0	0.8	0.0	0.9
주정부	21.5	18.3	3.1	0.1	3.6
기초자치단체	3.2	2.5	0.6	0.0	0.3
철도	3.5	2.6	0.9	0.0	1.2
체신	5.4	4.7	0.7	0.0	1.4
총계	38.5	32.1	6.2	0.1	7.4

자료: BMAS(2012). Alterssicherungsbericht.

공무원 수의 증가와 평균수명의 연장으로 인한 연금재정의 불안문제에 대처하기 위한 일환으로 독일 정부는 적립기금의 확충과 관련한 조치를 단행하였다. 이에 따라 먼저 1998년 발효된 『연금적립금에 관한 법률(Versorgungsrücklagengesetz)』에서는 이듬해인 1999년부터 2013년의 기간 동안 매년도 공무원보수와 연금급여의 재조정분 가운데 일정비율을 특별기금(Sondervermögen)으로 적립하여 향후의 공무원부양비 부담을 경감하기 위해 활용될 수 있도록 하였다. 그리고 이러한 특별기금

은 연방정부, 주정부, 자치단체 등에서 자체적 판단에 따라 개별적으로 관리·운용하게 된다. 다음으로 연방정부는 2007년 별도로 연금기금(Versorgungsfonds)을 설치하여 이후부터 신규 임용되는 연방공무원들에 대해서는 각자가 재직기간 동안 별도의 기금을 조성하여 이를 토대로 향후 연금급여를 충당하도록 하는 적립방식을 단계적으로 도입하고 있다. 연방정부의 전망에 의하면 2020년 이후부터는 해당 공무원들의 노후 소득보장은 전적으로 자신들의 연금기금에서 충당될 수 있도록 할 예정이다.

4) 관리운영기구

공무원연금제도에 근거한 급여의 결정권한과 관련하여 소관부서는 연방공무원 그리고 주정부 또는 자치단체 공무원의 신분에 따라 각각 다르게 결정된다.

먼저 연방공무원의 경우 연금급여, 생계지원금 등 퇴직공무원이나 그 가족의 생계를 보장하기 위한 목적의 공무원연금 급여는 해당 공무원이 소속된 연방부서에서 급여의 결정권한을 행사하게 된다. 그리고 해당 연방부서는 별도의 규정에 근거하여 공무원 개인별 상황에 따라 임의적인 재량급여의 지급여부를 결정할 수 있는 권한도 가지고 있다. 반면 매년도 연금급여나 생계지원금의 재조정과 관련한 업무는 지역별로 재정관련 업무를 최종적으로 담당하는 기관에서 수행을 하게 된다. 다음으로 주정부 또는 자치단체 공무원의 경우 공무원연금제도의 책임기관은 개별 주 자체의 법률에 기초하여 별도로 정하도록 하고 있다. 그러나 대개의 경우 주정부 또는 자치단체의 재정관련 부서가 수급자격의 판정 그리고 급여 수준의 결정 등에 대한 최종적 책임을 담당하게 된다.

제4절 공무원부양제도의 재정적 지속가능성을 위한 법적·제도적 개혁 내용

1. 제도개혁의 배경

공무원사회보장제도와 일반국민의 사회보장제도가 운영의 원리와 방식에 있어서 상호 현격한 차별성을 보이고 있음에도 불구하고, 점차 그 차이를 극복하고 상호 수렴하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 직역의 차이로 인한 사회보장의 차별성을 해소해 나감으로써 형평성의 제고와 제도 간 조화를 도모하고자 하는 사회적 요구를 반영한 결과로 판단된다. 뿐만 아니라 공무원사회보장제도 또한 인구구조의 고령화 그리고 제도부양비율의 가파른 상승 등으로 인하여 중장기적 차원에서 재정적 건전성을 확보하기 위한 대책의 마련이 시급히 요구되었기 때문이다.

양 제도의 수렴과정에 있어서 주목할 만한 특징으로는 대개의 경우 일반국민을 대상으로 하는 사회보장제도의 개혁방향을 사후적으로 공무원 사회보장제도가 수용하는 방식으로 이루어지고 있다는 점이다. 특히 지난 수 년동안 단행된 공적연금제도, 의료보험제도 그리고 장기요양보험제도의 개혁은 공무원부양제도와 공무원부조제도에서도 비슷한 방향으로 변화가 이루어질 수 있도록 영향을 주었다. 그러나 이러한 차별성의 해소와 조화를 위한 정치적 노력은 양 제도 상호간 기본원칙의 차이를 인정하는 상태에서 이루어질 수 있도록 함으로써 제도개혁의 범위와 그 효과가 제한적이고 점진적인 형태로 나타나게 되는 특징을 보이고 있다 (BMAS, 2011).

2. 공무원부양제도의 재정적 지속가능성을 위한 법적제도적 개혁

아래에서는 1992년 이후 공무원부양제도의 재정적 건전성 확보를 목표로 한 주요 개혁사례와 내용을 순차적으로 살펴보고자 한다.

- 1) 1989년 12월 18일 개정 그리고 1992년 1월 1일부터 발효된 『공무원부양제도의 변경에 관한 법률(Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz)』
 - 연금급여승률의 일원화와 함께 최고연금급여(Höchstversorgung)를 확보할 수 있는 재직기간을 종전 35년에서 40년으로 연장
 - 이를 통하여 연금급여는 종전 법률에 비하여 10년 재직자의 경우 46%, 25년 재직자의 경우 28% 그리고 35년 재직자의 경우 12.5%씩 각각 낮아지게 되었음.
 - 그리고 특례조기노령연금의 수급자격이 주어지는 경찰, 소방공무원 그리고 법률집행인의 경우 법률에 따라 60세부터 연금을 받기 위해서는 20세부터 지속적으로 재직을 한 경력을 갖추어야만 함.
 - 기타 개인의 신청을 통해 받을 수 있는 ‘신청조기노령연금’에 대해서는 보험수리를 바탕으로 급여의 감액이 이루어지게 됨.
 - 병급조정규정을 강화하여 공무원이 퇴직 이후 민간기업에서 근무를 통하여 소득을 획득하게 되었을 경우 급여의 삭감이 이루어지게 됨.
 - 급여승률의 일원화에 대한 제도적 보상으로서 가입기간 중 발생한 장애에 대해 적용되는 ‘가산기간(Zurechnungszeiten)’을 완화하여 적용
 - 최저보상급여(Mindestversorgung)의 도입

2) 『공무원부양법, 군인부양법 그리고 기타 관련 지침의 변경에 관한 법률』, 1994년 발효

□ 병급조정규정의 강화: 특수직역 공제금고 또는 세제적격 개인연금에 대해서도 병급조정규정을 적용하도록 함.

□ 외국 또는 국제기구로부터 받은 연금이나 기타 급여에 대해서도 병급조정규정을 적용

3) 공무원 복무규정의 개정에 관한 법률, 1997년 2월 24일 제정

□ 재직 중 장애에 대해 제공되는 가산기간의 축소: 장애사고로 인해 퇴직을 하게 된 시점부터 60세까지의 기간에 대하여 가산기간은 종전 1/2에서 1/3으로 축소

□ 조기노령연금에 있어서 급여산정 기준소득은 기존의 ‘가상적 최종소득’이 아니라 퇴직 당시의 실제 소득으로 변경되었음.

□ 장애로 인한 조기퇴직의 통로를 엄격하게 제한: 재활우선의 원칙, 전환교육과 강제적 보직이동을 통하여 직업활동 유지 지원, 활성화의 원칙을 강화

□ 신청조기노령연금의 수급연령을 62세에서 63세로 인상

□ 신청조기노령연금에 대한 보험수리적 감액을 단계적으로 인상하여 2002년부터는 매 1년당 3.6%의 감액률이 적용될 수 있도록 하였음.

□ 교육 및 학업기간에 대한 연금가입 산정기간을 최대 3년으로 제한

4) 『공무원부양제도 개혁에 관한 법률 (Versorgungsreformgesetz)』, 1998년 6월 29일 제정

□ 공무원부양준비금(Versorgungsrücklagen)의 적립 규정 신설: 공

무원보수와 부양급여의 인상률을 낮게 적용(총 3% 가량)하여 조성

□ 연금산정 기준보수에서 '직책수당(Stellenzulagen)'을 제외

□ 아동양육에 대한 연금가입 인정방식 개선

□ 병급조정규정의 강화: 퇴직 이후 민간영역에서 활동을 통해 얻은 소득에 대해 병급조정규정을 엄격하게 적용

5) 『공무원부양급여에 대한 감액률 적용의 개선에 관한 법률』,
2000년 12월 19일 제정

□ 부양급여에 대한 3.6%의 감액률 적용 대상 확대: 장애 또는 중증장애에 대해서도 동일한 수준의 감액률 적용

□ 가입기간 중 장애로 인한 퇴직 시 적용되는 가산기간의 확대: 종전 장애로 인한 퇴직 당시의 연령에서 60세까지의 기간에 대하여 종전의 경우 1/2 또는 1/3을 적용하였으나, 제도 개혁 이후부터는 2/3으로 확대

6) 『공무원부양제도 개정에 관한 법률(Versorgungsänderungsgesetz)』,
2001년 12월 20일 제정

□ 공무원부양급여의 매년도 조정과정에서 2003년부터 총 8차례에 걸쳐 급여인상률을 낮게 적용하는 방식(매년 0.54%p)으로 총 4.33%p의 급여삭감.

○ 이에 따라 연금급여의 최고급여율이 기존의 75%에서 71.75%로 인하

○ 1999년과 2002년 공무원부양준비금의 조성을 목표로 단행된 0.6%p를 포함하게 될 경우 총 급여삭감효과는 약 5%p에 달하게 됨.

□ 공무원, 직업군인 등 공무원보수인상의 삭감에 대한 보상조치로서

2003년부터 국가의 보조금이나 세제 혜택이 주어지는 사적연금(Riester Pension)의 가입을 허용

□ 2002년 연말부터 2017년까지 단계적으로 공무원부양준비금을 재차 조성

□ 배우자유족연금의 급여수준 종전 60%에서 55%로 하향조정.

□ 배우자유족연금에 있어서 사회적 조정장치로서 아동수에 연동된 '아동가산금'의 도입:

○ 첫째아동에 대해서는 국민연금 가입소득을 기준으로 2점의 연금 점수를 그리고 나머지 아동에 대해서는 매 아동당 1점의 연금점수를 각각 부여.

○ 아동의 부양에 따른 추가적 비용을 보전해 주기 위한 목적으로 아동가산금과 아동양육가산금제도의 도입

7) 『공무원복무규정 신설법(Dienstrechtsneuordnungsgesetz)』,
2009년 2월 5일 제정

□ 전체적으로 2004년 국민연금 개혁방안을 공무원부양제도에 반영하기 위한 조치의 일환으로 제정된 법률임.

□ 교육 및 학업기간의 연금가입인정을 철폐한 국민연금의 규정을 공무원부양제도에서 수용

□ 국민연금제도의 연금급여 재조정 방식으로서 '지속성 계수(Nachhaltigkeitsfaktor)'를 공무원부양제도에서 반영할 수 있는 방법을 제시

□ 국민연금법에서의 경우와 같이 공무원부양법에서도 공식적 연금수급연령을 단계적으로 67세까지 인상하는 방안을 명시

3. 제도적 발상 전환의 시도(공무원부양준비금과 공무원부양 적립기금)

공무원부양제도는 개별 공무원이 소속된 기관의 일반회계 예산을 통해 재정을 충당하게 되며, 따라서 이는 부과방식이나 적립방식과는 상이하게 운영되는 특성을 보이고 있다. 금세기에 들어와 독일의 공무원부양제도는 제도적으로 매우 특징적인 발상전환을 시도해 오고 있다. 대표적으로 공무원의 사회보장과 관련하여 적립방식적 요소를 강화해 오고 있다는 점이다.³⁷⁾

1998년 『공무원부양제도 개혁에 관한 법률』의 제정에 따라 연방정부와 주 정부는 인구의 고령화로 인한 미래세대의 재정적 부담을 경감하기 위한 목적으로 이듬해인 1999년부터 ‘공무원부양준비금(Versorgungsrücklagen: 이하 준비금)’을 적립하기 시작하였다. 당초 이러한 준비금은 1999년부터 2013년 사이 총 8차례의 단계로 공무원의 보수 그리고 연금수급자의 퇴직연금의 인상률에서 매년 각각 0.2%를 차감하여 별도로 적립하는 방식으로 조성해 왔다. 2011년 독일정부는 당초의 계획을 변경하여 2017년까지 기존과 동일한 방법으로 준비금을 추가적으로 적립하도록 하는 방안을 채택하였다.

이상과 같은 준비금은 연방정부 그리고 주정부로 구분하여 각각 독자적으로 관리를 하고 있다. 독일 연방내무부의 발표자료(2013)에 따르면 준비금은 2018년부터 총 15년의 기간 동안 정부의 공무원 부양비용을 덜어주기 위한 용도로 활용할 계획을 가지고 있다. 2011년 말 현재 연방정부 특별기금인 준비금은 약 48억 유로에 달하는 것으로 알려지고 있으며, 향후 기금은 매년 5억 유로의 수준으로 연방정부의 부담을 경감해 줄

37) 독일 공무원부양제도의 재정적 현황과 제도적 개선방안을 다루고 있는 대표적인 자료로는 Körtek(2010)과 Bundesministerium des Innerns(2013)을 참조하기 바람.

수 있을 것으로 기대가 된다.

2006년 『공무원부양준비금의 개정에 관한 제1차 법률(das erste Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetz)』의 발효에 따라 이듬해인 2007년 연방정부와 주정부는 ‘공무원부양 적립기금’을 설치하여 공무원과 군인의 보험료와 부양급여가 전적으로 적립기금을 토대로 이루어질 수 있도록 하였다. 구체적으로 2007년 이후 신규로 임용된 공무원에 대해서는 전적으로 적립방식을 적용받게 된다. 이에 따라 연방정부나 주정부는 공무원부양 적립기금에 정기적으로 보험료를 납부하여야 하며, 향후 2020년 이후부터는 이러한 적립기금을 토대로 하여 공무원들의 연금급여 및 각종 부조급여가 지급될 수 있도록 하고 있다. 보험료는 전액 국가가 부담하게 되며, 보험수리의 원칙과 개인별 경력과 이력을 충분히 감안하여 결정된 연금산정 기준보수를 기초로 결정하게 된다. 그리고 보험료는 보험요율의 형태로 부과되며, 부담수준의 적정성 여부는 ‘공무원부양 적립기금 운영에 관한 시행령(Versorgungsfondszuweisungsverordnung)’에 근거하여 매 3년마다 재검토를 하도록 하고 있다.

이상을 종합해 보면 공무원을 위한 두 가지의 특별기금으로서 공무원부양 준비금은 고령화로 인한 국가재정의 부담을 경감하기 위한 목적의 경과성 성격의 기금인 반면에, 공무원부양 적립기금은 공무원과 군인의 노후소득보장을 위한 항시적 장치로서 기능을 할 수 있도록 고안되었다. 그리고 후자와 같은 방안은 공공기관의 인력운영에 있어서 합리성과 투명성을 유도할 수 있는 장점을 가지고 있다. 왜냐하면 이 경우 해당 공공기관은 신규 인력의 채용이나 승진 시 그에 상당하는 비용부담(공무원부양제도의 보험료)을 하여야만 하기 때문이다. 뿐만 아니라 적립방식은 고령화 사회에서 미래세대로의 비용전가문제를 억제하고, 비용의 상당부분을 가입자 세대 내부에서 해결을 하도록 함으로써 제도적 안정화 효과

(Systemstabilisierungseffekt)를 도모할 수 있는 장점을 가지고 있다.

2011년 현재 연방정부의 차원에서 관리를 하고 있는 공무원부양 적립 기금은 약 4.1억 유로에 달하는 것으로 알려지고 있다. 이러한 적립기금은 연방독일은행에서 운용을 하고 있으며, 기금의 운용지침과 감독권은 연방내무부가 연방재무부의 동의를 얻어 행사를 하게 된다. 적립기금은 안정성이 높은 국공채를 위주로 투자를 하도록 하되, 최대 10% 이내의 범위에서 주식투자도 허용을 하고 있다.

제5절 독일 공무원연금제도의 운영에 대한 평가

2013년 독일 연방내무부에서 발표한 공무원부양보고서(Versorgungsbericht)에 따르면 독일의 연방공무원 부양제도는 재정적으로 매우 안정되고 양호한 상태에 있는 것으로 평가를 받고 있다. 이러한 평가는 무엇보다도 다음의 세 가지 지표(국내총생산 대비 공무원부양급여 지출총액, 정부의 조세수입 대비 공무원부양급여 지출총액 그리고 공무원부양급여 지출총액의 연도별 추이)를 통해서 확인을 해 볼 수 있다. 이와 같은 현상은 무엇보다도 지난 15년간 재정적 지속가능성과 제도적 선진화를 목표로 한 독일 정부의 법적·제도적 노력의 결실이라 할 수 있다.

독일 공무원부양제도의 운영현황과 장래전망에 대한 평가를 해 보면 다음과 같다.

첫째, 광범위한 제도개혁을 통하여 공무원부양제도는 재정적으로 안정적인 기반을 확보할 수 있게 되었다는 점이다. 무엇보다도 국민연금제도의 개혁방향에 맞추어 이루어진 조기노령연금에 대한 감액률의 적용, 연금수급연령의 인상 그리고 인구구조의 고령화를 반영한 연금조정장치 등이 대표적으로 언급될 수 있다. 나아가 지난 15년 동안 연방정부의 일관된 인력정책을 통해 1993년부터 2011년까지 대략 20만 명에 상당하는 일자리가 절감될 수 있게 되었다는 점이다. 그 결과 전체 일반예산에서 인건비 지출이 차지하는 비중은 1993년 11.5%에서 2010년 9.3%로 떨어지게 되는 성과를 가져다줄 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 공무원부양제도의 개혁조치에 힘입어 1998년부터 2010년까지 총 42억 유로에 상당하는 연방정부의 예산을 절감할 수 있게 되었다.

둘째, 공무원부양제도의 운영을 위해 연방정부가 부담하여야 하는 예

산규모가 안정적 수준을 유지해 오고 있다는 점이다. 2010년 현재 연방 정부가 부담하고 있는 공무원부양제도의 운영비용은 총 51억 유로로 대략 2002년과 2003년의 수준을 유지해 오고 있으며, 이는 동 제도가 재정적으로 매우 양호한 상태에서 운영되고 있다는 사실을 보여주고 있다.

셋째, 공무원부양제도의 중장기 재정전망은 공무원부양비용(Versorgungsausgaben) 대비 국내총생산 또는 연방정부 조세수입의 비중을 통하여 확인해 볼 수 있다. 아래의 <표 5-10>과 <표 5-11>은 2014년부터 2050년까지 매년도 연금조정률이 각각 1.5%(모형 1), 2.6%(모형 2) 그리고 3%(모형 3)로 이루어진다고 가정을 하였을 경우 재정상태의 변화를 보여주고 있다.

먼저 모형 1의 경우 국내총생산 또는 조세수입에서 공무원부양비용이 차지하는 비중이 2050년까지 매년 꾸준히 감소하는 것으로 나타나고 있다. 다음으로 모형 2의 경우 그 비중은 조사기간 동안 안정적인 수치를 유지하게 될 것으로 전망된다. 마지막으로 모형 3의 경우 국내총생산 또는 조세수입에서 공무원부양비용이 차지하는 비중은 2040년까지 각각 0.03%와 0.31%로 증가하게 되고, 이후부터는 다시 예전의 수준으로 회복하는 것으로 전망되고 있다. 전체적으로 볼 때 연방정부 차원의 공무원부양제도는 점차적으로 재정적 지속가능성과 안정성을 회복해 가고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-10〉 국내총생산에서 연방공무원 부양비용이 차지하는 비중의 변화추이(2011~2050년)

(단위: %)

연도	모형 1 (연금조정률 1.5%)	모형 2 (연금조정률 2.6%)	모형 3 (연금조정률 3%)
2011	0.20	0.20	0.20
2015	0.20	0.20	0.20
2020	0.19	0.21	0.21
2025	0.18	0.21	0.21
2030	0.17	0.21	0.22
2035	0.16	0.21	0.23
2040	0.15	0.21	0.23
2045	0.14	0.20	0.23
2050	0.13	0.20	0.22

자료: Bundesministerium des Innern(2013). Fünfter Versorgungsbericht.

〈표 5-11〉 연방정부 조세수입에서 연방공무원 부양비용이 차지하는 비중의 변화추이
(2011~2050년)

(단위: %)

연도	모형 1 (연금조정률 1.5%)	모형 2 (연금조정률 2.6%)	모형 3 (연금조정률 3%)
2011	2.06	2.06	2.06
2015	2.05	2.11	2.11
2020	1.92	2.12	2.13
2025	1.84	2.15	2.20
2030	1.77	2.18	2.27
2035	1.70	2.20	2.35
2040	1.60	2.16	2.37
2045	1.48	2.09	2.36
2050	1.34	2.01	2.31

자료: Bundesministerium des Innern(2013). Fünfter Versorgungsbericht.

넷째, 각각 1999년과 2007년부터 도입된 공무원부양준비금 그리고 공무원부양 적립기금은 단계적으로 공무원부양제도의 재정관리방식을 완전한 적립방식으로 전환하도록 하여, 인구고령화로 인한 미래세대의 부담을 획기적으로 경감해 줄 수 있을 것으로 기대가 되고 있다. 이중 한 시적 장치로서 기능하는 공무원부양준비금과는 달리 공무원부양 적립기

금은 상시적 장치로서 2007년 이후부터 신규 임용된 공무원들을 위해 전액 연방정부의 부담으로 조성해 오고 있다. 그리고 2020년부터 해당 공무원들의 사회보장은 전적으로 적립기금을 통해서만 충당하도록 하고 있다. 연방내무부의 제5차 공무원부양보고서(2013)에 따르면 2050년 공무원부양 적립기금을 통해 사회보장 혜택을 받게 될 연방공무원은 약 52천명에 달하게 될 것으로 전망되고 있다. 반면에 2020년에서 2050년 사이 적립기금이 아닌 현재와 같은 당해연도 회계방식으로 공무원부양급여를 받게 될 사람은 약 191,000명에서 141,000명으로 줄어들게 되고, 나아가 공무원 퇴직급여(노령연금이나 장애연금)의 수급자 또한 당초 140,000명에서 점차 감소하여 최종적으로는 94,000명에 이르게 될 것으로 전망된다.

다섯째, 연방정부 차원에서 공무원부양제도의 수급자 규모가 점차 줄어들고 있다는 점이다. 2011년 공무원부양제도의 수급자는 약 672,000명으로 2001년 대비 9% 가량 감소한 것으로 나타났다. 나아가 그 규모는 이후에도 지속적으로 감소하여 2050년까지 대략 44%가 감소하여 약 379,000명으로 줄어들게 될 것으로 전망된다.

여섯째, 연금의 조기수급자가 감소하고 동시에 연금수급연령이 점차적으로 증가하고 있다는 점이다. 먼저 연금의 조기수급 문제를 억제하기 위한 연방정부 차원의 노력에 힘입어 점차 많은 수의 공무원들이 각자 자신들에게 해당되는 연금수급연령에 도달한 이후에 퇴직을 하고 있다. 이처럼 전체 퇴직공무원 가운데 공식적 연금수급연령 이후에 퇴직을 한 사람의 비율은 1999년에서 2010년 사이 59%에서 85%로 현저하게 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상에 상응하여 장애로 인한 조기퇴직 공무원의 비율은 같은 기간 동안 32%에서 10%로 줄어든 것으로 조사되었다. 다음으로는 이와 연관된 현상으로서 공무원들의 최초 연금수급 당시 평

균연령 또한 꾸준히 인상되어 1999년 59.7세에서 2010년 61.6세로 총 1.9세 증가한 것으로 기록되었다.

일곱째, 공무원부양급여 부양수준(Versorgungsniveau)의 하락으로서 이는 1990년대 이래 국민연금의 재정안정화를 위한 제반 법률 개혁조치를 공무원부양제도에도 유사한 방법으로 적용함으로써 나타난 성과로 판단된다. 이에 따라 2010년까지 공무원부양급여의 부양수준은 5% 정도 삭감되었으며, 뿐만 아니라 공무원부양준비금의 부활에 따라 2011년 추가로 1.4%의 감액이 이루어지게 되었다. 이 이외에도 연금수급연령의 단계적 인상 또한 우회적인 방법으로 급여의 삭감을 가져다주는 결과를 초래하였다. 이상과 같은 제반의 재정절감조치에 따라 평균퇴직급여율(durchschnittliche Ruhegehaltssätze)은 2011년 신규퇴직 공무원의 경우 1999년 퇴직공무원에 비해 약 7% 하락한 것으로 나타났다(표 4-12) 참조). 그리고 2011년 기존(Bestand) 퇴직공무원의 경우 평균퇴직급여율은 69.4%로서, 이는 2007년 당시 기존(Bestand) 퇴직공무원의 평균퇴직급여율 73.2%와 비교해 볼 때 3.8%나 하락한 것으로 조사되었다.

〈표 5-12〉 연방공무원의 종사분야별 평균퇴직급여율 변화추이(1999~2011년)

(단위: %)

매년 1월 1일	일반공무원, 법관		직업군인		철도		체신		기타 공무원	
	기존	신규	기존	신규	기존	신규	기존	신규	기존	신규
1999	73.3	73.6	73.9	73.8	72.5	72.0	71.6	68.7	72.5	71.4
2000	73.3	72.6	73.9	68.5	72.5	71.2	71.3	68.5	72.3	70.7
2002	73.2	71.9	73.9	73.1	72.3	70.3	70.6	63.6	71.8	69.7
2004	73.0	72.1	73.7	71.9	72.5	72.1	69.9	61.3	71.4	70.4
2006	72.9	71.6	73.5	71.7	72.3	72.1	69.4	63.3	71.0	69.9
2008	72.6	69.9	73.6	71.8	72.2	71.6	69.0	67.0	70.7	69.4
2010	72.2	69.1	73.4	71.3	72.0	71.9	68.7	66.2	70.5	68.8
2011	68.8	66.6	69.9	68.7	68.9	69.2	65.6	64.0	67.3	65.2

자료: Bundesministerium des Innern(2013). Fünfter Versorgungsbericht.



제6장 일본의 공무원 연금 개혁 (피용자 연금 일원화)

- 제1절 현행 연금제도와 피용자 연금 일원화에 이르게 된 경위
- 제2절 피용자 연금 일원화의 구체적인 내용-부담과 급여의 일원화
- 제3절 피용자 연금 일원화^의 구체적인 내용-재정단위의 일원화

6

일본의 공무원 연금 개혁 << (피용자 연금 일원화)³⁸⁾

2012년 8월 10일, 「피용자 연금제도 일원화 등을 추진하기 위해 후생연금보험법 등의 일부를 개정하는 법률」(이하 「2012년 일원화법」 한다)이 제정되었다. 오랜 기간에 걸쳐 공무원 등이 가입한 공제연금(국가공무원공제, 지방공무원공제, 사학공제)을 민간 피용자가 가입한 후생연금과 일원화하는 방향으로 논의가 되어 왔으나, 2012년 일원화법에 따라 2015년 10월부터 공무원 연금은 후생연금에 통합되게 되었다. 그 결과 공무원도 후생연금에 가입하게 되고, 공제연금과 후생연금의 제도적인 차이는 기본적으로 후생연금에 맞춰 해소하는 것으로 결정되었다.

본 장의 목적은 일본 공무원 연금 개혁, 그 중에서도 피용자연금의 일원화에 관해한 고찰하는 것이다. 제1절에서는 피용자 연금의 일원화에 관한 고찰의 사전 단계로 현행 연금 제도를 설명한 뒤, 피용자 연금의 일원화가 검토되어 온 이유와 검토과정을 기술할 것이다. 제2절에서는 공제연금의 부담과 급여의 구분이 어떤 식으로 변화되었는지를 살펴볼 것이다. 제3절에서는 피용자 연금이 일원화된 이후의 연금재정 변화를 살펴볼 것이다.

38) 본 장은 타카야스 유이치(대동문화대학, 사회경제학과) 교수가 본 연구를 위해 일본어로 작성한 원고를 한글로 번역한 것임. 사용하는 용어 등에서의 차이 및 제도 내용이 워낙 복잡하다보니, 우리 현실에 맞도록 연구 책임자가 수정한 부분이 적지 않음. 이 과정에서 혹시 초래될 오류는 전적으로 연구 책임자에게 있음을 밝히는 바임.

제1절 **현행 연금제도와 피용자 연금 일원화에 이르게 된 경위**

1. **현행 연금제도**

일본의 연금제도는 국민연금·후생연금·공제연금의 3종류로 구성되어 있으며, 공제연금은 국가공무원공제·지방공무원공제·사립학교직원공제로 나뉜다. 또한 연금급여는 전 국민을 공통으로 하는 국민연금(기초연금)을 기초로 하되 피용자 연금과 기업연금이 추가되는 3층 체계로 구성되어 있다([그림 6-1]).

[그림 6-1] 일본의 연금제도(피용자연금 일원화 전)

		후생연금보험 가입자수 3,451만명 구 삼공제, 구 농림공제를 포함		(직역가산부분) 공제연금 가입자수 441만명
국민연금 (기초연금)				
[제2호 피보험자의 피부양 배우자]	[자영업자 등]	[민간 샐러리맨]	[공무원 등]	
978만명	1,904만명	3,892만명		
제3호 피보험자	제1호 피보험자	제2호 피보험자 등		
6,775만명				

자료: 후생노동성(www.mhlw.go.jp).

연금급여의 1층 부분은 국민연금으로 모든 국민이 가입함과 동시에 모든 국민연금 가입자에게 공통인 기초연금이 지급된다. 2층 부분은 피용자 연금으로 국민연금에 추가되는 부분으로 보수 비례연금 형태로 지급

된다. 구체적으로 민간기업 등의 피용자가 가입한 후생연금, 공무원 및 사립학교 교직원이 가입한 공제연금이 이에 해당한다. 그 위의 3층 부분은 피용자 연금에 추가된 후생연금기금, 확정기여형 연금기금 등의 기업 연금이다.³⁹⁾ 또한 공제연금의 직역 가산부분이 3층 부분에 해당한다.

다음으로 직업별로 어떠한 공적연금에 가입하고 있는지를 살펴보면, 후생연금 적용사업장에 고용된 70세 미만의 민간기업 피용자가 후생연금에 가입한다. 반면에 국가·지방자치체의 공무원, 사립학교교직원은 공제조합에 가입한다. 이들 피용자는 원칙적으로는 후생연금 또는 공제연금에 가입함과 동시에 국민연금 피보험자가 된다. 반면에 20세 이상 60세 미만으로 자영업자, 농민, 학생 등 피용자가 아닌 사람은 국민연금에만 가입된다.⁴⁰⁾

비용부담과 급여의 측면에서 보면 자영업 등 국민연금에만 가입한 사람은 월 15,040엔의 정액 보험료를 납부한다(2013년 4월 현재). 반면에 후생연금 가입자는 월급의 16.766%를 보험료로 납부하나, 그 중 절반을 사용자가 부담하기 때문에 가입자 본인의 부담률은 8.383%이다. 또한 공제연금 중 공무원공제의 경우 월급의 16.216%를 보험료로 납부한다. 후생연금에서와 같이 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 절반을 부담한다. 국민연금에만 가입했을 경우에는 보험료 전액이 연금특별회계의 기초연금계정에 편입된다. 후생연금 가입자가 납부한 보험료가 연금특별회계의 후생연금계정으로 입금되는 반면에, 공제연금 가입자가 납부한 보험료는 공제조합으로 입금된다. 후생연금계정과 공제조합계정으로부터 가입자 및 가입자의 피부양 배우자 수에 기초하여 산출된 기초연금 기여금이 기초연금계정으로 이전된다. 기초연금 수급자인 자영업자와 피용자

39) 후생노동성 홈페이지 참고.

40) 후생노동성 연금국 자료인 「2013년도 연금제도의 포인트」를 참고하였음.

등은 기초연금계정으로부터 정액⁴¹⁾의 기초연금을 지급한다.

후생연금과 공제연금 지급자는 기초연금 외에 각각 후생연금계정과 공제조합으로부터 근로기간의 소득에 비례한 연금을 받는다. 후생연금과 공제연금의 2층 부분 급여설계는 동일하다. 그러나 공제연금에는 3층 부분에 해당하는 직역 자산부분이 있어 후생연금과 급여수준에서 차이가 존재한다.

2. 1984년 내각회의(각의)에서의 결정사항

피용자연금 일원화의 출발점은 1984년에 내각회의(각의)에서 결정한 「공민연금제도의 개혁에 관해서」라 할 수 있다. 상기 언급된 내각회의에서 결정된 내용이 장기적으로 연금제도를 일원화하겠다는 것이었다. 내각회의에서 일원화를 결정할 당시 제도별로 분리되어 있던 일본의 공적 연금제도는 여러 가지 문제를 노출하고 있었다. 이러한 상황에 대해 야노 사토시(2012)가 자세히 설명하고 있다.

1984년 당시의 일본 공적연금은 자영업자와 농민 등을 대상으로 하는 국민연금, 민간 피용자 대상의 후생연금, 선원보험과 공무원 등을 대상으로 한 공제조합 등으로 구성된 3종 7제도로 분리되어 있었다. 야노 사토시는 이러한 제도분립의 문제점으로 ①제도간 격차, ②재정 기반의 약화, ③중복급여를 들고 있다. 먼저 제도간 격차문제를 살펴보자. 개별 제도가 독자적으로 급여와 부담수준을 설정하여 운영함에 따라, 제도별로 연금 지급요건·급여내용·부담수준 등에서 차이가 존재하였다. 이러한 차이가 「관민격차」로 나타나면서 일반 국민들의 연금제도에 대한 불만의 근원이

41) 현역 근로세대의 소득수준과 상관없이, 일정액의 기초연금을 지급한다. 단, 보험료 지불 기간에 따라 기초연금 지급액에 차이가 존재함.

되었다.

다음은 연금제도의 재정기반 약화문제를 살펴보도록 하자. 개별 연금 제도가 성숙단계에 진입함에 따라, 분립된 연금제도들 중 일부에서 재정 불안정 현상이 나타나기 시작하였다. 부과방식으로 운영되는 공적연금제도는 근로세대가 연금수급자를 부양하는 형태로 운영된다. 산업구조와 취업근로자수에서 커다란 변화가 생길 경우, 즉 신규취업자가 대폭 감소하는 업종에서는 소수의 근로자가 다수의 연금수급자를 부양함에 따라 재정 불안정 문제가 초래되어 제도 유지가 어려워지게 되었다.

분립된 제도로 인해 초래된 중복급여도 문제도 심각하였다. 개별 제도에 병급조정 규정이 있었으나, 병급조정이 합리적으로 운영되지 않아 동일인에게 복수의 제도에서 복수의 연금이 지급되는 경우가 발생하였기 때문이다.⁴²⁾

이러한 문제점들을 시정하기 위해 일본정부가 1984년 2월 24일 내각 회의(이하에서는 「1984년 각의 결정」이라고 기술)에서 1995년까지 공적 연금을 일원화하기로 결정한 결정문에는 다음 2가지 사항이 기록되어 있다. 첫 번째(제1)은 「일본 국민 모두에게 공통으로 지급하는 기초연금으로 국민연금을 개편하고, 후생연금과 공제연금은 소득비례연금으로 설계한다(1986년도부터 실시)». 두 번째(제2)는 「1986년 이후에는 제도간에 존재하는 보험료 부담과 연금 급여수준 차이를 조정하여, 1995년에 공적 연금제도 전체의 일원화를 완료한다」.

1984년 내각회의에서 결정되었던 첫 번째 사안은 1985년 연금법 개정을 통해 곧바로 시행에 들어갔다. 1985년 연금법 개정에서는 20세 이상 60세 미만의 전국민이 부담하는 전국민 공통의 기초연금을 도입하였

42) ①제도간의 격차, ②재정불안정, ③중복급여에 관한 설명은 야노 사토시(2012, 326p)를 참고하기 바람.

다. 여기에 덧붙여 후생연금과 공제연금을 소득비례연금으로 추가하였다. 이러한 제도 개편을 통해 급여수준과 부담 측면에서 모든 국민에게 동일한 제도(기초연금)를 적용함에 따라 공평성을 확보할 수 있었다.

이와 함께 개별 산업구조와 취업구조의 변화에 취약하지 않은 안정된 보험료 부담자와 연금수급자 구조를 확립할 수 있게 되었다.

전 국민 공통적용의 기초연금을 통해 1인 1연금의 원칙이 확립됨에 따라 이전 제도에서 문제점으로 지적되었던 중복급여 문제 해결이 가능해졌다.⁴³⁾ 개별 제도들에 대한 국고부담은 기초연금 보험료 수입의 3분의 1로 통일되었다. 동시에 2층 부분에 해당하는 공제연금의 급여수준은 후생연금 수준으로 맞추어졌다.⁴⁴⁾

그러나 1984년 내각회의에서 결정한 「1995년까지 공적연금의 일원화를 실시한다」에 관해서는 목표년도까지 피용자 연금제도 간의 비용조정 부분을 제외하고 대부분을 손대지 않았다. 1989년 피용자 연금제도 간의 비용부담 조정에 관한 특별조치법이 제정되었다. 이 법률의 목적은 연금 수급자 비율(보험료를 납부하는 가입자수 대비 수급자수 비율) 차이에 따라 발생하는 보험료 부담 수준에 대한 가입자들의 불평등을 시정하는 것이었다.

제도별 불평등을 시정하기 위해 피용자 연금과 공제연금의 노령·퇴직 연금 급여에 관한 공통부분을 설정하여, 공통부분 운영에 필요한 비용을 조정 급여금으로 산출했다. 정부 교부금은 일정기준에 의거하여, 개별 연금보험자의 부담능력에 따라 납부하는 조정 기여금으로 충당되었다. 이러한 노력에도 불구하고 피용자연금제도의 일원화는 이루어지지 않았다. 피용자연금 일원화 목표 시점이었던 1995년에도 일본 국민 모두에게 공

43) 야노 사토시(2012), 318p 참고.

44) 1984년 내각회의(각의) 결정과 1985년 연금제도개혁에 관해서는 후생노동성 사회보장심의회 연금부회(2008년 4월 26일)의 「피용자 연금 일원화 법안 참고자료」를 참고하였음.

통으로 적용되는 국민연금이라는 기초연금 위에 피용자 직역연금으로서의 후생연금과 복수의 공제연금이 분립되어 운영되었기 때문이었다.⁴⁵⁾

3. 1996년 내각회의(각의) 결정사항

이러한 상황에서 1996년 3월 8일 연금일원화에 대한 내각회의의 결정사항이 있었다. 피용자연금 일원화의 제1단계로 일본철도공제조합(JR공제), 일본담배산업공제조합(JT공제), 일본통신전화공제조합(NTT공제)을 후생연금에 통합하기로 결정했다(1997년). 반면에 국가공무원공제조합 및 지방공무원공제조합의 후생연금과의 통합에 대해서는 구체적인 결정사항없이 재정재계산 때마다 재정전망 등을 포함한 분석을 하기로 하였다. 공무원연금제도의 발전방향과 재정안정화 조치를 검토한다는 선에서 머물렀다. 당시 내각회의의 문서는 JR, JT, NTT 공제조합이 후생연금에 통합된 이유를 「이미 민영화·주식회사화되고 있을 뿐 아니라, 제도성숙화가 빠르게 진행되고 있다」로 들었다.

그러나 야노 사토시(2012)는 실제로 통합하게 된 사정이 내각회의의 문서에 기록된 내용과는 다르다고 주장한다. JR, JT, NTT 공제조합의 경우 이미 산업구조가 적자가 날 수 밖에 없는 구조로 고착되었음에도 일반 피용자연금에 비해 높은 수준의 연금을 지급하고 있었다.

이러한 상황에서 재정 불안정이 현실화됨에 따라 파산을 막기 위한 조치가 필요하였고 이를 위해 후생연금에 통합시켰다는 것이다.⁴⁶⁾ 중앙공무원연금공제와 지방공무원연금공제를 제외한 여타 공제조합의 일원화는 정부방침이 아닌 재정 불안정에 기인한 어쩔 수 없는 불가피한 조치였

45) 피용자 연금제도 간의 비용조정에 관해서는 우스이 미츠아키(2009)의 341p 참고.

46) 야노 사토시(2012), 411p 참고.

다는 것이다.

4. 2001년 내각회의(각의) 결정사항

2001년에도 연금 일원화에 관한 내각회의에서의 의미있는 결정사항이 있었다. 이를 토대로 ①2002년에 농림어업단체직원공제조합이 후생연금에 통합되었고, ②다음 재정계산시기인 2004년도까지 국가공무원공제조합과 지방공무원공제조합의 재정단위를 일원화하도록 하였다. 농림어업직원공제조합의 경우에는 재정계산 이후 후생연금과의 통합을 희망했다는 점에서 재정 불안정에 따른 구제차원의 통합이라 할 수 있다.

또한, 「후생연금보험 등과 재정단위의 일원화를 포함한 피용자 연금제도의 통일적인 틀 형성을 위한 논의가 21세기 초에 결론이 날 수 있도록 검토를 서두른다」는 것으로 결정되었다. 국가공무원공제조합과 지방공무원공제조합 재정단위 일원화는 그 근거법을 2004년 10월까지 시행하되 두 제도의 보험료율을 2009년까지 단계별로 일체화하고 각 제도 간 재정조정을 하도록 결정하였다.

5. 자민당·공명당·민주당 3당 합의로 법안 제출

2004년에는 중요한 연금개혁이 있었다. 중요한 개정 내용으로는 기초연금에 대한 국고부담이 3분의 1에서 2분의 1로 인상된 것을 들 수 있다. 또한 국민연금과 후생연금의 재정안정과 관련하여 약 100년 동안의 평균 보험료 산정을 위해 장래 보험료 수준을 고정한 상태에서 급여수준을 자동으로 조정하기 위한 거시 경제 슬라이드가 도입되었다. 이처럼 2004년 연금개혁은 부담과 급여의 조정 측면에서 매우 의미 있는 개혁이었음에도 연금 일원화에 관한 개정은 포함되지 않았다.

2004년 연금개혁 논의과정에서 자민당·공명당·민주당은 공적연금제도 일원화를 포함한 사회보장제도 전반에 걸친 재검토에 대해 합의하였다(3당 합의). 구체적으로 중의원과 참의원 양원의 후생노동위원회에 소위원회를 설치하여 연금일원화를 포함한 사회보장제도 전반에 관해 재검토를 실시하고 2007년 3월까지 결론을 내기로 하였다.⁴⁷⁾

3당 합의를 기초로 국회에서 「연금제도를 시작으로 사회보장제도개혁에 관한 양원합동회의」가 개최되었다. 당시 여당이었던 자민당과 공명당은 피용자 연금, 즉 후생연금과 공제연금의 일원화에 착수해야 한다고 주장했다. 후생연금과 공제연금의 보험료는 급여와 상여금에 보험료율을 곱한 금액으로 징수되며 퇴직 후 근로세대의 소득수준을 고려한 연금이 지급되었다. 반면에 국민연금은 정액부담과 정액급여로 제도 운영이 상이했다. 이에 따라 실현가능성이 높은 피용자연금의 일원화를 먼저 실현하고, 자영업자도 포함한 제도의 완전통합은 장래과제로 넘기고자 했다.

그러나 야당인 민주당은 자영업자 등도 포함한 연금제도의 완전 일원화를 주장하였다. 합의 도출을 위한 회의가 8회 개최되었으나 합의 도출에는 실패하였다. 이러한 상황에서 2005년 9월 자민당·공명당이 중의원 선거에서 압승하여 연금일원화에 관해서는 피용자 연금 일원화를 진행하는 방향으로 개혁이 진행되었다.⁴⁸⁾

앞서 언급하였듯이 2004년 연금의 대대적인 개정을 통해 급여와 부담의 조정이 일단락되었다. 정부와 여당(자민당·공명당)은 중요과제로 다음과 같은 피용자연금 일원화에 대해 본격적인 검토를 시작하였다.⁴⁹⁾ 2006년 4월 28일에는 피용자 연금제도의 일원화를 위한 기본방침이 내각회의에서 결정되었다. 구체적인 내용으로, ①피용자 연금제도의 보험

47) 후지이 료지(2012), 74p 참고.

48) 합동회의에 따른 논의는 야노 사토시(2012)의 456-458p 참고.

49) 야노 사토시(2012), 461p 참고.

로 통일(공무원공제는 2018년, 사학공제는 2027년), ②공제연금의 적립금 구분 방법, ③공제연금의 3층 부분, 즉 직역 가산부분의 폐지(2010년)이다. 또한 2006년 12월에는 정부·여당 간에 ①후생연금과 공제연금의 보험료 통일, ②공제연금과 후생연금의 제도적인 차이를 후생연금에 맞추는 형태로 해소, ③공제연금의 3층 부분, 즉 직역가산부분의 급여폐지, ④공제연금 추가부담(은급기간에 해당하는 연금급여에 대한 세금 부담)을 27% 인상하기로 합의하였다.

이러한 정부·여당 간의 합의에 따라, 2007년 4월 「피용자 연금제도의 일원화 등을 도모하기 위해 후생연금보험법 등의 일부를 개정하는 법률안」(2007년 일원화법)이 국회에 제출되었다. 그러나 이 법률안은 연금제도 전체의 일원화를 목표로 한 야당(민주당)과 의견조정이 되지 않은 채 법안이 제출됨에 따라 심의가 되지 않았고,⁵⁰⁾ 결국 2009년 7월 21일 중의원 해산과 함께 폐기되었다.⁵¹⁾

6. 정부교체와 2012년의 일원화법 성립

2009년 중의원선거에서 민주당이 승리하여 정권 교체가 이루어졌다. 정권 교체 이후 새로운 연금제도에 대한 검토를 통해 민주당의 선거공약이었던 전국민이 하나의 연금제도에 가입하는 원칙이 제시되었다(2010년 6월 29일, 신연금제도에 관한 검토회).

2012년 1월 6일에는 재정건전화와 안정적인 사회보장재원확보의 동시 달성을 목표로 한 「사회보장·세 일체 개혁초안」이 정부·여당사회보장개혁검토본부에서 결정되었다. 보험료방식의 소득비례연금과 조세 방식

50) 당시 중의원은 여당, 참의원은 야당이 많은 수를 점유했기에 법률안을 통과시키기 위해서는 야당의 협조가 필요했음.

51) 후지이 료지(2012), 89p 참고.

의 최저보장연금을 합친 전 국민이 가입할 「새로운 연금제도」의 창설을 실현시키기로 했다. 한편 현행제도에 대한 개선 조치의 일환으로 2007년의 일원화 법안을 기초로 하여 피용자연금 일원화의 구체적인 내용에 대해 검토하였고, 관련 정부부처 협의 이후 2012년 정기국회에 법안을 제출하기 위해 검토할 것이라는 부분이 포함되었다.

피용자연금 일원화 법안이 2012년 4월 13일에 국회에 제출되어 같은 해 8월 10일 국회에서 통과되었다. 8월 22일에 공포되면서 2015년 10월 1일부터 실시하기로 결정되었다.

7. 소결

공무원공제를 포함한 피용자연금 일원화에 대한 검토는 1984년 내각회의에서의 결정으로부터 시작되었다. 이러한 내각회의의 결정의 배경에는, ①연금제도 분립에 따른 부담과 급여의 격차, 특히 관민격차의 존재, ②일부 연금제도의 재정불안정 문제가 있었고, ①과 ②의 문제를 해소하기 위해 피용자뿐 아니라 자영업자 등도 포함된 전 국민이 일원적인 연금제도에 가입하는 것을 목표로 하였다. 그러나 연금 일원화는 계획대로 진행되지 않았고 이러한 이유로 인해 개별 직역연금제도는 독자적인 부담·급여체계를 유지하며 연금관련 조직을 유지하기 위한 노력을 도모하였다고 추정해 볼 수 있다.

1997년에 JR, JT, NTT 공제조합이 후생연금에 통합되었고, 2002년에는 농림어업단체직원 공제조합이 후생연금에 통합되었다. 그러나 이러한 통합이 정부 방침에 따른 것이라기보다는 개별 공제조합의 재정악화에 따른 구제성격의 통합이라 할 수 있다. 이러한 와중에 2012년에는 공무원공제를 포함한 피용자연금의 일원화를 위한 근거법이 제정되었고,

2015년 10월로부터 시행에 옮겨질 예정이다. 2012년 피용자연금 일원화법이 통과된 배경으로는 2004년 연금개혁으로 최대 현안사항이었던 부담과 급여의 조정이 일단락된 점을 들 수 있다. 이로 인해 더 큰 현안사항이었던 연금일원화에 주력할 여유가 생겼기 때문이었다.

피용자연금의 일원화가 진행된 배경에는 공무원공제의 재정문제도 중요한 요인으로 작용하였다. 1.53인 국가공무원공제와 지방공무원공제의 연금부양비율은 후생연금의 2.39에 비해 매우 낮은 수준이다(2013년도 말 기준). 이에 따라 상대적으로 적은 숫자의 현역 공무원세대가 많은 공무원연금 수급자의 연금지출을 부담해야만 하는 구조이다. 정부 구조개혁에 따라 신규 공무원 채용이 억제되고 있는 점도 연금제도 부양비를 약화시키는 요인으로 작용하였다.

현재 정부가 부담하는 비용(은급세대 연금지급을 위한 세금지원)이 국가와 지방공공단체별로 공무원공제조합에 이전되고 있어 연금부양비율이 낮음에도 당장 재정문제가 발생하지 않고 있으나, 향후에는 정부의 세금 부담이 급속하게 감소할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 공무원공제의 재정불안정 문제가 발생하기 전에 피용자연금의 일원화가 시행되었다고 할 수 있다.

지금까지 논의를 종합하면 피용자연금 일원화가 정부방침에 의해 이루어졌다기보다는 개별 연금제도가 처한 재정 불안정 문제로 인해 선택의 여지없이 불가피하게 추진된 측면이 있다고 볼 수 있다.

제2절 피용자 연금 일원화의 구체적인 내용-부담과 급여의 일원화

「2012년 일원화법」에 따라 피용자 연금이 일원화될 예정이다. 먼저 2011년 3월 말 기준으로 피용자 연금제도의 현황을 살펴보자(〈표 6-1〉).

〈표 6-1〉 피용자 연금제도의 현황(2011년 3월말 현재)

구분	적용자 수 ①	노령 (퇴직)연금 수급권자 수 (노령·퇴 직연금) ②	연금 부양 비율	노령(퇴직)연금 평균 연금월액 (노령·퇴직연금) (연기·조기 등 제외) ①/②	적립금 장부가액 배이스 [시가배이스]		적립비율 장부가액배이스 [시가배이스]		보험료율 (2012년 4월)	노령(퇴직)연금 지급개시연령 (2012년도)
					조엔 113.5	조엔 [114.2]	4.1	[4.1]		
후생연금보험	만명 3,441	만명 1,441	2.39	16.2	※ 후생연금기금의 대행부분 포함시 [140.7]		※ 후생연금기금의 대행부분 포함시 [4.8]		16.412%	보수비례부분 일반남성·여성 60세 장애원·선원 59세 장애부분 일반남성·공제여성 64세 후생연금 여성 62세 장애원·선원 59세
국가공무원 공제조합	105	69	1.53	21.7 (직역 가산 부분 포함)	8.2	[8.1]	6.2	[6.1]	15.862	
지방공무원 공제조합	288	188	1.53	22.5 (직역 가산 부분 포함)	38.4	[36.6]	10.0	[9.7]	15.862	
사립학교 교직원 공제	48	12	4.19	21.3 (직역 가산 부분 포함)	3.4	[3.4]	9.0	[9.0]	13.292	
합계	3,883	1,71	2.27	17.1						

자료: 재무성 작성자료 『피용자연금 일원화에 관해서』(재정제도심의회 국가공무원공제조합 분과회; 2012년 9월 5일) 표 인용.

노령연금 수급자수를 가입자수(보험료 납부자)로 나눈 연금부양율로 비교해보면 후생연금이 2.39인 반면, 국가공무원공제조합은 1.53, 지방공무원공제조합도 1.53으로 낮아 공무원연금의 경우 상대적으로 적은 숫자의 가입자가 연금 수급자를 부양해야 하는 구조다. 노령연금 평균 연금 월액을 비교해 보면 후생연금이 16.2만엔이나, 국가공무원공제조합은 직역부분을 더할 경우 21.7만엔, 지방공무원공제조합도 22.5만엔으로, 공무원공제의 연금액 수준이 높은 것으로 나타난다. 적립비율의 경우 후생연금보험이 4.1인 반면, 국가공무원공제조합이 6.2, 지방공무원공제조합은 10.0으로 공무원공제의 적립비율이 높다.⁵²⁾

지금부터는 공무원공제에 대해 초점을 맞추어, 부담과 급여의 일원화, 재정단위의 일원화를 나누어 설명할 것이나,⁵³⁾ 본 절에서는 부담 및 급여의 일원화에 대해서 언급하고자 한다.

부담과 급여의 일원화와 관련하여 중요한 항목으로는 ①공무원과 사립학교교직원도 후생연금에 가입하는 것으로 하여 2층 부분의 연금은 후생연금으로 통일한다. ②공제연금과 후생연금의 제도적 차이가 있는 경우에는 기본적으로 후생연금에 맞추어 차이를 해소한다. ③공제연금의 1층과 2층 부분에 상당하는 보험료를 인상하여 후생연금의 보험료율(상한 18.3%)로 통일한다. ④현재 공제연금에 존재하는 3층 부분(직역가산부분)을 폐지한다. 3층 부분 폐지 후의 새로운 연금에 관해서는 별도의 법률로 정한다. ⑤추가비용 삭감을 위해, 은급기간에 해당하는 연금지급에 대해서는 본인 부담에서의 차이를 고려하여 27%를 인상하나, 일정한 배려 조치를 강화한 것이다. ①~④의 실시기간은 2015년 10월, ⑤의 실시기간

52) 재무성의 「피용자연금 일원화에 관해서」(재정제도 등 심의회 국가공무원공제조합 분례회: 2012년 9월5일)를 참고하였음.

53) 이하 설명은 재무성의 「피용자 연금 일원화에 관해서」(재정제도 등 심의회 국가공무원공제조합 분례회: 2012년 9월5일)를 참고하였음.

은 일원화법 공표 후 1년 내에 법령이 정한 날로 한다. 이하에서는 ①~⑤에 대해 설명하도록 한다.

1. 제도적 차이와 보험료의 통일

제1항 「2층 부분의 연금은 후생연금으로 통일한다」는 규정을 구체적으로 살펴보자. 현재 공무원은 국가공무원공제 또는 지방공무원공제에 가입하고 있으나 연금제도 일원화 이후에는 후생연금에 가입하게 된다. 2층 부분에 해당하는 후생연금과 공제연금의 급여수준이 동일하게 맞추어져 있어 후생연금으로 통합될지라도 2층 부분의 급여수준에는 변화가 없다.

제2항 「공제연금과 후생연금의 제도적인 차이에 관해서는 기본적으로 후생연금에 맞춰 해소한다」가 의미하는 내용을 구체적으로 살펴보자. 연금 일원화 이전에는 제도별로 ①피보험자의 연령 제한, ②미지급연금 급여범위, ③수급연령 이후에도 직장에 재직할 경우의 노령연금 지급정지, ④장애급여 지급요건, ⑤유족연금 지급, ⑥여성의 지급개시연령에서 차이가 있었다(상세한 내용은 <표 6-2> 참조). 그동안 제도별로 존재했던 차이가 연금 일원화 이후에는 후생연금에 맞추어진다.

〈표 6-2〉 제도적인 차이의 해소

후생연금과 공제연금으로 유족연금의 전급제도 (아래표 ⑤) 등 제도에서의 차이는 있으나, ① ~ ⑤의 차이는 후생연금으로 채우는 (⑥의 후생연금 여성 지급 개시 연령이 5년 늦어진 점에 관해서는 경과적 조치로써 존속한다) 등, 기본적으로 후생연금으로 채우는 것으로 차이를 해소한다.		
구분	후생연금	공제연금
①피보험자의 연령제한	-70세까지	-연령제한 없음(사합공제 예외)
②미지급 연금의 급여 범위	-사망한 자와 생계를 같이 했던 배우자, 자녀, 부모, 손자, 조부모 또는 형제자매 (주: 2012년 3월에 제출한 연금개정법안(연금기능강화법안)에서, 조카 등 3촌 등 이내 친족에도 확대)	-유족(사망한 자가 생계를 유지한 배우자, 자녀, 부모, 손자, 조부모), 또는 유적이 없는 경우는 상속인
③노령급여의 재직지급정지	-노령후생연금수급자가 후년 피보험자가 된 경우 · 65세까지는 (임금+연금)이 28만엔을 넘는 경우, 연금의 일부 또는 전부를 지급 정지. · 65세이후는 (임금+연금)이 46만엔을 넘는 경우, 연금의 일부 또는 전부를 지급 정지. 노령후생 연금지급자가 공제조합원이 된 경우 연금 지급 정지 없음.	-퇴직공제연금 수급자가 공제조합원으로 (임금+연금)이 28만엔을 넘는 경우에는 연금의 일부 또는 전부를 지급 중지. 3층부분은 지급 정지. ※ 사학공제의 퇴직공제 연금수급자가 사학공제 가입자가 된 경우는, 후생과 같은 방식 -퇴직공제 연금지급수급자가 후년 피보험자 등이 되어 (임금+연금)이 46만엔을 넘는 경우에는 연금의 일부 또는 전부를 지급 정지.
④장애급여의 지급요건	-첫 진료 전전달까지 보험료 납부 완료기간 및 보험료 면제기간을 합산한 기간이 3분의 2이상 필요 (보험료납부 요건 있음).	-보험료 납부 요건 없음
⑤유족연금의 전급	-선순위자가 실권해도, 차순위 이하에 지급하지 않는다. (예: 유족연금 수급 중 자식이 없는 부인이 사망하면, 그 유족연금은 지급되지 않는다.)	-선순위자가 실권한 경우, 차순위에 지급된다. (예: 유족연금 수급 중 자식이 없는 부인이 사망하면 유족연금이 부모 등에 지급된다.)
(경과적 조치)		
⑥여성 지급개시 연령	-60대 전반 특별 지급 노령후생연금 지급개시 연령 연장은 남자의 5년 늦어진 스케줄. (1946년 4월 2일 이후 출생~)	-60대 전반 특별 지급 퇴직공제연금 지급개시 연령 연장은 남자와 같은 스케줄. (1941년 4월 2일 출생~)

자료: 재무성, 『피용자연금 일원화에 관해서』 (재정제도심의회 국가공무원공제조합 분과회; 2012년 9월 5일)의 표를 인용하였음.

제3항 「공제연금의 1층과 2층 부분에 상당하는 보험료를 인상하여 후생연금의 보험료율(상한 18.3%)로 통일한다」가 의미하는 바를 살펴보자. 원래 후생연금과 공무원공제조합 사이뿐만 아니라 국가공무원공제와 지방공무원공제 간에도 보험료율 차이가 있었다. 2009년의 공무원공제조합 재정단위 일원화 조치로 인해 공무원공제조합의 보험료율이 16.142% (노사 절반), 공무원공제조합이 15.862%로 공무원공제조합의 보험료가 낮았다.

2004년 연금법 개정으로 보험료 인상조치가 취해짐에 따라 매년 0.35% 포인트씩 인상되고 있다. 보험료 인상 스케줄에 따라 후생연금 보험료가 18.3%까지 인상된 후 고정될 것이기에, 공무원공제도 2018년까지 18.3%로 인상하는 것으로 통일되었다.

2. 공제연금 3층 부분의 폐지와 연금지불 퇴직금 급여의 개설

제4항 「공제연금인 공적연금의 3층 부분(직역부분)의 폐지」에 대해 살펴보자. 연금 일원화 이전에도 1층과 2층 부분에 대한 후생연금과 공제연금의 급여수준이 같아 동일 소득자가 가입기간까지 같을 경우 후생연금과 공제연금의 연금액은 동일하다([그림 6-2]).

[그림 6-2] 후생연금과 공제연금의 비교

[후생연금] 보험료율 회사원 16.412%		[공제연금] 보험료율 공무원 15.862% 사학교직원 13.292%		
노령후생연금 (보수비례부분) 99,858엔	퇴직 공제 연금	(직역부분) 19,971엔		
		(보수비례부분) 99,858엔		
	노령기초연금 65,541엔		노령기초연금 65,541엔	
	합계 165,399엔		합계 185,370엔	

주: 2012년도 가격, 가입기간 중 평균보수월액 36만엔(남성회사원평균)에서 40년 가입의 경우, 보험료율은 2012년 8월 현재.

자료: 미즈호 종합연구소 『미즈호 리서치 August 2012』 6p 그림표 인용.

예를 들어 가입기간 동안의 평균보수월액이 36만엔이고 가입기간이 480개월(40년)일 경우를 상정해 보자. 이 경우 후생연금 가입자와 공제연금 가입자 모두 1층 부분 노령기초연금으로 65,541엔(정액부분)이 지급된다. 2층 부분인 노령후생연금 및 퇴직공제연금이 99,858엔(보수비례부분)으로 동일하게 지급된다. 이에 따라 1층과 2층만을 고려한다면 후생연금 가입자와 공제연금 가입자가 동일하게 165,399엔을 수급하게 된다. 그러나 공제연금 가입자의 경우 3층 부분에 해당하는 직역가산부분이 있어 퇴직공제연금의 약 20%에 달하는 19,971엔이 추가로 지급된다. 직역 가산부분인 3층 부분까지 고려할 경우 동일한 표준보수월액을 적용받고 동일한 기간을 가입했을지라도 공제연금 가입자가 후생연금 가입자보다 더 많은 연금(전체 연금액 기준이 아닌 후생연금 보수비례부분의 20% 상당액)을 수급하게 된다. 그리고 연금제도 일원화 이후에는 3층 부분이 폐지되어 후생연금 가입자와 공제연금 가입자의 전체 연금액이 같아지게 된다.

2012년 일원화법 시행일 이전에 공제연금 수급권을 취득했을 경우에

는 일원화법 이전에 지급하는 직역 가산부분이 지급된다. 공제연금 3층 부분(직역 가산부분) 폐지 후의 총 연금 지급수준에 대해서는 2012년 중 검토한 결과에 기초하여 별도의 법률로 필요한 조치를 취하도록 규정하였다. 또한 2012년 일원화법 실행 일 현재 연금 수급권을 확보하지 못한 공제연금가입자가 그 당시까지 납부한 직역 가산부분의 처리에 대해서는 별도의 법률로 처리하도록 규정하였다.

이 같은 규정들에 기초하여, 「국가공무원 퇴직급여의 급여수준 재검토 등을 위해 국가공무원퇴직수당의 일부를 개정한 법률」이 2012년 11월 26일에 공표되면서 「연금으로 지급하는 퇴직급여」(이하 「퇴직연금」으로 한다)가 2015년 10월부터 시행될 예정이다. 이 같은 법률안 제출 이전에 정부가 「공제연금 직역부분과 퇴직급여에 관한 유직자 회의」를 주관하여 민간부문 근로자와의 급여 형평성 문제를 검토하였다. 급여수준 형평성 문제를 검토하는 과정에서는 2012년 3월에 일본 인사원이 공표한 민간기업의 기업연금과 퇴직금 조사결과가 중요한 자료로 활용되었다.

인사원의 조사결과에 의하면 20년 이상 사무·기술 직종에서 정규직으로 근무한 민간기업 근로자의 평균 급여액은 기업연금이 1,042만엔, 퇴직금이 1,042만엔으로 퇴직급여 합계금액이 2,548만엔이었다. 반면에 공무원의 경우 공제연금의 직역 가산부분이 243만엔, 퇴직금이 2,707만엔으로 퇴직급여의 합계금액이 2,950만엔인 것으로 나타났다. 조사 결과에 근거할 경우 공무원이 민간 피용자보다 403만엔 많이 받는 것으로 나타나 이만큼 민관격차가 존재하는 것으로 확인되었다.⁵⁴⁾

검토회에서는 민관격차에 해당하는 약 400만엔 상당액을 일시금으로

54) 인사원의 「민간 기업연금 및 퇴직금 조사결과와 해당 조사결과에 관련된 본원의 견해」를 참고하였음.

지급되는 퇴직금에서 삭감하기로 하였다. 그리고 연금 일원화에 따라 전체 퇴직급여에서 폐지되는 3층 부분의 직역 가산액 감소분을 퇴직연금에서 지급함으로써 민관의 연금급여 형평성을 확보하도록 하였다. 즉, 민간 부문 근로자의 퇴직급여는 기업연금에서 1,506만엔, 퇴직금으로 지급되는 1,042만엔을 합친 2,548만엔에 달한다. 반면에 공무원의 경우 기존에 지급하던 퇴직금 403만엔을 감액하여 2,305만엔이 지급된다. 이러한 상황에서 공제연금의 3층 부분(직역 가산부분)이 폐지되면, 공무원 퇴직급여가 민간기업 근로자에 비해 200만엔 정도 적어진다. 공무원이 200만엔 적게 받게 된 것을 퇴직연금으로 보충함으로써 민관의 퇴직급여를 동일하게 맞추었다.

퇴직연금의 절반은 유기연금, 나머지 절반은 종신연금으로 구성된다. 유기연금은 10년 또는 20년 중 하나를 선택할 수 있고, 일시금으로도 선택할 수 있다. 퇴직금은 적립방식으로 운영된다. 2015년 10월부터 적립하게 되며, 적립금을 기초로 퇴직연금을 받게 된다. 급여설계는 현금 밸런스 방식을 채택하여 보험료 추가 기여에 대한 리스크를 통제하기 위해 보험료율의 상한을 법으로 정하였다(노사 합쳐서 1.5%).

이미 공제연금 수급권을 확보한 이전의 공무원 등은 예전처럼 3층 부분(직역 가산부분)을 계속해서 수급한다. 또한 2015년 10월 이전에 공제 연금에 가입하였던 가입자는 지금까지 부담했던 3층 직역 가산부분을 수급하게 된다.⁵⁵⁾

55) 후생노동성의 「연금지불 퇴직급여에 관해서」를 참고하였음.

3. 추가비용 삭감

제5항은 추가비용 삭감과 관련된 조항이다. 먼저 추가비용에 대해 설명하면 국가공무원의 경우 1959년까지 은급제도의 공무원연금, 즉 국가가 소요비용 모두를 부담하였다. 1959년 이전에 국가공무원으로 임용되어 1959년 이후에도 계속 국가공무원으로 재직한 자는 새롭게 도입된 국가공무원공제조합연금제도(소요 재원의 극히 일부만을 부담하였던 은급제도와 달리 공무원 본인이 보험료 50%를 부담)에 가입하여 새로운 제도에 가입한 기간만큼을 공제연금으로 지급받는다. 1959년 이전까지 공무원 자신이 거의 보험료를 부담하지 않았던 은급기간 동안에 발생하였던 공제연금의 지급비용에 관해서는, 당시 공무원의 사용자로서 국가가 부담했던 만큼을 국가 등이 부담하고 있었다. 즉, 주로 조세로 재원을 조달했던 은급기간의 공제연금 급여에 해당하는 만큼의 소요비용은 조세를 재원으로 하여 국가공무원공제조합에 추가로 지원되었다. 이것이 소위 말하는 추가비용이다.⁵⁶⁾

지방공무원공제조합에도 이와 유사한 추가비용이 있다. 추가비용의 최고치는 국가공무원공제조합이 1994년에 238억엔, 지방공무원공제조합이 2007년에 1조 6,059억엔으로 피크에 달했다. 추가비용으로 들어가는 소요재원의 피크시점은 지났으나 2060년대까지 국가와 지방자치단체의 부담이 계속될 것으로 전망된다.⁵⁷⁾ 이러한 상황에서 피용자연금 일원화로 인해 추가비용의 산정근거가 되는 은급기간의 급여를 일률적으로 27% 감액하였다(단 ①감액비율의 상한은 은급기간을 포함하여 전체 공

56) 재무성의 「피용자 연금 일원화에 관해서」(재정제도 등 심의회 국가공무원공제조합 분 료회: 2012년 9월5일)를 참고하였음.

57) 재무성의 「피용자연금 일원화법에 따른 추가비용 삭감과 관련된 지방공무원 등 공제조합 법 실행령 등의 개정안에 관해서」를 참고하였음.

제연금의 10%로 한다, ②은급기간을 포함한 전체 공제연금이 연간 230만엔 이하일 경우에는 감액하지 않는다).

제3절 피용자연금 일원화의 상세내용-재정단위 일원화

1. 사무조직의 활용

피용자연금 일원화의 본질은 피용자가 가입한 후생연금과 공제연금의 재정단위를 일원화한 것이다. 피용자연금이 일원화되었으나 피보험자 기록관리, 표준보수의 결정 및 개정, 보험료 징수, 보험급여 재정(裁定) 등을 담당하는 사무조직이 후생연금 사무조직인 일본연금기구로 일체화되지는 않았다. 즉, 연금 일원화 이후에도 종전과 같이 국가공무원공제조합연합회, 지방공무원공제조합연합회, 일본사립학교진흥·공제사업단이 계속해서 담당 업무를 처리한다.

공제조합 등은 징수한 후생연금보험료 등에 기반하여 후생연금계정에 징수금을 납부하고, 후생연금 급여지급에 필요한 비용 등을 분담한다. 또한 공제조합이 2층 부분에 해당하는 연금급여 지급 등에 필요한 비용 등을 후생연금계정으로부터 교부금으로 지급받는다.⁵⁸⁾

2. 피용자연금 일원화 이후의 징수금과 교부금 계산

피용자연금 일원화 이후 개별 연금업무 담당기관(實施機關)이 후생연

58) 후생노동성의 「피용자연금 일원화 법안 참고자료」(제4회 사회보장심의회 연금부회: 2007년 4월 26일)를 참고하였음.

금계정으로 납부하는 징수금은, 징수한 후생연금 보험료와 개별 연금업무 담당기관이 관리하는 1층과 2층 부분에 해당하는 적립금 납부를 기본으로 한다. 단, 당분간 급격하게 변화하는 것을 완화하기 위해 지출비용(급여비 및 기초연금 징수금)의 안분(按分)을 허용하고 있다. 개별 업무 담당기관이 징수하는 금액은 아래의 수식을 통해 산정한다.

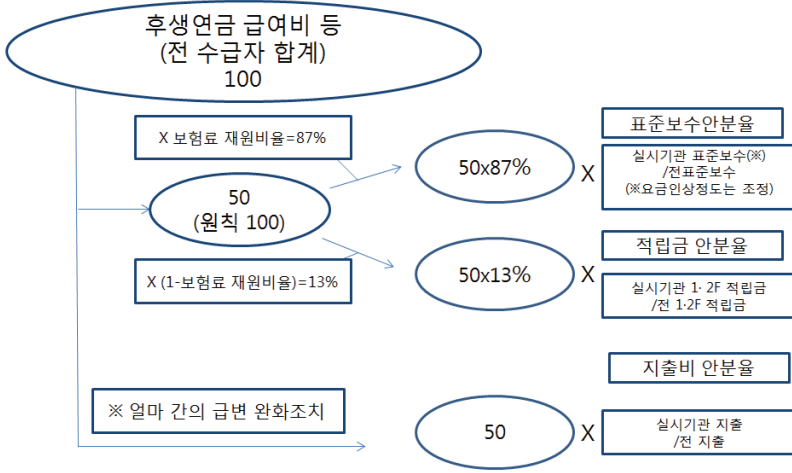
연금업무 담당기관(공제조합 등)의 보험료 징수액

$$= \textcircled{1}\text{징수금 산정대상액} \times [\textcircled{2}\text{표준보수 안분율} \times \textcircled{3}\text{보험료재원비율} + \textcircled{4}\text{적립금 안분율} \times \textcircled{5} (1 - \text{보험료재원비율}) \times 50\% + \textcircled{6}\text{지출비 안분율} \times 50\%]$$
 (급격한 변동 완화조치)
 - 기초연금 징수금[국고·공경제(公經濟)부담을 제외]

· ① [후생연금 급여비+기초연금 징수금-국고·공경제부담]의 총액
 · ② 개별 연금담당기관의 표준보수 ÷ 전 연금담당기관의 표준보수
 · ③ 일정기간 지출을 포함한 보험료 재원 해당분에 대한 비율
 · ④ 개별 연금업무 담당기관의 1층과 2층 부분에 해당하는 적립금 ÷ 전체 1층과 2층 부분에 해당하는 적립금
 · ⑤ 적립금 재원 해당분의 비율
 · ⑥ 개별 연금업무 담당기관의 지출 ÷ 전체 기관의 지출

이상의 내용을 도해하면 [그림 6-3]과 같다.

[그림 6-3] 피용자연금 일원화 후 징수금 산정 절차



자료: 후생노동성의 「피용자연금 일원화 법률 참고자료」(사회보장심의회 연금부회 제출: 2008년 4월 26일)에서 인용하였음.

개별 연금업무 담당기관에 지급하는 교부금은 후생연금 급여비로 사용된다.⁵⁹⁾ 피용자연금 일원화 이후에 2층 부분의 징수금과 급여지급을 위한 교부구조를 정리하면 다음과 같다. 개별 연금업무 담당기관은 후생연금계정의 지출액을 표준보수와 적립금의 안분비율 등에 따라 징수한 보험료와 1층과 2층 부분의 적립금을 후생연금계정으로 인출한다. 한편 개별 연금업무 담당기관은 2층 부분의 연금 즉, 이미 연금수급권이 발생한 수급자에 대한 2층 부분의 급여액에 해당하는 금액만큼을 후생연금계정으로부터 교부금을 지급받아 연금 수급자에게 연금으로 지급한다. 1층 부분의 경우에는 종전과 같이 개별 연금업무 담당기관이 국민연금계정에

59) 후생노동성의 「피용자연금 일원화 법안 참고자료」(제4회 사회보장심의회 연금부회: 2007년 4월 26일)를 참고하였음.

징수금을 납부하여 기초연금 수급자에게 연금을 지급한다.

3. 적립금의 구분

현재 공제연금 적립금의 경우 1층과 2층 부분, 3층 부분에 대한 명확한 구분이 없다. 피용자연금 일원화와 관련하여 공제연금의 적립금 중 1층과 2층 부분의 급여에 해당하는 후생연금의 적립금 수준에 맞추어진 금액을 이원화한 후의 적립금, 즉 전체 적립금에서 공통재원을 구분할 필요가 있다.

구체적으로 공제연금 적립금 중에 일원화 이전의 후생연금 적립비율, 즉 보험료로 마련된 1층과 2층 부분 연간지출 기준으로 몇 년분을 확보하고 있는지의 기준이 되는 적립금 수준에 해당하는 금액을 공통재원으로 구분한다. 2015년 3월말 기준으로 예상수치에 기초한 계산에서 어떤 방식으로 적립금이 구분되는가를 살펴보자. 후생연금의 경우 1층과 2층 부분 지출의 4.2년분에 해당하는 143.5조엔이 1층과 2층 부분 적립금에 해당한다. 공무원공제의 경우에는 1층과 2층 부분의 지출의 4.2년분에 해당하는 금액이 24.0조엔이다. 반면에 전체 적립금이 44.7조엔인 것을 감안하면, 1층과 2층 부분 지출의 3.6년분에 해당하는 20.7조엔이 공무원 공제의 독자적인 적립금으로써 남게 될 것이다(그림 6-4).

[그림 6-4] 개별 연금제도의 적립금(후생연금·공무원공제·사학공제)

후생연금에 따른 1·2층 적립금/ 후생연금에 따른 1·2층 지출=4.2년분 각 공제 적립금 중, 공제 1·2층 지출의 4.2년 분의 적립금을 공통재원(=일원화 후의 후생연금의 적립금)으로 간주한다.		공제에 남은 적립금	3.6년 분 (20.7 조엔)	공제에 남은 적립금	5.1년 분 (2.0조엔)
공제 재원	4.2년 분 (143.5조엔)	공제 재원	4.2년 분 (24.0 조엔)	공제 재원	4.2년 분 (1.7조엔)
후생연금		공무원공제		사학공제	

주: 1) 법안에서는 『2014년도 말 적립금과 2015년도 지출에 기초하여 분류한다』라고 하고 있음. 상기 수치는 2014년도 말 추정수치에 기초한 계산 결과임. 실제로는 실적을 고려하여 분류할 것임.
 2) 개별 공제제도에 남은 적립금은 예전의 3층 부분, 즉 직역가산부분을 해결하기 위해 할당된 액수임(사학공제의 경우 증가 보험료의 경감에 할당하는 것도 가능).
 자료: 재무성의 『비용자연금 일원화에 관해서』, (재정제도심의회 국가공무원공제조합분과회: 2012년 9월 5일)의 그림을 인용하였음.

2012년의 연금 일원화법에서는 2015년 3월 말의 적립금과 2016년 3월 말의 지출에 기초하여 구분된다고 규정하고 있다. 따라서 상기 수치와 일치하지 않을 가능성이 있으나, 대략적으로는 상기 수치에 근접할 것으로 추정된다. 이에 따라 공무원공제에는 독자적인 적립금이 남게 되며, 동 재원은 이미 연금을 공급하는 공급자의 3층 부분 재원으로 활용될 것이다. 2015년 10월 이전부터 공제연금에 가입한 자는 지금까지 부담한 부분에 대해서는 3층 직역가산부분을 받을 수 있으며 공무원공제의 독자적인 적립금이 소요재원으로 사용될 것이다.

제4절 요약 및 결론

2015년 10월에 공무원연금에 후생연금과 통합되어 피용자연금의 일원화가 완성될 것이다. 피용자연금 일원화는 1984년 내각에서 결정되었던 「1995년을 목표로 공적연금제도 전체의 일원화를 완성시킨다」는 방침에 따른 것이나, 실행에 옮겨지기까지 30년이 걸렸다. 당초 목표하였던 자영업자 등을 포함한 연금제도 일원화의 실행 여부는 아직까지는 불확실한 상황이다.

피용자연금 일원화를 실행에 옮기기까지 많은 시간이 걸린 이유는 각각 분립되어 있던 연금제도가 독자적인 부담과 급여체계의 유지를 고집했기 때문이다. 그러나 제도 부양비 악화로 인해 재정 불안정에 직면한 개별 공제제도가 후생연금에 구제 형식으로 통합되는 형태로 피용자연금의 일원화가 진행되었다. 공무원연금이 후생연금으로 통합된 배경은 민관 격차의 해소라는 이유가 있었다. 그러나 공무원연금의 재정 불안정과 이러한 상황에서 후생연금과의 통합을 통해 재정 불안정 문제를 해결하려는 것도 중요한 통합의 이유였다는 점을 주목하여야 한다.

공무원 연금의 1층과 2층 부분의 보험료는 단계적으로 후생연금과 같은 수준으로 인상되고, 현재 존재하는 제도상의 차이도 후생연금에 맞추는 방향으로 차이점이 해소될 것이다. 지금까지는 공무원공제조합이 담당했던 2층 부분(1층 부분은 기초연금계정에 징수금을 납부하고, 동일계정에서 기초연금이 지급되었다)이 후생연금계정에 징수금을 납부하여, 급여 지출액만큼에 해당하는 금액을 교부금 형식으로 후생연금계정에서 지급받게 되었다.

단, 3층 직역가산부분의 급여는 퇴직연금 형태로 변화하여 존속하기 때문에 급여체계가 후생연금과 동일하게 되지는 않는다. 적립금 일부가

2층 부분의 공통 적립금으로 전환되나, 3층 직역가산부분의 급여 수급권자에 대한 연금지급 재원으로 나머지 적립금은 개별 공제조합에 남겨진다. 개별 공제조합은 후생연금 업무를 담당하는 일본연금기구에 통합되는 것이 아니라 기존 조직을 그대로 유지할 것이다.

이에 따라 피용자연금 일원화에 따른 공무원공제의 후생연금으로의 통합은 2층 부분에 해당하는 연금재정의 통합이며, 공무원공제가 후생연금에 완전히 통합되는 것이 아니라는 점을 주목해야 할 것이다.



제7장 결론 및 정책적 제언

제1절 후세대의 노인부양에 대한 실태분석과 시사점

제2절 다층소득보장체계 실태분석과 시사점

7

결론 및 정책적 제언 <<

현재 우리나라는 외형적으로 기초(노령)연금, 국민연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어지는 다층노후소득보장제도를 구축하고 있으나 제도 적용의 포괄성, 공적연금제도의 지속 가능성, 공적연금 제도 간 형평성, 소득계층별 노후소득의 적절성, 투입비용 대비 노후빈곤 완화 효과 달성 측면에서 적지 않은 문제를 내포하고 있다.

이러한 문제를 인식하여, 본 연구에서는 향후 도래할 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 “다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안”을 위한 정책대안 마련에 중점을 두었다. 특히 우리나라 노후소득보장 현황을 종사상 지위별, 가구별로 분석하여 보다 정확한 현실 파악을 시도하였다. 이러한 접근방법을 활용한 실태파악 결과가 시사하는 바는, 고용이 불안정한 취약계층의 경우 평균적으로 노인세대보다도 노후준비 정도가 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 전통적인 개인 단위 분석이 아닌 가구단위의 노후준비 실태분석 결과 역시 유사한 시사점을 제공한다. 비록 무연금자라 할지라도 배우자가 특수직역연금 가입자이거나 수급자일 경우, 노후준비 정도가 다른 가구 유형에 비해 안정적인 것으로 나타나고 있다.

가구(부부) 단위로 경제상태와 노후준비 상태를 살펴본 결과에 의하면 전반적으로 가구의 공적연금 적용 유형별로 상당한 차이가 존재하고 있다. 공적연금 적용 유형별로 볼 때 특수직역연금 가입자/수급자 및 그 무소득 배우자로 구성된 가구의 경제상태 및 노후준비 상태가 다른 집단들에 비해 양호하게 나타나고 있다. 반면에 국민연금 지역가입자(특히, 납부예외자)와 그 배우자(무소득 배우자)로 구성된 가구의 노후소득보장 리

스크가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 사회 정책적인 차원에서 정부가 정책 역량을 이 집단에 집중 투입해야 노후소득보장의 사각지대문제에 대한 정책효과가 가시화될 수 있을 것이다.

전반적인 노후소득보장제도 외에 본문에서는 최근 들어 논란이 가중되고 있는 공무원연금 등 특수직역연금제도의 개혁방향을 모색하기 위해 OECD 회원국들의 공무원연금 운영 및 개혁 동향을 개괄적으로 살펴보았다. 우리나라에서의 제도 운영방향에 대한 보다 구체적인 시사점을 도출하기 위해 독일과 일본의 공무원연금 운영 현황, 제도 개혁과정을 독립된 장으로 구분하여 상세하게 다루었다. 이러한 연구 내용을 바탕으로 결론과 시사점을 도출하였다.

이에 앞서 공적연금제도가 세대간 계약을 전제로 하고 있다는 점에서 우리나라 젊은 세대의 노인세대에 대한 지원의사 및 은퇴관련 인식에 대한 국제비교조사 결과를 바탕으로 바람직한 제도개편 방향을 모색하고자 한다. 특히 부과방식으로 운영됨에 따라 자칫 후세대에게 막대한 재정적인 부담을 전가할 가능성이 높은 기초(노령)연금 발전 방향에 대한 시사점을 이 조사결과를 바탕으로 도출해 보고자 한다.

제1절 후세대의 노인부양에 대한 실태분석과 시사점

1. 노인소득지원 및 은퇴관련 인식조사

현재 추진 중인 기초연금을 위한 2014년 예산안이 5조 2,002억원으로 금년도 기초노령연금에 비해 62% 증가한 규모다.

〈표 7-1〉 기초(노령)연금 지급사업 예산안 현황

(단위: 십억원, %)

구 분	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/(A)
기초노령연금 지급	3,209.7	5,200.2	1,990.5	62.0
기초노령연금 급여	3,207.2	1,607.3	-1,599.9	-49.9
기초연금 급여	-	3,569.9	3,569.8	순증
기초(노령)연금 운영	2.5	23.1	20.6	826.6

주: 기초연금 2014년 7월 시행 예정(6개월 동안 소요될 기초연금 전체 소요예산 중 중앙정부
부가 부담하는 예산으로 지방 자치단체가 부담하는 예산은 누락되어 있음).

자료: 국회예산정책처(2013.12). 2014년도 예산안 분석 종합.

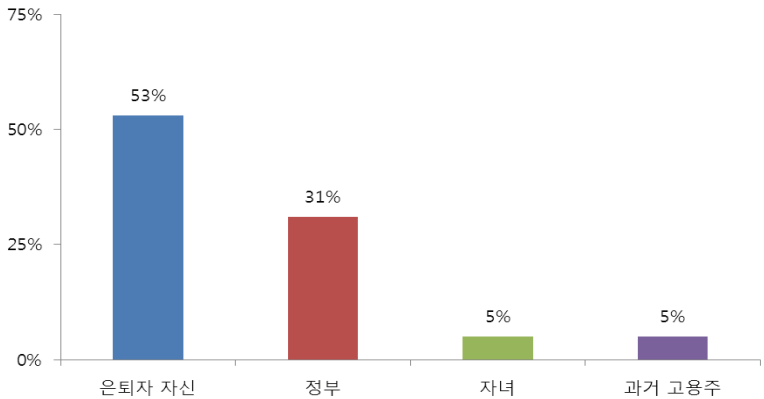
국회에 제출된 기초연금 제정안이 통과되어 시행에 옮겨질 경우 2014년부터 2017년까지 39조원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 제도 시행이후 27년이 경과한 2040년 연간 기초연금 소요재원이 103.4조원(현행 기초노령연금을 그대로 유지할 경우에는 110.3조원)에 달할 것으로 전망되고 있다. 기초연금 소요재원은 노인인구가 증가함에 따라 시간이 지날수록 더욱 증가할 수밖에 없다. 제도는 현 세대가 도입하나, 결국 이 제도의 운영 책임은 현재의 젊은 층과 아직 태어나지 않은 미래세대의 몫이다.

천문학적인 비용이 소요되는 제도이다 보니 이 제도를 실질적으로 책임지게 될 후 세대의 노인부양에 대한 인식조사를 살펴볼 필요가 있다.⁶⁰⁾ 앞서 2장에서 살펴본 사회조사결과에서의 인식조사와 달리 국제인식비교도 유의미한 함의를 줄 것이라 여겨져 아래의 자료들을 살펴보고자 한다. 동아시아 6개국에 대한 설문 조사 결과는 매우 충격적이다. 한국의 경우 은퇴자의 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있느냐는 질문에 대해, 응답자의 53%가 은퇴자 자신이 책임져야 한다고 답하고 있다. 정부가 책임

60) CSIS(Center for Strategic & International Studies)의 조사결과로, 20세 이상의 주 생계부양자를 대상으로 한 전화조사 결과임. 조사대상은 중국 2,826명, 홍콩 803명, 말레이시아 842명, 싱가포르 931명, 한국 748명, 대만 953명임.

져야 한다는 응답은 31%에 불과하다.

[그림 7-1] 은퇴자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사(한국)



자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012). The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

동아시아 6개국 중 한국의 경우가 은퇴자 자신이 노후를 책임져야 한다는 응답률이 가장 높고, 정부가 책임져야 한다는 응답률이 가장 낮게 나타나고 있는 것이다.

〈표 7-2〉 퇴직자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사(동아시아 국가 간 국제비교)

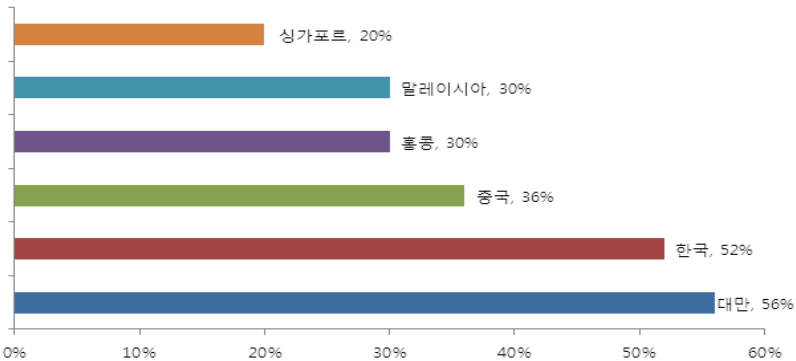
(단위: %)

국 가	정부	은퇴자 자신	자녀	과거 고용주
중국	63.0	9.0	4.0	19.0
홍콩	37.0	40.0	12.0	5.0
말레이시아	39.0	31.0	14.0	14.0
싱가포르	32.0	40.0	22.0	3.0
한국	31.0	53.0	5.0	5.0
대만	36.0	45.0	7.0	9.0

자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012). The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

특히 부모와 자식이 경제적으로 독립적이며, 스스로 생활능력을 갖추는 것이 부모와 자식 모두가 행복할 것이라는 질문에 대한 응답 결과도 주목할 필요가 있다. 한국의 경우 대만 다음으로 응답자의 52%가 부모는 부모가 알아서 자식은 자식이 알아서 생활하는 것이 부모와 자식 모두에게 행복할 것이라는 응답이 과반을 넘고 있는 것이다.

[그림 7-2] 부모와 자식이 경제적으로 독립적이며, 스스로 생활능력을 갖추는 것이 부모와 자식 모두의 경우 행복할 것이라는 응답 국제비교



자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012). The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

이 같은 조사결과와는 노후는 본인 스스로 알아서 준비할 필요가 있고, 노후를 국가나 가족에게 과도하게 의지하는 것에 대해 부정적임을 시사한다. 막대한 재원이 소요될 기초연금을 담당할 후 세대의 인식이 이러하다면, 이들 세대의 노후관련 인식에 대한 고려 없이 현 세대가 일방적으로 제도를 설계할 경우 적지 않은 세대갈등의 근원이 될 수 있을 것이다. 당장 기초연금제도 운영에 소요될 중앙정부와 지방정부의 재원조달 문제도 중요하나, 시간이 흐를수록 비용이 증가할 기초연금제도를 실질적으로 책임질 후 세대의 노후관련 인식을 고려한 종합적인 접근이 필요한 배경이다.

2. 정책적 시사점

현재 논란이 되고 있는 기초연금제도 도입안은 2007년 국민연금법 개정 과정에서 여당과 야당의 합의로 도입된 기초노령연금을 모태로 하고 있다. 당시에 많은 논란 끝에 국회에서의 합의를 통해 도입된 제도가 바로 기초노령연금인 것이다. 기초연금 도입방향에 대해 정치권을 비롯한 우리나라 각종 이해관계자들의 입장이 상이한 상황에서 그나마 사회적 합의를 도출하기 가장 수월한 출발점은 기초노령연금 입법 정신이 아닌가 한다.

이러한 맥락에서 기초노령연금의 법 정신을 다시 음미해 볼 필요가 있다고 판단된다. 특히 기초노령연금법 제1조(목적)와 제4조(연금지급액에 관한 사항)를 주목할 필요가 있다. 기초노령연금법 제1조(목적)는 “생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”으로 한다고 기술되어 있다. 제2조(연금지급액에 관한 기본시책)는 “노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력을 하여야 한다.”고 기술되어 있다.

〈표 7-3〉 기초노령연금법

기초노령연금법	
제1조(목적)	이 법은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.
제4조(연금지급액에 관한 기본시책)	국가 및 지방자치단체는 연금이 제1조에 따른 목적에 따라 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력을 하여야 한다.

자료: 보건복지부(2012.1). 기초노령연금법령집.

기초노령연금법 제1조의 도입목적과 제2조 연금지급액에 관한 기본시책은 공통적으로 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력해야 한다고 언급하고 있다. 부연하면 생활이 어려운 노인에게 생활안정이 될 수 있도록 연금액이 지급되어야 한다는 것이다. 이 같은 기초노령연금법 정신에 대해서는 그 누구도 이의를 제기하기가 어려울 것이다.

정치권의 합의정신에 입각하여 2008년 도입된 기초노령연금이 제도 도입 이후 6년이 지나고 있지만, 그동안 오히려 노인빈곤율은 높아졌고, 65세 이상 노인층의 소득분배는 악화되고 있다. 적어도 기초노령연금법의 기본정신에 동의한다면, 기본정신이 달성될 수 있는 방향으로 기초노령연금을 개선하는 것이 우리에게 가장 시급한 과제가 아닌가 한다.

그렇다면 정부여당의 기초연금법 제정안에 대한 정치권 및 다양한 이해관계자들의 시각이 현저하게 차이나는 이 상황에서, 그나마 사회적 합의도출이 가장 수월한 방향은 기초노령연금의 기본정신을 살려가는 것이다. 그 중에서도 생활이 어려운 노인의 생활안정을 도울 수 있는 방향으로 제도를 개편하는 것이 그 목적에 가장 부합될 것이다.

식상할 정도로 자주 언급되고 있는 OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤율 45%는 상대빈곤율(중위소득의 50% 이하)을 적용한 수치다. 2013년 기준으로 상대빈곤율 산정의 기준이 되는 소득은 월 89만원이다. 노인의 경우 상대빈곤 문제는 차치하고라도 절대빈곤(월 57만 2천원)도 해결하기 어려운 것이 우리의 현실이다. 65세 이상 노인 중 소득인정액이 전혀 없는 비율이 39%에 달하기 때문이다(“국민행복연금위원회” 회의자료). 부연하면 소득인정액이 전혀 없는 65세 이상 노인 39%에게 기초연금 월 20만원이 지급된다할지라도 이들 집단의 경우 상대빈곤은 고사하고 절대

빈곤에서 벗어나기 위해서는 추가적으로 월 37만 2천원이 지급되어야 그나마 절대빈곤에서 벗어날 수 있기 때문이다.

2013년 현재 65세 이상 노인수가 612만 명인 것을 감안하면, 612만 명의 39%인 238만 명에게 월 37만 2천원을 추가 지급해야 절대빈곤에서 벗어날 수 있으며, 이 경우 연 10조 6천억원(그것이 현물급여든, 아니면 현금급여든)이 소요될 것이다. 즉 기초연금 20만원을 지급하기 위해 소요되는 비용 외에 최소한 연간 10조원 이상의 추가비용이 들어야만 그나마 절대빈곤에서라도 벗어날 수 있다는 말이다. 우리가 기초노령연금을 도입한 목적, 그리고 기초노령연금이 노인빈곤 완화에 크게 기여하지 못하는 현실을 개선하려 할 경우 가야할 길은 명확해 보인다. 빈곤에 노출된 노인들의 빈곤을 완화할 수 있는 방향으로 기초연금 재원이 활용되어야 할 것이라는 점이다. 이러한 추론에 동의한다면, 기초연금 제정안에 입각한 국민연금 가입기간과의 연계안, 그리고 야당에서 주장하는 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에게 월 20만원의 기초연금을 지급하자는 안 모두 우리나라 노인의 높은 빈곤문제를 해결하기 위해서는 바람직한 접근이 아닌 것 같다.

65세 이상 노인 62~63%에게 월 20만원을 지급한다는 정부여당의 기초연금 제정안, 그리고 65세 이상 노인 소득하위 70%에게 기초연금 월 20만원을 지급하겠다는 야당안 모두가 우리가 직면하고 있는 높은 노인 빈곤 해소의 좋은 대안이 아니라는 점에서, 노인빈곤 해소 또는 완화에 초점을 맞춘 논의가 필요해 보인다.

대선공약 실행 여부에 대한 정치적 논쟁 대신, 생활이 어려운 노인의 생활안정이라는 기초노령연금법의 목적을 다시 되돌아 볼 경우, 생각보다 사회적 합의 도출이 어렵지 않을 수 있다. 이러한 판단에 근거하여 필자는 정부여당의 기초연금법 제정안과 야당의 65세 이상 노인 중 소득하

위 70%에게 월 20만원을 지급하자는 기초연금안 대신, 지급률과 지급액이 얼마가 되든(야당의 70% 노인에게 모두 월 20만원 지급하는 안, 정부여당의 65세 이상 노인 63%에게 월 20만원을 지급하는 기초연금제정안) 기초노령연금법의 틀을 유지하면서 지급액을 상향조정하는 방향으로 제도 발전방향을 모색하는 것이 노인빈곤 완화효과 극대화, 후세대 부담 등을 고려한 장기적인 재정적·정치적 지속 가능성 확보 차원에서 현실적인 대안이라고 판단한다.

향후 급속하게 증가할 65세 이상 노인의 몇 퍼센트로 기초연금 수급대상을 확정하는 것보다, “생활이 어려운 노인의 생활안정과 복지를 증진하는 데 필요한 수준”으로 기초연금을 지급한다는 기초노령연금법의 기본 정신을 이어가는 것이 바람직하다는 것이다. 이 경우 장기적인 관점에서 기초연금 수급대상을 노인빈곤 완화라는 당초 취지에 부합할 수 있도록 필요에 따라 보다 탄력적으로 제도를 운영할 여지가 있을 수 있어서이다.

〈표 7-4〉 OECD 기초연금 권고안 비교(2001/2012년)

구분	기초(노령)연금	국민연금
2001년 권고안	○ 보편적인 기초연금제도 적용 - 65세 이상 노인 전체 대상 - 20% 소득대체율	○ 소득비례연금으로 전환 - 20% 소득대체율을 제공하는 100% 소득비례연금
2012년 권고안	○ 선별적인 제도로의 전환 - 선택과 집중을 통해 저소득 노인 중심으로 수급 대상 축소 - 수급비율 축소가 정치적인 반발로 어렵다면 급여는 저소득 중심으로 인상(일정소득 이상 노인에 대해서는 급여 동결)	○ 재정 불안정 측면 - 연금수급 연령 인상 계획을 앞당기거나 수급연령을 추가로 연장함으로써 재정 불안정 문제 대처(보험료 인상폭 축소 가능) ○ 제도 적용에서 잠재적 사각지대 축소 필요 - 노동시장의 양극화 해소를 통해 잠재적 사각지대 축소, 사회보험료 지원을 통한 취약계층의 가입유인 제고

자료: 윤석명(2013), “기초연금 도입 방안과 재정소요 전망”, 「복지재정과 재정건전성」 제17회 예산정책지식포럼 자료집, 국회예산정책처.

2001년 조세방식의 보편적인 기초연금(소득대체율 20%)을 권고하였던 OECD도 이러한 문제의식에 공감하여 이미 선별적인 방향으로의 기초노령연금 발전방향을 제안한 바 있다. 노인빈곤 완화효과 극대화, 부담 가능한 범위 내에서 후 세대에게 부담을 전가한다는 기본원칙을 설정한다면 사회적 합의도출이 생각보다 수월할 수 있을 것이다.

제2절 노후소득보장체계 구축을 위한 종합적인 측면에서의 시사점

재정적인 측면에서의 우리나라 공적연금 유지가능성과 공적연금 재정 확충의 제약조건으로 작용할 일반정부 재정전체의 유지가능성을 평가한 기존 연구결과(윤석명 외, 2012)에 의하면, 공적연금제도 자체의 재정 유지가능성이 확보되어 있지 않음을 알 수 있다. 이런 연구 결과를 수용한다면 시간이 흐를수록 정부 재정지원을 전제로 한 공적연금제도의 지속가능성 모색은 현실성이 떨어지는 접근이라 할 것이다. 현 세대 입장에서 정부 재정을 투입하여 어렵게 제도를 유지해 나갈 수도 있을 것이나, 정작 장기적인 관점에서 이를 책임질 후세대의 '제도수용 가능성'은 현격하게 떨어질 수밖에 없을 것이다.

이 같은 상황 인식 하에서의 효과적인 공적 소득보장제도 설계방식은 제도 자체의 생존력을 극대화하는 것이 될 것이다. 이러한 논리 하에서 이끌어낸 개별제도 발전방향은 다음과 같다. 노인인구 급증에 따라 시간이 흐를수록 제도유지를 위해 투입될 비용이 증가할 기초(노령)연금, 2014년 7월부터 도입 예정인 기초연금은 다양한 사회·정치적 압력으로 인해 당분간은 준보편적인 제도로 운영할지라도, 국민연금 성숙정도에 비례하여 선별적인 제도로 전환할 수 있도록 제도를 설계 모색하여야 한

다. 특히 취약계층의 국민연금 가입유인이 약화될 가능성이 높다는 점을 감안하여, 중장기적인 관점에서는 국민연금 가입기간과의 연계를 통한 기초연금 지급액 삭감보다는 소득인정액을 기준으로 소득이 적은 취약계층에 한정해 기초연금을 지급하는 방향으로 제도를 발전시키는 것이 바람직해 보인다.

기초연금을 이렇게 발전시켜야 본인 기여원칙에 입각해 운영되는 국민연금이 대다수 국민들의 실질적인 노후소득보장제도로 자리잡을 수 있을 것이다. 본인 기여원칙의 국민연금이 제자리를 잡을수록, 그만큼 부과방식 속성 및 후세대 부담 전가규모가 감소하여 평균수명 급증과 이에 따른 연금수급기간 증가로 인해 발생할 정부 재정부담의 증가추이를 완화시킬 수 있을 것이다. 물론 국민연금을 통해 이러한 목적을 달성하기 위해서는 전제조건이 있다. 가급적 빠른 시일 내에 국민연금제도가 ‘적정부담·적정급여’에 근접할 수 있도록 재정안정화 조치를 취하는 것이다.

한편 OECD 회원국의 공무원연금제도 운영사례를 분석한 결과가 시사하는 바는 2008년 전 세계 금융위기 이후 그동안 지체되었던 공무원연금 개혁 속도가 빨라지고 있다는 점이다. 어느 사회에서나 기득권을 포기하는 것이 쉬운 일은 아니나, 2008년 금융위기 이후 위기를 수습해 가는 과정에서 재정적자가 심화되다 보니 정부재정 건전성 확보 차원에서도 정부 재정이 투입되는 공무원연금 재정안정화 조치가 탄력을 받고 있는 것이다. OECD 회원국들의 경우 지금보다는 정부재정이 덜 투입되는 방향으로 공무원연금을 이미 개혁하였거나 개혁하려는 것이 일반적인 경향인 것 같다.

여기에 덧붙여 과거에 비해 공직의 특수성 약화, 민관 교류 활성화 차원에서 공직을 그만둘 경우 발생하는 연금비용(pension cost), 즉 공직을 그만 뒀으로써 발생하는 연금액 지급 감소 또는 연금권리 박탈을 최소

화할 수 있는 방향으로 공무원연금 개혁 논의가 이루어지고 있다는 점도 주목해야 한다. 이러한 목적을 달성하기에 가장 수월한 방법은 공무원연금과 일반 국민대상 연금의 급여차이를 대폭 축소하거나 동일한 수준으로 가져가는 것이다. 일본은 2015년 10월부터 이러한 방향으로의 공무원연금 개혁을 실행에 옮길 예정이다. 여기서 특히 주목할 대목은 전체 OECD 회원국들 중 우리나라처럼 공무원연금과 국민연금을 완전히 분리하여 운영하는 국가는 9개국으로 전체 OECD 회원국 중에서는 소수에 속한다는 점이다. 대다수 OECD 회원국은 완전통합이든 부분통합이든 공무원연금과 국민연금을 통합 운영하고 있다(OECD, 2012).

OECD 회원국들이 이처럼 통합하여 운영하려는 배경에는 공무원 평균연령이 급속하게 고령화되는 상황에서 제도를 그대로 방치할 경우 향후 15년 내에 현재 공무원 절반정도가 퇴직함에 따라 발생할 막대한 연금 급여지출을 공무원연금제도로 충당하는 것이 사실상 불가능할 것이라는 현실적인 판단에 기인하고 있다. 우리나라 공무원 평균연령이 아직까지는 OECD 회원국 중 가장 젊으나, 우리나라 역시 향후 공무원 평균연령 증가와 공무원 평균수명 증가로 인한 연금수급기간 증가로 인해 독립적인 제도로의 지속이 어렵다는 측면에서 신속한 제도개편 노력이 필요한 실정이다. 이 같은 공무원연금제도의 제도 내적인 개혁 필요성 외에도, 우리나라 공적연금제도의 만형으로서 공무원연금 개편방향이 사학연금과 군인연금, 나아가서 국민연금 개혁 방향의 지표가 될 수 있다는 점에서 신속하고도 제대로 된 방향으로 공무원연금 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제로 대두되고 있다. 공무원연금제도가 제대로 개혁되어야 군인연금과 사학연금이 올바른 개혁에 동참할 수 있을 것이다. 이처럼 특수연금제도가 제대로 개혁되어야 초고령사회에 대처하기 위한 국민연금의 추가적인 개혁도 가능할 수 있을 것이라서 더욱 그러하다.

실질적인 의미에서 작동 가능할 수 있도록 다층소득보장제도를 보완하는 것도 시급한 정책과제다. 다층소득보장체계가 자칫 노후소득의 양극화를 심화시키지 않도록 근로기간 동안의 경제적 취약계층도 다층소득보장체계에 동참할 수 있도록 정책적인 노력이 필요한 상황이다. 이를 위해 다층소득보장체계 근간이 되는 국민연금에서의 배제, 즉 사각지대 축소를 최소화하는 노력이 필요하다. 10인 미만의 근로자를 고용한 월 135만원 이하 사업장 근로자에게만 한정된 '두루누리 사회보험'이 우리 사회에서 실질적인 노후소득보장 사각지대에 노출된 집단까지도 포괄할 수 있는 방향으로 보완되어야 할 것이다.

이를 위해 두 가지 방향에서의 보완 노력이 필요하다. 첫째로는, 취약계층을 제대로 포괄하지 못할 정도로 낮게 설정된 지원대상 선정을 위한 소득기준 문제다. 상당수 취약근로자들의 월 급여수준이 150만원 안팎이라는 사실을 고려할 때 정부의 추가적인 재정이 소요될지라도 지원기준의 상향 조치가 불가피해 보인다. 두 번째는 취약계층을 제대로 포괄하지 못하는 선정 대상을 들 수 있다. 저소득 사업장에 근무하는 국민연금 가입자는 사업주가 보험료 50%를 지원한다는 점에서, 본인이 보험료 100%를 부담해야 하는 순수 자영자, 특수 고용형태 근로자(레미콘 기사, 택배 기사 등)보다는 사정이 좋은 편이다. 상황이 이러함에도 정작 순수 자영자와 특수형태 근로자들은 정부 지원대상에서 빠져있다. 소요예산과 대상자 선정 및 관리상의 어려움을 감안할 지라도 이들 집단을 보험료 지원 대상에서 배제하는 것은 보험료 지원을 통한 사각지대 축소라는 제도 도입 취지와 부합하지 않는다. 하루빨리 이들 집단을 보험료 지원 대상에 포괄하려는 노력이 필요하다.

상당수의 중위소득 이하 소득계층은 퇴직(연)금과 개인연금에 가입할 가능성이 매우 낮다. 퇴직(연)금의 경우 영세한 규모의 사업장에 근무하

다 보니 기업 경영상의 어려움 등으로 인해 노동법에 지급조항 규정이 있음에도 불구하고 실제로는 퇴직(연)금이 지급되지 않고 있어서다. 개인연금 역시 가처분 소득이 제한된 상황에서 대다수 중위소득 이하 계층은 가입여력이 없는 실정이다. 퇴직연금과 개인연금 세액공제 상한이 연간 400만원임에도 평균 납입금액이 상한의 50%에 못 미치는 상황이 이를 입증하고 있다. 이러한 상황에서 퇴직연금과 개인연금 세액공제 상한을 확대할 경우 중산층 이상 고소득층에게 공제혜택이 집중될 가능성이 크다.

이러한 현실을 고려할 때 실질적인 의미에서 취약계층이 다층소득보장 체계에 편입될 수 있는 정책수단 마련을 서둘러야 한다. 2013년 기준 47.5%인 국민연금의 소득대체율이 2028년 40%로 하락할 예정이다. 재정 건전성 확보 차원에서 단행된 연금 재정안정화 조치의 최대 피해자는 다름 아닌 저소득층을 포함한 취약계층이다. 소득 재분배 기능으로 인해 명목 소득대체율이 고소득층보다 높기는 하나, 실제로 손에 쥐는 연금 절대액이 최저 생계비에도 미치지 못한다는 점에서 노후소득보장제도로서의 국민연금제도는 분명한 한계가 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해 독일과 영국 등은 취약계층을 다층소득보장체계에 편입할 수 있는 정책수단을 실행에 옮기고 있다. 저소득층을 대상으로 하는 독일의 리스터연금제도, 중소기업을 대상으로 하는 영국의 네스트 제도가 바로 그것이다. 우리도 사적연금 활성화 차원에서 흔히 언급되는 사적연금 세액공제 범위 확대보다는 여기에 소요될 재원을 절약하여 취약계층이 사적연금에 참여할 수 있도록 취약계층 대상의 준공공적인 사적연금제도 도입을 서둘러야 한다. 저소득 개인에 대해서는 정부의 보험료 지원과 세 공제 혜택이 큰 독일 리스터형 개인연금제도를, 독자적인 퇴직(연)금 제도 운영이 어려운 중소기업 대상으로는 영국 네스트 연금과 같은 중소기업 특화 퇴직연금제도가 활성화될 수 있는 기반 구축을 서둘러야 할 것이다(윤석명 2012, 222쪽).

참고문헌 <<

- 공무원연금관리공단(2011). 2010 공무원연금통계.
- 국민연금공단(2012). 2011년 국민연금통계연보.
- 국민연금연구원(2010). OECD주요국의 공적연금제도와 개혁동향.
- _____ (2011). 외국의 공사적연금제도.
- 곽재혁(2009). 금리에 울고 웃는 우리의 노후. 은퇴와 투자, 3, 미래에셋자산운용.
- 권혁창 외(2012). 제4차(2011년도) 우리나라 중·고령자의 경제생활 및 노후준비
실태: 국민노후보장패널조사(KReIS) 분석보고서.
- 금융감독원(2012). 금융소비자 리포트: 제1호 연금저축. 금융감독원 금융소비자
보호처 소비자보호총괄국.
- 김경아(2010). 여성의 공적 노후소득보장 확대 방안. 국민연금연구원.
- 김경아·한정림(2011). 자영자의 국민연금가입 제고방안. 국민연금연구원.
- 김교성(2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. 한국사회복
지학, 48, 113-149.
- 김명중(2012). 일본의 단시간근로자의 사회보험 확대 적용에 대한 논의. 한국노
동연구원.
- 김상진(2009). 자영자의 국민연금 기여회피 결정요인, 사회보장연구, 25(2),
1-28.
- 김수완·김순옥·안상훈(2005). 다층노후소득보장체계 구축 연구. 국민연금연구원.
- 김수완·조유미(2006). 우리나라 노인가구의 소득구성 및 빈곤율 분석: 가구유형
별 근로소득과 공적연금소득의 비중 및 빈곤제거효과를 중심으로. 사회복
지연구, 29(4), 5-37.
- 김양이·이채우(2008). 중년층의 노후준비 수준에 관한 연구. 한국사회복지조사연
구, 19, 55-82.
- 김원섭·김수완·주은산·최영준(2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변
화와 우리나라의 공·사 연금제도 발전방안. 국민연금연구원.

- 김은경(2011). 독일의 공무원연금제도에 관한 연구. GEPS 연금포럼, 2, 71-90.
- 김정석(2005). 한국노부모들의 노후부양관 변화, 1994-2004. 한국노년학, 25(4), 1-11.
- 김진욱(2004). 한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤 감소 효과에 관한 연구. 사회복지정책, 20, 171-195.
- 김희삼(2008). 사적소득이전과 노후소득보장. 한국개발연구, 30(1), 74-130.
- 남상호(2007). 우리나라 가구의 자산분포 현황과 시사점. 경제학 공동학술대회 재정학회 발표문.
- 박찬임·박성재·김화순·김종일(2007). 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안. 한국노동연구원.
- 박창제(2008). 중·고령자의 경제적 노후준비와 결정요인. 한국사회복지학, 60(3), 275-297.
- 법제처(2013). 대한민국법 제50년사.
(<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory/>)
- 보건복지부(2012. 1). 기초노령 연금법령집.
_____홈페이지(www.mw.go.kr/)
- 석상훈·최옥금·송현주·이은영·오지연·신혜리(2010). 제3차(2009년도) 우리나라 중고령자의 경제생활 및 노후준비실태: 국민노후보장패널조사(KReIS) 기초분석보고서. 국민연금연구원.
- 석상훈·권혁창·송현주·이은영·오지연·신혜리·김균희(2011). 우리나라 중·고령자의 노후준비 실태와 기대 I: 제3차(2010년도) 국민노후보장패널 부가조사 분석보고서. 국민연금연구원.
- 손병돈(1999). 사적소득이전의 빈곤완화 효과. 한국사회복지학, 39, 157-179.
- 여유진·김미곤·권문일·최옥금·최준영(2012). 현대 노인의 빈곤 실태 및 소득 보장방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 우해봉(2010). 여성 무소득 배우자의 노후 준비 현황과 정책적 함의. 사회복지정책, 37(1), 311-338.
- _____ (2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점. 국민

- 연금연구원.
- 우해봉·최은아(2009). 국민연금 적용제외자 현황과 노후소득보장 대책. 국민연금
연구원.
- 윤석명·정경희·신화연·권문일·문형표·배준호·양재진·IsmoRisku·Mika
Vidlund(2007). 고령사회를 대비한 한국적 노후소득보장체계 구축방안.
한국보건사회연구원.
- 윤석명·손창균·최미선·신화연·이용하·권문일·방하남·송해련(2010). 다층노후
소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구. 한국보건
사회연구원.
- 윤석명·신화연·최미선·양혜진·김원섭·Ismo Risku·Mika Vidlund·Mikko
Juhani Sankala·Ole Christian Lien(2011). 노후준비실태를 반영한 노
후소득보장체계 구축방안-노후소득보장제도와 관련 복지제도 간 연관성을
중심으로-. 한국보건사회연구원.
- 윤석명·최미선·신현구·신화연·서문희·양혜진(2011). 100세 행복연금 프로젝트.
보건복지부·한국보건사회연구원.
- 윤석명·손창균·양혜진·이힘찬·김은주·최미선·유근춘·신화연·방하남·이용하
(2012). 다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분
석 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 윤석명(2013.12.). 노인 빈곤 및 소득분포 실태와 소득지원 방향. 보건복지포럼,
7-17.
- 이상우(2012). 일본 퇴직연금제도 운영체계의 특징과 시사점. 보험연구원.
- 이상우·류건식(2012). 일본의 공적연금 단일화 개혁과 정책적 시사점, KiRi
Weekly, 4, 보험연구원.
- 이소정(2009). 우리나라 중장년층의 노후준비에 관한 인식과 정책적 함의. 보건
복지포럼, 147, 72-80.
- 이승렬·김종일·박찬임·이덕재·홍민기(2009). 자영업 노동시장 연구(II)-노동시장
정책과 사회보장, 한국노동연구원.
- 일본 재무성(<http://www.mof.go.jp/>)

- 일본 근로자퇴직금공제기구(<http://www.taisyokukin.go.jp/>)
- 일본 국가공무원공제조합연합회(<http://www.kkr.or.jp/>)
- 임경묵·문형표(2003). 공적연금이 가계저축에 미치는 영향. 인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I). 한국개발연구원.
- 장지연·황덕순·은수미·이병희·박제성·전병유(2011). 노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성. 한국노동연구원.
- 전승훈·임병인(2008). “국민연금자산이 개인연금자산 보유행위에 미치는 영향과 정책시사점”, 『보험개발연구』, 제19권 제3호, pp. 83-117.
- 전희정·임란(2011). 다층연금체계의 가입구조와 특성 분석, 보험학회지, 90, 107-135.
- 정재철(2012). 해외 공·사연금제도(일본). 국민연금연구원.
- 조추용·송미영·이근선(2009). 중년층의 노후준비에 영향을 미치는 요인. 노인복지연구, 43, 135-156.
- 통계청(2007). 사회조사.
- _____(2009). 사회조사.
- _____(2011). 사회조사.
- _____(2013). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.
- _____. 경제활동인구조사. 각년도.
- 홍경준(2002). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. 한국사회복지학, 50, 61-85.
- 황덕순(2003). 취약계층 근로자의 고용보험·국민연금 적용실태와 개선방안, 노동정책연구, 3(3), 87-109.
- 황선재·김정석(2013). 노년기 소득불평등 분해 분석. 한국사회학, 47(4), 201-226.
- 矢野聡 (야노 사토시) (2012). 『日本公的年金政策史・1875-2009』ミネルヴァ書房.
- 確井光明 (후스이 미즈아키) (2009). 『社会保障財政法精義』信山社.
- 藤井亮二 (후지이 료지) (2012). 「年金制度の見直し議論~社会保障・税の一

- 体改革の一環として～」(参議院事務局企画調査室編『立法と調査』, No324) pp.73-93.
- 阿部 崇(2012.11, 社会保障制度改革国民会議の前に, NLI Research Institute
上村敏之, 公的年金改革の評価と課題, GPI関西フォーラム・年金パネル, 2008年
9月
- 企業年金聯合會(2011.3), 企業年金に関する基礎資料
- 金融税制研究会(2011.3), 年金改革と日本版 IRA(個人型年金積立金非課税制度)
財務省セミナー資料
- 厚生労働省(2011), 平成23年版 厚生労働白書
- 厚生労働省(2012), 平成24年版 厚生労働白書
- 厚生労働省(2013.9a), 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のため
の国民年金法等の一部を改正する法律(平成24年8月10日成立), 概要
- 厚生労働省(2013.9b), 被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等
の一部を改正する法律(平成24年8月10日成立), 概要
- 厚生労働省(2013.9c), 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法
律(平成24年11月16日成立), 概要
- 厚生労働省(2013.9d), 年金生活者支援給付金の支給に関する法律(平成24年法律
第102号), 概要
- 厚生労働省(2013.9e), 受給資格期間の短縮について, 第2會社會保障審議會年金部
會資料
- 消費税増税に伴う低所得者対策の在り方(2012.6), みすほ綜合研究所
- 中小企業退職金共済機構(2012, a), 平成24年年事業報告書
- 中小企業退職金共済機構(2012, b), 平成24年事業年度業務実績報告書
- 内閣官房(2012.2), 社会保障・税一体改革大綱について
- 中川秀空(2013.4), 年金改革の論点, ISSUE BRIEF NUMBER 785, 国立国会図
書館
- DCプランナー実務研究会(2006), DCプランナー1級マスター, きんざい
- 日本経済新聞(2012.3.1), A I J、偽りの10年 リーマン後

- 日本経済新聞(2012.2.11), 突っ込みどころ満載・民主年金試算、理念見えず
j-cast(2013.10.1), 安倍首相が消費税8%正式表明, 低所得者2400万人に1万円を
支給
- Attanasio, O. P., and A. Brugiavini (2003). "Social Security and Households' Saving." *The Quarterly Journal of Economics* 118(3):1075-1119. Retrieved from October 23, 2012. <http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>.
- Banerjee, Abhijit, Xin Meng, and Nancy Qian (2010). "*The Life Cycle Model and Household Savings: Micro Evidence from Urban China.*" Retrieved from October 22, 2012. http://aida.econ.yale.edu/~nq3/NANCYS_Yale_Website/Research_files/BMQ_20100926.pdf.
- Banerjee, S. (2010). "*Does Social Security Affect Household Saving?*" 1-35. Retrieved from October 22, 2012. [http://glennschool.osu.edu/faculty/seligman/NAIPA/L7.Banerjee-Offset Effects of Social Security on Household Savings.pdf](http://glennschool.osu.edu/faculty/seligman/NAIPA/L7.Banerjee-Offset%20Effects%20of%20Social%20Security%20on%20Household%20Savings.pdf).
- Bebczuk, Ricardo N, and Alberto R Musalem. (2006). "*Pensions and Saving : New International Panel Data Evidence.*"
- Bender, Keith a. (2009). "How are pension integration and pension benefits related?" *The Quarterly Review of Economics and Finance* 49(1):26-41. Retrieved from October 22, 2012. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S106297690800082>.
- Binswanger, Johannes, and Daniel Schunk (2011). "What is an adequate standard of living during Retirement?" *Journal of Pension Economics and Finance* 11(02):203-222. Retrieved from October 22, 2012. http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474747211000618.

- Bitler, Marianne P, Jonah B Gelbach, and Hilary W Hoynes (2006). "What Mean Impacts Miss: Distributional Effects of Welfare Reform Experiments." *American Economic Review* 96(4): 988-1012. Retrieved from October 25, 2012. <http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.96.4.988>.
- Blau, D. (2011). "*Pensions, household saving, and welfare: A dynamic analysis.*" (5554). Retrieved from October 23, 2012. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1784585.
- Bottazzi, Renata, T Jappelli, and Mario Padula (2009). "*The portfolio effect of pension reforms.*" (17). Retrieved from October 23, 2012. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1462009.
- Bottazzi, Renata, Tullio Jappelli, and Mario Padula (2006). "Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation." *Journal of Public Economics* 90(12): 2187-2212. Retrieved from December 9, 2011. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272706000387>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013). Ergänzt der Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht).
- (2012). Rentenversicherungsbericht.
- (2012). Übersicht über das Sozialrecht.
- Bundesministerium des Innern (2009). Vierter, Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung.
- (2013). Vierter, Fünfter Versorgungsbericht der Bundesregierung.
- Chernozhukov, Victor, and Christian Hansen (2004). "The Effects of 401(K) Participation on the Wealth Distribution: An Instrumental Quantile Regression Analysis." *Review of Economics and Statistics* 86(3): 735-751. Retrieved from October 23, 2012. <http://qje.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1162/00335530360698504>.

- Connolly, Ellis (2007). *"The effect of the Australian Superannuation Guarantee on household saving behaviour."* Retrieved from October 22, 2012. <http://ideas.repec.org/p/rba/rbardp/rdp2007-08.html>.
- Danielsson, A. (2012). *"Mandatory pension savings, private savings, homeownership, and financial stability."* (May). Retrieved from October 22, 2012. <http://ideas.repec.org/p/ice/wpaper/wp58.html>.
- Deutscher Beamtenwirtschaftsringe e. V. (2004). Die Beamtenversorgung.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2010.6). Rentenversicherung in Zahlen 2010.
- _____ (2010.10). Rentenversicherung in Zeitreihen - Ausgabe 2010.
- _____ (2010.12). Aktuelle Daten 2011.
- _____ (2011.1.18). Nachzahlung von freiwilligen Beiträgen.
- _____ (2011.1.12). Werte der Rentenversicherung.
- _____ (2011.1). Freiwillig rentenversichert: Ihre Vorteile.
- _____ (2011.3). Selbständig-wie die Rentenversicherung Sie schützt.
- _____ (2012.1). "Altersvorsorge-heute die Zukunft planen".
- _____ (2012). "Minijob - Midijob: Bausteine für die Rente".
- Disney, Richard(2006). "Household Saving Rates and the Design of Public Pension Programmes: Cross-Country Evidence." *National Institute Economic Review* 198(1) :61-74. Retrieved from October

- 22, 2012. <http://ner.sagepub.com/content/198/1/61.short>.
- Disney, Richard, Carl Emmerson, and Matthew Wakefield (2008). "Pension Provision and Retirement Saving: Lessons from the United Kingdom." *Canadian Public Policy* 34(4): S155-S175. Retrieved from <http://utpjournals.metapress.com/openurl.asp?genre=article&id=doi:10.3138/cpp.34.4.S155>.
- DWP (2012). *National Insurance Contributions & Qualifying Years and Second Tired Pension Provision: 2010/11*.
- (2012). *Households Below Average Income: An Analysis of the Income Distribution 1994/95 - 2010/11*.
- (2012). *The Pensioners' Incomes Series 2010-11*.
- Emery, J.C. Herbert, and Jesse A. Matheson (2012). "Should income transfers be targeted or universal? Insights from public pension influences on elderly mortality in Canada, 1921-1966." *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 45(1): 247-269. Retrieved from October 22, 2012. <http://works.bepress.com/matheson/3/>.
- Engelhardt, Gary V., and Anil Kumar (2011). "Pensions and Household Wealth Accumulation." *Journal of Human Resources* 46(1): 203-236. Retrieved from October 23, 2012. http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_human_resources/v046/46.1.engelhardt.html.
- European Commission (2008). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Directive 86/613/EEC*, Impact Assessment Report.
- (2010). *Self-employment in Europe 2010*,

European Employment Observatory Review.

_____ (2010). *Social protection of the self-employed*, MISSOC Mutual Information System on Social Protection.

_____ (2010). Self-employment in Europe 2010, *European Employment Observatory Review.*

Feng, Jin, Lixin He, and Hiroshi Sato (2011). "Public pension and household saving: Evidence from urban China." *Journal of Comparative Economics* 39(4): 470-485. Retrieved from October 4, 2012. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0147596711000035>.

Frank A. Cowell (2000). *Measuring Inequality*, Oxford University Press, Third Edition.

Gustman, Alan L., and Thomas L. Steinmeier (1999). "Effects of pensions on savings: analysis with data from the health and retirement study." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50: 271-324. Retrieved from <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167223199000305>.

Günter Schmid (1998). "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy", *Discussion Paper FS* | 98-206, Wissenschafts -zentrum Berlin für Sozialforschung.

_____ (2006). "Social Risk management through transitional labour markets", *Socio-Economic Review*, 4, 1-33.

Horioka, Charles Yuji (2010). "The (dis)saving behavior of the aged in Japan." *Japan and the World Economy* 22(3): 151-158. Retrieved from October 22, 2012. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0922142510000034>.

Jia, Zhiyang, and Weizhen Zhu (2012). "The effect of pension wealth on private savings. Results from an extended life cycle model." (697). Retrieved from October 22, 2012.

- <http://ideas.repec.org/p/ssb/disap/697.html>.
- Körtek, Y. (2010). Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Becker, U., Köhler, P. A. und Körtek, Y. (ed.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, Nomos Verlag, Baden-Baden, 47 -66.
- Kugele, D. (2011). Beamtenversorgung - Kommentar zum Beamtenversorgungsgesetz, ZAP Verlag, Münster.
- Obben, James, and Monique Waayer (2011). "New Zealand's old-age pension scheme and household saving." *International Journal of Social Economics* 38(9): 767-788. Retrieved from October 22, 2012. <http://www.emeraldinsight.com/10.1108/03068291111157230>.
- OECD (2013). OECD Employment Database. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.html>.
- Usui, Emiko, and Tsunao Okumura (2012). "The Effect of Pension Reform on Pension-Benefit Expectations and Savings Decisions in Japan." *SSRN Electronic Journal*. Retrieved from <http://www.ssrn.com/abstract=2089404>.
- Wikipedia (2013). Beamtenversorgungsgesetz.

부록 1. On adequacy and sustainability of pensions in Finland⁶¹⁾

요약

2013년 재정계산 결과를 바탕으로 핀란드 연금제도의 발전방향을 검토하고 있음. 핀란드 연금제도는 소득비례연금, 국민연금과 최저보증연금으로 구성됨. 2005년 개혁으로 인해 소득비례연금이 단순화, 현대화되었으며, 통일적인 제도로 바뀌었음. 2005년 개혁으로 인해 기대여명계수(Life expectancy coefficient)와 탄력적인 연금수급연령제도가 도입됨에 따라 핀란드 소득비례연금의 지속 가능성이 제고되었음. 2013년 장기 재정 추계에 따르면, 임금소득 대비 연금 소득대체율이 점차 하락하는 것으로 나타나고 있음. 이는 늘어나는 기대여명을 연금급여에 연동시켰기 때문에 나타나는 현상임.

현재 핀란드의 전체 연령층 대비 노인층의 소득수준은 OECD 평균치에 근접하고 있음. 핀란드 역시 인구 고령화 대응 차원에서 비교적 강한 연금개혁을 하였으나, 인구고령화에 대처하기 위해서는 추가적인 개혁이

61) This paper was written for the international pension conference in Seoul 21st-22nd November 2013. The paper draws on Risku et.al.(2013). An alternative projection in chapter 4 has not been previously published. Responsibility for the expressed in the paper are of the and necessarily the of the Finnish Centre for Pensions.

불가피한 상황임. 이러한 현실을 반영하여 2017년에 추가적인 연금개혁이 실행에 옮겨질 예정임. 추가적인 연금개혁의 필요성에 대해 이미 정치권이 합의를 도출하였기 때문임. 2013년 장기재정추계 결과가 시사하는 바는 현재의 소득대체율(연금급여율)을 유지하기 위해서는 연금수급연령을 대폭 연장하는 것이 불가피하다는 것임(역자 주: 연금수급연령을 대폭 연장하지 않는 한 현재의 소득대체율 유지가 사실상 어렵다는 의미임).

1. Introduction

Finland is preparing a pension reform which should be in force in 2017. Relevant issues are the long term sustainability of public finances and the future development of pension contributions and benefits. The reform should result to a scheme where satisfactory benefits could be delivered without extensive rises in pension contributions. An important mean to these goals is to postpone effective retirement and promote employment among elderly.

A major pension reform took place in 2005. In this reform the earnings-related pension scheme was modernized in number of dimensions. As a preparation to longer life spans a life expectancy coefficient and a flexible retirement were introduced. The life expectancy coefficient reduces the level of the earnings-related pension automatically to match gains in life expectancy. The flexible old-age retirement age gives an opportunity to an individual to respond by a longer work

career. In other words, these two pieces of legislation give an incentive and an opportunity to the individual to lengthen his or her work career in the face of a longer life span.

Current population projections indicate that the gains in life expectancy will be significantly greater than what was expected when the 2005 pension reform was designed. Furthermore, it is unclear if the current system would lead to significantly longer work careers. According to Barr (2013, p.9) the risk is that “...if nothing changes, people will retire at 63 with lower and lower earnings-related pension via the longevity factor”. The experience from Sweden suggests that an automatic adjustment of the pensions and flexible retirement ages are not contributing enough to longer work careers (Statens Offentliga Utredningar (2013). The Finnish Centre for Pensions published the latest long-term pension projection in autumn 2013. This projection confirmed the view that in the long term expenditures relative to GDP tends to be stable. However, the pension benefits in relation to earnings of active population tend to decline.

This paper gives first a description of the Finnish pension system (chapter 2). Then a summary of the 2013 long term projection by the Finnish Centre for Pensions is presented (chapters 3 and 4). The chapter 4 also includes an alternative projection, which deviates from the current legislation. The relative benefit level will stay approximately stable in this alternative projection. The results illustrate the need to postpone retirement and work longer, if the relative consumption level of the elderly is desired

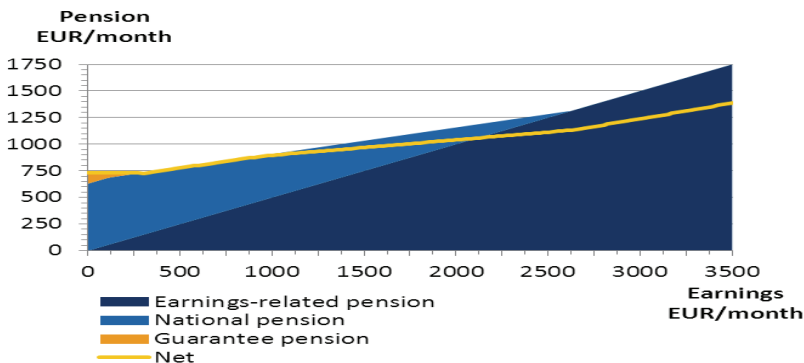
to maintain. Simply removing factors affecting adversely benefits would push the expenditures on ever increasing trajectory making the pension scheme unsustainable.

2. Pension benefits and pension financing in Finland

2.1 A general description of the pension system in Finland

Basic protection of a pension beneficiary consists of the earnings related pension, the national pension and the guarantee pension. The earnings related pension aims to maintain the attained income level to a reasonable degree at old age and in the event of disability, or the death of the breadwinner. The national pension and the guarantee pension guarantees a minimum income of a pensioner. [Figure 2-1] illustrates the determination of a pension as a function of earnings.

[Figure 2-1] Earnings and total pension in 2013



Source: Finnish Centre for Pensions.

The system is defined benefit. In other words, the size of pension expenditure determines the contribution level and the need for other financing. Other principles of the earnings related pension are as follows. Each earned euro contributes to the pension. Periods of social benefits and study also contribute to the pension. Pension benefits and accruals are index-linked. There is no pension ceiling nor progression in the earnings related pension scheme. Pension accruals are fully vested. Earnings related pension is proportioned to life expectancy by means of a life expectancy coefficient.

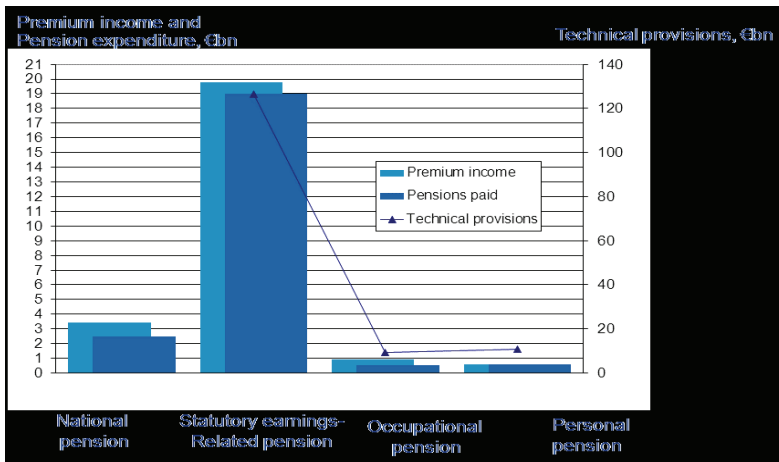
The main principles of the earnings related pension are as follows.

- 1) Defined benefit.
- 2) Each earned euro contributes to the pension.
- 3) Periods of social benefits and study also contribute to the pension.
- 4) Pension benefits and accruals are index-linked.
- 5) No pension ceiling nor progression in pension accruals.
- 6) Pension accruals are fully vested.
- 7) Pension is proportioned to life expectancy by means of a life expectancy coefficient.

Earnings-related pensions are partly pre-funded. Pension funds totalled 149.7 billion euros in 2012. This corresponds to

seven years of earnings related pension expenditure (22.1 billion euros in 2012) or 77.8 percent of GDP. Even though the funds are substantial, the PAYGO financing is a backbone of the earnings related pensions. Funds cover approximately one quarter of the total pension liability (Risku et. al., 2013, p. 73).

[Figure 2-2] Pension insurance in 2010



Source: Finnish Centre for Pensions

Earnings-related pension scheme consists of several pension acts. The most important act is Employees Pensions Act (TyEL), which covers private sector employees. Local Government Pensions Act (KuEL) and State Employees' Pensions Act (VaEL) cover municipal employees and civil servants respectively. There are also separate pension acts covering self-employed persons, farmers and other minor groups. By and large pension benefits are similar in each pensions act.

Financing arrangements are separate in each pension act. Earnings-related pensions are financed by employers and employees. In addition, general budget revenues are used to finance a part of the civil servant's, farmer's and self employed person's pensions. Private sector pension contribution was 22.8 percent of wages in 2012. Public sector contributions were substantially higher, for example the local government pension scheme collected premium income corresponding 29.1 percent of covered earnings. A total contribution income in the earnings-related pension scheme relative to the insured earnings was approximately 28 percent in 2012.

The employee's share of the contribution was 5.15 percentage points (for 18-52-year-olds) and 6.5 percentage points (for 53-67-year-olds). If the contribution rate changes a half of the change is allocated to the employee and half to the employer. The employee contribution is subtracted from the earned income when the pension accrual is calculated.⁶²⁾

The national pension and the guarantee pension are financed by the state according to the PAYGO principle. These benefits are price-indexed. This means that minimum pensions are not linked to the general living standards. The level of these benefits has been raised occasionally by the parliament.

The role of occupational pensions and personal pensions is

62) This means that higher contribution rates imply lower accruals compared to the gross wage.

small [Figure 2-2]. One reason for this is that earnings-related pensions are proportionate to earnings. Therefore the need to supplement the statutory pensions is relatively small even in higher income groups.

Incomes of older people relative to the population are slightly lower in Finland than on average in OECD countries. People over 65 had incomes that were 74.9 % of population incomes in the mid 2000s. A corresponding OECD average was 82.4 % <Table 2-1>. Poverty rates of people aged over 65 were slightly lower in Finland than the OECD average. However, poverty among women and persons living in a single household is pronounced <Table 2-2>. We will present benefit projections (chapter 4), these projections describe only the development of the average benefits. It should be kept in mind that these averages hide great individual and group-specific variation.

<Table 2-1> Incomes of older people, mid-2000s(Average incomes of people aged over 65)

Country	% of population incomes	USD, PPP
Finland	74.9	17 387
Germany	91.5	22 395
Japan	86.6	22 425
Korea	66.7	14 238
New Zealand	68.0	14 921
Sweden	82.0	18 165
OECD30	82.4	18 271

Source: OECD(2011, p. 147).

〈Table 2-2〉 Income poverty rates(Percentage with income less than 50% of median household disposable income)

Country	All 65+	By age		By sex		By household type		Whole population (all ages)
		66-75	75+	M	W	Single	Couple	
Finland	12.7	8.2	19.5	6.5	16.9	28.0	3.9	7.3
Germany	8.4	6.5	11.1	5.1	10.8	15.0	4.7	11.0
Japan	22.0	19.4	25.4	18.4	24.7	47.7	16.6	14.9
Korea	45.1	43.3	49.8	41.8	47.2	76.6	40.8	14.6
NewZeland	1.5	1.6	1.4	2.1	0.9	3.2	1.1	10.8
Sweden	6.2	3.4	9.8	4.2	7.7	13	1.1	5.3
OECD30	13.5	11.7	16.1	11.1	15.2	25	9.5	10.6

Source: OECD (2011, p. 149).

2.2 Determination of pension benefits

가. Earnings-related pension

Earnings-related pension accrues from income earned between the ages of 18 and 67 in accordance with the accrual rate shown in 〈Table 2-3〉. Persons under the age of 18 and persons aged 68 or above do not accrue a pension, nor do they fall under the insurance obligation.

For employees the income that accrues a pension equals wage from which the employee's pension contribution has been deducted. For self-employed and farmers a pension is accrued from the total sum of insured income.

〈Table 2-3〉 Earnings-related pension accrual rates

Basis for accrual	Accrual rate
Earnings, 18-52-year-olds	1,5
Earnings, 53-62-year-olds	1,9
Earnings, 63-67-year-olds	4,5
Earnings, employment during retirement	1,5
Earnings for projected pensionable service*	1,5
Social benefit periods**	1,5

* : The accrual for the projected pensionable service is calculated from the time of the pension contingency to the time of turning 63 years.

** : The basis for the accrual is a per-benefit-specified share of the earnings prior to the benefit period.

A pension accrues during the most social benefit periods. These benefit periods include for example earnings-related unemployment allowance periods, parenthood allowance and sickness allowance. Approximately half of the unemployed persons are not entitled to earnings-related allowance but receive a flat rate allowance. They are not accruing a pension during unemployment.

The earnings-related pension acts are supplemented by the Act on compensation for pension accrual from state funds for periods of childcare and periods of study (VEKL). Based on this act a benefit compensating for pension accrues for studies leading to a vocational or university-level degree, as well as for child-care for children under the age of three. At the 2011 level, the basis for the accrual is EUR 624.14 per month, with an annual accrual rate of 1.5.

When calculating the initial pension amount, the income

from different years is adjusted using the wage coefficient, which is a weighted average of the change in earnings and in consumer prices. Weights are 80 percent (earnings) and 20 percent (consumer prices). Pensions in payment are adjusted using an earnings-related pension index. It is also a weighted average of the change in earnings and in consumer prices, but the weights are reversed, i.e. weights are 20 percent (earnings) and 80 percent (consumer prices).

A one-time raise in pension is carried out for young and middle-aged disability pensioners after the pension has been paid for five years. The increase is 25 percent for pensioners under the age of 32. For those over 32, the increase will be lowered by one percentage point for each year of age, until it disappears altogether. The aim is to maintain relative living standard of younger disability pensioners. The earnings-related pension index tends to weaken the relative position of these groups disproportionately.

Earnings-related pension benefits include disability, unemployment, part-time, old-age and survivors' pensions.

Disability pension can be granted either as a full pension or a partial pension, depending on the degree to which the work ability of the insured has decreased. The disability pension is equal to the pension accrued up to the date that the disability occurred, plus an additional amount based on projected pensionable service. The pension component for the projected

pensionable service is calculated from the point in time a person became disabled until the employee turns 63. The annual accrual rate applied to projected pensionable service is 1.5. The pensionable salary applied is the average salary computed over the five years preceding the incapacity for work. The life expectancy coefficient affects the starting amount of the disability pension as shown below.

The unemployment pensions were granted to long-term unemployed persons born in 1949 or earlier. The unemployment pension was payable between the ages of 60 and 63 years. Persons born after 1949 are not eligible to receive an unemployment pension. However, they may be entitled to additional days of the earnings-related unemployment benefit until they are eligible for the old-age pension.

A part-time pension may be granted to an insured person who reduces his working hours in such a manner that the earnings decrease to 35-70 percent of his stabilised earnings level. The age limit for a part-time pension is 61 years for those born after 1953. The size of the part-time pension is half of the earnings reduction caused by the decrease in working hours.

The insured is entitled to a normal old-age pension at the age of 63. If the insured does not take out an old-age pension, the accrual rate is 4.5 percent after the age of 63. If the insured takes out an old-age pension and continues working, the accrual rate is 1.5 percent. After reaching the age of 68, the pen-

sion accrual and the insurance obligation end.

The insured is entitled to the actuarially reduced early old-age pension at the age of 62. This alternative will, however, be abolished in 2014.

Survivors' pension is payable to the surviving spouse and children. The total amount of the survivors' pension depends on the number of beneficiaries, being at its maximum when the beneficiaries include the surviving spouse and at least two children. If the surviving spouse is the sole beneficiary (i.e. she or he doesn't have children younger than 18 years) the surviving spouse's own pension may reduce or totally nullify the surviving spouse's pension.

The life expectancy coefficient is based on the actuarial present value of the old-age pension. The initial amount of the old-age pension is adjusted to reflect changes in the mortality of the population older than 61 years. The life expectancy coefficient affects the pensions of those born in 1948 and thereafter. It is determined separately for each birth-year cohort.

The size of the starting old-age pension is determined by multiplying the accrued pension by the life expectancy coefficient. In the case of the disability pensions, the accrued pension is multiplied by the life expectancy coefficient, but the coefficient is not applied to the projected pensionable service. Hence, older the individual is when he becomes disabled, the

more pronounced is the effect of the life expectancy coefficient.

ㄴ. National pension and guarantee pension

The national pension and the guarantee pension secure an income for the pension recipient in case of a small or non-existing earnings-related pension. The types of pension benefits and the entitlement criteria in the national pension scheme are nearly identical to those in the earnings-related pension scheme. The old-age retirement age for the national pension is 65 years, while it is 63-68 years for the earnings-related pension.

The amount of national pension depends on the size of the earnings-related pension and on the pension recipient's family relations. In 2011, the full national pension amounts to EUR 586/month for a single person and EUR 520/month for a married or cohabiting person. The amount of the national pension decreases as the earnings-related pension increases, so that half of the monthly earnings-related pension that exceeds EUR 48 is deducted from the national pension, until the national pension is eliminated completely (Figure 2-1). However, any pension accrued after the age of 63 will not lower the amount of the national pension. Furthermore, benefits accrued during periods of childcare and studies are not taken into account

when determining the national pension.

The guarantee pension may be paid to a person residing in Finland who receives other statutory pension, as well as immigrants, who have turned 65 years or would be eligible for disability pension. The guarantee pension creates a floor to the pension (see Figure 2-1). In 2011 this floor was EUR 688/month.

All benefits and earnings limits of the national pension scheme, as well as the guarantee pension amount, have been linked to the cost-of-living index. The national pension level has been raised occasionally by a decision of parliament. Despite these raises the level of the national pensions has lagged behind the wage growth. During 1990–2012 real wages rose approximately 40 percent. During the same period the real value of the full national pension rose 11 percent or less.⁶³⁾

다. SOLITA pensions

A special pension may be paid in the event that a permanent injury, an accident at work or an occupational disease has led to a loss of earnings. These pensions are called by abbreviation SOLITA pensions.

63) Different groups faced different relative increments.

2.3 Pension Financing

가. Private-sector employees

From their inception, pension acts governing private-sector employees (until 2006, TEL, LEL and TaEL; since 2007, TyEL) have applied a partially funded technique.

The payable pension is divided into a funded and a pooled component. Assets for the funded component are accumulated with the pension provider where the employee is insured. Funds for paying the pooled component are collected during the year in which the pension is paid, in accordance with the PAYGO principle. Pension benefits that are partly funded in advance are old-age, disability and unemployment pensions. Survivors' pensions and part-time pensions are financed according to the PAYGO principle.

The pre-funding of the old-age pension takes place between the ages of 18 and 54, while disability pensions are funded when the pension begins. Using a common set of projection bases, each pension provider calculates the amount of technical provisions caused by various funded pension components. A three percent discount rate is used to calculate technical provisions. Financial assets cover the technical provisions of the pension providers. Pension provider funds exceeding the technical provisions constitute solvency capital by which pro-

viders prepare for investment risks.

In most years, the returns on pension assets exceed the three percent discount rate used to calculate the technical provisions. Realized surplus from investments are transferred to the working capital of pension providers to increase their solvency. The funded components of old-age pensions (and therefore also the technical provisions) are increased annually on the basis of the average solvency of the pension providers.

ㄴ. Self-employed persons

The pension expenditure of the self-employed and farmers are financed through annual premium income and a state contribution. The state pays the part of the pension expenditure that premium income does not cover. The contribution rate under the Self-Employed Persons' Pensions Act (YEL) roughly corresponds to the Employees Pensions Act (TyEL) contribution. The average MYEL contribution rate equals approximately half of the TyEL contribution rate.

ㄷ. Public-sector employees

The state and municipal pension schemes were established purely on the PAYGO system. In 1988, the Local Government Pensions Institution (Keva) began funding pensions in order to restrain the growth of pension contributions. The State Pension

Fund was established in 1990 for the purpose of accommodating future state pension expenditure. These funds can be considered as being buffer funds.

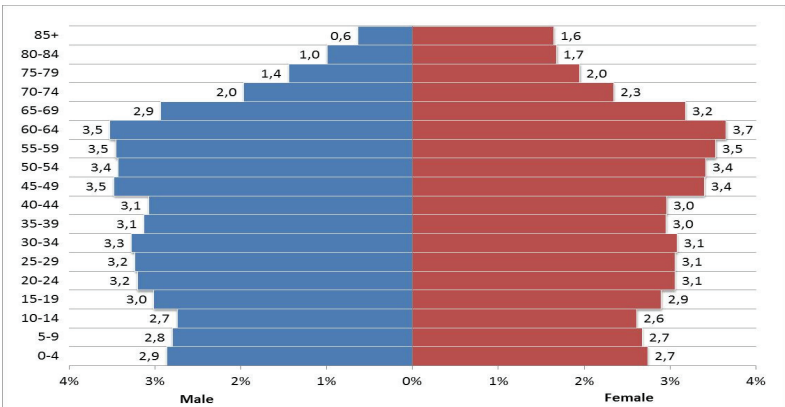
라. National pensions and the guarantee pension

The State funds the national pensions and guarantee pension in full according to the PAYGO scheme.

3. Population

The population of Finland totalled 5.34 million at the end of 2012. Largest birth cohorts were born immediately after the Second World War. Now these cohorts have retired or will soon retire. [Figure 3-1] shows the population pyramid at the end of 2012.

[Figure 3-1] Population distribution by age and sex at the end of 2012



Source: Statistics Finland.

The population projection follows the forecast published by Statistics Finland in 2012. The starting year of the projection is 2011 and it ends in 2060. The most important assumptions of the projection are as follows:

- 1) total fertility rate 1.82
- 2) net migration 17,000 persons per year
- 3) the decreasing mortality rate observed in 1987-2011 will continue in 2012-2060.

The population projection has been extended from 2060 according to the assumptions above, apart from the decrease in mortality rate, which is expected to be halved after 2060.

The slow-down of the mortality rate in line with the population projection means a considerable increase in longevity in the long term. The life expectancy of 63-year-old-men is projected to rise from 19.2 years in 2012 to 27 years in 2060. A corresponding increase for women is from 23.3 to 30 years.

The old-age dependency ratio (the ratio of persons aged 65 and above to persons aged 15-64 years) will increase from the current 29 percent to 44 percent by 2030. The increase will continue after that, but at a slower pace. In 2080, the old-age dependency ratio will be 53 percent. Until 2030, the increase in the old-age dependency ratio is due to both the increasing number of people aged 65 and above and the decrease in size of the working-age population. After 2030, the number of

working-age people will slowly increase, but the number of elderly people will grow faster than the number of working-age people (〈Table 3-1〉).

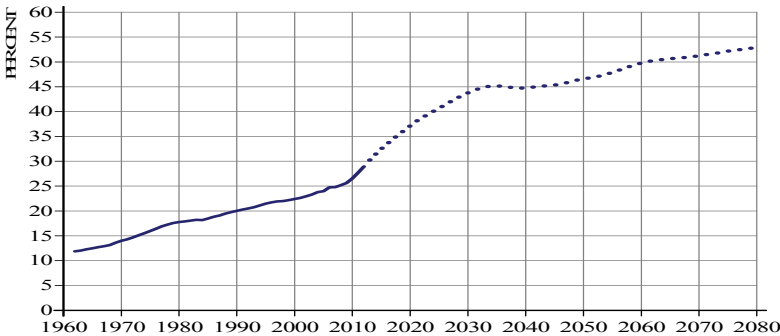
〈Table 3-1〉 Population forecast years 2012-2080

(unit: %)

Life-expectancy, 63-year-olds								
Years	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Total	21.4	22.7	24.2	25.6	26.8	27.9	28.4	28.9
Men	19.2	20.6	22.3	23.8	25.1	26.3	26.9	27.4
Women	23.3	24.6	26.0	27.3	28.4	29.5	29.9	30.4
Population and the old-age dependency ratio								
Years	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Total (thousands)	5,427	5,631	5,847	5,985	6,096	6,229	6,365	6,469
0-14yrs	892	933	937	923	941	949	950	961
15-64yrs	3,516	3,426	3,416	3,496	3,516	3,525	3,581	3,602
65+yrs	1,019	1,272	1,495	1,566	1,639	1,755	1,835	1,906
Old-age dependency ratio*	29.0	37.1	43.8	44.8	46.6	49.8	51.2	52.9

*persons aged 65 and above per persons aged 15-64-years.

[Figure 3-2] Old-age dependency ratio(persons aged 65 and above per persons aged 15-64-years) 1962-2080



Source: Finnish Centre for Pensions.

4. Pension costs and benefits in the long-term

4.1 Economic assumptions

The assumed long term annual real rate of growth in income level is 1.6 percent and the inflation 1.7 percent. The assumed real rate of return on pension assets is 3.5 percent.

The employment forecast is based on a cohort component method developed by the OECD (Burniaux et. al. (2004)). Table 4.1 summarizes the results of the employment forecast. A general trend in employment rate was positive after a depression in early 1990's until financial crisis of 2008. This positive trend continues in the forecast until 2020. The employment rates among older age groups show a remarkable strong positive trend. ([Figure 4-1])

The expected effective retirement age <Table 4-1> is analogous concept to life expectancy. The former describes the expected time of retirement and the latter the expected time of death. Both indicators are based on relevant transition probabilities (retirement rates vs. mortality rates).

An increase in the expected effective retirement age reflects the fact that the base line projection assumes declining retirement rates. Historically disability incidence rates have been in decline. In the projection it is assumed that this trend will continue, though the rate of the change will be slower and eventually it will dampen out. Old-age retirement is flexible be-

tween ages 63–68 years. The projection assumes that transition to old age pension will be delayed as the life expectancy rises. The population forecast implies that the future generations will be healthier than current ones. Furthermore life-expectancy coefficient <Table 4-2> will make it less attractive to retire early.

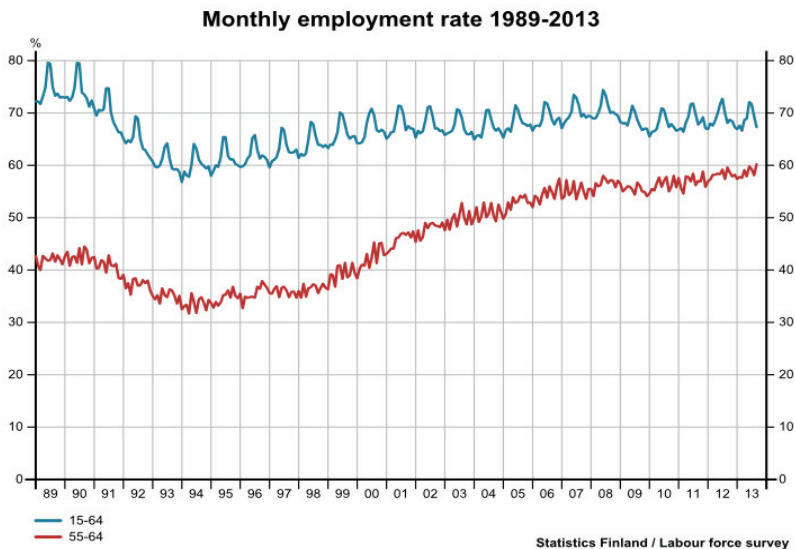
<Table 4-1> Employment, unemployment and expected effective retirement age(2012–2080)

Employment and unemployment rates								
Years	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Employment rate*	68.1	72.2	72.2	72.2	72.3	72.1	72.0	72.0
Share of employed persons	42.4	42.4	40.7	40.8	40.4	39.6	39.4	39.0
Unemployment rate*	8.0	6.7	6.6	6.7	6.7	6.6	6.7	6.7
Expected effective retirement age for 25-year-olds								
Years	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Retirement Age	60.9	61.3	61.6	61.9	62.2	62.4	62.4	62.4

*: Adjusted to correspond official employment and unemployment rates by Statistics Finland.

Source: Risku et.al. (2013).

[Figure 4-1] Monthly employment rate 1989-2013



4.2 Baseline projection

가. Life expectancy coefficient

The forecasted life expectancy coefficient is based on the realized demographic development until year 2011 and on the population projection from year 2012 onwards. According to the population projection, the mortality rate will decrease so that, for example in 2020, the life expectancy coefficient for a 63-year-old is 0.945. The life expectancy coefficient is used to adjust the starting old-age pension for those born in 1957 to their extended life expectancy. In the longer term the effect of

the life expectancy coefficient will be quite significant.

〈Table 4-2〉 Life expectancy coefficient for year of 63rd birthday: 2012-2080

Years	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Life expectancy coefficient	0.987	0.945	0.893	0.851	0.817	0.790	0.773	0.763

Source: Risku et.al. (2013).

4. Pension expenditure and average pension

The projection results are summarized in the 〈Table 4-3〉 and in [Figures 4-2, 4-3]. The growth in earnings-related pension expenditure is explained by the growth in old-age pension expenditure. The most important reason for the increase in old-age pension expenditure is the ageing of the population. In addition, the on-going maturing of the scheme will increase the old-age pension expenditure.

The national pension and the guarantee pension projections are based on the projected earnings-related pension amounts and the population forecast. In the baseline projection, the national pension and the guarantee pension are increased until 2017 in line with changes in price level. As of 2018, the national pensions and the guarantee pensions are increased in line with an index with equal weights on the change in the earnings level and the change in the consumer price level.

Tying the national pension and the guarantee pension partly to the earnings level anticipates future legislative amendments.

In the past the level of the national pensions has been raised occasionally by the parliament. However, these raises have lagged behind the earnings growth. The projection is a rough approximation of this policy. That is, the minimum pensions will rise in real terms, but less than earnings level.

For SOLITA pensions the projection is a rough approximation based on the given demographic and economic development.

Total statutory pension expenditure in 2000-2008 was approximately 11 percent of GDP. The rapid economic growth kept the expenditure ratio at a stable level. By 2012, the share of expenditure had increased to 13.1 percent of GDP due to the shrinking GDP and increasing expenditure. The ratio of pension expenditure to GDP will continue to grow until the 2030s, at which time it will amount to approximately 15 percent. After this, the ratio will be reduced by approximately one percentage point.

The rise in the expenditure ratio leading up to the 2030s is due primarily to the ageing of the population. However, the ageing of the population will continue also after the 2030s, while the expenditure ratio will decrease. This decrease is due primarily to the life expectancy coefficient, which limits the growth of earnings-related pension expenditure. The relative cost of the National Pension and the Guarantee pension will decline due to indexation.

At the end of 2012, the number of pension recipients was 1.49 million. This figure includes, among others, pensioners who live abroad and those who receive only a survivors' pension. In the <Table 4-3> the number of pension recipients is limited to persons resident in Finland who receive a pension in their own right, excluding recipients of a part-time pension. This number was 1.36 million persons at the end of 2012.

Demographic development and the retirement rates are the key factors affecting the number of pension recipients. The number of pension recipients will grow to 1.7 million by 2030 and to 2.1 million by the end of the projection period. The number of persons aged 65 and above will grow at an even faster rate: from 1.0 million in 2010 to 1.9 million in 2080. The ratio of pension recipients to gainfully employed will grow. The number of pension recipients per one hundred gainfully employed was 59 in 2012, while it will be 72 in 2030 and 83 in 2080.

The purchasing power of the average pension during the projection period will grow from approximately EUR 1,500 to EUR 3,400 per month(<Table 4-3>). The growth in the purchasing power of pensions is a result of the increase in earnings level. Earnings-related pensions are tied to the earnings level via accrual rates and indexation. Also the national pension and the guarantee pension increase in real terms due to indexation.

In 2012, the average pension was half of the average earnings

of the insured.⁶⁴⁾

The ratio of earnings-related pensions to the earnings level will continue to grow due to the maturing of earnings-related pension expenditure.

Furthermore, the earnings level hardly grows in real terms during the first years of the projection. As of the 2020s, the growth of pensions will lag behind the growth of earnings, mainly due to the life expectancy coefficient. Relative decline of the national pension and the guarantee pension also contribute to this development. In addition, the removal of the higher accruals in the public compared to the private sector in the 1990s, and an increase in employee pension contributions will lower the ratio of pensions to the earnings level.

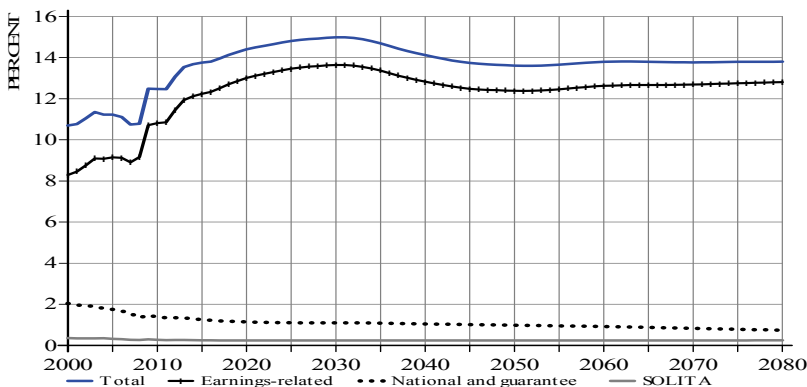
⁶⁴⁾ The average earnings are the economy-wide earnings divided with the number of employed persons. Gross pensions are compared to gross earnings. Were income transfers and differences in household size taken into consideration, the relative income of pension recipients would be higher (<Table 2-1>).

〈Table 4-3〉 Total statutory pension expenditure and average benefit level
2012-2080, baseline

GDP and earnings sum, EUR bn at 2012 price level								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
GDP	192.5	222.8	267.6	321.9	382.8	450.8	537.1	635.2
Earnings sum	82.0	91.7	110.1	132.5	157.5	185.5	221.0	261.4
Pension expenditure, percent of GDP								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Total	13.1	14.4	15.0	14.1	13.6	13.8	13.8	13.8
Earnings-related pensions	11.5	13.0	13.6	12.8	12.4	12.6	12.7	12.8
National pensions and the guarantee pension	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7
SOLITA pensions	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Number of employed and pensioners								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Employed (thousand)	2,299	2,385	2,382	2,441	2,466	2,470	2,507	2,523
Pension recipients (thousand)	1,362	1,537	1,724	1,789	1,843	1,939	2,024	2,092
Pension recipients per employed	0.59	0.64	0.72	0.73	0.75	0.79	0.81	0.83
Average earnings and average pension (EUR/month at 2012 price level)								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Average earnings EUR/month	2,974	3,204	3,852	4,523	5,324	6,260	7,348	8,635
Average pension EUR/month	1,486	1,689	1,872	2,035	2,263	2,567	2,924	3,354
Pension per earnings, %	50.0	52.7	48.6	45.0	42.5	41.0	39.8	38.8

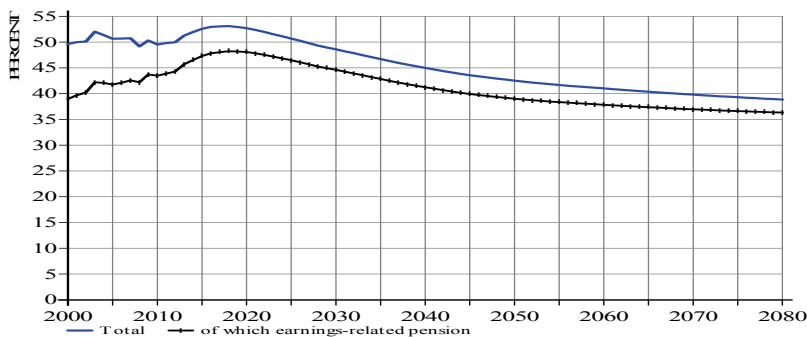
Source: Risku et.al. (2013).

[Figure 4-2] Total statutory pension expenditure percent of GDP(2000~2080Yr)



Source: Risku et.al. (2013).

[Figure 4-3] Average pension percent of average earnings(2000~2080Yr)



Source: Risku et.al. (2013).

4.2 An alternative scenario with stable benefits

The results of the baseline scenario can be summarized as follows. Pension expenditures in relation to GDP will grow until 2030. Thereafter the expenditure ratio will decline somewhat and from 2040s it will be stable. The coexistence of the stable

expenditures and the continuously aging population is explained by the decreasing relative benefit levels.

There are number of different factors affecting the expenditure and the benefits. Next we will consider the effects of following three factors; the life expectancy coefficient, the national pension index and the employee contribution. More specifically, an alternative projection with the following features was composed:

- 1) the life-expectancy coefficient is removed
- 2) the national pension and the guarantee pension increase in line with the earnings level
- 3) the employee contribution is frozen to the 2012 level.⁶⁵⁾

The alternative projection is based on the assumption that the employment, the production and the retirement rates are not affected by the changes in costs and benefits.

The main results of the alternative scenario (“stable benefits”) are summarized in the <Table 4-4> and in the [Figures 4-4,4-5]. In the alternative scenario the relative benefit level will be stable in the long term. Interestingly enough, this stable level happens to equal the current one. It is quite natural that the relative benefit level will stabilize, since all benefits are proportional to earnings. However, there is no particular reason for

65) The employee contribution is deducted from the earnings when the pension accrual is calculated.

this stable level to equal the current level.

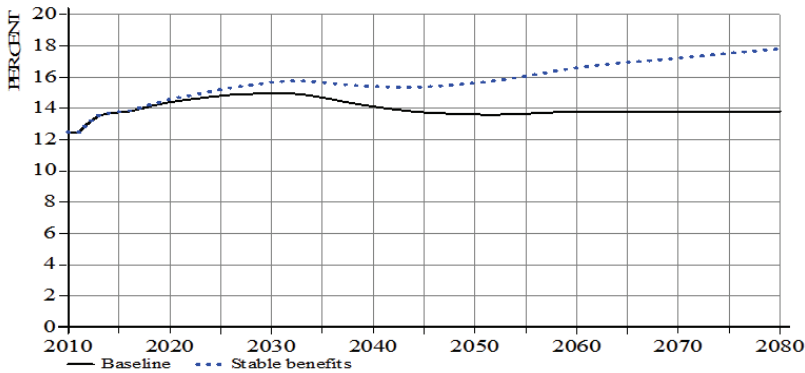
In the short term the effects of the three changes in pension rules would be relatively modest. However, in the long term the difference is significant. In 2050 the ratio of the pension expenditure relative to GDP is two percentage points higher in the alternative projection than in the baseline. In 2080 the difference is already 4 percentage points. The ultimate problem with the alternative problem is that, it would push the expenditures on ever increasing trajectory making the pension scheme unsustainable. Therefore the development described by the alternative projection is unattainable in the long term.

〈Table 4-4〉 Total statutory pension expenditure and average benefit level
2012-2080, stable benefits scenario

Pension expenditure, percent of GDP								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Total	13.1	14.6	15.7	15.4	15.6	16.6	17.2	17.8
Earnings-related pensions	11.5	13.2	14.2	13.9	14.1	15.0	15.6	16.2
National pensions and the guarantee pension	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4
SOLITA pensions	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Average earnings and average pension								
Year	2012	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Average earnings EUR/month	2,974	3,204	3,852	4,523	5,324	6,260	7,348	8,635
Average pension EUR/month	1,487	1,711	1,961	2,226	2,606	3,099	3,667	4,338
Pension per earnings, %	50.0	53.4	50.9	49.2	49.0	49.5	49.9	50.2

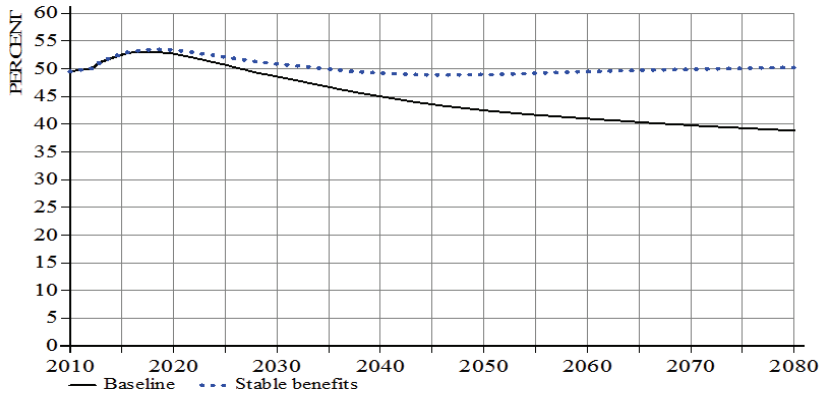
Source: authors' own calculation.

[Figure 4-4] Total statutory pension expenditure percent of GDP in baseline and stable benefits scenarios



Source: Risku et. al. (2013) and authors' own calculation.

[Figure 4-5] Average pension percent of average earnings in baseline and stable benefits scenario

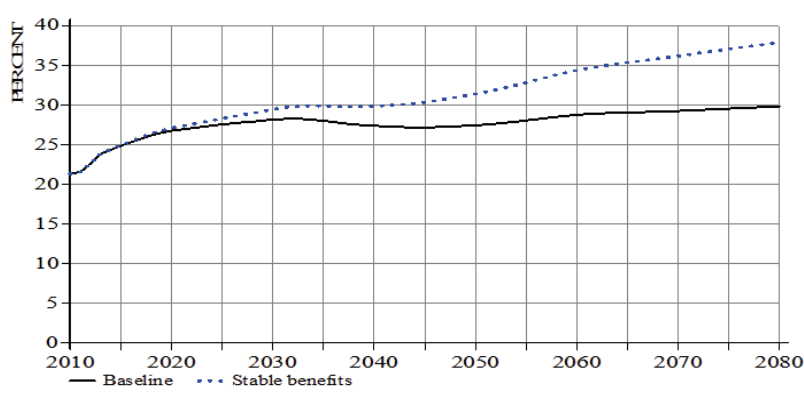


Source: Risku et. al. (2013) and authors' own calculation.

The expenditure and contribution projections of the Employees Pensions Act (TyEL) are shown in the [Figures 4-6, 4-7]. Though the difference between two projections is rela-

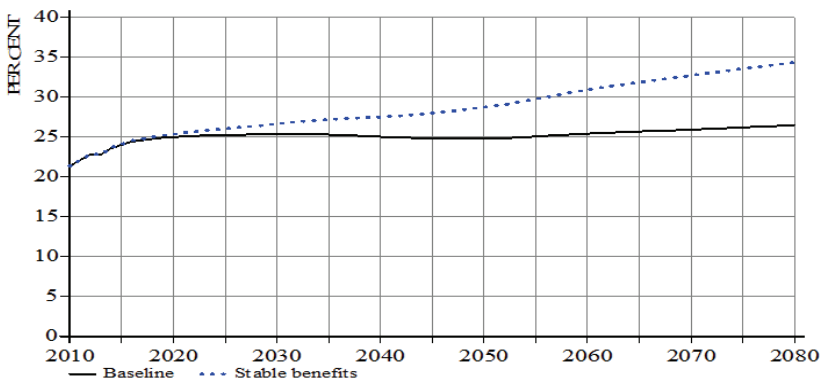
tively small in the short term, the stable benefits scenario pushes the TyEL contribution rate on unstable trajectory in the long term.

[Figure 4-6] TyEL expenditure in baseline and stable benefits projection percent of TyEL wage sum



Source: Risku et. al. (2013) and authors' own calculation.

[Figure 4-7] TyEL contribution in baseline and stable benefits projection, percent of TyEL wage sum



Source: Risku et. al. (2013) and authors' own calculation.

5. Conclusions

Incomes of older people relative to the population on average are close to the OECD average in Finland. Poverty rates of people aged over 65 are slightly lower than the OECD average, but poverty among persons living in a single household is pronounced.

Finland has prepared for population aging by pre-funding. Moreover, benefit rules and age-limits have been reformed from 1990s in order to enhance the sustainability of the pension scheme. The life-expectancy coefficient and the flexible old-age retirement window (63-68 years), make the earnings-related pension scheme more robust in the face of increasing life expectancy. The national pension and the guarantee pension are not tied by law to the general earnings level. These two factors help to maintain sustainability of the pension system. However, the projections presented in this paper indicate that these factors also lead to decreasing replacement ratios. It may be the case that the relative position of the pensioners might be unacceptably weak in the long term.

Legislative changes, which would simply increase the benefits, are not viable. In the short term higher benefits could be paid. However, in the long term the pension system would become unsustainable. If roughly current replacement rates are desired significantly longer work careers would be needed.

Furthermore, advances in the length of the work careers should be continuous. Pension policy in general and the forthcoming pension reform in particular can help in achieving longer work careers and later retirement. One should remember, however, that the pension system is not the only factor affecting the length of the work careers.

참고문헌 <<

- Barr Nicholas (2013). The Pension System in Finland: Adequacy, sustainability and system design. Part 1 of the evaluation of the Finnish pension system. Finnish Centre for Pensions.
- Burniaux J.-M., Romain D. ja F. Jaumotte (2004). Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries, OECD Economic Department Working papers no. 371, OECD publishing.
- OECD (2011). Pensions at a Glance 2011.
- Risku I, Appelqvist J., Sankala M., Sihvonen H., Tikanmäki H. and R. Vaittinen (2013). Statutory pensions in Finland - Long term projections 2013, Finnish Centre for Pensions.
- Statens Offentliga Utredningar (2013). Åtgärder för ett längre arbetsliv, Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen SOU 2013:25.
- Statistics Finland (2013). Labour force survey. www.stat.fi

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 회비납부

- 홈페이지를 통해 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행 019-219956-01-014 (예금주: 한국보건사회연구원)

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-01	근거중심보건의정책에 필요한 연구근거 현황 및 활용	김남순
연구 2013-02	국민건강증진기금사업의 운영현황과 개선방안 연구	김혜련
연구 2013-03	의료서비스산업의 경쟁구조 및 경영효율성에 관한 연구	김대중
연구 2013-04	보건의료서비스 분야의 소비자 위상과 권리	윤강재
연구 2013-05	식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리강화를 위한 규제합리화	정기혜
연구 2013-06	화장품 및 의약품에 대한 소비자 중심적 연구	김정선
연구 2013-07	보건의료분야 국가연구개발사업 운영현황 및 개선방안	박은자
연구 2013-08	진료비지출 요인분석 및 거시적 관리방안	신현웅
연구 2013-09	의약품 정책이 의사의 처방에 미친 영향 연구	박설비아
연구 2013-10	한국의 건강불평등 지표와 정책과제	김동진
연구 2013-11	한국 의료의 질 평가와 정책과제 I: 한국 의료의 질 보고서 설계	강희정
연구 2013-12	국민연금기금운용 중장기 정책수립	원종욱
연구 2013-13	소득분배 악화의 산업구조적 원인과 대응 방안	강신욱
연구 2013-14	소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구	남상호
연구 2013-15	저소득층 현금 및 현물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석	김태완
연구 2013-16	기회의 불평등 측정에 관한 연구	김문길
연구 2013-17	2013년 빈곤통계연보	임완섭/노대명
연구 2013-18	고용-복지 연계정책의 국제비교 연구: 한중일의 최근 정책변화를 중심으로	노대명
연구 2013-19	근로 및 사회정책에 대한 국민의식 분석	이현주
연구 2013-20	한국복지패널 연계 질적 연구(3차): 취약계층의 삶을 중심으로	김미곤
연구 2013-21	사회서비스 수요·공급의 지역단위 분석 연구	박세경
연구 2013-22	사회복지영역의 평가제도 분석 및 개선방안	정홍원
연구 2013-23	장애인의 자립생활 지원 방안: 발달장애인을 중심으로	김성희
연구 2013-24	장애인지원서비스의 질과 공급특성 분석 연구	박수지
연구 2013-25	복지재정 DB구축과 지표 분석	박인화
연구 2013-26	중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로	고제이
연구 2013-27	사회보장 중장기 재정추계 모형개발을 위한 연구	신화연
연구 2013-28	사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구	유근춘
연구 2013-29	의료기관의 개인정보보호현황과 대책	정영철
연구 2013-30	우리나라 아동빈곤의 특성	정은희
연구 2013-31-01	한중일 인구동향과 국가 인구전략	이삼식
연구 2013-31-02	인구예측모형 국제비교 연구	이삼식
연구 2013-31-03	자녀 양육 지원 정책 평가와 개선 방안	신윤정
연구 2013-31-04	보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구	김은정
연구 2013-31-05	아동보호체계 연계성 제고방안	김미숙
연구 2013-31-06	여성고용 활성화 방안 연구	여유진
연구 2013-31-07	출산·보육 통계생산 및 관리효율화 연구	도세록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-31-08	가구·가족의 변동과 정책적 대응방안 연구	김유경
연구 2013-31-09	저출산·고령화 대응 인구 자질 향상 방안: 고령 임산부의 출산 실태와 정책 과제	이소영
연구 2013-31-10	저출산고령사회에서의 일차의료기관 모형개발	황나미
연구 2013-31-11	저출산고령사회 동태적분석을 위한 지역 추적조사: 사례지역을 중심으로	오영희
연구 2013-31-12	저출산·고령화 시대의 한국 가족주의에 대한 진단과 정책적 함의	외부위탁
연구 2013-31-13	통일한국의 적정인구 연구	이삼식
연구 2013-31-14	중·노년층의 삶의 질과 정책과제	정경희
연구 2013-31-15	고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편연구	이윤경
연구 2013-31-16	다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편 방안	윤석명
연구 2013-31-17	노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안	선우덕
연구 2013-31-18	요양병원과 요양시설의 역할정립방안연구: 연계방안을 중심으로	김진수
연구 2013-31-19	효과적 만성질환 관리방안 연구	정영호
연구 2013-31-20	인구고령화가 소비구조 및 산업생산에 미치는 영향 연구	외부위탁
연구 2013-31-21	여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책	외부위탁
연구 2013-31-22	농촌 노인일자리의 현황과 정책과제	외부위탁
연구 2013-31-23	평생교육관점에서 바라본 노년교육의 현황과 정책과제	이윤경
연구 2013-31-24	저출산·고령사회 대응 국제공동연구	이삼식
연구 2013-32-1	지방자치단체의 건강영향평가 및 지식포털운영	서미경
연구 2013-32-2	건강영향평가TWC성과평가 및 건강행태위험요인의 사회경제적 격차감소를 위한 전략평가	최은진
연구 2013-33	아시아국가의 사회정책 비교연구: 건강보장	홍석표
연구 2013-34	취약위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구(4년차)	정은희
연구 2013-35	2013년 친서민정책으로서 사회서비스 일자리 확충전략III: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계 모델	이철선
연구 2013-36	2013년 보건복지통계정보시스템 구축 및 운영	오미애
연구 2013-37	인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영: 빅 데이터 활용방안을 중심으로	송태민
연구 2013-38	2013년 사회정신건강 연구센터 운영: 한국사회의 갈등 및 병리현상의 발생현황과 원인분석 연구	이상영
연구 2013-39	지역사회보장 내실화 및 활성화 방안 연구	김승권
연구 2013-40-1	2013년 한국복지패널 기초분석 보고서	이현주
연구 2013-40-2	2013년 한국복지패널 심층분석 보고서: 신규 표본가구 통합DB(KOWEPS_Combined)을 중심으로	최현수
연구 2013-41	2011년 한국의료패널 기초분석 보고서(II): 만성질환관리, 일반의약품이용, 임신출산, 부가조사	최정수
협동 2013-1	비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구(3년차)	오영호
협동 2013-2	가임기 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구	이상림