

# 공사연금제도의 균형적 발전방안 연구

2002. 12.

한국노동연구원 · 한국개발연구원

공사연금제도의 균형적 발전방안에 관한 본 연구프로젝트는 한국노동연구원(KLI)과 한국개발연구원(KDI)이 기획예산처로부터 예산지원을 받아 국가정책과제에 대한 국제기구와의 정책자문 및 협력사업의 일환으로 수행되었다. 본 연구의 목적은 본격적인 고령사회로의 진입을 목전에 둔 시점에서 한국 사회에 적정한 다층 노후소득보장제도의 확립을 위한 연금제도 개혁안을 제시하는 데 있다. 구체적으로 본 연구는 현행 노후소득보장제도인 국민연금과 퇴직금제도를 어떤 방향으로 개혁하여 보다 효율적이고 지속가능한 노후소득보장체제로 재편할 것인가에 대한 기존의 논의들을 정리하고 기 제시된 개선안들에 대한 비판적 평가를 통해 실천가능한 대안의 공사연금제도 개선모형을 제시하는 데 있다.

본 연구보고서는 노동연구원의 방하남 박사가 대표 집필을 맡았으며 보고서의 내용 중 우리나라 노령인구의 소득과 소비실태 그리고 그에 기초한 적정(목표)소득대체율에 관한 제 II장은 원종욱(보건사회연구원) 박사가, 공적연금제도의 현황과 정책과제에 관한 제 III장은 문형표(한국개발연구원) 박사가, 주요국의 공사연금제도간 역할분담 및 시사점에 관한 제 VI장은 신기철(금융감독원) 박사가 집필하였으며 퇴직금제도의 개선과 기업연금제도의 도입방안에 관한 제 VII장은 방하남(노동연구원) 박사의 기 출판된 기존연구(기업연금제도 도입방안 II(2001))에서 발췌하여 가져왔음을 밝힌다. 공사연금제도의 균형발전모형을 제시하고 있는 결론(VIII)장은 공동연구진간의 논의를 바탕으로 방하남 박사가 집필하였다. 공적연금제도와 퇴직금제도에 관한 기존의 개선논의 및 개선모형은 각종 관련 위원회의 보고자료 및 문헌을 정리한 것이다.

## 연 구 진

연구책임자 : 방하남(한국노동연구원 연구위원)

연 구 원 : 문형표(한국개발연구원 선임연구위원)

신기철(금융감독원 연금감독팀장)

원종욱(보건사회연구원 연구위원)

## <목차>

I. 서론	1
1. 인구의 고령화와 노후소득보장의 과제	1
2. 연구의 목적 및 내용구성	3
II. 우리나라 노후소득 보장의 현황과 정책과제	5
1. 우리나라 노인의 소득·소비현황	5
2. 우리 나라의 공적소득보장현황	20
3. 노후소득보장을 위한 적정소득대체율 분석	25
III. 우리나라 공적연금제도의 현황과 정책과제(문형표)	31
1. 공적연금제도의 현황 및 전망	33
2. 공적연금제도의 문제점	44
3. 공적연금제도의 개선방향	54
IV. 주요국의 공·사 연금간 역할 분담 및 시사점	71
1. 세계 각 국의 공·사 연금의 역할 개요 및 개혁동향	71
2. 주요 국가의 공·사 연금간 역할 분담 실태 및 평가	77
3. 우리나라 연금제도와 비교해 본 시사점	88
4. 결론 및 시사점	95
V. 기업연금제도의 도입방안	97
1. 퇴직금제도의 현황과 문제점	97
2. 퇴직금제도의 전환모형	113

3. 기업연금제도의 설계 .....	117
<b>IV. 결론: 공사연금제도의 균형발전 모형 .....</b>	<b>142</b>
1. 기존 공사연금제도 개선모형의 평가 .....	142
2. 공사연금제도 개선의 기본방향 .....	144
3. 대안의 개선모형 .....	145
4. 대안개선모형의 장·단점 .....	147
<부록 1> 공적연금제도의 개선논의 및 개선모형 .....	150
<부록 2> 퇴직금제도의 개선논의 및 개선모형 .....	170
참 고 문 헌 .....	176

## 〈표차례〉

<표 I-1> 주요국의 고령사회로의 진입시기 및 노령인구 증가속도 .....	2
<표 I-2> 노후소득원의 구성비율추이: 영국 .....	3
<표 II-1> 노후 생활비 조달 의식의 국제적 추이비교(1980~1995) .....	5
<표 II-2> 노인(60세 이상)의 주소득원 국제비교(1980~1995) .....	7
<표 II-3> 노인(60세 이상)의 성별 주소득원 국제비교 .....	8
<표 II-4> 노인(60세 이상)의 연령계층별 주소득원 국제비교(1995) .....	19
<표 II-5> 노인의 소득수준과 소득원 구성(1996) .....	11
<표 II-6> 노인의 연령계층별 소득수준 및 소득원 구성(1996) .....	12
<표 II-7> 노령계층과 근로계층간 소비수준비교(1) .....	13
<표 II-8> 노령계층과 근로계층간 소비지출 차이(2) .....	14
<표 II-9> 성별 소비지출 비교: 20~64세 계층과 65세 이상 계층(1) (1996년) .....	15
<표 II-10> 계속 성별 소비지출 비교: 20~64세 계층과 65세 이상 계층(2) (2001년) .....	16
<표 II-11> 요약: 소득효과통제하 연령효과에 의한 소비지출수준 변화 .....	17
<표 II-12> 국민연금소득등급구분에 의한 소비지출비교(노령계층과 은퇴직전계층) .....	18
<표 II-13> 국민연금소득등급구분에 의한 소비지출비교(노령계층과 근로계층) .....	29
<표 II-14> 노인의 공적 소득보장제도 수급자 현황(1999) .....	22
<표 II-15> 노인의 공적 소득보장제도 수급수준(1999) .....	24
<표 II-16> 국민연금의 최저보장수준과 기초생활보장·경로연금의 보장수준 비교(2000) .....	24
<표 II-17> 권문일(2000)의 걱정소득대체율 추정(1) .....	26
<표 II-18> 권문일(2000)의 소득계층별 걱정소득대체율 추정(2) .....	26
<표 II-19> 원종욱(2000)의 걱정소득대체율 추정 .....	27
<표 II-20> 근로계층의 소득대비 노령계층의 소비지출 비율 .....	28
<표 III-1> 국민연금의 사업장 및 지역 가입자 현황 .....	33
<표 III-2> 국민연금 재정수지 추이 .....	35
<표 III-3> 국민연금법 개정(1998년)의 주요내용 .....	36

<표 III-4> 평균급여율 60%와 보험료율 장기조정계획에 따른 재정전망 .....	37
<표 III-5> 평균급여율 60% 보장시 보험료율 장기조정계획 .....	37
<표 III-6> 공무원연금 재정수지 추이 .....	39
<표 III-7> 공무원연금의 재정수지전망 .....	40
<표 III-8> 사학연금 재정수지 추이 .....	42
<표 III-9> 사립학교교원연금 재정전망 .....	42
<표 III-10> 군인연금 재정수지추이 .....	43
<표 III-11> 우리나라 공적연금제도의 비교 .....	45
<표 III-12> 공무원연금의 사례별 수익비 .....	46
<표 III-13> 국민연금 납부예외자 현황(2000년 2월말 현재) .....	49
<표 III-14> 도시지역가입자의 소득 신고율과 납부 예외율 추이 .....	50
<표 III-15> 국민연금 가입자 유형별 평균소득('99년말 현재) .....	51
<표 III-16> 우리나라의 주요 사회보장 보험료율의 현황 .....	54
<표 III-17> 국민연금제도개선기획단(1997)의 구조개혁 건의안 .....	56
<표 III-18> 외국의 적용제외제도 사례 .....	64
<표 III-19> 선진국의 공적연금제도 현황 및 연금개혁 내용 .....	70
<표 IV-1> 주요 OECD국가의 연금제도 개요 .....	73
<표 IV-2> 구조적인 개혁 후 공사연금간의 역할 비교 .....	76
<표 IV-3> 노인 1인당 부양자수 변화 .....	93
<표 V-1> 우리나라 퇴직금제도의 적용확대추이 .....	97
<표 V-2> 주요 OECD국가들의 사적연금(Private Pensions)제도 적용현황 .....	98
<표 V-3> 법정퇴직금 수급여부 및 수급액정도 분포 .....	99
<표 V-4> 퇴직시 받은 법정퇴직금의 평균수급액 및 최소-최대액 .....	100
<표 V-5> 퇴직금의 사용용도 .....	100
<표 V-6> 퇴직금+퇴직수당만으로 가족의 생계유지 가능기간 .....	102
<표 V-7> 기업의 평균 누적퇴직충당금 규모(1996년도) .....	104
<표 V-8> 민간기업 및 투자기관의 근속기간별 퇴직금 누진율 .....	105
<표 V-9> 기업의 평균 퇴직금 지급액(1996년도) .....	105
<표 V-10> 퇴직급여 충당금의 적립현황(조사기업 및 근로자 기준) .....	108
<표 V-11> 종퇴보험과 퇴직보험의 비교 .....	110
<표 V-12> 퇴직보험 시장규모 예측 .....	111
<표 V-13> 퇴직보험 및 종퇴보험의 취급현황 .....	112

<표 V-14> 공사연금에 의한 노후소득보장체계의 국가별유형 .....	118
<표 V-15> 노후소득 목표대체율 .....	120
<표 V-16> DB형과 DC형 기업연금의 성격비교 .....	126
<표 V-17> 미적립부채에 대한 상각기간(미국) .....	129
<표 V-18> 국가별 수급권의 주요 내용(vested rights) .....	132
<표 V-19> 지급불능보험의 운용방식 비교 .....	133
<표 V-20> 연금기금 투자에 적용되는 기업주자산 투자제한 등 규제현황 .....	137
<표 V-21> 국가별 연금지급형태에 관한 규제 .....	140
<표 V-22> 기업연금 도입시 고려되어야할 사항 요약표 .....	141

## <그림차례>

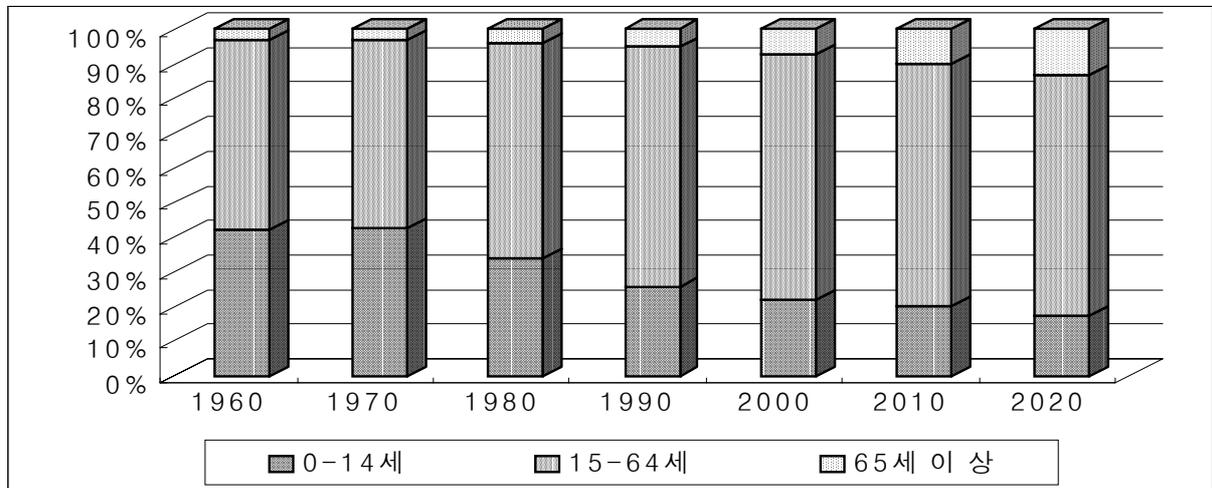
[그림 I-1] 시대별 인구구성 추이(1960~2020) .....	1
[그림 II-1] 현행 우리 나라 노인소득보장제도의 구성 .....	21
[그림 III-1] 국민연금법 개정(1998년)의 주요내용 .....	36
[그림 IV-1] 연령별 국민연금 가입자수/전국민수/취업자수, 연령별 5인이상 사업장가입자수/취업자수 .....	90
[그림 IV-2] 경과기간별 인구구성비의 변화 추이 .....	94
[그림 V-1] 우리나라 기업의 노동비용추이 .....	103
[그림 V-2] 간접노동비용의 구성비(1999년) .....	104
[그림 V-3] 퇴직금 ⇒ 기업연금제도로의 제도교체형 전환모형 .....	114
[그림 V-4] 퇴직금 ⇒ 기업연금제도로의 세대교체형 전환모형 .....	115
[그림 V-5] 퇴직금 ⇒ 기업연금으로의 점진적 전환모형 .....	116
[그림 V-6] 공사연금의 연계 전환모형 .....	117
[그림 VI-1] 공사연금 균형발전 개선모형 .....	147

# I. 서론

## 1. 인구의 고령화와 노후소득보장의 과제

UN에서는 65세 이상 노인 연령층의 비율이 전체 인구의 7%를 넘을 경우 고령화사회(aging society), 14%를 넘을 경우 고령사회(aged society)라고 규정하고 있다. 우리나라는 이미 1999년 노인인구가 7.1%(337만명)로 고령화사회로 진입했으며, 앞으로 20년 후인 2020년경엔 노인인구의 비율이 14%가 넘는 고령사회가 될 것으로 전망되고 있다(통계청, 2001). 고령화사회로 진입한 작년의 경우 경제활동인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 노년층이 10명 수준(10:1)이었으나 2030년에는 30여명으로 늘어나 근로자 3~4명이 노인 1명을 부양해야 할 상황에 이르게 될 것으로 전망되고 있다.

[그림 1-1] 시대별 인구구성 추이(1960~2020)



한국의 경우 선진국에 비해 고령화사회(aging society)에 접어든 시점은 늦었지만, 고령화속도는 세계에서 가장 빠를 것으로 전망되고 있다. 즉 서구의 경우 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7%에서 14%로 증가하는데 평균 70~80년이 걸렸으나 우리나라는 20년 밖에 소요되지 않을 것으로 전망되고 있다(<표 1-1> 참조). 이에 OECD는 최근

우리나라가 회원국 중 고령화속도가 가장 빠르다는 점을 지적하고 이에 대한 대책을 촉구한바 있다.<sup>1)</sup>

<표 I-1> 주요국의 고령사회로의 진입시기 및 노령인구 증가속도

	일본	미국	영국	프랑스	서독	스웨덴	한국
고령화 사회	1970	1945	1930	1865	1930	1890	1999
고령 사회	1996	2020	1975	1980	1975	1975	2022
소요연수	26	75	45	115	45	85	22

향후 급속하게 진행될 인구의 고령화로 말미암아 경제사회적 변화가 막대한 가운데 노인층의 증대로 인한 노후소득보장과 관련된 사회적 비용의 증가와 비용분담의 과제는 우리 사회에서 가장 중요한 정책이슈로 떠오를 것이다.

우리나라의 경우 젊은 층의 학교재학연령이 길고 군복무 등으로 본격적인 경제활동개시 연령이 선진국에 비해 4~5년 이상 늦어 현업 세대의 근로생애가 상대적으로 짧은 특징을 가지고 있다. 현업 세대의 근로생애가 짧다는 것은 그 만큼 각종 사회보장에 기여를 할 수 있는 기간이 짧아 노인인구부양에 대한 사회적 부담은 그 만큼 더 크게 된다는 것을 의미한다. 본격적인 근로생애의 시작이 늦을 뿐만 아니라 고용구조상 기업에서 퇴직하는 연령이 선진국에 비해 5~10년 이상 짧은 가운데, 평균수명은 점점 길어짐으로 인해 발생하게 되는 퇴직 후 노후소득보장 대책은 사회정책적으로 더욱 중요한 과제가 될 것이다.<sup>2)</sup>

선진국의 경우 65세 이상 노령인구비중이 1970년대 이후 이미 15% 수준에 도달함으로써 공적연금의 재정이 커다란 문제로 대두되었으며 이의 해결방안으로서 사적연금의 역할 제고가 강조되어 왔으며(OECD, 1992; Turner and Beller, 1992) 그에 따라 노후의 소득보장에서 사적연금의 역할비중이 높아져 가는 것이 세계적인 추세이다(Turner and Watanabe, 1995). 이는 보편적인 사회보장제도로서의 공적연금이 노후의 실질적인 소득보장을 하는 데는 제도의 성격상 그리고 재정상 한계가 있기 때문에 공적연금의 기능을 보완할 수 있도록 사적보장인 기업연금의 역할을 점차 확대하여 온 결과이다(<표 I-2>).

1) OECD에 의하면 우리 나라는 OECD 회원국중 노인 부양비율이 3번째로 낮지만 고령화 진전속도는 가장 빨라 2050년에는 노인인구 부양비율이 6번째로 높은 국가가 될 것이라고 전망하였다(OECD, 2001 한국경제보고서, 2001. 8).  
 2) 우리나라 기업의 평균 정년이 55세 미만인데 비해, 평균수명은 향후 계속 늘어 2022년에는 79세가 될 전망이다이어서 퇴직후의 노후생활기간이 24년 이상 되게 될 전망이다.

<표 1-2> 노후소득원의 구성비율추이: 영국

노후소득원	1980	1984	1988
사회보장	61%	61%	51%
기업연금	16%	18%	23%
근로소득	11%	8%	8%
개인저축	11%	13%	17%
계	100%	100%	100%

자료 : Turner and Watanabe(1995:138).

서구의 경우 상대적으로 장기에 걸친 고령화에 힘입어 사회적 부양부담을 점진적으로 조절할 수 있었는데 비하여<sup>3)</sup> 우리나라의 경우 고령화의 속도가 급속할 것으로 전망되는 가운데 1988년에 도입된 국민연금의 전 국민 확대가 지난 1999년에서야 이루어졌고 그나마 장기적인 재정불안의 요소를 안고 있는 가운데 수급개시연령은 현재 60세에서 향후 65세까지 연장될 계획이어서 노후소득 불안정의 문제는 더욱 악화될 수 있을 것이다. 따라서 고령사회로의 진입에 대비한 다층 노후소득보장체제의 강화가 국가정책의 중요한 고려항목으로 자리잡아야할 시점이다.<sup>4)</sup>

## 2. 연구의 목적 및 내용구성

앞에서 적시한 대로 21세기 전반부에 한국 사회는 경제적 환경(세계화, 경쟁의 심화)뿐만 아니라 인구구조에 있어서도 급격한 변화(노령화)를 겪게 될 것으로 전망되고 있고 동시에 국민의 삶의 질과 복지에 대한 욕구는 선진국 수준으로 높아질 것으로 예상되는 가운데 국민경제의 생산성 향상과 더불어 사회보장의 강화를 위해서는 기존 제도의 효율적 재편 내지는 장기적인 발전방향의 설정이 시급히 이루어져야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 연구의 목적은 향후 우리 사회에 가장 시급하고 중요한 정책과제로 떠오를 수밖에 없는 다층노후소득보장체제의 강화를 위해 필수적인 공사연금제도의 연계 및 균형발전 방안을 제시하는 데 있다.

3) Bodie, Zvi, O.S. Mitchell, and J.A. Turner(1996); OECD(1992, Social Policy Studies); World Bank(1999).

4) 이러한 정책개발의 필요성은 우리사회의 가족체계와 부양문화의 변화에도 근거하고 있다. 즉 개발경제시대에는 전통적인 가족부양체제가 노인부양의 사회적 부담을 분담해 왔으나 급속한 도시화와 핵가족화의 진전, 개인주의의 확산, 기혼여성의 경제활동증가 등으로 인해 노부모 부양관 및 노후관이 빠르게 변모하고 있어<sup>1)</sup> 향후 전통적인 가족 내 부양체계가 더욱 약화될 것으로 전망되고 있기 때문에 적극적인 국가정책차원의 대책이 수립되어야 할 시점이다.

구체적으로 본 연구는 우리나라 공사연금체계의 비판적 고찰을 통해 장기적으로 지속가능하고 효율적인 노후소득보장체계의 구축을 위해 필요한 공적연금인 국민연금과 사적연금인 기업연금제도간의 적정 역할분담에 기초한 균형발전모형과 실천방안을 제시하는 데 있다. 공사연금제도의 개선필요성과 개선방안에 관해서는 국민연금제도가 도입된 이후부터 국내외적으로 꾸준히 제기되고 논의되어 왔다. 본 연구에서는 그간의 논의과정을 통해 제기된 공사연금제도 관련 핵심쟁점들을 정리하고 기존의 대안들에 대한 비판적 제검토를 바탕으로 하여 대안의 개선모형을 제시할 것이다.

이후 본 연구보고서의 구성은 다음과 같다. 다음 제 II장에서는 노후소득보장체계에서 고려되어야 할 핵심 이슈인 적정 노후소득보장선에 관한 논의를 제시한다. 이를 위해 우리나라 노인층의 노후소득실태 및 현행 제도 하에서의 보장 정도를 먼저 살펴본다. 제 III장은 우리나라 공적연금제도의 현황과 문제점을 장기재정전망 및 지속가능성 그리고 제도의 효율성과 효과성의 측면에서 비판적으로 고찰해 본다. 제 IV장에서는 공적연금제도의 개선논의 및 개선모형에 관한 지금까지의 논의를, 제 V장에서는 퇴직금제도에 관한 개선논의 및 개선모형을 정리하여 제시한다. 제 VI장에서는 주요국의 공사연금제도간의 연계 및 역할분담 체계를 살펴보고 우리나라의 제도에 대한 시사점을 제시한다. 제 VII장에서는 기업연금제도로의 전환을 전제로 현행 퇴직금제도의 현황과 문제점을 정리하면서 기업연금제도의 구체적인 도입방안을 제시한다. 제 VIII장에서는 결론적으로 공사연금제도에 대한 기존의 개선모형에 대한 비판적 평가를 바탕으로 하여 지속가능하고 실천가능한 대안의 공사연금제도 균형발전 모형을 제시한다.

## II. 우리나라 노후소득 보장의 현황과 정책과제

### 1. 우리나라 노인의 소득·소비현황

#### 가. 노인 소득원 구성의 국제비교

본 절에서는 우리나라와 외국 노령인구 소득원의 구성 비교를 통하여 우리나라 노인층의 노후소득의 현 실태를 살펴본다.

우리나라의 경우 전통적으로 노후소득에 대해서 가족의존적인 경향이 강하고 그러한 의식이 노후소득에 대한 개인적 차원의 준비나 사회적 보장제도의 발전에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 먼저 아래 <표 II-1>은 주요국에서의 노후생활비 조달에 관한 의식조사 결과를 보여준다. 본 자료는 일본의 총무청장관 관방고령사회대책실 주관으로 1980년부터 매 5년마다 주요국의 노인생활실태를 조사한 자료로서, 본 연구의 목적에 맞게 재구성하여 사용하였다. 가장 최근에 이루어진 조사는 1995년으로, 일본, 한국, 대만, 미국, 독일 등 5개국의 60세 이상 노인 1,000명씩을 대상으로 동일설문지로 조사한 결과이다.

<표 II-1> 노후 생활비 조달 의식의 국제적 추이비교(1980~1995)

(단위 : 년, %)

소득원	한국		일본		대만		미국		독일	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1990	1995
자립형(근로기에 준비)	40.3	41.9	55.0	46.6	24.7	41.2	60.7	62.1	45.2	32.2
가족의존형	49.4	28.2	18.8	12.8	61.4	41.9	0.6	0.8	6.0	3.8
사회보장의존형	8.2	29.2	21.8	37.7	10.6	16.1	29.1	25.7	45.6	59.3

자료 : 일본 총무청장관관방고령사회대책실, 『고령자의 생활과 의식』 제4회 국제비교조사결과 보고서, 1997, 중앙법규. 재구성

노인의 주관적 경제적 생활 곤란감에 대한 의식 조사결과, 한국 노인인구의 경우 ‘곤란하다’ 15.8%, ‘약간 곤란하다’ 32.8%로 무려 48.6%가 노후의 경제적 생활이 ‘곤란하다’고

응답하여 조사대상 5개국 중 한국이 노후에 있어 경제적 생활 곤란감이 가장 심하게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 반면, 독일은 ‘곤란하다’ 및 ‘약간 곤란하다’고 응답한 노인의 비율이 총 8.1%에 그치고 있는데 반하여, ‘곤란하지 않다’고 응답한 노인의 비율이 절반을 훨씬 넘는 63.0%에 이르고 있어 조사대상국 중에서 가장 풍족한 노후생활을 영위하는 것으로 조사되었다.

둘째로, 노인의 생활비 조달방안에 대한 의식조사 결과를 살펴보면, 근로활동기에 저축 등을 통하여 ‘스스로 노후생활에 대비하겠다’는 자립형은 미국이 62.1%로 조사대상국 중 가장 높게 나타났으며, ‘가족에 의존하겠다’는 가족의존형은 대만이 41.9%로 조사대상국 중에서 가장 높게 나타났다. 또한 ‘사회보장을 통하여 노후생활비를 조달하겠다’는 사회보장의존형은 독일이 59.3%로 매우 높게 나타났다. 이러한 결과는 1980년과 1995년의 조사 결과가 상당한 변화가 있다는 것이다.

전반적으로 각 국가에 걸쳐서 나타나는 주요한 변화추이의 특징은 가족의존형이 감소하는 반면, 사회보장의존형은 증가하는 양상을 보이고 있으며, 특히 한국의 경우 1980년 조사당시에는 노후 생활비 조달을 ‘가족에 의존하겠다’는 가족의존형이 가장 높은 49.4%를 보였으나, 1995년 조사당시에는 동 비율이 28.2%로 대폭 감소하는 대신 ‘사회보장을 통하여 노후생활비를 조달하겠다’는 사회보장의존형이 1980년의 8.2%에서 1995년에는 29.2%로 크게 높아지고 있어 노후소득보장에 관한 노인층의 의식의 급격한 변화양상을 보이고 있다(<표 II-1> 참조).

셋째, 동 조사에서 실제로 노인의 주소득원의 구성이 각 국가에서 어떻게 상이하게 나타나는가를 조사한 결과를 살펴보면, 한국과 대만은 ‘자녀 등에 의한 사적이전소득을 주소득원’이라고 응답한 노인이 각각 56.6%, 56.5%로 가장 높게 나타나 전형적인 사적이전소득 의존형 국가군으로 유형화할 수 있다. 그러나 독일을 비롯하여 일본과 미국의 경우는 ‘공적연금에 의한 공적소득이전이 주요한 소득원’인 경우가 각각 77.6%, 57.4%, 55.8%로 높게 나타나고 있어, 이들 국가에서는 노후소득보장에서 공적사회보장이 주된 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다. 미국의 경우, ‘사적연금을 주소득원’으로 응답한 경우가 13.3%로 다른 국가에 비하여 높게 나타나고 있다. 이는 여타 복지영역에서도 시장의 역할이 상대적으로 큰 국가군으로 분류되는 미국이 노후소득보장에서 시장을 매개로 하는 기업의 역할이 중요함을 보여주고 있다.

또한 ‘근로소득을 노후의 주소득원’으로 응답한 노인들 중에서 한국, 일본, 대만에서는 비교적 높은 22~27%의 응답을 나타난 반면, 미국은 15.5%, 독일은 이보다 낮은 4.6%의

응답에 그치고 있다. 이러한 국가별 고연령 근로소득간의 차이는 한국과 일본, 대만의 경우 미국이나 독일처럼 노후의 경제적 생활에 대한 뚜렷한 대책이 부재하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

<표 II-2> 노인(60세 이상)의 주소득원 국제비교(1980~1995)

(단위 : 년, %)

소득원	한 국		일 본		대 만		미 국		독일	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1995	
근로소득	16.2	26.6	31.3	21.6	29.9	26.9	15.2	15.5	4.6	
자산소득	소 계	5.5	9.9	11.2	6.6	6.7	8.8	26.2	23.3	13.7
	재산소득	3.3	4.5	5.3	2.5	3.8	4.8	14.5	8.5	2.0
	예금인출	2.2	4.9	2.1	2.4	1.7	1.9	1.7	1.5	1.6
	사적연금	0.0	0.5	3.8	1.7	0.2	2.1	10.0	13.3	10.1
사적이전	소 계	75.6	56.6	18.7	6.6	61.6	56.5	3.8	1.6	1.9
	자녀지원	72.4	56.3	15.6	4.2	58.2	52.9	0.3	0.0	0.2
	기 타	3.2	0.3	3.1	2.4	3.4	3.6	3.5	1.6	1.7
공적이전	소 계	2.0	6.6	36.1	57.4	2.3	7.6	54.6	55.8	77.6
	공적연금	0.8	2.9	34.9	57.1	2.2	7.3	53.9	55.5	77.0
	생활보호	1.2	3.7	1.2	0.3	0.1	0.3	0.7	0.3	0.6

자료 : 일본 총무청장관관방고령사회대책실, 『고령자의 생활과 의식』 제4회 국제비교조사결과 보고서, 1997, 중앙법규. 재구성

또한, 국가별 노인의 주소득원 변화추이를 살펴보면, 각 국가에 걸쳐 공통적으로 나타나는 점은 ‘자녀 등에 의한 사적이전소득이 주소득원’ 으로 응답한 경우는 감소하고, ‘공적이전소득이 주소득원’으로 응답한 경우가 증가하고 있다는 점이다. 특히, 한국의 경우 1980년 조사당시 ‘사적이전소득이 주소득원’으로 응답한 경우가 75.6%에 달하였으나, 1995년 조사에서는 56.6%로 약 20% 감소한 것으로 나타났다. 반면 한국에서 ‘공적연금 등 공적이전소득을 주소득원’ 으로 가지고 있다고 응답한 경우는 6.6%로 여전히 그 절대비중은 낮게 나타났다으나, 1980년의 2.0%에 비하면 약 3배 가량 증가한 것으로 그 의의가 있다고 본다. 이는 앞서 살펴본 노후 생활비 조달방안에 대한 의식의 변화에서도 동일하게 나타난 현상으로, 실제 노인의 경제적 부양의 책임이 가족으로부터 사회로 옮겨가고 있음을 알 수 있다 (<표 II-2> 참조).

국가별 주소득원을 성별로 비교하면, 각 국이 공통적으로 ‘근로소득’은 남성이 높은 반면, ‘사적이전소득’은 여성이 높게 나타났다. 또한 공적이전소득의 경우에는 대만을 제외하

고 대부분의 나라들이 남성에 비해 여성이 공적이전소득을 주소득원으로 응답한 경우가 많았다(<표 II-3> 참조).

<표 II-3> 노인(60세 이상)의 성별 주소득원 국제비교

(단위 : 년, %)

소득원		한 국		일 본		대 만		미 국		독 일	
		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
근로소득		38.5	17.5	28.2	16.1	31.6	22.5	17.7	13.9	6.3	3.5
자산소득	소계	16.1	5.2	6.0	7.1	7.8	9.8	28.6	19.5	15.0	12.9
	재산소득	7.1	2.5	2.6	2.5	3.4	6.0	9.6	7.7	2.1	1.9
	예금인출	8.3	2.3	1.5	3.1	2.4	1.5	2.2	1.0	1.3	1.8
	사적연금	0.7	0.4	1.9	1.5	2.0	2.3	16.8	10.8	11.6	9.2
사적이전		40.1	68.6	1.9	6.1	45.0	60.4	0.0	0.0	0.0	0.3
공적이전	소계	4.6	8.1	54.5	59.8	12.8	2.7	50.1	59.9	74.7	79.4
	공적연금	2.5	3.2	54.3	59.3	12.6	2.3	50.1	59.4	73.9	78.9
	생활보호	2.1	4.9	0.2	0.5	0.2	0.4	0.0	0.5	0.8	0.5

자료 : 일본 총무청장관관방고령사회대책실, 『고령자의 생활과 의식』 제4회 국제비교조사결과 보고서, 1997, 중앙법규. 재구성

국가별 주소득원을 연령계층별로 비교해 보면, 각 국가에 걸쳐 공통적으로 명확하게 알 수 있는 것은 연령이 높아질수록 주소득원으로서의 근로소득 비중은 현저히 감소하고 있다는 점이다.

국가별 주소득원을 자녀 등으로부터의 사적이전소득으로 응답한 경우를 살펴보면, 사회·문화적으로 노인의 경제적 부양에 있어서의 가족의존도가 낮은 독일이나 미국을 제외하고는 연령이 높아질수록 사적이전소득에의 의존도가 높아지는 것으로 나타났다. 예를 들면, 한국의 60~64세 연령층에서는 주소득원을 자녀 등으로부터의 사적이전소득이라고 응답한 경우는 26.8%이고, 65~69세 연령층이 되면 51.6%로 그 응답의 비중이 51.9% 증가하는 것으로 나타났다. 또한 대만의 경우에도 60~64세 연령층에서는 그 응답비율이 35.1%에서 65~69세 연령층이 되면 47.9%로 그 비율이 73.2% 증가한다. 일본의 경우에는 연령대가 높아질수록 약간의 증가경향이 있지만 전 연령 대에서 10% 미만에 머무르고 있다. 이러한 결과를 통하여 살펴볼 때, 국가별 주소득원의 사적소득의존도의 비율은 65세를 분기점으로 하여 증가하는 것을 볼 수 있다(<표 II-4> 참조).

<표 II-4> 노인(60세 이상)의 연령계층별 주소득원 국제비교(1995)

국가	소득원	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	
한국	근로소득		57.4	30.7	19.8	13.4
	자산소득	소계	10.5	8.6	11.5	7.7
		재산소득	2.6	5.3	6.9	3.7
		예금인출	6.8	2.5	4.6	3.7
		사적연금	1.1	0.8	0.0	0.5
	사적이전		26.8	51.6	63.4	68.4
	공적이전	소계	5.3	7.8	4.6	9.6
		공적연금	3.2	3.7	1.9	3.2
		생활보호	2.1	4.1	2.7	6.4
	일본	근로소득		37.8	20.4	15.3
자산소득		소계	5.6	5.8	5.9	7.0
		재산소득	2.4	2.4	1.5	3.2
		예금인출	1.9	1.7	3.4	1.9
		사적연금	1.3	1.7	1.0	1.9
사적이전			2.1	3.4	3.9	8.3
공적이전		소계	41.3	61.6	67.0	69.2
		공적연금	41.0	61.6	67.0	68.6
		생활보호	0.3	0.0	0.0	0.6
대만		근로소득		44.0	26.6	15.8
	자산소득	소계	8.9	11.4	6.9	6.3
		재산소득	4.3	5.7	3.7	4.5
		예금인출	2.4	1.5	2.1	1.8
		사적연금	2.2	4.2	1.1	0.0
	사적이전		35.1	47.9	68.9	72.7
	공적이전	소계	6.8	11.4	4.7	10.0
		공적연금	6.8	10.6	4.7	10.0
		생활보호	0.0	0.8	0.0	0.0
	미국	근로소득		36.8	14.3	11.4
자산소득		소계	20.1	24.5	25.0	27.1
		재산소득	6.1	8.6	6.8	14.3
		예금인출	0.4	1.6	1.3	0.7
		사적연금	13.6	14.3	16.9	12.1
사적이전			0.0	0.0	0.0	0.0
공적이전		소계	39.5	54.9	57.8	66.4
		공적연금	38.6	54.9	57.8	66.4
		생활보호	0.9	0.0	0.0	0.0
독일		근로소득		12.9	1.7	0.5
	자산소득	소계	13.0	14.4	13.6	12.0
		재산소득	2.4	1.3	0.5	2.4
		예금인출	2.4	0.4	1.5	0.8
		사적연금	8.2	12.7	11.6	8.8
	사적이전		8.2	12.7	11.6	8.8
	공적이전	소계	68.3	80.1	82.4	81.6
		공적연금	66.7	79.7	81.9	81.6
		생활보호	1.6	0.4	0.5	0.0

자료 : 일본 총무청장관관방고령사회대책실, 『고령자의 생활과 의식』 제4회 국제비교조사결과 보고서, 1997, 중앙법규. 재구성

국가별 주소득원을 공적이전소득으로 응답한 경우를 살펴보면, 공적연금 도입역사가 오래되어 연금수급이 본격적으로 이루어지고 있는 독일, 미국, 일본의 경우에는 연령이 높아질수록 공적이전소득에의 의존도가 높아지는 것으로 나타난 반면, 공적연금 제도의 도입역사가 짧아 공적연금 수급자나 그 급여수준이 미미한 한국<sup>5)</sup>이나 대만의 경우에는 공적연금 의존도가 전연령대에서 10% 미만에 머무르는 것을 볼 수 있다(<표 II-4> 참조).

## 나. 우리나라 노인의 대상특성별 소득원 구성

### 1) 노인의 소득수준과 소득원 구성

통계청의 『가계소비실태조사』(1996)에 의하면 우리 나라 노인의 평균소득수준은, 55세 이상 노인의 경우에는 99만 5천원이며, 이 중 근로소득은 71.4%, 자산소득이 13.6%, 사적이전 11.1%, 공적이전이 3.9% 이르고 있다. 60세 이상 노인의 경우에는 82만 8천원이며, 이 중 근로소득의 비중이 60.7%에 이르고 자산소득은 17.8%, 사적이전소득은 15.7%, 공적이전소득은 5.7%로 나타났다. 즉, 60세 이상 노인 소득 중 소득원별 비중은 근로(work) 60%, 시장(market) 20%, 가족(family) 15%, 국가(state) 5%의 비중이라고 정리할 수 있다. 65세 이상 노인의 경우는 근로소득이 61만 8천원이며, 그 구성은 근로소득이 37.9%, 자산소득이 26.8%, 사적이전소득이 27.5%, 공적이전소득 7.8%로 나타나 65세 이상 노인 소득원별 비중은 근로(work) 40%, 시장(market) 25%, 가족(family) 25%, 국가(state) 10%의 비중으로 나타났다. 이를 다시 공·사로 이분하여 정리하여 보면, 노인 스스로 근로를 통하거나 근로시에 저축한 자산소득이나 자녀로부터의 이전소득을 통한 사적조달비중은 전체 노인소득 중 90% 이상을 차지하는 반면, 공적으로 조달한 비중은 10% 미만으로 그 역할이 미비한 수준에 있다.

한편, 우리나라 노인의 중위소득수준을 보면, 55세 이상 노인의 경우에는 근로소득 48만 9천원이 전부인 것으로 나타나고 있고, 60세 이상 노인의 경우에는 근로소득 13만원과 사적이전소득 5만 9천원이며, 65세 이상 노인의 경우 사적이전소득에 의한 소득이 12만 5천원이 전부로 나타났다. 이를 통하여 살펴보면, 우리 나라 노인의 중위소득수준은 노령에 접어들면서 소득원의 의존도가 근로소득의존에서 사적이전소득의존으로 전환되는 것을 확

5) 우리 나라는 1999년 말 현재 60세 이상 공적 노령연금 수급자는 24.6만명으로 60세 이상 노인인구의 약 4.9%에 불과하며, 65세 이상 노인 중 생활보호수당 및 경로연금수급자는 57만명으로 65세 이상 노인의 약 17.8%에 불과한 수준이다. 이와 같이 공적이전소득체계가 미비한 상황에서 우리 나라 노인들의 대부분은 가족 등 사적이전소득에의 의존 비중이 매우 높다.

인할 수 있다(<표 II-5> 참조).

<표 II-5> 노인의 소득수준과 소득원 구성(1996)

(단위 : 원, %)

연 령	소득원	평균소득(mean)		중위소득(median)	
		소득액	구성비	소득액	구성비
55세이상 (n=9,450)	근로소득	710,487	71.4	489,156	100.0
	자산소득	135,102	13.6	0	0.0
	사적이전	110,577	11.1	0	0.0
	공적이전	38,503	3.9	0	0.0
	합 계	994,669	100.0	489,156	100.0
60세이상 (n=5,892)	근로소득	503,116	60.7	129,875	68.8
	자산소득	147,496	17.8	0	0.0
	사적이전	130,394	15.7	58,934	31.2
	공적이전	47,393	5.7	0	0.0
	합 계	828,399	100.0	188,809	100.0
65세이상 (n=3,396)	근로소득	234,239	37.9	0	0.0
	자산소득	165,718	26.8	0	0.0
	사적이전	169,819	27.5	125,000	100.0
	공적이전	48,268	7.8	0	0.0
	합 계	618,044	100.0	125,000	100.0

자료 : 통계청, 『가계소비실태조사』, 1996.

## 2) 노인의 연령계층별 소득수준과 소득원 구성

노인의 연령계층별 평균소득수준을 살펴보면, 연령이 높아짐에 따라 소득수준이 감소하고 있음을 알 수 있다. 연령계층별 평균소득 수준을 살펴보면, 55~59세는 125만 4천원, 60~64세에는 110만원, 65~69세 에서는 78만 7천원, 70~74세는 53만 5천원, 75~79세는 39만 7천원, 80세 이상에서는 42만원으로 연령의 증가와 함께 소득수준이 감소하고 있다. 또한 중위소득의 연령계층별 변화를 보면, 연령의 증가에 따라 근로소득 중심에서 사적이전 소득 중심으로의 전환이 명확하게 나타난다.

노인의 연령계층에 따른 소득변화는, 근로소득의 경우는 55~59세에 103만 4천원 이던 것이 65~69세에는 36만원 수준으로 낮아지고 80세 이상의 경우에는 2만 6천원으로 그 비율이 급격히 낮아진다. 이는 젊은 노령계층일수록 근로소득이 높고 나이가 들수록 근로소득이 급격히 떨어지는 것을 알 수 있다. 반면, 사적이전소득의 경우 55~59세 에서는 8만원으로 그 구성비가 6.4%이던 것이 65~69세에는 14만 1천원 수준으로 18.0%로 증가하고

80세 이상의 연령층에서는 26만 6천원으로 높아지는 것을 알 수 있다. 이는 노인의 연령이 증가함에 따라 사적이전소득의 비중이 크게 증가하는 것을 보여주고 있다.

<표 II-6> 노인의 연령계층별 소득수준 및 소득원 구성(1996)

(단위 : 원, %)

소 득		소 득 원	55~59세 (n=3,558)	60~64세 (n=2,496)	65~69세 (n=1,440)	70~74세 (n=1,126)	75~79세 (n=514)	80세 이상 (n=316)
평균 소득	소득액	근로소득	1,033,853	849,852	359,549	177,403	94,374	26,004
		자산소득	115,777	123,997	225,691	134,142	89,101	99,271
		사적이전	79,676	79,552	141,451	180,288	178,622	266,086
		공적이전	24,639	46,266	60,094	43,149	34,606	28,528
		합 계	1,253,944	1,099,667	786,785	534,982	396,703	419,889
	구성비	근로소득	82.4	77.3	45.7	33.2	23.8	6.2
		자산소득	9.2	11.3	28.7	25.1	22.5	23.6
		사적이전	6.4	7.2	18.0	33.7	45.0	63.4
		공적이전	2.0	4.2	7.6	8.1	8.7	6.8
		합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
중위 소득	소득액	근로소득	903,820	596,848	74,167	0	0	0
		자산소득	0	0	0	0	0	0
		사적이전	0	0	83,333	150,000	150,000	127,500
		공적이전	0	0	0	0	0	0
		합 계	903,820	596,848	157,500	150,000	150,000	127,500
	구성비	근로소득	100.0	100.0	47.1	0.0	0.0	0.0
		자산소득	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		사적이전	0.0	0.0	52.9	100.0	100.0	100.0
		공적이전	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청, 가계소비실태조사자료, 1996.

노인의 연령계층에 따른 자산소득은 65~69세 연령계층에서 절대액과 비중이 가장 높은 것으로 나타났다가 연령의 증가와 함께 대폭 감소하는 것으로 나타났다. 이는 퇴직 직후에 퇴직금 및 근로시기 저축액 등으로 가장 높은 자산소득을 보유하고 있다가 노령기에 생활비로 소비하게 되면서 자산소득이 소진되어 가는 과정이라고 할 수 있다. 공적이전소득 역시 65~69세 연령계층을 정점으로 역 U자의 커브를 보이고 있는데, 이는 현재 70세 이상의 노령계층의 경우 국민연금의 적용에서 제외된 계층이기 때문으로 분석할 수 있다.

## 다. 우리 나라 노인의 소비실태

### 1) 노인의 가계소비지출

#### 가) 연령계층별 소비지출의 변화

『가계소비실태조사』(1996)를 이용하여 노령계층 소비지출의 특성을 가구균등화 지수의 적용을 위해 가구균등화를 한 상태에서 노령계층과 근로연령계층의 소비지출의 차이를 비교해 본 결과, 총 소비지출을 비롯하여 모든 소비지출항목에서 두 집단이 유의미한 소비지출 수준의 차이를 보이는 것으로 나타났다.

<표 II-7> 노령계층과 근로계층간 소비수준비교(1)

(단위 : 원, %)

소비지출항목	평균		두집단간 평균차 (A-B)	두집단간 평균비율 (A/B)
	65세 이상 노령계층 (n=3,180) (A)	20~64세 근로연령계층 (n=41,254) (B)		
식료품	121,377	178,948	-57,571	67.8
주거	17,679	25,335	-7,656	69.8
광열수도	36,296	34,666	1,630	104.7
가구집기	11,162	21,315	-10,153	52.4
피복신발	19,332	53,725	-34,393	36.0
보건의료	31,021	24,938	6,083	124.4
교육	6,928	46,835	-39,907	14.8
교양오락	10,736	24,154	-13,418	44.4
교통통신	26,845	69,542	-42,697	38.6
기타소비	76,002	119,926	-43,924	63.4
총소비지출	357,383	599,389	-242,006	59.6

자료 : 통계청, 『가계소비실태조사』, 1996

노령연령계층과 근로연령계층의 평균 총 소비지출을 구체적으로 살펴보면, 노령계층의 소비지출은 35만 7천원, 근로연령계층의 소비지출은 59만 9천원으로 24만 2천원의 차이를 보였으며, 근로연령계층 소비지출 대비 노령계층 소비지출은 59.6%로 큰 차이를 보이지 않았다. 대체적으로 노령계층은 근로계층에 비하여 식료품 등 대부분의 소비지출항목에서 적게 지출하였다. 이를 구체적 항목별로 살펴보면 액수의 측면에서는 식료품비가 5만 8천

원으로 가장 큰 차이를 보이고, 기타소비 4만 4천원, 교통통신 4만 3천원, 피복신발 3만 4천원, 교양오락 1만 3천원, 가구집기 1만원, 주거 8천원 순으로 적게 지출하였다. 그러나 비율의 측면에서는 교육비가 14.8%로 가장 큰 차이를 나타내고, 피복신발 36.0%, 교통통신 38.6%, 교양오락 44.4%, 가구집기 52.4%, 기타소비 63.4%, 식료품 67.8%, 주거 69.8%의 순을 나타냈다.

한편, 보건의료비와 광열수도비는 노령계층이 근로계층보다 높은 소비지출수준을 보이는 예외적 소비지출항목으로 나타났다. 특히 보건의료비는 액수로는 큰 차이가 아니지만, 비율로는 근로계층에 비하여 노령계층이 24.4%로 두 집단간 100%이상의 비율차이를 나타내어 근로계층에 비해 노령계층이 보건의료비의 높은 소비지출비율을 나타내고 있다. 광열수도의 경우도 두 집단간 4.7%의 높은 비율차이를 나타내고 있다.

위와 같은 분석을 『도시가계소비실태조사』를 이용하여 재구성해 본 결과, 근로계층의 평균소비지출은 96만원이고 노령계층의 소비지출은 73만원으로 평균적으로 14만원의 차이가 나는 것으로 나타났다.

<표 II-8> 노령계층과 근로계층간 소비지출 차이(2)

(단위 : 원, %)

소비지출 항목	평균		두 집단간 평균차 (A-B)	두 집단간 평균비율 (A/B)
	65세 이상 노령계층 (n=3,527) (A)	20~64세 근로연령계층 (n=58,039) (B)		
식료품	209,712	254,324	-44,612	82.5
주거	47,595	37,843	9,752	125.8
광열수도	53,646	50,335	3,311	106.6
가구집기	34,578	38,441	- 3,863	90.0
피복신발	27,913	54,801	-26,888	50.9
보건의료	64,426	39,960	24,466	161.2
교육	20,735	105,799	-85,064	19.6
교양오락	26,665	48,045	-21,380	55.5
교통통신	89,599	158,086	-68,487	56.7
기타소비	155,141	179,987	-24,846	86.2
총소비지출	730,010	967,621	-237,611	75.4

자료 : 통계청, 『도시가계소비실태조사』, 2001.

위와 같은 분석을 도시가계실태조사를 이용하여 재 분석해 보았을 때, 연령효과에 의하여 마이너스(-)방향으로 영향을 받는 소비지출은 교육비, 교통통신비, 피복 신발비, 기타 소비지출, 식료품비 등 노인의 신체적 노화와 관련한 활동범위와 관련한 소프트웨어적 지출이라는 것을 알 수 있으며 반면, 연령효과에 의하여 플러스(+) 방향으로 영향을 받는 소비지출은 보건의료비임을 알 수 있다. 또한 주거비, 광열수도비, 가구집기비 등 하드웨어적 지출은 소득수준이 제약을 받지 않는 한에서는 연령효과로부터 중립적이라는 것을 알 수 있다.

#### 나) 노인의 성별 소비지출의 차이

『가계소비실태조사』(1996)에 의한 연령에 따른 성별 차이를 보면, 65세 이상 남성 노인의 소비지출수준에 대한 여성 노인의 소비지출수준은 66.8% 수준에 머물고 있는데 반하여 근로연령계층의 남성 대비 여성의 소비지출수준은 87.4%로 나타나고 있어 노령에 따른 소비지출 제약압박이 여성 노인의 경우 더 크게 작용하는 것으로 나타났다.

<표 11-9> 성별 소비지출 비교: 20~64세 계층과 65세 이상 계층(1) (1996년)

(단위 : 원, %)

소비지출항목	20~ 64세		B/A (%)	65세 이상		B/A (%)
	남성(A)	여성(B)		남성(A)	여성(B)	
식료품	203,031	163,432	80.5	184,957	107,557	58.2
주거	30,825	43,552	141.3	25,842	30,368	117.5
광열수도	34,665	35,579	102.6	43,960	41,479	94.4
가구 집기	32,959	26,380	80.0	33,934	33,879	99.8
피복신발	63,030	75,994	120.6	34,343	19,691	57.3
보건의료	33,991	29,477	86.7	70,164	36,691	52.3
교육	62,300	32,400	52.0	5,259	9,889	188.0
교양오락	36,401	32,808	90.1	28,723	17,942	62.5
교통통신	92,048	71,214	77.4	47,613	26,284	55.2
기타소비	149,243	134,328	90.0	138,768	86,354	62.2
총 소비 지출	738,493	645,164	87.4	613,563	410,134	66.8

자료 : 통계청, 『가계소비실태조사』, 1996.

소비지출항목별로는 주거, 교육지출을 제외한 모든 항목에서 여성 노인의 남성 노인 소비지출의 비율은 52.3~99.8%의 수준을 보이고 있다. 특히 여성노인의 소비지출 중 보건의료비(52.2%), 교통통신비(55.2%), 피복신발비(57.3%), 식료품비(58.2%), 기타소비지출비

(66.2%) 등은 일반 노인인구의 평균소비지출 수준보다 낮은 수준을 나타냈다.

2001년도『도시가계실태조사』를 이용하여 동일한 분석을 한 결과 근로계층의 남·녀간 소비지출의 비율은 89%로 1996년도『가계소비실태조사』와 유사한 결과를 확인할 수 있다. 그러나 남성 노령계층의 소비비율은 66.8%, 여성 노령계층의 소비비율 90.4%로 23.6%의 차이를 보이고 있다.

<표 II-10> 계속 성별 소비지출 비교: 20~64세 계층과 65세 이상 계층(2) (2001년)

(단위 : 원, %)

소비지출항목	20~64세		B/A (%)	65세 이상		B/A (%)
	남성(A)	여성(B)		남성(A)	여성(B)	
식료품	250,050	225,190	90.1	21,4237	189,407	88.4
주거	36,429	41,602	114.2	53,641	20,464	38.1
광열수도	50,635	47,902	94.6	55,003	47,554	85.5
가구집기	39,226	33,410	85.2	31,694	47,520	149.9
피복신발	54,417	54,474	100.1	26,554	34,009	128.1
보건의료	39,367	40,146	102.0	68,545	45,948	67.0
교육	107,902	99,717	92.4	14,226	49,944	351.1
교양오락	49,486	41,286	83.4	26,314	28,242	107.3
교통통신	164,134	133,987	81.6	86,833	102,012	117.5
기타소비	181,394	159,800	88.1	165,862	107,038	64.5
총소비지출	973,040	877,514	90.2	742,909	672,138	90.5

자료 : 통계청, 『도시가계실태조사』, 2001.

#### 다) 소득분위별 은퇴전후의 소비지출수준비교

은퇴연령을 65세로 가정하고 은퇴 바로전 세대인 50~59세의 소득분위별 소비지출을 비교해 보면, 소득분위별 50~59세 근로연령계층 소비지출대비 65세 이상 노령계층의 소비지출은 77.1~129.4%로 소비지출 분포가 일정한 방향성이 없음을 알 수 있다.

<표 II-11> 요약: 소득효과통제하 연령효과에 의한 소비지출수준 변화

(단위 : 천원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
경제소득 (천원)	623.4	949.7	1,199.4	1,441.4	1,654.0	1,903.0
65세 이상 소비지출	382,143	622,601	783,355	900,995	796,431	1,421,555
65세 이상 소비지출 최저생계수준 보정 (A)	509,907	655,608	799,167	918,817	804,070	1,424,897
50~59세 소비지출 (B)	532,789	687,012	860,318	914,264	1,032,471	1,101,041
A/B	0.957	0.954	0.929	1.005	0.779	1.294

	7분위	8분위	9분위	10분위	가중평균
경제소득 (천원)	2,166.4	2,532.0	3,166.5		
65세 이상 소비지출	904,654	1,014,170	1,164,539	1,932,021	628,033
65세 이상 소비지출 최저생계수준 보정 (A)	953,865	1,020,725	1,164,539	1,932,711	688,913
50~59세 소비지출 (B)	1,236,771	1,248,919	1,501,396	1,793,659	1,225,097
A/B	0.771	0.817	0.776	1.078	0.953

자료 : 통계청, 『가계소비실태조사』, 1996.

위의 분석을 『도시가계실태조사』 자료를 이용하여 재분석해 보았다. 재분석 시 소득분위는 10등급이 아닌 5등급으로 조절하였고, 1등급은 국민연금의 신고소득 1등급에서 10등급, 2등급은 11등급에서 20등급, 3등급은 21등급에서 30등급, 4등급은 31등급에서 40등급 그리고 5등급은 41등급 이상에 속하는 계층으로 분리하여 비교하였다. 또한 동 분석에서는 은퇴직전연령계층과 65세 이상의 은퇴계층간 소비수준의 차이를 소득수준별로 분석하였다 (<표 II-12> 참조). 소득분위 1분위계층은 은퇴직전과 비교하여 소비가 약 42% 감소하였으나 소득분위 2분위 계층에서는 은퇴 전후간 소비의 변화가 거의 없는 것으로 분석되었다. 또한 전체평균은 75%로 은퇴전에 비해 은퇴후의 소비가 약 25% 감소하는 것으로 나타났다.

<표 II-12> 국민연금소득등급구분에 의한 소비지출비교(노령계층과 은퇴직전계층)

(단위 : 원, %)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	가중평균
경계소득		400,000	920,000	1,760,000	2,940,000		
65세 이상 노령계층  (A)	소비지출	309,532	486,577	584,740	726,704	2,060,092	816,096
	식료품	106,395	171,940	205,180	299,592	417,993	237,329
	주거	11,461	23,270	42,109	12,673	29,912	29,532
	광열수도	20,521	50,346	47,598	38,994	100,538	54,714
	가구집기	5,195	23,294	15,189	29,513	401,742	86,689
	피복신발	5,428	13,655	27,159	35,605	62,630	29,262
	보건의료	67,374	52,635	33,561	28,377	23,612	38,692
	교육	0	10	1,054	264	972	604
	교양오락	3,828	7,471	7,928	16,262	30,554	12,434
	교통통신	29,232	50,868	87,698	95,892	309,450	114,039
	기타소비	60,095	93,084	117,261	169,528	6,862,683	212,796
50~59세 근로계층  (C)	소비지출	527,371	473,218	703,172	948,142	1,498,919	1,076,015
	식료품	143,676	159,673	217,233	268,313	344,976	278,753
	주거	122,685	28,913	23,404	40,342	48,000	39,489
	광열수도	35,450	43,597	48,119	48,613	58,247	51,882
	가구집기	5,662	12,761	20,656	38,721	64,722	42,941
	피복신발	11,841	21,373	35,309	50,508	94,303	62,199
	보건의료	14,406	27,246	40,139	53,606	69,274	54,653
	교육	15,674	18,345	46,021	66,224	124,025	80,962
	교양오락	6,007	13,099	23,760	33,783	72,456	45,277
	교통통신	75,728	69,651	113,342	145,944	223,682	163,691
	기타소비	96,238	78,555	135,184	202,085	339,228	186,115
A/C (%)	소비지출	58.7	10.28	83.2	76.6	137.4	75.8
	식료품	74.1	107.7	94.5	111.7	121.2	85.1
	주거	9.3	80.5	179.9	31.4	8.7	74.8
	광열수도	57.9	115.5	98.9	80.2	209.5	105.5
	가구집기	91.8	182.5	73.5	76.2	689.7	201.9
	피복신발	45.8	63.9	76.9	70.5	96.8	47.0
	보건의료	467.7	193.2	83.6	52.9	25.0	70.8
	교육	0.0	0.1	2.3	0.4	1.4	0.7
	교양오락	63.7	57.0	33.4	48.1	23.6	27.5
	교통통신	38.6	73.0	77.4	65.7	427.1	69.7
	기타소비	62.4	118.5	86.7	83.9	305.2	114.3

근로연령계층과 은퇴계층간의 소비수준을 비교해 본 결과(표 II-13 참조), 소득수준 1분위는 51%를 나타내고 있고 2분위는 96%, 3분위 88%, 4분위 80%, 5분위 155%로 오히려 근로계층 보다 높은 소비수준을 나타내고 있다. 전체적으로는 86%의 비율을 보이고 있다.

<표 11-13>국민연금소득등급구분에 의한 소비지출비교(노령계층과 근로계층)

(단위: 원, %)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	가중평균
경제소득		400,000	920,000	1,760,000	2,940,000		
65세 이상 노령계층  (A)	소비지출	309,532	486,577	584,740	726,704	2,060,092	816,096
	식료품	106,395	171,940	205,180	299,592	417,993	237,329
	주거	11,461	23,270	42,109	12,673	29,912	29,532
	광열수도	20,521	50,346	47,598	38,994	100,538	54,714
	가구집기	5,195	23,294	15,189	29,513	401,742	86,689
	피복신발	5,428	13,655	27,159	35,605	62,630	29,262
	보건의료	67,374	52,635	33,561	28,377	23,612	38,692
	교육	0	10	1,054	264	972	604
	교양오락	3,828	7,471	7,928	16,262	30,554	12,434
	교통통신	29,232	50,868	87,698	95,892	309,450	114,039
	기타소비	60,095	93,084	117,261	169,528	6,862,683	212,796
20~59세 근로계층  (B)	소비지출	605,911	505,098	663,534	904,993	1,326,143	945,889
	식료품	161,307	161,314	201,327	250,431	311,011	250,291
	주거	53,948	33,643	27,408	29,749	40,628	32,917
	광열수도	39,827	14,339	43,105	45,206	53,178	46,855
	가구집기	19,823	15,060	21,548	34,287	58,317	37,124
	피복신발	29,174	22,998	35,721	50,811	80,939	54,366
	보건의료	27,021	25,625	28,822	38,162	49,709	38,441
	교육	45,775	40,736	57,386	95,984	154,600	1,00,291
	교양오락	25,752	18,562	27,716	43,467	73,740	47,086
	교통통신	93,193	78,073	115,062	158,289	223,343	161,815
	기타소비	110,086	67,742	105,435	158,602	280,675	158,894
A/B	소비지출	51.1	96.3	88.1	80.3	155.3	86.3
	식료품	66.0	106.6	101.9	119.6	134.4	94.8
	주거	21.2	69.2	153.6	42.6	9.6	89.7
	광열수도	51.5	121.8	110.4	86.3	247.5	116.8
	가구집기	26.2	154.7	70.5	86.1	755.5	233.5
	피복신발	18.6	59.4	76.0	70.1	107.4	53.8
	보건의료	249.3	205.4	116.4	74.4	29.2	100.7
	교육	0.0	0.0	1.8	0.3	2.0	0.6
	교양오락	14.9	40.3	28.6	37.4	19.8	26.4
	교통통신	31.4	65.2	76.2	60.6	419.7	70.5
	기타소비	54.6	137.4	111.2	106.9	305.7	133.9

## 2. 우리 나라의 공적소득보장현황

### 가. 현행 노인 소득보장제도의 구성

공적 소득보장제도는 예측되는 소득상실 위험(노령, 실업, 질병, 재해 등)에 대비하여 평상시에 소득수준에 따라 보험료를 각출하여 사회적 기금을 마련하여 놓았다가 사회구성원 누군가에게 위험이 발생하면 사회 연대적으로 소득상실을 보상해 줌으로써 위험을 분산하는 제도로서, 근로시 생활수준을 보장하는데 그 목표를 두고 있다(석재은, 1998).

이에 비하여 공공부조제도는 소득수준 등의 이유로 각출기록이 없어 사회보험 수급자격을 갖추지 못한 비자격자들에게 정부의 재정으로 최소한의 생활을 보장하는 제도로, 사회보험제도를 보완하는 역할을 수행한다. 사회수당은 특정 인구학적 범주(노인, 아동, 장애인 등)에 속한 인구계층이면 누구나 가지게 되는 특별한 욕구에 대응하기 위한 제도로서, 본래적 의미의 사회적 수당은 소득계층에 관계없이 정부 재정으로 급여가 지급된다.

이와 같은 소득보장제도중 노인 소득보장제도는 ‘노령’이라는 소득상실 위험에 대비한 소득보장제도를 총칭하여 지칭하는 것이다. 노인 소득보장제도로써 대표적인 제도가 연금 제도이며, 특별히 노인을 대상으로 하는 것은 아니지만 빈곤선 이하에 놓여있는 노령계층에게 지급되는 공공부조, 그리고 국가에 따라 노령수당제도를 운영하기도 한다.

우리나라의 공적 노인 소득보장제도에는 사회보험 형태로서는 공적연금제도가 있다. 공적연금제도에는 일반 국민들을 대상으로 하는 국민연금제도와 특수직역종사자를 대상으로 하는 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금 등 특수직역연금제도가 도입·실시되고 있다. 공공부조의 형태로는 2000년 10월부터 생활보호제도에서 명칭이 개정된 국민기초생활보장 제도가 운영되고 있다. 또한 우리나라는 1998년 7월부터 저소득층 노인을 대상으로 한 경로연금제도를 도입·실시하고 있는데, 경로연금은 노령으로 국민연금 적용에서 제외된 노령계층을 위한 무각출연금의 성격과 공공부조를 수급하는 노령계층의 추가생활비소요에 대한 부가급여로서의 성격을 동시에 가지고 있다. 이외에 각 지방자치단체 관할 하에 65세 이상 노령계층에게 월 4,800~12,000원의 교통수당을 지급하고 있다.

또한 우리나라의 사적 소득보장제도로는 각 기업의 관장 하에 근로기준법 및 기업내규에 준하여 지급하는 법정퇴직금제도가 있으며, 개인적으로는 1994년부터 세제혜택을 제공하고 있는 개인연금제도가 운영되고 있으며, 각종 저축·보험상품이 있다. 그러나 노인 소득원 구성에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 노인의 소득원은 자녀로부터의 사적이전

소득에 의존하는 비중이 매우 크다.

현행 우리나라 노인 소득보장제도의 구성을 정리하였다(그림 II-1). 기본적인 노인 소득 보장제도의 설계는 공적연금을 1차 안전망으로 삼고, 공적연금 적용에서 제외된 저소득층에게 경로연금을 지급하며, 빈곤선 이하의 계층에게는 최종안전망으로서 기초생활보장제도를 통하여 최소한의 소득을 보장한다는 구도로 되어 있다. 또한 추가적인 소득보장제도로서 피용자의 경우 퇴직금이 있으며, 특수직역종사자의 경우 퇴직수당이 연금제도내에 있으며, 모든 국민이 자발적인 개인연금 가입을 통하여 추가적 소득보장이 가능하다.

[그림 II-1] 현행 우리 나라 노인소득보장제도의 구성

		일반소득계층			저소득층	
		피용자	자영자	공무원 사학교원 군인	차상위 저소득층	빈곤선 이하 계층
추가 보장	3층					
	2층	퇴직금 (기업연금)	개인연금	퇴직금		
1차 안전망	1층	국민연금			공무원 사학교원 군인 연금	
최종 (빈곤선) 안전망					경로연금	
	0층					기초생활보장 제도

이와 같은 빈틈없는 노인 소득보장제도의 설계 의도와 달리 실질적인 노인 소득보장의 실태는 많은 문제점을 안고 있다. 국민연금만 해도 제도적으로는 40년 가입기준 평균소득자의 경우 60%의 급여율을 보장하고 있지만, 실제로는 제도도입 역사가 짧아 적용범위에서 제외된 노령계층이 대부분이며, 연금수급을 하는 경우에도 5년 남짓 가입한 특례노령연금 수급자인 경우가 많아 이러한 경우 연금액이 매우 낮은 수준이다. 즉, 실제로는 적용범위 측면에서 1차 안전망에서 탈락한 모든 대상자가 최종안전망에서 수급대상자가 되는 것도 아니고, 급여수준의 측면에서도 연금수급자라 하더라도 적정수준의 보장을 기대하기 어려운 실정이다. 다시 말하면, 현행 우리나라 노인 소득보장제도는 적용범위 측면과 실제급여수준에서 문제를 안고 있다.

따라서 본 장에서는 우리 나라 공적 노인소득보장제도가 어떻게 설계되어 있으며, 실제 보장실태는 어떠한지를 살펴보고, 특히 제도적으로 보장된 적용범위와 보장수준은 어떠한지를 알아보고, 현재 노인들이 그 제도들을 통하여 얼마나 보장(Coverage)을 받고 그 수준(Benefit Level)은 어떠한지를 살펴보고자 한다.

## 나. 공적 소득보장수급자 현황

우리나라 65세 노인 중 어떤 제도라도 공적으로 소득을 보장받고 있는 규모는 74.1만명으로 65세 이상 노인 대비 23.1%에 불과하다. 60세 이상 공적소득보장제도 수급자도 약 90.6만명으로 60세 이상 노인 대비 18.2%에 불과한 수준이다(<표 II-14>).

<표 II-14> 노인의 공적 소득보장제도 수급자 현황(1999)

(단위 : 명, %)

구 분		60+ 수급자(A)	65+ 수급자(B)	A / 60+노인	B / 65+노인
공적 연금	소 계	246,305	81,151	4.94	2.53
	국민연금	148,188	34,095	2.98	1.06
	공무원연금	67,126	26,913	1.35	0.84
	사학연금	7,320	4,286	0.15	0.13
	군인연금	23,671	15,857	0.48	0.50
경로연금		660,108		13.3	20.6
생활보호1)		301,728	241,303	4.84	7.53
총 계		906,413	741,259	18.2	23.1

주 : 한시적 생활보호대상자는 연령에 대한 자료가 미비하여 여기에서는 제외함. 동 수치에는 거택보호와 자활보호대상자가 함께 포함됨.

자료 : 국민연금관리공단; 공무원연금관리공단; 사학연금관리공단; 국방부 연금과 내부자료.

노인의 공적소득보장 수급자 현황의 구체적 내역을 살펴보면, 국민연금과 특수직역연금을 합한 공적연금 수급자 비율은 60세 이상 전체 노인 대비 약 5%이며, 65세 이상 노인의 경우는 2.5% 수준에 불과하다. 따라서 현재 노령계층 중 노후소득보장의 중심축인 공적연금을 통해 소득을 보장받고 있는 경우는 극히 제한적임을 알 수 있다. 국민연금의 경우 전체 60세 이상 노인대비 수급자 비율은 약 3% 수준이며, 65세 이상 노인대비 수급자 비율은 약 1% 정도의 수준에 머물고 있다. 공무원, 사학, 군인연금 등 특수직역연금의 노인수급자 현황을 보면, 60세 이상의 수급자는 60세 이상 노인 대비 약 2% 수준이고, 65세 이

상 수급자의 65세 이상 노인 대비 수급자 비율은 약 1.5% 수준이다. 또한 경로연금 혹은 생활보호수당 및 경로연금을 의한 수혜자 비율 역시 65세 이상 노인 대비 각각 20.6%와 7.53%로 나타났다.

위와 같이 저조한 공적연금의 수급자 비율과 관련하여 특히 주목해야 하는 부분은 여성 노인의 연금수급권이 더욱 제한되어 있다는 점이다. 각 연금마다 배우자로부터 파생되는 유족연금을 두고는 있지만 그 급여수준이 불충분한 수준에 머물고 있다<sup>6)</sup>. 결과적으로 전업주부로서만 생활해 온 절대다수의 여성노인들에 대한 보호가 현행 연금제도로서는 아주 미흡하다고 할 수 있다. 이러한 1차 안전망인 공적연금에서의 적용에서 대다수의 여성 노령층이 제외됨으로써, 결국은 사후적 빈곤대책인 공공부조의 여성수급자를 배가하는 양상으로 귀결되고 있다. 1999년 거택보호대상자중 65~69세의 경우 여성수급자가 남성수급자의 3배 수준이며, 70세 이상의 경우는 격차가 더 벌어져 약 6배 수준에 이르고 있어 이러한 우려를 뒷받침 해 주고 있다.

#### 다. 공적소득보장의 급여수준

현행 공적 노인 소득보장제도의 급여수준을 살펴보기 위하여 기초생활보장 생계지원액, 최저생계비 및 도시근로자 2인 가구의 평균소득과 비교하였다. 생활보호의 거택보호대상자 생계지원액인 17만 8천원을 100으로 한 경우 국민연금은 80%, 경로연금은 11.2%수준으로 나타난 반면, 사학연금과 공무원연금은 6~7배로 매우 높은 생계지원액을 받는 것으로 나타났다. 국민연금이 생활보호대상자 지원액 보다 낮게 나온 이유는 아직 국민연금제도가 성숙하지 못하여 가입기간을 충분히 채운 수급자가 발생하지 못하였기 때문이다.

---

6) 국민연금의 유족급여는 기초연금액의 40~60%로, 실제 급여율은 12~18%에 불과하며, 특수직역연금의 경우는 기초연금액의 35% 수준이다.

<표 II-15> 노인의 공적 소득보장제도 수급수준(1999)

(단위 : 원, %)

구 분		1인당 월평균수급액	생활보호급여=100	A/최저생계비	A/도시근로자 2인가구소득
공적 연금	국민연금	142,198 <sup>1)</sup>	79.9	45.2	8.0
	공무원연금	1,146,000	644	364.3	64.5
	사학연금	1,342,074	754	426.6	75.5
	군인연금	-	-	-	-
경로연금		20,000 <sup>2)</sup>	11.2	6.4	2.0 <sup>4)</sup>
생활보호		178,000 <sup>3)</sup>	100.0	56.6	17.6 <sup>4)</sup>

주 : 1) 노령연금수급자를 노령연금지급액으로 나눈 금액임.

2) 경로연금 지급액중 차상위 저소득층 급여를 기준으로 함.

3) 거택보호대상자에 대한 지원수준임.

4) 2인 기준으로 산정: 경로연금은 1.75배, 생계보호비는 1.755배

노인의 공적 소득보장제도의 수급수준을 1999년 기준 1인 최저생계비와 비교해 보았을 때, 국민연금이 45.2%, 경로연금 6.4%, 생계보호수당이 56.6%로 공무원·사학연금을 제외하고는 모두 최저생계비에 대폭 미달하는 급여수준으로 나타났다. 또한 도시근로자 2인 가구 평균소득과의 비교에서도 국민연금은 8%, 경로연금은 2.0%, 생활보호급여액은 17.6%로 매우 낮은 수준을 유지하고 있다. 반면에 공무원·사학연금은 65~75% 수준으로 연금만으로도 노후의 적정수준의 생활을 유지할 수 있을 만큼의 급여수준으로 나타났다.

<표 II-16> 국민연금의 최저보장수준과 기초생활보장·경로연금의 보장수준 비교(2000)

(단위 : 원)

	국민연금		기초생활 보장급여 (최저생계비)	경로연금	
	특례노령 연금 최저액	기본연금 최저액		생활보호대상자	저소득노인
독신	55,934	134,244	324,000	40,000 (65~79세) 50,000 (80세+ )	30,000
부부	68,434	146,744	537,000	80,000 (65~79세) 100,000 (80세+ )	52,500

주 : 1) 기초생활보장급여는 최저생계비에서 소득평가액을 공제한 금액

2) 국민연금 계산시 가입자평균소득(A)는 2000년도 연금수급자에게 적용되는 1,271,595원이며, 배우자가급연금은 연15만원(월 1만2500원)

3) 특례노령연금 최저액은 5년동안 가입한 최저등급계층(22만원)의 연금액이며, 기본연금액 최저액은 1988~1999년 12년동안 가입하고 2000년에 수급받는 최저등급계층(22만원)의 연금액임

자료 : 공사연금제도개선기획단 자료집(2000)

전반적으로 현행 공적연금제도와 공공부조제도의 급여수준은 생활보호급여 수준에도 미치지 못하는 매우 낮은 수준이며, 노인세대들의 실질적인 소득보장을 위해서는 급여수준의 상향조정이 필요한 것으로 판단된다.

노인의 공적 소득보장제도의 국민연금 중에서 특례노령연금의 경우 최저액은 독신의 경우 5만 6천원, 부부의 경우 6만 8천원이다. 또한, 국민기초생활보장법상의 수급자는 독신의 경우 1인 가구 최저생계비인 32.4만원을, 부부(2인 가구)인 경우에는 53.7천원을 지급하고 있다. 경로연금은 국민기초생활보장법상의 수급자인 경우 독신은 4~5만원을 저소득노인의 경우에는 3만원을 지급하고 있다. 따라서 공적 소득보장제도의 목표에 따라 보장범위와 보장수준에서 적정한 위상설정과 역할분담을 재 모색할 필요가 있다.

### 3. 노후소득보장을 위한 적정소득대체율 분석

#### 가. 기존연구

기존의 연구(권문일, 2000)에서는 노인의 적정 필요소득수준을 2가지 방법을 통해 도출하였다. 첫 번째는 간단하게 4인 가구 대비 2인 가구의 소득대체율을 노인의 필요소득수준으로 추정하는 것이다. 즉, 2인 가구를 노인의 표준가구로 보고, 4인 가구를 퇴직이전의 표준가구로 가정하여 4인 가구 대비 2인 가구의 소득·소비지출을 분석하여 소득대체율을 72.8%로 추정하였다. 이 방법은 노인가구의 가구원 수 규모 축소효과만을 감안한 방법으로 노령계층의 특성으로 인한 소비지출 변화 효과를 전혀 고려하지 않았다.

두 번째는 노인의 적정소득대체율을 소득계층별로 세분하여 분석하였다. 1998년 기준 도시근로자의 가구주 소득을 5분위로 나눈 후 노인의 표준가구를 2인 가구로 가정하여 가구원 수 감소에 따른 소비지출 감소를 고려하고 비소비지출 중 공적연금보험료를 지불할 필요가 없는 것을 고려한 후 노인들의 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 소득계층별 소득대체율을 추정하고 있다. 이에 따라 소득계층에 따라 저소득계층인 1분위 계층은 100%의 소득대체율을, 고소득계층인 5분위 계층은 67.8%의 소득대체율이 필요한 것으로 추정되었다.

<표 II-17> 권문일(2000)의 적정소득대체율 추정(1)

(단위 : 천원, %)

구분	2인가구	4인가구	소득대체율
가구주 소득	1175.0	1652.7	71.1
가계지출	소비지출	962.9	70.3
	비소비지출	214.5	
	합계	1177.4	72.8

주 : 『공사연금제도의 정책과제』, p.73  
 자료 : 통계청, 『도시가계조사』, 1998.

<표 II-18> 권문일(2000)의 소득계층별 적정소득대체율 추정(2)

(단위 : 천원, %)

구분	1998					
	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가구주근로소득 (a)	1493.2	628.1	1115.0	1388.7	1771.6	2567.6
소비지출 (b)	1297.9	760.0	998.4	1203.4	1454.7	2072.3
평균가구원수	3.62	3.21	3.48	3.65	3.8	3.97
OECD균등화지수1) (c)	2.50	2.30	2.45	2.53	2.60	2.70
2) 노인가구소비지출 조정지수(1.7/c) (d)	0.68	0.74	0.69	0.67	0.65	0.63
2) 조정소비지출 (e) b*(c/1.7)	882.6	561.7	692.8	810.2	951.2	1304.8
3) 조정 비소비지출 (f)	199.1	68.7	108.4	154.2	227.9	436.0
소득대체율(%) (e+f)/a	72.4	100.3	71.9	69.4	66.6	67.8

주 : 1) OECD 기준 3인 및 4인가구 균등화지수 2.2와 2.7을 보간법에 의해 재구성  
 2) 1.7은 OECD에서 제시한 성인 1명을 1로 할 때, 노인부부가구의 균등화지수임.  
 3) 비소비지출 항목에서 공적연금보험료 제외  
 자료 : 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000: 73.

또한 원종욱(2000)은 노인 필요소득을 도출하기 위하여 통계청의 1999년 『도시가계조사』 자료를 이용하여 현재 소득활동을 하고 있는 노인가구의 소비수준을 생애평균소득과 비교하여 적정소득대체율을 53~71%로 추정하였다. 추정방법은 도시근로자가구중 홀별이가구의 20~59세 연령층 중 4인 가구 평균소득을 생애평균소득 개념으로 대체하고, 60세 이상 노인부부 가구 중 근로활동을 하는 노인의 평균소득계층 소비수준을 소득에 의하여 소비제약을 받지 않는 노인에 한하여 노인의 적정소비수준의 상한점으로 삼았다. 또한 노인의 적정소비수준의 하한점은 노인의 평균소득이하계층을 포함하는 소비수준으로 삼았다. 이러

한 접근은 국민연금의 평균급여대체율을 산출하는 방법으로는 상기 2가지 접근보다는 훨씬 진보한 방법으로 판단되나, 평균 개념으로만 접근하고 있다는 점에서 한계를 가진다.

<표 II-19> 원종욱(2000)의 적정소득대체율 추정

(단위 : 만원)

가구주 연령계층	총소득	총소비	생애평균소득대비 노후소비지출비율
20 ~ 29세	184	125	0.71 (0.53)
30 ~ 39세	185	145	
40 ~ 49세	189	167	
50 ~ 59세	190	182	
60세 이상	192 (95)	135 (95)	
전 체	188 (178)	151 (145)	

주 : ( )안은 60세 이상 도시근로자 중 평균소득자 이외에 평균소득 이하의 근로자를 포함한 경우임.  
 자료 : 원종욱, 「국민연금의 적정소득대체율 분석」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2000. 6/7.

이상 두개의 선행 연구들을 통해 살펴본 결과, 노인들의 적정소득대체율을 추정함에 있어 사용된 방법들은 공통적으로 퇴직전 근로자 가구의 소득과, 퇴직후 노령계층의 소비지출수준을 비교 분석하는 방법을 사용하고 있으며, 그 범위는 최소 53%, 최대 73% 수준으로 추정되고 있다.

#### 나. 적정 노후 소득대체율의 추정

앞서 제시한 두개의 기존연구(권문일, 2000; 원종욱, 2000)가 1998년 또는 1999년 자료를 사용하고 있어 경기침체기라는 시기특수적인 영향이 있을 수 있다고 판단되어 2001년 『도시가계실태조사』 자료를 이용하여 소득대체율을 다시 추정해 보았다. 구체적으로 국민연금의 가입기간을 대표할 수 있는 연령계층인 20~59세의 소득대비, 소득이 있는 65세 이상 노령계층의 소비비율을 분석함으로써 적정소득대체율을 추정해 보았다. 이는 소득이 있는 65세 이상 노인가구의 소비를 측정함으로써 필요소비에 가까운 소비를 측정할 수 있다는 점에 착안한 것이다. 그 결과가 <표 II-20>에 제시되어 있다.

<표 II-20> 근로계층의 소득대비 노령계층의 소비지출 비율

(단위 : 원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	가중평균
경계소득	400,000	920,000	1,760,000	2,940,000		
65세 이상 소비지출(A)	309,532	486,577	584,740	726,704	2,060,092	816,096
65세 이상 가구소득(B)	312,882	698,899	1,280,864	2,158,916	4,750,817	1,770,232
65세 이상 가구주소득(C)	200,923	616,112	1,096,053	2,080,000	3,534,912	1,029,263
20~59세 소비지출(D)	605,911	505,098	663,534	904,993	1,326,143	945,889
20~59세 가구소득(E)	183,385	732,820	1,382,671	2,308,157	4,561,957	2,653,213
20~59세 가구주소득(F)	172,639	706,689	1,344,657	2,242,432	3,993,690	1,842,695
50~59세 소비지출(G)	527,371	473,218	703,172	948,142	1,498,919	1,076,015
50~59세 가구소득(H)	236,089	740,937	1,367,701	2,337,829	4,792,448	2,969,689
50~59세 가구주소득(I)	200,005	686,391	1,290,462	2,275,006	4,064,092	1,664,519
(A)/(B)	0.99	0.70	0.46	0.34	0.43	0.46
(A)/(D)	0.51	0.96	0.88	0.80	1.55	0.86
(A)/(G)	0.59	1.03	0.83	0.77	1.37	0.76
(A)/(C)	1.54	0.79	0.53	0.35	0.58	0.79
(A)/(F)	1.79	0.69	0.43	0.32	0.52	0.44
(A)/(I)	1.55	0.71	0.45	0.32	0.51	0.49

자료 : 통계청, 『도시가계실태조사』, 2001.

근로계층의 소득대비 노령계층의 소비지출 비율의 추정은 과거의 연구에서와 같이 소득 수준을 5분위로 구분하였고 1분위는 국민연금의 10등급까지, 2분위는 11등급에서 20등급, 3분위는 21등급에서 30등급, 4분위는 31등급에서 40등급, 그리고 5분위는 41등급에서 45등급을 포함하고 있다(<표 II-20> 참조).

연금급여공식상 급여수준은 현세대가입자의 평균소득에 연계되어 있으므로 <표 II-20>에서는 20세부터 59세의 가구주소득을 대리로 사용하였다. 결국 소득이 있는 65세 이상 노인가구의 소비지출과 근로계층의 소득을 비교함으로써 간접적이거나 적정소득대체율을 구

하고자 하였다. 추정결과 추정방법에 따라서 최저 44%에서 최고 86%까지 큰 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 근로세대의 소득대비 소득이 있는 65세 이상의 노인가구 소비비율은 <표 II-20>에 의하면 44% 정도로 추정되고 있다. 소득분위별로는 국민연금등급으로 10등급까지 해당되는 1분위가 1.7로 가장 높게 나타나고 있고, 2분위는 국민연금등급 11등급에서 20등급으로 68%를 나타내며, 3분위는 43%, 4분위는 32%, 5분위는 51%를 나타내고 있다.

위의 <표 II-20>은 근로연령계층 당시의 소득분위와 노령연령 도달 시 소득분위가 일치한다는 것, 즉 근로연령 당시 1분위에 속한 사람은 65세 이후 소득활동 시에도 1분위내의 소득수준을 갖는다는 것을 기본가정으로 하였다. 이러한 가정 하에서 도시근로자가구의 평균 소득대체율은 44%로 계산되었다. 이 수치를 노후소득보장체계 또는 연금제도로 적용하려면 근로 기간 중 가입기간이 산출되어야만 한다. 이를 위해 <표 II-20>에서 분석된 44%의 필요소득 추정치가 20세부터 59세까지의 40년중 30년간 각종 연금제도에 가입되는 것을 가정한 것으로 칠 경우 이를 40년을 가입하는 것으로 환산하면 약 60%가 된다. 이는 현행 국민연금제도상의 40년 가입 시 평균소득자기준 60%의 소득대체율과 일치하게 된다. <표 II-20>의 44%는 소득보장체계 전반을 통한 소득대체율이므로 노후소득보장체계를 공적보장과 사적보장 또는 다층보장체계로 분리해 볼 경우, 공적소득보장체계에서 보장되어야 할 적정 소득대체율은 60% 미만임을 알 수 있다.

#### 다. 공·사연금제도간의 역할분담

대부분의 개발도상국들은 공적연금제도 도입초기당시 공적연금에 대한 인식이 부족한 국민들을 위해 '저부담·고급여'의 공적연금제도를 도입하였다. 우리나라도 예외가 될 수 없다. 즉, 보험료를 적게 내면서 높은 급여수준이 보장될 수 있다는 점을 강조함으로써 공적연금제도에 무지한 일반 국민들이 공적연금제도에 적극 참여할 유인을 제공하고자 하였다. 이러한 추세가 지속되는 경우, 전 세계적으로 상당한 비중의 인구가 안정적인 노후생활을 영위하기 어려울 것으로 판단하였기 때문에 세계은행(World Bank, 1994)에서는 공적연금과 사적연금의 다층체계(Multi-pillar system)로 이루어지는 노후소득보장체계에 대한 대안을 제시하였다. 세계은행보고서가 발간된 1994년 당시에는 노후소득보장체계에서 사회연대성에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주류를 이루고 있으면서 연금재정 불안정문제에 공통적으로 직면해 있었다. 이러한 상황 하에서 세계은행보고서가 전달하려던 메시지는 적립

방식이든 부과방식이든 1개 층만으로 이루어진 공적연금제도는 소득보장체계에 치명적인 문제점을 가지고 있다는 비판이었다. 특히, 개발도상국일수록 현세대에게 지급되는 급여를 미래세대의 부담으로 전가하려는 유혹으로부터 공적연금이 자유스럽지 못하다는 것이다.

이에 세계은행은 정부가 운용하되 강제적용하는 기초보장성격의 1층, 강제적용하되 민간에서 운용하는 소득비례연금성격의 2층, 임의 적용하되 민간에서 운용하는 추가적인 소득비례연금의 3층 구조를 제시하고 있다. 정부가 운용하되 강제적용하는 기초보장성격의 국민연금(1층) 제도는 모든 국민의 노후 최저생활수준 보장을 목적으로 하고 차지하는 비중은 20~30%가 바람직한 것으로 제시하고 있다. 따라서 1층 보장이 20~30%를 차지하는 경우 2층(기업연금)과 3층(개인연금)이 담당해야 할 부분은 30~40%가 됨을 알 수 있다.

### III. 우리나라 공적연금제도의 현황과 정책과제(문형표)

노령연금의 기본목적은 가입자로 하여금 노후의 근로능력 상실로 생계유지가 곤란해지는 것은 미연에 방지하고, 은퇴 후에도 일정한 소득을 보장받음으로써 안정된 노후생활을 영위할 수 있도록 하는 데 있다. 일반적인 노후대비 저축과 노령연금의 차이점은, 공적연금이나 사적연금이나 마찬가지로, 연금의 경우 실제생존기간에 따른 조건부 급여를 제공함으로써 생존기간에 대한 불확실성에 대해 사전적으로 대비할 수 있는 수단을 제공하는 데 있다. 이처럼 연금의 기본적 기능은 이러한 보험적 효과에 있는 것이지, 자신이 가입기간 중 납부한 보험료의 현재가치 이상의 급여혜택을 반드시 보장받는 데 있는 것은 아니다.

이러한 연금은 그 공급주체에 따라 공적연금과 사적연금으로 구분될 수 있다. 우리나라의 경우 현재 공적연금은 국민연금과 아울러 공무원·군인 및 사립학교 교직원 등을 대상으로 하는 특수직역연금으로 구성되어 있다. 사적연금은 1994년에 도입된 개인연금을 제외하고는 아직까지는 그다지 활성화되지 못한 실정이다. 더욱이 개인연금의 경우에도 종신보장형연금의 수요가 적어 진정한 연금보험기능을 수행하기에는 한계가 있다. 사적연금은 자발적 가입을 전제로 급여와 보험료의 현재가치를 일치시키는 보험수리균형의 원칙에 입각하여 운영되고 있다. 반면에 공적보험은 강제적 가입을 원칙으로 하며, 경우에 따라서는 소득계층간이나 전·후세대간의 상대적 연금혜택을 달리함으로써 계층간·세대간 소득재분배를 도모하기도 한다. 또한 많은 경우 공적연금은 노령연금뿐 아니라 장애·질병·사망 등에 대비한 장애연금 및 유족연금 등을 함께 제공하고 있다.

이러한 연금제도는 노후소득보장을 위한 가장 기초적인 사회안전망으로서, 선진복지사회를 구현하기 위한 필수적 요소이다. 특히 우리나라는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 인구고령화 현상이 빠르게 진행되고 있으며 이에 따라 사회적인 노인부양의 부담도 급격히 늘어나고 있어, 연금제도의 중요성은 그 어느 때보다도 더욱 커지고 있는 실정이다. 따라서 이제 겨우 정착되기 시작한 각종 공적연금제도를 장기적으로 보다 건실하고 신뢰받을 수 있는 성숙한 제도로 발전시켜 나가는 것이 중요한 정책과제가 되고 있다. 이와 아울러 기업연금이나 개인연금 등 사적연금시장도 보다 활성화시켜 나가야 할 것이다.

그러나 불행히도 우리나라 공적연금제도의 앞으로의 전망은 그다지 밝지 못한 실정이다. 그 이유는 국민연금이나 공무원·군인·사립교원연금 모두 장기적으로 적지 않은 재정적 문제를 안고 있기 때문이다. 우리나라의 공적연금제도는 초기세대들이 자신이 납부한 보험료 현재가치의 몇 배에 해당하는 급여혜택을 받을 수 있도록 설계되어 있다. 그러나 정부가 이러한 불균형적인 제도를 계속해서 유지할 수는 없으며, 결국 이러한 구조적 결함에 의해 연금재정은 취약화 될 수밖에 없다. 이미 나타나고 있는 군인연금이나 공무원연금 등의 재정적자발생과 기금소진현상이 이러한 문제의 심각성을 보여주는 단적인 예일 것이다. 또한 초기세대의 지나친 급여혜택을 충족시키기 위해서는 결국 후기세대의 급여를 낮추거나 보험료를 올릴 수밖에 없으므로 필연적으로 세대간 불형평성의 문제를 야기하게 된다. 따라서 장기적으로 연금재정의 건실도를 회복하기 위해서는 이러한 ‘저부담-고급여’의 구조적 불균형을 하루빨리 고쳐야 할 것이며, 이러한 개혁을 정치적인 이유로 지연하면 할수록 후세대 또는 젊은 가입자들의 부담은 늘어나게 될 것이다.

이러한 공적연금의 재정적 문제발생은 비단 우리나라에만 국한된 것은 아니다. 이미 많은 선진국들이 인구고령화 및 저성장 등으로 연금재정상의 애로를 겪었으며, 이를 극복하기 위해 정치적 어려움에도 불구하고 연금지급개시연령을 늦추거나 급여를 삭감하는 등 과감한 연금개혁을 단행한 사례들을 곳곳에서 찾아 볼 수 있다. 심지어 최근에는 칠레를 비롯한 라틴아메리카 국가들은 공적연금제도를 완전히 민영화하여 보험수리균형의 원칙에 따라 제도를 운영함으로써, 연금재정불균형의 문제를 근원적으로 해소한 사례도 있다. 최근 세계은행은 다가오는 21세기에는 이러한 민간운영방식으로 전환이 불가피할 것으로 전망하고 있으며, 여러 선진국들이 민영화로의 전환을 검토하고 있다. 그러나 이러한 민영화는 재정적 문제의 치유에는 효과적일 수 있으나, 과도한 유치경쟁에 의한 관리비용증가나 저소득층의 가입회피에 따른 사각지대발생 등의 부작용이 있는 것도 사실이다. 따라서 연금개혁에 있어 어떠한 모형을 선택할 것인가는 우리의 사회적 여건과 각 제도의 장·단점 등을 충분히 감안하여 신중하게 결정해야 할 것이다. 이와 아울러 기금운용의 개선도 필수적인 과제이다. 각 종 공적연금기금을 방만하고 불투명하게 운영하여 그 수익률이 떨어지게 되면, 결국 그 부담은 가입자들이 떠맡게 된다. 따라서 연금기금이 보다 안정적이고 수익성이 높게 운영될 수 있도록 관리운영체계를 효율화·전문화·투명화하는 제도개선도 매우 시급하다.

공적연금제도의 구조적 결함과 재정적 취약성, 그리고 기금운영상의 비효율성 등의 문제점들은 이미 오래전부터 학계전문가들에 의해 지적받아 왔다. 그럼에도 불구하고 필요한

개혁조치가 제대로 단행되지 못했던 까닭은 그만큼 연금개혁이 이해당사자들간의 갈등으로 인해 정치적으로 어려운 과제이기 때문이다. 그러나 이러한 문제들을 그대로 방치해 둔다면, 제도적 오류로 인한 경제적·사회적 부담은 더욱 심각해 질 수밖에 없다. 이러한 맥락에서, 본 장에서는 우리나라 공적연금제도의 현황 및 문제점을 개략적으로 살펴보고, 21세기의 고령화시대에 대비한 보다 견실한 노후소득보장체계의 구축을 위한 발전방향을 모색해 보고자 한다.

## 1. 공적연금제도의 현황 및 전망

### 가. 국민연금제도

현행 국민연금제도는 1988년에 10인 이상 사업장 가입자를 중심으로 처음 실시되었으며, 1992년에는 당연적용대상을 5인 이상 사업장 가입자까지 확대하였다. 이후 지역가입자에게도 확대되어 1995년부터는 농어촌 지역주민을, 그리고 1999년 4월부터는 도시지역 주민에게도 전면적으로 확대 적용되었다. 이러한 빠른 제도 확대에 따라 국민연금 가입자 수는 1988년의 4,433천명에서 2002년 9월에는 16,390천명으로 약 4배나 증가하였다. 그러나 이들 중 현재 도시 및 농촌지역의 납부예외자가 전체 가입 대상자의 약 1/3 수준인 4,330천여명에 달해, 실질적으로는 아직까지 명실상부한 전국민연금이 시행되고 있다고 보기는 어려운 실정이다.

<표 III-1> 국민연금의 사업장 및 지역 가입자 현황

(단위 : 개소, 명)

구 분	총가입자	사업장 가입자		지역 가입자			임 의 가입자	임의 계속 가입자
		사업장	가입자	계	도 시	농어촌		
1988.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
1992.12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
1995.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	-	1,890,187	48,170	15,760
1999.12	12,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	8,739,152	2,083,150	32,868	168,570
2000.12	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	8,381,451	2,037,722	34,138	80,122
2001.12	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	8,132,036	2,048,075	29,982	115,815
2002.09	16,390,464	280,403	6,225,730	9,974,818	7,978,724	1,996,094	27,768	162,148

자료 : 국민연금관리공단, 2001-2002

국민연금제도의 재원은 사용자 및 피용자의 각출금, 행정관리비의 국고부담 및 적립방식 재정운용에서 발생하는 이식금으로 조성된다. 1988~92년간은 제도가입자 월보수의 3%를 기준으로 노·사가 1/2씩 분담하고, 1993~97년간은 6%를 기준으로 노·사가 각각 2%, 기업의 퇴직금에서 2%를 전환하도록 제도화되었으며 1998년 이후에는 노·사·퇴직금전환이 각각 3%로 인상되었다. 그러나 1999년 국민연금법 개정시 퇴직금 전환금이 폐지됨에 따라, 현재 노·사가 각각 4.5%씩을 분담하고 있다. 연금급여는 노령, 장애 및 사망자 유족에 대한 연금제도가 있으며 중도에 탈퇴하는 가입자를 위한 반환일시금제도가 설치되어 있었으나 1999년 법개정시 이를 원칙적으로 폐지하였다.

<표 III-2>에는 2001년말까지의 연금재정현황이 나타나 있다. 제도도입이후 가입자 수의 꾸준한 증가와 보험료율의 인상에 따라 보험료 수입과 그로 인한 이자 및 운용수익이 계속 증가하고 있는 반면 급여지출은 아직 본격화되지 않은 관계로 연금기금은 빠르게 적립되고 있다. 2001년말 현재 연금기금 적립액은 약 76조원으로 GDP의 13.9%에 이르고 있으며, 금년말까지는 90조원 수준으로 증가할 전망이다. 그러나 이러한 적립기금의 증가는 국민연금의 적립식 운영방식에 따른 연금도입 초기의 현상일 뿐, 연금재정의 장기적 건실도와는 무관하다. 연금적립기금은 추후 현가입자의 은퇴시 급여지급을 위한 지불준비금적 성격을 지니고 있다. 따라서 연금재정의 장기적 건실도는 추후 연금지급을 충당하기 위한 필요준비금과 실제 기금적립액의 차이, 즉 잠재적 순연금부채(net implicit pension debt)의 크기를 기준으로 가늠해 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 연금부채규모는 1998년말 현재 이미 120조원을 초과하고 있는 것으로 추정되고 있어,<sup>7)</sup> 기금적립율이 25%에도 미치지 못하여 장기적 재정건실도가 매우 취약함을 알 수 있다.

이러한 재정취약성은 국민연금의 구조적 불균형에 기인하고 있다. 1988년에 시행된 국민연금제도는 40년간 가입한 평균소득자를 기준으로 노령연금의 급여수준을 생애평균소득의 70%로 책정하고 있다. 이처럼 높은 급여수준을 충당하기 위해 필요한 균형보험료율은 22% 수준으로 추정되어 현재의 9% 수준과 큰 차이를 보이고 있다. 이와 같은 고급여-저부담의 불균형 구조를 계속 유지할 경우 2020년경에는 당해연도 재정수지가 적자로 반전하여, 2031년경에는 적립기금이 소진될 것으로 전망되었다(국민연금제도개선기획단[1997]). 이러한 제도적 오류를 시정하기 위해 1997년 민·관합동의 「국민연금제도개선기획단」이

7) 묵시적 연금부채는 잠정적인 미실현부채로서, 그 계산방법에 따라 추정규모의 차이가 발생하게 된다. 예로, 김용하(1999)는 국민연금의 부채규모를 약 127조원으로 추정하고 있으며, 세계은행은 연금부채규모가 GDP의 약 30%에 달하는 것으로 추정하고 있다(Work Bank[1999], p.25).

설립되었으며, 제도 도입 10년만인 1998년에 국민연금법이 개정되었다. 국민연금재정의 장기적 안정화를 위한 보건복지부의 개정법은 연금급여의 평균급여율을 기존의 70%에서 60%로, 연금수급개시연령을 60세에서 단계적으로 65세로 조정하는 등 급여수준의 삭감을 주요골자로 하고 있다(표 III-3 참조). 이와 함께, 현재 9% 수준인 보험료율도 매 5년마다 재정계산을 통해 2010년이후 단계적으로 인상하는 방안을 포함하고 있다.

<표 III-2> 국민연금 재정수지 추이

(단위 : 억원)

연도	수입			지출			누적 적립금
	계	보험료	이식수입등	계	급여	관리비	
1988	5,282	5,069	213	3	3	-	5,279
1989	7,120	6,279	841	70	60	10	12,332
1990	10,193	8,340	1,853	608	423	185	21,987
1991	12,795	9,848	2,947	2,115	1,109	1,006	33,275
1992	16,629	12,234	4,395	4,515	2,165	2,350	47,504
1993	32,227	26,394	5,833	8,129	3,331	4,798	76,117
1994	43,415	33,258	10,157	14,104	5,191	8,913	113,557
1995	53,936	39,663	14,273	22,043	7,555	14,488	159,554
1996	68,687	49,435	19,252	33,574	11,176	22,398	216,710
1997	81,622	56,758	24,864	49,082	14,855	34,227	282,824
1998	116,613	78,407	38,206	73,872	24,397	49,475	374,647
1999	135,096	93,859	41,237	113,692	38,720	74,972	469,923
2000	153,005	103,589	49,416	130,468	16,070	114,398	606,152
2001	167,066	120,689	46,377	147,275	15,693	131,582	756,411

주 : 1) 국민연금 퇴직금부담금 포함.

2) 기타수입은 적립금 운용수익 및 기타잡수입 임.

자료 : 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 각년도.

<표 III-3> 국민연금법 개정(1998년)의 주요내용

- 적용대상의 확대: 도시지역 거주자(1999년 4월 1일부터)
- 재정안정화
  - 급여율의 조정(40년 가입시 생애평균소득의 70→60%)
  - 균등부분과 소득비례부분의 비율을 4:3에서 1:1로 조정
  - 연금수급연령의 점진적인 상향조정(현행 60세에서 2013년부터 61세, 매5년마다 1세씩 증가, 2033년 65세)
  - 재정안정을 위한 재정재계산제도 도입(2003년부터 매5년마다)
- 연금수급권 강화 및 실직자 생활안정
  - 연금수급 최고가입기간을 15년에서 10년으로 단축
  - 분할연금 지급: 혼인기간이 5년이상으로, 이혼하고 60세도달 혹은 60세이후 이혼(단, 재혼중 지급정지)
  - 연금보험료의 추후납부 허용: 육아, 군복무, 재학, 교도소 및 시설수용 기간
  - 실직자에 대한 생활안정자금 대여를 위한 법적 규정 마련
- 연금의 병급조정
  - 근로기준법에 의한 장해·유족보상, 산재보상법에 의한 장해·유족급여, 선원법에 의한 장해·유족보상을 받는 경우 장애 및 유족연금은 1/2만 지급
  - 55세이상 65세미만 연금수급자가 고용보험의 구직급여를 지급 받는 경우 연금지급 정지
- 국민연금운영의 투명성확보를 위한 가입자의 참여확대
  - 기금운영위원회의 확대 및 가입자 참여확대
    - 현행 15인(가입자대표 3인)→20인으로 확대(가입자대표 12인; 노사 각 3인 지역가입 6인)
    - 위원장 변경(재경원 장관→보건복지부 장관)
  - 국민연금관리공단 이사회의 가입자 참여확대
    - 비상임 이사 6인중 노·사·지역가입자대표 각 1인 이상
    - 비상임 이사 6인중 5인을 가입자대표로 구성할 예정
  - 국민연금관리공단의 기금운영 전문성 및 민주성 확보
    - 공단의 기금이사를 공개채용하도록 하고 기금이사의 비상임 이사 6인과 공단이사장으로 구성된 추천위원회에서 정하도록 함.
- 개정법은 1999년 1월 1일 시행(도시지역 확대적용은 4월 1일)

이러한 구조개혁으로 인해 국민연금의 장기적 재정건전도는 기존과 비교하여 크게 개선될 것이 기대된다. 「국민연금제도개선기획단」의 추계결과에 의하면 개정된 제도하에서의 적립기금규모는 당년도 총지출대비로 2040년에는 9.9배, 2050년에는 8.8배, 2080년에는 8.7배를 유지하게 되어 기금고갈 없이 제도를 계속 유지해 나갈 수 있을 것으로 예상된다(표

III-4 참조). 그러나 이러한 재정추계는 <표 III-5>에 제시된 것과 같이 추후 보험료율이 2025년의 19.1% 수준까지 단계적으로 인상되는 것을 전제로하여 추계한 결과이다. 만일 이와 같은 보험료 인상계획에 차질이 발생할 경우, 급여수준의 삭감에도 불구하고 연금제정의 장기적 불안정 문제는 계속 남아있게 될 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 추후 보험료율을 현재의 2배 이상으로 인상하는 데 있어 예상되는 가입자 반발 및 정치적 어려움 등을 감안할 때, 이는 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 더욱이 이와 같이 높은 보험료율이 추후 노동시장 및 경제전반에 미치는 왜곡효과를 고려해 볼 때, 급여 및 보험료 수준의 사회적 적정성 여부에 대한 신중한 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

<표 III-4> 평균급여율 60%와 보험료율 장기조정계획에 따른 재정전망

(단위 : 조원, 1995년 불변가격)

연도	적립기금	총수입	총지출	적립율(배)	부양율(%)
1998	38.5	11.9	0.7	54.0	1.7
2000	66.8	16.7	1.4	44.8	3.0
2010	295.6	46.6	11.3	26.1	13.4
2020	758.5	106.2	42.2	17.9	23.8
2030	1,439.9	179.4	111.3	12.9	35.4
2040	1,974.2	240.6	199.0	9.9	43.6
2050	2,332.9	298.8	265.2	8.8	44.1
2060	2,810.4	371.1	316.0	8.9	10.8
2070	3,419.2	458.5	391.1	8.7	41.3
2080	4,204.0	574.0	483.1	8.7	41.1

주 : 적립율은 적립기금/총지출, 부양율은 연금수급자수/연금가입자수임.

자료 : 국민연금제도개선기획단(1997).

<표 III-5> 평균급여율 60% 보장시 보험료율 장기조정계획

	급여율	보험료조정(%)				
		기준보험료	2010년	2015년	2020년	2025년
균등부분	30%	9.0	11.55	14.10	16.60	19.10
소득비례부분	30%					
합 계	60%					

주 : 보험료 조정은 전가입자 동일하게 적용함.

자료 : 국민연금제도개선기획단(1997).

8) 국민연금관리공단의 추계에 의하면, 개정된 제도의 기본골격을 유지하되 추가적인 보험료 인상없이 현재의 9% 수준의 보험료율을 계속 유지할 경우, 2040년경에는 국민연금기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다.

## 나. 공무원연금제도

우리나라 공적연금제도 중 가장 먼저 실시된 공무원연금제도는 중앙 및 지방의 일반직 공무원, 판검사, 경찰직 등 237천명을 대상으로 1960년에 발족되어 적용대상 공무원수가 1997년의 982천명까지 지속적으로 증가하여 왔다. 이는 일반공무원의 자연증가와 1980년도의 임시직, 잡급직 및 전문직의 제도가입 그리고 1989년도에 국립기관의 교사직과 교도직을 가입자로 포용한 때문이다. 그러나 최근 정부구조조정 및 교육공무원 정년단축 등으로 인한 퇴직자수의 증가로 가입대상은 2001년 현재 913천명으로 감소하고 있다. 향후 2002년까지 정부의 공무원 감축계획에 따라 이러한 공무원의 감소추세는 당분간 지속될 전망이다. 한편, 연금수급자의 수도 꾸준히 증가하여, 재직공무원 대비 수급자수는 1980년의 0.3%에서 2001년에는 17.6%로 높아졌다.

1960년에 도입된 공무원 연금제도는 우리나라 최초의 공적연금제도로써 일반적인 연금제도와는 달리 공무원의 노후소득보장 뿐만 아니라 재해보상 및 근로보상적 성격까지를 포함하는 종합적 사회보장제도이다. 공무원연금제도의 급여는 보호내용의 성격에 따라 소득보장적 성격의 퇴직급여 및 유족급여와 근로보상적 성격의 퇴직수당으로 구분된다. 이외에도 재해보상적 성격의 장해급여(장해연금 및 보상금) 및 공무상 요양급여(공무상 요양비 및 일시금)와 부조적 성격의 보조급여(재해부조금 및 사망조위금)가 있다

지난 40년간 공무원연금제도는 제도의 발전 및 시대적 요청에 의해 여러 차례 개정이 이루어져 왔다. 기여금 및 부담금의 경우 1960년 제도 도입당시 사용자로서의 국가 및 공무원 각각 봉급월액의 2.3%에서 1969년 3.5%, 1970년 5.5%, 1996년 6.5% 등 지속적으로 상승하여, 1999년 1월 1일 현재 7.5%에 이르고 있다. 수급개시 연령의 경우 1960년 당시 60세로 제한되었으나 이후 1962년에는 폐지되었다가 1996년 신규임용자부터는 다시 60세로 제한하였다. 또한 퇴직연금과 일시금의 선택권도 제도 도입 당시에는 허용되었으나 1962년에 선택제도가 폐지되었다가 1970년 이후 다시 선택권을 부여하였다. 이외에도 각종 부조금 및 부가금이 신설 또는 폐지가 반복되었으며, 퇴직연금과 유족연금의 지급률 등이 지속적으로 상승하였다. 또한 1991년에 도입된 퇴직수당제도는 민간의 퇴직일시금과 유사한 형태이나 그 지급액은 민간법정퇴직금의 절반이하의 수준으로, 퇴직수당지급의 소요비용은 사용자 부담원칙에 따라 1996년부터 정부가 전액부담하고 있다.

<표 III-6>에 나타나 있듯이, 공무원연금의 기금총액은 1960년이래 지속적으로 증가하여 1997년에는 약 6조 2천억원의 기금이 적립되어 있었다. 지난 1993년에 급여지출의 증가로

처음으로 연금수지적자가 발생하였으나, 1996년 보험료율 인상(11%→13%)으로 흑자로 다시 전환되었다. 그러나 1998년부터 공무원 정년단축, 인력감축 등 정부의 구조조정으로 퇴직자수가 예년보다 약 2만명이 증가함에 따라 기금수지가 다시 적자로 반전하였으며, 이에 따라 2001년말 현재 기금규모는 2조원 수준으로 떨어지게 되었다. 이러한 기금규모는 당해연도 급여지출의 59.4% 수준에 불과하여, 기금의 미래급여지급에 대비한 준비적립금으로의 기능이 거의 상실된 상태이다.

<표 III-6> 공무원연금 재정수지 추이

(단위 : 억원)

연도별	기금총액	수입	지출	수지차	기금운용수익
1990	35,786	7,898	7,236	662	3,345
1991	40,436	9,809	9,177	632	4,018
1992	44,918	12,767	12,095	672	3,810
1993	49,003	16,082	16,147	△65	4,150
1994	52,414	17,520	19,351	△1,831	5,242
1995	51,495	19,988	26,373	△6,385	5,466
1996	56,805	24,760	24,321	439	4,871
1997	62,015	27,312	28,076	△764	5,974
1998	47,844	33,164	50,698	△17,534	3,363
1999	26,290	45,634	73,154	△27,520	5,966
2000	17,752	34,374	43,832	△9,458	920
2001	20,896	35,191	35,191	-	3,144

주 : 1) 수입 : 당해년도 공무원이 매월 납부하는 기여금과 국가가 부담하는 부담금의 총수입

2) 지출 : 당해년도 각종 연금급여지급에 소요된 금액

3) 기금운용수익 : 적립된 연금기금을 운용하여 증식시킨 금액

자료 : 상 동

이러한 연금적자의 발생에 따라 정부는 1999년부터 정부기여율 및 가입자 보험료율을 각각 7.5%로 인상하였으나, 이에도 불구하고 연금기금의 고갈사태를 막기에는 역부족인 것으로 판단된다. 시뮬레이션 분석(문형표 외(1999))에 의하면 공무원연금의 연간 적자발생 규모는 2005년 1조 8천억원, 2010년 6조원, 2020년에는 31조원으로 기하급수적으로 증가할 것이 예상되고 있다(<표 III-7> 참조). 이미 공무원연금은 유동자산의 부족에 따라 올해부터 급여지출을 감당할 수 없게 됨에 따라, 정부의 2000년도 예산에서 1조원을 융자형태로 차입하였으며, 내년에는 이러한 정부지원규모가 더욱 늘어나게 될 것이 불가피한 실정이다.

<표 III-7> 공무원연금의 재정수지전망

(단위 : 10억원)

연도	총지출	총수입	각출수입	수지차액	적립기금	정부부담
2000	3,211	2,328	2,281	-883	554	688
2001	3,895	2,440	2,440	-1,455	0	891
2002	4,471	2,591	2,591	-1,879	0	1,027
2003	4,014	2,809	2,809	-1,204	0	499
2005	5,256	3,410	3,410	-1,846	0	766
2010	11,179	5,229	5,229	-5,950	0	2,051
2015	21,468	7,295	7,295	-14,174	0	3,642
2020	40,915	9,748	9,748	-31,167	0	6,310
2030	111,356	16,130	16,130	-95,227	0	11,540
2040	193,458	33,274	33,274	-160,184	0	8,876
2050	315,214	58,570	58,570	-256,644	0	30,282

자료 : 문형표 외(1999).

이처럼 현재 공무원연금제도는 심각한 재정적 위기국면에 처해 있으며, 이의 단기적 요인은 최근 정부부문개혁에 따른 공무원정원의 감축으로 인한 지출소요의 급속한 확대에 기인하고 있다. 그러나 공무원연금의 재정위기에 대한 보다 근본적인 원인은 제도자체의 구조적 불균형에 기인하고 있다. 우리나라 공무원연금제도의 지급수준은 30년 가입을 기준으로 최종보수월액의 70%를 보장하고 있어 미국 CSRS제도의 56%, 프랑스 60%, 독일 56% 등 선진국 공무원연금에 비해 매우 높은 수준으로 책정되어 있다. 더욱이 지난 40년간의 제도변천과정에서 정부는 공무원연금의 재정적 균형에 대한 고려를 무시한 채 급여수준의 제고에 치중해 왔다. 한 예로 1960년 제도도입당시 지급개시연령을 60세로 제한했던 것을 2년후 폐지한 것은 연금재정불균형에 가장 악영향을 크게 미쳤던 사례일 것이다. 또한 그 이후에도 빈번히 상여금 및 각종 수당을 보수월액에 합산시킴으로써 기존 수혜자에게 소득이전적인 추가혜택을 부여한 것도 연금재정적자를 앞당기게 된 원인이 되었다. 반면에, 보험료 수준은 1970년대 이후 계속하여 낮은 수준을 유지해 옴으로써 보험수리적으로 급여현가가 보험료에 비해 월등히 높아지고 연금재정자립도가 취약해 지는 원인이 되었다.

#### 다. 사립학교교직원연금제도

1973년에 제도가 도입되고 1975년부터 실시된 사립학교교직원연금제도는 공무원연금제

도보다 15년 늦게 발족되었지만 재원조달이나 연금급여구조가 같고 가입대상자의 노령구조가 비슷하여 공무원연금의 재정상황과 유사한 유형으로 진행되고 있다. 사립학교교직원 연금은 초기에는 국·공립학교의 교사를 제외한 사립의 초·중·고등학교, 전문학교 및 대학의 교사와 교수를 대상으로 제도가 발족되었으나 1978년부터는 이들 학교기관의 사무직을 포용하여 오늘에 이르고 있다. 가입자의 추이를 보면 1975년 40,347명의 수준으로부터 2001년에는 216,362명으로 확대됨으로써 1975~2001년간 연평균 16.8%의 증가추세를 보이고 있다.

한편 연금수급자는 제도실시 7년 후인 1982년에 13명의 퇴직연금을 지출하기 시작하여 총연금수급자는 2001년 14,639명으로 증가하여 동 기간중 연평균 54.9%의 급속한 증가추세를 보이고 있다. 그리고 사학연금제도의 가입자재직기간구성을 분석해 보면 연금수급자가 처음 발생했던 1982년에는 20년 미만 근속자가 107,718명(99.9%)이고 20년 이상자는 29명(0.1%)에 불과하였으나, 2001년에는 20년 이상 장기 근속자가 31,759명으로 증가하여 전 가입자의 14.7% 수준에 달하고 있고 앞으로도 연금수급자가 증대될 것으로 예상되어 연금재정의 압박요인이 되고 있다.

<표 III-8>에 나타나 있듯이 사립교직원연금제도의 재정운용추이는 2001년말 현재 수입액은 11,030억원인 반면 지출액은 5,303억원으로 연간 5,727억원의 흑자를 유지하고 있는데, 그 동안의 누적기금은 4.5조원에 달하고 있어 아직까지는 비교적 건실한 재정운용을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1975~2001년간의 수입액은 연평균 29.6%씩 신장되고 있는데 비하여 지출액은 연평균 48.6%씩 신장되고 있어 이런 속도로 지출액이 계속 증대된다면 조만간 연금재정의 불균형이 초래될 것으로 전망된다. 특히, 보험료에 대한 연금급여비율은 1975년 2.3%에서 1985년 48.7%, 그리고 1999년에는 100%를 초과하여 제도의 성숙기간에 비하여 연금지출추이는 급속히 증가하고 있어 멀지 않은 장래에 이 제도 역시 연금재정의 수지불균형문제가 현안문제로 대두될 것으로 예상된다. 현재 추세대로라면 2000년 중반경에는 사립교직원연금도 적자로 반전하게 될 것이며, 그 이후 공무원연금 기금과 유사한 경로를 밟게 될 것으로 보인다. 김현국(1999)이 추계한 사립학교교직원연금의 재정전망에 의하면 현행 제도가 계속 유지될 경우 2010년부터는 기금적자가 발생하기 시작하여 2016년경에는 적립기금이 완전히 고갈되고 5천억원 정도의 적립기금 적자가 발생될 것으로 예상되고 있다(<표 III-9> 참조).

<표 III-8> 사립연금 재정수지 추이

(단위 : 억원)

	기 금		수 입	지 출	조성액
	기금액	증가율			
1975	45	-	46	1	45
1980	982	56.8%	419	64	356
1985	4,482	26.9%	1,384	433	951
1990	11,636	18.1%	3,003	1,223	1,781
1995	23,905	10.2%	5,163	2,959	2,204
1996	27,586	15.4%	6,894	3,213	3,681
1997	31,904	15.7%	7,912	3,594	4,318
1998	34,428	7.9%	8,599	6,075	2,524
1999	38,287	11.2%	10,712	6,853	3,859
2000	39,522	3.2%	9,105	7,869	1,235
2001	45,249	14.5%	11,030	5,303	5,727

자료 : 사립학교교원연금관리공단, 통계연보, 각년도

<표 III-9> 사립학교교원연금 재정전망

(단위 : 명, 10억원)

연도	퇴직자	연금수지		재정수지		기금액추이
		부담금수입	급여지출	총수입	총지출	
2000	14,872	559	650	880	677	3,678
2003	14,928	756	759	1,175	794	4,789
2010	18,024	1,479	2,053	2,020	2,097	6,183
2015	20,642	2,181	3,966	2,324	4,010	1,604
2016	21,029	2,352	4,451	2,352	4,495	-539
2020	22,337	3,176	6,801	3,176	6,845	-12,576
2030	23,672	6,518	14,276	6,518	14,320	-74,626
2040	29,669	13,336	33,486	13,336	33,530	-216,474

자료 : 김현국, 「사립학교교원연금법의 제도현황」, 공·사연금제도개선실무위원회 내부자료, 1999년.

## 라. 군인연금제도

군인연금제도는 공무원연금제도와 같이 1960년부터 실시되었으나 1963년에 제도가 분리되어 현재에 이르렀으며 장기복무하사관과 장교를 대상으로 약 15만명이 가입되어 있다. 그리고 재원조달이나 지급내용은 공무원연금제도와 동일하게 국가부담과 본인부담으로 재원이 조성되며 퇴직·장해·유족연금은 보수비례연금방식을 택하고 있다. 그러나 공무원연

금제의 55~63세의 정년제와는 달리 이 제도의 가입자는 근속 및 계급정년제로 조기에 퇴직하고 있기 때문에 수급권자가 많고, 특히 전투기간을 3배로 가산하는 제도로 인하여 20년 이상의 연금수급자가 많을 뿐만 아니라 일시금보다 연금선택율이 기타 공적연금제도보다 높다는 특징이 있다.

군인연금제도는 제도발족 당시부터 연금수급권자가 발생하였고(1961년에 5,057명에게 각종 연금이 지급되었음) 1975년 1만4천명, 1980년 2만5천명, 1985년 3만1천명 그리고 1991년에는 약 4만명이 각종 연금을 수급하고 있다. 이와 같이 제도가입자는 병역자수의 변동이 거의 없어 고정적인데 비하여 수급권자는 지속적 성장을 계속하고 있기 때문에 적자 발생요인이 더욱 큰 실정이다. 실제로 군인연금의 연금재정은 <표 III-10>과 같이 중앙정부지원의 적자보전으로 수지균형을 유지하고 있다. 즉 수입액은 각출수입(국가부담금과 가입자기여금)과 중앙정부 일반회계로부터의 적자보전금을 주축으로 하고 있으며, 이중 각출수입은 1975~94년간 연평균 18.6%로 성장되고 있으나 급여지출을 위한 결손보전금은 동기간중 연평균 26.0%의 추세로 매년 증가하였다. 이후 1996년의 보험료 인상에 따라 적자보전금 규모가 일시적으로 줄어들었으나, 최근 다시 증가추세로 반전하여 2001년에는 국고보조금의 규모가 5,514억원에 달하고 있다. 더욱이 2002년에는 6,084억원으로 전년 대비 10.3%가 증가할 예정이다.

<표 III-10> 군인연금 재정수지추이

(단위 : 억원)

	수 입					지 출		
	계	자체수입	국가부담금	보전금	기타	계	연금지급금	연금관리비
1962	6	4	2	-	-	5	5	-
1965	7	4	2	-	1	5	5	-
1970	49	28	19	-	2	35	35	-
1975	133	36	38	53	6	94	94	-
1980	761	119	141	417	84	661	660	1
1985	1,855	275	319	1,214	47	1,711	1,711	-
1990	4,064	591	596	2,715	162	3,886	3,885	1
1997	8,678	1,347	2,405	4,926	-	8,562	8,561	1
1998	9,428	1,312	2,745	5,371	-	9,342	9,342	0
1999	10,017	1,612	3,288	3,949	1,168	10,014	10,014	1
2000	10,431	1,664	3,260	4,569	938	10,429	10,429	1
2001	11,932	2,143	4,275	5,514	-	11,139	11,138	1

자료 : 국방부 내부자료

이처럼 결손보전금이 빠르게 증가하고 그 규모도 이미 6천억원의 수준에 달해 중앙정부 일반회계의 경직성요인 및 재정압박요인으로 대두되고 있는 실정이다. 군인연금에 대한 국고지원이 전체 일반회계예산에서 차지하는 비중은 1981년의 0.7%에서 1995년에는 1.3%로 2배 가량 늘어났으며, 또한 전체 국방비예산에서 차지하는 비중은 1981년의 2.1%에서 1995년에는 5.7%로 2.7배가 증가하여 국방비부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 연금제도의 재정건실도를 나타내는 보험료수입에 대한 급여지출비율을 살펴볼 경우 이 제도는 1972년을 고비로 100%를 초과하기 시작하여 1980년 253%, 1985년 289%, 그리고 2001년에는 261%에 달함으로써 재정자립도가 1/3 수준에 머물고 있으며, 앞으로도 계속 재정결손이 확대될 전망이어서 군인연금제도의 근본적인 제도개혁이 시급히 요청되고 있다. 더욱이 국제정세의 변화 및 남북긴장완화 등으로 군축이 추진될 경우 퇴역군인의 증가 및 신규가입자수의 감소로 연금재정의 악화가 더욱 가속화될 것이 우려되고 있다.

## 2. 공적연금제도의 문제점

### 가. 공적연금의 구조적 불균형 및 재정적 취약성

앞서 개략적으로 살펴 보았듯이 우리나라 공적연금제도의 가장 큰 문제점은 각 연금제도의 장기적 불안정성에 있으며, 그 근본적인 원인은 각 제도의 급여-보험료 구조의 불균형에 있다. 이러한 구조적 적자요인은 군인연금제도를 비롯한 공무원 및 사립교직원연금 등 특수 직역연금제도에 있어 보다 심각한 상황이다. 특수직역연금은 모두 동일한 각출-급여구조를 갖고 있으나, 군인의 계급별 조기정년제 특성으로 인하여 특히 군인연금의 경우 타특수직역연금에 비해 각출금 납부기간이 짧고 급여기간이 길어지게 되어 상대적 연금혜택이 타제도에 비해 월등히 높아지게 되며, 이 때문에 적자요인이 가장 심각한 상태이다. 반면 국민연금제도는 연금의 지급개시연령을 60세로 규정하고 있어 공적연금제도중 평균 기대급여기간이 가장 짧으며 또한 소득재분배기능으로 인해 고소득 근로자층의 연금혜택 또는 기대수익률이 상대적으로 낮아, 구조적 적자요인의 심각성이 덜한 편이다. 그러나, 국민연금의 규모가 특수직역연금에 비해 매우 크므로 향후 발생하게 될 가입자 1인당 평균 적자발생액이 타제도보다 적더라도 총적자의 절대액은 엄청날 것이므로 이를 결코 경시해서는 안될 것이다.

국민연금제도와 직역연금제도의 구조적 차이점은 급여산식 및 수준에 있다(<표 III-11> 참조). 국민연금제도는 급여산식이 균등부분과 소득비례부분의 합으로 구성되어 있어 소득계층간 재분배기능을 담당하고 있는 반면, 직역연금제도는 소득비례형으로만 구성되어 있다. 급여수준에서도 두 제도간에는 큰 차이를 보이고 있다.

<표 III-11> 우리나라 공적연금제도의 비교

		국민연금제도	직역(공무원)연금제도
가입단위		개인(지역연금은 세대단위)	개 인
보험료	납부율	평균소득월액의 9% (1998년이후)	소득월액의 15% (1999년 이후)
	소득상한	있음 (최고소득등급 제한)	없 음
	분담형태	1999년 이전: 피용자, 3%; 사용자, 3%; 퇴직금전환금, 3% 1999년 이후: 피용자, 4.5%; 사용자, 4.5% 도시자영자: 3%(1999)→9%(2008)(임의 및 지역가입은 전액본인부담)	국가 및 사용자: 7.5% 가입자: 7.5%
급여종류		· 노령연금: 가입기간 10년 이상 · 장애연금   가입기간 1년 이상 유족연금	· 퇴직연금: 가입기간 20~33년 · 장애 및 조기사망시 단기급여 지급
노령(퇴직)급여	기본급여산식	$0.3 \times (\bar{W} + W) \times (n/40)$ (소득재분배기능)	$(0.5 + 0.02n) \times W^*$ (소득비례형) n: 가입연수
	급여산정기준	전가입기간 평균소득(W) 및 전가입자 평균소득( $\bar{W}$ )기준	최종소득(W*)기준
	연금액조정	소비자물가상승율(CPI)기준	재직자 보수 기준 연동
	지급개시연령	60세부터 지급 (추후 65세로 연장)	퇴직 직후부터 지급
	지급방식	연금형	연금과 일시금의 선택가능
	유족급여	기초연금액의 60%	기초연금액의 70%

국민연금의 중위소득자와 직역연금가입자가 동일하게 20년동안 가입했을 경우, 국민연금 가입자는 가입기간 평균소득월액의 30%에 해당하는 급여를 받게 되는 반면, 직역연금가입자는 최종소득의 50%를 급여로 받게된다. 더욱이 급여산정기준인 최종소득과 평균소득간의 차이를 감안하고 직역연금이 연령에 관계없이 퇴직직후부터 지급되는 점 등을 고려한다면 두 연금제도간의 급여혜택상의 격차가 매우 크다. 이밖에도 급여의 실질가치 보전을

위한 급여조정방식, 유족급여지급율, 일시금 선택권의 유무 등에 있어서도 두 제도에는 많은 차이점이 존재하고 있다.

이와 같은 직역연금재정위기의 구조적 원인을 살펴보기 위해 직역연금중 규모가 가장 큰 공무원연금을 대상으로 시뮬레이션분석을 시행해 본 결과가 <표 III-12>에 정리되어 있다. 2000년에 퇴직하는 일반직공무원을 대상으로 직급을 9급, 7급, 5급의 3개 직급으로, 근속연수를 20년, 30년, 33년, 40년의 4개 유형으로 구분하여 수익비를 추계한 결과에 의하면, 연금급여의 현재가치가 각출금(보험료 및 기여금)의 현재가치에 비해 현저히 높게 나타나 현행제도가 「저부담-고급여」의 구조적 불균형상태임을 한 눈에 알 수 있다. 표에 나타나 있듯이 직급 및 근속연수에 관계없이 모든 경우 각출현가대비 연금급여현가는 최소 5.1배에서 최대 7.0배까지 큰 차이를 보이고 있다. 이는 현공무원연금의 재정자립도가 20%에도 미치지 못하는 수준으로 심각한 구조적 적자요인을 안고 있음을 의미한다. 또한 모든 직급에 있어, 가입기간이 길어질수록 수익비가 떨어지고 있어 단기근속자가 장기근속자에 비해 유리해지는 비형평성이 발생하고 있다.<sup>9)</sup> 이는 퇴직직후부터 연금이 지급됨으로써 조기퇴직자의 수급기간이 지나치게 길고, 급여산식상, 가입기간이 늘어날수록 연금급여율이 낮아지기 때문이다.

<표 III-12> 공무원연금의 사례별 수익비

(단위 : 백만원)

근속연수	9급 임용자				7급 임용자				5급 임용자			
	40년	33년	30년	20년	40년	33년	30년	20년	40년	33년	30년	20년
각출현가	76	81	73	39	87	94	84	47	122	125	111	62
퇴직연금현가 <수익비>	450 5.9	411 5.1	394 5.4	279 7.0	489 5.6	506 5.4	458 5.4	313 6.6	619 5.1	641 5.1	581 5.2	413 6.6
퇴직일시금현가 <수익비>	125 1.6	110 1.4	96 1.3	48 1.2	135 1.6	135 1.4	111 1.3	54 1.1	172 1.4	172 1.4	141 1.3	71 1.1
공제연금현가 <수익비>	296 3.9	270 3.3	281 3.8	- -	321 3.7	333 3.5	327 3.9	- -	407 3.3	422 3.4	415 3.7	- -

주 : 2000년 퇴직자 기준, 현재가치 할인률은 유가증권 수익률 적용.  
자료 : 문형표 외 (1999).

9) 단, 40년 근속자의 경우 최종 7년간 보험료 면제혜택으로 수익비가 상승하게 된다.

이러한 직역연금이 정부재정에 주는 부담은 이미 가시화되고 있다. 군인연금에 이어, 정부는 올해 공무원연금에 1조원을 융자지원해 주기 시작하여 향후 지속적인 경직적 재정부담증가의 요인으로 대두되고 있다. 이러한 특수직역연금의 적자를 일반국민으로부터의 조세수입이 주원천인 중앙정부의 일반회계예산으로 보전해 주는 것이 과연 바람직한가를 생각해 볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 특수직역연금의 적자발생은 연금가입자의 소득수준에 상관없이 모든 가입자에게 보험료각출에 비해 과다한 연금급여수준을 보장해 주기 때문이며, 더욱이 이러한 혜택은 국민연금에 가입한 저임금 근로자의 경우보다도 오히려 더 높은 실정이다. 이는 사회보험으로서의 공적연금의 기능에 비추어서도 바람직하지 않을 뿐만 아니라 공적부조적 시각에서도 합리화되기 어렵다. 따라서 향후 직역연금제도의 적자발생 및 증가를 억제하고 연금재정의 장기적 안정성을 유지하기 위해서는 연금제도의 구조개선을 통한 적자요인의 완화가 매우 시급한 정책과제라 할 수 있을 것이다.

국민연금의 경우에도, 1998년의 국민연금법의 개정에도 불구하고 아직 재정적 문제점이 사라진 것은 아니다. 이는 앞서도 지적했듯이 아직도 국민연금의 급여수준이 높은 편인 반면, 이의 재원조달을 위한 보험료의 성공적인 인상여부가 불확실한 상태이기 때문이다. 당시 「국민연금제도개선기획단」에서는 국민연금의 급여율을 40년간입 기준으로 평균 70%에서 40%로 대폭 낮출 것을 정부에 건의하였다. 이는 향후 보험료율을 12%대로 억제하면서 재정적 균형을 유지함으로써 급여 및 보험료 수준을 적정화하자는 취지에서였으나, 이러한 제안은 받아들여지지 않았다. 더욱이 보건복지부가 제안한 55%의 급여율 수준은 국회심의 과정에서 공개적 토론도 없이 60%로 재조정되었다. 앞서도 지적했듯이 이러한 급여수준의 충당을 위해서는 보험료율을 추후 지금의 2배 수준으로 높여야 하나, 1998년 국민연금법 개정안에는 보험료의 구체적 인상계획이 제시되어 있질 않아 이러한 계획이 제대로 수행될 수 있는지는 매우 의문시된다.

이와 아울러 계속 급증하고 있는 묵시적 연금부채의 규모에 대해서도 보다 주의를 기울여야 할 것이다. 묵시적 연금부채는 비록 공식적 국가채무는 아닐지라도 연금재정의 장기적 재정건전성 및 지속가능성을 진단하는 데 있어 매우 중요한 지표이며, 경우에 따라서는 실제로 정부재정에 엄청난 부담을 줄 수도 있으므로 결코 간과해서는 안될 것이다. 한 예로, 지난 80년대초 칠레의 경우 공무원연금을 비롯한 다기화된 공적연금의 지급부담이 정부가 감당할 수 없는 수준에 이르게 되자, 칠레 정부는 과감히 공적연금의 민영화를 추진하였다. 이 과정에서 칠레 정부는 막대한 기존의 연금부채를 인정채권(Recognition Bond)을 발행하여 민간개인구좌에 인수시킴으로써 묵시적 연금부채를 현실화한 사례가 있음을

주시할 필요가 있을 것이다. 묵시적 연금부채는 장기적인 연금재정위기에 대한 경각심을 일깨워주는 ‘조기경보장치’(early warning system)로서의 역할을 한다. 우리나라 국민연금의 경우 이러한 연금부채의 규모는 그 추정방법에 따라 120조~150조원 정도로 추계되고 있으며, 공적연금 도입의 역사가 오래된 여러 선진국의 경우 묵시적 연금부채의 규모는 이보다 더 높게 추정되고 있다(World Bank(1999)). 그러나 우리나라의 경우 국민연금이 도입된지 10년밖에 안된 초기시점에서 이미 막대한 연금부채가 누적되었다는 점과, 이러한 부채규모가 빠른 속도로 늘어나고 있다는데에 문제의 심각성이 있을 것이다.

이처럼 높은 급여수준을 보장하고 소득재분배를 강조하는 국민연금제도는 서구선진국들이 2차대전 이후 경제활황기 동안에 표명해 왔던 복지국가 패러다임에 기초하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 세계은행(1994)의 지적대로 이러한 연금제도는 인구고령화 등의 경제·사회적 여건변화에 따라 그 지속가능성이 위협받고 있을 뿐 아니라, 국가경제 전반에 대해서도 부작용을 초래할 수 있는 위험을 안고 있다. 즉, 과다한 부과방식(pay as you go)의 공적연금은 국민저축률을 저하시키고, 이에 따라 잠재성장률을 하락시키는 원인이 될 수도 있다(Feldstein & Samwick(1992) 등). 또한 OECD 국가들의 경험에 비추어 공적연금이 재정규모의 비대화와 적자재정의 고착화의 가장 중요한 요인이 될 수도 있다. 아울러 과다한 보험료부담으로 인한 비임금 고용비용의 증대로 고용회피유인을 제공하거나, 불필요한 조기퇴직을 유도하는 등 노동시장을 왜곡시킬 수도 있다. 따라서 공적연금제도를 고안하는 데 있어서는 노후소득보장이라는 복지적 차원뿐 아니라 위에서 열거한 국민경제적 효과도 함께 종합적으로 고려하여 급여 및 보험료 수준을 적정화해 나가는 노력이 필요할 것이다.

#### 나. 국민연금의 도시 자영업자 적용확대에 따른 문제점

국민연금제도는 지난 1999년 도시 자영자에 대한 적용확대를 시행하였고 이로 인해 약 1000만명 이상의 가입자 증가가 있었다. 그러나 자영업자들의 소득신고 과정에서 저소득층 자영자 및 임시직·일용직 근로자의 대다수가 누락되어 연금 사각지대의 발생이 우려되고 있다. <표 III-13>에 나타나 있듯이, 2000년 2월 현재 기준으로 도시지역 전체가입자 8,624천명의 54%인 4,638천명이 납부예외자로 분류되어 실질적인 연금가입 대상에서 제외되어 있는 실정이다. 특히 이중 실직 및 생계적 이유로 납부가 곤란한 납부유예자가 전체의 40%인 3,468천명에 달해, 상당수의 저소득계층이 추후 급여대상에서 제외되거나 가입기간

의 축소로 충분한 연금혜택을 못받게 될 우려가 큰 실정이다.

따라서 현행 국민연금제도는 실질적인 의미에서 ‘국민’연금 제도라기 보다는 제도법상 적용대상이 ‘18세 이상 60세 미만의 국민’일뿐 실제로는 최소한의 법정 기여기간(현재 10년) 동안 보험료를 납부한 ‘국민’들의 연금으로 보아야 한다. 국민연금보험료의 납부는 극히 소수인 임의가입자를 제외하고는 경제활동을 하여 소득이 있는 국민 보다 엄밀히 말하면, 소득신고가 된 국민들만이 하고 있다. 따라서 실질적으로 국민연금제도를 통하여 노후 소득보장의 혜택을 받게 되는 국민의 비율은 (a)경제활동참가율\*(b)실질적용율\*(c)보험료 납부율에 의해 결정될 것이다. 현재 우리나라의 경우 경제활동참여율이 60%대 이어서 국민의 40% 정도는 소득활동을 하지 않고 있다고 볼 수 있으며 남성과 여성의 차이가 큰 것이 현실이다.

또한, 경제활동인구 중 임금근로자에 비해 제도의 가입회피나 납부예외자가 많은 자영업 부문이 넓은 것도 국민연금제도의 실질적인 적용 보편성을 저해하고 있는 요소이다. 즉 전체 취업자 중 40% 이상이 자영업자이며 그 중 대부분이 5인미만 영세사업장이나 자영업자이다. 이러한 현실에서 위에서 이미 언급한대로 도시지역자영자 확대 이후 제도가입기피나 납부예외자가 50%를 넘고 있어서 적어도 자영업 부문에 관한한 현행 국민연금제도는 극히 제한적인 의미에서만 국민연금으로 볼 수밖에 없으며 그 결과 자영업 부문과 빈곤계층에 속한 인구의 노후소득보장은 사각지대가 크게 나타나게 될 것이다.

<표 III-13> 국민연금 납부예외자 현황(2000년 2월말 현재)

(단위 : 천명)

	가입대상자	납부예외자	납부예외자	
			납부불능자	납부유예자
사업장	5,308	-	-	-
도시지역	8,624	4,638	1,170	3,468
농어촌 지역	2,081	682	171	511
계	16,230	5,320	1,341	3,979

주 : 1) 납부불능자 : 군입대, 학생 등 원천적으로 납부가 불가능한 자.

2) 납부유예자 : 실직, 사업중단, 기초생활곤란 등 잠정적 납부곤란자.

자료 : 이상석(2000)에서 재인용.

<표 III-14> 도시지역가입자의 소득 신고율과 납부 예외율 추이

(단위 : 천명, %)

구분	가입자		소득신고자		납부예외자	
	인 원	비 율	인 원	비 율	인 원	비 율
1999.4.15일	8,838	100	4,025	45.5	4,813	54.5
1999. 4월말	9,045	100	4,070	45.5	4,975	55.0
1999.12월말	8,739	100	3,914	44.8	4,825	55.2
2000. 3월말	8,597	100	4,095	47.6	4,503	52.4
2000. 7월말	8,811	100	4,375	49.7	4,436	50.3
2000.12월말	8,581	100	4,538	54.1	3,843	45.9
2001.12월말	8,132	100	4,355	53.6	3,777	46.4

자료 : 1) 참고로 농어촌지역가입자를 포함한 전체지역가입자의 소득신고율은 2000.7월 현재 53.1%

2) 2000년 12월 기준으로는 각각 57.3%, 42.7%임.

현행 국민연금제도의 급여체계에서는 세대내 소득재분배적인 요소를 가지고 있어서 가입자의 정확한 소득과약 및 지속적인 보험료 납부가 제도 운영의 건전성을 유지할 수 있는 중요한 요소가 된다. 그럼에도 불구하고 국민연금 관리자료에 의하면 1999년 말 현재 사업장가입자의 평균 신고소득이 138만 6천원인데 비해 도시자영자 평균 신고소득은 95만 6천원에 그치고 있다. 참고로 이 수치는 미취업, 소득부재 등을 이유로 해서 52%가 넘는 보험료납부예외자(대부분이 영세 자영업자들)를 제외하고 실제로 보험료 납부를 위해 소득을 신고한 자영업자만을 대상으로 한 것이어서 더욱 문제의 심각성이 크다고 할 수 있다.

이로 인해 소득이 제대로 파악되는 피용자계층과 소득을 하향신고한 자영자계층간의 소득 역분배 문제가 크게 우려되고 있다. 실제로 자영자 신고소득수준이 낮은 관계로 국민연금의 균등부문 금액이 줄어들게 되어, 금년에 퇴직하는 피용자의 경우 작년보다 연금급여액이 크게 하락하였다.<sup>10)</sup> 이러한 형평성의 문제는 기존피용자계층의 거센 불만 등 사회통합을 위협하고 제도의 정착에 큰 장애요인으로 대두되었다. 이에 대해 복지부 및 공단 등 관계부처는 소득과약을 제고 등을 통한 보완책을 추진중이다. 정부의 보완책 중에는 납부예외자의 관리 강화, 대면접촉 및 직권조정으로 자영자 보험료 납부 상향조정, 연금산정

10) 1999년 전가입자 평균소득의 하락(11.1%)은 경제위기로 인한 가입자의 소득하락(4.0%)과 도시지역 확대에 의한 효과(7.1%)에 기인하고 있다. 보건복지부는 이에 대해 1999년 전가입자 평균소득(A부문) 1,130,250원을 1998년 수준(1,271,595원)으로 상향조정하고, 이를 연금기금에서 전액 보전키로 하였다(보건복지부, 「2000년도 국민연금 연금급여액 조정(안)」). 그러나 도시자영자 편입으로 인한 평균소득월액의 감소는 금년 뿐 아니라 앞으로도 계속 영향을 주게 될 것이므로, 이와 같은 임시방편적 대응에는 한계가 있을 수밖에 없다.

방식의 한시적 조정으로 신규연금 수급자의 손해보전대책 강구, 5인 미만 사업장 및 임시직·일용직·근로자의 직장가입자 편입, 신고권장소득체계의 보완 등이 포함된다.

이러한 정부의 노력에 따라 도시지역 소득신고자의 평균소득은 842천원에서 1999년말에는 956천원까지 높아지게 되었다. 그러나 이에도 불구하고 아직도 도시지역의 신고소득수준은 피용자의 경우에 비해 70% 수준에도 못 미치고 있는 실정이다. 특히 의사·변호사 등 고소득 자영자가 포함된 유형의 경우에도 피용자의 평균소득과 유사한 수준에 머물고 있다(<표 III-15> 참조). 더욱이 보건복지부의 당초 신고권장소득액과 비교해 볼 경우에도 유형 I의 경우 67%, 유형 II는 51.8%, 그리고 유형 III은 59.6% 수준에 그쳐 아직도 소득과 약이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다(김진수(1999)).

<표 III-15> 국민연금 가입자 유형별 평균소득('99년말 현재)

(단위 : 천원, 천명)

	총 계	사업장 가입자	농어촌 지역	도시지역*	I 유형	II 유형	III 유형	IV 유형	V 유형
인 원	10,536	5,226	1,395	3,914	615	831	1,225	606	637
평균소득액	1,130	1,386	659	956	1,406	988	838	917	747

주 : I: 자영자, II: 과세특례자영자, III: 영세상인, 5인미만 사업장 근로자, 임시·일용직 근로자.  
자료 : 보건복지부 자료.

이러한 소득과약미흡의 문제는 향후 지속적으로 국민연금의 소득재분배기능을 왜곡시키고 성실신고자에게 불이익을 주는 결과를 초래하게 될 것이다. 더욱이 보건복지부의 현재의 대책만으로는 현 상황극복에 한계가 있으며, 이러한 상황이 시간경과에 따라 자연스럽게 호전될 것을 기대하는 것은 곤란할 것이다. 왜냐하면 자영자 소득과약률을 단 시일내에 획기적으로 개선하기는 매우 어려우며, 추후 근로자·자영자간 소득격차는 더욱 심화될 가능성이 있기 때문이다. 즉, 원천징수되는 근로자의 경우 소득증가가 자동적으로 파악되나, 자영자의 경우 매년 소득상황변화를 파악하기가 매우 곤란하기 때문에 이러한 직종간 소득격차가 시간경과에 따라 늘어날 가능성이 있다. 또한 보험료가 점진적으로 인상(3→9%) 될 경우, 자영자의 소득하향신고의 유인은 더욱 커지게 될 것이다. 국세청을 활용할 경우에도 소득포착률 제고를 위한 획기적인 세정개혁이 전제되어야 할 것이나, 이러한 점도 단 기간내에 해결되기는 어려운 실정이다. 이와 아울러 향후 노동시장의 유연화로 인한 비정규고용의 증가 등으로 가입자관리 및 소득과약이 더욱 어려워지게 될 우려도 존재한다.

따라서 현제도하에서 신고소득조정 등을 통한 수정·보완책의 마련방안은 현 상황의 심각성을 간과한 것으로 판단되며, 장기적 시각에서 보다 근본적인 제도개혁을 검토할 필요가 있을 것이다. 이러한 보험료부담의 불형평성 문제에 대한 한가지 대안으로 자영자연금을 피용자연금과 분리운영해야 한다는 주장이 일부에서 제기되기도 한다. 그러나, 자영자연금 분리는 결코 현안문제에 대한 근본적 해결책이 될 수 없으며, 임시방편적인 수단일 뿐임을 인식할 필요가 있다. 현 문제의 근본원인은 자영자-피용자간의 문제가 아니라, '소득성실 신고자'와 '불성실 신고자'간의 역배분 문제이다. 따라서 자영자연금 분리시 피용자계층의 반발은 무마될 것이나, 소득을 상대적으로 성실히 신고한 자영자들이 상대적 피해를 보게 되어 납부거부 등 새로운 문제가 제기될 우려가 있다.

#### 다. 국민연금의 보험료 및 급여의 적정성 여부

1998년의 국민연금법 개정에도 불구하고 국민연금의 급여율은 40년 가입기준으로 평균소득의 60% 수준에 달하고 있다. 이러한 지급수준은 미국의 41%, 영국의 40%, 프랑스의 50% 및 캐나다의 40% 수준 등과 비교해 볼 때 월등히 높은 수준이다(<표 III-19> 참조). 더욱이 소득재분배 기능으로 인해 저소득층 가입자의 경우에는 생애평균소득 대비 소득대체율이 90%를 상회하게 된다. 이에 더하여 기업의 퇴직일시금 제도까지 감안할 경우, 실질적인 총 급여율은 추후 80%의 수준 이상까지 올라가게 될 것이다.<sup>11)</sup> 일반적으로 은퇴후 퇴직전과 유사한 생활수준유지를 위해 필요한 소득수준이 퇴직전 소득의 55~70% 수준으로 추계됨을 감안할 때(Schmitt(1985)), 우리나라의 국민연금과 퇴직금을 합한 총 급여수준은 추후 지나치게 높아질 수 있음에 유의할 필요가 있을 것이다.

이러한 국민연금과 퇴직금의 노후소득보장기능의 중복문제를 완화하기 위해, 1988년 국민연금제도의 첫 시행시 퇴직금의 일부를 국민연금으로 이전시키기 위한 퇴직금 전환금제도가 함께 도입되었다. 즉, 매년 퇴직적립금의 일부를 국민연금에 납부하는 반면, 퇴직금 정산시에는 이러한 기납부액 만큼을 공제하고 지급하는 제도이다. 이는 두 제도간의 중복 및 과다를 방지하여 추후 노후소득보장수준의 적정화를 도모한다는 차원에서 올바른 대책으로 판단된다. 그러나 이러한 연계제도는 1998년 국민연금법 개정당시 충분한 검토도 없이 일방적으로 폐지되었다. 이로 인해 노후소득보장 수준이 과다해지고 보험료부담은 늘어

11) 퇴직일시금을 기업연금화 했을 경우를 가정하여 법정퇴직금에 해당하는 보험료(8.3%)를 기준으로 소득대체율을 산정하면, 30년 근속기준으로 약 20% 수준이 될 것으로 추정된다(문형표[1999]).

나게 되어 적정한 다층 소득보장체계의 구축이라는 취지에 오히려 역행한 것으로 판단된다.

이와 아울러 국민연금의 보험료 부담의 경제적 적정성 여부에 대한 신중한 검토도 필요하다. 왜냐하면 국민연금을 비롯한 사회보험제도에 대한 보험료 부담이 과다해 질 경우, 노동시장에 부정적인 영향을 주게 된다. 즉, 과다한 사회보장보험료 및 퇴직금 부담 등으로 인한 ‘비임금 노동비용’(non-wage labor costs)의 발생은 기업으로 하여금 노동자를 고용하는 데 있어 비유인효과를 주게 된다. 만일 임금이 충분히 신축적일 경우에는, 추가적인 비임금 노동비용이 발생하면 장기적으로 임금하락을 통해 그 부담이 노동자들에게 전가될 것이다. 그러나 만일 최저임금제나 사회보장급여의 높은 임금대체율, 또는 내부자(insiders)에게 유리한 임금교섭과정 등으로 인해 임금이 경직적일 경우에는, 이러한 고용비용의 증가는 결국 실업의 증대로 이어지게 된다. 임금의 하방경직성이 강한 OECD 국가들의 경우, 이와 같은 사회보장보험료의 증가는 특히 저임금 미숙련 노동자들의 실업증가 요인 중의 하나로 지적되고 있다(OECD[1997]). 또한 국민연금을 비롯한 사회보장보험료는 많은 경우 비례적이거나 역진적인 구조를 지니고 있다. 비록 보험료율은 소득비례적으로 짜여졌더라도, 대부분 소득상한제를 실시하고 있기 때문에<sup>12)</sup> 일정소득수준 이상의 근로자는 소득이 증가하더라도 보험료 부담은 고정되어 있어 실효보험료율은 떨어지게 된다. 이처럼 역진적인 구조로 인해 고용주가 부담해야 하는 사회보장 기여분은 저임금 근로자일 수록 상대적으로 커지게 되며, 이로 인해 저임금 근로자에 대한 고용회피유인이 높아지게 된다.

이러한 비임금 고용비용의 문제는 우리나라의 경우에도 마찬가지로 각종 사회보험제도가 도입·확대되면서 쟁점화 되고 있다. <표 III-16>에 나타나 있듯이 우리나라의 사회보험부담 수준은 이미 15% 수준에 근접하고 있으며, 고용주의 부담분도 7%를 상회하여 다른 OECD 국가들과 유사한 수준에 달하고 있다. 더욱이 기업의 퇴직금제도에 대한 부담(법정퇴직금 기준 월 약 8.3%)까지 감안할 경우, 고용주의 광의의 사회보장 부담분은 15% 수준을 초과하게 된다. 이러한 사회보장부담 및 퇴직금부담으로 인한 노동비용의 증가는 기업의 고용회피 유인으로 작용할 가능성이 커지고 있다. 우리나라의 비임금 고용비용을 비롯한 조세격차(tax wedge) 문제의 보다 큰 심각성은 향후 그 규모가 빠른 속도로 증가하게 될 것이라는 점이다. 이는 세수증대요인에도 일부 기인하겠으나, 주로 국민연금 및 의료보험 등의 보험료 부담수준이 크게 늘어날 것이 예상되기 때문이다. 특히 국민연금의 경우, 그 재정적 취약성으로 인해 현 제도를 계속 유지하기 위해서는 보험료율을 앞으로

12) 이는 우리나라의 국민연금 보험료 납부의 경우에도 마찬가지로 적용된다.

25년 동안 현재 수준의 2배이상 까지 단계적으로 인상하는 것이 불가피하다. 더욱이 의료보험의 보험료율 인상 압력까지 감안할 때, 향후 우리나라의 비임금고용비용은 대폭 늘어나게 될 것이다. 이는 기업의 고용회피유인을 증대시켜 결국 실업증대로 이어질 가능성을 증폭시키게 될 것이다. 따라서 이러한 비임금고용비용의 빠른 증가에 대응하기 위해서는 국민연금에 대한 보험료 수준이나 퇴직금부담이 지나치게 과다해 지는 것을 방지하기 위한 구조조정대책을 시급히 강구해야 할 것이다.

<표 III-16> 우리나라의 주요 사회보장 보험료율의 현황

(평균임금 대비 %)

구 분	고용주 부담	피용자 부담	계
국민연금	4.5	4.5	9.0
고용보험	0.9~1.5	0.5	1.4~2.0
의료보험	15.~2.0	1.5~2.0	3.0~4.0

### 3. 공적연금제도의 개선방향

#### 가. 국민연금제도의 구조적 개혁

국민연금의 재정적 취약성 및 자영자 소득과약에 대한 현실적 한계를 인식할 경우, 이러한 제약을 감안한 보다 근본적인 국민연금제도의 구조개선만이 유일한 해결책일 것이다. 이와 함께 연금사각지대의 발생문제 및 국민연금의 장기적 재정불균형 문제에 대한 대책 마련도 필요하다. 국민연금제도의 개혁방안은 지난 1996년 6월~1997년 6월 중 『사회보장심의위원회』 산하에 설치·운영되었던 「국민연금제도개선기획단」에서 논의된 바 있다. 기획단의 건의안은 연금재정의 건실성 회복 및 자영자에 대한 효과적 확대를 목표로 30인 이상의 전문가들의 심도있는 토의과정을 거쳐 제안되었다. 이러한 건의안의 주된 골자는 연금지급률의 인하와 함께 현행 국민연금제도를 이원화하여 연금재정의 건실성을 확보하는 데 있다.

기획단의 제도개혁구상의 기본취지는 다음과 같다.<sup>13)</sup> 즉, 현행제도의 균등부문과 소득비례부문을 각각 분리하여 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 방안이다. 이 경우, 기

13) 기획단은 1997년 12월 27일 국무총리 고고자료의 기본안(다수안)을 기준으로 한 것임.

초연금은 최근의 도시지역 확대과정에서 현실화되고 있는 연금사각지대 발생의 문제를 근본적으로 해결하기 위해 가급적 모든 국민에게 적용되는 1인 1연금제의 형태가 바람직한 것으로 제안하였다. 또한 기초연금은 정액지급을 원칙으로 하여 소득재분배기능을 수행하되, 그 급여수준은 최저생계비 수준 등에 맞추어 최소한의 수준으로 제한토록 하였다. 아울러, 소득과악곤란으로 인한 분배왜곡 등을 완화하기 위해 기초연금재원의 일부 또는 전부를 조세방식을 통해 조달할 것을 제안하였다.<sup>14)</sup> 따라서 이러한 기초연금제의 도입은 연금사각지대 및 소득분배왜곡 등의 문제를 크게 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 소득비례연금은 기초연금과 완전분리하여 운영하되, 민간보험의 보험수리적 균형을 맞추어 완전적립방식으로 운영해 나감으로써 현 제도의 재정적 취약성을 해결하는 데 초점을 두었다. 따라서 이러한 이원화 구상은 현 제도의 가장 큰 문제점으로 지적되어 있는 재정불안정과 세대간 불형평성을 문제를 개선하는 데 기여할 수 있을 것이다. 더 나아가 기초연금과 소득비례연금의 분리는 제도적 신축성을 제고하여 추후 경제·사회적 여건변화에 대응하는 데에 도움이 될 것이라는 점도 지적되었다. 예로, 소득비례연금을 분리할 경우, 추후 기업연금시장이 활성화됨에 따라 기업연금과 국민연금의 소득비례연금과의 적용제외방식(opt-out) 등 상호연계방안을 강구하는 데 보다 용이할 수 있을 것이다. 더 나아가서는 향후 남북통일시 북한주민에 대한 연금확대에 있어서도 기초연금은 즉시 확대하는 반면, 소득비례연금은 점진적으로 확대해 나가는 등 분리적용이 용이해 진다는 점도 감안할 필요가 있을 것이다.

그러나, 이러한 기획단의 건의안은 관계부처의 반대로 법개정(1998)시 반영이 되지 못했다. 따라서, 추후 국민연금제도의 구조개혁을 위해서는 이러한 기획단의 건의안을 기초로 하여 보다 구체적인 실행계획을 수립해 나가는 것이 효과적이라 판단된다. 국민연금의 수급권자가 많아질수록 개혁에 대한 기득권층의 반발이 커지게 되므로, 가급적 제도초기에 개혁을 추진하는 것이 ‘호미로 막을 수 있는 일을 가래로 막는’ 禹를 범하지 않는 길일 것이다.

---

14) 조세방식 전환시 직장근로자와 자영업자간 조세부담의 수평적 형평성 제고를 위해서는 포르투갈의 경우와 같이 부가가치세 등 간접세를 활용하는 방안도 검토가 가능할 것임.

<표 III-17> 국민연금제도개선기획단(1997)의 구조개혁 건의안

□ 기본구조

- 현행의 1층체계를 기초연금과 소득비례연금으로 二元化
  - 기초연금(1인 1연금제): 18세 이상 전국민을 가입대상으로 최저생계비 수준의 정액급여를 지급(가입기간에 따라 차등).
    - ※ 기초연금은 세대단위(1세대 1연금)로 시행도 가능.
  - 소득비례연금(1소득자 1연금제): 소득이 있는 자를 대상으로 하되, 보험수리원칙에 맞춰 보험료현가와 급여현가를 일치시켜 수지균형 도모.

□ 소득재분배기능

- 정액제의 기초연금을 통해 소득재분배를 도모하되, 현재의 과도한 소득재분배기능을 적정수준으로 축소.

□ 재원조달

- 기초연금: 현행 보험료 방식의 일부 또는 전체를 조세방식으로 전환하여 소득과악의 한계를 극복.
  - 현행의 수정(부분) 적립방식을 유지.
  - 조세형태는 일반조세수입의 일정부분, 또는 부가가치세 등 간접세의 인상을 통해 조달.
  - 일부를 보험료로 조달할 경우 피용자는 정율제, 자영자는 등급별 차등 정액제를 적용.
- 소득비례연금: 보험료 방식을 유지하되, ‘납부한 만큼 받아가는’ 보험수리원칙을 유지하고 완전적립 방식을 채택.

아울러 자영자 소득과악의 정확도 및 효율성을 제고하는 방안의 강구가 시급하다. 현재 국민연금, 의료보험, 국세청 등이 각기 나름대로 소득조사를 하고 있으며, 상호간의 연계도 없어 조사의 정확성 결여 및 행정비효율이 크게 우려되는 상황이다. 이에 대한 대책으로서 국세청을 중심으로 소득조사 및 징수 등의 업무를 일원화하는 방안이 필요할 것이다. 영국 및 스웨덴의 경우 자영자의 보험료 징수를 국세청이 맡고 있는 것이 좋은 사례이다. 또한 이를 계기로 하여 국세청의 소득포착률을 획기적으로 개선할 수 있는 세정개혁을 과감히 추진할 필요가 있다. 즉, 사업소득세의 과표양성화를 위해 부가가치세의 탈세를 조장하는 특례제도의 축소 및 간이과세제도의 폐지 추진하고, 기장의무화 및 전자기장의 도입, 영수증·세금계산서·신용카드영수증 등의 수수질서 확립을 위한 감시체계 및 유인제공이 필요하다. 또한 금융실명제의 재강화 및 금융소득종합과세의 조속한 실시로 세원포착률 제고도 필요할 것이다.

## 나. 직역연금제도의 개선

우리나라의 직역연금제도는 각출주의에 입각한 적립방식으로 운영하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 그러나 실제적으로는 각출-급여상의 수급불균형으로 인하여 이러한 직역연금의 운영방침을 장기적으로 유지해 나가는 힘들 것으로 판단된다. 위에서 살펴보았듯이, 군인연금의 장기적 재정자립도는 20%에도 미치지 못하고 있으며, 공무원연금의 경우에도 1/3 수준밖에 되지 않아 각출료가 급여혜택에 비해 크게 낮은 형편이다. 따라서 직역연금제도를 현행 체계대로 유지할 경우 적자규모가 빠르게 증가하여 중앙재정이 감당할 수 없을 정도의 큰 부담을 주게 될 것이며, 이를 방지하기 위해서는 과감한 제도적 수술이 시급한 실정이다.

### 1) 연금각출율의 조정

연금제도가 이와 같은 구조적 불균형문제를 안고 있음에도 불구하고 그동안 연금재정의 건실성을 회복하려는 노력보다는 급여혜택을 높이는 데 치중해 옴에 따라 적자요인을 오히려 심화시키고 있는 실정이다. 즉 직역연금의 보험료 각출율의 수준은 1970년대 이후 가입자 기여분 5.5% 및 사용자(국가) 부담금 5.5%로 11%의 수준을 계속 유지하고 있는 반면, 급여측면에서는 퇴직수당제의 신설(1991.1), 상여금(1980), 가산금(1985), 정근수당(1986), 직무수당, 장기수당(1987) 등 각종 수당의 보수월액합산 및 1991년의 유족연금지급율의 인상(60→70%) 등 혜택수준을 향상시키는 데에만 주력하여 왔다. 이에 따라 연금재정의 수급불균형 문제는 더욱 악화될 수밖에 없었다.

따라서 향후 직역연금재정의 건전성 회복을 위한 노력의 일환으로서, 연금기여율을 그동안의 급여혜택 증대에 맞추어 상향조정하여 수급불균형을 완화하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 그러나 직역연금이 장기적으로 균형재정을 유지하기 위해서는 개인기여율 및 국가 부담율의 합계를 현행의 15% 수준에서 공무원 및 사립학교교직원의 경우 보수월액의 30% 이상, 군인연금의 경우에는 심지어 50% 이상까지 인상해야 될 것으로 추정된다(문형표[1995]). 이와 같은 부담율의 지나친 상향조정은 개인의 부담능력에 비추어 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 직역연금의 수지개선에 있어 각출율 인상자체만으로는 한계가 있을 수 밖에 없으며, 급여지출부담을 낮추는 방안이 함께 강구되어야 할 것이다.

## 2) 지급개시연령의 제한

지역연금의 수급불균형은 각출료가 급여혜택에 비해 너무 낮은 데에도 그 원인이 있으나, 연금지급이 퇴직직후부터 개시됨으로써 근로능력을 가진 조기퇴직자에 대한 연금혜택이 지나치게 높다는 데에도 문제점이 있다. 군인연금가입자의 평균퇴직연령은 조기정년제에 비해 45세로 매우 낮은 보험료 납부기간이 짧은 반면 평균지급기간은 30년 정도로 매우 길어지게 되어 연금재정이 심한 압박을 받고 있다. 또한 공무원연금가입자의 평균퇴직연령은 55세 정도로, 연금수급자중 퇴직당시 연령기준으로 55세 미만이 약 절반을 차지하고 있을 뿐 아니라 전체 수급자의 80% 이상이 60세 미만인 실정이다. 이와 같은 제도간의 비형평성을 완화하고 연금재정의 부담압력을 경감시키기 위해서는 지역연금의 지급개시연령을 단계적으로 국민연금제도(60세)와 유사한 수준으로 제한하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이를 통해 노후소득보장이라는 공적연금의 기본취지를 유지하면서 지원의 필요성이 상대적으로 낮은 부분에 대한 부담을 줄임으로써 연금재정의 적자요인을 감소시킬 수 있을 것이다.

이와 같이 지역연금의 지급개시연령을 제한하는 방식을 도입할 경우 연금의 구조적 적자요인을 크게 개선할 수 있을 뿐만 아니라, 각 제도간의 수평적 형평성의 제고역할도 동시에 기대할 수 있으므로 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 지급연령제한제 도입의 경과 조치로서 조기연금수급자에 대한 감액퇴직연금제의 실시도 고려할 필요가 있다. 즉 국민연금제도와 같이 연금급여를 60세부터 받을 경우에는 기본연금액의 전액(완전퇴직연금)을 지급하고, 그 이전에(예로, 55세부터) 지급을 원할 경우에는 기본연금액의 일부를 삭감한 감액퇴직연금을 지급하는 방식을 채택하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

## 3) 지급정지제도의 강화

지급정지제도는 연금수급자격을 지닌 퇴직자에 대하여 퇴직후 재취업 등으로 정규적인 소득기회를 보장받고 있으면 이에 상응하는 연금혜택을 삭감 또는 연기하는 제도를 말한다. 이러한 소득추계방식의 도입목적은 퇴직후 또는 노후 소득기회의 상실로 인한 생계유지의 곤란발생에 대한 사전대비라는 퇴직연금의 기본취지에 입각하여, 소득지원의 필요성 정도에 따라 선별적으로 급여수준을 조정함으로써 급여의 효율성을 높이고 아울러 불필요한 연금재정의 부담을 줄이고자 하는 데 있는 것이다. 현행의 우리나라 공적연금제도에서도 급여지급시 이러한 소득추계방식이 부분적으로 도입적용되고 있으나, 그 적용범위 및 삭감정도가 극히 제한적이라는 데에 문제점이 있다. 현 지역연금제도에서는 연금수급권자

가 퇴직후 다시 공직에 재취업시 월 수혜액의 50%를 감액지급하도록 규정하고 있다. 그러나 사기업에 재취업할 경우나 자영업 등의 사업소득은 소득추계의 대상이 되질 않아 연금급여의 100%가 전액지급되고 있어 직종에 따라 수평적 비형평성의 문제를 야기할 뿐 아니라 소득추계의 기본취지에도 어긋나고 있다.

따라서 차후에는 이러한 소득추계방식을 강화하여 공공기관 뿐만 아니라 사기업에 재취업할 경우나 사업소득자까지도 포함하여 그 적용범위를 넓혀나가야 할 것이다. 이를 통해 연금급여의 소득기여도를 높이고 연금재정의 적자부담을 줄일 수 있을 것이다. 특히 계급 및 근속정년제로 인해 근로능력을 지닌 조기퇴직자가 많은 군인연금이나 연금수급권자의 절반가량이 55세 미만(퇴직시점 기준)인 공무원연금의 경우 소득추계방식의 강화는 연금재정의 안정화에 크게 기여할 것으로 기대된다. 소득추계방식을 활성화하기 위해서는 퇴직후 재취업자에 대한 정확한 소득과약절차가 전제조건으로 요구되는 바, 이에 대한 행정적 대응방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

#### 4) 연금급여의 조정

앞에서 열거한 여러 방안외에도, 제도간의 차이를 줄이고 급여수준을 합리적으로 조정하기 위해서는 다음과 같은 개선책들을 강구해 나가야 할 것이다.

##### 가) 생애 평균보수기준으로의 전환

우리나라 직역연금급여의 산정방식에 의하면 가입자의 퇴직전 최종보수월액을 기준으로 가입기간에 따라 비례조정하여 기본연금액을 산출하도록 되어 있다. 따라서 각 가입자의 가입기간 중의 임금수준의 변화패턴이나 각출료납부액과 연금급여액과의 연계성이 미약하고, 급여수준이 퇴직 직전의 최종보수월액의 수준에 의해 민감하게 영향을 받게 된다. 반면, 국민연금제도에서는 급여의 소득비례부분 산정시 평균보수월액을 기준으로 하고 있다. 즉 각 가입자의 매년 보수월액을 퇴직시점까지 사회적 평균임금상승율로 재평가한 합계를 가입기간으로 나누어 평균보수월액을 구하고, 이를 기준으로 기본연금액을 산출한다. 각출료는 매년 보수월액의 일정비율로 납부되므로 평균보수월액을 기준으로 할 경우 각출금과 연금급여사이의 연계성(marginal linkage)이 강화되어 보험의 원리에 비추어 보다 효율적이며, 동일한 임금구조하에서 평균보수월액을 기준으로 산정된 연금급여액은 일반적으로 최종보수월액 기준보다 낮아지게 되므로 급여부담이 줄어들게 된다. 따라서 직역연금의 최종보수월액 기준의 급여산정방식을 국민연금제도에서와 같이 평균보수월액 기준으로 전환

하여야 할 것이다. 이러한 전환을 통해서 연금제도간의 차이를 줄여 형평성을 제고하고, 급여수준의 합리적 조정으로 연금재정의 부담도 다소 완화시킬 수 있을 것이다.

#### 나) 지수화 방법의 개선

이와 아울러 연금급여의 실질가치보전을 위한 지수화(Indexation) 방법 또는 「슬라이드」 방식에 대한 재검토가 요구된다. 매월 지급되는 연금급여액이 명목적으로 고정되어 있다면 물가상승 등으로 화폐가치가 하락할 경우 실질구매력이 떨어지게 될 것이며, 소득보장차원에서 볼 때 연금급여의 실질가치를 보전하기 위해서는 매년 급여수준의 상향조정이 필요하다. 국민연금의 경우 소비자물가상승률을 기준으로 급여를 상향조정함으로써 연금급여의 실질가치를 보장해 주고 있다. 반면 특수직역연금은 물가상승률 대신 임금상승률을 기준으로 급여를 조정하도록 규정되어 있다. 즉 특수직역연금의 급여는 퇴직시점의 최종보수월액을 기준으로 매년 해당 보수월액을 가입기간에 따라 비례조정하여 산정하도록 되어 있으므로 봉급인상률에 따라 급여도 자동적으로 상향조정된다. 그러나 이처럼 임금상승률을 기준으로 임금급여를 조정할 경우, 실질구매력의 변동과는 관계없이 노동시장여건 변화에 따른 임금수준의 급상승이나 봉급체계의 변동 등에 의해 급여수준이 민감하게 변화할 수 있는 문제점이 있다. 특히 80년대 후반의 빠른 임금상승 및 공무원 봉급수준의 정상화 등으로 봉급수준이 급속히 증가함에 따라 특수직역연금 급여액의 급격한 상승이 초래되었으며, 이에 따라 연금재정의 악화가 가속화된 것으로 지적되고 있다.

연금급여의 지수화의 기본목적이 연금급여의 실질가치 또는 실질구매력의 보전에 있는 만큼 지수화의 방법은 물가상승률을 기준으로 조정하는 것이 합리적이라 판단되며, 실제로 대부분의 선진국에서는 물가슬라이드제를 채택하고 있다. 따라서 차후에는 직역연금의 지수화방법을 현행의 임금상승률 대신 국민연금제도와 같이 소비자물가상승률 기준으로 전환하여 제도간의 차이를 줄이고 급여액이 노동시장의 여건변화에 민감하게 변동하는 것을 방지해야 할 것이다.

#### 5) 공적연금제도간 연계강화

이와 아울러, 국민연금과 기존의 직역연금과는 연계장치가 마련되어있지 않기 때문에 가입자의 제도간 이동시 가입기간요건을 충족시키지 못해 연금수급권의 확보가 안되는 경우 발생하고 있다. 이를 개선하기 위해 우리나라 공무원연금 등의 직역연금과 국민연금의 자격기간의 통산을 행하는 연결통산방식을 도입해야 할 것이다. 장기적으로는 기초연금제도

도입을 통한 공적연금제도간 연계를 바탕으로 각 제도의 가입대상자를 한 제도의 가입대상으로 흡수하는 통합방식을 추진할 필요가 있다.

#### 다. 기업연금의 활성화 및 국민연금과의 연계

국가-기업-개인의 3층 소득보장체계의 구축을 위해서는 우리나라 기업연금시장의 활성화가 필요할 것이다. 즉, 현행의 퇴직일시금제도를 기업연금으로 전환나가는 동시에 국민연금과의 효율적 연계를 통해 적정한 다층보장체계를 구축해야 할 것이다. 기업연금을 도입할 경우, 기업연금과 공적연금과의 관계는 크게 다음과 같이 구분할 수 있을 것이다. 첫째는 공적연금과는 별도의 상층체계로 기업연금을 도입하고, 세제혜택 등을 부여하는 방식이다(상호독립형: 미국 등). 둘째는 공적연금의 소득비례부문을 대행할 수 있도록 적용제외형태로 도입하는 방식이다(부분대체형: 영국·일본 등). 셋째로는 공적연금자체를 민영화하여 기업연금등 민영연금시장을 활성화하는 방식(완전대체형: 칠레·아르헨티나 등)을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 여러 형태의 도입방안 중 어느 것을 선택할 것인가는 공적연금의 형태, 급여 및 보험료 수준의 적정성 및 경제·사회적 여건 등을 감안하여 적합한 형태를 결정해야 할 것이다.

##### 1) 독립형의 기업연금제도

기업연금제도를 공적연금과 직접적인 연계가 없이 독립적인 형태로 도입하는 방안이다. 즉, 기존의 퇴직일시금제도를 기업연금의 형태로 전환하되, 적격연금(qualified pension plan)의 기준을 설정하고, 이를 충족시킬 경우 세제혜택을 제공하는 것이다. 적격연금의 자격에는 사외적립형의 완전적립방식운영과 함께 급부수준, 지급능력, 지급보장 등의 요건을 포함한다(예: 미국의 ERISA법 등). 적격기업연금에 대한 세제혜택의 형태는 첫째, 납부보험료에 대한 세제혜택으로서 기업주가 부담하는 보험료는 당해 사업년도의 소득계산시 전액손금산입을 허용하고 피용자의 납부보험료는 일정한도내에서 전액 소득공제를 해주며, 둘째, 운용수익에 대한 세제혜택으로서 급여지급을 목적으로 한 적립기금의 운영수익에 대해서는 원칙적으로 비과세를 인정하는 반면, 셋째로 급여시의 과세체계는 과세를 원칙으로 하되, 소득공제등 현행 퇴직일시금에 대한 분리과세수준에 비해 불리하지 않도록 설계하는 방안이다.

이러한 독립적 형태의 기업연금제도는 현행 퇴직일시금제도를 기업연금으로 전환할 수

있는 가장 용이한 형태이다. 그러나, 이 경우 다음과 같은 문제들에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다. 첫째, 기업연금제도를 독립적으로 도입할 경우, 국민연금과 기업연금을 겸한 총소득대체율이 적정수준 이상으로 지나치게 높아지게 될 것이 우려된다. 또한 현재 기업주의 국민연금 및 퇴직금에 대한 기여율은 총 임금의 최소 12.8% 수준에 달하고 있으며, 추후 국민연금의 보험료 인상에 따라 그 부담도 20% 이상까지 늘어나게 될 것이다. 이와 같은 지나친 기업주의 사회보장부담은 고용비용증대를 통해 고용회피의 유인을 제공하게 될 뿐아니라, 장기적으로 생산비용증대에 의한 국가경쟁력의 약화를 초래하게 될 우려가 있다.

둘째, 기업연금에 대한 세제혜택의 제공만으로는 기업으로 하여금 퇴직금을 기업연금으로 전환하고자 하는 충분한 유인체계를 제공하는 데에 한계가 있을 것이다. 특히, 현재 퇴직급여충당금을 사외에 전액 적립하는 기업은 극소수에 불과하며, 대부분 사내유보를 통해 경상경비로 활용하는 경우가 대부분이다.<sup>15)</sup> 또한 사외적립의 경우에도, 이를 담보로 대출을 받아 운영경비로 사용하는 경우가 관행화 되어 있다. 따라서 사외적립형 기업연금의 도입시, 보험료의 적립을 위해서는 기업주의 실질적인 추가부담이 요구되고 있는 상황으로, 세제혜택만으로는 이러한 부담증가를 경감하는데 효과가 미미할 것이다. 따라서 현행 퇴직금제도를 기업연금으로 전환하는 것을 유도하기 위해서는 세제혜택 이외의 추가적인 유인수단이 필요할 것이다.

## 2) 적용제외방식의 기업연금제도

이 방안은 국민연금의 소득비례부문과 기업연금간의 적용제외제도(Contracting-Out 또는 Opt-out)를 도입함으로써 국민연금과 기업연금을 연계시키는 방안이다. 즉, 국민연금의 소득비례부문에 해당하는 급여수준(확정급여형의 경우) 또는 보험료수준(확정각출형의 경우) 이상을 제공하는 적격기업연금제도에 가입할 경우, 국민연금 소득비례부문에 대한 보험료납부를 면제시켜주는 방식이다. 이러한 적용제외제도는 공적연금과 기업연금의 중복급여 및 중복부담을 완화하기 위한 수단으로, 일본 및 영국 등의 선진국에서 시행되고 있다(<표 III-18> 참조). 특히 우리나라의 경우처럼 공적연금의 노후소득 보장수준이 높을 경우, 이러한 적용제외제도의 도입필요성이 커지게 된다.

적용제외형 기업연금도입방안은 소득대체수준 및 보험료 수준의 적정성·효율성 측면에

15) 1992년 조사에 의하면 조사대상기업의 평균퇴직급여충당금은 누적퇴직금의 88% 수준이며, 이중 전액 사외적립하는 기업은 8%에 불과한 실정이다.

서 독립형 기업연금에 비해 보다 바람직한 형태로 평가된다. 국민연금의 소득비례부분과 기업연금에 중복 가입함으로써 급여수준이 불필요하게 과다해지는 것을 방지할 수 있으며, 또한 기업주 및 피용자의 과다한 보험료 납부부담을 완화해 줄 수 있게 되어 노동시장에 있어서의 왜곡효과를 감축시키는 효과가 있기 때문이다. 또한 이러한 적용제외방식은 기업 연금의 활성화를 위한 유인제공에 크게 도움을 줄 수 있을 것이다. 퇴직일시금을 적격기업 연금으로 전환할 경우 국민연금의 소득비례부분의 보험료납부가 면제되므로, 기업주의 총 보험료 부담이 줄어들게 된다. 따라서 사외적립형 기업연금도입에 따른 기업주의 추가부담을 덜어줌으로써 기업연금활성화에 크게 기여할 것이 기대된다.

그러나 이러한 적용제외방식의 도입을 위해서는 공적연금의 제도개혁이 선행되어야 한다는 제약이 있다. 적용제외방식을 도입하기 위해서는 국민연금의 균등부분과 소득비례부분이 구조적·재정적으로 분리되어야만 적용이 가능해진다. 따라서 앞에서 제시된 국민연금제도의 기초연금 및 소득비례연금으로의 이원화를 위한 제도개혁이 조속히 추진될 필요가 있을 것이다. 국민연금의 제도개혁은 기업연금활성화측면뿐 아니라, 국민연금의 구조적 불균형해소, 자영자소득과약 한계의 해결 및 연금사각지대발생의 방지 등을 위해 반드시 실현되어야 할 것이다.

<표 III-18> 외국의 적용제외제도 사례

	일 본	영 국
도입 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1965년 후생연금보험법 개정시, 후생연금의 급여수준 상향조정(40% 증가)으로 인해 노사양측의 보험료 부담이 증가</li> <li>○ 이미 기업연금 보험료를 실시하는 기업의 중복부담해소를 위해 1986년 후생연금의 노령연금 중 보수비례부분을 대행할 수 있는 「후생연금기금」을 설치하여 적용제외제도를 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공적연금의 소득비례연금과 기업연금의 급여중복 및 기업의 각출금 부담의 축소를 위해 적용제외제도를 도입</li> <li>○ 1959년 소득비례연금(SGRPS)의 급여를 상회하는 확정급부형(DBP) 기업연금에 대해서 적용제외를 실시</li> <li>○ 1986년 사회보장법 개정으로 확정각출형(DCP) 기업연금 및 개인연금에도 적용제외 실시</li> </ul>
현행 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 후생연금중 노령후생연금을 초과하는 기업연금에 대해 노령후생연금의 각출금을 면제</li> <li>○ 적용제외를 위한 승인조건은 적격/비적격에 관계없이 일정조건을 충족하는 모든 기업연금을 대상             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사합의하에 설립되고, 노령후생연금이상을 보장하는 기업연금제도</li> <li>- 종업원수가 500인 이상(단독설립 500명 이상, 연합설립 800명 이상, 종합설립 3,000명 이상)</li> <li>- 생보사 및 신탁은행과의 연금계약에 의해 자산의 운용 및 관리를 위탁하는 후생연금기금을 설립</li> <li>- 완전적립을 원칙으로 하는 사외의적립형이어야 함.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영국은 국민연금중 소득비례연금(SERPS)에 대해서 민간연금을 활용한 적용제외제도가 활성화되어 있음.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자의 75%가 적용제외형 민간연금(기업연금 50%, 적격개인연금 25%)에 가입되어 있는 반면, SERPS에는 17%만이 가입</li> </ul> </li> <li>○ SERPS의 급여수준을 총액기준으로 초과하고, 정부로부터 적격관정을 받은 모든 기업 및 개인연금을 대상으로 함(DCP의 경우에는 각출금의 크기를 기준).             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 확정급부형 및 확정각출형 기업연금제도와 적격개인연금 등을 포함.</li> </ul> </li> <li>○ 적용제외의 형태는 SERPS에 납부하는 보험료의 일부를 면제하는 방식임.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업연금의 경우에는 사업주 3.0%, 피용자 1.6%의 보험료가 면제되며, 개인연금의 경우 사업주 1.5%, 피용자 1.6%가 면제됨.</li> </ul> </li> <li>※ SERPS의 보험료율은 피용자 2~10%, 사용자 3~10% 수준임.</li> </ul>

### 3) 공적연금제도의 민영화 대안

기업연금·개인연금 등 민영연금보험의 역할을 극대화할 수 있는 방법은 칠레, 아르헨티나 등 남미국가들처럼 연금제도를 민간부문에서 직접 관리·운영하도록 민영화하는 방안이다. 민영화란 정부가 직접 관리·운영하던 공적연금제도를 정부는 법적 강제규정만을 제시하고 관리·징수급여업무 및 기금운영 등 모든 관련업무를 민간관리방식으로 전환하는

것을 의미한다. 각 가입자별로 연금저축구조(PSA)를 관리한다는 점에서 개인연금제도와 유사하나, 임의 가입이 아닌 법규정에 따른 강제저축방식이라는 점에서 차이가 있다. 연금민영화시 완전적립방식(fully funded system)에 따라 적립된 연금기금을 민간관리회사가 금융시장에서 직접 분산운용을 함으로써 직접금융시장의 활성화에 크게 기여할 수 있다.

이러한 연금의 민영화 개혁사례는 1981년 칠레를 시작으로, 페루(1993), 콜롬비아(1994), 아르헨티나(1994), 우루과이(1996), 멕시코(1997), 볼리비아(1997) 등을 들 수 있다. 또한 미국, 영국, 중국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들도 칠레를 모델로 한 연금민영화의 도입을 검토 중에 있다. 이러한 공적연금의 직접적인 민영화는 막대한 규모의 연금기금을 민간금융시장에서 직접분산관리·운용케 함으로써 직접금융시장을 활성화하는 데 가장 직접적이고 효과적인 대안이다. 또한 개인연금과 같이 확정각출방식으로 운영됨으로써 연금재정의 보험수리적 균형이 항상 유지되고, 기금운영수익률의 제고를 통해 가입자의 혜택을 극대화할 수 있는 장점이 있다.

그러나 우리나라의 경우 공적연금의 민영화를 당장 추진하기에는 다음과 같은 현실적인 제약들이 있을 것이다.<sup>16)</sup> 첫째로, 민영화를 위해서는 기존가입자들의 연금수급권보장을 위한 연금부채를 국채발행 등을 통해 민간에 이전시켜야 하나, 그 규모가 이미 엄청난 수준에 달하고 있다. 따라서 민영화시 막대한 규모의 국채발행이 필요하나, 현재 금융산업 구조조정 등의 재정지원을 위해 막대한 공채발행이 불가피한 상황에서 국공채시장의 추가적 흡수여력을 기대하기가 어려울 것이다. 물론 인정채권을 각 개인의 연금계좌에 인수시킴으로써 부채를 단계적으로 현실화해야 할 것이나, 그럼에도 불구하고 이미 막대한 규모로 늘어난 묵시적 연금부채는 큰 부담을 줄 수밖에 없을 것이다. 둘째로, 현재 우리나라 국민연금제도는 ‘저부담-고급여’의 심각한 재정불균형 구조를 지니고 있는 바, 민영화등 기금관리의 개선을 논하기 전에 현 제도의 구조적 개선이 선결되어야 할 것이다. 현 보험료 수준으로는 연금기금을 민간부문에서 아무리 효율적으로 운영해도 정부가 약속한 수준의 급여를 충당할 수 없는 상태이다. 셋째로, 연금민영화를 위해서는 경쟁력 있는 금융제도가 필수조건이나, 금융구조조정이 완수되기 전까지는 민영화는 연금가입자의 불확실성 및 위험도만 가중시키게 될 우려가 있다. 따라서 국민연금제도의 민영화 방안은 민간연금보험시장의 활성화를 위한 최선의 대안이기는 하나, 현실적 제약으로 단시일내에 추진하기에는 많은 어려움이 있을 것으로 판단된다.

---

16) 이외에도, 공적연금의 민영화에 따른 문제점들에 대해서는 [부록 1] 참조.

## 라. 국민연금기금의 운영방향

현재 국민연금을 비롯한 공적연금기금의 규모는 1998년말 현재 45.7조원이나, 당분간 이 규모가 기하급수적으로 늘어나게 될 것이다. 「국민연금제도개선기획단」의 추계에 의하면 국민연금 기금규모는 1995년 불변가격 기준으로 2010년 약 500조원, 2020년 초에는 1,000조원, 2040년에는 약 2,000조원으로 계속 증가할 것이 예상된다. 향후 이처럼 엄청난 규모의 연금기금을 여하히 잘 운용하는가에 공적연금제도의 성패가 달려있다고 할 수 있다. 이는 연금제도의 재정건전성 유지뿐만 아니라 우리나라 금융·자본시장의 발전 및 국가경제의 지속성장과도 밀접한 관계를 가지고 있으며, 기금을 민간부문에 잘 활용할 경우 제2의 외환위기를 방지하는 완충장치로서의 역할도 할 수 있을 것이다. 향후 이러한 대규모의 기금을 정부가 독점관리하는 것은 바람직하지도 않으며, 또한 가능하지도 않을 것이다. 정부가 독점관리할 경우, 전문성 부족에 따른 비효율성이 발생하며 이 막대한 자금을 정부가 다른 용도로 사용하려는 정치적·정책적 압력을 배제하기도 어려울 것이다. 실제로 세계은행은 연금기금의 국가독점관리시 성공사례는 역사적으로 찾아볼 수 없다고 경고하고 있다 (World Bank(1994)).

기금운용의 전문성·효율성 제고 및 직접금융시장의 활성화를 위한 최선의 대책은 계약제(contracting-out)를 통해 연금기금을 민간에 위탁하여 분산관리(decentralization)하는 방안일 것이다. 즉, 공적연금의 가입자 관리·징수 및 급여지급 등의 업무는 정부가 관장하되, 현재 정부가 직접 관리·운용하는 연금기금의 일부를 Mutual Fund 등 민간투자기관에 위탁운용토록하는 방안이다. 이러한 연금기금의 민간위탁관리는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 정부(연금관리공단)가 독점적으로 관리하는 기금운용을 경쟁적 환경에 노출시킴으로써, 정부-민간간 및 민간금융기관간 경쟁을 통한 기금운용의 효율성 및 수익성의 제고로도모할 수 있다. 둘째, 민간투자기관으로 하여금 연금기금을 직접 관리·운용토록 함으로써 Mutual Fund를 비롯한 주식·채권시장 등 직접금융시장의 발전에 기여할 것이다. 특히, 향후 급속히 증가할 국민연금의 기금적립금을 정부가 전담관리하는 데에는 한계가 있으며 어떤 형태로든 분산관리가 불가피해질 것인바, 기금운용에 대한 know-how 축적을 위한 사전준비단계가 필요할 것이다. 셋째, 기금투자관리의 전문성을 높이고 기금운용의 투명성을 제고시킴으로써 공적연금제도에 대한 국민의 신뢰도를 높일 수 있다. 국민연금기금의 경우 현재 기금의 2/3 이상을 공공자금관리기금에 의무예탁하고 있을 뿐 아니라, 국민연금관리공단의 기금투자에 대한 전문성 부족 등으로 국민연금 제도에 대한 국민적 불

신감이 확산되고 있다. 넷째, 연금기금을 본래의 목적에 부합되지 않은 사업에 유용하려는 정치적·정책적 압력을 사전에 배제하여 기금을 보호할 수 있을 것이다.

최근 정부도 이러한 민간위탁투자의 필요성을 인식하고, 금년부터 국민연금기금 중 2,000억원을 배정하여 민간위탁투자 시범사업을 추진 중에 있다.<sup>17)</sup> 이를 위해 4개의 민간위탁 대상기관을 선정하여 각 회사당 500억원씩을 배정하고, 계약기간을 1년 단위로 하여 실적평가에 따라 재위탁여부를 결정토록하여 경쟁개념을 도입하였다. 또한 위탁대상기관의 선정과정의 투명성 제고를 위해 민간전문가 중심의 「위탁투자기관 선정위원회」를 구성하고 사전적 선정지표를 설정하여 선정절차의 객관성을 도모하였다. 이와 아울러 위탁된 기금이 과도한 위험에 노출되는 것을 방지하기 위해 위탁펀드를 다양화하고 위탁투자지침을 설정하였다. 이러한 민간위탁사업의 시행은 기금운용의 효율성 제고 측면에서 매우 바람직한 대책으로 판단되며, 추후 이러한 제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려해 나갈 필요가 있을 것이다.

첫째, 금년에 배정된 총 2,000억원은 시범사업의 첫해인 만큼 그 규모를 최소화한 것으로 판단되나, 추후 사후 성과를 기준으로 규모를 과감히 증대시켜 나가야 할 것이다. 연금기금을 민간위탁관리할 경우에는 연금기금의 특성에 따른 안전성을 확보하기 위해 반드시 다른 운영자산과는 별도로 분리하여 관리해야 할 것이다. 또한 이처럼 분리된 계정하에서도 포트폴리오 구성상 충분한 위험분산이 이루어져야 할 것이며, 위탁규모는 이러한 점을 감안하여 확대할 필요가 있을 것이다. 또한 실적이 우수한 대형민간투자회사들의 적극적 참여를 유도하기 위한 충분한 유인을 제공하기 위해서도 위탁규모를 어느 정도 상향조정할 필요도 있을 것으로 판단된다.

둘째, 민간위탁관리의 기본 목적 중의 하나는 민-관, 민-민간의 경쟁체제를 구축하여 효율성을 제고하는 데 있다. 따라서 선정된 투자회사의 자산운영과정에 대하여는 불필요한 간섭을 최대한 배제하여 자율성과 책임성을 제고하고 사후실적에 따라 객관적으로 평가를 하는 것이 바람직할 것이다. 물론 기금의 안전성 보장을 위한 적절한 사전규제 및 지침을 제시하고 이를 준수토록하는 것은 반드시 필요하나, 이러한 원칙을 준수하는 한 자산운용에 대한 통제위주의 간섭은 최소화해야 할 것이다. 따라서 공단의 위탁투자의 관리·감독은 투자지침의 위배여부를 감시하고 필요한 운용정보를 확보하는 역할에만 국한되어야 할 것이다.

---

17) 보건복지부, 「국민연금기금 민간위탁투자 시범사업 시행(안)」, 1999년 12월.

## 마. 공적연금제도의 개선과제

이상에서 우리나라 공적연금제도의 현황 및 문제점들을 살펴보고 이에 대한 개선과제들을 검토하여 보았다. 공적연금제도의 구조적 결함과 재정적 취약성, 그리고 기금운영상의 비효율성 등의 문제점들은 이미 오래전부터 학계전문가들에 의해 지적받아 왔다. 그럼에도 불구하고 필요한 개혁조치가 제대로 단행되지 못했던 까닭은 그만큼 연금개혁이 이해당사자들간의 갈등으로 인해 정치적으로 어려운 과제이기 때문이다. 그러나 이러한 문제들을 그대로 방치해 둔다면, 제도적 오류로 인한 경제·사회적 부담은 더욱 심각해질 것이다. 따라서 하루 빨리 연금제도의 구조적 결함을 치유하고 기금운영방식을 선진화함으로써 공적연금에 대한 국민적 신뢰를 회복해야 할 것이다. 향후 우리나라의 공적연금제도가 21세기의 급변하는 경제·사회적 여건의 변화에 보다 부합하고 지속가능(sustainable)해질 수 있도록 개선해 나가기 위해 본고에서 제시한 주요개혁과제들은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 국민연금의 재정적 취약성과 도시지역확대에서 나타난 연금사각지대 및 자영자 소득과악의 문제 등을 근본적으로 해결하기 위한 과감한 구조개혁이 필요할 것이다. 이를 위해서는 관계부처의 반대로 반영되지 못했던 지난 1997년 「국민연금제도개선기획단」의 국민연금의 二元化 방안을 다시 적극적으로 재검토해야 할 것이다. 즉, 조세형 정액기초연금제의 실시로 연금사각지대 및 소득과악문제를 완화하며, 보험수리적 균형에 입각한 완전적립형 소득비례연금을 분리하여 재정적 안정을 도모해야 할 것이다. 이와 함께 공적연금 및 퇴직금 등 우리나라 노후소득보장체계의 급여수준의 적정성 여부를 재검토하고 보험료율의 장기적 조정에 대해서도 보다 구체적인 계획을 수립해 나가야 할 것이다.

둘째, 현재 재정적 위기가 가시화되고 있는 직역연금제도에 대한 과감한 수술을 단행해야 할 것이다. 공무원·군인·사립교원연금 등 직역연금을 현행 체계대로 유지할 경우 적자규모가 빠르게 증가하여, 추후 중앙재정이 감당할 수 없는 정도의 큰 부담을 줄 것이 예상된다. 이러한 직역연금 구조적 불균형을 조정하는데 있어 보험료율의 인상만으로는 한계가 있으며, 지급개시연령의 제한, 급여산정방식의 조정 등 과도한 급여지출부담을 낮추고 제도를 합리화하는 개혁조치를 시급히 추진해야 할 것이다. 이와 아울러 향후 민-관간의 직장이동이 활성화됨에 따라 국민연금과 직역연금간 연계제도를 도입함으로써 연금수급권의 이동성(portability)을 확보하기 위한 장치를 마련해야 할 것이다.

셋째, 적정한 국가-기업-개인의 다층 소득보장체계의 구축을 위해서는 기업연금시장의 활성화가 필요할 것이다. 이를 위해서는 현행 퇴직일시금 제도를 기업연금제도로 전환하기

위한 유인체계를 마련함과 동시에, 국민연금제도와와의 효율적 연계를 통해 급여수준 및 보험료 수준이 중복·과다해지는 것을 방지해야 할 것이다. 이에 대한 대안으로는 영국·일본 등의 경우와 같이 적격기업연금제도와 국민연금의 소득비례연금간에 적용제외방식을 도입하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 통해 노후소득체계에 대한 급여·보험료 수준을 적정화하고, 기업으로하여금 퇴직금을 기업연금으로 전환하도록 추가적 유인을 제공함으로써 기업연금시장의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로, 연금기금운용의 전문성·효율성 제고 및 우리나라 직접금융시장의 활성화를 위해서는 연금기금을 민간에 위탁하여 분산관리하는 방안이 최선의 대책일 것이다. 이는 또한 기금운용의 투명성제고 및 정부의 기금 오·남용을 방지하여 기금을 보호할 수 있는 방안이 될 것이다. 정부는 최근 들어 이러한 민간위탁사업을 위해 2천억원 규모의 소규모 시범사업을 추진하고 있으나, 추후 그 규모를 과감히 증대시켜 나갈 필요가 있을 것이다. 또한 연금기금의 민간위탁관리에 대한 적절한 규제장치와 수익성 제고를 위한 유인체계를 마련함으로써 이러한 위탁제도를 성공적으로 정착시켜 나가야 할 것이다.

<표 III-19> 선진국의 공적연금제도 현황 및 연금개혁 내용

국가명	개혁 년도	급여수준	지급개시 연령	보험료 수준	비 고
독 일	1992 1996	종전의 40년 가입기준 총임금의 60%를 2010년까지 45년 가입기준 총임금의 45%(순임금의 60%)로 점진적 인하(현재 49%)	종전 63세(여자: 60세)를 65세까지 점진적 연장 (남자: 2001년, 여자: 2004년)	·1996년 현재: 19.2% ·2030년 27% 전망	급여승율 1.5%→1%
프랑스	1994	종전의 37.5년 가입기준 50%의 급여율을 40년 가입기준 50%로 조정	현재 60세		급여승율 1.33%→1.25%
미 국	1984	현재 40년 가입기준 평균 41.4% 수준	기존 65세에서 2010년 66세, 2022년 67세까지 연장	1993년 13.4%에서 15.3%까지 점진적 인상후 동결	
영 국	1995	·소득비례연금을 최고소득 기간 20년 평균의 25%에서 2010년까지 20%로 인하 ·(현 급여수준: 정액연금포함 44.3%)	기존 남자 65세, 여자 60세를 2020년까지 남녀모두 65세로 연장	5.6%~20.2% (자영자: 7.3%)	급여승율 1.25%→1%
일 본	1985 1994	·현재 40년 가입기준 49.7% (배우자 기초연금 포함시 69%) ·순소득슬라이드제로 변경 (기존지출 감소)	기존 60세에서 65세까지 점진적 인상 (남자: 2014년, 여자: 2019년)	·현재 후생연금 17.35% 국민연금 12,800엔 ·2020년말까지 29.6% 인 예상	
스웨덴	1996	·소득비례연금(ATP)의 소득산정기간을 15년→전체 근로기간으로 확대 ·기본연금액 2% 감액('92) 및 연동시 물가상승 60%만 적용 ·(현 급여수준: 평균 65% 내외)	기존 60~65세(신축퇴직연령기간)에서 61~67세로 연장	기본연금: 5.83% 부가연금: 13% 19.33% 부분연금: 0.5%	
캐나다		·현재 40년 가입기준 40%	현재 남녀공히 65세	·현재 6%(기초연금 제외) ·2003년이후 9.9% 항구적 유지	

## IV. 주요국의 공·사 연금간 역할 분담 및 시사점

### 1. 세계 각국의 공·사 연금의 역할 개요 및 개혁동향

#### 가. 공적연금과 사적연금의 정의 및 주요 운영형태

경제협력개발기구(OECD)의 분류<sup>18)</sup>에 따르면 “공적연금제도(public pension plan)는 중앙 정부, 지방정부, 혹은 사회보장기구(social security institutions)가 연금급여의 지급을 관리하는 사회보장제도 또는 이와 유사한 제도”로 정의된다. “사적연금제도(private pension plan)는 정부기구가 아닌 연금 제공자<sup>19)</sup>, 독립된 법적 기구 혹은 민영기구들이 연금급여의 지급을 관리하는 제도”로 정의된다. 따라서 칠레, 홍콩, 호주 등의 연금제도는 법으로 가입이 강제되는 개인구좌 형태로 운영되므로 공적연금으로 분류하지 않고 사적연금으로 취급된다. 이런 국가들은 국민연금(national pension)의 소득비례부분 운영을 민간에 위탁한 형태로 볼 수 있다.

연금제도의 운영형태는 급여의 지급약속에 따라 확정급여형과 확정기여형으로 분류되고, 가입 형태에 따라 개인연금과 기업연금 형태로 분류된다. 또한 기금을 관리하는 형태에 따라 계약형과 기금형으로 분류되며, 적립상태에 따라 완전 사외적립형, 장부상 적립형 등으로 다양하게 분류된다. 이러한 운영형태는 각각의 요소들을 어떻게 설계해서 운영하느냐에 따라 근로자의 수급권, 저축률, 노동시장의 수급관계 등 거시경제에 다양한 형태로 영향을 미치게 된다.

#### 나. 연금제도 설계상의 주요 고려 요소와 거시경제에 미치는 영향

노후소득보장체계를 위한 연금제도의 설계에서 고려되어야 할 요소로는 첫째, 급여설계

---

18) OECD, Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities, June 2002.

19) Pension Sponsor로서 영리기업의 경우는 기업주, 협회등 비영리 기관의 경우는 기관장 등을 나타내므로 연금제공자로 표현함.

방식 둘째, 공적연금과 사적연금간의 역할 분담 셋째, 재원조달방식 넷째, 기금운용방식 등이 있다. 이들 요소에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

연금제도의 설계에서 고려되어야 할 요소 중 첫 번째는 급여설계방식이다. 급여설계방식에서 고려되는 요소는 소득재분배정도, 연금개시연령, 완전노령연금을 위한 수급조건, 소득대체율, 적용 대상 등으로 각각의 요소 설정조건에 따라 연금액 및 보험료에 직접적인 영향을 미친다. 따라서, 연금재정의 안정화를 위한 부분적 개혁(parametric reform)의 수단으로 동 요소들을 조정하게 된다. 둘째, 공적연금과 사적연금간의 역할 분담이다. 이는 국민연금, 기업연금 및 개인연금을 노후소득보장체계 내에서 어느 정도로 배분하느냐에 따른 역할 분담이다. 이러한 나라들을 배분정도에 따라 살펴보면, 독일, 이탈리아 등은 국민연금의 역할이 높게 설정되어 있으며, 호주, 프랑스, 네덜란드, 스위스 등의 국가에서는 기업연금이 국민연금의 역할을 일부 대행하도록 설정되어 있다. 또한 미국의 경우에는 국민연금 제도가 사회적으로 인정할 수 있는 최소한의 역할만을 담당하며, 기업연금은 고용관계에 따라 자유롭게 설계할 수 있도록 하여 다양한 형태의 사적연금제도가 국민연금을 보완하고 있다. 셋째, 재원조달방식은 조세방식과 사회보험료 방식이 있다. 조세방식은 기초연금 제도에 대해서만 적용하고 있으며, 소득비례연금의 경우는 조세방식을 보험료 방식으로 채택하고 있다. 또한 사회보험료 방식은 부과방식, 완전적립방식, 이의 절충방식인 부분적립방식으로 나뉜다. 사회보험료 방식 중 부과방식은 기본적으로 연금 수혜 세대의 부담을 근로세대가 부담하는 방식으로 인구구조의 변화에 크게 영향을 받는 방식이며 기금이 부족할 경우 프랑스, 독일 등처럼 국가재정에서 일부 부담하여 국가 재정운용에 직접적인 영향을 미치게 방식이다. 넷째, 기금운용방식이 있다. 이는 적립된 기금을 운용하는 방식으로 정부의 독점적인 운용, 시장원칙에 입각한 정부가 운용하는 방식, 최소한의 규제 하에 민간에서 운용하는 방식, 엄격한 규제 하에 민간에서 운용하는 방식으로 분류된다.

위와 같은 요소들에 의해 노후소득보장형태가 설계될 때 각각의 내용에 따라 거시경제에 다양한 형태로 영향을 미치게 된다. 특히 공적연금과 사적연금간의 역할 분담은 저축률, 노동시장의 수급구조, 자본시장의 수요 및 공급 등에 직접적인 영향을 미치게 된다.

따라서 공적연금과 사적연금간의 역할분담의 형태로 해당 국가의 노후소득보장제도의 건전성을 평가할 수 있을 뿐만 아니라 장기적인 국제경쟁력을 가늠할 수 있는 지표로 활용될 수 있다.

<표 IV-1> 주요 OECD국가의 연금제도 개요

(민간부문 근로소득자 기준)

국 가 명	연금 지급 GDP	소득 대체율			공 적 연 금 구 성 <sup>4)</sup>	기 업 연 금	
		실제 <sup>1)</sup>	산식 <sup>2)</sup>	소득 상한액 <sup>3)</sup>		가 입 율	가 입 방 식
호 주	2.6	30	41	n.a.	◦ 기초연금(일반재정) ◦ 소득비례연금을 확정각출형 기업연금으로 완전대체 (노 3%, 사 9%)	92	강제
캐나다	5.2	33	52	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노사 각 3.5%)	48	임의
오스트리아	8.8	40	80	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노 10.25%, 사 12.55%)	11	임의
덴마크	6.8	40	56	n.a.	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노 1/3, 사 2/3)+1% 개인구좌+단체협약 기업연금	80	단체협약
핀란드	11.5	65	60	n.a.	◦ 기초연금(보험료+정부보조) ◦ 소득비례연금을 확정금부형 기업연금이 완전대체(노 4.7%, 사 10.34%~24.35%), 자영업자 21%	100	단체협약
프랑스	10.6	56	65	n.a.	◦ 기초연금(보험료+정부보조) ◦ 소득비례연금 + 법정 명목확정각출형 기업연금	100	강제
독 일	11.1	46	55	Yes	◦ 기초연금 없음(사회부조) ◦ 소득비례연금(노사 각 9.75%)	42	임의
이탈리아	13.3	49	80	No	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노 8.9%, 사 23.9%)	5	임의
일 본	6.6	54	52	Yes	◦ 기초연금(보험료+정부보조) ◦ 소득비례연금(노사 각 8.675%), 적용제의 가능	50	임의
네덜란드	6.0	39	46	Yes	◦ 기초연금(보험료+정부보조) ◦ 소득비례연금(단체협약에 따라 기업연금이 완전 대체)	83	단체협약
스페인	10.0	34	100	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노 4.7%, 사 23.6%)	15	임의
스웨덴	9.4	n.a.	74	No	◦ 개혁전: 기초연금(보험료+정부보조), 개혁후: 사회부조 ◦ 소득비례연금(사 13%, 노 1%, 신규 노사 각 9.25%), 이중 2.5% DC형 개인구좌	90	단체협약
스위스	6.7	n.a.	49	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(정부 운영: 노사 각 4.9%), 법정기업연금(연령, 소득 등에 따라 노사 각 7%~18%)	90	강제
영 국	4.5	23	50	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노사 각 소득수준에 따라 2%~10%), 적용제의 가능	50	임의
미 국	4.1	30	56	Yes	◦ 기초연금(조세방식) ◦ 소득비례연금(노사 각 6.2%)	46	임의

주 : 1) 공적연금 실제 소득대체율은 평균연금지급액/평균소득액

2) 산식상의 소득대체율은 현재 적용되는 연금제도에 20세에 참여해서 해당 제도의 적격퇴직연령까지 지속적으로 근무한 후 퇴직한 경우의 가상 소득대체율임.

3) 공적연금 소득상한액은 보험료 산출시 적용되는 최고 소득기준의 적용 여부임.

4) 이탈리아는 구제도, 호주 및 스웨덴은 신제도 기준임. 표에서 보험료+정부보조는 연금재정의 부족분을 정부 일반재정에서 지원해 주는 경우를 말함.

5) 기업연금이 공적연금을 법정, 또는 단체협약으로 대체할 경우에는 공적연금의 구성항목에 포함.

자료 : 1) Bertelsmann Foundation, "International Reform Monitor: Social Policy Labour Market Policy and Industrial Relations", Today's Survey, April 2002 및 Andre Laboul, "Private Pension Systems: Regulatory Policies," OECD에서 발췌 정리

## 다. 연금제도 개혁의 필요성 및 개혁방향

대다수 국가들의 공적연금제도는 인구구조의 변화, 조기퇴직에 따른 비용 증가 및 적립기금의 부족으로 재정상의 어려움을 겪고 있다. 이 같은 재정 불안정을 초래하게 된 배경들을 정리하면 다음과 같다.<sup>20)</sup> 우선, 많은 국가들이 공적연금의 적립방식으로 사회적 연대성(social solidarity)에 근거를 둔 부과방식에 과다하게 의존하고 있다. 또한 부과방식을 사용하는 대부분의 유럽 국가에서 공적연금제도의 목적은 최저 기본 급부(basic minimum benefit)를 지급하기 위한 목적보다 근로자의 최종소득의 많은 부분(large portion of final worked income)을 보장하기 위한 목적을 가지고 있기 때문에 재정부담을 차세대로 전가함으로써 인하여 재정의 안정성 문제에 직면하게 되었다. 아울러, 대다수 국가에서 개인들로 하여금 연금보험료를 납입하게 하기도 하지만 수리적인 연금급여와 비교해 볼 때 부적정한 것이 대부분이다. 또한, 일부 국가의 공적연금은 소득재분배제도와 같은 중요한 사회적 목표를 반영하고 있다. 노르웨이 등의 국가는 청년층에게 고용의 기회를 부여하기 위해 조기퇴직연금제도를 운영하였으며, 이에 따라 재정의 불안정을 초래하게 되었다. 이처럼, 부과방식에 의존하는 공적연금제도는 인구구조나 취업구조의 변화에 따라 재정의 불안정을 초래할 수밖에 없다.

따라서 대부분의 OECD국가에서는 연금제도의 심각한 재정불안정에 봉착하여 1980년대 중반 이후 지속적으로 연금제도를 개혁하고 있다. 이러한 선진국의 사례들이 나타나자 World Bank나 OECD와 같은 국제기구들이 개발도상국가나 이제 막 연금제도를 시작하는 국가들에 이 같은 문제들이 되풀이되지 않도록 다각적인 노력을 기울이고 있다.

이러한 연금제도의 문제점을 개혁하고자 하는 움직임이 있는데 이 같은 연금제도의 개혁 유형은 크게 두 가지로 분류된다. 첫째, 재정안정화를 위해 연금지급을 축소하거나 연금보험료를 인상하는 것과 같은 부분적 개혁(parametric reform)이 그것이고, 공적연금과 사적연금간의 역할 조정, 명목확정기여형 구좌와 같은 신제도의 도입 등 구조적인 개혁(systemic reform)이 두 번째이다.

첫째, 부분적 개혁(parametric reform)의 내용은 재정안정화를 위한 노력들을 말하는데, 이를 위한 재정안정화 조치<sup>21)</sup>들로서는 ① 연금지급 개시연령의 조정, ② 연금액 연동지수의 조정 등이 있다. ① 연금지급 개시연령의 조정을 위해 연금지급 개시연령을 증대시키는

20) Gordon L. Clark, European Pensions and Global Finance: Continuity or Convergence, 2001.1.23.

21) John A. Turner, Social Reform Around the World, Public Policy Institute, Washington D.C., 2000.

것은 연금지급액을 감소시키며 근로자들에게 근로의욕을 장려하는 효과가 있다. 또한, 조기퇴직은 허용하되 수리적인 기법을 사용하여 연금액을 삭감시키는 효과가 있다. 이러한 제도를 도입한 나라들로는 독일, 이탈리아, 스위스 등을 들 수 있다. 아울러, 그리스, 포르투갈, 스위스 및 영국 등은 통상적으로 남자보다 낮았던 여성들의 조기퇴직연령을 남성과 같은 수준으로 인상시켰으며, 이탈리아 및 스위스는 부부가 동시에 연금을 받을 수 있는 최저 연령을 상향조정하였다. ② 연금액 연동지수의 조정을 위해 연금액을 책정할 때 사용되는 평균소득을 산출하는 기간을 연장하는 것은 연금액을 책정할 때 사용되는 평균소득을 산출하는 기간의 연장을 말한다. 이러한 조치를 취하는 나라들로는 스페인, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아 및 영국이 이에 해당한다. 특히 이탈리아는 근로자의 퇴직 전 5년간 평균소득을 생애평균소득으로 전환하였고, 영국은 향후 연금액을 산출할 때 사용되는 지표를 임금상승률에서 물가상승률에 연동시킴으로써 급여를 삭감시키는 효과를 가져왔다. 이러한 영국의 조치들이 성공하게 된 것은 장기적으로 보았을 때 물가가 임금상승률보다 낮았기 때문에 가능했던 것으로 평가된다. 독일은 연금액 산출의 기초를 총임금(gross wages)에서 기본임금(net wages)으로 전환함으로써 연금지급의 감소 효과를 가져왔다. 덴마크, 핀란드, 프랑스 및 스웨덴은 보험료의 인상으로 연금제도의 재정문제를 해결하려고 하였으며, 영국과 벨기에를 제외한 거의 모든 나라에서 향후 보험료를 인상할 계획이다. 특히 핀란드, 노르웨이, 포르투갈 및 스웨덴은 과세대상소득의 한도를 완전히 철폐하였다.

둘째, 구조적인 연금제도 개혁으로는 확정기여형 개인구좌제도와 같은 연금제도의 민영화와 명목확정기여구좌제도의 도입 등을 들 수 있다. 명목확정기여구좌제도를 도입한 나라들은 스웨덴과 이탈리아가 있다. 이들에 대해 자세히 살펴보면, 연금제도의 민영화내용은 의무가입 기업연금(mandatory occupational pensions)을 포함시킬 경우에 OECD국가의 약 1/3이 공적연금을 부분적으로 민영화하였다. 이는 기업주가 제공하는 (1) 기업연금을 강제(7개 국가)하거나, (2) 적용제외를 시키거나(2개 국가), (3) 개인연금구좌(individual account)를 강제화(1개 국가)시키는 것을 의미한다. 민영화 제도의 핵심은 이 제도가 민간 부문에서 운영되는 것이며, 강제적이거나 혹은 공적연금제도의 일부분을 대체한다는 것이다. (1) 기업연금을 강제한 나라(사적연금제도를 강제화한 나라)는 프랑스, 스위스, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴 및 호주 등이 있다. 이들 나라 중 덴마크, 핀란드, 네덜란드 및 스웨덴에서는 사회적 합의에 의한 단체협약에 의해 기업연금의 가입이 준 강제화 되고 있으며, 공적연금의 소득비례부분의 전부 또는 일부를 대행하고 있다. 이들 나라 중 이례적인 나라는 프랑스이다. 프랑스는 사적연금제도를 부과방식으로 운용한다는 점에서 다르다.

(2) 적용제외를 시킨 나라들로는 영국과 일본의 경우가 있다. 이들 나라는 적립형 기업연금에 가입하는 것을 조건으로 공적연금의 일부분을 적용제외 시킬 수 있으며, 영국은 개인연금으로 적용제외 되는 것도 허용하고 있다. (3) 개인연금구좌(individual account)를 강제시킨 스웨덴에서는 급여의 2.5%를 확정기여 하는 개인구좌제도가 강제되어 있다. 이러한 개인구좌제도의 강제는 도입초기에 정부에서 운영하는 공동기금에 투자되었으나, 2000년부터 460개의 서로 다른 연금기금에 투자하는 것이 허용되었고, 정부에서는 지급불능기금(default fund)을 운용하고 있다.

결론적으로 민영화의 결과는 소득재분배 기능을 목적으로 하고, 정부에서 운영하는 1층 구조의 비중은 줄이는 결과를 낳았다. 대신 민간에 운영을 위탁하는 소득비례부분인 2층 구조의 역할은 늘어나는 추세이다. 개혁 후의 1층 구조와 2층 구조의 역할은 소득대체율로 표시된 것으로서 이탈리아, 스웨덴 및 라트비아를 제외한 거의 전 국가에서 2층 구조의 비중이 1층 구조보다 크다. 특히 칠레, 콜롬비아, 페루 및 엘살바도르 등 남미 대부분의 국가와 카자흐스탄 등은 1층 구조를 없애고 2층 구조를 노후소득의 기본으로 재편하였다. 이는 <표 IV-2>에서 확인해 볼 수 있다.

<표 IV-2> 구조적인 개혁 후 공사연금간의 역할 비교

국 가 명	소득대체율			2층 구조 점 유 율
	1층 구조	2층 구조	총소득대체율	
아르헨티나	33	34	67	51
호 주	25	33	58	57
볼리비아	4	42	46	92
칠 레	0	42	42	100
콜롬비아	0	42	42	100
덴 마 크	28	34	62	56
엘살바도르	0	42	42	100
헝 가 리	43	27	70	39
이탈리아	81	0	81	0
카자흐스탄	0	38	38	100
라트비아	49	0	49	0
멕 시 코	3	27	30	91
네덜란드	35	35	70	50
페 루	0	42	42	100
폴 란 드	26	25	51	49
스 웨 덴	35	10	45	21
스 위 스	30	30	60	50
영 국	17	17	34	49
우루과이	38	25	62	40

자료 : Estelle James, Sarah Brooks, "The Political Economy of Structural Pension Reform", World Bank, February 2001.

## 2. 주요 국가의 공·사 연금간 역할 분담 실태 및 평가

### 가. 비교 대상국가의 선정

각 국의 연금제도를 공적연금과 사적연금의 상대적 역할에 따라 분류하는 모형으로, ① Esping-Andersen(1990)은 “조합주의적 국가우위의 보험체계, 잔여적 체계, 보편주의적 국가 지배체계” 등으로 분류하였다. ② 권문일(1998)은 “조합주의적 공적연금 우위형, 보편주의적 공적연금 우위형, 공사연금 혼합형, 사적연금 지배형” 등으로 분류하고 있다. 그러나, 본고에서는 ③ 연금제도를 공적연금과 사적연금<sup>22)</sup>의 역할 분담방식에 따라 구분하고자 한다. 즉, (1) 공적연금 우위형, (2) 사적연금의 공적연금 대체형, (3) 공적연금과 사적연금의 조화형으로 크게 세 가지로 분류하고자 한다.

(1) 공적연금 우위형은 독일, 이탈리아 등 공적연금의 소득대체율이 높아서 사적연금이 거의 발달하지 않은 국가를 말한다. (2) 사적연금의 공적연금 대체형은 공적연금의 기능을 사적연금이 대행하는 형태로 대체방식에 따라 (2-1)소득비례부분의 법정 완전대체형, (2-2) 소득비례부분의 법정 부분대체형, (2-3) 단체협약에 따른 공적연금 부분대체형 및 적용제외형이 있다. (2-1)소득비례부분의 법정 완전대체형은 호주, 홍콩 등 국민연금을 확정기여형 기업연금으로 완전 대체한 것을 말한다. (2-2) 소득비례부분의 부분대체형은 공적연금의 소득비례부분의 일부분을 법정기업연금 형태로 부분 대체한 것으로 스위스, 프랑스 등이 이에 해당한다. (2-3) 단체협약에 따른 부분대체형은 법적으로는 강제되지 않지만 사회적 합의에 의한 단체협약에 따라 기업연금이 공적연금을 대행하는 형태로서 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 핀란드 등이 이에 해당하고, 적용제외형은 일본, 영국과 같이 일정한 요건을 갖춘 기업연금이나 개인연금을 가입했을 때 공적연금의 적용을 배제해 주는 제도이다. (3) 공적연금과 사적연금의 조화형은 공적연금의 비중이 다른 국가에 비해 상대적으로 작아서 사적연금의 보충이 필요하나, 사적연금의 가입은 노동시장이나 세제혜택 등으로 자발적으로 유도되는 형태로 미국이 대표적인 국가이다.

---

22) 여기에서 사적연금은 OECD의 분류와 같이 연금제도를 정부기구가 아닌 연금 Sponsor, 독립된 법적기구 및 민영기구들이 연금급여의 지급을 관리하는 형태로서 프랑스, 네덜란드 등은 공적연금의 소득대체부분을 민간에서 운영하며, 별도의 자발적 연금제도가 아니므로 어떤 의미에서는 공적연금 우위형 국가라고 볼 수도 있다.

## 나. 공적연금 우위형

### 1) 제도의 개요 및 특성

공적연금 우위형 국가는 정부에서 운영하는 국민연금제도의 소득대체율이 매우 높아서 기업연금이나 개인연금 등 사적연금의 역할이 미약한 국가를 말한다. 이런 나라들로 독일과 이탈리아가 대표적이다.

특히 독일은 공적 기초연금은 운용하지 않으며, 자산조사를 통한 사회부조제도만을 운용한다. 즉, 공적연금이 세대 내 소득재분배 기능은 담당하지 않고, 공적 소득비례연금은 거의 전 근로자가 가입하고 있으며 공무원, 군인, 자영업자도 가입대상이다. 기여금은 노사가 2002년 기준 각 9.75%를 분담하고 있으며 정부가 연금 총지출의 20%를 보조하고 있어 연금제도가 국가재정에 미치는 영향이 매우 크다. 소득대체율은 45년 가입기준 평균순소득의 70% 수준으로 노후소득보장체계에서 공적 연금이 절대 우위를 점하고 있다. 기업연금제도는 19세기 초부터 화학 및 중공업분야 근로자들을 대상으로 자발적인 제도로 제한적으로 시행되어 왔으며, 제 2차 세계대전 후 사용자가 사내유보 방식을 통해 기업연금을 제공할 경우 조세감면 혜택이 부여됨에 따라 도입이 활성화되었으나, 1957년 공적연금에 소득비례연금제도가 도입됨으로써 공적연금 급여수준이 퇴직이후에도 퇴직전과 같은 생활수준의 유지가 가능하도록 대폭 상향조정됨에 따라 노후소득보장체계에서의 역할이 축소되었다. 또한 확정급여 방식으로 장부가방식이 허용되며, 이 부분이 전체 기업연금 자산의 56%에 달하며, 최저 할인율을 6%로 적용하고 있다.

이탈리아의 경우, 연금제도는 정부보조로 운영되며 소득조사를 하는 기초연금제도와 소득비례연금으로 구성되어 있다. 1992년의 Amato Reform 이전에는 40년 가입 민간부문 근로자는 퇴직 후에 퇴직전 수년간의 평균소득의 80%를 연금으로 수취가 가능하였으며, 공공부문 근로자는 최종소득의 90% 이상을 받을 수 있었기 때문에 사적연금제도의 발전은 매우 취약한 편이다. 더욱이 이탈리아는 퇴직위로금제도(severance pay)의 부담 때문에 기업이 사적연금을 도입하기 어려운 실정이었다. 퇴직위로금제도는 일종의 확정기여형태로서 매년 총 급여의 6.91%를 기업주 전액부담으로 각출하여 적립하였다가 아래 공식에 의한 수익률로 부리한 금액을 지급한다.

$$v = 0.015 + 0.75p \quad (p \text{는 전년도 물가상승률})$$

따라서 이는 강제 퇴직저축의 일종이며, 기업에는 장부가방식을 허용하였기 때문에 사내

자금조달의 수단으로 사용될 수 있었다. 이탈리아는 공적연금의 기능이 매우 크기 때문에 연금제도는 인구구조의 변화에 크게 영향을 받으며, 현재 소득비례연금의 근로자 부담률은 8.9%이고 사용자는 23.9%이며, 기여금이나 연금액을 산정하기 위해 통상 다른 국가에서 적용되는 소득의 상한액이나 연금액의 상한이 없다. 단, 이 제도는 연금개혁에 의해 1996년 1월 1일 이후 가입자에게만 적용된다.

## 2) 제도의 평가

독일의 연금제도는 과다한 공적연금 의존으로 향후 국가재정에 부정적인 영향을 미치고, 인구구조의 변화에 따라 차세대의 부담전가가 심각해질 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 독일의 연금제도는 구조적인 개혁을 하기가 매우 어려운 상황이며, 기업연금 기금의 장부상 적립을 허용함에 따라 향후 기업 도산시 지급불능의 문제를 초래할 수도 있다. 또한 단일 EU시장에 맞지 않는 기업연금형태로 100% 확정급여형 기업연금만 운용되어 부채 추정이 어렵고, 기업주 입장에서는 과도한 비용이 소요되어 모든 위험을 부담해야 한다. 더욱이 세법에 의해 6%를 부채추정최저할인율로 사용하므로 사실상 완전 적립이 불가능한 실정<sup>23)</sup>이다. 또한 독일은 통일로 인한 재정부담이 가중될 것으로 보여져 공적연금제도 개혁의 어려움을 맞을 것으로 여겨진다. 이는 민간위탁 등을 통한 구조적인 제도개혁을 할 경우 전환비용이 소요되며, 재정부담 때문에 정부차원의 개혁을 하기도 어려운 상황으로 2008년까지 4%로 증가하는 확정각출형 개인구좌의 경우 원금보장(guarantee to maintain the capital base) 조건으로 인하여 자본시장의 발전에 큰 기여를 하지 못할 것으로 평가<sup>24)</sup>된다.

이탈리아의 경우, 연금제도는 공적연금이 너무 과다하여 동 제도의 근본적인 개혁이 없는 한 근로자의 동기유발을 위한 사적연금제도의 도입에 저해요인으로 작용할 수밖에 없다. 이탈리아는 스웨덴과 같은 명목확정기여형 구좌제도를 도입하는 등 구조적인 개혁은 하였으나, 세대간 부담전가의 문제가 여전히 남아 있어 추가적인 개혁이 필요하다.<sup>25)</sup> 또한,

23) 장기적인 연금부채를 산정할 경우 할인율을 낮게 적용할수록 연금부채는 증가하며, 높게 적용하면 감소된다. 따라서 세법상에서 책정하는 할인율은 연금부채를 이용한 이익의 회피를 막기 위한 것이나, 이 비율을 실제 기금운용수익률보다 높게 정할 경우 부채를 낮게 추정하는 결과를 낳게 되어 적립기금의 부족을 초래할 수 있음.

24) 장기적으로 운영되는 금융상품에서는 원리금 보장 또는 원금보장은 ALM기법에 의해 기금의 일정부분을 고정이율로 부리해야 하므로 그만큼 기회손실의 가능성이 커져서 일반적으로 완전 실적배당형에 비해 수익률이 낮아지는 경향이 있음.

25) Deutsche Asset Management Europe의 내부 조사자료 “Pension Reform”, July 2002.

과다한 공적연금으로 인하여 GDP 대비 연금부채를 나타내는 묵시적 연금부채가 1994년 기준 OECD의 추정치(401%), IMF의 추정치(357%) 모두 세계에서 가장 높았기 때문<sup>26)</sup>에 향후 국가재정 운용에 가장 큰 제약을 받게 될 것이며, 2050년이면 20세~59세 연령 대비 60세 이상 인구의 비율이 1.1명으로 결국 젊은층 1.1명이 1명의 노령층을 부양하는 인구구조로 변화될 전망이므로 차세대 부담전가를 피할 수 없다. 이탈리아는 공적연금제도의 의존도가 과도하게 높고, 국가재정에서 부담하기 어려운 정도에 이르렀기 때문에 1995년 The Dini Reform에 의해서 스웨덴과 같은 공적연금의 소득비례부분에 명목확정기여형 연금제도를 도입하였다. 즉 퇴직연령과 생애평균소득에 따라 연금액을 정하였기 때문에 퇴직연령<sup>27)</sup>이 늦을수록 연금액이 증액되므로 연금재정의 안정에 긍정적인 효과를 줄 것으로 예상된다.

#### 다. 사적연금의 공적연금 대체형

##### 1) 소득비례부분의 완전대체형

###### 가) 제도의 개요 및 특성

소득비례부분의 완전대체형은 소득재분배 기능이 적용되는 기초연금의 운영을 공적 노후소득보장체계에서 민간에 완전 위탁시키는 형태이며, 사회복지부분은 정부에서 조세방식으로 운영하고 소득비례부분의 운영은 민간에 위탁시키는 형태를 말한다. 이들 나라로는 호주, 홍콩, 칠레 등이 이에 속한다.

호주의 경우, 공적연금제도는 정부재정으로 운영되는 기초연금제도와 소득비례부분으로 구성된다. 소득비례부분은 민간에 확정기여형 기업연금형태로 완전 위탁시키고, 기초연금은 1990년부터 1인당 지급액을 호주 남성근로자 주당평균소득(male total average weekly earnings)의 25%로 책정하였으며, 1996년 기준 65세 이상 인구 중 81%가 혜택을 받고 있어 기초연금제도의 역할이 큰 것으로 평가된다. 소득비례부분은 확정기여형 기업연금(Superannuation)으로 민간부분에 완전 위탁시켰으며, 이는 법정 강제부분(compulsory)과 단체협약에 의한 추가부분(voluntary)으로 구성된다. 이 제도는 1980년대 후반 노조와 노

26) Robert Palacios and Montserrat Pallares-Miralles, "International Patterns of Pension Provision", April 2000, World Bank

27) 이탈리아의 55세-64세의 취업률은 1999년 기준 27.5%로서 헝가리(19.4%), 벨기에(24.7%), 룩셈부르크(26.3%)와 더불어 가장 낮은 수준임.

동당 정부가 “Prices & Incomes Accord”를 체결하여 임금인상 요구 대신 가입을 강제화한 것으로서, 정부차원에서는 인플레이션 억제를 위해 도입한 것이다. 1980년대 중반까지 Superannuation은 공무원 및 사무직 근로자에게만 적용되어 전 근로자의 40% 정도가 혜택을 보고 있었으며, 금액 산정 방식도 우리 나라의 퇴직금제도와 같이 퇴직시 급여에 재직기간을 곱하여 산정된 금액을 일시금으로 지급하였고, 장부가 방식을 사용하였다. 1992년에는 Superannuation Guarantee Act를 제정하여 2002년까지 근로자 3%, 사용자 6%까지 기여율을 단계적으로 인상하기로 하였으나 자영업자, 실업자 및 최저 소득자는 적용에서 제외하였으며, 현재 취업자의 90% 정도가 가입하고 있다.

#### 나) 제도의 평가

호주의 연금제도는 일단 개혁이 완료된 것으로 보인다. 다만, Superannuation을 운영하는 과정에서 공시제도 및 교육제도를 통해 근로자들이 효율적으로 노후자금을 적립할 수 있도록 지원해야할 것이다. Superannuation에 의한 부분은 55세부터(2025년부터는 60세) 연금지급이 가능하며, 개인별 적립금액에 의해 연금액이 결정되기 때문에 향후 소득비례연금이 국가재정에 미치는 영향은 매우 작을 것이다.

### 2) 소득비례부분의 강제 부분대체형

#### 가) 제도의 개요 및 특성

소득비례부분의 강제 부분대체형은 국민연금의 소득비례부분 중 일부분을 기업연금으로 전환하면서 가입을 강제하는 형태로서 스위스와 프랑스가 대표적인 사례이다. 스웨덴도 일부분을 개인구좌 형태로 강제 부분 대체했고, 독일도 급여의 4%를 확정각출형 개인구좌제도로 부분 대체하는 과정이며, 미국도 도입을 검토중이다.

스위스는 전형적인 다층 보장시스템으로 공적연금, 기업연금, 개인연금의 3층 보장체계를 이루고 있으며, 공적연금은 기초연금과 소득비례연금으로 나뉘며, 기업연금은 공적연금의 소득비례연금을 대체하는 부분과 자발적인 부분으로 구성된다. 1985년 이후 연간소득이 24,120 스위스 Fr을 초과하는 근로자들에 대해서 기업연금이 강제되었으며, 근로자는 연간 24,120Fr 이상 72,630Fr 까지의 소득에 대해 연령 및 성별에 따라 7%~18%를 기여금으로 납입하고, 기업주는 근로자 납입분 이상을 납입하도록 의무화되었다. 이 기업연금은 확정 기여형으로서 완전적립 방식을 적용하며 연금수급권을 보호하기 위해 별도의 연금지급 안

전장치(Auffangsnets)를 운영하고 있다.

프랑스의 연금제도는 제 1차 세계대전 후 Alsace-Lorraine 지방이 독일의 영향을 받았기 때문에 프랑스로 재통합되는 과정에서 1930년 이 지방에 적용되었던 비스마르크형의 사회 보험제도로 출발했으며, 현재 공적연금은 기초연금과 소득비례연금으로 구성된다. 1994년 기준 기초연금액은 540 FFr으로 제조업체 평균임금의 45%<sup>28)</sup>에 달한다. 소득비례연금도 사회보험 방식을 적용하나 정부보조도 있다. 연금개시연령은 60세로 37.5년의 최저 가입기간이 필요하나 2003년부터 40년으로 조정할 예정이다. 기업연금은 소득비례연금을 부분대체하는 법정 기업연금과 자발적인 기업연금이 있다. 법정 기업연금은 1937년부터 산업별로 도입되었으며, 기금운용도 산업별 노사당사자에 의해 운용된다. 법정 기업연금은 부과방식(PAYG)을 적용하며, 민간부문 전 근로자의 90%가 가입한 것으로 평가된다. 자발적인 기업연금은 거의 도입되지 않은 것으로 평가된다.

#### 나) 제도의 평가

소득비례부분을 확정기여형 기업연금 또는 개인연금으로 운영하는 국가에서는 이 부분만큼은 완전적립 형태로서 인구구조에 영향을 받지 않고 노후소득보장의 기능을 하므로 공적연금의 지속가능성을 높이고, 저축률의 증가를 가져와 자본시장의 발전에도 기여하게 된다. 더욱이 재직기간이 늘어날수록 연금액이 늘어나므로 수리적으로 형평을 기할 수 있어 근로자들의 장기 근속을 유도할 수 있다.

그러나 프랑스의 법정 기업연금의 경우 국민연금과 동일한 부과방식을 사용하므로 스위스, 스웨덴 등에서 보여주는 경제적인 영향을 기대할 수 없다. 즉, 부과방식을 사용하기 때문에 높은 저축률에도 불구하고 기금적립액이 미미하여 자본시장의 발전에 기여하지 못하고 있다. 또한 공적연금의 지속가능성의 문제가 동일하게 제기된다. 특히, 프랑스는 독일, 이탈리아와 함께 연금제도의 재정구조가 가장 악화되고 있는 나라중의 하나로서 시급한 개혁이 필요함에도 불구하고 개혁의 진행과정은 매우 느리다. 그러나 55세~64세 인구의 취업확대 및 세대간 부담완화를 위해 연금제도 개혁을 미룰 수는 없다. 소득대체율이나 조기 퇴직연금이 공무원, 공기업 근로자 등에 훨씬 더 유리하게 적용되기 때문에 계층간의 갈등요인으로 작용되며, 직업 이동의 유연성을 높이기 위해 어떠한 형태로든 제도 개혁이 필요하나 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있다. 더욱이, 다른 나라와 같이 EET체계<sup>29)</sup>의 기

28) 프랑스의 기초연금은 일종의 소득비례연금으로서 2002년 현재 월급여의 2,000Euro까지는 소득대체율이 50%임.

업연금을 장려할 경우 세수 감소에 따른 공적연금의 재원조달에 문제를 초래할 수 있어 자발적 기업연금제도도 도입하지 못하고 있는 실정이다.

### 3) 단체협약에 따른 사적연금의 부분대체형

#### 가) 제도의 개요 및 특성

네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등에서는 기업연금 가입이 노사협약에 따른 자발적인 제도이지만, 산업별 노사단체간의 단체협약(collective agreements)에 의해 가입이 결정되면 그 산업에 종사하고 있는 기업과 근로자 모두에 대해 법적으로 의무가 주어지는 (legally binding) 준강제적 기업연금의 형태를 띠고 있다. 특히 네덜란드, 핀란드의 경우 소득비례연금은 완전히 기업연금의 형태로 민간에서 운영되고 있다. 즉, 네덜란드의 연금 제도는 공적연금으로 기초연금만이 운영되고 있으며, 단체협약에 의해 가입되는 기업연금이 소득비례연금의 대체 역할을 하고 있다. 네덜란드에서는 기업연금이 임금의 일종으로 간주되어 노사협약에 따르며, 기업연금 가입의무가 없어도 대부분 가입한다. 기업연금의 연금액은 대부분 40년 가입기준으로 기초연금과 합산하여 최종소득의 70%수준으로 정하는 확정급여형이 주류를 이루고 있었으나, 최근 확정기여형 기업연금도 증가추세이다. 대기업에서는 자체 기업연금이 활용되며, 중소기업에서는 산업별 연금기금(Industry Pension Funds)제도를 활용한다. 또한 Pension and Savings Funds Act에 의해 적립방식이 의무화 되어 있고, 기여금은 회사별로 다르며 사용자가 2/3, 근로자가 1/3 납입하는 것이 일반적이다.

스웨덴의 연금제도는 기초연금과 소득비례연금으로 이루어지는 공적연금과 단체협약에 따라 자발적으로 가입하는 기업연금으로 구성된다. 기초연금은 사용자 전액부담(급여의 5.86%)을 재원으로 하는 사회보험 방식으로 총 비용의 25%는 정부에서 보조를 하고 있다.

소득비례연금은 1996년 기준으로 사용자가 급여의 13%, 근로자가 1%를 부담하며, 완전 노령연금을 위한 가입기간은 30년이다. 1996년 개혁 이전의 기업연금은 대부분 사회적 합의에 의한 확정급여형으로 묵시적인 강제 기업연금제도라고 볼 수도 있다. 1996년 명목확정기여형태의 소득비례연금과 민간운영 개인구좌제도를 골자로 하는 연금제도 개혁을 하

---

29) 연금제도의 과세대상소득은 보험료, 투자수익 및 연금소득으로 구성되는데, 각각에 대해서 과세하는 경우를 T, 과세하지 않는 경우를 E라고 함. 따라서 EET는 연금적립기간중의 기여금에 대해 소득공제를 하고, 투자수익에 대해 비과세 하면 연금소득에 대해서 과세하는 일종의 과세이연 체계를 말한다.

였다. 이 개혁의 주요 내용은 부과방식이 적용되는 명목확정기여구좌(NDC PAYG)와 법정 보편적용 사전적립형 개인구좌(Mandatory and Universal Advance-funded DC components)로 요약된다. 가입자의 총기여율은 18.5% 수준을 유지하되, 연금액은 본인의 기여기간과 기여기간중 평균임금에 의해 결정되는 구조로서 임금이 높고, 퇴직연령이 늦어 질수록 연금액이 많아지도록 설계되었다. 즉 연금액은 적립잔액에 연금지급률을 곱하여 결정되는데,

- 적립잔액 = 전년도 잔액 × (1 + 이자율) + 당년도 급여 × 18.5%
- 연금지급률 = 연금 개시시의 적립잔액/잔여수명

18.5%의 기여금중 2.5% 부분은 가입자들이 스스로 선택한 구좌에 투자되기 때문에 장기 저축률 향상에 기여할 것이다. 공적연금제도의 개혁은 기업연금에도 직접적인 영향을 미치게 되었다. 즉, 스웨덴은 산업별노조연합에서 대표 교섭하는 준강제적 기업연금(quasi-mandatory centrally negotiated sector-based occupational pension schemes)으로 취업인구의 90%가 혜택을 받고 있으므로, 공적연금의 개혁에 따라 취업인구의 50%가 넘는 민간부문의 사무직 근로자와 지방정부 공무원의 기업연금이 사전적립 확정기여형 기업연금으로 전환되었다. 즉 공적연금에서의 2.5% 개인구좌에 기업연금에서 급여의 2.5%~4.5%를 추가로 납입하는 형태로 전환되었으며, 결과적으로 보면 과거의 기업연금은 폐지되고, 급여의 5%~7%를 납입하는 확정기여형 개인구좌제도로 통합되었다.

#### 나) 제도의 평가

네덜란드의 연금제도는 사회적 합의에 의해 공적연금과 사적연금의 역할 분담이 엄격하면서도 조화롭게 이루어지고 있다. 즉, 공적연금이 소득재분배 기능을 담당하고, 기업연금이 소득비례부분을 담당한다. 다만, 공사연금을 합한 소득대체율이 높고, 기업연금이 확정급여형 위주로 구성되어 있어 향후 거시경제가 급격히 변할 경우 기업의 부담이 늘어나고 근로자의 노후생활이 취약해질 우려가 있다.

스웨덴의 연금개혁은 사회보장정책(social policy)을 사회보험에서 분리한 것으로서, 소득비례연금을 보험제도로 유지하고, 소득재분배부분은 사회부조에서 부담하도록 하는 조치로서, 확정기여형 구좌를 채택하여 세대내의 불공평성을 완화하고, 노동시장의 왜곡을 방지하는 효과가 있고, 조기 퇴직을 억제하여 재정의 안정화를 기할 수 있는 긍정적인 효과를

낼 수 있으나, 다음과 같은 문제점도 있다.<sup>30)</sup> 즉, 소득재분배 기능이 없어 저소득층 보호 측면에서 취약하고, 실제적인 적립방식의 장점을 갖지 못하기 때문에 자본시장의 발전에 크게 기여하지 못할 것으로 평가되며, 세대간 부담 전가의 문제도 그대로 남아 있다.

#### 4) 적용제외형

##### 가) 제도의 개요 및 특성

적용제외형(contracting-out or opting-out)은 일정 요건을 충족하는 기업연금에 가입한 기업 및 근로자에 대해 국민연금의 소득비례부분에 가입한 것으로 인정하고 보험료의 일정부분 납입을 면제하는 제도이다. 현재 이 제도를 적용하고 있는 나라는 일본과 영국이다. 특히 영국의 경우 개인연금제도에 대해서도 적용제외를 인정하고 있다. 적용제외형을 활용할 경우 공적연금제도의 지속가능성을 높이고 민간부문에서 운용되는 데 따른 효율성 및 자본시장의 발전 등에 기여할 수 있는 장점이 있다.

영국은 전형적인 다층 구조의 연금제도를 가지고 있다. 즉 기초연금과 공적 소득비례연금이 있고, 기업연금과 개인연금이 운용되고 있으며, 공적 소득비례연금을 기업연금과 개인연금으로 적용제외할 수 있는 제도를 두고 있다.

기초연금은 자산조사를 하는 최저퇴직소득보장제도(Guaranteed Minimum Retirement Income)로서 1999년 4월부터 적용하고 있으며, 독신자는 주당 75파운드, 부부는 주당 116.60파운드를 지급받고 있다.

소득비례연금은 기초연금만으로는 노후생활의 보장이 어려워 1957년 노동당의 제안으로 1978년 도입되었으며, 현재 보험료는 소득수준에 따라 근로자는 2%~10%, 사용자는 근로자 소득수준에 따라 3%~10%를 납입하도록 되어 있으며, 기업연금 또는 개인연금으로 적용제외를 할 수 있다.

기업연금은 확정급여형, 확정기여형이 있으며 단체취급 개인연금제도도 운용된다. 확정급여형의 연금설계 공식은 “최종 급여×1/60×재직년수”가 가장 많이 활용되며, 30년간 재직 한 후에 퇴직할 경우에 소득대체율은 최종 급여의 50%가 된다. 1986년까지 소득비례연금의 적용제외는 확정급여형에 대해서만 허용됐기 때문에 확정기여형이 발달할 수 없었고, 이후 허용이 되었으나 최저연금 및 미망인연금을 보증해야 하는 기술상의 문제 때문에 보

---

30) Estelle James, "New Systems for Old Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions", World Bank, February 2001.

급이 확대되지 않았다. 그러나, 1995년 제정된 Pension Act 1995에 따라 확정급여형 기업 연금의 연금부채 적립의무가 강화됐기 때문에 확정급여형이 최근 증가하고 있는 추세이다.

적용제외제도는 기업연금감독청에서 정하는 요건을 충족하는 기업연금 또는 개인연금에 가입하였을 경우에 공적연금의 소득비례부분(SERPS)에 대한 가입을 면제해 주는 것이다. 그 요건은, 소득비례연금 적용시에 제시된 급여보다 총액 수준에서 많아야 하고, 1995년 연금법의 조건을 충족해야 하며, 1997년 4월 시행된 참조기준제도(Reference Schedule)에서 제시된 퇴직, 유족, 사망급여보다 높아야 하는 것으로서, 이는 적격퇴직연금(CoSR; Contract-out Salary Related Scheme)이다. 적격퇴직연금으로 간주될 경우 소득비례연금의 보험료는 면제받게 된다.

일본은 공적연금으로 기초연금과 소득비례연금을 운용하며, 자발적으로 가입하는 기업연금제도가 있다. 적격기업연금 가입기업에 대하여 공적연금의 소득비례연금 가입을 면제해 주는 적용제외제도가 있으나, 영국에 비해서는 제한적이다. 다른 국가와 달리 기초연금제도는 1985년 도입되었으며, 기초연금제도는 전국민을 대상으로 보험료 방식에 의하며, 정부에서 비용의 1/3을 보조하고 있다.

소득비례연금은 민간부문 근로자를 대상으로 하는 후생연금보험, 공공부문 근로자를 대상으로 하는 공제조합연금 및 자영업자를 대상으로 하는 국민연금으로 분류된다. 소득비례 연금은 노사가 각각 8.675%를 분담하며, 관리 비용은 정부 재정에서 보조한다.

일본에서의 기업연금 가입은 임의제도로써 1950년대 초반 쥬쥬제지, 미쓰비시 전기가 퇴직연금을 도입하였으나, 퇴직자들이 대부분 일시금을 선택했기 때문에 연금으로서의 기능은 미약했으며, 이후 1962년 적격퇴직연금이 도입되었고, 1966년에는 공적연금의 소득비례 부분이 적용되는 후생연금기금이 도입되었다. 최근에는 확정급여형 기업연금의 적립금 부담 때문에 확정급여형 기업연금도 도입되었다.

후생연금기금의 경우 1965년 후생연금보험의 급여수준이 40%가량 상승하면서 노사 양측의 보험료 부담이 가중되었고, 사용자단체 측에서 공적연금제도의 소득비례연금과 기업연금제도의 통합운용을 정부에 건의하여 기업연금의 급여내용이 후생연금보험을 상회할 것을 조건으로 1966년부터 후생연금보험에서 적용제외하는 제도가 도입되었다. 적용제외의 요건은, 노사 합의 하에 이루어져야 하며, 후생연금보험의 노령후생연금 이상을 담보해야 하고, 종업원 수가 500명 이상일 것, 생보사 혹은 신탁은행과의 연금계약에 의해 완전 사외적립으로 할 것 등으로서, 영국에 비해 매우 제한적이다.

## 나) 제도의 평가

영국의 연금제도는 노후소득보장에서 국가의 역할 축소와 시장원리에 의한 사적연금의 발전을 조화롭게 이룬 것으로서 일관된 연금체계를 가진 것으로 평가된다. 즉, 국가와 민간의 합리적인 역할 분담이 이루어지고, 과도한 소득재분배 기능이 제한된다. 또한 적립방식에 기초한 기업연금 또는 개인연금이 활성화되어 장기저축률이 높아지고, 자본시장의 발전에 기여한 것으로 평가된다. 다만, 공적 소득비례연금에서 부과방식을 적용하기 때문에 재정문제가 완전히 해결된 것이 아니고, 저소득층의 노후소득의 불안정성이 상존하고, 계층간 소득불균형의 문제가 남아 있는 점 등을 지적하는 사회보장차원에서 다소 비판적인 시각도 있다.

일본의 공적연금의 제도개혁은 근본적인 개혁이라고 볼 수 없으며, 연금지급 개시연령이나 기여금 산정시에 적용되는 소득상한액 산정 기준 등을 일부 조정하여 재정안정을 꾀한 것으로 볼 수 있다. 기업연금에 있어서도 확정기여형 도입에 많은 제약이 있으며, 노조의 반대가 심할 것으로 보여 기업주가 이를 도입하는 데 소극적일 것이며, 금융회사도 시장이 작고 영업이익이 크지 않을 것으로 평가하고 있다. 미국처럼 국민들이 투자수단의 선택이나 주식 등에 관심이 있을 경우 401(k)처럼 활성화될 수 있으나 일본은 그렇지 않을 것으로 평가된다<sup>31)</sup>. 다만, 확정기여형을 운용함에 따른 저금리 시대의 부채 부담 때문에 상당 부분은 확정기여형 기업연금으로 대체될 것으로 보인다.

## 5) 공적연금과 사적연금의 조화형

### 가) 제도의 개요 및 특성

미국의 연금제도는 기초연금과 소득비례연금으로 구성되는 공적연금과 자발적인 사적연금제도로 구성된다. 기초연금(SSI; Supplemental Security Income)은 자산/소득 조사방식으로 정부 일반재정에서 충당하게 되며, 소득비례연금(OASDI)은 보험료 방식으로 노사가 각 6.2%를 각출하며, 1995년 기준 제조업근로자들의 소득대체율은 32.3%(완전 연금은 42%로 추정)이다.

기업연금제도는 매우 다양한 형태로 발전되어 있으며, 사회보장적 기능을 수행함과 아울러 기업차원에서의 종업원 동기유발제도로써 노동시장과 자본시장의 발전에 매우 큰 기여

---

31) Bertelsmann Foundation, "International Reform Monitor; Social Security, Labour Market Policy and Industrial Relations, Today's Survey, April 2002.

를 한 것으로 평가된다. 확정급여형 연금제도는 장기 근속을 유도하기 위한 것으로서 1980년대 중반을 고비로 서서히 감소하고 있는 추세이다. 확정기여형 연금제도는 단기성과 보상을 유도하기 위한 것으로, 급여의 일정비율을 각출하는 제도, ESOP, Profit Sharing제도 등 다양한 형태로 발전되어 왔다.

#### 나) 제도의 평가

미국은 공적연금을 최소화하고, 기업연금을 사회보장 확충보다는 유능한 근로자 유치 및 장기근속을 유도하기 위한 기업복지제도로 활용해 왔으나, 기업연금의 가입률이 낮아 충분한 노후소득보장의 기능을 하지 못하는 단점이 있다. 그러나, 기업연금제도 자체가 노사간의 자발적인 제도로서 세법에 의한 요건만 충족시켜도 주식 등의 현물로 지급할 수 있는 등 다양한 형태로 개발이 가능하며, Profit sharing, ESOP 등의 제도가 도입되었고, 동 제도를 통해 근로자가 주주로서 회사의 경영감시에 적극적으로 나설 수 있었으며, 동일체 의식을 갖게 하는 계기가 되었다. 또한, 장기저축수단으로서 국민저축률을 높이고, 기금의 많은 부분을 주식에 투자함에 따라 근로자가 소액투자자로서 의결권을 행사하고, 이를 통해 기업지배구조가 개선되었으며, 자본시장의 발전에 기여한 것으로 평가된다. 단점으로는 최근 엔론 사태에서 보듯이 기업연금의 기금을 자기 주식 등에 과다하게 투자하였을 경우 노후자금의 부족을 초래할 수 있다는 문제점이 있다.

### 3. 우리나라 연금제도와 비교해 본 시사점

우리 나라는 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등을 대상으로 하는 특수직역연금제도와 특수직역연금제도의 적용대상을 제외한 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도를 운영하고 있다. 또한 5인 이상 사업장 근로자들에게는 법정퇴직금제도를 시행하고 있으며, 조세특례제한법에 따라서 개인연금저축이 시행되고 있다.

우리 나라 연금제도, 특히 국민연금의 핵심적인 문제점은 저부담·고급여로 인해 그 부담이 차세대로 전가될 수밖에 없는 관대한 구조임에도 불구하고, 2001년 12월말 총 1,628만 명의 가입대상자중 납부예외자가 448만명<sup>32)</sup>이며, 징수율도 낮아지고 있는 등 보편적인 노후소득보장제도로서의 기능을 하지 못하고 있다는 점이다. 한편 기업연금으로의 전환이 논

32) 국민연금관리공단, 2001년 국민연금 통계연보

의되고 있는 법정퇴직금제도는 5인 이상 사업장 근로자에게만 적용되고 있어 사회적 형평성의 문제가 존재하고 있다. 소득세 공제혜택이 있는 개인연금제도도 국민연금이나 법정퇴직금제도와의 연계 없이 설계되어 있어서 다양한 노후소득보장장치가 존재함에도 불구하고 큰 규모의 연금사각지대가 상존하고 비효율적으로 운영되고 있다. 더욱이 국민연금제도는 부분적립방식을 사용하여 초기에 기금적립규모가 매우 크므로 기금운용방식에 따라서는 자본배분의 왜곡을 초래할 수 있어 경제발전의 저해요인으로 작용할 수 있다.

아래에서는 제 2절에서 살펴본 주요 국가들의 연금제도의 실태에 비추어 우리 나라 공적연금제도의 지속가능성 및 국가재정, 공사연금간의 역할 및 노동시장, 자본시장과의 관계, 퇴직금의 기업연금으로의 전환, 연금제도 개혁 시기 및 방향 등에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

### 가. 공적연금제도의 지속가능성 및 국가재정

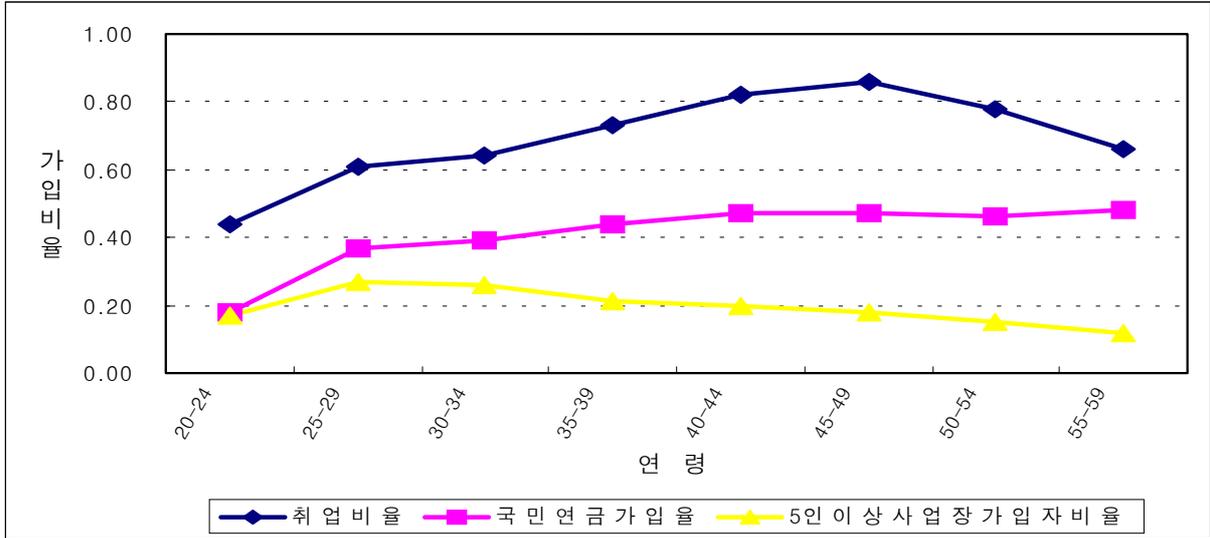
연금제도의 개혁을 시도한 대다수의 국가에서 지급개시연령을 조정하거나, 연금액을 삭감하거나, 혹은 보험료를 인상하는 등의 부분적인 개혁(parametric reform)을 시행하였다. 그러나, 동 조치는 궁극적인 해결책이 될 수 없으며, 극단적인 변수의 조정, 예를 들면 보험료를 인상하고 연금액을 삭감하는 조치를 동시에 시행할 경우 세대간의 불평등(intergenerational inequality)이 더욱 커지는 결과를 초래할 수 있다.

특히, 우리 나라의 공적연금제도는 다른 어느 나라보다 세대간의 불균형이 커질 수 있는 재정구조를 가지고 있다. 우선 베이비붐 세대가 청장년층으로 접어드는, 즉 인구구조의 급격한 노령화가 시작되는 시점에서 저부담·고급여의 불합리한 구조로 국민연금제도를 도입하였고, 보험료 수급구조의 원천을 이루는 인구와 취업 구조가 외국에 비해 매우 취약하다. 즉, 남성층의 경우 고학력<sup>33)</sup>과 의무 군복무 등으로 인해 외국에 비해 노동시장의 진입이 5년 정도 늦어지고 있고, 더욱이 산업구조가 급격히 변하면서 베이비붐의 첫 세대들인 50대 연령층은 구조조정 대상이 되어 노동시장에서 퇴출되는 비율이 높아지고 있다. 아래 그림과 같이 40세 이하의 취업률이 40세에서 50세 계층보다 낮고, 50세를 넘어서면서 급격히 낮아지고, 40세 이후 세대의 5인 이상 사업장 취업률이 현저히 낮은 점 등은 국민연금제도의

33) 통계청 발간 1998년 “OECD국가의 주요 통계지표”에 따르면 초급대학 이상의 교육을 의미하는 고등교육 취학률은 97년 기준 한국이 68.8%로서, 일본(40.3%), 프랑스(49.6%), 독일(42.1%), 영국(48.3%) 등에 비해 월등히 높음.

재정안정성의 중요한 평가요소인 취업구조가 매우 불안정하다는 점을 보여주고 있다.

[그림 IV-1] 연령별 국민연금 가입자수/전국민수/취업자수, 연령별 5인 이상 사업장가입자수/취업자수



자료 : 국민연금관리공단, 2000년 국민연금통계연보, 통계청, 2000년 통계연감

아울러, 전국민연금제도를 단계적으로 확대하는 과정에서 보험료 체계가 달라 계층간에도 소득이전의 문제가 발생할 소지가 있으며, 자영업자들의 불성실한 소득신고로 인해 재정구조는 더욱 어려워지고 있다. 특히, 우리 나라의 전국민 대비 자영업자 및 농어민 계층의 숫자는 OECD국가 중에서 가장 높은 것<sup>34)</sup>으로 나타나고 있다. 이는 전국민에 대한 복지체계, 기업복지체계와 조화를 이루기 어려운 구조적인 특징도 가지고 있다. 외국처럼 사업장 근로자의 비율이 90%가 넘을 경우 근로자에 대한 복지가 곧 사회복지와 연결되어 양 제도의 조화가 매우 용이하나, 우리 나라의 경우 소득과악이 투명하지 못한 자영업자 및 농어민의 비율이 매우 높은 실정이다.

위와 같은 제반 여건 등을 감안할 때 우리 나라의 연금제도는 부분적 개혁만으로는 지속가능성 문제를 해결할 수 없으며, 문제를 방치할 경우 국가재정의 위기를 초래할 수도 있다. 따라서 계층간의 이익충돌을 최소화하는 전제 하에서 구조적인 개혁(structural reform)이 필요하며, 이는 공사연금간의 역할 재조정 등 근본적인 대책이 시급함을 말해주며, 제도가 성숙되어 묵시적인 부채<sup>35)</sup>가 증가하기 전에 빠른 시일 안에 개혁하는 것이 필요할 것으로 본다.

34) OECD국가의 주요 통계지표에 따르면 1996년 기준 자영업자의 비율은 27.9%로서, 일본 (11.8%), 미국 (8.4%), 영국(13.2%) 등에 비해 현저히 높으며, 농가인구의 구성비도 1996년 기준 12.8%로서 일본(5.3%), 미국(2.6%), 영국(2.1%) 등에 비해 매우 높음.

## 나. 공·사연금간의 역할 및 노동시장·자본시장과의 관계

연금제도의 설계에 있어서 공적연금과 사적연금의 역할설정은 사회보장정책은 물론 자본시장, 노동시장 등에 다양한 영향을 미친다. 기존의 부과방식을 사용하는 확정급여형 공적연금의 경우 인구구조, 물가 및 임금상승률, 투자수익률 등 거시 경제지표의 변화에 따라 재정불안정이 야기될 수 있다. 더욱이 관대한 노령연금은 노후세대의 노동시장에서의 조기이탈을 유도할 수 있으며, 민간저축의 하락을 초래할 수 있다.

공사연금간의 역할차원에서 세계적인 연금개혁 동향의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 연금개혁을 실시한 대부분의 국가에서 공적연금중 기초연금은 조세방식에 의해 전국민을 보호하는 제도로 개편되고 있다. 소득비례연금은 적립방식으로 민간에 완전 위탁을 하거나 부분적인 위탁을 하고 있다. 세계은행이 제시하는 3층체계의 연금개혁 권고안도 소득재분배를 위한 조세방식의 1층, 노후저축을 위한 민간운영 / 법정적립방식의 2층 및 추가적인 보장을 위한 자발적 적립방식의 3층 체계로 구성되어 있다. OECD가 권고하는 안의 핵심도 공적연금을 전 국민에 대해 공통적으로 적용되는 기초연금과 적립방식의 소득비례연금으로 이원화하고, 법정퇴직금제도를 법정기업연금제도로 전환하는 등의 다층 노후소득보장체계의 모델이다.

위와 같은 연금개혁은 연금재정의 안정을 가져옴은 물론 전국민에 보편적으로 적용되는 사회안전망으로서의 기능을 충실하게 하는 장점이 있다. 아울러 2층 구조를 완전 적립방식으로 전환함에 따라 장기저축자금의 투자에 의해 적립된 기금이 주식, 회사채 등 민간부분의 장기 투자자금의 재원으로 사용되고, 이에 따른 경영감시활동<sup>36)</sup>에 따라 기업의 지배구조가 투명해지는 효과가 있다. 아울러 2층 구조인 기업연금 부분을 완전 적립방식으로 함으로써 세대내 및 세대간 소득재분배 요소를 제거함에 따라 장기 근속후 퇴직할 경우에 연금액이 증가되기 때문에 노령자의 장기근속을 유도하는 효과가 있다.

위와 같은 사례들을 종합적으로 살펴보았을 때, 우리 나라의 공적연금제도, 특히 국민연

35) 우리 나라 공적연금제도의 묵시적인 부채에 관한 구체적인 추계는 아직 없음. 세계은행의 “The Korean Pension System at a Crossroad”에 따르면 GDP 대비 55%로서 영국(142%), 독일(348%), 프랑스(318%), 이탈리아(401%) 등에 비해 낮은 수준임을 알 수 있음. 그러나, 이 묵시적 부채는 제도개혁없이 국민연금제도를 지속할 경우 선진국 수준으로 증가할 것임. 따라서 제도개혁이 조기에 이루어질수록 그만큼 제도개혁에 따른 비용이 적게 든다는 것을 뜻함.

36) 미국, 영국 등에서는 기업연금기금을 운용하는 과정에서 취득하는 주식에 대해서 건전한 의결권을 공동으로 행사함에 따라 기업의 경영감시활동을 하고 있음. 특히, 영국의 민주노총(TUC)는 향후에 이러한 경영감시활동에 세계적인 노조연합의 국제적인 연대를 펼칠 계획이라고 함.

금제도는 그 기능을 축소하고, 사적연금의 기능을 강화하는 것이 노동시장의 유연성을 제고하고, 자본시장의 장기적인 발전의 토대를 마련하는 차원에서 필요할 것으로 보인다.

#### 다. 퇴직금의 기업연금으로의 전환

퇴직금제도를 운영하였던 대표적인 나라들로서는 오스트리아, 이탈리아가 있으며, 오스트리아는 최근 법정퇴직금제도(mandatory severance payments)를 확정기여형 기업연금으로 전환하였다. 즉 회사는 매월 기여금을 연금구좌로 전환하였으며, 퇴직금은 1년이 지나면 수급권이 주어지나 지급은 정년퇴직시에 하도록 하는 기업연금으로 전환하였다. 단, 회사에 의해 해고되었을 경우는 구제도와 마찬가지로 일시금 수취를 가능하게 하여 해고수당으로서의 기능은 남겨두었다.

이탈리아의 퇴직금은 전형적인 확정기여형 기업연금의 형태<sup>37)</sup>를 띠고 있었으나, 국민연금의 소득대체율이 높기 때문에 기업연금으로의 전환 필요성을 느끼지 못하고 있었으며, 최근 이 기금으로 우선 회사의 주식이나 채권을 구입한 후 일정 기간이 지나면 이를 기업연금기금으로 전환하도록 하는 조치를 취하였으나, 과도한 국민연금 부담 때문에 성공 여부는 미지수이다.

우리 나라의 경우 법정퇴직금제도는 사회보장제도가 전무하였던 1960년대 초반에 도입되었고, 1988년 국민연금 도입과 1995년 고용보험의 도입으로 인해 법정퇴직금제도의 기능이 두 사회보험제도와 중복되면서 노사간에 제도 개선을 두고 논란의 소지가 되고 있다. 그러나 현재 법정퇴직금제도는 중간정산을 허용해주고 있고, 심지어 매년 급여에 포함하여 중간정산하는 기업도 늘어나고 있는 실정 하에서 사회보험으로서의 기능을 상실한 상태이다. 따라서 이 제도는 노후소득보장체계로서의 기능을 수행할 수 있도록 기업연금으로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 기업연금으로 전환시에 국민연금 등을 포함한 전체 복지비용<sup>38)</sup>이 너무 높게 책정될 경우 기업의 국제경쟁력을 저해하는 요소로 작용하게 될 수 있음을 고려해야 할 것이며, 5인 미만 사업장이나 자영업자 등에 대한 사회적 형평성도 고려해야 할 것이다.

37) 매월 급여의 6.91%를 각출하여 일정한 수익률로 부리하여 적립하기 때문에 사외적립을 하지 않고 근로자들의 투자선택권이 없다는 점을 제외하면 전형적인 확정기여형 기업연금의 형태임.

38) 공적연금의 비중은 총소득대체율에서 차지하는 공적연금의 비중을 나타내는 것으로, 권문일의 연구에 따르면 우리 나라의 평균소득자 부부의 완전노령연금의 소득대체율은 64%로서 영국(46%), 독일(53%), 프랑스(45%), 네덜란드(48%)보다 높은 것으로 나타났음.

## 라. 연금제도의 개혁시점

관대한 연금제도가 성숙되면서 인구구조의 노령화가 진전될 때 묵시적 연금부채가 매우 커지기 때문에 연금제도 개혁이 가장 큰 정치적 과제로 대두될 수 있다. 따라서 구조적 개혁의 필요성이 높아지나 전환비용이 너무 크고 관료집단과 연금수급자들의 반발 때문에 근본적인 개혁을 하기 어려울 수 있다. 프랑스, 독일, 이탈리아가 그 대표적인 예이다. 특히 이탈리아의 경우 스웨덴과 유사한 명목확정기여형 연금제도를 도입하였음에도 불구하고 묵시적 부채의 규모가 매우 크기 때문에 국가재정에 미치는 영향이나 차세대로의 부담 전가를 완화하기에는 역부족으로 평가된다.

부과방식의 공적연금체계의 세대간의 부담전가는 사회적 연대(social solidarity)의 원리로 설명한다. 그러나, 우리 나라와 같이 인구구조가 급격히 변할 경우 사회적 연대의 원리로 차세대에게 모든 부담을 전가하는 것을 설득하기는 용이하지 않을 것이다. 우리 나라의 전체 인구중 60세 이상이 접하는 노령인구 비율은 1995년 기준 8.9%로서 프랑스(20.2%), 독일(20.6%), 이탈리아(21.8%), 일본(20.5%), 영국(20.7%), 미국(16.4%)에 비해 현저하게 낮으나, 2040년에는 29.4%로 증가하여 미국(28.0%), 프랑스(31.5%), 영국(30.8%)과 같은 수준에 근접할 것으로 예상된다. 더욱이 20세~59세까지의 취업가능 연령층 대비 60세 이상 인구비율인 노인 1인당 부양자의 수는 1995년 기준 우리 나라가 6.6명으로 프랑스(2.7명), 독일(2.8명), 이탈리아(2.6명), 일본(2.8명), 영국(2.6명), 미국(3.4명)에 비해 현저히 높으나, 2040년이 되면 미국에 비해 오히려 낮은 수준이 될 것으로 전망된다.

<표 IV-3> 노인 1인당 부양자수 변화

(단위 : 명)

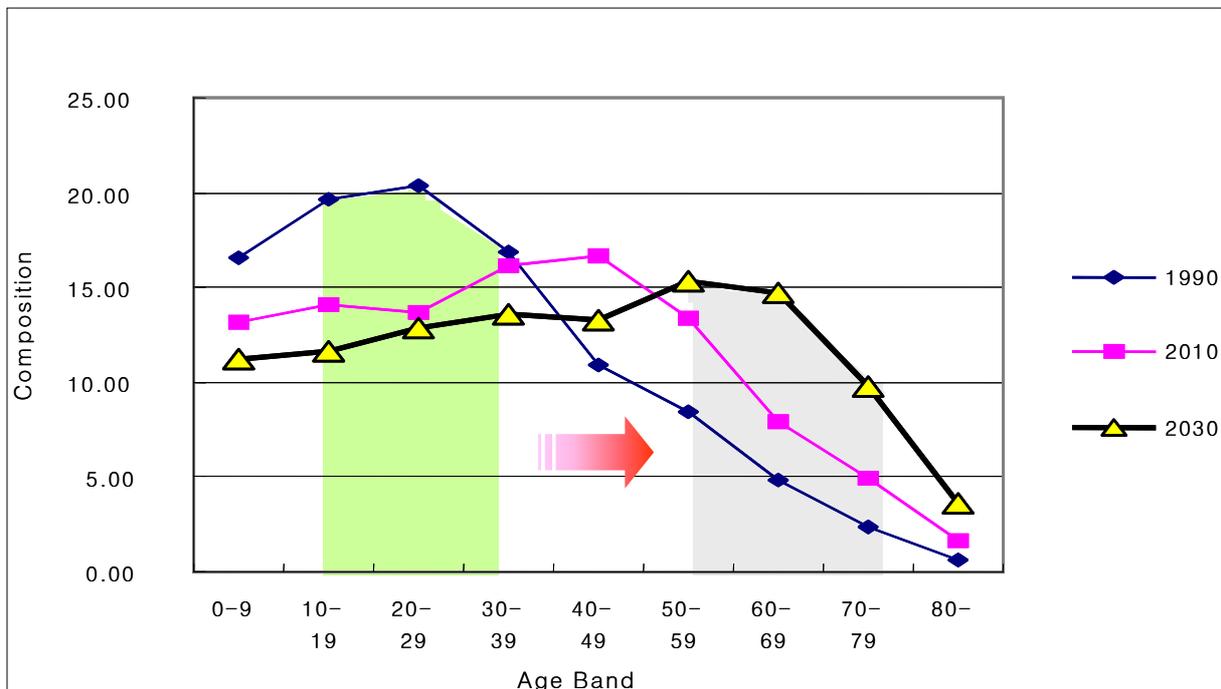
국 가 명	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
프 랑 스	2.7	2.7	2.7	2.4	2.1	1.9	1.7	1.6	1.5	1.5
독 일	2.8	2.5	2.3	2.3	2.1	1.8	1.5	1.2	1.2	1.1
이탈리아	2.6	2.4	2.3	2.1	2.0	1.8	1.5	1.3	1.1	1.1
일 본	2.8	2.4	2.1	1.7	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1
영 국	2.6	2.6	2.5	2.3	2.1	2.0	1.7	1.6	1.5	1.5
미 국	3.4	3.4	3.3	2.9	2.5	2.1	1.8	1.7	1.7	1.7
한 국	6.6	5.7	5.0	4.4	3.7	2.9	2.4	2.0	1.7	1.6

자료 : Robert Palacios and Monteserrat Pallares-Miralles, "International Patterns of Pension Provision", April 2000에서 발췌.

연금제도 개혁은 노령근로자나 퇴직자에게 가장 큰 문제이다. Estelle James(2001)는 대부분의 나라에서 연금수혜자(퇴직자)가 가장 높은 투표율을 보이고 있으며, 정치적인 활동에 참여하는 시간이 가장 많다고 한다.

위와 같은 상황에서 우리 나라의 인구구조와 국민연금과의 관계에서 본다면, 대부분의 베이비붐 세대들이 30대 이상이었던 1988년에 저부담·고급여의 국민연금제도를 실시하였고, 2008년이면 1948년생 출신들이 정상적인 노령연금을 받으면서 서서히 베이비붐 세대가 연금수급계층으로 진입하게 된다. 2010년경에는 연금약속에 가장 민감한 40대 중반 이후가 인구 중 가장 큰 구성비를 점하며 서서히 연금수혜계층으로 변해갈 것이다. 따라서 2020년대 중반이면 노령인구계층이 가장 큰 비중을 차지하여, 이때 기득권층의 이익을 감소시키는 연금개혁은 하기 어렵다. 국민연금제도의 적용제외자나 미납입으로 인해 정상적인 국민연금 수급이 어려운 계층은 결국 정부의 사회복지 수혜대상자로 전락하므로 국가재정에서 차지하는 노인부양비용은 늘어날 수밖에 없다. 따라서 연금제도 개혁시기는 빠르면 빠를수록 좋고, 적어도 국민연금제도를 통해 완전 노령연금이 지급개 시되는 2008년 이전에는 개혁이 완료되어야 할 것이다.

[그림 IV-2] 경과기간별 인구구성비의 변화 추이



#### 마. 제도 개혁의 목표와 방향

연금제도 개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 제도 개혁의 목표와 방향을 명확히 설정해야 할 것이다. 우리 나라의 연금제도 개혁의 목표는 현행 국민연금제도의 지속가능성 문제를 해결하면서 전국민의 노후소득을 충실하게 보장하는 데 두어야 할 것이다. 우리 나라의 연금제도 개혁은 궁극적으로 1988년 연금제도 도입시기에 법제화된 세대간, 세대내의 목시적 소득재분배 약속을 지키기 어려운 상황에서, 관련 이해 계층간의 합리적인 양보를 어떻게 도출하느냐에 있을 것이다. 특히, 국민연금제도가 제일 먼저 적용되었던 5인 이상 사업장 근로자들의 경우, 법정퇴직금제도를 개선하면 이를 국민연금의 연금액을 보완할 수 있는 유력한 기업연금수단으로 활용할 수 있다는 점을 고려하여 합리적인 연금제도 개혁과 계층간의 양보 과정에서 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

이를 위해서는 국민연금제도의 연금약속을 축소하고, 특수직역연금제도 가입자를 포함하는 전 국민에 대해 동등하게 적용되는 기초연금제도를 도입해야 할 것이다. 이와 동시에 특수직역연금제도를 적용받았던 계층에 대해서는 기존의 특수직역연금과 기초연금과의 차액부분을 위해 별도의 특수직역 기업연금제도를 도입하여 보완하여야 할 것이다. 민간부문의 근로자에 대해서는 국민연금제도의 축소된 부분과 법정퇴직금제도를 합하여 별도의 기업연금제도를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 법정퇴직금제도를 적용받지 않았던 계층은 타 계층에 비해 강제되는 기초연금 및 기업연금으로 적용되는 소득비례연금의 비중이 작아질 것인데, 이 부분은 개인연금제도를 활성화시켜 보완해야 할 것이다.

#### 4. 결론 및 시사점

네덜란드, 스웨덴, 호주, 영국 등 연금제도 개혁이 완료된 것으로 평가되는 국가들의 공통적인 특징은 세대내 및 세대간 부담의 형평성을 제고하기 위한 조치들을 도입하였고, 구조적으로는 어떠한 방식으로든 사적연금이 공적연금을 대체하도록 한 것이다.

이에 비교해 볼 때 우리 나라의 공적연금제도로는 공무원, 군인 등 공공부분 근로자를 대상으로 국민연금과 기업연금의 기능을 합한 공적연금이 운용되고 있으며, 이를 제외한 전국민에 대해 적용되는 국민연금제도가 운용되고 있다. 기업연금은 운용되지 않고 있으며, 이를 대체하는 퇴직금 제도가 5인 이상 고용 사업장 근로자에 대해서만 한정적으로 운

용되고 있고, 세제상의 혜택을 통해 운용되는 개인연금제도가 운용되고 있다.

즉, 우리 나라의 연금제도는 일관된 사회보장정책의 결여로 인해 전국민연금제도를 시행하고 있음에도 불구하고 향후 연금제도 혜택을 받지 못하는 계층이 다수 발생할 수 있으며, 공공부분의 근로자와 5인 이상 사업장 근로자에 대해서는 과도한 세제혜택이 부여될 수 있는 불합리한 구조를 갖고 있다. 따라서 앞으로의 연금제도 개혁 방향으로는, 연금 적용 계층을 확대하여 실질적인 전국민 노후소득보장체계를 이룩하는 동시에, 예견되는 인구구조의 급격한 변화에 대응하여 지속가능성을 제고할 수 있도록 공적연금의 기능을 대폭 민간에 이양하는 것이 가장 바람직할 것으로 본다.

## V. 기업연금제도의 도입방안

### 1. 퇴직금제도의 현황과 문제점

#### 가. 퇴직금제도의 사회경제적 기능상의 문제점

##### 1) 복합적 사회보장 기능

한국의 퇴직금제도는 1953년 제정된 근로기준법 제28조에 의해 “퇴직자에 대한 소득보장”의 목적으로 최초로 도입된 이후 현재는 5인 이상의 사업장에 의무적용되는 법정복지 제도로 운영되고 있다. 퇴직금은 전적으로 기업의 재정부담에 의하여 운영이 되는 전형적인 사적 복지제도이면서도 법정제도로 존재하고 있어 결과적으로 공적 복지제도의 성격을 가지고 있는 제도이다. 최초 도입당시의 퇴직금제도는 퇴직자에 대해 공로보상의 성격으로 사용주가 지불하는 ‘전별금’의 성격이 강했으나 제도가 정착되면서 근무기간동안의 근로에 대한 추후보상으로서의 ‘후불임금’의 성격을 더 강하게 가지게 되었다. 성격이 어떤 것이든 퇴직금은 현실적으로 성장위주의 경제개발 초기 다른 소득보장제도가 취약하던 우리나라에서 근로자의 중간퇴직시 재취업까지의 실업보험의 기능과 정년퇴직시 노후소득보장으로서의 복합적 기능을 동시에 담당해 왔다고 볼 수 있다.

<표 V-1> 우리나라 퇴직금제도의 적용확대추이

년도	적용대상 규모	적용대상자수(약)	취업자대비	경제활동인구대비
1966	30인 이상	453,000	5.4%	5.0%
1975	16인 이상	1,448,000	12.2	11.7
1980	16인 이상	2,84,000	20.7	19.7
1985	10인 이상	3,786,000	23.9	24.3
1990	5인 이상	5,366,000	29.8	29.0
1998	5인 이상	5,786,000	30.1	29.7

자료 : 노동부, 『사업체 노동실태조사보고서』, 각년도; 민재성·문형표·안종범·김용하(1992)

그러나 한국 퇴직금제도의 실제 적용율은 다른 선진국들에 비해 여전히 낮은 편이다. 기업연금이 임의제도이면서 노후소득보장에서 차지하는 비중이 큰 미국과 일본의 경우 전체 경제활동인구의 각각 50%, 39%가 퇴직금제도의 적용을 받고 있는 반면, 5인 이상의 기업에 적용되고 있는 한국의 경우 30% 미만에 머물고 있다. 퇴직금제도가 강제체도로 시행되고 있는 프랑스의 경우는 전 경제활동인구가 적용을 받고 있다. 한편 노후소득보장이 주로 공적 연금에 의해 이루어지는 영국과 독일에서도 전 경제활동인구의 각각 29%, 42%가 기업연금의 혜택을 받고 있다(<표 V-2>).

<표 V-2> 주요 OECD국가들의 사적연금(Private Pensions)제도 적용현황

국 가	미 국	영 국	일 본	독 일	프 랑 스
제도의 강제성	임의	임의	임의	임의	강제
적용율(경제활동인구대비)	50%	29%	39%+	42%(서독만)	100%
금부형식	확정금부 확정각출	확정금부	확정금부	확정금부	확정금부
총임금대체율(사회보장포함)	68%	68%	60%	60%	67%

자료 : Turner and Watanabe (1995) p. 14-15.

이러한 퇴직금제도가 사회적 제도로서 본격적인 논의의 대상이 되기 시작한 것은 1988년 국민연금, 1995년 고용보험의 도입으로 사회보장제도가 그 형식적 틀을 갖추기 시작하면서부터라고 볼 수 있다. 국민연금은 퇴직후의 노후소득보장을, 고용보험은 실직기간동안의 생계보호를 목적으로 하는 것이므로 퇴직금제도가 수행해 온 기존의 기능이 사회보장제도에 의해 공적으로 수행되게 된 것이다. 이에 따라 퇴직금의 사회보장적 기능, 즉 노후소득보장과 중간 실업기간 동안의 실업급여의 기능은 상당부분 분담되거나 축소되었다고 보아야 할 것이다.<sup>39)</sup> 그럼에도 불구하고 선진국에서의 노후소득보장은 공적연금과 사적연금이 상호보완적인 2층 보장체계를 구축하고 있으며 점차 후자의 역할이 증대되고 있는 추세를 감안할 때 오히려 퇴직금제도 존재 자체는 큰 추가적인 부담없이 우리나라도 다층보장체계(multi-pillar system)를 정비해 나갈 수 있는 재원으로 보아야 할 것이다.

39) 현재 한국의 공적연금체계가 기초보장부분(균등부분)뿐만 아니라 소득비례부분까지 포함하고 있어서 퇴직금이 기업연금형태로 전환되어 노후소득보장의 기능을 강화할 경우에도 두 제도가 적절히 연계되지 않을 경우 기능의 중복문제와 함께, 기업차원에서는 비용의 이중부담의 문제 등이 사회적 이슈로 제기될 가능성이 있다.

## 2) 노후소득보장 효과와 문제점

현행 퇴직금제도가 근로자들의 노후소득보장을 위한 제로로서의 기능을 수행하는데 가지고 있는 한계는 (1)중간 퇴직시마다 일시금으로 정산됨으로써 정년퇴직시까지의 보전성이 약하다는 것 이외에 (2)퇴직금제도의 적용이 그간 꾸준히 확대되어 왔지만 여전히 보편적이지 않고 제한적이며 (5인 이상 사업장에 적용), (3)급여에 있어서 종사하고 있는 기업의 규모나 경영사정에 따라서 근로자계층간의 불평등이 크고, (4)운영상의 규제나 법적인 지급보장이 미흡하여 보장성과 공공성이 크게 미흡하다는 것 등을 들 수 있다(민재성외, 1984; 민재성 외, 1992; 박경숙·박능후, 1991; 박영범, 1992; 이근창, 1986; 정희한, 1994 참조).

아래 자료는 1998년 2월에 전국 지방노동관서와 인력은행에 구직등록을 한 전직실업자 1000명을 대상으로 설문조사를 실시하여 퇴직시 퇴직금의 수급여부 및 수급액, 퇴직금 및 퇴직수당만으로 생계유지 가능한 기간 등에 관하여 조사한 결과이다(한국노동연구원, 1998).

조사결과 조사대상 구직자의 60.5%만이 퇴직시 법정퇴직금을 수급하였거나(43.9%) 조만간 받을 것으로(16.6%) 나타났고 나머지 39.5%는 퇴직금을 수급하지 못하였거나 수급자격이 없는 것으로 나타났다. 주목할 것은 전체 구직자의 18.8%는 퇴직금의 수급권이 있으나 수급을 하지 못하고 있다는 것이다(<표 II-3>). 수급권이 있으나 퇴직금을 아직까지 받지 못하고 있는 경우의 대다수는 근무하던 회사의 도산-폐업 혹은 경영사정의 악화로 인해 자금의 확보가 어려워진 것으로 나타났다 (이외에 회사의 지급의무 불이행도 약 13%를 차지하고 있음). 구직자중 퇴직금을 수급한 사람의 약 50%가 500만원 미만의 퇴직금을 수급한 것으로 나타났으며 약 20%는 200만원 미만을 수급한 것으로 나타났다(<표 V-3>).

<표 V-3> 법정퇴직금 수급여부 및 수급액정도 분포

수급여부	비율(%)	수급액구분	비율(%)
받았음	43.9	200만원 미만	19.7
조만간 받을 것임	16.6	200 ~ 500만원 미만	30.5
받지 못하고 있음	18.8	500 ~ 1000만원 미만	20.1
해당 사항없음	20.7	1000만원 이상	29.7

자료 : 한국노동연구원(1998)

법정퇴직금의 수급액분포를 보면 수급을 하였거나 수급예정인 퇴직자들의 평균퇴직금은 1,189만원이고 표준편차는 1,941만원으로 나타나고 있다(<표 V-4>). 한편 최소 수급액은

13만원이고 최대 수급액은 2억까지 편차가 크며 전 수급자의 65%가 1000만원 미만을 수급하고 있다. 위의 평균 퇴직급여는 전 피용근로자의 월평균급여를 150만원으로 잡을 경우 약 7~8개월분의 임금에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 중앙값이 488만원에 지나지 않아 수급자의 50% 이상이 500만원 미만의 퇴직금을 받는 것으로 나타났다.

<표 V-4> 퇴직시 받은 법정퇴직금의 평균수급액 및 최소-최대액

(단위 : 만원)

통 계	평 균	중앙값	표준편차	최 소	최 대
액 수	1,189	488	1,941	13	20,000

자료 : 한국노동연구원(1998)

설문에서 “받은 퇴직금을 주로 어떤 용도에 썼거나 쓸 계획인가”라는 질문에 대해 ‘본인과 가족의 기본 생활비’로 쓴다고 응답한 비율이 과반수를 넘은 53%에 이르고 있고 ‘미래를 위해 저축 혹은 투자한다’고 응답한 비율은 약 21%에 지나지 않아 대부분의 실직자들에게 있어서 퇴직금은 실직기간동안의 기본생계보장을 위한 임시재원인 것으로 나타나고 있다(<표 V-5>). 이는 실업기간을 거치면서 대부분의 근로자들은 퇴직금을 생계비로 혹은 퇴직당시의 목돈수요에 써버리기 때문에 미래의 노후소득보장으로서의 퇴직금은 그만큼 고갈되어버리는 것을 의미한다.

<표 V-5> 퇴직금의 사용용도

용 도	비율(%)
기본생활비	53.1
미래를 위한 저축/투자	20.9
본인의 사업자금	4.3
직업훈련 및 교육수강	4.1
주택마련/이전/전세금 등	4.6
자녀의 학비 혹은 결혼비용	3.5
채무변재	7.6
기타	2.1

자료 : 한국노동연구원(1998)

30인 이상규모의 기업에 종사하는 근로자들에게 적용되는 고용보험의 이직자들을 대상으로 한 한국노동연구원의 최근 조사(방하남, 1997)에서도 이직시 받은 퇴직금의 사용용도

를 조사한 결과 ‘저축 혹은 투자’에 쓴 비율은 약 33%에 지나지 않았고, ‘기타 다른 생활비’에 쓴 사람이 44%로 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 그외 ‘자녀들의 결혼, 학비마련’ 등에 쓴 비율이 11%, ‘주택마련 혹은 주택이전’에 쓴 비율이 6.6%, 사업자금에 쓴 비율이 5.7%를 차지하였다.

퇴직금이 이렇게 소비되는 데는 또한 현재 한국의 사회복지제도가 가지고 있는 한계 그리고 기업의 빠른 정년퇴직 관행 등 노동시장의 구조적인 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 즉 근로자들의 생애후반기에 퇴직금이 주로 소비되는 주요 지출항목들인 자녀들의 학자금, 결혼자금 및 주택마련자금 등이 선진국의 경우 대부분 신용대부 혹은 국가로부터 보조 등에 의해 채원충당이 되는 반면 우리나라는 개인의 저축에 의해 해결이 되어야 하기 때문에 그만큼 중간 퇴직시마다 일시금으로 지급되는 퇴직금은 생애단계에 따른 비용지출항목들에 묶여 있어 노후소득을 위한 투자나 저축으로 전환되지 못하고 있는 현실이다.

둘째로 퇴직일시금이 노후소득보장의 기능을 하지 못하는 데는 한국 기업의 고용구조상의 문제와도 연관이 있다. 선진국의 경우 자발적 조기퇴직자들을 제외하고는 대부분의 퇴직이 공적연금 수급연령(대부분 65세)에 이루어지는데 비해 한국 근로자들의 평균 퇴직연령은 공적연금인 국민연금의 수급연령(현재 60세, 향후 상향조정됨) 보다 훨씬 이른 나이(평균 55세)에 노동시장에서 비자발적으로 은퇴를 해야하는 고용구조적인 문제가 있다. 그렇기 때문에 한국 근로자들의 경우 실제 퇴직연령과 연금의 수급개시연령간에 짧게는 수년에서 길게는 10년 이상의 간극이 존재하며 일찍 퇴직을 한 근로자들은 퇴직후의 생계유지를 위해 퇴직금을 자기사업에 투자하는 경우가 많다. 따라서 퇴직금제도의 개선방안을 논의할 때 위와 같은 평균근로자들의 생애주기에 따른 가계지출수요 및 조기퇴직의 노동시장구조가 제도적 제한요인으로 작용하고 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

### 3) 높은 이직률과 중간정산으로 인한 퇴직금의 낮은 보전률

한국 근로자들의 중도퇴직율 즉 이직율은 국제적으로도 매우 높은 편에 속한다. 1970년대를 기준으로 했을 때, 제조업의 월평균 이직율은 5.15%로서 일본의 1.78%나 미국의 4.23%보다도 훨씬 높았다. 더욱이 한국에서의 이같은 상대적 고이직율은 1970년대말과 1980년대 이후에도 크게 감소됨이 없는 일관된 추세를 보여주고 있다. 또한 한국개발연구원의 조사(1984)에 의하면 우리나라 근로자의 연령별 중도퇴직율은 17세이하가 52.2%, 18~19세가 60.2%, 20~29세가 36.5%인데 반해 40~49세는 17.6%, 50~59세는 20.3%의 퇴직율을 보이고 있어 연령이 낮을수록 퇴직율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 높은

중간퇴직률로 인해 근로자의 평균근속기간은 4-6년(남자, 6년; 여자, 4년) 정도로 선진국에 비해 짧은 편이며 이는 근로생애 기간동안 여러 번의 이직 시마다 중간 정산되어 정년퇴직 시까지 보전되는 액수가 그만큼 작아지게 되는 것을 의미한다.

한국은 1995년 고용보험을 도입하여 실직자들에게 2-8개월까지 최고한도액(현재 105만원) 내에서 임금의 50%에 해당하는 실업급여를 지급하고 있다. 따라서 실직자들의 경우 실업급여로 실직기간동안 부분적인 소득보전을 유지할 수 있다. 그럼에도 불구하고 실업급여의 액수와 지급기간이 제한적이기 때문에 대부분의 저소득 혹은 장기실업자들의 경우 재취업될 때까지 퇴직금이 생계유지비로 소진되어 버린다고 보아야 할 것이다.

이와 관련하여 한국노동연구원의 1998년 실태조사에서는 “다른 소득이 없을 경우 퇴직금과 퇴직수당만으로 얼마의 기간동안 본인과 가족의 생계를 꾸려나갈 수 있을 것으로 예상하는가”를 물어보았는데 응답자의 70% 이상이 6개월 미만이라고 대답하고 있다. 구체적으로 1-2개월 정도 가능하다고 대답한 비율이 약 35%, 3-5개월 정도 가능하다고 응답한 비율이 약 36%, 6-12개월은 약 16%를 차지하여 전체 조사대상자의 약 87%가 1년 미만 동안만 생계유지 가능하다고 응답하고 있다(가구주의 경우만을 제한하여 보아도 비슷한 분포가 나옴)(<표 V-6>). 이는 실직자들이 퇴직시 퇴직금+퇴직수당을 받더라도 대부분의 경우 그 것만으로는 6개월이상 기본생계비를 해결하기가 어렵다는 것을 의미하고 있다.

<표 V-6> 퇴직금+퇴직수당만으로 가족의 생계유지 가능기간

기간	비율(%)	기간	비율(%)
1 ~ 2개월 정도	34.7	1년 정도	7.3
3 ~ 5개월 정도	35.9	2 ~ 3년 정도	4.0
6 ~ 12개월 정도	16.0	3년 이상	2.0

자료 : 한국노동연구원(1998)

결론적으로 한국 퇴직금제도는 정년퇴직이전의 중간퇴직시마다 중간정산이 되고 있고 거기에 따라서 중간 근속년수도 짧아지기 때문에 실업보험적 혜택을 많이 받으면 받을수록 정년퇴직후 노후보장의 혜택을 받지 못하게 되는 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다. 또한 이직사유와 무관하게 전직을 위한 이직자들의 경우도 퇴직금이 지급되므로써 그 당시에는 목돈을 받는 것 같지만 정작 정년퇴직시에는 퇴직금이 작아져 퇴직후의 소득보장문제가 발생하게 되는 것이다.

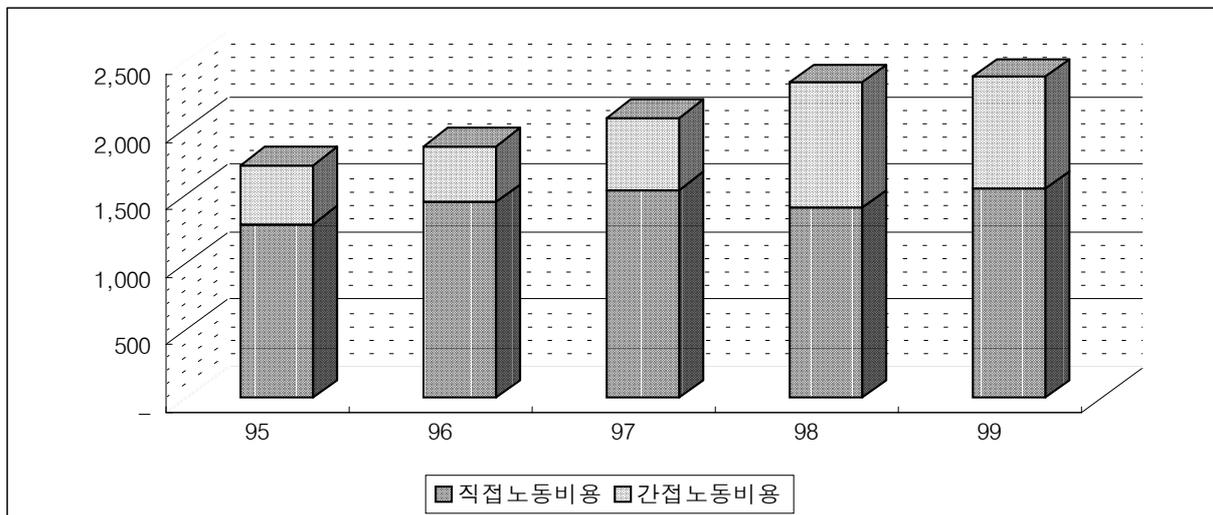
## 나. 퇴직금제도의 운영상의 문제점

### 1) 미적립 퇴직금채무의 증가와 기업의 재정부담

퇴직금은 퇴직시에 대비하여 기업이 근로자들에게 매달 지급하는 임금의 8.3%(법정율)+누진율만큼을 계속 적립해 나가야 하기 때문에 누적 퇴직금은 현재 근무하고 있는 근로자들이 일시에 퇴직할 경우 지급해야 하는 퇴직금 채무의 총액이라고 할 수 있다. 이 총액은 근로자의 임금수준, 누진율 등에 의해 정해지는데, 누진율은 근속년수가 길수록 증가되기 때문에 근무자들의 평균 근속기간이 길수록 누적퇴직금 또한 커지게 된다.

기업의 퇴직금부담은 무엇보다 임금의 인상율이 퇴직금에 그대로 반영이 되고 누진율을 적용할 경우 연공서열적 보상체제에 의해 근속년수에 따른 누진율의 증가폭이 과다하기 때문이다. 근로자의 근속년수가 길어짐에 따라 증가되는 퇴직금부담은 동일한 기업내에서도 입직세대간의 형평성의 문제를 야기시킬 뿐만 아니라 명예퇴직이나 조기퇴직 등의 형태로 오히려 근로자의 고용안정을 위협하게 되어 선(先) 입직세대의 후한 급여혜택이 후(後) 세대에 고용불안이라는 비용으로 돌아오게 되어 간접적으로 세대간의 불평등한 급여이전이 이루어지는 결과를 가져오게 된다.

[그림 V-1] 우리나라 기업의 노동비용추이

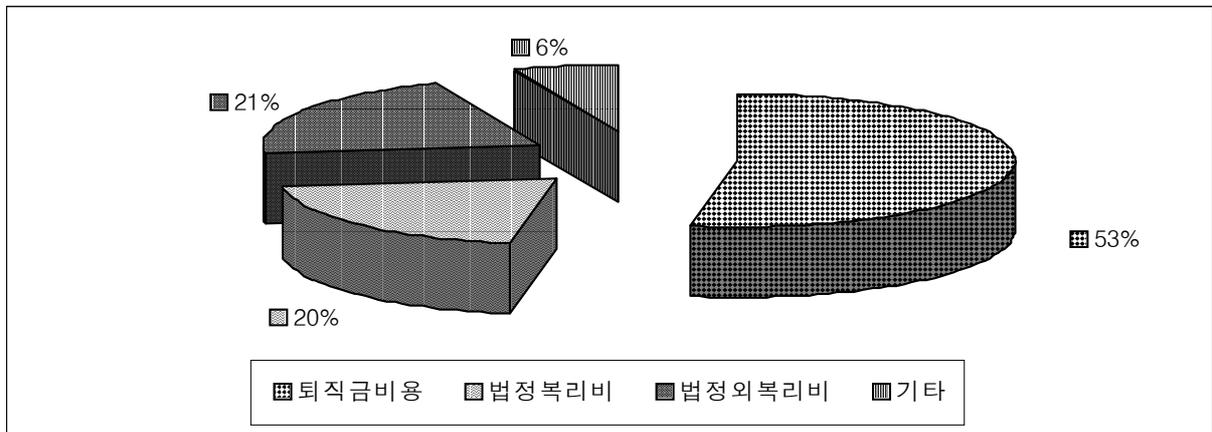


[그림 V-1]은 최근 한국 기업의 노동비용추이를 직접노동비용(임금)과 간접노동비용(법정복지비+퇴직금+법정외복지비+기타)으로 구분하여 보여주고 있다. 지난 5년사이 전체 노동비용이 50% 정도 증가한 가운데 전체 노동비용중에서 간접노동비용이 차지하는 비중도

25%에서 35%로 증가한 것을 보여준다.

1999년을 기준으로 간접노동비용의 구성을 살펴보면 (그림-2) 퇴직금비용이 53%로 절대 다수의 비중을 차지하고 있고 법정복리비가 20%, 법정외복리비가 21%, 기타 6%를 차지하고 있다. 노동통계에 의하면 IMF 경제위기를 겪고 있던 1997~1998년 동안 기업의 퇴직금비용이 특히 증가하였는데 전년도대비 각각 66%, 170%가 증가하였는데 이는 기업의 구조 조정의 일환으로 기업들에서 대량의 정리해고가 있었기 때문이었다. 이러한 통계는 대부분의 한국기업들이 퇴직금을 사외적립하지 않고 사내유보 혹은 장부상의 채무로만 기록하고 있기 때문에 일시에 많은 종업원이 해고되거나 이직하게 될 경우 일시적인 퇴직금비용이 발생하게 됨을 보여주는 것이다.

[그림 V-2] 간접노동비용의 구성비(1999년)



현재 한국 기업들의 퇴직금 부담의 원천은 바로 1980년 후반 이후 임금의 급상승, 평균근속년수의 증가로 인한 누적퇴직금의 기하급수적인 증가에 기인한 것이라고 볼 수 있다. <표 V-7>은 1996년 현재 우리 나라 기업의 평균 누적퇴직총당금의 규모를 추정한 것이다.

<표 V-7> 기업의 평균 누적퇴직총당금 규모(1996년도)

(단위 : 만원, %)

퇴직급여총당금누적액	누적퇴직총당금/ 자본금	누적퇴직총당금/ 총자산	누적퇴직총당금/ 근로자수
548,529.36	0.34	0.032	1,313.13

주 : 종사근로자 30인이상 사업체 500개를 대상으로 표본조사  
 자료 : 방하남, 한국기업의 퇴직금제도 연구, 1998, p.49에서 재인용

한국노동연구원(방하남, 1996)의 조사에 의하면 1996년 현재 30인이상 기업당 퇴직급여 총당금 누적액은 평균 54억 8천만원으로 추정된다. 또한 자본금 대비 누적퇴직총당금은 34%, 총자산 대비 누적퇴직총당금은 3.2%, 근로자 1인당 누적퇴직총당금은 1,313만원으로 나타남으로써 경영상의 잠재적인 압박요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 일부기업 특히 대기업과 공기업들에서의 과도한 누진율 적용은 기업 경영상의 압박요인으로 작용하고 있고, 경직된 연공임금체계와 근속기간의 장기화에 따른 누적퇴직금부담의 증가는 조기퇴직, 명예퇴직제도 등의 형태로 근로자의 고용안정을 역으로 위협하는 방향으로 작용하고 있다(<표 V-8>참조).

<표 V-8> 민간기업 및 투자기관의 근속기간별 퇴직금 누진율

(단위 : 개월)

근속기간	민간기업	투자기관	일본중소기업
10년	13.3	15.5	5.5
20년	30.3	33.0	15.5
30년	47.9	52.5	26.0

주 : 종사근로자 30인이상 사업체 500개를 대상으로 표본조사

자료 : 방하남, 한국기업의 퇴직금제도 연구, 1998.

1996년 기준으로 기업에서 퇴직근로자들에게 지급한 퇴직금의 규모는 퇴직금수급자 1인당 1,362만원으로 나타나며, 이렇게 지급된 퇴직금은 자본금 대비 24.4%, 인건비 대비 14.73%에 해당하는 것으로 추정된다(<표 V-9>참조). 여기서 실제 퇴직금을 수급한 수급자 1인당 추정액 1,362만원은, 앞에서 본 누적퇴직금/퇴직근로자수 즉, 근로자 1인당 누적되어 있는 퇴직금의 액수 1,313만원과 유사한 액수이다.

<표 V-9> 기업의 평균 퇴직금 지급액(1996년도)

(단위 : 만원, %)

퇴직금수급자당 지급금액	지급퇴직금/자본금	지급퇴직금/인건비
1,362.65	21.40	14.73

주 : 종사근로자 30인 이상 사업체 500개를 대상으로 표본조사

자료 : 방하남, 한국기업의 퇴직금제도 연구, 1998.

근로자 1인당 누적퇴직금에 기업의 총근로자수를 곱하면 근로자들이 일시에 퇴직할 경우 기업이 안게 되는 예상퇴직금 채무의 규모가 될 것이다. 또한 이 예상퇴직금 채무의 규모가 1996년 회계연도동안 기업이 퇴직근로자들에게 실제 지급한 퇴직금 규모(1,362만원)와 거의 일치하고 있다. 따라서 우리나라 30인 이상 규모 기업체들이 잠정적으로 지고 있는 근로자 1인당 퇴직금 채무액의 규모가 약 1,300만원 정도인 것으로 추정해 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 퇴직금의 채무액은 기업의 규모가 크고, 기업의 역사가 오래될수록 커지며, 조직형태별로는 주식회사보다 정부투자기관이나 기타 공기업이, 노조가 있는 기업이 없는 기업보다 더 크며, 산업별로는 특히 금융·보험 및 기타 서비스업에서 상당히 높은 것으로 나타났다.

## 2) 고용형태 다양화와 임금체계의 유연화에 따른 현행 퇴직금제도의 비현실성

현행 퇴직금제도는 한 직장에 계속 근속한 기간에 대하여 이직전 최종 평균임금을 기준으로 급여를 산정 지급하도록 되어있다. 이는 임금 등의 큰 차이가 없을 경우 한 직장에 장기 근속할수록 그리고 근속기간 동안의 임금 프로파일과는 상관없이 최종 평균임금이 높을수록 퇴직금의 액수는 높게 되어 있다. 이러한 제도는 고용형태 및 근속기간에 있어서 장기근속 정규상용직 중심의 고용형태와 연공서열적 임금체계에 제도적 정당성과 사회적 형평성을 기초하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 고용형태의 다양화에 따라 전체 근로계층에서 계약직, 임시직, 시간제 등 비정규근로자의 비중이 점차 증가하고 있는 추세이며 이러한 비정규 근로자의 증가추세에 따라 과거 평생고용의 모델 하에서 정규직 장기근속자를 중심으로 설계된 제반 사회보장제도들은 사회적 형평성차원의 재고를 요구받고 있으며 퇴직금제도는 그 대표적인 사례에 속한다.

다른 한편 기업의 임금체계가 점차 성과급 연봉제로 전환됨으로써 퇴직금제도와 관련하여 두 가지 변화가 예측된다. 하나는 연봉제의 운영방식에 따라서 퇴직금제도 자체가 무의미하게 될 수 있다는 것이다. 즉 연봉시스템 안에 퇴직금이 포함되어 운영될 경우 해당 근로자의 퇴직금은 그해 그해 정산되는 것으로 볼 수 있으며 그럴 경우 최종 혹은 중간 퇴직후의 소득보장제도로서의 퇴직금제도는 그 존재의미 자체를 위협받을 수 있다. 이는 법정 퇴직금 자체가 기업의 연봉설정시 보수의 일부로 흡수통합되는 것을 의미하며 사회적 제도로서의 의미는 없어지는 것이다.

---

40) 참고로 30인 이상의 사업장에 적용되는 고용보험의 이직자들을 대상으로한 1997년 조사에서도 40대 이상의 이직자들의 평균 퇴직금 수령액이 약 1,400만원 정도로 추정되었다.

다른 하나는 연봉과는 별도로 독립적인 제도로 운영이 될 경우 기업의 퇴직금 부담이 증가할 수 있는 가능성이 있다. 즉 현행 근로기준법은 퇴직금이 근로자의 퇴직후 생활보장과 그 동안 미지급된 임금에 대한 후불임금으로서 성질을 갖는다는 점을 고려하여 평균임금을 그 산정기초로 하여 현재의 실질임금을 보장하도록 하고 있다. 따라서 체력단련비, 식대, 차량유지비, 학자금 보조비등이 연봉에 산입되는 경우 평균임금이 높아짐으로써 퇴직금의 지급액수가 높아지게 될 가능성도 존재한다.

그러나 이러한 가능성이 장기적으로는 근로자들에게 반드시 유리한 것만은 아니다. 즉 연봉제로 대표되는 임금체계의 유연화와 함께 근로생애 동안의 임금수준이 과거 연공서열 제도 하에서 보다 상대적으로 불안정해지고 최종 퇴직시점에서의 개별적 임금수준과 퇴직금에 대한 예측가능성이 낮아짐으로써 개인의 퇴직후의 소득보장이 불안정해질 수 밖에 없어서 현재와 같은 퇴직금제도는 점차 경제적 합리성과 사회적 정당성을 잃어갈 수 밖에 없을 것이다.

#### 다. 퇴직금 지급보장의 문제

한국의 퇴직금제도는 사회적 필요성 혹은 당시의 정치경제적 고려에 의하여 제도의 도입 자체만을 법으로 강제화해 놓고 추후의 제도적 발전이나 운영상의 합리화에 대해서는 추가적인 정책고려가 거의 없이 현상유지되어 온 대표적인 제도이다. 그 중 대표적인 것이 한국의 퇴직금제도에 대한 문제점을 이야기할 때 가장 자주 논의되는 지불보장의 문제라고 할 수 있다. 퇴직금에 대한 지불보장은 누적퇴직금을 위해 기업에서 어느 만큼의 별도 준비재정을 마련해 두는가에 달려있다.

##### 1) 기업의 퇴직금 충당금 적립현황

아래 <표 V-10>은 과거의 각종 실태조사결과에 나타난 기업의 퇴직급여 충당금의 적립형태별 분포의 추이를 정리한 것이다. 아래 표에 의하면 1982년에 비해 퇴직급여충당금을 전액 사내유보하는 기업은 점차 감소하고 있으며 사외유보를 지향하고 있기는 하다. 그러나 아직도 사내유보를 하거나 퇴직금준비금을 설정하지 않은 기업이 상당수 존재하고 있는 것이 현실이다. 다만 1991년 한국노동연구원(박영범, 1992)의 조사에서 퇴직금준비금이 미설정된 기업이 전혀 없고 사내+사외유보 비율이 월등히 높은 것은 조사대상이 300인 이상인 점을 참고해야 할 것이다.

<표 V-10> 퇴직급여 총당금의 적립현황(조사기업 및 근로자 기준)

(단위 : %)

구 분	1982(민재성)*		1988(정경배)**		1991(박영범)# (기업기준)
	기업기준	근로자기준	기업기준	근로자기준	
전액 사내유보	48.4	9.4	17.3	11.9	19.0
사내=사외혼합	21.5	34.5	11.3	46.1	73.0
잔액 시외유보	8.9	6.6	16.1	10.0	8.0
퇴직금 미설정	21.2	9.5	55.2	32.0	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : \* 30인이상 사업장 대상; \*\* 30인이상 사업장대상; # 300인이상 사업장대상

한국노동연구원(방하남, 1997)의 최근 조사에 의하면 우리나라 기업의 평균 퇴직급여 총당금의 규모는 약 55억정도이고 이중 사외에 적립되어 있는 금액은 기업당 약 26억 5천만원 정도로 사외적립율은 48% 정도로 추정된다.

이와 같이 현행 제도상 기업의 누적퇴직금 적립정도는 미비한 상태에 있고 이에 따른 지불보장성의 문제가 야기되고 있다. 누적퇴직금이 자본금을 초과하게 되는 기업이 나오고 있으며, 기업도산시 종업원이 일시에 퇴직할 경우 퇴직금으로 지불할 재원이 없어 근로자들이 퇴직금을 청산 받지 못하는 사례도 흔하게 나타나고 있다. 1997년 기준 우리나라 기업의 임금채불액은 약 4000억으로 추정되고 그중 약 70% 이상을 퇴직금이 차지하고 있는 것으로 나타난 것은 현행 퇴직금제도의 지불보장문제를 현실로 보여준 것이다.

제도적 문제뿐만 아니라 최근(1997년) 근로기준법의 임금채권(퇴직금포함) 최우선변제조항(제 37조 2항)이 헌법과 불합치 한다는 헌법재판소의 판결은 지금까지 관행으로 되어 오던 퇴직금에 대한 법적 보호장치까지 흔들리게 만드는 결과를 가져왔다. 이에 따라 기업도산시 질권 혹은 저당권에 의해 담보된 채권 등에 우선해서 변제되는 퇴직금의 범위는 '최종 3년 간의 근로에 대해 발생한 것'으로 한정된다. 헌법재판소의 불합치 판정이후 퇴직금의 법적 보장장치가 약해지자 경영이 어려워지거나 도산의 위험이 높은 기업에 근무하는 근로자들이 퇴직금을 미리 확보하기 위해 회사를 자발적으로 그만두거나 퇴직금중간정산을 요구하는 사례도 늘고 있는 실정이다.

## 2) 퇴직적립금에 대한 세제

퇴직금제도의 지불보장성이 미약한 것은 퇴직금관련 세제정책의 부적절성에도 그 이유가 있다. 퇴직금의 경우 소득세법과 법인세법에 “부동산소득, 사업소득 또는 산림소득이

있는 거주자나 내국법인이 퇴직급여에 충당하기 위하여 퇴직급여충당금이 필요경비로 계상된 때는 소정의 범위 안에서 이를 당해 사업연도의 소득금액의 계산에서 필요경비로 산입한다”고 규정하고 있다. 이에 근거하여 시행령에서는 총 퇴직금 적립의무금의 50%(현재 40%)까지 사내적립(book reserve)된 금액에 대해서도 손비인정을 하고 있다. 대부분의 외국제도에서는 기금의 안정성보장이 미흡하다는 이유로 사내적립이 세제혜택을 받지 못하고 있는 반면 한국의 경우 사내에 적립할 경우도 세제혜택을 부여하고 있어서 사외적립을 통한 지불보장 방향으로의 발전을 저해하고 있다. 따라서 사외적립분에 대해서는 연금수급의 안정화를 위해서 뿐만 아니라 퇴직금제도의 발달을 위해서도 사내적립과의 세제상의 차별을 도입할 필요가 있을 것이다.

퇴직금에 대한 지불보장이 관련법과 제도를 통해 뒷받침되고 있지 않은 상태에서 나타날 수 있는 사회적 위험성은 1998년의 경제위기상황에서 실제로 드러났다. 많은 중소기업들이 도산하면서 법으로 정한 임금 및 퇴직금의 지불불능사태가 대량 발생하게 되었고 경제적으로 감당할 수 없는 상태에 이르자 사회적 타협을 통해 해결할 수밖에 없었다. 이후 임금 및 퇴직금의 부분적인 지불보장을 위해 「임금채권보장기금」(임금의 0.2%)이 설립되었고 근로자들은 사용자에 지불불능상태에 처할 경우 이 기금으로부터 3개월분까지의 퇴직금을 지불보장받게 되었다. 그러나 이는 어디까지나 극히 제한된 부분적인 보장이며 임시적인 처방이라는 평가를 받고 있다(World Bank, 2000).

## 라. 최근 개정 근로기준법에서의 퇴직금제도

### 1) 퇴직보험제도

#### 가) 제도개요

개정(1997년) 근로기준법(제 34조 4항)에서는 퇴직금의 지급보장강화를 위한 정책유인의 일환으로「퇴직보험제」를 명시하고 있다. 즉 사용자가 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 대통령령이 정하는 퇴직(연금)보험 또는 퇴직일시금신탁(이하 ‘퇴직보험’이라 한다)에 가입하여 근로자의 퇴직시에 일시금 또는 연금으로 수령하게 할 수 있도록 하고, 이와 같이 퇴직보험에 의해 퇴직급여를 지급하는 경우 근로기준법 제34조 제1항의 퇴직금제도를 설정한 것으로 본다고 하여, 기존의 퇴직금제도를 대신하는 것으로 운영할 수 있도록 하였다. 단, 퇴직보험 등에 의해 지급되는 일시금액은 법정퇴직금 이상으로 규정하고 있다.

현재의 퇴직보험 이전에 금융상품으로서 도입된 보험회사의 종업원퇴직보험이나 은행의 근로자퇴직적립신탁 등도 형식적으로는 퇴직금의 사외적립의 기능을 하도록 기대되었으나 실제로는 근로자에게 직접적인 수급권이 없고 기업에 환원대출되는 경우가 많아 실질적인 사외적립효과가 없었다. 이와 달리 현 퇴직보험제도는 보험료는 계약자인 사업주가 부담하나 근로자의 퇴직 혹은 중도해지시 그 수급권이 종업원에게 있고 적립금의 양도 혹은 대출 등에 담보로 제공되지 못하도록 규정하고 있다(<표 V-11>참조).

<표 V-11> 종퇴보험과 퇴직보험의 비교

구 분	종 퇴 보 험(old)	퇴 직 보 험(new)
제도적 의의	- 퇴직급여충당금의 사외적립제도 - 기업주별 관리가 관행	- 법정퇴직금으로 인정 - 근로자의 퇴직금 지급보장 - 근로자별 관리가 기본
수 급 권	- 근로자 동의시 기업주	- 근로자
대출여부	- 많은 기업이 대출과 연계	- 퇴직보험을 담보로한 대출 또는 양도금지
취급기관	- 생명보험회사, 은행	- 생명·손해보험회사, 신탁겸영은행, 투자신탁회사
가입기업	- 16인 이상 단체	- 5인 이상 단체
종 목	- 확정금리형(7.5%)	- 확정금리형(6.0%), 금리연동형
지급형식	- 일시금	- 일시금 또는 연금(보험)
회계처리	- 일반계정	- 특별계정(일반계정과 분리)
보험료의 회계처리	- 기업의 자산으로 계상	- 기업의 비용으로 계산 - 퇴직급여충당금 감소
근 거 법	- 법인세법	- 근로기준법

#### 나) 기업의 퇴직금채무 규모 및 퇴직보험의 시장규모

한국 퇴직금제도의 규정 하에서의 현재 시점 총 퇴직금부채의 규모는 약 40조 정도로 추정된다. 이는 아래 표의 법정퇴직금 적용대상 근로자수와 월평균임금, 평균근속년수 등을 기초로 계산한 것이다. 이중 손비인정을 받을 수 있는 50% 규모의 사내유보 가능 퇴직충당금과 이미 기존의 종업원퇴직보험 등에 가입된 사외적립분을 제외할 경우 신규시장의 규모는 약 3조 정도로 추정된다. 그러나 이러한 추정은 어디까지나 최소추정이며 사내적립금이 사외적립으로 유도될 될 경우 그 규모는 20조 이상이 될 것으로 추정해 볼 수 있다.

<표 V-12> 퇴직보험 시장규모 예측

구 분	1998년
① 대상근로자수	4,918천명
② 월평균임금	1,430천원
③ 근속년수	5.6년
④ 퇴직급여추계액규모 (①×②×③)	394,109억원
⑤ 사내적립가능금액 (④의 50%)	197,055억원
⑥ 종퇴보험 사외적립분	167,604억원
⑦ 신규시장규모 (④ - ⑤ - ⑥)	29,450억원

주 : 노동부, 1997년 임금구조 기본통계조사보고서, 재정경제부, 월간경제동향 1999. 1 자료를 인용하여 추정

#### 다) 운영형태 및 운영현황

퇴직보험은 적립방법의 기준으로 보면 확정금리형과 금리연동형으로 나뉜다. 확정금리형은 예정이율(연 6.0%)로 준비금을 附利하고 자산수익율이 6%를 초과할 경우 그중 일부를 수익자에게 배당하고 일부는 적립하였다가 자산수익율이 6%를 하회할 경우에 그 차액을 보전하는 형태인데 비해, 금리연동형은 보험개발원이 매월 공시하는 공시기준이율(회사채수익률, 국고채수익률의 평균)의 80~120% 범위내에서 매월 보험회사가 정하여 준비금을 부리하는 형태를 말한다. 운용방식의 기준으로 볼 때는 계약자(기업)별로 보험료를 운용하는 단독운용형과 계약자의 보험료를 통합하여 운용하는 합동운용형의 두 종류가 있다. 정부는 법인세법 시행규칙 제 4조의 2(퇴직보험 등의 범위)를 1988년 개정하여 취급기관을 지정하였다. 이에 따라 신탁업법에 의한 신탁취급기관(은행, 농.수.축협)과, 증권투자신탁업법에 의한 위탁회사(투신, 투신운용회사) 및 보험업법에 의한 보험회사(생보사, 손보사)가 상품의 취급기관으로 지정하였다.

이러한 취급기관 지정에 따라 보험회사는 기존의 종업원퇴직적립보험에 대한 경험을 바탕으로 퇴직보험상품의 개발을 신속히 추진하였으나 은행 및 투자신탁은 퇴직신탁에 대한 기존경험이 상대적으로 부족한 상태에 있다. 또한 법정퇴직금제도의 취지에 따라 근로기준법에 의해 사외에 위탁된 금액에 대해서는 원본보장이 되도록 규정하고 있는데 신탁상품의 속성 및 유가증권의 시가평가제도 등으로 현실적으로 원본보전이 어렵기 때문에 상품개발을 추진하지 못하고 있는 현실이다.

<표 V-13> 퇴직보험 및 종퇴보험의 취급현황

(단위 : 개, 억원)

구	분	취급기관수	금 액	비 고
종퇴보험(신탁)	생 보 사	25	113,736	책임준비금
	은 행	7	2,502	잔 액
	소 계	32	116,238	
퇴직보험(신탁)	생 보 사	18	46,869	책임준비금
	손 보 사	11	3,473	"
	은 행	17	2,003	잔 액(5월말)
	소 계	46	52,345	
합	계	78	168,583	

현행 퇴직보험의 보험료산정방식은 確定給付型이고, 급부의 지급형태는 연금형(은행, 투신은 일시금)이며, 기업주가 보험료를 전액부담하고 있다. 특히, 은행 및 투신의 경우는 일시금만을 취급하는 것으로 근로기준법 시행령에 명시하고 있어 은행 및 투신의 퇴직신탁은 자체적으로는 기업연금으로서의 기능을 충분히 발휘하기 어렵다. 뿐만 아니라, 평균 재직연수가 5.3년인 우리나라에서는 한 직장에서 종신토록 고용되어 있지 않은 이상 퇴직보험(퇴직신탁)이 노후보장수단으로서의 연금지급기능을 제도적으로 수행하기는 어려운 실정이다. 결론적으로 현행 퇴직보험(퇴직신탁)제도는 기본적으로 기존 퇴직금의 사외적립을 유도하는 수단이 될 수는 있어도 기업연금으로서의 기능과는 거리가 멀어 매우 제한적인 의미에서의 노후보장제도라 할 수 있다.

## 2) 퇴직금중간정산제

개정 근로기준법에서는 또한 ‘퇴직금중간정산제’를 도입하여 퇴직하기 전이라도 ‘근로자의 요구’가 있는 경우 당해 근로자가 기왕에 계속 근로한 기간에 대한 퇴직금을 미리 정산하여 지급받을 수 있도록 하였다(법 제34조 제3항 전단).

퇴직금중간정산제의 도입은 명목상으로는 소유권자인 근로자의 편의를 위한 제도로서 도입이 되었지만 근속중간에 정산을 받을 수 있게 함으로써 결과적으로는 근로자들의 노후소득보장이라는 측면에서는 마이너스적인 요소로 작용하게 되었다. 지불보장의 미흡 문제를 선진국에서처럼 제도적 차원에서 해결하려 하지 않고 법 조항에 기업-근로자간의 선택사항인 중간정산제의 도입을 통해 해결하려 하는 것은 퇴직금제도의 사회적 기능(노후소득보장)은 거의 무시되고 소위 ‘후불임금’으로서의 성격만 강조된 것이라고 볼 수 있다.

## 2. 퇴직금제도의 전환모형

퇴직금제도 장기발전방안에 관한 제1차(2000) 정책연구결과 퇴직금제도의 개선방안으로서 다음의 세 가지 전환모형이 제시되었으며 그 모형들은 다음과 같다.

첫째, 제도교체형 전환모형으로서 기존 퇴직금제도를 존치하는 상태에서 기업임의적인 연금제도를 도입해 시행한 후 법정 기업연금제도로 전환하는 방안하는 방법과 둘째, 세대 교체형 전환모형을 통해 기존의 근로계층에 대해서는 법정퇴직금을 유지하고, 새로운 진입 세대에 대해서는 법정기업연금을 도입하는 방안 그리고 셋째, 보다 근본적이고 장기적인 개혁안으로, 국민연금과 기업연금의 연계(Contracting-Out)를 통한 노후소득 다층보장체계 (multi-pillar system)의 구축을 위한 전환모형으로 이루어져 있다.

위의 전환모형이 현실적 효과성을 가질 수 있기 위해서는 기존의 법·제도의 부분적 개선(parametric reform)을 통한 퇴직금의 사외적립시스템으로의 전환을 구조적 개혁(structural reform)을 위한 필수적인 선결과제로 설정되어야 한다.

이상의 세 가지 전환모형은 서로 배타적인 관계를 형성하면서도 제도의 진행에 따라 동시에 진행될 수 있는 여지가 있는 대안들이라고 본다. 예를 들어 첫 번째 모형은 다른 전환모형들의 실효성을 위해 선결적으로 이루어져야 하는 전환과제이며, 세 번째 모형은 다른 모형과 연계하여 동시에 추진될 수도 있을 것이라 본다.

### 가. 전환모형 I : 임의기업연금제도의 도입 및 제도교체형 전환모형

법정퇴직금제도 → 임의기업연금제도 → 법정기업연금제도

#### 1) 배경

본 개선모형은 무엇보다 현재 우리 나라 노사관계의 현실 속에서 현행 법정퇴직금제도가 가지고 있는 상징적 가치와 기득권적 경직성 그리고 금융시장의 미발달 및 불안정이라는 제도적 요인들을 고려한 것이다. 즉 근로자들은 오랜 사회적 관행상 퇴직금을 노후소득 원으로서 보다는 퇴직시 받을 수 있는 목돈으로서의 '후불임금'으로 보면서 퇴직금에 대한 국가정책 차원의 개입을 환영하지 않는 경향이 강한 것이 특징이다. 한편 퇴직금을 사외적립하여 기업연금 형태로 운영할 경우 근로자와 기업 양측의 정보와 경험의 부족, 금융시장의 불안정은 부정적 요인으로 작용할 것이며 이에 대한 근로자들의 우려도 무시할 수 없

는 고려요인으로 보아야할 것이다.

2) 개선모형

이러한 고려를 바탕으로 한 개혁방안 중의 하나로 (a) 현행 법정퇴직금제도를 존치하고, (b) 임의기업연금제도를 도입하여 시행하는 과정에서 퇴직금제도의 점차적인 페이스아웃(phase-out)을 유도한 후, (c) 임의제도의 정착 후 법정기업연금으로 전환하는 방안이 있을 수 있다. 퇴직금제도의 페이스아웃 기간과 관련하여 5년 이상 장기적으로 설정하되 최종 전환완료 시점을 정책적으로 설정할 필요가 있다(예: 10년 기한으로 제한).

[그림 V-3] 퇴직금 ⇒ 기업연금제도로의 제도교체형 전환모형

퇴직금제도 ⇒	퇴직금제도	퇴직금제도	⇒ 법정기업연금제도
	任意기업연금제도	適格기업연금제도	

그러나, 임의기업연금제도의 선 도입 후 퇴직금제도의 페이스아웃을 통한 법정기업연금 제도로의 전환을 위해서는 적격기업연금제도(Qualified Pension Plan)를 도입할 필요가 있다(미국, 일본의 경우 참조). 즉 임의기업연금제도에 대해 차별적 세제정책을 통하여 적격 제도의 경우만 세제혜택을 줌으로써 유사법정제도로의 발전을 유도한 후 퇴직금의 지급에 갈음할 수 있는 대안제도로써 자리잡을 수 있을 것이다.

세제정책을 통해 적격기업연금제도를 도입함과 동시에 근로기준법상의 퇴직금관련 법 제도를 개정하여 법정률 이상의 급여가 실질적으로 보장될 수 있을 경우 퇴직금에 갈음하는 제도로 운영될 수 있도록 하는 중재방안이 있을 수 있을 것이다. 제도의 형태는 확정급부(Defined Benefit Plan) 혹은 확정각출형(Defined Contribution Plan)으로 하되 제도의 설계는 유연하게 하면서 법정 최소보장의 수준을 현행 퇴직금제도에 의한 지급수준과 유사하게 설정할 경우 ‘퇴직금에 갈음하는’ 제도로 인정하여 대안제도의 범위를 확대하는 방안도 개선안에 포함될 수 있을 것이다(예: ESOP, Stock Option 등).

## 나. 전환모형 II : 법정기업연금제도의 도입 및 세대교체형 전환모형

### 1) 배경

본 개선방안은 새로운 제도를 기존의 근로자들에게 적용할 경우 발생하게 되는 득권의 변환에 따른 제도전환비용을 최소화하면서 새로운 제도를 도입하는 전략적 개선방안임

### 2) 전환모형 II-A

우선 개선안 A의 내용은 현행 법정퇴직금제도를 폐지하고 대안제도로써 기업연금제도를 도입하되, 새로운 제도의 적용은 일정 시점 이후 새로이 노동시장에 진입하는 근로세대부터 강제 적용하는 방안이다. 즉 기존의 근로세대에 대해서는 퇴직금제도와 관련된 기존의 득권을 보전하되 새로운 근로세대에 대해서는 새로운 법정기업연금제도를 강제적용하는 방안이다. 그러나, 기존의 근로세대도 원할 경우 구제도로부터의 중간정산 후 새로운 제도로 전환할 수 있는 선택권을 부여할 수 있을 것이다.

[그림 V-4] 퇴직금 ⇒ 기업연금제도로의 세대교체형 전환모형

법정 퇴직금제도 (기존 근로세대)	(세대교체에 의한 제도의 소멸)
법정 기업연금제도(새로운 근로세대)	

### 3) 전환모형 II-B

개선안B는 현행 법정 퇴직금제도를 법정 기업연금제도로 전환하는 방법으로 일정시점을 전후하여 단절적으로 제도를 전환하는 세대교체형 대신에 점진적 전환모형을 채택하는 방안으로 퇴직금 법정기여율의 일부를 기업연금으로 전환하되 초기에는 작은 비중으로 출발하여 점진적으로 상향조정하여 장기적으로 제도의 전환을 이루는 모형이다.

퇴직충당금의 기업연금으로의 전환일정은 추후의 구체적인 논의를 바탕으로 설정해야 할 것이나 선진국(특히 호주)의 경우를 참조하여 첫 단계에서는 개별 연금제도의 한계운영비용을 고려하되 가급적 최소한으로 설정하고(예: 2.0~3.0%), 추후 단계적으로 상향조정하여 전환하는 방안이 실현가능성이 높을 것으로 본다(예: 1단계:2.0% ⇒ 2단계:4.0% ⇒ 3단계: 6.0% ⇒ 4단계: 8.3%).

[그림 V-5] 퇴직금 ⇒ 기업연금으로의 점진적 전환모형

퇴직일시금	퇴직일시금	퇴직일시금	기업연금
기업연금전환	기업연금전환	기업연금전환	
2.0%(2003년까지)	4.0%(2005년까지)	6.0%(2007년까지)	8.3%(2009년까지)

특히 제도도입의 인센티브를 위해 기업연금으로의 전환분에 대해서는 100% 세금감면의 혜택을 주고, 정책적으로 설정한 전환일정 보다 앞서서 전환하는 기업의 경우도 전환분에 대하여 100% 세금감면혜택을 줌으로써 제도의 도입을 촉진하는 정책을 쓸 필요가 있을 것이다.

**다. 전환모형 III : 공적연금의 적용제외(Contract-Out) 및 연계를 통한 전환모형**

1) 배경

우리나라는 공적연금에서 약속된 소득대체율이 너무 높아, 이를 충족하기 위해서는 장기적으로 17% 이상의 보험료부담이 예상되며, 그럴 경우 퇴직금과 합하여 공사연금에의 기여율이 25%를 상회하게 될 것이다. 장기적으로 우리나라의 경우 공·사연금을 합하여 전체 각출률을 20% 이상을 초과하기는 여러 가지 측면에서 비현실적이나 비효율적일 것이며 따라서 국민연금의 보험료인상은 일정 한도(9% 정도)에서 억제하고 추후 그 이상으로 요구되는 기여율에 대해서는 기업연금으로 적용제외하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 이 모형은 결과적으로 공적연금의 비중을 장기적으로 줄여가면서 기업연금을 키워나가는 방안으로 연금개혁에 있어서 세계적인 추세이며 세계은행(World Bank)에서 제안한 한국연금개혁백서에서 제안한 구조적 개혁방안과 선을 같이하고 있다고 볼 수 있다.

2) 전환모형

본 개선모형은 공적(국민연금)-사적(기업)연금 간의 연계를 통한 장기개선방안으로 국민연금의 일부를 적용제외(contracting out)하고 여기에 현행 퇴직금 기여분(8.3%)의 전부 혹은 일부를 합하여 기업연금으로 운영하는 방안이다. 이 개선안은 다음의 두가지 방법으로 실현을 위한 구체적인 방안을 고려할 수 있다.

가) 전환모형 III-A

국민연금의 소득비례 부분을 적용제외 하여 보험료를 노사 각각 2.25% 씩 총 4.5%로 축소하고 급여도 1/2로 축소하는 방안으로 이때 근로자의 경우 나머지 2.25%는 기업연금으로 전환하는 방향이다. 즉, 목표소득대체율을 최종소득의 60%로 설정할 경우, 국민연금에의 기여율은 사용자 2.25%, 근로자 2.25%로 산출되며, 기업연금에의 기여율은 사용자 8%, 근로자 2.25% 로 산출된다.

나) 전환모형 III-B

국민연금에의 기여율을 노사 각각 현재의 4.5%선에서 제한하고 이후 계획되어 있는 추가 인상부분에 대해서는 계획된 인상일정에 따라서 점차적으로 기업연금기금으로 전환하여 기존 사용자측의 기여분에 합하여 기업연금으로 적립하는 방안이다.

이는 목표소득대체율을 최종소득의 60%로 설정할 경우, 국민연금에의 기여율은 사용자 4.5%, 근로자 4.5% 로 산출되고, 기업연금에의 기여율은 사용자 8%+  $\alpha$ (=추가 보험료인상분)이 산출될 수 있다. 단, A안과 B안의 경우 모두 기업연금 중 일부를 퇴직일시금 혹은 목돈으로 중간정산하는 것을 허용하는 방안이 추가적으로 고려될 수 있을 것이다.

[그림 V-6] 공사연금의 연계 전환모형

개인연금		⇒	개인연금
법정퇴직금			일부 중간정산 허용
국민 연금	소득비례 부분	⇒	기업연금(퇴직금전환)
	기초보장 부분		기업연금(적용제외)
			기초연금

3. 기업연금제도의 설계

가. 기업연금 설계시 고려되어야 할 제도적 사항들

한국적 법·제도환경에 적절한 기업연금제도의 설계 시 고려되어야 할 제도적 사항들로 는 (1)장기적 관점에서 노후소득보장체계 내에서의 공적연금(국민연금)과 사적연금(기업연

금)간의 역할분담모형의 설정, (2)현행 법정퇴직금제도가 존재하는 환경 하에서 기업연금 제도의 도입전략, (3)도입가능한 기업연금제도의 형태, (4)도입을 할 경우 제도적용의 강제성여부 및 적용범위, (5)퇴직금제도에서 기업연금제도로의 이행방법(퇴직금 적용세대에 대한 이행방법 포함), (6)기업연금을 위한 적정수준의 보험료와 급여의 설정, (7)가입근로자에 대한 연금수급권과 통산성의 확보문제, (8)연금기금의 건전성 유지 및 급여보장을 위한 감독 및 규제방안, (9)기금의 운용 및 규제의 방법, (10)기업연금 관련 세제의 정비과제 등이 기본적으로 포함되어야 할 것이다.

### 1) 노후소득보장체계 내에서의 공적연금과 사적연금의 역할분담

#### 가) 공적연금과 사적연금의 보충적 관계

사적연금인 기업연금의 역할과 기능은 공적연금과의 연계 속에서 고려되어야 하며, 실제로 선진국들의 경험에서 볼 때 기업연금의 형태나 가입의 강제여부 등은 공적연금의 특성과 실질적인 노후소득보장 정도에 따라 다르게 설계되고 있다.

미국의 경우와 같이 노후소득보장에서 공적연금의 역할이 상대적으로 적을 경우 기업연금이 주도적인 역할을 하도록 법·제도가 정비되어 있으며, 영국과 일본은 공적연금이 두 가지 기능, 즉 기초보장과 소득비례적인 기능을 하도록 설계되어 있었으나 연금개혁을 통하여 소득비례부분을 기업연금으로 적용제외하는 방향으로 유도하고 있다. 한편 프랑스, 헝가리, 스위스, 스웨덴, 네덜란드, 핀란드 등에서는 기업연금이 공적연금의 기능을 일부 대행 혹은 대체하고 있으며, 이 경우 기업연금제도가 법적으로 강제화되어 있으며, 스웨덴이나 독일처럼 공적연금의 역할이 클 경우 기업연금은 공적연금의 보조적인 역할을 하고 있다.

<표 V-14> 공사연금에 의한 노후소득보장체계의 국가별유형

노후소득보장 체계유형	대표적인 국가들
· 공적연금 + 임의 기업연금	미국, 독일, 이태리 등
· 공적연금 + 적용제외 기업연금	영국, 일본 등
· 공적연금 + 강제 기업연금	프랑스, 스위스, 헝가리, 노르웨이, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등
· 공적연금 + 퇴직금	한국
· 기업연금 (공적연금 대체)	호주, 홍콩, 칠레 등

이상에서 볼 때 대부분의 선진국에서는 공적연금과 사적연금인 기업연금이 노후소득보

장을 위한 역할분담을 하고 있으며, 기업연금이 임의제도로 운영되고 있는 나라의 경우도 실질적인 노후소득보장역할이나 제도참여율에 있어서 법정제도와 차이가 없는 기능을 하고 있는 나라가 대부분인 것을 알 수 있다.

대부분의 선진국가들이 공사연금에 의한 노후소득대체율을 60~70%대로 설정하고 있으며 기업연금은 공적연금인 국민연금을 보충하거나 부분적으로 대체하고 있으며, 호주의 경우처럼 완전 대체하고 있는 경우도 있다.<sup>41)</sup> 그러나 최근 선진국의 연금개혁과정에서는 기업연금의 역할이 더욱 중요하게 부각되고 있는데, 이는 공적연금의 장기 재정추계에 따라 후세대의 부담 가중과 건전성의 문제가 심각하게 제기되었기 때문이다(World Bank, 1994; OECD, 2001).

#### 나) 공적연금에 의한 이론적인 소득대체율과 실질적인 소득대체율간의 간극

공사연금간의 역할분담에 대해 논할 경우 고려되어야 할 중요한 요인 중의 하나는 공적연금에 의한 실질적인 소득대체율이다. 공적연금에 의한 소득대체율은 제도에서 규정하고 있는 급여공식에 의한 이론적 소득대체율이 있는 반면, 실질적인 연금급여수준은 수급자격요건의 충족, 보험료 기여기간 등에 영향을 미치는 근로자들의 근로생애(Working Life)의 양상(근속기간, 취업 및 퇴직연령 등)과 노동이동의 정도에 의해서 큰 차이를 받게 된다. 따라서 공사연금제도에 의한 노후소득보장의 역할분담을 논할 때 특히 중요하게 고려되어야 할 사항일 것이다.

우리나라 국민연금의 경우 이론상의 소득대체율과 실질적인 소득대체율 사이에는 큰 간극이 존재하고 있다. 국민연금에 의한 이론상의 소득대체율과 현실적인 소득대체율간의 예상되는 간극의 원인으로는 선진국에 비해 (a)낮은 노동시장진입(특히 남성들의 경우 의무군복무 등으로 인하여 본격적인 노동시장진입이 늦어짐), (b)여성의 낮은 경제활동 참여율 및 제한된 취업기회(Dual Income을 표준가계소득모형으로 하고 있는 선진국들과 달리 가구의 실질적인 연금소득에 있어서 현저한 차이가 존재), (c)높은 이직율과 짧은 근속기간(특히 청년층 및 한계계층 근로자들의 경우 국민연금에의 실질적인 가입기간이 짧아 실질적인 노후소득보장이 제한적, 선별적으로 이루어지게 됨) 등이다. 따라서 한국의 기업연금 제도의 도입형태 및 설계는 국민연금의 이러한 실질적인 소득대체율을 고려하여 이루어져야 할 것이다.

---

41) 본 표에는 제시되어 있지 않지만 칠레와 홍콩의 경우도 기업연금이 공적연금을 완전대체하고 있는 경우에 해당한다.

다) 공사연금에 의한 적정수준의 노후소득보장

OECD, ILO 등 국제기구에서는 「공적연금 + 사적연금」의 소득대체율이 생애 평균소득의 60%~70% 수준을 적정한 것으로 권고하고 있다. 공사연금을 합한 소득대체율은 OECD 대부분의 국가에서는 60~70%이며, 스페인(74%), 스위스(72%), 캐나다(70%)등이 다소 높은 편이다.

우리 나라의 경우 국민연금에 의한 소득대체율은 평균소득근로자의 경우 40년 가입시 60%, 30년 가입시 45%, 20년 가입시 30%로 설계되어 있다. 그러나 이러한 급여수준은 향후 세대의 지속적인 연금보험료 부담증가를 전제로 한 것이다. 더욱이 우리나라 근로자들의 경우 노동시장 진입시기가 상대적으로 늦고(25~30세), 직장의 정년이 짧아(평균 55세) 근로생애기간이 서구 국가들에 비해 상당히 짧아 대부분의 근로자들의 가입기간은 25~30년 정도에 그칠 수밖에 없다는 것을 고려할 경우 실질적인 소득대체율은 평균소득자들의 경우 30~45%, 상위소득자들의 경우 20~30% 선에 그치게 될 것이다. 따라서 적정 노후소득보장수준을 위해서는 기업연금 및 개인연금을 통하여 추가적으로 20~30%가 더 확보될 수 있도록 해야 할 것이다. 참고로 세계은행에서 권고하는 소득계층별로 법정제도에서 추구해야 하는 소득대체율은 다음 표와 같다.

<표 V-15> 노후소득 목표대체율<sup>42)</sup>

(단위 : %)

기준소득	가구기준	법정제도의 소득계층별 목표		
		하위소득	중간소득	상위소득
순 생애평균임금	100	81	78	78
총 생애평균임금	78	63	60	60
순 퇴직직전 임금	70	55	53	53
총 퇴직직전 임금	54	44	42	42
총 산업평균임금	n.a.	33	42	42

참고로 World Bank(2000)에 의하면 현행 8.3% 정도를 사용주가 부담하고 있는 것으로 평가되는 퇴직금을 확정각출(DC)형 기업연금제도로 전환하여 일정 이율(5~6%) 이상으로 운영한 후 연금으로 지급받을 경우 생애평균소득의 25% 대체효과가 있는 것으로 추정되고 있다(35년 근속, 2000년 퇴직 가정). 그러나 한국 근로자들의 평균 근속기간과 근로생애(25-30년)를 고려할 경우 실질적인 대체율은 20-25% 정도로 추정된다.

42) World Bank, Averting the Old Age Crisis, 1994.

## 나. 퇴직금제도 하에서의 기업연금제도의 도입과제 및 방법론

### 1) 제도전환을 위한 기회(opportunity)인 동시에 비용(cost)으로서의 퇴직금제도

퇴직금제도는 기업연금제도 도입을 위한 가용자원(financial resources)으로서 동원될 수 있는 장점이 있는 반면 기존제도로부터 새로운 제도로의 전환비용(transition cost)을 유발할 가능성을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 현재 퇴직금의 법정 지급률이 1년 근속에 1개월의 월봉으로 되어 있어 퇴직금의 재원으로 전환할 경우 기업측의 추가적인 재정부담없이 기업연금제도를 도입할 수 있다는 것이다. 그러나, 퇴직금제도는 근로자들에 의해 후불임금으로서의 기득권으로 인식되고 있고 근로생애 동안의 보장기능(실직기간 동안의 생활비, 사업비)으로 인해 기업연금제도가 이러한 효과를 상쇄시킬 수 있는 설득력이 없을 경우 제도전환의 사회적 비용이 발생할 수 있는 단점도 있다고 볼 수 있다.

### 2) 퇴직금제도에서 기업연금제도로의 전환방법론

여기에서 정책이슈는 기업연금제도의 도입을 현행 퇴직금제도의 개선 혹은 장기발전의 연장선상에서 고안할 것인가, 아니면 퇴직금제도와는 독립적으로 기업연금제도의 도입을 고안하고 도입 후 현행 퇴직금제도와는 추후적인 연계(적용제외 등)를 고려할 것인가의 문제가 제기될 수 있을 것이다.

전자의 경우 현행 퇴직금제도의 제도적 틀이나 환경이 적절한 연금제도의 형태와 내용을 결정하게 될 것이며 사전적인 제도전환모형 혹은 제도전환방안이 강구되어야 할 것이다(사전적인 제도전환). 이를 위해서는 퇴직금제도의 법적 근거가 되는 근로기준법, 퇴직금 관련 세제를 담고 있는 법인세법, 소득세법 등의 개정이 필요할 것이다.

후자의 경우 제 외국에서 이미 시행되고 있는 기업연금제도의 형태를 빌어와 제도내용을 우리 상황에 맞게 바꾸어 도입하게 될 것이며 이 경우 퇴직금제도를 어떻게 개선할 것인가 혹은 전환할 것인가를 추후적으로 생각하게 될 것이다(사후적인 제도전환). 이 경우 기업연금제도가 임의제도로 도입되어 먼저 금융시장에서 운영되는 과정을 거친 후 퇴직금에 '갈음하는' 적격제도로써 발전하는 과정을 거칠 가능성이 높다.

### 3) 기업연금제도의 도입, 시행을 위한 비용부담의 주체와 정도, 급여수준

현행 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환하는 방식으로 제도를 도입할 경우 현행 퇴직금제도가 가지고 있는 특수한 제도적 성격, 즉, 법정제도로써 사용주가 100% 그 비용을 부

담하고 있고, 근로자들이 기득권을 가지고 있는 급여는 그 수준이 법정요율로 정해져 있다는 사실이 고려되어야 할 것이다.

이러한 법정 퇴직금제도의 제도적 성격을 연금제도로 전환할 경우 설계할 수 있는 제도의 형태와 내용은 극히 제한을 받게 된다. 이러한 제도적 제한사항이 없이 자발적인 기업복지의 일환으로 도입되어 금융시장과의 상호작용과정을 거치면서 기업연금제도가 공적인 성격을 갖는 사회적 제도로 성숙하게 된 선진국의 경우와는 제도도입을 위한 제도환경이 상당히 다르다고 볼 수 있다.

현행 퇴직금제도는 사용주의 각출부담 측면에서는 기금의 적립과정에 대한 법적 규제가 약하므로 확정각출형(DC) 기업연금의 성격도 있으나, 기금의 적립운용 결과와는 상관없이 급여수준이 법적으로 정해져있는 측면에서 확정급여형(DB) 기업연금이 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 어느 측면(부담·각출측면 혹은 급여측면)을 고정변수로 설정하고 제도를 고려하느냐에 따라서 부담의 주체(기업)와 수혜 당사자(근로자)간 이해상관이 엇갈리게 될 것이며 DC-DB형 제도간의 선택의 문제가 방향을 잡을 수 있을 것이다.

아울러 양측면 중 사용주측과 근로자측의 제도선호 및 정책판단은 금융시장(이자율) 및 노동시장(임금상승)의 현재와 향후 상황에 따라서 결정될 것이다. 즉 일반적으로 이자율(투자수익률)이 높을 경우 사용주의 부담을 고정변수로 하는 DC형 기업연금이 근로자들에게 유리한 반면, 임금인상률이 상대적으로 높을 경우는 반대로 DB형 기업연금이 근로자들에게 유리하게 된다. 그러나 최종 판단은 어디까지나 기업연금이 장기적인 금융계약이라는 사실이 고려되어야 하며 따라서 두 변수(임금인상률, 이자율)의 단기추이보다는 장기추이에 대한 예측에 근거되어야 할 것이다.

## 다. 도입가능한 기업연금제도의 형태: 확정급여형, 확정각출형

### 1) 확정급여형(Defined Benefit)과 확정각출형(Defined Contribution)

⇒ 확정급여형 제도(DB Plan): 연금의 급여가 사전에 제도 안에 명시되어 있으며 대부분의 경우 사용주의 각출에 의해 기금이 적립되며, 별도 법인을 설립하여 기금운용자에 의해 운영됨. 최종 급여가 사전에 정해져 있기 때문에 사용자는 약속한 급여를 보장하기 위해 적정수준의 각출을 정기적으로 해야할 의무가 있으며, 기금의 운용결과에 대한 책임 또한 제도의 후원자(Sponsor)인 사용자에게 있다.
⇒ 확정각출형 제도(DC Plan): 연금의 급여가 사전에 정해져 있지 않고, 대신 각출의무만이 사전에 정해져 있다. 보통의 경우 피용자로부터의 각출도 허용되며, 미국의 401(K) Plan과 같은 제도에서는 사용자-피용자간 공동분담(Matching Contribution)의 형식으로 각출을 하게 된다. 대부분의 경우 세법에서는 세제혜택을 받을 수 있는 각출금의 한도를 적정수준으로 정해놓고 있는데, 이는 세제혜택을 받는 연금제도가 고소득자들의 세금회피를 위한 수단으로 남용되는 것을 방지하기 위한 것이다.

기업연금의 형태는 크게 확정급여형과 확정각출형으로 나눌 수 있는데, 각각 서로 다른 장단점(아래 3-2. 참조)이 있어서 어떤 형태의 기업연금제도를 도입하는 것이 주어진 제도 환경에서 합리적인 것인가는 복합적인 요인들을 동시에 고려하여 판단해야할 문제이다.

현실적으로 대부분의 국가에서 두 형태의 제도가 병존하는 것이 상례이며 기업의 경영 환경과 근로자들의 선호, 금융시장의 사정이 어떻게 변하는가에 따라서 노사간에 이해상관과 득실이 엇갈리기 때문에 제도의 도입시 정책적으로 어느 한 제도를 배타적으로 선택하거나 배제하는 것은 장기적으로 볼 때 정책위험도가 크게 되어 합리적이지 못할 것이다.

더욱이 기업연금제도가 강제제도가 아닌 임의제도로 도입될 경우 어느 한 제도의 배타적인 도입은 정책차원의 과도규제(over-regulation)가 되며 현명한 선택이 아닐 것이다. 단, 기업연금제도를 강제제도로 도입할 경우에는 형식은 사적연금이지만 내용과 규제의 측면에서 공적연금과의 구분이 실질적으로 없게 되므로 특정 형태를 법으로 규정할 수 있다. 실제로 기업연금이 2층보장으로서 공적연금의 보충역할을 하도록 강제 적용되고 있는 경우 국가에서 그 형태를 정하고 있다(예: 스위스 = DC형 법정 기업연금; 호주 = DC형의 Superannuation Guarantee; 홍콩 = DC형 Provident Pension; 프랑스 = DB형 기업연금 등).

## 2) 확정급여형(DB) 제도와 확정각출형(DC) 제도의 장·단점

기업연금제도는 제도 스폰서(Sponsor)의 각출에 의해 기금이 적립되고, 적립된 기금은 금융시장에서 운용되어 최종적으로 제도수혜자(Beneficiary)에게 연금급여로 지급되는 제도이므로 스폰서인 기업의 입장에서는 부담을 최소화하는 것이, 수혜자인 근로자의 입장에서는 급여를 최대화하는 것이 합리적인 선택일 것이다.

따라서 어느 특정 제도에 의해 최소의 부담으로 최대의 혜택을 줄 수 있는 상황이 아닌 한 각 제도의 장단점은 기금적립부담과 급여혜택 중 어느 측면에서 보느냐에 따라서 서로 상반되게 나타나게 된다. 단, 위에서 지적한 대로 기업연금제도는 사용주와 근로자간 장기 금융계약과 같은 것이므로 제도의 장기적인 운영과정에서의 기금적립과 운용의 건전성, 경영의 합리성과 기업의 계속성의 유지가 기업연금과 관련된 계약이행의 성실성과 확실성을 보장해 줄 수 있는 관건이 된다는 점에서 각 제도의 장단점은 단순히 부담과 급여간의 일차원적 득실평가에 의해서만 판단될 수 없으며 제도의 장기적인 이행(履行) 가능성이 중요한 요소로 고려되어야 할 것이다. 사용자와 근로자 입장에서의 장단점은 서로 다르며, 아래에서는 근로자 입장에서의 장단점을 중심으로 기술하고자 한다.

### 가) 확정급여형(DB) 제도의 장·단점

#### ① DB형 제도의 장점: 확정된 연금급여

DB형 제도의 장점은 무엇보다 최종 퇴직연금의 급여수준이 미리 제도에 의해 일정하게 정해져 있다는 점이다. 따라서 기금운용의 결과와는 상관없이 근로자의 연금급여수준은 보장을 받게 된다. 반면에 기금운용의 리스크를 사용주가 부담하게 되며, 제도적으로 확정된 연금급여는 일종의 근로자에 대한 장기채무(long-term liability)에 해당하여 사용주에게 부담이 주어지는 제도이다. 따라서 기업의 수명이 짧거나 경영사정이 불안한 중소기업의 경우 이러한 장기채무는 근로자의 연금급여의 지급보장성을 위협하는 요소로 작용할 수 있다.

#### ② DB형 제도의 단점: 실질가치 보전의 불확실성과 이동성의 문제

첫째, 실질가치보전의 불확실성을 들 수 있다. DB형 제도는 최종 급여가 확정되어 있다는 장점이 있는 반면, 대부분의 경우 인플레이션(inflation)에 대한 보장장치가 명확하지 않아서 실질가치의 보전이 용이치 않은 단점이 있다. 둘째, 건전성규제 및 감독의 비용: 한편 제도를 감독하는 정부의 입장에서 볼 때 DC형 제도와는 달리, 기금의 건전성 및 지급보장

에 대한 감독의 의무가 커서 운영 리스크와 비용이 큰 것이 단점이다. 셋째, 이동성 및 통산성의 미흡: DB형의 또 다른 주요한 운영상의 단점은 제도간의 이동성(Portability)이 떨어진다는 것이다. 즉, 동일한 사업장에서 정년까지 고용되어 있을 경우는 DB형의 장점이 크나, 중간에 퇴직하거나 직장이동이 잦을 경우 상대적으로 불이익을 당하게 된다. 또한 기업간에 DB와 DC형이 혼재할 경우 서로 다른 형태의 연금제도간의 이전절차가 복잡하게 되는 문제점이 있다.

#### 나) 확정각출형(DC) 제도의 장단점

##### ① DC형 제도의 장점: 적립의 보장성과 이동성

첫째, 지급보장성의 확보를 들 수 있다. DC형 제도의 장점은 무엇보다 제도에 의한 일정률의 각출금이 자신 명의의 계좌에 정기적으로 적립되므로 가시성(visible)과 접근성(accessible)이 높고 연금급여에 대한 보장성 및 건전성과 관련된 불확실성의 문제가 기본적으로 상당히 해소될 수 있다는 점일 것이다. 둘째, 이동성과 통산성으로 제도간의 이동성과 통산성에 문제가 없어서 이동이 잦은 근로자들의 경우 직장의 이동으로 인한 불이익을 당함이 없이 연금을 쌓아갈 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 수익률 가능성이다. 국가경제와 기업의 발전이 장기간 이루어져 금융시장의 사정이 좋거나 투자운영이 잘 이루어질 경우 DB형에서 약속하는 수준을 훨씬 상회하는 연금급여를 확실한 보장성과 함께 확보할 수 있는 가능성도 존재한다.

##### ② DC형 제도의 단점: 선택과 운영의 리스크

사용자에게는 정기적인 기금적립외의 아무런 의무가 없으며, 기금운용의 리스크 부담이 전적으로 근로자에게 귀속되므로 금융시장의 상황에 따라 연금급여의 최종수준이 영향을 많이 받을 수 있다는 단점이 있다. 따라서 기금의 투자운영과 관련하여 기금운용자(Fund Manager)에 대한 근로자의 선택의 문제가 항시적인 과제로 남아있게 된다. 이러한 근로자 측면에서의 단점은 사용자 측에서는 장점이 된다. 즉, 최종 연금급여의 보장에 관한 의무가 없게 되는 것이다. 감독자가 되는 정부의 입장에서 볼 때 DC형 제도의 경우 기금의 건전성과 관련된 규제 및 감독의 의무가 상대적으로 적은 제도라는 점에서 장점이 된다.

다) DB-DC 혼합형(Hybrid) 제도

선진국가의 기업들에서는 DB, DC형 제도의 장단점을 넘어서 두 제도의 장점을 딴 혼합형의 제도들도 운영되고 있다. 그 중 대표적인 제도는 Cash Balance 제도이다.

① Cash Balance 제도

Cash Balance 제도는 기본적으로 DB형 제도이나 각 근로자는 DC형 제도에서처럼 ‘현재까지의 적립금에 대한’ 이자(interest)를 적립 받을 수 있는 개별 계좌를 소유하게 되며, 그 개인이 회사를 이직하게 될 경우 그때까지의 적립금을 이자와 함께 정산받게 되는 제도이다(DC의 특성). 단 정년퇴직시까지 그 기업에 재직하는 경우에는 기 예정된 연금급여를 지급받게 된다(DB의 특성).

② Floor Plan

Cash Balance의 변형된 형태인 ‘Floor Plan’도 있다. 이 제도는 기본적으로 DC형태의 제도이나 여기에 최소한의 확정연금급여(DB)를 보장해 주는 형태이다. 예를 들어 DC형의 단점인 최종 연금급여수준의 불확실성을 보완하기 위해서, 영국 기업들에서는 ‘Targeted Defined Contribution Plan’ (TDC)을 운영하기도 하는데, 이는 최종 급여를 일정수준으로 맞추기 위해 운영하는 과정에서 각출율을 조정하는 제도이다(Daykin, 1995).

<표 V-16> DB형과 DC형 기업연금의 성격비교

구 분	확정금부제도	확정각출제도
각출금	변동가능	확정(근로자부담은 변동가능)
급여	확정(급여의 일정비율)	실적에 따름
위험부담	물가, 투자수익률변동 회사부담	물가, 투자수익률변동 종업원부담
기업부담	기업수익률에 따라 변동	단체협약에 따라 고정
통산제도 도입	복잡	용이
연금수리	복잡	없음
선호	연공서열급여체계에서 장기근속자에 유리	단기근속자(젊은층)

## 라. 기업연금 도입의 강제성 여부 : 임의제도로 도입할 것인가 아니면 강제제도로 도입할 것인가의 문제

### 1) 강제-임의제도 도입의 장·단점

기업연금제도를 임의제도로 도입할 경우 제도도입의 사회적 비용이 최소화되는 반면 제도의 정착이 늦어질 수 있는 단점이 있다(즉, 퇴직금제도에서 기업연금제도로의 전환기간이 길어질 수 있음: 예, 이태리, 일본의 경우). 반면 강제제도로 도입될 경우 제도의 설계 및 운영, 감독 등에 관한 정교한 체계가 사전에 설정되어야 하며 제도도입의 사회적 비용이 크게 되는 단점이 있으나 제도의 전환 및 정착이 비교적 단기간 내에 이루어질 수 있는 장점은 있다(예: 홍콩, 호주의 경우 모두 법정제도로 기업연금을 도입).

현재의 퇴직금제도를 유지하는 상태에서 정부는 ‘적격기업연금제도’를 입안하여 기존의 기업 퇴직금제도를 적격연금제도로 유도하는 방안이 있으며, 이때 연금제도에 대한 적극적인 세제혜택이 정책추진의 관건이 될 것이다(참조: 미국, 일본의 경우). 반면 강제제도로 도입할 경우, 퇴직금재원을 이용한 연금제도의 도입이 불가피할 것이며, 이때 사용자 부담율(Contribution rate)과 급여수준(Benefit level)이 노사간의 주요 쟁점이 될 것이므로 이에 대한 정책차원의 판단이 요구된다.

### 2) 적용대상 및 전환방식

제도를 법정강제제도로 도입할 경우 적용의 대상도 고려가 되어야 할 것이다. 즉 기존 근로계층까지 다 포함할 것인지, 새로 진입하는 근로계층부터 적용할 것인지를 결정해야 할 것이다.

한편 퇴직금제도가 유지되는 상태에서 기업연금제도로의 전환방식을 취하게 될 경우, 강제도입은 의미가 없게 될 것이며, 임의제도로 하되 적격요건을 정하고 인센티브제도를 통하여 단계적인 전환유도를 하게 될 것이다. 이 경우 어떤 전환모형을 택할 것인가는 제1차 정책연구보고서(방 하남, 2000)에 이미 제시된 바 있다. 단, 새로운 기업연금제도가 기존의 퇴직금제도를 일시에 대체하는 전격적인 개혁은 합리적인 방안이 아닐 것이며, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 기존 퇴직금제도가 가지고 있는 전통적인 다양한 생계보장적 기능(실직기간 동안의 생계비, 근로생애 동안의 주택마련, 교육비, 조기퇴직후 사업자금 등)을 포기하고 일시에 퇴직 후 노후소득의 기능으로 집중 전환하도록 하는데 있어서 근로자들의 반대를 설득

하기가 쉽지 않을 것이다.

둘째, 새로운 기업연금제도의 도입시 중소기업의 경우 여러 가지 여건상의 어려움으로 인해 제도가입이나 전환이 순조롭게 이루어지지 못할 것이라는 것이 지배적인 견해이다.

셋째, 퇴직금제도를 일시에 대체하는 기업연금제도의 도입방식은 사회적 정책위험을 가지고 있으며 따라서 기업연금제도의 도입은 기존의 퇴직금제도가 유지되는 상태에서 대기업이나 공기업 등을 출발점으로 하여 점진적인 확대전환의 방식으로 이루어지는 것이 현실적인 접근방식으로 보인다.

#### **마. 퇴직금 재원의 부분이행 혹은 전부이행의 문제**

퇴직금제도에서 기업연금제도로 전환할 경우 퇴직금의 재원 전부를 전환할 것인가 아니면 일부만 전환하고 나머지는 기존의 퇴직일시금으로 남겨둘 것인가의 문제이다.

법정퇴직금제도는 사용자 책임의 공로보상금 혹은 전별금의 성격을 가지면서 정년퇴직자의 경우 노후소득재원, 중간이직자의 경우 이직 혹은 미취업기간 동안의 생계유지비의 기능을 해왔다고 볼 수 있다. 따라서 퇴직일시금제도를 기업연금제도로 전환한다는 것은 근로생애 동안의 목돈수요를 희생하는 대신 근로생애 이후의 노후소득보장을 강화하는 방향으로 제도의 기능자체를 조정하는 결과가 된다. 이러한 취지 자체는 노령화사회를 고려할 경우 장기적으로 바람직한 방향이나, 기존 제도에 대한 근로자들의 현실적 의존도를 어떤 방식으로든 고려하지 않을 수 없을 것이다.

이 경우의 정책적 대안은 퇴직금의 재원을 노후소득을 위한 장기저축과 실직시의 생계비재원으로 나누어 퇴직금재원의 일부만을 기업연금으로 전환하는 방안이 있을 수 있다. 또 다른 대안으로는 실직시 생계비 지원에 대해서는 현행 고용보험제도의 강화를 통해서 해결하고, 사업자금 등 생계비성의 뭉든 수요는 세법에 의해서 기업연금 급여를 일시금으로 지급할 수 있도록 하거나, 기업연금 적립금 중 일부를 저리로 대출받을 수 있는 제도를 도입하는 방안을 보완적으로 고려해 볼 수 있다.

#### **바. 미적립시스템에서 적립시스템으로의 전환을 위한 방법론의 문제**

현재의 퇴직금제도는 대부분이 기금의 미적립 상태에서 기업이 근로자에 대해 지고 있는 퇴직금부채가 장부상의 채무로만 기입되고 있으며 근로자가 퇴직할 때마다 운영자금에

서 지불되고 있는 현실이어서 기업연금제도로 전환할 경우 그간 미적립된 채무부분의 적립과제가 기업측에서는 일차적으로 큰 부담이 될 것이다.

퇴직금과 같은 미적립제도에서 적립제도로 전환할 경우 과거근무채무(Past Service Liability)가 발생하게 되며 이러한 채무는 일정기간 분할상각방법을 통하여 해결하는 것이 전통적인 방법이다. 미국의 경우도 1970년대 중반 ERISA법의 도입과 함께 미적립상태의 기업연금제도를 적립시스템으로 전환할 때 이러한 분할상각방법을 채용하였으며 기간은 기업의 사정에 따라서 적절하게 설정하였다.

이러한 분할상각제도를 통해 기업은 과거부채부분을 일시에 상환하기 보다는 장기간에 걸쳐 상각하게 되므로 일시적인 재원마련의 부담이 덜하고, 기왕에 발생한 채무의 점진적인 상각을 할 수 있어서 기업연금의 재원을 적립함과 동시에 기업경영의 투명성을 제고할 수 있는 이득도 있다.

확정급여형 기업연금으로 전환할 경우에는 일정한 상각기간(예: 10년)을 설정하고, 그 기간 안에 적립하도록 의무화하되, 미적립기간중에는 지급보증보험 가입을 의무화한다.

확정각출형 기업연금으로 전환할 경우에도 법정퇴직금의 중간정산분을 확정각출 기업연금의 초기적립금으로 하되, 미전환분에 대해서는 노사가 합의하는 일정한 비율로 부리한 금액을 추후 적립하도록 한다.

<표 V-17> 미적립부채에 대한 상각기간(미국)<sup>43)</sup>

■ 1974년 이후 신설제도중 최초의 미적립부채	30년
■ 제도 변경	30년
■ 보험수리적 이익 및 손실	
단일기업주 제도	5년
다수기업주 제도	15년
■ 보험수리적 가정의 변경	
단일기업주 제도	10년
다수기업주 제도	30년

그러나 프랑스에서는 DB형 기업연금에 대해 장부상의 적립도 하지 않은 상태에서 매년 비용으로 연금을 지급하고 있으며, 독일과 일본에서는 외부 적립을 하지 않고 장부기입방식(Book Reserve)으로 운영되어 회계상의 연금부채로 기록되게 되고 있기도 하다. 프랑스

43) McGill, Brown, Haley, Shieber, Fundamentals of Private Pensions(7th ed.), University of Pennsylvania, 1997.

와 독일의 경우와 같이 기업연금을 미적립시스템으로 운영할 경우 지급보장장치를 운영하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있으나 퇴직금이 법정제도이기 때문에 일정형태의 지급보장장치가 필요하며 이를 위해서는 공적인 Gurantee Fund의 형식(예: 미국의 PBGC)이나 사적인 보증보험(Private Insurance)의 방법을 사용할 수 있다.

#### 사. 연금보험료 및 급여의 적정수준 확보 및 보장의 문제

현행 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환할 경우 퇴직금과 관련된 기득권의 변경문제가 발생하게 되며 이때 가장 중요한 문제는 법정 퇴직일시금의 수준에 대응하는 기업연금 급여의 수준을 어떻게 설정하느냐 그리고 그러한 수준의 급여를 어떻게 보장하느냐의 문제일 것이다.

현재 퇴직금제도가 퇴직시점의 최종(3개월) 평균임금을 기준으로 근속년수 만큼의 월봉을 지급하도록 규정되어 있으므로 DB형제도의 경우 퇴직시 확정되는 연금급여의 수준을 어느 정도로 정할 것인가, DC형제도의 경우 사용자의 각출율을 임금의 몇 %로 정할 것인가가 문제가 될 것이다. 법적으로 규정하는 확정급여나 확정각출의 수준은 퇴직금을 대체할 수 있는 최소수준에서 정해지게 될 것이며 그 이상에 대해서는 기업의 자율에 맡겨지게 될 것이다. 단, 기업연금에의 각출 및 기금의 적립과정에서 세제상의 혜택이 주어지게 되므로 세제혜택을 받을 수 있는 최대 연금급여 및 각출률은 법으로 정해져야 할 것이다.

퇴직금에 갈음하는 '적정'수준의 연금급여 및 각출률의 수준은 제도도입과 관련하여 노사간 가장 핵심적인 쟁점이 될 것이므로 연금수리적 기준에 근거하여 객관적으로 도출되어야 할 것이며, 최종 결정은 노사정간의 사회적 합의를 통하여 최종 결정되어야 할 과제이다.

법정퇴직금을 단순히 100% 법정기업연금으로 전환할 경우 연금급여의 수준은 법정퇴직금의 수리적 가치를 기준으로 책정할 수 있을 것이다. 즉, 동일 직장에서 신입사원으로 입사해서 정년퇴직할 때까지 근무한 후 퇴직한다고 가정하고, 예상 할인율, 예상 임금인상을 등을 고려한 연금수리적 기법으로 법정퇴직금과 상응하는 기업연금급여(actuarially equivalent corporate pension)를 설계할 수 있을 것이며 다음 장의 정책제안에서 그 추정 결과를 제시할 것이다.

## 아. 수급권부여(Vesting)와 통산성(Portability) 확보 문제

DC형 기업연금의 경우 기금적립이 개인계정을 통해 이루어지므로 연금보험료의 기여 즉시 100%의 수급권이 부여되는데 비해, DB형의 경우 근속기간, 즉 제도가입기간을 기준으로 어느 시점에서 몇 %의 수급권을 부여할 것인가가 제도설계의 중요한 측면이며, 미국의 ERISA법에서는 수급권부여와 관련하여 여러 가지 선택안을 제공하며 규제를 하고 있다 (사용자의 경우 되도록 장기근속의 경우에만 수급권을 부여하려는 동기가 있게 마련임).

기업연금 관련법에 의하면 미국의 경우 가입이후 최장 5년, 영국의 경우 최장 2년 이후 부터는 단계적으로 수급권을 부여하도록 정하고 있으며 보통 가입 10년내에 100% 수급권을 부여하고 있다. DB형 기업연금제도에서 수급권부여 개시기간을 너무 짧게 하면 근로자들의 직장이동이 빈번할 경우 연금수급권이 복수의 여러 기업에서 발생하게 되어 기업측에서의 운영상의 복잡함과 관리비용이 과다하게 되며, 근로자 개인측면에서도 계정이 여러 개로 나뉘어져 관리가 어렵고 효율성이 떨어지게 된다. 한편 수급권부여 개시기간을 너무 길게 할 경우 단기근속자들을 연금혜택으로부터 과다하게 배제하게 되고 장기근속자를 위주로 제도가 운영되게 됨으로써 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

법정퇴직금은 근속 1년 이후에는 강제 적용되는 제도적 제한이 있어서 이의 고려가 필요하나, 기업연금제도 하에서는 3년 정도로 유연하게 연장할 수도 있을 것이며, 3년 미만의 경우 퇴직일시금으로 청산할 수 있도록 하면 될 것이다.

DB형 기업연금을 도입할 경우 직장이동과 중간퇴직이 잦은 한국의 노동시장 환경에서 기업간, 연금제도간의 통산성(portability) 문제의 해결방안이 고려되어야 할 것이다. 정책 대안으로 개인퇴직적립구좌 (IRSA: Individual Retirement Savings Account) 제도를 도입하여 중간 혹은 조기퇴직시 제도의 공백기간 동안 동 구좌에 적립했다가 새로운 제도로 이전하든지, 계속 적립하든지 선택할 수 있도록 하는 방안이 있으며 이는 세법에 의해 규제되어야 할 것으로 본다.

<표 V-18> 국가별 수급권의 주요 내용(vested rights)<sup>44)</sup>

국가명	수급권의 부여	발생급부의 지수화 (accrued benefits indexation)	이전 형태
벨기에	근로자각출금: 즉시 기업주각출금: 1년	없으나, 조정 가능	수급준비금(vested reserves)의 이전
캐나다	2년	약함	
덴마크	즉시		해약환급금(surrender value)의 기업연금간 이전
프랑스	즉시		
독 일	10년	있음	
헝가리	즉시		
일 본	5년 내지 30년		입의 조기퇴직시 이전금액이 적음
멕시코	없음	없음	없음
네덜란드	1년	관행상 있음	동일한 조건시 이전 가능
노르웨이	3년		
스페인	즉시		다른 국민연금제도로의 이전
스웨 덴(ATP)	즉시		국민연금의 완전 이전
스위스	최저각출금: 즉시		
영 국	2년	있음	다른 연금기금으로 이전
미 국	5년	없음	이전시 일시금 가능

#### 자. 기업연금기금의 건전성 유지 및 급여보장을 위한 감독 및 보장의 과제

연금급여의 보장을 위한 지급불능보험은 확정급부형 기업연금에서 기업주가 연금제도를 불충분하게 적립한 상태에서 도산을 했을 경우에 가입자를 보호하기 위해 고안된 제도로서 주로 DB형 기업연금에 대해서 적용된다. 기업연금에 대한 보장보험제도를 운영하는 나라는 독일, 캐나다, 미국, 일본<sup>45)</sup>, 영국, 핀란드 및 스웨덴 등 7개 국가이며, 별도의 공적보장기구(PBGC)를 운영하는 나라는 미국뿐인 것으로 알려지고 있다.

지불불능보험에서 보장하는 보상범위나 보상방식 등은 국가별로 매우 다르며 다음 표는 독일, 영국 및 미국의 지급불능보험제도를 개략적으로 비교한 것이다.

44) Andre Laboul 전개서에서 발췌

45) 일본의 경우 공적연금의 대행기능을 하는 ‘후생연금기금’에 대해서만 보장제도 운영.

<표 V-19> 지급불능보험의 운용방식 비교<sup>46)</sup>

구 분 (설립년도)	독 일 (1974)	영 국	미 국 (1974)
기업주의 지급불능 및 과소적립	장부가액방식의 경우 보상	사기의 경우에만 보상	보상
자발적인 청산	보상하지 않음	보상하지 않음	보상하지 않음 (과거에는 보상)
시장보험료 혹은 가격 (지급불능 리스크)	없음	도산후 수수료 수납	회사별 위험도를 반영하여 책정
한도	사회보장한도의 3배	-	현재 최고 월 US\$ 3,392
예외조항	미귀속 급부 직전년도 귀속급부중 일부	-	미귀속 급부 최근 귀속급부중 일부
Prudential rules 최소적립기준 자산평가방식	없음(장부가방식) 시장/역사적 가치	있음 수리적/시장가치	있음 시장가치
형태	상호보험	-	공적 보증기구

지불불능보험의 대상은 DB형 기업연금이며, DC형의 경우 개인구좌에 기금이 적립되므로 보장의 필요성이 없다. DC형제도의 경우는 개별적립시스템이므로 기금 미적립의 문제가 거의 없으나, DB형제도는 기금이 미적립(unfunded), 부분적립(underfunded), 완전적립(fully funded), 초과적립(overfunded)의 모든 가능성이 상존하며, 적립상태에 따라 지급가능성에 영향을 주게 되며, 초과적립의 경우도 분식회계의 소지가 있는 등 정부차원에서 감독의 부담이 크다고 볼 수 있다. 단 보험회사와의 계약에 의해서 연금제도를 운영할 경우 감독의 비용이 줄어들 수 있을 것이다.

기금의 건전성에 대한 법적 요구수준도 국가마다 다르다. 영국의 경우 공적 소득비례연금(SERP)에서 약속하는 최소연금수준까지만 국가가 보장을 하고 그 이상에 대해서는 감독의 책임을 지지 않고 있으나, 미국의 경우는 PBGC를 통해 연금기금의 미적립분에 대해 책임보험료 부과 및 규제를 통해 수혜자들에 대한 수급권보장을 확보해 주고 있다.

사용자에 의한 연금기금의 적립에 대해서는 대부분의 국가에서 세제혜택(즉, pre-tax interest rate)을 제공하는 반면, 독일의 경우는 기금을 적립할 경우 세제상의 불이익을 주고 있어서 대부분의 연금이 미적립시스템이며, 이는 자회사에 100% 투자되어 있다는 것을

46) Andre Laboul, 전계서 참조 작성

의미한다. 따라서 독일의 경우를 참고로 할 경우, 현재의 퇴직금제도를 미적립 최종급여기준 일시금 지급제도가 아닌 매월 적립시스템으로 전환만 하여도 기업연금제도의 일단의 형식은 갖추었다고 볼 수 있을 것이다.

독일의 경우 기업연금의 적립형태는 실질적이 아닌 명목적인 형태이며, 이러한 시스템은 개혁 이전의 이태리의 퇴직금제도에도 해당된다고 볼 수 있다. 이태리의 퇴직금제도도 전형적인 사내유보제도(Book reserve)이었지만, 우리와의 차이는 수익률 공식을 갖춘 명목(Nominal) 적립시스템에 의해 운영되고 있었다는 점이다(즉, 수익률  $r = 1.5 + 0.75P$ ;  $P =$ 인플레이션율). 일본의 경우도 이차대전 이후 처음 기업연금을 도입할 때 사내유보제도를 허용하였다(Bodie and Mitchel, p. 19).<sup>47)</sup>

### 차. 기업연금기금의 운용 및 감독규제의 과제

기업연금기금의 운용 및 규제와 관련된 정책이슈로는 (1)연금기금의 적립 및 운용에 있어서 건전성유지와 (2)수익률 보장 및 급여수준의 보장을 위한 감독규제의 과제가 포함된다.

#### 1) 연금기금의 적립 및 운용에 있어서 건전성유지

기업연금은 사적 기업복지제도이면서 근로자들의 노후소득보장이라는 중요한 공적 기능을 담당하게 되므로 국가에서는 이러한 제도에 대해 적격요건을 갖출 경우 세제상의 혜택을 주고 보다 많은 근로자들이 기업연금의 혜택을 받을 수 있도록 유도하고 있다.

기업연금기금의 운영자(신탁자)는 가입자들에게 최대의 수익을 돌려줄 수 있도록 성실한 투자·운용의 원리에 따라서 자유롭게 기금을 운용할 수 있도록 하되, 정부 측에서는 운용상 지켜야 할 최소한의 규제를 둬으로써 많은 근로자들이 가입해 있는 연금기금의 건전한 운용을 담보할 수 있도록 보호막을 설치하게 되는 것이다. 특히 연금기금 운용의 리스크가 수혜자인 근로자에게 있는 DC형의 경우 연금기금의 운용결과는 해당 국가의 금융시장상황 및 인프라수준, 운영자의 자질 및 실적, 그리고 정부의 적절한 감독 등에 따라서 결정되며, 그 결과는 곧바로 연금급여의 수준에 직접적인 영향을 미치게 되므로 중요한 감독과제이다.

---

47) 평가 및 감독체계의 구체적인 구축방안은 이태리의 기업연금감독청(Covip)의 사례를 참조.

2) 수익률 보장 및 급여수준의 보장을 위한 감독규제

인플레이션에 대한 연금급여의 보장(indexation method)을 위해 특히 DB형제도의 경우 사용자의 책임이 어디까지인가에 대한 논란이 있을 수 있다. 즉, 약속된 연금급부의 수준을 인플레이션을 넘어서 근로자의 퇴직후까지 보장해야하는가의 문제이다. 대부분의 기업 연금(특히 미국의 경우)은 인플레이션에 대한 보호는 그 해당 근로자가 해당 사업장에 계속 근무하면서 동일한 연금제도에 가입되어 있을 때까지만 보장해 주고 있다(Bodie and Mitchel, 1996, p. 12-13). DB형의 연금제도라도 경기의 등락이 심할 때나 임금인상률이 아주 저조할 경우 등에는 장기적으로 ‘확정된’ 연금급여의 실질적인 가치보전이 어렵게 된다. 대부분의 DB형제도에서는 이처럼 연금급여 확보 이후 인플레이션에 대한 급여수준 보장 장치가 부재하거나 미흡하기 때문에, 특히 중간에 퇴직할 경우 그 근로자는 실제로 정년퇴직시점에서는 제도에서 약속하고 있는 확정급여 수준보다 훨씬 낮은 급여를 받게 되는 불이익을 당할 수 있어서 이동성(Portability)의 결여문제가 심각하게 제기될 수 있다.

예를 들어, 동일한 기업I에 입사한 A와 B라는 근로자를 상정해 본다. A 근로자는 기업I에 입사한 후 정년퇴직시까지의 근로생애동안 두 번의 중간퇴직을 하였고, 근로자 B는 기업I에 입사하여 정년퇴직시까지 근무하였을 경우 A에게는 세 번의 부분적인 연금수급권이 발생하였고, B에게는 한 번의 완전연금수급권이 발생하게 된다. 그런데 A의 경우 두 번의 중간퇴직으로 인해 발생한 연금수급권에 대해 근로생애동안의 인플레이션에 대한 보장장치가 없을 경우 한 기업에서 계속 근무하고 완전연금수급권을 정년퇴직시 확보한 B 근로자보다 다른 조건(임금프로파일)이 동일할 경우 상대적으로 적은 연금급여를 받게 된다. 단, 이 경우 A 근로자는 중간퇴직시마다 연금급여를 일시금으로 정산받아 스스로 투자운용할 수 있으나 연금을 일시금으로 정산받을 경우 세제상 불리하며, 독자적인 투자운용으로 인한 리스크도 있어서 어느 경우든 연금급여와 관련된 불이익은 존재하게 된다.

A	기업I (연금수급권발생) (확정연금(t-2) - 인플레이션)	기업II (연금수급권발생) (확정연금(t-1) - 인플레이션)	기업 III (연금수급권발생(t))
B	기업I (연금수급권 발생(t))		

영국의 경우 DB형 제도에서도 기부여된 연금수급권에 대해서는 퇴직연령까지의 한도 내에서 생계비비례연동(Cost of Living indexation)의 혜택을 제공하고 있어서, 중간 퇴직한 근로자라도 연금급여상의 불이익을 당하지 않게 되어 이동성의 문제가 덜하다고 볼 수

있다.

이러한 점은 DB형 제도가 가지고 있는 “확정급여”라는 장점에도 불구하고 기업연금제도의 간 이동성과 통산성이 쉽지 않음으로 인해 생기는 단점으로 연금수급권 확보 이후 정년퇴직시점까지의 시간 동안 경제의 불안정으로 인해 인플레이션이 심할 경우 근로자에게 상당한 불이익으로 작용하게 될 것이다. 그러나 한편 미국의 많은 기업들이 기업의 경영실적이나 퇴직 당시의 생활비용 등을 고려하여, 확정된 것 이상의 연금급여를 제공하고 있는 예도 적지 않아서, 혹자는 이러한 실질가치보장 장치를 “묵시적 생계비연동”(implicit cost of living indexation)이라고 보고 있다(Ippolito, 1986).

근로자가 기금투자의 리스크를 부담하게 되는 DC형제도에서의 적립기금의 운용 및 감독규제의 문제는 DB형제도와는 여러 가지 면에서 사정이 다르다. 즉 계약형을 전제로 할 경우, 가입자는 투자자의뢰자(Providers)의 과거 실적, 본인의 투자수익과 위험과의 Trade-off에 의한 선택을 하게 되므로 기금운용의 규제는 금융감독규정으로 족하게 된다. 다만, 자기회사 투자 등 오염효과(Contagion effects)를 방지하기 위한 선언적 규정은 고려할 필요가 있을 것이다. 한편 신탁형을 전제로 할 경우, 양적 규제를 할 것인지, 선관주의 의무에 의한 신의성실의 원칙(Prudent Men Rule)을 적용할 것인지 신중히 고려할 필요가 있다. 단 아직 신탁(Trust)의 개념과 인프라가 발전하지 않은 우리 나라에서는 최소한의 양적규제는 필요할 것으로 사료된다.

연금기금에 관한 투자를 규제하는 대부분의 감독규정에서 발견되는 원칙중 하나는 기업주의 자산에 투자하는 것을 제한하는 것이다. 즉, 미국은 확정급부형에 대해 기금의 10% 이상 자사투자를 금지하고 있으며(단, 401(K)제도는 예외), 영국은 5%, 벨기에 15%, 스위스 10%로 한정하고 있다. 덴마크는 자사투자를 완전금지하고 있다. 이런 면에서 퇴직기금의 사내유보 혹은 장부가를 유지하는 경우에는 이론적으로 100% 자체투자를 하고 있는 것과 같아 연금급여의 보장성과 관련하여 상당히 위험성이 높은 제도라고 볼 수 있다.

연금기금의 건전성 유지와 지급보장성 확보를 위한 투자규제의 원칙은 신중한 투자자의 원칙에 대비하여 양적 규제(Quantitative Regulation) 방식이 있으며, 다양한 변수들에 의해 영향을 받기 때문에 어떠한 방식이 가장 좋다고 말하는 것은 어렵다. 선관주의의 원칙은 효율적인 내부통제기능이 이미 정착되어 있는 앵글로색슨 국가들(예: 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 영국, 아일랜드)에서 주로 채용되고 있는 반면에 대부분의 대륙국가 및 일본은 투자에 대한 양적 규제를 하고 있다.

<표 V-20> 연금기금 투자에 적용되는 기업주자산 투자제한 등 규제현황<sup>48)</sup>

국가명	자산 포트폴리오에 대한 규정
오스트레일리아	기업주자산 5%이내. 신중한 투자원칙 및 분산투자
벨기에	기업주 자산 15%이내. 상장주식 65%이내. 비상장주식 30%이내. 부동산 40%이내. 간접투자 30% 이내 등
캐나다	기업주자산 10%이내. 부동산 25%이내, 해외투자 30%이내, 동일회사 의결권 지분 30%이내
덴마크	기업주자산 투자불가. 주식, 부동산 및 간접투자 각 40%이내
프랑스	기업주자산 33%이내. EU 국가정부채 최소 50%
독 일	기업주자산 투자 20%이내. 동일회사 주식, 채권은 5%이내, 상장주식 30%, 비상장주식 10%이내. 부동산 25%, 채권 50%, 저당대출 50%, 은행예치 50%이내 등
아일랜드	기업주자산 투자 5%초과시 공시요. 신중한 투자원칙에 따라 분산투자
이탈리아	동일회사 유가증권 15%이내, 기업주자산 20%이내, 유동자산 20%이내, 폐쇄형 MF 20% 등
일 본	법령상 제한은 없음.
네덜란드	기업주투자 5%이내. 신중한 투자 및 분산투자 원칙 적용
노르웨이	기업주대출 20%이내. 주식 35%이내
스페인	기업주투자 5%이내. 비상장주식 10%이내. 저당대출 10%이내, 은행예치 15%이내 등
스웨덴	기업주투자 10%이내. 주식 60%이내
스위스	기업주투자 30%이내. 주식 30%이내. 부동산 50%이내
영 국	자체투자 5%이내. 기업주 관련 대출 금지
미 국	신중한 투자원칙 및 분산투자 원칙. DB는 기업주 투자 10%이내

### 3) 일정 수익률의 보장 및 일정수준 급여의 보장 문제

DB형제도의 경우 일정수준의 급여를 보장하는 것이므로 내재적으로 수익률 보장까지 이루어지는 것으로 볼 수 있는 반면, DC형 제도의 경우 가입자이면서 동시에 투자자가 되어야 하는 근로자들의 과도한 투자리스크를 줄이기 위해 DC형 연금상품에 대해 일정 수준의 수익률을 규정할 수도 있을 것이다.

#### 가) DC형에서의 수익률에 대한 규제사례

스위스와 칠레 등 확정각출형 연금이 국민연금을 대신하거나 보완하는 경우에는 투자수익률이 일정한 수준을 하회할 경우에 최저 수익률을 보증하는 제도가 있으나<sup>49)</sup> 그렇지 않을 경우 수익률보장은 흔하지 않으며 근로자들이 선택에 따른 이익도 볼 뿐만 아니라 리스크도 짊어지게 되는 것이 일반적이다. 다만, DC형 기업연금제도가 주를 이루는 국가에

48) OECD staff, Survey of Investment Regulation of Pension Funds in OECD Countries, April 2001.

49) 이하의 최저 보증이율제도에 대해서는 「John A. Turner, "Rate of Return Guarantees for Voluntary DC Plans", Nov. 2000」에서 발췌한 것임.

서는 근로자에 대한 투자교육을 강화하고 있다.

참고로 수익률 보장에 관한 국가별 사례를 기술하면 다음과 같다. 미국은 최저 수익률 보증 등에 대한 규제가 없다. 다만, 생보사가 원리금보장형 상품(GIC; Guaranteed Investment Contract)을 운용<sup>50)</sup>하기 때문에 위험 회피적인 근로자 입장에서 이러한 상품을 선택하면 된다. 브라질은 과거 금리가 매우 높았을 때 자발적인 기업연금에 대해서도 6%의 실질이율을 보장하도록 해 주었으나, 현재는 신규상품에 대해서는 이율보증을 하지 않고 있다. 한편 덴마크에서는 근로자의 80% 이상이 노조에 가입해 있으며 단체협약에 따라 강제되는 확정각출형 기업연금에 가입한다. 생명보험회사가 기업연금을 전담 취급하는데 수익률을 보증해주며, 보증이율을 초과하는 수익률은 보험회사의 준비금<sup>51)</sup>에 적립했다가 보증이율이 실제 수익률을 하회할 경우에 보충하게 된다. 준비금이 일정 이상 적립되면 근로자에게 배당금으로 배분된다. 동 보증이율은 과거 3.5%였으나, 1999년 이후부터의 신규계약에 대해서는 1.5%를 적용하고 있다. 뉴질랜드의 경우도 과거 National Provident Fund에서 4%의 명목이율을 보증했었으나 현재 신규가입자에게는 적용하지 않고 있다.

#### 카. 기업연금관련 세제정책

세제정책은 연금제도의 도입, 정착 및 확대에 결정적인 영향을 미치는 중요한 변수이다. 특별히 연금기금에의 출연, 기금의 운용, 연금급여의 수급단계에서 어떤 형태의 과세혜택을 어느 정도 부여하느냐에 따라서 기업연금제도의 확산은 크게 영향을 받게 된다. 또한 중간 혹은 정년퇴직시 어느 정도 일시금 정산을 허용할 것인가? 어느 정도 연금화(annuitization)를 강제할 것인가? 연금의 중간인출에 대하여 어느 정도 세제상의 불이익을 줄 것인가 등이 세제정책에 따라서 결정되게 된다.

우리 나라의 현행 연금세제는 EET체제이며, 종신연금은 공적연금에서는 강제화하고 있으나, 개인연금은 가입자가 선택하게 되어 있다. 따라서 ①도입되는 연금제도가 국민연금의 일부대체형을 취할 경우(적용제외 등)에는 종신연금의 강제화가 필요하나 ②기업연금이 현재의 개인연금처럼 국민연금을 보충하는 제도로서 설정될 경우에는 세제에 의해서 일시

50) 미국의 경우 1992년 조사에 의하면 401(k)제도를 운용하는 기업연금기금의 반 이상이 GIC에 가입하였으나, 지속적인 주가 상승 등에 따라 이의 비중이 최근에는 급격히 감소하였음.

51) 현재 우리 나라에서 취급되는 은행의 개인연금신탁과 퇴직신탁의 경우 실적배당형 상품임에도 불구하고 원본을 보전해 주는데, 일정한 수익률을 초과할 경우에 초과한 수익률의 일부를 특별유보금으로 적립하였다가 원본 미달이 발생할 경우에 보충하는데 이러한 제도와 유사함.

금 대신 연금화(annuitization)를 장려하면 될 것이다.

퇴직금제도를 기업연금제도로 전환할 경우 그간 퇴직금제도가 가지고 있던 근로생애 동안의 목돈에 대한 수요의 해소문제가 정책과제로 남게 될 것이다. 이를 위해 법제도에서 정하는 사유에 해당할 경우 일정 범위 내에서 중도인출 혹은 대출을 허용할 수 있을 것이다. 단, 중도 인출의 경우에는 세제상의 혜택을 유보함으로써 기업연금 본래의 목적인 정년퇴직시까지의 기금의 보전을 최대한 유인함으로써 노후소득보장 기능을 강화할 필요가 있다. 특별히 중도인출은 개인별로 구좌가 있으며, 투자손익이 근로자에게 귀속되는 DC형 기업연금에 국한된 문제로서 거래하는 금융기관의 신용대출 등을 이용하도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

기업연금에서 일시금 선택을 허용하는 나라들의 일시금 허용정도와 과세체계는 아래 표와 같다.

<표 V-21> 국가별 연금지급형태에 관한 규제

국가명	선택 형태 및 과세제도
오스트레일리아	<p>완전선택: 거의 모든 연금에서 일시금선택이 가능하며, 대부분의 가입자가 일시금 선택</p> <p>&lt;일시금에 대한 세금부과내역&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5%: 1983년 7월 1일 이전 지급분</li> <li>- 16%: 그 이후</li> <li>- \$836,000: 연금으로 일부 지급시</li> <li>- 완전 일시금 지급시 세율이 다소 낮음</li> </ul>
벨기에	<p>완전선택: 거의 모든 연금에서 일시금선택이 가능하며, 많은 수의 가입자가 일시금 선택</p> <p>일시금에 대한 세금부과: 16.5%</p>
캐나다	<p>확정각출형제도는 완전 선택 허용</p> <p>일시금을 연금제도로 전환시 세금부과 없음</p>
덴마크	<p>부분선택: 일부분만 일시금 지급가능</p> <p>일시금에 대한 세금: 40%, 연금은 일반소득으로 간주</p>
아일랜드	영국과 유사
이탈리아	<p>완전선택: 대부분의 중요한 보완제도하에서 일시금지급은 기업주에게 강제됨</p> <p>세제: 일시금은 일반소득과 별도로 분리되며 유리한 세율부과, 특히 장기근속(최고 금액은 최종연간소득의 3배까지)의 경우 유리</p> <p>부분선택: 최근 도입되었으며, 일시금의 50%까지 가능하고, 세율은 다소 높음</p>
일본	<p>완전선택</p> <p>세제: 1500만엔까지 비과세(30년 이상 근무자는 퇴직금의 1/2까지 비과세)</p> <p>나머지 1/2는 정상적으로 과세</p>
룩셈부르크	<p>완전선택</p> <p>세제: 일시금에 대해서는 최고 35%까지</p>
멕시코	완전선택: 통상 월급여 형태로 지급하나 일시금 선택가능. 일정수준의 과세
포르투갈	완전선택: 연금의 1/3까지 일시금 가능, 이 일시금은 비과세
스페인	완전선택: 일시금/연금의 혼합의 경우에도 일시금 선택이 발생
스위스	<p>완전선택</p> <p>세제: 일시금에 대해 분리과세</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주별로 특별한 율 적용 또는</li> <li>- 일부분만 일시금 수취시 연금으로 수취시 적용되었을 율과 동일한 율</li> </ul>
영국	<p>부분선택: 일시금기준 1/4까지이며, 동시에 연봉의 1.5배까지</p> <p>세제: 일시금에 대해 비과세, 연금은 통상의 소득으로 간주. 부분선택을 장려하는 형태임</p>
미국	<p>부분선택: 401(k)제도하에서는 일시금 지급 가능</p> <p>세제: 제한적이고, 단계적이며 연금에 대해 소득세 부과하므로 일시금 지급시 고율 과세</p>

아래 표는 지금까지 검토한 사항들을 관련 내용에 따라 요약한 표이다.

<표 V-22> 기업연금 도입시 고려되어야할 사항 요약표

기업연금제도 도입관련 이슈	논 점	고 려 사 항
적용의 강제성 여부 및 적용범위	강제 임의	임의제도가 대부분; 강제제도의 경우는 1차보장의 대체되거나 Contract-Out을 Option으로 하고 있음
퇴직금제도의 유지 여부	전환모형 및 전략	퇴직금제도와 연금이 공존하고 있는 경우는 드무나; 일본의 경우는 공존, 홍콩의 경우는 Off-Setting 허용
기업연금의 형태	DB DC Hybrid	초기에는 DB형이 주도적이며, DC형은 최근에 증가 추세에 있음. 그러나 여전히 DB형이 대부분임
각출부담 설정	퇴직금으로부터의 전환	사용자 부담이 주됨. 근로자의 각출은 Optional
연금급여 설계	퇴직금과의 수위조정	근로기준법상의 법정급여수준이 DC형태의 연금도입을 어렵게 함
보전성; 중간정산	허용여부, 정도	중간정산을 허용하는 경우는 극히 드물며, Transfer 혹은 Portability
수급권보호 및 보장	Vesting Rights Benefit Guarantee	DB형의 경우 직장이동시, 연금간의 Transfer를 위해 필요
투자운용	계약형 신탁형	DB형의 경우 계약형이 보편적 신탁형은 최종급여보장 규제가 어려움
관리감독	DB: 관리감독, 규제 DC: 개별계좌형태 운용	DB형의 경우 운영(기업), 관리감독 (정부) 부담이 큼 DC형의 경우 부담이 적음(개인 책임)
세제정책	적립, 운용, 급여단계	EET 형태가 주도적

## VI. 결론: 공사연금제도의 균형발전 모형

### 1. 기존 공사연금제도 개선모형의 평가

국민연금제도개선기획단(1997), 공사연금제도개선실무위원회(1999) 등 일련의 연금제도 개선기획단에서 제시된 우리나라의 공사연금체계의 개선방향의 핵심사항을 정리하면 다음과 같다.

#### 가. 제도체계의 문제: 장기재정불안정 및 세대간 불평등이전의 문제

그간의 제도개선 논의에서는 공적연금제도의 장기 재정건전성 및 지속가능성의 문제가 가장 명백하고 심각한 문제로 제기되었으며 이의 개선 내지 해결을 위한 대안으로 제도의 부분적 개혁(parametric reform)과 시스템 자체의 개혁(systematic reform) 이라는 두 가지 방향이 제시되었다.

제도의 부분적 개혁안(개선모형 I, II안)에서는 현행 국민연금제도의 틀을 그대로 유지하는 상태에서 장기적 재정안정을 위해 보험료와 급여수준 등 제도의 계수들(parameters)을 조정하는 안을 제시하였다. 즉 국민연금의 장기적 재정안정을 위해서는 국민부담(기여율)의 점진적 상향조정(약 15%까지) 및 급여수준의 하향 조정, 수급개시연령의 상향조정이 동시에 이루어져야 하는 것으로 보고되었으며 이는 2000년 국민연금개혁을 통하여 부분적으로 제도에 반영되었다.<sup>52)</sup>

그러나 이러한 부분적 개선안은 연금제도의 지속가능성만을 위하여 현 세대가 부담해야 할 공적연금의 재정부담을 차세대에게 이전시키는 것에 지나지 않는다는 것이 지적되어야

---

52) World Bank(2000)도 Korean Pension Reform at a Crossroad에서 장기적인 재정안정과 공사연금 다층체계의 구축을 위하여 국민연금의 급여수준을 현재의 1/2 수준으로 낮추고 그에 따라서 기여율도 1/2로 줄이되, 급여의 공백을 현재의 퇴직금제도를 법정 (DC형)기업연금으로 전환하여 보충하는 본격적인 공사연금연계형 개혁안을 제시하고 있다.

할 것이며 따라서 문제의 근본적 해결보다는 공적연금과 관련하여 세대간 불평등이전의 문제(Inter-generational inequity)를 심화시키는 결과를 가져올 것이다. 또한 제도내의 부분적 개선을 통하여 장기적인 재정안정을 어느 정도 확보한다고 해도 제도가입회피도가 높고 적용대상의 소득과약이 불확실한 체제 하에서 생기게 되는 세대내 부담과 급여의 형평성의 문제는 그대로 남아 있게 되어 미완의 개혁으로 볼 수밖에 없을 것이다.

한편 시스템 자체를 개혁해야 한다는 체계적 개혁안(systemic reform)은 현 체제의 보다 근본적인 개혁을 주장하는 안으로 국민연금 체제를 재편하여 균등부분과 소득비례부분으로 이원화하는 방안(개선모형 III)을 제시하고 있다. 이 안은 국민연금제도개선기획단에서 권고한 최종 개선안과 맥을 같이 하고 있으며 OECD(2000) 등 국제기구에서도 대체로 국민연금의 급여체계를 전 국민을 수혜대상으로 하는 기초연금과 기여에 기초한 소득비례연금으로 이원화하는 방향을 권고하고 있다.

#### **나. 제도운영상의 문제: 세대내 부담과 급여의 형평성 문제**

국민연금제도와 관련된 두 번째 핵심이슈는 제도의 체계보다는 한국적 컨텍스트에서의 운영상 나타나는 문제로서 세대내 불평등이전(Intra-generational inequity)의 문제와 관련된 것이다. 즉, 전 취업자의 50%만이 국민연금에 실제로 보험료납부를 하고 있는 상황에서 임금근로자와 자영업자간에 나타나고 있는 가입율, 소득과약 등에 있어서 심각한 불균형은 부담과 급여에 있어서 심각한 세대내의 불평등문제를 야기하고 있다는 점이다. 아울러 이러한 운영상의 문제는 연금보험료가 계속 인상되어야 할 경우 더욱 악화되기 때문에 국민연금제도의 수용성을 저하시키는 악순환이 지속될 것이며 향후 단기간 내에 해소될 가능성이 낮다는 것이 일반적인 전망이다.

이상의 논의를 요약하면 현행 국민연금제도는 설계자체가 세대간 불평등이전의 문제뿐만 아니라 자영업 부문이 넓고 소득과약도가 낮은 한국적 상황 하에서는 제도의 운영상 세대내 불평등문제를 배태할 수밖에 없게 되어 있다는 것이 일반적인 평가이다. 이러한 제도적 문제는 (1)수지상등의 원칙으로부터 거리가 먼 제도의 설계뿐만 아니라(‘지킬 수 없는 약속’), (2)기여단계에서 재정충당(financing method)이 일원화되어 있는 상태에서 연금 급여는 재분배부분과 소득비례부분의 두 부분으로 설정되어 있는 것(‘비합리적이고 복잡한 설계’)과 직접 연관되어 있다.

따라서 제도의 개혁은 지킬 수 없는 약속 혹은 계속 축소해 나갈 수밖에 없는 공적인

연금약속을 현재 시점에서 다시 쓰고(rewriting), 비합리적인 설계를 장·단기 재정안정과 수지상등의 측면에서 지속가능한 방향으로 재설계(redesign)하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 즉 현재 국민연금제도의 급여공식 속에 서로 얽혀있는 소득재분배-소득비례적인 부분을 분리하여 재정충당(contribution)과 급여지출(distribution) 간에 상응성(correspondence)을 높이는 방향으로 제도를 개선해야 한다는 것이 중론이다.

이와 관련하여 OECD(Economic Surveys: Korea, 2001)도 국민연금제도의 체제적인 문제점들을 거론하면서 장기적으로 가장 합리적인 개혁안은 국민연금을 두 부분으로 이원화하는 것을 제시하고 있다. 즉 1층(first tier)은 조세에 의한 국민기초연금으로 하고, 2층은 100% 적립방식의 소득비례적인 확정급부형(Defined Benefit) 연금으로 전환할 것을 제안하고 있다. 새로운 제도에 의한 목표 소득대체율은 1층과 2층 각각 20% 정도로 설정할 것을 권고하고 있다. 아울러 현재의 퇴직금제도를 법정 기업연금으로 전환하여 국민연금과 함께 노령사회를 대비한 다층(Multipillar) 노후소득보장체계를 구축해야할 것을 제안하고 있다.

## 2. 공사연금제도 개선의 기본방향

국민연금제도의 부분적인 개선을 제시한 모형 I, II의 경우 문제의 해결이 아닌 문제의 (세대간)전가이며 동시에 재정의 안정을 위하여 부담을 늘리고 급여를 줄이는 2000년의 연금개혁은 최초 도입된 제도의 설계가 내포하고 있는 연금급여에 대한 약속을 일차로 조정할 것이며 이는 향후 반복 하향 조정될 수밖에 없을 것으로 전망된다(Unkept Promise).

즉, 향후 국민연금 재정안정을 위하여 [연금보험료의 지속적인 인상] v.s. [연금급여수준의 점차적인 삭감]의 대안 중 정치적으로 후자가 선택될 가능성이 아주 높으며 이렇게 될 경우 최초에 설계된 ‘국민연금제도’는 사실상 무의미하게 될 것이며 완전노령연금이 본격적으로 시작되기 이전인 이 시점에서 우리는 국민연금제도의 재설계를 심각하게 고려해 보아야 할 것이다.

국민연금제도의 체제적인 개혁안을 제시한 개선모형 III, IV의 경우 시스템 차원의 개혁안을 제시하고 있으나 현 제도의 전환방법이 제시되지 않아 실천 가능성에 의문을 남기고 있으며 개선모형과 함께 제시된 연금급여수준의 조정이 자의적이며 여전히 ‘지켜질 수 없는 약속’(unkept promise)의 문제로부터 자유롭지 못할 것이다.

이는 기존의 개선모형들이 현재 진행중인 제도의 자원조달체계나 방법(financing source

or method)을 그대로 유지한 채 연금급여부분만 이원화하면서 전체적으로 삭감하는 방안을 제시하고 있기 때문이며 이는 향후 개선모형에서 재원조달방법 자체를 바꾸지 않을 경우 근본적인 문제의 해결은 이루어질 수 없음을 시사하고 있다. 특별히 모형 III, IV와 같이 기존의 모형을 이원화할 경우 기존의 기여와 미래의 급여를 동시에 고려하는 회계정리(transitional accounting)의 문제가 어려운 문제이며 이해 당사자간 논란의 불씨로 남아있게 될 것이다.

따라서 대안의 개선안은 (1)‘지킬 수 없는 약속’의 정리 및 장기 지속가능성의 향상, (2)세대간 과도한 부담전가의 해소, (3)세대내 불평등 이전의 시정, (4)부담(contribution, financing)-급여(pension benefit, distribution) 간의 상응도 제고, (5)운영상 참여율-가입율의 제고 및 보편화, (6)사회보장제도로서 소득재분배적인 요소의 보전, (7)보편적인 기초노후생활보장장치 마련 등을 고루 만족시키면서도 기존 가입자들의 그간의 기여에 기초한 기득권을 최대한 보전하는 방향으로 개혁되어야 할 것이다.

### 3. 대안의 개선모형

#### 가. 국민연금의 이원화: 기초연금 + 소득비례연금

현재의 국민연금을 1층의 ‘국민기초연금’과 2층의 ‘부가소득비례연금’으로 명확하게 분리하여 독립적인 재정방식으로 운영한다. 단, 공적 직역연금의 가입자(공무원, 사립학교교원; 단, 군인은 제외)도 국민기초연금에 가입하도록 제도를 개혁하여 직역연금 보험료의 일부를 기초연금의 보험료로 전환하며 나머지는 소득비례 직역연금으로 운영하되 이를 새로운 진입세대부터 적용한다(예: 미국의 사회보장연금 개혁사례). 따라서 국민기초연금은 제도의 개혁과 함께 즉시 시작하도록 하여야 한다.

##### 1) 기초연금

국민기초연금의 재정방식은 조세방식 혹은 부과방식(Pay-As-You-Go)으로 전환한다. 단, 기초연금의 재정을 조세방식으로 운영할 경우에는 현행 ‘국민기초생활보장제도’의 60세 이상 수급자는 국민기초연금에서 흡수한다. 이를 위해 국민기초연금은 국민기초생활보장제도와 연계가 이루어지도록 설계할 필요가 있으며 이 경우 두 제도의 통합으로 국민의

조세부담이 경감되는 효과가 있을 것이다. 아울러 국민이 자신의 노후를 위해 필요한 조세를 부담한다는 측면에서 현재의 국민기초생활보장제도 보다 대국민 설득력이 높을 것이다.

## 2) 소득비례연금

기존 가입자들의 지금까지의 기여분은 개혁시점을 기준으로 정산하여 소득비례연금으로 이체 적립한다. 소득비례연금은 완전적립방식의 확정기여형(Fully-funded DC) 혹은 명목 확정기여(NDC:Nominal Defined Contribution) 형태의 연금으로 운영하며, 기존 국민연금 가입자에 대한 정산방법은 개인별 기 납입 보험료에 대해 NDC 방식으로 적정이율을 부리한 적립금을 가입자가 선택한 구조로 이체해 준다.

소득비례 확정기여형 연금기금의 운영은 국가가 적용, 징수, 급여를 책임지고 기금의 운영은 기금의 기금(Fund of Funds)의 형태로 운영하되 5~10개의 적격기금(Qualified Fund of Funds)을 설정 가입자가 선택할 수 있도록 한다.<sup>53)</sup>

### 나. 보험요율의 적절 분할

현재의 국민연금 보험요율을 적절하게 분할(예: 기초연금을 위한 보험료=3%; 소득비례 연금보험료 = 6%)함으로써 기초연금과 소득비례연금을 위한 자원(financial resource)으로 한다. ▪ 기초연금을 위한 보험료(혹은 조세)는 초기에는 3% 미만으로 책정해도 충분할 것이며 향후 재정상태에 따라서 장기적으로 완만하게 상향조정할 수 있을 것이며 연금지급은 급여단계에서 수급자의 자산조사를 통하여 고소득자의 급여제한을 할 수 있을 것이다.

이를 위해 소득비례연금의 보험료는 최소 6% 정도로 설정하고 공적 직역연금의 경우 별도로 정한다. 또한 구체적인 보험요율(기초연금, 소득비례연금)은 과학적인 근거에 기초한 재정추계와 사회정책적인 고려에 기초하여 추후 심층연구를 통하여 설정하도록 한다.

### 다. 현행 퇴직금제도의 기업연금화

현행 퇴직금제도는 기업연금으로 전환하고 향후 국민소득비례연금과 연계 발전할 수 있

---

53) 연금수급개시 연령까지 잔여기간이 짧은 고령자들의 경우 제도개선의 실질적인 효과가 낮아 상대적으로 전환비용이 높게 되는 문제점이 있으므로 제도의 전환 시점을 기준으로 정년이 얼마 남지 않은 고령자(예: 50세 이상인 자)는 구제도를 그대로 적용하는 절충안이 있을 수 있으나 신제도와 구제도를 동시에 운영해야 하는 운영의 복잡성과 비용이 더 클 것으로 사료 된다.

는 방향으로 제도를 설계한다. 퇴직금제도의 기업연금화 방안은 제6장에 제시된 바와 같다. 단, 향후 제도의 정착과 함께 국가운영의 소득비례연금+기업연금, 소득비례연금+지역 연금은 연계하거나 적용제외(opt-out)하는 방향으로 발전할 수 있을 것이다.

#### 라. 기초연금과 소득비례연금의 급여수준

기초연금의 급여수준과 소득비례연금의 수준을 각각 20-30% 수준으로 설정하고, 기업연금의 예상 소득대체율 20-30%와 합하여 공사연금에 의한 소득대체율을 평균 40~70%로 설정한다. 40-70% 소득대체율의 수준은 국민연금의 경우 소득수준별로, 기업연금의 경우 근속기간별로 차등 설정될 수 있는 것을 고려한 것이다.

#### 마. 공사연금 균형발전 개선모형

국민기초연금, 국민소득비례연금, 기업연금을 포함한 공사연금 균형발전 개선모형을 도형화하면 아래 그래프와 같다.

[그림 VI-1] 공사연금 균형발전 개선모형

기업연금/ 지역연금	3층 보장	기업연금	IRA (임의)	지역연금
국민연금	2층 보장	소득비례연금: NDC형 혹은 DC형		
	1층 보장	전국민 기초연금 (Means-tested Basic Pension) -Tax-based or Pay-As-You-Go DB		
국민계층		근로자 (불안정고용포함)	자영자 (농어민포함)	공무원·사립교원 ·군인

### 4. 대안개선모형의 장·단점

#### 가. 대안 개선모형의 장점

첫째, 연금제도의 장기 재정안정성과 지속가능성이 과거의 어떤 모형에서보다 확실하게

보장될 수 있을 것이다.

둘째, 과거의 개선모형들이 이론적으로는 합리적인 대안이 될 수 있을지 모르지만 실행을 위해서는 여러 가지 제도적인 제약요인들(institutional constraints: 정치, 노사관계, 기존 가입자들의 반발 등)의 저항이 거셀 것이며, 기존 시행되고 있는 제도를 새로운 모델로 전환하기 위한 회계정산상의 어려움(accounting problem)이 클 것으로 본다. 아울러 새로운 모형의 개혁효과가 발효하는데 장기간(20~30년)의 시간을 필요로(long-term process) 한다는 측면에서 볼 때 그 기간 동안 정치적인 변화, 가입 등에 의한 예측불확실성, 단계별 보험료인상, 급여수준 삭감 등에 의한 국민의 불만 가중 등에 의해 실현가능성이 아주 낮을 것이라는 우려를 떨쳐버리기 힘들 것이다. 그러나 대안의 개선모형은 일정 시점(예: 2004년 1월)을 기준으로 단번에 기존의 시스템을 청산하고 새로운 제도로 전환하게 되므로 이러한 문제점들을 상당부분 일거에 해소할 수 있을 것이다.

셋째, 아울러 대안의 개혁방안은 기존 가입자들의 기득권을 보장하므로 현 가입세대의 불만이 없을 것이며, 후 가입세대에 대한 과중한 재정부담을 상당 부분 해소할 수 있어서 도덕적으로도 정당하다고 볼 수 있다.

넷째, 새로운 국민연금제도 하에서는 자영업과 영세기업근로자 층이 선진국에 비해 월등히 넓고, 소득과약 자체가 어려울 뿐만 아니라 적용, 징수상의 어려움으로 인한 관리비용의 과다 등 운영상의 비효율로 인한 재정불안정 및 세대간, 세대내 불평등이전의 문제를 상당부분 해소할 수 있을 것이다.

다섯째, 본 대안의 개혁모형은 선진국의 연금개혁의 방향과 선을 같이 하며, 세계은행, OECD, ILO 등 국제기구의 개혁안과도 일맥상통하여 전문가적 입장에서의 합리성을 확보하고 있으며 그간 국민연금제도개선기획단(1997)과 공사연금개선위원회(1998)에서 최종 권고모형으로 제시한 개선모형도 대부분 여기에 제시된 대안모형과 핵심적인 면에서 일치하고 있다. 대안의 개혁모형은 World Bank가 제시한 국민연금의 축소 및 기업연금의 확대, OECD가 제시한 기초연금과 소득비례연금으로의 이원화의 장점을 포괄하는 동시에 기초연금제도를 통해 ILO에서 제기하고 있는 공적연금의 혜택 포괄성 문제도 해소할 수 있음과 동시에 소득비례연금을 통하여 적정수준의 노후소득을 보장할 수 있는 장점을 갖고 있다.

여섯째, 국민연금의 이원화를 통해 기초연금을 조세나 사회보험료 방식으로 재정충당을 할 경우 World Bank 백서에서 향후 국민연금제도 운영상의 가장 골치 아픈 문제로 지적된 국민연금기금의 지속적인 누적으로 인한 기금운영의 문제가 국가의 부담으로 남지 않고 적정한 감독 하에 금융시장에서 효율적으로 운영될 경우 노후소득보장 및 금융시장의

발전이라는 이중의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

일곱째, 기초연금을 통하여 노령화사회의 도래에 대비한 국민의 기초 노후소득보장 장치를 마련할 수 있으며 소득비례연금을 통하여 세대간, 세대내 과중한 불평등의 문제없이 적정수준의 노후소득대체율도 유지할 수 있을 것이다.

한편 본 연구에서 제시하고 있는 대안의 개선모형의 단점으로는 다음의 두 가지를 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 구제도의 가입기간이 짧은 계층은 확정각출형으로 전환시 노후소득보장의 안정성이 낮아지게 되는 단점이 있어서 구제도를 그대로 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 둘째, 소득비례연금을 확정각출형으로 운영할 경우 국민들의 금융지식이 제한적이고 금융상품간의 선택의 애로 문제가 발생할 수 있을 것이므로 충분한 사전 교육 및 홍보 혹은 2~3년간의 사전 준비 및 전환기간이 필요할 것이다.

## <부록 1> 공적연금제도의 개선논의 및 개선모형

### 1. 국민연금제도개선기획단의 국민연금 제도개선 논의 (1997)

#### 가. 제도개혁의 배경 및 제도현황

국민연금제도 시행 10년에 근접해 가던 1997년 5월 제1차 국무총리를 위원장으로 하는 사회보장심의회에서는 국민연금제도개선기획단을 설치하여 전국민연금 확대적용에 대비한 국민연금제도의 개선방안을 논의하여 보고하도록 하였다.

당시 국민연금제도는 장기재정전망에 따르면 심각한 재정불안정의 문제를 안고 있는 것으로 판단되었으며 그러한 재정불안정의 근본적인 원인으로 「저부담-고급여」의 잘못된 연금설계에 따른 수급-부담구조의 불균형이 지적되었다.<sup>54)</sup>

아울러 정부는 전국민의 노후소득보장을 위해 5인미만 사업장 근로자를 포함하여 도시 지역 자영업자들에 대한 국민연금의 적용확대를 1998년 7월부터 실시할 예정이었다. 그러나 제도의 근본적인 개선없이 약 1000만명이 넘는 도시자영업자에게 적용확대를 하는 것은 현재의 재정불안정의 문제를 확대시키는 결과를 낳게 될 것으로 판단되었다. 또한 제도 도입이후 최소가입기간인 20년이 경과하게 되는 2008년부터는 본격적으로 연금급여의 지출이 시작되게 되어 2020년경에는 당해연도 재정수지 적자가 발생하고, 2030년경에는 적립기금이 완전 소진될 것으로 전망되었다.

「저부담-고급여」의 연금체계로 인한 장기적인 재정불안정의 문제는 결국 미래세대의 과중한 연금보험료 부담으로 전가되게 되며 인구구조가 급격하게 고령화되고 있는 한국 사회에서는 그 문제가 더 심각하게 증폭될 수밖에 없을 것으로 판단되었다. 아울러 소득재분배 기능이 강하게 내재된 현행 국민연금제도 하에서는 정확한 소득과약 및 적용대상의 높은 참여도가 제도의 건전한 운영의 기본적인 요건임에도 불구하고 현재 한국적인 상황은 취업자의 40% 이상을 차지하고 있는 자영업 부문의 소득과약도가 현저히 낮고 제도회피 내지는 무소득 신고에 의한 납부예외자가 많아 사업장 근로자와 자영업자 가입자간 소득

---

54) 개선이전이 국민연금제도에 의하면 40년 가입기준 평균소득자의 경우 가입기간 평균소득원의 70%를 급여수준으로 보장하도록 되어 있으며 현재가치로 비교할 때 가입기간 보험료 총액보다 수급기간 총급여액이 2~3배 정도 높게 설계되어 있었다.

재분배의 왜곡 내지는 부담의 형평성문제가 심각한 수준에 이르고 있다고 판단되었다.

이에 제도개선기획단에서는 다음과 같은 네 가지 주요 정책과제를 중심으로 국민연금제도의 개선안을 논의하고 도출하려고 노력하였다. 첫째, 중장기 연금재정의 안정화방안 강구; 둘째, 도시 자영자 적용확대에 따른 근로자와 자영자간 보험료 및 급여의 형평성 제고 방안 강구; 셋째, 국민연금기금의 효율적 운영방안 강구; 넷째, 미적용계층의 소득보장방안 및 공적연금제도간 연계방안의 강구 등이다.

## 나. 국민연금제도 개선방안

제도개선기획단에서는 현행 국민연금의 개선방안으로 제1안에서 3안까지의 3가지의 개선모형(reform package)이 논의되었다. 제1안은 현행제도의 유지하는 상태에서의 부분적 개선(parametric reform: 보험료의 상향조정 과 연금급여의 하향조정), 제2안은 연금급여 중 균등부분과 소득비례부분을 분리하여 기초연금과 소득비례연금으로 연금구조의 이원화(systemic reform), 제3안은 개별계좌에 기초한 적립방식의 소득비례연금으로의 완전 전환(Chilean reform)을 주요 내용으로 하고 있었다. 제도개선기획단은 이 중 연금의 이원화를 제시하고 있는 제2안을 최종안으로 권고하게 되었다.

### 1) 기본구조의 개선

현행 국민연금의 기본구조의 개선을 위해서는 네가지 운영방식을 제시하고 있는데, 그 운영은 다음과 같다. 첫째, 현행 국민연금 급여산식에서 균등부분과 소득비례부분을 분리하여 균등부분을 「1국민 1연금」의 기초연금으로, 소득비례부분을 「1소득자 1연금」의 소득비례연금으로 분리 운영을 권고하였으며, 둘째, 사업장 근로자와 자영자 모두에게 기초연금과 소득비례연금을 당연 적용하고 연금의 형태는 급여수준의 보장을 위해 확정급여방식으로 운영<sup>55)</sup>하고, 셋째, 재정조달은 기초연금의 경우 수정적립식 혹은 추후 부분 조세형식으로 구분하여 운영하고, 소득비례연금의 경우 완전적립식으로 운영<sup>56)</sup> 마지막으로 퇴직부담금의 일부를 국민연금의 소득비례연금으로 전환할 것을 권고하였다.

---

55) 소득비례연금의 경우 자영자에게는 임의가입으로 하자는 의견이 있었음

56) 연금재정의 건전성 유지 및 세대간 형평성 확보를 위하여 소득비례연금을 확정각출방식으로 운영해야 한다는 의견이 있었음

## 2) 연금급여수준의 조정

기초연금급여는 소득분위별로 차등화하여 설정하되 (40년 가입기준) 1분위(최하위 20%) 계층의 경우 53%, 5분위(최상위 20%)의 경우 7.1%로 설정하고, 소득비례연금의 경우는 생애평균소득의 24%로 설정하여 평균소득자의 경우 40년 가입기준 약 40%의 소득대체율을 목표로 제시하고 있다<sup>57)</sup>.

[제도개선에 따른 노령연금의 급여산식]

▪ 기초연금:  $0.16 * A * n1 / 40$

▪ 소득비례연금:  $0.24 * B * n2 / 40$

A: 수급전년도 전가입자의 평균소득월액

B: 수급자의 전가입기간 평균소득월액

n1, n2: 연금보험료 납입연수

소득비례연금의 경우 완전적립식의 확정급여형으로 설정하고 있어서 세대간이나 세대내 소득재분배의 요인을 완전히 배제하고 있는 제도로의 개선을 염두에 두고 있다. 이 경우 일정 수준(여기서는 모든 계층 24%)의 확정급여형 제도를 유지하기 위한 보험료의 수준이나 최소납부기간 등은 제도적으로 결정될 것이 아니라 보험수리적으로 설정되어야 할 것이며 여기서 설정되는 보험요율은 기금의 운영이익, 이자율, 경제성장을 등 거시경제적 변인들에 의해 영향을 받을 것인 바 장기 보험요율을 제도적으로 미리 설정해 놓는다는 것이 무의미해질 수 있을 것이다.

공적연금을 완전적립식으로 하면서 확정급여형으로 운영하는 것은 완전적립의 장점을 억누르는 결과를 가져오게 될 것이며 현행 제도에서처럼 국가가 막대한 적립기금을 독자적, 독점적으로 운영하게 되는 폐해가 반복될 수 있을 것이다. 아울러 소득비례 ‘확정’급여이므로 소득의 하향 신고나 가입회피 등에 의한 가입자간 형평성의 문제는 없을지 모르나 일단 가입한 사람의 경우 지속적인 보험료납부를 확보해야 하므로 현행 국민연금에서의

57) 40년 가입기준 평균급여율 40%는 너무 낮다는 견해가 있었음. 따라서 평균급여율을 50%(기초연금 20%, 소득비례연금 30%) 혹은 60%(기초연금 30%, 소득비례연금 30%)로 설정하자는 의견이 있었음. 재정안정을 위한 보험요율은 장기적으로 전자(50%)의 경우 15.9%까지, 후자(60%)의 경우 19.1%까지 상향 조정되어야 할 것으로 추정하고 있음.

운영상의 문제점이 규모만 축소되어 그대로 재현될 우려가 있다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 제2안의 경우도 현행 국민연금기금의 재정조달 및 운영을 균등부분과 소득비례부분으로 분리하여 운영한다는 것 이외에 진정한 의미에서의 소득비례연금 제도의 장점을<sup>58)</sup> 충분히 살릴 수 있을 것으로 보기는 어렵다. 이와 비슷한 제도를 운영하고 있는 영국의 경우 현재 문제가 많은 SERP(국가운영의 소득비례연금)의 기업연금으로의 민영화를 강하게 추진하고 있는 것과는 반대되는 정책방향이다. 아울러 확정급여형의 경우 국가가 장기적인 기금운영의 책임과 리스크를 직접 지게됨으로써 효율적이지 못하고 정치적, 정책적 변수에 따라서 급여의 보장이 불안정할 수 있다.

기존의 국민연금제도에서 설정하고 있는 40년 가입기준을 그대로 쓰고 있어서 한국의 노동시장 및 고용구조의 현실과는 동떨어진 기준에 의해 소득보장수준을 설정하고 있다. 30년 가입기준을 최대로 하고 실질적으로 대다수의 근로자의 경우 20~25년 가입을 전제로 하면 현실적인 소득대체율을 말할 수 있을 것이다.

### 3) 보험료 수준의 조정

국민연금의 급여구조 이원화에 따라서 새롭게 조정되는 보험료는 기초연금보험료와 소득비례연금보험료로 나뉘어지게 된다. 따라서 총 연금보험료는 현행의 9% 수준을 가능한 유지하되 장기적인 재정안정을 위해서는 2010년 이후 단계적으로 보험료의 상향조정이 필요할 것으로 본다.

국민연금의 사업장 가입자와는 달리 지역가입자의 경우 소득비례연금의 보험료를 위 표에 제시된 대로 10 여년에 걸쳐 단계적으로 상향 조정할 경우 개선모형에서처럼 급여수준이 확정되어 있는 제도 하에서는 역시 사업장가입자에서 지역가입자로의 불평등한 소득이전이 이루어지게 된다.

---

58) 순수한 의미의 소득비례연금을 설정할 경우 자신의 근로생애 동안의 기여분이 급여에 가감 없이 반영되어야 할 것이며 일정 소득대체율을 충족하기 위해 필요한 수준의 보험료는 보험수리적으로 도출되어야 할 것임.

<표 1> 연금보험료의 국제비교: 한국, 일본, 독일

	한국(1998)	일본(1996)	독일(1996)
연금보험료	9.0%	17.35%	18.6%
연금수급개시연령	60세	65세	65세
연금급여수준 (40년 가입기준)	70%	70%	70%

#### 4) 장기재정전망

개선모형에 의한 재정추계결과 제안된 급여수준과 보험료수준을 유지할 경우 2050년까지 연금기금의 적립규모가 당해연도 지출의 약 8~10배가 되어 장기적인 재정의 건전성이 확보될 수 있을 것으로 보고 있다.

#### 5) 경과조치(기존 가입자의 기득권 보호)

기존 가입자의 가입기간에 대한 급여의 기득권은 100% 보장하되, 제도개선 이후 가입기간에 대해서는 새로운 급여산식에 의해 연금급여를 산정하도록 하고, 기 적립된 국민연금기금은 현행 연금급여체계의 균등부분과 소득비례부분간의 급여비율(4:3)로 분리 적립한다. 제도개선으로 인한 기존 가입자의 가입기간별 급여율 변화는 다음과 같다.

<표 2> 가입기간에 따른 소득분위별 연금급여율의 변화 비교

(단위 : %)

소득분위	기여 연수					
	20년 기여		30년 기여		40년 기여	
	현행	개선안	현행	개선안	현행	개선안
I	79.1	59.9	96.1	78.3	100.0	88.8
II	45.8	35.1	68.8	47.3	91.7	59.4
III	36.2	28.3	54.3	38.6	72.4	48.8
IV	29.6	23.7	44.4	32.6	59.2	41.6
V	23.9	19.7	35.8	27.5	47.8	35.3

평균소득근로자(소득분위 III)의 현실적인 가입·기여기간(20, 30년)을 고려할 경우 기초연금과 소득비례연금을 합하여 기존의 국민연금모형에서는 36~54%, 개선모형에서는 28~38% 정도의 소득보장이 이루어질 수 있다고 볼 수 있어서 국제기준(예: ILO)에서 정하는 최소기준에도 미치지 못하는 수준이 된다.

## 2. 공사연금제도개선 실무위원회(1999)의 공사연금개선모형<sup>59)</sup>

세계은행(IBRD)은 제2차 구조조정차관(SALⅡ) 도입 협상에서 한국 정부에 대해 공적연금제도와 사적연금제도의 통합적인 발전과 개선방안을 마련할 것을 요구하였다. 이에「사회보장심의위원회」(위원장: 국무총리)는 1998년 10월 1일 공·사연금 전체에 대한 종합적인 개혁방안을 마련하기 위한 실무위원회를 구성할 것을 의결함에 따라 1998년 12월 사회보장심의위원회 산하에「공사연금제도개선실무위원회」를 설치하게 되었다.

공사연금제도개선 실무위원회에서 공사연금제도의 개선과 관련하여 논의된 과제들은 첫째, 공적연금(국민연금, 공무원·사립교직원·군인연금)의 재정건전성 진단과 제도개선 둘째, 퇴직금의 기업연금화와 개인연금제도의 개선 셋째, 소득계층별 노후소득의 적정대체를 확보 넷째, 국민 계층별(근로자, 자영자, 공적직역) 연금급여수준과 보험료부담의 형평성 개선 다섯째, 가입자의 공적연금제도간 이동에 따른 연금수급권 연계 등이었다. 논의의 결과 본 위원회는 4가지의 공사연금제도개선모형(안)을 제시하였다.

### 가. 제1안 : 현 제도의 보완

#### 1) 국민연금제도의 개선방안

제1안은 현재의 국민연금모형을 유지하되 계수조정을 통해 장기 재정안정성을 향상시키려는 안이다.

- (1) 소득재분배부분과 소득비례부분으로 되어 있는 현재의 급여체계를 그대로 유지하고,
- (2) 연금수급개시 기준연령을 평균여명의 연장에 따라서 자동적으로 조정되는 메카니즘의 도입,
- (3) 가입기간 크레딧제도 도입(즉 실직자, 빈곤층, 학생, 군인 등에 대해 본인의 보험료 납부경감 및 면제신청에 따라 가입기간 크레딧을 부여),
- (4) 보험료율을 장기적으로 15.24%까지 인상하도록 조정하는 안이다.

이렇게 할 경우 제안자들에 의하면 국민연금은 2080년까지 수지적자가 발생하지 않고 적립규모도 총지출의 6.4배 정도를 유지하는 지속가능한 제도로 운영이 가능할 것으로 보고 있다.

59) 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상』, 2000년 8월.

## 2) 공적직역연금제도의 개선방안

공적직역연금(공무원연금, 군인연금, 교원연금)은 현행처럼 국민연금과 별도의 제도로 존립하되, 연금액의 수준을 근로자의 국민연금 + 퇴직금의 합산액과 형평을 맞추도록 조정하는 것을 제시하고 있다. 이를 위해 직역연금의 연금급여 계산방식을 퇴직전 최종소득의 일정비율이 아닌 “생애평균소득”을 기초로 산정하도록 전환할 것을 권고하고 있다.

아울러 심각한 재정고갈에 직면하게 된 직역연금의 장기 재정안정을 위해 보험료율을 현행 15%에서 2005년까지 20%로 인상하되 가입자 본인의 보험료율은 현행 7.5%에서 8%까지만 인상하고 나머지는 정부가 부담하는 안을 제시하고 있다. 다만, 군인에 대해서는 군인의 직업적 특수성에 비추어 전역후의 생활안정을 위해 별도의 급여체계를 설계하는 방안을 권고하고 있다.

## 3) 퇴직금제도의 개선방안

퇴직금제도의 개선과 관련하여서는 현행 퇴직금제도를 기업연금제도로 단계적으로 전환하되 임금의 3~8.3% 내에서 연금제도로 전환하고, 나머지는 퇴직일시금 혹은 부가적인 기업연금으로 전환하여 개인의 선택을 허용하고 사업장을 이동하는 경우에도 근로자가 연금계정을 계속 가지고 갈 수 있도록 하며, 퇴직일시금에 대해서는 노사협의로 사내유보 또는 사외적립으로 지급하도록 하되, 후자의 경우에는 세제상의 우대혜택을 부여할 것을 제시하고 있다.

<표 3> 제1안에 따른 노령소득보장의 기본구조

◦ 제도별 평균급여율 (40년 가입기준)				
	개인연금	개인연금	개인연금	
95%	부가연금(일시금) (15%)		부가연금 (퇴직금) (20%)	부가연금 (퇴직금) (20%)
80%	기업연금(20%)		공무원 연금 (80%)	사학연금 (80%)
60%	국민연금 (60%)			
	근로자	자영자	공적직역	

## 나. 제2안 : 국민연금제도 중심의 개선

제2안은 분절화된(fragmented) 현재의 연금제도들을 보다 연계성이 높고 통일된 체계의 다층보장체계로 재편하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 구체적인 개선방안으로 첫째, 국민연금을 공무원 등 특수직역종사자에게도 적용하여 국민연금을 전국민 공통의 연금제도로 개편하고(1층) 둘째, 퇴직금의 일부를 법정 기업연금으로 전환하고, 자영자에 대해 국가인정개인연금제도를 신설하며(2층) 셋째, 국민연금으로 이전된 부분을 제외한 특수직역 연금은 기업연금에 상응하는 수준의 신직역연금으로 개편하는 방안을 제시하고 있다. 아울러 경로연금을 통한 노령층의 최저생활보장제도를 유지할 것을 권고하고 있다.

### 1) 국민연금제도의 개선방안

본 개선안은 국민연금의 재정안정을 위해 연금급여수준을 현재 평균소득자 기준 60%에서 독신수급자의 경우 45%, 부부수급자의 경우 50% 수준으로 조정하고 이에 맞추어 현행 30%로 되어 있는 국민연금의 균등부분과 소득비례부분을 각각 25%, 20%로 하향 조정하되 급여수준의 조정은 2006년부터 2030년까지 단계적으로 추진할 것을 권고하고 있다.

본 개선안은 국민연금의 하향 조정과 기업연금의 강제 도입을 통한 적정 목표 소득대체율을 약 70% 내외로 설정하고 있으며 현행 9%의 국민연금 보험요율을 2010년부터 2035년까지 15.24%로 인상 조정함으로써 장기적인 재정안정을 확보할 수 있을 것으로 추정하고 있다.

### 2) 공적직역연금제도의 개선방안

공적직역연금은 이원화하여 국민연금(1층)과 기업연금에 상응하는 신직역연금(2층)의 이층체계로 재편하고 신직역연금은 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)으로 운영하되 신직역연금의 보험료를 6%로 설정하고 국가가 전액 부담하는 방안을 권고하고 있다(현행 15%의 보험료 중 나머지 9%는 국민연금으로 전환).

### 3) 퇴직금제도의 개선방안

퇴직금제도의 개선과 관련하여서는 현행 퇴직금을 법정 기업연금제도로 전환하되, 현행 법정퇴직금 부담율 8.3%중 6%를 최저한의 법정기업연금으로 전환하고 나머지는 노사자율에 의한 부가연금으로 설정할 수 있도록 권고하고 있다(단 세제혜택 등을 고려하여 기업

연금 기여상한선은 노사합하여 12%로 제한). 기업연금을 사외적립에 의한 확정기여연금으로 운영할 경우 소득대체율은 약 23%로 추정하고 있다. 한편, 법정기업연금의 혜택을 받지 못하는 자영자 및 영세기업의 근로자를 대상으로 국가인정개인연금제도를 도입하되 임의가입으로 하고 법정기업연금에 준하는 세제혜택을 부여할 것을 권고하고 있다.

#### 4) 최저보증연금 도입

사회보험형식의 국민연금에 추가하여 현재의 경로연금을 개편하여, 조세를 재원으로 하고, 자산조사를 통해 총소득과 최저생계비간 차액을 보충하는 최저보증연금제를 실시할 것을 권고하고 있다. 그러나 이 제안은 2000년 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전에 된 것으로 동 제도가 도입되어 있는 현재로서는 재고되어야 할 제안으로 보아야 할 것이다.

<표 4> 제2안에 따른 노령소득보장의 기본구조

개인연금	개인연금	개인연금
부가기업연금	국가인정개인연금	부가지역연금
법정기업연금 (20~30%)		신직역연금 (20~25%)
국 민 연 금 (독신 45%, 부부 50%)		

주 : ————— 근로자 : 법적강제 |————— 자영자 : 자발적 |————— 공무원·사립학교교원·군인

#### 다. 제3안 : 일체형 2층 연금 모형

제1안과 제2안이 균등부분과 소득비례부분으로 되어 있는 국민연금의 통합급여구조를 현행대로 유지하는 상태에서 다층체계의 구축을 제안하고 있는데 비해 제3안은 현행의 국민연금을 이원화하여, 균등부분을 '상생연금'(18세 이상 전 국민 1인 1연금제도)으로 전환

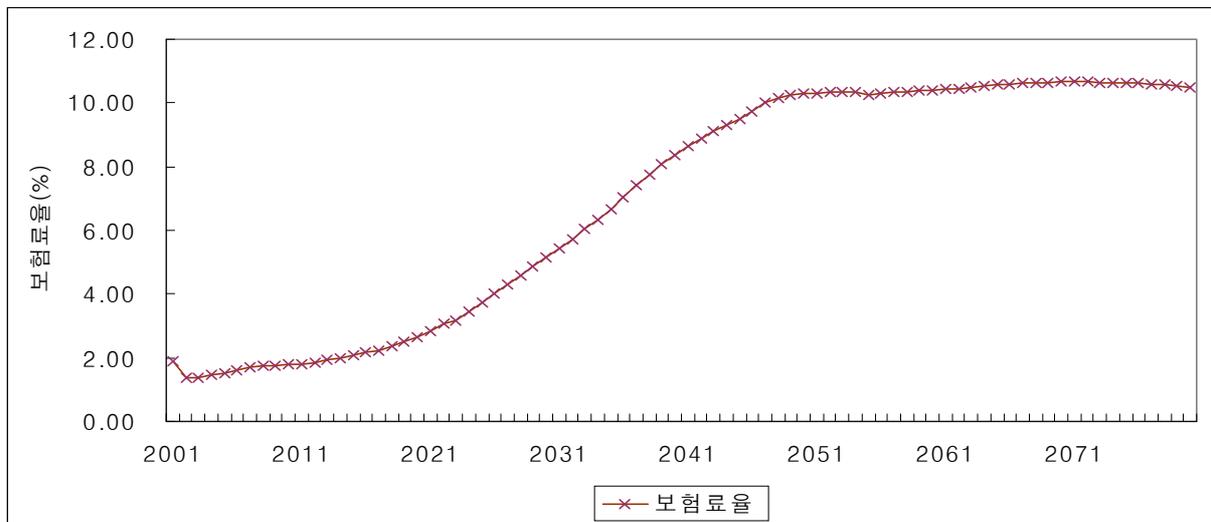
하고, 소득비례부분은 ‘국민연금’(소득과약 가능한 자를 중심으로 소득비례연금으로 운영)으로 재편하는 구조적인 개혁안을 제시하고 있다.

### 1) 국민연금제도의 개선방안

국민연금을 이원화하여 상생연금과 소득비례연금으로 분리하고 두 연금을 합산한 급여수준은 현재의 60% 수준을 유지하되, 맞벌이 가구(80%), 홑벌이 가구(60%), 독신가구(40%)에 적합하도록 각 급여수준을 조정하도록 한다. 상생연금의 급여수준은 전가입자 평균소득의 20%(40년 가입) 수준으로 설정하되, 부과방식을 원칙으로 하고 국민연금 역시 생애평균소득의 20%(40년 가입) 수준으로 하되 완전적립방식에 가깝도록 운영하도록 한다.

본 제안에서는 상생연금의 수지균형을 위한 보험료율은 2001년 1.9%에서 2020년 2.7%, 2040년 8.4%에서 2080년 약 10.5%까지 인상될 것으로 전망하고 있다. 또한 본 안에 제안된 대로 국민연금을 이분화할 경우 소득비례 국민연금의 보험료율은 향후 6% 정도로 유지하더라도 장기적인 재정안정을 확보할 수 있을 것으로 보고 있다.

[그림 1] 상생연금의 수지균형 보험료율 추계



### 2) 공적지역연금제도의 개선방안

공적지역연금제도는 전국민 공통의 상생연금과 지역연금으로 분리하되, 지역연금은 상생연금액 만큼을 공제하고 지급하도록 한다. 향후 보험료율은 21% 수준으로 상향 조정하고, 연금급여는 확정급여방식으로 지급하도록 한다(생애평균소득 기준으로 연금액 산정, 소비자물가수준에 급여 연동).

### 3) 퇴직금제도의 개선방안

퇴직금제도는 노사자율의 선택에 의하여 기업연금으로 전환하도록 하되 사외적립을 유도하기 위해 사내적립시에는 세제혜택을 부여하지 않는 방향으로 법인세법을 개정하도록 한다.

<표 5> 제3안에 따른 노령소득보장의 기본구조

개인보장	개인연금·개인저축			
기업보장	퇴직금	기업연금 (20%)	직역연금(50%)	
	소득비례 국민연금 (20%)			
사회보장	상생연금 (20%)			
	피용자	자영자	공무원·군인 ·교원	별도의 소득이 없는 자

#### 라. 절충모형

절충모형은 주장하기를 ‘위의 1, 2, 3안에 제시된 개선모형의 긍정적 효과를 최대화하고 부정적 문제점을 최소화하면서 3층의 소득보장체계를 구축하도록 제시하는 방안으로서, 1층 보장체계는 공공의 책임에 의한 전국민 공통의 공적연금체계로서의 ‘기초연금’으로써 현행 국민연금의 근본틀을 유지하도록 하고, 2층 보장체계는 ‘소득비례연금’으로서 근로자의 경우에는 퇴직금을 전환하여 기업연금을 개편하고 자영자나 농어민 계층에게는 이에 해당되는 개인연금에 의한 소득비례연금체계를 갖추도록 하며, 3층 보장체계는 일반 민영보험이나 저축 등 자유로운 선택에 의한 자율에 의하여 보장할 것을 제시하고 있다.

퇴직금은 법정 기업연금제도로 전환하되 5인 미만 사업장근로자, 임시·시간제근로자 등에도 적용하고, 보험료율은 최저 8.33% 수준을 유지(세제혜택을 부여하는 부담 상한선은 16%로 제한)하도록 하되, 부담율 8.33% 중 0.3%는 지급보장 안정기금으로 적립하고, 0.03%는 기업의 보험료납부불능에 대비한 기금으로 적립하도록 하고 있다. 한편 기업연금은 사외적립에 의한 완전적립방식을 운영하도록 하고 있다.

### 1) 국민연금제도의 개선방안

본 안에서는 현행 국민연금제도를 「기초연금」으로 전환하고, 40년 가입기준 소득대체율을 현행 60%에서 35%로 조정함과 동시에 현 국민연금제도 보다 재분배기능을 강화하도록 권고하고 있다. 국민 기초연금의 보험료율은 9%로 하되, 부족분은 국가가 부담(약 3% 내외)하는 방안을 제시하면서 현행 9%의 보험료율을 2035년까지 12.12%까지 상향조정하는 경우, 연금급여지출에 대한 적립기금의 배율이 2080년경 6.3배로 유지될 것으로 전망하고 있다.

### 2) 공적직역연금제도의 개선방안

공적직역연금은 이원화하여 기초연금(1층)과 기업연금에 상응하는 소득비례 직역연금(2층)의 이층체제로 재편하되 직역연금의 급여수준은 법정기업연금과 동등한 수준으로 설정되어야 하며 이에 필요한 보험료율 8.3%는 국가가 전액부담하고, 기업연금과 동등한 보장을 제공할 것을 권고하고 있다.

### 3) 퇴직금제도의 개선방안

퇴직금을 5인미만 사업장근로자, 임시·시간제근로자 등에도 적용하여 법정 기업연금제도로 전환하되, 보험료율은 최저 8.33%(추가부담 가능)로 하고 세제혜택을 부여하는 부담의 상한선은 16%로 제한할 것을 제시하고 있다. 단 부담율 8.33%중 0.3%는 지급보장 안정기금으로 적립하고, 0.03%는 기업의 보험료납부불능에 대비한 기금으로 적립할 것을 권고하고 있다. 기업연금은 사외적립에 의한 완전적립방식으로 운영하되 기업연금의 운영기관은 독립법인, 국민연금공단, 근로복지공단 등으로 한정하며, 각 기업이 이 가운데 선택 가능하도록 할 것을 제시하고 있다.

아울러 법정기업연금 혜택을 받지 못하는 자영자 및 농어민을 대상으로 임의가입할 수 있는 국가인정개인연금제도 도입(단, 임의가입), 법정기업연금에 준하는 세제혜택 부여할 것을 권고하고 있다.

<표 6> 제4안에 따른 노령소득보장의 기본구조

3층 보장	개인연금		
2층 보장	법정기업연금	국가인정개인연금 (임의가입)	소득비례직역연금
1층 보장	기 초 연 금		
	근로자 (불안정고용포함)	자영자 (농어민포함)	공무원·사립교원 ·군인

### 3. 국제기구의 한국 공사연금제도 개혁 권고안

#### 가. OECD의 개선 권고안

OECD(2000)에 의하면 급격한 경제사회적 환경변화와 인구의 노령화를 맞이하여 한국의 현행 비체계적인 노후소득보장제도는 더 이상 효율적이지 못하다고 판단하고 있다. 그 이유는 첫째, 현재의 공적연금체계를 장기적으로 유지하기 위해서는 국민의 높은 보험료 부담이 요구된다는 것이다. 둘째, 높은 보험료는 다음 세대에 과도한 경제사회적 부담으로 작용하게 될 것이라는 것이다. 셋째, 동일한 세대내에서도 직역연금, 퇴직금, 국민연금 등의 적용여부 및 중복여부에 따라서 노후소득에 있어서 불평등의 정도가 심각하다는 지적이다. 넷째, 경제활동인구의 50% 미만만이 국민연금 보험료를 납부하고 있으며 자영업 부문에서는 가입회피, 소득불성실신고, 납부예외 등 실질적으로 시스템 밖에 머무르고 있는 비경활인구의 비중이 심각한 정도라는 것이다. 또한, 축적된 기금은 대부분 국공채에 투자되어 있으며 이는 향후 정치적 영향력으로부터 자유롭지 못할 것이며 민간 부문에 의한 운용에 비하여 비효율적일 수밖에 없을 것이라는 지적이다.

따라서, 노후소득보장의 최종 목표는 다층보장체도를 확립하는 것으로 이를 위해서는 첫째, 소득재분배 부분과 소득비례 부분 두 부분으로 구성되어 있는 현행 국민연금의 급여부분을 조세방식에 의한 기초연금과, 완전적립방식의 소득비례연금으로 분리할 것을 권고하고 있다. 아울러 다층보장체계의 완성을 위해 현행 퇴직금제도는 완전 적립방식의 확정급여 혹은 확정각출형의 기업연금제도로 전환해야할 것이라고 권고하고 있다.

<표 7> OECD가 제안한 노후소득보장모형

소득보장	구성내용	참조
4층	개인연금	임의가입 민간운영
3층	기업연금	강제적용 퇴직금제도로부터 전환 기업단위 운영
2층	소득비례 국민연금	강제적용, 국가운영 완전적립, 확정급여 목표 소득대체율, 20%
1층	기초 국민연금	강제적용, 국가운영 일반조세에 의한 재원 목표 소득대체율, 20%

#### 나. World Bank의 개선 권고안

##### 1) 한국의 공사연금제도에 대한 종합적 비판

World Bank에서는 2000년 3월 10일의 보고서에서, 전환기의 한국연금제도에 관한 평가 및 대안을 제기하였다. 여기에서는 현재 한국에는 공적연금으로서의 국민연금과 퇴직금제도가 있어서 노후소득보장을 위한 잠정적 재원체계는 존재하고 있으나 적정 노후소득대체율에 대한 국가차원의 개념이 정립되어 있지 않고, 국민·근로계층간·피용자와 자영업자간의 기여율과 노후소득보장 수준이 제도적으로 일관성이 없고 실질적인 차이가 크다는 종합적인 평가를 내리고 있다. 또 연금제도(공무원연금, 국민연금, 사립교원연금 등)간의 연계가 거의 전무하여 공적연금의 보편적 적용을 목표로 하고 있는 시점에도 노후소득보장체계는 여전히 분절된 제도로서 존재하고 있다는 지적을 하고 있다. 게다가 국민연금과 퇴직금제도로의 노사공동 기여율인 17.3% (사용자 : 12.8%[퇴직금제도 8.3% + 국민연금 4.5%]+ 근로자 : 4.5%)는 적지 않은 수준임에도 불구하고 많은 근로자들의 경우 퇴직금제도가 퇴직 후 노후소득원으로 존재하고 있지 않아, 비용대비 가장 비효율적으로 운영되고 있는 체계라는 것이다. 또한 국민연금이 성숙해 가면서 막대한 규모의 연금기금이 쌓여갈 것이며 이 기금이 공적기관(국민연금관리공단)에 의해 독점적으로 운영이 된다는 것은 선진국 시스템에서는 상상할 수 없는 비효율을 초래할 것이며, 금융시장이 왜곡되는 현상이 초래될 수 있을 뿐만 아니라, 정치적 영향력으로부터도 결코 자유로울 수 없다고 지적하고 있다.

## 2) 퇴직금제도에 대한 비판적 평가

우리나라의 퇴직금제도는 노후소득보장적 관점에서 2층보장체계로서의 기업연금, 혹은 사적연금과는 거리가 멀고, 따라서 퇴직금제도 자체로서의 비판적 재고가 우선되어야 한다고 한다. 모든 것을 차치하고서라도 단순히 Severance Pay 혹은 장기근속수당의 기능만을 하는 퇴직금제도를 사용자만 8.3%의 기여율을 부담하도록 운영하고 있는 예는 선진 경제 체제에서 찾아 볼 수가 없다는 것이다. 게다가 현재 한국의 퇴직금제도는 사회제도적, 노동시장정책적, 노사관계적, 사회보장적 정당성(혹은 기능)이 매우 약해지거나 없어진지 오래라고 지적하고 있으며, 이러한 기능 혹은 효과 때문에 노사관계에 있어서 협상 혹은 개혁테이블에서 가장 민감한 제도로 남아 있으면서 다른 여러 가지 역기능을 하고 있다고 지적한다. 즉 동일한 수준의 비용을 가지고 훌륭한 기업연금체계를 구축할 수 있는 데도 퇴직금의 부담은 이를 거의 원천적으로 봉쇄하고 있다는 것이다.

현행 퇴직금 급여는 근로생애 동안의 임금 이력과는 관계없이 퇴직 당시의 최종(평균)임금에 기초하고 있기 때문에 연공서열적 승진-임금체계와 직접 연계되어 있으며, 따라서 동일한 사업장내에서도 아주 불평등한 보상체계이다, 또한 우리나라의 퇴직금제도는 세계에서 몇 되지 않은 법정제도로 남아 있으면서도 기업의 적립의무에 대해서는 법적인 제재나 세제정책적인 유인이 아주 약한 제도이다, 퇴직금과 관련하여 기업의 미적립부채액은 경제위기시 많은 기업들이 도산을 하거나 사업이 침체하는 경우 많은 장기근속 중고령 근로자들이 명예퇴직을 하거나 반강제퇴직을 하게 되고, 기업은 그간 퇴직금을 충당해 놓지 않았기 때문에 현재의 운영자금이나 영업이익 혹은 IMF 하에서처럼 남아있는 근로자들의 월급에서 그 퇴직금을 충당하게 되므로, 이는 남아있는 선배-후배근로세대간의 불합리한 불평등 소득이전이 되는 결과를 낳는다는 비판을 하고 있다.

## 3) 제도의 개혁을 위한 대안들

### 가) 부분적 개혁 (Parametric Reform) 방안

세계은행은 가장 기초적이고 첫 번째 조치로서, 현행 퇴직금제도에 대한(적립 및 지급보장에 관한) 제도적 규제를 강화할 필요가 있다고 권고하고 있다. 현재의 임금채권보장기금 제도는 현행 퇴직금제도의 낮은 수익률, 높은 위험율이라는 구조적 문제를 해결하는 데는 임시적이고 불완전한 제도일 뿐이고, 퇴직금 적립금에 대한 규제가 약하고 드러나지 않은 퇴직금 부채액에 대한 경제차원의 추정조차 되고 있지 않은 상태에서 적극적인 감독기관

도 없는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 추후 경제위기와 같은 사태가 다시 올 경우 퇴직금은 동일한 문제에 부딪힐 것이므로, 그러한 규제의 강화가 필요한 것이라고 권고하고 있다. 한편 평생직장-평생고용의 패러다임이 이미 무너지고 있고 고용형태가 점점 다양해져가는 현재 한국의 노동시장의 변화와 임금-보상체계의 변화(연봉제, 성과급제 등) 등과 현행 경직된 퇴직금제도간에는 간극이 점점 커져갈 것이라는 지적이다.

한편, 현행 퇴직금제도를 기업연금형태로 전환하는 데는 3단계의 과정을 거쳐서 수행할 것을 권고하고 있다.

1단계: 기업에서 과거 자연적으로 발생했던 퇴직금채무를 상환함으로써 단계적으로 연금체제로 전환(새로 들어오는 근로세대에 대해서는 새로운 시스템을 적용)<sup>60)</sup>

2단계: 근로자들의 연금을 보호하기 위한 규제 설정(투자 및 이동성·연금급여형태·세금 등에 대한 규제 등)

3단계: 연금제도에 대한 감독체계 확립

#### 나) 구조적 개혁(Structural Reform) 방안

세계은행에 의하면 한국의 공사연금제도의 경우 부분적인 개혁이 이루어진다 하더라도 여전히 구조적인 문제점들이 남는데 계층간의 불평등과 높은 비용의 부담문제라든가, 사업주들에게 기업연금을 강제함으로써 새로운 부담을 지우는 것 등과 같은 문제점들이라는 지적이다. 따라서 보다 근본적인 해결책은 구조적 개혁이라고 할 수 있다는 것이다.

구조적 개혁을 위해서는 첫째, 공·사 부문이 균형을 이루는 다층구조에서 축소된 국민연금체계와 새로운 사용자 주축의 연금제도를 통합해야 한다고 제안하고 있다. 다층보장체계가 될 경우 국민연금의 소득대체율을 줄이면서도 이전과 같은 수준의 소득대체율이 가능하며, 아울러 기여율도 낮출 수 있다고 한다(즉, 퇴직금이 기업연금으로 전환되어 성공적으로 운영될 경우). 그리고 이때 기업연금은 확정각출형 제도로 운영 하되, 근로자의 수급권을 100% 인정하면서, 다만 공적연금의 퇴직연령까지 탈퇴는 허용되지 않을 것을 권고하고 있다.

구체적인 개선방안으로, 첫째, 국민연금의 급여수준은 현재의 1/2로 줄이고 대신 기여율도 1/2로 축소하여 주는 대신, 급여의 공백은 기업연금이 보충하도록 하며, 둘째, 공무원들이 새로운 다층구조에 포함시켜야 한다고 한다. 이러한 개혁 과정에서, 기존의 근로계약에

---

60) 1970년대 미국의 기업연금도 ERISA의 제정(1974년) 이후 같은 과정을 밟았고, 일본도 경제위기 이후 기업경영의 투명화 및 회계기준의 국제화 압력 하에서 같은 수순을 밟고 있다.

대해서는 새로운 제도간의 선택을 허용하되 새로운 근로계층에 대해서는 새로운 제도에의 가입만을 허용하는 세대교체형이 바람직하다고 보고 있고, 이러한 구조 개혁은 향후 몇십 년간에 걸쳐 공적연금의 비율을 서서히 줄이면서 사적연금(기업연금)의 비율을 점차 늘여 나가게 될 것이라고 보고 있다. 한편, 연금제도가 이미 성숙하여 버린 다른 OECD 국가들에 비하여 연금제도가 아직 초기단계에 있는 한국의 경우에는 이행비용이 상대적으로 적다는 장점이 있다고 보고 있다.

## 다. ILO의 바람직한 노후소득보장체계 모형

### 1) 노후소득보장에 관한 ILO 기본입장

현재 전 세계 대부분의 선진국들이 연금제도를 이미 개혁하였거나 개혁하고 있는 과정에 있는 가운데 ILO는 OECD나 World Bank가 제시하는 개혁방향과는 또 다른 방향에서 ‘바람직한 노후소득보장체계’에 관한 정책권고를 제시하고 있다. 특히 공적연금과 관련된 ILO의 기본 입장은 국민의 노후소득을 보장하는 공적연금제도는 최소한의 연금급여수준의 보장과 최대한의 적용대상의 확보를 최우선 과제로 삼아야 한다는 것이다. 구체적으로 ILO는 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40~55% 수준에는 달해야 한다고 권고하고 있다(현장 제102조). 아울러 적정 수준의 연금급여의 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 일차적인 책임을 강조하고 있다. 따라서 다층의 소득보장체제를 구축하는 것은 바람직하나 기본적인 노후소득의 보장 분은 국가가 책임을 져야한다는 것이다.

또한 기초소득보장을 위한 공적연금의 연금형태와 관련하여 ILO는 확정각출형(DC)보다는 확정급여형(DB)의 연금제도를 선호하고 있다. 그 이유는 최저소득의 보장을 전자에 의존할 경우 확정각출제도에 본질적으로 내재된 불확실성 및 위험으로 인해 연금급여가 최저수준에 미달할 가능성이 너무 높을 것이라는 우려에 기인하고 있다. 아울러 노후소득 보장을 위한 재정부담과 관련하여 ILO는 사용자와 근로자의 공동부담의 원칙을 천명하고 있으며 제도와 기금의 운영에 있어서는 노사가 공동으로 그리고 주체적으로 참여해야하며 공적연금이라도 정부가 단독으로 운영하는 것은 명시적으로 반대하고 있다.

### 2) 바람직한 노후소득보장체계

ILO는 바람직한 노후소득보장체계로 다층의 공사연금체계를 다음과 같은 두 가지 대안으로 제시하고 있다. 구체적으로 ILO는 4층의 보장체계를 권고하고 있으나 1층 보장이 사

회안전망 성격의 최저소득보장제도이어서 연금만을 성장할 경우 3층 보장체계를 권고하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 ILO에서 설정하고 있는 1층 보장은 다른 국제기구에서는 0층 보장체계로 볼 수 있다.

#### 가) 첫째 대안모형

ILO가 제시하는 첫번째 대안은 다음과 같다. 1층(1st tier)체계는 사회안전망 성격의 기초소득보장으로 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소 소득보장(A Minimum Anti-poverty Pension) 제도를 말하고, 2층(2nd tier)체계는 적정 수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제적용 부과방식의 공적연금제도(Pay-As-You-Go Defined Benefit Pension)를 말한다. 또한 3층(3rd tier)체계는 공적연금제도의 역할을 보완하여 적정수준의 노후소득보장을 위해 민간부문이 운영하는 강제적용 확정각출형의 기업연금제도(Mandatory Corporate /Occupational Pension)를 말하고, 4층(4th tier)체계는 민간부분에서 제공하고 개인 각출의 상한선이 없는 확정각출형의 개인연금으로 임의 적용하는 개인연금제도(Private Individual Pension)를 말한다.

#### 나) 둘째 대안모형

ILO가 제시하는 두번째 대안은 다른 사항들은 첫 번째 대안과 동일하나 국가가 운용하는 강제적용의 2층 연금(2nd tier)을 명목확정각출(Notional Defined Contribution: NDC)체제로 전환하여 운영하는 것이다. NDC제도는 근로기간 동안 근로자 개인의 공적연금에의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭하는 것으로 유럽의 복지국가들이 공통적으로 당면하고 있는 공적연금의 재정불안정과 과도한 세대간 불평등 이전의 문제를 해결하기 위해 연금급여에 있어서 소득재분배적인 요소를 약화시키고 기여와 급여간의 연계를 강화한 제도이다. 통상적으로 NDC에서는 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 근로자가 퇴직하는 시점에 연금(Annuity)으로 전환하는 방식을 채택하고 있다.

ILO가 권고하고 있는 바람직한 노후소득보장체계를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 8> 소득보장체계에 대한 ILO의 정책권고 (2000년)

ILO 소득보장체계 개혁 방향

1층(1st tier): 최저소득보장(anti-poverty) 성격의 연금		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상자 선정 기준: 보편적(universal)으로 적용하나 자산조사 실시</li> <li>· 최소소득보장(minimum anti-poverty) 연금</li> <li>· 정부 일반재정으로 재원 조달</li> </ul>		
2층(2nd tier): 기초보장제도 (정부운용, 강제적용, 확정급여)	또는	1층(1st tier): 기초보장 (정부운용, 강제적용, 명목확정각출제도(NDC))
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도</li> <li>· 생애평균소득의 40~50%의 임금대체율 보장</li> <li>· 확정급여(Defined Benefit)방식 채택</li> <li>· 연금급여를 물가에 완전 연동</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도</li> <li>· 명목확정각출 (NDC: Notional Defined Contribution)방식 채택</li> <li>· 기대 여명을 연금급여에 연계</li> </ul>
3층(3rd tier): 추가 소득비례연금(민간운용, 강제적용, 확정각출)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강제 적용원칙을 적용하되 기여액의 상한 설정</li> <li>· 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용</li> <li>· 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요</li> </ul>		
4층(4th tier): 추가 소득비례연금(민간운용, 임의적용, 확정각출)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자발적 가입원칙 적용하되 기여액의 상한 철폐</li> <li>· 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용</li> <li>· 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요</li> </ul>		

자료 : Colin Gillion(1997), ILO(2000), 윤석명(2001)에서 재인용.

위에 예시된 ILO의 바람직한 노후소득보장체계를 우리나라의 제도와 연계하여 설계할 경우 다음과 같은 다층 노후소득보장체계가 설정될 수 있을 것이다. 즉, 1층 체계는 보편 적용, 자산조사에 기초한 최소소득보장(minimum anti-poverty pension)의 공적부조로 국민기초생활보장제도의 효과적인 운용을 통해 달성할 수 있으며, 2층 체계는 적정수준의 소득대체율을 보장하는 강제적용의 부과방식의 연금제도(partially funded, pay-as-you-go, defined benefit-type public pension)<sup>61)</sup>로, 3층 체계는 현행 퇴직금제도를 완전적립방식의 확정각출연금제도로 전환하여, 8.3% 중 4%는 2층의 공적연금으로 전환, 나머지 4.3%와 근

61) 단, 2층 보장인 공적연금의 경우 위에 언급된 대로 명목확정각출(NDC)제도로의 도입을 고려하는 방법도 또 다른 대안으로 제시되고 있음. NDC제도를 통해 기여와 급여 사이에 보다 직접적인 관계 구축, 연금액은 기대여명과 연동되어 계산됨

로자부담 2%를 재원으로 하여 20% 내외의 소득대체율 보장, 4층 체계는 임의 적용의 확정각출형의 개인연금을 설명하는 안이다.

<표 9> 바람직한 노후소득보장모형

소득보장 층	특성	급여 및 재원	개요
1층 보장	최저소득보장: 공적부조	자산조사 정부재정	국민기초생활보장과 연계
2층 보장	공적연금: 정부운영 강제적용 확정급여	부과방식 확정급여 강제적용	기여자에게 적정한 소득대체율 보장(40~50%)
3층 보장	기업연금: 민간운영 확정각출	확정각출형 완전적립방식	퇴직금제도의 전환을 통한 기업연금
4층 보장	임의 개인연금: 민간운영 확정각출	확정각출형 기여율 자율	추가적인 개인연금

## <부록 2> 퇴직금제도의 개선논의 및 개선모형

### 1. 사회보장학회(1991)의 논의

#### 가. 퇴직금제도 개선논의의 제기

1991년 열렸던 한국사회보장학회 춘계학술발표회(1991. 4. 30.)에서는, 퇴직금제도개선논의를 제기하면서, 우리나라의 퇴직금제도는 각종 사회보장제도가 없었던 제도 초기(1950년대)에는 임금보완, 실업수당, 퇴직후 생계유지적 성격이 강했으나, 기업의 연륜이 길어지고 국민연금(1988년)을 비롯한 각종 소득보장제도가 도입되면서부터는 퇴직금이 노후생활, 노동력의 확보, 전직시의 실업급여 등의 기능을 주로 하고 있으므로, 사회보장의 강제적 각종 제도의 도입으로 인해 법정의 퇴직금제도는 성격과 기능상 유사한 부분이 많아서 퇴직금제도의 고유한 기능인 기업의 경영합리화 수단으로 자율적으로 발전해야 한다는 논의를 제기<sup>62)</sup>하였다.

#### 나. 개선방안

이 학회에서 제시하였던 퇴직금제도의 개선점은 (1) 퇴직금의 사외적립 및 일시금의 연금화정책(기업연금제도의 도입)이 필요하다는 점, (2) 기업은 퇴직급여충당금을 적립하여야 하나, 실질적으로는 부실적립이 일반화된 상태이고, 적립이 되었다 하더라도 사내의 운전자금으로 유용되는 경우가 다반수. 따라서 기업의 도산이나 폐쇄시 근로자의 퇴직금지급청구권을 보존하여 줄 방법이 없음. 이러한 폐해를 극복하기 위해 가능한 한 퇴직급여충당금을 사외에 적립할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이라는 점이었다<sup>63)</sup>.

여기에서 퇴직금의 연금화가 필요한 이유는 크게 두가지로 나누고 있다.

첫 번째, 기업측의 관점에서는 ① 노사관계의 안정, ② 노후생활에 대한 불안요소가 사라짐에 따라 생산성향상 기대, ③ 종신근속권장 가능, ④ 정년제도에 의한 퇴직의 원활성

---

62) 민재성(1991), “국민연금, 퇴직금 및기업연금의 상호관계”, 한국사회보장학회 1991년 춘계학술발표회 발표문, 14면.

63) 민재성(1991), 18~20면.

기대, ⑤ 합리적·계획적인 자금지출로 기업의 자금조작 용이, ⑥ 연금기금의 사외적립의 경우 재무계획의 장기적 방법이 용이하게 되고 사무절차의 간소화, 전문적인 적정관리 기대 가능과 같은 점 때문에 연금화가 필요하다.

두 번째, 근로자측의 관점에서는 ① 퇴직일시금의 연금화에 따라 생활보장적 성격의 강화, ② 퇴직일시금의 관리·운영에 따르는 것과 같은 위험요소가 없음, ③ 퇴직후에도 퇴직 전과 같은 생활감정·생활관습을 지닐 수 있음, ④ 연금제도의 실시로 노후의 생활불안이 해소되고 정년제의 실시가 원활하게 이루어지면 노령고임금자의 정채없이 종업원 일반에게 승진의 길이 열릴 수 있음, ⑤ 소득세액의 계산에서 유리하다는 것이다.<sup>64)</sup>

#### 다. 퇴직일시금제도로부터 기업연금제도로의 이행방안

그렇다면 어떻게 퇴직일시금제도를 기업연금제도로 이행할 수 있을 것인가. 이에 대하여 위 학회에서는, 우리나라의 퇴직금제도에서는 지급기준을 퇴직시점의 평균임금에 두고 있고 퇴직금 수급의 기득권을 보장한다는 측면에서 초기에는 확정급부제도를 선택하여야겠으나, 성숙시기에는 미적립채무 문제 등이 발생하지 않는 확장각출제도도 병행 실시되는 것이 보다 바람직하다<sup>65)</sup>. 다만 퇴직충당금의 사내유보라는 우리나라의 관습 때문에 세제 혜택이 없는 사외적립은 기대하기 어려우므로 반드시 세제혜택이 필요한 바, 나름대로의 적격요건에 따라 세제혜택을 줌으로써 기업연금제도를 정책적으로 지원할 수 있는 적격연금제도를 도입하는 것이 필요하다<sup>66)</sup>고 주장하였다.

## 2. 노사관계개혁위원회(1997)에서의 논의

1997년 노사관계개혁위원회 제20차 전체회의자료<sup>67)</sup>를 보면, 퇴직금지급제도를 개선하기 위하여 우선, 기업 도산시의 임금채권을 확보하기 위하여 임금보장기금제도를 신설할 것 (이에 따라 1998년 2월 20일 임금채권보장법이 신설되었고, 여기에서 보장되는 임금의 범

64) 신수식(1991), “기업연금제도의 도입을 위한 정책과제”, 1991년 한국사회보장학회 춘계학술발표회 발표문, p.159~160.

65) 전덕순(1991), “기업연금제도의 유형과 설계”, 1991년 한국사회보장학회 춘계학술발표회 발표문, p.123.

66) 전덕순(1991), p.124.

67) 이철수, “퇴직금지급제도 개선방안”, 1997년 노사관계개혁 참고자료집, 노사관계개혁위원회.

위는 1997년 헌법재판소의 임금채권 등에 대한 우선변제제도의 헌법불합치결정에 따라, 임금 3개월분 및 퇴직금 3년분을 보장받게 되었다) 둘째, 1997년 법개정으로 새로 도입된 퇴직연금제도와 중간정산제를 활성화함으로써 기존 퇴직금제도를 보완할 것 셋째, 근로기준법상의 퇴직금 비중을 줄이는 대신 국민연금으로 대체하는 공사연금연계를 실시할 것 그리고 넷째, 퇴직금공제제도를 활용할 것, 즉 개별기업단위에서 퇴직금을 적립할 것이 아니라 다수 기업의 퇴직금을 적립하도록 하여 퇴직연금보험제도와 병존할 수 있는 제도로 활용할 수 있을 것을 제안하였다.

한편, 제8차 근로기준제도개선 소위 토의자료에서는 퇴직금제도의 개선방안에 관한 논의 중의 하나가 기업연금제도였고, 97년 8월 21일 근로기준법 제37조 제2항의 퇴직금 부분에 관한 헌법불합치결정에 따라 퇴직금을 사내 유보하는 현행의 퇴직일시금 보다는 사외에 기금을 적립하는 기업연금제도의 활성화가 시급함을 주장하기도 하였다<sup>68)</sup>.

여기에서는 기업연금제도(혹은 퇴직연금보험)의 필요성도 논의되었다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 고령화사회가 도래하고 있고, 둘째 현행 퇴직금제도의 문제점 즉 노후소득보장 기능의 미흡 뿐 아니라 지급보장의 미흡을 제시하였다.

따라서 이러한 기업연금제도의 필요에 따라 그 활성화 방안을 마련하였는데, 첫째 기업연금제도의 형태를 비각출 제도이면서 확정 급부제도로 운영하는 것을 제시하였다. 현행 퇴직금제도는 확정급부제도의 성격을 가지므로 기업연금제도도 도입이 현행 퇴직금제도의 대체방안이라면, 기업연금제도는 비각출제도이면서 확정급부제도가 되는 것이 자연스러운 것이며, 이것을 기초로 종업원이 부담하는 부분(퇴직일시금제도를 존속시키면서 연금제도를 추가하는 경우)은 확정각출제로 운영하는 것이 바람직할 것임을 제안하였다. 둘째, 기업연금제도에 대한 세제우대정책이 필요하고, 따라서 입구세제 우대정책의 필요성을 제기하였다. 그 내용을 자세히 살펴보면,

우선 입구세제 우대 정책으로는

- ① 기업부담보험료에 대하여 기업의 손비(필요경비)로 인정할 필요가 있고
- ② 기업부담보험료는 근로자 근로소득에 포함시키지 않아야 하며
- ③ 근로자가 추가로 보험료를 부담하는 경우에는 일정한 소득공제혜택을 부여하는 것이 필요하다고 하였다.

한편, 출구세제 우대정책으로는,

68) 오창수, “기업연금제도의 활성화 방안”, 1997년 노사관계개혁 참고자료집, 노사관계개혁위원회.

- ① 퇴직연금(생존시)에 대해서는 비과세할 것과
- ② 퇴직일시금 및 해약환급금에 대해서는 과세할 것 그리고
- ③ 유족연금 또는 일시금(사망시)에 대해서는 비과세하는 동시에 상속재산에 포함시키지 않을 것을 주장하였다.

또한 기업연금의 수급권을 보장하기 위하여 3가지 조건을 제시하였는데 ① 3~5년마다 재정을 재계산할 것과 ② 보험사 도산시에 대한 보호장치를 마련해 둘 것 그리고 ③ 지급여력제도를 마련할 것 등을 주장한 바 있다.

### 3. 노사정위원회(2000)에서의 논의

노사정위원회에서의 노사관계소위원회 토론자료<sup>69)</sup>에서는, 퇴직금제도의 여러 가지 기능(노령연금 및 고용 보험적 역할·일시금제도로서 자산형성의 기능)을 감안할 때, 퇴직일시금제도는 퇴직금의 기본목적에 부합하면서도 보다 성숙한 형태의 사회보장제도 즉 정년 퇴직시의 노후소득보장을 위해서는 기업연금이나 공적노령연금제도로의 전환으로, 중도 퇴직시 실업급여를 제공하는 역할은 고용보험제도의 도입으로 대체하며, 기타 장기적 자산형성의 목적을 위해서는 장기성 저축상품으로 발전시키는 것이 효율적일 것이라고 하였다.

여기에서는 법정퇴직금제도의 임의화라는 문제보다는, 장기적으로 기업의 노동비용부담과 근로자의 복지수준을 어떻게 조화시켜나갈 것이냐 하는 문제가 중요하며, 이는 조세 부담을 및 사회 보험부담을 수준과 정부의 공적보장 및 사회보장급여수준을 함께 고려하여 사회적으로 합의하는 것이 긴요하다는 입장을 밝히고 있다.

#### 가. 기업연금제도의 역할정립

퇴직금제도가 공적연금과는 별개의 독립적인 제도로 발전하여 왔다는 점을 고려할 때, 미국과 같이 공적연금과의 연계장치를 만드는 것은 상당히 어려울 것이다. 따라서 일정한 조건을 갖추면 세제혜택을 부여하는 적격연금제도가 바람직하다고 판단된다.

#### 나. 연금수급권

69) 김용하, “한국법정퇴직금제도의 개선방안”, 2000년 노사정위원회 노사관계소위원회 토론자료.

일단은 부여된 연금수급권은 미국의 기업연금관리공사와 같은 감독기관을 설치하여 적절한 감독이 이루어질 수 있는 보장 장치가 있어야 한다.

#### **다. 연금수급권의 보장 및 이전**

퇴직금은 연금수급권이 보장되어야 할 뿐만 아니라 그 연금수급권의 이전이 가능해야 한다. 현재 기업연금과 관련하여 개발된 상품 중에는 그러한 제도가 포함되어 있지 않으나, 연금수급권의 이전이 가능하여지기 위해서는 기업연금 상품자체가 기업연금 회사별로 일정한 정형적인 형태를 갖추고 있어야 하고 호환성이 있는 제도를 공유하고 있어야 한다.

#### **라. 재원의 조달**

재원의 조달은 부과방식(pay-as-you-go-system)이 아닌 적립방식(funding system)으로, 적립방식 가운데에서는 근로자입장에서는 확정급여방식이 유리할 것이지만, 장기적 재정안정성 측면과 연금수급권 보장장치의 유지를 위해서는 확정(률)각출방식이 유리할 것이라 판단된다.

#### **마. 적정연금수준**

일반적으로 합리적 소득대체율은 평균적 근로자층에게 있어서 공적연금의 경우 약40~50%, 공적연금과 기업연금을 합한 경우는 50~70%정도로 인식되고 있다.

#### **바. 실질가치의 보호**

연금급여는 일정기간에 대하여 재평가함으로써 일정 구매력을 유지할 수 있도록 해야 할 뿐만 아니라, 당해 기업의 생산성 향상까지도 연금급여에 반영하는 제도를 구사해야 할 것이지만, 사적기관에서 물가변동에 대응하는 것은 한계가 있을 것으로 판단된다.

## 사. 세제혜택

우리나라의 경우 연금보험제도와 신탁제도 모두 보험료에 대한 고용주 부담분은 손금에 산입되고, 근로자부담분은 소득공제의 대상이며, 급여액의 경우 비과세를 하고 있어 외국의 세제혜택에 비하여 상대적으로 높은 수준임. 또한 임금채권보장법에 의하면, 퇴직연금 혹은 퇴직신탁에 가입할 경우 부담금을 경감하여 줄 수 있도록 하고 있다(제9조).

### 아. 형평성 문제

기업연금이 도입되더라도 그것은 전국민을 가입대상으로 하는 것이 아니라 퇴직금 적용 대상기업을 대상으로 하게 되는 바, 자영업자 및 불완전취업근로자에게는 이와 같은 기회가 제공되지 못하게 됨. 따라서 전국민의 형평성 측면에서 자영업자에게도 적용 가능한 기업연금유사제도를 개발하여 주는 것이 필요할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 공사연금제도에 관한 국내문헌

- 고광수, 「미국 연금제도의 체계와 시사점: 기업연금 설계를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 1998
- 고광수·김영갑, 『미국의 종업원 퇴직연금제도와 시사점』, 한국증권연구원, 2000
- 고용보험기획단, 「한국기업의 퇴직금제도」, 1992
- 공병호·권오성, 「국민연금 민영화를!」, 제5회 자유주의 워크숍 발표논문, 자유기업센터, 1998.
- 공사연금제도개선실무위원회, 『공사연금제도 개선의 기본구상(국무총리최종보고서)』, 2000. 8.
- 곽노현, 「우리사주제의 개선방향과 미국 ESOPs에 대한 간략한 개요」, 민주노총 주최 『우리사주제도의 개선방향과 종업원지주제』 WORK SHOP자료집, 1999.3.20,
- 국민연금관리공단, 『2001년 국민연금 통계연보』, 2001
- \_\_\_\_\_, 『해외연금동향(V)』, 2000
- 국민연금제도개선기획단, 『전국민연금 확대적용에 대비한 국민연금제도 개선』, 1997. 12.
- 금융감독원(자산운용감독국), 미국식 종업원지주제도(ESOP) 도입가능성 검토, 2000
- 김경신(1997), 「부양 및 효에 관한 노인의 가치관 연구」, 『한국노년학연구(6권)』
- 김두섭(2001), 「한국사회구조의 변화와 노년기의 가족관계」, 『변화하는 노인의 삶과 노인복지』, 한양대
- 김두섭·박경숙·이세용(2000), 「중년층과 노부모의 세대관계와 중년층의 노후부양관」, 『한국인구학(제23권 제1호)』
- 김명환, 「기업연금제도의 유형과 설계 1」, 한국사회보장학회 춘계학술발표자료집, 『국민연금과 퇴직금의 정책과제』, 1991.4.30
- 김성기, 『기업회계기준 해설』, 다산출판사, 1996
- 김용하, 「공적연금채무와 재정건정성 확보방안에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제15권 제2호, 1999.

- \_\_\_\_\_, 『한국 법정퇴직금제도의 개선방안』, 2000년 노사정위원회 노사관계위원회 토론회  
 료집, 2000. 1. 18.
- 김원식·이호영, 「국민적 연금체계의 확립을 위한 기업연금제도 도입방안」, 『21세기의 국  
 민적 연금체계 구상』, 한국공공경제학회, 2000. 11. 2
- 김인기, 『기업연금제도와 우리나라의 도입방안』 대한투자신탁 경제연구소, 1991
- 김인재, 「근로기준법상 퇴직금 수급권 보호를 위한 법적책 방향」, 서울대노동법연구회 편,  
 『노동법연구』 제7호, 1998
- \_\_\_\_\_, 「퇴직금제도의 개혁과 적격기업연금제도의 실시에 관한 법적 연구」, 민주주의법학  
 연구회 편, 『민주법학』 제17호, 2000.2
- \_\_\_\_\_, 『미국의 종업원퇴직소득보장법(ERISA)』, 한국법제연구원, 1994
- \_\_\_\_\_, 『일본의 기업연금법제분석』, 한국법제연구원, 1994
- 김정배, 『노동기준법』, 박영사, 1989
- 김지훈, 「공무원 및 사립학교교원연금의 재정분석」, 『사회보장연구』, 제15권 제2호, 1999.
- 김진수 외, 『유럽의 노후보장체제에 관한 연구』, 한국노동연구원(KLI), 1997.
- 김진수, 「3층 보장체제를 위한 공적연금 확대방안」, 『사회보장연구』, 사회보장학회, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「국민연금 도시지역 확대실시 1년 평가」, 경제정의실천시민연합 공개토론회 발표  
 논문, 2000. 4.
- 노동부, 「통상임금 산정지침」, 1997.3.28, 노동부예규 제327호
- \_\_\_\_\_, 「퇴직근로자평균임금산정업무처리규정」, 1982.6.26, 노동부예규 제66호
- \_\_\_\_\_, 「평균임금 산정에 포함되는 임금의 예시와 평균임금확인요령」, 1981.5.7, 노동부예  
 규 제30호
- \_\_\_\_\_, 『일본의 임금·퇴직금·기업연금 규정집』, 근로기준정책자료 96-07, 1996
- 노사관계개혁위원회, 『'97 노사관계개혁 참고자료집』, 1997
- 류건식, 『우리나라 기업연금회계제도의 도입과제』, 보험학회지 제53집, 한국보험학회
- \_\_\_\_\_, 「연금회계제도의 적용과 기업연금의 위험관리」, 『리스크관리연구』 제10집, 1998년  
 가을호
- 류건식·손성동, 『기업연금의 이론 및 실무』, 삼성생명금융연구소, 1998
- \_\_\_\_\_, 「기업연금의 운용과 수탁자책임」, 『보험조사월보』 1998.3.
- 문형표, 「소득보장을 위한 공적연금의 개혁과제」, 민산정치연구소세미나 발표논문, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 연금제도의 현황 및 발전방향」, 연구자료 99-21, 한국개발연구원, 1999.

- \_\_\_\_\_, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선 방안』, 연구보고서 95-07, 한국개발연구원, 1995.
- 문형표·유경준·김용하·배준호, 『공무원연금제도의 구조개선방안』, 용역보고서, 한국개발연구원, 1999.
- 민재성, “국민연금, 퇴직금 및 기업연금의 상호관계”, 『국민연금과 퇴직금의 정책과제: 퇴직일시금의 연금화문제』, 1991년 한국사회보장학회 춘계학술발표, 1991
- 민재성·김원식, 『한국의 퇴직금제도와 기업연금제도 도입방안』, 한국개발연구원, 1990.11.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 퇴직금제도와 개선방안』, 한국개발연구원, 1991
- 민재성·문형표·안종범·김용하, 『국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완발전방안』, 한국개발연구원, 1992
- 민재성·박재용, 『퇴직금제도의 문제점과 개선방향』, 한국개발연구원, 1984
- 박경숙·박능후, 『기업연금의 발전요인과 한국에서의 도입방향』, 한국보건사회연구원, 1991
- 박영범, 『한국기업의 퇴직금제도』, 한국노동연구원, 1992
- 방하남 외. 『퇴직금제도 개선방안연구』, 한국노동연구원, 2000.
- 방하남, 『공기업 및 공공부문 퇴직급여제도 개선방안』, 한국노동연구원, 1998
- \_\_\_\_\_, 『미국의 기업연금제도 연구』, 한국노동연구원, 1997
- \_\_\_\_\_, 『한국기업의 퇴직금제도 연구』, 한국노동연구원, 1998
- 방하남·김진수·이정우, 『선진국 기업연금제도의 개혁과 시사점』, 한국노동연구원, 2000.1.
- 보험개발원 보험연구소, 『퇴직보험 운영전략 세미나』, 1998.8.26.
- 생명보험협회, 「선진국의 기업연금정책(1)(2)」, 『월간생협』, 97년 5월~6월.
- 석재은, 김태완 『노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2000-08
- 성주호·김진억, 『퇴직연금 계리 및 재정』, 보험개발원, 1998
- 손성동, 『기업연금회계에 관한 연구』, 삼성금융연구소, 1999
- 신수식, 「기업연금제도의 도입을 위한 정책과제」, 『국민연금과 퇴직금의 정책과제: 퇴직일시금의 연금화문제』 1991년 한국사회보장학회 춘계학술발표, 1991
- 양성문, 『주요국 기업연금보험 개요 및 세제』, 보험개발원 보험연구소, 1998.3.
- 오창수, 「기업연금제도의 활성화 방안」, 1997년 노사관계개혁 참고자료집, 노사관계개혁위원회, 1997
- \_\_\_\_\_, 『보험수리학』, 박영사, 1999

- 원종욱, 『국민연금의 적정소득대체율분석』, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원 2000.
- 윤석명, 「공적연금제도의 문제점과 개선방향」, 한국재정학회 정기학술대회 발표논문, 2000.
- 4.
- 윤석명·김원식·박상현, 『공적연금과 사적연금의 균형적 발전방향』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 윤석명·주은선, 『공적연금 유형의 국제비교(Ⅰ)』, 국민연금연구센터, 2000
- 은기수(2001), 「한국의 고령화와 노인가구」, 『변화하는 노인의 삶과 노인복지』, 한양대
- 이가옥(1995), “노인의 거주형태 및 가족관계”, 『고령화사회의 위기와 도전』, 나남.
- 이근창, 『한국퇴직금 제도효과와 발전방향에 관한 연구』, 중앙대 박사학위논문, 1986
- 이덕훈, 김진수 외, 사회보험과 민영보험 관계정립에 관한 연구, 한국개발연구원(KA), 1997.
- 이상석, 「전국민연금 실시 1년 평가 및 향후과제」, 경제정의실천시민연합 공개토론회 발표 논문, 2000. 4.
- 이철수, “퇴직금지급제도 개선방안”, 1997년 노사관계개혁 참고자료집, 노사관계개혁위원회, 1997
- 이해영, 『일본의 퇴직금제도 - 역사적 변모과정과 현황 -』, 한국노동연구원, 1997.3.
- 임상엽, 『세법개론』, 상경사, 2000
- 전덕순, 「기업연금제도의 유형과 설계 2」, 한국사회보장학회 춘계학술발표자료집, 『국민연금과 퇴직금의 정책과제』, 1991.4.30
- 전춘옥, 『고용관행의 변화에 따른 퇴직급여 회계와 세무에 관한 연구』, 한국상장회사협의회, 2000
- 전춘옥·이효익·이석영, 『퇴직급여회계규정의 문제점과 개선방안 연구』, 회계저널 제7권 제2호, 1998
- 정경희 외, 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 정성배, 『기업연금회계제도에 관한 연구』, 전북대학교 박사학위 논문, 1992
- 정재욱·정영철, 『OECD 회원국의 기업연금제도』, 보험개발원, 1997.10.15.
- 조성혜, 「퇴직금의 사회보험화」, 한국노동법학회 편, 『노동법학』 제7호, 1997.12
- 통계청, 『도시가계소비실태조사』, 2001
- 한국노동연구원, 『공기업 및 공공부문 퇴직급여제도 개선방안』, 1998.12.
- \_\_\_\_\_, 『기업의 퇴직금제도 운영실태조사』, 1997

\_\_\_\_\_, 『퇴직금제도에 관한 기업의 운영실태 및 개선의견조사』, 2000  
 한국사회보장학회, 1991년 춘계학술발표 『국민연금과 퇴직금의 정책과제 - 퇴직일시금의  
 연금화문제』, 1991.4.30.  
 홍원구, 『미국 401(k)형 기업연금 연구』, 삼성금융연구소, 1998  
 \_\_\_\_\_, 『보험상품세제연구』, 삼성금융연구소, 1998  
 후생연금기금연합회 편, 『海外の 年金制度』, 東洋經濟新報社, 1999.

## 2. 공사연금제도 일반에 관한 외국문헌

Andre Laboul, "Private Pension systems; Regulatory Policies", Ageing Working Paper, no2.2., OECD, Paris, 1998  
 Bertelsmann Foundation, "International Reform Monitor; Social Security, Labour Market Policy and Industrial Relations, Today's Survey, April 2002.  
 Bodie, Zvie, Olivia Mitchell, and John, A. Turner (eds). 1995. Securing Employment-Based Pensions: An International Perspective. Philadelphia. University of Pennsylvania Press.  
 Boskin, J.J., L.J. Kotlikoff, D.J. Puffert, and J.B. Shoven, "Social Security : A Financial Appraisal Across and Within Generations," National Tax Journal, 40(1), 1987, pp.10-34.  
 Brown, Jeffrey R., Private Pension, Mortality Risk, and The Decision to Annuitize, NBER, 1999.6.  
 Brown, Jeffrey R. · Olivia S. Mitchell, Mortality Risk, Inflation Risk & Annuity Products, NBER, 2000.7.  
 Bulow, Jeremy I., What are corporate Pension Liability?, The Quarterly Journal of Economics, 1982.8.  
 Burton, T. Beam, Kenn B. Tacchino, Employee Benefit Planning, Journal of The American Society of CLU & ChFC, November 1997  
 Chan, Desmond, Pensions in Asia, Presentation Paper, 1999  
 Colin Gillion, "The Development and Reform of Social Security Pension: The Approach

- of the International Labour Office”, *International Social Security Review*, Vol.53, Jan. 2000, pp.35-64.
- Dan M.McGill, Kyle N.Brown, John J.Haley, Sylvester J.Schieber, *Fundamentals of Private Pensions*, University of Pennsylvania Press, 1996
- Duskin, E. (eds), *Private Pensions and Public Policy*, Paris: OECD Social Policy Studies No. 9, 1992
- E.P.Davis, "Portfolio regulation of life insurance companies and pension funds," 2000. OECD.
- EBRI, *Databook on Employee Benefits*, Washington D.C. : EBRI, 1995
- \_\_\_\_\_, *Fundamentals of Employee Benefit Programs*, Washington D.C. : EBRI, 1990
- \_\_\_\_\_, *Pension in a Changing Economy*, Washington D.C. : EBRI, 1993
- EBRI/ICI, "401(k) plan asset allocation, accounts balances, and loan activity 1999", 2001.1.
- Estelle James, "New Systems for Old Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions", World Bank, February 2001.
- \_\_\_\_\_, Sarah Brooks, "The Political Economy of Structural Pension Reform", World Bank, February 2001.
- Feldstein, M. and A. Samwick, "Social Security Rules and Marginal Tax Rates," *National Tax Journal*, 45, 1992, pp.1-22.
- Fenton, J. et al. 1995. *Tolley's Pensions Handbook*, Second Edition, Tolley Publishing Company.
- Fields, G. S. and O. S. Mitchell. 1984. *Retirement, Pensions, and Social Security*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Foster, Howard(ed), *Employee Benefits in Europe and USA*, Longman Group Ltd., London, 1994.
- Gordon L. Clark, *European Pensions and Global Finance: Continuity or Convergence*, 2001.1.23
- Gordon, M., *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge : Cambridge University Press, 1988
- Ippolito, Richard A, *Pensions, Economics and Public Policy*. Homewood, IL: Pensions

- Research Council and Dow-Jones-Irwin, 1986.
- \_\_\_\_\_, The Economics of Pension Insurance. Homewood, IL: Pensions Research Council and Dow-Jones-Irwin, 1989.
- James, E. 2000. "The Political Economy of Social Security Reform," Paper presented at the Flagship Course in Pension Reform by World Bank Institute(March 6-17, 2000).
- John A. Turner, "Rate of Return Guarantees for Voluntary DC Plans", Nov. 2000
- \_\_\_\_\_, Social Reform Around the World, Public Policy Institute, Washington D.C., 2000
- Langbein, J and B. A. Wolk. 1995. Pension and Employee Benefit Law, Second Edition, The Foundation Press, 1995
- Lassila, Dennis R. & Bob G. Kilpatrick, U.S. Master Compensation Tax Guide, CCH, 1997
- McGill, Brown, Haley, Schieber, Fundamentals of Private Pensions(7th ed.), University of Pennsylvania, 1997.
- McGill, Dan M. · Donalds S. Grubbs, Jr., Fundamentals of Private Pensions, Pension Research Council, 1996
- Michael S.Gordon, Olivia S.Mitchell, Marc M.Twinney (ed), Positioning Pensions for Twenty-First Century, PRC, 1997
- Milkovich, G. T. and J. M. Newman, Compensation, Chicago : Irwin, 1996
- Mitchell, O. S. and G. S. Fields, "Rewards for Continued Work" in Horizontal Equity, Uncertainty, and the Economics of Wellbeing, M. David and T. Smeeding, eds. Chicago : University of Chicago Press, 1985
- Munnell, A. H., Economics of Private Pensions, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1982
- Norman H.Godwin and Kim G. Key, An Overview of Cash Balance Pension Plans, Journal of Pension Planning and Compliance, Summer 2000, Vol.26, Iss.2
- OECD staff, Survey of Investment Regulation of Pension Funds in OECD Countries, April 2001
- \_\_\_\_\_, "Pension Fund Governance", April 2001.

- \_\_\_\_\_, "Private annuities in OECD countries", 1999.
- \_\_\_\_\_, 1992. Private Pensions and Public Policy. Elizabeth Duskin, ed. Paris: OECD Social Policy Studies No. 9.
- \_\_\_\_\_, 1997. Private Pension in OECD Countries: Australia, Labor Market and Social Policy Occasional Papers No.23.
- \_\_\_\_\_, Making Work Pay : Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, 1997.
- \_\_\_\_\_, Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities, June 2002.
- Pesando, James E.(1996), The Government Role in Insuring Pensions, Securing Employer-Based Pensions; An International Perspective,(ed. Bodie and al.), Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Quadagno, J., The Transformation of Old Age Security, Chicago : The University of Chicago Press, 1988
- Robert Holzman, "The World Bank Approach to Pension Reform", International Social Security Review, Vol.53, Jan. 2000, pp.11-34.
- Robert Palacios and Montserrat Pallares-Miralles, "International Patterns of Pension Provision", April 2000, World Bank
- Schmitt, D.G., "Today's Pension Plans: How Much Do They Pay?" Monthly Labor Review, 1985, pp.19~25.
- Smalhout, James, The Uncertain Retirement: Securing Pension Promises in a World of Risk, Irwin Professional Publishing, Chicago, 1996.
- Turner, J and D. Beller, eds, Trends in Pensions 1990, Pension and Welfare Benefit Agency. U. S. Department of Labor. Washington, D. C., U. S. GPO, 1990
- Turner, J and N. Watanabe. 1995. Private Pension Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis. W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Warren McGillivray, "Pension Reform: Where are we now?", International Social Security Review, Vol.53, Jan. 2000, pp.3-10.
- Warszawsky, Mark.j.k(1997), Funding of Defined Benefit Pension Plans, Positioning Pensions for the Twenty-First Century, Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia

- Whitehouse, E.R., 1988. Tax Treatment of Funded Pensions, World Bank.
- World Bank Report No.20204-KO, "Republic of Korea; The Korean Pension System at a Crossroads", May 10, 2000.
- \_\_\_\_\_, 1999 Pensions in East Asia and the Pacific: Hong Kong (Annex B3).
- \_\_\_\_\_, 1999. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, Averting the Old Age Crisis, Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_, "The Korean Pension System at the Crossroads," draft report, October 1999.