

인구고령화에 대비한 노령소득보장체계의 재편 방안*

김 용 하**

인구고령화가 전세계적인 화두로 등장하는 이유는 사회가 공동으로 해결해야 할 복지욕구는 증대하는 한편, 이로 인한 사회적 부양부담의 증가는 경제적 생산력이 정체되고 있는 상황에서 인류사회의 지속 가능한 발전에 심각한 의문을 던져주기 때문이다. 특히 우리 나라는 인구고령화의 속도가 선진국에 비하여 매우 빠르게 가속적으로 진행되고 있으므로 효과적으로 대응하기 위해서는 보다 효과적이고 신속적인 경제사회시스템을 만들지 않으면 안 된다. 특히 인구고령화 시대에도 지속 가능한 소득보장체계의 확립은 무엇보다도 긴요하다.

본 논문은 노령화시대의 핵심과제라고 할 수 있는 '소득보장'을 중심으로 개선방안을 제시해 보고자 하였다. 이를 위하여 먼저 노령화와 관련된 각종 경제·사회여건 변화 분석 및 현재 노인들의 소득원을 살펴보고(Ⅱ장), 현재의 공·사적연금제도의 문제점과 개선의 기본방향을 정리하며(Ⅲ장), 공적연금제도의 개선방안에 대한 검토하고(Ⅳ장), 마지막으로 퇴직금 등 사적 연금제도의 개선방안(Ⅴ장)을 제시하고 있다.

본 논문은 현행 공적연금체계를 다층체제로 전환할 것을 제안하고 있다. 제1층은 전 국민 1인 1 연금체계를 구축하여 기초연금을 지급하도록 하며, 제2층은 소득비례 공적 연금을 구축하며, 3층은 퇴직금, 기업연금, 개인연금의 민간 자율의 저축제도의 구축을 제안하고 있다. 이를 통하여 연금재정 안정화, 세대간·세대내 소득재분배의 적정화, 연금 사각지대의 해소가 가능하게 되어 인구노령화시대에 보다 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 판단한다.

핵심단어: 노령화, 공적연금, 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 퇴직금,
다층소득보장체계

* 본 논문은 한국인구학회 2000년도 후기학술대회에서 발표된 논문을 수정 보완한 것입니다.

** 순천향대학교 경제금융학부 조교수.

I. 서론

21세기의 화두는 인구고령화라고 한다. 우리 나라도 인구구조의 고령화가 가속적으로 진행되고 있다. 인구고령화가 경제·사회 전 분야에 걸쳐서 커다란 흐름으로서 우리에게 다가오고 있음에도 불구하고 우리는 이에 능동적으로 대비하지 못하고 있다. 특히, 선진국의 전철을 그대로 밟음으로써 후발국으로서의 장점도 살리지 못하고 있다. 더욱이 우리 나라의 고령화 진행속도는 선진국보다 훨씬 빠르게 진행되고 있어서 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 보다 효과적이고 신속적인 경제사회 시스템을 만들지 않으면 안 된다. 본 논문은 고령화시대의 핵심과제라고 할 수 있는 '노령소득 보장'을 중심으로 개선방안을 제시하여 보고자 한다.

노인의 소득원은 크게 공적 소득원과 사적 소득원으로 구분할 수 있다. 공적 소득원은 공적연금 및 생활보호 등 공적이전소득으로 구성되며, 사적 소득원은 다시 근로를 통한 근로소득, 저축·임대·이자소득·사적연금 등에 의한 자산소득, 그리고 자녀 등으로부터의 사적이전소득 등 세 가지 형태로 분류될 수 있다. 이를 소득원천의 영역에 따라 재정리하면, 근로(work)를 통한 근로소득, 시장(market)을 통한 자산소득, 가족(family)을 통한 사적이전소득, 혹은 국가(state)를 통한 공적이전소득으로 노인 소득원 유형을 분류할 수 있다. 본 논문에서는 공적 소득원의 중심축이라 할 수 있는 공적연금, 준 공적 영역인 기업연금, 사적영역인 개인연금 등 연금제도를 중심으로 소득보장체계의 개선방안을 제시하여 보고자 한다.

물론 현재까지는 특수한 일부계층을 제외하고는 공적연금제도가 소득보장원으로서의 기능을 수행하지 못하여 왔다. 그러나 최근 국민연금을 중심으로 수급자가 급속히 증가하고 있다. 2000년말에는 60만명, 2010년경에 이르면 200만명 내외에 이르는 연금수급자가 발생할 것으로 전망되고 있어 공적연금의 기능이 급속히 증대되고 있기 때문이다.

본 논문은 먼저 노령화와 관련된 각종 경제 사회여건의 변화를 분석하고 현재의 노인들의 소득원을 간단히 살펴보고(Ⅱ장), 현재의 공·사적연금제도의 문제점과 개선의 기본방향을 정리하며(Ⅲ장), 공적연금제도의 개선방안에 대한 검토하고(Ⅳ장), 마지막으로 퇴직금 등 사적 연금제도의 개선방안(Ⅴ장)을 제시하여 보고자 한다.

Ⅱ. 인구고령화와 경제·사회적 여건변화

1. 급속한 고령화

우리 나라의 전체인구 대비 65세 이상 인구의 비율은 2000년 현재 7%를 넘어서 고령화사회(Aging Society)에 진입하고, 2022년경에는 14%를 넘어서는 고령사회(Aged Society)에 진입할 것으로 전망된다. 더욱이 노령인구비율이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년, 프랑스는 115년, 서독은 45년, 스웨덴은 85년이 걸린데 비하여 우리 나라의 경우 22년에 불과할 것으로 전망되고 있다. 즉, 현재는 노령화율이 높지 않지만, 노령화 속도에 있어서는 선진국에 비하여 극히 빠르게 진행되고 있는 것이다.

따라서 15세 이상 64세 미만의 경제활동인구 대비 65세 이상 노령인구의 비율인 부양비는 2000년 현재 10.0%이며, 2031년에는 30%를 넘어서고 2045년에는 40%를 넘어서 2048년에는 41.3%로 최고조에 이를 것으로 전망된다. 더욱이 국민연금

〈표 1〉 노인인구 비율

(단위: %)

| | 1997 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 65세이상 | 6.3 | 7.1 | 9.9 | 13.2 | 19.3 | 23.5 | 24.6 |
| 60세이상 | 9.9 | 11.0 | 14.2 | 20.1 | 26.5 | 30.2 | 30.2 |

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 1996.

〈표 2〉 65세 이상 인구 증가속도 국제비교

| | 일본 | 미국 | 영국 | 프랑스 | 서독 | 스웨덴 | 한국 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 7% | 1970 | 1945 | 1930 | 1865 | 1930 | 1890 | 2000 |
| 14% | 1996 | 2020 | 1975 | 1980 | 1975 | 1975 | 2022 |
| 소요연수 | 26 | 75 | 45 | 115 | 45 | 85 | 22 |

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 1996.

수급연령인 60세를 기준으로 할 경우 부양비¹⁾는 2000년 현재 16.4%이며, 2031년에 47.6%, 2045년에는 57.7%로 전망되고 있다. 또한 15~59세 인구 중 실제 취업하고 있는 자 대비 60세 이상 노인인구비율인 실질노인부양비율은 2000년에는 26.5%로 근로인구 3.8명이 1명의 노인을 부양하지만, 2040년에는 90.8%에 달하여 근로인구 1.1명이 1명의 노인을 부양하는 구조를 가지게 되는 것이다.

〈표 3〉 노인부양비율

(단위: 천명, %)

| 연도 | 15~59세 인구(A) | 취업자 ¹⁾ (B) | 60세이상 노령인구(C) | 노인부양 비율(C/A) | 실질노인부양 비율(C/B) |
|------|-----------------|--------------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| 2000 | 31,848 | 19,587 | 5,194 | 16.4 | 26.5 |
| 2010 | 33,337 | 20,502 | 7,201 | 21.6 | 35.1 |
| 2020 | 32,818 | 20,183 | 10,528 | 32.1 | 52.3 |
| 2030 | 30,333 | 18,655 | 13,962 | 46.0 | 74.8 |
| 2040 | 27,779 | 17,084 | 15,510 | 55.8 | 90.8 |
| 2050 | 26,356 | 16,209 | 14,659 | 55.6 | 90.4 |

주 : 1) 취업자수는 15~59세 인구중 취업자를 의미함. 취업율은 2000년의 경제활동참가율 및 취업률 적용.

자료 : 국민연금관리공단.

2. 감속 경제성장

한국개발연구원의 전망에 따르면 우리 나라도 현재 고도성장단계를 지나 저성장시대대로 진입하고 있다고 한다. 고성장 시대에 연금확대기를 맞은 선진국은 급증하는 연금급여지출의 부담을 경제 내로 흡수할 수 있었으나, 정부재정지출에서 각종 지출요인들이 억제되는 저성장시대의 진입기에 연금확대기를 맞은 우리 나라의 경우에는 연금급여지출의 증가가 경제에 부담을 줄 수 있으므로 현행의 고급여 저부담의 연금구조를 유지하기 어려울 것으로 전망된다. 또한 자본시장의 개방 등으로 이자율의 저하

1) 본 연구에서는 생산연령층을 통상적인 15~64세기준과는 다르게 15~59세로 제시하고 있는데, 이는 국민연금제도의 특성에 따른 것이다. 즉, 국민연금의 연금수급연령이 60세이고 연금보험료 납입연령이 59세까지 이기 때문이다.

가 전망되고 있다. 이는 국민연금기금운용 수익율의 하락으로 나타나 전반적으로 국민연금 재정수지를 악화시킬 것으로 예상된다.

〈표 4〉 경제성장률 전망

(단위: %)

| 연도 | 1971~80 | 1981~90 | 1991~2000 | 2000~2010 | 2011~2020 |
|-----|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 성장률 | 8.1 | 9.2 | 7.1 | 5.5 | 4.0 |

자료: 한국개발연구원 내부자료(2000년).

3. 가족구조의 변화

1세대 가구의 비율은 1960년의 7.5%에서 1995년의 13.0%로 증가하고 있는 반면, 3세대 이상 가구의 비율은 1960년의 28.5%에서 1995년의 10.1%로 급속히 감소하고 있다. 또한 가구원수도 1960년의 5.7명에서 1995년에는 3.1명으로 감소하고 있어 핵가족화의 경향이 뚜렷하게 나타나고 있으며, 이러한 추세는 계속적으로 심화될 것으로 전망된다. 한편, 이혼율의 증가 등 가족개념의 변화 징후가 나타나고 있으므로 국민연금구조도 이에 대응하여 탄력적으로 변화할 필요가 있다.

〈표 5〉 가족구조의 변화

(단위: %, 명)

| 구분 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 |
|-----------|------|------|------|------|-------------------|
| 1세대가구비율 | 7.5 | 6.8 | 8.3 | 10.7 | 13.0 |
| 3세대이상가구비율 | 28.5 | 23.2 | 17.0 | 12.5 | 10.1 |
| 평균가구원수 | 5.7 | 5.5 | 4.7 | 3.7 | 3.1 |
| 이혼율 | - | 0.4 | 0.6 | 1.1 | 1.5 ¹⁾ |

주: 1) 1994년도 통계수치임.

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도: 『한국의 사회지표』, 1996.

4. 노인 소득원의 변화

일본의 총무청 국제비교 조사자료에 의한 노인의 주소득원의 변천을 살펴보면, 연

〈표 6〉 노인(60세이상)의 연령계층별 주소득원 국제비교(1995)

(단위: %)

| 국가 | 소득원 | 60~64세 | 65~69세 | 70~74세 | 75~79세 | 80세이상 | |
|------|------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| 한국 | 근로소득 | 57.4 | 30.7 | 19.8 | 13.4 | 5.0 | |
| | 자산소득 | 소 계 | 10.5 | 8.6 | 11.5 | 7.7 | 10.8 |
| | | 재산소득 | 2.6 | 5.3 | 6.9 | 3.7 | 1.7 |
| | | 예금인출 | 6.8 | 2.5 | 4.6 | 3.7 | 9.1 |
| | | 사적연금 | 1.1 | 0.8 | 0.0 | 0.5 | 0.0 |
| | 사적이전 | 26.8 | 51.6 | 63.4 | 68.4 | 77.7 | |
| | 공적이전 | 소 계 | 5.3 | 7.8 | 4.6 | 9.6 | 5.8 |
| | | 공적연금 | 3.2 | 3.7 | 1.9 | 3.2 | 2.5 |
| | | 생활보호 | 2.1 | 4.1 | 2.7 | 6.4 | 3.3 |
| | 일본 | 근로소득 | 37.8 | 20.4 | 15.3 | 8.3 | 5.3 |
| 자산소득 | | 소 계 | 5.6 | 5.8 | 5.9 | 7.0 | 11.2 |
| | | 재산소득 | 2.4 | 2.4 | 1.5 | 3.2 | 3.9 |
| | | 예금인출 | 1.9 | 1.7 | 3.4 | 1.9 | 3.9 |
| | | 사적연금 | 1.3 | 1.7 | 1.0 | 1.9 | 3.3 |
| 사적이전 | | 2.1 | 3.4 | 3.9 | 8.3 | 7.2 | |
| 공적이전 | | 소 계 | 41.3 | 61.6 | 67.0 | 69.2 | 65.8 |
| | | 공적연금 | 41.0 | 61.6 | 67.0 | 68.6 | 63.2 |
| | | 생활보호 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.6 | 2.6 |
| 대만 | | 근로소득 | 44.0 | 26.6 | 15.8 | 9.14 | 5.1 |
| | 자산소득 | 소 계 | 8.9 | 11.4 | 6.9 | 6.3 | 8.1 |
| | | 재산소득 | 4.3 | 5.7 | 3.7 | 4.5 | 6.1 |
| | | 예금인출 | 2.4 | 1.5 | 2.1 | 1.8 | 1.0 |
| | | 사적연금 | 2.2 | 4.2 | 1.1 | 0.0 | 1.0 |
| | 사적이전 | 35.1 | 47.9 | 68.9 | 72.7 | 79.8 | |
| | 공적이전 | 소 계 | 6.8 | 11.4 | 4.7 | 10.0 | 3.0 |
| | | 공적연금 | 6.8 | 10.6 | 4.7 | 10.0 | 2.0 |
| | | 생활보호 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 0.0 | 1.0 |
| | 미국 | 근로소득 | 36.8 | 14.3 | 11.4 | 2.9 | 3.4 |
| 자산소득 | | 소 계 | 20.1 | 24.5 | 25.0 | 27.1 | 20.1 |
| | | 재산소득 | 6.1 | 8.6 | 6.8 | 14.3 | 9.4 |
| | | 예금인출 | 0.4 | 1.6 | 1.3 | 0.7 | 4.0 |
| | | 사적연금 | 13.6 | 14.3 | 16.9 | 12.1 | 6.7 |
| 사적이전 | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | |
| 공적이전 | | 소 계 | 39.5 | 54.9 | 57.8 | 66.4 | 69.2 |
| | | 공적연금 | 38.6 | 54.9 | 57.8 | 66.4 | 68.5 |
| | | 생활보호 | 0.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.7 |

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

령이 높아질수록 근로소득 비중은 감소한 대신에 연금제도가 불비된 나라의 경우, 사회적전소득에의 의존도가 높아진다. 한국의 경우에는 60~64세 연령층에서는 26.8%에서, 80세 이상 연령층이 되면 77.7%로 증가하고, 대만의 경우에도 60~64세 연령층에서는 35.1%에서 80세 이상 연령층이 되면 79.8%로 증가하고 있다. 일본의 경우에는 그 절대적 비중은 크게 높지 않지만, 60~64세 연령층에서는 2.1%에서 80세 이상 연령층이 되면 7.2%로 3배 이상 증가하는 것으로 나타났다. 공적연금 역사가 오래되어 연금수급이 본격적으로 이루어지고 있는 독일, 미국, 일본의 경우에는 연령이 높아질수록 공적이전소득에의 의존도가 높아지는 것으로 나타난다.²⁾

Ⅲ. 현행 공사연금체계의 문제점과 개선방향

1. 현행 공적연금제도의 문제점

1) 공적연금의 장기적 재정안정화

현행 국민연금 및 공무원, 사립교원, 군인연금은 재정건실도가 매우 취약하며, 이미 상당규모의 적자가 발생하였거나 멀지 않은 장래에 적자가 발생할 전망이다. 이와 같은 공적연금의 재정위기는 가입자에 대한 급여수준이 납부한 보험료에 비해 월등히 높게 책정되어 있는 「고급여·저부담」의 수급부담구조에 있다. 현 퇴직자의 보험료 대비 급여액의 현가비율은 공무원·사립교직원연금 3배 이상, 국민연금 2배 이상으로 추정된다. 또한 공적연금기금 운영상의 수익율의 저하는 이러한 재정불균형 문제를 가속화시킬 우려가 있다.

연금제도가 장기적으로 건실하게 운영될 수 있도록 「저부담·고급여」의 불균형 구조에서 급여 및 연금보험료율 수준을 연금수급연령은 인구의 고령화, 정년연령의 변화 등을 고려하여 점진적으로 상향조정한다. 더불어 공적연금 적립기금 운영의 투명성, 전문성을 제고하여야 할 것이다. 한국의 4개 공적연금의 1998년말 기준으로 총책임준비금은 254조 8,230억원으로서 이 규모는 1998년도 한국 GDP 450조원(잠정치)의 56.7%에 이르는 금액이며, 1998년의 우리 나라 일반회계 규모 76조원의 3.3

2) 석재은(2000).

배에 이르는 금액이다.³⁾

〈표 7〉 공적연금제도의 책임준비금(1998년말 기준, 10억원)

| | 군인연금 | 공무원연금 | 사학연금 | 국민연금 | 공적연금 전체 |
|------------|-------|--------|--------|---------|---------|
| 책임준비금 | 9,318 | 67,292 | 13,537 | 164,676 | 254,823 |
| 적립기금 | 414 | 4,784 | 3,443 | 37,465 | 53,493 |
| 부족책임준비금(A) | 8,904 | 62,508 | 10,094 | 127,211 | 208,717 |
| 보험료수입(B) | 261 | 1,974 | 448 | 7,923 | 10,606 |
| A/B | 34.1 | 31.7 | 22.5 | 16.1 | 19.7 |

자료: 김용하(1999b).

2) 소득재분배 왜곡 시정과 실질적인 전국민연금 확대

현재 농어민 등 자영자가 실제보다 낮은 소득으로 신고하고 있어, 소득재분배 기능을 강하게 갖고 있는 현행 제도의 특성상 소득재분배의 왜곡문제가 제기되고 있다. (1998년말 현재 피용자의 평균소득은 144만원인 반면, 농어촌 자영자의 평균소득은 56만원, 도시지역자영자의 평균소득은 90만원내외 수준임).

1999년의 확대 도시지역 자영자수는 890만명으로 기존 국민연금 총가입자수 730만명 보다 많아서 소득과악이 힘든 자영자의 비중이 사업장가입자보다 훨씬 많아진다. 따라서 현행체계로 도시자영자를 단순히 적용확대한 결과, 농어촌지역확대시 나타났던 소득재분배의 왜곡현상이 더욱 심화되고 있다. 그러므로 새로운 연금제도 개선안에는 도시자영자의 소득과악문제로 인한 소득재분배의 왜곡을 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 1999년부터 국민연금이 도시지역 자영자까지 확대되어 전국민 연금이 실현되었으나, 이에도 불구하고 기존의 노령층 등 노후소득보장이 필요한 계층이 연금적용대상에서 소외되는 문제가 발생한다. 현행 국민연금 도입 당시의 노인계층은 국민연금의 수혜대상에서 제외되어 있어, 이들 노인계층에 대한 연금보장문제가 제기되고 있다. 또한 도시자영자중 상당수가 보험료를 납부하지 않는 등 국민연금제도에 적극적으로 참여하지 않고 있어 보편적인 연금제도로서는 한계를 지니고 있다. 한편 초기 연금수급자는 연금급여액이 너무 낮아 노후 소득보장이 미흡

3) 김용하(1999b).

하다.

한편 현재 북한에서는 전 주민에게 국가주도하의 단일연금제도를 실시하고 있으며, 남북한 통합시 북한주민의 연금수급권 보호문제가 대두될 것이다. 또, 남북한 통합시 북한주민이 북한정부에서 수급받고 있던 연금수급권과 연금보험료 납입기간의 인정 및 남한 가입자와의 형평성 유지 등의 문제 검토가 필요하다. 따라서 남북한 통합초기에 북한주민에게 연금수급권을 안정적인 재정여건 하에서 확보해 줄 수 있는 연금제도를 도입해야 한다는 점을 고려하여 개선안을 마련하여야 할 것이다.

3) 특수 직역연금제도의 재정안정화

직역연금과 국민연금을 상호 비교할 경우, 급여수준 및 연금지급연령의 차이로 제도간 혜택의 격차가 크다. 직역연금과 국민연금의 소득대체율을 비교하여 보면, 30년 가입 평균소득계층 경우 직역연금은 70%, 국민연금은 52.5% 수준이다. 또한 직역연금의 평균 급여개시연령은 군인연금의 43~45세, 공무원·사립교원의 경우에는 52~54세로 국민연금제도(60세)보다 훨씬 빠르다.(직역연금의 경우 1996. 1. 1일 이후 채용된 자는 60세부터 지급개시:1996. 1 개정)

국민연금과 직역연금간에 급여지급상 연계가 되어 있지 않아, 직종이동시 총 가입기간이 20년을 초과하더라도 노령연금을 못 받게 되는 경우가 발생한다. 따라서 직장이동에 따른 가입자의 연금수급권의 보호를 위해서는 공적연금제도간 가입기간 통산 등 제도간 연계방안이 필요하다. 즉, 직장이동시 가입자 보호를 위한 공적연금제도간 통산제도를 도입하여야 할 것이다.

4) 퇴직금제도의 기업연금화

근로기준법에서의 법정퇴직금 조항에서 퇴직연금 혹은 퇴직신탁의 길이 열리면서 일시금으로 지급되던 퇴직금제도의 개선과 관련하여 논쟁이 가열되고 있다. 일부에서는 현행의 퇴직금제도를 임의제도화하자는 주장이 있는가 하면 일부에서는 퇴직금을 강제기업연금으로 전환하자는 주장도 있다. 현실적으로 볼 때 현행의 퇴직연금보험 상품 만으로는 근로자대부분을 대상으로 하는 소득보장체제로 정립되는 데는 많은 문제점을 안고 있다. 특히 직장의 잦은 이동시에 예상되는 수급권 보장 문제나 기업연금의 관리 기관에 대한 재정건전성 감독의 문제 등이 존재한다.

5) 개인연금제도의 개선

사적연금으로서 비교적 일찍 도입되고 빠르게 성장하여왔던 개인연금제도는 외형적인 화려함에 비하여 개인의 노후소득보장제도로써 실질적인 역할을 수행하는 데는 한계를 보여왔다. 높은 중도 해지율이 그 단적인 예이다. 일부 대기업의 경우 개인연금을 사내복지제도의 일환으로 제공하기도 하였으나 퇴직연금보험의 도입으로 그러한 기능도 상당히 위협을 받고 있다. 또한 최근에는 종신보험시장이 활성화되면서 개인연금의 입지는 더욱더 좁아지고 있다. 높은 세제혜택에도 불구하고 소득보장제도의 한 축으로서 제 기능을 하지 못하고 있는 것이다. 이러한 측면에서 개인연금제도의 정착방안 마련되어야 할 것이다.

2. 소득보장체계 개선의 기본방향

현행의 국민연금체계를 유지하되 국민연금 미가입자의 연금수급권 보장과 세대간 형평성을 제고하기 위하여 새로이 상생연금⁴⁾을 신설한다. 상생연금의 급여수준은 현행 40년 가입시 전가입자 평균소득월액의 20% 수준으로 한다. 따라서 상생연금에는 18세 이상 전국민이 가입토록 한다(1인 1연금체계). 현행 국민연금가입자는 그대로 국민연금에 가입하되 소득과약이 불가능한 사람은 상생연금에만 가입할 수 있도록 한다. 여기서 소득과약이 불가능한 사람이란 객관적 소득과약기준이 없는 사람이나 혹은 국민연금관리공단이 제시하는 소득과약기준에 불응하는 사람으로 한다.

국민연금에 의한 급여수준은 현행 연금급여 수준을 유지하도록 하되 맞벌이 가구와 홀벌이가구를 필요수준에 따라 차등시킨다. 한편 기업연금제도의 활성화로 공적연금제도의 부족분을 보완하도록 한다.

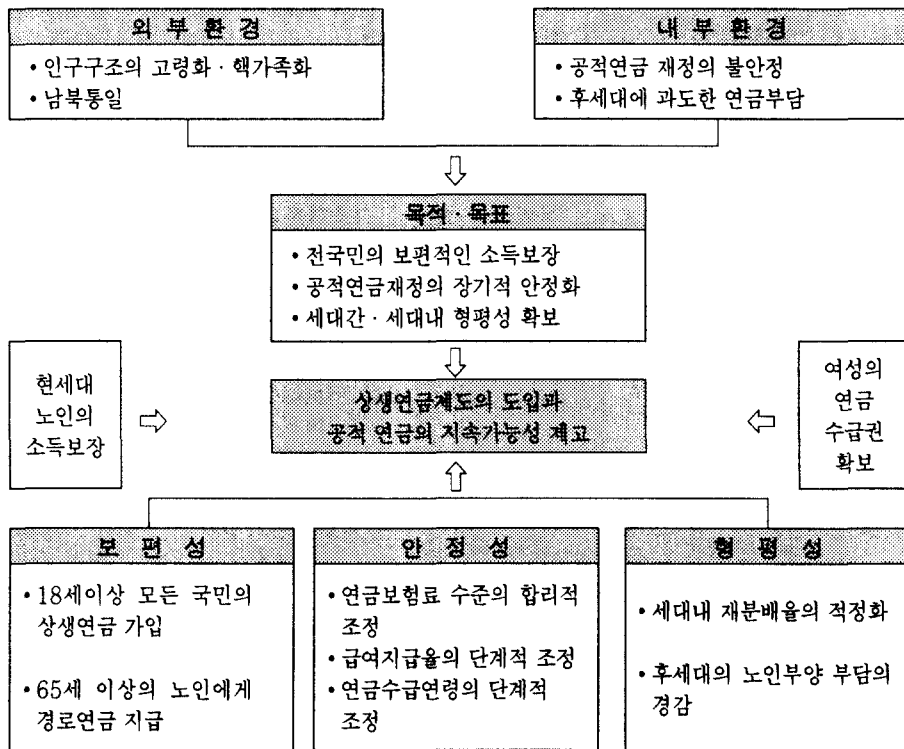
그리고 기초보장 및 소득재분배 기능을 담당하는 상생연금은 부과방식을 원칙으로 운영하도록 하고, 현행 국민연금은 소득비례연금을 중심으로 운영하도록 한다. 상생

4) 본 논문에서의 상생연금은 일반적으로 기초연금이라는 명칭으로 통용된다. 본 연구에서 상생연금이라는 용어를 사용한 이유는 기존의 기초연금과는 차별적인 내용을 담고자 하기 때문이다. 즉, 기존의 기초연금이라는 용어는 현행 국민연금제도를 기초연금부분과 소득비례부분으로 이원화하는 제도 변화를 의미하고 있다. 그러나 상생연금은 기존의 국민연금, 공무원연금은 등은 그대로 두고 상생연금 부분만 국민연금 등 각 공적연금에서 contracting-out 한다는 것이다.

연금 급여에 필요한 재원은 현행 국민연금 및 각 공적 특수직역연금에서 가입자수에 비례한 정액의 보험료와 상생연금만 가입한 자의 정액보험료로 한다. 현행의 국민연금기금과 별도로 상생연금을 위한 지불준비금적 성격의 기금을 설치하도록 하고, 기존의 국민연금기금은 현행대로 유지 관리한다.

특수직역연금제도의 가입자도 상생연금에 가입하는데 현행 보험료내에서 상생연금 보험료를 계정이체도록 하며, 이들에 대한 상생연금은 상생연금 재정에서 지급하고 각 직역연금급여에서는 상생연금 지급액만큼을 공제하고 지급한다(1988년 이후 가입기간 분에 한함).

〈그림 1〉 공적연금제도의 개선방안



IV. 공적연금제도의 개선방안

1. 상생연금 제도의 도입

1) 기본구조

상생연금은 최저생계보장을 원칙으로 소득재분배 기능을 담당하도록 하되 18세 이상 모든 국민에게 적용되는 「1인 1연금제」로 실시한다. 상생연금 급여로는 노령상생연금, 장애상생연금, 유족상생연금, 무각출경로연금을 둔다. 상생연금 급여는 본인의 소득과 관계없이 전년도말 전가입자 평균소득월액을 기준으로 하되 본인의 가입기간에 비례하도록 하고, 노령상생연금 급여수준은 장기적으로 전년도말 전가입자 평균보수월액을 기준으로 40년 가입시 20% 수준으로 한다.

장애상생연금급여는 완전상생연금을 기준으로 장애등급에 따라 차등하여 지급하며, 유족상생연금은 완전상생연금을 기준으로 60%를 지급하되 수급자의 부양가족수에 따라 2인까지 5%씩 가급한다.

한편 65세 이상의 노인에게는 국민연금 보험료 각출여부와 관계없이 전년도 전가입자 평균소득월액의 6.7%에 해당하는 무각출경로연금을 지급한다. 무각출경로연금은 세대간 부양의 원칙을 현재의 노령계층에게도 적용하여 현재의 근로세대도 현재의 노령세대에게 일정한 사회적 부양의무를 지우는 것이다. 따라서 무각출경로연금은 원칙적으로 극히 부유한 일부 노령계층을 제외한 공적연금을 수급하지 않고 있는 모든 노령자를 대상으로 한다.

국민연금 및 공적직역 연금보험료는 현행대로 운영하고(맞벌이 홀벌이에 따라 차등), 상생연금 보험료는 정액으로 부과된다. 그러나 현행 국민연금가입자중 소득이 투명한 자는 현행대로 정율에 의하여 부과된다. 한편 사업장 가입자의 보험료는 노사가 1/2씩 부담하고, 자영자의 보험료는 가입자가 전액 납부하고, 배우자가 별도의 소득이 없는 경우는, 배우자는 최소 가입기간요건은 특례노령연금 수급요건을 감안하여 5년으로 하여, 연금수급연령은 1998년의 법개정기준에 따른다. 또한 연금보험료를 납입하기 어렵다고 인정된 자는 보험료의 납입을 면제하되 가입기간 산정시 해당기간의 1/3만을 가입기간으로 인정한다⁵⁾. 연금보험료 면제기간에 대한 가입기간 인정을 일괄적으로 1/3을 인정하지 않고 연금수급시점의 소득수준 등을 감안하여 가입기간을 인

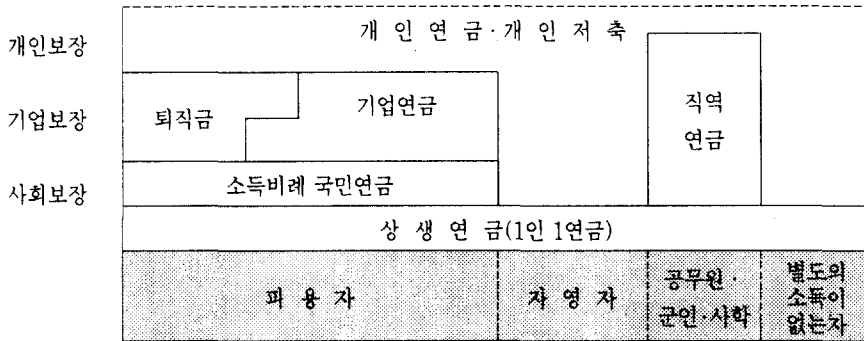
정·조정하는 방안도 검토할 수 있다. 따라서 모든 대한민국 국민은 본인의 소득수준과 본인의 보험료 납입기간과 관계없이 최소한 전년도 평균소득월액의 6.7%에 상당한 상생연금을 받게된다.

상생연금에 대한 보험료는 기준년도 전후 5년의 수지균형보험료로 부과하고(부과방식), 소득없는 배우자는 상생연금만 가입하게 되는데 이때, 보험료는 소득 있는 배우자 소득의 1/2기준으로 배우자의 소득에서 원천징수하도록 한다.

상생연금 보험료는 사회보장세의 신설등 조세형으로 부과하는 방안도 대안으로 검토될 수 있다. 그리고 사회보장세는 소비세 형태로 부과하는 방법과 소득세 형태로 부과하는 방법으로 나눌 수 있다. 조세형의 장점은 보험료 부과를 위한 추가적 소득과약이 불필요하므로 행정관리비용을 절감하고, 간접세 방식 즉, 소득 대신 지출을 주된 베이스로 할 경우, 피용자·자영자간의 비평형성 문제를 해소할 수 있다는 것이나 사회보험료의 조세전환에 따라 새로운 조세저항이 발생할 수 있고 현재의 국민들이 공적연금을 저축으로 인식하는 경향과는 다소 배치되어 혼란이 발생할 수 있다.

65세 이상의 공적연금을 수급하지 않는 노인에게 지급되는 무각출 경로연금의재원은 현재 정부가 경로연금 및 교통수당 등에 지불하는 비용만큼은 정부가 부담하고 나머지는 상생연금의 기금에서 지급하는 방안을 검토한다.

〈그림 2〉 신 노령소득보장 체계



5) 현행 국민연금제도하에서 소득의 부재로 상당수의 국민이 공적연금의 작용으로부터 소외받고 있다. 국민연금은 세대간 소득재분배를 전제하는 제도이므로 국민 누구나 세대간 재분배라는 열차를 승차할 권리를 가지고 있음에도 불구하고 현행 제도는 이러한 요소를 간과하고 있는 것이다.

2) 급여구조

(1) 노령연금

○ 현 행(OP): $0.15 \times (A + B) \times 0.05n + FP$

○ 개정안:

상생부분(NBOP): $0.20 \times A \times n / 40$

소득비례부분(NIOP): $0.20 \times B \times n / 40$

A : 전년도 전가입자의 평균소득월액, 장기적으로는 전가입자의 평균소득월액에서 국민조세부담액 및 사회보험부담액을 공제한 순액기준으로의 조정 방안이 검토될 수 있음.

B : 전가입기간 평균소득을 연금수급시점 전년도에 재평가한 금액

FP: 가급연금 n: 가입기간연수

(2) 장애연금

○ 현 행(DP): $\{0.6 \sim 1.0\} \times OP + FP$

○ 개정안:

상생부분(NBDP): $\{0.6 \sim 1.0\} \times NBOP$

소득비례부분(NIDP): $\{0.6 \sim 1.0\} \times NIOP$

(3) 유족연금

○ 현 행(SP): $\{0.4 \sim 0.6\} \times OP + FP$

○ 개정안:

상생부분(NBSP): $0.6 \times NBOP + NFP$

소득비례부분(NISP): $(0.4 + 0.005 \times n) \times NIOP$

NFP: 부양자녀 1인당 기초연금의 20%씩 가급함.

(4) 경로연금(ROP)

○ 신 설: $0.2 \times A' \times 1/3$

3) 보험료

(1) 보험료 조정계획

- 현 행: 3% → 6% → 9%
- 조정안: 맞벌이는 하향조정, 홀벌이 현행수준유지 <표8> 참조

(2) 상생연금보험료 산정방안

11년 균형부과방식에 의하여 기준연도 전후 각각 5년간의 총급여 지출액을 산정한 후 평균한 액을 기준으로 상생연금 보험료를 산정한다(5년마다 재정재계산을 실시하여 보험료를 산정한다). 상생연금 보험료는 정액보험료로 한다.

• 정액보험료 = 11년 평균 급여지출액 / 11년 평균 총가입자수

<표 8> 상생연금 도입에 의한 국민연금보험료 조정계획

(단위: %)

| 구 분 | | 1988~1992 | 1993~1997 | 1998~2000 | 2001년 이후 |
|-------------|-----|-----------|-----------|-----------|-------------------------------------|
| 소득과약 가능자 | 맞벌이 | 3.0 | 12.0 | 18.0 | 총합: 15.0 - 상생: 3.0 - 비례: 12.0 |
| | 홀벌이 | 1.5 | 6.0 | 9.0 | 총합: 9.0 - 상생: 1.5 - 비례: 6.0 |
| 구 분 | | 1995~1999 | 2000~2004 | 2005~2009 | 2010년 이후 |
| 소득과약 불가자 | 맞벌이 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 5.0 |
| | 홀벌이 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 5.0 |

4) 연금수급연령

연금수급연령(현행 60세)은 평균수명의 변화, 퇴직연령의 변화, 고령자 취업률, 연금재정수지의 변화 등을 감안하여 점진적으로 상향조정하여야 할 것이다. 이것은 현실적으로 평균수명이 연장되는 만큼 수급시점을 연동하여 조정하는 것이 바람직 할 것이나, 문제는 우리 나라의 고용구조가 고령근로자에게 극히 불평등하게 되어 있어 현실적으로 50대 중반에 이르면 피용자들의 경우는 대부분 정년퇴직으로 직장을 잃게 된다는 점이다. 즉 정년퇴직후 연금수급연령까지는 어떻게 생활할 것이냐의 문제가 대두된다. 따라서 55세부터 연금수급연령까지는 퇴직금제도를 발전시킨 기업연금 제도로 보완하는 방안이 함께 검토되어야 할 것이며, 연금수급연령의 조정도 고령자 취업문제의 대안이 조정될 수 있는 충분한 기간을 두어 지금부터 10년이상 지난 후에

시작하는 것이 바람직할 것이다. 국민연금제도적 수단으로는 장기적인 고령자 취업구조의 변화를 감안하여 연금수급연령을 55세부터 65세까지 선택할 수 있도록 하고 수급연령에 따라 급여율을 조정하는 방안을 검토될 수 있을 것이다. 한편, 연금수급개시연령의 조정은 이미 개정된 1998년의 국민연금법에 따르면 무난할 것으로 판단된다.

〈표 9〉 연금수급연령 조정계획

| 조정연도 | 2005년 | 2013년 | 2018년 | 2023년 | 2028년 | 2033년 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 연금수급 개시연령 | 60세 | 61세 | 62세 | 63세 | 64세 | 65세 |

2. 국민연금제도의 개선방안

현행 국민연금체계는 그대로 유지하되 소득과약이 가능한 자를 중심으로 운영되도록 하여야 할 것이다. 따라서 소득이 투명한 사람들간에는 소득재분배가 자연스럽게 이루어질 수 있도록 유도된다. 즉, 세대간·세대내 소득재분배 시스템을 가지고 있는 상생연금제도에 현행 국민연금제도의 균등부분을 이전시킴으로써 국민연금은 소득비례부분을 중심으로 운영된다. 소득재분배가 일어나는 것은 국민연금 보험료를 징수시에는 소득비례적인 정율제로 거두어들이지만 상생연금으로 재원 이전시에는 가입자수에 따라 정액기준으로 하기 때문이다. 따라서 소득비례중심의 국민연금은 완전적립 방식에 가깝도록 운영된다. 소득비례 국민연금의 급여수준은 40년 가입기준으로 본인의 가입기간중 평균소득의 20%수준으로 한다(전가입기간 평균소득 산정 시에 가입기간 전년도 가치기준으로 재평가를 하게 된다). 따라서 소득비례 급여수준은 현행의 40년 기준 30%에서 20%로 하향조정 된다. 그러나 부부기준으로 보면, 홑벌이 부부는 상생연금 40%(남편 부분 20%, 아내부분 20%)와 소득비례연금 20%로 도합 60%가 됨으로써 현행의 연금급여 수준을 그대로 유지한다. 반면에 맞벌이 가구의 경우는 부부 각각이 상생연금 20% 소득비례연금 20%를 수급하게 되어 도합 80%수준이 된다(현행은 120%수준). 따라서 맞벌이 가구는 보험료가 인하된다. 현재의 부부 각각 9% 수준에서 7.5%(상생부분 1.5% + 소득비례부분 6.0%) 수준으로 하향 조정한다. 맞벌이에 대한 연금급여 및 보험료 수준의 경감조치는 맞벌이가구의 노후소득보장을 위한 과도한 강제적인 지출을 줄여줌으로써 개인의 합리적인 소비자추행위를 유도하기 위

한 것이다.

지역 가입자 중 소득 불성실신고자 때문에 제기되고 있는 소득재분배 왜곡의 문제를 해결하기 위하여 소득 불성실 신고자는 정액급여·정액보험료의 상생연금만 가입토록 한다. 따라서 지역가입자라고 하더라도 보건복지부가 정한 소득인정기준에 응하거나 또는 소득조사절차(가입자가 이의 제기시)에 응하면 국민연금에 가입할 수 있다.

또한 불완전 취업자(일용직, 시간제근로자 등)에 대한 국민연금의 안정적 적용을 위하여 『복지 저축 계좌』를 도입하도록 한다. 즉, 국민연금 가입자격이 있는 정규직 근로자를 제외한 모든 불완전 취업 근로자는 의무적으로 『복지 저축 계좌』를 가지도록 하는데 (금융기관의 선택은 자유), 불완전 취업자를 고용하는 사람은 해당 근로자의 『복지 저축 계좌』에 근로자의 임금의 일정율(사회보험료 및 퇴직금 상당수준)을 불입토록 하되 불입된 금액은 국민연금, 의료보험, 고용보험 보험료로 자동이체토록 하되 나머지 금액은 퇴직금으로 적립될 수 있도록 한다. 이는 불완전 취업자의 사회보험 적용을 안정하게 하는 효과를 가질 뿐만 아니라 사회보험료 등 부담을 경감하기 위하여 시간제 등의 고용비중을 높이는 기업주의 관행을 차단함으로써 최근 증가하는 고용의 불안정을 제거하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 『복지 저축 계좌』는 사실상 사회보장카드의 역할을 수행하게 될 것으로 판단된다.

한편, 경제활동 불능기간(학습, 군복무 등), 실업기간 등에 대해서는 가입기간을 1/3을 인정하여줌으로써 최소한의 연금을 지급받을 수 있도록 한다. 이는 세대간·세대내의 형평적인 소득재분배 정신을 관철하기 위한 것이다.

1인 1연금제도의 도입에 따른 과거 가입기간의 원활한 이행을 위하여, 2001년 이전의 가입기간은 해당 가입기간에 적용되었던 법령의 산정기준에 의하여 급여를 산정하도록 하되 소득비례부분을 중심으로 재계산한다. 즉, 1998년까지의 소득비례부분 급여는 40년가입 50%기준으로, 1999~2000년의 소득비례부분 급여수준은 40년가입 40% 기준으로 2001년 이후의 기준은 20%수준으로 조정된다. 홀벌이 가구의 소득없는 배우자는 2001년부터 신규로 상생연금에만 가입한 것으로 한다. 현재의 연금 급여수급자는 현행대로 그대로 받도록 하급토되, 균등부분에 해당하는 급여는 상생연금기금에서 지급하도록 한다.

3. 공무원연금 등 직역연금 개선방안

1999~2000년에는 공무원연금의 재정적자와 관련하여 많은 논쟁이 있었다. 연금 재정이 적자로 돌아서고 있을 뿐 아니라 2000년에는 적립기금이 사실상 고갈 될 것으로 예상되고 있었기 때문이다.

공무원 연금 재정위기의 원인이 어디에 있으며 그 위기의 책임은 어디에 있는냐에 대하여 논의가 분분하였다. 특히, 현재의 공무원 연금 재정위기의 원인이 구조적인 원인인지 아니면 운영의 잘못에 따른 것인지에 대하여 입장에 따라서 상당한 견해의 차이를 보였다. 가입자 및 수급자는 현 재정위기가 정부 및 공무원연금관리공단의 운영의 부실에 있다고 보고 책임을 전가하고 있고, 공무원연금에 대한 연구를 수행한 한국개발연구원 등에서는 근본적인 원인이 수급부담 구조의 불균형에 기인하는 것으로 분석하고 있다. 발생원인이 다르면 개선의 방향도 달라져야 하기 때문에 재정적자의 원인에 대한 명확한 분석과 대책이 필요하였으나 불분명하게 종료되었다.

1) 공무원연금 재정현황과 전망

공무원연금재정은 1960년 이후 1994년까지 약 35년간 안정적으로 운영되어 왔으나 1995년에 최초로 기금이 잠식되었고, 정부구조조정 등으로 인해 1998년에 기금 잠식이 다시 발생하였다. 공무원 연금재정 적자의 원인은 단기적으로 보면 최근의 정부구조조정 및 공무원정년 단축 등으로 퇴직자가 증가하여 급여지출이 증가된 것이 원인이다. 공무원 퇴직자수가 1997년에는 33,989명, 1998년에는 54,900명, 1999년에는 95,000명이 퇴직하였다. 장기적으로 보면, 공무원연금의 수급부담구조의 불균형이 원인이다. 공무원연금은 본인이 부담하는 것보다 3~5배를 더 수급하는 구조로, 국민연금의 2~3배보다 훨씬 높게 설계되어 있는 것이 원인이다.

따라서 단기적으로 연금보험료의 급격한 상향조정이나 기 연금수급자의 연금급여를 삭감할 수는 없으므로 재정적자 분에 대한 정부예산지원이 불가피하다. 참고로 군인연금의 경우 이미 1977년부터 연금기금이 고갈되어 1998년 경우 적자보존을 위하여 4,110억원을 지원하는 등 매년 5,000억원 내외의 정부의 적자보전이 이루어지고 있다.

공무원에 대한 구조조정으로 1999~2002년 사이에 퇴직자가 이상적으로 급증하여 총지출이 총수입을 크게 초과할 것으로 예상된다. 1999년의 경우 3조 3,470억원

의 수지적자가 예상되며, 2001년에는 기금이 사실상 고갈이 우려된다. 총수입은 1999년의 연금보험료 인상과 정부의 퇴직수당부담금의 증가로 계속하여 늘어날 것으로 예상되나, 현재의 연금체계를 유지하는 한 급속히 증가하는 급여지출을 충당하기에는 한계가 있다.

총지출은 1999년에는 이상적으로 5조 6,120억원이 될 것으로 예상되나, 2000년 이후 점진적으로 정상을 회복할 경우 2003년에는 정상수준인 4조원 정도로 다시 감소할 것으로 보이나, 그 이후 연금수급자의 누적적인 증가로 인하여 2050년에는 315조원 내외로 증가할 것으로 전망된다. 따라서 현행체계를 유지할 경우 총지출이 총수입의 5.4배 수준에 이를 것으로 예상되며, 현재의 적립기금 규모는 지불준비금 정도에 불과하므로 이미 기금이 고갈되었다고 보아도 무방하며, 이에 따라 재정개혁조치가 시급한 상황이었다.

〈표 10〉 공무원연금 재정수지 전망

(단위: 십억원)

| 연도 | 총지출 | 총수입 | 각출수입 | 수지차액 | 적립기금 | 정부부담 |
|------|---------|--------|--------|----------|-------|--------|
| 1999 | 5,612 | 2,264 | 2,161 | -3,347 | 1,437 | 2,353 |
| 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 | 18,876 |
| 2050 | 315,214 | 58,570 | 58,570 | -256,644 | 0 | 30,282 |

2) 공무원연금 등의 2000년의 법개정 내용과 평가

공무원연금법 등의 법 개정안이 2000년 12월말에 국회를 통과하였다. 이번 사학연금법의 개정 내용은 사학연금 가입자의 복지를 축소시킬 수 있다는 우려 때문에 가입자들의 강력한 반대에도 불구하고 정부 개정안과 거의 유사하게 통과되었다. 이번

개정의 주요 골자는 연금보험료의 상향조정(7.5%→8.5%), 퇴직후 연금급여 조정기준의 변동(보수상승율에서 소비자물가상승율), 연금수급 개시연령의 단계적 상향조정 등이다. 이번 제도 개정의 효과로 연금재정 상황은 다소 개선될 것으로 보여진다. 일단 공무원연금과 군인연금은 재정적자문제를 해소할 수 있는 돌파구가 마련되었고, 사학연금은 과거체계를 유지하였다면 적립기금이 2018년경에 고갈될 것으로 예상되었으나 새로운 법개정으로 기금고갈시점은 2030년경으로 연장될 것으로 전망된다. 그 외에도 책임준비금의 적립노력을 명기하여 재정안정화를 위한 노력을 촉구할 근거가 만들어졌고, 연금운영위원회가 만들어져 법인 및 가입자의 경영참여폭이 대폭적으로 개선되었다.

그러나 이번 제도 개정은 연금재정 안정을 위해 불가피한 교육지책으로 평가되지만 몇 가지 점에서 아쉬움이 있는 개혁으로 평가된다. 먼저 제도개선의 충분성의 문제로서, 이번 제도 개선으로도 사학연금은 충분한 재정 건실성을 확보할 수 없다는 것이다. 즉, 제도개선에도 불구하고 재정수지의 균형을 위한 대안으로는 미흡하다. 이러한 문제는 공무원연금의 경우 더욱 심각하다. 공무원연금은 이번 제도 개정으로 당장 금년부터 정부의 적자보전을 위한 일반 예산지원이 8천억 이상 필요하고 내년이후에도 매년 1조원 정도가 투입되어야 한다.

여기서 정부의 공무원연금 적자보전을 위한 연금제도의 개입방법에 문제가 보여진다. 정부의 공무원연금에 대한 적자예산지원은 단순히 공무원연금기금이 고갈되어 정부가 불가피하게 공적자금을 투입하는 것이 아니라 과거 정부가 사용자로서 마땅히 부담하였어야 할 비용부담을 사전에 하지 않았기 때문에 발생한 적자를 해결하기 위하여 해당분을 금년부터 투입하는 것이다. 그런데 이러한 비용부담이 적자보전의 형식으로 이루어지기 때문에 적립기금이 없는 상태로 운용되게 된다. 이는 1977년에 적립기금이 사실상 고갈된 군인연금에서 적용되었던 방법으로서, 적립식 연금체제가 포기되고 정부예산제도와 같이 운영되게 되어 연금제도로서의 자생력이 사라지게 됨을 의미한다.

이와 관련하여 사학연금은 향후 30년 이후 적립기금이 고갈되었을 때 누가 연금재정적자를 메꾸어 줄 것이냐가 문제이다. 공무원연금이나 군인연금의 경우 정부가 공무원과 군인의 사용자 책임으로서 적자보전에 나서는 것이 당연시될 수 있지만, 사학연금의 사용자는 정부가 아니고 사학법인이기 때문이다. 그런데 사학법인은 현재에도 비용부담 능력이 없다 하여 사용자의 비용부담 중 일부를 정부가 부담하고 있는데 추

가적인 비용부담을 할 수 있을까 의문시된다. 더욱이 이번의 정부의 적자보전방식이 일정율의 안정기금을 투입하는 것이 아니라 적자분을 보전하는 형태로 이루어지므로 사학연금의 경우는 2030년까지 정부의 부담금 및 퇴직수당 일부 지원 외에는 별도의 지원이 이루어지지 않게 된다. 따라서 이미 기금이 고갈되어 연금제도의 성격을 상실한 군인연금과 공무원연금과는 다른 사학연금 독자의 연금제도 발전대안의 필요성이 증가될 것이다.

다음으로 제기되는 문제는 공무원연금 등의 가입자와 국민연금가입자와의 형평성, 연금수급자와 일시금수급자간의 형평성을 어떻게 제고할 것이냐의 과제가 남아있다. 이번 개정안은 급여측면에서는 일시금부분은 그대로 두고 연금부분만 부분적으로 급여수준을 하향조정하였다. 개정이전의 낮은 보험료로 상당기간 가입한 자와는 달리 신규로 임용되거나 임용된지 오래되지 않은 가입자의 경우 특히 이들이 일시금을 수급할 경우에는 국민연금가입자보다 유리할 지 여부와 관련하여 불만이 제기될 수 있다. 일부가입자는 이미 이와 관련하여 사학연금 탈퇴론을 제기하고 있으므로 이에 대한 객관적인 해명과 대안제시가 필요할 것이다.

한편, 연금제도에 한정되지 않는 공무원연금 등 가입자의 전반적인 복지수준을 고려한 제도개선이 필요할 것이다. 그 동안 우리사회는 공무원연금 등 가입자인 공무원과 교직원에게 민간근로자보다도 월급을 적게 주면서 희생과 봉사정신만을 강조하여 왔다. 이러한 과정에서 공무원연금은 민간근로자보다 낮은 급여체계를 일부라도 보완하는 기능을 하여 왔다. 따라서 연금의 연금급여수준을 국민연금과 유사한 수준으로 만들려고 한다면, 봉급수준도 민간수준으로 함께 현실화시켜야 하는 것이다. 그런데 사학법인은 공무원 등과 달리 법인별로 재정상태의 격차가 심하여 이러한 급여수준의 조정이 한계가 있다면 사학연금의 개정도 보다 신중하여야 하는 것이다.

마지막으로, 공적연금 전체에 대한 종합적 해결이 필요하다. 공무원연금 등 특수직역연금은 말할 것도 없고, 국민연금도 2040대에는 적립기금의 고갈 상태에 빠지게 된다. 사학연금, 공무원연금, 군인연금의 재정이 현시점에서 특히 문제가 되고 있는 것은 이들 특수직역연금의 도입이 국민연금보다 앞서 있기 때문에 국민연금보다 먼저 문제가 나타나는 것일 뿐이다. 따라서 사학연금, 공무원연금, 군인연금 뿐만 아니라 국민연금도 마찬가지로 미래에도 건전성이 유지되면서도 세대간 형평성이 유지될 수 있는 연금시스템으로 개선되어야 한다. 따라서 단순히 공무원연등 등이 개악되었으니 국민연금에 가입하면 유리하다는 시각은 매우 근시안적인 대안이라고 평가될 수 있는

것이다. 국민연금 보험료는 현재는 노사 각각 4.5%씩 9.0%수준이지만 장기적으로 노사 각각 8.5%의 17.0%수준으로 상향조정되어야 국민연금제도가 유지될 수 있다. 이를 감안한다면 개정된 사학연금제도가 국민연금제도(퇴직금 포함)보다 불리하다고 말할 수 없을 것이다.

결론적으로 말해서, 공무원 연금 등은 장기적 시각 하에서 지속적인 제도안정화의 노력이 필요할 것이다.

3) 제도개선 방안

우리 나라 공적연금의 재정위기는 일반적으로 상상하는 이상으로 심각하다. 더욱이 문제가 되는 것은 연금재정위기의 상태에 대하여 아직도 많은 국민이 너무 낙관적으로 생각하는데 있다. 앞에서 제시된 공무원연금의 기대수지차액 163조원(1998년말 기준)에도 불구하고 적립기금이 거의 소진된 공무원 연금은 현재 상태에서 과거의 누적 연금부채를 상환할 수 있는 능력은 이미 없는 것으로 판단되고 이러한 위기적 상태가 계속적으로 심화되고 있다는 것을 명확하게 보여준다. 그러면, 현시점에서의 우리 공무원연금제도의 개혁방안은 무엇인가? 첫째, 현재의 공무원연금의 상태에 대한 정확한 진단이 필요하다. 이러한 진단의 핵심이 되는 것은 공무원연금에 대한 정확한 책임준비금의 계산이다. 공적연금제도가 세대간 부양을 전제로 하는 제도라고 해도, 그것이 공무원연금의 부채를 계산하지 않아도 되는 이유가 될 수는 없다. 최근 사학연금 제도가 시행하는 책임준비금의 계산을 공무원연금도 실시하여야 할 것이다. 자신의 정확한 상태를 모르고 개혁의 방향을 잡는 것은 장님이 코끼리 다리를 만지는 격으로 비교할 수 있을 것이다.

둘째, 공무원연금부채를 회계하는 기준을 법으로 정하여야 한다. 연금급여부채는 수급확정부급여채무(VBO), 누적급여채무(ABO), 예측급여채무(PBO), 지수급여채무(IBO) 등이 있는데 가장 정확한 급여채무를 산정하는 기준은 IBO 이다. VBO < ABO < PBO < IBO 로 올수록 급여채무가 높게 산정된다. 미국의 기업연금회계기준인 FAS87기준은 PBO와 ABO 정도의 연금채무계산기준을 허용하고 있다. 그러나 기업연금회계에서 PBO기준을 사용하는 것은 기업연금에서는 대부분 퇴직이후 연금의 실질가치를 유지시키는 장치가 없기 때문이다. 따라서 퇴직후 실질가치 유지장치가 있는 공무원연금은 미국의 기업연금회계기준보다 높은 기준인 IBO기준을 사용하여 연금급여채무를 계산하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, 연금급여수준과 연금보험료수준을 체계적으로 연동할 수 있는 일정한 연금재정방식기준이 필요하다. 우리 나라 공무원연금은 일정한 재정방식을 가지고 있지 못하다. 수직적립방식이라는 용어 혹은 부분적립방식이 우리의 재정방식이라고 하지만, 이들 용어는 지극히 불확실하고 무원칙한 기준이다. 부과방식도 아니고 적립방식도 아니다 라는 의미 이상을 우리에게 전달하여 주지 못한다. 즉, 현재와 같은 기준 하에서 연금보험료는 연금보험료대로, 연금급여수준은 연금급여수준대로 별개로 움직여서는 공무원연금제도의 체계적인 운영을 기대할 수 없다. 앞에서 제시한 재정방식중 적합한 재정방식을 택하고, 이를 기준으로 연금보험료와 연금급여수준을 다시 설계하여야 한다. 현시점에서는 공무원연금제도의 취지와 성격이 부합되는 개방형 종합보험료방식의 도입방안을 신중히 검토하여 보아야 할 것이다.

넷째, 연금급여채무의 기준과 재정방식이 확정되었다면 새로운 기준에 따라 연금시스템을 재설계하여야 한다. 이 때 지역별로 분립형 제도를 가진 우리 나라의 경우 개별 지역별로 지속 가능한 구조를 가지고 있느냐에 대한 검토가 필요하다. 특정 지역별로 특수성을 강조하는 제도는 그 지역별로 수지균형할 수 있는 대안을 가지고 있어야 한다. 수지균형의 대안을 가지고 있지 못하면서 막연하게 정부의 공적자금 투입을 통한 적자보전을 기대하거나 미래세대로부터의 부담전가를 당연시하는 제도개혁은 공무원연금의 지속가능성을 보장하지 못할 것이다.

다섯째, 제도개혁시점에서 산정된 과거에 누적된 채무는 채무의 부담주체를 명확히 가려서 연차적으로 상각하여 나가야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 새로운 공적연금 시스템 하에서는 모든 국민에게 형평적인 세대간 부양이라는 틀을 전제로 하지 않는 한 새로운 가입자가 과거에 누적된 부채의 부담을 직접적으로 혹은 명시적으로 책임지게 할 수는 없다는 점이다. 세대간 부담이전적 성격의 것은 세대간 부양의 틀을 통하여, 지역별 특수성에 기초한 소득보장기능은 개별 지역 내에서의 재정균형의 전제 위에서 설계되어야 한다. 이러한 측면에서 기초연금 소득비례연금의 이원적 틀과 1인 1연금의 틀이 요구되어지는 것이다.

(1) 독자적 개선방안

첫째, 현행의 공무원연금의 급여수준과 보험료부담 수준은 보험수리적으로 볼 때, 지나치게 불균형적이어서 수급부담구조의 균형을 위한 조치가 필요하다. 그러나 보험료만으로 조정하기 위해서는 보험료가 거의 40%이상 수준(정부부담분과 가입자 부

담분의 합)으로 상향조정되어야 하므로 현실적으로 불가능하다. 따라서 급여수준의 조정이 필요하다. 급여수준의 조정방향은 다음과 같다.

- ① 연금수급개시연령을 단계적으로 상향조정하여야 한다.
- ② 연금급여연동방식을 현재의 보수월액 기준에서 소비자물가지수기준으로 전환하는 것이 필요하다.
- ③ 연금급여 산정기준의 소득을 최종보수기준에서 전 가입기간 평균보수기준으로 조정되어야 한다. 이때, 과거의 보수는 연금수급시 기준으로 재평가가 되어야 할 것이다.
- ④ 급여수준의 조정은 과거가입기간에 대해서는 적용하지 않고 장래가입기간에 대해서만 적용한다. 즉, 가입자와 수급자의 기득권이 보장되어야 한다.

둘째, 부담구조의 개편이 필요하다. 현재의 공무원연금(퇴직수당제도 포함)은 민간기업 근로자의 국민연금과 퇴직금제도를 합한 기능을 수행하고 있다. 따라서 사용자로서의 정부는 민간기업 사용자의 퇴직금부담액에 해당하는 보험료만큼을 가입자인 공무원보다도 높게 부담하여야 한다. 급여구조가 위에서와 같이 변경되면 균형보험료는 21% 정도수준(정부부담분과 가입자 부담분의 합)으로 조정 가능하게 된다. 정부의 퇴직수당에 상응하는 정부의 추가적인 부담액과 민간기업의 퇴직금 부담분에 해당하는 보험료분의 차액은 과거 누적부채의 상각을 위하여 적립하는 것이 바람직하다.

(2) 공적연금체계내의 개혁

현재의 공무원연금 재정위기는 단순히 공무원연금제도에 한정된 것이 아니다. 군인연금은 이미 1977년경에 적립기금이 고갈되어 매년 5,000억원 이상의 일반예산에 의한 적자보전이 이루어지고 있고, 사학연금은 2020년경, 국민연금도 2040년경에 적립기금이 고갈될 것으로 예상되고 있다. 따라서 공무원연금과 동일한 수급부담구조를 가진 군인연금과 사학연금 뿐만 아니라 국민연금도 함께 개혁되어야 한다. 개혁방안은 크게 미국식 개혁과 일본식 개혁이 있다.

첫 번째의 미국식 개혁방향은 현행 공무원연금체계는 장기적으로 정리하고, 신규가입자는 모두 국민연금에 가입하는 방법이다. 이 경우 공무원에게도 민간근로자와 동일한 퇴직금제도가 만들어지게 된다. 국민연금에 가입함으로써 일반근로자와 자영업자와의 소득재분배가 이루어지면서, 공무원연금의 재정안정화 문제는 기 연금수급자 및

현가입자의 과거가입기간에 상응하는 누적급여채무에 대한 처리문제로 단순화된다. 한편 근로기준법의 개정(1997년)으로 퇴직금제도의 기업연금화가 시도되고 있으므로 공무원을 위한 별도의 퇴직금에 해당하는 기업연금의 설계가 가능할 것이다.

두 번째의 일본식 개혁 방향은 공적연금 체계를 기초연금과 소득비례연금의 2층 체계로 전환하는 방식이다. 기초연금은 세대간 소득재분배와 세대내 소득재분배기능을 수행하고, 소득비례연금은 각 직역별로 필요한 소득보장액에 상응하는 수지균형의 제도를 설계하게 된다. 이층연금체계와 첫 번째 방식의 차이점은 기초연금-소득비례의 이층연금체계가 개별 직역(군인, 공무원, 사립교직원)의 특수성과 독자성이 보다 더 보장된다는 점이다.

본 논문의 공적연금 개선방안에 따르면, 전체 공적연금체계 내에서의 개혁이 제안된다. 이를 위하여 첫째, 현행 3개 특수직역연금제도 가입자도 모두 상생연금을 공유하게 된다. 즉, 상생연금 급여지급에 필요한 금액 중에서 우리 나라 공적연금 총 가입자에 대한 각 특수지역가입자의 수의 비율만큼을 각 특수지역기금에서 부담한다. 또한 특수직역 연금수급자의 급여지급액중 정액의 상생연금급여액 만큼은 상생연금기금에서 지급토록 한다(국민연금과의 형평성을 맞추기 위하여 1988년 이후의 가입기간분에 한정한다). 둘째, 보험료는 21%수준으로 상향조정한다. 셋째, 2001년 이후 가입기간 부분에 대해서는 21% 급여수준에 상응하도록 급여수준을 조정한다. 따라서 2000년까지의 가입기간부분에 대해서는 현행의 법령기준에 의한 급여수준을 보장한다. 21% 보험료수준에 상응하는 급여체계는 전가입기간 평균소득기준으로의 연금급여산정, 연금액의 슬라이딩 기준을 현재의 표준보수 인상율기준에서 소비자물가상승율기준으로의 전환(현재의 연금수급자에게도 적용)에 의하여 달성될 수 있다. 넷째, 과거에 누적된 미적립연금부채는 정부가 연차적으로 상환하도록 한다. 이를 위하여 정부는 사용자로서의 부담분(11.0%)과 퇴직수당 부담분 외에 3%의 보험료를 추가적으로 부담하도록 한다. 한편 군인연금과 사학연금 연금도 동일한 방식으로 개편하되, 사학연금의 경우는 현재의 정부와 사학재단의 부담비율을 정하는 기준에 따라 정부와 사학재단이 책임을 분담한다.

V. 사적 연금체계의 정립 방안

1. 법정퇴직금제도의 발전방안

법정 퇴직금제도의 합리화 방안을 놓고 활발한 논의가 이루어지고 있다. 노동계에서는 퇴직금의 지급보장을 위한 대안으로서 기업연금화 방안을 제시하고 있는 반면에 경영계에서는 기업의 퇴직금부담의 경감 측면에서 법정퇴직금의 임의화를 주장하고 있다. 이러한 논의의 와중에서도 퇴직연금 혹은 퇴직신탁 제도가 근로기준법령의 개정으로 이루어지고 보험회사에서는 이미 퇴직연금상품을 판매하고 있는 실정이다.

그러나 현행의 근로기준법상의 퇴직금 관련 규정은 연금화의 가능성을 열어놓았을 뿐 현행 법정퇴직금제도가 가지고 있는 문제점을 개선하고 합리화하기에는 모호하고 불명확한 부분이 많다. 그렇다고 미국 등 선진국에서 발전되고 있는 모형을 우리 나라에 그대로 이입시키는 주장도 의미가 없다. 무엇보다도 실천가능성이 중요하며, 기업과 근로자에게 선택의 범위를 넓혀주면서 지급보장 문제 등 현행제도의 문제점을 보완하는 제도 개선대안이 무엇보다도 필요하다.

1) 법정퇴직금제도의 재정립

이제 우리 경제가 안정적 성장단계에 접어들고 기업문화도 성숙되었을 뿐 아니라 국민연금제도의 실시, 고용보험제도의 도입 등 정부의 사회보장제도가 확립되고 있음을 감안할 때, 기존의 퇴직일시금제도의 존속여부 및 개선방향 등에 대한 재검토가 필요한 단계에 와 있다고 할 수 있다.

(1) 퇴직금과 공적연금과의 관계정립 문제

현재의 국민연금과의 역할 조정, 국민연금과 완전히 별도의 제도로서 만들 수 있는 반면, 국민연금과 연계장치를 가진 제도로서도 만들 수 있다. 또한 별도의 제도상태에서 공적연금과의 연계장치를 만들 수도 있다. 일본 등의 적격연금제도는 공적연금과 독립된 제도이고 조정연금제도는 공적연금제도의 적용제외(contracting-out) 모형이다. 한편 미국에서와 같이 공사연금간의 연계장치를 만들 수도 있다.

우리 나라의 경우 퇴직금제도가 별도의 독립적인 제도로 발전하여 왔으므로 공적연

금과의 연계장치를 만드는 것은 상당히 어렵다고 판단된다. 즉 적격연금제도와 같이 일정한 조건을 갖추면 세제혜택을 부여하는 제도가 바람직할 것이다.

(2) 법정퇴직금의 임의화 문제

한편, 강제제도인 퇴직금제도의 임의화는 그 주장의 타당성 여부를 떠나 현실적으로 노동계를 설득시키는 것이 어려울 것으로 보인다. 보다 중요한 것은 장기적으로 기업의 노동비용부담과 근로자의 복지수준을 어떻게 조화시켜 나갈 것이냐 이며 이는 조세부담을 및 사회보험부담을 수준과 정부의 공적보장 및 사회보장 급여수준을 함께 고려하여 사회적으로 합의하는 것이 긴요하다 할 것이다.

(3) 퇴직금의 기업연금화의 강제이행 문제

퇴직금제도의 개선과 관련하여 현행의 일시금·연금 선택 제도에서 연금을 선택하도록 하자는 주장이 대두되고 있다. 이는 퇴직금제도를 공적연금을 보완하는 노후소득보장제도로 정립시키자는 데 그 목적이 있다. 그러나 연금제도로의 강제화는 제도 시행 초기에 중소기업의 보험료 부담(8.3%)을 가중시키고, 기업과 근로자의 기업연금에 대한 자유로운 선택권을 제한한다는 점에서 바람직하지 않는 방안으로 판단된다. 퇴직금의 지급보장을 위해서는 기업연금의 사외적립을 유도하는 것이 바람직하며 이를 위한 대안으로서는 현재 세법의 퇴직금 관련 세제혜택을 사내 적립시에는 주지 않고 사외 적립시에만 주는 방안이 있다(사내 적립시에도 노사합의로 사내에 별도 적립기금을 만들어 관리하는 경우에는 동일한 세제혜택이 주어져야 할 것임).

2) 법정 퇴직금 제도의 연금화 방안

일시금으로서의 퇴직금제도를 연금화를 장려하기 위해서는 연금으로서의 기업연금의 역할정립, 기업연금화 대상기업 및 자영자에 대한 대책, 연금수급권 및 수급권의 이전, 재원의 분담, 연금수급권 보장을 위한 규제장치의 도입, 적정연금수준의 결정 및 물가상승으로부터의 보호 등에 대한 대안 마련되어야 한다.

(1) 연금수급권 및 연금수급권의 이전

기업연금제도의 가장 큰 제약점은 가입자가 직장이동시 기 가입된 기업연금에서 새로운 직장이 속한 기업연금제도로 이동이 어려워 연금수급권 확보가 어렵다는 점이

다. 연금수급권 이전이 가능하기 위해서는 피용자의 직장이전이 있을 때 연금운용기간에 임금과 연금각출 등에 대한 기록 이전에 충분한 협조가 이루어져야 한다. 연금수급권의 이전이 가능하여지기 위해서는 기업연금 상품자체가 기업연금 회사별로 일정한 정형적인 형태를 갖추고 있어야 하고 호환성이 있는 제도를 공유하여야 한다.

(2) 재정방식 및 비용분담

재원조달방법은 크게 셋으로 나누어 볼 수 있다. 부과방식(pay-as-you-go-system), 과 적립방식(funding system)으로 나누어지지만 기업연금에는 원칙적으로 적립방식이 선택되어야 한다. 다만, 적립방식도 과거 가입기간에 대한 소급적용 문제 등으로 일부 부채를 가진 채 운용될 수도 있으며, 과거채무상환방식에 따라 다양한 재정방식이 만들어 질 수 있다. 또한 적립방식은 확정급여방식과 확정각출방식으로 분류할 수도 있다. 근로자의 입장에서 보면 확정 급여방식이 바람직할 것이나 기업이나 기금운용회사의 입장에서는 확정각출방식이 적합할 것이다. 장기적인 재정안정성 측면과 직장이동시 수급권 보장장치의 유지를 위해서는 확정각출방식이 보다 바람직할 것이다.

(3) 연금수급권에 대한 보장

기업연금의 또 다른 문제는 일단 부여된 연금수급권을 어떻게 보장할 것인가에 있다. 기업연금상품은 보험료의 납입으로부터 연금수급에 이르기까지 상당기간이 소요되므로 공공기관이 아닌 순수 민영기관에서 재정의 불안 문제없이 장기간 유지 가능하느냐는 기업연금의 신뢰성과 관련하여 중요한 문제이다.

따라서 정부는 기업연금 재정의 건실성을 유지하기 위하여 기업연금운용회사를 감독할 수 있는 장치가 있어야 할 것이다. 특히 기업연금운용회사가 도산이 되었을 때 혹은 근로자가 근무하는 기업이 도산하였을 때 가입자를 보호할 법적 보호제도가 있어야 할 것이다. 이를 위하여 미국과 같이 기업연금 수급권을 보장하고 기업연금운용회사를 감독할 수 있는 연금감독원 설립을 검토하여야 할 것이다. 이 기관은 기업연금 외에도 국민연금 및 개인연금의 운용에 대한 감독기능도 수행할 수 있을 것이다.

(4) 소득대체율 수준

합리적 소득대체율(replacement rate)은 퇴직자들이 퇴직전 생활수준에 비교하여 여유 있는 생활을 꾸릴 수 있는 생계비수준인가에 의하여 결정된다. 프랑스의 경우

70%(기업연금비율은 20%), 서독 75%(기업연금비율은 25%), 영국 60%(기업연금비율은 25%) 등으로 나타나고 있다. 물론 이 비율은 공적영역의 비율이 높은 국가의 예이고 우리 나라와 같이 사적 영역의 비율이 높은 국가의 경우 이 보다는 낮은 소득대체율을 적용하여야 할 것으로 판단된다.

(5) 세제지원

많은 선진국의 기업연금제도가 발전한 배경에는 정부의 적극적인 장려정책이 존재하고 있다. 정부의 장려정책의 핵심제도는 아무래도 세제지원제도라고 할 수 있다. 세제지원은 일반적으로 고용주와 가입자의 부담 보험료에 대한 세제혜택, 연금급여에 대한 세제 혜택, 기금운용수익에 대한 세제혜택 등으로 구분된다. 우리 나라의 경우 연금보험제도와 신탁제도 공히 보험료에 대해서는 고용주 부담분은 손금에 산입하여 주고 근로자 부담분은 소득공제를 하여주고 있으며, 급여액의 경우 연금급여에 대해서는 비과세하여 주고 있다. 이는 외국의 세제혜택에 비하여 상대적으로 높은 수준이다. 한편 1999년 8월에 입법된 임금채권보장법의 기업주 부담금경감조항은 퇴직연금 가입율을 높이는데 일정한 기여를 할 것으로 판단된다.

(6) 자영자 등을 위한 제도의 필요성

상용근로자에게는 공적연금에 덧붙여 기업연금이라는 세제혜택이 있는 제도를 제공하면서 자영자 및 불완전 취업 근로자에게는 그러한 기회가 제공되지 못하는데 있다. 현재 개인연금제도가 그러한 기능을 일부 수행할 수 있으나 한계가 있다. 따라서 전국민의 형평성 측면에서 자영자에게도 적용 가능한 기업연금 유사제도를 개발하여 주는 것이 필요할 것이다.

2. 개인연금제도의 개선방안

1) 개인연금이전의 허용

이전이 크게 금융기관간 이전과 한 기관 내에서의 상품간 이전을 들 수 있다. 이전은 개인연금 가입자의 장기적 계속가입을 유도하는 입장에서 필요하다. 이전이 허용되어 있지 않은 지금도 여러 금융기관에 개인연금 가입이 가능한 것을 감안할 때 부분

이전은 허용되는 것이 필요하다. 이전의 방법에는 미국 IRA의 경우에는 금융기관간의 이체(transfer)방법과 일시적 인출을 요구하는 전환(rollover) 방법이 있다.

2) 예금자 보호의 강화

현재 투신사에서 취급하고 있는 개인연금을 제외하고는 거의 모든 금융상품이 예금자 보호 대상으로 지정되어 있다. 개인연금의 경우 현행 5,000만원까지의 보호로는 중산층의 예금 보호에는 부족한 실정이다. 예금자보호법 제32조 제2항은 보험금을 대통령령으로 정하도록 하였고, 동법 시행령 제18조 제6항은 이를 5,000만원으로 정하고 있다. 따라서, 동법 제31조와 동법 시행령 제16조에서 정하고 있는 납입 보험료를 인상하더라도 개인연금에 대한 예금자 보호 범위는 확대되는 것이 바람직하다.

3) 조기탈퇴에 대한 제재 강화

조세특례제한법 제86조 제3항에 의하면 가입 후 5년 미만의 해지에 대한 불이익으로 720,000원을 한도로 하여 저축 불입액의 4% 상당액을 추징하도록 되어 있다. 그러나 720,000원을 범위로 하는 저축 불입액의 4%가 실제 소득세 감소분에 미달되는 경우가 많기 때문에 세금 추징이 혜택에 비해 부족한 실정이다. 이 때문에 우리나라의 개인연금은 소득공제를 위한 재테크 수단으로 이용되는 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 개인연금의 이전을 허용하여 조기인출을 억제하면서 조기인출에 대한 불이익도 함께 강화하여야 한다.

4) 가입 및 연금수급 연령제한의 완화

현재 가입 및 연금수급에 대한 사항은 조세특례제한법 시행령 제80조 제1항 1의 5에 '저축 불입 계약기간 만료 후 가입자가 만 55세 이후부터 5년 이상 연금으로 지급 받는 저축일 것'으로 되어 있다. 이는 만 55세가 되는 순간부터 강제 인출이 시작되고 그 이후에는 저축 불입이 불허되는 것으로 해석된다. 그러나 노령자에 대한 근로유인의 제고를 위해서는 만 55세 이후에도 개인연금 계속가입이 가능하도록 하여야 할 것이다.

〈표 11〉 현행제도와 개선안의 비교

| | 현행제도 | 개 선 안 |
|--|---------------------------|---|
| • 연금구조 | 단일연금구조 | 현행 유지하되 상생연금 신설 |
| • 가입대상 | 사업장근로자, 자영자 (1,950만명) | 국민연금: 사업장근로자, 자영자 (1,950만명) 상생연금: 국민연금 미가입자 |
| • 연금수급자 | 60세이상 인구중 50% | 상생연금: 60세이상 인구 100% 국민연금: 60세이상 인구 50% |
| • 연금보험료 | 3% → 6% → 9% (5년마다 조정) | 상생연금: 급여지출 소요액을 기초로 보험료 산출부과 국민연금: 3% → 6% → 9% |
| • 급여수준 (평균소득자 기준) | 평균소득의 70% | 국민연금: 평균소득의 60%(홀벌이기준) 상생연금: 전생애 평균소득의 20% 무각출경로연금: 상생연금의 1/3 |
| • 급여수준 경과조치 | | 현행수준 유지함. 맞벌이가구 및 독신가구만 조정 |
| • 노령연금 수급연령 | 60세 | 향후 65세까지 단계적 상향조정 |
| • 연금재정 -최대적립금 (1995년가격) -기금고갈 | 수정적립방식 | 상생연금: 부과방식 국민연금: 적립방식 기금고갈 없음 |
| • 수익비율 (2030년 연금 수급자기준) | 2.3배 (최저소득계층: 6.0배) | 현행과 동일 |

참고문헌

- 김용하 (1995), "공적연금제도의 연계방안: 형평성 및 연금재정 측면을 중심으로," 《보건사회 논집》 15(2), 한국보건사회연구원, 3-39.
- (1999a), 《사학연금 책임준비금 산정 및 재정안정화 방안 연구》, 한국보험학회.
- (1999b), "공적연금채무와 재정건전성 확보방안에 관한 연구," 《사회보장연구》 15(1), 한국사회보장학회.
- 민재성·김원식(1990), 《한국의 퇴직금제도와 기업연금제도 도입방안》, 한국개발연구원.
- 민재성·문형표·김원식·김용하 (1991), 《국민연금제도의 장기적 재정안정화를 위한 정책과 제와 대책》, 한국개발연구원.
- 민재성·유일호·최성재·김용하 (1993), 《한국의 노령화 추이와 노인복지대책》, 한국개발연구원.
- 박영범 (1992), 《한국 기업의 퇴직금제도》, 고용보험기획단.
- 방하남 (1997), 《미국의 기업연금제도》, 한국노동연구원.
- (1998), 《한국기업의 퇴직금제도 연구》, 한국노동연구원.
- 석재은 (2000), "노인 소득원 구성과 공 사 역할분담 분석," 《사회보장연구》 16(1), 51-78.
- (2000), 《노인 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안》, 한국보건사회연구원.
- 우재룡 (1999), 《우리나라 기업연금제도의 발전방안》, 한국노동연구원(1997), 《기업의 퇴직금제도 운영실태조사》.
- 高山憲之 (1992), 《年金改革의 構想》.
- 山崎 清 (1998), 《日本の 退職金制度》, 日本労働協會.
- 日本 總務廳長官官房高齢社會對策室 (1997), 《高齢者の 生活과 意識》, 第4回 國際比較調查結果 報告書》, 中央法規.
- Auerbach, A.J. and L.J. Kotlikoff (1989), "The Efficiency Gains form Social Security Benefit-Tax Linkage," NBER Working Paper No. 1645.
- (1987), Dynamic Fiscal Policy.
- Barro, R.J. (1978), The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the U.S. Time Series, Washington, D.C.
- (1978), "Pension Funds and Financial Series," NBER Working Paper No. 3101.
- Board of trustees(1999), "Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability

- Insurance Trust Funds", 1999 Annual Report The Board of trustees of The Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds.
- Bodie, Z. (1989), "Pension Funds and Financial Innovation," NBER Working Paper.
- Breyer, F. and M. Straub (1993), "Welfare Effects of Unfunded Pension Systems when Labor Supply is Endogenous," *Journal of public Economics* 50, 77-91.
- Breyer, F. (1989), "On the Intergenerational Pareto Efficiency of pay-as-you-go Financed Pension Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.
- Davis, Philip (1995), "The Structure of pension Provision in Twelves OECD Countries." Pension Funds.
- Diamond, P.A. (1965), "National Debt in a Neoclassical Growth Model," *American Economic Review* 55, 1126-1150.
- Felderer, B. (1992), "Does a Public Pension System Reduce Savings Rates and Birth Rates?" *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148, 314-325.
- Feldstein, M. (1976), "Should Social Security Benefits Increase with Age?" NBER, working paper No.2200.
- (1976), "Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory," *American Economic Review* 66, 77-86.
- Homburg, S. (1991), "Interest and Growth in an Economy with Land," *Canadian Journal of Econ.*, 24(2), 450-459.
- Kotlikoff, L.J. (1979) "Social Security and Equilibrium Capital Intensity," *The Quarterly Journal of Economics*, 223-253.
- Kotlikoff, L.J. and L.H. Summers (1981), "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation," *Journal of political Economy* 89(4), 706-732.
- Munnell, A.H. (1974), "The Impact of Social Security on Personal Saving," *National Tax Journal* 27, 553-567.
- (1976), "Private Pensions and Saving: New Evidence," *Journal of Political Economy* 84(5), 1013-1032.
- Turner and Watanabe (1995), *Private Pension Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Introduction to Multiple Income Protection System in Korea

Yongha Kim

Due to the sustained increase in life expectancy, the number and proportion of the aged population has substantially increased. the proportion of the total population aged 65 and over was 7.1% in 2000 and 14.3 % in 2022.

But All public pension schemes in Korea, including the National Pension scheme, civil servants pension scheme, private school teachers pension scheme and the military pension scheme, are facing varying degree of financial problems at present because of their weak and unstable financial bases, with the result that some of them have recorded deficits for some time and the others are expected to run deficits in the near future. This crisis in financial sustainability in public pension schemes is attributable to the structural weakness of the schemes which can be characterized as high benefits, low contribution. Therefore, this article focuses on alternative of public pension schemes reform in Korea.

The results is as follows. First, a basic pension is proposed to be newly established and the earnings related portion of National Pension Scheme will be as national pension. Secondly, the Basic Pension is a universal basic pension covering all nationals over 18 years and older, thereby achieving "one pension for everybody". Thirdly, National Pension will be operated as an earnings related pension covering only those participants with assessed income. Fourthly, the current participants of public occupational pensions will also join the Basic Pension as well as the public occupational pensions whose scope of works will be reduced. And finally, The conversion of Retirement Allocation Scheme into a corporate pension should be left to the discretion of the company concerned.

Key Words : pension, aging, sustainability, reform, social security, retirement allocation