

노총연구원 연구서 80

공적연금제도 개선방안에 대한 검토

- 기초연금제도 도입 전망 -

엄 규 속

한국노총 중앙연구원

● ● ●
발 간 사

경제위기 이후 우리나라에서는 사회 곳곳에 복지수요가 늘어나고 있습니다. 한국노총에서는 그간 이러한 변화에 부응하여 노동자를 위한 복지제도의 확대와 올바른 제도 정착을 위해 노력해왔습니다. 연금제도와 관련된 논쟁도 그 중 한 분야로서 99년 전 국민으로 국민연금제도가 확대되었음에도 불구하고 아직 모든 사람이 노후에 안정적인 소득을 확보하기에는 제도에 미흡한 점이 많습니다. 우선 사업장 노동자를 제외하고는 정확한 소득파악이 불가능한 상황이라는 점과, 전 국민 확대에도 불구하고 적용에서 제외되는 사람들이 많다는 점, 그리고 국민연금을 받아도 최저생활을 유지하기 어려운 노인층이 생길 수 있다는 점 등 앞으로도 노동조합이 노후보장 제도 개선을 위해 할 일이 많다는 생각이 듭니다. 한국노총은 노후에 최소한의 생활이 해결될 수 있도록 기초연금제도를 도입해야 한다고 주장해 왔으며 앞으로 이러한 논의를 심화해야 할 것으로 보입니다.

본 연구는 지금까지 연금제도 개선과 관련된 국내·외의 논의를 검토하여 기초연금제도를 도입하려고 할 경우 노동조합이 취해야 할 입장에 대한 것으로 향후 정책논의에 진일보한 논리를 제공할 것으로 기대됩니다. 최근 연금제도 개선과 관련된 논의들이 세계은행 등 국제기구의 영향을 받아 공적 연금제도가 제대로 정착되지도 않은 상황에서 퇴직금제도를 민간 기업연금화 한다든지, 개인연금 시장을 부양한다든지 하는 방향으로 진행되는 것을 비판하면서, 공적 연금제도가 제공할 수 있는 급여를 통해 기본적인 노후보장 수요가 충족되어야 한다는 것과 공적 연금제도가 갖고 있는 사회통합적 기능을 강조했다는 것은 향후 노동조합이 연금제도 개선 논의에 개입하는 규범적 방향을 제시하는 것으로 보입니다.

비정규직과 영세자영업자의 비중이 높은 한국의 취약한 고용구조를 고려할 때 기초연금제도 도입논의는 매우 뜻깊은 것이며, 공식 연금제도의 성패가 일자리를 축소하지 않는 고용정책에 달려있음을 강조한 점도 노동조합의 관점에서 매우 시사하는 바가 크다고 하겠습니다. 이 연구 결과를 발판으로 삼아 한국노총은 현재 노동자들이 노인이 되었을 때 안정적인 생활을 누리는 연금생활자가 될 수 있도록 제도 개선을 만전을 기할 것입니다.

이 연구의 결과는 그간 한국의 연금제도 개선에 애정과 관심을 기울여 온 많은 분들의 논의가 없이는 나오지 않았을 것입니다. 한국노총도 관여해 온 국민연금제도개선기획단이나 공사연금제도개선기획단의 연금제도 개선논의는 노동조합이 연금제도의 중요성과 제도의 확대·개선의 필요성에 대해 인지하는 계기가 되었습니다. 또한 건강보험심사평가원의 이용갑 박사님께서서는 노동시장이 유연화되는 과정에서 연금제도가 부딪힌 문제에 대한 글들을 번역해 주셨습니다. 이는 곧 우리가 직면하고 있는 문제이기도 하기 때문에 앞으로의 논의에 많은 참고가 될 것입니다. 이 자리를 빌어 번역의 노고를 치하하는 바입니다. 끝으로 본 연구를 맡아 수고해 주신 중앙연구원의 엄규숙 연구위원의 노고를 치하하며, 연구의 내용은 연구자의 개인적 견해로서 한국노총의 공식적 견해와 다를 수 있음을 밝혀두는 바입니다.

2000. 11.

**한국노동조합총연맹
위원장 이남순**

<제 목 차 례>

I. 들어가는 말	1
II. 국민연금제도의 현황과 문제점	5
1. 국민연금제도의 연혁	5
2. 국민연금 제도설계의 원칙	7
가. 한국의 노령화 추세	7
나. 제도의 구성원칙	15
3. 현황	16
가. 적용대상	16
나. 가입 및 수급현황	21
다. 도시지역 확대 이후 가입자 현황추이 및 평가	26
III. 최근 연금제도 개선안 개요	31
1. 국민연금제도개선기획단안의 내용과 평가	31
가. 국민연금제도개선기획단의 제도개선 정책과제	31
나. 국민연금제도개선기획단의 연금제도 개선방안	39
다. 국민연금제도개선기획단의 제도개선안과 98년 연금법 개정 내용의 차이	43
2. 공사연금제도개선기획단의 연금제도 개선안의 내용과 평가	46
가. 공사연금제도개선기획단 발족의 배경과 의미	46
나. 개선안의 내용	47
다. 각 안의 비교와 평가	73

IV. 국제기구의 연금제도 개선안과 유럽의 연금제도	77
1. 국제기구의 연금제도 개선안	77
가. 세계은행안	77
나. 국제노동기구안	85
2. 유럽의 공적연금제도	95
가. 유럽 연금제도의 유형	97
나. 연금제도의 기본틀 비교	99
다. 소득과 급여의 상관관계	106
라. 연금제도의 시간요소	120
마. 조세 및 사회보험료	130
바. 사회경제적 변화와 연금제도	136
V. 공적연금제도를 중심으로 한 노후보장제도 개선안	
- 기초연금제 도입을 중심으로	143
<참고문헌>	149

【부록】 노동시장 유연화 시대의 노후보장·153

번역 : 이용갑(건강보험심사평가원)

I. 유럽에서 확대된 유연화 시대의 사회보장의 길 (우테 클람머)	153
1. 유럽에서의 유연화, 다원화 및 사회보장	153
2. 유연화에 대한 차별적인 기본입장: 유럽의 사회보장형태	155
3. “유연화시대의 사회보장”의 길에서의 이정표	160

- 4. 올바른 길을 찾아서? - 모순적인 개혁의 경향 172
- 5. 독일에서의 논의를 위한 결론 173

- II. 유연화 시대의 사회보장과 고용촉진에 관련된 사회보장의 재구성 (디터 되링) 175
 - 1. 사회보험과 취업활동간의 관계 176
 - 2. 독일 사회보험에서 취업활동과 관련된 기본결정의 변화에 대하여 177
 - 3. 취업활동의 변화와 차별적인 노후보장형태의 정비 181
 - 4. 결론 186

〈표차례〉

〈표 1〉 가구의 세대구성 변화 및 가구원수 변화추이(1960-1995) ……	8
〈표 2〉 65세 이상 인구비중, 노령화지수, 노년부양비 및 평균 수명 변화전망 ……	9
〈부표 1〉 15세 이상 인구, 경제활동인구, 취업자, 연금가입자 및 비경제활동인구(1999) ……	4
〈표 3〉 종사상 지위의 국제비교(1998) ……	B
〈표 4〉 종사상지위별 취업자 비중 ……	20
〈표 5〉 가입자의 종별 가입요건 ……	22
〈표 6〉 사업장 및 가입자 현황 (2000.8) ……	2
〈표 7〉 국민연금의 급여유형과 수급요건 ……	24
〈표 8〉 국민연금 수급자 및 급여액 현황 ……	25
〈표 9〉 가입자 현황 및 추이 ……	26
〈표 10〉 도시지역가입자 현황추이 ……	27
〈표 11〉 도시지역 가입자 유형별 평균소득 ……	28
〈표 12〉 도시지역가입자 신고소득액 현황 및 추이 ……	30
〈표 13〉 가입기간과 소득수준에 따른 소득대체율 ¹ ……	33
〈표 14〉 연금기획단이 산출한 소득수준별 급여율 및 수익비 ……	34
〈표 15〉 최고·최저 소득계층간 가입년수에 따른 연금액 비교 ……	35
〈표 16〉 납세자유형의 구분 및 납세자별 납부세액 ……	39
〈표 17〉 소득분위별 노령연금의 연금급여율(40년 가입기준) ……	40
〈표 18〉 보험료 조정계획 ……	41
〈표 19〉 현행 제도, 국민연금제도개선기획단, 정부절충안 비교 ……	45
〈표 20〉 제1안의 연금산정공식 개선안 ……	51
〈표 21〉 최소연금 산정과 관련한 소득보장급여 현황 비교 ……	53
〈표 22〉 연금과 퇴직금의 소득대체율(40년 취업자 기준) ……	54

<표 23> 제2안에 따른 급여산식의 변경	57
<표 24> 현행 국민연금제도와 개선제도의 비교	72
<표 25> 제도개선대안의 비교	75
<표 26> 세계은행이 권고하는 노후 소득보장체계	82
<표 27> ILO의 노후소득보장체계 개념도	92
<표 28> 선진국의 노후소득 구성 및 빈곤율	96
<표 29> 유럽 15개국 연금제도 구성방식 및 적용범위	101
<표 30> 노후보장의 기본개념	104
<표 31> 적용예외현황	105
<표 32> 연금산정방식 비교	109
<표 33> 보험료산정소득 비교	113
<표 34> 가급연금 및 특별급여	116
<표 35> 최소 및 최고급여 수준	119
<표 36> 가상적 가입기간	123
<표 37> 부분연금제도	126
<표 38> 연금급여 수준 연동제	129
<표 39> 연금소득의 과세여부 및 면세, 조세감면기준	132
<표 40> 연금소득과 사회보험료 부담	135
<표 41> 사회경제적 변동이 연금제도에 미치는 영향	142

<그림차례>

[그림 1] 인구구성 변동추이 1961-2030	11
[그림 2] 인구구성의 변화 1961-2000	21
[그림 3] 인구구성의 변화 2000-2030	21
[그림 4] 15세 이상 인구, 경제활동인구, 취업자, 연금가입자	4
[그림 5] 36시간 미만 단시간 근로자의 비중(%)	20
[그림 6] 연금기금의 부문별 수익률 추이	37
[그림 7] 노후소득보장의 기본구조	50
[그림 8] 공·사연금체계의 기본구조	56
[그림 9] 신 노령소득보장 체계	63
[그림 10] 공·사연금개선체계의 기본형태	68

I. 들어가는 말

경제위기 이후 21세기로 넘어서는 90년대 후반 우리나라에서 복지와 관련된 논쟁은 이제 하나의 사회적 쟁점으로 자리잡아 가고 있다. 선진국에서 신자유주의적 경제정책을 기준으로 삼아 진행되는 복지제도 삭감은 사회안전망이 미비된 한국의 복지논쟁에도 영향을 미치는 한편 저성장·고실업 시대의 도래는 도처에 복지수요가 늘어남을 감지하게 하고 있다. 이로 인해 복지와 관련된 담론이 매우 이중적으로 진행되는데, 한편으로는 사회보장제도의 확충과 저변의 확대가 중요한 과제로 인식되면서, 다른 한편으로는 아직 제대로 정착되지도 않은 복지제도의 효율성 문제가 대두되는 것이 바로 그 단적인 증거이다. 특히 선진국의 복지제도에서 가장 큰 비중을 차지하는 노후보장체계는¹⁾ 복지국가 위기 논쟁의 주된 대상이며 이러한 논쟁과 선진국에서의 제도 개선 추이가 현재 적용범위를 확대하는 중인 한국의 연금제도 개선 논의에도 일정 정도 영향을 미치고 있다.

우리나라도 99년 4월 국민연금이 도시지역에 확대되면서 명실공히 전국민연금시대로 돌입하게 되었다. 그러나 적용범위가 확대된다고 해서 실질적인 혜택이 보편화되는 것이 아니라는 사실을 우리는 실업위기를 겪으면서 고용보험 혜택의 비포괄성을 경험하여 잘 알고 있다. 특히 노령은 실업과는 달리 광범위한 집단과 계층의 사람들이 맞이하게 되는 인생경로의 일부이며, 실업에 대해서는 어느 기간이 지나면 벗어난다는 희망과 단기적 투입을 통해

1) 예를 들어 연금과 관련된 지출이 유럽공동체 총 복지지출의 40%를 차지하고 있다. (Hutsebaut, 1998: 117)

효과를 보이는 제도적 수단들이 존재할 수 있지만, 노인이 된 후에 나이를 역전시킬 수는 없기 때문에 노령과 이를 동반하는 빈곤이라는 사회적 위험은 생애를 마감할 때까지 지속된다는 특성을 가지고 있다. 즉, 대표적인 사회적 위험 중 그 발생이 모든 사람에게 거의 확실시되며 자연발생적이고, 노령화 추세로 보아 전체 인구에서 노령인구가 차지하는 비중이 증가하면서 노후보장의 안정적 제공이 사회 정책적으로 매우 중요한 이슈가 될 수밖에 없는 것이다.

이렇듯 노후의 안정적인 생활유지 및 보호가 사회정책의 핵심 분야로 대두하고 있는 가운데 국민연금제도가 전 국민을 대상으로 확대된 것은 매우 바람직한 사건이다. 그러나 앞서도 지적했듯이 제도의 저변 확대가 곧 혜택의 보편화로 이어지는가는 별개의 문제이다. 제도의 외연을 확장한 것과 더불어 그 안에 포섭된 모든 국민이 노후에 실질적인 혜택을 받을 수 있어야 하기 때문이다. 우리의 공적 연금제도는 3개의 특수직역연금과 국민연금으로 구성되어 있으며 이들 모두 소득비례요소를 갖고 있다. 보험료를 내는 동안에 소득이 낮은 사람은 노후에 보전되는 소득의 수준도 낮을 수밖에 없는 것이다. 또한 현재 제도 구성 상 임금노동자이면서도 고용기간이 단절적인 경우에는 평생을 일하여도 연금급여 수준이 낮을 수밖에 없다. 다시 말해 제도의 외연이 확장되어 지금까지보다 더 많은 사람이 연금제도의 틀 아래 편입된다고 하더라도 실제로 노인이 되어 공적 연금제도에서 받는 연금급여를 주된 소득원으로 삼을 수 있는 집단의 비중이 낮을 가능성은 여전히 존재하는 것이다.

본 연구에서는 국내·외의 연금제도 개선안을 비판적으로 평가하여 각 개선안이 99년 이후 적용대상에 편입된 도시지역 주민

및 5인 미만 사업장 가입자에게도 노후보장의 실질적 효과를 제고시키는데 갖는 시사점을 검토하고자 한다.

90년대 후반에 연금기금의 규모가 커지고 세계은행 등 국제기구들이 한국의 노후보장제도에 관심을 보이기 시작하면서 연금제도 개선은 사회정책적 논의의 핵심테마 중 하나로 부상하였다. 이러한 제도개선 논의는 보험료부담주체와 정부의 관계자, 연금제도 관련 전문가들을 중심으로 구성된 국민연금제도개선기획단(97년)과 공사연금제도개선기획단(99년)을 중심으로 이루어져왔다. 물론 개별 시민사회단체들도 제각기 연금제도 개선에 관한 정책제언을 해왔지만 이 연구에서는 주로 위 두 기획단에서 이루어진 논의들이 가장 최근 연금제도 개선논의의 방향을 반영하는 것으로 가정하고 비판적인 검토를 시도하였다.

본 연구에서는 기존의 제도 개선 논의들을 검토하여 비정규직, 영세사업장 노동자에게 노후보장이 실질화 되도록 하기 위해서는 노동조합이 어떤 연금제도 구성원칙에 기반하여 제도개선 논의에 개입해야 하는지 논의하고자 한다.

한국노총은 최근 국민연금 도시지역확대실시 이후 기초연금제도의 도입을 주장해 왔지만 이를 어떤 형태로 제도화할 것인지에 대한 구상은 아직 구체화되지 않은 형편이다. 따라서 본 연구에서는 공적 연금제도 개선안 중 기초연금제도 도입방안 및 전망에 대한 검토가 핵심적인 위치를 차지하는데 비정규직의 비중이 비정상적으로 높은 우리의 고용구조를 고려하고, 영세자영업자가 주종을 이루는 도시지역 주민의 노후보장책을 마련하기 위해서는 연금제도에서 누구나 최저수준의 보장은 확보할 수 있는 방안이 시급히 마련되어야 한다고 생각하기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 두 기획단안을 중심으로 기초연금과 관련된 사회정책적 논의들을 비판적으로 검토하고, 이러한 개선안에 일정 부분 영향을

미치고 있는 국제기구의 연금제도 개선논쟁과 유럽의 공적 연금 제도들을 비교·검토하여, 노동조합이 연금제도 개선 논쟁에서 취해야할 입장과 논리를 개발하고자 하였다. 또한 연금제도와 관련된 논의는 기금운용의 합리적 개선방안 나아가 현재 진행되는 사회보험 통합논의, 나아가 공적 연금 및 사적 연금의 연계 문제와도 관련이 있겠지만 연구의 범위를 국민연금제도 개선에 한정하였음을 밝혀둔다.

글의 구성은 II장에서는 국민연금제도의 현황과 문제점을 검토하고 III장에서는 한국에서 이루어진 연금제도 개선안의 내용을 정리·평가하며 IV장에서는 세계적인 노후보장 위기와 관련된 국제기구의 연금제도 개선논쟁을 살펴보면서 한국에서 논의와의 접점을 찾은 후, 유럽의 공적 연금제도 구성원칙, 특히 기초연금제도의 유럽 각국 현황을 검토하였다. V장에서는 한국의 국민연금제도의 문제점과 국내외의 개선논의들을 기초로 노동조합이 향후 연금제도 개선안을 제시할 때에 고려하여야 할 논리적 근거들을 정리해 보았다. 부록에는 경제사회연구소월보(WSI-Mitteilungen) 2000년 5월호에 실린 우테 클람머와 디터 되링의 노동시장 유연화 시대의 노후보장 문제점에 관한 글들이 번역되어 실려있다.

Ⅱ. 국민연금제도의 현황과 문제점

1. 국민연금제도의 연혁

국민연금제도 도입은 1972년 「국민복지연금법」 제정에서 그 시초를 찾을 수 있다. 당시 법은 제정하였으나 제 1차 석유 파동 등 경제·사회적 여건을 고려하여 시행은 무기한 연기되었었다. 위법은 1986년 국민연금법으로 전면 개정되어 88년 1월부터 10인 이상 사업장 근로자를 당연적용대상으로 하는 국민연금제도가 출범하게 되었다. 적용범위는 92년 5인 이상 사업장 그리고 95년 7월부터 군 단위의 농어촌 지역 내 농어민 및 자영업자로 대상이 확대되었다. 당연적용대상자를 사업장 종사자에 한정하는 92년까지 연금제도 확장은 소득 원천, 소득주기, 소득 파악 방식 등이 거의 유사하기 때문에 별다른 논쟁이나 어려움이 없이 진행되었다. 그러나 농어촌 지역으로의 연금제도 확대는 적용방식에 대한 상당한 논쟁을 수반한 것이었으며(이상은, 1995) 이러한 논쟁은 98년 도시지역 확대를 위한 법개정 논의과정에서 극에 달하게 된다.

우선 농어촌 지역 확대 과정에서 대두된 논쟁점은 크게 단일연금체계의 유지 또는 개선, 가입대상별 통합 또는 분리적용방식으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 당시의 국민연금제도가 농어촌으로 확대될 경우 기존의 급여산정방식을 그대로 적용할 것인지 아니면 급여를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 제도 개혁을 단행해야 할 것인지가

큰 논쟁 거리였다. 기존 방식을 유지하는 것은 사업장 가입자에게 적용되던 방식을 농어촌 주민에게도 그대로 적용하여 제도 변경을 하지 않고 보험료 납부에 비례한 차등급여가 이루어지며 일정 부문 연금산식의 소득재분배 요소로 인한 재분배 효과의 혜택이 농어촌 주민에게도 돌아갈 수 있다는 장점이 있는 반면, 소득과약이 불완전한 상태에서 상이한 취업집단에 동일한 연금제도를 적용함으로써 생겨나는 문제점이 해결되지 않았다는 것, 그리고 국민연금을 향후 전 국민에게 확대하겠다는 정책적 구상이 국가의 재원부담 없이 모두 피보험자의 보험료에 의존하여 이루어졌다는 문제점이 지적되어야 한다. 반면 기존의 국민연금 급여체계를 기초연금과 소득비례연금의 이원적 체계로 재구성하게 된다면 소득과약과 적용의 문제가 발생하지 않고 모든 국민에게 기본적 수준의 노후보장이 가능해지고 이에 더하여 소득 비례적 요소도 유지할 수 있다는 장점이 있지만 본격적 노령연금이 발생하지 않은 상황에서 제도의 윤곽을 다시 수정해야만 한다는 부담과 기초연금 요소의 도입이 재정운영방식의 수정을 요구한다는 부담으로 인해 정책적인 선택에서 차선으로 밀리게 되었다.

둘째, 피보험자를 사업장 가입자와 지역가입자로 분리하여 적용·관리할 것인지, 통합할 것인지 하는 문제는 보수적인 사회보험의 취지에 따른다면 직업집단별 분리모형을 선택하는 것이 무리가 없겠으나, 인구가 급격히 노령화되고 있는 농어촌지역의 노후보장문제를 해결하는 것이 제도 확장의 취지라면 통합운영을 통한 재정 안정화가 중요한 정책적 선택요인이 될 수밖에 없었다. 당시 통합된 재정체계를 선택한 것은 장기적으로 볼 때 연금제도가 계층 간의 차이를 심화·고착시키지 않고 사회통합의 기능을 발휘하도록 하려는 취지에 따른 것이지만, 사회보장의 역사가 일천하여 사회보험료를 국가가 추가적인 조세를 강제로 걷는 것으

로 인식하는 경향이 강한 분위기에서 집단 사이 보험료 부담이 적절한 소득 파악에 근거하여 이루어지지 않고 있다는 불신감은 제도에 대한 저항으로 이어질 수밖에 없었다(이상은, 1995).

이러한 논쟁은 98년 국민연금제도가 도시지역주민에게 확대되는 과정에서 증폭·제기되었다. 정부는 97년 5월 전 국민 연금 확대 적용을 위한 전면적 법개정을 위해 각계 전문가로 구성된 보건복지부 사회보장심의회 산하에 국민연금제도개선기획단을 설치하고 국민연금제도의 적용대상자 범위, 농어민 및 도시 자영업자 보험료 부과방법, 급여체계 개선, 중·장기 연금재정의 안정화 방안, 도시 자영업자 국민연금 확대적용 방안 등의 정책과제 연구를 수행하도록 하고 그 결과를 국무총리에게 보고, 개정법안의 기초가 되도록 하였다(권문일, 1998; 강욱모, 1999).²⁾

전국민 연금적용 시행을 위한 제도 개혁의 주된 내용은 재정안정화, 제도 운영의 민주성과 투명성 강화, 기금운용의 혁신, 여성의 이혼시 연금분할권 도입, 조기퇴직자 및 실직자를 위한 연금수급의 최소가입기간 축소, 반환일시금의 원칙적 폐지이다. 개정안은 98년 12월 입법, 99년 4월 1일부터 시행되어 제도 도입 11년만에 전 국민에게 적용되는 연금제도가 마련되었다.

2. 국민연금 제도설계의 원칙

가. 한국의 노령화 추세

한국의 노령화는 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 98년 현재

2) 기획단안의 내용과 최종 법령 사이의 차이에 대해서는 3장을 볼 것.

한국의 65세 이상 인구 비중은 6.5%이고 평균수명은 74.1세인데 2020년에는 13.2%, 78.1세에 이를 전망이다.³⁾ 베이비붐 세대가 노령에 이르는 향후 20여 년 이후의 노후보장은 기존의 가족보장의 틀 안에서 해결되기 어려울 것이다. 급속한 산업화와 더불어 진행된 핵가족화는 전통사회에서 지배적인 가족내 노인부양이 점차 비현실적인 것이 되게 하고 있다 1960년 전체가구에서 차지하던 3세대 가구의 비중은 28.5%였는데 95년에는 10.1%로 감소되었으며 가구 당 평균 가구원수도 5.7명에서 3.1명으로 줄어들었다.

<표 1> 가구의 세대구성 변화 및 가구원수 변화추이
(1960-1995)

구 분	1960	1970	1980	1990	1995
1세대가구 비율	7.5	6.8	8.3	10.7	13.0
3세대이상 가구비율	28.5	23.2	17.0	12.5	10.1
평균 가구원수	5.7	5.5	4.7	3.7	3.1

출처 : 이상석, 1999

이러한 핵가족화의 추세 속에서 노령인구의 상대적 증가는 경제활동인구 1인당 현격하게 증가된 노령 부양인구에 대한 공적 사회보장의 수요가 증가함을 의미하게 된다. 인구의 급속한 고령화는 1자녀시대에 태어난 세대가 본격적으로 노동시장에 진입하는 시기와 맞물리게되며 이는 사회전반의 노동력 부족과 노인인

3) UN 기준으로 노인인구가 전체 인구의 7%이면 고령화 사회, 14%이면 고령사회로 보고 있다. 한국은 고령화사회에서 고령사회로 옮겨가는데 22년이 걸릴 전망이다 반면 65세 이상 노령인구 비중이 7%에서 14%로 늘어나는데 프랑스는 115년, 스웨덴은 85년, 서독은 45년, 일본은 26년이 걸렸다.

구의 소득보장 수요 확대가 동시에 발생함을 의미한다. 이미 94년 보건사회연구원 조사에서 밝혀진 바에 따르면 60세 이상 노인 중에서 독신이 11.9%, 부부만 함께 사는 경우가 29.1%로 나타났는데(심재호, 1998), 앞으로 이런 추세는 더욱 가속화될 것이다. 경제활동인구 대비 노년인구로 표시되는 노년부양비는 98년 9.2%에서 2030년 29.8%로 증가되리라 예상되는데, 이는 가족의 노인부양 기능이 약화되는 추세 속에서 노인소득의 원천으로서 연금의 의미가 증가할 가능성을 시사하고 있다. 바로 이러한 향후 사회경제적 변화에 적절하게 대처하기 위해 국민연금제도가 갖는 중요성이 매우 증가할 것이다.

<표 2> 65세 이상 인구비중, 노령화지수, 노년부양비 및 평균 수명 변화전망

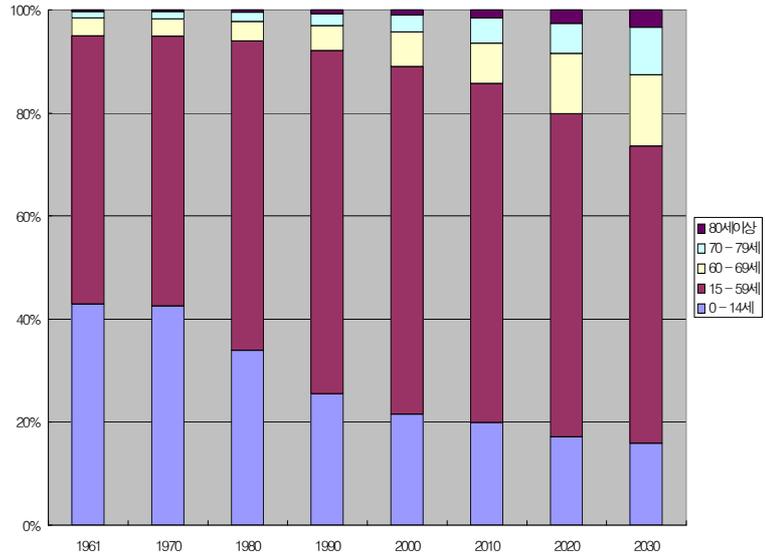
구 분	1998	2000	2010	2020	2030
65세이상 인구율(%)	6.5	7.1	9.9	13.2	19.3
노령화지수(%)	29.9	32.9	49.9	76.5	120.3
노년부양비(%)	9.2	10.0	14.2	18.9	29.8
평균수명(세)	74.1	74.1	76.7	78.1	-

출처 : 이상석, 1999

노령인구의 증가는 그 규모의 변동과 전체인구에서 차지하는 비중의 변동 두 가지 측면에서 모두 사회정책적으로 고려되어야 할 변동사항이다. 우선 전체인구에서 노인층이 차지하는 비중은 1961년 60세 이상 인구 5% 미만에서 2000년 현재 약 10%로 늘어났으며, 2030년에는 약 25% 수준에 도달할 전망이다. 반면 15세 미만 인구의 비중은 61년에는 40%를 상회하였지만 2000년 현재 20%를 약간 상회하는 수준으로 급격하게 감소하였으며 2030년에는 15%를 약간 웃도는 수준에 머물 전망이다. 이들 두 인구집단

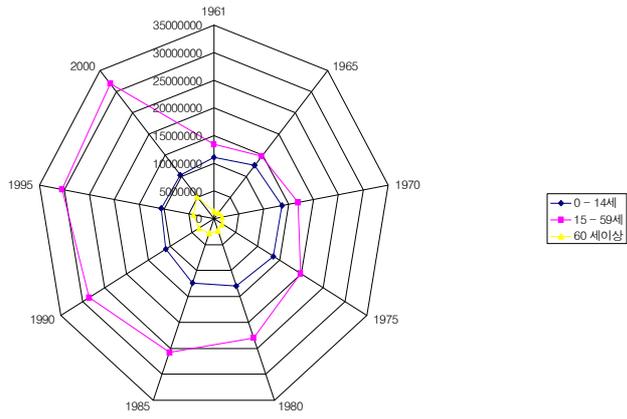
은 현재 규정상 경제활동인구가 부양하는 집단이라고 하겠다. 경제활동에 참여할 가능성이 있는 15세 이상 60세 미만의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 61년에 52.5%에서 2000년 67.4%로 늘어나지만 그 이후 꾸준히 감소하여 2030년에는 57.7% 정도에 머물 전망이다([그림 1] 참조).

[그림 2] 와 [그림 3] 을 비교해 보면 연령대별 인구규모의 변화추이를 일별할 수 있다. [그림 2] 에서는 61년 이후 지금까지 15세 미만인구, 15세 이상 60세 미만 인구, 60세 이상 인구의 규모 변화를 방사형 차트의 각 축을 통해 볼 수 있다. 여기에서는 경제활동이 가능한 인구층의 규모가 급속도로 증가하는 가운데 유·소년 인구 규모가 85년경까지 꾸준히 증가하여 노인층의 규모를 훨씬 능가하는 수준이었음을 알 수 있다. 반면 2000년 이후의 인구 변화 전망은 [그림 3] 에서 볼 수 있는데 유·소년 인구의 규모는 2000년 이후 점진적으로 감소하는 추세인 반면 60세 이상 인구의 규모는 지속적으로 증가하여 2020년에는 15세 미만 인구 규모를 능가하고 2030년에는 거의 두 배에 달하는 규모를 이루게 됨을 알 수 있다. 아울러 15세 이상 60세 미만 인구층의 규모는 더 이상 2000년 이전과 같은 급격한 증가 없이 일정 규모를 유지하는 가운데 약간 감소할 것으로 보인다.



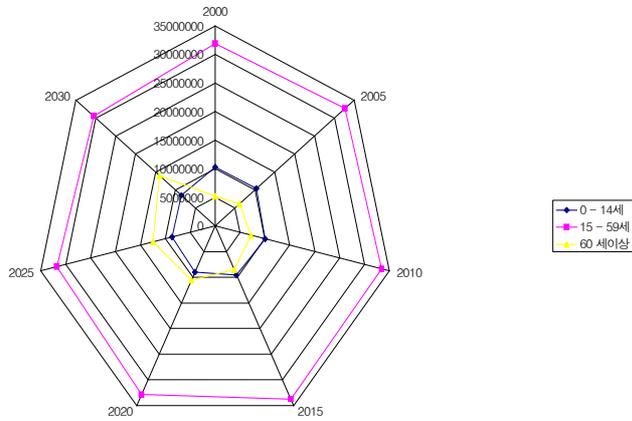
[그림 1] 인구구성 변동추이 1961-2030

출처 : <http://www.nso.go.kr>.



[그림 2] 인구구성의 변화 1961-2000

출처 : <http://www.nso.go.kr>.

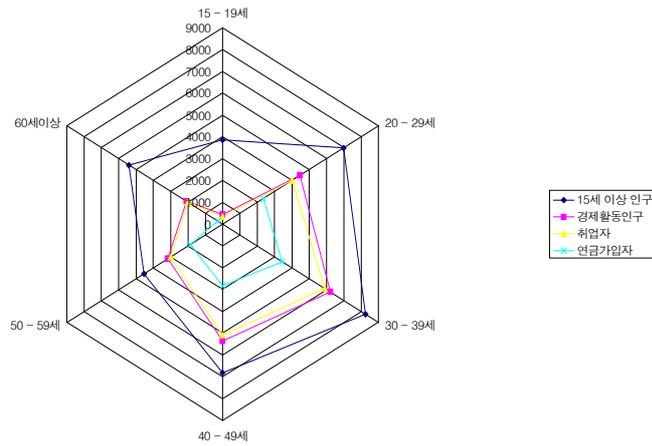


[그림 3] 인구구성의 변화 2000-2030

출처 : <http://www.nso.go.kr>.

이와 같은 인구 구성의 변동은 경제활동인구가 부양해야 하는 의존적 인구집단의 성격이 변화함을 의미한다. 15세 미만인구는 일정한 교육투자와 독립할 때까지의 경제적 지원을 필요로 하고 일정 연령을 경과하면 경제활동인구로 편입되는 반면, 경제활동을 종료한 60세 이상인구는 경제적인 부양과 건강의 유지, 노후의 안락한 생활 등 다른 복지수요를 갖고 있기 때문이다. 또한 인구 노령화 추세는 이러한 의존기가 15세 미만 인구에 비해 점차 길어질 가능성을 보여주고 있다. 60세 퇴직 이후 80세까지의 노후 여명기에 단순한 생존을 넘어서는 삶의 질을 일정 정도 유지해 주어야 하기 때문이다. [그림 3] 에서 보여지는 향후 인구구성의 변화 전망은 상대적으로 경제활동이 가능한 연령층의 규모가 일정 수준을 유지하고 있다는 면에서 선진국에 비해 노후보장의 위기를 운운할 수준은 아니라고 보인다. 그렇지만 이는 어디까지나 실제로 이들에게 의존적인 연령층을 부양할 수 있는 능력이 있을 경우에 한정되는 이야기일 것이다.

[그림 4] 는 1999년 현재 연령집단별 경제활동인구, 취업자 및 연금가입자의 규모를 보여주고 있다. 여기에서 우선 눈에 띄는 것은 15세 이상 60세 미만 인구의 일부만이 경제활동에 참여하고 있다는 것이다. 선진국에 비해 실업률이 상대적으로 낮기 때문에 경제활동인구와 취업자 사이의 간격은 별로 존재하지 않는 것을 알 수 있다. 반면 연금가입자의 경우 2020년 이후 퇴직연령에 이르게 되는 30~49세 사이의 연령층이 취업자의 약 절반 규모만 가입되어 있고 60세 이상 인구도 취업자 규모에 비해 소수만이 가입되어 있음을 알 수 있다. 또한 전체 15세 이상 인구 대비 연금가입자의 규모가 매우 작음을 알 수 있다. 이는 한국의 연금제도가 여전히 보편적인 노후보장 제도로 정착하지 못하였음을 보여주는 것이라 하겠다.



[그림 4] 15세 이상 인구, 경제활동인구, 취업자, 연금가입자 (1999) (단위: 천 명)

출처 : <http://www.nso.go.kr>, <http://www.npc.or.kr>.

주 : 연금가입자 중 20-29세 연령층은 18-29세 연령층임

<부표 1> 15세 이상 인구, 경제활동인구, 취업자, 연금가입자 및 비경제활동인구 (1999)

(단위: 천 명)

	15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	연금가입자	비경제 활동인구
계	35765	21634	20281	10749	14131
15 - 19세	3858	432	346	-	3426
20 - 29세	6962	4450	3998	2351*	2512
30 - 39세	8233	6187	5859	3426	2045
40 - 49세	6807	5352	5076	2819	1455
50 - 59세	4525	3150	2987	1877	1375
60세이상	5381	2064	2015	277	3316

* 18세 이상 29세 이하 인구의 규모임.

나. 제도의 구성원칙

연금제도는 전통적으로 가족에 의해 이루어져온 노후의 경제적 생활수준 유지를 사회적 차원에서 제도화한 것이다. 한국의 연금제도도 산업화와 인구노령화의 진전으로 노후 빈곤이 빈번해질 가능성에 체계적으로 대처하기 위해 마련된 것이며 기본적으로는 다음과 같은 구성원칙에 의해 설계되었다.

첫째, 소득계층, 직역에 따른 차이와 상관없이 국민이라면 누구라도 동일한 연금제도의 적용을 받도록 하고 있다. 이는 우리의 의료보험이 직역별 사회보험제도를 도입 초기에 선택함으로써 발생했던 많은 문제들을 제도도입 초기부터 미연에 방지하고자 하는 의도가 작용했다고 보인다. 즉 제도의 기본구성은 소득계층간, 직역간 분리를 지양하고 사회연대적 노후보장 및 사회통합을 추구하고 있는 것이다.

둘째, 다양한 직업집단과 소득계층을 하나의 연금제도에 포괄하여 적용하는 것만으로는 진정한 사회통합이 이루어진다고 할 수 없다. 국민연금제도에서는 고소득집단과 저소득집단 사이에 일정 정도 소득재분배가 이루어지도록 하는 동시에 소득비례를 지향하여 저소득층의 생계수준을 유지할 수 있도록 설계되어 있다.

셋째, 국민연금제도의 재원은 수정적립방식으로 운영되고 있다. 이 방식에 따르면 매년 급여지출을 평가하여 그에 상응하는 보험료율을 결정하는 부과방식에 비해 제도 초기에 보험료 수입이 지출을 초과하여 적립기금이 쌓이게 된다. 따라서 부과방식 연금체계에 비해 안정적이고 효율적인 기금운용이 적립방식 연금체계 아래서는 제도의 안전판 역할을 하게 된다. 아울러 보험료율은 인구구조 변동에 따라 점진적으로 인상되기 때문에 제도초기의 보

보험료 부담은 낮은 편이다. 그러나 현행 보험료율과 제도를 그대로 유지할 경우 2030년 이후부터 재정적자가 발생할 것으로 추계되며, 향후 현행 급여수준을 유지하고자 할 때 보험료율 상승이 불가피하다는 추계결과가 보고되어 있다(국민연금제도개선기획단, 1997).

넷째, 기여상등주의와 소득재분배를 동시에 추구하고 있다. 연금제도가 사회보험방식으로 운영된다는 것은 급여의 수급자격이 피보험자의 보험료 기여와 일정 기간 보험가입을 조건으로 이루어짐을 의미한다. 그러나 우리의 연금산정공식은 전가입자의 평균 소득을 기준으로 삼아 이보다 낮은 소득을 가졌던 계층에게 일정 정도 소득이전이 이루어지도록 구성되어 있기 때문에 미약하나마 소득재분배 기능을 수행할 수 있도록 구성되어 있다. 단, 이러한 소득재분배는 가입자 개개인의 소득이 확실하게 파악되어 기여에 상응하는 급여라는 공정성의 기반이 침해되지 않는 것을 전제로 이루어져야 할 것이다. 이러한 공정성에 기반할 때에만 소득이 높은 계층으로부터 낮은 계층으로의 소득재분배라는 규범적 원칙의 관철이 가능한데 한국의 경우 전반적 소득파악능력의 부족으로 인해 항상 집단간 형평성의 문제가 제기되어 왔다.

3. 현황

가. 적용대상

국민연금의 99년 4월 도시지역 확대로 지금까지 적용에서 제외되었던 5인 미만 사업장의 노동자와 사용자, 임시직 노동자와 자

영업자 등 도시지역 주민도 당연적용대상이 되었다.⁴⁾ 아울러 현재 가입연령을 초과한 고령자에게도 연금제도를 통한 노후보장의 가능성을 제공하기 위해 99년 4월 1일 현재 60세 이상 65세 미만인 도시지역 주민에게도 2000년 3월 31일까지 지역가입자가 될 수 있는 가입특례제도를 두고 있다.

우선 도시지역 확대의 가장 큰 의미는 지금까지 제도에 포괄되지 못했던 많은 자영업자와 영세 사업장 노동자에게 노후보장의 가능성을 열었다는 데에 있다. 실제로 한국의 경제활동참가율은 98년 현재 61%로 OECD국가나 다른 선진국들에 비해 매우 낮은 편인데 그나마 경제활동을 하고 있는 계층 중에서도 상당한 비중이 지금까지 적용에서 제외된 자영업자(도시지역) 그리고 영세사업장 종사자라는 구조적인 문제를 안고 있었기 때문이다. 전체 취업자에서 임금근로자가 차지하는 비중은 80년 47.2%에서 2000년 5월 현재 61%까지 증가했지만 OECD 평균 65%(1998)에 비해서는 여전히 낮은 수준이며 전체 취업자에서 비임금 노동자인 자영업자 및 무급종사자가 차지하는 비중이 39%로 매우 높다.

4) 현재 입법예고된 국민연금법에서는 2002년부터 5인 미만 사업장 가입자를 당연적용 사업장 가입자로 전환하는 조항이 포함되어 있다.

<표 3> 종사상 지위의 국제비교(1998)

국가	임금노동자			무급가족 종사자	자영업자
	총계	정규직	비정규직		
호 주	86	63	23	1	14
오스트리아	86	80	7	3	11
벨 기 에	82	75	6	3	15
캐 나 다	82	73	10	0	17
체코공화국	86	80	7	0	13
덴 마 크	91	81	9	1	8
핀 란 드	86	71	15	1	14
프 랑 스	89	77	12	0	11
독 일	89	78	11	1	10
그 리 스	55	48	7	12	33
헝 가 리	85	81	5	1	14
아이스랜드	82	73	9	0	18
아 이 랜 드	79	72	7	1	20
이 태 리	72	65	6	4	24
일 본	83	73	10	6	12
한 국	61	32	29	10	29
룩셈부르크	93	90	3	0	7
멕 시 코	61	51	10	10	29
네덜란드	88	77	11	1	11
뉴질랜드	80	..	..	1	19
노르웨이	92	81	10	1	8
폴 란 드	70	..	..	5	26
포르투갈	71	59	12	2	27
스 페 인	77	52	25	3	20
스 웨 덴	89	78	11	0	10
스 위 스	87	77	10	2	11
터 어 키	44	35	8	25	31
영 국	87	81	6	1	12
미 국	92	..	..	0	8

출처 : OECD, 2000, 37쪽

또한 임금노동자 중 34.4%는 5인 미만 사업장에 고용되어 있으며(1998년, 사업체기초통계조사) 강제적용대상이 되어도 실질적

가입에 어려움이 있는 임시직 및 일용직의 비중이 전체 취업자의 32.8%, 임금노동자의 53%로 매우 높다는 점도 지적되어야 할 것이다(2000년 5월 현재). 따라서 도시지역 확대는 사회보험 적용범위를 전체취업자의 일부에 국한된 정규직의 범위를 넘어 비정규직과 영세자영업자에게도 확대한다는 사회정책적 의미를 지닌 것이었다.

그러나 전 지역으로의 적용 확대가 안고 있는 문제점은 여전히 적용제외자를 다수 남기고 있다는 데에 있다. 우선 사업장 가입장에서 제외되는 자는 ① 일용근로자 또는 3월 이내에 기한부로 고용된 노동자 ② 소재지가 일정하지 않은 사업장에 고용된 노동자 ③ 계절적 또는 일시적 사업장에 고용된 노동자 ④ 비상임이사, 시간제노동자 등 사업장에서 상시 근로에 종사할 목적으로 고용되지 않은 자 ⑤ 18세 미만 60세 이상 노동자 ⑥ 공무원 연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국직원연금을 수급하고 있는 자이다(강욱모, 1999). 특수지역연금을 이미 수급하고 있는 경우를 적용에서 제외시킨 것은 중복급여를 피하기 위한 것으로 해석할 수 있지만 나머지 소위 비정규직 노동자를 상당 부분 제외시킨 부분은 실제로 노후빈곤의 가능성이 높은 집단을 배제한 것이라는 문제점이 지적되어야 할 것이다.

특히 한국의 비정규직은 경제위기 이후 이미 정규직을 초과하여 임시직과 일용직을 합한 비중이 96년 43.4%에서 2000년 5월 현재 임금노동자의 53%로 증가하였다. 또한 주당 36시간 미만을 근로하는 단시간 노동자도 96년 6.2%에서 99년 10.5%로 증가하였다(〈표 4〉, [그림 5] 참조). 불안정한 고용지위를 가진 노동자 또는 취업자가 증가한다는 사실은 제도의 적용범위를 법적으로 확대한다고 해도 이들이 실제 제도의 수혜범위로 들어오기까지 일정한 장벽이 존재함을 의미한다. 이미 고용보험 확대과정에서도

명확하게 드러났듯이 고용구조를 고려하지 않은 사회보험의 확장은 그 실효성이 떨어질 뿐 아니라 (적용대상과 실가입자 사이의 차이) 사회보장 기능이라는 측면에서도 현실적인 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

<표 4> 종사상지위별 취업자 비중

연도	비임금근로자			임금근로자			
	총비중	자영업자	무급가족종사자	총비중	상용	임시	일고
1980	52.8	34.0	18.8	47.2	37.7		9.5
1985	45.9	31.3	14.6	54.1	44.8		9.3
1990	39.5	28.0	11.4	60.5	32.8	17.5	10.2
1995	37.4	27.9	9.6	62.6	36.4	17.4	8.9
1996	37.2	27.9	9.3	62.8	35.6	18.5	8.7
1997	37.3	28.3	9.0	62.7	33.9	19.8	9.0
1998	39.0	28.9	10.1	61.0	32.3	20.0	8.7
1999	38.3	28.8	9.5	61.7	29.8	20.6	11.3
2000.5	38.0	28.3	9.6	62.0	29.2	21.1	11.7

출처 : <http://www.nso.go.kr>.



[그림 5] 36시간 미만 단시간 근로자의 비중(%)

출처 : <http://www.nso.re.kr>.

나. 가입 및 수급현황

국민연금의 가입자는 크게 사업장 가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구성된다. 사업장가입자는 18세 이상 60세 미만의 임금노동자이며, 지역가입자는 동 연령의 농어촌 및 도시지역 주민이다. 임의가입자는 위 두 가입요건을 충족하지 못하지만 본인이 가입을 원하는 18세 이상 60세 미만의 국민이며 임의계속가입자는 60세 이상 65세 미만으로 본인이 가입을 원하는 자에 한해 한시적으로 적용되는 가입요건이다.

<표 5> 가입자의 종별 가입요건

종별	종류	가입요건
사업장 가입자	당연적용사업장가입자	상시근로자 5인이상 사업장에 종사하는 18세 이상 60세미만인 자 (의무가입)
	임의적용사업장가입자	상시근로자 5인미만 사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만인 자
	외국인사업장가입자	18세 이상 60세 미만의 국민연금 적용 사업장에 조사하는 외국인근로자 또는 외국에 거주하는 국민으로 국내에 체류하면서 국민연금 적용사업장에 종사하는 자
지역 가입자	당연적용지역가입자	18세 이상 60세미만의 군지역거주 농어민 및 자영자
임의 가입자	-	사업장가입자 및 지역가입자 이외의 18세 이상 60세 미만인 본인의 신청에 의해 가입
임의계속 가입자	사업장종사임의계속가입자	사업장에 종사하는 60세 이상 65세 미만의 자로 60세에 도달일에 속하는 달의 다음 달부터 3월 이내에 가입신청한 자
	지역임의계속가입자	60세에 달한 지역가입자로 60세에 도달일이 속하는 달의 다음달로부터 3월 이내에 가입신청한 자
	일반임의계속가입자	60세에 달한 군지역거주 소득활동비종사 배우자 및 시지역 비농어민인 임의가입자로서 임의계속가입자가 된 자

1999년 12월 현재 국민연금 총가입자는 16,262천 명으로 사업장 가입자가 약 5,238천 명, 지역가입자가 약 10,822천 명이며 임의 및 임의 계속가입자가 약 201천 명이다. 동 시기 한국의 경제활동 인구는 총 20,614천 명이고 임금노동자는 약 13,024천 명, 자영업자 및 무급가족종사자 등 비임금 노동자가 7,590천 명임을 고려할 때 경제활동인구의 78%, 임금노동자의 49.8%(1999년 말 현재 도시지역확대로 가입한 5인 미만 사업장 노동자 606천 여명, 임시·

일용직 노동자 636천 여명 포함)가 국민연금에 가입된 것으로 추정할 수 있다. 지역가입자 중 납부예외자가 99년 말 현재 5,687천 여 명임을 고려하면 실제 경제활동인구 대비 연금적용율은 51.3%로 전 국민 확대에도 불구하고 낮은 수준이다.

<표 6> 사업장 및 가입자 현황 (2000.8)

(단위: 천명, 천개소)

구분	총가입자	사업장		지역	임의	임의계속
		사업장수	가입자수			
1999년 12월	16,261	186	5,238	10,822	33	169
2000년 8월	16,724	204	5,598	10,996	38	92

출처 : <http://www.npc.or.kr>

국민연금의 급여는 크게 연금과 일시금으로 나누어지며 연금에는 노령연금, 장애연금, 유족연금이 일시금에는 반환일시금, 사망일시금 그리고 장애일시금이 있다. 기본적인 연금의 수급요건은 20년 이상 가입하고 60세에 도달하여야 하며 급여의 수준은 연금산정공식에 따른 기본연금액 100%와 가족 상황 등을 고려한 가급연금을 더하여 결정된다. 일시금은 가입기간을 채우지 못한 경우 해당 피보험기간의 보험료액에 이자액을 더하여 결정되며 2000년 이후 더 이상 지급되지 않을 예정이다.

<표 7> 국민연금의 급여유형과 수급요건

급여유형	수급요건	가입기간/ 연령	급여수준
노령연금	노령연금	가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때 (광부, 선원은 55세)	20년 이상 60세 이상 기본연금액의 100% + 가급연금
	재직자 노령연금	가입기간 20년 이상이고 60세 이상 65세 미만인 자(특수직종은 55세 이상 60세 미만)	수급연령 60~64세 기본연금액의 50~90% (가급연금 해당 없음)
	감액 노령연금	가입기간 15년 이상 20년 미만인 자로 60세에 달한 때	가입기간 15~19년 기본연금액의 72.5%~92.5%
	조기 노령연금	가입기간 20년 이상이고 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세 기본연금액의 75%~95% + 가급연금
장애연금	가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신 상의 장애가 남은 때	장애 등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60% + 가급연금 4급: 기본연금액의 1.5배에 해당하는 일시금
유족연금	가입기간 1년 이상자, 가입기간이 15년 이상이었던 자, 노령연금 수급권자, 장애2급 이상 장애연금 수급권자 등이 사망시 그에 의해 생계를 유지하던 유족	가입기간 10년 미만 10년 이상 20년 미만 20년 이상	가입기간에 따라 기본연금액의 40~60%
반환일시금	가입기간 15년 미만인 자로 자격상실 후 1년 이상 경과, 60세 도달 가입기간 1년 미만 가입자 또는 가입기간 15년 미만인 가입자이었던 자의 사망		연금보험료 + 이자 (정기예금 이자율 적용)
사망일시금	가입자 또는 가입자이었던 자가 사망한 때 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우		반환일시금 상당액. 단 가입자의 표준소득월액의 4배 한도 내에서 지급

출처 : 국민연금관리공단

2000년 8월 현재까지 국민연금 수급자의 누계는 총 7백 7십만 명을 웃돌고 급여액의 총액은 총 11조 9천억 원에 이르고 있다. 수급자를 급여 종류별로 나누어 보면 일시금 수급자가 93.3%, 연금 수급자가 6.7%로서 압도적으로 많은 가입자가 일시금을 타고 연금제도에서 빠져나간 것을 알 수 있다. 지급된 급여도 일시금에 84.8%가, 연금에 15.2%가 소요되었다. 특히 반환일시금의 비중이 압도적으로 많은 것은 연금제도 도입 초기에 노후를 공적연금에 의존하는 것이 아직도 한국에서 지배적인 노후보장의 형식으로 정착되지 않았었기 때문에 연금기여금을 사보험과 유사하게 간주하는 가입자가 많았다는 사실과, 사업장 가입자 중 정년에 이르지 않고 퇴직하는 피보험자를 국민연금제도 안에 가입 유지시킬 유인과 제도적 장치가 지금까지 부족했었다는 것으로 설명될 수 있다.

<표 8> 국민연금 수급자 및 급여액 현황

(2000년 8월말 현재, 단위: 명, 억원)

구분	총계	연금				일시금			
		소계	노령	장애	유족	소계	장애 ¹	반환	사망
수급자수	7,728,808	518,524	384,088	23,560	110,894	7,210,266	15,009	7,183,985	11,272
금액	119,080	18,123	10,360	1,892	5,871	100,957	529	100,270	158

출처 : <http://www.npc.or.kr>

¹2000년 5월 말 이전 통계에서 장애일시금은 장애연금 수급 현황에 포함되었으나 2000년 6월 이후는 장애연금과 장애일시금이 구분되어 통계 처리됨.

다. 도시지역 확대 이후 가입자 현황추이 및 평가

국민연금의 도시지역 확대는 기존의 사업장 가입자 및 농어촌 지역에 한정되어 적용되었던 연금제도를 도시지역에도 확대한 것으로, 확대 전후로 변화된 상황을 비교하여 보면 사업장 가입자는 증가한 반면에 농어민가입자의 경우는 오히려 줄어들었음을 알 수 있다. 또한 도시지역가입자의 경우 가입자에 있어서 확대초기(1999년 4월 말)에 비하여 강제적용제도임에도 불구하고 가입자 증가속도가 둔화되어 전체적으로 볼 때 가입자의 절대 증가는 있었으나, 확대 이후 적용대상의 실질적 확대 정도는 미미한 것으로 보인다.

<표 9> 가입자 현황 및 추이

(단위: 만명, %)

시기	계	사업장가입자	농어촌가입자	도시지역 가입자 등
1998.12	641.4	483.1	158.3	(402.5)*
1999.12	1053.5	522.6	139.5	391.4
증감	+ 64.3% (- 0.9%)	+ 8.2%	- 11.9%	- (- 2.8)%

* 1999년 4월 말 현재 신고현황임

출처 : 이상석, 1999.

98년에서 99년 사이 사업장 가입자는 4,831천 명(1998.12)에서 5,226천 명으로 8.2% 증가하였는데 실업률의 감소로 인한 효과로 볼 수 있다. 농어촌 가입자는 1998년 말 1,583천 명에서 1999년 말 현재 1,395천 명으로 11.9%의 감소율을 보였다. 이는 소득 수

준이 일정 수준 이하인 신청자를 가입시키지 않음으로 인해 발생한 현상이다. 도시지역 가입자는 대상자로 추정되는 10,822천 명 중 99년 12월 현재 3,914천 명 만이 가입하여 36.2%의 가입율을 보이고 있다. 실가입자 중 임금노동자에 해당하는 유형 IV, V를 제외하면 가입율은 24.7%에 불과하다.

특히 도시지역가입자의 경우 상대적으로 소득이 높고 안정적인 계층은 제도에서 빠져나가는 반면 저소득에 불안정한 소득기반을 가진 계층이 증가하여 도시지역 확대의 유인이 모든 계층에 작용하지도 않을뿐더러 실가입율이라는 측면에서도 많은 문제가 있음을 알 수 있다.

확대적용이 시작된 99년 4월과 99년 12월 사이의 가입자 현황을 비교할 경우 도시지역가입자 중 유형I(사업자등록, 과세소득이 있는 4인 이하 고용 자영자)은 13.2%가 줄어들고, 유형 II(사업자등록, 과세소득이 없는 과세특례 자영자)는 11.5%가 감소한 반면, 상대적으로 소득이 낮은 계층인 유형 III(사업자 등록 의무가 없는 영세상인)은 4.2% 증가, 유형 IV(5인 미만 영세 사업장 근로자)는 5.0% 증가 그리고 유형 V(불안정 경제활동 계층)은 12.7% 증가하였다(이상석, 1999, <표 10> 참조).

<표 10> 도시지역가입자 현황추이

(단위: 천명)

	전체	유형I	유형II	유형III	유형IV	유형V
가입인원 (1999. 4)	4,025	707	939	118	638	565
가입인원 (1999.12)	3,914	614	831	123	606	637
증감	- 2.8%	-13.2%	-11.5%	+4.2%	+5.0%	+12.7%

- 유형 I : 사업자등록, 과세소득이 있는 4인이하 고용 자영자
 유형 II : 사업자등록, 과세소득이 없는 과세특례 자영자
 유형 III : 사업자 등록 의무가 없는 영세상인(의료보험자료 이용)
 유형 IV : 5인 미만 영세 사업장 노동자
 유형 V : 임시·일용직 노동자
 출처 : 이상석, 1999, 김진수, 1999.

도시지역 가입자의 전체 평균 소득은 99년 12월 말 기준으로 95만 6천여 원 수준인데 사업자등록과 과세소득이 있는 4인 이하 고용 자영자의 경우 월 평균소득 140만원, 사업자등록은 있지만 과세특례에 해당하는 자영업자는 월 98만여 원, 사업자 등록 의무가 없는 영세상인은 월 84만여 원, 5인 미만 사업장 노동자는 월 91만여 원, 그리고 임시 및 일용직 노동자는 월 75만여 원으로 신고되었다.

<표 11> 도시지역 가입자 유형별 평균소득

(’99년 12월말 현재, 단위 : 명, 원)

유형	전체	I 유형	II 유형	III 유형	IV 유형	V 유형
인원	3,914,291	614,910	831,397	1,225,093	606,192	636,699
소득평균액	956,490	1,406,431	987,608	838,213	916,721	746,755

출처 : 이상석, 1999

도시지역가입자의 신고소득액은 신고권장소득액 및 예상신고소득액을 모두 밑도는 수준이다. 도시지역 확대가 개시된 99년 4월에 비해 99년 말의 신고소득액 평균은 약 13.5% 증가하였지만 99년 말 현재의 도시지역가입자 유형별 신고소득액은 여전히 신고권장 소득액의 67.4%, 예상신고소득액의 84.2%에 머물고 있다. 유

형별로는 임금노동자에 해당되는 IV유형과 V유형의 소득신고액이 신고권장소득이나 예상신고소득에 가장 근접하는 반면, 규모를 막론하고 자영업자의 소득신고액이 권장신고소득이나 예상소득 측면에서 모두 기준으로 삼을 때 평균치에 미달하는 것으로 나타났다. 신고권장소득액을 기준으로 볼 때 사업자등록이 있는 자영업자의 등록소득은 67%, 과세특례자인 자영업자는 51.8% 그리고 영세자영업자는 59.6%에 머물고 있다. 또한 예상신고소득액에도 I유형의 자영업자의 신고소득은 84.1%, II유형의 자영업자의 경우 64.7%, III유형의 자영업자는 74.6%에 머물러 소득을 기준으로 보험료와 급여가 결정되는 사회보험 적용의 기초적 전제마저 충족되지 않은 상태이다. 이는 국세청에서 파악하는 소득 자료 자체가 부실하다는 기존의 불신에 더하여 제도의 확대 자체에 대한 거부로까지 이어지는 제도 확대의 심각한 장애물이었다. 이러한 논란에 대한 해결책을 모색하기 위해 마련된 자영자소득과악위원회는 제도개선에 획기적인 해결책을 마련하지 못한 채 해산되어 향후 사회보장제도를 전반적으로 확대하기 위한 기반 마련에 실패하였다.

<표 12> 도시지역가입자 신고소득액 현황 및 추이

(단위: 만원)

	평균	유형I	유형II	유형III	유형IV	유형V
신고권장소득액 A	141.9	208.9	190.7	140.6	126.5	99.0
예상신고소득액 B	113.5	167.1	152.6	112.4	101.2	79.2
등록소득액('99. 4) C	84.2	120.2	87.6	75.0	74.5	64.3
(C/A)	(59.3%)	(57.5%)	(45.9%)	(53.3%)	(58.9%)	(64.9%)
(C/B)	(74.2%)	(72.0%)	(57.4%)	(66.7%)	(73.6%)	(81.2%)
등록소득액('99.12) D	95.6	140.6	98.8	83.8	91.7	74.7
(D/A)	(67.4%)	(67.3%)	(51.8%)	(59.6%)	(72.5%)	(75.5%)
(D/B)	(84.2%)	(84.1%)	(64.7%)	(74.6%)	(90.6%)	(94.3%)

출처 : 김진수, 1999

국민연금제도 도시지역 확대실시 이후 자영업자 소득 파악에 대한 문제점이 지속적으로 지적되어 왔기 때문에 변호사 또는 의사 등 고소득 전문직종사자에게는 소득을 상향조정(변호사 292만원에서 341만원, 의사 273만원에서 328만원으로)하여 신고하게 하고 지역가입자의 보험료 징수율도 꾸준히 상승하고 있는 실정이다. 그러나 여전히 적용대상의 규모가 전체 대상자의 40%를 밑돌고 있다는 사실, 도시지역 확대 이후 가입자 규모가 대폭적으로 증가하지 않았으며 평균소득 및 취업상황을 중심으로 보았을 때 실제 가입자의 계층구조가 악화되고 있는 점은 향후 도시지역 확대의 효과에 대한 문제제기의 근거로 작용할 가능성이 있다.

Ⅲ. 최근 연금제도 개선안 개요

아래에서는 최근 연금제도 개선에 대한 논의를 국민연금 도시 지역 확대를 준비하는 과정에서 구성된 **국민연금제도개선기획단**의 논의 내용과 경제위기 이후 공적 및 사적 연금제도의 총체적 개선을 통한 다층적 노후보장체계의 전망에 대한 논의를 한 **공·사연금제도개선기획단**의 논의 내용을 중심으로 비판적으로 검토하고자 한다.

1. 국민연금제도개선기획단안의 내용과 평가

가. 국민연금제도개선기획단의 제도개선 정책과제

국민연금제도개선기획단(이하 연금기획단)은 1997년 5월 제1차 사회보장심의회위원회에서 설치를 의결하고, 단장 및 상임위원 각 1인, 노총·경총·농협·여성계 등 가입자 대표와 학계, 연구기관, 언론계 등 21명의 위원으로 구성되고 산하에 24인으로 구성된 전문위원회를 두어 총 13회의 회의를 개최하여 다음과 같은 연금제도 개선과제에 대한 논의를 진행하였다.

① 국민연금제도 발전의 기본방향정립 : 국민연금제도의 현황을 분석하고 정책과제를 도출하며 이를 바탕으로 향후 국민연금제도의 바람직한 역할과 발전의 기본방향을 정립함

② 정책과제별 세부 개선방향 검토 : 세부과제를 적정급여수

준·보험료·수급연령에 대한 검토, 연금재정운영방식의 선택을 위한 논의, 연금기금 운용수익을 제고와 기금운용의 전문성 및 투명성을 확보하기 위한 논의, 자영자에 대한 보험료 부과방법에 대한 논의, 국민연금 미적용자의 소득보장방안에 대한 검토, 공적연금제도간 가입기간 연계방안에 대한 검토로 나누어 개선방향을 검토함

③ 국민연금제도 개선 기본모형 수립 : 국민연금제도의 역할 정립과 정책과제별 세부 개선방안에 대한 검토를 바탕으로 대안별 개선모형에 대한 심층 토의를 거쳐 제도개선방안을 수립함 (국민연금제도개선기획단, 1997).

위와 같은 제도 개선 과제에 대한 논의를 통해 걸러진 연금기획단의 국민연금 제도개선 정책과제는 ① 급여·부담 구조분석을 통한 장기적 재정불안정의 해결, ② 국민연금 기금 운용실태 분석을 통한 기금운용 비효율성의 해소 및 ③ 도시지역 자영자 적용 확대과정에서 소득과약 곤란에 따른 가입자간 형평성 문제 해결로 나누어 볼 수 있다.

1) 급여·부담 구조분석을 통한 장기적 재정불안정의 해결

국민연금의 모든 급여는 (일시금 형태를 제외하고) 기본연금액과 가급연금액으로 구성되어 있다. 가급연금액은 피보험자에 의해 부양되는 가족을 대상으로 한 연금급여의 추가급여 형태이지만 그 수준이 너무 낮아 노령연금의 급여수준에 별다른 차이를 가져오지 않는다. 따라서 기본연금액만을 기준으로 노령연금 급여의 소득대체율을 살펴보면 연금산정공식에 포함된 소득재분배 요소로 인해 소득계층별 차이가 매우 큼을 알 수 있다. 소득이 전가입

자 평균소득보다 낮을수록 소득대체율이 높아지고 평균소득보다 가입시 소득이 높을수록 소득대체율이 낮아지는 것이다(권문일, 1998).

<표 13> 가입기간과 소득수준에 따른 소득대체율¹

가입기간별 소득수준	20년(%)	30년(%)	40년(%)
A × 1/4	95.0	100.0 (142.5)	100.0 (190.0)
A × 1/2	55.0	82.5	100.0
A × 1	35.0	52.5	70.0
A × 2	25.0	37.5	50.0
A × 3	21.7	32.5	43.3

출처 : 권문일, 1998

¹A는 전가입자 평균소득을 의미. 소득대체율의 괄호 안은 연금산정 공식에 의한 이론적인 소득대체율임. 실제로 국민연금법에 의한 연금액은 가입자 개인의 전생애 평균소득을 초과할 수 없기 때문에 실대체율은 100%임.

그렇다면 위와 같이 소득이 낮은 가입자일수록 높은 소득대체율을 갖는 급여체계의 효과는 과연 무엇일까? 이론적으로는 연금산정공식 상의 소득재분배 요소가 강하게 작용하여 가입시 소득이 평균소득 이하인 피보험자에게 소득이 높은 피보험자의 기여금에서 일정한 소득이전이 이루어진다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 소득재분배는 가용한 재원의 범위 안에서 이루어져야 할 것이다 연금기획단은 97년 당시의 연금제도에 의하면 어느 소득계층에 속하는 가입자라고 하더라도 보험료 대비 연금급여의 수익비가 1.0을 초과한다는 사실을 지적하였다. 최저소득등급인 1등급의 수익비는 6.54배이고 10등급은 4.28배, 20등급은 2.41배 30등

급은 1.71배, 40등급은 1.41배 최고등급인 45등급의 수익비는 1.31로 나타났다.⁵⁾ 즉, 소득대체율은 가입기간이 일정 수준을 넘어서면 소득이 낮은 계층일수록 만족할만한 수준이지만 가용재원(연금기금)의 운용이란 측면에서는 수혜자 모두가 자신의 기여에 비해 높은 급여를 확보하게 되어있다는 것이다.

<표 14> 연금기획단이 산출한 소득수준별 급여율 및 수익비

소득등급	표준소득월액(A)	연금월액(B)	급여율(B/A)	수익비
1	220,000	220,000	100.0	6.54
5	260,000	227,700	87.6	5.68
10	370,000	244,200	66.0	4.28
15	570,000	274,200	48.1	3.12
20	850,000	316,200	37.2	2.41
25	1,210,000	370,200	30.6	1.98
30	1,660,000	437,700	26.4	1.71
35	2,190,000	517,200	23.6	1.53
40	2,800,000	608,700	21.7	1.41
45	3,600,000	728,700	20.2	1.31

출처 : 국민연금제도개선기획단, 1997

위와 같은 소득대체율과 수익비는 가입기간에 따른 실수령 연금액을 비교해보면 상대화되는 측면이 있다. 최저소득등급의 경우 비록 소득대체율이 100%라고 하나 실급여액은 22만원으로 거의 생활보호급여 수준과 맞먹는다. 우선 공공부조에 근접하는 소득수준을 가진 계층이 국민연금에 가입한다는 가정이 매우 비현실적 일뿐더러 20년 이상 가입자에게 더 이상 소득대체율이 증가하지

5) 이 때 수익비는 일생동안 납부한 보험료총액의 현재가치대비 급여총액의 현재가치의 비율이다 (권문일, 1998)

않기 때문에 지속적 제도가입의 유인은 없는 셈이다. 반면 소득이 평균소득 이상인 경우에 비록 소득대체율은 저소득층에 비해 낮지만 가입기간이 늘어남에 따라 지속적으로 급여액의 수준도 올라가기 때문에 장기적 가입을 통해 노령연금에서 일정 정도 소득을 확보할 수 있다는 합리적 기대를 유도할 수 있겠다.

<표 15> 최고·최저 소득계층간 가입년수에 따른 연금액 비교

소득계층	20년	30년	40년
22만원	220,000	220,000	220,000
100만원 ¹	350,000	535,000	700,000
360만원	740,000	1,110,000	1,480,000

출처 : 국민연금제도개선기획단, 1997

¹가입자 평균소득을 100만원으로 가정

다음으로 97년 당시 국민연금체계를 지속적으로 유지한다고 했을 때 보험료 대비 연금급여의 수익비가 소득계층을 막론하고 모두 1.0을 넘는다는 것은 급여를 지급하기 위해 보험료율이 지속적으로 상승되어야 함을 의미한다. 이 때 상승된 보험료율은 현재의 피보험자의 부담이 아니라 미래의 피보험자의 몫이다. 연금기획단은 정상적 노령연금 지급이 시작되는 2008년까지 연금기금이 계속 누적되다가 2008년 이후 급여지출의 증가로 2020년부터 재정수지 적자가 시작되어 2031년에는 적립기금이 완전히 고갈될 것으로 추계하였다. 즉 현행 9%의 보험료율을 계속 유지하기 어려워 필연적으로 보험료율의 상승이 초래될 수밖에 없다는 것이다.

장기적 재정불안정의 또 다른 원인으로 연금기획단은 퇴직연령이 선진국에 비해 낮은 점을 들고 있다. 제도상 노령연금수급연령은 60세로서 선진국이 평균적으로 65세로 정한 것에 비해 매우

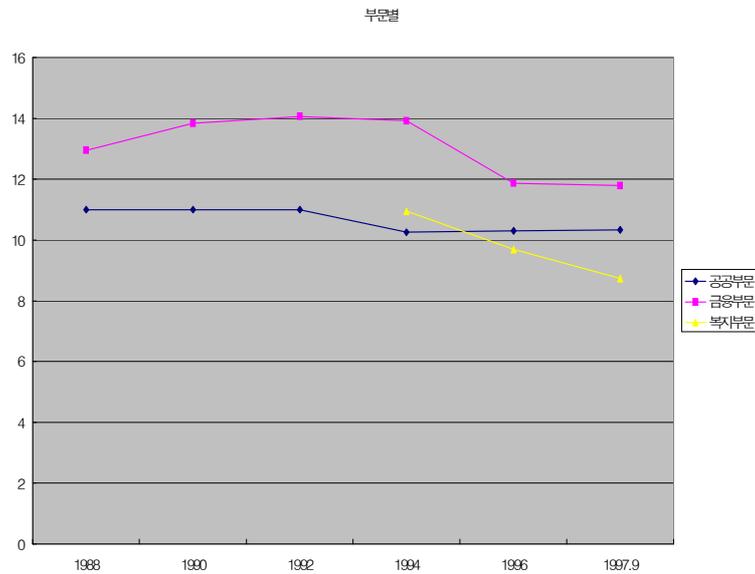
났다. 아울러 한국 노동자의 평균퇴직연령은 55세로 감액노령연금의 대상자가 많음을 의미한다. 또한 II 장에서 지적된 인구의 노령화 추세도 연금가입자 대비 연금수급자 비율인 연금부양율을 증가시켜 보험료율의 상승과 연금재정의 악화를 불가피하게 초래할 수밖에 없다.

2) 국민연금 기금 운용실태 분석을 통한 기금운용 비효율성의 해소

국민연금의 재정은 수정적립방식에 의해 운용되고 있다. 즉 일정 기간 동안 보험료 수입을 적립하여 형성된 기금으로 연금급여를 지출토록 되어 있는 것이다. 이는 당 세대의 연금급여 재원을 동 시기 피보험자의 보험료를 거두어 충당하는 부과방식에 비해 일정 규모 이상으로 적립된 연금기금을 차후의 연금급여 준비금(연금채무액)을 위해 안정적으로 유지하는 동시에 기금을 통해 적정수익을 확보해야 함을 의미한다. 국민연금기금은 공공부문, 금융부문, 복지부문에 나누어 투자되어 운용되고 있는데, 각 부문의 수익률은 공공부문과 복지부문은 적용금리에 따라, 금융부문은 시중금리 및 주식시장 상황에 따라 변동된다. 97년 연금기획단이 가동되던 당시까지는 공공부문에의 투자가 정부가 예탁금증서를 발부하고 연금기금을 차입하여 사용하는 방식으로 이루어졌었기 때문에 연금기금이 타 목적에 유용되고 있으며 그 안정적 회수여부가 불투명하다는 비판이 높았었다. 특히 기금규모가 기하급수적으로 증가하는 추세 속에서 정부가 상환해야 할 원리금과 이자의 규모가 정부의 일반예산을 상회하는 시점에 이르게 되면 금융시장에서 환금성 없는 예탁금증서라는 보증은 국민연금기금의 안정성에 대한 위협이라는 것이 비판의 핵심적 논지였다(권문일,

1998).

아울러 각 부문간 이자율의 차이도 비판의 거리가 되었다. 공공 부문과 복지부문의 이자율은 금융부문의 이자율보다 낮기 때문에 수익성에 차질이 생겼다는 비판도 있었다. 공공부문과 금융부문 사이의 수익률 격차로 인해 발생한 기회손실액은 1996년 현재 약 7천억 원으로 추정되었다(국민연금제도개선기획단, 1997).



[그림 6] 연금기금의 부문별 수익률 추이

3) 도시지역 자영자 적용 확대에 따른 소득과약 곤란과 가입자 간 형평성 문제

연금기획단이 국민연금 전 국민 확대에 대비하여 가동된 만큼 신규적용대상자의 소득과약과 보험료 부과방식, 미적용 대상자의

소득보장방안 및 다른 제도와 연계 등은 연금제도 개선의 또 다른 중요한 과제로 인식되었다. 도시지역가입자는 통상적 의미의 자영업자(자신과 무급가족종사자의 노동으로 사업을 운영하는 사업자), 5인 미만 사업장 상시노동자 및 고용주, 무급가족 종사자, 전 사업장의 임시 및 일용직 노동자 등으로 구성될 것이며 이들이 전체 경제활동 인구에서 차지하는 비중이 높다는 사실이 연금제도를 조속히 전 국민에 확대해야 하는 당위성의 근거로 제시되었다.

그러나 정책 당위성과 시행가능성 사이에는 대단한 간극이 존재하였는데 바로 신규 적용 대상자의 소득과약이 정부의 행정력을 고려할 때 매우 어렵다는 사실 때문이었다. 자영업자의 경우 소득과약의 근거자료는 과세자료에 있을 것인데, 한국에서 과세근거 소득이 제대로 과약되지 않는다는 사실은 주지의 사실이다. 따라서 연금제도 놓여온 지역 확대에서 제기되었던 소득과약의 문제가 도시지역 확대과정에서는 더욱 증폭되어 제기될 수밖에 없었다. 소득과약이 정확하게 되지 않을 경우 고소득자와 저소득자 사이의 구분이 모호해지며 이는 소득이전이 실제소득의 크기에 비례하여 발생하는 것이 아니라 소득노출정도에 따라 일어남, 즉 소득재분배 기능이 왜곡됨을 의미하기 때문이다(권문일, 1998). 실제로 자영업자의 납세 유형은 일반과세자, 간이과세자, 과세특례자 및 소액부징수자로 나누어지는데 신규적용대상자인 자영업자와 고용주는 과세특례자와 소액부징수자가 많은 비중을 차지하기 때문이다. 간이과세자나 과세특례자의 경우 매출액과 매입액의 차이로 정의되는 부가가치가 납부세액의 기준이 되는 것이 아니라 매출액이 그 기준이 됨으로써 매출액 과소신고에 의한 소득 하향 신고로 인한 탈루의 가능성이 있음이 지적되고 있다(국민연금제도 개선기획단, 1997) 나라살림의 핵심적 재원을 마련하는 조세제도

에서조차 정확한 소득과약이 이루어질 때에야 신규 적용대상자의 정확한 소득자료에 기반한 연금제도 정착이 가능할 것이다.

<표 16> 납세자유형의 구분 및 납세자별 납부세액

납세 유형	일반과세자	간이과세자	과세특례자	소액부징수자
대상 (연간매출액)	1억 5천만원 이상	4,800~1억 5천만원	2,400~ 4,800만원	2,400만원 미만
납부세액	(매출액×10%)- (매입액×10%)	매출액×업종별부 가가치율×10%	매출액×2%	없음

출처 : 국민연금제도개선기획단, 1997

나. 국민연금제도개선기획단의 연금제도 개선방안

위와 같은 정책과제에 대한 평가에 기반하여 연금기획단은 국민연금구조의 개선, 기금운용의 개선, 전국민연금 확대에 따른 제도개선에 대한 국민연금제도 개선방안을 제시하였다(이하 국민연금제도개선기획단, 1997).

1) 국민연금구조의 개선

연금기획단은 국민연금제도의 기본구조를 일원화된 급여산식 안에서 균등부분과 소득비례부분을 산정해 내는 방식을 변경하여 두 부분을 분리, 기초연금과 소득비례연금으로 이원화할 것을 제안하였다. 모든 가입자에게 기초연금과 소득비례연금을 당연적용하면서 급여수준의 보장을 위해 확정급여방식을 취하자는 것이다.

기초연금은 세대내 및 세대간 재분배 기능을 수행하고 소득비례 연금은 기여에 상응하는 급여수준을 보장하자는 것이었다. 연금기금도 기초연금과 소득비례연금 해당분을 분리하여 운용하되 재정 운용방식은 적립방식을 유지하도록 한다. 단, 기초연금 수익성과 공공성의 조화를 기금운용의 원칙으로 삼는 반면 소득비례연금은 수익성원칙을 최우선으로 삼자고 하였다.

급여수준은 노령연금의 경우 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 40%가 되도록 하향조정한다. 소득과약 인프라의 미비로 인해 발생하는 사업장 가입자와 도시지역가입자 사이의 소득재분배 왜곡 현상을 완화하기 위해 기초연금 대비 소득비례연금의 비율을 현행 4:3에서 2:3으로 조정한다. 이와 같이 이원화된 연금체계에서 급여수준을 조정할 경우 연금급여의 소득대체율은 <표 17>과 같다.

<표 17> 소득분위별 노령연금의 연금급여율¹(40년 가입기준)

소득분위	기초연금	소득비례연금	소득대체율
I (1 ~ 15등급)	53.0	24.0	75.9
II (15 ~ 20등급)	24.7	24.0	48.7
III (20 ~ 25등급)	17.0	24.0	41.0
IV (25 ~ 31등급)	11.7	24.0	35.7
V (31 ~ 45등급)	7.1	24.0	31.1

¹급여율은 전가입기간 평균소득 대비 최초노령연금급여액의 비율이며, 분위별 급여율은 표준소득등급별 급여율을 가입자분포로 가중평균하여 산출됨.

출처 : 국민연금제도개선기획단, 1997

노령연금의 수급개시연령은 평균수명 및 노동시장여건의 변화에 맞추어 장기적으로 연장하고 연금수급을 위한 최소가입기간은 현행 15년에서 10년으로 하향조정하여 되도록 광범위한 계층이 연금을 받을 수 있도록 한다. 또한 반환일시금제도는 전 국민연금 적용에 맞추어 폐지하고 연금의 계속가입을 제도화하여야 한다.

보험료 수준은 당시의 9% 수준을 가능한 한 유지하되 2010년 이후 단계적으로 보험료를 조정하여 2025년에 12.65%에 이르도록 한다. 기초연금과 소득비례연금의 보험료율은 <표 18>과 같이 점차적으로 인상되도록 한다.⁶⁾

<표 18> 보험료 조정계획

사업장가입자			
1998~2009년	기초연금	소득비례연금	계
노동자	1.8%	1.2%	3.0%
사용자	1.8%	1.25%	3.0%
퇴직전환금	-	3.0%	3.0%
계	3.6%	5.4%	9.0%
지역가입자			
1998~2000년	1.2%	1.8%	3.0%
2000~2005년	2.4%	3.6%	6.0%
2005~2009년	3.6%	5.4%	9.0%
2010년 이후 보험료율 조정 (사업장 및 지역 동일 보험료율)			
2010~2014년	4.0%	5.95%	9.95%
2015~2019년	4.4%	6.5%	10.9%
2020~2024년	4.75%	7.05%	11.80%
2025년 이후	5.1%	7.55%	12.65%

출처 : 국민연금제도개선기획단, 1997

6) 평균급여율을 50%로 조정할 경우 보험료율은 15.9%까지, 평균 급여율을 60%로 조정할 경우 19.1%까지 상승할 것으로 추계되었다.

2) 기금운용의 개선

적정 수익률의 유지와 투명한 기금운용체계의 확립은 적립방식을 유지하는 우리의 연금체계에서는 필수적인 전제조건이라 하겠다. 연금기획단은 이를 위해 공공부문 투자분에 대한 이자율을 금융부문 투자수익률 수준으로 상향조정하고 수익성이 낮은 복지부문 기금투자는 단계적으로 축소할 것을 제안하였다. 아울러 기금운용의 투명성과 민주적 결정을 위해 기금의 투자규모에 대한 결정권을 국민연금기금운용위원회에 두고 위원회에 가입자대표의 참여를 확대하여 보험료를 실제로 부담하는 이해 당사자의 의견이 기금운용에 반영되도록 하며 국민연금기금운용실무위원회를 활성화하여 기금운용의 전문성을 제고하고, 결과에 대한 사후적 평가가 가능하도록 하자는 제안이 있었다.

3) 전국민연금 확대에 따른 제도개선

국민연금 도시지역 확대에 따른 정책과제는 ① 도시지역 적용 대상자에 대한 보험료부과방법의 개발 ② 공적연금제도에서 소외되는 계층에 대한 연금수급권 확보방안 강구 ③ 공적연금제도간 연계방안 개발이다.

도시지역 자영업자에 대한 보험료 부과는 해당 가입대상자의 신고액을 기준으로 하되 과도하게 하향신고 되었다고 판단되는 경우 추정소득, 과세표준소득, 의료보험료 부과기준을 참조하여 직권으로 조정하고 이의 절차를 마련토록 한다.

도시지역 확대에도 불구하고 국민연금제도에 포괄되지 못하는 층으로서 기존 노인계층에 대해서는 저소득층을 중심으로 경로연금을 지급하고 여성의 독자적 연금권 확보를 위해 이혼여성을 위

해서는 연금분할제도를 도입하고, 전업주부 또는 무급가족종사자인 여성을 위한 임의가입제도를 활성화하며, 육아휴직 중인 여성에 대해서는 연금보험료의 추후납부를 허용하여 연금가입기간이 줄어들 것을 방지하자는 것 등이 제안되었다.

또한 타 공적연금제도와의 가입기간 연계제도가 도입되어 직역이 전환되더라도 연금수급권이 계속 확보되어야 한다는 것도 지적되었다.

다. 국민연금제도개선기획단의 제도개선안과 98년 연금법 개정 내용의 차이

위와 같은 국민연금제도개선기획단의 제안내용과 정부의 98년 연금법 개정안 사이에는 다음과 같은 차이가 존재한다.

우선 정부안은 연금제도의 일원화된 체계를 고수하고 있다. 그 이유는 연금기획단안의 가입대상이 동일하고 강제적용방식을 취하고 있는 바, 기존 제도의 소득재분배 요소를 그대로 유지하는 것이 관리운영의 복잡성 증가나 관리운영비의 증가를 피할 수 있는 방법이라는 것이다.

다음으로 급여수준을 하향 조정한다는 점에서는 정부안도 연금기획단의 취지를 받아들이지만 하향 폭을 좁게 잡았다는 차이가 있다. 정부안의 준거틀은 ILO에서 제시하는 연금급여의 최저수준이다. (ILO는 1967년 제128호 조약에서 평균 소득자가 30년 가입하였을 경우 45%의 소득대체율을 최저수준으로 제시하고 있는데 이를 40년 가입기간 기준으로 조정할 경우 소득대체율이 54%이다.)

연금체계의 일원적 구조를 유지하는 대신 균등부문 대비 소득 비례부문의 비율을 4:3에서 1:1로 재조정하였다. 이는 기획단 안에 비해서는 소득재분배 기능을 강조하는 결과를 낳게 된다.

연금수급개시연령의 단계적 연장에 대해서는 연금기획단과 정부가 동일한 개선안을 제시하고 있다.

보험료율은 40년 가입 평균소득자의 소득대체율 55~60%를 충족시킨다는 조건 하에서 2010년까지는 9%를 유지하고 그 이후 단계적으로 상향조정하여 2025년 이후 17.8%에 이르게 된다. 소득대체율이 높기 때문에 높은 보험료율 상승을 감수할 수밖에 없는 것이다.

기금운용과 관련하여 국민연금기금운용위원회 뿐 아니라 국민연금관리공단의 비상임이사에도 가입자 대표가 참여할 수 있도록 하였다는 점에서는 연금기획단에 비해 투명성 확보를 위한 기제의 고안에 나온 제안을 하였지만 중립적인 평가단의 구성에 대한 별다른 제도적 개선방안을 제시하지 못하였다.

<표 19> 현행 제도, 국민연금제도개선기획단, 정부절충안 비교

	기존제도	기획단안	정부안
연금체계	일원형 (통합형)	이원형(분리형) 기초연금+ 소득비례연금	일원형(통합형)
급여수준	평균소득계층 70%	평균소득계층 40%	평균소득계층 55~60%
균등 대 소득비례 부분의 비	4 : 3 균등부분 40% 소득비례부분 30%	2 : 3 기초연금 16% 소득비례연금 24%	1 : 1 균등부분 30% 소득비례부분 30%
수급연령	60세	65세(2013년부터 매 5년 마다 1세씩 상향 조정)	65세 (2013년부터 매 5 년마다 1세씩 상향조정)
보험료	3-6-9%	단계적으로 조정 - 2009년까지: 9% - 2010~2014년: 9.95% - 2015~2019년: 10.90% - 2020~2024년: 11.8% - 2025년 이후: 12.65%	단계적으로 조정 - 2009년까지: 9% - 2010~2014년: 11.20% - 2015~2019년: 13.40% - 2020~2024년: 15.60% - 2025년 이후: 17.80%
재정방식	수정적립방식	기초연금 : 적립방식 소득비례부분 : 적립방식	적립방식
재정안정	적립기금고갈 2031년	기초연금: 기금고갈이 발생하지 않으며 2050 년 이후 적립률 8.3배 계속 유지 소득비례연금: 적립기 금 고갈이 발생하지 않 으며 2050년 이후 적립 율 10.7배 계속 유지	적립기금고갈이 발생하 지 않으며 2050년에 적 립률이 6.9배에 이르지 만 이후 점진적으로 하 향 추세

출처 : 권문일(1998, 126쪽)

국민연금제도개선기획단이 제시했던 연금제도 개선안은 연금제도를 기초연금과 소득비례연금의 이원화된 체계로 재구성하자는

제안을 했었다는 점이 주목되어야 한다. 그러나 제도개선을 통해 추구된 소득대체율이 평균소득계층의 40%에 불과하다는 것은 연금제도를 이원화하여 실제적으로 확보할 수 있는 급여의 수준이 낮을 수밖에 없음을 의미한다. 이원화된 연금제도로 국민연금을 재구성하자는 주장은 기금고갈의 방지에 주안점을 두고 마련된 것이기 때문에 소득이 일정 수준 이하인 수급자의 기초적 노후보장을 위한 기초연금의 개념에 접근하지는 못했던 것으로 보인다.

2. 공·사연금제도개선기획단의 연금제도 개선안의 내용과 평가

가. 공·사연금제도개선기획단 발족의 배경과 의미

세계은행은 제2차 구조조정차관을 협상하는 과정에서 한국정부에 공적연금과 사적연금제도의 통합적 발전 및 개선 방안 마련을 요구하였으며, 국무총리를 위원장으로 하는 사회보장심의회위원회는 1998년 10월 전반적 노후보장체계의 종합적 개혁방안 마련을 위해 공·사연금제도개선실무위원회를 둘 것을 의결, 이를 사회보장심의회위원회 산하에 1998년 12월에 설치하였다. 위원회가 선정한 주된 검토과제는 ① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금)의 재정건전성 진단과 제도개선 ② 퇴직금의 기업연금화와 개인연금제도의 개선 ③ 소득계층별 노후소득의 적정대체율 확보 ④ 국민계층별 연금급여수준과 보험료부담의 형평성 개선 ⑤ 가입자의 공적연금제도간 이동에 따른 연금수급권 연계이다.

기획단은 현재 한국에 공적 및 사적연금의 기본적 틀은 갖추어져 있으나 제도발전 과정에서 재정불안정, 미래세대의 부담가중, 가입계층간 부담 형평성 문제, 적용소외계층의 문제 및 제도간 연계성 문제 등이 해결되어야 한다고 진단하였다. 제도 개선을 위한 쟁점 사안은 단순히 국민연금제도의 개선에만 한정된 것이 아니라 다층적 노후보장제도체계의 정립을 위하여 퇴직금 제도, 특수지역연금제도의 개선, 민간개인연금제도의 정착 그리고 각 제도들 사이의 연계문제를 어떤 방식으로 해결할 것인가에 놓여있었다. 이 연구의 관심대상은 국민연금제도에서 어떻게 비정규직노동자를 중심으로 한 저소득층의 노후보장이 가능하게 할 것인가에 놓여 있기 때문에 공사연금제도개선기획단(이하 기획단)에서 제시한 네 가지 안들에서 국민연금제도와 관련된 제도개선 제언을 중심으로 내용을 정리하고 평가하려한다.

나. 개선안의 내용

공사연금제도개선기획단(이하 기획단)은 장기에 걸친 사회 각 분야의 연금제도 전문가의 논의를 바탕으로 2000년 10월 12~13일 양일 간 토론회를 개최하고 현재의 국민연금제도를 기간으로 한 공사연금 제도의 개선에 대한 네 가지 방안을 제시하고 각계의 의견을 수렴한 바 있다.

네 가지 안이 갖는 기본적 차이는 공적연금으로서 국민연금의 위상과 포괄도 및 특수지역연금과의 관계 정립을 어떻게 제안하는지, 현재의 퇴직금제도를 사적연금으로 어떻게 개선 발전해 나가야한다고 판단하는지 다음으로 민간개인연금의 노후보장 기능

을 어떤 방식으로 노후보장 체계 안에 담으려 하는지에 따라 파악될 수 있다. 나아가 이 연구의 핵심적 관심사항인 기초적인 노후보장의 요소를 현행 제도 중 어떤 부분을 개선하여 향후 정착시킬 것인지, 아울러 제도의 사각지대에 놓인 계층(실업자, 저소득층, 학생, 군인, 육아 및 출산으로 인한 소득 상실자 등)에 대해 어떤 제도적 보완이 필요한 지도 핵심적 논쟁거리가 되었다.

아래에서는 기획단에 제시한 네 가지 개선방안을 간략히 소개하고 노동조합의 입장에서 이들 개선안을 비판적으로 검토하여(이하 공사연금제도개선기획단, 2000) 향후 연금제도 개선과 관련한 정책적 준거틀을 마련하고자 한다. 특히 이 연구의 주된 관심이 어떻게 하면 비정규직 노동자와 영세 자영업자 등 노후보장의 사각지대에 놓일 수 있는 계층에게 공적 연금제도의 외연을 실질적으로 확대할 수 있는가에 놓여있는 만큼 개선을 위한 제언은 국민연금제도를 중심으로 이루어질 것이다.

1) 제1안 : 현 제도의 개선

제1안은 현 국민연금체제를 기본적으로 유지하되, 제도별로 내부적인 구조조정을 단행하여 형평성과 장기 재정안정성을 확보하고 부담의 상한선을 적정하게 유지하면서 급여수준을 조정하겠다는 취지에 입각하여 구성되었다.

이를 위해 각 직역별 제도발전의 역사성과 각 직업집단의 특수성을 고려하여 현행 특수직역연금 등을 국민연금으로 통합하는 것을 지양하고 직역별 다양한 제도의 발전을 도모할 것을 제안하였다.

급여 및 부담수준은 적정화를 목표로 하여 현행 40년 피보험기

간, 60세 퇴직을 기준으로 한 60% 급여 수준을 장기적으로 하향 조정하되, 급여수준의 단계적 조정은 수급기준 연령의 연장과 병행하며, 보험료율은 장기적으로 15%선에서 안정화시킨다. 이 때 부담능력이 일정 수준 이하인 가입자를 위해 보험료를 경감 또는 면제하는 크레딧을 부가하여 국민연금 가입에 대한 인센티브를 통해 제도의 포괄화를 시도하고 노후 소득의 최저수준은 기초생활보장제도와 경노연금, 그리고 국민연금의 연계를 통해 확보한다는 구상이다.

특수지역연금의 경우 국민연금제도와 통합은 바람직하지 않다고 보고, 공적지역연금은 국민연금에 해당하는 표준지역연금과 부가지역연금으로 이원화시켜 후자의 경우 연금과 일시금의 선택을 허용한다. 특수지역연금의 보험료율은 장기적으로 20% 선에서 유지하되, 재정 부족분은 정부의 재정지원으로 보충한다. 퇴직금은 기업연금으로 단계적으로 전환하되, 보험료율은 3%에서 8.3% 사이에서 선택하도록 한다.

각 제도간의 연계는 가입기간 만큼 해당 연금을 지급하는 것으로 형성하고 기초적인 노후보장의 틀을 이루는 국민연금과 표준지역연금은 확정급여방식으로 이차적인 안전망을 형성하는 기업연금과 부가지역연금은 확정각출방식으로 운영하며 보험료에 대해서는 비과세, 연금급여에 대해서는 과세하는 조세제도와 연계를 이룬다. 제 1안에 따른 노후소득보장의 기본구조는 다음 [그림 7] 과 같다.

[그림 7] 노후소득보장의 기본구조

* 제도별 평균급여율 (40년 가입기준)

3층 보장		개인연금		개인연금	
2층 보장	80%	부가연금(일시금) (15%)	개인연금	부가연금(퇴직금) (20%)	부가연금(퇴직금) (20%)
		기업연금 (20%)			
1층 보장	60%	국민연금 (60%)		공무원연금 (80%)	사학연금 (80%)
		근로자	자영자	공적직역	

주 : 급여율은 전체 취업자의 평균소득 대비 연금급여의 비율임.

제 1안에 따른 국민연금제도 개선 방향은 다음과 같다. 우선 급여구조 개선을 위해 현행 연금산정공식에서 균등부분을 폐지하고 대신 생애평균소득 수준에 따라서만 급여율을 결정하는 것을 제안한다. 그 이유는 ① 경기변동에 따라 A(전체가입자 평균소득) 수준이 변화하는 문제를 해결할 수 있으며 ② A부분과 B부분을 분리하여 근로자와 자영자로 2원화된 연금제도로 운영하자는 논쟁을 비껴나갈 수 있고 ③ 연금급여산식에 대한 국민의 이해가 용이해지며 ④ 자영자의 소득과약문제 때문에 발생하는 논란을 비교적 장기적인 문제로 접근할 수 있는 여유가 생기는데다가 ⑤ 균등부분과 비례부분으로 구성되는 현 체제에 비하여 상황변화에 따라 제도를 신축적으로 운영할 수 있는 정책적인 수단이 넓어진다는 것이다.

<표 20> 제1안의 연금산정공식 개선안

현행	개선
$[0.3 \times (A + B) \times \frac{n}{40}] \times \text{CPI 상승률}$ <p>A : 연금수급개시 전년도 전체가입자 평균소득월액 B : 수급자 개인의 전가입기간 평균 소득월액</p> $B = \sum_{i=1}^n w_i / n,$ <p>여기서 w_i 는 수급시점의 가치로 재평가된 소득 n : 가입연수</p>	$[0.3 \times (1 + \alpha) \times B \times \frac{n}{40}] \times \text{CPI 상승률}$ <p>α : 재분배지수 (* B 수준에 따라 값을 조정)7)으로써 시행령에서 탄력적으로 조정 (*α값을 45등급으로 제시) B : 수급자 개인의 전가입기간 평균소득월액</p> <p>* B값의 산정시 과거소득에 대한 현재가치 평가율은 이동평균법(5년)으로 계산 (즉 t 연도 소득에 대한 평가율은 t년 이전 5개년의 소득상승률을 평균하여 적용)</p>

또한 기대여명이 높아지는 것에 맞추어 연금수급 개시연령을 조정하되, 기준연령과 기대여명 사이의 간격을 일정하게 유지하도록 자동적 조정 메카니즘을 도입하여야 장기적인 재정안정이 가능하다고 주장하였다. 만일 수급자가 수급개시연령보다 조기에 퇴직할 경우에는 연금액을 감액, 정년보다 늦게 퇴직할 경우는 증액하도록 하며 보험료율은 2010년까지는 9%를 유지하되 장기적으로 2035년에는 15.2%에 이르도록 한다는 것이다. 실업자, 빈곤층, 학생, 군인 등 연금보험료를 납부하기 어려운 상황인 경우는 납부경감 또는 면제 신청제도를 두어 가입기간에 대한 인정제도를 도입하고 이를 위한 재원은 그 성격에 따라 고용보험기금, 일반재정, 연금기금 등으로 충당하자고 제안하였다. 제1안에 따른 재정전망

7) α 값의 산정방안으로써 B_0/B (여기서 B_0 은 연금수급자들의 B의 평균)을 검토. 따라서 생애소득(B)이 높다면 α 값은 작아지고 반대로 생애소득(B)이 낮으면 α 값은 커지는 재분배효과가 발생하게 됨.

은 보험료율이 15.2%까지 인상되는 것을 전제로 2080년까지 수지 적자가 발생하지 않고 적립기금 규모를 총지출의 6.4배 정도로 유지할 수 있다고 제시하였다.

제1안에서는 연금산정공식의 균등부분을 폐지하는 대신 국민연금제도의 적용을 받지 못하는 기존 노인층이나 저소득층에 대한 최소한의 노후소득보장을 위해 기존의 경노연금, 국민연금의 특례연금 및 기초생활보장제도를 활용하는 연계장치를 구축할 것을 제안하고 있다. 현재 국민연금에서 지급 가능한 최저액 1인 기준 5만 7천 원 내지 11만 4천 원에 기초생활보장법에 의한 최저생계비(2000년 현재 1인 기준 32만 4천 원)에 미달하는 금액을 보충해주는 방식을 채택하자는 것이다.

그러나 이는 연금의 최저수준을 확보하여 국민 누구에게나 노후생활의 기본 수준을 보장해주는 기제로서는 매우 불충분한 것이라 하겠다. 그 이유는 이미 기초생활보장제도의 급여는 국민 중 누구라도 소득이 최저생계비에 미치지 못할 경우에 받을 수 있는 것이며 이 때 타 사회보험의 급여액이나 경노연금의 급여액이 최저생계비에 미달할 경우에 부족액을 보충하게 된다. 1999년 말 현재 생활보호제도의 대상자는 거택과 자활보호를 합해 모두 86만 3천여 명인데 이들 중 약 42% 정도는 65세 이상의 노인층으로 구성되어 있다(기초생활보장법 도입 이후 연령별 수급구조는 아직 밝혀지지 않음). 만일 국민연금의 균등부분을 폐지하고 이를 공공부조에 연계시키도록 제도를 재구성한다면 현재 평균소득일액 85만원(20등급) 이하인 연금수급권자들은 20년 가입 이후에도 공공부조에 의존해야 함을 의미한다. 2000년 2/4분기 현재 20등급 미만의 국민연금 가입자는 전체 가입자의 40.3%이며 이들이 20년 가입을 가정할 경우 받을 수 있는 연금급여액은 현 체제 아래서

는 32만여 원으로 기초보장법의 최저생계비 미만이다. 제1안 대로 소득비례연금의 요소로만 연금제도가 운영될 경우, 평균소득월액 208만 원(34등급) 이하의 가입자가 20년 가입을 했을 경우 받을 수 있는 연금 액수가 31만 2천 원이며 가입자 기준 88.7%가 이에 속하게 된다. 가입기간이 30년으로 늘어난다고 해도 평균소득월액이 27등급 이하인 73.8%의 가입자는 32만원 이하의 연금급여만을 받게 되기 때문에 제1안에 의한 연금제도 개선은 노후의 기초적 생활수준 보장에 적합하지 않음을 알 수 있다.⁸⁾

<표 21> 최소연금 산정과 관련한 소득보장급여 현황 비교

	기초생활 보장급여 (‘최저생계비’)	경노연금		현 국민연금	
		생활보호대상자	저소득 노인	특례노령 연금 최저액	기본연금 최저액
독신	32만 4천원	4만원(65~79세) 5만원(80세+)	3만원	5만7천원	11만4천원
부부	2인: 53만7천원 3인: 73만8천원 4인: 92만8천원	8만원(65~79세) 10만원(80세+)	5만2500원	6만9500원	12만6500원

주 : 1) 기초생활보장급여는 최저생계비에서 소득평가액을 공제한 금액
2) 국민연금 계산시 가입자평균소득(A)는 130만원으로 하였음. 배우자가급연금은 연 15만원(월 1만2500원)

8) 제1안의 연금산정공식 개선안에는 소득재분배지수인 α 값을 사용하도록 되어 있으나 이 계산에서는 이를 고려하지 않았다. 소득등급에 의해 시행령에서 결정되는 소득재분배지수를 사용할 경우 일정 정도 위 비율이 줄어 들 가능성은 있지만 기본적으로 소득에 비례하는 연금을 지급하겠다는 의도는 평균소득 이하의 소득층이 많은 한국의 소득구조를 감안할 때 노후빈곤을 양산하고 이를 공공부조제도에서 부담하게 할 가능성이 높다.

2) 제2안 : 국민연금제도 중심의 개선모형

제2안이 제시하는 연금체계 개혁의 기본방향은 장기적으로 강제연금(국민연금과 퇴직금)에 대한 부담수준은 미래의 근로세대가 부담가능하고 수용할 수 있는 수준으로 유지할 필요성이 있으며 적정부담수준이 선진국의 경험을 고려할 때 보험료율 20%를 상회하지 않아야 함을 전제로 하고 있다. 이 안에 따르면 현행 국민연금 및 퇴직금의 소득대체율은 40년 가입 평균임금소득자의 경우 연금과 퇴직금을 합하여 88.3%이기 때문에 두 제도의 급여 수준이 선진국에 비해 관대하다는 것이다. 따라서 보험료율 상승이 부담 가능한 선까지만 이루어지도록 급여제도를 개선하는 것이 필요하다는 것이다.

<표 22>연금과 퇴직금의 소득대체율(40년 취업자 기준)

소득계층	월임금	국민연금	퇴직금	퇴직금의 연금가치	국민연 금소득 대체율	퇴직금 소득대 체율	합산소득 대체율
평균임금2/3	856	638	34,253	245	74.6	28.6	103.2
평균임금	1,284	767	51,379	367	59.7	28.6	88.3
평균임금×2	2,569	1,152	102,758	735	44.9	28.6	73.5

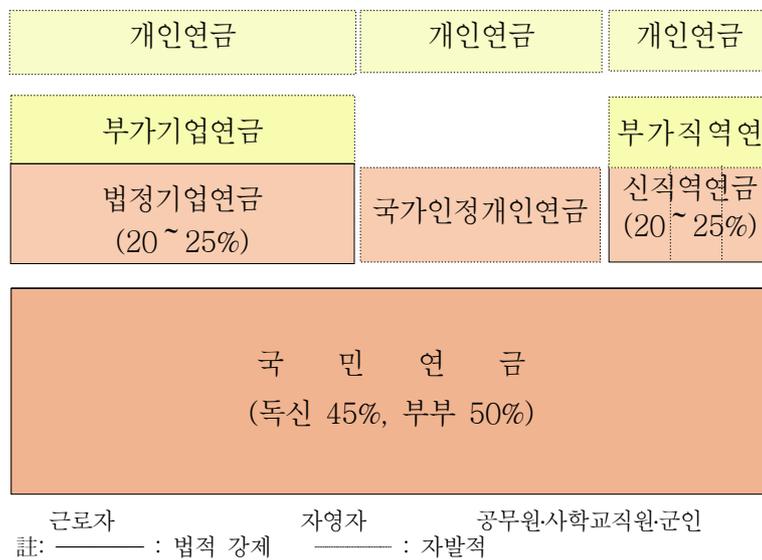
출처 : 공사연금제도개선기획단, 2000.

또한 현재 국민연금제도와 분리되어 있는 특수직역연금을 국민연금에 통합하여 모든 국민에게 동일한 제도가 적용되도록 하는 것이 필요하다고 주장한다. 이 때 현행 국민연금제도가 갖고 있는 소득재분배 기능과 소득대체기능은 현 체제대로 유지하되, 연금수

급권에 대한 접근을 보편화하고 지급 수준을 적절하게 유지하는 것을 목표로 삼는다. 즉 저소득층에게는 최저생계가 가능한 연금이 지급되도록 하고 중상소득계층에게는 이전의 생활수준이 유지되도록 급여가 지급되어야 한다는 것이다. 특히 전 국민에게 동일한 연금제도를 적용하는 것은 가입자규모가 상대적으로 적어 위험분산효과가 낮은 특수직역연금들을 위험분산효과가 높은 국민연금에 통합함으로써 장기적 재정의 안정성을 꾀하고 연금수급요건 및 급여수준 면에서 일반국민과 특수직역종사자 사이의 차이를 해소하여 사회적 형평성을 제고시킨다는 것이다.

연금제도 개혁의 기본방향은 위험을 분산하고 노후보장체제를 3층으로 다원화하며, 공적연금과 사적연금의 역할을 조정하되 국민연금을 전 국민 공통의 연금제도로 개편하여 1층 노후보장의 체제로 정비하고 사업장 가입자에게는 퇴직금의 일부를 법정 기업연금으로 전환하고 자영업자에게는 국가인정개인연금제도를 신설하여 2층의 노후보장체제로 삼으며, 특수직역연금을 재구성하여 국민연금으로 이전된 부분을 제외한 특수직역연금은 기업연금에 상응하는 신직역연금으로 개편하고 나머지 노후보장의 욕구는 민간의 개인연금을 통해 추가적으로 충족하도록 하는 것을 골자로 하고 있다. 국민연금과 법정기업연금을 합산한 총급여의 대체율은 40년 가입을 기준으로 평균소득자 퇴직전 소득의 약 70% 내외가 되는 수준이 되도록 조정한다는 것이다. 이를 위해서 국민연금제도에 이루어져야 하는 개선의 내용은 다음과 같다.

[그림 8] 공·사연금체계의 기본구조



국민연금은 급여수준의 적정화를 위해 40년 가입한 생산직 평균소득 노동자의 경우 연금과 법정기업연금을 합한 급여의 소득 대체율이 현행 88% 수준에서 70% 수준이 되도록 하향조정하도록 제도를 개편한다. 이 때 국민연금의 소득대체율은 현행 평균소득자 기준 60%에서 45%(부부 50%) 수준으로 적정화하여야 미래세대의 과중한 보험료 부담을 막을 수 있다는 계산이다. 이를 위해서는 국민연금의 균등부분과 소득비례부분 중 후자의 축소폭을 상대적으로 크게 하여(균등 부분 30%에서 25%로 축소, 소득비례

부분 30%에서 20%로 축소) 균등요소는 상대적으로 유지를 하되 소득비례부분은 법정기업연금으로 전이되도록 한다는 것이다.

또한 현재 비현실적으로 낮은 가급연금의 수준을 배우자가 있는 경우 5%의 추가 급여가 가능토록 하여 상향조정하고 균등부분 산출을 위해 현행 전가입자 평균소득월액 대신 급여 산정 당시 전가입자 평균소득의 25%에 해당하는 금액에서 출발하여 향후 보험료부과대상소득이 아닌 실제소득의 평균인 전국소득평균지수의 과거 3년간 평균 변동율에 연동하여 결정된 금액으로 한다.

<표 23> 제2안에 따른 급여산식의 변경

연금유형	현행 급여산식	새로운 급여산식
기본연금 월액	$1.8 \times (A+B) \times 0.05 \times N / 12$ A: 전가입자평균소득월액 B: 본인의 생애평균소득 N: 가입년수	$Ba \times N / 40 + 0.2 \times Ba \times P / 40$ Ba ¹⁾ : 기초액 N : 가입년수 P : \sum 연금점수(단, 연금점수 = 각년도 개인소득/각년도 기 초액)
가급연금 월액	배우자 : 13,438원 기타가족 : 8,958원	배우자 : $Ba \times 0.2$ 기타가족 : $Ba \times 0.12$
감액· 조기연금	20년 미만 가입자에 대해 특별감액률(2.5%) 적용	20년 미만 가입자에 대한 특별감 액률 폐지

주 : 1) 1998년 12월말 현재 전가입자 평균소득의 25%에 상응하는 금액으로 결정하고, 이후에는 매년 전국소득평균지수의 과거 3년간 연평균 변동율에 연동한다.

단계적으로 전국소득평균지수로 균등부분의 기초액을 전환시키는 것은 사회전반의 소득변화와 일정 정도 유리되어 변동되는 표준소득월액의 상·하한선의 범위 안에 갇힌 소득재분배가 아니라 사회전반의 소득수준 변화에 연동된 소득재분배를 이루기 위함이다.

다.

또한 현행 국민연금제도에서 소득비례부분 급여 산정을 위해 가입자 과거소득을 연금수급 전년도 기준으로 재평가한 후 평균한 소득을 기준소득으로 사용하고 있는데, 과거소득에 대한 재평가율이 과거소득이 발생한 시점의 전가입자 평균소득 대비 연금수급 전년도 전가입자 평균소득의 비율이 되는 구조로 되어 있다. 이 때 전 가입자 평균소득이 사회전반의 평균소득을 제대로 반영하지 못하기 때문에 재평가율 자체에 문제가 있는 것이다. 따라서 제2안에서는 과거소득 재평가 요소로서 개인의 연금점수와 기초액을 사용할 것을 제안한다. 연금점수는 특정 연도에 기초액 대비 개별 가입자의 소득의 비율을 나타내는 것이며, 특정연도의 연금점수에 연금수급전년도의 기초액을 곱하며 그것이 해당 연도의 소득을 연금수급전년도의 가치로 재평가한 소득이 되는 것이다.

현재 국민연금에서 사용되는 가급연금액은 1988년 결정된 금액에 매년 물가상승률에 연동하여 변동된 수준에서 유지되기 때문에 사회전반의 소득수준 변화를 반영하지 못하고 상대적 가치가 매년 하락해왔다. 제2안의 가급연금 개정안에서는 배우자의 경우 기초액의 20%, 기타 가족의 경우 기초액의 12%로 조정하여 가족부양을 위한 급여분의 상대적 가치가 지속적으로 유지되도록 고안되어 있다.

아울러 제2안에서는 연금제도에 기여를 하고서도 일정수준 이상의 연금소득이 확보되지 않는 계층을 위한 제도의 보완장치를 다음과 같이 제안하고 있다.

우선, 현재 감액노령연금 및 조기노령연금 수급자 중 20년 미만 가입자에게 적용되는 기본연금의 특별감액율(2.5%)제도를 폐지하여 연금 가입기간이 짧은 경우라도 연금산정공식에 의해 계산된 연금을 모두 수령할 수 있도록 하자는 것이다.

둘째, 장애연금과 유족연금의 급여수준을 인상하는 것이다. 현재 20년 미만 가입자의 경우 지급되는 장애연금은 기여간주기간을 20년으로 간주하고 장애등급에 따라 기본연금의 60~100%를 지급하도록 되어 있다. 이는 평균 소득자를 기준으로 보았을 때 소득대체율이 18~30% 수준으로, 장애라는 추가적 부담을 고려할 때 매우 낮은 수준이다. 따라서 제2안에서는 장애에 따른 노후 생활 불안정 위험을 축소시키기 위해 기여간주기간을 20년에서 30년으로 상향조정하여 평균소득자 기준 소득대체율 20.25~33.75%로 인상할 것을 제안하고 있다. 또한 현재 수급자 사망시 유족에게 지급되는 연금급여의 수준을 가입기간 20년 기준 기본연금액의 40~50% 지급하고 있는데 그 소득대체율이 12~18% 수준에 불과하기 때문에 유족연금 산정시 기여산입기간을 30년으로 연장하여 일률적으로 기본연금의 60%로 인상하면 소득대체율이 20.25%로 상향조정됨을 제시하였다.

셋째, 국민연금제도를 중심으로 모든 노후보장의 1층체계를 통합하기 때문에 이 제도 안에 연금제도의 사각지대에서 발생하는 노후보장의 결여에 대한 보완장치가 마련되어야 한다. 이를 위해 육아, 출산, 군복무 등 사회적으로 가치 있는 행위를 한 무취업기간도 기여기간으로 간주하는 기여기간 산입제도를 도입하고 그 비용은 국민연금 가입자 전체가 부담하도록 하거나 군복무의 경우 국고에서 부담할 것을 제시하고 있다. 또한 실업기간에 대해서는 실업급여를 지급 받는 기간 동안 고용보험기금에서 연금보험료를 대납하여 줌으로써 실업으로 인해 상실 또는 감소하는 연금수급권을 보완토록 한다.

넷째, 모든 국민에게 최저수준의 연금수급권이 확보되도록 하기 위해서는 일정 수준 이하의 저소득층을 위해 반액보험료제도를 도입할 필요가 있음을 주장하였다. 이는 낮은 소득을 가진 계층의

보험료부담을 경감시켜 지속적인 보험가입을 유지하기 위한 것이다. 다만 다른 연금가입자와 형평성을 유지하기 위해서는 반액보험료 부담자의 연금수급권은 균등부분에서만 발생하도록 하고 소득비례부분에서는 제외시킨다. 특히 이는 소득과약이 여의치 않은 현재 상황에서 유효할 것이라고 주장하였다.

다섯째, 현재 이혼시에만 발생하는 연금분할권을 결혼관계를 지속하고 있는 경우에도 부부 중 일방이 요청할 경우 허용하도록 할 것을 제안하였다. 수급권이 있는 배우자가 연금소득을 본인의 용도로만 사용하여 실제적인 부양효과가 줄어드는 것을 방지하기 위한 제도적 장치를 마련하자는 것이다. 또한 이혼한 배우자가 가능한 한 높은 연금급여를 받을 수 있도록 분할된 연금과 본인의 수급권이 있는 연금을 병급하여 수급할 수 있도록 하자고 제안하였다. 현재는 두 가지의 청구권이 있을 경우 둘 중 급여 수준이 높은 어느 한 쪽을 선택하도록 되어 있기 때문에 이혼한 배우자(대부분 여성)가 적절한 연금급여를 받기 어렵도록 되어 있기 때문이다. 또한 가입기간이 짧은 경우 분할연금에 해당하는 혼인기간을 가입기간으로 산입하여 합산하도록 하여 가입기간이 미달하여 수급권을 취득하지 못하는 문제점을 보완하자고 하였다. 단 이때의 기간 산입은 수급권 취득에만 소용되고 연금액 산정을 위한 기여기간에는 포함시키지 않음으로써 기여에 대한 형평성은 유지하도록 한다.

여섯째, 특수직역연금을 국민연금에 통합하여 지금까지 노령연금, 장애연금 및 유족연금이 적용되지 않던 특수직 종사자에게도 동일한 수급권이 발생하도록 할 수 있다. 특수직역연금에서 10년 이상 가입한 자가 연금수급권을 획득하지 못하고 국민연금제도에 다시 가입한 경우 기존의 가입기간을 통산하여 각 제도에서 가입기간에 비례한 연금수급권을 확보하도록 하여 신국민연금제도로

의 이행 이전에 발생한 연금기여에 대한 통산이 가능하도록 한다.

일급제, 현재의 경로연금제도를 개선하여 최저생활보장이 가능해지도록 한다. 현재의 경로연금제도를 확대 개편하여 저소득 노인에게 저액의 연금을 보충할 수 있도록 하는데 자산조사를 통해 연금을 포함한 총소득과 최저생계비 사이의 차액을 보충해주는 최저보증연금제로 정착시킨다.

연금제도의 장기적 재정안정과 급여수준의 조정을 위해 연금수급연령과 가입상한연령은 2013년부터 매 5년마다 1세씩 연장하여 2033년까지 65세로 상향조정하며 수급연령에 맞춰 가입상한연령도 동시에 상향조정한다. 단 신국민연금제도 시행 이전에 발생한 연금수급권에 대해서는 기존의 연금제도 산식에 따라 급여액을 산정하도록 한다. 또한 급여 수준을 현행 평균소득자 기준 60%에서 45%로 조정하기 위해서는 2006년부터 급여수준을 매 2~3년 단위로 1.5%씩 단계적으로 하향조정하도록 한다. 보험료율은 2010년 보험료율을 9.24%로 인상한 후 매 5년마다 1.2%씩 상향조정하여 2035년에 15.24%까지 이르게 된다.

3) 제3안 : 일체형 다원적 소득보장 체계의 구축방안

제3안은 현재 국민연금 및 특수직역연금체계가 장기적 재정불균형 가능성에 직면해 있음과 향후 인구 고령화나 저출산화 경향이 가속화됨에 비해 미래세대의 노인부양부담이 과도하게 짜여져 있음을 지적하면서 지속가능한 연금제도를 정착시키기 위해서는 전국민이 가입하는 1인 1연금체제의 “상생연금”을 신설하고 현재의 국민연금제도는 소득과약이 가능한 계층을 중심으로 소득비례 연금으로 운영할 것을 제안하고 있다. 상생연금은 특수직역연금 가입자도 가입대상이 되며 기초적인 기여부분을 제외한 나머지

부분은 별도의 직역연금으로 운영하고 퇴직금의 기업연금화는 노사 자율에 맡긴다는 것이 제3안의 골자이다.

상생연금을 전격적으로 도입하는 이유로는 현재의 국민연금제도가 기존의 노령층이나 저소득 불안정 고용층 등 노후소득보장이 절실하게 필요한 계층에게도 연금급여의 혜택이 고루 돌아가는 보편적인 연금제도로써 작용하지 못함을 들고 있으며 향후 남북통일시대의 도래에 대비한 준비가 필요함을 지적하고 있다.

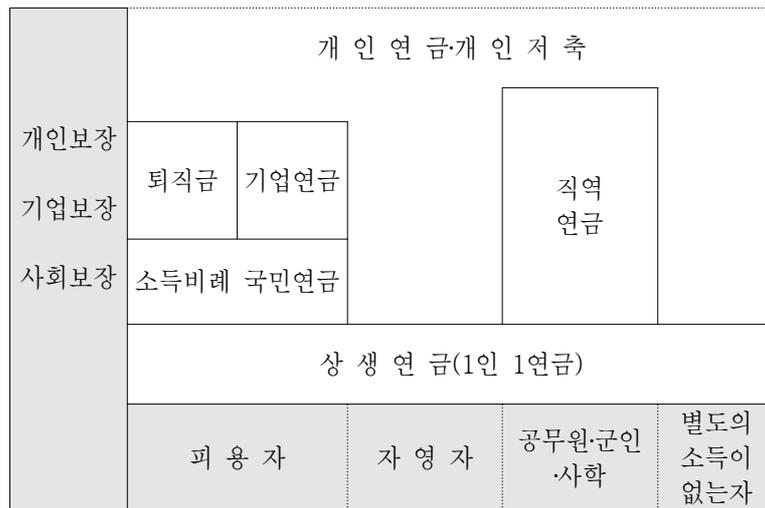
제도의 개선방향은 다음과 같다.

우선 상생연금제도를 신설한다. 공적연금 미가입자에게 연금수급권을 제공하기 위해 18세 이상 모든 국민을 가입대상으로 하는 연금제도로써 기존의 공적연금제도는 현재와 마찬가지로 제도별로 독립적으로 운영하되 상생연금에 해당하는 부분을 적용 제외하여 직역별 특성을 반영하는 연금제도로 재편성한다. 자영업자 등 소득을 파악하기 힘든 계층은 상생연금에만 의무적으로 가입하도록 한다. 상생연금의 급여수준은 각 개인별로 최저 소득보장이 이루어질 수 있도록 40년 가입시 전 가입자 평균소득월액의 20% 수준으로 하고 저소득, 군복무, 출산, 육아 등으로 보험료를 불입하지 못한 기간에 대해 가입기간의 1/3을 인정하여 모든 국민이 정년에 이르면 일정액의 연금(최소한 전가입자 평균소득월액의 6.7%)을 수급할 수 있도록 하고 현재 공적연금제도에서 소외되어 있는 기존의 노인층에게도 지급한다.

현행 국민연금 및 특수직역연금은 직역연금의 성격을 가지도록 전환하고 상생연금과 소득비례국민연금을 합산한 급여수준이 현재 60% 수준을 유지하되 가구형태에 따라 맞벌이 가구(80%), 홀벌이가구(60%), 독신가구(40%)로 차등을 주어 급여수준을 조정한다.

상생연금의 재원은 현행 국민연금 및 각 공적 직역연금에서 가

입자수에 비례한 정액의 보험료, 상생연금만 가입한 자의 정액보험료, 보험료 비부담 가입자에 대한 연금급여에 필요한 금액에 상응하는 정부지원금으로 운영하되 보험료수준은 기준연도 전후 5년 간 수입과 지출의 균형이 이루어지도록 정하여 부과방식으로 운영한다. 상생연금의 수지균형을 위한 보험료율은 2001년 1.9%에서 2020년 2.5%, 2040년 8.4% 등으로 단계적으로 인상하여 2080년 10.5%에 이르게 된다.



[그림 9] 신 노령소득보장 체계

국민연금은 완전적립방식에 가깝도록 운영한다. 현재의 국민연금제도는 그대로 유지하되 세대별, 가족형태별, 성별 형평성이 제고되도록, 1인 1연금체제로 전환하고 급여수준은 홀별이 가구 기준 현행 60%를 유지하되, 독신가구는 20%를 하향 조정한다. 맞벌이 가구는 부부 개인이 각각 40%를 수급하여 80%까지 수급토록

한다. 이에 맞추어 맞벌이 가구에 대한 보험료를 인하하는데 현재 부부에게서 개별적으로 9%씩 걸던 보험료를 7.5%로 하향조정한다.

현재 국민연금제도가 갖고 있는 소득재분배 기능은 유지하되 소득재분배의 왜곡현상을 줄이기 위해 상생연금제도에 현재 국민연금의 균등부분을 이전시키고 국민연금은 소득비례부분을 중심으로 운영한다. 상생연금제도에 의한 소득재분배는 보험료 징수시에는 소득비례적인 정율제로 납입하고 재원 이전시에는 가입자수에 따른 정액기준으로 이루어지는 방식으로 달성된다. 국민연금 도시 지역 확대 이후 자영자 소득 미과약으로 제기되고 있는 소득재분배의 왜곡현상에 대한 비판은 이들에게 정액급여, 정액보험료의 상생연금제도만을 적용시킴으로서 해소될 수 있다. 단, 지역 가입자 중 소득신고가 정확한 경우에는 임의로 국민연금에의 가입이 가능하도록 한다.

취업경로가 불완전한 취업자들(비정규직노동자, 일용직 노동자 등)에게도 효과적으로 연금제도 적용을 가능하게 하기 위해서 복지저축계좌 제도를 도입한다. 정규직 노동자 이외의 국민연금 가입자격이 있는 모든 불완전 취업 노동자에게 의무적으로 복지저축계좌를 갖도록 하고, 사용자가 해당 계좌에 임금의 일정율(사회보험료 및 퇴직금 상당수준)을 불입토록 하고, 불입된 금액은 국민연금, 의료보험, 고용보험 보험료로 자동이체 되도록 하되, 나머지 금액은 퇴직금으로 적립될 수 있도록 하여 일종의 사회보장카드 역할을 수행하도록 한다. 이를 통해 불완전 취업자의 사회보험 적용을 안정되게 하는 효과와 사회보험료를 통한 인건비 부담을 경감하기 위하여 시간제 등의 고용비중을 높이는 기업주의 관행을 차단함으로써 최근 증가하는 고용의 불안정을 제거하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

현재 공적 직역연금 가입자도 모두 상생연금을 공유하도록 하되 상생연금 급여지급에 필요한 금액 중 공적연금 총 가입자 대비 특수직역연금 가입자 수의 비율만큼은 해당 직역연금에서 부담하고 반대로 특수직역연금 수급자의 급여지급액 중 정액의 상생연금 급여액은 상생연금기금에서 지급하도록 한다.

4) 제4안 : 통합모형

제4안은 1~3안이 제시한 개선 모형의 긍정적 효과를 최대화하고 부정적 문제점을 최소화하고자 하는 목적에서 각 안에 제시된 내용을 근거로 하여 통합한 모형으로 기본 목적은 현재 문제가 되고 있는 공적연금과 퇴직금 그리고 개인연금의 재정불안정, 불합리성 등을 제거하고, 각 제도의 기능간 조화를 통하여 장기적으로 안정성을 구축하여 전 국민에 대한 종합적 노후보장체계를 수행하도록 하는 데 있다고 밝히고 있다.

제4안이 밝히는 각 안의 장·단점은 다음과 같다.

첫째, 제1안의 장점은 현행 국민연금제도 등 공적연금체계에 별다른 변화를 주지 않음으로써 급격한 변화에 따른 충격을 최소화하고자 한 점이다. 한국의 공적연금제도 역사가 짧음에도 불구하고 지속적인 비판과 제도 개선이 있어왔음을 고려할 때, 또 다시 전면적인 제도개선 논의가 이루어질 경우 제도에 대한 불신을 가중시킬 우려가 있기 때문이다. 따라서 제도를 개선하되 현행제도와 개선모델 사이의 연속성과 연계성을 강조하게 되는 것이다.

둘째, 제2안의 장점으로서는 제1안의 국민연금의 연속선상에서 개선안을 마련한 점과 사적연금과의 조화를 모색한 점을 들고 있다. 국민연금에서 모든 계층을 포괄하고자 하는 시도와 병행하여 다층보장체계로서 소득비례연금과의 연계를 모색한 점, 그리고 배우

자에 대한 보장부분을 확대함으로써 기초보장의 성격을 추가한 점이 특징이다.

마지막으로 제3안의 장점은 모든 국민에게 제공되는 공적노후보장의 기초체계를 고안한 데 있다. 공적보장제도가 가져야 하는 기초보장의 성격을 강조하면서 현재 직역연금이나 퇴직금 제도의 혁신적 개혁보다는 공적연금제도의 개선에 비중을 둔 것이다.

반면 제1안은 재정안정화를 위해 과대한 보험료율 인상을 전제로 한다는 점, 제2안은 연금재정을 보험료에 의해서만 충당하고 기초연금과 소득비례연금 요소를 동시에 유지하여 소득대체율을 선진국에 비해서도 높은 평균 70%로 한다는 점, 제3안은 완전부과방식에 의해 상생연금의 재정부담이 장기적으로 늘어날 전망과 정액보험료 부담이 저소득층에게 감당하기 어려우리라는 점, 정부의 행정능력에 비해 제도의 전면적 개혁의 실현가능성이 희박하다는 점 등이 단점으로 지적되었다.

제4안은 위와 같은 요소들을 종합하여 첫째, 현행 공적노후보장체계나 민간중심의 노후보장체계는 나름대로 그동안 기능을 수행하여온 만큼, 이를 가능한 범위 내에서 유지 또는 연계성을 갖도록 하고, 둘째, 장기적으로 재정안정과 노후보장의 기능 수행 그리고 여러 가지 여건 변화에 대하여 최대한 지속 가능성이 가장 높은 체제로 개선되어 국민적 신뢰와 제도적 안정을 유지할 수 있는 안으로 통합모형을 제시하고 있다.

제4안이 제도개선을 위한 전제사항으로 삼는 것은 장기적인 재정안정성의 확보, 적절한 수준의 부담과 급여, 단순 명료한 제도의 구성, 제도적 원시성의 과감한 제거, 기존제도에서의 기득권 인정 및 재정부담 가능성의 조화이다. 특히 노후보장에 대한 사회적인 합의의 수준, 즉 국가가 책임져야 할 부분과 기업과 노동자가

합의를 통해 확보되는 부분 그리고 개인이 자력으로 책임을 지는 부분을 어떤 방식으로 조화시킬 것인가에 대한 사회적 공감대의 형성이 중요함을 강조하고 있다. 이러한 전제조건들을 충족하면서 선진국에서 진행되고 있는 3층보장체제로의 전환을 모색해야 된다는 것이다.

노후보장체계에 대한 개선의 기본방향은 3층보장형태로 공공부문과 민간부문이 조화된 형태로 하위 기초연금의 구조 및 형태는 제2안에서 제시한 방안을, 기초연금의 보장수준은 제3안에서 제시한 방안과 일치하는 수준으로 다른 개선안들을 절충·수렴하였다. 즉, 국민연금은 기초연금화하고 국가의 책임과 개입에 의한 형태로 전 국민의 기초보장을 목표로 하는 1층 보장체제로 정착시키고, 2층 보장체제로는 노동자는 퇴직금제도를 기업연금으로 전환, 자영업자 및 농어민에 대해서는 이에 상응하는 소득비례연금제도를, 그리고 특수직역의 경우는 특수직역소득비례연금제도를 운영하도록 하고, 마지막으로 추가적인 개인의 노후보장 준비는 개인의 완전 자율에 의하여 본인의 취향에 따라 저축 또는 민영보험에 의해 이루어지도록 3층체계를 구축하자는 것이다. 기초연금으로서 국민연금은 현재 적용대상이 되어 있는 근로자와 농어민 그리고 자영업자 외에도 특수직역연금 대상인 공무원, 군인 그리고 사립학교교직원 등 모든 대상을 전 국민 공통적 대상으로 삼는 기초연금체제로 통합하도록 한다. 다음으로 소득비례연금의 경우 사업장 가입자에게는 현행 법정 퇴직금제도를 기업연금의 최저보장수준으로 전환하도록 하고 자영업자의 경우 임금노동자의 기업연금과 가입 내지 세제혜택이 동일한 법정가입연금을 고안하여 가입토록하며, 특수직역연금 대상자는 기초연금에 대하여 국가가 사용주로서 기업연금에 준하는 소득비례연금제도에 추가적인 가입을 하도록 한다. 이외의 추가적인 노후보장의 수요는 각 개인의 자율

에 맡겨 민간의 보험 또는 금융상품 등을 이용하여 확보하도록 하며 이에 대해 기업연금보다는 약한 수준의 세제혜택을 주도록 한다.

[그림 10] 공사연금개선체계의 기본형태

3층보장	민 간 노 후 보 장 상 품		
2층보장	법정기업연금	법정개인연금	소득비례직역연금
1층보장	기 초 연 금		
계층별	근로자(불안정고용포함)	자영자(농어민포함)	공무원·사립교원·군인

아래에서는 제4안이 제시하는 국민연금제도 개선방안에 대해 자세히 살펴보겠다.

1층보장체계로서 기초연금제도는 현재의 국민연금제도를 개선하여 전환하는데 모든 취업자에게 당연적용 되도록 하여 전 국민의 기초보장이 기초연금체계를 통해 가능하도록 한다는 취지를 갖고 있다. 적용대상은 현행 국민연금 적용대상인 근로자와 농어민 그리고 자영자 계층에 더하여 특수직역연금의 대상 계층인 공무원, 군인 그리고 사립교직원 등 원칙적으로 모든 경제활동계층이 당연적용 대상이 되도록 한다. 이는 공식적인 경제활동을 하는 모든 취업자계층이 적용대상이 되어야 함, 즉 국민연금제도의 보편주의적 성격을 강화함을 의미한다. 아울러 외국에 거주하고 있는 대한민국 국민으로서 그 나라의 공적 노후보장제도 적용에서 제외된 경우에 임의가입을 통하여 노후보장을 받을 수 있도록 한다.

국민연금제도를 보편적 노후보장의 기초제도로 전환하기 위해서는 현재 국민연금의 도시지역 적용확대에도 불구하고 가입대상에서 제외되어 있거나, 납부예외자로 분류되어 있는 계층에 대한 적극적인 가입유도 및 소득과약, 당연적용 규정의 강화 등 적극적인 행정적 조치가 동반되어야 한다. 임의가입은 연금급여 최저가입기간을 충족하지 못한 계층이 가입기간 조건을 충족하도록 추가적 가입을 가능하게 하거나, 기타 당연가입대상에서 제외되는 모든 계층에게 가입기회를 제공함으로써 모든 국민이 기초연금수급권을 확보할 수 있도록 하는 제도적 보완장치로 사용한다. 나아가 적용대상을 공식적 취업자로 한정하여 발생하는 전업주부 등의 노후보장의 사각지대를 줄이기 위해 정액부담에 의한 연금제도 가입이 가능하도록 하는 방안도 검토할 수 있다. 다만 비경제활동인구 사이에도 계층 간 경제상황의 차이로 인해 자산조사 등이 병행된다고 했을 때 재산 또는 가구소득에 대한 보험료 부과 논의를 피하기 어렵다는 한계가 있기 때문에 임의가입의 가능성은 열어두되 급여조건 충족기간을 5년으로 하향조정하고 노령연금의 가급연금 수준을 소득대체율 5% 수준으로 추가하여 무기여에 대한 연금지급 효과를 제고하도록 하고 있다.

보험료부담은 당연적용대상자의 경우 현행 보험료율인 소득의 9%를 유지하고 장기적으로도 10% 이내로 한정하도록 하며, 임의가입 대상자의 경우 전체가입자의 평균소득을 기준으로 보험료를 부담하도록 한다. 보험료부담방식은 임금노동자와 특수직역종사자의 경우 사용자와 노동자가 1/2씩 부담하는 현행방식을 유지하고, 자영업자는 보험료 전액을 본인이 부담, 농어민의 경우는 현행의 농특세에 의한 1인당 2,200원 지원수준을 보험료율 상향조정과 함께 합리적인 수준으로 조정하도록 한다.

보험료 납부 대상소득의 범위는 납부대상소득의 최저등급을 최

저임금 수준으로 상향조정하고 보험료 부담 최고 상한선은 단계적으로 폐지하되, 초기에는 수익을 추이를 감안하여 세대내 재분배가 적절하게 이루어질 수 있도록 상향조정한다. 또한 소득이 최저임금액보다 낮게 신고되는 자영업자는 납부예외자로 분류하되, 가입대상에서 완전히 제외되지 않도록 한다. 단, 이미 공적부조수급자인 경우에는 적용대상에서 제외하도록 한다.

급여수급을 위한 가입기간은 현행 국민연금수급 최소가입기간 10년을 5년으로 하향 조정하고, 연금급여산정공식의 균등부분과 소득비례부분의 비율을 1:1로 유지하도록 하며, 가입기간에 있어서 장기근속의 경우 급여수준을 조정함으로써 소득과 가입기간에 따른 소득재분배 현상이 발생하도록 한다. 가입기간은 원칙적으로 보험료 납부(현금기여)기간을 기준으로 하되, 현금기여를 하지 않았음에도 불구하고 가입기간을 인정하는 가입기간인정제도를 도입하도록 한다. 보험료 납부 없이 가입기간을 인정하는 범위는 공공재에 대한 국민으로서 의무인 군복무 등의 기간을 의미하며, 이외에 출산, 육아 그리고 실업급여수급기간과 의료보험수급기간 등에 대해 가입기간 인정여부 및 인정정도를 정하도록 한다.

연금급여액은 기본연금액과 가족수당의 합으로 구성된다. 기본연금액은 기존 국민연금에 가입된 계층의 기득권을 고려하여 현행 국민연금 계산방식을 변형한 형태로 유지하도록 한다. 기존 급여와 다른 점은 기존 국민연금제도에 비해 좀 더 소득재분배 기능이 강화된 형태를 취하게 된다. 소득비례기능을 2층 보장체계에 담지하게 되기 때문이다. 아울러 최소연금액 제도를 두어 노후 소득의 최소보장수준을 확보하고 급여액의 최고상한선 제도를 두어 국민연금제도가 기초보장 기능에 치중되도록 구성한다.

최저연금 수준 결정시 고려해야 할 사항은, 현행 국민기초생활

보장제도 수급권자의 급여수준보다 높되 도덕적 해이 발생을 방지하기 위해 최저임금액 이하의 연금액을 받게되는 경우 수급권자에게 지급되는 연금지급액과 최소연금액과의 차액을 추가하여 지급하도록 하는 것이다. 또한 소득비례기능은 2층보장체계에서 담지하게 되기 때문에 국민연금의 최고연금액은 최저연금의 4배를 상한선으로 하여 최고상한선 이상의 급여가 계산되는 경우, 상한선 수준까지만 지급하도록 한다. 아울러 수급권자의 피부양자에 대해서는 별도의 가족수당 성격의 부가급여를 추가하도록 한다

기본연금액의 급여수준은 40년 가입 평균소득가입자의 경우 35%의 소득대체가 이루어질 수 있도록 하며, 가입기간에 따라 10년인 경우 가입기간에 따른 소득대체 상수는 0.06으로 하고 10년에서 30년 사이에는 0.05, 그리고 30년 이상의 경우에는 0.04로 차등화하여 가입기간이 길어질수록 급여수준이 낮아지도록 조정하여 소득재분배에 충실하도록 한다. 이를 위한 급여산식은 다음과 같다.

기본연금액 산정계산식(1년급여액)

$$1.05 (A + B) (0.06 N/12) \quad (\text{단 } 5 \leq N/12 \leq 10)$$

$$1.05 (A + B) (0.05 N/12) \quad (\text{단 } 10 < N/12 \leq 30)$$

$$1.05 (A + B) (0.04 N/12) \quad (\text{단 } 30 < N/12)$$

A : 전체 가입자의 최근 3년간 평균소득

B : 전체 가입기간 가입자 개인의 평균소득

N : 가입기간(개월)

배우자 및 피부양자에 대한 가족수당은 그 수준을 현실화하여 1인당 5%를 추가 지급하여 소득대체율을 상향 조정하도록 한다. 또한 장애연금과 유족연금에 있어서는 최소연금액을 통해 기초적 수준의 노후보장이 이루어지도록 하는 동시에 산재보험 및 기업연금과의 병급조정을 통하여 급여의 적절성을 확보한다. 기존 가

입계층에 대한 경과조치로는 기초연금으로 전환하기 이전에 발생한 연금수급권 및 가입기간에 대해서는 기존 국민연금제도 산식에 따라 급여액을 산정하도록 하여 제도변경에 따른 저항을 줄이도록 한다.

<표 24> 현행 국민연금제도와 개선제도의 비교

	현행 국민연금	개선제도
기본형태	소득비례연금(Classic System)	기초연금(Basic System)
적용대상	경제활동계층 (특수직역사업자제외)	· 모든 경제활동계층 (특수직역가입자 포함) · 가족수당을 통하여 가입자 한계를 보완
보험료 부담	· 3% → 6% → 9% · 향후 18%까지 상향조정	· 현행 9% 유지(장기적 10% 이하) · 차후 국가부담 (2-3%)
연금수급 조건	· 10년 이상 가입 · 55세부터 연금 지급 · 완전노령연금은 단계적 65세 로 연장	· 5년 이상 가입 · 60세부터 연금지급 · 연금가입기간 인정제도 등 도입
급여산식	$0.3 (A+B) N/40$	$1.05 (A+B) (0.06 N/12)$ (가 입기간 5년-10년) $1.05 (A+B) (0.05 N/12)$ (가 입기간 10년-30년) $1.05 (A+B) (0.04 N/12)$ (가 입기간 30년 이상) A: 전체 가입자의 최근 3년 간 평균소득 B: 전체가입자의 전체가입기 간 개인평균소득) N: 가입기간(개월)
연금수준	· 가입자 평균소득인 경우 소득대체율 40년 가입 60%	· 가입자 평균소득인 경우 소 득대체율 40년 가입 35% (부부 40%) · 단 평균소득 이하 계층의 높은 소득대체효과 · 최소연금제 도입(예: 최저 임금) · 최고연금제 도입(예: 최저 연금의 4배)
재정방식	수정적립방식	수정적립방식
세계지원	사업주 부담: 비과세 근로자 부담: 과세 연금급여: 비과세	사업주 부담: 비과세 근로자 부담: 비과세 연금급여: 과세
재정전망	· 보험료 18%까지 상향조정 · 연금지급 개시연령 65세로 연장 · 재정재계상제도	· 보험료 10% 이하 · 국고보조 (2-3%) · 수지상등에 의한 재정안정

다. 각 안의 비교와 평가

공사연금제도개선기획단이 제시한 네 가지 안은 각각의 안이 지향하는 제도 모형에 따라 현행 국민연금제도를 어떻게 변경시킬 것인가에 대한 대안도 다르다. 크게 나누어 1안과 2안은 현재의 문제를 우회하려 시도한다고 볼 수 있으며 3안과 4안은 적용 범위의 확대를 지양하고 있다고 볼 수 있다. 1안과 2안의 경우 개선안을 통해 현재 국민연금제도 적용확대에서 나타나는 문제들을 발전적으로 해결할 수 없다. 또한 강제적용 대상이 되어도 실제 가입이 어려운 영세사업장 노동자, 비정규직 노동자 및 영세 자영업자들을 위한 제도적 보완장치를 구상하지 않았다는 점도 지적되어야 한다.

앞서도 언급했듯이 1안에 따른 연금제도는 균등부문을 폐지하고 국민연금제도를 소득비례연금으로 축소시키려 하기 때문에 향후 많은 노인층이 공공부조에 의존하도록 유도할 가능성이 있다. 이는 균등부문을 결정하는 A값의 변화를 더 이상 급여 산정시 고려하지 않아도 되고 또한 소득과약이 미진하다는 이유로 야기되는 제도 확대에 대한 저항을 미연에 방지할 수 있다는 장점이 있지만 제도 변동을 통해 포괄성과 보편성이 특별히 확보되지 않음에도 불구하고 높은 보험료율 인상을 전제로 한다는 점이 지적되어야 한다.

2안의 경우 소득비례부문에서 과거 소득 재평가 요소에 개인연금점수와 기초액을 사용하여 전체 가입자 대비 개별 피보험자 소득의 위치를 소득비례부문 연금산정의 원칙으로 삼고자 한 점이 주목할만하다. 아울러 균등부문의 결정을 가입자 평균소득이 아니라 전국소득 평균지수에 의해 이루어지도록 고안한 점, 가입기간 미달로 연금소득이 매우 낮은 계층을 위한 보완장치, 그 외 기여기간 산입제도에 대한 제안 등은 의미있다고 여겨진다. 아울러 저

소득층을 위한 반액보험료 도입, 기존의 비가입 노인층을 위한 경로연금제도의 개선 등은 의미있는 제도 개선안이 될 수 있을 것이다. 단지 국민연금제도의 현재 틀을 거의 그대로 유지한 채 소득대체율 만이 미미하게 변동했다는 점에서 현재의 제도 적용, 소득 파악 등의 문제가 거의 동일하게 발생할 소지를 안고 있다.

3안과 4안은 최저생활 수준을 보장해주는 기초연금 형태에 대한 대안으로 제시되었다. 특히 3안의 획기성은 공적연금제도의 제 1층에 상생연금이라는 기초연금을 둔다는 발상에 있으며, 기존의 기초연금 논의와는 다르게 1인 1연금제도를 주장하고 있다는 점도 주목할 만하다. 이를 기존의 국민연금과는 별도로 부과방식으로 운영하고 불완전 취업자를 위해 복지저축계좌제도를 두어 이들의 사회보험 적용을 용이하게 하자는 주장도 관심을 끌 수 있다. 그러나 상생연금을 통해 제공되는 급여수준이 매우 낮은 소득대체율을 전제로 하고 있다는 점과, 상생연금만이 보편적으로 적용되는 공적연금이고 국민연금은 완전소득비례형식에 임금노동자에게만 적용되도록 구상되어 있다는 점에서 비판의 여지가 있다.

제4안은 기존의 국민연금제도를 노후의 기초적 생활만 보장하는 기초연금으로 전환하되, 소득대체율이 40년 가입한 평균소득자의 경우 35~40%에 이르도록 한다는 것이다. 엄격한 의미에서 이는 국민연금제도의 급여수준을 과격하게 낮춘 것이지 기초연금이라고 보기는 어렵다. 또한 급여산식에서 가입기간이 짧을수록 소득대체 효과가 높아지도록 구성된 점은 30년 이상의 장기 가입자를 배제하는 효과가 있다. 또한 네 가지 안 모두 공적 연금제도 자체의 적용율도 매우 미비한 상태에서 이론적으로 노후보장의 3층체계를 구성하려 시도한 점도 문제점으로 지적되어야 한다.

<표 25> 제도개선대안의 비교

주요 항목	1안	2안	3안	4안
기본 구상	<p>○현제도보완: 공공성 강화</p> <p>1층: 국민연금 2층: 법정기업연금 3층: 개인연금</p> <p>※특수지역 연금은 분리운영</p>	<p>○국민연금제도 중심 개혁</p> <p>1층: 국민연금 (공적지역도 국민연금 가입) 2층: 법정기업연금 (근로자) 국가인정 개인연금 (자영자) 3층: 개인연금</p> <p>※특수지역 연금은 국민연금+지역연금(기업연금수준)으로 분리</p>	<p>○일체형 2층연금 모형</p> <p>1층: 상생연금(18세 이상 1인 1연금) 2층: 소득비례국민연금(근로자) (*기업자율의 퇴직금제도) 3층: 개인연금</p> <p>※각 지역별로 기초연금, 소득비례연금의 분리→기초연금 재정의 일원화 ※특수지역은 상생연금 가입, 그외 초과분은 자율운영</p>	<p>○절충모형</p> <p>1층: 기초연금 (공적지역 신규가입자는 기초연금 가입) 2층: 법정기업연금(근로자 당연가입, 자영자 임의가입) 법정개인연금 (자영자 임의) 지역연금 (공적지역) 3층: 민간 노후보장상품</p>
급여율 (평균소득 대비) 40년 가입 기준	<p>○1층: 60% ○2층: 20%+ 부가연금</p> <p>*공적지역: 80% + a</p> <p>※소득대체율 80% 내외 (단, 장기적으로 국민연금의 대체율은 자동적으로 하향 조정)</p>	<p>○1층: 독신45%, 부부50% (균등: 25%, 비례: 20%) -배우자 가급연금: 5%) ○2층: 20%+ 부가연금</p> <p>※소득대체율 70% 내외</p>	<p>○1층: 기초연금 20% ○2층: 소득비례연금 20%</p> <p>※ 소득대체율 - 홀벌이 60%, 맞벌이 80%, 독신 40%</p> <p>※ 지역연금은 기초연금액 공제 후 지급</p>	<p>1층: 35% 단, 배우자 가급연금 5% 가산 2층: 25%</p> <p>※소득대체율 60% 내외</p>
급여 산식	<p>○국민연금=0.3×(1+a)×B×n/40</p> <p>B: 생애평균소득 a: 재분배지수 = B₀/B (B₀: 전수급자 B의 평균) n: 가입년수</p> <p>○공적지역연금 = B×n/40 -퇴직전최종소득 →생애평균 소득으로 전환</p>	<p>○국민연금= Ba×N/40 + 0.2×Ba×P/40</p> <p>Ba: 기본액(전가입자 평균소득의 25% 수준, 불가연동, 순임금연동) N: 가입년수 P: Σ연금점수 (연금점수=각년도 개인소득/각년도 Ba)</p>	<p>○상생연금 (0.05+0.15×n/40)×A</p> <p>○소득비례 국민연금: 0.2×B×n/40</p> <p>A: 전가입자 평균 소득월액 B: 가입자 생애평균소득 n: 가입년수</p>	<p>기초연금=1.05(A+B)×a n</p> <p>A: 전가입자 평균소득 B: 가입자 개인의 생애평균소득 n : 가입연수 a=0.06 if 5≤n≤10 a=0.05 if 10<n≤30 a=0.04 if 30<n</p>

<표 25> 계속

주요항목	1안	2안	3안	절충안
최소연금	○ 기초생활보장제도 + 경노연금	○ 최저보증연금제 도입(경노연금의 개편)	○ 상생연금(65세이상 경노연금 수급자) - 정부재원을 국민연금기금으로 이전	○ 기초연금 급여
재원	○ 국민연금 - 근로자: 소득세과세대상 기준 - 자영업자: 45등급분류, 등급별 정액 ○ 기업연금:	○ 소득비례 보험료 ○ 최소연금은 일반재정으로 조달	○ 근로자: - 홀벌이 9%, 맞벌이 7.5%, 독신 7.5% (7.5% = 기초 1.5 + 비례 6.0) ○ 자영업자: - 홀벌이 3%, 맞벌이 1.5%, 독신 1.5%	기초연금: 10% (국고보조를 포함하여 12%) 법정기업연금: 8.3% + 직역연금: 8.3% (정부부담) + 노사 추가 부담 · 기존 가입자에 대한 적자분은 3자 공동부담
재방식	○ 국민연금: 수직적립방식(확정급여) ○ 공적직역: 부과방식(확정급여)	○ 국민연금: 부분적립방식(확정급여) ○ 공적직역: 부과방식(확정급여)	○ 상생연금: 부과방식(확정급여) ○ 소득비례: 적립방식(확정급여)	기초연금: 부분적립방식(확정급여) 공적직역: 부분적립방식(확정급여)
퇴직금	○ 법정퇴직금: 법정기업연금으로 전환 -3%부터 8.3%까지 단계적 접근 -연금 혹은 일시금 선택 허용 *개인별 퇴직연금계정관리(Portability) *기업(퇴직)연금보험법 제정	○ 6%분은 법정기업연금으로 전환 ○ 노사합의로 추가 부담. 단, 12% 상한	○ 노사자율-퇴직금 or 기업연금	○ 법정기업연금: 8.3%+
재정안정화방안	○ 수급개시연령을 따라 자동연장하차여유형 유지 -실제 수급개시연령은 본인 선택	○ 재정계산으로 목표준비금에 대한 과세수입을 확원 ○ 조기노령연금 요건 강화	○ 연금급여의 보정-수급연령 55~65세까지 선택	○ 급여수준 하향조정 ○ 보험료를 10% 초과시 정부재정 투입
세지원	○ 보험료에 대한 비과세, 급여에 과세 ○ 기업연금 및 개인연금에 대한 조세혜택 강화	○ 보험료에 대한 비과세, 급여에 과세 ○ 자영업자에 대한 국가인정개인연금 조세혜택 강화 ○ 기업연금 보험료에 조세혜택	○ 보험료에 대한 비과세, 급여에 과세	○ 보험료에 대한 비과세, 급여에 과세 ○ 기업연금: 보험료는 소득공제 (상한은 16%) ○ 법정개인연금: 上同
제도간연계, 통산	○ 제도별 가입기간에 상응하는 연금액을 합산 지급	○ 국민연금제도 중심으로 통합 ○ 그외 제도간 통산제도 도입 ○ 공무상요양비, 장애연금 등은 산재보험으로 이관	○ 상생연금 중심으로 통합 ○ 제도간 통산연금제 도입	○ 기초연금 중심으로 통합 ○ 제도간 통산제도 도입

출처: 공사연금제도개선훈위위원회, 2000.

IV. 국제기구의 연금제도 개선안과 유럽의 연금제도

1. 국제기구의 연금제도 개선안

가. 세계은행안

세계은행은 향후 전 세계적으로 노령인구가 급격히 증가할 전망임에 비해 공적 연금제도에 의해 보호받고 있는 노인 층은 많지 않다는 사실(1999년 현재 세계 60억 인구 중 약 15%만이 공적 연금제도의 보호를 받음. 윤석명 외, 1999)과 공적연금제도가 정착되어 있는 많은 나라에서 연금재정의 불안정을 경험하고 있다는 사실에 착안하여 1994년 보고서를 출간한 바 있다. 개발도상국과 및 저개발 국가에서 급격하게 진행되고 있는 노령화 현상은 공적 노후보장제도의 적용에서 소외되는 계층이 대다수라는 것, 그리고 도입·정착되어 있는 공적연금제도의 재정불안정이 심각한 수준이라는 사실 때문에 매우 심각한 문제로 지적되었다. 특히 연금제도 정착의 역사가 긴 선진국에 비해 2차 대전 이후 신규로 공적 연금제도를 도입한 국가들에서는 선진국 연금제도의 특성들을 제도도입 초기단계에서부터 그대로 모방·적용하여 저부담·고급여 체계로 정착됨으로써 재정불안정의 요소를 내재화시켰다고 보고 있다. 세계은행은 비교적 일찍 서구 모델을 따라 도입되었지만 방만한 재정운용으로 인해 위기에 놓인 남미 각국의 연금제도개선, 구 동구권 국가의 시장경제 이행과정에서 일어나는 연금제도 전환의 문제 그리고 동아시아 경제위기 이후 연금제도 개선논의들

에 깊숙이 개입하면서 위와 같은 문제를 진단하고 나름대로의 개선책을 제시하고 있다. 세계은행은 전 세계적 노령위기를 극복하기 위한 대안으로 공적연금과 사적연금의 다층체계의 구성을 제안하고 있는데, 특히 노후소득보장에서 시장의 기능을 상대적으로 강조하고 있다는 점이 그 대안의 특징이라고 하겠다.

세계은행은 단일한 공적연금제도만을 통해 한 국가의 노후보장 수요를 충족하려는 시도는 위험한 것이라고 보고 노후보장 위기의 충격으로부터 자유로우면서도 경제성장을 저해하지 않는 다층연금체계(부과방식으로 운용되는 강제 적용 공적연금 - 적립방식으로 운용되는 민간강제적용 연금 - 적립방식으로 운용되는 민간임의 보충연금. Holzmann, 2000)를 구성할 것을 제안하고 있다.

세계은행 관점에서 연금제도를 검토하는 주요기준은 단기적 및 장기적 재정 안정요인, 경제성장에 미치는 영향, 급여의 적절성 및 재분배효과, 정치적 위험요인이다.

① 재정 안정성의 측면에서 보면 많은 국가에서 부과방식으로 운용되는 공적연금제도는 국민의 조세 및 공공부채에 의존하는 경향이 있다. 이런 경우 안정적인 연금제도라고 하더라도 높은 기여부담은 정부 조세수입이 낮아지는 원인이 되며, 장기적으로 투자를 저해하기 때문에 경제성장의 걸림돌이 된다고 보고 있다. 단기적 연금재정의 불균형은 노령인구의 비중이 높은 국가에서만 나타나는 현상이 아니며, 경제활동인구 층의 비중이 높은 국가들에서도 실제로 공적연금의 적용대상이 협소하기 때문에 유사한 형태로 발생하고 있다. 부과방식으로 운영되는 공적연금제도를 가진 많은 나라에서 직면한 또 다른 노후보장위기 요인은 출산율이 급격히 낮아지고 있는 가운데 인구노령화가 진행되어 장기적으로 연금재정의 불안정 요인이 사회구조적으로 내포되어 있다는 것이

다.

② 개발도상국의 경험을 보면 부실한 공적연금제도는 노동자들의 생애 저축플랜과 취업결정에 영향을 미칠 가능성이 있다는 점을 세계은행은 지적하고 있다. 젊은 노동자층의 경우 강제적으로 부과되는 보험료의 수준이 높을 경우 이를 일종의 근로세(labour tax)로 인지하게 되며 이러한 부담이 과중할수록 공식적인 노동시장에서 빠져나가 비공식부문에서 소득을 올리려고 하는 경향이 증가하게 된다. 또한 연금제도가 조기퇴직에 대한 강한 유인을 갖고 있는 경우도 발견되는데 양 경우 모두 장기적으로 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 부정적 노동시장효과는 부과방식으로 운영되는 공적연금제도 뿐 아니라 적립방식으로 기금을 운용하는 경우에도 높은 관리비용, 부적절한 자산분배 또는 정부의 개입 등으로 인해 간접적으로 조세인상의 요인으로 작용할 가능성이 있다. 또한 공적연금제도가 부실하여 정부의 재정지원이 불가피하다면, 이는 전반적인 저축율을 감소시키고 다른 분야에의 투자를 줄이는 결과를 낳게 된다. 부과방식으로 재정이 운용되어 적용율과 소득대체율이 높은 공적연금제도의 경우 비록 저축의 규모에 직접적인 영향을 미치지 않는다 해도 노후보장을 위한 추가적 저축의 유인이나 제도적 기제의 활성화를 저해할 가능성이 높다.

③ 적어도 빈곤선 아래 있는 모든 노령인구에게 일정 수준의 노후소득을 제공하고, 노동자는 자신의 기여와 취업경험에 근거한 연금소득을 받도록 하는 것이 이상적인 연금제도라 하겠다. 이에 도달하기 위한 방법은 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 저소득 내지 중위소득자 비중이 높은 국가에서는 공적연금제도의 적용대상이 상대적으로 형편이 나은 공공부문 종사자나 공식적 부문 취업자에 한정되는 경향이 있다. 예산 보조의 형태를 취하건 또는

여타의 공공 이전 방식을 채택하더라도 이는 상대적으로 불리한 위치에 있는 계층에게 불공평한 짐을 지울 가능성을 내포하고 있다. 둘째, 특정 영역에 연금제도 적용 상의 특권(예컨대 조기퇴직)을 부여하는 것은 노동력마모가 극심한 경우 일정정도 재분배를 촉진한다고 합리화 할 수 있겠지만 이러한 특권이 무차별적으로 적용된다면 재분배효과가 역전될 가능성도 존재한다. 셋째, 연금제도 구성방식에 따라 장기간 교육을 받고 높은 소득을 점하는 계층에게 소득 역분배 효과가 발생하기도 한다. 넷째, 공적연금제도가 성차별적 효과를 갖는 경우도 있다. 여성의 퇴직연령을 낮게 설정한다든지 유족연금의 수준을 매우 낮게 정하는 것 등이 이런 효과를 유발할 수 있다. 또한 연령, 혼인상태 및 사회적 지위의 차이에 따라 상이한 효과를 보이는 연금제도도 존재하며, 급여체계 구성에 따라 세대간 재분배의 문제가 대두될 수도 있다.

④ 공적연금제도는 다양한 정치적 위협에 노출되어 있다. 첫째, 정치적인 목적 때문에 제도가 성숙되기도 전에 현 노령층에게 고급여를 보장하고 후세대에게도 현재의 부담률로는 가능하지 않은 소득대체율을 보장하는 경우이다. 둘째, 정부예산 상황에 따라 급여 수준이 단기적으로 급격하게 변동할 가능성이 선진국이나 개발도상국 연금제도에 모두 내재되어 있다. 셋째, 인구구조가 변동할 경우 급여수준이 장기적인 정부예산의 조건에 맞추어 변동될 가능성이 크다는 것이다. 넷째, 적립방식으로 운영되는 연금제도는 방만한 운영이나 낮은 수익률로 인해 정해진 수준의 급여를 지급하는 것이 불가능해질 소지를 안고 있으며 특히 자국의 금융시장이 상대적으로 미발달된 상태이거나 규제능력이 없을 경우 이러한 위험은 더욱 커질 가능성이 있다(Holzmann, 2000).

위와 같은 여러 가지 위험을 최소화하고 보다 광범위한 계층에

게 안정적인 노후를 보장하기 위해서는 다층보장체계를 구성해야 한다고 세계은행은 제안한다. 아래에서는 이러한 다층보장체계의 개념적 구상에 대해 간략히 소개하겠다.

노후보장은 3층으로 구성하되 1층은 정부가 강제적용을 통해 운영하는 기초연금성격의 공적인 제도, 2층에는 강제적용 되지만 적립방식을 채택하고 민간에서 운용되는 추가적인 소득비례연금, 마지막으로 3층에는 추가적 보장을 원하는 개인들이 자발적으로 선택할 수 있는 민간의 개인연금제도로 구성한다.

기초연금의 성격을 갖는 1층 체계에서는 모든 국민의 노후 최저생활수준 보장을 목적으로 하고 정액연금 내지 최저소득보장연금을 통해 소득재분배 기능을 담당하며 부과방식 내지 일반 정부 재정으로 재원을 조달하도록 한다. 소득비례연금의 성격을 갖는 2층 체계에서는 강제적용 제도를 두되 운영은 민간에서 담당하고 정부는 기금운용에 대한 관리·감독을 행한다. 추가적인 노후보장 수요를 충족시키기 위한 3층 체계의 개인연금은 임의 적용을 원칙으로 하며 제도 활성화를 위해 조세 감면 등의 조치를 취하는 것 이외에는 민간의 자율적인 운용을 허용한다. 세계은행의 다층체계론은 공적연금제도의 부분적 내지 전면적 민영화, 적립방식에 의한 연금기금의 운용, 투자수단의 다양화, 확정급여형 급여에서 확정기여형제도로의 전환을 기본 원칙으로 삼고 있으며(윤석명 외, 1999) 공사연금제도개선기획단의 네 가지 개선안도 이러한 다층 체계 구상의 전제들을 다양한 방식으로 수용하고 있는 것으로 판단된다.

기여와 급여의 긴밀한 연계를 통해 가입자 확대가 이루어짐을 전제로 하여 다층보장체계를 정착시킬 때 다음과 같은 제도적 우위를 얻을 수 있다. 우선 기여와 연금급여에서의 연계부족으로 공적연금에서 소외되어온 계층이 공적 연금제도의 틀 안에 편입될

수 있다. 둘째, 많은 노동자들이 비공식부문에서 공식부문으로 이동하게 되면 경제성장에도 긍정적인 영향을 미치게 된다. 셋째, 가입자와 공식부문 노동자의 증대는 궁극적으로 정부의 조세수입 증가로 이어져 경제성장 또는 빈곤퇴치를 위한 추가적 재원의 마련이 가능해진다. 넷째, 다층체계 도입에 따라 가입자가 증가하면 부과방식에서 적립방식으로 전환하여 국민저축의 증대나 금융시장의 발전에도 긍정적 효과가 있다. 다섯째, 다층체계 아래서 이루어지는 부분적인 기금 적립은 미래 급여지급을 위한 준비금의 성격을 갖게 되며, 연기금의 해외투자 등을 통해 안정된 운용을 한다면 방만한 기금운용에 의한 재정불안정이라는 문제를 피할 수 있다(윤석명, 1999)

<표 26> 세계은행이 권고하는 노후 소득보장체계

	형태	재정운영방식	성격
3층체계	임의적용 민간개인연금	완전적립방식 시장자율적 운용	개인연금
2층체계	강제적용 민간지역연금	완전 적립방식 관리운용에 대한 정부의 규제	지역연금(소득비례)
1층체계	강제적용 공적연금	세금 또는 부과방식	최저연금 내지 기초연금

위에서 제시한 바와 같이 노후보장의 체계를 다층체계로 이행시키기 위해서는 세 가지 방법을 취해 단계적 전환을 시도할 수 있다. 부과방식 자체의 개선, 급속한 강제적 적립방식으로 전환, 점진적 다층체계로의 이행이 그것이다.

첫째, 노후보장 체계의 개선은 부과방식 체계 내의 퇴직연령, 자연 변동률, 산정기간 등 제도와 관련된 매개변수들을 변경함으로써 일차적으로 이루어질 수 있다. 포괄적인 부과방식 연금제도의 개선은 의례적으로 정치적 이해관계와 상충되게 되는데 정치가들에게 미래세대를 위해 현재의 지지도가 낮아지는 변혁을 감행하려는 유인이 적기 때문이다. 반면 퇴직연령 변동에 대해 이해 당사자들의 저항이 막대했던 일본, 프랑스, 체코 등의 개선시도에서도 알 수 있듯이 개별적 사회집단들은 현재의 개선에 대해 매우 완강한 반감을 표시할 가능성이 있다. 이는 장기적 전망에 의해 부과방식 연금제도를 개혁하는 것이 얼마나 어려운지를 보여주는 것이다.

부과방식 연금제도를 개선하는 가장 좋은 전략은 완전한 패러다임 전환을 통해 적립방식으로서의 이행을 추구하는 것이라 하겠다. 칠레 연금개혁을 모델 삼아 개인투자계정 구성을 시도하고 있는 몽고, 라트비아, 스웨덴, 이태리, 폴란드, 중국 및 러시아연방공화국이 그 예라 하겠다. 인구구조의 변동을 감안한다면 적립방식으로서의 전환 시에 일종의 완충기금을 두는 것이 바람직하다.

둘째, 세계은행은 적립방식으로서의 완전한 전환을 통해 노후보장 체계가 안고 있는 많은 문제들(가입의 유인, 재분배 문제, 저축의 문제, 세대간 형평성 및 자본시장의 형성)을 해결할 수 있다고 보고 있다. 그러나 이러한 전환은 세 가지 중요한 문제를 내포하고 있다.

우선, 부과방식 체계 아래서 획득한 수급권과 현재의 노령층에 대해 공공부채가 존재한다는 사실이다. 이러한 문제를 해결하는 방식으로는 주로 젊은 연령층을 중심으로 기존의 연금수급권을 변동하는 방법과 공적연금기금을 민영화하여 전환초기의 재정적 격차를 해소하는 방법을 비롯하여 전환초기 일정 수준까지 채권

을 발행하여 소요재정을 충당하는 방법, 나아가 연금제도 외부에서 조세개혁 또는 정부 예산 삭감을 단행하는 방법 등을 사용할 수 있다.

다음으로 적립방식에서의 전환은 해당 국가의 제도적 수용도 및 적립방식 연금을 시행하려는 정치적 의지를 전제로 한다. 적립방식에서의 전환은 기존의 민간 기구에 대해 효율적인 통제를 하면서 경쟁력 있는 자본시장이 형성된 경우라야 성공적일 수 있기 때문이다.

마지막으로 시장의 유동성과 위험에 어떻게 대처하는가 하는 문제가 있다. 강제적용 민간연금제도가 이러한 위험에 처할 경우, 정부는 적합한 규제정책과 감독기구를 통해 민간기구의 전환을 통제할 필요가 있다. 적립방식에서의 전환은 기존의 부과방식에서 발생한 잠재적 연금부채의 규모가 상대적으로 적고, 민영화를 통한 수익률이 높아 전환으로 인해 발생하는 비용을 감당할 수 있는 경우에 가능하다.

셋째, 부과방식 또는 적립방식으로만 노후보장체계를 구축하는 경우 발생하는 여러 가지 위험들은 다층체제로 이행할 필요성이 있음을 반증하고 있다. 연금제도를 다층화하면 노후보장제도의 목적을 빈곤축소와 소득대체로 분리하여 추구하는 것이 가능해지며, 이는 각 층으로의 위험분산을 통해 적립방식에서의 전환과정에서 발생하는 재정적 부담을 감소시키는 장점이 있다. 다층체제는 노후보장을 제공함에 있어서 위험분산을 가능하게 하며 완전적립방식이 갖고 있는 경제적 이점을 확보하면서도 재정적 부담을 최소화할 수 있도록 한다. 이를 위해서 1층 체계는 최소화된 규모의 부과방식 연금으로 운영하거나 조세를 근거로 한 시민연금의 형태로 구성한다. 적립방식으로 재정을 운용하는 2, 3층 체계는 위험과 수익 사이의 보다 적절한 균형을 이루는 것을 가능하게 할

것이라고 세계은행은 전망하였다(Holzmann, 2000).

위와 같은 세계은행안에 대한 비판은 다음과 같다. 우선 개인계정의 도입을 통해 해당 국가의 저축률을 높일 수 있으며 기존의 부과방식 공적연금제도에 비해 수익률이 높을 것이라는 주장은 반드시 적중할 수 없다. 공적 연금제도도 민간부문 투자에서와 유사한 수익률을 올릴 가능성이 있기 때문이다. 또한 개인계정제도가 조기퇴직 등의 노동시장 왜곡 현상을 해소할 것이라는 것도 매우 근거 없는 믿음이다. 왜냐면 이는 연금제도 자체보다는 해당 국가의 노동시장 형편과 더 큰 상관성이 있기 때문이다. 다음으로 정부의 연금제도 운영의 실패가 반드시 민간으로 이양되어야 되는 합리적인 근거가 될 수 없다(윤석명, 1999).

나. 국제노동기구안

ILO는 공적연금제도의 정책목표에 대해 경제적 효율성을 최우선의 기준으로 삼는 세계은행과는 달리 공적연금제도가 달성해야 할 정책적 목표를 다음과 같이 설정하고 있다. 무엇보다도 공적연금제도가 일반 국민에게 제공해야 할 최소한의 급여수준과 적용대상을 주된 준거틀로 삼고 있다.

급여의 수준은 빈곤선 이상의 최소한의 소득대체율을 보장하여야 하며, 경제적 효율성보다 소득분포나 퇴직 후 노후소득의 보장이라는 측면에 공적연금제도 개선의 중점이 놓여야 한다고 보고 있기 때문이다. 특히 사회보장에 관한 협약 등을 통해 ILO의 기준이 전세계적으로 적용되는 것에 관심이 있으며 적정수준의 연

금급여 보장과 연금제도의 구조에 대해서는 개별 국가의 책임을 강조하고 있다. 민간에 공적연금제도의 운영을 이양하는 것은 가능하지만 급여의 최저수준은 정부가 보장하여야 한다는 것이다. ILO는 연금급여의 최저수준으로 30년 가입 기준 40%의 소득대체율이 확정급여의 형태로 지급될 것을 권장하고 있다.

아울러 공적연금의 보험료는 노사가 공동으로 부담하기 때문에 제도의 운영에 양자의 참여를 중요하게 취급한다. 즉 정부 단독의 연금제도 운영은 부당하며 임금후불의 성격을 지닌 연금제도 재원 운영에 근원적 부담자가 영향력을 미치는 것이 당연하다고 보는 것이다.

또한 연금제도 적용에 있어서 성별, 직종별, 인종별 차별이 없어야 함을 강조한다. 공적연금은 강제가입을 원칙으로 하여야 하며, 연금 이외의 추가적 소득원을 자발적으로 마련할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다고 주장한다. 급여의 수준도 기여기간과 수급기간 사이에 발생하는 물가상승에 상응하여야 하며 일정 수준 이상의 소득대체는 반드시 국가의 책임이라고 볼 수 없다(Gruat, 1997).

이러한 정책적 목표는 개별국가의 다양한 상황에 따라 적절한 연금제도 형태를 취하면서 추구될 수 있을 것이다. ILO는 모든 나라에 동일하게 적용될 수 있는 연금제도 모형이란 있을 수 없다고 보고 오히려 연금제도 적용범위의 확대 및 효과적인 제도 운영을 강조하고 있다. 제도의 형태가 어떠하던 간에 보다 많은 사람을 적용대상에 포함시키고 약속된 급여수준을 확실하게 보장하며 되도록 높은 급여를 줄 수 있는 제도가 우월하다고 보기 때문이다. 이상적인 노후보장체계를 특정 모형에 따라 설계하는 것 보다는 개별국가의 환경에 적합한 제도를 구축하는 것이 합리적이기 때문이다. 예컨대 자본시장이 발달하지도 않은 나라에서 적

립방식에 의해 운영되는 개인계정제도를 도입한다면 그 실패는 명약관화한 것이며, 관리와 운용이 방만하게 이루어지는 국가라면 정교한 제도 자체는 아무 의미가 없다는 것이다. 연금제도의 설계, 적용 및 관리는 불가분의 관계이기 때문이다.

표면적으로 규범적 성격이 강해 보이는 ILO의 공적노후보장제도 정립 원칙은 세부적 제도설계에서 현실적으로 다음과 같은 요건들의 제약을 받는다.

우선 가능한 한 모든 국민을 적용대상으로 삼아야 한다는 목표는 시민연금제도를 도입하기 전에는 실제로 달성되기 어렵다. 많은 개발도상국의 경우 전체 경제활동인구 중 소득이 정확히 파악되어 기여금을 납부하는 정규직 층의 비중은 낮게 마련이다. 선진국에서도 자영업자들의 경우는 일반적인 사회보험의 틀 안에 잘 포섭되지 못하고 있다. 또한 어떤 나라에도 실업자가 존재하기 마련이다. 이는 실제로 공적연금제도가 적용될 수 있는 집단을 한정시키게 된다. 또한 관리기구에서 법적 적용대상을 실제로 제도 안에 포섭하는가도 중요한 변수이다. 많은 나라에서 연금제도에 보험료를 납부한 모든 국민에게 사실상 빈곤을 해소시킬만한 최저수준의 연금을 지급하는 것이 불가능한 경우도 있다.

어떤 재정운용방식을 선택하든지 공적 연금제도가 강제적용되는 것은 매우 중요하다. 그 이유는 최저수준의 연금은 보편적 연금제도가 부과하는 보험료수입에 기초하고 있기 때문에 대상자들이 저소득층을 위해 기여금 납부를 회피하려는 경향을 제도적으로 봉쇄해야 하기 때문이다. 또한 대부분의 사람들이 근시안적으로 생각하는 경향이 있어 미래에 대한 강제저축의 기제가 없으면 현재의 소득을 노후를 위해 적립하지 않기 때문에 나중에 노후빈곤이 국가재정의 더 큰 부담이 될 가능성이 높기 때문이다.

연대성의 원리는 노후보장을 사회보험형식으로 제도화시키는 가장 큰 이유일 것이다. 무엇보다도 이는 기금의 재정적 운용기술의 영향을 받는다. 부과방식, 적립방식 또는 수정적립방식 중 그 어떤 방식을 선택하더라도 집합적으로 노후보장의 재원을 마련하는 가장 중요한 이유는 빈곤의 위험에 처한 집단에게 소득을 보장하자는 것이다. 이 때 노후의 최저소득을 보장하는 책임은 우선적으로 국가에 있으며, 국가가 급여를 제공하는 기반은 국가의 조세를 걷는 능력뿐 아니라 자국 안의 소득분포의 영향을 받게 된다. 노후보장을 받아야 할 사람은 많은데 재원을 제공할 정도의 소득을 올리는 사람이 매우 적다면 연대성이라는 원칙을 실현하기 어려울 것이기 때문이다.

노후빈곤의 해소와 더불어 평생동안 일을 해온 노동자에게 연금급여의 수준이 예상가능하도록 하고, 급여지급을 보장하는 것은 연금제도가 사회적 동의를 얻어내는 매우 중요한 기반이 된다. 이들에게 취업시 소득과 너무 차이나지 않는 수준의 연금, 즉 소득에 비례하는 연금을 지급할 수 있어야 한다. 개인간의 형평성의 측면에서 볼 때 이는 취업한 동안 연금에 기여금을 내고 은퇴 후 이에 상응하는 연금으로 돌려 받는 형식이어야 한다. 기여와 급여 사이의 관계를 결정하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있지만 일단 하나의 방식이 채택된 이후에는 그에 의거하여 후일 자신의 연금급여수준을 예상할 수 있어야 할 것이다. 이 때 바로 연금재정이 처한 위험에 어떤 방식으로 대처하여 안정적인 급여를 보장하는가하는 문제가 발생한다. 연금기금이 시장 수익에 의해 유지되는 재정방식으로는 시장수익률에 연금급여의 수준이 종속될 가능성이 있으며 만일 손실이 발생하면 그 위험은 수급자에게 전가되는 셈이다. 반면 부과방식에서는 이러한 위험에 보험료율의 인상이라든지 급여수준의 삭감으로 대응하기 때문에 위험이 공동체

전체에 전가되는 경향이 있다.

연금의 실질가치 보장을 위한 슬라이드제는 우선 수급자에게 기여금을 납부할 당시의 실질 가치를 보장한다는 취지가 있다. 연금급여를 현 세대의 실질임금 상승에 연동하여 상승시키면 연금 수급자에게 전반적인 생산성 향상의 이익이 돌아가게 하는 동시에 물가상승으로 인한 실질가치 저하로부터 보호하는 두 가지 효과를 동시에 얻게 된다.

노사의 대표가 연금제도 운영에 참여하는 것은 기여금이라는 재원을 공급하기 때문이다. 노동자들이 자신의 임금의 일부를 특정한 목적, 즉 노후보장을 위해 유보하는 것이기 때문에 형성된 기금이 어떤 목적에 어떻게 사용되는지 대표기구를 통해 통제하고 영향을 미칠 권리가 있는 것이다(Gillion, 2000)

개별 국가가 연금제도를 개선할 때 가장 관건이 되는 것은 적용범위를 최대한 확대하는 것과 관리운영체제를 개선하는 것이다.

적용범위를 최대한 확대할 경우 다음과 같은 요인들이 영향을 미친다. 우선 어떤 방식으로 재원이 조달되는가 하는 것이다. 보편적 최소연금제 또는 사회부조의 형태를 띠고 있는 급여체계는 조세를 통해 충당된다. 적용범위는 세원이 풍부하다면 개별적인 재원부담이 없이도 충분히 확대될 수 있다. 또한 일반적으로 제도 도입의 역사가 오래된 나라에서는 적용범위가 넓게 마련이고, 경제발전의 정도와 사회보장의 수준 사이에는 깊은 연관관계가 있다. 경제활동이 주로 공식부문에서 이루어지는 것도 사회보장제도가 안정적으로 광범위하게 운영되는 중요한 조건 중의 하나이다. 사회보장행정이 합리적으로 운영되는 것은 제도에 대한 신뢰를 확보하는데 매우 중요한 전제조건이며, 사회보장의 범위를 확대하고자 하는 정부의 의지도 여타의 제약요인들을 극복하게 하는 요

건이 된다.

적합한 관리운영체제를 정착시키기 위해서는 거시정책, 제도적 틀, 행정적 책임 등이 조화되어야 한다. 거시정책은 사회보장의 목표치와 국가차원의 조달 가능한 재원사이의 균형을 고려하여 수립되어야 한다. 또한 공적 사회보장제도와 사적인 책임의 조화를 통해 되도록 광범위한 보장과 소득 재분배가 이루어지도록 하여야 하며, 정책적 결정에 영향을 미치는 법률적 근거를 마련해야 한다. 공적 노후보장제도의 제도적 틀은 사회보장제도의 정착에 적합한 형태로 구축되어야 하고, 기여자와 수급자가 의사결정 과정에 참여하여 보장체계의 행정과정을 감시할 수 있어야 하는데, 특히 재정에 대한 통제 메커니즘을 통해 자원의 배분과 관리를 감시할 수 있어야 한다. 재원을 형성하는, 그리고 급여가 지급되는 과정을 투명하게 공개하며 행정비용이 최소화되도록 하는 책임이 행정당국에 있다. 공적연금의 관리조직이 중요한 이유는 아무리 잘 설계된 제도라 하더라도 관리조직이 얼마나 효율적인가에 따라 그 실질적 효율성이 정해지기 때문이다. 지금까지 논의에서 관리조직의 문제와 제도적 설계의 문제가 분리되지 않고 혼동되어 온 경향이 있는데 단적인 증거는 라틴 아메리카 국가들의 관리운영비용과 OECD국가의 그것을 비교해보면 세계은행 등 경제적 자유주의자들이 주장하는 적립방식 연금제도로의 전환이 반드시 효율적인 것만은 아님을 알 수 있다. 라틴아메리카는 사회보장비에서 행정비용이 차지하는 비중이 평균 27.78%인 반면 OECD평균은 3.12%이라는 사실이 이를 반증한다(Gillion, 2000).

ILO가 제시하는 노후보장의 바람직한 체계는 세계은행과 마찬가지로 3층 체계로 이루어져 있다. 1층은 보편적으로 적용되고 산조사가 전제된 최저 소득 보장 연금으로, 조세방식에 의해 운용

되어야 하며, 2층은 적정수준의 소득대체율을 보장하는 부과방식의 공적연금이어야 하며, 물가상승에 대한 급여의 연동과 일정 수준까지의 급여 상한선을 두어야 한다. 3층은 공적연금의 부족분을 보완하기 위해 민간에서 운영하는 완전적립방식의 추가적 소득비례연금을 상정하고 있다(윤석명, 1999). 그러나 이는 어디까지나 이념형적 구분으로서 노후소득이 어떤 방식으로 제공되고 있는가에 대한 경험적 진술이라기 보다는 어떤 방식으로 제공되는 것이 바람직하다는 개념적인 구성물일 뿐이다. 이와 유사한 개념적 틀로서 터너는 노후보장의 체계를 4층으로 구분하여 설명하고 있다. 1층은 정부가 제공 주체이고, 빈곤퇴치를 위해 자산 및 소득조사에 기초하여 저소득 노인층에게 정액의 급여를 지급하는 방식을 말한다. 이는 대개 조세를 재원으로 사용하며 해당국가의 국민이라는 것이 지급 조건이 된다. 2층은 강제적용되는 부과방식의 확정급여 또는 확정각출방식의 연금제도로서 주로 취업자를 대상으로 하는 사회보험제도를 말한다. 3층은 적립방식으로 재원이 운용되고, 정부 또는 민간에서 주도하여 2층의 보편적 연금에 연계하여 운영되는 부가연금제도이며, 강제 또는 임의적용의 형식을 취할 수 있다. 4층은 임의적용의 보충적 체계로서 개인저축, 임의지역연금, 임의 개인연금계좌, 임금소득, 가족의 지원, 자선 등으로 구성될 수 있다. 몇몇 국가에서 주택의 형태로 축적된 저축이 노후소득보장의 주된 근원이 되기도 한다(Turner, 1997).

<표 27> ILO의 노후소득보장체계 개념도

Gillion/윤석명				Turner			
형태	재정운용 방식	적용방식	운영주체	형태	재정운용방식	적용방식	운영주체
X				4층	직역 또는 개인연금, 가족의 지원	임의적용	민간
민간소득 비례연금	적립방식	임의적용	민간	3층	부가적 소득비례연금	적립방식	민간/정부
기초연금	부과방식	강제적용	정부	2층	보편적 연금	부과방식	강제적용
최저소득 보장연금	일반재정	자산조사	정부	1층	빈곤퇴치급여	조세방식	자산조사

출처 : Gillion, 1997; Turner, 1997; 윤석명, 1999.

위와 같은 다층체계의 개념도는 반드시 단계적 발전을 상정하는 것이라고는 할 수 없다. 국가에 따라 각 층이 포괄하는 인구의 범위와 급여의 수준 등이 다르고 각 층이 순차적으로 형성되는 것도 아니기 때문이다. 세계은행이 제시하는 다층체계모델의 특징은 각 층별로 빈곤퇴치, 소득대체 및 추가적 소득보장의 기능을 귀속시킨다는 점이다. 실제로 이러한 기능들은 개별 국가의 제도가 어떤 형태로 발달되어 있는가에 따라 다르게 수행되고 있다. 노후보장체계의 개념을 다층으로 형성하고자 하는 것은 여러 단계의 안전망이 존재할 경우 노후에 발생할 수 있는 위험을 분산시키는 것이 훨씬 용이해지기 때문이다. 아래에서는 각 층별로 그 기능 수행에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보자.

공적부조 형태로 제공되는 노후보장의 1층 체계의 적용범위가 대부분 국가에서 그리 넓지 않다. 예외라면 캐나다, 영국, 일본과

덴마크를 들 수 있을 것이다. 대부분의 나라에서 부과방식의 2층이 가장 보편적으로 정착되어 있는데 굳이 금융시장이 발달되어 있지 않아도 정부의 보험료 수납 능력만 있으면 제도가 운영될 수 있기 때문이다. 유럽의 많은 국가에서는 2층의 노후보장제도가 광범위하게 발달되어 있다. 이는 3층과 4층이 별로 발달되지 않았음을 의미하기도 한다. 반면 일본, 캐나다, 미국 및 영국에서는 2층의 적용범위가 상대적으로 좁은 반면에 4층이 잘 발달되어 있다. 강제 적용되는 적립방식으로 운용되는 3층이 상대적으로 잘 발달되어 있는 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 호주, 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 페루, 스웨덴 및 스위스에서도 2층의 적용범위가 3층보다 넓다. 단 칠레, 호주, 싱가포르, 말레이시아 및 인도네시아에서는 3층이 더 잘 발달된 편이다.

저소득국가일수록 4층이 지배적인데 노후의 소득이 대부분 가족 사이의 소득이전에 의해 해결되기 때문이다. 특히 저소득층일수록 노후 소득의 큰 부분을 가족의 지원에 의존하는 경향이 있다. 반면 선진국에서는 4층의 비중이 매우 낮고 주 대상층도 중간소득 내지 고소득층으로서, 강제 적용되는 연금제도에서 받는 급여에 더하여 보충적인 임의제도를 활용하기 때문이다. 캐나다, 영국 및 미국의 경우 임의직역연금이 노후보장에서 갖는 의미는 매우 큰 것이라 하겠다. 노인 개인에게 노후보장제도의 각 층이 갖는 의미는 각 층별로 어느 정도 노후에 소득대체를 이루어주느냐 하는데 달려 있을 것이다. 저소득 국가에서는 4층의 사적인 지원이 차지하는 비중이 큰 반면 OECD 대부분 국가에서는 1층과 2층을 통해 대부분의 노후소득이 마련되고 있다(Turner, 1997).

위와 같은 국제노동기구의 연금제도 개선안은 세계은행이 깊숙이 개입하고 있는 연금제도 개선의 국제적 추세(다층노후보장체계

의 정립, 적립방식의 연금제도의 적극적 도입, 금융시장과 노후보장과의 연계, 정부의 관리운영실패를 피하기 위한 민영화 등)에 대해 문제를 제기하고 현실적인 제약점들을 지적하는 차원의 것으로서, 기본 골격은 ILO가 그동안 제시해온 사회보장의 수준에 관한 협약 및 권고의 내용을 유지하면서 정교화 하는 것으로 이해될 수 있다. 특히 세계은행이 다층적 노후보장제도의 정립을 주장하면서 모범적인 개혁사례로 꼽는 칠레 등 남미 일부 국가들의 연금개혁은 ILO의 견지에서 보면 다음과 같은 문제를 안고 있다.

우선 세계은행이 기존 공적연금제도의 단점이라고 주장하는 문제의 상당수는 민간연금제도에도 동일하게 발생한다. 또한 개인연금계좌를 두고 적립방식으로 운영되는 칠레식의 연금제도는 시장의 유동성에 따라 수익률의 변동폭이 크고 ILO가 제시하는 노후소득의 최저기준을 충족시키지 못한다. 또한 기존의 부과방식 연금제도를 적립방식으로 전환할 때 소요되는 비용도 만만치 않은 것이다. 아울러 이 제도가 갖고 있는 부정적 재분배효과도 비판의 대상이 된다. 상대적으로 고소득층은 기여금 납부율도 높고 받을 수 있는 급여의 수준도 높지만 저소득층은 제도에 포함되어 있다고 해도 적정 수준의 노후소득을 보장받지 못하기 때문이다. 다시 말해 부과방식 연금제도에 비해 세대내 또는 세대간 재분배 기능이 약화된 측면을 보이고 있다. 또한 제도가 민간의 다양한 투자회사들로 위탁되면서 발생하는 관리운영비의 비중이 높은 것도 공적연금제도에 비해 단점이라 하겠다. 또한 민간이 운용하는 연금기금을 확대함으로써 주식 및 채권시장이 활성화되어 궁극적으로 경제성장에 기여하게 된다는 논리는 실증적으로 검토되지도 않았을 뿐 아니라 이론적으로도 타당하지 않다는 것이 ILO 비판의 주된 논지이다(김연명, 2000)

2. 유럽의 공적연금제도

노후의 소득빈곤에 광범위하게 적용되는 공적연금제도를 통해 대처하고 있는 유럽 선진국들에서는 제도가 오랜 기간에 걸쳐 자리를 잡아 여타의 노후보장체계가 그다지 발달할 여지가 없다. 공적연금제도가 잘 발달되어 있는 국가일수록 노후소득에서 연금급여가 차지하는 비중이 높으며, 연금수급자 가구가 빈곤선 이하의 소득을 가질 확률이 낮아 질 수 있다. <표 28>에서 보이는 선진국 중 노후소득에서 연금급여가 차지하는 비중이 낮은 그리스, 이태리, 포르투갈, 영국, 미국, 아이랜드 및 캐나다 중 다른 소득 이전 제도가 정착되어 있는 캐나다와 아이랜드를 제외하고는, 중위 소득 50%를 기준으로 본 노후 빈곤가구의 비중이 높다는 사실이 이를 반증하고 있다. 다시 말해 광범위하게 정착되어 있는 공적연금제도는 노인층의 소득불평등 및 빈곤의 위험을 줄이는데 기여하고 있는 것이다.

<표 28> 선진국의 노후소득 구성 및 빈곤율

국가 (기준년도)	노후소득원								빈곤선		
	임금	자영업 소득	이자	연금	실업 급여	여타 이전 소득	여타 소득원	계	중위 소득 40%	중위 소득 50%	중위 소득 60%
벨기에 (92)	10.8	-	0.4	86.1	1.7	0.8	0.1	100.0	3.2	7.2	15.9
덴마크 (92)	7.9	1.8	8.2	74.9	0.9	5.8	0.6	100.0	2.5	4.1	19.2
독일 (89)	9.8	1.0	4.2	83.3	0.3	0.9	0.5	100.0	3.6	9.5	17.0
스페인 (90)	14.4	3.4	2.6	75.2	1.3	1.8	1.2	100.0	6.3	13.6	24.9
프랑스 (89)	7.8	2.1	4.3	80.9	1.7	2.5	0.7	100.0	5.4	11.9	22.1
그리스 (87/88)	10.3	24.0	8.0	55.9	-	0.4	1.4	100.0	13.6	21.1	30.1
아이랜드 (87)	17.1	5.5	3.4	36.5	1.8	35.7	0.1	100.0	4.5	10.8	18.6
이태리 (89)	15.5	2.8	21.1	58.0	-	2.3	0.3	100.0	9.2	17.6	30.5
룩셈부르크 (85)	8.7	1.5	3.5	83.8	0.1	1.8	0.7	100.0	2.6	8.5	16.2
네덜란드 (91)	4.2	0.6	5.1	87.1	0.2	2.1	0.8	100.0	2.6	3.9	12.8
포르투갈 (89/90)	27.5	-	4.0	35.7	-	0.5	32.4	100.0	13.8	27.5	39.4
영국 (91)	10.0	1.3	11.1	67.7	0.2	9.6	0.3	100.0	9.1	23.3	40.2
캐나다 (91)	13.3	1.6	13.4	63.5	1.4	5.2	1.5	100.0	2.6	7.2	15.4
미국 (91)	14.0	1.4	13.4	66.9	0.4	3.7	0.3	100.0	11.1	20.5	29.6

출처 : Hauser, 1997

가. 유럽 연금제도의 유형

국가별로 다양한 제도의 구성은 안정적인 노후의 소득보장에 어느 만큼 영향을 미치는 것일까? 연금제도는 크게 나누어 비버리지 형, 비스마르크 형 그리고 혼합형으로 구분해 볼 수 있다(Döring 1998, Hutsebaut 1998). 비버리지 형의 연금제도는 시민권 또는 자국의 거주를 기초로 보편적 급여를 제공하는 형태로서 네덜란드와 스칸디나비아 국가들 그리고 급여수준에서 차이가 있기는 하지만 취업자를 대상으로 영국과 아일랜드에 정착되어 있으며, 이러한 형태를 취하는 목적은 퇴직연령에 이른 가능한 모든 노인에게 기초보장소득을 제공하는 것이다. 반면 비스마르크 형의 연금제도는 위 국가를 제외한 유럽공동체의 다른 국가들의 지배적인 제도 유형으로서 경제활동인구를 대부분 포괄하고 직역별(공공, 민간 및 자영업)로 다른 제도규정을 사용하게 된다. 이런 형태의 연금제도 하에서는 일반적으로 공공부문 종사자에 대한 급여혜택이 민간부문 종사자보다 유리하고 자영업자에게는 가장 열등한 급여혜택이 주어지며, 퇴직 후의 급여 수준은 취업시 생활수준을 유지하는 것을 목표로 결정된다. 보편주의를 지향하는 비버리지 형 연금제도의 문제점은 급여수준이 너무 낮아서 적정한 노후 소득보장이 불가능하다는 데서 찾을 수 있다. 따라서 이러한 체제 아래서 다른 제도의 보완이 없는 한 노후빈곤이 지속될 가능성이 높다. 실제로 영국의 기초적 노후보장연금은 보편적으로 적용된다는 것을 제외한다면 너무나도 낮은 수준인 것이다(Hakim, 1990) 반면 비스마르크 형 연금제도 아래서는 노후의 급여 수급권이 퇴직 전의 취업형태와 소득에 종속되기 때문에 제도의 적용범위에서 벗어나는 집단에게는 노후보장이 불가능하다는 문제점이 있다.

예컨대 주당 노동시간이 일정 수준 미만이라거나 소득이 보험적용대상소득의 수준에 미달하는 취업자 층은 이 제도의 적용에서 배제되기 때문이다. 즉, 시간제노동자, 계절노동자, 임시직 노동자, 무급가족종사자 등이 노후보장제도에서 배제될 가능성이 있음을 의미한다. 많은 국가에서 이러한 문제를 해결하기 위해 적용예외 대상자를 되도록 줄이고 최저 수준의 연금은 확보할 수 있도록 제도를 설계·개선하고 있다.

유럽의 15개국에는 기초연금 외에도 추가적인 부가연금을 병행하는 **혼합형** 연금제도가 존재한다. 스웨덴, 핀란드 덴마크, 네덜란드 및 영국 등의 부가연금은 특정 집단에게만 제공된다. 반면 다른 나라에서는 부가연금제도가 그리 발달되지 않았고 단체협약이나 기업복지차원에서 제공되고 있다. 부가연금제도는 기초연금과 달리 세대간 또는 세대내 재분배를 목적으로 하지 않는데, 예외적인 경우는 부가연금을 부과방식에 의해 운영하는 프랑스로 하겠다. 유럽공동체의 경우 부가연금이 노후소득보장에서 차지하는 비중이 점차 커지는 경향이 있으며, 기초 및 부가연금에 더하여 공공부조가 노후보장에서 차지하는 의미도 증가하고 있다. 또한 개별적 민간연금제도의 비중도 증가하는 추세이지만 이러한 제도는 정부의 세제혜택 없이는 확대되기 어렵다. 그러나 개인연금제도의 확대는 노인층의 소득분포 불평등이 심화되는 현상과 맞물려 있음을 인지해야 한다. 민간연금제도는 금융시장의 영향을 강하게 받으며 세제혜택의 제공필요성으로 인해 정부에도 큰 재정적 부담일 뿐 아니라 공적연금제도의 연대성 원리를 잠식하여 기초적 연금제도를 잠식하는 재정적 및 정치적 위험요소로 작용할 가능성이 있다. 이러한 현상은 80년대 초반 영국에서 정부가 개인연금 제도를 권장하여 공적연금제도 가입자들이 민간연금으로 옮겨가면서 나타났다. 노후보장을 위해 정부가 제공할 수 있는 한정된

예산이 민간부문에 세제혜택의 형태로 지원되는 비중이 높아지면서 공적연금에 대한 지원이 상대적으로 약화되었고 이는 결과적으로 노후소득보장에서 개인화추세(Ploug & Kvist, 1996)로 귀결되었기 때문이다. 특히 구 동구권 국가들에서 진행되고 있는 연금제도의 민영화 추세는 향후 이들 국가의 노후 소득 불평등을 심화시킬 가능성이 높다(Hutsebaut, 1998).

나. 연금제도의 기본틀 비교

위와 같이 비버리지 형과 비스마르크 형으로 대분류된 연금제도는 국가별 시행에서 엄청난 차이를 보이고 있다. <표 29>는 유럽 15개국에서 시행되는 공적연금제도의 구성방식 및 적용범위를 정리한 것이다. 이들 중 우선 비버리지형 연금제도가 존재하는 국가는 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴 및 영국인데 이들 국가들은 모두 부가연금제도를 병행한 혼합형이라 보는 것이 타당하다. 반면 벨기에, 독일, 그리스, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 오스트리아, 포르투갈은 비스마르크 형 연금제도를 채택하고 있다.

유럽의 대부분 국가에서 연금제도 적용범위가 광범위하기는 하지만 그래도 임금노동자를 위주로 연금제도가 운영되는 국가와 농업, 자영업, 무급가족종사자 등 모든 집단을 포괄하기 위해 제도를 구성한 국가 사이의 차이는 분명하게 보인다. 특히 적용범위를 일반적으로 노동자라고만 규정하지 않고 세부규정을 두는 이유는 유럽에서도 임금노동자로 범주적으로 분류되지 못하는 다양한 취업계층이 늘어가고 있기 때문이다. 덴마크, 네덜란드, 핀란드

드, 스웨덴에서는 국적 내지 시민권이 기초적 연금을 제공하는 중요한 근거가 된다는 사실도 다른 국가와 대비되는 특이한 점이라 하겠다.

<표 29> 유럽 15개국 연금제도 구성방식 및 적용범위

국가	구성원칙	적용범위
벨기에	보험료 기여에 근거 (부과방식)	모든 노동자
덴마크	일반보장체계와 부가연금으로 이원화	일반보장체계: 덴마크 국적을 가진 모든 거주자 부가연금: 주당 노동시간 9시간 이상의 모든 노동자, 상병급여 수급자, 실업급여 수급자, 고용촉진사업 또는 훈련참여자는 의무가입대상. 조기퇴직자, 장애연금 수급자 또는 노령실업급여를 수급하는 경우 임의가입 가능.
독일	생산직 및 사무직 노동자의 의무가입 사회보험	생산직 및 사무직 노동자
그리스	보험원칙, 기여상등급여	노동자 또는 그에 준하는 취업한 자
스페인	보험원칙, 기여상등급여	모든 노동자
프랑스	보험원칙, 기여상등급여 의무가입 부가연금제도(사회보험 적용대상인 모든 노동자 및 농민 의무가입)	노동자 또는 그에 준하는 취업한 자
아이랜드	기여상등 사회보험	16세 이상 66세 이하의 모든 취업 또는 훈련중인 자 (자영업자 포함)
이태리	보험원칙, 기여상등급여	모든 민간부문 노동자. 농업, 수공업 및 상업 종사자는 별도 연금체계 존재.
룩셈부르크	보험원칙	모든 취업자
네덜란드	취업소득에 근거한 일반 보장제도 노사협약에 근거한 부가연금제도 (노동자의 보험가입의무)	65세 이하 모든 네덜란드 거주자는 의무가입 대상. 15세에서 65세 사이에 보험 가입 경험은 수급권으로 연결됨.
오스트리아	임금노동자 사회보험(부과방식)	- 모든 임금노동자 및 견습생 - 무급가족종사자 - 일부 자영업자 - 고용계약은 형성되지 않았지만 임금노동자와 유사한 지위라고 판단되는 자 - 임의가입자
포르투갈	보험원칙, 기여상등급여 단체협약에 근거한 임의적 부가연금제도 시행예정	모든 노동자 및 유사 지위에 있는 취업자, 자영업자
핀란드	모든 취업자(노동자, 자영업자, 농민)의 보험 + 최저연금을 보장하는 기초연금제 : 사회보험에 근거한 연금소득이 일정 수준 이하일 경우에만 기초연금 지급. 기업연금은 존재하지만 미약.	- 기초연금: 16세 이상 65세 이하의 모든 핀란드 거주자 - 취업연금: 23세 이상 65세 이하의 모든 노동자, 자영업자 및 농민
스웨덴	정액 기초연금(스웨덴 거주기간을 기준으로 지급) 소득비례연금(임금에 비례한 사용자 부담금)- 부과방식으로 운영	- 기초연금: 모든 국민에 의무적용 - 부가연금: 16세 이상 64세 이하의 모든 노동자 및 자영업자

<표 29> 계속

국가	구성원칙	적용범위
영국	기여상등국가연금제도 기초연금(정액) + 소득비례부 가연금(SERPS) → 임의 부가 연금 선택가능	- 기초연금: 모든 노동자 및 자영업자 (예 외: 1977년 법개정시 연금제도에서 탈퇴 한 주부는 제외) - 소득비례노령연금(graduated retirement benefit): 61년 4월 6일부터 75년 4월 5일 사이 소득비례연금 보험료를 납입한 자 - 국가소득비례연금(state earnings related pension): 78년 4월 이후 임금노 동자를 대상으로 소득에 비례하여 부과 되는 연금제도

출처 : Missoc, 1998.

위와 같은 차이는 각 국가가 선택한 노후보장제도 유형이 표방하는 노후보장의 기본개념이 다르다는 사실과 그것이 개별 국가의 정치경제적 조건들 속에서 상이한 방식으로 수용됨으로써 생겨난다고 하겠다. <표 30>은 공적연금제도의 유형별 노후보장 기본 개념의 차이를 보여주고 있다.

비버리지 형 연금제도의 주요 목표는 보편주의에 입각하여 가급적 모든 국민에게 기초보장을 제공하는 것으로서, 재정적 형편에 따라 조세를 재원으로 삼을지, 아니면 사회보험 부담금을 재원으로 삼을지가 결정된다. 이러한 제도 아래서 공적부조가 노후보장체계에서 차지하는 의미는 최소한의 것으로, 보편적으로 적용되는 연금제도의 틀 안에서 포괄되지 못하는 예외적 집단을 대상으로 하는 것이다. 이 때 공적연금만으로 기초보장의 체계가 구성되어 있다면 나머지 개별적인 노후 소득보장의 수요는 민간 및 기업복지를 통해 충족되어야 한다. 즉, 기초보장선 이상의 생활수준은 개별적으로 민간의 노후보장 체계를 활용하여 확보되어야 하는 것이다.

비스마르크 형 연금제도는 기초보장보다는 피보험자의 노후생

활보장을 주된 목표로 삼는다. 이 제도는 사회보험의 기여금에 상응하는 소득비례연금 형식으로 운영되며 보호대상은 좁게는 임금노동자 넓게는 모든 취업자층으로 규정된다. 비버리지 형과는 달리 사회보험에의 접근이 불가능한 집단 중 피보험자의 부양가족에게 과생된 청구권을 제공함으로써, 적용범위가 협소하다는 문제를 일부 보완하고 있다. 이러한 제도 아래서 공적부조는 공적연금과 그 외의 추가적 노후소득이 없는 소외된 집단을 위해 노후보장 기능을 담당하게 되며, 민간의 연금제도는 공적연금에 의해 보장되는 생활수준 이상의 향상된 삶의 질을 확보하는 수단으로 활용되고 있다.

공적연금제도가 이원화되어 기초연금과 소득비례연금을 병행하는 혼합형 연금제도에서는 기초보장과 생활수준보장이라는 이중적 목표를 동시에 추구하는데, 이를 소득에 근거하여 각출된 보험료와 조세에 근거한 재원을 혼용하여 달성하려 한다. 즉, 비버리지 형과 비스마르크 형의 노후보장 목표와 제도구성방식이 공존하기 때문에 적용범위 면에서 광범위하게 기초적 노후소득의 보장이 이루어짐과 동시에 취업지위와 관련된 생활수준의 보장이 이루어질 수 있다. 혼합형의 공적 연금제도는 그 적용범위와 급여수준이라는 면에서 포괄성, 보편성, 적정성을 고루 제공하기 때문에 이러한 제도를 도입한 나라에서 노후빈곤 발생율이 가장 낮을 수밖에 없다.

<표 30>노후보장의 기본개념

공적연금								사적연금
유형	주요 목표	핵심 정책수단	보호 대상	과생된 청구권	연금	핵심 재원 조달방식	공적부조의 역할	민간 및 기업 복지
비버리지형	기초보장	조세근거/사회보험	보편적	-	전국(일반) 기초연금	일반 재정/사회보장세	기초연금과 추가적으로 소득보장이 안되는 인구의 충족	국민기초보장선 이상의 개별적 생활수준의 확보
혼합형	생활수준보장 + 기초보장	사회보험	취업자 집단	가족 (비취업자)	소득 비례연금+기초연금	보험료 (소득 비례)+ 부의 정보조	기초연금의 필요 충족	국민기초보장선 이상의 개별적 생활수준의 확보
비스마크형	생활수준보장	사회보험	취업자 집단	가족 (비취업자)	기여에 상응하는 소득 비례연금	보험료 (소득 비례)	소득 비례 연금 및 추가 소득이 없는 자의 득보장	생활수준의 향상

Döring : 1998

공적연금제도의 보편성 내지 포괄성이 노후 빈곤을 축소 내지 예방할 수 있는 가장 좋은 수단이라면 연금제도의 적용범위에서 제외되는 임금노동자 또는 취업자의 범주들은 보편성과 포괄성이 잠식될 수 있는 제도의 뒷문이라고 해도 과언이 아니다. 대부분의 국가에서 개념적으로 정의된 모든 노동자 또는 취업자를 대상으로 연금제도를 실제 적용하는 것은 매우 어렵기 때문에 행정상의 적용예외 기준을 두고 있다. 이 기준은 주당 노동시간이나 단위 기간 당 소득이 일정수준 미만인 경우를 상정하게 되는데 보편적으로 적용되는 연금제도가 아니라면 이러한 기준이 보험료 각출 대상에 포함되지 않는 한계집단의 구분선을 제시하게 된다(<표 31> 참조). 예컨대 덴마크는 소득비례연금대상에서 주당 노동시간이 9시간 미만인 노동자를 제외하고, 룩셈부르크는 연간 3개월 이

하로 간헐적으로 고용된 자를 연금제도 적용에서 제외하고 있다. 소득을 기준으로 하는 경우는 독일이 미소한 고용관계(주당 소득 620마르크 이하)에 있는 노동자를 사회보험 적용에서 제외시키며, 아일랜드의 경우 임금노동자는 주당 소득 30파운드 이하, 자영업자는 연간소득 2,500파운드 이하일 경우를 적용에서 배제하고, 룩셈부르크는 취업소득이 사회적 최저임금이 1/3 이하인 자영업자를 제도 적용에서 제외하는 등이 그 예라 하겠다.

<표 31> 적용예외현황

국 가	적용예외범위
벨기에	없음
덴마크	부가연금: 주당 노동시간 9시간 미만의 노동자
독일	미소한 고용관계에 있는 노동자(주당 임금 620 마르크 이하, 구 동독지역은 520마르크 이하인 경우 또는 주당 노동시간이 15시간 미만인 경우, 2개월 미만 또는 연 50일 이하의 단기고용계약)
그리스	없음
스페인	미소한 고용관계
프랑스	없음
아일랜드	주당 취업소득이 30 파운드(39ECU) 이하이거나, 자영업자 연간 소득이 2,500파운드(3,239 ECU) 이하인 경우
이태리	없음
룩셈부르크	연간 3개월 이하 간헐적으로 고용된 자, 자영업자는 취업소득이 사회적 최저임금의 1/3이하인 경우
네덜란드	없음
오스트리아	월간 소득 3,830 쉐링(275 ECU) 이하의 미소한 고용. 동시에 여러 개의 미소고용이 발생하면 소득을 합산하며 임의가입 가능
포르투갈	없음
핀란드	노동자: 예외 없음. 자영업자, 농민: 자영업 개시 4개월 후 보험가입 의무. 보험적용 소득은 자영업자 연간소득 27,750FIM (4,637 ECU), 농민 13,880FIM (2,318 ECU)임
스웨덴	기본보험료 이하의 소득이 있을 경우 부가연금 적용 대상에서 제외
영국	주당 노동소득이 62파운드(93ECU) 이하인 경우, 자영업자는 연간소득이 3,480 파운드(5,219 ECU) 이하인 경우

출처 : Missoc, 1999

다. 소득과 급여의 상관관계

연금제도가 제공하는 급여의 수준은 해당 국가의 연금산정방식에 의해 결정된다. 이 때 비버리지 형의 연금제도와 비스마르크 형의 연금제도는 각기 다른 연금산정방식을 사용할 수밖에 없다. 일반적으로 전자는 가구 형태별로 정액, 또는 일정 기준소득을 중심으로 정률로 계산되는 반면, 후자는 기여연수, 취업기간의 소득, 연금의 실질가치, 부양가족, 퇴직연령 등을 고려하여 계산된다. 벨기에에는 가구형태 및 성별에 따라 차등화 된 급여산식을 사용하는데 남성은 45년, 여성은 41년을 기준으로 독신자는 60%, 부양가족이 있는 기혼자는 75%의 소득대체가 이루어지도록 하고 있다(97년 이후 여성의 정년을 단계적으로 65세로 연장하도록 하고 있다). 덴마크의 경우 기초연금은 40년 간 덴마크 거주자를 기준으로 연간 46,812크로네를 지급하는데 거주기간의 부족분을 $n/40$ 으로 산정하여 위 금액에서 삭감하게 된다. 부가연금의 경우는 연간 최고 16,620크로네까지 소득에 비례하여 지급하되 수급 가능액이 1,150크로네 이하인 경우는 정액급여로 대체하고 있다. 독일에서는 연금가입기간과 이전의 소득수준에 따라 개인보수점수가 결정되며 이것에 연금급여의 종류에 따른 연금요소 및 연금의 실질가치를 곱하여 급여의 수준이 결정된다. 완전노령연금의 연금요소를 1로 볼 때, 직업불능연금은 0.667, 유족연금은 0.6 내지 0.25 등으로 급여가 줄어들게 된다. 그리스의 경우 연금제도 변동으로 인해 93년 이전 가입자의 경우 가상임금의 일정률에 해당하는 기초연금을 지급하고 93년 이후 가입자는 보험가입기간에 따라 소득비례연금을 지급하는데 1년 당 보험료산정소득의 1.714%를 지급하여 30년 가입자의 경우 약 50%의 소득대체가 이루어지도록 하고

있다. 스페인에서도 보험료산정소득과 가입기간이 연금급여 산정의 기초가 되는데 15년 가입을 기준으로 소득대체율이 50%에 이른다. 프랑스의 경우 피보험자의 연령 및 가입기간에 의해 연금지급율이 결정되며 최고지급율은 155분기 동안 가입한 60세 퇴직자의 경우 50%이다. 가입기간은 2003년까지 160분기(40년)로 단계적으로 연장되며, 부족분기에 대해 1.25%의 급여 삭감이 이루어진다. 단, 취업능력이 현저히 감소했다거나 3명 이상의 자녀를 양육한 경우 급여 삭감이 없다. 아일랜드에서는 기초연금과 소득비례 연금이 병행되어 실시되는데 기초퇴직연금의 경우 주당 최고 78 파운드가 지급되고, 연간 보험료 납입기간이 48주 미만이었다는 것에 대해서는 급여삭감이 이루어진다. 이태리는 보험가입기간과 소득에 비례하는 연금을 제공하되 소득이 높아질수록 급여의 수준이 상대적으로 낮아지도록 연금산식이 구성되어 있다. 룩셈부르크에서도 연금가입기간과 보험료 납입에 의해 연금급여수준이 결정되는데 가입기간 매 1년마다 40년 기준으로 매월 9,711프랑의 정액 연금과 기여상등 급여액으로 보험적용소득의 1.78%를 합산하여 급여를 결정한다. 네덜란드의 경우 기초연금은 50년 이상 거주자를 기준으로 독신자는 매월 1,638굴덴, 부부는 양자 모두 65세 이상일 경우 매월 1인당 1,124.27 굴덴, 부부 중 1인이 65세 미만일 경우 1,638굴덴을 지급하고 있다. 오스트리아에서는 여성과 남성의 퇴직연령에 차이가 있으며 가입기간 30년까지는 1년 당 보험료산정소득의 1.83%를, 30년 이상의 기간에 대해서는 1년 당 1,675%씩 고려하여 소득대체율이 80%에 이르기까지 계상된다. 또한 자녀양육기간을 연금가입기간으로 인정하여 1자녀 당 4년까지 매년 6,586셸링의 소득이 있는 것으로 가정하고 이 가상적 소득의 1.83%를 가산하여 주며 연금은 연 2회의 추가급여(휴양비 및 크리스마스 휴가비조)를 포함하여 14회 지급된다. 포르투갈의 연금

급여 수준은 연금가입년수와 가입기간의 평균소득을 통해 결정되는데 평균소득 산출시 지난 15년 중 소득이 가장 높은 10년의 평균치를 잡는다는 것이 특징적이다. 이원적 연금제도를 가진 핀란드에서는 기초연금은 월 2,178 또는 2,591 FIM을 지급하며, 이 때 자국 거주기간이 40년 미만일 경우 1년 당 일정률을 삭감한다. 또한 추가적으로 소득비례연금을 받게되는 경우에도 기초연금의 수준을 50%로 삭감한다. 소득비례연금은 40년 가입기준으로 보험료 산정소득의 60%까지 소득대체가 이루어지며 가입기간이 40년 이상인 경우 1년 당 1.5%의 가산점이 적용된다. 스웨덴에서 기초연금수준은 정부가 소비자 물가지수를 고려하여 정액으로 정하는데, 독신자에게는 연간지급기본액의 96%가 기혼자에게는 부부 각자에게 78.5%가 지급된다. 소득비례연금은 기본소득을 두고 보험적용은 기본소득의 7.5배에 해당되는 소득까지 하되 연금수준은 보험료 산정소득을 기본소득으로 나누어 매년의 연금점수를 계산하고 (전체 가입자의 소득대비 피보험자 소득의 위치) 이를 가입기간에 곱하여 계산된다. 또한 가입기간 30년 중 소득이 가장 높은 15년을 선택하여 연금급여 수준을 계산하기 때문에 소득비례연금이 저소득층에게 유리하게 구성되어 있다. 영국의 기초연금은 매주 61.15파운드 정액으로 지급되며 소득비례노령연금은 여성과 남성 사이에 납입보험료와 급여기초액의 차이를 두고 있다 (<표 32> 참조).

<표 32> 연금산정방식 비교

국가	연금산정방식	
벨기에	매 가입 했수에 대해 다음 해당 공식에 의해 연금급여가 산정됨	
	독신자 및 부양가족이 없는 기혼자: 남: $S \times 60\% \times 1/45$ 여: $S \times 60\% \times 1/41^2$	부양가족이 있는 기혼자: 남: $S \times 75\% \times 1/45$ 여: $S \times 75\% \times 1/41$
덴마크	기초연금: 연간 46,812 크로네 (6,218ECU). 40년 간 덴마크 거주기 한을 채우지 못할 경우 한 해당 1/40을 삭감(해당자 15세에서 67세 사이의 기간 중)	부가연금: 해당자가 64년 4월 1일 이후 부가연금에 가입하고 그 이후 지속적으로 고용된 상태인 경우 연간 16,620 크로네 (2,208ECU). 지급액이 1,150 크로네 (153ECU) 이하일 경우 정액급여로 대체.
독일	PEP×1.0×AR - PEP= 개인보수점수 - 1.0=연금요소: 연금종류별 청구가능 지급율 (노령 및 소득불능연금: 1.0, 직업불능연금: 0.6667, 전액유족연금: 0.6, 반액유족연금: 0.25, 전액고아연금: 0.2, 반액고아연금: 0.1) - AR= 실질적 연금가치(납입된 연금보험료의 현행가치)	
그리스	- 92년 12월 31일 이전 가입자: 기초연금 - 가상연금의 일정률(임금소득의 30~70%)	- 93년 1월 1일 이후 가입자: 피보험기간에 비례(1년가입은 보험료산정 소득의 1.714%에 해당됨)
스페인	S×가입기간에 의한 기여율 (15년가입은 50%, 16~25년 매년 3% 추산, 26~35년 매년 2% 추산)	
프랑스	S×t×n/150 - t= 연금 지급율(피보험자의 연령, 가입기간에 의해 결정, 최고지급율은 1938년 출생하고 38.75년<155분기> 동안 가입한 경우 50%. 이후 출생자는 최소가입기간이 매년 1년씩 증가. 2003년 이후 40년<160분기>로 통일됨. 부족분기별로 1.25% 급여 삭감.) 취업능력이 현저히 감소한 경우, 3명 이상의 자녀를 양육한 경우, 전쟁유공자 또는 피해자의 경우는 삭감 없이 50% 지급 - n= 피보험기간(분기 기준)	
아이랜드	퇴직연금: 주당 최고 78 파운드 (101ECU). 연간 보험료 납입기간이 48주 미만일 경우 급여 삭감	소득비례노령연금: 주당 78 파운드 (101ECU). 급여 삭감 조건 퇴직연금과 동일
이태리	- 연간 소득이 보험료 적용 수입상한선 64,126,000리라(C)까지: 2%×n×S - C(=133%, 82,287,580리라)까지: 1.6%×n×S - C(=166%, 106,449,160리라)까지: 1.35%×n×S - C(190%, 121,839,400리라)까지: 1.1%×n×S - C(121,839,400리라) 이상: 0.9%×n×S n= 보험가입기간(최고 40년)	

<표 32> 계속

국가	연금산정방식	
룩셈부르크	<p>연금가입기간(최장 40년)과 보험료 기여에 의해 결정. 가입기간 매 1년마다 정액의 연금 상정.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가입기간별 정액산정액(msjoration forfaitaire): 매월 9,711프랑(238ECU) - 40년 가입기준 - 기여상등 급여액(majoration proportionnelle): 보험적용소득의 1.78% 	
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> - 독신자: 매월 1,638굴덴(735ECU) - 기혼 및 미혼 동거부부(배우자가 모두 65세 이상): 매월 1인당 1,123.27굴덴(504ECU) - 기혼 및 미혼 동거부부(배우자 중 1인이 65세 미만인 경우): 94년 2월 이전 수급권자 1,638굴덴, 94년 3월 이후 수급권자 1,123.37 굴덴 <p>전액연금 수급은 피보험기간이 50년 이상. 그 이하인 경우 1년 당 2% 삭감.</p>	
오스트리아	<p>연금개시연령: 남- 61세, 여- 56세</p> <p>가입기간 30년까지는 보험료산정소득을 매년당 1.83%, 30년 이후는 1.675%씩 고려 (최고 S의 80%까지)</p> <p>자녀양육기간에 대해서는 한 자녀 당 4년까지 매년 정액 6,586셸링(474ECU)의 1.83%를 가산</p> <p>연금은 매년 14회 지급</p>	
포르투갈	<p>월별 연금급여 = $(0.02 \times N \times R) / 140$</p> <ul style="list-style-type: none"> - N= 연금가입횟수 - R= 지난 15년 중 소득이 가장 높은 10년 간의 연간평균소득 <p>연금은 매년 14회 지급</p>	
핀란드	<p>기초연금: 매월 2,178FIM 또는 2,591FIM 지급. 핀란드 거주기간이 40년 미만이면 매년 일정률을 삭감. 소득비례연금을 받는 경우 기초연금을 50% 삭감.</p>	<p>소득비례연금: 보험료 산정소득의 60%(가입기간 40년기준). 40년 이상 가입한 경우 매년당 1.5% 가산, 60세 이후의 가입에 대해서는 산정소득의 매년당 2.5%를 가산</p>
스웨덴	<p>기초연금: 매년 정부가 소비자물가지수를 고려하여 정함. 98년 연간 36,400크로네(4,168ECU)</p> <p>독신자는 연간지급기본액의 96%. 기혼자는 78.5%</p>	<p>소득비례연금: 보험료 산정소득은 하한선(기본소득)의 7.5배까지. 연금수준은 보험료산정소득을 기본소득으로 나누어 매년의 연금점수를 계산하고 이를 가입기간에 곱하여 계산됨.(가입기간 30년 중 소득이 가장 높은 15년을 선택)</p>
영국	<p>기초연금: 매주 61.15 파운드(76ECU)</p>	<p>소득비례노령연금: 남입보험료 7.50파운드(남), 9파운드(여)당 매주 0.811파운드(1.20ECU)의 주당 급여기초액을 근거로 계산. 최고 주당 급여기초액은 남 6.97 파운드, 여 5.83 파운드</p>

출처 : Missoc, 1999

¹보험료산정소득을 의미²1997년에서 2009년 사이의 과도기에 여성의 연금가입기간은 41년에서 45년으로 점차적으로 연장함.

<표 32>를 통해 알 수 있듯이 기초연금이 지배적이지 않은 모든 국가에서 연금급여의 수준은 가입기간과 취업기간 동안 피보험자의 소득에 의해 결정된다. 이 때 연금제도에서 재분배적 요소가 지배적인지 아니면 소득비례적 요소가 지배적인지는 보험료를 산정하는 소득이 어떤 식으로 규정되어 있는가에 달려있다. <표 33>에서는 정액의 연금급여가 정해져 있는 덴마크와 네덜란드를 제외한 유럽 국가들의 보험료산정소득을 제시하고 있다. 벨기에는 가입기간에 따라 보험료 산정기준 소득이 다르게 적용되는데 연금제도가 변경된 1955년, 1980년을 기점으로 적용기준이 다르다. 55년 이전 가입자는 연간 418,275프랑을 소득의 기준으로 삼으며 55년에서 80년 사이에는 기본적으로 보험적용 소득상한선이 없이 소득대비 보험료 납부와 급여가 결정되지만 사무직 노동자의 경우 55년에서 57년 사이 소득에 대해서는 매일 4시간 이상 노동한 것이 입증될 경우 2,035프랑을 근거로 삼아 보험료가 산정되고 있다. 80년 이후에는 보험료 적용소득 상한선을 두어 연간 1,383,993프랑까지만 보험적용소득으로 삼고 있다. 독일에서는 보험료 적용소득 상한선 이하의 전 가입기간 소득을 대상으로 삼는데 상한선은 98년 현재 구 서독지역이 월 8,400마르크, 구 동독지역이 월 7,000마르크이다. 그리스는 연금제도 개시 이전인 93년 이전 가입자에 대해서는 5년 간의 평균소득을 기준으로 가입기간에 대해 28등급의 가상소득을 설정하고 산정기초인 취업소득은 매년 정부가 정하는 연금급여 상승률에 따라 조정한다. 93년 이후 가입자는 지난 5년 간 실 취업소득을 고려하여 연금수준을 결정하게 된다. 스페인에서는 연금개시 이전 180개월 동안의 보험료 적용소득을 210으로 나누고 최초의 156개월에 대해 소비자물가상승률을 적용하여 보험료 산정소득으로 삼으며, 보험료 적용소득 상한선은 98년 현재 연간 4,062,324 페소이다. 프랑스에서는 169,080프랑 이하

의 연간 평균취업소득을 보험료 산정소득으로 취급한다. 아일랜드에서는 사회보험 제도 도입 이후 소정의 보험료 납부 횟수와 연간 평균 기여금을 보험료 산정소득으로 삼기 때문에 취업소득의 실제 수준은 중요하지 않다. 이탈리아에서는 평균취업소득과 보험료 적용소득상한선(64,126,000리라)에 따라 보험료 산정소득이 달라지는데 피보험자의 가입시기에 따라 평균 취업소득의 기준이 <표 33>에서처럼 달라지게 된다. 룩셈부르크에서 보험료 산정소득은 원칙적으로 취업소득을 기준으로 삼되 하한선(월 46,275프랑)과 상한선(월 231,375프랑)을 두고 있다. 오스트리아에서는 보험료 적용소득의 상한선을 월 42,000셸링으로 두고 보험가입기간 중 소득이 가장 높은 14년의 평균소득을 보험료 산정소득으로 삼고 있다. 포르투갈도 유사하게 가입기간 중 소득이 가장 높은 10년 간의 월평균소득을 보험료 산정소득으로 삼는다. 핀란드는 부가연금에서 최근 10년 간의 소득을 보험료 산정소득으로 삼되 소득이 매우 낮은 연도는 적용에서 제외하고 있다. 스웨덴의 경우 기초연금은 정부가 정책의 급여수준을 정하고 소득비례연금의 경우 <표 32>에서 살펴본 바와 같이 기본소득의 7.5배까지가 보험료 산정소득이며 전체 가입자 소득 대비 피보험자 개인 소득의 위치가 소득비례연금의 산정기초가 된다. 영국은 소득비례연금에서 평균 소득을 보험료산정소득으로 삼고 있다.

<표 33> 보험료산정소득 비교

국가	보험료 산정소득	
	가입기간별로 산정기준 소득이 다름	
벨기에	- 1955년 이전: 연간 418,275프랑(10,260ECU) 기준 - 1955-1980년: 생산직노동자- 명목소득(상한선 없음), 사무직노동자-생산직 노동자와 같음. 단 55년에서 57년 사이는 매일 4시간 이상 노동했을 경우 2,035프랑(50ECU)를 근거로 산정- 1980년 이후: 보험료 적용소득 상한선 (연간 1,383,993 프랑=33,948ECU) 이하의 명목소득	
독일	전 가입기간 보험료 적용소득 상한선 이하의 취업소득 상한선: 구 서독지역 - 월 8,400마르크(4,250ECU), 구 동독지역 - 월 7,000 마르크(3,542ECU)	
그리스	92년 12월 31일 이전 가입자: 연금개시 이전 5년 간의 평균소득을 기준으로 가입기간에 대한 28등급의 가상소득을 설정. 산정기초인 취업소득은 매년 정부가 정하는 연금급여 상승률에 따라 조정	93년 1월 1일 이후 가입자: 지난 5년간 취업소득을 고려하여 연금수준 결정
스페인	연금개시 이전 180월간의 보험료 적용소득을 210로 나눔. 최초의 156개월에 대해서는 소비자물가상승률을 적용. 보험료적용소득상한선: 연간 4,062,324페소 (24,269ECU)	
프랑스	보험료 적용소득 상한선(169,080프랑-25571ECU) 이하의 연간평균취업소득	
아이랜드	사회보험 제도 도입 이후 소정의 보험료 납부 횟수 및 연간 평균 기여금(취업소득은 중요하지 않음)	
이태리	- 1993년 이전 가입자로 취업기간이 15년 이상인 경우: 최후 10년 간 평균 취업소득 - 1993년 이전 가입자로 취업기간이 15년 이하인 경우: 전 생애 중 취업소득을 증명할 수 있는 10년간의 평균 취업소득 - 1993년 1월 1일에서 1995년 12월 31일 사이 신규 취업자: 총 취업경력의 평균소득 보험료 적용소득 상한선: 64,126,000리라(33,020ECU), 산정소득은 매년 물가상승을 고려하여 가입 got수 당 1%씩 조정됨.	
룩셈부르크	취업소득 하한선: 월 46,275 프랑(1,135ECU), 상한선: 월 231,374 프랑(5,675ECU)	
오스트리아	보험가입기간중 소득이 가장 높은 15년의 평균소득(물가조정) 보험료 적용소득 상한선: 월 42,000셸링(3,021ECU)	
포르투갈	가입기간 중 소득이 가장 높은 10년 간의 월평균 소득(소비자물가상승률을 고려하여 조정)	
핀란드	기초연금: 없음 소득비례연금: 최근 10년 간 소득(고용관계별로 별도로 계산), 소득이 매우 낮은 연도는 고려하지 않음	
스웨덴	기초연금: 매년 정부가 소비자물가지수를 고려하여 정함. 98년 연간 36,400 크로네(4,168ECU) 독신자는 연간지급기본액의 96%. 기혼자는 78.5%	소득비례연금: 보험료 산정소득은 하한선(기본소득)의 7.5배까지. 연금수준은 보험료산정소득을 기본소득으로 나누어 매년의 연금점수를 계산하고 이를 가입기간에 곱하여 계산됨.(가입기간 30년 중 소득이 가장 높은 15년을 선택)
영국	소득비례연금: 평균소득	

출처 : Missoc, 1999 (덴마크, 네덜란드 해당사항 없음)

보편적 기초보장의 연금혜택이 존재하지 않고 소득비례 요소가 강한 경우, 연금제도의 적용범위에서 배제되는 사람들은 노후소득을 가족의 지원에 의존해야 된다. 또한 법적 예외 규정을 모두 적용하더라도 연금급여의 수준이 노후의 생활을 유지하는데 충분하지 못할 가능성이 있으며 노후에 발생하는 요양, 휴양, 가족부양 등으로 인해 세밀한 연금제도에도 불구하고 노후빈곤이 완전히 해소되지 못할 가능성이 있다. 이러한 문제들을 최대한 해소하기 위해 각국에서는 가급연금 및 특별급여의 규정을 두고 있다(이하 <표 34> 참조).

벨기에에서는 부양대상이 되는 배우자가 있는 경우와 없는 경우의 연금 지급율을 75%와 60%로 차등을 두어 제도를 운영하고 있는 반면 덴마크에서 부양가족에 대한 급여는 별도의 가족복지 제도에서 지급하고 있다. 그리스는 93년 이전 가입자의 경우 배우자에 대한 월 정액 가급연금과 자녀수에 따라 정률의 추가급여를 지급하였으나, 93년 이후 가입자에 대해서 배우자 가급연금을 폐지하고 자녀에 대한 가급연금의 지급율을 인하하였다. 또한 일정 가입조건을 충족하는 경우(3,000일 이상 가입자) 93년 이전 가입자는 300일 당 취업소득의 1%를 93년 이후 가입자는 전국민 평균 소득의 25%를 추가로 지급하고 있다. 스페인에서는 가족부양과 관련된 가급연금제도는 없는 대신 월 연금급여를 연 14회 지급하여 추가적인 비용 소요를 충당하도록 하고 있다. 프랑스의 경우 고령의 배우자가 있는 경우 상한선을 두고 가급연금을 지급하되 배우자의 소득조사를 행하고 있다. 또한 미성년 자녀가 있을 경우 연금의 일정률을 추가로 지급한다. 아일랜드에서도 배우자와 자녀에 대한 정액의 가급연금 제도를 두고 있으며, 독신자와 80세 이

상의 고령자에 대한 추가급여를 실시하고 있다. 이태리에는 가급연금 제도가 없는 대신 기초연금을 수급하는 사람을 위해 일정 소득기준을 정해 가구형태별로 차별화된 추가급여제도를 실시하고 있다. 네덜란드에서는 배우자가 퇴직연령에 이르지 않았을 경우 그의 소득을 고려하여 연금급여 수준이 결정되며, 연금급여 수준이 일정수준 이하이고 배우자가 있는 경우 상한선을 정하여 정률의 추가급여제도를 실시하고 휴가특별급여로 1인당 월 65.19굴덴을 지급하고 있다. 오스트리아에서는 배우자에 대한 가급연금이 없는 대신 자녀에 대해 1인당 정액의 가급연금을 지급하고, 신체적, 정신적, 심리적 장애로 인해 간병 내지 요양이 필요한 경우 요양 등급을 정하여 추가급여제를 실시한다. 핀란드에서는 기초연금에서 96년 이전 추가급여 수급권자에 대해서만 배우자에 대한 정액의 가급연금을 지급하고 있지만 단계적으로 폐지될 예정이다. 자녀에 대한 가급연금도 마찬가지로 단계적으로 축소·폐지된다. 반면 요양급여와 주거급여가 연금생활자의 추가적 비용소모에 대한 보완적 수단으로 지급되고 있다. 스웨덴의 경우 34년 이전 출생한 배우자와 89년 이전 수급권이 발생한 피보험자의 자녀에 대하여 가급연금이 지급되며, 소득비례연금을 수급하지만 그 지급수준이 낮은 경우 최고 기본급여액의 55%까지 추가급여를 실시하고 주거급여를 별도로 산정하여 주거비용의 최고 80%까지 보장되도록 하고 있다. 영국에서는 기초연금제도에서 배우자와 자녀에 대한 정액의 가급연금을 지급하고 성탄 및 노령 추가급여를 실시하고 있다.

<표 34> 가급연금 및 특별급여

국가	가급연금(유족 및 자녀)	특별급여
벨기에	부양의무가 있는 배우자가 있는 경우 연금지급 수준은 75%, 자녀에 대한 고려분 없음	없음
덴마크	없음. 부양가족에 대한 급여는 별도 가족복지급여 체계 소관임	연금추가금: 본인 및 배우자의 연금지급액이 일정 수준
그리스	92년 12월 31일 이전 가입자: 배우자 가급연금 월 9,292 디나르(30ECU), 공무원연금인상에 따른 조정, 첫째자녀 연금의 20% 추가, 둘째자녀 연금의 15% 추가, 셋째자녀 연금의 10% 추가 93년 1월 1일 이후 가입자: 배우자 가급연금 없음. 첫째 자녀 연금의 8%, 둘째 자녀 10%, 셋째 자녀 이후 연금의 12% 추가	92년 12월 31일 이전 가입자: 3000일 이상 가입한 경우 보험가입 300일 당 취업소득의 1%를 추가급여, 7,800일 이상 가입한 경우 300일 당 취업소득의 1.5~2.5%를 추가급여. 완전실명의 경우 추가급여 실시. 93년 1월 1일 이후 가입자: 완전실명의 경우 기초연금에 91년 기준 국민소득에 근거한 전 국민 평균소득의 25%를 추가지급(공무원연금 인상에 따라 조정됨)
스페인	없음	연간 2회 월 연금액을 추가로 지급(연간 지급횟수가 14회임)
프랑스	65세 이상의 배우자가 있는 경우(취업불능의 경우 60세) 연간 최고 4,000 프랑(605ECU) 지급, 배우자의 소득조사	아동추가급여: 3자녀 이상인 경우 연금의 10%(입양한 경우 16세 이전 최소 9년 이상 양육한 경우)
아이랜드	66세 미만의 배우자: 주당 51파운드(66ECU) 66세 이상의 배우자: 주당 55.4파운드(72ECU) 1자녀 당 주당 15.2파운드(20ECU)	독신자 보조금: 66세 이상의 연금 수급자에게 주당 6파운드(7.8ECU) 80세 이상 보조금: 주당 5파운드(6.5ECU)
이태리	없음	기초연금 수급자를 위한 추가급여 - 60~65세로 연간소득이 독신자 9,460,000리라, 기혼자 16,053,000리라 이하인 경우 연 390,000리라 지급 - 65세 이상이면서 연간소득이 독신자 10,110,100리라, 기혼자 16,703,700리라 이하인 경우 연 1,040,000리라 지급
네덜란드	배우자가 65세 미만인 경우 그 소득을 고려하여 연금지급 결정	- 1994년 2월 이전: 65세 미만 배우자가 있는 연금수급권자로서 월 명목 소득이 1,259.40 굴덴(574ECU) 이하면 최저임금의 30%(=607.98굴덴) 수준의 추가급여 - 1994년 2월 이후: 2,032.34굴덴(912ECU) 이하이면 일반적으로 기혼자의 연금지급 수준인 1인당 1,123.27 굴덴의 50%에 해당하는 추가급여 수급권 있음. 추가급여를 포함한 최고지급수준: 2,246.54굴덴(독신자 2,018.79굴덴) 휴가특별급여: 1인당 월 65.19굴덴.

<표 34> 계속

국가	가급연금(유족 및 자녀)	특별급여
오스트리아	없음. 18세 미만 자녀(재학 중인 경우 27세 미만까지) 1자녀 당 300셸링 (22ECU)	신체적, 정신적, 심리적 장애로 이내 항시적 간병 내지 요양이 필요할 경우 요양급여 지급. 요양등급에 따라 월 2000셸링 ~ 21,074셸링.
핀란드	기초연금: 96년 1월 1일 이후 추가급여 없음. 96년 이전 추가급여 수급권을 획득한 경우 배우자에 대해 월 243FIM(41ECU)을 지급하되 97년 이후 매년 1/5씩 축소하여 2001년 폐지. 16세 미만 자녀 1인당 월 209FIM(35ECU)를 지급. 1998년 이후 매년 1/5씩 축소하여 2002년 폐지. 소득비례연금: 없음	- 요양급여: 요양등급에 따라 월 278FIM, 691FIM, 1,382FIM. 재택 요양에 대한 비용의 보상. - 연금 수급권자를 위한 주거급여: 핀란드에 거주하는 연금 수급권자로서 연금소득의 수준, 주거비용 등을 고려하여 지급
스웨덴	1934년 이전 출생한 배우자에 대한 배우자추가급여. (1995년 폐지됨) 자녀에 대한 추가급여는 1989년 이전의 수급권자에 한해 16세 미만의 자녀에 대해 지급	소득비례연금을 수급하지 못하거나 미미한 수준으로 수급하는 경우 최고 기본급여액의 55%까지 추가로 지급. 주거급여 추가금: 100크로네에서 4000 크로네 사이의 주거비용의 80%(소득비례)
영국	기초연금: 배우자의 경우 주당 37.35 파운드(56ECU), 아동수당 수급권이 있는 자녀 1인당 주당 11.20파운드 (17ECU) 소득비례연금: 없음	성탄추가급여: 연 1회 10파운드 (15ECU) 정액 노령추가급여: 80세 이상의 연금수급권자에게 기초연금에 주당 0.25파운드 (0.4ECU) 추가지급.

출처 : Missoc, 1999. (독일, 룩셈부르크, 포르투갈 - 해당사항 없음)

연금의 급여 혜택이 골고루 분배되고 일정 정도 소득재분배 기능을 하는 데에는 급여액의 상한선과 하한선을 어떤 식으로 정하는지도 영향을 미친다. 급여수준이 정액으로 정해져 있는 경우를 제외하고 연금이 노후의 주 소득원으로서 빈곤 예방 및 소득재분배의 기능을 수행하기 위해서는 연금의 최저지급액을 두어 정해진 수준 이상의 노후소득 확보가 가능하도록 하고, 소득비례연금의 경우 소득 대비 급여에서 일정 수준 이상의 연금급여는 지급되지 않도록 하고 있다. 독일, 네덜란드에는 최저 및 최고지급액 규정이 없는데 독일은 모든 급여를 소득비례로 지급하기 때문이

고, 네덜란드는 정액급여로 지급하기 때문이다. 스웨덴의 경우 기초연금이 정액으로 지급되기 때문에 최저지급액은 없는 셈이다. 벨기에의 경우 취업기간 자격을 충족할 경우 최소연금을 보장하며 최고지급 가능액은 최저급여액의 약 1.75배이다. 덴마크에서는 기초연금과 추가급여를 합한 최고 지급액 67,380 크로네의 3/4을 최저지급액으로 하며 소득비례연금에서는 최저 1,150크로네, 최고 16,620크로네를 지급하고 있다. 그리스에서도 93년 이후 수급권자의 경우 158,711디나르의 최저지급액과 그 4배에 상당하는 최고지급액을 정하고 있다. 스페인도 최저지급액의 518%까지 최고지급액의 선을 정하고 있으며 프랑스는 정액의 최저지급액과 보험료 적용소득 상한선의 50%를 최고지급액으로 설정하고 있다. 아일랜드의 최소지급액과 최고지급액 사이의 간격은 각각 73.4파운드와 78파운드로 좁은 편이다. 이태리는 최고지급액은 정하지 않고 연간 9,070,000리라의 최저지급액만을 상정하고 있다. 룩셈부르크에서는 최저지급액의 기준이 40년 가입시 월 39,727프랑이며 가입기간이 줄어들수록 일년 당 1/40씩을 삭감하게 된다. 오스트리아는 최저지급액의 수준을 독신자 기준 7,992셸링으로 하고 소득조사를 하여 부족 분에 대한 보충급여를 실시하며, 그 3.62배 수준에서 최고지급액을 정하고 있다. 포르투갈에서는 월 31,300페세타(보험료산정소득상한선의 30%)를 최저지급액으로 정하고 연금산정공식에 의해 계산된 급여수준이 최저지급액에 미달할 경우 최고 22,100페세타 까지 부족 분을 상쇄해주며, 최고 지급 가능액은 보험료 산정소득의 80%로 규정하고 있다. 핀란드에서는 거주기간을 자격으로 삼아 기초연금을 지급하기 때문에 최저지급액은 없으며 최고지급액은 독신자 기준 기초연금이 연 34,245크로네, 소득비례 연금이 139,155크로네이다. 영국의 경우 기초연금의 최저지급액은 기초연금 전액의 25%, 최고지급액은 기초연금이 주당 62.45파운

드, 소득비례연금이 120.11파운드로 정하고 있다(이상 <표 35> 참조).

<표 35> 최소 및 최고급여 수준

국가	연금 지급액 최저수준	최고 지급 가능 연금액
벨기에	전생애 취업 또는 2/3 취업한 경우 최소연금보장. 가구당 424,828 프랑(10,421ECU), 독신자 339,960 프랑(8,339 프랑)	보험료 산정소득 상한선에 근거하여 독신 남성 연간 596,472 프랑(14,631ECU), 독신여성 628,418프랑(15,415ECU)
덴마크	기초연금: 67,380 크로네의 3/40 소득비례연금: 1,150 크로네(153ECU)	기초연금: 기본연금액인 46,812크로네의 40/40 + 추가급여 20,568크로네(수급권자 및 배우자의 소득수준에 따라 삭감가능) = 67,380크로네(8,951ECU) 소득비례연금: 연간 16,620크로네(2,208ECU)
독일	없음	없음
그리스	92년 12월 31일 이전 수급권자: 최저 104,960디나르(336ECU) 93년 1월 1일 이후 수급권자: 158,711디나르(509ECU)	92년 12월 31일 이전 수급권자: 511,500디나르(1,639ECU) 1993년 1월 1일 이후 수급권자: 634,844디나르(2,035ECU)
스페인	월 55,980페소(334ECU)- 연 14회 지급 배우자가 있는 경우 월 65,860페소(393ECU)	월 290,166페소(1,733ECU)
프랑스	연간 38,524.90프랑(5,826ECU).	보험료적용소득 상한선의 50% = 84,540 프랑(12,786ECU)
아이랜드	퇴직연금: 주당 최저 73.4파운드(95ECU) 노령연금: 주당 최저 71.8파운드(93ECU)	퇴직연금: 주당 최고 78파운드 노령연금: 주당 최고 78파운드
이태리	연간 최저 9,070,000리라(4,670ECU)	없음
룩셈부르크	40년 최소 가입기간을 기준으로 월 39,727프랑(974ECU). 부족한 가입기간 일년 당 1/40씩 삭감.	기준치의 5배에 해당하는 금액의 5/6까지. 월 183,920프랑(4,511ECU).
네덜란드	적용 안됨. 정액급여	적용 안됨. 정액급여
오스트리아	가구총소득이 독신자는 월 7,992셸링(575ECU), 기혼자는 월 11,403셸링(820ECU) 이하일 경우 부족분을 지급. 18세미만 자녀 1인당 851셸링(61ECU) 추가 지급	월 28,937.6셸링(2,082ECU)

<표 35> 계속

국가	연금 지급액 최저수준	최고 지급 가능 연금액
포르투갈	월 31,300페세타(155ECU). 연금급여수준이 최저지급액에 미달할 경우 최고 22,100페세타(109ECU)까지 부족 분 상쇄급여 청구권이 있음. 최저지급액의 기준은 보험료 산정소득의 30%	보험료 산정소득의 80%
핀란드	핀란드에 40년 이상 거주한 자로서 연금급여가 없거나 매우 미미한 경우 기초연금 지급. 최저지급액은 없음	소득비례연금에서 보험적용소득 최고치의 60%까지.
스웨덴	최저지급액 없음. 기초연금+ 추가급여	기초연금: 독신자 연 최고 34,245크로네(3,922ECU), 기혼자 1인당 연 최고 28,003크로네(3,207ECU), 최고 추가급여액 연 19,798크로네(2,267ECU) 소득비례연금: 연 139,155크로네(15,936ECU)
영국	기초연금: 전액연금의 25% = 15.3파운드(23ECU). 10년간 보험료 납입한 경우	기초연금: 전액연금 = 62.45파운드(94ECU). 납성은 44년, 여성은 39년간 보험료를 납입한 경우. 소득비례연금: 주당 최고 120.11파운드(180ECU)

출처 : Missoc, 1999

라. 연금제도의 시간요소

연금급여의 수준은 가입기간과 적용소득 사이의 관계를 연금산정방식을 통해 어떻게 연결하여 주는가에 따라 결정되는 것이 일반적이지만, 이전의 소득에 대한 산술적 비례관계만을 고려하지 않는 것처럼, 실질적인 가입 내지 보험료를 통한 기여 없이 가입한 것으로 간주하는 가상적 가입기간(<표 36>참조)도 연금급여 수준의 소득분배적 내지 빈곤축소적 요소를 결정하는 요인으로 작용하게 된다. 기초연금 요소를 시민권 내지 자국거주기간에 강하게 결부시키는 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 경우 시민권

을 기초적 급여의 전제조건으로 삼기 때문에 노후빈곤퇴치 기능을 이전의 소득과 분리하여 기초연금을 통해 해소할 수 있다. 연금급여의 수준이 소득과 일정한 상관관계를 맺고 있는 연금제도에서는 일반적으로 보험료 납부와 연금급여의 기준이 되는 소득에 가입기간을 곱하여 급여수준이 결정되는 바, 단속적인 취업을 한 피보험자라면 장기간 지속적인 취업경력을 가진 피보험자에 비해 급여의 수준이 낮아질 수밖에 없다. 이들은 대부분 육아, 실업, 학업 등의 취업중단요소로 인해 노후보장제도의 혜택에서 뒷전으로 밀려나는 사람들이며, 이렇듯 단속적인 취업경로를 가진 사람들의 소득도 평균적으로 낮은 경우가 많기 때문에 소득과 가입기간의 두 요소가 결합하여 결정되는 연금급여의 수준도 당연히 낮을 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 대부분의 국가에서는 위와 같은 취업중단요소 내지 기간을 일정 정도 취업내지 보험가입 기간으로 가상함으로써 급여수급조건 내지 연금급여 산정 상 불리함을 완화시키는 방법으로 사용하고 있다.

벨기에의 경우 다른 조건들이 충족되면 비자발적 실업, 단체협약에 의한 조기퇴직, 특정 종류의 취업중단, 노동불능으로 인한 취업중단, 출산휴직, 연차휴가, 군복무, 파업기간, 미결 구류기간, 재학기간 등은 연금보험에 가입한 기간으로 인정하고 있다. 독일은 다양한 가입 내지 기여간주기간 개념을 제도화하였다. 우선 1, 2차 대전 기간 동안 군복무로 보험료 납입을 할 수 없었던 사람들을 위해 대체기간제도를 두고, 질병, 임신, 실업으로 인한 취업중단기, 16세 이후의 재학기간은 보험가입 산정기간으로 인정하며, 직업불능연금, 소득불능연금, 유족연금 등을 수급하여 60세 이전에 취업이 중단될 경우 가산기간을 두어 정년에 이르기까지 기간을 연금가입기간으로 가산하여 준다. 또한 1921년 이후 출산한 경우 1자녀 당 자녀 양육기간을 1년씩 취업기간과 동일하게 산정

하여 주고, 1992년 이후 자녀를 출산한 경우 1자녀 당 36개월을 취업기간과 동등하게 간주하여 주는 자녀양육기간 인정제도를 두고 있다. 그리스에서는 장애연금수급기간, 상병급여 또는 실업급여 수급기간, 군복무기간, 교육훈련기간 및 육아휴직기간을 보험가입기간으로 상정하고 있다. 스페인에서도 3세 이하 자녀 양육을 위한 육아휴직 기간 중 1년씩을 가입기간으로 인정한다. 프랑스는 질병, 출산, 장애, 산재로 의해 사회보장급여를 받은 기간, 실업기간, 자녀양육기간(1자녀 당 2년), 육아휴직기간, 그 외 실업자 및 군인을 위한 고려기간을 두고 있다. 아일랜드에서도 질병, 출산, 장애, 실업, 산재 및 퇴직연금 수급자의 해당기간을 보험가입기간으로 인정하며, 12세 미만의 어린이 또는 장애인을 돌본 경우 20년까지 보험가입기간으로 인정하는 등 될 수 있으면 연금 수급권의 범위를 넓히려 하고 있다. 이태리도 다른 국가와 유사하게 질병, 출산, 군복무, 실업 등의 기간을 가입기간으로 인정하고, 룩셈부르크에서는 자녀양육기간, 학업, 간병, 취업불능연금 수급기간 등을 가입기간으로 인정하고 있다. 오스트리아에서도 군복무 및 민간복무, 출산휴가, 실업급여 내지 상병급여 수급기간, 자녀양육기간은 가입기간으로 인정하되, 학업기간은 일정 수준의 보험료를 납부한 경우에만 가입한 것으로 인정하고 있다. 포르투갈에서는 질병, 출산, 실업, 군복무기간, 육아휴직기간, 산재와 관련된 기간에 더하여 배심원으로 복무한 기간과 저항운동에 소요된 기간을 연금가입기간으로 인정한다는 점이 흥미롭다. 핀란드에서는 출산이나 군복무 등으로 인해 취업이 중단된 경우 지속적인 취업을 한 것으로 간주하고 있다. 스웨덴의 경우 시민권에 기반 한 기초연금에서는 자국 거주기간이 중요한 급여산정의 요소로 작용하며, 소득비례연금에서는 1자녀 당 3년씩을 대기기간으로 인정하고 있다. 영국에서는 자녀 또는 노인에 대한 양육과 간병기간을 능동적

가입기간으로 산정한다.

위와 같은 가입 및 기여산정기간 제도들은 불안정한 취업경력으로 인해 피보험기간에 관한 기준을 미달하는 경우에 최소한의 연금청구권이 발생하도록 도와주고 나아가 소득비례요소가 강하게 작용하는 연금제도라면 소득과 기여기간의 승수로 결정되는 연금급여의 수준에 일정 정도 급여 가산의 효과를 발생하게 하려는 것이다.

<표 36> 가상적 가입기간

국가	가입 및 기여로 간주하는 기간 및 요소
벨기에	다른 조건을 충족하는 경우 비자발적 실업, 단체협약에 의한 조기퇴직, 특정 종류의 취업중단, 노동불능으로 인한 취업중단, 출산휴직, 연차휴가, 군복무, 적법한 파업, 미결 구류기간, 재학기간 등
덴마크	부가연금의 경우 상병급여수급자, 실업급여 수급자, 고용촉진사업 또는 훈련참여자는 의무가입대상. 조기퇴직자, 장애연금수급자 또는 노령실업급여를 수급하는 경우 임의 가입 가능.
독일	대체기간(전쟁기간 동안 보험료 납입이 불가능했던 점을 고려) 보험가입 산정기간(질병, 임신, 실업으로 인한 취업 중단기, 16세 이후의 재학기간) 가산기간(직업불능연금, 소득불능연금, 유족연금 등을 수급하여 60세 이전에 취업이 중단된 경우 정년에 이르기까지의 기간을 가산) 자녀양육기간(1921년 이후 출생한 경우 자녀양육기간을 1년씩 산정, 1992년 이후 자녀를 출생한 경우 1자녀당 3개월을 취업기간으로 가정)
그리스	장애연금 수급기간, 상병급여 또는 실업급여 수급기간(정년 이전 최근 10년 중 200일까지 인정), 군복무기간(3년까지), 교육훈련휴가기간(2년까지), 육아휴직(1자녀당 3개월까지)
스페인	3세 이하 자녀 양육을 위한 육아휴직 기간 중 1년
프랑스	- 질병, 출산, 장애, 산재에 따른 사회보장급여를 받은 기간 - 실업기간 - 어머니(1자녀당 2년) - 육아휴직기간(3년까지) - 실업자 및 북아프리카 참전자를 위한 고려기간

<표 36> 계속

국가	가입 및 기여로 간주하는 기간 및 요소
아이랜드	16세 이상 66세 이하 기간에 질병, 출산, 장애, 실업, 산재 및 퇴직연금을 수급한 자의 해당기간 가입자로서 실업급여 또는 상병급여를 청구했으나 기각된 자의 해당기간 가입자로서 12세 미만의 어린이 또는 모든 연령층의 장애인을 돌본 경우 20년까지 인정.(소득비례연금 산정에서 이 기간을 제외)
이태리	질병, 출산, 군복무, 실업 및 이주 기간
룩셈부르크	자녀양육기간, 18세에서 27세 사이의 재학기간, 장기요양이 필요한 자에 대한 간병기간, 취업불능연금 수급기간, 자영업자의 보험료면제기간 등
네덜란드	적용 불가능
오스트리아	군복무 또는 민간복무기간, 출산휴가기간, 실업급여 또는 상병급여 수급기간, 자녀양육기간(1자녀 당 최고 4년) 재학기간은 일정 수준의 보험료를 납입할 경우 인정
포르투갈	질병, 출산, 실업, 군복무기간, 산업재해와 관련된 급여를 수급한 기간, 배심원으로 복무한 기간, 육아휴직기간, 저항운동기간
핀란드	원칙적으로 없음. 출산, 군복무 등으로 인해 취업이 중단될 경우 취업이 지속된 것으로 간주. 취업불능연금을 수급한 기간
스웨덴	기초연금: 스웨덴 거주기간(전액수급을 위한 기준기간은 40년) 소득비례연금: 1자녀당 3년씩 대기기간으로 인정
영국	기초연금: 자녀 또는 노인/병자에 대한 양육 및 간병기간은 능동적 보험기간으로 산정.(단 최소가입기간이 20년에 이르러야 함)

출처 : Missoc, 1999

선진국 노동시장이 지속적으로 유연화되면서 정규직 노동자를 중심으로 구성된 연금제도를 노동시간 단축 등의 상황에 맞추어 수정하려 고안된 급여의 기제로 부분연금제도를 들 수 있다(이하 <표 37> 참조). 이 제도의 취지는 퇴직연령에 이르기 이전에 노동시간을 정규직에 비해 일정 수준 이하로 축소하는 경우 발생하

는 소득의 상실분을 연금제도에서 지급하면서 조기퇴직의 남용으로 인한 연금재원의 누출을 방지하고, 수급자에게는 정년 이후의 삶으로 점진적으로 이행하도록 하려는 것이다.

덴마크의 경우 60세 이상인 노동자가 주당 노동시간을 평균 18.5시간으로 축소할 경우(최소 7시간에서 전일제 노동의 1/4까지) 노동자는 최근 20년 중 10년의 소득비례연금 피보험자격, 자영업자는 최근 5년 간의 전일제 취업을 자격으로 삼아 부분연금을 지급하고 있다. 이 때 급여수준은 단축된 때 노동시간당 기초급여액의 1/37 또는 연간 매 단축시간당 3,097.74 크로네가 지급되는데 이는 상병급여의 82% 수준이다. 자영업자에게는 주당 평균 18.5시간 노동을 기준으로 하여 연간 57,312크로네가 지급된다. 부분연금의 재원은 다른 연금급여와 마찬가지로 조세에서 충당된다. 핀란드에서도 58세 이상 64세 이하인 피보험자에게 부분연금의 수급자격이 주어진다. 노동시간을 주당 16~28시간으로 단축한 이후 임금소득이 이전소득의 35~70% 수준에 머물 경우, 소득상실분의 50%를 연금으로 지급하게 된다. 스웨덴에서 부분연금은 61~62세 사이에 수급할 수 있는데 주당 노동시간을 17~35시간 수준까지 단축하여야 하며, 이중 주당 최고 10시간까지 부분연금 산정의 기초가 된다. 급여수준은 상실된 소득의 55%이며, 지급가능한 최고 부분연금액은 기본급여액의 최고 7.5배이다.

독일에서 부분연금은 노동시간을 2/3, 1/2로 단축함에 따라 완전노령연금의 2/3, 1/2 수준의 급여를 지급하는 것으로 나타난다. 스페인에서도 62세 이후 부분퇴직이 가능하기 때문에 시간제노동을 병행하면서 정상노령연금의 50%를 수급할 수 있도록 하고 있다. 프랑스에서는 60세에 도달한 피보험자가 최소가입기간 규정을 충족할 경우 연금을 청구할 수 있으며 노동시간이 전일제의 60~80%이면 정상노령연금의 30%를, 40~60%이면 50%를, 그리고

40% 미만이면 70%를 각각 지급하고 있다. 오스트리아에서는 점진적 퇴직제를 두고 남성은 61세, 여성은 56세부터 점진적인 퇴직이 가능하도록 하는데, 완전퇴직 이전의 주당 최고 노동시간은 28시간까지이다. 부분연금의 수급자격은 최근 24개월 간 피보험자 또는 실업급여 내지 상병급여 수급자, 또한 총 300개월 보험가입기간 중 최근 180개월 간 108개월에 대한 보험료를 납부하는 것이며 급여의 수준은 연금과 시간제노동에서 발생하는 소득을 합산하여 총 월 12,000달러에 미달할 경우 정상노령연금급여의 80%를 지급하고 있다.

<표 37> 부분연금제도

국가	부분연금제도	
벨기에	1996년 7월 26일 부분연금제도 도입을 위한 법개정, 아직 시행되지 않음	
덴마크	조건	덴마크 거주 60세 이상 67세 이하인자. - 다음 해당자가 주당 노동시간을 평균 18.5시간으로 축소할 경우 ① 노동자: 최근 20년 중 최소 10년간 소득비례 연금의 피보험자. 최근 12개월 중 최소 9개월 덴마크에서 취업 ② 자영업자: 최근 5년간 전일제 취업. 이중 최소 4년간 그리고 최근 12개월 중 9개월간 자영업자이면서 소득이 일정수준이상인 경우. - 노동시간을 최소 7시간 또는 1/4 이상 축소한 경우(남아 있는 노동시간 12~30시간)
	급여수준	단축된 매 노동시간당 기초급여액의 1/37 또는 연간 매 단축시간당 3,097.74크로네(411ECU) = 상병급여의 82% 수준. 자영업자는 주당 평균 18.5시간 노동을 기준으로 연 57,312 크로네(7,613ECU)
	재원	조세에서 충당. 중앙정부가 지방정부에 필요재원을 100% 지급
독일	노령연금을 100%, 66%, 50% 수준으로 수급가능	
스페인	부분퇴직은 62세 이후 가능. 정상노령연금의 50%를 수급하면서 시간제노동을 병행	

<표 37> 계속

국가	부분연금제도	
프랑스	60세에 도달한 피보험자가 최소가입기간을 충족할 경우 연금수급을 청구할 수 있음. - 전일제 노동의 60~80%에 상응하는 시간제노동을 할 경우 정상노령연금의 30% 지급 - 전일제노동의 40~60%에 상응하는 시간제노동을 할 경우 정상노령연금의 50% 지급 - 전일제노동의 40% 미만에 상응하는 시간제노동을 할 경우 정상노령연금의 70% 지급	
룩셈부르크	퇴직후 최저임금의 1/3 이상의 월급여가 지급되는 임금노동을 지속할 경우 연금을 50% 삭감.	
오스트리아	이행연금 (Gleitrente)	최근 24개월간 피보험자 또는 실업급여 내지 상병급여 수급자. 또한 가입기간 조건(조기노령연금과 동일+총 300개월 보험가입 중 최근 180개월간 108개월 보험료 납입) 충족해야.
	연금정년	남성 61세, 여성 56세부터. 시간제노동의 상한선은 주당 28시간.
	급여수준	- 연금과 임금소득의 총액이 월 12,000셸링을 초과하지 않을 경우 - 가입기간 충족되면 80% - 그 이외의 경우에는 정상노령연금의 60% 최저급여수준: 정상노령연금의 40%
핀란드	58세에서 64세 사이에 부분연금 수급가능. 1998년 7월 1일에서 2000년 12월 31일 사이에는 연령 하한선을 56세로 조정. 노동시간을 주당 16~28시간으로 단축하고 임금소득이 이전 소득의 35~70%수준인 경우 소득상실분의 50%를 연금으로 보전	
스웨덴	부분연금법에 의거하여 61세~62세 사이에 수급가능함. 부분연금 수급자는 주당 노동시간을 17~35시간 수준까지 단축해야 함. 단 부분연금이 산정되는 총 단축 노동시간은 주당 10시간을 초과할 수 없음. 소득상실의 55%를 지급. 급여 상한선: 부분연금을 통해서 보전 가능한 소득은 기본급여액의 최고 7.5배까지임.	

출처 : Missoc, 1999 (그리스, 아이랜드, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 영국은 부분연금제도 없음)

일반적으로 소득비례연금에서 연금급여의 수준은 보험가입자 취업기간 동안 평균소득에 의해 결정된다. 만일 급여가 2~30년

전의 명목소득액을 기준으로 하여 산정 된다면 소득대체율이 아무리 높다고 하더라도 사회 전반적인 물가 및 생활수준 상승에 비하여 볼 때 연금의 실질가치는 낮을 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 모든 나라에서는 연금급여의 물가 내지 임금 상승 연동제를 <표 38>과 같이 실시하고 있다. 급여의 수준을 소비자 내지 생활물가 상승에 연동하여 조정하는 국가는 벨기에, 스페인, 프랑스, 이태리, 룩셈부르크, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴 및 영국이며, 임금인상에 연동하는 경우는 덴마크, 독일, 네덜란드, 오스트리아이다. 그리스는 공무원연금의 인상에 연동하여 연금급여 수준을 조정하며, 핀란드의 경우 소득비례연금의 급여수준을 물가와 임금상승률의 평균치에 연동하여 조정한다는 점이 특이하다. 덴마크의 소득비례연금 급여수준은 적립규모가 충분할 경우에만 상향조정된다.

기초보장을 목적으로 하는 연금제도이거나 소득비례를 주된 목적으로 삼는 연금제도이거나 간에 연동제를 사용하는 이유는 연금의 급여수준을 사회 전반의 생활수준, 또는 적어도 전체 가입자의 생활수준 향상에 비례하여 상승되도록 하려는 것이다.

<표 38> 연금급여 수준 연동제

국가	연금 급여 수준 연동제
벨기에	소비자물가지수가 2% 상승할 때마다 이에 연동하여 조정. 그 외 연금급여 수준을 전반적 생활수준 향상에 맞추어 조정함. 계수를 사용하거나 정액급여 추가.
덴마크	기초연금: 임금상승에 연동하여 조정 소득비례연금: 기금 적립규모가 충분할 경우에만 조정
독일	연금가치를 실질임금 상승률에 연동하여 조정
그리스	공무원연금 인상에 연동하여 조정
스페인	해당 연도 소비자물가지수 상승기대치를 고려하여 매년초 조정
프랑스	소비자 물가상승에 연동하여 매년초 조정, 상승계수는 시행령에서 정함
아이랜드	매년 조정
이태리	95년 1월 1일 이후 생활비에 연동하여 매년 조정. - 최저급여액의 2배 수준까지의 연금급여: 100% 상향조정 - 최저급여액의 2배에서 3배 사이의 연금급여: 90% - 그 이상 수준의 연금급여: 75% 상향조정
룩셈부르크	물가가 전년에 비해 2.5% 인상될 경우 연동하여 조정. 임금상승에 연동한 조정은 별도 법에 의거함
네덜란드	단협임금 평균 인상에 연동하여 매년 1월 1일과 7월 1일 조정
오스트리아	노동·보건·복지부의 시행령에 의거해 매년 1월 1일 조정(실질 임금 인상에 연동)
포르투갈	물가변동에 연동하여 매년 조정
핀란드	기초연금: 생활물가지수 변동에 연동하여 조정 소득비례연금: 물가 및 임금상승률의 평균치에 연동하여 조정
스웨덴	기본급여액: 매년 물가상승률에 연동하여 조정됨 소득비례연금: 기본급여액의 변동에 연동하여 조정됨
영국	일반물가지수 변동에 연동하여 연 최소 1회 조정

출처 : Missoc, 1999.

마. 조세 및 사회보험료

노후의 소득을 일정수준 이상으로 유지하기 위한 제반 조치들은 연금가입자 사이의 재분배 뿐 아니라 전체 국민 사이의 재분배를 목표로 삼는 것이다. 따라서 기본적 연금급여구조에 추가된 급여, 소득 및 가입기간 기준 등에 대한 수많은 보완조치들은 연금 내부의 재원 이외에 조세에 의한 보조적 재원을 통해 취약계층 수급자에게 일정 수준 이상의 급여지급이 가능하도록 마련된 것이다. 이러한 목표는 연금제도에서 발생한 소득과 조세제도 사이의 관계 설정에 의해서도 도달될 수 있다. 기본적으로 연금소득을 임금 내지 취업소득의 연장으로 보고 과세를 하는 국가가 대부분이지만 임금소득에 대해서와 마찬가지로 이중 일부에 대해 감면혜택을 제공하여 낮은 수준의 연금급여 수급자에게 추가적인 조세부담을 덜어주는 것이 일반적인 유럽 연금제도의 경향이다. <표 39>에서는 유럽 15개국의 연금소득 과세 및 면세 내지 조세 감면기준을 보여주는 것이다. 연금소득 전액을 취업소득과 동일하게 과세대상으로 보는 국가는 벨기에, 덴마크, 스페인, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드이며, 연금급여 중 특정 급여 유형을 비과세 대상으로 보는 경우는 그리스, 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 및 영국이다. 포르투갈에서 연금소득에 대한 과세는 별도 규정을 따르며, 독일에서는 연금의 이자수입 분에 대해서만 과세하고 있다.

이러한 과세규정은 연금급여 내지 가구 총소득이 일정 수준을 넘어서는 것일 때 적용되거나 소득 중 일부를 조세 감면기준으로 삼는 등의 조치를 통해 연금생활자의 소득이 너무 낮아지는 것을 방지하도록 되어 있다. 이러한 조치가 없는 나라는 벨기에, 덴마크

크이다. 조세부담을 덜어주는 조치로서는 일정 수준에 면세점을 설정하거나(독일, 스페인, 프랑스, 아이랜드, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴) 조세를 부과할 때 가구형태, 부양자녀, 가구수요에 따른 공제액을 두는 방식(그리스, 룩셈부르크, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국)으로 이루어진다.

연금소득에 조세를 부과하는 것과 유사한 효과는 연금생활자의 사회보험료 부담에서도 나타날 수 있다. 우선 사회보험료를 부과하지 않는 나라는 덴마크, 스페인, 이태리, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등이다. 벨기에에서는 모든 연금소득에 대해 연대기여금을 부담토록하고 독신자 기준 월 38,762프랑 이상의 연금소득에 대해 3.55%를 사회보험료로 원천징수하고 있다. 독일에서는 연금소득에서 의료보험 및 간병보험의 보험료를 납부하도록 하며, 그리스에서도 벨기에와 마찬가지로 사회보험 연대기여금을 연금소득에서 각출하는데 소득수준에 따라 기여금의 비율이 달라진다. 프랑스의 경우 기초연금만 제외하고 소득비례연금의 급여에 대해서만 1%의 사회보험료를 징수한다. 아이랜드에서는 의료급여 및 고용 및 훈련각출금을 각각 1.25%, 1%씩 걷고 있다. 룩셈부르크와 네덜란드에서는 보험료부담이 없는 대신 의료의 현물급여에 대해서는 본인부담제도를 두며, 오스트리아는 의료보험료를 3.75%, 핀란드는 소득수준에 따라 1.5% ~ 1.85%의 의료보험료를 각각 부담토록 하고 있다(<표 40> 참조).

<표 39>연금소득의 과세여부 및 면세, 조세감면기준

국가		연금소득의 과세여부 및 기준(A) 과세기준 소득 및 적용한계, 감면기준(B)
벨기에	A	연금급여 전액에 과세
	B	면세 없음. 조세감면의 기초액은 수급자가 오직 연금소득만을 기준으로 납부해야 되는 금액을 기준으로 하며 가구형태 및 실직가구소득에 따라 차등화.
덴마크	A	연금급여는 취업소득과 동등하게 취급하여 과세
	B	감면 또는 과세 한계선 없음
독일	A	급여는 원칙적으로 과세대상임 (부분과세) 부분과세대상: 연금의 이자수입분(보험료의 기금 적립기간 동안 발생한 이자)에 대한 과세. 실제로는 이자수입분이 면세점 이하이기 때문에 대부분 연금생활자는 세금을 내지 않게됨.
	B	최저생계비는 비과세대상. (1998년의 경우 독신자는 연간 12,365마르크, 기혼자는 24,731마르크)
그리스	A	원칙적으로 전급여에 과세. 원호대상자 및 그 가족, 시각장애인 및 척수장애인에겐 비과세
	B	연간 비과세 공제액 1,355,000디나르(4,342ECU). 자녀수에 따른 추가공제: 1자녀- 25,000디나르, 2자녀- 50,000디나르, 3자녀- 105,000디나르, 4자녀- 180,000디나르, 5자녀- 225,000디나르
스페인	A	모든 급여는 과세대상임
	B	연간소득 1,200,000페소 또는 연간 연금 수급액 1,250,000페소 이상인 경우 과세. 부양가족이 있을 경우 소득공제. 연간소득이 1,250,000페소 이상일 경우 원천징수
프랑스	A	공제소득 10%~20%를 제외하고 과세대상. 단 제3자에 의한 간병 및 3명 이상 자녀의 양육으로 인한 추가급여는 과세대상에서 제외됨. 연금지급액의 수준이 임금노동자 노령부조 수준인 17,336프랑(2,622ECU)를 초과하지 않고 그 외 소득이 독신 53,120프랑(8,034ECU), 기혼자 82,260프랑(12,441ECU)를 초과하지 않을 경우 면세
	B	과세 소득 한계선(연간실질소득기준) ① 독신자: 43,030프랑(6,508ECU) ② 무자녀 부부: 68,640프랑(10,381ECU) ③ 1자녀 부부: 81,440프랑(12,317ECU) ④ 2자녀 부부: 94,250프랑(14,254ECU)

<표 39> 계속

국가		연금소득의 과세여부 및 기준(A) 과세기준 소득 및 적용한계, 감면기준(B)
아이랜드	A	배우자 및 자녀에 대한 추가급여를 포함하여 전액 과세, 개인 또는 가구의 연간 총소득이 과세대상.
	B	면세기준선(1997/98) * 65세 이하 ① 독신자: 4,000파운드(5,182ECU) ② 무자녀 부부: 8,000파운드(10,363ECU) ③ 1자녀 부부: 8,450파운드(10,946ECU) ④ 2자녀 부부: 8,900파운드(11,529ECU) ⑤ 4자녀 부부: 10,200파운드(13,213ECU) * 65세 이상 74세 까지 ① 독신자: 4,600파운드(5,959ECU) ② 부부: 9,200파운드(11,918ECU) * 75세 이상 ① 독신자: 5,200파운드(6,736ECU) ② 부부: 10,400파운드(13,472ECU)
이태리	A	모든 급여는 과세대상. 사회보험료 수준 이하의 소득은 면세. 연간 개인 또는 가구 총소득에 과세.
	B	면세한계선 ① 독신자: 9,100,000리라(4,686ECU) ② 무자녀부부: 14,202,983리라(7,313ECU) ③ 1자녀부부: 15,145,480리라(7,799ECU) ④ 2자녀부부: 15,658,687리라(8,063ECU)
룩셈부르크	A	사회보험급여와 임금소득은 동일한 과세대상
	B	취업소득과 동일한 조세감면원칙 적용
네덜란드	A	전액 과세대상
	B	누진세적용. 최저소득을 초과할 경우만 과세
오스트리아	A	연금급여는 요양급여를 제외하고 전액 과세대상
	B	소득에서 의료보험료를 제하고 과세. 개별 과세액은 공제액의 수준에 따라 달라짐. 일반 공제액은 연간 8,840달러(636ECU), 연금공제액은 연간 5,500달러(396ECU)임.
포르투갈	A	노령연금은 과세대상이지만 취업소득과는 별도 규정 적용
	B	연간소득이 1,415,000페세타(7,000ECU) 이상인 경우 과세

<표 39> 계속

국가	연금소득의 과세여부 및 기준(A) 과세기준 소득 및 적용한계, 감면기준(B)			
핀란드	A	연금은 전액 과세대상 연금급여 수준이 낮을 경우는 세금공제액 적용을 받을 수 있음. 기초연금 이외에 다른 소득이 없을 경우 이는 비과세 대상임. 그 외 연금생활자를 위한 요양급여 및 주거급여는 비과세 대상		
	B	<table border="1"> <tr> <td>*연간총소득 기준 소득공제액수준 - 지방세: ① 독신자33,800FIM(5,645ECU) ② 기혼자 (1 인 당) 28,600FIM(4,777ECU) - 국 세 : 1 인 당 23,100FIM(3,858ECU)</td> <td>*연금소득이 소득공제액 수준 이상일 경우 소득공제액= 기본 총공제액-70%</td> <td>*공제액 비적용 대상 소득수준 -지방세: ① 독신자 82,086FIM(13,710ECU) ② 기혼자 69,457FIM(11,601ECU) - 국 세 : 1 인 당 56,100FIM(9,370ECU)</td> </tr> </table>	*연간총소득 기준 소득공제액수준 - 지방세: ① 독신자33,800FIM(5,645ECU) ② 기혼자 (1 인 당) 28,600FIM(4,777ECU) - 국 세 : 1 인 당 23,100FIM(3,858ECU)	*연금소득이 소득공제액 수준 이상일 경우 소득공제액= 기본 총공제액-70%
*연간총소득 기준 소득공제액수준 - 지방세: ① 독신자33,800FIM(5,645ECU) ② 기혼자 (1 인 당) 28,600FIM(4,777ECU) - 국 세 : 1 인 당 23,100FIM(3,858ECU)	*연금소득이 소득공제액 수준 이상일 경우 소득공제액= 기본 총공제액-70%	*공제액 비적용 대상 소득수준 -지방세: ① 독신자 82,086FIM(13,710ECU) ② 기혼자 69,457FIM(11,601ECU) - 국 세 : 1 인 당 56,100FIM(9,370ECU)		
스웨덴	A	전액 과세대상. 주거급여, 장애인 부조 및 요양급여의 일부는 비과세대상		
	B	기초연금과 추가급여는 비과세. 이를 초과하는 수준의 연금소득에 대해서는 65%까지 소득공제를 적용. 109,000크로네 이상의 연금소득은 소득공제를 적용받지 못함.		
영국	A	모든 형태의 연금급여는 과세대상. 단 부양자녀에 대한 추가급여는 비과세대상		
	B	<table border="1"> <tr> <td>명목소득에 대한 누진세 적용(단 개인 및 기타 공제액 있음) *개인공제액 ① 65세 이하: 4,045파운드(6,067ECU) ② 65세 이상 74세 이하:5,220파운드(7,829ECU) ③ 75세 이상: 5,400파운드(8,099ECU)</td> <td>*기타공제액 ① 65세 이하: 1,830파운드(2,745ECU) ② 65세 이상 74세 이하: 3,185파운드(4,777ECU) ③ 75세 이상: 3,225파운드(4,837ECU)</td> </tr> </table>	명목소득에 대한 누진세 적용(단 개인 및 기타 공제액 있음) *개인공제액 ① 65세 이하: 4,045파운드(6,067ECU) ② 65세 이상 74세 이하:5,220파운드(7,829ECU) ③ 75세 이상: 5,400파운드(8,099ECU)	*기타공제액 ① 65세 이하: 1,830파운드(2,745ECU) ② 65세 이상 74세 이하: 3,185파운드(4,777ECU) ③ 75세 이상: 3,225파운드(4,837ECU)
명목소득에 대한 누진세 적용(단 개인 및 기타 공제액 있음) *개인공제액 ① 65세 이하: 4,045파운드(6,067ECU) ② 65세 이상 74세 이하:5,220파운드(7,829ECU) ③ 75세 이상: 5,400파운드(8,099ECU)	*기타공제액 ① 65세 이하: 1,830파운드(2,745ECU) ② 65세 이상 74세 이하: 3,185파운드(4,777ECU) ③ 75세 이상: 3,225파운드(4,837ECU)			

출처 : Missoc, 1999

<표 40> 연금소득과 사회보험료 부담

국가	사회보험료부담
벨기에	- 모든 연금(공·사연금 모두)에서 연대기여금을 0~2% 부담. - 연금소득이 기혼자는 월 45,939프랑(1,127ECU), 독신자는 월 38,762프랑(951ECU) 이하로 떨어지지 않는 한도 안에서 3.55%를 사회보험료로 원천징수
덴마크	없음
독일	의료보험료는 연금생활자 개인의 의료보험금고의 보험료율에 따름. 연금수급자의 간병보험(장기요양보험) 보험료율은 0.85%
그리스	연금소득에서 사회보험 연대 기여금을 각출.120,000디나르(385ECU) 이하의 연금소득은 무각출 그 이상 소득에 대한 기여금 요율: ① 120,000디나르 이하까지1% ② 120,001디나르 이상 200,000디나르 2% ③ 200,001디나르 이상 300,000디나르 이하 3% ④ 300,001디나르 이상 400,000디나르 이하 4% ⑤ 400,001디나르 이상 5%
스페인	없음
프랑스	기초연금은 제외. 소득비례연금에 대한 사회보험료율 1%
아이랜드	의료급여를 위한 부담금 1.25%, 고용 및 훈련각출금 1% (주당 연금을 포함한 총소득이 207파운드(268ECU)를 초과할 경우)
이태리	없음
룩셈부르크	의료 현물급여에 대한 자기부담금
네덜란드	일반유족보장법, 특수질병비용에 관한 법 및 의료보험법의 특수 경우에 대해서는 연금에서 자기부담금 지불. 부담수준은 연간 과세 총소득의 11%로 상한선은 47,184굴덴(21,183ECU). 의료보험료는 과세대상 일일소득의 1.2%로 상한선은 203굴덴(91ECU). 연금 급여청에서 원천징수됨
오스트리아	의료보험료 3.75%
포르투갈	없음
핀란드	과세 총소득이 80,000FIM(13,362ECU) 이하이면 의료보험료를 1.5% 부담, 그 이상 소득에 대해서는 1.95%와 연금소득에 대한 2.7%를 부담
스웨덴	없음
영국	없음

출처 : Missoc, 1999

바. 사회경제적 변화와 연금제도

보다 많은 노령인구에게 기초적 생활 내지 노후의 안정적 소득을 보장하려는 연금제도의 목적은 연금제도의 환경을 이루는 사회경제적 조건의 영향 아래서 제공할 수 있는 사회보장수준 및 재원조달방식에 영향을 받을 수 있다. 연금제도를 비버리지 형과 비스마르크 형으로 대별하여 볼 때 노동시장 유연화, 해외노동력 유입, 가족형태의 변화 및 경제활동 인구의 증가 등은 <표 41>에서 제시하는 바와 같이 다양한 영향을 사회보장수준과 재원조달 방식에 미칠 수 있다.

우선 유럽에서 지속적으로 증가하고 있는 시간제노동자는 취업 구조와 그 형태가 변화하는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 유럽의 경우 시간제 노동의 증가는 한편으로는 여성의 노동시장 참여 증가, 다른 한편으로는 실업의 증가에 기인한 것이다. 특히 후자는 전통적 노동시장 및 고용정책의 패러다임 전환을 유도하게 되는데, 정부와 노조가 일자리 나누기 차원에서 시간제노동의 정착을 지원하는 것이 단적인 예라고 하겠다.

이와 같은 시간제노동자의 증가는 기존의 노후보장제도의 틀과 그 재원형성에 영향을 미치게 되며 동시에 제도가 어떻게 구성되어 있는가는 개인들이 시간제노동을 선택하는 데에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치게 된다. 우선 소득비례연금체계 아래 있는 개별 노동자에게 전일제 노동에서 시간제 노동으로의 전환은 소득 비례보험료 납부액의 하향조정을 의미하게 된다. 또한 연금수급권도 이에 비례하여 감소하기 때문에 해당 피보험자는 노후 생활수준 유지에 심각한 축소요인을 감수해야만 한다. 소득비례연금의 원칙에 충실하다면 노동시간이 단축되는 폭에 따라 연금급여의

수급권도 축소되고 이에 의해 노후빈곤의 정도가 결정될 수밖에 없기 때문이다. 연금제도의 측면에서는 전일제 노동자가 시간제노동자로 급격하게 전환하는 것은 연금보험료 수입의 급격한 감소를 의미하게 된다. 개별노동자의 축소된 수급권의 영향은 이들이 퇴직한 이후에 나타나기 때문에 연금제도는 단기적으로 보험료 수입의 급격한 감소라는 재정적 문제를 안게되는 것이다.

만일 기존의 일자리들은 유지되면서 추가적인 시간제 일자리가 생겨난다면 이는 연금제도에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 실업자나 취업희망자가 시간제 취업을 하게 된다면 개인적으로는 연금수급권의 기초가 되며 보험제도의 측면에서는 추가적 연금보험료 수입원이 확보되기 때문이다. 개별노동자에게 이는 추가적 수급권 내지 새로운 수급권을 의미하게 되기 때문에 노후보장에 긍정적인 영향을 미친다. 재원형성의 측면에서도 추가적 시간제 일자리 창출은 보험료 수입원의 증가라는 긍정적 효과를 갖고 있다. 특히 추가적 수입원은 증가하지만 신규수급권자에 대한 급여지출은 추후에 발생하는 것이기 때문에 중장기적으로 연금재정 안정에 기여하게 된다. 특히 추가적 수급권이 이전의 파생적 청구권을 대체할 경우 연금재정에 미치는 긍정적 효과가 크다.

기초보장연금체계에서는 소득비례연금체계에서와는 달리 자국 거주기간 등 취업형태와 분리된 수급자격을 요구하기 때문에 시간제노동자의 증가가 연금제도 전반에 별다른 영향을 미치지 않는다. 재정적인 측면에서는 연금재원을 조달하는 방식에 따라 시간제 노동의 확대는 다른 효과를 가지게 된다. 만일 기존의 전일제 노동이 시간제 노동으로 대체되는 것이라면 개별 노동자의 소득이 이에 따라 감소하게 되므로 이에 근거한 조세수입이 줄어들게 된다. 그러나 소득비례연금체계에서와는 달리 연금수급권과 지급수준의 변동은 발생하지 않는다. 반면 기존의 일자리에 더하여

추가적인 시간제 일자리가 생겨나는 것은 연금재정에 긍정적인 효과를 미치게 된다. 조세 수입원이 늘어나기 때문이다. 개별노동자의 입장에서는 이미 기초보장에 확보되어 있는 상태이기 때문에 새로운 일자리를 통해 추가적인 노후보장을 확보할 수 없다.

유럽 노동시장 유연화의 또 다른 특징 중의 하나는 전후 지속적으로 감소하던 자영업자가 증가하기 시작했다는 것이다. 이전의 자영업자는 주로 농업분야에 존재했는데, 이는 지속적으로 축소되는 분야이다. 80년대 이후 유럽에서 증가하는 새로운 형태의 자영업자는 2차 및 3차 산업분야에 걸쳐 걸으며 보기에 종속적 고용관계에 속하지 않지만 취업의 특성이 특정한 사업주에게 의존적인 형태를 띠는 경우가 많다. 자영업자의 증가는 전통적인 취업 형태를 잠식하는 비정형노동자의 증가를 의미한다. 자영업자가 증가하는 이유는 한편으로 유럽공동체 내에서 새로운 일자리가 생겨나지 않기 때문이고 다른 한편으로 젊은 세대의 가치관이 종속된 고용관계를 더 이상 선호하지 않기 때문이다.

자영업자의 증가가 소득비례연금체계에 미치는 영향은 해당 국가의 공적연금제도 구성방식의 영향을 많이 받게 된다. 만일 연금제도의 적용범위가 종속적 고용관계에 있는 노동자에 한정된 것이라면 임금노동자의 감소와 자영업자의 증가는 필연적으로 노후보장의 범위를 축소하는 결과를 낳을 것이다. 반면 공적연금이 자영업자를 포함한 모든 취업자에게 적용된다면 이와 같은 위험은 상대적으로 적을 것이다. 일반적으로는 소득비례연금체계 아래서 취업지위 변경이 내포하는 노후빈곤의 위험도가 기초보장연금체계에 비해 높을 수밖에 없다. 단, 기존의 취업구조는 유지되면서 신규로 자영업 창업이 이루어지는 경우라면 기존의 사회보장범위가 축소되는 효과는 발생하지 않는다. 임금노동자에게만 적용되는

공적연금제도 아래에서는 임금노동자가 취업지위를 자영업자로 전환하는 것이 연금재정에 막대한 영향을 미치게 된다. 반면 공적연금제도가 모든 취업자를 대상으로 할 경우 연금재정에 대한 부정적 영향은 발생하지 않는다. 기초보장연금체계에서는 취업지위의 변동이 사회보장수준이나 재원조달방식에 별다른 영향을 미치지 않는다.

노동시장 변동과 관련하여 최근 유럽 각국이 안고 있는 또 다른 사회정책적 과제는 외국인노동자의 유입과 연결되어 있다. 유럽공동체 소속국 사이의 노동력 이동에 대해서는 사회보장협정 등을 통해 적절한 사회보장 교환체계가 정착되어 있지만 구 동구권 국가 또는 제3세계 국가로부터의 노동이민은 현재의 사회보장체계 안에서 해결되기 어려운 문제이기 때문이다. 출신국에서 별다른 연금청구권이 없이 유입된 성인 외국인 노동력의 경우 이들이 장기 체류하게 된다면 해당 국가의 국민에 비해 상대적으로 가입 내지 거주기간이라는 자격요건 면에서 불리한 위치에 처할 수밖에 없다. 단지 노후에 기초보장을 제공하는 나라에서 빈곤을 회피할 확률이 소득비례연금체계에 비해 상대적으로 높다고 하겠다. 대부분의 외국인 노동자는 상대적으로 저임금 직종에 종사하게 되기 때문에 소득비례연금체계 안에서 매우 불리한 위치에 놓이게 된다. 만일 소득비례연금체계 안에 기초연금제도가 병행된다면 이러한 문제점을 해소할 수 있다.

연금재정과 관련하여서는 외국인 노동자가 적법한 일자리를 찾는 한 소득비례연금체계 안에서 추가적인 재정부담은 발생하지 않는다. 반면 보편적 기초연금체계 아래에서는 거주기간에 비례하여 급여가 결정되기 때문에 이들이 비취업 상태를 지속한다는 것이 연금을 위해 사용되는 재원에 대한 수요는 늘어나는 반면 추

가적 조세 수입은 없음을 의미하기 때문에 연금재정에 부정적인 효과를 줄이기 위해서라도 조속히 일자리를 제공하는 것이 바람직하다.

미혼 동거가구의 증가나 여성의 노동시장 참여 증가도 연금제도에 영향을 미치는 요인이다. 선진국에서는 가족유형에서 남성가장-여성전업주부-부양자녀로 구성된 전통적 핵가족의 해체모니가 약화되기 시작한 지 이미 오래이다. 법적 혼인관계에 기반하지 않은 동거가구의 증가나 한부모 가구 등이 여러 가족 형태 중의 하나로 자리잡아 가고 있으며, 가족형태의 다양화는 여성들에게 전통적인 부양자 의존에서 탈피하여 노동시장 참여를 통한 독립적 삶을 추구하려는 동기를 강화시키고 있다. 우선 소득비례연금체계 안에서는 가족부양자 개념에 의거한 파생적 청구권 개념이 취업하지 않은 파트너에게 노후보장을 제공하는데 더 이상 효과적이지 않다. 만일 법적 혼인관계에 의거한 파생적 청구권 제도를 가족형태의 변동에 상응하게 변경하지 않는다면 비취업자에게는 사회보장의 수준이 급격하게 하락하게 될 것이다. 특히 동거가족에서 한 사람만이 취업을 한 경우, 그의 사망, 실질 혼인 관계의 종료는 제도적 적용범위에서 벗어나는 이들의 노후소득 확보가 어려워지게 할 것이다. 반면 여성의 노동시장 참가가 늘어난다면 이들이 파생적 청구권에 더하여 추가적인 연금 소득원을 확보하게 되긴 하지만, 소득비례연금체계 안에서 이것이 노후의 충분한 소득의 근원이 되려면 취업에서 발생하는 소득이 일정 수준을 넘어야만 한다. 취업지위와 상관없이 개별적으로 노후의 기초적 소득을 보장하는 기초보장연금제도 안에서 가족형태의 변화는 부정적 영향을 미치지 않는다. 즉, 미혼 동거가족의 증가나 여성의 경제활동 참여 증가가 추가적 연금재정 부담이 되지 않는다. 반면 추

가적 취업자의 발생은 조세나 준조세 형태의 사회보장부담금의 수입이 증가함을 의미하게 된다.

위와 같은 노동시장 및 가족형태의 변화가 기초보장연금체계에 별다른 부정적 또는 긍정적 영향을 미치지 않는 이유는 이 제도에서 연금 수급권을 취업이나 개인의 가구상황을 고려하지 않고 확보할 수 있기 때문이다. 이러한 효과는 혼합형 제도를 쓰고 있는 나라에서도 동일하게 나타나게 된다. 사회보장수준 면에서나 재정안정 면에서 사회경제적 변동에 의한 영향을 적게 받으면서 보다 넓은 층에 기초적 보장을 제공할 수 있다는 면에서 제도의 지탱가능성이 우수한 것이다. 유럽의 많은 국가들이 기초보장연금과 소득비례연금의 혼합형 제도를 채택하는 것도 사회경제적 변동의 충격에 저항력이 강한 보편적 노후소득원과 노후에 개별적 생활수준의 유지라는 목적을 병행하여 달성하기 위한 것이다.

<표 41> 사회경제적 변동이 연금제도에 미치는 영향

	사회보장수준			재원조달방식		
	보편적 기초연금체계	소득비례 연금체계		보편적 기초연금체계	소득비례 연금체계	
		협	광		협	광
취업경로 중 일정기간 동안 전일제에서 시간 제로 전환	-	減		減	(減)	
임금노동에서 자영업 으로 전환	-	減	-	-	협	광
장기적 취업 전망 없 는 국외 노동력 유입	- ¹	減 ¹		減	(增)	
미혼 동거가구의 증가	-	減		-	增	
경제활동 참가율의 증 가(특히 여성)	-	增 ²		增	(增) ²	

減 = 부정적 효과, 增 = 긍정적 효과, () = 부정적, 긍정적 효과 발생에 시간이 필요함.

¹유입 노동력의 연령에 따른 차별적 효과. 저연령대에서는 부정적 효과가 없음.

²가구주에게서 파생된 수급권이 없었던 경우를 가정.

출처 : Döring, 1998

V. 공적연금제도를 중심으로 한 노후보장제도 개선안 - 기초연금제 도입을 중심으로

세계은행의 연금제도 개선논의가 국내의 연금개선안 구성에 큰 영향을 미치면서 한국노총도 불가피하게 관련제도의 개선안에 대한 논의에 개입할 수밖에 없었다. 그러나 지금까지 제시된 의견은 매우 수세적인 성격이 강한 것이었으며 그 내용면에서도 제도의 규범적 성격에 대한 논리전개 또는 정부의 행정능력 부족으로 인한 연금제도 개선의 한계에 대한 지적이 주를 이루었다. 국민연금제 및 퇴직금제에 대해 지금까지 한국노총이 표명한 공식입장은 다음과 같다.

국민연금제의 경우 기초연금과 소득비례연금의 2층 구조로 설계하되, 기초연금은 일정소득이상 가입자가 정액의 보험료를 내고 가입자 모두가 최저생계보장수준의 정액급여를 지급 받도록 한다. 단, 소득이 일정 수준에 미달하는 가입자를 위해 보험료에 대한 국가지원 및 세제를 통한 소득재분배가 이루어지도록 한다. 소득비례연금은 직장가입자와 지역가입자를 이원체제로 분리하되, 직장가입자는 강제적용, 지역가입자는 임의적용 대상으로 삼는다. 이때 이러한 방향의 연금제도는 우리나라가 자영업자 구성비율이 높아 그 소득과약이 향후로도 한계가 있을 수밖에 없다는 인식을 바탕으로 한 불가피한 선택이지만 적어도 지역가입자의 경우 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득재분배 가능성이 없다는 문제점을 가지고 있다.

퇴직금제도는 퇴직금이 현재의 임금을 유보하여 두었다가 퇴직시 지급되는 후불임금의 성격이 강하며, 정년이 선진국에 비해 훨씬

썩 이른 우리 현실에서 소득대체율이 낮은 실업급여보다 퇴직금이 중장년의 실직자(퇴직자)에 대한 일자리 상실에 대한 소득대체 기능을 수행하기도 한다. 아울러 향후 10여 년간 국민연금의 완전 노령연금을 지급에서 배제되는 가입자들이 여전히 존재하기 때문에 퇴직금의 노후보장적 성격도 무시할 수 없는 것이다. 나아가 50대 중반 이후 교육, 혼인 등 가족의 대소사로 묶돈 소요가 존재하지만 이를 지원할 특별신용보증대부제도가 미약하게 발달되어 퇴직금(주로 중간청산의 퇴직금)이 이러한 용도로 종종 사용된다는 사실도 감안되어야 한다. 퇴직금이 이렇듯 다양한 기능을 수행하고 있지만 그 혜택은 주로 대기업노동자에게 편중되어 있고 영세사업장 노동자들은 예컨대 기업 도·폐산의 경우 퇴직금제의 실효성이 확보되지 못한다는 문제를 안고 있다. 따라서 어떤 사용자라도 퇴직금 적립규정을 준수하도록 퇴직금의 사외적립을 법적으로 강제하거나 퇴직보험 또는 퇴직일시금신탕의 법적 강제가 있어야 한다고 노총은 주장해 왔다.

그렇다면 공적연금제도의 포괄적 노후보장 효과를 제고하기 위해 기초연금제도를 도입한다고 했을 때 고려해야 할 점은 무엇인지 다시 한 번 정리해보자.

우선 가능하면 넓은 계층이 연금제도의 적용대상이 되도록 하는 것이 중요하겠다. ILO에서 제시하는 연금제도의 보편성이라는 당위성은 단순히 규범적인 차원의 주장이 아니라, 제도가 사회적 정당성을 확보·유지하는데 기초적인 전제라 하겠다. 또한 급여수준이 노후소득의 일정 수준을 확보하는 것이 가능하도록 하는 정도에서 결정되어야 함은 말할 나위도 없다. 특히 국민연금이 향후 노후소득원으로서 차지하는 비중이 높아지도록 제도가 설계되어야 함은 당연지사라 하겠다. 이러한 점에서 공·사연금제도개선기

획단 안의 문제점은 공적 연금제도가 제대로 정착되지도 않은 상태에서 여타 사적 연금제도와 연계 안을 구성했다는 것으로 지적될 수 있다. 세계은행의 노후보장 다층 체계론이 갖고 있는 문제로 지적되고 있는 노후보장의 시장기능으로의 일부 이양이라는 주제는 현재 우리 국민연금이 갖고 있는 제도의 포괄성이나 급여의 적정성의 문제를 고려할 때 아직 시기상조라 하겠다. 따라서 노동조합은 공적 연금제도에서 확보될 수 있는 급여수준의 적절성, 효율적이고 민주적인 관리운영의 문제, 적용의 포괄성 문제를 최우선 과제로 삼아 해결한 이후에 타 제도와의 연계문제를 검토하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 지금까지의 논의에서 간과되어 온 노후보장 정책과 고용정책 사이의 상관관계에 대한 담론을 주도하는 것이 매우 중요하다.

현재 기초연금제도 도입이 인구에 회자하는 이유는 한국의 고용구조가 취약하다는 사실과 이로 인해 소득과악이 잘 되지 않는 계층이 매우 많다는 것 때문이다. 단순하게 공적 연금제도의 외연을 확대하는 것이 이러한 문제의 해결책이 되지 못한다는 사실은 이미 도시지역 확대 이후 밝혀진 것으로 보인다. 취업기간의 소득이 불충분하기 때문에, 또한 취업이 지속성이 확보되지 않기 때문에 발생하는 노후소득보장의 문제를 해결하는 방법은 기존의 국민연금제도의 자격요건을 대폭 수정하여 일정 기간 이상을 취업하고 공적 연금제도에 포괄되어 있었던 피보험자에게 노후에 일정한 수준의 급여를 제공하는 것이다. 바로 이러한 맥락에서 기초연금제도의 중요성이 인지되고 있는 것이다. 문제는 이미 기존의 제도 개선 논의를 검토하는 과정에서 지적되었던 것처럼 노인인구의 일정 규모 이상이 공공부조에 의존하도록 공적 연금제도를 재구성하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 아울러 제도의 보편성을 확보하여야 한다는 견지에서 보면, 취업자에서 높은 비중을

차지하는 자영업자를 임의적용 대상으로 하자는 대안도 장기적으로는 설득력이 없는 것이라고 판단된다. 이는 국민연금제도가 갖을 수 있는 보편성과 사회통합기능을 제한하는 것이기 때문이다. 나아가 기초연금 수준으로 국민연금제도를 축소하면서 적용을 확대하자는 주장은 향후 공적 연금을 노후의 주소득원으로 삼을 수 있도록 공적 연금제도를 개선해 나가야 한다는 방향에 위배되는 것이다. 따라서 상이한 대상집단의 문제를 해결하고 소득과악이 불충분함으로 인해 발생하는 집단별 공정성의 문제를 우회하면서 되도록 광범위한 계층에게 공적 연금이 노후의 주소득원으로 되도록 하는 방안은 현재의 국민연금제도를 일부 수정하면서 기초연금제도를 도입하여 제도를 이원화하는 것이라고 보인다. 이 때 기초연금 급여수준은 노후에 다른 소득원을 전제하지 않고 공공부조 수준 이상의 소득을 제공할 수 있도록 결정되어야 한다.

기존의 안들을 살펴볼 때 기초연금제도는 국민연금제도를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하고, 적용대상을 넓혀가는 방식으로 정착되어야 할 것으로 보인다. 이 때 기초연금의 체계는 크게 정률 기초연금과 정액 기초연금으로 나누어 생각해볼 수 있다. 정액기초연금은 유럽의 일부국가에 정착된 것과 유사하게 전 국민 또는 전체 연금가입자 평균소득의 20~25% 정도 수준을 정액으로 지급하되 수급권은 조세로 지원될 경우, 국내 거주기간, 납세기록을 기준으로 삼고, 보험료를 재원으로 삼을 경우는 취업기록과 최소가입기간 기준을 두어 지급할 수 있을 것이다. 이 때 연금보험료를 각출하여 기초연금의 재원으로 삼는다면 연금보험료 자체를 이원화하여 기초연금에 대한 정액의 기여금과 소득비례연금에 대한 정률의 기여금을 각출하는 방법과 전체 국민연금에 대한 보험료율을 정하고 이 중 정액 또는 정률의 연대기여금을 기초연금 재원으로 사용하는 방법을 사용할 수 있을 것이다. 정률의

기초연금은 전체 연금의 소득대체율을 50~60% 수준에서 정하고 이 중 다시 일정 비율(40~60%)을 기초연금에 할당하는 방식으로 현행 국민연금제도의 균등부문과 소득비례부문 구성과 유사한 형태를 띠는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 제도 구상은 제도를 동반하는 주변 환경을 어떤 방식으로 정립해 나가는가에 따라 그 포괄성과 사회통합성 효과의 차이를 보이게 될 것이다. 주변 환경의 핵심적 요소들로는 앞서 유럽의 공적 연금제도를 검토하는 과정에서 지적된 바와 같이 전체 취업인구의 규모와 취업의 질, 특히 여성의 경제활동 참가 규모, 국고보조가 필요할 경우 그 규모 및 확보의 문제, 노동시장 유연화에 따른 취업경로 변화에 대응하는 가입기간 산입 제도 내지 부분연금제도의 도입 등이 될 것이다. 또한 연금보험료 내지 조세의 원천이 일정 수준을 유지하면서 안정적으로 성장할 수 있도록 취업소득이 안정적인 성장을 하는 것도 중요하다 하겠다.

지금까지의 연금제도 개선 논의는 현재 취업구조의 유지를 가정하고 연금제도의 재정안정성 논의를 해왔다. 그러나 인구구조가 어떤 식으로 변화하더라도 실제로 연금제도의 수급구조나 재정적 안정성은 무엇보다도 안정적인 취업구조와 밀접한 연관이 있다. 선진국의 경험을 보면 인구구조가 유사한 속도로 노령화된다고 하더라도 제도가 어떻게 기초보장과 소득비례요소를 결합하는가, 그리고 전체 경제활동가능인구에서 어느 정도 규모에게 안정적인 일자리를 지속적으로 제공하는가에 따라 연금제도의 재원 확보에 차이가 난다는 것을 이미 지적하였었다. 우리나라의 경제활동참가율은 선진국에 비해 여전히 낮은 수준이고 취업구조도 매우 취약하다는 사실을 고려할 때, 취업자의 규모를 늘리고, 안정적인 취업의 제도적 틀을 마련하는 것은 공적 연금제도의 적용대상, 보험료 납부대상, 그리고 수급권자를 늘리는 기본적 전제조건이라 하

겠다. 따라서 노동조합의 연금제도 개선안은 향후 고용의 구조 및 질에 대한 규범적 목표를 설정하여 이를 노후보장의 보편성의 근거로 삼도록 제시되어야 할 것이며, 이러한 부분은 추후의 연구에서 보완되어야 할 것으로 보인다.

<참고문헌>

- 강옥모, “국민연금”, 사단법인 한국복지연구원 편, 한국사회복지
연감 1999, 서울, 1999, 73-102쪽
- 공사연금제도개선실무위원회, 공사연금제도 개선의 기본구상,
2000.8.
- 국민연금제도개선기획단, 전국민연금 확대적용에 대비한 국민연금
제도개선, 전국민연금시대를 열기 위한 준비. 자료집,
1997
- 권문일, “국민연금개선안에 대한 평가와 향후 과제 - 제도개선기
단안과 정부안을 중심으로 -”, 한국사회과학연구소 사회
복지연구실, 한국 사회복지의 현황과 쟁점, 서울, 1998,
111-148쪽
- 김연명, “‘시장’ 기능을 이용한 연금기금 운용 사례와 그
함의”, 사회복지정책 제 10집, 2000.6.
- 김진무 외, 각국의 공적연금제도 비교연구, 국민연금연구센터, 서
울, 1997.
- 김진수, “국민연금 도시지역 확대실시 1년 평가”, 국민연금제도 도
시지역 확대실시 1년 평가, 경실련 공개토론회 자료집,
2000.4.25.
- 엄규숙, 경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대
응전략 - 독일연금제도를 중심으로 -, 한국노총 중앙연구
원, 1999.
- 윤석명, 김원식, 박상현, 공적연금과 사적연금의 균형적 발전방안,
한국보건사회연구원, 1999.

- 이상석, “전국민연금 실시1년 평가 및 향후과제”, 국민연금제도 도시지역 확대실시 1년 평가, 경실련 공개토론회 자료집, 2000.4.25.
- 이상은, “국민연금 농어민(촌) 확대에 대한 평가”, 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 한국 사회복지의 이해, 서울, 1995, 93-111쪽.
- Bosco, Alexandro, Martin Hutsebaut (eds.), Sozialer Schutz in Europa. Veränderungen und Herausforderungen, Marburg, 1998.
- Bruber, Jonathan, David A. Wise (eds.), Social Security and Retirement around the World, Chicago & London, 1999.
- Döring, Dieter, "Die Formen der Altersvorsore in der Europäischen Union und die Aspekte des sozioökonomischen Wandels“, in: Bosco, Alexandro, Martin Hutsebaut (eds.), Sozialer Schutz in Europa. Veränderungen und Herausforderungen, Marburg, 1998, pp.125-144.
- Döring, Dieter, “Ansätze zur Umgestaltung der sozialen Sicherung im Hinblick auf Flexibilisierung und Beschäftigungsförderung”, WSI-Mitteilungen, 2000년 5월호, pp. 300-305.
- Gillion, Colin, "The Development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office", International Social Security Review, 53/1, 2000.
- Gillion, Colin, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulippe (eds.),

- Social Security Pensions. Development and Reform, ILO, Geneva, 2000.
- Gruat, Jean-Victor, "Adequacy and social security principles in pension reform", Paper presented at Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes. Paris 15 to 17 December 1997, <http://www.oecd.org>, 1997
- Gruat, J.-V., K.Thompson, Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations -, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 4, ILO, <http://www.ilo.org>.
- Hauser, Richard, "Adequacy and Poverty Among the Retired", Paper presented at Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes. Paris 15 to 17 December 1997, <http://www.oecd.org>, 1997.
- Holzmann, Robert, "The World Bank Approach to Pension Reform", International Social Security Review 51/1, 2000.
- Hutsebaut, Martin, "Die Rentensysteme", in: Bosco, Alexandro, Martin Hutsebaut (eds.), Sozialer Schutz in Europa. Veränderungen und Herausforderungen, Marburg, 1998, pp.117-124.
- Konrad, Kai, Gert G. Wagner, "Reform of the Public Pension System In Germany", DIW Discussion Paper, no. 200, Berlin, 2000, <http://www.diw.de>
- Memo-Forum. Zirkular der "Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik", Sondermemorandum. Gegen

- erfundene Sachzwänge: Für den Erhalt der solidarischen Rentenversicherung, Bremen, 2000.
- Missoc, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der europäischen Union. Stand am 1. Januar 1998 und Entwicklung, Luxembourg, 1999.
- Rabe, Birgitta, Günther Schmid, "Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik", WSI-Mitteilungen, 2000년 5월호, pp. 305-313.
- Turner, John, "Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments", Paper presented at Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes. Paris 15 to 17 December 1997, <http://www.oecd.org>., 1997.
- Visco, Ignazio, "Welfare Systems, Ageing and Work: an OECD Perspektive", <http://www.oecd.org>.

【부록】 노동시장 유연화 시대의 노후보장⁹⁾

번역: 이용갑(건강보험심사평가원 책임연구원)

I. 유럽에서 확대된 유연화 시대의 사회보장의 길

우테 클라머(WSI)

1. 유럽에서의 유연화, 다원화 및 사회보장

EU-위원회의 보고에 따르면 1997년 EU에서 단시간근로자의 비율은 16.9%이며 (네덜란드가 근로자의 38%로 최고이며, 영국이 24.9%), 기간의 정함이 있는 근로계약을 가진 근로자는 12.2%이었다 (스페인인 근로자의 33.6%로 최고이며, 핀란드가 17.1%). 전화 근로자(tele worker)의 경우 스웨덴이 20%이상이었으며, 파견근로에서는 네덜란드가 약 4.2%이었다(Europäische Kommission 1998). 오늘날 EU에서 좁은 의미의 노동시장의 “유연한” 분절은 전체적으로 약 20%정도이며, 증가추세에 있다(Schulze-Boeing,

9) 부록에 수록되어 있는 두 편의 논문은 독일 한스비클러 재단 산하 경제사회연구소(WSI)에서 매월 발행하는 경제사회연구소 월보(WSI-Mitteilungen) 2000년 5월호에 실린 글이다. 『유연화 시대의 노동시장 및 사회정책 - 유연한 사회보장 (Flexicurity- Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Zeiten der Flexibilisierung)』 라는 제목의 특집호에 실린 글들 중 연금제도와 관련된 글을 건강보험심사평가원의 이용갑 박사님께서 번역해 주었다.

1999: 359쪽). 이상과 같은 간단한 수치는 유연한 근로관계, 전화 근로 및 불연속적인 취업전기가 차별적인 모습을 보일지라도 (최소한) 유럽전역의 현상임을 제시하고 있다. 소위 EU-남쪽 테두리 국가들이 “비정규” 근로관계의 확산에서 앞서 있다.¹⁰⁾

하지만 취업전기만이 유연화되는 것은 아니다. 유연화는 또한 생활형태에도 해당된다 - 마찬가지로 당사자의 사회보장에도 엄청난 결과를 미치고 있다. 대부분의 경우 다양화로 서술되는 1인 가구의 증가와 혼인에 근거하지 않은 생활공동체, 결혼의 감소, 이혼의 증가, 출산율의 감소 등은 일반적으로 알려져 있다. 또한 이러한 경향은 (최소한) 유럽전역에 해당되며, 모습과 정도에서 현격한 차이를 보여주고 있다. - 물론 출산율의 심각한 감소를 고려한다면 - 많은 사회보장체계에 핵심적인 기준이 되는 결혼에 의한 생활형태의 지배적 존재에 대해서는 스페인과 이탈리아와 같은 EU-남부철도국가들보다 북유럽국가들이나 독일에서 더 많은 문제를 제기되고 있는 실정이다.

이 글은 국가별로 차별적인 유연화와 다원화보다는 *특정 사회보장형태와 사회보장체계가 노동시장에서 유연화와 개인적인 생활형태의 다양화를 목표로 하는 가 그리고 그것이 어느 정도인가*에 관한 문제를 논의할 것이다. 이를 위해 먼저 다양한 사회보장의 형태에 대하여 일반적으로 논의할 것이며, 그 다음 유연화시대

10) 이 국가들에서는 지난 몇 년 동안 부분적이며 지속적으로 규제가 완화된 현재 (또는 존재하지 않는) 노동관련법 규정들과 연관된 경제 상황이 비정규고용관계의 확산에 큰 역할을 하였다. 예를 들면 오랫동안 대량실업사태에 시달리던 스페인에서는 오래 전부터 기간제 고용관계가 대량 증가하였다: 1998년의 경우 첫 5개월 동안 체결된 근로계약의 평균 90%이상이 기간제 근로였다. (EU의 남쪽 테두리국가는 스페인, 포르투갈, 이탈리아 및 그리스를 지칭한다: 역자).

의 사회보장에 대한 미래지향적 논의를 전개할 것이다. 후자는

- (1) 과소고용 근로자에 대한 사회보장,
- (2) 일반적인 기초생활보장,
- (3) 사회보장급여 지급권의 개인화,
- (4) 노동시장에서의 과도기에 대한 적극화정책과 사회보장을 내용으로 한다.

마지막으로 이 글은 개별 국가에서 이미 시행되고 있는 개혁시도들을 파악함으로써 유연화시대의 사회보장과 기존의 사회보장체계간의 관계개선이 어느 정도인가를 확인하고자 한다.¹¹⁾

2. 유연화에 대한 차별적인 기본입장: 유럽의 사회보장형태

2.1 단일한 유럽 사회보장모델이 아니라 ...

미국모델과 구분되는 "유럽적인 사회보장모델"에 관한 언급은 논의를 비록 현재의 EU국가들에만 한정시킨다고 할지라도 시간의 경과에 따라 개별 국가의 모델자체가 변화되고, 바뀐 환경에 적응한 결과 국가별로 차별적일 수밖에 없는 무수한 모델들이 존재한다는 사실을 은폐하고 있다. 오늘날 유럽에서는 평균적으로 국내총생산(GDP)의 약 30%정도가 사회보장체계에 의해 재분배되고 있다; EU 회원국들간의 국내총생산대비 사회보장급여비율의 차이는 무엇보다 이탈리아, 그리고 스페인, 그리스, 포르투갈과 같

11) 이 글은 노동법적 규정에 관한 문제, 즉 "노동관계의 유연화"에 대한 주제는 다루지 않는다.

은 사회보장 저발전국가들이 지난 몇 십 년간에 이룩한 “추격과정”에 의해 점차 감소되었다. 또한 기본적으로 보호되는 사회적 위험에서도 국가간에 차이가 없다. 하지만 예나 지금이나 국가별 사회보장의 차이는 개별 사회적 위험의 양적인 비중, 급여의 절대적 및 상대적 수준, 급여수급의 전제조건, 사회보장의 하위체계에서의 보호정도 그리고 무엇보다도 사회보장에 대한 일반적인 개념에서 심화되고 있다.¹²⁾ 일찍이 사회보장영역에서 보속성의 원칙이 기본적인 것으로 확립되었기 때문에 과거에 국가간에 이루어졌던 사회보장체계의 수렴화는 최소한 EU 공동시장의 자유가 훼손되지 않는 한에서 EU에 단지 미미한 수준에서만 영향을 주었다. 비록 법적 효력이 있는 것은 아니라 할지라도 사회보장과 노동시장에서의 유연화간의 긍정적인 결합에 관한 EU의 자극 또한 있었다. 1996년은 “평생교육”이라는 구호로 한 유럽의 해였다. 부분적으로 성과가 있었던 기초생활보장정책은 하위소득계층을 위한 유연화 제한정책으로 이해할 수 있다. 하지만 1997년의 고용을 위한 룩셈부르크 유럽정상회담의 결정과 1998년의 암스테르담조약의 고용관련 조항들은 EU 회원국들이 시도하는 사회보장과 노동시장에서의 유연화간의 긍정적인 결합의 성과라고 할 수 있다. EU 회원국들간의 결정과 조약에서 결정적인 것은 고용정책의 능동화인데, 이는 특히 근로자의 적응능력과 취업능력의 촉진을 핵심과제로 선정한 것이다(Europäische Kommission 1999). 또한 EU 위원회의 통보에서 “EU에서 사회보장의 근대화

12) 높은 수준의 사회보장비지출이 무조건적으로 사회보장체계의 높은 수준의 관대성을 의미하는 것은 아니다. 중요한 것은 사회보장체계가 수직적 재분배개념(소득이 낮은 자에 대한 높은 임금대체율), 또는 수평적 재분배개념(낮은 급여수준에서 높은 보호수준) 중 어느 것을 핵심기능으로 설정하고 있는가 하는 것이다.

와 개선”은 노동형태의 변화와 관련되며, “사회보장은 유연성을 개선하는 조치들과 사회적 보호를 위한 조치들간의 새로운 균형을 명확히 요구하였다(Europäische Kommission 1997, 1쪽).

2.2 ...아니라 여러개의

복지국가 비교연구에서 가장 많이 인용되는 에스핑-안데르센의 저서 “The Three Worlds of Welfare Capitalism” (Esping-Andersen, 1990)에 따르면 사회보장체계를 자유주의적, 보수주의적-조합주의적 및 사회민주주의적 복지국가로 분류할 수 있다. 하지만 에스핑-안데르센이 복지국가에 대한 여성, 가족 및 민간의 후원을 충분히 고려하지 않았다는 비판은 네 번째 모델인 지중해 또는 후진적 모델의 확인으로 이어졌으며, 이 네 번째 복지국가모델은 에스핑-안데르센의 복지국가 유형론을 보완하였다. 이와 같은 유형론의 보완은 어떤 국가가 유연화에 대하여 보다 잘 대비했으며, 어떤 국가가 상대적으로 덜 대비했는가에 대한 문제와 관련한 기본적인 문제제기를 가능하게 하였다.

스페인, 포르투갈, 그리스, 이탈리아 등으로 제한할 수 있는 *지중해 복지국가*는 사회보장에 있어 오늘날까지 평균이하의 구성과 낮은 수준의 공적 이전성(Transferintensitaet)을 보여주고 있다. 이 모델에서 사회적 후원체계로서의 가족은 다른 유럽국가들에서 보다 더 큰 역할을 수행하고 있다. 이들 국가에서는 노후소득보장과 특권화된 집단들에 한정된 실업보험이 보험체제로 구성되어 있는 반면에, 일반국민들의 건강에 대하여 차별 없는 보호를 위해 대부분 조세에 의한 보편적인 보건의료체계를 운영하고 있다. 물

론 이러한 보건의료체계는 불법노동의 증가와 유연적인 노동형태에서 기인한 사회문제를 발생시킨다; 이러한 보건의료체계의 결점은 무엇보다도 실업, 노후 및 기타 욕구가 필요한 경우 충분한 사회보장을 제공하지 못한다는 것이다. 무엇보다도 이탈리아와 스페인의 경우에서 크게 감소한 출산율에도 불구하고 가족에 의한 지원체계가 갖는 사회적 의미는 농촌지역에서 가족구조와 비교하여 상대적으로 미미한 변화, 오늘날까지도 낮은 수준으로 유지되는 여성의 취업활동 및 단시간근로비율에 기여하였다. 확인할 수 있는 유연성은 이러한 체계들에 의해 최소한 적극적으로는 지원되고 있지 않고 있다.

유럽에서는 우선적으로 영국, 그 다음 아일랜드, 기타 미국을 예로 들 수 있는 *자유주의적 복지국가*의 주요한 특징은 욕구조사에 의한 낮은 수준으로 제공되는 국가의 사회보장급여와 이에 따른 낮은 수준의 공적 이전성이다. 빈민구제의 역사적 뿌리는 오늘날까지 빈곤방지를 우선적으로 추구하는 목표로 설정하게 한 반면에, 기업이나 민간의 부가급여가 표준적인 생활을 보장하는 급여를 제공하도록 하였다. 국가의 사회보장급여나 이 체계들을 위해 납부하는 보험료가 다른 복지국가모델과 비교하여 전체적으로 낮은 수준이기 때문에 사회보장급여체계에서 출발하는 노동관계의 재구성과 규제완화에 대한 압력 또한 제한적일 수밖에 없다. 이와 같은 사회보장체계에서는 취업형태의 유연화가 불안정하게 발생되는 한 급여수급자는 증가할 수밖에 없다. 점차 불안정해지는 생활형태의 경우도 마찬가지이다; 과거 영국에서 점차 강화된 “소득지원”에 대한 요구는 모자가정에서 높은 비율로 발견된다. 예상되는 급여수준이 빈곤방지라는 목표를 제대로 완수하지 못한다면, 자유주의적 복지국가가 제공하는 사회보장의 목표는 달성되지 못하는 것이다. 이는 부분적으로 나타나는 현실이다. 과거 영

국과 아일랜드에서 노인빈곤율이 평균 이상으로 높았다.

앞의 두 복지국가집단들과는 달리 주로 스칸디나비아 국가들로 구성된 *사회민주주의적 복지국가*는 높은 수준의 공적 이전성과 재분배의 집중성으로 특징 지워진다. 사회보장체계는 보편성을 지향하며, 공공유치원과 같은 사회간접자본의 확대와의 연결을 통해 성평등에 대한 강조를 포함하는 평등정책을 목표로 한다. 사회민주주의적 복지국가의 특징은 시민권사상과 연결되는 남녀 모두에게 고유의 급여수급권 부여와 평균이상으로 높은 여성의 취업률이다. 지난 몇 년간 “복지국가의 모델국가”인 스웨덴이 겪고 있는 모든 어려움에도 불구하고 사회민주주의적 복지국가는 변화된 취업형태 및 생활형태에 대하여 지속적으로 개방성을 허용할 수 있는 사회보장의 기본개념을 여전히 유지하고 있다. 사회보장급여에 대한 청구권은 취업노동의 형태나 범위가 변화는 것이나, 결혼·이혼·자녀의 혼자 양육 그 어느 것에 의해서도 기본적으로 변화되지 않는다.

이와는 아주 다른 복지국가가 오스트리아, 프랑스 및 독일로 구성되는 *보수주의적-조합주의적 복지국가*이다. 보수주의적-조합주의적 복지국가의 사회보장체계에서는 보험원칙이 지배적이며 사회보험이 취업노동과 밀접한 연관성을 갖는다. 물론 독일의 사회부조와 같이 마지막 사회안전망으로서 일반적인 최저생활보장체계가 존재하기는 한다. 하지만 이는 오직 노동시장으로의 진입이 실패했거나 또는 노동시장으로의 진입이 더 이상 불가능한 경우 및 다른 생계유지수단이 고갈된 경우에만 급여를 제공한다. 전반적으로 보험료에 의해 재원이 조달되는 사회보험의 급여는 노동시장에서의 지위를 반영하는 것이기 때문에 지위유지적이며, 이에 따라 재분배가능성 또한 낮다. 사회보험체계와 노동시장의 내부자에 대한 높은 수준의 급여와 보호는 동시에 외부자에 대한 높은

진입장벽을 의미한다. 독일의 경우가 명확하게 보여주듯이 강제적 사회보장체계의 높은 비용과 인원별 구분은 먼저 기존의 노동관계가 “비용절감적”인 노동형태로 이탈하도록 압력을 행사하며, 이에 따라 유연화를 강제한다. 또한 근로시간단축이나 취업전기의 분절은 시민이나 거주민을 위한 사회보장에서의 커다란 손실을 야기할 수밖에 없다. 보수주의적-조합주의적 복지국가가 가지는 구조유지적 기능은 타인에 근거한 급여들로 구성된 사회적 보호의 체계에서 이해할 수 있다. 결혼, 여성의 비취업활동과 같이 특정 생활형태에 대한 막대한 보조는 다른 생활형태가 가지는 대체성을 감소시킨다. 그럼에도 불구하고 사람들이 보수주의적-조합주의적 복지국가가 상정하는 표준이외의 생활형태를 선택하는 경우 그들은 삭감된 수준의 사회적 보호 또는 소득상실을 받아들일 수밖에 없다.¹³⁾ 전체적으로 보수주의적-조합주의적 복지국가는 사회보장체계의 구성에서 볼 때 유연화와 다양화를 제대로 대처할 수 없는 것으로 나타난다.

3. “유연화시대의 사회보장”의 길에서의 이정표

오늘날 어떤 유럽국가도 “순수한” 형태의 사회보장체계를 형상화시키지 못하며, 그 대신 역사적으로 성장한 혼합체계를 구축하고 있다. 이 글은 유럽 사회보장체계를 구성하는 다양한 요소들의

13) 보수주의적 복지국가에서 보험원칙에 대한 강력한 강조는 성역할에 의한 비대칭적 분배를 강제적으로 유도하는 것은 아니다. 여성의 높은 취업활동이 공공육아시설의 대대적인 확충에 의해 가능하며 의도적으로 지원되고 있는 프랑스의 예가 이를 증명하고 있다. .

결합에서 어떤 체계적 요소가 유연성을 촉진하며, 어떤 체계적 요소가 유연성을 방해하는가에 대한 질문을 핵심적인 미래의 과제라는 측면에서 살펴볼 것이다.

3.1 과제 1: 과소근로자에 대한 사회적 보호

독일에서 과소근로형태에 대한 논의는 언제나 다음과 같은 널리 알려진 주장에 대한 새로운 개념규정에 관한 것이다: 현대 기업의 유연화요구는 사회보험에의 강제가입의무가 없는 값싼 근로자의 취업으로 인해 발생하는 사회보장체계의 분절이다. 유럽국가들간의 비교에서 볼 수 있듯이 많은 국가에서 저소득자를 기존 사회보장체제로 편입하는 것은 주어진 사실이며, 더 이상 공개적인 논의의 대상이 아니다. 지난 몇 년간 독일뿐만 아니라 많은 국가에서 불안정 노동형태가 기존의 사회보장체제로 편입되었다. 독일과 같은 형태의 사회보장체계를 갖춘 오스트리아에서는 1996/97년에 과소근로자와 공사계약자를 사회보장체계에 편입할 수 있는 법적 조치를 마련하였다. 또한 과소근로자에 대한 착취를 제한하기 위해 비율화를 도입하였다(MISSOC-Info, 1/1997: 20쪽부터). 또한 스페인에서도 과소근로를 하는 단시간근로자에게까지 사회보험에의 의무가입이 도입되었다. 마찬가지로 이탈리아에서도 몇 년 전에 공사계약자에 대한 사회보험에의 의무가입을 확대시켰으며, 독일 또한 외형상의 독립사업자인 특수고용형태 근로자에 대한 사회보험에의 의무가입을 도입하였다. 또한 오늘날 수많은 국가들에는 과소근로의 한계선이 존재한다. 오직 영국에서만 (제한적으로 오스트리아도) 과소고용의 명시적 형태가 규정되어 있다.

스웨덴, 프랑스, 핀란드와 같은 몇몇 국가에서는 사회보험에의 의무가입이 존재하며, 이에 따라 이들 국가에서 과소근로자들은 첫 근로시간부터 사회보장체계에 편입된다. 벨기에는 과소고용형태의 노동관계를 금지한다. 유럽국가들에 대한 파악으로 과소고용과 사회보장이 상호 배타적이지는 않다는 것을 알 수 있다.¹⁴⁾

물론 사회보험에의 가입의무에 관한 문제는 사회보장체제로의 편입에 관련된 문제와 구분된다. 특정 문제집단의 보험료율을 잠정적으로 인하하는 국가도 많으며, 저소득계층의 보험료부담에 대하여 지속적으로 보조하는 국가도 많다. 네덜란드는 단시간근로관계에 대하여 일반적인 우대를 제공한다. 벨기에와 프랑스는 저소득계층, 노인 및 과거의 실업자에 대해서 사회보험의 보험료를 인하가 계획되어 있다. 이와 같은 영역에서 가능한 촉진조치에 관한 독일의 논의는 국제적 경험을 바탕으로 확실히 더 전개되어야 한다.

앞서 계획된 조치들은 대부분의 경우 고용주의 보험료부담 경감에 초점을 두고 있다. 그러므로 이러한 조치들이 해당 노동관계가 충분한 소득 또는 충분한 사회보장을 동반하는가에 대해서는 아무 것도 말해주지 않고 있다.

14) 과소근로를 포함한 유연적인 노동형태와 사회보장간의 결합에서 핵심적인 사항은 노동관련법의 새로운 규정이다. 유연적 노동관계의 특정형태에 대한 노동법상 최소한의 요구는 “유연화시대의 사회보장”에 대한 네덜란드가 실현한 개념의 핵심을 제시하는 것만 아니며, 다른 국가들에서도 이에 대한 상응하는 조치들이 있었다. 고용 촉진 및 파견근로에 대한 규제를 내용으로 하는 이탈리아의 소위 “Treu 협약”(1997년 6월 24일)이 좋은 예이다. EU는 이러한 보호 조치와 특히 단시간근로에서 “비정규” 고용형태에 대한 규제를 강화하였다.

3.2 과제 2: 최저생활보장

과제 2는 개별 국가에서 취업활동이 중단되었거나 또는 불안정한 고용관계에 있는 사람들에 대한 최저생활보장은 어떻게 구성되어 있는가에 관한 질문이다. 즉, 어떤 사회보장체계가 충분한 사회적 보호를 보장하는 가이다.

먼저 어떤 유럽국가에서도 취업연령에 있는 사람들에게 기본소득을 조건 없이 제공하지는 않는다는 것을 명확히 밝히고자 한다. 사회보장급여에 대한 수급이 국적이나 거주지원칙과 연결된 국가들도 근로능력이 있는 사람들에게 통상적으로 먼저 노동시장으로의 편입을 제공하고, 그 다음 다른 소득원이나 재산이 고갈된 경우에만 최저생활보장을 제공한다. 세부사항에서는 차이가 있더라도 이러한 기본원칙은 덴마크, 스웨덴 및 네덜란드와 같은 국가에도 기본적으로 해당된다: 이러한 사실은 기존의 통상적인 인식과는 차이가 있는 것으로, 이들 국가의 최저생활보장은 독일의 사회부조체계와는 단지 점진적인 차이만이 존재할 뿐이다. 따라서 유럽 어느 국가에도 불연속적인 취업활동에 대한 일반적인 현금 보상은 존재하지 않는다.

유연적인 근로형태와 생활형태를 촉진하는 요소로서의 기초생활보장은 의료보장과 노후소득보장이라는 사회보장의 두 영역에서도 중요한 역할을 한다. 일련의 유럽국가들은 거주민의 의료보장을 위해 통상적으로 조세에 의한 국가 보건의료체제를 구축하였다. 덴마크, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴 및 영국이 이에 해당된다. 이와 같이 거주민을 위한 의료보장체계의 존재는 유연화에 따른 변화가 사회보장의 수준에 직접적인 영향이 없기 때문에 노동형태와 생활형태의 변화를 용이하게 한다. 따라서 이러한 체계구성은 유연화를 촉진시키는 것이다. 하지만 보험체제로

구성된 독일의 법정의료보험은 전체 인구의 90% 이상을 보호하며, 위험과 무관하게 소득비례로 보험료를 징수하며, 피보험자에게 의료보험조합선택의 자유를 보장하고 있다. 이는 독일의 법정 의료보험체계가 점차 증가하는 유연화경향을 방해하고 있지 않는다는 사실을 확인해주는 것이다.

마찬가지로 중요한 문제는 노후에 충분한 노령연금을 기대할 수 있는가 하는 것이다. 현재 독일에서 노인빈곤은 중요한 문제는 아닐지라도, 독일에서 이미 한계에 도달한 근로시간단축에 대한 개인적 수용, 고령자 단시간근로의 이용과 같은 현상은 즉각적인 소득상실뿐만 아니라 노후에 수령하는 노령연금수준의 하락에 대한 두려움을 의미한다. 독일과 달리 많은 유럽국가에서는 노인에 대한 최저생계의 유지를 위한 급여가 있다 - 이탈리아의 예에서 보듯이 자산조사에 의한 최저생활의 보장이나 스페인의 예에서 보듯이 노령연금체계 내부에 자산조사 없이 최소 보험료납부기간의 인정, 네덜란드나 스칸디나비아 국가의 노인에 대한 일반적인 최저생활보장이나 영국과 아일랜드의 경우 스칸디나비아국가들보다는 훨씬 낮은 수준으로 노인에 대한 일반적인 최저생활보장을 제공한다. 물론 이와 같은 사회보장급여가 항상 빈곤을 방지하는 것은 아니며, 특히 지중해연안에 위치한 유럽의 남부 남쪽 테두리 국가는 거주민을 위한 최저생활보장체계의 미비로 인해 빈곤방지 기능을 제대로 수행하지 못하는 것으로 판명되고 있다. 덴마크와 네덜란드의 노후소득보장체계는 기타 소득과 상관없이 모든 노인에게 단일한 노령연금을 지급한다. 덴마크는 40년 이상의 거주기간원칙만을 적용하여 단일한 노령연금을 지급하고 있다; 네덜란드는 최소 50년 이상의 거주기간이 확인되면 감액 없이 단일노령연금이 지급된다. 네덜란드가 이룩한 “단시간근로 기적”이 보여주듯이 노령이라는 위험을 보호하는 이러한 기초보장체계는 비정규

고용관계의 확대를 상당한 정도로 용이하게 한다. 또한 이러한 체계에서는 임금노동에서 자영업으로의 전환도 국가의 핵심적인 사회보장체계인 노령연금급여의 수준에 아무런 영향을 주지 않는다. 독일과 기타 보험료에 근거한 사회보장체계에서 유족을 위한 사회보장체계가 결혼과 이혼과 같은 개인들의 생활형태의 선택에 결정적인 영향을 주는 반면에, 기초생활보장체계는 다양한 생활형태와 성역할의 개방성을 보장하고 있다. 전체적으로 보편적인 최저생활보장체계는 의심할 바 없이 유연화를 용이하게 하며, 유연화과정에서 개인의 자유로운 이동에 도움을 준다는 것을 확인할 수 있다.

3.3 과제 3: 사회보장급여 수급권의 개인화

사회보장급여 수급권의 개인화정도에 관한 문제는 노동관계의 유연화에서는 간접적으로만 적합한 주제이지만, 다양한 생활형태에 대한 사회보장을 위해서는 점차 중요해지는 과제이다. 실제로 모든 EU 회원국에서 사회보장과 납세의무는 개인의 가족상황 및 가족 내의 지위와 관련되어 있다. 가족 내에서 차지하는 개인의 지위는 피부양자에 대한 조세감면이라는 형태로 긍정적인 사회보장급여가 제공되기도 하며, 배우자의 소득으로 인한 사회보장급여의 축소와 같은 부정적인 결과를 초래하기도 한다. 오늘날 무엇보다도 사회보험체계에서 타인의 수급권에서 도출된 사회보장급여의 수급권이 문제가 되는 것이다. 자주 언급된 결혼에 의한 생활형태와 사회보장급여의 연결은 한편으로는 결혼에 근거하지 않은 생활공동체를 배척하며, 다른 한편으로는 자체적으로 사회보장급여 수급권을 가진 배우자에 대한 종속을 강화한다. 그리고 타인에 근거하여 도출된 사회보장급여의 수급권은 지금과 같이 일

자리와 생활형태에 대한 불안이 증가하는 시대에는 불안정의 추가적인 근원으로 파악되고 있다: 사회보장급여의 정당한 수급권자가 자신의 권리를 상실할 경우 그 사람으로부터 도출된 사회보장급여를 제공받던 모든 가족구성원들 또한 마찬가지로 사회보장급여 수급권을 상실하게 된다. 가족의 분리나 특정인의 사망시 그 사람으로부터 도출된 보건의료나 노령연금에 대한 권리가 상실된다. 생존에 근거하여 타인의 권리에서 도출된 사회보장급여 수급권이 누구보다도 여성에게 해당된다는데 문제가 있다. 두 사람 중 혼자만이 소득원인 부부의 경우 사회보장과 세금부과에서 큰 혜택을 주는 전략은 여성의 취업에 대한 동기유발을 억제하고 있다. 이 문제는 연금분할, 유족연금, 의료보험에서 추가보험료가 없는 가족보험 등으로 독일에서 가장 잘 알려져 있다.

EU의 어느 국가도 타인의 권리에서 도출된 사회보장급여 수급권 문제에서 자유로울 수는 없다. 예를 들면 EU의 15개 모든 회원국이 특정 경우에 유족연금을 지급한다. 기타의 경우에서도 사회보장급여의 수급권에서 비개인화 정도는 단지 차이가 있을 뿐이다. 엡젠과 동료들은 유족연금뿐만 아니라 노령연금체계에서 배우자에 관계된 사회보장급여의 수급권에서 비개인화에 대한 12개 국가 비교연구에서 8개 국가의 보건의료체계에서 배우자가 타인의 권리에서 도출된 사회보장급여 수급권을 가지며, 4개 국가에서는 실업보험도 이 경우에 해당된다고 확인하였다(Jepsen et. al. 1998: 66, 73, 78쪽). 엡젠과 동료들의 연구는 룩셈부르크, 프랑스 그리고 독일과 같은 국가에서 오늘날까지 타인의 권리에서 도출된 사회보장급여 수급권을 광범위하게 이용되는 반면에, 스칸디나비아 국가들에서는 타인의 권리에서 도출된 사회보장급여 수급권이 상대적으로 적으며 사회보장권리와 납세가 대부분 개인에 근거하고 있다는 것을 확인해주고 있다.

사회보장급여 수급권의 개인화에 대한 주제는 예를 들면 ‘성장, 경쟁 및 고용’이라는 제목이 붙은 백서의 제8장에서와 같이 EU 위원회의 과제로 반복되고 있다. EU 위원회는 “사회보장의 근대화는...” “사회보장급여 수급권에 대한 도전 ... 개인화에서 찾을 수 있다”고 보고하였다(Europaeische Kommission 1997, 1.2.3장). 독일에서 사회보장급여 수급권의 신속한 개인화는 기존 사회보장체계의 구성에서뿐만 아니라, 현실적인 노동시장상황에 근거하여 여성의 사회보장에 새로운 문제를 제기할 수도 있다. 하지만 장기적으로는 노동형태와 생활형태의 이중적인 유연화에 근거한 새로운 길이 마련되어야만 할 것이다.

3.4 과제 4: 노동시장에서의 이전에 대한 능동화정책과 사회보장

점차 불안정해지고 불연속적이 되는 취업활동을 사회적으로 보호하려는 책임은 무엇보다도 실업보험과 고용촉진에 있다. 이 경우 본질적인 과제는 다양한 취업형태와 활동형태간의 이행에서 나타나는 사회보장일 것이다. 쿤터 슈미터는 자신이 발전시킨 과도기 노동시장개념에서 1. 근로시간이 단축된 고용과 전일제 고용간, 2. 민간가계와 고용간, 3. 노동과 퇴직시기간, 4. 교육과 고용체계간, 5. 실업과 고용간이라는 다섯 가지의 전형적인 과도기를 구분한다(Schmid 1993: 47쪽).

유럽의 개별국가에는 이와 같이 노동시장 이행이나 “고용가교들” 중 많은 것이 어떤 형태로든 이미 존재하고 있다. 물론 확실한 제도화와 총체적 개념화는 아직까지는 정립되어 있지 않다. 예를 들면 실업자보호체계나 다른 사회보장체계가 유연적인 노동시장이행의 능동적인 지원에 어떻게 기여할 수 있는가에 대해서는

아래에서 살펴볼 것이다.

근로시간이 단축된 고용과 전일제 고용간 “고전적인” 이행은 독일의 경우에서 잘 알려져 있다: 예를 들면 프랑스, 스페인 및 기타 국가에서 통상적으로 이용하는 단축근로체계를 생각할 수 있다. 약천후로 인한 근로상실에 대한 보상으로 수당지급(약천후수당)은 다른 국가들에서도 존재한다. 독일의 실업보험은 전일제근로에서 단시간근로로 전환할 경우 향후 3년 이내에 실업수당에 대한 청구는 그 전의 전일제근로소득에 근거하여 지급된다는 1994년의 규정으로 인해 근로자를 보다 유리하게 보호하고 있다.

*민간가계와 고용간의 이행*은 무엇보다도 자녀양육에 대하여 사회적으로 보호하는 것이다. 자녀양육에 관한 국제논쟁과 관련하여 많은 국가에서는 대체로 여성에 의해 수행된 자녀양육이 사회보장체계 급여의 전제조건으로 보다 강력하게 고려하는 경향이 있다. 이는 무엇보다도 보험 중심적 및 취업활동 중심적 사회보장체계국가인 독일뿐만 아니라 이탈리아와 프랑스에 해당된다. 스칸디나비아 국가들에서 보여주듯이 다른 어떤 조건보다도 국민이라는 지위에 연관된 사회보장체계 또는 영국과 아일랜드에서 보여주듯이 최저생활보장에 집중된 사회보장체계는 민간가계와 고용간의 이행에 관련된 논의와는 적합하지 않다. EU는 자녀양육을 위한 잠정적인 취업활동의 중단에 대하여 보다 나은 사회보장을 제공하고자 양육휴가에 관한 조약이 체결하였다 - 하지만 양육휴가에 관한 조약은 유럽의회가 비판하듯이 만족할만한 성과는 아니었다. 많은 국가에서 이루어지는 나이든 가족구성원에 대한 보호와 간병활동에 대하여 보다 나은 사회보장을 제공하고자 하는 경향은 확실히 성(性)의 관점에서 차별적인 생활형태와 생물학적 단계를 인정하고자 하는 첫 발걸음이다. 현재 대부분의 유럽국가에서는 근로자의 2~5%가 이러한 형태의 “휴가”상태에 있다(OECD 1995:

183-186쪽). 이러한 지속적인 과정은 사회보장체계의 재정과 재분배라는 관점에서 비판적으로 논의되고 있다. 독일의 논쟁에서 보여주듯이 이 과정이 어디서 “좌절되었는가”, 즉 이 과정은 유연성을 가능하게 하는 대신에 어디서 성(性)의 관점에서 역할고착화에 기여했는가하는 것이 문제가 되는 것이다.

독일과 유사하게 다른 국가들에서도 지난 몇 년 동안 상당한 비용이 지불된 고령취업자의 조기연금생활자화가 문제가 되었다. 하지만 유럽에는 *노동과 퇴직시기간의 이행*에 대하여 다양한 규정들이 존재한다. 1996년에 제정된 독일의 고령자 단시간근로법에서 보듯이 보다 강화된 생활계획의 차별화는 고령취업자의 연금생활자로의 이행이라는 유연화를 위한 개혁조치를 정당화시킨다. 또한 스웨덴에서도 과거의 노령연금개혁과정에서 고령취업자의 연금생활자로의 이행이 이루어졌다. 특히 진전된 유연화는 1995년에 이루어진 이탈리아의 노령연금개혁에서 찾을 수 있다: 이 개혁 조치에 따라 이탈리아에서는 개인이 노령연금수급연령을 57세에서 65세 사이의 연령에서 선택할 수 있게 되었다. 물론 이러한 노령연금수급연령의 선택은 기대되는 노령연금수준에 대하여 보험산술적인 수당을 동반하는 것이다. 고령취업자의 연금생활자로의 이행에 상응하는 수당과 관련된 사회적 문제를 무시한다면 이와 같은 유연적인 규정은 노령연금에서 엄격한 수급연령의 제한보다도 개인적인 편의에 보다 더 적합하게 반응할 수 있게 할 뿐만 아니라 보다 향상된 고용정책을 형성할 수 있게 한다.

*교육과 고용체계간의 이행*에서 어느 국가보다도 덴마크가 지난 몇 년 동안 다양한 규정과 사회보장형태를 실행하였다. 덴마크에서 지속적인 직업훈련에 참여하는 근로자의 비율은 유럽에서 가장 높다. 이에 따라 덴마크는 저숙련근로자들이 다양한 단계에서 직업훈련에 참여할 수 있는 지속적인 직업훈련체계를 구축하였다.

덴마크가 구축한 직업훈련체계의 목표는 노동시장에서 가장 취약한 집단에 대한 직업훈련의 확대와 집중화이다. 특히 노동재분배 프로그램의 일환으로 1996년부터 실시된 “휴가법”에 따라 지속적인 직업훈련, 자녀양육 및 개인적 이유를 위한 세 가지 특수형태의 유급휴가의 도입이 효과적인 것으로 확인되고 있다. 이 기간동안 근로자는 상병수당에 상응하는 현금급여를 제공받으며, 실직자가 그를 대신하여 노동을 하게 된다.

실업에서 취업활동으로의 이행을 촉진하기 위한 사회복지정책적 조치들은 아직도 다양하며 광범위하다. 이에 대해서는 네덜란드, 덴마크 및 영국이 충분한 예를 제공하고 있다(자세한 것은 MISSOC Info 1/1997). 네덜란드에서는 특정인구집단의 노동시장으로의 재통합을 촉진시키기 위하여 국가가 노동자와 고용주에게 다양한 재정지원을 제공한다. 예를 들면 저임금 일자리에 대한 고용주의 사회보험료 경감이 이에 해당된다. 소위 “멜커르트 계획(Melkert-Plan)”의 일환으로 장기실업자를 위해 기초지역 자치단체와 요양기관에 의해 40,000개의 멜커르트 일자리의 창출이 결정되었다.¹⁵⁾ 다양한 국가보조 프로그램들은 새로운 일자리를 창출하고 있다. 또한 실업에서 취업활동으로의 이행을 위한 과정은 단시간근로, 파견근로 등에 대한 광범위한 확대에 의해 촉진되었다. 1997년 3월에 제정된 사회보험의 조직개편을 위한 법은 취업과정으로의 재편입의 우선성을 다시 한 번 강조하고 있다. 덴마크는 이미 1990년대 초반부터 노동시장정책을 지속적으로 개혁하여 실업자에게 의무를 부과하는 다양한 적극화기회를 제공하였다. 덴마크 노동시장정책은 노동시장에서 가장 취약한 집단을 최우선적

15) 이 프로그램은 사회민주당 소속 사회부장관 Melkert의 이름으로 도입되었다.

으로 다루었다. 덴마크는 1994년부터 새로이 형성된 노동시장정책의 실시를 위해 다양한 법들을 제정하였다. 소위 Pool-Jobs은¹⁶⁾ 환경보호, 문화, 보건의료 및 보호·간호의 영역에서 실업에 관련된 사회보장급여를 받는 (장기)실업자에게 일자리를 제공하자는 것이다. 이뿐만 아니라 노동능력이 감소한 사람들에게는 임금을 보조하는 일자리를 제공하는 것이다. 덴마크가 실시하는 노동시장정책의 기본개념은 개인이 자신과 가족에 대한 책임을 강화시키며, 국가는 이 책임에 대한 지원을 가능하게 하고자 하는 것이다. 1998년 7월에 시행된 많은 규정들은 덴마크가 실시하는 노동시장정책을 다시 한번 강조한 것이다. 이와 유사한 것이 새로운 노동당(New Labour)이 주도하는 영국이 1994년에 제기된 "능력사회(Enabling Society)"개념에 따라 실시하는 사회보장정책이다. 이 정책의 핵심목표는 사람들이 고용되어 근로를 하게 됨으로써 자신의 생계유지를 스스로 해결할 수 있도록 하는 것이다. 이 목적을 위해 특정인구집단을 겨냥하여 이들이 일자리를 얻게 하고 고용이 유지되도록 하는 일련의 적극적 조치들을 도입하였다. 구직자를 위한 수당(Job-seeker's Allowance), 혼자 자녀를 양육하는 부모에게 소득을 지원하는 부모-플러스 프로그램(Parent-Plus Program) 및 직업이 있는 가족을 위한 가족수당(Family Credit) 등을 예로 들 수 있다.

소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로의 이동은 노동시장과 근로형태의 증가하는 유연화에 대한 대답일 뿐만 아니라 많은 유럽국가에서 높은 수준의 실업상태에 대한 대답인 1994년 12월에 에센에서 개최된 EU 위원회의 보고서 결론에 이미

16) 장기실업자에게 최대 3년 동안 공공부문의 일자리를 제공하여, 공공부문의 활동영역을 확대하며 서비스질을 향상시키고자 하는 것이다.

언급되어 있다: “고용정책의 효과는 개인의 노동준비에 부정적인 실천의 회피와 수동적 노동시장정책에서 능동적 노동시장정책으로의 이동을 통해 증가되어야 한다. 일반 노동시장에서 지속적으로 고용을 위해 노력하는 개인을 위한 다양한 조치들은 존재해야 한다”(Europäische Kommission, 1995: 결론 1.4). 그 후 회원국가들에 대하여 반복적으로 언급된 건의들은 이제 많은 국가들에서 "피고용능력(employability)"을 위한 조치에 집중적으로 이루어졌다. 지난 몇 년 동안 다양한 국가에서 도입된 조치들은 증가하는 유연성에 대한 요구와 관련된 상상과 구성의지를 생산하였으며, 동시에 독일에서 적극적 노동시장정책의 잠재성이 아직까지 소진되지 않았다는 추측을 가능하게 한다.

4. 올바른 길을 찾아서? - 모순적인 개혁의 경향

모든 유럽국가에서 사회보장체계는 오랫동안 공개적 논의의 대상이며, 개혁압력에 직면하고 있으며 도처에서 개혁조치가 실시되고 있다. 앞서 언급한 “긍정적인 예”에서 사회보장체계가 유연화 요구에 보다 잘 적응하는 경향을 찾아낼 수 있는가? 대답은 부정적이다: 많은 국가에서 사회보장체계를 개혁할 경우 증가하는 유연화요구에 반대되는 조치들이 실시되는 경향을 보여주고 있다. 무엇보다도 보험에 근거한 사회보장체계는 비용을 이유로 급여수급의 전제조건을 강화했으며, 급여율을 삭감하고 민영화를 통해 경쟁을 도입하였다. 이는 사회적 위험을 과거보다도 덜 집단적으로 보호하고 있다는 것을 의미한다. 이에 따라 사회적 위험은 더 이상 보험급여에 의한 연대공동체에 의해서 내부화되는 것이 아

나라 점차적으로 개인화가 되는 것이다. 노동관계와 취업전기의 유연화와 관련하여 개인에게 자신의 고유한 노동력에 대한 경영 책임을 전가시킬 뿐만 아니라 동시에 이로부터 발생하는 새로운 위험에 대하여 혼자 책임을 지도록 하는 한 이러한 과정은 반(反)생산적이다. 취업경력이 지속적으로 불안정하며 불연속적인 경우 무엇보다도 보험원칙에 엄격하게 고착된 사회보장체계인 실업보험과 노령연금보험은 보호기능 중 상당한 부분을 상실할 수밖에 없다(Reissert 1998: 249쪽). 유럽에서 사회보장체계의 개혁을 위한 논의에서 핵심은 보다 유연화되는 노동관계 및 생활형태에 대한 요구가 아니다. 이 논의에서는 재정적 이유 때문에 급여제한과 목표집단에 대한 지향성의 강화를 동반하는 사회보장체계의 필연적인 제한이 문제로 등장한다.

5. 독일에서의 논의를 위한 결론

다른 국가와의 비교에서 명확하게 나타나듯이 독일의 사회보장체계는 사회보장체계의 선택적 분절화와 보험원칙에의 강력한 지향으로 인해 유연화과정이 실행되기에는 적합하지는 않다. 또한 내부자에 대한 높은 수준의 보호는 특히 외부자에 대한 높은 진입장벽을 의미한다. 사회권의 연속적인 적응을 내용으로 하는 법적 과정을 통해 현재의 사회보장체계의 논리에서도 노동관계의 유연화가 가져다주는 결과를 보호할 수는 있다. 무노동시간에 대해서도 사회보험의 보호가 적용되도록 한 1998년 4월에 제정된 유연적인 근로시간규정을 위한 사회법적 보호를 위한 법률, 또는 과소근로자, 독립사업자형태 근로자에게 사회보험에의 강제가입을

적용시킨 최근의 법률 등이 좋은 예이다. 기존의 보험논리와 근본적인 단절 없이 과도기, 전체적으로 불안해지는 취업전기 및 점차 이질화되는 생활형태에 대한 보호를 목표로 하는 제안들이 계속적으로 제시되고 있다. 이와 같은 연관성에서 연방고용청이 제출한 “유연적 대기시간” 모델을 논의할 필요가 있다. 하지만 많은 사람들은 현재의 체계에 기초보장요소의 통합과 같은 제안에 대하여 회의적으로 반응하고 있다. 과거 여러 차례의 개혁에서 보았듯이 ‘사회보장체계의 미래는 보험원칙에의 지향과 강력한 등가원칙에 의해 보장된다’는 뿌리깊은 사고가 자리잡고 있다.

자신이 납부한 보험료의 “이윤”을 걱정하며 이 때문에 많은 측면에서 지속적으로 불안해하는 개인의 관점에서는 사회보장체계의 보험원칙과 등가원칙에의 집착은 건전한 것이다. 하지만 증가하는 유연화에 대한 요구를 고려한다면 이러한 사회보장체계의 원칙은 사회 전체의 전략으로는 잘못된 것이다. 위험이 발생한 장소가 이를 위한 사회적 비용을 전담하지 않도록 하는 것이 사회보험체계의 핵심기능 중 하나이다. 이것은 내부자와 외부자간의 권리와 청구의 재분배가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 유연성과 사회보장간의 화해라는 측면에서 본다면 크론베르거 회의(Kronberger Kreis)의 제안은 거의 파멸적일 수 있다. 1999년에 크론베르거 회의가 제시한 노동시장의 유연성과 근로시간의 유연성을 증가시키고 동시에 의료보험과 장기요양보험을 포함하는 모든 사회보장체계에 엄격한 등가원칙을 적용하며 민영화시키고자 제안하였다. 이러한 제안은 사회적 보호를 전적으로 사회부조에 전가시키고자 하는 것을 의미한다. 사회부조는 1960년대 초에 사회보험 중심 사회보장체계가 충분히 보호하지 못하는 사람들에게 “마지막 안전망”으로 설계된 것이지만 현재 약 300만명의 급여수급자로 인해 과도한 기능을 담당하고 있는 것이 현실이다. 사회부

조에 의존하는 인구비율이 제도도입시 약 1%에서 현재 약 3.5%로 거의 4배로 증가하였다는 사실은 기존의 사회보장체계가 변화된 제반 조건에 적응하지 못하고 있다는 것을 증명할 뿐이다.

필요한 적응은 사회보장체계의 완전한 재구조화가 아니라 단계적으로 이루어지는 개혁이다. 변화된 환경에 대한 사회보장체계의 적응은 보험가입의무의 확대라는 단기간에 이루어져야 하는 가장 시급한 것부터 장기적으로는 기존 체계의 틀에서 최저생활의 보장 및 점진적으로는 급여수급권의 개인화를 내용으로 한다. 하지만 결정적인 것은 방향을 결정하는 것이다: 개인이 필요로 하는 보조적인 욕구를 발생시키는 새로운 위험과 새로운 시기와 결합된 유연화는 사회적 연대 및 사회체계에 의한 재분배에 대한 의지가 (다시) 강화되는 경우에만 사회적으로 촉진되며 후원될 수 있다.

II. 유연화시대의 사회보장과 고용촉진에 관련된 사회보장의 재구성에 관하여

디터 되링(프랑크푸르트대학 교수)

1. 사회보험과 취업활동간의 관계

이 글의 논의주제에 대하여 두 가지 관점이 중요하다: 첫째, 취업노동의 분화과정은 특정 취업활동집단에 대한 생활수준의 보장, 빈곤제거와 같은 사회보장에 어떤 효과가 있는가? 둘째, 사회보장에서 특별한 결정은 취업노동의 분화과정에 어떤 효과가 있는가? 이와 같은 두 가지 관점은 근로자가 특정 근로시간모형을 수용하는 것을 촉진시키는가 또는 방해하는가; 또는 이러한 두 가지 관점은 고용주가 특정한 고용형태의 수용을 선호하게 하는가 또는 회피하게 하는가. 이 글은 전자의 관점을 보다 세밀하게 분석할 것이다. 이 글은 취업체계와 *사회보험*, 보다 정확히 말하자면 노령연금보험의 현금급여체계간의 관계에 분석을 집중할 것이다.

취업노동과 사회보험간의 *본질적인* 관계는 다음과 같은 주요 차원에서 이루어진다:

- 사회보험에의 가입에 대한 *인적* 제한: 이 경우 취업활동 *내부*, 즉 취업형태들 또는 소득범주들간의 한계관계가 중요하다.
- *급여공식*에서 특정 취업형태와 근로시간모형에 대한 평가.
- 사회보험의 재정조달을 위해 차별적인 취업형태와 소득범주가 얼마나 포함되며, *보험료*는 어떻게 부과되는가 하는 문제.

취업노동과 사회보험간의 본질적인 관계는 이외에도 노령연금 수급연령, 급여대기기간, 특정한 취업활동의 중단에 대한 고려 또는 무시와 같은 상대적으로 덜 중요한 급여제공의 전제조건에 대한 기본적인 결정을 고려한다.

2. 독일 사회보험에서 취업활동과 관련된 기본결정의 변화에 대하여

취업형태와 사회보험의 인적 개념에는 다음과 같은 것을 고려한다: 독일에서 취업노동자를 위한 사회보험의 발달은 1854년에 도입된 광부를 위한 산업부문별 강제사회보험으로 시작되었다. 취업노동자의 산업별 취업부문의 변동은 사회보험에의 가입의무를 강제하거나 취소하였다. *산업부문을 초월하는* 노동자의 사회보험 강제가입의무는 비스마르크 시대인 1883년에서 1889년에 도입되었다. 임금노동자이외에 취업근로자 중 규모가 "보다 작은" 사무직종사자에 대한 사회보험에의 강제가입의무가 추가적으로 추진되어, 1911년 사무직종사자 사회보험법에 따라 사무직종사자 대중이 사회보험에 강제적으로 가입되었다. 사회보험에서 사무직노동에 대한 일반적인 가입은 이 보다 훨씬 늦은 1968년에 이루어진 사회보험가입의무 소득상한선의 폐지로 완성되었다.¹⁷⁾ 취업근로자와는 달리 *자영자*에 대한 사회보험의 강제가입은 완전히 비체계적이다. 과거 독일의 사회복지정책에서 사회보험에의 강제가입

17) 사회보험가입의무 소득상한선은 법정 노령연금보험과 실업보험에 해당된다.

의무는 특정 직업집단 기준이 결정하였다. 나찌 시대에는 수공업자들은 일정 기간동안 사회보험에 강제 가입되었다. 수공업자들의 사회보험 임의가입 가능성과 신청에 의한 강제가입은 1972년에 법으로 결정되었다. 마지막으로 1999년에 소위 “특수형태 근로자” 및 “위장 자영자”에 대한 사회보험 강제가입이 도입되었다. 오늘날까지 유지되는 독일 사회보험체계의 핵심은 사회보험에의 강제가입의무가 임금근로자에게 있다는 것이다. 즉, 공무원신분 근로자나 자영자에게는 취업자에 대한 사회보험의 적용이 강제되지 않는다는 점이 문제이다.

독일 사회보험의 오랜 전통과 관련한 현금급여의 수급은 불리한 취업지위로 특징 지워진다. 이 말은 무엇보다도 보다 짧은 보험가입기간과 불리한 보수지위를 의미하는 것이다. 이 체계에서 가장 중요한 기제는 1956/1957년의 법정 노령연금보험 개혁과 함께 성립된 연금산식에 임금비례 균등연금의 산입이다. 1948년 이후 욕구에 근거하지 않은 최저연금액 규정이 도입되었으며, 1950년대 초에는 모든 노령연금수급자의 노령연금이 1/3 정도 상향조정되었으며, 이를 위해 국가보조형태의 조세가 법정 노령연금보험에 투입되었다. 이와 같은 노령연금보험의 구조조정 결과 저소득 근로자 및 불완전한 취업전기를 가진 근로자에 대한 노령연금금액이 상대적으로 인상되었다. 전후에 이루어진 노령연금의 이러한 구성은 노령연금보험체계의 역동화를 위해 1956/1957년에 소득비례 및 보험가입기간비례 개념의 *배타적* 적용에 따라 해체되었다. 1972/73년에 도입되어 1991년에 종료된 중간기간 동안 노령연금보험에서 소득비례성의 본질적인 수정은 “최소소득에 따른 노령연금”을 형성하였다.

오랜 전통과 새로운 전통간의 차이는 실업자에 대한 급여와 같은 다른 영역에서도 찾을 수 있다. 과거 급여체계는 일률적인 가

족수당을 포함한 임금총액의 75%에서 35%까지 비례적으로 단계화된 실업수당이였다. 이 규정은 독일 연방법에 따라 현재까지 적용되는 순수한 순임금 비례방식으로 대체되었다. 현재 독일의 사회보험의 핵심규정은 임금비례로 현금급여를 지급하기 위한 소득 비례성과 가입기간 비례성이다.

노령연금보험 및 실업보험에서 보험가입의무에 근거한 보험료는 임금비례 보험료에 따라 인상된다. 보험료는 원래 가입자들간에 강력한 재분배 기여금적인 성격을 가졌었다. 이에 따라 노령연금의 50% 이상은 조세가 아닌 보험료로 조달되었다.¹⁸⁾ 하지만 1956/1957년에 이루어진 노령연금개혁은 이와 같은 “의도된 등가성”을 실질적으로 폐기하였다. 경우에 따라 노령연금보험 재정의 약 40%를 차지하는 국가보조는 예를 들면 군복부기간에 대한 보험료의 보상이외에 노령연금 중 균등부분에 사용되었다. 또한 국가보조금 사용의 경우 앞에서 언급한 경향의 변화를 볼 수 있다. 국가보조금의 성격변화에 따라 국가보조금은 균등부분에 대한 보조와 노령연금의 기본금액화 및 이와 연관된 불리한 지위의 보상에 사용되는 대신 오늘날 연방정부는 법정 노령연금보험의 보험료납부자가 된 것이다. 국제비교의 관점에서 연방정부는 상대적으로 높은 수준에서 노령연금의 일정부분을 지원하고 있다. 절대적 관점에서 본다면 연방정부는 보다 높은 수준의 노령연금을 위한 재정조달에 기여하고 있는 것이다.

종합적으로 분석하자면 다음과 같다: 독일의 오랜 사회보험전통은 무엇보다도 불리한 취업지위에 있는 자에 대한 충분한 소득보장을 최우선적으로 강조함에 따라 현재의 노령연금보험은 취업자

18) 실업수당의 경우에서도 같은 비율이 적용된다. 이에 따라 고소득자의 보험료는 저소득자가 지급 받는 소득에 비해 많은 실업수당에 사용된다.

들이 가지는 차별적인 소득지위와 취업시간모델에 대하여 거의 “중립적인” 위치를 갖게 되었다. 세금 부과시 중립성원칙에 대한 자유주의적 공식에 관련하여 “사회보험의 현금급여 지급시 중립성”에 대한 논의도 가능하다. 오랜 전통은 보험료의 정당성과 “육구의 정당성”으로 구성된 혼합을 실시한 반면에, 이는 규범적으로 체계의 기본규범으로서 “급여정당성과 보험료의 정당성”에 연관되는 것이다.

1950년대와 1960년대 이루어진 이러한 결정의 경제적 및 정치적 배경을 파악한다면, 다음과 같은 요소들을 관찰할 수 있다:

- 어느 정도 모든 취업자가 *완전고용상황*에 따라 경제적 성과를 가질 수 있었다; 실업으로 인한 빈곤위험은 사라진 것이었다. 완전고용시기에서 공공부조 수급자의 수는 사실상 지속적으로 감소하였다.
- 최저기준을 부과하는 *지역별 임금단체협약*은 완전고용에 따라 취업소득이 반영되는 개념을 정립하게 하였다. 또한 이 시기에는 급여와 노동에 대한 보다 강력한 동기가 존재하였다.
- 사실 거의 모든 취업자가 취업노동을 할 수 있었기 때문에 완전고용상황에서 “*급여정당성과 보험료정당성*”에 대한 기본적 입장은 규범으로서 높은 수준의 설득력을 가졌었다.
- 분단국가인 서독의 *정당성육구*와 동·서독간의 *체제경쟁*은 국가의 사회복지정책을 강력하게 시행하게 하였다. 이와 같은 사회복지정책의 추진은 서독의 복지국가성 (Sozialstaatlichkeit)을 표현한 것이며, 부분적으로는 급격한 급여향상에 대한 저항을 감소시켰다.¹⁹⁾ 독일역사에서 반복되었던 재난으로 인하여 개인에 대한 민간가계에 의한 부양경

19) 1956/1957년의 노령연금개혁은 급여수준을 평균 60% 인상하였다.

험부족 또한 국가부양이 높은 수준으로 유지되는 데 기여하였다.

3. 취업활동의 변화와 차별적인 노후보장형태의 정비

이 장은 취업활동의 변화와 이에 따른 법정 노령연금보험의 보장활동의 연관성에 대하여 분석한다. 통계적으로 의미가 있는 취업활동의 변화는 다음과 같은 세 가지이다:

- 전일제 취업활동에 부담을 주는 *단시간취업부문*의 성장과 향후 취업전기에서 전일제와 단시간제간의 상호전환,
- 임금노동에 부담을 주는 *자영자* 활동의 어느 정도 돌진과 향후 취업전기에서 임금노동과 자영업간의 빈번한 상호전환,
- 취업연령에 있는 자의 외국으로부터 *유입*. 취업연령에 있는 자의 유입은 취업활동을 하는 민족국가별로 짜깁기된 취업전기를 의미한다. 지속적인 유입의 장기적 결과인 이와 같이 국가를 초월한 취업전기는 노령연금수급대상자의 대기에도 영향을 준다.

3.1 단시간근로

전일제 대신 단시간근로활동에 대한 결정은 *소득비례 노령연금보험*에서 지급 받는 노령연금수준에 심각한 영향을 준다. 이는 현재의 노령연금보험이 소득비례 연금산식에 근거하기 때문이다. 평생동안의 단시간근로활동은 기본적으로 전일제활동에서와 같은 생활수준의 보장수준에 도달한다. 소득의 시기별 감소를 고려하여

생애평균 근로소득에 근거하더라도 효과는 마찬가지이다; 단시간 근로 시기에서 연속적으로 전일제근로활동으로 복귀한다면 노령연금급여는 마지막 소득에 기초할 것이다. 장기적이며 개인적으로 이루어지는 근로시간단축은 노후의 최저생활유지에는 불충분한 노령연금소득이라는 위험발생을 증가시킨다. 현존 법정 노령연금보험에서 의도된 최저보장은 노령연금보험의 “공식적인” 과제가 아니라, 공공부조에 전가되는 것이기는 하지만, 이러한 전가가 노령연금보험체계가 설정한 전형적인 목표달성을 침식하지는 않는다. 물론 이 것은 관공서가 표방하는 사회보장의 목표에 대한 공식적인 해석일 뿐이다. 현재 독일의 노령연금보험에서와 같이 최저연금을 보장하는 규정이 없는 소득비례 보험체계는 취업활동에서의 소득상실에 대한 빈곤예방은 고려하여야 할 것이다.

*동기유발효과*와 관련하여 소득비례성을 갖는 법정 노령연금보험은 개인의 근로시간변형에 대하여 어느 정도 조심스럽다. 이러한 “조심성효과”는 처음 이루어진 법정 노령연금보험체계에 대한 결정에서 의도된 것이다: 1950년대의 결정은 규범적인 근거이외에 “급여에 정당한” 노령연금체계를 구성함으로써 근로에 대한 긍정적인 동기유발을 의도한 것이다. 하지만 이 효과는 오늘날 그다지 환영받지 못하고 있다. 과소고용 한계선이 특별한 문제로 등장한다: 노령연금보험이 과거와 같은 방식으로 적용되는 한 근로시간단축은 노후소득보장체계로부터 퇴출 또는 감소된 노후소득을 유도할 수밖에 없다. 과거에 과소근로에 대하여 사회보험에의 강제가입의무를 부과하지 않는 것은 이와 같은 고용형태의 확산을 위한 경제적인 동기유발책이었다.

*개인의 보험료납부*의 관점에서 볼 경우 근로시간단축은 기본적으로 보험료가 임금에 비례하여 감소한다는 것을 의미한다. 개인적인 보험료감소와 이에 따라 개인이 수급하는 급여에의 결과간

에는 커다란 시간차이가 발생한다.

3.2 자영업형태의 취업

독일의 법정 노령연금보험이 대부분의 자영자에게 보험가입의 무나 보험료납부의무를 부과하지 않는 한 임금노동에 부담을 주는 자영자 활동의 어느 정도 돌진은 독일의 법정 노령연금보험을 위협한다. 경제적으로 파악할 경우, 이와 같은 노령연금체계는 - 과소노동의 경우에서와 같이- 고용주가 자영업형태의 고용을 선호하도록 하는 동기를 유발한다. 왜냐하면 고용주의 입장에서 자영업형태의 고용은 같은 노동량과 같은 숙련도에서 비용이 저렴하기 때문이다.

향후 취업전기가 임금근로자와 사회보험에의 강제가입의무가 없는 자영자간의 빈번한 전환이 있을 것이라는 것을 상정한다면, 독일체계에서 보험가입경력은 *핵심체계*에 의해 생활수준이 하향되는 “도약행렬”의 특성을 갖는다. 결정적인 부족분이 다른 (민간) 보장기계에 의해 보호되지 않는다면 노후에 개인에 대한 사회보장은 이러한 문제에 부딪치게 된다. 사회보험에의 가입의무와 가입면제간의 이러한 “도약행렬”은 또한 민간 사회보장의 전기도 심각한 영향을 줄 수밖에 없다.²⁰⁾ 임금근로자지위와 자영자간의 빈번한 전환과 관련된 이와 같은 취업전기의 증가는 전통적인 근로자전기와 비교하여 생활수준의 불충분한 보장이라는 위험과 보다 심화된 빈곤화위험을 동반한다. “순수한” 자영자의 경우는 시작단계에서부터 소득에 대한 불측정성과 관련된다는 것을 생각할 수 있다. 자영자의 경우 사회보험에의 강제가입면제가 초래하는

20) 개인연금이나 생명보험은 지속적인 보험료납부를 요구한다.

위협이 상존한다.

순수하게 시간적 측면에서 본다면 임금근로자와 자영자라는 취업자형태간의 전환의 경우에 개인적인 "지불균형"은 문제가 되지 않는다. 노령연금 수급자들에게는 자신들이 달성한 초기의 "완전한" 근로자전기에서 기인한 대기기간이 아직도 존재하는 반면 취업자형태간에 이루어지는 커다란 양적 이동은 부과방식에 의한 노령연금보험의 재정조달이라는 측면에서는 무시할 수 없는 수입 감소를 의미한다.

3.3 취업연령 근로자의 유입

취업연령 근로자의 유입에 대한 논의는 유입시기이전에 취업연령에 있는 자들의 노령연금 수급권에 대한 논의이다. 이 문제는 EU 국가이외 지역으로부터의 취업자유입에서 발생한 것이다. 따라서 논의는 해외에 있었던 기간에서 발생한 노령연금 수급권은 존재하지 않으며, 또는 이러한 노령연금의 급여수준은 전혀 고려되지 않는다는 점에서 시작한다. 이와는 달리 EU로 취업자의 유입은 노령연금 수급권이전에 관한 좋은 예이다. 또한 EU의 소득수준과 노령연금수준을 동유럽국가나 제3세계 수준과 비교할 수 있다.

독일의 법정 노령연금보험과 같은 소득비례 노령연금보험에서 취업연령에 있는 사람들의 유입은 임금근로자지위나 취업자지위와 결합된 체계에 직접 관련된다. 국내거주지원책이 아닌, 성공적인 일자리 찾기가 보험료납부와 급여수급을 위한 법정 노령연금의 진입을 결정한다. 현실적인 고용상황은 유입이후 발생하는 보험료납부와 급여수급에서의 평균적인 시간지체에 대하여 강력한 영향을 끼친다. 시간지체(time-lag)는 1960년대의 "외국인근로자"

의 경우에서와 같이 내국인이 취업을 거부한 일자리에의 취업을 일차적으로 생각할 수 있다. 과소근로에 고용되는 경우 시간지체는 경향적으로 보다 장기간이다. 체계진입에 성공한 자는 독일 노령연금체계에서 *시간비례적인* 급여수급을 갖게됨에 따라 노후에 취득할 수 있는 사회보장의 수준은 결국 이 체계에의 진입에 달려있다. 획득할 수 있는 취업소득에 대한 질문은 원칙적으로 소득 비례원칙에 따라 운영되는 독일의 법정 노령연금보험에서 절대적 노령연금수준에도 영향을 끼친다. 물론 이 문제는 *관공서적인* 체계목표인 생활수준보장의 달성에는 아무런 영향을 주지 않는다. 유입자의 소득이 내국인보다 경향적으로 낮은 경우 법정 노령연금보험에 시간적으로 뒤진 진입과 낮은 취업소득의 이중적 결과는 노후에 불충분한 소득보장이 이루어진다는 확실히 높아진 위험을 발생시킨다.

순수하게 시간적 측면에서 본다면 유입자의 개인적인 “지불균형”은 물론 유지된다: 먼저 근로시작과 결합된 보험료납부와 함께 취업은 시간비례적인 수급권을 갖는다.

3.4 기업의 노후보장에 대하여

이 글은 이제까지 노령연금보험의 핵심체계에 대하여 집중적으로 논의하였다. 하지만 민간경제부문에서 제공되는 *기업의 노후보장*에 대한 취업활동변화의 영향도 언급해볼 수 있다. 독일에서 기업의 노후보장에 대한 상황은 결코 만족스러운 것이 아니다. 독일에서 원칙적으로 자발적인 체계인 기업의 노후보장은 남성근로자의 거의 50%정도에게만 해당되며, 여성의 경우는 완전 극소수에게만 해당된다. 또한 급여의 분배가 극단적으로 불균형적이다. 발전경향에서 본다면, 기업의 노후보장체계는 무엇보다도 젊은 취업

자에게 부담이 가는 구조이다. 앞에서 언급한 취업활동의 변화를 기업의 노후보장에 투영시켜본다면, 기업의 노후보장체계는 보다 심각하게 침식될 것이다. 특히 자영자의 경우는 보다 특수하다. 이와는 달리 단시간근로의 경우는 기업의 노후보장계획으로의 편입이 유리한 결과를 유발한다. 내국인과 비교할 경우 취업연령에서 유입된 근로자는 결코 기업의 노후보장계획에 편입될 수 없다.

4. 결론

다음과 같은 목표는 앞서 논의한 것을 바탕으로 한 결론을 결정한다:

- “관공서적인” 목표설정으로서의 생활수준의 보장이라는 목표,
- 목시적인 목표로서의 통상적인 빈곤방지,
- 감소하는 보험료를 위해 노력하지 않는 경우 재정적인 불안정화경향을 방지하고 이상적인 재정안정화를 추구하는 목표.

이제까지의 논의와 반대되는 방향, 즉 취업노동에서 확인된 경향과 관련하여 노동시장에 대한 노령연금정책은 노동시장정책에 긍정적으로 기여하고 있다. 동시에 체계의 지속적 발전이 *규범적*으로는 모순적인 문제해결을 유도하지 않도록 주의해야 한다.

(1) 강력하게 차별화되는 취업전기에 따라 보험가입의무에 대한 선택적 특성은 급격히 제한될 수밖에 없다. 이상적으로는 모든 취업자가 장기적으로 같은 방식으로 사회보험에 강제 가입되어 보호를 받아야만 한다. 이 원칙은 특정 근로시간 이상으로 근로하는 모든 형태의 단시간근로에 해당된다. 취업형태에 따른 선택적 보험가입의무를 폐지하는 것은 높은 수준의 사회보장의 유지 및 소

득상실의 방지를 위해 필수적이다. “위장” 자영자의 경우와 “특수 고용형태 근로”에 대한 보험가입의무에 대한 새로운 제약은 올바른 방향으로의 진전으로 이해할 수 있다; 하지만 이러한 규정은 자영자 내부에 보다 복잡한 선택기준을 확립하는 것이다. 이와 같은 규정확립작업은 법률가를 위한 고용프로그램이라고 비웃음을 자아낼 수도 있다. 또한 이러한 규정은 결코 미래지향적인 프로그램이라고 할 수 없다. 재정조달의 관점에서는 경제성장과 이에 따른 소득상승의 경우 불확정적인 안정성만이 존재하게 된다. 경제가 불안정할수록, 사회보험에의 가입의무가 선택적일수록, 취업활동지위의 변화에 대한 사회보장체계는 불확정적이다.

(2) 노령연금보험에서 낮은 보수, 불연속적인 사회보험전기와 같은 불리한 *취업지위*를 위한 보다 나은 조건이 필요하다. 사회부조가 가질 수밖에 없는 불충분한 빈곤방지효과로 때문에 최저생활보장이라는 과제를 사회부조로 일반적인 전가는 결코 미래지향적인 해결책이라고 할 수 없다. 최저생활을 보장하는 요소의 보완은 기본적으로 보험료 및 급여에 정당한 노령연금체계에 “토대”를 편입하는 것이다.

어떤 방법으로 이를 달성하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 현존 체계의 *규범적인* 기본지향의 관점에서는 “급여지향적인” 해결책, 즉 보험의 전체조건과 결합된 해결책이 가능할 수 있다. 과거 “최저소득에 따른 노령연금” 또는 상대적으로 엄격한 보험조건과 결합된 최저노령연금의 지속적인 발전이 해결책이 될 수 있을 것이다. 취업형태를 불문하는 비선택적인 노령연금보험에의 가입과 결합된 프로그램은 확실히 빈곤방지효과를 향상시킬 수도 있다. 따라서 법정 노령연금보험 내부에서 욕구지향적인 기초보장을 위해 현존 사회부조를 지속적으로 발전시키는 것 또는 이와 비슷한 형태의 발전은 과장된 것만은 아니다. 이러한 사회보장 프

로그랩은 개인의 근로시간변형과 관련하여 이제까지 강제된 "8시간-소유-일자리"의 약화와 노동시장의 개선에 기여할 수도 있다. 다른 국가의 경험들이 이를 입증하고 있다.

(3) 재정조달의 측면에서 국가보조금의 지향점 전환은 장기적으로는 논의할 가치가 있다. 국가보조는 노령연금체계에서 불리한 지위를 가진 자들을 보호하기 위한 비용조달에 점점 더 많이 사용됨에 따라 모든 노령연금 수급자들을 위한 비례적 보호에는 점점 여유가 없어지고 있다. 물론 이 상황은 국가보조에 대한 보다 나은 정당화에 기여할 수도 있다. "보험과 무관한 부담"은 앞으로는 전생결과부담의 감소와 사회보험가입의무의 확대에 따라 점차 줄어든다.

(4) 기업의 노후보장과 관련하여 필요한 긴급행동은 기업노후보장의 불평등한 분배와 경험적으로 나타나는 기업노후보장의 붕괴와 관련된다. 이 글은 기업의 인사정책적 자극의 부족과 기업의 노후보장에 대한 보다 광범위한 세금혜택가능성과 관련하여 민간경제부문에서 기업의 요구를 확대하기 위한 보다 강력한 단체협약상의 자극에 대하여 동의한다. 하지만 이러한 절차가 취업자 대중을 위한 중요한 사회보장체계로서 법정 노령연금보험의 의미가 감소하는 것을 간과해도 된다는 것은 아니다. 앞서 언급한 취업체계의 변화는 아마 국가사회보장체계에서 충분한 사회보장을 위한 욕구를 강화시키는 것이다.

[주요 약력 및 저서]

연세대 사회학과 학석사
독일 마부룩 필립스 대학교 철학 및 사회과학부 철학박사
(사회복지학 전공)
현, 한국노총 중앙연구원 연구위원

【주요저서 및 논문】

- 국가 복지정책을 통한 모성 및 어머니 취업의 조절 양상 - 독일과 한국의 비교연구 (Aspekte staatlicher Regulierung der Mutterschaft und der Müttererwerbstätigkeit durch die staatliche Sozialpolitik-Eine Vergleichsstudie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea) : 독일 마부룩 대학교 박사학위논문, 1998년 3월
- 「서유럽의 복지제도와 여성정책」, 『연세여성연구』 제4호 1998.
- 「경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업대책에 대한 평가」, 『한국노총, 경제위기와 노동운동 - 현상과 과제 -』 1998.
- 「사회국가의 위기와 독일 연금제도의 재구성」, 『동향과 전망』 1999년 3월호.
- 『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』 공저, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대응전략』, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『노동기준과 무역·투자의 연계가 우리나라에 미치는 영향과 대책』 공저, 노동부 연구용역보고서, 1999년.
- 『국민기초 생활보장법과 노동조합』 공저, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『저소득 실업자를 위한 사회안전망 도입방안』 공저, 노동부 고용보험 연구용역 보고서, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『고용안정조직과 직업훈련 연계방안 I - 서울·경기지역 민간 고용안정조직 실태조사 보고서 -』, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『복지국가와 여성정책』, 공저, 한국여성정책연구회, 2000년.
- 「Armuts- und Arbeitslosenpolitik nach der Wirtschaftskrise. Einmischung der Zivilgesellschaft」, 『Korea Forum』 X, 1/2, 2000년.
- 『「일하는 여성의 집」 사업체제 및 운영 개선방안 연구』, 공저, 노동부 연구용역 보고서, 2000.
- 『모성보호비용의 사회분담화 방안』, 한국노총 중앙연구원, 2000년.
- 『고용안정조직과 직업훈련 연계방안II - 민간고용안정조직과 자활사업 -』, 한국노총 중앙연구원, 2000년.

노총연구원 연구서 80

공적연금제도 개선방안에 대한 검토
- 기초연금제도 도입 전망 -

2000년 11월 28일 인쇄
2000년 12월 5일 발행

발행인 이 남 순

발행처 한국노동조합총연맹
주소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
(代) 02-782 -3884

등록 81. 8. 21 (13-31호)

인쇄 성문사
(代) 02 - 2268 - 0520

가격 : 7,000원