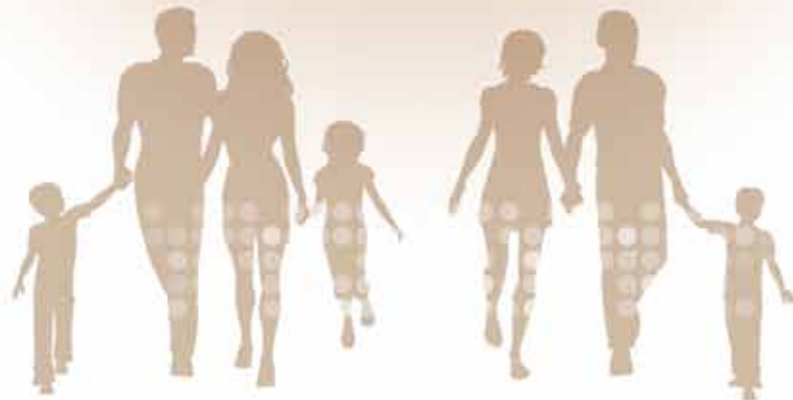


공무원연금제도론

이각희



머 리 말

우리나라 공무원연금제도는 정치, 사회, 경제적 도약준비기인 1960년에 도입된 공적연금제도의 嚆矢이다. 공무원연금제도의 도입 취지는 국가 경제개발의 견인차 역할을 하는 공무원들의 노후를 적절하게 보장함으로써 공무원들이 국가와 사회 전체를 위하여 자신의 직무에 전념하도록 하려는 데에 있었다고 볼 수 있다.

이러한 공무원연금제도는 공무원이 부담하는 기여금과 정부가 부담하는 부담금을 재원으로 연금급여를 충당하도록 되어 있었으나, 시행과정에서 수입과 지출의 불균형으로 인해 재정문제가 발생되었으며, 1993년에 당해 연도 연금급여 지출이 당해 연도 수입을 초과하는 연금회계의 수지적자가 발생하였다. 그 이유는 제도 도입 초기에는 재직 공무원 수에 비하여 연금수급자 수가 그리 많지 않았으나 시간이 흐름에 따라 연금수급자 수가 지속적으로 증가한 것을 원인으로 볼 수 있다.

이에 정부는 연금제도의 지속 가능성을 위하여 몇 차례 제도 개선을 하였다. 2015년 연금개혁에서는 연금지급개시 연령을 65세로 상향하였고, 동시에 공무원 기여금과 정부 부담금의 합을 18%로 점진적으로 상향조정하는 내용과 함께 퇴직연금의 연간 연금지급률도 1.9%에서 1.7%로 하향조정하는 공무원연금법 개정을 실시하였다.

하지만 그간의 개혁 과정에서 재정문제가 너무 부각된 나머지 공무원연금제도의 본질에 대한 논의는 도외시되었고 공무원연금제도의 특수성을 외면하게 되어 논의의 초점이 종종 흐려지기도 하였다. 특히 우리나라 공무원연금제도는 신분제공무원제도에서 파생된 제도 혹은 신분제 공무원 제도의 일부라는 단순하면서도 중요한 사실을 외면한 면도 있다고 본다.

공무원의 신분을 인정하지 않고 근로자로 본다면 공무원연금제도 특수성의 존재 이유는 퇴색되지만 공무원의 신분을 인정하게 되면 공무원연금제도는 근로자가 가입되는 연금제도와 구분되게 된다. 왜냐하면 근로자와 사용주의 관계와 달리 공무원과 국가와의 관계는 계약관계가 아니라 공법 상의 임용관계로서 국가에게 공무원의 적절한 노후생계보장 책임이 주어지기 때문이다. 또한 공무원 보수의 성격은 근로자의 임금과 달리 생산성에 의하여 결정되기 보다는 공무원이 수행하는 공직의 중요성에 의하여 결정되며 연금 또한 공무원의 보수에 의하여 영향을 받는다.

이러한 배경 하에서 공무원연금제도의 본질을 보다 깊이 穿鑿하고 불필요한 논쟁을 피하기 위한 기초자료의 필요성을 느끼게 되었다. 본 연구서는 공무원연금제도를 보다 총체적이고 객관적인 관점에서 고찰하였으며, 공무원연금제도의 미래 발전논의에 다소나마 기여하길 바란다.

본서의 내용은 어디까지나 연구자의 연구내용이며, 공단의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2017. 12월

공무원연금공단 이사장 최재식

제1부 현대 사회와 연금제도

1.1 연금제도의 역사	11
1.2 사회경제적 관점에서 본 연금제도	18
1.2.1 연금제도의 기능 및 위험분산에 따른 연금제도의 분류	18
1.2.2 완전적립 확정기여형	20
1.2.3 완전적립 확정급여형	22
1.2.4 부과방식 명목기여형	26
1.2.5 부과방식 확정급여형	28
1.2.6 연금제도가 저축에 미치는 영향	29
1.2.7 조세에 의한 재원조달형	34
1.2.8 연금제도가 노동시장에 미치는 영향	36
1.3 연금제도의 구분	43
1.3.1 공적연금제도와 민영연금제도	43
1.3.2 보험의 공급	47
1.4 인구 고령화와 연금제도	50

제2부 사회보장과 공무원연금제도

2.1 자유시장경제체제하에서 사회보장	59
2.1.1 사회보장정책의 목표	61
2.1.2 경제적 관점에서 본 사회보장정책	64

C o n t e n t s .

2.1.3 보험 시장 및 사회보험의 존재 이유	73
2.1.4 정치적 관점에서 본 사회보장정책	85
2.2 사회보험제도로서의 연금보험제도	90
2.2.1 사회보험제도 역사	90
2.2.2 사회보험제도의 특징	94
2.2.3 사회보험제도로서의 연금보험제도와 보험수리	99
2.2.4 재원조달 방법으로서의 보험료와 조세	106
2.2.5 재원조달방식에 따른 연금정책	108
2.2.6 사회보험제도의 미래	116
2.3 공무원제도와 공무원연금제도	119
2.3.1 신분제 공무원제도 혹은 신분이 보장된 직업공무원제도	119
2.3.2 임금과 보수 및 공무원연금제도	123
2.4 공무원연금제도는 사회보험제도의 일부인가?	129
2.5 노후소득보장과 공무원연금제도에 대한 논란	133

제3부 각국의 공무원연금제도

3.1 미국	143
3.1.1 미국의 경제체제	143
3.1.2 미국의 사회보장제도	145
3.1.3 미국의 노후소득보장제도	148
3.1.4 미국의 공무원연금제도 및 특징	157

C o n t e n t s .

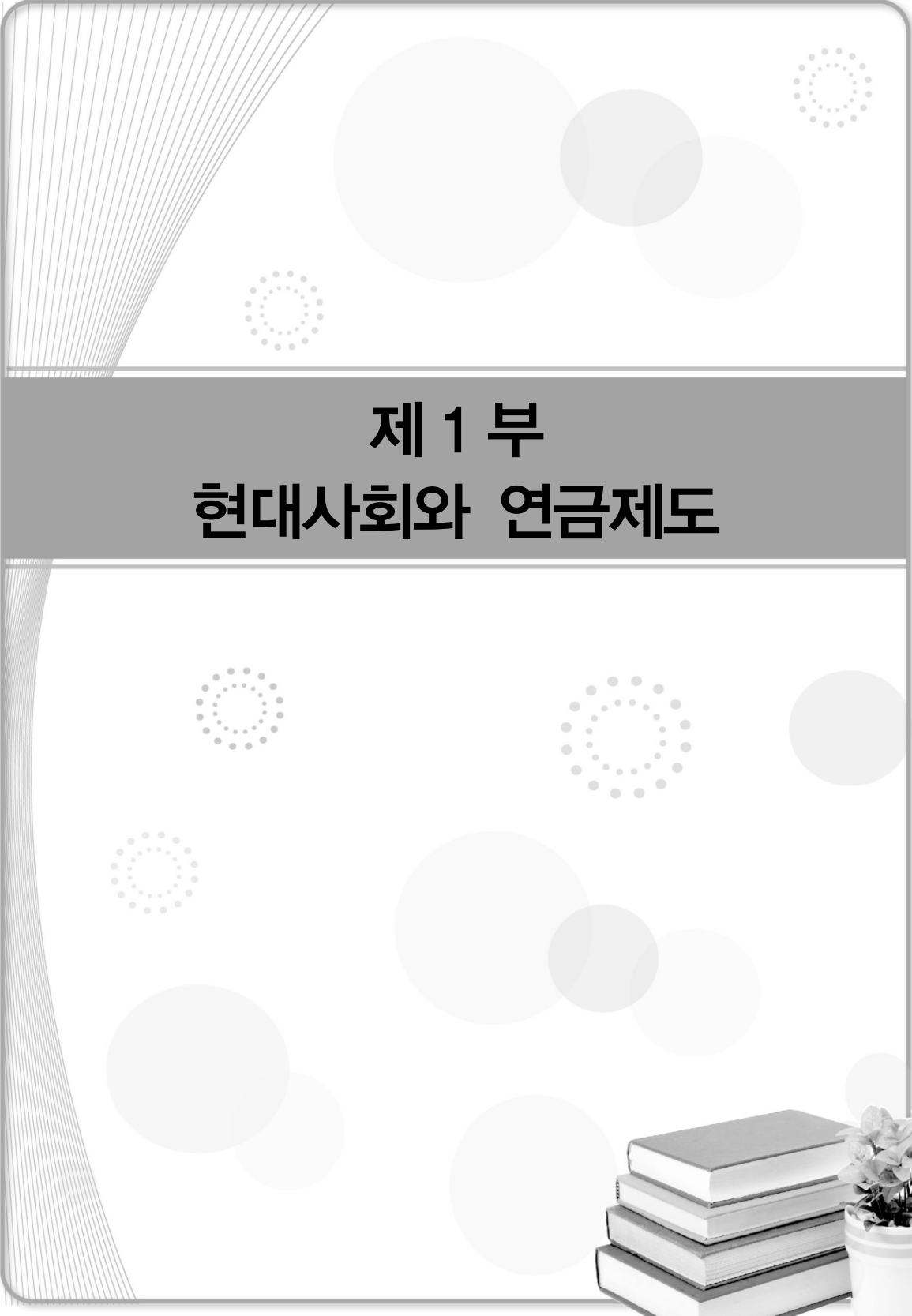
3.2 영국	166
3.2.1 영국의 사회보장제도 및 노후소득보장체계	166
3.2.2 영국의 공무원연금제도 및 특징	173
3.3 일본	184
3.3.1 일본의 노후소득보장체계	184
3.3.2 일본의 공무원연금제도 및 특징	188
3.4 프랑스	192
3.4.1 프랑스의 노후소득보장체계	192
3.4.2 프랑스의 공무원연금제도 및 특징	199
3.5 독일	206
3.5.1 들어가는 말	206
3.5.2 독일공무원의 노후소득보장체계	208
3.5.3 독일공무원연금 지급구조	217
3.5.4 독일공무원연금 재정운영방식과 비용부담	243
3.5.5 독일공무원연금 관리운영방식	250
3.5.6 맺는 말	252
3.6 스위스	272
3.6.1 들어가는 말	272
3.6.2 스위스 정치체제와 직장연금제도 의사결정과정	274
3.6.3 스위스 사회복지정책 및 사회보장체계	279
3.6.4 스위스 노후보장체제와 공무원연금제도	291
3.6.5 스위스 공무원연금제도 개혁동향 (SBB:스위스 연방철도청)	314
3.6.6 맺는 말	320

3.7 오스트리아	323
3.7.1 들어가는 말	323
3.7.2 오스트리아 사회보장제도 개관	327
3.7.3 오스트리아 공적연금제도	334
3.7.4 오스트리아 공무원 연금제도	352
3.7.5 오스트리아 연금제도 개혁	370
3.7.6 맺는 말	394
3.8 외국 공무원연금제도가 주는 시사점	404

제4부 우리나라 공무원연금제도의 현재와 미래

4.1 한국의 노후소득보장체제	413
4.2 한국사회와 연금제도	419
4.3 공적연금제도와 민간연금보험시장	428
4.4 우리나라 근로자퇴직연금제도	435
4.5 국민연금과 공무원연금 형평성논란	439
4.6 우리나라 공무원연금제도의 성격	448
4.7 공무원연금제도 개혁과 공무원의 노후생계보장	454
4.8 공무원연금제도 개혁의 한계와 미래	457

제5부 미래사회와 연금제도



제 1 부 현대사회와 연금제도



제 1 부 | 현대사회와 연금제도

1.1 연금제도의 역사

로마인들의 평균수명은 30세 정도였다고 한다. 1900년 경의 유럽인의 평균수명은 약 46세, 2010년 기준 그들의 평균수명은 약 80세이다. 켈트족, 게르만족, 히랍인 그리고 로마인들은 삶을 살았다기보다는 그냥 생존하다 사망하였다고 볼 수 있다. 유럽의 고대인들은 50세 이상 수명을 유지하는 경우가 매우 드물었다고 한다. 일찍이 민주주의가 발달한 아테네에서 평균 수명 이상 생존했다 해도 당시 사회에서 천덕꾸러기였다. 왜냐하면 당시 그리스 사회는 노인층을 철저히 배제한 사회였기 때문이다. 반면에 스파르타와 로마에서는 노인층이 그들이 소유하고 있던 광범위한 지식으로 인하여 존경을 받았다고 한다.

유럽의 고대인들의 수명이 짧았던 이유 중 하나는 영아 사망률이 높았기 때문이다. 노령층이 차지하는 비중은 약 5% 정도에 불과하여 현재의 20% 이상에 비하면 매우 낮은 비중이다. 유아 및 영아기를 무사히 넘기면 정상적인 연령에 도달하여 사망하는 경우가 대부분이라고 고대의 서류에 나타나 있다고 한다.

아테네 최초의 위대한 정치가였던 솔론은 기원전 600년경에 지은 시에서 인간의 가장 바람직한 수명을 70세로 보았는데 7세를 한 단위로 하여 9번째 단위가 시작되는 57세부터 노인으로 간주하였다.

고대시대에는 인간의 삶의 중심은 현대에 비하여 더욱 더 가족에 있었다. 가족은 노인의 생활을 책임지고 있었다. 하지만 로마와 스파르타에서는 법규나 관습에 의하여 한 가족의 연장자가 가장 중요한 위치를 차지하고 있었던 반면, 민주주의가 발달한 아테네에서는 연장자를 배제하고 민주주의 과정에 참여를 허용하지 않았는데 그 이유는 아테네 사회가 매우 동적이고 빠르게 변화하는 사회였기 때문이었다. 당시의 아테네의 희극을 보면 노인이 등장하지 않은 경우가 거의 없었고 대부분 노인들의 역할은 중요하지 않은 것에 국한되었다.

국가에서 직접 관리하는 노후보장제도는 아테네나 로마에 모두 존재하지 않았다. 로마에서는 형편이 어려운 청년들을 위한 부조제도가 존재하였으나 노후생계를 위한 제도는 존재하지 않았고 노후생계보장은 개인 문제였다. 히랍과 로마에서는 법 규범에 의하여 자식이 부모를

봉양하여야 할 의무를 지니고 있었는데 현대적 의미의 세대 간 계약이라기보다는 쌍방 간 계약으로 볼 수 있다. 자식이 부모를 봉양하는 대신 부모에게는 자식을 교육시켜야 할 의무가 부과되어 있었다. 부모가 자식교육을 거절하거나 자식에게 매춘을 강요하는 경우 자식은 부모를 봉양할 의무가 면제되었다. 자식이 부모를 봉양하여야 할 의무는 로마법(Corpus Iuris)에 전수되어 부모가 자식의 교육을 소홀히 하거나 매춘을 강요하는 것을 방지하기 위한 규정을 찾아 볼 수 있다. 즉, 로마시대에는 국가가 법 제정을 통하여 노후소득보장을 도모하였다고 볼 수 있는데 이 제도에 의하여 정치가들이 특혜를 보게 되었다. 정치가들은 특권을 향유하게 되었으며 예를 들어 사망 시까지 시청에서 무료로 식사를 할 권리가 부여되기도 하였다. 로마의 황제가 연금수급자의 개념을 최초로 도입했다는 사실은 로마법의 법조문을 보면 여러 군데에서 확인된다. 하지만 이 연금수급자는 현대적 의미의 연금수급자가 아니라 일반 로마시민에 부과된 의무가 면제됨으로써 수혜를 본다는 점에서 연금수급자로 볼 수 있다. 콘스탄틴 황제는 최초로 서기 320년에 “우리의 노인들은 그들이 노동을 한 후 노년기에는 조용한 시간을 보내야 한다.” 라고 하여 노후소득보장을 천명하였으며 남자 50세 이후 여자 60세 이후 혼인에 대한 의무를 폐지하였다.¹⁾

스파르타는 특히 노인을 존중하여 60세 이상의 노인만을 원로원에 허용하였다. 식사를 할 경우에도 노인들에게 귀빈석이 지정되었고 음식도 특별히 제공되었다. 그리고 스파르타와 로마에서는 원로들의 의견을 매우 높게 경청하였다고 한다. 이러한 사실은 로마시대의 철학이나 문학에서도 나타난다. 호머는 아킬레스, 오디세이, 헥터의 작품을 통하여 전쟁 영웅을 묘사하고 있다. 필로스의 제후였던 80세의 네스토어도 자신의 경륜에서 축적된 지혜와 지식을 기반으로 청년들을 가르치기도 하였다. 그래서 자신의 나이를 겸허하게 수용하였고 비록 전쟁수행에 공헌을 하지 않았지만 당시 공동체 사회에서 인정을 받았던 것이다. 또한 플라톤은 자신의 저서 국가론 서두에서 노령화되는 것이 모든 사회의 악의 근원이라고 비판하는 사람들에 대하여 반박하고 있다.

노인을 긍정적으로 평가하는 반면 노인을 삶의 상실 혹은 악으로 보는 비판적인 시각도 존재하였다. 사람은 나이가 들어감에 따라 신체적으로 허약해지기 때문에 거동이 불편하게 되고 인간다운 아름다움이 사라진다는 것이다. 무엇 때문에 사람은 노인이 되길 원하는가? 하고 유브날은 의문을 던지고 있다.

위에서 보듯이 유럽사회의 기본적인 전통은 고대 희랍 및 로마시대의 문명이 유대교 및 기

1) H. Brandt: Wird auch silbern mein Haar. Eine Geschichte des Alters in der Antike, München 2002

독교 문명과 교류하면서 형성되었다. 시간이 흐름에 따라 사람이 60세 이상이 되면 노인으로 판단되었거나 적어도 노령층에 속하게 되었다. 노인으로 판단되거나 노령층에 속하게 되면 사회에서 제공하는 노후소득보장을 수급할 권리가 발생하였다. 역설적이지만 민주주의가 발달한 아테네는 노인에 대하여 적대적이었고 군비확장 및 전쟁을 추구하던 스파르타와 공화정을 실시하던 로마는 노인에 대하여 우호적이었다.

고대에 노후소득보장문제는 가족에 의하여 해결되었다. 노년 세대를 근로활동을 하는 젊은 세대가 부양하는 제도였다. 노년 세대가 더 이상 근로활동을 할 수 없게 되면 젊은 세대는 노년 세대에게 주거 공간, 난방재료, 옷, 용돈 등을 제공하였다. 농업사회에서 이러한 세대 간 부양제도가 원활히 작동하기 위한 전제조건은 충분한 자녀가 존재하여야 하고 자택이나 토지를 소유하고 있어야 했다.

□ 중세 시대의 노후 보장

중세 시대의 노인의 삶은 그리 여유가 있지 않았다. 수명이 별로 길지 않았던 중세의 노인이 노후를 걱정 없이 향유할 형편이 되질 않았다. 대부분의 노인들은 생명이 다할 때까지 근로활동을 하여야만 하였다. 요즈음 흔히 말하듯이 노인들이 대가족 제도 하에서 편안한 노후 생활을 보낸 것이 아니라 중세 시대의 노인은 매우 어려운 생활을 영위하다가 삶을 마감하였다. 중세 시대의 노인의 삶의 조건은 노인이 처한 사회경제적인 상황에 따라 상당한 차이가 존재하고 있었고 건강 상태에 따라 영향을 받았다. 현대의 노인은 중세에 비하여 월등히 높은 평균수명을 향유하고 있을 뿐만 아니라 삶의 질도 매우 향상되었다. 의학의 진보와 경제 성장의 결과 삶의 풍족함을 누리고 있으며 중세에는 아무리 사회경제적 지위가 있다 하더라도 상상하기 어려운 것이었다.

중세 시대의 인구는 현재에 비하여 훨씬 젊었는데 그 이유는 평균수명이 약 40세 정도로 짧았기 때문이었다. 물론 이 평균수명은 지역, 사회적 신분, 성별, 시대에 따라 차이가 있었다. 중세의 삶은 여러 사회적 위험에 처해 있었다. 영아 사망률은 매우 높았으며 여성은 잦은 임신과 출산으로 인하여 종종 젊은 나이에 사망하곤 하였다. 노동의 조건이 열악하고 심한 육체노동의 결과 장애가 종종 발생하였고 근로자가 조기에 사망하는 경우가 대부분이었다.

반면 현대인은 의학 및 학문의 진보 그리고 섭생 및 삶의 수준 향상 결과 장수의 수혜를 향유할 수 있게 되었다. 기술 진보는 또한 현대인을 심한 육체적 노동으로부터 해방시켰고 보다 수월한 근로를 할 수 있도록 기여를 하였다.

중세 시대 인간의 삶은 현대와 마찬가지로 재산의 소유 정도, 부의 축적 정도, 소득 수준, 성별, 신분, 건강 상태뿐만 아니라 거주지가 농촌지역인가 아니면 도시지역인가에 따라 영향을 받았다.

농촌지역 주민의 삶의 근거는 농업이었다. 소규모의 토지를 소유한 가정의 경우 가족 전체가 농업에 종사하였고 노인도 물론 농업활동에 공동으로 참여를 하였다. 노인이 더 이상 신체적으로 노동을 할 수 없게 되면 가족이 노인을 부양하는 경우가 대부분이었다. 현대적 의미의 독립된 노후소득보장체제는 존재하지 아니하였다. 천민 노예의 경우에도 노후소득보장체제는 존재하지 아니하였고 근로 불능이 되더라도 고통을 감수하여야 하였다. 그들에게는 종종 미천한 숙소가 제공되곤 하였다.

중세 도시 거주자에게도 독립적인 노후소득보장체제는 존재하지 않아 노후가 되어도 법적인 연금수급권을 청구할 수가 없었다. 도시 거주자의 삶의 조건은 그들의 법적 사회적 지위 및 직업에 의하여 결정되었다. 재산이 있는 경우에는 재산에 의한 수익에 의하여 삶을 영위할 수 있었고 병원의 혜택도 받을 수 있었다. 반면 소규모 영세 수공업자들은 사망할 때까지 그들의 경제활동소득에 의존할 수밖에 없었으며 질병이나 장애로 인하여 더 이상 소득을 취할 수 없는 경우에는 시정부에 시민 자격으로 보조금을 신청할 수가 있었다. 하지만 이러한 경우는 야간근무자, 보초근무자, 시청근무자 혹은 이와 유사한 활동에 종사한 자에 국한되었으며 길드나 자영업자 조합에서는 가입자에게 유사한 부조를 하여주곤 하였다. 노인이 되어 더 이상 근로를 할 수 없는 경우에는 구걸을 하여 연명을 하여야 하였다.

중세의 노인에게는 오늘날과 같은 노후소득보장체제는 존재하지 않았다. 물론 중세에도 노후소득보장을 위한 여러 제도가 시행되고 있었고 큰 어려움 없이 노후를 보낼 수도 있었지만 이러한 제도는 모든 중세 사람들에게 열려 있었던 것은 아니었다. 공공병원, 사립병원, 수도원, 사회봉사재단 등의 단체 및 시정부는 노후소득보장 및 노인들을 위한 복지제도의 필요성을 인식하고 다양한 형태로 이를 운영하였지만 이러한 제도는 항상 노인들의 이해를 반영하는 것만은 아니었다.

중세에는 비영리 병원이 일종의 노후보장을 책임지곤 하였다. 이러한 병원은 주로 비영리 사회봉사 재단법인이 설립하였고 기부금에 의하여 운영되었다. 이러한 병원은 부조 형태의 급여를 실시하거나 주로 빈곤층 및 병약자, 무의탁자, 정신이상자, 노인들을 돌보는 업무를 수행하였다. 중세 말기에는 이러한 여러 병원이 노인요양원으로 발전하게 되었다. 노인요양원 입원 자격이나 조건은 여러 가지가 있었으며 지원자의 빈곤 정도도 중요한 기준이 되었다. 경제적으로 풍요로운 사람은 자신이 지불하는 비용으로 병원에서 여유 있는 여생을 보낼 수 있

었으며 비교적 안정적인 삶을 영위하였다. 동시에 그들은 병원에 재정적인 원조를 하여 주었으며 병원의 발전에 기여도 하였다. 병원비를 지불할 수 없었던 노인의 경우 무상으로 병원 입원이 가능하였으며 교회 등의 자선단체의 보조금을 수령하기도 하였다.

병원에 입원한 후 환자의 처우는 환자의 경제적 능력 및 생활수준을 고려하여 결정되었으며 경제적으로 여유가 있는 환자는 독립된 병실과 거실에서 병원 서비스를 향유하였으나 가난한 환자의 경우 공동병실을 이용하거나 별도의 시설을 이용하여야 하였다. 경제적 여유가 없는 환자의 경우 남녀 환자가 공동의 공간에서 병원 생활을 하곤 하였다.

가난한 환자가 어느 정도 경미한 노동을 할 수 있는 경우에는 병원비를 지불하는 대신 병원 내에서 청소, 옷과 신발의 수선 등의 근로 활동에 동원되기도 하였다. 이들의 삶은 그리 순탄하지 않았으며 현대적 의미의 노후보장과는 상당한 거리가 있었다.

중세에는 사회봉사를 위하여 여러 형태의 비영리 재단법인이 확산되어 있었는데 이러한 재단법인의 숫자와 규모는 그 재단을 설립한 주민들의 경제적 능력에 의하여 영향을 받았다. 노후소득보장을 책임지는 재단법인은 그 재단법인이 설립된 동기나 취지에 따라 구분되었다. 하나는 궁핍한 노인에게 정기적으로 음식이나 의복, 또는 현금급여를 제공하고 다른 하나는 도움이 필요한 노인에게 주거 공간을 제공 또는 병원에서 간병하는 경우이다. 두 번째 경우 노후보장 형태가 발전하여 오늘날 노인요양원이 된 것이다. 그 중 하나가 독일 Augsburg에서 1520년에 설립된 “세계적으로 가장 오래된 사회복지 마을(Fuggerei)”로 알려져 있는 곳이다.²⁾ 이 마을은 종종 노인요양원으로도 불리기도 한다.

요컨대 중세시대의 사회보장정책이 어떠한지 당시의 사람들이 그들의 생활이나 삶에 대하여 어떻게 생각하였는지는 알 수 없지만 부분적으로 노후보장에 관심이 있었던 것으로 이해된다. 당시의 상황을 고려하여 현대적 관점에서 보아 당시를 살았던 사람들의 삶을 사회경제적으로 비교는 할 수 있지만 그들이 미래의 삶에 대하여 어떻게 판단하였는지는 알 길이 없다. 하지만 중세 시대 사람의 삶을 조명함으로써 우리의 미래 사회공동체에 대한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

2) 1520년에 독일 Augsburg에 당시 상당한 재력가였던 Jakob Fugger가 천주교 빈곤층, 일일 노동자, 영세 수공업자를 위하여 147개 연립주택을 건립하여 세워진 마을이다. 임대료는 건립 당시나 지금이나 불변으로 현재 0.88유로에 해당된다고 한다. 그 대신 매일 기도를 하여야 하고 Fugger 재단을 위하여 Ave Maria를 봉창하여야 한다. 2013년 7월 1일 이후 관리비는 약 85유로라고 한다. 1681년에서 1694년까지 작곡가 Wolfgang Amadeus Mozart의 할아버지인 Franz Mozart가 거주한 것으로도 유명하다. 대부분 주택은 60 제곱미터 규모로서 거실을 포함 3개의 방과 부엌으로 구성되어 있다. 입주 조건은 Augsburg 출생자이어야 하고 기혼자임과 동시에 천주교 신자여야 한다. 추가로 자신의 과실 없이 빈곤에 전락하였어야 하고 사회적 평판이 좋아야 한다. Hildegard Neufeld, Ältere Menschen im Mittelalter, http://www.lerncafe.de/static_pages/lerncafe/35/thema/hintergruende/aeltere.htm#Ältere_Menschen_im_Mittelalter

□ 직장연금제도의 기원

흔히들 직장연금제도 혹은 기업연금제도는 1층에 해당되는 법정연금제도 혹은 국민연금제도인 기초연금제도를 보충하는 것으로 이해하고 있지만 적어도 독일의 경우 직장연금제도의 역사가 법정연금제도의 그것보다 더 길다. 직장연금제도의 역사는 부분적으로 중세까지 거슬러 올라간다.³⁾ 반면 독일의 경우 비스마르크에 의하여 1883년 사회보험제도의 일부로서 의료보험제도가 실시되고 그 다음해인 1884년에 산업재해보상보험제도가 실시된 후 법정연금보험제도에 관한 법률이 1889년 5월 24일에 독일제국의회를 통과하게 된다. 직장연금제도는 이미 150여 년 전에 실시되고 있었다.

현재 남아 있는 기록에 의하면 이미 1450년에 광산근로자들이 각출을 하여 공제조합을 운영하였다. 처음에는 임금의 일부를 매주 성직자를 위하여 모금을 하였는데 이 제도가 확대되어 조합원이 질병에 걸리거나 재해를 당한 경우 부조를 하는 공제조합으로 발전하게 되었다. 이 공제조합은 나중에 자체의 정관을 설정하고 장제비, 대여, 주택대출 등의 급여까지 확대하게 되었는데 이러한 형태의 공제조합은 오늘날 현대적 의미의 직장노후소득보장제도의 기원으로 파악된다.

공제조합의 형태는 광산지역에서만 발생된 것이 아니라 선원들을 위한 부조제도로서 발전하기도 하였다. 다양한 형태의 공제조합이 형성되어 질병에 걸린 선원 혹은 사고를 당한 선원들에 부조 급여를 제공하였다. 장제비와 유족급여도 지급되었다. 독일의 경우 1840년과 1870년 사이에 여러 곳에 선원공제기금을 설립하여 회원인 선원이 더 이상 근로를 할 수 없게 되거나 사망하게 되면 보상금을 지급하였다.

육상 교통 분야에서도 공제조합제도가 발전하게 되었는데 오늘날 철도근로자사회보험제도의 기원은 1861년에 설립된 철도청 근로자를 위한 공제조합이다. 이 공제조합 역시 타 공제조합과 마찬가지로 회원이 질병에 걸리거나 부상을 당하면 적절한 급여를 지급하였고 장애의 경우에도 소정의 급여를 제공하였다. 유족연금도 지급되었으며 1891년경에는 독일에 이미 10개 이상의 철도청 근로자 연금보험제도가 시행되고 있었다. 철도청 연금보험제도는 오늘날 독일의 사회보험제도 효시로 볼 수 있다.

3) 중세에 이미 오늘날 직장연금형태 노후소득보장제도가 존재하였는데 오늘날 독일 니더작센(Niedersachsen) 주 Golsar라는 곳의 광산근로자를 위한 부조제도인 광산근로자조합이 이미 1260년에 시행되고 있었다고 한다. 이곳의 Rammelsberg이라는 광산은 오늘날도 일반에게 공개되고 있는데 이곳은 UNESCO 세계문화유산으로 지정되었다. 이곳의 광산근로자 조합은 공동으로 광산근로를 하였을 뿐만 아니라 오늘날의 사회보험의 기능을 수행하여 장애 유족급여를 지급하였고 가정형편이 어려운 경우 경제적 부조급여도 지급하였다.

노령, 장애, 유족연금을 지급하는 현대적 의미의 노후소득보장제도의 기원은 19세기 초까지 거슬러 올라간다. 최초의 직장 단위의 보험제도 형태의 노후소득보장제도는 루르(Ruhr)탄광 지역의 “희망의 오두막(Gutehoffnungshütte)”라는 회사의 직장연금제도이다. 그 이후 1858년에 “Krupp und Henschel”이라는 회사, 1870년에는 Siemens라는 회사, 1879년에는 BASF라는 회사가 직장연금제도를 도입하였다. 비스마르크에 의하여 독일 법정연금제도가 도입된 1889년에는 Hoechst라는 회사가 직장연금제도를 도입하였다. 법정연금제도가 도입되기 전에 이미 시행되었던 직장연금제도는 생산직 근로자뿐만 아니라 사무직 근로자에게도 노후소득보장을 위한 급여를 제공하였다.

독일에서 이렇게 발달한 직장연금제도는 자생적인 제도였으며 직장연금제도의 법적 기초가 마련된 것은 1974년이다. 독일연방의회는 동년 12월 19일에 “직장연금제도 발전을 위한 법률(BetrAVG)”을 통과시켰으며 동법의 취지는 기업이 파산할 경우 직장연금수급권을 보호하는 데에 있었다. 그 외에 동법은 직장연금수급권이 보호되어야 하는 상황을 규정하고 직장 이동 혹은 실업의 경우 연금수급권 보호에 관한 규정을 포함하고 있다.

1980년대 초에 상당히 많은 대기업들이 근로자들에게 직장연금제도 실시를 약속하였다. 아직 직장연금제도를 실시하지 않고 있는 대기업들은 대개의 경우 근로자와의 개별 근로계약 혹은 사내 노사 협약 또는 임금단체협약을 통하여 직장연금제도를 실시할 것을 밝히고 있다. 그러나 규모가 작은 중소기업 혹은 영세기업의 경우 아직도 직장연금제도가 실시되지 않고 있는 경우가 많다. 그 이유는 직장연금제도는 기본적으로 법률에 의하여 강제되는 제도가 아니라 노사 간의 합의 혹은 근로자와 사용자간의 합의 사항이기 때문이다. 특히 처우가 상대적으로 열악한 소매업 분야 근로자의 경우 대부분 직장연금제도의 혜택을 누리지 못하고 있다.

이러한 취약점을 보완하기 위하여 독일 정부는 2001년에 직장연금제도를 개혁하여 직장연금제도가 아직 실시되지 않고 있는 사업장은 근로자 임금의 일부를 연금으로 전환할 것을 규정하고 있다. 이 개혁을 통하여 사용주는 근로자 임금의 일부를 직장연금제도에 납부하여야 한다. 이 제도가 도입된 이후 정부의 세제지원도 확충되었다.

중세의 길드나 동업조합에서 출발한 공제조합제도가 오늘날 직장연금제도의 근원이 되었지만 현대적 의미의 연금보험제도는 아니다. 공제조합이 조합원의 복리증진이라는 목표 달성을 위하여 설립된 반면 연금보험제도는 보험가입자의 노령, 장애, 사망이라는 사회적 위험을 떠맡는 역할을 수행하며 공제조합의 경우 조합원이 조합의 소유권자이지만 연금보험제도 운영자 혹은 보험사와 가입자의 관계는 특수계약관계이다. 공제조합이 소규모 집단의 공동이익을 실현하는데 적합한 형태라고 한다면 보험사 형태의 연금보험제도는 대규모 집단의 위험공동체 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

산업화가 진행되면서 대가족 제도의 구조가 와해됨에 따라 가족에 의한 노후보장은 점점 어렵게 되었다. 서구에서는 이미 17세기부터 가족이 수행하던 노후보장기능을 국가가 떠맡기 시작하였으며 18세기에는 공제조합 형태의 직장연금제도가 탄생되기 시작하였다. 19세기 말에 비스마르크에 의하여 오늘날의 사회보험형태의 법정연금제도가 시행되었으며 이 제도는 근로자가 자신의 임금에서 법정연금보험제도에 일정한 보험료를 납부하여 적립된 기금에서 연금이 지급되는 적립방식의 형태였다. 하지만 2차에 걸친 세계대전과 물가상승, 경제 위기로 인하여 적립된 기금이 사실상 소멸됨에 따라 독일은 1950년도에 적립방식 형태의 법정연금제도를 부과방식 형태로 전환하여 재원을 조달하게 되었다.

이상 400년 동안의 노후소득보장 역사를 종합하면 노후소득보장은 가족에 의하여 수행되다가 결국 국가 혹은 개인이 속해 있는 공동체가 떠맡게 된 것이다. 1990년대 이후 국가나 공동체에 의한 노후소득보장 부담이 증가하게 되자 개인의 노후소득보장 책임의 중요성이 부각되고 있으며 국가는 개인의 노후소득보장을 유인하기 위하여 보조금을 지급하거나 각종 세제 혜택을 부여하고 있다.

1.2 사회경제적 관점에서 본 연금제도

1.2.1 연금제도의 기능 및 위험분산에 따른 연금제도의 분류

1.1 절에서 보았듯이 고대의 노후소득보장은 가족단위 혹은 소규모 공동체 내에서 수행되었다. 가족에 의하여 수행된 노후보장은 세대 간의 부양 형태를 띠고 있었고 공동체에 의하여 보장된 노후는 상호부조 즉, 공제조합 형태로 발전되었거나 국가가 일정한 목적 하에 급여를 실시하곤 하였다.

일반적으로 연금제도는 사회경제적으로 광범위하고 중요한 영향을 미친다. 우선 한 사회 경제의 노후생활수준에 영향을 줌으로써 노후의 삶의 질뿐만 아니라 경제활동을 하는 젊은 층의 후생복지에도 영향을 준다. 노동력의 공급과 저축에 영향을 줌으로써 한 국가의 잠재적인 경제의 활동에도 영향을 준다. 그러기 때문에 연금제도를 어떻게 고안하는가는 사회경제적으로 매우 중요한 문제가 된다.

사회경제적인 측면에서 보면 연금제도는 여러 목표를 추구하고 있을 뿐만 아니라 세대 간

혹은 세대 내에서의 소득재분배 및 위험분산의 기능을 수행하기도 한다. 따라서 어느 한 제도가 다른 제도에 비해 우월하다고 판단하는 것은 불가능하며 연금제도가 시행되고 있는 사회경제적 환경에 따라 연금제도를 평가하여야 할 것이다. 특히 자유 시장경제체제 하에서 공적연금제도의 시행이 정당화되는 이유는 시장의 실패, 즉 연금보험시장이 불완전하거나 형성되지 않기 때문이며 그렇기 때문에 공적연금제도의 실시는 후생경제학적 입장에서 보면 차선(second-best)의 선택이라고 할 수 있다. 공적연금제도의 재원을 조달하는 방법에는 당해연도 연금급여 지출을 당해연도 보험료 수입으로 충당하는 부과방식과 당해연도 연금급여 지출을 충당하기 위하여 미리 기금을 적립하여 두는 적립방식이 있는데 어느 방법이 사회경제적으로 절대적으로 우월하거나 더 효율적이라고 판단하는 문제는 그 사회가 처해 있는 사회경제적 상황에 의하여 영향을 받는다. 특히 부과방식의 경우 맨 첫 세대는 보험료를 납부하지 않았음에도 불구하고 연금의 혜택을 향유하므로 그들이 누리는 효용을 고려하여 재원조달 방식의 효율성 혹은 우월성 문제를 논하여야 할 것이다.

우선 개인이나 가족의 관점에서 보면 공적연금제도는 경제활동기간 중 소득의 일부를 강제로 할애하여 노후의 소득을 보장함으로써 노후에 소비지출이 격감하는 것을 방지하는 ‘소비의 평탄화’(consumption-smoothing) 기능을 수행한다. 순수 경제학적 입장에서 본다면 연금수급자는 생산적 활동에 참여하지 않는 소비자이다. 공적연금제도를 실시하는 정부의 입장에서 보면 공적연금제도를 통하여 노후의 빈곤을 경감하거나 방지할 수 있을 것이고 세대 내 혹은 세대 간에 소득의 재분배를 할 수도 있는 것이다. 연금제도를 분석하는 경우 그 외에 경제적 효율 및 경제성장의 문제도 반드시 고려를 하여야 할 것이다.

공적연금제도는 위에서 언급한 소득의 재분배 외에 위험의 분산 혹은 분담의 기능을 수행한다. 연금제도에 가입되어 있는 개인은 여러 형태의 위험에 노출되어 있다. 즉, 연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경 변화와 이 변화에 따라 파생되는 위험을 누가 어떻게 부담하는가 하는 문제는 공적연금제도 논의에서 매우 중요한 부분이다.

위험의 분산 혹은 분담을 위한 연금제도는 크게 5개 유형으로 구분해 볼 수 있을 것이다:

- 완전적립 확정기여형
- 완전적립 확정급여형
- 부과방식 명목기여형
- 부과방식 확정급여형
- 조세에 의한 재원조달형

이중 처음 2개는 공적 혹은 민영연금보험제도로 운영될 수 있는 반면 다음 2개는 공적연금 보험제도로 운영되며 민영연금보험제도로 운영되는 것은 불가능하거나 어렵다. 마지막 유형은 공적연금제도로써 보험제도 형태로 운영되는 것은 불가능하고 기초보장 혹은 기초연금제도로 운영되며 노후빈곤 완화 혹은 제거라는 국가의 공공적인 목적에 부합되는 제도라고 할 수 있다.

1.2.2 완전적립 확정기여형

완전적립 확정기여형은 다시 개인 완전적립 확정기여형(IFDC: Individual Fully-Funded Defined Contribution)과 단체 완전적립 기여형(GFDC: Group Fully-Funded Defined Contribution)으로 구분해 볼 수 있다.

전자는 제도 가입자가 소득활동기간 동안 연금계좌를 설정한 후 그 계좌에 소득의 일부를 보험료로 각출한 다음 금융자산 투자를 통하여 적립된 원리금을 퇴직 시점에 연금구입에 사용(Annuitization, Purchase of an Annuity)하는 계약을 체결하거나 정기적으로 자신의 계좌에서 인출하는 형태이다.

개인 연금계좌에 적립된 금액은 소득활동기간 동안 운용사인 보험사나 은행에 의하여 금융자산에 투자되기 때문에 퇴직 시점까지 누적된 원리금의 규모는 금융시장의 수익률에 의하여 결정되며 이 원리금에 의하여 노후생활의 소비에 필요한 재원이 조달된다. 이 때 퇴직시점까지 적립된 금액을 종신연금화할 경우, 즉, 종신연금을 구입할 경우 얼마나 많은 연금을 수령하는가 하는 문제가 제기된다. 이 경우 퇴직 시점에 종신연금액 책정의 위험은 연금가입자가 떠맡게 된다. 부연하면 퇴직자의 기대여명과 퇴직 이후 금융시장 기대수익률을 고려하여 연금액이 책정되는데 종신연금을 제공하는 보험사나 은행은 퇴직 시점까지 적립된 기금을 연금으로 환산하는 과정에서 가능한 한 낮은 연금액을 지불하려 할 것이다. 퇴직자에게 이용 가능한 정보가 제한되어 있고 종신연금을 제공하는 보험사나 은행이 퇴직자들의 기대여명과 퇴직 후 금융시장의 기대수익률에 대하여 더 많은 정보를 수집하여 이용할 수 있게 된다면 퇴직자가 불리하게 된다. 즉, 정보의 비대칭으로 인한 역선택의 문제(AS: Adverse Selection)가 발생하게 된다. 퇴직시점까지 적립된 원리금을 연금화할 경우 퇴직자는 보험수리 상 수지상등이 되는 수준의 연금액보다 더 낮은 연금액을 지급받을 위험을 안게 된다. 하지만 일단 퇴직자의 연금액이 책정된 이후에 기대여명의 증가나 금융시장 기대수익률 하락으로 발생하는 위험은 연금액이 기대여명 증가나 기대수익률 변동에 연동되어 있지 않는 한 보험사나 은행 혹은 연

금융용사가 부담하게 된다. 퇴직 시점에 적립된 기금을 연금화할 경우 보험사나 은행이 퇴직 이후 기대여명 증가와 기대수익률 하락에 연금액을 연동하는 계약을 퇴직자인 연금수급자와 체결하면 보험사나 은행은 연금액을 하향조정하게 되고 연금액 하향조정의 위험은 가입자가 부담하게 되며 보험사나 은행이 공제조합이 아닌 주식회사 형태인 경우 주주에게 배당되는 이익 역시 조정된다.

개인적립방식으로 개인의 연금계좌에 보험료를 적립하여 연금재원을 조달하고 퇴직 시점에 적립된 원리금을 연금화하지 않고 자신의 계좌에서 정기적으로 인출하는 경우 기대여명증가나 금융시장 수익률 변동 위험은 가입자가 부담하게 된다. 이러한 형태의 연금저축계정은 퇴직시점까지의 수익률 변동 위험 및 퇴직 이후 기대여명 증가와 기대 수익률 하락의 위험을 모두 가입자가 부담하여야하기 때문에 개인의 책임은 강화될지 몰라도 노후소득보장 기능은 약화될 수밖에 없다. 왜냐하면 퇴직 시점까지 적립된 원리금에 의하여 노후에 인출되는 가처분의 소득 규모가 결정되기 때문이다. 이 연금저축계정 형태의 노후소득보장제도는 보험사나 은행이 적립된 원리금을 연금화하지 않기 때문에 가입자인 개인이 모든 위험을 부담하게 되는 반면 보험사나 은행을 통하여 개인종신연금제도에 가입되면 퇴직 시점에 책정되는 연금액이 보험수리 상 균형을 유지하는 연금액을 하회할 위험을 가입자가 부담하게 된다. 왜냐하면 보험사나 은행은 영리를 추구하기 때문에 가능한 한 낮은 연금을 지불하려 할 것이기 때문이다. 한편 연금액이 퇴직 이후 기대여명 증가와 기대수익률 하락에 연동되지 않는 한 퇴직 이후 위험은 종신연금을 제공하는 보험사나 은행이 부담하게 된다.

다음으로 단체 완전적립 기여형으로 연금제도의 재원이 조달될 경우 개인이 납부한 보험료가 개인적으로 금융자산에 투자되지 않고 적립된 기금이 하나로서 전체적으로 운용된다. 개인 완전적립 기여형의 경우 개인의 연금계좌에 적립된 원리금에 따라 종신연금액이 결정되고 따라서 연금의 소득대체율의 개인차가 발생하는 반면 단체 완전적립 기여형의 경우 가입기간이 동일한 경우 전 가입자에게 동일한 소득대체율이 적용될 수 있다. 일종의 위험공동체로 운영되기 때문에 기대여명이 상이한 가입자 간 장수로 인하여 발생하는 연금재원 부족의 위험을 서로 상쇄할 수 있고 적립된 기금을 사용하여 연금화할 경우 보험수리 상 균형에 해당되는 연금액 달성이 용이하게 되는 장점이 있다. 퇴직 후 금융시장의 기대수익률 및 수급자의 기대여명이 예상 외로 증가하게 되면 가입자의 보험료를 인상하거나 연금수급자의 연금지급률을 하향조정함으로써 변화하는 사회 경제적 환경에 대응할 수도 있다. 개인 완전적립 기여형의 경우 연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경 변화에도 불구하고 세대 간의 부담 분산이 불가능한 반면 단체 완전적립 기여형의 경우 외부환경 변화에 대하여 보다 능동적으로 대처할 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 두 형태의 완전적립 확정급여형 연금제도 중 전자인 개인저축계정의 경우 개인 책임 및 투명성은 제고되나 가입자나 종신연금을 제공하는 보험사 혹은 은행에 부담이 전가되는 반면 후자의 경우 제도 자체 내에서 위험을 분산할 수 있음을 알 수 있다. 개인저축계정의 경우 보험사나 은행이 종신연금 제공을 꺼리게 되면 역선택의 시장실패 현상이 발생하여 가입자의 노후소득보장기능은 약화될 수밖에 없을 것이다.

1.2.3 완전적립 확정급여형

완전적립 확정급여형의 연금제도의 경우 납부된 보험료를 통하여 미리 적립된 기금(원리금)에서 연금액이 지급되는데 이 때 연금액은 가입자의 소득에 비례하여 미리 정해진 연금산정방식에 의하여 산출된다. 급여액 혹은 연금산정 기준소득대비 연금액, 즉 소득대체율이 미리 확정되어 있기 때문에 이 급여를 충당하기 위한 기금이 항상 적립되어 있어야 한다. 확정급여형(DC)의 경우 일반적으로 적립된 기금 범위 내에서 연금액이 지급되는 반면 확정급여형(DB)의 경우 연금지급률이 미리 정해져 있기 때문에 연금지급률 하락의 위험은 존재하지 않지만 연금지급 의무를 충족하기 위하여서는 완전적립을 하여야 한다. 가입자의 소득활동기간에 가입자가 보험료를 납부하고 누적된 보험료의 원리금은 동 기간 동안의 수익률 변동의 위험 및 기대여명 증가의 위험에 노출되며 이 위험은 가입자가 부담하게 된다. 즉, 수익률이 기대치를 하회하거나 기대여명이 예상 외로 증가하게 되면 보험료 인상이 불가피하게 된다. 따라서 소득활동 기간 동안, 즉 연금제도 가입기간 동안 발생하는 위험은 가입자가 부담하게 된다. 이 경우 적립된 기금은 개인 연금계좌에 의하여 개별적으로 금융자산에 투자되지 않고 하나의 기금형태로서 전체적으로 투자될 뿐만 아니라 보험료의 조정도 가입자 전체에 동일하게 적용되므로 금융시장 변동이나 기대여명 증가에 따른 위험에 대한 적응이 상대적으로 용이한 장점이 있다. 또한 적립률을 항상 반드시 100%로 유지할 필요도 없으며 적립률 변동을 통하여 세대간의 부담 분산을 조절할 수 있기도 하다. 적립된 기금을 사용하여 미리 확정된 연금지급률에 해당되는 종신연금을 보험사나 은행을 통하여 구입(연금화)할 수도 있는데 이 경우 금융시장 수익률 하락 및 기대여명 증가에 따른 위험은 보험사나 은행에 전가된다. 사용주도 연금제도 운영자가 될 수 있는데 이 경우 물론 위 위험은 사용주가 부담하게 된다. 국가가 연금제도를 공적연금제도 형태로 운영하게 되면 국가가 이 위험을 부담하게 되는데 국가는 보험료 수입 외에 조세수입을 통하여 부족한 재원을 조달할 수도 있다. 사용주 즉, 기업이 확정급여형의 연금제도를 운영하게 되는 경우 적립률이 100%를 하회하게 되어 발생하는 재정적 위험은 현

재 혹은 미래의 근로자, 주주, 고객인 소비자에게 전가될 가능성이 존재하게 된다. 국가가 완전적립 확정기여형 연금제도를 운영하면서 적립률이 100%를 하회하게 되면 현재 및 미래의 납세자에게 부담이 전가될 것이다.

완전적립 확정기여형과 완전적립 확정급여형의 결정적인 차이는 전자의 경우 연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경이 변화함으로써 발생하는 위험은 급여수준의 조정으로 나타나는 반면, 후자의 경우 급여수준이 확정되어 있기 때문에 보험료의 조정으로 나타남을 알 수 있다. 하지만 실제에 있어서는 연금제도를 국가나 민간 회사 혹은 사용주가 운영하게 되는데 이 경우 순수한 형태의 확정기여형이나 확정급여형의 연금제도는 드물고 양자의 요소가 혼재되어 있는 경우가 대부분이다. 물론 연금제도가 운영되는 형태에 따라 법률적 차이, 특히 세법상의 상당한 차이가 존재한다. 확정급여형의 경우 적립된 기금을 하나로 모아 운용할 수 있으므로 가입자 간 위험공동체가 형성되어 위험을 가입자 간에 서로 분산 시킬 수 있는 가능성이 존재하게 된다. 물론 국가는 개인연금계좌를 통해서도 위험을 분산시킬 수 있으며 특히 연금제도를 통하지 않고 민영보험제도를 통하여 주어진 수익률을 담보함으로써 위험을 원하는 대로 분담하게 할 수 있을 것이다. 하지만 확정급여형 위험공동체가 형성되어 단일기금으로 운영되면 관리운영비를 상당히 절감할 수 있다는 장점이 있을 뿐만 아니라 가입자로 하여금 잘못된 투자 결정을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 확정급여형 단일기금으로 재원을 조달하게 되면 개인의 선택권이 제한되어 개인의 위험회피 성향에 따른 수익률 보장이 불가능하게 된다는 단점도 있다.

사용주가 완전적립형 연금제도를 운영하게 되는 경우에는 반드시 100% 정도의 적립률을 유지하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 기업이 파산할 경우 연금지급이 불가능하거나 부분적으로 지급될 수밖에 없을 것이다. 반면 국가가 연금제도를 운영할 경우 반드시 100% 적립률을 유지할 필요는 없다. 왜냐하면 한 국가경제가 건실하고 정부가 제대로 작동하는 경우 조세를 통하여 항상 연금재원을 조달할 수 있기 때문이다. 극단적인 경우 기금을 전혀 적립하지 않을 수도 있지만 대부분의 국가가 경기 변동이나 외부의 충격에 대비하여 완충적 기능을 수행할 목적으로 약간의 기금을 적립하고 있는 것이 현실이다.

연금제도의 일차적 목표는 경제활동을 하지 않는 시기에든 일정한 소비활동을 위한 노후소득보장에 있다. 적립방식을 주장하는 자들은 적립방식으로 재원을 조달하게 되면 인구가 고령화되더라도 연금지급이 보장되고 적립된 기금이 투자로 연결되어 경제도 성장한다는 논리를 주장하고 있다. 적립방식으로 기금이 적립되더라도 연금보험료가 기존의 저축을 구축하게 되

면 한 국가경제의 총저축은 증가하지 않을 수도 있으며 설령 총 저축이 증가하더라도 실물투자에 연결되지 않으면 소비만 감소되어 오히려 경제성장이 둔화될 수도 있다. 경제성장을 도모하기 위한 수단으로서 적립형 연금제도를 이용하는 데에는 한계가 있을 수 있다는 점을 상기하여야 할 것이다. 한 국가경제의 저축이 어느 정도가 가장 바람직한가는 일찍이 경제학자들에 의하여 제기된 질문이다.⁴⁾ 국내총생산 대비 저축으로 표시되는 저축률이 인구증가율을

4) Frank Ramsey(1928), A mathematical Theory of Saving, The Economic Journal, 26세에 요절한 영국의 수학자, 철학자, 경제학자였던 Ramsey는 한 국가가 미래의 효용(소득)을 극대화시키기 위하여 “How much of its income should a nation save?”라는 질문을 제기하였으며 소위 자본축적의 황금률(Golden Rule of Capital Accumulation)을 도출하였다. 최적 축적률은 소비의 시간선호도(time preference)를 무시하면 인구증가율과 동일하다. 물론 그는 경제성장이 자본과 노동의 생산요소의 증가에 의하여 결정된다고 보았지만 기술적 진보를 고려하더라도 그의 모형은 아직도 최적 저축률의 이론적 배경을 제공하고 있다.

t 시점 한나라의 자본을 K_t , 인구(모두 경제활동 참가 가정)를 L_t 라고 한다면 총생산액 Y_t 는 다음과 함수로 표시될 수 있다:

$$Y_t = F(K_t, L_t)$$

생산된 재화와 용역이 소비(C_t)와 저축(S_t)에 할당되며 저축이 자본 축적으로 연결된다고 한다면, 즉, $S_t = dK_t/dt$ 라고 하면 한 나라의 총생산액은 $Y_t = F(K_t, L_t) = C_t + dK_t/dt$ 로 표시된다. 이를 일인당 소득으로 표시하면 $Y_t/L_t = F(K_t/L_t, 1) = f(k_t)$ 이고(단, $k_t = K_t/L_t =$ 일인당 자본량) 경제가 균형을 이룰 경우

$$r_t(\text{실질이자율}) = \partial f(k_t) / \partial K_t = f'(k_t)$$

$$w_t(\text{실질임금}) = \partial f(k_t) L_t / \partial L_t = f(k_t) - k_t f'(k_t)$$

일인당 국민소득 $Y_t/L_t = f(k_t) = (C_t + dK_t/dt)/L_t$ 로 표시되는데 이를 변형하면

$$f(k_t) = c_t + dk_t/dt + nk_t, \text{ 단 } c_t = C_t/L_t, n = (dL_t/dt)/L_t \text{ (인구증가율)} \quad (1)$$

한 개인은 생애 기간 동안 재화를 소비함으로써 효용(Utility, Bliss, 행복)을 극대화한다고 한다면 현명한 정책결정자는 아래와 같이 표시되는 현재 시점기준 효용함수(선호체계가 일생 동안 불변이라고 가정),

$$U_0 = \int_0^t u(c_t) \exp(-\theta t) dt, \text{ (단 } \theta \text{는 시간선호도로 미래의 소비 할인율을 나타내고 } u'(c_t) > 0 > u''(c_t) \text{ 임)}$$

를 위 식 (1) 조건 하에서 극대화할 것이다. 식 (1)은 경제활동기간에 달성한 소득의 일부를 노후소비를 위하여 저축을 하는 것을 나타낸 것이며 이 저축이 자본설비에 투자됨을 나타낸 것이다.

이 문제는 최적 통제이론(optimal control theory) 혹은 dynamic optimization을 통하여 해결될 수 있는데 요체는 시간이 흐름에 따라 개인의 시간에 대한 선호도를 반영하여 주어진 효용(행복)을 극대화하기 위하여 얼마를 현재에 소비하고 나머지를 저축하여 투자하여야 하는가 하는 문제에 대한 답을 구하는 것이다. 이 문제를 풀기 위하여 Lev Pontryagin의 자본의 변동 상태 변수(state variable)를 포함한 함수(H_t)를 표시하면 다음과 같다:

$$H_t = u(c_t) \exp(-\theta t) + \mu_t (dk_t/dt) = u(c_t) \exp(-\theta t) + \mu_t (f(k_t) - nk_t - c_t), \text{ 단 } \mu_t \text{ 는 co-state variable}$$

초과하게 되면 오히려 소비를 증가시키는 것이 바람직할 수도 있다. 그리고 적립된 기금은 금

이 함수의 극대값을 구하기 위한 F.O.C.(일차 조건) 은

$$\delta H_t / \delta c_t = u'(c_t) \exp(-\theta t) - \mu_t = 0 \quad (2)$$

$$\delta H_t / \delta k_t = \mu_t (f'(k_t) - n) + \dot{\mu}_t / \delta t = 0 \quad (3)$$

$$\delta H_t / \delta \mu_t = (f(k_t) - nk_t - c_t) = dk_t / dt \quad (4)$$

식 (2)를 식 (3)에 대입하여 정리하면

$$[u'(c_t) / \delta t] / u'(c_t) = n - f'(k_t) \text{ 혹은}$$

$$[c_t * u''(c_t) / u'(c_t)] * [(dc_t / dt) / c_t] = [\partial \ln(u'(c_t)) / \partial \ln(c_t)] * [(dc_t / dt) / c_t] = n - f'(k_t) \quad (5)$$

$[c_t * u''(c_t) / u'(c_t)]$ 은 소비의 한계효용 탄력성으로서 음의 값을 취하므로 균형상태의 경제에서 $n > f'(k_t)$ 인 관계가 성립하는 한 $(dc_t / dt) / c_t$ 의 값 역시 음의 값을 취하여야 한다. 이는 자본의 한계생산성이 낮아 오히려 현재와 미래에 소비할 수 있는 재화와 용역의 총량이 감소함을 의미한다. 즉, 자본의 한계생산성(실질 이자율)이 인구증가율보다 낮은 경우 저축을 하는 것보다 오히려 현재의 소비를 증대시킴으로써 생애 효용이 증대하는 것이다. 자본의 한계생산성이 낮은 이유는 국가 경제의 자본의 양이 과다 축적되어 인구증가율을 반영한 최적점보다 높다는 사실을 의미한다. 이 경우 적립방식의 연금제도를 도입하여 총 저축을 증대시키는 것은 오히려 총 효용을 감소시키는 것을 의미한다. 여기에 시간에 대한 선호도(θ)가 높아 개인이 미래의 소비보다 현재의 소비에 더 가치를 두게 되면 저축을 함으로써 생애의 총 효용이 더 감소할 수 있다. 즉 식 (5)는

$$c_t * u''(c_t) / u'(c_t) * [(dc_t / dt) / c_t] = [\partial \ln(u'(c_t)) / \partial \ln(c_t)] * [(dc_t / dt) / c_t] = \theta + n - f'(k_t) \quad (5)'$$

로 변형된다. 식 (5)에서 경제가 균형을 이룬 상태에서 소비증가가 0 인 경우 $n = f'(k_t)$ 관계가 성립하는데 이를 균형상태 경제 하에서의 자본축적의 황금률이라고 한다. 적립방식을 도입하여 자본이 과다하게 축적되면 자본의 한계 생산성이 체감하여 $f'(k_t)$ 가 하락하게 되고 실질 이자율도 하락함과 동시에 소비할 수 있는 재화와 용역의 총량도 감소하게 된다. 식 (5)'는 수정된 황금률인데 개인들의 시간 선호도가 강해 현재의 소비에 더 가치를 두게 되면 미래의 자본 축적량은 더 감소함을 의미하며 이 경우 저축의 양은 (5)의 경우에 비하여 더 감소하게 된다.

생애 주기를 경제활동 시기(t)와 은퇴시기($t+1$)로 구분한 후 생애 전체의 효용을 극대화하려면 현재 경제 활동기간에 누리는 한계효용 $u'(c_t)$ 과 경제활동 시기의 소득의 일부를 저축하여 얻는 미래의 소비로부터 누리는 할인된 효용 $u'(c_{t+1})(1+\theta)^{-1}$ 이 동일하여야 할 것이다. 왜냐하면 둘 중의 하나가 크게 되면 그 시기의 소비를 증대함으로써 생애 총 효용을 증가시킬 수 있기 때문이다. 경제활동시기에 dc_t 만큼 소비를 하지 않고 저축함으로써 은퇴시기에 달성되는 소득(소비할 수 있는 소득) c_{t+1} 은 $(1+n)^{-1}(1+f(k_t))dc_t$ 이고 은퇴시기에 누리는 할인된 효용은 $(1+\theta)^{-1}(1+n)^{-1}(1+f(k_t))u'(c_{t+1})$ 이므로

$$u'(c_t) = (1+\theta)^{-1}(1+n)^{-1}(1+f(k_t))u'(c_{t+1}) \text{ 혹은 } (1+\theta)^{-1}u'(c_{t+1}) / u'(c_t) = (1+n) / (1+f(k_t)) \quad (6)$$

식 (6)에서도 보듯이 인구증가율이 자본의 한계생산성보다 높은 경우는 저축을 감소시켜 현재의 소비를 증가시키는 것이 생애 총 효용을 증가시킴을 보여주고 있다. 그리고 다른 조건이 불변이라면 시간선호도가 강할수록 즉, 미래의 소비보다 현재의 소비를 더 선호할 경우 저축을 증가시켜 미래의 소비를 증가시키는 것보다 현재의 소비를 더 증가시키는 것이 바람직할 것이다.

연금제도가 현재의 소비 및 저축에 영향을 주게 되는 경우 주어진 시간 선호도 하에서 어느 정도 은퇴 후 소득을 준비하여야 하는가 하는 문제에 대하여 Ramsey의 연구는 많은 시사점을 주고 있다. 결론적으로 자본의 한계생산성이 높을수록 인구증가율이 낮을수록 미래의 소비에 더 가치를 둘수록 노후소득보장을 강화하기 위한 저축을 증대시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

용자산에 혹은 실물자산에 투자되게 된다. 가입자가 퇴직 후 연금수급자가 되면 기금이 투자된 자산을 다시 현금화시켜야 하는데 인구가 감소하게 되고 경제 성장이 둔화되면 자산가치가 하락할 가능성도 존재한다. 그리고 적립방식에 의한 저축 증가, 실물경제에 투자, 자본증가의 과정도 연금제도가 성숙 단계에 도달하여 총저축이 추가적으로 증가하지 않게 되면 당해 연도 보험료 수입과 기금의 수익으로 당해 연도 연금지출이 충당되는 부과방식의 요소가 강하게 나타난다. 결국 한 국가의 저축률이 아직 최적의 상태에 미달되어 있는 경우 적립방식에 의한 총저축의 증가는 미래의 총생산을 증가시켜 한 국가 경제의 총효용(소득)을 상승시킬 수 있다. 그렇다 하더라도 인구가 증가하지 않고 적립방식의 연금제도가 성숙되어 당해 연도 보험료수입이 당해 연도 연금지출에 충당되면 다른 조건이 불변일 경우 더 이상 총저축은 추가적으로 증가하지 않게 된다.

1.2.4 부과방식 명목기여형

당해연도 보험료 수입으로 당해연도 연금지출을 충당하는 **부과방식**(PAYG: Pay As You Go)도 **명목확정기여형**(NDC)과 **확정급여형**(DB)으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

부과방식으로 재원이 조달되는 경우 일반적으로 기금이 적립되지 않는다고 해서 확정급여형의 제도만 가능한 것은 아니다. 비록 기금이 적립되지 않는다 해도 가입자 개인명의로의 연금계좌를 개설하여 매년 가상의 적립금을 기록한 후 퇴직 시 누적된 금액을 기준으로 연금액을 산정할 수 있다. 이러한 방식을 부과방식 하의 명목 확정기여형(Nominal Defined Contribution)으로 분류할 수 있다. 이러한 형태의 연금제도는 위에서 언급한 기금이 적립되는 확정기여형 개인연금계좌와 유사한 구조로 혹은 동일한 구조로 운영될 수 있다. 이미 납부된 보험료를 매년 가입자 평균임금 상승률로 재평가를 하여 개인연금계좌에 기록한 다음 당해 연도에 납부된 보험료를 추가로 가상 적립하는 과정이 퇴직 시점까지 반복된다. 퇴직 시점에 자신이 가상연금계좌에 기록된 금액이 연금화되어 지급되게 된다. 과거에 납부된 보험료를 가입자 평균임금 상승률로 재평가하지 않고 실제 금융시장 수익률을 반영하여 정책적으로 책정된 정산이자율로 재평가하여 퇴직 시점까지 가상 금액을 적립할 수도 있다. 가입자가 납부한 보험료가 실제 적립되지 않고 자신의 연금계좌에 적립된 것으로 가상적으로 기록된 후 매년 가입자의 평균임금 상승률 혹은 정책적으로 책정된 정산이자율로 재평가되어 자신의 연금계좌에 기록되기 때문에 확정기여형의 요소를 강하게 내포하고 있다. 이미 가입자 개인의 연금계좌에 기록된 금액은 연금제도가 개혁되더라도 이미 확보된 금액이기 때문에 안정성이 보장되며 자신의 계좌

에 가상적으로 적립된 금액을 금방 확인할 수 있어 투명성이 강화된다. 하지만 연금제도 운영 주체가 국가가 아닌 민간 기업인 경우 개인 연금계좌에 가상적으로 적립된 기금을 기초로 하여 연금액을 산정할 경우 보험수리상 균형을 유지하는 연금액을 하회할 위험은 가입자에게 전가된다. 퇴직 시점 이후 일단 연금액이 산정된 이후 사회경제적 상황변화로 인한 위험은 연금제도 운영자가 부담하게 된다.

명목확정기여형의 연금제도도 물론 완충적인 기능을 수행할 목적으로 부분적으로 기금을 적립하는 것이 보통이다. 실제로는 부과방식으로 재원이 조달되기 때문에 각 개인의 연금계좌에 가상적으로 보험료의 원리금이 적립되지만 당해 연도 실제 납부된 보험료는 당해 연도 보험급여 지출에 충당된다. 실제 기금이 적립되지 않아 금융시장에 투자할 필요가 없어 금융시장의 변동성의 위험에 노출되어 있지 않으며 가입자 개인연금계좌에 기록된 보험료를 재평가하는 것은 정책적으로 결정되기 때문에 비록 명목기여형의 제도이지만 소득재분배나 실업기간, 출산 및 양육기간, 간병기간 등의 기간도 연금가입기간으로 인정해 줄 수 있는 여지가 존재한다. 더군다나 자본이 충분히 축적된 선진국의 경우 더 이상 저축의 필요성이 존재하지 않을 수도 있으며 오히려 저축이 투자에 연결되지 않아 소비를 감소시킬 수도 있는 상황 하에서는 매우 바람직한 제도라고 할 수 있다. 저축이 실물투자에 연결된다 해도 한 국가 경제의 저축이 과도한 경우 납부된 연금보험료를 적립하지 않고 바로 연금지출에 충당함으로써 전체의 효용을 증대시킬 수도 있는 것이다. 왜냐하면 이 경우 현재의 소비가 미래의 소비에 비하여 가치나 효용이 높기 때문이다.

개인연금계좌를 개설하여 연금제도를 운영할 경우 명목확정기여형(NDC) 혹은 납부된 보험료가 실제로 적립되는 개인저축계정(IFDC)을 택할 것인지의 문제는 정치적인 문제라기보다는 경제적인 문제이다. 개인저축계정을 주장하는 자는 가입자 개인의 선택의 범위를 확대함으로써 가입자가 원하는 연금 운영사를 선택할 수 있고 가입자의 위험회피 성향이나 선호도를 반영하게 되어 가입자의 효용이 증대한다고 한다. 마치 소비자가 자신들이 원하는 재화를 자유 경쟁 시장에서 자신의 소득과 기호에 따라 합리적으로 선택함으로써 자신의 효용을 극대화한다는 것처럼 연금도 자유 시장경제 하에서 가입자가 자유롭게 연금 상품을 제공하는 자를 선택할 수 있어야 한다는 것이다. 하지만 연금시장은 정보의 비대칭 문제와 거래비용 발생으로 인하여 불완전하거나 균형이 달성되기 어렵다. 환언하면 소비자인 연금제도 가입자는 연금전문가가 아니어서 연금 상품에 대한 정보가 부족할 뿐만 아니라 완벽한 선택을 하려면 상당한 비용을 지불하여야 한다. 대부분의 연금제도 가입자는 주식과 채권의 본질적인 차이나 수익 위험구조를 이해하지 못한다. 생애 주기에 따른 투자 형태의 변화 필요성도 인지하지 못한다. 연금 상

품을 제공하는 운용사나 보험사 혹은 은행은 상당한 관리운영비를 요구하는 것도 연금 상품 수요자 혹은 연금제도 가입자로 하여금 자유로운 선택을 제한하는 요인으로 작용한다. 한 연구에 의하면 40년 연금제도 가입 시 매년 1%에 해당되는 관리운영비를 운영사인 보험사나 은행에 지불하게 되면 퇴직 시점 적립된 원리금이 약 20% 정도 감소하는 것으로 나타나고 있다.⁵⁾

개인연금계좌를 설정하여 보험료를 적립하는 확정기여형의 연금제도의 경우 가입자의 선택권을 보장하기가 어려운 또 다른 이유는 민간 연금시장이 불안하거나 불완전하기 때문이다. 사람들은 보통 노후소득보장을 위한 연금 상품 구입을 미루거나 아예 구입하지 않을 뿐만 아니라 개인연금상품을 구입한다 해도 노후소득을 충분히 보장해주는 정도의 연금 상품을 구입하지 않는 경우가 종종 있다. 또한 정보가 부족하다 보니 수동적으로 행동하기 마련이고 현재의 상태에 머무르기를 선호한다. 정보 부족으로 인해 또한 자신이 선호하는 연금 상품을 선택하려면 상당한 비용을 지불하여야 한다. 이러한 일련의 연금보험시장의 정보의 비대칭 또는 높은 관리운영비는 민간 보험사나 은행에 의한 개인저축계정 형태의 연금제도 운영을 상당히 제약하는 요인으로 작용한다.

민간 연금보험시장에서 제공되는 개인연금 혹은 개인저축계정이 노후소득보장 기능을 제대로 수행하기 위해서는 최소한 다음의 4가지 조건이 충족되어야 한다.

- 가입자의 연금 상품 선택 범위 최소화(Minimization of options)
- 선택을 하지 않을 경우에도 기본적인 노후 보장 제공
- 연금제도 관리와 기금운영의 분리
- 강제가입

그 외에도 정부는 민영연금보험시장에서 발생하는 시장 실패의 문제를 경감하거나 해결하기 위한 관리 감독뿐만 아니라 적극적인 장려 정책도 실시하여야 할 것이다.

1.2.5 부과방식 확정기여형

부과방식 확정기여형으로 연금제도가 운영되면 명목 확정기여형의 경우와 마찬가지로 기금이 적립되지 아니하고 당해 연도 보험료 수입은 당해 연도 연금급여 지출에 충당된다. 기금이 적립되지 않기 때문에 기금을 금융시장에 투자할 필요가 없게 되어 금융시장 수익률 변동성의

5) N. Barr and P. Diamond(2008), Reforming Pensions, International Social Security Review

위험이 존재하지 않게 되지만 노동시장의 상황이 악화되어 임금 상승이 둔화되면 보험료 수입이 예상보다 작을 수 있는 위험에 노출되어 있다. 즉, 금융시장 혹은 자본시장의 위험이 아닌 노동시장의 위험에 노출되어 있으며 특히 실업이 증가하게 되면 단기적으로 보험수지적자가 발생할 가능성이 있다. 보험수지 적자가 발생하고 연금지급률이 불변이라면 보험료 인상이 불가피하게 되는 위험은 현재의 근로자가 부담하게 된다. 단기적 보험수지 적자를 보전하기 위하여 국가에서 채권을 발행하게 되면 미래의 근로자가 재정 부담을 하게 된다. 부분적으로 적립되었던 기금을 적자보전에 사용한다면 기금을 적립하였던 세대의 근로자가 재정 부담을 하게 되는 셈이다. 이처럼 부과방식의 확정급여형으로 연금제도가 운영되게 되면 부분적으로 기금이 적립되어 있거나 보험수지 적자가 발생하게 되면 여러 형태로 위험을 분담할 수가 있다. 따라서 부과방식의 확정급여형의 연금제도는 정치적으로 강하게 영향을 받으며 유럽의 경우 노령층 인구 비중이 증가하면서 그들의 정치적 영향력이 증가하면서 현 세대의 근로자에게 재정 부담을 전가하게 될 가능성도 증가하고 있다. 기대여명이 증가함으로써 발생하는 위험 역시 연금지급률이 하향 조정되지 않고 연금지급개시연령이 불변인 한 보험료를 납부하는 현세대의 가입자가 부담하게 된다.

재원이 보험료가 아니라 조세로 조달되는 연금제도의 경우 위험은 현세대 및 미래세대에 분산될 수 있을 뿐만 아니라 급여수준이나 급여조건을 조절함으로써 형평성의 문제와 경제 효율의 문제를 동시에 고려할 수 있다. 이에 대해서는 1.2.7에서 후술하기로 한다.

1.2.6 연금제도가 저축에 미치는 영향

연금제도는 한 개인이 경제활동시기에 취득한 소득의 일부를 퇴직 후 미래의 소비를 위해 저축함으로써 소비를 전 생애에 걸쳐 고르게 분산하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 취득한 소득을 현재의 소비에 전부 사용하지 않고 미래의 소비를 위해 저축하는 이유는 현재의 소비가 소득의 일정한 수준을 초과하게 되면 추가로 소비함으로써 취득하는 효용이 체감하게 된다. 즉, 현재에 소비하는 것보다 미래에 소비하는 것이 더 가치가 있게 된다. 그 결과 생애 전체의 효용이 증가하게 된다. 현재 소비의 한계효용과 미래 소비의 한계 효용이 동일하게 되는 수준의 저축이 가장 이상적일 것이다. 한 개인이 소비를 함으로써 향유하는 생애 총 효용(Utility)은 다음 식으로 표시된다.

$$U = U(c_t, c_{t+1}) = u(c_t) + (1+\theta)^{-1}u(c_{t+1}) \quad (1)$$

식(1)은 경제활동시기 t 에 c_t 의 소비를 하고 은퇴시기 $t+1$ 에 c_{t+1} 의 소비를 함으로써 한 개인이 생애 기간 동안 향유할 수 있는 효용(혹은 소비로부터 얻는 물질적 행복)을 나타낸 것이다. 은퇴시기에 소비함으로써 얻게 되는 효용은 현재 시점 기준에서 보아 시간선호도(time preference), θ 로 할인되어 표시된다. 즉, 사람은 미래의 소비보다 현재의 소비를 선호한다고 볼 수 있으며 이 시간 선호도가 강할수록 미래의 소비를 낮게 평가할 것이고 노후소득보장에도 가치를 덜 둘뿐만 아니라 노후소득보장을 위하여 경제활동 시기에 연금보험료 납부에 대한 저항도 강할 것이다.

유산을 남기지 않는다는 전제하에 한 개인이 경제활동 기간에 취득한 소득을 w_t 라고 한다면 이 소득에서 경제활동기간 동안 소비 c_t 를 제한 부분이 저축(s_t)이 되며 이 저축이 투자 수익률 (r_{t+1})로 증식된 후 은퇴시기에 소비에 충당되게 된다. 즉,

$$s_t = w_t - c_t \quad (2)$$

$$c_{t+1} = (1+r_{t+1})s_t \quad (3)$$

$$s_t = s(w_t, r_{t+1}), \quad 0 < s_w < 1, \quad s_r \leq 0 \quad (s_w = \partial s_t / \partial w_t, \quad s_r = \partial s_t / \partial r_t) \quad (4)$$

식 (1)로 표시된 개인의 생애 효용을 (3)의 조건 하에서 극대화하기 위하여 경제활동시기에 얼마를 소비하여야 하는가 혹은 얼마를 저축하여야 하는가를 알아보기 위하여 식(1)을 c_t 에 관하여 미분하여 정리하면

$$u'(c_t) / u'(c_{t+1}) = (1+r_{t+1}) / (1+\theta) \quad (5)$$

이미 위에서 언급하였듯이 식 (5)는 시간에 대한 선호도가 강할수록, 즉 사람이 현재의 소비에 더 가치를 둘수록 현재의 소비를 더함으로써(현재 소비의 한계효용, $u'(c_t)$ 이 낮아짐) 생애 전체의 효용을 증대시킬 수 있고 투자 수익률이 높을수록 현재의 소비를 감소시키는 것이 합리적이라는 사실을 보여주고 있다. 식 (5)가 성립되면 한 개인의 생애 총 효용은 극대화되는 것이다. 연금제도 관점에서 보면 투자수익률이 높을수록 그리고 미래의 소비에 가치를 더 둘수록 노후소득보장을 위한 보험료 납부에 저항이 없음을 알 수 있다. 하지만 수익률의 증가는 생애 전체의 소득을 증가시켜 현재의 소비도 증가시킬 수 있는 가능성이 존재하고 있다. 식 (4)에서 보듯이 이자율 변화가 저축(소비)에 미치는 효과가 불확실함을 알 수 있으며 수익률 증가로 인한 소비의 대체효과(현재의 소비 대신 미래의 소비 증가, 즉 저축 증가)가 소득효

과(생애 전체의 소득증가로 인한 현재의 소비증가)를 능가하게 되면 투자수익률 증가로 인한 순 저축증가효과는 정(+)의 값을 가질 것이다.

그러나 개인이 근시안적으로 행위를 하여 노후소득보장을 위하여 충분한 대비를 하지 않게 되는 경우가 많다. 이 경우 연금제도는 개인으로 하여금 강제로 충분한 노후소득보장을 위한 연금보험료 혹은 저축을 하게 함으로써 생애 총 효용을 증가시키는 기능을 수행한다.

공적연금보험제도가 강제로 저축을 하게 함으로써 국가 경제 전체의 저축에 미치는 효과는 재원조달방법에 따라 다르다. 완전적립방식으로 재원을 조달하게 되면 연금보험료가 기존의 저축률을 상회하지 않는 한 국가 경제 전체의 저축에 미치는 영향은 없다. 개인이 자발적으로 하던 저축이 연금보험료로 대체되기 때문에 총 저축은 불변이다. 그 이유는 개인 혹은 연금가입자 입장에서 보면 자신이 자발적으로 노후를 대비하여 저축을 하던 국가에 의하여 강제적으로 저축을 하던 중요한 것은 투자 수익률이고 이 투자 수익률은 경제 전체적으로 보아 저축의 강제성 여부와 상관없이 총저축 증감에 의하여 결정되기 때문이다.

식 (5)에서 현재의 소비 c_t 는 경제활동 시기 소득에서 저축을 제한 부분 $c_t = w_t - s_t$ 인데 적립방식 하에서의 연금보험료를 a_t 라고 하고 s'_t 를 적립방식 연금보험료 납부 후의 자발적인 저축이라고 한다면 경제활동시기의 소비 $c_t = w_t - (s'_t + a_t)$ 가 되며 은퇴 후 소비 c_{t+1} 는 $(1+r_{t+1})(s'_t + a_t)$ 가 된다. 적립방식 도입 후 각각 소비를 식 (5)에 대입한 후에도 $s_t = (s'_t + a_t)$ 인 관계가 성립하는 한, 즉 자발적 저축이 연금보험료에 의하여 완전히 대체되어 적립방식 형태의 연금보험제도가 도입되더라도 경제의 총 저축이 불변인 한 개인의 총 효용 극대화 조건 (5)는 불변이다. 결국 국가에 의한 적립방식 형태의 연금제도는 자발적 저축을 대행하여주는 역할을 한다고 볼 수 있다.

하지만 연금제도의 재원이 부과방식으로 조달되는 경우에는 은퇴 후 소비는 c_{t+1} 는 $(1+r_{t+1})(s'_t + a_t)$ 가 아니라 $(1+r_{t+1})s'_t + (1+n)a_{t+1}$ 이며(n =인구증가율) 이를 식 (5)에 대입하여 보험료가 불변($a_t = a_{t+1}$)이라고 가정하고 부과방식 하에서 보험료 부과가 경제 전체의 저축에 미치는 영향을 보기 위하여 $\delta s_t / \delta a_t$ 를 구하면 음의 값이 되는데 이는 부과방식 하에서 기존의 자발적 저축이 불변인 한 경제의 총 저축은 감소함을 의미한다.⁶⁾

6) 이 세대 간 중첩모형(overlapping model)에서는 현 세대는 유산을 물려주지 않고 생애 총 효용 극대화를 위하여 저축 결정을 하는 것으로 가정을 하였기 때문에 부과방식을 도입하면 저축이 감소한다는 결론에 도달한다. 하지만 Ramsey 모형에서는 현명한(합리적인) 정책 결정자가 얼마나 많은 양의 저축을 하는 것이 영속하는 사회전체(즉, 후세대 포함)의 총 효용을 극대화하는 것을 분석하고 있기 때문에 첫 세대가 후세대의 효용도 고려하여 유산을 물려주게 된다고 가정하면 부과방식을 도입한다 해도 총 저축은 불변일 것이다. 왜냐하면 첫 세대는 보험료를 납부하지 않았음에도 불구하고 연금을 수급받기 때문에 영속하는 사회의 후세대의 효용을 반영한 사회의 총 효용을 극대화하기 위해서는 저축을 하여 후세대에게

$$\delta s_t / \delta a_t = -[u''(c_t) + (1+\theta)^{-1}(1+n)u''(c_{t+1})] / [u''(c_t) + (1+\theta)^{-1}(1+r_{t+1})u''(c_{t+1})] < 0 \quad (6)$$

인구증가율이 투자 수익률(이자율)을 상회하게 되면 (6)의 값은 -1보다 작게 되며 이는 부과방식의 연금보험료 이상으로 저축이 감소됨을 의미한다. 반대로 인구증가율이 투자 수익률을 하회하게 되면 저축이 감소하되 부과방식 연금보험료 이하로 감소한다. 하지만 저축이 감소하고 그 결과 실물 투자된 자본량이 감소하게 되면 임금소득은 감소하지만 이자율은 상승하게 된다. 임금소득의 감소는 저축을 다시 감소시킨다. 그러나 이자율 상승이 저축에 미치는 효과는 불확실하여 저축이 증가할 수도 있고 감소할 수도 있다. 이자율 상승의 소비 대체 효과가 소득효과를 능가하여, 즉 이자율 상승은 현재 및 미래의 소득증가를 의미하는데 이 소득증가에 기인한 현재의 소비증가보다 상대적으로 가격이 비싸짐으로 인하여 현재의 소비 감소가 더 클 경우 시간이 지남에 따라 자본의 축적이 최적 균형점을 향하여 진행될 것이다. 그 결과 이자율이 상승함에 따라 저축이 증가하고 자본의 양도 증가하게 된다. 부과방식의 도입으로 이자율이 상승함에 따라 저축은 증가하게 되지만 자본의 양이 감소함에 따른 임금 하락으로 인한 저축 감소효과가 커 두 효과를 합하게 되면 저축은 감소하게 된다. 이러한 과정은 자본축적이 최적 균형점을 도달할 때까지 반복될 것이다. 즉, 자본 축적의 경로가 안정적인 경우 부과방식의 연금보험료는 시간이 경과함에 따라 매년 자본의 축적량을 감소시킬 것이다. 그 결과 최적 균형점에 축적되는 자본량도 감소할 것이다.⁷⁾

유산으로 물려주는 것이 최적의 선택이기 때문이다. 즉, 자신의 소득에서 저축도 하지 않고 보험료도 납부하지 않았음에도 연금을 수령하여 소비를 하는 것은 후세대의 효용을 포함한 총 효용 극대화 조건에 위배되기 때문이다. 첫 세대가 저축을 하여 후세대에 물려주게 되는 계기는 그들이 보험료를 납부하지 않았음에도 불구하고 연금을 수급 받을 것을 기대하기 때문에 자신들의 소득 일부 중 보험료에 해당되는 부분을 저축하여 후 세대에게 유산으로 물려주게 되고 저축이 실물자본으로 연결되어 후 세대가 소비할 수 있는 재화와 용역의 양도 불변하게 될 것이다. 이 경우 국가가 부과방식이 도입 목표를 소비 증가에 둔다면 국가의 목표달성은 불가능하게 된다. (Barro (1974), "Are Government Bonds net Wealth?", Journal of Political Economy, 82, pp. 1095 -1117

- 7) 시점 t 일인당 저축 s (s 는 임금, 이자율, 연금보험료의 함수)에 인구수 L_t 를 곱한 것이 시점 $t+1$ 의 자본량 K_{t+1} 이므로 인구가 n 비율로 증가하는 경우 축적되는 일인 당 자본량은 $(1+n)(k_{t+1}) = s(w(k_t), r_{t+1}(k_{t+1})), a_t)$ 로 표시될 수 있다. 이 식에서 부과방식의 연금보험료 부과가 자본축적 경로를 어떻게 변화시키는가를 보기 위하여 시점 t 의 자본량 k_t 가 불변이라는 가정 하에 k_{t+1} 를 a_t 로 미분하면

$$\delta k_{t+1} / \delta a_t = (\delta s_t / \delta a_t) / (1+n - (\delta s_t / \delta r_{t+1}) f''(k_t)) < 0.$$

왜냐하면 이자율이 상승하게 되어 현재의 소비가 미래의 소비에 비하여 상대적으로 비싸지게 되면 현재의 소비가 감소하게 되어 저축이 증가하는 것으로 가정을 하였기 때문에 $\delta s_t / \delta r_{t+1}$ 는 양의 값을 가지게 되어 분모 전체도 양의 값을 가지게 되는 반면 분자는 음의 값을 가지게 되기 때문이다.

$\delta k_{t+1} / \delta a_t$ 가 음수라는 의미는 부과방식 하에서 연금보험료는 매년 저축을 감소시켜 한 국가 경제의 자본축적량을 감소시키게 된다는 점이다. 이자율 상승의 소득효과가 대체효과를 초과하게 되어 이자율이 상승함에도 불구하고 현재의 소비가 감소하지 않는다면 부과방식 하에서 자본축적량이 감소하지 않을 수도 있다.

하지만 식 (6)에서 보듯이 인구증가율(n)이 이자율(r_{t+1})을 상회하는 경우 (6)의 값은 -1을 하회하므로, 즉 자본이 최적규모 이상으로 과다 축적되어 있는 경우 부과방식에 의한 연금보험료의 부과는 연금보험료 이상의 저축을 감소시킨다. 감소된 저축에 해당되는 부분이 연금으로 지급되며 은퇴 세대의 소비에 충당된다. 왜냐하면 부과방식은 젊은 세대에서 고령세대로의 소득이전제도이기 때문에 부과방식에 의한 보험료만큼 현 세대의 소비가 감소되지만 고령세대의 소비는 감소된 현 소비 이상으로 증가하기 때문에 사회 전체적으로는 득이 된다고 할 수 있다. 한 경제에 자본이 과다 축적되어 있는 경우 저축을 통해 투자한 결과 더 소비할 수 있는 양을 증가시키는 것보다 저축을 하지 않고 바로 소비하는 것이 개인의 총 효용을 증가시키는 것이다. 자본이 과다 축적되어 있는 경우는 “동적(세대 간의)비효율(dynamic inefficiency)”을 의미한다. 반대로 부과방식의 연금제도 도입 전 이자율이 인구증가율을 초과하는 경우 첫 세대는 연금보험료를 납부하지 않았음에도 연금급여 혜택으로 다음 세대가 납부한 부분에 해당되는 소비를 할 수 있지만 이는 보험료 납부 부분만큼 현 세대의 소비가 불가능하므로 부과방식 연금제도 도입의 사회 전체적인 효과는 불분명하다. 현 세대가 소비를 하지 못함으로써 희생되는 효용 부분보다 첫 세대가 보험료를 납부하지 않았음에도 후세대가 납부한 보험료 수입으로 할 수 있는 소비로부터 발생하는 효용이 더 크다고 한다면 이 경우에도 부과방식 연금제도의 도입은 바람직하다고 할 수 있다. 하지만 현 세대의 효용과 첫 세대의 효용을 비교할 수 있는 근거가 없기 때문에 이 경우의 부과방식 연금제도 도입의 사회 전체의 효과는 불분명하다고 할 수 있다.

부과방식에서 완전적립방식으로 연금제도를 전환할 경우 중국처럼 이미 저축률이 높은 경우 사회 전체적인 효용 증가는 기대하기 어려울 것이다. 이 효용 증가는 경제성장과는 전혀 다른 개념이다. 증가된 저축이 실물 투자 자본으로 전환되어 후세대의 소득이 증가하게 되면 국내 총생산은 증가하지만 그 증가분이 소비를 포기한 저축보다 낮을 경우에는 오히려 현세대가 저축을 하지 않고 소비를 하는 것이 영속되는 사회 전체의 총 효용을 증가시키는 것이다. 국가 정책의 목표가 효용 극대화가 아니라 후세대의 소비 증가를 위하여 성장에 더 비중을 둔다면 적립방식의 도입도 경제적으로 정당화될 수 있을 것이다. 하지만 적립방식을 도입한다고 해서 반드시 저축이 증가하는 것은 아니다. 기존의 민간 부문 저축이 적립방식에 의하여 대체될 수도 있을 뿐만 아니라 정부가 국채를 발행하여 연금기금을 적립하게 되면 국채의 변제는 결국 후세대 국민의 조세로 조달되어야 하기 때문에 영속되는 사회 전체의 입장에서 보면 실제 순자산이 증가하는 것은 아니다. 따라서 부과방식의 재원조달 방식을 적립방식으로 전환하게 되는 경우 현세대의 조세 부담이 증가하게 되거나 미래 세대의 조세 부담이 증가할 수밖에 없을

것이다. 현 세대의 저축 증가는 현세대가 소비를 포기하여야 한다는 것을 의미한다.

연금제도는 소비를 생애 전체에 걸쳐 비교적 골고루 분배함으로써 노후에도 적절한 생활수준을 유지하는 것을 주목적으로 하는데 이 과정에서 사회 경제적 상황 변화로 발생하는 예상치 못한 재정 부담을 완화하여 주는 보험의 기능을 수행하는 것 외에 국가의 관점에서 보면 소득을 재분배하거나 빈곤을 완화 혹은 방지하는 기능도 수행한다. 이미 고찰하였듯이 순수한 형태의 개인 확정기여형은 생애 기간 동안 소비를 적절하게 분배하는 기능은 수행하지만 비정형 분야(informal sector)에 종사하거나 실업을 당한 사람 혹은 소득이 낮은 사람의 경우 완전소득 비례 연금제도에 의한 적절한 노후 보장은 불가능하거나 어렵게 된다. 이 경우 공적연금제도는 다양한 정책을 통하여 노후의 빈곤을 완화할 수 있다. 1981년에 칠레에서 도입된 확정기여형 개인연금제도는 비록 좋은 제도이나 확정기여형 개인연금제도 자체만으로 공적연금제도의 기능을 충분히 수행할 수 없음을 보여 주는 예라고 할 수 있다. 그러한 제도는 다른 보완 제도가 필요하며 칠레의 경우 민간 보험사가 자유 경쟁을 통하여 연금 상품을 공급한다고 해서 가입비용 및 관리 운영비가 절감되지 않음을 보여 주고 있으며 공적연금제도의 기능을 충분히 수행하기 위해서는 노후빈곤 완화 내지 방지를 위한 제도 보완이 필요함을 역설하고 있다. 그렇지 않은 제도는 연금제도의 일부를 구성할 수는 있지만 연금제도 전부는 아니다.

물론 칠레가 1981년에 확정기여형 개인연금제도로 전환할 당시의 상황은 제도 도입 후 상당히 변화하였음을 부인할 수 없을 것이다. 칠레가 그 제도를 도입할 당시 칠레 정책 결정자는 근로자가 오랫동안 안정된 근로활동을 할 수 있어 경제활동기간 동안 취득한 소득이 자신의 노후를 보장할 정도로 충분할 것으로 기대하였다. 그러나 상황은 예상과 달리 전개되었으며 과거의 사회보장정책의 기초적인 사회 경제적 상황이 변화하였다. 국가 간 이동의 제한이 완화되거나 폐지되었고 고용관계는 더 이상 전일제 종신고용 형태 외에 다양한 비정형의 형태로 발전하게 되었으며 가족 구조도 가장의 근로가 주 소득 원천이었던 시대는 과거가 되었다. 한번 습득한 기술이나 능력으로 퇴직 시점까지 근로를 할 수가 없는 시대가 된 것이다. 그렇기 때문에 과거의 사회 경제적 상황에 기초한 사회보장정책이나 연금제도는 본래의 기능을 수행하는데 한계에 직면하게 되었다. 칠레의 경우 역시 1981년에 도입된 연금제도가 원래 의도하였던 목적을 달성하는 것이 불가능하게 된 현실을 인정하고 있다.

1.2.7 조세에 의한 자원조달형

현대는 비정형 일자리가 증가하는 추세이며 국가 간 경쟁도 치열하게 되었고 노동시장 또

한 유연화되고 있는 추세이다. 시간제 근무 형태의 근로가 증가하고 여성의 사회 진출도 증가하고 있다. 평생 교육이나 기술의 습득이 요구되고 있으며 근로자와 자영업자의 경계도 희미해지고 있다.

이러한 사회 경제적 상황변화는 연금제도에 있어서도 변화를 요구하고 있다. 다양해진 근로의 형태를 반영하여 연금제도를 설계하여야 하며 비정형의 일자리에 종사하는 가입자들의 소득 파악이 어렵거나 소득이 종종 단절되는 경우 소득을 기초로 한 보험료 수입으로 연금급여를 조달하는 제도에는 한계가 있을 수 있다. 또한 가족 구조가 변화하여 이혼이 잦은 경우 남편의 소득에만 의존하여 연금액을 산정하는 것도 불합리하게 되었다. 이 경우 조세로 재원을 조달하여 연금급여를 충당하는 제도도 고려하여 볼만한 가치가 있다. 급여 조건은 연령과 거주지 등을 생각해볼 수 있으며 급여 수준은 최저 생계비를 반영하여 산정할 수 있을 것이다. 칠레도 1981년에 도입된 새로운 연금제도를 보완하기 위하여 2008년에 조세로 재원이 조달되는 기초연금제도를 도입하였다. 이 제도에 의하면 최하위 40% 가입자에게 기초연금을 제공하며 이 제도가 성숙단계에 도달하게 되면 60%까지 확대될 전망이다.

노후소득보장 혹은 노후빈곤 완화를 위한 연금급여가 조세 수입으로 충당되면 보험료 수입으로 연금급여가 충당되는 연금보험제도에 의한 소득비례형 연금제도와 다른 사회 경제적 효과를 달성하게 된다. 우선 가입자의 기여가 불필요하고 수요 혹은 필요에 따라 급여가 지급되기 때문에 노후빈곤 완화가 용이해진다. 노후빈곤 경감을 위한 급여의 적절성이 보장되고 급여의 대상 선정이 용이하게 되고 여성 수급자의 빈곤 완화가 가능해진다. 소득심사에 의하여 급여의 조건을 하는 경우에 비하여 연령과 거주지를 기준으로 급여 조건으로 설정하면 급여 조건 설정 또한 용이하여진다. 따라서 빈곤완화라는 원하는 효과를 보다 확실하게 달성할 수 있을 것이다. 물론 연금급여수준 및 연금지급개시연령 등 연금제도 내용에 대하여 구체적으로 기준을 설정하여야 할 것이다. 또한 연금지급 기준을 상위 소득이 높은 계층을 배제함으로써 나머지 가입자는 자동적으로 연금을 수급하게 하는 방안도 고려의 가치가 있을 것이다. 실제 네덜란드의 기초연금제도는 연령과 거주지만을 기준으로 기초연금을 지급하고 있으며 소득심사를 하지 않는다. 캐나다의 경우 상위 2%에 해당되는 가입자는 기초연금수급 대상자에서 배제되어 있다.⁸⁾

연금급여 지출이 조세로 충당되는 경우 강력한 소득재분배 효과가 발생한다. 왜냐하면 우선 수급자가 보험료 형태로 직접 기여를 하지 않기 때문에 기여와 소득에 상관없이 급여가 지급

8) N. Barr and P. Diamond(2010), Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions, Economia, The Brookings Institute Press

되며 재원이 조세로 조달되기 때문에 비례세이건 누진세이건 고소득자가 높은 세금을 납부하게 된다. 그들의 세원은 근로소득 외에 자본소득도 또한 포함하고 있어 조세 부담이 저소득층에 비하여 높기 때문이다. 소비세의 경우 저소득층의 소득대비 지출의 비중이 높은 점을 감안하면 소득재분배 효과가 경감되지만 조세 수입 전체로 보아 연금지급을 조세로 조달할 경우 고소득층에서 저소득층으로 소득이 재분배된다. 어느 정도 소득재분배가 달성되는가 하는 문제는 각국의 조세체계에 따라 다를 것이다. 고소득층 담세 비중이 높은 나라일수록 소득재분배 효과가 강하다고 할 수 있을 것이다.

1.2.8 연금제도가 노동시장에 미치는 영향

연금제도는 경제성장, 가입자 및 수급자 사이의 위험 분산, 빈곤완화, 소득재분배, 저축 등의 기능 외에 노동시장에도 영향을 미친다. 연금제도의 주목적인 노후의 소득보장, 즉 노후에도 적절한 소비활동을 보장해주는 것을 달성하기 위하여서는 정부의 개입이 필요하게 된다. 그 이유는 시장경제가 스스로 경제활동 참가자의 노후 소득보장을 충분히 하여 주지 않기 때문이다. 정부의 개입은 필연적으로 시장경제에 대한 개입을 의미하며 인위적인 노후소득보장정책은 시장경제 활동의 부분적 왜곡을 초래하게 된다. 하지만 연금제도 도입의 목적 달성을 위해서는 시장경제 개입으로 인한 경제적 비용을 감수하여 하며 정책 결정자에게 중요한 것은 정부의 개입으로 인한 비효율을 제거하는 것이 아니라 연금제도가 지향하고 있는 여러 목표 사이의 최적의 조화를 도모하는 것이다. 왜냐하면 일단 정부가 개입하여 공적연금제도를 도입하는 것은 시장경제 개입을 의미하며 비효율이 발생하더라도 이는 어느 정도 예상하였던 것이기 때문이다. 즉, 효율과 형평성의 최적의 조화가 연금제도 도입에서 가장 중요한 문제가 된다.

연금제도가 노동시장에 주는 영향은 근로활동 기간과 퇴직 시점으로 구분하여 고찰해 볼 수 있다. 연금을 최종임금을 기준으로 산정하거나 철저하게 보험수리에 입각하여 개인의 소득에 비례하여 연금을 산정하는 것은 노동시장이 완전하게 작동하는 것을 전제로 한다.

우선 근로활동 기간 전 소득을 연금보험료 및 연금산정 기준보수로 사용하지 않고 최종소득을 사용하는 경우 근로기간 동안 근로자로 하여금 최종소득 혹은 임금 최대화 유인이 존재하여 근로시간의 양에 영향을 줄 것이며 보험수리적 균형이 얼마나 가입자에 혹은 경제 전체에 유익한가 하는 문제를 고찰할 필요가 있다. 역사적으로 보아 최종임금을 연금산정 기준보수로 책정한 이유는 종신고용을 유도하기 위한 정책이었다. 과거 대부분의 국가에서 연금은 근로기간과 최종 임금 혹은 보수가 높은 기간의 평균임금을 기준으로 연금을 산정하곤 하였

다. 그러한 제도는 근로자로 하여금 가능한 한 한 직장에서 평생 근무하고 퇴직하도록 하는 유인을 제공하였던 것이다. 따라서 근로자 입장에서 젊은 시기에 근로시간을 단축하던가 아니면 어려운 일을 피할 유인을 제공할 수 있다. 그러나 한편 높은 최종 임금을 수령하기 위하여 승진이 필요하며 높은 성과가 요구되기 때문에 젊은 시기에 더욱 노력을 할 반대 유인도 존재한다. 특히 이 유인은 퇴직 시기가 임박해지면 더욱 강해질 것이다. 퇴직 시기가 임박하여 필요 이상으로 초과근무를 하게 될 소지가 있으며 이는 근로시간을 근로활동 기간 전체에 걸쳐 균등하게 배분하지 않음으로써 노동시장에서 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음을 의미함과 동시에 연금급여 차원에서 보면 개인에게 합리적일지 몰라도 개인의 노동 공급관점에서는 최적의 선택으로 보기 어렵다. 연금급여산정을 최종임금 혹은 최종임금에 임박한 몇 년간의 평균임금으로 할 경우 이 임금을 인위적으로 상향조정할 유인도 존재하게 된다. 종신 고용을 위하여 도입된 최종보수기준 연금산정제도는 직업 간 이동의 제한을 초래하여 현대 사회에 다양한 형태의 직업이 존재하고 있는 현실을 감안하면 상당한 경제적 비효율을 야기할 것이다. 특히 고임금 근로자의 경우 임금 인상이 종종 퇴직에 임박하여 이루지는 점을 감안한다면 연금액을 최종보수를 기준으로 산정하게 되면 오히려 고소득층에 유리하게 되는 문제가 발생한다. 결국 최종소득을 기준으로 연금을 산정하는 것은 노동 공급에 영향을 주게 되어 노동시장의 왜곡을 초래한다.

흔히 납부되는 보험료와 연금급여 사이에 보험수리적 균형이 엄격히 유지되어야 최적의 연금제도라고 주장한다. 확정기여형 개인연금계좌 제도가 이러한 제도에 가장 근접해 있으며 연금보험료 징수에 대한 저항이 없기 때문에 노동시장 왜곡도 거의 발생하지 않는다고 한다.⁹⁾ 그러나 이러한 주장은 보험수리적 균형의 유지가 노동시장 왜곡을 최소화하고 은퇴 시기를 연기하는 유인을 제공하는지 여부에 관해 논란의 여지가 있어 보인다. 보험료의 일부를 기업가가 부담하는 경우 노동수요가 탄력적이라고 한다면 노동력의 수요도 감소할 가능성이 존재한다.

□ 정보의 비대칭과 연금시장, 공적연금제도 및 노동시장

정보가 완벽하여 시장 실패가 존재하지 않는 상황 하에서 개인은 경제활동시기의 소득과 은퇴 이후 소득의 분배를 자신의 효용함수에 따라 최적으로 선택하는 것이 합리적일 것이다. 하지만 현실적으로 시장은 불완전하며 개인은 그리 합리적이지 못하고 근시안적으로 행동하

9) R. Holzmann and R. Hinz (2005), Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform

며 정보 부족으로 합리적 선택을 하는 것이 어렵다. 이는 연금제도가 강제적으로 시행되는 것을 정당화시킨다. 특히 정보의 비대칭으로 인하여 연금시장이 존재하기 않거나 존재하더라도 물가상승 등을 반영하는 연금상품시장은 불완전하다. 정보의 비대칭은 노동시장의 왜곡을 의미하며 강제 보험 가입의 필요성을 제공한다. 노동시장이 왜곡되어 있으면 보험수리적 균형이 유지되는 확정기여형 개인연금제도가 확정급여형에 비하여 더 효율적이라는 단순 비교는 어렵게 된다.

일반적으로 시장이 불완전하거나 존재하지 않게 되면 왜곡이 발생하게 되고 조세를 납부함으로써 사회 경제적으로 최적의 상태 도달이 가능하듯이 연금제도의 경우에도 강제적으로 보험수리적 균형을 어느 정도 파괴하는 것이 더 나을 수 있다. 즉, 보험수리적 균형이 엄격히 유지되는 개인연금제도는 더 이상 경제적으로 효율적일 수 없게 된다. 그리고 연금제도의 목적이 경제적 효율을 달성하는 데에 있는 것이 아니라 위험의 분산, 노후빈곤 방지 내지 완화, 노후소득보장 등에 있다는 점을 상기하면 경제적 효율이 어느 정도 훼손되더라도 여러 목표 사이의 최적의 조화를 도모하여야 할 것이다. 사회 전체의 효용을 최적화하기 위하여 조세나 보험료를 부과함으로써 발생하는 노동시장의 왜곡은 오히려 의도된 정책의 결과이다. 특히, 은퇴에 임박한 근로자의 경우 노동시장의 위험을 방지하기 위한 보험제도는 정보의 비대칭으로 인하여 보험수리적 균형의 일탈을 요한다. 저임금 또는 실업의 위험, 그리고 근로시간과 여가의 불합리한 선택으로 인하여 노동공급이 감소하게 되는 경우 보험수리적 균형에 근거한 연금제도 역시 최적의 선택이 되지 못하고 왜곡된 선택이 되게 된다. 부연하면 보험수리적 균형을 유지하는 것은 노동시장의 왜곡을 최소화하지도 못할 뿐 아니라 노동시장의 왜곡의 최소화, 즉, 노동시장의 효용달성은 연금제도의 궁극적인 목표가 아니다.

그리고 연금제도 가입자가 완벽한 정보를 소유하고 합리적 판단을 할 수 있으며 시장이 자율로 차입을 하는 데에 있어 아무런 제약이 없는 경우에는 보험료 부과에 대한 저항이 사라질 수도 있을 것이다. 하지만 현실 속에 생활하는 개인은 완벽한 정보를 소유하지 못할 뿐만 아니라 현재에 납부하는 보험료와 미래의 급여 사이의 관계를 완벽히 파악하고 있는 사람은 드물 것이다. 근시안적 행위나 차입에 제약이 있게 되는 경우 미래보다는 현재의 소비에 더 가치를 둘 것이다. 칠레의 경우 보험수리적 균형이 유지되는 연금보험제도를 실시하고 있지만 보험료 부과에 대한 저항이 상당히 존재하고 있다는 사실도 부인할 수 없을 것이다. 그리고 연금제도가 위험을 부담하는 기능을 수행하고 있고 개인이 합리적 결정을 하지 못한다는 점을 고려하면 보험수리적 균형을 유지하는 것은 최적의 선택이라고 할 수 없을 것이다. 보험수리적 균형을 유지하기 위하여 개인이 자신이 납부한 보험료를 그대로 연금의 형태로 환불받는다

해도 개인의 생애 효용을 극대화하는 최적의 상태를 반드시 보장하는 것은 아니다. 왜냐하면 근로활동 기간에 직면하는 노동시장의 위험을 방지하기 위한 보험이 필요하며 노동의 공급에 있어 개인이 반드시 합리적 선택을 하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 보험수리적 균형이 유지되는 확정기여형 개인연금제도보다는 확정급여형의 연금제도를 택하게 되면 초기 연금급여가 보험수리적 균형을 초과하는 금액이라 해도 차후에 연금액을 조정함으로써 보험수리적 균형을 유지할 수 있는 여지가 발생하게 된다. 따라서 보험수리적 균형을 유지하게 되면 가입자가 은퇴시기를 연기한다는 주장은 논리적 근거가 박약하다고 할 수 있다.

퇴직 시점 또는 연금지급개시연령의 설정 및 조기/연기연금 또한 노동시장에 영향을 준다. 퇴직을 일찍이 하게 되면 실업이 감소할 것으로 종종 이야기하지만 서구 여러 나라의 경우 반드시 그렇지도 않다. 서구의 경우 경제활동시기가 10대 후반부터 시작되는 경우가 많아 충분한 가입기간을 충족한 경우 조기퇴직을 하게 되는 경우가 많음에도 불구하고 실업률이 감소하는 추세는 관찰되지 않고 있다. 조기연금수급자가 증가한 경우뿐만 아니라 조기연금수급자 증가가 없는 경우에도 실업이 체계적으로 감소하지 않고 있다. 조기퇴직제도가 활성화되면 실업률이 하락할 것이라고 주장하는 사람들은 일자리 수가 고정되어 있다고 생각하고 있다. 하지만 그렇게 생각하는 사람들은 근로자가 증가하게 되면 임금 하락 압력이 발생할 것이고 기업의 노동수요를 증가시키는 요인으로 작용하게 되어 결국 일자리 수는 증가하게 되는 점을 간과하고 있다. 따라서 일자리 수는 유동적이며 근로자 수에 의하여 영향을 받게 될 것이다. 그리고 조기퇴직자들이 종종 연금을 수령함과 동시에 근로활동에 종사하는 경우가 많기 때문에 그들이 노동시장을 떠난 것은 아니어서 일자리 공급이 증가하는 것은 아니다. 또한 도시에 농촌인구가 유입되는 경우 인위적으로 조기 퇴직 제도를 시행하더라도 도시 실업률은 감소하지 않을 것이다. 이러한 여러 이유로 인하여 실업 감소를 위하여 인위적으로 조기 퇴직 제도를 실시한다 해도 경제활동 참가인원이 불변인 경우에는 통계상 실업자 수 감소의 효과는 발생시킬지 몰라도 장기적인 경제성장 관점에서 보면 실질적인 실업 감소 효과는 기대하기 어려울 것이다.

강제퇴직연령 혹은 정년제도 역시 계속해서 근로활동 혹은 경제활동을 하고 싶어 하는 사람들에게는 아무런 혜택을 부여하지 못할 것이다. 퇴직 연령을 법률에 의하여 규정하는 것은 노동시장을 왜곡하는 결과를 초래한다. 고령의 근로자는 물론 건강, 능력, 경험, 관심도, 취업 기회 등에 있어서 젊은 근로자와 다르다. 따라서 그들에 대한 기업의 노동수요 역시 다를 것이다. 고령의 근로인력을 적절하게 채용하는 것은 기업으로서 그들의 경험을 활용할 수 있는 기회를 의미하며 장기적인 관점에서 보면 기업에 오히려 이득이 될 것이라는 인식이 확산되어 가고 있으며 실제 미국의 경우 기업이 모든 근로자에게 정년을 강제로 적용하는 것을 금지하

고 있다. 연금제도 가입자가 퇴직연령을 자유롭게 선택할 수가 있어 퇴직연령과 지급개시연령의 일치 여부가 문제가 되면 조기연금 신청의 경우 급여액이 삭감되며 연기연금의 경우 급여액이 증액된다. 조기연금개시연령을 상향조정한다 해도 급여액이 상향조정연령에 상응하여 인상되면 장기적으로 연금재정에 도움이 되지 않을 것이고 조정 이전의 급여액에 비하여 낮은 급여액을 지급하게 되면 조정된 제도의 적용을 받는 자는 불리하지만 나머지 가입자에게는 도움이 될 것이다. 최초 완전노령연금지급 개시연령을 지나치게 높게 설정할 경우 연금 외에 충분한 소득이 없어 그 연령 이전에 퇴직을 하는 것이 유리한 근로자에게는 불리할 것이다. 예를 들어 최초 완전노령연금 지급개시연령을 65세에서 66세로 상향조정하게 되면 65세에서 66세 사이 1년간 받는 연금액이 그의 저축 혹은 소득을 상회하게 되면 연금액을 받는 것이 유리한데 66세가 되어야 연금을 수급 받을 수 있기 때문이다. 하지만 충분한 저축을 한 경우 1년간 저축으로 생활을 하고 66세부터 더 높은 연금액을 수령하게 되면 그에게는 더 이상 불리하지 않을 것이다. 65세 이후에 퇴직할 계획을 세운 근로자나 여차피 66세까지 근로를 하는 것이 유리한 근로자에게는 최초 완전노령연금 지급개시연령을 66세까지 상향조정하는 것이 유리하다. 따라서 최초 완전노령연금지급개시연령은 가입자의 이해관계가 균형을 유지하는 방향으로 설정되어야 할 것이며 그 설정 여부에 따라 노동 공급량도 영향을 받게 된다. 그 연령이 어떻게 설정되더라도 퇴직연령을 강제로 규정하게 되면 노동시장의 왜곡이 발생할 것이다. 근로자의 퇴직 시점은 근로자가 스스로 결정할 수 있어야 할 것이다.

완전노령연금액의 설정 또한 근로자의 노동공급결정에 영향을 미친다. 일반적으로 소득비례연금의 경우 가입기간과 동 기간 동안의 보험료 산정기준소득에 의하여 연금액이 산정되는데 기업은 완전노령연금지급개시연령 이후에도 근로자가 근로를 하도록 유인을 제공할 수 있으며 반대로 그 연령 이전에 퇴직하도록 유인을 제공할 수도 있다. 특히 조기에 퇴직하는 경우가 오히려 기업과 근로자에게 유리할 수도 있으며 완전노령연금지급개시연령 이후 퇴직하게 되면 시간제 근무도 가능할 것이다. 조기에 퇴직하는 경우 기업이나 연금제도 운영자는 보험수리적으로 계산을 하여 연금액을 산정하게 된다. 하지만 기업의 입장에서 보면 반드시 보험수리적으로 균형을 이루는 것이 최상의 선택이 아닐 수도 있다. 기업은 근로자로 하여금 조기퇴직을 유도하기 위하여 보험수리적 균형을 무시하고 연금액을 설정할 수 있는 것이다. 기업이나 공적연금제도 운영자는 완전노령연금액과 별도로 연금지급개시연령 전후에 퇴직하게 되는 근로자의 연금액을 자유롭게 조정함으로써 퇴직 연령을 조절하게 되는 것이다. 마찬가지로 조기연금 수령 가능연령을 조절함으로써 근로자의 퇴직결정에 영향을 주어 노동공급에도 영향을 미친다.

기업이나 공적연금운영자가 근로자로 하여금 연금지급개시연령 이후에도 근로활동을 하도록 유인하기 위하여 보험수리적 균형을 유지하는 수준 이상의 연기연금을 제공할 수도 있다. 반대로 연금지급개시연령 이전에 퇴직을 유도하기 위하여 조기 퇴직한 근로자에게 기업의 고문이나 자문 활동을 하는 자리를 제공할 수 있는데 이 경우 근로자는 연금과 기업에서 자신의 활동에 대한 임금을 동시에 받게 된다. 이러한 일련의 제도는 기업이나 근로자로 하여금 최선의 선택을 할 수 있도록 선택 가능성을 제공하는 데에 그 목적이 있는데 모든 근로자를 일정한 연령에 강제로 퇴직시키는 정년제도 대신 퇴직을 유연화시키는 이유는 기업이나 국가가 직업이나 근로자의 능력에 차이가 있다는 점을 인식하고 있기 때문이다.

정상완전노령연금 지급개시연령과 상관없이 근로자의 직업 및 능력, 그리고 그의 선호에 따라 퇴직 시기가 자유롭게 결정됨으로써 노동시장의 왜곡을 경감할 수 있음과 동시에 기업, 공적연금운영자 그리고 가입자인 근로자의 이해관계가 조화롭게 반영될 수 있을 것이다. 일부 근로자는 자신의 일을 즐기기 때문에 혹은 소득을 보완하기 위하여 여가를 즐기는 것보다 근로를 하는 것을 더 선호하기 때문에 연금지급개시연령 이후에도 근로를 원할 것이고 다른 근로자는 자신의 연금수준이 충분하다고 생각하거나 일을 더 이상 즐기지 않기 때문에 연금지급개시연령 이전에 퇴직을 원할 것이다. 바람직한 연금제도일수록 연금 지급개시연령 이후 근로 활동 유인을 제공하여야 할 것이다.

그리고 근로자가 퇴직을 하고 연금을 수령한다고 해서 그가 경제활동 혹은 근로를 종결하여야 하는 것은 아니다. 퇴직 이후에도 연금을 수령하면서 유사 직종 혹은 다른 분야에서도 자신의 역량이나 기술 경험을 활용할 수 있는 것이다. 전일제 근무도 가능하지만 시간 근무도 가능할 것이다. 연금제도는 노후소득보장이 약화되지 않는 한 가입자 혹은 근로자 또는 연금수급자로 하여금 스스로 최선의 선택을 하도록 보장해주어야 한다. 연금지급개시연령 이후 일정한 연령에 도달한 후, 예를 들어 연금지급개시연령이 65세인 경우 67세 이후에 소득활동을 하는 경우에는 그 소득활동에 의한 소득과 상관없이 연금을 지급함으로써 노동의 공급에 영향을 줄 수 있다. 이 경우 연금을 수령하지 않고 소득활동을 종료한 후에 증액된 연금을 수령할 수도 있을 것이다. 연금제도가 근로자로 하여금 근로의욕을 상실하게 하는 유인을 제공하여서는 안 될 것이다.

마지막으로 퇴직시점의 기대여명이 출생 집단에 따라 다른 경우, 즉 기대여명이 증가하게 되는 경우 연금제도가 어떻게 노동의 공급에 영향을 주는 문제를 생각해 볼 수 있다. 근로자의 평균수명이 증가함에 따라 연금지급개시연령 기준 기대여명 또한 증가하고 있다는 사실에 대하여 부인할 사람은 아무도 없지만 그 증가 속도에 관하여서는 논란이 많다. 현재를 기준으

로 하여 미래의 기대여명의 증가 속도에 대한 예측은 장기적으로 보아 평균치는 거의 정확하지만 상당한 오차에 노출되어 있다. 예를 들어 영국의 경우 1981년에 예측한 2004년에 65세 인 연령층 기대여명은 14.8세였으나 실제 2004년 65세 연령층의 기대여명은 19세로 나타나고 있어 오차율이 무려 28%나 된다. 즉, 1981년에 23년 후의 기대여명을 예측하였지만 실제 23년이 지난 2004년 65세의 기대여명은 4.2세나 증가한 것이다.¹⁰⁾ 이는 연금제도 설계 시 반영된 기대여명 증가가 시간이 지남에 따라 예측치를 상회할 가능성이 매우 높음을 의미하고 있으며 이러한 불확실성에 대한 대책을 법률에 규정하는 것은 매우 어려울 것이다. 물론 필요한 경우 기대여명 증가를 연금제도에 반영할 수는 있을 것이다. 또한 기대여명 증가를 반영하여 연금액이 자동적으로 삭감되도록 연금제도를 설계할 수도 있을 것이다. 또한 기대여명이 증가함으로써 연금재정 부담이 증가하게 되는데 이 부담을 경감하기 위하여 근로자로 하여금 더 오랫동안 근로활동을 하도록 유인할 수 있을 것이다. 이는 노동력 공급의 증가를 의미하는데 현실적으로 어렵다. 그 하나의 이유는 퇴직함으로써 즐기는 여가의 가치는 근로자의 소득이 증가함에 따라 증가할 것이다. 이는 유럽 선진국의 경우 실제로 근로자의 과거 소득이 증가함에 따라 실제 퇴직연령이 낮아진 사실에 의하여 입증되고 있다. 물론 소득증가에 따른 조기 퇴직효과는 소득증가에 따른 건강상태의 호전 및 평균수명 증가에 의한 노동력 공급증가 효과에 의하여 어느 정도 부분적으로 상쇄될 수 있을 것이다. 다른 이유는 연금제도가 보험수리적으로 거의 균형을 유지하고 있는 한 퇴직을 연기함으로써 가입자 개인에게 별로 유리하지 않기 때문에 굳이 퇴직을 연기하지 않을 것이고 따라서 재정부담 경감 효과는 미미할 것이다. 그 결과 노동력 공급에 별 변동도 없게 된다.

기대여명의 증가에 따라 연금급여액을 삭감하여야 할 경우 퇴직연도기준이 아니라 출생연도를 기준으로 하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 불이익을 피하기 위하여 조기퇴직 신청이 증가할 것이다. 또한 급여액 조정 역시 1년 단위를 기준으로 함으로써 출생 세대 간 급여액 차이가 많이 발생하는 것을 방지함과 동시에 일시에 많은 금액이 삭감되는 것을 피할 수 있다. 급여액 조정을 1년 단위로 하지 않고 긴 기간으로 하게 되면 급여조정액이 커질 수밖에 없게 되며 정치적으로 합의를 도출하기도 어렵게 된다. 급여 조정액이 클수록 조기 퇴직 유인도 강

10) N. Barr and P. Diamond, 2006, The Economics of Pensions, Oxford Review of Economics Policy, Vol. 22, No.1

영국 국립 보험연구원의 2003년 자료에 의하면 2050년에 65세가 되는 인구의 기대여명평균치는 21.7세로 2003년에 예측하고 있는데 확률분포를 보면 20.0세에서 29.0세로 비대칭으로 분포되어 있고 오차의 범위가 넓다. 물론 이러한 평균치에서 많이 벗어난 수치의 확률은 매우 낮지만 공적연금제도이건 민간연금제도이건 연금제도를 설계할 때 증가하는 기대여명만을 반영할 것이 아니라 증가 속도의 불확실성도 고려하여야 할 것이다.

하게 되어 노동 시장왜곡을 강화시킬 것이다. 또한 기대여명 증가로 인하여 급여액을 조정할 경우 그러한 규칙은 투명하고 예측 가능하여야 가입자들의 수용도가 높아질 것이다. 투명성 및 예측가능성 제고는 정치적 부담도 경감시킨다. 예를 들어 독일의 연금산식에 부양률 증가 및 현세대 부담 증가에 따라 매년 산정되는 연금액이 자동적으로 감소되어 있는 제도나 스웨덴의 연금부채 증가 혹은 명목연금자산 감소에 따른 자동 연금액 하향조정장치 등이 그 한 예이다. 이러한 자동조절장치는 예측된 기대여명이 아니라 실제의 기대여명을 기초로 설계된 경우 정치적으로 시행하기가 용이하다. 그럼에도 불구하고 바람직한 연금제도는 기대여명 증가에 대한 예측 불확실성을 반영한 제도를 포함하고 있어야 할 것이다.

이상에서 연금제도가 수행하는 사회경제적 기능을 고찰하였는데 한마디로 요약하면 연금제도는 경제의 효율과 성장의 실증적 문제 외에 빈곤완화와 소득재분배 등의 형평성의 제고에 관련된 규범적 문제를 고려하여 고안되어 할 것이다. 이 규범적 문제의 해결은 비록 경제의 효율이 비록 희생되더라도 사회의 형평성이 제고되어 사회적 평화가 유지 강화되고 삶의 수준 뿐만 아니라 삶의 질이 제고된다면 그러한 효율성의 훼손은 사회 경제적으로 정당화될 것이다. 연금제도의 궁극적인 존재 이유는 역시 사회발전에 있는 것이다.

1.3 연금제도의 구분

1.3.1 공적연금제도와 민영연금제도

연금제도를 연금제도의 기능과 목적, 국가의 관여 정도, 위험의 분산 정도, 운영 주체 등의 기준으로 공적연금제도와 민영연금제도로 구분해 볼 수 있다. 양자 모두 노후소득보장이라는 본질적인 점에서는 공통적이라 할 수 있다. 연금제도의 주요한 목적의 하나는 개인이 은퇴하여 소득활동을 중단한 후에도 일정한 수준의 소비를 하도록 해주는 것이다. 은퇴한 개인은 연금 자체에 관심이 있는 것이 아니라 그 돈으로 소비할 수 있는 음식, 의류, 난방, 의료 서비스 등에 관심이 있다. 이러한 소비는 은퇴한 개인이 살고 있는 시기에 젊은 세대가 생산 활동에 종사하기 때문에 가능하다. 이는 결국 은퇴한 개인의 입장에서 보면 주어진 연금액보다 그 연금액으로 구입할 수 있는 재화와 서비스의 양과 질, 종류가 중요하다는 점을 의미한다. 적립 방식과 부과방식은 은퇴한 개인으로 하여금 자신이 필요한 소비를 하도록 재원을 조달하여 주

는 방법일 뿐이면 은퇴한 개인 입장에서 보면 양자의 차이는 별 의미가 없다. 은퇴한 개인에게 중요한 것은 그가 수령하는 연금액으로 얼마나 많은 양의 재화와 서비스를 소비할 수 있는가의 문제인데 이는 연금제도에 의한 노후소득보장 기능 수행 여부가 미래의 생산력에 달려 있다는 점을 시사한다. 아무리 연금액의 소득대체율이 높다 해도 경제의 생산력이 둔화되어 그 연금액으로 구입할 수 있는 재화나 서비스의 양이 부족하다면 연금제도의 본래의 기능 수행은 불완전하게 된다. 결국 연금제도에 있어서도 경제의 생산력 증가 문제가 본질적이라고 할 수 있다.

노후에 소비할 재화와 용역을 확보하는 방법은 오로지 두 가지밖에 없다. 하나는 자신이 경제활동 시기에 생산한 재화나 용역의 일부를 저장하는 방법인데 주거 시설을 제외하고는 노후를 위하여 소비재나 서비스를 저장하는 것은 현실적으로나 기술적으로 불가능하고, 가능하다 하더라도 비용이 많이 든다. 더군다나 자신이 경제활동 기간에 생산한 서비스를 저장한다는 것은 원천적으로 불가능하며 자신이 생산한 다른 소비재를 저장한다 해도 은퇴 이후 자신의 소비 성향이 변화하는 위험을 방지할 방법이 없다. 다른 하나는 현재 경제활동시기에 자신이 생산한 재화와 용역을 후세대가 미래에 생산한 재화와 용역과 교환하는 일종의 계약을 체결함으로써 미래 재화와 용역을 소비할 수 있는 권리를 획득하는 것이다. 여기에는 두 가지 방법이 있는데 첫 번째는 자신이 경제활동 시기에 소득의 일부를 저축하여 자산을 형성한 후 이 자산(화폐, 주식, 채권, 부동산 등)을 은퇴 후 후세대가 생산한 재화와 용역과 교환하는 방법(적립방식)이고 두 번째는 경제활동 시기에 자신의 소득의 일부를 저축하여 자산을 형성하지 않고 후세대, 사용자, 국가로부터 은퇴 이후 후세대가 생산한 재화나 용역을 제공하는 약속을 보장받는 방법(부과방식)이다.

공적연금제도에서는 이 두 가지 방법 혹은 혼합형이 가능하지만 민영연금제도에서는 거의 불가능하다. 왜냐하면 민영연금제도는 민간의 보험사나 은행 등의 금융기관 등에 의하여 제공되는 연금 상품을 근로자가 구입하고 정기적으로 연금 보험료를 납부하면 은퇴 후 일정한 기간 동안 혹은 종신연금을 지급받는 제도로서 기본적으로 연금 상품을 제공하는 주식회사 형태의 민간 금융사와 연금 상품 구매자인 근로자와의 계약이기 때문이다. 이 계약은 사적 자치의 원리에 입각하여 민간 금융사와 근로자 개인이 체결하는 계약으로서 세제상의 혜택 및 정부의 금융시장 관리 감독 외에 정부가 직접 관여하지 않는다. 따라서 근로자 세대 간의 계약은 불가능하다. 즉, 민간 금융사가 제공하는 연금 상품은 적립방식 형태로 재원이 조달되며 법적으로는 양 주체 간에 계약에 의한 채권 및 채무의 법률관계가 형성된다. 민간 금융사는 이 계약에 의한 채무관계만 준수하면 되며 공적연금제도가 수행하는 노후소득보장, 빈곤완화, 소득재

분배, 위험분산 내지 완화 및 제거 등의 문제에는 별 관심이 없다. 그리고 민간 금융사는 항상 보험 수리 상 균형을 유지하지 않으면 적자의 위험에 직면하게 되며 심한 경우 파산의 위험도 배제할 수 없다. 따라서 연금 상품의 설계는 민간 금융사의 관리운영비와 이윤을 고려한 보험 수리적 균형이 유지되는 범위 내에서 가능하고 개인연금저축의 경우 타 연금 상품 계약자에게 부담을 전가할 수가 없다. 물론 민간 금융사도 위험공동체를 형성하여 종신연금 상품을 제공할 경우 단명한 연금 상품 구매자가 장수하는 구매자를 도와주는 위험분산 기능을 수행할 수 있을 것이다. 하지만 연금보험시장도 일종의 보험시장인 한 정보의 비대칭문제로 인하여 역선택의 문제가 발생하여 그러한 시장의 형성은 불완전하거나 시장 형성이 어렵게 된다.¹¹⁾ 공적 연금제도와 민영연금제도의 근본적인 차이의 하나는 민영연금보험제도는 본질적으로 연금저축의 제도로서 적립된 원리금 범위 내에서 연금이 지급되어야 하므로 공적연금제도가 수행하는 다양한 기능을 수행할 수 없다는 점이다.

민영연금시장이 활성화되어야 한다는 주장의 근거로서 소비자 주권, 즉 소비자가 자신의 능력과 기호에 따라 합리적으로 연금 상품을 구입하여 자신의 판단에 최적의 노후소득 준비를 하여야 한다는 것인데 민영시장의 높은 관리 운영비 및 연금 상품의 복잡성과 불투명성의 문제는 차치하더라도 소비자가 최적의 선택을 하고 민영연금보험시장이 제대로 작동하기 위해서는 여러 가지 완전경쟁시장의 조건이 충족이 되어야 한다.

그러나 연금시장에 있어서 현실적으로 이러한 바람직한 조건은 충족되기 어렵거나 불가능하다. 특히 개인이 자유로이 합리적인 선택을 하려면 연금보험상품 혹은 연금보험시장에 대한 정보를 충분히 소지하고 있어야 하는데 현실은 그렇지 못하며 특히 미래의 위험에 대한 정보 부족 및 정보처리능력에 한계가 있다. 그리고 연금 상품은 매우 복잡적이고 복잡한 내용을 포함하고 있는 경우가 대부분이어서 연금 상품을 구매하는 근로자가 최적의 판단을 하는 것을

11) 보험시장의 정보 비대칭으로 야기되는 문제는 미국의 경제학자 George Akerlof에 의하여 명확히 연구되고 체계화되었는데 보험상품 제공자는 잠재 보험상품 구매자가 처한 위험에 대한 정보가 부족하기 때문에 가능한 평균(기대)보험료를 요구하게 된다. 이 경우 자신의 위험도가 높다고 생각하는 사람, 즉 자신의 수명이 평균보다 더 길다고 생각하는 사람은 평균보험료에 책정된 연금상품을 구매할 유인이 존재하지만 단명하다고 생각하는 사람에게는 보험료가 너무 높거나 연금액이 너무 낮다고 생각하게 되어 결국 장수하는 사람만 평균가격으로 제공되는 연금상품을 구입하게 된다. 그 결과 단명하는 사람이 연금상품을 구매하여야 장수하는 사람에게 평균연령 이후에도 연금을 지급함으로써 발생하는 손해를 보전할 수 있는데 그렇지 않기 때문에 보험사는 손해를 보게 된다. 손해를 만회하기 위하여 보험사는 보험료를 인상할 수밖에 없게 되고 더욱 더 장수하는 사람만 연금보험 상품을 구매하게 된다. 그 결과 연금보험시장 성립은 어렵게 된다. 마치 악화가 양화를 구축한다는 Gresham의 법칙과 같은 이치이다. 그는 1970년 The Quarterly Journal of Economics, Band 84, Nr.3 에 The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism 라는 논문을 발표하였는데 이 논문에서 중고차 시장의 문제점을 정보의 비대칭 문제로 보았다. 그는 2001년에 노벨경제학상을 수상하였다.

계약하고 있다. 더군다나 자신이 납부하는 보험료가 어떻게 금융시장에 투자되어 수익이 달성 되는지에 대한 정보도 제한적이다.¹²⁾ 정보가 불완전하거나 정보처리가 부족한 계층은 노후소득보장 문제가 그리 절실하지 않은 고소득층이 아니라 오히려 저소득층이라는 사실을 고려한다면 불완전한 정보로 인한 문제는 비단 경제의 효율성문제만이 아니라 형평성문제를 초래한다. 특히 확정기여형의 연금제도가 아닌 확정급여형 민간 연금 상품은 상품구매자가 이해하기 매우 복잡하며 어렵다. 그 이유는 연금 상품의 구매는 어느 한 시점에 채무 채권 관계가 청산 되는 것이 아니라 장기에 걸친 채권 채무의 법률관계를 형성하고 있어서 개인이 장기에 걸친 위험을 파악하는 것이 어려울 뿐만 아니라 기대여명 등 상황변화에 따른 복잡한 확률분포를 이해하기 어렵기 때문이다. 이러한 복잡한 정보를 수집, 이해하고 분석하여 최적의 결정을 연금 상품 구매자인 근로자가 한다는 것은 거의 불가능하다. 이러한 사실은 개인이 최적의 민영 연금 상품 선택을 어렵게 한다는 것을 말해주고 있다. 그렇기 때문에 일반적으로 금융시장은 정부의 엄격한 관리 감독을 받고 있으며 특히 연금시장의 경우 소비자(미래 연금수급자) 보호가 정당화되는 것이다. 하지만 연금 상품 구매자의 행위를 변경하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 연금 상품 구매 계약은 장기에 걸친 계약이므로 한번 잘못된 결정을 하게 되면 자신의 노후 및 가족에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 불완전한 시장에 방임하는 것은 경제 효율을 감소시키게 된다. 여기에 정부가 관여하여야 하는 이유가 발생하고 공적연금제도가 정당화되는 이유가 있다.

그리고 공적연금제도가 존재하는 또 하나의 이유는 민간 시장에 의한 연금 상품을 구매함으로써 완화되거나 제거할 수 없는 위험이 존재하기 때문이다. 이미 언급하였듯이 민간 시장에서 제공되는 연금 상품에 의한 노후소득보장은 본질적으로 연금저축에 해당된다. 연금 저축에 의한 상품은 은퇴 후 근로자가 직면하게 되는 각종 위험을 분산 또는 제거하거나 완화하는 기능을 수행하는 것이 아니라 연금보험료 납부로 적립된 원리금에서 연금이 지급될 뿐이다. 은퇴 후 개인이 직면하게 되는 위험에는 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있다:

- 경기 침체 및 물가 상승
- 인구 구조 노령화로 인한 물가 상승 및 국내총생산 둔화에 따른 연금가치 하락

12) Peter Orszag 과 Joseph Stiglitz는 New Ideas About Old Age Security라는 책자에 2001년에 게재된 'Rethinking Pension Reform: 10 Myths About Social Security Systems'라는 논문에서 미국 증권거래소 소장의 말을 인용하고 있는데 미국민의 50%가 주식과 채권의 차이를 모르고 있다고 한다. 이는 이 사실 자체가 중요한 것보다도 이 보다 더 복잡한 연금 상품의 구조를 일반 근로자 혹은 잠재 구매자가 이해하고 파악한다는 것은 매우 어렵다는 점을 시사하고 있다.

- 정치적 변화 및 정책 결정에 의한 연금 가치 변화
- 연금제도 운영자 혹은 연금 상품을 제공하는 민간 금융사의 무능
- 적립방식으로 재원이 조달되는 경우 적립 기간 동안 발생하는 시장 변동에 따른 위험
- 기대여명 예측의 불확실성이 연금급여액 산정에 미치는 영향
- 적립 방식의 경우 퇴직 후 잔존 원리금 투자 위험

1.3.2 보험의 공급

위에서 열거한 위험 중 일부는 민간 연금보험시장에서도 어느 정도 제거 내지 완화할 수 있지만 전부를 부담하는 것은 불가능하다. 그 이유는 연금 상품을 제공하는 민영 금융사는 영리를 목적으로 운영되는 회사이기 때문에 보험대상이 될 수 없는 위험을 떠맡으려 하지 않을 것이며 한다면 높은 보험료를 요구할 것이기 때문이다. 민영 금융사에서 제공하는 연금 상품 중에 물가상승을 반영하여 연금을 제공해주는 상품이 존재하지 않는 경우가 좋은 보기이다. 보험이론 관점에서 보면 보험원리의 기초인 대수의 법칙(大數의 法則)이 적용되려면 보험대상이 되는 위험이 상호간에 독립적이고 위험의 확률분포가 독립적이어야 하는데 경기 침체나 물가 상승으로 인한 연금가치의 하락은 이러한 조건을 위배하게 된다. 대수의 법칙이 적용되지 않는다는 의미는 보험사가 담보하는 위험이 보험 상품 구매자 개인 일부에게만 발생하는 것이 아니라 위험이 서로 독립되어 있지 않고 연관되어 있기 때문에 가입자 모두에게 발생한다는 것이다. 그 결과 납부된 보험료와 보험사건(여기서는 물가상승을 반영한 연금인상)으로 인한 보험금 지급액 사이의 보험수리적 균형이 유지되지 않고 급여액이 보험료 수입을 초과하게 된다. 그렇기 때문에 보험사 입장에서는 그러한 상품을 판매할 수가 없다. 물가상승이나 경기 침체는 어느 특정 개인에게만 영향을 주는 것이 아니라 한 국가 경제의 모든 구성원에게 영향을 미친다.¹³⁾ 실업으로 인한 소득 감소를 보완해주는 민간 보험 상품이 존재할 수 없거나 장해로 인한 소득 불능으로 인한 소득 손실을 보완해주는 보험 상품이 제공되지 않는 이유도 마

13) 대수의 법칙이란(The Law of Large Number, Das Gesetz der großen Zahlen)이란 확률분포에 있어서 동일한 사건이 독립되어 자주 발생하거나 동일한 사건을 계속해서 여러 번 반복하여 시행할 경우 그 횟수가 크게 되면 이론상 계산되는 모수 집단의 기댓값과 실제 관찰되는 사건을 기초로 한 평균값(상대 빈도)의 차이가 아주 미미하여 실제로 거의 동일하게 된다는 통계법칙이다. 즉, 확률분포가 독립적이고 동일하고 사건의 횟수가 매우 큰 경우 표본의 평균값과 실제 모집단의 평균값(기댓값)이 사실상 동일하게 된다고 해석할 수가 있다. 손해보험사의 경우 수집된 표본 자료의 평균값이 크기가 알려지지 않은 가입자의 실제 평균값과 동일하다고 판단이 가능하기 때문에 실제 관찰된 평균값을 기초로 보험료를 산정하게 된다.

확률변수 $X_1, X_2, X_3 \dots X_n$ 의 평균값을 $\overline{X_n}$, 기댓값을 $E(X_i)$ 라고 한다면 $P(\lim_{n \rightarrow \infty} (\overline{X_n} - E(X_i)) = 0) =$

찬가지로 민영 보험사가 소득 감소 혹은 소득상실의 위험을 커버할 수가 없기 때문이다. 연금 제도가 수행하여야 하는 기능이 저축의 기능에 국한된다면 민간 시장에 의하여서도 연금저축 상품을 통하여 연금제도 기능을 수행할 수 있을 것이다.

위험 분산 문제 외에도 민간시장이 노후소득보장 목적으로 연금 상품을 제공하게 되는 경우 사회 전체적으로 보아 관리 운영비가 공적연금제도에 비하여 월등히 높다. 뿐만 아니라 개인이 어떤 연금 상품이 자신에게 최적인 상품인지 그래서 자신의 노후 보장에 최적의 선택인지 판단하기 매우 어렵거나 비용이 많이 든다. 또한 민간 시장을 통한 세대 간의 위험 분산도 불가능하다. 반면 공적연금제도는 세대 간의 위험 분산이 가능하며 위험에 대하여 세대 간 연대성을 유지하여 공동 대처할 수도 있다. 경기가 침체되면 연금급여 수준을 하향조정하거나 가입자가 납부하는 보험료를 상향조정하여 연금부족분을 보전할 수도 있다. 또한 위험을 보다 광범위하게 분산하기 위하여 조세로서 부족한 연금액 혹은 보험료를 보전할 수 있으며 정부가 채권을 발행함으로써 부담을 미래의 세대와 분담할 수도 있다. 민간 시장에서 제공하는 연금 상품을 통하여 위험을 분산하는 것은 불가능하거나 시장의 목적도 아니다. 세대 간 위험 분산 문제 또는 개인이 민간 시장을 통한 노후보장을 위하여 최적의 선택을 하는 것이 제한되어 있거나 불가능하다는 점은 시장 실패와 무관하다. 더군다나 민간 시장에 의한 연금 상품이 거래 비용 및 선전비 등 많은 비용을 초래하는 것도 시장 실패와 무관하다. 공적연금제도 역시 부과방식으로 재원을 조달하더라도 가입자 및 수급자 관리 및 운영비가 발생하며 적립방식으로 재원을 조달할 경우 추가로 적립금 운용 및 기금을 수급자가 원하는 현금으로 교환하는 과정에서 거래 비용이 발생하게 된다. 공적연금 재원조달 방식에 따라 발생하는 총 비용이 상이하게 되며 그 결과 연금수급자가 미래에 소비할 수 있는 재화와 용역의 양 역시 상이하게 된다. 예를 들어 개인 연금계좌가 설정되어 있는 민간 연금 상품은 단체로 기금이 적립되고 운영되는 금융사의 상품에 비하여 관리 운영비가 높을 수밖에 없다. 개인연금 상품을 통하여 가입자의 선택권을 보장해주고 그의 선호도를 반영하여 자신이 최선의 선택을 할 수 있다는 주장은 그러한 상품을 제공하는 금융사의 논리이며 경제 이론적 관점에서 보면 정당화되기 어렵다. 왜냐하면 그러한 상품을 선택한 개인은 자신의 선택이 최적이라고 생각할 수도 있지만 연금제도에서 중요한 것은 그가 받는 연금수령액으로 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이며 위험의

1 혹은 $P(\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{1}{n} (\sum_{i=1}^n (X_i - E(X_i))) = 0) = 1$ 로 표시되며 이 경우 강한 대수의 법칙이라고 한다. $P(\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{1}{n} (\sum_{i=1}^n (X_i - E(X_i))) (\varepsilon) = 1$ (ε 는 매우 작은 수)가 성립하면 약한 대수의 법칙이라고 한다. 여기서 $P(X)$ 는 사건 X 가 발생할 확률을 나타낸다.

분산이기 때문이다.

이상의 논의를 종합해보면 공적연금의 존재 이유는 민영연금제도가 수행하는 저축기능을 보완하는 데에 있는 것이 아니라 민영연금제도가 수행하지 못하는 노후 빈곤 완화, 위험분산, 소득재분배 등을 포함하는 다양한 기능을 수행하는 데에 있다. 또한 민영 보험시장이 형성되지 않거나 불완전한 점도 공적연금제도의 시행을 정당화시킨다. 즉, 민영보험시장이 부담할 수 없는 위험의 완화 내지 제거는 공적연금제도를 통해서 가능하게 된다. 다음 <표1>은 공적연금제도와 민영연금제도를 비교한 것이다.

<표 1> 공적연금제도와 민영연금제도 비교

	공적연금제도	민영연금제도(상품)
기능	생애 소득의 균등분배, 빈곤완화, 위험분산, 소득재분배	생애소득의 균등 분배, 위험분산 기능 약함
사회경제적 근거	시장실패 보완, 근시안적 행위 보완, 개인책임과 사회연대성의 조화	개인 책임 강조, 연금 저축
법적 근거	관련 법률에 의한 강제 가입	사적 자치에 입각한 계약
운영 주체	국가 혹은 공법상의 기관	민간 금융사(은행, 보험사, 기타 금융기관)
관리운영비	매우 낮음	매우 높음(보험료 수입의 15% - 20%)
경기침체, 물가상승, 인구 구조 변화 등 사회경제 상황변동에 따른 적응력	높음	낮음 혹은 불가능
재원조달 방식	부과방식, (부분)적립방식, 일반조세	원칙적으로 부과방식 불가
연금제도 형태	사회보험으로서의 연금보험 혹은 부양제도	연금보험상품 혹은 연금저축상품
보험수리적 균형	반드시 유지될 필요 없음	반드시 유지되어야 함
영리추구	없음	중요함
종신연금, 유족, 장애 연금	있음	선택 사항 혹은 불가능
운영주체파산위험	거의 없음, 정치적 위험	있음, 정치적 위험 없음
위험부담 주체에 따른 형태	확정기여형(DC), 확정급여형(DB), 혼합형	확정기여형(DC)
연금제도의 투명성	비교적 낮음	비교적 높음

민영보험시장이 작동하기 위한 조건이 완전히 충족되지 않음에도 민영시장의 일부가 현실적으로 존재하는 이유는 동질적 위험에 대해서는 대수의 법칙이 성립하고 보험의 공급자는 위험 회피 성향이 없는 주식회사나 보험공제회이기 때문이다. 보험시장은 위험이 거래되는 시장이다. 위험을 회피하는 사람은 위험을 싫어하기 때문에 보험료를 납부하고서라도 위험을 제거하는 것이 자신에 유리하다고 생각하는 사람이다. 주식회사는 소유권이 수많은 주주에게 분산되어 있기 때문에 주주 개인은 위험을 회피하더라도 보험사인 주식회사 전체로서는 위험에 대하여 중립적일 수 있다. 그래서 세계 각국에서 보험공급자인 보험사는 개인회사나 합명회사가 아닌 주식회사로 제한하고 있는 것이다. 그 외에 민영시장에서 보험의 공급이 가능한 또 하나의 이유는 보험사를 고객으로 보험사의 위험을 떠맡는 재 보험사(re-insurance, Rückversicherung, réassurance)가 존재하고 있기 때문이다. 보험사는 일정한 재 보험료를 재 보험사에 지불함으로써 그들이 직면한 위험을 재 보험사에 전가하게 됨으로써 파산의 위험으로부터 자유롭게 되는 것이다.

1.4 인구 고령화와 연금제도

인구고령화의 내용은 출산율 저하와 평균수명 증가이다. 그 결과 생산 활동에 종사하는 인구 대비 65세 이상 인구 비중이 증가하게 된다. 경제적 관점에서 보면 인구구조 노령화는 생산요소인 노동력 감소를 의미하며 다른 조건이 불변이라면 경제의 총생산액이 감소하게 된다. 하지만 인구구조가 노령화되더라도 기술이 진보하여 비록 경제활동인구가 감소하였음에도 불구하고 경제활동 일인당 생산성이 충분히 증가하게 되면 노동력 감소에 의한 생산액 감소를 상쇄할 것이다. 생산성 증가분에 의한 재화와 용역의 증가분이 노동력 감소에 의한 감소분을 상쇄하고도 남으면 경제 전체의 생산액은 증가하게 된다.

연금제도의 본질적 기능 중의 하나가 개인적 관점에서 보면 생애소비의 최적 분배이며 사회 전체적인 관점에서 보면 한 해에 경제활동 인구에 의하여 산출된 재화와 용역을 경제활동 인구와 연금수급자에게 분배하는 것이다. 재원을 조달하는 부과방식과 적립방식은 연금수급자로 하여금 소비를 가능하게 하여 주는 수단에 불과하다. 인구구조가 노령화되어 연금수급자의 비중이 증가하게 되면 재원조달 방식과 상관없이 연금수급자가 소비할 수 있는 재화와 용역이 증가하지 않는 한 연금수급자 일인당 소비할 수 있는 양은 감소할 것이다. 고령화가 진

행되는 과정에서 결국 중요한 것은 실질 총생산물이다. 왜냐하면 연금수급자는 생산 활동에 더 이상 종사하지 않는 소비자이기 때문에 그에게는 그가 수령하는 연금액으로 구매할 수 있는 재화와 용역의 양이 중요하지 연금수령액 자체는 상대적인 것이다. 생산 활동인구가 감소하여 실질총생산액이 감소하게 되면 물가 상승 요인이 발생하게 되며 이는 동일한 연금액으로 구매할 수 있는 재화와 용역이 감소함을 의미한다.

t 시점에 한 나라의 자본을 K_t , 경제활동인구를 L_t , 기술진보 $A(t)$ 를 t의 함수로 보면 총생산액 Y_t 는 다음과 같이 함수 F 로 표시될 수 있다:

$$Y_t = A(t) * F(K_t, L_t) \quad (7)$$

(7)에 로그를 취하면

$$\ln Y_t = \ln A(t) + \ln F(K_t, L_t) \quad (7)'$$

(7)' 는 t의 함수이므로 t에 관해 미분하여 정리하면

$$(\delta Y_t / \delta t) / Y_t = (\delta A_t / \delta t) / A_t + \frac{\delta F}{\delta K_t} * \frac{K_t}{F} * (\delta K_t / \delta t) / K_t + \frac{\delta F}{\delta L_t} * \frac{L_t}{F} * (\delta L_t / \delta t) / L_t \quad (8)$$

그런데 식 (8)에서 좌변의 $(\delta Y_t / \delta t) / Y_t$ 는 경제성장률(생산된 재화와 용역의 증가율), 우변의 $(\delta A_t / \delta t) / A_t$ 는 기술진보, $\frac{\delta F}{\delta K_t} * \frac{K_t}{F}$ 는 자본량 변화에 대한 국내총생산 탄력성, $\frac{\delta F}{\delta L_t} * \frac{L_t}{F}$ 는 노동력 변화에 대한 국내총생산 탄력성이므로 한 국가의 경제성장률은 기술진보, 자본량 변화에 자본의 국내총생산 탄력성을 곱한 수치와 노동력변화에 노동력의 국내총생산 탄력성을 곱한 수치를 합한 것임을 알 수 있다.¹⁴⁾ 식 (8)에서 인구구조 노령화로 인하여 생산

14) 탄력성이란 원래 물리학에서 사용되는 개념으로서 어떤 물체에 충격을 가했을 때 나타나는 반응의 정도를 측정하기 위한 것이었는데 경제학에서도 유용한 개념으로 사용되고 있다. 특히 어떤 재화의 가격이 변화함에 따라 그 재화의 수요의 변화 정도를 측정하거나 소득이 변화함에 따라 소비의 변화 정도를 측정하는데 사용된다. 예를 들어 어떤 재화의 가격이 1% 증가함에 따라 수요가 0.5% 감소하면 그 재화의 가격 탄력성은 -0.5가 되며 수요가 2% 감소하면 그 재화의 탄력성은 -2가 된다. 후자의 경우 가격 변

활동에 종사하는 노동력이 감소하더라도 자본량이 증가하거나 기술진보가 뚜렷하면 노동력 감소에 따른 재화와 용역의 감소를 상쇄할 수 있음을 볼 수 있다. 이 사실은 인구구조가 노령화되면 즉, 부양률이 증가하게 되면 필연적으로 노후소득보장이 어렵다는 주장의 근거가 박함을 보여 주고 있다. 중요한 것은 인구구조가 노령화되더라도 기술진보가 이루어지고 자본량이 증가하게 되면 그 경제의 노후소득보장능력은 증가한다고 볼 수 있다. 즉, 연금수급자가 소비할 수 있는 재화와 용역이 감소하지 않는 한 인구구조가 노령화된다고 해도 노후소득보장은 가능하다는 것이다. 특히 인구구조 노령화는 경제활동인구 일인당 자본량 증가를 의미하며 이는 노동생산성의 향상을 의미하기 때문에 반드시 총생산액이 감소한다고 보기 어렵다. 한 경제의 생산함수 F 가 Cobb-Douglas 형태의 함수일 경우 다음과 같이 표시될 수 있다:

$$Y_t = A(t) \cdot F(K_t, L_t) = e^{0.05t} (K_t^\alpha \cdot L_t^\beta),$$

단 e 는 Euler 상수 혹은 자연로그 밑수, $\alpha + \beta = 1$ (9)

화에 매우 민감하다는 의미이다.

- 15) $Y_t = e^{0.05t} (K_t^\alpha \cdot L_t^\beta)$ 에서 $\alpha + \beta = 1$ 이기 때문에 자본량과 노동량을 동시에 두 배로 증가시키면 그 경제의 총생산량도 두 배로 증가한다. 이러한 함수를 일차 동질함수(Homogeneous Function of Degree 1)라고 하며 실제 선진국 경제를 근사치로 묘사하고 있다. 특히 α 는 자본의 국내총생산 탄력성을 나타냄과 동시에 그 국가 경제 총생산액에서 자본소득이 차지하는 비중을 나타내며 β 는 노동력의 국내총생산액 탄력성을 나타냄과 동시에 근로소득이 차지하는 비중을 나타낸다. 기술진보를 묵시적으로 표시하면 위 함수는 $Y_t = F(K_t, L_t) = (K_t^\alpha \cdot L_t^\beta)$ 로 표시되며 한 경제의 총생산액은

$$Y_t = r \cdot K + w \cdot L \quad (\text{단, } r \text{ 은 실질자본수익률 혹은 이자율, } w \text{ 는 실질임금}) \text{로 표시된다.} \quad (1)$$

r 은 $\delta F_t / \delta K_t$ 이고 w 는 $\delta F_t / \delta L_t$ 이므로

$$\begin{aligned} \text{국내총생산(국민소득)} \quad Y_t &= (\delta F_t / \delta K_t) \cdot K + (\delta F_t / \delta L_t) \cdot L \\ &= (\delta F_t / \delta K_t) \cdot (K/F) \cdot F + (\delta F_t / \delta L_t) \cdot (L/F) \cdot F \end{aligned} \quad (2)$$

$(\delta F_t / \delta K_t) \cdot (K/F)$ 및 $(\delta F_t / \delta L_t) \cdot (L/F)$ 는 각각 자본의 국내총생산 탄력성 α 및 노동의 국내총생산 탄력성 β 이므로 식 (2)는

$$Y_t = \alpha \cdot F + \beta \cdot F = (\alpha + \beta) \cdot F \quad (3)$$

식 (3)에서 보듯이 한 경제의 생산함수가 위 함수인 경우 자본소득이 차지하는 비중은 자본의 국내총생산 탄력성인 α , 근로소득이 차지하는 비중은 β 임을 알 수 있다. 선진국 경제의 경우 자본소득이 차지하는 비중은 약 30%(α 가 0.3), 근로소득이 차지하는 비중이 약 70%(β 가 0.7)임을 감안하면 위 함수는 적어도 이론적으로 상당히 유용하며 실제 Solow에 의한 실제 연구(1957)결과와도 크게 차이가 나지 않는다. 그가 1909년에서 1949년 사이 미국경제의 경제 성장률을 분석한 결과 평균 성장률은 2.75%였는데 α 는 0.35, 자본증가율은 1.75%, β 는 0.65 노동력 증가율은 1%로 나타나므로 나머지 기술진보에 의한 경제 성장률은 약 1.5%로 추산된다. 즉, 본문 식 (8)에 위 수치를 대입하면 $2.75\% = 0.35 \cdot 1.75\% + 0.65 \cdot 1.0\% + 1.5\%$ 이다.

인구구조가 노령화되어 노동력이 1% 감소하는 경우 다른 조건이 불변이라면 국내총생산액은 0.7% 감

위 함수로 표시되는 경제의 기술 진보는 매년 5%로서 주어진 자본량과 노동력으로 생산되는 재화와 용역(실질총생산액)이 기술 진보 결과 5% 증가함을 나타내 주고 있다. α 가 0.3이고 β 가 0.7이라고 하고 식 (9)에 자연로그를 취하면

소한다. 하지만 인구구조 노령화 결과 노동력이 자본으로 대체되어 노동의 생산성이 증가하게 되면 노동력 감소로 인한 생산 감소를 상쇄하게 된다. 또한 일인당 자본량 증가는 기술 진보를 촉진하게 될 것이기 때문에 인구구조 노령화가 국내총생산에 미치는 영향은 불확실하다. 결국 인구고령화로 인하여 감소된 생산액을 일인당 자본증가로 인하여 증가된 생산액이 충분히 상쇄하고도 남으면 인구구조가 고령화되더라도 국내총생산액은 감소하지 않을 것이다.

국민소득을 Y 로 표시하면 $Y = F(K, L)$ 로 표시되며 국민소득은 자본투입량 K 와 노동투입량 L (근로자 수)의 함수로 표시된다. 근로자 일인당 국민소득 $Y/L = F(K/L, 1) = f(k)$, 단 $k = K/L$ 로서 근로자 일인당 자본투입량, $f'(k) > 0, f''(k) < 0$ (즉, 일인당 자본투입량이 증가하면 일인당 국민소득은 체증함.) 근로자 일인당 국민소득을 근로자의 노동생산성으로 볼 수 있으므로 시장경제의 균형점은 자본의 한계생산성이 이자율(r)과 일치하고 노동의 한계생산성이 임금(w)이 일치할 때 달성되므로

$$\begin{aligned}\delta Y / \delta K &= \delta(f(k) * L) / \delta K = f'(k) = r \\ \delta Y / \delta L &= \delta(f(k) * L) / \delta L = f(k) - f'(k) * k = w\end{aligned}$$

위 식에서 보듯이 임금은 자본의 함수이다. 그런데 $\delta w / \delta k = f'(k) - f''(k) * k - f'(k) > 0$ 이므로 근로자 일인당 투입된 자본이 증가함에 따라 임금이 상승함을 알 수 있다. 사회보험료 산정기준소득의 향상을 기하려면 근로자 일인당 자본 투입량이 증가하여야 함을 알 수 있다. 이 임금이 연금제도 가입자인 근로자 수를 곱하면 $w * L = f(k) * L - f'(k) * k * L = Y - r * K$, 즉 가입자 전체의 연금보험료 산정기준소득은 국민총생산액에서 자본소득을 제한 수치이다.

인구구조 노령화가 진행되어 근로활동 인구가 감소함에 따라 근로자 일인당 자본투입량이 증가하게 되고 임금이 상승함에 따른 연금보험료 산정기준소득의 증감을 보기 위하여 $w * L$ 을 k 로 미분하면

$$\delta(w * L) / \delta k = K * (-f''(k) / k - w / k^2)$$

k^2 은 매우 큰 수치이고 경제가 아직 균형 상태에 도달하기 전의 임금은 w 보다 낮다고 본다면 w / k^2 을 0으로 볼 수 있어 $\delta(w * L) / \delta k > 0$ 가 될 것이다. 즉, 근로활동인구 일인당 자본축적규모가 큰 사회에서 인구구조가 노령화되어 근로활동인구 일인당 자본축적량이 증가하면 연금보험료 산정기준 소득은 오히려 증가할 수 있음을 보여주고 있다. 본 모형에서 임금 w 는 경제가 균형을 이룰 경우 실질임금이므로 현실 경제에서는 w 를 하회할 것이다. 하지만 또한 자본 축적량이 과다하면 자본의 수익률 또한 저하되어 위 식에서 “ $-f''(k)$ ”의 값도 거의 0에 가까울 것이다. 이 경우 인구구조 노령화에 따른 자본량 증가가 임금소득에 미치는 영향은 불확실해진다. 어쨌든 $(-f''(k) - w / k^2) > 0$ 인 한, 즉, 자본수익률이 어느 정도 양의 값을 가지고 있고 일인당 자본량 대비 수익 변화율의 절대값이 w / k^2 보다 높은 한, 인구구조가 노령화되어도 연금산정기준 근로소득은 증가함을 알 수 있다.

하지만 자본이 축적되면 다른 조건이 불변인 한 자본의 한계생산성이 체감되기 때문에 자본 축적속도가 완만해지고 임금은 증가한다. 여기서 말하는 자본은 금융자산을 제한 실물자본을 의미한다. 자본의 한계생산성을 제고하려면 자본 한 단위 당 노동력이 증가하여야 하는데 노동력이 증가하려면 노동생산성이 증가하여 임금이 상승하여야 한다. 노동생산성이 증가하려면 노동 단위 당 자본의 투입량이 증가하여야 하는데 자본축적에 따라 자본의 한계생산성이 감소하여 자본투입 유인에 감소하게 된다. 여기에 자본주의에 기초한 시장경제의 어려움이 있다.

연금보험제도 관점에서 보면 어떠한 정책을 실시하더라도 가입자의 임금이 상승하는 것과 가입자가 가능한 한 오랫동안 경제활동을 할 수 있도록 여건 및 유인책을 제공하는 것이 가장 중요할 것이다.

$$\ln Y_t = 0.05t + 0.3(\ln K_t) + 0.7(\ln L_t) \quad (9)'$$

생산된 재화와 용역, 자본량, 노동량 등을 시간 t 의 함수로 보고 식 (9)'를 t 에 관하여 미분하면

$$(\delta Y_t / \delta t) / Y_t = 0.05 + 0.3(\delta K_t / \delta t) / K_t + 0.7(\delta L_t / \delta t) / L_t \quad (10)$$

식 (10)은 경제성장률은 기술진보, 자본량의 국내총생산 탄력성에 자본 변동량을 곱한 값, 노동력의 국내총생산 탄력성에 노동력 변화량을 곱한 값의 합이라는 것을 보여주고 있다. 식 (10)에서 인구구조 노령화로 인하여 경제활동인구가 1% 감소하게 되면 국내 총생산액 증가율은 0.7%만큼 감소한다. 자본증가율이 영이라고 해도 기술진보로 인한 경제성장률이 5%이기 때문에 인구구조 노령화로 인한 국내총생산액의 순증가율은 4.3%가 된다. 식 (10)은 또한 인구구조가 노령화되고 자본의 증가율이 영이라고 해도 인구구조 노령화로 인한 생산 활동 인구 감소비율에 노동력의 국내총생산액 탄력성을 곱한 값의 절대 값을 기술진보가 상회하는 한 국내총생산액은 증가함을 보여 주고 있다. 여기에 저축 증가가 실물투자로 연결되어 자본의 양도 증가하게 되면 경제성장률 효과는 더욱 증대하게 된다. **결국 인구구조가 노령화되더라도 중요한 것은 국내총생산액 증가 여부이다.**

이상을 정리하면 다음과 같다:

인구구조가 노령화되면 한 사회의 노후소득보장부담이 증가하게 된다. 연금제도는 연금수급자로 하여금 은퇴 이후에도 적절한 소비를 할 수 있도록 급여를 실시한 제도이다. 이러한 연금급여를 보장하기 위한 재원의 조달방법에는 기본적으로 부과방식과 적립방식이 있다. 재원을 어떻게 조달하는가와 상관없이 연금수급자에게 중요한 것은 그들이 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이다. 즉 연금제도는 소비자인 연금수급자 관점에서 보면 은퇴 이후에도 적절하게 소비할 수 있는 권리를 보장해주는 것인데 이것이 연금급여 수급권형태로 나타나는 것이다. 따라서 인구구조가 노령화되어 부양률이 증가하여 생산 활동 종사자 비중이 감소하고 연금수급자 비중이 증가하게 되더라도 생산되는 재화와 용역의 양이 증가하게 되면 그들이 노후에 적절한 소비를 할 수 있게 되는 것이다. 완전적립방식으로 재원을 조달하게 되면 자본의 양이 증가하여 경제가 성장함과 동시에 연금도 보장되어 노후소득보장이 확실하다는 주장을 면밀히 분석해 보면 우선 총 저축이 증가한다는 보장이 없다는 사실이다. 적립방식으로 저축이 증가한다 해도 기존의 저축을 구축하게 되면 한 국가 경제의 총저축은 증가하지 않거나 거의 불변일 수 있다. 또한 저축이 증가한다 해도 증가한 저축이 실물 투자에 연결되어 자본의

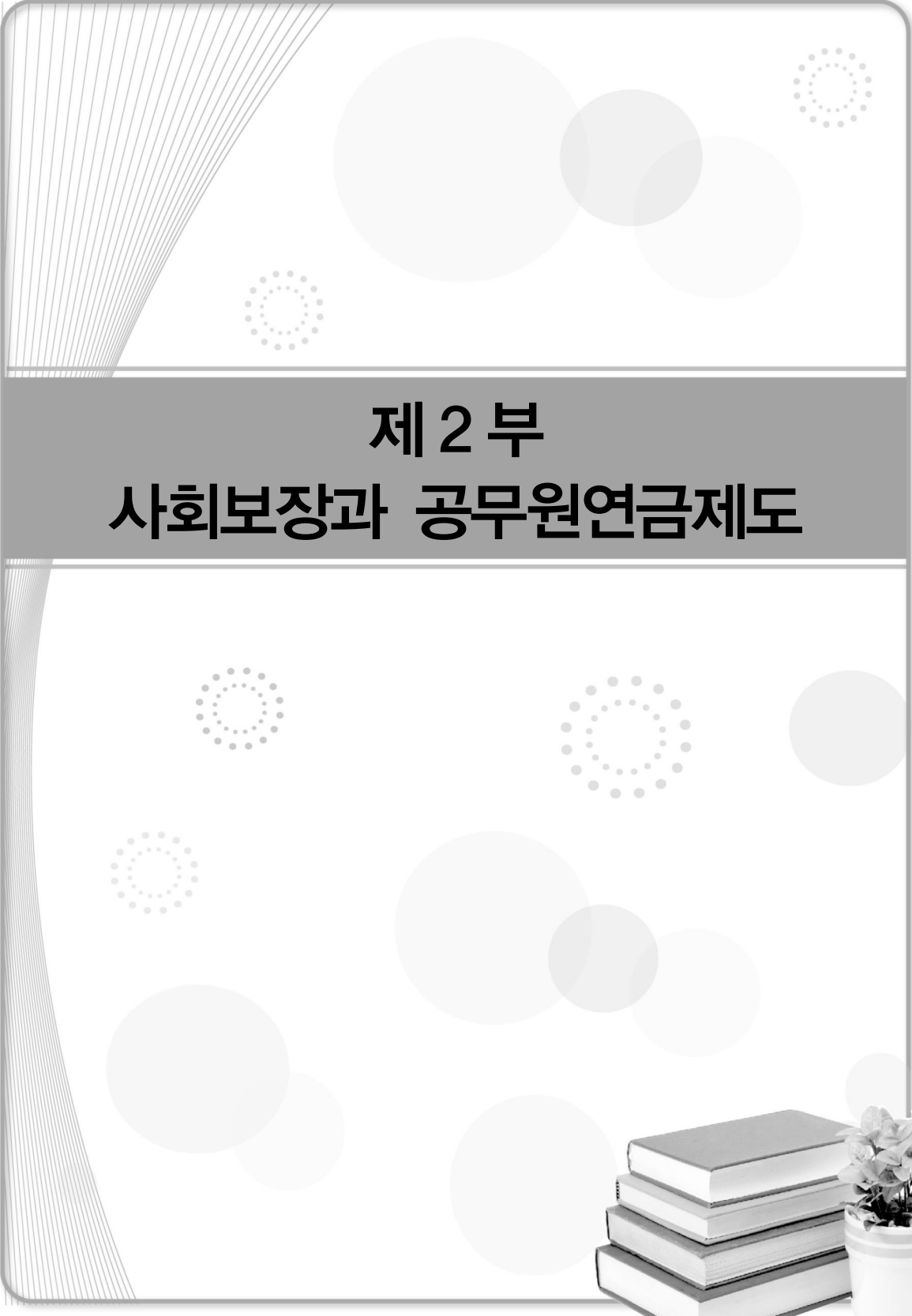
양이 증가한다는 확실한 보장도 없다. 왜냐하면 기업가가 불확실성에 직면한 경우 투자를 꺼리기 때문이다. 기업가는 위험을 고려한 기대 이윤이 자본비용을 초과하는 경우 투자할 것이기 때문이다. 적립방식으로 재원을 조달한다 해도 물가가 상승하거나 소비할 재화와 용역이 증가하지 않게 되면 연금수급자는 기대한 만큼의 재화와 용역을 소비할 수 없게 될 수도 있다. 반대로 기금이 적립되지 않고 부과방식으로 재원이 조달되더라도 경제가 성장하여 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가하게 되면 인구구조가 노령화되더라도 연금수급자의 적절한 소비는 보장될 수 있을 것이다. 더군다나 적립방식의 경우 인구구조가 노령화되어 적립된 기금이 투자된 자산의 가치가 하락하게 되면 기대했던 소비가 불가능하게 될 것이다. 일반적으로 경제가 성장하지 않거나 둔화되면 자산의 가치는 하락할 가능성이 높게 된다. 또한 적립된 기금의 수익률 역시 경제성장의 함수이다. 자본의 양이 증가하게 되면 자본의 한계생산성은 감소할 가능성이 높으며 총 자본소득 증가 역시 불확실하다.

연금제도적인 관점에서 보면 인구구조가 노령화되더라도 적절한 소비 활동을 보장하기 위하여서는 우선 개인으로 하여금 가능한 한 경제활동 혹은 근로활동 기간을 늘리고 연금수급 기간을 줄여야 할 것이다. 근로활동을 오래 하기 위해서는 근로자의 노동생산성 제고가 필수적이며 기업가의 인식 전환도 병행되어야 할 것이다. 왜냐하면 고령의 근로자가 가능한 한 오랫동안 근로활동을 함으로써 근로활동 기간에 충분한 소득을 확보하여 미래의 소비자 역할을 하기 때문이다. 반대로 근로자가 일찍이 퇴직하여 생애 소득이 충분하지 않은 경우 결국 소비가 감소하고 소비감소는 기업 활동을 위축하는 부메랑이 될 것이다.¹⁶⁾ 근로자를 일찍이 퇴직시킴으로써 기업가는 단기적인 이윤을 달성할 수 있을지 모르지만 장기적으로 소비 감소로 이어져 기업 활동을 위축할 것이다. 근로자가 가능한 늦게 퇴직하게 되면 비록 인구구조가 노령화되더라도 부양률이 급격히 상승하는 것을 방지할 수 있다. 이는 연금수급 기간의 단축을 의미하기도 한다. 근로자가 자신의 노동 생산성 제고를 통하여 가능한 한 오랫동안 근로활동을 함으로써 자본의 한계생산성이 증가하게 되면 자본의 투자 또한 증가하게 되는 효과도 발생할 것이다. 왜냐하면 노령의 근로자는 대개 많은 경험과 지식 그리고 노하우를 축적하고 있기 때문이다. 연금제도의 안정성과 지속성을 유지하기 위하여 부양률 증가 및 명목연금자산 대비 미래의 연금부채 비율 증가에 따라 연금액이 자동적으로 삭감되는 제도도 생각해 볼 수 있지

16) Joan Robinson(1956), The accumulation of capital. 기업가가 근로자를 해고하고 인건비를 감축함으로써 단기적으로 이윤을 추구하지만 실업으로 인하여 그 근로자들이 소득이 감소하게 되면 기업가가 생산한 재화와 용역의 구매력이 그만큼 감소하게 된다. 마찬가지로 노후소득이 불충분한 상태에서 기업가가 노령의 근로자를 퇴직시키는 경우 퇴직한 사람들은 대부분 경제적으로 보면 소비자인데 그들의 구매력이 감소하게 되면 기업가의 활동도 그만큼 위축되게 된다.

만 이는 연금수급자의 소비 감소를 의미하기 때문에 사회적 합의를 요한다. 인구구조가 노령화되어 부양률이 증가하게 되면 부과방식의 경우 연금지급률을 하향조정하지 않으려면 보험료를 상향조정하여 할 필요성이 대두된다. 이 경우 경제가 성장하여 경제활동인구의 소득이 증가하게 되면 비록 보험료율이 인상되더라도 가처분소득이 감소하지 않을 수 있다.¹⁷⁾ 결국 인구구조 노령화가 진행되더라도 경제가 어느 정도 성장하게 되면 연금제도의 지속성은 보장될 것이다.

17) 예를 들어 가처분소득이 100원이고 보험료가 10%라고 하자. 15년 후 경제가 두 배로 성장하여 소득이 200원으로 증가하게 되고 보험료가 15%로 인상되었다고 할 경우 인상 전 가처분 소득은 90원이었지만 경제가 성장하고 보험료가 50% 인상되었지만 가처분 소득은 170원이 되어 부과방식으로 재원이 조달되는 연금제도의 지속성은 보장될 수 있을 것이다. 이처럼 경제 성장 여부가 연금제도에 의한 노후소득 보장, 즉, 노후의 적절한 소비 보장에 결정적이다.



제 2 부

사회보장과 공무원연금제도



제2부 | 사회보장과 공무원연금제도

2.1 자유시장경제체제하에서 사회보장

세계 거의 모든 나라가 나라마다 규모와 내용에 있어서 차이는 있지만 사회복지국가 요소를 포함하고 있다. 사회복지국가는 한 사회에서 생산되는 재화와 용역의 배분을 완전히 시장경제에 일임하지 않고 특별한 목적을 달성하기 위하여 국가가 정치적으로 할당하는 체제라고 할 수 있다. 대부분의 유럽 국가의 경우 국내총생산액의 약 30%에 해당되는 금액이 사회복지 분야에 지출되고 있으며 이 비중은 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 공식적으로 발표되는 사회복지지출 외에 조세상의 혜택을 통한 사회보장급여를 포함하면 실제 사회보장비용 지출은 더 많을 것이다. 또한 사회보장급여를 민간 기관이나 회사가 담당하도록 법률에 의하여 규정된 경우의 지출도 사회보장급여에 포함된다.¹⁸⁾ 선진국의 사회보장급여가 과거에 꾸준히 증가하여 왔는데 이는 소득이 증가함에 따라 사회보장급여 절대액뿐만 아니라 사회보장급여가 국내총생산액에서 차지하는 비중 역시 증가하였음을 의미한다. 일인당 소득이 증가함에 따라 사회보장급여 지출도 증가하였다는 사실은 무엇을 의미할까? 이는 사회보장급여가 빈곤층이나

18) 사회보장급여지출액의 해석이 그리 간단명료한 것은 아니다. 국내총생산액의 30%를 사회보장급여가 차지한다고 해서 실제 30%에 해당되는 재화와 용역이 사회보장제도에 의하여 배분되는 것은 아니다. 그 이유는 사회보장급여가 국내총생산액에서 차지하는 비중은 화폐단위로 표시되는 현금 급여이며 사회보장급여 전체가 현금급여가 아니기 때문이다. 따라서 일정액을 한 개인으로부터 징수하여 다시 그 개인에게 이전하거나 사회보장급여 수급자가 조세를 납부하는 경우 실제 재화와 용역이 이전된 것이 아니라 조세를 제한 현금만 이전된 것이다. 사회보장급여를 수령한 자가 그 급여에서 조세를 납부하거나 다른 사회보장급여를 수령하기 위하여 그 급여에서 보험료를 납부하게 되면 실제 사회보장급여는 없어도 통계상 사회보장급여지출에 포함되어 사회보장비가 국내총생산에서 차지하는 비중은 극단적인 경우 100%를 상회할 수도 있게 된다. 정부에서 사회보장 현금급여를 지급하고 다시 그 급여를 환수하는 경우에도 사회보장급여 지출로 통계에 포함되게 된다. 사회보장급여가 지출되는 한 사회보장비에 포함되며 통계상 사회보장비 지출은 사회보장급여에서 재원조달을 제한 순사회보장급여를 의미하지 않는다는 점에 유의하여야 한다. 사회보장비용을 납부한 개인에게 다시 사회보장급여를 지급하는 것은 무의미하지 않는가 하는 질문을 제기할 수도 있다. 즉, 왼쪽 주머니에서 돈을 꺼내 오른쪽 주머니에 넣는 복지정책이 무슨 의미가 있을까? 기초보장급여 수급자도 부가가치세, 소비세를 납부하는데 현실적으로 이들만을 이러한 세금에서 면제하는 것은 어렵다. 영국의 경우 실업수당 수령자는 소득세를 납부하지 않지만 네덜란드 실업수당 수령자는 소득세를 납부한다. 네덜란드의 경우 실업수당제도와 실업수당 소득세 제도를 통합하여 실업수당 소득세를 면제하게 되면 영국의 경우와 순 실업수당급여는 마찬가지로 될 것이며 네덜란드의 사회보장급여의 하나인 실업수당 급여 지출액 및 소득세 모두 감소할 것이다. 네덜란드의 사회보장급여 통계가 영국에 비하여 과장되어 있음을 알 수 있다.

사회적 약자만을 위한 제도가 아니라 중산층 나아가서는 고소득층까지 확대되었음을 의미한다. 유럽의 경우 거의 전 국민이 의료보험제도의 혜택을 받고 있으며 미국의 경우 일정한 연령 이상이 되면 국가에 의한 의료 혜택을 받고 있다. 연금제도 역시 빈곤층 및 사회적 약자만 뿐만 아니라 중산층 및 고소득층을 포함하고 있다. 대부분의 국가의 중산층 및 고소득층에 지급되는 사회보장급여지출액이 빈곤층 및 사회적 약자에 지급되는 금액을 초과하고 있다.

사회보장제도가 빈곤층과 사회적 약자에게만 국한되지 않고 전 국민에게 확대되는 것은 잘못된 것은 아닌가? 이 질문은 어느 사회에서나 매우 중요한 정치경제학적인 질문이다.¹⁹⁾ 어느 국가에나 사회보장제도의 확장을 요구하는 집단, 이익단체, 정당이 있는 반면 축소를 주장하는 자도 있다. 핵심은 왜 자유 시장경제체제에서 국가가 빈곤층 및 사회적 약자 지원을 초월하여 사회보장정책을 실시하는 사회경제적 이유가 어디에 있는가 하는 점이다. 자유 시장경제체제란 재화와 용역의 생산 분배 소비 과정에서 국가의 관여를 최대한 배제하는 체제인데 왜 현대 국가에서 사회보장제도를 통하여 이러한 경제활동 과정에 개입하는가에 논의의 초점이 있는 것이다.

한 국가의 사회보장정책이 과도한 정도인지 아니면 더 확장이 필요한지에 대한 논쟁이 종종 발생하고 있다. 경제의 효율과 형평성 사이에 상쇄관계가 있다고 혹자는 주장하고 있다. 즉, 사회보장정책을 실시하게 되면 사회 경제의 형평성은 증대되지만 경제의 효율이 저하되고 경제 성장이 둔화되는 결과를 초래하여 결국 그 사회의 총 효용이 감소한다고 주장한다. 하지만 영국의 한 경제학자 따르면 그러한 주장을 입증할 만한 근거를 경험적으로 찾기 어렵다고 한다.²⁰⁾ 그렇다고 그들의 주장이 오류라고 할 수 있는 증거도 없다. 그 이유는 사회보장급여 지출 규모나 내용, 구조가 다른 여러 나라의 자료를 분석하다 보니 동일한 기준으로 비교가 불가능하기 때문이다. 경제성장률의 차이가 반드시 사회보장급여의 과다에서 비롯되었다고

19) John Rawls는 1971년에 출판된 그의 저서, "A Theory of Justice"에서 정의란 사회의 최극빈자 혹은 최약자의 삶을 질을 제고하는 것이라고 역설하고 있다. 사회구성원 모두에게 혜택을 줌으로써 사회 전체의 효용이 증가한다는 공리주의를 제창한 J.S. Mill의 사회철학을 정면으로 반박한 것이다. 한 개인의 효용을 측정하는 것도 어렵지만 측정이 가능하다 해도 취향이 다른 개인들의 효용을 절대적으로 비교한다는 것은 거의 불가능할 것이다. 하지만 실증적 관점이 아니라 규범적 관점에서 보면 고소득층의 화폐 한 단위와 저소득층이 처분가능 한 화폐 한 단위의 가치는 동일하지 않다고 볼 수 있다면 Rawls의 주장은 그리 허무맹랑한 것은 아니다. 물론 그의 주장은 여러 가지 가정 조건의 충족을 전제로 하고 있다. 노후소득보장 걱정이 없는 고소득층 및 중산층에도 굳이 국가가 강제로 사회보장정책을 실시하는 주된 이유는 보험 제도를 통하여 개인이 처한 사회적 위험을 제거 내지 완화함으로써 경제 전체의 효율을 제고할 수 있기 때문이다. 왜냐하면 대부분의 개인은 위험회피 성향을 지니고 있으며 그들은 일정한 대가를 지불하고서라도 그러한 위험을 사라지는 것을 선호하기 때문이다. 예를 들어 그들에게는 불확실한 100원 보다 확실한 95원이 더 가치 있는 것이다.

20) A. Atkinson (1999), The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, Cambridge(Mass.): MIT Press, Ch. 2

보기는 어려우며 다른 요인들도 경제성장 혹은 경제의 효율에 영향을 미치고 있다. 경제성장에 영향을 미치는 요인들을 완벽하게 설명할 수 있는 경제이론이란 사실상 존재하지 않는다. 그러한 이론이 존재하지 않는 한 어느 정도가 한 국가의 최적의 사회보장급여 규모인가 하는 물음에 답하는 것은 불가능하며 사회보장정책 실시로 인한 경제의 효율 저하와 형평성의 관계를 규명하는 것 역시 불가능하다.

더군다나 사회보장정책은 목적에 따라 다양한 프로그램을 포함하고 있어서 어느 특정한 급여는 과다하지만 다른 급여는 아직 더 확장될 필요가 있을 수 있는 것이다. 사회보장정책 각각의 프로그램 최적 규모를 판단하는 기준은 그러한 프로그램이 추구하고 있는 목표를 기준으로 판단되어야 할 것이다. 또한 그러한 프로그램이 설정한 목표를 달성하였다 해도 그러한 프로그램을 실시함으로써 사회경제에 미치는 영향 또한 고려를 하여야 할 것이다. 사회보장정책 프로그램이 경제에 미치는 부정적인 영향이 너무 커서 비록 그 프로그램이 추구하는 목표를 달성하였다 해도 사회적 편익이 감소하게 되면 그러한 프로그램은 사회경제적으로 정당화되기 어려운 것이다.

2.1.1 사회보장정책의 목표

사회보장정책은 매우 광범위하다. 따라서 사회보장정책을 우리가 언급할 때 매우 추상적일 수밖에 없으며 사회보장정책의 목표를 명료하게 정의한다는 것은 어렵다. 우리가 사회보장 프로그램을 실시하는 이유를 명확히 인식하지 않는 한 그러한 제도를 평가하는 것은 불가능하게 될 뿐만 아니라 구체적인 특정 사회보장제도가 사회 경제에 득이 된다고 말하는 것도 역시 어렵다. 사회보장정책 전체로서 평가하는 것은 어렵기 때문에 우리는 구체적으로 시행되는 제도를 대상으로 하여 설정된 목표를 기준으로 그러한 제도의 평가를 하여야 할 것이다. 일반적으로 사회보장정책은 빈곤완화 혹은 퇴치, 위험의 제거 내지 분산, 소득재분배, 사회적 약자를 위한 법률의 제정 등을 목표로 하고 있다. 구체적으로 보면 국제노동기구가 규정한 사회적 위험인 실업, 질병, 장애, 노후소득부족의 위험 등을 사회보험제도를 통하여 제거 내지 완화시키는 것을 중요한 목표로 하고 있다. 각 제도마다 여러 목표를 추구하고 있지만 추구하는 목표의 비중은 서로 상이하다. 예를 들어 국가가 시행하는 공적 의료보험제도의 주요 목표는 빈곤의 완화 혹은 퇴치는 아니지만 저소득층에는 매우 중요한 제도이다. 반대로 기초연금제도의 주요 목표는 빈곤 완화이지만 민영연금보험제도가 직면한 위험을 떠맡지는 않는다. 왜 빈곤을 완화하고 퇴치하여야 하는가는 사회가 동의하지만 그러한 정책의 규범적 근거는 상이할 수 있

다. 혹자는 이타주의(Altruism)의 가치를 구현하기 위하여 빈곤완화 정책을 지지할 수 있을 것이다. 다른 사람은 빈곤 완화가 사회통합과 사회 평화의 기초라고 주장하기도 하며 정치가는 정치적 불안을 제거하기 위하여 빈곤완화 정책을 지지할 것이다.

사회복지국가의 목표를 달성하기 위하여 사회보장정책을 반드시 국가가 강제하는 사회보험 형태로 시행하여야 할 뚜렷한 이유는 없다. 왜냐하면 민영보험도 개인이 처한 위험을 어느 정도 부담할 수 있기 때문이다. 자동차 보험이나 절도에 대한 보험, 화재 보험 등을 사회보험형태로 강제하는 나라는 없다. 사회보험의 존재 이유는 자유 시장경제 체제 하에서 민영보험이 부담할 수 없는 사회적 위험이 존재하기 때문이다. 특히 경기 침체에 따른 실업, 노후소득보장 부족의 위험, 질병 등의 위험은 민영보험에서 충분히 떠맡기가 어려운 것들이다. 그 이유는 2.2 절에서 자세히 언급하겠지만 사회적 위험은 위험의 발생이 독립적이거나 위험의 확률분포가 동일하지 않고 한 사회의 구성원 누구에게나 발생할 수 있는 위험으로서 개인이 처한 개인적 위험과 다르기 때문이다. 민영보험시장에서 위험을 부담하려면 대수의 법칙이 적용되어야 하는데 이 법칙이 적용되려면 보험사가 부담하는 위험이 독립적이고 위험의 확률분포가 동일하여야 한다. 예를 들어 경기가 침체되면 대량실업이 발생하게 되는데 이 때 실업의 발생은 경기침체라는 사건으로 서로 연관되어 있어 민영보험사가 실업에 대한 위험을 부담하게 되면 파산의 위험에 직면하게 될 것이다. 따라서 민영실업보험이 존재할 수 없게 되는 것이다. 아무리 자유 시장경제체제가 유지된다 해도 특정한 형태의 위험은 국가가 부담하여야 하는 이유가 여기에 있다.

빈곤 완화 또는 퇴치를 위한 소득재분배를 위한 제도에는 여러 형태가 존재할 수 있다. 그러나 소득재분배를 고소득층에서 저소득층으로 소득을 강제로 이전하는 좁은 개념으로만 이해해서는 안 될 것이다. 왜냐하면 소득재분배 규모 중 고소득층에서 저소득층으로 이전되는 소득의 규모가 사회보장정책에 의한 급여 지출에서 차지하는 비중이 그리 크지 않기 때문이다. 소득재분배는 연금제도처럼 개인의 생애에 걸친 재분배와 개인 간 재분배로 구분해볼 수 있다. 또한 계층 간 관점에서 보면 고소득층에서 저소득층으로 소득이 이전되는 수직적 재분배, 한 시점에서 한 소득층에서 동일한 소득층으로 소득이 이전되는 수평적 재분배(다 자녀 세대로 소득 이전), 그리고 세대 간 소득재분배(부과방식의 연금제도)로 구분해 볼 수 있다. 소득재분배 효과를 우리는 정태적인 관점과 생애 전 주기를 통한 동태적인 관점에서 바라볼 수 있을 것이다. 출생 연도가 상이한 세대 사이에 특정 시점에서 행해진 정태적인 소득재분배 결과 저소득층이 소득을 이전받을 수 있지만 소득을 이전받은 이 저소득 계층의 소득이 나중에 증가하게 된 후 그 계층이 동일한 시점에서 소득이 낮은 후 세대 계층에게 소득을 이전하

게 되면 동태적인 관점에서 보면 결국 생애 전 기간에 걸친 두 계층에 대한 소득재분배 효과는 별 차이가 없게 될 수 있다. 즉, 수직적 소득재분배 효과를 달성하려면 두 계층의 소득을 어느 특정한 시점 기준으로 파악할 것이 아니라 생애 전체의 소득을 기준으로 파악한 후 소득재분배 제도를 통하여 소득을 이전하여야 할 것이다.²¹⁾

또한 소득재분배의 경우 누가 부담하고 누가 수혜를 받는가는 매우 복잡한 문제이다. 유럽의 대학은 대부분 사실상 대학등록금이 없거나 매우 낮다. 대학은 대부분 조세로 재원이 조달되거나 극히 일부 기업의 성금에 의하여 운영된다. 이 경우 직접 수혜자는 학생일 것이다. 그 외에 등록금 부담이 없는 학부모도 수혜자에 포함될 수 있으며 대졸 출신의 노동력 공급이 증가하게 되면 그들의 임금이 하락하기 때문에 기업가도 수혜자가 될 수 있다. 저소득층 역시 수혜자일 것이다. 아니면 고소득층이 더 큰 수혜자일 수도 있을 것이다. 왜냐하면 저소득층에 비하여 고소득층 자녀가 대학 진학률이 높기 때문이다. 또한 교수, 변호사, 의사 등 전문직이 제공하는 서비스를 향유할 수 있는 소비자 역시 수혜자이다. 아니면 학생 수 증가로 인하여 대학 교수의 수요가 증가하여 대학 교수가 수혜자가 될 수 있을 것이다. 더 나아가 대학 교육을 위한 재원을 조세로 조달하는 사회 전체에도 이익이 될 수 있을 것이다. 즉, 대학 무상교육을 위하여 필요한 재원이 조세로 인한 경제효율 감소를 포함하여 100원이라 할 경우 사회적 편익이 그 이상이면 적어도 이러한 무상교육은 사회 경제적으로 정당화될 수 있다. 이는 단순한 문제인 것으로 보이지만 사회보장정책에 있어서 매우 중요한 시사점을 던져 주고 있다. 즉, 사회보장정책을 사회 경제적으로 정당화하는 본질적인 이유가 긍정적 외부효과(positive externality)에 있다는 점을 역설하고 있다.

21) 예를 들어 갑과 을, 병이 있는데 세 사람의 나이는 다르지만 동일한 연령에 근로활동을 시작하여 동일한 연령에 퇴직을 한다고 하자. 세 사람의 특정 연령의 임금은 동일하지만 특정 연도의 임금은 서로 상이하다고 가정할 수 있을 것이다. 그러면 세 사람의 생애 총 소득은 동일하다. 갑이 나이가 많아 5년 먼저 근로를 시작하였다고 하면 어느 특정한 시점에 그의 임금이 을 및 병의 임금보다 높을 것이다. 그 사회에서 어느 특정한 연도에 소득이 높은 갑으로부터 소득이 낮은 을, 을에서 병으로 소득재분배를 한다고 하자. 이러한 제도가 사회 전체에 적용되면 특정 연도의 소득재분배가 발생하지만 각 개인의 생애 총 소득은 불변이다. 그 결과 생애 소득재분배 효과는 사실상 발생하지 않는다. 즉, 인위적인 분배를 통하여 특정 시점에 소득재분배를 하였지만 생애소득에는 변화가 없게 된다. 이는 한 연도의 소득을 기준으로 소득 대비 소비가 차지하는 비중은 저소득층일수록 높고 고소득층일수록 낮지만 생애 전체의 소득 기준 생애 전체의 소득에서 생애 전체의 소비가 차지하는 비중은 생애 전체의 소득 차이와 별 상관이 없다는 사실을 감안하면 소득재분배 정책 시행에 있어서 매우 중요한 문제이다. 특히 수평적 재분배인 자녀수당의 경우 자녀가 많은 것은 그 가정의 특징이라기보다는 특정 시점에서 그 가정이 자녀수가 많은 것이며 다른 가정도 시간이 지나면 자녀수가 증가할 수 있다는 점을 고려하면 재분배 효과가 얼마일지는 불확실한 것이다.

2.1.2 경제적 관점에서 본 사회보장정책

자유시장경제체제가 완벽하게 작동하면 사회보장정책은 불필요하거나 최소한으로 국한되어야 할 것이다. 필요한 시장이 형성되어 소비자가 적절한 보험료를 납부하게 되면 모든 사회적 위험을 시장에서 떠맡게 될 것이다. 그렇게 되면 국가에서 강제로 법률의 규정에 의하여 시장의 작동 과정에 관여할 필요가 없을 것이다. 그러나 자유시장경제체제가 작동하려면 완전경쟁 조건이 충족되어야 하며 시장의 실패가 발생하지 않아야 한다. 시장의 실패가 발생하는 원인에는 여러 가지가 있지만 사회보장정책의 관점에서 보면 정보의 비대칭으로 인하여 보험시장이 불완전하거나 시장 자체가 형성되지 않는 사실을 들 수 있다. 정보가 불완전하거나 정보의 수집이 가능하더라도 정보를 이해하고 소비자가 결정을 하는데 판단의 근거가 되지 못하게 되면 최선의 선택은 어렵게 된다. 즉, 소비자가 합리적으로 결정을 하는 것이 불가능하거나 많은 비용을 초래하게 된다.²²⁾ 일반적으로 합리적인 선택을 하는 소비자라 해도 합리적인 선택을 하는 것이 불가능한 상황인 사회적 위험이 상존하는 경우가 종종 발생한다. 특히 사회적 약자나 빈곤층의 경우 스스로 최적의 선택을 하는 데에 많은 제약이 따른다. 이들에게는 소득이 낮거나 장애로 인하여 선택의 범위가 제한되어 있거나 선택을 할 수 없는 경우가 많을 것이다. 특히 선택의 범위나 정도를 규율하는 법률을 제정하는 것은 사회보장정책에 있어서 매우 중요한 문제이다. 노숙자를 위한 주거시설 최저 기준을 정함으로써 노숙자가 그러한 집을 구입할 수 없게 되는 경우를 생각해보자. 그러한 제한 규정이 없으면 최저 기준에 미달된 저렴한 주택이 시장에 공급되어 노숙자도 그러한 주택을 구입할 수 있어 노숙자 신세를 면할 수 있을 것이다. 최저임금을 정함으로써 사용주가 일정한 임금 이상을 지급하여야 하는데 이러한 사회보장 규정이 없다고 한다면 최저 임금을 하회하는 임금에도 기꺼이 근로를 하려는 사람은 더 이상 실업자가 아닐 것이다. 흔히 자유시장 경제주의자들은 최저임금이 시장임금보다 높게 책정됨으로써 실업이 증가한다고 한다. 근로자의 법정 유급휴가 제도 및 최소한의 고용조건,

22) 여기서 합리적이라는 말은 일상생활에서 사용하는 이성적이라는 뜻이 아니라 단지 논리적 기술적인 개념이다. 소비자가 A보다 B를 선호하고 B보다 C를 선호하는 경우 A보다 C를 선호하여야 한다는 의미이다. 이러한 논리를 연금제도에 적용한다면 적절한 노후 소득보장을 위하여 경제활동 혹은 근로활동 기간에 소득의 일부를 소비하지 않고 저축을 하는 것이 소비자의 생애 효용을 극대화시키는 것을 알고 있지만 근시안적 행동 혹은 정보의 부족이나 정보의 파악 능력 결여로 노후소득보장을 위한 저축을 소홀히 하는 것이다. 즉, 소득활동 기간의 소비를 과도하게 하게 되면 소비의 가치가 노후에 할 수 있는 소비의 가치에 비하여 낮아지게 됨에도 불구하고 노후 소득보장을 위하여 충분한 저축을 하지 않는 경우가 많다. 따라서 소득활동 기간의 소비 가치와 노후의 소비 가치가 비슷하게 하는 것이 합리적일 것이다. 합리적인 선택을 하지 않을 경우 국가가 강제적으로 공적연금제도를 시행하여 합리적 선택이 되었을 경우와 비슷한 결과가 발생하게 하는 것이 공적연금제도의 목적의 하나이다.

해고조건을 노동법에 규정하는 것 역시 노동시장의 유연성을 훼손한다고 한다. 근로자를 보호하는 이러한 노동법 규정이 없게 되면 노동시장에서 근로자는 실업자가 존재하는 한 불리한 계약 당사자일 수밖에 없다. 즉, 자유 시장경제 체제에서 상정한 완전경쟁 혹은 선택의 자유가 제한된다. 그렇다고 자유 시장 경제 체제의 존속을 위하여 이러한 사회보장규정을 폐지하여야 하는가? 이러한 질문에 대한 답은 결국 규범적 윤리적인 수밖에 없다. 다만 그러한 사회보장 규정의 편익과 비용은 어느 정도 실증적으로 산정이 가능할 것이다. 편익이 비용을 상회하면 적어도 실증적인 측면에서 어느 정도 정당화될 수는 있을 것이다. 노숙자를 위한 주택시설 최소규정을 철폐함으로써 노숙자가 주택을 구입하게 되어 노숙자가 길거리에서 사라질 수 있지만 그들이 거주하는 주택 시설은 매우 열악하게 되어 게토 내지 슬럼화가 진행될 것이며 이러한 현상이 한 사회 발전에 기여를 하는지에 대한 정답은 없다. 하지만 노숙자 주택 시설 최소 규정이 시행되면 저렴한 주택이 공급되지 않아 비록 노숙자가 길거리에 배회하지만 열악한 주택시설의 난립으로 인한 슬럼은 발생하지 않을 것이다. 최저임금제가 폐지되면 실업은 감소할 것이지만 하락한 임금은 기존 근로자의 임금이 하락하도록 압력을 발생시켜 결국 근로자 전체의 임금이 하락할 것이다. 이것이 자유 시장경제 체제의 원리이다. 하지만 최저임금제 폐지로 실업은 감소하였지만 근로자 전체의 임금이 하락하게 되는 것이 과연 사회 경제발전에 얼마나 도움이 되는가에 대한 정답은 없다. 실업수당 수령자로 하여금 그들이 수행하던 직업을 일정 기간 동안 보호하는 사회보장정책의 취지도 전문직 종사자가 사회적으로 비숙련공 혹은 비전문직 종사자들이 수행하는 일을 하게 되면 비록 실업은 면하지만 사회 전체적으로 보아 총생산액 증가에 얼마나 기여하는지는 미지수이다. 왜냐하면 전문직에 종사하였던 자가 실업을 면하기 위하여 비전문직 일자리를 수용하게 되면 비전문직 분야의 일자리가 증가하지 않는 한 임금을 하락시킬 가능성이 높기 때문이다. 그리고 전문직 종사자의 생산성이 비전문직 종사자의 생산성보다 높다는 점을 감안하면 전문직 종사자였던 자를 실업을 감소시킨다는 명분으로 비전문직에 종사하게 하는 것은 사회적으로 낭비이다. 이상에서 보듯이 자유 시장 경제 체제가 제대로 작동하려면 여러 가지 조건이 충족이 되어야 하는데 그 중 한 개인이 최적의 선택을 할 수 있는 조건의 충족이 안 되는 경우 국가가 관여할 수밖에 없게 되는 데에 사회보장정책의 경제적 논거가 있다. 자유 시장경쟁 체제가 제대로 작동이 되지 않는 경우 이를 보완하기 위하여 사회보장정책을 실시하게 되며 사회보장정책 실시 결과 그렇지 않은 경우에 비하여 사회적 편익이 증가한다면 사회보장정책은 적어도 사회 경제적으로 정당화될 수 있을 것이다. 이미 언급하였듯이 사회보장 국가라는 것은 엄밀히 말하면 시장경제를 보완하는 제반 규정 및 정책의 집합체이다. 사회복지국가를 정당화시키는 것을 입증하는 것은 경험적으로 매

우 어려운 일이다. 왜냐하면 나라마다 사회보장정책의 내용과 범위, 목표가 상이하기 때문이다. 하지만 이론적으로 사회보장정책을 실시하지 않았을 경우인 순수 자유 시장경제와 사회보장정책을 실시한 후의 경제를 비교함으로써 사회보장정책의 정당성을 입증할 수 있다. 사회보장정책의 중요한 목표인 계층 간 혹은 개인 간 소득재분배 역시 정책실시 전후를 비교함으로써 정책의 정치적, 윤리적 타당성을 확보하게 된다. 또 다른 목표의 하나인 위험의 분산 내지 제거인데 개인이 스스로 알아서 자신의 위험에 대처할 수 있는데 왜 국가가 법률에 의한 강제규정을 통하여 사회보장정책을 실시하여야 하는가? 하는 질문이 제기될 수 있다. 하지만 대부분의 근로자나 저소득층은 선택의 여지가 없거나 자신이 직면한 불확실성 혹은 위험을 인지하지 못한다. 또는 인지를 한다 해도 제대로 대처를 하지 못하는 경우가 대부분이다. 특히 임금 근로자들은 사용자에 경제적으로 종속되어 있는 경우가 많으며 개인적으로 스스로 자신들의 미래에 대처할 능력이 부족하다. 국가에 의한 사회보장정책은 사회 경제적으로 취약한 입장에 있는 개별 근로자들의 정치적 사회적 경제적 약자의 입장을 공동체를 형성하여 극복하기 위한 좋은 수단이다. 유럽의 대부분의 복지국가 탄생의 배경에는 사회민주당과 노조가 사용자에게 대항하여 근로자들의 약자의 입장을 집단적으로 극복하려는 노력이 있었음은 잘 알려진 사실이다. 이들의 노선은 혁명을 지향한 급진적 정치세력과는 달리 실용주의였다. 복지국가를 지향하는 자들이나 정당들도 자본주의의 자유 시장경제 체제를 부인하는 것이 아니라 오히려 시장경제체제가 안고 있는 약점을 사회보장정책을 통하여 극복함으로써 재화와 용역의 생산에서 다른 체제에 비하여 우월한 자본주의를 더 보완하여야 한다고 믿고 있다. 즉, 사회보장정책을 넓은 의미의 시장경제체제의 일부로 볼 수 있다는 것이다.

자유 시장경제체제에서 국가에 의한 사회보장정책이 왜 필요한가? 하는 질문에 답하기 위해서는 우선 국가의 개입이 없는 순수 자유 시장경제체제에 의한 결과가 어떻게 달성되는가 하는 문제와 그러한 결과가 과연 바람직한가 하는 문제를 검토하여야 할 것이다. 경제활동이란 가계 혹은 개인이 자신이 기업에 노동력을 제공한 대가로 취득하는 소득으로 재화와 용역을 구입하여 자신의 효용을 극대화하고 기업은 가계에서 제공하는 노동력과 자본을 결합하여 재화와 용역을 생산함으로써 이윤을 극대화하는 과정이다. 달성된 이윤은 노동력과 자본을 제공한 가계로 귀속된다. 일정한 조건이 충족되면 이 과정에서 초과 수요 및 초과 공급이 없는 이상적인 균형 상태가 달성될 수 있다. 이러한 균형상태가 달성되면 실업도 존재하지 않고 누구나 주어진 시장가격으로 자신이 원하는 거래를 할 수 있게 된다. 가계는 주어진 선호(보통 효용함수로 표시됨)를 기초로 자신이 원하는 대로 효용을 극대화시키고 기업은 주어진 기술(보통 생산함수로 표시됨)을 사용하여 생산요소를 투입하여 재화와 용역을 생산함으로써 이윤

을 극대화시키는 이상적인 상태에 도달되면 경제 내의 타인의 효용을 감소시키지 않고서는 자신의 효용을 증가시킬 수 없는 상태에 도달됨을 의미하는데 이러한 상태를 파레토 최적 상태라 한다. 그런데 현실은 이러한 균형상태 달성이 반드시 보장이 되지도 않을뿐더러 그러한 균형상태가 달성된다 해도 그것이 사회적으로 반드시 바람직한 상태라고 보기도 어렵다. 그 이유는 파레토 최적 상태가 달성되려면 일정한 조건이 충족되어야 하는데 그러한 조건들이 충족되지 않고 있으며 그러한 균형은 소득의 불평등이 심화된 상태에서도 달성될 수 있기 때문에 바람직하지 않을 수 있다. 환언하면 소득이 지극히 불평등하게 분포되더라도 일정한 조건이 충족되면 시장경제 참가자인 가계와 기업의 자유로운 거래 결과인 파레토 최적 상태는 달성될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 소득이 불평등하게 분포되어 일부 개인은 원하는 거래를 할 수 없게 되었을 때에도 파레토 최적상태는 달성될 수 있기 때문이다. 위에서 예를 든 노숙자의 경우 그들도 주어진 상황 하에서 나름대로 그들의 효용을 극대화하고 있는 것이며 그들이 주택을 구입하지 못하고 노숙자가 된 것은 그들의 소득으로 주어진 가격에 주택을 구입할 수 없기 때문이다. 그들에게는 주어진 소득으로 최적의 선택을 한 것이다. 이 경우에도 파레토 최적 상태는 달성될 수 있는데 과연 사회적으로 바람직한 상태인가? 또 다른 경우 자유 시장경제 체제 법사상의 기본 원리인 사적 자치에 입각하여 근로계약이 아무런 제약 없이 자유로이 체결되어 파레토 최적 상태에 달성된다고 하자. 약자인 입장에 처한 근로자는 자신들에게 불리한 조건을 받아들일 수밖에 없는 상황 하에서 국가의 규제나 감독 없이 근로자가 대등하고 평등한 입장에서 자신이 원하는 대로 사용자와 근로계약을 체결하는 것은 현실적으로 어렵거나 불가능하다. 국가의 관여가 없이 근로자와 사용주가 자신의 기호와 선호에 따라 자유로이 계약을 체결하는 경우에도 파레토 최적 상태는 달성될 수 있다. 왜냐하면 근로자와 사용주가 원하는 대로 자유로이 계약이 체결되었기 때문이다. 하지만 계약 체결 과정에서 유리한 입장에 서 있는 사용주와 체결된 계약은 사용주의 이해관계가 강하게 반영될 수밖에 없을 것이다. 이러한 상태가 과연 바람직한가?²³⁾

23) 독일어권 민법의 원리의 핵심은 신의 성실에 입각한 사적자치(Privatautonomie)의 원리이다. 인간은 사회 경제활동을 하는 과정에서 서로 여러 형태의 법률행위(Rechtsgeschäft)를 통해 권리 의무의 법률 관계를 형성한다. 사적 자치원리에 입각한 계약은 이러한 법률행위의 대표적인 예이다. 서로 금전 거래를 하는 경제생활도 결국 권리 의무관계로 귀착되기 때문에 법률적 관점에서 보면 이러한 계약 체결의 행위로 볼 수 있다. 근로계약도 계약의 일부로서 특수한 계약에 속한다. 노동법(우리나라에서는 일반적으로 근로기준법으로 통용)이 민법의 특별법이라고 본다면 근로계약도 민법의 관점에서 볼 수도 있다. 사적 자치의 원리에 입각한 노동법에 여러 가지 공법의 요소가 가미된 이유는 근로계약 체결 당사자인 근로자가 사용주에 비하여 계약 협상 과정에서 불리한 입장에 처해 있기 때문이다. 그래서 근로계약이 아무리 자유의사에 의하여 체결되었다 해도 미풍양속에 반하거나 지나치게 근로자의 권익을 해치는 경우 또는 노예계약 등은 무효로 인정하고 있다. 근로자가 자발적으로 자신의 선호에 따라 실업을 면하기

반면에 파레토 최적에 도달하지 않은 상태는 반드시 바람직하지 않다. 왜냐하면 다른 사회 구성원에 불이익을 가하지 않고 한 개인의 효용을 증가시킬 수 있기 때문이다. 비자발적 실업의 존재가 여기에 해당되는 대표적인 경우이다. 왜냐하면 비자발적 실업자의 한계생산성은 고용된 근로자의 그것과 동일하지만 시장임금 혹은 그보다 약간 낮은 임금에 일자리를 구할 수 없어 실업이 되었기 때문에 기업가 입장에서 보면 그를 고용하는 것이 유리할 것이기 때문이다. 즉 그를 고용함으로써 한 사회는 비 최적 상태에서 최적 상태로 파레토 개선이 이루어지는 것이다. 반면 파레토 최적 상태에서도 노숙자는 존재할 수도 있다. 왜냐하면 노숙자는 주어진 상황(소득)하에서 자신이 최선의 선택을 하였기 때문이다. 그가 노숙자로 전락한 것은 소비의 선택을 잘못된 것이 아니라 소득이 부족하여 주택을 구입할 수 없기 때문이다. 노숙자로 하여금 주택을 구입할 수 있게 하기 위하여 소득재분배를 통해 노숙자에게 소득을 이전하려면 다른 사람으로부터 소득을 강제로 뺏을 수밖에 없다. 즉 노숙자의 효용 증대를 위하여 타인의 효용을 감소시켜야 한다. 그래서 한 자유 시장 경제에서 경제활동 참가자가 주어진 상황 하에서 자신의 자유로운 선택에 의하여 도출된 결과 일부 구성원의 소득이 매우 낮게 될 수도 있는 것이다. 즉, 파레토 최적 상태가 도달되더라도 소득 분포는 매우 불평등할 수도 있게 되는 가능성이 상존하는 것이다. 파레토 최적 상태에서도 국가가 시장경제 체제에 개입을 하여야 하는가? 국가의 개입을 정당화시키는 것은 시장 자체가 아니라 파레토 최적상태 달성 조건이 충족되지 않거나 사회 구성원의 불평등한 소득분배가 사회 전체적으로 바람직하지 않다고 그 사회가 판단하는 경우이다. 파레토 최적 상태 달성 조건이 충족이 되지 않은 경우 국가가 개입하여 사회보장정책을 통해 그 조건을 충족하게 되면 사회 전체적으로 편익이 증대될 것이다. 이 경우 분명히 파레토 개선이라고 할 수 있다. 하지만 두 번째의 경우 소득불평등 완화를 위하여 파레토 최적 상태에서 다시 소득재분배를 하게 되면 반드시 최소한 한 개인의 희생이 요구되므로 파레토 개선으로 볼 수는 없을 것이다. 우리는 파레토 최적 상태 조건이 충족되지 않는 경우를 시장실패로 부르며 이는 반드시 정부의 개입을 요구하지만 그렇다고 정부가 반드시 시장실패(Market Failure)를 보완한다는 보장은 없다. 오히려 시장경제가 제대로 작동하도록 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 정부실패(Government Failure)가 발생할 수도 있는 것이다.²⁴⁾ 정부실패는 정부가 시장에 대한 정보 부족으로 경제활동 참가자의 선호를

위하여 시장임금보다 낮은 임금을 받기로 한 근로계약은 비록 자발적이고 사적 자치에 입각한 것이기 때문에 근로자 입장에서는 최적의 선택으로서 파레토 최적의 요건을 구성하지만 사회적으로 바람직하다고 할 수는 없다.

24) 일반적으로 경제활동 참가자에 의한 거래행위는 거래 당사자의 효용에만 영향을 미치는데 시장실패는 그렇지 않고 제 3자의 효용에 영향을 미치는 경우 발생한다. 특히 기업의 생산 활동 과정에서 발생하는

오판하거나 기업의 생산기술 수준 및 위험회피 정도를 잘못 인식한 경우에 발생한다. 모든 시장실패에 대하여 일원화된 정부의 사회보장정책을 실시하는 것은 기대한 효과달성에 별로 도움이 되지 않는다. 시장실패의 성격과 내용에 따라 대응하여야 하는 사회보장정책의 내용이 결정된다. 중요한 것은 정부가 시장실패를 보완하기 위하여 사회보장정책을 실시하는 경우 경제활동 참가자인 소비자와 기업에 대한 정확한 정보를 수집하고 이를 분석할 수 있어야 한다. 정부의 사회보장정책이 아무리 사회의 복리를 증진할 목적으로 수립되고 시행되더라도 잘못된 정보나 불완전한 정보에 기초한 것이라면 소기의 목표를 달성할 수 없을 것이다.²⁵⁾ 특히

환경오염은 생산비에 포함되지 않게 되면 결국 납세자인 제 3자에게 피해가 귀착된다. 계토의 형성이나 빈곤층의 형성 등 사회취약계층의 형성은 경제활동 인구의 생산성을 저하시키고 사회범죄 발생 가능성을 증대시켜 결국 사회 전체의 부담이 증가된다. 독점이나 자연독점(natural monopoly)이 형성되면 재화나 용역이 사회가 원하는 수준 이하로 생산되어 파레토 최적상태 도달이 불가능해진다. 이 경우 역시 국가가 개입하여 강제로 생산량을 파레토 최적상태까지 증대시키면 비록 독점기업의 이윤은 일부 감소하지만 소비자의 효용 증가분이 기업의 감소된 이윤보다 더 크게 되어 사회 전체적으로 효용이 증가하게 된다. 마찬가지로 공공재의 경우 국가가 조세로 재원을 조달하여 재화와 용역을 제공하는 것이 사회 전체적으로 더 효율적으로 되어 사회 전체의 효용이 증가하게 된다. 공공재란 한 개인이 재화나 용역을 소비하는 경우 타인을 배제할 수 없고 타인의 소비에 영향을 주지 않거나 사실상 거의 주지 않는 경우로서 공원, 통행량이 많지 않은 도로, 맑은 공기, 학비가 조세로 조달되는 대학 강의 등으로서 고정투자비는 요구되지만 한계생산비, 즉 재화나 용역 한 단위를 더 생산하는데 필요한 비용은 거의 영인 재화나 용역을 말한다. 이러한 형태의 재화나 용역은 시장 경제에 의하여 공급이 불가능하다. 왜냐하면 기업의 이윤 극대화 조건은 한계비용이 한계수입과 동일하게 되는 경우, 즉 더 생산하면 오히려 이윤이 감소하는 경우인데 공공재의 한계생산비가 제로이므로 한계수입도 제로가 된다. 그런데 그 재화나 용역을 생산하려면 고정설비 투자를 하여야 하는데 재화나 용역을 추가로 판매함으로써 얻는 매출액(한계수입)이 제로이므로 어떠한 기업에게도 그러한 재화나 용역을 생산할 유인이 존재하지 않게 된다. 그 결과 그러한 재화나 용역은 생산되지 않게 되어 정부가 사회보장정책 등을 통하여 그러한 재화나 용역을 생산하는 것이다. 공공재의 한계 생산비용은 제로이지만 한계효용은 정의 값을 가지므로 무료로 무한히 공급될수록 사회 전체의 효용이 증가하며 그러한 재화나 용역을 제공하기 위한 초기 설비투자 재원은 국민 전체로부터 조세를 통하여 조달되게 된다.

다른 형태의 시장실패는 보험시장과 노동시장에서 나타나는 정보의 비대칭에 기인한 역선택(Adverse Selection)과 도덕적 해이(위험)(Moral Hazard)의 현상이다. 역선택은 간단히 말해 거래 당사자에 대한 정보(높은 위험도)가 알려지지 않아 손해를 방지하기 위하여 거래 가격을 기대가격보다 높게 책정하다 보면 그 가격에 비하여 위험도가 낮은 위험소지자는 거래를 하지 않게 된다. 이러한 현상이 반복되면 낮은 위험 소지자는 시장에서 사라짐과 동시에 높은 위험 소지자만 남게 되고 그 결과 공급자는 가격을 더 계속해서 높일 수밖에 없다. 최종적으로 높은 가격에 높은 위험 소지자만 남게 되어 시장이 형성되지 않거나 형성되더라도 불완전하다. 대표적인 경우가 일반 국민의료보험, 질병보상 보험, 실업보험 등이다. 역선택이 보험계약 체결 이전의 현상인데 반하여 도덕적 해이는 보험계약이 체결되면 보험사건예방에 보험가입자가 주의를 기울이지 않아 보험사가 손해를 보게 되는 현상이다. 따라서 보험사는 보험료를 평균 기대 보험료보다 높게 책정하게 될 가능성이 높게 되며 역선택의 경우처럼 시장 형성이 어렵게 된다. 예를 들어 자전거 도난보험 가입자가 자전거 도난에 별로 신경을 쓰지 않는 경우이다. 노동시장의 경우 사용자와 지원자 사이의 정보 비대칭이 존재하지 않고 정보가 투명하다면 지원자는 자신의 선호와 능력, 제공된 임금에 따라 기업가는 자신의 목표 부합 여부에 따라 자유롭게 계약을 체결할 수 있을 것이다. 그러나 정보의 비대칭의 존재는 그러한 자유로운 계약을 방해한다. 정보의 비대칭은 민간 보험 시장이 부분적으로 성립하지 않거나 불완전하게 한다. 사회보장정책의 핵심인 사회보험의 존재 이유가 바로 여기에 있다.

25) 오스트리아 출신 시카고 학파의 대부격인 경제학자 K.A. von Hayek는 1940년 그의 저서 “Der Weg zur Knechtschaft”(예종의 길)를 통해 사회주의 이념이 허구라고 신랄히 비판하였는데 그 논거로서

정보의 비대칭으로 인하여 민간 보험시장이 형성되지 않거나 형성되더라도 불완전한 경우 국가의 개입이 필요하게 되는데 이 경우 국가는 강제적인 사회보험 형태로 개인이 처한 위험을 부담하여 시장의 효율 제고에 기여하고 있다.²⁶⁾

시장 실패 외에 국가가 자유 시장경제체제에 개입하는 경우는 시장경제 체제에 의한 소득 분배가 사회적 관점에서 바람직하지 않다고 판단되는 경우이다. 이미 언급하였듯이 시장경제에 의한 소득분배는 그러한 소득분배가 공평하고 그 사회의 정의에 부합되는 것인지 여부에 대하여 아무런 답을 제공하지 못한다. 따라서 시장경제활동에 의하여 달성된 소득분배를 국가가 인위적으로 재분배하는 것은 그 사회 구성원의 합의에 의한 정치적, 윤리적 판단이지 실증적, 경제적 판단은 아니다. 노숙자의 경우를 생각해보자. 그가 노숙자가 된 이유는 자신의 소득으로 시장가격이 그들 소득에 비하여 너무 높아 주택을 마련할 수가 없기 때문이다. 정부에서 할 수 있는 정책은 우선 가격을 인위적으로 하향조정을 하는 것인데 그렇게 하면 주택 수요가 증가할 것이다. 주택 수요가 증가하게 되면 다시 주택가격은 상승할 것인데 주택가격 상승을 억제하려면 결국 정부는 주택공급을 할당하여 가구당 주택 소유와 규모를 제한하여야 할 것이다. 이러한 정책은 비록 원하는 효과는 달성할 수는 있어도 막대한 관료제도가 필요하고 상대한 행정비용을 초래할 것이기 때문에 정치적으로 관철하는 것도 어려울 것이다. 또 실행한다 해도 주택가격이 시장가격보다 낮아 누구나 규모가 큰 주택을 원하게 될 것이며 원하는 모두가 주택을 소유하기도 불가능할 것이다. 다음 대안으로 정부에서 고소득층에 목적세인 주

사회지도자 혹은 공산당이 아무리 현명하더라도 다양한 개인과 기업으로 구성되어 수행되는 경제활동에 대한 정보를 수집하고 분석하여 정책에 반영하는 것은 불가능하다는 것을 들고 있다. 그 이유는 경제활동 참가자가 자신이 원하는 것은 자신이 제일 잘 알고 있으며 비록 그것이 불합리하다고 해서 국가가 간섭하게 되면 결과는 더 악화된다는 것이다. 따라서 시장경제에 의한 결과는 시장참여자에 의한 자발적 체제로서 그 자체로서 존중받아야 하며 정치가나 일부 세력에 의하여 자의적으로 개인의 경제적 자유를 제한하게 되면 정치적 자유도 제한받게 되어 결국 전체주의 체제로 전락할 수밖에 없다는 것이다. 그가 사회보장정책의 확대를 반대한 이유도 사회보장정책을 확대 실시하다 보면 국가의 개입을 강화시킬 것이고 국가의 개입 강화는 결국 개인의 자유를 제한하게 되어 전체주의 국가로 발전할 위험이 높다고 보았기 때문이다. 그렇다고 그는 사회적 약자를 시장경제가 그대로 방치하여서는 안 되고 최저임금제 등 최소한의 사회보장은 국가의 의무로 보았다.

- 26) 오스트리아 출신 영국 사회철학자 Sir Karl Popper는 “열린 사회와 그 적들”의 저자로서 우리에게도 잘 알려져 있는데 그는 “20세기 인류의 가장 위대한 발명품은 사회보험”이라고 하였다. 비판적 합리주의(Critical Rationalism)의 창시자이기도 한 그는 사회보험제도가 경제의 효율을 저해하지 않으면서도 사회가 위험공동체를 결성하여 사회 구성원 누구나가 직면한 사회적 위험을 제거 내지 완화하는 기능을 수행함으로써 사회 발전에 기여한다는 것이다. 민간 보험시장이 개인이 처한 위험을 떠맡을 수 있다면 자유 시장경제체제에서 사회보험은 불필요할 것이다. 질병, 노후 소득보장, 실업, 재해, 출산, 장애 등 사회적 위험의 특징은 한 개인의 특성에 따라 특정한 개인에 국한된 위험이 아니라 누구나가 직면한 위험으로써 위험에 대하여 미리 대비하지 않게 되면 그러한 사건 혹은 위험 발생으로 인한 경제적 부담은 개인이 감당할 수 없는 형태의 위험으로서 민간 보험시장에서 떠맡는 절도, 자동차 사고, 특정 질병 등의 개인적 위험과 구분되는 위험이다. 개인의 힘으로 갑작스러운 경제적 부담에 대처하는 것은 거의 불가능하기 때문에 위험공동체를 구성하여 집단적으로 위험에 대처하는 것이다.

택세를 도입하여 정부에서 노숙자를 위한 주택을 직접 공급할 수도 있을 것이다. 실제 유럽의 여러 국가에서 중앙정부나 지방자치단체에서 주택세를 징수하여 주민들을 위한 주택을 건설하여 공급하였고 아직도 직접 혹은 간접적으로 주택 공급에 국가가 관여하고 있다.²⁷⁾ 정부가 이렇게 직접 주택을 공급하는 정책은 실효성은 높으나 정부에서 하여야 할 업무가 많아지게 되며 정부의 핵심 업무에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 생각하여 볼 수 있는 대안이다. 다음으로 무주택자에게 주택을 공급하는 정책으로 노숙자에게 주택 보조금을 지급해 주는 주택보조금제도를 생각해볼 수 있다. 보조금 지급을 위한 재원은 조세를 통하여 조달된다. 이러한 제도는 일종의 소득재분배 제도인데 보조금을 노숙자에게 지급하면 그들에 의한 주택 수요가 증가하게 되어 가격이 상승할 것이다. 주택 가격이 상승하게 되면 노숙자를 위한 주택 공급이 증가하게 될 것이다. 사회에서 이용 가능한 재화와 용역이 소득을 재분배 할 정도로 충분하다면 거래 이전 초기소득만을 약간 재분배하고 나머지 거래는 시장참가자의 자유에 맡김으로써 파레토 최적 상태에 도달할 수 있을 것이다. 즉, 파레토 최적 상태는 유일하게 존재하는 것이 아니라 여러 개가 존재할 수 있다. 따라서 한 사회에서 시장에 의한 소득분배가 불공평하거나 바람직하지 않다고 판단한다면 국가에 의하여 소득을 인위적으로 재분배함으로써 바람직한 소득 분배 상태에 도달함과 동시에 새로운 파레토 최적 상태에 도달한다는 것이다. 이러한 명제는 복지국가 제 2 명제에 해당되는데 파레토 최적 상태라 함은 다른 사람의 효용을 감소시키지 않고 개인의 효용을 증가시킬 수 없다는 복지국가 제 1 명제와 대칭되는 명제이다. 이 제 2 명제는 한 사회의 소득재분배를 정당화시키는 이론적 근거를 제공한다. 위에서 언급한 주택보조금제도에 의하여 노숙자에게 보조금이 지급되면 수요가 증가함에 따라 가격이 상승하고 가격 상승은 주택공급을 확대시키게 되어 수요와 공급이 균형을 이루게 될 것이다. 가격 상승은 정부가 원한 효과로서 가격이 수요자의 정보를 시장에 전달하는 역할을 하게 되는데 가격이 상승하게 되면 어떤 사람은 가격 상승 이전보다 작은 집을 선호하게 될 것이고 그러한 주택 공급은 증가하게 되어 수급 균형이 달성되게 된다. 즉, 자신의 선호에 따라 주택을 선호하게 되기 때문에 가격을 인위적으로 하향조정하고 주택 공급을 할당하는 제도에 비하여 시장 기능에 의하여 주택 시장의 균형을 회복하게 된다. 정부의 입장에서 보면 매우 간

27) 오스트리아의 경우 세계 제1차 대전이 종료되고 공화정이 시행되었으나 독일 Weimar 공화국처럼 정치적 혼란에 처하게 된 시기인 1923에서 1933 년 사이 지방자치단체에서 주택세를 징수하여 주민들을 위한 주택을 건설하여 공급하였다. 이러한 정책은 아직도 시행되고 있으며 현재에 와서는 주로 비영리 주택조합을 건설하여 그 조합이 주택을 공급하여 주민들에게 제공하고 있다. 그러한 주택 조합은 일정한 조건을 충족하면 정부의 재정 지원을 받게 된다. 현재 비엔나 시 주택의 약 60%정도 비엔나 시에서 직접 또는 간접적으로 공급하고 있는 공공주택이다.

단하면서 노숙자 주택 문제를 해결하기 위한 제도이다. 하지만 소득재분배는 시장에 의한 소득분배 결과에 대하여 국가가 인위적으로 개입하여 사회 일부 여유 있는 계층에서 취약한 계층에 소득을 강제 이전하는 제도이기 때문에 경제적 자원의 배분을 왜곡하는 비효율을 야기할 수밖에 없다. 소득재분배로 발생하는 사회적 편익이 소득재분배로 발생하는 비효율을 상쇄하고도 남으면 그러한 소득재분배는 적어도 규범적 측면에서 어느 정도 정당화될 수 있을 것이다.²⁸⁾ 파레토 최적 상태를 달성하기 위하여 시장 기제를 이용하여 정부는 가격을 통제하거나 또는 수요가 발생하면 시장이 필요한 재화나 용역을 공급할 수 있음에도 불구하고 소득재분배는 정부가 직접 공급하는 제도에 비하여 훨씬 안정적이고 행정 비용이 적게 든다. 그러나 과도한 소득재분배는 파레토 최적 상태 달성을 불가능하게 하거나 이미 달성된 최적 상태를 파괴할 위험성을 내포하고 있음을 알 수 있다.

28) Hicks(1939), Kaldor(1939), Scitovsky(1941) 참조. Hicks와 Kaldor는 복지국가 제 1 명제와 제 2 명제보다 덜 엄격한 기준을 적용하여 소득재분배 결과 편익(효용)이 증가한 사람이 손해를 본 사람을 적어도 이론적으로 충분히 보상하고도 남게 되면 바람직하다는 견해를 피력하고 있다. 실제 보상이 발생하여야 할 필요는 없기 때문에 소득재분배에 기여를 한 사람을 손해를 보기 마련이다. 그들의 주장을 파레토 최적 기준에 상응하여 Hicks-Kaldor 최적 기준으로 부르고 있다.

따라서 정부의 소득재분배 정책이 한 사람의 편익이라도 감소시키게 되면 파레토 최적조건에 위배되지만 소득재분배 결과 편익이 증가한 사람이 편익이 감소되는 사람(소득재분배에 비용을 부담한 결과)을 이론적으로 충분히 보상하고도 남게 되면 비록 파레토 최적에 미달되지만 Hicks와 Kaldor의 개선 상태에 부합되게 된다. 더 이상 Kaldor-Hicks 개선 상태가 불가능한 경우를 최적상태라고 한다. 즉, 파레토 최적조건은 위 기준의 부분집합인 셈이다.

예를 들어 한 기업이 생산 활동을 하면서 환경오염을 유발한 경우 동 기업이 환경오염으로 인한 피해를 적어도 이론적으로 충분히 보상하고도 남으면 위 Kaldor-Hicks 개선을 위한 보상조건을 충족하게 되는 것이다. 원래 Hicks는 소득재분배로 손해를 볼 가능성이 있는 자가 지불할 용의가 있는 최대한의 비용이 이득을 취하는 자가 수용할 수 있는 최소한 편익보다 작은 한 바람직하다고 주장한 반면 Kaldor는 반대로 소득재분배로 손해를 볼 가능성이 있는 자가 수용할 최소한의 비용이 이득을 취하는 자가 지불할 용의가 있는 최대한의 보상보다 작은 한 바람직하다고 주장하고 있다. Hicks에 의하면 소득재분배 결과 이득을 취하는 자에 의하여 소득재분배 여부가 결정되는 반면 Kaldor의 경우 반대로 손해를 볼 가능성이 있는 자가 소득재분배 정책에 영향을 주게 된다. 이 두 명제를 Scitovsky가 통합하여 Kaldor-Hicks 최적보상기준을 제시하였는데 논리적 및 기술적으로 모순에 노출되어 있다. 이러한 명제는 “최대 다수의 최대 행복”을 주장한 공리주의 사회철학과도 상통하고 있으며 비용 편익 분석의 논거가 되고 있다. 물론 비용 편익분석의 경우 저소득층에 가중치를 부여할 수 있지만 위 최적보상기준은 반드시 비용 편익 관점에서만 적용되지는 않는다. 어떠한 공사나 정책의 총 편익이 총 비용을 능가하게 되면 그러한 공사나 정책 시행은 사회적으로 정당화될 것이다. 왜냐하면 일부의 편익이 감소하더라도 다른 사람의 편익 증가가 감소된 편익을 상쇄할 수 있기 때문이다.

2.1.3 보험 시장 및 사회보험의 존재 이유

－ 정보비대칭 혹은 불확실성에 기인한 특별한 형태의 시장 실패

인간의 삶은 우발적인 사건 혹은 불확실성에 직면해 있다. 질병, 재해, 실업, 노후소득보장의 부족 위험, 장애 등의 우발적 사건 혹은 사회적 위험은 미리 예측하기 어려울 뿐만 아니라 인간 누구나 모두 노출되어 있는 위험이다. 이러한 위험 혹은 사건이 발생하면 우선 그 1차적 결과는 종종 막대한 경제적 부담으로서 개인 혼자 힘으로 해결하기 어렵다. 그래서 개인들이 일정한 금액을 미리 각출하여 위험공동체를 결성함으로써 개인들의 위험에 대처하는 제도가 요구된다. 고대 우리 선조들이 제나 두레, 향약을 조직하여 구성원들이 어려움에 처하였을 때 지원해주던 부조 제도도 이러한 위험 공동체의 한 형태이다.

인간의 경제생활은 거래의 연속이다. 인간은 주어진 조건 하에서 경제활동을 함으로써 소득을 취하고 취한 소득으로 현재와 미래의 소비를 한다. 이러한 모든 거래는 불확실성에 노출되어 있다. 현재의 소비 결정은 얼핏 보아 현재의 효용에만 관련되어 있어 보이지만 조금만 더 깊이 생각하면 미래의 효용에도 영향을 미친다. 몇 달 후 휴가 상품을 오늘 구매하였는데 일주일 후 사망하는 경우 사망할 사실을 알았더라면 휴가 상품 구입 대신 다른 소비 결정을 하였을 것이다. 투자의 경우도 마찬가지로 불확실성에 노출되어 있다. 이러한 불확실성의 사건 발생이 객관적으로 측정이 가능한 확률분포를 보일 때 우리는 일반적으로 위험이라고 부른다. 이러한 위험을 회피하는 개인은 불확실성 하에서 소비 결정을 하게 되는 경우 개인이 결정한 선택 혹은 소비가 주는 효용이 확실한 경우에 비하여 덜 가치가 있을 것이다. 즉, 위험 회피 성향이 있는 개인의 소비 결정이 주는 효용이 불확실할 경우 확실한 경우에 비하여 그는 할인을 하게 된다.

확률 분포가 알려진 불확실성 하에서의 위험 회피 성향이 있는 개인의 효용을 우리는 기대 효용(expected utility)으로 부르며 그 함수관계를 우리는 기대 효용 함수(expected utility function)로 표시한다.²⁹⁾ 이 기대 효용 함수는 개인이 불확실성 하에서의 소비 결정 혹은 선

29) 헝가리 오스트리아 출신 수학자 경제학자 John von Neumann과 오스트리아 출신 수학자 경제학자 Oskar Morgenstern은 1944년 발간된 저서 “The Theory of Games and Economic Behaviour”에서 기대효용 함수를 체계화하였다. 기대효용이란 확실한 경우의 효용과 달리 불확실성 하에서 기대되는 효용의 추정치로서 불리한 사건과 유리한 사건이 발생할 수 있는 확률을 반영하여 산출된다. 예를 들어 위험 회피 성향이 있는 사람은 불확실한 경우 기대되는 100원보다 확실한 100원(혹은 100원 보다 약간 낮은 금액)을 더 선호한다는 것이다. 위험 회피 성향이 있는 사람은 공평한 게임을 싫어하는 사람으로서 공평한 게임이라는 것은 기대되는 수익과 부담하여야 하는 금액이 일치하는 게임이다. 위험을 회피하는 사람은 게임의 결과 자신이 취할 수 있는 수익의 기댓값과 그 게임에 참여하기 위하여 지불하여야 하는 금액이 일치함에도 불구하고 그러한 게임을 싫어하는 사람이다.

택을 어떻게 평가하는가를 함수관계로 나타낸 것이다. 사람은 위험회피 성향이 강할수록 불확실성하에서의 사건을 혹은 효용을 낮게 평가하게 된다. 예를 들어 도박에서 x 원을 얻을 확률이 π 이고 y 원을 얻을 확률이 $(1-\pi)$ 인 경우 비록 기댓값(E)은 $E = x^*\pi + y^*(1-\pi)$ 이지만 기대 효용(EU: Expected Utility)은 다음과 같이 표현된다.

$$EU = u(x)^*\pi + u(y)^*(1-\pi) \quad (11)$$

이 기대효용은 아래 기댓값의 효용(UEV: Utility of Expected Value)과는 구분된다.

$$UEV = u(x^*\pi + y^*(1-\pi)) \quad (12)$$

한 개인이 위험 중립적이라면 그는 불확실성 하에서의 기댓값의 효용 UEV와 기댓값 ($x^*\pi + y^*(1-\pi)$)에 해당되는 실제의 확실한 금액이 주는 효용을 동일하게 평가할 것이다. 즉, 위험중립적인 사람의 효용에 불확실성은 아무런 상관이 없다. 위험중립적인 사람의 경우 불확실성하에서의 소비 결정과 확실한 상황 하에서의 소비 결정이 주는 차이는 없다. 따라서 동일한 공정한 게임에 직면한 경우 위험 중립적인 개인이 평가하는 효용(UEV)이 위험 회피적인 개인이 평가하는 효용(EU)보다 높을 것이다. 즉,

$$u(x)^*\pi + u(y)^*(1-\pi) < u(x^*\pi + y^*(1-\pi))^{30)} \quad (13)$$

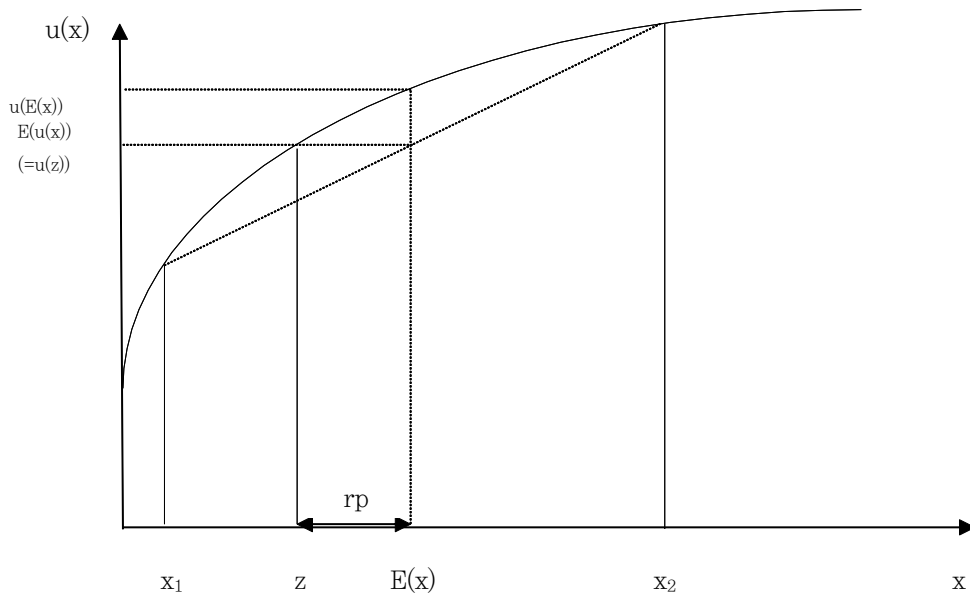
기대효용함수 개념의 도입은 보험이론의 기초이며 대부분의 경제활동 참가자는 위험회피 성향을 나타내고 있다. 따라서 그들은 일정한 비용, 즉 보험료를 지불하고서라도 그러한 위험을 제거할 것이며 개인들은 위험 공동체를 조직하거나 주식회사 형태의 보험사를 통하여 그러한 위험을 떠맡게 되는 것이다. 기대효용 함수를 제창자의 이름을 따 von Neumann-Morgenstern 효용함수(NM 효용함수)라고도 한다. 이 함수가 사회보장정책의 분석에 유용한 이유는 수학적으로 복잡하지 않을 뿐만 아니라 불확실성이 없는 상황 하에서 경제활동을 하는 개인의 의사결정과 불확실성 하에서의 의사 결정에 큰 차이가 있기 때문이다. 불확실성 하에서 위험을 싫어하는 경제 주체는 확실한 효용이나 수익보다는 기대효용(Expected Utility) 혹은 기대 수익(Expected Profits)을 극대화할 것이다. 외부효과가 없는 경우 파레토 최적상태는 시장경제의 효율을 의미하지만 불확실성인 사회적 위험(질병, 실업, 노후소득보장 부족 등)이 발생하였을 경우 개인의 효용은 급감하게 된다. 이러한 사회적 위험에 노출되어 있는 경제활동참가자는 위험이 발생하기 전에 보험료 형태로 약간의 비용을 지불하고서라도 그러한 위험을 회피하려 할 것이다. 법률의 규정에 의하여 보험료를 받고 사회적 위험을 개인으로부터 떠맡는 기능을 수행하는 제도가 사회보험제도이며 법률이 아닌 개인의 사적 자치에 입각한 계약의 형태로 보험기능을 수행하는 제도가 시장경제의 민간보험사이다.

30) Jensen's Inequality로서 위의 관계가 성립하면 그 효용함수는 일종의 오목함수(concave function)이다. 즉, 화폐의 한계효용이 체감하는 형태의 효용함수로서 로그 형태의 함수가 예를 들어 여기에 해당된다. NM 효용함수는 불확실성하에서 가능한 모든 상태의 효용을 각각의 상태가 발생할 확률로 가중 평

인 관계가 성립한다. 위 부등식은 위험회피 성향을 지닌 사람은 위험을 싫어한다는 의미를 내포하고 있으며 그러한 위험을 제거하기 위하여 일정한 비용을 지불할 의사가 있음을 함축하고 있다. 위험회피 성향이 강할수록 높은 비용을 지불할 의사가 있을 것이고 위 효용함수 $u(\cdot)$ 는 그러한 위험 회피 성향을 나타내주는 함수이다. 위 식에서 양 측의 차이가 클수록 위험회피 성향이 높음을 암시하고 있다. 위 식 (13)을 기초로 위험회피성향 효용함수를 그래프로 나타내면 그림 <1>과 같다.

균한 함수이다. NM함수가 성립하려면 다음의 네 가지 조건이 충족되어야 한다.

1. 모든 가능한 상태에 대한 확률분포가 존재하여야 한다. 가중치인 확률이 존재하지 않으면 기대효용을 계산할 수 없다. 하지만 여기서 의미하는 확률은 반드시 누구나에게 동일하게 적용되는 “객관적” 확률이 아니라 경제활동참가자 개인이 불확실성에 직면하여 가정하는 확률이면 족하다.
2. 이 함수에서 말하는 효용은 절대적 수치로 표시된 개념(cardinal)이 아니라 상대적 수치(ordinal) 즉, 높고 낮음의 정도를 나타낸다. 효용함수로 표시된 수치의 비교는 불가능하다. 효용이 절대적 수치로 표시된 개념이 아니기 때문에 수치로 표시된 두 상태의 효용의 차이는 아무런 의미가 없다. 예를 들어 x 상태의 효용 $u(x)$ 가 y 상태의 효용 $u(y)$ 의 차이가 1이라든가 x 상태의 효용 $u(x)$ 가 y 상태의 효용 $u(y)$ 보다 두 배 높다고 말하는 것은 아무런 의미가 없고 두 상태의 효용은 다르거나 같을 뿐이다. 얼마나 다른가에 대하여 위 효용함수는 아무런 정보를 제공하고 있지 않다. 따라서 효용함수 $u(\cdot)$ 를 단조변화 시킨 함수 $u(\cdot)+1$, $2u(\cdot)$, $\ln(u(\cdot))$, $\exp(u(\cdot))$ 모두 $u(\cdot)$ 와 동일한 선호체계를 의미한다. 효용이 절대적 수치로 표시되지 않기 때문에 효용을 수학적으로 합산하거나 상수로 곱할 수가 없다. 위 효용함수로 표시된 수치의 절대적 차이를 알 수 있다면 우리는 수학적 계산을 할 수 있을 것이다. 이러한 계산을 할 수 있도록 우리는 불확실성 하에서 x 상태(발생확률 π)와 y 상태(발생확률 $1-\pi$)가 주는 기대효용과 동일한 가치가 있는 확실한 상태(발생확률 1) z 를 상정하여야 한다. 즉, $u(z) = u(x)*\pi + u(y)*(1-\pi)$ 등식이 성립하면 우측의 기대효용은 좌측의 확실한 상황 하의 효용으로 치환되어 다른 상황 (x' , y')의 효용이 $u(z)$ 보다 높을 경우 개인은 그러한 상황을 선호하게 될 것이다. 이러한 가정은 NM 효용함수를 이용한 보험시장의 수요 공급이론의 기초가 된다.
3. $u(x)$ 와 $u(y)$ 는 서로 독립되어 있어 영향을 주지 않아야 한다.
4. 효용함수(선호체계)는 상황 변화에 의하여 영향을 받지 않아야 한다. 물론 화폐의 많고 적음에 따른 효용인 경우 별 문제가 없지만 재화나 용역을 소비하는 경우 젊었을 때의 효용함수와 노년의 효용함수가 다르게 된다. 즉, NM 효용함수는 소비패턴이 나이가 들에 따라 변화하지 않는다고 가정하고 있다. 혹은 질병에 처했을 때의 효용함수와 건강할 때의 효용함수도 동일하다고 가정한다. 이 가정 조건은 현실적으로 수용하기 어려운 점이 있다.



〈그림 1〉 위험회피를 나타내는 NM 효용함수

x 축은 화폐로 표시된 자산을 나타내고 세로축 $u(x)$ 는 화폐에 의한 효용을 나타내고 있다. x_1 (질병, 실업으로 인한 자산 감소)에 해당되는 자산을 취할 확률은 π 이며 x_2 (질병, 실업이 발생하지 않은 상태)에 해당되는 자산을 취할 확률은 $(1-\pi)$ 이다. 그리고 이러한 불확실한 상황에 처한 개인의 기대자산($E(x)$)은 $\{x_1 * \pi + x_2 * (1-\pi)\}$ 이다. x 축은 서로 다른 재화를 나타내는 것이 아니라 화폐로 표시되고 있기 때문에 화폐가 많으면 많을수록 효용도 증가하지만 개인의 위험회피성향을 반영하여 한계효용은 체감하고 있다. rp 는 risk premium으로서 기대효용에 상응하는 효용을 보장해주는 확실한 자산 “ z ” 과 기댓값의 차액으로서 위험회피 개인이 위험을 회피할 목적으로 기꺼이 보험료로서 지불할 용의가 있는 최대 금액이다. 위험회피 성향의 개인의 입장에서 보면 확실한 자산 “ z ” 원의 가치와 불확실한 자산 $E(x)$ 의 가치가 동일한 것이다($E(u(x))=u(z)$). 이 “ z ”를 확실성 등가액(certainty equivalent)라고 한다. 위험을 싫어하는 개인은 보험료가 rp 보다 낮은 한, 즉 보험료를 납부하고 남는 확실한 자산이 “ z ” 보다 많은 한 기꺼이 보험에 가입할 것이다. 왜냐하면 보험료가 rp 보다 낮은 한 그의 효용은 $u(z)$ 보다 높기 때문이다.

그림 〈1〉에서 $u(x)$ 는 자산이 많을수록 개인의 효용은 증가하지만 증가 속도가 체감하는 것을 알 수 있다. 자산이 두 배로 증가한다고 해서 개인의 효용 역시 두 배 증가하는 것이 아니

라 두 배 미만으로 증가한다. 이 사실은 소득 혹은 자산의 한계 효용이 체감하는 것을 의미하며 한계효용이 체감하는 경우 개인은 위험회피 성향을 지닌다는 것을 보여 주고 있다. 즉, 그림 <1>에서 확실한 자산 $E(x)$ 가 보장해 주는 효용 $u(E(x))$ 이 불확실한 상황, 즉 위험으로 인하여 자산이 x_1 으로 감소될 상황 하에서의 효용 $E(u(x))$ 보다 높음을 알 수 있다. 식 (13)은 이를 수식으로 표현한 것이다.

개인은 확실한 자산 $E(x)$ 를 불확실한 자산 $E(x)$ 보다 선호한다. 마찬가지로 $E(x)$ 보다는 적지만 “z”에 해당되는 확실한 자산을 불확실한 자산 $E(x)$ 와 동등하게 평가한다. 위험을 회피하기 때문에 이 개인은 불확실한 자산 $E(x)$ 보다 보험료라는 비용을 조금 지불하더라도 그 비용이 그림에서 $rp(=E(x) - z)$ 보다 적은 한 기꺼이 그 비용을 지불할 것이다. 왜냐하면 그렇게 함으로써 불확실성 하에서 자신의 효용을 증대시킬 수 있기 때문이다. 한편 그 비용을 받고 위험을 부담하는 보험사도 보험료율이 위험 발생률보다 높아 이윤을 달성할 수 있는 한 추가로 이윤을 추구할 수 있다. 보험 제도를 통하여 거래에 참여한 위험회피 성향의 개인과 보험사 모두 자신들의 효용을 증대시킴으로서 파레토 개선이 이루어지는 것이다. 민간 보험사가 위험을 떠맡지 못하는 경우 사회보험 역시 동일한 기능을 수행하는데 바로 사회보험제도는 경제의 효율을 저해하지 않으면서 개인의 효용을 증대시킨다는 점에서 Karl Popper는 20세기 위대한 발명품이라고 칭송한 것이다. 사회보험제도를 통하여 국가는 강제로 위험회피 성향의 개인에게 보험을 제공하게 된다. 국가가 강제를 하는 이유는 보험시장이 형성되지 않거나 불완전하여 개인이 보험시장을 통하여 “위험제거”라는 상품을 구입할 수가 없기 때문이다. 환언하면 사회적 위험에 대한 모든 시장이 제대로 작동하면 사회보험제도는 불필요할 것이다.

한 개인이 위험에 아무런 신경을 쓰지 않는다면 위 효용함수 형태는 오목 함수가 아니라 일직선의 형태가 될 것이다. 반대로 위험을 선호하면 위 효용함수는 볼록함수 형태를 띠게 된다. 개인이 위험 회피 성향을 지니기 때문에 일정한 보험료를 지불하고서라도 확실한 상황을 선호함을 보았는데 그러면 그러한 위험을 기꺼이 떠맡는 사람은 위험기피자는 아니어야 할 것이다. 그렇지 않으면 시장경제에서 거래가 발생하지 않을 것이며 보험의 수요만 존재하고 공급자는 존재하지 않을 것이다. 시장경제의 본질은 자유로운 의사결정에 의한 수요 공급의 보장에 있다. 그런데 기업(보험사)의 목표는 이윤극대화 추구에 있는데 기업의 경우 이윤이 바로 그의 효용으로 볼 수 있으며 따라서 기대 효용은 기대이윤이다. 즉 기업은 위험회피 성향을 보이지 않고 위험 중립적이다.

즉,

$$(E(u(x)) = u(E(x)), \text{ 단 } x \text{ 는 불확실성 하의 이윤을 나타내는 vector} \quad (14)$$

식 (14)는 기업이 일정한 보험료를 받고 위험을 싫어하는 사람들의 위험을 떠맡을 수 있음을 내포하고 있다. 기업이 개인의 위험을 담보하는 대가로 받는 보험료가 위험이 발생하였을 때 확률적 혹은 통계적으로 지불하여야 하는 금액을 초과하는 한 기업은 이윤을 창출할 수 있을 것이다. 위험 발생 가능성은 현실에 의하여 주어졌다고 가정한다면 일정한 조건 하에서 대수의 법칙 적용이 가능하기 때문에 기업은 위험의 발생을 어느 정도 객관적으로 예측할 수 있을 것이다. 그리고 위험을 떠맡는 기업은 대부분 조합 형태나 주식회사 형태로 설립되기 때문에 위험은 조합원이나 주주에게 분산되게 된다. 보험사인 기업이 직면한 위험은 나아가 보험사를 고객으로 하는 재보험사가 떠맡는다. 즉, 일반 보험사는 일정한 재 보험료를 지불하고 재 보험사에게 자신들의 위험을 전가하게 된다. 이렇게 하여 보험이 공급되어 보험 산업이 형성되게 된다. 그러나 이미 언급하였듯이 보험시장이 형성되려면 보험을 공급하는 보험사가 보험 상품을 구매하려는 사람들에게 대한 충분한 정보가 있어야 하며 대수의 법칙 적용이 가능하여야 한다. 이러한 조건이 충족되지 않게 되면 보험시장이 형성되지 않거나 불완전하게 되어 정부에 의한 사회보험제도가 개인의 위험을 떠맡게 된다.

사회보험제도 도입 정당성을 논하려면 우선 민간 보험시장의 작동원리를 보다 면밀히 볼 필요가 있을 것이다. 보험시장은 보험 상품의 공급과 수요의 기능을 수행한다. 법적으로 보면 보험 상품 구매 계약은 근로계약과 마찬가지로 장기간 지속되는 계약으로서 위험을 회피하는 개인이 보험계약에 명시된 일정한 보험료를 지불하고 보험사는 보험계약에 명시된 위험이 그 개인 혹은 피보험자에게 발생하게 되면 미리 약정된 보험금을 지불하는 것을 주된 내용으로 한다. 그러한 보험계약이 성립하려면 보험 수요자와 공급자가 계약을 체결함으로써 자신의 효용이 증가하여야 할 것이다. 양자 중 누구 하나라도 보험계약을 체결함으로써 손해를 보게 되면 그러한 보험계약은 성립되지 않을 것이며 결국 그러한 보험 상품이 거래되는 시장의 형성은 불가능하게 된다.

〈그림 1〉에서 위험회피 성향의 개인이 보험계약을 체결한 후 위험이 발생하지 않은 상태의 자산을 x_2 , x_1 을 위험이 발생한 후 자산의 상태라고 하고 그 위험이 발생할 확률이 π 라고 하자. 그리고 x_2 와 x_1 의 차이를 L 이라고 한다면 L 은 보험사건으로 인하여 발생한 금전적 손해이다. 위험을 회피하는 개인은 보험료를 지불하고 발생한 손실 L 의 일부 또는 전부를 보상받게 된다. 보험사는 이윤을 추구하므로 이윤의 달성이 곧 효용의 달성이다. 위험에 직면한 개인이 보험사로부터 보상받는 보험금을 M 이라고 한다면 $L \geq M$ 인 관계가 성립한다. 보험가입자인 개인이 보험사건이 발생하면 보상받는 보험금의 일정한 부분 α 를 보험료로 납부한다면 αM 에 해당되는 금액이 보험사의 수입이 된다. α 는 발생할 손해 한 단위당 개인이 보험사에

지급하는 순 보험료율로 볼 수 있다. 즉, 보험사는 위험발생과 상관없이 계약 기간 내에 정기적으로 αM 에 해당되는 보험료를 징수하고 πM 에 해당되는 기대보험금을 지급한다. 위험 혹은 보험사건이 발생하면 보험사는 M 에 해당되는 보험금을 지급하게 되지만 위험 혹은 보험사건이 발생하지 않으면 보험금을 지급하지 않기 때문에 기대보험금은 πM 원이 된다. 문제의 핵심은 주어진 위험 발생 확률 하에서 α 와 M 의 규모를 어떻게 정하는 것이 보험시장의 균형을 보장하는가 하는 것이다. 우선 보험사의 이윤(P : Profit)을 수식으로 표현하면 다음과 같다:

$$P = \text{수입} - \text{비용} = \alpha M - (\pi M + (1 - \pi) \cdot 0 + c) = \alpha M - \pi M - c, \text{ 단, } c \text{는 관리운영비} \quad (15)$$

관리운영비를 무시하면 완전경쟁 상태(파레토 최적 상태)에서 보험사의 수입은 0이어야 하므로 위 식 (15)는 보험료율(α)과 위험 발생률(π)이 일치하여야 파레토 최적상태에 도달하여야 함을 의미한다.³¹⁾ 보험료율과 위험 발생률이 일치하는 형태의 보험을 “공평한 보험(actuarially fair insurance, actuarial fairness)”라고 하고 이 상태의 보험료율을 공평한 보험료율이라고 한다. 그런데 실제 보험료율에는 관리운영비 외에 보험사의 이윤 그리고 보험 기술상의 위험비용(versicherungstechnisches Risiko)이 포함된다.³²⁾ 실제 보험료율과 공평한 보험료율의 차이는 나라마다 상이하고 한 나라에서도 보험 분야마다 다르지만 보험연구원 자료에 의하면 우리나라의 경우 관리운영비는 15%를 상회한다고 한다. 이 사실은 실제의 보험 상품은 현실적으로 공평할 수가 없다는 것을 말해 주고 있다. 즉, 보험료율이 위험 발생률보다 더 높은 것이 현실이다.

위험 회피 성향의 개인이 위험을 보상받기 위하여 어느 정도 보험료를 지불할 용의가 있는가를 파악하기 위하여 그의 위험에 대한 성향을 분석하여야 한다. 일정한 가정 하에 위험 성향을 수식으로 표현한 것이 효용함수이다. 그의 효용은 위험이 발생하기 전과 위험발생 후의

31) 이미 언급하였듯이 파레토 최적 상태는 타인의 효용을 감소시키지 않고서는 한 개인의 효용을 증가시킬 수 없는 자유 시장경제의 상태이다. 이 상태에 도달하기 위하여 경제활동 참가자는 자신의 선호에 따라 최적의 판단을 하여 재화와 용역을 생산하고 교환한다. 기업의 경우 기업의 이윤이 존재하는 한 기업은 계속해서 생산을 할 것이며 한계 수입이 0일 때까지 생산을 할 것이다. 따라서 파레토 최적 상태는 경제적으로 “효율적”이다. 여기서 효율적이란 말은 생산과 소비 결과 사회의 총 효용이 극대화되어 경제 주체 사이에 더 이상 새로운 형태의 거래를 할 필요가 없다는 의미이다. 더 이상 새로운 거래를 하게 되면 오히려 사회의 총 효용이 감소할 수도 있다.

32) 보험사가 직면한 위험은 보험사 운영 및 부채 자산관리 등 시장 위험 외에 보험사건 발생 확률과 급여지급 계산에 대한 오류로 인하여 보험사의 급여지출이 보험료 수입을 초과할 위험이 있다. 이러한 보험 기술상의 위험, 즉 위험의 발생 빈도와 정도, 급여 지급 예측에 있어 오류를 범할 위험을 보험기술상의 위험이라고 하며 보험수리계산상(보험료, 위험발생, 급여지급 등)의 위험이라고도 한다. 여기에는 보험사가 재 보험사에 지불하는 재 보험료를 과다하게 계산할 위험도 포함된다.

자산 상태에 의하여 영향을 받기 때문에 그의 기대효용함수는 위험 전후의 자산 상태, 보험료율, 보험금의 함수이다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다:

$$E(u(x, \alpha, \pi, M)) = u(x_2 - \alpha M)(1 - \pi) + u(x_1 - \alpha M + M)\pi \quad (16)$$

이 개인은 보험에 가입함으로써 누리는 효용이 가입하지 않을 경우에 비하여 클 경우에만 보험에 가입할 것이다. 그는 불확실성 하에서 보험료를 납부하고 자신의 기대효용을 극대화시키는 것이 합리적인데 발생할 손해(위험)를 보험사로부터 그 손해액의 전부 또는 일부를 보험금의 형태로 보상받는다. 이 개인은 식 (16)으로 표시된 효용을 극대화시키기 위하여 보험금을 어느 정도 설정하여야 하는가 하는 문제를 해결하여야 한다. 식 (16)을 M에 관하여 미분한 다음 그 식을 0으로 놓고 정리하면 다음과 같다:

$$[u'(x_1 - \alpha M + M)\pi] / [u'(x_2 - \alpha M)(1 - \pi)] = \alpha / (1 - \alpha) \quad (17)$$

효용함수가 로그 함수라고 한다면 위험에 직면한 개인이 보험을 구입하여 자신의 효용을 극대화하기 위하여 식 (17)은 다음과 같이 변형 된다:³³⁾

33) 로그함수는 분석이 용이하고 위험회피 성향의 개인 효용함수이기 때문에 흔히 사용된다. 로그효용함수는 절대적 위험회피 성향이 체감함과 동시에 상대적 위험이 일정함을 내포하고 있다. 이는 직관적으로 이해가 가능하며 실제 경험적으로도 증명되고 있다.

초기 소득 혹은 자산 규모 x_2 에 따른 보험의 수요 변화를 보기 위하여 보험수요 함수 (17)'''를 초기 자산 x_2 로 미분하면

$$\delta M / \delta x_2 = (\alpha - \pi) / [\alpha(\alpha - 1)] \quad (1)$$

$\alpha > \pi$ 의 경우, 즉 보험이 불공평한 경우 식 (1)은 음의 값을 취하므로 초기 자산이 높을수록 보험의 수요는 감소함을 나타낸다. 즉, 자산 혹은 소득이 높을수록 보험 가입 필요성이 감소한다. 이 사실은 고소득층을 위한 사회보험 강제 가입 필요성 여부에 대한 논의의 기초를 제공하고 있다. 사회보험료율은 관리운영비가 비교적 낮고 영리를 추구하지 않기 때문에 공평한 보험에 근접하나 민영보험은 공평한 보험과 상당한 거리가 있으므로 소득이나 자산이 높은 사람으로 하여금 강제로 사회보험제도 가입을 하게 함으로써 그들의 효용을 반드시 증가시켜야 하는지의 여부에 대한 논란이 제기될 수 있다. 사회보험과 민영보험이 공존하기 어려운 측면이 있음을 다시 한 번 보여주고 있다. 공평한 보험의 경우 $\alpha = \pi$ 이므로 보험에 대한 수요는 자산이나 소득의 규모와 상관없이 없다.

다음으로는 위험발생 확률이 증가함에 따른 보험 수요 변화를 보기 위하여 식 (17)'''을 π 에 관해 미분하면

$$\delta M / \delta \pi = (\alpha L - x_2) / \alpha(\alpha - 1) \quad (2)$$

보험료 αL 가 초기 자산이나 소득보다 높을 수는 없으므로 식 (2)의 값은 양수를 취한다. 따라서 위험

$$[(x_2 - \alpha M)\pi] / [(x_1 - \alpha M + M)(1 - \pi)] = \alpha / (1 - \alpha) \quad (17)'$$

식을 M에 관하여 정리하고 보험(금)에 대한 수요 M은 다음과 같이 표시 된다:

$$M = [\alpha(1 - \pi)x_1 - \pi(1 - \alpha)x_2] / [\alpha(\alpha - 1)] \quad (17)''$$

그런데 x_1 은 원래의 자산 x_2 에서 손실 L을 감한 금액이므로 x_1 대신 $x_2 - L$ 을 식 (17)''에 대입하면

$$M = [(\pi - 1)\alpha L + (\alpha - \pi)x_2] / [\alpha(\alpha - 1)] \quad (17)$$

이 된다.

식 (17)은 불확실성 하에서 보험료를 납부하고 기대효용을 극대화하려는 위험회피 성향 개인의 효용 극대화 조건이다. 식 (17)의 좌측은 불확실성하에서의 위험발생 상황의 소비와 위험이 발생하지 않은 상황의 소비 사이의 한계대체율을 나타내고 우측은 보험료와 보험료를 제한 보험금의 비율을 나타내고 있다. 이 소비 한계대체율은 위험 발생 전후 상태의 소비의 한계효용의 비율로서 이 위험회피 성향의 개인이 평가하는 소비 한 단위를 추가함으로써 얻는 가치의 비중을 나타낸다. 주어진 위험발생률 하에서 이 대체율이 높으면 높을수록, 즉 분자의 값이 클수록 위험발생 후의 소비의 한계효용이 높다는 것을 나타내며 이는 위험발생 시 소비의 양(자산의 규모)이 위험 발생 전에 비하여 적다는 것을 의미한다. 이 사실은 역으로 보험료를 α 가 위험발생률 π 에 비하여 높다는 것을 의미하기도 한다. 부연하면 보험료율이 위험발생 확률보다 높게 되면 위험회피 성향의 개인은 위험 발생 시의 소비의 양을 줄이고 위험 발생 전의 소비를 증가시킴으로써 그의 효용을 극대화한다. 즉, 완전보험을 기피하고 부분 보험을

발생확률이 높을수록 보험수요는 증가한다. 위험발생빈도뿐만 아니라 발생한 위험의 정도의 변화에 따른 보험수요 변화를 보기 위하여 식 (17)''을 위험정도 L에 관하여 미분하면

$$\delta M / \delta L = (\pi - 1) / (\alpha - 1) \quad (3)$$

식 (3)은 양수이므로 위험의 정도 혹은 규모가 클수록 기대효용을 극대화하는 개인의 보험수요는 증가한다고 볼 수 있다.

식 (1)은 민영보험이 공평하지 않기 때문에 사회보험수요가 증가하고, 식 (2)와 (3)은 사회적 위험의 발생빈도가 높고 위험 규모가 큰 계층의 보험수요는 강하지만 민영보험시장이 그러한 보험공급을 하지 못하게 되는 경우 사회보험이 필요함을 역설해주고 있다.

선호하게 된다. 식 (17)'' 및 (17)''' 에서 공평한 보험조건인 $\alpha=\pi$ 을 대입하면 의 (17)'' 경우 $M = x_2 - x_1$, (17)''' 의 경우 $M=L$ 임을 확인할 수 있다. 즉, 보험료율과 위험발생 확률이 동일하면 위험을 싫어하는 개인은 완전보험에 가입함으로써 파레토 최적상태에 도달할 수 있다. $\alpha > \pi$ 인 경우 식 (17)''에서 $M < L$ 가 되어 보험료율이 위험 발생확률보다 높게 되면 완전보험에 가입하지 않고 개인이 위험의 일부를 스스로 부담하게 되어 완전보험의 경우와는 달리 비효율적이다.

한편 식 (15)에서 보험사의 관리운영비를 무시한다면 공평한 보험의 조건은 $\alpha = \pi$ 이다. 이를 식 (17)에 대입하면

$$u'(x_1 - \alpha M + M) = u'(x_2 - \alpha M) \quad (18)$$

식 (18)은 위험회피 성향의 개인은 보험료가 공평할 경우 위험 발생 전후의 소비 혹은 자산의 한계효용이 동일함을 의미하고 있으며 이는 위험발생 전후의 소비량(자산)이 동일함을 의미한다. 이 사실은 손실이 발생하여도 손실이 완전 보상되는 것을 함축하고 있다. 손실이 완전히 보상되는 보험을 완전보험(full insurance, Vollversicherung)이라고 한다.³⁴⁾ 이 사실은 식 (5) $u'(c_t) / u'(c_{t+1}) = (1+r_{t+1})/(1+\theta)$ 에서 이미 살펴보았듯이 노후소득보장 부족의 위험에 직면한 개인의 경우 시간에 대한 선호도와 이자율이 동일할 경우, 즉 현재의 소비를 일부 억제하는 고통을 이자율이 십분 보상해주는 경우, 현재의 소비의 한계효용과 미래의 소비 한계 효용이 동일한 정도로 소비 결정을 하는 것처럼 개인이 합리적인 결정을 함으로써 파레토 최적 상태에 도달할 수 있음을 보여주고 있다. 즉, 개인이 직면한 위험이 우발적인 위험이건 미래의 노후소득보장 부족의 위험이건 그가 합리적으로 행동한다면 위험 발생 전후의 소비

34) 식 (16)에서 위험으로 인하여 발생한 손해액이 L 이라고 한다면 위 식에서 $x_1 = x_2 - L$ 임을 알 수 있다. 보험료(αM)는 보험금에 보험료율을 곱해서 산정되며 손해액과 보험금이 일치하는 경우 위 개인은 위험 발생과 상관없이 $u(x_2 - \alpha M)$ 에 해당되는 효용을 향유하게 된다. 즉, αM 에 해당되는 보험료를 납부하고 위험으로부터 해방되는 것이다. 언제 개인은 αM 에 해당되는 보험료를 납부할 용의가 있는가? 보험료율 α 와 위험발생률 π 가 일치할 경우이다. 보험료가 공평할 경우 관리운영비를 무시하면 위험회피 성향의 개인은 완전보험에 가입함으로써 파레토 최적상태에 도달하게 된다. 이를 Bernoulli principle 이라고 한다. 식 (17)''' 에 $\alpha = \pi$ 를 대입하면 $M=L$ 로서 보험금이 손실을 100% 충당해준을 알 수 있다. 하지만 민영 보험은 관리운영비와 이윤을 순 보험료율에 추가로 산정하여야 하는데 이를 총 보험료율이라고 한다면 이 총 보험료율은 항상 위험발생 확률보다 높게 된다. 그렇지 않으면 보험사는 파산의 위기에 직면하게 된다. 하지만 사회보험의 경우 순 보험료에 산정되는 관리운영비가 민영보험의 10% 정도밖에 되지 않고 이윤을 순 보험료율에 산정하지 않기 때문에 총 보험료율이 민영보험의 총 보험료율보다 훨씬 낮다. 따라서 사회보험은 완전보험에 근접해 있는 반면 민영보험은 상당한 거리가 있게 된다. 우리는 여기서 왜 Karl Popper가 사회보험을 20세기의 가장 위대한 발명품이라고 칭송했는지 다시 한 번 확인할 수 있다.

의 가치를 동등하게 평가함으로써 자신의 효용을 극대화하고 파레토 최적 상태에 도달하게 되는 것이다. 이윤과 관리운영비가 존재하지 않는다면 공평한 보험의 공급이 가능하여지고 소비자는 완전보험을 구매하게 되어 파레토 최적 상태 도달이 가능하게 된다.

그러나 자유 시장경제에서 민간 보험사가 그러한 보험 상품을 공급하기 위하여서는 이윤 추구가 가능하여야 한다. 관리운영비가 존재하는 한 개인은 완전보험을 구매하지 않는 것이 자신의 효용을 극대화하는 것이다. 완전보험을 구매하지 않는다는 사실은 개인이 위험의 일부를 스스로 떠맡는다는 것을 의미한다. 사회보험의 관리 운영비가 민간 보험의 약 10분의 1밖에 되지 않기 때문에 사회보험에 의한 위험의 보상은 비록 완전보험수준은 아니라 해도 민간 보험에 비하여 훨씬 효율적임을 알 수 있다. 그렇다고 모든 위험을 민간 보험사 대신 사회보험제도가 부담하여야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 어떤 형태의 위험은 사회적 위험이라기보다는 개인적 위험이어서 일정한 조건이 충족되면 민간 보험시장이 형성되어 보험의 기능을 충분히 수행할 수 있기 때문이다. 예를 들어 화재 보험이나 도난의 위험에 대한 보험, 교통사고 보상보험 등은 민간 보험사에 의하여 충분히 제공되고 있다. 따라서 가격의 조절 기능에 의하여 보험 공급과 수요가 일치하게 되어 파레토 최적 상태에 도달할 수 있게 된다. 하지만 실업이라는 위험, 즉 실업으로 인한 소득 상실에 대한 위험은 비록 금액은 크지 않지만 민간 보험시장에서 그러한 위험을 떠맡지 않아 실업보험시장 형성은 불가능하다. 반면 화재가 발생하면 거액의 손실을 보험사가 보상을 하여 주어야 하는데도 민간의 화재보험시장은 잘 형성되어 있다. 왜 어떤 위험에 대해서는 민간 시장이 형성되고 다른 위험에 대해서는 시장이 형성되지 않아 국가의 강제에 의한 사회보험제도가 도입되어야 하는가? 하는 질문이 제기된다. 보험시장이 효율적으로 작동하게 되면 위험회피 성향의 개인은 자신이 위험을 싫어하기 때문에 일정한 보험료를 지불하고 위험을 제거할 수 있게 되어 파레토 최적 상태에 도달하게 되는데 보험시장이 효율적으로 작동하지 못한 이유는 보험사건 혹은 위험이 상호간에 독립되어 있지 않아 대수의 법칙 적용이 불가능하게 되면 보험사가 자신이 책정했던 보험료 수입으로 장기적으로 보험급여 지출을 충당할 수 없게 되며 정보의 비대칭은 역선택과 도덕적 해이의 문제를 야기하여 보험시장의 형성을 불가능하게 하거나 불완전하게 한다.

위험이 외부효과를 발생시켜 또 다른 위험을 초래하거나 다른 사람에게도 부정적으로 영향을 주게 되면 위험발생 확률분포를 추측하기가 어렵거나 불가능하게 된다. 전염병, 실업, 인플레이션 등이 여기에 해당된다. 실업이 발생하게 되면 사회 전체에 걸쳐 광범위하게 발생할 가능성이 높으며 경기가 실업의 결과 경제활동이 둔화되면 비 실업자가 실업이 될 위험성도 증가하게 된다. 물가 상승도 어떤 특정한 개인의 실질소득을 감소시키는 것이 아니라 경제 전

체의 실질 소득을 감소시킨다. 민간 보험사가 물가에 연동된 연금 상품 제공을 하지 않는 이유도 여기에 있다.

정보가 비대칭으로 분포되어 있으면 보험계약 당사자 중 하나는 보험의 대상이 되는 위험에 대하여 다른 계약 당사자에 비하여 더 많은 정보를 소지하고 있게 된다. 상대방이 처해 있는 위험의 정도나 위험 발생 빈도를 알지 못하는 계약 당사자는 제공된 가격이 자신이 원하는 재화나 용역의 질에 상응하는 공정한 가격인지 알 수가 없게 된다. 보험시장의 경우 보험 상품을 제공하는 보험사는 피보험자에 대하여 제한된 정보를 가지고 있다. 특히 특정한 질병이 아니라 여러 형태의 질병이나 부상의 위험을 대상으로 하는 경우 동질적인 위험이 아니라 이질적인 위험이 하나의 위험의 풀(risk pool)에 혼합되어 있어 위험 발생에 대한 확률분포를 산정하기가 어렵게 된다. 고위험자와 저위험자가 동등한 비율로 하나의 풀에 속해 있는 경우 보험사는 고위험자와 저위험자를 구분할 수 없을 뿐만 아니라 위험의 정도와 빈도에 상응한 보험료를 책정할 수 없게 되어 기댓값에 해당되는 보험료에 보험 상품을 제공하게 된다. 한편 피보험자인 개인은 자신이 처한 위험에 대하여 충분한 정보를 가지고 있으므로 보험사가 제공한 가격이 자신이 지불할 의사가 있는 최대 가격(reservation price)을 초과하지 않는 경우에만 보험 상품 구매 계약을 체결할 것이다. 그 결과 위험이 높은 사람은 제공된 평균 가격에 보험 상품을 구입하게 되고 위험도가 낮은 사람은 보험 상품 구입을 거절할 것이다. 보험사는 위험이 높은 사람만 보험 상품을 구매하게 되면 지불된 보험급여액이 보험료 수입을 초과하게 되기 때문에 보험사는 손실을 면하기 위하여 보험료를 상향조정할 수밖에 없다. 보험료가 상향조정되면 상향조정 이전의 기댓값에 해당되는 보험료에 보험계약을 체결한 사람은 더 이상 보험 상품을 구매하지 않게 되고 더욱 위험이 높은 사람만 보험 상품을 구매하게 된다. 그 결과 보험사는 다시 손실을 입지 않기 위하여 또다시 보험료를 인상할 수밖에 없게 된다. 이러한 과정이 반복되면 결국 보험시장은 사라지게 되거나 형성되더라도 불안하게 된다.

역선택의 문제가 정보의 비대칭으로 인하여 보험계약 체결 이전에 나타나는 현상인데 반하여 도덕적 해이 문제는 보험계약 체결 이후에 나타난다. 발생할 위험에 대한 보상이 충분히 이루어지게 되면 보험 계약 체결 후 피보험자는 보험대상이 되는 위험 혹은 보험사건을 방지하기 위한 주의를 기울일 유인이 사라지거나 작게 된다. 그 결과 위험 발생 확률이 보험계약 체결됨으로써 증가하게 된다. 자연재해나 폭풍우 등의 발생자체의 확률을 보험계약자인 개인이 영향을 줄 수는 없지만 자연재해로 인한 피해를 최소화하는 데에는 영향을 줄 수 있다는 점에서 자연 재해의 경우에도 도덕적 해이가 발생한다. 일반적으로 보험계약서에 피보험자가 취해야 할 주의의 의무를 명시하고 어느 정도 모니터링을 하고 있지만 위험을 예방하는 것은

비용을 초래한다.

도덕적 해이가 피보험자의 행위에 의하여 발생하는 것이 아니라 그의 성격이나 능력에 의하여 발생하는 경우는 사회문제가 된다. 실업의 경우 실업으로 인한 소득 상실은 전 생애 소득 기준 그리 큰 비중을 차지하지 않는다. 평균적으로 보아 실업자는 가능한 빨리 새로운 직업을 찾으려 노력하며 실제로 재취업을 하게 된다. 그러나 경기가 침체되거나 개인의 성격이나 다른 특징으로 인하여 직업을 구하지 못하는 경우도 종종 있다. 사회보장정책의 일환으로 실업보험을 민간 시장에 맡기지 않고 국가가 실업으로 인한 위험을 떠맡는 또 다른 이유가 여기에 있다.

자유 시장경제체제에서 왜 국가가 사회보장정책을 통하여 시장경제에 개입하는가에 대하여 요약하면 다음과 같다. 우선 시장경제가 제대로 작동을 하여 생산, 분배, 소비의 일련의 경제 활동 과정을 통해 시장경제활동 결과가 파레토 최적 상태에 도달한다 해도 그 결과가 사회 전체적인 관점에서 보아 바람직하지 못한 경우가 발생하게 되면 소득재분배를 하게 된다. 약간의 소득재분배를 하고 나머지는 시장 경제에 맡김으로써 또 다른 사회적으로 더 바람직한 파레토 최적 상태에 도달할 수 있다. 그런데 그러한 파레토 최적 상태에 도달하려면 일정한 조건이 충족되어야 하는데 그러한 조건이 현실적으로 충족되지 못한 경우가 종종 있다. 마지막으로 인간이 경제 활동을 통하여 소득을 취하고 소비를 하는 과정에서 직면하게 되는 사회적 위험을 민간 시장이 떠맡는 데에 한계나 제약이 존재한다. 특히 정보가 비대칭으로 분포되어 있거나 위험이 서로 독립적으로 분포되어 있지 않고 서로 관련되어 있는 경우 민간 보험시장이 그러한 위험을 부담하는 것은 어렵거나 불가능하게 된다. 경기 침체로 인한 실업보험이나 일반 의료 보험이 대표적인 예다. 요컨대 사회보장정책은 시장경제의 문제점을 보완하여 사회 전체의 편익을 증진시킴으로써 경제의 효율과 형평성을 달성함과 동시에 사회적 위험을 제거하여 위험을 회피하는 개인의 효용을 제고함으로써 사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다. 자유 시장경제체제에서 국가에 의한 개입의 합리적 논거(rationale)가 여기에 있다.

2.1.4 정치적 관점에서 본 사회보장정책

현대의 사회복지국가는 역사적으로 발전하여 왔으며 좌우 이념의 대립을 극복하고 실용주의 노선을 지향하고 있다. 대부분의 국가에서 보면 선거의 가장 큰 주제가 사회복지 분야 문제이다. 일부는 사회복지 국가를 옹호하거나 확장을 주장하는 반면 다른 일부는 축소를 주장한다. 축소를 주장하는 자들은 사회복지국가가 경제의 효율을 저해하여 경제 성장에 방해가

된다고 한다. 하지만 양 자의 주장의 차이는 별로 크지 않음을 금방 알 수 있다. 차이가 있다면 기존의 제도를 폐지하거나 신규로 제도를 신설하는 데에 있는 것이 아니라 어떤 특정 사회보장제도를 확장하거나 규모를 축소하는 내용이다. 1980년대 보수당 출신 영국 수상 대처는 사회복지 분야 축소를 시도하였지만 실제로 축소된 것은 별로 많지 않으며 오히려 사회보장급여 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중이 증가한 사실은 널리 알려져 있다.³⁵⁾ 우파 정치인들은 사회복지국가가 경제적 정치적 자유를 제한하기 때문에 사회복지국가를 비판하고 좌파 정치인들은 사회복지국가가 자본주의 시장경제를 탈피할 수 있는 길이라고 보아 찬양한다. 2차 대전이 종료된 이후 구미 선진국에서 선택한 사회복지국가는 우파나 좌파의 주장이 별 근거가 없음을 보여주고 있다. 현대 선진국 모두 정도의 차이는 있을 지라도 강력한 사회보장정책을 실시하고 있으며 사유재산 및 생산수단의 사유를 인정할 뿐만 아니라 최근에는 공기업의 민영화도 진행되는 추세이다. 이윤을 추구하는 투자가 자유롭게 허용되며 자본소득도 정당화되고 있다. 정치적 자유 또한 매우 소중한 가치로 인정되고 있다. 결국 현대의 사회복지 국가는 기본적으로 특정한 목표를 달성하기 위하여 법률에 의한 사회보장정책을 실시하는 자유 시장경제체제라고 할 수 있다. 어떻게 하면 민간 시장에서 해결할 수 없는 문제를 국가가 개입하여 해결하는가 하는 문제에 사회보장정책의 초점이 맞추어져 있다. 공적의료보험제도, 공적연금보험제도, 실업보험제도, 산업재해보험제도, 간병보험제도 등의 도입 및 노동법의 확립 등이 좋은 예이다. 이러한 사회복지 국가는 시장 실패를 극복하고 합리적 선택을 할 수 없는 사회적 약자를 원조함으로써 시장경제의 약점을 보완하는 것이다. 사회적 약자를 원조해주는 것은 최근의 일이 아니라 역사적으로 보아 사회적 책임으로 인식되어 왔다. 시장경제의 약점이 보완되지 않거나 사회의 불평등이 심화되면 정치적 불안이 증가할 가능성이 높아지게 된다. 정치가들 입장에서는 사회보장정책은 자신들의 입지를 구축하기 위하여 어느 정도 매우 유용한 수단이 될 수 있는데 이 경우 인기에 영합한 일시적인 선심정책은 사회 전체로 보아 장기적으로 별로 득이 되지 않을 수 있다. 왜냐하면 사회보장정책의 핵심은 형평과 효율의 균형을 사회에서 합의한 정도로 유지하여야 하는데 인기에 영합한 정책은 종종 경제적 효율을 무시하기 때문이다. 사회보장정책은 동전의 양면과 마찬가지로 사회의 불평등을 지나치게 인위적으로 완화하려 하면 경제의 효율이 훼손될 가능성이 높아지게 된다. 한 사회에서 사회의 불평등을 진정으로 완화하는 방법은 불평등 발생 원인을 분석하고 그 원인을 제거 내지 약화시키는 것이다. 예를 들어 소득의 격차의 가장 큰 원인이 교육의 질과 양이라고 한다면 소득

35) R. Blank and D. Ellwood (2001), *The Clinton Legacy for America's Poor*, Cambridge(Mass.), NBER Working Paper 8437

격차를 완화하기 위하여 누구나 자신의 적성과 능력에 따른 양질의 교육을 무상으로 받을 수 있는 정책을 실시하면 될 것이다. 이 경우 재원의 조달은 조세로 함으로써 부담은 사회 구성원 전체에 분산되며 조세 체제가 누진세 요소가 강하면 소득재분배 효과도 동시에 달성될 것이다. 조세로 재원이 조달된 무상교육이 소득격차를 완화하게 되면 사회구성원의 교육 수준이 증가하여 사회 전체적으로 긍정적인 외부효과도 발생할 것이다. 즉, 사회적 자본(Social Capital)의 양도 증가할 것이다.³⁶⁾

정치적 관점에서 보아 사회보장정책은 국가에 의한 소득의 이전이다. 소득의 이전 수혜를 받는 자와 재원을 조달하는 자를 기준으로 빈곤층 지원을 위해 조세로 재원을 조달하는 공적부조제도, 수혜자 소득을 기준으로 재원을 조달하고 수혜도 부분적으로 소득과 관련이 있는 제도 그리고 조세로 재원이 조달되고 전 국민에게 적용되는 보편적인 사회보장제도로 구분해 볼 수 있다. 사회정책의 목표가 빈곤의 완화 내지 퇴치라면 첫 번째의 공적 부조 제도로도 충분할 것이다. 자산 혹은 소득 심사를 하여 급여가 지급되며 영미권의 국가, 호주, 뉴질랜드 및 최근 칠레의 사회보장정책의 방향이기도 하다. 이러한 국가의 사회철학은 신자유주의 경향이 강한 나라로서 국가의 임무는 빈곤층을 지원해주는 것 이외에 모든 것을 시장에 일임하여야 한다는 것이다.

두 번째의 소득에 기준한 보험료를 납부하고 소득에 비례하여 급여를 지급받는 형태인 비스마르크 식의 사회보험제도가 사회보장정책의 핵심을 이루는 나라는 대부분의 유럽 대륙 국가이다. 공산주의가 붕괴된 후 동구권 국가들도 이러한 형태의 사회보장정책을 실시하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 이들 국가 사회보장정책의 특징은 은퇴 이후 빈곤 완화 혹은 퇴치에 정책의 주요 목적이 있는 것이 아니라 경제활동 혹은 소득 활동 시기의 소득보장에 있는데 이러한 사회보장정책은 노조의 강력한 지원을 받고 있다. 그 이유는 은퇴 후의 소득 수준을 결정하는 것은 경제활동 시기의 소득이며 은퇴 후 연금수급자는 대부분 노조원으로 활동하지 않기 때문이다. 즉, 현재의 근로자의 소득을 확실히 보장해줌으로써 그들의 노후 소득보장도 된다는 철학이 배경에 깔려 있다. 또한 영미계 사회보장정책과 다른 점은 기독교 사회주의 사상에 뿌리를 둔 가족 중심의 사회보장정책이라는 점이며 가족수당 제도도 중요한 사회보장정책의 일부이다.³⁷⁾ 또한 경제활동 같은 일정한 조건을 충족한 모든 사람에게 적용되는 사회보

36) 사회적 자본이라는 용어가 사용된 것은 그리 오래된 것은 아니다. 1960년대 미국 시카고 대학 Gary Becker가 인적 자본(Human Capital)에 대한 연구에 집중하면서 전통적인 생산요소로서 자본(Capital)의 개념을 확장하였다. 최근에는 사회적 네트워크, 사회구성원 간 의사소통능력을 핵심으로 한 사회적 자본의 개념에 대한 연구가 활발하다. 이 사회적 자본 개념은 광의로 보아 사회가 원만하게 작동하고 발전하는데 필요한 모든 제도를 포함하기도 한다. 사회보장정책도 광의의 사회적 자본으로 볼 수 있다.

37) E. Tálos(ed.)(1998), Soziale Sicherung im Wandel, Wien: Böhlau.

협제도는 위험을 분산하고 부담하는 기능을 수행하기도 한다. 그래서 거의 모든 사람에게 적용되는 것이다.

세 번째 사회보장정책의 유형은 보편적 최소 보장을 지향하는 정책으로서 북유럽 및 네덜란드에서 관찰되고 있다. 이러한 사회보장정책은 기독교 사회주의와 달리 사회민주주의 경제철학을 배경으로 소득의 유무 및 고저에 상관없이 최소한의 소득보장을 하여 주는 제도이다. 이러한 형태의 보편적 사회보장정책의 재원의 조달은 조세나 보험료에 의하여 가능하다. 조세로 재원을 조달하고 조세 체계가 누진적 요소가 강한 경우 소득재분배 효과가 강하게 나타나며 스위스의 1층 기초연금제도처럼 보험료 산정기준 소득의 상한선은 존재하지 않지만 연금급여 상한선이 존재하는 경우에도 소득재분배 효과는 강하게 나타난다.³⁸⁾

하지만 1990년대 이후 위에서 구분한 세 형태의 사회보장정책의 경계는 변화되고 있으며 인구구조가 노령화되고 노동시장에서 비정형적인 근로형태가 증가하여 소득활동기간이 단축되거나 불규칙하게 됨에 따라 정부의 재정 부담이 증가하게 되어 보편적 사회보장정책이 축소되는 경향이 있다. 비정형 근로형태가 증가하고 근로자와 자영업자의 경계도 희석될 뿐만 아니라 노동인구의 이동이 강해지면서 경제활동 시기의 소득보장의 정책도 약화되고 있는 실정이다. 북유럽 국가들도 사회보장 혜택을 삭감하는 방향으로 개혁을 하였으며 다른 유럽 국가들도 인구구조가 노령화됨에 따라 부과방식으로 운영되는 연금제도의 정부 재정 부담을 완화하기 위하여 수급구조를 개혁하고 있다. 일반적으로 빈곤완화 혹은 퇴직 정책에 있어서 영미식 사회보장제도보다는 유럽대륙 국가의 정책이 더 효과적이라고 할 수 있을 것이다.

국가가 사회보장제도를 실시한다고 해서 사회보장급여나 서비스를 국가가 직접 담당하여야 하는 것은 아니다. 국가가 사회보장제도를 운영하는 관리체계(Governance)를 기준으로 세 가지로 구분하여 볼 수 있을 것이다. 우선 영국처럼 일반조세로 재원을 국가가 조달하여 모든 개인에게 의료서비스를 직접 제공하는 형태이다. 물론 재원은 목적세나 보험료 형태로 조달할 수도 있다. 국가가 사회보장 서비스를 직접 제공하는 목적은 사회 구성원 모두에 공평하게 서

38) 스위스의 노후소득보장체제는 3층 구조로 되어 있다. 1층의 기초연금은 부과방식으로 소득대체를 약 30%를 목표로 하고 있으며 1985년에 법제화된 2층의 직장연금제도는 완전적립방식으로 재원이 조달되며 소득대체를 약 30%에서 40%를 목표로 하고 있다. 3층의 개인연금제도는 두 형태가 있으며 하나는 조세 혜택이 있는 반면 퇴직 시점까지 원칙적으로 해지가 불가능하며 다른 하나는 조세 혜택이 없는 반면 처분이 비교적 자유롭다. 스위스의 3층 연금제도 보험료를 모두 합하면 30%를 상회하며 총 소득대체를 약 80%를 목표로 하고 있다. 2층의 직장연금제도도 사회보험의 일부로 편입되어 있으며 법률에 의하여 강제로 시행되고 있다. 다만 보험료를 노사가 얼마나 서로 분담하는가 하는 문제는 노사의 합의 사항이며 위험분담을 위한 방식인 DB 와 DC의 선택도 노사의 합의 대상이다. 연금지급률 및 적립된 기금 최소정산이자율은 법률에 의하여 사회경제환경 변화에 따라 수시로 변경된다. 1층 기초연금제도의 경우 연금지급액은 가입자가 납부한 보험료와 직접 상관없이 가입연수에 따라 결정된다는 점이 특이하다.

비스를 제공하려는 데에 있다. 두 번째로는 국가가 사회보장서비스 제공기관을 설립하여 법률에 그 기관의 목적과 범위 등의 기본적인 체계만 구축하는 것이다. 사회보험공단을 설립하여 사회보험제도를 시행하는 것이 여기에 해당된다. 법률에 각 공단이 제공하여야 할 서비스와 범위가 규정되어 있을 뿐만 아니라 가입자의 범위도 규정되어 있어 가입자 모집을 위한 불필요한 경쟁을 할 필요가 없다는 장점이 있다. 그 결과 관리 운영비가 절감된다. 가입여부는 법률에 의하여 강제되는 것이 원칙이며 보험료 및 급여체제도 법률에 의하여 규정된다. 가입자 단체의 특성에 따라 공단이 설립되며 규정도 공단에 따라 상이하다. 사회보험제도를 이용한 이러한 형태의 사회보장제도는 소득보장에 매우 적합한 형태이며 유럽 대륙국가 대부분이 이러한 형태의 사회보장제도를 실시하고 있다. 특히 소득비례형 연금제도가 이러한 형태의 사회보장제도의 대표적인 예이다. 마지막으로 국가는 개인으로 하여금 강제로 공적 사회보험제도에 가입하게 하는 것이 아니라 민영 혹은 공적 보험에 가입하도록 규정하는 제도이다. 즉, 공적 사회보험제도에 의무 가입이 아니라 공적 혹은 민영 보험제도가입의무가 존재하는 것이다. 따라서 반드시 어느 보험에 가입은 하여야 하며 어느 보험제도에 가입하는 것은 가입자 개인의 선택의 자유이다. 스위스의 의료보험제도가 대표적인 경우이며 영국과 호주의 소득비례 연금제도도 이 형태의 사회보장제도의 일부라고 할 수 있다. 이러한 형태의 사회보장제도에서는 국가가 보험료에 관여할 필요가 없고 보험료와 급여에 관한 내용은 개인과 해당 보험사와의 계약관계이다.

사회보장정책을 정치적 관점에서 보면 한 국가에서 분배되는 재화와 용역이 주어졌다고 가정하고 이 생산물을 어떤 목적을 달성하기 위하여 어떻게 분배하는가 하는 문제일 것이다. 이는 실증적 문제라기보다는 규범적 문제로서 사회 구성원의 합의가 요구되는 가치판단의 문제이다. 이 분배의 문제는 결국 민주주의 사회에서 정치적 세력에 의하여 결정되며 인구가 노령화되고 경제성장이 둔화되면서 세대 간의 형평성 문제를 야기한다. 사회보장정책은 사회경제적 상황이 변화함에 따라 계속해서 적응을 할 수밖에 없으며 이념보다는 실용주의 관점에서 판단할 문제이다. 왜냐하면 자유 시장경제에 관여한다는 필요악을 감수하면서 사회보장정책을 실시하는 이유는 사회보장정책의 궁극적인 목적이 결국 사회의 발전과 인간의 삶의 질 향상에 있기 때문이다. 그렇다고 사회보장이 수동적이고 피동적인 개인을 전제로 하고 시행되는 것은 아니며 사회보장정책이 제대로 기능을 수행하려면 개인의 사회에 대한 책임이 전제되어야 하는 것이다. 즉, 사회보장정책은 한 사회 개인의 책임과 사회연대성을 강조하는 정책으로 발전할 때 성공할 수 있을 것이다.³⁹⁾

2.2 사회보험제도로서의 연금보험제도

2.2.1 사회보험제도 역사

현대 사회복지국가의 사회복지정책은 제도의 구조, 목적, 자원 조달 등의 기준에 따라 공적 부조, 부양제도, 사회보험제도로 구분해 볼 수 있다. 공적부조제도는 부양제도와 사회보험제도에 의한 급여 혜택이 적절한 생계유지에 부족하거나 이 양 제도에 의한 급여 수급권이 없는 경우 개인적인 상황을 고려하여 급여를 실시하는 제도이다. 급여 지급기준은 수급권자가 사회경제적으로 스스로 생계를 유지할 능력이 없어 타인이나 사회의 도움에 의존하여야 하는 상황에 처해있는지 여부이다. 자원은 국가가 조세로 조달하기 때문에 개인이 기여금이나 보험료를 납부할 의무는 없으며 개인적인 상황에 급여 여부가 결정되므로 누구에게나 법적인 수급권이 보장되어 있는 것은 아니다. 공적 부조의 목적은 사회적 취약 계층이 빈곤에 전락하는 것을 방지하고 최소한의 삶의 수준을 유지하도록 하는데 있음과 동시에 가능한 한 자신의 힘으로 정상적인 사회 경제활동을 하도록 지원하여 주는 데에 있다. 급여 형태는 대부분 현금 급여이지만 종종 현물급여로 지급되기도 한다.

부양제도는 법률에 규정된 일정한 조건을 충족하면 급여 수급권이 발생하는 일종의 보상제도로써 자원은 조세로 조달된다. 법률에 규정된 조건의 핵심은 급여를 발생시키는 사건 혹은 행위가 법률에 규정된 것인지 여부이다. 즉, 조건과 급여 사이에 명확한 인과관계가 존재하여야 수급권이 발생한다. 부양제도의 목적은 사회공동체를 위하여 희생하거나 전쟁으로 인하여

39) 희랍의 석학 아리스토텔레스는 “인간은 정치적 동물”이라고 강조한 적이 있다. 간단한 표현이지만 현대 사회에서도 상당한 의미를 지니고 있으며 사회보장정책이 나아가야 할 방향에 대하여 시사하는 바가 적지 않다. 생물학자이기도 하였던 그가 에게해(Aegean Sea)의 해양 생물을 연구하면서 인식한 것을 인간 사회에 적용하였다고 볼 수 있다. 수중의 물고기는 단순한 동물이지만 평화와 균형을 유지하면서 생존하는 반면 육지에서 거주하는 인간사회는 단순 동물사회와 달리 정치적 갈등, 전쟁 등으로 균형이 인위적으로 파괴되고 새로이 형성되는 것을 비교하여 인간은 단순한 동물이 아니라 “정치적”이라는 것이다. 여기서 정치적이라는 의미는 오늘날 정당 정치인들이 당리당락을 위하여 모략하고 계산을 한다는 의미가 아니라 “개인의 책임과 사회 연대성”을 함축하는 의미로 해석하여야 할 것이다. 사회보장정책의 출발이 국가가 개인의 삶을 책임진다는 목적에 있었던 것이 아니라 개인으로 하여금 적극적으로 자신의 책임 하에 자신의 삶을 영위할 수 있도록 최소한의 조건을 제공해주려는 데에 있다고 보아야 한다. 따라서 국가가 사회보장정책을 시행하여 개인의 문제를 해결한다고 이해하는 것은 사회보장정책을 오해한 것이며 개인의 자유와 책임을 포기하는 것으로서 “정치적 동물”이기를 거부하는 것이다. 사회가 유지되고 발전되려면 구성원이 자신에게 부여된 책임을 완수함으로써 공동체가 형성되고 공동체는 사회구성원으로 하여금 자신의 역할을 하도록 여건을 마련해주는 것이다. 사회보장정책의 철학은 개인의 책임을 통한 사회연대성 강화에 있는 것이다. 안전을 위하여 자유를 포기하게 되면 두 가지 모두를 잃게 된다는 Benjamin Franklin의 경구가 생각나는 대목이다.

희생된 자들에 대한 보상 또는 국가와 사회를 위하여 특별한 공을 세운 자를 보상하여 주는데 있다. 신분제 공무원제도 하의 공무원 연금제도 역시 부양제도의 일부이다. 왜냐하면 공무원 은 사회 전체를 위하여 법률에 의하여 규정된 공무를 수행하는데 이는 자신의 영리를 목적으로 근로를 하는 근로자와 다르기 때문이다. 다만 나라에 따라 공무원이 자신의 수령하는 보수의 일정 부분을 국가에 납부하고 있는 점은 보험의 원리 요소를 포함하고 있지만 공무원 연금 급여가 정부의 일반 회계예산에서 직접 지급되는 한 공무원연금제도를 연금보험제도로 보기는 어렵다. 환언하면 연금보험재정이 존재하지 않는 한 공무원연금제도를 보험제도로 보기는 어렵다. 공무원연금제도가 연금보험제도로서 인정되려면 정부의 재정으로부터 독립된 연금재정이 존재하여 연금급여 지급이 완전히 연금보험료 수입으로 충당되어야 한다.

사회보장급여 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회보험 급여이다. 사회보험은 위에서 언급한 공적 부조 및 부양제도보다 더 늦게 도입되었다. 고대나 중세에도 공동체 단위 혹은 교회를 중심으로 빈곤층이나 사회 취약층을 위한 구빈제도 혹은 군인들을 위한 부양제도가 종종 시행되었다. 하지만 한 사회공동체 모두에게 적용되는 사회보험제도가 본격적으로 도입된 것은 19세기이다. 사회보험은 보험의 원리가 적용되는 제도로서 법률에 의하여 가입, 급여, 보험료가 결정되며 재원은 보험료로 조달될 뿐만 아니라 급여 수급권도 부조나 보상의 성격이 아니라 법률에 명시적으로 규정되어 있는 법률요건을 충족하여야 발생한다는 점에서 공적 부조나 부양제도와 다르다. 법률요건 중 가장 중요한 것은 보험사건(실업, 질병, 재해 발생, 연금지급개시연령 도달 등)의 발생과 수급조건(제도 가입, 연금보험료 납부 등)의 충족이다. 이상 세 형태의 사회보장급여 공통점은 사회적으로 보호할 가치가 있다고 판단되는 개인의 삶의 부분을 위하여 국가가 직접 혹은 간접적으로 지급하는 급여라는 점이다. 사회보험제도에는 연금보험제도, 의료보험제도, 실업보험제도, 재해보상보험제도 등이 있으며 현대적 의미의 사회보험제도는 독일에서 최초로 도입되었다. 사회보험제도란 국가가 법률에 의하여 강제하는 보험제도로서 사회 구성원 모두에게 보편적으로 적용되는 제도이기 때문에 민영보험제도와는 보험의 원리를 제하고는 취지, 기능, 역할, 목적에 있어서 상이하다.

1871년에 창건된 독일제국에서 사회보험이 도입되기 이전에 독일 영주국가에서 간헐적으로 보험제도 혹은 공적 부조제도가 사회보장 기능을 수행하고 있었지만 사회 빈곤층이나 취약 계층의 생활을 보장하기 위한 것이었다기보다는 급여액이 낮아 일부 계층에게만 혜택이 수여되었고 종종 빈곤층보다 나은 근로자들에게 급여가 지급되곤 하였다. 지역공동체에 의한 구빈제도가 시행되고 있었지만 산업화가 진행되면서 노정된 사회문제를 해결하기에는 역부족이었다. 왜냐하면 그러한 제도는 농업사회에 적합한 제도였기 때문에 산업화와 도시화가 진행되면

서 양산된 도시 근로자들의 사회경제적 문제를 해결할 수가 없었기 때문이다. 1873년 독일에
서 발생한 대량실업으로 인한 빈곤문제는 독일의 산업화가 초래한 사회적 문제를 해결하기 위
하여서는 사회보험이 도입되어야 한다는 논의를 하게 되는 계기가 되었다.⁴⁰⁾ 산업화 과정에
서 발생한 사회문제를 해결하기 위한 부산물로서 사회보험제도가 도입되었다면 산업화를 독
일보다 먼저 경험한 프랑스나 영국에서 사회보험이 먼저 발달하였어야 할 것이다. 산업화를
위 두 나라보다 늦게 경험한 독일에서 먼저 사회보험제도가 도입된 사실은 사회보험제도가 반
드시 산업화과정의 일부로서 탄생된 것이 아니라는 점을 간접적으로 시사하고 있다. 산업화가
늦은 독일에서 먼저 사회보험제도가 도입된 이유는 독일의 국가관이 자유주의 사상의 수용을
꺼리고 국가 혹은 사회공동체에 의한 복지제도를 우선시한 점에 있고 정치적으로 전제군주 체
제 유지를 위하여 반대세력의 견제를 하여야 한 점에 있었다. 독일에서 산업화가 진행되면서
도시노동자에 의한 노조의 세력이 강화되고 노조는 사회민주당 정치세력과 결탁하여 전제체
제에 대항하게 되었다. 당시 제국의 재상이었던 비스마르크는 노조의 득세와 사민당의 정치세
력 강화를 체제에 대한 중대한 위협으로 인식하고 사민당 및 사민당 노조 결성을 금지하는 법
률을 1878년에 통과시켰다.⁴¹⁾ 동시에 그는 사민당 세력을 약화시키고 혁명의 위험을 경감할
뿐만 아니라 사민당에서 이탈한 노동자 세력을 흡수 동화하기 위한 대책으로서 사회보험제도
를 도입하게 되었다. 따라서 독일에서 도입된 사회보험제도는 오늘날 국제노동기구에서 규정
한 사회적 위험으로 인한 경제적 위험을 제거함으로써 사회구성원 모두에게 삶의 질을 제공하
려는 취지에서 비롯되었다기보다는 당시 보수적인 전제군주 체제 유지 및 강화를 위한 수단으
로 채택되었다.

당시 제국의 재상이었던 비스마르크의 제안에 따라 독일제국 황제 Wilhelm I 세는 1881년
에 제국의회에 의료보험, 재해보상보험, 장애 및 노령연금보험을 포함한 사회보험제도에 관한
법률 입안을 위임하였고 1883년에 의료보험제도가 최초의 사회보험제도로 도입되었다.⁴²⁾ 이
어 1884년에는 산업재해보상보험제도가 도입되었고 유족연금도 지급되었다. 의료보험제도와
산업재해보상보험제도는 피보험자의 경제적 부담을 완화하였고 산업화의 부산물이었던 산업
재해의 보상에 결정적인 역할을 하게 되었다. 반면 연금보험제도는 논의 과정에서 찬반 논란

40) Konstantin Thurow (2006), Von Bismarck bis heute - zur Geschichte der Sozialversicherung in Deutschland, Lüneburg, GRIN

41) Gerhard Ritter (1981), Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und Großbritannien. In: Köhler/Zacher(Hrsg.): 79-109

42) Gerhard Ritter (1998), Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

이 많아 의료보험제도가 도입된 이후 6년이 지난 1889년에 도입되었다. 하지만 그 장애 및 노령연금의 급여수준은 매우 낮았으며 연금지급개시연령은 70세였는데 당시의 평균수명을 감안하면 노령연금의 수혜자는 극히 일부가 될 수밖에 없었다. 독일의 사회보험의 재원 조달은 근로자와 사용자가 분담하게 되었으며 비스마르크 재상은 원래 국가의 부담을 늘려 국가의 영향력을 강화하려 하였으나 중도 자유파의 반대로 그의 뜻은 관철되지 못하였다. 독일에서 도입된 사회보험제도의 기본 원칙은 강제(의무)가입제도와 자치행정기구로서 운영되는 것이었는데 독일의 사회보험제도 운영주체가 국가가 아닌 자치 행정기구로 된 배경은 당시 제국 의회에 중도 자유파 세력이 강했기 때문이었다.

하지만 19세기 말 독일에서 도입된 사회보험은 아직 실업보험제도를 포함하고 있지 않았으며 보험제도에 가입된 근로자들의 최저 생활을 보장하는 수준이었을 뿐만 아니라 사무직 근로자는 사회보험제도에 포함되지도 않았다. 또한 당시의 사회보험제도는 근로자의 빈곤 완화에 목적이 있었던 것이 아니라 사회민주당 성향의 근로자들의 세력이 강화되는 것을 방지하는 데에 있었는데 사민당 결성 금지법에도 불구하고 의료보험제도를 운영하는 회사를 중심으로 근로자들의 결속이 강화되었다. 그 결과 사회보험제도를 통하여 근로자 및 사민당의 세력 약화를 추진하였던 비스마르크의 계획은 수포로 돌아갔고 사민당 세력은 오히려 강화되었으며 경기가 호전됨에 따라 사회보험제도도 전 근로자에게 확대되었다. 1911년에 독일 제국의회는 제국보험제도에 관한 법령을 제정하여 의료, 산재, 연금보험을 하나의 법 체계로 통합하였는데 이는 몇 번의 개선을 거쳐 1975년까지 독일사회보험제도의 기초가 되었다. 비록 독일 제국 비스마르크 재상의 의도는 실현되지 않았지만 독일 제국에서 도입한 사회보험제도는 독일 뿐만 아니라 오늘날 여러 나라의 사회보장제도의 이정표 역할을 수행한다고 볼 수 있다.⁴³⁾

사회보장제도에서 사회보험이 가장 중요한 역할을 하는 이유는 사회보험급여지출액이 전체 사회보장급여를 거의 차지하는 데에도 있지만 사회보험제도의 기능이 공적 부조나 부양제도보다 더 포괄적이면서도 보험료로 재원이 조달되기 때문에 경제의 효율을 훼손하지 않는 데에 있다. 공적 부조가 소득재분배 기능을 강하게 수행하고 부양제도는 국가에 공헌을 한 자나 필요하다고 인정되는 경우 법률에 의하여 보상을 해주고 있는데 반하여 사회보험제도는 소득재분배, 보상 외에도 위험의 분산 및 제거, 저축의 기능도 수행한다. 이러한 사회보험이 독일에서 최초로 도입되었는데 이미 언급하였듯이 제도의 도입 목적은 오늘날 사회보험이 추구하고 있는 것과는 다르지만 사회보험의 역사는 사회발전의 역사의 저변을 관류하고 있다. 사회보험

43) Konstantin Thurow (2006), Von Bismarck bis heute - zur Geschichte der Sozialversicherung in Deutschland, Lüneburg, GRIN

이 제 기능을 수행하는 나라일수록 사회가 안정되어 있으며 삶의 질이 상대적으로 높다고 보아도 무리는 없을 것이다. 왜냐하면 인간은 삶을 영위하면서 예기치 못한 다양한 위험에 노출되어 있는데 그러한 위험에 처하게 되면 타인이나 사회 공동체의 도움이 필요하게 될 경우가 많다. 종종 개인이 처한 위험(질병, 재해, 실업, 사망, 장애, 불구 등)은 막대한 비용을 요구하게 되는데 이 경우 개인의 삶 자체가 위험에 처하게 된다. 이러한 위험은 개인이 부담하기에는 너무 어렵거나 불가능한 것이다. 따라서 이러한 위험에 대해 국제 노동기구는 개인적 위험이 아니라 사회적 위험으로 정의하고 있다. 사회적 위험은 누구에게나 노출되어 있는 위험으로서 개인이 처한 상황에 따라 위험을 분리할 수가 없기 때문에 민간 보험시장에서 부담할 수 없을 뿐만 아니라 위험이 발생하면 막대한 경제적 부담이 발생하게 된다. 사회보험은 보험의 원리를 이용하여 법률에 의하여 이러한 위험에 공동으로 대처하기 위한 위험공동체를 조직하는 제도라고도 볼 수 있다. 역사적으로 발전된 사회보험제도는 민영보험제도와는 달리 보험가입 조건을 특정한 경제활동에 종사하는 것을 원칙으로 하고 위험이 아닌 소득에 비례하여 보험료를 납부하도록 하고 있다. 즉, 법률에 규정된 일정한 조건을 충족하여야 보험제도 가입이 되며 보험료 납부 의무도 계약이 아닌 법률에 의하여 발생한다. 급여 역시 법률에 의하여 규정되며 국가 혹은 보험 제도를 운영하는 공법상의 법인(공단)과 가입자 사이에는 민영보험의 경우와 마찬가지로 채권 채무 관계가 형성된다. 하지만 사회보험제도 가입은 민영보험계약 체결과는 달리 법률행위(Rechtsgeschäft)가 아니라 일종의 행정행위(Verwaltungsakt)로 보아야 한다.

2.2.2 사회보험제도의 특징

자유 시장경제 체제 하에서 행해지는 모든 거래는 법적인 관점에서 보면 계약행위이다. 민간 보험사로부터 보험 상품을 구입하는 행위 역시 법률행위의 하나인 계약행위이다. 보험상품 구매 계약은 계약의 성립(Verpflichtungsgeschäft)과 계약의 이행(Verfügungsgeschäft)으로 구분해볼 수 있다. 보험계약의 성립 혹은 체결은 보험자와 피보험자 사이의 의사표시가 일치함으로써 실현되며 자유로운 의사표시이기 때문에 사적 자치의 원리(Privatautonomie)가 지배한다. 보험구매 계약이 성립하면 피보험자는 계약 내용에 따라 일정한 보험료를 납부하여야 하며 보험자는 보험사건(위험)이 발생하면 소정의 급여를 지급하게 된다. 즉, 계약당사자 간에 채권 채무관계가 발생한다. 위험을 싫어하는 사람은 자신의 자유로운 의사 표시를 기초로 일정한 보험료를 납부하게 되면 위험이 발생하더라도 위험으로 인한 비용을 보험사가 지불하게 된다. 이상 민영보험시장이 작동하는 것을 약속하였다. 그러면 민영보험시장이 작동하는

데 왜 사회보험이 추가로 필요한가? 하는 질문이 제기될 것이다. 이미 언급하였듯이 민간 보험시장이 떠맡을 수 있는 위험은 제한적이다. 자유의사 표시에 의하여 거래되는 보험시장이 작동하려면 대수의 법칙, 계약 당사자 사이의 정보의 대칭적인 분포, 위험의 동질적인 분포 및 독립 분포 등의 조건이 충족되어야 한다. 대부분의 사회보험의 대상이 되는 위험의 경우 이러한 조건을 충족하지 못한다. 피보험자가 처해 있는 위험이 동질적(risk sharing)이지 않고 서로 이질적인 경우(risk pooling) 피보험자의 위험 정도에 따라 보험료가 상이하게 책정되어야 공평한 보험이 가능하다. 즉 보험료는 위험발생확률에 따라 결정되어야 공평한 보험이 성립된다. 예를 들어 여성의 평균수명이 남성보다 길기 때문에 동일한 조건 하에서 여성의 연금보험료가 남성의 보험료보다 더 높던지 아니면 여성에게 적용되는 연금지급률이 남성의 연금지급률보다 낮아야 공평한 연금보험의 성립이 가능하다. 여성에게 지출되는 의료비가 높기 때문에 여성 보험가입자의 보험료가 남성 보험가입자의 의료보험료보다는 높아야 공평한 보험이 가능하다. 위험발생 확률이 다른 피보험자를 상대로 양심적인 민영 보험사가 하나의 연금 보험료를 책정한다고 하자. 수지 균형을 유지하기 위하여 이 연금보험료는 남성과 여성의 평균 기대여명을 반영하여 평균(기대)치로 책정하게 된다. 경쟁관계에 있는 다른 보험사는 남성만을 상대로 낮은 보험료를 요구하는 연금상품을 제공하게 되면 남성과 여성에 동일한 연금 보험료를 적용하였던 회사에는 여성피보험자만 남게 되어 이 보험사는 손실을 면하려면 보험료를 인상할 수밖에 없다. 위험을 발생 확률에 따라 분류하는 것은 비록 보험수리적으로 보아 보험이 공평하다 해도 사회적으로 바람직하지 않을 수 있다. 단지 여성이라는 이유로 높은 보험료를 지불하여야 하는가 하는 윤리적인 질문이 제기된다. 여성으로 태어난 것은 본인의 의지나 행위와 상관없는 통제 불가능한 것이다. **선천성 당뇨 환자나 심장질환 환자가 병원치료를 받아야 할 확률이 높다고 해서 이들에게 공평한 보험료 이름 아래 높은 보험료를 요구하여야 하는가?** 이 경우 역시 질병 발생은 본인의 의지 또는 통제 밖에 있다. 또한 의료보험의 경우처럼 보험사와 피보험자 사이의 정보의 비대칭적인 분포는 보험시장의 형성이 어렵거나 불가능하게 한다. 정보가 비대칭적으로 분포되어 피보험자는 자신의 발병 가능성에 대하여 알고 있지만 보험사가 피보험자의 질병 발생 확률을 잘 알지 못하는 경우 보험사는 기대확률에 따라 평균 보험료를 책정하게 된다. 질병 발생 확률이 높은 사람은 평균보험료에 보험에 가입할 것이지만 질병 발생 확률이 낮은 사람은 보험에 가입하지 않게 되고 결국 질병 발생 확률이 높은 사람만 보험사에 남게 되면 그 보험사는 손실을 면치 못할 것이다. 손실을 면하기 위하여 보험료를 인상하게 되고 이러한 현상이 반복되면 결국 보험시장은 사라지게 된다. 그뿐만 아니라 민영보험사의 높은 관리 운영비 역시 위험회피 성향의 피보험자로 하여금 완전보험 가

입을 방해한다. 이처럼 보험시장이 형성되지 않는 근본 이유는 보험계약을 자유의사에 의하여 체결하기 때문이다. 보험료를 위험 발생 확률 정도에 따라 책정하게 됨으로써 발생하는 문제를 해결하기 위한 방법은 보험가입을 일정한 조건하에 강제함과 동시에 위험을 분리하지 않고 이질적인 위험에 노출된 피보험자를 하나의 위험공동체로 통합(pooling equilibrium)하는 것이다.⁴⁴⁾ 이러한 제도가 바로 사회보험제도이다. 사회보험제도는 보험료를 위험발생 확률에 따라 책정하는 것이 아니라 보험가입 대상이 되는 자의 소득 혹은 보험대상이 되는 소득의 일정한 부분을 가입자가 처한 위험과 상관없이 보험료로 납부하도록 규정함으로써 민간 보험시장에서 발생하는 문제점을 해결한다. 위험발생 가능성에 따라 보험료가 책정되지 않기 때문에 보험료는 불공평하게 됨으로써 소득재분배가 보험료를 통해서도 발생한다. 또한 의료보험의 경우 치료를 많이 받고 병원비가 많이 청구된 사람에게 소득이 재분배된다. 사회보험제도는 항상 위험공동체 구성원 간에 소득재분배가 발생하도록 설계되어 있다. 동시에 사회적 위험을 보험 대상으로 함으로써 실업 등 원천적으로 민간 보험시장이 떠맡을 수 없는 위험으로부터 발생하는 부담을 경감하여 주고 있다. 따라서 사회보험은 본인의 의사와 상관없이 일정한 법률요건이 충족되면 자동적으로 가입되며 채권 채무 관계가 발생되게 된다. 즉, 급여수급권 역시 일정한 조건이 충족되면 발생되며 보험료 납부 의무도 동시에 발생된다. 민간 보험시장이 제대로 작동하는 경우 소득재분배 기능 및 관리운영비를 무시한다면 사회보험제도는 불필요할 것이다. 동일한 보험급여를 실시한다 해도 사회보험제도에 의한 관리운영비는 일반적으로 민간 보험사의 관리 운영비의 약 10분의 1 정도이다. 사회보험제도는 민간 보험시장이 수행하는 기능 외에 또 다른 사회보장적 기능을 수행하고 있는 것이다.

사회보험제도가 필요한 또 다른 이유는 사회보험제도가 추구하는 정책이 공공재의 성격을 지니고 있기 때문이다. 선량한 이웃으로서 가난한 이웃을 위하여 기부를 하는 사람이 상당히 존재하고 있다. 이러한 자발적인 기부 제도를 통하여 빈곤을 완화하려 하는 경우 한 개인의 입장에서 보면 그가 한 개인으로서 빈곤 완화에 기여하는 정도는 매우 미미하다. 대다수의 사람들이 그렇게 생각하게 되면 기부하는 사람은 사라지게 되고 자발적인 기부에 의한 빈곤 퇴치는 어렵게 될 것이다. 하지만 빈곤이 사회문제가 되는 경우 빈곤 퇴치를 위한 비용은 막대

44) 역선택 현상으로 인해 보험시장이 사라지는 것을 방지하기 위하여 사회보험은 위험발생 확률에 따라 보험료를 책정하지 않고 소득에 비례하여 하나의 보험료를 책정하게 된다. 법률에 의하여 강제하기 때문에 보험제도가 유지되긴 하지만 경쟁이 허용되면 보험가입자의 선호도에 따라 균형상태가 유지되기 어려울 수도 있다. 위험 발생률이 낮은 사람에게는 보험료가 너무 높아 완전 보험에 가입하지 않고 그 대신 본인부담금을 지불하게 되는 경우 파레토 최적 상태가 아니다. 왜냐하면 완전보험에 가입하는 것이 본인의 효용을 극대화하는 방법인데 주어진 보험료가 너무 높아 완전보험에 가입하지 못하기 때문이다.

할 것이다. 빈곤이 사라짐으로써 사회 구성원이 향유하는 편익은 매우 크지만 자신의 기여가 미미할 경우 기여를 하지 않고 무임승차(free rider)할 가능성이 존재하게 된다. 사회보험제도에 의한 소득재분배는 자발적인 소득재분배가 작동하지 않기 때문에 법률에 의하여 강제되는 것이다. 일종의 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)를 해결하기 위하여 사회보험이 강제적으로 시행되는 것이다.

자유 시장 경제 체제가 완벽하게 작동하려면 여러 가지 조건이 충족되어야 하는데 그 중 시장 참가자인 개인은 합리적으로 행동한다는 점이다. 합리적이라는 의미는 선호체계가 일관적이어야 하고 모든 가능한 정보를 이용할 수 있어야 한다. 하지만 현실 세계에 있어 시간이 흐름에 따라 한 개인의 선호체계는 변화될 가능성이 높다. 합리적으로 행위를 하지 않을 경우 1회의 소비에 관하여 개인이 잘못된 결정을 하더라도 효용에 큰 변화는 없지만 장기간에 걸쳐 효용에 영향을 미치는 결정이 잘못되면 효용의 상실이 상당할 것이다. 특히 젊었을 때의 선호체계는 늙었을 때의 선호체계와 다를 것이다. 젊었을 때 취하였던 소비 혹은 저축에 대한 결정이 그 당시에는 최적의 것이었지만 60세가 된 시점에서 보면 저축이 너무 적을 수 있다. 인간은 젊었을 때 미래를 위한 결정을 하게 된다. 교육의 경우도 마찬가지로 교육 후 소득의 향상을 위하여 젊었을 때 시간과 자원을 투자하는 것이다. 생활 습관 혹은 섭생의 습관이 한 개인의 노후 건강상태를 결정한다. 한 개인이 젊은 나이에 자신의 미래 소비 성향 혹은 선호체계를 최적으로 판단한다고 가정하는 것은 무리다. 사회보험제도는 바로 개인이 젊었을 때 최적의 판단을 하지 못하는 문제를 해결하기 위하여 건강, 교육, 노후소득보장 등의 경우 개인의 자유로운 결정 대신 법률에 의하여 강제로 결정을 하는 것이다.

선호체계가 생애 주기 내내 일관적이라 해도 개인이 이용가능한 모든 정보에 접할 수 없거나 이용이 가능하다 해도 완전히 소화를 하지 못하여 최적의 결정을 할 수 없게 될 수도 있다. 시장경제에서 파레토 최적 상태에 도달하려면 시장 참가자들이 거래에 필요한 모든 정보를 소유하고 있어야 하고 이를 소화하여 최적의 결정을 하여야 하는데 이러한 최적의 결정을 하지 못하는 사람은 시장에서 퇴출되게 된다. 예를 들어 기업이 잘못된 정보를 기초로 투자를 잘못하여 파산을 한다든가 필요한 교육을 받지 않아 노동시장에서 퇴출되어 실업자가 된다든가 아니면 젊은 시기의 소비를 노후 소비보다 중요하게 생각하여 저축을 하지 않아 노후 빈곤에 전락하는 등의 문제는 현실에서 매우 빈번하게 발생하고 있는데 이는 비록 시장경제가 효율적으로 작동한 필연적인 결과이지만 결국 이러한 문제는 사회문제로서 잠재적인 사회적 비용을 발생시킬 것이다.

인간은 매일 매일 여러 형태의 거래를 하면서 삶을 영위하고 있다. 거래에 필요한 정보로서

가격, 품질, 서비스 혹은 재화의 내용, 위험 등이 있는데 이러한 정보가 부족해도 당장 커다란 손실을 보는 것은 아니다. 왜냐하면 거래를 반복함으로써 그 개인은 보다 많고 정확한 정보를 취득할 것이기 때문이다. 하지만 1회성 소비 결정이 아닌 장기간에 걸쳐 개인의 편익 혹은 효용에 영향을 미치는 결정이 잘못되면 그러한 잘못된 결정이 초래하는 효용의 손실은 막대하여 회복이 불가능하거나 상당한 비용을 발생시킬 것이다. 그러한 결정은 한 번 하고나면 반복할 수 없는 것으로서 한 개인의 삶의 질을 결정적으로 변화시킬 것이다. 거래가 자주 발생하지 않고 매우 드문 경우, 예를 들어 교육 투자에 대한 결정, 장기적인 저축에 대한 결정, 주택 구매에 대한 결정 등은 일상생활의 소비재 구매 결정과는 달리 자주 하는 결정이 아니기 때문에 정보가 부족하게 되며 종종 막대한 자산이 투입되는 경우이다. 이러한 경우 정보부족 및 판단 잘못으로 인하여 최적의 결정을 하지 못하게 되면 파레토 최적 상태 도달은 불가능하게 된다. 정보 부족으로 인하여 잘못된 결정을 방지하고 가능한 최적 상태의 결정을 사회보험제도 등의 사회보장정책을 통하여 국가가 규제를 하거나 강제하는 것이다. 빈곤으로 전락한 개인을 보면 무상교육제도가 시행되어 교육비가 불필요함에도 정보가 부족하여 교육에 대한 가치를 두지 않아 최적의 결정을 하지 않게 되어 소득향상이 불가능하게 된 것이다. 스스로 자유롭게 한 결정의 결과이니까 사회에서 빈곤층을 방지하여야 하는가? 하는 질문이 제기된다. 젊어서 소비를 하고 저축을 하지 않아 노후 빈곤으로 전락한 것도 개인이 취한 최적의 선택이기 때문에 국가가 방관하고 있어야 하는가? 자신이 건강하다고 생각하여 의료보험에 가입하지 않다가 중병에 걸린 사람의 경우에도 자신이 취한 최적의 선택이니까 그대로 존중하여야 하는가? 이러한 질문에 대한 답은 왜 국가가 종종 개인의 행위를 제약하고 규제를 하여야 하는가 하는 문제 및 사회보험제도 존재 이유에 대한 답이 될 것이다.

혹자는 사회보험이 민영보험시장의 보완 역할을 하여야 한다거나 상호 공존할 수 있다고 주장하지만 이는 경제 논리상 허약한 주장이다. 사회보험제도가 실시되면 일단 민영보험제도와 경쟁하는 것은 불가능하다. 왜냐하면 민영보험사에서 사회보험제도 가입자 중 위험발생 확률이 낮은 사람을 상대로 사회 보험료보다 낮은 보험료를 제공함으로써 그들로 하여금 사회보험제도를 탈퇴하도록 유인을 제공하게 될 것이고 사회보험제도에는 위험발생 확률이 높은 가입자만 남게 되어 사회보험제도는 손실을 면하기 어렵게 되기 때문이다. 즉, 사회보험과 민간보험이 자유롭게 경쟁하게 되면 역선택의 현상이 발생하게 된다. 이 사실은 사회보험과 민영보험이 공존하지 않는다는 사실을 의미하지 않는다. 실제 독일이나 스위스의 의료보험제도는 강제가입제도가 아니라 의무가입제도로써 민간 민영보험과 사회보험이 공존하고 있다. 하지만 민간 보험시장에서 제공하는 보험 급여의 내용이 법률에 의하여 제한되어 있어 사회보험의 급

여와 커다란 차이가 나지 않으며 다만 보험료에 있어서 보험사마다 약간의 차이가 있다. 또한 보험가입 대상자를 위험에 따라 제한하지 못하도록 법률에 의하여 규정하고 있어 엄밀한 의미에서 순수한 민영보험으로 보긴 어렵다. 사회보험제도의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다:

- 특정한 경제활동 종사자(고용관계가 형성되어 있는 한 불법 근로자도 포함) 혹은 특정한 가입조건 충족자에게 적용됨 : 약자인 근로자를 사회적 위험으로부터 보호⁴⁵⁾
- 법률에 의한 강제 가입 : 민간보험시장 문제점 해결
- 법률에 의한 위험 공동체 : 위험 강제 분산
- 수급권은 법률에 의하여 발생되며 보장됨 : 공법상의 수급권으로서 법률에 의하여서만 변경 가능
- 보험료가 위험발생 확률에 비례하여 책정되는 것이 아니라 위험 발생 빈도 및 정도와 상관없이 소득(자산)의 일정 부분으로 책정됨 : 소득재분배 기능 수행

사회보험제도는 결국 시장경제가 보다 원활하게 작동하도록 보완하여 경제적 효율을 제고하여 주는 역할을 수행한다고 볼 수 있으며 동시에 소득재분배 및 위험 분산 등 사회적으로 바람직한 기능을 수행한다고 할 수 있다. 개인이 합리적으로 행위하고 정보가 완전하여 개인이 항상 최적의 선택을 한다면 사회보험제도의 역할과 기능은 축소되거나 사라질 것이다.

2.2.3 사회보험제도로서의 연금보험제도와 보험수리

사회보험제도는 개인이 최적의 선택을 하지 못하거나 앓기 때문에 도입이 정당화된다. 개인이 합리적이려면 자신의 노후소비를 위하여 경제활동시기에 스스로 충분히 저축을 할 것이다. 이 경우 공적연금보험제도의 도입은 불필요하다. 공적연금제도는 국가가 법률에 의하여 개인의 의사와 상관없이 연금제도를 강제적으로 시행하는 것이다. 공적연금제도가 아직 도입되어

45) 사회보험에서는 근로관계와 고용관계를 구분하고 있다. 근로관계는 법률관계로서 사용주와 근로자 사이에 유효한 근로계약이 체결된 경우이다. 근로계약이 효력을 발생하기 위해서는 계약 성립의 조건을 충족하여야 한다. 한편 고용관계는 근로계약이 유효하게 성립여부와 상관없이 실제 근로자가 근로를 한 대가로 임금을 수령하게 되면 성립되는 것이다. 외국인 노동자가 고용허가서 없이 근로를 하고 그 대가로 임금을 수령하게 되면 근로계약은 성립되지 않지만 사회보험법 상 고용관계는 성립되어 사회보험제도에 가입되게 된다. 입법자의 이러한 취지는 유효한 근로계약 체결과 상관없이 실제 근로를 하는 근로자를 보호함과 동시에 사용주가 편법으로 사회보험 가입을 회피하는 것을 방지하려는 데에 있다. 근로계약 체결 자격이 없는 불법 사업장에 고용된 근로자도 유효한 근로계약은 체결되어 있지 않지만 고용관계는 형성되어 있다고 보는 것이다.

있지 않은 경우 이 제도를 반드시 새로 도입하여야 하는가 하는 질문이 제기되는데 이 질문은 왜 독일에 사회보험형태의 연금보험제도가 도입되었는가 하는 질문과는 다른 질문이다. 독일에서 최초로 1889년에 공적연금보험제도가 도입된 배경은 개인의 선택에 의하여 파레토 최적 상태에 도달할 수 없기 때문이 아니라 노조와 사회민주당 정치적 세력 강화를 방지함으로써 기존 독일 제국의 정치적 체제를 유지하는 데에 있었다.

공적연금보험제도 역시 보험료 수입으로 연금을 지급한다는 보험원리 관점에서 보면 민영 연금보험과 차이가 없지만 민영보험이 수행할 수 없는 여러 기능을 추가로 수행하고 있다. 따라서 양 제도 모두 공통분모는 있지만 상호 보완 관계도 아니고 대체 관계도 아니다. 그렇다고 민영 연금보험제도가 더 효율적이라는 주장도 근거가 약하다. 가입자 관점에서 보면 민영 연금보험의 높은 관리 운영비 때문에 공적연금제도에 가입하는 것이 훨씬 유리하다. 사회보험 제도로서의 연금보험제도를 민영연금제도로 대체하여야 한다는 주장은 설득력이 약하다. 왜냐하면 민영연금보험제도는 공적연금보험제도의 최소한으로 볼 수 있기 때문이다.

공적연금제도가 없는 경우를 생각해보자. 각 개인은 스스로 노후보장을 하거나 타인 혹은 사회에 의존하게 될 것이다. 대가족제도가 성행하던 전통적인 농경사회에서는 가족이 노후 소득 보장을 책임지고 있었다. 아직도 일부 농촌 사회에서는 자녀가 부모를 부양하고 있는데 이것도 넓은 의미의 연금제도의 한 형태이다. 현대 사회에서는 대부분 경제활동을 하여 소득이 있기 때문에 스스로 노후 대비를 위하여 저축을 할 것이다. 하지만 경제활동을 하더라도 소득이 충분하지 않은 경우 노후 대비를 위하여 저축을 할 수 없을 것이다. 이 경우 사회가 빈곤층에게 최소한의 기초 노후소득보장을 하게 된다. 조세로 재원을 조달하는 영국 및 영국계 나라인 호주 뉴질랜드의 기초연금제도가 여기에 해당되는 제도이다. 최근에 칠레에서도 유사한 제도가 도입되었다. 개인이 일정한 수준의 노후소비를 위하여 얼마나 저축을 하여야 하는가? 예를 들어 경제활동시기 소비의 일정 부분에 해당되는 소비를 하려면 얼마나 저축을 하여야 하는가? 하는 문제는 경제활동기간, 기대여명, 이자율, 수익률 등에 의하여 영향을 받을 것이다.

한 근로자가 m 년 동안 I 원에 해당되는 연간 임금소득을 달성하고 소득 I 의 c 에 해당되는 금액을 m 년 동안 저축한 경우 이자율이 i 라고 한다면 축적된 원리금(I_m)은⁴⁶⁾

$$(I_m) = (c \cdot I / i) (e^{mi} - 1), \text{ 단 } e \text{ 는 Euler 상수(자연로그 밑수)} \quad (19)$$

46) 임금상승률을 영으로 가정한다. 위 식은 고등학교에서 배운 등비급수의 합을 구하는 식을 기초로 하여 산출된 것이다.

이 원리금에서 M년 동안 B에 해당되는 연간 연금액이 지급된다고 한다면

$$B = (I_m) * i * e^{Mi} / (e^{Mi} - 1) \quad (20)$$

로 표시된다.

연금액의 소득대체율 B/I를 구하기 위하여 식 (19)를 식(20)에 대입하고 정리하면

$$B/I(\text{소득대체율}) = c * e^{Mi} * (e^{mi} - 1) / (e^{Mi} - 1) \quad (21)$$

I가 보험료를 제한 순소득이면 보험료율 c 역시 보험료를 제한 순소득 대비 보험료비율로 변환된다. 근로자가 m년 동안 근로를 하는 동안 그의 임금상승률을 g라고 한다면 식 (21)은

$$B'/I'(\text{소득대체율}) = c * i * e^{Mi} * (e^{m(i-g)} - 1) / ((i-g) * (e^{Mi} - 1)) \text{로 변형된다.}^{47)} \quad (21)'$$

아래 < 표2 >는 식 (21)'를 기초로 주어진 이자율과 임금상승률 하에서 가입기간과 연금수급기간이 정해진 경우 일정한 소득대체율을 달성하기 위하여 필요한 보험료를 나타낸 것이다.

<표 2> 가입기간 및 수급기간에 따른 소득대체율

이자율	임금상승률	보험료율	가입기간(년)	수급기간(년)	소득대체율	연간연금지급률
2%	1%	9%	40	15	34%	0.9%
3%	2%	9%	40	15	37%	0.9%
4%	3%	9%	40	15	39%	1.0%
2%	1%	9%	33	20	21%	0.6%
3%	2%	9%	33	20	23%	0.7%

47) 식 (21)'에서 $g = 0$ 을 대입하면 식 (21)이 됨을 알 수 있다. 본 모형은 Diamond (1977), "A Framework for Social Security Analysis", Journal of Public Economics 8, 275-298 논문을 참고로 필자가 새로 구축한 것이다. 본 모형에서 보듯이 임금상승률이 주어진 경우 이자율에 따라 보험료를 혹은 소득대체율이 매우 민감하게 반응하는 반면 임금상승률의 변화에 대한 반응은 그리 강하지 않다. 그 이유는 이자율은 보험료의 축적 과정뿐만 아니라 연금의 할인 과정을 포함하여 전 기간에 영향을 주는 반면 임금상승률은 보험료 축적과정에만 영향을 주기 때문이다. <표 2>에서 현재 공무원연금제도의 보험료율이 18%이고 가입기간 33년, 수급기간 20년으로 가정하고 보수상승률이 1%라고 할 때 이자율이 2%에서 2.2%로 상승하는 경우 소득대체율은 43%에서 61%로 상승하고 보수상승률이 2%라고 할 때 이자율 3%에서 3.3%로 상승하게 되면 소득대체율은 47%에서 75%로 상승한다.

이자율	임금상승률	보험료율	가입기간(년)	수급기간(년)	소득대체율	연간연금지급률
4%	3%	9%	33	20	26%	0.8%
2%	1%	18%	40	15	68%	1.7%
3%	2%	18%	40	15	73%	1.8%
4%	3%	18%	40	15	78%	2.0%
2%(2.2%)	1%	18%	33	20	43%(61%)	1.3%
3%(3.3%)	2%	18%	33	20	47%(75%)	1.4%
4%	3%	18%	33	20	51%	1.5%
0%	0%	9%	40	15	24%	0.6%
0%	0%	15%	40	15	40%	1.0%
0%	0%	18%	40	15	48%	1.2%
0%	0%	26%	40	15	68%	1.7%

〈표 2〉에서 보듯이 보험료율이 9%인 우리나라 국민연금의 경우 가입기간 40년 연금수급기간 15년, 이자율 2%, 임금상승률이 1%라고 한다면 소득대체율은 34%가 된다. 이자율이 3%, 임금상승률이 2%인 경우 소득대체율은 약 37%가 된다. 보험료가 18%인 개정된 공무원 연금의 경우 가입기간 33년, 수급기간 20년, 이자율 2%, 보수상승률 1%라고 한다면 소득대체율은 43%가 되며 이자율이 3%, 보수상승률이 2%인 경우 47%가 된다. 보험료 9%를 40년간 납부하여 소득대체율 30% 이상의 연금을 15년간 받거나 18%를 33년간 납부하여 20년간 40% 이상의 연금을 받는 것은 보험수리 상 그리 어려운 일은 아니다. 왜냐하면 연금제도가 도입된 현대 국가의 소득은 경제활동 시기의 소비를 충당하고도 충분히 저축을 할 정도로 높기 때문이다. 하지만 경제활동 시기의 소득이 충분해도 퇴직할 무렵에 충분한 저축을 해 놓는 것은 개인에 따라 커다란 차이가 있으며 반드시 경제활동 시기의 소득이 높기 때문에 그 개인의 퇴직 무렵의 축적된 자산도 노후를 대비할 만큼 충분하다고 가정하기는 어렵다.

그러면 왜 사람들은 경제활동 시기에 소득이 충분함에도 불구하고 노후대비를 위하여 저축을 하지 않을까? 하는 질문이 제기된다. 우리는 개인이 합리적으로 행위를 한다면 노후 소비도 경제활동 시기의 소비 못지않게 중요하다고 판단할 것이기 때문에 이러한 현상이 발생하지 않을 것이다. 경제활동 시기에 충분한 소득이 있음에도 불구하고 노후를 대비하여 저축을 하지 않는 이유는 식 (1)에서 표시된 시간에 대한 선호도 θ 를 너무 높게 평가하여 근시안적으로 행위를 하기 때문이다. θ 가 클수록 현재의 소비에 가치를 더 두며 노후에 필요한 소비의 가치

를 낮게 평가하는 것이다. 물론 이 시간에 대한 선호도 역시 한 개인의 선호체계의 일부로 볼 수 있을 것이지만 이 시간에 대한 선호도가 정보의 부족으로 인하여 미래의 선호체계 구축에 최적의 결정을 하는 것을 방해할 정도로 높게 되면 생애 주기에 걸친 소비의 분배 역시 최적으로 될 수 없을 것이다. 현재의 소비를 과대평가한 사람이 은퇴 시점에 노후소득보장이 부족하다는 사실을 인식하여도 이미 늦은 것이다. 개인이 최적의 선택을 하지 않음으로써 노후소득보장을 불충분하게 하는 위험을 방지하기 위한 제도가 사회보험제도로서의 연금보험제도인 것이다.

그리고 소득이 낮은 사람 역시 저소득층 빈곤 방지를 위한 제도가 시행되는 경우 경제활동 시기에 저축을 하지 않을 것이다. 저소득층은 최저 생계비 이상의 저축을 하지 않음으로써 빈곤 퇴치를 위한 공적 부조의 혜택을 누리려 할 것이다. 왜냐하면 저축을 하지 않은 채 소득 전체를 소비하고 추가로 공적 부조제도로부터 지원을 받게 되면 소비할 수 있는 총 수입은 증가할 것이기 때문이다. 이들에게는 저축을 하지 않는 것이 더 합리적이다. 이러한 Samaritan's Dilemma를 해결하기 위한 방법은 노후를 위한 저축을 강제하는 것이다.⁴⁸⁾ 이 기능을 수행하는 것이 사회보험제도로서의 연금보험제도이다. 고소득층이나 저소득층 개인이 알아서 충분한 노후보장을 하게 된다면 강제저축 형태의 공적연금보험제도는 불필요할 것이다. 강제저축의 필요성은 공적연금보험제도가 사회의 빈곤층만을 위한 제도가 아니라 고소득층에게도 적용되는 하나의 이유이다. 그 외에 사회보험제도로서의 연금보험제도가 정당화되는 이유에는 개인 저축 혹은 연금저축이 최적의 자산에 투자되지 않게 되는 경우, 장애의 위험, 기대여명 증가의 위험, 물가상승에 의한 연금가치 하락위험, 적립금을 연금화 하는데 수반되는 위험 등이 있다.

개인이 저축을 하여 노후소득보장을 하게 되는 경우 얼마나 저축을 하여야 하는지의 문제도 중요하지만 저축된 금액을 어느 자산에 투자를 하여야 하는지에 대한 문제도 매우 중요하다

48) James Buchanan (1975), Altruism, morality and economic Theory, in E. S. Phelps(ed.), New York, Russel Sage Foundation. Samaritan's Dilemma는 미국의 경제학자 James Buchanan이 성서의 우화 "Parable of the Good Samaritan"을 인용한 것이다. 적선을 받는 자는 적선을 이용하여 자신의 상황을 개선할 것인지 아니면 자신의 삶을 기부에 의존하여 영위할 것인지 선택의 기로에 서게 된다. 적선을 비판하는 자는 적선을 함으로써 사회 일부 취약계층에 당장에는 도움이 될지 모르나 적선으로 인하여 빈곤의 굴레(trap of poverty)를 극복하지 못하게 하는 요인이 될 수 있다고 한다. 이러한 딜레마가 발생하는 이유는 적선을 받는 사람에 대한 정보가 불완전하기 때문이다. 적선을 하는 사람 입장에서 보면 받는 사람이 얼마나 도움이 필요한지를 알 수 없다. 하지만 적선을 받는 사람이 노후를 위하여 저축을 함으로써 자신이 더욱 도움이 필요하다는 것을 보여줄 유인이 존재하게 되어 어느 정도 스스로 노후 소득보장을 위하여 노력할 수도 있다고 주장하는 사람도 있다(Johan Lagerlöf(2002), Efficiency -enhancing Signalling in the Samaritan's Dilemma, WZB, Berlin). 공산주의나 사회주의를 비판하는 자들은 국가가 사마리아인의 역할을 수행함으로써 개인으로 하여금 자기 책임을 소홀히 하도록 하는 유인을 제공하고 있다고 한다. "사람이 생선이 필요한 사람에게 생선을 줄 것이 아니라 생선을 잡는 법을 가르쳐 주는 것이 그 사람을 위한 것이다."라는 노자의 일화가 생각나는 대목이다. 하지만 국가에 의한 공적 부조가 사회연대성을 강화하고 개인이 어느 정도 자신의 책임을 강화할 수 있는 제도를 마련함으로써 사마리아인의 딜레마를 해결할 수 있을 것이다.

다. 개인이 투자 자산을 선택하여 투자하는 것은 매우 어렵고 복잡할 뿐만 아니라 막대한 위험에 노출될 수 있다. 대안으로 펀드를 구입할 수 있는데 펀드는 여러 자산 혹은 한 형태의 자산 중 여러 종목에 투자를 함으로써 위험을 분산하는 기능을 한다. 하지만 펀드 선택 역시 쉬운 문제가 아니다. 각 펀드 운용사마다 조건이 다르고 관리운영비, 약관 등은 일반 개인이 이해하기 어렵고 불투명하여 의사 결정이 어렵게 된다. 많은 기업들이 기업연금을 직접 지급하거나 운용사에 위탁하는 이유도 펀드 선택이 어렵기 때문이다. 기업은 근로자 대신 저축을 하고 연금제도를 운영함으로써 개별 근로자가 부담하여야 할 거래 비용을 절감함과 동시에 전문가들의 도움을 받아 근로자의 연금을 위하여 최적의 선택을 할 수 있게 된다. 그러나 개인 저축제도에 의한 노후보장은 국가의 감독과 규제가 없게 되면 막대한 재산상의 손실을 입을 위험에 노출될 것이다. 물론 시장경제에서 투자 행위는 항상 위험을 수반하지만 그렇다고 수익 달성을 위한 투자를 하다가 빈곤에 전락하게 되면 결국 사회의 부담으로 귀착된다. 노후소득보장을 위하여 개인적으로 저축을 한 사람이 수익을 추구하다가 손실은 볼 수 있지만 빈곤으로 전락하게 되는 것을 사회가 허용하기는 어려울 것이다. 정부가 투자는 허용하되 노후빈곤을 방지하는 제도를 시행하게 되면 결국 다시 Samaritan's Dilemma가 발생한다. 정부에서 최소한의 노후소득보장을 하게 되면 높은 수익을 추구하기 위하여 더욱 더 위험 자산에 투자하게 될 유인이 존재하게 되는 것이다. 특히 주식으로 구성되어 있는 펀드에 투자하는 경우 주가 지수의 변동과 실제 경제 성장과의 차이가 존재하기 때문에 비록 펀드 수익률이 높다 해도 노후에 소비할 수 있는 실제 생산된 재화와 용역의 증가율이 펀드 수익률 증가에 미달되면 달성된 수익의 실제 가치는 하락하게 된다. 즉, 물가가 상승하게 되어 결국 연금의 가치도 하락하게 된다. 주식으로 구성된 펀드의 변동성이 높아 채권에 투자를 하게 되면 비록 변동성의 위험은 감소할 수 있지만 물가 상승에 의한 적립금 가치는 하락하게 되는 위험은 계속 존속하게 된다. 또한 이자율 하락은 채권 투자 비중이 비교적 높은 생명보험사 등 연금운용사의 수익률 감소를 초래하지만 약정된 연금액을 지급하여야 하므로 연금운용사의 재무제표를 악화시킨다. 재무제표의 악화는 결국 개인 연금저축 제도의 노후소득보장기능 약화를 의미한다.

한 개인이 노후 소득보장을 위한 저축에 대한 결정을 하게 되는 경우 자신의 은퇴 시기 등을 고려하여 할 것이다. 경제활동 시기에 한 은퇴 시점 결정은 시간이 흐름에 따라 변경될 소지가 있다. 특히 은퇴에 임박하여 실업이 될 위험, 경제활동 기간에 장애를 당할 위험 등도 고려하여야 할 것이다. 일반적으로 개인연금저축 제도에서는 이러한 위험을 부담하지 않기 때문에 이러한 위험을 제거하는 것은 어렵거나 불가능하게 된다. 사회보험제도로서의 연금보험제도에서는 이러한 위험을 부담하고 있으며 스위스처럼 별도의 장애연금제도를 실시하기도 한다.

일단 개인이 저축을 한 다음 은퇴시점에서 일정한 금액의 원리금이 적립되어 있는 경우 노후 소득보장을 위하여 원리금을 어떻게 연금화하는지의 문제는 매우 중요하다. 왜냐하면 결정을 잘못하여 원리금이 사망 전에 소진되어버리게 되면 빈곤으로 전락하게 되기 때문이다. 민간 보험사에서 제공하는 연금 상품을 구입할 수도 있지만 대부분 종신 연금을 제공하는 경우는 드물다. 종신 연금 상품을 구입하게 되면 보험사가 위험을 부담하게 되는데 가입자 일부가 평균연령 도달 이전에 사망하게 되면 보험사는 이득을 보지만 다른 사람은 평균연령 이후에 사망하게 되면 보험사는 손해를 보게 된다. 보험사가 연금액을 설정할 때 평균수명을 반영하지만 퇴직 당시 예상하였던 기대여명이 증가하게 되면 보험사는 손해를 보게 된다. 퇴직에 임박하여 연금 상품 계약을 체결할 당시 예상했던 기대여명이 증가하게 되는 위험은 역선택의 문제로 인하여 보험사가 부담하기 어렵다. 왜냐하면 자신이 장수할 것으로 생각하는 사람은 보험사가 제공하는 연금 상품을 구입하지만 단명할 것으로 생각하는 사람은 보험 상품 구입을 기피할 것이다. 장수하는 사람만 보험 상품을 구입하게 되면 보험사는 결국 낮은 연금액을 제공할 것이고 더 장수하는 사람들이 낮은 연금액을 제공하는 상품을 구매하게 되어 결국 종신 연금보험시장은 형성이 어렵거나 불가능하게 된다. 이것이 종신연금시장이 거의 발달하지 않는 이유이다. 기대여명이 증가함으로써 발생하는 역선택의 문제는 연금시장에서 연금 상품을 구입한 사람들의 평균수명이 구입하지 않은 사람들의 평균수명보다 높다는 사실에서도 확인된다.⁴⁹⁾ 연금시장이 발달하지 않는 또 하나의 이유는 노후소득보장 목적으로 저축을 한 경우 자녀에게 저축의 일부를 증여할 목적으로 유동성이 높은 자산을 소지하고 있기 때문이다. 즉, 연금보다 저축된 현금을 선호하는 경우가 존재한다. 그리고 연금시장에서 제공되는 연금 상품은 금융시장 수익률 변화에도 노출되어 있다. 왜냐하면 저축이 적립되는 기간뿐만 아니라 은퇴 이후 매년 연금을 지급하고 남은 금액도 금융시장에 투자되기 때문이다.

보험사가 기대여명 증가까지 반영하여 연금액을 책정한다 해도 연금액은 명목금액으로 설정되기 때문에 물가가 인상되면 연금액의 실질가치는 하락하게 된다. 적립된 원리금에서 연금의 형태로 노후소비를 하게 되는 경우 물가가 매년 2%만 상승해도 10년 후 실질가치는 명목가치의 82%, 20년 후 실질 가치는 67% 정도로 하락한다. 즉, 물가가 2% 상승하면 10년 후 실질가치는 18%, 20년 후에는 33%가 감소된다.⁵⁰⁾ 민간 보험시장에서 제공하는 연금 상품은

49) Jeffrey R Brown et al. (2000), Mortality Risk, Inflation Risk and Annuity Products, NBER Working Paper 7812

김대환, 이봉주, 류건식 (2011), 연금시장에서 역선택 가능성에 대한 분석, 보험학회지 제 90집, '11-12

50) 65세에 퇴직하는 근로자가 적립한 원리금을 W_{65} 라고 하고 이 원리금에서 매년 A원에 해당되는 연금을 t년 동안 지급하는 연금 상품을 구입한 경우 물가 상승률을 π 라고 한다면 수급하는 연금총액의 실질가

물가 상승에 대한 보상을 하지 않는다. 그 이유는 물가 상승으로 인한 각 개인의 연금가치가 하락할 위험은 서로 독립되어 있지 않고 물가가 상승하게 되면 연금 상품을 구입한 모든 사람의 연금가치가 하락하게 되어 보험의 원리를 적용할 수 없기 때문이다.⁵¹⁾ 부연하면 모든 사람에게 물가상승 위험에 대한 보상을 하게 되면 보험사는 손실을 피하기 어렵기 때문이다. 물론 은퇴 이후 연금수급 전 기간에 대한 물가상승이 일정한 비율로 상승할 것을 정확히 예측할 수 있다면 이를 반영하여 연금액을 설정할 수 있다. 하지만 은퇴 이후 장기간에 걸친 물가 상승률을 미리 예측한다는 것은 어렵거나 불가능하기 때문에 예기치 못한 물가 상승으로 인한 연금가치의 하락 위험은 민간 연금시장에서 부담하는 것은 불가능하다. 사회보험제도로서의 연금보험제도는 기대여명의 증가에 따른 위험, 민간연금 상품의 노후소득보장의 한계에 따른 위험, 물가상승으로 인한 연금가치 하락의 위험 방지를 법률에 규정함으로써 노후소득보장 기능을 강화할 수 있다.

2.2.4 재원조달 방법으로서의 보험료와 조세

사회보험제도로서의 연금보험제도 역시 어디까지나 보험제도이기 때문에 수입과 지출로 구성되는 연금재정의 개념이 존재한다. 원칙적으로 보험료 수입으로 연금급여가 지출되도록 되어 있다. 공적연금제도를 사회보험제도로서의 연금보험제도와 재원이 조세로 조달되는 기초연금제도로 구분해볼 수 있다. 후자의 경우 엄밀히 말하면 보험제도로 보기는 어렵다.

보험제도로서의 연금보험제도는 저축을 통한 노후소득보장 기능 외에 장수로 인한 노후소득보장 부족의 위험을 부담하는 중요한 기능을 수행한다. 다만 민간 보험제도와는 달리 재원을 조달하는 보험료가 가입자가 처한 위험의 정도와 빈도와 상관없이 법률에 의하여 보험의무 대상이 되는 소득의 일정부분으로 책정되어 있다. 보험료는 위험에 상응하여 책정되지 않지만 높은 위험에 처한 사람(예: 장수하는 사람 혹은 장애에 처한 사람)은 상대적으로 높은 수혜를 받게 되어 위험의 분산 외에 소득재분배 기능이 발생된다. 또한 사회보험제도로서의 연금보험제도는 보험제도이기 때문에 원칙적으로 보험수리적 균형이 유지되어야 한다. 하지만 사회보

지 W_{65}^* 는 다음과 같이 표시 된다: $W_{65}^* = (A/\pi) * (1 - (1/(1+\pi))^5)$

51) 즉, 대수의 법칙을 적용할 수 없게 된다. 물가 상승은 보험 상품 구매자 일부에게만 영향을 미치는 것이 아니라 구매자 전체에게 영향을 미치게 되므로 보험 상품 구매자 사이에 서로 물가상승으로 인한 연금액 가치의 하락 위험이 상쇄될 수가 없게 된다. 실업보험도 민영시장에서 발달하지 않는 이유도 마찬가지로 실업이라는 경제현상은 보험 가입자 일부에게만 영향을 주지 않고 경제 전반에 영향을 주게 되기 때문이다. 또한 실업보험을 민영보험에서 제공하게 되면 실업자가 될 확률이 높은 사람만 실업보험 상품을 구입하게 되는 역선택 현상이 발생하게 된다.

협제도로서의 연금보험제도를 시행하고 있는 여러 나라를 보면 조세 수입에서 일정 부분 연금 지급 재원 조달을 하여 주고 있는데 이는 국가가 사회보장정책 차원에서 지급하여야 할 보험의 급여(versicherungsfremde Leistungen)를 연금보험제도에서 대신 지급하고 있기 때문이다. 실업수당 지급기간을 연금가입기간으로 인정하고 출산, 육아, 가족간병기간을 연금가입기간으로 인정함으로써 발생하는 추가 재원조달에 필요한 비용을 국가에서 지급하여 주고 있는 것이다. 따라서 순수한 사회보험형태의 연금보험은 재원이 부과방식으로 조달되거나 적립 방식으로 조달되는 보험료 수입으로 연금급여를 자체적으로 충당하여야 한다.

반면 연금보험형태가 아닌 조세에 의한 공적연금제도는 엄밀한 의미에서 보험수리적 연금 제정이 존재하지 않는다. 왜냐하면 연금이 정부의 일반회계예산에서 직접 지급되며 연금재원 조달을 위한 목적세인 조세가 부과되지 않는 한 일반 조세로 재원이 조달되기 때문이다. 보험료 수입으로 연금급여 지출 재원을 조달하게 되는 사회보험 형태의 연금보험제도는 대부분 연금급여가 소득비례형으로서 자신이 납부한 보험료와 연금급여 사이에 긴밀한 상관관계가 있는 반면 조세로 재원이 조달되는 공적연금제도의 경우 조세 납부자와 연금수급자 사이의 긴밀한 상관관계는 약화될 수밖에 없다. 또한 조세로 연금재원이 조달되면 소득세에 누진적 요소가 강할수록, 자본소득에 대한 과세 비율이 높을수록, 자산세가 높을수록, 상속 및 증여세가 높을수록 소득재분배 효과는 높게 된다. 사회보험 형태의 연금보험제도는 가입자(근로자, 자영업자, 농어민 등)의 경제활동이 연금제도 가입의 중요한 기준이 되기 때문에 경제활동을 하지 않거나 소득 파악이 어려운 비정형 경제활동을 하는 경우, 또는 경력이 자주 단절되거나 시업의 위험에 강하게 노출된 사회 취약계층의 경우 노후소득보장은 불안하게 될 위험을 내포하고 있다. 반면 조세로 재원을 조달하게 되면 경제활동과 상관없이 일정한 수준의 기초연금을 지불할 수 있기 때문에 의도한 수준의 노후소득보장을 달성할 수 있는 장점이 있다. 하지만 조세의 부담이 상대적으로 높아지게 되고 조세와 연금급여 사이에 상관관계가 느슨하여 조세 저항이 발생할 수 있어 경제의 효율에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

반면 사회보험 형태의 연금보험제도의 보험료는 가입자가 조세로 인식을 하지 않고 자신의 저축으로 인식한다면 보험료 납부에 제한 저항이 없어 경제적으로 보면 자신이 하여야 할 저축을 연금보험제도를 통하여 대신 한다고 생각하게 되어 경제적 비효율은 발생하지 않게 된다. 즉, 연금보험료 납부를 연금보험제도가 존재하지 않았더라면 자신이 노후소득보장을 위하여 하였을 저축으로 생각하기 때문에 최적의 결정으로 볼 수 있으며 따라서 파레토 최적 상태를 유지할 수도 있을 것이다. 반면 연금보험제도에 의한 보험료가 자신의 연금보험제도가 없었더라면 하였을 저축과 일치하지 않게 되면 경제적 효율에 영향을 미치게 되며 그렇다 하더라도

라도 강제로 연금보험제도를 도입하여 각 개인의 생애 총 효용이 증가하게 되면 사회보험형태의 연금보험제도의 시행은 정당화될 수 있을 것이다.

사회보험료의 징수는 조세와 마찬가지로 경제의 자원배분(allocation)에 영향을 미칠 뿐만 아니라 소득분배(distribution) 기능도 수행한다. 소득비례형의 연금제도에서 보험료와 연금 급여 사이의 상관관계가 완전한 경우 가입자의 저축을 1:1로 대체하게 되면 저축에 영향을 주지 않게 되어 경제의 자원 배분에 영향을 주지 않고 경제의 비효율이 발생하지 않을 수도 있다. 하지만 연금제도는 노동시장에서 노동의 공급에도 영향을 미치며 사용주가 부담하는 보험료가 인건비의 추가 부담으로 인식되면 노동의 수요에도 영향을 미친다. 의료 보험제도와 실업보험제도의 경우 강한 소득재분배가 발생하게 되어 자원 배분에도 상당한 영향을 준다. 사회보험료로 재원을 조달하는 경우 순수한 보험원리를 고수하고 보험료와 급여 사이에 상관관계가 높을수록 자원배분의 왜곡은 감소할 것이다. 하지만 조세로서 재원을 조달할 경우 사회적 정의 달성에 기여하는 소득재분배 효과는 달성하기는 유리하지만 조세와 수혜 사이의 상관관계가 약해 자원 배분을 왜곡할 가능성이 높다. 그러나 세계 거의 모든 나라에서 사회보험제도의 재원 조달에 양자의 요소를 가미하고 있으며 양자 중 하나를 택하는 순수한 형태의 재원조달 방법은 찾아보기 힘들다. 이는 사회보험제도가 경제의 효율과 사회의 공평성의 목표를 동시에 추구하고 있는 결과로 볼 수 있다.

2.2.5 재원조달방식에 따른 연금정책

사회보험제도로서의 연금보험제도는 원칙적으로 가입자가 납부하는 보험료로 연금급여지출이 충당된다. 연금을 수급하기 전 경제활동기간에 납부된 보험료를 미리 적립하여 은퇴 이후에 적립된 금액에서 자신의 연금급여 지출을 충당하는 방식을 적립방식이라고 하며 이는 일종의 저축방식에 해당된다. 미래 지급하여야 할 연금급여액에 해당되는 금액을 완전히 100% 이상 적립하는 방식을 완전적립방식이라고 하며 미래 연금지급액 대비 적립금이 100%를 하회하는 경우 부분적립방식이라고 한다. 반대로 경제활동기간에 기금을 미리 적립하지 않고 현 경제활동세대가 납부한 보험료를 연금수급자인 전 세대의 연금급여 지출에 충당하는 재원조달 방식을 부과방식이라고 한다. 부과방식의 경우 당해 연도 보험료 수입으로 당해 연도 연금급여지출이 충당되며 적립방식의 경우 미리 적립된 기금과 기금 운용수익에서 자신의 연금급여지출이 충당된다.

적립방식형태의 연금제도가 새로 도입되면 한 경제의 저축에 영향을 미치게 되는데 적립방

식을 개인의 입장에서 보면 제도 도입 전에 자신이 하던 저축을 적립방식이라는 강제제도를 통하여 하게 되므로 별 차이가 없을 것이다. 어차피 연금제도가 존재하지 않았더라도 하였을 정도의 저축에 해당되는 연금보험료를 납부하게 되면 개인에 미치는 영향은 불변이며 경제 전체의 저축에도 아무런 영향을 미치지 않을 것이다. 하지만 적립방식 재원조달 방식으로 연금제도가 도입되어 연금보험료가 기존의 저축을 초과하게 되면 총 저축은 연금제도가 성숙하는 과정 동안은 증가할 것이고 반대로 기존의 저축과 동일하거나 하회하더라도 총 저축은 불변일 것이다.⁵²⁾ 적립방식으로 재원을 조달하게 되면 적립된 기금이 여러 형태의 자산에 투자되어야 하는데 수익률 변동이라는 위험에 노출되게 된다. 또한 자산에 투자된 기금을 다시 현금화하여 수급자에게 지급하여야 하는데 인구증가율이 감소하거나 노령화가 심해지게 되면 자산 가치가 하락하게 되어 연금의 실질 가치가 하락할 수도 있고 물가가 상승하게 되어도 연금가는 역시 하락하게 된다. 연금수급자들이 원하는 것은 기금이 투자된 자산 자체가 아니라 자산으로 구매할 수 있는 재화와 용역의 소비이다. 결국 기금이 적립되어 있다 해도 경제성장이 둔화되면 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 감소하게 되어 연금수급자 입장에서 보아 연금의 실질 가치는 하락하게 된다. 또한 거대한 기금이 적립되면 경제적 위험뿐만 아니라 정치적 위험에도 노출되게 된다. 최근의 국민연금 사태가 이를 입증하고 있다. 더군다나 정치가 입장에서 보면 증세를 하는 것보다 채권을 발행하여 국민연금의 기금이 채권에 투자되면 국민의 저항을 받지 않고 재정 팽창 정책을 실시할 수 있다. 국채에 대한 이자의 부담은 결국 국민이 하기 때문에 국민연금의 국채 수익률이 증가해도 국민의 입장에서 보면 아무런 득이 되질 않으며 국채를 상환(국민연금 입장에서 보면 국채 매각)하여야 하는 경우 증세는 불가피할 것이다. 결국 국채 발행 당시에는 국민의 증세 부담이 없다 해도 국채를 상환하여야 하는 경우 국

52) 집단적립방식 하에서 연금제도의 성숙이라는 의미는 연금제도를 도입한 후 인구증가율이 영(사망률 = 출생률)이라고 할 경우 최초의 연금수급자가 발생한 후 매년 신규로 퇴직하여 연금을 수급하는 자의 수와 신규 가입자의 수가 대략적으로 일치하고 연금수급자의 수 역시 불변인 경우를 말한다. 연금제도가 성숙하게 되면 총 연금가입자(보험료 납부자)의 수 역시 불변이다. 따라서 임금상승률이 0이고 보험료율이 불변이라면 총 가입자가 납부한 보험료 적립액 원금 역시 불변이다. 예를 들어 현재 경제활동인구 100명이 연금제도에 가입되어 있고 적립방식의 연금제도가 성숙되어 있다 하자. 매년 3명이 신규로 연금제도에 가입되고 매년 3명이 퇴직하여 연금수급자로 진입하게 되면 총 가입자는 불변이다. 가입자 100명의 미래 연금을 지불하기 위한 금액 역시 불변으로 남아 있게 되며 기금 운용 수익률을 무시한다면 매년의 보험료 수입은 매년의 연금지급에 충당되어 사실상 부과방식과 차이가 없게 된다. 집단적립방식의 연금제도가 성숙되면 당해 연도 보험료 수입은 당해 연도 연금지급에 지출되기 때문에 100명의 미래 연금 지급을 위한 기금이 적립된 것 외에는 부과방식과 차이가 없게 된다. 이 100명의 미래 연금지급에 해당되는 기금 역시 적립방식의 연금제도 도입 이전의 저축과 보험료가 동일하게 되면 저축이 기금으로 변환되어 경제적으로 보아 총 저축도 불변이 되게 된다. 적립방식 도입으로 저축도 증가하고 연금도 보장된다는 주장은 연금 보험료가 기존의 저축을 초과하지 않는 이상 근거가 약하다고 할 수 있다. 설령 적립방식 도입으로 저축이 증가한다 해도 저축이 실제 투자에 유입되지 않고 금융자산에만 투자된다면 경제성장은 오히려 둔화될 수 있는 가능성도 배제할 수 없다.

민부담 증가는 피할 수 없게 되고 정부의 재정만 팽창된 것이다. 물론 정부의 국채발행으로 인한 재정 팽창이 국민의 편익을 충분히 증가시키는 경우 국민입장에서 보면 순부담은 없을 것이다. 기금이 해외에 투자되면 기금의 입장에서 보면 일정한 수익률을 달성할 수 있지만 국내 경제 입장에서 보면 저축은 증가하더라도 증가된 저축이 국내 실물경제에 투자되지 않게 되어 총생산이 둔화되고 소비의 위축 내지 실업의 발생 가능성도 높아진다. 왜냐하면 적립방식에 의한 저축의 증가는 이 증가된 저축이 실물 투자로 연결되지 않게 되면 저축된 부분(소비되지 않은 부분)은 재고로 쌓이게 되며 다른 조건이 불변이라면 국내총생산은 감소하게 되기 때문이다. 인구가 감소하는 경우 적립방식도 영향을 받는데 인구 감소로 인하여 경제성장이 둔화되고 자산가치가 하락할 가능성이 존재한다. 하지만 적립방식에서는 미래에 지급하여야 할 연금이 적립된 기금에서 충당되어야 하기 때문에 연금제도 수급구조의 투명성이 강화되는 장점이 있다. 또한 자신이 적립한 기금에서 자신의 연금이 지급되기 때문에 순수한 개인 완전적립방식으로 연금이 조달되는 경우 타인에게 부담이 직접적으로 전가되지 않으며 따라서 소득재분배가 발생하지 않을 뿐만 아니라 세대 간의 소득재분배도 발생하지 않게 된다.

한편 부과방식으로 연금재원이 조달되면 현 세대가 납부하는 당해 연도 보험료 수입으로 전 세대(연금수급자 세대)에게 지급되는 당해 연도 연금급여를 충당하여야 하기 때문에 기금이 적립되지 않는다. 부과방식 형태의 연금제도가 도입되면 보험료를 납부하지 않은 첫 세대에겐 연금이 지급되어 소비로 연결되기 때문에 저축이 그만큼 감소하게 되지만(후세대를 위한 유산이 없는 경우) 첫 세대는 보험료를 납부하지 않고도 연금을 받아 소비할 수 있어 생애 총 효용은 증가하게 된다. 부과방식이 도입되더라도 경제가 성장하고 인구가 증가하게 되는 경우 납부된 보험료가 저축 및 투자로 연결되지 않아 장기적으로 자본의 양은 감소하지만 연금수급자 일인당 소비할 수 있는 재화와 용역의 양은 증가하게 된다. 즉, 생산을 할 수 있는 실물 자본이 감소함에도 불구하고 연금수급자들이 누리는 혜택은 증가하는 현상을 Aaron은 사회보험의 모순(social insurance paradox)이라고 불렀다.⁵³⁾ 이 때 인구증가율이 높을수록 연금수급자가 납부한 보험료에 비하여 더 높은 연금을 수령하게 되는데(즉, 보험료 납부자가 연금수급자보다 많게 되어 더 많은 소비를 하게 되는데) 이 인구증가율을 Samuelson은 생물

53) H. Aaron(1966), "The Social Insurance Paradox", Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 32, Issue 3. 한 국가 경제의 총생산액은 노동과 자본 및 기술진보의 함수인데 자본량이 불변이거나 감소(감가상각으로 인해)하더라도 인구가 증가하게 되면 생산 요소인 인구 증가로 인해 총생산액이 증가할 뿐만 아니라 인구 증가는 자본의 한계생산성을 증가시켜 총 생산액이 증가하게 된다. 다른 관점에서 보면 소비의 증가는 수요의 증가를 가져와 생산 활동 증가에 기여하게 된다. 총 생산액의 증가는 부과방식 하의 연금제도 수급자가 소비할 수 있는 재화와 용역의 증가를 의미한다.

학적 이자율(biological interest rate)이라고 명명하였다.⁵⁴⁾ 인구증가율과 임금상승률의 합이 이자율보다 높을 경우 파레토 개선이 이루어지게 되고 부과방식의 초기 세대 수혜를 차지하더라도 부과방식이 적립방식보다 한 시점 재원조달 측면에서 보더라도 우월하게 된다. 부과방식으로 연금재원이 조달되면 기금이 적립되지 않아 연금제도의 수급구조 투명성은 약화되지만 기금이 존재하지 않아 정치적 경제적으로 노출되는 위험은 존재하지 않는다. 물론 정치적 위험은 적립방식의 경우와 다른 형태의 위험으로써 민주 국가에서 연금수급자의 표를 의식한 정치가들이 관대한 연금수급권을 보장하는 경우 연금제도의 지속가능성은 약화되는 것이다. 반대로 연금재정 안정화를 위하여 연금지급률을 하향조정하게 되면 현재의 연금수급자에게 불리하게 되고 보험료율을 인상하게 되면 현재의 보험료 납부세대에게 부담이 증가된다. 부과방식 형태의 연금제도는 세대 간 세대 내 소득재분배가 가능하기 때문에 매우 복잡한 제도이며 한 국가의 사회보장정책의 수단으로 이용하기 편리한 제도이다. 기금 적립과 상관없이 연금이 지급되기 때문에 출산, 양육, 간병, 실업, 군복무 기간 등을 연금가입기간으로 인정함으로써 노후 소득보장 부족을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 경제활동 기간 소득이 낮은 가입자나 비정형의 근로를 하는 가입자에게도 최소한의 노후소득보장을 할 수 있게 된다. 물론 세대 간 및 세대 내 소득재분배 문제는 실증적인 문제라기보다는 규범적인 문제로서 사회적 합의를 요하는 문제이다. 인구구조가 노령화되어 경제활동인구 대비 연금수급자로 표시되는 연금부양률이 증가하게 되면 부과방식으로 재원이 조달되는 연금제도의 재정이 불안해지거나 연금지급률이 하향 조정되어야 한다고 주장하는 경우가 종종 있는데 이는 이미 살펴본 바와 같이 피상적인 관찰이다. 왜냐하면 연금부양률이 증가하더라도 일인당 생산성이 증가하여 생산 활동인구 비중 감소로 인한 국내총생산 감소분을 충분히 상쇄하고 남으면 연금보험료 수입이 결코 감소하지 않을 것이고 결국 중요한 것은 국내 총생산액 증가 여부이기 때문이다.

적립방식 형태의 연금제도가 도입되면 저축이 증가하고 증가된 저축은 실물투자로 연결되어 경제의 자본량이 증가하고 경제가 성장하지만 반대로 부과방식 형태의 연금제도가 도입되면 저축이 감소하여 경제의 총생산액이 감소할 것이라고 주장하는 사람도 있다.⁵⁵⁾ 혹은 적립방식 형태의 연금제도를 도입하게 되면 적립된 기금의 수익률이 인구증가율과 임금상승률의 합보다 높아 적은 비용으로 동일한 연금을 지급할 수 있다고 한다. 하지만 이 논리는 부과방

54) P. Samuelson(1958), "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", Journal of Political Economy, LXVI, 467- 482

55) 부과방식 하에서 경제 총 저축 감소 여부는 경험적 문제로서 일반적으로 보면 연금제도의 소득대체율 관대함과 상관관계가 없어 보인다. 오스트리아의 경우 최대 소득대체율이 80%이지만 저축률은 매우 높으며 미국 중산층에 적용되는 공적연금제도의 소득대체율은 매우 낮지만 저축률 역시 매우 낮다.

식의 첫 세대는 보험료를 납부하지 않았지만 연금의 혜택을 향유하고 있는 점을 간과한 것이며 적립방식이 반드시 저축을 증가시킨다는 증거도 없고 저축이 증가하더라도 증가된 저축이 실물투자로 연결된다는 보장이 없어 경제가 성장하는 것은 불확실하다. 양 재정방식의 결정적인 차이는 부과방식의 경우 보험료를 납부하지 않은 첫 세대의 효용이 증가한 대신 자본의 양 감소 및 국내총생산 감소로 인하여 후세대가 소비할 수 있는 재화와 용역의 양도 감소할 가능성이 존재하는 반면 적립방식의 경우 보험료를 납부하지 않은 첫 세대의 효용은 감소하는 대신 자본의 양 증가 및 국내총생산 증가로 인하여 후 세대가 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가한다는 데에 있다.⁵⁶⁾ 또한 적립방식 형태의 연금제도는 소득재분배 효과를 발생시키지 않기 때문에 노동력 공급을 왜곡하진 않아 소득재분배(세대 내 및 세대 간)를 하는 부과방식에 비하여 파레토 개선이 가능하지만 첫 세대의 노후 소득보장을 위한 조세의 징수 혹은 채권의 발행은 기업과 가계의 의사 결정을 왜곡시켜 파레토 개선 부분을 상쇄한다. 더군다나 빈곤층 노후소득보장을 위하여 별도로 조세로 재원을 마련하게 되면 재원이 정액세(lump-sum tax)가 아닌 이상 시장가격의 왜곡이 발생하여 파레토 악화는 불가피하다. 연금제도가 시장가격을 왜곡하는 것이 아니라 적립방식 제도가 소득재분배 기능을 수행할 수 없기 때문에 사회 취약계층에 공적 급여를 제공하기 위하여 조세로 재원을 조달하게 되는 것이 경제의 비효율을 초래하게 되는 것이다.⁵⁷⁾

이상 연금재원을 조달하는 두 방식을 도입한 경우 경제적 효과를 보았다. 이미 연금제도가 도입되었다고 가정하고 두 방식이 인구증가와 경제성장 둔화에 따른 임금 상승률 감소의 외부

56) 이미 언급하였듯이 적립방식 하에서 저축이 증가하고 증가된 저축이 실물투자에 연결된 자본증가가 보장이 되어야 한다. 이러한 연결 고리가 확립되어 있지 않고 단절되어 있는 경우 오히려 저축 증가는 소비 감소로 연결되어 경제 성장 둔화를 야기할 수 있다(Samuelson의 paradox of thrift). 왜냐하면 총생산을 구성하는 것은 소비, 투자, 정부지출, 그리고 순 수출이기 때문에 다른 조건이 불변이고 소비가 감소하면 국내총생산은 감소할 것이기 때문이다. 즉, $Y = C + I + G + (EX - IM)$, 단 $C =$ Consumption, $I =$ Investment, $G =$ Government Expenditures, $EX =$ Export, $IM =$ Import. 그리고 부과방식 하에서 첫 세대는 유산을 물려주지 않고 모두 소비하는 것으로 가정을 하였기 때문에 후 세대의 자본량이 감소하는 것으로 나타난다. 첫 세대가 보험료를 납부하지 않고도 연금을 수급받기 때문에 그들이 소비하고 남는 부분, 즉 연금보험료에 해당되는 만큼 저축을 하여 후 세대에 물려주면 부과방식 하에서도 자본의 양은 감소하지 않을 것이다. 반대로 적립방식 하에서 보험료를 납부하지 않아 연금을 수급 받지 못하는 첫 세대에도 연금을 지급하려면 국가는 채권을 발행하여야 할 것이다. 이 채권을 후세대가 일정한 기한 내에 변제를 하여야 하는 경우 첫 세대의 소비를 위하여 발행한 채권에 대한 원리금 외에 이자도 부담하여야 하므로 후 세대의 부담이 증가할 수밖에 없다. 결국 적립방식 하에서 후 세대가 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가하더라도 첫 세대의 소비를 보장하기 위하여 발행한 채권에 대한 원리금 상환을 제한 순수한 소비의 증가는 채권에 대한 이자부담으로 인하여 오히려 부과방식의 경우에 비하여 더 낮게 되어 부과방식보다 더 비효율적일 수 있다.

57) Friedrich Breyer (1989), "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145, pp 643-658

충격에 어떻게 다르게 반응하는가를 세대 간 모형을 기준으로 살펴본다.

현재 t 시점의 경제활동인구를 L_t 라고 한다면 L_{t-1} 은 현재 t 시점의 연금수급자 수이다. 따라서 인구증가율 n_t 는 다음과 같이 표시된다.

$$n_t = (L_t - L_{t-1}) / L_{t-1}$$

I_t 를 현재시점의 경제활동(근로자)임금이라고 하고 I_{t-1} 를 연금수급자가 수령하였던 임금이 라고 한다면 임금상승률 g_t 는 다음과 같이 표시된다.

$$g_t = (I_t - I_{t-1}) / I_{t-1}$$

c_t 를 t 시점의 보험료율($t-1$ 시점의 보험료율은 c_{t-1})이라고 한다면 현재 t 시점에 납부된 연금보험료는

$$c_t * I_t * L_t$$

현재 t 시점에 연금수급자 개인에게 지급되는 연금액을 B_t 라고 한다면 연금급여 지출액은

$$B_t * L_{t-1}$$

로 표시된다.

과과방식의 경우 현재의 보험료 수입으로 현재의 연금급여지출이 충당되므로

$$c_t * I_t * L_t = B_t * L_{t-1} \quad \text{혹은} \quad B_t = (I_t * c_t) * (1 + n_t) \quad (22)$$

가 성립하는데 이 식은 인구가 증가하는 한 현재 t 시점에서 경제활동인구 한 개인이 납부한 보험료보다 높은 금액을 연금수급자가 수령함을 의미한다.⁵⁸⁾ 그런데 이 연금수급자가 자신이 경제활동을 하던 시기인 $t-1$ 에 납부한 보험료는 $I_{t-1} * c_{t-1}$ 이므로 자신이 납부하였던 보험에

58) 즉, P. Samuelson이 언급한 생물학적 이자율이 정의 값을 갖게 되어 후 세대의 연금액이 전 세대보다 증가하며 경제성장이 감소하지 않는 한 소비의 양도 증가한다.

비해 수령하는 연금액을 보기 위하여 연금액을 납부했던 보험료로 나누면

$$B_t/(I_{t-1} * c_{t-1}) = (I_t * c_t) * (1+n_t) / (I_{t-1} * c_{t-1}) = [(1+g_t) * (1+n_t)] / (c_t/c_{t-1}) \quad (23)$$

식 (23)은 부과방식 하에서의 연금의 내부수익률(internal rate of interest)로 볼 수 있다. 보험료를 c 가 불변이라면($c_t=c_{t-1}$) 부과방식형태의 연금제도의 수익률은 $(1+g_t) * (1+n_t)$ 로 표시되며 임금상승률과 인구증가율이 높을수록 높게 된다.

한편 적립방식의 경우 t 시점에 연금을 수령하기 위하여 $t-1$ 시점에 납부된 보험료는 운용 수익률 r_{t-1} 로 증식되고 이 원리금에서 t 시점의 연금이 지급되므로

$$\{c_{t-1} * I_{t-1} * L_{t-1}\} * (1+r_{t-1}) = B_t * L_{t-1} \quad \text{혹은} \quad B_t / (c_{t-1} * I_{t-1}) = (1+r_{t-1}) \quad (24)$$

식 (24)은 적립방식 하에서의 내부 수익률로서 자신이 시점 $t-1$ 에 납부한 보험료가 수익률로 증식되어 시점 t 에 연금이 지급되고 있음을 보여 주고 있다. 식 (24)에 의하면 또한 적립방식의 내부수익률은 보험료 변동과 상관없이 있음을 의미하고 있기도 하다. 연금보험료율이 불변인 경우, 식 (23)과 (24)에서 두 재원조달 방법의 연금제도가 동일한 내부 수익률을 달성하려면

$$[(1+g_t) * (1+n_t)] = (1+r_{t-1}) \quad (25)$$

가 성립하여야 한다. 이자율이 임금상승률과 인구증가율의 합보다 높으면 적립방식의 내부 수익률이 높게 된다. 환언하면 이 경우 다른 조건이 불변이라면 동일한 보험료를 납부하더라도 적립방식 형태의 연금제도가 **미래에** 더 높은 연금지급을 보장한다. 하지만 이는 부분적 관찰로서 부과방식에 의한 제도는 보험료를 납부하지 않은 세대에게도 연금을 지급하였다는 사실을 간과하고 있다. 식(25)에 의한 비교는 양 제도가 과거의 시점에 사회경제에 미친 영향은 무시하고 이미 제도가 시행되고 있다는 가정 하에 미래의 사회경제적 외부 환경 변화에 따라 연금제도가 어떻게 반응하는가를 나타내고 있기 때문에 식 (25)만 가지고 양 제도를 비교하는 것은 부분적 비교에 불과하다는 사실은 매우 중요하다.

보험료를 일정하게 유지하는 연금정책 대신 현재 t 시점 경제활동 인구의 임금(소득) 대비 연금액의 비율(B_t/I_t)⁵⁹⁾을 일정하게 유지하는 정책을 시행하는 경우 양 재원조달방식이 어떻게 반응하는가를 살펴보기로 한다. 식 (22)를 변형하면

$$c_t = (B_t/I_t)/(1+n_t) \quad (26)$$

식 (26)에서 B_t/I_t 를 일정하게 유지하는 정책을 실시하게 되는 경우 이를 상수로 볼 수 있으므로 인구가 감소하면 보험료율이 꾸준히 증가하여야 함을 보여주고 있다. 따라서 인구가 감소하게 되면 이러한 현 세대의 소득대비 연금수급자의 연금액 수준을 일정한 비율로 유지하는 것은 연금제도의 지속가능성을 불가능하게 할 것이다. 반대로 인구가 증가하면 보험료율을 하향조정하더라도 경제활동인구의 소득대비 연금수급자들의 생활수준 비율을 일정하게 유지할 수 있다. 인구가 증가하고 보험료율을 일정하게 유지하면 소득대체율이 꾸준히 증가하게 된다. $I_{t-1} = I_t/(1+g_t)$ 이므로 적립방식의 경우 이를 식 (24)에 대입하여 정리하면

$$c_{t-1} = \{(1+g_t)/(1+r_{t-1})\} * (B_t/I_t) \quad (27)$$

식 (27)은 적립방식 하에서 경제활동인구의 소득 대비 연금수급자의 생활수준을 일정하게 유지하는 정책을 선택하게 되는 경우 임금상승률이 높을수록 이자율이 낮을수록 보험료율이 상향조정되어야 함을 보여 주고 있다.

양 제도를 통하여 현 경제활동인구 소득대비 연금수급자의 생활수준을 동일하게 유지하려면 보험료가 어떻게 조정되어야 하는가를 보기 위하여 식(26)의 B_t/I_t 을 식(27)에 대입하면

$$c_t / c_{t-1} = (1+r_{t-1}) / \{(1+g_t) * (1+n_t)\} \quad (28)^{60)}$$

인구구조가 노령화되고 경제성장이 둔화되면 장기적으로 이자율이 임금상승률과 인구증가율의 합을 능가할 확률이 높다. 식 (28)에서 우변이 1보다 더 크므로 식 (28)이 성립하려면 좌변도 1보다 더 커야 한다. 이는 미래의 연금보험료율이 꾸준히 증가하여야만 부과방식 하에서의 내부수익률 혹은 소득대체율을 적립방식의 그것 수준으로 유지할 수 있음을 의미한다. 왜냐하면 시점 t 의 보험료(c_t)가 시점 $t-1$ 의 보험료(c_{t-1})보다 크기 위해서는 부과방식 하에서

59) 내부수익률이 아니고 현재 경제활동을 하는 인구의 생활수준 대비 연금수급자의 생활수준을 나타내는 지표로서 자신이 경제활동을 하던 시점의 소득대비 자신의 연금수준을 나타내는 소득대체율과 다른 개념이다. 물론 임금상승률이 영인 경우에는 소득대체율과 본 지표가 일치하게 될 수 있다. 그리고 내부수익률은 개인적 관점에서 자신이 납부한 보험료와 자신이 수령하는 연금액의 비율을 나타낸 것이다.

60) 양 제도를 통하여 동일한 내부수익률을 달성하기 위한 보험료 조정을 하는 경우 식 (23)에 식(24)의 $B_t/(c_{t-1} * I_{t-1})$ 를 대입하여도 마찬가지로 식을 얻는다.

보험료가 꾸준히 인상되어야 하기 때문이다. 이 사실은 보험료의 영구 인상은 현실적으로 어려워 인구구조가 노령화되고 경제성장이 둔화되는 경우 부과방식 하에서 적립방식 수준의 소득대체율 혹은 내부수익률 달성은 불가능하다는 점을 말해주고 있다. 이자율이 임금상승률과 인구증가율의 합보다 더 큰 경우 미래에 주어진 소득대체율을 달성하는데 **적립방식이 더 효율적이라는 사실은 적립방식이 우월하다거나 파레토 개선이 일어난다는 의미는 아니다.** 왜냐하면 위의 비교는 양 제도가 이미 시행되고 제도가 성숙된 이후 미래의 소득대체율 혹은 내부수익률만을 기준으로 한 것이기 때문이다.

제도 도입 초기부터 양 제도가 미치는 사회경제적 영향을 종합적으로 분석하게 되면 어느 한 제도가 우월하다고 보기는 어렵다. 제도 도입 이전에 이자율이 임금상승률과 인구증가율의 합보다 낮은 경우 부과방식을 도입하게 되면 자본의 양이 감소되고 과도하게 축적된 자본의 양을 최적으로 상태로 전환되어 파레토 개선이 가능하다. 하지만 반대로 이자율이 임금상승률과 인구증가율의 합보다 더 높은 경우 비록 첫 부과방식을 도입하게 되면 세대의 효용은 증가하지만 첫 세대가 유산을 물려주지 않게 되면 저축이 감소하게 되어 자본의 양도 감소한다. 이 경우 부과방식이 파레토 개선 효과를 발생시키는가는 불확실하다. 반대로 첫 세대가 연금액에 해당되는 유산을 물려주는 경우 저축에 아무런 영향을 미치지 않아 파레토 개선이 가능하게 된다.

2.2.6 사회보험제도의 미래

사회보험제도는 민영보험제도와 경쟁관계에 있다기보다는 시장경제를 보완함과 동시에 사회보장정책의 기능도 수행하기 위한 수단이다. 인간 누구나가 직면한 사회적 위험을 민간 시장에서 부담을 하지 못하기 때문에 국가에 의하여 강제 보험형태로 운영되는 것이다. 사회보험제도의 기초가 되는 것은 원칙적으로 사회 구성원의 경제활동이다. 물론 스위스 기초연금제도처럼 경제활동을 하지 않아도 강제로 가입을 시키는 경우나 우리나라 국민연금처럼 경제활동을 하지 않아도 예외적으로 임의 가입 혹은 지역 가입을 허용하기도 한다. 그러한 경우에도 보험료 산정을 하기 위한 일정한 자산 심사가 이루어지거나 자산의 신고가 요구된다. 사회보험 재원을 보험료로 조달하지 않고 조세로 하는 경우에는 경제활동 여부가 반드시 사회보험 가입조건을 구성할 이유가 없다. 왜냐하면 조세는 소득활동과 상관없이 소비세 등의 간접세와 자산세도 포함하기 때문이다. 따라서 조세로 사회보험의 재원을 조달하게 되면 각국의 조세수입 구조에 따라 강력한 소득재분배 효과를 달성함과 동시에 경제활동을 할 수 없는 계층이나 소득이 낮은 취약계층, 노동시장에서 배제된 계층 등에게 최소한의 사회보장을 할 수 있게 된다.

세계화가 진행되고 신자유주의 경제정책이 강하게 영향을 줌에 따라 개인의 경제활동의 형태도 다양해지고 비정형의 일자리가 증가하고 있는 것이 현실이다. 특히 근로자가 시간제 근무를 하면서 자영업을 하는 경우 총 소득은 사회보험가입의무소득을 초과하지만 근로소득이 사회보험의무 가입소득에 미달되면 사회보험 가입의무가 면제된다. 또는 근로자와 자영업자 중간 형태의 일자리도 증가하고 있다. 따라서 사회보험 가입의무를 근로자 혹은 자영업자라는 개인을 기준으로 하는 것을 지양하고 한 개인이 취하는 총 소득을 기준으로 사회보험 의무가입 여부를 결정하여야 할 것이다. 이 총소득에는 근로활동과 직접 상관이 없는 자본소득도 포함될 수도 있다. 어차피 사회보험 제도 취지가 저소득층뿐만 아니라 고소득층에게도 사회적 위험을 덜어주는 데에 있기 때문에 자본소득을 취하는 고소득층의 모든 소득을 사회보험료 부과 대상소득을 하는 것은 논의의 가치가 있다. 특히 고령화가 심화되고 국내총생산에서 근로소득이 차지하는 비중이 감소하는 추세를 감안하면 사회보험료 부과 대상 소득을 확대하는 것은 불가피하여 보인다. 근로 형태가 비정형화되고 근로에 취약한 계층이 증가하는 등 사회 양극화가 심화되기 때문에 가입자의 자격 기준으로 사회보험가입 여부를 결정하고 사회 보험료를 부과하던 기존의 사회보험제도를 비판적으로 바라보는 견해도 존재하는 것이 사실이다. 하지만 사회보험료 부과 대상소득을 모든 소득으로 확대함과 동시에 재교육, 직업교육 등의 인적 자산에 투자를 하여 취약 계층으로 하여금 정상적인 근로 활동을 할 수 있도록 하는 정책을 시행하게 되면 사회보험제도의 미래는 밝아 보인다. 더군다나 현 사회보험제도에 내재되어 있는 일방적인 사회보장 성격의 요소를 어느 정도 제거하고 사회보장급여와 보험료 납부 사이에 연관성을 강화함으로써 개인의 사회적 책임과 사회 연대성 사이의 조화를 도모할 수 있다면 사회보험제도는 더욱 더 발전될 것이다. 진정한 사회보장은 개인의 책임과 사회적 연대성을 전제로 할 때에 비로소 미래가 있는 것이다. 왜냐하면 국가에 의한 일방적인 사회보장은 개인이 책임 의식을 약화시키고 일종의 무임승차 혹은 죄수의 딜레마 문제를 심화시켜 결국 사회의 연대성을 훼손할 것이기 때문이다. 개인의 사회적 책임 없는 연대성은 지속되기 어렵다는 것을 우리는 공산주의 혹은 사회주의가 붕괴된 역사적 현실에서 확인할 수 있다. 마찬가지로 사회적 연대성을 무시한 개인주의 혹은 개인책임 만능주의도 우리가 지향하여야 할 사회인지는 의문이다.

하지만 개인이 책임 강화에도 한계가 있음을 인정하여야 할 것이다. 인구구조가 노령화됨에 따라 부과방식으로 연금재원을 조달하는 독일이 국가의 재정 부담을 덜고자 리스터(Riester) 개인연금제도 및 뤼롭(Rürup) 개인연금제도를 도입하여 노후소득 보안을 추구하고 있지만 그 평가는 엇갈리고 있다. 이 사실은 사회경제적 환경이 변화하였다고 해서 사회보험제도가 종말

을 고하고 있다는 주장을 반박하는 것이며 오히려 사회보험제도가 개선되고 발전되면 본래의 기능을 충분히 수행할 수 있다는 점을 대변하고 있다. 사회보험제도의 기능 강화필요성은 사회보험제도가 조세로 재원이 조달되는 비버리지식 보편적 사회보장제도로 전환될 필요가 없다는 점을 시사하고 있으며 보험료와 급여 사이의 연관성이 어느 정도 확보되면 보험료에 대한 저항은 거의 없을 것이다. 미래의 사회보험제도가 존속되려면 변화하는 사회경제적 환경에 대응을 하여야 하며 특히 인구구조 노령화에 대비한 지속 가능성 확보를 위한 노력이 요구된다. 동시에 현금 급여에 치중된 사회보험제도를 경제정책의 일환으로 보아 사회구성원으로 하여금 가능한 한 오랫동안 경제활동을 할 수 있도록 환경을 조성하여야 하며 생산성 제고를 유도하도록 급여 체계를 개편할 필요가 있어 보인다. 사회보험제도도 어디까지나 위험을 담보하는 보험제도이기 때문에 보험의 원리가 지배한다. 보험의 원리는 하나의 위험공동체를 결성하여 사회적 위험에 처한 사람의 경제적 부담을 덜어 주는 제도로서 위험의 분산의 기능을 수행하지만 동시에 소득재분배 기능도 수행한다.

조세로 재원이 조달되는 사회보장급여, 즉 보험외적 급여를 사회보험에 포함하여 사회보험제도가 총체적인 사회보장 기능을 수행하게 하는 것도 사회보험제도 발전 방향의 하나가 될 것이다. 실업기간, 출산 및 육아 기간, 가족 간병 기간 동안을 연금보험제도 가입기간으로 인정하고 이 기간 동안에 필요한 보험료를 조세를 재원으로 하여 연금보험제도에 이체함으로써 사회보장 기능이 강화됨과 동시에 개인의 입장에서 보면 위험의 부담도 덜게 된다. 특히 저출산 고령화 사회에서 출산, 육아, 간병문제를 사회보험제도를 통하여 해결하는 것은 시장경제 기능 강화에도 일조를 할 것이다. 사회보험제도의 사회보장 기능 강화는 시장경제의 효율을 저해하기 보다는 오히려 강화시킴과 동시에 갑작스러운 경제 위기 시 경제 안정화(stabilizer) 기능도 동시에 수행한다. 왜냐하면 사회보험은 사회적 위험을 개인으로부터 떠맡음으로써 경제 위기 시에도 일정한 수준의 급여를 통하여 소비를 가능하게 할 수 있기 때문이다. 경제 외부 충격의 시기에 일종의 완충작용(buffering)을 하는 것이다. 사회보험 무용론은 논리적, 사회경제적 근거가 박약한 피상적 주장이라고 할 수 있다. 물론 사회보험제도를 국가가 직접 관장 운영하기 보다는 이해 당사자로 하여금 자체적인 행정기구를 통하여 전문적으로 운영 관리함으로써 보다 효율적으로 그리고 투명하게 제도를 운영함과 동시에 성별 급여 격차, 사각지대의 해소, 가입자의 충분한 이해관계 반영 등의 문제는 개선하여야 할 것이다.

2.3 공무원제도와 공무원연금제도

2.3.1 신분제 공무원제도 혹은 신분이 보장된 직업공무원제도

우리가 살고 있는 현대 자본주의를 지탱하고 있는 두 축은 자유 시장경제제도와 자유 시장경제제도가 정상적으로 본래의 기능을 하도록 게임의 규칙을 정하고 이를 강제하는 민주국가라고 할 수 있다. 경제생활이 복잡하여지고 생산 분배 소비 과정이 다양해짐에 따라 국가가 없이 작동하는 순수 자본주의를 현대 사회에서 상상하는 것은 거의 불가능하다. 야구에서도 심판이 존재하고 심판은 야구 규칙에 따라 판정을 한다. 피쳐(pitcher)가 보크(balk)를 하면 벌칙이 가해진다. 하지만 일반 관중은 이 보크를 정확히 판정하기 어려울 때가 종종 있다. 자본주의 경제체제 하에서 시장 참여자 모두가 시장 경제의 원칙과 규칙을 완전히 준수한다면 어쩌면 국가의 임무는 시장이 하지 못하는 기능을 보완하는 최소한의 수준으로 감소할 것이다. 하지만 야구에서도 고의든 미필적 고의든 선수들이 반칙을 한다. 시장경제활동참가자도 자신의 목적을 달성하기 위하여 법과 원칙을 위반하는 경우를 우리는 종종 목도한다. 왜 그럴까? 자기 혼자만 사회의 규범을 위반하게 되면 자신에게 이익이 된다고 생각하기 때문일 것이다. 그러나 모두 다 혹은 대다수가 그렇게 생각한다면 만인에 의한 만인의 투쟁이 되어 사회의 존속 발전은 불가능하게 될 것이다. 일종의 죄수의 딜레마가 시장경제에서는 항상 존재하기 때문에 시장경제활동 참가자들의 행동을 조정할 필요가 대두된다. 넓은 의미에서 현대 국가의 기능은 개인 혹은 기업으로 하여금 게임의 규칙을 정하고 준수하도록 하는 데에 있다고 할 수 있다.

법이 필요 없고 도덕만이 존재하였던 시대에서는 사회의 규범을 위반하면 공동체의 지탄의 대상이 되었지만 현대적 의미의 처벌은 받지 않았다. 법이 존재하지 않았던 시대에도 사회의 규범을 위반하면 사회 공동체의 공익을 훼손하는 것으로 보아 비난의 대상이 되었던 것이다. 문명이 발달하고 생활이 복잡해짐에 따라 실정법이 도덕을 대체하게 되었으며 이 실정법은 사회공동체가 유지 발전되는데 필요한 규범을 정해놓은 것으로 볼 수 있고 그 목적은 개인의 자유와 책임을 보존함과 동시에 사회 전체를 위한 공익의 수호에 있다고 할 수 있다. 경우에 따라서는 공익을 위하여 개인 자신의 권리를 양보하거나 타인의 권리도 인정하여야 한다. 현대 자본주의제도가 지배하고 있는 국가의 존재 이유 중의 하나가 바로 공공업무 수행을 통한 이 공익의 수호에 있다고 할 수 있다. 그러면 공익이란 무엇이며 누가 수호하는가?⁶¹⁾

61) 독일은 기본법(우리나라의 헌법에 해당됨) 제 33조 4 항에 “국가의 지속적인 공공업무는 원칙적으로 공

국가가 수행하는 업무를 공공업무라고 한다면 공공업무의 목적은 개인의 자유와 공익의 수호라고 할 것이다. 이 공공업무는 대부분의 민주국가에서 공무원이라는 제도를 만들어 수행하고 있다. 공익이란 사익에 반대되는 개념으로서 사회 일부 계층이나 특정한 개인이 아닌 사회 전체에 이익이 되는 것을 추구하는 것으로 볼 수 있다. 사익은 타인의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 보장되며 타인의 권리가 침해되는 곳에서 개인의 자유는 끝난다. 타인의 권리를 침해하지 않는다는 의미는 바로 자신의 권리도 타인에 의하여 부당하게 침해받지 않기 위한 전제 조건이다. 자신의 권리뿐만 아니라 타인의 권리도 마찬가지로 중요하다. 공익이란 바로 모든 사람의 권리와 의무, 자유와 책임을 공평하게 존중하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 공익의 추구는 종종 개인의 권리를 제한하기도 하고 개인에게 의무를 부여하기도 한다. 공무원이 국민 전체를 위한 봉사자이고 국민 전체에 책임을 진다는 의미는 바로 공무원이 수행하는 공공업무의 최종 목표는 공익의 실현에 있다고 할 수 있다. 그러면 공무원이 공익을 수호하기 위하여서는 어떠한 외부의 압력이나 특정 집단 혹은 개인의 영향을 받지 않고 공평 무사하게 공무를 수행하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 공무원이라는 신분이 보장되어야 할 것이다. 공무원의 신분 보장 정도를 기준으로 신분제 공무원제도와 고용제 공무원제도로 구분해 볼 수 있을 것이다. 공무원에게 부여된 자격은 일종의 신분인가? 하는 질문이 제기된다.

공무원의 신분이란 일반 개인에게 부여된 자격과 달리 상대방과의 계약에 의하여 형성되는 것이 아님과 동시에 사회적 이익 혹은 공익의 수호에 필요하다고 인정되는 경우 법에 의하여 부여된 지속적이고 제도적인 자격이라고 할 수 있다. 이러한 신분은 최소한 다음 세 가지의 조건을 충족하여야 할 것이다.⁶²⁾

첫째, 공무원의 신분을 인정하여야 할 충분한 사회적 이해관계 혹은 공익상의 이해관계가

법상의 복무의무가 있는 공무원이 수행하여야 한다.”고 규정하고 있으며 동조 제 5항은 독일 공무원제도가 신분이 보장된 직업공무원제도임을 천명하고 있다. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 33, (4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, (5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln, 특히 동조 제 5항은 독일 공무원제도의 성격(신분보장, 정치적 중립, 능력에 따른 공무원 임용, 국가에 의한 공무원 및 가족의 적절한 생활 보장 등)을 규정하는 法源(Rechtsquelle)일 뿐만 아니라 공무원연금제도의 근원이 헌법에 있음을 함축하고 있다. 즉, 독일 공무원연금제도는 독일 신분제 공무원제도에서 파생된 제도로서 독일 공무원연금제도가 부양제도임을 강력히 시사하고 있을 뿐만 아니라 연금제도의 개혁은 동 규정의 범위 내에서 가능하다고 할 수 있다. 이는 공무원의 노후소득보장책임이 국가에 있으며 공무원이 노후소득보장을 위하여 경제적 부담을 할 의무가 없다는 사실도 동시에 의미한다. 따라서 독일 공무원연금제도는 공무원의 기여금 납부 의무가 없는 전형적인 부양제도이다.

62) Leo Blair (1958), “The Civil Servant, A Status Relationship?”, The Modern Law Review, Vol. 21, No.3 pp 165- 276

있어야 할 것이다. 둘째 신분을 인정하는 것은 법률적으로 보편적이고 본질적이어야 한다. 셋째, 공무원에 신분을 부여하고 박탈하는 것은 오로지 국가가 정한 법률에 의하여 가능하여야 한다. 위 세 가지 조건을 충족하면 공무원의 신분을 인정할 근거가 매우 강하다고 할 수 있다. 공무원의 신분을 인정하고 공무원의 권리와 의무를 법률에 의하여 정하는 이유는 그가 수행하는 공무가 사회 전체의 공익에 관련되어 있기 때문이다. 공무원의 권리와 자유를 제한하는 이유는 그가 수행하는 공무의 목적이 사익의 추구가 아닌 공익의 추구이기 때문이며 임용 해임 역시 법률에 의하여 규정되고 있다. 민간 근로자와 달리 공무원은 즉시 해임을 당하더라도 민사상의 소송을 제기할 수 없으며 근무 중 습득한 공무상 비밀을 누설하게 되면 형사처벌의 대상이 된다. 공무원은 선물이나 향응을 받아서는 안 되는데 그 이유는 공평한 공무 수행에 방해가 되기 때문이다. 공무원의 임용은 민간 근로자가 체결하는 계약이 아닌 일종의 행정행위로서 국가와 공무원의 권리 의무 관계는 자유로운 의사표시가 아닌 법률에 의하여 미리 규정되어 있다. 공무원이 발명을 한 경우에도 그는 특허 신청 권리를 국가에 양도하게 된다.

공무원이 민간인에 비하여 가장 많이 제약을 받는 것은 개인으로서의 자유의 제한일 것이다. 공무를 수행하기 위하여 요구되는 공평성을 확보함과 동시에 개인으로서 자유를 제한하는 것을 적절하게 조화시키기 위하여 공무원의 정치적 활동을 제한하고 있다. 공무원이 되려는 자는 정치적 중립을 지키기 위하여 자신의 정치적 자유의 일부를 포기할 각오가 되어 있어야 한다.⁶³⁾

마지막으로 공무원 신분의 속성은 공무원의 임용 및 해임이 반드시 법률에 의하여 행해져야 하며 사적 자치의 원리에 입각한 계약에 의하여 규정되는 것이 아니라는 사실이다. 물론 공무원이 공무원 지원을 하는 것은 자신의 자유로운 의사표시라고 할 수 있다. 공무원이 지원을 하여 임용되는 경우 임용조건은 근로계약과는 달리 협상대상이 되지 않고 법률에 의하여 규정되어 있으며 임명장을 수령하게 되는 행위는 임용조건을 수락한다는 의미이다. 민간 근로자는 근로 조건을 계약 당사자가 자유로운 의사표시를 통한 사적 자치의 원리에 입각한 계약

63) 일반적으로 공무원의 정치적 활동 제한은 상당히 광범위하다. 정당가입 금지, 정치적 현안에 대하여 공개 발표 금지, 언론, 서적, 책자 등에 자신의 정치적 견해 발표 금지, 특정 후보 지원 금지 등이 여기에 해당된다. 이러한 정치적 자유의 제한은 민간 근로자에게는 적용되지 않는다. 공무원의 정치적 자유를 제한하는 것은 형식적인 제한이 아니라 자신들이 수행하는 업무가 정치적 세력에 의하여 영향을 받아서도 안 되고 정권이 교체되더라도 공익이 훼손되지 않도록 공무수행의 계속성을 유지하려는 데에 그 목적이 있다. 공무원은 정치적 활동의 제한 외에도 경제적으로도 제약을 많이 받는다. 공무원은 공무를 수행함에 있어서 영리를 추구하여서는 안 되고 자신을 사회 전체를 위하여 봉사하기 위하여 업무에 매몰되어 사적인 개인으로서의 존재를 망각하여야 한다. 당연히 겸직도 금지된다. 퇴직 후에도 재직 시 관련된 업무나 분야에 종사하게 되는 경우에도 원칙적으로 일정한 기간이 경과한 후 가능하며 해당 감독 기관의 승인을 요구한다. 또한 공무원이 수행하던 공공업무와 관련이 있는 민간 분야의 직종도 제한적이어서 공무원이 자신의 능력을 민간 기업에서 활용하는 데에도 상당한 제약이 따를 수밖에 없다.

의 협상 과정을 통하여 조절할 수 있다. 하지만 공무원의 경우 공무원으로 임용된 후 근로 조건은 일종의 강요된 계약 혹은 계약의 강요(Kontrahierungszwang)로 볼 수 있다. 공무원의 임용 및 근무 조건, 보수 및 연금 등은 공무원 개개인의 협상의 대상이 아니다. 공무원이 지원, 선발, 채용 및 임용절차를 거쳐 임용되는 과정 중 임용 직전까지의 과정은 자신의 자유로운 의사 표시에 의한 법률행위로 볼 수 있지만 일단 임용이 되는 순간 공무원과 국가의 관계는 법률에 의하여 규정되기 때문에 더 이상 사적 자치의 원리가 적용되지 아니한다.

공무원의 해임 파면은 반드시 법률에 의하여 가능하고 의원 면직(依願 免職) 역시 사표가 수리가 되어야만 면직이 된다. 민간 근로자는 근로계약을 해지할 경우 일방적인 의사 표시를 사용자에게 하면 충분하다. 민간 근로자와 사용자 사이의 모든 권리 의무관계가 계약에 의하여 규정되지만 공무원과 국가 사이의 권리 의무 관계는 법률에 의하여 규정된다는 점에서 본질적인 차이가 있으며 이 본질적 차이가 공무원 신분의 중요한 부분을 구성하게 된다. 따라서 공무원에게 신분을 부여하는 것은 공무원이 수행하는 업무가 공익과 사회 전체의 이익에 부합하는 한 정당화될 수 있다. 이때 신분은 공무원에게 부여된 특권이라기보다는 공무를 공평무사하게 수행하기 위해 필요한 보호 장치로 이해하여야 할 것이며 목적이라기보다는 수단으로 보아야 할 것이다. 따라서 공무원이 자신에게 부여된 신분을 남용하거나 요용하여 국민에게 군림하는 경우 그 정당성은 상실된다고 보아야 한다.

신분제 공무원제도 혹은 직업공무원제도는 프랑스, 독일 등 유럽 대륙 국가를 중심으로 발달하였는데 그 이유는 당시의 강력한 전제 군주제의 체제 유지를 위한 도구로서 전문성과 합리성을 겸비한 관료주의제도의 정착이 필요하였기 때문이다. 당시의 관료주의 제도의 특성은 공무원이 국가의 공공업무를 효율적으로 수행함으로써 국가 혹은 군주에 대하여 충성을 하는 것이었고 대부분의 경우 공무원들은 엄격한 선발 및 채용 절차를 거쳐 임용되는 엘리트들이었다. 이들에 대한 처우 역시 일반인에 비하여 월등히 나았고 주로 종신제로 고용되었다. 종신제를 통한 신분의 보장은 관료들로 하여금 전제군주 체제의 공공업무를 충실히 수행하기 위한 기초였고 자신들이 수행하는 공공업무에 전념할 수 있어 나아가 국가 발전에도 상당한 기여를 한 것으로 평가받고 있다.⁶⁴⁾ 특히 산업화가 영국이나 프랑스에 뒤져 후발주자였던 프로이센의 경우 19세기 후반에 들어와 부르주아 계급, 도시근로자 그리고 농민 사이에 상당한 사회적 갈등이 노정되어 있는 상황 하에서 산업화를 추진하는 주요 역할을 관료제가 수행하게 되었다. 결국 유럽 대륙 국가에서 역사적으로 발달된 신분제 공무원제도는 수단이자 동시에 목적이 된 셈이다.

64) Y. Meny (1974), *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany, USA*, Oxford, Oxford University Press

한편 중앙집권적 전제군주제 경험이 없던 미국은 신대륙 개척 과정에서 개인의 자유와 책임을 강조하는 정치적, 사회 경제적 문화로 인하여 공공업무와 민간 업무 사이의 구분이 유럽 대륙 국가처럼 명확하지 않았다. 더군다나 산업화 진행과정에서 발생한 유럽대륙과 같은 사회적 갈등도 경험하지 않은 미국은 신분제 공무원제도 도입 필요성이 상대적으로 약하였다. 미국의 경우 공공부문 종사자 혹은 공무원과 국가와의 관계는 법률에 의하여 신분이 부여된 공법상의 관계의 성격이 약하고 민간 근로자와 사용자 외와 관계처럼 고용관계의 성격이 강하다고 할 수 있다. 현대 국가의 공무원제도를 독일식의 신분제 공무원제도와 미국식의 고용제 공무원제도로 구분하여 볼 수 있으며 각국의 역사적 발전 과정에 따라 양자의 요소가 가미된 공무원제도를 운영하고 있다고 할 수 있다. 스위스의 경우에도 경찰, 사법부 등의 고도의 공공성이 요구되는 분야를 제외하고서는 신분이 보장되는 직업공무원제도의 성격이 매우 약하다고 할 수 있다. 이처럼 고용제 성격의 공무원제도가 발달한 나라는 대체로 강력한 중앙집권적인 군주체제를 경험하지 않은 나라로서 관료주의제도 도입 필요성이 없었던 나라인데 각국의 공무원연금 제도는 그 나라의 공무원제도와 밀접한 관련 하에서 도입, 생성, 발전되어 왔으며 미래에도 공무원제도의 성격에 따라 공무원연금제도의 발전 방향이 영향을 받을 수밖에 없어 보인다.

2.3.2 임금과 보수 및 공무원연금제도

공무원제도는 공무원과 국가 간의 법적 관계를 규율하는 제도로써 나라에 따라 다르지만 공무원법, 공무원 근무에 관한 법률, 공무원 보수에 관한 법률 등 해당 법률에 그 근거가 있다. 민간 근로자가 사용주와 체결하는 근로계약은 일종의 법률행위이며 쌍방 간에 권리와 의무는 이 법률행위에 근거하여 발생한다. 즉, 계약에 의하여 채권 채무 관계가 형성되는 반면 공무원과 국가 간의 관계는 법률에 의하여 규율되는 일종의 행정행위이다. 따라서 자유로운 의사 표시를 기초로 사적 자치의 원리에 입각하여 체결되는 근로계약의 내용은 법률에서 금지하거나 미풍양속을 해치지 않는 한 자유로이 정해지는 반면 공무원의 임용에 따른 법률관계 혹은 효과, 즉 권리 의무관계는 미리 법률에 그 내용이 정해져 있다. 공무원이 수행하여야 하는 직무의 내용 역시 법률에 의하여 정해져 있으며 이는 협상 대상이 아니다. 공무원이 수령하는 보수 역시 협상 대상이 아니고 법률에 의하여 미리 책정되어 있다. 물론 공무원 노조가 보수 인상 협상에 공무원 대표 자격으로 참여는 하지만 합의한 내용이 법률에 의하여 규정되어야 비로소 효력을 발생한다. 근로자의 임금은 생산성에 기초하여 노동시장에서 결정되는 반면 공무원의 보수는 공무원이 수행하는 업무, 직위, 직급에 따라 법률에 미리 정해져 있어 민

간 기업에서 의미하는 생산성과 무관하게 결정된다. 공무원의 보수는 민간 근로자의 생산성이 기준이 되는 것이 아니라 그가 수행하는 업무의 중요성, 즉 사회전체에 기여하는 정도에 따라 결정된다고 보아야 한다. 따라서 공무원이 수행하는 업무의 중요성을 근로자에게 적용되는 생산성을 기준으로 평가하는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 비용이 많이 소요되는 작업이거나 사회적으로 실익이 별로 없다. 민간 근로자의 생산성은 매출액 혹은 이익을 근로시간으로 나누면 측정 가능하지만 공공업무의 결과는 공공업무의 성격상 사회전체를 위한 서비스를 최적으로 제공하는 것이기 때문에 계량화 하는 것은 매우 어렵고 또 계량화가 가능하더라도 사회적 관점에서 보아 사회 전체의 편익을 제고하는 정도를 가늠하는 것은 종종 실증적 판단의 범주를 초월한 규범적 판단의 문제인 경우가 많다. 공무원의 공무수행 성과는 공공업무의 목적에 따라 영향을 받을 수밖에 없고 공공업무의 목적은 공익 달성에 있으며 이는 궁극적으로 한 국가의 발전을 의미한다.

국가의 발전이란 민간 기업이 생산하는 재화와 용역의 효율적 생산뿐만 아니라 사회 경제적인 제도, 문화 발전 등 국민의 궁극적인 삶의 질 향상에 있을 것이다. 따라서 생산성을 기준으로 공무원의 보수를 책정하는 것은 공무원이 수행하는 공공업무를 민간 기업의 그것과 동일하게 취급하지 않는 한 불가능하거나 무의미하다. 결론적으로 말하면 공무원이 수행하는 보수는 공무원이 수행하는 공공업무가 민간의 그것과 본질적으로 다른 한 민간 근로자가 근로의 대가로 수령하는 임금과 근본적으로 다르다는 사실이다. 공무원의 신분이나 특수성을 인정하지 않고 공무원도 민간 근로자로 보는 고용제 공무원제도 하에서 공무원의 보수는 민간 근로자의 임금과 그 성격이 크게 다르지 않을 것이다. 왜냐하면 공무원도 민간 근로자의 일부이며 그가 수행하는 업무 역시 민간근로자가 얼마든지 수행할 수 있다고 보기 때문이다.

공무원의 보수의 성격을 민간 근로자의 임금의 그것과 동일하게 취급하여야 하는가 하는 문제는 공무원제도를 신분제 공무원제도로 보는가 아니면 민간 근로자의 일부로 보는가에 의하여 결정되며 이는 공무원연금제도에도 직접 영향을 미친다. 공무원의 보수를 민간 근로자의 임금과 동일시하게 되면 공무원연금 역시 민간근로자가 받는 노후소득보장을 위한 연금과 동일하게 취급되어야 한다. 신분제 공무원제도를 인정하게 되면 공무원의 신분을 보장하여 주어야 하고 공무원 신분의 속성에는 법률에 의하지 않고서는 해고의 위험이 거의 없는 종신제, 정치적 및 경제적 제약이 있는 대신 법률에 의한 업무 수행 및 거기에 수반되는 권한 행사, 재직 시 및 퇴직 후에도 국가로부터 자신의 직위와 직급에 상응하여 자신과 가족을 위한 적절한 생활보장, 기타 여러 가지 의무 조항 등이 포함된다. 공무원의 신분은 권리와 의무가 동시에 포함되는 법률에 의한 자격이다. 신분제 공무원제도 하에서 공무원은 한 개인으로서 자신

을 망각하고 공무수행에 매몰되어야 하며 직무 수행 중 개인적인 영리를 취해서는 안 되는 것이 중요한 원칙이다. 직업(calling, Beruf)으로서의 공무원이라는 의미는 그가 수행하는 업무가 공공업무라는 의미이며 직업이니까 생계유지를 위한 소득 달성에 공무원이라는 직업의 본질적인 의미가 있는 것은 아니다. 공무원은 원칙적으로 자신이 수행한 공공업무의 성과에 따라 보수를 받기보다는 자신이 수행하는 직책, 직위, 직급에 따른 공무수행 자체에 따라 보수를 받기 때문에 생산성에 기초한 임금이라기보다는 개인으로서 자신의 존재를 망각하고 공무수행에 매몰된 것에 대한 일종의 보상(Entschädigung)이다. 그가 영리를 위하여 근무를 하려면 얼마든지 민간에서 제공하는 직업을 택할 자유가 있다. 그가 공직을 선택한 것은 이미 그 자신이 업무를 통하여 직접적으로 영리추구를 포기한 것을 선언한 것이다. 민간 근로자는 자신과 가족의 생계를 원칙적으로 자신의 노력에 의한 근로소득으로 책임지게 되기 때문에 최대의 자신의 영리를 위해서 근로활동을 하게 되는 반면 공무원은 자신의 영리 추구가 공무원직 수락의 근본 이유가 되어서는 안 된다. 그 대신 공무원은 법률에 정한 공공업무를 수행하기만 하면 자신과 가족의 적절한 생계유지는 국가가 책임지게 되어 있는데 이를 부양의 원칙(Alimentationsprinzip) 혹은 부양제도라고 한다.

공무원이 법률에 규정된 자신의 직무를 얼마나 잘 수행하였는가 하는 문제는 부양제도와 별도의 문제로서 1980년 이후 Buchanan을 중심으로 대두된 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 의한 성과급 요소 도입 여부 논의의 출발점이 되었다. 성과급제도가 도입된다고 해서 신분제 공무원제도 하에서의 부양제도 성격이 본질적으로 부정된다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 성과급 도입은 신분제 공무원제도의 약점을 보완하는 것이며 사회경제적 환경변화에 따른 민관 사이의 이동의 증가에 부응하는 데에 그 주목적이 있기 때문이다. 부양제도(Versorgung)의 핵심은 법률에 정한 일정한 요건을 충족하면 급여 수급권이 발생하는 제도로서 독일의 공무원제도 및 공무원연금제도가 대표적이라고 할 수 있다. 부양제도의 논거는 신분제 공무원제도 하에서 공무원은 사회 전체의 공익을 위한 직무를 수행함에 있어서 사사로운 이익을 추구해서는 안 되도록 국가에서 근무 조건과 환경을 조성해주는 데에 있다고 할 것이다. 재직 시 자신에게 부여된 공직의 업무를 충실하고 공평무사하게 수행하여야 하기 때문에 공무원이 재직 시에 자신의 노후소득보장을 스스로 책임질 필요도 없다. 공무원이 공직 수행 시 자신의 노후 보장에 신경을 쓰게 되면 공직수행에 방해가 될 가능성이 높기 때문에 아예 재직 시에 공무원의 직위와 직급에 적절한 보수를 지급하는 것과 마찬가지로 퇴직 후에도 공무원 자신과 가족의 생계를 자신의 직위와 직급에 상응하여 국가가 적절하게 보장을 하여 주는 것이다. 따라서 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도에 의하여 지급되는 연

금은 재직 시의 보수의 일부가 저축되어 지급되는 급여(deferred pay)라기보다는 연장된 보수(extended pay)의 성격이 강하다고 할 수 있다. 이를 방증하여 주는 것이 신분제 공무원제도 하에서는 수입과 지출로 구성되어 있는 공무원 연금재정의 개념이 존재하지 않고 연금급여가 정부의 일반회계예산에서 직접 인건비의 일부로 지급 계상된다는 사실이다. 부양제도 성격의 공무원연금제도를 운영하는 독일이나 오스트리아의 경우 공무원연금재정의 개념이 존재하지 않는다.⁶⁵⁾ 공무원연금재정의 개념이 존재하지 않기 때문에 연금재정 적자의 개념도 존재할 수 없다. 신분제 공무원제도 하의 독일 공무원연금제도는 부양제도이기 때문에 공무원과 그의 가족 노후생계 보장을 위하여 공무원이 기여금을 납부할 의무도 존재하지 않는다. 독일과 오스트리아의 경우 공무원의 신분은 퇴직 이후에도 변동이 없이 유지되며 퇴직 후와 재직 시의 차이점은 퇴직 후 공무원은 다만 근무를 하지 않고 휴식을 취할 뿐이다. 독일의 경우 퇴직 후에도 67세 이전까지는 국가에서 직무 복귀를 명하면 일정한 조건 하에서 이에 응하여야 한다. 그래서 퇴직 후에 받는 연금도 “휴식 중에 받는 보수 혹은 봉급(독일: Ruhegehalt, 오스트리아: Ruhegenuss)”라고 한다.

공무원과 국가와의 관계를 공법상의 신분관계로 인정하지 않고 일반 근로자와 사용자와의 경우와 마찬가지로 계약에 의한 근로관계로 보게 되면 공무원연금제도를 부양제도로 보아야 할 논리적 근거는 찾기 힘들다. 왜냐하면 이 경우 공무원과 국가와의 권리 의무 관계가 법률에 의하여 발생하는 것이 아니라 쌍방의 자유 계약의 법률행위에 의한 것이어서 국가가 다른 일반 근로자와 공무원을 다르게 특별하게 다룰 이유가 없기 때문이다.⁶⁶⁾ 그리고 이 경우 사

65) 오스트리아의 경우 법정 연금보험제도에 가입된 민간 근로자가 납부하는 정도의 기여금을 공무원이 자신의 보수에서 납부하지만 이는 연금보험료로 보기 어렵다. 왜냐하면 공무원이 납부하는 기여금은 제도 도입 초기에 공무원 유족연금급여가 미미하여 정부에 유족급여 강화를 요구하였지만 수용되지 않자 공무원 스스로 유족 급여 강화를 위하여 약간의 기여금을 납부하다가 공무원 특혜 시비가 대두되자 민간 근로자가 납부하는 현재의 보험료 수준(출생연도에 따라 10.25%에서 12.55%)으로 상향조정하였으며 이 기여금은 조세수입처럼 정부의 일반회계수입에 계상된다. 한편 연금급여는 정부의 인건비의 일부로 정부의 일반회계예산에서 직접 지급된다. 독일의 경우 공무원 기여금납부가 없는 대신 재직 시 보수 산정에 이 점을 반영하여 보수를 책정하게 되며 독일도 “공무원이 기여금을 납부하지도 않고 연금을 받는다.”는 공무원연금 특혜시비가 대두되자 1951년에 7%(cf. Eckmann-Vergleich, Finanzpolitische Mitteilungen, Nr. 222, S. 1888, vom 26. November 1995), 다시 1957년에 공무원 보수를 7% 삭감하였다.

출처: <https://www.lehrerfreund.de/schule/1s/wieviel-verdienen-lehrer/2770>

66) 물론 이 경우에도 국가와 근로자 사이의 특수근로계약을 체결할 수 있을 것이다. 이 특수근로계약은 일반 사용자와 근로자가 사적 자치의 원리에 따라 체결하는 조약과는 달리 계약 내용이 미리 법률 혹은 단체협상에 의하여 정해져 있다. 예를 들어 보수, 근무시간, 조건, 휴가, 수행한 업무에 대한 비밀 유지, 사적 이익의 추구 금지 혹은 지양 등의 내용이 미리 계약에 포함될 수 있는데 이렇게 되면 이러한 계약은 단순한 의미의 자유계약이라기보다는 국가와 공무원의 관계를 규율하는 공무원법에 의한 채용 및 임용절차에 근접해 있다고 보아야 할 것이다. 즉, 더 이상 단순한 의미의 근로계약으로 보기 어렵다.

용주가 공무원의 노후소득보장책임을 부담하여야 할 법적인 의무가 없으며 근로자로서의 공무원 노후소득보장책임에 대한 사용자 부담 여부와 공무원이 어느 정도 재정적 부담을 하여야 하는가 하는 문제 역시 어디까지나 쌍방의 합의 사항이다.

공무원을 근로자로 보게 되면 공무원의 노후 소득보장을 위한 연금제도의 설계 역시 원칙적으로 쌍방 간의 합의 사항이 될 수밖에 없다. 공무원의 신분이 인정되지 않고 보장되지 않는다면 공평무사한 공공업무의 수행을 보장하는 것은 법적으로 상당히 한계가 존재할 수밖에 없으며 다른 사회적 합의를 통하여 공공업무가 공평무사하게 수행되도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다. 역사적으로 보아 왕정체제는 존재하였지만 신분제 공무원제도 요소가 약한 나라인 네덜란드, 덴마크, 스웨덴이나 유럽의 신대륙 개척으로 형성된 미국, 직접민주주의 발달한 스위스 등의 국가에서 공무원의 신분제 요소는 매우 약하지만 공공업무가 공평무사하지 않게 수행되지 않는다고 보기는 어렵다. 스위스를 예들 들자면 고도의 공공성이 요구되는 분야를 제외하고서는 공무원의 해고가 상대적으로 수월하며 공무원이 자신의 의무를 위반하거나 공공업무를 공평무사하게 수행하지 않으면 해고의 위험을 느끼도록 하여 신분제 공무원제도와 같은 목적을 달성하고 있다. 신분제 공무원제도를 채택하지 않은 나라의 공무원연금제도는 민간근로자 연금제도와 일원화된 연금제도를 공무원에게도 적용하고 있으며 대표적인 경우가 스위스, 네덜란드, 스웨덴 등이다.

연금제도 관점에서 보면 공무원제도가 신분제이건 고용제이건 중요하지 않다. 한 국가에서 어떤 형태의 공무원제도를 채택하는가 하는 문제는 그 나라의 역사적 정치적 사회경제적 상황에 의하여 발전되어 온 것이다. 중요한 것은 공무원이 재직 시에 사회 전체를 위한 공공업무를 공평무사하게 수행하는데 몰입하도록 근무 여건과 유인책을 제공하는 것이며 그 중 중요한 것 중의 하나가 공무원의 적절한 노후소득보장이다. 그러나 **신분제 공무원제도 하에서 공무원 연금제도가 부양제도 요소를 강하게 포함하고 있다는 사실을 부인하거나 반대로 고용제 공무원제도 하에서 부양제도 요소를 도입하는 것은 논리적으로 모순이라는 사실이다.** 왜냐하면 신분제 공무원제도 하에서 부양제도 성격의 연금제도는 신분제 공무원제도 그 자체의 일부 혹은 그 공무원제도에서 파생된 제도이며 고용제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도를 부양제도로 인정하는 것은 공무원을 특별하게 대하는 특혜시비 논란의 대상이 되기 때문이다. 공무원제도와 공무원연금제도가 불가분의 관계에 있다는 사실을 무시하고 공무원연금제도를 논하는 것은 공무원연금제도의 본질을 외면하는 것이다. 이는 또한 신분제 공무원제도 하에서의 부양제도로서의 공무원연금제도가 우월하다거나 열등하다고 주장하는 것은 그 나라가 처해 있는 사회 경제적, 역사적 상황 하에서 사회적 합의를 기준으로 판단하여야 할 것이다. 결국 연금

제도도 사회적 합의의 산물이다.

공무원의 신분을 인정하지 않고 일반 근로자로 보는 경우의 공무원연금제도는 근로자의 연금제도와 다른 별도의 연금제도를 운영할 타당한 이유는 존재하지 않는다. 이 경우 부양제도의 요소를 공무원연금제도에 가미할 수 없기 때문에 공무원의 노후소득보장도 사용자 역할을 하는 국가와 공무원 대표사이의 합의 사항으로 볼 수 있다. 즉 계약에 의하여 일정한 조건이 충족되면 연금수급권이 발생하게 되고 연금에 의한 노후소득보장도 계약에 의하여 결정된다. 노후 소득보장책임을 반드시 국가가 져야 할 이유도 없기 때문에 연금지급 채무자도 국가가 될 필요도 없다. 연금지급을 위한 재원조달 분담 문제 역시 기본적으로 계약에 의한 합의 사항이며 이 합의를 기초로 관련 법률의 규정이 마련되게 된다. 물론 나라마다 다양한 형태의 연금제도를 운영하는데 3층의 연금제도를 운영하는 경우 기초 연금제도 부분은 대부분 국가가 법률에 의하여 전 국민 혹은 거주민을 상대로 강제로 운영하고 있고 2층에 해당되는 부분은 공무원 집단만을 위한 제도로 별도로 운영할 수 있을 것이다. 민간 근로자와 동일한 형태의 공무원연금제도를 시행하게 되면 국가의 부양의무가 존재하지 않기 때문에 연금급여 지출을 충당하기 위한 재원조달 일부를 공무원이 부담하여야 할 것이다. 근로자의 경우 비록 사용자가 재원조달의 일정부분을 납부한다 해도 이 사용자 납부분에 해당되는 임금도 노동시장을 통하여 낮은 임금 형태로 근로자에게 전가, 귀착되면 결국 최종 부담자는 근로자가 지게 되는 것이다. 공무원을 일반 근로자로 보는 경우의 임금 혹은 보수가 민간 근로자의 그것과 동일한 성격인가 하는 문제는 불분명하다. 왜냐하면 공무원이 수행하는 업무가 공공업무이긴 하지만 근로자로서 이러한 공공업무를 수행하기 때문에 법률에 의하여 임금 혹은 보수가 책정될 필요는 없기 때문이다. 공무원이 공공업무 수행 대가로 수령하는 임금 혹은 보수를 민간 근로자가 수령하는 임금과 동일하게 본다면 공무원연금제도의 특수성은 존재하지 않는다. 이처럼 공무원제도를 신분제 공무원으로 채택하는가 아니면 고용제 공무원제도로 채택하는가 하는 문제는 공무원연금제도의 성격과 본질, 공무원의 노후소득보장의 책임 부담 소재의 규명에 결정적인 영향을 미친다. 역사적 상황에 따라 유지 발전되어온 공무원제도의 특수성은 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 존재하고 있는 것은 부인할 수 없을 것이다. 개인의 자유와 책임을 강조하고 국가의 간섭을 배제함으로써 시장경제질서를 강력하게 추구하고 있는 미국조차 고도의 공공성이 요구되는 경찰, 외교, 법무 등의 분야의 공무원을 일반 근로자와 동일시하지 않고 있는 사실이 이를 입증하고 있다.

2.4 공무원연금제도는 사회보험제도의 일부인가?

개인이 합리적으로 행위를 한다면 생애 주기에 걸친 소비활동을 최적으로 선택할 것이다. 노후소득보장을 위한 저축 혹은 연금제도 가입의 궁극적 목적 역시 소득이 있는 시기에 소득의 일부를 소비하지 않고 저축하여 경제활동으로 인한 소득이 존재하지 하지 않을 경우에 적절한 소비를 하는 데에 있다. 일반적으로 노후소득보장을 위한 제도는 매우 다양하다. 전통적인 사회에서는 자식에 투자를 하여 자식이 부모를 봉양함으로써 부모가 경제활동 소득이 없을 경우에도 적절한 소비를 할 수 있었다. 현대에 와서는 개인이 저축을 하여 은퇴 후 저축된 금액으로 은퇴 후 소비에 필요한 재원을 조달하든가 아니면 생명보험사의 노후소득보장을 위한 상품을 구입하고 일정한 조건이 충족되고 정해진 연령이 도달하면 노후소득보장을 위한 연금이 지급된다. 경제활동을 하지 않는 은퇴 이후의 소비에 필요한 재원을 조달하는 것이 연금제도의 중요한 기능 중의 하나임은 이미 고찰하였다. 이러한 연금제도는 민간연금제도와 공적연금제도로 구분하여 볼 수 있을 것이다.

민간연금제도 하에서는 연금 상품을 제공하는 민간 보험사와 그 상품을 구입하는 개인 간의 자유로운 의사표시에 입각하여 연금 상품 매매계약이 체결되며 이 계약에 근거하여 보험사는 보험계약에 명시된 조건이 충족되면 연금 상품 구매자에게 소정의 연금을 지급하게 되며 개인은 미리 합의된 보험료를 정기적으로 납부하게 된다. 즉, 법적인 관점에서 보면 양 자 사이의 권리 의무관계인 법률관계가 계약이라는 법률행위에 의하여 발생된다. 보험사가 손실을 입지 않으려면 보험수리 상 균형을 유지하여야 하며 위험의 발생에 대한 충분한 정보가 존재하여야 한다. 보험사가 직면한 위험은 시장의 위험 등 보험사를 둘러싼 외부 환경뿐만 보험의 대상이 되는 위험발생 확률분포에 대한 정보를 잘 못 수집하거나 잘 못 이용하게 되어 발생하는 보험기술상의 위험도 존재한다. 보험사는 이러한 위험뿐만 아니라 영리를 추구하는 경제주체이기 때문에 보험료 산정 시 영리 및 관리운영비도 계상을 하여야 한다. 민간 보험사가 처한 이러한 여러 가지 상황과 목적은 민간 보험사로 하여금 모든 위험을 부담하는 것을 불가능하게 하거나 매우 어렵게 한다. 그 결과 연금보험시장은 불완전하게 되거나 불균형에 처하게 된다. 한편 개인 역시 합리적으로 행위를 하지 않게 되면 아무리 보험시장이 완전하게 형성되어 있다 해도 연금보험 상품에 대한 수요가 충분하지 않을 수도 있다. 개인 입장에서 보면 보험사의 이윤은 자신에게 귀착되어야 할 부분이라고 생각할 수도 있고 높은 관리운영비를 자신이 납부한 보험료로 충당하는 것은 정당화되지 않는다고 생각할 수도 있다.

공적연금보험제도는 민간 보험시장의 한계를 극복함으로써 사회 경제 전체의 효용을 증가시키는 데에 궁극적인 목적이 있다. 민간 보험시장이 원활하게 작동하여 파레토 최적 상태를 보장하게 되고 개인의 효용이 극대화된다면 굳이 공적연금제도의 필요성은 존재하지 않을 것이며 필요하다고 해도 현재와 같이 보편적으로 시행될 필요도 없을 것이다. 공적연금제도란 국가가 법률에 의하여 강제로 시행되는 연금제도로서 민간연금보험이 수행하는 노후소득보장 기능 외에도 위험의 분산 및 소득재분배등 사회보장적 기능을 수행하기 위하여 시행하는 제도이다. 따라서 공적연금제도와 가입자와의 관계는 사적자치의 원리에 입각한 계약관계가 아니라 법률에 의해서 규정된다. 따라서 개인의 의사표시와 상관없이 일정한 조건이 충족되면 자동으로 연금제도에 가입되는 것이 원칙이며 탈퇴 역시 자유로이 결정할 수 없다. 연금액, 보험료, 지급조건 등 역시 협상의 대상이 되는 것이 아니라 미리 법률에 규정되어 있다. 이처럼 개인에게 연금제도를 강제하는 이유는 개인이 합리적으로 행위를 하지 않아 노후소득보장을 적절히 하지 않거나 못하는 위험을 방지함으로써 노후빈곤을 예방하려는 데에 중요한 목적이 있다.

이러한 공적연금제도에는 조직 원리나 재원조달, 재원 부담에 따라 사회보험제도와 부양제도로 구분하여 볼 수 있다. 사회보험제도는 보험의 원리에 입각하여 보험료 수입으로 연금급여 지출을 충당하는 제도라는 점에서 민간 보험제도와 유사하지만 가입 탈퇴가 법률에 의하여 강제될 뿐만 아니라 수급구조 역시 법률에 의하여 규정되어 있다. 즉, 사회보장 목적을 달성하기 위한 보험제도로써 운영되기 때문에 비영리로 운영될 뿐만 아니라 위험공동체를 통한 위험분산 외에도 소득재분배라는 사회보장적 정책을 수행하기 위하여 보험료도 민간보험사와는 달리 위험(장수의 위험, 기대여명의 증가)의 정도에 따라 책정되는 것이 아니라 개인이 처한 위험과 상관없이 소득의 일정 부분을 보험료로 책정하고 있다.

아무리 사회보장적 정책을 사회보험이 수행한다 해도 어디까지나 보험의 원리가 지배하고 있으므로 보험수리적 균형이 유지되어야 제도의 지속가능성이 보장된다. 사회보험재정이란 사회보험료 수입과 사회보험급여로 구성되며 사회보험재정 건정성이란 재원조달 방식과 상관없이 급여지출을 보험료로 충당하여야 함을 의미한다. 보험료로 보험급여가 충당되기 때문에 국가에 의한 재정지원도 불필요하다. 가입자가 높은 급여혜택을 원하면 가입자가 높은 보험료를 부담하여야 하는 것이 사회보험제도의 기본 원칙이다. 따라서 수혜자와 부담자가 동일인 혹은 동일집단이다. 우리나라 국민연금제도 역시 대표적인 사회보험제도의 하나이다. 하지만 대부분 국민연금보험제도라는 말은 쓰지 않고 이 말을 사용하면 어색하다고 생각하는 사람들이 많이 존재하는데 국민연금제도 역시 엄연한 연금보험제도로써 사회보험제도이다. 왜냐하면 사회보험제도의 조건을 충분히 충족하고 있기 때문이다.

하지만 국민연금제도는 공적연금제도의 대명사처럼 통용되고 있으며 공무원연금제도 역시 공적연금제도의 일부로 볼 수 있지만 나라에 따라 국민연금제도처럼 사회보험제도로서의 연금보험제도로 보기 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 그 이유는 공무원연금제도는 공무원제도의 일부이거나 공무원제도에서 파생된 제도로써 적용대상의 법적 근거가 경제활동 혹은 근로활동의 자유로운 행위가 아니라 공직임용이라는 특수한 행정행위에 있기 때문이다.

국민연금보험제도에 가입되는 조건은 근로자의 경우 고용관계의 성립여부이다. 이 고용관계는 근로자와 사용주의 자유로운 의사표시에 의한 계약이 체결되고 실제로 근로를 한 후 근로의 대가로서 임금이 지불됨으로써 성립된다.⁶⁷⁾ 사회보험제도 가입의 근거는 바로 이 고용관계이며 이 고용관계의 일부로서 근로자와 사용자가 재원조달을 합의하여 법률에 명시된다. 근로자가 보험료를 부담하든 사용자가 부담하든 양자가 동시에 부담하든 납부된 보험료로 보험급여가 지급되며 그 수혜자는 가입자인 근로자이다.

반면 공무원연금제도의 가입은 공무원과 국가 간의 자유로운 의사표시에 의한 계약에 기초한 것이 아니라 법률에 의한 행정행위이다. 재원조달의 부담 문제 역시 법률에 의하여 규정되어 있다. 신분제 공무원제도 하의 공무원연금제도는 부양제도의 요소가 강하므로 공무원이 연금제도 내용을 근로자의 경우처럼 협상을 통하여 자유롭게 흥정을 할 수가 없고 일방적으로 해당 법률에 의하여 미리 정해져 있다. 공무원연금제도가 부양제도의 성격을 강하게 띠고 있는 경우 재원의 최종 부담은 조세를 납부하는 일반국민에 귀착되지만 수혜자는 국민이 아닌 공무원이다. 얼마든지 일종의 도덕적 해이 문제 발생 소지가 바로 여기에 있다. 재원 조달 부담을 일부 공무원이 한다 해도 공무원의 보수가 국민이 납부하는 조세에 의하여 지급되고 공무원의 보수가 보험료의 일부를 납부하고도 충분할 정도라면 결국 보험료 일부 납부 자체를 공무원이 하든지 아니면 보수를 보험료만큼 하향조정하고 그 대신 공무원으로 하여금 보험료 납부를 면제하든지, 공무원 입장, 조세를 납부하는 국민입장, 사회전체적인 입장에서 보나 차

67) 법적인 관점에서 보면 엄밀히 말해 고용관계와 근로관계는 확연히 구분된다. 고용관계의 성립은 근로자가 근로를 한 대가로서 임금을 받으면 성립되며 근로계약이 유효하게 체결되었는지 아니면 계약이 위법 인지와 상관없는 반면 근로계약은 적법하게 체결되어야 효력이 인정된다. 따라서 고용관계는 성립하지만 근로계약이 하자가 있는 경우 근로관계는 성립하지 않을 수도 있다. 근로계약이 비록 불법이라 해도 실제 근로를 하고 대가로서 임금을 수령하면 사회보험법상 고용관계가 형성되어 사회보험에 자동 가입된다. 사용자의 가입신고 해태는 행정처벌의 대상이 될 뿐 사회보험적용은 실제 고용관계가 형성된 시점에서 비롯된다. 불법 휘발유공장에서 근로를 하던 외국인 근로자를 사업주가 사회보험가입신고하지 않은 채 사업장 화재로 인하여 사망한 경우에도 사회보험제도(산업재해보상보험, 건강보험, 국민연금보험제도 등)는 적용된다. 왜냐하면 사회보험제도는 제도의 실효성을 보장하고 사각지대를 해소하기 위하여 형식적인 근로관계가 아닌 실제 고용관계를 기준으로 가입여부를 결정하고 있기 때문이다. 그렇지 않으면 불법고용의 경우 사회적 위험에 처하게 되면 근로자를 보호할 방법이 없을 것이다.

이가 없다. 결국 공무원연금재원 조달은 궁극적으로 국민 조세이다. 독일 공무원제도의 경우 공무원의 기여금납부 의무가 없다고 해서 국민 부담이 높고 오스트리아의 경우 공무원이 연금 산정 기준보수의 10.25%에서 12.55%에 해당되는 금액을 정부에 납부한다 해서 국민의 부담이 낮다고 말하는 것은 산수를 잘 못 하는 것이다.⁶⁸⁾ 한 공무원에게 지급되는 보수와 수당 그리고 연금액의 근본적인 귀착지는 국민이라는 단순한 사실을 인정하는 것이야말로 공무원연금제도 논의의 본질을 파악하는 것이다. 재원조달 형태는 연금제도 관점에서 보면 형식적인 문제이다. 공무원이 기여금을 납부한다고 해서 국민의 부담이 경감된다고 하는 것은 동전의 한 면만 보는 것이나 진배가 없다.

공무원연금제도를 사회보험제도로 보려면 사회보험제도 성립요건을 충족하여야 한다. 사회보험요건 중 가장 중요한 것은 보험제도 적용 근거인데 사회보험의 경우 고용관계이다. 이 고용관계는 법률에 의하여 형성되는 것이 아니라 쌍방의 자유로운 의사표시에 의하여 성립되는 반면 공무원과 국가와의 관계는 임용행위로서 일종의 행정행위이다. 그리고 공무원제도가 신분제 공무원제도인 경우 공무원연금제도는 거기에서 파생된 것으로서 일종의 부양제도로 보아야 하는데 공무원 부양제도로서의 연금제도의 핵심 내용은 원칙적으로 공무원의 보험료 부담의무가 없다는 것이다. 부양제도는 법률에 규정된 일정 조건이 충족되면 보험료 납부의무 없이 연금수급권이 발생하는 제도로서 전사자를 위한 유족연금제도, 국가에 공로를 세운 사람에게 지급되는 급여 등도 여기에 해당된다. 사회보험제도는 기본적으로 보험의 원리에 의하여 작동되는 제도이므로 보험수리 상 균형이 유지되어야 하며 이는 보험료 수입으로 보험급여가 100% 충당되어야 함을 의미한다. 즉, 사회보험재정 적자가 발생하게 되면 사회보험제도 유지는 장기적으로 불가능하다. 반면 신분제 공무원제도 하의 연금제도는 부양제도의 성격이 강하므로 국가가 일방적으로 재원을 조달하여야 하므로 연금재정의 개념이 존재할 수 없다. 왜냐하면 독자적인 보험료 수입이 없고 연금의 지출은 일반회계예산에서 인건비의 일부로 지급되기 때문이다. 공무원이 기여금을 납부하는 것은 재원조달의 한 형태일 뿐이며 최종 부담자가 공무원이라고 보는 것은 무리이다. 더군다나 공무원의 보수는 임금의 성격이 아니라 공무원이 사회 전체에 대하여 봉사하고 개인적인 영리추구를 포기한 대가로 국가가 일방적으로 지급하는 보상의 성격이 강한 급여이다. 이 보상급여는 노동시장에서 결정되는 것이 아니라 국가가 법률에 의하여 일방적으로 정하며 공무원 기여금 납부를 면제하는 대신 보수를 그만큼 낮게

68) 물론 공무원의 보수를 하향조정하고 연금기여금을 납부하지 않게 되면 기여금에 대한 소득세를 납부할 필요가 없고 누진세 적용률도 낮아질 수도 있다. 반대로 공무원의 보수를 상향조정하고 대신 연금기여금을 납부하게 되면 높은 누진세율을 적용받는 대신 기여금에 해당되는 소득공제 혜택을 받을 것이다. 하지만 이는 논의의 본질과 직접 상관이 없으므로 무시하기로 한다.

책정하는 것은 얼마든지 가능하다. 공무원을 일반 근로자로 보아 공무원이 납부하는 기여금을 공무원의 근로대가인 임금소득으로 본다면 최종 부담자는 공무원으로 보아야 한다.

공무원이 기여금을 납부하고 정부도 부담금을 납부한다고 해서 공무원연금제도가 사회보험 제도로 보는 것은 논리의 비약이다. 왜냐하면 부담의 최종 귀착은 수혜자인 공무원이 아니라 조세로 납부하는 일반 국민이기 때문이다. 정부가 납부하는 부담금뿐만 아니라 공무원이 납부하는 기여금도 결국 조세이며 일반 근로자의 경우처럼 근로자에게 최종 부담이 귀착되지 않는다. 사용주가 납부하는 보험료는 얼마든지 노동시장을 통하여 임금인상 억제 형태로 근로자에게 전가되기 때문에 국민연금 보험료 최종 부담자는 결국 가입자이며 수혜자인 일반 근로자인 것이다. 사용주 입장에서 보면 그가 부담하는 연금보험료도 인건비의 일부이기 때문에 그가 부담하는 보험료만큼 근로자 임금을 낮게 지불할 것이다. 국민은 공공업무를 직접 수행할 수가 없거나 어렵기 때문에 조세를 납부하여 정부라는 조직을 통하여 자신들을 위한 업무를 대리하여 수행하도록 한 것이기 때문에 최종 부담자는 정부가 아니라 일반 국민인 것이다. 스위스 일부 주에서는 아직도 주민들이 공공업무를 직접 수행하기 때문에 공무원이 필요가 없다.

공무원제도가 신분제 공무원제도인 경우 여기에서 파생된 공무원연금제도는 부양제도로 볼 수 있으므로 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도를 사회보험제도로 보는 것은 상당한 무리이다. 공무원연금제도를 사회보험제도로 보려면 공무원연금제도가 사회보험제도 성립요건을 충족하여야 하며 그러기 위해서는 공무원이 근로자이고 재원조달의 최종 부담자가 수혜자 자신일 뿐만 아니라 사회보험재정의 개념이 존재함과 동시에 보험의 원리가 지배하여야 한다. 그런 경우에 사회보험제도의 요건을 충족하였다고 볼 수 있을 것이다.

2.5 노후소득보장과 공무원연금제도에 대한 논란

공무원을 근로자로 보면 공무원연금제도의 부양제도 성격은 소멸된다. 이 경우 일반근로자로서의 공무원의 노후소득보장은 자유 시장경제체제 하에서 기본적으로 본인의 책임이다. 다만 국가가 공적연금제도를 통하여 근로자의 노후소득보장을 강제하는 이유는 개인 근로자가 스스로 합리적으로 행위를 하지 않아 소득이 있는 경제활동기간에 노후준비를 위한 충분한 대비를 하지 않기 때문이다. 이미 은퇴에 임박하여 혹은 은퇴 이후 노후 준비를 하는 것은 너무 늦다. 근로자 노후소득보장을 위하여 국가가 사회보험제도로서의 연금보험제도 혹은 조세로

재원을 조달하는 연금제도를 운영하는 것은 개인의 책임 하에 노후소득보장이 부족할 뿐만 아니라 노후소득보장을 위한 연금시장이 충분히 발달되어 있지 않기 때문이기도 하다. 공무원을 일반 근로자의 일부로 보게 되면 공무원의 노후소득보장문제는 일반 근로자의 노후소득보장 문제와 동일하게 취급된다. 이 경우의 공무원연금제도는 별도로 운영된다 해도 타 근로자와 다른 수급구조의 형태로 시행될 필요는 없다.

반대로 공무원신분을 인정하여 공무원을 근로자로 취급하지 않는 경우에도 굳이 수급구조 자체를 민간 근로자가 가입되는 연금제도와 반드시 다르게 수급구조를 유지할 필요는 없으며 민간 근로자 연금제도 수급구조와 동일하게 설계할 수도 있다. 실제 2005년 개혁된 오스트리아 연금제도의 경우 민간 근로자에게 적용되는 일반법정연금제도와 공무원연금제도의 수급구조가 사실상 동일하다. 다만 재원이 공무원연금제도의 경우 조세로 조달되는 반면 일반법정연금제도의 재원은 근로자와 사용자가 각출하는 보험료로 조달된다. 일반법정연금제도는 법정 연금공단이 자치행정기구로서 운영하고 공무원연금제도는 연방수상사무실에서 관장하고 있다. 다만 연금지급업무를 공무원의로 및 재해보험공단에서 위탁받아 수행하고 있다. 수급구조가 동일함에도 불구하고 양 제도가 통합되지 않고 독립적으로 운영되는 이유는 재원이 다를 뿐만 아니라 양 제도의 성격이 상이하기 때문이다. 독일의 경우에도 공무원연금제도의 특수성과 독립성을 헌법재판소에서 인정하고 있다. 신분제 공무원제도를 운영하는 오스트리아와 독일의 경우 공무원연금제도는 부양제도라는 점을 의미하며 따라서 공무원제도가 신분제 공무원제도로 운영되는 한 사회보험제도로서의 연금보험제도가 될 수 없다. 수급구조를 동일하게 조화시킨다고 해서 양 제도를 통합하여야 한다는 주장은 사회보험제도로서의 연금보험제도와 부양제도의 차이를 무시하고 있기 때문에 법적 사회경제적 근거가 박약할 수밖에 없다.

공무원을 근로자로 본다면 국가가 반드시 공무원의 노후소득보장을 책임져야 할 이유가 없다. 왜냐하면 자유 시장경제체제 하에서 근로자가 근로계약을 체결하고 근로를 하는 이유 중의 하나는 자신의 영리를 위한 것이기 때문에 노후소득보장도 원칙적 근로자 자신의 문제이다. 사회보험제도로서의 연금보험제도를 도입하여 근로자의 노후소득보장을 강제하는 이유는 위에서 언급한대로 개인의 근시안적 행위에 기인한 비합리적인 결정과 민간 보험시장의 불완전성에 있다. 개인이 합리적으로 행위를 하고 민간 연금보험시장이 완전하여 모든 사회적 위험을 부담할 수 있다면 사회보험제도로서의 연금보험제도는 불필요할 것이다.

하지만 공무원을 근로자로 인정하지 않고 공무원에게 신분을 보장하여 근로자가 수행하기 어려운 공공업무를 공무원이 수행하는 대가로서의 보수와 연금을 지급한다고 한다면 왜 공무원의 경우에만 국가가 노후소득보장을 책임져야 하는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 공무원

이 받는 보수와 연금은 이미 언급하였듯이 근로자가 수령하는 임금 및 연금과 본질적으로 성격이 다르다.

공무수행의 대가는 공무원이 사회전체 혹은 국민 전체를 위하여 봉사한 것에 대한 보상이지 근로자가 자신이 재화와 용역의 생산에 기여한 정도인 생산성을 기준으로 받는 대가인 임금이 아니다. 근로자는 생산성이 높을수록 높은 임금을 받는 반면 공무원은 직책, 직위, 직급에 따라 그가 수행하는 공무의 중요성에 따라 보수를 받게 된다. 연금 또한 재직 시의 보수에 따라 결정된다. 근로자의 경우 원칙적으로 근로자의 노후소득보장책임이 국가에 직접 없기 때문에 근로활동기간에 달성한 소득의 일부로서 자신의 노후를 책임져야 한다. 근로자를 위한 연금보험제도는 생애 소득의 최적 분배 기능을 수행하는 반면 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도 생애소득의 최적 분배가 아니라 재직 시에 국가와 사회 전체를 위하여 봉사한 대가를 퇴직 후에도 지급하는 기능을 수행한다. 따라서 공무원 자신의 노후보장을 위한 보험료로서 재직 시 보수 일부 납부 여부는 재원조달의 한 형태일 뿐이지 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금의 본질적 성격을 변화시키지 않을뿐더러 국가에 의한 공무원의 노후소득보장책임을 경감하지도 않는다.

신분제 공무원제도 하에서 공무원이 재직 시 자신의 보수의 일부를 노후소득보장을 위하여 기여금으로 납부한다고 해서 공무원이 반드시 재정적 부담을 한다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 공무원의 보수가 기여금만큼 높게 책정된다고 볼 수 있기 때문이다. 반대로 독일의 경우 공무원이 기여금을 납부하지 않는 대신 공무원의 보수가 기여금만큼 낮다고 볼 수 있기 때문이다.

그리고 근로자의 임금은 기본적으로 노동시장에서 생산성을 기준으로 형성되는 반면 공무원의 보수는 법률에 의하여 일방적으로 책정되는 점을 감안한다면 근로자가 납부하는 보험료 및 사용자가 납부하는 보험료 모두 실제 근로자에게 부담이 귀착되는 반면 공무원의 경우 보수가 임금이 아니라 보상이기 때문에 법률에 의하여 일정한 수준의 보상이 책정되면 공무원이나 국가가 보험료를 납부하거나 하지 않거나 결국 부담은 국가를 통해 납세자인 국민에게 귀착된다. 그 이유는 사용자는 영리를 추구하기 때문에 자신이 납부하는 연금보험료를 근로자임금인상 억제를 통하여 근로자에게 전가시키는 반면 국가는 영리를 추구하는 조직이 아니기 때문에 공무원의 노후소득보장을 위하여 보험료(부담금)를 납부한다고 해서 이를 공무원에게 전가시킬 이유도 없을 뿐만 아니라 공무원에게 지급되는 보수 혹은 보상을 일정한 수준으로 법률에 의하여 책정한 이상 추가로 공무원에게 부담을 전가해서는 안 되기 때문이다.

사용자에게 중요한 것은 근로활동 기간 동안 근로자로 인하여 지급되는 총인건비 혹은 총비용이며 국가의 입장에서 보면 재직 시 및 퇴직 후 지급되는 보수와 연금 총액이 중요하다.

신분제 공무원제도 하에서 국가는 공무원의 직책, 직위, 직급에 상응한 적절한 보상을 재직 시뿐만 아니라 퇴직 이후에도 해 주어야 하는데 이는 공무원이 자신의 노후소득보장을 책임질 필요가 없다는 사실을 방증해주는 것이다. 따라서 공무원이 노후소득보장을 위하여 자신이 보수의 일부를 각출하여 납부한다고 해서 공무원이 자신의 노후소득보장을 스스로 책임진다고 보긴 어렵다. 동태적인 관점에서 보면 공무원이 재직 시에 수령한 보수에서 기여금을 다시 국가에 납부하는 경우 공무원 입장이나 정부입장에서 중요한 것은 보수에서 기여금을 제한 금액이다. 이 금액과 퇴직 후에 지급되는 연금액의 합이 국가가 부담하여야 할 총액이다. 국가가 퇴직 후에 공무원연금을 책임지지 않는다면 재직 시에 연금액에 해당되는 금액만큼 더 많은 보수를 지급하고 공무원은 그 더 많은 보수의 일부를 저축하거나 공적연금제도이건 민간 보험상품이건 타 연금제도를 이용하여 자신의 노후소득보장을 스스로 할 수 있을 것이다. 국가 입장에서 보면 높은 보수를 지급하여 공무원 스스로 노후소득보장을 책임지게 하나 국가에서 직접 노후소득보장을 책임지나 동일한 것이다. 공무원입장에서 보더라도 높은 보수를 받는 대신 타 연금제도를 이용하여 자신의 노후를 대비하나 낮은 보수를 받는 대신 국가에서 노후를 책임지나 재정 부담 측면에서는 상관이 없을 것이다. 그러면 양자 간의 아무런 차이가 없을까?

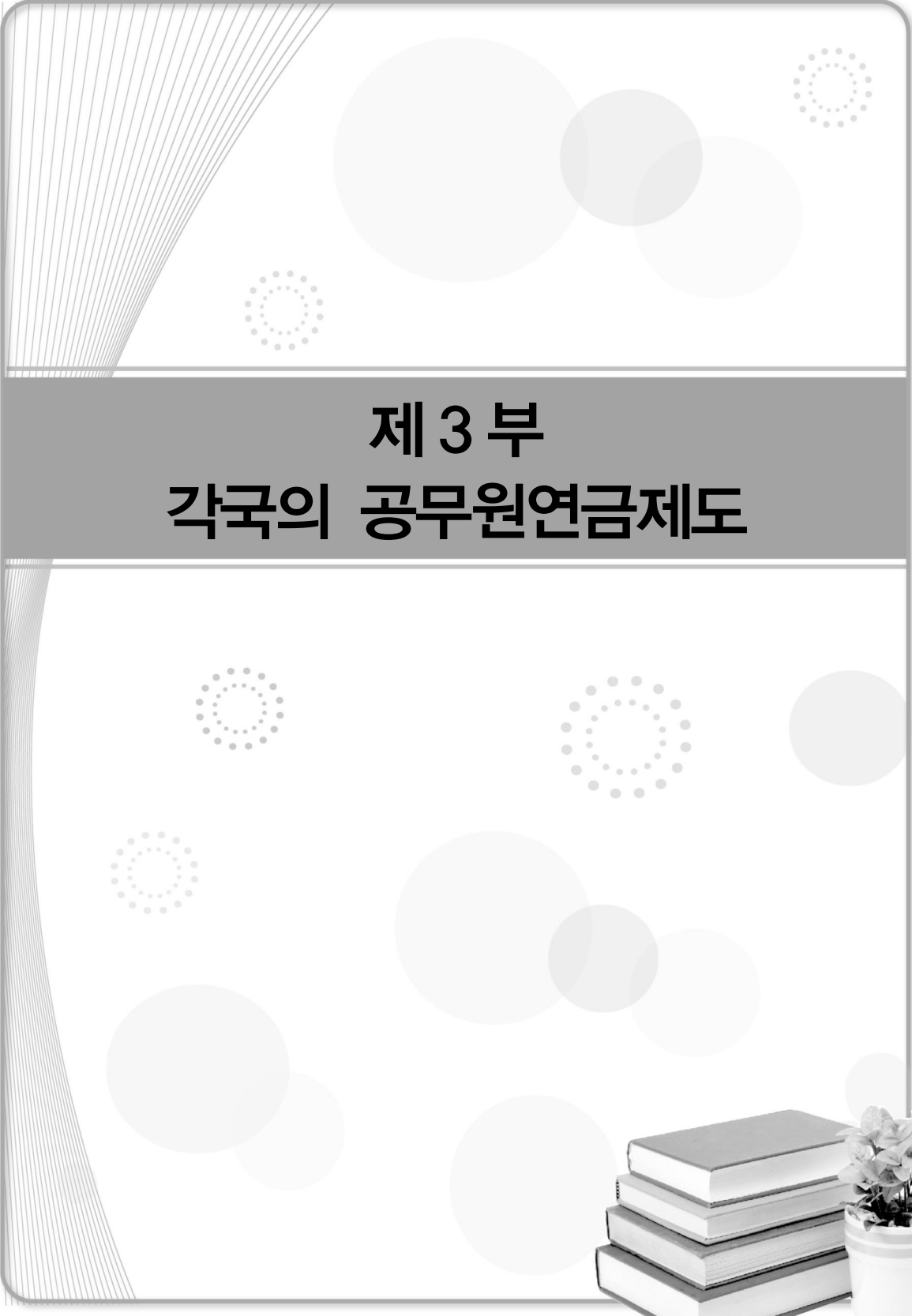
전자의 경우 공무원의 노후 소득보장책임이 국가에 있지 않기 때문에 부양제도가 될 수 없는 반면 후자의 경우 부양제도에 해당된다. 신분제 공무원제도 하에서 굳이 부양제도를 채택하는 이유는 부양제도가 효율적이거나 국가의 부담이 적어서라기보다는 신분제 공무원제도의 당연한 귀결이기 때문이다.

공무원이 수행하는 공공업무는 민간 근로자가 수행하는 근로활동과 성격이 본질적으로 다르기 때문에 국가 및 사회는 공무원으로 하여금 자신의 직무에 몰입하고 사적인 이익 추구를 지양할 것을 요구하는 대신 재직 시뿐만 아니라 퇴직 후의 적절한 생계 보장을 책임지는 것이다. 국가에서 퇴직 공무원의 노후 보장을 책임지지 않는다면 재직 시에 공무원 스스로 노후 준비를 하거나 타 연금제도를 통하여 자신의 노후에 대비하여야 하는데 이 경우 자신의 직무에 몰입하는데 방해가 될 수 있기 때문에 아예 국가에서 노후를 책임지는 것이다. 공무원이 자신이 수행하는 직무에 몰입을 하고 업무를 공평무사하게 처리하여야 하는 또 하나의 이유는 직접적으로 그는 사회 전체에 대한 봉사자이고 간접적으로 사회 발전에 기여를 하여야 하기 때문이다.

결국 공무원 연금제도 역시 사회 경제적인 제도의 하나이기 때문에 사회 전체의 합의가 요구되며 궁극적인 목적은 사회발전 및 국민들의 삶의 질 향상에 있다 할 것이다. 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도의 본질은 공무원으로 하여금 법률에 규정된 자신의 직무를 최선을 다해 수행하도록 여건의 일부를 조성해 주는 데에 있기 때문에 적절한 급여를 보장하

는 것이 무엇보다도 중요하며 재원조달의 문제는 하나의 수단으로 인식되어야 할 것이다. 거꾸로 공무원이 사회 전체를 위한 직무수행에 몰입할 수 없는 환경에서 공무원으로 하여금 사회 전체 및 사회 발전을 위하여 헌신적으로 직무를 수행하라고 요구하는 것은 비 현실적일뿐만 아니라 오히려 공무원으로 하여금 사익 추구 유혹에 취약하게 할 것이다. 환언하면 재원조달이 불확실하거나 불안정하여 공무원의 노후 소득보장을 국가에서 책임질 수 없는 상황이라면 공무원으로 하여금 사회 전체를 위하여 봉사할 것을 요구할 근거가 없고 공무원 스스로 사익을 추구하도록 허용을 하여야 할 것이다. 직무에 몰입할 상황도 조성되지 않은 상태에서 공무원에게 사익 추구를 금지하는 것은 논리적으로 모순일 뿐만 아니라 현실적으로 불가능할 것이다. 물론 공무원이 자신의 직무에 충실하지 않으면서도 국가로부터 노후소득보장책임을 요구하는 것 역시 정당화되기 어렵다.

끝으로 어느 정도의 공무원연금급여가 적절한지에 대한 논의는 그 사회의 가치판단에 의하여 결정될 문제이며 일반 근로자의 노후소득보장 정도도 고려되어야 할 것이다. 공무원 연금급여 수준이 근로자의 그것에 비하여 특권에 해당될 정도로 높다면 정치적 사회적으로 수용되기 어려울 것이다. 그렇다고 급여 수급구조가 근로자의 연금제도 그것과 반드시 동일할 필요는 없을 것이고 같은 것은 같게 다른 것을 다르게 취급하는 평등의 원리 즉, **분배적 정의**를 하나의 기준으로 삼아야 할 것이다. 공무원의 능력이나 학력이 근로자의 그것에 비하여 평균적으로 높은 점을 감안하면 공무원연금급여 수준이 상대적으로 높은 것은 어느 정도 범위 내에서 허용될 것이다. 대졸자 임금이 고졸 임금보다 평균적으로 높은 것은 **분배적 정의**에 해당되며 합리적 차이로 인정될 수 있는 반면 **평균적 정의**의 원리가 공무원연금과 일반 근로자 연금 사이에 동일하게 적용되어야 할 논리적 근거는 박약해 보인다. 공무원연금제도의 취지는 일반 근로자가 가입되는 법정연금제도의 그것과 사뭇 다르다고 할 것이다. 왜냐하면 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도는 부양제도로써 공무원으로 하여금 재직 시에 직무에 헌신하도록 일방적으로 법률에 의하여 노후소득보장을 위한 급여를 지급하는 데에 있는 반면 민간 근로자를 위한 일반 공적연금제도는 근로자 개인의 불합리한 행위와 연금보험시장 혹은 연금시장의 불완전성을 보완하려는 데에 있기 때문이다.



제 3 부

각국의 공무원연금제도



제3부 | 각국의 공무원연금제도

제 3부에서는 공적연금제도의 일부로서 각국의 공무원연금제도를 일별하기로 한다. 각국의 역사적 상황에 따라 형성 발전된 공무원연금제도를 완전히 분석하고 평가하는 것은 본고의 범주를 벗어난다. 다만 본고에서는 각국의 공무원연금제도의 특색을 살펴보고 해당 국가의 공무원연금제도가 어떻게 일반 근로자가 가입되는 법정연금제도와 구별되는지를 보기로 한다. 특히 각국의 공무원연금제도가 부양제도와 일반 법정연금보험제도의 성격을 얼마나 강하기 띠고 있고 공무원연금제도가 각국의 공무원제도의 성격을 어느 정도 반영하고 있는지 살펴보기로 한다.

이미 언급하였듯이 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도는 넓은 의미에서 신분제 공무원제도의 일부로 볼 수 있기 때문에 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도는 공무원제로부터 파생되었다고 볼 수 있다. 따라서 공무원연금제도를 이해하는 데에 있어서 공무원제도 자체를 이해하는 것도 도움이 될 것이다.

현대 국가에서 공무원은 대부분 선발 혹은 채용과정을 거쳐 임용된다. 임용된 후 신분이 보장되면 신분제 공무원제도가 되며 그렇지 않은 경우 특수한 고용관계가 형성되게 된다. 채용과정은 주어진 규정에 의하여 시험이나 다른 자격 혹은 능력 적성 심사, 면접 등 절차로 구성되어 있으며 채용과정이 완료되면 근로계약이 체결되거나 임용장이 수여된다. 일반적으로 공무원이란 정부기관 및 공공부문 혹은 정부 산하기관에 고용된 사람으로서 법률에 규정된 공공 업무를 수행하는 자를 의미하는데 이때 고용이란 의미는 일반 근로자와 사용주의 관계와 사뭇 다른 특수 형태의 고용관계 혹은 임용이라는 행정행위에 근거한 임용관계를 의미한다. 공무원의 의미와 범위는 나라마다 다르다. 영국의 경우 엄격한 의미의 공무원이란 과거 대영제국의 정부(Crown) 혹은 현재 중앙정부의 공직에 종사하는 자로 한정되어 있으며 시, 지방정부 등 기타 공공부문에서 근무하는 자는 공무원(Civil Servants)이 아니라 공공부분 근무자(Public Servants)라고 한다. 대부분의 국가에서 해당 법률에 의하여 공무원이 규정된다.

공무원을 채용하는 시험제도가 도입된 것은 6세기말 중국 수나라로 거슬러 올라간다. 중국에서 도입된 고급 공무원 필기시험제도의 목적은 우수한 인재의 등용에 있었으며 출신 성분과 상관없이 실력에 따라 박식한 학자를 등용함으로써 당시 중국 사회 및 문화에 커다란 변화를 가져왔다.⁶⁹⁾ 이러한 시험제도는 당나라까지 유지되다 약화되어 시험제도와 계급제가 혼합된

9등급 계급제로 변천되었다. 우리나라의 공무원 임용제도도 이와 유사한 성격의 제도로써 실력과 계급이 혼합된 제도로 볼 수 있을 것이다.

현대적 의미의 공무원제도는 18세기에 영국에서 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 영국의 경제적 환경이 변화하고 영국 제국의 세력이 확대되면서 왕실의 저택이나 성을 관리하는 직원이나 왕립 해군의 행정업무를 담당하는 관리들이 증가하게 되었다. 이들 관리들은 후견인에 의하여 임명되거나 貫官제도에 의하여 관리가 되었다. 그러나 이러한 제도는 시간이 지남에 따라 제도의 한계가 노정되어 18세기 후반에 많은 사람들이 중국식 관료임용제를 칭송하게 되었고 일부는 중국식 제도 도입까지 주장하였다.⁷⁰⁾ 그리하여 1806년에 설립된 동인도 회사의 행정업무 담당자를 교육시킬 목적으로 런던 근교에 동인도회사 대학교가 설립되었는데 이 제안은 동인도 회사 중국 사무소가 제안을 하였다. 1829년에 동인도 회사에 의하여 군복무(Military Service)에 대칭되는 개념으로서 민간행정업무인 공무(Civil Service)라는 말을 사용하게 되었고 동인도 회사에 근무하는 직원 채용제도 개혁과정은 시험과 실력을 중심으로 관료를 임용하는 중국의 관리임용제도에 의하여 영향을 받게 되었다. 영국의 관료제도 개혁에 중국의 제도가 영향을 준 근거로서는 중국의 왕조가 오랫동안 안정적으로 체제를 유지하고 발전한 이유가 시험과 실력을 중심으로 유능한 관료를 임용하였다고 판단한데에 있었다. 중국의 시험제도에 의한 인재 등용제도에 영향을 받아 1853년에 S. Northcote경과 C. Trevelyan에 의하여 결성된 공무원제도 개혁 위원회에서 시험을 통한 공개 경쟁채용, 학력, 계급제 요소를 도입하였고 정실, 후견인, 매관제도를 배제한 실력에 의한 승진제도 등을 내용으로 하는 제안을 하게 되었다. 이 제안을 기초로 행정 개혁이 단행되었다. 동시에 공무원의 업무를 정책결정업무와 실행업무 두 분야로 구분하였으며 당시 크림 전쟁 등 상황이 불안정한 점을 고려하면 이 행정개혁은 매우 시의 적절하게 실행되었다고 평가받고 있다. 이 위원회 보고서를 기초로 현대 영국 왕립 공무원제도(Her Majesty's Civil Service)가 설립되었다고 볼 수 있는데 영국 공무원제도는 영속하는 제도로써 단일화되어 있고 정치적으로 중립적인 제도이다. Northcote-Trevelyan 행정 개혁은 영국 사회 발전에 있어서 부패를 청산하고 정치적 불안기에도 안정정인 공공서비스를 제공하는데 중요한 기여를 하였으며 영 연방 국가들도 이러한 공무원제도를 채택하였다. 미국의 Pendleton 행정개혁도 영국의 행정 개혁의 영향을 받았다. 현대 각국의 공무원제도는 대부분 채용 과정에 있어서 실력과 자격 그리고 종종 시험이라는 채용 과정을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이 채용과정과 신분제 공무원제도는 별개의 문제이다.

69) <http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html>

70) D. Bodde (1948), "China: A Teaching Workbook", Columbia University

역사적으로 발전한 공무원제도는 공무원의 채용 임용뿐만 아니라 국가와의 법률관계, 특히 권리 및 의무, 정치적 중립의무, 인사 및 보수, 연금 등에서 상이하게 발전하였다. 공무원연금제도 역시 공무원제도의 일부로서 보아야 하는 이유는 공무원제도 자체의 성격에 따라 공무원 연금의 성격도 영향을 받기 때문이다. 공무원연금제도를 보다 객관적이고 체계적으로 이해하려면 넓게는 사회 경제 제도 좁게는 공무원제도를 먼저 파악하여야 하는 이유가 여기에 있다고 할 것이다.

3.1 미국

3.1.1 미국의 경제체제

미국사회의 기본가치는 개인의 자유와 책임 그리고 평등이다. 따라서 국가의 간섭을 가능한 배제하고 자유 시장경제 질서를 존중한다. 미국이 유럽국가에 비하여 경제활동에 덜 간섭한다는 사실은 국가가 개인의 사회 경제활동에 간섭하는 정도를 나타내는 지표인 국가활동지수(Staatsquote)가 서유럽 국가에 비하여 매우 낮다는 사실에서도 나타난다. 이 지표는 국가의 지출(사회보험급여, 보상제도, 공적 부조 급여 포함)이 국내총생산에서 차지하는 비중이다. 서유럽 국가가 거의 50%를 육박하는 반면 미국은 약 40% 정도 내외이며 미국 금융위기 발생 다음 해인 2009년에는 44%를 상회하였다. 금융위기 발생 이전의 미국의 세수입은 30%를 하회하고 있었다. 미국은 개인의 자유와 평등을 강조하기 때문에 개인의 성공 혹은 실패에 대하여 국가가 책임을 지는 것이 아니라 개인의 자유로운 행위의 결과로 여긴다. 개인의 자유와 책임, 평등이 미국의 핵심가치로 정착된 근원은 17세기 및 18세기 미국의 개척의 역사까지 거슬러 올라간다.

신대륙이었던 미국을 처음 개척하기 시작한 당시의 영국에서는 자유주의 사상이 확산되기 시작하였으며 유럽대륙의 중상주의 사상을 배척하기 시작하였는데 이러한 사조가 초기 미국 식민지 사회에서도 팽배하게 되었다. 영국에 의하여 처음 개척되기 시작한 식민지 미국사회에는 영국의 자유주의 사상이 더욱 강하게 전파되었으며 서부개척이 진척되면서 개인의 창의성, 실용주의 정신뿐만 아니라 위험에 대한 도전정신도 강화되었다. 서부개척은 위험에 대한 도전정신을 함양하였고 성공과 부로서 위험에 대한 대가도 지불하면서 오늘날 미국사회 가치 체계

의 토대를 구축하게 되었다. 실패를 하여도 재도전의 기회가 보장되었으며 실패를 두려워하지 않는 개척자 정신이 사회에 정착하게 되었다. 개인의 자유와 창의성, 위험에 대한 도전 그리고 거기에 대한 보상이 미국사회로 하여금 국가보다는 시장의 힘을 더 신뢰하도록 하였다고 볼 수 있다. 1787년에 제정된 미국의 헌법을 보더라도 국가의 중요한 과업이 시장경제를 유도하고 조정하는 것이 아니라는 사실이 확인된다. 그 대신 국가의 임무가 개인의 권리를 보호하고 개인의 경제활동 성공을 보장해주는 것이다. 그렇다고 미국 경제체제가 순수한 형태의 자유방임 경제체제라고 단정하는 것은 잘못된 것이며 자유 시장경제체제가 제대로 작동하도록 독점 및 카르텔 등을 규제하는 법률을 제정하여 시행하고 있다. 서유럽 국가와 근본적인 차이는 국가가 적극적으로 사회 경제 정책에 관여하는 것이 아니라 시장 참가자들이 자유롭고 공정한 경제활동을 하도록 보호해주고 있는 것이다. 연방정부의 임무는 조세를 징수하고 예산을 집행하는 재정정책, 화폐금융정책, 무역정책 등이며 연방헌법에 규정되지 않은 업무는 각 주정부나 개인에 위임되는 것이다. 경제정책에 관한 사항은 연방정부의 수장인 대통령이 의회에 제안을 하게 되면 결정은 대부분 의회에서 하게 되며 다만 외교 및 국가 안정정책에 있어서는 대통령의 권한이 상대적으로 강하다고 할 수 있다.

미국의 사회 경제정책은 대통령 직속기구와 연방부처, 독립된 기관에서 수행하고 있다. 대통령 직속기구에는 예산관리국(OMB : Office of Management and Budget), 무역정책국(USTR: United States Trade Representatives) 그리고 경제자문위원회(CEA: Council of Economic Advisers)가 있고 연방부처에는 재무부, 상무부, 농림부 등이 있으며 독립된 기관에는 연방헌법재판소와 대법원이 있으며 여기에 근무하는 법관들은 대통령이 임명하지만 상원의 동의를 구해야 한다. 상원과 하원은 각종 상임위원회를 구성하여 미국의 경제정책을 결정하고 있으며 미국의 연방지불준비은행(중앙은행, Federal Reserve) 역시 이자율의 조정과 화폐공급량 조절을 통하여 물가의 안정과 고용증진 정책을 수행하고 있다. 유럽중앙은행(ECB: European Central Bank)이 물가안정만을 목표로 삼고 있는 것과 대조적이다.

미국 경제의 성장모형은 외국 무역의존도가 상대적으로 낮은 소비를 기초로 하고 있다. 이는 미국 경제의 강점이자 약점이다. 수출에 의한 수요가 상대적으로 약하기 때문에 내수가 충분하지 않은 경우 경기 침체가 발생하게 될 위험성이 상존한다. 2008년 경제 위기 시에 실업자가 급증하였고 실업자의 소득 감소는 바로 소비 감소로 이어져 수출이 상대적으로 큰 비중을 차지하는 나라에 비하여 경제 회복이 완만할 수밖에 없다. 미국 사회의 높은 소비성향의 약점의 또 하나는 가계의 낮은 저축률과 높은 부채비율이다. 80년대 초 미국경제의 저축률은 약 10% 정도에 달하였으나 그 이후 이 수치를 하회하고 있으며 2015년 말 5.7%에 불과하다.

미국 경제의 저축률이 이처럼 낮은 이유는 우선 자산효과가 강하여 자산가치가 상승함에 따라 소비가 증가하는 반면 저축은 증가하지 않기 때문이다.⁷¹⁾ 실제 미국 가계가 소유하고 있는 주식 및 주택의 가치가 상승한 것은 사실이다. 미국의 저축률이 낮은 두 번째 이유는 노동생산성이 증가함에 따라 가계소득 역시 증가할 것으로 기대하기 때문에 저축을 할 필요가 없다는 것이다. 실제로 미국 근로자의 생산성은 꾸준히 증가하고 있다. 세 번째 이유는 미국의 저금리 정책으로 인하여 대출이 용이하게 되어 가계에서 미래 소비를 위하여 저축을 하는 대신 대출을 받게 된다는 것이다. 2008년 미국 금융위기 이전의 가계 부채율은 가계소득의 100%를 상회하기도 하였다.

3.1.2 미국의 사회보장제도

1929년 미국에서 대공황이 발생한 후 미국 대통령 루스벨트는 New Deal이라는 경제 부흥 정책의 일환으로 연방사회보험제도를 도입하게 된다. 이 사회보험제도는 독일 비스마르크 식의 4대 사회보험과는 달리 우선 연금 및 장애보험(OASDI)만이 미국 전역에 걸친 연방국가제도로써 구체화되었다. 실업보험제도는 연방국가의 각 주에 위임되었다. 미국의 사회보험제도는 미국의 기본가치를 반영하여 개인이 사회적 위험에 알아서 대처하는 제도를 보완하려는 데에 목적이 있었다. 1935년 이전만 해도 국가가 개인의 문제를 해결하려는 노력이 정치적으로 지지를 받지 못하였다. 미국의 사회보장제도는 크게 다음과 같이 분류될 수 있으며 총 사회보장비용 지출은 미국 정부예산의 약 절반을 차지한다.⁷²⁾

사회보험: 보험료 혹은 목적세로 자원 조달

- 연금보험제도(OASDI)

71) 자산효과(Vermögenseffekt, asset effect)란 일반적으로 자산 변동이 소비 및 저축의 행위에 미치는 영향을 말한다. 이자율 상승이 소비나 저축에 미치는 효과와 유사한 논리이다. 즉, 자산가치란 소득과는 달리 자산 시장의 수요와 공급에 의하여 결정되는데 자산은 직접 소비의 대상이 아니라는 점에서 일반 재화와 용역 시장과 구분된다. 자산에 대한 수요가 상대적으로 강하면 자산의 가치는 상승하게 되며 이를 소득의 상승으로 판단하게 되면 소비성향이 정 값 값을 갖는 한 소비 증가로 귀결될 가능성이 높아지게 된다. 물론 저축의 증가도 배제되지 않는다. 여기서는 미국의 경우 주식이나 주택 같은 자산가치가 상승하면 소비가 증가하는 현상을 의미한다. 이자율의 경우 이자율이 상승하게 되면 현재의 소비가 상대적으로 증가하게 되어 현재의 소비가 감소하고 저축이 증가하게 되는데 이를 대체효과라 하며 이자율의 증가는 궁극적으로 현재 및 미래의 소득증가를 의미하기 때문에 미래뿐만 아니라 현재의 소비도 증가하게 되는데 이를 소득효과라고 한다. 대체효과가 소득효과를 능가하게 되면 이자율 상승 결과 저축이 증가하게 되며 반대의 경우 저축은 감소하게 된다.

72) <https://usa.usembassy.de/gesellschaft-socialsecurity.htm>

- 실업보험제도
- 산업재해보상보험제도(보험가입의무 부과되어 있고 사용주가 보험료 전액 부담)
- 의료보험제도(Medicare: 65세 이상에게만 적용)

공적 부조: 일반 조세로 자원 조달

- 소득취약 계층노인, 시각장애인, 장애인 소득 지원제도(SSI: Supplemental Security Income) : 현금급여
- 아동 지원금제도(AFDC: Aid to Families with Dependent Children): 현금급여
- 빈민 및 장애인 의료지원제도(Medicaid): 현물급여
- 저소득층 생필품 지원제도(Food Stamp): 현물급여

서유럽 국가와는 달리 1935년에 도입된 미국의 사회보험제도로서의 법정연금보험제도(OASDI)는 기업연금이나 개인연금저축제도에 비하여 상대적으로 비중이 작지만 급여 산식이 강한 소득재분배 요소를 포함하고 있어 기초소득보장기능을 수행한다고 볼 수 있다. 소득이 일정 수준 이상 되는 모든 경제활동 참가자는 이 사회보장연금에 가입되며 수급조건은 분기별로 1점이 부여되는 연금점수제로서 40점 이상을 확보하여야 연금수급이 가능하다. 따라서 계속해서 가입된 경우 10년 이상 근무를 하여야 수급권이 확보된다. 재원의 조달은 사회보장세(Pay Roll Tax)에 의하여 조달되고 있다. 2017년 현재 근로자와 사용자가 연금보험료 산정 기준소득 상한선 127,200 USD 내에서 각각 6.2%씩 총 12.4%를 연금 보험료로서 각출하고 있으며 노인의료 보험료는 각각 1.45%, 총 2.9%이며 소득상한선이 존재하지 않아 소득재분배 효과가 발생하고 있다. 제도 도입 초기인 1937년의 연금보험료는 총 2%였고 소득상한선은 3,000 USD로 책정되었고 1966년에 노인의료 연금보험료는 총 0.7%였다. 가입자가 납부하는 보험료는 노령 및 유족연금보험기금과 장애연금보험기금의 두 개의 기금에 이체되어 관리되고 있으며 기금이 약간 적립되어 있지만 기본적으로 부과방식으로 재원이 조달되고 있다.⁷³⁾ 미국의 법정연금제도는 2015년 기준 자료에 의하면 65세 이상 미국인의 빈곤이 40%에서 10%로 감소할 정도로 노후기초소득보장 기능을 수행하고 있다.⁷⁴⁾ 연금지급개시연령은

73) Federal Old-Age and Survivors Trust Fund와 Federal Disability Insurance Trust Fund 가 있으며 이 두 개를 합쳐 Social Security Trust Fund라고 한다. 근로자를 위한 보험료는 FICA(Federal Insurance Contributions Act), 자영업자가 납부하는 보험료는 SECA(Self Employed Contributions Act)의 법률에 의하여 보험료를 국세청(Internal Revenue Service)이 징수하여 양 기금에 이체한다. OASDI 보험료 12.4%에는 장애연금보험료 1.4%가 포함되어 있다. 따라서 노령, 유족, 장애 연금제도를 포함하고 있는 우리나라 국민연금 보험료 9%보다 3.4%가 높다.

65세였으나 2000년 개혁을 통하여 1959년 이후 출생자는 67세로 상향조정하였으며 1960년 이전 1938년 이후 출생자는 출생연도별로 65세와 67세 사이에서 차등 적용하고 있다.

미국 법정연금제도의 급여산식은 소득재분배 기능을 강화하기 위하여 소득구간별 차등화되어 있으며 연금제도의 빈곤 완화 기능을 보다 총체적으로 파악하기 위해서는 경제활동 시기에 가입자가 납부하는 조세 및 사회보장세를 종합적으로 보아야 한다.

미국의 의료보장 체계에는 노인의료보험제도(Medicare)를 제하면 법정의료 보험제도(Pflichtkrankenversicherung)가 존재하지 않으며 의료보험 가입의무(Krankenversicherungspflicht)도 존재하지 않는다. 미국의 의료시설이나 의료의 질은 세계적으로 뛰어나지만 의료비용 역시 매우 높다. 법정 의료보험제도가 존재하지 않기 때문에 높은 의료비를 환자 개인이 부담하거나 환자가 가입된 민간 보험사에서 병원비를 지급한다. 개인이 민간 의료보험에 가입하게 되면 근로자의 경우 사용자 비용을 일부 부담하는 경우가 많으며 이는 노사 간의 합의 사항이다. 개인이 민간의료보험에 가입할 경우 일정한 세제 혜택이 부여된다. 미국 의료보장 체계의 특징은 Medicare를 제외하면 법정 의료보험제도가 존재하지 않기 때문에 병원비를 원칙적으로 환자 본인이 부담하거나 가입된 민영보험사에서 부담하게 되어 고소득층과 저소득층의 의료 혜택 수급에 현격한 차이가 존재한다는 점이다. 실제 미국 정부 조사에 의하면 4천2백만 명 정도에 해당되는 미국인은 어떠한 의료보험에 가입되어 있지 않으며 이는 전체 인구의 약 13% 정도에 해당된다고 한다.⁷⁵⁾⁷⁶⁾

간병보험제도는 사실상 존재하지 않으며 그나마 약 6%에 해당되는 국민이 민영 간병보험제도에 가입되어 있으며 일인당 연간 간병비용은 2008년 현재 약 75,000 USD에 달한다고 한다.⁷⁷⁾ 간병으로 인한 재정적 부담 위험을 분산할 방법이 존재하지 않는다.

실업보험급여는 근로기간과 소득의 크기에 영향을 받으며 본인의 과실 없이 실업이 된 경우 최대 26주 동안 실업당시 임금의 약 50%를 실업급여로 받는다. 실업보험제도는 주마다 다

74) Center on Budget and Policy Priorities, "Social Security keeps 22 Million American out of Poverty: A State-By-State Analysis". 미국 센서스 자료에 의하면 2015년 미국 비곤율은 13.5%에 달하고 있다고 한다. 2014년 5인 가족 기준 연간 최저생계비는 28,960 USD로 발표되고 있다.

75) https://www.census.gov/search-results.html?q=poverty+line&page=1&stateGeo=none&searchtype=web&cssp=Typeahead&%3Acq_csrf_token=undefined

76) 오바마 대통령은 미국의 이러한 취약한 의료보장체제를 개선하려 하였으나 공화당과 국민들의 반대로 실행하지 못하였다. 그가 계획하였던 의료보장체제 개혁의 주 내용은 아동과 임신부 의료보험제도(SCHIP: State Children's Health Insurance Program)를 강화함과 동시에 Medicare를 65세 미만에도 적용하려는 것이었다. 서유럽 여러 국가나 우리나라 등에서 공적 의료보험제도는 당연한 것으로 생각되지만 미국 사회에서는 개인이 자유와 책임을 우선하기 때문에 국가가 관여하는 것이 수용되지 않아 보인다.

77) C. Pieper, Ärztezeitung Nov. 2009. Artikel: Pflegeversicherung für US-Bürger?

르며 재원은 연방세인 연방 실업수당세(Federal Unemployment Tax) 및 주정부 조세인 주 실업수당세(State Unemployment Tax)로 조달된다. 산업재해 보상보험제도 역시 주마다 다르며 일정 수 이상의 근로자를 고용한 사업주는 의무적으로 근로자를 산재보험제도에 가입시켜야 하며 비용은 사용자에 전부를 부담한다.

3.1.3 미국의 노후소득보장제도

전통적으로 미국의 소득보장은 민간의 자선단체나 지역사회의 임무였으며 연방국가의 책임으로 인식되지 않았다. 유럽 대륙에서 미국으로 이주한 사람들은 새로운 삶의 터전을 구축하기 위하여 실제로 이미 정착한 이민들의 도움을 받았고 유럽식의 사회보장제도 혹은 노후소득보장제도가 알려진 것은 19세기 후반 20세기 무렵이다. 그러나 국가가 주도적으로 개인의 사회적 위험을 부담하는 사회보장제도의 도입은 매우 완만하게 진행되었는데 그 이유는 풍부한 자원을 기반으로 미국의 산업화가 급속하게 진행되었고 넓은 경작지의 존재는 누구나 성실히 근로를 하면 성공할 수 있으며 스스로 자신의 노력에 의하여 소득을 보장받을 수 있다는 자신감과 미국 특유의 실용주의 사상이 강하게 전파된 데에 있다.

그러나 자유와 책임에 기초하여 원하면 누구나 일자리를 구할 수 있었고 생계를 해결할 수 있었다는 자신감은 1929년 미국의 대공황을 계기로 상처를 받게 되었다. 1929년 경제 위기는 경제학적인 측면에서 보면 공급과잉으로 인하여 은행과 기업이 파산함으로써 대량실업이 발생한 것이 핵심 내용이다. 대량실업의 발생은 미국 경제의 가장 큰 도전이었으며 이 경제위기를 해결하기 위하여 Franklin D. Roosevelt 대통령은 1932년 경제 회복프로그램을 미국 의회에 제출하게 되었는데 이 프로그램의 주 내용은 뉴딜 정책으로 시행되었다. 뉴딜 정책의 대부분은 한시적인 것이었으나 그 일부였던 사회보장정책은 장기적인 제도로써 오늘날까지 존속되었다.

현재 미국의 노후소득보장체제는 1층의 법정연금제도와 2층의 기업연금제도 그리고 3층의 개인연금저축제도의 다층구조로 되어 있다.

법정연금제도 가입자는 연금보험료 산정기준 소득 범위 내의 소득에 대한 보험료를 10년 이상 납부하게 되면 노령연금 수급권이 발생한다. 연금지급개시연령은 출생연도에 따라 65세에서 67세이지만 62세부터 감액된 연금수령이 가능하며 62세부터 연금을 수급하게 되면 완전노령연금의 75%에 달하는 연금을 수령하게 된다. 연금산정기준소득은 소득상한선 범위 내의 최대가입기간인 35년 동안의 연간소득을 임금상승률(AWI: Annual Adjusted Wage

Index)로 재평가하여 합산한 다음 420(35년 × 12개월)으로 나눔으로써 산정되며 이를 연금 산정기준 월평균소득(AIME: Average Indexed Monthly Earnings)이라고 한다.⁷⁸⁾ 최대 가입기간 35년이 부족한 경우 소득이 없는 해는 소득을 영으로 보며 보험료를 납부한 기간이 35년을 초과한 경우 소득이 높은 35년의 소득만을 반영하여 월평균소득을 산출한다.

연금액을 산출하기 위하여 이렇게 산정된 월평균소득은 3개의 소득구간으로 구분되어 매 구간에 의회에서 책정한 연금지급률을 곱함으로써 구간별 부분 연금액이 산출되며 세 구간에서 산출된 세 개의 부분연금을 합산하면 자신의 총연금액(PIA: Primary Insurance Amount)이 산출된다. 구간별 연금지급률은 의회에서 책정하기 때문에 수시로 변동될 수 있다. 구간을 구분하는 경계에 해당되는 금액(bend points)는 물가상승률을 반영하여 사회보험청(SSA: Social Security Administration)에 의하여 변경 고시된다.⁷⁹⁾ 각 구간별 소득에 그 구간에 소득상한선을 상회하는 소득은 월평균소득 산정에 반영되지 아니한다. 소득세의 경우와는 달리 법정연금제도 급여 산식은 저소득층에 매우 유리하게 되어 있다. 미국의 사회보장제도의 하나인 법정연금제도의 목표는 저소득층에게 최소한의 노후소득을 보장함과 동시에 장애의 경우 적절한 소득대체 기능을 수행하려는 데에 있기 때문에 고소득층에게는 매우 불리하며 그들이 퇴직 후에서 경제활동 시기와 유사한 생활수준을 유지하려면 개인적으로 연금저축에 가입을 하여야 한다. 소득이 매우 낮은 극 빈곤층에게는 최저 연금이 지급되며 2013년 기준 \$804에 달하고 있고 약 75,000명이 최저 연금을 수령하였다.⁸⁰⁾

78) 미국 사회보험청 계산에 따르면 이렇게 산정된 월평균임금은 최종 임금 혹은 현재의 임금의 약 90%에 달한다고 한다.

79) 2017년 현재 첫 번째 평균소득구간은 1 - 885 USD, 이 구간 연금지급률은 90%, 두 번째 소득구간은 885 - 5,336 USD, 이 구간 연금지급률은 32%, 세 번째 소득구간은 5,336 USD 이상, 이 구간 연금지급률은 15%이다. 65세에 퇴직하는 자의 완전노령연금액(35년 이상 가입, 출생연도에 따른 법정 연금지급개시연령에 연금신청 하는 경우)은 구간별 소득액에 해당 연금지급률을 곱하여 산정된 금액의 총합이다. 재평가된 월평균소득(AIME)이 6,000 USD 인 경우 구간별 연금액은 $885 \times 0.9 = 796.5$, $4,451 (= 5,336 - 885) \times 0.32 = 1,424.32$, $663 (= 6,000 - 5,336) \times 0.15 = 99.45$ 이므로 총 연금액은 이 세구간의 연금액을 합한 금액인 $2,320.27 (= 796.5 + 1,424.32 + 99.45)$ USD이다.

80) <https://www.ssa.gov/retirementpolicy/projections/special-minimum.html>

〈표 3〉 35년 가입 시 미국 법정연금제도(OASDI) 2013년 연금(PIA) 소득대체율: 2013년 제1소득 구간은 \$1-\$791, 연금지급률 90%, 제2소득구간은 \$791 - \$4,781, 연금지급률 32%, 제3소득구간은 \$4,781 이상 소득상한선 미만(2013년 113,700), 연금지급률 15%

35년간 재평가된 월평균소득	소득대체율	배우자 있는 경우 소득대체율*	62세 조기퇴직시 소득대체율**	배우자 있는 경우 조기퇴직 소득대체율***
\$ 791.00	90%	135%	68%	101%
\$ 1,000.00	78%	117%	58%	88%
\$ 2,000.00	55%	82%	41%	62%
\$ 3,000.00	47%	71%	35%	53%
\$ 4,000.00	43%	65%	33%	49%
\$ 5,000.00	40%	60%	30%	45%
\$ 6,000.00	36%	54%	27%	41%
\$ 7,000.00	33%	50%	25%	38%
\$ 8,000.00	31%	46%	23%	35%
\$ 9,000.00	29%	44%	22%	33%
\$ 10,000.00	28%	42%	21%	31%
\$ 11,000.00	23%	34%	17%	26%
\$ 12,000.00	21%	32%	16%	24%
\$ 13,000.00	19%	29%	15%	22%

출처: SSA의 OASDI benefit calculations 자료를 기초로 계산

* 배우자가 정부에서 지급하는 연금을 수령하는 경우 소득대체율은 감소될 수 있음.

** 소득대체율의 약 75%

*** 배우자 있는 경우의 소득대체율의 약 75%

〈표 3〉에서 보듯이 미국의 법정연금제도는 강한 소득재분배 기능을 수행하고 있어 저소득층에 매우 유리, 고소득층에 불리함을 알 수 있고 위 표에 의한 소득대체율 중앙값은 34.5% 정도가 됨을 알 수 있다. 또한 배우자가 있는 경우 소득대체율은 상향조정됨으로써 기초 노후 소득보장 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

소득재분배는 연금제도를 통하여서만 수행되는 것이 아니라 근로자가 근로활동을 하는 기간에도 발생된다. 저임금 근로자는 음의 소득세를 납부하거나(EITC: Earned Income Tax Credit) 자녀 소득세 공제 혜택이 부여되기 때문에 사회보장세나 소득세를 거의 납부하지 않거나 면제된다. 2010년 미국 의회 예산국(CBO: Congressional Budget Office)의 계산에 의하면 가계 소득분포 최하위 5분위(0-20%) 및 4분위(21%-40%)인 미국 가계가 평균적으로

납부하는 소득세는 -9.3%, -4.6%, 그리고 사회보장세는 각각 8.3%, 7.9%에 달한다고 한다. 동 예산국의 계산에 의하면 최하위 5분위 및 4분위 가계가 납부하는 총 연방세는 각각 평균 1.0%와 3.0%라고 한다. 하지만 최하위 5분위 가계가 국내소득에서 차지하는 비중은 3.2%, 4분위 가계가 차지하는 비중은 8.4%에 불과하다.⁸¹⁾ 따라서 이들 가계의 근로자 및 자영업자가 납부한 사회보장세를 환급받는다 해도 그들의 생활수준이 현저히 개선된다고 보기는 어렵다. 반면 고소득층은 연금액의 85%가 소득세 부과 대상이 되며 타 연금급여는 100% 과세 대상이 되지만 소득 자체가 높기 때문에 생활수준에 크게 영향을 주지 않는다.

연방정부, 주정부 그리고 지자체 공무원들은 40 분기(10년) 이상 법정 연금보험료를 납부한 후 더 이상 보험료를 납부하지 않은 상태에서 법정 연금지급개시연령 도달 시 감액된 법정 연금을 수령하게 됨과 동시에 65세 이후 의료보험제도(Medicare)혜택을 받게 된다. 공무원연금제도가 일반적으로 급여 수준이 높으므로 35년 혹은 그 이상 연방법정연금제도에 보험료를 납부하지 않은 공무원이 법정연금제도에 의한 후한 연금지급률 적용을 받는 것을 방지하기 위하여 미국 의회는 불로소득방지 규정(WEP: Windfall Elimination Provision)을 통과시켰다. 그 배경은 공무원이 10년간 보험료를 납부한 후 최대 가입기간 35년에 미달되는 25년 동안 보험료를 납부하지 않게 되면 이 기간 동안 그의 소득은 0으로 처리되어 재평가된 총 소득을 420개월(35년)로 나누게 되면 그의 월 평균소득은 2013년 기준 \$791 미만으로 산정될 수 있다는 데에 있다. 이 구간에 적용되는 연금지급률은 표에서 보듯이 90%에 달하게 된다. 이 연금지급률을 나이에 따라 40%에서 85%로 하향조정한 것이다. 이 연금지급률을 급격히 하향 조정했다고 해서 공무원에게 커다란 불이익이 발생하지는 않을 것이다. 왜냐하면 공무원연금 급여수준이 상대적으로 높기 때문이다.

경제활동을 함으로써 일정한 금액 이상의 소득이 있는 근로자 및 자영업자는 미국의 법정 연금제도에 의무 가입된다.⁸²⁾ 의무 가입되지 않는 사람은 연방정부, 주정부 그리고 지방정부 공무원 및 철도청 근로자이며⁸³⁾ 이들이 차지하는 비중은 4%내지 5%에 불과하다.

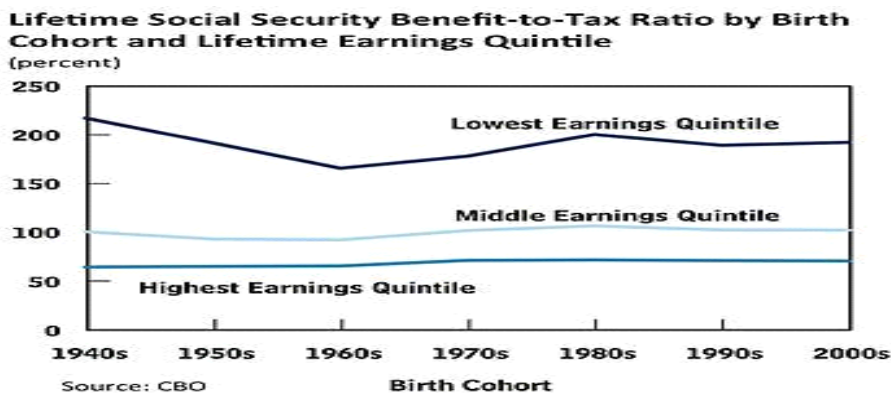
81) CBO, The Distribution of Household Incomes and Federal Taxes, 2008 and 2009, Supplemental Tables; Table 1

82) 자영업자의 연간 소득이 \$400 미만인 경우, 가사노동에 고용된 경우 연간 소득이 \$1,700 (2009년 기준) 미만인 경우, 대학 조교의 임금(점진적으로 폐지될 예정), 성직자의 임금(양심상 사회보험 가입거부 선언한 경우), 그리고 종교적인 이유(The Amish, The Christian Science 등의 종교단체)로 사회보험제도에 가입을 거부하고 빈곤한 삶을 살 것을 선언한 경우 등은 의무적으로 가입되는 것이 면제된다 (IRS Publications 15).

83) 철도청 근로자는 1935년에 도입된 독자적인 철도청 근로자 연금제도(RRB: Railroad Retirement Board)에 가입된다. 이 연금제도는 2층으로 구성되어 있으며 1층의 구조는 OASDI와 동일하며 2층 제도는 2005년 기준 6.2%에 해당되는 보험료를 각각 각출하여 임금이 제일 높은 5년간의 평균임금액을

보험료는 근로자의 경우 근로자가 부담하여야 하는 보험료부분을 사용주가 임금에서 원천징수하여 국세청에 사회보장세 명목으로 납부를 하여야 하며 자영업자는 보험료 전체를 스스로 납부하여야 한다. 근로자의 경우 총 15.3%를 사용주가 사회보장세로 납부하여야 한다.⁸⁴⁾ 사회보험료는 다른 채무에 대하여 최우선적으로 변제를 하여야 하며 그렇기 때문에 주식회사와 유한회사 등의 합자회사의 경우 회사대표가 개인적으로 무한책임을 진다. 합명회사의 경우 사원이 개인적으로 무한책임을 진다. 합자회사의 일반채무는 과실의 경우를 제외하고서는 회사대표가 변제하여야할 의무가 없는 반면 사회보험료 채무 변제 의무를 예외적으로 회사대표나 사원 개인에게 지운 것이다. 이들에게 근로자로부터 실제 원천징수를 하였든 하지 아니하였든 근로자가 부담하여야 하는 부분까지 납부의무가 있다.

미국 법정연금제도의 특징은 저소득층을 위한 강력한 소득재분배 기능에 있다. 물론 급여 산식은 누진적(progressive)이어서 재분배 효과가 강하지만 연금보험료 산정을 위한 소득상한선이 존재하여 보험료가 역진적(regressive)이라는 비판도 동시에 존재한다. 즉, 저소득층에 적용되는 연금의 소득대체율은 매우 높지만 소득 대비 보험료가 차지하는 비중 역시 저소득층의 경우 높다는 것이다. 급여산식의 높은 소득대체 효과가 보험료 납부의 역진적 효과를 충분히 상쇄하고도 남는다면 법정연금제도의 수급구조는 소득재분배 효과를 어느 정도 달성한다고 보아야 한다. 가입자가 납부한 보험료 대비 연금수급액의 비율을 보면 아래 그림에서 보듯이 최하위 5분위 가계의 비율이 최상위 5분위 가계의 비율에 비하여 약 3배에 달하는 것으로 나타나고 있다.



출처: The US Congressional Budget Office(2006-12-15), “ Is Social Security Progressive?”

연금산정기준소득으로 하여 연간 지급률 0.875%를 보장하고 있어 35년 근무 시 30.625%에 해당되는 급여(장애연금 포함)를 지급하고 있다. 철도청 연금제도의 2층 연금제도는 소득재분배 기능이 없다.

84) 연금보험료 12.4%(6.2%+6.2%)에 의료보험료 2.9%(1.45%+1.45%)를 합한 수치이다. 자영업자는 신고소득의 15.3%에 해당되는 사회보험료를 스스로 전액 납부하여야 하며 절반인 7.65%에 해당되는 금액을 연방소득세 연말정산에서 소득공제를 받을 수 있다.

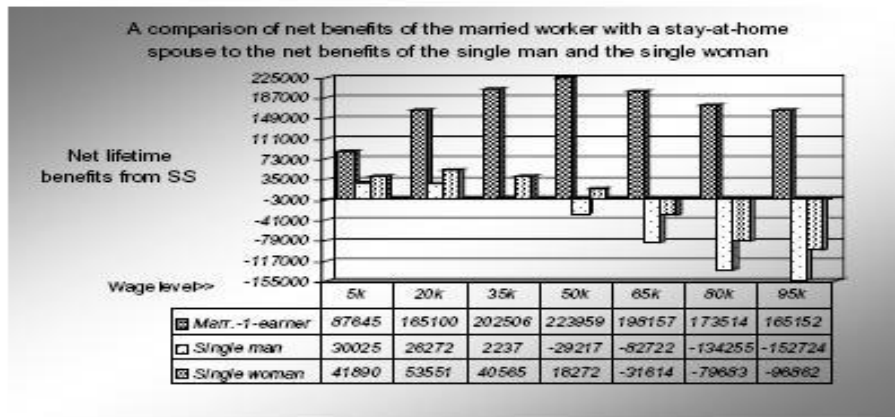
또한 저소득층의 평균수명이 짧아 저소득층 가계가 수령하는 장애 및 유족연금액이 수급자가 일찍이 사망함으로써 수령하지 못하는 연금액을 초과하므로 고소득층에 비하여 저소득층 전체에게 유리하다는 연구도 있다.⁸⁵⁾ 하지만 혼인 기간이 9개월 미만인 유족 배우자, 이혼 기간이 10년 미만인 유족 배우자, 동거인 등에 대한 유족연금 제한 규정이 존재하여 실제로 일찍 사망함으로써 수령하지 못하는 연금을 유족연금이 어느 정도 상쇄하는지는 불확실하다.

아래 두 그림은 미국법정연금제도의 세대 내 및 세대 간의 소득재분배를 보여 주고 있는데 첫 번째 그림에서 보듯이 세대 내 소득재분배는 매우 복잡하다. 우선 독신가계에서 배우자 있는 가계로 소득이 재분배되고 있고 고소득층에서 저소득층으로 소득이 재분배 되고 있음을 알 수 있다. 연금액 절대액 기준으로 보면 배우자 있는 중산층이 수령하는 순 소득이전액이 가장 높고 배우자 있는 고소득층이 수령하는 순소득 이전액도 상당히 높다. 특히 고소득층의 경우 혼인 여부에 따라 순 소득 이전액 차이가 \$300,000 정도를 상회한다.⁸⁶⁾ 특히 고소득 남성 독신 가계가 가장 많은 소득액을 이전하고 있다. 순 소득 이전액을 기준으로 보면 오히려 혼인한 고소득 가계가 수령하는 순소득 이전액이 저소득층 그것보다 훨씬 높으므로 법정연금제도의 가장 많은 혜택을 받는 층이 과연 누구인가는 불분명하다. 혼인한 사람의 고소득층이 납부하는 보험료도 높지만 그 가계가 수령하는 연금액은 상대적으로 더 높다. 그리고 35년 이상 가입된 자가 수령하는 연금수급기간이 짧기 때문에 그의 순소득 이전액은 다른 조건이 불변이라면 낮을 수 있다. 근로자가 임금 소득 외에 자본 및 임대 소득 등의 기타 소득이 있는 경우 연금보험료 부과 소득이 실제소득보다 과소평가되어 소득 전체가 연금보험료 부과소득인 사람에 비하여 훨씬 유리하다. 마찬가지로 배우자의 소득이 보험료 부과대상 소득이 아닌 경우에도 유리하다. 또한 납부한 보험료 대비 수령하는 연금액 비율을 기준으로 보면 저소득층에 가장 유리하지만 순 소득이전액 기준으로 보면 배우자 있는 중산층에 가장 큰 혜택이 부여되므로 미국 법정연금제도의 소득재분배 효과를 일률적으로 규정짓는 것은 의미가 없다. 미국의 법정 연금제도는 동시에 여러 형태의 사회보장 목적을 추구하다 보니 가입자가 처한 상황에 따라 소득재분배 효과가 결정된다. 따라서 미국 법정연금제도의 소득재분배 효과를 논하는 경우 순소득 이전액을 기준으로 하는 경우와 납부한 보험료 총액 대비 수령하는 연금액 비율을 기준으로 하는 경우로 구분함과 동시에 보험료가 역진적이라는 사실도 동시에 고려하여야 하는 의의가 지엽적, 편파적으로 진행되지 않고 보다 총체적이고 객관적으로 진행될 것이다.

85) General Accounting Office, "Minorities and Social Security: Earnings, Disability Incidence and Mortality Are Key Factors That Influence Taxes Paid and Benefits Received", Report to Committee on Ways and Means, House of Representatives, April 2003

86) 소득이 \$95,000인 경우 혼인한 자의 순 소득이전액은 \$165,000, 독신 남성 가계의 순 소득이전액은 약 마이너스 \$152,000 이므로 양 자의 차이는 \$317,000이다.

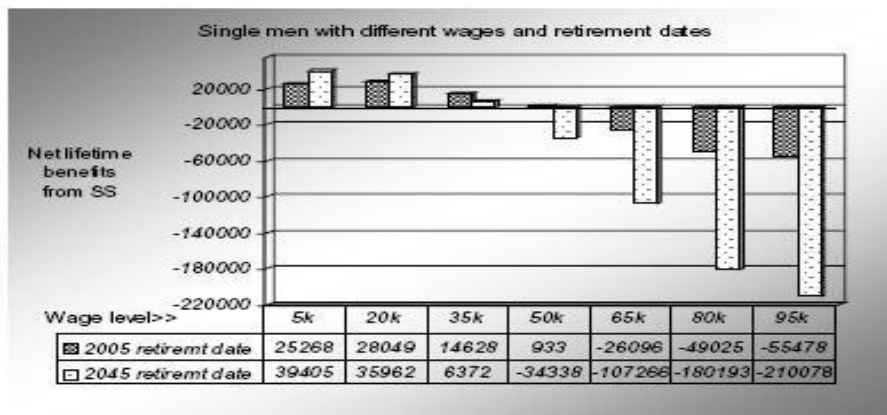
Figure 167. This chart combines the information in Figure 165 and Figure 166. Note the wide variances in net benefits for people at any given level of income — particularly at the upper earnings levels



출처: J. Fried(2008), Democrats and Republicans, Rhetoric and Reality, Algora Publishing, New York, 2008

두 번째 그림은 세대 내 및 세대 간 소득재분배를 보여주고 있는데 2045년에 퇴직하는 세대의 소득재분배 효과가 2005년에 퇴직한 세대에 비하여 훨씬 강함을 알 수 있다. 마찬가지로 2045년에 퇴직하는 세대 내의 소득재분배가 2005년에 퇴직하는 세대 내의 소득재분배보다 훨씬 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 연간 소득이 약 \$50,000 이상인 경우 순 소득 이전액은 마이너스가 되며 이 효과는 2045년 퇴직자의 경우 더욱 강하게 나타나고 있다.

Figure 168. The information is from a table of net lifetime transfers (benefits minus taxes) prepared by C. Eugene Steuerle and Adam Carasso of the Urban Institute. These are the average net benefits of single men who turn 65 in 2005 and in 2045.



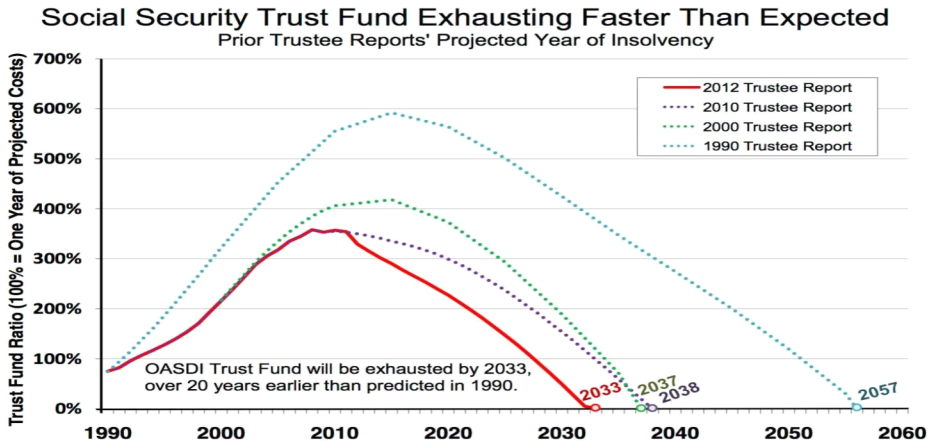
출처: C.E. Steuerle and A. Carasso(2004), "The USA Today Lifetime Social Security and Medicare Benefits Calculator", Urban Institute

미국 법정연금제도에 대한 비판도 존재한다. 그 중 법정연금제도에 의한 수익률이 민간 금융시장 투자 수익률에 비하여 낮다는 것이다. 하지만 이는 미국 법정연금제도가 어느 정도 기금이 적립된 부과방식으로 운영되고 있기 때문에 보험료를 지불하지 않은 세대에도 연금의 혜택을 부여하였을 뿐만 아니라 사회보장 목적으로 강력한 소득재분배를 목표로 하고 있다는 점을 고려하지 않은 비판이다.⁸⁷⁾ 더군다나 금융시장의 투자는 항상 일부 혹은 전부 원금상실의 위험에 노출되어 있고 저소득층의 경우 금융시장에 투자할만한 여유도 사실상 존재하지 않는다. 법정연금제도가 수행하는 기능과 추구하는 목표를 무시한 채 투자 수익률만 기준으로 연금제도를 바라보는 것은 제도의 일부만을 비교한 것이다. 또한 후세대에 부담을 전가한다는 폰지 게임(Ponzi Game)이라는 비판도 연금지급이 법률에 의하여 보장되어 있고 사회가 영속되고 경제가 어느 정도 성장하는 한 후세대를 그 후세대가 계속해서 부양할 수 있기 때문에 설득력이 약화된다. 미국의 법정연금제도는 민간연금처럼 **노후소득보장** 및 장애, 사망, 기대여명 증가 등에 대한 위험도 떠맡는 **보험기능**을 수행함과 동시에 **소득재분배**라는 사회보장정책을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

부과방식으로 재원이 조달되는 미국 법정연금제도는 당해 연도 보험급여 지급을 하고 남은 보험료 수입은 사회보장기금(Social Security Fund: OASI Fund + DI Fund)에 적립되며 적립된 기금은 금융시장에서 거래되는 자산에 투자되는 것이 아니라 원칙적으로 거래가 되지 않는 국채에 투자되며 국채 이자율에 해당되는 수익률을 달성하고 있다. 정부 입장에서는 국채를 발행함으로써 추가 재원이 확보되고 타 분야에서 지출을 감축하지 않고 이를 공공지출에 사용하게 되면 추가적인 세수 없이 정부의 총지출이 증가하게 되어 결국 후세대의 부담이 증가하게 된다. 즉, 정부의 채무가 증가하게 되는 셈이다. 물론 정부의 공공지출 확대 역시 국민의 복리 증진에 사용된다는 점을 고려한다면 국민 입장에서는 반드시 부담이 증가한다고 보기는 어려울 것이다. 이는 세대 간의 부담의 분산문제로 귀착된다.

사회보장기금은 2010년경을 기점으로 수입에 비하여 지출이 더 빨리 증가하고 있어 기금이 더 이상 증가하지 않고 감소하고 있다. 다음 그림은 사회보장기금의 변동 추세를 나타낸 것인데 1990년에 추산한 것에 비하여 2012년에 추산한 것으로 보면 기금이 1990년에 예상하였던 것 보다 20년 이상 더 빨리 고갈될 것으로 전망되고 있다. 부과방식으로 재원이 조달되기 때문에 반드시 기금이 적립되어 있어야 할 필요는 없지만 인구구조 노령화가 지속되어 지출이 수입보다 더 빨리 증가하게 되면 연금제도의 개혁은 불가피해 보인다.

87) 적립된 기금이 국채에 투자되어 있고 국채 원리금 상환 역시 국민의 부담으로 남기 때문에 기금이 적립되어 있다 해도 결국 가입자 입장에서 보면 순자산으로 보기 어렵다. 미국 사회보장법은 부과방식으로 운영되는 연금제도의 당해연도 보험료 수입이 당해연도 급여지출을 초과할 경우 정부가 발행하는 국채에 투자하도록 규정하고 있고 주식에 투자하는 것은 금지되어 있다.



출처: OASDI Trustee Report for various years(1990,2000,2010,2012)

2층에 해당되는 기업연금제도는 1974년에 제정된 근로자 퇴직연금법(ERISA: Employee Retirement Income Security Act)에 근거 시행되는 제도로서 동 법률에 근로자의 연금수급권 발생 및 보호, 세금 관련규정, 보험수리 관련 규정, 연금급여보증제도, 관리 운영에 관한 규정 등이 포함되어 있다. 연금급여방식은 주로 확정급여형이었으나 인구구조가 노령화되고 재정 부담이 증가함에 따라 점차 확정급여형이 증가하는 추세이다. 이는 노후소득보장에 대한 위험을 사용주가 아닌 근로자가 부담하게 됨을 의미한다. 기업연금제도가기 때문에 완전적립이 의무화되어 있고 최저 적립기준 및 최고 기여한도 또한 명시되어 있다. 적립된 기금은 법정연금기금과는 달리 금융시장의 위험자산 투자도 허용되고 있다. 근로자의 연금수급권 보호를 위하여 엄격한 회계기준이 적용되고 있으며 파산을 방지하기 위하여 각종 감독과 규제를 받고 있다. 기업이 파산하는 경우 근로자 퇴직연금법(ERISA)에 의하여 설립된 일종의 보험공사인 연금보험공사(PBGC: Pension Benefit Guaranty Corporation)에 의하여 확정급여형의 연금급여지급이 보호받고 있다. 수급구조를 기준으로 보면 1984년부터 시행된 미국의 신 공무원연금제도(FERS: Federal Employees Retirement System) 역시 일종의 기업연금제도로 볼 수 있을 것이다. 다만 납부된 보험료로 기금이 실제 적립된다기보다는 정부가 발행하는 특별채권에 투자되어 있기 때문에 원리금을 상환하여야 하는 국민의 부담이 감소하거나 정부의 부담이 변화되었다고 보기는 어렵다. 즉, 회계 상 기금이 적립되어 국채에 투자되어 있지만 정부 입장에서 보면 자산증가와 동시에 부채가 증가하는 것에 불과하다. 정부가 타 분야의 지출을 삭감하는 금액으로 연금기금을 적립하지 않고 채권을 발행한 대금으로 기금을 적립하는 한 기금적립은 회계 상의 적립에 불과하다.

3층의 개인연금저축에는 국세청의 401(K) 조항에 의한 연금저축제도, 일반 근로자 대상 개인연금저축계좌제도(IRA: Individual Retirement Account) 등이 있다. 401(K) 조항에 의한 연금저축제도의 특징은 연금저축을 가입자 소득공제 및 기업의 비용 처리하는 것을 허용하는 데에 있다. 이 3층의 개인연금저축제도는 기업연금의 부분적으로 보완기능을 수행한다고 볼 수 있으며 직업 간 이동성이 확대되면서 1970년 후반부터 확대되는 추세로서 미국의 중산층 이상의 노후소득보장의 중요한 수단으로 정착되어가고 있다.

3.1.4 미국의 공무원연금제도 및 특징

미국 공무원제도는 實績主義(Merit System)가 아닌 獵官主意(Spoils System) 성격이 강한 제도로서 출발하여 독일처럼 신분이 완벽하게 보장되지 않는 제도이다.⁸⁸⁾ 엽관주의란 선거에 승리한 정당이 정당 지지자들을 공직에 임명하는 관행으로서 실적(Leistung)과 자격(Befähigung)을 기준으로 신분이 보장되고 정치적으로 중립이 요구되는 신분제 공무원제도와 대조되는 제도이다. 엽관제도는 공무원으로 하여금 승리한 정당을 위하여 근무를 하도록 함으로써 정당이 선거에서 제시한 공약의 실천에 유인을 제공하는 장점이 있지만 공직이 특정한 전문성을 요구하는 경우에는 사회 전체에 손해가 될 수도 있다. 예를 들어 농민의 권익 옹호를 선거 공약으로 제시한 정당이 승리를 하여 그 공약 실행을 위하여 정당 소속 공무원을 임용하여 지지자들의 의사를 정책에 충분히 반영할 수 있다. 즉 엽관제도 공무원은 정치적으로 중립을 지키지 않고 특정 정당의 정책을 수행하게 된다. 신분제 공무원제도를 유지하고 있는 독일의 경우에도 물론 이러한 엽관주의 성격의 공직이 없는 것은 아니지만 일반적으로 신분제 공무원제도 하에서 공무원은 공직 수행에 방해가 되지 않는 범위 내에서 정치적 성향을 취하는 것이 허용되어 있다. 독일의 경우 선거에 승리한 정당에서 차관, 국장, 경찰서장, 고위장성 등 고위직 공무원 등은 정치적 성향을 지닌 공무원을 임명하기도 한다. 이들 “정치적 성향을 지닌” 공무원(politische Beamte)은 정부여당 혹은 연정에 참여한 정당의 정책을 수행

88) 미국의 공무원은 기본적으로 정년(Tenure)이 보장되는 공무원(Career Civil Servant)과 정년이 제한적으로 보장되는 공무원(Non-Career Civil Servant)으로 구분된다고 볼 수 있다. 정년이 보장되는 공무원은 공개적으로 시험을 거쳐 능력과 적성 채용 및 임용되는 반면 비 정년 공무원(위원회 위원 혹은 위원장, 대통령이 임명하는 각료 등)은 공개경쟁을 통하지 않고 주로 선출이나 임명에 의하여 임용된다. 비 정년 공무원은 대개 특별한 계약을 통하여 채용된다. 공무원은 종신제와 그 외 임시직 계약직 등으로 구분된다. 정년이 보장되는 종신제 공무원은 1년간의 시보 기간을 거친 후 3년간 근무 후 가능하다. 정년이 보장되는 공무원은 대부분 실무에 종사하는 공무원인 반면 고위직 공무원은 정권 교체 시 새로 임명되는 경우가 많아 공무원의 정치적 성향을 떨 수밖에 없으며 그렇기 때문에 아직도 엽관제도의 성격이 잔존하고 있다고 볼 수 있다.

하는 역할을 한다. 이들 공무원은 정권이 교체되면 이유 없이 해임될 수 있다. 업관주의를 특징으로 하는 미국 공무원은 계급보다는 직위에 의하여 분류된다고 볼 수 있으며⁸⁹⁾ 공무원의 신분은 엄격히 보장되지 않기 때문에 원칙적으로 정권이 교체되면 민간의 근로자처럼 해고될 수 있는 것이다. 이러한 미국의 공무원제도의 특징은 공무원연금제도에도 반영된다고 볼 수 있으며 1987년 1월 1일부터 시행된 신공무원법도 바로 이러한 성격을 고려하여 민간 근로자의 연금제도와 유사하게 개혁하였다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 미국 노후소득보장체계

	공무원*		민간근로자
	1983.12.31. 이전 임용공무원	1984.1.1. 이후 임용 공무원	
3층	TSP(No Matching)	TSP(Matching)	IRA, 401(K)
2층	공무원연금제도	BP(Basic Pension)	기업연금
1층		OASDI	OASDI

* 1983.12.31. 이전 임용 공무원에게는 1986.12.31. 기준 5년 이상 된 경우 본인의 선택에 의하여 구 공무원연금제도(=CSRS+TSP)가 적용되고 1984.1.1. 이후 임용된 공무원에게는 대부분 신 공무원연금제도(FERS = OASDI+BP+TSP)가 적용되는데 이 신공무원연금제도는 사실상 민간 근로자의 연금제도와 그 수급구조가 거의 동일하다고 할 수 있다. 신 공무원연금제도의 기본연금(BP)은 민간 근로자의 기업연금(1974년에 제정된 근로자 노후소득보장에 관한 법률 ERISA에 의거 시행)에 해당된다고 볼 수 있으며 TSP(Thrift Savings Plan)는 공무원에게 적용되는 3층의 개인연금저축으로서 민간의 개인연금저축계좌(IRA: Individual Retirement Account)에 해당된다. 신구 공무원연금제도는 미국 인사처(OPM: Office of Personnel Management) 산하 연금보험국(RIS: Retirement & Insurance Service)에서 관리 감독하며 2015년 9월 말 현재 재직 연방공무원은 약 184만 명, 연금수급자는 약 262만 명이며 구 연금제도의 적용을 받는 연금수급자 수는 점점 감소하는 추세이다.⁹⁰⁾

미국 공무원연금제도는 연방, 주정부, 지방자치단체 별로 구분되어 3,500개의 상이한 연금제도가 독립적으로 운영되고 있는데 연방공무원 연금제도는⁹¹⁾ 1987년 1월 1일 이전과 1986년 12월 31일 이후로 구분하여 볼 필요가 있다. 왜냐하면 1987년 1월 1일부터 신연방공무원 연금제도(FERS)가 1986년에 제정된 연방공무원연금제도에 관한 법률(FERSA: Federal Employees Retirement System Act)에 의거 시행되었고 그 이전에는 구 연방공무원연금제

89) 서울대학교 산학협력단(2013), “공무원제도와 공무원연금제도 특성 분석”, 공무원연금공단 용역보고서

90) <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/federal-civilian-employment/>

91) E. Hustead and T. Hustead(1999), “Federal Civilian and Military Retirement Systems”, Working Paper, Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania.

도(CSRS: Civil Service Retirement System)가 시행되고 있었기 때문이다.⁹²⁾ 구 연방공무원 제도는 1920년 8월 1일에 도입되어 1987년 1월 1일부터 신 연방공무원 연금제도에 의하여 대체되었다.⁹³⁾ 구 연방공무원제도는 일종의 연금보험제도로써 공무원과 국가가 절반씩 납부하는 보험료로 재원이 조달되며 급여구조는 확정기여형으로서 위험부담을 국가가 지고 있다. 공무원이 부담하는 보험료는 7%, 7.5%, 8%에 달하고 있으며 의료보험료 절반인 1.45%도 공무원이 납부하여야 하지만 법정연금제도(OASDI)에 가입할 의무는 없다. 공무원은 연금 산정 기준보수의 10%까지 임의로 납부함으로써 높은 연금액을 수령할 수 있다. 또한 공무원은 자신 보수의 일부를 개인연금저축(TSP: Thrift Savings Plan)에 납입하여 연금을 수령할 수 있는데 이 경우 정부의 보험료 납부는 없다. 공무원이 납부하는 보험료는 소득세 과세 대상에서 면제되지만 출구과세로서 나중에 연금소득세를 납부하여야 한다.

구 연방공무원연금제도에 의한 연금수급조건은 연령, 근무기간 그리고 기타 조건에 의하여 결정되며 5가지의 경우가 있다. 동시에 퇴직 직전 2년간 적어도 1년 이상 구연방연금제도가 적용되는 공공분야에서 근무를 하여야 한다. 위 다섯 경우 중 한 경우 이상에 해당되면 연금 수령이 퇴직 후 30일 이내에 가능하다.

- 퇴직연령의 선택: 조기연금지급개시연령 이전 혹은 연금수급 충족근무기간 미달 상태에서 공직을 중단한 경우 당장 연금이 지급되는 것이 아니라 62세에 연금을 수령하려면 최소한 5년 이상 근무, 60세에 연금을 수령하려면 최소한 20년 이상 근무, 55세에 연금을 수령하려면 최소한 30년 이상을 근무하여야 한다.

92) 정권 교체 시 공무원도 교체됨으로써 업무의 연속성이 유지되지 않고 전문성이 결여되는 문제점이 노출되자 노령을 이유로 공무원을 해고하는 것을 제한하고 실적주의를 중심으로 하는 공무원법(Civil Service Act)가 제정되었다. 그 결과 70세 이상의 고령의 공무원의 인사 적체 현상이 발생하고 이들로 하여금 자발적으로 퇴직하도록 유인책을 제공할 목적으로 연방공무원 연금제도가 도입되었다고 한다. cf. 김재경 외(2015), 영국, 미국, 독일 연방공무원 노후소득보장체계 개혁 분석, 공무원연금공단 이처럼 신분제 요소가 약한 미국의 공무원제도 하에서 시행되기 시작한 미국의 공무원연금제도는 태동부터 국가가 신분제 공무원의 노후소득보장을 책임지기 위한 제도로 출발하였다기보다는 인사정책상의 문제를 해결하기 위하여 도입되었기 때문에 부양제도의 성격은 찾아보기 어렵다고 할 것이다. 즉, 임금 소득을 나중에 지불하거나 혹은 저축을 하여 자신의 노후소득보장을 하는 민간 근로자의 노후소득보장제도와 성격이 유사하다고 할 것이다.

93) 구 공무원연금제도에서 신공무원연금제도로 이행하는 과정에서 몇 가지 경과 규정이 있다. 1984년 1월 1일부터 1986년 12월 31일 기준 근무기간이 5년 미만인 공무원은 구 공무원연금제도에 7% 대신 1.3%만 납부하며 대신 나머지는 법정연금제도(OASDI)에 납부한다. 1986년 12월 31일 기준 5년 이상 근무한 공무원은 본인이 1986년 7월 1일과 1987년 12월 31일 사이에 신연금제도 가입을 신청하지 않는 경우 5년 미만 공무원처럼 구 연방공무원연금제도와 법정연금제도 양 제도에 보험료를 납부하게 된다. 구 연방공무원연금제도의 적용만을 받던 공무원이 신 연방공무원연금제도를 선택하지 않은 경우 구 연방공무원연금제도를 계속해서 적용받는다. 1986년 12월 31일 이후 임용된 공무원은 신 연방공무원연금제도만 적용을 받는다.

- 인사처(OPM)에 의하여 타 부처로 전출이 되거나 소속부처가 재편 또는 축소되어 퇴직하는 경우 50세에 연금을 수령하려면 20년 이상 근무를 하여야 하며 25년 이상 근무한 경우 아무 때나 연금을 수령할 수 있다. 다만 55세 미만에 연금을 수령하게 되면 감액된다.
- 항공관제사, 교도직, 소방직, 핵폐기물 처리사, 대법원 및 국회의사당 경비 경찰의 경우 20년 이상 근무 시 50세에 연금수령 가능하며 25년 이상 근무 시 항공관제사는 아무 때나 연금을 수령할 수 있다.
- 과실이나 범법 행위 등 본인의 귀책사유가 아닌 이유로 강제 퇴직당한 경우 20년 이상 근무 시 50세에 연금수령이 가능하며 25년 이상 근무 시 아무 때나 연금수령이 가능하다.
- 공무상 재해의 경우 5년 이상 근무 시 아무 때나 연금수령이 가능하다. 단, 공무상 재해가 퇴직 이전에 발생하였어야 하며 장애 상태가 1년 이상 지속되어야 한다.

연금급여액 산정은 가입기간과 보수가 가장 높은 연속된 3년간의 평균보수에 의하여 결정된다. 보수에는 초과수당이나 상여금은 제외된다. 일반적으로 보수가 가장 높은 3년은 퇴직 직전 3년이지만 그 이전 기간이 될 수도 있다. 퇴직 후 바로 연금을 수령하는 경우 사용하지 않은 병가기간도 산입된다. 총 가입기간은 연금제도 적용을 받는 근무기간에 사용하지 않은 병가기간을 합산한 다음 중복된 기간을 제함으로써 산출된다. 연금산식은 다음과 같다:

$$\begin{aligned} \text{연금액} = & (\text{최초 근무 기간 5년 동안 보수가 가장 높은 3년간의 평균보수} \times 1.5\% \times 5) + \\ & (\text{그 다음 근무 기간 5년 동안 보수가 가장 높은 3년간의 평균보수} \times 1.75\% \times 5) + \\ & (\text{최초 근무기간 10년 이후 기간의 보수가 가장 높은 3년간의 평균보수} \times 2\% \times \text{최초 10년 이후 근무기간}) \end{aligned}$$

이렇게 산정된 연금은 물가상승률(COLA: Cost of Living Adjustment)에 연동되어 인상되며 연금액 상한은 보수가 가장 높은 연속된 3년간의 평균보수의 80%에 병가 기간에 해당되는 연금액을 합한 금액이다. 이 연금액 상한(최대연금액)은 41년 11개월 이상 근무자의 경우에 해당된다. 소방직, 교도직, 항공관제사 등을 제외한 재해가 아닌 이유로 공무원이 55세 이전에 퇴직하는 경우 연금액은 1개월 당 1/6%, 연간 2% 감액된다.

보험료가 납부되지 않았던 1982년 10월 1일 이전 기간 동안 보험료에 해당되는 기여금을 적립하지 않은 경우 적립하지 않은 기여금의 10%에 해당되는 연금액과 이자에 해당되는 금액이 삭감된다. 그 이후 보험료가 납부되지 않은 기간에도 기여금을 적립하지 않으면 그 기간은 연금제도 가입기간에 산입되지 아니한다. 납부한 보험료를 환급받은 경우 다시 기여금을 재적

립하지 않게 되면 퇴직연령을 반영하여 재 적립하지 않은 기여금에 이자를 가산한 금액만큼 연금액이 감액된다.

그리고 연금수급자가 현 배우자 혹은 전 배우자에게 유족연금 수급권을 보장해주고자 하는 경우에도 연금액이 삭감되는데 \$3,600 미만인 경우 연금액의 2.5%, 그 이상인 경우 연금액의 10%가 감액된다. 기타 다른 사람에게 유족연금수급권을 보장해주는 경우 본인의 연령과 장래 유족연금수급자 사이의 연령에 따라 연금액의 10%내지 40%가 감액된다.

교도직, 소방직, 핵폐기물 처리사, 의사당 경비경찰, 대법원 경비경찰 등의 경우 교도직, 소방직, 핵폐기물 처리사로 재직할 최초 20년간은 동 기간 동안 보수가 가장 높은 3년간의 평균 보수에 연간 지급률 2.5%를 곱하여 연금액을 산출한 다음 나머지 기타 재직기간은 기타 재직기간 중 보수가 높은 3년간의 평균보수에 연간 지급률 2%를 곱하여 연금액을 산출한다.

5년 이상 근무자가 장애로 인하여 퇴직한 경우 위 퇴직연금산식에 의하여 장해연금액이 산정 지급되는데 최저연금액이 존재한다. 최저연금액은 보수가 가장 높은 3년간의 평균보수의 40%와 장애로 퇴직한 기간과 60세 사이에 근무를 더 함으로써 수령하는 연금액 중 적은 금액으로 한다. 60세 미만 장애 퇴직자의 장애연금액이 이 최저 금액에 미달될 경우 이 최저연금액에 해당되는 금액이 지급되어야 한다. 단, 군인연금을 수령하는 자에게는 이 최저 연금액이 적용되지 아니하며 경찰직, 소방직 등 특수 직종 근무자 장애연금을 수령하는 경우 연간 지급률은 2.5%로 한다.

구 연방공무원연금제도 가입기간은 종신 공무원으로서 재직할 기간 외에도 시보 근무기간 및 그 후 3년을 포함하며 그 외에 기여금을 납부하지 않은 임시직 근무기간 그리고 평화봉사단 근무 기간 등도 포함한다. 그 외 정부 부처 간 파견에 관한 법률에 의하여 파견된 공무원으로서 기여금을 납부하는 공무원 및 공무원 조직에 파견된 공무원으로 근무하는 기간도 연금제도 가입기간에 산입된다. 기여금을 납부하여야 할 의무가 없는 임시직으로 근무하는 기간 동안은 연금제도 가입기간으로 인정받으려면 기여금도 이자를 합산한 금액을 납입하여야 하며 이는 의무조항은 아니다. 또한 근무 기간 동안 기여금 납부 의무가 존재하지 않았으나 기여금을 납부한 경우 반납 받은 기여금을 다시 납입함으로써 연금제도 가입기간으로 인정받을 수 있으며 역시 의무조항은 아니다. 1957년 이전 군인 근무기간은 기여금 사후 납입 없이 공무원연금제도 가입기간으로 산입되며 그 이후 군인 근무기간은 일반적으로 62세에 도달하면 법정연금제도(OASDI)에 의한 수급권이 발생한다. 공무원연금제도 가입기간으로 인정받으려면 기여금의 원리금을 소급하여 납부하여야 한다. 1982년 10월 1일 이전에 공무원에 임용된 경우 1956년 이후 군인복무 기간에 대하여 기여금 원리금을 사후 납입하면 군복무 기간이 공

무원연금 가입기간으로 인정되며 62세에 퇴직하더라도 공무원연금을 삭감되지 않는다. 62세에 법정연금제도에 의한 수급권이 발생하면 기여금 원리금을 사후 납입하지 않고 삭감된 연금액을 지급받을 수 있다. 1982년 10월 1일 이후 공무원으로 임용된 경우 기여금 원리금을 사후 납입하여야 하며 그렇지 않으면 군복무 기간은 공무원연금제도 가입기간으로 인정되지 않을 뿐만 아니라 퇴직 자격조건에도 불리한 영향을 준다.⁹⁴⁾

18개월 이상 재직한 연방공무원이 사망하게 되면 유족연금이 지급된다. 배우자 유족연금은 사망 당시 배우자와의 혼인기간이 9개월 이상 지속되었거나 배우자 사이에 자녀가 출생한 경우에 지급된다. 공무원이 사고로 사망한 경우 9개월 이상 혼인기간 지속 조건은 불필요하다. 배우자 유족연금액은 사망 당시 공무원이 확보한 연금수급액의 55%로 하며 배우자 연령이 55세 미만이라도 삭감되지 않고 지급된다. 배우자 유족연금액에는 하한선이 존재하는데 사망 당시 기준 보수가 높은 연속된 3년간의 평균보수의 40%와 사망 공무원이 60세에 도달하여 수령하였을 연금액 중 낮은 금액을 하한선으로 한다. 유자녀에는 유자녀 유족연금이 미혼만 18세까지 지급되며 정규 대학 재학 시 22세까지 지급된다. 단, 18세 이전에 신체적 혹은 정신적 장애를 당한 유자녀로서 스스로 생계를 유지할 수 없는 경우 연령에 상관없이 유자녀 연금이 지급된다. 2013년 기준 유자녀 연금액은 다음 셋 중 가장 낮은 금액으로 한다.⁹⁵⁾

- 사망 당시 기준 보수가 높은 연속된 3년간의 평균보수의 60%를 유자녀 수로 나눈 금액
- \$ 5,930
- \$ 17,185를 유자녀 수로 나눈 금액

신 연방공무원연금제도(FERS)

1987년 1월 1일부터 시행된 신 연방공무원연금제도는 공무원이 정상퇴직 연령 도달 이전에 공직을 그만두고 민간으로 이동하게 되는 경우에도 이미 확보된 잠재 연금수급권을 계속해서 유지하는 것이 용이하도록 하였다. 구 연방공무원연금제도(CSRS)가 자발적으로 가입되는 개인연금저축(TSP)을 제외하면 단층형의 연금제도인 반면 신 연방공무원연금제도는 법정연금제도(OASDI), 기본연금제도(BP: Basic Pension, 민간 근로자의 기업연금에 해당됨), 그리고 공무원이 가입되는 개인연금저축제도(TSP)로 구성되어 있다. 1920년에 도입된 구 연방공무원연금제도는 민간근로자를 위하여 당시에 노조 및 대기업들이 시행하기 시작한 퇴직연금

94) 미국 공무원연금제도 내용은 제도를 관장하는 인사관리국(OPM) 홈페이지 자료를 참고하였음:

<https://www.opm.gov/retirement-services/csrs-information/computation/>

95) <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21029.pdf>

제도와 유사한 제도로써 1935년에 법정연금제도가 시행되기 이전의 연금제도이며 신 연방공무원연금제도는 사실상 세 부분으로 구성됨으로써 민간 근로자가 가입되는 노후소득보장제도와 동일하게 되었다. 신 연방공무원제도에 의한 급여 수준이 구 연방공무원연금제도에 의한 그것과 비슷한 수준이 되도록 하기 위하여 신 연방공무원연금제도의 3층에 해당되는 개인연금저축제도에 공무원 연금산정 기준보수의 1%에 해당되는 부담금을 연방정부가 납부해주고 있으며 공무원이 이 계좌에 납부하는 금액만큼 일정한 범위 내에서 정부에서 추가로 부담금을 납부해주고 있다. 구 연방공무원제도에 공무원이 납부하던 보험료는 7%, 7.5%, 8%였는데 신 연방공무원연금제도의 경우 1층의 법정연금제도(OASDI)에 5.3%, 2012년 12월 31일 까지 임용된 공무원은 2층의 기본연금제도에 0.8%, 그 이후 임용된 공무원은 3.1%의 보험료를 납부하고 있다. 따라서 각각 6.1%, 8.4%의 총 보험료를 1층과 2층에 해당되는 연금제도에 납부하고 있는 셈이다.⁹⁶⁾

신 연방공무원연금제도의 적용을 받는 공무원은 근로자가 가입되는 법정연금제도는 이미 설명하였으므로 여기서는 2층에 해당되는 기본연금(BP)에 관해서 고찰하기로 한다. 연방공무원 기본연금제도(퇴직연금제도)에는 구 연방공무원제도와 마찬가지로 퇴직, 유족, 장애 급여가 있고 연금산정 기준보수도 보수가 높은 연속된 3년간의 평균보수로 하고 있다. 다만 연금급여는 구 연방연금제도가 장기 재직자에게 유리하게 되어 있던 것에 반해 재직기간에 연간 연금지급률 1%를 곱함으로써 산출된다. 단, 62세 이후 퇴직 시 매년 0.1%를 가산하고 있다.⁹⁷⁾ 연금지급개시연령에 있어 연금지급개시 최소연령(MRA: Minimum Retirement Age)을 출생연도에 따라 차등화하여 규정하고 있다.⁹⁸⁾ 5년 근무한 경우 62세, 20년 이상 근무한

96) OPM(2012) 자료에 의하면 CSRS가 보험수리적 균형을 유지하려면 공무원이 납부하는 7%에 정부에서 약 22.1%에 해당되는 부담금을 납부하여야 하며 FERS의 2층 BP 제도가 보험수리적으로 균형을 유지하려면 정부에서 약 13.2%에 해당되는 부담금을 납부하여야 한다고 한다. 따라서 CSRS에 의한 표준보험료(균형보험료)는 약 29.1%이며 FERS의 2층인 BP의 표준보험료는 약 14% 이다. 그런데 FERS 제도에 의하면 공무원은 1층의 법정연금제도(OASDI)에도 가입되어 있어 공무원과 정부가 각각 6.2%씩 총 12.4%를 부담한다면 FERS의 1층과 2층의 총 보험료는 26.4%가 된다. 여기에 3층의 TSP에 정부가 최소한 1% 이상을 납부하여야 하므로 총 보험료는 최소한 27.4%가 되며 공무원과 정부가 추가로 3층의 개인연금저축에 각각 0.7%씩, 총 1.4%만 부담하게 되면 총 보험료가 29.1%가 됨으로써 구 연방제도의 표준보험료와 동일하게 된다. 결국 신 연방공무원연금제도의 도입은 재정 절감에 목적이 있었다기보다는 연금제도의 구조를 개혁함으로써 근로자에게 적용되는 수급구조와 동일한 연금제도를 시행하게 된 셈이다. 신 연방공무원연금제도 하에서의 공무원의 부담은 거의 불변이다.

97) 62세 이후 퇴직하더라도 가입기간이 20년 미만인 경우에도 연간 지급률 1%가 적용된다. 소방직, 교도직, 항공관제사, 의사당 및 대법원 경찰의 경우 20년 미만 기간에 대하여는 동 기간 동안 3년간 연속 최대평균보수의 1.7%, 그 이후 기간에 대해서는 그 이후 기간 3년 간 연속최대 평균보수의 1%가 적용된다. 두 번째 규정은 5년 이상 근무한 국회의원 및 의회 직원에게도 동일하게 적용된다.

98) 1948년 이전 출생자의 경우 최소연금지급개시연령은 55세 이고 그 이후 출생자의 경우 매년 2개월씩 증가하여 1970년 이후 출생자의 경우 57 세로 되어 있다. 10년 이상 근무한 공무원이 연금지급개시

경우 60세에 퇴직하면 30일 이내 연금수급이 가능하며 10년 이상 30년 이하 근무한 경우 출생 연도에 따른 연금지급개시 최소연령에 퇴직하여 연금 수급이 가능하게 되는데 근무기간이 20년 미만이고 최초 연금수급이 60세 이전인 한 62세가 될 때까지 연금액이 1년 당 5%씩 감액된다.

조직의 재편이나 인력 감축의 경우 20년 이상 근무자는 50세부터 퇴직하여 연금수령이 가능하고 25년 이상 근무자는 아무 때나 연금수령이 가능하다. 5년 이상 근무하고 연금수급조건을 미 충족한 상태에서 퇴직한 경우 62세가 되어야 연금을 수령할 수 있으며 10년 이상 30년 이하 근무하고 연금수급조건을 미 충족한 상태에서 퇴직한 경우 출생연도에 따른 연금지급개시 최소연령에 퇴직하여 연금 수급이 가능하게 되는데 근무기간이 20년 미만이고 최초 연금수급이 60세 이전인 한 62세가 될 때까지 연금액이 1년 당 5%씩 감액된다.

구 연방공무원연금제도의 적용을 받던 공무원이 신 연방공무원연금제도에 이첩된 경우에는 양 제도에 의하여 연금이 병산된다.

신 연방공무원연금제도에 의한 장해연금액은 구 연방공무원제도와 달리 연령과 근무기간에 따라 산정된다. 아울러 장해 당시 연령이 62세 미만인 경우 1년 후 및 62세에 도달하게 되면 장해연금을 재 산정하게 된다. 근무기간이 20년 미만이고 62세 이상 장해로 인하여 퇴직하거나 62세 미만이지만 즉시 퇴직하여 연금수령이 가능한 경우 보수가 가장 높은 연속 3년간 평균보수액에 연간 지급률 1%를 곱하여 장해연금액이 산정되며 20년 이상 근무하고 62세 이후에 장해로 인하여 퇴직한 경우에는 보수가 가장 높은 연속 3년간 평균보수액에 연간 지급률 1.1%를 곱하여 장해연금액을 산정한다. 62세 미만이고 즉시 퇴직하여 연금을 수령할 수 있는 조건을 미 충족한 경우에는 처음 12개월 동안에는 3년간 평균보수의 60%에서 법정연금제도(OASDI)에서 지급받은 금액 전액을 차감한 금액이 지급되며 12개월 이후에는 3년간 평균보수의 40%에서 법정연금제도(OASDI)에서 지급받은 금액의 60%를 차감한 금액이 지급된다.⁹⁹⁾ 장해연금액은 장해연금수급자가 62세에 도달하게 되면 재 산정하게 되는데 재직기간과 장해연금 수급기간을 합산한 기간이 20년 미만인 경우 3년간 평균보수에 연간지급률 1%를 곱하여 산정되며 20년 이상인 경우 1.1%를 곱하여 장해연금액이 재 산정된다. 3년간 평균보수는 장해연금 수급기간 동안의 물가상승률을 반영하여 상향조정된다.¹⁰⁰⁾ 유족배우자가 수령하는 장해연금

최소연령에 퇴직하게 되면 62세 미만인 한 1년당 연금액이 5%씩 삭감된다. 하지만 근무기간이 30년 이상이거나 20년 이상 근무한 후 60세부터 연금을 수령하는 경우에는 삭감되지 아니한다.

99) 하지만 장해 당시 산정된 연금액이 위 금액보다 더 큰 경우 위 장해연금액 대신 산정된 연금액이 지급된다.

100) 물가상승률을 반영하는 경우는 62세 이상인 경우, 항공관제사, 교도직, 소방직 등의 특수직종 근무 공무원, 장해로 인하여 퇴직한 경우(단, 3년 평균보수의 60%를 지급받는 최초 12개월 제외), 구 연방공무원연금제도의 적용을 받는 경우이다. 그 외 62세 이전에 퇴직한 공무원은 62세에 도달한 후 물가상승률이 반영된 연금액을 지급받게 된다. 물가상승률이 2% 미만인 경우 물가상승률과 동일하게 연금이

액은 장해연금수급자인 퇴직 공무원이 유족인 배우자가 수령하는 유족 장해연금액 50%를 보장한 경우 자신이 수령하는 장해연금액은 10%, 25%를 보장한 경우 5%가 삭감된다.

연금제도 가입기간으로 인정되는 기간에는 보험료를 납부하는 근무기간(시보기간 포함) 외에 사용되지 않은 병가기간, 1989년 이전 임시직으로 근무하는 동안 보험료 납부의무는 없지만 자발적으로 기여금(이자 포함)을 납부한 기간 등이 포함된다.¹⁰¹⁾

미국 공무원연금제도는 신분제 공무원제도의 요소가 약한 점을 반영하여 1920년 구 연방연금제도가 도입될 당시부터 민간 근로자의 노후소득보장과 같은 기능을 수행하기 위한 것이었다고 볼 수 있다. 구 연방공무원연금제도의 표준보험료율이 2012년 기준 29.1%에 달하고 있는데 이는 공무원이 약 40년 정도 근무하게 되면 연금의 소득대체율이 70%를 상회할 수 있음을 암시하고 있다. 따라서 신분제 공무원제도 하의 부양제도 성격의 연금제도는 아니지만 1935년에 도입된 민간 근로자를 위한 노후소득보장제도와 별도로 독립적으로 공공분야에서 공공업무를 수행하는 공무원의 노후소득보장 기능은 충분히 수행하고 있다고 할 수 있다. 1987년 1월 1일부터 시행된 신 연방공무원연금제도는 한 걸음 더 나아가 공무원연금제도의 성격을 민간근로자의 노후소득보장을 수행하는 사회보험으로서의 연금보험제도의 성격을 한층 강화시켰다고 할 수 있다. 더군다나 3층으로 구성된 신 연방공무원연금제도의 1층에 해당하는 법정연금제도는 강한 소득재분배 기능을 포함하고 있어 소득비례연금이었던 구 연방공무원연금제도와 성격이 다를 뿐만 아니라 근로자에게 적용되는 노후소득보장제도의 성격과 거의 동일하다고 보아야 할 것이다. 즉, 미국 공무원연금제도는 민간 근로자에게 적용되는 연금제도와 비교하여 특수성이나 독자성이 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 미국 공무원연금제도는 민간 근로자에게 적용되는 연금제도에 통합되지 않고 독립적으로 운영되고 있으며 민관 사이의 직업의 이동이 빈번해지는 상황을 고려하여 이미 확보한 연금수급권이 직업이동과 상관없이 그대로 보존되는 데에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 그렇기 때문에 1986년 개혁된 미국의 공무원연금제도는 연금제도의 재정안정화에 그 목적이 있었다기보다는 공무원연금제도의 수급구조를 민간 근로자의 그것과 일원화시킴으로써 공무원연금제도를 특수한 제도로 바라보지 않고 근로자의 연금제도와 동일하게 취급하고 있다고 할 것이다.

인상되며 2%~3% 인 경우 2%, 3% 이상인 경우 1%를 차감한 물가상승률을 적용한다.

101) 다음의 경우 1989년 이전에 근무하지 않은 기간도 자발적으로 기여금을 납부하게 되면 신 연방 공무원연금제도 가입기간으로 인정된다. 외국파견근무에 관한 법률 309조와 311조에 의한 1988년 12월 31일부터 1998년 5월 24일 사이 시간제 근무, 불규칙 근무 및 임시 근무기간, 외국 공적연금제도의 적용을 받고 근무한 기간, 평화봉사단 자원봉사자 및 지도자로 근무한 기간, 미 의회 상원 아동보호센터 근무자, 연방준비은행 근무기간 등. 보험료 납부의무 없이 1989년 이전 근무한 기간은 기여금을 납부하지 않는 한 공무원연금제도 가입기간으로 인정되지 아니한다.

3.2 영국

3.2.1 영국의 사회보장제도 및 노후소득보장체계

1929년 발생한 미국의 공황 이후 미국은 1935년 뉴딜 정책을 통하여 사회보험형태의 사회 보장정책을 채택한 반면 영국은 “요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)”라는 기치 아래 비버리지식의 사회보장제도를 도입하였다. 1880년대 말에 이미 독일에서 비스마르크 식의 사회보험제도가 도입되었음에도 불구하고 영국에서 사회보장제도가 2차 대전이 종료되어갈 무렵에서야 도입된 배경은 영국의 사회 경제가 자유방임주의제도를 채택한 데에 있었다. 빅토리아 시대의 영국에서는 빈곤이 치욕이었는데 빈곤은 사회적 책임이 아니라 개인적 책임이고 실업자가 된 이유 역시 개인이 근로를 할 의사가 없어서 실업에 전락한다는 사회적 위험에 대한 개인의 책임을 강조하였다. 독일에 사회보험제도가 도입되자 영국에서도 노령연금법(The Old Age Pensions Act, 1908)¹⁰²⁾ 및 국민보험법(The National Insurance Act, 1911)의 제정을 통하여 사회복지 급여를 확대하였지만 누구나 모두 수혜를 보는 보편적인 제도가 아니었다. 그러다 1914년 1차 대전이 발발한 후 사회 경제적으로 혼란하여지고 국민들의 생활이 위협을 받기 시작하면서 개인의 책임 대신 국가에 의한 집단적 혹은 사회적 책임에 대한 인식이 확산되기 시작하였다. 빅토리아 시대 영국에서는 개인의 책임을 최우선으로 하였던 기 때문에 국가에 의한 개입은 등한시 되었다.

전쟁이 종료되어가는 무렵인 1942년에 당시 저명한 진보주의 경제학자였던 William Beveridge 경은 약 300페이지에 달하는 “사회보험과 관련 복지 급여”라는 제목의 보고서를 발표하였는데 이 보고서가 오늘날 영국 사회보장제도의 청사진이 되었다.¹⁰³⁾ 1980년도에 영국사회의 복지제도 축소를 주장하였던 보수당의 Thatcher 수상까지도 이 보고서는 영국사회

102) 70세 이상 빈곤층에 지급되는 공적 부조 형태의 급여로서 재원은 조세로서 조달되었다. 공적 부조이기 때문에 자산심사를 통하여 급여가 지급되었으며 산업화 과정에서 발생하는 빈곤, 빈부 격차 확대 등 사회적 갈등을 완화할 목적도 동시에 추구하였다. 현대적 의미의 노령연금과는 전혀 다른 제도로 할 수 있다.

103) 비버리지 경은 불결함, 빈곤, 무지, 질병 그리고 게으름을 5대악으로 규정하고 이 5대 악 제거를 위하여 사회보장정책 실시를 제안하게 된다. 비버리지는 사회보장급여를 위하여 자산 심사하는 것을 반대하였는데 그 이유는 자산심사를 하게 되면 빈곤층의 한계세율(marginal tax rate)이 과도하여 빈곤의 함정(poverty trap)에 전락하게 되기 때문이다. 그래서 보험료율도 일정하고 급여율도 일정하게 책정하여야 한다고 하였다. 동시에 사회보장정책을 실시하는 과정에 있어서 국가와 개인의 책임을 명확히 하여야 한다고 제시하고 있다. 국가가 사회보장정책을 통하여 개인의 책임, 동기유발, 기회를 박탈해서는 안 되며 최저생계비 보장에 있어서도 개인의 노력을 유인하여야 할 것이라고 하였다.

보장제도의 이정표라고 하였다. 이 보고서는 당시 전쟁의 혼란 속에서 좌경화 사상이 강하게 퍼진 상태였기 때문에 국민들의 강력한 지원을 받게 되었다. 그 결과 1945년에 실시된 총선에서 진보진영인 노동당이 압도적인 승리를 하게 되었다. 이 보고서에서 비버리지 경은 매주 보험료를 납부하게 되면 납부한 자는 노령연금, 실업급여, 의료보험급여 및 배우자 유족연금을 수령할 수 있는 사회보험제도 도입을 제안하고 있다. 이 보고서를 기초로 하여 1946년에 전 국민을 위한 보험법(국민 보험법: The National Insurance Act)이 제정되었다. 실업, 연금, 의료 보험급여 및 출산 수당 급여가 실시되었고 재원은 가입자가 납부하는 보험료, 사용자 납부하는 보험료 그리고 정부의 보조금으로 조달되었다.¹⁰⁴⁾ 1948년에는 국민건강서비스에 관한 법률(The National Health Service Act)이 시행됨에 따라 무료 진단에서 무료 치료제도가 보편적으로 보급되었다.¹⁰⁵⁾ 1979년에 수상이 된 Thatcher 수상은 세금을 하향조정함과 동시에 국가의 간섭을 배제하고 사회보장급여 축소를 추진하였다. 미국의 레이건 행정부의 사회보장정책과 나란히 국가에 의한 사회보장을 축소하고 개인 책임을 강화하기 위하여 공공지출을 축소하려 하였지만 실제 1990년대 초까지 영국의 사회보장급여는 1970년대와 비교하여 거의 불변이었다. 물론 주택분야 정부보조 지출이 축소되고 사회보장급여 조건이 강화되었지만 전체적인 사회보장급여는 대체 정부의 정책을 비판하는 자가 주장하는 것처럼 급격히 축소되지 아니하였다. 그럼에도 불구하고 대체 정부의 정책기조 변화는 영국의 사회보장제도에 관한 사회적 합의를 약화시켰음을 부인하기 어려울 것이다. 21세기에 와서는 비버리지식 사회보장제도에 대한 논란은 사라지고 사회보장제도가 필요하다는 점은 사회구성원 모두가 동감하고 있으며 다만 동일한 사회보장정책을 실시하더라도 어떻게 하면 적은 비용으로 목표를 효과적으로 달성할 수 있는가 하는 문제에 대한 논의가 진행되고 있다고 할 것이다. 사회보장정책에 의한 목표를 반드시 국가를 통해서만 달성할 수 있는 것이 아니라 민간 시장을 통해서도 가능하다고 보는 것이다.

영국의 사회보장체제의 저변을 관류하는 사상은 미국과 비슷하게 개인의 책임을 강조하는 것이다. 다만 비록 기초보장 수준에 있어서는 보편적인 사회보장정책을 추구하고 있어 진보 및 보수당의 이념이 혼재되어 있다고 할 수 있다. 재원은 절반 정도가 조세로 조달되고 있으며 그 다음으로는 사용자가 부담하고 근로자도 일부 재원조달에 기여를 하고 있다. 국민의 보

104) 다층 체제의 노후소득보장제도의 1층에 해당되는 기초연금제도(BSP: Basic State Pension)가 도입되어 현재까지 시행되고 있다. 재원은 소득과 상관없이 소득의 일정부분(flat-rate contribution, 단 저소득층 및 임의 가입자는 일정액 납부)을 납부하게 함으로써 조달되는 한편 급여는 정액으로 설정하여 소득재분배 효과가 강하게 나타난다.

편적 사회보장제도의 일환으로 시행되는 국민 건강 서비스의 재원도 조세로 조달되고 있는 점이 특색이라고 할 수 있다. 재원의 절반 정도를 조세로 조달하는 이유는 소득과 상관없이 국민에게 보편적 기초생활보장을 하려는 데에 있다. 조세로 재원을 조달함으로써 소득이 높은 사람의 기여도를 높이고, 동시에 급여수준을 수혜자 모두에게 차등 없이 일원화함으로써 높은 소득재분배 효과를 달성할 수 있는 것이다.

영국의 노후소득보장제도는 다층체제로 구성되어 있다. 60세 이상의 노령 빈곤층과 저소득층에게 제공되는 기초급여를 제외하면 3층 구조로 볼 수 있다.¹⁰⁶⁾ 1층에 해당되는 기초연금 제도는 1942년에 발표된 비버리지 보고서를 기초로 하여 1946년부터 실시된 연금보험제도로써 부과방식으로 재원이 조달되며 16세 이상 일정한 소득이 있는 전 국민은 의무가입 대상이 된다. 1층의 기초연금제도는 개혁되어 2016년 4월 6일부터 신 기초연금제도가 시행되고 있다. 이 제도에 의하면 최소가입기간은 10년이며 반드시 연속해서 가입하여야 할 의무는 없으며 35년 가입한 후 출생연도별 차등화 된 연금지급개시연령에 도달하여 퇴직하게 되면 완전 노령연금을 수령하게 된다.¹⁰⁷⁾ 연금수급조건 중 가장 중요한 것은 가입기간인데 연금제도 가입기간은 보험료 납부기간, 보험료 납부기간으로 산입되는 기간, 임의보험료 납부기간, 자영업자 가입기간 등을 모두 합산함으로써 산출된다. 근로자가 2017/2018년 기준 주당 113파운드(기초연금가입 소득하한선)에 52주를 곱하여 산출된 금액(연간 임금소득)인 5,876 파운드를 초과하는 임금소득이 발생하는 경우 가입기간으로 인정된다.¹⁰⁸⁾ 보험료는 가입자가 처한 상황에 따라 차등화 되어 납부된다. 근로자의 경우 근로자와 사용주가 공동부담하며 사용주가 근로자 보험료도 원천징수하여 사용주가 국세청(HMRC: Her Majesty's Revenue and Customs)에 납부한다. 자영업자인 경우(Class 2) 주당 2.85 파운드에 해당되는 보험료를 납부함으로써 가입기간으로 인정된다. 12세 미만의 자녀 양육수당을 수령하는 경우 또는 병가 및 가족 간병기간은 가입기간으로 산입을 신청할 수 있다. 위 세 경우에 해당되지 않는 경우에는 임의로 보험료를 납부함으로써 가입기간을 확보할 수 있다. **기초연금액은 가입기간에 미리 정해진 연금액을 곱함으로써 산출되기 때문에 보험료산정기준 임금소득과 상관없이 없다.** 2017/2018년 기준 35년 가입 시 최대 연금액은 주당 159.55 파운드로 책정되어 있다. 2016년 4월 6일 기준 연금액은 구 제도에 의하여 확보된 연금액과 가입자가 신 연금제도 적용을

106) 이 기초급여를 보통 0층이라고도 한다. 저소득층에게 스스로 저축을 유도하기 위한 목적도 추구하고 있는 제도이기도 하다.

107) 구 기초연금제도의 연금지급개시연령은 65세였으나 68세로 상향조정되었으며 신 기초연금제도 하에서는 출생연도에 따라 차등 적용된다.

108) 이 금액은 1년 단위로 물가인상률을 고려하여 매년 조정된다.

받았더라면 수령할 연금액 중 높은 것으로 책정하였으며 동 금액이 신 연금제도하에서 최대 연금액에 미달된 경우 2016년 4월 5일 이후 가입기간 1주마다 연금액이 4.55 파운드(주당 최대 연금액 159.55 파운드를 최대 가입기간 35년으로 나눈 금액)가 최대연금액 도달 시까지 가산된다. 구 연금제도에 의한 연금액이 신 연금제도에 의한 최대 연금액 159.55 파운드보다 높은 경우 이 높은 금액이 연금지급개시연령에 도달하게 되면 지급된다. 다음 표는 영국 기초 연금제도에 의한 근로자의 분류 및 소득에 따른 보험료율을 나타낸 것이다.

〈표 5〉 영국 기초연금제도(S2P 포함) 근로자(공무원) 보험료

보험료 납부자 분류*	주당 113 -157 £	주당 157.01-866 £	주당 866 £ 이상
A	0%	12%	2%
B	0%	5.85%	2%
C	없음	없음	없음
H	0%	12%	2%
J	0%	2%	2%
M	0%	12%	2%
Z	0%	2%	2%

출처: <https://www.gov.uk/national-insurance-rates-letters/contribution-rates>

* B: 혼인한 여성근로자 및 여성 감액 기초연금수급자, C: 기초연금수급개시 연령 초과자, H: 25세 미만 실업생, J: 타 사업장 기초보험료 납부자, M: 21세 미만 근로자, Z: 21세 미만 타 사업장 기초보험료 납부자, A: 나머지 모든 근로자.

예시: A에 해당되는 근로자가 주당 1,000£에 해당되는 임금소득을 취하는 경우 처음 157 파운드에 대해서는 보험료는 납부하지 않고 157.01파운드와 866 파운드 차액에 12%를 곱한 금액인 85.08 파운드, 866파운드를 초과한 금액 134 파운드에 2%를 곱한 금액 2.68 파운드를 합한 금액인 87.76 파운드를 주당 보험료로 납부한다.

주당 임금소득이 113 파운드 이상 157 파운드 미만 근로자는 보험료를 전혀 납부하지 않지만 가입기간으로 인정되어 주당 4.55 파운드에 해당되는 기초연금이 가산되어 35년 가입 시 주당 연금액 최대 159.55 파운드, 4주 기준 월 640 파운드 정도 지급 보장된다. 이는 기초연금제도가 저소득층의 기초생활을 보장하려는 데에 있음을 보여주고 있으며 혼인한 여성의 보험료를 삭감하여 줌으로써 비교적 연금수령이 낮은 여성근로자의 부담을 경감하여 주고 있음을 알 수 있다.

한편 아래 표에서 보듯이 사용주는 대부분의 경우에 13.8%에 해당되는 보험료를 부담하게 되며 기초연금소득 상한선인 866 파운드를 상회하는 금액에 대해서도 13.8%에 해당되는 보험료를 납부함으로써 사용주 부담을 강화하고 있다. 주당 임금이 157.01 파운드 이상 866 파

운드 미만인 근로자를 위한 보험료도 25세 미만 실습생 및 21세 근로자를 제외하고서는 역시 13.8%에 해당되는 보험료를 납부하고 있어 일반 근로자를 위한 총 보험료(근로자 부담분 + 사용자 부담분)는 최대 27.8%에 달하고 있다. 물론 이 보험료에는 제 2연금제도 보험료도 포함되어 있다. 특히 근로자가 두 개 이상 사업장에서 근로를 할 경우 각 사용주는 근로자를 위한 보험료 13.8%를 각각 지급하여야 한다.

〈표 6〉 영국 기초연금제도(S2P 포함) 사용자(국가) 보험료

보험료 납부자 분류*	주당 113 -157 £	주당 157.01-866£	주당 866£ 이상
A	0%	13.8%	13.8%
B	0%	13.8%	13.8%
C	0%	13.8%	13.8%
H	0%	0%	13.8%
J	0%	13.8%	13.8%
M	0%	0%	13.8%
Z	0%	0%	13.8%

출처: <https://www.gov.uk/national-insurance-rates-letters/contribution-rates>

* B: 혼인한 여성근로자 및 여성 감액 기초연금수급자, C: 기초연금수급개시 연령 초과자, H: 25세 미만 실습생, J: 타 사업장 기초보험료 납부자, M: 21세 미만 근로자, Z: 21세 미만 타 사업장 기초보험료 납부자, A: 나머지 모든 근로자.

영국 기초연금제도의 특징은 한 마디로 요약한다면 저소득층에게 최소한의 기초보장을 위하여 미국의 OASDI와 수급구조는 다르지만 강력한 소득재분배 기능을 수행하고 있다는 사실이다. 그 방법으로는 보험료는 임금소득에 어느 정도 비례하지만 연금액은 미리 주어진 주당 연금액에 가입기간을 곱함으로써 산출되고 있다. 따라서 보험료 산정기준소득과 상관없이 연금액이 가입기간에 의하여 결정된다. 기초연금제도에 의한 소득대체율은 임금소득 수준에 따라 다르지만 평균적으로 약 20% 정도이다.

2층에 해당되는 소득비례연금(SERPS: State Earnings-Related Pension Scheme)은 1층에 의한 노후소득보장 수준이 너무 낮아 이를 보완하기 위하여 1978년에 도입된 제도로서 2002년에 새로 도입된 제2연금제도(S2P: State Second Pension)에 의하여 대체되어 가고 있다. 이 제 2연금제도는 2013년 연금개혁을 통하여 1층의 기초연금제도에 편입되었다. 이 제 2 연금제도에 의한 소득대체율은 저소득층의 경우 높고 고소득층의 경우 낮아 평균적으로 20%를 하회하고 있다.¹⁰⁹⁾

3층의 확정급여형 근로자 퇴직연금제도에 가입된 근로자는 제 2연금제도 가입의무가 면제되는데 이 경우 2층과 3층이 통합된 형태로 볼 수 있다. 3층의 연금제도에는 사용자가 보험료를 전액 부담하는 근로자퇴직연금제도(Employer-Sponsored Pension Scheme), 개인 연금계좌가 개설되어 있는 개인연금제도(Stakeholder Pension) 그리고 사용주와 국가가 보험료를 공동부담하여 노후소득보장을 하여 주는 국민고용저축기금(NEST)가 있다.¹¹⁰⁾

근로자 퇴직연금제도의 연금액은 물가수준에 연동되어 있으며 최종소득기준 연간 지급률 1.67%로서 40년 가입 시 소득대체율 67%를 목표로 하고 있다. 대부분의 퇴직연금제도는 확정급여형으로 시행되었으나 1980년대 이후 기대여명의 증가로 인하여 확정기여형의 형태가 확대되고 있다. 근로자가 확정급여형의 퇴직연금제도에 가입되어 있으면 2층에 해당되는 제 2연금제도 가입의무가 면제되나 확정기여형의 퇴직연금제도에 가입되면 2층의 제 2연금제도에도 가입하여야 한다.¹¹¹⁾

개인연금제도는 저축능력은 있으나 근로자 퇴직연금제도나 타 제도에 가입되지 않은 근로자나 자영업자를 위한 제도이다. 이 개인연금제도는 확정기여형으로 시행되고 있으며 관리운영비를 절감하기 위하여 보험료 등을 공동으로 징수한다. 마지막으로 개인이 자발적으로 가입하는 연금저축제도(AVC: Additional Voluntary Contribution System)가 있는데 혹자는 이를 4층의 연금제도라고도 한다. 영국의 노후소득보장 체제를 표로 나타내면 아래와 같다:

- 109) 일정한 소득 이하(소득하한선)인 경우 1층 기초연금제도 보험료 납부는 면제되나 그 소득을 초과하는 부분에 대하여서는 2층의 제2연금제도 보험료를 납부하기 때문에 근로자가 그 소득 미만을 받는 경우 기초연금제도에 의한 급여만 수령하게 된다. 2016년 4월 5일 이전의 구 기초연금제도에 의하면 근로기간의 4분의 1이상 가입되어 있어야 수급권이 발생하며 보험료는 소득에 상관없이 소득의 일정 부분으로 산정되며 완전노령연금을 수급하려면 근로기간의 10분의 9에 해당되는 기간 가입되어 있어야 한다. 급여는 연금산정기준소득에 의하여 결정되는 것이 아니라 가입기간에 비례하여 산정되기 때문에 높은 보험료를 납부한 사람으로부터 낮은 보험료를 납부한 사람에게 소득이 재분배된다. 1층의 기초연금제도와 2층의 제 2연금제도의 재원은 부과방식에 의하여 조달되고 있다. 제 2연금제도에 의한 연금액은 소득비례형이긴 하나 소득대체율은 저소득층에 유리하게 되어 있어 전체 평균 약 20% 정도로 볼 수 있다. 1층의 기초연금과 제 2연금제도에 의한 연금액의 총합 소득대체율은 평균 약 40%정도로 파악된다. 물론 저소득층의 경우 40%를 훨씬 상회한다.
- 110) 개인연금제도(Stakeholder Pension)는 근로자 퇴직연금제도나 소득은 있으나 4층의 자발적 개인연금저축에 가입하지 않은 근로자나 자영업자를 위한 확정기여형 연금제도이다. 따라서 이 제도에는 3층과 4층의 성격이 혼재되어 있다고 할 수 있다. NEST는 국가에서 직접 관리하는 공공기금의 성격이 강한 제도로서 확정기여형 기업연금 대체 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대되고 있다.
- 111) 이미 1960년대 초에 근로자의 1/3이 확정급여형의 근로자 퇴직연금제도(기업연금제도, 혹은 직장연금제도)에 가입되어 있었기 때문에 2002년에 새로 도입된 제 2연금제도에 굳이 강제로 가입을 요구할 필요가 없었다. 또한 제 2연금제도는 부과방식에 의하여 재원이 조달되는 반면 근로자 퇴직연금제도는 완전적립방식으로 재원을 조달하였기 때문에 확정급여형 근로자 퇴직연금가입자를 굳이 제 2연금제도로 편입함으로써 저축을 감소시킬 이유가 없었으며 그들을 기존의 근로자 퇴직연금제도에 그대로 존치함으로써 국가의 책임도 경감할 수 있게 되었다.

〈표 7〉 2015년 현재 영국 민간 노후소득보장체계

4층	개인부가연금제도(AVCS: Additional Voluntary Contribution System, 임의 가입)		
3층	확정급여형 근로자 퇴직연금제도(DB)	확정기여형 근로자 퇴직연금제도(DC)	개인연금제도(SP), 국민고용저축기금(NEST)
2층		제 2 연금제도(S2P: State Second Pension, 구 소득비례형 연금제도: SERPS)	
1층	기초연금제도(BSP: Basic State Pension)		

영국의 노후소득보장체계는 위에서 설명한 바와 같이 매우 복잡하다. 1946년에 도입된 공적연금제도의 목표는 저소득층의 기초노후생활 보장에 있었는데 1970년대 노동당 정부는 기초연금제도에 의한 저소득층 노후생활보장 수준이 너무 열악하다고 판단, 이를 보완하기 위하여 2층에 해당되는 소득비례형 연금제도(SERPS)를 도입하게 되었다. 1980년대 초반 대처수상의 보수당 정부가 등장한 후 공적연금제도에 의한 노후소득보장급여 감축을 단행하게 되었고 그 대신 민영연금제도 확산을 유도하였다. 그러다 2000년대 초에 집권한 노동당은 보수당이 추진하였던 공적연금제도 삭감에 의한 노후소득보장제도가 빈곤층의 생활을 불안하게 된 심각한 문제를 해결하기 위하여 제 2연금제도(S2P)를 도입하여 기존의 소득비례연금제도를 대체하였다.

이렇게 정권교체에 따라 노후소득보장정책의 방향이 변화하였는데 영국의 노후소득보장정책의 특징은 국가에 의한 빈곤층의 노후소득보장을 강화하는 대신 중산층 등 소득의 여유가 있는 계층은 공적연금제도가 아닌 민영연금제도에 의한 노후소득보장을 유도함으로써 국가의 부담을 경감하는 방향으로 노후소득보장체계가 발전되고 있다는 데에 있다. 이렇게 복잡하게 발전된 노후소득보장체계를 단순화하기 위하여 다시 2016년에 연금제도 개혁을 단행하였다. 2016 연금체제 개혁 후 영국의 노후소득보장체계는 다음과 같다.

〈표 8〉 2016년 이후 영국의 민간 노후소득보장체계

3층	개인부가연금제도(AVCS: Additional Voluntary Contribution System, 임의 가입)	
2층	근로자 퇴직연금제도(DB, DC)	개인연금제도(SP), 국민고용저축기금(NEST)
1층	기초연금제도(BSP: Basic State Pension, 과거 2층의 제2연금제도(S2P) 흡수)	

3.2.2 영국의 공무원연금제도 및 특징

영국의 공무원은 제 3부의 모두에서 언급하였듯이 협의의 공무원과 광의의 공무원으로 구분해볼 수 있다. 협의의 공무원(Civil Servants)은 왕정시대에 군복무(Military Service)에 종사하는 자에 대한 대칭적 개념으로서 왕실 행정업무 분야에서 근무하는 자를 의미한다. 이 협의의 공무원은 타 공공분야에 종사하는 자(Public Sector Employees)와 구분된다. 물론 법률적인 구분은 존재하지 않는다. 협의의 공무원은 중앙정부에 주로 근무하고 있으며 지방정부 공무원, 경찰직, 소방직 공무원 등은 포함되지 않고 2016년 말 현재 418,343명의 공무원이 존재하고 있다.¹¹²⁾ 광의의 공무원은 지방정부, 경찰직, 소방직 공무원 모두를 포함한다. 영국의 공무원제도는 강력한 전제 군주제를 경험한 유럽 대륙국가인 프랑스나 독일과는 달리 시험제도와 실적제도에 기초하여 공무원을 임용하고 있다. 계급제 공무원이라기보다는 직위 혹은 직능에 따라 분류된다고 볼 수 있으며 신분제 공무원제도를 실시하고 있는 유럽 대륙국가에 비하여 공무원에 대한 의무나 제약이 비교적 약하다고 할 수 있다.

영국의 공적연금제도는 군대에 의하여 도입되었고 그 다음에 공공분야 종사자를 위한 연금제도가 도입되었는데 연금제도의 도입의 목적은 현대의 연금제도가 가입자의 노후소득보장에 있는 반면 당시의 연금제도는 고령의 군인과 공공부문 종사자의 은퇴를 유도하려는 데에 주목적이 있었다. 왜냐하면 군인이나 공공부문 종사자들이 고령으로 인하여 효율적으로 업무를 수행할 수 없게 되면 젊고 건강한 사람으로 교체를 하여야 하는데 은퇴 후 소득이 없으면 은퇴를 하지 않으려 하기 때문이다. 연금제도가 존재함으로써 고령의 군인이나 공공부문 종사자에게 은퇴 유인을 제공하게 되었다. 초기에는 해군이나 세관직원들에게 일시금이나 연금을 주고 은퇴를 하도록 하였는데 공공분야에 연금이 최초로 도입된 것은 1600년대로 알려지고 있다. 최초의 공무원연금수급자는 1684년 런던항에 근무하던 고위직이었다. 그가 노환으로 인하여 근무를 더 이상 할 수 없게 되자 그 자리에 후임자가 임명되었다. 그 후임자는 자신의 보수 80파운드의 절반을 은퇴한 선임자에게 지불할 것을 조건으로 근무를 하게 되었다.¹¹³⁾ 이 공무원연금제도는 부과방식으로 재원이 조달되는 제도로서 소득대체율 50%를 보장하는 제도였다.

이렇게 도입된 연금제도는 1760년대에 와서 군대의 하급 장교를 포함하게 되었으며 해군 장교들이 더 이상 근무를 거절하자 전역을 시킨 후 복무 시 보수의 절반을 연금으로 지급할 것을 약속하였다. Northcote 와 Trevelyan 개혁을 통하여 중국의 공무원제도를 참고로 공무

112) "Civil Service Statistics: 2016", <http://ons.gov.uk>

113) "The UK Civil Service, Facts, Analysis and Comment", <http://www.civilservant.org.uk>

원제도가 개혁되면서 영국의 공무원연금제도는 공공분야 전체에 걸쳐 확대되었다. 당시의 연금지급개시연령은 60세로 하고 늦어도 65세에는 퇴직하도록 연금제도를 강화하였다. 이렇게 확대된 공무원연금제도의 영향을 받아 민간 근로자를 위한 연금제도도 도입되었으며 특히 철도와 가스 분야 및 대형 사업장 근로자를 위한 연금제도도 도입되었다.

현재 영국에는 300개 이상의 공무원연금제도가 존재하고 있는데 그 중 95%의 공무원은 국가공무원(Civil Servants), 지방공무원, 국민의료서비스 근무공무원, 교사, 경찰, 군인 등의 6개 제도에 속해 있다. 영국 공무원연금제도는 기본적으로 민간 근로자와 유사하게 적용되는 다층구조이다. 2016년 연금제도 개혁 이전의 공무원연금제도 체계는 아래 표와 같다.

〈표 9〉 영국의 공무원 노후소득보장체계

4층	공무원부가연금제도(CSAVCS: Civil Service Additional Voluntary Contribution System, 임의 가입)		
3층	확정급여형 공무원 퇴직연금제도(DB)	공무원연금제도*	확정기여형 공무원퇴직연금제도
2층		제 2 연금제도(S2P: State Second Pension, 구 소득비례형 연금제도: SERPS)	
1층	기초연금제도(BSP: Basic State Pension)		

* 300개 이상의 공무원연금제도가 존재하는데 국가공무원연금제도(PCSPS: Principal Civil Service Pension Scheme), 지방공무원연금제도(LGPS), 경찰공무원연금제도(PPS), 교원공무원연금제도(TPS), 군인연금제도(AFPS), 국민의료서비스 공무원연금제도(NHSPS) 등의 6개 제도에 공무원의 95%가 가입되어 있다. 경찰공무원연금제도, 소방직공무원연금제도, 지방공무원연금제도는 지방정부에서 운영하고 있다. 2016년 개혁 전 공무원은 확정급여형 공무원퇴직연금제도(2층+3층), 2층의 제2연금제도+공무원연금제도, 2층의 제2연금제도+확정기여형 공무원 퇴직연금제도 셋 중 하나에 가입되어 있다.

공무원연금제도도 민간근로자 연금제도처럼 2016년에 개혁되었는데 개혁 후 공무원연금제도는 다음 표와 같다.

〈표 10〉 2016년 이후 영국 공무원 노후소득보장체계

3층	공무원부가연금제도(CSAVCS: Additional Voluntary Contribution System, 임의 가입)
2층	공무원연금제도*
1층	기초연금제도(BSP: Basic State Pension, 과거 2층의 제2연금제도(S2P) 흡수)

* 2016년 공무원연금개혁의 목표 중의 하나가 복잡한 연금제도를 단순화하는 데에 있었기 때문에 과거 확정기여형 공무원퇴직연금제도에 가입되면 공무원연금제도 가입의무가 면제되는 적용제외제도가 폐지되면서 2층의 공무원연금제도가 단일화되었다.

2016년 개혁 이후 공무원에게 적용되는 연금제도와 민간 근로자에게 적용되는 연금제도를 비교하면 다음과 같다.

〈표 11〉 영국의 민간 및 공무원 노후소득보장체계 비교

3층	개인부가연금제도(AVCS: Additional Voluntary Contribution System, 임의 가입)	
2층	공무원연금제도	근로자 퇴직연금제도, 개인연금제도(SP), 국민고용저축기금(NEST)
1층	기초연금제도(BSP: Basic State Pension, 과거 2층의 제2연금제도(S2P) 흡수)	
	공무원	근로자

〈표 11〉에서 보듯이 2016년 개혁 이후 민간 근로자를 위한 노후소득보장체계와 공무원의 그것은 구조상 동일하다. 차이가 있다면 근로자의 경우 근로자 퇴직연금제도에 가입되지 않은 경우 개인연금제도, 국민고용저축기금에도 가입될 수 있다는 점과 2층의 공무원연금제도와 2층의 근로자 퇴직연금제도 자체의 수급구조 차이일 것이다. 1834년의 공무원연금법(First Superannuation Act)에 의하여 도입된 원래의 공무원연금제도(CSPS: Civil Service Pension Scheme)는 1853년에 단행된 Northcote-Trevelyan 행정 개혁 이후 단층의 독립 제도로 분화되어 300개 이상으로 발전하였으나 1946년에 기초연금제도(BSP)가 도입되고 1978년에 소득비례연금제도(SERPS), 2002년에 제 2연금제도(S2P)가 도입되면서 다층 구조화되었다.¹¹⁴⁾ 하지만 이 복잡한 제도는 2016년 개혁을 통하여 단순화되어 가고 있다. 민간 근로자와 마찬가지로 공무원의 경우에도 기존의 확정급여형 공무원연금제도에 가입되어 있으며 제 2연금제도(S2P) 가입의무가 면제되었으나 2016년 개혁을 통하여 제 2연금제도가 기초연금제도에 통합 편입되면서 사실상 영국의 공무원연금제도는 1층의 기초연금, 2층의 공무원연금, 그리고 3층의 자발적 개인부가연금제도의 3층 구조로 변환되었다.

민간 근로자에게 적용되는 1층 기초연금제도 및 과거 2층의 제 2연금제도 역시 공무원에게도 동일하게 적용된다. 위 양 제도는 부과방식으로 재원이 조달되며 강력한 소득재분배를 통하여 저소득층에게 최소한의 기초보장을 하여 주고 있다. 연금보험료는 소득 기준으로 산정되지만 연금급여는 연금산정기준소득과 상관없이 가입기간에 주어진 일정한 연금액을 곱하여

114) 원래의 공무원연금제도(CSPS: Civil Service Pension Scheme)는 1853년에 단행된 Northcote-Trevelyan 행정 개혁 이후에도 계속해서 유지되어 오다가 국가공무원 연금제도를 확충하기 위하여 1972년 공무원연금법이 개정되면서 새로운 국가공무원연금제도(PCSPS: Principal Civil Service Pension Scheme)가 도입되었다.

산정된다.

공무원노후소득보장체계의 2층에 해당되는 공무원연금제도에는 300개 이상이 존재하나 각 제도간의 수급구조가 유사하므로 본고에서는 국가공무원연금제도(PCSPS)에 관하여 고찰하기로 한다.

1972년 개혁된 국가공무원연금제도(Classic)는 공직과 민간의 직업 이동이 빈번해짐에 따라 가입자의 이동성을 용이하게 하여주고 연금제도간의 조화를 기하기 위하여 2002년 10월 1일 기준 신규 임용자를 대상으로 새로운 확정급여형 연금제도(Premium)와 확정기여형(Partnership)제도를 도입하였으며 2007년에는 Nuvos, 2016년부터는 Alpha라는 제도를 도입하게 되었다. 즉 현재 영국의 공무원연금제도 2층은 Classic, Classic Plus(2002년 이전 기간 Classic, 그 이후기간은 Premium 적용), Premium, Partnership, Nuvos, Alpha의 여섯 개의 제도가 병존하고 있다. 영국 국가공무원연금제도 정책은 수상사무실(Cabinet)내 공무원연금국(CSP: Civil Service Pensions)에서 관장하고 있으며 관리 운영은 2010년 4월 1일부터 합명회사 형태의 국가공무원연금관리공사(MyCSP: My Civil Service Pension) 담당하고 있다.¹¹⁵⁾

Classic은 2002년 9월 31일 이전 재직자에게 적용되는 확정급여형 연금제도로서 재원은 국가에서 전액 부담하는데 다만 유족연금, 사망일시금 등 유족급여를 위하여 공무원이 도입 당시 1.5%에 해당되는 보험료를 납부하는 제도이다. 연금지급개시연령은 60세이고 연간 연금지급률은 1.25%로서 40년 근무 시 연금산정 기준보수인 최종보수의 50%를 수령하게 된다. 인구고령화가 심화되고 유족급여가 증가함에 따라 재정 부담을 완화하기 위하여 공무원이 납부하는 보험료는 소득구간에 따라 상향조정되었다.

2002년 9월 31일 이후 임용된 공무원에게는 공무원이 부담하는 보험료를 3.5%로 인상하고 연간 연금지급률을 1.67%로 하여 30년 가입 시 최종보수 기준 소득대체율 50%를 수령하게 되는 것을 골자로 하는 Premium 제도가 적용된다. 다만 재직 공무원의 경우 과거기간에는 Classic 제도의 적용을 받고 2002년 9월 31일 이후 기간에 대해서는 Premium제도의 적용을 받는 Classic Plus제도에 가입될 수 있다. Classic과 Premium제도에는 연금산정을 위한 소득상한액이 존재하여 45년 근무 시 145,800파운드로 제한되어 있다.

2002년 9월 31일 이후 신규 임용자 대상으로 확정기여형의 연금제도인 Partnership의 개

115) 이 회사는 합명회사로서 공무원 단체에서 지분의 25%, 중앙정부가 24% 그리고 나머지 51%는 민간 투자회사인 Equiniti가 소유하고 있다. 이 연금관리공사에서 관리하고 있는 공무원은 연금노동부, 국방부, 법무부, 재무부, 하원, 스코틀랜드 정부, 웨일즈 의회 공무원 등이다.

인연금제도(Stakeholder Pension)가 도입되었는데 정부가 연령에 따라 차등화된 보험료 3%에서 12.5%를 전액 납부하고 공무원이 임의로 추가 부담할 경우 정부에서도 1%에서 3% 정도의 추가부담을 하여주는 제도이다. 세 개의 수탁관리 회사 중 택일 할 수 있으며 55세 이후 인출이 가능하나 늦어도 75세에는 연금화하여야 한다. 공무원이 재직 시 사망하면 유족이 연금을 승계하는 형태로 유족급여가 지급된다.

2007년 연금개혁을 통하여 2007년 7월 31일 이후 신규 임용자를 대상으로 정상연금지급 개시연령을 65세로 상향조정하고 연금산정 기준보수를 최종보수에서 물가상승률로 재평가한 전 기간 보수(CARE: Career Average Revalued Earnings)로 하되 연간 연금지급률을 2.3%로 조정하는 것을 주 내용으로 하는 Nuvos 제도가 도입되었다.¹¹⁶⁾ 유족급여를 위하여 공무원이 납부하는 보험료는 종전대로 3.5%로 불변이다. 이 제도에도 연금상한액이 존재하여 최대지급률은 75%로 제한되어 있다. 따라서 최대가입기간은 75%를 2.3%로 나눈 32.6년이 되는 셈이다. 재평가된 연금산정 기준보수는 최종보수의 약 2/3이므로 최종보수기준 소득대체율은 50%가 된다. 연금산정기준 최종보수는 총 최종보수의 약 95%이므로 Nuvos 제도의 총 최종보수기준 최대 소득대체율은 50%에 0.95를 곱한 47.5%가 된다.

2015년 4월 1일부터는 Alpha라는 공무원연금제도가 신규 도입되었다.¹¹⁷⁾ 신규 공무원은

116) 물가상승률로 재평가한 전 기간 보수의 평균액은 중위직의 경우 최종보수의 약 75%가 된다고 한다. 하위직의 경우 승진 기회가 적어 75%를 상회하고 상위직의 경우 가파르게 승진하는 경우가 많아 75%를 하회한다고 한다. <http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html>

117) 연금산정 기준보수를 최종보수에서 전 기간 물가상승률로 재평가된 보수로 확대함으로써 발생하는 효과는 매우 광범위하고 복잡하다. 최종보수를 연금산정 기준보수로 정하는 경우에는 매년 지급받는 보수가 결국 보수상승률 및 직급상승에 따른 보수인상률로 재평가되었음을 의미한다. 반면 매년 지급받는 보수를 물가상승률로 재평가한 보수의 평균액은 공무원 전체 평균적으로 최종보수의 약 75%에 달한다고 한다. 따라서 연금산정 기준보수가 25% 정도 삭감되는 셈이다. 이를 보완하기 위하여 Premium의 연간 연금지급률 1.67%(1/60)을 Alpha의 2.32%로 상향조정하였다. 2007년 연금개혁 이전 Premium 제도 하에서 30년 근무한 경우 최종보수의 50%(30 × (1/60))에 해당되는 연금액을 수급 받았는데 Alpha 제도 하에서는 매년 물가상승률로 재평가된 보수의 평균액의 69.6%를 받는다. 그런데 이 재평가된 보수의 평균액이 최종보수의 약 75%이므로 이 69.6%를 최종보수기준 연금 지급률로 환산하면 52.2%(69.6% × 0.75)가 된다. 따라서 Premium제도를 Alpha제도로 개혁함으로써 달성되는 재정효과는 미미하다고 볼 수 있다.

하지만 고위직 공무원의 경우 승진에 따른 보수인상률이 높아 재직 전 기간 평균 보수와 최종 보수의 차이가 커 최종보수 대신 전 재직 기간의 물가상승률로 재평가된 보수를 기준으로 연금액을 산정하게 되면 비록 연간 연금지급률이 1.67%에서 2.32%로 상향조정되었다 해도 연금액이 상당히 감소된다. 과거 Classic과 Premium 제도 하에서 고위직 공무원의 보수가 민간에 비하여 훨씬 낮은 것을 연금을 통해서 보완하였는데 신규 Alpha제도 하에서 고위직 공무원의 연금이 사실상 삭감됨에도 불구하고 재직 시 보수가 인상되지 않으면 고위직 전문 인력 충원이 어려울 것으로 전망된다.

현재 영국 국가공무원 전문직의 30% 정도가 외부에서 충원되고 있다고 한다. Alpha제도 하에서 고위직의 연금액이 감소되는 이유는 물가상승률로 재평가된 전 재직기간 보수의 평균액이 최종보수의 75%를 하회하기 때문이다. 반대로 75%를 상회하는 하위직의 경우 전 재직기간에 걸쳐 승진이 거의 없어 승진으로 인한 보수인상률이 낮아 재평가된 전 재직기간 보수의 평균액과 최종보수의 차이가 크

이 Alpha의 적용을 받으며 기존의 Classic, Classic Plus, Premium, Partnership, Nuvos의 적용을 받던 재직 공무원들은 2012년 3월 31일 기준 재직 기간에 따라 Alpha제도의 적용 여부 혹은 정도가 결정된다. 2012년 3월 31일 기준 정상연금지급개시연령(NPA: Normal Pension Age)¹¹⁸⁾ 도달까지 필요한 기간이 10년 미만인 경우 기존의 제도의 적용을 받아 연금이 지급된다. 동 기간이 10년 이상 13.5년 미만인 경우 신규제도의 적용을 받을 때까지의 기간 동안(출생연도에 따라 상이함) 기존의 제도의 적용을 받을 것인지 아닌지 선택을 할 수 있다. 위 두 경우에 해당되지 않은 재직 공무원은 2015년 4월 1일부터 신규제도인 Alpha의 적용을 받아 구제도 가입기간에 대한 기간은 구제도에 의하여 연금이 산정되고 2015년 4월 1일 부터의 기간에 대하여서는 신규제도에 의하여 연금이 산정되는 병산제도가 적용된다. 이 병산제도에 의하면 2015년 3월 31일까지 재직한 공무원의 경우 Classic, Classic Plus, Premium의 구제도 가입기간에 대한 연금산정기준소득은 그가 신규제도의 적용을 받아 퇴직할 무렵의 최종보수로 한다. Nuvos 제도의 적용을 받던 재직공무원은 2015년 3월 31일까지 확보한 연금액은 그대로 보존된다. Alpha 제도 역시 Nuvos처럼 확정급여형 형태의 연금제도이며 최종보수 대신 평균보수를 연금산정기준소득으로 하며 Nuvos와 결정적인 차이는 연금 감액 없는 정상연금지급개시연령(NPA: Normal Pension Age)이다. 이 연령은 65세 와 기초연금개시연령(SPA: State Pension Age) 중 더 늦은 것으로 하며 이 정상연금지급개시연령 도달 전후에 퇴직함에 따라 연금액이 감액되거나 증액된다.¹¹⁹⁾

신규 공무원연금제도인 Alpha의 연간 연금지급률은 당해 연도 연금산정 기준보수의 2.32%로서 연금산정 기준보수의 2.32%에 해당되는 금액이 매년 공무원의 개인연금계좌에

지 않기 때문에 신규 제도 Alpha 하에서 오히려 연금액이 증가하게 된다. 하지만 이들의 연금의 절대액이 그리 높지 않아 이들에게 특혜를 부여하였다고보다는 연금개혁을 통하여 소득재분배 기능을 강화하였다고 할 수 있다.

고위직 공무원에게 승진 기회가 제공되고 최종보수를 기준으로 높은 연금을 지급해 준 이유는 재직 시 그들의 보수가 민간의 그것에 비하여 현저히 낮았기 때문이다. 환언하면 고위직 공무원들이 재직 시 낮은 보수에도 불구하고 공직을 택한 이유는 퇴직 후 관대한 연금급여수준 때문이다. 관대한 연금급여 제도가 없었더라면 그들은 공직에 남아 있지 않았을 것이다. 이 점에서 있어서 Northcote - Trevelyan 행정개혁이 중국의 관료 제도를 참고로 한 것은 흥미롭다. 이미 고대 중국에서 유능한 관료를 채용하기 위한 암묵적인 연금제도가 존재하였던 것이다. 중국 관료는 국가와 군주를 위하여 충성을 다하는 대신 장기적인 관점에서 재직 시뿐만 아니라 퇴직 후의 관료의 생활을 보장해준 것이다. 관료의 입장에서 보면 연금제도에 의한 급여와 재직 시 급여의 총합을 고려할 것이다. 미래의 연금액이 감소되면 재직 시의 보수가 상승할 것을 기대할 것이다. 그렇지 않으면 그들이 국가와 사회 전체를 위하여 충성을 할 유인이나 동기가 약화될 것이다.

<http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html>

118) 출생연도 재직기간에 따른 감액 없는 조기연금수령 가능 연령을 의미한다.

119) 결국 NPA는 Classic 및 Premium의 경우 60세, Nuvos의 경우 65세, Alpha의 경우 최소 65세이고 그렇지 않은 경우 65세 이상이 되는 셈이다.

추가 적립되며 이미 적립된 연금액은 매년 물가상승률로 재평가된다.¹²⁰⁾ 연금지급을 위한 재원은 정부에서 전부 조달하며 공무원은 유족급여지급을 위한 보험료를 납부한다. 공무원이 납부하는 보험료는 소득구간에 따라 차등화되어 있다.

〈표 12〉 영국 공무원연금제도 유족급여를 위한 보험료율(01.04.2016~31.03.2017)

환산된 연간소득	보험료율	
	Classic 또는 Classic에서 Alpha로 이전한 경우	나머지 제도 가입자
0 - 15,000£	3.80%	4.60%
15,001 - 21,210£	4.60%	4.60%
21,211 - 48,471£	5.45%	5.45%
48,472 - 150,000£	7.35%	7.35%
150,001 이상	8.05%	8.05%

출처: <http://www.civilservicepensionscheme.org.uk/members/contribution-rates/>

영국 공무원제도의 2층에 해당되는 연금제도는 정부에서 보험료를 거의 부담하며 Alpha의 경우 평균 21.1%에 해당되는 보험료를 해당 정부부처 혹은 공무원이 근무하는 기관에서 납부한다.¹²¹⁾ Alpha 제도의 경우 연간 소득대체율이 2.32%(1/43.1)이므로 물가상승률과 공무원 보수상승률이 동일하다면 결국 최종보수 대비 연간 연금가산율이 2.32%가 되는 셈이며 43.1년 근무하면 최종보수 기준 소득대체율이 100%가 되는 셈이다. 하지만 물가상승률이 보수상승률을 하회하게 되면 최종보수 기준 소득대체율은 43.1년 가입되어 있다 해도 100%에 미달되게 된다. 30년 근무한 경우 물가상승률로 재평가된 보수 기준 69.6%의 소득대체율이 보장되는 셈이다. 재평가된 평균보수는 최종보수의 약 2/3이고 연금산정 기준보수는 총보수의 약 95%이므로 최종 총보수 기준 소득대체율은 30년 가입 시 약 44.8%(= 69.6%×(2/3)×0.95)

120) 어느 공무원이 매년 20,000파운드에 해당되는 연금산정 기준보수를 취득한다고 하면 당해연도에 그 공무원의 Alpha 연금계좌에 적립된 연금액은 이 보수에 2.32%를 곱한 464파운드이다. 그 해 물가상승률이 1%라고 하면 그해 말 연금계좌에 재평가된 연금액은 464에 1%를 곱한 금액을 합한 468.64파운드가 된다(CARE). 그 다음해에도 연금산정 기준보수가 20,000파운드라고 한다면 그 다음해에 추가 적립된 연금액은 다시 464파운드이며 이를 전년도 말에 적립되어 재평가된 금액 468.64에 더하면 932.64파운드가 된다. 이 금액을 재평가하기 위하여 물가상승률이 다시 1%라고 한다면 932.64파운드에 1%를 곱한 금액 9.33파운드를 932.64파운드에 합하면 941.97 파운드가 공무원개인연금계좌에 적립된다. 이러한 과정이 연금지급개시연령까지 반복되어 최종 연금액이 산정된다. 이를 Career Average 제도라고 한다.

121) <http://www.fda.org.uk/pensions2015>

가 된다. 여기에 1층 기초연금제도에 의한 최종총소득 기준 최대 소득대체율 20% 정도를 합하면 1층 및 2층 공무원연금제도에 의한 총 최대 소득대체율은 약 65%가 되는 셈이다. 하지만 2층 공무원연금액이 아래 표에서 보듯이 그리 높은 편은 아니다.

〈표 13〉 영국 6개 부문 2층 공무원연금제도 연간 연금급여액(단위: £, 2009-2010년)

	퇴직연금 평균값*	퇴직연금 중앙값
경찰직	15,636	15,583
교원	10,858	10,276
군인	8,834	7,987
국가공무원	7,632	5,023
국민의료서비스기관	7,510	4,087
지방정부	4,777	3,048
전체	7,841	5,603

출처: <http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html>

* 평균값은 부문별 총 연금액을 연금수급자 수로 나눈 수치이다.

위 표에서 보듯이 경찰직을 제외하고는 연금액의 평균값이 중앙값보다 상당히 높는데 그 이유는 연금액 분포가 정규분포가 아니라 우측으로 치우친(right-skewed) 분포로서 로그정규분포(log-normal)에 가깝기 때문이다. 즉, 소액연금수급자가 많은 반면 고액의 연금수급자의 수는 매우 적다는 의미이다. 국가공무원의 월평균 2층 공무원 연금제도 연금수령액은 약 640 파운드이다.

연금액 인상도 과거처럼 소매 물가상승률(RPI)이 아닌 소비자 물가상승률(CPI)로 조정함으로써 과거에 비하여 연금액이 감소되게 된다.¹²²⁾ Classic의 경우 40년, Premium의 경우 30

122) 예를 들어 1988년에 퇴직한 공무원에게 소매물가대신 소비자 물가를 적용하게 되면 2010년 경 연금액이 약 15%정도 감소할 것이라고 한다. 소비자 물가가 소매물가보다 더 낮은 이유는 소비자 물가지수 계산 시 기하평균 대신 산술평균을 이용하기 때문이 아니라 피복비를 산입하는 방법에 차이가 있고 소매물가지수에는 주거비가 포함되어 있기 때문이다. 반면 소매물가지수에는 저소득층 및 고소득층 소비물가가 포함되지 않고 중산층 물가만이 포함되어 있다. 물가상승률을 제대로 반영하는 지수는 존재하기 어렵다. Cf. <http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html> 예를 들어 주가지수가 매년 50과 100사이에서 등락을 반복한다고 하자. 일반 상식으로 보면 평균수익률은 0이라고 할 수 있다. 하지만 운이 좋은 해는 50에 매입하여 100에 매도하여 수익률 100%를 달성하고 절대액 50의 수익을 달성한다. 운이 나쁜 해는 100에 매입 50에 매도하여 수익률 마이너스 50%를 달성하여 절대액은 마이너스 50이다. 그 결과 평균 25%를 달성한 것으로 계산된다. 하지만 실제 수익은 절대액 기준 0이다. 한편 무작위로 매입과 매도를 반복하는 경우를 생각해보자. 50에 매입 매도, 100에 매입 매도, 50에 매입 100에 매도, 100에 매입 50에 매도하는 경우 수익률은 평균 12.5%를 달성할

년 근무하고 60세에 퇴직하면 최종보수의 50%를 수령할 수 있었는데 이 60세는 최소 65세로 상향조정되었다. 구 제도 하에서 60세 이전에 퇴직하게 되면 퇴직 직전의 보수 인상에 의한 연금산정 기준보수 상승효과를 향유할 수 없을 뿐만 아니라 연금수급기간이 길어지기 때문에 보험수리적으로 계산하여 연금액이 추가로 삭감되었다. 반대로 60세 이후 퇴직하는 경우 (Classic의 경우 최대가입기간 40년) 최종보수가 증가하므로 연금산정 기준보수도 증가하지만 연금수급기간 단축으로 인한 보험수리적으로 연금액 증가는 허용되지 않았다.

영국 국가공무원연금제도의 2층에 해당되는 제도는 기금이 적립되지 않는 일종의 부과방식 형태로 재원이 조달된다고 볼 수 있다. 회계 상 보험료의 수입 지출을 별도로 계상하지 않기 때문에 독자적인 재정의 개념은 존재하지 않는다. 하지만 해당 부처나 기관은 예산 편성 시 사용 주로서 국가가 납부하여야 할 부담금을 예산에 반영한다. 이 부담금은 약 19%에서 22% 정도로 추산되고 있다. 이미 언급하였듯이 공무원의 기여금은 존재하지 않지만 보수 구간에 따라 유족 급여 지급을 위한 보험료 3.8%에서 8.05%에 해당되는 금액을 공무원이 부담하고 있다.

한편 공무원의 보수는 공무원이 민간에 취업을 하였더라면 수령할 민간의 임금수준을 반영하여 책정된다. 이 보수에서 공무원이 부담하여야 했을 명목 기여금을 차감한 금액을 실제 공무원 보수로 책정한다. 그 결과 명목 기여금을 제외한 낮은 보수를 기준으로 연금액이 산정되다 보니 연금액이 낮게 산정되며 이렇게 낮게 산정된 연금액이 전 기간 동안 지급됨으로써 결국 공무원연금수급자뿐만 아니라 부양가족들에게도 부담이 이전되는 결과가 초래된다. 즉, 공무원이 실제 기여금을 납부하고 기여금 공제 전 보수를 기준으로 연금을 산정하였더라면 재직 시 공무원이 수령하는 보수는 불변임에도 불구하고 연금액은 약 20%가 증가한다.¹²³⁾ 따라서 우리가 보험료를 논할 때 명목인지 실제 보험료인지 그리고 연금산정 기준보수가 공무원의 명목 혹은 실제 기여금을 차감한 금액인지 명확히 구별하여야 할 것이다.

공무원이 소속된 부처나 기관에서 책정한 부담금 및 공무원이 명목으로 납부하는 기여금 및 유족급여를 위한 보험료는 왕립 재무부(HMT: Her Majesty's Treasury)에서 일괄 관리하여 연금액은 조세로 재원이 조달되는 일반회계에서 지급된다. 이러한 형태의 재원조달방법

수 있을 것이다. 하지만 이 경우에도 절대액 기준 수익은 0이다.

물가상승률을 계산할 경우에도 어떻게 계산을 하는가의 문제는 매우 중요하다. 이 문제는 데이터의 문제가 아니라 계산방법의 문제이다. 연금기금의 수익률 산출 문제도 미래의 연금부채 및 비용 산정에 매우 중요한 문제이다. 정답은 없고 해답은 존재한다.

123) <http://www.civilservant.org.uk/information-pensions.html>

물론 기여금 공제 전 보수를 기준으로 소득세를 납부하게 되면 더 많은 소득세를 납부하여야 하는 점은 무시하기로 한다. 하지만 이 점을 고려한다 해도 공무원이 기여금을 실제 납부하지 않고 낮은 보수를 기준으로 연금액을 산정하게 되는 경우의 연금액은 기여금을 납부하고 높은 보수를 기준으로 산정한 연금액에 훨씬 미달될 것이다.

은 적립방식의 재원조달방법이 노출되어 있는 금융시장 변동성 위험을 피할 수 있는 장점이 있지만 미래의 연금부채관리가 소홀해질 위험에 노출될 수 있다. 따라서 영국정부는 정부 산하 보험계리원(Government Actuary)을 두어 미래의 연금부채를 산정하고 있다.

영국공무원연금제도의 2층에 해당되는 제도의 개혁의 핵심은 연금산정 기준보수를 최종보수가 아닌 재직 전 기간 물가상승률로 재평가한 보수로 함과 동시에 연간연금지급률을 2.32%로 상향조정함으로써 승진기회가 적어 전 기간 보수와 최종보수의 차이가 적은 하위직 직급의 공무원에게는 오히려 유리할 수 있는 반면 승진이 잦은 고위직 공무원에게는 불리한 점에 있다. 반면 출산 육아로 인하여 경력이 단절되는 여성공무원이나 가족 간병으로 인하여 근무를 계속하지 못하여 전 기간 평균소득과 최종소득과의 차이가 큰 공무원에게는 불리할 것으로 기대된다. 개혁이 전달하는 메시지는 미래의 연금급여는 최종보수가 아니라 공무원 전 재직기간을 반영하여 결정된다는 사실이다. 특히 고위직 공무원의 연금은 과거처럼 최종보수의 50%에 미달된다는 점이다. 그 결과 민간에 비하여 공직의 대우가 열악하다고 판단되면 고위직 공무원의 이탈이 증가할 것으로 예상된다. 또는 그들이 재직 시 보수 인상을 요구할 수도 있을 것이다. 특히 민간과 경쟁이 심한 경제 분야 공무원의 경우 보수인상 요구가 강할 수 있다. 그렇게 되면 개혁 전보다 정부의 부담이 증가할 가능성도 존재한다. 반대로 연금개혁 이후 오히려 급여수준이 증가하는 하위직 혹은 중위직 공무원은 재직 시 보수 인상 둔화도 수용할 수 있을 것이다. 결국 개혁에 대한 재정 효과의 핵심은 국가의 총 부담 증감 여부이다.

3층의 자발적인 공무원 부가연금제도는 개인저축연금제도로써 1989년에 도입되어 소득세법에서 규정하는 범위 내에서 공무원이 보험료를 납부하여 국가에서 선정한 2개의 펀드 회사에 적립된다. 적립된 기금에서 최대 25%까지 비과세 일시금 인출이 가능하며 연금급여는 10년 이상 변동 혹은 정액 유가연금 또는 종신연금 중에서 선택이 가능하다. 또한 질병 등 특별한 경우에 제한된 범위 내에서 일시금 지급이 가능하다. 공무원이 재직 시 사망하게 되면 일시금 또는 연금 형태의 유족급여가 지급된다. 적립된 금액이 연금화하기에 너무 작은 경우 2층의 소득비례형 공무원연금제도에 편입될 수 있다.

영국 공무원연금제도의 특징

기본적으로 영국의 공무원연금제도의 구조는 미국의 신 연방공무원 연금제도(FERS)처럼 다층구조이다. 1층의 기초연금제도의 목적은 가입자의 최소한의 노후보장을 위하여 강력한 소득재분배 기능을 수행하고 있으며 2층은 소득비례형 연금제도이다. 미국의 신연방공무원제도의 2층에 해당되는 기본연금제도는 BP(Basic Pension) 완전적립으로 재원을 조달하고 있

지만 영국의 2층에 해당되는 공무원연금제도는 연금재정의 개념이 존재하지 않고 조세로 재원이 조달되는 정부예산에서 연금이 지급되고 있다. 미국과 달리 공무원연금제도의 2층에 해당되는 제도는 300개 이상이 존재하고 있다고 한다. 재정 절감 혹은 재정안정화를 위하여 여러 차례에 걸쳐 연금개혁을 하였는데 연금급여 수준을 하향조정하고 연금수급기간을 제한하지 않는 한 인구고령화로 인한 노후소득보장 부담을 완화하는 데에는 한계가 있어 보인다. 특히 2007년 개혁을 통하여 연금산정 기준보수를 최종보수에서 물가상승률로 재평가한 전 재직기간 평균보수를 연금산정 기준보수로 하였지만 연간 연금 지급률을 1.67%에서 2.32% 상향조정함으로써 최종보수와 재평가한 보수의 차이가 크지 않은 하위직에게는 유리한 반면 고속승진으로 최종보수가 재평가한 보수보다 월등히 높은 고위직에게는 불리하게 되었다. 물가상승률로 재평가한 재직기간 보수의 평균액이 최종보수의 75% 정도가 되는 경우 2007년 그리고 2016년 연금개혁의 재정효과는 거의 중립적이다. 다만 정상연금지급개시연령이 2016년부터 최소한 65 세로 조정됨에 따른 재정 절감 효과는 어느 정도 발생할 것으로 기대된다.

영국의 노후소득보장체계는 매우 복잡하며 공무원의 그것도 매우 복잡하다. 수차례에 걸쳐 공무원연금제도를 단순화하였다. 역사적으로 퇴직연금제도가 강하게 발전한 점을 공적연금제도에 반영한 것도 하나의 특징이다. 특히 국가에 의한 노후소득보장 책임을 가능한 민간 시장이 지도록 유도하고 있지만 그렇다고 노후소득보장을 위한 사회 전체적인 비용이 절감될지는 의문이다. 부연하면 민간연금보험제도에 의한 노후소득보장 비중이 증가한다고 해서 동일한 비용으로 연금수급자가 향유할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가할지는 미지수이다. 민간이 노후소득보장을 떠맡음으로 인하여 그렇지 않은 경우에 비하여 경제 성장률이 증가한다고 하면 민간에 의한 노후소득보장은 어느 정도 정당화될 것이다.

끝으로 영국의 공무원연금제도도 미국의 신 연방공무원제도처럼 근로자를 위한 노후소득보장체계와 거의 동일하게 되어 있다. 이는 민관 사이의 직업이동을 촉진하는데 기여를 하는 대신 신분제 공무원제도하의 공무원제도의 성격이 약함을 의미하기도 한다. 다만 2층의 제도에는 연금재정의 개념이 존재하지 않아 보험료의 수입과 연금급여 지출의 명백한 회계가 존재하지 않고 공무원이 소속된 부처와 왕립 재무부 사이에 묵시적인 상계제도가 존재하는 것으로 인식되고 있다. 명시적이고 실질적인 보험료 납부가 없고 연금도 조세수입에서 지급되기 때문에 부과방식으로 재원이 조달된다고 말하기도 어렵다. 따라서 연금보험제도라고 보기도 어려운 반면 1층의 기초연금제도는 어디까지나 공적인 연금보험제도로 보아야 한다. 왜냐하면 보험료 수입과 연금급여 회계가 존재하고 있어 연금재정의 개념도 존재하기 때문이다.

영국의 공무원연금제도는 결국 신분제 요소가 약한 영국의 공무원제도를 반영하고 있다고

할 수 있다. 이 사실은 영국 공무원연금제도가 일반 근로자를 위한 노후소득보장제도와 수급 구조에 있어서 기본적으로 동일하다는 점에서도 확인된다. 그럼에도 불구하고 독자적인 공무원연금제도를 유지하는 이유는 재원이 조세에 의하여 조달되고 유능한 인재를 공직에 유도하기 위한 유인체제로 활용하기 위함에 있다고 할 것이다. 인재 등용의 관점에서 본다면 영국의 공무원제도는 신분제 요소가 약하여 민간과 경쟁관계에 있다고 할 수 있으며 특히 상위직 공무원의 경우 재직 시의 보수가 민간의 임금에 비하여 낮은 것을 연금이 보충하는 역할을 수행하였는데 이 기능이 약화됨으로써 공직에 대한 선호도 내지 충성심이 약화될 가능성이 존재한다. 민관 사이의 직장이동의 편의를 위하여 마련한 제도가 가입자에게 유리한 측면도 있지만 국가의 입장에서 보면 공직과 민간 사이의 경계가 희미해지는 것이 장기적인 관점에서 바람직하지는 의문이다.

3.3 일본

3.3.1 일본의 노후소득보장체계

일본 사회는 노령화가 매우 진전된 사회이다. 국제연합 인구보고서에 의하면 2010년 기준 일본의 고령화비율¹²⁴⁾은 약 23%로서 한국의 11%의 거의 두 배에 달하고 있다. 따라서 일본의 노후소득보장문제는 우리나라보다 더욱 더 절실하다고 할 수 있을 것이다.

일본의 최초의 현대적 의미의 공적연금제도는 명치유신 직후 1875년에 도입된 군인연금이라고 할 수 있다. 군인연금제도는 1884년부터 고위직 공무원에게도 적용되기 시작하였다.¹²⁵⁾ 당시 도입된 일본의 공무원연금제도는 부양제도 성격의 연금제도(은급제도, Superannuation)였

124) 일반적으로 전체 인구에서 65세 인구가 차지하는 비율로 정의된다.

125) J. Sakamoto(2011), “Civil Service Pension Arrangements in Japan”, Nomura Research Institute, Tokyo. 일본에 도입된 초기의 공무원연금제도는 독일의 그것과 같이 노후소득보장을 위한 퇴직연금이라기보다는 부양제도의 성격이 강한 것이었다. 독일의 공무원연금제도는 퇴직연금(Retirement Income, 혹은 deferred Salary)라기 보다는 은퇴 이후에도 계속해서 지급되는 보수의 개념인 보상(extended salary, Versorgung, Ruhegehalt, Entschädigung)의 개념으로 보아야 한다고 그는 주장하고 있다. 최근 개혁 전 공무원 공제연금 가산금 20%도 이를 반영하고 있다고 한다. 당시 일본의 공공부문 종사자는 현재 독일과 마찬가지로 정책을 입안 결정하는 관직 혹은 직위를 부여 받은 공무원과 입안된 정책을 실행하는 공공부문 근로자로 구분되어 있었다. 당시의 공무원연금제도는 공무원에게만 적용되었다.

다. 1905년 이후 공공부문 근로자에게 현대적 의미의 연금제도가 점진적으로 도입되었으며 이 제도는 최종임금을 기준으로 지급되는 퇴직연금제도로써 당시의 공무원연금제도와는 다른 제도였다. 그러다 2차 대전이 종료된 후 1958년에 공공부문 근로자 퇴직연금제도와 공무원연금제도가 통합되어 오늘날의 국가공무원 공제연금제도가 탄생되었다. 동시에 1884년에 도입된 공무원연금제도(은급제도)는 폐지되었다.

19세기 후반에 일본은 산업화를 경험하게 되었다. 그 결과 20세기 초반에 들어 대가족 제도가 해체되기 시작하고 도시근로자의 빈곤이 사회문제가 되었다. 노동쟁의가 심화되고 불만에 쌓인 노동자의 좌경화가 진행되자 독일과 비슷하게 일본도 1942년을 기하여 10인 이상 사업장 근로자를 위한 사회보험제도를 도입하게 되었다. 이 사회보험제도는 오늘날 근로자 후생연금보험제도(EPI: Employee's Pension Insurance)의 기초가 되었다.

2차 대전이 종료된 후 일본경제는 극심한 물가상승에 시달리게 되었다. 근로자를 위한 후생연금이 물가상승을 반영하지 않았기 때문에 일본 보건복지부(MHW: The Ministry of Health and Welfare)는 후생연금의 실질가치를 보전하려 하였으나 사용주의 반대로 1950년대 초까지 실패하였다. 그러자 후생연금제도에 가입되었던 사립학교 교직원 단체는 후생연금제도 탈퇴를 선언하고 자신들만을 위한 공제연금제도 도입(MAA: Mutual Aid Association)을 추진한 결과 1954년에 사립학교 교직원 공제연금제도에 관한 법률의 의회를 통과하게 되었다. 이를 계기로 농어민 및 임업 종사자들도 자신들을 위한 공제연금제도를 1959년에 도입하게 되었고 지방자치단체(이하 '지자체'라 한다)에 종사하고 있는 자들도 후생연금제도를 탈퇴하여 자신들만을 위한 공제연금제도를 결성하게 되었다. 2차 대전 종료 직후 일본의 행정개혁을 통하여 지방정부 제도가 도입되었는데 그 이전에 지방정부가 존재하지 않아 지자체를 제외한 모든 공무원이 국가공무원 신분소지자였다. 따라서 그 당시 그들은 1884년에 도입된 은급제도(Superannuation) 성격의 공무원연금제도의 적용을 받거나 후생연금제도의 적용을 받았다. 그들 중에는 어느 제도의 적용을 받지 않는 자도 있었으며 지자체법이 시행되면서 지방정부가 설립되고 지방정부 공무원을 위한 공제연금제도가 1962년에 도입되었으며 기존의 지자체 공무원들도 이 제도에 편입되었다. 1961년에 자영업자와 농민을 위한 연금제도가 도입되면서 일본은 명실상부한 사회보험제도를 실시하게 되었다. 1970년 초기에 국민연금, 선원 및 철도청 직원 공제연금 등이 재정문제에 직면하게 되고 근로자 후생연금제도가 확산되면서 공제연금제도의 급여수준이 후생연금제도의 그것에 비하여 너무 높다는 비판이 제기되었다. 그 결과 1985년에 연금개혁을 단행하게 되었는데 그 내용은 국민연금을 전 국민에 확대하고 근로자 후생연금제도를 소득비례형으로 개선함과 동시에 공제연금제도 급여구조를 후생

연금과 동일하게 하되 공제연금 가산금을 신설하는 것이었다. 1990년대 말에 철도청 직원공제연금, 전매청 직원 공제연금, 체신청 직원 공제연금이 재정악화로 인하여 근로자 후생연금제도에 편입되었으며 2002년에는 농어업 및 임업공사 직원 공제연금도 근로자 후생연금으로 편입되면서 오늘날의 연금체계가 완성되었다.

〈표 14〉 일본의 노후소득보장체계 (2010년)

		근로자 후생연금 (EPI) (약 3천 4백만 명)	지역가산 국가공무원 공제연금 (MAAGE) (약 1백만 명)	지역가산 지방공무원 공제연금 (MAALGE) (약 3백만 명)	지역가산 사립학교교직원 공제연금 (MAAPSE) (약 47만 명)
국민연금제도(NP: National Pension, 약 6천 7백만 명)					
농어민, 자영업자, 실업자	무소득 배우자	민간 근로자	공공부문 및 사립학교 교직원		

출처: https://www.nenkin.go.jp/files/about_jps_operation.pdf

〈표 14-1〉 일본의 노후소득보장체계 (2016년 3월말)

		퇴직등연금급여 (국가공무원)	퇴직등연금급여 (지방공무원)	퇴직등연금급여 (사립학교교직원)
		근로자	후생연금(EPI)	
국민연금제도(NP: National Pension)				
농어민, 자영업자, 실업자	무소득 배우자	민간 근로자	공공부문 및 사립학교 교직원	

일본의 노후소득보장체계는 기본적으로 다층 체제라고 할 수 있다. 공적연금체계는 2층 체제¹²⁶⁾로 볼 수 있으며 1층의 국민연금제도와 2층의 후생연금제도 및 공무원 및 사립학교 교

126) 공무원 및 사립학교 교직원 연금제도 등의 특수직역연금제도에는 직역가산제도가 존재하고 있었는데

직원 공제연금제도 등으로 구성되어 있었으나 2015년 10월에 2층의 연금제도는 후생연금제도로 단일화됨과 동시에 공무원 및 사립학교 공무원공제연금제도 수급자에게 지급되던 직역 연금가산금이 별도의 퇴직등연금급여(退職等年金給付)로 대체되었다. 1층의 국민연금제도에 는 근로자 및 공무원 외에 자영업자 및 농민, 그리고 소득이 없는 배우자도 가입이 된다.¹²⁷⁾ 이 1층의 국민연금제도는 다른 나라의 다층 노후소득보장 제도처럼 전 국민을 상대로 최소한의 노후보장을 하여 주는 데에 그 주요 목적이 있다고 할 것이다. 1층의 국민연금제도에는 일본에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 사람이 가입될 수 있다. 가입자의 보험료는 소득에 상관없이 2017년 4월 기준 16,490엔의 일정액으로 책정되어 있고 연금액 역시 소득과 상관없이 가입기간에 비례하여 지급되며 최장 40년 가입 시 2017년 기준 약 779,300엔에 해당하는 연간 연금액을 지급받는다.¹²⁸⁾ 정부에서 조세 수입으로 보험료의 절반 정도를 부담하고 있지만 가입자가 납부하는 보험료가 소득과 상관없이 일정액으로 정해져 있어 소득재분배 효과는 반감된다. 즉, 정부에서 조세수입으로 급여지출의 절반 정도를 충당함으로써 조세 징수로 인한 소득재분배 효과는 발생할지라도 보험료 전부 납부의무 소득자의 경우 보험료 납부에 기인하여 소득이 높은 가입자에서 소득이 낮은 가입자로 소득이 재분배 되지는 않는다. 다층 연금제도를 도입한 대부분의 국가에서 1층 연금제도를 통하여 강력한 소득재분배 효과를 달성하는 것과 일본 국민연금제도는 상당히 대조적이다.

2층 제도의 근로자 후생연금산정기준 소득은 가입자 임금상승률로 65세 도달 이전까지 재평가된 소득의 평균치로 하지만 연금액은 소비자 물가상승에 연동되어 있다.¹²⁹⁾ 국민연금 지급개시연령은 60세이지만 2층 제도의 정상연금지급 개시 연령은 65세이며 60세부터 연금수령이 가능하다. 근로자 후생연금의 제도의 연금지급개시연령은 65세로 점진적으로 상향조정되고 있다.¹³⁰⁾ 공무원 공제연금의 경우 남녀 가입자 모두 2025년에 65세부터 연금수령이 가

후생연금과 일원화 개혁을 통해 퇴직등연금제도로 대체되었다고 볼 수 있다.

127) 일본연금기구(일본연금기구, Japan Pension Service)에 의하면 2016말 현재 약 6천7백10만 근로자가 근로자 후생연금 및 국민연금제도에 가입되어 있으며 연금수급자 수는 약 4천 25만 명에 달하고 있다고 한다.

128) 소득이 없거나 매우 낮은 경우 보험료가 일부 또는 전부 면제되지만 급여액도 보험료 면제 정도에 따라 감소된다. 따라서 이 경우에도 소득재분배 효과는 거의 없다고 할 수 있다. 배우자가 후생연금이나 공제연금의 보험료를 납부하면 소득이 없는 다른 배우자는 보험료를 납부한 것으로 간주되어 연금을 수령하게 된다.

129) 일본 연금제도 2층(공무원 공제 연금 포함)의 연금산정기준 소득은 4월, 5월, 6월의 소득의 평균치로 하며 9월부터 익년 8월까지 적용된다. 가입자의 소득이 급격하게 변동하는 경우 연금산정기준소득은 재조정되며 2017년 기준 하한선 월소득 88,000엔 상한선 620,000 엔으로 책정되어 있다. 연금산정 기준소득에 포함되는 상여금의 상한선은 150만 엔이다.

130) 남성 가입자 2025년에 65세 여성 가입자 2030년에 65세로 되어 있다.

능하다. 2층의 근로자 후생연금제도와 공제연금제도는 소득비례형 연금제도로써 월 지급률은 연금산정기준소득의 5.841/1000, 연간 지급률은 약 0.658%이다. 따라서 40년 완전노령연금 지급률은 약 26.3%가 된다. 보험료는 사용자와 후생연금 가입 근로자가 각각 절반씩 납부하며 총 보험료율은 2017년 현재 18.182%이다. 국가공무원 및 지방공무원 공제연금 보험료는 17.632%, 사립학교 교직원 보험료는 13.911%이다. 하지만 공제조합 연금수급자에게는 <표 14>에서 보듯이 연금액의 20%에 해당되는 직역연금 가산금(Occupational Addition)이 지급되므로 40년 가입 시 2층에 의한 연금지급률은 약 31.56%가 된다.¹³¹⁾ 이 연금가산금이 공제 연금수급자에게 지급되기 때문에 이 가산금을 수령하지 못하는 일반 근로자와 형평성 문제가 발생하여 2015년 10월 2층 공제연금이 후생연금으로 일원화 된 것이다. 이 공제연금가산금은 분리되어 퇴직등연금급여로서 별도로 관리 지급되고 있다. 공무원에게 20%에 해당되는 가산연금을 지급한 이유는 공무원 공제연금이 노후소득보장 외에도 공무원에게 가해진 여러 가지 제약 또는 의무에 대한 보상과 통제를 하기 위한 것이기 때문이다.¹³²⁾ 이는 일본 공무원연금제도 역시 부양제도의 성격을 내포하고 있음을 시사하고 있다.

3.3.2 일본의 공무원연금제도 및 특징

일본의 공무원연금제도는 2층 구조로서 1층의 국민연금과 2층의 공제연금으로 구성되어 있었다. 2층의 공제연금은 민간 근로자가 가입되는 후생연금과 수급구조가 거의 동일하나 공제 연금에는 직역연금 가산금이 지급되고 있는 점과 보험료가 약간 다른 점이 차이이다. 따라서 공무원이 수령하는 연금액은 국민연금에 공제연금을 더한 후 직역연금 가산금을 합산한 금액이 된다. 국민연금액은 40년 가입 수령하는 완전노령연금액에 480개월(40년) 대비 보험료 납부기간 비율을 곱함으로써 산정된다. 보험료 납부기간에 보험료 납부기간으로 인정되는 기간도 포함된다. 보험료가 면제된 경우 1/2 보험료 가입기간 인정, 보험료 3/4 면제된 경우 5/8, 보험료가 절반 면제된 경우 3/4, 그리고 보험료가 1/4 면제된 경우 7/8 이 보험료 납부기간으로 인정된다. 40년 가입 시 완전노령연금액은 매년 물가상승에 연동되어 상향조정되며 2010년 기준 792,100 엔이다. 국가공무원 공제연금의 연간 지급률은 0.658%로서 40년 가

131) 일본 국민연금공단 자료에 의하면 공무원이 수령하는 직역연금가산금과 퇴직수당의 합은 50인 이상 사업장 근로자에게 지급되는 퇴직금 수준과 대략 일치한다고 한다. 민간 근로자의 퇴직금은 기업에 따라 부분적으로 연금화 되어 지급되기도 한다.

132) 공무원 신용실추행위(징계, 형벌 등) 발생하는 경우 연금에 대한 제한은 이 직역연금 가산금에 대해서만 이루어진다.

입 시 26.3%가 된다. 여기에 직역연금 가산금이 20% 가 지급되면 2층 공제연금제도에 의한 소득대체율은 약 31.56%가 되며 1층에 의한 소득대체율이 12.8% 정도라고 한다면 약 44.4%가 된다. 40년 가입 시 소득대체율이 45%를 상회하지 않는 사실은 일본 공무원연금제도의 수급구조가 그리 후하지 않다는 사실을 말해 주고 있으며 민간 근로자가 가입되는 후생연금제도와 거의 일치하고 있다. 직역연금 가산금을 반영하여 보험수리적으로 균형을 유지하려면 2014년 기준 공무원 수가 불변이라는 가정 하에 균형 보험료가 약 19.8%로 나타나고 있다.¹³³⁾ 이는 일본 공무원 공제연금 재정이 어느 정도 지속 가능성을 보여주고 있다고 할 것이다. 공무원공제연금제도의 재원은 보험료로서 재원이 조달되며 공무원과 국가가 각각 절반씩 8.816%, 총 17.632%를 납부하고 있다.(2017년 기준)

그리고 재정 안정화를 위한 2004년 연금개혁을 통하여 후생연금인상도 65세 기대여명 증가와 가입자 수 감소를 반영하기로 하여 연금액 인상도 둔화될 수밖에 없다. 후생연금제도가 연금액 인상을 하향조정하게 되면 공무원 공제연금제도에도 그대로 적용된다. 1층과 2층에 의한 연금제도의 소득 대체율이 그리 높지 않아 이를 보충하기 위하여 민간 근로자에게 사용주가 지급하는 퇴직 수당에 해당하는 일시금이 공무원에게도 지급되는데 이 금액은 실제 50인 이상 사업장 근로자에게 지급되는 퇴직 수당과 비슷하게 나타나고 있다.¹³⁴⁾ 일본 사회에서는 과거 민간 근로자의 종신제를 유도하기 위하여 장기근속자를 위한 퇴직수당 지급이 관례가 되었다. 일본 보건복지부 자료에 의하면 2008년 현재 30인 이상 사업장의 85.3%가 퇴직수당을 지급하고 있다고 한다.¹³⁵⁾ 하지만 민간 근로자는 일시금인 퇴직수당을 연금화하여 받을 수 있는 반면 공무원은 일시금으로 지급되어 왔다. 1층 및 2층 연금제도는 공무원과 국가가 납부하는 보험료로서 재원이 조달되며 어느 정도 지속가능성이 보장되어 있는 반면 공무원을 위한 퇴직일시금은 조세로서 재원이 조달되기 때문에 일본 중앙정부 및 지방정부 재정에 상당한 부담이 될 것으로 전망된다. 공무원이 수령하는 퇴직수당은 일본 공무원의 노후 보장의 중요한 부분을 차지한다. 40년 근무 시 재평가된 평균보수의 약 60배, 약 5년 정도의 연봉에 해당하는 금액을 일시금으로 받게 된다. 연금화할 경우 20년간 연금을 수령한다고 한다면 약 25%의 소득대체율에 해당하는 금액

133) J. Sakamoto(2011), "Civil Service Pension Arrangements in Japan", Nomura Research Institute, Tokyo.

134) J. Sakamoto(2011), "Civil Service Pension Arrangements in Japan", Nomura Research Institute, Tokyo. 50인 이상 사업장에서 20년 이상 근무한 근로자가 수령하는 퇴직수당은 29.8 mill. 엔 20년 이상 근무한 공무원의 퇴직일시금에 공제연금 가산금을 현재가치로 환산하여 합산한 금액은 29.6 mill. 엔으로서 거의 비슷하다. 따라서 양자 20년 이상 근무한 경우 50인 이상 사업장 근로자가 수령하는 연금액과 공무원이 수령하는 연금액의 차이는 거의 없다고 보아도 무방하다.

135) J. Sakamoto(2011), "Civil Service Pension Arrangements in Japan", Nomura Research Institute, Tokyo.

이다. 연금수급기간이 약 20년이라고 할 경우 40년 가입 시 1층과 2층에 의한 소득대체율 약 45%에 퇴직수당 연금화에 의한 소득대체율 25%를 더하면 약 70%가 된다.

일본의 노후보장체계는 민관 부문이 통합되어 가는 추세이다. 따라서 2015년 10월 사실상 공무원 공제연금제도는 민간근로자의 후생연금제도에 편입되었다. 일본이 노후소득보장체계를 통합하는 이유는 공무원의 노후소득보장 특혜 시비에 대한 논란을 제거하고 사회 통합을 위하여 노후소득보장을 사회 전체적인 과업으로 보고 있기 때문이다. 공무원 공제연금이 후생연금으로 통합되고 공제연금에 있었던 직역연금 가산금은 퇴직등연금급여로 대체되었다. 1층의 국민연금과 2층의 후생연금 만으로는 노후소득보장이 미흡하므로 민간 기업연금과 같이 공무원에게도 이를 보완할 수 있는 연금제도가 있어야 하는데 이를 공무원 스스로 저축이나 보험 가입을 통해 연금화하는 것이 그리 쉽지 않기 때문이다. 공무원이 민간시장을 통하여 연금화하는 것에는 상당한 위험이 수반된다. 이는 공무원이 재직 시에 공무원 전념하는 것을 방해할 수 있다는 점을 상기하여야 할 것이다. 공무원에게 노후소득을 국가가 보장하는 가장 중요한 이유는 그들이 사회 전체를 위하여 봉사하고 직무에 전념하도록 하려는 데에 있으며 공무원이 직무를 수행하는 데에 있어서 공평무사하여야 하고 상당한 제약을 받고 있다는 사실도 민간 근로자와 다른 점이다. 그렇기 때문에 직역연금 가산금을 대체하는 퇴직등연금급여는 기존 공제연금을 지급하는 업무를 수행하던 공제조합연합회에서 맡아서 관리·운용하고 있으며, 매월 일정 비율(보수월액의 1.5%)을 적립하여 퇴직 후 절반은 종신연금의 재원으로, 절반은 유기연금의 재원으로 사용하도록 하고 있다.

재원조달 측면에서 보면 일본 공무원 노후소득보장은 조세와 보험료에 의하여 재원이 충당된다. 우선 1층의 보험료의 절반은 국가의 조세수입에서 부담하며 2층 공무원 공제연금제도의 재원은 공무원과 국가가 절반씩 납부하는 보험료로 조달되며 기금이 적립되고 있는데 일종의 단계적 기금적립 방식이라고 할 수 있다. 일본 공무원 공제연금은 5년마다 재정재계산을 하여 2100년도에 기금 적립률 120% 달성을 목표로 보험료를 상향조정 하되 근로자 후생연금 최대 보험료 18.3%를 상한선으로 하고 있다. 매 5년 기간 동안 적립 방식으로 일정액의 기금이 추가로 적립되도록 보험료를 상향조정하며 5년 동안 기간 초기에 유입된 기금은 지급된 급여를 훨씬 상회하게 되며 5년 후반부에 가면 수지가 균형을 이루거나 약간의 수지 흑자가 되도록 하여 결국 매 5년 마다 일정한 금액이 추가로 적립되어 2100년경에 120%의 기금 적립을 목표로 하고 있다.¹³⁶⁾ 2100년도 공무원 공제연금 기금 적립률을 120%로 설정한 것은 공

136) 윤석명, 김대철 (2006), 공적연금 재정계산 실행방안 연구, 한국보건사회연구원.

S. Iyer (1999), "Actuarial Mathematics of Social Security Pensions", Joint Publication of

제연금 부양률이 근로자 후생연금제도에 비하여 높기 때문이다.

일본 공무원연금제도의 특징은 우선 다층체제이긴 하지만 1층의 소득이 아닌 가입기간 비례 기초연금 보험료의 일부를 국가의 조세에서 부담하고 있다는 점, 2층의 소득비례형의 연금 제도로 구성되어 있다는 점일 것이다. 3층의 개인저축 계정이 2015년 10월부터 도입되었고 급여 수준 등은 기존 직역연금 가산금의 80% 수준을 목표로 하고 있으나 예상만큼의 급여수준을 달성할 수 있을지는 추후 제도 운영과정에서 확인해야 할 것이다. 1층과 2층의 소득대체율이 40년 가입 시 45% 정도 밖에 되질 않지만 무소득 배우자의 경우 별도의 보험료 납입 없이 1층 국민연금의 적용을 받게 되므로 부부합산 소득대체율은 다소 높아지게 된다. 2층의 공제연금제도는 재정안정화를 위하여 단계적 적립방식을 통하여 장기적으로는 완전적립을 추구하고 있는 점도 특색인데 기존의 은급제도에 의한 연금지급을 충당하기 위한 추가 재원조달의 부담도 정부가 안고 있다. 퇴직수당의 재원을 정부가 일방적으로 부담함으로써 1층과 2층에 의한 소득대체율 부족분을 보완하기 때문에 이를 2층의 일부로 본다면 2층 제도에 있어서 공무원이 8.816%에 해당되는 보험료(기여금)만 납부하면 나머지는 국가에서 전부 부담한다고 볼 수 있으며 2층(공제연금 가산금 포함)과 퇴직수당 연금화(40년 가입, 20년 연금을 수급 가정)에 따른 소득대체율을 합하면 약 56.56% (=31.56%+25%)에 해당되는 소득대체율이 보장되고 있어 정부에 의한 노후소득보장책임이 매우 높음을 알 수 있다. 이는 일본공무원연금제도는 근로자 노후소득보장 체계의 경우 사용주가 2층에 해당되는 보험료 및 퇴직수당을 일방적으로 부담하는 것처럼 국가의 책임이 매우 강하다는 점을 시사한다. 가입자가 납부하는 보험료 대신 국가가 조세로서 연금급여의 상당한 부분 지급을 위한 재원을 조달하는 제도로 볼 수 있는데 조세를 납부하여 연금을 수급하든 자신이 납부한 보험료로 재원이 조달되든 연금수급자 입장에서는 소득보장 차원에서만 본다면 별 차이가 없다고 인식할 것이다. 하지만 이미 제1부에서 논하였듯이 조세로서 연금급여 재원을 조달하는 경우와 보험료로 재원을 조달하는 경우의 사회경제적 차이는 엄연히 존재하는 것이다. 하지만 부양제 성격이 가미된 공무원연금제도의 경우 공무원이 납부하는 보험료 역시 조세라는 사실을 인정한다면 공무원연금제도의 재원 조달의 문제는 민간 근로자 후생연금제도 재원 조달과 성격이 다르다고 할 것이다.

ILO and ISSA, 단계적 기금적립방식(Scaled Premium Funding Plan)은 국제노동기구(ILO)의 Anton Zelenka(1958)와 Peter Thullen(1964)이 제안한 기금 적립방식으로서 초기에 막대한 기금을 적립하기 어렵거나 가입자의 저항이 강할 경우에 기금을 적립하기 위한 방안으로서 제시한 것으로서 당시 후진국 혹은 개발도상국 기금적립에 권고를 하였던 방식이다. 매 5년간 균형보험료를 납부하게 되면 동 기간 동안에 연금급여 지출이 있다 해도 일부 기금이 적립되어 결국 장기적으로 완전적립이 가능하다는 것이다. 하지만 세대 간의 재분배 효과 달성은 제한되어 있으며 결국 사회 전체의 비용이 절감된다고 보기는 어려울 것이고 제도 도입 초기의 보험료를 거의 납부하지 않은 수급자의 노후소득보장은 결국 조세에 의존할 수밖에 없을 것이다.

일본의 공무원연금제도의 수급구조가 민간 근로자의 연금제도와 동일하다고 해서 일본공무원 연금제도의 성격이 민간근로자의 사회보험 성격으로 보긴 어렵다. 그 이유는 최근까지 공무원에게는 별도의 공제연금제도 적용을 받았고 직역연금 가산금 제도가 존재하고 있었으며, 2층 연금이 후생연금으로 일원화된 이후에도 직역연금 가산금을 대체하는 별도의 연금제도를 도입하여 기존의 차이를 상당부분 유지하고 있다. 과거 공무원연금제도의 기원이 1884년에 도입된 은급제도에 있을 뿐만 아니라 공무원의 복무 상 제약, 노동 3권의 제약, 정치적 제약, 기타 의무 등을 고려한 신분제 공무원제도의 요소를 반영하고 있기 때문에 부양제도의 성격이 상당히 내포되어 있다고 할 것이다. 따라서 제도가 일원화되고 수급구조가 동일하다고 해서 성격 및 본질, 취지, 그리고 재원이 다른 제도를 민간 근로자 노후소득보장체제와 동일시킬 수는 없다고 생각한다.

3.4 프랑스

3.4.1 프랑스의 노후소득보장체제

프랑스의 노후소득보장체제는 역사적, 사회 경제적으로 발전하여 왔으며 각 경제활동 분야의 요구에 부응하여 세분화되어 있다. 크게 보아 민간근로자, 공공부문, 그리고 예술가, 농민, 자유업 및 자영업자 연금제도로 구분되며 2016년 현재 35개의 서로 다른 연금제도가 존재하고 있어 매우 복잡한 노후소득보장체제를 이루고 있지만 노후소득보장의 기본원리는 세대 간의 부양 즉, 부과방식으로 재원이 조달된다는 점이다. 특히 세대 간의 부양원리 외에 사회 연대성을 강조하기 위하여 실업기간, 출산 및 육아기간, 군복무기간, 병가기간 등도 연금가입기간으로 인정하여 동 기간 동안 보험료를 납부하지 않음에도 불구하고 이 기간에 대하여 연금급여를 지급하고 있다. 그리고 재원이 보험료로 조달되며 연금액은 경제활동기간의 소득활동에 의하여 영향을 받는다. 프랑스 노후소득보장체제는 소득비례형임과 동시에 사회 연대성을 강조하고 있다.

프랑스 최초의 연금제도는 1673년에 도입된 선원을 위한 연금제도라고 한다. 그 이후 1853년에 국가공무원 및 군인을 위한 연금제도가 도입되었다. 1930년대에 사회보험제도(Assurance Sociale)가 도입되면서 연금보험제도가 보편적으로 확대되었고 1945년에 종합적인 사회보장제도(Sécurité Sociale)와 지방공무원 연금제도(CNRACL: Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales)가 도입되었다.¹³⁷⁾

프랑스 노후소득보장체계는 공공부문, 자영업자 혹은 특수직역 연금제도를 제외하고는 1층의 기초연금제도(régime base)인 국민연금제도, 2층에 해당되는 보충연금제도(régime complémentaire), 그리고 3층의 개인 혹은 집단 저축제도의 임의제도(régime supplémentaire)로 구성된 다층체제로 볼 수 있다. 대부분의 프랑스 국민들은 1층인 국민연금보험제도(CNAV: Caisse Nationale de l'Assurance Vieillesse)와 그와 성격이 동일한 특정 지역에 따른 제도(Carsat, CGSS, Crav, CSS)에 가입되어 있다. 이들은 동시에 2층의 보충연금제도(ARRCO, AGIRC, IRCANTEC)에 가입되어 있는데 근로자들이 가입하는 1층의 국민연금과 2층의 보충연금을 합하여 일반법정연금제도(régime général)라고 한다. 이 일반법정연금제도인 국민연금제도에 제조업, 서비스업, 유통업 등에 종사하는 근로자의 약 71% 정도가 가입되어 있다. 프랑스 국민 중 90% 정도가 경제활동 기간 동안에 1회 이상 이 일반법정연금제도에 가입된다고 한다.¹³⁸⁾ 그 외 국민연금가입의무가 없는 공무원들을 위한 국가공무원연금제도 및 지방공무원 연금제도, 자영업자, 자유업 종사자 및 농민 등을 위한 연금제도, 군인, 국회의원, 오페라 단원들을 위한 특별연금제도가 있다. 공무원의 경우 공무원연금제도 외에 공무원 부가연금제도(RAFP: Retraite additionnelle de la fonction publique)에 의무 가입된다.¹³⁹⁾ 공무원연금제도에는 국가공무원을 위한 공무원연금제도와 지방공무원 및 병원 종사자를 위한 공무원연금제도가 있으며 전체 연금제도 가입 인구(경제활동인구)의 약 17%가 가입되어 있다. 연금제도 가입인구 10% 정도는 비 임금 근로자로서 자영업, 자유업, 농업에 종사하고 있으며 자영업자(수공업자, 상공인 등)을 위한 연금제도(RSI: Régime Social de Indépendants), 자유업종사자를 위한 연금제도(CNAVPL), 농민연금제도(MSA)가 있다.¹⁴⁰⁾ 나머지 2%는 철도청 직원, 광산근로자, 선원, 파리 오페라 직원 등을 위한 특수직역(근로자) 연금제도에 가입되어 있다.¹⁴¹⁾ 다음은 민간근로자, 공공부문, 자영업 부문 프랑스 노후소득 보장체계를 나타낸 것이다.

137) <https://www.gmpa.fr/conseils-et-prevention/fiches-pratiques/les-differents-regimes-de-retraite-29-05-2016>

138) <http://www.la-retraite-en-clair.fr/cid3190690/le-systeme-retraite-francais-principes-fonctionnement.html>

139) 고위직 공무원을 위한 보충연금제도인 PRÉFON(Caisse Nationale der la Prévoyance de la Fonction Publique)도 있다. 이 제도는 적립방식으로 재원이 조달된다. RAFP 및 PREFON 양자 모두 공무원을 위한 보충연금제도에 해당된다.

140) Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales), Mutualité Sociale Agricole. 공증인연금제도, 건강상담사 연금제도, 의사 연금제도, 건축가 연금제도, 선출직공무원연금제도 등.

141) SNCF(철도청), RATP(파리운송업자 연금제도), EDF(전기공사직원 연금제도), GDF(가스공사직원연금제도), 프랑스 중앙은행연금제도, 공증인 연금제도, 군인연금제도 등

〈표 15〉 프랑스 노후소득보장 체계

〈표 15-1〉 프랑스 민간 근로자 연금제도

농업부문 근로자	농민연금제도(MSA)	근로자 보충연금제도 (ARRCO)	관리직 근로자 보충연금제도 (AGIRC)	
서비스, 상공업 종사 근로자	국민연금제도(CNAV)			
공공부문 근로자*				공공부문 근로자 보충연금제도(IRCANTEC)
항공관제사				항공관제사 보충연금제도(CRPN)
특수근로자	프랑스은행연금제도, 철도청직원연금제도, 가스공사직원연금제도, 전기공사직원연금제도, 공중인사무실 직원 연금제도, 선원연금제도, 파리지역운송업근로자 연금제도, 오페라 직원연금제도, 스트라스부르항 직원연금제도 등			

출처: <https://www.gmpa.fr/conseils-et-prevention/fiches-pratiques/les-differents-regimes-de-retraite-29-05-2016>

* 공무원 중 공무원연금수급 조건 미 충족 시 이 연금제도에 가입됨

〈표 15-2〉 프랑스 공공부문 연금제도

국가공무원 및 고위직 공무원, 군인	국가공무원연금제도(Pension de l'État)(CPCM)	공무원 보충연금제도 (RAFP)
지방공무원 및 병원종사자	지방공무원연금제도(CNRACL)	
공기업 및 공공기관 근로자	공기업 및 공공기관 근로자를 위한 연금제도(FSPOEIE)*	

출처: <https://www.gmpa.fr/conseils-et-prevention/fiches-pratiques/les-differents-regimes-de-retraite-29-05-2016>

* Fonds Spécial des Pensions des Ouvriers des Etablissements, Industriels de l'État

〈표 15-3〉 프랑스 비 근로자(자영업자) 연금제도

농민	농민연금제도(MSA: 1층 + 2층)	
자영업자	자영업자 연금제도(RSI: 1층 + 2층)	
자유업 종사자	자유업종사자 연금제도(CNAVPL)	
작가 및 예술가	국민연금제도(CNAV/CARSAT)	예술가 보충연금제도(IRCEC)
어선 선장	선원연금제도(ENIM)	
성직자	성직자 연금제도(CAVIMAC)	근로자 보충연금제도(ARRCO)

출처: <https://www.gmpa.fr/conseils-et-prevention/fiches-pratiques/les-differents-regimes-de-retraite-29-05-2016>

다음은 프랑스 노후소득보장 체제 보험료를 간략히 나타낸 것이다. 근로자가 가입되는 일반 법정연금제도는 이미 언급하였듯이 1층과 2층의 보충연금제도로 구성되어 있으며 사용주와 근로자가 분담하고 있는데 절반씩이 아니라 1층 국민연금의 경우 사용자 부담이 약간 높으며 보충연금의 경우 사용주가 보험료의 60%를 부담하고 있다. 근로자를 위한 일반법정연금제도, 즉, 1층과 2층의 보험료 총합은 23.1%로 나타나고 있다.

〈표 16〉 프랑스 연금제도 보험료율

연금제도	민간근로자 일반법정연금제도		국가공무원 연금제도	특수직역 근로자 연금제도 (SNCF: 철도청)
연금산정 기준소득	25년 재평가된 평균소득		최종 6개월 보수	최종 6개월 소득
보험료 최대 납부기간	41년 (2012기준)		41년 (2012년 기준)	41년 (2016년 기준)
보험료율	국민연금 (1층)	15.35% (사용자 8.50%, 근로자 6.85%: 소득상한선 범위 내) 2.1% (사용자 1.80%, 근로자 0.30%: 소득상한선 이상)	7.85% (10.29% :2017년) (11.10%: 2020년) 2017년 총보험료: 84.57% (군인 제외)	7.85% (8.52%: 2017년) (10.95%:20 26년) 2016년 총 보험료: 35.67%
	2층 근로자 보충연금 (ARRCO)	7.75% (사용자 4.65%, 근로자 3.10%: 소득상한선 범위 내) 20.25% (사용자 12.15%, 근로자 8.10%: 소득상한선 1-3배)		
	2층 관리자 보충연금 (AGIRC)	7.75% (사용자 4.65%, 근로자 3.10%: 소득상한선 범위 내) 20.55% (사용자 12.75%, 근로자 7.80%: 소득상한선 1-4배)		
조기연금 개시연령	60세		60세	50-55세
실제 연금 개시연령	61세		57세	50- 55세
조기연금 감액	10%, 2013년부터 5%		0.6%, 2013년부터 5%	0.6%, 2013년부터 5%
연금인상	물가상승률		물가상승률	물가상승률

국민연금급여 산식은 소득이 제일 높은 25년간의 재평가된 소득의 평균치에 연금지급률을 곱한 다음 여기에 최대가입기간 대비 실제 가입기간 비율을 곱함으로써 산출된다.¹⁴²⁾

$$\text{프랑스 국민연금 산식} = \text{재평가된 25년 평균소득} \times \text{연금지급률} \times \text{최대가입기간 대비 실제 가입기간 비율}$$

연금지급률은 최대가입기간을 충족하면 50%에 해당되며 총 가입기간 및 퇴직 시점의 연령에 의하여 결정된다. 완전노령연금 수급을 위한 가입기간을 충족하지 못한 경우 미달 1분기마다 연금액이 삭감되는데 출생연도에 의하여 차등화되어 있다. 미달 분기는 완전노령연금수급을 위한 가입기간에 미달된 분기와 출생연도에 따른 연금지급개시연령 도달에 미달된 분기 중 작은 것을 택하도록 되어 있다. 1953년 1월 1일 이후 출생자의 경우 미달 분기마다 50%의 0.625%(전체의 1.25%)가 삭감되며 최대 12.5%까지(10분기)까지 삭감된다. 즉, 1층 국민연금제도에 의한 최저연금은 37.5%가 되는 셈이다.¹⁴³⁾ 1층 국민연금제도에 의한 연금액은 소득비례형이다.

프랑스 1층 국민연금제도에 연금지급개시 최소 연령과 완전노령연금 수령 연령이 있어 이 사이에 퇴직하는 경우 최대 가입기간을 충족하지 못하게 되면 연금이 삭감된다. 반대로 최대가입기간을 충족하였다 해도 20세 이전에 근로를 하기 시작하여 가입된 경우를 제외하고는 연금지급개시 최소 연령 이전에 연금을 수령할 수 없게 되어 있다. 연금지급 개시 최소연령과 완전노령연금수령 연령 사이에 퇴직하는 경우 최대 가입기간 미 충족 시 연금이 감액되며 반대로 최대가입기간을 충족한 이후에 퇴직하게 되는 경우에는 연금액이 가산된다. 연금지급개시 최소연령, 최대가입기간, 완전노령연금수령 연령의 상향조정을 통하여 실제적인 퇴직연령이 2040년까지 64세까지 상승될 것으로 전망되고 있다.¹⁴⁴⁾ 완전노령연금 수령 연령에 도달

142) 재평가는 물가상승률을 반영한 재평가 지수표에 의하여 수행된다. 2016년 재평가지수는 예를 들어 1이며 2010년은 1.065, 2000년에는 1.244, 1990년에는 1.432 1980년에는 2.453로 법률에 의하여 책정되어 있다.

http://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=revalorisation_%20coefficient_revalorisation_salaire_cotisation/revalorisation_coefficient_revalorisation_salaire_cotisation_10_2015_bar

143) 완전노령연금은 최대 가입기간 충족 외에 완전노령연금 수급연령에 도달하게 되면 자동적으로 수급조건이 충족되기도 한다. 1951년생의 경우 미달 분기마다 1.5%, 1952년생의 경우 1.375%가 삭감된다. 예를 들어 1953년 9월 1일 생인 가입자가 2016년 9월에 퇴직을 원하는 경우 그에게 적용되는 최대가입기간 165분기에 7분기가 미달된다. 동시에 그에게 적용되는 완전노령연금수령 연령인 66세 2개월(1953년생에게 적용되는 완전노령연금수급개시연령)에는 15분기가 미달된다. 따라서 둘 중에 더 작은 7분기를 완전노령연금수급 미달분기로 정한다. 따라서 이 연금신청자는 0.625%에 7을 곱한 4.375%에 해당되는 연금액이 50%에서 삭감되어 45.625%에 해당되는 연금액을 수령하게 된다. 보충연금 삭감도 이와 동일한 산식으로 산출된다.

하게 되면 최대가입기간 충족 여부와 상관없이 완전노령연금을 수령하게 되는 점이 특이하다. 2010년 개혁을 통하여 연금지급개시 최소연령은 60세에서 2017년까지 62세로, 완전노령연금 수령연령은 2022년에 67세로 상향조정하였고 최대가입기간도 41년에서 1973년생이 62세가 되는 2035년에 43년으로 상향조정하였다. 1973년생의 경우 근로활동 개시 평균연령이 23세임을 감안하면 66세가 되는 2039년에 퇴직하게 되면 완전노령연금을 수령하게 된다. 프랑스 1층 국민연금제도 급여 수준을 결정하는 것은 연금산정 기준소득 외에 가입기간 및 퇴직시 연령이라고 할 수 있다. 다음은 출생연도별 최대 가입기간을 나타낸 것이다.

〈표 17〉 프랑스 1층 국민연금제도 출생연도별 최대가입기간

출생연도	62세가 되는 해	최대가입기간
1958	2020	41.75년
1961	2023	42.00년
1964	2026	42.25년
1967	2029	42.50년
1970	2032	42.75년
1973	2035	43.00년

출처: <http://www.ambafrance-uk.org/The-French-pension-reform-key>

민간 근로자가 가입되는 2층의 보충연금제도(ARRCO, AGIRC)에 의한 연금액 역시 소득비례형으로서 자신이 납부한 보험료에 비례하여 일정한 연금점수가 자신의 연금계좌에 매년 누적 적립된다. 이 연금점수에 재평가 비율을 곱하여 최종 연금액이 산정된다.:

$$\text{연간 연금점수} = (\text{연금산정기준소득} \times \text{연금취득률}) / \text{연금점수 구매액}^{145)}$$

144) <http://www.ambafrance-uk.org/The-French-pension-reform-key>

145) 연금취득률이란 보험료율을 반영하지만 적용된 보험료율 자체는 아니며 보험료 산정기준소득의 얼마를 매년 개인연금계좌에 적립을 하여야 하는가를 정하기 위하여 설정한 수치이다. 따라서 이 수치가 높으면 높을수록 후한 연금을 수령하게 되며 소득구간에 따라 차등화되어 있다. 2017년 현재 제 1구간인 39,228 유로까지 적용되는 수치는 6.20%이고 제 2구간인 39,228유로에서 117,684유로에 해당되는 구간에는 16.20%이다. 2구간 연금취득률이 높은 이유는 이 구간에 적용되는 연금보험료는 7.75%가 아니라 20.25%이기 때문이다.

연금점수 구매액이란 연금점수 1점을 획득하기 위하여 필요한 금액을 나타낸다. 2017년 현재 16,187.9 유로이다. 예를 들어 어느 가입자가 1,618,799유로를 일 년 동안 적립하였다면 그가 취득한 연금점수는 100이 되는 것이다. 예를 들어 가입자의 연간 소득이 42,000 유로라고 한다면 제 1구간에 의한 연금점수는 $(39,228 \times 6.2\%) / 16,187.9 = 150.24$, 제 2구간에 의한 연금점수는 $(42,000 - 39,228) \times 16.20\% / 16,187.9 = 27.74$ 로서 두 구간의 연금점수를 합하면 이 가입자의

누적된 연금점수는 연금청구 시 연금점수 재평가지수에 의하여 재평가 되어 연간 연금액이 산정된다.¹⁴⁶⁾ 근로를 하지 않거나 보험료를 납부하지 않은 기간도 보험료를 납부한 것으로 간주하여 연금점수를 취득할 수 있다. 60일 이상 지속되는 병가, 출산휴가, 입양휴가, 실업기간, 장애연금수급기간, 산업재해로 인한 장애연금수급기간, 연간 60시간미만 범위 내에서 단축근무를 한 기간, 점진적 퇴직으로 인한 조기연금수급기간, 군복무기간, 형 선고 이전 역류기간 등이 이에 해당된다. 연금수령 후 자녀 양육기간도 연금점수에 가산되며 자녀 양육이 필요 없게 되면 가산된 연금점수는 다시 삭감된다. 대학교육 및 직업교육기간, 창업을 위한 실업기간 등은 일정한 보험료를 지불하고 가입기간으로 인정받을 수 있다.¹⁴⁷⁾

프랑스 근로자를 위한 보충연금제도 급여산식에서 연금산정기준소득에 연금취득률을 곱한 금액은 당해 연도 가입자가 납부한 보험료를 그가 당해 연도에 취득한 연금액으로 환산한 것으로 볼 수 있다. 따라서 보험료가 인상되면 연금취득률도 인상되어야 하며 부과방식으로 재원이 조달되기 때문에 반대로 부양률이 증가하면 연금취득률은 감소하여야 한다. 이 당해 연도 취득 연금액을 연금점수 구매액(valeur d'achat du point de retraite, 혹은 salaire de référence)으로 나눈 이유는 당해 연도 취득된 연간 연금액으로 몇 년간 연금을 지급할 수 있는가를 보여주기 위한 것이다. 따라서 2017년 기준 연금점수 구매액은 16.1879 유로인데 이는 당해 연도 취득한 연금액으로 평균적으로 보아 약 16.2년 동안 연금을 지급할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.¹⁴⁸⁾

프랑스 민간 근로자의 연금액은 1층의 국민연금과 2층 보충연금제도에 의한 급여의 합으로 산출된다. 1층의 국민연금제도에 의한 재평가된 연간 연금산정기준소득이 39,228 유로이고 가입자가 40년 가입하여 완전노령연금을 수령한다면 이 금액의 절반인 19,614에 해당되는 연간 연금액을 수령한다. 그가 평균적으로 31,350유로에 해당되는 소득을 과거 40년간 취했다고 가정하면 2층 보충연금제도에 의한 연간 연금액은 위 산식에 따라 $(31,350 \times 6.2\% \times 40 \times 1.2513) / 16.1879 = 6009.8$ 로 산출된다. 1층과 2층에 의한 연간 연금액을 합하면

2017년 연금점수는 177.98이 된다. 이러한 방식으로 매년 연금점수가 가입자 자신의 계좌에 누적 적립된다.

146) 일단 최종 연금점수가 산출되면 이 연금점수는 고시된 연금점수 재평가 지수에 의하여 곱해져 연간 연금액 산출된다. 위 가입자의 최종 연금점수가 4000이라고 한다면 2017년 기준 연금점수 재평가지수는 1.2513이므로 그가 수령하는 연간 연금액은 4000유로에 1.2513을 곱한 5005.20 유로가 된다. 이렇게 산정된 연금액은 물가상승률이 없을 때에는 최대 1%로 인상된다.

147) <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15396>

148) 예를 들어 당해 연도 취득 연금액이 16.2 프랑이면 매년 1 프랑을 연금으로 받는다는 이야기다. 40년 동안 매년 16.2프랑에 해당되는 연금액을 취득하면 매년 40 프랑을 16.2년 동안 수령하게 된다고 할 수 있다.

25,623.8 유로이며 이를 12개월로 나누면 2135.3유로에 해당되는 연금을 매월 수령한다고 볼 수 있다. 재평가된 연금산정기준소득 기준 소득대체율은 약 65%가 된다. 1층과 2층에 납부되는 보험료 총액은 23.1%고 소득대체율이 약 65%가 되기 때문에 보험수리적인 가입자 개인적인 관점에서 보면 평균적으로 16.2년 연금수령은 무난해 보인다.¹⁴⁹⁾

3.4.2 프랑스의 공무원연금제도 및 특징

프랑스 공무원연금제도는 국가공무원연금제도(CPCM)와 지방공무원 및 병원종사자를 위한 연금제도(CNRACL)로 구분되어 있으며 양 제도의 수급구조는 동일하다.¹⁵⁰⁾ 프랑스 공무원연금제도는 일반 근로자가 가입되는 1층의 기초연금과 2층의 보충연금제도의 기능을 포함한 단층의 공무원연금제도로 구성되어 있으며 2003년 연금개혁을 통하여 공무원 부가연금제도를 도입하였지만 그 비중은 미미하다. 민간 근로자가 가입되는 연금제도는 기본적으로 노사의 합의에 의하여 운영된다고 볼 수 있지만 공무원연금제도는 법률에 의하여 운영되고 있으며 따라서 연금급여 정책도 정부의 재정정책의 일부로서 수립되고 시행된다고 볼 수 있다. 프랑스도 독일이나 오스트리아처럼 공공부문 종사자 모두가 공무원의 신분을 부여받고 공공업무를 수행하는 것이 아니라 공법상의 특수한 계약을 체결한 공공부문 근로자 신분으로 근무를 수행하는 자가 있는데 이들에게는 공무원연금법이 적용되지 아니한다. 프랑스 공무원연금법의 적용 대상은 정년과 신분이 보장된 공무원이며 공무원이라 해도 주당 근무시간이 일정 시간 미만인 자와 공공부문 근로자는 공공부문 종사자를 위한 연금제도(IRCANTEC)에 가입된다.

프랑스 국가공무원 연금제도는 1964년 12월 24일에 제정된 법률(CPCM)에 근거를 두고 있으며 연금급여지급액 기준 민간 근로자가 가입되는 일반 법정연금제도(1층+2층) 다음으로 비중이 큰 제도이다. 2016말 현재 재직공무원과 퇴직공무원을 합해 약 440만 명이 동 제도의 적용을 받고 있으며 520억 유로(한화 약 60조 원)에 달하는 연금급여를 지급하고 있다.¹⁵¹⁾

149) 23.1%에 해당되는 보험료를 납부하면 40년 납부 시 연간 소득액의 9.24배에 해당되는 원금이 (명목적으로)적립되게 된다. 이 금액에서 매년 0.65에 해당되는 연금이 지급된다고 하면 약 14.2년 동안 가능하다. 그런데 적립된 (명목) 기금에서 매년 연간소득의 65%에 해당되는 연금액이 지출되고 나머지는 투자된다고 볼 수 있으므로 투자 수익률 가정에 따라 16.2년 동안 지급이 가능하다는 것이다.

150) 다만 지방공무원연금제도는 사회보험제도로서 일종의 부과방식으로 재원이 조달되고 있어 보험재정이 존재하고 있다. 공무원이 국가공무원의 경우와 마찬가지로 2017년 현재 10.29%에 해당되는 기여금을 납부하고 나머지는 지방자치단체나 병원에서 30.65%에 해당되는 부담금을 납부하고 있다. 따라서 총 보험료는 40.94%에 달하고 있다.

151) 군인과 공무원을 포함하여 약 200만 명이 기여금을 납부하고 있으며 연금수급자는 약 240만 명 정도이다. 즉, 부양률이 100%를 상회하고 있다. 2016년 신규 연금수급자는 약 53,000 명 정도이다. 전체 지급액 중 교원연금이 38%, 군인연금이 약 23%를 차지하고 있으며 이 비율은 비교적 거의 불변이다.

국가공무원연금 집행업무는 재정부 공공재정국(Le Direction Générale des Finances Publiques)산하 국가공무원연금공단(SRE: Service des Retraites de l'État)에서 수행하고 있으며 이 공단은 2009년 8월에 설립되었다.¹⁵²⁾ 동 공단에서 관리하는 국가공무원연금제도에는 국가가 보상차원에서 연금 수급을 인정하여 주는 여러 제도가 포함되어 있다:

- 국가공무원과 법관 연금제도
- 군인연금제도
- 공무원 재해보상제도에 의한 연금제도
- 군인 재해 및 전쟁희생자 보상제도
- 전투에 참가한 자 연금제도
- 국가 유공자 및 군인훈장 표창자
- 알사스 모델 지역 연금제도

프랑스 공무원연금제도의 재원은 가입자인 공무원, 법관, 군인 등이 7.85%에 해당되는 기여금을 납부하고 납부된 기여금은 일반예산수입에 편입되며 연금은 일반회계예산에서 직접 지급된다. 연금이 정부의 일반예산에서 직접 지급되기 때문에 연금재정의 개념도 존재하지 않으며 기금 역시 존재하지 않는다. 연금지급에 필요한 나머지 재원은 국가가 전부 부담하므로 프랑스 공무원연금제도 역시 부양제도의 성격이 강하다고 할 수 있다. 연금에 지급되는 재원은 프랑스 공무원, 법관, 군인 보수총액의 절반을 상회하고 있다.

연금수급권은 최소한 2년 이상 근무하고 연금지급개시 최소연령에 도달하게 되면 발생한다.¹⁵³⁾ 연금지급개시 최소 연령은 2011년에 상향조정되어 1955년 1월 1일부터 출생한 자는 62세이며 62세부터 퇴직하여 바로 연금수령은 가능하지만 최대가입기간 미 충족 시 연금액이 감액된다. 사무직이 아닌 공무원인 경찰, 교도직의 경우 1960년 1월 1일부터 출생한 자의 연

cf: https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/rapports-activite/rapport_2016.pdf

152) 종전에는 공무원이 퇴직하게 되면 소속 기관의 연금담당부서에서 연금을 지급하여 왔는데 국가재정법(LOLF: Loi relative aux lois de finances)이 2009년 개정되면서 독립된 공무원연금공단(SRE)이 낭트에 설립되어 연금지급업무를 담당하고 있다. 동법에 의하여 2006년부터 연금회계의 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 국가예산에 연금특별회계(CAS: Compte d'affectation spéciale)를 설치하여 매년 지출이 수입의 한도 내에서 충당되도록 하고 있다. 동 회계는 재정균형, 연금수입과 지출에 관한 법률의 준수, 재원조달 애로 사항을 명시하는 3대 원칙을 고수할 것을 규정하고 있으며 재정추계에 기초하여 작성된 수입과 지출의 명세서를 정확히 준수하여야 할 것을 명시하고 있다.

153) 2년 미만 근무하고 정년에 도달하게 되면 납부한 기여금은 1층의 국민연금과 공공부문 근로자 보충연금제도(IRCANTEC)에 이체되어 그곳에서 급여를 수령하게 된다.

금지급개시 최소 연령은 57세이다. 단, 이들은 2015년부터 17년 이상 근무를 하여야 한다.

연금액은 가입기간, 물가상승률로 재평가된 6개월 평균 최종보수, 퇴직 연령 등에 의하여 영향을 받으며 다음 산식에 의하여 산정된다.

$$\text{프랑스 국가공무원연금액} = \text{재평가된 최종보수} \times 75\% \times (\text{연금제도 가입 분기/연금제도 가입 최대 분기})$$

따라서 연금제도 최대 가입기간을 충족하게 되면 완전노령연금 75%를 수령하게 되며 최대 가입기간 미 충족 시 분기 당 연금액의 1.25%씩 최대 25%(20분기 혹은 5년에 해당)가 삭감되며 최저연금액이 존재한다.¹⁵⁴⁾ 반대로 최대 가입기간을 충족하고서도 계속해서 근무를 하는 경우 역시 분기 당 연금액의 1.25%에 해당되는 가산금이 추가되며 최대 80%까지 수령할 수 있다. 따라서 완전노령연금은 연금산정 기준보수의 75%이지만 수령 가능한 최대 연금액은 80%가 되는 셈이다. 또한 자녀 양육기간, 파견 기간 등이 연금제도 가입기간에 가산된다.¹⁵⁵⁾ 최대가입기간 미 충족 분기는 퇴직 시 연령과 출생연도에 따른 완전노령연금수급 개시 연령의 차이와 퇴직 시 가입기간과 완전노령연금 충족 가입기간과의 차이 중 적은 것을 미 충족 분기로 한다.

〈표 18〉 프랑스 국가공무원 출생연도별 최대가입기간

60세 이상이 되는 해	완전노령연금수령 충족 분기 수
2007	158
2008	160(40년)

154) 다음의 경우에도 최저 연금액이 존재한다. : 완전노령연금, 공무원 상 또는 비공무원 상 재해로 인하여 연금을 수령한 경우, 장애 자녀가 있는 경우, 공무원이 장애가 있는 경우, 선천성 장애나 불치병의 경우. 최저연금액은 40년 이상 근무 시 2015년 1월 기준 연간 13,896.68 유로인데 이 금액은 2004년 1월 1일 기준 금액 11,975.57 유로를 매년 물가상승률로 상향조정한 금액이다. 40년 근무 시 처음 15년간은 위 금액의 57.5% 그다음 15년은 매년 2.5% 나머지 10년은 매년 0.5%씩 가산된다. 15년 미만 근무자가 장애로 퇴직하는 경우 위 금액의 57.5%의 15분의 1에 해당되는 금액이 매년 최저연금액으로 산정된다. 장애가 아닌 다른 이유로 15년 근무 이전에 퇴직하는 경우 위 금액을 해당 최대가입기간 분기로 나눈 다음 근무기간을 곱함으로써 연간 최저연금액이 산정된다. 예를 들어 1961년 생 공무원이 충족하여야 할 최대 가입기간이 168 분기이고 12년 근무 후 수령하는 최저 연간 연금액은 $13,896.68 / 168 \times 12 = 992.62$ 유로가 된다.

155) 16세 미만 자녀가 3명인 경우 연금지급률이 10%가 가산되고 추가 자녀 당 5%가 가산된다. 자녀가 5명인 경우 20%가 추가되어 연금지급률은 100%가 된다. 연금지급률 상한은 100% 되어 있어 5명 이상의 자녀가 있어도 연금지급률은 최대 20%만 상향조정된다.

60세 이상이 되는 해	완전노령연금수령 충족 분기 수
2009	161
2010	162
2011	163
2012	164
2013 또는 2014	165
2015, 2016, 2017	166
2018, 2019 2020	167
2021, 2022, 2023	168
2024, 2025, 2026	169
2027, 2028, 2029	170
2030, 2031, 2032	171
2033 이후	172(43년)

출처: <https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal>

〈표 18〉은 2010년 연금개혁을 통하여 완전노령 연금을 수령하려면 충족하여야 할 가입기간을 나타낸 것이다. 2033년 이후 60세가 되는 공무원은 43년의 가입기간을 충족하여야 완전노령연금인 75%에 해당되는 연금을 수령할 수 있게 되어 연간 연금지급률은 1.744%에 달하고 있다. 최대가입기간 상향조정은 실질적인 퇴직 연령을 상승시킴으로써 연금수급자 증가를 억제함과 동시에 재직자의 수가 증가하여 연금부양률 증가가 둔화될 뿐만 아니라 세대 간의 형평성도 제고되는 효과가 기대된다.

2003년 제정된 Fillon 법률에 의거 2005년에 공무원 부가연금제도(RAFP: Régime de Retraite additionnelle de la Fonction Publique)가 도입되었다. 현재 약 450만 명에 달하는 국가공무원 군인 및 법관 그리고 지방공무원 및 병원종사자가 의무 가입되어 있다. 공무원이 수령하는 수당의 5%를 공무원과 정부가 각각 각출하여 기금을 적립 재원을 마련하는 제도이다.¹⁵⁶⁾ 수당이 보수의 약 20%를 차지하므로 보험료 총액은 보수의 2%가 된다. 납부된 보험료는 연금점수로 환산되어 개인의 연금계좌(CIR: Compte Individuel Retraite)에 누적 적립되어 퇴직하게 되면 연금액이 산정되어 지급된다. 연금점수는 납부된 보험료를 당해 연도 “연금점수 환산지수”로 나눔으로써 산정된다.¹⁵⁷⁾ 부가연금제도에 의한 급여는 일시금과 연금이

156) 2016년 말 현재 약 260억 유로(한화 약 30조)가 적립되어 있으며 61.5%가 채권, 32.1%가 주식, 6.4%가 부동산에 투자되어 있다.

있으며 퇴직 시 연금계좌에 적립된 연금점수가 5,125미만인 경우 일시금이 지급되며 그 이상인 경우 연금으로 지급된다. 가입자의 노후소득보장을 위하여 연금액은 특별한 이유가 없는 한 일시금으로 전환되지 아니한다. 연금액 산식은 다음과 같다:

$$\text{부가연금액} = \text{연금누적점수} \times \text{연금점수가산계수} \times \text{연금점수가치(혹은 / 연금구매액)}$$

연금점수가산계수는 퇴직 연령에 따라 결정되며 62세에 퇴직하면 1이고 그 후에 퇴직하면 증가하여 75세 이상에 퇴직하면 1.81이 된다. 연금점수 가치(Valeur de service du Point)는 부가연금위원회에 의하여 결정되며 2015년 기준 0.04465유로이다.¹⁵⁸⁾

〈표 19〉 프랑스 공무원 부가연금제도 연금가산계수(Coefficient de Majoration)

퇴직연령	연금환산계수
62세 이하	1.00
63	1.04
64	1.08
65	1.12
66	1.17
67	1.22
68	1.28
69	1.33
70	1.40
71	1.47
72	1.54
73	1.62
74	1.71
75 이상	1.81

출처: <https://www.rafp.fr/calcul-et-paiement-de-votre-prestation-rafp>

157) 예를 들어 2017년에 납부된 연간 보험료가 350 유로이면 2017년의 연금점수 환산지수가 1.2003이므로 2017년에 연금계좌에 적립되는 연금점수는 292가 된다.

158) 연금점수가치는 1유로가 계좌에 적립되어 있을 경우 매년 지급되는 연금액을 나타내는 수치로 해석할 수 있다. 즉, 1유로가 적립되어 있으면 2015년 기준 매년 0.04465유로가 이 1 유로에서 연금으로 지급된다는 의미이다. 연금점수가치의 역수는 22.4이므로 적립된 기금으로 평균 22.4년간 연금을 지급한다고 볼 수 있다. 부가연금제도에 가입된 공무원이 62세가 되어 퇴직하는 경우 그의 연금계좌에 22,400 연금점수가 적립되어 있는 경우 그가 매년 수령하는 연간 연금액은 1,000 유로 ($22,400 \times 1 \times 0.04465$ 또는 22.4)가 된다.

일시금은 위 연금산식에 의하여 산정된 금액에 연금의 일시금화 계수(Coefficient de conversion en capital)를 곱함으로써 산정된다. 이 절차는 일시금을 연금화하는 절차의 반대이다.

$$\text{부가연금제도 일시금} = \text{연금누적점수} \times \text{연금점수가산계수} \times \text{연금점수가치(혹은 / 연금구매액)} \times \text{연금의 일시금화 계수}$$

다음은 프랑스 공무원 부가연금제도 일시금화 계수를 수급권 발생 시 연령별로 나타낸 것이다. 수급권 발생 시 연령이 높을수록 일시금화 계수가 낮은 이유는 연령이 높을수록 연금점수 가산계수가 높아 낮은 일시금화 계수의 효과를 충분히 상쇄하기 때문이다.

〈표 20〉 프랑스 공무원부가연금제도 일시금화 계수

부가연금급여 수급권 발생 시 연령	일시금화 계수
60	25.98
61	25.30
62	24.62
63	23.92
64	23.22
65	22.51
66	21.80
67	21.08
68	20.36
69	19.63
70	18.90
71	18.16
72	17.43
73	16.70
74	15.97
75	15.24

출처: <https://www.rafp.fr/calcul-et-paiement-de-votre-prestation-rafp>

부가연금제도에 의한 연금액 및 일시금은 연금점수가치가 변경되는 해의 1월 1일 기준 상향조정된다. 추가로 연금점수가 확보되는 경우 부가연금수급자의 연금액은 증액된다. 일시금을 수령한 경우 추가 점수가 5,125를 초과하지 않는 경우에 한해서 추가로 일시금을 받는다. 일시금을 수령한 후 추가 연금점수가 5,125 이상이 되는 경우 일시금 수령자는 연금수급자로 취급되며 이미 수령한 일시금은 반환하여야 하는 부채로 인정된다. 연금수급자이지만 연금지급은 일시 정지되고 수급자로 인정되는 월에 연금 부채를 반환하게 된다. 일시금이 반환되면 연금이 지급된다.

프랑스 공무원 부가연금제도는 정부에서 연금산정 기준보수의 1%에 해당되는 보험료를 부담하면서 공무원도 1%를 기여금으로 납부하도록 하여 약간의 노후소득에 보탬이 되도록 하고 있다. 43년 가입 후 67세에 퇴직 시 약 1년의 연봉 이상에 해당되는 금액이 적립되므로 평균적으로 약 15년 간 연금을 수령한다고 한다면 소득대체율은 6%를 상회할 것으로 나타나고 있다.

프랑스는 근로자를 위한 일반법정연금제도뿐만 아니라 공무원연금제도도 장기적 지속 가능성 확보를 위하여 최대 가입기간을 43년으로 점진적으로 상향조정하였고 최초 연금지급개시 연령도 62세로 상향조정 하여 부양률 증가를 억제하고 있다. 국가공무원연금제도뿐만 아니라 지방공무원연금제도 역시 공무원이 10%에서 11%에 해당되는 기여금을 납부하고 나머지는 국가와 지방정부가 전액 부담하는 제도로써 우리나라의 공무원 연금제도와 재원조달 형태가 유사하다고 할 수 있으며 국가공무원의 경우 연금재정이 존재하지 않고 국가의 일반회계예산에서 연금이 직접 지급된다는 점에서 부양제도의 성격이 강하다고 할 수 있다. 반면 약 210만 명의 지방공무원과 병원종사자가 가입되어 있는 비중이 작은 지방공무원연금제도는 보험료 수입으로 연금급여가 충당되는 부과방식 형태의 사회보험제도를 취하고 있는 점이 특이하다. 하지만 2017년 현재 공무원이 부담하는 기여금의 규모가 10%에서 11% 정도에 불과하고 나머지 30.65%에 해당되는 부담금을 지방정부가 부담하고 있기 때문에 부양제도의 성격이 강하다고 할 수 있을 것이다. 특히 기여금과 부담금의 수입으로 연금급여가 충당된다는 점에서 프랑스 지방공무원연금제도는 우리나라의 공무원연금제도와 재원조달 형태에서 매우 흡사하다고 할 수 있다. 프랑스 지방공무원 연금제도에서 지방정부가 부담하는 부담금은 우리나라 정부가 부담하는 부담금과 정부 보전금을 합한 성격의 금액으로 볼 수 있다.

3.5 독일

3.5.1 들어가는 말

독일 공무원연금제도는 연방헌법에 해당되는 “기본법(Grundgesetz)” 제 33조에 근거한 공무원제도에서 그 근원을 찾을 수 있다. 동조 4항은 공공업무의 수행은 법률상 신의 성실과 충성의 의무를 지닌 공무원에 의하여 수행되어야 한다고 규정하고 있고 동조 5항은 공무원의 권리는 역사적으로 발전된 신분제 직업공무원제도에 의하여 보장되어야 함을 내포하고 있다.¹⁵⁹⁾ 기본법 33조에 근거한 독일공무원제도는 전형적인 신분제 공무원제도로써 공무원의 권리와 의무는 법률에 의하여 규정되어야 함을 명시하고 있고 이 신분제 공무원제도는 공무원의 재직 및 퇴직 시, 재해 및 질병의 경우 공무원 및 그 가족을 위하여 적절한 보상을 하여야 하는 공무원부양제도를 포함하고 있다. 따라서 퇴직 후의 공무원의 적절한 생계유지를 위한 보상을 담당하고 있는 공무원연금제도는 독일의 신분제 직업공무원제도의 중요한 일부로 파악하여야 할 것이다.

신분제 직업공무원제도에 기초한 독일공무원연금제도는 그 제도의 기초, 구조, 그리고 연금산정방식에 있어서 일반 근로자가 가입되는 법정연금제도와 근본적으로 다르다. 우선 공무원은 법정연금제도 가입의무가 없다. 그 이유는 공무원과 국가와의 관계는 사적자치가 지배하는 사용주와 근로자 사이의 근로계약관계가 아니라 공무원의 동의하에 임용되는 일종의 행정행위인 것이기 때문이다. 공무원연금제도의 이러한 특수성은 헌법에 보장된 신분제 직업공무원제도, 사적인 이해관계를 떠나 공공업무를 수행하여야 하는 공무원의 기능과 의무, 국가에 대한 신의 성실 충성의 의무, 국가를 위해 전 생애를 통해 복무를 해야 함으로써 발생하는 권리와 의무관계에서 그 논거를 찾을 수 있다.

159) 독일의 신분제 직업공무원제도의 기원은 18세기 초 “직업공무원제도의 아버지”로 불리는 프로이센의 전제군주 Friedrich Wilhelm I 세의 시대로 볼 수 있다. 당시 부패한 귀족정치를 청산하고자 혈연이 아닌 실력과 능력, 청렴함과 의무의식을 겸비한 자를 공공업무를 수행하기 위해 채용한 것은 매우 혁명적인 것으로 평가받고 있다. 당시 공무원으로 선발되기 위한 절차는 매우 엄격하고 까다로웠고 지원자는 최고의 능력, 실력, 학력의 소지자였다고 한다. 그 결과 당시 사회의 최고의 엘리트로서 귀족층의 기능을 대체하는 새로운 신분계층을 형성하게 되었고 전제군주 혹은 입헌전제군주는 왕권의 유지를 위해 유능한 신봉 공무원계층의 도움에 의존하게 되었다. 이 새로운 신분계층인 공무원제도를 유지하기 위하여 군주들은 사회적으로 공무원신분에 상응하는 보상 제도를 도입하게 되었고 공무원의 보수, 인사, 연금제도 도입 발전은 원만하고 효율적인 국가의 기능수행을 위한 필요성의 산물로 인정되었다. 출처 [http : www.die-beamtenversorgung.de](http://www.die-beamtenversorgung.de)

이러한 신분제 직업공무원제도에 근원을 둔 독일의 공무원연금제도의 연구는 우리나라의 공무원연금제도의 본질에 대한 이해와 공무원연금제도의 발전에 시사하는 점이 많을 것이다. 특히 공무원연금제도에 대한 오해와 피상적인 논의가 공무원연금제도의 발전에 도움이 되지 않는다는 점을 감안하면 독일의 공무원연금제도의 보다 깊은 이해는 신분제 공무원제도의 요소가 강한 우리나라의 공무원연금제도에 대한 진지하고 객관적인 논의의 출발점이 되리라 생각된다. 공무원연금제도는 일반 근로자가 가입되는 공적연금제도와 그 본질, 구조, 급여수준 산정방식에서 매우 다른 독립적인 제도로써 신분제 직업공무원제도의 일부인 것이다.

1991년 통독 후 독일연방공화국 인구 약 8천만 명 중 674만 명이 공공부문에 종사하고 있었다. 그 후 15년이 지난 2006년 현재 인구 약 8천 2백만 명 중 458만 명 정도가 공공부문에 종사하고 있으며 그 중 공무원신분을 유지하여 공무원연금법의 적용을 받는 재직 공무원 및 법관이 약 169만 4천 명, 그리고 군인이 약 18만 4천명에 달하고 있다. 이 458만 명중 나머지는 공공부문 근로자이다. 이 재직 공무원 중 연방공무원 수는 약 13만 명, 지방정부 재직 공무원의 수는 약 18만 명, 그리고 주정부 공무원 수는 약 120만 명으로서 대부분의 공무원이 주정부에서 근무하고 있다. 공공부문 종사자 458만 명중 약 48만 명이 연방정부에, 약 2백 6만 명이 주정부에, 약 127만 명이 지방정부에 그리고 나머지 약 68만 명이 정부산하기관에 근무하고 있다.¹⁶⁰⁾ 2011년 6월 30일 현재 공공부문 종사자 약 460만 명 중 공무원연금법의 적용을 받는 공무원과 법관의 수는 약 169만 8천명, 군인의 수는 약 18만 6천명으로서 공무원연금법의 적용을 받는 공공부문 종사자의 수는 2006년 이래 거의 일정한 수준에 머무르고 있다.¹⁶¹⁾

독일의 공공부문은 연방정부, 주정부, 지방정부, 법원, 군인 외에 공법상의 사단법인, 공사나 공단, 공법상의 재단법인, 정부관할 관청, 학교, 대학, 국공립 병원, 국공립 은행 등을 포함하고 있다. 더 나아가 사회보험 분야도 넓은 의미의 공공부분에 포함되어 있다. 이처럼 광범위한 분야에 종사하는 모든 사람 모두가 공무원 신분을 유지하고 근무하는 것은 아니다. 공공부문 종사자 중 공무원의 신분을 소지한 혹은 법관, 군인만이 공무원연금법의 적용을 받게 되어 있다.

공무원, 법관, 그리고 군인을 제한 공공부문 종사자는 공무원처럼 국가에 의하여 임용된 것이 아니라 공공부문과 일종의 근로계약을 체결하여 근무하고 있기 때문에 공무원연금법의 적

160) 정부산하기관은 연방정부, 주정부에 관할 하에 있기 때문에 종종 연방정부 및 주정부 종사자에 포함시키기도 하지만 여기서는 직접 연방정부나 주정부의 직속부서가 아니므로 별도 통계로 제시한다. 그래서 위에서 언급한 수치가 나중에 제시하는 표에서 보는 2006년 통계수치와 일치하지 않는 것이다.

161) Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern

용을 받지 아니하고 별도의 노후 소득보장제도의 적용을 받고 있다. 2001년 까지만 하더라도 공무원신분을 소지하지 않은 공공부문 종사자들도 급여수준이 공무원연금과 유사한 단일화된 부양체계의 적용을 받았으나 증가하는 재정부담을 완화하고자 정부와 공무원신분이 아닌 공공부문 종사자들과 협상이 진행되어 이들에게 2002년부터 일반법정연금(GRV : Gesetzliche Rentenversicherung)과 부가연금제도(ZÖD : Zusatzversorgung des Öffentlichen Dienstes)로 이원화된 제도가 적용되고 있다. 부가연금제도는 민간근로자의 기업연금제도에 해당되는 제도로써 대부분 정부에서 재원조달을 하고 있다. 그리고 2006년부터 주정부 근로자들이 기존 보수 제도에 반발 이탈함으로써 공무원이나 법관 군인이 아닌 연방정부 및 지방정부 근로자들의 보수제도와 주정부 근로자들에게 적용되는 보수제도가 병존하고 있는 상태이다. 요컨대 독일 공공부문 종사자는 공무원연금법의 적용을 받는 자와 공무원연금법의 적용을 받지 않는 공공부문 근로자로 구분된다. 즉, 공공업무를 수행하는 모든 자가 공무원의 신분을 유지하여 공무원연금법의 적용을 받는 것은 아니다.

2005년까지만 해도 단일화된 공무원연금법이 시행되었으나 2006년 독일연방공화국제도개혁의 일환으로 공무원연금법 소관업무가 연방정부 뿐만 아니라 16개의 주정부 및 지방정부에 이양됨으로써 현재로서 연방공무원연금제도 외에 주정부공무원연금제도, 그리고 지방정부공무원연금제도가 난립하여 운영되고 있다.¹⁶²⁾ 하지만 연금제도의 근본 골격은 연방공무원연금제도에서 크게 벗어나지 않고 있다. 따라서 독일의 공무원연금제도에 대한 논의는 연방공무원연금제도를 중심으로 전개하더라도 연금제도 이해에 큰 문제가 없어 보인다.

3.5.2 독일공무원의 노후소득보장체계

3.5.2.1. 독일의 노후소득보장체계

주로 대가족제도 기초한 가족 중심적 노령자 부양제도가 성행하였던 봉건체제가 무너지고 19세기에 들어와 산업화가 진행되고 빈곤층의 도시 근로자 혹은 실업자가 양산됨에 따라 맑시즘이 팽배하게 되어 사회가 혼란하게 되자 당시의 지배층은 사회의 혼란과 붕괴를 막고 왕권체제 유지를 위하여 광범위한 사회보장정책을 실시하게 된다. 그 결과 1883년 독일 재상 비스마르크는 의료보험을 계기로 최초의 사회보험제도를 도입하였다. 이 사회보험제도 일환으로 독일에 1889년

162) 2006년부터 실행된 연방국가제도 개혁의 일환으로 1971년에 도입된 단일화된 연방공무원연금법은 더 이상 주정부나 지방정부 공무원에게 적용되지 않게 되었다. 1971년에 독일은 공무원연금제도의 난립을 방지하고 제도의 투명성과 단순명료함 그리고 이해 당사자들의 제도이해를 수월하게 하기 위하여 단일화된 공무원연금제도를 도입하게 되었던 것이다.

일반 근로자가 가입되는 법정연금제도가 도입되었다. 일종의 적립방식으로 도입 실시되었던 독일의 법정연금제도는 일차 대전 후 1920년대 하이퍼인플레이션 그리고 사실상 나치에 의한 파행적 제도 운영을 거친 후 2차 대전 이후 현재 부과방식에 의하여 운영되고 있다. 2013년 현재 법정연금보험료율은 약 19.5%이며 법정연금의 최대 소득대체율은 가입자 평균소득의 67%에서 70% 정도라고 한다. 독일의 법정연금제도는 일정한 법률요건이 충족되면 당연 가입되는 공적연금제도로서 이미 17세기부터 실시되기 시작한 공무원 연금제도에 비하여 그 역사가 훨씬 짧다.

이 일반법정연금제도는 독일 일반근로자의 3층 노후소득보장체제의 1층에 해당되며 사용자가 전액 부담하는 기업연금제도는 2층 노후소득보장제도이다. 그리고 정부의 보조금 혹은 세제혜택을 누릴 수 있는 개인연금보험제도에 개인이 자발적으로 가입할 수 있는데 이 자발적 연금제도는 노후보장체제의 3층에 해당된다. 2001 당시 독일의 사회복지부 장관이었던 Walter Riester 가 도입하였던 소위 “Riester Rente” 제도도 이 3층 노후소득보장제도에 해당된다. 1층에 해당되는 법정연금이 부과방식으로 재원을 조달하는 반면 나머지 2층의 기업연금제도와 3층의 개인연금제도는 적립방식으로 그 재원이 마련되고 있다. 하지만 2층 및 3층 노후소득보장체제는 적립된 기금이 금융시장에 투자되어 달성되는 수익률에 연금급여액이 영향을 받는 위험에 노출되어 있으며 민영보험사나 다른 금융기관이 기금을 운용하는 경우 관리비 및 수익률 저하로 인하여 수익률이 예상된 수익률에 미달될 수 있다.

독일의 노후소득보장체제는 3층 구조의 틀에서 파악해 볼 수 있다. 우선 대다수의 사회경제 활동에 참여하는 자가 의무 가입되는 일반법정연금제도, 농민이 가입되는 농민연금제도, 의사, 변호사, 약사, 건축가, 세무사, 공증인 등의 특정 직업에 종사하는 자가 가입되는 특정직업종사자 연금제도, 예술가를 위한 연금제도, 공무원연금제도가 있다. 이중 일반법정연금제도를 제외한 나머지 제도는 노후소득보장 1층과 2층의 소득보장체제를 모두 포함하고 있다고 볼 수 있다.

일반법정연금제도에 가입된 자는 사용주가 전액 부담하거나 근로자가 부담하는 혹은 공동으로 부담하는 기업연금제도에 가입되거나 공공부문에 근로하는 경우에는 공공부문 근로자 부가연금제도에 가입되는데 이 제도들은 노후소득보장 2층에 해당된다.

그리고 나머지 법적가입 의무가 없는 개인연금제도가 있는데 이는 노후소득보장 3층에 해당된다. 대부분 개인연금제도는 국가에 의한 보조금 혹은 세제 혜택이 있는데 이는 1층과 2층에 의한 노후소득보장을 보완하기 위하여 국가에서 연금제도 가입을 장려하려는 취지에서 비롯된 것이다. 그리고 2층, 3층에 해당되는 노후소득보장체제는 기금이 적립되는 적립방식에 의하여 연금재원이 조달된다.

독일의 노후소득보장체제*

가입자	1층 보장	2층 보장	3층보장
일반근로자	법정연금보험제도 (GRV)	기업연금제도	자발적 개인연금제도
자영업자	법정연금보험제도 (GRV)	해당 안 됨	자발적 개인연금제도
공공부문 근로자**	법정연금보험제도 (GRV)	공공근로자 부가연금제도(ZÖD)	자발적 개인연금제도
정규공무원, 판사 및 직업군인	공무원연금제도, 특정직업종사자 연금제도 (이중적 기능: 1층+2층)		자발적 개인연금제도

* 이해의 편의를 기타 공적연금제도는 표에서 제외함.

** 공무원연금제도와 유사한 급여수준을 보장받는 2001년 이전 가입된 공공부문 근로자는 자발적 연금제도의 하 나인 Riester Rente의 제도에 가입할 수 없고 다른 개인연금제도에 가입할 수 있음.

3.5.2.2 공무원의 노후소득보장제도

서론 부분에서 보았듯이 공공부문 종사자 모두가 공무원신분을 유지하여 공무원연금법의 적용을 받는 것은 아니다. 공공업무를 수행하는 데 있어서 고도의 공공성이 요구되는 부문의 업무는 공무원의 신분을 요구한다. 대부분의 경우에 공무원과 공공부문 근로자가 동시에 공공 업무를 수행하는데 공공부문 근로자가 일정한 근무기간 후에 공무원신분을 취득하게 되면 (Pragmatisierung) 소급하여 공무원연금제도의 적용을 받게 되는데 이 때 법률의 규정에 의하여 공공근로자로서 근무한 기간을 공무원연금제도 가입기간으로 산정하게 된다.

독일 공무원의 노후소득보장 방식은 이미 서론에서 언급하였듯이 연방헌법에 해당되는 기본법 제 33조 4항 및 5항에 근거한 부양제도이다. 부양제도의 근본적 의미는 공무원연금제도가 가입자가 일정의 보험료를 납부하여야 하는 사회보험성격의 연금보험제도가 아니라 국가에서 법률의 규정에 의하여 공무원의 노후소득을 공무원의 직급, 직위에 따라 일방적으로 보장하여야 한다는 점이다. 따라서 공무원이 자신의 노후소득보장을 위하여 일반법정연금보험제도에 가입할 의무가 없으며 그 결과 연금보험료 납부의무도 발생하지 않는 것이다.¹⁶³⁾ 그

163) 물론 독일공무원이 연금수급을 위하여 자신이 재정 부담을 전혀 할 의무가 없다는 사실을 피상적으로 이해하여서는 안 될 것이다. 독일에서도 1950년도에 공무원연금제도의 특권에 대한 논란이 발생하였는데 이 때 공무원연금급여 수준을 당시 수준으로 유지하되 2회에 걸쳐 공무원 보수의 7% 정도(당시 일반법정연금가입근로자의 보험료 납부 수준. 보수의 이 정도를 공무원연금지급을 위해 기금으로 적립하였더라면 현재 공무원재정 부담은 결정적으로 경감되었을 것임)를 삭감하기로 하였다고 한다. 공무원의 보수 및 연금의 재원이 모두 정부의 일반회계예산에서 조달된다는 단순명료한 사실을 기억한다면 공무원이 기여금을 납부하는가 하지 않는가는 논의의 본질을 회피하는 것이다. 독일의 경우 1950년 대 2회에 걸쳐 공무원보수를 7% 정도 삭감하지 않는 대신 공무원이 노후소득보장 목적으로

리고 공무원연금제도가 사회보험인 일반법정연금제도가 아니므로 연금보험료 산정과 연금보험급여액 산정을 위한 소득상한선이 도입되어 있지 않다. 따라서 공무원부양제도의 취지에 맞게 퇴직 시 공무원의 직급 및 직위에 상응하여 연금액이 산정되는 것이다. 즉, 퇴직 시 보수를 기준으로 연금액이 산정된다. 그렇기 때문에 사회보험성격의 법정연금제도와는 달리 소득재분배 효과는 전혀 없는 것이다.

독일 공무원연금제도는 퇴직공무원 부양에 관한 법률(Beamtenversorgungsgesetz)에 의하여 운영되고 있고 그 외에 공무원법, 공무원보수에 관한 법률, 공무원 인사 및 승진에 관한 법률 등에 의하여 영향을 받는다. 따라서 독일 공무원연금제도를 완전히 파악하려면 공무원연금제도 자체만 분석해서는 불충분하고 연금제도에 관련된 법률을 이해하여야 할 것이다. 왜냐하면 공무원연금제도는 공무원의 복무, 인사, 보수, 승진제도와 밀접한 관련이 있기 때문이다.

2006년 독일연방공화국제도 개혁을 계기로 2005년까지 단일화된 제도로 운영되어 왔던 공무원연금제도가 연방정부공무원연금제도, 주정부공무원연금제도 그리고 지방정부공무원연금제도로 분화되었다. 특히 연방정부 및 주정부 공무원들의 퇴직 시 최종보수가 서로 상이함으로써 발생하는 연금급여수준을 고려하면 단일화된 연방정부 공무원연금제도로 각 주정부의 특징을 연금제도에 효율적으로 반영하기에는 한계가 있다고 판단되어 법률의 개정을 통하여 주정부 및 지방정부 공무원연금제를 각자 자체적으로 운영하도록 한 것이다. 그 결과 연방정부 공무원연금제도 외에 16개의 주정부 공무원연금제도 그리고 무수한 지방정부공무원연금제도가 난립할 것으로 예상되지만 연금제도의 근본 골격은 연방공무원연금제도와 대동소이할 것이다. 따라서 본 절에서는 연방정부공무원 연금제도 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 그리고 비록 공무원과 같이 공공업무를 수행하지만 공무원연금제도의 적용을 받지 않는 공공부문근로자 연금제도는 논의 전개 상 필요한 부분에서 적절히 고려하기로 한다.

독일 공무원연금제도의 적용을 받는 자는 공무원, 법관, 직업군인, 성직자 및 교회 성당에서 근무하는 공무원 그리고 기타 공공업무를 수행하는 자이다. 법률에 정한 일정한 요건이 충족되면 법률의 규정에 의하여 산정된 연금액이 지급된다. 연금수급조건은 공무원연금법 제 4조에 규정된 대로 최소한 5년 이상 공무원으로 근무를 한 후 공무원연금법에 규정된 퇴직연령

국가에 14% 정도의 기여금을 납부하였다고 한다면 공무원이 연금지급을 위한 재원조달 부담의 일부를 떠맡았다고 할 수 있겠는가? 결론적으로 말해 공무원의 연금재원 조달부담을 공무원이 하여야 한다는 논리나 독일은 국가에서 재원부담을 전적으로 하니 공무원의 기여금 납부의무를 폐지하여야 한다는 논리 모두 공무원연금제도의 본질에 대한 논의를 외면하는 것이다. 결정적인 논의의 핵심은 국가 사회에 공무원의 기여정도에 상응하여 어느 정도 공무원연금수준이 결정되어야 하는 점일 것이다. 형식상 누가 얼마를 납부하는가 하여야 하는 논의는 매우 지엽적이고 피상적인 것이다. 어차피 공무원연금재원조달을 그 나라 사회 전체가 하여야 하는 것이다.

(65세)에 도달하거나 혹은 공무원 자신의 커다란 과실 없이 재해나 질병 기타 상해로 인하여 공무수행이 불가능하여 퇴직한 경우에 연금이 지급된다.¹⁶⁴⁾ 공무원 근무기간은 공무원으로 임용된 시점을 기준으로 계산되며 동 법 제 10조 규정에 의하여 공무원연금제도가입기간으로 인정되는 기간도 공무원근무기간으로 산입된다. 연금수급권은 공무원보수에 관한 법률 제 4조에 규정된 대로 퇴직 직전의 보수가 지급된 후 시점에 발생하며 연금액은 연금법 상 연금제도 가입기간과 연금산정 기준보수에 의하여 산정된다. 의원면직된 공무원이나 해임된 공무원은 공무원연금수급권이 인정되지 아니하고 일반법정연금제도에 소급하여 가입되게 된다.

공무원 외에 일반근로자(직업 실습생, 복무군인, 적십자사봉사원 포함), 특정분야 자영업자(개인교사, 개인간병인, 조산원, 프리랜서, 예술가, 근로자와 유사한 자영업자 등), 대학생, 실업자 등에 적용되는 일반법정연금제도, 공공부문 근로자를 위한 연금제도, 기업연금제도, 자유롭게 가입되는 개인연금제도가 있다. 이 중 공무원연금제도처럼 공적연금제도의 성격이 강한 제도는 법정연금제도로서 연금제도 가입의무가 없는 자영업자도 임의 가입이 허용된다. 이 법정연금제도는 부과방식으로 재원이 조달되며 연방정부의 보조금은 연금지급액의 약 25%에 달하고 있다. 보험료율은 2007년에서 2011년까지 19.9%였으나 2012년 1월 1일부터 조정되어 현재 19.6%로서 근로자와 사용주가 각각 절반씩 납부하며 보험료 산정기준 소득 상한선이 도입되어 있다.¹⁶⁵⁾

제도가입자 및 수급자현황

독일 공공부문 종사자 추이

독일은 연방공화국으로서 공공부문의 업무가 연방정부, 주정부 그리고 지방정부로 분화되어 수행되고 있다. 그 외 각 정부의 산하기관이 있어 각 정부로부터 위탁받은 공공업무를 수행하고 있다.¹⁶⁶⁾ 이러한 공공부문은 그 부문에 종사하고 있는 자들의 신분에 의하여 분화된

164) 그 외 교도직, 경찰직, 소방직 공무원의 경우 퇴직연령이 60세이며 공무원이 65세 도달 이전이라도 63세부터 퇴직신청이 가능하며 임명권자에 의한 강제퇴직의 경우에도 연금수급권이 발생한다. 그리고 중증 장애공무원인 경우 60세부터 퇴직이 가능하다. 단 정규퇴직 연령 이전에 공무상 재해 발생 없이 조기퇴직 한 경우나 공무상 장애로 인한 근무 불능으로 인하여 조기퇴직 한 경우 매년 공무원연금액이 3.6% 삭감되며 최대 삭감률은 10.8%로 제한되어 있다.

165) 이 보험료는 매년 조정되며 연방사회부 장관이 고시한다. 2012년 현재 구 서독의 경우 연 67,200유로(월 5,600유로) 구 동독의 경우 연 57,600유로(월 4,800유로)로 책정되어 있다. 최대 법정연금액은 현재 약 2,200유로에 달하고 있다.

출처 : [http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetzliche_Rentenversicherung_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetzliche_Rentenversicherung_(Deutschland))

166) 이 산하기관에는 공법상의 법인, 재단법인 및 공단, 사회보험공단, 연방은행, 연방노동청 등이 있다.

것이 아니라 다만 조직상 분화된 것이다. 아래 표에서 보듯이 2010년 6월 말 현재 약 460만 명이 공공부문에 종사하고 있는데 이 중 약 25% 정도만 연방정부에 종사하고 있고 나머지 75%가 주 정부, 지방정부 그리고 사회보험공단에 근무하고 있다. 그 이유는 국가의 업무가 대부분 주정부 및 지방정부에 이양되어 있기 때문이다. 특히 경찰업무, 교도직 업무 그리고 초중고 교육 등의 업무는 전형적인 주정부 업무로 되어 있다. 민영화된 연방정부산하 기업체에는 약 전체 공공부문 종사자 3%에 해당되는 인원이 종사하고 있다.

표에서 보듯이 공공부문 종사자의 수는 감소 추세에 있는데 그 중요한 이유는 부처 간의 업무 조정 및 전산화 추진 그리고 공공부문 인원감축 정책에 있다. 특히 연방정부 종사자의 감소 추세가 뚜렷하다.

그리고 독일 공공부문 종사자 모두가 공무원의 신분을 소지하고 근무하는 것은 아니다. 독일 공공부문 종사자는 공무원과 공공부문 근로자의 두 집단으로 나누어져 있다. 공공부문 근로자는 공무원처럼 일종의 행정행위에 의하여 임용되는 것이 아니라 공공부문과의 근로계약의 체결에 의하여 채용된다. 따라서 공공부문 근로자에게는 공무원법이나 공무원 연금법이 적용되는 것이 아니라 정부와 공공부문 근로자 노조의 단체협상에 의한 규정이 적용된다.

2010년 6월 30일 현재 연방정부 종사자 중 공무원과 법관이 약 28.3%, 군인이 약 40.6% 그리고 나머지 31.1%는 공공부문 근로자이다.

독일 공공부문 종사자

연도 (6월말 기준)	전체	연방정부	주정부	지방정부	사회보험*
	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명
	총합				
30.6.2000	4908.9	597.7	2390.7	1572.0	348.6
30.6.2001	4820.8	582.8	2352.0	1535.7	350.2
30.6.2002	4809.1	574.3	2369.4	1512.7	352.8
30.6.2003	4779.4	573.0	2373.0	1479.9	353.4
30.6.2004	4669.9	569.4	2347.5	1410.3	342.7
30.6.2005	4599.4	560.9	2298.1	1373.0	367.4
30.6.2006	4576.0	554.9	2287.1	1358.2	375.8
30.6.2007	4540.6	550.5	2273.1	1341.2	375.7
30.6.2008	4505.1	536.5	2262.8	1331.4	374.4

연도 (6월말 기준)	전체	연방정부	주정부	지방정부	사회보험*
	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명
30.6.2009	4547.6	533.9	2284.1	1350.2	379.3
30.6.2010	4586.1	530.3	2317.8	1355.2	382.8
30.6.2011	4602.9	524.7	2337.0	1367.2	374.1
	그 중 공무원 및 법관				
30.6.2000	1684.6	209.8	1255.0	178.6	41.1
0.6.2001	1666.8	201.9	1246.2	177.3	41.4
30.6.2002	1674.8	197.8	1256.6	178.3	42.1
30.6.2003	1689.9	195.7	1271.6	179.7	42.9
30.6.2004	1696.9	193.4	1281.6	180.4	41.5
30.6.2005	1691.6	190.1	1276.8	184.1	40.7
30.6.2006	1694.5	189.2	1281.4	184.2	39.7
30.6.2007	1686.0	187.8	1275.5	184.0	38.7
30.6.2008	1672.7	184.8	1266.1	184.8	37.0
30.6.2009	1674.2	183.6	1268.9	185.5	36.2
30.6.2010	1687.1	182.9	1282.6	186.1	35.5
30.6.2011	1698.2	182.4	1293.9	186.2	35.6
	그 중 군인				
30.6.2000	186.6	186.6	—	—	—
30.6.2001	184.6	184.6	—	—	—
30.6.2002	185.2	185.2	—	—	—
30.6.2003	186.9	186.9	—	—	—
30.6.2004	187.7	187.7	—	—	—
30.6.2005	185.1	185.1	—	—	—
30.6.2006	184.1	184.1	—	—	—
30.6.2007	184.8	184.8	—	—	—
30.6.2008	183.6	183.6	—	—	—
30.6.2009	185.0	185.0	—	—	—
30.6.2010	185.7	185.7	—	—	—
30.6.2011	185.5	185.5	—	—	—

연도 (6월말 기준)	전체	연방정부	주정부	지방정부	사회보험*
	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명	단위 1 000 명
	그 중 공공부문 근로자**				
30.6.2000	3037.8	201.3	1135.6	1393.4	307.4
30.6.2001	2969.5	196.4	1105.8	1358.5	308.8
30.6.2002	2949.1	191.2	1112.8	1334.4	310.7
30.6.2003	2902.6	190.4	1101.4	1300.2	310.6
30.6.2004	2785.3	188.3	1065.8	1230.0	301.2
30.6.2005	2722.7	185.7	1021.3	1188.9	326.8
30.6.2006	2697.4	181.6	1005.7	1174.0	336.1
30.6.2007	2669.8	178.0	997.6	1157.3	337.1
30.6.2008	2648.8	168.2	996.7	1146.5	337.4
30.6.2009	2688.4	165.3	1015.2	1164.7	343.1
30.6.2010	2713.4	161.7	1035.2	1169.2	347.3
30.6.2011	2719.2	156.8	1043.0	1181.0	338.4

* 노동청 직원 포함. 2005년 사회보험부문 종사자가 급증한 이유는 기업연금보험종사자를 통계에 포함하였기 때문이다.

** 공무원신분이 아닌 공공부문근로자에게는 공무원연금제도가 적용되지 아니하고 일반근로자와 유사한 별도의 연금제도가 적용됨.

출처 : Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern

독일 공무원연금 수급자 현황

독일 공무원연금 수급자 현황을 보면 2011년 현재 유족연금 수급자를 포함하여 전체 약 146만 명이 공무원연금을 수급하고 있다. 공무원연금제도를 담당하고 있는 독일 내무부 제 3 차 공무원연금보고서에 따르면 오는 2050년 까지 연방철도청과 연방우체국에 근무하였던 연방정부공무원 연금수급자를 제외한 연방정부 공무원연금 수급자는 정체 혹은 약간 감소하는 추세이나 주 정부 및 지방정부 공무원연금수급자는 상당히 증가하는 것으로 추산된다. 그 이유는 1970년대 주정부 산하 교육공무원 채용이 급증한 결과 그들이 연금수급자가 되기 때문이다. 2005년에서 2050년까지 주정부 공무원연금수급자는 약 두 배정도 증가할 것으로 예상되고 있다. 2006년 까지 단일화된 공무원연금제도가 실시되었으나 2006년 연방정부제도 개혁의 일환으로 각 주정부 사정에 따라 주정부 자체의 공무원연금법이 시행된 이유 중의 하나

이다. 각 주정부는 자체의 주정부 공무원 보수, 인사 및 승진, 연금법을 제정하여 각 주의 사정에 맞게 운영하게 되었다. 그리고 유족연금 수급자를 포함한 총 공무원연금 수급자는 2030년까지 증가하다가 점진적으로 감소하는 것으로 예상되고 있다.

그리고 연방철도청과 연방우체국에서 근무하던 공무원의 숫자는 감소 추세인데 그 이유는 민영화 이후 연방철도청과 연방우체국에서 근무하였던 공무원이 퇴직하게 되면 공무원이 신분이 아닌 인력으로 대체되기 때문이다.

2011년 공무원연금 수급자 현황

재직했던 분야	연금수급자			
	총합	공무원연금 수급자	배우자유족 연금수급자	유자녀연금 수급자
일반공공부문 전체	1,457,612	1,072,029	358,366	27,217
연방정부, 주정부, 지방정부 전체	995,052	746,638	227,764	20,650
그 중 연방정부 (연방공무원, 법관 및 직업군인)	175,061	127,307	44,627	3,127
그 중 주정부 (교육공무원, 교도직, 경찰 및 소방직, 지방공무원, 기타)	709,002	543,356	150,451	15,195
그 중 지방정부	110,989	75,975	32,686	2,328
연방철도청	186,384	111,714	71,719	2,951
연방우체국	276,176	213,677	58,883	3,616
정부산하기관	35,582	26,362	8,488	732
총 계	1,493,194	1,098,391	366,854	27,949

독일 공무원연금 수급자 예상 추이

	연방 정부* (A)	주 정부 (B)	지방 정부 (C)	A+B+C	정부 산하기관 (D)	연방 철도청 (E)	연방 우체국 (F)	D+E+F	연금 수급자총합 (A+B+C+D+E+F)
	기준 1,000								
2005	204	618	107	929	23	220	277	520	1,448
2010	191	735	113	1,039	27	195	285	507	1,546
2015	187	885	122	1,194	32	173	292	498	1,692

	연방 정부* (A)	주 정부 (B)	지방 정부 (C)	A+B+C	정부 산하기관 (D)	연방 철도청 (E)	연방 우체국 (F)	D+E+F	연금 수급자총합 (A+B+C+ D+E+F)
2020	192	1,022	136	1,350	39	153	294	486	1,836
2025	200	1,113	153	1,465	44	133	287	464	1,929
2030	205	1,165	166	1,536	49	110	269	428	1,964
2035	205	1,197	175	1,577	52	87	243	382	1,960
2040	201	1,212	178	1,591	54	66	208	328	1,919
2045	196	1,215	176	1,558	54	48	169	270	1,858
2050	193	1,219	175	1,587	54	33	129	215	1,802

* 기본법 제131조에 의한 연금수급자를 포함한 수치임(1945년 5월 8일 이후 난민 피난민 신분의 공무원 혹은 공공부문 근로자에 관한 규정)

출처 : www.die-beamtenversorgung.de

3.5.3 독일공무원연금 수급구조

3.5.3.1. 공무원연금의 산정

독일 공무원연금의 급여수준을 결정하는 기본 구조는 연금산정기준 소득과 연금제도가입기간이다.

독일 공무원 연금 산정 기본 구조

$$\text{연금액} = (\text{연금산정 기준보수} * \text{연금가산율} * \text{연금제도 가입기간})$$

연금 산정 기준 보수 = 기본보급 + 기초가족수당 + 기타 공무원보수에 관한 법률 규정에 의한 연금 산정 기준 보수에 포함된다고 규정된 수당

연금제도 가입기간 = 공무원 근무 기간, 교육기간, 기타 공무원근무기간으로 인정된 기간
+ 공공근로자로서 근무한 기간 + 군복무기간 혹은 군복무기간으로 인정된 기간

독일 공무원기본 봉급표

(단위: 유로)

직종	초봉	최대봉급	직급
일반행정직	1,745	2,355	A 2 bis A 6 단순사무직
	1,911	3,009	A 6 bis A 9 중간사무직
	2,476	4,594	A 9 bis A 13 상위 사무직
	3,573	6,286	A 13 bis A 16 고위사무직
고위직(국장급이상)	5,642	11,823	B1-B11
대학교수	3,927	5,426	W1-W3
법관	3,573	6,311	R1/R2
	6,940	11,870	R3-R10

출처: [http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_\(Altersversorgung\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_(Altersversorgung))

일반행정직 중 상위사무직 공무원으로 임용되려면 최소한 고졸 이상의 학력, 고위사무직으로 임용되려면 대졸이상의 학력 혹은 이와 동등하다고 인정된 학력을 소지하여야 함. 위 표에 제시된 봉급 외에 6월에 지급되는 휴가비(현재는 폐지됨) 11월에 지급되는 성탄절 휴가비(과거 연 보수액의 8.3%에서 2007년 현재 2.5%로 삭감됨)가 각각 지급됨. 여기에 가족수당, 직위 직책 수당이 추가됨.

배우자 혹은 배우자가 아니더라도 부양의무가 있는 경우의 가족수당은 직종에 따라 110-115 유로, 가족수당은 자녀가 두 명 이하인 경우 자녀 당 104-125유로, 세 명 이상인 경우 자녀 당 308-324유로임. 기타 수당은 수행하는 업무에 따라 다르지만 대략 50-100유로에 해당되며 위험한 업무를 수행하는 경우 몇 백 유로에 달하고 있음.

독일공무원 평균 연금액(2007년)

주정부 및 지방정부		전체	고위직	상위직	단순 및 중간사무직
	남자	2,530	3,890	2,610	1,760
	여자	2,220	3,410	2,120	1,420
	공무원 전체	2,520	3,860	2,590	1,750
연방정부		전체	고위직	상위직	단순 및 중간사무직
	남자	2,530	3,890	2,610	1,760
	여자	2,220	3,410	2,120	1,420
	공무원 전체	2,520	3,870*	2,590	1,750

출처 : 독일 내무부 제 4 차 연금보고서. 일의 자리에서 반올림한 금액임.

* 연방정부와 주정부 및 지방정부 공무원 연금액 중 유일하게 차이나는 금액임. 이는 연방정부에 상대적으로 고위직이 많음을 의미함.

연금산정소득의 범위

독일 공무원연금 산정 기준 보수는 기본 봉급 및 배우자 가족수당(기초가족수당)과 기타 공무원보수에 관한 법률에서 연금 산정 기준 보수에 포함된다고 명시한 수당을 포함한다.

이 공무원연금 산정 기준 보수는 공무원의 연금수급권이 발생한 시점의 최종보수이다. 따라서 공무원연금제도의 소득재분배 효과는 없다.¹⁶⁷⁾

공무상 재해로 연금수급권이 발생한 경우의 연금산정 기준보수는 공무원연금법 제 31조에 의거 그 공무원이 재해를 당하지 아니하여 근무를 지속한 후 퇴직하였더라면 취득하였을 보수로 한다. 자녀수당은 연금액 산정에 포함되지 않고 연금액에 추가로 따로 지급된다. 1998년 공무원연금법 개정을 통해 A9 직급 이하 공무원을 제외한 공무원의 직책수당은 대부분 연금 산정 기준 보수에 포함되지 않게 되었고 A9 직급 이하 공무원의 경우 2010년 12월 31일까지 퇴직하는 자에 한하여 연금 산정 기준 보수에 포함되었으나 그 후 직책수당은 연금 산정 기준 보수에 더 이상 포함되지 않게 되었다. 최종 보수라 하더라도 과도한 연금지급액 산정을 방지하기 위하여 퇴직 시점 기준 그 직급 및 직책에 최소한 2년 이상 근무한 경우에만 그 최종보수를 연금 산정 기준 보수로 인정하도록 하였다. 원래는 퇴직 시 그 직급 및 직책에 최소한 3년 이상 근무한 경우의 최종보수를 연금 산정 기준 보수로 하려 하였으나 2007년 3월 연방헌법재판소로부터 무효 판결을 받아 최소한 2년 이상 근무한 경우의 최종 보수를 연금산정 기준 보수로 하였다.¹⁶⁸⁾ 주 정부 공무원의 경우 연금산정 기준보수는 각 주정부의 주정부 공무원 보수에 관한 경과규정에 따라 결정된다. 종합적으로 보건데 총보수에서 연금산정 기준보수가 차지하는 비중이 매우 높아 양자 간 차이는 미미하다고 할 수 있다.

연금산정 대상기간

독일 공무원 연금산정 대상기간 혹은 연금제도 가입기간은 우선 공무원신분으로서 연방정부, 주정부, 지방정부, 공법상의 재단법인, 공사나 공단, 그리고 기타 공법상의 법인에서 근무한 기간을 포함한다. 그 외

공무원연금법 제 8조에 의한 직업군인복무기간 및 그에 상응하는 기간

공무원연금법 제 9조에 의한 의무복무기간 및 그에 상응하는 기간

공무원연금법 제 10조에 의한 공공부분근로자로 근무한 기간

167) 최저 연금제도가 도입되어 있는데 차후에 논한다.

168) <http://www.beamtenversorgung-online.de/>

공무원연금법 제 11조에 의하여 가입기간으로 인정되는 기간

공무원연금법 제 12조에 의한 교육 기간

공무원연금법 제 13조에 의한 기타 연금제도 가입 산정 기간

이 포함된다. 그리고 공무원이 시간제로 근무한 경우 전일 근무시간의 비율에 따라 연금가산율이 감소된다. 공공부문 근로자로서 시간제로 근무한 시간도 공무원연금가입기간으로 마찬가지로 인정된다. 공무원이 60세 이전에 재해나 질병으로 인하여 퇴직하게 되는 경우는 퇴직시점의 연령과 60세 사이 기간의 3분의 2가 연금제도가입기간으로 산입된다. 재해나 질병으로 인하여 공무원이 근무불능이 되어 63세 이전에 퇴직하는 경우 매년 연금삭감률은 3.6%에 달하면 최대 10.6%까지 삭감된다.¹⁶⁹⁾

공무원연금제도 가입기간을 산출하려면 공무원 개개인의 이력을 고려하여야 한다. 우선 공무원으로 임용된 후 모든 기간이 공무원연금가입기간으로 인정되는 것은 아니다. 비로소 17세 이후에 공무원으로 근무한 기간이 공무원연금가입기간으로 인정된다. 군 복무기간 역시 17세 이후의 기간만 공무원연금제도 가입기간으로 인정된다. 그리고 공공부문 근로자처럼 비록 공무원신분은 아니지만 공무원의 업무와 비슷하거나 동일한 업무를 수행한 기간도 공무원연금제도 가입기간으로 인정된다. 반면에 보수를 받지 않고 휴직한 기간은 휴직이 공공의 이익을 위한 것이 아니거나 업무상 필요한 경우가 아닌 경우에는 공무원연금제도 가입기간으로 인정되지 아니한다. 또한 명예직 공무원으로 근무한 경우 혹은 무단 근무이탈 기간도 공무원연금제도 가입기간으로 인정되지 아니한다. 하지만 군 복무 대신 적십자 같은 기관에서의 자원봉사기간은 공무원연금제도 가입기간으로 인정된다.

3.5.3.2. 소득대체율

40년 연금제도에 가입된 경우 독일 공무원연금의 최대 소득대체율은 2001년 연금제도 개혁 이전까지는 75%에 달하였으나 개혁 이후 8단계의 하향조정을 거쳐 2017년에는 71.75%에 도달하도록 되어 있다. 점진적 하향 조정이 진행되고 있는 현재 최대소득대체율은 연방, 주, 지방자치단체에 따라 서로 상이한데 약 72.2%에서 72.6%로 파악되고 있다.¹⁷⁰⁾ 이 최대

169) 공무원상 재해로 퇴직한 경우 공무원재해보상제도에 의하여 장해연금이 지급되는데 장해연금은 퇴직연령과 상관없이 연금 삭감이 적용되지 아니한다. 장해연금액은 연금산정 기준보수의 최저 66.67% 최고 75%에 달하고 있다. 최저 장해연금액은 A4 공무원의 연금산정기준 최고보수의 75%에 달하여야 한다. 독일공무원연금법 제 69조 e항 참조.

170) http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

소득대체율은 비록 높아 보이지만 일반법정연금제도의 45년 평균소득을 취득한 가입자의 소득대체율 약 48%와 직접 비교하여서는 안 된다. 일반법정연금제도의 적용을 받는 공공부문근로자 경우 총소득의 18%에 해당되는 부가연금 혹은 일반 근로자의 경우 기업연금을 법정연금수령액에 합산하면 공무원연금제도의 최대 소득대체율은 법정연금제도 가입자의 최대 소득대체율보다 약 6%정도 밖에 높지 않다. 하지만 공무원연금수급자의 소득세공제액을 상회하는 연금수령액에 대하여 소득세를 납부하여야 하며 건강보험료와 요양보험료도 납부하여야 한다.¹⁷¹⁾ 따라서 일반근로자가 수령하는 연금액과 공무원이 수령하는 연금액을 공정하게 비교하려면 각각 소득세와 기타 보험료를 제한 순연금액을 기준으로 비교하여야 할 것이다. 순연금액을 기준으로 비교할 경우 1945년 생 공무원이 3,000유로의 총보수를 수령하고 40년 제도가입 후 2010년에 연금수령을 한다고 이 공무원의 순연금액은 일반법정연금제도의 적용을 받는 1945년생 공공부문 근로자가 45년 제도가입 후 수령하는 순연금액을 약 6%에서 16% 정도 상회하는 것으로 나타난다. 공무원이 45년 제도에 가입되면 공무원 순연금액은 오히려 감소하여 일반 법정연금제도의 적용을 받는 공공부문근로자의 순연금액을 2%에서 4%정도밖에 상회하지 않는다.¹⁷²⁾

공무원연금제도와 일반근로자 혹은 공공부문 근로자에게 적용되는 일반법정연금제도 및 기업연금제도(공공부문근로자의 경우 부가연금제도)는 전혀 성격이 상이한 제도이다. 공무원연금제도의 본질은 공무원 재직 시의 직위, 직급, 직무에 상응하여 퇴직 후에도 적절한 급여를 실시하는 데 있다. 따라서 퇴직 후에도 공무원의 신분에 변화가 없는 독일공무원제도를 고려하면 공무원의 연금은 보수의 연장으로 보아야 할 것이다. 퇴직이란 다만 공무원이 적극적으로 근무를 하지 않는다는 의미이다. 즉, 공무원연금제도의 기본 원리는 부양제도인 것이다. 반면에 일반근로자(공공부문근로자 포함)가 가입되는 법정연금제도 및 기업연금제도(부가연금제도)는 보험료와 소득에 따라 연금액이 결정되는 보험의 원리가 지배한다. 즉, 수지 상등의 원칙에 의하여 제도가 운영된다.

171) 공무원연금수급자는 의무적으로 민영건강보험에 가입하여 보험료를 납부하여야 한다. 1945년생 공무원이 2010년에 40년 근무 후 총보수가 3,000유로라고 한다면 소득세 및 건강보험료, 요양보험료를 제한 후 배우자가 있다고 할 때 그가 수령하는 실제연금지급액은 1,766유로 정도가 된다. 배우자가 없는 경우는 1,736유로 정도가 된다.

172) http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

독일 연방공무원 연금 수급자의 실제 연금 지급률(2007년, 단위 : %)

연도	기존수급자 평균	신규수급자 평균
2000	73.3	72.6
2001	73.2	72.7
2002	73.2	71.9
2003	73.1	72.0
2004	73.0	72.1
2005	73.0	71.9
2006	72.9	71.6
2007	72.8	70.1

출처: 독일 내무부 제 4차 연금보고서

위 표에서 보듯이 기존 수급자의 평균 연금지급률은 점진적으로 감소하고 있는데 그 이유는 2002년 연금개혁을 통하여 2017년까지 최대 연금지급률이 71.75%로 하향조정 되어 있기 때문이다. 기존 수급자의 평균치 역시 감소하는데 그 이유는 노령의 연금수급자가 사망하고 신규연금수급자가 기존연금수급자 수에 포함됨에 따라 마치 야구게임에서 추가 타자의 타율이 감소하면 팀 전체의 타율이 감소하는 이치와 동일하다.

공적연금의 지급조건과 지급액

민영연금보험제도가 민영보험사와 보험가입자의 사적 자치의 원리에 의한 계약에 의하여 연금의 지급조건과 급여액이 결정되는 반면 공적연금제도는 법률에 의하여 운영되기 때문에 일정한 법률요건을 충족하여야 연금수급권이 발생한다. 이 연금수급권은 법률에 의하여 보장되는 권리로서 당사자의 합의에 의하여 발생하는 민영보험의 연금수급권과 그 성격이 다르다. 즉 공적연금제도의 수급권은 일정한 법률요건(Tatbestand)을 충족하기만 하면 발생된다.

공무원연금 지급조건

독일 공무원연금제도의 공무원연금 지급조건은 공무원이 최소한 5년 이상 공무원연금제도에 가입된 후 퇴직하는 경우이다. 연금제도 가입기간 동안 연금재원 조달을 위해 공무원은 기여금을 납부할 의무가 없다. 재원조달은 일반회계예산에 의하여 이루어진다. 독일공무원연금법 상

일반적으로 공무원이 법적 퇴직연령인 65세의 연령에 달한 경우¹⁷³⁾

경찰직, 교정직, 소방직 공무원이 60세의 연령에 달한 경우

관제탑 공무원이 55세 달한 경우

63세부터(바이에른 주의 경우 64세) 공무원 자신의 신청에 의하여 퇴직한 경우

중증 장애가 있는 공무원이 60세 달한 이후 자신이 신청에 의하여 퇴직한 경우

연령과 상관없이 재해나 질병으로 인하여 장기적으로 근무가 불가능한 경우

국가의 명에 의하여 퇴직한 경우

를 공무원의 퇴직으로 인정한다. 교육공무원의 경우 만 65세가 되는 날에 따라 학기 시작 전 혹은 학기 종료 후 퇴직시점이 된다. 공무원 63세 이전에 재해나 질병으로 근무 불능이 되어 연금을 수령하다가 다시 근무가 가능하게 되면 다시 재직할 수 있다. 물론 공무원의 장해 정도에 따라 근무의 정도가 결정된다.

그 외 유족연금지급조건으로는 재직 공무원이 사망한 경우 혹은 연금수급자인 공무원이 사망하고 유족이 있는 경우이다. 공무상 재해가 발생한 경우에는 공무원이 비록 5년 미만 근무를 하였더라도 연금지급조건을 충족한 것으로 인정한다. 공무원이 의원면직 혹은 해직당한 경우 일반 법정연금에 소급해서 가입되며 국가는 일정한 위로금을 지불할 수 있는데 이 금액은 연금액을 초과하여서는 안 된다.

독일공무원연금지급액은 다음 식에 의하여 산출된다

독일 공무원연금액 = 연금산정 기준보수 * 연금가산율 * 연금제도 가입기간

보기 : 공무원연금가입기간 36년 3개월, 연금산정 기준보수 2,400유로,

적용되는 연금 가산율 1.79375%

연금지급률 = $1.79375 \times 36.25 = 65.02\%$

연금액 = $65.02\% \times 2,400\text{유로} = 1,560.48 \text{ 유로}$

이렇게 산정된 연금액에서 소득세 공제액(2011년 현재 약 260유로)을 제한 액수는 소득세 과세대상이 되고 이 연금액에서 건강보험료 및 요양보험료를 납부하면 순 연금액이 산출된다. 1945년생 공무원이 40년 근무 후 2010년에 퇴직하는 경우 연금산정 기준보수(최종보수)가 3,000유로라고 한다면 그가 수령하는 “총공무원연금액”(소득세 및 사회보험료 공제 전 연금

173) 연방정부 공무원의 경우 점진적으로 65세에서 67세로 상향조정하기로 되어 있지만 주정부나 지방정부는 아직 모두 이 규정을 도입하지 않고 있는 실정이다.

액)은 2,177유로이지만 소득세 및 건강보험료, 요양보험료를 제한 후 배우자가 있다고 할 때 실제연금지급액은 1,766유로 정도가 되고, 배우자가 없는 경우는 1,736유로 정도가 된다고 한다.¹⁷⁴⁾ 배우자가 있는 경우의 이 때 “총소득대체율”은 72.57% (=2,177/3000, 경과규정이 적용되기 때문에 71.75%보다 약간 높음) 소위 “순소득대체율”은 58.87%, 배우자가 없는 경우에는 57.87%에 불과하다.

공무원연금수급자가 공무원연금 외에 경제활동 소득, 유족연금, 다른 부양제도에 의한 급여, 법정연금을 수령하는 경우 일정한 조건 하에 공무원연금이 감액된다. 공무원연금수급자가 65세 이전에 경제활동에 의한 소득을 취득하는 경우 공무원연금법 제 53조 규정에 의하여 규정된 상한선을 초과한 만큼 공무원연금이 감액된다. 이 상한선은 공무원연금 수급자가 소속되었던 직급의 최종 호봉에 해당되는 보수이며 최소한 A4 직급의 최종 호봉에 해당되는 보수의 1.5배에 해당되는 금액에 자녀수당을 합한 금액으로 규정되어 있다. 65세 이후에는 공무원연금 수급자가 공공부문에 종사하여 소득활동이 있는 경우에만 연금액이 삭감되고 민간부문에 소득활동이 있는 경우에는 공무원연금액이 삭감되지 아니한다.¹⁷⁵⁾

공무원연금 외에 공무원연금수급자가 유족연금 혹은 다른 부양제도에 의한 연금, 그리고 법정연금제도에 의한 연금을 수령할 경우에는 공무원연금법 제 55조에 규정된 상한선을 초과한 만큼 공무원연금액이 감액된다. 이 55조 규정에 의한 상한선은 공무원연금 수급자가 소속되었던 직급의 최종 호봉에 해당되는 보수를 기준으로 산정했었을 경우의 연금액에 자녀수당을 합한 금액이다. 공무원연금 수급자가 공무원 연금 외에 다른 공적연금을 병행하여 수령하는 경우의 합산한 연금의 최대 수령액은 공무원연금 수급자가 소속되었던 직급의 최종 호봉에 해당되는 보수를 기준으로 산정했었을 경우의 연금액에 자녀수당을 합한 금액이다

이처럼 공무원연금 수급자가 소득활동이 있는 경우 공무원연금 삭감의 기준이 되는 상한선이 기타 연금을 수령하는 경우의 상한선을 높게 책정하거나 65세 이후 공무원연금액이 감액되지 않는 이유는 65세 공무원연금 수급자의 소득활동 참가를 장려하려는 데에 있다. 65세 이전의 소득활동에 대하여 상한선을 초과한 만큼 공무원연금을 삭감하는 이유는 조기퇴직을 방지하려는 데 있다.

174) 공무원연금에 관한 7개 오류, http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

175) Hessen 주 공무원연금 수급자는 65세 이후에 공공부문에 종사하여 추가 소득이 있더라도 공무원연금액이 감액되지 아니한다.

일반법정연금 지급조건

독일의 일반법정연금제도에 의하여 지급되는 연금에는 노령연금, 장애연금 그리고 유족연금이 있다.

노령연금의 지급조건은 연금제도 가입자가 법정연금지급개시연령에 달하여야 하고 최소 5년 이상 제도에 가입되었어야 한다.

현재 적용되는 법정연금지급개시연령은 출생연도에 따라 65세에서 67세로 되어 있다. 1947년 1월 1일 이전 출생자에게는 65세가 법적연금지급개시연령이다. 1946년 12월 31일 이후 출생자에게는 출생연도에 따라 법정연금지급개시연령이 매년 점진적으로 상향조정되어 2031년이 되면 법정연금지급개시연령 67세가 모든 가입자에게 적용된다.

연금제도 가입기간은 보험료를 납부한 기간과 보험료를 납부하지 않았지만 제도가입기간으로 인정해주는 기간을 포함한다. 보험료를 납부하지 않고 연금제도에 가입된 기간으로는 전쟁에 참가한 기간, 나치에 의해 추방된 기간, 강제노동기간, 실업기간 등이 있는데 1991년 12월 31일 이전 기간만 연금제도 가입기간으로 인정해 주고 있다.

연금지급개시는 제도 가입자가 법정연금지급개시연령에 도달한 달로부터 3개월 이내 신청한 경우 법정연금지급개시연령에 도달한 달부터 지급된다. 3개월 이후에 신청한 경우 신청한 달부터 연금이 지급된다. 법정연금지급개시연령에 도달한 후 늦게 연금을 신청하는 경우 늦게 신청한 개월마다 연금액이 0.5% 상향조정되어 지급된다. 조기연금을 신청하게 되면 연금이 삭감된다. 독일법정연금은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{월 법정연금액} = E * Z * R * A$$

단, E 는 “연금보험료 누적납부점수”로서 매년 연금제도 전체 가입자의 평균소득과 가입자의 소득비율을 전 가입기간 합한 수치이다. 예를 들어 2011년의 경우 자신의 소득이 연금제도 전체 가입자의 평균소득인 30,268유로와 동일하면 1의 값을 취하고 가입자 자신이 보험료 부과 소득상한선에 해당되는 소득을 취득하는 경우 약 2의 값을 취한다. 반대로 평균소득의 절반에 해당되는 소득을 취하는 경우 이 값은 0.5가 된다. 가입기간 45년간 매년 자신의 소득과 그 해 가입자 평균소득의 비율이 1이었다면 45년 연금보험료 누적납부점수 E 는 $45(=1*45)$ 를 취하게 된다.

Z는 연금의 연금증감을 나타내는 수치로서 법정연금지급개시연령 도달한 경우 1을 취하고

도달 이전 조기 연금을 신청하는 경우 1에서 매월 0.003 (매년 0.036 혹은 3.6%) 만큼 감소 되고 반대로 법정연금지급개시연령 도달 이후 연금을 신청하여 수령하게 되면 1에 매월 0.005(매년 0.06 혹은 6%)가 가산된다.

R은 연금의 종류를 나타내는 수치로서 정상노령연금의 경우 1 장애연금의 경우 0.5, 직업 불능으로 인한 연금의 경우 0.67, 배우자 유족연금의 경우 처음 3개월까지는 1 그리고 3개월 이후부터는 0.25에서 0.6, 유자녀연금의 경우 0.1에서 0.2로 규정되어 있다.

A는 연금제도 전체 가입자의 평균소득에 해당되는 소득을 취하는 자에게 가입기간 1년마다 계상되는 연금액으로서 2012년 6월 1일 기준 28.07 유로이다. 이 금액은 매년 6월 1일에 상향조정되고 있고 2011년 27.47유로에 비하여 2.18%가 증가하였다.

위 연금산정식에 의하여 가입기간 45년 전체를 통하여 가입자 평균소득에 해당되는 소득을 취한 65세에 달한 정상노령연금수급자가 매월 수령하는 연금액은 $= 45 * 1 * 1 * 28.07 = 1263.15$ 유로가 된다. 이렇게 산정된 연금액의 소득대체율(연금액/총소득)은 2009년의 경우 47.6%에 달하고 있다.¹⁷⁶⁾ 즉, 전 가입기간 동안 전체 가입자의 평균소득에 해당되는 소득을 취한 자의 정상노령연금은 자신의 총소득의 47.6%에 달하고 있다. 이 법정연금은 2004년까지만 해도 납부한 보험료 수익률에 해당되는 가상수익률에 해당되는 부분만 과세대상이 되었다. 65세에 정상노령연금을 수급하는 자의 경우 약 27%에 해당된다. 2005년 연방헌법재판소의 판결에 따라 점차 과세대상액이 상향조정되어 2040년에는 연금액의 100%가 과세대상이 되도록 되어 있다. 하지만 소득세기본공제액(2010년 현재 8004 유로)이 매우 높아 사실상 다른 과세대상 소득이 있을 경우에만 소득세를 납부하게 된다. 반면에 공무원연금의 소득세공제액은 매우 낮아 연금산정 기준보수가 3,000 유로이고 연금지급률이 72%라고 할 때 공무원연금의 소득세 공제액은 월 260 유로에 불과하여 연금액의 88%가 과세대상이 되고 있다 한다.

기업연금제도

독일의 기업연금제도는 독일기업연금제도에 관한 법률(Betriebsrentengesetz)에 근거를 두고 운영되고 있다. 기업연금제도는 근로자와 고용주와의 근로계약의 일부(단체 협상)로서 고용주가 근로자가 퇴직을 하거나 장애, 사망의 경우에 일정한 급여 보장을 하기로 하는 제도로서 독일 일반근로자의 노후보장체제의 2층에 해당된다. 기업연금제도에 관한 법률 제 17조

176) 가입자가 연금보험료 산정기준 소득 상한선에 해당되는 소득이 매년 발생하였을 경우의 연금보험료 누적납부점수가 약 80이 된다고 한다면 이 때 산정된 연금액은 2,246.4 유로로서 이론상의 최대 연금액이 되는 것이다. 이는 실제 위에서 언급한 최대 연금액 2,200유로와 거의 일치하는 금액이다.

1하에 의거 고용주와의 합의와 상관없이 독일일반법정연금제도의 적용을 받는 근로자는 자신의 총임금 4%까지(2012년 현재 연 2,688 유로로 제한되어 있음) 기업연금제도에 투자하여 연금을 지급받을 수 있게 되어 있다.¹⁷⁷⁾

독일의 기업연금제도에는 연금제도의 운영관점기준으로 보아 여러 형태가 있으며 재원 조달은 고용주의 전액 부담, 근로자의 전액부담 혹은 혼합형태가 있는데 현재 대부분 혼합형태로 이루어지고 있다. 하지만 노동시장의 수요와 공급탄력성에 따라 실질적인 부담자가 결정된다. 노동 공급에 비하여 노동수요가 탄력적인 경우에는 일반적으로 기업연금보험료납부 부담을 근로자가 더 많이 부담하게 된다. 극단적인 경우에 근로자가 거의 부담을 하게 될 수 있다. 비록 형식적으로 고용주가 기업연금 재정부담을 하더라도 근로자의 임금이 그만큼 감소하게 되거나 될 상승하게 되면 결국은 근로자가 전적으로 재원부담을 하게 되는 것이다.

1. 고용주가 직접 연금지급을 하는 형태(대차대조표상 연금채무변제지불준비금으로 계상되어야 함)
2. 고용주가 제 3 자인 유한회사, 재단법인을 설립하여 연금을 지급하도록 하는 형태
3. 기업연금기금의 형태
4. 기업연금보험회사에 가입하는 형태
5. 생명보험사의 연금보험상품 가입 형태

처음 세 형태의 기업연금제도 경우에는 연금을 운영하는 주체가 파산하는 경우를 대비하여 파산기금보험료를 납부하여야 하며 기업연금기금의 경우에는 주식투자 비중이 매우 높다. 기업주가 직접 연금을 지급하는 형태는 대부분 확정급여형(DB)인 반면 두 번째 및 세 번째 경우에는 확정기여형(DC)으로서 연금급여액의 위험이 근로자에게 전가된다. 그리고 기업연금기금의 제도에는 최저기업연금제도가 도입되어 있다. 네 번째 다섯 번째의 기업연금제도는 대부분 확정급여형과 확정기여형이 혼재되어 있다.

근로자의 관점에서 보면 우선 자신이 소득에서 납부하는 기업연금보험료는 소득세와 사회보험료 공제대상이 된다. 퇴직 후에 수령하는 기업연금액은 소득세 과세대상이 되지만 대부분의 경우 퇴직 후의 소득이 퇴직 전에 비하여 낮기 때문에 적용되는 소득세율도 낮다. 고용주에 관점에서 보더라도 역시 기업연금지급을 위한 부담금은 기업의 비용으로 인정되어 세제상 혜택을 보게 되며 근로자의 임금에서 기업연금을 위해 부담한 금액만큼 사회보험료 부과기준

177) http://de.wikipedia.org/wiki/Betriebliche_Altersversorgung

수입이 감소하게 되어 사회보험료 납부액도 감소하게 된다. 그리고 근로자의 사기 진작 및 기업의 위상, 근무 분위기의 개선 등에도 기업연금제도의 실시는 기여를 하게 된다.

공공부분 근로자 부가연금제도(ZÖD)

공공부분 근로자 부가연금제도는 공무원 신분이 아니면서 공공부문에서 공공업무를 수행하는 근로자를 위한 노후소득보장제도의 2층에 해당된다. 이들은 공무원신분이 아니기 때문에 비록 공공업무를 수행한다 해도 공무원연금제도의 적용을 받지 아니하고 일반 근로자와 마찬가지로 그들의 노후소득보장체제의 1층에 해당되는 일반법정연금제도의 적용을 받고 있다. 공공부분 근로자 부가연금제도는 연방정부 및 주정부의 경우 연방정부 및 주정부 공공부분 근로자 부가연금제도관리공단(독일 Karlsruhe 에 있음)에서 운영하고 있고 지방정부 및 교회 근로자의 경우 24개의 별도의 연금제도운영기관이 있다.

2001년까지의 공공부분 근로자 부가연금제도

17세기에 프로이센을 선두 이미 신분제 공무원제도가 도입된 독일은 20세기 초 공공부분에 종사하는 근로자와 공무원이 종종 동일한 성격의 업무를 수행하고 있었기 때문에 두 집단의 보수뿐만 아니라 노후소득도 거의 동일하게 보장하려고 시도하였다. 하지만 공공부분 근로자는 이미 일반법정연금제도에 가입되어 있었기 때문에 공무원연금급여수준에 동일한 노후소득을 보장하기 위해서는 부가연금과 법정연금을 합한 금액이 공무원연금급여 수준에 동일하도록 그들이 수령하는 일반법정연금의 급여수준을 상향조정하는 것으로 논의가 진행되었다.

이러한 배경 하에 공공부분근로자에게 적용되는 일반법정연금 급여수준을 상향조정 하는 대신 1967년 공공부분근로자 노조와 정부의 협상을 통하여 소위 “공공부분근로자 통합연금제도”가 도입되었다.¹⁷⁸⁾ 이 제도의 핵심내용은 과거와 달리 부가연금의 급여수준을 구체적으로 책정하지 아니하고 법정연금액과 부가연금액의 합이 최종보수와 제도가입기간에 의하여 산정되는 공무원연금급여 수준과 동일하도록 하는 데 있었다. 따라서 공무원연금액에 상응하는 연금액(통합연금액)과 공공부분근로자에게 지급되는 일반법정연금액의 차이에 해당되는 금액을

178) 1967년 공공부분근로자 노조와 정부의 협상으로 통합연금제도가 도입됨과 동시에 공공부분근로자 부가연금제도의 재원조달 방식도 부과방식으로 변형되었다. 1967년 이후 대부분 부가연금제도는 국가에서 공공부분 근로자 임금의 일부를 보험료로 납부하는 방식으로 재원이 조달되었다. 이 보험료는 따라서 공공부분 근로자의 임금소득의 일부로서 원칙적으로 근로소득세와 사회보험료 부과대상이다. 즉, 공공부분 근로자의 보험료로 부가연금제도의 재원이 조달된다는 점에서 연금급여를 위한 기여금 납부 의무가 없는 공무원연금제도와 구분된다.

출처 : http://de.wikipedia.org/wiki/Zusatzversorgung_des_%C3%B6ffentlichen_Dienstes

공공부문근로자 부가연금제도에서 지급하도록 되었다. 하지만 여러 차례에 걸친 공무원연금 제도와 법정연금제도의 개선, 두 제도에 서로 상이하게 적용되는 조세제도 및 사회보험료 납부의무 등의 이유로 인하여 공공부문근로자의 통합연금액이 공무원연금급여 수준으로 조정하는 것은 거의 불가능하게 되었다. 특히 공공부문 근로자가 퇴직 후 경제활동으로 소득이 있는 경우 통합연금액과 경제활동 소득의 합이 종종 퇴직 이전의 순소득을 초과하는 경우가 종종 발생하여 공무원연금급여 수준을 보장한다는 원래의 취지에 어긋나게 되었다. 1981년에 공공부문근로자 통합연금액 산출의 경우 실제 그에게 지급되는 법정연금액 대신 법정연금액의 상한선적용을 도입하고 1983년에 “순통합연금제도”를 도입함으로써 공공부문 근로자가 법정연금제도와 부가연금제도로부터 수령하는 통합연금액이 공무원연금급여 수준으로 비슷하게 되었지만 공공부문근로자 부가연금제도는 여러 기득권을 보장하는 경과규정과 부가연금제도에 관련된 복잡한 조세제도, 사회보험료 납부제도로 인하여 매우 복잡하고 불투명한 제도가 되었다.

이렇게 발전된 부가연금제도는 개혁되어 2002년부터 새로운 부가연금제도가 실시되는데 그 개혁의 배경으로는 제도구조적 문제점 외에 재정부담의 증가 및 제도의 불투명성과 복잡함으로 인한 잦은 법적 소송의 발생을 들 수 있다.

우선 공공부문 근로자 부가연금제도는 국가로 대표되는 공공단체와 공공부문근로자 노조의 협상의 산물이다. 하지만 부가연금제도 성격 상 이해당사자의 의사와 상관없이 개혁되는 조세제도, 사회보험료 납부제도, 일반법정연금제도, 공무원연금제도 등에 의하여 부가연금제도도 영향을 받게 되어있어 부가연금제도의 개혁도 불가피하게 된다. 이 부가연금제도의 개혁의 필요성은 재정부담 완화에서 비롯된다. 그 다음으로는 공공부문 종사자 축소일환으로 1960년대 및 1970년대에 대거 채용된 공공부문 근로자수를 감축함으로써 보험료를 납부하는 공공부문 재직 근로자수는 감소하고 연금수급자가 증가함으로써 재원조달이 어렵게 된 점도 제도개혁을 불가피하게 하였다.¹⁷⁹⁾ 그리고 공공단체와 연금수급자 사이의 잦은 법정 소송, 그에 따른

179) 부과방식으로 운영되는 이 부가연금의 재원은 1998년까지 국가예산에서 조달되었으나 1999년부터 공공부문 근로자도 재원조달의 일부를 담당하게 되었다. 보험료율은 1998년 4.8%에서 2003년 7.86%(정부 6.45% 공공부문 근로자 1.41%)로 증가하였고 여기에 공공부문근로자 부가연금제도 정착개선에 필요한 금액 2%를 추가하면 총 연금보험료는 9.86%에 달하였다(구 서독의 경우). 이처럼 부과방식의 보험료가 급격히 증가한 이유는 이미 연금하였듯이 공공부문 축소로 인한 부가연금 제도 가입자인 공공부문 재직 근로자 수가 현저히 감소한 반면 연금수급자(퇴직 직전에 재직 근로자였음)는 증가하였기 때문이다. 구 동독의 경우 2008년부터 정부와 가입자인 공공부문 근로자가 4%의 보험료 절반씩 부담하는 적립방식으로 전환되었으며 당해 연도 연금지급에 충당하기 위해 정부에서 1%에 해당되는 보험료를 추가로 납부하고 있다.

출처 : Der öffentliche Sektor des Bundes,

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile

법원의 판결 등은 제도를 더욱 복잡하게 만들었고 결국은 1967년에 도입된 통합연금제도의 실시를 어렵게 만들었다.

2001년 공공단체와 공공부문 근로자 노조의 단체협상 결과 새로 2002년부터 적용되는 부가연금제도의 기본골격은 제도가입자의 연 총보수와 가입자의 연령에 따라 산출되는 소위 “부가연금계좌제도(혹은 부가연금점수제도)”이다. 이 제도에 의하면 부가연금액은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{부가연금액} = \text{누적부가연금점수} * 4\text{유로}$$

단, 부가연금점수는 기본적으로 부가연금보험료 산정기준이 되는 연 총보수와 보험료를 납부하는 해의 가입자의 연령에 의하여 산출된다. 보험료를 납부한 한 해의 부가연금점수는 그 해의 총보수를 12로 나눈 다음(월 보수 산출) 그 금액을 단체협상에 의하여 책정된 소위 “기준보수액”을 1000유로로 다시 나눈 다음 그 수치에 역시 단체협상에 의하여 책정된 “연령지수(보험료를 납부한 해의 가입자 연령에 따른 일종의 수익률)”를 곱함으로써 계산된다.¹⁸⁰⁾ 이렇게 매년 계산된 부가연금점수를 퇴직 시 합산하여 여기에 역시 단체협상에 의하여 책정된 4유로를 곱하면 매월 수령하게 되는 부가연금액 최종적으로 산출된다.

예시 :

40세에 달한 공공부문 근로자의 월 연금보험료 산정기준 보수가 3,000유로인 경우 그에게 적용되는 연령지수는 아래 표에서 보듯이 1.61이므로 그 해의 부가연금점수는 $(3000/1000) * 1.61 = 4.83$ 이다. 그 다음 해 41세의 경우 연령지수는 1.58이므로 보수가 불변이라고 하면 부가연금점수는 $(3000/1000) * 1.58 = 4.74$ 가 된다. 이렇게 연금제도가 가입된 기간 동안 매년 부가연금점수를 계산하여 합산하게 되면 누적부가연금점수가 산출되고 여기에 연금지급액 기준단위액인 4유로를 곱하면 월 부가연금액이 산출된다. 40년 동안 가입된 공공근로자가 누적부가연금점수 200을 취득한다면 그의 부가연금액은 $800(= 200 * 4)$ 유로가 된다. 물론 조기연금을 신청하게 되면 매년 3.6%(매월 0.3%)에 해당되는 연금액이 삭감되며 최대 10.8%까지 삭감된다. 그리고 2002년 이후 실시되는 새로운 부가연금 점수제도와 병행하여 경과규정이 실시되고 있는데 대부분의 공공부문 근로자들은 이 경과규정의 적용을 받고 있다.

180) 이 연령지수의 의미는 똑같은 100유로의 보험료로 납부하더라도 가입자 나이가 젊었을 때(30세, 연령지수 1.89) 납부하면 연금지급 시 기준 누적투자 수익률이 높았을 때(50세, 연령지수 1.37) 납부한 것에 비하여 훨씬 높기 때문에 젊었을 때의 연령지수가 높게 책정되어 있다.

독일 공공부문 근로자 부가연금산출을 위한 연령지수표¹⁸¹⁾

연령	지수	연령	지수
17	2,35	43	1,53
18	2,31	44	1,51
19	2,27	45	1,48
20	2,23	46	1,46
21	2,20	47	1,44
22	2,16	48	1,42
23	2,12	49	1,39
24	2,09	50	1,37
25	2,05	51	1,35
26	2,02	52	1,33
27	1,99	53	1,31
28	1,95	54	1,29
29	1,92	55	1,27
30	1,89	56	1,25
31	1,86	57	1,24
32	1,83	58	1,22
33	1,80	59	1,20
34	1,77	60	1,19
35	1,74	61	1,17
36	1,71	62	1,15
37	1,68	63	1,14
38	1,66	64	1,12
39	1,63	65	1,10
40	1,61	66	1,08
41	1,58	67 >	1,06
42	1,56		

181) www.vbl.de/export/produkte/vblextra

2006년 현재 이 부가연금제도에 의한 급여액은 구 서독 공공부문 기존 부가연금수급자의 평균부가연금액은 405유로, 신규 부가연금수급자는 378유로이다. 구 동독의 경우 기존 부가연금수급자의 수령액은 120유로, 신규 부가연금수급자 수령액은 127유로에 달하고 있다.

독일 연방정부 및 주정부 근로자 부가연금액(단위 : 유로)

	기존연금 수급자	신규연금 수급자	기존연금 수급자	신규연금 수급자
연금의 종류	구 서독		구 동독	
정상노령연금 장기근무자	444	488	153	166
조기연금	417	397	128	133
실업자 조기연금	390	367	102	110
장애연금	379	277	200	159
평균	405	378	120	127

개인연금 지급조건과 지급액

독일 노후소득보장체계의 3층에 해당되는 제도로써 가입자가 자발적으로 가입하는 개인연금제도가 있다. 이 개인연금제도는 적립방식으로 운영되며 가입자가 납부한 연금보험료와 그 수익은 전적으로 가입자에 귀속된다. 급여방식으로는 일시금의 지불과 혹은 종신연금의 형태가 있다. 국가에 의한 재정보조나 소득세 감면혜택이 적용되는 개인연금제도와 그렇지 않은 순수한 개인연금제도가 있는데 후자는 국가의 노후소득보장정책과 직접 관련이 없는 순수한 자발적인 개인노후소득을 위한 선택이므로 논의에서 제하기로 한다.

우선 국가에 의하여 개인연금제도가 장려되는 이유는 공적연금제도의 수급자 증가에 따라 연금부양률이 증가하게 되어 비롯되는 공적연금 급여수준의 하락을 어느 정도 상쇄하려는 데 있다. 국가에서 정책적으로 장려하는 제도이기 때문에 여러 가지 제약이 있다. 이 국가에서 장려하는 개인연금은 원칙적으로 타인에게 양도나 대출이 금지되어 있고 상속, 저당도 허용되지 않는다. 다만 Riester 개인연금제도의 경우 특정한 피상속인에 한하여 상속이 허용된다. 원칙적으로 상속을 제한하는 이유는 개인연금의 취지가 가입자 자신을 위한 제도이기 때문이다. 그래서 예를 들어 Riester 개인연금제도의 경우 피 상속권이 없는 자가 연금을 상속할 경우 국가에서 납부한 연금보조금을 반환하여야 한다.

기본적으로 연금의 지급조건이나 연금급여수준은 연금제도 가입자와 연금을 운영하는 민영 금융회사의 계약에 의하여 결정된다.

Riester 개인연금제도(2011년 현재 약 4,100만 근로자 중 1,500만 명 정도 가입)

이 연금제도에 의하여 국가의 보조와 세제혜택을 누리기 위해서는 재무부에서 인정한 개인연금상품을 운영하는 민영금융사와 연금제도 가입계약을 체결하여 실제 개인연금보험료를 납부하여야 한다. 1년 동안 납부되는 최소 보험료는 정부의 보조금을 포함하여 가입자 전년도 사회보험료 산정기준 소득의 4%에 달하고 있고 그 상한선은 현재 2,100유로로 책정되어 있다. 최소 보험료를 납입하게 되면 정부 보조금이 보장되는데 기본보조금이 154유로, 2008년 이전 출생한 자녀 한 명당 185 유로, 그 후 출생한 자녀 한 명당 300유로로 되어 있다.¹⁸²⁾ 가입자가 납부한 연금보험료(정부보조금 포함)는 소득세 공제대상이 되고 계약이 만료되어 수급하게 되는 연금액 혹은 일시금은 소득세 과세대상이 된다. 하지만 퇴직 전 소득이 퇴직 후보다 퇴직 후에 지급받는 개인연금에 적용되는 세율은 퇴직 전 소득에 적용되는 세율보다 낮게 될 것이다.¹⁸³⁾

개인연금제도를 운영하는 운용사에는 연금보험회사(펀드상품 포함), 정기적금 형태를 운영하는 은행, 펀드회사 등이 있다.

정부의 보조금과 개인연금보험료에 대하여 세제 혜택이 있지만 이 리스트 개인연금제도의 문제점 또한 많아 그 성패가 불확실한 실정이다. 더군다나 공무원 가입자가 매우 낮은 가장 큰 이유는 재직 공무원의 보수가 상대적으로 법정연금제도 가입자에 비하여 높고 특히 전체 공무원이 78%가 대졸 이상의 학력을 보유한 점을 감안하면 보수와 연금이 높아 노후소득 보조를 위하여 정부가 장려하는 개인연금제도의 매력이 상대적으로 약할 뿐만 아니라 정부의 보조금 책정에 필요한 공무원 보수에 관한 자료를 유관기관에 공개를 하여야 하는 점을 들 수 있다. 그리고 일반법정가입자의 경우에도 연간소득이 낮은 경우에는 개인연금제도 도입됨으로써 하향 조정된 일반법정연금제도에 의한 연금액과 개인연금제도에 가입함으로써 지급받게 될 연금액을 비교하면 오히려 불이익이 발생할 가능성이 높다고 한다.¹⁸⁴⁾ 따라서 저소득층의 경우 이

182) 배우자와 2008년 이전 출생 자녀가 두 명이 있는 가입자의 전년도 총소득이 50,000 유로라고 한다면 이 소득의 4%에 해당되는 금액이 2,000유로인데 이 2,000유로 중 기본보조금 154유로 자녀보조금 370유로를 제한 1,476 유로를 가입자가 실제 부담하게 된다. 가입자가 전년도 소득의 4% 미만을 납입하게 되면 거기에 상응하여 보조금이 감액된다. 소득이 아주 낮은 경우 예를 들어 연 소득이 4,800 경우 자신이 기본보조금 154유로 혜택을 받으려면 $192(= 4,800 \times 0.04) - 154 = 38$ 유로에 불과하다. 혹은 소득이 더 낮아 전년도 소득의 4%에 해당되는 금액과 기본보조금의 차이가 오히려 0보다 적을 경우도 있을 것이다. 이 경우에는 최소자기부담액 연 60유로로 책정되어 있어 이 금액을 자신이 실제 납부하면 기본보조금의 혜택을 받게 된다. 하지만 정부의 보조금도 결국은 가입자 자신들이 납부한 조세에 의하여 그 재원이 조달된다는 점을 상기하여야 할 것이다.

183) 즉, 최대 소득공제액은 정부 보조금을 포함하여 2,100유로이며 소득공제로 인한 절세액에서 보조금을 제외한 금액은 환불받는다.

184) Hans-Böckler 재단, <http://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge-versicherung>, 2012년 10월 14일 기사

리스트 개인연금 도입 전 일반법정연금제도에 의한 연금급여 수준이 더 높다는 것이다.

그리고 도입 후 10년 정도가 지난 2012년 현재 리스트 연금제의 급여수준에 대하여 논란이 많다. 적립방식으로 운영되기 때문에 확정기여형 형태인 리스트 개인연금제도의 급여수준은 우선 개인연금운용사의 상품과 운용실적에 따라 결정된다. 즉, 원금보장이 연금 상품 계약에 포함되어야 하지만¹⁸⁵⁾ 연금급여 수준 하락의 위험을 대부분 가입자가 떠맡게 된다.

연금상품에 대한 정보가 부족한 가입자들은 보험사나 은행 등의 연금상품 운용사직원의 도움을 받을 수밖에 없는데 이러한 정보수집에 비용이 든다. 더군다나 운용사 직원 입장에서는 연금제도 가입자에게 최적의 연금 상품을 추천하기 보다는 자신의 수수료 수입을 최대화하는 상품을 추천할 가능성이 높다. 개인연금상품에 대한 정보가 거의 없는 가입자 입장에서 보면 시장에 공급되는 개인연금상품은 매우 불투명한 경우가 대부분이다. 연금보험상품의 경우 수수료에 대한 정보, 보험료 수입 중 어느 정도 펀드에 투자되는가에 대한 정보를 공개하도록 하였으나 개인연금상품 시장의 불완전한 경쟁 정부의 감독 소홀로 인하여 사실상 가입자가 자신이 가입한 연금상품을 다른 연금상품과 비교하기는 거의 불가능하다. 이 개인연금제도 가입의 행정절차 또한 복잡한 점도 비판의 대상이 되고 있다. 결론적으로 말해 연금급여수준이 보장되지 않고 금융시장의 위험에 노출되어 있는 개인연금제도는 예상되는 급여수준에 비하여 정부의 규제에 따른 행정비용, 관리비용, 거래비용을 고려하면 그 성패가 불확실한 제도로 평가할 수 있을 것이다. 더군다나 개인연금상품 시장의 불완전한 경쟁과 상품의 불투명성과 복잡성을 내용으로 하는 정보의 부족(비대칭성)은 정부의 효율적이 감독과 제도의 발전에 저해가 되고 있다. 리스트 개인연금제도의 운영의 높은 비용은 정부가 지급하는 보조금에 비하여 상대적으로 높아 관리운영비용이 낮은 민영연금보험사 혹은 공적연금보험제도에 비교하여 볼 때 비효율적이라고도 할 수 있다.

그 외 개인연금제도로 Rürup 개인연금제도를 들 수 있는데 이는 기업연금제도와 리스트 개인연금제도에 가입이 불가능한 자영업자, 자유직 종사자, 고소득층을 위한 자발적인 연금보험제도로서 주로 펀드에 투자되어 운영되고 있다. 이 연금보험사는 적립된 보험료 수입의 어느 정도가 어떻게 투자되는가에 대한 정보를 공개할 의무가 없으며 연금은 종신연금으로서 가입자가 사망할 때까지 지급된다. 연금지급 개시 전에 가입자가 사망하더라도 납부된 보험료의 상속은 원칙적으로 불가능하다. 장기 연금수급자에게 유리한 제도이다.

185) 이 규정을 두고 현재 논란이 많다. 금융시장에 보험료 수입을 투자하는 경우 원금보장이 불가능한 경우가 많기 때문이다. 보험료 수입을 금융시장에 투자하도록 하는 개인연금상품의 투자내용까지 국가에서 관여하기는 자유경제시장 질서가 지배하는 사회에서 법적인 문제를 야기할 소지가 크기 때문이다. 더군다나 가입자가 주로 주식에 투자하는 연금상품에 가입하였을 경우 원금보장의 가능성은 매우 낮다고 하여야 할 것이다.

공무원의 연금소득대체율

독일 공무원연금제도의 정상퇴직연령은 현재 65세이나 점진적으로 67세로 상향조정될 전망이다. 정상퇴직연령의 상향조정은 평균기대수명의 연장으로 인한 연금재원조달 부담을 완화하는데 그 중요한 목적이 있다. 연금지급액은 연금가입기간 연금산정 기준소득 그리고 공무원연금법 상 매년 어느 정도 연금수급액이 증가하는가를 측정하는 소위 “연금가산율” 의하여 산출된다. 즉,

$$\text{공무원연금액} = \text{연금산정 기준 보수} * \text{연금가산율} * \text{연금가입기간}$$

1991년까지는 단일화된 연금가산율이 적용되지 아니하고 처음 가입기간 10년까지의 연금지급률은 35%로 고정되었고(연금가산율 0%) 가입기간 10년에서 25년 사이에는 연금가산율이 2%로서 25년 연금제도에 가입된 경우의 연금지급률은 65%(=35%+2%*15년)에 달하였다. 가입기간 26년째부터 35년까지의 연금가산율은 1%로서 35년 연금제도에 가입한 경우 연금지급률은 75%(=65%+1%*10년)에 달하였다. 그리하여 1991년까지 적용되었던 연금제도에 의하면 35년 연금제도에 가입된 경우 연금지급률이 75%에 달하였으나 연금제도의 개혁을 통해 1992년부터 2001년까지 40년 연금제도에 가입한 경우 단일화된 연금가산율 1.875%가 적용되어 연금지급률이 75%에 달하고 있었다. 2001년 공무원연금제도 개혁 이전의 경우 40년 연금제도에 가입되었을 경우 연금지급률은 연금산정 기준보수의 75%였으나 연금제도 개혁 이후 40년 근무한 경우 연금지급률이 2017년 까지 8단계를 거쳐 점진적으로 71.75%로 하향 조정되었다. 2011년 현재 연방 및 각 주정부, 지방정부에 따라 다소 차이는 있지만 약 72%에서 74% 정도에 달하고 있다. 실질 연금급여액 감소는 비록 연금급여 산정 기준 보수 기준 3.25%이지만 연금급여액 기준으로는 4.33%(=3.25%/75%)가 감소한 것이다. 2001년 개혁으로 인하여 최대 연금지급률 삭감 8단계(1단계마다 약 0.54% 감소 : 0.54%*8 = 4.33%)가 완성되는 2017년 공무원연금가입기간이 40년인 경우 연금급여액은 연금산정 기준보수의 71.75%에 달하고 있으므로 공무원연금급여액의 소득대체율 혹은 보수대체율을 “연금수급액/연금산정 기준보수”로 정의한다면 연금산정 기준보수의 71.75%로 할 수 있다. 1992년과 2001년 사이의 최대연금지급률이 40년 연금제도에 가입하였을 경우 75%였으므로 연금가산율은 1.875%(=75%/40년)이었지만 현재의 2017년 이후 최대 연금지급률은 71.75% “연금가산율”은 1.79375%(=71.75%/40년)이다.

근무불능으로 퇴직한 공무원은 공무원임용 이전에 최소한 5년 이상 일반법정연금제도에 가입된 경우 65세가 되어 퇴직할 때까지 공무원연금수령액을 연금산정 기준 보수의 70%(점진적으로 66.97%로 조정함)까지 상향조정을 신청할 수 있다.

경찰직, 소방직, 교정직 공무원들의 퇴직 연령이 60세가 되어 제도 가입기간이 짧아 비롯되는 상대적으로 낮은 연금의 소득대체율의 불이익을 상쇄하기 위해 최종보수 의 5배에 해당되는 일시금이 지급된다. 다만 그 일시금 산정의 기준이 최종보수액의 상한선은 4,091유로로 정해져 있다.¹⁸⁶⁾

일반법정연금제도와는 달리 부양제도의 원리가 지배하고 있는 독일공무원제도는 공무원최저연금제도를 도입하고 있다. 공무원의 최저 연금은 연금산정 기준 보수의 35%에 달하거나 혹은 직급 A4 공무원의 연금산정기준 최고 호봉에 해당되는 보수의 65%에 30.68 유로를 더한 금액으로 규정되어 있다. 공무원은 두 연금액 중 높은 금액을 선택할 수 있다. 이 최저연금 역시 소득세 부과대상이며 연금액에서 건강보험료와 요양보험료가 지불되어야 한다.

독일 연방공무원 실제 연금의 소득대체율

적용 법률	중간사무직		상위직		고위직	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
2002년	66.4%	60.6%	69.0%	61.3%	69.9%	60.1%
현재	64.0%	58.4%	66.6%	59.1%	66.4%	56.9%
2030년	64.0%	64.0%	66.6%	66.4%	69.2%	63.0%

출처: G. Färber, Individuelle Auswirkungen bisheriger Reformen auf das Versorgungsniveau und auf kalkulatorische Beiträge

재직 공무원이 자발적으로 리스터 개인연금제도에 가입하게 되면 개인연금을 수령할 수 있게 된다. 이 개인연금은 대부분 확정기여형의 형태이기 때문에 개인연금 운용사의 투자실적 및 관리비에 따라 급여수준이 결정된다. 공무원 자신 보수의 최소한 4% 이상 최대한 2,100유로(정부 보조금 포함한 금액임)까지 보험료 납부가 가능하다. 이 보험료를 40년간 납부하는 경우 일정한 연 평균 수익률과 평균기대수명을 가정하여 공무원 수급자가 수령하게 될 개인연금액이 산출될 수 있다. 이 제도가 실시된 지 10여년 정도밖에 되지 않아 아직 실제 급여수준은 알려져 있지 않다. 공무원연금제도 가입자가 40년 가입 후 65세에 정상퇴직 하고 그가 약 20년 동안 연금을 수급한다고 하면 이 제도에 의한 연금지급률이 현실적으로 공무원연금 산

186) 독일 공무원연금법 제 48조

정기준 보수의 8% 정도 이상 될 것으로 추산된다.¹⁸⁷⁾

3.5.3.3 공·사 연금소득대체율 비교

공무원연금액과 일반근로자가 수령하는 연금액을 비교하려면 우선 공무원연금제도와 일반 근로자가 가입되는 법정연금제도 외에 대부분의 근로자가 가입되어 있는 기업연금제도를 고려하여 비교하여야 할 것이다. 왜냐하면 공무원연금의 일반법정연금과 기업연금의 성격을 동

187) 공무원평균보수상승률이 평균투자수익률을 하회할 경우에는 이 8%의 연금지급이 불가능할 확률이 높다. 가입자 입장에서 보면 적립된 보험료의 평균 수익률은 개인연금보험 운용사의 관리 운영비 및 보험 가입 시의 기타 비용을 제한 후 순 수익률로 하여야 한다. 그리고 퇴직 시점 기준 적립된 보험료의 퇴직 후 수익률을 고려하면 그렇지 않은 경우에 비하여 매년 연금을 지급하고 남은 기금은 계속해서 투자되기 때문에 명목 상 연금지급액이 상승한다(퇴직 시 현재가치로 보면 일정한 금액임). 일반적으로 퇴직 시점 가입자 계좌에 적립된 기금의 규모가 K, 20년간 이 개인연금 가입공무원이 수령하는 명목상(유료화로 표시된) 연금액(annuity)이 일정하게 A, 그리고 적립된 기금의 연금수급기간 동안의 수익률을 r 이라고 한다면 다음 식이 성립한다.

$$A/K = r * (e^{20r}) / (e^{20r} - 1).$$

수익률(r)이 연평균 약 5%라고 한다면 20년간 이 개인연금 가입 공무원이 수령하는 연금액과 퇴직 시점 적립된 기금과의 비율(A/K)은 약 7.9%에 달한다(부록 표 참조). K가 퇴직 시 공무원의 연금산정 기준보수규모에 달할 정도로 적립된다면 이 개인연금제도에 대한 연금의 소득대체율은 7.9%가 되는 셈이다.

그런데 공무원이 40년간 매년 자신의 개인연금산정 기준보수의 4%에 해당하는 보험료를 납부하면 40년 직후 퇴직 시점에 적립된 보험료의 규모(K)는

$\{0.04P_1 * (1+r) * (e^{40g} - e^{40r})\} / (g-r)$ 로 표시된다(단 P_1 는 공무원의 최초 보수, g는 공무원의 보수 상승률을 나타냄).

공무원 보수 인상률과 적립된 보험료 투자 수익률이 동일하다고 한다면 즉, $g = r$ 이 성립하면 퇴직 시점 현재가치로 표시된 적립된 보험료의 규모는 다음과 같이 표시된다.

$$K = 40 * 0.04P_1 * e^{40g} \text{ 혹은 } K = 40 * 0.04P_1 * e^{40r}$$

그런데 $P_1 * e^{40g}$ 는 공무원의 퇴직시점의 연금산정 기준보수(P_{40}) 이므로 $K = 1.6 * P_{40}$ 로 표시된다. 즉, 공무원보수 인상률과 적립된 보험료의 수익률이 동일할 경우 적립된 보험료의 공무원 퇴직 시 현재가치는 퇴직 시 공무원연금산정 기준보수의 1.6배가 된다. 이 퇴직 공무원이 20년간 매년 퇴직 시 현재가치로 표시된 연금액(매년 동일한 액수로 표시된 연금액이 아니라 매년 지급된 명목연금액을 이 자율로 할인하여 퇴직 시점기준 금액으로 표시한 금액을 의미함. 부연하면 매년 지급되는 실제연금액은 수익률을 고려한 금액으로 명목상 매년 증가함.)을 수령한다면 매년 이 퇴직공무원은 퇴직 시 연금산정 기준보수의 8%(= $1.6 * P_{40} / 20$ 년)에 해당하는 연금액을 수령하게 된다.

적립된 보험료의 투자 수익률이 공무원의 보수 상승률을 하회하게 되면 40년간 적립된 보험료와 투자 수익액의 합이 퇴직 시 공무원보수액의 1.6배보다 작게 된다. 즉, 위 식으로 표현하면

$\{0.04P_1 * (1+r) * (e^{40g} - e^{40r})\} / (g-r) < 1.6 * P_{40}$ 관계가 성립하여 연금산정 기준보수인 최종보수의 8% 실질연금액(명목연금액이 아님) 지급이 불가능하게 된다.

시에 포함한다고 할 수 있기 때문이다. 3층에 해당되는 개인연금제도는 공무원뿐만 아니라 일반 근로자에게 사실상 동일하게 적용되기 때문에 논의에서 제하기로 한다.

공무원연금 소득대체율과 일반근로자 연금소득대체율을 우선 총 연금수령액 기준으로 비교하여 볼 수 있고 소득세와 건강보험료 및 요양보험료를 제한 순 연금수령액 기준으로 비교하여 볼 수 있다. 총연금액의 소득대체율을 기준으로 보면 공무원연금의 소득대체율이 일반적으로 높게 나타나지만 공무원연금에 적용되는 소득공제액이 일반근로자연금액에 적용되는 소득공제액보다 훨씬 높고 공무원이 납부하는 건강보험료와 요양보험료를 고려하면 공무원연금의 순 소득대체율과 근로자 연금의 그것과 차이는 매우 작아지거나 거의 없어진다. 그리고 공무원연금 산정기준 보수액은 최종보수이기 때문에 가입자의 생애 평균소득과 가입자 전체의 평균소득을 고려하여 산정되는 법정연금보다 공무원이 총연금액 지급률이 높게 산출된다.

1945년생 공무원이 40년 근무 후 2010년에 퇴직하는 경우 연금산정 기준보수(최종보수)가 3,000유로라면 그가 수령하는 “총공무원연금액”(소득세 및 사회보험료 공제 전 연금액)은 2,177유로이지만 소득세 및 건강보험료, 요양보험료를 제한 후 배우자가 있다고 할 때 실제 연금지급액은 1,766유로 정도가 되고, 배우자가 없는 경우는 1,736유로 정도가 된다.¹⁸⁸⁾ 배우자가 있는 경우의 이 때 “총소득대체율”은 $72.57\% (= 2,177/3,000)$, 2010년 퇴직하였기 때문에 경과규정이 적용되어 71.75% 보다 약간 높음)가 되지만 소위 “순소득대체율”은 $58.87\% (= 1,766/3,000)$, 배우자가 없는 경우에는 $57.87\% (= 1,736/3,000)$ 가 된다.

반면에 일반근로자에게 적용되는 일반법정 연금제도에 가입된 공공부문 근로자의 일반법정 연금액은 위의 예와 마찬가지로 최종보수가 3,000유로, 40년 근무 후 2010년에 퇴직한 경우 1,277유로이고 공공근로자 부가연금제도에서 지급되는 연금액 615유로를 합하면 도합 1,892 유로가 된다. 배우자가 없는 경우에는 부가연금제도에서 415유로가 지급되어 도합 1,692유로가 된다. 2010년 법정연금수급자가 된 경우 연금액의 60%만 소득세 과세대상이 되어 사실상 40%는 과세되지 아니한다. 특히 배우자가 있는 연금수급자의 소득세공제액은 현재 연 16,000유로에 달하고 있어 기타 소득이 없는 한 사실상 소득세 부과대상소득에서 제외되어 있다. 퇴직 전 최종임금이 3,000유로이고 40년 연금제도 가입기간 동안 전 가입자들의

188) 공무원 연금수급자의 98%가 자신이 가입된 민영건강보험사에 보험료를 납부하는데 배우자가 없는 경우 보험료는 매월 약 180유로, 배우자가 있는 경우 약 360유로에 달하고 있다. 이 보험료는 공무원의 퇴직시점, 가족상황, 그리고 공무원연금수급자가 가입된 민영건강보험 및 요양보험사에 따라 상이하게 책정된다.

참조 : 공무원연금에 관한 7개 오류,

http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

평균소득을 17% 상회하는 임금을 수령하였고 배우자가 없는 법정연금가입자가 40년 제도가 입 후 2010년 연금을 수령하는 경우 소득세가 면제되도록 되어 있다. 따라서 이 가입자가 수령하는 법정연금액 1,277유로가 면세된다. 부가연금에서 지급되는 연금액은 18% 정도 과세된다. 법정연금수급자가 납부하는 건강보험료 및 요양보험료는 약 법정연금액의 10%, 기업연금 혹은 부가연금 수급자가 납부하는 건강보험료 및 요양보험료는 약 17%에 달하고 있다. 위의 배우자 없는 법정연금가입자가 소득세(이 경우 소득세 면제) 및 10%에 해당되는 사회보험료(건강 및 요양보험료) 납부 후 수령하는 금액은 약 1,149(= 1,277(1-0.1))유로, 부가연금에서 소득세 납부(이 경우 18%) 및 사회보험료(이 경우 17%) 납부 후 남는 금액은 약 282.45(=415(1-0.18)*(1-0.17))유로 이므로 일반법정연금과 부가연금을 수급하는 자의 순연금의 합계는 약 1,431.45 유로가 된다.

최종소득이 3,000유로(연간 총소득은 36,000유로로서 2011년 가입자 평균소득 30,268유로보다 약 19% 상회함)이고 40년 전 연금가입기간동안 가입자의 평균소득을 약 17% 상회함이 법정연금가입자의 최종임금 기준 통합연금의 총 소득대체율은 56.4%(1,692/3000) 순 소득대체율은 47.7%(=1,431.45/3000)가 된다. 공무원연금수급자의 최종 보수가 3000유로인 경우의 순 소득대체율은 위에서 보았듯이 57.78%로서 이 경우 공무원연금액의 순 소득 대체율이 높게 나타난다. 40년 가입기간 기준으로 비교한 경우 순 소득대체율 차이는 약 6%에서 16% 정도라고 한다.¹⁸⁹⁾ 이는 공무원의 연금산정 기준보수가 평균소득을 고려하지 않은 최종보수이기 때문이다.

위에서 예를 든 일반법정연금가입자가 최대가입기간 45년을 충족하게 되면 총소득대체율 및 순 소득대체율은 상당히 상승할 것이다. 그렇게 되면 이미 언급하였듯이 공무원연금과 일반근로자연금의 순 소득대체율의 차이는 2%에서 4%사이로 축소된다고 한다.¹⁹⁰⁾ 공무원의 78% 정도가 대졸 이상의 학력을 소지하고 있는데 고등학교 졸업 후 이 대학교육을 위해 필요한 기간이 최소한 4년 이상이라는 점과 일반 근로자는 직업교육이 종료되는 18세부터 근로를 시작하여 법정연금제도에 가입되기 때문에 최대 연금가입기간이 공무원의 경우 40년 일반근로자의 경우 45년으로 되어 있다. 즉 공무원의 임용연령과 일반근로자의 취직연령이 대개 4년 이상 차이가 난다고 보는 것이다. 그리고 일반법정연금수급자가 최대 연금지급률의 적용을 받으려면 45년 가입기간 동안 가입자 연금보험료 산정 기준소득 상한선에 해당되는 소득을 취한 경우이며 이 경우 총 소득대체율은 가입자 평균소득의 약 67%에서 70%에 달한다고 한

189) http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

190) http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf

다. 일반근로자의 법정연금지급률은 가입기간 외에 그가 납부한 보험료에 의하여 영향을 받는 반면에 공무원연금제도의 경우 보수와 상관없이 최대연금지급률은 40년 가입기간이 충족되면 최대연금지급률이 적용된다.

그리고 리스터 개인연금제도를 도입하는 조건으로 법정연금지급률이 하향 조정된 점도 공무원연금과 일반근로자 혹은 공공부문 근로자의 연금액과 비교할 때 유념하여야 할 사항이다. 리스터 개인연금 장려를 위해 정부에서 지급하는 보조금 재원조달을 위해 법정연금제도의 급여수준이 삭감되었다고 볼 수 있는 것이다. 부연하면 리스터 연금제도가 실시되지 않았더라면 일반근로자가 수령하는 법정연금급여 수준이 하향 조정되지 않았을 것이다.

공무원연금수급자가 리스터 연금제도에 거의 가입되지 않았고 2011년 현재 일반근로자 약 4,100만 명 중 1,500만 명 정도가 가입되어 있는 점을 고려하면 공무원연금과 일반근로자 혹은 공공부문근로자의 연금의 종합적인 비교는 아직 미래가 불확실한 리스터 연금제도를 고려한 다음 비로소 가능할 것이다.

하지만 연금산정기준과 기본적인 법적 규정이 달라 공무원연금제도와 근로자가 가입되는 연금제도를 직접 비교하는 것은 상당히 무리이거나 제한된 범위 내에서 할 수 밖에 없다. 순소득대체율 비교를 하더라도 연금소득의 종류, 적용되는 소득세율 및 사회보험료율이 서로 다르기 때문에 의미 있는 결론을 도출하기에 한계가 있다. 독일 연방통계청은 OECD 방식에 따라 법정연금가입자와 공무원연금가입자의 연금액을 비교하였는데 2002년 현재 평균적으로 법정연금가입자의 법정연금액은 퇴직 전 소득의 약 56%에 해당되고 공무원연금액은 퇴직 전 보수의 약 87%에 해당된다고 한다. 2003년 65 세에 퇴직하는 완전노령연금을 수령하는 사무직 근로자 법정연금가입자의 연금액은 건강 및 요양보험료를 제하고 약 1,277유로에 달하고 있고 법정연금가입자 중 1,800유로 이상의 법정연금을 수령하는 자는 약 1%정도인 반면 공무원연금 수급자의 평균연금액은 2003년 현재 3,170 유로라고 한다.¹⁹¹⁾

하지만 이 수치의 비교는 별 의미가 없다. 공무원의 약 78%가 상위직 혹은 고위직 공무원에 해당되고 이들은 대졸 이상의 학력을 소지하고 있다. 법정연금제도의 적용을 받는 일반근로자의 대졸 출신 비율은 훨씬 낮으며 특히 사무직근로자가 아닌 근로자의 대졸 출신 비율은 더 낮다. 학력의 차이는 독일에서 임금 혹은 보수의 차이를 의미하며 결과적으로 연금액 산정에도 자동적으로 영향을 미치게 된다. 더군다나 일반법정연금가입자의 경우 실업률이 높은 경우 45년 최대 가입기간을 충족할 수 없게 되고 실제 고등학교 졸업과 연금수급개시 정상연령

191) [http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_\(Altersversorgung\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_(Altersversorgung))

까지 40년 내지 50년 사이에 평균 실업기간은 약 4년에 달하고 있어 이 실업기간 동안 보험료를 납부하지 않음으로써 연금지급률이 감소된다. 그리고 독일 뮌헨 대학 경제연구소 H.W. Sinn 교수의 연구에 의하면 공공부문 근로자의 연간 근로시간은 평균 1,708시간으로서 민간 근로자 근로시간 1,649시간보다 3.5% 더 많고 공무원의 근로시간은 민간근로자의 근로시간보다 경우에 따라서는 12% 정도 많다고 한다.¹⁹²⁾

공무원연금제도와 법정연금제도의 차이

	공무원연금제도	법정연금제도
연금액 산정	연금액 = 연금산정 기준보수*연금가입기간. 40년 가입 후 정상퇴직연령에 퇴직한 경우 최대 지급률 연금산정 기준 보수 기준 71.75%	보험료 납부액과 납부기간에 의하여 연금액이 산정됨. 45년 전 가입기간 동안 전 가입자 평균소득에 해당되는 소득을 취한 자의 평균소득 대체율은 평균소득 기준 2011년 현재 약 48%임(연금부양률에 증가에 따라 40%로 감소될 것으로 추산됨). 이론 상 최대 소득 대체율은 약 67%에서 70%에 달할 것으로 계산됨.
최저연금제도	직급 A4 최종보수 65%에 해당되는 금액으로 2004년 현재 1225.81유로임. 공평 무사한 업무 수행 보장을 위한 부양제도의 성격임.	없음. 일정한 조건 하에 기초 보장급여, 주거비 보조, 공적 부조의 혜택이 주어짐.
제도의 성격	부양제도. 가입자의 재원조달 부담 면제	사회보험제도. 원칙적으로 가입자의 보험료 수입에 의하여 재원이 조달됨
연금수급자의 사회보험료 납부	2009년 1월 1일부터 민영건강 및 요양보험 가입의무. 보험료는 연금수령액과 상관없이 책정되며 퇴직연령 및 가족상황에 따라 연금액의 25%까지 납부함. 법정건강보험에 가입할 경우 보험료 절반이 아니라 전체를 납부하여야 함.	법정연금액의 약 10%에 해당되는 법정건강보험료와 요양보험료를 납부함. 부양가족 무료로 가입됨.
소득세 납부	소득세 공제액 연간 3,120유로를 초과 부분에 대하여 소득세 납부	2005년부터 연금액의 50%에 대하여 소득세가 부과되나 배우자가 있는 경우 소득세 공제액이 16,000유로이기 때문에 사실상 소득세 납부하는 경우가 적음.
기업연금 혹은 부가연금	없음	있음. 2002년 현재 일반근로자의 약 16%가 평균 325 유로에 해당되는 기업연금 수령.

192) 공무원에 관한 7개의 진실

<http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2004/Ifo-Viewpoint-No--56--Seven-Truths-About-Civil-Servants.html>, 2012년 9월 15일 검색

	공무원연금제도	법정연금제도
연금 삭감	법정연금 혹은 유족연금 수령 시 상한선을 초과한 만큼 공무원연금액이 삭감됨.	
자녀수당	부양제도 원리에 따라 자녀수당이 공무원연금에 추가 지급됨	없음
연금수급권의 법적 성격	연금지급 채무는 퇴직 후에도 역시 국가임(재직 시 근무처). 연금수급자의 신분은 아직도 공무원임. 퇴직 후 일정한 수준 이상의 형사 처벌을 받는 경우 일반 법정연금에 소급하여 가입됨	연금수급자와 보험공단과의 관계로서 고용주와 법적으로 상관없음. 연금지급 채무는 보험관리 공단에 있음.
재원조달방법	일반 회계예산에서 직접 조달됨.	부과방식의 보험료 수입에 의하여 재원이 조달됨.

다음 표는 Färber 교수가 공무원연금과 공공부문 근로자가 수령하는 연금액을 비교한 것이다. 공무원은 중간사무직 공무원을, 공공부문근로자는 공무원의 중간사무직에 해당되는 E6에서 E9 직급을 대상으로 하였다. 그리고 소득신고를 배우자 각각 따로 하는 것으로 가정하였다. 배우자가 소득이 없는 경우 공무원의 경우 소득세와 통독세가 면제되는 대신 건강보험료가 4,503 유로, 요양보험료가 608유로로 증가한다(법정 사회보험에 가입되지 아니하기 때문에 민영보험에 가입함으로써 가족의 무료가입이 불가능함). 공공근로자의 경우에도 소득세가 이 경우 면제된다.

독일 공무원연금과 공공근로자 연간 연금비교

(배우자가 있는 경우 소득신고를 각각 따로 하는 경우, 단위 : 유로)

	공무원연금		공공부문근로자가 수령하는 연금	
	남자	여자	남자	여자
공무원연금액	22,974	20,964		
근로자법정연금액			13,890	13,268
부가연금액			5,555	4,563
총연금액	22,974	20,964	19,445	17,831
소득세	2,098	1,585	21	0
통독세	115	87		
건강보험료	2,228	2,275	1,925	1,728
요양보험료	304	304	379	315
순연금액	18,229	16,712	17,125	15,755
순소득대체율	70,6%	65,0%	70,6%	65,3%

또한 상위직 여자공무원의 소득대체율은 66.1%, 상위직에 해당되는 여자공공부문근로자 소득대체율은 60.4%, 고위직 여자공무원의 소득대체율은 64.9%, 고위직 여자공공근로자의 소득대체율은 63.6%로 계산되었다.

3.5.4 독일공무원연금 재정운영방식과 비용부담

재정방식의 기본구조(제도별 구분)

사회보험 형태의 공적연금제도는 그 제도에 기본적으로 적립방식이나 부과방식 혹은 혼합 방식으로 재원을 조달한다. 재원조달 방식에 따라 보험료율이 영향을 받게 된다. 기본적으로 완전적립방식의 경우 보험료율은 보험급여 수준과 연금제도 가입자 개인 혹은 한 세대의 가입 기간 연금수급기간에 따라 결정된다. 반면에 부과방식은 보험급여 수준 외에 인구구조에 따라 영향을 받게 되어 있다. 그리고 보험급여가 확정기여형인가 아니면 확정급여형 혹은 혼합형인가에 따라 보험료율 또한 영향을 받는다. 공적연금제도의 보험료율은 민영연금보험제도의 그것과 달리 각 가입자 개인의 사정(위험 정도)에 따라 결정되는 것이 아니라 법률에 의하여 연금보험료 산정기준 소득에 대한 일정한 비율로 책정되어 있다. 가입자에게 적용되는 보험료율은 일정하지만 보험료 산정기준 소득에 따라 납부되는 보험료는 다르게 산정된다. 독일의 일반근로자가 가입되는 법정연금보험제도는 부과방식으로 재원이 조달되며 2012년 현재 보험료율은 약 보험료 산정기준 소득의 19.6%에 달하고 있다. 연방정부의 보조는 연금지급액의 약 25%에 해당되고 있다.¹⁹³⁾ 연금보험료는 고용주와 근로자가 절반씩 부담하고 있다.¹⁹⁴⁾

독일 공무원연금제도는 공무원제도의 일부로서 사회보험제도가 아니라 부양제도이다. 따라서 공무원은 법정연금보험제도에 가입할 의무가 없으며 연금지급을 위한 재원조달을 위하여 기여금을 납부할 의무도 없다. 연금급여를 위한 재원은 정부의 일반회계예산에서 조달된다. 그리고 공무원연금지출액은 공무원의 보수 인사제도와 밀접한 관련이 있다. 그 이유는 공무원의 직급, 직위, 업무, 근무경력에 따라 대부분 보수가 결정되며 연금산정 기준보수는 최종보

193) [http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetzliche_Rentenversicherung_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetzliche_Rentenversicherung_(Deutschland))

194) 이미 언급하였듯이 실제 누가 보험료를 최종 부담하는가 하는 보험료 귀착의 문제(contribution incidence)에 유의할 필요가 있다. 노동시장의 수요공급의 탄력성에 따라 보험료 귀착이 결정되는데 노동시장의 수요 탄력성이 매우 큰 경우 보험료의 궁극적 부담은 임금 상승이 억제됨으로써 근로자에게 대부분이 귀착될 것이다. 비록 제도상 고용주가 보험료의 절반을 납부하지만 이 절반에 해당되는 만큼 임금이 인상되지 않는다면 부담 주체는 근로자로 보아야 할 것이다. 즉, 고용주는 자신이 부담하기로 되어 있는 보험료의 절반을 근로자에 전가시키는 것이다. 결론적으로 말해 보험료 납부와 부담은 별개의 문제로서 혼동하지 말아야 할 것이다.

수이고 이 최종보수가 연금가입기간과 함께 연금액을 결정하게 된다.

공공부문 근로자의 노후소득보장 2층에 해당되는 공공근로자 부가연금제도는 부과방식으로 그 재원이 조달되고 있는데 1998년까지는 4.8%에 해당되는 보험료를 전액 납부하였으나 연금재정부담 증가로 인하여 1999년부터는 가입자인 공공부문 근로자도 보험료의 일부를 납부하게 되어 구 서독의 경우 2002년부터 보험료가 7.86%에 달하고 있다. 그 중 6.45%는 정부가, 나머지 1.41%는 가입자인 공공부문 근로자가 부담하고 있다. 그 외 정부에서는 당해 연도 부가연금재원을 일부 충당하기 위해 2%에 해당되는 보험료를 추가로 납부하고 있다(총 9.86%). 구 동독의 경우 2008년부터 적립방식으로 재원조달방법이 전환되어 정부와 가입자가 각각 2%씩 도합 4%의 보험료를 부담하고 있으며 정부에서는 당해연도 연금재정의 일부를 충당하기 위해 1%의 보험료를 추가로 부담하고 있다.

공공부문 가입자에게 적용되는 연금제도의 보험료의 총합은 2011년 현재 법정연금제도의 보험료 19.6%에 부가연금제도의 9.86%를 합하면 29.46%에 달하고 있다. 이 중 가입자인 공공부문 근로자가 부담하는 보험료는 11.21%(법정연금보험료의 절반 9.8% + 부가연금보험료 1.41%)에 달하고 있다.¹⁹⁵⁾

일반 근로자의 노후소득보장 2층에 해당되는 기업연금제도는 거의 다 적립방식에 의하여 운영되고 있고 급여형태는 확정기여형, 확정급여형, 혹은 혼합형으로 되어 있다. 재원조달은 고용주가 하는 경우 및 고용주와 근로자가 분담하는 경우, 그리고 근로자가 자신의 임금의 일부를 기업연금의 형태로 전환하는 경우가 있다.

가입이 자유로운 개인연금제도는 역시 기업연금제도처럼 거의 다 적립방식에 의하여 운영되고 있고 급여형태는 확정기여형, 확정급여형, 혹은 혼합형으로 되어 있다.

비용부담수준 및 현황(최근 5년간)

2009년 현재 독일 국내총생산액 2,407 bill. 유로 중 사회복지분야 지출을 포함한 공공부문 지출은 약 47.6% 이다.¹⁹⁶⁾ 2007년 국내총생산액 2,423 Bill. 유로 중 연방정부예산은 270.4 bill. 유로, 그중 연방정부에 의하여 지급된 공무원연금액과 재직 공무원보수를 포함한 인건비는 26.0 bill 유로이다. 국내총생산액 대비 연방예산은 11.16%, 국내총생산액 대비 연방정부 인건비는 약 1.07%, 국내총생산액 대비 연방정부가 지급하는 공무원연금액은 약

195) Der oeffentliche Sektor, Bundesministerium des Inneren, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile 이처럼 독일 부과방식에 의하여 운영되는 연금제도의 보험료 부담률이 높은 가장 큰 이유는 인구구조의 노령화이다.

196) <http://de.wikipedia.org/wiki/Staatsausgaben>

0.57% 이다.¹⁹⁷⁾ 연방정부 예산 대비 연금지급액을 포함한 인건비는 9.6% 이다.¹⁹⁸⁾ 2007년의 경우 연방정부 지급 공무원연금액은 연방정부 인건비의 53.5%를 차지하고 있는데 그 이유는 민영화 이후 연방철도청 퇴직공무원과 연방우체국 퇴직 공무원의 연금 지출이 총 연금지출액의 절반 이상을 차지하기 때문이다. 2006년의 경우 연방철도청 공무원연금액과 우체국공무원 연금액의 합은 8.5 bill 유로로서 총 연금지급액 13.8 bill 유로의 61.6%를 차지하고 있다.

독일 연방정부 예산, 인건비 및 연방정부지급 공무원연금액(단위 : bill, 유로)

연도	연방정부 예산(A)	연방정부 인건비(B)	연방정부지급 공무원연금액(C)*	C/A	C/B	GDP
1998	233.6	26.6	13.4	5.7%	50.4%	
1999	246.9	26.9	13.8	5.6%	51.3%	
2000	244.4	26.5	14.1(4.8)	5.8%	53.2%	
2001	243.1	26.8	14.5(4.9)	6.0%	54.1%	
2002	249.3	27.0	14.8(5.0)	5.9%	54.8%	2,107.3
2003	256.7	27.2	14.9(5.0)	5.8%	54.8%	2,128.2
2004	251.6	26.8	14.3(4.8)	5.7%	53.4%	2,178.2
2005	259.8	26.4	14.3(4.9)	5.5%	54.2%	2,244.0
2006	261.0	26.1	13.8(4.8)	5.3%	52.9%	2,302.7
2007	270.4	26.0	13.9(4.9)	5.1%	53.5%	2,243.0

출처 : 독일 내무부 제 4차 연금보고서 및 독일 연방통계청

* 연방공무원연금과 법관연금 외에 군인연금 및 G131에 의한 연금을 합한 금액(괄호안의 금액임) 외에 연방철도청공무원 연금, 연방우체국 공무원연금 및 연방정부산하기관 포함한 금액임.

197) 연방철도청, 연방우체국 퇴직 공무원에게 지급되는 연금액 포함.

198) 주정부 예산대비 인건비는 훨씬 더 높다. 바이언(Bayern) 주의 경우 주정부 예산 대비 인건비는 44.8%로 주정부예산에서 인건비가 차지하는 비율이 제일 높고 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주의 경우 22.7%로 제일 낮다. 평균치는 38.4%라고 한다. 이처럼 주정부 인건비가 높은 이유는 교육직 공무원의 보수와 연금이 주정부예산에서 지급되기 때문이다.

<http://www.rp-online.de/wirtschaft/personalkosten-der-bundeslaender-1.2203155>, 2012년 9월 16일 검색

독일 주정부 및 지방정부 지급 공무원연금액

연도	연금액(단위 : bill. 유로)		
	총합	주정부	지방정부
1998	15.7	13.2	2.5
1999	16.4	13.8	2.6
2000	17.3	14.6	2.7
2001	18.3	15.5	2.8
2002	19.0	16.2	2.8
2003	19.5	16.6	2.9
2004	20.1	17.2	2.9
2005	20.6	17.7	2.9
2006	20.9	18.1	2.8

출처 : 독일 내무부 제 4차 연금보고서

독일 전체 공무원 연금액

연도	연금액(단위 : bill 유로)				GDP	총연금액/GDP
	연방정부	주정부	지방정부	총합		
1998	13.4	13.2	2.5	29.1		
1999	13.8	13.8	2.6	30.2		
2000	14.1	14.6	2.7	31.4		
2001	14.5	15.5	2.8	32.8		
2002	14.8	16.2	2.8	33.8	2,107.3	1.60%
2003	14.9	16.6	2.9	34.4	2,128.2	1.62%
2004	14.3	17.2	2.9	34.4	2,178.2	1.58%
2005	14.3	17.7	2.9	34.9	2,244.0	1.56%
2006	13.8	18.1	2.8	34.7	2,302.7	1.51%

출처 : 독일 내무부 제 4차 연금보고서, 독일 연방통계청, 자체 계산.

위의 표 “독일 전체 공무원 연금액”에서 보듯이 연방정부 공무원연금지급액은 정체 내지 약간 감소 추세인 반면 주정부 공무원연금액은 증가하고 있는데 그 이유는 1960년대 및 1970년대에 대거 채용된 공무원들이 연금수급자가 되었기 때문이다. 2006년 독일 공무원연금지급액이 GDP에서 차지하는 비율은 약 1.51%로 나타나 있다.

공공부문 근로자 부가연금제도에 의한 연금지급

공공부문 근로자를 위한 부가연금제도에 가입된 근로자의 수는 2002년 약 193만 명에서 2006년 약 181만 명으로 감소하였지만 이 기간 동안에 이 제도에 의한 연금수급자의 수는 98만 5천명에서 108만 2천 명으로 증가하였다.

그 결과 공공부문근로자에게 적용되는 부가연금제도에 의한 연금급여액은 1999년 3.4 bill, 유로에서 2006년 현재 4.2 bill 유로로 증가하였다. 하지만 이 제도에 의한 연금지급액이 GDP에서 차지하는 비율은 2006년 현재 0.18%에서 2050년이 되면 0.11%로 감소할 것으로 추산된다.¹⁹⁹⁾ 2006년 공무원연금제도에 의하여 지급된 총 공무원연금액 34.7 bill, 유로에 이 부가연금액 4.2 bill 유로를 합산하면 공공부문에서 지급되는 총 연금액 38.9 bill, 유로에 해당되는 금액이 산출된다. 이 2006년 공공부문 총 연금액이 GDP 2,302.7 bill, 유로에서 차지하는 비율은 1.69%가 된다.

연금비용부담률(공무원/정부)

이미 언급한 바와 같이 독일 공무원연금제도는 독일연방 헌법에 해당되는 기본법 제 33조4항과 5항에 의거한 신분제 직업공무원 제도의 일부로서 부양제도이다. 따라서 공무원은 자신의 노후소득보장을 위하여 사회보험에 가입할 의무가 없으며 자신의 노후를 위한 공무원연금의 재원조달의 책임도 없다. 공무원연금은 국가의 일반회계예산에서 직접 지급된다.

비록 공공부문에서 종사하지만 공무원연금제도의 적용을 받지 아니하는 공공부문 근로자의 노후 소득보장을 위하여 국가에서 일반법정연금보험료(2012년 현재 19.6%)의 절반과 2층 노후소득보장제도에 해당되는 공공부문 근로자 부가연금 보험료 중 현재 8.45%(6.45% + 당해 연도 연금재원 충당을 위한 2.0%)를 납부하고 있다. 도합 사회보험료 산정기준 소득의 18.25%를 국가에서 부담하고 있고 가입자인 공공부문 근로자는 11.21%(일반법정연금보험료 19.6%의 절반인 9.8% + 부가연금보험료 일부인 1.41%)를 부담하고 있다.

정부의 연금재정부담 현황(최근 5년간)

독일 내무부 제 4 연금보고서에 따르면 연방정부 공무원연금 수급자 수는 2010년 현재 약 19만 명에서 2050년에도 약 이 정도 숫자로 정체될 것으로 예상된다. 하지만 주 정부 공무원 연금수급자의 수가 2010년 약 73만 명에서 2050년에 약 120만 명으로 증가하고 지방정부

199) 독일 내무부 제 4차 연금보고서.

공무원연금수급자 수도 2010년 약 11만 명에서 17만 명 정도로 증가할 것으로 추산된다. 그 결과 연방철도청 및 연방우체국 공무원연금수급자가 현저히 감소함에도 불구하고 총 공무원 연금수급자는 2010년 약 150만 명에서 2050년에 약 180만 명으로 증가할 것으로 예상된다. 그 이후는 서서히 정체상태로 될 것으로 전망하고 있다. 연금수급자가 증가함에 상응하여 연금지급액도 증가할 것으로 전망된다.

공적연금 간 비교

공무원연금제도와 일반근로자에게 적용되는 연금제도를 연금급여 수준만을 기준으로 비교하는 것은 매우 지엽적이고 피상적인 것이다. 그 이유는 두 제도의 기원, 구조, 본질, 기능에 있어서 매우 상이하기 때문이다. 가장 현저한 차이는 독일의 공무원연금제도는 헌법 제 33조 4항과 5항에 근거를 두고 있는 17세기 이후 역사적으로 발전된 신분제 직업공무원제도의 일부라는 점이다. 사적인 이해관계를 초월하여 국가사회를 위한 공평무사한 공공의 업무를 수행하기 위해서는 공무원이 어떤 특정한 개인이나 집단의 요구로부터 자유로워야 한다. 그러기 위해서는 재직 시 뿐만 아니라 퇴직 시에도 자신과 가족의 적절한 생계유지가 보장되어야 할 것이다. 대신에 공무원에게는 일반 근로자에게 보장되어 있는 노동 3권이 제약 혹은 금지 되어 있다.

독일 공무원연금제도는 공무원이 퇴직한 후에도 자신과 가족의 생계를 유지하도록 자신이 재직하였던 직급, 직위, 직제에 상응하여 국가에서 일방적으로 보상을 해 주는 부양제도이다. 왜냐하면 퇴직 후에도 그의 신분에는 아무런 변화가 없이 공무원이기 때문이며 다만 적극적으로 근무를 하지 않을 뿐이다. 퇴직 후에도 국가의 부름이 있으면 다시 근무를 하여야 한다. 즉 평생공무원인 것이다. 따라서 공무원의 연금은 재직 시 공무원의 보수와 그 성격에 있어서 본질적으로 차이가 없기 때문에 공무원의 연금은 연장된 보수로 보아야 한다. 그 단적인 증거로는 공무원연금의 산정기준 보수가 최종보수로 규정된 점이다. 퇴직 후에도 퇴직 시의 직급, 직위, 직제에 상응하는 보상을 해준다는 취지이다. 다만 그 액수가 법률에 규정된 조건에 의하여 하향 조정되어 있다고 볼 수 있다. 독일 공무원연금제도는 전형적인 부양제도이기 때문에 공무원의 일반사회보험가입의무가 없다. 그렇기 때문에 일반법정연금 가입대상에서 제외되어 있고 일반 근로자가 가입된 법정건강보험과 요양보험에도 가입이 되어 있지 아니한다. 2008년까지만 해도 공무원은 법정건강보험에 가입에서 제외되어 있어 공무원의 의료비는 총 비용의 30%는 자신이 부담하고 나머지 70%는 국가에서 부담한 점도 공무원과 일반 근로자에게 적용되는 제도의 차이를 말해주고 있다.²⁰⁰⁾ 그리고 공무원연금제도의 소득재분배 기능이

200) 공무원이 질병에 걸리거나 재해를 당한 경우 비록 국가에서 70%의 비용을 부담한다 해도 나머지 30%

없고 자신의 소득에 따라 연금지급률이 결정되지 않는다. 또한 부양제도이기 때문에 공무원이 연금지급을 위한 재원마련에 기여를 하여야 할 의무도 없고 최저연금제도가 도입되어 있다.

반면에 일반근로자가 가입되는 법정연금제도는 사회보험제도로서 가입자의 보험료에 의하여 그 재원이 마련된다. 독일 법정연금제도의 경우 2012년 현재 연금보험료 산정기준 임금의 19.6%의 연금보험료를 징수하고 있는데 그 중 근로자와 고용주가 각각 절반씩 부담한다. 일반 법정연금제도에 의한 연금의 성격은 가입자의 노후소득보장을 위한 제도로서 제도 가입기간 동안 자신이 납부한 보험료와 가입기간에 의하여 연금액이 결정된다. 사회보험 성격의 이 법정연금제도도 일종의 보험제도가기 때문에 수지상등의 원리가 지배한다. 물론 민영연금보험과는 달리 가입자 개인의 보험수리적 수지상등의 원리(actuarial fairness)가 아니라 가입자 전체의 관점에서 보아 당해연도의 보험료수입과 당해연도의 연금급여지출액이 균형을 이루는 집단적 수지상등의 원리가 지배한다. 이 집단적 수지상등의 원칙은 사회연대성에 기초한 것으로서 세대 간의 계약으로 불리기도 한다. 이 세대 간의 계약은 인구구조가 노령화됨으로써 현 세대의 부담증가를 불가피하게 한다. 하지만 인구가 증가하는 경우 이 부과방식에 의한 재원 조달은 매우 편리한 방법이다. 독일의 법정연금제도에는 최저연금제도가 도입되어 있지 않아 연금액이 낮은 가입자는 기초보장제도 혹은 주택보조금 내지 공적 부조에 의존하게 된다.

양 제도에 의한 연금액 수준 혹은 지급률 수준만을 기준으로 보면 공무원연금제도 가입자가 유리하게 나타난다. 하지만 이미 언급하였듯이 일반근로자와 공무원의 학력 차이, 학력에 따른 소득 차이, 수행하는 업무의 성격, 제도의 취지, 공무원의 여러 가지 의무, 근무시간 등을 고려하여 종합적으로 비교를 하여야 할 것이다.²⁰¹⁾ 더군다나 경제원리가 지배하는 현대 사회에서 공무원에 대한 처우가 일반근로자의 그것보다 사회적으로 보아 동일하거나 열악하게 되면 우수한 인력의 공무원확보는 어렵거나 불가능할 것이다. 유능한 공무원으로 이루어진 현대적 합리적 관료주의가 현대사회의 중요한 일부라는 막스 베버의 주장이 생각나는 부분이다.

부양제도인 공무원연금제도와 일반근로자가 가입되는 법정연금제도 혹은 기업연금제도의 단순비교는 별 의미가 없다. 독일 헌법재판소는 공무원연금제도의 독자성과 특수성을 인정하고 있고 법정연금제도와 구별하고 있다. 하지만 공무원연금지급을 위한 재정부담이 당분간 증

에 해당되는 금액이 클 경우 상당한 재정적 부담이 되어 왔다. 그래서 2009년부터는 공무원으로 하여금 민영건강보험 및 민영요양보험에 가입하도록 되어 있다. 하지만 보험료는 민영보험사이기 때문에 소득의 일정한 비율을 보험료로 징수하는 사회보험제도와 달리 공무원의 퇴직 시점, 가족상황에 따라 보험료가 크게 달라진다.

201) 2007년 독일 연방통계청 자료에 의하면 공무원의 13%만이 단순사무직에 근무하고 37%는 중간사무직, 34%는 상위직, 나머지 16%는 고위직에 근무하는 것으로 나타났다.

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/173913/umfrage/laufbahngruppe-von-beamten/>

가할 전망이어서 사회경제상황의 고려하여 공무원연금급여 수준을 적절한 범위 내에서 삭감하는 것을 허용하고 있다. 또한 납세자인 현세대의 부담을 증가시키고 미래세대의 재정부담의 일부를 경감하고자, 즉 공무원연금재원조달 부담을 현세대와 미래세대에 공평하게 분산하기 위한 조치가 마련되었다. 즉, 공무원연금의 재원은 조세에 의하여 조달되지만 법정연금의 재원은 가입자의 보험료납부에 의하여 조달되기 때문이다. 공무원의 재정부담 증가도 예상되지만 인구구조 노령화로 인한 일반법정연금의 재정 조달도 어려워질 전망이다. 현재 일반법정연금액 지출의 약 25%를 정부예산에서 부담하고 있다. 이러한 공적연금재정 부담증가는 2002년 리스터 개인연금제도 도입 배경이 되기도 하였다. 재정부담이 증가함에 따라 공무원이나 일반근로자의 노후 소득보장의 일부를 가능한 한 각 개인의 책임 하에 하도록 하는 것이다.

공무원연금제도의 독자성과 특수성으로 인하여 일반근로자가 가입되는 일반법정연금과 연금액만을 기준으로 비교하는 것은 사과와 배를 동일한 기준으로 비교하는 것과 같다고 할 수 있다.

3.5.5 독일공무원연금 관리운영방식

제도관리체계

독일 일반법정연금제도는 독일 노동사회부 산하 법정연금관리공단에서 운영하고 있다. 본부와 지사로 조직되어 있으며 본부에서는 제도운영에 관한 기본사항, 홍보, 연구 및 통계관리 업무를 수행하고 있다. 이 공단은 공법상의 법인으로서 자치행정기관으로 운영되고 있고 이사회 감사 등의 기관이 있다. 이사회의 일부 구성원은 노사 대표가 추천한 자로 구성된다.

기업연금제도는 기업주가 직접 연금을 지급하는 경우에는 기업주가 설립한 운용사나 혹은 그가 위탁한 회사에 의하여 연금제도가 운영되며 나머지 경우 대부분 및 개인연금제도는 일반 보험사 은행, 생명보험사, 펀드운용사 등에 의하여 운영된다.

연방정부 및 주정부 공공부문 근로자의 부가연금제도는 독일 Karlsruhe에 있는 “연방정부 및 주정부 근로자를 위한 부가연금관리공단”에서 관리 운영하고 있다. 지방정부 및 교회에 근무하고 있는 근로자의 부가연금제도는 24 개의 “지방정부 및 교회 근로자를 위한 부가연금관리공단”에서 관리 운영하고 있다.

독일 연방공무원의 연금제도는 독일 내무부 연금관리국에서 제도 관리 및 정책결정을 수행하고 있으며 별개의 공단은 존재하지 않고 공무원이 퇴직하게 되면 대부분의 경우 그가 재직 하였던 기관(혹은 단체, 부처, 부서)의 보수지급을 담당하던 부서에서 연금을 지급하고 있다. 독일 공무원연맹 등 여러 단체에서 공무원연금제도에 관한 정보를 제공하고 있다. 주정부 및

지방정부 공무원연금은 각각 주정부 및 지방정부에서 관장하고 있다.

법정연금을 수령하기 위해서는 연금지급조건이 충족되면 가입자가 연금지급 신청을 하여야 하는 반면 공무원연금 수령은 퇴직하는 공무원의 신청 없이 법정 지급조건이 충족되면 보수와 마찬가지로 자동적으로 지급된다. 다만 유족연금은 공무원의 사망신고서를 첨부하여 유족연금수급자가 유족연금 지급을 신청하여야 한다. 공무원연금지급을 담당하는 기관이나 부서는 공무원 임명장의 수여와 같은 행정행위를 통하여 연금수령통지서를 퇴직하는 공무원에게 전달하게 된다. 이 연금수령통지서에는 가입기간, 연금산정 기준보수 그리고 연금액이 기재되어 있으면 퇴직하는 공무원은 연금이 송금되어야 할 자신의 은행계좌번호를 연금을 지급하는 부서에 통보하여야 한다. 연금은 한 달 전에 지급하도록 되어 있어 대개 전달 말에 지급된다. 퇴직하는 공무원은 퇴직과 동시에 연금을 지급을 관장하는 부서로부터 소위 “공무원연금수급자 증명서”를 발급받게 된다.

기금운영방식

기본적으로 독일 공무원연금지급액은 정부의 인건비의 일부로 일반회계에 계상된다. 따라서 공무원연금지급을 위한 기금의 조성은 불필요하다. 그러나 연금수급자 증가에 따른 재정부담 증가가 예상됨에 따라 연금재정 부담 완화와 재정 부담을 세대 간 공평하게 분산시키고 미래세대의 조세부담 경감을 위하여 “공무원연금재정안정화기금”과 “공무원연금기금”을 설치하게 되었다. “공무원연금재정안정화기금”은 한시적인 성격의 특별기금으로서 1999년부터 2017년에 걸쳐 단계적으로 재직 공무원 보수를 2% 삭감하여 그 삭감된 금액과 공무원연금지급률을 2003년부터 8단계에 걸쳐 점진적으로 하향조정함으로써 달성되는 금액의 절반으로 조성된다. 이 기금은 2018년부터 15년에 걸쳐 공무원연금지급에 충당됨으로써 소진된다.

이 기금은 독일 내무부에 의하여 관리되며 연방은행이 운용하고 있다. 공무원연금재정안정화기금에 관한 법률 제 5조에 의하여 연방은행은 이 기금 및 그 수익액을 국공채에 투자하도록 되어 있다.

2006년 독일 연방의회는 1998년 제정된 공무원연금재정안정화기금에 관한 법률 개정을 통하여 연금재정안정을 위하여 별도의 특별기금인 “공무원연금기금”을 설치하도록 하였다. 이 기금의 설치목적은 2007년부터 신규 임용된 연방정부 공무원, 법관 그리고 직업군인의 연금을 지급하는데 있다. 이 기금은 최대 10%까지 주가지수에 포함된 비율로 주식에 투자할 수 있도록 되어 있다. 이 기금은 매년 발생된 연금채무 미래 변제를 위하여 보험수리 상 요구되는 금액을 일반회계예산에서 이 기금에 이체함으로써 조성된다. 이 기금의 설치를 계기로 적

어도 형식상 독일 공무원연금제도는 적립방식의 형태로 전환되었다. 물론 완전적립방식으로 재원이 조달되지 않더라도 정부의 일반예산에서 공무원연금이 지급될 수 있기 때문에 연금지급은 항상 보장된다. 물론 이 재원조달 방식의 변형은 달성되는 기금의 수익률을 무시한다면 회계 상의 변경이며 연방정부의 연금재정부담 자체가 감소하는 것은 아니다.

그 외 독일의 법정연금제도는 부과방식에 의하여 운영되고 있고 대부분의 기업연금제도 일부 공공근로자 부가연금제도(특히 구 동독) 및 개인연금제도는 적립방식에 의하여 연금보험제도가 운영되고 있다.

3.5.6 맺는 말

제도개혁과 재정전망

독일의 경우에도 공무원연금급여 수준에 대한 논의가 종종 있었다. 더군다나 실업률이 높은 시기에는 신분이 보장되어 실업의 위험이 없는 공무원에 대한 일반 국민의 시각이 공무원연금제도에 대하여 객관적이고 공평한 논의를 어렵게 하곤 하였다. 공무원연금제도에 대한 논의 과정에서 주장된 것 중의 하나가 공무원연금제도를 폐지하고 공무원도 일반법정연금제도에 의무 가입 시키자는 것이었다. 이미 언급하였듯이 기본법 제 33조 4항과 5항에 그 근거를 둔 신분제 직업공무원제에 기초를 둔 공무원연금제도를 일반법정연금제도에 흡수 통합한다는 것은 여러 관련 법률의 개정을 전제로 하고 헌법상 보장된 신분제 직업공무원제도의 폐지를 의미한다. 이러한 논의의 배경에는 공무원연금제도에 대한 근거 없는 비난 외에 공무원이 일반법정연금제도에 가입함으로써 국가의 재정 부담이 완화될 것이라는 주장이 있었다. 하지만 노령화가 진전된 독일의 경우 일반법정연금제도의 보험료율이 19%를 상회하는 상황에서 공무원이 일반법정연금제도에 가입되면 19% 정도의 보험료를 국가와 공무원이 절반씩 부담한다고 하더라도 공무원이 부담하는 보험료에 해당되는 금액의 보수를 인상하여야 공무원의 보수가 불변일 것이다. 달리 말하면 공무원의 현행 보수를 인상하기 않고 보험료를 징수하게 되면 공무원의 현행보수가 보험료만큼 삭감되는 결과를 초래한다. 이는 실질적으로 공무원의 보수가 보험료율의 절반인 9.5%가 삭감된다는 것을 의미하는데 현실적으로 불가능한 조치일 것이다. 따라서 공무원의 보수 인상이 불가피 할 것인데 9.5%인상이 아니라 5%만 인상하는 절충안을 취한다 해도 이러한 조치의 장기적인 재정부담 경감효과는 면밀한 분석을 한 다음 파악할 수 있을 것이지만 단기적으로는 국가의 재정부담이 오히려 증가할 것이다.

독일 공무원연금제도 관련 개혁 일시

연도	제도변경
1992	공무원 연금제도 변경에 관한 법률 시행
1997	공무원제도 개혁에 관한 법률 시행
1998	공무원연금제도 개혁에 관한 법률 시행
1999	연금재정안정화 기금에 관한 법률 시행
2003	2001 제정된 공무원연금제도 개혁에 관한 법률 시행
2003	공무원보수 및 연금액 삭감에 관한 법률 시행
2009	공무원제도 변경에 관한 법률 시행

공무원연금지급액은 국가일반 회계 상 연금액을 지급하는 공공부문(단체, 기관)의 당해연도 인건비의 일부로 계상된다. 공무원연금재정 부담의 증가가 예상되는 가운데 1998년 제정된 “공무원연금개혁에 관한 법률”에 근거 “공무원연금재정안정화기금(Versorgungsruecklage : Civil Servants Pension Reserve Fund)”이 1999년부터 적립이 되기 시작하였다. 그 기금의 재원은 공무원의 보수를 10년에 걸쳐 단계적으로 2% 삭감함으로써 조달되는 것으로 하였다. 그 결과 1999년 6월 1일, 2001년 1월 1일, 2002년 1월 1일 3회에 걸쳐 공무원의 보수가 일률적으로 0.2%씩 삭감되었는데 이 삭감된 금액이 기금에 적립되었다.²⁰²⁾ 2001년 “공무원연금액 삭감에 관한 법률”이 제정된 후 2003년부터 8회에 걸쳐 40년 근무 후 65세에 정상 퇴직하는 공무원의 최대연금지급률이 75%에서 8단계에 거쳐 점진적으로 하향 조정되어 71.75% 달하도록 하였다. 이 8단계에 거친 공무원연금지급률 하향조정기간에는 공무원의 보수를 0.2%씩 삭감하는 조치는 보류되었다. 연금지급률 하향조정으로 인하여 달성된 수입의 절반은 공무원연금재정안정화기금에 적립되도록 되어 있다. 2010년 8 번째 단계 공무원연금지급률 하향조정이 종료되어 보류되었던 공무원보수삭감 조치가 다시 2011년부터 2017년까지 시행되어 매년 공무원의 보수에서 0.2%에 해당되는 금액이 삭감되는데 그 금액의 전부가 공무원연금재정안정화기금에 적립된다. 이 기금은 2018년부터 15년간 공무원연금지급을 위한 재원 조달에 충당된다.

“공무원연금재정안정화기금 변경에 관한 제1차 법률”이 효력을 발생함으로써 2007년부터 공무원연금재원은 단계적으로 적립방식으로 조달되었다. 이를 위해 2007년에 “공무원연금기

202) 즉, 공무원의 보수가 인상되더라도 0.2%만큼 덜 인상되도록 한 것이다. 예를 들어 이 조치가 없었더라면 공무원 보수가 1.5% 인상될 것이지만 이 제도에 의하여 1.3%만 인상된 것이다.

금(Versorgungsfonds, Civil Servants Pension Fund)”이 설립되었고 2007년부터 신규 임용되는 연방공무원을 위하여 이 기금에 연방정부예산에서 기여금을 이체하도록 되어 있다. 완전적립을 위하여 필요한 비율은 최대 30% 정도에 달하는 것으로 추산된다. 이 공무원연금기금제도의 적용을 받는 공무원의 연금은 2020년부터 특별기금²⁰³⁾의 성격인 이 기금에서 완전히 지급되도록 하였다.

연방정부에서 공무원연금기금에 이체하는 기여금의 액수는 공무원의 직급에 따른 최고호봉에 해당되는 연금산정 기준보수의 일정한 비율에 해당되는데 이 기여금의 비율은 보험 수리에 의하여 계산되면 매년 3년에 한 번씩 조정하도록 되어 있다. 이 기여금의 비율은 공무원연금기금 시행령에 의하여 책정된다. 공무원의 보수의 일부를 할애해 기금을 조성하였던 “공무원 재정 안정화기금”과는 달리 “공무원연금기금”은 공무원의 희생 없이 국가의 예산의 일부가 기금에 적립됨으로써 직접 기금의 재원이 조달된다. 이 기금의 적립은 예산 편성에 의하여 책정되며 그 일부는 공무원의 주당 근무시간이 연장되었지만 공무원의 보수는 인상되지 않음으로써 달성되는 수입으로 하고 있다. 즉, 근무시간이 증가함에 따라 지급되었어야 할 보수인상액만큼 이 기금에 이체되는 것이다. 2020년부터 이 기금에서 연금을 지급하는 부처(공무원이 근무하였던 단체, 기관)에 지급되는 액수가 증가하기로 되어 있다.

G. Faerber 교수의 계산에 의하면 공무원연금지급을 위한 기금을 완전적립하려면 약 27%에서 30% 정도의 재정부담을 정부가 하여야 한다고 한다.

독일공무원기금의 완전적립에 필요한 정부의 기여율

	중간사무직	상위직	고위직	평균
현재	28.0%	26.3%	26.7%	27.2%
2030년	28.5%	26.5%	26.5%	27.6%
2050년	30.1%	28.0%	28.1%	29.1%

출처: Gisela Färber, Individuelle Auswirkungen bisheriger Reformen auf das Versorgungsniveau und auf kalkulatorische Beiträge

위 두기금의 성격을 비교한다면 “연금재정안정화 기금”은 과거지향적 기금으로서 기 발생한 연금채무의 변제를 위한 것이라면 “연금기금”은 미래지향적인 기금으로써 연금지급에 필요

203) 독일 일반회계의 일부로서 정권이 교체됨으로써 특별한 공공의 목적달성을 위한 안정적인 재원조달이 위협에 처하는 것을 방지하기 위하여 설립된 기금이다. 즉, 정권이 교체되더라도 전 정권에서 결정된 특별한 정책의 수행을 보장하기 위하여 설치된 기금이다.

한 재원의 투명성을 제고하고 현 세대와 미래세대의 조세부담을 공평하게 분산하려는데 그 주 목적이 있다.²⁰⁴⁾ 이러한 조치는 인구구조 노령화로 인한 독일연방공화국의 전체의 노후소득 보장체제의 개혁의 일환으로서 법정연금지급률을 하향조정함으로써 정부의 조세에 의한 연금 재정보조 대신 리스터 개인연금제도에 정부의 재정보조를 함으로써 국가재정의 불확실성과 불투명을 완화 내지 제거하려는 조치와 그 맥락을 같이 한다. 그리고 재정안정화 기금 적립에 공무원의 보수의 일부를 삭감하고 연금지급률을 단계적으로 하향조정하여 상대적으로 높은 연금지급률의 적용을 받는 공무원들의 희생을 요구한 것은 기존 연금수급자 혹은 가까운 미래 연금수급자들의 연금지급률이 2017년 이후 연금수급자에 비하여 상대적으로 높기 때문이다. 하지만 이러한 조치가 공무원연금 지급에 필요한 재원의 규모자체를 감소시키는 것은 아니라는 점을 상기할 필요가 있다. 공무원연금수급자가 감소하지 않고 연금급여수준이 감소하지 않는 한 공무원연금지급에 필요한 재정규모 또한 감소하지 않을 것이기 때문이다.²⁰⁵⁾

이미 언급하였듯이 독일노후소득보장을 위한 재정 부담이 증가하는 가장 큰 이유는 인구노령화이다. 더군다나 부과방식으로 재원이 조달되는 법정연금제도의 경우 과거에 발생된 연금 채무변제를 위한 기금이 적립되지 않아 인구고령화에 따른 연금수급자의 증가는 연금재정을 악화시킬 수밖에 없다. 그 결과 현재 정부의 일반예산에서 법정연금지급에 필요한 재정의 25% 정도를 지원해주고 있음에도 불구하고 연금지급률의 하락은 불가피하여 보인다. 하지만 법정 연금 가입자 초기 세대는 연금보험료를 납부하지 않았거나 연금수급액에 비하여 매우 낮은 연금보험료를 납부하였음에도 불구하고 정상적인 연금지급 혜택을 받게 된 사실을 고려하면 연금문제의 근본적인 본질은 재정방식에 있는 것은 아니다. 만약에 독일이 1920년대까지 유지하였던 적립방식에 의하여 법정연금제도를 실시하여 왔었다라면 나치 지배를 거쳐 2차 대전 후 수많은 가입자들의 연금지급은 불가능하였을 것이다. 2 차 대전 후 1950년대를 거쳐 많은 사

204) 여기서 투명성이라 함은 연금채무가 발생한 시점에 연금채무변제를 위한 금액을 기금에 이체함으로써 일반회계에 계상함과 동시에 연금채무가 발생한 부처 혹은 기관 및 단체의 회계에 연금채무를 계상하는 것을 의미한다. 적립방식의 특징으로서 현 세대에 발생한 부담을 미래세대에 전가해서는 안 된다는 취지가 담겨져 있다. 재원을 적립방식의 형태로 조달함으로써 소위 잠재채무 혹은 변제를 위한 기금이 적립되지 않은 채무(unfunded liability)가 매년 기금에 이체되는 금액의 형태로 가시화되는 것이다.

205) 독일 주정부의 공무원연금지급액이 주정부 수입에서 차지하는 비중은 매우 높아 2020년에는 거의 20%에 달할 것으로 예상되고 있다. 주정부 공무원연금지급을 위해 예비금을 전혀 적립하지 않았던 함부르크의 경우 25%에 달하고 있어 연금지급을 위한 자원 조달의 일부를 금융기관 대출에 의존하고 있다. 반면에 라인란트 팔츠 주는 임 1996년에 주정부 공무원기금을 조성하기 시작하여 공무원 보수지급액의 27.7%에서 38.8%에 해당되는 금액을 기금에 적립하여 왔다. 2004년에 이미 주정부 공무원 20%의 미래 연금을 지급할 기금이 적립되어 있다. 물론 이 기간 동안 기금을 적립하기 위한 자원조달을 위하여 주정부 부채가 추가로 증가할 수밖에 없었다.

출처 : [http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_\(Altersversorgung\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_(Altersversorgung))

람들이 이 부과방식에 의한 혜택의 수급자이다. 이러한 일반법정 재정이 악화되려는 전망 하에 정부의 재정부담의 일부를 완화하려는 취지로 리스터 개인연금제도를 도입하게 된 것이다.

공무원연금제도도 인구노령화에 의한 영향을 받지 않을 수 없다. 연방정부공무원 연금수급자의 수는 오는 2050년까지 거의 정체 상태에 머무를 것으로 예상되지만 1960년대 및 1970년대에 대거 채용된 주정부 공무원이 연금수급자로 되는 주정부의 경우 연금지급에 필요한 재정은 상당히 증가할 것으로 전망된다. 즉, 주정부의 공무원 연금수급자는 당분간 상당히 증가할 것으로 예상된다. 아래 표는 연방정부 공무원연금 지급 예상액을 나타낸 것이다. 연방정부의 경우 2035년을 기점으로 공무원연금 지급액이 감소할 것으로 예상된다. 독일 내무부 3차 연금보고서의 추산에 의하면 공무원 보수 상승률이 1.5%라고 가정할 경우 2050년의 독일 총 공무원연금 지급액은 약 74.6 bill. 2%라고 할 경우 약 100.0 bill. 유로 그리고 3%로 가정할 경우 약 131.7 bill. 유로에 달할 것이라고 한다. 물론 이 추산은 공무원연금 수급의 기대여명 및 모형에 적용된 할인 이자율에 따라 큰 차이가 난다.

독일 연방정부 지급 공무원연금액 추이(단위 : bill. 유로)

2010	14.1
2015	15.0
2020	15.9
2025	17.1
2030	17.9
2035	18.4
2040	18.2
2045	17.6
2050	16.8

출처 : 독일 내무부 제 4 차 연금보고서(연방정부산하기관 공무원연금 제한 수치임). 공무원 보수인상률 2%로 가정함. 주 정부 및 지방정부에 관한 자료 수집은 2006년 이후 각 주정부 및 지방정부가 자체의 독립된 연금 제도를 실시하도록 되어 있어 사실상 불가능함.

다음은 독일 재정학 및 행정학 교수 G. Faerber 가 작성한 자료로서 독일 공무원연금지출 총액이 GDP 및 조세수입에서 차지하는 비중을 추산한 것이다.²⁰⁶⁾ 2006년 현재 총 공무원연금지출액이 GDP에서 차지하는 비중이 약 1.51%인데 물가 상승률이 1.5%을 감안한 공무원

206) 독일 Speyer 에 있는 행정단과대학의 연구소 소장으로서 2010년 2월 23일 독일 노조의 이익을 대변하는 Hans Boeckler 연구소가 개최한 공무원연금재정 장기 안정화 방안 세미나에서 발표한 자료임.

보수 명목상승률이 1.5%라는 가정 하에 추산된 비중은 2050년에 약 1.3%(첫 번째 표) 그리고 공무원 보수 명목 상승률이 2.5%라고 할 경우에 추산된 비중은 2050년에 약 2.1%(두 번째 표)에 달하고 있다. 이 2.1%는 3차 연금보고서에서 보수 상승률이 1.5%로 가정하여 추산한 수치 2050년 예상 공무원연금지출액 74.6 bill. 유로를 2050년 예상 GDP 6,873.0 bill. 유로로 나눈 수치 1.1% 보다 훨씬 높다. 이처럼 가정 조건에 따라 2050년 공무원연금지출액이 GDP에서 차지하는 비중은 크게 달라진다. GDP를 현재의 약 두 배 5,000.0 bill. 유로로 가정한다면 2050년에 추산된 비중은 약 1.5%가 된다.²⁰⁷⁾

독일 공무원연금 총 지출액이 GDP 및 조세수입에서 차지하는 비중 추산

연도	GDP	GDP 대비 총 공무원연금지출액				조세수입 대비 총 공무원연금지출액			
		연방	주	지자체	총계	연방	주	지자체	총계
2005	2,243	0.22	0.79	0.13	1.14	2.47	9.18	4.85	5.61
2020	3,468	0.17	0.99	0.13	1.3	1.94	11.58	4.99	6.43
2030	4,088	0.20	1.1	0.16	1.46	2.18	12.88	5.9	7.2
2050	6,873	0.17	0.98	0.14	1.3	1.89	11.45	5.37	6.4

가정조건 : 물가상승률 1.5%를 감안한 공무원 보수 명목 상승률 1.5%

출처 : Giesela Färber, Finanzierung der Beamtenversorgung und künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, S. 13.

연도	GDP	GDP 대비 총 공무원연금지출액				조세수입 대비 총 공무원연금지출액			
		연방	주	지자체	총계	연방	주	지자체	총액
2005	2,243	0.22	0.79	0.13	1.14	2.47	9.18	4.85	5.61
2020	3,468	0.20	1.15	0.15	1.51	2.25	13.42	5.79	7.44
2030	4,088	0.25	1.41	0.20	1.86	2.78	16.46	7.54	9.20
2050	6,873	0.26	1.53	0.22	2.01	2.94	17.80	8.34	9.94

가정조건 : 물가상승률 1.5%를 감안한 공무원 보수 명목 상승률 2.5%

출처 : Giesela Färber, Finanzierung der Beamtenversorgung und künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, S. 13.

207) 한 국가경제가 40년 사이에 두 배로 성장하기에 필요한 평균경제성장률(r)은 다음 식에 의하여 구해진다. $r = \ln 2 / 40$. 단 \ln 은 자연로그임. $\ln 2$ 는 약 0.6931471 이므로 $r = 0.6931471 / 40 = 0.01732868$ 이다. 즉 독일 경제가 연 평균 약 1.73% 성장하게 되면 2050년경에 GDP가 현재의 약 2 배가 된다. 그리 비현실적인 가정은 아니다.

연방정부 및 주정부 공공부문 근로자 부가연금제도 전망(제 4차 연금보고서)

독일 연방정부 및 주정부 근로자 부가연금제도 가입자는 2006년 현재 약 400만 명 정도인데 이중 보험료 납부의무 가입자가 약 180만 명이고 나머지는 보험료 납부가 면제된 가입자들이다. 2006년 이 제도에 의한 연금수급자는 약 108만 명이고 그중 보험료를 납부한 연금수급자는 약 94만 명이다. 이 제도에 의한 연금수급자의 수는 점점 증가하여 2030년경에 약 190만 명 정도에 도달한 후 감소하기 시작하여 2050년에는 약 150만 명 정도가 될 것으로 추산된다.

독일 공공부문 근로자 부가연금제도 가입자 (단위 : 1000명)

연도	의무가입자	보험료 면제 의무가입자	총 가입자
2002	1,933.7	1,979.3	3,913.0
2003	1,918.0	2,077.1	3,995.1
2004	1,848.9	2,164.5	4,013.5
2005	1,826.9	2,212.2	4,039.1
2006	1,807.9	2,256.9	4,064.8

독일 공공부문 근로자 부가연금 수급자(유족연금수급자 포함, 단위 : 1000 명)

연도	의무가입자	보험료 면제 의무가입자	총합
1970	181,4	61,5	242,9
1975	299,0	45,9	244,9
1980	413,2	48,1	461,3
1985	538,7	54,6	593,3
1993	682,7	58,4	741,2
1999	817,4	81,2	898,6
2002	875,8	109,4	985,2
2003	897,5	115,1	1,012,6
2004	914,3	129,6	1,043,9
2005	928,3	137,5	1,065,8
2006	937,3	145,0	1,082,3

연방정부 및 주정부 근로자 부가연금수급자 예상 추이(단위 : 1000명)

연도	부가연금수급자			유족연금 수급자			합계
	구 서독	구 동독	부가연금 수급자총합	구 서독	구 동독	유족연금수급자총합	
2010	945,1	144,5	1 089,6 1	229,4	8,9	238,3	1 327,8
2015	1 017,7	189,9	207,6 1	264,2	18,9	283,1	1 490,8
2020	1 122,9	238,3	361,3 1	294,6	32,1	326,7	1 688,0
2025	1 208,4	271,9	480,4 1	318,6	46,2	364,8	1 845,2
2030	1 254,7	290,4	545,0 1	333,4	57,8	391,2	1 936,2
2035	1 217,1	281,5	498,6 1	338,2	64,6	402,8	1 901,4
2040	1 130,1	260,7	390,8 1	335,5	66,8	402,4	1 793,1
2045	1 036,5	241,8	278,3 1	326,1	65,8	392,0	1 670,3
2050	949,3	227,7	177,0	308,7	63,3	372,0	1 549,0

2006년도 연방정부 및 주정부 근로자에게 지급된 부가연금액은 약 4.1 bill. 유로에 달하고 있지만 점점 증가하여 근로자 임금 상승률이 2%라고 할 경우 2050년에 약 8.5 bill. 유로에 달할 것으로 전망된다. 하지만 GDP에서 차지하는 비중은 오히려 감소하는 것으로 내무부 제 4차 연금보고서는 추산하고 있다.

연방정부 및 주정부 근로자 부가연금지출액(단위 : mill. 유로)

연도	부가연금	유족연금	기타급여	총합
2002	3 264,4 3	414,8	66,3	3 745,5
2003	409,9 3	436,8	53,9	3 900,6
2004	536,4 3	453,0	41,3	4 030,7
2005	616,6 3	466,6	33,8	4 117,0
2006	663,0	477,1	24,6	4 164,7

독일 연방정부 및 주정부 근로자 부가연금 지출액 예상추이(단위 : bill 유로)

연도	보수상승률 2%			보수상승률 2.5%			보수상승률 3%		
	구 서독	구 동독	합계	구서독	구동독	합계	구서독	구동독	합계
2010	4,7	0,2	4,9	4,7	0,2	4,9	4,7	0,2	4,9
2015	4,9	0,3	5,3	4,9	0,3	5,3	5,0	0,3	5,3

연도	보수상승률 2%			보수상승률 2.5%			보수상승률 3%		
	구 서독	구 동독	합계	구서독	구동독	합계	구서독	구동독	합계
2020	5,2	0,5	5,8	5,3	0,5	5,8	5,4	0,6	5,9
2025	5,5	0,8	6,3	5,5	0,8	6,3	5,8	0,8	6,6
2030	5,8	1,1	6,8	5,8	1,1	6,9	6,2	1,2	7,4
2035	5,9	1,2	7,1	6,0	1,3	7,2	6,6	1,4	8,0
2040	5,9	1,4	7,3	6,1	1,4	7,5	7,0	1,6	8,6
2045	6,2	1,5	7,8	6,5	1,6	8,1	7,6	1,9	9,5
2050	6,7	1,7	8,4	7,1	1,8	8,9	8,6	2,2	10,9

**독일 연방정부 및 주정부 근로자 부가연금지출액이 GDP에서 차지하는 비중 예상추이
(GDP 와 절대액의 단위는 bill. 유로임)**

연도	GDP	임금상승 2%		임금상승 2.5%		임금상승 3%	
		절대액	비중	절대액	비중	절대액	%
2010	2 654,4 3	4,9	0,18%	4,9	0,18%	4,9	0,18%
2015	096,7 3	5,3	0,17%	5,3	0,17%	5,3	0,17%
2020	607,0 4	5,8	0,16%	5,8	0,16%	5,9	0,17%
2025	149,8 4	6,3	0,15%	6,3	0,15%	6,6	0,16%
2030	735,3 5	6,8	0,14%	6,9	0,15%	7,4	0,16%
2035	390,6 6	7,1	0,13%	7,2	0,13%	8,0	0,15%
2040	185,7 7	7,3	0,12%	7,5	0,12%	8,6	0,14%
2045	102,6 8	7,8	0,11%	8,1	0,11%	9,5	0,13%
2050	120,2	8,4	0,10%	8,9	0,11%	10,9	0,13%

종합평가 및 시사점

독일 헌법재판소는 2005년 9월 27일 2001년에 공무원연금 최대 지급률을 75%에서 71.75% 하향조정하기로 한 2001년의 연금개혁에 관한 판결에서 기본법 33조에 근거를 둔 신분제 직업공무원제도를 다시 한 번 확인하였다. 이 헌법재판소의 판결로 비록 공무원연금급여 수준이 단계적으로 하향 조정됨에도 불구하고 신분제 직업공무원제도의 중요한 일부인 공무원연금제도의 독자성과 특수성은 헌법 상 보장된 셈이다. 공무원연금제도가 국가에 의한 부양제도이긴 하지만 사회경제적인 상황변화로 일반법정연금제도가 개혁됨에 따라 공무원연금

제도의 일부 개혁은 헌법 상 보장된 “신뢰의 원칙”과 “평등의 원칙”에 위배되지 않고 헌법에 합치되는 것으로 헌법재판소는 보고 있다.²⁰⁸⁾ 이 헌법재판소의 판결은 독일의 공무원연금제도의 현주소와 미래에 대하여 규범적인 성격을 지니고 있어 독일 공무원연금제도의 본질과 제도개혁 방향과 정도를 규정한다고 볼 수 있다. 즉, 공무원연금제도가 사회경제 상황의 변동에 따라 개혁되어야 하지만 공무원연금제도의 본질이 훼손되어서는 안 된다는 중요한 헌법적 의미를 지닌다.

공무원연금제도의 구체적인 내용을 보면 공무원연금제도는 신분제 직업공무원제도에 근거한 부양제도로써 공무원이 평생 국가에 헌신함에 대하여 퇴직 후 근무 실적과 직위 직급 직제에 상응하여 적절하게 자신과 가족의 생계보장을 해주는 것을 가장 중요한 과제로 삼고 있다. 공무원연금제도는 부양제도이기 때문에 일반근로자가 가입되는 일반법정연금제도와 의미 있는 비교는 불가능하다. 또한 부양제도로 공무원연금제도는 일반근로자가 가입되는 법정연금제도와 기업연금제도의 두 가지 기능을 내포하고 있다고 보아야 한다. 그리고 공무원연금 수급권은 기본법 제 33조 뿐만 아니라 동법 14조 소유권에 관한 규정에 의하여 보장된다.

그러나 공무원연금 수급권은 불변의 절대적 권리라기보다는 사회경제의 상황변동에 따라 그 본질이 침해되지 않는 범위 내에서 어느 정도 수정이 가능한 권리로서 공무원연금지급개시 연령의 상향조정, 조기연금수령의 경우 감액제도 도입 등은 허용되고 있다고 보아야 한다. 더군다나 인구고령화에 따른 공적연금제도에 의한 노후소득보장의 부담을 공무원도 어느 정도 분담하여야 하는 것이 헌법재판소 판결 취지의 일부인 것이다.²⁰⁹⁾ 하지만 부양제도이기 때문에 연금액이 아주 낮은 일반법정연금 수급자에게 혜택이 주어지는 공적 부조가 필요할 정도의 연금급여수준은 금지되어 있다.

이상에서 살펴본바듯이 독일의 공무원연금제도는 부양제도로써 공무원은 연금지급을 위한 재원조달의 의무가 없고 법정사회보험제도 가입의무 및 권리도 없다(따라서 민영건강보험 및 요양보험에 가입함). 부양제도이기 때문에 사회보험제도인 법정연금보험제도와는 달리 보험

208) 헌법에 보장된 신뢰의 원칙은 공무원연금가입자의 신뢰를 훼손하지 않는 범위 내에서 제도가 개혁되어야 함을 의미한다. 이는 제도 개혁이 점진적으로 행해지고 공무원연금수급자가 감수하여야 하는 불이익이 사회경제 상황에 비추어 과도해서는 안 된다는 중요한 의미이다. 그리고 평등의 원칙은 다른 사회 구성원과 비교하여 공무원연금제도가 지나치게 불리한 제도로 개혁되어서는 안 된다는 것이다. 법정연금제도가 개혁됨에 따라 공무원연금도 개혁되어야 하지만 법정연금제도 개혁의 정도에 상응하여 공무원연금제도도 개혁되어야 한다는 뜻이다.

209) 공무원연금개혁을 위한 법률이 2001년 제정되었지만 이 법률에 대한 판결이 내려진 2005년 9월 당시 이미 개혁된 공무원연금제도가 시행되어 왔는데 공무원연금제도의 개혁 정도가 일반법정연금제도의 개혁보다 더 심하고 그리고 더 빨리 개혁되었기 때문에 미래의 공무원연금 개혁 시 이점을 고려하여야 한다고 헌법재판소는 단서를 붙이고 있다.

료로 연금급여 재원이 조달되는 것이 아니기 때문에 보험수리적 원리도 적용되지 아니한다. 끝으로 부양제도이기 때문에 보험료 납부가 없고 연금급여 수준이 최종보수와 연금제도가입 기간에 의하여 산정되기 때문에 소득재분배 기능이 없다. 반면에 일반법정연금제도에 의한 연금급여 수준은 가입자 자신의 전 가입기간동안의 소득의 수준과 납부한 보험료에 의하여 연금급여 수준이 결정된다.

하지만 1960년대 및 1970년대 대거 임용된 공무원이 연금수급자가 됨에 따라 연금급여 수준이 점진적으로 하향 조정됨에도 불구하고 정부의 연금재정부담은 2050년까지 계속해서 증가할 전망이다. 증가하는 정부의 연금지급을 위한 재정부담에 대처하기 위하여 공무원도 자유로이 가입할 수 있는 리스터 개인연금제도가 도입되었다. 이 제도는 공무원이 자신의 법률에 정한 보수의 4% 이상 최대 2,100유로까지 매년 개인연금제도에 보험료를 납부함으로써 가입되는 제도이다. 이 보험료에는 정부의 보조금이 포함되어 있어 공무원자신의 부담은 훨씬 감소하게 된다. 이제도에 의하여 공무원이 40년간 가입하고 가입된 개인연금보험사 혹은 운용사의 보험료 투자 순수익률이 공무원의 보수 상승률을 초과하게 되면 이 공무원이 퇴직 후 평균 20년 간 이 제도에 의한 개인연금을 수령한다고 한다면 최소한 연금산정 기준 보수의 8%에 해당되는 연금을 공무원연금 외에 추가로 수령할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 적립된 보험료 운용사의 수익률 달성이 불확실하고 거래비용 및 관리운영비가 높게 되면 이 제도에 대한 개인연금 보장은 어렵게 될 것이다. 그리고 정부보조금의 행정관리 비용도 고려하여야 한다. 공무원의 이 제도 가입률이 저조한 이유는 정부보조금 수령을 위하여 자신의 보수에 관한 자료 및 개인자료를 정부보조금 관리하는 곳에 공개를 하여야 하는데 상대적으로 보수가 높아 추가 노후소득보장의 필요성이 적은 공무원의 입장에서는 보면 연금지급 보장이 불확실한 상황 하에서 굳이 이 제도에 가입할 유인이 거의 없기 때문으로 분석된다. 이 제도 도입의 근본 취지는 정부의 공적연금제도에 의한 노후소득보장을 위한 재정 부담을 국가에서 일부 민영부분에 전가하려는데 있다.

국가에 의한 노후소득보장의 부담을 개인 민영부분에 이양하는 조치의 일환으로 공무원연금제도에 2007년 신규 임용되는 공무원에 적용되는 공무원연금기금제도가 도입되어 실시되고 있다. 이 제도의 핵심은 증가하는 공무원연금재정 부담의 투명성을 제고하고 세대 간 조세 부담을 공평하게 하고자 당해연도에 발생한 연금채무 변제를 위한 기금을 당해 연도 이 공무원연금기금에 이체하도록 하는 적립방식 형태로 재원을 조달하는 것이다. 회계 상 연금채무가 확연하여지고 일반예산에서 연금기금에 연금채무 미래변제를 위한 기금이 이체됨으로써 현 세대의 부담이 증가할 소지가 매우 높다. 하지만 현세대의 부담 증가가 미래세대의 부담증가

와 어느 정도 형평성을 유지한다면 이러한 조치는 사회경제적으로 정당화될 것이다. 이 기금에 적립되는 기금이 보험수리적으로 보아 당해 연도에 발생한 연금채무를 미래에 완전히 변제할 정도가 되면 독일의 공무원연금제도는 완전적립방식에 의하여 재원을 조달한다고 볼 수 있다. 하지만 완전적립을 위한 기여금의 비율이 공무원 보수의 27%에서 30%에 달 한다고 보면 정부의 세출예산의 다른 부분에서 절감이 되지 않는 한 현세대의 부담 증가는 불가피하여 보인다. 어쨌든 독일공무원제도는 2007년부터 적용되는 연금기금의 적립을 통해 적어도 연금재원조달의 적립방식으로 전환되었다. 이는 2007년 신규 임용된 공무원이(혹은 2007년부터 공무원연금가입기간으로 인정받는 자) 정상퇴직연금을 수령하는 시점까지는 독일정부는 기존의 연금수급자의 연금지급을 위한 재원과 2007년부터 신규 임용된 공무원의 연금지급을 위한 재원을 동시에 마련하여야 하는 부담을 지게 되었다.

일반법정연금제도의 적용을 받는 연금수급자의 순 소득대체율과 공무원연금제도 의한 순소득대체율을 굳이 비교하자면 별 차이가 나질 않는다. 일반법정연금제도에 전 가입기간동안 가입자 전체의 평균소득에 해당되는 소득을 취한 자의 조세 및 사회보험료 공제 전 총연금액의 소득대체율은 2011년 47.6%로서 2012년의 보험료율 19.6%를 감안하면 그리 높은 편은 아니다(여기에 법정연금지급액의 25%는 조세로 재원이 충당됨). 독일 법정연금제도의 총소득대체율이 납부되는 보험료율에 비하여 이처럼 상대적으로 낮은 이유(우리나라 국민연금의 경우와 비교)는 독일 법정연금제도가 부과방식으로 운영되어 과거에 발생한 연금채무 변제를 위한 기금이 적립되지 않아 현 세대의 보험료수입으로 과거에 발생한 연금채무를 변제하여야 하기 때문이다. 이 과거에 발생한 연금채무가 인구고령화로 인하여 보험료 납부자에 비하여 상대적으로 더 많이 증가하였다. 즉, 연금수급자와 보험료납부자의 비율을 나타내는 연금부양률이 증가한 것이다. 독일 법정연금제도의 재정부담이 증가하는 이유는 보험급여수준이 높거나 연금지급조건이 후하여 발생하는 연금제도자체의 문제라기보다는 인구고령화라는 제도 외적인 데에 있다. 아무리 부과방식으로 재원이 조달된다 해도 연금부양률이 일정하면 재정 부담이 증가하지 않을 것이다. 하지만 독일법정연금의 재정증가 이면에는 제도 초기에 낮은 보험료를 납부하고서도 상대적으로 높은 급여를 지급받는 세대의 혜택이 있음을 상기하여야 할 것이다. 보험제도가 영속한다면 이는 소위 국가사회 전체의 파레토 개선(Pareto improvement)을 의미한다.

부채증가에 의한 연금기금 자원조달

독일은 공무원연금재정부담 증가가 예상됨에 따라 이에 대처하기 위하여 공무원연금기금을 설치하였다. 2007년부터 신규 임용되는 공무원 법관 및 직업군인은 이 기금에 의하여 연금이

지급되기 때문에 형식상 독일 공무원연금제도의 재원조달 방식은 적립방식의 형태를 띠게 되었다. 이 재원조달 방식의 전환은 연방정부의 공무원연금 재정부담이 감소함을 의미하지 않는다.

결정적인 문제는 정부가 추가 부채에 의하여 기금을 조성하는가 아니면 다른 예산을 절감하여 조성하는 하는 점이다. 이미 언급하였듯이 라인란트 팔츠 주의 경우 1996년부터 주정부 공무원연금기금 조성하기 시작하였는데 기금이 조성됨에 따라 주정부의 부채도 증가하였다. 이 경우 연금기금 조성을 위한 재원이 부채를 통하여 후 세대에게 전가되기 때문에 형식상 적립방식으로 전환되었다 하더라도 장기적으로 국가경제 전체적인 관점에서 보면 재원조달방식의 변형 전과 그 후의 차이는 없는 것이다. 어차피 적립방식 하에서도 이 경우 후세대가 연금 재정 부담을 하게 되는 것이다. 물론 연금기금 조성을 위하여 증가한 부채만큼 연금잠재 채무가 발생하여 회계 상 투명성은 제고될 것이다. 또한 비록 추가적인 부채 증가로 연금기금을 조성할 경우 기금의 수익률이 부채에 대한 이자율을 상회하게 되면 적어도 경제적인 관점에서는 정당화될 수 있을 것이다. 하지만 국가 경제 전체적인 관점에서 볼 때 국가가 부채로 기금을 조성하여 높은 수익률을 달성한다고 해도 제로섬의 요소가 있는 금융시장의 성격 상 논란의 여지가 있는 것이다. 즉, 연금기금이 높은 수익률을 달성하면 그 이면에는 낮은 수익률을 달성하는 국민이 있는 것이다. 그리고 국공채에 투자하여 수익을 달성하게 되면 국공채의 이자 부담은 결국 납세자인 국민이 하는 것이다.

반면에 연금기금이 정부의 추가 부채에 의하여 조성되지 않고 다른 예산의 절감이나 연금 채무가 발생한 시점의 세대의 납세 증가를 통하여 조성되는 경우 연금재정부담은 세대 간에 걸쳐 보다 공평하게 분산될 것이다. 이 경우에만 적립방식의 전환을 통하여 장기적으로 진정한 연금재정안정화를 달성할 수 있을 것이다. 우리나라 공무원연금제도의 진정한 재정안정화에 대하여 다시 한 번 생각할 기회를 제공하여 준다고 할 것이다.

독일 공무원연금제도에 관하여 간단히 정리하면 다음과 같다.

- 독일 인구 약 8천 2백만 명 중 2011년 현재 약 460만 명이 공공부문에 종사하고 있으며 이는 전체 근로자 약 4,100만 명 중 11.22%(2004년에는 12.5%)에 해당된다.
- 이 공공부문 종사자 중 공무원연금제도의 적용을 받는 자는 약 3분의 1에 해당되고 나머지는 일반법정연금제도와 2층 노후소득보장제도에 해당되는 공공부문근로자가연금제도의 적용을 받는 공공부문근로자이다.
- 독일 공공부문 종사자의 연금지급액(공무원연금지급액에 부가연금지급액을 합한 금액)이 GDP에서 차지하는 비중은 2006년 약 1.69%, 부가연금지급액을 제외한 공무원연금지급액이 차지하는 비중은 약 1.51%이며 공무원연금지급액은 2030년까지 증가하다 그 이 후

약간 감소 내지 정체될 것으로 예상된다(공무원 보수상승률 1.5%로 가정함. 공무원보수 상승률을 2.5%로 가정할 경우 2050년까지 약 2.01%까지 증가할 것으로 추산됨)

- 공무원연금제도와 일반법정연금제도의 완벽한 비교는 불가능하다(사과와 배의 비교). 그 이유는 양 제도의 역사적 발전과정, 취지, 구조, 가입자의 특성이 서로 상이하기 때문이다. 굳이 소득대체율만 비교한다면 각 제도의 적용을 받는 연금수급자의 순 소득대체율의 비교가 의미가 있는데 이 순 소득대체율은 양 제도 간에 큰 차이는 없다.
- 공무원제도에 의한 급여수준과 일반 근로자의 연금급여수준이 비슷하다 해도 양 제도의 통합은 헌법상 보장된 공무원연금제도의 독자성과 특수성으로 인하여 불가능하여 보인다. 공무원과 국가와의 관계는 고용주와 근로자의 관계인 근로 계약 관계가 아니라 행정 행위에 의한 임용관계이기 때문에 공무원의 사회보험 가입의무도 권리도 없다(국가에 대한 충성의 의무, 국가의 부양의무, 공무원의 노동쟁의 금지 및 제한). 그래서 공무원은 민영건강보험 및 민영요양보험에 가입한다(우리나라와 비교).
- 공무원연금지급을 위한 재정부담 증가에 대처하기 위하여 2007년 신규 임용되는 공무원에게는 연금기금제도가 적용된다. 이 연금기금에 매년 발생한 연금채무를 변제하기 위한 기금이 적립된다. 즉, 독일 공무원연금제도는 2007년을 계기로 적립방식으로 그 재원이 조달되었다. 하지만 부채증가에 의하여 기금이 적립되면 진정한 재정안정화로 볼 수 없으며 재정부담을 결과적으로 다시 후세대에 전가하는 셈이 된다.
- 리스터 개인연금제도의 효과는 불확실하다. 특히 공무원의 이 제도 가입자 수는 매우 적다.
- 노령화가 진전됨에 따라 독일의 노후소득보장체계는 전환기를 맞이하게 되었다. 즉, 노후소득보장의 부담을 국가에서 일부 개인과 민영부문에 이양하는 방향으로 노후소득보장체계가 변경되고 있다. 하지만 개인연금제도의 보조금이나 소득세 혜택의 제도는 결국 조세부담의 증가를 의미하기 때문에 이러한 노후소득보장체계 변화의 경제적 효과는 불확실해 보인다.
- 독일 공무원연금제도에 관한 논의와 개혁이 우리나라 공무원연금제도에 주는 시사점으로는 우선 우리나라 공무원연금제도도 독일 공무원연금제도처럼 신분제 공무원제도에 그 근원을 찾을 수 있다는 사실일 것이다. 따라서 부양제도의 성격이 강한 공무원연금제도를 국민연금에 통합하여야 한다는 논거는 박약해 보인다. 설령 국민연금에 공무원연금이 편입된다면 우선 국가에서 보수의 8.3%에 해당되는 퇴직금을 적립하여야 한다. 따라서 현재 국가에서 국민연금에 납부하는 부담금 4.5%에 퇴직금 부담을 합하면 국가에서 12.8%로 국가의 부담이 현재 공무원연금 부담금 8.5% 보다 4.3%가 증가하게 된다.

국민연금 보험료 9%에 퇴직연금제도에 납부되는 8.3%를 합하면 총 보험료가 17.3%가 된다. 공무원은 자신이 국민연금에 납부하는 4.5%의 보험료와 공무원연금제도에 납부하던 8.5%의 차이인 4%를 개인연금제도에 투자할 수 있게 되어 공무원연금제도 가입자 입장에서 보면 총 21.3%의 연금보험료가 납부되는 셈이다. 이 21.3%에 해당되는 보험료를 납부함으로써 받게 되는 연금총액과 공무원연금제도에 의하여 수령 받게 되는 연금액을 비교하여 별 차이가 나지 않는다면 결국 국가의 부담만 4.3% 증가하는 셈이다 (오스트리아 경우 일반법정연금보험료가 22.5%이고 최대 연금지급률이 제도개혁 이전의 경우 80%까지 달하고 있었음). 그 다음에 독일연금제도는 2007년을 계기로 적립방식으로 재원을 조달하게 되는데 이는 회계의 투명성과 조세를 납부하는 세대 간의 부담을 공평하게 분산시키려는 조치이다. 하지만 부채증가에 의하여 기금이 적립되면 결국 재정 부담을 후세대에 전가시키는 것이다. 결론적으로 말해 진정한 재정 안정화 및 세대 간 부담 공평성이 무엇인가 생각해 보아야 한다. 그리고 우리나라 공무원연금제도 개선 및 발전에 대한 논의의 초점은 국민연금에 비교하거나 국민연금제도에 편입하여야 하는데 있는 것이 아니라 공무원연금제도의 취지에 비추어 어느 정도 급여 수준을 보장하여야 사회적으로 공평하다고 할 수 있는가에 있어 보인다. 왜냐하면 합리적이 효율적인 공무원제도의 존재는 대한민국 사회 발전의 전제 조건이며 이 신분제 요소가 강한 우리나라 공무원제도가 국가 사회에 진정으로 기여를 하려면 부양제도인 공무원연금제도의 정착과 발전은 필요 불가결한 요소이기 때문이다. 공무원의 미래 혹은 노후 생계가 불안하거나 보장되지 않는다면 공무원들의 사회 전체를 위한 공평무사한 업무의 수행을 기대하기 어려울 것이라는 사실을 굳이 전문가가 아니더라도 짐작할 수 있을 것이다.

※ 부록

전체 국민에서 공공행정부문 종사자가 차지하는 비율(단위 : %)

	2000	2005	2007	2008	2009
EU	6,8	6,8	6,5	6,4	6,6
전유럽	7,6	7,2	6,9	6,9	7,0
벨기에	9,4	9,8	9,7	9,6	9,6
덴마크	6,1	5,9	5,7	5,6	5,5
독일	7,3	6,9	6,7	6,5	6,6
그리스	8,5	8,5	9,0	8,8	8,8
스페인	7,6	6,9	6,7	6,9	7,5

	2000	2005	2007	2008	2009
프랑스	9,2	9,0	8,7	8,6	:
이태리	6,4	5,7	5,4	5,3	5,4
네덜란드	6,0	6,0	5,6	5,5	5,7
폴란드	3,4	6,3	6,2	6,2	6,4
포르투갈	6,6	7,1	6,4	:	:
핀란드	7,2	7,3	7,0	6,8	7,0
스웨덴	6,4	5,8	5,9	5,4	5,4
노르웨이	7,0	6,3	6,2	6,1	6,3

출처 : http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/132454/publicationFile/13166/Der_oeffentliche_Dienst_in_Deutschland_Id_21754_de.pdf 2004년 현재 전체 독일 근로자의 약 12.5% 해당되는 자가 공공부문에 종사하고 있으며 이 수치는 미국 약 16%, 영국 약 22%, 덴마크와 스웨덴 33% 에 비하면 상당히 낮은 수치이다. 그럼에도 불구하고 독일 공공부문 종사자의 공공업무 수행 능력과 효율은 국제적으로 비교할 때 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이 12.5%에 해당되는 공공부문 종사자 중 공무원신분의 소유자는 약 3분의 1에 불과하다. 나머지는 신분이 보장되지 않아 해고가 가능한 공공부문 근로자에 해당된다.

참조 : <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2004/Ifo-Viewpoint-No--56--Seven-Truths-About-Civil-Servants.html>, 2012년 9월 1일 검색.

독일 공무원 보수표

일반행정직

직급	1호봉	2호봉	3호봉	4호봉	5호봉	6호봉	7호봉	8호봉
A2	1,668	1,707	1,747	1,777	1,808	1,839	1,870	1,901
A3	1,735	1,776	1,817	1,850	1,883	1,916	1,949	1,982
A4	1,773	1,822	1,871	1,910	1,949	1,988	2,027	2,063
A5	1,787	1,848	1,897	1,945	1,993	2,042	2,090	2,137
A6	1,827	1,898	1,970	2,025	2,082	2,137	2,198	2,251
A7	1,922	1,985	2,068	2,153	2,236	2,320	2,383	2,446
A8	2,038	2,114	2,221	2,329	2,437	2,512	2,588	2,663
A9	2,206	2,281	2,399	2,519	2,637	2,717	2,798	2,877
A10	2,367	2,470	2,619	2,767	2,915	3,018	3,121	3,224
A11	2,717	2,870	3,022	3,175	3,280	3,385	3,490	3,595
A12	2,913	3,094	3,276	3,457	3,583	3,707	3,832	3,959
A13	3,416	3,586	3,755	3,925	4,042	4,160	4,277	4,392
A14	3,513	3,732	3,952	4,171	4,322	4,474	4,625	4,777
A15	4,294	4,492	4,643	4,794	4,945	5,095	5,245	5,394
A16	4,737	4,967	5,141	5,315	5,488	5,663	5,837	6,009

고위직

직급	봉급
B1	5,394
B2	6,266
B3	6,635
B4	7,021
B5	7,464
B6	7,885
B7	8,291
B8	8,716
B9	9,243
B10	10,88
B11	11,303

법관

직급	1호봉	2호봉	3호봉	4호봉	5호봉	6호봉	7호봉	8호봉
R1	3,488,16	3,824,12	4,161,09	4,459,26	4,756,41	5,054,58	5,350,70	5,650,91
R2	4,238,69	4,456,20	4,672,68	4,968,80	5,266,97	5,564,12	5,862,28	6,160,46
R3	6,775,17							
R4	7,169,32							
R5	7,621,69							
R6	8,051,58							
R7	8,466,15							
R8	8,900,13							
R9	9,438,27							
R10	11,587,75							

대학교수

직급	봉급
W1	3,833,31
W2	4,371,44
W3	5,296,58

공공부문 근로자 임금표

직급	1호봉	2호봉	3호봉	4호봉	5호봉	6호봉
15	3,639,58	4,038,10	4,186,48	4,716,41	5,119,16	
14	3,296,19	3,656,54	3,868,52	4,186,48	4,674,02	
13	3,038,64	3,370,38	3,550,56	3,900,31	4,387,85	
12	2,723,86	3,020,62	3,444,57	3,815,52	4,292,47	
11	2,628,47	2,914,64	3,126,61	3,444,57	3,905,62	
10	2,533,08	2,808,65	3,020,62	3,232,60	3,635,35	
9	2,237,38	2,480,09	2,607,28	2,946,43	3,211,40	
8	2,094,30	2,321,11	2,427,10	2,522,49	2,628,47	2,695,24
7	1,960,76	2,172,73	2,310,51	2,416,50	2,495,99	2,570,19
6	1,922,60	2,130,33	2,236,32	2,337,01	2,405,90	2,474,80
5	1,842,05	2,040,25	2,140,93	2,241,63	2,315,82	2,368,81
4	1,750,90	1,939,56	2,066,74	2,140,93	2,215,12	2,258,58
3	1,722,29	1,907,76	1,960,76	2,045,55	2,109,14	2,167,44
2	1,588,74	1,759,38	1,812,37	1,865,37	1,981,95	2,103,84
1	1,415,99	1,441,42	1,473,22	1,502,89	1,579,20	

적립된 보험료(K)에서 매년 일정한 금액의 연금(A)으로 지급될 경우의 비율(A/K)

연금수 급기간	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
이자율											
1%	10,50%	9,60%	8,80%	8,20%	7,70%	7,20%	6,80%	6,40%	6,10%	5,80%	5,50%
2%	11,00%	10,10%	9,40%	8,70%	8,20%	7,70%	7,30%	6,90%	6,60%	6,30%	6,10%
3%	11,60%	10,70%	9,90%	9,30%	8,70%	8,30%	7,90%	7,50%	7,20%	6,90%	6,60%
4%	12,10%	11,20%	10,50%	9,90%	9,30%	8,90%	8,50%	8,10%	7,80%	7,50%	7,30%
5%	12,70%	11,80%	11,10%	10,50%	9,90%	9,50%	9,10%	8,70%	8,40%	8,20%	7,90%
6%	13,30%	12,40%	11,70%	11,10%	10,60%	10,10%	9,70%	9,40%	9,10%	8,80%	8,60%
7%	13,90%	13,00%	12,30%	11,70%	11,20%	10,80%	10,40%	10,10%	9,80%	9,50%	9,30%
8%	14,50%	13,70%	13,00%	12,40%	11,90%	11,40%	11,10%	10,80%	10,50%	10,20%	10,00%
9%	15,20%	14,30%	13,60%	13,10%	12,60%	12,10%	11,80%	11,50%	11,20%	11,00%	10,80%
10%	15,80%	15,00%	14,30%	13,70%	13,30%	12,90%	12,50%	12,20%	12,00%	11,80%	11,60%

참고문헌

- http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/sieben_irrtuemer.pdf
<http://www.beamtenversorgung-online.de/>
[http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_\(Altersversorgung\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Pension_(Altersversorgung))
<http://www.die-beamtenversorgung.de/home/index.php>
http://de.wikipedia.org/wiki/Betriebliche_Altersversorgung
http://de.wikipedia.org/wiki/Zusatzversorgung_des_%C3%B6ffentlichen_Dienstes
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile
<http://www.rp-online.de/wirtschaft/personalkosten-der-bundeslaender-1.2203155>
- Füst, zitiert in „Zeitbombe Beamtenversorgung“, siehe Rheinische Post vom 21.8.2008
Stellungnahme „Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen“ des KBI (Karl-Bräer-Instituts)
- Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) Bund vom 1.7.2009; BeamtVG Bund und Länder in
der Fassung vom 19.7.2006, siehe <http://bit.ly/aVLwaF>
- Bundesbeamtengesetz
Bundesbesoldungsgesetz
Der Öffentliche Sektor des Bundes, Bundesministerium des Inneren
Der Personalrat, Heft 12/2009, S. 481–484
- Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung 2005, siehe <http://bit.ly/9nJqx0>
- Fäber/Funke/Walther Nachhaltige Beamtenversorgung,
- Färber/Funke/Walther, „Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992
und künftige Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften“, in: Die Öffentliche
Verwaltung Heft 4, 2009, S. 133–146
- Färber, G., Individuelle Auswirkungen bisheriger Reformen auf das Versorgungsniveau und
auf kalkulatorische Beiträge

Frank Faust/Bernd W. Klöckner, „Beamte – die Privilegierten der Nation, Wie unsere Staatsdiener kassieren, während Deutschland pleite geht“, WILEY-VCH Verlag Weinheim, 1. Auflage 2005

für BdSt (Bund der Steuerzahler) von Januar 2006

Geld- und Sachvermögensverteilung, siehe <http://bit.ly/ax6jWQ> , zitiert in der Wirtschafts- woche 16/2010 vom 19.4.2010 zitiert in der Wirtschaftswoche 16/2010 vom 19.4.2010

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, siehe <http://bit.ly/bOoTQM>

ifo Standpunkt „Sieben Wahrheiten über Beamte“ von ifo (Institut für Wirtschaftsforschung) von Oktober 2004, siehe <http://bit.ly/bA53UI>

INSM-Studie „ie Pensionslawine rollt – noch lange nicht genug gespart!“ vom 23.11.2007, siehe <http://bit.ly/cUp7ra>

Jahresgutachten 2007 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Metzger, „Bürgerlicher Ungehorsam gegen Beamtenpensionen“, in: Südwestpresse vom 13.3.2004, siehe <http://bit.ly/c3XAzt>

Raffelhüschen, B. 2009, „ Wahrheiten über Pensionen“, in: Bild-Zeitung vom 20.8.2008, Rentenversicherungsbericht 2009 der Bundesregierung, siehe <http://bit.ly/cTfTSD> siehe: <http://bit.ly/9RujXU>

Statement von Professor Rürup gegenüber der Rheinischen Post, siehe RP online vom 9.5.2005, „Beamte müssen um ihre Pensionen fürchten“

Studie„ Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen“ des DIW (Deutsches Institut für Wirtschaft) vom 18.1.2010, beruhend auf einem von der Hans-Böckler-Stiftung des DGB gefördertes Forschungsvorhaben zur

Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 3.9.2002, siehe <http://bit.ly/bpCB6P>

Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung 2009, siehe <http://bit.ly/be39CQ>

3.6 스위스

Welche Regierung die beste sei?

Diejenige, die uns lehrt, uns selbst zu regieren.(가장 훌륭한 정부는 국민 스스로가 자신을 지배하는 방법을 제시하는 정부임)²¹⁰⁾

– Johann Wolfgang von Goethe –

3.6.1 들어가는 말

스위스 공무원연금제도는 그 구조 상 일반근로자에게 적용되는 연금제도와 동일하다. 스위스의 연금제도는 소위 3층 보장체제로서 1층의 기초연금제도, 2층의 직장연금제도 그리고 조세혜택이 부여되는 3층의 개인연금제도로 구성되어 있다. 스위스의 공무원연금제도를 파악하기 위해서는 스위스 연금제도를 보다 객관적이고 심도 있게 이해하여야 하고 스위스 연금제도를 이해하기 위해서는 스위스의 사회보장체제가 어떻게 역사적으로 발전하여 현재에 이르고 있는가를 살펴보아야 할 것이다. 연금제도의 역사가 그리 깊지 않은 우리나라의 경우 공무원 연금제도는 이미 1960년 초에 도입 실시되었지만 민간 경제활동에 참가하는 국민이 가입되는 법정연금제도는 1988년에서야 실시된 점을 감안하면 스위스 연금제도를 이해하는 것은 우리나라 연금제도 발전에 타산지석이 될 수 있다. 우리나라 국민연금제도의 경우 물론 후발주자로서 이미 시행착오를 걸쳐 점진적으로 발전된 외국의 제도를 참고하여 설계하였기 때문에 다른 나라의 여러 장점을 수용할 수 있는 장점도 있는 것이다. 그렇기 때문에 우리나라 국민연금제도가 점진적으로 시행되지 않고 한 시점을 계기로 도입될 수 있었던 것이다.

본 절에서는 주로 연금제도의 재정적 측면을 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 연금제도의 급여제도가 중요하지 않아서가 아니라 스위스의 독특한 역사적 사회적 정치적 경제적 문화적 상황을 반영하기 때문에 구체적으로 논하기는 본고의 범위를 벗어난다. 반면에 연금급여지급을 위한 재원조달 문제는 어느 연금제도에도 공통적으로 해당되는 문제임과 동시에 급여제도

210) 오늘날 서구 민주주의의 정의인 “피지배자에 의한 지배”와도 일맥상통하는 괴테의 경구로서 직접민주주의 철학임. 현대의 대의적 혹은 정당민주정치가 정책의사결정과정에서 권력의 원천인 국민의 의사를 어느 정도 반영하는지는 미지수이다. 스위스는 아직도 직접민주정치 전통이 강하게 의사결정과정에 영향을 미치고 있어 연금제도 개선 의사결정과정에 이해당사자들의 의견이 십분 반영된다. 부연하면 이해당사자의 의사를 외면한 정책결정은 불가능하기 때문에 아예 정책입안자들은 처음부터 이해당사자들의 이해관계를 반영하지 않을 수 없다.

못지 않게 연금제도의 중요한 부분을 차지한다. 왜냐하면 재원조달이 보장되지 않으면 규정된 연금급여 지급보장 역시 불확실하여지기 때문이다. 그리고 노후소득보장의 가장 중요한 제도인 연금제도 또한 스위스 사회보장체계의 일부이기 때문에 스위스 사회보장제도를 간략하게 살펴보기로 한다. 유럽 다른 나라와 비슷하게 스위스도 오랜 시간에 걸쳐 현재의 사회복지국가로 발달하게 되었기 때문에 스위스 역사적 배경에 대하여서도 간략히 언급하는 것이 스위스 연금제도를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

스위스 개관

스위스는 면적 41,285 Km² 2012년 말 현재 인구 8백 1만 4천 명(그 중 약 23%가 외국인임)의 국가로서 면적은 남한의 절반에도 미달되고 인구는 현재 남한 인구의 약 6분의 1 정도의 유럽의 조그마한 나라이다. 원래 거주하던 켈트족이 로마의 지배를 받게 되었고 중세에 이르러 게르만족이 유입되어 정착하면서 오늘날의 연방 주(Kanton)의 기원이 되었다. 근세에 들어와 여러 차례 구교와 신교 사이의 갈등 및 종교전쟁을 겪었고 쾰빙글리과 켈빈의 종교개혁을 통해 신교의 세력이 확장되었다(현재 국민의 38.6%는 구교, 28%는 신교를 믿고 있음). 1291년 8월 1일을 기해 3개의 주가 연합하여 하나의 연방국가를 설립하기로 하였고(그래서 8월 1일이 국경일임), 1499년 바젤 평화회의를 통하여 사실상 신성로마제국으로부터 분리를 선언하고 1648년 웨스트팔렌 평화조약을 체결함으로써 정식으로 신성로마제국으로부터 분리되었다. 나폴레옹 체제 패망 후 유럽을 재편하기 위해 열린 1815 비엔나 회의(Wiener Kongress)에서 전승국은 프랑스의 스위스에 연방에 대한 영향력 행사를 차단하기 위해 당시 19개의 주로 구성되어 있던 스위스 연방에 3개의 주를 추가로 편입시킴과 동시에 영세중립국 선포를 강요하였다. 그 후 보수적인 구교세력 하의 주와 자유 진보적인 신교 세력 하의 주 사이에 1847년에 발발한 전쟁에서 구교 세력의 주가 패배한 후 1848년에 연방헌법이 제정되어 현재의 연방국가가 탄생하게 되었다. 스위스는 현재 26개 주로 구성된 연방국가로서 국가의 수반이 없는 직접민주제도가 매우 발달된 국가로 알려져 있다.

스위스가 이처럼 역사적으로 보아 중앙집권체제의 국가가 형성된 것이 아니라 3개 주로 출발하여 오늘날 26개의 주로 구성된 국가로 발전하였다는 사실은 오늘날 스위스의 정치 사회 경제 문화적으로 결정적인 영향을 미치고 있다.²¹¹⁾ 인구의 약 22.8%는 불어를 사용하는 서부 주에 거주하고 있고 65.6% 해당하는 인구는 독일어를 사용하는 북동부에 거주하고 있다.

211) Uri, Schwyz, Unterwalden 주가 1291년 연방을 형성하기로 합의함. 스위스의 현재 이름은 바로 이 주 Schwyz 에 유래하였다고 함.

그 외 남부 주에 거주하는 사람은 이태리어를 사용하고 있다. 스위스는 중앙집권체제의 국가가 아니고 26개의 주로 연합된 연방이기 때문에 공식적인 수도가 없고 다만 베른에 연방정부와 연방의회가 소재하고 있기 때문에 실제 수도로 인정되고 있다. 1층의 연금제도를 관리하는 기초연금관리공단이 약 100개가 있는데 그 본부는 제네바에 있고 사회보장급여에 관한 갈등 문제를 관장하는 연방사회법원(조직 상 연방대법원의 일부)과 산재보험관리공단은 루체른에 있다. 연방대법원은 로잔느에, 연방형법원은 벨리조나에 그리고 연방행정법원은 상트 갈렌에 있다. 스위스에는 헌법재판소가 따로 없고 관할 연방재판소에서 제한된 범위 내에서 헌법재판소 기능을 수행하며 그 외 헌법재판소 기능은 연방대법원에서 수행한다. 2층의 공무원연금을 관리 운영하는 주체도 스위스 전역에 분산되어 있다. 이처럼 스위스 연방국가가 역사적으로 연방 주를 주축으로 발달함에 따라 국가의 기능이 한 곳에 집중되어 있지 않고 스위스 연방 주에 분산되어 있다. 38명의 연방법원(연방대법원, 연방형사법원, 연방행정법원, 연방사회법원 등) 판사는 연방의회에 의하여 선출된다(임기 7년). 스위스 연방의회는 사법부 및 행정부 구성원을 선출함으로써 사법부와 행정부에 대하여 우월한 위치에 있으며 스위스는 대통령 중심제인 우리나라의 삼권분립 원칙이 엄밀하게 적용되지 않는 직접민주주의가 지배하는 연방 민주국가이다.

우리나라 정부에 해당되는 정책결정 및 수행기관인 연방협의회(Bundesrat)는 7명의 의원(장관)으로 구성되어 있으며 이 7명 중 1명이 매년 연방의회에 의하여 의장(Bundespräsident)으로 선출되어 외부에 대하여 스위스 정부를 대표한다. 이 의장은 대통령책임제 및 내각책임제 하의 정부의 수반도 아니고 원수도 아니며 내각책임제 하의 수상도 아니기 때문에 그에게 나머지 6명보다 더 많은 권한이 부여되지 않고 의원(장관)으로서 자신의 고유 업무를 관장함과 동시에 연방협의회를 주재하는 기능을 수행할 뿐이다. 정책결정은 7명의 의원(장관)의 협의에 의하여 결정된다. 즉, 국가의 원수 혹은 대통령이 존재하지 않고 수상도 없다. 스위스가 다른 나라의 국가원수나 행정부의 수반 국민영접을 꺼리는 이유도 여기에 있다. 중앙집권체제에 반대하는 의식이 강한 스위스는 유럽연합 가입도 1992년에 실시된 국민투표에서 부결되었고 UN에도 국민투표에 의하여 비로소 2002년 9월 10에 가입하였다.

3.6.2 스위스 정치체제와 직장연금제도 의사결정과정

스위스 정치체제의 특징은 모든 의사결정이 이해 당사자의 자유로운 의사표시에 의하여 이루어진다는 데 있다. 스위스 국민의 정체성은 단일문화와 공통언어에 있지 않고 각 주의 자유

와 연방주의를 기초로 발전된 역사적 공동체에 있다. 즉, 문화 언어는 다르지만 각 주가 자발적으로 한 연방을 구성하여 국가라는 공동체를 설립하였고 사회구성원의 자유의사를 반영하는 직접민주제도를 발전시켰다는 정체감이 사회의 저변을 흐르고 있다. 그리하여 비록 국가의 규모는 작지만 한 연방국가 내에서 여러 언어를 사용하고 EU에도 가입하기 않음으로써 강대국의 이해관계에 중립을 지키는 국가로 발전하게 되었다. 이렇게 발전된 스위스의 직접민주정치는 현재 이해 당사자의 이해관계가 충분히 반영되는 협의에 기초를 둔 의사결정과정의 핵심이 된다. 하버마스의 대화를 통한 담론적(참여적) 민주주의가 생각나게 한다. 하버마스 민주주의 개념의 핵심은 각 개인이 자신의 의사결정에 직접 참여하여 의사를 자유롭게 표현하고 대화를 통한 합의에 도달한 후 합의된 사항의 실행과정을 통제하는 데 있다. 즉, 개인의 의사가 통합되어 합리적인 권위로 전환되도록 개인이 직접 참여하여야 한다. 정당에 기초를 둔 의회가 의사결정을 하고 행정부가 결정된 사항을 실행하는 대의적(대표적) 민주주의와 좋은 대조를 이룬다고 할 수 있다. 이 대의적 민주주의의 경우 다수당이 종종 소수당의 의사를 묵살하여 소수당을 지원하는 개인들의 의사가 정책결정에 반영되지 않는다.

우선 스위스 정치체제는 대통령 중심제도 아니고 내각책임제도 아니며 더군다나 양자의 혼합형태도 아닌 일종의 집단협의체제이다. 스위스 연방협의회(Bundesrat, 매주 수요일 오전에 (국무)회의가 열리며 7명 중 4명 이상이 참가하여야 하고 과반수의 찬성으로 의결됨)는 이러한 집단협의체제로서 우리나라 정부에 해당된다. 스위스 연방헌법 제 174조는 스위스 연방협의회가 연방정부의 업무를 수행하는 최고기관이라고 규정하고 있다. 이 연방협의회는 동등한 위치의 7명의 의원(장관)으로 구성되어 있으며 스위스 연방의회(국회에 해당됨)에 의하여 4년 임기로 선출되지만 연방의회에 대하여 책임을 지지 않는다. 7명의 의원으로 구성된 스위스 연방협의회는 그 기능상 다른 나라의 국가원수 혹은 대통령의 기능 및 행정부의 기능을 동시에 수행하고 있다. 이러한 집단협의체의 스위스 정부는 1795년과 1799년 사이의 프랑스 혁명정부 당시 5명으로 구성된 집단 협의체에 그 기원을 두고 있으며 현재 세계에서 유일하게 대통령 중심제도 아니고 내각책임제도 아닌 정부의 형태이다. 연방협의회 의원은 국회의 과반수 찬성으로 임명되며 대부분 재임된다. 1848년 이후 재임되지 않은 경우는 4회에 불과하며 내각책임제의 경우 내각구성원인 장관은 입법기관인 국회의 의원직을 겸임하지만 스위스 연방협의회 의원의 연방의회 의원(국회의원)직 겸임은 금지되어 있다. 하지만 연방협의회 의원은 소속 정당과는 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다. 스위스 정부에 해당되는 연방협의회 의원(장관)을 국민투표를 통해 직접 선출하려는 노력이 여러 번 있었으나 아직까지 실현되지 않고 있다.

연방협의회 의원은 통상 정당의 국회에 의석비율대로 임명되는데 2011년 현재 국민당 소속

1명(우익) 사민당 소속 2명(중도 좌익), 기사당 소속 1명(중도) 자유당 소속 2명(중도 우익), 시민민주당 소속 1명(중도 우익)으로 구성되어 있다. 스위스 연방의회에는 모든 정당이 진출해 있으며 현재 국민당이 약 27%, 사민당이 19%, 자유당이 15%, 기사당이 12%, 시민 민주당이 5% 정도의 의석을 차지하고 있고 나머지는 기타 정당이 차지하고 있다. 연방의회에 진출해 있는 정당 소속 연방의회(국회)의원들이 연방협의회 의원(행정부 장관)을 선출한다. 즉, 정부를 거의 모든 정당이 대표하므로 스위스 정치체제의 특징 중의 하나는 야당이 없다는 것이다. 이는 국민 개인의 의사가 정책결정에 반영되는 직접민주주의와 연방주의의 귀결이다. 그 결과 정책결정과 집행기관인 스위스 연방협의회 의원 역시 여러 정당에 소속되어 있다. 이러한 스위스 직접민주주의는 일종의 협의체제 민주주의(Konkordanzdemokratie)로서 가능한 모든 정당 및 단체가 입법과정에 참여하여 합의를 도출하는 형태로서 과반수 이상의 의석을 차지하는 정당인 여당 혹은 연정이 단독으로 의사결정을 하는 경쟁적 민주주의(Konkurrenzdemokratie)와는 상당히 다른 형태이다.

내각책임제의 경우 일반적으로 국가의 원수인 대통령이 내각을 해임할 권한이 있는 반면 스위스 연방협의회(행정부 혹은 내각에 해당됨)는 연방협의회 의원을 선출하는 연방의회(국회)에 대하여 책임을 지지 않는다. 그 이유는 임기가 법률에 의하여 4년으로 보장되어 있기 때문이다. 이 연방협의회 체제가 그 기능을 발휘하는 이유는 연방주의에 기초하여 국민 개개인의 자유와 권리가 보장된 직접민주주의가 발달하였고 그렇게 때문에 의사결정과정에 있어서도 합의 도출과정이 정착되어 있기 때문이다. 아직도 스위스의 주 Apenzell Innerhorden과 Glarus 주에서는 고대 직접민주제도가 변형되지 않고 실시되고 있다. 그 주의 헌법, 법률, 기타 중요한 사항에 대하여 주 선거권자들이 노천광장에 모여 투표를 직접 한다고 한다. 연방 국가이기 때문에 연방헌법의 개정에 각 주가 투표를 하며 직접민주주의가 정착되어 있기 때문에 연방헌법의 개정이나 기타 중요한 사안에 대하여 각 개인이 투표를 통해 자신의 의사를 표시할 수 있다. 국민투표에서 결정된 사항은 구속력이 있어 국회의 결정사항을 우선하며 국회에서 입법으로 제도화하여야 한다. 환언하면 국민투표 및 국민청원 혹은 각 주의 결정사항은 연방협의회(정부)나 연방의회(국회)의 결정사항에 우선한다. 2010년에 2층에 해당되는 직장 연금제도(공무원연금 포함)의 연금지급률 하향조정에 대하여 국민투표에서 부결되어 연방협의회에서 연금지급률 하향조정 노력이 수포로 돌아간 사실이 이를 대변해 주고 있다.

스위스 연방의회는 양원으로 구성되어 있다. 200명의 하원은 국민투표에 의하여 직접 선출되고 상원은 각 주에 의하여 선출되며 현재 46명으로 되어 있는데 대부분 부업으로 의원직을 겸임하고 있다(따라서 국회의원 세비가 없고 다만 회의참가비 및 실비 비용이 정산되어 지급

됨). 사회 각 분야 전문직에 종사하는 사람이 국회(주정부 및 지방정부)의원으로서 입법과정에 참가하게 되면 그 분야의 이해관계가 의사결정과정에 반영되는 장점이 있다. 전문지식이 없으면 국회의원 출마 자격에 미달되어 국회의원이 될 수가 없다. 물론 이해관계가 상충되는 경우 법률의 규정에 의하여 문제를 해결하도록 되어 있다. 하원 및 상원은 법률 상 동일한 위치에 있으며 모두 동일한 사안에 대하여 의결권을 행사한다. 양원이 일정한 사안에 대하여 합의에 도달하지 못한 경우 3번의 기회가 주어지며 그래도 합의에 도달하지 못하는 경우 그 사안은 원상태로 돌아간다. 일반적으로 양원의 회의는 독립되어 있지만 행정부에 해당되는 연방협의회 의원(장관) 혹은 연방판사를 선출하는 경우에는 양원이 통합되어 개최된다.

스위스의 입법기관은 우리나라 국회에 해당되는 스위스 연방의회이지만 국민투표와 국민청원 그리고 26개 주에 의한 결정 사항은 연방의회를 우선한다. 직접민주주의가 발달한 스위스의 최고 입법권한은 국민 및 26개의 연방 주에 있다. 연방법원 판사는 스위스 연방의회에 의하여 임명되며 사법부인 법원에 대한 일부 감독기능도 연방의회가 수행한다. 물론 법원의 판결내용에 관여하는 것이 아니라 법원이 자신의 업무를 제대로 수행하는가를 감독한다. 예를 들어 주어진 기한 내에 법원에 제기된 소송이 완결되는지 혹은 법원이 업무를 원만하게 수행하도록 조직되어 있는지를 감독한다. 요약하면 직접민주주의에 의하여 선출된 연방협의회의 의사결정과정에 있어서 여러 정당이 자신의 정당을 지원하는 국민들의 이해관계를 대표하게 되는데 이 과정은 스위스 연방의회(국회)가 연방협의회(행정부) 의원(장관) 및 연방법원 판사의 선출함으로써 통해 구체적으로 나타난다. 연방의회는 연방협의회의 업무 수행의 적법성, 합목적성 및 효율성 관점에서 국민 개개인의 이해관계가 정책결정에 반영되는지 감독한다. 물론 직접민주주의 원리에 따라 국민투표와 국민청원 및 연방 주 협의사항이 국회를 우선한다.

그러면 직접민주주의가 발달한 이러한 스위스 정치체제는 어떻게 연금제도에 관련된 정책 결정과정에 영향을 미치는가?

스위스 헌법 개정의 최종기관은 국민이다. 국민청원에 의하여 새로운 헌법 조항을 첨가하거나 개정이 제안 된 경우 국민투표(매 분기마다 실시됨)에 의하여 확정된다. 연방의회에서 개정된 헌법조항은 의무적으로 국민투표에 부치도록 되어 있다. 그 외 일반 법률의 개정의 경우 전 국민에게 광범위한 영향을 미치는 사항의 경우 의무적으로 국민투표에 의하여 결정되고 국민투표를 통해 연방협의회 업무수행에 영향을 미친다.

우선 국민의 의사를 무시한 의회나 정부의 일방적인 정책결정이 불가능하거나 어렵다는 것이다. 구체적으로 연금제도 당사자들의 이해관계가 반영되지 않은 합의 도출은 배제된다는 것이다.

연금제도관련 법률이나 정책변경 과정 역시 스위스 직접민주제도가 중요한 역할을 수행한다. 스위스는 연방민주공화국으로서 직접민주주의와 연방주의가 중심이다. 직접민주주의가 시행되기 때문에 가능한 한 모든 이해당사자의 의사가 정책결정에 반영되어야 하고 연방주의가 정착되어 있으므로 각 주가 처한 상황이 정책결정과정에 반영된다. 연금제도 이해당사자인 가입자, 연금수급자, 그리고 고용주의 의사 및 이해관계가 연금제도 정책 결정과정에 반영되며 정당 및 연방 주 그리고 이익단체의 이해관계 역시 의사 결정에 반영된다.

스위스의 연금제도 관련 입법과정 역시 다른 법률 입법과정과 동일하게 진행된다. 우선 정책실행자인 정부에 해당되는 연방협의회가 전 국민에게 광범위한 영향을 미치는 연금제도 개선 법률개정에 관하여 각 주정부, 정당, 이익단체와 공동으로 사안에 대하여 협의를 하게 된다(연방헌법 제 147조). 해당 부처는 정책을 입안하여 각 주, 정당, 그리고 이익단체에 통보하거나 공식적으로 발표함으로써 입안된 정책에 대하여 의견을 구한다. 실제 정책입안은 해당 부처 혹은 그 부처 소속 공무원이 직접 하는 것이 아니라 대부분 사제 전문가와 이해당사자 대표로 구성된 위원회에 위임하고 있다. 그 이유는 전문가와 이해당사자의 의견을 근거로 하여 입안된 정책의 성공가능성을 판단할 수 있기 때문이다. 특히 추진하고 있는 연금제도개선이 어차피 국민투표에 의하여 성패가 달려 있기 때문에 처음부터 이에 국민들이 반대할 가능성이 있는 제도개선은 추진할 필요도 없고 의미도 없기 때문이다. 물론 국민 개개인도 추진되고 있는 연금제도 개선에 관하여 3개월 이내에(입법과정에 관한 법률 7조) 자신의 의사를 표현할 수 있다. 이해 당사자들의 의견이 개진되면 정부인 연방협의회는 개진된 의견을 종합 분석하여 최종 보고서를 작성 공표함과 동시에 국회인 연방의회에 의결을 위해 통보한다. 연방협회의 최종 보고서는 2005년 이후 연방협의회가 입안한 연금제도 개선안도 일반 국민에게 공표되고 연방협의회 보고서 역시 일반 국민에게 개방되어 있다.

연금제도 정책결정 관련 법률 개선이나 제정을 위한 법률입안은 국민청원을 통한 국민, 연방의회, 연방협의회 그리고 연방주정부가 할 수 있으며 법률 개선이나 제정 최종 결정권은 국민에게 있다. 부연하면 연방정부인 연방협의회(연방정부)가 연금제도 개선을 위하여 법률을 입안하여도 이해당사자들의 이해관계를 반영한 연방의회가 부결하면 연금제도 개선은 불가능하며 연방의회가 연금제도 법률을 개정하거나 제정하여도 국민투표에서 부결되면 연금제도 개선을 불가능한 것이다. 이러한 스위스 직접민주정치제도가 연금제도 개선에 시사하는 점은 무엇인가? 간단히 답하면 국민의 대다수가 반대하는 연금제도 개선은 불가능하다는 점이다. 연금제도 이해 당사자는 가입자인 경제활동인구, 연금수급자 그리고 고용주(국가, 주정부, 지방자치단체 그리고 기타 공공단체 포함)로 구성되어 있다. 요약하면 직접민주정치제도가 지배

하는 스위스 연금제도 개선은 연방협의회(정부)나 연방의회가 하는 것이 아니라 이해당자가가 직접 하여야 하는 것이다. 연방정부나 연방의회는 어디까지나 이해당사자인 전 국민의 연금제도 개선에 관한 합의를 도출하기 위한 매개체 혹은 도구에 불과한 것이다. 가끔 국화와 정부가 일방적으로 제도 개선이나 정책실시를 하는 우리나라와 좋은 대조를 이룬다고 할 수 있다.

스위스 공무원연금제도의 일부인 2층의 공무원직장연금제도의 개혁은 스위스 전체 직장연금제도의 개혁의 일부로서 이해하여야 한다. 하지만 법률에서 허용하는 범위 내에서 공무원직장연금제를 운영하는 각 주체가 장기적인 연금재정안정화를 위한 조치를 취하려는 노력이 진행되고 있다. 그러나 연금기금 수익 산정 최저수익률과 적립된 원리금에서 지급되는 연금의 법정연금지급률은 법률에 의하여 책정되므로 직장공무원연금제도를 운영하는 주체나 기관이 연금제도를 개선하는 데에는 한계가 있다.

3.6.3 스위스 사회복지정책 및 사회보장체계

일인당 및 국내 총생산액

(스위스 프랑, 1프랑은 약 1USD 정도임, 논의의 편의를 위해 한화 1,100원으로 환산함)

연도	일인당 GDP	GDP(Mio. CHF)
2005	63,868	479,088
2006	67,222	508,036
2007	70,984	540,800
2008	73,641	567,852
2009	71,062	554,372
2010	72,905	574,314
2011	74,160	586,784

출처: 스위스 연방통계청

스위스 연방헌법 제 2조는 스위스가 모든 사회구성원의 삶의 수준을 제고하는 사회복지국가임을 천명하고 있으며 1998년 동법에 추가된 41조는 사회복지국가의 목표를 보다 구체적으로 제시하고 있다. 물론 규정에 제시된 목적을 달성하기 위한 사회보장급여가 법적으로 급여 청구권이 보장된 성질의 것은 아니다. 그 중 스위스 사회복지 정책의 가장 중요한 부분은 사회적 위험을 상쇄하여 주는 사회보험제도에 의한 사회보장정책이다. 광의의 사회복지정책이 사회보험제도의 혜택을 향유할 수 없는 사회 구성원에게도 인간다운 삶을 유지하긴 위한

최소한의 생계비 보장을 하는 것까지 포함하는 반면 사회보험제도는 강제보험의 원리에 의하여 가입자가 예기치 않은 어려운 상황(사회적 위험 : 질병, 재해, 실업, 노령, 출산, 요양 등 누구나 직면한 위험)에 처한 경우 현물 급여 혹은 현금급여를 통하여 재정적으로 어려움을 극복할 수 있고 가능한 한 정상적인 사회 경제 활동에 복귀 할 수 있도록 도와주는 제도이다. 스위스 사회복지제도는 가입자가 보험료를 납부하는 대신 법률요건을 충족하면 가입자가 처한 경제적 상황과 상관없이 급여 청구권이 발생하는 사회보험제도를 주축으로 구성되어 있다. 이 사회보험제도에 의한 혜택을 받지 못하는 사회구성원은 자신이 처한 경제적 상황에 따라 최소한의 인간다운 생활을 유지할 수 있을 정도의 공적 부조를 받을 수 있으며 이 공적 부조 제도는 사회보험제도에 보충적 기능을 수행하고 있다.

스위스 사회복지제도의 특징은 사회구성원의 자기책임과 연대성 강화에 있다. 자기책임의 강조는 사회보장제도의 재원을 사회보장제도 급여수혜자가 스스로 비용을 부담하는 데에 그 핵심이 있다. 그 외 자기책임을 강조하기 위해 사회복지제도의 악용 방지 인센티브강화요소를 도입하고 있다. 자기책임의 강조는 또한 위해 의료보험의 자기부담이 매우 높고, 공적의료보험의무가입(Pflichtversicherung)이 아니라 민영의료보험가입의무(Versicherungspflicht)가 있으며 초과치료비는 자신이 부담하고 요양보험급여액도 매우 낮은 데에서 나타난다. 일반적으로 스위스의 사회보험료는 다른 나라에 비하여 매우 높은 편인데 이는 개인책임과 사회 연대성을 강조하는 데에 기인한다. 한 OECD 연구에 의하면 스위스 공적부조 혜택수준이 비교적 높은 편인데 그 대신 급여조건도 매우 까다롭고 공적부조급여 수령 후 경제활동 소득이 발생하게 되면 공적부조 급여를 수령하였던 자는 일정한 조건하에 공적급여액을 반납하여야 한다고 한다. 공적부조수급조건을 충족하는 정도를 약간 상회하거나 하회하는 정도의 소득취득자의 공적부조제도 악용을 방지하기 위하여 공적 부조 수급조건을 매우 강화하고 있는 것이다. 즉, 공적부조제도의 시행에 있어서도 자기책임을 매우 강조하기 위해 확실하게 자기 스스로 경제적인 어려움을 극복하지 못하는 경우에만 공적 부조가 지급되는 것이다. 스위스 사회복지체계의 일부인 공적 부조의 법적 근거는 연방헌법 제 12조이다. 이 조항은 “스위스에 거주하고 있는 자가 위급한 상황에 처하고 자기 스스로 경제활동 능력이 없는 경우 최소한의 인간다운 생활을 보장할 수준의 공적부조와 기타 혜택을 받을 수 있는 권리가 있다”고 규정하고 있다. 이 최소한의 수준의 공적부조가 얼마인지는 구체적으로 명시하지 않았으나 각 연방 주의 공적부조제도의 중요한 헌법적 근거가 되고 있다²¹²⁾.

212) 얼마 전 스위스 연방법원은 공적부조수급자격 심사에서 획기적인 판결을 한 적이 있다. 한 난민신청자가 국적관련 서류도 없이 불법체류를 하고 있음에도 불구하고 연방헌법 제 12조에 규정된 대로 자기

공적 부조제도 외에 사회 연대성을 강조하는 예로 연금제도를 들 수 있다. 1층의 기초보장 연금제도의 연금보험료 산정 상한소득이 없어 고소득자(1975년 이후 현재까지 근로자 및 고용주 각각 근로소득의 4.2%씩 분담, 총합 8.4%)는 높은 보험료를 납부하지만 기초연금의 상한선이 존재하여 아무리 높은 보험료를 납부하여도 2013년 현재 연간 28,080 스위스 프랑에 해당하는 연금액을 수령함으로써 사회연대성이 강조되고 있다. 반면에 연금수령액이 자신이 부담한 연금보험료에 비례하는 소득비례연금제도의 성격이 강한 직장연금제도는 자기책임요소 뿐만 아니라 장수하는 연금수급자가 혜택을 보는 연대성의 요소도 포함된 제도이다. 스위스의 2011년 총 사회복지비 지출이 국내총생산에서 차지하는 비율은 약 26.6%로서 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 오스트리아, 스웨덴, 노르웨이 등의 사회복지비 지출과 유사한 수준이다.

2011년 총 사회복지비의 66%가 소득(자산)심사와 상관없이 없는 보험에 의한 현금급여, 26.5%가 보험에 의한 현물급여로서 도합 92.5%의 사회복지 급여가 보험급여를 차지한다. 반면에 소득(자산)심사에 의한 공적부조 성격의 현금급여는 총 사회복지비 지출의 3.2%, 현물급여는 4.2%로서 도합 6.4%에 불과하다. 이 사실은 스위스 사회복지급여가 수혜자의 소득이나 자산에 상관없이 사회보험의 원리에 의하여 지급되고 있다는 사실을 증명해주고 있으며 위에서 언급한 대로 보험료를 자신의 경제활동소득에 따라 납부함으로써 자신의 책임을 강조하는 복지제도임과 동시에 사회보험이기 때문에 동시에 보험료율은 가입자 개개인의 사회적 위험과 상관없이 일정하게 책정되어 사회연대성을 강조하는 제도임을 보여주고 있다. 민영보험의 경우 가입자의 위험정도에 따라 보험료율이 차등화 되어 부과된다.

스위스 사회보험체제

스위스 사회보장체계는 그 구조상 크게 노후소득보장제도, 의료보험 및 산재보험제도, 자원봉사자 및 육아기간 소득대체제도, 실업보험제도 그리고 가족수당제도의 5분야로 구분하여 볼 수 있는데 자원배분 관점에서 보면 노후소득보장제도가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

스스로 경제적 생활 능력이 없이 위급한 상황에 처해 있으므로 공적부조를 국가가 지급하여야 한다고 판결하고 있는 반면 스위스 국적의 공적부조 신청자의 공적부조지급은 그가 스스로 경제활동능력이 있음에도 불구하고 경제활동을 하여 소득을 취하는 것을 원치 않기 때문에 공적부조대상이 되지만 국가는 그에게 공적부조를 지급할 필요가 없다고 판결하였다. 위 무국적의 난민신청자는 본인이 경제활동의지가 있음에도 불구하고 노동허가서가 없어 노동을 할 수 없기 때문에 불법체류와 상관없이 헌법 제 12조에 근거 공적부조를 수급할 권리가 있다는 것이다. 이처럼 스위스 사회보장체계의 특징은 자기책임을 강조하고 있다.

스위스 국내총생산 대비 사회복지관련 지출

사회복지비비율	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국내총생산 대비 사회복지비 및 수입(%)											
총사회복지비	24.6	25.3	26.3	27.5	27.1	27.1	25.9	25.2	24.7	26.9	26.6
사회보장급여지출	22.3	22.9	23.7	24.9	25.1	25.0	23.9	23.3	23.0	24.9	24.2
사회복지비지급을 위한 총 수입	30.1	30.7	30.9	31.1	30.9	31.4	30.5	30.7	30.2	31.2	30.7
국내총생산 대비 사회복지비 및 수입 변화추이(%)											
총사회복지비	-0.4	0.7	1.0	1.3	-0.4	0.0	-1.3	-0.7	-0.5	2.1	-0.3
사회보장급여지출	-0.5	0.6	0.9	1.1	0.2	-0.1	-1.0	-0.6	-0.3	2.0	-0.7
사회복지비지급을 위한 총 수입	-0.2	0.6	0.2	0.2	-0.2	0.5	-0.9	0.2	-0.4	1.0	-0.6

출처: 스위스 연방통계청

2010년 스위스 사회보험수지표

해당사회보험	사회보험 총수입	전년대비 변화율	사회보험 총지출	전년대비 변화율	수지차	적립된기금
	Bill, CHF	2009/10	Bill, CHF	2009/10	Bill, CHF	Bill, CHF
1층 기초연금제도	38.1	1.0%	36.6	2.3%	1.5	44.2
1층 기초연금 보충급여	2.3	5.2%	2.3	5.2%	-	-
장애연금제도	8.2	-0.4%	9.3	-3.3%	-1.1	-14.9
장애연금 보충급여	1.8	3.2%	1.8	3.2%	-	-
2층 직장연금제도	61.7	4.3%	43.6	3.5%	18.0	617.5
의료보험제도	22.5	8.7%	22.1	3.0%	0.4	8.7
산재보험제도	7.9	1.7%	6.0	0.4%	1.9	42.7
공익요원 및 산모수당	1.0	-0.5%	1.6	4.5%	-0.6	0.4
실업보험제도	5.8	1.6%	7.5	4.6%	-1.7	-6.3
자녀수당제도	5.1	-2.1%	5.1	6.2%	0.0	1.2
총 사회보험급여	153.4	3.3%	135.1	2.6%	18.3	693.5

출처: 스위스 연방통계청

참고: 총수입은 적립된 기금가치 불변으로 가정한 다음 계산된 금액이고 총지출액에는 미지급금적립을 위한 금액과 지불준비금적립액이 포함되어 있지 않음. 2층 직장연금제도에도 1층 기초연금제도와 마찬가지로 유족급여가 포함되어 있음. 보충급여는 연금급여액이 법정 최소치를 하회하는 경우 지급되는 보충적 성격의 급여임.

출처: 스위스 연방통계청

2013년 스위스 사회보험료

해당사회보험	경제활동소득대비 보험료율				비경제활동가입자	
	근로소득자 보험료율			자영업자 보험료율	연간 보험료(CHF)	
	근로자 부담	고용주 부담	합계		하한선	상한선
1층 기초연금제도	4.20%	4.20%	8.40%	4.200%—7.800% ¹	392	19'350
장애연금제도	0.70%	0.70%	1.40%	0.754%—1.400% ¹	65	3'250
공익요원 및 산모수당제도	0.25%	0.25%	0.50%	0.269%—0.500% ¹	23	1'150
실업보험제도 ²	1.10%	1.10%	2.20%	—	—	—
산재보험제도 ²	—	0.84%	0.84%	³	—	—
비산재보험제도 ^{2,4}	1.49%	—	1.49%	³	—	—
2층 직장연금제도 ⁵	7.8%	10.30%	18.10%	³	—	—
자녀수당제도 ⁶	— ⁷	0.1% 와 4.0% 사이 ⁶	0.1% 와 4.0% 사이 ⁶	⁶	—	—

출처: 스위스 연방통계청

1. 자영업자 소득에 따라 보험료율이 차등적용됨: 소득이 연간 9,400 CHF 미만인 경우 첫 번째 보험료율이 적용되고 소득이 56,200 CHF 를 초과하면 두 번째 보험료율이 적용된다. 소득이 9,400 CHF 에서 56,200 CHF 인 경우 이 두 보험료율 사이의 보험료율이 소득에 따라 차등 적용된다.
2. 근로소득 상한선은 126,000 CHF임. 근로소득이 126'000 CHF에서 315,000 CHF 인 경우 근로자가 실업보험료는 각각 0.5%임(총 실업보험료 1%, 근로소득이 315,000 CHF을 초과하여도 총 실업보험료는 1%임). 산재 및 비산재 보험료율은 2010년 평균치임. 산재보험료는 가입자가 처함 위험도에 따라 차등화된 보험료율이 적용됨. 시간제 근로자에게는 특별규정이 적용됨.
3. 자영업자는 임의가입이 가능함.
4. 주간 근로시간이 8시간 미만인 근로자는 비산재보험제도에 가입되지 않음. 실업자는 스위스 산재보험공단(SUVA)의 비산재보험제도에 가입되는데 보험료는 3.95%임. 비산재보험료 3.95% 중 2.63%는 실업수당에서 직접 원천징수 산재보험공단에 이체되며 나머지 1.32%는 실업보험에서 산재보험공단에 납부함.
5. 직장연금제도연합 2010년 추정 통계치임. 보험료 산정기준임금소득에 대한 비율임 (보험료 산정기준임금소득 상한선은 835'200.-CHF임). 보험료율은 각 직장연금제도 운용주체에 의하여 책정됨.
6. 각 주마다 제도가 상이함
7. 유일하게 Wallis 주에서만 근로자가 의무적으로 2002 1월 1일부터 임금의 0.3% 지불함

노후소득보장체제

스위스는 19세기만 해도 가족과 교회 및 자선단체가 노후소득보장 기능을 수행, 노인과 경제활동능력이 없는 사람의 생활을 보조해 주고 있었고 미흡하나마 공적부조가 실시되고 있었다. 1880년대 공장근로자의 생활을 보장하기 위한 공적 소득보장제도 도입에 대한 논의가 있었다. 하지만 1930년 스위스 국민들은 이러한 공적노후소득제도 도입을 국민투표를 통하여

반대하였다. 그 결과 연방정부에서 노후소득보장을 위한 연금제도 대신 일종의 공적부조제도를 도입 실시하였으나 그 급여수준은 극히 미미하였다. 1948년이 되어서야 조세에 의한 이 공적부조제도를 대체한 노후소득 및 유족소득보장을 위한 연금제도를 도입 실시하게 되었다. 이 기초소득보장제도는 1960년에 도입된 장애연금제도와 함께 스위스에 거주하거나(경제활동을 하지 않는 성인 포함) 경제활동을 하는 모든 사람에게 최소한의 생활을 보장하는데 그 취지가 있다. 부연하면 넓은 의미의 노후소득보장제도에는 노령연금 외에 장애연금 및 유족연금제도가 포함된다. 2011년 노령연금액의 지출은 총 사회복지비 지출의 44.3%, 장애연금은 11.1%, 그리고 유족연금지출은 4.5%로서 총 연금액 지출이 사회복지비에서 차지하는 비율은 약 60%(=44.3%+11.1%+4.5%)에 달하고 있다.

스위스 노후 소득보장체제는 1층의 기초연금제도, 2층의 직장연금제도, 그리고 3층의 개인연금제도가 있다. 1층과 2층은 사회보험제도의 일부로서 근로자의 경우 법률요건이 충족되면 강제가 입된다. 3층의 개인연금제도는 강제가입의 의무가 없다. 1층의 기초연금제도에는 유족연금, 장애연금제도가 포함되어 있으며 최저연금제도와 최대 연금제도가 도입되어 있는 반면 연금보험료 산정기준소득 상한선이 존재하지 않아 소득재분배 효과가 매우 크다. 2층에 직장연금제도에도 역시 유족연금과 장애연금제도가 포함되어 있어 집단적립방식으로 운영되고 있다. 1층의 기초연금제도는 정부의 보조금이 연금지출액의 약 4분의 1을 초과하는 부과방식으로 운영되고 있다. 스위스 거주자 혹은 경제활동자 모두가 의무적으로 가입되며 독거노인, 장애인, 유족 등을 위한 최저생계비 보조금제도도 도입되어 있다. 그 외 경제활동에 참가하는 가입자가 장애로 인하여 경제활동에 제약을 받거나 경제활동이 불가능 할 경우 장애연금을 지급하는 장애연금제도가 1960년 도입되어 실시되고 있다. 스위스 노후소득보장체제에 대하여 아직 자세히 설명하기로 한다.

의료보험체제

스위스 의료보험제도는 정부에서 직접 운영하는 제도가 아니라 스위스에 거주하고 있는 자 모두 공적 혹은 민영보험제도에 의무 가입하도록 되어 있다. 다만 휴업(현금)급여에 대하여서는 보험가입의무가 없어 가입자가 원하면 임의 가입할 수 있다. 의료보험 가입의무가 있는 자는 본인의 선택에 의하여 의료보험을 자유로이 선택할 수 있다. 급여에는 대부분의 나라의 의료보험제도와 마찬가지로 질병 치료, 예방, 건강검진, 등 법정현물급여가 있다. 즉, 민영의료보험사이지만 급여는 법률의 규정에 의하여 정해져 있다.

스위스 의료보험제도의 특징을 보면 가입자 누구나 연간 300 스위스 프랑에 해당되는 금액을 기본보험료로 지불하고 25세 이상의 가입자는 입원의 경우 입원치료비의 일정부분을 자기 부담

하여야 한다. 성인의 경우 치료비가 연간 기본보험료를 초과하는 700프랑 범위 내에서, 미성년자의 경우 350 프랑 범위 내에서 그 치료비의 10%에 해당되는 비용을 자기가 부담하여야 한다. 병가기간 상실된 소득을 대체하여주는 휴업급여 보험가입여부는 고용주와의 근로계약 혹은 단체협상 내용에 따라 정해진다. 15세 이상 65세 미만자로서 스위스에 거주하거나 스위스에서 경제활동을 하는 자는 휴업급여지급 보험에 임의 가입할 수 있다. 휴업급여지급액의 정도는 보험사와 가입자간의 합의 사항이다. 요컨대 스위스 의료보험제도는 공적의료보험제도에 의무가입을 전제로 하는 정부에서 직접 관장하는 제도가 아니라 민영보험에 가입의무가 있는 제도이다. 보험사와 가입자 사이에 작동하는 시장의 원리를 이용하여 가능한 의료보험제도의 고질병인 도덕적 해이를 방지하고 보험급여를 악용하는 소지를 없애려는데 그 취지가 있다. 의료보험제도는 스위스 연방보건청에서 관장한다. 2011년 총 사회복지비에서 차지하는 비율은 산재보험 현물급여를 포함하여 27.3%에 달하고 있어 노후소득보장제도 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다.

스위스 의료보험 수지현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2006	2007	2008	2009	2010	변화율 2009/2010
총수입 ¹	19'592	20'138	19'974	20'719	22'528	8.7%
보험료(가입자 및 고용주) ²	15'926	16'209	16'223	16'515	17'976	8.8%
정부보조금 ³	3'312	3'421	3'406	3'553	3'975	11.9%
- 그중 연방정부	2'138	2'219	1'779	1'815	1'976	8.9%
기금운용수익 ¹	338	343	29	292	319	9.3%
기타수입 ⁴	15	165	317	359	258	-28.2%
총 지출	18'674	19'545	20'619	21'474	22'123	3.0%
의료보험급여 ⁵	17'614	18'471	19'482	20'357	20'973	3.0%
관리운영비	1'077	1'090	1'177	1'150	1'245	8.2%
기타 비용 ⁶	-17	-15	-40	-34	-95	183.8%
수치차	917	593	-645	-755	405	-
적립변동액	794	481	-728	-512	498	-
적립금총액 ⁷	8'913	9'394	8'666	8'154	8'651	6.1%

출처: 스위스연방통계청

1. 적립금(지불준비금)의 가치변동을 고려하지 않은 수치임. 적립금의 가치변동액은 적립금변동액란에 포함됨
2. 가입자가 납부해야 하는 할인된 보험료 금액으로서 가입자의 실제 의료보험료 부담액임.
3. 가입자와 의료보험사에 지불하는 정부보조금임.
4. 대차대조표 중립적인 수입이나 기타 운용수입임.
5. 가입자 자기부담액을 제외한 보험급여 및 기타 급여액임
6. 재보험사에 지불한 금액임.
7. 지불준비금 성격의 적립금으로서 미지급 보험급여 및 보험기술상 예기치 않은 급여지출대비를 위한 적립금임.

산재보험제도

산재보험제도 역시 스위스 연방보건청에서 관장하며 의료보험제도와 마찬가지로 공적산재보험공단과 민영산재보험사가 병존하고 있다. 산재위험이 비교적 높은 분야에 종사하는 스위스 근로자는 스위스 산재보험관리공단(SUVA)에 가입되어 있는데 스위스 근로자의 약 52%에 여기에 가입되어 있다. 그 외 근로자는 타 공적산재보험관리 공단 혹은 의료보험사, 민영산재보험사에 가입되어 있으며 보험료는 근로자가 종사하는 분야의 위험도에 따라 차등 적용된다. 의료보험의 경우와 마찬가지로 근로자가 민영산재보험사에 가입되더라도 급여기준은 법률에 의하여 정해진다. 따라서 가입자가 많은 민영보험사는 규모의 경제를 이용하여 상대적으로 낮은 보험료를 징수하더라도 법률에 정한 산재보험급여를 지급할 수 있다. 그리고 업무상 발생한 재해가 아닌 비산재로 인한 위험도 상쇄해주는 근로자비산재보험제도도 운영되고 있다. 비산재 보험료는 근로자가 부담하여야 하며 근로자가 종사하는 분야의 위험정도에 따라 보험료가 차등 적용된다. 실업자도 이 비산재보험에 가입되며 스위스 산재보험관리공단에 가입된 실업자 비산재보험료는 3.95%이다. 비경제활동인구와 자녀도 의무적으로 재해로 인한 위험을 상쇄하기 위해 정부 공인 의료보험에 가입하여야 한다. 이 의료보험은 사단법인, 재단법인, 조합 혹은 주식회사의 형태로 조직되어 있고 비영리목적으로 운영된다.

스위스 산재보험 수치 현황(단위: 백만 스위스 프랑)

	2006	2007	2008	2009	2010	변화율 2009/2010
총수입	7'674	8'014	7'948	7'730	7'863	1.7%
보험료(가입자, 고용주)	6'009	6'238	6'298	6'152	6'303	2.5%
적립기금운용수익	1'213	1'353	1'230	1'180	1'184	0.4%
기타수입 ¹	452	424	420	398	375	-5.7%
총지출	5'485	5'531	5'744	5'968	5'993	0.4%
산재보험급여 ²	4'725	4'762	4'937	5'145	5'170	0.5%
관리운영비	611	615	651	672	675	0.4%
기타 지출 ³	149	154	156	151	148	-2.0%
수지차	2'190	2'483	2'204	1'762	1'870	6.1%
적립기금 변동액	2'785	2'669	-2'054	2'287	1'435	-37.2%
적립기금	38'387	41'056	39'002	41'289	42'724	3.5%

출처: 스위스연방통계청

1. 구상권 행사 수입.

2. 현물급여 및 장 단기 현금급여(상병급여 및 장해연금, 장해연금수급자 및 유족연금수급자에 지급된 일시금), 물가상승 보조비

3. SUVA의 경우 산재예방사업지출 및 지불준비금 감소분에 대한 이자손실. 기타 산재보험사의 경우 재보험료지출

스위스 재해보험장기급여 수급자 현황(2012년 8월 12일)

	장해연금수급자			유족연금수급자		
	산재보험 ¹	비산재보험 ²	실업자재해보험 ³	산재보험 ¹	비산재보험 ²	실업자재해보험 ³
2001	43'383	36'933	423	9'835	20'163	141
2002	43'572	37'463	558	9'544	19'591	150
2003	43'843	38'286	674	9'216	19'087	167
2004	44'081	39'175	797	8'972	18'457	190
2005	44'206	39'870	918	8'672	17'955	209
2006	43'857	40'587	1'021	8'483	17'438	233
2007	43'691	40'959	1'153	8'290	16'767	231
2008	43'303	41'074	1'261	8'089	16'225	235
2009	43'068	41'174	1'335	7'880	15'668	238
2010	42'742	41'265	1'409	7'670	15'105	236
2011	42'361	41'257	1'462	7'419	14'558	226

출처: 스위스 산재보험공단(SUVA), 산재보험에 관한 법률에 의한 5년 보고서

1. 근로자가 가입됨. 보험료는 고용주가 부담
2. 비 경제활동인구의 재해나 업무상 무관한 재해 보험으로서 가입자(근로자)가 보험료 부담
3. 실업자 재해보험으로서 실업자가 보험료 부담

공익요원 보상제도, 출산휴가급여제도 및 자녀수당

군인, 적십자 및 긴급구호대 공익요원, 민방위대원, 그리고 기타 자원봉사자들에게 법률에 정한 바에 의하여 적절한 급여가 실시되고 있다. 이들은 대부분 일시적으로 종사하는 자로서 이 분야에 종사하기 전 소득활동을 하지 않았어도 급여가 지급된다. 이 전에 소득활동을 하였던 자는 그 소득을 기초로 급여가 산정되면 실업자도 실업수당을 기초로 급여를 산정 수령하게 된다.

산모의 경우 출산 전 9개월 동안 의무적으로 1층 기초연금제도에 가입되었고 이 기간 동안 최소한 5개월 이상 경제활동에 종사한 산모에게는 출산휴가급여가 지급된다. 급여는 출산할 당일부터 최대 98일 동안 지급된다. 급여액은 경제활동 소득의 80%에 달하며 일일 최대급여액은 196 스위스 프랑이다. 그리고 소득이 없는 자녀에게 20세까지 자녀 수당이 최소한 월 200프랑, 대학교육보조금이 최소 월 250 프랑이 25세까지 지급된다. 자녀수당 지급재원 고용주가 부담한다. 2011년 총 사회복지비에서 차지하는 비율은 5.2%에 달하고 있다.

공익요원 보상제도, 출산휴가급여제도 수지 현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2007	2008	2009	2010	2011	변화율 2010/2011
총 수입	939	776	1'061	1'006	1'708	69.8%
보험료 수입(가입자 및 고용주)	907	950	980	985	1'703	72.9%
적립금 운용수익	32	-174	81	21	5	-74.8%
총 지출	1'336	1'437	1'535	1'603	1'611	0.5%
급여지출	1'332	1'433	1'532	1'601	1'608	0.4%
- 그 중 공익요원 보상급여	767	825	854	876	856	-2.3%
- 그 중 출산휴가급여	565	609	678	725	752	3.8%
관리운영비	4	3	2	2	3	27.5%
수치차	-397	-661	-474	-597	97	-
적립금변동액	-397	-661	-474	-597	97	-
적립금	2'143	1'483	1'009	412	509	23.6%

출처: 스위스 사회보험공단

스위스 자녀수당제도 수지 현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2006	2007	2008	2009	2010	변화율 2009/2010
총 수입	4'409	4'538	4'639	5'181	5'074	-2.1%
고용주 기여금	4'239	4'397	4'532	4'919	4'835	-1.7%
정부 보조금	107	104	134	175	176	0.4%
- 그 중 연방정부	71	69	90	95	89	-6.3%
적립금운용수익	47	30	-47	...	...	...
기타 수입	16	8	21	86	63	-26.7%
총 지출	4'380	4'484	4'592	4'824	5'122	6.2%
자녀수당급여	4'250	4'343	4'448	4'690	4'981	6.2%
관리운영비	130	140	144	133	141	6.1%
기타비용	...	...	...	...	...	...
수지차	29	55	47	357	-49	-113.6%
적립금 변동액	29	55	47	357	-49	-113.6%
적립금	825	880	927	1'284	1'236	-3.8%

출처: 스위스 사회보험공단

군인 및 공직요원 보상급여 및 출산휴가급여 수급자 현황

	공직요원 보상 급여					출산휴가 급여 ²
	군인	공직요원	민방위요원	기타자원 봉사자 ¹	총합	
2001	208'007	2'833	96'394	9'549	316'783	—
2002	200'570	3'697	89'182	8'990	302'439	—
2003	207'992	4'278	76'206	29'900	318'376	—
2004	143'327	4'007	58'153	33'723	239'210	—
2005	164'119	4'101	57'699	38'935	264'854	28'102
2006	170'739	4'360	54'947	38'073	268'119	54'769
2007	176'303	4'536	55'428	41'681	277'948	56'381
2008	175'690	5'130	55'444	41'952	278'216	60'394
2009	172'799	8'691	55'812	44'080	281'382	64'051
2010	163'995	12'933	57'163	45'190	279'281	67'329
2011	150'681	14'876	56'989	45'868	268'414	69'411

출처: 사회보험공단

1. 청소년 스포츠단체근무종사자, 청소년 보호단체 종사자 등.
2. 2005년 7월 1일에 독립된 제도로 실시됨.

실업보험제도

실업급여에는 실업수당, 임시실업수당, 약천후실업수당, 파산실업수당, 실업재교육 수당 등이 있다. 수급조건으로서는 스위스 거주자로서 실업 전 최소한 12개월 실업보험에 가입되어 있어야 한다. 급여 산정방식과 급여기간 산정은 매우 상세하게 규정되어 있으며 실업수당 산정기준 소득 상한선은 10,500 스위스 프랑이다. 25세 미만의 부양자녀가 있는 경우에는 80%, 25세 미만 부양자녀가 없고 일일 지급액이 140 프랑 이상인 경우에는 70%에 해당되는 실업수당이 지급된다. 2011년 총 사회복지비에서 차지하는 비율은 약 4.3%에 달하고 있다.

스위스 실업보험제도 수치 현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2007	2008	2009	2010	2011	변화율 2010/2011
총 수입	4'820	5'138	5'663	5'752	7'222	25.6%
보험료(가입자 및 고용주) ¹	4'404	4'696	5'127	5'210	6'142	17.9%
정부보조금	402	429	531	536	1'073	100.1%
-그 중 연방정부	281	300	395	390	922	136.4%
적립금 운용수익	11	10	5	5	5	2.9%
기타수입	3	3	1	1	3	187.1%
총 지출	4'798	4'520	7'128	7'457	5'595	-25.0%
실업보험급여 ²	4'084	3'824	6'427	6'737	4'888	-27.5%
관리운영비	591	575	639	685	676	-1.3%
기타비용 ³	123	121	61	35	31	-9.7%
수지차	22	618	-1'464	-1'706	1'627	-
적립금 변동액	22	618	-1'464	-1'706	1'627	-
적립금	-3'708	-3'090	-4'555	-6'260	-4'632	-26.0%

출처: 사회보험공단

1. 월경 근로자 및 단기체류근로자에 지불한 보험료 환불금을 포함하여 정산한 금액임.
2. 실업수당, 단기특별실업수당, 이상기후실업보험수당, 단기근로자 실업수당, 파산실업수당 등을 포함함. 여기에 타 사회보험제도(기초연금제도, 장애연금제도, 공익요원 및 산모출산후임금여제도, 직장연금제도, 산재보험 및 비산재보험제도)에 이체함 금액을 포함한 금액임.
3. 이자 및 기타 비용임.

스위스 실업보험급여 수급자 현황(2012년 8월 14일)

	수급자			실업수당수급기간			평균실업 기간(일)
	남자	여자	합계	남자	여자	합계	남녀 평균
2001	103'822	90'737	194'559	8'236'159	7'608'778	15'844'937	81
2002	139'953	112'239	252'192	12'725'518	10'367'647	23'093'165	92
2003	176'895	139'955	316'850	18'341'358	14'564'817	32'906'175	104
2004	179'966	150'362	330'328	18'562'901	15'878'204	34'441'105	104
2005	170'780	151'860	322'640	16'943'153	15'599'732	32'542'885	101
2006	154'824	144'458	299'282	14'563'109	14'223'043	28'786'152	96
2007	133'972	127'369	261'341	11'814'997	11'690'856	23'505'853	90
2008	127'710	116'320	244'030	11'046'908	10'498'920	21'545'828	88
2009	166'758	136'068	302'826	16'697'168	13'602'259	30'299'427	100
2010	176'097	146'587	322'684	17'884'818	14'993'861	32'878'679	102
2011	153'081	135'437	288'518	12'936'838	11'948'100	24'884'938	86

출처: 스위스 연방 경제 기획실(SECO)

3.6.4 스위스 노후보장체제와 공무원연금제도

공무원에게도 적용되는 1층 기초보장연금제도는 스위스 연방헌법 111조에 근거한 3층의 노후보장제도의 1층에 해당되는 제도이다(2층에 해당되는 제도는 직장연금제도이고 3층에 해당되는 제도는 세제상의 혜택이 부여되는 임의 가입의 개인연금제도임). 스위스 1층 기초보장 연금제도는 공적연금제도로써 연방협의회(Bundesrat: 스위스 연방정부에 해당됨)와 연방정부 산하기관인 스위스 사회보험공단이 관장 운영하고 있다. 그 외 연금제도 발전을 위하여 사계전문가로 구성된 위원회가 설치되어 연방정부 자문역할을 하고 있다.

보험료를 징수하고 급여를 지급하는 연금제도 업무는 1층 기초연금관리공단이 수행하고 있다. 약 100개 정도의 이 공단들은 제네바에 있는 공단본부(행정조직상 연방정부의 일부임)를 통해 서로 연금수지 결과를 정산하도록 되어 있으며 공공단체 주정부 그리고 연방정부가 운영하고 있다. 공단본부는 각 관할 공단에서 징수한 보험료를 이체 받아 지급하여야 할 보험급여액을 해당 공단에 분배한다. 그 외 공단본부는 가입자 관리와 1층 기초연금제도 회계를 관장하고 있고 1층 기초연금기금(약 1년 급여분에 해당됨)을 운용하고 있다. 법률에 의하여 고용주는 연금보험료 산정기준 소득을 기초로 자신이 부담하여야 할 보험료와 근로자 부담 보험료를 합하여 관할 공단에 납부하여야 한다. 공단의 업무는 독립된 기관에 의하여 감사를 받도록 되어 있다.

스위스 1층 기초연금부양률은 인구구조 노령화로 인하여 2035년까지는 상승하다가 그 후 안정될 것으로 전망되고 있다. 기초연금제도는 부과방식으로 운영되고 있기 때문에 연금부양률의 증가는 연금수지의 불균형을 초래하여 연금재정 압박요인으로 작용하고 있다. 1950년 이래 여자의 평균수명은 70세에서 82세 남자의 평균수명은 66세에서 76 정도로 상승하였고 출산율 저하로 인하여 연금부양률이 증가하고 있는 것이다. 통계상 평균 10년에 가입자의 수명이 1년 정도 증가할 것으로 전문가는 보고 있다. 거기에서 경제활동의 침체는 1층 기초연금제도의 재정문제를 더 악화시킬 것으로 보인다. 재원조달문제가 악화될 경우 연방정부는 연방헌법에 의거 부가가치세를 1% 인상함으로써 재원조달에 기여를 할 수 있다. 지금까지 1999년 1월 1일에 이 조치를 취하였다.

재원조달을 위해 보험료 수입 외에 기초연금법 제 103조에 의거 연방정부가 2008년 이래 지출액의 약 19.55%에 달하는 부담금(연방보조금의 일부임)을 납부하여야 하고 인구구조의 노령화로 인하여 재원조달이 곤란한 경우 부가가치세를 인상하도록 되어 있는데 이 인상분은 일종의 목적세로서 연방정부는 세율인상으로 인한 추가수입의 17%를 연금급여 지출에 할애하여야 한다. 그 외 연금기금 운용수익 등의 수입이 있다.

2011년말 현재 1층의 기초연금급여지출액은 381억 스위스 프랑(국내총생산 대비 약 10.24%)으로서 그 중 노령연금급여와 유족연금급여를 포함한 금액이 371억 스위스 프랑으로서 가장 큰 비중을 차지한다. 수입 384억 스위스 프랑 중 보험료 수입이 283억 프랑으로서 수입의 73.8%를 차지하고 있다. 그 외 연방정부 부담금이 약 수입의 19.4%, 부가가치세 수입에 의한 보조금이 5.9%, 기타수입이 나머지를 차지하고 있다. 2011년 기초연금기금(일종의 지불준비금 성격의 기금임)은 402억 프랑으로서 2011년 총 보험급여액의 약 105.5%에 달하고 있다. 2011년 약 10억 프랑의 흑자를 기록하고 있다. 2011년 1월 1일부터 장애연금 기금은 회계 상 별도로 계상하도록 되어 있다.

2011년 말 현재 2,256,800 명이 1층 기초연금제도에 의한 급여를 받고 있다. 그 중 노령연금수급자는 2,031,300명이고 나머지는 유족연금수급자와 장애연금수급자이다. 여성연금수급자의 평균연금액은 2,011 프랑, 남성연금수급자의 평균연금액은 2,015 스위스 프랑에 달하고 있다. 부부가 연금수급자인 경우 합산 평균연금액은 3,334 스위스 프랑이며 독신 남자연금수급자의 3분의 1 독신 여자연금수급자의 3분의 1이 2011년 말 최대 연금액인 2,320 스위스 프랑을 수령하고 있다. 부부연금수급자인 경우 58.2%가 부부 최대연금액인 3,480 프랑을 수령하고 있다.

연금부양률(65세 이상 연금수급자/20세에서 64세의 경제활동인구) 1990년에서 2011년 사이 23.5에서 28.4로 증가하였다. 이 연금부양률은 2050년에 50까지 상승할 전망이어서 경제활동인구인 보험료납부자 2명에 연금수급자 1명이 존재할 것으로 추정되고 있다. 연금재정 안정화를 위한 여러 조치 외에 경제적 상황이 향후 연금재원 조달에 결정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

2011년의 경우 총 수입의 약 74%는 보험료 수입이 차지하고 있고 연방정부 보험료 부담금(총 정부부담금의 일부임)이 7,439 Mio. CHF로서 총 지출액에서 차지하는 비율은 19.55%(총수입의 19.4%)에 달하고 있다. 이 연방부담금은 주세 및 흡연세에서 2,450 Mio. CHF, 부가가치세 일부인 461 Mio. CHF 그리고 일반회계예산에서 4,528 Mio. CHF으로 구성되어 있다($7,439 = 2,450 + 461 + 4,528$). 따라서 주세와 흡연세를 인상한다 해도 1층 기초연금제도 재정에는 아무런 영향을 미치지 않는다.

기초연금제도의 경제적 효과

부과방식으로 운영되는 스위스 기초연금제도의 재원은 대부분 경제활동인구의 소득을 기초로 산정된 보험료로 조달되기 때문에 경제활동인구와 연금수급자 간에 소득재분배 현상이 발

생한다. 국민 총생산을 계산하는 국민계정 상 가치분 소득에서 2009년 기초연금제도에 의한 연금급여액이 차지하는 비중은 약 8.5%에 달하고 있다. 2009년에 기초연금제도에 의하여 지급된 급여액이 약 34.9 Bill. CHF인데 이 급여지출을 위한 재원이 정부보조 없이 순전히 기초연금가입대상이 되는 국민소득(329 Bill. CHF)에 의하여 조달되었다면 이 급여지출이 기초연금가입대상 국민소득에서 차지하는 비율은 10.6%가 된다. 기초연금보험료가 기초연금산정 기준 국민소득 8.4%(근로자 4.2% 고용주 4.2%)이므로 이 보험료 8.4%와 10.6%의 차이를 연방정부가 보조하는 셈이다. 이 수치를 보면 기초연금제도에 의한 급여가 급여수급자에게 생활기초를 보장하여 줄 뿐만 아니라 경제전체에서 얼마나 중요한 의미를 지니는 지 알 수 있다.(아래 표 기초연금제도 수지 추이 참조)

스위스 연방통계청 자료에 따르면 65세 이상의 1인 가계 소득의 84%, 자녀가 없는 부부 가계 소득의 77%를 사회보장급여가 차지하고 있음을 볼 수 있다. 나머지 소득은 개인적인 자산소득 혹은 부업에 의하여 충당된다. 1인 가계 사회보장급여 중 48%를 기초연금제도에 의한 급여가 차지하고 있고 자녀가 없는 부부 가계 사회보장급여 중 41%를 기초연금제도에 의한 급여가 차지하고 있다. 반면에 2층 직장연금제도에 의한 급여액은 현재로서는 그리 높지 않은 데 그 이유는 직장연금제도 급여 중 주택구입 및 금융투자 목적으로 일시금으로 수령한 경우가 많기 때문이다. 3층에 의한 급여는 사회보험통계에 나타나지 않아 그 비중을 파악하기가 어렵다. 다른 조사연구에 의하면 연금수급자 소득의 40% 내지 50%를 기초연금급여액이 차지한다고 한다. 또한 연금수급자 대표 가계평균소득은 경제활동 가계평균소득의 약 3분의 2에 해당된다고 한다. 물론 이 비교에는 연금수급자가 경제활동 시기에 축적한 자산의 자산소득이나 자산처분소득은 포함되지 않아 비교 설득력이 약화된다. 대부분의 연금수급자는 자신이 경제활동시기에 축적한 자산을 연금수급기간에 소비를 위하여 처분하기 때문에 위의 소득대체를 비교는 불완전한 비교일 수밖에 없다. 그리고 비교대상 가구가 매우 이질적이어서 대표가계의 소득상황이 얼마나 전체 가계를 대표하는지는 매우 불확실하며 기초연금수급자가 연금을 수령하면서도 경제활동을 함으로써 소득을 달성하는 경우가 매우 많아 연금수급자의 소득상황을 파악하기가 매우 어렵다(4층 보장). 특히 65세에서 70세 사이의 연금수급자가 자영업에 종사하는 경우가 매우 많다. 그리고 근로자로서 경제활동을 하는 경우에는 시간제로 종사하는 경우가 대부분이다.

스위스 1층 기초연금제도 수지변동 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	변화율 2010/2011
총 수입	34'801	31'592	39'704	38'495	39'041	1.4%
연금보험료 수입(가입자와 고용주가 각각 4.2%씩 부담)	25'274	26'459	27'305	27'461	28'306	3.1%
정부 보조금	9'230	9'455	9'559	9'776	10'064	2.9%
－ 연방정부부담금	5'448	6'623	6'996	7'156	7'439	4.0%
－ 목적세 수입	2'570	2'832	2'563	2'620	2'624	0.2%
－ 주정부	1'212	－	－	－	－	－
기타수입	8	9	9	10	4	-64.2%
기금 운용수익	290	-4'331	2'830	1'247	667	-46.5%
총급여지출	33'303	33'878	35'787	36'604	38'053	4.0%
연금급여	32'469	33'261	35'150	35'925	37'350	4.0%
기타사회보장급여	683	486	489	517	497	-3.9%
관리운영비	151	131	148	162	206	27.5%
당해연도수지	1'499	-2'286	3'917	1'891	988	-47.7%
지불준비금(기금) 변동액 ¹	8'537	-2'286	3'917	1'891	988	-47.7%
지불준비금(기금) ²	40'637	38'351	42'268	44'158	40'146	－
총지출 대비 정부보조금	27.7%	27.9%	26.7%	26.7%	26.4%	

출처: 스위스 사회보험 공단

1. 2007 스위스 중앙은행 금괴판매수입 7'038 Mio, 스위스 프랑 포함
2. 1.1.2011을 기하여 50억 스위스프랑을 장애연금보험에 이체함. 지불준비금은 전년도 총지출액의 100% 이 상 적립하도록 되어 있음. 2011년 말 약 105%에 달하고 있음.

1층 기초연금제도에 의한 노령 및 유족연금수급자(2012년 5월 29일)

12월 말 현재	노령연금수급자			부가연금 수급자	유족연금 수급자	합계
	남자	여자	합계			
2001	598'981	948'967	1'547'948	76'045	128'179	1'752'172
2002	620'082	959'576	1'579'658	73'875	130'040	1'783'573
2003	645'702	978'404	1'624'106	69'059	132'331	1'825'496
2004	676'076	1'001'621	1'677'697	62'462	135'602	1'875'761
2005	706'911	991'418	1'698'329	66'724	142'926	1'907'979
2006	737'736	1'011'441	1'749'177	69'241	146'235	1'964'653
2007	770'049	1'038'185	1'808'234	70'752	149'657	2'028'643
2008	803'086	1'065'887	1'868'973	68'723	152'451	2'090'147
2009	837'576	1'091'573	1'929'149	66'832	155'967	2'151'948
2010	869'630	1'111'577	1'981'207	64'905	159'106	2'205'218
2011	903'355	1'127'924	2'031'279	63'054	162'437	2'256'770

출처: 사회보험공단

스위스 경제활동 인구(단위 천 명)

분기	I	II	III	IV	I	II	III	IV
년도	2011	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2012
총합	4639	4719	4732	4762	4731	4759	4810	4815
남자	2551	2596	2628	2626	2591	2622	2652	2649
여자	2088	2123	2105	2136	2140	2138	2157	2166
내국인	3372	3402	3391	3419	3402	3402	3419	3429
외국인	1268	1317	1342	1343	1329	1358	1390	1386

출처: 스위스 연방통계청

2011년 말 현재 2'256'770 명이 기초연금제도 급여 대상자인 반면 경제활동인구는 약 4,762,000명으로서 기초연금제도의 연금부양률은 약 47.4%에 달하며 경제활동인구 약 2명 중에 연금수급자가 1명이 있다고 볼 수 있다. 물론 1층 기초연금제도 수급자 중 일부(유족연금 수급자, 소득활동이 있는 연금수급자 등)는 경제활동 종사자에 포함되어 있기 때문에 이 연금수급자를 제하고 부가연금수급자를 제하면 연금부양률은 상당히 감소할 것이다.

장애연금제도 수지 현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2007 ²	2008 ²	2009	2010	2011	변화율 2010/2011
총 수입	11'786	8'162	8'205	8'176	9'454	15.6%
보험료(가입자 및 고용주)	4'243	4'438	4'578	4'605	4'745	3.0%
정부보조금	7'423	3'591	3'518	3'476	4'607	32.5%
- 그 중 연방정부	5'445	3'591	3'518	3'476	3'565	2.6%
구상권행사수입	120	133	109	95	103	7.7%
총지출	13'867	9'524	9'331	9'220	9'457	2.6%
장애연금급여 ¹	13'098	8'642	8'560	8'450	8'529	0.9%
관리운영비	456	538	574	609	629	3.3%
차입금 이자비용	313	345	196	162	299	84.7%
수지차	-2'081	-1'362	-1'126	-1'045	-3	-99.7%
적립금 변동액	-2'081	-1'362	-1'126	-1'045	-3	-99.7%
기초연금제도로부터의 차입금	-11'411	-12'773	-13'899	-14'944	-14'944	0.0%
장애연금적립금 ³	-	-	-	-	4'997	-

출처: 스위스 사회보험공단

1. 현금급여, 직업 및 의료재활비용 포함.

2. I연방정부와 주정부간의 재정 정산 제도 변경으로 인해 2007년 이 전 자료와 비교 불가.

3. 2011년부터 장애연금제도가 기초연금제도로부터 분리됨에 따라 회계 상 별도 계상할 뿐만 아니라 50억 스위스 프랑에 해당되는 기금이 조성됨 2011

스위스 장애연금수급자 현황(2012년 11월 21일)

12월말 현재	선천성 장애연금 수급자	질병으로 인한 장애연금수급자	그 중 정신질환으로 인한 장애연금수급자	재해로 인한 장애(해)연금 수급자	합계
2000	26'577	151'109	63'427	21'282	198'968
2001	26'983	162'824	69'999	22'294	212'101
2002	27'290	173'846	76'818	23'061	224'197
2003	27'522	184'532	83'673	23'655	235'709
2004	27'652	192'128	89'193	23'877	243'657
2005	28'015	199'644	94'276	24'169	251'828
2006	28'027	197'924	95'618	23'706	249'657
2007	28'237	196'693	97'235	23'332	248'262
2008	28'446	195'618	99'008	22'824	246'888
2009	28'536	193'372	99'924	22'209	244'117
2010	28'629	190'845	100'736	21'431	240'905
2011	28'713	188'947	101'766	20'673	238'333

출처: 스위스 사회보험공단

스위스 2층 공무원 직장연금제도²¹³⁾

스위스 2층 소득보장제도에 해당되는 직장연금제도는 이미 19세기 후반에 실시되었다. 물론 초기의 직장연금제도는 고용주의 재량에 의하여 실시된 제도로서 근로자 가입의무가 없는 제도였다. 1985년 연방헌법 제 111조에 근거 일정한 기준 이상의 근로소득을 취하는 근로자는 의무적으로 직장연금제도에 가입할 때까지 스위스 직장연금제도 실시는 고용주와 근로자의 합의에 의한 자유였다. 직장연금제도의 핵심은 1층 기초보장연금과 직장연금을 합하여 퇴

213) 스위스의 공무원제도는 독일이나 오스트리아의 공무원제도와 상당히 차이가 있다. 고도의 공공성이 요구되는 법관, 경찰직, 세무서공무원 등의 일부를 제외하고 사실상 공무원 신분을 유지하면서 공공부문에 종사하는 자는 거의 없다. 이 고도의 공공성이 요구되는 분야의 공무원도 매년 4년마다 관할 기관에 의하여 선출되기 때문에 신분제 요소가 강한 우리나라나 독일의 공무원 신분과는 매우 다르다. 즉, 스위스 공무원의 신분은 4년 보장되는 셈이다. 그리고 민간근로자 신분(해고 예약기간 3 개월)으로 공공부문에 근무하는 자와 차이가 있는 점은 4년간 신분이 보장된다는 점 외에 해고절차가 구두 및 서면으로 이루어져야 하며 해고된 공무원의 소명기회를 주어야 한다는 점이다. 스위스는 2000년 국민투표를 통하여 사실상 신분제 공무원제도를 거의 폐지하였는데 특히 불어를 사용하는 서부 주 주민의 공무원에 대한 반감이 매우 강하였다고 한다. 절반이 넘는 주 정부도 신분제 공무원 제도를 폐지하였다. 신분제 공무원제도를 폐지함으로써 신속하게 공무원을 해고할 수 있고 공공부문 인건비를 절약하는 것이 목적이었지만 공공부문 노조에 의하면 해고 공무원에 대한 충분한 급여를 하여야 하는 경우 결국 인건비 절약 효과는 미미하다는 것이다. 스위스의 공무원에 대한 이러한 인식은 공무원에게만 적용되는 특수직역연금제도가 존재하지 않는 가장 큰 이유로 볼 수 있다. 따라서 스위스 공무원제도의 특수성은 찾아보기 어려우며 일반 근로자가 가입되는 연금제도와 그 구조 상 아무런 차이가 없다.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/interview-wie-die-schweiz-den-beamten-abschaffe-1.505562>

직 후 연금수급자가 적절한 생활을 유지할 수 있도록 60% 정도의 소득대체율을 달성하는데 있다. 이를 위하여 국가에서 급여의 종류, 수준, 조건 등을 법률에 의하여 강제하고 있으며 재원조달에 대하여서도 기본적인 제도를 마련하고 있다. 다만 연금제도의 실제 관리 운영은 이 해당사자의 자발적인 합의에 기초한 여러 형태의 운용주체가 하고 있다.

스위스 노후보장 2층 제도에 해당되는 제도인 직장연금제도의 취지는 1층 기초연금제도가 최소한의 생활보장을 목표로 하고 있음에 반하여 경제활동참가자가 퇴직 이후에도 경제활동 기간에 영위하였던 생활을 적절하게 유지하도록 소득보장을 해 주는 데에 있다. 1층 기초연금 제도에 가입된 자로서 연간 소득이 2013년 기준 21,060 스위스 프랑인 자는 의무 가입된다. 직장연금제도에는 법정 최저 연금제도가 도입되어 있다. 18세 이상 근로자는 근로관계가 성립됨과 동시에 직장연금제도에 가입되지만 24세까지는 직장재해보험에만 가입되며 25세부터 직장연금기금이 적립된다. 자영업자 및 3개월 미만 근로자는 의무가입에서 제외된다. 2011년 말 현재 공무원을 포함하여 3,787,563 명이 스위스 직장연금제도에 가입되어 있다. 2008년 현재 전체 스위스 경제활동인구에서 공무원이 차지하는 비율은 약 10%에 달하고 있다.²¹⁴⁾

스위스 직장연금제도 현황

	2005	2007	2009	2011
직장연금제도 운용주체 숫자	2,770	2,543	2,351	2,191
가입자(근로자)	3,311,433	3,545,571	3,643,340	3,787,263
가입자 부담금 및 보험료*	12,942	18,363	19,145	20,006
고용주 기여금 및 보험료*	20,250	25,391	25,635	27,097
연금수급자(일시금 수급자 포함) ¹⁾	899,425	941,754	998,721	1,040,849
연금급여액 ^{*1)}	20,106	21,836	23,342	24,737
일시금 급여액 ^{*1)}	4,333	5,618	6,121	6,236
기금운용순수익 ^{*2)}	11,851	12,395	13,082	13,251
적립기금 ^{*3)}	542,629	605,459	598,930	625,295

1) 노령, 유족, 장애연금 수급자

2) 부동산 및 유가증권 재평가를 하지 않은 금액임

3) 보험수리 상 미지급 채무와 적립금을 상계한 순 자산이 아니라 현재 적립된 기금을 의미함

* (단위 Mio, CHF)

출처: 스위스 연방통계청 연금통계

214) OECD 각국 공공부문 보고서에 의하면 2008년 기준 공공부문 종사자는 OECD 평균 15%이며 독일이 9.5%, 오스트리아 11.4%, 터키 11%, 스페인 12.3%, 영국 17.4%, 프랑스 21.9%, 노르웨이 29.3%, 덴마크 28.7%, 스웨덴 26.7%, 일본 6.7% 이다. 하지만 북구 국가의 공공부문 종사자 비율이 높은 이유는 다른 나라의 경우 민간근로자로 분류되는 경제활동인구(병원 근무자, 교사 등)를 공공분야에 포함시키기 때문이다. 따라서 이 수치는 이점에 유의하여 해석하여야 할 것이다. 결정적인 것은 공공부문 종사자 규모가 아니라 얼마나 효율적으로 공공부문이 업무를 수행하는가 하는 점일 것이다.

http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/672632/OECD_Oesterreich-verringerte-Zahl-der-Beamten-stark

위 표에서 보듯이 스위스 직장연금제도는 아직 완전성숙단계에 도달하지 않아 연금보험료 수입이 연금급여 지출을 상회한다. 즉, 연금제도가 성숙단계에 도달하는 2025년까지는 기금이 추가로 적립된다. 2011년의 경우 적립금 운용수익을 포함한 수입은 약 60 Bill. CHF 인 반면 연금지급액은 약 31 Bill. CHF 에 달하고 있어 29 Bill. CHF에 해당되는 기금이 추가로 적립되었다.

2층 직장연금 운용주체(2011년 말)

위험분산에 따른 직장연금운용주체 분류	직장연금 운용주체 숫자	자산규모 (1000 CHF)	직장연금제도 가입자		직장연금수급자 및 연금급여액		일시금 지급액		직장 이동 시 중간 정산금 ¹⁾	
			총합	그 중 여자가입자	연금 수급자	연금 급여액 (1000 CHF)	일시금 수급자	일시금 급여액 (1000 CHF)	직장 이동자	중간 정산금 (1000 CHF)
재보험에 가입하지 않은 자율직장연금운용주체	428	463,698,965	1,802,167	845,420	680,047	19,247,087	16,454	2,172,593	236,364	12,109,797
그 중 민영직장연금운용주체	362	287,507,170	1,208,672	510,419	407,414	10,502,973	12,754	1,734,795	169,694	8,072,641
그 중 공공직장연금운용주체	66	176,191,795	593,495	335,001	272,633	8,744,114	3,700	437,798	66,670	4,037,156
재보험에 가입한 자율직장연금운용주체	454	79,696,416	459,179	170,921	90,740	2,149,696	3,835	713,715	124,146	3,975,019
그 중 민영직장연금운용주체	439	74,932,768	429,785	155,484	84,128	2,004,468	3,498	683,974	117,473	3,796,785
그 중 공공직장연금운용주체	15	4,763,648	29,394	15,437	6,612	145,228	337	29,741	6,673	178,234
반 자율 직장연금운용주체 (직장 자체운용)	754	45,217,078	266,269	97,280	50,581	1,097,116	2,546	619,317	53,686	2,506,447
그 중 민영직장연금운용주체	747	44,656,154	263,757	95,946	49,544	1,073,717	2,531	617,450	53,466	2,494,494
그 중 공공직장연금운용주체	7	560,924	2,512	1,334	1,037	23,399	15	1,867	220	11,953
반 자율 직장연금운용주체 (보험사를 통해 운용)	359	29,587,733	303,449	118,629	33,524	427,660	3,249	734,233	56,462	2,799,493
그 중 민영직장연금운용주체	358	29,579,004	303,359	118,568	33,510	427,468	3,247	734,050	56,451	2,798,690
그 중 공공직장연금운용주체	1	8,729	90	61	14	192	2	183	11	803
집단적 직장연금운용 (하나의 보험사를 통해 운용)	178	6,711,978	953,909	359,659	147,993	1,793,852	11,785	1,913,142	168,434	6,663,677
그 중 민간 직장연금운용주체	176	6,701,538	953,305	359,341	147,733	1,787,487	11,769	1,911,736	168,370	6,661,224
그 중 공공직장연금운용주체	2	10,440	604	318	260	6,365	16	1,406	64	2,453
저축은행을 통한 직장연금운용	18	382,542	2,290	630	46	563	49	17,465	136	17,668

위험분산에 따른 직장연금운용주체 분류	직장연금 운용주체 숫자	자산규모 (1000 CHF)	직장연금제도 가입자		직장연금수급자 및 연금급여액		일시금 지급액		직장 이동 시 중간 정산금 ¹	
			총합	그 중 여자가입자	연금 수급자	연금 급여액 (1000 CHF)	일시금 수급자	일시금 급여액 (1000 CHF)	직장 이동자	중간 정산금 (1000 CHF)
그 중 민간직장연금운용주체	17	379,421	2,176	529	46	563	48	17,455	115	17,574
그 중 공공직장연금운용주체	1	3,121	114	101	-	-	1	10	21	94
Total	2,191	625,294,712	3,787,263	1,592,539	1,002,931	24,715,974	37,918	6,170,465	639,228	28,072,101
그 중 민간직장연금운용주체	2,099	443,756,055	3,161,054	1,240,287	722,375	15,796,676	33,847	5,699,460	565,569	23,841,408
그 중 공공직장연금운용주체	92	181,538,657	626,209	352,252	280,556	8,919,298	4,071	471,005	73,659	4,230,693

1 직장연금가입자가 신규 직장으로 이동하는 경우 전 직장연금제도운영 주체는 그 가입자의 가입기간동안 적립된 원리금을 정산하여 신규직장연금제도에 이체하여야 한다. 직장을 그만 둘 경우 보험사나 은행의 계좌에 이체하여야 하는데 이 계좌에서 연금지급개시연령 이전에는 인출이 불가능하다.

공무원직장연금제도는 대부분 위 표의 공공직장연금주체에 의하여 운영되고 있다. 2011년 말 현재 스위스 직장연금제도 운용주체는 2,191개에 달하고 있으며 그 중 공공직장연금운용주체는 92개에 달하고 있다.

2층 직장연금제도 자료 (금액단위는 스위스 프랑임)

	2012		2013	
퇴직연령:	65 (남자 1947 생)	64 (여자 1948 생)	65 (남자 1948 생)	64 (여자 1949 생)
1. 1층 기초연금 연간 연금액(공무원 포함)				
최저 연금액	13'920		14'040 (월 1,170)	
최고 연금액	27'840		28'080 (월 2,340)	
2. 2층 직장연금제도(공무원 연금제도 포함)				
직장연금제도 의무가입 연간 근로소득 하한선(A)	20'880		21'060 (1층 기초최대연금액의 6/8)	
직장연금제도 보험료 산정기준 연간근로소득 공제액(B)	24'360		24'570 (1층 기초최대연금액의 7/8)	
직장연금 의무가입 연간근로소득 상한선(C)	83'520		84'240 (1층 기초최대연금액의 3배)	
직장연금보험료 산정기준 연간 소득 하한선(D)	3'480		3'510 (1층 기초최대연금액의 1/8)	
직장연금보험료 산정기준 의무가입연간소득 상한선(=C-B) ¹	59'160		59'670	
직장연금 임의가입연간근로소득 상한선(= C*10)	835'200		842'400	

	2012		2013	
퇴직연령:	65 (남자 1947 생)	64 (여자 1948 생)	65 (남자 1948 생)	64 (여자 1949 생)

3. 2층 직장연금 적립원리금

법정 최소 수익 산정률	1,50%		1,50%	
퇴직 시 법정 최저 적립원리금	17'540	18'259	18'061	18'794
연금보험료 산정기준소득 대비적립원리금 비율	504,0%	524,7%	514,6%	535,4%
퇴직 시 법정 최대 적립원리금	285'825	297'323	294'876	306'598
연금보험료 산정기준소득 대비적립원리금 비율	483,1%	502,6%	494,2%	513,8%

4. 직장연금제도에 의한 노령연금액 및 유족연금액

퇴직 시 적립원리금 대비 연간 직장연금액 비율(법정연금지급률)	6,90%	6,85%	6,85%	6,80%
퇴직 시 연간 최저 직장연금액	1'210	1'251	1'237	1'278
직장연금보험료 산정기준소득 대비 최저연금액 비율	34,8%	35,9%	35,2%	36,4%
배우자 최저 연간 유족연금	726	750	742	767
유자녀 최저 연간 연금액	242	250	247	256
퇴직 시 연간 최대 직장연금액	19'722	20'367	20'199	20'849
직장연금보험료 산정기준소득 대비 최대연금액 비율	33,3%	34,4%	33,9%	34,9%
배우자 최대 연간 유족연금	11'833	12'220	12'119	12'509
유자녀 최대 연간 연금액	3'944	4'073	4'040	4'170

5. 퇴직 시 직장연금제도에 의한 일시금

상한선	20'100	20'300	20'500	20'600
-----	--------	--------	--------	--------

6. 물가상승을 고려한 조기직장연금 인상을

조기 연금지급개시 후 3년	—	0,4%
그 후 2년	—	—
그 후 1년	—	—

- 직장연금보험료 산정기준 의무가입 소득산출은 직장연금보험의무가입 근로소득 상한선에서 직장연금제도 보험료 산정기준 연간근로소득 공제액을 차감함으로써 산출된다. 연간근로소득이 이 공제액 보다 낮아 직장연금보험료 산정기준 연간 소득 하한선(D)에 미달되는 경우에는 직장연금보험료 산정기준 연간 소득 하한선(D)을 직장연금보험료 산정기준 소득으로 한다. 예를 들어 2013년 직장연금가입자의 연간 근로소득이 직장연금가입의 무 소득 하한선인 21,060 스위스 프랑을 초과하지만 1층 법정최대 연금액인 28,080 스위스 프랑에 미달되면 위 표에서 C-B 가 D 에 미달되지만 C-B 를 D(3,510 스위스 프랑)로 계산하는 것이다. 1층 최대연금액에 미달되는 저소득 근로자의 노후소득보장을 위한 조치로서 소득이 낮더라도 어느 정도 2층의 직장연금제도의 혜택을 부여하려는 데 그 취지가 있다.

스위스 직장연금 수지 현황(단위 백만 스위스 프랑)

	2006	2007	2008	2009	2010	변화율 2009/2010
총 수입	52'424	57'193	58'671	59'155	61'680	4.3%
보험료수입(가입자 및 고용주) ¹	37'957	42'450	42'754	43'843	45'909	4.7%
적립금 운용수익 ²	14'243	14'512	15'732	15'156	15'603	2.9%
기타 수입	223	231	186	156	168	7.6%
총 지출	35'243	35'695	37'483	42'148	43'642	3.5%
연금급여 ³	26'895	28'407	29'361	30'453	30'912	1.5%
관리 운영비	1'712	1'768	1'735	1'708	1'720	0.7%
기타 비용 ⁴	6'636	5'519	6'388	9'986	11'010	10.2%
수지 차	17'181	21'499	21'188	17'007	18'038	6.1%
적립금 변동액	40'500	20'800	-69'800	59'500	21'000	-64.7%
적립금	586'000	606'800	537'000	596'500	617'500	3.5%

출처: 스위스 사회보험공단

1. 연금추가가입기간에 따른 보험료 포함.
2. 적립금가치변화 고려하지 않음.
3. 연금 및 일시금.
4. 직장 이동 시 정산금 및 이자 지불

스위스 직장연금 수급자 현황(2012년 8월 14일)

	연금수급자						일시금 수급자
	노령연금	배우자 유족연금	유자녀 연금	장애연금	기타 연금	합계	
2000	413'080	150'044	54'271	102'504	28'225	748'124	31'164
2001	...	...	...	...	...	785'000	...
2002	437'304	154'604	63'829	117'835	29'492	803'064	28'308
2003	...	...	...	...	...	830'000	...
2004	473'570	160'997	71'014	131'704	10'032	847'317	33'606
2005	488'218	163'634	74'051	133'371	12'008	871'282	28'143
2006	507'256	166'104	72'019	134'804	15'843	896'026	33'892
2007	528'866	168'510	69'861	134'620	3'503	905'360	36'394
2008	553'378	171'383	70'191	134'217	2'917	932'086	40'285
2009	577'165	174'016	69'746	133'895	1'743	956'565	42'156
2010	599'856	177'311	68'631	133'163	1'202	980'163	36'225

출처: 스위스 사회보험공단

1층과 2층으로 구성된 스위스 공무원연금제도

이미 위에서 언급하였듯이 스위스 노후소득보장제도는 1972년 연방헌법에 의하여 3층 보장체제로 정착되었고 1985년 직장연금제도에 관한 법률이 시행됨으로써 일정한 소득이상의 근로자는 의무적으로 직장연금제도에 가입하게 되었다. 이 3층 구조의 스위스 노후소득보장 제도는 우리나라의 경우처럼 특수직역연금제도가 따로 존재하지 않는 제도로서 스위스에 거주하거나 경제활동을 하는 모든 사람에게 동일하게 적용되는 제도이다. 공무원에게도 민간 근로자에게 적용되는 동일한 형태의 연금제도가 적용된다. 다만 공무원연금제도의 2층에 해당되는 부분을 운영하는 여러 주체가 따로 있을 뿐이다. 스위스의 공무원제도에 대하여 논의한다면 바로 이 2층 공무원직장연금제도가 그 논의의 핵심이 되는 것이다.

이미 언급하였듯이 장애연금과 유족연금을 포함하는 스위스 노후소득보장체제는 스위스 사회복지제도의 중요한 부분을 차지하고 있다. 스위스 사회복지분야 급여총액은 2010년 말 현재 국내총생산액(약 574 Bill. CHF, 한화 약 630조원)의 약 26.6%(약 150 Bill. 스위스 프랑, 한화 약 165 조원)를 차지하고 있다. 이 총 사회복지급여액 중 노후소득보장급여가 차지하는 비중은 약 60%(GDP 대비 약 16%), 그 중, 1층 기초보장제도에 의한 급여가 약 46%, 2층 보장제도에 의한 급여가 약 64%를 차지하고 있다. 2층에 해당되는 직장연금제도가 연방헌법 제 111조에 의거 의무적으로 실시된 것이 비로소 1985년이기 때문에 이 2층 제도에 의한 연금제도는 아직 성숙단계에 도달하지 않고 대략 2025년이 되어야 제도가 성숙되어 이 제도에 의한 모든 연금수급자가 완전정상노령연금을 수령하게 된다는 사실을 감안하면 2층 제도에 의한 연금급여가 노후소득보장급여에서 차지하는 비중은 현재에 비하여 훨씬 증가할 것으로 보인다. 1972년 스위스 정책담당자들은 헌법 규정에 의하여 3층 보장 제도를 도입할 당시 1층과 2층에 의한 노후보장급여의 소득대체율 약 60%에 달할 것을 목표로 하였다.

현재 스위스 공무원에게도 적용되는 1층 기초연금제도는 보험료 8.4%로서 고용주(연방정부, 주정부, 지방자치단체 및 기타 공공기관) 및 가입자(공무원)가 절반씩 분담하고 있으며, 보험료 산정기준소득 상한선이 없지만 1층 기초연금제도에 의한 기초연금상한선은 2013년 현재 2,340(2012년 2,320 프랑)스위스 프랑으로 제한되어 있기 때문에 소득재분배 효과가 발생한다. 기초연금상한선, 즉 최대기초연금액 수령자는 기초연금보험료 산정기준 연간소득이 84,240 스위스 프랑 이상인 가입자이다. 부연하면 기초연금보험료 산정기준 소득(보수)가 84,240 이상인 가입자는 보험료는 84,240을 초과하는 부분에 대하여서도 부과되지만 연금액은 기초연금 최대액인 28,080만을 수령하게 된다.

스위스 연방통계청 자료에 의하면 2010년 연방 행정직 공무원의 월평균 보수는 8,743스위스 프랑(한화 약 1천만, 이보다 소득이 높은 분야는 금융계와 제약제조업 등 이 있음. 그리고 전 연방공무원 평균보수는 7,249 스위스 프랑임. 아래 표 참조)에 달하고 있다. 반면에 전체 민간 근로자의 월 평균 근로소득은 5,928 스위스 프랑에 달하고 있다. 따라서 근로자의 임금에 비하여 상대적으로 보수가 높은 공무원은 이 1층의 연금제도를 통해 사회 전체의 소득재분배에 기여한다.

스위스 민간 근로자 임금(2010년 12월 말)

전 근로자 평균 임금			고급전문직(대졸자 혹은 이와 상응한 학력소지자)근로자 임금			전문 기능직(전문교육기관 학력소지자) 근로자임금			단순근로자 임금		
합계	여자	남자	합계	여자	남자	합계	여자	남자	합계	여자	남자
5,928	5,176	6,346	7,629	6,671	8,125	5,674	5,202	5,909	4,525	4,225	4,901

스위스 공무원 보수(2010년 12월 말)

전 공무원 평균보수			고급전문직(대졸자 혹은 이와 상응한 학력소지자) 공무원 보수			전문 기능직(전문교육기관 학력소지자) 공무원 보수			단순직 공무원 보수		
합계	여자	남자	합계	여자	남자	합계	여자	남자	합계	여자	남자
7,249	6,653	7,573	9,667	8,982	9,880	6,582	6,174	6,783	5,897	5,756	5,941

출처: 스위스 연방통계청

공무원에게도 적용되는 이 1층에 해당되는 기초연금제도는 부과방식으로 운영되고 있는 반면, 2층 직장연금제도는 적립방식으로 재원이 조달되고 있다. 보험료는 2층에 해당되는 공무원직장연금제도운용사에 약간의 차이가 있는데(보험료 책정은 연금제도운영주체의 재량임) 2010년 직장연금보험운용 연합단체 집계에 의하면 직장연금보험료 산정기준소득의 약 18.1%에 달하는 보험료가 부과되고 있다. 이 보험료는 가입자인 근로자(공무원)와 고용주(정부 혹은 공공단체)가 반드시 절반이 아니라 단체협상에 의하여 분담하며 법률에는 고용주가 최소한 보험료의 절반 이상을 부담하여야 한다고만 규정되어 있다. 2층 공무원직장연금보험료 산정기준 보수에는 하한선과 상한선이 있는데 2013년 현재 하한선은 1층 기초연금제도에 의한 최고연금액인 28,080 스위스 프랑의 8분의 7에 해당되는 24,570 스위스 프랑이고 연간 상한선은 84,240 스위스 프랑이다. 이 소득상한선을 초과하는 보수를 수령하는 공무원은 이

금액의 10배인 842,400 프랑에 해당되는 소득까지 임의로 추가 가입할 수 있다. 예를 들어 연간 보수가 10만 프랑인 공무원은 1층 기초연금제도에 의한 기초연금보험료 산정기준 보수가 10만 프랑이므로 10만 스위스 프랑의 4.2%에 해당되는 기여금 4200 스위스 프랑을 40 년간 납부하지만 기초연금상한선이 정해져 있어 연간 보수가 84,240 프랑인 공무원과 마찬가지로 기초연금상한선인 28,080(=2,340*12) 스위스 프랑을 연간 기초연금으로 수령하게 된다. 이 공무원은 2층 공무원연금제도에 의하여 연금보험료 산정기준 소득인 59,670(84,240 - 24,570)²¹⁵⁾ 스위스 프랑의 약 7.8%에 해당되는 평균보험료를 의무적으로 납부하고 퇴직 시 적립된 원금과 원금투자수익금을 기초로 2층 공무원직장연금을 수령하게 된다. 퇴직 시점까지 적립된 기금의 일정 비율이 매년 연금으로 지급되는데 이 연금지급률(Umwandlungssatz)²¹⁶⁾은 법으로 정해져 있으며 2013년 현재 남자 연금수급자의 경우 6.85%, 여자 수급자의 경우 6.80%로 책정되어 있다(여자 평균수명이 남자보다 높기 때문에 0.05% 차이가 있음). 위에서 예를 든 이 공무원 보수 10만 프랑 중 법정 직장연금가입의무 소득 84,240 프랑을 초과하는 부분에 대해서는 공무원 임의로 2층 공무원연금제도에 가입할 수 있다.

이 직장연금보험료 18.1% 중 평균적으로 약 7.8%는 가입자인 근로자 혹은 공무원이, 나머지 10.3%는 고용주가 부담하는데 매년 적립된 보험료는 연령에 따라 차등화되어 적립된다. 25세에서 34세 가입자를 위해 납부되는 보험료는 보험료 산정소득의 7%, 35세에서 44세의 납부자 보험료는 10%, 45세에서 54세의 납부자 보험료는 15%, 그리고 55세에서 64세의 납부자 보험료는 18%로서 40년 가입 시 보험료 총합은 500%에 달하도록 되어 있다. 매년 적립

215) 스위스 직장연금보험료 산출방식은 약간 복잡하다. 스위스 2층 연금제도인 직장연금제도의 연금보험료 산정기준소득은 직장연금제도 가입의무소득에서 기초연금액상한선의 8분의 7인 24,570 스위스 프랑을 제함으로써 산출된다. 직장연금보험 의무가입 연간 소득 상한선(하한선은 2013년 현재 기초연금액의 8분의 6인 21,060 스위스 프랑임)이 84,240 스위스 프랑으로 정해져 있지만 직장연금보험료 산정기준 최대소득은 84,240에서 24,570 스위스 프랑을 제한 금액 59,670이 된다. 기초연금 최대액의 8분의 7에 해당되는 금액을 직장연금의무가입 소득에서 제하는 이유는 이 24,570 스위스 프랑에 해당되는 부분에 대하여 이미 기초연금보험료도 부과되고 있으므로 저소득 가입자의 보험료 부담을 경감하기 위한 데 있다. 연간 소득이 21,060 스위스 프랑인 근로자는 2층의 직장연금제도가 가입 의무가 면제된다. 그리고 2층 직장연금제도 보험료 산정기준 소득 하한선(보험가입의무 소득 하한선이 아님에 유념하여야 함)은 3,510(기초연금최대액의 8분의 1에 해당되는 금액임) 스위스 프랑이다. 따라서 연간 소득이 기초연금최대액인 28,080 스위스 프랑에서 직장보험가입의 소득인 21,060 스위스 프랑인 근로자나 공무원은 직장연금보험료 산정 기준소득(이 근로자 연간소득-24,570 스위스 프랑)이 그 하한선인 3,510 스위스 프랑에 미달되거나 마이너스 금액이 된다. 이 경우 직장연금보험료 산정기준 소득은 그 하한선인 3,510 스위스 프랑으로 한다. 이러한 제도의 근본 취지는 연간 소득이 28,080 프랑에서 21,060 프랑에 달하는 저소득층의 노후 소득보장에 매우 세심한 배려를 하려는 데 있다.

216) 이 직장연금지급률은 법정 최저 수익산정이자율과 함께 스위스 직장연금제도의 가장 중요한 쟁점이다. 이 연금지급률은 연방정부가 책정하는데 2010년 국민투표를 통해 이 연금지급률 과다한 하향조정이 부결된 바 있다.

된 보험료는 법률에 규정된 최소수익산정률(2013년부터는 2%에서 1.5%로 하향조정됨)로 수익을 계산하여 적립하도록 되어 있다. 이 2층에 해당되는 연금제도를 운영하는 주체는 2012년 말 현재 2,265개에 달하고 있으며(2층 공무원직장연금제도 운영기관 포함) 적립된 기금규모는 2012년 현재 약 700 Bill. CHF(한화 약 770조원), 연간보험료 수입은 약 50 Bill. CHF(한화 약 55조원), 기금운용수익 약 15 Bill. CHF(한화 약 17조원), 보험급여지출액은 약 30 Bill. CHF(한화 약 33조원, 그중 약 5 조원 정도는 일시금으로 지불됨)에 달하고 있다. 위에서 언급하였듯이 현재로서는 2층 직장연금제도에 의한 보험료 수입이 보험급여지출을 훨씬 상회하고 있기 때문에 제도가 완전 성숙하는 2025년까지는 기금이 추가로 누적되어 스위스 국내총생산액의 약 1.5배를 상회할 전망이다.

스위스의 2층 연금제도는 비록 1층의 기초연금제도처럼 국가가 직접 관장하여 실시하는 제도는 아니지만 법률에 의하여 강제로 실시되는 사회보장제도의 중요한 일부이다. 즉, 국가에서 제도에 대한 기본 틀과 원칙을 마련하고 노후소득보장에 필수 불가결한 부분에 대하여서는 관여를 하지만 연금제도는 보험사, 연금기금운용사, 재단법인, 조합 등의 여러 형태의 주체에 의하여 운영되고 있다. 공무원에게도 1층의 기초연금제도와 이 2층의 연금제도가 적용된다.

스위스 직장연금기금 자산 내역(2011년말)

차변(Mio. CHF)	2005	2007	2009	2011
자산 총액	539,898	602,656	596,934	623,441
현금 및 당좌예금	46,171	49,127	48,468	46,154
채권 및 대여금	4,776	4,861	4,031	3,154
고용주 상대 채권(보험료 미수금)	12,427	8,688	8,253	8,390
고용주 투자기금	2,674	2,315	2,114	1,783
스위스 국채	101,864	102,823	102,335	109,115
외국 국채 (스위스 프랑 투자)	38,068	51,637	52,390	49,215
외국 국채 (외환투자)	63,323	69,415	71,563	75,048
스위스 부동산 담보 대출	16,809	16,644	15,988	15,205
외국 부동산 담보 대출	47	68	65	91
스위스 부동산 투자	72,428	79,669	89,205	101,837
외국 부동산 투자	4,132	7,844	6,530	7,855
스위스 주식 투자	64,025	67,216	61,541	58,076
외국 주식 투자	88,349	100,960	95,742	102,546

차변(Mio. CHF)	2005	2007	2009	2011
개인 기업 투자	3,247	5,498	5,433	6,889
헤지 펀드 투자	12,958	22,069	16,208	15,775
기타 대체 투자	3,618	9,522	11,408	15,744
혼합 집단 투자	4,982	4,300	5,660	6,564
기타 자산	2,731	2,803	1,996	1,854
그 중 당기 정산액	2,554	2,540	1,864	1,665
차변 총합	542,629	605,459	598,930	625,295
그 중 집단투자액	157,986	224,494	240,561	283,797

2층의 직장연금제도에 의하여 가입자인 근로자 혹은 공무원의 연봉의 약 500%가 40년에 걸쳐 적립되는데 이 적립된 원금과 수익에 의하여 퇴직 후 연금수급자의 연금이 지급된다. 위 표에서 보듯이 이 적립된 기금 중 평균적으로 보아 채권에 37%, 주식에 26%, 부동산에 17.5%, 기타 헤지펀드를 비롯한 대체투자, 공공부문 대출 및 현금에 투자되고 있다. 스위스 정부는 매년 각 직장연금운영주체에 적용되는 기금수익산정 시 적용되어야 하는 최저 수익률(2013년 현재 1.5%)과 적립된 원금과 수익금이 연금으로 지급될 때 적용되어야 하는 연금지급률(2013년 현재 남자연금수급자의 경우 6.85%, 여자연금수급자의 경우 6.8%로서 퇴직 시 남자가입자의 원리금이 100원이면 이 남자연금수급자는 매년 6.85원을 사망할 때까지 연금으로 지급받고 그 후 유족연금이 지급됨)을 책정하여 발표한다. 즉, 매년 적립된 기금수익 산정 시 적용되어야 하는 최소한의 수익률(이 수익률 이상을 적용하는 것은 연금보험운용사 재량임)과 최소연금지급률(이 지급률 이상을 적용하는 것은 연금보험운용사 재량임)을 정부에서 정함으로써 비록 민영으로 운영되거나 재단법인 및 조합방식으로 운영되는 기금운용주체로 하여금 노후소득보장의무를 이수하도록 하고 있다.²¹⁷⁾ 퇴직하는 직장연금수급자의 최소연금

217) 이 최소연금지급률은 직장연금제도에 관한 법률(BVG)에 규정되어 있는데 직장연금제도가입의무소득 상한선인 84,240 스위스 프랑의 금액까지 적용되고 이 상한선을 초과하는 소득에 대해서는 대부분 이 최소연금지급률 이하의 비율이 적용된다. 스위스 연방의회는 현재 이 연금지급률이 법률에 의하여 규정되는 것을 폐지한 것을 논의하고 있다. 그 이유는 이 연금지급률이 법률에 의하여 규정되기 때문에 항상 사회 경제적인 상황을 상당한 시차를 두고 반영하게 되어 직장연금제도의 재정안정화에 별 도움이 되지 않는다는 것이다. 특히 자본시장의 수익률이 이미 저하되었음에도 불구하고 몇 년이 지난 후에 연금지급률 하향조정은 이미 실효가 없다는 것이다. 그래서 각 직장연금제도 운영사의 재량에 위임 하든지 아니면 연방정부에 위임하여 실질적으로 연금제도 안정에 기여할 수 있도록 할 계획인데 연금지급률이 법률에 의하여 규정되지 아니하면 국민투표 대상에서 제외된다. 즉, 더 이상 국민투표에 의하여 연금지급률 하향조정 부결이 불가능하게 된다. 스위스 국민은 이미 2010년 3월 7일 직장연금지급률 하향조정에 관한 국민투표(노조에서 발의함)에서 72.7%로 부결한 바 있다.

지급률을 매년 법률의 규정에 의하여 정부가 책정하여 연금수급자의 연금액을 지급하도록 하고 있다. 따라서 스위스의 2층보장에 해당되는 직장연금제도는 강제로 적용 실시되는 단체적 적립방식에 의한 연금제도로써 개인직장연금계좌제도와는 다른 사회보험제도 성격의 연금제도이다. 이 직장연금제도에 의하여 1층의 기초보장연금제도와 마찬가지로 유족연금 및 장애연금도 지불되며 장수하는 연금수급자가 혜택을 보기 때문에 세대 내 소득재분배 효과가 발생하게 되며 장수로 인한 노후 빈곤위험이 상쇄된다.

이렇게 확정급여(DB)와 확정기여(DC) 요소가 혼합되어 있는 적립방식으로 운영되는 스위스 공무원연금의 2층 제도의 문제는 주어진 보험료 수입 하에서 급여지급 보장을 위한 기금의 수익률 달성이다. 이 문제는 물론 민간근로자가 가입되어 있는 2층 직장연금제도의 경우에도 해당된다. 아래 표는 2층 직장연금제도를 운영하는 몇몇 주체들의 수익률을 나타낸 것이다.

2층 직장연금운용 생명보험사 수익률(%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005 - 2011 (연 평균)	2002 - 2011 (연 평균)	주식 비중
XA Winterthur	2.20	4.50	3.47	3.38	3.23	3.24	2.05	2.95	3.13	2.76	2.96%	3.09%	7%
Baloise -	-	3.20	3.00	3.44	3.35	3.95	2.13	2.72	2.52	2.25	2.91%	-	4%
Swiss Life	3.30	4.70	6.40	3.83	3.41	3.18	-0.69	3.73	3.18	3.52	2.87%	3.44%	1%
Allianz Suisse	0.72	4.30	3.19	3.37	3.31	3.60	0.76	3.07	3.00	2.72	2.83%	2.80%	3%
PAX	-	-	-	3.41	3.59	2.63	0.92	3.39	3.02	2.60	2.79%	-	1%
Helvetia	-	-	-	2.92	3.03	3.09	0.55	2.77	2.81	2.25	2.49%	-	5%

독립된 2층 직장연금제도 운용사 수익률(%)

Copré	-	11.00	5.80	16.70	8.20	4.95	-11.32	10.60	3.24	1.01	4.44%	-	17%
Nest	-3.70	10.70	5.00	9.90	6.90	2.60	-9.20	10.60	3.76	1.80	3.57%	3.65%	26%
Spida	-12.40	5.40	4.00	10.80	7.10	4.00	-11.50	10.50	4.50	0.30	3.42%	1.96%	38%
PK Profaro	-9.30	9.90	5.30	12.60	8.60	5.90	-12.20	10.20	1.70	-3.10	3.06%	2.63%	43%

출처: WH&P / Pensionskassenvergleich.ch - Ausgabe 2012

위 표에서 보듯이 2층 직장연금제도의 적립된 기금의 과거 10년 간 연 평균 수익률은 4%를 하회한다. 법정산정 최소수익률 혹은 실제 산정수익률(법정산정최소수익률을 초과하는 한한 운용사 재량임)에 실제 달성된 수익률이 미달되는 경우 기금 적립률(미래 연금채무 대비 적립금 비율)이 감소하기 마련이다. 생명보험사의 경우 법률의 규정에 의하여 주식투자 비중

이 제한되어 있어 주식 투자 비중이 상대적으로 다른 운용주체에 비하여 낮은 편이다. 기금 수익률 저하에 따라 적립률이 감소하게 되는데 이때 일정한 적립률을 유지하려면 연금지급률 하향조정이 불가피하다. 하지만 법적으로 책정된 최소연금지급률은 유지하여야 하며 기금 적립률도 일정한 수준 이하로 하락하여서는 안된다(적립률 90% 미만으로 하락하면 적립률 하락 방지를 위한 조치를 취하여야 함). 자본시장 수익률이 하락함에도 불구하고 일정한 연금지급률을 유지하게 되면 적립률 하락은 불가피하다. 기금 수익률이 감소하는 상황에서 적립률을 100% 이상으로 유지하려면 연금지급률 하향조정이 불가피하거나 보험료의 상향조정 아니면 법정 수익산정률을 하향조정하여야 한다. 동시에 여러 조치를 취할 수도 있다.

실제 달성된 수익률보다 높은 기금수익률을 적용하게 되면 퇴직 시 적립된 원리금이 높게 계산되어 주어진 연금지급률 하에서 당연히 지급하여야 할 연금액도 증가하게 된다. 실제 적립된 기금보다 장부 상 기금이 높게 평가되는 것이다. 그 결과 기금의 연금적립률이 하락하게 된다.

연방공무원의 2층 연금제도를 운영하는 Publica 의 경우 다른 연금기금운용사와 마찬가지로 기금의 가장 많은 부분이 채권에 장기 투자되어 있어 시장의 낮은 이자율로 인해 연금기금 수익 산정에 적용되는 수익률도 2015년 1월 1일부터 현재 3.5%에서 2.75%로 하향조정할 계획이다. 그 결과 연금지급률의 인하도 불가피하여 보인다. 따라서 2층 공무원연금액의 일정한 급여수준을 위해서는 추가로 새로운 조치가 불가피하다. 연방공무원의 2층 급여액 수준 유지를 위해 정부와 공무원의 부담을 증대시키고 동시에 연금채무 변제를 위한 기금을 추가로 적립할 것을 정부에서 권장하고 있다. 정부의 부담증대는 당장 필요하지 않은 유휴예산을 통하여 가능하다는 것이다.

바젤 주정부 은행 2층 연금제도도 기금 적립률이 2008년 이후 100% 미만이었어서 2012년 말까지 공무원과 주정부의 부담증대를 통해 완전적립을 위해 노력하였으나 아직도 100%에 미달되고 있다. 그리하여 이해당사자들은 재정안정화 방안 강구를 위해 기금수익 산정 수익률을 2014년부터 3.5%에서 2.5%(현재 2013년 법정 최저 수익률은 1.5%임)로 인하하기로 하고 급여산정 방식도 확정급여를 지양하고 확정기여 방식으로 정하였다. 경과규정으로 기금수익 산정률은 3.5%로 적용하기로 하였고 현재의 급여수준 유지를 위해 정상퇴직연령은 62에서 64로 상향조정하기로 하였다. 기금적립률 최소한 100%를 달성하기 위한 미달된 부분 충당을 위해 주정부는 일시금으로 3천100만 스위스 프랑(환화 약 340억 원)을 부담하기로 하였다. 2014년 1월 1일부터 적립률 100%를 초과한 금액은 우선 기금의 투자수익변동충당기금에 이체하도록 하고 기존에 주정부가 75% 공무원이 25% 납부하던 연금보험료를 주정부가 68%, 공무원이 32% 납부하기로 결정하였다.

스위스 직장연금제도 현황 분석

2011 년 현재 스위스 직장연금가입자는 약 380만 명에 달하고 있고 정부공인 직장연금은 용주체는 2191개 이다²¹⁸⁾. 2010년 말 공무원을 포함한 가입자의 12.8%가 확정급여형의 직장연금제도 적용을 받았으나 2011년에는 12.1%로 감소하였다. 나머지 대부분의 가입자는 확정급여형 혹은 혼합형태 제도의 적용을 받고 있으며 이 추세는 계속될 전망이다. 공무원직장연금제도를 운영하는 주체는 2010년 96개에서 2011년 92개로 감소되었고 일반 근로자직장연금제도를 운영하는 민간 주체는 70개나 감소한 2099개이다.

2011년 적립된 기금의 규모는 625.3 Bill. CHF인데 그 중 약 10분의 7은 민간근로자 직장연금제도 적립금이 차지하고 나머지 10분의 3은 공무원(공공부문 종사자)직장연금제도 적립금이 차지하고 있다.²¹⁹⁾

기금투자는 국내 및 외국 채권을 합한 채권에 약 37.3%(233.4 Bill. CHF), 국내 외 주식에 약 25.7%(160.6 Bill. CHF)가 투자되어 있다. 특이한 점은 채권 투자액 중 절반이 넘는 53.2%(124.2 Bill. CHF, 총 적립금의 약 20%)가 외국 국채에 투자되어 있다는 사실이다. 국가 경제적으로 볼 때 자본수익에 해당된다. 이는 국내채권에 투자되어 있는 경우 국채이자를 스위스 국민이 지불하지만 외국 채권에 투자되었을 경우 해당 외국국가가 채권이자를 지불하게 된다. 스위스 국민 입장에서 볼 때 외국국채투자 수익은 국내채권투자 수익과는 달리 진정한 의미의 투자수익이다. 적립기금은 그 외 부동산에 약 17.5%, 헤지펀드 및 공공단체 대출금에 투자되어 있다.

공무원직장연금제도 뿐만 아니라 민간근로자 직장연금제도의 기금적립률이 감소되어 2011년 현재 100% 적립률에 7.3 Bill. CHF 이 미달되고 있다. 당기손익충당기금

218) 이 중 90%에 해당되는 운영주체에 가입자의 약 5분의 1이하가 가입되어 있어 가입자 대부분이 규모가 큰 운영주체에 가입되어 있음을 알 수 있다. 운영주체 1개당 평균 가입자는 2010년 1630명에서 1730명으로 증가하였다. 변화하는 경제 상황에 적응하기 위하여 가입자 1000명 미만의 중 소규모의 직장연금운영주체가 통폐합을 하는 경우도 있고 규모가 큰 운영주체에 합병하기도 한다. 당분간 이러한 추세는 지속될 전망이다. 자료: 스위스 연방 통계청

219) 위에서 이마 언급한 바와 같이 스위스의 공무원제도는 신분제 공무원제도의 성격이 매우 희박하여 공무원이 해당 기관에 의하여 4년마다 선출되기 때문에 신분보장기간(최대 해고 예약기간)이 4년이라고 할 수 있다. 민간근로자와 차이가 있는 점은 이 최대해고예약기간(민간 근로자의 경우 3개월)외에 일방적으로 해고를 할 수 있는 것이 아니라 공무원에게 소명기회가 주어지도록 되어 있다는 점이다. 이 두 가지 큰 차이 외에 법률적 근로관계 입장에서 볼 때 공무원과 민간 근로자의 차이가 없다. 스위스 공무원(공공부문 근로자라고 보통 부름. 독일이 공무원과 공공부문 근로자를 법률 상 엄격히 구분하는 것과 대조적임)과 고용주인 정부 및 공공단체와의 근로계약관계가 근로자가 고용주와 체결한 근로계약관계와 본질적으로 차이가 없다는 사실은 스위스 공무원 직장연금제도 또한 일반근로자 직장연금제도와 동일하게 실시되고 있는 논거가 된다.

(Wertschwankungsreserven)도 20 Bill. CHF로 감소되어 3.1%에 불과하다. 적립방식으로 운영되는 직장연금제도가 아직 성숙되지 않아 가입자(미래의 연금수급자)를 위해 적립된 기금이 약 333 Bill. CHF, 현재의 연금수급자를 위해 적립된 기금이 263 Bill. CHF에 달하고 있다. 총급여액 30.9 Bill. CHF 중 노령연금이 약 4분의 3을 차지하고 있고 일시금이 6.2 Bill. CHF를 차지하고 있다. 2011년 적립기금 운용 총수익은 731 Mio. CHF 적자를 기록하고 있다. 총 관리운영비는 2.6 Bill. CHF로서 적립기금의 0.42%에 달하고 있다.

가입자 수에 따른 스위스 직장연금운용주체 분포(2010-2011)

	운영주체 수		전체 운영주체수 대비(%)		가입자 수		전체 가입자수 대비(%)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
1 -9 명	178	176	7,9	8,0	886	914	0,0	0,0
10 -29 명	205	188	9,1	8,6	3,824	3,524	0,1	0,1
30 -99 명	417	402	18,4	18,3	25,323	25,059	0,7	0,7
100 -299 명	628	595	27,7	27,2	115,706	111,364	3,1	2,9
300 -999 명	472	452	20,8	20,6	258,776	247,335	7,0	6,5
1,000 -2,999 명	196	203	8,7	9,3	334,731	344,796	9,1	9,1
3,000 -9,999 명	107	110	4,7	5,0	601,164	608,343	16,3	16,1
≥10,000 명	62	65	2,7	3,0	2,355,635	2,445,928	63,7	64,6
합계	2,265	2,191	100,0	100,0	3,696,045	3,787,263	100,0	100,0

적립기금 규모에 따른 스위스 직장연금운영주체 분포(2010-2011, 적립금 단위 1000 CHF)

	직장연금운영주체 수		가입자 수		적립금 규모		총적립금 대비(%)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
≤ 1,000	92	80	2,924	2,994	45,911	41,120	0,0	0,0
1,001 -3,000	181	172	14,337	9,030	364,914	346,785	0,1	0,1
3,001 -10,000	337	308	24,051	25,111	2,087,063	1,868,169	0,3	0,3
10,001 -30,000	459	457	69,047	67,802	8,684,331	8,514,342	1,4	1,4
30,001 -100,000	592	569	288,463	284,378	34,314,791	32,860,069	5,5	5,2
100,001 -300,000	322	318	423,989	434,728	54,787,367	54,062,405	8,8	8,6
300,001 -1,000,000	176	177	694,223	712,180	100,057,447	99,976,730	16,1	16,0
1,000,001 -3,000,000	73	76	1,063,502	1,093,104	130,611,987	133,312,517	21,0	21,3
>3,000,000	33	34	1,115,509	1,157,936	290,279,897	294,312,575	46,8	47,1
합계	2,265	2,191	3,696,045	3,787,263	621,233,708	625,294,712	100,0	100,0

기 발생 채무 및 채권만 계상함. 즉, 미래의 보험료 수입 및 미래에 발생할 연금채무를 고려하지 않고 현재까지 가입자가 납부한 보험료에 따른 연금채무만 계상함.

2008년 이후 DC 및 DB에 따른 직장연금운영주체 분포

운영주체 형태	DC				DB			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
민간직장연금								
운영주체	2,138	2,066	2,003	1,955	200	187	166	144
가입자	2,859,059	2,847,450	2,914,683	3,011,490	208,274	193,457	167,988	149,564
그 중 25세 미만가입자	...	...	248,017	253,891	...	...	10,861	10,437
공공직장연금								
운영 주체	50	51	51	53	47	47	45	39
가입자	298,666	307,559	308,911	317,522	285,985	294,874	304,463	308,687
그 중 25세 미만가입자	...	...	11,552	12,106	...	...	8,569	7,336
합계								
운영주체	2,188	2,117	2,054	2,008	247	234	211	183
가입자	3,157,725	3,155,009	3,223,594	3,329,012	494,259	488,331	472,451	458,251
그 중 25세 미만가입자	...	...	259,569	265,997	...	...	19,430	17,773

위 표는 연금급여 수준결정위험을 가입자가 부담하느냐(DC: 확정기여형) 아니면 운영주체가 혹은 고용주가 부담하느냐에(DB: 확정급여형) 따라 스위스 직장연금제도 분포를 나타낸 것이다. 2011년 우선 확정급여형의 운영주체는 144개로서 전체의 8.4%에 불과하다. 이는 적립방식으로 운영되는 스위스 직장연금제도가 악화되는 경제상황에 대처하기 위함이다. 민간 직장연금운영주체의 경우 비율은 6.9%인 반면 공무원직장연금을 운영하는 주체의 경우 42.4%(=39/(53+39))로서 공무원직장연금제도의 경우 운영주체 혹은 정부가 상대적으로 높은 위험부담을 지고 있다. 스위스 공무원직장연금제도가 직면한 재정문제와 직결되는 이유이다²²⁰⁾. 즉, 수익률이 저하함에도 불구하고 확정된 급여를 지급하게 되면 기금의 적립률 하락은 불가피하다. 현재 공공직장연금제도에 가입되어 있는 자는 약 62만 6천명인데 이 중 30만 7천 명 정도가 확정급여형 제도 적용을 받고 있다.²²¹⁾

220) 공공직장연금운영주체에는 원칙적으로 민간 근로자 가입이 배제되며 스위스 공무원 혹은 공공부문 종사자는 대부분 공공직장연금운영주체에 가입되어 있다. 하지만 공무원이나 공공부문 종사자는 민간근로자가 가입되는 민영직장연금운영주체에 가입할 수 있다. 최근에 공공직장연금운영주체의 수익률 저하와 그에 따라 적립률 또한 하락하자 일부 공무원이나 공공부문 종사자들이 민영직장연금운영주체로 이동하는 경우가 종종 있다.

221) 이 숫자 62만 6천명을 공무원 혹은 공공부문 종사자로 보아도 무방하다. 공무원이나 공공부문 종사자 중 일부가 민영직장연금제도에 가입되어 있으므로 실제 공무원 혹은 공공부문 종사자 수는 이를 상회할 것이다.

민영직장연금운영주체 적립률 현황(정부 공인, 자율 및 반 자율 운영주체)

적립률(%)	운영주체 숫자		전체에서 차지하는 비율(%)		가입자 수		전체가입자 대비(%)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
< 90	37	62	2,7	4,6	96,825	121,169	5,4	6,5
≥ 90 < 100	199	343	14,3	25,4	308,531	535,634	17,1	28,7
≥ 100 < 110	713	665	51,3	49,2	1,113,035	1,011,056	61,7	54,3
≥ 110 < 120	301	184	21,7	13,6	237,229	175,217	13,1	9,4
≥ 120 < 130	91	67	6,6	4,9	42,761	16,294	2,4	0,9
≥ 130	48	31	3,4	2,3	6,340	4,530	0,3	0,2
합 계	1,389	1,352	100,0	100,0	1,804,721	1,863,900	100,0	100,0

위 표의 민영직장연금운영주체 일부의 적립률 현황을 보면 49.2%에 해당되는 운영주체의 적립률이 100%에서 110%에 달하고 있으며 가입자의 54.3%가 이 운영주체에 가입되어 있음을 알 수 있다. 적립률이 100% 미만인 직장연금운영주체는 2010년에 비해 17%나 증가하여 2011년에는 30%나 된다(이 운영주체에 가입된 가입자 비중은 35.2%). 반면에 적립률이 110%를 초과하는 운영주체는 20.8%로서 가입자의 10.5%가 적립률 110%를 초과한 운영주체에 가입되어 있다.

2005년 이후 확정기여형(DC) 직장연금운영주체의 적립금 수익 산정이자율 (실제 기금 운용수익률이 아님)

산정 이자율	운영주체 숫자			가입자 수		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011
민영직장연금운영주체						
< 3,0%	—	1	55	—	11	22,699
≥ 3,0% < 3,5%	145	213	439	81,803	141,307	498,431
≥ 3,5% < 4,0%	503	729	792	639,422	997,328	1,087,617
≥ 4,0%	902	609	238	639,538	604,514	303,252
자료 비공개 ¹	817	586	431	1,024,743	1,115,899	1,099,491
공공직장연금운영주체						
< 3,0%	—	—	2	—	—	1,035
≥ 3,0% < 3,5%	1	3	6	520	29,484	34,560
≥ 3,5% < 4,0%	7	23	33	36,277	144,510	175,795
≥ 4,0%	36	21	10	159,412	124,173	105,928
자료 비공개 ¹	4	3	2	1,282	499	204
합계	2,415	2,188	2,008	2,582,997	3,157,725	3,329,012
그 중 자료 비공개 ¹	821	589	433	1,026,025	1,116,398	1,099,695

1 연금지급보장을 타 주체(보험사 및 자금운용사 등)에 위탁한 연금운영주체가 여기에 해당되며 기금을 직접 운용하지 않음.

위 표에 의하면 기금수익 산정이자율 4% 이상을 적용한 확정급여형의 직장연금제도의 숫자는 2005년 이후 계속해서 감소함을 볼 수 있다. 특히 공무원직장연금제도의 경우 2005년 36개 운영주체가 수익산정이자율 4% 이상을 적용하였는데 2011년에는 10개 운용주체에 불과하다(이 이자율 적용을 받는 가입자 수는 2005년 약 16만 명에서 2011년 10만 5천명으로 감소함). 민간직장연금 운영주체의 경우 2005년 902개 운영주체가 4% 이상의 수익산정이자율을 적용하였는데 2011년에는 238개에 불과하며 가입자도 약 64만 명에서 30만 명 정도로 절반 이상이 감소하였다. 운용주체 기준으로 보나 가입자 수 기준으로 보나 그래도 공무원직장연금제도가 비교적 높은 수익산정이자율을 적용하는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 수익산정이자율 하향 적용은 기금의 실제 운용수익률 저하에 따른 필연적인 결과이다.

2005년 이후 확정급여형(DB) 직장연금운영주체의 적립금 수익 산정이자율
(실제 기금 운용수익률이 아님)

산정 이자율	운영주체 숫자			가입자 수		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011
민영직장연금운영주체						
< 3,0%	-	-	4	-	-	1,374
≥ 3,0% < 3,5%	7	8	15	1,446	1,884	58,073
≥ 3,5% < 4,0%	45	60	66	36,732	64,139	48,150
≥ 4,0%	208	122	54	323,421	133,154	41,526
자료 비공개 ¹	36	10	5	18,269	9,097	441
공공직장연금운영주체						
< 3,0%	-	-	-	-	-	-
≥ 3,0% < 3,5%	-	-	1	-	-	222
≥ 3,5% < 4,0%	4	3	9	32,168	8,951	68,015
≥ 4,0%	52	44	29	315,656	277,034	240,450
자료 비공개 ¹	3	-	-	744	-	-
합계	355	247	183	728,436	494,259	458,251
그 중 자료 비공개 ¹	39	10	5	19,013	9,097	441

1 연금지급보장을 타 주체(보험사 및 자금운용사 등)에 위탁한 연금운영주체가 여기에 해당되며 기금을 직접 운용하지 않음.

위 표는 확정급여형의 기금수익산정률 변화 추이를 보여주고 있는데 기금수익 산정이자율 4% 이상을 적용한 확정급여형의 직장연금제도의 숫자는 2005년 이후 계속해서 감소함을 볼 수 있다. 특히 민간근로자직장연금제도의 경우 2005년 208개 운영주체가 수익산정이자율 4% 이상을 적용하였는데 2011년에는 54개 운용주체에 불과하다(이 이자율 적용을 받는 가입자 수는

2005년 약 32만 명에서 2011년 4만 명 정도로 급격히 감소함). 공무원직장연금운영 주체의 경우 2005년 52개 운영주체가 4% 이상의 수익산정이자율을 적용하였는데 2011년에는 29개에 불과하며 가입자도 약 32만 명에서 24만 명 정도로 감소하였다. 확정기여형의 경우와 마찬가지로 운용주체 기준으로 보나 가입자 수 기준으로 보나 그래도 공무원직장연금제도가 비교적 높은 수익산정이자율을 적용하는 것으로 나타나고 있다. 확정급여형의 경우 실제 기금운용수익률이 감소함에도 불구하고 4% 이상의 수익산정률 적용을 받는 공무원직장연금가입자 수가 급격히 감소하지 않은 이면에는 급격한 적립률이 감소가 잠재해 있음을 상기하여야 할 것이다.

스위스 직장연금제도를 규율하는 직장연금제도에 관한 법률은 직장연금제도 보험료율을 구체적으로 명시하지 아니하고 다만 고용주가 보험료의 절반 이상을 부담(납부)하여야 한다고만 규정하고 있어 보험료를 책정은 직장연금제도 운영주체의 재량이다²²²⁾. 2012년 직장연금제도 연합단체의 추정자료에 의하면 평균적으로 가입자가 7.8%, 고용주가 10.3%를 납부하는 것으로 집계되고 있다. 다만 법률에 규정에 의하여 매년 보험료산정기준소득의 일정 부분을 가입자 계좌에 적립하도록 되어 있다. 이렇게 25세부터 매년 적립된 기금은 연금보험운영사의 기금수익산정률로(법정 최소수익산정률을 초과하여야 함) 수익금이 산정되어 기존적립기금에 누적되며 퇴직 연령에 도달하게 되면 이 누적된 기금총액에서 연금이 지급되게 된다. 따라서 가입자의 연금급여 수준은 미리 파악할 수 없고 퇴직연령에 비로소 도달하게 되면 자신이 연금급여 수준을 알 수 있다. 이때 연금지급률(연금급여 수준)을 미리 정하지 않고 순수히 누적된 기금에서 연금이 지급되면 순수한 확정기여형의 연금지급방식이 된다. 반면에 연금지급률을 정하게 되면 확정기여형과 확정급여형의 요소가 혼재되며 보험 수리상 연금재정의 투명성이 훼손될 소지가 높다. 확정급여형의 경우 역시 보험 수리상 투명성 보장이 어렵다. 반면에 기금운용수익 감소에 따른 위험부담을 연금제도 운영주체나 고용주에게 전가시키기 때문에 가입자 입자에서는 선호하는 제도가 될 수 있다.

3.6.5 스위스 공무원연금제도 개혁동향 (SBB:스위스 연방철도청)

스위스 공무원에게 적용되는 연금제도는 1층의 기초연금제도와 2층의 공무원직장연금제도이다. 스위스 거주자 혹은 경제활동자 모두에게 적용되는 1층의 기초연금제도 역시 공무원에

222) 예를 들어 스위스 방송업계 직장연금제도인 SRG SRR 는 확정급여 방식에 의하여 최종임금의 67.5%(스위스에서 가장 높은 직장연금지급률임)에 해당되는 연금액을 지불하기 위하여 고용주가 20.25%, 근로자가 9%에서 12%에 해당되는 보험료를 납부하고 있다(총합 32.5%). 평균적으로 보아 가장 높은 보험료는 24% 정도인데 이 SRG SRR 직장연금제도의 경우는 예외라고 할 수 있다.

제도 적용된다. 1층의 기초연금제도의 재원은 가입자인 공무원과 고용주인 정부 혹은 공공단체가 납부하는 보험료 및 스위스 정부 보조금에 의하여 조달된다. 2011년 현재 정부 총 보조금의 일부인 연방정부의 부담금은 기초연금제도 총 지출액의 약 19.55%에 달하고 있다. 기초연금제도 관련 법률에 의하면 추가 재원이 필요한 경우 부가가치세를 인상하여 재원을 조달할 수 있도록 되어 있다. 따라서 현재로서는 1층 기초연금제도 재정안정화를 위한 개혁의 필요성은 정상퇴직연령의 상향조정 외에 거의 없다고 할 수 있다.

반면에 스위스 공무원에게 적용되는 2층의 연금제도는 여러 도전에 직면해 있다. 우선 문제의 핵심을 논하자면 인구구조 노령화에 따른 재정부담 증가, 경제상황 악화로 인한 적립기금의 수익률 저하에도 불구하고 일정한 연금급여수준을 유지하여야 한다는 점이다. 인구구조 노령화에 따른 연금재정 부담문제는 모든 연금제도에 해당되는 문제이지만 자본시장의 수익률 저하에 따른 문제는 적립방식으로 운영되는 스위스 공무원직장연금제도의 본질적인 문제이다. 환언하면 스위스 2층 공무원직장연금제도가 부과방식으로 재원을 조달한다면 세계 경기침체로 인한 적립기금의 수익률 저하에 직접 영향을 받지 않을뿐더러 영향을 간접적으로 영향을 받더라도 그 충격이 크지 않을 것이다.

스위스 공무원연금제도 내용 및 특징

스위스 공무원 혹은 공공부문 종사자에게 적용되는 연금제도는 1층과 2층으로 구성되어 있다. 1층의 (기초연금)제도는 노령 및 유족연금제도, 장애연금제도, 공익요원 및 출산수당제도, 실업보험제도를 포함하고 있으며 스위스에 거주하거나 스위스에서 경제활동을 하는 17세 이상 65세 미만 모든 사람에게 적용된다. 다만 연간 소득이 2,300 스위스 프랑 미만 소득에 대하여서는 보험료 부과가 면제된다(예술분야 근로자 및 가계활동 종사자는 보험료가 부과됨). 공무원 혹은 공공부문 종사자에게도 이 제도가 적용된다. 보험료는 노령 및 유족연금보험료(AHV) 8.4%²²³⁾, 장애연금보험료(IV) 1.4%, 공익 및 출산휴가수당 보험료(EO) 0.5%, 실업보험료(ALV) 2.2%로서 총합 12.5%에 달하고 있다. 보험료는 근로자와 고용주가 절반씩 부

223) 이 8.4%는 1975년 이래 불변임.

이미 언급하였듯이 스위스 1층 보장체제 보험료 산정기준 소득 상한선이 존재하지 않지만 1층에서 지급되는 노령연금액의 상한선(2013년 현재 2,340 스위스 프랑)은 존재하기 때문에 고소득가입자로부터 저소득자 가입자로서의 소득재분배 효과가 상당히 발생한다. 2010년 말 현재 공무원의 보수가 일반 근로자의 보수보다 평균적으로 20% 이상 높은 점을 감안하면 스위스 공무원은 1층 보장체제를 통하여 소득재분배에 상당한 기여를 한다고 할 수 있다. 그리고 126,000 스위스 프랑과 315,000 스위스 프랑 사이에 적용되는 실업보험료는 2.2%가 아니라 1% 이고 315,000 스위스 프랑을 초과하는 소득에 대해서는 실업보험료가 부과되지 아니한다. 소득이 315,000 스위스 프랑을 초과하는 근로자가 실업자가 될 확률이 매우 낮음을 반영하고 있다.

담하여 고용주에게 납부 의무가 있다. 근로소득이 없는 자는 자산심사에 따라 일정한 보험료가 부과되며 자영업자는 보험료 전체를 자신이 부담한다(자영업자 노령 및 유족연금보험료는 8.4%가 아니라 7.8%임). 일반 근로자와 마찬가지로 공무원에게도 적용되는 1층 보장제도에 의한 연금제도는 부과방식으로 운영되고 있기 때문에 적립방식으로 운영되는 2층의 공무원직장연금제도와는 달리 경제상황이 변동되더라도 받는 영향이 다르다. 즉, 1층 제도에 의한 연금제도는 자본시장 변화에 영향을 거의 받지 않는다고 할 수 있다. 법률에 의하여 정부가 일정 부분 재정을 부담하고 또한 지출증가가 예상되면 법률에 의하여 부가가치세를 인상하여 그 일부를 1층 연금제도 재원조달에 할애할 수 있다.²²⁴⁾

공무원연금제도 2층에 해당되는 공무원직장연금제도의 구조는 민간 근로자가 가입되는 직장연금제도와 동일하다. 공무원직장연금제도는 적립방식으로 운영되기 때문에 연금급여 수준에 여러 변수가 영향을 미친다. 가입인 공무원을 대표하는 노조와 고용주인 정부(연방정부, 주정부, 지방정부, 기타 공동단체)의 합의에 의하여 제도가 운영된다. 모든 제도 관련 내용은 관련 법률의 범위 내에서 이해당사자인 공무원과 정부의 합의에 의하여 결정된다. 특히 연금 수준 및 보험료 부담 그리고 적립기금운용에 대한 내용이 연금제도의 핵심이 된다.

연금보험료 수준의 결정과 부담의 분담 역시 이해 당사자의 합의 사항이다. 보험료 수준과 가입자와 정부 사이의 분담 정도가 결정되면 연금수준에 대하여 합의가 달성되어야 한다. 민간 근로자가 가입된 직장연금제도에 비하여 주어진 보험료율을 기준으로 볼 때 일반적으로 공무원 직장연금제도에 의한 연금지급률 및 급여 수준이 높다고 할 수 있다. 따라서 스위스 공무원연금제도 개혁에 논의한다면 외적으로는 공무원직장연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경과 내적으로는 공무원직장연금제도의 수급구조가 그 논의의 핵심이 될 것이다.

운용주체 난립에 따른 불투명성 증대

2011년 말 현재 2191개의 직장연금제도 운용주체가 등록되어 있다. 그 중 공무원만이 가입되어 있는 직장연금 운용주체는 92개이다. 최근에 와서 일부 공무원 혹은 공공부문 종사자가 민간직장연금운영주체에 가입하는 경우가 종종 있다. 92개 공무원직장연금제도에 가입되어 있는 공무원은 626,209명이 가입되어 있고 공무원직장연금수급자는 280,556명이다. 적립기금 총액은 약 181.5 Bill CHF(한화 약 200조원), 연금제도에 의한 급여액은 8.9 Bill.

224) 2011년 현재 스위스 1층 기초연금제도 지출총액에서 정부보조금이 차지하는 비율은 26.4%인데 그 중 연방정부 부담금이 차지하는 비율은 19.55%에 달하고 있다. 표 스위스 1층 기초연금제도 수지변동 추이 참조

CHF에 달하고 있다. 규모가 작은 공무원직장연금운영주체의 통폐합이 진행되고 있고 규모가 작은 운영주체는 규모가 큰 기존의 공무원직장연금운영주체에 가입하기도 한다. 민간직장연금운영주체가 대부분 확정급여형에서 확정기여형으로 전환한 반면 공무원가입자의 거의 절반에 해당되는 숫자가 아직도 확정급여형의 제도에 가입되어 있는데 민간근로자 직장연금제도의 경우와 마찬가지로 확정기여형의 요소의 도입이 불가피하여 보인다.

SBB

스위스 연방철도청 공무원연금제도는 연금급여를 더 이상 확정급여형으로 지급하지 않고 확정기여형의 요소를 도입하여 지급할 계획이다. 즉, 연금기금의 수익률이 높으면 지급되는 연금액도 높아지고 반대로 기금운용수익률이 하락하면 지급되는 연금액도 하락하게 되는 것이다. 이미 대부분의 민간직장연금제도는 확정기여형 제도로 운영하고 있지만 공무원연금제도의 경우 규모가 큰 연방철도청 공무원제도가 확정기여형의 요소를 도입하게 되면 타 공무원연금제도에도 영향을 미치지 않을 수 없다.²²⁵⁾ 스위스 공무원제도에 있어서 하나의 전환점이 될 것이다. 하지만 노조 측에서는 이러한 제도 개선에 회의적이어서 현재 수준의 연금지급보장을 요구하고 있다. 연금지급보장을 위해서는 희생이 필요하다. 사실에 근거하여 합의를 도출하여야 한다고 한다.

스위스 연방철도청 공무원연금제도가 이처럼 확정기여형 요소의 도입을 논의하게 된 배경은 법정 연금지급률의 급격한 하향조정이 2010년 국민투표에서 부결된 데 있다. 그 결과 연

225) 스위스 연방철도청 공무원직장연금제도는 규모가 큰 연금제도의 하나로서 2011년 현재 약 5만 5천 5백명(재직자 2만 8천명, 연금수급자 약 2만 7천 5백 명)이 가입되어 있으며 적립기금은 약 14.5 Bill. CHF(한화 약 16조 원 정도)에 달하고 있다. 제도 개선안에 의하면 적립률이 100%에서 120%에 달하면 정상노령연금액을 지급받고 기금운용수익률 저하로 인하여 적립률이 90%에서 100%에 달하면 정상노령연금의 95%, 적립률이 90% 이하로 하락하게 되면 정상노령연금액의 90%를 지급받는다. 적립률이 120%를 상회하게 되어도 정상노령연금액만 수령하게 되고 매년 12월 31일 일시금으로 지급받을 금액을 책정하게 된다. 연방철도청 공무원연금제도는 아직 이 개선안 도입을 확정하지 않았지만 에너지 분야에 종사하는 근로자가 가입된 연금제도인 PKE 는 이미 이 제도 도입 실시를 확정하였다. 따라서 적립률 정도에 따라 2014년부터 연금을 수령하는 연금수급자의 연금액은 정상노령연금의 90%에서 100%에 달할 전망이다. 정부 측 입장은 이러한 변동연금제 도입에 반대하는 입장이다. 그 이유는 연금제도에 대한 연금가입자 신뢰가 추락할 가능성이 증대하기 때문이다. 정부는 그 대신 연금지급률 인하를 통한 공무원연금재정 안정화를 선호하고 있다. 인구구조 노령화에 따른 연금수급자의 증가 및 연금수급기간 증가, 적립기금운용수익률 저하로 인하여 현행 연금지급률의 하향 조정이 불가피하다고 보고 있다. 스위스 사회보험공단 직장연금제도국장 Brechbuehl 씨에 의하면 2013년 현재 연금지급률(적립된 기금 대비 매년 지급되는 연금액 비율) 6.8%를 보장하기 위해서는 기금의 연간 운용수익률이 최소한 4.5% 내지 5%가 되어야 하는데 지난 10년 간 평균 4%에도 미달되고 있다고 한다. 스위스 연방철도청은 이미 2012년 10월에 연금지급률을 5.8%로 하향조정하였다. 연금전문가들에 의하면 연금지급률 인하는 일시적으로 공무원직장연금가입자의 반대를 초래하겠지만 장기적 재정안정화를 위한 공정하고 불가피한 조치라고 한다. 이미 생명보험사를 통해 연금제도를 운영하는 경우 오래 전부터 연금지급률 인하를 단행 실시하고 있다.

금제도 개선 압력이 증가하게 되어 확정기여형 요소 도입을 논하게 된 것인데 확정기여형 도입은 여러 개선 방안 중 하나에 불과하다. 공무원직장연금 가입자 중 안정적인 연금지급보장에 회의적인 가입자가 증가하고 있는데 이들은 일부 연금대신 일시금 지급을 선호하고 있다. 즉, 연금액지급액을 하향조정하는 대신 일시금을 지급하게 하는 것이다. 일시금으로 가입자가 주택을 구입한다든지 새로운 투자처를 찾아 투자를 한다는 것이다. 이러한 연금과 일시금 혼합형태의 연금제도는 공정한 제도로 볼 수 있다. 왜냐하면 물가상승률이 높은 경우 일시금 투자 수익률 역시 높기 때문에 연금이 법적으로 물가상승률을 고려한다 해도 연금으로 지급받을 경우에 비하여 연금운영주체에 추가 부담을 발생하게 하지 않으면서도 가입자에게 유리하기 때문이다. 하지만 자본시장이 수익률이 불안정하고 노후소득보장은 장기적인 지급보장이기 때문에 일시금에 의하여 장기적인 노후소득이 보장될 지 정확히 분석하여 판단하여야 할 것이다. 결정적인 기준은 연금제도에 대한 가입자의 신뢰가 훼손되어서는 안 될 것이다.

적립기금운용 및 기금운용수익률 저하

스위스 직장연금제도의 적립기금 운용은 법률의 규정에 의하여 단기, 중기, 장기 투자를 하도록 되어 있고 위험을 분산하여 투자하도록 되어 있다. 현재 채권에 약 37%, 주식에 약 27%, 부동산에 약 18% 정도가, 나머지는 헤지 펀드 및 공공분야 대출 및 단기 금융시장에 투자 되어 있다. 당분간 세계 경제 침체를 극복하기 위해 중앙은행의 통화팽창 정책이 지속될 것으로 전망됨에 따라 채권 수익률 저하는 불가피하여 보인다. 채권투자 수익률 저하는 직장연금기금의 가장 큰 부분이 채권에 투자되어 있기 때문에 기금의 전체적이 수익률 저하를 의미한다. 2012년 주식투자 수익률이 상대적으로 높아 연방공무원 직장연금제도를 운영하는 Publica의 경우 기금 운용수익률이 7.95%에 달하고 있다. 하지만 주식투자 수익률은 변동성이 크므로 안정적인 수익률 달성에는 한계가 있다. 요컨대 지속적으로 높은 기금운용수익률의 달성은 불가능해 보이며 오히려 수익률이 저하될 가능성이 높아 기금 운용수익률 저하에 따른 직장연금제도 개선은 불가피하여 보인다. 기금 운용수익률 제고를 위해 위험도가 높은 자산에 투자한다 해도 장기적이고 안정적인 대안이 될 수 없고 오히려 가입자의 신뢰도만 손상시킬 위험이 높다.

국채투자의 문제점

이미 지적하였듯이 채권 투자의 거의 절반이 스위스 국채에 투자되어 있는데 수익률 안정성은 보장되지만 세계적인 저금리 정책으로 인해 스위스 국채투자 수익률도 감소할 수밖에 없다. 국내 채권 투자수익률이 증가한다 해도 결국 국채이자 부담자는 연금제도 가입자인 스위

스 국민이기 때문에 연금수급자 입장에서 볼 때 진정한 의미의 순수익으로 보긴 어렵다. 스위스 연방공무원 직장연금제도 운영사인 Publica는 국채투자 비중을 줄이는 대신 외국의 회사채와 주식투자 비중을 늘려 위험도가 증가한 대신 높은 수익률을 달성할 계획이다.

국외투자의 문제점

적립기금이 외국 국채에 투자된 경우 채권이자 부담은 스위스 국민이 아니라 해당 외국 국민이 하기 때문에 스위스 직장연금제도 가입자 입장에서 보면 순수익으로 볼 수 있다. 하지만 외국환으로 표시된 외국국채의 투자 경우 환율 변동 위험에 노출되어 있다.

기금운용 수익산정률

스위스 직장연금제도에 관한 법률(BVG)는 연방정부는 매년 적립된 기금에 대한 법정 최소 수익산정률을 고시하고 있다. 모든 직장연금운영주체는 적립된 기금을 최소한 이 이자율 이상으로 수익을 산정하여야 한다. 실제 달성된 기금수익률이 이 법정최소 수익산정률에 미달되면 연금지급률을 하향조정 하지 않는 한 적립률 하락은 불가피하다. 법정 최소수익 산정률 인하는 스위스 공무원연금제도 개선에 관한 논의의 핵심 중의 하나이다.

연금지급률

연금지급률은 공무원이 퇴직 시 자신의 직장연금계좌에 적립된 기금에서 매년 얼마만큼 연금액으로 지급되는가를 나타내는 비율이다. 현재 남자공무원의 경우 6.85%, 여자공무원의 경우 6.8%로 되어 있는데 100% 이상의 적립률을 달성 유지하기 위해서는 점진적인 하향 조정이 불가피하여 보인다. 현재의 적립률을 기준으로 보면 공무원연금 가입자의 평균적인 연금수급기간은 대략 15년 정도로 계산된다($100/6.85=14.6$). 따라서 평균연금수급기간이 증가하게 되면 적립된 기금에서 연금이 지급되므로 연금지급률은 감소하여야 한다. 스위스 연방통계청에 따르면 10년마다 평균수명이 1년 연장된다고 한다. 그리고 기금 운용수익률 저하는 주어진 적립률 하에서 필연적으로 연금지급률 저하를 초래한다. 스위스 공무원직장연금제도 개선에 관한 논의에서 가장 중요한 주제의 하나이다.

인구고령화

인구 고령화로 인한 연금재정 부담을 완화하기 위해서는 연금지급개시연령을 상향조정함으로써 평균연금수급기간이 증가하지 않도록 하는 것이다. 스위스 공무원직장연금제도 개선 논

의에 있어서 퇴직연령의 점진적인 상향조정은 가입자의 강력한 반대에 직면할 가능성은 낮아 보인다.

3.6.6 맺는 말

스위스 공무원에게 적용되는 노후소득보장체제 중 이슈가 되는 부분은 2층 연금제도에 해당되는 공무원직장연금제도이다. 공무원직장연금제도는 가입자와 정부의 합의체에 의하여 운영되는 적립방식으로서 부과방식으로 운영되는 1층 기초연금제도와 여러 점에서 차이가 있다. 공무원직장연금제도가 적립방식으로 운영되기 때문에 우선 기금이 적립되어야 하고 적립된 기금은 운용수익을 달성하여야 한다. 공무원이 퇴직연령에 도달하면 이 적립된 기금에서 공무원직장연금이 지급된다. 따라서 이 적립된 기금의 규모에 따라 주어진 기대여명 하에서 공무원의 연금액이 결정된다. 한 시점을 기준으로 공무원직장연금제도의 적립된 기금과 기발생 채무총액의 현재가치 비율을 나타내는 적립률이 100% 일 경우 보험수리 상 공정하다고 볼 수 있다. 즉, 집단적으로 보험수지 상등의 원칙이 유지된다. 적립률이 100% 미만으로 하락하게 되면 결국 세대 간 소득재분배가 발생하며 이 경우 후세대에게 부담이 전가된다. 스위스 직장공무원연금제도의 재정안정화를 위한 제도개선 논의의 핵심은 바로 여기에 있다.

구체적으로 보험수리 상 집단적 수지상등의 원칙을 고수하기 위해서는 위에서 언급한대로 평균적으로 연금지급총액이 자신에 계좌에 적립된 기금을 초과하여서는 안 된다. 이를 달성하기 위해 우선 확정급여형의 연금지급방식을 지양하고 확정기여형의 요소를 도입하고 있다. 민간근로자가 가입된 직장연금제도의 대부분은 이미 확정기여형의 제도를 적용하고 있어 연금지급액이 확정되지 않고 매년 유동적이다. 연금액이 기금적립률에 따라 매년 변동됨에 따라 가입자의 불안이 증가되자 연금액을 감액하는 대신 나머지는 일시금으로 지불하는 방향으로 논의가 전개되기도 하고 있다. 이 때 감액된 연금액은 확정된 연금액이고 적립률 정도에 따라 일시금의 규모가 정해진다. 아직까지 공무원직장연금제도 가입자의 절반 정도는 확정급여형 제도 적용을 받고 있지만 자본시장 수익률 저하 및 불안, 저이자율 지속, 인구구조 노령화 등으로 인해 재정이 악화되고 있어 확정급여형 지급방식 유지는 어려워 보인다.

결국 적립률 정도에 따라 연금액이 변동되고 기금수익률 저하에 따라 연금보험료가 증가되지 않는 한 연금지급률 하향조정 또한 불가피하여 보인다. 인구구조 노령화에 따른 연금수급자 증가 및 연금수급기간 증가에 따른 재정부담 증가는 연금지급개시연령을 점진적으로 상향조정함으로써 어느 정도 완화할 수 있을 것이다. 반면에 외적으로 주어진 세계적인 경제상황

변동 악화로 인한 기금의 수익률 저하로 따른 재정부담 증가는 공무원연금가입자의 희생을 불가피하게 하고 있다(적립방식의 아킬레스 건). 즉, 연금급여 수준이 외적 상황에 달려 있다. 물론 보험료 증가를 통한 재정안정화도 가능하지만 이는 결국 제로섬 게임이다. 보험료 증가는 가입자인 공무원의 현재 부담 증가 혹은 현재 정부의 부담증가(결국 조세부담 증가)를 의미하며 기존 수급자의 희생이 없는 한 현세대로부터 기존 연금수급자 세대로의 소득 이전이 발생하게 된다. 스위스 공무원직장연금제도 운영주체가 적립률 100% 이상을 고집하는 이유도 바로 이 세대 간 공평성을 유지하려는 데 있다. 후 세대에 부담전가를 하지 않으려는 스위스 국민 정서가 공무원연금제도 개선 논의의 저변을 흐르고 있다.

1층 기초연금제도의 여자연금수급자의 정상노령연금지급개시연령을 64세에서 65세로 상향조정하고 조기연금수령액을 감액하는 것을 골자로 한 연금개혁안이 2004년 국민투표에 의하여 부결된 후 2010년 국회에서도 부결되고 2010년 3월에 직장연금제도 최소연금지급률 하향조정도 국민투표에서 부결되자 스위스 연방정부는 문제의 중요성과 심각성을 인식하여 오는 2020년까지 실질적이고 광범위한 노후소득보장체제 개혁이 국민들의 합의 하에 진행될 수 있도록 계획을 수립하고 있다. 다음은 그 중요한 내용인데 공무원연금제도도 포함된다:

개혁의 배경으로는 우선 인구구조가 노령화됨에도 불구하고 조기연금수급자가 감소하지 않고 사회경제적인 상황이 적립된 연금기금의 운용수익저하를 초래하고 있음을 들고 있다. 개혁의 핵심내용으로는 연금부양률의 증가를 방지하기 위해 정상노령연금지급개시연령의 상향조정, 조기연금수령액의 감액제도 강화, 연금보험료 상향조정 및 직장연금제도의 연금지급률 하향조정을 통한 연금수령액 하향조정이 포함된다.

- 1층 기초연금제도 및 2층 직장연금제도 정상노령연금지급개시연령을 남자 및 여자 모두 65세로 책정
- 1층과 2층 연금제도 사이의 보험수리 상 정상노령연금지급개시연령 조화 및 연계
- 조기퇴직연금 지양과 65세 이후 근로를 위한 인센티브 제공
- 조기퇴직의 불이익 증대 및 직장연금제도 조기퇴직 연령을 58세로부터 상향조정
- 인구구조 노령화와 자본시장 수익률 저하에 따른 직장연금제도 최소연금지급률 하향조정
- 연금급여수준 하향조정에 따른 급여수준 감소 상쇄를 위한 조치 및 경과규정 마련
- 직장연금운영사의 가입자 보호를 위한 투명성 제고와 보험사 주주와 보험가입자 간의 공평한 이익금 분배를 위해 연방금융감독원(FINMA)을 통한 제도적 장치 마련
- 경제적 사회적 상황변화에 따른 보험료 및 급여수준의 자동적인 적응제도 마련의 필요성

검토

- 추가적인 재원조달 필요성 검토
- 1층 기초연금제도의 경우 재정상황 변화에 따른 신속한 제도개선장치 확대 방안 마련
- 정상노령연금지급개시연령과 1층 기초연금제도개선장치 연계 방안 마련
- 부가가치세 수입에 연방정부보조금(정부보조금의 가장 큰 비중을 차지함) 연계방안 검토

2020년 실행을 목표로 하는 스위스 노후소득보장체제 개혁안은 주무 부서인 연방 내무부에서 2013년 여름까지 초안을 마련하여 연방정부에 제출 한 다음 연방정부는 내무부 제안에 따른 재정적, 경제적, 사회적 효과를 분석하기로 되어 있다. 연방정부가 개혁안을 면밀히 분석한 다음 개혁안을 수립하여 연방 주정부, 노조 등 이해당사자에게 개혁안 검토 후 자신들의 의견을 제시하도록 2013년 말까지 통보하도록 되어 있다.

참고 인터넷 사이트

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/cp/05.html

<http://www.bsv.admin.ch/themen/ueberblick/00003/index.html?lang=de>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-System_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-System_(Schweiz))

<http://www.vorsorgeforum.ch/storage/pdf/2013/13-237.pdf>

<http://www.vorsorgeexperten.ch/aktuelle-themen/artikel/altersvorsorge-2020-bundesrat-legt-leitlinien-zur-reform-der-1-und-2-saeule-fest/>

<http://de.wikipedia.org/wiki/Schweiz>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesversammlung_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesversammlung_(Schweiz))

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/cp/05.html

[http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-System_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-System_(Schweiz))

3.7 오스트리아

3.7.1 들어가는 말

오스트리아는 역사적으로 보아 독일과 밀접한 관련을 맺으면서 생성 변화 발전하여 현재에 이르고 있다. 그렇기 때문에 사회경제적 제도가 유사한 경우가 많다. 우선 내각책임제(오스트리아의 경우 대통령은 국민에 의한 직접선거에 의하여 선출되는 반면 독일은 의회에서 대통령을 선출함)를 주축으로 한 연방민주국가라는 점이 공통점이고 의회 역시 양원제임과 동시에 주정부와 연방정부의 관계가 헌법에 의하여 규율되고 있다. 따라서 연방정부가 주정부 위에 군림하는 사례는 거의 없으며 각 정부의 예산도 당사자의 합의에 의하여 결정된다. 두 나라의 사회보험제도를 주축으로 한 사회보장제도도 유사하게 발전되어 왔다.

1888년 근로자 재해보상에 관한 법률이 제정됨을 계기로 비스마르크 식 산재보험제도가 최초로 오스트리아에 도입 실시되었다. 독일의 경우와 비슷하게 1차 대전과 1920년대의 정치적 불안 1930년대의 경제위기 그리고 2차 대전을 겪으면서 오스트리아의 사회보험제도도 파행적으로 운영되었다. 특히 1930년대 나치의 지배를 받으면서 오스트리아 사회보험제도는 여러 차례의 변화를 겪게 되었다. 그 후 2차 대전이 종료된 후 1955년에 오스트리아는 그 동안 여러 관련 법률에 산재하여 있던 사회보험관련법을 통폐합하면서 일반사회보험법(ASVG: Allgemeines Sozialversicherungsgesetz)을 제정하였다(독일은 1957년 대대적인 법률 제정 및 개정). 이 일반사회보험법 제정을 계기로 현재의 오스트리아 사회보험제도의 기초가 마련되었으며 근로자가 가입되는 일반법정연금제도 역시 부과방식으로 전환되었다. 그 후 여러 차례 사회보험제도 특히 연금보험제도가 개혁되어 현재의 오스트리아 사회보험제도가 정착되었다.

부과방식으로 운영되는 오스트리아의 일반법정연금제도 인구구조 노령화와 경제성장 둔화에 따라 역시 독일과 유사한 상황에 직면하면서 재정안정화를 위한 개혁을 단행하지 않을 수 없었다. 노후소득보장을 위한 출발점은 독일과 유사하였으나 1세기 이상의 세월이 흐르면서 오스트리아의 사회보장제도는 독일의 그것과 다르게 발전하여 현재에 이르고 있다. 특히 공적연금보험제도의 경우 오스트리아는 2005년을 계기로 사실상 명목확정기여형의 제도로 전환하였으며 가입자 개인계좌제도를 도입하였다²²⁶⁾.

226) 그 외 오스트리아의 경우 법률요건이 충족되는 근로자(즉, 고용관계가 형성되면)는 사회보험에 본인의 의사와 상관없이 자동 가입되는 반면 독일은 의료보험의 경우 의무가입이 아니라 가입의무가 있고(스위스도 마찬가지) 산재보험료율도 오스트리아는 전 산업분야에 걸쳐 단일 보험료 1.4%를 적용하는 반

공무원연금제도의 경우 양 국가 간에 차이는 더욱 뚜렷하다. 우선 독일의 공무원연금제도는 독일의 신분제 공무원제도의 일부로서 연방헌법 제 33조에 공무원의 노후소득보장을 국가가 적절히 하여야 한다고 규정하고 있으며 공무원의 기여금 납부의무는 없다. 반면에 오스트리아 공무원은 출생연도 및 임용시기에 따라 10.25%에서 12.55%에 해당되는 기여금을 납부하여야 한다.²²⁷⁾

우선 독일의 법정연금제도가 2004년의 연금제도 개혁을 계기로 철저하게 보험료 수입 내에서 보험급여를 충당하는 “집단적 명목확정기여형(GNDC)”으로 전환된 반면 오스트리아의 일반법정연금제도는 2005년 연금개혁을 통해 개인 연금계좌제도를 기초로 한 “개인명목확정기여형”(INDC)으로 전환되었다.²²⁸⁾ 즉, 양 제도가 연금제도의 기원은 같이 하지만 현재에 와서 적어도 급여수준결정에 관한 제도적인 관점에서 서로 다른 길을 택한 것이다. 독일의 법정연금제도 개혁의 핵심은 주어진 보험료 수입 내에서 연금급여를 충당하기 때문에 연금부양률이 증가하는 경우 연금수급자 개인이 수령하는 연금액의 소득대체율은 감소할 수밖에 없는 반면 오스트리아의 개혁된 연금제도는 비록 명목확정기여형이지만 개인연금계좌가 설립되어 있고 적립된 기금이 매년의 임금상승률로 재평가되어 누적됨과 동시에 가입기간 동안 1년당 매년

면 독일은 산업분야의 위험도에 따라 보험료가 차등화 되어 부과된다.

227) 물론 오스트리아 공무원연금제도의 기원 역시 독일의 경우처럼 신분제 공무원제도에 기초를 둔 부양 제도로 출발하였음은 부인할 수 없다. 오스트리아의 공무원이 기여금을 납부하는 것은 공무원연금제도가 사회보험의 일부로 운영되어서가 아니라 19세기 말 경에 전 공무원연금제도에 의한 유족연금급여가 너무 취약하여 이를 보완하기 위한 재원을 조달하기 위하여 공무원이 일정 금액을 납부하기 시작하였다. 그 기여금 비율은 사회보험제도인 일반법정연금제도 가입자가 납부하는 보험료율을 고려하여 책정하였다.

228) 총 연금급여지출액을 결정하는 가장 중요한 변수는 연금액 산정기준소득과 가입기간 1년당 적용되는 연금가산율(최대연금지급률은 이 연금가산율이 최대가입기간동안 매년 적립되어 산출됨)이다. 독일의 연금산정기준소득은 또한 연금인상률에 의하여 결정된다. 일반법정연금액 및 연금인상률 상승은 기본적으로 매년 임금상승 외에 현 세대의 보험료 부담, 연금부양률을 고려하여 결정되므로 일반법정연금액 및 기존연금액의 상승 정도는 임금상승률에 훨씬 미달된다. 반면 오스트리아의 신연금제도에 의한 연금액 산정은 기본적으로 가입기간동안의 임금상승률에 의하여 결정되나 기존 연금액의 인상은 물가상승률을 고려하여 매년 연방노동사회부 장관령으로 정한다.

GNDC는 Group NDC, INDC는 Individual NDC의 약자로서 적립방식에도 집단적립방식에 의한 연금제도와 개인적립방식에 의한 연금제도가 있듯이 부과방식 하에서 명목확정기여형을 필자가 명명하여 본 것이다. 전자는 가입자 개인의 연금가입 내역(이력)에 의하여 연금가산율이 결정되나 연금산정기준소득이 법정연금가입자 전체의 평균임금, 보험료 부담액 및 연금부양률 의하여 결정되는 명목확정기여형으로써 연금산정액이 매년 연금수지에 영향을 주는 변수의 영향을 받는다. 즉, 급여액을 결정하는 변수 자체가 매년 새로 산정된다. 따라서 가입자 자신이 수령하게 되는 연금액의 소득대체율은 유동적이다. 반면에 후자의 경우 가입자 각 개인의 고유연금계좌가 있어 적립된 금액이 매년 임금상승률에 의하여 재평가 된 후 당년의 적립된 기금이 추가로 적립되고 매년 연금가산율이 1.78%로 책정되어 있어 45년 최대가입기간을 충족하게 되면 연금계좌에 적립된 연금산정기준소득의 80%를 연금으로 수령하게 된다. 즉, 정상노령연금 소득대체율은 적립된 연금산정기준 소득의 80%(=45*1.78% = 80.1%)에 달하고 있다.

적용되는 연금가산율이 확정되어 있어 연금부양률 증가와 상관없이 소득대체율이 감소되지 않는다. 독일의 개혁된 법정연금제도가 연금제도 가입자 세대 내 소득재분배 및 가입자 세대 간 형평성을 강조하고 있는 반면 오스트리아의 개혁된 일반법정연금제도는 개인연금계좌 도입으로 소득재분배 효과가 거의 없다고 보아야 한다.²²⁹⁾ 연금보험급여 내용의 차이는 독일 법정연금가입자에게 적용되는 보험료는 2013년 현재 18.9%(2012년에는 19.6% 였음)에 달하고 있는데 정상표준연금수령자의 2012년 소득대체율은 47.6%에 불과한 반면 22.8%의 보험료를 부과하는 오스트리아 일반법정연금제도의 정상표준연금수령자의 소득대체율은 80%에 달하고 있다. 이렇게 차이가 나는 이유는 두 나라의 연금제도 개혁 내용이 다르기 때문이다. 즉, 독일의 경우 주어진 보험료 수입 내에서 연금급여를 충당하는 반면 오스트리아의 경우 보험료 수입과 상관없이 개인연금계좌에 보험료산정기준소득을 연금산정기준소득으로 보아 연금가산율을 곱해 연금액을 산정하기 때문이다.

공무원연금제도의 경우에 있어서도 독일의 경우 공무원의 기여금 납부의무가 없는 반면 오스트리아의 공무원은 자신의 보수에서 출생연도와 임용시기에 따라 차등화된 기여금(대략 일반법정연금제도 가입자가 납부하는 보험료율에 해당되며 현재 10.25%에서 12.55%)을 납부하고 있다. 물론 이 기여금 납부를 고려하여 오스트리아의 공무원보수가 책정된다. 공무원이 기여금을 납부하지만 납부된 기여금은 정부의 일반예산에 수입으로 계상되며 공무원연금제도의 독립된 연금기금이 존재하는 것은 아니다. 오스트리아 공무원의 연금액은 독일의 경우와 마찬가지로 국가일반계산에서 직접 지급된다. 독일 공무원의 연금액 산정은 아직도 최종보수 기준이지만 오스트리아는 1997년을 기하여 이미 최종보수가 아닌 출생연도 및 재직기간에 따른 평균보수를 기준으로 점진적으로 개혁하기 시작하였다. 공무원재정 안정화를 위하여 재직 공무원의 기여금을 일부 상향조정하는 대신 기존 공무원연금수급자도 고통분담을 위하여 연금액의 일부를 재정안정화 명목으로 삭감하였다. 증가하는 연금수급자로 인한 재정부담을 완화하기 위하여 여러 차례에 걸쳐 공무원연금제도가 개혁되었는데 그 중에서 획기적인 개혁은 2005년 1월 1일을 기준으로 한 오스트리아 연금제도간 조화에 관한 법률이 효력을 발행함으로써 단행된 개혁이다. 이 개혁 내용의 골자는 산재해 있는 오스트리아 공적연금제도간의 투명성을 제고하고 재정안정화를 기하기 위하여 각 신규 가입자에게 개인연금계좌를 설치하여 운영하는 것이다. 공무원연금제도도 이 개혁의 대상이 되어 사실상 수급구조 면에서 있어서

229) 물론 자녀 당 양육기간 4년 그리고 실업기간을 개혁 전에는 연금가입기간으로는 인정을 하였지만 연금보험료 납부기간으로는 인정을 하지 않았다. 그러나 개인연금계좌제도 도입 후 연방노동사회부 장관이 정하는 일정한 가상소득을 기준으로 자녀양육기간 및 실업기간에도 관련 기금에서 연금관리공단에 일정한 보험료를 이체하고 있다.

일반법정연금가입자와 아무런 차이가 없다. 다만 재원이 일반회계예산에서 조달되고 정부에서 직접 관리 운영하는 반면 일반법정연금제도는 사회보험제도의 일부로서 기본적으로 보험료 수입으로 급여재원이 조달되며 국가가 아닌 자치행정기구인 연금보험관리공단 제도를 관리 운영하고 있다.²³⁰⁾ 자치행정기구의 핵심내용은 이사진 및 감사진이 이해당사자인 가입자 대표와 사용자 대표로 구성되어 있다는 점과 정부는 연금제도가 적법하게 운영되는가를 감독하는 기능을 수행할 따름이다. 공단운영은 이사진의 단독결정으로 행하여지고 있는 것이다.

본고에서는 오스트리아 공무원연금제도 개혁과정을 분석하여 우리나라 공무원연금제도 개선 발전에 시사점을 찾고자 한다. 오스트리아의 공무원 연금제도는 적어도 우리나라 공무원연금제도와 몇 가지 점에서 유사 혹은 동일함을 발견할 수 있다:

- 오스트리아 공무원연금제도도 일종의 부양제도로 보아야 한다. 왜냐하면 연금재원이 정부의 일반회계예산에서 조달되며 신분이 보장된 공무원의 적절한 노후보장을 국가가 하여야 하기 때문이다.
- 오스트리아 공무원도 우리나라의 공무원처럼 일반법정연금제도 가입자가 납부하는 정도의 기여금을 납부하고 있다.
- 개혁 전 연금산식이 우리나라 공무원연금제도 개혁 전 연금산식과 동일하여 가입기간 처음 10년 동안 보장되는 연금지급률은 40%에 달했고 그 후 가입기간 1년 당 연금가산율은 1.6%로서 공무원이 최대가입기간 35년을 충족하면 연금산정 기준보수(개혁 전 최종보수였음)의 80%(40%+25*1.6%)에 달하는 연금액을 수령하였다. 우리나라 공무원연금수급자는 최대가입기간 33년을 충족하면 연금산정 기준보수의 76%(50%+13*2%)에 달하는 연금액을 수령하였었다.

이러한 오스트리아 공무원연금제도는 증가하는 연금부양률로 인하여 재정부담 증가가 예상되자 1997년부터 단계적으로 제도개혁을 단행하기 시작하여 오스트리아의 2005년 대대적인 연금제도 조화를 위한 개혁의 일환으로 사실상 일반근로자에게 적용되는 제도가 2005년 이후 신규공무원에게 적용되기에 이르렀다. 즉, 공무원에게도 개인연금계좌가 설립되어 연금가입내력이 기재되어 이 연금가입내력을 기초로 연금산정 기준보수가 산출된다.

230) 독일의 일반법정연금제도와 마찬가지로 오스트리아의 일반법정연금제도도 정부의 위탁을 받아 사회보장정책 차원에서 비 보험급여를 실시하고 있으므로 연방정부에서 정부예산 3%내에서 보조금을 지원하고 있다.

우선 오스트리아 공무원연금제도를 보다 심도 있고 포괄적으로 이해하기 위하여 오스트리아 사회보장체계를 간략히 살펴본 다음 오스트리아 연금제도를 고찰하고 연금제도 개혁과정을 분석한다. 2005년 오스트리아 연금제도 개혁이 연금재정 안정화에 미치는 영향을 검토한 다음 오스트리아 연금제도 특히 공무원연금제도의 개혁이 출발점이 유사한 우리나라 공무원 연금제도 개선에 줄 수 있는 시사점을 도출함으로써 본고를 마무리한다.

3.7.2 오스트리아 사회보장제도 개관

9개 주로 구성된 연방공화국인 오스트리아의 인구는 2011년 현재 약 842만 명으로 그 중 공무원을 포함한 근로자는 2012년 현재 약 350만 명에 달하고 있다. 그 중 총 공공부문 종사자는 약 49만 명으로서 그 중 공무원 신분소유자는 50%를 하회하고 있다. 정부부문(연방정부, 주정부, 지방자치단체)에 종사하는 공공부문 종사자는 약 35만 명 정도로 전 근로자의 약 10%를 차지하고 있으나 공기업 민영화 및 공공업무의 민간이양 등에 의하여 감소하는 추세이다. 2011년 국민총생산액은 약 3000억 유로(한화 약 450조원)로서 유럽연합 내에서 4 번째로 일인당 국민소득(독일 약 3만 2천유로, 오스트리아 약 3만 5천유로)이 높은 나라이다²³¹⁾. 연방정부 예산은 약 680억 유로로서 국내총생산액의 22.7%를 차지하고 있고 총 사회보장지출은 884억 유로로서 국내총생산액의 29.4%에 달하고 있다(독일 약 30.4%).

오스트리아 사회보장지출이 국내총생산액에서 차지하는 비율(2011년)

총사회보장급여 지출	29.4%
그 중 의료보험급여 지출	4.9%
그 중 연금보험급여 지출	11.3%
그 중 산재보험급여 지출	0.5%
그 중 기타 급여 지출(공무원연금(약 3.6% 정도), 가족수당급여, 실업급여 등)	12.7%

출처: 오스트리아 사회보험공단

231) 유럽연합의 국민총생산 계정산출 지침에 의하면 공공부분 지출은 공무원이 업무를 수행하는 분야 외에 민간부분에 위탁되어 수행되는 공공업무도 공공분야에 포함하여야 한다. 즉, 기능에 따라 공공부분의 규모가 파악되며 반드시 공무원이 수행하는 공공부분의 업무는 총 공공분야의 일부이다. 따라서 공무원의 숫자가 감소하였다고 해서 공공부분 기능이 축소되었다고 보긴 어렵다. 특히 공무원 보수 및 연금액 등의 인건비가 공공부분 지출에서 차지하는 비중을 논할 때 이 점에 유의하여야 한다. 오스트리아의 경우 중등학교, 대학교, 병원 등도 공공부분에 속한다. 따라서 교사 및 대학교수 및 직원 보수, 병원 간호사 및 의사의 인건비도 공공부분 지출의 일부이다.

위 표에서 보듯이 2011년 오스트리아 사회보장급여 지출 총액이 국내 총생산액에서 차지하는 비율은 29.4%이며 법정연금급여지출이 차지하는 비중은 약 11.3%인데 여기에 공무원연금급여액이 차지하는 비중을 합하면 약 15% 정도로 추산 된다²³²⁾.

오스트리아 공공부문 수지 및 근로자 수(2011년)

국내 총생산 대비 공공부문 총 수입	42,2%
국내 총생산 대비 공공부문 총 지출	52,9%
국내 총생산 대비 공공소비 및 인건비	14,6%
공공부문 총 종사자 (2009년 수치로서 공무원과 공공부문 근로자를 합한 수입)	487,000 명
총 인구	8,420,900 명
근로자 (공공부문 근로자 포함, 자영업자 불 포함)	3,465,463 명 (2012년)

출처: 오스트리아 연방통계청

오스트리아 역시 독일을 비롯한 서구 여러 나라처럼 사회복지국가의 하나로서 공공부문 지출이 국내총생산에 차지하는 비중이 매우 높다. 이 수치에는 물론 위에서 언급한 사회보장급여 지출 총액이 포함되어 있다. 공공부문이라 함은 비록 정부기관이 아닌 민간단체에서 수행한 업무라도 원래는 공공기관이 수행하였어야 할 공공분야 업무를 포함한다. 즉, 민영화된 과거의 정부기관의 업무 혹은 정부가 의하여 민간에 위탁한 공공업무 등을 포함한다. 2011년 오스트리아의 총 경제활동인구는 위의 근로자 수치에 자영업자를 포함하여 약 430만 명 정도로 집계되어 있다. 2002년 연방정부 인건비 절감 정책의 일환으로 이후 공무원 신규 임용(기존 공공부문 근로자에게 공무원 신분 제공) 억제와 신규채용을 억제한 결과 2002년과 2012년 10년 사이에 25%정도의 연방공무원 수가 감소하였다.

232) 오스트리아 공무원연금제도 역시 독일의 경우와 마찬가지로 연방정부공무원연금제도, 지방정부공무원연금제도, 지방자치단체공무원연금제도 등으로 세분화되어 있다. 하지만 제도의 기본 내용에 있어서는 별 차이가 없다.

오스트리아 공공부문 종사자(공무원 및 공공부문 근로자 포함) 소속별 분포(2010년 말)

연방정부 근무	132,804 명
주정부 근무	142,798 명
지방자치단체 근무	74,922 명
합계	354,524 명**
연방정부공무원연금 수급자*	214,790 명***
주정부 및 지방자치단체 공무원연금수급자(2009년)	101,373 명***

시간제 근무자의 경우 정규근무시간 근무자로 환산함 수치임

* 연방정부가 지급하는 연금수급자수는 일반회계 상 연방정부에서 분리된 부문의 연금수급자를 포함한 수치임. 연방철도청, 연방우정국, 국립극장 등에 재직하였던 연금수급자를 모두 포함한 수치라서 현재 연방정부 근무자 수치보다 훨씬 높게 나타남.

** 단계별 정부부처 소속 공무원만을 포함한 수치임. 그 외 공공분야 종사자를 포함한 오스트리아 공공부문 총 종사자는 2009년 현재 약 487,000명 정도에 달하고 있음.

*** 2009년 수치로서 중복급여수급자를 제하면 194,544 명임. 이 중 연방정부 중앙부처 연금수급자는 89,637 명, 나머지 125,153명은 연방정부에서 분리된 공기업 소속 공무원연금수급자임. 이 25,153명 중 연방철도청 소속 공무원연금수급자는 72,471명, 연방우정국 소속 공무원연금수급자는 46,522명, 국립극장 소속 공무원연금수급자는 2,433 명이며 나머지는 기타 연방정부에서 분리된 부문의 공무원 연금수급자이다. 주정부 및 지방자치단체의 경우도 중복된 수치가 포함되어 있다. 주정부 근무자가 연방정부가 전보발령 받아 근무하게 되는 경우나 지방자치단체에 근무하게 되는 경우 해당 연금지급비용을 이체하여야 한다.

출처: 각 정부 및 통계청 자료

오스트리아 정부부문 공공부문 종사자 중 약 37.5%가 연방정부에 근무하고 있다. 이 132,804명 중 81,312명(61.2%)은 공무원이고 나머지 51,492명(38.8%)은 공무원신분을 소지하지 않은 근로계약에 의한 공공부문 근로자로서 공무원연금제도의 적용을 받지 아니하고 사회보험인 일반법정연금제도에 가입된다.

오스트리아 경제 지표

내 용	2011 Mio. 유로	변화율(%)	
		2010	2009
국내 총생산액	300 .712	+ 5,0	+ 8,9
근로소득	148 .178	+ 3,9	+ 6,1
자본소득 및 자영업자 소득	120 .652	+ 6,8	+ 13,2
연방정부 수지			
지출	67 .814	+ 0,8	- 2,4
수입	63 .452	+ 6,8	+ 1,7

사회보험 관련지표	평균치		
	2012	2011	2010
소비자 물가지수(2000 = 100)	128,2	125,0	121,1
단체협상임금지수 (2006 = 100)			
제조업 근로자 임금기준	118,7	114,3	111,4
사무직 근로자 임금 기준	118,4	114,1	111,3

출처: 오스트리아 사회보험공단 및 통계청

오스트리아의 사회보장체계는 독일의 그것과 유사하다. 즉, 사회보장체계의 주축은 사회보험제도이며 공적부조제도는 보완적인 역할을 수행한다. 독일과 다른 점이 있다면 간병보험제도가 따로 존재하지 아니하고 각 주정부 예산에 의하여 주별로 시행되고 있다. 사회보험가입의무가 있는 근로자는 의료보험 및 산재보험에 자동 가입된다. 독일 공무원의 경우 사회보험가입의무가 없기 때문에 의료보험에 임의로 가입하여야 하는 반면 오스트리아 공무원의 경우 공무원사회보험공단에서 공무원을 위한 의료보험과 재해보험제도를 관리 운영한다. 아래 표는 오스트리아 사회보험체계를 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 2012년 말 현재 22개의 사회보험 공단이 독자적으로 사회보험업무를 수행하고 있다.

오스트리아 사회보험운영주체 일람표

오스트리아 사회보험공단연합회(산하에 총 22개 공단이 있음) ¹		
오스트리아 산재보험운영주체	오스트리아 의료보험운영주체	오스트리아 연금보험운영주체
일반산재보험관리공단	각 주별 의료보험 공단(9개)	일반법정연금보험관리공단
	직장별 의료보험관리공단(6개)	
	자영업자 사회보험관리공단 ²	
철도청 및 광산근로자 사회보험관리공단		
농민사회보험관리공단 ³		
공무원사회보험관리공단(공무원연금제도 불 포함) ⁴		오스트리아 공증인 사회보험관리공단 ⁵

1. 사회보험공단 연합회(보통 사회보험공단이라고 함)는 조직상 각 공단의 상위기관이 아니라 각 공단 간의 협조, 조율, 통계자료 수집 및 분석 발표의 업무를 수행하고 있음. 특히 각 공단 간의 정산 문제는 항상 공단 간의 조율을 요구함(예, 산재보험과 의료보험 간 비용 정산) 일반 근로자의 산재보험은 일반산재보험관리공단에, 의료보험은 각 주별 혹은 직장의료보험에, 그리고 연금보험은 일반법정연금관리공단에 의해 운영된다.
2. 자영업자의 경우 의료보험과 연금보험은 자영업자 사회보험관리공단에서 관리 운영하고 재해보험은 일반근로자가 가입되는 일반산재보험관리공단에 임의 가입된다.

3. 사회보험관리공단에 통합되어 있는 농민사회보험의 경우 농민사회보험관리공단에서 산재보험, 의료보험, 연금보험을 관리 운영한다(철도청 및 광산근로자의 경우도 마찬가지임).
 4. 공무원의 경우 산재보험과 의료보험은 공무원사회보험관리공단에서 관리운영하고 있고 연방정부공무원 연금은 재무부 산하 연방연금청(주정부 및 지방자치단체 공무원의 경우 각각 관할담당 부서에서 관리)에서 관리하였는데 2007년 6월에 연금지급업무가 재무부 연금관리국에서 공무원 사회보험공단에 이양됨으로써 연금지급업무 및 서비스업무도 이젠 공무원사회보험관리공단에서 관장하고 있다. 즉, 공무원연금제도는 사회보험제도의 일부가 아니기 때문에 정부에서 직접 관리 운영한다. 다만 지금 실무 업무만 공무원사회보험관리공단에 위탁한 것이다.
 5. 공증인의 경우 연금보험은 공증인 사회보험관리공단에 의무 가입하여야 하나 재해보험과 의료보험은 가입의무가 없다.
- 그 외 변호사 건축가 개업 의사 등 소위 자유업 종사자의 경우 자영업자와 유사한 구조의 사회보험형태가 있다.

오스트리아 근로자 사회보험료 및 기타 사회보장 납부금 일람표(2013년 1월)

(근로자는 6월에 지급되는 휴가급여와 11월에 성탄절 급여를 포함하여 14회 월급을 수령하므로 오스트리아의 경우 연간소득은 월 소득에 14를 곱하여 산출된다. 따라서 보험료부와 연소득 상한선은 월 소득 상한선인 4,440에 14를 곱하면 62,160 유로가 된다. 즉, 14회 월 소득에 대하여 사회보험료 및 사회보장납부금이 부과된다.)

				보험료 부과	보험료 최대액(유로)	
	구분	총보험료율 (%) 근로자	고용주	월소득상한 선(유로)	근로자	고용주
생산직 근로자						
의료보험 ¹⁾²⁾	7,65	3,95	3,70	4,440	175,38	164,28
연금보험	22,80	10,25	12,55	4,440	455,10	557,22
산재보험	1,40	—	1,40	4,440	—	62,16
실업보험	6,0	3,0	3,0	4,440	133,20	133,20
파산급여보험	0,55	—	0,55	4,440	—	24,42
근로자연합회 회비	0,5	0,5	—	4,440	22,20	—
주택 건설 보조기금	1,0	0,5	0,5	4,440	22,20	22,20
악천후 급여보험	1,4	0,7	0,7	4,440	31,08	31,08
야간중노동 급여보험	3,7	—	3,7	4,440	—	164,28
기업(직장)연금 보험료	1,53	—	1,53 ³⁾		—	³⁾
사무직 근로자						
의료보험 ¹⁾²⁾⁴⁾	7,65	3,82	3,83	4,440	169,61	170,05
연금보험	22,80	10,25	12,55	4,440	455,10	557,22
산재보험	1,4	—	1,4	4,440	—	62,16
실업보험	6,0	3,0	3,0	4,440	133,20	133,20
파산급여보험	0,55	—	0,55	4,440	—	24,42
근로자연합회 회비	0,5	0,5	—	4,440	22,20	—
주택 건설 보조기금	1,0	0,5	0,5	4,440	22,20	22,20

				보험료 부과	보험료 최대액(유로)	
	구분	총보험료율 (%) 근로자	고용주	월소득상한 선(유로)	근로자	고용주
야간중노동 보험급여	3,7	—	3,7	4,440	—	164,28
기업(직장) 연금보험료	1,53	—	1,53 ³⁾		—	³⁾
공무원						
의료보험 ¹⁾²⁾	7,30	4,10	3,20	4,440	182,04	142,08
연금기여금 ⁵⁾	11,75	11,75	—	—	—	—
산재보험	0,47	—	0,47 ⁶⁾		—	⁶⁾
실업보험 ⁷⁾	6,0	3,0	3,0	4,440	133,20	133,20
파산급여보험 ⁷⁾	0,55	—	0,55	4,440	—	24,42
근로자위원회 회비 ⁷⁾	0,5	0,5	—	4,440	22,20	—
주택건설 보조기금	1,0	0,5	0,5	4,440	22,20	22,20

- 1) 그 중 병원시설 재원조달기여금 0,5%가 포함되어 있음..
2) 그 중 재해로 인하여 의료보험에서 지급하여야 하는 급여 재원조달 기여금 0,1% 포함됨(근로자가 부담함).
3) 실제 총급여액 기준 보험료로서 부과소득상한선이 없음.
4) 그 중 실업계고등학교 실습생 의료보험료 포함(고용주가 부담함).
5) 평균치로서 고용주(보수지급담당부서)가 원천징수함. 세대간 부담 형평성을 유지하기 위하여 생년월일 재직기간별 차등화 되어 있음.
6) 보수기준 혹은 연간 일정액 납부 (€ 20,10).
7) 특정 공무원에게만 적용됨.

오스트리아 자영업자 사회보험료 및 기타 사회보장납부금 일람표 (2013년 1월 현재, 금액단위는 유로임)

(근로자가 14회 월급을 수령하기 때문에 14회 월 소득에 대하여 사회보험료 및 기타 사회보장납부금이 부과되나 자영업자의 경우 휴가급여와 성탄절 급여가 없으므로 12회 월 소득에 대하여 부과됨)

구분	보험료율(%)	보험료 산정기준	월 보험료	월 보험료
		월 소득 상한선	최저액	최고액

a) 경제인 연합회에 등록된 자영업자³⁾

의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	5,180,00	52,77	396,27
연금보험	18,50	5,180,00	124,54	958,30

b) 개인사업자³⁾

의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	5,180,00	41,14	396,27
연금보험	18,50	5,180,00	99,49	958,30

c) 직장이 있는 개인 사업자³⁾

의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	5,180,00	29,59	396,27
------	----------------------	----------	-------	--------

구분	보험료율(%)	보험료 산정기준 월 소득 상한선	월 보험료 최저액	월 보험료 최고액
연금보험	18,50	5,180,00	71,56	958,30
자유업에 종사하는 자영업자				
연금보험	20,00	5,180,00	134,63	1,036,00
농민				
a) 농장대표(사업장 대표)				
의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	5,180,00	54,60	396,27
산재보험 ⁴⁾	1,90	5,180,00	13,56	98,42
연금보험 ⁷⁾	16,50	5,180,00	63,82	854,70
b) 농장근무 자녀 ⁵⁾				
의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	1,726,67	29,59	132,09
연금보험 ⁷⁾	16,50	1,726,67	63,82	284,90
c) 농장근무 부모 ⁶⁾				
의료보험	7,65 ¹⁾²⁾	2,590,00	27,30	198,14
연금보험 ⁷⁾	16,50	2,590,00	31,91	427,35

출처: 오스트리아 사회보험공단

- 1) 그 중 병원시설 재원조달기여금 0,5%가 포함되어 있음.
- 2) 그 중 재해로 인하여 의료보험에서 지급하여야 하는 급여 재원조달 기여금 0,1% 포함됨.
- 3) 산재보험료는 월 8,48 유로로 책정되어 있음
- 4) 농장전체에 부과되는 보험료임.
- 5) 입양자녀, 이복자녀, 손주, 조카 포함함
- 6) 친부모, 조부모, 양부모, 처가부모 포함함
- 7) 2013년 7월부터 적용됨 . 2013년 6월까지의는 16,00 %.

사회보험 수입이 국내총생산 및 연방정부 예산에서 차지하는 비중 변화

연도	사회보험 수입 (Mio. 유로) ¹⁾	국내총생산 대비 (%)	연방정부예산대비 (%) ²⁾
1956	642	7,4	28,4
1961	1.224	9,3	33,7
1966	2.222	11,4	42,3
1971	3.743	12,3	45,8
1976	7.486	13,5	46,4
1981	11.634	14,3	47,2

연도	사회보험 수입 (Mio. 유로) ¹⁾	국내총생산 대비 (%)	연방정부예산대비 (%) ²⁾
1986	16,325	15,0	45,1
1991	22,187	15,2	49,3
1996	28,658	15,9	52,2
2001	34,728	16,2	57,5
2006	41,018	15,8	58,1
2011	50,501	16,8	74,5
2012 ³⁾	52,604	17,0	68,8

1) 1997년부터 부가가치세의 일부가 포함됨.

2) 1988년부터 연방정부 회계기준 변경으로 인해 전 년도와 비교가 어려움.

3) 그 중 보험료 수입이 41,384 Mio. 유로로서 79 %, 연방정부 보조금이 7,337 Mio. 유로로서 14 %, 기타 수입이 3,883 Mio. 유로로서 7 % 를 차지하고 있다.

3.7.3 오스트리아 공적연금제도

오스트리아의 일반법정연금제도는 부과방식으로 운영되는 제도로서 퇴직자의 약 95%에 해당되는 사람들의 노후소득보장의 중요한 제도이다. 생산직근로자, 사무직근로자, 공무원, 농민, 자영업자연금제도 등으로 세분화되어 실시되어온 제도를 2005년 1월 1일 기하여 수급구조를 단일화하기로 하였다. 즉, 제도는 독립되어 실시되지만 모든 제도에 가입자 개인연금계좌를 설치하여 보험수리 상 수지상등의 원칙이 유지되는 제도로 개혁되었으며 개혁된 신 연금제도는 2005년 1월 1일 현재 50세 미만인 가입자 모두에게 적용된다. 단일화된 수급구조의 핵심은 45/65/80의 형식을 취한다. 신 연금제도에 의한 완전노령연금을 수령하기 위해서는 45년 가입기간 충족 후 65세 정상연금지급개시연령에 도달하여 연금산정기준소득의 80%를 수령하게 된다(구제도 하에서는 40년 가입에 80%를 수령하였음). 따라서 가입기간 1년당 연금가산율은 $1.78\%(80\%/45=1.78\%)$ 로 되어 있다. 연금산정 기준소득 산출에 해당되는 기간은 구 일반 법정연금제도의 경우 소득이 제일 높은 15년이었으나 점진적으로 상향조정되어 2028년이 되면 40년으로 증가되며 공무원연금 산정기수 보수(1997년 구 공무원제도의 경우 최종보수였음) 산출에 해당되는 기간 역시 40년으로 증가되도록 개혁되었다. 그리고 연금부양률 억제를 위하여 정상노령연금 지급개시연령을 65세로 상향조정한 것 외에 조기연금신청을 억제하기 위한 제도를 강화하였다.

오스트리아 개혁된 신 법정연금제도의 특징의 하나는 연금액산정기준 소득은 기본적으로

가입기간 과거 소득을 과거의 매년 임금상승률을 반영하여 산출하는 반면 기존 연금수급자의 연금액은 물가상승률을 반영하여 인상되며 두 변수는 매년 연방노동사회부 장관의 고시하도록 되어 있어 정부가 어느 정도 관여할 수 있게 되어 있다는 점이다.

법정연금제도에 최저 연금제도는 형식상 존재하지 않지만 저 소득자 연금액이 일정액(최저 생계비 정도)에 미달되면 미달되는 금액을 정부예산에서 보조해주는 제도가 도입되어 있다. 2008년 현재 총 연금수급자의 약 12%(약 22만 명)가 이 제도에 의한 급여를 받고 있으며 이 급여지출 총액은 오스트리아 국내총생산액의 0.35%를 차지하고 있다.

일반법정연금제도는 사회보험제도이기 때문에 보험료 수입에 의하여 재원이 조달되며 사회복지 정책 상 정부가 지급하여야 할 성격의 급여 지출을 위한 재원은 조세에서 조달되고 있다. 보험료율은 22.8%에 달하고 있으면 가입자인 근로자가 10.25%, 고용주가 12.55%를 부담하고 있다.

부양제도인 공무원연금제도의 경우 공무원도 출생연도에 따라 차등화된 기여금을 납부하고 있으며 연금산정 기준보수의 10.25%에서 12.55%에 달하고 있다. 일반법정연금제도에는 보험료 산정기준 소득 상한선이 존재한다. 2013년 현재 월 4,440유로, 연 62,160 유로에 달하고 있다. 연금액에는 소득세가 부과되며 연금수급자도 의료보험료를 납부하여야 한다.

오스트리아의 비 공적연금제도인 직장(기업)연금제도와 3층의 개인연금제도의 비중은 미미하며 2007년 현재 총 연금지급액의 5%에 미달되고 있다. 하지만 이 비공적연금제도의 비중은 증가하는 추세이며 법률에 의하여 규율되고 있다. 직장연금제도는 연금기금 형태, 집단적으로 운영되는 연금보험형태, 고용주가 지급하는 형태, 그리고 민간 보험사가 제공하는 연금보험상품 등의 형태로 운영되고 있다. 우리나라 퇴직금 형태의 제도와 유사한 퇴직연금제도가 법률에 의하여 시행되고 있으며 고용주는 근로자 임금의 1.53%(우리나라 8.3%)에 해당되는 퇴직금을 직장연금제도 운용사에 납부하여야 한다(신 퇴직금 제도에 의한 강제규정임). 구 퇴직금제도 하에서는 일시금으로 지불되었다. 근로자가 퇴직연령에 도달하여 퇴직하게 되면 일시금과 연금 중 선택할 수 있고 일시금은 다른 연금기금이나 보험사에 투자할 수 있다. 일시금을 선택하여 직접 소비하는 경우 6%에 대한 소득세가 부과되며 연금을 선택하거나 다른 연금기금에 투자하는 경우에는 면세된다. 3층의 개인연금제도는 2003년 개인연금제도에 관한 법률 제정을 계기로 도입 실시되고 있는데 정부에서 보조금을 지원해줌과 동시에 세제 혜택을 부여하고 있어 이 제도에 가입된 자가 2008년 현재 약 1백 50만 명 정도에 달하고 있고 적립된 기금규모는 약 50조 유로(한화 약 7.5조 원)에 달하고 있다. 최소 가입기간은 10년이며 10년 가입 후 일시금과 연금을 선택할 수 있는데 일시금을 선택하여 다른 연금기금에 투자하지 않는 경우 정부보조금의 절반을 반납하여야 하고 자본수익에 대하여서도 자본소득세 25%가 부과된다.

오스트리아 공적연금지출액이 국내총생산액에서 차지하는 비중 추이 시뮬레이션 (단위: %)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	분수령 연도
공적연금 총지출	13.8	14.1	15.1	16.7	16.5	16.4	16.1	2032
공적연금 보험료	9.1	8.4	8.5	8.5	8.6	8.6	8.6	2048

출처: 오스트리아 연방재무부

위 표에서 보듯이 오스트리아 연금제도가 개혁된 이후 오스트리아 공적연금지출(공무원연금지출 포함)이 국내총생산에서 차지하는 비중은 점진적으로 증가하다가 2032년을 분수령으로 정체될 것으로 보인다. 공적연금보험료가 국내총생산액에서 차지하는 비중도 2040년대에 접어들어 정체될 것으로 전망되고 있다.

오스트리아 민간부문 공적연금지출액과 공무원연금지출액이 국내총생산액에서 차지하는 비중 추이 시뮬레이션 (단위: %)

구분	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	분수령 연도
공적연금 총지출	13.8	14.1	15.1	16.7	16.5	16.4	16.1	2032
민간부문 공적연금 지출액	9.9	10.6	11.7	13.4	14.1	14.8	14.7	2054
공무원 연금 지출액	3.9	3.5	3.4	3.3	2.4	1.6	1.4	2010

출처: 오스트리아 연방재무부

위 표를 보면 민간부문 공적연금지출액이 국내총생산에서 차지하는 비중은 인구구조 노령화로 인하여 2050년대까지 완만히 상승하다 그 이후 정체될 것으로 전망된다. 반면 공무원연금 지출액이 국내총생산에서 차지하는 비중은 공무원 신규 임용 억제 및 공공부문 민영화 결과 이미 2010년을 정점으로 감소하여 2050년대에는 1.5%정도에 머무를 것으로 전망된다. 이는 공무원의 인원감축으로 인한 당연한 결과이다. 공공부문의 일부가 민영화되거나 분리되어 공무원연금제도의 적용을 받는 공공부문 종사자가 감소한 대신 민영화되거나 분리된 부문

종사자가 민간 부문 공적연금제도의 적용을 받게 되어 결국 공무원 인원 감축으로 인해 사회 전체의 노후소득보장 비용이 절감되었다고 보기는 어렵다. 오스트리아의 사회보험공단 자료에 의하면 2012년의 오스트리아 전체 공무원 수는 2002년의 75%정도에 불과하다. 하지만 사무직 근로자는 꾸준히 증가하여 2002년에 비하여 약 20%가 증가하였다. 물론 증가한 사무직 근로자에 공공부문에서 분리되거나 민영화된 기업 종사자가 포함되어 있다. 생산직 근로자의 수는 이 기간 동안 거의 불변이다.²³³⁾

공적연금제도에 의한 실제 소득대체율 시뮬레이션

(평균임금 및 평균보수 기준, 단위 : %)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
공적연금제도 전체 평균	48	47	46	42	40	37
민간부문 공적연금	45	45	44	42	39	36
공무원 연금	79	69	73	57	57	61

출처: 오스트리아 연방재무부

공적연금의 실제 소득대체율 역시 연금제도 개혁 결과 하락하는 것으로 전망되고 있으며 특히 공무원연금의 실제 소득대체율이 상대적으로 큰 폭으로 하락될 것으로 전망되고 있다.

오스트리아 일반법적연금수급자 및 가입자 추이 시뮬레이션(단위 : 1000명)

	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2060
공적연금수급자(I)	2,069	2,216	2,553	2,904	3,051	3,224	3,213
65세 이상 인구(II)	1,333	1,478	1,712	2,159	2,485	2,545	2,584
(I) / (II)	1.6	1.5	1.5	1.3	1.2	1.3	1.2
공적연금가입자(III)	3,574	3,778	3,901	3,822	3,770	3,707	3,612
경제활동인구(IV)	3,818	4,124	4,241	4,164	4,108	4,041	3,939
(III) / (IV)	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
연금수급자 1인당							
가입자 수 (III)/(I)	1.7	1.7	1.5	1.3	1.2	1.1	1.1

출처: 오스트리아 연방재무부

233) 숫자로 본 오스트리아 사회보험 2012, 오스트리아 사회보험공단.

오스트리아 공적연금 수급자는 점진적으로 증가될 것으로 전망되는데 가입자 수는 인구구조 노령화 결과 2020년대를 정점으로 감소할 것으로 보인다. 따라서 연금수급자 1인당 연금 제도 가입자 수도 2010년 1.7명에서 2050년대에 는 1.1명이 될 것으로 전망되고 있다. 즉, 연금부양률이 증가하게 되어 공적연금제도가 부과방식으로 재원을 조달하기 때문에 1인당 가입자의 부담이 상대적으로 증가하게 될 것이다.

일반 법정연금제도와 공무원연금제도 현황

2011년에 오스트리아의 총 공무원연금수급자를 포함하여 연금수급자는 총 2,705,480명에 달하고 있다.²³⁴⁾ 그 중 법정연금제도에 의한 연금수급자 약 83%를 차지하고 있으며 공무원 연금수급자는 약 12%를 차지하고 있으며 나머지는 산재보험급여수급자 (4%) 및 전쟁부상자, 반 나치운동 희생자 및 군인연금 연금수급자이다.

2011년 법정연금 수급자 2,244,299명 중 14%에 해당되는 자가 2개 이상의 연금제도에서 연금을 수령하고 있다. 여자 연금수급자의 경우 중복수급자는 21%에 달하고 있는데 그 이유는 배우자 유족연금을 수령함과 동시에 자신의 연금을 수령하거나 공무원연금을 수령하기 때문이다.

연금의 종류를 보면 노령연금수급자가 약 152만 명, 장애연금 수급자가 21만 명, 유족연금 수급자가 약 51만명에 달하고 있다. 노령연금의 평균액은 남자연금수급자의 경우 1,673유로, 여자연금수급자의 경우 930 유로에 달하고 있다(외국송금액 제외).

2011년 노령연금의 지급개시 평균연령은 남자 62.7세, 여자 59.4세인 반면 장애연금의 지급 개시 평균연령은 남자의 경우 53.7세 여자의 경우 50.1세로 집계되고 있다. 2011년에 지급이 개시된 노령연금액은 남자의 경우 2,002유로, 여자의 경우 1,148 유로에 달하고 있다(연금보조금 포함, 외국송금액 제외).

2009년 연방공무원 연금수급자는 194,554명(중복연금급여 수급자 제외), 유족연금수급자는 37,560명에 달하고 있다. 남자공무원의 평균연금수령액은 2,586 유로, 여자공무원의 평균연금 수령액은 2,413유로로서 일반법정연금제도의 경우와는 달리 남녀 연금수급자의 연금액 차이가 별로 크지 않다(평균치는 2,550 유로). 2010년 공무원 정상퇴직 노령연금지급 개시연령은 64.6세이며 조기퇴직연금 개시연령은 60.8세, 근무불능으로 인한 조기퇴직은 53.3세이다.

234) 여러 연금제도에 의하여 연금을 수령하는 경우가 많아 중복계산된 수치로서 실제 연금수급자는 이 수치보다 낮다. 유족연금 산재보험에 의한 장애연금 모든 연금수급자를 포함한 수치임.

오스트리아 일반법정 평균연금액과 공무원연금 평균액 비교

	평균연금액(단위: 유로)		연금지급개시 평균연령		
	남자	여자***	노령연금	조기연금	장애연금
일반법정연금*	2,002	1,148	62.7(남), 59.4(여)	—	53.7(남) 50.1(여)
공무원연금**	2,586	2,413	64.7(남여 평균)	60.7	53.3

* 일반법정연금의 수치는 2011년 자료임. 일반법정연금의 노령연금개시연령은 2010년의 경우 남여 평균 60.7세(2011년의 평균치는 61.05), 장애연금평균개시연령은 남여 평균 61.6세임.

** 공무원의 연금액은 2009년 자료임. 연금인상률을 2%로 가정하여 2011년 연금액으로 환산하면 남자공무원의 평균연금액은 약 2,691 유로, 여자공무원의 평균연금액은 약 2,510유로가 됨.

*** 여자의 경우 일반법정연금수급자와 공무원연금수급자의 연금액 차이가 남자의 경우에 비하여 더 큰 이유는 일반법정연금수급자의 경우 출산 및 자녀 양육으로 인하여 노동시장 재진입의 복직이 보장된 공무원의 경우에 비하여 어렵기 때문이다. 또한 공무원의 경우 남녀 간 보수차이가 없는 반면 일반 근로자의 경우 임금의 성별 차이가 상당히 존재하고 있는 것도 여자 공무원연금액과 여자 일반법정연금액 사이의 차이가 큰 이유의 하나이다. 이렇게 차이가 크게 나는 점은 여성정책뿐만 아니라 사회정책상 여러 의미를 함축하고 있다고 볼 수 있다.

출처: 오스트리아 사회보험공단, 수상사무실, 연방통계청

2009년 주정부공무원 연금수급자는 51,196명 지방자치단체 연금수급자는 50,187명으로 집계되고 있다. 여기에 중복급여수급자를 포함한 연방정부 공무원연금수급자수 214,790명 합하면 총 공무원연금수급자 수는 316,173명에 달하고 있다. 2009년 연방정부, 주정부 그리고 지방정부에 근무하는 공공부문 종사자(공무원 및 공공부문 근로자 숫자의 합계)는 354,524명(기타 일부 민영화되거나 분리된 공공부문을 포함한 오스트리아 전체 공공부문 종사자는 약 487,000명에 달하고 있음)에 달하고 있다.²³⁵⁾ 오스트리아 전체 공공부문 종사자 중 공무원연금제도의 적용을 받지 않는 공공부문 근로자의 수를 제한 공무원 숫자 대비 연금수급자 비율은 매우 높을 것으로 추산 된다²³⁶⁾. 2009년 연방정부 중앙부처 근무자 132,908명 중 재직공무원은 83,539명이며 2009년 연방정부 중앙부처 공무원연금수급자(민영화된 철도청, 우정국 등 연금수급자 제외)는 89,637명으로 이 수치를 기준으로 연방공무원 부양률을 산출하면 약 1.07이 된다.²³⁷⁾

235) 2008년 현재 공공부문 근로자가 전체 공공부문 종사자에서 차지하는 비중은 56%, 전체 근로자에서 차지하는 비중은 10%이지만 2060년대에는 각각 69%, 12%에 달할 전망이다(자료, 오스트리아 연방 재무부)

236) 공공부문이 민영화되거나 분리되면서 공무원연금제도에 의한 연금과 동시에 일반법정연금제도의 연금을 수령하는 경우 통계수치 집계가 어려워 공무원연금부양률의 정확한 계산 역시 어렵다.

237) 하지만 이 수치는 별 의미가 없다. 우선 공공부문 종사자 중 공무원 외에 공공부문 근로자가 수행하는 업무와 공무원이 수행하는 업무가 대개 별 차이가 없을 뿐만 아니라 1990년대 이후 공공부문 합리화 과정에서 많은 공공부문이 민영화되거나 분리되어 현재 공공부문은 상당히 축소되어 재직 공무원 숫자가 현저히 감소하였지만 현재는 민영화되거나 분리된 공공부문에 과거 공무원신분으로 재직하였다가 공무원연금을 수령하는 경우가 많기 때문이다. 의미 있는 연금부양률을 산출하려면 민영화된 부문 중

연방정부 근무자 구분

연도	공무원	공공부문근로자	합계
2003	99,427	50,708	150,135
2004	90,058	42,698	132,756
2005	89,207	44,080	133,287
2006	88,218	45,094	133,312
2007	86,571	46,160	132,731
2008	85,231	47,553	132,784
2009	83,539	49,369	132,908
2010	81,312	51,492	132,804

출처: 연방수상사무실

각국 전체 근로자에서 공공부문 종사자가 차지하는 비율(2009년)

노르웨이	34,6%	터키	13,9%
스웨덴	29,7%	USA	13,9%
덴마크	29,0%	스페인	13,7%
슬로바키아	26,1%	포르투갈	13,7%
핀란드	24,5%	아일랜드	13,5%
프랑스	23,0%	호주	12,8%
캐나다	20,2%	오스트리아	12,8%
벨기에	20,1%	그리스*	12,6%
아일랜드	19,6%	체코	12,2%
영국	19,3%	한국	11,6%
EU 평균 (가중평균)	16,3%	독일*	10,9%
룩셈부르크*	15,7%	네덜란드	10,5%
이태리*	15,6%	멕시코	10,0%
폴란드	15,2%	일본	7,8%
헝가리	14,3%		

출처: OECD

북유럽 국가의 비율이 높은 이유는 비율이 낮은 나라의 경우 민간근로자가 수행하는 일도 공공부문에 포함시키기 때문이다. 대표적인 예로 교사와 의사, 간호사, 간병인도 공공부문 근로자에 포함된다. 따라서 이 수치의 단순비교는 별 의미가 없다. 우리나라의 경우 사립학교교직원, 사립병원근로자 등을 공공부문에 포함시키면 이 수치는 상승할 것이다.

* 룩셈부르크, 이태리, 독일, 그리스의 경우 자료가 미비하거나 신빙성이 없어 2004년 자료 사용함.

사들도 공무원으로 환산하여 재직공무원수에 포함을 시키든지 아니면 공공부문 근로자도 공무원을 산입하여 공공부문 총 종사자 대비 공공부문 총 연금수급자로 계산 하여야 할 것이다.

연방공무원연금수급자 및 공무원연금 평균액(2009년)

(단위 유로, 산술평균치임. 월 수령연금액은 연간 연금액을 12가 아니라 14로 나눔으로써 산출됨: 하계 휴가비 및 성탄절 휴가연금)

	연금수급자 수	월 연금수령액(유로)
	단일 연금 수급자 및 월 연금수령액	
	공무원퇴직연금	
합계	194,554	2,550
남자	153,892	2,586
여자	40,662	2,413
	배우자 유족연금	
합계	33,787	1,442
남자	152	1,943
여자	33,635	1,439
	유자녀 연금	
합계	3,773	612
남자	1,835	608
여자	1,938	617
	중복연금 수급자 및 월 연금수령액	
	공무원연금과 배우자 유족연금 수령자	
합계	5,213	3,790
남자	893	3,751
여자	4,320	3,799
	공무원연금, 유족연금 및 일반법정연금 수령자	
합계	57,254	2,310
남자	10,634	3,076
남자	46,620	2,135

출처: 오스트리아 연방통계청 2012년 9월 17일 자료

1) 일년에 14회 수령하는 소득세 공제 전 월 수령연금액으로서 거주자가 오스트리아인 공무원연금수급자의 연금액임.

2000년에서 2009년 사이 연방공무원 연금수급자 추이¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁾
합계	198,472	204,224	208,489	213,643	216,002	215,958	214,640	214,385	214,180	214,790
중앙정부부처 ³⁾	81,929	83,241	84,586	87,151	89,496	89,567	87,910	88,357	88,910	89,637
민영화된 공기업 ⁴⁾	116,543	120,983	123,903	126,492	126,506	126,391	126,730	126,028	125,270	125,153
연방철도청	72,448	72,258	71,681	70,826	70,175	70,728	71,616	72,052	72,071	72,471
국립극장	2,314	2,332	2,315	2,400	2,457	2,443	2,440	2,439	2,437	2,433
우정공사	40,769	42,145	45,766	49,120	49,811	49,253	48,468	47,740	46,973	46,522
연방인쇄소	123	117	113	144	108	108	97	94	95	95
연방화폐제조공사	56	57	57	60	61	61	59	59	58	58
연방양조(독점)	7	7	7	7	7	6	6	6	6	6
연방암염공사	656	624	600	567	540	507	470	452	420	416
전매청	124	101	88	59	54	49	190	45	76	21
연방경매소	46	42	38	27	25	23	53	15	13	43
연방증권거래소	-	10	10	9	8	8	8	8	8	8
기타(통계청, 환경청, 승마학교 등)	-	3,290	3,228	3,273	3,260	3,205	3,323	3,118	3,113	3,080

출처: 오스트리아 통계청 2011년 2월 18일 자료

- 1) 유족연금수급자 포함한 수치임.
- 2) 2009년 연방정부 회계기준 변경으로 2008년과 2009년 통계수치 비교 불가
- 3) 2005년 이후 중앙인사처 자료를 사용하지 않고 재무부 산하 연방연금청 자료를 사용하기 때문에 2006년 수치가 약간 수정됨.
- 4) 연방 산림청 직원에 지급되는 연금급여 지출은 산림청에서 그 재원을 조달하므로 통계숫자에서 제외됨.

2007년에서 2009년 주정부 및 지방자치단체 공무원연금 수급자 현황

9 개 주	오스트리아 합계	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien ¹⁾
2007										
주 정부 ¹⁾	50,232	2,595	5,737	9,486	11,663	4,175	10,721	4,446	1,409	.
주정부공무원연금	45,968	2,182	4,940	9,486	9,726	3,960	9,907	4,358	1,409	.
과거 지자체 근무경력이 있는 공무원연금 ²⁾³⁾	4,264	413	797	.	1,937	215	814	88	.	.
일반법정연금가입경력이 있는 공공부문근로자 ⁴⁾	9,582	.	175	.	1,558	.	5,040	2,744	65	.
지방자치단체 공무원연금 ⁵⁾	49,822	13	882	1,415	2,840	1,313	3,256	2,021	305	37,777
2008										
주 정부 ¹⁾	50,546	2,634	5,773	9,212	11,760	4,222	10,991	4,517	1,437	.
주정부공무원연금	46,285	2,214	4,972	9,212	9,828	4,000	10,193	4,429	1,437	.

9 개 주	오스트리아 합계	Burgen- land	Kärnten	Nieder- öster- reich	Ober- öster- reich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien ¹⁾
과거 지자체 근무경력이 있는 공무원연금 ²⁾³⁾	4,261	420	801	.	1,932	222	798	88	.	.
일반법정연금가입경력이 있는 공공부문 근로자 ⁴⁾	9,291	.	165	.	1,504	.	5,070	2,489	63	.
지방자치단체 공무원연금 ⁵⁾	49,986	13	895	1,392	2,872	1,287	3,238	2,020	306	37,963
2009										
주 정부 ¹⁾	51,196	2,671	5,852	8,912	11,976	4,311	11,364	4,604	1,506	.
주정부공무원연금	46,941	2,253	5,031	8,912	10,066	4,085	10,574	4,514	1,506	.
과거 지자체 근무경력이 있는 공무원연금 ²⁾³⁾	4,255	418	821	.	1,910	226	790	90	.	.
일반법정연금가입경력이 있는 공공부문근로자 ⁴⁾	9,631	.	158	.	1,459	.	5,059	2,891	64	.
지방자치단체 공무원연금 ⁵⁾	50,187	13	879	1,360	2,855	1,299	3,251	2,025	302	38,203

출처: 주정부 및 지방자치단체 자료에 기초한 오스트리아 연방 통계청 2011년 2월 18일 자료

- 1) 주정부 교사 포함. 비엔나의 경우 비엔나 시 운송 및 에너지공사 직원 포함.
- 2) Burgenland, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark 의 네 주에서는 지방자치단체에서 근무하던 공무원이 주정부로 발령받아 근무하다 퇴직한 경우 주정부에서 공무원 연금을 지급하고 공무원이 근무하였던 지방자치단체에서 비용을 매년 부과방식 형태로 부담함(즉, 매년 지자체에서 주정부로 연금비용을 이체함).
- 3) Kärnten 의 경우 지방자치단체 연금기금에서 지불함.
- 4) 공공부문 근로자가 민간으로 이직하여 일반법정연금을 수령할 경우 공공부문근로기간에 해당되는 기간 동안 연금보조금을 일반법정연금관리공단에 이체함.
- 5) Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg:: 의 경우 지자체 소속 의사 및 지자체단체장의 급여 포함.

오스트리아 법정연금제도 가입자 현황(단위: 명)

연도	2012	2011	2010
합계	3,673,673	3,607,920	3,540,529
근로자	3,137,529	3,078,526	3,019,221
자영업자	536,144	529,394	521,308

출처: 오스트리아 통계청

오스트리아 법정연금수급자 연금지급개시 평균연령(2012년 말)

구분	전체	근로자	자영업자
전체 연금			
남여 연금수급자 전체	58,4	58,2	59,7
남자 연금수급자	59,4	59,2	60,6
여자연금수급자	57,4	57,2	58,6

구분	전체	근로자	자영업자
노령연금			
남여 연금수급자 전체	60,8	60,8	61,5
남자 연금수급자	62,9	62,9	63,3
여자연금수급자	59,3	59,2	59,7
장애연금 및 근로불능연금			
남여 연금수급자 전체	52,5	51,7	56,3
남자 연금수급자	53,8	53,2	56,6
여자연금수급자	50,3	49,2	55,8

출처: 오스트리아 통계청

연방 주별(거주지별) 및 법정연금종류별 연금수급자(2012년 말)

	전체	장애연금	노령연금	배우자 유족연금	유자녀 유족연금
오스트리아 전체	2,273,628	208,339	1,554,432	462,349	48,508
Burgenland	79,687	7,157	53,229	17,886	1,415
Karnten	138,463	19,304	87,127	28,703	3,329
Niederosterr.	409,795	29,098	288,551	83,320	8,826
Oberosterr.	345,467	35,718	234,056	67,727	7,966
Salzburg	119,551	10,943	84,521	21,434	2,653
Steiermark	305,654	39,364	194,808	64,400	7,082
Tirol	147,706	16,811	100,806	26,722	3,367
Vorarlberg	83,413	7,946	59,030	14,677	1,760
Wien	381,415	31,639	274,299	67,673	7,804
외국거주 연금수급자	262,477	10,359	178,005	69,807	4,306

출처: 오스트리아 통계청

가입자 1000명 당 법정연금 수급자(매년 평균치임, 2012년 말)

연도	전체	근로자	자영업자
19561)	345	345	594
1961	354	365	311
1966	435	430	456

연도	전체	근로자	자영업자
1971	488	473	562
1976	510	470	760
1981	531	486	825
1986	591	549	863
1991	585	543	871
1996	616	584	808
2000	619	596	752
2001	621	600	747
2002	624	606	727
2003	624	607	721
2004	624	609	714
2005	625	611	706
2006	621	608	701
2007	615	601	698
2008	607	594	686
2009	621	612	677
2010	623	615	671
2011	620	612	664
2012	615	608	658

출처: 오스트리아 통계청

1) 1956 년 자영업자 중 연금제도 가입자는 공증인에 해당되므로 전체에서 차지하는 비중이 거의 영에 해당됨.

연금인상을 재평가율 물가상승률 최저생계비

구분	2013	2012	2011
연금인상지수 ¹⁾	1,028	1,027	1,012
연금보험료 산정기준소득 재평가지수	1,028	1,006	1,021
소비자 물가상승률(%)	+ 2,1 ²⁾	+ 2,4	+ 3,3
저소득자 연금보조금지급기준 최저생계비(유로)			
부부 연금수급자 가계(한쪽 혹은 부부 연금수급)	1,255,89	1,221,68	1,189,56
1인 연금수급자 가계	837,63	814,82	793,40
자녀 1인당 추가금액	129,24	125,72	122,41

구분	2013	2012	2011
고아 최저생계비(유로)			
24세 이하 반 고아	308,09	299,70	291,82
25세 이상 반 고아	547,47	532,56	518,56
24세 이하 완전 고아	462,60	450,00	438,17
25세 이상 완전 고아	837,63	814,82	793,40

출처: 오스트리아 사회보험공단

1) 연금인상지수가 1.028이면 연금인상률은 이 지수에서 1을 제한 0.028, 즉, 2.8%라는 의미이다. 오스트리아 일 반사회보험법(ASVG) 제 108e 규정에 근거 전년도 8월에서 금년 7월 기간 동안의 물가상승률을 기초로(즉, 물가 인상률만큼 연금이 인상되는 것이 아니라 연금재정 상황을 고려하여 연금전문가위원회의 건의에 따라 물가상승 률을 고려하여 매년 연금인상률을 책정함) 연방노동사회부장관이 고시하며 이 비율에 의거 내년 연금액이 인상된 다. 구 연금제도에서는 가입기간 동안 매년 납부한 보험료 재평가를 위해 연간 전년도 재평가지수에 이 연금인상 률을 고려하여 금년도 재평가지수(재평가 비율)를 산정하였다. 2013년의 경우 연금인상률은 2.8%(연금인상지수 는 1.028)로 책정되었다. 연금보험료 산정기준소득 재평가지수는 2005년 연금제도 개혁을 계기로 도입된 “가입 자 개인 연금계좌”에 누적된 보험료를 재평가하는데 적용되는 수치로 2013년의 경우 역시 2.8%로 책정되었으며 이 비율만큼 2012년까지 누적된 연금보험료가 재평가되어(수익이 증가되어) 적립된다. 이 재평가된 적립금(평가 수익만큼 증가됨)은 내년에 다시 내년에 적용되는 재평가지수로 내년에 추가로 적립되는 보험료를 합하여 재평 가되어 연금계좌에 적립 기록되며 이 재평가는 연금을 수령하는 직전까지 매년 반복된다..

2) 예상치

일반법정연금제도 평균연금액(단위: 유로, 2012말)

구분	전체평균	완전정상연금	국가 간 상호협정에 따른 부분연금
전체 노령연금¹⁾	1,150	1,286	505
생산직 근로자	879	1,067	330
사무직 근로자	1,460	1,567	797
연방철도청 근로자 ²⁾	1,311	1,423	613
광산근로자	1,780	1,976	921
상공업 자영업자	1,377	1,404	965
농민 자영업자	750	757	428
전체 장애, 직업불능, 근로불능연금³⁾	1,053	1,104	713
생산직 근로자	998	1,063	672
사무직 근로자	1,186	1,215	870
연방철도청 근로자 ²⁾	1,209	1,265	635
광산근로자	1,292	1,368	826
상공업 자영업자	1,191	1,216	927
농민 자영업자	947	953	708

구분	전체평균	완전정상연금	국가 간 상호협정에 따른 부분연금
전체 배우자 유족연금	657	745	239
생산직근로자	562	691	182
사무직 근로자	839	894	433
연방철도청 근로자 ²⁾	683	751	229
광산근로자	909	972	529
상공업 자영업자	711	716	543
농민 자영업자	549	553	321
전체 유자녀 유족연금	334	353	180
생산직근로자	320	347	163
사무직 근로자	338	351	219
연방철도청 근로자 ²⁾	361	380	153
광산근로자	522	547	330
상공업 자영업자	360	369	214
농민 자영업자	361	363	229

출처: 오스트리아 사회보험공단

1) 여자 60세, 남자 65세 이상 장애연금, 직업불능연금, 근로불능연금수급자 포함함.

2) 철도청 소속 공무원연금수급자 제외.

3) 여자 60세 미만, 남자 65세 미만 수급자임.

일반법정연금제도 성별평균연금(단위: 유로, 외국송금 포함, 2012년 말)

구분	노령연금 ¹⁾		장애연금 ²⁾	
	남자	여자	남자	여자
연금 전체	1,484	890	1,159	815
생산직 근로자	1,136	649	1,082	741
사무직 근로자	1,956	1,154	1,443	920
철도청 근로자 ³⁾	1,542	943	1,261	915
광산근로자	1,857	1,264	1,299	1,189
상공업 자영업자	1,649	1,025	1,264	874
농민 자영업자	1,072	566	1,049	694

출처: 오스트리아 사회보험공단

1) 여자 60세, 남자 65세 이상 장애연금, 직업불능연금, 근로불능연금수급자 포함함.

2) 철도청 소속 공무원연금수급자 제외.

3) 여자 60세 미만, 남자 65세 미만 수급자임.

일반법정연금제도 성별 평균연금(단위: 유로, 외국송금 제외, 2012년 말)

구분	노령연금 ¹⁾		장애연금 ²⁾	
	남자	여자	남자	여자
연금 전체	1,730	968	1,231	840
생산직 근로자	1,497	741	1,168	770
사무직 근로자	2,121	1,236	1,487	942
철도청 근로자 ³⁾	1,753	966	1,328	934
광산근로자	2,068	1,372	1,388	1,202
상공업 자영업자	1,679	1,052	1,291	894
농민 자영업자	1,085	570	1,057	697

출처: 오스트리아 사회보험공단

1) 여자 60세, 남자 65세 이상 장애연금, 직업불능연금, 근로불능연금수급자 포함함.

2) 철도청 소속 공무원연금수급자 제외.

3) 여자 60세 미만, 남자 65세 미만 수급자임.

오스트리아 연간 민간근로자 평균임금 및 공무원 평균보수(단위: 유로, 2009년)

	합계	남자	여자
생산직 근로자	29,301	31,453	21,548
사무직 근로자	45,539	54,335	33,874
공공부문	46,534	49,189	42,738

출처: 연방통계청

오스트리아 공무원 및 민간근로자 학력 비교(대졸 이상자 비율, 2010년)

연도	연방공무원	민간근로자
1998	29,2%	4, 0%
1999	29,9%	4, 7%
2000	30,6%	4, 7%
2001	31,3%	4, 8%
2002	31,6%	4, 9%
2003	31,6%	5, 5%
2004	28,5%	7, 9%
2005	28,9%	7, 9%
2006	30,0%	8, 9%
2007	30,4%	9, 1%
2008	31,0%	9, 0%
2009	31,2%	10, 0%
2010	31,5%	10, 4%

자료: 오스트리아 통계청

일반 법정연금 지급개시연령

연금 종류	2009	2010
노령연금	60,8	60,7
장애 및 근무불능으로 인한 조기연금	51,7	51,6
합계	58,0	57,9

출처: 오스트리아 연방통계청 2010 년 현재 공무원의 경우 정상퇴직연령은 64,7세, 조기연금수급개시연령은 60,7세, 근무불능으로 인한 53,3세로 나타나 있다.

연방 중앙부처 공무원연금 연금신청자 및 평균지급개시연령

구분	2009		2010	
	연금신청이유	평균지급 개시 연령	연금신청이유	평균지급 개시 연령
법정퇴직연령 도달	680 명	64,7	683 명	64,6
근무 불능	447 명	53,3	458 명	53,3
조기연금 신청	1,749 명	60,7	2,040 명	60,8
합계	2,876 명	60,5	3,181 명	60,6

출처: 오스트리아 연방통계청

연방 중앙부처 공무원연금 수급자

	2010	2009	증감인원수	증감비율
공무원 퇴직연금	65,717	64,568	1,149	1,8%
배우자 유족연금	26,606	26,824	-218	-0,8%
유자녀 유족연금	1,720	1,794	-74	-4,1%
기타 연금급여	91	92	-1	-1,1%
합계	94,134	93,278	856	0,9%

출처: 오스트리아 연방통계청

인문계 이상 졸업자 공무원 및 민간근로자 학력비교

연방공무원과 민간근로자 성별 학력 분포	
구분	비중
연방정부 공무원	
남자 공무원 중 인문계 고졸 이상 공무원	39,8%
여자 공무원 중 인문계 고졸 이상 공무원	61,7%
민간 근로자	
남자 근로자 중 인문계 고졸 이상 근로자	26,5%
여자 근로자 중 인문계 고졸 이상 근로자	32,1%

출처: 오스트리아 연방통계청

연방정부 종사자 추이(단위: 명)

	인원수	전년도 대비 증감	연방정부 내 증감	민영화로 인한 감소	산출방식 변경으로 인한 오차
1999	166,491				
2000	162,561	-3,930	-2,582	-1,349	
2001	158,897	-3,664	-2,755	-909	
2002	155,173	-3,724	-2,265	-1,459	
2003	150,135	-5,038	-4,844	-193	
2004	132,756	-17,379	1,286	-18,665	
2005	133,287	531	1,221	-690	
2006	133,312	25	103	-78	
2007	132,731	-581	-56	-116	-410
2008	132,784	53	63	-11	
2009	132,908	124	124		
2010	132,804	-104	-104		
1999년과 2010년 사이 증감 인원		-33,687	-9,809	-23,469	-410
1999년과 2010년 사이 증감 비율		-20,2%	-5,9%	-14,1%	-0,2%

출처: 연방수상사무실

연방정부 종사자 분포(2010년 12월 31일)

행정직

46,609 명

평균연령 45,5

공무원이 차지하는 비율 45,6%

여성근무자가 차지하는 비율 52,7%

2010년 공제 전 연간 소득 중양값 31,664 유로

교사(연방정부 소속 교사, 주정부 소속 교사 제외)

38,498 명

평균연령 46,8

공무원이 차지하는 비율 36,0%

여성근무자가 차지하는 비율 57,7%

2010년 공제 전 연간 소득 중양값 50.191 유로

경찰 교정직

29,933 명

평균연령 42,5

공무원이 차지하는 비율 93,2%

여성근무자가 차지하는 비율 11,9%

2010년 공제 전 연간 소득 중양값 46,100 유로

군인

14,644 명

평균연령 40,6

공무원이 차지하는 비율 92,3%

여성근무자가 차지하는 비율 1,9%

2010년 공제 전 연간 소득 중양값 37,123 유로

법관 및 검사

2,425 명

평균연령 44,3

공무원이 차지하는 비율 100,0%

여성근무자가 차지하는 비율 48,7%

2010년 공제 전 연간 소득 중양값 71,674유로

오스트리아 공무원 제도와 보수제도

오스트리아 연금제도는 이 전의 공무원연금제도에 관한 법률을 통폐합하여 1965년에 제정된 공무원연금법 및 공무원법 그리고 보수에 관한 법률에 의하여 운영되고 있다. 그 중 재직 시 공무원을 규율하는 법률은 공무원법과 보수에 관한 법률이다. 일반근로자와 고용주와의 법률관계는 노동법(우리나라 근로기준법과 많은 부분에서 일치하지만 우리나라 근로기준법보다 훨씬 광범위하고 세부적으로 근로관계를 규율하고 있음)에 의하여 규율되는 반면 오스트리아의 공무원과 국가와의 관계는 1979년 개정된 공무원법에 의하여 성립된다. 반면에 공공부분에 종사하는 공공부문 근로자와 국가와의 관계(보수 포함)는 1948년에 제정된 공공부문근로자에 관한 법률에 의하여 규율되고 있다. 공무원법은 공무원의 권리와 의무(근무 시간, 비밀유지 의무 등), 근무평가기준, 공무원 징계, 임용 및 해임 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 공무원의 보수는 공무원 보수에 관한 법률에 의하여 규율되고 있으며 민간 근로자와 고용주의 경우처럼 협상의 대상(개인 대 개인 협상 내지 단체 협상)이 아니라 법률에 의하여 보수가 정해져 있으며 공무원연금제도는 1965년 법률이 2005년에 제정된 신연금법에 통합되면서 현재 이 신연금법에 의하여 운영되고 있다. 공공부분 근로자의 보수 역시 공공부분 근로자 보수에 관한 법률의 규제를 받고 있다.

3.7.4 오스트리아 공무원 연금제도

오스트리아 연금제도 조화에 관한 법률을 근거로 2005년 1월 1일자로 효력을 발휘한 신연금법에 의하여 오스트리아의 일반법정연금제도와 공무원연금제도는 단일화되었다. 이 법률에 의하여 2005년 1월 1일부터 신규 임용되는 공무원 혹은 공공부문근로자에게는 이 신연금법에 의한 연금제도가 적용되어 일반 근로자와 동일한 연금제도의 적용을 받게 되었다.

기존 연금수급자에게는 경과 규정이 적용되어 1955년 이전 출생 기존 공무원은 1965년에 제정된 공무원연금법에 의한 구제도의 적용을 받고 1955년 이전 출생 공공부문 근로자 역시 구 제도인 일반법정연금제도의 적용을 받는다.

1955년 1월 1일 이후 출생자로서 2005년 이전에 공무원에 임용된 자는 양 제도의 적용을 받아 2005년 이전 가입기간은 구제도에 의하여 2005년 1월 1일부터는 신제도에 의하여 연금액이 산출된 다음 양자가 합산되어 총 연금액이 산출된다. 1955년 1월 1일 이후 출생 공공부문 근로자의 경우 2005년 이전에 일반법정연금보험에 가입되어 있을 경우 마찬가지로 2005년 이전기간은 구제도, 2005년 1월 1일 이후부터는 신제도에 의하여 연금액이 산정된

다음 합산하여 총 연금액이 산출된다.

2005년 이전에 공공부문 근로자로 근무하다가 2005년 이후 공무원으로 임용된 경우 비록 2005년 근무기간이 공무원연금제도 가입기간으로 산입은 되지만 구 제도의 적용을 받는 것이 아니라 신연금제도의 적용을 받는다. 따라서 이 공무원의 경우 2005년 이전 기간은 구 일반 법정연금제도에 의하여 연금액이 산출되고 2005년 1월 1일 부터는 신연금법에 의하여 연금액이 산출된다. 2005년 1월 1일 이후 신규 임용되는 공무원은 신연금법에 의하여, 공공부문 근로자 역시 신연금법에 의하여 연금액이 계산된다.

공무원연금 재원조달

공무원연금 재원은 정부의 일반회계예산에서 조달된다. 다만 공무원은 연금산정 기준보수의 10.25%에서 12.55%에 달하는 기여금을 납부하는데 이 기여금으로 공무원연금기금이 조성되는 것이 아니라 일반예산 수입에 편입된다.²³⁸⁾ 연금수급자도 연금지급개시 시점에 따라 연금액의 2.41%에서 3.3%에 해당되는 기여금을 연금재정안정을 위해 납부하고 있다. 연금의 지급은 근무지 관할 연금지급부서에서 하였으나 2007년 6월부터 공무원사회보험공단에서 지급하고 있다. 공공부문 근로자는 민간 근로자와 마찬가지로 일반법정연금보험제도에 가입되며 보험료는 가입자인 공공부문 근로자와 정부가 절반씩 부담한다. 공무원 정년은 65세이며 2003년까지 조기연금신청은 61.5세 이후에 가능하였다.

일반 법정연금제도와 공무원연금제도 내용

일반 법정연금제도

- 재원조달

사회보험의 일부로 운영되는 오스트리아 일반법정연금제도는 부과방식으로 재원을 조달하기 때문에 기본적으로 당해보험료 수입으로 보험급여를 충당하여야 한다. 비 보험급여지급을 위하여 독일의 경우와 마찬가지로 연방정부에서 국내총생산액의 3% 범위 내에서 보조금을 지원

238) 1955년 이전 출생자는 12.55%를 납부하고 그 이후 출생자는 출생연도에 따라 법정연금보험료 산정기준 소득 상한선의 10.25%에서 12.40%에 달하는 기여금을 납부하고 있다. 젊은 세대 공무원이 낮은 기여금을 납부하는 이유는 그들이 연금수급자가 되어 수령하는 연금액은 상당히 삭감되어 있기 때문이며 노령의 공무원의 기여금이 높은 이유는 이미 거의 확정된 연금수급권의 기득권의 보호 상 연금액을 삭감하기가 어렵기 때문이다. 즉, 연금급여수준이 높은 공무원은 높은 기여금을 납부하고 연금급여수준이 낮은 공무원은 낮은 기여금을 납부하게 함으로써 공무원 세대 간 형평성을 유지하는 것이다. 법정연금보험료 산정기준 소득 상한선을 초과하는 보수에 대하여서는 0%에서 11.73%에 해당되는 기여금을 납부한다.

하고 있다. **보험료율**은 연금보험료 산정기준 소득의 22.8%로서(독일은 2013년 18.9%) 가입자인 근로자가 10.25%, 고용주가 12.55%를 부담하며 보험료 부과대상 소득 상한선은 2013년 현재 월 4,440유로, 연 62,160(=4,440*14)유로에 책정되어 있다.²³⁹⁾ 독일의 법정보험료율이 전년도의 수지 상황에 따라 매년 새로 책정되는 반면 오스트리아의 보험료율은 고정되어 있으며 반면에 연금인상률은 유사하게 매년 연방노동사회부 장관이 책정하여 고시한다.

2012년 일반법정연금제도 총 수입 약 357억 유로(한화 약 53조 원) 중 보험료수입은 약 76.1%, 연방정부 보조금은 약 20.5%를 차지하고 있다. 또한 저 소득자 연금이 최저 생계비에 미달되는 경우 지급되는 급여를 위한 연방정부 보조금은 총 수입에 약 2.8%에 달하고 있다. 2011년 법정연금보험급여가 국내총생산에서 차지하는 비중은 약 11.3%로 집계되고 있다.

오스트리아 일반법정연금제도의 급여지출을 위한 재원의 약 4분의 3 정도가 보험료 수입의 의하여 조달되고 나머지 약 4분의 1은 연방정부 예산에서 보조를 받고 있다. 독일의 경우와 거의 비슷하게 연방정부가 보조하는 이유는 법정연금제도에서 원래는 정부에서 지급하여야 할 비 보험급여도 지급하기 때문이다. 즉, 자녀양육기간이나 실업기간을 법정연금보험제도 가입기간으로 산입함으로써 보험료가 납부되지 않았음에도 지급되는 급여가 있기 때문이다. 환언하면, 비 보험급여를 충당할 정도로 추가로 보험료를 인상하면 정부보조가 필요가 없는 것이다. 보험료로 사회복지차원에서 지급되는 급여의 재원을 조달하는 경우와 조세 수입인 연방정부 예산에서 조달하는 경우의 차이가 과연 무엇인가 하는 의문에 제기된다. 우선 비 보험급여의 성격이 소득비례연금제도의 본질적인 급여가 아니라 사회복지 정책 상 자치행정기구인 법정연금보험관리공단이 아니라 국가가 실시하여야 하는 성격의 급여이기 때문이다. 법정연금제도도 일종의 보험제도이기 때문에 기본적으로 보험의 원리가 지배하는 제도이다. 보험의 핵심원리 중 하나가 대수의 법칙을 이용하여 집단적으로 위험에 대응하는 것이다. 이러한 보험제도가 성립 유지되기 위해서는 집단적(혹은 개인적) 보험수리 상 수지상등의 원칙(actuarial fairness)이 고수되어야 하는 것이다. 즉, (잠재)보험급여를 (잠재)보험료 수입으로 충당하여야 하는 것이다. 보험급여가 아닌 급여를 보험급여로 충당하게 되면 사회보험이든 민영보험이든 이미 보험제도의 영역을 벗어나는 것이다. 법정연금제도의 경우 이해당사자는 가입자인 근로자와 보험료의 일부를 납부하는 고용주이다.²⁴⁰⁾ **오스트리아의 법정연금보험제**

239) 오스트리아 근로자는 6월에 지급되는 휴가비와 11월에 지급되는 성탄절 휴가비를 포함해 매년 14회 월급을 수령한다. 이 보너스 법정 보너스 성격의 급여도 사회보험료 부과대상소득이 되며 사회보험료를 제한 다음 적용되는 소득세율은 보통의 월급에 비하여 훨씬 낮다.

240) 누가 최종적으로 보험료를 부담하는가 하는 보험료 귀착의 문제는 논외로 하기로 한다. 법률의 규정상 가입자인 근로자 10.25%, 고용주가 12.55%에 해당되는 보험료를 취합하여 보험료 징수기관인 의

도는 사회보험제도의 일부로서 이해당사자에 의하여 운영되는 **자치행정기구**이다. 즉, 정부에서 직접 운영하는 제도가 아니라 정부는 연금제도가 적법하게 운영되는지 여부를 감독하는 기능을 수행한다. 예컨대 정부의 업무의 일부를 수행하는 것이 아니라 연금관리공단의 정관에 규정된 보험 업무를 수행하기 때문에 이 보험 업무에 필요한 재원은 보험료로 조달되고 사회복지 정책상 정부가 실시하여야 할 급여는 조세로 그 재원이 조달되어야 한다고 볼 수 있다. 사회복지 정책상 실시되는 급여는 본질적으로 보아 보험급여의 성격이 아니기 때문에 보험료가 아닌 조세로 그 재원이 조달되어야 할 것이다.

또한 소득비례연금제도인 연금보험료 납부와 연금보험급여 간에는 밀접한 연계가 존재하지만 납세자와 조세에 의한 급여수혜자간의 연계는 매우 희박하다. 소득비례연금제도의 경우 세대 내 보험료 납부자 간 소득재분배가 발생하지 않지만 납세자와 조세로 재원이 조달되는 급여(비 보험급여, 사회복지 정책 상 급여) 수혜자 간에는 상당한 소득재분배가 발생하는 것도 보험료에 의한 재원조달과 납세에 의한 재원 조달 간의 차이로 볼 수 있다.

결국 법정연금제도 가입자가 동시에 납세자임을 감안하면 국민경제 전체적으로 보아 보험료와 조세부담 중 어느 것이 증가하든 간에 부담은 국민에게 귀속된다. 혜택이 부담증가에 비하여 어느 정도나 하는 점이 논의의 핵심이고 미시적으로는 부담자와 수혜자간의 발생하는 소득재분배가 논의의 대상이 되는데 이 보험료와 조세의 사회경제적 효과에 관한 분석은 본 절의 범위를 벗어나는 것이다. 다만, 우리나라 연금제도에 관한 논의에서 본질적인 문제는 외면하고 장님 코끼리만지기 식으로 지엽적인 문제에 시간을 할애하는 경우는 경계하여야 할 것이다. 국민연금의 재정문제 논의는 결국 세대 간 공평한 부담 분산 문제에 귀결된다. 납부된 보험료가 증가하면 수급하는 보험급여도 증가되는 것이고 조세부담이 높으면 납세자에게 귀속되는 혜택도 증가하는 것이다. 다만 기존 연금수급자의 부담에 비하여 현 세대의 부담이 사회적 연대성을 훼손할 정도로 높아서는 안 될 것이다. 국민연금제도에서 사회복지 차원의 비 보험급여를 실시하는 한 국민연금 재정 부담 완화를 위하여 일정 부문 조세수입에서 재원을 조달하는 것이 터부시 될 필요는 없는 것이다. 왜냐하면 결국 국민연금제도의 수혜자는 납세자인 국민이기 때문이다.

료보험공단에 납부하도록 되어 있다. 고용주가 비록 12.55%에 해당되는 보험료를 납부하지만 근로자의 임금이 그만큼 혹은 거기에 상응하여 인상되지 않는다면 결국 부담자는 고용주가 아니라 근로자일 것이다. 보험료 납부와 부담의 문제는 별개의 것이다.

오스트리아 일반법정연금제도 수지 현황(2012년)

	금액 (Mio. 유로)	비율 (%)	2011대비 변화율	2012대비 변화율
수입 및 지출				
총 수입	35,734	100,0	+ 4,8	+ 49,0
보험료 수입	27,178	76,1	+ 3,4	+ 49,5
연방정부 보조금 ¹⁾	7,337	20,5	+ 11,1	+ 54,1
저소득자연금 정부보조금 ²⁾	986	2,8	+ 1,0	+ 7,0
기타 수입	233	0,6	+ 0,6	+ 102,7
총 지출	35,732	100,0	+ 4,8	+ 49,0
보험급여	34,891	97,7	+ 4,8	+ 49,2
연금보험급여	31,470	88,1	+ 4,8	+ 49,8
저소득자연금 보조금급여	986	2,8	+ 1,0	+ 7,0
재활급여	933	2,6	+ 10,9	+ 139,7
연금수급자 의료보험료분담금	1,422	4,0	+ 3,5	+ 49,4
기타 급여	80	0,2	- 3,9	- 22,5
관리운영비	551	1,5	+ 3,0	+ 41,4
기타 지출	290	0,8	+ 12,3	+ 31,2
수지 차	+ 2	-	-	-

출처: 오스트리아 사회보험공단

- 1) 비 보험급여를 충당하기 위해 연방정부예산에 국내총생산액의 3% 범위 내에서 매년 보조금을 지급한다.
- 2) 오스트리아 법정연금제도에는 형식적으로 최저연금제도가 없지만 연금수령액이 법정 최저생계비에 미달되는 경우 차액을 법정연금제도에서 지급한다. 이 최저생계비는 매년 연방노동사회부 장관이 산정하여 고시한다. 2013년 1인 연금수급자 가계의 경우 837,63유로, 2인 가계의 경우 1,255,89 유로이다(연금수급자가 1인이나 2인이나 상관없음). 이 보조금은 비 보험급여이므로 위 표에서 보듯이 연방정부예산에서 따로 재원이 조달됨. 이 저소득 연금수급자 보조금제도는 사실상 최저연금제도와 동일한 기능을 수행한다. 다만 법정연금제도 내의 보험료 수입으로 재원이 조달되는 보험급여가 아니라 정부의 공적부조급여를 법정연금관리공단이 대행하여 지급하므로 조세로 그 재원이 조달되고 있다. 이는 오스트리아의 노후빈곤 방지정책에 중요한 역할을 하고 있고 2012년 현재 약 23만 명이 이 제도에 의한 급여를 수령하고 있다. 이 중 약 3분의 2는 여자연금수급자이며 노령연금 수급자 중 약 10만 명이 이 급여를 수령하고 있다. 나머지 약 13만 명은 장애연금수급자 내지 유족 연금수급자들이다.

- 연금급여

오스트리아 법정연금제도 개혁의 주된 내용은 주어진 수입 내에서 연금급여 수준 증가를 억제하는데 있다. 따라서 연금급여 지출의 규모를 결정짓는 것은 연금수급자의 수와 연금급여 수준이다. 연금수급자의 증가 억제는 조기연금수령을 억제하고 정상노령연금지급개시연령을

상향조정하는 것이다. 본 절에서는 우선 연금급여수준을 결정짓는 요인에 대하여 고찰한다.

오스트리아 구 제도에 의한 법정연금수급 조건:

180개월(15년) 이상 연금보험료 납부 하거나 아니면

300개월(25년) 이상 보험제도에 가입하였거나 아니면

연금지급개시 직전 360개월(30년) 동안 180개월 이상 보험제도에 가입한 경우

오스트리아 구 법정연금제도는 보험제도 가입기간을 “보험료 납부기간”과 보험료를 납부하지 않아도 가입기간으로 인정해주는 “가입대체기간” 구분하고 있으며 보험제도 가입기간은 양자를 모두 합산하여 산출된다. 보험료 납부기간으로는 사회보험가입의무가 있는 근로관계 성립으로 법률요건이 충족되어 보험료를 납부한 기간(즉, 근로기간), 임의가입에 의하여 보험료를 납부한 기간, 가족 중 장애인을 간병한 기간, 자녀양육기간 중 처음 24개월 등이 해당된다. 가입대체기간으로는 실업기간, 자녀양육기간, 공익봉사기간 등이 있다.

정상노령연금지급 개시연령은 남자 65세 여자 60세이나 여자의 경우 헌법재판소의 판결에 따라 점점 상향조정되어 1968년 6월 2일 이후 출생자에게는 65세가 적용된다.

1955년 이전 출생자의 경우에는 2004년 이 전에 실시된 법정연금제도만 적용된다.

1955년 이후 출생 자 중

- 2005년 1월 1일 전후 3년 이상 연금제도에 가입되어 있는 자에게는 2004년 이전 법정 연금제도와 2005년 1월 1일 이후 실시되는 신연금제도의 병행 적용을 받고 3년 미만 1개월 이상인 자는 양 제도 중 하나만 적용받는다.
- 2005년 1월 1일 현재 1개월 미만 가입자는 신규연금제도의 적용만 받는다.

2004년 이전에 적용된 법정연금제도에 의한 연금

오스트리아 법정연금액은 연금액 산정기준소득, 가입기간, 연금급여 신청 시 연령에 의하여 결정된다. 1955년 이전 출생자는 완전히 구 제도의 적용을 받아 40년 가입 시 정상연금지급 개시연령에 도달하게 되면 연금산정기준 소득액의 80%에 해당되는 완전노령연금을 수령하게 된다. 즉,

연금액 = 연금액산정기준 소득*가입기간*연간연금가산율*(1-퇴직시점에 의한 감액률)

최대가입기간 40년이 충족된 경우 완전노령연금액(감액 없음)은 연금산정기준소득을 W 라고 한다면 연간 연금가산율은 2%이므로

$$\text{완전노령연금} = W * 40 * 2\% = W * 80\%$$

연금액 산정 기준소득 산출: 연금신청시점 기준 연방사회노동부장관이 매년 고시하였던 소위 연금보험료 재평가지수(아래 표 참조)를 가입기간 과거 매년 연금보험료 산정 기준소득에 곱함으로써 가입 기간 전체의 연간 연금보험료산정 기준소득을 재평가한 다음 가장 소득이 높은 15년간의 평균소득을 산출하면 이 금액이 최종 연금액 산정기준소득이 된다. 2003년 12월 31일 기준 법률의 개정에 따라 이 연금산정 기준소득 산출에 해당되는 15년은 점차 증가하여 2028년에는 40년으로 확대된다.²⁴¹⁾

연간연금가산율은 2%로서(2004년 1월 1일 이후에는 1.78%로 변경되는 대신 연금감액이 없음) 최대 가입기간 40년 가입하면 80%에 달한다.²⁴²⁾

조기 퇴직을 하게 되면 연금이 삭감되며 정상노령연금지급개시연령에 퇴직하면 연금액이 감액되지 않아 연금액 산정기준 소득의 80%를 수령하게 된다.²⁴³⁾

241) 단, 연금산정기준소득 산출 해당기간은 자녀 1명당 36개월이 감소되며 가족 중 장애인 간병기간 역시 간병기간만큼 감소된다. 이 연금산정기준소득 산출 해당기간은 2003년 12월 31일까지 시행된 법률에 의하면 최대 40년이 아니라 18년으로 되어 있었다.

242) 2004년 1월 1일 부터 법정연금제도 산식이 개정되어 가입기간 1년 당 연금가산율이 2%에서 1.78%로 하향조정됨에 따라 45년 가입을 한 경우 연금지급률이 80%가 된다($1.78\% * 45 = 80.1\%$). 연금가산율이 2%에서 1.78%로 이미 하향조정됨으로써 조기연금 수령을 하더라도 별도로 연금을 삭감할 필요가 없어졌다. 조기연금 수령의 경우 2003년 12월 31일까지 시행된 제도에 의하면 가입기간 1년당 연금가산율은 2%였으나 조기퇴직 1년당 연금가산율 3%(최대 10.5%)가 삭감되었다. 즉, 2003년 12월 31일 까지 시행된 제도는 2%의 연금가산율을 적용한 대신 조기연금 삭감제도가 시행된 반면 2004년 1월 1일 부터는 연금가산율이 1.78%로 하향조정됨과 동시에 따로 연금을 삭감하지 않게 되었다. 양 제도에 의한 연금지급률 차이는 별로 없다. 예를 들어 15세 부터 연금제도에 가입되어 40년 동안 가입된 자가 55세에 조기연금을 신청하는 경우 2003년 12월 31일 이전제도에 의하면 $40 * 2\% - 10.5\%$ (조기연금으로 인한 연금가산율 삭감) = 69.95%, 그 이후 변경된 제도에 의하면 $40 * 1.78 = 71.2\%$ 로서 차이는 1.25%에 불과하다. 즉, 제도가 개혁되었어도 그 충격은 별로 크지 않을 것이다. 더군다나 2003년 12월 31일까지 시행된 제도에 의한 연금산정기준소득 산출 해당 가입기간이 그 후 시행된 제도의 경우보다 짧아 연금산정기준소득이 더 높게 계산되는 점을 감안하면 양 제도 간 차이는 사실상 무시해도 될 정도이다.

243) 2003년 12월 31일까지 시행된 법률의 적용을 받는 경우 연금가산율이 조기퇴직 1년당 3% 감소되어 연금이 삭감되며 최대 10.5%의 연금가산율이 감소된다(연금수령액 기준 감액을 합계상한선은 15%임). 37.5년 이상 가입자의 경우 연금 감액 없이 62세 부터 연금수령이 가능하며(2005년 1월 1일 부터 신규가입자의 경우 연간 4.2%감액됨) 중노동자 연금수급자는 40년 이상 가입하였을 경우 60세부터 연금 감액 없이 연금수령이 가능하다. 2013년 12월 31일 기준 45년 이상 가입자의 조기연금도 감액 없이 지급된다.

연금신청연도에 따른 오스트리아 법정연금제도 연금산정기준소득 산정 해당 기간 상향조정
(2004년 1월 1일 이후 실시)

연금지급개시연도	기간	연금지급개시연도	기간
2010	22 년	2020	32 년
2011	23 년	2021	33 년
2012	24 년	2022	34 년
2013	25 년	2023	35 년
2014	26 년	2024	36 년
2015	27 년	2025	37 년
2016	28 년	2026	38 년
2017	29 년	2027	39 년
2018	30 년	2028 *	40 년
2019	31 년		

* 2028년 이후에는 40년이 적용됨

연금신청연도에 따른 오스트리아 법정연금제도 연금산정기준 소득 산정 해당 기간 상향조정
(단위 : 개월, 2003년 12월 31일까지 적용된 제도임)

여자 연금지급개시 시점 기준 연령							
	60세 미만	61	61½	62	63	64	65
남자 연금지급개시 시점 기준 연령							
연금지급개시 연도	60세 미만	61	61½	62	63	64	65
2011	198*	198	198	198	198	192	180
2012	200*	200	200	200	198	192	180
2013	202*	202	202	202	198	192	180
2014	204*	204	204	204	198	192	180
2015	206*	206	206	204	198	192	180
2016	208*	208	207	204	198	192	180
2017	210*	210	207	204	198	192	180
2018	212*	210	207	204	198	192	180
2019	214*	210	207	204	198	192	180
2020	216*	210	207	204	198	192	180
2020년 이후	216*	210	207	204	198	192	180

* 최대 연금산정 기준보수 산정 해당 기간(경과 규정)

구 제도(ASVG)에 적용되는 재평가지수 및 신제도(APG)에 적용되는 연간 재평가 지수(2012년 기준)*

	구	신		구	신
연도	재평가지수	재평가지수	연도	재평가지수	재평가지수
1969	4.430	1.088	1991	1.424	1.043
1970	4.123	1.065	1992	1.367	1.052
1971	3.784	1.059	1993	1.314	1.060
1972	3.425	1.086	1994	1.284	1.056
1973	3.122	1.121	1995	1.248	1.043
1974	2,812	1,121	1996	1,218	1,045
1975	2,643	1,120	1997	1,218	1,036
1976	2,484	1,131	1998	1,203	1,027
1977	2,343	1,112	1999	1,185	1,025
1978	2,228	1,097	2000	1,179	1,022
1979	2,130	1,097	2001	1,168	1,024
1980	2,036	1,082	2002	1,157	1,018
1981	1,939	1,069	2003	1,152	1,030
1982	1,874	1,063	2004	1,140	1,017
1983	1,824	1,057	2005	1,122	1,023
1984	1,762	1,056	2006	1,095	1,030
1985	1,696	1,047	2007	1,079	1,024
1986	1,659	1,045	2008	1,060	1,023
1987	1,622	1,048	2009	1,027	1,025
1988	1,592	1,049	2010	1,012	1,024
1989	1,555	1,034	2011	---	1,021
1990	1,490	1,033	2012	--	1,006

* 구제도(ASVG)에 의한 재평가 지수는 물가상승률을 고려하여 매년 연방노동사회부 장관이 고시한다. 내년도 재평가지수는 그 지수에 금년도 재평가지수를 곱함으로써 금년도 기준 새로 산정된다. 즉, 1980년 재평가 지수가 1이었고 그 후 2000년까지 매년 20년 동안 재평가 지수가 3%로 상승하였다면 2000년 기준 1980년 재평가 지수는 $1 \times (1+0.03)^{20} = 1.82$ 가 된다. 2000년에 연금수령을 개시하는 연금수급자의 1980년 연금보험료 산정 기준소득은 거기에 1.82를 곱함으로써 2000년 기준 금액으로 새로 재평가된다. 즉, 구제도에 의하면 연금보험 산정기준소득을 매년 재평가하여 누적하는 것이 아니라 연금 신청 시점을 기준으로 재평가하는 것이다. 신제도(APG)에 의하면 재평가된 후 이미 누적된 연금보험산정기준소득을 매년 해당 임금상승률로 재평가한 다음 다시 누적 적용하는 것이다.

그리고 자녀양육기간 동안의 연간 연금보험료산정기준 소득은 일정한 금액을 정해져 있으며 자녀양육기간도 보험가입기간으로 산입된다.²⁴⁴⁾

2005년 1월 1일 이후 신규가입자에게는 신연금법에 의한 연금제도가 적용된다.

1955년 이전 출생자에는 2005년 연금제도 개혁에 따른 신연금제도가 적용되지 않는다. 신연금제도는 1955년 출생자에게 연금가입 시기 및 가입기간 정도에 따라 구분되어 적용된다. 1955년 이후 출생자중 2005년 1월 1일 전후 이미 3년 이상 연금제도에 가입한 자는 구연금제도와 신연금제도의 병행 적용을 받는다.

신 연금제도에 의하면 매년 납부되는 연금보험료 연간 산정기준소득에 연금가산율 1.78%를 곱한 금액이 매년 추가로 취득된 연금액이 되며 이 금액이 명목 상 가입자 개인 연금계좌에 매년 누적 적립되어 연금산정기준소득이 산출된다(INDC). 이 연금제도 최초 가입(적용) 후부터 취득된 연금액은 매년 임금상승률에 의한 재평가지수²⁴⁵⁾로 재평가되어 누적된다. 재평가 후 누적 적립되어 있는 이 연금액에 당해연도의 연금액이 추가되어 새로 적립되면 그 해까지 가입자가 확보한 연금액이 산출된다. 이 적립된 금액은 내년에 다시 재평가지수로 재평가 되어 적립되는 과정이 연금지급개시 연도 직전까지 반복된다. 이렇게 하여 연금지급개시 연도에 산출된 금액이 최종 연간 연금액으로 확정된다. 이 연간연금액을 14로 나눴으로써 월 연금액이 산출된다.

매년 연금계좌에 추가되는 연금액은 연금보험료 산정기준소득에 연금가산율 1.78%를 곱함으로써 산출되는데 예를 들어 완전노령연금을 보장하는 45년 전 가입기간 동안 임금상승률이 동일하다고 한다면(전 가입기간동안의 평균치) 가입기간 첫 년도의 임금을 임금상승률로 매년 재평가(환산)한 금액은 연금지급개시 직전의 임금액과 동일할 것이다. 이 수치에 45년간의 연금가산율 합(연금지급률) 80%($1.78 \times 45 = 80.1\%$)을 곱하면 연간 연금액이 산정된다. 이 경

244) 매년 노동사회부 장관이 고시하는 1인 기준 최저 생계비를 연금산정기준소득으로 하며 2012년 814,42 유로, 2013년 837,63유로에 달하고 있다. 신연금법에 의한 신연금제도에서는 자녀양육기간동안 적용되는 연금보험료 산정기준소득을 더 이상 최저생계비를 고려하지 않고 대폭 상향조정하여 2013년 현재 1,614,32유로로서 매년 연방노동사회부 장관이 고시한다. 실업기간 보험료 산정기준 소득은 실업수당산정기준(원칙적으로 근로기간 동안의 연금보험료산정기준소득) 소득의 70%에 달하고 있다.

245) 금년도 재평가지수는 전년도 연금산정기준 평균임금을 그 전전년도 수치로 나눴으로써 산출되며 내년에 적용된다. 즉, 2011년에 산출된 재평가지수는 2012년에 적용되며 이 지수 산출을 위해 2010년 연금산정기준평균임금과 2009년 수치가 필요하기 때문에 지연되어 산출된다.

우 연금산정기준소득에 연금지급률 곱하여 연금액이 산출된다고 볼 수 있다. 이렇게 되면 2005년 1월 1일 이전에 적용되었던 구 연금제도와 비교가 가능하다. 구 제도의 기본골격은 연금산정기준소득에 40년 가입시 연금지급률 80%를 곱함으로써(매년 연금가산율 $2\% \times 40 = 80\%$) 완전노령연금액이 산출되는 것이었다. 최대 가입기간 40년에서 45년으로 확대된 사실을 제외한다면 결국 차이는 연금산정기준소득 산출에 있다고 보아야 한다.

g : 연금보험료 산정기준소득 재평가지수

(전년도 연금보험료 산정기준 평균임금 상승률로서, 매년 동일하다고 가정함)

W_1 : 연금제도 가입 첫 해 연금보험료 산정기준 소득

W_2 : 연금제도 가입 2년 째 연금보험료 산정기준 소득 = $W_1 \times (1+g)$

W_3 : 연금제도 가입 3년 째 연금보험료 산정기준 소득 = $\{W_1 \times (1+g)\} \times (1+g)$
 $= W_1 \times (1+g)^2$

.

.

W_n : 연금제도 가입 n 번째 해 연금보험료 산정기준 소득 = $W_1 \times (1+g)^{n-1}$

R_1 : 연금제도 가입 첫 해 적립된 누적 연금액

R_2 : 연금제도 가입 2년 째 적립된 누적 연금액

R_3 : 연금제도 가입 3년 째 적립된 누적 연금액

R_4 : 연금제도 가입 4년 째 적립된 누적 연금액

.

.

R_n : 연금제도 가입 n 년 째 적립된 누적 연금액(최종연금액 현재 가치)

$$R_1 = W_1 \times 1.78\%$$

$$R_2 = W_1 \times 1.78\% \times (1+g) + (W_2 \times 1.78\%) = W_1 \times (1+g) \times (1.78\% + 1.78\%)$$

$$= W_1 \times (1+g) \times 2 \times 1.78\%$$

$$\text{왜냐하면 } W_2 = W_1 \times (1+g)$$

$$R_3 = \{W_1*(1+g)*(1.78\%+1.78\%)\}*(1+g)+(W_3*1.78\%)$$

$$= W_1*(1+g)^2*(1.78\%+1.78\%+1.78\%)$$

$$= W_1*(1+g)^3*1.78\%$$

$$\text{왜냐하면 } W_3 = W_1*(1+g)^2$$

$$R_4 = \{W_1*(1+g)^2*(1.78\%+1.78\%+1.78\%)+(W_4*1.78\%)\}*(1+g)+(W_4*1.78\%)$$

$$= W_1*(1+g)^3*(1.78\%+1.78\%+1.78\%+1.78\%)$$

$$= W_1*(1+g)^3*4*1.78\%$$

.

.

$$R_n = W_1*(1+g)^{n-1}*n*1.78\% \dots\dots\dots (R)$$

최대가입기간 45년 충족 후 법정연금지급개시연령에 도달하여 완전노령연금을 수령하게 되는 경우의 연금액은

$$R_{45} = W_1*(1+g)^{44}*45*1.78\%$$

$$= W_1*(1+g)^{44}*80\%^{246}$$

로 표시된다.

위 식에서 보듯이 신연금제도의 연금액은 연금가산율과 임금소득이 주어진 경우 재평가치수(임금인상률)에 의하여 결정됨을 알 수 있다. 그리고 $W_1*(1+g)^{44}$ *은 이 가입자의 45년째 연금보험료 산정기준 소득이므로, 즉,

$$W_{45} = W_1*(1+g)^{44}$$

이므로 45년 가입자가 수령하는 정상노령연금은

$$R_{45} = W_{45}*80\% \text{ 로 표시된다.}$$

246) $45*1.78\% = 80.1\%$ 인데 편의 상 반올림한 수치이다. 이 연금가산율 1.78%는 1955년 이후 출생자에 대하여서는 구제도가 적용되던 2005년 1월 1일 이전에 이미 일부 적용되기 시작하였다.

위 식은 무엇을 의미하는가?

45년간 근로자로서 보험료를 납부한 가입자(즉, 45년간 중단 없이 근로를 한 경우)의 신연금제도에 의한 연금액은 결국 최종소득의 80%로서 완전소득비례연금을 의미한다. 동시에 확정기여형의 지급제도이다. 왜냐하면 **최종소득에 따라 연금액이 결정**되는데 이 최종소득은 연금제도 가입자가 제도 가입 시기에 미리 알 수 없고 임금상승률에 따라 결정되기 때문이다. 마치 확정기여형의 적립방식에 의한 연금액이 기금운용수익률에 의하여 연금액이 결정되는 이치와 비슷하다. 원칙적으로 확정기여형의 경우 이미 제도 가입 시기에 연금수급액이 정해진다.

이 가입자의 연금계좌에는 연금보험료 산정기준소득의 22.8%에 해당되는 보험료가 매년 납부되어 기록된다.

C_1 : 연금제도 가입 첫 해 납부 누적 적립된 보험료

C_2 : 연금제도 가입 2년 째 납부 누적 적립된 보험료

C_3 : 연금제도 가입 3년 째 납부 누적 적립된 보험료

C_4 : 연금제도 가입 4년 째 납부 누적 적립된 보험료

.

.

C_n : 연금제도 가입 n년 째 누적 적립된 보험료(가입기간 납부된 보험료 총액의 현재가치)

$$C_1 = W_1 * 22.8\%$$

$$C_2 = W_1 * 22.8\% (1+g) + (W_2 * 22.8\%) = W_1 * (1+g) * (22.8\% + 22.8\%)$$

$$= W_1 * (1+g) * 2 * 22.8\%$$

$$\text{왜냐하면 } W_2 = W_1 * (1+g)$$

$$C_3 = \{W_1 * (1+g) * (22.8\% + 22.8\%)\} * (1+g) + (W_3 * 22.8\%)$$

$$= W_1 * (1+g)^2 * (22.8\% + 22.8\% + 22.8\%)$$

$$= W_1 * (1+g) * 3 * 22.8\%$$

$$\text{왜냐하면 } W_3 = W_1 * (1+g)^2$$

$$C_4 = \{W_1 * (1+g)^2 * (22.8\% + 22.8\% + 22.8\%) + (W_4 * 22.8\%)\} * (1+g) + (W_4 * 22.8\%)$$

$$= W_1 * (1+g)^3 * (22.8\% + 22.8\% + 22.8\% + 22.8\%)$$

$$= W_1 * (1+g)^3 * 4 * 22.8\%$$

.

.

$$C_n = W_1 * (1+g)^{n-1} * n * 22.8\% \dots \dots \dots (C)$$

위 가입자 연금계좌에 45년 보험료가 납부되었으므로 현재가치로 재평가된(환산)된 보험료의 총액은

$$C_{45} = W_1 * (1+g)^{n-1} * 45 * 22.8\%$$

$$= W_1 * (1+g)^{n-1} * 1,026.00\%$$

$$= W_{45} * 1,026.00\%$$

신연금제도가 일종이 개인명목확정기여형(INDC)의 제도로 운영되므로 이 금액에서 연금액이 지출되어야 한다. 보험수리상 수지상등을 유지한다는 가정 하에 연금수급기간을 산출하기 위해 납부된 보험료 총액의 현재가치(C)를 연간 연금수령액(R)으로 나누면 즉,

$$C/R = \{W_1 * (1+g)^{n-1} * n * 22.8\% / \{W_1 * (1+g)^{n-1} * n * 1.78\% \}$$

$$= 12.8 \text{ 년}$$

이다. 즉, 연금보험료 산정기준소득의 22.8%에 해당되는 보험료를 납부하는 오스트리아의 신연금제도에 의하여 45년 가입자가 연금보험료 산정기준 소득의 80%에 해당되는 정상노령연금을 수령하는데 이 경우 매년 연금액이 인상되지 않고 일정액의 명목연금액을 수령한다고 한다면 12.8년 정도 연금수령이 가능하다.

개인명목확정기여형(INDC)이 아니라 보험료가 실제 적립되어 투자수익이 달성되는 개인확정기여형(IDC)으로 운영한다면 임금상승률이 일정하다고 가정한 경우 매년 연금가산율 1.78%가 불변인 한 투자수익률 변동에 따라 연금수급가능 기간이 결정된다. 위 경우에 연금가산율 1.78% 대신 2005년 연금제도 개혁 이전의 연금가산율 2%를 적용한다면 연금수령가능 기간은 11.4년으로 산출된다. 즉, 신연금제도의 적용으로 80%에 해당되는 소득대체율을 유지하면서 연금수령가능 기간이 1.4년 정도 증가된다. 부연하면 1.4년간 지급되는 연금액을 절감하는 셈이다.

1955년 1월 1일 이후 출생자로서 2005년 1월 1일 전후 3년 이상 연금제도에 가입된 자에 적용되는 경과규정에 의한 연금액 산정

오스트리아 법정연금제도 개혁에 따른 경과규정에 의한 연금액 산출은 매우 복잡하다. 그 이유는 연금제도 개혁으로 인한 가입자의 불이익을 최소한 줄이고 부담을 가능한 한 공평하게 분산하려는 데 있다.

2005년 1월 1일 이후 신규가입자에게는 신연금제도가 적용되고 기존가입자에게도 적용됨으로 인하여 1955년 1월 1일 이후 출생자가 2005년 1월 1일을 전후하여 최소한 36개월 이상 법정연금보험제도에 가입된 경우에는 2004년 12월 31일까지 가입기간에 대하여서는 구연금제도에 의하여, 그 이후 가입기간에 대하여서는 신연금제도에 의하여 연금액이 계산된다.²⁴⁷⁾ 즉, 구 연금제도 가입기간이 전 가입기간의 4분의 3이고 나머지 4분의 1에 해당되는 가입기간은 신제도에 가입된 기간이라고 한다면 구제도에 의하여 전 가입기간에 해당되는 연금액을 산정한 다음 여기에 4분의 3을 곱하면 구제도에 의한 연금액이 산출된다. 신제도에 의한 연금액도 동일한 방법으로 산출된다. 가입자가 수급하는 총 연금액은 양 제도에 의하여 산출된 연금액의 합이 된다. 그리고 이렇게 산출된 연금액은 법률의 규정에 의하여 반드시 1955년 1월 1일 이전 출생자에 적용되는 연금제도를 적용하였더라면 산출되는 연금액과 비교를 하여 차이가 7% 이하인 경우²⁴⁸⁾ 양 제도에 의하여 산출된 연금액을 최종 연금액으로 확정한다.

그 차이가 7% 이상인 경우에는 1955년 이전 출생자에게 적용된 제도에 의한 연금액의 93%로 최종연금액을 확정한다(수급권 보장). 부연하면 우선 신연금법에 의한 연금액을 계산한 다음 2004년 1월 1일 자로 개정된 일반법정연금제도에 의하여 연금액을 계산한다. 이 양 제도에 의하여 임시 총 연금액을 계산한다. 그 다음 1955년 1월 1일 이전 출생자에 적용되는 연금제도에 의하여 연금액을 산출하여 위 양 제도에 의하여 계산된 임시 총 연금액과 비교를 하여 최종 연금액을 확정한다.²⁴⁹⁾

247) 2005년 1월 1일을 전후하여 연금제도 가입기간이 3년 미만인 경우에는 양 제도에 의하여 연금액이 산출되지 아니하고 2004년 부터 적용되는 일반법정연금제도 혹은 신연금법에 의한 연금제도에 의하여 연금액이 산출된다.

248) 2012년 수치로서 매년 0.25%씩 증가하여 2024년에 10%에 달하도록 되어 있다. 이처럼 연금개혁으로 인한 충격을 완화하고 가입자 간에 가능한 형평성을 유지하기 위하여 행정명령에 위임하지 않고 법률에 점진적인 규정을 명시하고 있다.

249) 예시

1957년 8월 17일 생 가입자가 40년 가입기간을 충족하고 2012년 9월 1일자로 55세 부터 장기가입자 조기연금을 수령하기 시작할 경우 :

신연금제도(APG)에 의하여 산정한 연금액

조기연금 신청시점 2012년 9월 1일 현재 재평가되어 적용된 보험료에 가입기간 40년에 해당되는 연금지급률 71.2%를 곱하여 산정된 연간 연금액 28,000유로를 14로 나누어 산출되는 월 연금액은 2,000유로가 된다. 55세에 조기연금을 신청하기 때문에 최대 15%가 감액되어 2,000유로에서 15%에 해당되는 연금을 삭감하면 최종 월 연금액은 1,700유로가 된다.

신 연금제도에 의한 월 연금액 : 1,700 유로.....(A)

2004년 1월 1일 부터 적용된 일반법정연금제도(ASVG)에 의해 산정한 연금액

2012년 9월 1일 현재 연금산정기준 월 소득은 2,800 유로

(이 가입자에게는 연금산정기준소득 산출 해당기간 24년이 적용됨. 위 표 참조)

적용되는 연간 연금가산율은 1.78%

법정연금제도 가입기간: 40년(480개월)

총 연금가산율(연금지급률) : $40 \times 1.78 = 71.2\%$

월 연금액 : $2800 \text{유로} \times 0.712 = 1,993.60 \text{유로} \dots\dots\dots (B)$

2003년 12월 31일 까지 적용된 일반법정연금제도(ASVG)에 의해 산정한 연금액

이 제도에 의한 연금산정기준소득 산출 해당기간 16년 8개월이 이 가입자에게 적용되어 산출된 연금산정기준 소득 : 2,950 유로

(위 (B)의 경우 24년에 비하여 16년 8개월이 적용됨으로써 연금산정 기준보수가 더 높게 산출됨. 위 표 참조)

연간 연금가산율 : 2%

보험제도 가입기간: 40년(480개월)

조기연금수령으로 인한 연금가산율 감액 : 10.5%

최종 연금가산율(연금지급률) = $2\% \times 40\text{년} - 10.5\% = 69.5\%$

월 연금액 = $2,950 \text{유로} \times 0.695 = 2,050.25 \text{유로} \dots\dots\dots (C)$

즉, 연금액 C 는 1955년 1월 1일 이전 출생자에 적용되는 구 제도에 의한 연금액이다. 법률의 규정에 의하여 이 금액과 연금액 B를 비교하여 그 차이가

C의 7% 미만이면 B가 연금액으로 확정되며 7% 이상이면 C에서 C의 7%를 제한 금액이 연금액으로 확정된다. 따라서

$(C-B)/C = 2.77\%$ 로서 $C-B)/C < 7\%$ 가 성립하므로 이 조기연금수령자의 일반법정연금제도에 (ASVG) 의한 연금액은 B가 된다.

경과규정에 의한 이 조기연금신청자의 최종연금액 산정

경과규정에 의한 최종 연금액

= (신 연금제도에 의한 연금액*전체가입기간 중 신 연금제도가입기간 비중) +
(구 연금제도에 의한 연금액*전체가입기간 중 구 연금제도가입기간 비중)

연금제도 가입기간: 40년(480개월)

2005년 1월 1일 부터 적용되는 신 연금제도(APG) 가입기간: 92개월

2005년 1월 1일 전까지 적용되는 구 연금제도(ASVG : 일반법정연금제도) 가입기간: 388 개월(1972년 9월 1일 부터 2005년 1월 1일까지)

최종연금액 = $\{(A \times 92) + (B \times 388)\} / 480$

= $325.83 + 1,611.49$

= 1,937.32 유로.....(D)

위 예시에서 보듯이 2005년 1월 1이후부터 적용되는 신 연금제도에 의한 연금액 A와 구제도 일반법정연금제도에 의한 연금액 B, C, D와 상당한 차이가 있음을 볼 수 있다. 이는 오스트리아 연금개혁이 결국은 급여수준 삭감에 그 핵심이 있고 동시에 연금제도 간의 조화와 투명성을 기하는데 있음을 알

공무원연금

- 재원조달

오스트리아 연방공무원연금제도는 기본적으로 부양제도이기 때문에 연금지급을 위한 재원은 연방정부예산에서 조달된다. 다만 독일과는 달리 공무원도 출생연도에 따라 차등화된 기여금을 납부하는데 이는 보험료 성격의 기여금이라기보다는 역사적으로 유족연금급여를 확충하기 위하여 납부하기 시작한 성격의 기여금이다. 즉, 사회보험료 성격의 기여금이 아니다. 오스트리아의 공무원 연금수급자도 재직공무원과의 부담 형평성 유지 차원에서 퇴직 시점에 따라 차등화된 일정 금액을 기여금으로 각출하고 있다. 공무원과 연금수급자가 납부하는 기여금은 보험료가 아니기 때문에 적립되지 아니하고 일반예산수입에 계상되며 연금은 직접 연방정부예산에서 지급된다. 현재 전체 공무원급여지출액이 국내총생산액에서 차지하는 비중은 약 4%정도로 추산되고 있다.

- 급여조건 및 산식: 1955년 이전 출생자 구제도 적용, 1955년과 1975년 사이 출생자 양제도 적용, 1995년 이후 임용된 자 일부 및 2005년 1월 1일 이후 임용된 자 신제도 적용

오스트리아 공무원연금수급 조건은 공무원으로써 15년 이상 근무기간을 충족하여야 한다. 1955년 1월 1일 이전 출생 공무원에게는 1965년에 제정된 공무원연금법(PG: Pensionsgesetz)에 운영되는 구 공무원연금제도가 적용되고 1955년 1월 1일 이후 출생자 중 2005년 1월 1일 이전에 공무원에 임용된 자는 구 공무원제도 및 2005년부터 실시된 신연금(APG)법에 의한 신 연금제도의 적용을 받는다. 일반 근로자의 경우와 유사하게 구 연금제도에 의한 연금액과 신연금제도에 의한 연금액을 산출한 다음 각각의 연금액에 총 재직기간 중에서 각각의 연금제도에 가입된 비중을 곱한 다음 그 금액을 합산함으로써 최종 연금액이 산정된다. 구 연금제도는 2004년 12월 31일 까지 가입된 기간에 적용되고 그 이후 가입기간에는 신 연금제도가 적용된다. 이 신 연금제도는 가입자 개인의 연금계좌에 가입기간 동안 매년 취득한 부분연금액이 누적 적립되는 점에서 기본적으로 일반근로자에게도 동일하게 적용되는 제도이다.

그 외 1955년 1월 1일 출생자로서 다른 공적연금제도(일반근로자연금제도, 자영업자연금제도, 자유업종사자 연금제도, 농민연금제도 등)에 1개월 이상 가입된 후 2005년 1월 1일 이

수 있다. 그리고 2005년 이전의 연금제도에 의하여 산출된 연금액 B 와 D 사이의 차이가 2.8%에 불과하여 2005년 연금제도가 대대적으로 개혁되었음에도 불구하고 그 충격이 별로 크지 않음을 알 수 있다. 물론 1955년 1월 1일 이전 출생자에 적용되는 제도와 2005년 1월 1일 이후 신규연금가입자에게 적용되는 제도에 의한 급여의 차이 즉, C와 D의 차이는 약간 높아 5.5%임을 알 수 있다.

후에 임용된 공무원은 그가 가입했었던 공적연금제도와 신연금제도의 적용을 받게 된다. 이 경우 총 연금액은 두 제도의 적용을 받아 “병행 산출”되게 된다. 2005년 1월 1일 이전에 타 공적연금제도에 가입된 기간에 해당되는 연금액은 2005년 1월 1일 이전까지 시행되었던 해당 연금제도에 의하여 연금액이 산정되고 2005년 1월 1일 이후 기간에 대하여서는 신 연금제도에 의하여 연금액이 산정된다. 예를 들어 2005년 1월 1일 이전에 30년간 일반법정연금제도에 가입하였던 자가 2005년 1월 1일 이후 15년 공무원으로 근무를 하게 되는 경우 일반법정연금제도에 의한 연금액의 3분의 2와 신 연금제도에 의한 연금액의 3분의 1을 합한 금액을 총 연금액으로 수령하게 된다. 2005년 1월 1일을 전후하여 타 공적연금제도에 가입된 기간이 3년 미만에 달하거나 연금제도 총 가입기간의 5% 미만일 경우 두 제도 중 한 제도의 적용을 받게 양 제도에 의한 연금을 산출할 필요가 없다.

그 외 2005년 1월 1일 이후 신규 임용된 공무원 경우 신 연금제도의 적용을 받아 연금액이 산정된다.

1997년 오스트리아 공무원연금제도 개혁 이전 연금급여

오스트리아 공무원연금제도가 본격적으로 개혁되기 시작한 것은 1990년대 중반을 지나서 연금수급자 증가로 인한 재정부담의 억제 필요성이 대두되면서 부터이다. 1997년 이전의 공무원연금급여 산식은 다음과 같다. 연금수급 최소 가입기간은 15년이다.

오스트리아 공무원연금 급여산식:

1995년 5월 1일 이전 임용 공무원

연금액 = 연금산정 기준보수*{40%+(n-10)*1.6%},²⁵⁰⁾

단 n 은 가입기간으로서 n > 10

35년 최대가입기간 충족 시 연금산정 기준 보수의 80% 수령

1995년 5월 1일 이후 임용 공무원(PG 88조)

250) 봉급에 기타 법률에 정한 수당을 포함한 최종보수임. 이렇게 산정된 연금액에 자녀수당이 지급되며 초과근무수당, 공휴일 근무수당, 중노동 근무수당, 위험수당 등을 고려한 금액도 지급되며 연금수령액의 20%를 초과해서는 안 된다.

연금액 = 연금산정 기준보수*{40%+(n-15)*1.6%},

단 n 은 가입기간으로서 $n > 15$

40년 최대가입기간 충족 시 연금산정 기준 보수의 80% 수령

연금산정 기준보수는 최종보수였으나 2003년 1년간 평균소득으로 책정하기 시작하여 매년 평균소득 산출 해당기간이 증가하도록 되어 2028년이 되면 일반법정연금제도의 경우와 마찬가지로 40년이 되도록 하였다.

3.7.5 오스트리아 연금제도 개혁

오스트리아는 2005년 1월 1일 부터 효력을 발휘한 "공적연금제도 간 조화에 관한 법률"에 의하여 공적연금제도(공무원 연금도 포함)의 혁신적인 개혁을 단행하였다. 개혁의 골자는 최대연금지급률 80%를 고수하되 정상노령연금 지급개시연령을 65 세로 상향조정하고 연간 연금가산율을 1.78%로 책정하였다. 즉, 45년 가입기간을 충족한 가입자가 정상노령연금지급개시연령 65세 에 도달하여 퇴직하는 경우 연금보험료 산정기준 소득 증가율이 일정하다고 가정한다면 연금산정 기준보수의 80%를 수령하는 것이다. 구체적으로 보면 가입자 개인 연금계좌가 설치되어 매년 보험료 산정기준소득의 1.78%에 해당되는 연간(부분) 연금액이 가입자 계좌에 추가 적립된다. 이미 적립된 이 부분연금액은 매년 임금상승률로 재평가되어 적립된다. 즉, 이미 전년도 말까지 누적 적립된 부분연금액에 당해연도 연금액이 추가됨으로써 그 해 말 연금액이 산출되는 것이다.

이러한 연금제도 개혁의 목표는 세분화되어 있어 복잡하던 여러 공적연금제도 간의 수급구조를 단일화함으로써 공적연금제도의 이해를 돕고 투명성과 예측성을 제고하는데 있다. 동시에 인구구조 노령화에 기인한 연금재정 부담을 완화함으로써 연금제도의 지속적이고 안정적인 발전을 모색하였다. 특히 재정안정화를 위하여 15년이었던 연금산정기준소득 산출 해당기간을 점진적으로 확대하여 2028년에는 40년으로 책정하였고 연금지급개시연령을 65세로 상향조정함과 동시에 조기연금에 대한 삭감제도를 강화함으로써 조기연금수급자 증가를 억제하였다.

연금제도개혁 배경

- 인구구조 노령화로 인한 재정부담 증가

오스트리아도 다른 서구 여러 나라처럼 인구구조가 노령화되고 있다. 인구구조 노령화는 일반적으로 경제활동인구 수에 비하여 상대적으로 연금수급자 수가 증가함을 의미한다. 따라서 2050년 년대까지는 연금부양률이 계속해서 증가된 후 정체될 것으로 예상된다. 경제가 충분히 성장하지 않는 한 연금부양률 증가는 연금재정을 압박하게 된다. 다른 수치로 표현한다면 현재 약 0.3인 전체인구 부양률(65세 인구를 20세 이상 64세 이하 경제활동인구 수로 나눈 비율)이 2060년 경에는 0.55까지 증가할 것으로 전망되고 있다(오스트리아 연방재무부 시뮬레이션 자료). 다른 조건이 불변이라면 이러한 인구구조 노령화로 인한 연금급여 지출액은 2012년 현재 11.3%에서 약 11%정도가 증가하여 2060년까지 22%를 상회할 것으로 추산된다. 하지만 연금지급개시연령의 상향조정 및 조기연금수령의 억제, 연금의 소득대체율 하향조정, 경제상황의 호전 등을 감안하면 연금급여지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 현재에 비하여 2060년까지 약 2% 정도 증가할 것으로 전망되고 있다. 아래 표는 2006년과 2012년 사이의 오스트리아 출산율 증가가 인구증가율에 미달되는 것을 보여주고 있는데 이는 외부 인구 유입에 기인하며 인구구조가 노령화됨을 보여주고 있다.

오스트리아 출생자 및 사망자

구분	2012년	2011년 대비 변화율(%)	2006년 대비 변화율(%)
총인구	8,420,900	+0.4	+1.8
혼인신고 수	36,426	-3.0	-1.3
출산 수	78,109	-0.8	+0.3
사망자 수	76,479	-0.9	+2.9

출처: 오스트리아 사회보험공단

인구구조 노령화 외에 오스트리아 연금부양률이 증가하게 된 또 하나의 이유는 연금신청자 중 조기연금수령자의 비중이 높다는 점이다. 아래 표에서 보듯이 2012년 총 신규연금수급자는 123,238명인데 이 중 신규 유족연금수급자를 제외한 직접연금 수급자는 91,097 명이다. 이 중 장애연금수급자와 조기노령연금수급자를 합한 수치가 69.8%나 차지한다. 즉, 2012년 신규 직접연금수급자 중 정상노령연금수령자는 30.2%에 불과하여 약 3명 중 2명은 정상노령

연금지급개시연령 이전에 연금을 수령하게 되는 것이다. 조기연금에 대한 감액제도가 적용된다 해도 조기연금수급자의 증가는 총 연금수급자 수를 증가시켜 결국 연금급여 지출액 증가를 의미한다. 아래 표는 이미 제시된 표를 오스트리아 조기연금 수급자에 대한 이해를 돕기 위해 다시 인용된 것이다.

2012년 총 신규 연금수급자

구분	연금전체	장애 연금	정상 노령연금	조기 노령연금	배우자 유족연금	유자녀 연금
총합	123,238	27,446	27,540	36,111	26,674	5,467
남자	52,466	17,271	8,148	18,905	5,372	2,770
여자	70,772	10,175	19,392	17,206	21,302	2,697

출처: 오스트리아 사회보험공단

조기연금에 대한 감액제도가 적용된다 해도 조기연금수급자의 증가는 총 연금수급자 수를 증가시켜 결국 연금급여 지출액 증가를 의미한다. 아래 표는 이미 제시된 표를 오스트리아 조기연금 수급자에 대한 이해를 돕기 위해 다시 인용된 것이다. 전체 연금 수급자의 연금지급개시 평균연령은 2012년 현재 58.4세, 노령연금의 지급개시 평균연령은 60.8세에 불과 해 오스트리아 남여 평균 수명이 80세 이상이므로 평균연금수급기간은 약 20년 정도에 달하고 있다. 2012년 법정연금급여 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중이 11.3%에 달하고 있는 점을 감안하면 조기연금수령으로 인한 연금수급자 증가가 연금재정에 상당한 부담을 가하고 있음을 알 수 있다.

오스트리아 법정연금수급자 실제 연금지급개시 평균연령(2012년 말)

구분	전체	근로자	자영업자
전체 연금			
남여 연금수급자 전체	58,4	58,2	59,7
남자 연금수급자	59,4	59,2	60,6
여자연금수급자	57,4	57,2	58,6
노령연금			
남여 연금수급자 전체	60,8	60,8	61,5
남자 연금수급자	62,9	62,9	63,3

구분	전체	근로자	자영업자
여자연금수급자	59,3	59,2	59,7
장애연금 및 근로불능연금			
남여 연금수급자 전체	52,5	51,7	56,3
남자 연금수급자	53,8	53,2	56,6
여자연금수급자	50,3	49,2	55,8

출처: 오스트리아 사회보험공단, 본고 “일반 법정연금제도와 공무원연금제도 현황” 절에서 재인용

－ 세분화된 연금제도 간 조화를 통한 제도 간 형평성 제고 필요성

이미 언급하였듯이 오스트리아 민간부문 연금제도는 가입 대상자에 따라 세분화되어 있어 수급구조가 제도마다 상이하여 가입자가 이직을 하거나 연금제도 가입이 중단된 후 타 제도에 재가입할 경우 복잡한 연금이력 정산문제가 발생한다. 공적연금제도는 생산직근로자 연금제도, 사무직근로자 연금제도, 자영업자 연금제도, 자유업 종사자 연금제도, 농민연금제도, 공무원연금제도 등 여러 상이한 공적연금제도가 난립하고 있어서 제도 간 조화의 필요성이 대두되었다. 제도 간 수급구조의 차이는 미래의 증가하는 연금재정부담의 파악을 어렵게 할 뿐만 아니라 급여수준 차이로 인해 사회 전체적으로 비판의 대상이 되어 왔다. 특히 공무원연금급여 수준이 일반 근로자에 비하여 월등히 높은 점이 종종 연금제도의 수급구조 단일화를 강하게 요구하게 되었다. 세분화된 연금제도가 공존함으로써 연금제도의 구조를 이해하기가 어려웠고 문제점을 파악하고 해결하기 위한 대책강구도 많은 시일을 요구하였다. 즉, 제도 간의 균형이 회복되어야 하고 제도 개선을 위하여 투명성을 제고할 필요성이 강하게 대두한 것이다.

－ 국가에 의한 노후소득보장에 대한 인식 변화

서유럽 사회보장체제의 기본 철학은 국가가 사회적 위험을 제거해(즉, 국가의 현금 및 현물 급여를 통해) 사회의 연대성을 강화하고 폭력과 강제가 없는 사회 구현에 있다고 할 수 있다. 사회보장체제의 저변에 흐르는 이러한 사상 혹은 이데올로기에 의하여 2차 대전 후 실시된 유럽국가의 사회보장체제는 60년대 및 70년대 석유파동 전까지 유럽경제가 강하게 부흥됨으로 인하여 별 재정문제 없이 유지 발전되어 왔다. 하지만 1980년대 중반을 고비로 경제성장이 둔화되고 인구구조 노령화로 인하여 사회보장체제 전체의 재정부담문제가 부각되기 시작하였다. 사회보장체제 중 사회보험제도가 중요한 역할을 하는 국가 중 재원을 부과방식으로 조달하는 국가는 경제성장 둔화와 인구구조 노령화가 심화됨으로써 재정문제가 중요한 문제가 되

었다. 왜냐하면 기금이 적립되지 않은 상황에서 당해연도 보험료 수입으로 당해연도 급여지출을 충당하여야 하므로 경제성장이 둔화되고 인구구조가 노령화되면 보험료 수입에 비하여 급여지출이 상대적으로 더 빨리 증가하기 때문이다.

하지만 사회보험료를 포함한 납세부담이 이미 국내총생산의 45%를 상회하는 오스트리아의 경우 증가하는 연금급여 지출을 충당하기 위하여 보험료율을 인상하는 것은 매우 어렵게 되었다. 오스트리아의 보험료율은 22.8%로서 독일 법정연금보험의 상한선인 22%를 상회하고 있다. 즉, 주어진 보험료 수입 내에서 연금급여지출을 충당하여야 하는 상황에 도달한 것이다. 사회보험제도의 기초철학인 사회연대성 강화를 본질적으로 훼손하지 않는 범위 내에서 개인 책임의 강조가 대두된 것이다. 국가가 개인의 노후소득보장을 전적으로 책임진다는 초기의 이념에서 후퇴하여 그 책임의 일부를 가입자인 개인에 전가할 필요성이 대두되었다. 부과방식으로 재원을 조달하는 오스트리아 연금제도는 주어진 보험료 수입으로 증가하는 연금급여 지출을 충당하여야 하기 때문에 연금급여 수준의 하향조정은 불가피하게 되었다. 연금급여 수준의 하향조정은 소득 대체율 감소를 의미하며 소득대체율 감소는 결국 가입자 개인이 노후소득보장의 일부를 스스로 해결하여야 함을 의미한다. 이는 연금제도의 결함이나 제도운영에 문제가 있어서라기보다는 경제성장 둔화와 인구구조 노령화라는 외적인 요인에 기인한다. 결국 국가가 운영하는 공적연금제도를 통하여 60년대 내지 70년대 보장했던 높고 후한 수준의 노후소득보장은 더 이상 불가능하게 되었다. 오스트리아 연금제도가 개인연금계좌제도로 급격히 개혁된 것은 사회경제적 환경변화로 기인한 국가에 의한 노후소득보장에 대한 인식 변화를 반영하고 있는 것이다. 그렇다고 사회보장에 대한 기본철학이 포기된 것은 아니고 변화한 외부 환경에 사회보장제도 특히 사회보험제도의 지속적이고 안정적인 발전을 위하여 궤도 수정을 한 것이다.

공무원연금제도 개혁

1997년 이전 오스트리아 공무원연금제도에 의한 급여수준은 1955년 이전 출생 공무원의 경우 35년 최대가입기간 충족 후 80%, 1955년 이후 출생공무원의 경우 40년 최대가입기간 충족 후 80%에 달하고 있었다. 1955년 이전 출생 오스트리아 공무원에게 적용된 수급구조는 우리나라 공무원 연금제도 개혁 전 33년 가입기간 충족 시 연금산정 기준보수의 76% 급여가 지급된 구조와 유사하다.

1997년부터 개혁되기 시작한 오스트리아 공무원 연금제도 개혁과정은 매우 복잡하다. 1997년, 2000년, 2003년, 2005년의 네 차례에 걸친 개혁 과정 중 경과규정, 임시규정, 신규규정, 구제도와 신제도의 공존에 따른 병행 계산, 연금산정 기준보수 책정을 위한 규정 등이

설치로 인하여 일종의 정글을 방불케 한다. 그 중 결정적인 개혁은 2005년 오스트리아 공적 연금제도 조화에 관한 법률의 시행을 계기로 일반 법정연금제도와 동일한 수급구조를 도입한 개혁이다.

오스트리아 공무원연금제도 개혁과정 연혁

1997	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년부터 연금산정 기준보수를 최종보수에서 평균소득으로 책정 • 평균소득 산정기간을 매년 상향조정하기로 함
2000	<ul style="list-style-type: none"> • 정상퇴직연령을 61.5세로 상향조정 • 장기재직공무원 조기퇴직연금제도 도입 • 실제 공무원재직기간을 공무원연금제도 가입기간으로 산정함
2003	<ul style="list-style-type: none"> • 연금산정 기준보수 산출 해당기간 확대 • 정상노령연금지급개시연령 65세로 상향조정 • 최대가입기간 45년으로 상향조정 • 감액연금제도 강화 • 연금제도 개혁으로 인한 연금급여 감소액 10%로 제한
2005	<ul style="list-style-type: none"> • 공적연금제도 조화에 관한법률 시행으로 공무원연금제도에 일반법정연금 수급구조를 도입함으로써 개인 명목확정기여형(INDC)으로 완전 전환 • 공무원개인연금계좌 도입 • 자녀양육기간동안 일정금액을 기여금 산정기준보수로 책정 • 공무원연금인상률을 물가상승률을 고려한 일반법정연금인상률에 연동 • 1955년 이전 출생공무원에게는 2005년 연금개혁이 적용되지 않음 • 1955년과 1975년 사이 출생자로서 2005년 이전 공무원에 임용된 자와 최소한 1개월 공공부문 근로자로 근무하다 2005년 이후 공무원에 임용된 자에게는 경과 규정 적용 • 2005년 1월 1일 기준 공무원연금제도 가입기간이 3년 미만이거나 전체가입기간 중 5%미만에 달하는 공무원에게는 경과규정이 적용되지 않고 개혁된 연금제도가 적용됨

2003년 오스트리아 공무원연금제도의 개혁은 1997년 및 2000년에 단행된 개혁에 비하여 매우 급진적이었다. 2003년 개혁의 목표는 급여수준의 하향조정에 있었는데 공무원연금급여 수준에 미칠 영향을 아무도 예측할 수 없어 개혁으로 인한 연금급여 수준 감소액을 최대한 10%로 제한하였다. 즉, 2003년 12월 31일 이전까지 적용된 제도에 의해 산출된 연금급여액과 2004년 1월 1일 부터 적용된 연금제도에 의하여 산출된 연금액의 차이가 2003년 12월 31일 이전에 적용된 제도에 의한 연금액의 10%를 초과하여서는 안 된다.

개혁에 따른 충격을 완화하고 기득권을 최대한 보장하기 위하여 생년월일, 임용시기, 공무원 연금제도 가입기간 등을 기준으로 구제도 및 개혁된 제도가 차등화 혹은 병행되어 적용된다.

1955년 1월 1일 이전 출생자(2005년 1월 1일 현재 50세 이상)인 공무원은 2005년 1월 1일 이전의 개혁된 구 연금제도에 의하여 연금액이 산출된다. 즉, 2005년 1월 1일부터 실시된 신연금제도의 적용을 받지 아니한다.

1955년 1월 1일에서 1975년 12월 31일 사이 출생(2005년 1월 1일 현재 30세에서 50세 사이) 공무원은 2005년 1월 1일 기준 최소한 1개월 이상 공무원연금제도에 가입된 경우 구 연금제도 및 신연금제도의 적용을 받아 연금액이 산출된다. 즉, 연금액이 각각의 제도 가입기간에 비례하여 산출된 다음 각각의 연금액을 합산함으로써 최종 연금액이 산출된다.

1975년 12월 31일 이후 출생자(2005년 1월 1일 현재 30세 미만)로서 2005년 1월 1일 기준 공무원연금가입기간이 3년 미만이거나 전 가입기간이 5% 미만인 경우 신 연금제도의 적용을 받아 연금액이 산출된다.

2003년 오스트리아 공무원연금제도 개혁 내용

연금제도 개혁 대상	2004년 1월 1일 이전	2003년 12월 31일 이후
최대가입기간	35년 (1995년 이후 임용된 자 40년)	45년
정상노령연금 지급개시연령	61.5세	65세
조기연금 1년당 감액률	3%	3.36%
연금산정 기준보수 산출 해당기간	최대 18년(2028년도), (61세 이후 보수 보너스 고려)	최대 40년(2028년도)

- 오스트리아 공무원연금제도 가입기간 상향조정 에 따른 최대연금가입기간 산출

공무원연금제도 총 가입기간은 공무원으로 근무한 기간 외에 공공부문 근로자로 근무하다 공무원으로 임용되는 경우 공공부문 근로자로 근무하였던 기간도 공무원연금제도 가입기간으로 산입된다. 기타 법률에 정한 출산 및 자녀 양육기간, 군복무 기간, 실습 및 훈련기간등도 공무원연금제도 가입기간에 포함되며 휴직기간은 포함되지 아니한다. 공무원이 정상퇴직연령에 도달하면 공무원법 제 15조에 의하여 퇴직신청을 하게 됨으로써 연금지급이 개시된다.

2003년 12월 31일까지 적용된 오스트리아 공무원 급여산식은 다음과 같다.

1995년 5월 1일 이전 임용 공무원

$$\text{연금액} = \text{연금산정 기준보수} * \{40\% + (n-10) * 1.6\%,^{251)}\}$$

단 n 은 가입기간으로서 $n > 10$

35년 최대가입기간 충족 시 연금산정 기준 보수의 80% 수령

1995년 5월 1일 이후 임용 공무원(PG 88조)

$$\text{연금액} = \text{연금산정 기준보수} * \{40\% + (n-15) * 1.6\% \},$$

단 n 은 가입기간으로서 $n > 15$

40년 최대가입기간 충족 시 연금산정 기준 보수의 80% 수령

2004년 1월 1일 이후 최대가입기간이 45년으로 점진적으로 확대됨으로 인하여 1년 연금가산율도 1.6%에서 1.143%로 감소하게 되었다. 오스트리아 공무원연금제도 개혁의 특징 중의 하나는 연금제도 개혁으로 인한 점진적 경과규정을 연방노동부 장관에 위임하지 않고 법률에 구체적으로 명시한다는 점이다. 다음 표는 공무원연금제도 가입기간 정도에 따라 최대가입충족에 요구되는 기간을 명시한 것이다.

가입기간 정도에 따른 최대가입기간 충족 필요기간(단위 : 연)

2003년 12월 31일		2003년 12월 31일		2003년 12월 31일	
기 가입기간	필요기간	기 가입기간	필요기간	기 가입기간	필요기간
35	0,0	26	12,6	17	25,2
34	1,4	25	14,0	16	26,6
33	2,8	24	15,4	15	28,0
32	4,2	23	16,8	14	29,4
31	5,6	22	18,2	13	30,8
30	7,0	21	19,6	12	32,2

251) 봉급에 기타 법률에 정한 수당을 포함한 최종보수임. 이렇게 산정된 연금액에 자녀수당이 지급되며 초과근무수당, 공휴일 근무수당, 중노동 근무수당, 위험수당 등을 고려한 금액도 지급되며 연금수령액의 20%를 초과해서는 안 된다.

2003년 12월 31일		2003년 12월 31일		2003년 12월 31일	
기 가입기간	필요기간	기 가입기간	필요기간	기 가입기간	필요기간
29	8,4	20	21,0	11	33,6
28	9,8	19	22,4	10*	35,0
27	11,2	18	23,8		

* 2003년 12월 31일 가입기간이 10년 미만인 공무원에게 적용되는 최대 가입기간은 45년이다.

위 표에서 보듯이 2003년 12월 31일 현재 공무원연금제도 가입기간이 15년인 공무원은 28년을 더 근무하여야 최대연금가입기간을 충족하여 연금산정 기준보수의 80%를 연금으로 수령하게 된다. 이 때 최대가입기간은 45년이 아니라 43년이며 최대가입기간 45년이 적용되는 공무원은 2003년 12월 31일 가입기간이 10년 미만에 달한 공무원이다. 2003년 12월 31일 가입기간이 15년인 공무원이 2032년에 43년 최대가입기간을 충족하고 정상퇴직하는 경우 연금액은 다음과 같이 산출된다.

2003년 12월 31일까지 가입된 15년에 적용된 산식은

$$\text{연금액} = \text{연금산정 기준보수} * \{40\% + (n-10) * 1.6\%\}$$

이므로 여기에 n 대신 15를 대입하면 연금 지급률은 48%가 된다.

개혁된 연금제도가 적용되는 2004년 1월 1일부터 가입된 28년에 적용된 산식은

$$\text{연금액} = \text{연금산정 기준보수} * \{40\% + (n-10) * 1.1432\%\}$$

이므로 여기에 n 대신 28을 대입하면 연금 지급률은 32.0096%가 된다.

두 산식에 의한 연금액을 합하여 반올림하면 80%가 된다. 즉, 2003년 12월 31일 15년간 연금제도에 가입되었던 공무원은 28년간 근무를 하게 되면 그에게 적용되는 최대가입기간 43년을 충족하게 되어 연금산정 기준보수의 80%에 해당되는 연금을 수령하게 된다.

2003년 12월 31일 가입기간이 10년 미만인 공무원에게 적용되는 연금산식은 다음과 같다.

연금액 = 연금산정 기준보수* n *1.78%(80%/45 =1.777776을 반올림한 수치임)

단, n 은 가입기간으로서 $n \geq 15$ 년임(공무원연금 수급최소가입기간이 15년임)

－ 오스트리아 공무원연금제도 정상퇴직 연령 상향조정

2003년 연금개혁을 통하여 법정퇴직연령을 61.5세에서 65세로 점진적으로 상향조정하였다. 1952년 10월 1일 이후 출생 공무원에게는 65세 정년퇴직 연령이 적용된다. 공무원은 법정퇴직(가능)연령에 도달하면 자신의 신청에 의하여 퇴직할 수 있다. 즉, 법정퇴직연령은 정상노령연금을 수령하기 위한 최소한의 연령이다. 다음 표는 2003년 개혁에 따라 공무원의 법적 퇴직연령을 생년월일에 따라 법률에 명시한 표이다.

생년월일에 따른 법정 퇴직 연령 퇴직연령

생년월일	법정퇴직 연령(개월)	법정퇴직 연령(세, 개월)
1940년 10월 1일 이전 출생자	720	60세
2. 10.1940 에서 1. 01.1941	722	60세 2개월
2. 01.1941 에서 1. 04.1941	724	60세 4개월
2. 04.1941 에서 1. 07.1941	726	60세 6개월
2. 07 1941 에서 1. 10.1941	728	60세 8개월
2. 10.1941 에서 1. 01.1942	730	60세 10개월
2. 01.1942 에서 1. 04.1942	732	61세
2. 04.1942 에서 1. 07.1942	734	61세 2개월
2. 07 1942 에서 1.10.1942	736	61세 4개월
2. 10.1942 에서 1. 01.1943	738	61세 6개월
2. 01.1943 에서 1. 04.1943	740	61세 8개월
2. 04.1943 에서 1. 07.1943	742	61세 10개월
2. 07.1943 에서 1. 10.1943	743	61세 11개월
2. 10.1943 에서 1. 01.1944	744	62세
2. 01.1944 에서 1. 04.1944	745	62세 1개월

이 후 생년월일 차이 매 3개월마다 법적퇴직연령 1개월씩 증가함

생년월일	법정퇴직 연령(개월)	법정퇴직 연령(세, 개월)
.	.	.
.	.	.
2. 01.1952 에서 1. 04.1952	777	64세 9개월
2. 04 1952 에서 1. 07.1952	778	64세 10개월
2. 07 1952 에서 1. 10.1952	779	64세 11개월
2. 10.1952 이후 출생자	780	65세

출처 ; 오스트리아 공무원 노조

위 표에 의하면 1952년 생 공무원이 근무불능으로 인하여 62세에 조기연금을 수령하게 될 경우 2004년 1월 1일 이전 제도를 적용하면 연금액이 감액되지 않지만(법정퇴직연령 61.5세) 2004년 1월 1일 이후 제도를 적용하면 이 제도에 의한 법정퇴직연령과 62세 차이에 해당되는 기간 동안 3%가 아닌 3.36%에 해당되는 연금액이 삭감된다. 법률의 규정에 의하면 일단 2004년 1월 1일을 전후한 두 제도에 의하여 연금액을 계산한 후 비교를 한 후 그 차이는 10%로 제한되어 있다.

- 2004년 1월 1일 이후 연금산정 기준보수 산출 해당기간 18년에서 40년으로 확대

2003년 연금산정 기준보수를 산출하기 위하여 최종 보수 대신 12개월 보수의 평균치를 계산하였다. 2003년 법 개정 이전에는 연금산정 기준보수 산출에 해당되는 최대기간을 2028년에 18년으로 확대하였으나 2004년 1월 1일 부터 2028년에 40년으로 확대하였다. 연금산정 기준보수에는 6월에 지급되는 휴가비와 11월에 지급되는 성탄절 휴가비는 제외되며 초과 근무수당, 위험수당, 공휴일근무수당, 중노동 근무수당 등은 연금액의 20%내에서 산정된 연금액에 추가 지급된다. 연금산정 기준보수는 전 가입기간동안 공무원기여금산정기준 보수를 일반사회보험법 제 108(4)조에서 108C의 규정에 의한 보험료산정 기준소득 재평가 지수를 적용하여 재평가한 후 공무원연금기여금 산정 기준보수 중 산출 해당기간(퇴직연도에 따라 차등화 되어 구 제도의 경우 2028년에 18년 신 제도의 경우 40년으로 점진적 확대됨)의 평균치에 해당된다. 이 때 소득이 가장 높은 년도의 소득 평균치를 산출한다. 따라서 보수가 퇴직 전에 급격히 상승한 공무원의 경우 연금산정 기준보수는 최종보수보다 낮아 불이익을 보게 된다. 공무원은 매년 재평가된 공무원기여금 산정기준 보수표를 통보받도록 되어 있다.

이 연금산정 기준보수 산출에 해당되는 기간에서 자녀 1명 양육기간 동안 최대 3년을 차감

할 수 있으며 두 자녀 양육기간이 겹치는 기간은 두 배로 계산하여 차감하되 차감으로 인하여 기여금납부기간이 15년을 하회하여서는 안 된다.

공무원연금산정 기준보수 산출 해당기간이 퇴직연도에 따라 점진적으로 확대됨으로써 산출된 연금액은 연금산정 기준보수를 최종보수로 하여 산출된 연금액에 비하여 낮게 된다. 공무원연금산정 기준보수 산출 해당기간 확대에 따른 급격한 연금액의 감소 방지를 위하여 이미 1997년에 연금액 감소를 7%내로 제한한 제도가 도입되어 1959년 12월 2일 이전 출생 공무원에 한하여 2024년 11월 30일까지 시행되고 있다. 연금액 감소를 산출하기 위해 해당 공무원의 가상 연금액을 최종보수를 연금산정 기준보수로 하여 산출한 다음 공무원연금산정 기준보수 산출 해당기간 확대에 따른 연금액을 비교한다.

우선 최종보수를 연금산정 기준보수로 하여 산출한 연금액이 859.01유로에서 2405.18 유로인 경우 두 연금액 차이가 최종보수를 연금산정 기준보수로 하여 산출한 연금액에 따라 1%에서 7%를 초과하여서는 안 된다. 이 차이는 다음 식에 의하여 산출된다 :

$$\begin{aligned} & \text{최종보수기준 연금액 대비 두 연금액 차이 지수} \\ & = (\text{최종보수기준 연금액} - 601.29\text{유로})/257.72^{252)} \end{aligned}$$

252) 분모 257.72는 2405.19유로와 859.01유로 차이를 6으로 나누어 산출되며 분자 중 601.29유로는 859.01유로에서 분모 257.72를 제함으로써 산출된다. 이 지수를 100으로 나누면 위 표의 수치가 된다.

정상노령연금 경우 예시 :

- a) 최종보수 : 2,306.3
- b) 공무원연금산정 기준보수 산출 해당기간 확대에 따른 연금산정 기준 보수 ; 2,150.6
- a) 경우 연금액 : $2,306.3 * 80\% = 1,845.04$
- b) 경우 연금액 : $2,150.6 * 80\% = 1,720.48$

그런데 위 식에 의하면 양 두 연금액 간 최대 차이 지수는
 $(1,845.04 - 601.29)/257.72 = 4.826$

즉, 이 연금수급자가 수급하는 연금액은 최소한 최종보수 기준 연금액 1,845.04유로의 95.17%(=100-4.826) 인 약 1,756 유로에 달하여야 한다. 따라서 계산된 연금액과 이 1756 유로의 차액인 35.52유로가 인상되어 책정되어야 한다.

최종보수 기준 가상연금액이 2,405.19유로를 초과하는 경우 초과한 금액 대해서는 위 규정이 적용되지 않고 연금산정 기준보수 산출 기간 확대에 의하여 산출된 수치를 연금액으로 하고 2,405.19 유로에 대해서만 위 규정대로 두 연금액의 차이가 최종보수 기준 연금액의 7%를 초과하여서는 안 된다. 예시 :

- a) 최종보수 : 4,971.8
- b) 공무원연금산정 기준보수 산출 해당기간 확대에 따른 연금산정 기준 보수 ; 4,217.5
- a) 경우 연금액 : $4,971.8 * 80\% = 3,977.44$
- b) 경우 연금액 : $4,217.5 * 80\% = 3,374.0$

위 식에 의하여 최종보수기준 연금액 구간에 따라 산출된 연금감소액 최대 수치는 다음과 아래 표와 같다.

1997년 공무원연금 산정보수 산출 해당기간 확대에 따른 연금액감소 제한비율

최종보수 기준 가상 연금액	최종보수기준 연금액 대비 두 연금액 차이
859,01	1%
1116,73	2%
1374,45	3%
1632,17	4%
1889,89	5%
2147,61	6%
2405,19	7%

출처 : 오스트리아 공무원 노조

– 2003년 연금개혁에 따른 연금액 감소 제한제도 도입

2004년 1월 1일을 기준으로 오스트리아 공무원연금제도는 과감하게 개혁되었다. 우선 연금 산정 기준보수산출에 해당되는 기간이 2028년까지 점진적으로 18년에서 40년으로 확대되었고 정상노령연금지급개시연령이 61.5세에서 65세로 점진적으로 상향조정되었으며 조기연금감액률도 3%에서 3.36%로 인상하였다. 또한 정상노령연금지급개시연령을 65세로 상향조정함과 동시에 최대가입기간도 45년으로 확대하였다. 그 결과는 물론 연금급여 수준의 감소이다. 이 연금제도 개혁으로 인한 연금수령액 감소 충격을 완화하기 위하여 연금액 감소 제한 제도를 동시에 도입 실시하였다. 즉, 2004년 1월 1일 개혁 이후 제도에 의한 연금액이 개혁 전 제도에 의한 연금액의 10%를 초과하지 못하도록 하였다. 개혁으로 인한 연금액 2004년 5%를 기준으로 퇴직연도 기준 매년 0.25%씩 상향조정 되어 2024년에는 최대 10%까지 차이가 나도록 되어 있다. 다음은 퇴직연도에 따른 2003년 공무원연금제도개혁에 의한 연금액 감소액 최대비율을 법률에 규정된 대로 나타낸 것이다(근무불능으로 인한 조기연금 수급자와 교사 제외).

그런데 b) 경우 연금액 3,374.0은 a) 경우 연금액 3,977.44의 84.828%에 불과하다. 2,405.19유로를 초과하는 부분에 대해서는 $15.172\%(=100\% - 84.828\%)$ 정도 차이가 나도 상관없지만 2,405.19유로에 대하여서는 15.172%가 아니라 최대 7%가 차이가 나야 하는데 15.172%가 적용되었으므로 그 차이인 8.172% 만큼 너무 많이 적용된 것이다. 따라서 이 2,405.19 유로의 8.172%에 해당되는 금액 $196.55(=2,405.19 \times 8.172\%)$ 차이를 보전하여 주어야 한다. 이 수급자가 수령하는 연금액은 연금액 b) 3,374에 196.55를 더한 금액 3,570.55 유로가 된다. 즉, 2,405.19 유로를 초과한 부분에 대하여서는 제도 개혁으로 인하여 연금액이 감소되어도 상관없지만 2,405.19 유로에 대해서는 연금액 최대 감소액이 최종보수 기준 연금액의 7%를 초과하여서는 안 된다.

2003년 연금개혁에 따른 연금액 감소 제한비율

퇴직연도	개혁전 연금제도에 의한 연금액대비 연금액감소 제한비율	퇴직연도	개혁전 연금제도에 의한 연금액대비 연금액감소 제한비율
2005	5,25 %	2016	8 %
2006	5,5 %	2017	8,25 %
2007	5,75 %	2018	8,5 %
2008	6 %	2019	8,75 %
2009	6,25 %	2020	9 %
2010	6,5 %	2021	9,25 %
2011	6,75 %	2022	9,5 %
2012	7 %	2023	9,75 %
2013	7,25 %	2024 이후	10 %
2014	7,5 %		
2015	7,75 %		

출처: 오스트리아 공무원 노조

- 공무원 순연금액 산출

공무원연금수급자는 연금액의 사회보험료 산정기준 소득 상한선 내에서 의료보험료 4.9%를 납부하여야 하고 1959년 12월 2일 이전 출생자는 퇴직연도에 따라 차등화된 연금재정안정화 기여금을 납부하여야 한다. 1959년 12월 2일 이전 출생자에 한한 이유는 이들은 2003년 과감한 개혁이 시행되기 전의 비교적 후한 연금제도의 수혜대상이기 때문이다. 2012년에 2.02%로 시작하여 퇴직연도 매년 0.13%가 감소되며 2019년 이후 1%로 고정되어 있다.

연금수급자가 납부하여야 하는 연금재정안정화 기여금 비율(소득 상한선 없음)

퇴직연도	재정안정화 기여금 비율
2012	2,02%
2013	1,89%
2014	1,77%
2015	1,64%
2016	1,51%
2017	1,38%
2018	1,26%
2019	1,13%
2020 이후	1,00%

출처: 오스트리아 공무원 노조

의료보험료와 연금재정안정화 기여금을 제한 금액에서 공무원노조가입비 약 5유로를 납부한 다음 소득세가 부과된다.

- 2005년 오스트리아 공무원연금제도 개혁

2005년도에 단행된 오스트리아 공무원연금개혁은 오스트리아 공적연금제도 조화에 관한 법률이 2005년 1월 1일 부터 시행됨에 따라 전체 공적연금제도 개혁의 일부이다. 동 법률의 시행에 따라 각 공적연금제도는 제도의 독자성을 유지하고 독립되어 운영되지만 각 제도의 수급구조는 단일화되었다. 한 제도의 가입자가 다른 제도에 가입될 경우 수급구조가 동일하기 때문에 투명성이 제고되고 제도 간 정산과정도 쉬어질 뿐만 아니라 각 제도의 재정상황 파악이 보다 명료하게 되었다.

개혁된 연금제도 수급구조 단일화의 핵심은 모든 공적연금 제도에 가입자 개인계좌를 도입 설치하여 가입자 개인의 연금이력이 일목요연하게 매년 기록된다. 그 중 중요한 내용은 가입자가 매년 납부하는 보험료 산정 기준소득(보수) 및 누적 적립된 부분연금액이다. 부분연금액이라 함은 일정 시점 기준 가입자에게 가입기간 동안 인정된 연금액이다. 예를 들어 2013년 말 가입기간 10년인 가입자의 부분 연금액은 과거 10년 동안 매년 평균임금상승률로 재평가되어 누적된 연금액이다. 이 과정이 퇴직 직전 년도까지 반복되어 최종 연금액이 산출된다. 즉, 2005년 도입 실시된 신 연금제도는 매우 그 구조가 매우 단순하여 아무나 이해할 수 있다. 공무원에게도 적용되는 이 신연금제도는 일반연금법에 의하여 운영되고 있다. 2004년 12월 31일 이후 공적연금제도에 가입한 자 혹은 이 전에 연금가입기간이 3년 미만이거나 전체 연금가입기간의 5% 미만에 달한 자는 이 신연금제도의 적용을 받는다. 시간이 경과함에 따라 구제도의 적용을 받는 자의 수가 감소하게 되어 20년 내지 30년 이후에는 전 오스트리아 공적연금가입자가 이 신연금제도의 적용을 받게 된다.

구체적으로 1955년 1월 1일 이후 출생 공무원에게도 적용되는 신연금제도를 설명하면 다음과 같다. 이 전 출생 공무원에게는 신연금제도가 적용되지 않는다.

- 매월 공무원 보수에 관한 법률 제 22조에 의거 연금기여금(보험료)산정기준 보수 및 수당이 기록된다.
- 공무원의 연금기여금산정기준 보수가 일반사회보험법 제 45제 규정에 의한 사회보험료 산정기준소득 상한선을 상회하게 되면 공무원이 연금기여금 산정기준 보수는 이 소득 상한선으로 책정된다. 사회보험료 산정기준 월 소득 상한선은 일일 소득 상한선의 30배에 달하며 2013년 4,440유로에 달하고 있다.

- 당해 연도 부분연금액은 당해연도 공무원기여금 산정기준 연간 보수의 1.78%로 기록된다.
- 전 년도까지 누적된 부분연금액은 일반사회보험법 제 108 a 의 규정에 의한 재평가 지수에 의하여 재평가한 다음 여기에 당해연도의 부분연금액을 더하면 당해연도 말까지 적립된 부분연금액이 산출된다. 이 과정이 퇴직 전 년도까지 반복된다. 이 재평가지수는 2년 전 평균임금을 3년전 평균임금으로 나눈 수치로서 매년 연방노동사회부 장관이 고시하며 법률에 명시된다.
- 구제도에서는 연금제도 가입기간을 기여금 납부기간과 가입대체기간(예를 들어 자녀양육기간 등 기여금을 납부하지 않음)으로 구분하였으나 신 연금제도에서는 이 구분을 폐지하고 자녀 1인당 최대 양육기간을 4년으로 책정하였으며 이 기간동안 기여금은 노동사회부 장관이 매년 고시하는 일정금액을 기준으로 해당 기금에서 납부한다. 이 금액은 2013년 1,614.3 유로로 책정되어 있으며 매년 일반사회보험법 제 108 a 의 규정에 의한 재평가지수에 의하여 인상된다. 군복무자, 공익요원, 자원봉사자 등도 이 규정의 적용을 받아 매년 부분 연금액이 적립된다.
- 연금계좌는 연방재무부의 위탁을 받아 공무원사회보험공단에서 관리하고 있으며 공무원이 원하면 매년 연금계좌명세서를 통보하여 주고 있는데 계좌내용은 법적인 구속력이 있는 자료가 아니며 이의 신청은 연금지급 신청 시 가능하다. 이 계좌 명세서에는 당해 연도에 적립되는 부분연금액과 전년도까지 누적 적립된 연금액이 기록되어 있다.

공무원에게 적용되는 신연금제도 의한 연금액은 계좌에 누적된 민간 법정연금가입자의 평균임금 상승률로 재평가된 부분연금액 총합에 의하여 산출된다. 따라서 공무원연금액이 얼마인지 미리 예측할 수 없으며 공무원의 연금기여금 산정기준 보수와 매년 연방노동부 장관에 의하여 고시되는 재평가 지수에 의하여 결정된다.

즉, 오스트리아 공무원연금제도는 일부 개혁되었다기보다는 확정급여형에서 개인명목확정 기여형으로 완전히 전환된 것이다. 따라서 확정기여형의 적립방식 연금제도에서 적립된 기금의 수익률에 의하여 연금액이 영향을 받듯이 오스트리아 공무원 연금제도도 평균임금 상승률에 의하여 결정적으로 영향을 받는다.²⁵³⁾

253) 오스트리아 연방노동사회부 장관이 매년 고시하는 구 연금제도에 적용되는 연금산정기준소득 재평가 지수가 물가상승률을 고려하는 반면 신연금제도 재평가지수는 평균임금 상승률로 하고 있다. 이 평균임금 상승률은 간략히 말해 2년전 평균임금을 3년전 평균임금으로 나눈 수치이다. 평균임금은 일반법정연금관리공단 보험료부과 기준 총임금을 가입자 수로 나눔으로써 산출된다.

2005년 연금제도 개혁으로 인한 경과 규정 : 구제도 및 신제도의 병행 적용

2005년 연금제도 개혁으로 인하여 기존 연금수급자들의 기득권을 보장하고 개혁으로 인한 충격을 완화하기 위하여 1955년 1월 1일 이후 1975년 12월 31일 이전 출생 공무원(2005년 당시 30세 이상)에 대하여서는 경과 규정을 두어 2005년 1월 1일 가입기간에 대하여서는 2005년 1월 1일 이전의 구제도를 적용하고 그 이 후 가입기간에 대하여서는 신제도를 적용하여 연금액을 산출하고 있다.²⁵⁴⁾

- 오스트리아 공무원연금제도 개혁에 따른 공무원연금기여금 비율 변화

35년 근무 시 연금산정 기준보수인 최종보수(일부 수당 포함)의 80%를 지급하던 오스트리아 공무원연금제도가 1997년부터 개혁되기 시작하였다. 그 중 80% 최대연금지급률을 유지하면서 2003년에 법정연금개시연령을 65세로 상향조정하고 연금산정 기준보수 산출 해당기간을 40년으로 점진적으로 확대함으로써 과감한 개혁을 단행하였다. 짧은 기간에 과감한 개혁을 하다 보니 개혁 과정이 체계적으로 진행되지 않고 많은 경과규정을 두었으며 개혁으로 인한 충격을 완화하고 재직공무원과 연금수급자 간의 부담을 공평하기 분산하기 위하여 매우 세부적인 조항을 신설하였다. 그 중 하나가 공무원기여금 비율이 가입기간에 따라 차등화되었고 연금수급자도 퇴직연령에 따라 차등화된 연금재정 안정화를 위한 기여금을 각출하게 되었다.

우선 2002년 12월 31일과 2019년 11월 30일 사이 퇴직자의 경우 연금산정기준소득 산출

254) 예시 : 2004년 1월 1일 가입기간 29년인 공무원의 구제도에 의한 연금액

2003년 12월 31일까지 가입된 29년에 적용된 산식은

연금액 = 연금산정 기준보수*{40%+(n-10)*1.6%}

이므로 여기에 n 대신 29를 대입하면 이 공무원의 29년 간 연금 지급률은 70.4%가 된다. 2004년 1월 1일부터 2004년 12월 31일까지 1년 동안 가입된 기간에 적용된 연금가산율은 1.1432% 이므로 이 공무원이 신연금제도가 실시되는 2005년 1월 1일까지 구제도에 의하여 취득한 연금지급률은 연금산정 기준보수의 71.5432%에 달하다. 2005년 1월 1일 부터 약 7.4년을 더 근무한 후 법정연금지급개시연령에 퇴직하게 되면 추가로 약 8.46%에 해당되는 연금지급률을 보장받아 연금산정 기준보수의 80%에 해당되는 정상노령연금을 수령하게 된다. 하지만 이 공무원에게는 2005년 1월 1일 부터 신제도의 적용을 받기 때문에 신제도에 의한 연금액을 산출하여야 한다.

신제도에 의한 연금액을 산출하기 위해서는 2004년 12월 31일까지 이 공무원을 위한 연금계좌를 소급하여 개설하여야 한다. 이 공무원의 과거 29년 가입기간에 적용되어야 할 연금기여금 산정기준 재평가지수는 연방노동사회부 장관이 고시한 재평가 지수로 한다. 2005년 1월 1일 부터는 신제도에 의한 이 공무원 연금계좌가 매년 퇴직할 때까지 기록된다.

신제도에 의한 연금액이 약 8.46%에 해당된다면 이 공무원은 연금제도 개혁으로 두 제도의 적용을 받지만 대략 80%에 해당되는 연금지급률을 보장받게 된다.

1955년 이후 출생 1975년 12월 31일 이전 출생자 중 2005년 1월 1일 가입기간이 3년 미만이거나 전 가입기간의 5% 미만인 자의 연금액은 양 제도의 병행 계산에 의하지 않고 둘 중 하나의 제도에 의하여 연금액이 산출된다.

해당기간 확대로 인하 연금감소액 7%로 제한한 제도의 적용을 받고 그 위 1959년 12월 2일 이전 출생자로서 2024년 11월 30일 이전에 퇴직할 경우에도 이 제도의 적용을 받는다. 이 제도에 의하여 연금제도 개혁으로 인한 연금액 감소제한의 혜택을 부여받는 이유는 이 제도의 적용을 받는 재직공무원은 상대적으로 높은 보험료를 납부하여야 할 뿐만 아니라 연금수급자도 재정안정화 기여금을 납부하기 때문이다.

1955년 이전 출생자에게 적용되는 기여금은 11.05%에서 12.55%(보수 상한선 없음)로 인상된 대신 그들이 수령하는 연금액은 거의 삭감되지 않는다. 다만 1955년 이후 1959년 이전 출생자는 신연금제도의 영향을 받아 동일한 근무기간의 경우 구제도에 비하여 연금액이 삭감되므로 기여금이 12.55%가 아니라 출생연도에 따라 약간 하향조정되어 있다.

1955년 이후 1959년 12월 31일 이전출생 공무원 기여율

출생연도	보험료산정기준소득 상한선 이하 금액	상한선 이상금액
1955	12,40 %	11,73 %
1956	12,35 %	11,47 %
1957	12,31 %	11,22 %
1958	12,26 %	10,79 %
1959	12,21 %	10,72 %

출처 : 오스트리아 공무원 노조

위 표에서 1959년 생 공무원이 더 낮은 기여금을 납부하는 이유는 그에게 적용되는 연금삭감액이 1955년생 공무원에게 적용되는 연금삭감액보다 높기 때문이다. 환언하면 1959년 생 공무원은 정상노령연금을 수령하기 위하여 1955년 생 공무원보다 더 오래 근무를 하여야 한다. 즉, 근무기간이 동일할 경우 1959생 공무원의 연금지급률이 1955년 공무원의 그것보다 낮다. 이처럼 오스트리아 공무원연금제도 개혁과정이 복잡한 이유는 이해 당사자인 공무원 개 개인의 불이익을 최소화하고 가입자 및 수급자 간 형평성을 유지하려는 데 있다. 각 개인 공무원에게 적용되는 보험료율은 법률로 규정되어 있어 구속력이 있으며 협상의 대상이 아니다.

1959년 11월 30일 이후 출생자는 97년에 도입된 연금액 감소를 7% 이내로 제한한 제도의 혜택을 받지 못하므로 이들에게도 역시 11.05%가 아닌 하향조정된 기여금이 부과된다. 단 1955년 이후 1959년 12월 31일 사이 출생 공무원에게는 1995년 이후 임용된 경우에만 이 하향 조정된 기여금이 부과된다.(위 표 참조)

1959년 11월 30일 이후 출생 공무원에 적용되는 기여금

출생연도	일반법정연보험료산정기준소득 상한선 이하 금액	일반법정연보험료산정기준소득 상한선 이상금액
1976 이후	10,25 %	0,00 %
1975	10,68 %	5,90 %
1974	10,69 %	6,12 %
1973	10,71 %	6,35 %
1972	10,73 %	6,57 %
1971	10,74 %	6,79 %
1970	10,76 %	7,01 %
1969	10,77 %	7,23 %
1968	10,79 %	7,45 %
1967	10,81 %	7,67 %
1966	10,82 %	7,89 %
1965	10,84 %	8,11 %
1964	10,85 %	8,33 %
1963	10,87 %	8,56 %
1962	10,89 %	8,78 %
1961	10,90 %	9,00 %
1960	10,92 %	9,22 %
1959*	10,93 %	9,44 %
1958*	10,95 %	9,66 %
1957*	10,97 %	9,88 %
1956*	10,98 %	10,10 %
1955*	11,00 %	10,32 %

출처: 오스트리아 공무원 보수에 관한 법률 및 공무원 노조

* 이 해에 출생한 공무원이 1995년 이전에 임용된 경우에는 이 기여율이 적용되지 않고 1997년에 도입된 규정의 적용을 받아 12,40%에서 12,21%에 달하는 더 높은 기여금을 납부하여야 한다. 그 이유는 1995년 이전에 임용되는 공무원에게는 상대적으로 높은 연금지급률이 보장되기 때문이다.

위 표에서 다음 사항을 알 수 있다.

- 오스트리아는 공무원연금제도 개선과정에 있어서 출생연도별 적용되는 기여금을 법률에 구체적으로 명시하고 있어 협상의 대상이 아니며 법적인 구속력을 유지하고 있다.

- 각 출생연도에 기여금 부담을 차등화 한 이유는 부담과 수혜 간 공평성을 유지하고 공무원연금 가입자와 수급자 간 형평성을 유지하려는 데 있다. 즉, 부담을 많이 한 공무원은 수혜도 많이 받아야 하고 반대로 수혜가 많은 미래의 연금수급자는 상대적으로 더 많은 부담을 하여야 한다.
- 1975년 생 공무원의 기여금이 낮은 이유는 그에게 적용되는 연금제도에 의한 연금액은 1955년 생 공무원이 수령하는 연금액에 비하여 낮기 때문이다. 환언하면 1955년 이전 출생 공무원의 경우 35년 근무한 경우 최종보수의 80%를 연금으로 수령한 반면 1975년 공무원은 45년 근무한 경우 연금산정 기준보수의 80%를 수령하게 된다. 이때 현재가치 기준으로 볼 때 1975년 생 공무원의 연금산정 기준보수는 1955년 이전 출생 공무원의 최종보수에 비하여 훨씬 낮다. 즉, 1975년 생 공무원은 1955년 이전 출생 공무원에 비하여 10년을 더 근무를 하여야 함에도 불구하고 현재가치로 따져 1955년 이전 출생 공무원에 비하여 낮은 연금액을 수령하게 되기 때문에 이 1975년생 공무원이 납부하여야 하는 보험료는 12.55%가 아니라 10.68%로 책정된 것이다. 즉, 급여수준이 감소되기 때문에 기여금 부담도 낮아야 되는 것이다.
- 1976년 이후 출생 공무원의 기여금은 10.25%로서 일반법정연금가입 근로자의 연금보험료와 동일하게 책정되어 있다. 이 보험료는 즉 신 연금제도에 의한 보험료율이다. 1976년 이후 출생 공무원은(즉, 2005년 1월 1일 현재 30세 미만) 사실상 신 연금제도 영향을 받는다고 볼 수 있다. 즉, 2005년 1월 1일 현재 공무원연금제도 가입기간이 3년 미만인 공무원은 완전히 신연금제도의 영향을 받는다.

1997년 이후 오스트리아 공무원연금제도 개혁을 요약하면 다음과 같다.

우선 1955년 1월 1일 이전 출생(2005년 1월 1일 기준 50세 이상) 공무원에게는 2005년 1월 1일 부터 실시되는 일반연금법(APG)에 의한 신연금제도(개인연금계좌제도)가 적용되지 아니하고 공무원연금법(PG 1965)에 의한 구연금제도가 적용된다. 물론 이 구연금제도도 1997년 이후 개혁되기 시작하여 2003년 과감히 개혁되었다. 1997년 개혁으로 공무원 공무원연금 산정 기준보수를 최종보수로 하지 않고 평균보수로 하기로 하여 2003년부터 퇴직하는 공무원에게 적용하기로 하였다. 평균소득 산정에 해당되는 기간은 2003년을 12개월(1년)로 시작하여 매년 확대 2020년에 18년 최고보수기간으로 하였으나 2003년 개혁을 통해 다시 2028년 40년 최고보수기간으로 다시 확대하였다. 이 조치로 인한 연금급여 감소액은 1959년 12월 2일 이전 출생자(2005년 1월 1일 현재 45세 이상)에 한하여 7% 이내로 제한하였다.

2000년에는 정상퇴직연령을 60세에서 61.5세로 상향조정하고 2003년에는 기존의 연금제도를 과감히 개혁하여 정상퇴직연령을 65세, 최대가입기간 45년으로 상향조정함으로써 1년 평균 연금가산율이 사실상 2%에서 1.78%로 하락하게 되었다. 이러한 급격한 개혁으로 인한 연금액 감소를 예측할 수 없어 개혁으로 인한 연금감소액을 10%내로 제한하였다. 즉, 2003년 개혁 이전 연금제도에 의한 연금액과 개혁 이후에 적용된 제도에 의한 연금액을 비교하여 그 차이가 10% 이내여야 한다. 2003년 제도 개혁으로 부담자와 수혜자 사이의 형평성을 유지하기 위하여 출생연도에 따라 차등화된 복잡한 기여금비율을 도입하였고 연금수급자도 퇴직연도에 따라 차등화된 연금안정화기여금을 납부하게 되었다. 이러한 복잡한 기여금비율과 재정안정화기여금 비율을 법률에 구체적으로 명시하여 실시한 이유는 우선 제도의 구속력을 보장함과 동시에 개혁 전의 제도에 의하여 비교적 후한 연금급여 수준을 보장받는 수급자는 부담을 더 하여야 하고 반대로 부담을 상대적으로 적게 하는 재직 공무원이 수급하게 되는 연금액은 이미 개혁된 제도에 의하여 낮아지게 되는 데 있다.

2005년 1월 1일을 계기로 오스트리아의 공무원연금제도는 개혁이라기보다는 개인명목확정 기여형의 제도로 전환되었다. 이 제도에 의하면 공무원 개인의 연금계좌가 설치되어 이 계좌에 연간 취득한 연금액이 적립된다. 이 적립된 연금액은 평균임금상승률로 재평가되어 누적 적립된다. 이렇게 퇴직 전까지 매년 재평가 및 누적된 연금액이 공무원가입자 자신의 연금액이 된다. 이 연금액을 결정짓는 요소는 매년 공무원의 보수액과 평균임금 상승률이다. 이자율이 하락하듯 평균임금이 증가하지 않으면 그만큼 연금액도 증가하지 않는 것이다. 결국 연금액수준이 확정되어 있지 않고 연금액 변동 위험을 공무원이 떠맡게 된다.

요 약

2003년과 2019년 사이에 퇴직하는 공무원의 경우 연금산정 기준보수를 최종보수에서 퇴직연도에 따라 차등화된 가입기간동안의 평균보수로 변경한 1997년 개혁에 의하여 연금액이 감소하더라도 그 감소액이 7% 이내로 제한되어 있다. 이 규정은 1959년 12월 2일 이전 출생 공무원의 경우(단, 1995년 이전 임용된 경우에 한함) 그가 65세 이상이 되어 퇴직하는 2024년 10월 30일까지 적용된다. 이 해당 공무원에게 개혁으로 인한 연금감소액을 최대한 7% 이내로 한 이유는 이 규정의 적용을 받는 공무원의 기여금은 상대적으로 높기 때문이다. 1955년 이전 출생 공무원은 12.55%에 해당되는 기여금을 납부하여야 하고 1955년과 1959년 사이 출생 공무원은 출생연도에 따라 차등화된 보험료 12.40%에서 12.21%에 해당되는 기여금

을 납부한다. 동 기간 동안 출생한 공무원이라도 1995년 이후에 임용된 경우에는 기여금이 훨씬 낮아 출생연도에 따라 10.93%에서 11%에 해당되는 기여금을 납부한다(위 표 참조). 1995년 이후 임용된 공무원에게 할인된 기여금 납부가 적용되는 이유는 비록 1959년 이전에 출생하였음에도 불구하고 이미 개혁된 연금제도의 적용을 상대적으로 많이 받아 그가 퇴직 시 수령하게 되는 연금액은 이미 하향조정되어 있기 때문이다. 즉, 연금수령액이 낮으므로 납부하는 기여금도 낮아야 한다.

이처럼 오스트리아 공무원제도가 개혁되는 과정에서 이해 당사자의 개혁으로 인한 불이익을 최소화하고 이해당사자 간의 형평성을 유지하기 위하여 세심한 배려를 하다 보니 연금제도 개혁과정이 복잡하고 세분화될 수밖에 없다. 그리고 위 표에서 열거된 출생연도에 따른 기여금 혹은 퇴직시점에 따른 평균보수산정 확대기간 등을 구체적인 수치로 법률에 명시함으로써 불확실성을 제거하고 제도의 구속력을 강화하는 것이다. 이렇게 출생연도, 재직기간, 임용연도, 퇴직시점 등을 고려하여 각 공무원에게 개혁으로 인한 충격이 최소화되고 제도 가입자와 수급자 간의 불협화음을 없애기 위해 복잡한 경과규정을 마련한 것이다.

과거 35년 가입 시 최종보수 80%에 해당되는 연금액을 지급하던 오스트리아의 공무원연금 제도는 2003년 과감한 개혁으로 45년 가입 시 최종보수가 아닌, 출생연도에 따라 차등화된 해당가입기간(전 가입기간 중 보수가 높은 기간)의 평균보수의 80%를 지급하는 제도로 전환되었다. 즉, 10년을 더 가입하여도 연금산정 기준보수가 최종보수에 미달되기 때문에 과거의 급여수준에 미달된다. 환언하면 1년간 연금가산율이 2%에서 1.78%로, 연금산정 기준보수가 최종보수에서 최종보수에 미달되는 일종의 평균보수로 하향조정됨으로써 비록 연금최대지급률 80%는 유지하더라도 개혁 전에 비하여 급여수준이 하락되는 것이다. 이 사실은 최대가입기간을 연장함과 동시에 조기연금수령을 억제함으로써 공무원연금수급자의 수의 증가를 억제하는 효과가 발생함을 의미한다. 그리고 연금산정 기준보수가 하향조정됨으로써 연금수급자 1인당 급여액이 감소된다.

민간 근로자가 50대 중반에 퇴직을 강요당하는 현실을 감안하면 우리나라의 공무원 정년을 연장한다는 것은 현실적으로 불가능하여 보인다. 즉, 최대가입기간 연장이 불가능하고 주어진 연금보험료 수입 내에서 증가하는 공무원연금 급여지출을 충당하려면 연금급여 수준 하향조정을 하지 않을 수 없다. 그런데 연금산정 기준보수를 평균보수로 하더라도 과거의 보수를 재평가하여 현재가치로 환산하여야 하는데 과거 공무원 보수 상승률이 높은 점을 감안하면 별 효과가 없을 것이다. 주어진 보험료 수입으로 증가하는 연금급여지출을 충당하는 하나의 방법은 독일 법정연금제도의 경우처럼 공무원연금인상률이 공무원연금부양률이 증가함에 따라 자

동적으로 하향조정하도록 하는 것이다. 아니면 점진적으로 연간 연금가산율을 하향조정하는 것도 생각하여 볼 수 있을 것이다. 이 때 제도개혁의 충격을 완화하고 재직공무원과 연금수급자 사이 형평성을 유지하기 위하여 오스트리아의 경우처럼 세부적이고 세심한 경과규정의 수립이 필요할 것이다.

2005년 오스트리아 공무원연금제도의 개혁은 공무원연금제도의 패러다임 전환을 의미한다. 공무원연금제도 수급구조가 기존 확정급여형에서 개인명목확정기여형으로 전환됨으로써 일반법정연금제도와 동일하게 되었다. 즉, 공무원연금급여 재원이 정부(연방정부, 지방정부, 지방자치단체정부 포함)의 일반회계예산에서 조달되므로 공무원연금제도의 독자성이 유지된 채로 독립되어 운영되지만 그 수급구조는 오스트리아 타 공적연금제도와 동일하게 되었다.²⁵⁵⁾

2005년부터 실시된 이 신연금제도는 45년 가입 후 정상 퇴직하는 경우 연금산정 기준보수의 80%에 해당되는 연금급여수준을 보장한다. 따라서 현재가치로 환산한 가입기간 동안의 보수가 동일하다고 할 경우 연평균 연금가산율은 1.78%로 볼 수 있다. 2003년 개혁의 내용도 45년 가입 후 정상퇴직 하는 경우 연금산정 기준보수의 80%가 연금으로 지급되었는데 이 때의 연금산정 기준보수는 과거의 보수를 퇴직 시 적용되는 재평가지수로 재평가하여 퇴직시점 기준 현재가치로 환산한 보수의 평균치로 하였다. 따라서 결정적인 차이는 전 가입기간 동안 매년 공무원보수 재평가에 적용되는 재평가지수는 평균임금 상승률로 정한 반면 구연금제도에 적용된 재평가지수는 전 가입기간 동안 매년 적용되는 것이 아니라 퇴직 시점에 소급적용하여 과거 보수를 재평가하되 이 재평가지수는 과거의 평균임금상승률이 아니라 물가상승률을 고려하여 책정된 것이다. 예를 들어 1970년 공무원보수 재평가에 적용되는 구제도의 재평가지수는 2012년 현재 기준 4.123이므로 1970년 공무원 연금산정 기준보수액에 이 지수를 곱하면 현재가치로 환산된 1970년도 공무원 연금산정 기준보수가 산출된다. 2013년 기준 1970년에 적용되는 재평가지수는 2012년 수치에 2012년 물가상승률을 곱하여 산정된다. 이 재평가지수 역시 일반사회보험법 제 108c 조에 매년 구체적으로 명시된다.

구 제도에 의한 공무원연금제도는 연금액 산정에 물가상승률을 고려하였지만 개인연금계좌의 신연금제도에서는 노동시장에 의하여 결정되는 평균임금상승률을 고려하기 때문에 마치 이자율이 하락하면 적립방식에 의한 연금급여액이 감소하듯이 평균임금상승률이 하락하게 되면 연금급여액이 감소될 수 밖에 없다. 즉, 시장변화에 따라 공무원연금액이 영향을 받는다.

255) 공무원연금제도는 재무부 산하 연방연금청에서 운영하였으나 실제 연금지급은 퇴직공무원연금관리 부서에서 지급하였다. 2006년부터 연방연금청 업무가 공무원사회보험공단에 위탁되어 동 기관에 의하여 공무원연금액이 지급되며 공무원연금계좌가 관리되고 있다.

우리나라 공무원연금제도를 개선이나 개혁이 아닌 신규제도로 전환할 경우 오스트리아 공무원연금제도가 반드시 좋은 보기는 아닐 것이다. 하지만 연금재원조달을 정부가 하는 한 연금수급구조가 비록 시장의 영향을 받는 확정기여형으로 변환되었다 해도 부양제도의 성격이 사라진 것은 아니다. 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금액이 노동시장의 영향을 받아 결정되는 점은 특이하다고 할 수 있다. 스위스 공무원의 2층 제도에 의한 공무원연금제도가 자본시장의 수익률에 따라 결정되는 것과 좋은 대조를 이룬다. 그리고 오스트리아 신 연금제도에서 출산 및 자녀양육기간, 장애가족 간병기간, 실업기간, 군복무기간, 공익봉사기간 등 과거 연금제도 대체가입기간으로 인정하여 기여금을 납부하지 않은 공무원연금제도 가입기간으로 인정하였지만 신연금제도 하에서는 매년 연방노동사회부 장관이 책정하는 금액(2013년 현재 1,614.3 유로)을 기여금산정 기준보수로 하여 기여금납부기간으로 인정한 점은 매우 진보적인 조치로 평가되고 있다. 즉, 사회전체를 위하여 봉사한 기간을 일종의 공무원근무기간으로 인정하여 노후소득보장의 불이익을 보상해주는 것이다. 결국 신공무원연금제도는 수급구조를 일반법정연금제도와 동일하게 유지하기 위하여 기여금을 사회보험료 산정기준소득 상한선 내 소득 기준 12.55%에서 10.25%로 하향조정하는 대신 공무원연금급여를 시장의 평균임금상승률에 연동하는 개인명목확정기여형으로 전환된 것이다. 동시에 연간 연금가산율도 2%에서 1.78%로 하향조정되었다고 볼 수 있다.

우리나라 공무원보수인상률이 평균임금 인상률을 상회하는 경우 이 제도 도입은 공무원연금급여 지출을 억제하는 효과가 있을 것이다. 반대의 경우 오히려 공무원연금급여 지출은 증가하게 될 것이기 때문에 개인확정기여형의 제도를 신규공무원에게 적용하게 될 경우 정확한 자료 분석이 선행되어야 할 것이다. 이러한 제도를 도입하게 되면 국가의 공무원 노후소득보장에 대한 부담은 어느 정도 감소할 것이다. 왜냐하면 공무원연금급여 수준이 국가에 의하여 확정하는 것이 아니라 경기변동에 의한 시장상황의 변동에 의하여 영향을 받게 되어 노후소득보장 변동의 위험을 일부 가입자인 공무원에게 전가되기 때문이다. 결국 이해당사자인 납세자, 재직공무원, 연금수급자, 그리고 납세자를 대표하는 정부 간의 합의의 문제인 것이다.

이상 오스트리아 공무원연금제도 개혁 및 전환 내용 및 시사점을 몇 마디로 요약하면 다음과 같다.

- 미진한 개혁이 아니라 과감한 개혁 : 35년 최대가입 시 최종보수의 80%에 해당되는 최대 연금지급률이 45년 가입시 평균보수의 80%로 개혁
- 경과규정을 법률에 구체적인 수치로 명시함

- 개혁으로 인한 충격흡수장치 마련하기 위하여 각 공무원에게 적용되는 규정을 출생연도, 가입기간, 임용시점, 퇴직시점에 따라 세분화함
- 공무원연금제도 패러다임 전환 : 2005년도에는 구 공무원연금제도 개혁이 아니라 완전히 새로운 개인명목확정기여형(INDC) 제도 도입.
- 신 공무원연금제도의 수급구조는 민간법정연금구조와 동일하지만 공무원연금제도 독자성 인정하여 독립적으로 운영됨(연금재원이 조세로 조달되기 때문)
- 최대연금지급률 연금산정 기준보수의 80% 유지한다고 볼 수 있음
- 연금액이 평균임금 상승률의 영향을 받아 노후소득보장 변동위험의 일부가 공무원에 전가됨
- 재직공무원과 연금수급자간 부담 분산 및 형평성 유지

3.7.6 맺는 말

2012년 현재 인구 약 850만 중 경제활동 총 인구는 약 450만 명, 근로자는 약 340만 명에 달하고 있다. 2009년 오스트리아의 공무원과 공공부문 근로자를 합한 공공부문 총 종사자는 약 45만 명(2009년 약 49만 명)에 달하고 있고 그 중 공무원이 차지하는 비중은 50% 미만으로서 점점 감소하는 추세이다. 전체 공적연금수급자 약 250만 명 중 공무원연금수급자는 약 30만 명 정도로 추산된다(유족연금 등 복수연금수급자 제외). 오스트리아는 노후소득보장의 95% 정도를 이 공적연금에 의존하고 있으며 나머지 5% 정도는 기업연금과 개인연금제도에 의존하고 있다. 공적연금급여액이 국내총생산에서 차지하는 비중은 약 2010년의 경우 14.1%에 달하고 있으며 그 중 공무원연금지출이 차지하는 비중은 3.5%로서 민간부문 공적연금의 비중 10.6%에 비하여 상대적으로 높은 편이다. 이는 공무원의 평균연금액이 민간부문 공적연금평균액에 비하여 높다는 사실을 보여주는 것이다.²⁵⁶⁾ 즉, 약 30만 명의 오스트리아 공무원 연금 수급자의 공무원연금급여지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2010년의 경우 3.5%로서 상당히 높은 편이다. 즉, 오스트리아이 공무원연금지급을 위한 재원이 조세에서 조달되므로 어떤 형태가 되든 공무원연금수급자 1인당 지급되는 연금액은 사회 전체적으로 정당화하기 어려워 보인다.

256) 전체 윤곽을 파악하기 위해 전체 공적연금수급자 250만 명중 공무원 연금수급자가 약 30만 명이므로 국내총생산에서 공무원 연금급여 지출이 차지하는 비중은 14.1%에 (30/250)을 곱한 수치 약 1.69%에 해당되어야 하는데 실제 3.5%에 달한다는 사실은 공무원 평균연금액이 민간부문 평균연금액을 훨씬 상회함을 의미한다.

1997년부터 시작된 오스트리아의 최근 공무원연금제도의 개혁은 한 마디로 혁신적이라고 평가 된다. 그 이유는 1997년 이전에 적용된 공무원연금제도에 의하면 35년 공무원연금제도 가입 시 최종보수의 80%에 해당되는 연금액이 지급되었는데 2003년 개혁을 통하여 45년 공무원연금제도 가입 시 과거의 최종보수가 아니라 과거 보수를 재평가 한 후 가입기간 40년 평균보수의 80%를 지급하는 제도로 개혁이 되었기 때문이다. 그 뿐만 아니라 2005년부터 시행된 “오스트리아 공적연금제도 조화에 관한 법률”에 의거 공무원연금제도는 구제도와는 완전히 단절된 개인명목확정기여형(INDC) 제도로 급격히 전환되었다. 이 신연금제도의 핵심은 가입자인 공무원의 개인연금계좌가 설치되어 공무원의 매년 연금가입 내력과 당해연도 취득된 연금액이 기록된다. 과거 누적된 연금액은 평균임금 상승률로 매년 재평가된 후 당해연도에 취득된 연금액이 합산되어 누적되며 이러한 과정은 퇴직 직전까지 매년 반복된다.

2003년 오스트리아 공무원연금제도 개혁 배경은 35년 가입기간 충족 시 80%에 해당되는 후한 수급구조로 말미암아 연금급여지출 부담이 증가하였을 뿐만 아니라 법정퇴직연령도 60세 밖에 되지 않아 완전정상노령연금수급자 수가 상대적으로 많은 데에 있었다. 이 후한 수급구조는 조기연금수령자의 증가를 촉진하여 결국 연금부양률의 급격한 증가를 초래하게 되었다. 즉, 높은 급여수준과 증가하는 연금수급자 수는 공무원연금지출의 증가를 의미한다.

미래 연금수급자 수 증가를 억제하기 위하여 공공부문 일부가 민영화되거나 정부로부터 분리되어(연방철도청, 연방우정국 등) 연방정부 재직공무원 수가 2002년에서 2012년 10년 사이에 약 25% 이상 감소하였다. 이러한 조치와 조기연금수령 억제 조치로 연금수급자 증가가 어느 정도 둔화됨에 따라 연방정부 연금급여 지출은 국내총생산 대비 4%를(2010년 현재 약 3.6%) 초과하지 않을 전망이다. 그러나 오스트리아 연방정부 공무원연금급여지출이 안정되는 유일한 이유가 공무원연금제도가 개혁 내지 전환되었기 때문이 아니라 가장 중요한 이유는 공공부문 일부 민영화 내지 분리로 인하여 재직 공무원 수가 감소하기 때문이다. 또한 공무원이 퇴직하여도 신규공무원을 채용하지 않음으로써 미래의 공무원연금수급자 수 증가가 억제되는 것이다. 민영화된 부문 혹은 정부로부터 분리된 부문에 종사하다 퇴직하는 연금수급자 수가 감소하지 않기 때문에 공무원연금제도 개혁으로 공공부문 노후소득보장급여 지출이 회계 상 감소하지만 사회 전체적으로 보아 노후소득보장급여지출이 현저히 감소한다고 보기는 어렵다. 즉, 공공부문 노후소득보장 급여지출이 감소한 대신 민간 부문 노후소득보장급여 지출이 증가하는 것이다. 이 사실은 2002년에서 2012년 사이 연방공무원은 약 25%가 감소하였지만 동 기간 동안 민간부문 사무직 근로자는 20% 이상 증가한 점에서도 확인된다.

어쨌든 오스트리아 공무원연금제도는 2003년에 과감히 개혁되었다. 과감한 개혁에 따른 충

격과 재직공무원과 연금수급자 사이에 부담을 공평하게 분산하려는 세부적인 경과조치의 수립은 비록 복잡하지만 불가피하고 의미 있는 조치라고 할 수 있다. 개혁이 과감함에 따라 부수되는 조치 또한 복잡하고 세분화될 수밖에 없는 것이다.

2005년 오스트리아 공무원연금제도의 개혁으로 오스트리아의 신연금제도는 북유럽 국가 공무원 연금제도의 영역에 진입했다고 하여야 할 것이다. 북유럽의 공무원연금제도의 경우와 비슷하게 비록 오스트리아의 공무원연금제도가 공무원연금제도의 독자성을 유지하면서 운영되지만 수급구조는 개인연금계좌를 설치한 민간부문 공적연금제도의 동일하게 됨으로써 투명성이 제고됨과 동시에 공적연금 상호 간에 조화가 달성될 것으로 전망되고 있다.

오스트리아 공무원연금제도는 결국 우리나라의 개혁 전 공무원연금제도와 유사하게 1년당 평균 연금가산율 2.29%(왜냐하면 오스트리아의 경우 35년 가입에 최종보수의 80% 지급보장, 우리나라의 경우 33년 가입에 최대 76%로서 평균연금가산율 약 2.3%였음)를 보장하였는데 오스트리아의 개혁된 구공무원연금제도에 의하여 최종보수가 아닌 평균보수의 1.78%로 점진적 하향조정 되었다. 결국 35년 가입 시 최종보수의 80%를 보장하던 공무원연금제도가 2005년의 신연금제도 도입 실시를 계기로 45년 가입 시 평균임금 변동에 연동된 연금산정 기준보수의 80%를 보장해주는 제도로 전환된 것이다. 불과 8년 사이에 오스트리아 공무원연금 제도는 완전히 새로운 제도로 전환되었다.

부록 : 신연금제도 재평가지수에 의한 수급구조 분석

구 법정연금제도(ASVG)에 의한 연금산정기준소득 재평가지수와 신 연금제도(APG)에 의한 재평가지수 비교

연도	구	신	연도	구	신
	재평가지수	재평가지수		재평가지수	재평가지수
1969	4,430	1,088	1991	1,424	1,043
1970	4,123	1,065	1992	1,367	1,052
1971	3,784	1,059	1993	1,314	1,060
1972	3,425	1,086	1994	1,284	1,056
1973	3,122	1,121	1995	1,248	1,043
1974	2,812	1,121	1996	1,218	1,045
1975	2,643	1,120	1997	1,218	1,036

연도	구	신	연도	구	신
	재평가지수	재평가지수		재평가지수	재평가지수
1976	2,484	1,131	1998	1,203	1,027
1977	2,343	1,112	1999	1,185	1,025
1978	2,228	1,097	2000	1,179	1,022
1979	2,130	1,097	2001	1,168	1,024
1980	2,036	1,082	2002	1,157	1,018
1981	1,939	1,069	2003	1,152	1,030
1982	1,874	1,063	2004	1,140	1,017
1983	1,824	1,057	2005	1,122	1,023
1984	1,762	1,056	2006	1,095	1,030
1985	1,696	1,047	2007	1,079	1,024
1986	1,659	1,045	2008	1,060	1,023
1987	1,622	1,048	2009	1,027	1,025
1988	1,592	1,049	2010	1,012	1,024
1989	1,555	1,034	2011	---	1,021
1990	1,490	1,033	2012	---	1,006

출처 ; 오스트리아 공무원 노조 및 일반사회보험법 제 108c조

신연금제도의 연금소득대체율을 결정짓는 중요한 변수는 신연금제도에 적용되는 재평가지수로서 과거 일반법정연금제도에 적용된 재평가지수가 물가상승률을 고려하여 산출된 것과는 달리 가입자 전체 평균임금상승률을 기초로 산출된다. 과거 일반법정연금제도의 과거의 연금 산정기준소득은 이 주어진 가입연도에 적용되는 재평가지수를 과거보험료 부과대상소득에 곱함으로써 산출되었다. 이 재평가지수는 과거 재평가지수에 매년 물가상승률을 고려하여 매년 새로 산출된다. 위 표에서 1969년 구 법정연금제도에 적용된 재평가지수가 4.430이므로 1969년 보험료부과대상 소득을 2012년 현재가치로 환산 재평가한다면 4.43배가 된다는 의미이다. 이 수치 4.430은(물론 다른 연도 수치도 마찬가지로) 2013년에 물가상승률을 고려하여 새로 책정된다. 이 재평가 지수 책정과정은 매년 반복된다. 즉, 과거 구 연금제도에 의한 재평가지수는 퇴직시점에 과거의연금산정기준소득을 현재가치로 환산 재평가하기 위하여 사용되는 것이다.

반면에 신제도의 재평가지수는 과거 가입기간동안 누적 적립된 부분연금액을 매년 재평가

하는데 적용되는 지수이다. 즉, 매년 이 재평가지수를 이미 누적적립된 부분연금액에 곱함으로써 당해연도에 적립된 부분연금액이 산출된다. 가입기간 마지막 해에 산출된 부분연금액이 가입자의 최종연금액이 되는 것이다.

본 부록에서는 주로 신 연금제도에 의한 재평가지수가 소득대체율에 미치는 효과를 분석하기로 한다.

연금보험료 산정기준소득 재평가지수 분석을 위한 기본모형

G_i : $i + 1$ 가입 년도에 적용되는 재평가지수

$A_{i,n}$: 가입기간 i 년도부터 n 년도 까지 누적된 재평가지수

$$A_{1,n} = \prod_{i=1}^{n-1} G_i$$

$$A_{2,n} = \prod_{i=2}^{n-1} G_i$$

.

.

$$A_{n-1,n} = \prod_{i=n-1}^{n-1} G_i$$

$$A_{n,n} = 1$$

W_1 : 연금제도 가입 첫 해 연금보험료 산정기준 소득

W_2 : 연금제도 가입 2년 째 연금보험료 산정기준 소득

.

.

W_n : 연금제도 가입 n 번째 해 연금보험료 산정기준 소득

R_1 : 연금제도 가입 첫 해 적립된 누적 연금액

R_2 : 연금제도 가입 2년 째 적립된 누적 연금액

R_3 : 연금제도 가입 3년 째 적립된 누적 연금액

R_4 : 연금제도 가입 4년 째 적립된 누적 연금액

R_n : 연금제도 가입 n 년 째 적립된 누적 연금액(최종연금액 현재 가치)

$$R_1 = W_1 * 1.78\% * g_1$$

$$\begin{aligned} R_2 &= W_1 * 1.78\% * G_1 + W_2 * 1.78\% \\ &= 1.78\% * (W_1 * G_1 + W_2) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} R_3 &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1) + W_2\} * G_2 + (W_3 * 1.78\%) \\ &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1 * G_2) + (W_2 * G_2)\} + (W_3 * 1.78\%) \\ &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1 * G_2) + (W_2 * G_2) + W_3\} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} R_4 &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1 * G_2) + (W_2 * G_2) + W_3\} * G_3 + (W_4 * 1.78\%) \\ &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1 * G_2 * G_3) + (W_2 * G_2 * G_3) + (W_3 * G_3)\} + (W_4 * 1.78\%) \\ &= 1.78\% * \{(W_1 * G_1 * G_2 * G_3) + (W_2 * G_2 * G_3) + (W_3 * G_3) + W_4\} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} R_n &= 1.78\% * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_2 * \prod_{i=2}^{n-1} G_i + W_3 * \prod_{i=3}^{n-1} G_i + \dots + W_{n-1} * \prod_{i=n-1}^{n-1} G_i + W_n * 1) \\ &= 1.78\% * (W_1 * A_{1,n} + W_2 * A_{2,n} + W_3 * A_{3,n} + \dots + W_{n-1} * A_{n-1,n} + W_n * 1) \dots \dots \dots (R1) \end{aligned}$$

식 R1에서 R_n 은 신 연금제도에 n 년 가입 후 누적된 연금액이다. 가입자가 45년 연금제도에 가입한 후 법적연금지급개시연령에 도달하여 연금을 수령하게 되면 완전노령연금을 수령하게 된다. 이 가입자가 매년 평균임금에 해당되는 소득을 취했다면 위 식 R1 의 $W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i$ 는 신연금제도 가입 첫 해의 연금산정소득을 가입연도 45년째에 재평가한 소득(임금)이다. 마찬가지로 $W_2 * \prod_{i=2}^{n-1} G_i$ 는 신연금제도 가입 두번째 해의 연금산정소득을 가입연도 45년째에 재평가한 소득이다. 그리고 $W_{n-1} * \prod_{i=n-1}^{n-1} G_i$ 는 44번째 해의 소득을 45년째에 재평가한 소득이다.

그런데 이 가입자가 전 가입기간 45년 간 매년 평균임금에 해당되는 소득을 취하였으므로

$$\begin{aligned}
 W_2 &= W_1 * G_1 \\
 W_3 &= W_2 * G_2 = W_1 * G_1 * G_2 \\
 W_4 &= W_3 * G_3 = W_2 * G_2 * G_3 = W_1 * G_1 * G_2 * G_3 \\
 &\cdot \\
 &\cdot \\
 W_{n-1} &= W_{n-2} * G_{n-2} = W_{n-3} * G_{n-3} * G_{n-2} \dots\dots\dots = W_1 * G_1 * G_2 * G_3 \dots\dots\dots G_{n-2}
 \end{aligned}$$

로 표시된다. 이를 위 식 R1에 대입하면

$$\begin{aligned}
 R_n &= 1.78\% * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + \dots + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) \\
 &= 1.78\% * n * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) \dots\dots\dots (R2)
 \end{aligned}$$

즉, 식 R2는 퇴직 시점에 현재가치로 재평가한 과거가입기간 n년 동안 매년 연금산정기준 소득은 동일함을 보여 주고 있다.

n 이 45이면, 즉, 이 가입자가 45년 연금제도 가입 후 정상노령연금을 수령하게 되면 연금액은

$$\begin{aligned}
 R_{45} &= 1.78\% * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + \dots + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i + W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) \\
 &= 1.78\% * 45 * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) \\
 &= 80.1\% * (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) \dots\dots\dots (R3)
 \end{aligned}$$

를 수령함으로써 가입 첫 해 납부한 보험료 산정기준소득을 가입 45년 후 평균임금상승률로 재평가한 소득의 80% 정도를 연금으로 수령하게 된다. 그런데 식 $W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i$ 은 이 가입자가 가입 45년째 취득한 임금소득과 동일하므로 위 식 R3 은

$$R_{45} = 80.1\% * W_{45} \dots\dots\dots (R4)$$

식 R4는 45년 전 가입기간 동안 매년 평균임금인상률로 상승한 임금소득을 취한 가입자는 최종임금의 80.1%를 연금으로 수령하게 되는 것이다. 즉, 전 가입기간 동안 평균임금에 해당되는 임금소득 가입자는 최종임금을 연금산정 기준보수로 하여 연금액이 산출된다. 이 연금수급자를 표준연금수급자 혹은 평균연금수급자라고 한다.

가입기간 동안 자신의 임금상승률이 평균임금 상승률을 상회하는 가입자의 연금소득대체율은 80% 미만에 달할 것이고 반대로 가입기간 동안 자신의 임금상승률이 평균임금 상승률을 하회하는 가입자의 연금소득대체율은 80% 이상이 될 것이다. 이때 소득대체율은 최종연금액을 연금산정 기준보수로 나눈 수치가 아니라 실제 최종임금으로 나눈 수치로 정의된다.

즉, 45년 가입자(표준연금수급자)의 연금소득대체율

$$R_{45} / (W_1 * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) = 80.1\% \dots\dots\dots (R5)$$

로 표시되는데 어느 가입자의 45년 가입기간 동안의 자신의 임금소득 상승률이 평균임금 상승률을 상회할 경우 매년 신 연금제도에 의하여 적용되는 재평가지수 식 R5의 G_i 보다 크게 되어 소득대체율은 80.1%에 미달되게 된다. 즉, 연금액 상승률이 자신의 임금상승률에 비하여 낮게 되어 연금액이 임금에 비하여 더 완만하게 증가된다. 그 이유는 가입자의 연금산정기준소득이 매년 실제 자신의 임금인상보다 더 낮게 재평가되어 결국 자신에게 적용되는 연금산정기준 최종임금소득이 자신의 실제 최종임금소득에 비하여 낮게 책정되기 때문이다. 반대로 자신의 임금상승률이 식 R5의 G_i 보다 낮은 가입자의 연금소득대체율은 80.1% 이상이 된다. 이 경우 자신에게 적용되는 연금산정기준 최종임금소득이 자신의 실제 최종임금소득에 비하여 높게 책정된다.

연금의 소득대체율을 결정짓는 요소는 임금수준이 아니라 가입자 자신의 임금상승률이다. 즉, 재평가지수를 어떻게 산정하느냐에 따라 소득대체율이 결정된다. 이 사실은 오스트리아 신연금제도의 세대 간 및 세대 내 소득재분배 효과가 불확실하다는 점을 보여주고 있다. 극단적인 경우 소득은 높지만 임금소득상승률이 평균임금 상승률을 하회하게 되면 저소득층에서 고소득층으로 소득이 재분배되는 역전현상이 발생할 수 있다.

다음은 재평가 지수에 관한 위의 표에 있는 수치를 위 모형을 이용하여 분석하기로 한다.

위 표에서 어느 가입자가 1968년 1월 1일에 신연금제도에 가입되었다고 가정하고 2012년 12월 31일에 45년 가입기간이 충족되어 2013에 정상노령연금을 수령한다면 1968년도에 적립된 연금액은 1968년도 연금산정기준소득의 1.78%이다.²⁵⁷⁾ 그 다음 해인 1969년에 1968년도에 적립된 연금액(1968년 연금산정기준소득에 1.78%를 곱한 수치)은 그해 적용되는 재평가지수 1.088로 재평가된 후 1969년 추가로 산출된 연금액을 합산하여 누적 적립된다. 1969년까지 누적 적립된 연금액은 그 다음해인 1970년 재평가지수 1.065로 재평가된 후 1970년에 새로 산출된 연금액을 합산하여 누적 적립된다. 이러한 과정은 2012년까지 44년간 반복되어 2012년 말에 이 가입자의 연금액이 최종 산출된다.

1968년 연금액을 2012년 현재가치로 재평가하기 위해 1969년부터 2011년까지의 매년 재평가지수를 곱한 누적 재평가지수를 산출하여야 한다.

식 R2

$$W_{2012_재평가} = 1.78\% * (W_{1968} * \prod_{i=1}^{n-1} G_i)$$

G_i 에 위 표의 매년 수치를 대입하면

$$W_{2012_재평가} = 1.78\% * (W_{1968} * \prod_{i=1}^{n-1} G_i) = 1.78\% * (W_{1968}) * 9.19$$

즉, 표준연금수급자의 1968년 연금산정기준소득은 2012년 현재가치로 재평가될 경우 9.19배에 달한다. 역으로 말하면 표준연금수급자의 1968년의 연금산정기준소득은 2012년 소득의 10.1%에 달하고 있다.

이 수치는 소급해서 산출된 오스트리아의 신연금제도의 과거 가입기간 연금산정기준 소득 재평가지수가 비현실적임을 보여 주고 있다. 일반적으로 발전된 선진국 경제 국내총생산의 70% 정도가 근로소득이고 나머지 30% 정도가 자본소득이라고 한다면²⁵⁸⁾ 평균(명목)근로소

257) 실제로 1955년 이후 1975년 사이 출생공무원의 신 구 제도에 의한 연금액을 병행 산출하기 위하여 공무원이 이미 신 연금제도에 가입하였다고 가정하고 재평가지수를 적용하여 부분연금액 및 최종연금액을 산출한다.

258) 표 오스트리아 경제 지표에 의하면 실제 오스트리아의 2011년 국내총생산액 300 Bill, 유로 중 임금 근로자의 근로소득이 148 Bill, 유로, 자영업자 근로소득을 약 62 Bill, 유로 정도로 추산한다면 근로소득이 전체 국내총생산액에 차지하는 비중은 약 70% 정도로 볼 수 있다.

득이 과거 45년간 9배 이상 증가하였으므로 근로소득이 전체 국내 총생산액이 약 6배(70%*9배) 정도 증가하는데 기여하였다고 할 수 있다. 자본소득 증가가 오스트리아 국내총생산액 증가에 기여한 부분을 무시하더라도 오스트리아 국내총생산이 과거 45년간 6배 이상 증가하였다는 결론인데 이는 신빙성이 결여된 결론이다. 일반적으로 매년 경제가 7% 성장하면 10년마다 2배의 규모가 된다.²⁵⁹⁾ 오스트리아 경제가 1974년 석유파동위기 이전까지 상당히 강하게 성장하였지만 그 이후 경제성장은 완만하거나 둔화되어 왔음을 고려하면 임금근로소득이 1968년에서 2012년 사이에 900% 이상 증가하였다고 보기는 어렵다.

그리고 식 R4에 의하면 신연금제도의 가입자의 근로소득이 평균임금상승률로 상승할 경우 그의 연금액 산정기준소득은 최종임금소득이 된다. 즉, 소득대체율은 소득수준과 상관없이 가입자 자신의 임금상승률에 의하여 결정된다. 가입자 자신이 임금상승률이 평균임금상승률과 일치하는 경우의 연금액은 전 가입기간의 소득을 고려하여 연금액을 산정한다 해도 결국은 최종임금을 연금산정기준소득으로 하여 80%에 해당되는 연금액을 수령하게 된다. 전 가입기간의 소득을 고려하여 연금액을 산정한다는 것은 이 경우 공염불에 불과하다.

참고문헌

오스트리아 사회보험 공단

http://www.sozialversicherung.at/portal27/portal/esvportal/channel_content/cmsWindow?action=2&p_menuid=73702&p_tabid=4

오스트리아 법정연금관리공단

http://www.pensionsversicherung.at/portal27/portal/pvportal/channel_content/cmsWindow?action=2&p_menuid=5263&p_tabid=4

259) 기준연도 국내총생산액을 GDP_0 , n 년 후 국내총생산액을 GDP_n , 연간 평균경제성장률을 g , 경제가 두 배로 성장하는 기간을 n 이라고 한다면 다음 관계가 성립한다.

$$\begin{aligned} GDP_n &= GDP_0 * (1+g)^n \\ &= GDP_0 * e^{gn} \end{aligned}$$

그런데 n 년 후 국내총생산액이 기준연도 국내총생산액의 2배가 되어야 하므로 위 식은

$$2 * GDP_0 = GDP_0 * e^{gn} \text{로 표시된다.}$$

위 식에 자연로그를 취하고 n 을 10년이라 하고 n 에 10을 대입한 후 변형하면

$$g = (\ln 2) / 10 = 0.06931472, \text{ 즉, 약 } 7\%$$

경제가 10년마다 2배로 성장하려면 매년 성장률이 평균 7%에 달하여야 한다.

오스트리아 연방재무부

<https://www.bmf.gv.at/ministerium/facts-and-figures/facts-figures.html>

오스트리아 연방노동사회부

<http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/>

오스트리아 수상 사무실(공무원연금제도 주무부처)

<http://www.bka.gv.at/site/3440/default.aspx>

오스트리아 공무원 노조

<http://goed.at/publikationen/folder-und-broschueren/>

오스트리아 연방 통계청

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/pensionen_und_renten/

오스트리아 공무원 사회보험공단(공무원 의료보험 및 재해보험)

http://www.bva.at/portal27/portal/bvportal/channel_content/cmsWindow?action=2&p_menuid=64649&p_tabid=4

3.8 외국 공무원연금제도가 주는 시사점

제 3부에서 외국의 공무원 연금제도를 각국의 사회경제적인 틀에서 출발하여 사회보장 체계 안에서 살펴보았다. 제 1부에서 언급하였듯이 각국의 공무원연금제도 역시 그 나라의 역사적, 사회 경제적 산물이다. 따라서 수행하는 기능은 동일하거나 유사해도 제도의 형태나 수급 구조 성격 등은 나라마다 상이할 수밖에 없다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 공무원연금제도 역시 그 사회의 합의의 결과이며 공무원제도의 일부 또는 공무원제도와 밀접한 관련이 있다는 점이다. 사회가 변화함에 따라 그 사회의 합의의 형태 역시 변천되었고 공무원연금제도의 기

능도 변화되어 왔다. 중앙집권 체제 혹은 전제군주체제가 확립되어 발전되어 온 유럽대륙국가에서는 체제의 유지를 위한 엘리트 중심의 관료체제가 필요하였으며 이 체제를 유지하기 위한 수단으로서 신분제 공무원제도가 절대적으로 요구되었고 신분제 공무원제도의 중요한 부분을 공무원연금제도가 차지하게 되었다. 반면 중앙집권체제 혹은 전제군주제가 약하거나 발전되지 않은 나라에서는 체제 유지에 필요한 강력한 신분제 공무원제도가 불필요하였으며 따라서 공무원연금제도 역시 신분이 보장되지 않은 일반 근로자들의 연금제도와 그 기능과 성격이 유사하게 되어 발전되었다.

그 결과 신분제 공무원제도가 발달된 나라의 공무원연금제도는 국가가 공무원의 노후 보장을 법률에 의하여 일방적으로 책임을 지는 부양제도의 형태로 발전되었고 신분제 공무원제도가 발달되지 않거나 신분제 공무원제도 성격이 약한 나라에서는 부양제도 성격이 약한 공무원연금제도 혹은 민간 근로자와 동일한 제도가 발전되었다.

자유주의 사상의 영향이 강한 영국과 미국의 공무원제도는 비교적 신분제 성격이 약하여 공무원이 국가에 대한 봉사를 한 대가로서 보상을 하여주는 목적으로 공무원연금제도를 도입한 것이 아니라 오히려 노후보장이 되지 않아 공무원들이 노령의 나이에도 불구하고 근무를 계속하려 하자 은퇴를 유도할 목적으로 공무원연금제도를 도입하였다. 왜냐하면 공공분야 특히 강력한 군사력이나 치안을 유지하기 위해서는 젊고 튼튼한 공무원 및 군인이 필요하였는데 노후 소득보장이 되지 않은 상황 하에서 노령의 공무원이 계속하여 근무를 할 수밖에 없었고 그 결과 공무원의 노령화가 본래의 기능 수행에 저해가 되었기 때문이다. 따라서 영미계 나라의 공무원연금제도는 부양제도 성격이 퇴색되고 민간 근로자처럼 노후소득보장을 하여 주는 기능을 수행하게 된 제도로서 출발한 것이다. 그 결과 공무원연금제도의 성격 형태 기능이 민간 근로자의 그것과 유사하게 나타나게 되었다. 부양제도 성격의 공무원연금 급여의 성격은 공무원의 사회전체를 위한 봉사에 대한 일종의 보상을 의미하기 때문에 재직 시에 지급되는 보수가 계속해서 연장되어 지급되는 급여(extended pay, Ruhegehalt, Ruhegenuss)의 성격을 띠고 있으며 노후소득보장을 하여 주는 영미계 국가의 공무원연금 급여는 자신들이 재직 시에 취득한 보수의 일부가 저축되어 시차를 두고 지급되는 급여(deferred pay)의 성격을 띠고 있다.

공무원연금제도의 성격과 기능은 공무원의 노후생계에 대한 최종적인 책임의 소재 여부를 결정짓는 요소이다. 이는 공무원연금급여 충당을 위한 재원의 조달책임의 소재 역시 결정짓는다. 공무원연금제도가 부양제도의 성격이 강한 경우 재원조달이 궁극적 책임은 국가에 있으며 그 형태는 부차적인 문제이다. 그 좋은 예가 독일의 경우이다. 독일 공무원은 자신의 노후를 위하여 기여금 납부의무가 없지만 이미 1950년대에 그들의 보수는 기여금에 상당한 만큼 삭

감되었던 것이다. 만약에 그들의 보수가 삭감되지 않았더라면 적어도 형식적으로 독일 공무원들도 일정한 부분의 기여금을 납부하여야 할 것이다. 반대로 부양제도의 성격이 약한 나라의 공무원연금제도에 의한 급여를 충당하기 위한 재원은 결국 공무원의 보수에서 조달된다고 보아야 한다. 왜냐하면 이러한 나라들의 공무원연금제도는 일반 근로자의 연금제도와 그 성격이나 기능이 유사하거나 동일하기 때문이다. 즉, 민간 근로자가 자신의 임금에서 노후소득보장을 위한 재원을 마련하듯이 이러한 나라의 공무원도 역시 자신의 보수에서 자신의 노후소득보장을 위한 재원을 마련하여야 하는 것이다. 민간 근로자를 고용한 사용주가 부담하는 보험료 역시 결국 낮은 임금의 형태로 근로자에 전가되는 사실을 상기한다면 민간 근로자 연금급여 충당을 위한 재원의 조달은 궁극적으로 근로자 자신이 부담하게 되는 것이다. 반대로 오스트리아의 경우처럼 민간근로자 연금제도와 공무원의 연금제도의 수급구조가 동일하다고 해서 양 제도의 성격이나 기능이 동일하다고 판단하는 것은 피상적인 견해이다. 왜냐하면 공무원연금의 재원은 조세로서 조달되는 반면 민간 근로자의 재원은 형식적으로는 사용자가 보험료의 절반 이상을 부담하지만 사용자 부담분도 결국 근로자에게 귀착되어 자신들의 노후소득보장을 위한 부담을 전적으로 자신들이 지게 되기 때문이다.

스위스의 공무원연금제도는 형식이나 내용에 있어서 민간 근로자의 연금제도와 동일한 것이 특색이다. 영미계의 공무원연금제도는 민간 근로자의 연금제도와 형태에 있어서 차이는 있지만 기능에 있어서는 동일한 반면 신분제 공무원제도 하의 연금제도는 형태와 기능에 있어서 민간 근로자의 연금제도와 본질적으로 상이하다.

우리는 외국의 공무원연금제도를 고찰함으로써 몇 가지 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

첫째, 공무원연금제도는 각국의 역사적 산물이며 사회적 합의를 통하여 발전하여 왔다는 점이다. 특히 정치, 사회, 경제 체제에 따라 각국에 적합한 공무원제도가 형성·발전되어 왔으며 공무원연금제도는 공무원제도의 일부 혹은 공무원제도에서 파생되었다는 사실을 확인할 수 있다. 공무원제도가 강력한 중앙집권적 전제체제를 유지하는 것이 필요한 나라에서는 필연적으로 신분제 공무원제도가 발달되었고 중국이나 유럽 대륙국가에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 신분제 공무원제도 하에서의 연금제도는 부양제도 성격을 띠는 것이 논리적 귀결이라고 할 수 있다. 왜냐하면 체제 유지를 위하여 국가가 일방적으로 관료와 그의 가족들의 노후생계를 책임져야 하였다. 그렇지 않으면 유능한 관료의 선발은 불가능하거나 어렵게 되었을 것이며 그렇게 되면 체제 유지에 상당한 어려움에 직면하였을 것이다. 반대로 강력한 전제군주 체제 유지가 불필요한 나라에서는 신분제 공무원제도의 필요성이 약하여 국가가 체제 유지 차원에서 공무원과 가족들의 노후생계를 일방적으로 책임졌다기보다는 노령의 공무원 은퇴를 유

도하기 위하여 공무원연금제도를 도입하였다.

둘째, 신분제 공무원제도 하에서 공무원연금급여 충당을 위한 재원의 조달책임은 전적으로 국가에 있으며 그 형태에는 여러 가지가 있을 수 있다. 신분제 공무원제도 하에서 공무원의 보수는 민간 근로자의 임금과 기능과 성격에서 본질적으로 상이하다. 왜냐하면 신분제 공무원제도 하에서 공무원이 수령하는 보수는 사회전체에 대한 봉사에 대한 “보상”이지 그가 제공하는 공공서비스 생산성에 기인하여 지급되는 임금이 아니기 때문이다. 즉, 민간 근로자는 자신의 영리를 위하여 근로를 제공하지만 공무원은 공무를 수행하는 과정에 있어서 영리를 취하지 않고 개인으로서 자신을 매몰하여 사회전체를 위하여 공평무사하게 업무를 수행하는 대신 재직 시 및 퇴직 후에 자신과 가족들을 위한 적절한 생계를 국가로부터 보장받는 것이다. 국가에 노후생계 책임이 있는 한 국가가 재원조달을 어떻게 하는가는 나라마다 형태가 다양하다. 독일이나 오스트리아의 경우 국가의 일반회계 예산에서 직접 인건비의 일부로 지급되는 반면 다른 나라에서는 공무원이 일정 부분을 부담하고 있다. 하지만 공무원이 일정 부분 기여를 한다고 해서 국가의 책임이 공무원에게 일부 전가되었다고 볼 수 있는 것이 아니라 공무원의 보수가 그만큼 높게 책정된 후 공무원이 기여를 한다고 보아야 할 것이다. 반대로 공무원이 아무런 기여금을 부담하지 않는 경우 그만큼 공무원의 보수가 낮게 책정되는 것이다. 따라서 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금급여를 충당하기 위한 재원 조달에 대한 최종적인 책임은 그 형태와 상관없이 국가에 있는 것이다. 신분제 요소가 약한 공무원제도 하에서의 공무원연금 급여의 재원조달은 근로자와 마찬가지로 원칙적으로 공무원이 하게 되는데 그 이유는 국가가 일부 재원을 부담한다 해도 결국 낮은 보수의 형태로 공무원에게 재원조달 부담이 전가되기 때문이다. 신분제 요소가 약한 스위스 공무원연금제도는 민간 근로자의 그것과 동일하다는 사실이 좋은 보기이다.

셋째, 연금제도의 구조가 다층이건 단층이건 공무원의 노후생계 보장에는 별 의미가 없다. 다층체제의 경우 외부 사회경제적 충격에 대한 위험분산의 효과는 발생하지 몰라도 어차피 국가가 공무원의 노후생계를 책임져야 하는 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도에서는 재원조달의 형태, 연금제도의 구조 등은 공무원 자신들에게는 부차적이다.

넷째, 공무원연금제도는 부양제도 혹은 사회보험제도의 일부로서 시행되고 있다. 신분제 공무원제도 하에서 공무원연금제도가 부양제도의 성격을 띠고 있다는 사실은 논리적 귀결이며 신분제 요소가 약한 나라의 공무원연금제도는 사회보험제도로서의 연금보험제도 성격이 강하다고 할 수 있다. 사회보험제도로서의 공무원연금제도가 시행되는 경우 원칙적으로 재원조달의 부담은 공무원이 진다. 환언하면 비록 국가가 일정부분의 부담금을 납부하지만 그만큼 보

수가 낮게 책정되어 최종 부담은 가입자인 공무원에게 귀착된다.

다섯째, 평균수명 증가로 인해 진행되는 인구 고령화의 결과 공무원연금수급자가 증가함으로써 발생하는 재정부담 증가문제를 해결하기 위해서는 평균수명 증가를 반영하여 실제 연금 지급개시연령이 증가하도록 정책을 설계하여야 할 것이다. 즉, 평균수명이 증가함에 따라 연금수급기간을 일정하게 유지하거나 단축함으로써 연금수급자 수의 급격한 증가를 억제하는 방향으로 연금제도가 개선되어야 할 것이다. 연금제도의 존재 이유가 공무원의 노후 소득 혹은 생계보장에 있는 한 연금급여 수준 하향조정에는 한계가 있기 때문에 연금급여 총지출의 급격한 증가를 억제하려면 프랑스처럼 완전노령연금 수령을 위한 최대 가입기간을 상향조항함으로써 연금수급자가 증가하는 것을 어느 정도 억제하고 있는 것이다.

여섯째, 공무원연금제도는 경제성장이나 실업률 증가와는 직접 상관은 없다 할지라도 경제 성장이 둔화되면 조세 수입 증가 역시 둔화되어 공무원연금 급여 수준의 조정의 압력을 간접적으로 받게 될 것이다. 즉, 국내 총생산에서 공무원연금급여가 차지하는 비중이 상승하게 되면 공무원연금제도에는 상당한 도전이 될 것이다. 따라서 결국 공무원연금제도에도 중요한 것은 재화와 용역 생산성의 증가 정도이다.

일곱째, 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도에는 소득재분배 기능이 존재하지 않는다는 점이다. 특히 단층의 공무원연금제도에서는 소득비례형의 요소가 강하게 나타나는 반면 신분제 공무원제도의 요소가 약한 나라의 다층구조의 공무원연금제도에서는 1층의 기초연금제도에 의한 소득재분배 기능이 상당히 강하게 나타나는 나라도 있다. 신분제 공무원제도 하에서 소득재분배 기능이 배제된 이유는 신분 즉, 직위 직급에 상응하여 적절한 노후생계를 보장하여야 하기 때문이다. 다층 구조로 된 공무원연금제도의 경우 대부분 1층의 기초연금제도에 의하여 소득재분배 기능이 수행되는데 이는 다층 구조로 된 공무원연금제도가 민간 근로자가 가입되는 연금제도와 수급구조 뿐만 아니라 기능도 동일함을 간접적으로 시사하고 있다. 왜냐하면 공무원의 신분제 요소가 약하여 공무원이 자신의 직위 직급에 상응한 연금을 수령하는 것이 아니라 공무원도 근로자의 일부로서 소득재분배에 참여하고 있기 때문이다.

여덟째, 다층 구조의 공무원연금제도가 사회경제적으로 보아 더 효율적이고 사회 전체의 비용이 절감되는지는 불확실하다는 점이다. 특히 3층에 해당되는 공무원의 개인저축연금제도는 민간 시장의 은행이나 보험사의 상품구매를 통하여 노후소득을 일부 보장하는 기능을 수행하고 있는데 운영상의 높은 관리운영비, 상품의 불투명성, 보험시장의 불완전성, 위험을 가입자가 부담하게 되는 문제 등으로 공무원의 입장에서 보아 얼마나 바람직한지는 상당한 의문이 제기된다. 특히 종신연금, 유족, 장해 등의 사회보장성이 약하여 위험을 회피하는 가입자에게

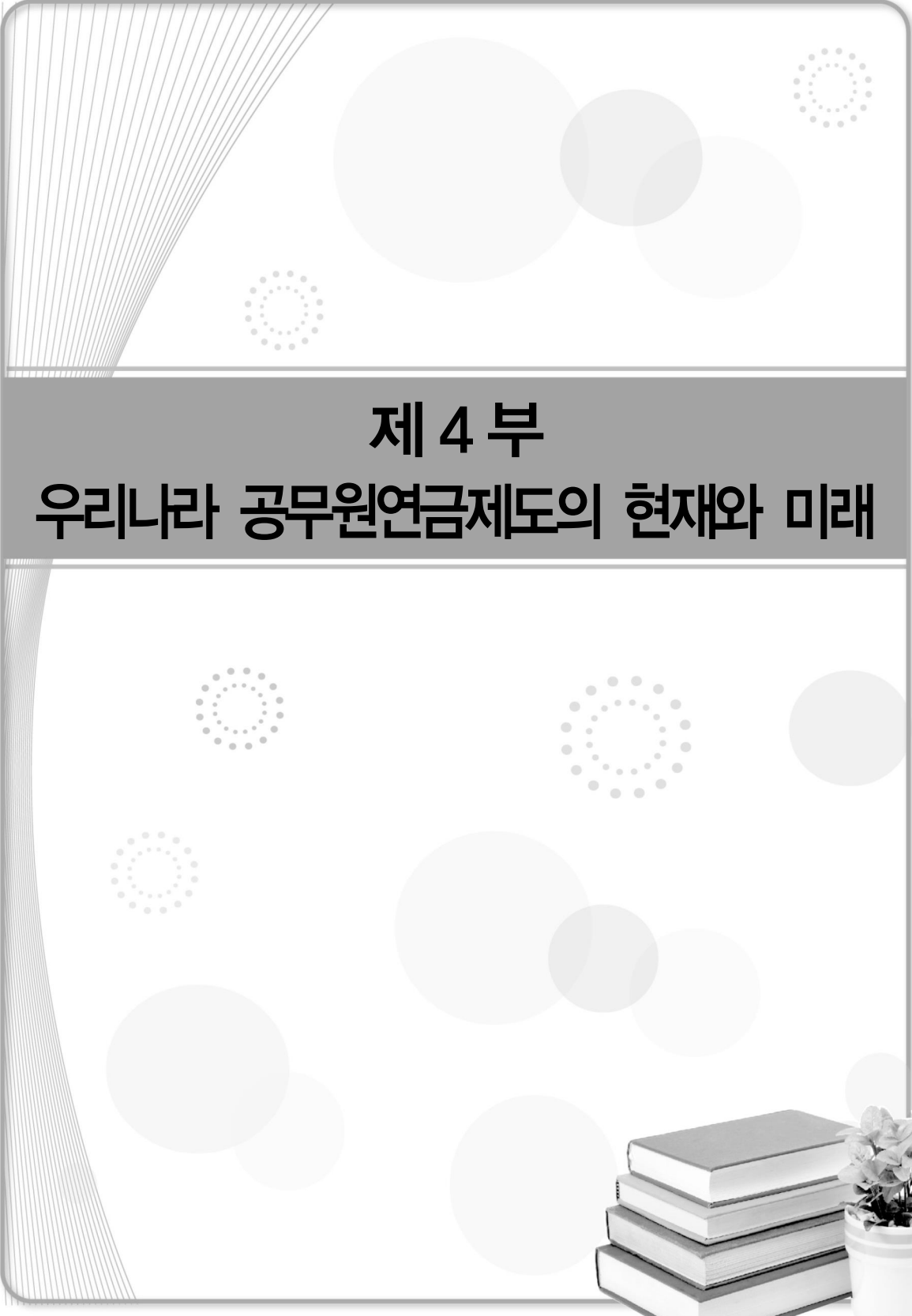
는 저축의 기능만을 수행하는 약점이 존재하고 있다. 세계은행에서 제시한 다층구조의 연금제도에 대한 합리적 근거(rationale, Rechtfertigung, légitimation)는 공무원연금제도에서도 찾기 어려워 보인다.

아홉째, 연금제도를 아무리 개선한다 해도 공무원 개개인의 일정한 노후소득 혹은 노후생계 보장은 유지하여야 한다는 사실이다. 다만 총 재정부담의 경감을 위해서는 공무원의 근무기간을 연장하고 연금수급기간을 일정한 수준으로 유지하여 총 연금수급자 증가를 억제하는 방향으로 연금제도가 개선될 수밖에 없다는 점이다. 공무원 개인 입장에서 보면 연금급여 수준이 노후생계를 위협할 정도로 하향 조정되는 것을 수용할 수 없을 것이다. 연금제도를 단층에서 다층으로 혹은 반대로 다층에서 단층으로 개선하는 것은 각국이 처한 노후소득보장 체계의 합리화 차원에서는 필요할지 몰라도 공무원의 노후생계 보장 수준이 크게 불리하게 되지 않는 한 공무원에게는 별 의미가 없을 것이다.

열째, 신분제 공무원제도 하에서 공무원의 연금수급권은 공무원이 국가와 사회 전체에 대하여 봉사하는 것에 대한 보상으로 보장되는 것이므로 공무원연금제도의 재원이 궁극적으로 조세로 조달되어야 한다는 사실을 인정하여야 할 것이다. 조세를 납부하는 국민의 입장에서 보면 국민의 부담으로 볼 수도 있지만 국민은 공무원이 국민 전체를 위하여 공무를 수행하는 것에 대한 보상을 해 주어야 할 의무도 있는 것이다. 그렇지 않으면 스위스의 일부 주에서 아직도 시행되고 있는 직접민주주의처럼 공무원이 수행하는 업무를 국민 스스로 수행하여야 할 것이다. 물론 공무원이 수령하는 연금급여 수준이 사회적 합의를 도출할 수 없을 정도로 높아 특권으로 인식될 정도라면 문제가 될 것이다. 하지만 사회 전체를 위한 봉사에 대한 보상으로서 지급되는 공무원연금의 성격은 민주사회에서 정당하고 바람직하기도 하다. 왜냐하면 공무원이 수행하는 공공업무는 민주사회 구성원 모두를 위한 것이고 그들이 수행하는 공공업무의 질의 향상은 민주사회 구성원의 삶의 질과도 직결되어 있기 때문이다. 공무원의 노후생계가 불확실하게 되는 사회의 발전은 기대하기 어려우며 결국 국민 전체에게 손해로 귀착될 것이다.

마지막으로, 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도는 굳이 다층구조로 설계할 필요가 없다는 점이다. 그 이유는 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금지급을 위한 재원은 궁극적으로 조세로 조달되기 때문에 다층구조로 한다고 해서 국민들의 조세 부담이 경감되는 것은 아니기 때문이다. 다층 구조의 공무원연금제도를 시행하는 나라의 경우는 공무원의 신분제도 요소가 약하여 근로자를 위한 연금제도와 굳이 다른 형태의 제도를 유지하여야 할 필요성이 없다. 즉, 공무원도 근로자의 일부로 보는 한 공무원연금제도의 특수성을 인정하여야 할 논리적 근거가 존재하지 않는다. 그리고 다층 구조의 공무원연금제도를 보면 1층의 기초연금

제도에 의하여 경우에 따라서는 미국처럼 강력한 소득재분배를 시행하고 있는데 이에 대한 논거 역시 공무원의 신분을 인정하지 않고 공무원의 보수를 일반 근로자의 임금과 동일시하기 때문에 직위, 직급, 직책에 적절한 노후소득보장을 해주어야 할 필요성이 없는 것이다. 여기서 말하는 신분이란 특권이나 특혜가 아니고 정권 교체 시 혹은 특정집단의 이해관계를 초월하여 공무를 공평무사하게 수행하기 위해 요구되는 지위나 보장을 의미한다.



제 4 부

우리나라 공무원연금제도의 현재와 미래



제4부 | 우리나라 공무원연금제도의 현재와 미래

4부에서는 우리나라 공무원연금제도에 관하여 고찰하기로 한다. 우리나라 공무원연금제도는 정치적, 사회적, 경제적으로 혼란한 시기인 1960년도에 도입된 제도로서 기금을 적립하여 연금을 지급하는 제도로 출발하였다. 하지만 제도 도입 초기에는 연금수급자에 비하여 기여금을 납부하는 가입자 수가 많아 기금이 적립되기 시작하였으나 처음부터 부분적립방식으로 재원이 조달되고 연금수급자가 증가함에 따라 기금이 감소하기 시작하여 1993년에는 당해 연도 수지 적자가 발생하게 되었다. 시간이 흐름에 따라 당해 연도 연금재정 수입에 비하여 당해 연도 연금지출이 높아질 것은 이미 예견된 사실이었다. 왜냐하면 보험수리적 균형이 유지되지 않은 채 제도 자체가 처음부터 부분적립방식으로 설계되었기 때문이다.

우리나라 공무원연금제도가 무슨 근거로 어떤 방식으로 재원을 조달하였던 간에 한국 경제 근대화에 중요한 역할을 한 관료제도의 핵심인 공무원들의 노후생계보장에 중요한 기여를 한 것은 인정하여야 할 것이다. 하지만 민간 근로자를 위한 노후소득보장제도는 대기업을 중심으로 한 종신고용제의 일부인 퇴직금 제도와 1988년에서야 도입된 국민연금제도에 의하여 수행되고 있어 사회적으로 논란의 대상이 되어 왔던 것도 사실이다.

따라서 본 4 부에서는 우리나라 공무원제도 및 공무원연금제도를 보다 객관적이고 총체적으로 이행하기 위하여 한국사회에서 공무원연금제도가 차지하는 의미를 일반 근로자의 노후 소득보장 제도를 포함한 사회 전체의 소득보장 체제의 틀 안에서 반추하고자 한다.

4.1 한국의 노후소득보장체제

유럽과 북미는 일찍이 19세기에 산업화가 진행되어 봉건사회가 타파되고 농업사회가 산업사회로 변천하면서 자본주의 시장경제체제가 정착되기 시작하였고 유럽에서는 1차 대전이 종말을 고한 후인 1920년대 및 1930년대 정치, 사회, 경제적 혼란기를 겪은 후 2차 대전이 종료된 후 민주주의 정치 체제가 정착되었다.

구한말에 싹이 튼 한국의 상업 자본은 36년 동안 일제의 식민지 지배를 받으면서 한반도가 일본 경제의 자원조달 분야로 전락함에 따라 산업화의 맥이 차단되었고 해방이 된 후 근대화 과정에서 외국 의존도를 높이게 되었다. 따라서 우리나라는 유럽이나 미국처럼 정상적인 산업화과정을 겪지 않고 풍부한 노동력을 기반으로 외국의 자본과 기술을 조합하여 제품을 생산, 수출하는 형태로 경제가 발전하게 되었다. 외국의 자본과 기술이 절실히 요구된 상황 하에서 정부주도의 경제정책은 수출주도형으로 수행되었고 이 과정에서 대기업 위주로 경제구조가 형성되었다.

전통적으로 농업사회였던 한국사회는 유럽사회가 경험한 산업화 과정과 다른 경제발전과정을 매우 짧은 기간에 경험하면서 19세기 말에 도입된 유럽식의 사회보장제도 및 노후소득보장제도를 시행할 여유가 없었다. 19세기 말 후발 산업사회를 경험한 독일에서 산업화 과정에서 발생한 사회갈등을 해결하기 위하여 도입된 사회보험제도 형태의 사회보장제도의 필요성이 우리에게는 그렇게 강하질 않았다. 독일은 사회주의 사상이 확산되던 당시 전제 군주체제를 유지하기 위하여 사회보험제도를 통하여 도시 근로자들의 사회문제를 해결이 불가피하게 되었지만 우리나라의 경우 도시 근로자들을 중심으로 한 사회주의 세력의 위협은 거의 없었던 것도 사회보험제도를 중심으로 한 사회보장제도 도입이 늦은 이유 중의 하나이다.

한반도가 일제로부터 해방된 후 한국 사회는 유럽과 같은 사회적 갈등은 발생하지 않았다. 그 대신 정부 주도의 수출 지향정책으로 경제가 급격히 성장하면서 농촌인구가 도시로 집중되는 현상이 발생하였고 대부분의 농촌 인구가 근로활동을 하게 되었다. 사회보장정책이 아직 정착되지 않은 한국사회에서는 기업과 근로자의 관계가 종신고용관계를 형성하게 되었으며 근로자의 노후소득보장의 일부도 이 종신고용관계의 일부로서 시행되었다. 이 종신 고용관계는 서구식 합리적 계약관계라기 보다는 사용주와 근로자의 관계가 일종의 공동체적 관계로서 이해되었고 그래서 근로자는 사용주를 위하여 평생 기여를 하는 대신 사용주는 근로자의 노후 까지도 일부 책임지는 제도로 발전하게 되었다. 반면 농촌 지역의 거주하는 농민들의 노후소득보장제도는 비공식적 비정형적인 형태로 발전하게 되었고 국가에 의한 노후소득보장체제의 발전은 1988년 국민연금제도가 도입되면서 가능하게 되었다. 그 전에 농업사회였던 한국의 노후소득보장제도는 대가족 중심의 부양제도였는데 이농현상이 강하게 발생한 후에도 자식이 부모를 봉양하는 제도는 상당한 시기 동안 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

정상적으로 자본주의 시장경제 발전이 도입되지 않은 한국사회에서의 노후소득보장문제는 기본적으로 각 개인의 문제였다. 종신고용관계에 있던 근로자의 경우 사용주가 노후소득보장의 일부를 책임지고 농어촌 지역의 주민들의 노후소득보장은 주민들 스스로가 알아서 하거나

자식들이 부모를 봉양하는 형태였다. 1988년에 국민연금제도가 도입되긴 하였으나 제도 도입 이전에 가입하지 않은 사람에게는 상관이 없는 제도였고 제도 도입이후 가입기간이 길지 않은 사람들에게 지급되는 급여는 미미할 수밖에 없어 국민연금제도가 성숙되기 전까지는 국가에 의한 일반 국민을 위한 노후소득보장 기능은 거의 없었다고 하여야 할 것이다.

국가에 의한 일반 국민 혹은 근로자 노후소득보장제도의 결여는 한국경제가 급격히 팽창하면서 소득도 급격히 상승하게 됨에 따라 비정형, 비공식적 형태의 노후소득보장형태의 발달을 촉진하게 되었고 실물 투자 특히 주택이나 토지에 대한 투자로 노후소득보장형태가 강하게 나타나게 되었다. 소득의 향상과 인구의 증가는 주택 및 택지 등 부동산 그리고 기타 금융자산에 대한 투자를 확대하게 하였으며 경제의 성장은 실질금리의 인상을 수반하였는데 이는 실물 자산 투자의 높은 수익률을 보장하였다. 국가에 의한 공적인 노후소득보장체제가 상대적으로 늦게 발달하게 된 연유도 개인이 알아서 하는 이러한 비정형 형태의 노후소득보장 수단이 가능한 데에 있었다고 할 수 있다. 제 3자를 통하여 금융자산에 투자하는 것보다 여유가 있는 국민들은 스스로 노후소득보장 대책을 마련한 것이다. 한국사회의 국민소득 증가에 비하여 공식적인 노후소득보장 체제가 상대적으로 늦게 발달되게 된 또 다른 이유는 전통적인 농업사회에 기인한 대가족 제도 하에서 자식이 부모를 봉양하는 형태의 노후소득보장 형태가 발달하다 보니 부모 스스로 노후소득보장을 강구하는 것보다 자식의 교육에 투자를 함으로써 높은 수익률을 달성함과 동시에 자신의 삶의 성취도도 제고할 수 있었던 데에 있다고 할 수 있다. 즉, 인적 자본(Human Capital) 혹은 자산에 투자를 함으로써 노후보장을 강구한 경우가 많다. 이 부분은 유교문화의 가치관이 지배하는 중국, 대만, 한국 등의 보편적인 현상으로서 20세기 후반 및 21세기 초 이들 국가의 경제발전에 상당히 기여한 것으로 평가받고 있다. 경제적으로 보아 실물자본에 대한 투자에 비하여 인적자본에 투자한 것이 수익률이 훨씬 높게 나타났으며 인적 자본의 높은 생산성은 실물자본의 한계투자 생산성을 제고하여 실물자본 투자를 더욱 더 촉진하게 되었다. 인적 자본에 대한 높은 수익률 그리고 실물자본에 대한 높은 수익률 모두 공식적인 노후소득보장제도의 도입이 절실하게 하지 않는 요인이 되었다고 할 수 있다. 유럽처럼 산업화 과정에서 프롤레타리아와 부르주아 계급의 대립으로 나타난 사회적 갈등이 한국에서는 뚜렷하게 나타나지 않아 저축에 의한 노후소득보장관점에서 보면 국가에 의한 사회보장제도의 필요성이 그리 절실하지 않았던 것이다. 즉, 사회적 위험에 대한 인식이 유럽과는 다르게 나타나게 되었던 것이다.

그러나 한국 경제가 성장하는 과정에서 사회적 불평등이 확대됨에 따라 경제성장의 과실을 향유하는 계층과 그렇지 못한 계층 사이의 차이 및 갈등이 나타나게 되었고 동시에 대가족 제

도의 영향이 약화되면서 국가에 의한 노후소득보장 필요성이 대두되었다. 특히 이농현상이 심화되면서 농촌지역의 소득보장문제와 일자리를 찾아 도시지역에 이주한 비숙련 및 비전문 인력의 노후소득보장 문제는 사회문제로 인식되기 시작하였다. 특히 대기업에 근로자 및 스스로 노후를 책임질 수 있는 경제적으로 여유 있는 사람을 제외하고서는 노후소득보장 사각지대가 발생하게 되었다. 이러한 사각지대 발생의 가장 큰 원인은 경제활동 시기에 우선 그들 스스로 노후소득보장을 할 정도의 충분한 소득이 부족한 데에 있다. 그 외에 노후소득보장에 대한 일반 국민의 인식이 아직도 대가족 제도 하에서처럼 자식이 부모를 봉양하는 것으로 막연히 인식하고 있으며 소비에 대한 시간 선호도가 강한 점도 하나의 이유이다. 경제활동 시기에 취득한 소득이 자신의 노후소득보장을 할 수 있을 정도로 충분하지 않음에도 불구하고 소득의 일부를 노후소득보장을 위하여 저축을 하거나 다른 형태로 할애하려는 합리적인 사고가 한국 사회에 확산되지 않았던 것이다. 또한 경제가 성장하면서 인적 자본에 대한 투자의 한계수익률이 체감하는 것도 부모의 입장에서 보면 대가족 제도의 노후소득보장기능 약화와 함께 인적 자본 투자가 노후소득보장기능을 과거와 같이 강하게 수행하지 못하는 또 다른 이유라고 할 수 있다.

그러나 개인 책임 하에 부동산 투자 위주의 노후소득보장은 인구구조 노령화와 출산율 저하에 따른 부동산 가치 하락가능성이라는 위험에 노출되어 있다. 부동산 가치의 하락은 경제 전반에 걸쳐 나타날 현상으로써 특정한 개인에게만 해당되는 위험이 아니다. 90년대 초 일본의 경우와 21세기 초 스페인의 부동산 가치의 하락은 베이비 붐 세대에 의한 부동산 수요가 감소하면서 발생한 필연적인 경제적 현상이다. 부동산은 금융자산과 달리 유동화 가능성이 낮으며 다른 자산으로 전환이 거의 불가능하여 일단 가격이 하락하게 되면 회복할 수 없는 손실을 입게 된다. 즉, 위험의 전가 혹은 거래가 불가능한 자산이다. 또한 거래 당 자산 규모가 커 일단 한번 투자를 잘못 하게 되면 대규모의 손실을 감수하여야 하고 그러한 위험을 미리 방어할 가능성이 거의 존재하지 않는 것이 현실이다. 환언하면 주가가 등락하는 것과 달리 부동산 가격 하락의 확률은 낮지만 일단 하락하게 되면 하락이 노후소득보장에 미치는 효과는 막대한 것이다. 즉, 기대 수익률을 장기적으로 계산하면 부동산 투자에 대한 수익률은 미래에 그리 높다고 하기는 어려울 것이다. 경제가 급속히 성장하고 인구가 증가하던 과거의 부동산 투자와 그렇지 않은 상황의 미래의 부동산 투자에 의한 노후보장은 매우 높은 위험에 처해 있다고 할 것이다. 현재 한국의 경우 가계 자산의 75% 정도가 부동산에 투자되어 있다는 사실은 노후소득보장을 위한 위험분산의 차원에서 보더라도 매우 높은 위험에 노출되어 있는 것이다. 저축에 의한 노후소득보장은 장수로 인한 노후소득부족 및 물가 상승이 위험에 노출되어 있지

만 부동산 투자에 의한 노후소득보장은 저축에 의한 노후소득보장 위험에 추가로 부동산 가치의 하락 가능성이라는 결정적인 위험에 노출되어 있는 것이다. 부동산에 노후소득보장을 의존하는 것은 투자가기보다는 투기에 가깝다고 할 수 있다. 투자는 대상이 되는 자산을 객관적으로 분석하여 합리적으로 기대 수익률을 산정하는 반면 투기는 자의적이거나 직감적으로 하는 행위로서 외부 상황의 변화에 의하여 결정적으로 영향을 받는다고 할 수 있다. 투기는 우연적인 요소가 많은 작용을 하는 경우이다.

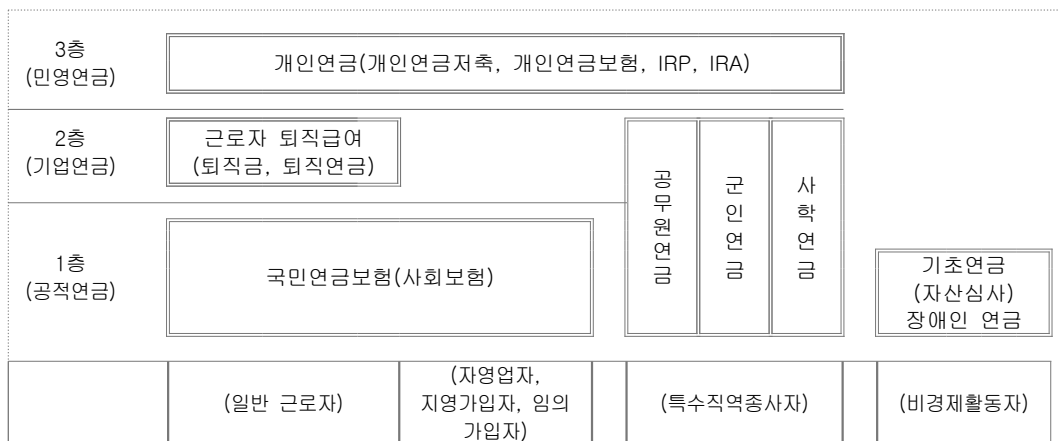
결론적으로 말하면 한국사회의 일반 국민을 위한 공적인 노후소득보장제도가 늦게 발달하게 된 이유는 일제의 지배로 인하여 정상적인 산업화 진행이 불가능하였고 자본주의 시장경제 체제가 구미 국가와 달리 대기업 위주 및 정부 주도 수출 지향적으로 구축되면서 경제가 급속하게 팽창함에 따라 기업과 대가족 체제 하에서 개인 스스로 노후소득보장을 책임지는 형태로 발전하였기 때문이다. 그러나 경제 성장이 둔화되고 사회가 변동됨과 동시에 사회 계층 간에 소득격차가 발생하면서 공적인 노후소득보장체제 구축의 필요성은 강하게 대두되고 있다고 할 수 있다. 더군다나 전통적인 노후 소득보장제도가 저축의 형태로 발달된 결과 사회 연대성 강화를 위한 위험공동체 결성과 소득재분배 기능을 수행할 수 없었던 점도 사회보험 형태를 통한 현대적인 사회보장제도 확충을 요구하게 된 배경이다. 한국사회의 노후소득보장정책은 저축 혹은 실물투자 형태에서 국가에 의한 공식적인 체제로 발전되고 있다고 할 수 있다. 과거의 노후소득보장 형태가 개인적(personal)이었다고 한다면 현대적인 노후소득보장은 비개인적인(impersonal), 사회복지정책(social) 차원의 형태이다. 이러한 현상은 혈연과 지연을 중심으로 한 가족 및 공동체 중심의 한국사회가 전통적인 공동체사회(Gemeinschaft)에서 개인과 합리성 중심의 이해관계를 기초로 한 현대사회(Gesellschaft)로 발전하는 것과 궤를 같이 한다. 이러한 사회 발전 방향이 한국 사회 구성원의 삶의 질 제고와 행복의 증진에 얼마나 도움이 되는가는 실증적인 문제가 아닌 규범적인 별도의 문제이다.

늦게 발달한 한국의 민간 노후소득보장체계는 적어도 형식적으로는 다층 구조를 형성하고 있다고 할 수 있다. 하지만 노동시장이 불안하고 경제활동 혹은 근로활동기간이 짧아 1층의 국민연금제도에 의한 노후소득보장기능은 매우 약하고 2층에 해당되는 퇴직연금제도 역시 2005년부터 도입되었지만 전체 근로자의 극히 일부인 대기업 정규직 근로자에게 실제 혜택이 부여되고 있으며 1994년에 도입된 개인연금저축 역시 경제적으로 여유 있는 일부 계층만이 이용하고 있어 다층구조의 노후소득보장체제가 부실함을 보여주고 있다.²⁶⁰⁾ 2007년에 도입

260) 한국노후소득보장체제의 가장 중요한 기능을 수행하는 국민연금의 지급률은 가입자 평균소득에 해당되는 근로자의 경우 40년 가입되어야 연금산정기준 소득의 40%를 수령하도록 되어 있다. 하지만 노

된 기초노령연금제도는 조세로서 재원이 조달되는데 자산심사를 통하여 노후빈곤층에 지급이 되나 급여액이 너무 낮아 노후소득보장기능 수행에 한계가 있다. 한 연구결과에 의하면 이러한 다층구조의 노후소득보장체제에 의한 노후소득보장을 하고 있는 인구가 차지하는 비중은 전체 경제활동인구 중 27.7%, 공적연금제도에만 노후소득보장을 의존하는 비중은 12.8%, 그리고 노후소득보장을 하지 않은 비중은 59.6%에 달한다고 한다.²⁶¹⁾ 그 결과 2015년 기준 한국의 노인빈곤율은 49.6%에 달하고 있다.²⁶²⁾

한국의 노후소득보장체제는 공식적인 부분과 비공식적인 부분으로 구분하여 정리할 수 있을 것이다. 비공식적인 부분은 개인 저축이나 부동산 투자 등이고 공식적인 부분은 정부에 의한 세제 혜택이 부여되는 개인연금저축 및 기타 개인연금저축(IRP, IRA) 등을 포함한 3층의 개인연금제도, 퇴직연금제도, 공적연금제도 및 기초연금제도로 구성되어 있다. 이를 도표로 나타내면 아래와 같다.



동시장이 불안하여 근로활동 혹은 타 경제활동 기간이 평균 30년을 넘지 않는 상황 하에서 국민연금이 수행하는 노후소득보장기능을 과대평가해서는 안 될 것이다. 현재 평균수령액이 40만원을 초과하지 않는 현실이 이를 말해주고 있으며 후술하는대로 퇴직연금제도의 혜택을 받는 근로자의 비율도 30%정도 밖에 되지 않고 퇴직연금의 소득대체율이 20%를 하회하고 있다는 사실은 노령화가 급속히 진행되는 점을 감안한다면 결국 노후소득보장을 위한 비용은 사회전체의 부담으로 귀착될 수밖에 없다. 다층체제의 노후소득보장제도를 주장하는 사람들은 영미 국가의 경제활동기간이 길고 노동시장이 비교적 안정되어 있는 반면 한국의 현실은 그렇지 않다는 사실을 외면하고 장밋빛 노후소득보장체제를 논하고 있다. 환언하면 다층구조 연금제도를 도입하더라도 이 제도의 수혜 전제조건인 경제활동 소득보장이 충족되지 않는 한 다층체제든 단층체제든 노후소득보장은 어렵게 된다.

261) 한신실 외(2015), 한국 다층노후소득보장체제 구축양태의 경험적 검토, 한국사회복지 Vol. 67, No. 1, pp. 215-237

262) 황남희(2016), 노후소득보장정책의 현황과 과제, 한국노인복지학회 2016년 춘계학술대회 워크샵 자료.

하지만 거의 60%에 달하는 경제활동 인구가 거의 노후소득 준비 없이 경제생활에서 은퇴하고 있는 것이 현실이다. 부연하면 한국의 노후소득보장 체계에서 공적연금제도에 의하여 노후소득을 일부 혹은 충분히 보장받는 비중은 매우 적은 편이라고 할 수 있다. 그 이유는 공적연금제도의 노후소득보장 기능에 대한 인식 부족 및 제도의 미성숙 및 노동시장의 불안정성 및 짧은 경제활동 기간 등에 있다.

4.2 한국사회와 연금제도

공무원연금제도가 1960년에 도입되었고 그 이후 군인연금(1963년) 및 사립학교 교직원 연금제도(1975년)가 도입되었다. 따라서 1988년 일반 국민을 위한 국민연금제도 도입 이전에는 위 세 공적연금제도가 국가에 의한 공식적인 노후소득보장 제도였다. 물론 대기업을 중심으로 퇴직금 제도가 근로기준법에 규정되어 어느 정도 노후소득보장기능을 수행하였지만 일시금으로 지급되었기 때문에 장수로 인한 노후소득보장 부족 위험을 전적으로 부담하는 것이 어렵거나 불가능하였다. 물론 일시금으로 지급된 퇴직금을 수익률이 높았던 부동산이나 실물 자산에 투자한 경우에는 장수로 인한 노후소득보장을 할 수 있을 정도로 수익률이 충분히 높아 별 문제가 되지 않았을 것이다. 하지만 높은 수익률은 자동적으로 보장되는 것이 아니라 높은 위험을 수반하는 것이 일반적으로 효율적인 자본시장의 원칙이다.

일반 근로자 및 국민을 위한 노후소득보장제도로서의 연금제도는 1988년에 국민연금제도가 도입되면서 공적연금제도로써 시행되었다. 이미 제 1부에서 언급하였듯이 공적연금제도는 노후소득보장의 기능을 수행하는데 이는 노후에도 적절한 소비를 할 수 있는 저축의 기능 외에 장수로 인한 노후소득 부족의 위험을 분산하는 위험공동체 기능 및 사회 연대성 강화를 위한 소득재분배 기능도 수행한다.

한국사회에서 일반인을 위한 공적연금제도가 경제성장에 비하여 상대적으로 늦게 도입된 배경은 4.1 절에서 언급하였듯이 한국의 경제성장 과정이 공적연금제도 도입 필요성을 절실하게 요구하지 않았을 뿐만 아니라 연금제도에 대한 인식이 공적연금제도 도입에 우호적이지 않았던 데에 있다. 위에서 언급한 세 개의 연금제도 중 사립학교 교직원연금제도 외에 공무원 연금과 군인연금의 재원은 최종적으로 국민이 납부하는 조세로서 조달된다. 물론 사립학교 교직원 연금제도에도 보험료의 약 4분의 1에 해당되는 금액이 조세로서 조달된다. 사립학교 교

직원 연금제도에 국가의 예산이 투입되는 논거가 사립학교가 수행하는 교육은 공익에 기여하는 기능을 수행한다는 데에 있다고 본다면 위 세 연금제도는 결국 국가에서 일방적으로 법률에 의하여 시행하는 제도로 볼 수 있다. 그 이유는 국가에서 위 세 분야에 종사하는 자들에 대하여 어느 정도 적절한 노후소득보장을 하여야 한다는 암묵적인 철학이 관류하고 있는 것이다. 일반 국민이 이 세 분야의 연금제도 시행은 당연한 것으로 대부분 인식하고 있다고 보아도 무방하다. 하지만 일반 근로자를 포함한 국민들의 노후소득보장을 위한 제도를 국가가 국민들에게 강요하는 것에 대하여 국민들의 인식은 1988년 국민연금제도 도입 이전은 물론 그 이후에도 매우 부정적이었다는 사실을 부인하는 사람은 거의 없다. 최근에까지도 일부 보수 성향 언론이나 보수층은 국가에 의한 노후소득보장제도에 대하여 매우 비판적이고 부정적이며 심지어는 제도의 폐지를 주장하기도 한다. 그들의 주장에 의하면 한 개인의 노후소득보장은 각 개인이 매우 합리적이기 때문에 개인에게 일임하여야 하지 국가가 인위적으로 강제하여서는 안 된다는 것이다. 국가에 의한 노후소득보장 강제는 개인의 자유에 대한 침해의 소지가 있다는 것이다.²⁶³⁾ 이 사실은 왜 한국사회에서 일반 국민을 위한 공적연금제도 시행이 일인당 소득에 비하여 늦게 도입되었는가를 잘 설명해주고 있다. 왜 그랬을까?

가장 큰 이유는 한국 사회의 노후소득보장 부족의 위험에 대한 인식이 철저하지 못하여 위험공동체 형성이 약하다는 것이다.²⁶⁴⁾ 물론 과거에 혈연 지연을 중심으로 두레, 계, 향약 등의 형태로 위험분산을 위한 공동체가 형성 발전되었지만 현대적 의미의 사회보험제도와는 거리가 있었던 제도이다. 노후소득보장 부족 위험을 누구나가 직면하는 사회적 위험으로 인식하지 않고 개인적 위험으로 이해함으로써 개인 스스로 해결하려 한 결과 노후소득보장을 저축이나 부동산 투자로 대체하는 것이 일반적이었다. 따라서 과거에 하던 저축과 동일한 국민연금 보험료를 납부하는 것은 금액이 동일함에도 불구하고 자신에게 귀속되지 않는 납세로서 느끼게 되어 이를 거부하는 것은 당연한 것이었다. 국민연금보험료를 납부하면 투자 수익률과 함

263) 정규재 인터넷 TV

264) 위험공동체의 핵심은 위험에 처하지 않은 사람이 위험에 처한 사람을 도와주는 데에 있다. 이 경우 위험이라는 것은 주관적으로 인식되는 불확실성이 아니라 통계적 확률에 입각하여 객관적으로 측정이 가능한 불확실성으로 정의된다. 위험이 발생하지 않을 것이라는 것을 확신한다면 위험에 대한 대비를 할 필요도 없으며 굳이 보험료를 지불하고 위험을 제거할 합리적 이유도 존재하지 않는다. 위험이 존재하고 사람들이 위험을 싫어하기 때문에 일정한 비용, 즉 보험료를 지불하고 위험을 제거함으로써 자신의 효용을 증가시킬 수 있는 제도가 보험시장이다. 보험시장은 위험이 거래되는 곳이다. 보험사는 보험료를 지불받는 대신 피보험자가 처한 위험을 떠맡게 된다. 완전보험에 가입되면 위험발생 여부와 상관없이 확실하면서 일정한 효용수준을 유지하게 된다. 위험이 발생하지 않게 되면 결과적으로 보험료만 납부한 셈인데 이 보험료는 위험발생에 대한 불안감을 제거한 대가이며 이 점에서 저축과 결정적으로 차이가 있다. 저축은 위험에 노출되어 있다. 연금보험과 연금저축은 본질적으로 다른 것이다.

게 자신이 납부한 원금 이상의 연금을 평균적으로 수령함에도 불구하고 국민연금제도 보험료 납부에 저항이 강하였던 것이다. 물론 여기에는 국민연금제도 도입 당시 정부에 대한 불신도 국민연금제도 도입에 대한 부정적 여론 형성에 일조를 하였음을 부인하기 어려울 것이다. 그 결과 연금제도에 납부하는 보험료는 조세로 인식하게 되었고 연금제도가 자신의 노후소득보장에 기여를 한다는 것을 인정하는 것이 어려웠던 것이다. 연금제도는 남의 문제였던 것이다.

또한 연금 상품 혹은 생명보험 상품을 판매하는 민간 보험사의 반 공적연금제도 로비 활동도 일반 국민을 위한 공적연금제도 도입에 대한 부정적 여론이 형성되는 데에 영향을 준 것도 사실이다. 그들이 내세운 논리는 민간시장의 효율과 공공부문의 비효율 그리고 민영연금제도의 높은 수익률 보장 등이다. 그들이 주장하는 논리는 조금만 깊이 생각하면 허구라는 점이 명백해진다. 민간 보험시장에서 제공하는 연금상품의 관리운영비는 보험료의 15%에서 20% 정도에 달하지만 공적연금제도의 관리운영비는 2%를 하회하고 있으며 민간보험사 투자 수익률이 공적연금 투자 수익률보다 더 높다는 증거도 찾기 힘들다. 투자 수익률이 높다 해도 높은 관리운영비를 제하게 되면 민영 연금상품 구입자에게 귀속되는 수익은 감소할 수밖에 없으며 경우에 따라서는 마이너스가 될 수도 있다. 또한 민영연금제도는 공적연금제도가 수행하는 기능인 위험분산, 종신연금, 장애 연금, 유족연금, 출산 및 실업기간 가입기간 인정 등의 기능을 수행할 수 없거나 높은 보험료를 요구한다.

그 다음으로 대가족제도 중심의 농업사회에서 급격히 근대화되고 경제가 성장하는 과정에서 노후소득보장을 개인적인 문제로서 인식하는 경향이 팽배해져 있었던 것도 공적연금제도 도입이 늦은 하나의 이유이다. 한국사회의 노후소득보장이 과거에 저축과 부동산 투자에 집중되어 있었던 현상이 이 사실을 증명하여 주고 있다. 노후소득보장을 사회적 문제로 인식하지 않고 가족 단위의 문제로 수용하였으며 사회적 차원에서 노후문제를 바라보지 않았던 것이다.

게다가 노후 대비를 위한 연금제도는 특정 집단인 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등을 위하여 국가에서 일방적으로 시행하는 특수한 제도로서 인식되어 있었으며 일반 국민들을 위한 노후소득보장은 국가에서 관여할 문제라고 생각하지 아니하였던 것이다. 위 특수직역연금제도가 사회적 쟁점으로 부각되지 않은 상황 하에서 개인의 노후소득보장은 개인의 문제로 인식하도록 하였던 것이다. 특히 연금제도를 저축 정도로 생각하여 공적연금제도가 수행할 수 있는 기능과 사회발전에 기여하는 편익에 대한 이해가 부족하였던 것도 또 하나의 이유이다. 즉, 연금을 남의 문제로 생각하였으며 문화의 일부 혹은 사회 경제제도의 일부라는 사실을 인식하지 못하였던 것이다. 유럽의 경우 18세가 되면 벌써 연금제도에 가입되는 것을 당연시 하는 것과 매우 대조적인 현상이었던 것이다.

연금제도는 공적연금제도와 민영연금제도로 구분하여 볼 수 있다. 제 1부에서 고찰하였듯이 민영연금제도 혹은 민간보험사나 은행이 제공하는 연금 상품이 수행하는 기능은 매우 제한적이거나 불완전하다. 장수로 인한 노후소득보장 부족, 장애, 물가상승으로 인한 연금가치 하락의 위험 등을 민간 연금상품은 부담하기가 불가능하거나 높은 비용을 요구한다. 정보의 비대칭으로 인한 보험시장의 불완전성을 극복하고 위험공동체를 결성하여 노후소득보장기능을 수행하는데 공적연금제도가 적합하다는 사실도 확인하였다. 국민연금제도가 시행된 지가 2018년이면 30년이 되어가는 시점에 아직도 한국사회에서는 공적연금제도에 대한 회의가 완전히 불식되지 않고 있다. 그 이유는 연금제도가 사회 경제제도로서 정착하려면 완전노령연금이 지급되는 한 세대가 경과하여야 하며 아직도 부동산이나 개인 저축이 노후소득보장수단으로 널리 확산되어 있기 때문이다. 그리고 정부 정책 혹은 정치에 대한 신뢰의 부족도 연금제도를 삶의 질을 제고하는 문화의 일부로 인식하지 않는 이유일 것이다. 국민연금제도의 경우 부분적립방식으로 설계되어 있기 때문에 2040년대에 도달하면 적립기금이 소진되어 연금지급이 불가능할 것이라는 기우도 공적연금제도에 대한 회의가 사라지지 않게 하는 이유이다. 기금을 반드시 적립하여야만 연금지급이 가능하다는 논리는 연금제도를 저축과 동일시하는 견해에 불과하다.

한국사회에서는 공적연금제도 논의 과정에서 재정문제가 가장 중요하게 대두되는데 그 이유는 연금제도를 저축의 관점에서만 바라보기 때문이다. 연금제도는 저축 외에 위험의 분산, 세대 내 및 세대 간의 소득재분배기능을 수행함과 동시에 재원조달 방식 등을 통하여 경제에도 영향을 미치는 매우 복잡한 사회 경제적인 제도이기 때문에 재정적 관점 외에 법적, 보험수리적, 사회보장적 관점에서 바라보아야 할 것이다. 즉, 연금제도는 위험을 분산 제거함으로써 사회 전체 구성원의 삶의 질 제고에 기여하는 것이다. 한 사회 전체의 삶의 질 제고에는 경우에 따라서 어느 정도 비용이 수반되지만 이 비용보다 삶의 질 제고라는 사회적 편익이 크게 되면 바람직할 수 있는 것이다.

사회보장제도의 일부로서 공적연금제도가 수행하는 기능은 한국사회가 과소평가하고 있는 것으로 보인다. 그 논거로서 연금제도의 존재 이유는 개인의 책임과 사회연대성 강화를 통하여 사회의 평화를 유지하고 사회발전에 기여하는데 있다는 사실에서 찾을 수 있을 것이다. 개인이 합리적으로 행위를 하여 경제활동 시기에 스스로 알아서 자신의 노후소득보장을 할 수 있다면 국가가 강제로 시행하는 공적연금제도의 필요성은 감소할 것이다. 물론 경제활동 시기에 소득이 충분하고 합리적으로 행위를 하여 개인이 스스로 노후소득보장을 하더라도 장수로 인한 노후소득보장의 위험 또는 장애로 인한 위험을 제거하는 것은 불가능하거나 높은 비용을 초래한다.

한국사회에서 연금제도에 대한 인식은 아직도 연금저축 정도 수준에 머무르고 있다고 판단된다. 그 증거로서 공무원연금제도 및 군인연금제도, 그리고 사학연금제도에 아직도 일시금 제도가 존재하며 미리 기금이 존재하여야만 연금지급이 보장된다는 인식이 만연되어 있다는 사실을 들 수 있다. 연금을 종신까지 지급하는 것이 공적연금제도의 궁극적인 목표인데 일시금을 자유로 선택하게 허용하는 것은 연금을 저축으로 보아 적립된 일시금으로 개인이 알아서 노후소득보장을 하라는 의미이다. 일시금을 수령하여 부동산에 투자하여 성공한 경우도 있겠지만 일시금이 탕진되어 노후소득보장이 불가능한 경우도 허다할 것이다. 이 경우 결국 사회 전체의 부담으로 귀착된다.²⁶⁵⁾ 부동산에 투자하여 현재 어느 정도 자산을 소유하고 있다 해도 자산 가치 하락과 물가상승으로 인한 가치하락 위험에 노출되어 있으며 장수로 인한 노후 소득보장 부족의 위험에도 노출되어 있다. 연금제도가 일찍이 발달된 유럽의 경우 극히 제한적으로 일시금을 허용하고 있는 이유도 **공적연금제도가 노후소득보장의 최후의 보루**라는 사회 철학이 지배하고 있기 때문이다. 선택의 자유를 허용하여야 한다는 논리는 신자유주의 철학에 부합되는 것이며 조금만 깊이 생각하면 인간이 종종 합리적으로 행위를 하지 않는다는 현실을 부인하는 것이다. **선택의 자유의 대가가 노후소득보장 불안 혹은 부족이라면 자유로서의 가치를 상실하는 것이다.** 제 1부에서 미국 공무원의 3층 개인연금제도가 성공적으로 평가 받는 이유 중 하나가 선택의 자유를 상당히 제약하고 있기 때문이다. 일시금 선택을 제한하자고 하면 한국사회에서 가장 먼저 반박하는 근거는 개인의 자유를 제약한다고 할 것이다. 그러나 좀 더 깊이 생각하면 형식적인 자유가 중요한지 노후소득보장 부족으로부터 해방되는 자유가 중요한지 자명해질 것이다. 얼마 전 정부에서 신용불량자 구제를 위하여 국민연금을 일시금으로 인출을 허용하여야 하는 정책에 대한 논의 역시 공적연금제도를 존재 이유를 저축정도로 파악하고 있다는 방증이다. 연금의 전부 혹은 일부를 일시금으로 지불하여 일시금 수령자가 투자를 하여 높은 수익률을 달성하여 연금으로 지급받는 것 이상으로 노후소득보장을 할 확률이 50%라고 하자. 투자를 하여 실패한 경우의 노후소득보장은 불가능하며 결국 사회 전체의 부담이 증가하게 된다. 그러나 현실을 보면 일시금을 수령하여 투자에 성공할 확률은 50%를 훨씬 하회할 것으로 판단된다.

265) 이는 일종의 도덕적 해이 현상이다. 국가가 최소한의 사회보장을 해 줄 것이라고 기대를 하고 있기 때문에 연금 대신 일시금을 선택하여 위험이 높은 분야에 투자하여 손실을 보게 되는 경우에도 국가가 어느 정도 보장을 해 줄 것이라고 기대하게 되고 위험회피 성향이 감소하게 된다. 이는 진정한 의미의 개인 책임도 아니며 사회보장제도의 궁극적인 목적의 하나인 사회연대성 악용이다. 사회연대성을 악용하는 비중이 많아지면 사회보장제도 유지가 위협을 받게 되고 궁극적으로는 민주주의의 기초가 훼손된다. 왜냐하면 사회연대성은 개인의 책임을 전제로 가능하기 때문이다.

기금을 미리 적립하는 것은 연금재원 조달 방식의 하나에 불과하다. 부과방식으로 재원을 조달하게 된다면 후세대에 무조건 부담을 전가한다는 주장은 사회가 영속되고 전 세대가 투자한 결과 후세대의 소득이 증가되는 사실을 인정한다면 허구라는 사실이 자명해진다. 더군다나 보험수리적으로 자신이 납부한 보험료에 상응한 연금지급 설계는 부과방식으로도 얼마든지 가능하다.²⁶⁶⁾ 스웨덴의 명목확정기여형 연금제도, 오스트리아의 신연금제도의 핵심인 개인연금제와 방식이 좋은 예이다. 기금을 미리 적립하여야만 연금지급이 가능하다고 주장하는 사람들은 연금제도를 저축연금제도로 인식하는 사람들이다.

이미 여러 번 언급하였듯이 공적연금제도는 저축의 기능 외에 위험공동체를 결성하여 개인의 책임과 사회연대성을 강화할 뿐만 아니라 소득재분배라는 사회보장적 기능도 수행한다. 제 1부에서 보았듯이 적립방식으로 재원을 조달하는 경우와 부과방식으로 재원을 조달하는 경우의 사회경제적 효과는 매우 다르며 어느 방식이 바람직한가 하는 문제는 사회 경제적 관점 외에 그 나라의 역사적, 정치적 상황을 고려하여 종합적으로 판단하여야 할 것 이다. 단지 재원 조달 방식의 일면만 보고 우월하다고 판단하는 것은 장님이 코끼리 만지기식이다.

완전적립방식의 확실한 장점은 보험수리적 투명성이라는 점이다. 반면 부과방식의 공적연금제도는 적립방식이 수행하지 못하는 다양한 사회보장기능을 수행할 수 있다. 특히 2차 대전이 종료된 유럽 여러 나라가 적립방식에서 부과방식으로 전환함으로써 적립방식에 의한 단점을 보완함과 동시에 전쟁으로 인하여 폐허가 된 사회의 노후소득보장을 하여 줌으로써 소비를 확충하고 경제가 성장하는 데에도 기여를 하였다. 인구구조가 노령화되더라도 경제가 성장하는 한 부과방식에 의한 재원조달이 반드시 어려워지지 않는다는 사실도 제 1부에서 보았다. 반면 인구구조가 노령화되고 경제 성장이 둔화되면 적립방식에 의한 노후소득보장도 불확실하여 지는 것이다. 왜냐하면 자산가치가 하락되고 적립된 기금의 가치가 하락될 가능성이 높아지기 때문이다. 연금수급자가 최종적으로 원하는 것은 연금으로 구매할 수 있는 재화와 용역의 양과 질이다.

한국사회에서 공적연금제도에 대한 인식이 일천한 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 가

266) 제 1부에서 고찰하였듯이 부과방식 도입으로 한 경제의 저축이 감소되고 그 결과 자본량이 감소된다면 장기적으로 경제성장에 부정적인 영향을 줄 것이다. 하지만 부과방식으로 연금제도가 도입되어 실시된다 해도 과거 세대가 후 세대에게 유산을 물려주기 위하여 저축을 하게 되면 저축은 감소하지 않게 되며 자본량도 감소하지 않게 된다. 실제 부과방식의 연금제도를 시행하는 유럽국가들의 저축이 감소하였다는 증거는 존재하지 않으며 오히려 적립방식을 선호하는 미국의 경우 저축률이 유럽국가에 비하여 낮게 나타나고 있어 재원조달 방식과 저축의 관계는 불확실하다고 할 수 있다. 연금제도가 경제성장에 부정적인 영향을 주지 않는 한 연금수급자에게 지급되는 연금급여 지출이 적립된 기금에서 충당이 되든지 아니면 현 세대가 납부하는 보험료 수입으로 충당이 되든지 수급자는 아무런 상관도 없을 것이다.

장 중요한 것은 역사적으로 일제의 식민지 지배를 받아 한국사회가 정상적인 자본주의 발전이 불가능하여 시장경제 활동 역사가 짧다는 점과 유럽식의 산업화를 경험하지 못한 결과 사회보장정책의 일부로서 공적연금제도 도입의 필요성이 절실하지 않았다는 점을 들 수 있을 것이다. 연금 하면 군인이나 공무원이 받는 당연한 급여 정도로 생각하였으며 일반 국민이나 근로자가 연금을 받을 수 있다는 사실이 확산되는 것은 아직도 지지부진하다. 연금이 공무원이 군인 외에 누구나 삶에 있어서 필요하다고 인식하는 비중은 그리 크지 않아 보인다.

그리고 한국 사회의 구조가 경제활동 시기에 미리 노후를 준비할 여유가 그리 많지 않고 경제활동 시기의 소비 선호도가 높아 비합리적으로 은퇴 이후 시기의 소비에 가치를 적게 두고 있는 것도 공적연금제도에 대한 인식이 낮은 이유가 될 것이다.²⁶⁷⁾ 특히 영세 자영업자와 사회 취약계층에게는 경제활동 시기의 소득 자체가 낮거나 경제활동 자체가 불안하여 공적연금제도에 의한 노후소득보장에 대한 관심이 낮게 된다. 공적연금제도에 대한 인식이 낮은 대신 연금을 저축과 동일시하고 있는 경우가 많아 민간 연금 상품에 대한 사회 인지도가 오히려 높은 편이다. 이는 민간 시장의 홍보와 로비의 결과이기도 하지만 공적연금제도가 수행하는 노후소득보장기능에 대한 일반의 인식 정도가 낮음을 반영하고 있다. 하지만 제 1부에서 고찰하였듯이 민간 연금상품 제공사의 관리 운영비가 보험료의 15%에서 20% 정도를 차지하고 있다는 사실과 민간 연금상품은 공적연금제도가 수행하는 사회보장 기능을 수행하지 못하고 있는 점을 감안하면 한국사회의 노후소득보장의 방향 설정에 대하여 고민을 하여야 할 필요성을 제 공하고 있다고 할 것이다.

신자유주의 사상의 자유시장경제를 맹목적으로 추종하는 자는 피상적으로 소비자 주권 혹은 개인의 선택권 보장을 내세워 민간 연금상품의 우월성을 주장한다. 이에 대하여서는 다음 절에서 자세히 논하겠지만 민간 보험사나 은행은 연금상품을 제공함으로써 이윤을 추구하고 있기 때문에 종신연금, 장애연금, 유족연금, 출산 및 자녀양육기간, 실업기간의 연금가입기간의 인정 등의 사회보장 기능 수행이 불가능하거나 높은 보험료를 요구할 수밖에 없는 것이다. 따라서 그들이 적립한 보험료 투자 수익률이 현저히 높아 관리 운영비를 상쇄하더라도 이윤을 추구하기 때문에 납부한 연금보험료와 받는 연금액의 현재가치 평균비율은 100%를 하회할

267) 각주 4)의 $U_0 = \int_0^t u(c_t) \exp(-\theta t) dt$ 및 식 (1)에서 삶의 총 효용(물질적 행복)에서 θ 가 높음을 의미한다. 미래의 소비보다 현재의 소비를 훨씬 더 가치 있게 생각하는 것도 한국사회의 공적연금제도를 통한 노후소득보장제도에 대한 인식이 확산되는 것을 방해하는 것이다. 또한 자녀 교육에 대한 투자를 미래의 소비보다 더 중요하게 생각하거나 아니면 자녀에 대한 교육투자가 미래의 소비를 대체한다고 볼 수도 있는 것이다.

것이다. 그럼에도 불구하고 민간 연금상품이 시장에서 공급되고 판매되는 이유는 우리사회가 아직도 공적연금제도에 의한 노후소득보장기능에 대한 인식이 약하고 연금을 저축과 동일시하고 있기 때문이다.

한국사회의 공적연금제도에는 현재 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도, 그리고 위에서 언급한 공무원, 군인, 사립학교 교원을 위한 연금제도, 65세 이상의 취약계층을 위한 기초연금 제도가 시행되고 있다. 이 중 사회보험으로 볼 수 있는 공적연금제도 국민연금제도이며 사립학교 교원의 연금제도도 사회보험요소가 혼재해 있다고 보아야 할 것이다. 사립학교 교원이 수행하는 기능이 교육이라는 공공업무를 수행하지만 사립학교를 공공부문으로 보기는 어렵기 때문에 사립학교를 사유주의 위치로 볼 수 있다. 기초연금제도는 비록 공적연금제도가긴 하지만 재원이 일반 조세로서 조달되기 때문에 소득재분배를 기초로 사회보장 성격이 매우 강한 제도이다. 현재 가장 많은 가입자와 수급자가 있는 국민연금제도는 부분적립방식으로 재원이 조달되어 보험수리적 균형이 유지되지 않고 있는 제도이다. 급여구조에 강한 소득재분배 기능이 포함되어 있어 저소득층에 유리하게 되어 있다. 하지만 소득과약이 제대로 되지 않거나 어려운 자영업자 임의가입자를 포함하고 있어 유리지갑 소유자가 실제로 소득이 높거나 경제적으로 여유가 있는 자영업자나 임의 가입자에게 소득을 이전하여주는 소득의 역재분배 현상이 나타나고 있다. 왜냐하면 자영업자가 실제 가입자의 평균소득 상회하는 소득을 취함에도 불구하고 자신의 소득을 낮게 신고하게 되면 실제 소득은 그 자영업자보다 낮지만 신고된 소득은 평균소득 이상인 근로자로부터 소득이 자영업자에게 재분배된다. 일부 부유한 가계의 전업주부들이 평균소득 미만의 금액을 기준으로 임의 가입하는 경우에도 마찬가지로 소득이 역재분배 된다.

적립된 기금이 신규 발행 국채에 투자되는 경우 정부입장에서 보면 채권을 발행하여 차입을 하는 것이며 조세 징수로 인한 저항을 감소하게 되는 편리함이 있다. 반면 채권수익률, 즉 정부가 채권에 투자한 국민연금기금에 지급하는 이자는 국민의 부담이다. 요컨대 국민연금이 국채에 투자하여 달성한 수익률은 국민이 지급하는 이자인 것이다. 물론 정부가 채권을 발행하여 공공부문에 투자하여 투자수익률이 높아 국민이 지급하는 채권 이자율을 상회한다면 정부의 채권발행을 통한 차입은 적어도 경제적으로 정당화될 것이다.

국민연금제도가 부분적립방식으로 재원을 조달하기 때문에 보험료를 납부하지 않는 세대에게 국민연금제도에 의한 급여 지급은 불가능하다. 이러한 약점을 보완하기 위하여 국민연금 급여를 지급받지 못하는 65세 이상의 노령층에게 조세로서 재원을 조달하여 기초연금을 지급하고 있다.²⁶⁸⁾ 국민연금이 일정 수준을 초과하게 되면 기초연금의 병급이 제한되어 있기 때문에 기초연금액이 일정 부분 삭감되거나 지급되지 아니하는데 기초연금 수급조건 심사를 위

하여 국민연금수급 여부를 확인하는 데에는 상당한 행정비용이 발생한다. 양 제도를 통합하여 국민연금제도에서 최저연금형태로 연금을 지급하되 필요한 재원은 조세로 정부가 국민연금에 이체하게 되면 상당한 행정비용이 절감됨과 동시에 연금체계의 투명성 제고에도 일조를 할 것이다. 공무원연금 등의 직역연금제도에서는 최저연금제도를 도입하게 되면 노후의 최소한의 소득보장은 가능하다. 최저연금제도의 도입 취지는 경제활동 시기의 소득과 무관하게 연금수급조건을 충족한 경우 최소한의 노후소득보장을 해 주는 데에 있다. 비정형의 일자리가 증가하고 노동시장이 불안하여 최대 가입기간 충족이 어려운 현실에서 공적연금제도의 중요한 기능인 노후소득보장을 최소한 해 주기 위한 제도로써 최저연금제도는 매우 중요해 보인다.

국가가 법률에 의하여 시행하는 순수한 공적연금제도 외에 근로자를 위한 퇴직연금제도가 시행되고 있는데 실제로 이 제도에 의하여 노후소득보장의 혜택을 받는 근로자의 비중은 미미하다. 그리고 퇴직연금제도가 사회보장성이 약하여 저축연금의 성격을 강하게 띠고 있다. 종신연금, 장애연금, 유족연금, 출산 및 자녀 양육 기간의 가입기간 인정 등의 기능이 약하거나 존재하지 않아 노후소득보장기능이 공적연금제도에 비하여 떨어진다. 물론 퇴직연금제도도 법률의 규제를 받고 있지만 공적연금제도로서의 기능은 매우 약하다. 퇴직연금제도의 사회보장성 강화를 위하여 스위스의 경우 우리나라 퇴직연금제도에 상응하는 근로자직장연금제도를 사회보험제도의 일부로 시행하고 있다. 다만 연금제도 수급구조에 대한 일정 부분을 노사 간의 합의에 위임하고 있으며 소득대체율 및 최소 정산이자율 등 중요한 사항은 정부에서 직접 책정하고 있다. 한국사회의 노후소득보장을 강화하려면 퇴직연금제도의 사회보장성 강화가 요구된다고 할 수 있다.

한국사회의 일반 국민과 근로자를 위한 노후소득보장체계는 일종의 다층구조의 형식을 취하고 있지만 노후보장기능에서는 부실한 측면이 존재한다. 1994년에 세계은행에서 다층구조를 제안하고 2000년 국제노동기구에서도 이와 유사한 형태의 노후소득보장체계를 제안하였다. 그러나 이러한 다층체제의 노후소득보장제도가 동일한 노후소득보장을 기준으로 볼 때 단층의 노후소득보장체계보다 더 효율적이라는 결정적인 경험적 증거는 존재하지 않는다. 영속하는 사회를 역동적인 관점에서 보면 자원조달의 방식이나 노후소득보장 체계에 따라 사회경제적인 효과는 다르게 나타날지라도 한 사회의 노후소득보장은 결국 그 사회에서 생산되는 재화와 용역의 양과 질에 의하여 결정된다. 즉, 주어진 노후소득보장을 위한 사회적 총 실질비용은 노후소득보장체계 및 자원조달 방식과 상관없이 불변이다.²⁶⁹⁾ 세계은행과 국제 노동기

268) 직역연금제도 가입기간 10년 미만자는 퇴직일시금을 수령하며 기초연금수급대상자에 포함된다.

269) Mackenroth, G.(1952), Die Reform der deutschen Sozialpolitik durch einen deutschen

구의 주장은 인구구조 노령화로 인한 정부의 부담 분산의 목적 하에서 제기되었지만 주어진 노후소득보장 수준의 충족을 위한 사회 전체의 부담 자체가 경감되는 것을 강조한다고 보는 것은 무리이다.

4.3 공적연금제도와 민간연금보험시장

연금제도가 위험분산의 기능을 수행한다는 점을 제외하면 연금과 저축의 본질적 차이는 그리 크지 않을 수도 있다. 한국사회의 노후소득보장은 경제적으로 여유가 있는 계층의 경우 지금까지 주로 저축과 부동산 투자에 의존하여 왔음을 보았다. 물론 노인인구의 약 3분의 2 정도가 스스로 노후소득보장을 거의 하지 못하고 있다고 한다. 공적연금제도의 혜택을 향유하지 못하는 사람들에게는 국가가 조세로서 재원을 조달하여 최소한의 기초노후생활 보장을 하는 수밖에 없다. 물론 이미 언급한대로 국가의 기초사회보장 기능을 연금제도에 통합할 수 있다. 공적연금제도의 수혜를 받지 못하는 사람들의 노후소득보장 문제는 공적연금제도 자체의 문제라기보다는 한 국가의 사회 경제적인 문제로서 노후소득보장의 원천인 경제활동에 의한 소득의 보장문제이다. 즉, 개인 스스로가 가능한 오랫동안 충분한 소득활동을 할 수 있는 여건이 마련되지 않는 한 공적연금제도나 기타 국가의 다른 사회보장정책에 의한 노후소득보장의 기본 조건은 충족되지 않는 것이다. 경제활동으로 인한 소득활동이 가능하여야만 연금제도가 건 저축이건 노후소득보장이 비로소 가능하게 되는 것이다.

연금제도로서 노후소득보장을 하는 경우 공적연금제도와 민간의 연금상품 혹은 민영 연금

Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 4, Berlin, 실물경제 관점에서 보면 한 해에 생산된 재화와 용역에 해당되는 금액이 국내 총생산액이다. 적립방식 형태로 연금급여 재원을 조달하여 적립된 기금에서 연금이 지급되는 경우 화폐로 표시된 소득은 국내총생산액을 초과하게 된다. 예를 들어 한 해의 국내총생산액이 100원이라고 하고 적립방식의 기금에서 10원에 해당되는 연금급여가 지출되는 경우 그 해 가치분 총 소득은 110원이 된다. 하지만 소비 가능한 재화와 용역은 100원에 해당되는 양이다. 실물경제 관점에서 보면 그 해 생산된 재화와 용역에서 연금수급자의 소비가 가능하다. 경제가 균형을 이루는 경우 한 해에 생산된 재화와 용역은 원칙적으로 경제 전체적으로 보아 저장에 불가능하여 소비되거나 투자된다. 이러한 관점에서 Mackenroth는 연금수급자가 소비하는 재화와 용역은 그해 총 실물생산액에서 충당되며 다른 원천은 없다고 하는 유명한 Mackenroth These를 발표하였다. 재원을 적립방식으로 조달하든 부과방식으로 조달하든 간에 연금수급자들이 소비하는 재화와 용역은 총 실물생산액에서 충당된다는 것이다. 그의 주장은 당시 부분적립방식으로 연금재원을 조달하던 독일의 연금제도의 기금이 전쟁, 물가상승, 화폐개혁 등의 이유로 인하여 가치가 하락한 결과 연금수급자들의 생계를 보장하기 어려운 상황 하에서 1957년에 부과방식으로 전환하는 이론적 실질적 단서를 제공하였다.

제도의 본질적 차이는 무엇일까? 한마디로 요약한다면 민간의 연금상품은 기본적으로 저축연금 성격의 한계를 벗어나지 못하기 때문에 사회보장성 강화가 불가능하거나 추가 비용을 초래한다는 사실이다. 왜냐하면 민간 연금상품을 제공하는 보험사나 은행은 존재 이유가 이윤의 추구에 있기 때문에 보험수리적으로 균형을 반드시 유지하여야 하며 높은 관리 운영비를 보험료 수입으로 충당하여야 하기 때문이다. 이윤추구 동기는 역선택이나 도덕적 해이의 문제 해결을 어렵게 하며 대수의 법칙이 적용되지 않는 경우 보험상품 공급이 불가능하다. 즉, 민간 연금상품이 사회보장성을 강화하기 위해서는 어려운 여러 조건이 충족되어야 하는데 이는 현실적으로 불가능하다. 여기서 사회보장성은 위험분산을 위한 종신연금, 장애연금, 유족연금, 출산 및 자녀 양육기간의 연금제도 가입기간 인정, 실업기간의 연금제도 가입기간 인정, 연금액을 물가상승에 연동하여 연금 실질가치 유지 등을 포함한다. 또한 소득재분배 기능도 사회보장성에 포함될 수 있다.

민간에서 제공하는 연금상품은 대부분 확정기여형의 형태로서 위험을 상품구매자가 부담하게 된다. 쉽게 말해 상품구매자가 납부한 보험료가 현재가치로 환산하여 100이라 할 경우 그가 수령하는 연금액(annuity, annuitization)의 현재가치는 100을 하회할 위험이 존재한다는 것이다.²⁷⁰⁾ 그 이유는 적립된 원리금에서 연금이 지급되는 시점 기준 평균 기대여명을 산출하여 매년 지급되는 연금액을 산정하게 되는데 원리금이 적립되는 과정에서 투자 수익률 변

270) 원래 연금(annuity)이란 매년 정기적으로 지급되는 급여로서 일시금에 대비되는 개념이다. 예를 들어 일시금 100원 대신 이 금액을 10년에 나누어 정기적으로 10원(현재가치)을 매년 지급하게 되면 이 10원을 연금이라고 한다. 이 연금이 사망 시까지 지급되면 종신연금이 되는데 가입자가 위의 경우 10년 이상을 생존하게 되면 처음에 매년 10원씩 10년 지급하기로 한 계약 때문에 11년째부터는 연금지급이 불가능하게 되는 위험을 장수로 인한 연금부족의 위험이라고 한다. 통계적으로 연금지급 개시 기준 기대여명을 계산할 수 있지만 민간 연금상품의 경우 주로 개인저축계정의 형태에 적립된 금액에서 연금이 지급되는데 기대여명이 계약 체결 후에 증가되면 기대했던 연금지출이 증가하게 되어 수치 악화를 초래한다. 민간연금은 이러한 위험을 부담하기를 회피하기 때문에 종신연금 상품 제공을 주저한다. 민간이 종신연금상품을 제공하더라도 장수할 가능성이 있는 사람을 기피하고 단명할 것으로 보이는 사람만 선호하게 되는 역선택 현상이 발생하여 결국 가입자가 사라질 가능성이 존재한다. 결국 종신연금보험시장 형성은 불완전하거나 불가능하게 된다.

민간 연금제도의 경우 연금을 수령하는 자와 연금을 지급하는 자는 일정한 계약을 체결하여 연금을 수령하는 자가 일정한 보험료를 지불한 후 계약에 명시된 시점이 도래하면 일정한 금액을 정기적으로 지급받기로 합의를 한 것으로서 주로 민간 연금보험상품이 이러한 형태에 해당된다. 대신 계약이 아닌 법률에 의하여 시행되는 공적연금제도에 의한 정기적인 급여도 우리말로 연금이라고 하지만 영어로는 Pension, 독일어로는 Rente 혹은 Pension, 불어로는 Retraite 혹은 pension이라고 한다. 신분제 공무원제도 하의 독일과 오스트리아의 공무원이 수령하는 공무원연금은 각각 법률용어로서 Ruhegehalt, Ruhegenuss 라고도 하며 휴식 중 지급되는 보수 혹은 급여라는 의미이다. 결국 민간 상품에서 말하는 연금과 공적연금제도에서 보장된 연금의 의미는 법적으로나 본질에 있어 다르다고 할 수 있다. 민간상품에서 말하는 연금은 일종의 저축연금이다. 왜냐하면 적립된 원리금 범위 내에서만 연금지급이 가능하기 때문이다. 반면 공적연금제도에 의한 연금은 대개 저축 외에 위험분산 기능, 소득재분배 기능도 수행하는 급여이다.

동 위험성뿐만 아니라 연금액 산정 시 미래의 할인율 및 투자 수익률 변동 위험이 존재하기 때문이다. 즉, 원리금 적립과정에서 수익률이 기대치를 하회할 위험이 존재하고 실제 100원에 해당되는 원리금이 적립되어 있다 해도 미래의 이자율이 예상보다 높게 되거나 잔존 적립금 투자 수익률이 기대치를 하회하게 되면 연금상품 구매자가 수령하는 연금액의 현재가치는 100원에 미달되게 된다. 연금지급 개시 시점 기준 기대여명이 시간이 흐름에 따라 증가하게 되거나 물가 상승이 기대치를 상회하게 되는 경우에도 연금의 가치는 하락하게 된다. 이처럼 민간의 연금상품 혹은 개인연금제도 또는 연금저축제도 등에 의한 연금제도에 의한 연금이 위험에 노출되어 있는 근본 이유는 민간에 의한 연금제도가 저축의 성격을 벗어나지 못하여 위험분산의 기능 수행이 불가능하기 때문이다. 즉, 위험공동체 결성이나 소득재분배 기능을 수행하는 것이 계약 상 불가능하게 되어 있을 뿐만 아니라 계약 상 위험분산 내용을 포함하더라도 보험시장에서 나타나는 정보의 비대칭문제는 연금보험상품 계약의 유지를 어렵거나 불가능하게 한다.

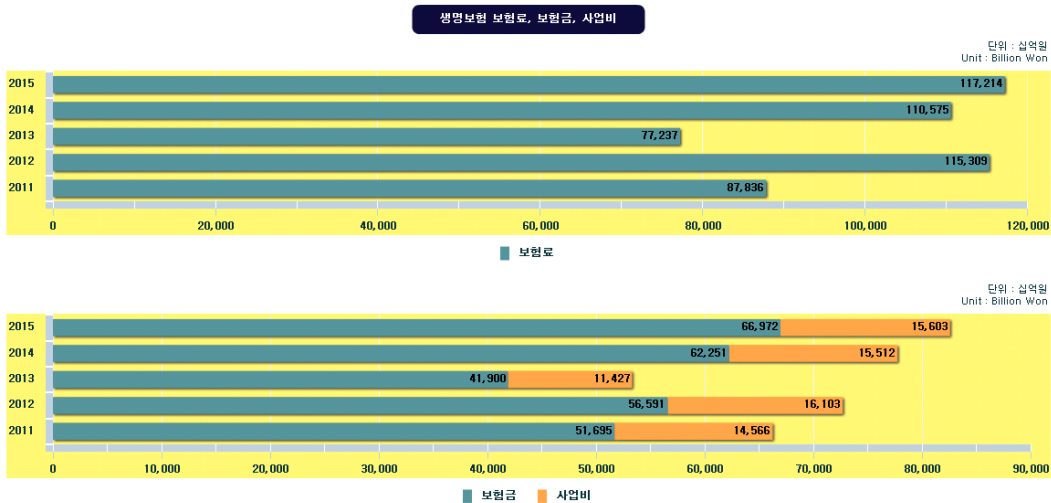
흔히들 민영연금제도 혹은 3층의 개인연금제도가 공적연금제도를 보완하는 것이 바람직하다고 한다.²⁷¹⁾ 하지만 이러한 주장은 매우 피상적인 관찰이다. 위에서 언급한대로 민영개인연금제도는 근본적으로 저축의 기능을 수행하기 때문에 공적연금제도가 수행하는 위험분산 및 소득재분배 기능 수행 그리고 사회보장정책의 수단으로 활용되는 것이 불가능하다. 오히려 장수할 가능성이 있는 사람들, 연금의 실질가치 하락을 기피하려는 사람들, 소득재분배 수혜자들은 공적연금제도로 이동할 것이며 민간연금보험제도에는 단명한 사람들, 연금실질가치유지에 관심이 없는 사람들, 소득재분배 혜택을 받지 못하는 사람들만 잔류하게 된다. 그들은 자신들이 수령하는 연금액에 비하여 납부하는 보험료가 높다고 생각하기 때문에 개인연금 상품 가입을 기피할 것이다. 고위험자는 공적연금을 선호하게 되고 저위험자는 민영 연금상품의 보험료가 너무 높다고 판단하여 민영 연금상품 구매를 기피하게 되면 결국 민영연금보험시장은 장기적으로 사라지게 된다. 위험의 확률분포가 서로 상이한 가입자들이 공존하는 경우 공

271) 예를 들어 김대환 외(2015), “개인연금을 활용한 저소득층의 노후소득보장 강화방안” 과 윤석명(2000), “공적연금과 사적연금의 균형적 발전에 관한 연구”. 이들의 주장은 인구구조가 노령화되면서 정부의 재정 부담 증가를 완화하기 위한 대안으로 공적연금제도 기능을 축소하고 개인연금제도에 의한 노후 소득보장 강화를 제안하고 있다. 특히 중산층 이상의 노후소득보장은 그들에게 일정부분 노후소득보장 결정 선택권을 부여하는 것이 시장경제의 논리에 부합된다고 한다. 하지만 이미 언급하였듯이 공적연금제도가 저축의 기능만 수행하는 것이 아니라 위험분산 및 소득재분배 기능도 수행하기 때문에 공적연금제도를 단지 저축의 기능만 수행하는 것으로 보는 것은 공적연금제도의 총체적인 모습의 파악을 어렵게 한다. 중산층 및 고소득층이 영원한 중산층 및 고소득층으로 남아 있는 것은 아니며 이들 역시 비합리적인 행위 결과 노후소득보장 위험에 노출될 수 있다. 그렇기 때문에 사회보험제도로서의 공적연금제도는 일정 조건을 충족하면 모든 사람에게 강제 적용하되 보험료 산정기준 소득 상한선을 두어 그 이상의 소득에 대해서는 국가가 관여를 하지 않거나 임의로 조건이 다른 보험대상 소득으로 인정하고 있다.

적연금제도와 민영개인연금제도의 상호 보완은 경제논리로 보면 불가능한 것이다. 민영개인연금제도가 존속되려면 가입대상자가 동질적인 위험에 노출되어 있어야 하고 상호간에 위험발생이 독립되어 있어 대수의 법칙 적용이 가능하여야 한다. 그러한 다음 공적연금제도에 의한 수급구조보다 민영연금제도의 수급구조가 최소한 동일하거나 더 우월하여야 할 것이다. 민영 개인연금제도가 공적연금제도를 보완하는 것은 경제논리로 보면 불가능한 이유가 이러한 조건을 현실적으로 충족하지 못한다는 데에 있다.

그럼에도 불구하고 한국사회에서 개인연금 상품 시장이 유지 발달되는 이유는 여러 가지가 있지만 가장 중요한 것은 공적연금제도에 대한 부정확한 인식 혹은 부정적인 인식이 작용하고 있고 보험사나 은행에 의하여 소비자들에게 제공되는 정보가 충분하지 않아 소비자들의 합리적 판단이 어려운 데에 있다고 판단된다. 그리고 위험분산에 대한 인식이 확산되지 않았고 민영 개인연금상품이 기본적으로 저축의 기능만을 수행한다는 점을 과소평가하고 있는 것도 하나의 이유이다. 요컨대 보험사의 홍보전략 및 판매촉진활동, 소비자들의 불합리한 결정, 공적연금제도에 대한 부정적 인식 혹은 신뢰 부족, 정부의 사회보장정책 철학의 부재, 연금과 저축의 동일시, 세계은행과 국제노동기구가 제안하였다는 이유로 다층 구조체계의 노후소득보장제도에 대한 맹신 등이 결국 노후소득보장제도의 사회적 비용을 증가시키고 있는 것이다. 환언하면 공적연금제도가 확충되면 주어진 노후소득보장 수준을 보장하기 위하여 적은 사회적 비용이 필요하게 된다는 점이다. 또한 노동시장이 불안하고 경제활동 단절이 심한 한국의 현실에서 개인연금제도에 가입될 여유가 있는 사람의 비중은 그리 높지 않다는 사실도 공적연금제도에 의한 노후소득보장논리를 강화하고 있다.

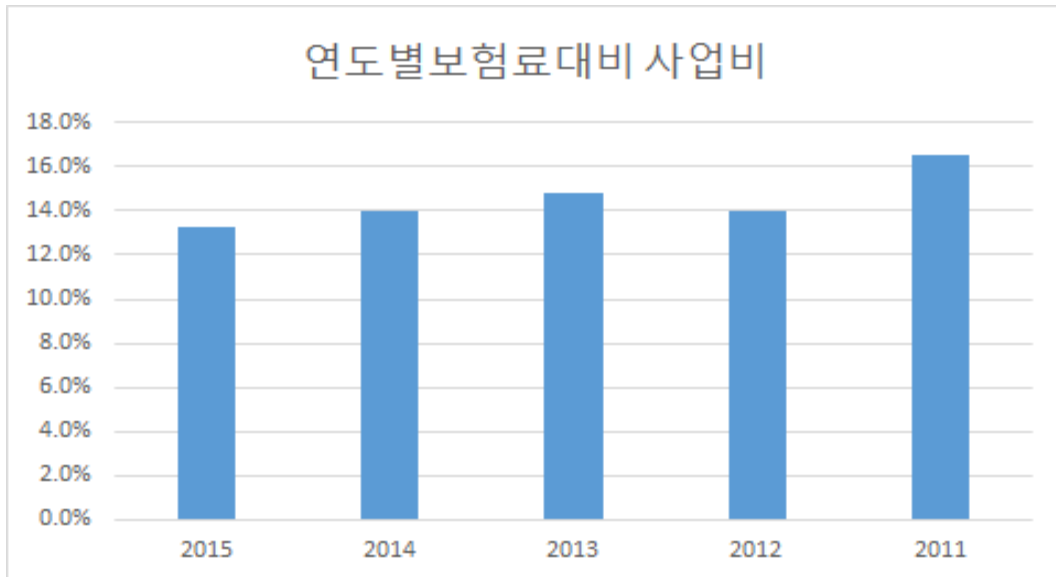
아래 표는 한국의 생명보험사의 보험료 수입, 보험급여 지출, 사업비 그리고 생명보험사의 자산과 책임준비금을 나타낸 것이다. 생명보험은 크게 분류하여 일정한 기간 내에 사망이라는 보험사건이 발생하면 급여를 지급하는 사망보험과 일정한 시점부터 생존 시까지 급여를 지급하는 생존보험 그리고 연금보험 등을 포함하고 있다.



※ 자료출처 : 보험통계연감

위 첫 번째 표에서 보듯이 2015년 생명보험료 수입은 117조원을 상회하고 있는데 이 금액은 우리나라 국내 총생산액의 약 8%에 해당되는 금액이다. 근로자 국민연금보험료 수입이 근로소득의 9%에 달하고 있음을 감안하면 규모가 매우 크다고 할 수 있다. 이는 근로소득 기준 약 11%에 해당된다. 물론 이 금액에 생존 보험 등 연금보험료만 포함되어 있는 것은 아니지만 생명보험이 손해보험이 아닌 소득보장에 목적이 있는 보험이라는 사실을 보면 우리나라 민영보험에서 경제적으로 여유가 있는 계층의 노후소득보장을 차지하는 비중이 결코 작다고 할 수 없다. 아래 표는 위의 자료를 기초로 연도별 생명보험료 수입에서 사업비(보험사 이윤 제외)가 차지하는 비중을 나타낸 것인데 지난 2011년에서 2015년 사이 평균치는 약 14.5%이며 이 비율에 보험사 이윤을 포함한 관리 운영비가 더해 연도 보험료 수입에서 차지하는 비중은 15%를 훨씬 상회할 것으로 추정된다. 공적연금제도 관리 운영비가 2% 내외 인 것을 감안하면 매우 높은 비율이다. 이 사실은 민간 보험시장에서 거래되는 연금상품의 사회보장성 부족의 문제를 논외로 치더라도 가입자 입장에서 보면 민간의 연금보험상품을 구매함으로써 높은 비용을 지불하고 있다는 사실을 증명해주고 있다. 민영연금제도 혹은 개인 저축을 주장하는 사람들이 제시하는 논거는 소비자 주권, 혹은 가입자의 선택권 존중, 혹은 경제적 효율 등이다. 그들이 제시하는 주장이 전혀 근거가 없는 것은 아니지만 노후소득보장이 문제인 가입자 입장에서 보면 선택의 자유의 대가로 지불하는 비용이 너무 높다는 것이다. 그리고 경제적 효율을 근거로 내세우는 주장은 민간의 금융시장이 발달하고 투자가 증가하게 되어 경제가 성장할 뿐만 아니라 적립된 보험료의 투자 수익률이 높아 가입자 및 경제 전체에 일석이조라라는 것이다. 하지만

우리는 제 1부에서 이러한 주장이 성립하려면 여러 가지 조건이 충족되어야 하는데 현실은 그렇지 않을뿐더러 높은 관리운영비를 상쇄하려면 고위험 고수익 자산에 투자를 하는 수밖에 없을 것이다. 하지만 법률에 의하여 고위험 고수익 투자는 상당히 제한되어 있다.

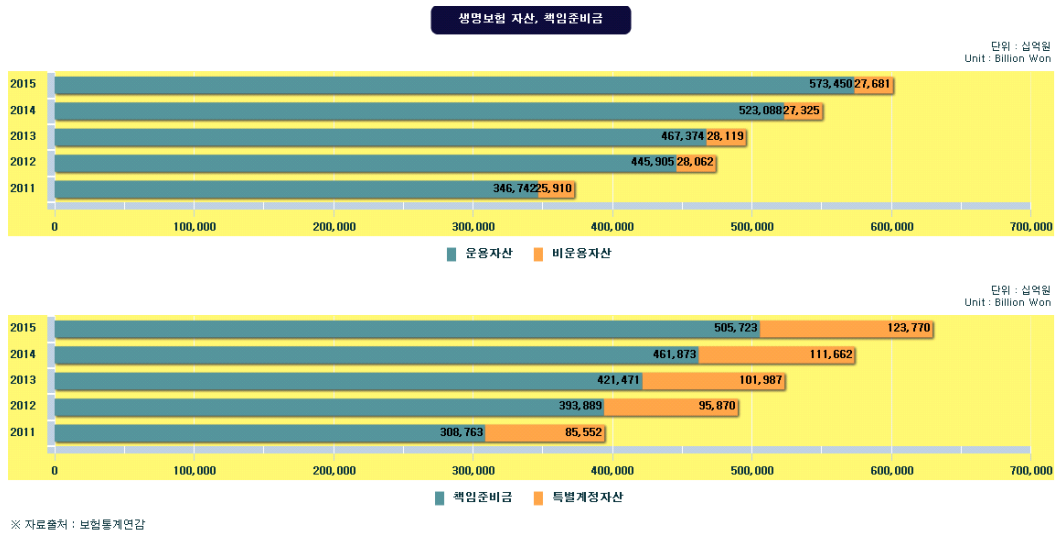


출처: 보험개발원 자료를 근거로 자체 계산

아래 표는 우리나라 생명보험사에 적립된 자산을 연도별로 나타낸 것인데 평균적으로 보아 매년 보험료 수입의 약 5배 정도가 자산으로 적립되어 있다. 이 자산의 일부인 약 5% 정도는 비운용 자산이다. 2015년 말 기준 생명보험사에 적립된 자산은 약 600조 규모로서 우리나라 국민연금기금에 버금가는 규모이다. 이 사실은 우리나라의 대부분의 근로자와 자영업자 그리고 임의 지역가입자들에게 적용되는 국민연금제도에 아직도 저항이 존재하고 있는 반면 경제적으로 여유가 있는 계층이 자발적으로 구매하는 생명보험 상품을 기꺼이 구매하고 있음을 보여주고 있다.²⁷²⁾ 위에서 설명한대로 공적연금제도에 대한 인식이 낮고 보험료 납부에 대한

272) 이창수 외(2016), 노후대비에 대한 실태분석과 개인연금을 통한 취약계층 지원방안, 연금연구 제 6권 1호 pp 41-75, 한국연금학회. 본 연구보고서에 의하면 실제 고소득층과 국가기관 종사자들의 노후소득 준비 상태는 충분한 반면 저소득층과 자영업자들의 노후소득보장 준비는 매우 미흡한 것으로 나타나고 있다. 노후소득보장에서도 “빈익빈 부익부”현상이 지속되고 있는 것으로 저자들은 결론짓고 있다. 저자들은 취약계층의 노후빈곤을 완화하기 위하여 독일의 리스터 연금제도 스웨덴의 개인 저축제도 등 국가가 보험료의 일부를 보조해주는 개인연금제도 도입을 제안하고 있다. 하지만 국가가 보조를 해 주더라도 경제활동 시기의 소득이 부족하여 국가보조 제도를 활용할 수 없는 계층에게는 무용지물이다. 그리고 국가가 지급하는 보조금도 결국 조세에서 재원이 조달된다는 사실을 기억하면 주어진 수준의 노후소득보장을 총 비용은 감소하지 않을 것이다. 개인이 국가가 지급하는 보조금 혜택을 누리기

저항이 존재하고 있다. 공적연금에 가입하면 훨씬 유리함에도 불구하고 관리운영비가 높고 사회보장성이 낮은 민간의 보험 상품을 소득이 높은 계층은 구매하고 있는 것이다. 이는 물론 국민연금보험료가 9% 밖에 되지 않고 소득대체율이 낮아 노후소득보장에 불충분하기 때문이기도 하지만 많은 국민이 공적연금제도가 존재하고 있음에도 불구하고 민간 보험상품 시장에 노후소득보장의 일부를 의존하고 있는 것이 현실임을 입증하여 주고 있다. 노후소득보장을 위한 공적연금확대가 왜 필요한지를 웅변해주는 사실이라고 할 수 있다. 가입자 입장에서 보아 적은 비용으로 동일한 수준의 노후소득보장을 할 수 있는 제도는 공적연금제도이다.



1981년에 칠레에 적립방식의 개인연금제도가 도입된 논거는 자본축적에 기인한 경제성장과 노후소득보장이었다. 물론 이 연금제도는 엄밀한 의미에서 민영보험은 아니지만 보험료가 개인계좌에 적립되고 민간 운용사가 연금제도를 운용한다는 점에서 민영연금보험제도와 유사하다고 할 수 있다. 30여년이 지난 지금 칠레의 실험에 대한 평가는 양분되어 있지만 가입자 입장에서 보면 최적의 제도가 아니었다. 칠레의 적립방식 형태의 연금제도는 연금제도 운용사 간의 과도한 경쟁, 운용사에 따른 연금수급구조의 불투명성, 그리 높지 않은 투자 수익률 및 기대에 미달된 경제 성장 등으로 예상했던 노후소득보장결과를 달성하지 못하자 최근에 기초 연금제도를 도입하였다. 칠레의 사례는 두 마리의 토끼를 잡는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 공적연금제도 요소가 약한 연금제도의 노후소득보장 기능 약화를 보여주고 있다.

위하여 일부 개인저축을 한다면 그만큼 소비가 감소하게 되게 저축이 실물투자로 연결되지 않는다면 오히려 경제 성장이 둔화될 가능성도 배제할 수 없는 것이다(Samuelson의 paradox of thrift).

독일의 경우 인구구조 노령화로 인하여 법정연금제도에 의한 노후소득보장에 한계가 노출되자 리스터(Riester) 연금제도 혹은 뢰럽(Rürup) 연금제도 등의 3층 개인연금제도를 시행하게 되었다.²⁷³⁾ 하지만 리스터 연금의 경우 조세로서 보조금 재원이 조달되고 뢰럽 연금제도의 경우 세제 혜택부여 역시 조세수입 감소를 의미하기 때문에 국가의 부담이 공적연금제도에서 조세감소 형태를 통하여 개인연금제도로 이전된 것이다. 개인들의 추가적인 저축효과가 얼마인지는 불확실하며 노후소득보장의 사회 전체 총비용이 감소하였다고 단정 짓는 것은 무리이다. 조세 수입이 감소하지 않았더라면 그 수입으로 공적연금급여에 충당하는 것과 어떠한 차이가 있는지 면밀히 고민하여 보아야 할 것이다. 개인연금제도에 납부된 보험료를 공적연금제도에 납부하고 조세수입 감소에 해당되는 금액을 공적연금제도에 이체함으로써 공적연금급여를 받는 것과 개인연금제도에 의한 급여를 받는 것은 수급자 입장에서는 아무런 차이가 없을 것이다.

4.4 우리나라 근로자퇴직연금제도

우리나라 민간 노후소득보장체계에는 공적연금제도인 국민연금과 1961년에 제정된 근로기준법에 근거를 둔 퇴직금 및 2005년에 도입된 근로자 퇴직연금제도가 있다. 공적연금제도인 국민연금제도는 사회보험제도로서 엄밀히 말하면 연금보험제도이다. 왜냐하면 보험료 수입으로 일정한 조건(보험사건 발생)이 충족되면 보험급여가 지급되기 때문이다. 이 일정한 조건 중 연금수급권 여부를 결정짓는 것은 연금지급개시연령 도달과 최소가입기간 10년의 충족이다. 반면 근로자 퇴직연금제도는 비록 근로기준법에 기초를 둔 퇴직금제도에 연원을 두고 있지만 사용주가 재원을 전부 부담하는 제도이다. 근로자가 퇴직을 하게 되면 매년 임금의 8.3%에 해당되는 금액이 적립되어 퇴직금이라는 일시금이 지급되었으나 2005년에 퇴직연금

273) 2002년 당시 독일 연방노동사회부 장관 Walter Riester가 제안한 정부보조금이 지원되는 개인연금제도와 독일 경제학자 Bert Rürup이 제안한 개인연금제도, 리스터 제도는 당시 독일연방정부가 대대적인 선전을 하였지만 태생부터 문제를 안고 있었다. 우선 보조금을 지급하게 되어 기존의 개인연금상품을 판매하던 보험사에게 불이익을 초래하는 불공정 거래는 시장경제질서를 침해할 가능성이 존재하고 있었으며 이 제도의 수혜자는 중산층 이상이였다. 저소득층이나 사회취약계층은 소득이 낮아 개인저축을 할 수 없어 이 제도를 거의 이용할 수 없었고 개인연금저축 상품계약이 매우 복잡하고 불투명하여 일반 가입자들에게 매우 큰 혼란을 야기하였다. 시간이 흐름에 따라 가입자 수는 증가하였지만 그들이 수령하는 급여수준이 어느 정도일지 미지수이며 국가가 보조금을 지급하여 결국 중산층 이상에 계만 수혜를 주었다는 비판을 면하기 어렵게 되었다. 뢰럽 개인연금제도는 약간 늦은 2005년에 법정 연금제도 가입의무가 없어 리스터 연금제도 혜택도 받지 못하고 퇴직연금제도 적용도 받지 못하는 자영업자들을 위한 세제혜택이 부여된 개인연금제도이다. 특히 경제활동시기에 높은 소득세를 납부하여야 하는 자영업자들에게 적합한 제도이다.

제도가 도입되면서 일부 사업장에서 연금화되었다. 2011년 기준 전체 사업장의 7.3%만이 퇴직 연금제도를 도입하고 있고 4인 미만의 사업장의 경우 3.3%만 퇴직연금제도를 도입하고 있는 실정이다.²⁷⁴⁾ 이 사실은 퇴직연금제도 시행 여부와 상관없이 민간의 노후소득보장에서 퇴직급여가 차지하는 비중이 극히 미미하다는 것을 의미한다.²⁷⁵⁾ 아래 표는 우리나라 퇴직연금제도 적립금(퇴직금 미포함)을 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 35세에서 49세 근로자의 적립금이 가장 많은 것으로 나타나고 있고 그 이후 연령층의 근로자 퇴직연금적립금이 감소하고 있는 이유는 퇴직연금제도가 2005년부터 시행되고 있어 이들에게 대부분 퇴직금제도가 아직도 적용되고 있기 때문으로 판단된다. 퇴직연금제도에 의한 적립금이 근로자 퇴직 시점 기준 종전의 퇴직금 수준이라고 하고 근로자가 36년 근무한 후 60세에 은퇴하고 평균적으로 20년간 연금을 수령한다고 한다면(평균수명 약 80세) 소득대체율은 약 20%가 된다. 그러나 우리나라 근로자 중 36년 동안 근로를 하는 근로자의 비중은 매우 낮을 것으로 판단된다. 그렇다면 퇴직연금제도에 의한 소득대체율은 20%를 하회할 것이다. 우리나라 근로자가 평균적으로 30년 근로활동을 한다고 하면 국민연금과 퇴직연금 총합에 의한 소득대체율은 약 50% 내외가 될 것으로 추정된다. 하지만 이러한 노후소득보장 수혜를 받는 근로자는 전체 근로자 중 30% 미만인 것이 현실이다.

우리나라 근로자 연령별 퇴직연금적립금 현황(단위: 백만 원)

연령별	2015					
	계			확정급여형		기업형 IRP
	계	남자	여자	계	계	계
인구	인구	인구	인구	인구	인구	인구
계	114,435,314	86,571,275	27,864,040	85,538,756	28,208,805	687,754
20세 미만	4,012	1,735	2,277	2,621	1,254	137
20 - 24세	985,245	236,418	748,827	848,763	134,102	2,380
25 - 29세	5,710,475	2,367,097	3,343,379	4,779,331	914,078	17,066
30 - 34세	16,102,970	10,140,462	5,962,509	13,582,918	2,473,589	46,464
35 - 39세	20,323,542	14,842,969	5,480,573	16,647,310	3,604,084	72,148
40 - 44세	19,417,681	15,245,582	4,172,100	14,979,907	4,340,640	97,134
45 - 49세	20,227,393	16,815,169	3,412,223	15,163,446	4,946,876	117,070
50 - 54세	16,045,192	13,668,857	2,376,335	11,321,646	4,604,806	118,739
55 - 59세	10,976,988	9,400,446	1,576,542	6,152,546	4,716,642	107,800
60 - 64세	2,843,278	2,319,708	523,570	1,347,644	1,435,827	59,806
65세 이상	1,798,538	1,532,832	265,706	712,622	1,036,906	49,010

출처: 통계청 보건, 사회, 복지 통계 포털

274) 김대환 외(2011), 퇴직연금으로 퇴직급여제도 일원화 필요, KIRI Weekly 141호, 보험연구원

275) 한 일간지 보도에 의하면 2016년 말 기준 약 600만 명의 근로자가 가입되어 있고 총 적립금은 약 147조라고 한다. 근로자 개인당 평균 적립된 금액은 2천 5백 만 원 정도이다(매일경제 2017년 7월 5일자). 통계청 자료에 따르면 2016년 8월 현재 임금근로자 수는 1,960만 명, 총 경제활동인구는 2017년 5월 말 현재 약 2,780만 명이라고 한다. 2016년 퇴직연금제도 가입률은 2016년 기준 약 30%에 달하고 있는 것으로 추산되고 있다. 노동시장이 불안하여 근로기간이 짧아 이 30% 중 장기가 입자 비중은 훨씬 낮을 것으로 추산된다.

우리나라 퇴직연금제도의 성격은 사회보장성이 매우 약한 연금저축의 한계를 벗어나지 못한다는 점이다. 퇴직연금제도의 본질은 과거에 일시금으로 지급되던 퇴직금을 연금화하는 것인데 이 과정에서 확정기여형이든 확정급여형이든 일시금을 연금화함으로써 발생하는 위험은 근로자에게 귀착될 확률이 높다는 것이다. 기존의 퇴직금을 연금화할 경우 기본적으로 두 가지 형태의 위험이 있을 수 있다. 첫 번째는 매년 혹은 매월 임금의 8.3%를 적립하여 투자를 하든 임금상승률로 재평가를 하든 투자수익률 혹은 임금상승률 변동에 따른 적립금의 원리금 변동의 위험이 존재한다. 두 번째, 퇴직 시에 일시금을 수령하여 이 일시금을 연금화하는 경우 첫 번째의 경우처럼 적립과정의 위험은 존재하지 않지만 이 일시금을 연금화할 때 연금을 지급하는 보험사나 은행은 가능한 낮은 연금을 지급하려 할 것이며 매년 연금 지급 후 잔존적립금의 투자 수익률 또한 금융시장 수익률에 변동에 따른 위험에 노출되어 있다. 또한 물가상승으로 인한 연금가치의 하락 위험도 퇴직 근로자가 부담하게 된다. 확정급여형의 경우 비록 지급되는 연금액이 미리 확정되어 있다 해도 역시 물가상승으로 인한 연금가치하락의 위험은 소멸되지 않을뿐더러 기대여명이 증가하게 되는 경우 노후소득보장 기능이 약화된다. 또한 우리나라 퇴직연금제도가 본질적으로 개인연금계좌 혹은 저축의 성격을 벗어나지 못하기 때문에 위험분산, 소득재분배, 실업기간 및 출산, 양육기간, 가족간병기간 등을 연금제도 가입기간으로 인정하는 등의 사회보장성 강화는 기대하기 어렵거나 불가능하다.

스위스는 근로자 퇴직연금제도의 이러한 한계를 극복하고 사회보장성 강화를 위한 스위스 근로자 퇴직연금제도인 직장연금제도를 1985년에 직장연금제도에 관한 법률(BVG: Gesetz über Berufliche Vorsorge)에 근거하여 도입하였다. 우리나라 퇴직연금제도가 미국식의 저축연금제도인 것에 반하여 스위스의 3층 노후소득보장 체계 중 2층에 해당되는 이 제도는 사회보험제도로서의 연금제도이다. 즉, 가입과 탈퇴가 법률에 의하여 규정되어 있으며 수급구조도 원칙적으로 법률에 기본 틀이 정해져 있다. 다만 완전적립방식의 재원 조달의 문제는 약 2,000개에 달하는 해당 연금운영사에 일임하고 있으며 노사 단체협상에 의하여 결정된다. 법률에는 노사가 비용을 공동 부담하되 사용주가 최소한 절반을 부담하도록 규정하고 있으며 현재 약 17%에서 18% 정도의 보험료가 납부되고 있다. 스위스 직장연금제도는 사실상 일반 법정연금제도와 별 차이가 없고 다만 스위스에서 근로를 하는 모든 근로자는 의무가입 대상이 되며 의무 가입대상이 되는 소득의 하한선과 상한선이 존재하는 점이 특징이다. 스위스 직장연금제도는 사회보험제도이기 때문에 비록 개인연금계좌가 개설되어 있지만 종신 노령연금 외에 유족, 장애연금도 지급된다. 따라서 가입자 전체로서의 보험수리상 균형이 유지되는 범위 내에서 평균수명이 증가함에 따라 연금지급률이 수시로 하향 조정된다.

2005년에 도입된 우리나라 퇴직연금제도는 일단 퇴직금이라는 일시금을 연금화하는 동시에 사내 적립의 형태를 사외적립으로 전환하도록 함으로써 기업이 파산하여도 근로자의 노후소득 보장에 불리하지 않도록 하겠다는 점에서 매우 바람직하다고 할 것이다.²⁷⁶⁾ 하지만 아직도 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 병존이 지속되고 있음으로 인하여 많은 문제점이 노정되고 있다.

우선 퇴직금제도는 퇴직금지급을 위한 재원을 회사 내 유보하는 것을 허용하고 있어서 회사가 파산할 경우 퇴직금 수급권이 위협을 받게 되어 있다. 이러한 문제점을 보완하고자 정부는 1998년과 2000년에 퇴직보험과 퇴직신탁제도를 도입하여 회사가 파산하더라도 퇴직금 수급권이 보장되나 이는 임의 규정이었어서 아직도 사내 유보가 허용되고 있는 실정이다. 퇴직보험이나 신탁을 이용한다 해도 최저 적립금 기준이 설정되지 않아 실질적 수급권 보호효과는 미지수이다. 또한 1961년에 제정된 근로기준법에 의한 퇴직금제도는 아직도 중간정산을 허용하고 있었는데 2011년 7월 26일부터는 퇴사, 주택구입, 간병, 천재지변의 경우를 제외하고서는 금지되어 있다. 과거 우리나라 근로자의 3분의 2 이상이 퇴직금을 중간 정산한 것으로 나타나고 있는데 이들은 중간 정산한 퇴직금을 주로 생활비, 부채 변제, 자녀 결혼 및 주택구입, 부동산 투자 등에 사용하였고 노후대책으로 사용한 비중은 매우 미미한 것으로 나타나고 있다.²⁷⁷⁾ 이 사실은 퇴직금제도가 본래의 목적을 달성하지 못하여 노후소득보장의 책임 사회 전체로 전가되고 있음을 시사하고 있다. 더군다나 우리나라 노동시장의 환경이 변화하여 평균 근속기간이 단축되고 조기퇴직 및 이직이 증가하고 있고 평생직장의 개념이 사라지고 있는 상황 하에서 근로자의 퇴직급여제도가 수행하여야 할 노후소득보장기능은 더욱 더 절실히 보인다. 과거에는 정년까지 40년 정도 근로활동을 하여 평균 20년 정도 퇴직금으로 생활할 수 있었으나 노동시장의 불안하여 근로활동기간은 짧아지고 퇴직 후 생존기간이 증가하고 있는 현실을 보면 일시금 성격의 퇴직금제도는 더 이상 노후소득보장 기능을 수행하기에 적합하지 않다고 판단된다.

하지만 현재 시행되고 있는 퇴직연금제도 역시 개인저축연금 성격을 유지하고 있는 한 노후소득보장기능 수행에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그 이유는 종신연금, 유족연금, 장애연금 등의 급여 지급이 매우 어렵거나 불가능하게 제도가 운용되고 있기 때문이다. 확정기여형 혹

276) 2005년 1월 27일에 제정된 “근로자 퇴직급여 보장법”의 제정 이유는 “인구고령화에 대응하여 현재 일시금 위주로 운영되고 있는 퇴직금 제도를 퇴직연금제도로 전환할 수 있도록 하여 노후소득재원 확충을 통한 근로자의 노후생활안정에 기여하도록 하는 한편, 상시근로자 4인 이하 사업장에 대하여 퇴직급여제도를 확대적용하려는 것”이라고 제정 서문에 밝히고 있다. 동법은 그 동안 여러 번 개정을 반복한 뒤 2011년 7월 25일에 퇴직연금제도를 보다 활성화하기 위하여 전부 개정되었다. 개정이유는 고령화가 급속히 진행되고 있는 상황 하에서 국민연금에 의한 노후소득보장이 약하기 때문에 퇴직연금제도를 통해 보다 노후소득보장을 안정적으로 하기 위하여 근로자들의 연금수급권을 강화하고 퇴직연금제도 다양화, 퇴직연금사업자의 책무 강화 및 퇴직금 중간정산을 원칙적으로 금지하려는 데에 있다.

277) 김원식 외(2008), 퇴직급여제도 도입, 운용실태 조사 및 제도개선과제 발굴, 노동부

은 확정급여형 형태의 퇴직연금제도는 근로자가 부담하는 위험의 정도 차이를 의미할 뿐 사회 보장 관점에서 본 노후소득보장의 문제해결 능력의 차이는 아니다. 그리고 민간 퇴직연금운용사인 보험사 혹은 은행 등이 퇴직연금제도를 개별적으로 관리하게 되면 4.3 절에서 보았듯이 사회 전체적으로 보아 관리운영비가 매우 높다. 이 사실은 근로자 입장에서 보면 관리운영비가 높을수록 그에게 지급되는 퇴직연금급여 수준이 하락할 수밖에 없음을 시사한다. 근로자에게 중요한 것은 확정급여형 혹은 확정급여형의 문제가 아니라 노후소득보장 위험의 제거 여부이다. 혹자는 확정급여형의 제도가 근로자에게 더 유리하다고 주장하지만 반드시 그런 것은 아니다. 왜냐하면 어차피 확정급여형의 연금제도도 물가상승으로 인한 연금가치 하락의 위험에 노출되어 있고 종신연금이 아닌 이상 기대여명 증가로 인한 노후소득보장 위험은 여전히 존재하고 있는 것이다. 그리고 확정급여형의 연금을 설정할 당시 예상했던 사회 경제상황 변화로 인한 이자율 변동 및 금융시장 수익률 변화 역시 확정급여형연금의 미래가치에 영향을 준다.

우리나라 근로자 퇴직연금제도의 노후소득보장기능 강화를 추구한다면 근로자 퇴직연금제도를 사회보험화 하여야 할 것이다. 국가는 퇴직연금제도를 통한 근로자의 노후소득보장을 위한 기본적인 사항을 법률에 규정함으로써 민간 연금시장이 직면한 문제를 해결할 수 있을 것이다. 민간퇴직연금운용사가 직면한 문제는 4.3절에서 고찰하였듯이 민간이 제공하는 연금상품이 직면한 문제와 본질적으로 동일하다. 높은 관리운영비, 사회보장성 강화 불가 혹은 어려움, 투자수익률 변동의 위험, 물가상승으로 인한 연금실질가치 하락의 위험 등은 기존의 퇴직연금제도가 제거하는 것은 어렵거나 불가능하다. 근로자 퇴직연금제도를 연금저축정도로 인식하는 개인들이 자발적으로 하는 개인저축과 동일시하는 한 우리나라 퇴직연금제도가 근로자의 노후소득보장 기여도를 제고하기 어려울 것이다.

4.5 국민연금과 공무원연금 형평성논란

공무원연금에 대한 특혜시비 혹은 혈세로 적자를 보전해주는 연금제도 등 원색적인 비난은 아직도 존재하고 있다. 특히 국민연금 급여수준에 비교하여 공무원연금 급여수준이 훨씬 높아 국민연금과의 형평성이 유지되지 않는다고 주장한다. 그래서 공무원연금제도를 국민연금제도에 통합하여야 한다고 한다. 심지어는 자칭 사계의 전문가라는 사람들조차도 공무원연금제도를 민간 근로자와 경우와 마찬가지로 1층의 국민연금, 2층의 기업연금(근로자퇴직연금) 그리

고 3층의 개인연금제도로 개편하여야 한다고 주장하곤 한다.²⁷⁸⁾ 공무원연금제도에 대한 이러한 비판적 견해들은 조금만 자세히 들여다보면 근거가 박약함을 알 수 있다. 결론부터 이야기하면 양 제도의 취지, 성격, 도입배경 그리고 양 제도를 둘러싸고 있는 환경을 종합적으로 고려하여 볼 때 국민연금과 공무원연금의 급여액만을 놓고 비교하는 것은 “사과와 배 중 어느 것이 더 맛이 있는가?” 하는 질문과 같은 우문이다.²⁷⁹⁾ 독일 헌법재판소는 독일 공무원연금 제도는 성격, 본질, 기능, 재원 등에 있어서 독자적인 제도로서 일반 근로자가 가입되는 일반 법정연금제도와는 다른 특수한 제도라고 판시하고 있다. 따라서 양 제도를 비교할 경우 어느 한 부분만을 기준으로 비교하는 것은 장님 코끼리 만지기 식이 될 것이다. 환언하면 양 제도를 객관적이고 총체적으로 비교할 경우 비로소 그 비교가 설득력과 타당성을 확보할 것이다. 왜냐하면 형평성 문제는 양 제도를 비교함으로써 발생하는 문제이기 때문이다.

지금까지 논의된 양 제도 간의 형평성 문제는 주로 연금급여액 또는 생애 총소득 개념 기준으로 비교 연구를 한 경우가 많다.²⁸⁰⁾ 하지만 우선 연구자들은 형평성이라는 개념을 정확히 정의하지 않고 있다. 일반적으로 형평성(equity, Billigkeit, équilibre)이란 동일한 것을 동일하게 다른 것을 다르게 취급하는 것으로 아리스토텔레스의 분배적 정의에 해당되는 개념으로서 평균적 정의와는 다른 개념이다. 유사한 개념으로 평등(equality, Gleichheit, égalité), 정의(justice, Gerechtigkeit, équité), 공정성, 공평성 등을 생각해 볼 수 있다. 능력이 모든 면에서 동일한 일란성 쌍생아 중 한명은 인생관이 달라 교사의 길을 선택하고 다른 한명은 교수의 길을 선택하여 교수의 수입이 높다고 해서 형평성에 어긋난다고 할 수 있을까? 교수의

278) 그간 여러 번 진행된 공무원연금공단의 연구용역 보고서 참조

279) “사과와 배 중 어느 것이 더 신맛이 있는가?” 하는 질문은 매우 합리적인 질문이며 답에 대한 기준이 분명하다. 사과의 특성, 모양, 성장과정, 맛, 색깔 등 모든 면에서 배와 다르지만 산도에 있어서 일반적으로 사과가 배보다 높다는 것은 과학적으로 증명된 사실이다. 사과가 배보다 신 맛이 더하다고 해서 사과가 더 가치 있다고 일반화하는 것은 무리이다. 물론 신맛을 선호하는 사람에게는 사과가 더 가치 있을 것이다. 두 과일이 인간에게 유익한 이유가 건강에 기여를 한다고 하고 사과가 건강에 더 탁월한 효과가 있다고 한다면 일반적으로 사과가 더 가치 있을 것이다. 신 맛뿐만 아니라 사과를 섭취함으로써 누리는 총 효과 혹은 총 효용을 기준으로 사과의 가치를 평가할 때 그 평가의 타당성과 정당성은 확보될 것이다. 국민연금과 공무원연금을 명확히 정의되지 않은 형평성의 개념으로 비교하는 것은 비논리적이고 객관적이지 않다. 왜냐하면 양 제도의 원리와 취지, 수급구조, 적용대상자, 재원조달의 원천, 부담자와 수급자의 일치 여부, 임금과 보수 성격 등이 서로 상이함에도 불구하고 이러한 요소를 외면한 채 급여수준 혹은 생애보수 및 소득 기준으로 제도의 전체를 파악하려 하기 때문이다. 양 제도를 비교할 때 무슨 목적으로 무엇을 기준으로 비교를 하는가를 명확히 하지 않으면 논의의 본질을 불명확하게 할 가능성이 존재하고 있으며 따라서 양 제도를 총체적이고 객관적으로 비교하여야 할 것으로 판단된다. 일부를 보고 전체를 판단하는 구성의 오류를 범해서는 안 될 것이다.

280) 김태일(2004), 국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석, 한국행정학보 38(6), pp 111-129, 김상호(2008), 생애소득관점에서 국민연금과 특수직역연금비교, 경제학 연구 56(3), pp 171-193, 김태일 외(2014), 국민연금과 공무원연금 형평성 비교분석, 정부학 연구 제 20권 3호, 173-204

수입이 교사의 수입과 동일하여야 형평성이 회복되는 것일까? 교수의 수입이 교사의 수입보다 높은 이유는 교수가 하는 역할을 사회가 더 높게 평가하기 때문이다. 잘못된 현상인가? 물론 결과가 형성되는 과정이 제약되어 있어 개인이 원하는 대로 직업을 선택할 수 없는 경우는 절차적 정당성도 확보되지 못하고 형평성도 보장되지 못할 것이다. 형평성은 합리적 차별과 정당한 불평등을 내포하는 개념으로 이해하여야 할 것이다. 동일한 것을 다르게 평가하고 취급하는 것은 분명히 형평성과 정의의 개념에 반한다. 마찬가지로 다른 것을 동일하게 평가하고 취급하는 것 역시 형평성과 정의의 개념에 반한다. 인간의 삶을 자유로이 선택할 수 있고 기회가 균등하게 주어지는 사회에서 능력이 탁월하여 사회에 보다 많은 기여를 하는 사람을 사회가 높게 평가하는 것은 정당하고 형평성에 부합된다. 최대 다수의 최대 행복을 주장한 공리주의 철학은 각 개인이 처한 상황을 고려하지 않은 채 사회 전체의 총 효용 증가를 추구하기 때문에 형평성 확보와는 거리가 있는 반면 사회에서 가장 약한 자의 복리 증진이 사회전체의 복리증진이라고 본 롤스의 철학은 형평성에 보다 가깝다고 할 수 있다.

우선 양 제도는 취지 및 목적이 다르다. 국민연금제도는 사회보험제도로서의 연금보험제도로서 사회보장정책의 일환으로 일반 국민들의 노후소득보장을 목적으로 한다. 연금보험제도가 되기 때문에 어디까지나 보험제도이다. 따라서 가입자가 납부하는 보험료로서 급여가 충당되며 국가가 조세로 연금급여를 책임질 의무가 없다. 보험제도이긴 하나 사회보험제도이기 때문에 일반 민영보험과 달리 보험료가 위험발생 확률 및 정도에 따라 책정되는 것이 아니라 법률에 의하여 일방적으로 책정되며 가입탈퇴가 법률에 의하여 일정한 조건 하에 강제된다. 사회보험제도로서의 연금보험제도이기 때문에 민영보험이 수행하지 못하는 위험분산 및 소득재분배 기능도 수행한다. 국민연금제도는 기본적으로 가입자가 납부한 보험료로 급여 재원이 조달되고 소득재분배 기능이 있긴 하나 소득비례형 연금보험제도이기 때문에 부담자와 수혜자가 일치한다. 사회보험으로서의 연금보험이기 때문에 원칙적으로 보험수리적 균형을 유지하여야 하며 따라서 급여수준을 상향조정하려면 보험료도 상향조정을 하여야 한다. 국민연금은 수혜가 부담자에게 귀착되기 때문에 강제저축의 기능을 수행한다. 비록 사용주가 형식 상 보험료의 절반을 부담한다 해도 노동시장을 통하여 사용주가 부담하는 보험료도 근로자에게 전가된다. 즉, 사용주가 부담하는 보험료만큼 임금 인상이 둔화된다. 그리고 개인들이 합리적이라고 한다면 스스로 알아서 노후소득보장을 할 것이지만 정보의 부족, 정보의 비대칭으로 발생하는 보험시장 문제점 등으로 인하여 노후소득보장을 소홀히 할 가능성이 높으며 경제활동 시기의 소득중단 등으로 인한 노후소득보장 부족의 위험은 개인이 부담하기 어렵다.

반면 공무원연금제도는 공무원을 일반근로자로 보는지 여부에 따라 사회보험제도로서의 연

금보험제도일 수도 있고 부양제도일 수도 있다. 공무원을 일반 근로자로 본다면 공무원연금제도를 굳이 특수한 형태의 연금제도로 시행할 논리적 근거는 없다. 왜냐하면 공무원이 수령하는 보수는 근로자의 임금과 동일한 성격을 지니며 공무원과 국가의 관계도 일반근로자의 경우처럼 자유의사에 입각한 계약관계에 기초하고 있기 때문이다. 고도의 공공성이 요구되는 분야에 근무하는 자를 제외한 공무원을 일반 근로자로 보아 연금제도를 운영하는 스위스나 네덜란드, 북유럽국가의 경우 공무원을 위한 연금제도와 근로자를 위한 연금제도의 차이가 존재하지 않고 수급구조가 동일하다. 공무원을 근로자의 부분집합으로 보는 것이다. 이 경우의 공무원을 위한 연금제도는 사회보험제도로서의 연금제도라고 할 수 있다.

하지만 공무원의 신분을 인정하고 공무원은 근로자가 아니라고 한다면 공무원연금제도는 더 이상 사회보험제도가 될 수 없다. 공무원의 신분이 법률에 의하여 인정되면 공무원과 국가와의 관계는 근로자와 사용주의 경우처럼 근로계약관계가 아닌 임용관계이다. 이 임용관계는 법률에 의하여 형성되며 공무원과 국가 사이의 권리 의무관계를 규율하고 있다. 공무원연금제도 역시 국가와 공무원 사이의 법률관계의 일부이다. 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도는 공무원의 신분이 법률에 의하여 보장되고 공무원의 노후생계보장이 국가의 의무가 되는 부양제도의 형태를 띠게 된다. 제 2부에서 언급하였듯이 신분제 공무원제도 하에서의 공무원은 사회 전체를 위하여 봉사를 하는 대가로 국가에서 재직 시뿐만 아니라 퇴직 이후에도 공무원 자신과 가족의 적절한 생계보장을 받는다. 그 논리적 근거는 공무를 수행하는 공무원은 사회 전체를 위하여 공평하게 공무를 수행하여야 하기 때문에 자신의 사적인 영리를 추구하는 것이 금지되어 있고 개인적 정치적으로 제약과 의무가 부과되어 있다는 점에서 찾을 수 있다. 국가가 공무원의 퇴직 후 공무원의 퇴직 시 직위, 직급, 직책에 상응하여 적절한 노후생계보장을 하여야 하는 한 국가가 재원을 조달하여야 하며 공무원이 부담을 하여야 할 의무는 원칙적으로 존재하지 않는다.

국가가 공무원의 노후생계보장을 위한 재원을 어떻게 조달하는가 하는 문제는 나라마다 상이하다. 형식 상 공무원이 자신의 보수의 일부를 각출하여 재원조달에 기여를 한다 해도 공무원에게 지급되는 보수는 근로의 대가인 임금이 아니라 사회전체를 위한 봉사에 대한 일종의 보상이기 때문에 보상을 높게 해주고 그 일부를 다시 기여금으로 납부하게 하는 것으로 볼 수 있어 최종적인 부담자는 납세자인 국민이다. 따라서 공무원이 납부하는 기여금은 보험료 성격이라기보다는 재원조달의 한 형태에 불과하며 최종 부담은 국민에게 귀착된다. 공무원에게 중요한 것은 재직 시의 보수뿐만 아니라 퇴직 후의 연금이다. 반면 일반근로자가 가입된 국민연금의 경우 근로활동기간의 임금소득의 일부로 노후소득보장 재원이 조달되며 원칙적으로 보

협료에 비례하여 연금급여수준이 결정된다. 부양제도의 공무원연금제도는 결국 조세로서 재원이 조달되기 때문에 연금재원 부담자와 수혜자가 일치하지 않는 현상이 발생하여 대리인문제가 발생할 소지가 존재한다. 국민연금의 재원은 수혜자가 부담하므로 대리인 문제가 발생할 소지가 없다. 신분제 공무원제도를 실시하고 있는 우리나라 공무원연금제도는 부양제도의 성격이 강한 연금제도이다.

이처럼 국민연금제도와 공무원연금제도가 취지, 기능, 재원조달, 성격이 다름에도 불구하고 연금급여액 혹은 연금이 소득이전액 혹은 생애소득 기준으로 비교를 하여 형평성 문제를 논하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 우선 공무원연금급여 수준이 높은 이유는 법률에 의하여 공무원의 노후생계를 퇴직 시의 직위, 직급, 직책에 상응하여 적절히 보상을 해 주어야 하기 때문이다. 현행 공무원연금수준이 적절한지는 별도의 문제로서 사회적 합의가 요구되는 문제이기도 하다. 공무원의 적절한 노후생계가 법률에 의하여 보장되지 않는다면 결국 사회 전체 봉사자로서의 공무원의 공평무사한 공무수행은 위협을 받게 된다. 왜냐하면 스스로 노후생계를 책임져야 한다면 공무수행 과정에서 근로자의 경우처럼 사적인 영리추구도 허용되어야 하며 개인적 정치적 제약도 해제되어야 하기 때문이다. 소득이전액 혹은 생애소득 기준 비교는 공무원이 기여금 납부 여부는 재원조달의 한 형태일 뿐 공무원연금재원조달의 근원이 조세라는 사실을 상기한다면 소득이전액 개념은 무의미하며 생애총소득 역시 국민연금가입자의 연금은 자신의 임금소득의 일부이고 공무원의 연금은 연장된 보수라는 점을 감안하며 단순비교는 아무런 의미가 없는 것이다. 그리고 공무원과 국민연금가입자인 근로자의 생애소득을 비교할 수 있다 해도 어느 공무원과 어느 근로자를 비교할 것인지도 불분명하다. 대졸자라 하더라도 고위직 공무원이 될 수 있고 하위직 공무원이 될 수도 있으며 근로자의 경우에도 고임금 근로자 혹은 저임금 근로자가 될 수 있을 것이다. 동일한 조건 하에서 공무원에 임용되고 근로자로 취업을 한 경우에도 소득경로(income path)가 서로 달라 양자를 비교하는 것은 무의미하다. 더군다나 소득과 보수경로가 비슷한 근로자와 공무원을 비교하는 것은 자의적일 수밖에 없다.

양 연금제도 수급구조 또한 상이하다. 국민연금은 9%에 해당되는 낮은 보험료가 부과되고 연간 지급률은 1%이며 2015년 개정된 공무원연금제도는 보험료는 국민연금의 2배인 18%, 연간 연금지급률은 1.9%에서 점진적으로 하향조정되어 1.7%로 되어 있다. 단언하면 국민연금은 덜 내고 덜 받고 공무원연금은 더 내고 더 받는 구조인데 이러한 상이한 수급구조의 연금제도를 비교한다는 것은 무리이다. 더군다나 공무원연금 재원조달의 원천은 조세라는 사실을 인식한다면 위의 단순비교는 아무런 의미가 없다.

이상에서 보았듯이 양 제도의 형평성을 논하려면 연금급여수준, 소득이전액, 생애총소득 등

의 수급구조 뿐만 아니라 양 제도의 도입취지, 재원부담, 본질, 기능, 성격 등을 종합적이고 총체적으로 고려를 하여야 할 것이다. 양 제도의 어느 한 부분만을 기준으로 양 제도 간의 형평성 문제를 논하는 것은 논리의 비약이라는 우를 범하게 되는 결과를 초래할 것이다. 결론적으로 말하면 우리나라가 신분제 공무원제도를 유지하는 한 양 제도를 직접 비교하는 것은 불가능하거나 별 의미가 없다는 것이다. 공무원연금제도에 관하여서는 다음 절에 상술한다.

국민연금과 공무원연금의 형평성을 자의적으로 해석하게 되면 취지, 기능, 성격, 재원조달 부담 주체가 서로 다른 양 제도에 대한 올바른 이해를 방해하게 되며 양 제도의 일부만을 보고 양 제도의 통합을 주장한다든가 공무원연금제도를 다층구조화하여야 한다고 주장하게 된다. 공무원연금제도와 국민연금제도를 통합하여야 한다는 논리는 양 제도의 본질적 차이를 외면하거나 오해하는 데에서 비롯된 것이다. 공무원을 근로자로 보는 나라에서는 이미 수급구조가 일반 근로자 연금제도와 동일하게 조화되어 있지만 양 제도가 하나로 통합되어 있지 않고 공무원을 위한 제도가 별도로 운영되고 있다. 더군다나 신분제 공무원제도가 실시되고 있는 나라의 공무원연금제도는 분리되어 운영되고 있고 독일의 경우 공무원연금제도의 독자성과 특수성을 헌법재판소가 인정하고 있으며 오스트리아의 경우에도 일반 근로자가 가입되는 법정연금제도와 공무원연금제도의 수급구조가 동일함에도 불구하고 통합하지 않고 별도로 운영하고 있다는 사실은 공무원연금제도의 취지, 기능, 성격, 재원이 국민연금의 그것과 다르다는 사실을 방증해주고 있는 것이다. 우리나라 공무원연금제도를 국민연금과 통합하려면 신분제 공무원제도를 폐지하는 것이 선행조건이며 통합의 사회적 편익이 무엇인지 냉정하게 분석하여야 할 것이다. 연금제도는 장기간에 걸쳐 시행되는 제도라서 개혁이나 통합을 하게 되면 섬세한 경과규정이 요구되고 그 효과가 당장 나타나는 것이 아니라 한 세대가 지나 나타난다는 사실을 상기하여야 할 것이다. 그리고 공무원연금을 국민연금과 통합하려면 약 70년에 걸쳐 2016년 말 기준 약 600조원 정도에 달하는 공무원연금 총당부채 변제를 위한 재원조달 문제도 해결되어야 할 것이다.²⁸¹⁾ 통합의 목적이 국가의 공무원연금 재정부담 경감이라면 급여수

281) 연금총당부채란 2011년부터 국가회계기준이 발생주의를 원칙으로 하면서 결산일 기준 연금수급자에게 지급하여야 할 미래의 연금액과 재직자가 취득한 연금수급권에 해당되는 미래의 연금액을 **현재가치로 환산한 추정치**로서 정부가 당장 상환을 하거나 변제일이 확정되어 있는 부채가 아니다. 확정채무를 국가가 변제하지 않게 되면 국가 부도의 위기에 처하지만 연금총당부채는 연금제도가 지속되는 한 그러한 성질의 부채가 아니다. 비록 미래의 연금을 지급하기 위한 기금이 미리 적립되어 있지 않다 해도 장기간에 걸쳐 미래의 조세 수입으로 재원 조달이 가능하기 때문에 결산일 기준 확정된 부채가 아니다. 따라서 연금총당부채에 관하여 논할 때 부채 측면만 강조하는 것은 문제의 본질을 왜곡할 소지가 있다고 네덜란드 출신 OECD 연금전문가 Blöndal(2003)은 강조하고 있다. 발생주의 회계원칙을 국가회계에 도입한 근본적인 이유는 공공부문의 진정한 원가를 투명하게 보여주는 데 있는 것이다. 즉, 연금총당부채를 공무원이 퇴직한 후 공짜로 받는 급여가 아니라 그들이 재직함으로써 연금수급권을

준을 하향조정하거나 기여금 상향조정 혹은 동시에 두 가지를 병행하면 될 것이다. 하지만 우리나라 공무원제도가 신분제 공무원제도를 유지하는 한 이러한 정책에는 한계가 있을 수밖에 없다. 2015년 공무원연금개혁으로 공무원연금제도는 공무원이 부담하는 기여금 및 정부가 부담하는 부담금이 각각 7%에서 점진적으로 9%까지 상향조정됨과 동시에 연간 연금지급률은 1.9%에서 점진적으로 1.7%까지 하향조정됨으로써 공무원연금이 수급구조 형태에 있어서 국민연금제 비하여 과도하게 후하다는 비판은 이제 근거가 박약하게 되었다. 물론 공무원연금제도를 연금보험제도로 보아 수입과 지출의 재정관점에서 보면 향후 2030년대가 되면 정부의 적자보전액이 증가하여 급여지출의 약 3분의 1에 달하게 됨으로써 정부가 부담하는 부담금을 합하면 급여지출의 약 3분의 2를 정부가 부담하게 된다는 점에서 국민조세 부담 비중이 높아지게 된다는 사실은 부인할 수 없다. 적자 보전이 발생하는 이유는 과거 공무원연금제도가 보험수리적 균형을 유지하지 않고 수급구조가 관대하였기 때문이다. 하지만 이는 공무원연금제도를 사회보험제도로서의 연금보험제도로 바라볼 경우의 논리이다.

우리나라 공무원연금제도는 수급구조가 국민연금과는 상이하지만 외형적으로 비교한다면 2015년 개혁을 통하여 공무원이 부담하는 기여금 및 정부가 부담하는 부담금을 고려할 때 연간 연금지급률은 국민연금과 형평을 유지하게 되었다. 즉, 신규 공무원의 경우 연간 지급률 1.7%의 적용을 받는데 이는 국민연금 연간 지급률 1.0%보다 높지만 공무원연금의 경우 기여금과 정부부담금의 합이 18%로서 국민연금 보험료 9% 두 배라는 사실을 상기하여야 한다. 정부 부담금이 9%이긴 하지만 근로자의 경우 퇴직연금에 사용주가 부담하는 보험료가 8.3%이기 때문에 사용주가 부담하는 총 보험료는 여기에 국민연금보험료 4.5%를 더한 12.8%가 된다. 공무원의 경우 퇴직 시 퇴직수당을 일시금으로 수령하는데 이를 보험료로 환산하면 약 3.24%가 되므로 정부가 부담하는 부담금 9%를 여기에 합하면 12.24%로서 민간 근로자의 사용주가 부담하는 12.8%보다 오히려 낮다. 공무원연금 연간 지급률이 국민연금 지급률보다 0.7% 높은 이유는 공무원이 근로자보다 더 부담하는 4.5%에 근로자 퇴직금과 공무원 퇴직수당 차액에 해당되는 보험료 5.06%를 합한 9.56%를 반영한 것이다. 즉 민간 근로자에 적용되는 국민연금 연간 지급률 1%에 9.56%에 상응한 보험수리적 연금지급률 0.7%를 합하면 1.7%가 되는 것이다.

획득하기 때문에 재직 시에 발생한 비용으로 인식하자는 것이다. 그 결과 공공부문 총 인건비를 투명하고 체계적으로 계상할 수 있게 된다. 공무원연금수급권은 공무원이 재직함으로써 이미 발생한 비용으로서 공무원연금은 후불보수가 아니라 연장된 보수인 것이다. 공무원연금의 총당부채는 청산의 대상이 아니라 사회적 합의를 통하여 지속가능한 제도 발전을 위한 기본 정보로 활용되어야 할 것이라고 그는 강조하고 있다.

결국 근로자가 공무원처럼 4.5%에 해당되는 보험료를 추가로 납부하게 되면 총 국민연금보험료는 13.5%가 되고 여기에 퇴직금 8.3%를 합하면 총 보험료는 21.8%가 된다. 공무원의 경우 정부가 12.24%에 해당되는 총 보험료를 납부하고 있기 때문에 공무원연금의 총 보험료는 여기에 공무원이 부담하는 9%를 합한 21.24%가 된다. 즉, 국민연금가입자인 민간 근로자가 4.5% 대신 공무원처럼 9%를 부담하면 국민연금 및 퇴직(연)금 총 보험료는 21.8%로서 양 제도의 적용을 받는 자의 총 보험료 차이는 0.56%에 불과하다. 연간 지급률 1.7%를 근거로 산정된 공무원연금액에 공무원이 수령하는 퇴직수당을 합한 금액과 근로자도 공무원처럼 9%에 해당되는 보험료를 납부한 후 수령하는 연금액과 퇴직금 혹은 퇴직연금을 합한 금액이 거의 동일하게 되어 **비용 편의 관점에서 보면 양 제도 간 차이는 사실상 존재하지 않는다**. 이것이 2015년도 연금개혁의 핵심 중의 하나이다.

물론 노동시장이 불안하여 민간 근로자의 근로활동이 짧고 퇴직연금제도 적용을 받는 근로자 비중이 그리 크지 않다는 사실을 감안하여야 하지만 이는 연금제도의 문제라기보다는 우리나라 사회경제적인 문제이다. 공무원연금제도의 고민이 바로 여기에 있다. 신규 공무원에게 적용되는 공무원 연금제도 비용 편익에 있어서 공무원연금 특혜라는 말은 더 이상 사실이 아님에도 불구하고 과거 후한 급여수준을 보장하였던 공무원연금제도로 인하여 공무원연금제도가 국민연금과 비교하여 보험수리상 형평성을 유지하는 방향으로 개혁된 사실에 대한 오해나 편견이 존재하고 있는 것이 현실이다. 연금제도 조화라는 것은 모든 공적연금제도 수급구조가 일원화되는 것이 아니라 각 제도의 특성을 살리면서 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 취급하는 분배적 정의의 원리가 지배하는 것이다. 공무원연금제도의 특수성과 독립성을 굳이 부인할 필요는 없으며 독일 헌법재판소도 사회경제적 상황 변화를 외면하지 않는 한 공무원연금의 특수성을 인정하고 있다. 노동시장이 안정화되고 국민연금과 퇴직연금제도가 제 기능을 수행하게 되면 공무원 연금에 대한 도전도 약화될 것이며 공무원연금의 미래는 그리 어둡지만은 않다. 공무원연금제도의 미래는 제도 내의 문제라기보다는 제도를 둘러싼 환경 변화에 의한 도전이다.

국민연금과 공무원연금제도의 비교

	국민연금제도(민간근로자)	신분제 공무원연금제도
기능	생애 소득의 균등분배, 빈곤완화, 위험분산, 소득재분배, 시장실패 보완, 근시안적 행위 보완, 개인책임과 사회연대성의 조화	퇴직 후 공무원 직위, 직급에 상응한 적절한 생계보장 (연장된 보수)
임금과 보수, 연금의 성격	생산성에 상응한 임금 임금의 일부에서 연금이 지급되므로 연금 은 후불임금	직무, 직급, 직위에 상응한 사회전체 봉사에 대한 보상 (성과급은 원칙적으로 연금산정 기준보수에서 제외), 연금 은 보수의 연장
법적 근거	국민연금법	공무원연금법
연금지급 채무자	국민연금공단	국가(공무원연금공단에 위탁)
제도 적용 근거가 되는 법률관계	사용주와 근로자의 관계는 근로계약 관계	임용관계(행정행위: 법률관계 형성 변경 종료가 법률에 의하여 규정됨)
재원조달부담 주체	가입자(부담자와 수혜자 일치)	국민(부담자와 수혜자 불일치)
재원조달 형태	부과방식, (부분)적립방식, 일반조세	조세(형식적으로 공무원 일부 납부 가능)
연금제도 형태	사회보험으로서의 연금보험 제도, 위험공동체	부양제도(신분제 공무원제도) 및 사회보험제도
연금재정	존재함(수입과 지출)	반드시 존재할 이유 없음
연금제도구조	단층, 다층구조	단층(부양제도), 다층구조
종신연금, 유족, 장애 연금	있음	있음
운영주체파산위험	거의 없음, 정치적 위험	거의 없음
위험부담 주체에 따른 형태	확정기여형(DC), 확정급여형(DB), 혼합형	부양제도의 경우 국가가 위험부담, 사회보험제도의 경우 좌동
연금제도의 투명성	적립방식의 경우 투명함	부양제도의 경우 불투명, 사회보험 제도 적립방식의 경우 좌동

4.6 우리나라 공무원연금제도의 성격

1960년에 도입된 우리나라의 공무원연금제도는 공무원제도의 일부 혹은 공무원제도에서 파생된 제도이다. 따라서 우리나라 공무원연금제도의 성격을 규명하려면 공무원제도를 먼저 파악하여야 한다. 우리나라 공무원제도는 국가의 공공업무를 수행하기 위한 관료제도의 핵심을 차지하고 있다. 서양의 관료제가 봉건체제가 붕괴된 후 민주국가가 태동되면서 프랑스를 시초로 발달한 반면 우리나라의 관료제는 해방 이후 일제 잔재가 완전히 청산되지 않은 채 외부로부터 유입되어 발전하게 되었다.

프랑스는 1789년 프랑스 대혁명 이전만 해도 관직이 신분이나 정실에 따라 배분되었으나 혁명 이후에는 능력에 따라 관료를 선발하였고 전문성 향상을 위한 교육도 실시하는 한편 우수인재 유치를 위하여 신분도 보장하는 근대적 관료제를 실시하게 되었다. 특히 나폴레옹 법전이 완성되면서 공무원 관련 법률체계가 완성되었고 합리성과 전문성을 겸비한 근대적 관료주의가 형성되었다.²⁸²⁾ 보불전쟁에서 패한 프러시아는 게르만 국가가 부족국가로서 분열되어 있어 프랑스처럼 강력한 중앙집권 체제 형성이 어렵다고 판단, 프랑스의 관료제를 모범으로 하여 유능한 관료를 선발하여 독일식 관료제도를 시행하게 되었다. 이 무렵 독일의 관료제도의 이론적 기초를 제공한 사람은 Max Weber인데 그에 의하면 권력에 의한 지배의 정당성을 세 가지로 구분하고 있다.

첫째는 전통에 의한 지배로서 공동체 족장의 권력, 봉건시대 혹은 왕정시대의 왕권 등은 그 권력의 원천이 종교나 신분에 있었기 때문에 왕권신수설 등에서 보듯이 권력이 세습되었다. 두 번째 카리스마에 의한 지배로서 지배자의 권력의 원천이 개인적인 위엄 혹은 비범한 지도력과 용기 등에 있다는 것이다. 특히 이러한 형태의 지배는 위기상황을 돌파하거나 해결하는 경우 지도자 개인에 대한 정당성이 확보된다는 것이다. 지도자 개인의 비범성에 의한 지배 역시 전통에 의한 지배의 경우와 마찬가지로 합리성과 전문성이 결여된 것이다. 세 번째는 법률

282) 이미 중국도 송나라 시대에 강력한 전제군주를 중심으로 한 강력한 중앙집권체제 유지하기 위한 능력중심의 관료제도가 실시되고 있었고 우리나라도 고려시대 조선시대를 거치면서 과거제도 등 당시의 왕정 유지에 필요한 관료제도가 시행되었다고 할 수 있다. 영국이 1853년에 단행한 Northcote-Trevelyan 행정개혁도 중국의 능력중심의 관료제가 모범이 되었다. 민주주의가 일찍이 발달한 영국에서는 사회 갈등을 해결하기 위한 유럽 대륙식의 관료주의가 탄생한 것이 아니라 군대(military service)에 대칭되는 개념으로서 공무원 제도(civil service)가 발달하게 되었다. 오늘날 세계의 관료제도를 분류한다면 유럽대륙식, 영국식으로 대별되며 역사가 짧은 미국은 상대적으로 최근까지 업관주의 전통이 남아 있으며 일본은 유럽대륙식 관료제도를 도입하였고 우리나라도 일본을 거쳐 유럽식 관료제도가 시행되고 있다고 보아야 한다.

에 의한 지배로서 지배 권력의 정당성은 합리성과 전문성에서 비롯되며 이러한 형태의 관료제 하에서는 관료나 정치지도자 개인의 판단이 아닌 법률에 의하여 권한이 행사되기 때문에 자의성이나 관료 개인의 주관적 판단이 배제된다는 것이다. 특히 이러한 법률에 의한 지배가 정착 되면 정권이 교체 시에도 관료는 법률에 의하여 공무를 수행하기 때문에 업무의 계속성 및 공평성이 보장된다. 이러한 법률에 기초한 합리적 관료제도는 공공업무를 수행하는데 가장 적합한 제도라고 그는 보았다. 이미 언급하였듯이 독일의 헌법에는 공공업무는 관료제도의 구성원인 공무원이 수행하여야 한다고 규정하고 있다.²⁸³⁾ 그는 또한 위 세 가지 지배 법에 의한 합리적 지배가 역사적으로 가장 발전된 형태의 지배구조라고 하면서 공무원들이 공평무사하게 사회 전체를 위하여 업무를 수행할 수 있도록 신분과 적절한 보상을 하여야 한다고 역설하였다. 왜냐하면 당시 근대적 의미의 관료제가 발전하게 배경은 산업화가 시작되면서 심화되는 사회갈등을 해결하기 위한 제도의 시행에 있었고 관료제의 궁극적 존재이유도 국민국가라는 공동체의 유지 발전에 있었기 때문이다.²⁸⁴⁾

그에 의하면 관료로서 공무원은 우선 개인이 아니라 비 개인으로서 직책을 소유하는 것이 아니라 공무원의 능력과 적성, 전문성에 따라 관료제도 하나의 부품으로서 배치되는 것이다. 그래서 직책은 어느 특정한 공무원만이 수행하는 것이 아니라 다른 공무원이 배치되더라도 업무를 법률의 규정에 따라 비개인적으로 수행하므로 직책은 공무원 개인과 독립되어 있으며 공무원은 업무를 수행하는 과정에 있어서 개인으로서의 자아를 업무에 매몰시키는 것이다. 관료로서의 공무원의 비개인성은 그에게 공공업무를 수행하는데 요구되는 권한도 주어지지만 각종 제약과 의무가 수반되고 공무원이 달성한 성과는 공무원 개인이 아닌 사회 전체에 귀속된다는 점에서도 확인된다. 그러기 위해서는 공무원의 신분이 보장되어야 하고 개인으로서의 자아를 망각하기 때문에 사회 전체를 위한 공공업무를 수행함에 있어서 사적인 영리를 추구하면 안 되는 대신 국가에서 재직 시 및 퇴직 시 적절한 생계를 보장하여 주는 것이다.²⁸⁵⁾

283) 독일 기본법(헌법에 해당됨) 제 33조 참조.

284) Weber, M.(1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 제 3 부. 막스 베버가 말하는 관료주의의 합리성은 목적이 아니라 수단적 의미에서 합리성이다. 즉, 공공업무 목적이 달성되어야 할 방법 중 관료제도가 합리적이라는 의미이며 관료제도가 절대가치나 이성에 부합되기 때문에 합리적이라는 의미는 아니다. 수단 혹은 도구로서의 합리성이기 때문에 도덕적 판단 대상이 되질 아니한다. 이는 그가 주장한 관료제도의 원래의 모습(Idealtypus)으로서 실제 현실에 나타나는 관료제도는 이와 상당한 차이가 존재하며 관료제도는 자신의 부처의 권한과 예산을 극대화하기 위하여 보다 많은 공공업무를 수행하려 한다고 주장한 Niskanen(1971)이나 관료제도는 사회 전체의 공익에 기여를 한 것이 아니라 가진 자를 위한 자본주의 체제의 시녀라고 역설한 Miliband(1969)의 비판의 대상이 되기도 했다.

285) Weber, M.(1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 제 3 부

하지만 막스 베버가 상정하였던 관료제의 합리성, 정치 사회적 중립성, 비개인성, 공평무사함 등은 현실세계와 나라마다 정도의 차이는 있지만 상당히 다른 형태로 나타나며 현실과 거리가 있는 것이 사실이다. 그가 상정하였던 순수 이상형의 관료 혹은 공무원이 갖추어야 할 특성이나 덕목은 법률이나 신분의 보장 및 국가에 의한 적절한 생계보장에 의하여 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 이 문제는 공무원 개개인의 인생관 혹은 윤리관과 관료제라는 거대한 조직과의 복잡한 변증법적 관계로서 한 공동체 전체의 발전의 문제이다. 일부 관료들은 이기적으로 행동을 하고 부정부패의 유혹에서 자유롭지 못하는 사례가 종종 있는 것도 사실이다. 그러한 이러한 현상은 관료 개개인의 문제로서 관료제의 구조적인 문제로 일반화하는 것은 무리이다. 특히 관료제가 국가와 사회 공동체를 위하여 수행하는 역할을 어떻게 평가하는가에 대하여 공무원에 대한 인식 및 그들이 차지하는 사회적 위상이 영향을 받게 될 것이며 그들에 대한 사회적 평가가 높으면 높을수록 막스 베버가 상정한 이상형 관료제도에 근접하고 있다고 할 수 있다. 즉, 관료제는 공무원을 핵심으로 형성된 조직 및 제도이지만 공무원의 단순한 합 이상으로서 관료제가 현대 사회에서 수행하는 역할은 그 나라가 관료제를 어떻게 인식하는가에 따라 결정된다.

관료제에 대한 비판이 강하게 발생한 20세기 후반에 시카고학파의 영향을 받은 신자유주의 사상의 정책을 택한 남아메리카는 관료의 역할을 대폭 축소시키는 정책을 실시한 반면 동남아 신흥 국가는 관료제의 역할을 오히려 강화함으로써 경제 성장 및 사회 발전에 기여하였다. 물론 이들 남미 국가는 외국 자본이 필요한 상황 하에서 세계은행과 국제통화기금의 구조조정 요구를 무시할 대안이 없었을 것이다. 남아메리카의 국가들은 시장논리에 기초하여 공공부문을 축소한 결과 경제성장이 둔화되고 실업이 증가하였을 뿐만 아니라 사회발전에도 진전을 보지 못하였다. 그 이유의 하나는 국가의 중요한 정책을 입안하고 실행하여야 할 유능한 관료들이 존재하지 않아 효과적이고 효율적으로 자원을 배분할 수 없었고 경제성장의 둔화는 분배의 문제 및 각종 사회 갈등을惹起하였기 때문이다.

이상 관료제도가 역사적으로 형성 발전되어 온 것을 일별하였고 합리적 전문성을 중심으로 한 관료제도의 특성 그리고 관료제도와 사회와의 관계를 고찰하였다. 우리나라의 공무원제도 혹은 관료제도 역시 위에서 설명한 내용에서 크게 벗어나지 않는다고 판단된다. 즉, 유럽대륙에서 발달된 공무원제도가 일본을 거쳐 우리나라에 도입되었기 때문에 우리나라의 공무원제도는 신분제 요소가 강한 직업공무원제도 혹은 신분제 공무원제도라고 할 수 있다. 최근에 와서 유능한 외부 인력 채용의 일환으로 일부 고위직 공무원을 별정직 혹은 계약직으로 채용하고 있으나 비중은 미미하여 우리나라 공무원제도의 성격이 근본적으로 변화된다고 보기는 어

럽다. 막스 베버가 주창한 신분제 공무원제도의 요체는 전문성을 소지한 관료들이 공공업무를 사회 전체 발전을 위하여 합리적이고 공평무사하게 수행하도록 공무원이 정치 사회적 중립성과 신분 그리고 적절한 생계가 보장되어야 한다는 점이다. 물론 그들에게 근로자와 다른 특별한 신분이 보장되고 적절한 생계가 보장되는 이면에는 개인적 정치적 제약과 상당한 의무가 수반된다는 점도 상기하여야 할 것이다.

신분제 공무원제도에 대한 비판은 1980년대 초반부터 미국에서 신 공공관리론(NPM : New Public Management)이 정부의 실패를 주장하면서 공무원도 시장경제의 참여자와 마찬가지로 합리적 선택에 의하여 공무원이 되었고 이기적으로 행위를 한다고 한다. 공무원이 공공업무를 수행하는 것을 모두 공공서비스로 보아 공공서비스도 민간시장경제에서 생산되는 서비스와 동일하다는 것이다. 따라서 공공서비스도 효율적으로 제공되어야 하며 국가의 정책 수행에 있어서 법률과 규정보다는 결과가 중요하며 절차적 투명성이 책임성은 부차적이라고 주장한다. 공공서비스가 효율적으로 제공되려면 공공기관 사이에도 경쟁이 허용되어야 하며 민영화가 추진되어야 한다고 한다. 공공서비스 제공자인 공무원도 민간 기업인과 유사하게 본다. 공무원도 기업인으로서 역할을 하므로 공무원 사이에서도 경쟁이 허용되어야 하며 성과에 의하여 보수가 결정되어야 한다고 주장하기도 한다. 신 공공관리론은 기존의 신분제 공무원제도의 약점을 보완하는 것이라기보다는 기존의 신분제 공무원제도를 부인하는 것이다. 특히 모든 공무원이 이기적으로 행위를 한다고 가정하는 것은 매우 극단적인 가정이며 공공정책 수행자로서 관료들이 소지하고 있는 명예, 보람, 자부심 등을 부인하는 것은 관료들의 가치체계를 너무 편파적으로 보는 것이라고 할 수 있다. 또한 공공정책의 수행의 과정에서 효율이란 문제도 중요하지만 공공정책의 목적이 효율과 형평성의 균형도 동시에 추구한다는 점을 고려하면 일방적인 주장이라고 볼 수 있다. 특히 공공업무 수행을 시장논리로 보는 것은 공공서비스가 격이 시장논리로 책정되는 것이 아니라는 점과 공무원의 보수는 그의 생산성이 아니라 그가 처한 직위, 직급, 직책, 근속기간 등에 의하여 결정되고 있는 현실을 완전히 부인하는 것이다. 신 공공관리론이 기존의 신분제 공무원제도에 어느 정도 반성의 기회를 제공하고 오류를 개선하는 것에 기여를 한 것은 사실이지만 공공부문을 시장의 일부로 보는 것은 공공부문의 특성을 무시한 시각이라고 할 수 있다.

신 공공이론의 한계를 극복하기 위한 시도로서 거버넌스 이론이 등장하였는데 이러한 주장은 기존의 신분제 공무원제도를 신 공공관리론처럼 완전히 부인하는 것이 아니라 약점을 보완하여야 한다는 것이다. 따라서 이 이론에 따르면 역사적으로 발전된 기존의 신분제 공무원제도도 사회 경제적 상황 변화에 따라 지속적인 자기혁신이 필요하고 공무원이 민간위에 군림하

거나 권위를 행사해서는 안 되며 현대 민주 사회의 복잡한 이해관계를 해결하려면 다양한 계층, 집단과 서로 소통을 하여 공공정책의 목표를 가능한 효율적 효과적으로 달성하여야 한다는 것이다. 이 사실은 공공정책 수행의 궁극적인 목표는 사회의 다양한 이해관계를 조정하고 사회의 갈등을 해결하려면 공무원이 경쟁을 하는 것이 아니라 중립을 유지하여야 하며 공공업무 수행에 있어서 법률과 규정의 준수를 하는 것도 결과 달성 못지않게 중요하다는 점을 역설하는 것이라고 할 수 있다.

우리나라의 공무원제도 역시 최근의 이러한 변화에 의하여 어느 정도 영향을 받았다고 할 수 있지만 신분제 공무원제도의 성격이 본질적으로 약화되었다고는 할 수 없을 것이다. 왜냐하면 우리나라 헌법 7조에 의하면 “공무원의 정치적 중립성과 신분은 법률에 의하여 보장된다.”라고 규정되어 있고 국가공무원법 역시 공무원의 신분 및 권리 의무를 규정하고 있기 때문이다.²⁸⁶⁾

이상을 종합하여 보면 우리나라 공무원제도가 신분제 공무원제도라 규정지을 수 있으며 그렇기 때문에 우리나라 공무원연금제도 역시 신분제 공무원제도의 일부 혹은 거기에서 파생된 제도로 규정할 수 있을 것이다. 특히 국가공무원법 제 77조는 “공무원이 질병, 부상, 폐질, 퇴직, 사망 또는 재해를 입으면 본인이나 유족에게 법률로 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급한다.”라고 규정하고 있어 우리나라 공무원연금제도는 우리나라 공무원제도에 근거가 있음을 확인할 수 있다.²⁸⁷⁾ 여기서 말하는 법률은 공무원연금법을 의미하며 위 조항의 핵심 내용

286) 우리나라 헌법에는 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자”라고 규정하고 있으며 공공업무를 수행함에 있어 “국민에 대하여 책임을 진다.”라고 명시되어 있다. 이 사실은 공무원이 특정 개인이나 집단 정당을 위하여 공무를 수행해서는 안 되고 사회 전체 발전을 위하여 공평무사하게 수행하여야 함을 내포하고 있고 사적인 영리를 추구해서는 안 된다는 의미도 포함하고 있다. 국민 전체를 위하여 봉사하기 위해서는 공무수행 과정에서 자아를 몰입하여야 하며 공직자로서의 윤리규범을 준수하여야 한다는 의미이다. 그리고 공무수행을 하기만 하면 되는 것이 아니라 수행 결과를 기준으로 국민에게 대하여 책임을 져야 한다는 규정은 공공업무 수행 목적이 국민의 안녕과 행복, 나아가 사회발전을 위한 것임을 암시하고 있다. 이처럼 공무원이 개인으로서 자신을 매몰하여 공무를 수행한 대가로서 국민의 대리인인 국가가 재직 시 및 퇴직 후 직위, 직급, 직책 등에 상응하여 적절한 노후소득보장을 하여야 하는 것이다. 공무원이 특정한 개인이나 집단의 이해관계에 영향을 받지 않고 공무를 공평하게 수행하려면 일종의 방패로서 신분이 보장되어야 한다. 그렇지 않으며 특정 세력이나 집단에 의하여 위협을 받거나 지장을 받게 된다. 공무를 특정 개인이나 집단을 위하지 않고 국민 전체를 위하여 수행하기 때문에 그가 수령하는 보수도 “공무수행 성과에 상응한 임금”이 아니라 그의 직위, 직급, 직책에 따른 “보상”이다. 보상(Versorgung, Entschädigung)은 성과나 생산성과 상관없이 법률에 규정된 요건이 충족되면 법률에 의하여 일방적으로 지급되는 급여이다. 민간 근로자는 계약에 기초하여 임금이 지급되지만 공무원의 보수는 법률에 의하여 지급된다. 성과급을 지급받겠다고 해서 공무원 보수의 성격 자체가 변화되는 것은 아니다. 결론적으로 말하면 헌법 제 7조는 우리나라 공무원제도가 신분제 공무원제도임을 천명한 것으로 보아야 한다.

287) OECD 연금전문가 Blöndal(2003)은 공무원의 연금수급권은 그가 재직함으로써 발생한다고 보고 있으며 그렇기 때문에 공무원에게 미래에 지급하여야 할 연금액은 재직 시의 보수와 마찬가지로 인건비의 일부로 보아야 한다고 역설하고 있다. 즉, 공무원이 퇴직 후에 수령하는 연금은 그가 공짜로 받는

은 퇴직 후의 적절한 생계 보장 의무는 국가에 있음을 천명한 것으로서 우리나라 공무원연금제도가 사회보험제도가 아닌 부양제도의 성격이 강한 제도라는 사실이다. 따라서 재원을 어떻게 조달하든가 국가가 공무원이 노후 생계 최종 책임자라는 사실이다. 공무원연금제도가 사회보험제도라고 한다면 국가가 공무원의 노후생계를 책임질 의무가 없으며 공무원의 노후소득보장을 위한 재원은 일반 근로자의 경우와 마찬가지로 보험료 수입으로 조달되어야 할 것이다. 헌법 제 7조와 국가공무원법 제 77조가 유효한 한 우리나라 공무원연금제도는 부양제도의 성격을 띠고 있는 연금제도라고 보아야 할 것이다.

우리나라 공무원제도가 신분제 공무원제도 성격이 강하고 따라서 공무원연금제도가 부양제도로 할 수 있는 근거는 공무원에게만 요구되는 행위 규범이 존재하고 개인으로서의 기본권이 상당히 제약을 받고 있으며 정치활동도 제한을 받고 있다는 사실에서도 확인된다. 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이기 때문에 공무원에게는 일반근로자의 경우와는 달리 상당한 수준의 윤리적 규범의 준수가 요구된다. 공무원에게 높은 수준의 행동강령이 요구되는 이유는 그가 공공업무를 공평무사하게 사회 전체를 위하여 수행하기 위해서는 공공업무 수행 과정에서 사적인 영리를 추구해서는 안 되기 때문이다. 사적인 영리를 추구하는 민간 근로자의 경우 자유로운 의사표시에 기초한 계약에 포함된 내용만 준수하면 된다. 막스 베버가 상정한 공무원 상(像)은 공무원은 비개인적이라는 점이다. 이 사실은 우리나라 공무원에게도 어느 정도 적용되는 특성으로서 공무원이 공공업무를 수행하는 과정에 있어서 일반 개인으로서의 자아를 망각하고 사회 전체를 위한 공공업무를 법률과 규정에 따라 합리적으로 수행하여야 함을 내포하고 있다고 할 수 있는데 이렇게 공공업무를 수행하려면 직책, 직위, 직급에 따른 합리적 권한도 부여되어야 한다. 이 권한에 상응하여 책임이 수반되며 이러한 권한이 부여되는 대신 개인으로서의 기본권도 제한되는 것이 사회적으로 정당성을 확보한다는 것이다. 즉, 권한 혹은 법률에 의하여 위임받은 권력을 행사하는 대신 개인으로서의 권리 일부를 포기 혹은 제한받는 것은 사회적으로 정당화된다는 것이다. 하지만 신 공공관리론과 거버넌스 이론이 제창되면서 이러한 주장도 약화되고 있다. 그렇다고 공평무사한 공공업무를 수행하려면 최소한의 권한은 부여되어야 하며 사회적 갈등 해결의 중재자 역할을 수행하려면 민간인 신분으로서 불가능한 경우가 많을 것이다. 사회 전체를 위한 공공업무를 수행하기 때문에 신분이 보장되는

것이 아니라 공무원으로써 재직하였기 때문에 수급권이 부여되는 것이다. 공무원의 보수와 연금은 근로자가 자신이 제공한 근로의 대가로 수령하는 임금과 그 임금의 일부를 기초로 지급되는 노령연금과는 성격이 다른 급여로서 연금 역시 이미 재직 시에 발생한 비용이라는 사실을 공무원연금제도 개혁에서 상기하여야 한다고 강조하고 있다. 공무원연금은 자신의 보수의 일부를 저축하여 지급되는 급여가 아니라 재직 시에 공무원이 사회전체를 위하여 봉사한 대가라는 것이다.

한 그에 따른 의무로서 개인으로서 권리 일부가 제한되는 것은 사회적으로 용인될 수 있지만 수행하는 업무가 공공성이 강하다고 해서 무조건 공무원 개인으로서의 권리를 제한하는 것은 논란이 될 수도 있을 것이다. 즉, 비록 공공업무라 해도 반드시 신분 보장이 필요하다는 논리는 설득력이 약할 수 있다. 실제 스위스의 경우 공무원 신분이 부여받지 않은 자가 공공업무를 수행하는 경우가 종종 있다. 영국의 경우 교도소가 민영화된 경우도 있다.

끝으로 공무원은 신분이 보장되는 대신 정치적으로 중립을 유지하여야 한다. 이 사실은 개인으로서 정치적 의견과 사상을 갖는 것 자체가 금지되는 것이 아니라 공무원으로서 정당에 가입하거나 정치문제에 관하여 자신의 의견을 공개적으로 피력 또는 정치집회에 참여하는 것이 금지되어 있다는 것이다. 공무원이 정치적 중립을 유지하여야 하는 이유는 정권의 교체 시에도 그는 국민 전체를 위하여 공공업무를 특정 정파의 영향을 받지 않고 독립적으로 수행하여야 하기 때문이다.

4.7 공무원연금제도 개혁과 공무원의 노후생계보장

4.6 절에서 우리나라 공무원연금제도의 성격에 관하여 고찰하였다. 신분제 요소가 강한 우리나라 공무원제도 하에서 공무원연금제도는 부양제도의 성격을 강하게 띠고 있는 것은 논리적 귀결이다. 부양제도와 사회보험제도의 일부로서 연금보험 제도의 결정적 차이는 부양제도에는 보험의 원리가 원칙적으로 적용될 필요가 없으며 법률에 규정된 조건이 충족되면 연금급여가 지급되는 반면 연금보험제도는 보험급여 조건을 충족하는 경우, 즉 보험사건이 발생하여야 급여가 지급된다. 부양제도의 경우 급여충족 조건은 법률에 의하여 일방적으로 규정되며 연금보험제도의 경우 가입자의 의사가 사회적 합의 형태를 통하여 반영되게 된다. 연금보험제도의 경우 재원부담자와 급여 수혜자가 일치하기 때문에 수급구조 형성에 있어서 대리인 문제가 발생하지 않지만 부양제도의 경우 급여를 위한 재원이 조세로서 조달되고 납세자와 급여 수혜자가 일치하지 않아 대리인 문제가 발생한다. 이 대리인 문제는 부담을 수혜자가 하는 것이 아니라 제 3자인 국민이 하기 때문에 발생하며 이 사실은 부양제도로서의 공무원연금급여가 후하게 될 소지를 내포하고 있다. 공무원 연금 수지 적자가 처음으로 발생한 1993년 직후에도 연금개혁에 소극적이었다는 사실이 이를 증명해주고 있다.

일반적으로 공적 급여제도는 크게 세 가지 형태로 분류된다. 이 세 가지 형태인 사회보험

(Sozialversicherung), 부양제도(Versorgung), 공적 부조(Fürsorge)는 개인의 자유로운 계약에 의하여 급여의 수급권이 형성되는 것이 아니라 법률에 의하여 형성된다. 사회보험은 보험의 원리를 기초로 위험공동체를 형성하여 위험, 즉 보험사건이 발생하면 급여 수급권이 발생하는 제도로써 가입과 탈퇴 조건이 법률에 의하여 규정되어 있다. 재원은 가입자가 납부하는 보험료로 조달된다. 연금보험의 경우 지급개시연령 도달과 보험료를 납부한 최소 가입기간이 충족되어야 급여 수급권이 발생한다.

부양제도는 위험공동체를 형성하는 것이 아니라 법률에 규정된 급여조건이 충족되면 일방적으로 수급권이 발생하는 공적 급여 제도이다. 전쟁유공자를 위한 급여, 국가유공자를 위한 급여, 공무원연금급여 등이 여기에 해당되며 재원은 조세로서 조달된다. 우리나라 공무원연금제도의 경우 비록 공무원이 연금산정기준소득의 9%에 해당하는 기여금을 납부하지만 이는 재원 조달의 한 형태일 뿐 공무원이 최종 부담자로 보기는 어렵다. 왜냐하면 공무원의 보수를 그만큼 높게 책정하였다고 볼 수 있으며 공무원의 보수를 9% 만큼 낮게 책정하고 공무원이 기여금을 납부하지 않더라도 소득세 문제를 무시한다면 결과는 마찬가지이다. 실제 독일은 공무원 보수를 연금기여금에 해당하는 만큼 낮게 책정한 대신 공무원이 기여금을 납부하지 않는다.

마지막 공적급여인 공적 부조는 사회 취약계층에게 지급되는 급여로서 수급자의 자산이나 소득심사를 통하여 필요하다고 판단되는 경우 지급되는 급여로서 공적 급여에서 차지하는 비중은 미미하다.

부양제도의 일종인 공무원연금제도는 적어도 형식적으로 공무원이 기여금을, 정부는 부담금을 납부하여 연금지급을 위한 기금을 적립할 것을 규정하고 있었다. 1960년 도입 당시에 우리나라 공무원연금제도는 이미 보험수리적으로 불균형을 잉태하고 있었다. 그 결과 제도 초기에는 어느 정도 기금이 적립되었지만 연금수급자 수가 증가하면서 기금이 감소하게 시작하여 2016년 말 현재 약 10개월 분 연금급여 지급에도 부족한 실정이다. 이는 우리나라 공무원연금제도의 태생적 한계이기도 하다. 2016년 말 현재 44만 명에 달하는 연금수급자가 존재하고 있고 2030년 초반까지는 매년 3만 명 이상 연금수급자가 증가하여 앞으로도 급여지출은 증가할 것으로 예상된다. 하지만 이는 연금제도 전체의 재정부담이 증가한다는 이야기이며 각 수급자 개인의 지급률이 관대하거나 증가하기 때문은 아니다. 오히려 2015년 연금개혁을 통하여 연간 연금지급률은 1.9%에서 1.7%로 점진적으로 감소하도록 되어 있다. 공무원연금제도가 부양제도인 한 연금제도의 가장 중요한 부분은 가입기간, 지급개시연령, 연간 연금지급률이다. 국가가 공무원의 적절한 노후생계를 보장해 주어야 하기 때문에 주어진 가입기간에 일정한 소득대체율을 유지하여야 함을 의미한다. 따라서 연금수급자가 증가하는 상황 하에서

연금재정부담 급격한 증가를 완화하려면 각 수급자의 연금수급기간을 일정하게 유지하여야 한다. 이는 필연적으로 연금지급개시연령의 상향조정을 의미하며 평균수명 증가에 연동된다. 예를 들어 평균수명이 증가하더라도 연금수급기간을 15년으로 일정하게 유지하면 연금수급자 증가 억제효과가 상당히 발생할 것이다. 연간 지급률 하향조정을 통한 소득대체율 하향조정이 연금개혁의 유일한 방법은 아니다. 최근 프랑스나 오스트리아의 연금제도 개혁을 보면 소득대체율은 종전대로 유지하면서 연금지급개시연령을 상향조정함으로써 최대가입기간을 연장함과 동시에 연금수급기간을 단축하는 효과를 달성하고 있다. 환언하면 경제활동기간 혹은 공무원의 경우 재직기간을 연장하게 되면 소득대체율을 낮추지 않고서도 연금재정 부담을 상당히 경감할 수 있음을 보여 주고 있다. 이 사실은 국민연금의 경우 가입자로 하여금 가능한 한 오랫동안 소득활동을 하여야 하고 공무원의 경우 재직기간 연장을 의미한다.

공무원연금재정 안정화를 위하여 과거에 종종 공무원연금을 일반 근로자가 가입하는 국민연금, 기업연금, 3층의 개인저축연금제도로 전환할 것이라고 주장하곤 하였다. 하지만 이러한 주장은 공무원연금제도가 공무원의 노후소득보장의 차원을 넘어 생계보장의 목적을 지향하고 있고 국가가 이를 책임지고 있다는 사실을 기억한다면 공무원연금제도를 민간근로자가 가입되는 노후소득보장체제로 개편하는 사회적 편익이 무엇인지 불분명하다. 왜냐하면 수급구조와 상관없이 국가는 공무원에게 적절한 소득대체율을 보장해 주어야 하기 때문이다. 적절한 소득보장을 위한 체계가 3층 구조이어야 한다는 실증적, 논리적 근거는 찾기 어렵다. 3층 구조로 전환한다고 해서 연금지급을 위한 재원의 규모가 감소하는 것은 아니다.²⁸⁸⁾ 세계은행이나 국제 노동기구의 제안을 맹목적으로 추종하는 것이 어디까지 정당화되는지 의문이다. 인구구조가 노령화되면 부과방식이든 적립방식이든 경로와 형태는 다를지언정 노후소득보장은 영향을 받게 된다. 그리고 2층 기업연금제도와 3층 개인연금제도의 높은 관리운영비는 운영금융사에는 도움이 될지 몰라도 연금 수급자 입장에서 보면 매우 비효율적인 노후소득보장체계이다. 공무원연금제도를 국민연금과 통합하여 공무원에게도 일반 근로자에게 적용되는 연금제도를 적용하여야 한다는 주장은 경제적 및 사회보장적 측면 그리고 공무원연금제도 성격의 측면에서 보더라도 설득력이 박약하다. 그리고 기 발생 공무원연금 총당부채를 논외로 한다면 민간 근로자에게 적용되는 노후소득보장체계를 공무원에게 적용한다고 해서 정부의 비용부담이 감소하는 것도 아니다. 왜냐하면 미래 공무원연금제도의 정부부담률 9%에 퇴직수당을 연금화할 경우의 부담률 3.24%를 합하면 12.24%인데 국민연금의 경우 사용주가 부담하는 비

288) Mackenroth These 참조

용은 국민연금보험료 4.5%에 퇴직금 8.3%를 합하면 12.8%에 달하고 있기 때문이다. 그리고 법률적으로 공무원에게 민간 근로자 노후소득보장체계를 적용하려면 우리나라 공무원법 77조 및 헌법 7조를 삭제 또는 변경하여야 할 것이다. 요컨대 공무원연금과 국민연금 통합논리는 공무원의 노후생계보장을 악화시킴과 동시에 비용절감 효과는 기대할 수 없다. 왜냐하면 2층과 3층의 높은 관리운영비에 해당되는 비용이 민간 운영금융사에 이전되는 반면 공무원이 노후생계보장 수준은 하락할 것이기 때문이다. 결국 공무원연금개혁은 법률에 규정된 적절한 노후생계보장이 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이며 이를 달성하기 위하여 재직기간의 연장 및 지급개시연령 상향조정을 통하여 연금수급기간을 일정하게 유지함으로써 연금수급자 급증을 억제하는 것이다. 즉, 목적과 수단을 혼동해서는 안 될 것이다. 공무원연금개혁을 연금급여지출 삭감 혹은 부담 증대라는 단순한 논리를 주장하게 되면 공무원연금제도의 본래의 목적을 간과하게 된다. 공무원연금제도는 공무원의 노후생계를 국가가 보장하기 위하여 도입한 제도이다. 연금수급자가 증가한다고 해서 이 목적을 무시할 수는 없는 것이다.

4.8 공무원연금제도 개혁의 한계와 미래

공무원연금수급자가 증가는 다른 조건이 불변인 한 연금급여 지출 증가를 의미한다. 특히 매년 3만 명 이상 공무원연금 수급자가 증가하는 우리나라 공무원연금제도는 재정부담 가중의 압력을 받고 있다. 이러한 현상은 정도의 차이는 있지만 우리나라에만 국한된 현상은 아니다. 평균수명이 증가하고 베이비부머 세대가 대거 은퇴하게 되는 필연적 결과이다. 증가하는 재정부담 완화를 위한 개혁에는 여러 가지 방법이 존재한다. 하지만 연금제도 관점에서 보면 가장 확실한 방법은 가능한 한 재직기간을 늘려 연금수급기간을 단축함으로써 연금급여 지출을 감축함과 동시에 연금수급자 수 증가를 억제하는 것이다. 공무원연금제도를 민간 근로자가 가입되는 국민연금으로 본다면 그 외에도 보험료를 인상하거나 급여수준을 삭감하는 것도 하나의 방법이다. 왜냐하면 재원부담자와 수혜자가 동일 집단이기 때문에 보험수리적 균형을 유지하기 위한 방법으로서 수급구조를 변화시킬 수 있기 때문이다.

하지만 공무원연금의 경우 공무원연금제도가 부양제도이기 때문에 수급구조 변화에 한계가 있게 된다. 독일 공무원연금제도 개혁의 경우에도 독일 헌법재판소는 부양제도의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 사회경제적 환경변화에 따른 소폭의 개혁은 허용된다고 하여 공무원연

금제도의 개혁에는 일정한 한계가 있다고 한다. 우리나라의 경우에도 일부 학자들은 공무원연금제도 개혁에 한계가 있다는 입장을 취하고 있기도 하다.²⁸⁹⁾ 그 논거로서 국가의 공무원부양의무를 제시하고 있으며 이 부양의무 수행을 위하여 적절한 급여수준을 유지하여야 하며 그렇기 때문에 국민연금의 급여수준과 비교해서는 안 된다는 것이다. 특히 공무원은 근로기준법의 적용을 받는 것이 아니라 공무원법의 적용을 받기 때문에 일반 국민에게서는 찾아 볼 수 없는 기본권 제한이 따른다. 하지만 공무원급여가 “적절한” 생계보장수준을 상회하게 되면 국가의 부양의무를 초과하는 것으로서 사회적으로 정당화되기 어렵다고 보고 있다. 공무원의 연금수급권을 과다하게 침해하는 것은 법치국가의 신뢰의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 입법자의 취지를 훼손하는 것이다. 동일한 논리로 보아 국민연금과 공무원연금의 통합도 헌법에 근거를 둔 신분제공무원제도에서 파생된 공무원연금제도의 취지를 훼손하는 것이다.

공무원연금제도 개혁의 필요성은 주로 증가하는 연금재정 부담이다. 이미 언급하였듯이 연금재정 부담 증가의 근본 원인은 연금수급자 급증에 있다. 연금수급자 급증의 근본 이유는 70년대 및 80년대 한국 경제가 팽창하면서 임용된 공무원(베이비부머)이 대거 퇴직함과 동시에 기존 퇴직자의 평균수명이 증가하기 때문이다. 평균수명 증가는 정책 결정과 상관없이 거의 자연적인 현상이지만 퇴직 시점을 연기하면 연금수급자 증가 역제는 어느 정도 가능하다. 하지만 이는 연금제도 관점에서만 바라본 견해로서 노동시장이 불안하여 민간 근로자들이 40대 후반에서 50대 중반에 퇴직하는 현실에서 공무원연금재정 안정을 위하여 공무원이 퇴직연령(정년퇴직 연령)을 상향조정하는 것은 그리 쉬운 일은 아니다. 2015년 연금제도 개혁을 통하여 2033년까지 연금지급개시연령을 점진적으로 65세로 상향조정하였지만 정년은 아직도 교육직공무원을 제외하면 60세이다. 하지만 실제 퇴직연령은 60세 미만인 경우도 종종 있다. 물론 공무원의 퇴직연령을 65세로 상향조정해도 현재 60세에서 65세까지의 재직기간에 대하여 보수를 지급하여야 하여야 하기 때문에 노령의 공무원이 근무를 더 함으로써 신규공무원을 채용하지 않지만 오히려 정부의 재정 부담이 증가할 수도 있다. 연금재정 문제를 연금제도에 국한하지 말고 공무원제도 전체의 틀에서 바라보아야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

289) 정철(2015), 공무원연금 통합의 헌법적 검토, 세계헌법연구 제 21권 2호

한수웅(2012), 헌법 제 7조의 의미 및 직업공무원제도의 보장, 법조 61권 11호, 법조협회
이흥재(2010), 사회보험수급권의 범위에 관한 재검토, 서울대학교 법학 제 51권 2호, 서울대학교 법학연구소. 이흥재는 사회보험제도의 취지와 현실의 괴리를 메꾸기 위하여 각 제도의 본질을 파악하고 상충되는 이해관계를 슬기롭게 조화를 함으로써 문제를 해결하여야 한다고 주장한다. 하지만 사회보험은 강제보험이며 법률에 의하여 시행되는 제도이다. 보험료를 체납하여도 수급권은 존재할 수 있는 것이다. 공무원연금제도의 취지는 공무원의 실질적 부담과 상관없이 공무원에게 적절한 생계를 보장하는 데에 있기 때문에 이 취지 구현을 위한 방법을 모색하는 것이 미래의 과제라 할 수 있다.

공무원의 연금뿐만 아니라 재직 시의 보수도 조세로 재원이 조달된다는 단순한 사실을 인식한다면 공무원연금재정 부담 증가로 인한 개혁 문제는 결국 우리나라 공무원제도 문제의 중요한 일부로 환원됨을 알 수 있다. 국민연금의 경우에도 60세에 퇴직하더라도 연금지급개시연령이 65세로 책정되어 있어 퇴직 후 5년간의 소득공백이 발생하는데 공무원연금제도의 경우에도 정년이 65세 상향조정 되지 않아 연금지급개시연령에 미달될 경우 유사한 상황이 발생한다. 2015년 연금개혁을 통하여 연금지급개시연령이 일시에 65세로 상향조정 되는 것이 아니라 점진적으로 상향조정되도록 되어 있다. 정년은 60세 그대로 불변이지만 모든 퇴직 공무원이 5년 후에야 연금수급자가 되는 것이 아니라 퇴직 연도에 따라 차등화되어 5년 이내에 연금수급자가 되기 때문에 연금수급자 증가는 불가피하다.

현 상태가 유지된다면 2030년 초 재직 공무원은 약 120만 명, 공무원연금수급자는 약 80만 명 정도가 되고 그 이후 정제될 것으로 추산되고 있다. 현재가치 기준 연금급여액도 20조 원을 훨씬 상회할 것으로 추정된다. 물론 국내총생산 대비 비중은 그리 크기 않아 1% 정도에 달할 것으로 보이며 이미 고령화가 상당히 진행된 유럽의 경우 3%를 상회하는 나라가 많은 것을 보면 그리 비관적은 아니다. 물론 유럽국가의 공무원 연금법이 적용되는 공공부문이 우리나라의 그것보다 훨씬 광범위한 점은 고려하여 할 것이다. 2030년 이후 공무원연금지출 증가는 명목 절대액은 증가해도 공무원 보수 혹은 국내총생산에서 차지하는 비중은 거의 정제될 것으로 보인다.

2030년 초까지 연금수급자가 꾸준히 증가하여 재직자 120만 명 및 연금수급자 80만 명 총합이 약 200만 명이 되는데 정부 입장에서는 보아 재직자 수는 거의 불변이라고 가정한다면 연금수급자 수를 감소시키는 것이 총 인건비를 감축하는 것이다.²⁹⁰⁾ 신분제 공무원제도 하에서 공무원연금개혁을 통한 재정안정화라는 것은 재정안정화가 무엇을 의미하는지 불분명하지만 결국 정부의 총 인건비 부담 경감임은 분명하다. 정부입장에서 보면 공무원 재직 시에 지불하는 보수이건 퇴직 이후 지불하는 연금이건 총액이 중요할 것이다. 공무원연금재정 문제를 좀 더 넓은 시각에서 바라볼 필요가 바로 여기에 있다. 엄밀한 의미에서 부양제 공무원연금제도 하에서의 연금재정의 개념은 존재하지 않으며 존재하더라도 보험수리적 균형이 유지되어

290) 실제 신분제 공무원제도를 유지하는 독일이나 오스트리아 프랑스(연방공무원)의 경우 공무원연금급여지출은 회계 상 공공부문 인건비로 계상하고 있다. 이 사실 역시 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도가 부양제도라는 사실을 다시 한 번 증명해주고 있으며 연금이 임금의 후불(deferred pay)이 아닌 보수의 연장(extended pay)이라는 사실도 동시에 함축하고 있다. 이는 부양제도의 당연한 귀결이며 사회보험제도로서의 연금보험제도에 의한 연금급여는 가입자가 자신의 임금에서 납부한 보험료로서 재원이 조달되기 때문에 논리적으로 보아 임금의 후불로 귀착되는 것이다. 동일한 논리가 기업연금제도에 의한 연금급여에도 적용된다.

야 하는 사회보험제도로서의 연금보험제도의 재정의 개념과는 전혀 다르다. 공무원연금재정 안정화가 급여지출 삭감 즉, 소득대체율 하향조정이라고 한다면 재정안정화를 위한 개혁은 공무원의 연금급여수준 삭감을 의미하게 된다. 하지만 법률에 의하여 국가가 공무원의 노후생계를 책임지고 있는 신분제 공무원제도 하에서 공무원 개인의 연금수준 삭감에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이 한계가 어느 정도인지는 숫자로 정확히 표현하는 것은 불가능하더라도 국가 공무원법 제 77조의 규정대로 “적절하여야” 할 것이다. 이 적절한 수준을 하회하는 연금급여 수준 조정은 법치국가의 신뢰의 원칙에 위배되어 위헌의 소지도 배제할 수 없다.

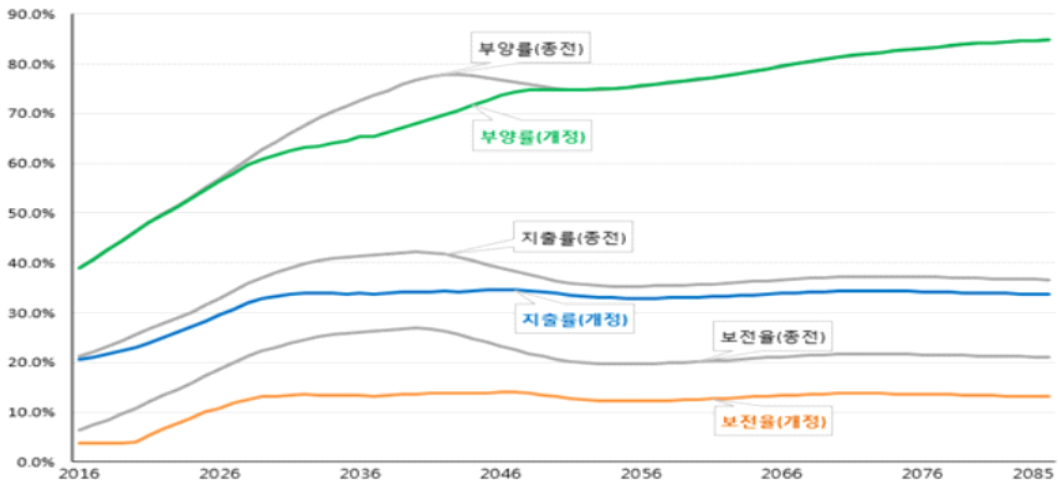
그러면 공무원의 급여 수준 삭감을 과도하게 하지 않는 연금개혁은 없을까? 이미 언급하였듯이 공무원이 납부하는 기여금, 정부가 납부하는 부담금의 인상은 공무원연금제도를 사회보험제도로서의 연금보험제도로 규정한다면 일정한 수준의 노후소득보장 전제 하에 연금재정 안정을 위하여 바람직하고 현실적인 대안이 될 수 있다. 신분제 공무원제도 하에서 부양제도의 공무원연금제도의 경우 공무원의 보수 역시 조세로서 재원이 조달되는 사실을 기억한다면 연금급여 수준을 과도하게 하향조정 하지 않고 정부의 총 재정 부담을 완화하기 위해서는 연금수급자 급증 억제와 수급기간 단축 외에는 다른 뚜렷한 대안이 없는 현실을 인정하여야 한다. 하지만 이러한 정책은 위에서 언급하였듯이 공무원연금제도를 공무원제도 즉, 공무원 총 인건비와 분리하여 연금제도만을 바라본 결과이다. 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금 제도는 공무원제도 자체의 틀 내에서 분석을 하여야 하며 정부의 총 인건비의 일부로서 연금 급여 지출액을 바라보아야 할 것이다. 왜냐하면 최종 부담자는 공무원이 봉사하는 국민이며 국민의 입장에서 보면 신분제 공무원제도를 운영하면서 요구되는 총 비용과 공무원들이 국민을 위하여 수행하는 공공업무의 가치를 비교하여 편익이 정(+)의 값을 갖는 것이 중요하기 때문이다. 결국 거시적인 관점에서 보면 신분제 공무원제도의 공무원연금제도도 사회 경제적인 제도의 일부이며 미시적인 관점에서 공적연금제도라고도 할 수 있지만 독자적인 재정의 개념이 존재하는 사회보험제도로서의 연금보험제도와는 다른 부양제도인 것이다. 그렇기 때문에 국민연금제도 개혁과 공무원연금제도 개혁은 전혀 다른 차원의 문제이며 개혁의 목표도 상이할 수밖에 없다. 납부한 보험료에 비하여 지급률이 높아 보험수리적 균형이 파괴되어 국민연금 재정이 악화되는 경우 해결책은 간단하다. 보험료를 인상하거나 지급률을 삭감하면 된다. 왜냐하면 부담자와 수급자가 일치하기 때문이다.

아래 그림에서 보듯이 다행히도 2030년 초반이 경과하면 연금수급자 증가가 둔화되어 보수총액 대비 연금급여 지출 비율(지출률) 및 보수총액 대비 정부 적자 보전액 비율(보전율)이 거의 정체될 것으로 전망된다. 이는 2015년 연금개혁의 가장 큰 효과라고 할 수 있다. 2030년

초반 이후 정부가 부담하는 부담금 및 적자 보전액이 연금급여 지출의 약 3분의 2를 충당하고 현재 공무원이 부담하는 기여금은 연금급여 지출의 나머지 3분의 1을 충당할 것으로 전망된다. 2070년대가 되면 재직공무원 수 대비 연금수급자 비율인 부양률이 80%를 상회할 것으로 전망되는데 이는 앞으로 50년 후의 상황이라서 불확실하다. 2015년 연금개혁 이후 2030년 초반 이후에서 현행 제도가 유지되는 경우 부양률은 점증하지만 지출률과 보전율은 거의 정체될 것으로 전망되는 이유는 공무원의 연간 연금지급률이 1.9%에서 1.7%로 하향 조정되었고 연금지급개시연령 상향조정되어 연금수급기간이 단축된 데에 기인한다.

2015년 개혁이 미진하여 다시 한 번 개혁을 하여야 한다고 한다면 위에서 제시한 대로 실정법의 범위 내에서 입법자의 취지에 반하지 않아야 하며 구체적으로 언급하면 어떠한 형태로 개혁이 되던 간에 공무원의 노후생계는 적절하게 보장이 되어야 할 것이다. 공무원 연금 연간 지급률을 하향조정하려면 재직 기간을 상향조정하여야 할 것이며 이 대안이 불가능하고 정부가 추가 부담을 하지 않을 경우 최종적으로 공무원의 기여금이 인상되어야 한다. 이는 결국 공무원의 부담 증가로 귀결되고 국가공무원법 제 77조의 취지인 국가가 공무원의 적절한 생계보장을 책임진다는 규정에 반하게 된다. 동조를 엄격하게 해석하면 공무원의 노후생계보장을 위하여 공무원이 재원조달 부담하여야 할 의무가 없음을 의미한다. 차후에 정부의 재정부담 경감을 위한 공무원연금제도 개혁은 따라서 연간 지급률 하향조정의 한계, 공무원 부담 증가의 한계, 정년 연장의 현실적 어려움에 직면해 있음을 알 수 있다.

이 중 처음 두 경우는 연금제도 내부의 문제이지만 세 번째 정년연장의 문제는 연금제도 내부 및 공무원제도 전체적인 관점에서 바라보아야 할뿐만 아니라 민간의 사회 경제적 상황 진전과도 관련된 복잡한 문제이다. 정년연장 및 지급개시연령 상향조정은 연금제도에 아주 바람직한 정책이지만 정부의 부담이 반드시 경감된다고 할 수 없을 뿐만 아니라 민간의 노동시장 상황도 고려를 하여야 하는 문제이다.

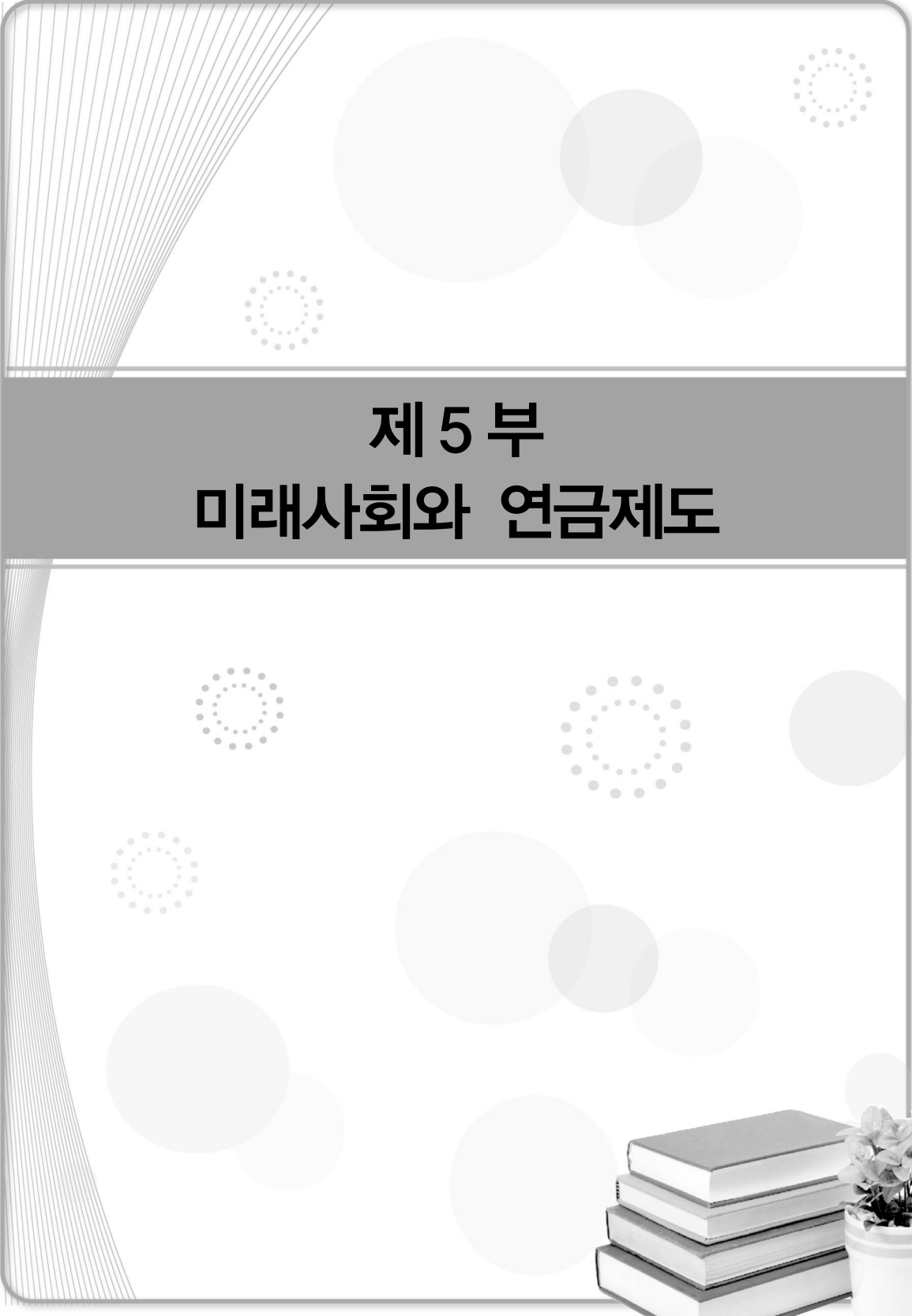


출처: 공무원연금공단 (2016), 내부자료

참고 : 부양률 = 총 연금수급자/ 총 재직공무원, 지출률 = 연간 연금급여지출액/연간 공무원 보수총액, 보전율 = 정부의 연간 연금수지 적자보전액/ 연간 공무원 보수총액, 연금수지 적자보전액 = 당해 연도 연금수입 (기여금 + 부담금) - 당해 연도 연금급여 지출액

우리나라가 신분제 공무원제도를 고수하는 한 공무원연금제도의 기본구조를 재편하여야 할 사회 경제적 이유는 없어 보인다. 정부가 더 이상 추가 부담을 할 수 없고 재정 부담을 완화하기 위하여 다시 한 번 연금제도를 개선하여야 한다고 하면 가능한 대안은 아주 미미한 범위 내에서 공무원이 부담을 상향조정하는(기여금 1% -2% 인상) 동시에 연간 연금지급률을 보험수리적 균형을 고려하여 약간 하향조정하고 정년을 약간 연장하는 등 여러 변수를 약간씩 조정하는 것도 하나의 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 어느 특정한 하나의 연금변수만을 조정하는 효과는 미미하지만 여러 변수를 약간 조정한 통합효과는 상당하다.²⁹¹⁾ 그리고 노후생계보장 강화를 위하여 연금일시금 제도를 폐지함과 동시에 일시금으로 지급되는 퇴직수당과 공무원 스스로 자발적으로 가입한 연금저축을 통합하여 하향 조정된 공무원연금 소득대체율을 어느 정도 보완할 수 있을 것이다. 공무원연금제도의 궁극적인 목적은 공무원의 노후생계보장이기 때문에 노후보장에 필요하다고 판단되는 경우 공무원개인의 선택권을 제한하는 것도 어느 정도 정당화될 것이다. 어떤 형태로 연금제도가 개선이 되든지 간에 위에서 언급한 한계를 침범해서는 안 될 것이며 사회 경제적 상황 변동에 따른 사회적 합의 도달이 가능하여야 할 것이다. 사회적 합의를 무시하면서까지 공무원연금제도의 취지를 살린다는 명분하에 시행되는 연금정책은 공무원이 아무리 국민 전체를 위한 봉사자라 한다 해도 재원이 국민이 납부하는 자세로 조달된다는 점을 기억한다면 정당화되기 어려울 것이다.

291) Karl Popper가 제창한 Piecemeal Social Engineering 참조



제 5 부

미래사회와 연금제도



제5부 | 미래사회와 연금제도

제 2부 말미에서 언급하였듯이 우리가 살고 있는 현대 사회는 자유시장경제체제와 민주주의가 가장 중요한 두 축을 이루고 있다. 현대 국가에서 순수한 자유시장경제체제를 지향하는 경우는 없으며 시장 경제가 가능한 제 기능을 발휘하도록 정도의 차이는 있지만 국가가 어느 정도 여건을 조성하고 있다. 자유방임 경제의 불완전성 존재 가능성은 1929년에 미국에서 발생한 대공황을 계기로 각국이 절실하게 인식하게 되었으며 이를 계기로 시장경제 약점을 보완하고 경제 질서를 강조하기 위한 국가의 개입 필요성이 강조되었다. 자유 시장 경제체제가 제대로 작동하지 않게 되면 사회 불안을 야기하게 되기 때문에 사회안전망 구축은 현대 사회에서 민주주의 기초로 인식되고 있다. 빈곤의 악화, 소득 불평등, 실업 등의 문제는 결국 사회적 갈등으로 귀착되며 민주주의 체제를 위협하게 된다. 민주주의 체제의 옹호는 정치적 구호로 그치는 것이 아니라 사회 구성원이 자신의 자유로운 의사 결정에 의하여 자신의 삶을 영위할 수 있는 사회 경제적 활동이 보장이 되어야 비로소 가능하다. 한 개인이 자신의 책임 하에 사회 구성원으로서 사회 공동체에 기여를 하고 삶을 영위하기 위해서는 최소한의 소득활동이 보장되어야 한다. 이 소득활동의 기초가 되는 것이 교육이다. 교육을 통하여 자신의 능력을 향상시키고 자신의 적성에 맞는 직업을 선택하는 것이 이상적일 것이다. 따라서 넓은 의미의 사회보장정책은 사회 구성원 누구나가 원하는 교육을 받을 수 있는 제도적 장치를 국가가 수립하여야 함을 내포하고 있다. 빈곤 완화 및 소득불평등 제거의 원천적 처방은 교육에 있는 것이다. 하지만 능력이나 적성의 차이 그리고 신체적 및 정신적 장애, 그리고 경제적 이유 등 기타 사유로 인하여 충분한 교육을 이수하지 못하는 경우에도 비하여 국가는 필요한 정책을 수립하여야 할 것이다. 자신의 능력과 적성 및 교육에 따라 사회 경제적 활동을 함으로써 달성되는 소득분배를 1차 혹은 기능적 소득분배(primary 혹은 functional income distribution)라고 하며 이는 시장경제의 원리에 따라 결정된다. 즉, 노동시장과 자본시장의 공급과 수요를 통하여 소득이 분배된다.

하지만 제 2부에서 보았듯이 이러한 소득분배는 자유 시장경제의 원칙에서 보면 공정하다고 볼 수 있지만 사회적으로 보면 바람직하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 자유 시장경제는 소득불평등에 대한 규범적 문제에는 관심이 없기 때문이다. 하지만 소득불평등이 심화되거나 빈

곤이 악화되면 사회적 정치적으로 불안하게 되고 민주주의 체제에 위협이 될 수도 있다. 그렇기 때문에 현대 국가는 여러 가지 제도를 통하여 소득을 재분배하고 있는데 국가에 의한 인위적인 소득분배를 제2차 혹은 소득재분배(secondary 혹은 income redistribution)라고 한다. 이 소득재분배는 사회보장정책의 일부이기도 하다.

한 개인이 교육을 받고 사회 경제적 활동을 통하여 자신의 삶의 영위에 필요한 소득을 달성하는 과정은 그러나 여러 가지 예기치 못한 위험에 노출되어 있다. 특히 소득활동이 방해를 받거나 경제활동 시기에 달성한 소득이 노후소득보장을 위하여 불충분하게 되는 경우도 있다. 경제활동 시기에 달성한 소득이 충분하다 해도 개인 합리적인 선택을 하지 않아 노후대비를 불충분하게 하게 되는 경우 노후에 이 사실을 인식하게 되면 너무 늦게 된다. 개인 누구나가 직면한 이러한 사회적 위험은 정보의 비대칭 및 비합리적인 인간의 행위로 인하여 시장경제가 해결하지 못하기 때문에 국가에 의한 사회보험제도의 실시가 정당화되는 것이다. 그러한 위험의 특징은 일단 발생하면 개인이 해결하기 어렵거나 불가능할 정도의 경제적 부담을 초래하며 개인의 일생을 좌지우지하는 결정인 경우라는 것이다. 특히 노후에 대한 대비는 미리 하지 않고 은퇴에 임박해서 하게 되면 너무 늦게 된다. 국가에 의한 소득재분배 이외에 한 개인이 삶을 영위하면서 직면하는 여러 형태의 위험은 개인이 해결하기 어려워 위험공동체를 결성하여 해결하는 제도가 사회보험제도인데 이 사회보험제도는 현대 국가 사회보장정책의 핵심을 차지한다.

사회보장정책은 국가의 개입 정도와 형태에 따라 북유럽식, 영미식, 유럽대륙식으로 구분해 볼 수 있는데 북 유럽식은 다층 체제를 구축하여 모든 개인에게 보편적인 기초보장을 해주고 있는 것이 특징이며 영미식은 국가의 개입을 최소화하고 보편적 기초보장보다는 가능한 소득 재분배를 지양하고 개인의 책임을 보다 강조하고 있다. 반면 유럽대륙식은 비스마르크형 사회 보험제도가 근간을 이루고 있다.

각국의 사회보장정책에 따라 재원조달 방법도 상이하다. 보편적 기초보장 요소가 강할수록 조세로 재원이 조달되는 비중이 상대적으로 크며 사회보험제도의 요소가 강할수록 보험료로 재원이 조달되는 비중이 크다.²⁹²⁾ 사회보험제도는 기초보장 기능이 약한 반면 위험분산 기능이 강한 장점이 있다. 보편적 사회보장정책의 경우 재원을 주로 조세로 조달함으로써 납세자의 부담과 수혜자의 수혜 사이의 연결 관계가 불투명하고 따라서 정책의 결정도 이해 관계자가 직접 하기보다는 국가에 의하여 일방적으로 행해지는 경우가 많다. 반면 사회보험제도는

292) Manow, P. (2002): 'The Good, the Bad, and the Ugly', Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypologie und die konfessionellen Grundlagen des westlichen Sozialstaats, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2, S. 203-225

보험료로 재원이 조달되기 때문에 재정의 개념이 독립되어 있고 투명성이 제고될 수 있을 뿐만 아니라 전체적으로 보아 부담자와 수혜자가 일치하기 때문에 제도에 대한 저항이 적게 된다. 그리고 보험제도로 운영되기 때문에 이해관계자의 의사가 정책 결정에 반영되거나 그들의 대표가 제도를 운영하게 되어 정부의 부담이 상대적으로 경감된다. 사회보험제도 역시 보험료가 개인의 위험에 따라 책정되는 것이 아니고 법률에 의하여 소득의 일정 부분이 보험료로 책정되기 때문에 소득재분배 효과도 발생한다. 이 사실은 민영 보험이 가입자의 위험도와 신용도에 따라 보험료를 책정하는 것과 현저하게 대조된다. 이 점에서 사회보험은 시장의 원리를 무시하는데 그 논거는 민영 보험시장에서 발생하는 역선택과 도덕적 해이 방지에 있다. 사회보험제도로써의 연금보험제도를 조세가 아닌 보험료로 재원을 조달하고 기금을 적립하지 않는 부과방식으로 운영하는 경우 경제 위기 시 수익률 감소의 위험에 노출되지 않을 뿐만 아니라 보험급여를 통하여 소비를 진작시키기 때문에 경제적 안정화(macroeconomic stabilizer) 역할을 하기도 한다. 보험료로 재원이 조달되기 때문에 임금이 급격히 하락하지 않는 한 보험료 수입이 격감하는 위험도 국가 경제활동 전반에 의하여 영향을 받는 조세로 재원이 조달되는 경우에 비하여 적다. 또한 연금급여가 사회 전체의 평균적 임금상승을 반영할 수 있기 때문에 자신의 소득에 어느 정도 비례하여 지급되고 연금수급권이 보장되어 사회적 수용도가 높은 것도 사실이다. 또한 필요한 경우 최소한의 연금급여 제도를 연금보험제도에 포함시킴으로써 최소한의 보장도 가능하다. 이 최소보장 기능은 북유럽 사회보장제도에 의한 기초보장과 유사한 기능을 수행한다.

하지만 이러한 사회보험제도의 장점에도 불구하고 인구구조 노령화, 경제성장의 둔화, 경제구조의 변화 등에 의하여 사회보험제도는 도전에 직면하고 있다. 본질적인 문제는 사회보험급여지출 증가가 예상되는 상황 하에서 재원의 조달은 임금소득에만 의존하고 있는데 이 임금소득이 증가하지 않는다면 미래의 사회보험급여를 충당하기 위한 재원은 어떻게 조달하여야 할까? 하는 문제이다.

인구 부양률 증가는 사회보장급여 지출 재원조달 문제를 야기하고 있으며 이 문제는 사회보험료 수입증가 여부의 문제이다. 특히 사용자로서 일부 부담하는 사회보험료가 근로자 중심의 임금을 기준으로 책정 부과되고 이는 인건비 상승으로 귀결되어 사회보험제도를 채택한 국가 기업들의 국제경쟁력이 약화된다는 우려가 제기되고 있는 것도 사실이다. 특히 보편적 기초보장을 추구하는 북유럽 국가는 사회보장제도의 일부 급여를 조세로 조달함으로써 기업의 인건비를 낮게 유지하고 있어 사회보험료로 재원을 조달하는 국가에 비하여 비교 우위에 있다고 주장하고 있다. 그러나 보험료 대신 조세로 재원을 조달하는 경우 사용자가 부담하는 보험

로는 낮추는 효과는 달성할지 몰라도 법인소득세 또는 개인소득세의 증가 등 직접세의 증가는 불가피하기 때문에 사회 전체의 부담이 경감한다고 보기는 어렵다. 또한 직접세인 소득세의 증가는 노동시장 및 재화와 용역의 시장에 영향을 주며 법인소득세의 증가는 장기적으로 기업의 투자에도 영향을 주기 때문에 사회 경제적 전체의 효과를 기준으로 보아 북유럽의 사회보장제도가 보다 더 효율적이고 바람직하다고 보는 것은 미지수이다. 보험료 대신 간접세인 부가가치세 또는 소비세 증가 또한 시장에 영향을 주어 경제의 비효율을 초래한다.

또한 기술진보 결과 자본소득이 증가하는 상황 하에서 자본소득에 대하여서는 보험료를 부과하지 않고 근로소득에만 사회보험료를 부과하는 것은 사회 정의에 반한다고 주장하기도 한다. 실제로 정보통신 산업과 최근의 사물인터넷, 인공지능 등의 고부가가치 산업분야에서는 전통적인 근로자에 의한 노동력을 대신 자본과 기술이 대체함으로써 기업 혹은 사용자의 소득은 급격하게 상승하는 반면 근로자의 임금소득이 전체 국민총생산에서 차지하는 비중은 정체 또는 감소함으로써 근로자의 임금소득만을 기준으로 사회보험료를 부과하는 것은 인구구조 노령화 현상을 감안한다면 사회정의에 반할 수도 있다. 왜냐하면 자본과 기술의 생산성 향상에는 결국 근로자의 기여분도 포함되기 때문이다. 근로자의 수가 감소하거나 근로자의 기술축적이 제고되지 않고 자본 투입량이 증가하게 되면 자본의 한계 생산성은 체감하지만 자본의 총 생산성은 증가하고 자본소득 또한 증가하게 된다. 기술진보는 결국 자본뿐만 아니라 인적 자원의 함수이기도 하다. 인적 자원 결합이 없는 자본의 한계 생산성은 제한적일 수밖에 없다. 사회보험료를 근로소득만을 기준으로 부과하는 것은 자본소득 또한 간접적으로 인적 자원의 생산성 향상에 비례한다는 사실을 인식한다면 자본소득에도 사회보험료를 부과하는 것은 검토해볼 만한 가치가 있다. 물론 자본의 생리 상 자본수익에 사회보험료를 부과하여 투자 수익률이 감소하게 되면 외국으로 이동할 것이기 때문에 이러한 제도는 자유무역이 허용되는 모든 나라에서 동시에 시행하여야 할 것이다. 실제 독일어권에서는 이미 오래 전부터 인구구조 노령화로 인한 사회보험재원 조달을 위하여 사회보험제도가 비록 고용관계를 근간으로 시행되는 제도이지만 보험료 수입의 확대를 위하여 기업의 부가가치 혹은 자본소득에 대해서도 일정한 보험료를 부과하여야 한다는 논의가 진행되어 왔으며 현재 다시 정치적 논의의 대상이 되고 있다. 이 보험료를 독일어권에서는 새로이 창출된 가치에 대한 세금(Wertschöpfungsabgabe) 혹은 기계에 대한 세금(Maschinensteuer)으로 중도 좌익 정치권에서 논의를 하고 있다.²⁹³⁾

293) 최근 우리나라에서도 로봇에 대하여 세금을 부과하는 논의가 진행되고 있는데 독일어권의 논의와 유사하다고 할 수 있다. 근로소득에 대하여 세금을 부과하는 경우 노동공급이 어느 정도 탄력적이면 근로의욕이 저하될 가능성이 높듯이 자본소득에 대하여 세금을 부과하게 되면 자본의 공급이 탄력적인 한 자본의 공급 역시 감소할 가능성이 높다. 자본의 공급의 감소는 기업으로 하여금 투자를 위축시

이러한 논의의 본질은 무엇일까?

자본소득세의 일부로 볼 수 있는 기계에 대한 세금에 대한 논의가 이미 70년대 및 80년대에 유럽대륙 노조를 중심으로 논의되기 시작한 후 별 관심이 없이 논의의 진전이 이루어지지 않았는데 2008년 세계 경제위기를 계기로 인구구조 노령화로 인한 사회보험 재원조달 문제가 대두되면서 다시 정치적으로 관심의 대상이 되고 있다. 이태리에서는 이미 1999년에 당시 수상이었던 Mario Monti에 의하여 이미 기계세가 사회보험료의 일부로 도입되었다. 독일도 최근 연금전문가인 Bert Rürup 박사가 인구구조 노령화로 인해 증가하는 사회보험료 재원조달을 위하여 기계세 도입이 하나의 현실적인 방안이 될 수 있다고 언급하고 있다. 더군다나 정보통신 및 인공지능 등을 주축으로 한 소위 4차 산업혁명 가능성에 기인한 경제 구조 및 산업구조 재편되면서 국내총생산에서 근로소득이 차지하는 비중이 감소함에 따라 더욱 사회적 정치적 논의의 대상이 되어 가고 있다. 산업구조가 재편되면서 전통적인 경제활동분야의 근로소득은 정체 혹은 서서히 상승하는 반면 정보통신 및 신생 산업 분야에서는 고부가가치 창출에 기인하여 해당 분야의 근로자의 임금에 비하여 기업가의 이익이 급격히 증가하고 있다. 대표적인 경우가 미국의 facebook, Amazon, Google 등의 정보통신 분야 기업이다. 이러한 기업의 이윤을 해부하면 이윤이 기업가의 자본과 투자 위험에 대한 보상뿐만 아니라 그러한 기업의 부가가치 창출에는 근로자의 기여가 있다는 사실을 인정하여야 할 것이다. 하지만 근로자가 기업에 기여한 정도에 따라 임금이 결정되는 것이 아니라 기여한 정도에 훨씬 미달되는 수준의 임금이 결정되고 나머지는 일종의 독과점 이윤형태로 기업가에 귀속된다. 따라서 근로자가 기여한 부분의 전부에 해당되는 임금과 실제 그가 수령하는 임금과의 차이는 본질적으로 근로자에게 귀속될 부분임에도 불구하고 기업가에 귀속되므로 그 부분에 대하여서도 사회보

킬 가능성을 증가시킬 수 있지만 노동력의 생산성 및 양질의 노동력이 증가하거나 자본소득세가 인상됨으로써 사회보험료 혹은 근로소득세 인상이 둔화를 통한 대체효과 발생으로 노동력 공급이 증가하게 되면 자본의 공급이 반드시 감소하지 않을 수도 있다. 또한 기술진보가 자본소득세를 상쇄할 정도를 상회한다면 기업가가 투자자를 반드시 꺼리지 않을 것이다. 결국 사회보험료 조달의 문제는 사회보험제도만의 문제가 아니라 한 국가의 사회 경제 전체적인 문제이며 개인의 삶 및 기업활동과 직결된 문제라고 할 수 있다.

기업의 입장에서 보면 인건비도 비용이고 기타 자본비용도 비용이다. 기업이 부가가치를 창출하는 과정에서 두 가지 형태의 비용이 포함된다. 감가상각비도 물론 비용의 일부이다. 논리적으로 보면 부가가치가 창출되기 위해서는 인건비 외에 자본비용도 소요되기 때문에 인건비 및 자본비용에도 사회보험료가 부과되어야 하지만 현행 사회보험제도는 근로자의 고용관계에 근거를 두고 있다. 따라서 고용관계에서 파생된 임금만이 사회보험료 부과대상 소득이다. 자본소득도 근로자가 어느 정도 기여를 함으로써 달성된다고 보면 사회정의 관점에서 보더라도 자본소득의 일부에 사회보험료를 부과하는 것은 타당하여 보인다. 반면 반대논리를 주장하는 자는 자본에 대하여 사회보험료를 부과하게 되면 기계설비 등의 실물자본의 수익률이 감소한다고 역설한다. 그래서 그들은 기계에 부과되는 세금이라고 칭하고 있다.

넓은 의미의 자본소득에는 이윤 외에도 임대료, 주식수익, 이자, 지대, 주주배당액 등도 포함된다.

협료를 부과하는 것은 사회 경제적으로 정당화될 수 있다고 볼 수 있는 것이다.

자본소득에 대한 사회보험료를 부과하는 것은 근로자와 직접 상관이 없으며 보험료 사용자 부담분을 경감시키는 효과를 발생시키는 것인데 이 경우 사용자 입장에서 보면 인건비는 증가하지 않더라도 기업의 법인소득세 혹은 자영업자의 개인소득세의 증가를 의미한다. 인건비가 증가하지 않기 때문에 노동시장에 영향을 주지 않게 되고 다른 조건이 일정하다면 노동력의 수요에는 변화가 없을 것이다. 하지만 자본의 수익률이 감소하게 되면 자본의 공급에 영향을 줄 수 있다. 결국 사회보험료 연원(淵源)을 임금소득에 국한하지 말고 자본소득을 포함한 국내총생산액 전체로 확대하자는 논의로 귀결된다. 정보통신 산업 발달 및 기술진보로 인하여 선진국의 경우 국내총생산액에서 임금소득이 차지하는 비중이 70년대 80% 정도였으나 현재 약 70% 정도로 감소하고 있는 현실도 사회보험료 부과 대상 소득을 자본소득에까지 확대하여야 한다는 주장이 유럽 국가에서는 제한적이나마 설득력을 획득하고 있다.

임금소득에만 사회보험료를 부과하는 것은 기업이 활동하기 위하여 인건비만을 필요하지 않고 자본비용도 필요하다는 사실을 인식한다면 사회정의에 반한다는 것이다. 특히 정보통신 산업의 거대 기업들은 과거 전통적인 산업분야와 달리 노동집약적이지 않고 자본 및 기술집약적인 산업에 속해 있어 많은 노동력이 필요하지 않아 기업의 매출액과 부가가치는 높지만 매출액에서 인건비가 차지하는 비중은 상대적으로 낮다. 이러한 현상은 당분간 지속될 것으로 전망된다. 이 분야의 산업은 높은 매출액과 부가가치에 비하여 덜 노동집약적이기 때문에 낮은 사회보험료를 납부한다. 즉, 근로자 개개인의 생산성이 높아 임금도 높음에도 불구하고 근로자 고용이 감소하여 이 산업분야 근로자 전체가 부담하는 사회보험료가 매출액 혹은 부가가치에서 차지하는 비중은 상대적으로 낮다는 것이다. 반대로 노동집약적 서비스 분야의 요식업종, 슈퍼마켓 등은 부가가치와 매출액과 부가가치는 낮지만 인건비는 상대적으로 높은 편이다.

사회보험의 존재 이유가 개인의 처한 사회적 위험을 해결 또는 완화하여 주기 위하여 위험 공동체를 결성한 것이라고 한다면 자본소득도 결국 기업가인 사회구성원에 귀속되기 때문에 자본소득의 일정 부분도 사회보험재원조달에 어느 정도 기여를 하는 것은 사회정의에 반하지 않아 보인다. 문제는 자본소득의 속성과 내용이다. 기업가가 자본을 투자하는 근본 이유는 일차적으로 이윤추구이다. 이 이윤에는 기업가가 투자함으로써 손해를 볼 수 있는 위험에 대한 보상, 즉 risk premium도 포함된다. 이 위험에 대한 보상을 훼손할 정도로 자본소득에 대하여 사회보험료가 부과되는 것은 기업가의 활동을 위축시키고 결국 실업으로 귀결될 것이기 때문에 자본소득에 대한 사회보험료 부과를 반드시 규범적인 사회정의 관점에서만 판단하는 것은 경계를 하여야 할 것이다.

사회보험료 부과대상을 임금소득 외에 자본소득으로 확대하는 것은 기업의 인건비를 동결하는 것이다. 근로자가 부담하는 사회보험료는 동결하고 기업가가 부담하는 부분은 동결하거나 감소시키는 경우 감소분을 자본소득에 부과할 수 있다는 것이다. 그 결과 총 사회보험료 수입은 불변이지만 기업 입장에서 보면 인건비가 감소되어 국제 경쟁력이 강화될 수 있다. 인건비 감소는 또한 고용창출의 효과도 달성할 수 있게 한다. 인구구조 노령화로 인하여 증가하는 사회보험급여지출을 충당하기 위하여 보험료 수입을 증가시켜야 할 경우에도 사용자 부담 보험료는 동결하거나 감소시켜도 자본소득에 대한 보험료를 부과하게 되면 사회보험료 급여지출을 충분히 충당할 수 있을 것이다. 즉, 인건비에 대한 사회보험료 부과는 동결하는 대신 다른 소득에 대하여 보험료가 부과되기 때문에 기업 입장에서 보면 기업 내에서 사회보험료 대상을 분산시킬 뿐 결국 비용증가 혹은 이윤감소를 의미한다.

이상을 정리하면 다음과 같다: 임금소득이 국내총생산액에서 차지하는 비중이 감소하는 상황 하에서 사회보험료 부과 대상 재원을 확대하기 위하여서는 현재 근로자가 부담하는 부분은 동결한 채 추가 사회보험료를 새롭게 산정하여야 한다. 사회보험료 산정 대상에 더 이상 임금소득뿐만 아니라 기업의 이윤, 이자비용, 감가상각비 등을 포함시켜야 한다. 그렇게 함으로써 노동집약적인 산업과 자본 및 기술 집약적인 산업 사이의 사회보험료 부담의 형평성을 회복할 수 있다. 자본소득 혹은 이윤에 사회보험료를 부과함으로써 인건비의 일부인 임금에 대한 사회보험료를 감소시킬 수 있기 때문에 기업이 입장에서 보면 임금이 상대적으로 하락하여 기업이 추가로 노동력을 수요함으로써 고용효과도 달성될 수 있다. 그 대신 기업의 이윤은 감소할 수도 있지만 고용창출로 인하여 투하된 자본의 한계생산성이 증가하게 되면 기업의 이윤은 반드시 감소하지는 않을 것이다. 특히 제조업, 중장비 산업, 상공업, 건설업, 교통서비스업 등에서 고용효과는 강할 것이며 자본집약적인 은행업, 부동산업, 에너지 분야는 추가 노동력 수요 효과가 강하지 않을 것으로 판단된다.

하지만 사회보험료 부과대상을 자본소득까지 확대하게 되면 순 자본소득이 감소하게 되어 기업가는 기계설비투자를 꺼리는 대신 추가 노동력으로 기계 설비를 대체할 가능성도 존재하고 있다. 그 결과 기업가는 설비투자를 기피하게 됨으로써 기술진보도 완만해질 위험도 존재한다. 사회보험료 부과대상을 임금소득에서 자본소득으로 확대하게 되면 인건비가 상대적으로 감소하게 되고 자본의 순수익 역시 감소하게 되어 단기적으로는 고용창출효과가 발생하여 경제가 성장하게 될지 몰라도 장기적으로 투자 위축과 기술진보 둔화의 가능성도 배제할 수 없다. 자본소득에 사회보험료를 부과하게 되면 투자가 위축되어 국내 기업의 경쟁력이 약화될 수도 있고 자본의 유출도 발생할 뿐만 아니라 기업의 이윤이 감소하게 될 것이다. 결국 기업

의 투자활동 약화로 귀결될 가능성이 존재하는 것이다. 기업의 투자활동 약화는 또다시 고용 감소로 이어지고 실업의 증가는 기존의 사회보험료 감소로 연결될 것이다. 결국 경제성장이 둔화되고 한 국가경제의 경쟁력 약화로 이어진다고 역설하며 사회보험료를 자본소득에까지 확대하는 것을 반대하기도 한다. 자본의 생리상 자본은 다른 조건이 불변인 한 수익이 높은 곳에 투자되기 마련이다. 사회보험료를 자본소득에 부과한 후의 순 자본소득이 다른 나라에 투자하는 것보다 높다면 자본이 굳이 유출되지는 않을 것이다. 마치 한 국가에서 자본소득세를 부과하게 되면 장기적으로는 보다 수익이 높은 곳을 찾아 자본이 이동하는 이치와 마찬가지로, 자본의 수익률 저하는 결국 투자를 위축할 것이고 근로자의 생산성 하락을 초래하게 되어 근로자의 임금소득증가에도 영향을 주게 된다.

이러한 비판과 우려에 대하여 자본소득에 사회보험료 부과를 지지하는 자는 시설투자에 기인한 자본소득 등 일부 자본소득에 대해서는 사회보험부과소득에서 제외하여야 한다는 절충안을 제시하고 있다. 그 대신 기업의 이윤 혹은 이자비용 등에 대해서만 사회보험료를 부과하는 것을 상정해볼 수 있다고 주장한다. 이 절충안에 의하더라도 임금소득 기준 부과되는 사회보험료 인상은 억제하기 때문에 인건비가 동결 혹은 하락함으로써 기계설비투자를 하더라도 결과적으로 기업의 이윤은 감소하지 않게 되어 기계설비 투자가 위축되지 않을 것으로 찬성론자는 기대하고 있다.

자본소득에 사회보험료를 부과하더라도 종전처럼 임금소득 기준 사회보험료 수입과 동일하게 총수입을 책정하게 되면 근로자 부담분이 불변이거나 감소하는 한 사회보험제도 입장에서는 아무런 상관이 없을 것이다. 왜냐하면 기업가가 기존에 부담했던 부분의 구성이 임금소득 기준에서 일부 자본소득으로 변화될 뿐 기업가가 부담하는 총액은 불변이기 때문이다. 일단 이러한 제도를 시행하는 초기 단계에서는 소위 “사회보험료 수입 중립의 원칙”에서 출발함으로써 제도의 실행을 수월하게 할 수 있다. 사회보험료 부과 대상 소득의 일부가 임금소득에서 자본소득으로 변화되면 기업가가 지불하는 총 인건비가 감소하게 된다. 왜냐하면 기업가가 부담하는 임금소득 기준 사회보험료는 비록 임금부대비용이지만 인건비의 일부로서 이 기업가 부담분이 감소하게 되면 결국 인건비가 하락하는 결과가 되기 때문이다. 기업가 입장에서 보면 비록 이윤의 일부를 사회보험료로 부담하기 때문에 이윤이 당장 감소되더라도 인건비가 하락하게 되면 추가로 근로자를 채용할 수 있을 것이다. 추가로 근로자를 채용함으로써 결과적으로 총 이윤이 증가하게 되면 기업가가 이윤에 사회보험료를 부과하는 것을 굳이 반대하지 않을 수도 있다. 이처럼 기존의 사회보험료 부과 대상을 기업가의 이윤까지 확대하는 사회경제적 효과는 매우 불확실하다. 한 가지 확실한 것은 노동집약적인 산업의 경우 인건비 상승

요인이 제거됨으로써 경쟁력이 강화되며 자본 및 기술 집약적 산업의 경우에도 사회보험료를 자본소득에 부과함으로써 단기적으로 이윤이 감소하더라도 다른 나라에 투자하는 것에 비하여 아직도 수익률인 높은 한 투자의 위축은 제한적일 것이다.

결국 자본소득에 사회보험료를 부과하는 정책은 한 국가의 문제가 아니라 그 국가와 경쟁 관계에 있는 세계 경제의 환경에 의하여 영향을 받을 수밖에 없다. 더군다나 전통적인 산업구조가 와해되고 정보통신을 중심으로 한 국가뿐만 아니라 세계의 경제체제가 재편되는 과정에서 사회보험료 부과 대상소득을 자본소득에까지 확대하는 문제는 사회보장차원의 문제임과 동시에 개인의 문제 그리고 한 국가의 사회 경제적인 중요한 문제이다.

인구구조 노령화

인구구조 노령화로 인한 사회보장문제는 제 2부에서 일부 언급하였듯이 경제가 성장하고 근로자의 생산성이 향상되어 임금이 상승하게 되면 어느 정도 해결이 가능함을 보였다. 국가가 인구구조 노령화에 의한 도전을 극복하기 위한 사회 경제적인 정책을 미리 수립하고 시행하게 되면 인구구조 노령화로 인한 문제 해결은 불가능한 일은 아니다. 이를 위해서는 생산활동 인구가 감소하고 노령인구가 증가해도 교육의 질 향상에 투자를 하여 생산성을 제고하거나 경제활동기간을 연장하여야 한다. 기업가로 하여금 국제 경쟁력을 갖추도록 법제도의 정비를 통하여 투자 여건을 갖추고 여러 가지 투자 유인을 제공하여야 한다. 현 세대의 사회보장 급여지출 증가를 무조건 후세대에 전가하는 것도 지양하여야 하고 현 세대와 미래 세대의 부담도 어느 정도 균형 있게 분산을 하여야 할 것이다. 개인의 책임을 강화함으로써 국가 재정 부담을 완화할 수도 있다. 하지만 급여지출을 삭감하지 않는 한 사회 전체의 사회보장비용 자체가 감소하는 것은 아니다. 왜냐하면 조세나 사회보험료가 불변인 상황 하에서 급여지출 증가를 억제하려면 결국 급여지출을 삭감하는 대신 삭감분에 대하여 개인이 부담을 하여야 하기 때문이다. 하지만 미래의 사회보장이 세계은행, 국제통화기금 등의 국제기구에서 강조하는 것처럼 재정부담이 증가하여 지속불가능할 것이라는 주장은 과장된 것이다. 인구구조가 노령화되는 것은 한 측면에서 보면 65세 기준 기대여명이 증가함을 의미한다. 이는 과거 50년 사이 13년에서 18년으로 5년 증가함을 의미하는데 미래 50년에도 5년이 증가한다는 보장은 없으며 미래 50년 기대여명 증가는 5년에 미달될 가능성이 높다. 경제가 성장하고 일인당 실질소득이 증가하게 되면 비록 인구구조가 노령화되더라도 미래 사회보장의 재원조달이 비관적인 것은 아니다. 왜냐하면 전체 파이의 크기가 커짐에 따라 재원은 충분하게 되며 재원조달의 문

제는 결국 분배의 문제이기 때문이다.

인구구조가 노령화됨으로써 노후소득보장비용 및 간병비용 등의 사회보장급여 지출은 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 사회보장급여 지출에 필요한 재원을 보험료나 조세 등을 통하여 국가가 강제적으로 할 것인지 아니면 개인의 책임을 강조하여 어느 정도 개인이 알아서 할 것 인지는 사회적 합의의 문제이지만 제 2부에서 고찰한 바와 같이 개인의 경제적 행위는 자신의 관점에서는 보면 합리적일지라도 사회전체적인 관점이나 사후의 관점에서 보면 비합리적일 수도 있을 뿐만 아니라 위험을 부담하는 보험시장이 제대로 기능을 수행하지 못하게 되면 결국 공적인 사회보장정책에 의존할 수밖에 없다. 왜냐하면 그렇게 함으로써 사회보장에 요구되는 사회 전체의 비용 자체는 불변이라 해도 조달 비용은 절감할 수 있음과 동시에 사회보장성 강화도 동시에 달성할 수 있기 때문이다.

경제가 성장하는 한 인구구조가 노령화되더라도 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가하므로 사회보장문제 해결을 위한 자원은 충분하게 된다. 다만 사회 구성원에게 부담을 어떻게 분산하여야 하는 핵심적인 문제는 결국 사회경제적인 분배의 문제인 것이다. 우리는 인구구조 노령화의 문제를 단지 경제활동인구 감소 및 노령인구 증가의 단순한 도식 차원에서 바라볼 것이 아니라 저변을 관류하는 경제성장과 분배의 문제에 귀착된다는 사실을 인정하여야 할 것이다. 인구구조가 노령화되더라도 기업의 투자가 증가하여 근로자의 생산성이 향상되고 기술이 진보가 촉진되면 인구구조 노령화로 야기되는 문제의 해결은 얼마든지 가능하다. 환언하면 인구구조 노령화의 문제를 근본적으로 해결하려면 경제의 성장과 분배의 문제를 해결하여야 할 것이다. 이는 단지 연금제도만의 문제가 아니라 한 국가의 사회경제 전체의 문제인 것이다.

경제 성장 둔화

경제 성장의 둔화는 한 국가에서 생산되는 재화와 용역의 양의 증가가 둔화된다는 이야기이다. 경제성장에 영향을 주는 요소로는 노동력, 자본, 그리고 경제체제를 포함한 넓은 의미의 기술진보가 있다. 이 세 가지 생산요소가 양적으로 증가하거나 양적으로 증가를 하지 않더라도 요소의 한계 생산성이 증가하게 되면 경제는 성장하는 것이다. 국내 총생산액을 인구수로 나눈 일인당 국민소득 성장과는 별도의 개념이다.

연금제도 관점에서 보면 오히려 일인당 소득증가가 더 의미 있는 수치이다. 왜냐하면 일인당 소득 증가는 경제활동인구뿐만 아니라 연금수급자가 소비할 수 있는 재화와 용역의 양의 평균적 증가를 의미하기 때문이다. 인구구조가 노령화되더라도 경제가 성장하여 일인당 소비

할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가하게 되면 인구구조 노령화의 문제는 분배의 문제로 귀착될 수 있지만 인구구조노령화와 경제성장 둔화가 동시에 발생하게 되면 평균적으로 일인당 소비 가능한 재화와 용역의 양이 감소하게 되어 분배의 문제가 악화될 뿐만 아니라 사회적 갈등의 소지가 발생하게 된다. 일인당 소득의 감소 혹은 정체와 인구구조 노령화의 동시 발생은 사회보장급여를 매우 악화시키는 경우이다.

인구구조가 노령화되는 사회에서 경제성장의 정체 혹은 둔화를 방지하려면 노동생산성의 향상과 기술진보가 보장되어야 한다. 노동생산성 향상은 교육의 양적 및 질적 향상에 비례할 뿐만 아니라 자본의 함수이기도 하다. 근로자 수 혹은 노동시간은 불변이라 해도 노동과 결합된 자본의 양이 증가하게 되면 노동생산성은 향상되게 된다. 교육의 양적 및 질적 향상 역시 자본의 함수로 볼 수 있다. 기술진보를 촉진하는 것은 교육의 질적 향상 및 R&D 등의 투자, 그리고 창의적인 기업환경을 조성하는 경제 정책 및 제도 등이다. 전통적인 생산 방식에 의한 재화와 용역의 비중이 미래에 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 상황 하에서 경제성장 둔화를 방지하기 위한 가장 효과적인 대안은 기술진보이다.

기술진보는 두 가지 측면에서 사회보험제도와 관련이 있다. 우선 기술진보 결과 근로자 일인당 생산성이 증가하게 되는데 근로자의 임금에 생산성 증가가 어느 정도 반영되어 임금이 상승하는지 여부의 문제이다. 기술진보 결과 근로자의 생산성이 증가하였음에도 불구하고 사회보험료 수입의 원천이 되고 있는 근로자의 임금이 충분히 상승하지 않을 수도 있다. 인구구조가 노령화됨으로써 사회보험급여 지출 증가가 예상되는 상황에서 보험료 수입의 원천인 임금소득이 정체되거나 미미하게 상승하게 되면 새로운 보험료 수입원을 찾아야 한다. 그 대안으로 위에서 언급한대로 이윤 등 자본소득의 일부를 사회보험료 산정 대상에 포함시키는 것도 하나의 중요한 대안이 될 수 있다. 구체적으로 사회보험료 부과대상이 되는 임금소득에 자본소득의 일부를 포함시키는 것이다. 그렇게 되면 근로자의 임금은 정체되거나 미미하게 증가하더라도 근로자 일인당 부담하는 사회보험료 산정 기준 소득의 크기가 증가하게 되는 것이다. 원래의 사회보험은 고용관계에 근거를 두고 있어 임금소득에 대해서만 사회보험료를 부과하고 있지만 기술진보의 과실이 임금에 적절히 반영되지 않는다면 증가한 이윤의 일부를 임금소득의 일부로 볼 수 있다는 것이다. 기술진보가 가속화되고 전통적인 생산 활동 분야의 임금은 정체되거나 상승이 완만할 것으로 전망되고 있는 상황 하에서 사회보험료 부과 대상의 범위를 새로이 책정하는 것은 불가피해 보인다.

그 다음으로 기술진보는 사회 전체에서 생산된 재화와 용역의 양을 증가시키기 때문에 인구구조가 노령화되더라도 적절한 분배 제도를 마련하게 되면 경제활동을 하지 않는 노후세대

도 충분한 소비를 할 수 있다. 환언하면 인구구조 노령화로 인한 노후소득보장 문제를 해결하기 위해서는 기술진보에 역점을 두어야 한다. 산업구조가 재편되어 전통적인 부문의 일자리가 축소되고 정보통신 분야 등 새로운 분야의 일자리 창출과 기술진보는 병행될 것으로 전망되며 과거 전통적인 산업에 종사하는 근로자를 상정하여 도입 시행하여온 사회보험제도의 미래에도 상당한 변화가 예상된다.

특히, 정보통신기술의 발달은 세계의 경제 구조에 대 변혁을 예고하고 있다. 기존의 산업분야의 인력이 인공지능을 이용한 로봇으로 대체되거나 비숙련 단순노동력의 활동 분야가 국내 총생산에서 차지하는 비중은 점점 축소되고 있다. 이러한 현상은 신산업 분야로 노동력이 이동할 뿐만 아니라 전통적인 생산 분야 노동력 수요가 감소됨으로써 사회보험가입자의 수의 변동을 의미한다. 인구구조 노령화로 연금부양률 증가뿐만 아니라 사회보험료 납부자의 절대수가 감소될 가능성도 배제되기 어렵다. 인구구조가 노령화되지 않더라도 기존의 전통적인 제조업 분야에 종사하는 근로자의 총 임금소득이 국내총생산액에서 차지하는 비중은 감소되는 대신 기술진보가 활발한 신 산업분야의 임금소득이 차지하는 비중은 점점 증가할 것으로 전망된다. 기술진보가 활발한 신산업 분야에 종사하는 근로자들의 임금은 전통적인 제조업이나 노동집약적 산업분야 근로자들의 임금보다 높은 것이 일반적이다. 또한 산업구조의 재편은 새로운 형태의 일자리를 창출하고 비정형 일자리를 증가시키고 있다. 특히 정보통신기술의 발달 및 이 기술을 기반으로 한 소위 4차 산업혁명시대의 도래로 인하여 근로자의 고용관계에 근거를 둔 사회보험료 부과체계에도 상당한 변화가 예상된다. 과거에는 대개 근로자가 한 직장에서 오랫동안 근무를 하였기 때문에 근로자의 사용자 사이의 고용관계가 명확하고 지속적이어서 임금소득에 사회보험료를 부과하는 것이 별 문제가 되질 않았다. 하지만 근로자가 여러 형태의 불규칙한 고용관계를 동시에 유지하고 출퇴근 시간이 자유롭고 시간제 형태의 근로를 하게 됨으로써 고용관계의 형태도 다양화되어 가고 있다.

경제 전체적으로 정보통신산업의 발달은 정보통신 발달에 의하여 파괴되는 일자리보다 더 많은 새로운 일자리가 창출될 것으로 전망되고 있다.²⁹⁴⁾ 왜냐하면 자동화로 인하여 생산비가 감소하게 되고 생산비 감소는 재화와 용역의 가격 하락을 유발시켜 수요를 증가시키며, 기업의 생산품에 대한 수요증가는 결국 신규 노동력 채용을 촉진하게 될 것이기 때문이다. 특히 비숙련 근로자 대신 숙련 근로자의 수요가 증가하고 역량 강화도 더욱 더 요구될 것이다. 반

294) Arntz, Gregory und Zierahn(2016), Revisiting the Risk of Automation, Economics Letter, forthcoming

면 비숙련 근로자는 자동화에 의하여 보다 용이하게 대체될 가능성이 높은 반면 자동화나 로봇으로 노동력 대체가 어렵거나 불가능하고 창의적인 능력과 사회적 소통 능력이 요구되는 분야에서는 전문 인력에 대한 수요가 증가할 것으로 기대된다. 부가가치가 낮은 단순 업무에 종사하는 근로자는 자동화에 의한 희생자가 될 가능성이 증가하고 대신 전문 인력은 자동화되어 가는 근무환경에 보다 적응이 유리하게 되어 양 근로자 사이의 임금 격차도 증가할 것으로 전망된다. 특히 비숙련 근로자로 하여금 변화하는 근로 환경에 능동적으로 대처하는 능력을 함양할 것이 요구되고 심화교육 혹은 평생교육이 불가피하게 될 것이다.²⁹⁵⁾ 결국 다가오는 정보통신 혁명 시대에서 중요한 것은 근로자의 능력 함양과 전문성 제고이다.

하지만 정보통신의 발달로 대체될 수 있는 일자리는 제한적이고 기존의 연구들은 과장된 것이 많다. 왜냐하면 정보통신의 발달에 기초한 4차 산업혁명의 진행은 어느 특정 분야에만 국한되지 않고 사회 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 확산되어 점진적으로 진행되기 때문에 전통적인 일자리가 급격히 새로운 자동화 기술에 의하여 대체된다고 보기는 어렵다. 더군다나 정보통신기술의 발달 과정이 진행되는 동안 기업 및 근로자들은 새로운 환경에 적응하게 될 것이며 일부 일자리가 파괴되는 대신 새로운 일자리가 창출될 것이다.

사회보장제도 관점에서 보면 정보통신 발달에 기초한 4차 산업혁명의 진행은 전통적인 고용관계 혹은 경제활동에 기초를 두고 발전·진화해온 사회보장제도의 방향 및 내용의 수정이 불가피해 보인다. 산업구조 및 일자리 구조가 재편되면 사회보험료 산정 기준이 되는 임금소득의 규모 및 구성에도 변화가 발생할 것이기 때문이다. 4차 산업혁명이 진행되면서 사회보험료 부과 대상이 되는 임금소득이 국내총생산액에서 차지하는 비중이 불변이라 해도 그 구성이 변화하여 고임금 근로자 비중이 상대적으로 증가하게 되면 사회보험료 산정기준 소득 상한선이 존재하는 한 보험료 수입이 감소하게 될 수 있다. 또 반대로 전통적인 고용관계가 점점 소멸되고, 사회보험 의무가입 소득을 하회하는 근로자의 비중이 증가하게 되어도 사회보험료 수입이 감소할 수 있다. 더군다나 사회보험 의무가입 소득을 하회하는 근로자가 증가하게 되면 이들의 노후소득보장 문제가 대두된다. 또한 다른 조건이 불변이고 임금소득이 국내총생산에서 차지하는 비중이 증가하게 되면 사회보험료 수입 역시 증가하게 된다. 결국 사회보험제도

295) Arntz, Gregory und Zierahn(2017), Tätigkeitswandel und Weiterbildungsbedarf in der digitalen Transformation, ZEW. 본 연구에 의하면 독일과 오스트리아의 경우 일자의 약 12%가 자동화로 대체될 수 있으며 한국은 6%에 불과하다고 한다. OECD 평균 약 10%에 해당되는 일자리가 정보통신 및 로봇 기술발달로 대체될 수 있다고 한다. 본 연구보고서는 정보통신 및 로봇기술의 발달로 대체될 일자리 수가 과장되었고 반드시 기존의 일자리가 대체될 필요도 없으며 대체된다 해도 그 과정은 급격한 것이 아니라 점진적이라고 한다.

가입자 수와 임금소득이 국내총생산에서 차지하는 비중에 미치는 영향에 따라 정보통신 및 로봇기술의 발전의 영향을 받게 된다. 한편 경제구조 변화에 따라 증가하는 사회보험급여 지출 충당을 위하여 보험료 부과 대상을 임금소득에 국한하지 말고 자본소득의 일부까지 확대하는 것도 서유럽 국가에서 활발히 논의되고 있다.

경제구조의 변화 형태는 시간제 근무 형태의 증가, 용역 혹은 파견근로자의 증가 및 비정형 고용관계 증가, 기한제 근로계약 증가 등으로 요약된다.²⁹⁶⁾ 공직의 형태도 다양화되어 가고 있어서 과거 종신제 공무원에게만 적용되는 공무원연금제도도 확대 적용되는 추세이다.

정보통신의 발달은 근로자나 공무원이 반드시 사업장이나 사무실에 출근하여 업무를 수행할 필요가 없게 하고 특히 시간의 제약을 받지 않게 된다. 여성의 사회 경제적 활동 증가는 육아를 사회적 문제로 파악하도록 하는 인식이 확산되는 계기가 되어 시간제 근무 형태도 증가하고 있다. 시간제 근무형태는 근로자와 사용자 모두에게 득이 된다. 그 이유는 근로 시간을 탄력적으로 설정함으로써 업무수행의 유연성을 제고할 수 있고 육아 등 가사노동과 간병 등의 활동을 근로활동과 조화시킬 수 있기 때문이다. 이러한 장점에도 불구하고 시간제 근무를 하는 근로자들의 시간당 평균 임금이 전일제 근무근로자의 그것보다 낮아 종종 사회보험가입 대상에서 제외되는 문제가 발생한다. 특히 한 근로자가 여러 군데에서 시간제 근무를 하는 경우 총 소득은 사회보험 가입대상소득에 해당되지만 각 사업장 개별적으로 보면 사용주에게 사회보험신고의무가 존재하지 않는다. 한 근로자가 여러 형태의 시간제 근무를 하더라도 다른 사업장에 가입되어 있으면 그 근로자는 사회보험제도의 수혜 대상이 되나 그렇지 않은 경우에는 사회보험급여 대상에서 제외되고 사용주는 보험료를 납부하지 않는 일종의 특권을 누리게 된다. 근로자가 시간제 근무를 함으로써 취득하는 소득이 낮아 사회보험제도에 가입되지 않게 되고 자신의 임금에서 보험료를 납부할 필요가 없어 그 근로자에게 단기적으로는 득이 되더라도 사회보험급여 대상에서 제외되기 때문에 예기치 않은 위험이 발생하여 막대한 재정적 부담이 발생할 경우 손해가 된다. 사용자 입장에서 보면 인건비가 절감될 수 있어 이러한 시간제 형태의 근로계약을 선호할 것이지만 미래의 사회보험제도 발전을 위해서는 바람직하지 않기 때문에 사회보험료 부과 대상소득을 사업장 단위 근로자의 임금으로 할 것이 아니라 근로자의

296) 비정형 일자리는 전통적인 일자리의 특징인 전일제 근무, 생계유지에 충분한 소득, 무기 근로계약, 사회보험의무 가입, 근로계약 당사자인 사용주의 사업장과 실제 근로자가 근무하는 사업장의 일치, 사용주의 지시를 받은 근무 수행 등의 요소가 하나 이상 결여된 형태의 일자리를 의미한다. 비정형 일자리의 예는 고용계약 대신 용역계약에 의한 근로, 프로젝트 위주의 사업, 재택근무, 수수료를 받고 하는 근무, 근로 시간의 불규칙 및 불규칙한 임금 급여 형태, 대리인 관계 형성 등 과거의 사용자 대 근로자의 전통적인 관계를 이탈한 형태이다. 독일의 경우 전체 근로자의 약 40%가 이러한 비정형 일자리에서 근무하고 있다고 한다(Schmeissler et al.(2012)).

총 임금소득으로 하여야 할 것이고 사용자도 사업장 총임금에 보험료를 곱하여 사용자부담 분 보험료를 납부하게 하여야 할 것이다.

시간제 근무 형태는 연금액 산정 시 실제 수령하는 임금이나 보수를 기준으로 전일 근무한 것으로 하여 연금을 산출할지 아니면 전일 근무 가정 보수를 기준으로 연금을 산정하되 실제 근무한 시간을 기준으로 연금을 산출할지가 문제된다. 후자로 연금을 산정하게 되는 경우 실제 근무시간을 전일 근무로 환산해도 최소 가입기간을 충족하지 못할 위험이 존재하는 반면 전자의 경우 실제 수령하는 임금이나 보수가 실제 근무한 시간에 정확히 비례하지 않게 되면 가입자에게 불리하게 된다. 특히 시간제 근무자의 처우가 종종 전일제 근무자에 비하여 열악한 경우 전자의 제도는 가입자에게 불리하게 된다. 시간제 근무자에 대한 연금제도 적용은 결국 시간제 임금 및 보수의 전일제 임금 혹은 보수 상등성 및 시간제와 상관없이 가입기간을 인정하는 문제로 귀착된다. 미래에 있어서 시간제 근무형태가 증가할 것으로 예상되기 때문에 사회보험제도에 있어서도 이에 대비를 하여야 할 것이다. 시간제 근무제도는 비록 연금제도만의 문제가 아니기 때문이다.

근로자가 일상적인 근무 대신 어떤 완성된 결과물을 제출하는 계약을 체결하고 사무실 근무를 할 필요가 없게 되는 경우는 근로계약으로 보기는 어려우며 일종의 용역계약으로서 근로자는 자영업자의 성격을 띠게 된다. 이 결과물은 일종의 성과로 볼 수 있으며 용역을 부탁한 자는 수탁자에게 임금을 지불하는 것이 아니라 성과물에 대한 대가를 지불하게 된다. 컨설팅 계약, 심리상담가, 건축가, 결혼 상담사 등 여러 형태의 서비스업을 개인이 하는 경우 사회보험법 상의 고용관계가 형성되지 않아 근로자로 보기 어려워 보험료 부과 대상에서 제외된다. 물론 이들이 사업장 등록을 하는 경우 공식적인 자영업자에 해당되지만 부분적으로 근로를 하면서 이러한 형태의 용역을 하게 되면 근로자도 아니면서 사업장도 아닌 소위 “신 자영업자”가 되는 것이다. 이 신 자영업자는 사회보험법 상의 자영업자에 해당되지 않으며 동시에 근로자도 아니기 때문에 사회보험가입 대상에서 제외된다. 이들이 임의 가입을 하지 않는 경우에 사회보험적용은 어렵게 되며 임의 가입을 하더라도 소득과약이 제대로 되지 않는 경우 소득의 역진적 재분배 가능성도 존재한다. 미래 사회에서는 이러한 형태의 경제활동이 증가할 것으로 예상된다. 이들에게도 사회보험제도를 적용하기 위해서는 경제활동 형태와 상관없이 그들이 취하는 모든 경제활동소득을 대상으로 사회보험제도 가입을 강제하여야 할 것이다.

사용주가 근로자와 직접 근로계약을 체결하지 않고 용역회사 근로자로 하여금 사업장에서 근로를 하게 하는 소위 간접고용의 형태도 미래사회에서 증가할 것으로 전망된다. 왜냐하면 사용자 입장에서 인력이 비규칙적으로 필요하거나 단기간만 필요한 경우 근로자를 직접 고용

하는 것보다 용역회사를 통하여 임시로 고용하는 것이 신규 근로자 채용에 따른 비용도 절감할 뿐만 아니라 근로자가 불필요한 경우 별 문제없이 용역회사로 복귀시킬 수 있기 때문이다. 법률적으로 보면 근로 혹은 고용관계는 용역회사와 근로자 사이에 체결되며 용역회사와 사용자 사이에는 별도의 근로자 파견계약이 체결된다. 사업장 사용주와 파견근로자와의 관계는 근로계약이 성립되지 않기 때문에 근로계약에 의한 권리 의무가 발생하는 것이 아니라 근로자의 동의하에 사용주가 파견 근로자에게 과업을 지시할 권리가 부여되며 근로자에게는 지시받은 과업을 수행을 의무가 발생한다. 이 파견 근로자를 체결한 용역회사가 또 다른 사용주를 위하여 파견의 형태가 아닌 용역계약 또는 다른 형태의 특정한 성과물을 제출을 목적으로 하는 용역계약을 체결하여 근로를 하게 할 수도 있다. 파견 근로자에게는 원칙적으로 파견된 사업장의 사용주에 의하여 직접 고용된 근로자와 동등한 근무 조건 및 임금이 보장되어야 한다. 하지만 실제로 노조와 사용자 단체의 단체협약에 의하여 파견된 사업장에 직접 고용된 근로자의 임금보다 낮은 임금을 수령하는 것이 현실이며 독일의 경우에도 파견 근로자에게 낮은 임금을 지불함으로써 노동력 수요가 증가해 실제 실업률을 감소시켰다. 파견 근로자들이 이렇게 사업장에 직접 고용된 근로자보다 더 열악한 조건에서 근로하는 것을 수용하는 이유는 실업상태보다는 더 유리하기 때문이며 연금가입기간을 증대시킬 수 있기 때문이다. 이는 결국 사용주의 인건비가 절감되는 대신 일자리는 증가하였지만 상대적으로 낮은 임금을 수령하는 파견 근로자의 사회보험 대상 소득이 감소함으로써 비록 근로는 하지만 결국 낮은 사회보험급여를 받게 되는 결과를 초래한다. 따라서 파견 근로자들의 노후소득보장은 열악하게 되는 것이다. 파견근로 형태 역시 비정형 근로형태로서 실업은 감소하나 파견된 근로자의 사회보장은 그만큼 불리하게 된다. 특히 사용주가 사업장의 인건비를 절감할 목적으로 용역회사와 결탁하여 처음부터 근로자를 사업장에 직접 고용하지 않고 용역회사를 통하여 간접 고용하는 폐단이 발생하기도 한다.

전통적인 고용 관계가 아닌 다른 형태의 비정형 일자리의 증가 또한 사회보험제도의 사각지대로 전락할 가능성이 존재하고 있다. 고용계약이 체결되지 않은 상태에서 불규칙한 근무시간, 불규칙한 임금 지급, 자유업 종사, 간헐적인 경제활동 역시 미래 사회에서 증가할 것으로 예상된다. 특히 정보통신의 발달은 전통적인 고용관계의 필요성을 감소시켜 시간과 장소의 구애를 받지 않는 신 자유업 혹은 신 자영업 형태의 경제활동 분야를 증가시킬 것이다. 미래의 사회보험제도는 전통적인 경제활동 외에 모든 경제활동 혹은 소득활동을 사회보험 대상 활동으로 포함시켜야 할 것으로 판단된다.

특히 세계 경제가 통합되고 정보통신의 발달로 인하여 경제활동 구조가 변화될 뿐만 아니라 여성의 경제활동 참여 증가, 인구구조가 노령화됨에 따라 육아 출산, 간병, 실업 등으로 인

한 경제적 비용부담 위험이 증가될 것이다. 실업보다도 발생 빈도가 증가할 것으로 예상되기 때문에 재교육 혹은 새로운 교육의 필요성이 더욱 요구될 것이며 이에 따라 사회보험 기능 강화의 필요성도 제기된다. 이러한 위험을 부담하기 위한 재원조달 부담은 당연히 증가하지만 개인이 이러한 위험을 부담하는 데에는 한계가 있다는 점을 인식한다면 사회보험제도에 의한 위험분산 및 제거가 사회 전체적으로 보다 효율적일 것이다. 즉, 사회 경제적인 환경변화로 인하여 발생하는 위험을 부담하는 사회 전체의 비용은 개인이 조달하는 것보다 사회보험형태의 위험공동체를 통하여 조달하는 것이 보다 적게 든다.

미래의 사회 경제적 환경변화는 사회보험의 기능에도 변화를 야기할 것이다. 그 중 사회보험 특히 연금보험의 저축기능이 약화되고 위험분산 기능이 강화될 것으로 예상된다. 왜냐하면 전통적인 경제활동 형태가 축소되고 비정형 일자리가 증가되는 등 새로운 다양한 형태의 일자리가 증가함으로써 소득활동 기간이 짧아지거나 중단되는 경우가 증가할 것이기 때문이다. 종신 고용 혹은 장기간의 고용관계가 감소하고 기간제, 시간제 근로형태, 파견 근로 형태의 비정형 일자리의 증가는 필연적으로 근로자의 소득활동을 단절시킬 위험을 증가시킴과 동시에 잦은 일자리 교체와 불안한 고용형태는 임금 상승도 억제할 것이다.

한편 고도의 전문성을 갖춘 근로자의 경우 공급이 수요에 미달되어 임금은 더욱 더 상승하겠지만 비숙련 근로자의 경우 반대로 공급이 수요를 초과하게 되면 임금 상승은 둔화될 수밖에 없다. 미래 사회 근로자의 임금을 결정짓는 것은 전문성일 것이다. 연금제도 입장에서 보면 매우 복잡한 양상을 띠 것으로 전망된다. 정보통신 기술의 발달로 경제구조 및 산업구조가 재편되면서 경제가 성장하더라도 사회보험료 수입의 원천이 되는 근로소득이 전체 국내 총생산액에서 차지하는 비중이 자본소득에 비하여 감소할 가능성이 높은 상황 하에서 소득이 낮은 근로자나 사회보험료 산정기준 소득 상한선을 초과하는 소득자 역시 사회보험가입대상에서 제외되기 때문에 이들의 비중이 증가하게 되면 그만큼 사회보험료 부과 대상 소득도 감소하게 된다. 따라서 미래에는 저소득층에게는 사회보험료 부담을 경감해 주더라도 소득 상한선을 철폐하되 최대연금급여액은 소득상한선 기준으로 산정함으로써 소득재분배를 강화하는 방법도 증가하는 노후소득보장 부족의 위험에 대처하는 것일 수 있다. 왜냐하면 고소득층은 비숙련 근로자에 비하여 노후소득보장 부족의 위험에 상대적으로 덜 노출되어 있기 때문이다.

보험료부과 대상 소득이 더 이상 증가하지 않는 경우 보험료를 인상에도 한계가 있으며 보험료를 인상은 총 인건비의 증가를 의미한다. 이는 기업의 경쟁력을 저해할 가능성을 증가시키기 때문에 보험료를 인상은 매우 어렵거나 불가능해 보인다. 이에 대한 대안으로 부가가치세의 인상이 종종 제시되곤 하지만 부가가치세 인상 역시 자원배분을 왜곡하여 경제의 효율을

저해할 가능성이 높다. 특히 생활필수품 부가가치세의 인상은 소득의 역진적 재분배 효과를 야기하기 때문에 그리 쉬운 문제는 아니다. 왜냐하면 저소득층의 가계지출에서 생활필수품 지출이 차지하는 비중이 높은 반면 고소득층의 경우 낮기 때문이다. 경제의 효율이 저해되는 것보다 부가가치세 인상을 통한 사회보장급여의 편익이 더 높다면 사회적으로 정당화될 수 있지만 경제적으로는 정당화되기 어렵다. 결국 미래의 사회보장을 위한 재원조달 문제는 실증적이고 경제적인 문제이면서 제한적인 범위 내에서 규범적인 문제라고 할 수 있기 때문에 사회적 합의에 의하여 해결되어야 할 것이다.

인구 고령화는 미래 사회보장제도에 상당한 도전과 시련을 예고하고 있다. 그 이유는 노후 소득보장이 불확실하고 간병 등의 필요성이 증가하는 반면 국가의 재원 조달부담도 증가하기 때문이다. 문제의 본질은 한 개인이 직면한 사회적 위험을 어느 정도 국가에 의한 제도에 떠 맡아야 하는 정도이다. 노령층이 전체 인구에서 차지하는 비중이 그리 높지 않은 시기에는 국가에 의한 사회보장제도의 시행과 재원조달 부담도 상대적으로 크지 않았다. 하지만 인구구조가 노령화되고 경제 구조가 변화됨에 따라 사회보장제도에 의한 급여액도 증가하게 되었다. 사회보장제도의 핵심인 사회보험제도는 본질적으로 위험공동체를 조직하여 상부상조하는 제도라고 볼 수 있는데 인구 구조 노령화 결과 이 위험 공동체에서 위험에 처한 사람들의 비중이 증가하는 것이다. 특히 최소한의 노후소득보장이 되지 않은 채 경제활동에서 은퇴하는 사람들과 간병이나 요양이 필요하지만 경제적으로 여력이 없는 노령층을 위한 급여는 증가할 수밖에 없다. 반면 인구구조가 노령화되어 경제활동인구 비중이 감소하고 경제성장도 둔화되면 위험공동체 유지를 위한 재원조달도 어렵게 될 것이다.

이미 언급하였듯이 인구구조가 비록 노령화되어 경제활동 참가 인구 비중이 감소한다 해도 일인당 생산성이 충분히 증가하게 되면 늘어나는 노령층을 위한 사회보장급여를 위한 재원조달은 가능하게 될 것이다. 노후 대비를 하지 않는 상태에서 이미 은퇴한 세대들에게 최소한의 물질적 삶의 기초를 제공하여야 하는 것은 사회연대성을 위하여 불가피하여 보인다. 그들이 경제활동시기에 자신의 노후에 충분히 대비를 하지 않았다고 사회에서 그들의 삶에 대하여 외면할 수는 없을 것이다.

인구구조 노령화 결과 증대하는 재원조달부담을 경감하기 위하여 각국에서는 개인 책임을 강화하고 있다. 한 개인이 자신의 노후의 삶을 위한 물질적 기반을 자신이 알아서 구축할 수 있다면 이러한 방법이 자유시장 경제체제에서는 최선의 길이 될 것이다. 경제활동 시기에 충분한 소득을 취한 사람은 자신의 노후대비에 별 문제가 없을 수도 있지만 이미 제 2 부에서 고찰하였듯이 소득이 충분한 경우에도 합리적으로 행위를 하지 않아 종종 노후대비를 소홀히

하는 경우가 존재한다. 그리고 여러 가지 이유로 인하여 경제활동 시기에 충분한 소득을 취하지 못하거나 경제활동 기간이 종종 중단되는 경우 개인의 능력으로 자신의 노후에 대비한다는 것은 어렵거나 불가능하게 된다. 따라서 한 개인의 노후대비는 그가 경제활동을 통하여 충분한 소득을 취할 수 있는 여건이 마련되어야만 가능하다는 논리적 결론에 도달한다. 즉, 한 개인의 노후대비는 이미 경제활동을 통해 발생한 소득에 따라 결정되며 경제활동 능력은 그 이전의 교육과 한 개인의 능력에 의하여 영향을 받는다. 따라서 사회 연대성과 개인의 책임 사이의 조화를 강조하는 경우 어느 정도 개인의 책임이 자신의 노후대비에 필요한지 질문이 제기될 수 있다.

사회연대성을 강조하여 출발한 현대의 복지국가의 본질은 시장경제질서에 의한 경제적인 자원 혹은 소득 배분을 재조정하는 여러 가지 제도를 시행하는 데에 있다는 점을 상기한다면 사회연대성을 강조하게 되는 정도에 따라 국가에 의한 인위적인 자원 조달 필요성도 증가할 것이다. 사회복지국가를 천명한 일부 유럽대륙 국가들이 인구구조 노령화에 따라 국가에 의한 자원조달 부담이 증가하자 개인의 책임을 강조하는 방향으로 사회보장정책을 선회하고 있는 것이 현실이다. 유럽 복지국가들이 천명하였던 사회 연대성 강화가 인구구조 노령화로 인하여 도전에 직면하였고, 사회연대성 강조 결과 사회 구성원이 국가에 의한 노후보장을 더욱 요구하는 반면 자신의 기여 및 책임을 소홀히 하였다는 반성을 하게 된 것이다. 사회연대성의 선결 조건 중 하나가 개인의 책임이라는 사실을 재인식하게 된 것이다. 즉, 노후보장에 필요한 자원조달 규모가 증가함에 따라 노후 보장의 일부를 개인 스스로 알아서 하도록 하는 것이다. 구체적으로 민간 시장에서 제공되는 개인연금제도를 통하여 자신의 노후보장의 일부를 해결 하라는 것이다.

개인 책임 강화를 위한 유인책으로서 소득공제 등 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 거시 경제적 관점에서 보면 노후대비를 위한 저축을 강화하는 것이다. 저축이 실물투자에 연결되지 않게 되면 생산된 재화와 용역의 일부가 소비되지 않는 것을 의미한다. 즉, 저축이 제 2 금융 시장에서 거래되는 금융자산 구입에 사용되어 단기적으로 경제성장 효과를 기대하기는 어려우며 개인의 금융자산이 증가하게 된다. 한편 저축된 부분이 소비나 다른 용도로 지출되면 과세의 대상소득이 되었을 것이다. 그런데 이 저축된 부분이 개인연금상품 구매에 사용되면 소득공제의 세제 혜택을 부여받는다는 것은 정부의 조세 수입이 그만큼 감소함을 의미한다. 다른 조건이 불변이고 정부가 지출을 그만큼 감축하지 않는다면 다른 부분에서 조세 수입을 충당하거나 연금상품을 구매하지 않는 사람의 소득세가 증가하여야 한다. 그런데 개인 연금상품을 구입하는 사람은 대부분 소득이 비교적 높은 계층에 속한 사람일 것이고 소득이 낮은 사람

은 개인연금상품 구입이 불가능하다. 결국 세제 혜택은 고소득층에 귀속되며 저소득층에는 소득공제제도의 혜택이 부여되지 않게 될 뿐만 아니라 저소득층의 담세 부담이 상대적으로 증가하게 되는 소득의 역진적 재분배 현상이 발생할 것이다. 국가에서 노후소득보장책임을 민간 시장의 연금상품 구매를 통하여 개인에게 부분적으로 이전함으로써 수혜를 받는 계층은 고소득층이다. 제 2부에서 고찰한 개인연금상품 시장의 문제점은 논외로 하더라도 이러한 개인연금제도 강화가 사회 전체적인 관점에서 어느 정도 정당화될지 의문이다.

결국 노후보장을 위한 개인책임을 강화한다고 해서 노령화되어가는 사회의 노후소득보장 비용이 감소하는 것은 아니다. 다만 국가가 전부 해 주던 노후보장의 일부를 개인 스스로 알아서 하는 것일 뿐이다. 따라서 국가가 전부 노후보장을 하거나 개인이 일부 스스로 알아서 하거나 소요되는 총 재원의 규모는 불변이라는 것이다. 이 사실은 한 개인이 노후에 필요한 것은 자신이 연금으로 구입할 수 있는 재화와 용역의 양이라는 사실을 상기하면 명백해진다. 노후에 필요한 주어진 양의 소비를 위한 연금액은 개인연금제도를 통한 공적연금제도를 통한 불변이라는 것이다.

사회연대성을 강조하면서 출발한 유럽의 사회복지국가들이 개인의 책임을 부각시킨 배경에는 사회구성원이 사회보장급여 수급권을 너무 당연시함으로써 사회연대성을 위한 자신들의 의무나 책임을 등한시한다는 점을 인식한 데에 있다. 사회보장 수급권을 취득하기 위해서는 자신이 최소한의 기여를 하여야 하고 수급권을 남용해서는 안 될 것이라는 인식이 확산되는 것이다. 특히 사회연대성을 강조한 나머지 개인의 책임에 대한 인식이 악화된 상황 하에서 사회 취약계층이나 저소득층들의 사회보장제도에 대한 인식의 변화를 촉진할 필요성이 대두된 것이다. 사회보장수급권은 한 개인의 삶을 위한 물질적 조건을 국가가 무조건 알아서 충족하여 주는 데에 목적이 있는 것이 아니라 한 개인이 처한 사회적 위험을 제거 내지 완화해줌으로써 자신 스스로 삶을 영위하도록 도와주는 데에 있다는 점을 다시 재확인하는 것이다. 국가가 자신을 삶을 위해 필요한 것을 알아서 해준다는 오해에서 비롯된 개인의 책임 소홀에 대한 자성과 비판이 대두된 것이다. 유럽 사회복지국가 재편은 이러한 위기의식에서 비롯되었다고 할 수 있다. 사회보장제도는 개인이 처리할 수 없는 위험을 사회보험제도를 통한 위험공동체를 결성하여 해결하여 주는 것이지 한 개인을 삶을 무조건 보장해주는 것은 아닌 것이다. 한 개인의 삶은 근본적으로 개인이 알아서 영위하는 것이며 사회보장제도는 삶의 동반자일 뿐이다. 개인이 책임과 의무가 없는 사회보장제도는 지속될 수가 없는 것은 명약관화(明若觀火)한 것이다.

공무원연금제도의 미래

사회보험제도의 일부로서 운영되는 공무원연금제도의 미래는 위에서 살펴본 일반 근로자가 가입되는 연금제도의 미래와 별 차이가 없을 것이다. 하지만 신분제 공무원제도 하에서 운영되는 공무원연금제도는 대리인 문제의 속성을 내포하고 있어 사회적 쟁점으로 부각될 가능성이 높다. 일반 근로자가 가입되는 공적연금제도의 부담자는 수혜자와 일치하며 가입자인 부담자 자신이 납부한 보험료에 상응하여 연금액이 산정 지급되기 때문에 대리인 문제가 발생하지 않는다.

신분제 공무원제도는 공공업무를 직접 수행할 수 없는 국민이 국가라는 조직을 구성한 다음 공무원을 핵심으로 하는 관료 제도를 통하여 공공업무를 공무원에게 위탁한 것이다. 따라서 수탁자로서의 공무원은 위탁자인 국민을 위하여 봉사하는 대신 국민으로부터 적절한 보상을 받는 것이 공무원제도의 핵심이다. 국민을 대표한 국가와 공무원의 관계는 근로자와 사용자와의 관계처럼 근로계약 관계가 아니라 일종의 행정행위인 임용관계이다. 근로자와 사용자 사이의 권리 의무 등의 법률관계는 양 자의 자유의사에 입각한 근로계약에 기초를 두고 있는 반면 공무원과 국가와의 관계는 공무원법 등의 법률에 의하여 규율된다. 근로자는 근로활동 기간에 자신의 근로를 시장임금과 교환함으로써 소득을 취하고 이 소득의 일부가 각출되어 자신의 노후보장에 충당되는 반면 공무원의 노후생계를 위한 재원은 공무의 궁극적 위탁자인 국민이 부담하여야 한다.

국가는 이 경우 중간자인 매개 역할을 한다. 근로자의 경우 사용자와의 근로계약이 만료되거나 해지되면 사용주는 근로자의 노후소득보장에 하등의 책임이 없지만 공무원의 경우 국민의 위탁으로 공무를 수행한 대가로 국민이 공무원의 재직 시 및 노후생계를 위한 재원을 조달하게 되는 것이다. 노후생계 보장을 위한 재원조달 방법에는 여러 가지가 있을 수 있으며 궁극적 재원조달 책임은 국민 또는 국가에 있는 것이다. 왜냐하면 국민이 공무수행을 국가를 통해 공무원에게 위탁하였고 공무수행 대가로서 보수와 연금을 지급하는 것이기 때문이다. 국민이 공무원에게 공무수행을 위탁했음에도 불구하고 근로자의 경우처럼 재직 시 자신의 노후에 스스로 대비하라고 한다면 공무원에게 부여된 의무와 제약이 제거되어야 하기 때문에 공무원의 공평무사한 공무 수행 보장은 어렵게 된다. 왜냐하면 노후가 보장되지 않는 상황 하에서 공무원이 공무 수행 중 사익을 추구할 유인이 발생하기 때문이다. 그렇기 때문에 신분제 공무원제도가 발달한 유럽 대륙국가에서 공무원의 노후 생계책임은 조세로서 운영되는 국가에 궁극적으로 있는 것이다. 따라서 신분제 공무원제도 하에서의 연금제도는 공무원이 국민을 위해 봉사한 대가의 일부로 보아야 하며 적절한 연금급여를 위한 재원의 조달책임도 역시 국가 혹

은 국민에게 있는 것이다.

한편 공무원은 자신이 국민 전체를 위하여 봉사한 대가로서 수령하는 연금급여를 위한 재원조달 책임이 없기 때문에 가능한 높은 급여 수령을 원하게 되는 유인이 존재하게 된다. 공무의 위탁자인 국민은 가능한 한 낮은 연금지급을 원하는 반면 공무원은 반대로 가능한 높은 연금수령을 원하는 일종의 도덕적 해이 현상이 발생할 유인이 존재하게 되는데 바로 이점이 공무원연금제도 지속 가능성을 위한 개혁에 걸림돌이 되고 있다. 우리나라 국민연금의 경우 부담자와 수혜자가 일치하므로 높은 연금수령을 원하면 부담을 높이는 것이 논리적으로 타당하며 가입자들도 이를 수용할 것이다. 왜냐하면 부담금과 연금액 사이에 상등 혹은 상관관계가 강하게 형성되어 있기 때문이다. 하지만 공무원연금의 경우 공무의 위탁자인 국민과 공무원 사이에 직접적인 근로계약이 체결되어 있는 것이 아니라 국가가 정한 법률에 의하여 연금액이 결정되고 연금의 성격 또한 재직 시의 공무 수행 대가이기 때문에 공무원이 높은 연금수령을 원한다고 해서 그들에게 높은 부담을 가하는 것이 법률적으로 제약되어 있다. 물론 공무원연금제도 역시 사회적 합의의 산물이라는 사실에는 변함이 없다.

국민이 공무원에게 공공업무 수행을 위탁함으로써 자신이 직접 공무수행을 할 필요가 없게 되는 대신 국민에게는 공무수행 대가로서 일정한 보상을 하여야 할 의무가 발생한다. 공무원이 국민이 위탁하는 공무를 수행하려면 일정한 조건을 충족하여야 하는데 나라에 따라 상이하지만 이 조건이 공무원이 그 사회에서 차지하는 위상을 결정한다. 공무원에 대한 사회적 평가가 높은 나라도 있는 반면 그렇지 못한 나라도 존재한다. 공무원이 국민 전체를 위하여 공평무사하게 봉사를 하려면 공무원으로서의 자질 외에 정치적 중립, 공무 수행 중 사적 영리추구의 금지, 품위 유지, 단체행동권의 제약 등의 조건이 따른다. 특히 개인으로서의 자유의 제약은 공무원이 사회 전체를 위한 봉사자로서의 역할을 수행하기 위하여 필연적으로 요구되며 이에 대한 보상으로서 보수와 연금이 지급되는 것이다. 공무원이 청렴하고 공평무사하게 국민 전체를 위하여 봉사하고 헌신하는 이미지가 강한 나라일수록 조세를 납부하여 공무원연금의 재원을 조달하는 일반 국민들의 저항은 약할 것이다. 반대로 공무원이 한 국가 사회에서 차지하는 위상이 낮을수록 그리고 청렴도가 낮을수록 조세로 재원이 조달되는 공무원연금제도에 대한 저항이 강할 것이다. 신분제 공무원제도 하에서의 공무원연금제도 미래는 공무원에 대한 사회 전체의 인식이나 이미지 제고 여부에 의하여 상당한 영향을 받을 것이다. 조세를 납부하는 국민들 입장에서 보면 공무원이 국민 자신들과 사회 전체를 위하여 소신과 사명감을 가지고 진정으로 봉사한다고 믿을수록 공무원연금에 대한 비판은 약해질 것이다.

공무원연금의 재원이 조세로서 조달되기 때문에 조세를 납부하는 국민들은 자신들이 가입

된 연금제도와 공무원연금제도를 비교하게 된다. 양 제도의 취지, 기능, 구조, 성격 등이 상이함에도 불구하고 자신들의 노후보장 수준이 현저히 낮을 경우 양 제도를 종합적이고 총체적으로 비교하기보다는 수급구조만을 기준으로 비교하게 될 유혹에 노출되게 된다.

하지만 양 제도의 구조가 동일하지 않는 한 단순 수급구조만의 비교는 별 의미가 없다. 그럼에도 불구하고 근로자가 가입된 공적연금제도의 개혁은 공무원연금제도의 개혁에도 영향을 미칠 것이다. 왜냐하면 공무원이 아무리 사회 전체를 위하여 봉사를 한 대가로서 연금수급권을 보장받는다 해도 그 재원의 조달 근원은 일반 국민이 납부하는 조세에 있기 때문이다. 더군다나 민간 노동시장이 불안하여 일반 국민들의 노후소득보장이 불확실한 경우에는 공무원들만을 위한 적절한 노후보장이 상당한 도전에 직면할 것이다. 미래의 공무원연금제도는 비록 신분제 하에서 부양제도의 성격이 강한 제도로서 독자적으로 유지 발전된다 해도 민간 근로자의 연금제도의 수급구조나 연금급여 수준과 차이가 감소하거나 수렴되는 방향으로 발전될 것으로 전망된다. 환언하면 수급구조 측면에서 공무원의 노후생계보장과 일반 국민의 노후소득보장 사이의 격차가 해소되는 방향으로 공무원연금제도가 발전하겠지만 그렇다고 양 제도가 하나의 제도로 통합될 필요까지는 없어 보인다. 왜냐하면 양 제도의 존재 이유가 서로 상이하며 재원 조달의 원천 그리고 재원 부담자와 수혜자의 관계가 서로 상이하기 때문이다. 이러한 발전 방향을 공적연금제도의 통합이라기보다는 공적연금제도간의 조화(harmonization of public pension schemes)라고 칭하곤 한다.

인구구조 노령화는 공무원연금제도에도 영향을 미쳐 공무원의 지급개시연령의 상향조정 압력을 가할 것으로 전망되며 가능한 연금수급기간이 연장되는 것을 제한하는 방향으로 연금제도가 진화할 것으로 기대된다. 그렇지 않으면 인구구조 노령화에 대응하여 연금급여 수준을 하향조정하여야 하는데 여기에도 한계가 있다. 왜냐하면 신분제 공무원제도 하에서 공무원에게 적절한 노후생계가 보장되어야 하기 때문이다. 즉, 적절한 급여수준은 유지하되 연금수급기간을 제한하는 수밖에 없을 것이다. 하지만 우리나라처럼 일반 근로자의 노동시장이 불안하고 영세 자영업자 비중이 높은 상황 하에서 공무원연금제도만의 문제를 해결하기 위하여 정년을 연장하는 것은 간단한 일은 아닐 것이다.

정년을 연장하면서도 보수와 연금을 합한 공무원의 총 인건비 증가를 억제하려면 공무원의 보수체계구조를 개편하여야 할 것이다. 총 인건비를 불변으로 하고 정년을 연장하려 하면 공무원의 보수 인상분을 적립하여 연장된 정년기간의 보수지급에 활용하면 된다. 그러기 위해서는 가능한 한 공무원의 초기 보수를 상대적으로 높게 책정하되 보수상승률은 낮게 책정함으로써 정년 연장 기간 전의 최종 보수와 연장된 정년기간 동안의 보수 차이를 감소시킴으로써 보

수가 갑자기 하락하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 퇴직 전 보수와 연금액의 차이도 감소될 것이다.

결국 공무원연금제도를 사회 경제적인 전체의 틀에서 바라보아야 하는 이유는 공무원연금제도 문제 해결을 위해서는 공무원의 보수체계 조정이 요구되고 민간 근로자의 노동시장 불안정성도 고려하여야 하며 공무원연금제도를 따로 분리하여 고찰하게 되면 바람직한 해결책 모색은 어렵게 되기 때문이다. 인간의 평균수명이 연장되는 것은 인위적으로나 정책적으로 조절할 수 있는 성질의 것이 아니기 때문에 주어진 조건 혹은 환경으로 본다면 연금제도 입장에서는 사람들로 하여금 가능한 한 오랫동안 소득활동을 하게 하는 방법밖에 없다. 물론 경제성장이 충분하여 인구구조가 노령화되더라도 경제활동기간의 소득으로 노후소득보장이 가능하게 된다면 굳이 오랫동안 경제활동을 하지 않아도 될 것이다. 하지만 경제성장의 둔화가 예상되는 상황 하에서 연금제도의 지속 가능성을 위해서는 연금수급자 수의 급격한 증가를 억제하는 동시에 연금수급기간 증가를 억제하는 수밖에 없을 것이다.

제도간의 이동 시 투명성 강화 등 연금제도 조화의 측면에서 공무원연금제도와 일반 근로자 법정연금제도의 수급구조를 동일하게 하는 것도 가능한 대안이지만 그렇게 함으로써 주어진 노후생계보장의 사회 전체의 비용이 반드시 감소하는 것은 아니다. 물론 연금급여충당을 위한 재원의 조달방법에 따라 사회 경제적으로 미치는 장기적 영향은 제 2부에서 보았듯이 다를 수 있다. 공무원연금제도의 재원을 예를 들어 적립방식으로 전환하게 되면 저축과 소비 변화를 통하여 자원의 배분에도 영향을 미쳐 경제의 성장에도 영향을 줄 수 있지만 장기적이고 동적인 관점에서 보아 어느 재원조달 방식이 사회에 더 바람직한지는 불확실하다.

한 가지 확실한 것은 어느 재원조달 방법을 통하든 간에 장기적으로 동적인 관점에서 보아 한 사회에서 소비할 수 있는 재화와 용역의 양이 증가하게 되면 그 방법이 바람직할 것이다. 한 사회가 소비할 수 있는 재화와 용역이 총량이 증가하게 된다면 나머지 문제는 분배의 문제이며 연금제도 역시 세대 간 혹은 세내 내 분배의 문제의 속성을 내포하고 있다. 인구 구조가 노령화 되더라도 경제가 어느 정도 성장한다면 일반 국민뿐만 아니라 공무원의 노후보장도 그리 비관적이지만은 않아 보인다. 결국 공무원연금제도도 인구구조 노령화 및 경제성장에 의하여 간접적으로 영향을 받는 것이다.

공무원연금제도의 미래는 결국 사회 경제적인 상황 변동과 공무원제도의 함수로 볼 수 있다. 사회 경제적 상황이 변동됨에 따라 공무원제도도 변천될 것이며 순수한 의미의 신분제 공무원제도의 형태도 변형될 것으로 전망된다. 경찰, 법원, 국방, 공공정책 수립 등 고도의 공공성이 요구되는 분야를 제외한 분야에서 굳이 공무원 신분을 유지하면서 근무를 하여야 할 필

요성이 감소할 것이기 때문이다. 특히 공공부문 중에서 효율성 제고가 가능하고 필요한 부분은 특수 근로계약을 체결한 근로자가 수행하여도 상관이 없을 것이다.

하지만 대 국민서비스 개선과 법 규정에 의한 업무 처리 사이에 갈등이 존재하는 경우가 문제가 될 것이다. 이 경우 법 규정의 개선 또는 법을 폐지하고 민간에 의한 서비스 등을 생각해 볼 수 있다. 대 국민 서비스가 개인적인 차원의 문제라면 국민들은 민간 기업의 서비스와 동일하게 취급하게 될 것이고 굳이 공무원 신분 소유자가 그러한 서비스를 수행하여야 할 이유는 없는 것이다. 유럽연합 통합과정에서 회원국의 공무원제도를 조사 분석한 자료에 의하면 대부분의 국가에서 공공부문이 완전히 민영화되는 것을 반대하면서도 공공부문이 효율적으로 업무를 수행하기 위하여 부분적인 개선이 필요하다는데 의견이 일치하고 있다.²⁹⁷⁾ 스웨덴 등 북유럽의 경우 공무원의 신분적 요소가 매우 약한 나라에 속하고 있는데 이는 공공부문의 문제점이 많아 공무원 신분요소를 약화시킨 것이라기보다는 문화적 속성으로서 사회 전체에 부정부패가 거의 없고 민주주의가 고도로 발달하여 공무원이 아닌 민간 근로자가 일부 공공업무를 수행하여도 문제가 없는 것으로 나타나고 있다. 이 사실은 북유럽 국가의 공무원연금제도가 부양제도가 아닌 일반 근로자의 연금제도와 동일한 연금제도라는 사실과 일치하고 있다. 여기서 우리는 공무원연금제도가 공무원제도와 밀접한 관련이 있음을 다시 확인할 수 있다.

신분제 공무원제도를 유지하고 있는 우리나라의 공무원연금제도의 미래는 어떠한가?

우리나라 공무원연금제도는 2015년 개혁을 통하여 기여금과 부담금을 7%에서 9%로 점진적으로 상향조정하고 연간 지급률은 1.9%에서 1.7% 하향조정함과 동시에 2016년에서 2020년까지 한시적으로 연금인상을 동결하여 정부의 미래 재정 부담을 경감하였다. 30년 근무 시 미래 공무원연금의 소득대체율은 51% 정도이고 일시금으로 수령하는 퇴직수당을 연금화하는 경우 소득대체율은 약 6%로서 총 57% 정도의 소득대체율에 해당되는 급여를 수령하게 된다. 개혁된 연금제도의 적용을 받는 신규 임용공무원만을 따로 분리해서 고찰한다면 일종의 부분 적립방식이라고 할 수 있어 기금이 적립되었다가 70년 정도가 지나면 소진된다. 하지만 2015년 개혁 이전의 공무원연금제도의 적용을 받는 수급자들은 그들이 납부하는 기여금 및 정부가 부담하는 부담금에 비하여 비교적 후한 급여를 받는다. 2015년 연금제도가 개혁되었음에도 불구하고 계속해서 정부에서 연금수지 적자를 보전해주어야 하는 근본 이유는 바로 2015년 이전에 발생한 수급권을 보장하여 주어야 하기 때문이다. 그래서 일반 국민들이나 언론에서 아직도 공무원연금제도를 특혜라고 비판하고 있으며 자세로서 연금수지적자를 보전하는 것을

297) Christoph Demmke(2005), Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?, European Institute of Public Administration, The Netherlands

비판적으로 바라보고 있다. 하지만 법치국가에서 이미 과거의 재직 기간으로 인하여 발생한 수급권을 과도하게 침해하는 것은 불가능하며 다만 세대 간 연대성 강화 차원에서 기존 수급자나 2015년 이전의 비교적 후한 연금제도의 적용을 받는 공무원들에게 약간의 양보를 요구하는 것은 정당화될 수 있을 것이다.

2015년 연금제도가 개혁되었음에도 불구하고 정부에서 연금수지적자를 계속해서 보전함으로써 향후에도 다시 연금제도 개혁에 대한 압력이 발생할 것으로 전망된다. 특히 연금개혁을 주장하는 자들은 국민연금과 연금수급구조만을 기준으로 단순 비교함으로써 공무원연금제도에 의한 연금지급률이 국민연금의 연금지급률보다 높다는 사실만을 부각시키면서 적자보전의 부당함을 강조할 것이다. 하지만 이는 객관적 사실에 입각한 것이라기보다는 문제의 일부만을 기준으로 총체적인 사실을 오해하는 데에서 비롯된 주장이며 2015년 개혁을 통하여 공무원연금제도와 국민연금제도는 보험수리상 상등한 제도로 되었다는 사실을 인식하게 되면 근거가 박약함을 알 수 있다. 하지만 이러한 사실을 인식한다 해도 국민연금제도가 다시 개혁되면 공무원연금제도 개혁도 불가피하여 보인다.

2015년 공무원연금 개혁은 위해서 언급한대로 신규 공무원의 부담은 증가하는 반면 그들의 수혜는 감소하는 내용이 핵심이어서 과거 부담은 낮았으나 신규 공무원세대와 후한 연금급여를 지급받은 선배 공무원 세대와 비교하게 되면 신규 공무원이 상당히 불리함을 누구나 알 수 있다. 즉, 공무원 세대 간의 형평성 문제가 발생한다. 아직은 개혁 후 시간이 많이 지나지 않아 세대 간 형평성 문제가 노정되지 않았지만 시간이 흐를수록 세대 간의 불공평성 문제는 공무원연금제도에 상당한 부담으로 작용할 것이다. 이 문제를 해결하기 위한 방법은 부담이 많은 공무원일수록 급여 삭감을 줄이고 반대로 후한 급여를 받을 공무원의 부담은 증가시키는 퇴직연도별 부담 및 수혜 차등화를 도입하는 것이다. 기존의 수급자도 수혜가 높을수록 일종의 재정안정화 기금에 각출을 더 많이 하는 것이다. 그렇게 함으로써 젊은 공무원 세대와 고령의 공무원세대 및 수급자 세대 사이의 공평한 부담 분산이 가능하게 되는 것이다. 예를 들어 9%에 해당되는 기여금을 납부한 공무원은 1.7%에 해당되는 연간 연금지급률 적용을 받는 반면 7%에 해당되는 기여금을 납부한 공무원은 1.6%에 해당되는 지급률을 적용받는 것이다.

공무원연금제도를 국민연금제도와 동일하게 개혁을 하여야 하는 경우 공무원에게 적용되는 국민연금부분을 명목확정기여형(NDC)로 하고 당해연도 수입으로 당해연도 공무원연금급여지출에 충당하게 되면 정부입장에서 보면 실제 부담은 거의 불변이다. 왜냐하면 적자보전금은 개혁 이전의 사유로 발생한 부분이니까 어차피 지급하여야 하기 때문에 이를 무시한다면 현재 정부에서 부담하는 부분은 부담금 9%와 퇴직수당 연금보험료 환산분 3.24%를 합하면

12.24%로서 사용주가 민간 근로자를 위해 부담하는 비율 12.8%와 거의 비슷하기 때문이다. 공무원에게도 근로자와 같은 국민연금제도 및 퇴직금 제도를 적용하면 정부에서 국민연금보험료 정부 부담분 4.5%와 퇴직금 연금보험료 환산부분 8.3%를 합하면 12.8%로서 오히려 0.56% 정부 부담이 약간 증가하게 된다. 따라서 정부의 재정경감을 목적으로 공무원에게도 근로자에게 적용되는 노후소득보장체계를 적용하는 것은 의미가 없다.

개혁된 공무원연금제도와 국민연금제도가 보험수리 상 상등한 제도임에도 불구하고 국민정서나 여론이 공무원연금제도가 특혜이기 때문에 공무원에게도 근로자와 마찬가지로 동일한 노후소득보장체계, 즉 국민연금제도 및 퇴직(연)금제도를 적용하여야 한다면 공무원을 일반 근로자로 취급하도록 하는 법적 근거를 마련하여야 할 것이다. 이는 국가공무원법 제 77조와 헌법 제 7조의 개정 내지 폐지가 선행되어야 함을 의미한다. 신분제 공무원제도를 폐지하고 북유럽처럼 근로자와 공무원 사이의 법적 구분을 폐지하는 것이다.

하지만 신분제 공무원제도 폐지는 현실적으로 단순한 과제는 아니다. 더군다나 북유럽처럼 사회 구성원 사이에 신뢰가 형성되어 있고 공동체 문화의식이 강한 나라에서는 신분제 공무원제도가 지닌 사회적 가치나 의미는 크기 않지만 우리나라 정치, 경제, 사회, 문화를 기준으로 볼 때 공직사회와 민간 사회의 차이가 존재하여 신분제 공무원제도의 완전한 폐지는 불가능하여 보이며 대신 부분적 폐지는 가능해 보인다. 현재 공무원이 수행하는 업무 중 고도의 공공성이 불필요한 부분은 특수 근로계약을 통하여 민간 근로자 신분으로서 수행하게 하면 그들에게는 현재 근로자에게 적용되는 노후소득보장체계를 적용하여도 법적으로 아무런 무리가 없다. 그렇게 되면 순수하게 공무원연금제도를 받는 공공분야 종사자 즉, 공무원의 숫자가 감소하게 되고 정부에 의한 공무원연금제도에 대한 재원조달 규모도 감소하게 되어 공무원연금제도에 대한 국민과 여론의 비판의 강도도 약해질 것이다. 또한 공무원의 대 국민 이미지 및 서비스 개선, 국민들과 소통강화 등을 통하여 공무원과 국민 사이의 신뢰관계가 강화되면 공무원연금제도에 대한 시각도 변경될 것이다. 결국 공무원연금제도의 미래는 대한민국 공직사회에 밀접하게 관련되어 있음과 동시에 사회 경제적인 문제로서 조세를 납부하고 공무원에게 공공업무를 위탁한 국민 전체의 문제이다.

참고 문헌

- Aaron, H. (1966), “The Social Insurance Paradox”, Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 32, Issue 3
- Arntz, Gregory und Zierahn(2016), Revisiting the Risk of Automation, Economics Letter, forthcoming
- Arntz, Gregory und Zierahn(2017), Tätigkeitswandel und Weiterbildungsbedarf in der digitalen Transformation, ZEW
- Atkinson, A.(1999), The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, Cambridge(Mass.): MIT Press.
- Baltrusch, E.(2004), Wie die Antike den alten Menschen sah und mit ihm umging, Das Wissenschaftsmagazin der Freien Universität Berlin, Berlin
- Barr, N. and Diamond, P. (2006), The Economics of Pensions, Oxford Review of Economics Policy, Vol. 22, No.1
- Barr, N. and Diamond, P. (2008), Reforming Pensions, International Social Security Review
- Barr, N. and Diamond, P. (2010), Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions, Economia, The Brookings Institute Press
- Barro, R.(1974), “Are Government Bonds net Wealth?”, Journal of Political Economy, 82, pp. 1095 -1117
- Blair, L. (1958), “ The Civil Servant. A Status Relationship?”, The Modern Law Review, Vol. 21, No.3 pp 165– 276
- Blank, R. and D. Ellwood (2001), The Clinton Legacy for America’s Poor, Cambridge(Mass.), NBER Working Paper 8437.
- Blöndal, J. (2003), Accrual Accounting and Budgeting : Key Issues and Recent Developments, OECD Journal on Budgeting - Vol. 3, No. 5
- Borch, K. (1964), The Economic Theory of Insurance, Bergen
- Börsch-Supan, A. (2003), Demographie und Kapitalmärkte- Die Auswirkung der Bevölkerungsalterung auf Aktien-, Renten- und Immobilienvermögen, Deutsches Institut f. Altersvorsorge

- Brandt, H. (2002) Wird auch silbern mein Haar. Eine Geschichte des Alters in der Antike, München
- Breyer, F. (1989), “On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145, pp 643-658
- Breyer, F. (1990), *Die Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, Vahlen, München
- Brown, J. R. et al. (2000), *Mortality Risk, Inflation Risk and Annuity Products*, NBER Working Paper 7812
- Buchanan, J. (1975), *Altruism, morality and economic Theory*, in E. S. Phepls(ed.), New York, Russel Sage Foundation.
- Demmke, C. (2005), *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?*, European Institute of Public Adaministration, The Netherlands
- Diamond, P. (1977), “ A Framework for Social Security Analysis”, *Journal of Public Economics* 8, 275-298
- Fried, J. (2008), *Democrats and Republicans, Rehtoric and Reality*, Algora Publishing, New York
- Garven, J. (2007), *The Demand for Insurance*, Department of Finance, Baylor University, <http://garven.com>
- Gutsfeld, A. und W. Schmitz (Hrsg.)(2003): *Am schlimmen Rand des Lebens? Altersbilder in der Antike*, Köln/Weimar/Wien (Beitrag von Prof. Baltrusch: an den Rand gedrängt. Altersbilder im Klassischen Athen, S. 57 ~ 86)
- Hicks, J. (1939), “The Foundations of Welfare Economics”. *Economic Journal*, The Economic Journal, Vol. 49, No. 196, 49(196): 696-712
- Holzmann, R. and Hinz, R. (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*
- Homburg, S. (1988), *Theorie der Alterssicherung*, Springer, Berlin
- Hustead, E. and T. Hustead(1999), “Federal Civilian and Military Retirement Systems”, Working Paper, Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania
- Iyer, S. (1999), “Actuarial Mathematics of Social Security Pensions”, Joint

Publication of ILO and ISSA.

- Kaldor, N. (1939), "Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility". *Economic Journal*. The Economic Journal, Vol. 49, No. 195. 49(195): 549–552
- Lagerlöf, J. (2002), Efficiency -enhancing Signalling in the Samaritan's Dilemma, WZB, Berlin
- Mackenroth, G.(1952), Die Reform der deutschen Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialpan. in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 4, Berlin.
- Manow, P. (2002), 'The Good, the Bad, and the Ugly'. Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypologie und die konfessionellen Grundlagen des westlichen Sozialstaats, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2, S. 203–225
- Meny, Y. (1974), Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany, USA, Oxford, Oxford University Press
- Miliband, R. (1969), The State in the Capitalist Society, New York, Basic Books
- Mitchel, O. & G Anderson (2009), "The future of public employee retirement systems", Oxford University Press
- Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine Atherton,
- Rawls, J. (1971), A Theory of Justice, Cambridge(Mass.): Harvard University Press.
- Resch, R. (2000), Sozialrecht, Wien, Manz
- Ritter, G. (1981), Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und Großbritannien. In: Köhler/Zacher(Hrsg.): 79–109
- Ritter, G. (1998), Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Oplanden, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
- Robinson, J. (1956), The accumulation of capital
- Rothschild, M. and J. Stiglitz (1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", Quarterly

- Journal of Economics Vol. 90, No. 4, pp 629-649
- Rürup, B. und Viermetz, K. (2002), Vermögensbildung und Altersvorsorge in Deutschland und den USA
- Samuelson, P. (1958), “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, *Journal of Political Economy*, LXVI, 467- 482
- Schmeissler et al.(2012), Atypische Beschäftigung in Europa 1996 - 2009. Discussion Paper P 2012-001: Wissenschaftszentrum Berlin
- Seuerle, C.E. and Carasso, A.(2004), “The USA Today Lifetime Social Security and Medicare Benefits Calculator”, Urban Institute
- Scitovsky, T. (1941), “A Note on Welfare Propositions in Economics”. *Review of Economic Studies*. The Review of Economic Studies, Vol. 9, No. 1. 9(1): 77-88
- Solow, R. M. (1957), “Technical Progress and the Aggregate Production Function”, *Review of Economics and Statistics* 39, 312-320
- Tálos, E. (ed.)(1998), Soziale Sicherung im Wandel Wien: Böhlau.
- Thurow, K. (2006), Von Bismarck bis heute - zur Geschichte der Sozialversicherung in Deutschland, Lueneburg, GRIN
- Tirole, J. (2014), Market Failure and Public Policy, Nobel Prize Lecture, Toulouse School of Economics, France
- von Neumann, J. and O. Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, 2nd Edition, Princeton
- Weber, M.(1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen
- 김대환, 이봉주, 류건식(2011), 연금시장에서 역선택 가능성에 대한 분석, 보험학회지 제 90집, ‘11-12
- 김대환, 류건식(2015), 개인연금을 활용한 저소득층의 노후소득보장 강화방안, 연금연구 제 5권 1호 pp 1-19, 한국연금학회
- 김상호(2008), 생애소득관점에서 국민연금과 특수직역연금비교, 경제학 연구 56(3), pp 171-193,
- 김원식 외(2008), 퇴직급여제도 도입, 운용실태 조사 및 제도개선과제 발굴, 노동부

- 김태일 외(2014), 국민연금과 공무원연금 형평성 비교분석, 정부학 연구 제 20권 3호, 173-204
- 김태일(2004), 국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석, 한국행정학보 38(6), pp 111-129
- 서울대학교 산학협력단(2013), “공무원제도와 공무원연금제도 특성 분석”, 공무원연금공단
용역보고서
- 윤석명(2000), 공적연금과 사적연금의 균형적 발전에 관한 연구, 사회보장연구 제 16권 1호, pp 143-177, 한국사회보장학회
- 윤석명, 김대철 (2006), 공적연금 재정계산 실행방안 연구, 한국보건사회연구원
- 이창수, 김성민, 최환석(2016), 노후대비에 대한 실태분석과 개인연금을 통한 취약계층 지원
방안, 연금연구 제 6권 1호 pp 41-75, 한국연금학회
- 이흥재(2010), 사회보험수급권의 범위에 관한 재검토, 서울대학교 법학 제 51권 2호, 서울대
학교 법학연구소
- 정철(2015), 공무원연금 통합의 헌법적 검토, 세계헌법연구 제 21권 2호
- 한수웅(2012), 헌법 제 7조의 의미 및 직업공무원제도의 보장, 법조 61권 11호, 법조협회
- 한신실, 주수정, 신성희(2015), 한국 다층노후소득보장체계 구축양태의 경험적 검토, 한국사
회복지 Vol. 67, No. 1, pp. 215-237
- 황남희(2016), 노후소득보장정책의 현황과 과제, 한국노인복지학회 2016년 춘계학술대회 위
크샵 자료

이 각 희

▣ 학력

- University of Vienna 사회경제학 박사
- University of Vienna 사회경제학 석사
- 서울대학교 사범대학 학사

▣ 경력

- 現 공무원연금공단 연금연구소장(2015~)
- Fin4cast / IKOS 연구실장(2010~2015)
- 지멘스(오스트리아) 연구원(2007~2010)
- 근로복지공단연구원 연구위원(2006)
- 공무원연금공단 연금연구소(2002~2004)

▣ 주요 연구성과

- 재해공무원 재활서비스 연계 타당성 분석 연구(2016, 공동)
- 해외연금제도 개혁 사례 연구(2006, 공동)
- 외국의 공무원연금제도 개혁사례 분석(2004, 단독)

- 발행일 2017년 12월
- 발행인 최재식(공무원연금공단 이사장)
- 발행처 공무원연금공단 연금연구소
제주특별자치도 서귀포시 서호중앙로 63(서호동)
Tel. 064-802-2060 Fax. 064-802-2066
- 편집·인쇄 애드코아

[ISBN] 978-89-91754-47-8

[간행물번호] 연구-17-2-98

※ 본서의 내용은 공무원연금공단 공식의견이 아님을 밝히며, 무단 전재 및 복제를 금합니다.