

研究報告書 2000-07

공적연금 유형의 국제비교(I)

- 주요국 이원연금체계를 중심으로 -

尹錫明

朱垠宣

國民年金管理公團

國民年金研究센터

머리말

현재 전세계적으로 160개 이상의 국가가 특정형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 전세계 거의 모든 국가들이 노후소득보장체계로서의 공적연금제도를 도입하고 있음을 의미한다. 100여년 전부터 많은 국가들이 공적연금제도를 도입한 것은 산업혁명 이후 근본적으로 변화하는 사회환경 속에서 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있었다.

그러나 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입하였던 국가 대부분은 현재 공적연금제도의 재정불안정이라는 공통적인 문제에 직면해 있다. 이러한 재정불안정 문제해결을 위해 연금제도를 수없이 개정해 온 결과 현존하는 연금제도가 개념적으로 왜곡되어있다는 지적도 제기되고 있다. Tamburi(1999)는 이러한 현상을 '공적연금제도가 나아가야 할 방향을 잃어버렸다(The Scheme has lost its way)'는 표현으로 대신하고 있다. 즉, 연금재정 불안정 해소를 위한 연금제도 개혁과정에서 공적연금제도의 도입 목적 자체가 불분명해지고 있다는 것이다.

현재 공적연금제도를 도입하고 있는 국가 대부분은 향후 연금제도가 나아가야 할 방향에 대해 명확한 해답을 제시하지 못하고 있는 실정이다. 우리나라에서도 공적연금 개혁 방향에 대한 다양한 의견들이 제시되고 있으나 개선 대안들이 야기할 사회·경제적인 파급효과에 대한 분석이 충분하지 못한 실정이다. 이러한 문제 의식 하에 본 연구에서는 기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 공적연금체계를 구축하고 있는 국가들이 어떠한 시대·사회적 환경 하에서 이러한 제도

를 도입하였으며, 현재는 어떠한 상황에 직면해있는지를 분석해보고자 하였다. 이를 통해 우리나라 공적연금제도가 얻을 수 있는 시사점을 간접적으로 유추해보고자 하였다.

본 연구는 연구센터 윤석명 부연구위원 책임 하에 주은선 주임연구원의 참여로 완성되었다. 저자는 보고서 검독을 통해 유익한 조언을 제공한 국민연금연구센터 이용하 부연구위원과 건국대학교 김원식 교수에게 사의를 표하고 있다. 또한 보고서 편집을 도와준 연구센터 강성호 주임연구원에게 감사하고 있다. 아무쪼록 본 보고서가 우리나라 공적연금제도의 안정적 발전을 위한 제도연구에 작은 보탬이 될 수 있기를 바란다.

끝으로 본보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자의 의견이며 우리 공단의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2000年 12月

國民年金管理公團

理事長 印 敬 錫

所 長 魯 仁 喆

목 차

요 약	1
I. 서 론	25
II. 노후소득보장체계 구축에 관한 국제 기구의 입장	32
1. 연금개혁 방향에 대한 국제기구의 입장 개관	32
2. 세계은행의 소득보장체계 개혁방향	35
3. ILO의 소득보장체계 개혁방향	46
4. 연금개혁방향에 대한 IMF의 입장	61
5. 연금개혁에 대한 OECD의 입장	63
6. 세계은행의 연금개혁안 이후 연금개혁 현황	67
7. 각 국제기구 입장에서부터 유추할 수 있는 시사점	79
III. 주요국의 공적연금 유형	81
1. 스웨덴	81
2. 네덜란드	116
3. 일본	149
4. 영국	186
IV. 결론 및 시사점	210

참 고 문 헌	224
부록 I. 세대간 회계(Generational Accounting)	234
부록 II. 명목확정각출(Notional Defined Contribution)제도 개념 및 적용 예	237

표 목 차

〈표 I- 1〉 주요 선진국의 자영자 현황 (1996년 기준)	26
〈표 II- 1〉 주요 OECD 국가의 평균임금 대비 평균 연금급여비율	37
〈표 II- 2〉 동아시아 국가의 강제적인 노후 소득보장체도의 특징	38
〈표 II- 3〉 1990년대 보편적인 소득보장체계 유형	43
〈표 II- 4〉 ILO가 제시하고 있는 공적연금체도의 정책목표	49
〈표 II- 5〉 소득보장체계에 대한 ILO의 정책권고 (2000년)	60
〈표 II- 6〉 공적연금체도의 기본 구조 변천 과정: 1994년과 1999년 연금제도 비교	68
〈표 II- 7〉 남미 주요국의 연금 보험료1)	72
〈표 II- 8〉 남미국가의 완전적립방식 2층 제도에 대한 적용을 현황	77
〈표 III- 1〉 노령연금(Old age Pension) 급여 및 수급자 현황	93
〈표 III- 2〉 노령연금의 수입·지출 (1999년 기준)	94
〈표 III- 3〉 사회보험부문(Social insurance sector) 지출 및 GNP 대비 비율	97
〈표 III- 4〉 스웨덴의 사회보험 지출	97
〈표 III- 5〉 스웨덴의 세대간 회계	98
〈표 III- 6〉 다양한 실질임금 상승률 가정 하에서의 노령, 장애, 유족연금 비용 충당에 필요한 기여율	102
〈표 III- 7〉 다양한 실질임금 상승률 가정 하에서의 부가연금의 소득대체율	102
〈표 III- 8〉 기초연금과 부가연금의 상한을 실질경제성장에 연동하는 경우 비용 충당에 필요한 기여율	105

〈표 III- 9〉 부가연금관련 인구구조 현황과 전망	108
〈표 III-10〉 경제상황에 연동된 연금급여 조정	113
〈표 III-11〉 총사회보장지출에 대한 공공·민간부문의 비율	119
〈표 III-12〉 사회보장체계와 관련법	121
〈표 III-13〉 경제활동인구 대비 상병, 장애급여 수급율: 1980년대	122
〈표 III-14〉 총노동비용 대비 사용자·피용자의 사회보험료 부담비율	124
〈표 III-15〉 사회보장 지출액 및 GDP 대비 비율: 1999년 기준	125
〈표 III-16〉 세대간 회계의 현재가치	126
〈표 III-17〉 네덜란드 연금제도 개요	132
〈표 III-18〉 평균임금 및 최저임금 대비 공적연금 급여수준 (1998년 기준)	133
〈표 III-19〉 주요 OECD국가 기업연금기금 규모 및 적립방식 비중1) ..	139
〈표 III-20〉 네덜란드 직역연금 유형	141
〈표 III-21〉 AOW 관련 비율: 1982-1995	144
〈표 III-22〉 인구구조 변화추세: 1982-1996	146
〈표 III-23〉 노령연금 수급자 1인당 연금액 비교	153
〈표 III-24〉 일본 공적연금 제도의 현황 (2000년 현재 기준)	157
〈표 III-25〉 일본 기초연금의 보험료 면제 현황	171
〈표 III-26〉 일본 기초연금 급여의 지급상황	174
〈표 III-27〉 일본 후생연금의 적용사업장 범위	178
〈표 III-28〉 일본 후생연금 가입자 수 추이	179
〈표 III-29〉 후생연금의 수급권자 수 추이 (구법 적용부분)	180
〈표 III-30〉 후생연금의 수급권자 수 추이 (신법 적용부분)	180
〈표 III-31〉 후생연금 보험의 수지상황	182
〈표 III-32〉 후생연금 보험료율의 추이	183
〈표 III-33〉 총보수제 채택 전후의 일본의 후생연금 보험료율 변화	184

〈표 III-34〉	영국의 국민보험 가입유형 및 보험료 부담수준	188
〈표 III-35〉	영국 노동자의 연금가입상황 (연도: 1994)	192
〈부표 1〉	명목확정각출계정(NDC)제도에서의 예상 연금급여 예	239
〈부표 2〉	명목확정각출계정(NDC)제도에서의 예상 연금급여 예	240

그림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 세계 각국의 공적연금 확대 추이	40
[그림 Ⅱ-2] 세계은행 보고서가 권고한 3층 소득보장 체계	42
[그림 Ⅲ-1] 개정된 스웨덴 공적연금제도 흐름도	112
[그림 Ⅲ-2] 일본의 공적연금 체계	155

요 약

1. 연구의 목적

- 외국의 공적연금체계 발전과정 및 현황분석 통한 시사점 도출
 - 특정 국가에 특별한 형태의 공적연금체계가 구축되게 되었던 역사·문화·정치적 환경 및 제반 여건을 조망함으로써 우리의 경제·사회적 환경에 적합한 공적연금체계 모형 도출에 관한 시사점을 얻고자 함.
 - 이에 앞서 공적연금 개혁을 주요 내용으로 하는 노후소득보장체계 구축방향에 대한 국제기구들의 정책권고를 살펴보도록 함.

2. 노후소득보장체계에 대한 국제기구들의 입장

가. 국제기구들이 연금제도 개혁에 관심을 갖게 된 배경

- 급격한 인구의 노령화 및 노령인구 상당수의 적용제외
 - 향후 전세계적으로 급격히 증가할 것으로 예상되는 노령인구의 상당수가 공식적인 노후소득보장체계로부터 소외되어 있고 공적연금제도를 도입한 대부분의 국가도 연금재정의 불안정을 경험하고 있거나 가까운 장래에 재정불안정 도래가 예상되고 있었음.
 - 유엔의 추계에 따르면 현재 전세계적으로 10% 정도인 60세 이

2

상 인구비율이 향후 50년간 현재의 유럽국가 노령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있음.

- 이렇게 급격한 노령화 예상에도 불구하고 1999년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15%정도가 공식적인 노후소득보장체계의 보호 테두리에 있음.

□ 연금재정 불안정 심화

- 1994년 세계은행 보고서 발간 당시 개발도상국가 및 저개발 국가 공적연금제도의 재정불안정 문제 또한 심각한 수준에 도달해 있었음.
 - 특히 서구식 공적연금제도를 상대적으로 일찍 도입한 남미 대부분의 국가가 공적연금 재정불안정 또는 기금과탄 상태에 직면해 있었으며, 구미 선진국들도 심각한 연금재정 불안정을 경험하고 있었음.

나. 세계은행(The World Bank)의 소득보장체계 개혁방향

□ 세계은행 연금개혁안과 기대효과

- 1994년 세계은행보고서 발간 당시 세계 대부분의 국가의 노후소득보장체계는 사회연대성(solidarity)에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주류를 이루고 있었으나 연금재정 불안정이라는 공통적인 문제에 직면해 있었음.
- 기존 제도에 대한 대안으로 세계은행은 1980년대 연금개혁을 단행한 칠레 모형을 원용하여 새로운 연금모형을 제시하였음.
- 세계은행의 연금개혁안은 [圖 1] 에서 보여주는 것처럼 노후소

득보장체계에 있어 3층 구조의 필요성을 역설하고 있음.

- 공적연금위주로 구축된 기존의 노후소득보장체계를 국가가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초보장 성격의 1층,
- 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층,
- 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축하여 안정적인 노후소득보장체계를 구축하자는 것이 세계은행 보고서의 주요 골자였음.

[圖 1] 세계은행 보고서가 권고한 3층 소득보장 체계

목적	소득재분배 + 보험 기능	저축 + 보험 기능	저축 + 보험 기능
형태	소득조사 실시, 최저연금 보장 또는 정률연금	직역연금 또는 개인연금	직역연금 또는 개인연금
재정 방식	세금(tax)으로 재원 조달	완전 적립방식, 정부의 간접적인 규제	완전 적립방식
	1층: 강제적용, 공적제도	2층: 강제적용, 민간운용	3층: 임의적용, 민간운용

資料: The World Bank(1994), 윤석명(1999e).

다. 국제노동기구(The International Labor Office)와 국제사회보장협회(The International Social Security Association)

□ 공적연금제도 및 개혁방향에 대한 ILO와 ISSA의 입장

○ ILO 및 ISSA가 제시하는 연금제도의 정책목표

- <표 1> 은 ILO가 제시하고 있는 공적연금제도가 달성하여야 할 기본적인 정책 목표들을 열거하고 있음.
- 모든 국민에게의 공적연금제도 적용, 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실이 수반하는 빈곤으로부터 보호, 연금제도에서의 강제가입의 원칙 적용 등이 주요 정책목표임.

<表 1> ILO 및 ISSA가 제시하고 있는 공적연금제도의 정책목표

· 모든 국민에게 공적연금제도 적용
· 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실이 수반하는 빈곤으로부터 보호
· 자발적 또는 비자발적인 퇴직에 기인하는 소득 상실에 대처할 수 있는 소득 보장
· 물가 상승에 대처할 수 있으며 일반 근로자들의 생활 수준이 상승하는 부분을 일정부분 보상
· 공적연금 이외의 추가적인 소득원을 자발적으로 마련할 수 있는 환경 조성
· 공적연금제도에서의 강제 가입의 원칙 적용
· 남녀, 내국인·외국인에 공평한 제도 적용
· 일정 수준까지 급여수준을 보장하되, 연금 가입자 및 수급자가 자신의 급여수준을 예측 가능토록 함
· 연금제도 운영에 있어 가입자(근로자)와 사용자 대표의 참여를 허용함으로써 연금제도 운영의 민주성 확보
· 정부가 연금제도를 직접 관리·운영하지 않는 경우에도 연금급여 지급을 위한 제반 조건들이 충족될 수 있도록 국가의 책임 강조
· 고소득층의 연금급여(또는 기여)에 일정한 상한을 설정하여 이들 계층에 대한 국가책임 범위를 한정

資料: International Labor Office(2000), 윤석명(2000g).

□ 연금제도 개혁방향에 대한 ILO와 ISSA의 정책권고

- ILO는 당위론적인 원칙들의 충돌을 가급적 배제하며, 기여자와 수급자가 위험을 공평하게 공유한다는 취지에서 다음과 같은 두 가지 대안을 제시하고 있음.
- 첫번째 대안은 다양한 소득원으로부터 노후 소득을 충당하되, 급여방식은 확정각출제도와 확정급여 제도를 혼용하는 4층 체계(Four tiers)의 연금구조임.
 - 1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소 소득보장(A Minimum Anti-poverty Pension) 성격을 내포하고 있음.
 - 2층(2nd tier)은 적정 수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제적용의 공적부과방식 연금제도임.
 - 3층(3rd tier)은 공적연금제도의 역할을 보완하기 위해 민간부문이 운영하는 강제적용의 확정각출제도로 설계할 것을 권장하고 있음.
 - 4층(4th tier)은 확정각출의 형태로 임의 적용하되 기여액의 상한을 철폐하며 민간부문이 관리를 담당하도록 하고 있음.
- ILO가 제시하는 두번째 대안은 국가가 운용하는 강제적용의 2층(2nd tier)을 명목확정각출(Notional Defined Contribution: NDC)제도로 전환하는 것임.
 - NDC는 근로기간 동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭함.
 - 통상적으로 NDC에서는 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 근로자가 퇴직하는 시점에 연금(Annuity)으로 전환하는 방식을 채택하고 있음.

〈表 2〉 소득보장체계에 대한 ILO의 정책권고 (2000년)

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

資料: Colin Gillion(1997), ILO(2000), 윤석명(2000g).

라. 국제통화기금(The International Monetary Fund)

□ 연금개혁 방향에 대한 입장

- 국제통화기금(IMF)은 기본적으로 제도의 개혁보다는 주로 재정과 금융문제(Fiscal and Monetary Policy)에 관여하고 있기 때문에, 개별적인 연금개혁모형들(Individual Pension Reform Models)

의 형태에 관해서는 세계은행만큼 엄격하지는 않음.

- IMF는 특정국가들이 부과방식으로부터 완전적립 또는 부분적립으로 전환하는 과정에서 명시적으로 나타나게 되는 부가적인 공공부채(Public Debt)에 관해 우려를 표시하였음.
- 그러나 최근에는 연금제도 개혁과정에서 발생하는 공공부채를 “통상적(normal)”인 부채와 달리 취급하고 있어 새로운 형태의 연금개혁 방향에 대해 좀 더 유연한 자세를 보이고 있음.
 - 즉, 특정국가의 연금개혁이 거시경제정책(Macroeconomic Policy)과 조화를 이룰 수 있으며 장기적인 관점에서 연금재정 안정화에 기여할 수 있는 방향인 한, 연금개혁 형태에 대해서 매우 유연한 입장을 보이고 있음.

마. 경제협력 및 개발기구(The Organization for Economic Cooperation and Development)

□ 연금개혁에 대한 OECD의 기본입장

- 연금개혁 방향에 대한 OECD의 입장은 다른 국제기구와 상당히 상이함.
 - 여타 국제기구가 연금개혁 방향으로 특정한 모형을 설정하여 이러한 방향으로 연금개혁이 진행되어야 한다고 주장하고 있는 반면,
 - OECD는 연금제도를 개혁하는 경우 지켜야할 필요가 있다고 판단되는 원칙들 정리를 통해 연금개혁 방향으로 권고할 만한 가치가 있다고 생각되는 연금개혁의 범위만을 논의하고 있음.
- OECD가 상정하고 있는 법정연금정책(Statutory Pension Policy)의 목표는 세대간의 금융부담이 공평하게 분포되어야 하며, 개

인들의 경우 다양한 소득원으로부터 노후소득을 얻을 수 있도록 위험을 분산시켜야 한다는 것임.

- 이러한 점에서 OECD의 정책권고는 세계은행의 정책권고와 일치하나, 세계은행과 달리 2층체계가 어떤 특정한 체계를 가져야 한다는 점을 옹호하지 않는 대신, 단지 다양한 소득원을 갖는 것이 중요하다는 점만을 강조하고 있음.

바. 개혁방향에 대한 각 국제기구 입장으로부터 유추할 수 있는 시사점

□ 이질적 입장을 통한 논쟁으로부터 상호 이해의 방향으로 전환

- 연금 개혁방향에 대한 세계은행의 입장 표명 이후 견해 차이로 인해 격렬한 논쟁이 진행되었으나, 이제는 서로를 이해하는 방향으로 접근하고 있음.
- 세계은행의 경우 미적립의 NDC개념을 적극적으로 수용하려는 입장을 보이고 있음.
- ILO와 ISSA 또한 세계은행에서 주창하고 있는 다층소득보장체계의 필요성에 대해 공감하고 있는 입장임.
- 국제기구간의 상이한 관점과 임무로 인해 견해의 차이가 있을 수밖에 없음에도 불구하고, 다른 기구의 상대적 장점을 받아들이며, 해당 국제기구 회원국들의 연금개혁 문제를 건설적으로 해결하기 위해 공동으로 노력하고 있다는 점이 중요한 변화라 할 수 있음.

3. 주요국의 공적연금 유형

가. 스웨덴

□ 사회복지 모형 개관

- 보편적인 보장을 특징으로 하는 스웨덴의 사회보장제도는 이를 지탱해줄 수 있는 경제적 여건의 붕괴로 인해 1990년대 내내 혼란에 휩싸이게 되었음.
 - 이러한 상황에서 스웨덴은 다양한 이익집단의 의견수렴 과정을 거쳐 자원의 배분에 직접적인 영향을 미치고 있는 보편적인 사회보장제도를 적절히 조정(fine tuning)하는 쪽으로 사회보장의 목표를 설정하였음(Sven Hort, 2001년 예정).
- 세계 최초로 모든 국민에게 강제 적용되는 국민연금제도를 도입한 스웨덴은 1970년대 이후 계속되었던 경기침체로 인한 재정 불안정으로 1998년 연금개혁을 단행하였음.
 - 기존제도에 내재된 연금부채를 공식적인 재정적자로 전환시키기 어려운 현실을 감안하여 새로이 명목확정각출(Notional Defined Contribution)제도를 도입하였음.

□ 1998년 연금개혁 이전의 구 연금제도 개요

- 1998년 연금제도 개혁 이전 스웨덴의 공적연금제도는 기초정액 연금인 국민기초연금(AFP)과 부가적인 소득비례부분인 국민부가연금(ATP)으로 구성되어 있었음.
- 현재 구제도와 1998년 연금개혁에 따른 신제도가 혼재된 상태임.
 - 신제도로 이행함에 있어 구제도의 연금비율과 신제도의 연금비

율은 가입자의 출생연도에 따라 차별적으로 적용되고 있음.

□ 1998년 연금개혁 이전 스웨덴 연금제도의 문제점

- 연금제도와 관련된 구체적인 문제점으로는
 - 부과방식을 채택함에 따라 근로세대의 부담이 경제성장률에 좌우됨.
 - 연금급여 재원이 현재 근로소득으로 충당되는 반면, 현재 연금수급자의 급여는 과거 경제상황에 기초하고 있어 경제성장률 둔화에 따른 근로세대의 부담이 가중되고 있었음.
 - 부가연금 급여로 산정되는 기준소득에 상한을 설정함에 따른 소득대체율 저하 현상
 - 근로소득, 기여, 급여 사이의 연계고리(link) 약화
 - 구 제도에서는 30년 가입기간에 대해서만 연금수급권을 보장하였으나, 30년이 지난 이후에도 계속하여 부가연금 보험료를 납부하도록 되어있었음.
 - 소득흐름이 일정하지 않거나(an uneven flow of income), 일정 기간동안만 근로행위를 한 근로자들에게 유리하게 설계되어 있었음.

□ 1998년 연금개혁의 기본방향과 주요내용

- 1980년대 중반부터 시작된 연금개혁 논의를 기초로 1990년대 중반 완성된 연금개혁안이 1998년 6월 스웨덴 의회에서 통과됨에 따라 1999년 1월부터 새로운 연금제도가 도입되었음.
- 일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 연금가입자 및 수급자의 평균수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지 가능한 연금제도를 구축하는 것을 연금개혁의 기본 목표로 설정하였음.

- 구체적인 연금개혁 내용으로는
 - 생애소득원칙에 따라 개인생애소득의 18.5% 포인트를 연금보험료로 각출함.
 - 이 중 16% 포인트는 당해연도 연금지출을 위해 부과방식 형태로 지출하고, 나머지 2.5% 포인트는 보험료적립계정(premium reserve account)에 저축되어 이자가 가산되며 연금가입자에게 동 계정의 기금관리자 선택권 부여
 - 연금제도가 경제성장과 연계되어 국가경제 전체의 가용한 자원에 의해 조정될 수 있도록 하기 위해 연금급여를 평균소득성장에 연계
 - 인구구조 변화에 연금제도가 순응할 수 있도록 퇴직시점에서의 평균수명에 따라 연금 급여수준 결정
 - 기초보장 차원에서 개인적인 이유로 취업경험이 없거나 일정소득 이하 사람들을 위한 최저연금보증제(guaranteed a minimum pension) 도입
- 이와 같은 연금개혁으로 스웨덴의 연금제도는 명목확정각출에 의한 부과방식 부분(16% 포인트)과 민간부문에서 운영되는 적립방식의 개인계정(2.5% 포인트)의 2층체계로 전환되었음.

□ 1998년 연금개혁 평가

- 기초연금과 부가연금제도의 일원화를 도모하되 가입자에게 부분적인 선택권을 부여함으로써 스웨덴 사회보장의 기본 패러다임이 변화하는 것으로 평가되고 있음(Edward Palmer, 1999).
 - 개정된 연금제도에서는 사회정책적인 고려에 의해 부여되는 소득재분배기능을 연금재정이 아닌 정부재정이 담당함.
 - 기존에 존재하였던 소득재분배 기능을 공적연금제도로부터 분리함

에 따라 부과방식부분과 적립방식부분이 보험원칙(insurance principle)에 충실하게 되어 연금제도의 기본골격에 국가가 개입할 여지를 상대적으로 축소시켰음.

- 그러나 새로운 연금제도에서도 일생동안 근로경력이 전혀 없거나 근로경력이 비교적 단기간이었던 근로자들의 급여수준이 장기간 노동시장에 잔류하였던 중간소득 이하 근로자들의 연금급여수준과 커다란 차이가 없다는 문제가 발생하고 있음(Gustaf Scherman, 1999).
- 한편 명목확정각출제도를 이용한 스웨덴의 연금개혁이 기존 제도에 내재된 막대한 규모의 재정적자를 은폐시키고 있다는 비판도 제기되고 있음(Estelle James, 1998).

다. 네덜란드

□ 사회보험체계 개관

- 네덜란드 노후소득보장제도는 크게 두 가지 방향에서 논의될 수 있음.
 - 이는 네덜란드 노후소득보장체계가 법정 퇴직연령인 65세에 도달한 사람들을 대상으로 하는 소득보장(income maintenance)과 노동시장을 떠나 근로소득이 없는 55세 이상 64세 이하 연령층을 대상으로 하는 사회보호(social protection)로 구성되어 있기 때문임.
- 현재 네덜란드에서 55세부터 64세 사이의 조기퇴직자를 위해 시행되는 사회보호(social protection)는 장애, 실업, 퇴직전 연계(pre-retirement arrangement)로 구성되어 있으며 공공부문과 민간부문이 제도운영에 함께 참여하고 있음.

□ 사회보장체계

- 네덜란드의 사회보장체계는 모든 국민(세금을 납부하는 거주자 포함) 대상의 국민보험(National Insurance)과 피용근로자 대상의 피용근로자 보험(Employee Insurance)의 이중체계로 구성됨.
 - 공공부조(Social Provision)제도는 이중체계의 사회보험 급여에 부가하여 가족의 최저소득을 보장하는 소득보장제도로 운영되고 있음.
- 기초연금(AOW)만을 법정연금제도로 운영하고 있는 네덜란드에서는 법정 퇴직연령인 65세 이후 퇴직자 경우 직역연금이 중요한 역할을 하고 있음.
 - 그러나 법정 퇴직연령인 65세 이전 조기퇴직자의 소득보장에 대해서는 국가에 의해 주도되는 사회보장제도가 중추적인 역할을 담당하고 있음.
- 이러한 네덜란드의 사회보험체계에는 1998년 장애보험과 상병급여를 중심으로 큰 변화가 있었음.
 - 상병급여의 100% 민영화와 함께 장애급여가 부분적으로 민영화되고, 1998년 1월부터는 자영자의 장애보험 가입이 의무화되었으며, 공무원들도 피용자 장애보험제도에 편입되었음(SZW, 2000).

□ 연금체계 현황

- 네덜란드의 연금제도는 3층(three-pillar)체계를 구축하고 있음.
 - 노령연금법(AOW)에 따라 네덜란드 거주자 모두에게 법정 최저임금에 해당하는 정액의 공적연금이 1층에 해당됨.
 - 노령연금을 보충하기 위한 직역연금(occupational pension)이 2층에 해당됨.

- 가장 보편적인 직역연금제도로는 개별기업연금제도(company pension scheme)와 산업연금기금(branch or industry-wide pension fund)임.
- 네덜란드 노후소득보장체계에서 3층을 구성하는 개인연금에 대해서는 법적인 강제규정이 없으며 노·사협약 대상도 아님(SZW, 2000).
- 노령연금법(AOW)에 입각한 공적연금
 - 네덜란드의 유일한 법정 연금제도로 65세 이상 네덜란드 거주자 모두에게 최저임금수준의 정액(flat-rate) 연금급여를 제공함.
 - 부과방식의 재정방식을 채택하고 있으며, 연금급여를 제한하기 위한 자산조사를 받지 않음.

□ 연금제도와 관련된 문제점

- 급격한 인구구조의 노령화에 따른 재정부담
 - 기대여명의 증가와 출생율 저하로 인해 65세 이상 노령인구에 대한 15~64세의 경제활동인구 비율이 지속적으로 감소하고 있음.
- 조기퇴직에 따른 재정부담 가중
 - 1960년대 이후 네덜란드에서의 조기퇴직 문제는 심각한 사회문제로 등장하고 있음.
 - 1960년대 60~64세 사이 연령층의 노동시장 참가율은 80%였으나, 1994년 현재 동 연령층의 노동시장 참가율은 20%에 지나지 않고 있음.
- 연금재정 불안정
 - 네덜란드 시스템의 두드러진 특징은 여타 선진국과 달리 1층 공적연금제도보다 2층 직역연금 재정불안정이 향후 심각한 문제로 대두될 것이라는 점임.

- 프랜차이즈라 불리는 제도하에서 기업연금제도의 급여가 공적 노령연금급여와 조정되고 있음.
 - 그러나 지난 20여 년 동안 공적 노령연금 급여의 낮은 증가율로 인해 2층 직역연금의 비중이 증가하였음.
- 2층 직역연금에서 활용되고 있는 서킷트제도가 적립방식으로 운용되고 있다는 일반적인 상식과 달리 기존 가입자 연금수급권의 명목가치만을 적립하고 있음.
 - 향후 급격한 물가상승이 도래하는 경우 연금재정의 악화로 인해 네덜란드 2층 직역연금제도의 개혁은 불가피할 것으로 지적되고 있음

□ 연금제도 평가

○ 사적연금재정 불안정 우려

- 최종급여 대비 70% 수준의 소득대체율이 고정된 상태에서 사적연금 비중이 지나치게 확대됨에 따라 사적연금제도가 성숙단계에 진입하는 시점에서 재정 불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있음(Blomsma & Jansweijer, 1997).
- 사적연금제도의 재정불안정이 야기되는 경우 최종부담이 결국 공적부문으로 전가될 것이기 때문에 사적부문의 지나친 확대 또한 바람직하지 않다는 것임.

○ 인구구조 고령화 영향

- 부과방식의 AOW는 여타 국가의 부과방식제도와 마찬가지로 노령화와 같은 인구구조 변화(demographic change)에 매우 민감함.
 - 그러나 네덜란드의 AOW 급여가 정액이고 과거임금에 연동되지 않기 때문에 인구구조 변화에 따른 문제점이 다른 국가에 비해 적게 나타날 수 있을 것임.

- 그럼에도 불구하고 인구구조 고령화 문제는 네덜란드에서도 심각한 재정압박 요인으로 작용할 것임.

다. 일본

□ 공적연금체계

- 일본은 다양한 대상집단에 대한 여러 개의 연금제도가 독립적으로 발달한 이후 기초연금을 도입하였다는 특징이 있음.
 - 제도간 통합 및 구조조정보다는 기존 제도에 덧붙여 각종 제도를 추가한 결과 현재와 같이 복잡한 체계를 갖게 되었음.
- 일본의 공적연금은 1층에는 전 국민을 포괄하는 기초연금제도, 2층에는 후생연금, 공제조합, 국민연금기금이 있고, 그 위에 후생연금기금과 적격퇴직연금을 덧붙인 복잡한 형태임.
- 전국민 대상의 보편적인 보장 기능을 담당하고 있는 1층은 피용자뿐만 아니라 별도의 수입이 없는 피용자의 배우자, 자영업자들을 포괄하며 그 위에 있는 2층 부분은 근로소득이 있는 집단을 대상으로 함.
 - 따라서 기초연금 급여는 정액급여로서 '기초생활 보장' 수준인데 비해 2층 부분의 연금급여는 과거 소득에 비례하도록 되어 있어 소득보장적인 기능을 하도록 되어 있음.
 - 2층 소득비례 연금은 민간부문 피용자를 대상으로 하는 후생연금과 공공부문 피용자들이 주로 속해있는 공제조합연금, 자영업자들을 대상으로 하는 국민연금기금 등임.
 - 이 중 국민연금기금은 실제로는 자영자 중 약 10%만을 포괄하여 그 기능을 충분히 담당하고 있지 못함.

- 일본의 연금체계에서 3층 부분은 자발적으로 가입을 선택할 수 있는 적립식 연금제도임.

□ 일본 기초연금제도(국민연금) 개요

- 국민연금 가입대상은 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만인 자임.
 - 1호 피보험자(자영자, 농민), 2호 피보험자(민간부문 피용자, 공무원 등), 3호 피보험자(2호 피보험자의 피부양배우자)로 구분됨.
 - 기초연금 재원은 국민연금 보험료, 후생연금 보험자 및 공제조합에서의 각출금, 정부의 국고부담 등으로 조달되고 있음.
 - 1998년 말 현재 국민연금 보험료 면제자가 약 400만명에 이르며 면제율(제1호 가입자에 대한 비율)은 19.9%에 달하고 있음.

□ 일본의 연금개혁 동향

- 1994년 단행된 공적연금 개혁은 사회보장 프로그램에 대한 인구노령화의 압력을 경감시키고자 하는 취지였음.
 - 개혁 내용은 첫째, 연금보험료를 2025년까지 30%에 약간 미치지 못하는 수준까지 단계적으로 인상하는 것임.
 - 둘째, 연금급여를 총임금이 아닌 순임금에 연계시켰음.
 - 셋째, 정액연금 수급연령을 현행의 60세에서 65세로 2001년부터 3년마다 1세씩 연장하도록 하였음.
- 1999년 연금제도 개정안도 후생연금 급여액의 축소와 소득비례부분의 지급개시연령을 60세에서 65세로 2013년부터 단계적으로 연장하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
 - 또한 기초연금 재정 불안정에 대한 직접적인 보완책으로서 기초연금에 대한 국고부담 비율을 현재 1/3에서 2004년부터는

1/2로 인상하도록 하고 있음.

□ 일본 공적연금체계의 특징 및 문제점

- 일본의 1985년 연금법 개정의 가장 큰 동인은 연금재정의 불안정문제였음.
 - 기초연금 도입과정에서 기초연금과 후생연금 모두의 급여수준이 인하되었음.
 - 재정불안정 대응차원에서 도입된 기초연금은 1990년대 이후 또 다시 재정불안정 문제에 부딪치고 있음.
- 흔히 말하는 '개연금(Universal Pension)의 공동화' 현상은 현재 기초연금의 보험료 수입감소 및 적용대상의 공백을 지칭하는 용어임.
 - 자영업자 혹은 농민이 대부분인 1호 가입자 중 약 1/3은 미적용, 체납, 면제 등으로 인해 보험료를 납부하지 않고 있음.
 - 소득이 낮은 오키나와현에서는 이미 60%에 달하는 지역민들이 보험료를 납부하지 않고 있는 등 전국민연금이 사실상 붕괴되고 있음.
- 이와 같은 기초연금제도의 공동화 현상은 정액보험료 체계와 결합하여 더욱 심화될 가능성이 높음.
 - 사회보험방식의 공적연금제도를 유지하기 위해 보험료 인상이 필요하지만 이 경우 인상된 부담수준을 감당할 수 없는 계층이 양산되어 보험료 납부를 회피할 수 있기 때문임.
 - 따라서 기초연금제도에서 정액보험료 방식을 택하는 경우 재정불안정 상태에서도 보험료 인상을 억제하는 문제가 발생할 수 있음.

라. 영국

□ 공적연금 체계 개관

- 기초연금과 소득비례 연금의 2층 구조로 운영되는 영국의 공적 연금 체계는 다음과 같은 특징이 있음.
 - 첫째, 기초연금제도가 사회보험 방식으로 운영되어 왔음.
 - 둘째, 영국의 공적소득비례연금(SERPs) 제도는 도입 초기부터 적용제외(Contracting-out) 규정을 두어 이를 기업연금으로 대체 할 수 있도록 하였음.

□ 국민보험 가입유형 및 보험료 부담수준

- 영국의 공적연금은 다른 사회보험들과 함께 국민보험(National Insurance)에 포함되어 보험료 징수 등이 일괄적으로 처리되고 있음. 따라서 공적연금의 기여체계를 국민보험제도 전체와 관련하여 살펴보아야 함.
 - 단일한 연금 체계 내에서도 보험료를 부과하는 방식은 대상에 따라 네 가지 유형으로 분류되고 있음.
- 제1유형 보험료는 피용자의 주급을 기준으로 노사가 각각 절반씩 부담함.
 - 이 때 보험료는 일정한 수준의 소득범위에 대해서만 부과됨.
- 제2유형 보험료는 1999년 현재 연 3,770파운드 이상의 소득이 있는 자영업자가 납입하는 정액(주 6.55파운드) 보험료로 이를 납부하는 자는 실업보험, 업무재해급여 및 부가연금을 제외한 다른 급여를 받을 수 있음.

- 제3유형 보험료는 최저 한계소득 이하의 소득자나 직장을 갖고 있지 않은 자, 조기퇴직연금 수급자가 자발적으로 납부하는 정액(1994년 기준 주 6.55파운드) 보험료임.
- 마지막으로 제4유형 보험료는 1999년 기준 연 7,530파운드 이상의 고소득 자영업자가 납부하는 소득비례 보험료임.

□ 영국의 기초연금 개요

- 영국의 기초연금은 명칭과는 달리 실제로는 모든 근로자들을 포괄하고 있지 않음.
 - 기초연금은 전체 근로자 2,490만명 중에서 저소득층을 제외한 약 2,100만 명을 포괄하고 있음.
- 기초연금이 조세방식이 아닌 보험방식으로 운영되고 있음.
 - 그러나 기초연금이라고 할지라도 충분한 기여를 수급요건으로 하고있음.
 - 기초연금을 수급하기 위해서는 근로기간 25%이상의 가입경력이 있어야 하며, 완전연금을 받기 위해서는 전체 노동기간의 9/10 이상 가입경력이 있어야 함.
- 이렇게 기여와 급여를 연계시키는 방식으로 운영되는 영국의 기초연금에서도 보험방식 채택으로 인한 문제점을 보완하기 위해 무각출급여를 부분적으로 허용하고 있음.
- 영국의 기초연금은 보험방식으로 운영되고 있음에도 불구하고 급여액은 소득수준 혹은 기여액이 아닌 기여기간에 비례하도록 되어 있음.

□ 블레어 정부의 연금 개혁안

- 1998년 제출되었던 블레어 정부 연금개혁안의 주요골자는 기초 연금 부분은 그대로 두고 2층 연금부분에 새로운 연금제도를 도입하여 공적연금과 사적연금의 역할을 재조정하는 것임.
- 개혁안에서 도입을 추진하고 있는 새로운 연금제도는 Stakeholder Pension Schemes와 제2국가연금(the State Second Pension 이하, SSP) 두 가지임.
- 제2국가연금(SSP)은 '78년에 도입된 공적소득비례연금을 대체하도록 고안된 것으로서 SERPS의 종료시점인 2002년부터 도입되기 시작하여 2007년까지 점차 정액연금으로 전환할 예정임.
- 한편 Stakeholder Pension Schemes는 공적소득비례연금을 대체하기 위한 새로운 방식의 민영연금으로서 기업연금과 개인연금을 혼합한 성격을 갖고 있음.
 - 특히 Stakeholder Pension Schemes에서는 기여를 중단해도 개인연금에서와 같이 수급자격 유지에 불이익이 없다는 점에서 오히려 기존의 개인연금보다 더 유연해졌다고 할 수 있음.

□ 영국의 연금개혁 평가

- 블레어 정부는 1998년의 연금개혁안이 다음과 같은 장점을 내포하고 있다고 판단하고 있음.
 - 첫째, 더욱 다양해진 2층 연금체계를 통해 더욱 많은 사람을 포괄함으로써 연금의 보장기능이 향상될 것임.
 - 둘째, 국가가 보조하는 절대액 중 더 많은 부분이 이를 가장 필요로 하는 사람들에게 돌아가 빈곤층에 더 큰 혜택을 부여할 것임.
 - 셋째, 더욱 유연한 소득비례연금 도입으로 민간연금 가입자가

늘어나 적립식 연금의 비중이 증가하면서 인구 노령화로 인한 부담 문제를 해결할 수 있을 것임.

- 넷째, 사적연금 가입증가로 기금적립률이 높아질 것임.
- 이러한 노동당 정부의 연금개혁 배경은 대처정부의 연금개혁이 초래한 저임노동자에 대한 소득보장의 공백에 대한 인식에 기반하고 있음.
 - 저임금 노동자를 주요 대상으로 상정하고 있는 제2국가연금(SPP)이 저소득층에게 이전의 공적연금에 비해 훨씬 관대한 급여를 약속하고 있는 것도 이 때문임.

4. 시사점 및 결론

- 기초연금제도를 도입하고 있는 국가들은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있음.
 - 영국의 경우 기초연금이 소비자물가에 연동됨에 따라, 즉 경제 성장에 연금급여가 연동되지 못함으로 인해 발생하는 소득 하락문제가 문제점으로 지적되고 있음.
 - 기초연금 도입에 따른 재정부담 문제는 해결하고 있으나, 중산층 이하의 저소득층들이 충분한 기초연금 급여를 수급하지 못함으로 인해 또다른 정부 부담인 공공부조에 의지하는 경향이 증가하고 있음.
 - 일본의 경우 사회보험 방식으로 기초연금을 도입하고 있으나 적용 대상자 다수의 보험료 미납 및 적용 제외로 인해 기초연금의 공동화 현상이 나타나고 있음.
 - 오래 전부터 기초연금제도를 도입한 스웨덴은 과도한 재정부담

으로 인해 기초연금제도를 포기하고 명목확정각출방식과 적립 방식으로 이원화된 소득비례연금으로 전환하였음.

- 기초연금제도를 도입한 외국의 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 기초연금 도입만으로는 인구구조 노령화 및 연금재정 불안정 문제를 해결할 수 없다는 것임.
 - 연금제도의 안정적 발전을 위해서는 좀 더 종합적이고 다각적인 접근이 필요하다는 것임.
- 급격한 인구구조의 노령화 및 ‘저부담·고급여’ 체계에 따른 재정 불안정 문제 해결을 위해서는 ‘적정부담·적정급여’ 체계로의 신속한 이행이 필요하나 국민연금제도를 정확하게 이해하지 못하고 있는 일반 국민들을 대상으로 한 제도의 잦은 개선이 국민연금제도 자체에 대한 신뢰 상실을 초래할 수도 있다는 점을 고려하여야 함.
 - 따라서 국민연금제도에 대한 일반국민들의 이해의 폭이 넓어질 수 있도록 관계자들의 지속적인 노력이 필요하며 동시에 적절한 시점에 ‘적정부담·적정급여’체제로 전환하여야 할 것임.
 - 연금제도 개선을 위한 적절한 시기(timing)를 놓치는 경우 더 많은 이해 당사자(가입자, 수급자, 정권유지를 위해 투표권을 중시하는 정부 등)의 출현으로 인해 공적연금제도가 파국에 도달하기 전까지는 연금제도의 개혁이 어려울 것이라는 점을 주목하여야 할 것임(윤석명, 1999a, 2000e).
- 이러한 문제의식 하에 2003년부터 시행예정인 재정계산제도를 효과적으로 이용하여 가능한 빠른 시기에 ‘적정부담·적정급여’체제로 전환하도록 하여야 할 것임.
 - 이를 위해서는 일반국민들에 대한 국민연금제도의 홍보 및

교육과 함께 다양한 이해집단, 즉 노동단체, 사용자 단체, 언론인, 정치인, 정부의 관계부처 공무원들이 국민연금제도를 올바르게 이해할 수 있도록 지속적인 교육 및 의견 교환의 기회를 가져야 할 것임.

- 효과적인 노후소득보장체계의 구축을 위해서는 국가 내 이해 관계자들의 폭넓은 이해와 지지가 필요한 만큼 이에 대한 노력이 가장 중요하다고 판단됨.

I. 서론

유엔은 1999년을 국제노인의 해(International Year of Older Persons)로 설정하여 전세계적으로 급속하게 진행되고 있는 인구고령화 문제에 대해 국제사회가 적극 대처할 것을 촉구하고 있다. 유엔의 추계에 따르면 향후 50년 사이에 현재 세계인구의 10%인 60세 이상 인구가, 현재 유럽의 노령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망된다(Rolad Sigg, 1999). 선진국은 60세 이상 인구가 19%에서 33%로, 개발도상국가는 8%에서 21%로 증가할 것으로 예상된다.

이러한 고령 노인층들의 급격한 증가는 연금제도, 의료보장, 사회부조 등의 사회보장제도에 대해 과거에는 전혀 예기치 못했던 문제점들을 야기시킬 것으로 전망되고 있다. 따라서 연금제도의 안정적인 발전을 위해서는 고령화 사회가 야기할 문제점들에 대한 효과적인 해결 방안과 고령인구를 효과적으로 이용할 방안들을 체계적으로 연구할 필요가 있다.

이렇게 급격한 노령화가 예상되고 있지만, 전세계적으로 사회보장제도가 직면하고 있는 커다란 문제점 중 하나는 세계 인구의 절반 이상이 공식적인 사회보장제도의 보호로부터 제외되어 있다는 점이다. 1999년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15%정도가 공식적인 노후소득보장체계의 보호 테두리에 있다. 대부분의 개발도상국가에서는 농업 및 도시 비공식적 분야 종사자들이 사회보장제도로부터 소외되어 있는 실정이다. 또한 선진국에서도 최근 비공식적인 고용관계의 보편화 경향 및 정규직 근로자 감소에 따른 자영자 비중의 증가가 중요한 사회 문제로 등장하고 있다.

고전적인 개발이론에서는 경제성장에 따라 대부분의 근로자가 안정적이고 공식적인 고용관계를 맺을 수 있을 것으로 전망하였다. 그러나 선진국의 경험과 최근의 체제전환국 및 개발도상국의 예를 보면 이러한 가설과는 정반대의 결과가 현실로 나타나고 있다. 고도의 경제성장을 달성한 국가에서조차도 더 많은 노동자가 자영자, 임시직, 재택근무 등의 형태로 불안정한 취업관계를 형성하고 있기 때문이다. 따라서 비공식적 분야에서 일하고 있는 절대 다수의 근로자들을 위한 사회보장체계의 구축이 시급한 실정이다.

〈표 I-1〉 주요 선진국의 자영자 현황 (1996년 기준)

국가	총취업자 대비 자영자 비중(%)		
	남자	여자	총계
독일	11.3	5.9	9.0
그리스	33.4	16.4	27.5
스페인	20.8	14.4	18.5
프랑스	12.2	5.3	9.1
이태리	27.3	15.2	23.0
네덜란드	11.1	7.5	9.6
스웨덴	14.6	5.4	10.1
영국	16.1	6.7	11.8

資料: Williams, David(1999), 윤석명(1999d).

공식적인 사회보장제도로부터 소외되어 있는 집단이 과거처럼 가족 및 지역 공동체에 의한 전통적인 소득보장체계나, 또는 이를 대체하는 별도의 공식적인 노후보장 수단에 의존할 수 있다면 노령기의 소득보장은 커다란 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 노령화, 도시화, 핵가족화, 지구화의 진전 속에서 노인들은 가족이나 지역 공동체를 통

한 전통적인 방식의 노후소득보장체계 확보가 사실상 불가능해지고 있다. 또한 많은 국가에서 퇴직 전 경제 활동만으로는 안정적인 노후 생활에 충분한 소득을 확보하기가 사실상 어려운 실정이다. 공적연금 제도에서 소외되는 것은 물론, 노후생활에 필요한 충분한 소득을 개인적으로 확보하기 어렵다는 사실은 이들 계층이 노령기 빈곤에 시달릴 확률이 매우 높을 것이라는 점을 시사하고 있다.

현재 전세계적으로 160개 이상의 국가가 특정 형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 전세계 거의 모든 국가들이 노후소득보장체계로서의 공적연금제도를 도입하고 있음을 의미한다. 100여년 전부터 많은 국가들이 공적연금제도를 도입하기 시작한 것은 산업혁명 이후 근본적으로 변화하는 사회환경에서 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있었다. 이에 따라 현재 선진국의 경우 하위 소득계층 40%가 사회보장·장애·공공부조의 혜택에 전적으로 의존하고 있는 반면, 상위 60%는 개인저축·직역연금·근로행위 등을 주요한 소득원으로 확보하고 있다(ILO, 2000).

그러나 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입하였던 국가들의 경험이 시사하는 바는 노후소득보장체계에 대한 국가의 적극적인 개입이 동전의 양면과도 같이 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 수반하고 있다는 것이다. 이들 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 문제점으로는 공적연금제도 재정불안정 문제를 들 수 있다. 연금제도 성숙단계에 있는 국가들이 직면하고 있는 연금재정 불안정은 대부분 기여율 대비 급여비중의 과다, 즉 ‘저부담·고급여’ 체계의 급여구조에 기인하고 있다. 여기에 덧붙여 연금재정의 방만한 운영도 연금재정 불안정의 한 요인으로 작용하고 있다. 또한 보험료 납입 회피(evasion), 조기 퇴직 등 노동시장에서의 부정적인 효과로 인해 다양한 형태의 연금

제도 개혁을 도모하고 있다.

현재 선진국의 연금개혁에는 다음 두 가지 특징이 나타나고 있다.¹⁾ 첫째, 권리로서 제공되고 있는 장애·노령 및 유족연금의 적용범위 및 소득수준의 하향 조정을 시도하고 있다. 둘째 공적부분의 급여삭감을 민간부분에서 보충할 수 있는 대안마련에 고심하고 있다. 그러나 연금 개혁을 논의함에 있어 사회적 수용성(Social acceptability) 차원에서 의견수렴이 수월하지 않음을 목도하게 된다. 특히 선별주의(Selectivity)가 보편주의(Universality)를 대체하여야 하는지 여부에 대한 공감대 형성과 소득보장에서의 국가역할이 최저생계비 수준의 급여(Minimal subsistence benefit)만을 보장하여야 하는지, 아니면 그 이상 수준을 보장하여야 하는지에 대한 의견수렴이 매우 어렵다는 점을 경험하게 된다.

그러나 수많은 개정작업을 통해 현존하는 연금제도가 개념적으로 왜곡되어있다는 지적도 제기되고 있다. Tamburi(1999)는 이러한 현상을 두고 ‘공적연금제도가 나아가야 할 방향을 잃어버렸다(The Scheme has lost its way)’는 표현을 사용하고 있다. 이러한 시각에 따르면 공적연금제도에 대한 개혁의 필요성이 생겨나는 그 순간이 바로 공적연금의 기본개념에 충실해야 할 시점이라는 지적이 제기되기도 한다.

현재 전 세계적으로 진행되고 있는 연금개혁 논의에서 연금 전문가 및 연금 실무자들이 관심을 갖고 해법을 찾고자하는 질문들은 첫째, 과거에는 타당성을 확보하고 있던 공적연금제도의 법적, 구조적인 기본 틀(legislative and institutional framework)이 오늘날에 와서 변화하는 이유가 무엇인가, 둘째, 만약 이러한 변화가 불가피하다면 이러한

1) 그러나 세계 여러 나라에서 단행되었거나 시도중인 연금개혁의 정책목표가 연금제도의 개혁을 통해 연금제도와 관련되어 있는 전반적인 문제들을 바람직한 방향으로 이끌어 나아가려는데 목적이 있음을 주목하여야 할 것이다.

변화를 통해 해당국가와 사회가 달성하려는 목표가 무엇인가, 셋째, 만약 이러한 변화가 불가피하다면 기존의 사회질서 및 금융시장에 대한 혼란없이 어떻게 소기의 목적을 달성할 수 있을 것인가 등으로 요약될 수 있다.

1960년대 들어서야 산업화를 추진한 우리나라의 경우 상대적으로 공적연금제도를 주요 선진국에 비해 늦게 도입하였으나 급격한 핵가족화, 인구구조의 고령화로 인해 훨씬 빠른 속도로 공적연금제도 성숙단계에 있는 국가들이 경험하고 있는 제반 문제점들을 경험할 것으로 예상된다. 우리나라의 공적연금제도로는 1960년 공무원연금을 시발로, 1963년 군인연금, 1975년에는 사립학교교직원연금, 1988년 국민연금제도가 도입되어 시행되고 있다. 10인 이상 사업장근로자를 대상으로 1988년부터 시행된 국민연금제도는 그 이후 당연 적용의 대상범위를 단계적으로 확대하여 1999년 4월부터 도시지역 자영자에게도 적용됨에 따라 이른바 전국민연금시대가 열리게 되었다. 1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금제도를 도입한 이래 12년만에 모든 국민이 참여하는 사회안전망으로서의 전국민연금시대를 구현하게 된 것은 뜻깊은 일이 아닐 수 없다. 그러나 이러한 긍정적인 면에도 불구하고 전체 가입대상자의 상당수에 달하고 있는 납부예외자, 자영자 소득과약 문제 등이 해결하여야 할 과제로 남아있다. 또한 공무원연금 등 특수직역연금은 이미 심각한 재정불안정 상태에 있을 뿐만 아니라, ‘저부담·고급여’ 속성을 내포하고 있는 국민연금 역시 제도 개선이 이루어지지 않을 경우 장기적인 관점에서의 재정불안정이 불가피할 것으로 예상되고 있다.

1998년 연금법 이전의 국민연금제도에 내재되었던 ‘저부담·고급여’ 속성 해결 및 도시지역 자영자에 대한 국민연금제도의 확대적용 준비 작업의 일환으로 1997년 5월 출범하였던 「국민연금제도개선기획단」

은 동년 12월까지 다양한 의견을 수렴하여 국민연금제도 개선을 위한 대안을 제시하였다.

한편 1997년 말 발생한 외환위기로 경제위기를 겪는 과정에서 세계은행(The World Bank)은 제2차 구조조정차관(SALⅡ) 도입 협상에서 정부에 대해 공적연금제도와 사적연금제도의 발전방안에 관한 연구를 요청하였다. 이에 1998년 12월 사회보장심의위원회 산하에 「공사연금제도개선실무위원회」가 설치되어 공사연금제도 개선을 위한 각계의 의견을 수렴할 수 있었다.

상기 위원회에서는 장기적인 관점에서 우리나라 공적연금제도의 안정적인 발전을 위한 개선 대안의 하나로 현재 기초부분과 소득비례부분이 통합 운영되고 있는 국민연금제도를 이원화하여 기초연금을 도입하는 문제를 논의하였다. 그러나 이렇게 기초연금제도 도입에 관한 논의가 있었음에도 불구하고 우리나라에 기초연금을 도입하는 경우에 예상되는 사회·경제적 파급효과에 대한 구체적인 연구를 찾아보기 힘든 것이 현실이다.

이러한 문제 의식 하에 본 연구에서는 기초연금제도를 도입하고 있는 국가들이 어떠한 시대·사회적 환경 하에서 기초연금제도를 도입하였으며, 도입하여 운영한 결과 어떠한 현실에 직면하고 있는지를 분석해보고자 한다. 이를 통해 우리나라에 기초연금제도를 도입하는 경우에 예상되는 문제점을 간접적으로 유추해보고자 한다.

본 연구에서는 세계 여러 국가들의 공적연금제도를 유형별로 분류하는 방법 대신 각 국가별 제도 발전과정에 초점을 맞추었다. 이러한 접근방법을 채택한 이유로는 특정국가에 특정형태의 연금제도가 도입되는 상황 및 여기에서 파생되는 제반 문제점을 분석하기 위해 동 방법이 더 적합하다고 판단하였기 때문이다. 한편 국가별 특성분석에 앞서 공적연금 개혁방향에 대한 각 국제기구들의 입장을 정리함으로써

써 현재 공적연금과 관련된 주요 논점들을 정리해 보고자 하였다.

이러한 의도 하에 작성된 본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 노후소득보장체계에 구축에 관한 세계은행, 국제노동기구, 국제통화기금, 경제협력 및 개발기구의 입장을 정리하였다. 제Ⅲ장에서는 기초연금을 도입하고 있는 국가들을 선별하여 오늘날의 공적연금 체계를 갖추기까지의 전개과정 및 문제점을 기술하고 있다. 제Ⅳ장에서는 본문에서 논의되었던 내용을 요약하며 지금까지의 논의를 바탕으로 우리나라 국민연금제도에 대한 시사점을 도출하고 있다.

II. 노후소득보장체계 구축에 관한 국제 기구의 입장

1. 연금개혁 방향에 대한 국제기구의 입장 개관

최근 여러 국제기구(International Organization)들이 연금제도에 대한 분석과 연금제도 개혁방향에 대해 적극적으로 자신들의 입장을 표명하고 있다. 여러 국제기구들이 연금개혁방향에 관해 입장을 표명하던 초기에는 연금정책에 관한 국제기구들의 견해 및 정책권고가 경우에 따라 상당한 차이를 보였었다. 이러한 국제기구 간의 기본시각 차이로 인해 상당히 격렬한 논쟁이 진행되기도 하였으나, 이제는 연금개혁 방향에 대해 서로를 이해하는 방향으로 접근하고 있어 이전의 독단에 빠진 듯한 접근자세에서 선입관이 없는 실제적인 자세로 전환하고 있다.

비교적 최근에 들어서야 세계은행(The World Bank), 국제통화기금(The International Monetary Fund, IMF), 경제협력 및 개발기구(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)는 연금제도 분석을 통하여 공적연금제도 개혁방향에 대한 나름대로의 입장을 표명하고 있다. 이에 반해 국제노동기구(The International Labor Office, ILO)와 국제사회보장협회(The International Social Security Association, ISSA)는 이미 오래 전부터 사회정책의 중요한 부분으로 공적연금제도를 상정하여 동 제도의 정책방향 등에 대해 많은 관심을 보여오고 있다.

연금개혁에 대한 세계은행의 관심은 연금제도와 관련한 거시경제, 사회정책, 금융정책 차원에서 유래되었다. 대다수 체제전환국가 및 개발도상국가의 사회보장제도는 중요한 거시경제·재정정책의 함의를 내포하고

있었다. 이들 국가에 만연해 있는 경상적자(current deficit) 문제의 해결, 즉각적인 외화 지불능력 확보, 또 장기적인 관점에서 노령연금 지급이 지속 가능하기 위해서는 특단의 조치가 필요하다고 세계은행은 판단하고 있으며, 이에 대해 국제통화기금도 유사한 시각을 보이고 있다.

자본시장이 발달하지 않은 대다수 개발도상국가에서는 연금기금이 장기 투자를 위해 국내에서 동원할 수 있는 중요한 자본이다. 이러한 이유로 인해 노령연금제도가 금융부문과 연계하여, 특히 자본시장을 발달시키기 위한 수단들과 관련하여 흔히 논의되고 있다. 이러한 측면을 인지하고 있는 세계은행은 특정국가의 경제개발 촉진수단으로 연금제도가 효과적으로 이용될 수 있음에 주목하고 있다.

종래 사회보장기준을 설정하여 개발도상국가에게 기술적인 지원을 담담해 온 ILO와 ISSA의 공적연금제도에 대한 기본시각은, 적립된 연금금을 개발도상국의 경제성장을 촉진시키는데 이용하지는 세계은행과 IMF의 경제주도형 연금개혁 방향과 상당한 차이를 보이고 있다. 세계은행이 적립금의 저축을 통해 개발도상국의 경제발전 촉진에 관심을 집중하고 있는 반면, ILO와 ISSA는 세대간 부양이라는 관점에서 공적연금제도를 이해하고 있으며 공적연금제도의 도입목적이 사회적으로 타당한 보장욕구의 충족이라고 믿고 있다. 즉 ILO와 ISSA의 설명에 의하면 가족 내 부양을 사회전체로 확대한 것이 공적연금이라는 것이다. 따라서 공적연금제도를 통해 조성되는 기금의 효율적인 운용이 공적연금제도가 지급할 급여 수준의 개선노력 등에 우선되기보다는 부수적으로 작용하여야 한다는 입장을 표명함으로써, 자본시장을 육성하기 위한 방편으로 공적연금제도를 이용하는 것에 중요한 가중치를 부여하고 있는 세계은행의 연금개혁 방향에 대해 비판적인 입장을 보이고 있다.

연금제도와 관련하여 세계은행이 강조하고 있는 또 다른 측면은 현

제도가 소득분배에 미치고 있는 영향이다. 많은 개도국들의 경우 현존하는 연금제도가 빈곤을 경감시키는데 큰 역할을 하지 못하고 있으며, 심지어 원래 의도된 목적과 달리 소득재분배가 역진적(regressive redistribution)으로 이루어지는 경향이 강하다는 것이 세계은행의 지적이다. 즉 많은 개발도상국가 및 저개발국가들의 경우 사회보장제도가 일부 국민에게만 적용되고 있음에도 불구하고, 과도하게 관대한 급여구조로 인해 상당한 비율의 사회보장재원을 가입자의 기여금이 아닌 정부의 일반재정으로 충당함으로써 막대한 규모의 정부예산이 낭비되고 있다는 것이다. 대체로 이들 국가의 재정수입이 간접세에 크게 의존하고 있어, 상대적으로 사회보장제도의 혜택이 없는 저소득 계층의 부담만 증가한다는 문제점을 지적하고 있다.

연금제도 개혁과 관련하여 경제협력 및 개발기구인 OECD는 지금까지 언급된 세계은행, IMF, ILO와 ISSA과 다른 입장을 보이고 있다. 29개 회원국을 대상으로 경제성장, 고용, 번영, 세계교역관계의 촉진 등에 관해 거의 독립적인 연구를 수행하고 있는 OECD는 세계은행이나 IMF와 같이 특정국가에 대한 금융지원을 통한 직접적인 프로젝트에 참여하지 않는다는 특성이 있다. 이러한 기능 대신 OECD는 회원국들의 경제 상황 등을 체계적으로 분석하여 회원국들 모두가 다른 회원국의 경험을 공유할 수 있도록 하되, 필요한 경우 회원국 상호간의 정책 협조를 조율하는 기능도 담당하고 있다. 개별 회원국의 경험과 특성을 중시하는 조직의 특성상 연금개혁 방향에 대해 구체적으로 언급하고 있는 IMF와 세계은행과 달리 OECD는 향후 도래할 고령화 사회와 관련하여 공적연금제도가 지향하여야 될 방향을 거시적인 안목으로 개관 하되 구체적인 개혁모형을 제시하지 않는다는 특징이 있다.

이하에서는 세계은행의 연금개혁안 출현배경, 연금제도 및 개혁방향에 대

한 세계은행(The World Bank), 국제노동기구(The International Labor Office, ILO), 국제사회보장협회(The International Social Security Association, ISSA), 국제통화기금(The International Monetary Fund, IMF), 경제협력 및 개발기구(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)의 입장을 비교·분석해보도록 한다.

2. 세계은행의 소득보장체계 개혁방향²⁾

가. 세계은행 연금개혁안 출현배경

향후 급격히 증가할 것으로 예상되는 노령인구의 상당수가 공식적인 노후소득보장체계로부터 소외되어 있고 공적연금제도를 도입한 대부분의 국가가 연금재정의 불안정을 경험하고 있거나 가까운 장래에 재정 불안정 도래를 예상하고 있었기 때문에 이에 대한 대응방안을 제시하기 위해 세계은행 보고서가 출간되었다.

유엔의 추계에 따르면 현재 전세계적으로 10% 정도인 60세 이상 인구비율이 향후 50년 사이에 현재의 유럽국가 노령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 60세 이상 인구가 선진국에서는 현재의 19%에서 33%로 증가할 것으로 예상되는 반면, 개도국은 현재의 8%에서 21%로 증가할 것으로 전망되고 있다(Rolad Sigg, 1999).

이렇게 급격한 노령화 예상에도 불구하고 1999년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15%정도만이 공식적인 노후소득보장체계의 보호 테두리에 있다. 공식적인 사회보장제도에 소외되어 있는 집단이 과거처럼 가족 및 지역 공동체에 의존하는 전통적인 소득보장체계나 또는 이를 대체하는 별도의 공식적인 노후대책 수단에 의존할 수 있다면 노령기의 소득보장이 커다란 문제가 아닐 수 있다. 그러나 노령화, 도시화, 핵가족

2) 윤석명, 「세계은행 연금개혁안 평가」(1999e)를 참조하였다.

화, 지구화의 진전 속에서 노인들은 가족이나 지역 공동체를 통한 전통적인 방식으로의 노후소득보장체계 확보가 사실상 불가능해지고 있다. 또한 많은 국가에 있어 퇴직전 경제 활동만으로는 안정적인 노후 생활에 충분한 소득을 확보하기가 사실상 어려운 실정이다. 공적연금 제도에서 소외됨은 물론 노후생활에 필요한 충분한 소득을 개인적으로 확보하기 어렵다는 사실은 이들 계층이 노령기 빈곤에 시달릴 확률이 매우 높을 것이라는 점을 시사하고 있다.

1994년 세계은행 보고서 발간 당시 개발 도상국가 및 저개발 국가의 급격한 노령화 전망, 공식적인 사회보장 적용 제외계층에 대한 문제점과 함께 이미 도입한 공적연금제도의 재정불안정 문제 또한 심각한 수준에 도달해 있었다. 특히 서구식 공적연금제도를 상대적으로 일찍 도입한 남미 대부분의 국가가 공적연금 재정불안정 또는 기금파탄 상태에 직면해 있었으며, 구미 선진국들도 심각한 연금재정 불안정을 경험하고 있었다. 개발도상국 및 저개발국가의 연금재정 불안정은 기본적으로 보험료 부담수준에 비해 급여수준을 지나치게 높게 보장한 ‘저부담·고급여’ 체계에 기인하지만, 이에 덧붙여 기금의 방만한 운영 또한 연금재정 불안정의 주요요인으로 지적되고 있었다.

이미 100여 년 전에 공적연금제도를 도입한 선진국들의 경우 공적연금제도 적용대상 및 급여수준 확대, 인구구조 노령화가 오랜 시간동안 완만하게 진행된 까닭에 개발도상국가 및 저개발국가에 비해 공적연금제도에서 파생되는 제반 문제점들에 대한 인식 및 대처방안 마련이 상대적으로 수월하다고 볼 수가 있다. 그러나 아시아, 아프리카 개발도상국가들은 급속하게 진행되고 있는 산업화에 따른 핵가족화 현상의 심화 및 급격한 노령화가 수반할 노령기 소득보장 문제해결을 위해 오랜 기간에 걸쳐 서구에서 정착된 공적연금제도를 짧은 시간에 자국에 이식하였다. 이 과정에서 개발도상국가들은 성숙단계에 있는 서구사회 연금제도의 특성들을 제도도입 초기단계에 있는 자국제도에 그대로 적

용시키는 경향을 보였다. 대부분의 개발도상국가들은 공적연금제도 도입 초기 공적연금제도에 대한 인식이 부족한 국민들을 위해 ‘저부담·고급여’의 공적연금제도를 도입하였다. 즉, 보험료를 적게 내면서도 높은 급여수준이 보장될 수 있다는 점을 강조함으로써 공적연금제도에 무지한 일반 국민들이 공적연금제도에 적극 참여할 유인을 제공하고자 하였던 것이다. <표 II-1> 과 <표 II-2> 가 시사하는 바와 같이 선진국과 비교시 대부분의 개발도상국가들은 제도도입 초기부터 보험료 부담에 비하여 높은 급여수준을 보장하고 있다.

<표 II-1> 주요 OECD 국가의 평균임금 대비 평균 연금급여비율

해당 국가	1939 (실제)	1980 (예측치)
호 주	19	-
벨 기 에	14	-
캐 나 다	17	34
덴 마 크	22	29
독 일	19	49
이 태 리	15	69
네덜란드	13	44
노르웨이	8	-
스 웨 덴	10	68
스 위 스	-	37
영 국	13	31
미 국	21	44
평 균	15.4	45.0

註: 상기 표는 제도도입 초기(1939)와 성숙단계(1980)에 있어 선진국들의 평균 임금 대비 평균 연금급여 비율(즉, 연금급여의 소득 대체율)을 보여주고 있음.

資料: Esping-Andersen, Gøsta(1994), 윤석명 외(1999).

〈표 II-2〉 동아시아 국가의 강제적인 노후 소득보장제도의 특징

해당 국가	제 도 특 성					
	수급연령 (남성/여성)	급여 대비 기여율(%)			급여 유형	평균 소득 대체율(%)
		근로자	고용주	합계		
중 국	60/55	4 <	15~30	20(평균)	기여에 비례	60~102 80~90
홍 콩	65(60)	5	5	10	공제기금 (일시금)	30-40 (예측치)
인도네시아	55	2	3.7	5.7	공제기금 (일시금)	10 (추정치)
한 국	60	4.5	4.5	9	확정급여	60
말레이시아	55(50)	11	12	23	공제기금 (일시금)	20~25
필 리 핀	60	3.33	5.07	8.4	확정급여	60
싱가포르	60(60)	20	10	30	공제기금 (연금)	20~30
태 국	55	2	2	5 ¹⁾	확정급여	15(예측치)

註: 1) 정부에서 1%를 부담.

2) ()안은 조기퇴직 연령

資料: Holzmann, R., Mukul Asher and Yvonne Sin(1999)과 Holzmann(1999a), 윤 석명 외(1999).

이러한 추세가 지속되는 경우 전세계적으로 상당한 비중의 인구가 안정적인 노후생활을 영위하기가 어려울 것으로 판단한 세계은행은 특별 연구진을 구성하여 노령기에 닥쳐질 위기를 극복하는 방안으로 공적연금과 사적연금의 다층체계(multi-pillar system)로 이루어지는 노후소

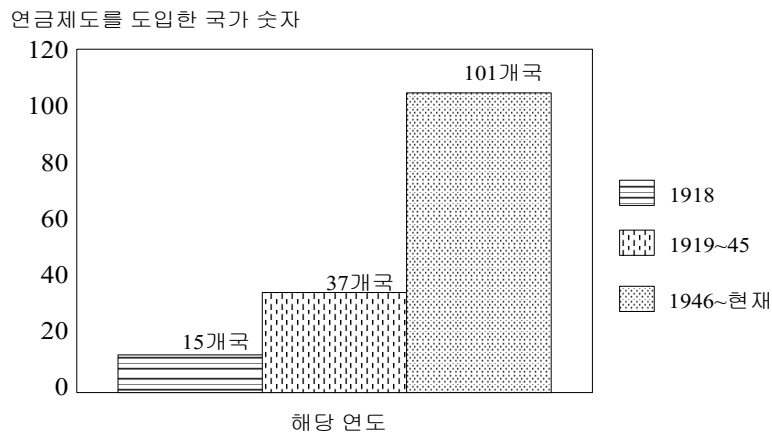
득보장체계에 대한 대안을 제시하였다³⁾. 이러한 취지에 의해 발간된 세계은행의 연금개혁 보고서는 노후소득보장체계에서 시장의 기능을 상대적으로 강조하고 있어 국가의 역할을 상대적으로 강조하는 연구자들과 노후소득보장체계에 대한 논쟁이 지속되고 있는 상황이다. 세계은행 연금개혁안에 대해 가장 비판적인 입장을 견지하고 있는 국제노동기구(ILO)와 이에 대한 이론적인 면을 뒷받침하는 국제사회보장협회(ISSA)는 세계은행의 연금개혁안이 기존의 저소득계층 및 소외계층의 노후 소득보장에 대한 대안을 제시하지 못하고 있다는 비판을 제기하고 있다. 이하에서는 세계은행의 연금개혁안 주요내용과 세계은행 개혁안이 다루지 못하고 있는 논점들을 살펴보기로 한다.

나. 세계은행의 연금개혁안과 기대효과

1994년 세계은행보고서 발간 당시 세계 대부분의 국가는 노후소득보장체계에서 사회연대성(solidarity)에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주류를 이루고 있었으나 연금재정 불안정 문제에 공통적으로 직면해 있었다. 선진국들의 공적연금 재정불안정 요인으로는 급속한 노령화에 따른 부양비 증가와 기여대비 과도한 연금급여, 즉 ‘저부담·고급여’를 들 수 있으며, 이외에도 연기금 전용에 따른 수익률 저하가 주요 요인으로 지적되고 있었다.

3) 이와 함께 동구권에서의 사회주의 몰락과 이에 따른 자본주의체제로의 전환은 해당 체제전환국(transition economy)에 적합한 노후소득보장체계의 필요성을 강력하게 제기하고 있었다.

[그림 II-1] 세계 각국의 공적연금 확대 추이



資料: Holzmann, Robert(1999a), 윤석명(1999e).

이러한 상황에서 세계은행 보고서가 전달하려 했던 메시지는 적립방식(funded system)이든 부과방식(pay-as-you-go system)이든 공적연금제도(즉, 1개 층)만으로 이루어진 소득보장체계가 정치·경제학적인 측면에서 치명적인 문제점을 내포하고 있다는 점이었다. 특히 개발도상국가일수록 현세대에게 지급되는 과도한 급여를 미래세대의 부담으로 전가하려는 유혹으로부터 공적인 연금제도가 자유로울 수가 없다는 점을 세계은행 측에서는 명확히 하고자 하였다.

공적부문으로 운용되는 1층 체계에만 의존하는 경우 부과방식제도가 야기하는 낮은 저축률, ‘저부담·고급여’에 기인하는 연금재정 적자, 이에 따른 연금재정 위기는 1층 체계만으로 이루어지는 소득보장체계가 초래하는 피할 수 없는 운명이라는 것이다. 기금운용 측면에서는 공공부문에서 기금운용을 담당하는 경우 비록 정치적으로 중립적인 기금

운용을 도모하고 인구 노령화에 대비하여 적정한 기금적립을 유지할지라도 민간부문에 비해 낮은 수익률을 올릴 수밖에 없을 것이라는 점을 지적하고 있다. 세계은행 보고서는 민간부문이 연기금 운용을 담당하는 경우 장기속성의 연기금을 효율적으로 운용하여 해당국가의 금융부문 발전에 기여할 수 있고 나아가 경제발전에 일익을 담당할 수 있을 것이라 역설하고 있다. 기존의 사회연대성에 입각한 공적연금제도가 필연적으로 야기하는 기여와 급여의 긴밀한 연계성 결여 및 제도 운영에서의 신뢰성 결여가 노동시장을 왜곡하여, 공식부문(formal sector)의 노동수요를 감소시켰으며 이에 따라 실업률이 증대하고 비효율적인 비공식적인 부문(informal sector)의 비중이 확대되고 있다는 것이 기존제도에 대한 세계은행 보고서의 평가였다.

기존제도에 대한 대안으로 세계은행 보고서는 1980년대 연금개혁을 단행한 칠레모형을 원용하여 새로운 연금모형을 제시하였다. 세계은행 보고서가 추천한 바람직한 노후소득보장체계는 소득재분배 기능을 도입하여 부과방식으로 운영되는 전통적인 공적연금제도(1층)의 비중을 가급적 적게 하고 나머지는 강제적인 가입이 적용되나 민간부문에서 운용하는 사적연금이 노후소득보장기능을 담당하는 체계였다⁴⁾. 세계은행 보고서는 향후 급격한 인구노령화로 인해 가장 첨예하게 문제를 노출하리라 예상되고 있던 개발도상국들을 대상으로 이러한 처방을 제시하였으나 보고서 발간 이후 다양한 소득계층의 국가 모두에게 커다란 관심을 불러일으켰다.

4) 세계은행은 전체 강제 저축 중에서 1층 체계의 비중이 20~30%에 달하는 것이 바람직할 것이라고 권고하고 있다.

[그림 II-2] 세계은행 보고서가 권고한 3층 소득보장 체계

목적	소득재분배 + 보험 기능	저축 + 보험 기능	저축 + 보험 기능
형태	소득조사 실시, 최저연금 보장 또는 정률연금	직역연금 또는 개인연금	직역연금 또는 개인연금
재정 방식	세금(tax)으로 재원 조달	완전 적립방식, 정부의 간접적인 규제	완전 적립방식
	1층: 강제적용, 공적제도	2층: 강제적용, 민간운용	3층: 임의적용, 민간운용

資料: The World Bank(1994), 윤석명(1999e).

1994년 세계은행 보고서가 제시하고 있는 연금개혁안은 [그림 II-2] 에서 보여주는 것처럼 노후소득보장체계에 있어 3층구조의 필요성을 역설하고 있다. 공적연금위주로 구축된 기존의 노후소득보장체계를 정부가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초보장 성격의 1층, 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층, 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축하여 안정적인 노후소득보장체계를 구축하자는 것이 세계은행 보고서의 주요 골자였다.

정부가 운용하되 강제 적용하는 기초보장 성격의 1층 제도에서는 모든 국민의 노후 최저생활수준 보장에 목적이 있으며, 정액연금이나 최저연금보장 등으로 소득재분배 기능을 담당하고 부과방식 또는 일반 정부 재정으로 재원을 조달할 것을 추천하였다.

민간이 운용하되 강제 적용하는 소득비례 성격의 2층 제도는 강제적 저축기능을 도입하고 민간부문에서 관리운용을 담당하도록 하나, 기금 운용 기관에 대해 정부가 적극적으로 관리·감독하도록 하였다.

임의 적용하되 민간이 운용하는 추가적인 소득비례 성격의 3층 제도는 자발적인 가입원칙 하에서 조세감면 등 가입유인을 제공하고 민간 부문에서의 자율적인 운용을 허용하도록 추천하였다.

이러한 세계은행 연금개혁안은 기본적으로 공적연금제도의 부분적인 (또는 전면적인) 민영화(privatization), 연금기금의 적립(pre-funding), 투자수단의 다양화(diversification), 기존의 확정급여형 제도에서 확정기여형제도(defined contribution)로의 전환을 기본 틀로 하고 있다.

〈표 II-3〉 1990년대 보편적인 소득보장체계 유형

유형	전형적인 부과방식제도	부과방식과 적립방식의 혼합	전형적인 적립방식제도
0 층 (0 Pillar)	사회부조	사회부조	사회부조
1 층 (1 Pillar)	강제적용 원칙 하에 공공부문이 운용하는 부과방식의 확정급여 형태	강제적용 원칙 하에 공공부문이 운용하는 부과방식의 확정급여 형태	-
2 층 (2 Pillar)	-	강제적용 원칙 하에 민간부문이 운용하는 확정각출 형태	강제적용 원칙 하에 민간부문 또는 공공부문이 운용하는 적립방식의 확정각출제도
3 층 (3 Pillar)	지역연금 자발적인 저축, 또는 주택수당	지역연금 자발적인 저축 또는 주택수당	지역연금 자발적인 저축 또는 주택수당
해당국	독일, 미국	호주, 스위스, 폴란드	싱가포르, 칠레

資料: Holzmann, Robert(1999a), 윤석명(1999e).

세계은행 연금개혁안에 대해 비판적인 입장을 견지하는 일군의 학자들은 세계은행의 보고서 발간 이후 다음과 같은 10가지 잘못된 믿음이 형성되었다고 비판한다(Orszag and Stiglitz, 1999).⁵⁾ 이들은 거시경제적인 측면, 미시경제적인 측면, 정치·경제학적인 측면으로 구분하여 주로 경제학적인 시각에서 세계은행 연금개혁안의 문제점을 지적하고 있다.

거시경제적인 측면에서는 개인계정(Individual account) 도입을 통해 국가 저축률을 제고할 수 있으며, 개인계정을 도입하는 경우 기존 부과방식 공적연금제도에 비해 기대 수익률이 더 높을 것이란 점, 기존 부과방식제도에서의 낮은 수익률이 부과방식 연금제도의 문제점을 반영하는 것이며, 공적제도에서 적립된 기금을 민간부문의 주식에 투자하는 경우에도 거시경제에 긍정적인 효과가 없을 것이라는 잘못된 믿음을 형성시켰다는 것이다.

미시경제적인 측면에서는 조기퇴직의 억제 등 노동시장에 대한 긍정적인 효과가 부과방식제도에서보다는 개인계정제도에서 더 크게 나타날 것이며, 기존 부과방식 공적연금제도가 채택하고 있는 확정급여제도는 조기퇴직을 유인하는 경향이 있고, 개인계정제도 도입을 통해 경쟁을 유도하여 관리비용을 절감할 수 있을 것이라는 잘못된 믿음이 형성되었다고 지적하였다.

한편 정치경제학적인 측면에서는 부패하고 무능한 정부가 공적연금 제도를 운영한다는 사실 자체가 개인계정의 연금제도로 전환해야 하는 근거를 제공하며, 연금제도가 파탄에 직면하여 정부가 수습하려 할 때 확정급여 형태의 연금제도가 확정각출형태보다 수습하기 어렵고, 공적제도에서 적립된 연기금을 공적부문에서 운용하는 경우 항상 낭비되거

5) 세계은행 보고서 발간 5주년을 기념하는 학술발표회에서 세계은행 보고서 발간 이후 확산되고 있는 10가지 잘못된 믿음(myths)에 대해 체계적인 비판을 가하고 있다.

나 잘못 운영될 소지가 많다는 믿음을 형성시켰다고 주장한다.

이러한 지적들은 이론적인 면보다는 실증적인 면에 의존하기 때문에 향후 더욱 많은 논의가 필요할 것으로 보여진다. 세계은행의 논지를 반박하기 위해 작성된 이들의 논문은 다른 한편으로 세계은행이 다층 소득보장체계를 통해 실현할 수 있다고 믿고 있는 사항들을 적절히 요약하고 있다.

한편 세계은행은 기존의 단일 공적연금체계를 다층체계로 전환하는 과정에서 기여와 급여의 긴밀한 연계에 의해 가입자 확대가 이루어지는 경우 예상되는 장점을 다음과 같이 나열하고 있다(Holzmann, Packard, and Cuesta, 1999).

첫째, 기여와 연금급여에서의 연계부족으로 그 동안 공적제도에서 소외되었던 계층들이 공식적인 제도에 편입됨에 따라 보다 효과적인 노사관계를 정립할 수 있을 것이란 점이다.

둘째, 상당수의 근로자들이 비공식적인 분야로부터 공식적인 분야로 이동하는 경우 경제성장에 도움이 될 것이라고 지적하고 있다. 이는 비공식적인 분야가 통상적으로 생산성이 낮은 기술을 사용하고 있기 때문에 공식적인 부문으로 노동력이 이동하는 경우 국가 전체의 생산성 향상 및 경제성장이 기대된다는 것이다.

셋째, 연금가입자 증대와 공식적 분야에의 노동력 증대는 정부 수입 증대로 이어져 증가된 정부재원이 추가적인 경제성장 또는 빈곤 퇴치를 위해 사용될 수 있을 것이라고 주장하고 있다.

넷째, 다층체계 도입에 따라 가입자가 증가하는 경우 부과방식으로부터 적립방식으로 전환함에 따라 국민저축의 증대 및 금융시장 발전 등의 부수적인 효과도 얻을 수 있다는 것이다.

마지막으로 다층체계 하에서의 부분적인 사전적립으로 미래 급여 지급에 있어 더욱 안전한 장치를 마련할 수 있다는 것이다. 다층체계에

의존하는 경우 연금제도 가입자들은 연기금의 해외투자 등을 통해 투자대상의 다양화를 도모할 수 있어 투자에서 오는 위험을 상대적으로 축소시킬 수 있다고 세계은행은 주장하고 있다. 이러한 세계은행의 주장이 세계은행 연금개혁안을 채택한 국가들에게 현실적으로 적용되는지의 여부가 세계은행 연금개혁안의 정당성 여부를 판단하는 기준으로 작용할 것이다.

3. ILO의 소득보장체계 개혁방향⁶⁾

현재 전세계 거의 모든 국가들이 연금제도를 개혁 또는 보완하거나, 적용을 확대하는 과정에 있다. 세계은행의 *Averting the Old Age Crisis*(1994) 발간 이후 공적연금제도 개혁 및 노후소득보장체계 구축에 대해 ILO는 세계은행과 상이한 접근을 하고 있다. 본 절에서는 연금제도가 달성하여야 할 정책목표 및 연금개혁 방향에 대한 ILO의 입장을 정리해 보도록 한다.

가. 공적연금제도 및 개혁방향에 대한 ILO의 입장

공적연금제도에 대한 ILO의 기본 시각은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째 ILO는 노령, 장애, 유족연금으로 대표되는 공적연금 문제를 당위론(normative)에 입각하여 접근하고 있다. 즉, 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상을 최우선 과제로 설정하고 있다. 급여수준 측면에서는 빈곤선(anti-poverty) 이상의 최소 소득대체율 보장을 강조하고 있다. 구체적으로 ILO는 저소득층에 대해서는 최저급여를, 평균소득층에 대해서는

6) 윤석명(2000g), Gillion, Colin(1997), ILO(2000)을 참조하였다.

과거소득의 보장을 중요시하고 있다. 이에 따라 ILO는 경제적 효율성 또는 연금제도 도입에 따른 거시경제적 효과보다는 소득분포나 퇴직 후 수급할 소득의 안전성에 더 많은 관심을 기울이고 있다.

둘째, 연금제도에 관한 ILO의 권고사항이 전세계 모든 국가에 대해 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 즉, 당위론적인 관점의 ILO 기준이 부유한 국가나 가난한 국가에 상관없이 전세계 모든 국가에 대해 필히 적용되어야 한다는 것이 ILO의 시각이다. 이러한 기본시각에도 불구하고 ILO 권고사항을 저소득 국가 또는 비공식적 분야의 비중이 큰 국가에 적용하기 어려운 현실을 ILO도 일정 부분 인정하고 있다.

셋째, 이러한 한계점을 인식하여 실제로는 연금제공 및 적용범위에 있어 ILO의 기준이 탄력적으로 운용될 여지를 남겨두고 있다. 이에 따라 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정(ILO 헌장 제102조)하고 있는 ILO의 연금급여에 관한 최저기준이 각국의 사정에 따라 신축적으로 적용될 수 있음을 시사하고 있다.

넷째, 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다. 국가 역할의 범위에 대해서는 연금급여 전달체계까지 정부가 책임질 필요는 없으나, 연금급여의 확실한 지급 여부에 대해서는 정부가 책임을 명확히 하여야 한다는 입장을 취하고 있다. 이것이 의미하는 바는 민간기관에 의한 공적연금제도 운영 가능성은 인정하나, 이 경우 최저수준의 연금급여는 정부가 보증하여야 한다는 것이다. 이를 위해 ILO의 권고사항인 최저 40%의 소득대체율(30년 가입 기준)이 확정급여(DB) 형태로 지급되어야 하며 동남아시아에서 보편적인 확정각출(DC) 형태의 급여를 지급하는 국가공제조합(National Provident Schemes) 역시 확정급여(DB) 형태의 연금제도로

전환할 것을 권장하고 있다.

ILO가 확정급여 방식을 주창하는 이유는 최저 소득대체율을 확정각출형(DC)에 의존할 경우 확정각출제도에 본질적으로 내재된 불확실성 및 위험으로 인해 연금급여가 최저수준에 미달할 가능성이 너무 높을 것이라는 가정에 기인하고 있다. 이러한 논리에 기반을 두고 있기 때문에 가령 60-70%의 소득대체율을 보장하는 확정각출형 연금제도에서는 ILO가 설정하고 있는 최저수준에 미달할 확률이 적어 이 경우에도 확정급여를 고수하는 것에는 논리적으로 문제가 있다는 점을 ILO도 인정하고 있다.

다섯째, 고용주와 근로자가 연금보험료를 공동으로 부담하여야 하며, 연금제도 기본 틀의 운용에 있어서는 노사가 공동으로 참여할 수 있어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 즉, 민주적으로 합법적 절차에 의해 출범한 정부라 할지라도 정부 단독으로 연금제도를 운영하는 것에 대해 ILO는 명확하게 반대 입장을 견지하고 있다. ILO가 이러한 입장을 취하는 배경에는 임금후불설 관점에서 연금제도를 파악하고 있기 때문이며 기본적으로 연금급여를 근로자들의 미지급된 임금으로 간주하고 있어 근로자들이 자신들의 자산운영에 명시적이든 암묵적이든 참여할 권리가 부여되어 있다는 것이다. 이러한 원칙에 덧붙여 남성과 여성, 상이한 직종의 근로자에 대한 연금급여 제공에 있어 차별이 없어야 한다는 점을 ILO는 강조하고 있다.

나. ILO가 제시하는 연금제도의 정책목표

〈표 II-4〉는 ILO가 제시하고 있는 당위론적인 관점에서 공적연금제도가 달성하여야 할 기본적인 정책목표들을 열거하고 있다. 모든 국민에게의 공적연금제도 적용, 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실이 수반하는 빈곤으로부터 보호, 연금제도에의 강제가입의 원칙 적용, 연금제

도 운영에 있어 가입자(근로자)와 사용자 대표의 참여 허용, 연금제도 관리·운영에 있어 국가의 역할 강조 등이 주요한 정책목표로 지적되고 있다.

〈표 II-4〉 ILO가 제시하고 있는 공적연금제도의 정책목표

ILO가 제시하고 있는 공적연금제도가 달성하여야할 정책목표
· 모든 국민에게 공적연금제도 적용
· 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실이 수반하는 빈곤으로부터 보호
· 자발적 또는 비자발적인 퇴직에 기인하는 소득상실에 대처할 수 있는 소득 보장
· 물가상승에 대처할 수 있으며 일반 근로자들의 생활수준이 상승하는 부분을 일정부분 보상
· 공적연금 이외의 추가적인 소득원을 자발적으로 마련할 수 있는 환경 조성
· 공적연금제도에의 강제가입의 원칙 적용
· 남녀, 내국인·외국인에 공평한 제도 적용
· 일정 수준까지 급여수준을 보장하되, 연금 가입자 및 수급자가 자신의 급여수준을 예측 가능토록 함
· 연금제도 운영에 있어 가입자(근로자)와 사용자 대표의 참여를 허용함으로써 연금제도 운영의 민주성 확보
· 정부가 연금제도를 직접 관리·운영하지 않는 경우에도 연금급여 지급을 위한 제반 조건들이 충족될 수 있도록 국가의 책임 강조
· 고소득층의 연금급여(또는 기여)에 일정한 상한을 설정하여 이들 계층에 대한 국가의 책임범위를 한정

資料: ILO(2000), 윤석명(2000g).

공적연금제도와 관련하여 ILO는 다음 두 가지 기본 전제(Premises)를 설정하고 있다. 첫째, 개별국가의 역사적·문화적 상황, 경제발전 정도, 관리운영 수준, 노동력 구조, 자본시장의 규모 및 발달정도, 사회응집력(cohesion) 및 연대성(solidarity), 소득분배 수준 등에 따라 국가마다 적절한 연금제도가 있을 수 있다는 것이다. 개별 국가들이 처한 상

황의 상이함으로 인해 세계 모든 국가에게 똑같이 적용될 수 있는 적합한 연금모형이 불가능할 것이라고 판단하고 있는 ILO는 연금제도에 대해 자신들이 제시하고 있는 기본조건이 충족되는 한 다양한 방식으로 공적연금제도가 설계될 가능성을 열어두고 있다.

둘째, 세계 대부분 국가에게 공통적으로 적용될 특정 형태로의 연금제도 설계(design)보다는 연금제도의 적용범위 확대 및 효과적인 제도 운영을 훨씬 강조하고 있다. 즉, 제대로 운영되는 덜 이상적인 연금제도가 제대로 운영되지 않는 더 이상적인 제도보다 현실적으로 더 우월하다는 것이다. 구체적으로 보다 많은 사람을 적용대상에 포함하는 제도, 확실하게 급여수준을 보장하는 제도, 보다 높은 급여수준을 제공하는 것이 상대적으로 우월한 제도라는 것이다. 이에 따라 특정 연금제도가 적립방식이나 부과방식이나, 공공부문·민간부문에 의해 운영되는냐의 여부는 크게 중요하지 않을 수 있다는 것이 ILO의 시각이다. 그러나 이러한 ILO의 입장이 확정급여·확정각출, 민간부문·공공부문에서의 운용 등의 문제가 중요하지 않다는 것을 의미하는 것이 아님을 주목하여야 한다. 한편 ILO 자신도 연금제도에 대한 ILO의 기본적인 입장이 필연적으로 높은 부담수준(higher contribution rates)을 초래하는 고비용의 연금제도가 될 가능성이 높다는 점도 인정하고 있다.

연금제도와 관련하여 ILO가 강조하고자하는 것은 이상적인 공적연금제도의 설계문제와 특정국가에 적합한 제도를 별도의 관점에서 접근하여야 할 것이라는 점이다. 이에 대한 단적인 예로 자본시장 규모가 매우 적거나 자본시장이 불모지인 국가, 자본시장을 규제할 능력이 없는 국가가 완전적립방식의 개인계정제도(a fully funded individual account scheme)를 도입하는 것은 별다른 의미가 없다는 것이다. 즉, 연금제도에 관한 일반적인 관리능력이 떨어지고 연금급여 지급약속을 지키지 않을 가능성이 큰 나라에서 정교한 연금제도가 효과적으로 운영되리라고 예

상하는 것 자체가 지나친 기대라는 것이다. 이러한 맥락에서 연금제도의 관리(governance), 적용(coverage), 제도설계(design)와 같은 제반 문제를 하나의 틀 속에서 보아야 한다는 것이 ILO의 기본 시각이다.

세계은행의 입장처럼 ILO도 특정 형태의 연금제도가 도입됨에 따라 경제성장률이 낮아지거나, 노동시장 및 저축 행태를 왜곡시키는 경우 재정적자가 심화될 것이라는 점을 인정하고 있다. 더 나아가 사회적으로 수용하기 어려울 정도의 높은 소득재분배 기능을 연금제도에 도입하는 경우 이러한 연금제도가 장기적으로 지속 불가능(unsustainable)할 것이라는 점을 ILO도 인지하고 있다. 이에 따라 연금제도에 대한 ILO의 당위론적인 접근이 특정국가가 추구하는 경제 목표와 조화를 이룰 수 있어야 함을 강조하고 있다.

그러나 이 경우 현실적인 문제로 ILO의 당위론적인 목표(targets)를 충족시킴에 있어 특정국가의 경제적 목표 및 현실적 제약을 어느 정도 수용할 것인가 여부가 연금제도와 관련하여 중요한 논점으로 대두되게 된다. 이는 연금제도에 관한 ILO의 당위론적인 목표가 경제적인 목표 달성을 위해 어느 정도까지 수정되어야 할 것인가의 문제로 귀착된다. 이에 대해 ILO 자신도 모든 국가에 대해 적용될 수 있는 일률적인 해결 방법을 제시하기 어렵다는 사실을 인정하고 있다. 그러나 적어도 연금제도에 대한 ILO의 당위론적인 목표와 경제적 상황의 상충관계(trade-offs)에 대한 정확한 이해가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

다. 고령화(Ageing), 재원조달방식(적립방식 또는 부과방식), 공적 연금의 민영화(privatization)에 대한 ILO의 입장

OECD 선진국들의 경우 노동인구 대부분이 공식적인 분야(formal employment)에 종사하며 대부분이 연금제도의 적용을 받고 있어 이들

국가에서는 연금제도의 적용확대가 중요한 논점으로 제기되지 않고 있으며 공공부문이 연금제도를 효과적으로 관리·운영하고 있어 관리운영 문제 또한 중요한 논점이 아니라고 ILO는 평가하고 있다. 또한 노인의 빈곤율이 여타 연령층에 비해 높지 않기 때문에 OECD 국가에 있어서는 소득재분배 문제 또한 중요 쟁점으로 대두되지 않고 있다는 것이 ILO의 판단이다.

OECD 국가의 경우 공통적으로 공적연금 지출이 전체 정부지출에 있어 상당한 비중을 차지하고 있어 재정적자, 경제적 목표, 사회적 목표간의 상충관계(trade-off)에 대한 논란이 지속되고 있다. 여타 개발도상국가와 달리 OECD 국가들의 경우 상대적으로 노령층을 위한 지출의 과다 여부에 많은 관심을 집중하고 있다. 한편 OECD 국가들은 공통적으로 고령화가 야기하는 문제점들에 직면해 있다. 이에 따라 OECD 국가에서 연금제도와 관련하여 논의되고 있는 중요한 논점 중의 하나는 인구구조의 고령화 문제이다.

현재 대부분의 OECD 국가들에 있어 인구구조 고령화 과정 자체에 대한 이해의 폭은 상당히 넓은 편이라는 것이 ILO의 판단이다. 출산율의 감소와 기대 여명의 증가로 인해 모든 OECD 국가에 있어 60세 이상의 인구가 향후 50년 동안 급증할 것으로 예상된다. 구체적으로 2000년 20%인 60세 이상 인구가 2050년에는 32%로 증가할 것으로 예상되며 이러한 인구 고령화 현상은 2030년에 가장 급속히 진행될 것으로 전망되고 있다. 고령화의 급진전에 따른 노인 부양비의 급격한 증가로 현재 제도가 그대로 존속하는 경우 연금보험료의 급격한 상승이 예상되기 때문에 고령화 진전이 국가 경제에 미칠 영향과 이에 대한 대책은 무엇이나 하는 것이 고령화 문제에 관련하여 OECD 선진국에서 제기되고 있는 주요 논점들이다.

그러나 인구구조 고령화가 경제에 미칠 영향에 대한 구체적 사실에

대해서는 흔히 생각하고 있는 것보다 매우 적게 알려져 있다는 것이 ILO의 입장이다. 구체적으로 여성근로자 수가 급격히 증가하는 국가들에서는 흔히 우려되는 것처럼 노인 부양비가 증가하지 않을 수도 있을 것이며, 과거에 비해 양호한 노인들의 건강상태와 기대여명 증대는 고령 근로자들의 퇴직연령을 늦추는 요인으로 작용할 수도 있다는 것이 ILO의 시각이다. 한편 ILO는 일정을 이상의 경제 성장이 계속 유지되는 경우 고령화 사회의 도래로 인해 야기될 것으로 예상되는 문제들이 손쉽게 해결될 수도 있을 것이라는 전망을 피력하고 있다.

일례로 특정 국가가 연평균 1.5%의 실질 성장률을 유지하는 경우 2050년 경 경제 규모가 현재의 두 배가 될 것이며 이 경우 근로세대가 고령층과 경제성장의 과실을 일정 부분 공유하여 고령화 사회가 유발할 경제적인 충격을 상당부분 흡수할 수 있으며 이에 대한 사회적 공감대 형성도 수월할 것이라는 것이 ILO의 판단이다.

인구 고령화 문제에 대한 해결책의 하나로 현재 많은 국가에서 운영되고 있는 부과방식(pay-as-you-go)의 공적연금제도를 완전적립방식(fully funded basis)으로 전환하는 방안과 저소득층을 보호하기 위해 부과방식의 속성은 유지하되 민간부문에서 운영하는 방안이 제시되고 있다. 현재 ILO는 이러한 정책변경의 타당성 여부를 확신하지 못하고 있다. 이러한 방식으로의 정책변경에 대해 ILO가 확신하지 못하는 근거는 이 경우 연금 가입자 및 수급자 개개인이 연금제도와 관련하여 더 많은 위험에 노출될 가능성이 높기 때문에 연금제도에 대한 ILO의 당위론적인 기준을 충족시키기가 더욱 어렵게 될 가능성이 높기 때문이라는 것이다.

흔히 민간부문이 운영하는 완전적립방식의 연금제도에서는 연금지출을 정부예산과 분리함으로써 연기금의 공적자금으로의 지출문제가 해결될 수 있으리라는 주장이 제기되고 있다. 그러나 공적연금제도를 민

간부문에 이양하는 경우에도 이러한 문제가 쉽게 해결되지 않으리라는 것이 ILO의 입장이다.

ILO는 민영화된 강제퇴직저축(MRS: Mandatory Retirement Saving) 제도를 통해 보험료 기여를 강제 적용하는 경우 노동 및 자본시장에 대한 경제적인 왜곡이 그대로 잔존할 것이라는 점을 지적하고 있다. 강제 적용의 폐해를 극복하기 위해 강제퇴직저축제도를 적용하지 않을 경우 흔히 언급되는 근시안(myopia) 문제가 발생하여 노후 생활을 위해 충분한 저축을 하지 않는 경우가 빈번할 것으로 예상된다. 근시안적인 요인 이외에도 여러 가지 이유, 특히 금융시장에 내재되어 있는 위험 때문에 저축하지 않을 가능성이 높다는 것이다.

최근 연금개혁에서 흔히 언급되고 있는 확정각출제도에서는 연금가입자가 퇴직시점에 적립자산을 연금(annuity)으로 전환하는 경우 안정적인 이자율이 연금계약(pension contract)에 있어 중요한 문제로 대두된다. 즉 퇴직시점에서의 이자율이 연금수급액 결정에 중요한 요인으로 작용하나 특정시점에서의 이자율 변동이 장기평균(long term average)의 변동폭보다 더 심한 것이 일반적이기 때문에 연금가입자가 보다 많은 위험에 노출될 수 있다는 것이 ILO의 지적 사항이다.

연금재정 방식과 관련하여 ILO는 다음 두 가지 논점이 명확하게 정리되어야 한다고 주장하고 있다. 첫째, 노인을 위하여 경제자원을 비축하는 것은, 경제 전체적으로 실질적인 의미에서 부과방식 과정을 겪는다는 것이다. 근로세대와 연금 수급자에게 할당되는 국민소득이 경제활동인구 몫의 국민소득으로부터 유래된 것이라는 점을 ILO는 지적하고 있다.

부과방식속성의 연금재정방식에서는 고용주 및 피용자로부터 각출금을 징수하여 퇴직 전 소득에 비례하여 연금급여를 지불함으로써 이러한 과정을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 강제퇴직저축(MRS)제도도 명

시적으로 드러나지는 않지만 본질적인 면에 있어서는 부과방식과 동일한 과정을 거치고 있다는 것이 ILO의 주장이다. 강제퇴직저축제도에서는 이자율이 높을수록 적립기금의 증가로 인해 높은 수준의 연금급여가 보장되나 주의깊게 관찰하면 강제퇴직저축제도에서는 고용주나 근로자 모두가 채권자인 동시에 채무자라는 것이다.

이는 이자율이 높을수록 현재 근로세대들에게 더 많은 비용이 수반되기 때문이다. 즉 주택과 승용차를 구입하는 일반 개인들은 이자율 상승에 따라 동일한 대출금에 대해 더 많은 액수를 지불하여야 하며 자본재를 설비 투자하는 기업가 또한 동일 투자금액에 대해 더 많은 비용이 소요되기 때문이다. 이러한 맥락에서 이자지급 역시 보험료 각출이나 세금과 같은 이전지출(transfer payment)이라고 ILO는 판단하고 있다.

한편 ILO는 민간부문이 운영하는 완전적립방식의 연금제도에서는 민간부문의 저축증대 및 경제 성장률 제고로 인해 장기적으로 연금 수급자에게 더 높은 수준의 급여를 지급할 수 있을 것이라는 세계은행측의 주장을 반박하고 있다. 저축증대에 따라 경제성장률이 높아져서 국민소득이 증가하는 경우 전체 국민소득 중 연금수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다. 왜냐하면 많은 국가들이 현역 근로자 수입에 대비하여 개인의 연금수급권을 보장하고 있기 때문이다. 따라서 현역 근로자들의 평균수입이 증가한다면 연금수급권자 개개인의 급여수준도 동시에 증가하도록 되어 있기 때문에 전체 국민소득 중 연금수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다.⁷⁾

7) 그러나 이러한 ILO의 주장은 가용 자원을 효과적으로 이용하는 경우에 절대적인 측면에서 국민 경제의 규모가 증가함에 따른 근로자와 연금 수급자의 급여 증가를 고려하지 않는다는 문제점이 있다. 즉, 근로자와 연금수급자가 공유할 파이(pie) 자체 크기의 증가를 명시적으로 고려하지 않는다는 문제점이 있다. 또한 연금제도 성숙단계에 있는 많은 국가들이 연금재정 안정성 확보를 위해 연금급여의 임금연동제 대신 향후 물가연동제로 전환하려는 움직임을 보이고 있는 것도 고려하지 않고 있다. 임금연동제 대신 물가연동제를 도입하는 경우 국민소득 배분에 있어 근

인구구조가 고령화되는 경우의 강제퇴직제도(MRS)에서는 보다 젊은 인구구조를 가진 경우에 비해 연금제도를 통해 조성하는 순(net) 저축액이 감소할 것이다. 만약 소비계층의 인구비율이 저축계층의 인구 비율보다 많다면 순저축의 총액은 감소할 것이며 일단 인구구조가 고령화되는 경우 이러한 상태가 지속될 것이라는 것이 ILO의 주장이다. 강제퇴직제도(MRS) 하에서는 연령이 증가함에 따라 근로자의 저축 수준이 증가할 것이기 때문에 고령화 과정은 자본재의 증가를 가져올 것이다. 이는 일반적으로 청년층에 비해 노령층이 더 많은 자산을 축적할 것이며 노령층이 증가함에 따라 총자본 스톡(stock)이 증가할 것이라는 가정에 기인하고 있다. 그러나 21세기 중반 이후 인구구조 고령화가 둔화되는 경우 강제퇴직제도 도입에 따라, 현 상태에서 예상되는 자본축적으로는 연금 수급자의 급여증가를 감당하기 어려울 것이라는 것이 ILO의 전망이다.

지금까지의 논의에 따르면 인구구조의 고령화, 완전적립방식의 연금제도, 국가 총저축이 상호 연계되어 있어 적립방식의 강제퇴직제도를 통해 고령화 문제를 해결하려는 것은 단지 현재의 문제를 미래로 연기하는 일시적인 방편이라고 ILO는 지적하고 있다. 이에 따라 현재 공적연금제도를 비교적 잘 운영하고 있으며 관리운영비도 비교적 저렴하며, 대다수 국민에게 적용하고 있는 OECD 국가들의 경우 현재의 공적연금제도를 다른 제도로 바꿀 유인이 별로 없는 것 같다는 것이 ILO의 입장이다. 연금제도와 관련하여 현재 제기되고 있는 문제점들은 퇴직 시점의 연기, 여성 취업률 제고, 낮은 수준의 실업률 유지 및 '고부담·저급여' 등을 통해 충분히 해결할 수 있을 것이라고 ILO는 판단하고 있다.

그러나 ILO는 연금제도와 관련하여 현실적으로 해결하기 어려운 문제로 다음 두 가지 사항을 지적하고 있다. 재정안정성 확보를 위해 이

로자와 연금수급자의 비율 변화는 불가피할 것이다.

미 채택하고 있는 부과방식 연금제도의 보험료를 상당한 수준까지 인상시켜야 하는 경우 세대간 연대성(solidarity) 및 제도에 대한 순응성(compliance) 감소로 제도의 유지가 어려울 것으로 정책당국자 또는 정치인들이 판단할 것이라는 점이다. 이 경우 정치인들은 근로자들이 납부하는 연금보험료를 현재 연금수급자에게 지급하는 부과방식 대신 개인계정에 입각한 연금제도를 도입할 때에 높은 수준의 보험료를 부담하는 현 세대 근로자들을 설득하기가 더 수월할 것이라고 판단할 가능성이 높다는 점이다. 이러한 맥락에서 실제로는 개인계정 이외의 다른 대안도 개인계정과 똑같은 수준의 연금보험료 부담을 필요로 할지라도, 개인계정의 도입으로 사회적 수용성이 급격하게 제고될 수 있다는 점을 정치인들이 이용할 가능성을 우려하고 있다.

한편 연금제도에 정부가 간여하지 않는 것이 연금보험료 인상 또는 급여수준 삭감 등의 불가피한 사태가 도래하는 경우 책임회피 수단이 될 수 있다는 점을 정책담당자들이 이용할 가능성을 ILO는 우려하고 있다. 연금제도에 관한 정책 담당자들의 이러한 시각에 덧붙여 ILO는 완전적립방식과 민영화의 장점을 주창하는 사람들의 견해가 보편화되는 경우 개인연금제도로의 전환을 적극 모색하려는 유인이 사회 저변에 널리 퍼질 것임을 우려하고 있다. 이러한 사회적 상황에서 ILO는 보험회사, 개인·직역 연기금, 은행, 금융기관 및 이들을 지지하는 언론 매체의 강력한 로비가 진행되는 경우 개인계정으로의 전환이 쉽게 이루어질 가능성이 있다고 전망하고 있다.

라. 연금제도 개혁방향에 대한 ILO의 정책권고

지금까지 논의를 바탕으로 ILO는 두 가지 방향의 연금개혁안을 제시하고 있다. ILO는 당위론적인 원칙들의 충돌을 가급적 배제하며, 기여와 급여의 긴밀한 관계를 유지하되 기여자와 수급자가 위험을 공평하

게 공유한다는 취지에서 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.

첫 번째 대안으로는 다양한 소득원으로부터 노후소득을 충당하며, 급여방식으로는 확정각출제도와 확정급여제도를 혼용하는 4층 체계(Four tiers)의 연금구조를 제시하고 있다. 1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소소득보장(a minimum anti-poverty pension) 성격을 내포하고 있다. 1층 제도의 재원은 정부의 일반재정으로부터 직접 조달하며 연금급여의 실질가치가 물가에 연계되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 2층(2nd tier)은 적정수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제적용의 공적부과방식 연금제도를 상정하고 있으며 물가상승에 대한 연금급여를 완전히 연동시켜야 한다고 주장하고 있다.

3층(3rd tier)은 공적연금제도의 역할을 보완하기 위해 민간부문이 운영하는 강제적용의 확정각출제도로 설계할 것을 권장하고 있다. 강제 적용되는 3층의 경우 기여액 상한을 설정하되 급여는 일시금이 아닌 연금(annuity) 형태로 지급되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 4층(4th tier)은 확정각출의 형태로 임의 적용하되 기여액의 상한을 철폐하며 민간부문이 관리를 담당하도록 하고 있다. 상기 언급되고 있는 3층과 4층이 직역연금(occupational pension schemes)과 개인연금(personal pension) 모두를 포괄하며 민간부문 운영에 대해 국가가 철저하게 감시하고 규제하여야 한다는 것이 ILO의 입장이다.

ILO가 상기 언급된 4층 체계 도입을 권장하는 논거는 이러한 체계를 구축함으로써 연금제도에 내재된 위험을 분리할 수 있다고 판단하기 때문이다. 공공부문이 제공하는 확정급여제도와 민간부문에서 운용하는 확정각출제도를 혼용하는 경우 공공부문의 방만한 운영에 따른 재정 불안정 위험과 시장상황 변동에 민감한 확정각출제도의 급여 불안정 위험을 분리할 수 있다는 것이다. 이와 함께 중산층 근로자들에

게 최소한의 보증된 소득을 제공할 수 있다는 장점도 지적하고 있다.

공적연금제도 개혁과 관련하여 ILO가 제시하는 두번째 대안은 국가가 운영하는 강제적용의 2층(2nd tier)을 명목확정각출(Notional Defined Contribution, NDC)제도로 전환하는 것이다. NDC는 근로기간동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭한다. 통상적으로 NDC에서는 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 근로자가 퇴직하는 시점에 연금(annuity)으로 전환하는 방식을 채택한다. 그러나 NDC와 전통적인 확정각출제도와 주요한 차이점은 이자율이 시장이자율이 아닌 다른 지표를 사용한다는 것이다. 현재 NDC제도를 채택하고 있는 국가들은 GDP 성장률 또는 임금 성장률 등을 이자율로 상정하고 있다.

ILO가 NDC제도를 권장하는 이유는 첫째, 강제적용과 국가가 운영한다는 면에서 여타 제도에 비해 관리·운용이 수월할 수 있기 때문이다. 둘째, NDC에서는 기여와 적립금의 이자가 개인계정에 적립되기는 하지만 동등한 화폐로 실제 적립되지 않기 때문에 명목적임에도 기여와 급여 사이에 보다 직접적인 관계를 구축함으로써 가입자들의 순응성을 제고할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 셋째, NDC제도에서는 연금급여를 가입자의 기대여명을 고려하여 산정하기 때문에 평균수명 증대에 따른 연금재정 불안정 요인을 연금 가입자와 연금 수급자에게 전가할 수 있다. 이에 따라 현제도가 유지되는 경우 개발도상국 및 저개발 국가들이 직면하리라 예상되는 재정 불안정 문제를 NDC제도 도입을 통해 상당부분 해결할 수 있을 것이라 판단하기 때문이다.

<표 II-5> 소득보장체계에 대한 ILO의 정책권고 (2000년)

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

資料: Colin Gillion(1997), ILO(2000), 윤석명(2000g).

소득보장체계 개혁방향으로 ILO는 상기 언급된 4층체계를 주창하고 있으나 이러한 연금체제가 초래할 장기적인 과급효과 또는 함축성에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있음을 인정하고 있다. 그러나 ILO는

자신들이 제시하고 있는 4층체계 도입이 초래할 파급효과에 대해 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 공적연금으로만 운영되는 제도와 비교시 상대적으로 수월하지는 않을지라도 민주적으로 민간연금제도를 운영하는 것이 가능할 것으로 전망하고 있다.⁸⁾

둘째, 근로기간 내내 저소득층이었던 계층의 노후소득 보장을 위한 사회적 연대성(solidarity) 확보가 매우 어려울 것이라는 점을 우려하고 있으나 3층 체계에서도 어느정도 가능한 할 것으로 판단하고 있다. 셋째, 물가상승에 대한 연금의 실질가치 유지, 즉 경제 성장에 연금급여를 연동시키는 것이 공적으로 운영되는 부과방식 하에서보다 민영화된 강제퇴직저축(MRS)제도 하에서 훨씬 달성하기 어려울 것으로 전망하고 있다. 이는 확정각출형의 강제퇴직저축제도에서는 확정급여 부과방식이 제공하는 퇴직 후 소득수준에 대한 보증장치를 결여하고 있기 때문이다.

결론적으로 ILO는 민간부문에서 운영하며 개인에게 상대적으로 많은 자율권을 부여하는 제도에서는 최저연금을 저소득층에게 일률적(보편적)으로 지급하는 문제, 평균 소득수준의 근로자들에게 일정수준의 소득을 보증하는 문제, 연금제도를 민주적으로 운영하는 문제, 퇴직 후 물가상승에 대해 연금급여 수준을 보호하는 문제의 해결이 상당히 어려울 것이라는 점을 지적하고 있다.

4. 연금개혁방향에 대한 IMF의 입장

국제통화기금(IMF)은 회원국들이 외환위기에 빠지는 경우 크레딧(credits) 형태로 금융지원을 하고 있으며, 크레딧을 차입한 회원국들이

8) 여기서 민주적이라는 용어는 가입자가 제도운영에 개입할 가능성을 의미하고 있다.

경제위기를 극복하지 못하는 경우 대여한 크레딧 회수에 문제가 생겨난다. 특정국가의 금융 프로젝트(financial projects)를 담당하고 있는 세계은행도 IMF와 유사한 금융위험에 직면하고 있어 양 국제기구는 자금을 제공받는 국가들의 개혁 프로젝트 하나 하나에 대해 깊숙이 개입하게 된다. 이러한 맥락에서 IMF와 세계은행은 여타 국제기구에 비해 보다 구체적으로 특정국가의 연금개혁 방향을 논의한다는 공통점이 있다. 그러나 IMF는 기본적으로 제도의 개혁보다는 주로 재정과 금융 문제(Fiscal and Monetary Policy)에 관여하고 있기 때문에, 개별적인 연금개혁 모형들(Individual Pension Reform Models)의 구체적인 형태에 관해서는 세계은행만큼 엄격하지는 않다는 차이점이 있다.

IMF는 특정국가들이 부과방식으로부터 완전적립 또는 부분적립으로 전환하는 과정에서 명시적으로 나타나게 되는 부가적인 공공부채(Public Debt)에 관해 우려를 표시하였다. 즉 부과방식 연금제도를 적립방식 속성의 연금제도로 전환하는 과정에서 자연스럽게 노출되는 부과방식 공적연금제도에 내재된 묵시적 연금부채로 인한 공공부채 증가를 부담스럽게 생각하였다. 이러한 맥락에서 새로운 제도로의 개혁이 수반할 추가적인 재정부담을 우려하여 새로운 제도로의 개혁보다는 특정국가에 존재하고 있는 제도의 재정안정화를 달성할 수 있는 개혁수단을 더 선호하였다.

그러나 최근 IMF는 연금제도 개혁과정에서 발생하는 공공부채를 “정상적(normal)”인 부채와 달리 취급하고 있어 새로운 형태의 연금개혁 방향에 대해 과거보다 좀 더 유연한 자세를 보이고 있다. 즉, 특정국가의 연금개혁이 해당국가의 거시경제정책(Macroeconomic Policy)과 조화를 이룰 수 있으며 장기적인 관점에서 연금재정 안정화에 기여할 수 있는 방향인 한, 연금개혁 형태에 대해서 매우 유연한 입장을 보이고 있다.

5. 연금개혁에 대한 OECD의 입장

경제협력 및 개발기구(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)는 다음과 같은 맥락에서 다른 국제기구와 차이점이 있다. 여타 국제기구가 특정 연금모형을 설정하여 이러한 방향으로 연금개혁이 진행되어야 한다고 주장하고 있는 반면, OECD는 연금제도를 개혁하는 경우 지켜야할 필요가 있다고 판단되는 원칙의 정리를 통해 연금개혁 방향으로 권고할 만한 가치가 있다고 생각되는 연금개혁의 범위만을 논의하고 있다. 또한 여타 국제기구가 특정 연금모형을 실행에 옮기는 방법에 대해 집중하고 있는 반면, OECD는 회원국들에게 상호 조화로운 개혁수단을 동원하여 연금제도 개혁의 틀을 짜는 것을 지원하고 있다. 특히 OECD는 연금개혁과 관련하여 회원국들이 보다 많은 대화를 나눔으로써, 특정 방향으로의 개혁에서 나타나는 장·단점을 회원국들이 공유할 수 있는 기회를 마련하고 있다.

연금개혁에 대해 OECD가 이러한 시각을 유지하는 근거에는 OECD가 29개 회원국들의 경제성장, 고용, 번영, 세계교역의 촉진 등을 목표로 하고 있는 독립적인 연구조직이기 때문이다. 즉, OECD는 크레딧이나 다른 금융자원을 제공하지 않으며, 직접적인 프로젝트 기금조달(funding)에도 참여하지 않는 대신, 회원국의 경제발전을 분석하여 효과적인 정책을 권고하며, 이러한 경험을 각 회원국들이 공유하는 데 조직의 설립 목적이 있기 때문이다. 또한 대부분의 OECD 회원국들에게는 역사·정치적 전통에 입각한 뿌리깊은 연금제도가 설립되어있는 반면 대부분 회원국의 연금제도가 어느 정도는 잘 작동하고 있어, 이러한 면이 OECD로 하여금 특정한 연금개혁 모델에 대해 선호를 표시하는 것이 어렵게 하는 요인이라 할 수 있다.

1998년 초 OECD는 자체 연구서인 *Maintaining prosperity in an ageing society* 발간을 통해 노령화가 재정, 금융, 사회 및 의료정책에 미칠 영향에 대해 다음과 같은 관점에서의 분석을 시도하였다. 첫째, 향후 커다란 갈등 없이 경제활동인구(근로계층)와 비경제활동인구(고령인구) 사이에 어떻게 효과적으로 자원을 배분할 수 있을 것인가? 둘째, 점증하는 고령인구가 어떠한 방식으로 경제 및 사회개발에 공헌할 수 있을 것인가? 셋째, 연금, 의료, 장기 개호보험(Long-term care insurance)이 어떠한 방향으로 개혁되어야 할 것인가? 넷째, 적립식 연금제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 금융부문이 어떠한 방향으로 개혁되어야 할 것인가? 다섯째, 고령화가 상당부분 진전된 OECD국가들이 고령화가 상대적으로 덜 진전되었고, 급속하게 성장하고 있는 OECD 이외의 국가들과 교역을 증가시킴으로써 어느 정도까지의 경제적 번영을 달성할 수 있을 것인가? 등에 대한 질문들을 던졌었다.

이러한 질문들에 대해 OECD 연구서가 제시하고자 하였던 메시지 중의 하나는 법정사회보장제도(Statutory Social Security System)에 대한 보다 명시적인 고려가 필요하다는 것이었다. 이미 다수의 OECD 회원국은 사회보장제도로 인해 수반되는 지출을 둔화시킬 조치를 취하였으나, 이들 중 극히 일부가 장기적으로 지속가능한 제도로 전환하였다는 것이 OECD 자체의 평가이다. 즉, 대부분 회원국들의 사회보장 기여가 이미 매우 높은 수준에 있어, 이와 관련된 간접적인 노동비용이 지금보다 더 증가할 경우 노동시장에 부정적인 효과가 나타날 것이라는 우려를 제기하고 있다. OECD의 계산에 따르면 대부분의 회원국에 있어 법정연금제도의 재정상태가 10년 내에 지속적인 적자상태로 전환될 것이며, 법정의료 및 장기개호보험의 경우 이보다 더 심각한 재정압박에 시달릴 것으로 전망되고 있다. 생산성 증대와 여성의 노동

시장 참여 증대만으로는 이러한 문제점 해소가 불가능하리라는 것이 OECD의 전망이다.

OECD가 상정하고 있는 법정연금정책(Statutory Pension Policy)의 목표는 금융부담이 세대간에 공평하게 분포되어야 하며, 개인들의 경우 다양한 소득원으로부터 노후 소득원을 얻을 수 있도록 위험을 분산 시켜야 한다는 것이다. 그러나 근로자들이 제반 상황변화에 적응할 수 있고 다른 대안의 옵션이 작동할 수 있는 탄탄한 법정토대를 구축하기 위해서 장기간의 이행과정을 통해 새로운 제도를 구축하는 것이 중요하다는 것이 OECD의 입장이다. 이러한 점에서 OECD의 정책권고는 세계은행의 정책권고와 일치하나, 세계은행과 달리 2층 체계가 어떤 특정한 체계를 가져야 한다는 점을 옹호하지 않는 대신, 단지 다양한 소득원을 갖는 것이 중요하다는 점만을 강조하고 있다.

OECD는 연금제도와 관련하여 유인(Incentives)에 대해 특히 강조하고 있다. OECD 회원국들에게서 두드러진 현상으로 나타나고 있는 조기퇴직 추세는 여가에 대한 높은 선호를 반영하고 있기도 하지만, 다른 한편으로는 높은 실업율이 장기간에 걸쳐 유지되고 있기 때문에 발생하는 결과이기도 하다. 여기에 덧붙여 다수의 OECD 국가에 있어서는 근로자들이 법정 퇴직연령 이후에도 계속 근로하는 경우 금전적으로 도움이 되지 않도록 연금, 조세제도, 사회보장제도들이 설계되어 있다는 문제점도 내포하고 있다. OECD는 이러한 비유인의 제거, 고령근로자를 노동시장으로 통합하고자 하는 점증하는 노력이 연금제도를 공고히(Consolidate)하는데 큰 역할을 할 것이라 믿고 있다.

그러나 이러한 전략은 가용한 일자리가 있느냐 여부에 크게 의존하며, 이에 대한 대응방안으로는 고령근로자를 고용할 의지와 재교육할 사용자의 적극적인 인식전환의 자세가 필요하다는 것이 OECD의 입장

이다. 이러한 맥락에서 OECD는 활기찬 고령(Active Ageing)의 촉진을 요구하고 있다. 활기찬 고령이란 고용과 퇴직에서의 진입장벽 완화, 일생동안 개인의 근로행위가 근로, 교육, 여가 사이에서 좀 더 유연하게 대처할 수 있는 개념을 의미한다.

OECD는 자신들의 개혁권고를 실행에 옮기기 위한 구조개혁의 가이드 라인(행동 지침)으로 다음 7가지를 제시하고 있다.

첫째, 법정 퇴직연령 이후에도 계속 일하는 경우 재정적인 인센티브를 제공하도록 한다. 즉, 근로자들이 일할 충분한 유인이 있도록 조세제도와 사회보장제도를 설계하여야 한다는 것이다. 둘째, 고령 근로자를 재교육하고 이들을 노동시장에 효과적으로 통합시키기 위해 노동시장에 대한 폭넓은 개혁이 추진되어야 한다. 셋째, 현재의 '저부담·고급여'제도로부터 '적정부담·적정급여' 제도로 전환함으로써 공적연금제도의 재정안정화를 도모하여야 한다. 넷째, 노후소득으로 공적연금제도 이외에도 개인저축과 다른 소득원을 보유하고 있어야 한다. 즉, 연금재정방식의 관점에서 달리 표현하면 노후 소득원으로 적립된 기금으로 운영되는 부분과 부과방식으로 운영되는 부분 모두가 있어야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 위험 분산, 세대간 형평성, 퇴직 시점의 유연성 확보가 가능할 것이라고 OECD는 판단하고 있다.

다섯째, 상병과 장기개호보험에 지급되는 급여는 좀더 비용-편익(Cost-effectiveness) 관점에서 접근하여야 하며 여섯째, 금융부문 인프라(Financial Sector Infrastructure) 개선을 통해 적립기금이 효율적으로 운영되어야 한다는 것이다. 일곱째, 이러한 원칙들을 해당 분야에서 부분적으로 접근하는 것이 아니라 국가차원에서 거시적으로 접근하도록 함으로써 여러 개혁수단들이 조화롭게 협조될 수 있을 것이라 판단하고 있다.

OECD는 성공적인 연금개혁을 달성하기 위해서는 무엇보다도 경제, 금융, 사회정책, 국가행정 등에 존재하는 전통적인 경계를 초월하는 전체적인 접근이 필요하다고 인식하고 있다. 대부분의 OECD 국가에 있어 인구구조에 기인하는 재정부담 증가가 약 10년 내에 가시화될 것으로 예상되고 있기 때문에 개별 국가들의 구조조정을 위한 시간이 매우 제한되어 있어 이에 대한 해결책을 하루빨리 마련할 필요가 있다는 것이 OECD의 입장이다.

6. 세계은행의 연금개혁안 이후 연금개혁 현황

가. 세계은행 보고서 발간 이후 연금개혁 현황

1994년 세계은행의 보고서 발간 이후 6년이 지난 현재, 노후 소득보장기능을 담당하는 제도들이 전세계적으로 심각한 문제에 직면해 있다는 당시의 지적이 아직도 유효하다는 것이 세계은행의 평가이다. 이러한 요인들이 지속되는 데에는 여러가지 이유가 있으나 가장 중요한 요인으로는 역시 1994년 보고서 발간 당시 집중적인 조명을 받았던 고령화 현상, 즉 노인부양비에 있어서의 급격한 증가 우려가 전혀 불식되지 않고 있기 때문이다.

1) 변화에 대한 개관

세계은행 보고서 발간 이후 5년이 지난 지금 연금제도 개혁에 있어 가장 두드러진 특징 중의 하나는 완전적립방식이든 부분적립이든 사회연대성의 개념을 포함한 모든 연금제도를 지칭하는 전통적인 1층 제도와 적립방식의 개인계정제도인 2층 제도의 혼합형(Blend)이 전세계적으

로 가장 인기가 있다는 점이다(Fox & Palmer, 1999). 부과방식 연금제도를 완전히 폐지한 국가들은 칠레를 포함한 5개 국가에 불과하고 서유럽, 남미, 동유럽 등지에서는 1층과 2층 혼합형 연금제도가 대거 출범하고 있음이 이를 입증하고 있다.

〈표 II-6〉 공적연금제도의 기본 구조 변천 과정: 1994년과 1999년 연금제도 비교

기본 구조	1층 구조만 보유 (1st Pillar Only)		2층 구조만 보유 (2nd Pillar Only)	혼합형 (Blend)
	부과방식의 확정급여형 (PAYGO, DB)	부과방식의 명목확정각출형 (PAYGO, NDC)		
1994년	혼합형을 제외한 OECD 국가 남미 국가 한국 필리핀		칠레	영국 호주 스위스 네덜란드
1999년	부과방식의 명목확정각출형 및 혼합형에 속하는 국가를 제외한 모든 OECD 국가 한국 필리핀 태국	이태리 라트비아 카자흐스탄공화국	칠레 볼리비아 엘살바도르	영국 호주 스위스 네덜란드 덴마크 스웨덴 아르헨티나 페루 우루과이 폴란드 등

資料: Louise Fox and Edward Palmer(1999a), 윤석명(1999e).

그러나 실제 연금제도를 개혁한 국가들의 경우 혼합형으로 분류되고 있음에도 특정 국가의 상황에 따라 상당한 정도의 변형이 이루어지고 있다. 인구구조 고령화가 성숙단계에 접어들고 있는 국가들의 경우 연금개혁 이후에도 개혁 이전에 큰 비중을 차지하고 있던 전통적인 1층 체계를 상당부분 유지하면서 소득 또는 기여에 비례하는 부과방식 속성의 연금제도를 운영하고 있다. 전통적인 1층 체계의 부과방식 속성을 유지하며 1층 체계를 개혁하는 경우로는 명목확정각출(Notional Defined Contribution, NDC)제도가 주목받고 있으며 서유럽 및 체제전환 국가에서 긍정적인 반응을 얻고 있다. 현재 이태리, 스웨덴을 포함한 6개국이 1층제도를 명목확정각출(NDC)제도로 개혁하였다. 반면 남미 국가들이 채택하고 있는 혼합형은 상이한 두 제도(공적제도 또는 민영화된 제도) 중 하나를 선택하던가, 아니면 전통적인 부과방식 속성의 1층 체계와 개인계정방식의 2층 체계를 동시에 가입하도록 하고 있다.

2) OECD 국가들

OECD 국가들의 연금개혁은 대부분 기존 부과방식 연금제도의 연금수급개시 연령 상향조정 등 부분적인 수정(parametric reform)에 머물고 있으나 미래에 예견되는 위험을 어떻게 극복할 것인가에 대해 아직 사회적 공감대를 형성하지 못하고 있다. 그러나 이들 국가의 경우 고용구조의 다양화로 인해 가입자(또는 가입대상자)들이 보험료 부담을 회피(evasion)하는 것을 파악하기가 더욱 어려워질 것으로 판단되며, 소규모 사업장의 경우 보험료부담 회피를 위해 비공식적인 고용계약 등의 형태로 노사가 담합할 개연성이 증가하고 있다(Fox and Palmer, 1999). 이 경우 사회보험료 방식의 공적연금제도가 한계점을 노출할 것으로 보이며 소득이 노출되는 사업장가입자들의 불만이 고조될 것으로 예상

된다. 이러한 문제는 조세부담률이 높거나 고용계약 형태가 느슨한 국가들에서는 첨예하게 나타날 것으로 전망된다.

한편 OECD 국가들에 있어 기존 연금제도를 위협하는 요인으로는 평균수명 연장과 함께 노동시장에서의 조기퇴출이 지적되고 있다(Fox and Palmer, 1999). 많은 OECD 국가들의 경우 연금수급 개시연령이 65세로 상향조정되고 있으나 대부분의 국가에서 노동시장으로부터 퇴출 연령이 점차적으로 낮아지고 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 특정 OECD국가들의 경우 1990년대 들어 여성 노동력은 56~57세, 남성 노동력은 59세로 퇴직 연령이 낮아지고 있다. 향후 여성노동인구의 증가가 이러한 추세를 어느정도 상쇄할 전망이지만 이러한 현상들이 남성 노동력의 하락추세를 반전시킬 것으로 전망되지는 않는다. 이에 따라 연금재정 불안정 및 조기퇴직자들의 노후대책이 새로운 사회문제로 등장하고 있다.

OECD 국가 중 확정급여를 채택하고 있는 국가들은 연금수급 개시연령을 연장시키고 있는 추세이다. 독일은 연금수급 개시연령을 65세로 연장하였으며 일본 역시 여성의 수급개시 연령을 55세로부터 60세로 상향조정하였다. 이와 함께 확정급여를 채택하는 국가들은 기여와 급여의 연계고리를 강화시키고 있다. 독일은 최저 기여기간을 35년으로 인상하였고, 프랑스는 소득산정기간을 기존의 최고 10년으로부터 최고 25년으로 상향조정하였다(Fox and Palmer, 1999a).

3) 남미지역(Latin America)

세계은행 보고서 발간 이후 세계 여타지역과 달리 많은 남미국가들이 세계은행이 제안한 방향으로 자국의 연금개혁을 단행하였다. 이들 국가들이 연금개혁을 단행한 주요한 요인은 1980년대 종반이후 추진하였던 긴축 경제정책인 것으로 알려지고 있다.⁹⁾ 여기에 덧붙여 연금개

혁 초기 칠레연금제도의 기금운용 수익률이 높았다는 사실도 세계은행의 연금개혁안을 적극 받아들인 요인으로 지적되고 있다.

연금제도 개혁을 단행한 남미국가들의 초기개혁은 대부분 두 가지 형태가 혼합(Blend)된 형태를 취하고 있었다. 첫번째 유형은 부과방식 속성을 지니며 공적으로 운영되는 1층제도와 적립방식에 의해 민간부문에서 운용하는 2층체계가 공존하는 다층체계였다. 두번째 유형은 페루와 콜롬비아에서와 같이 상대적으로 비중이 축소된 부과방식의 1층제도에 잔류하거나, 또는 민영화된 2층제도를 선택하는 것이었다.

그러나 비교적 최근에 연금개혁을 단행한 아르헨티나와 볼리비아의 연금개혁 사례는 특정국가가 지니고 있는 제반여건이 연금개혁의 방향에 중요한 역할을 한다는 사실을 여실히 보여주는 좋은 사례라고 하겠다. 아르헨티나는 인구 고령화지수(15~64인구 대비 65세 이상 인구 비율)가 14%에 달하고 있어 OECD 국가인 호주, 캐나다와 유사한 고령화율을 보이고 있다. 그러나 볼리비아는 인구 고령화율이 6.3%에 불과하여 연금제도의 잠재적인 부채가 아르헨티나에 비해 상대적으로 매우 적었다. 상당한 규모의 연금부채를 보유하고 있던 아르헨티나는 이행비용을 조달하기 위한 가용자원의 한계로 인해 완전적립방식으로 이행하는 것이 불가능하여 남미국가들 중 상대적으로 공적부분에 의해 운용되는 1층의 비중이 높은 방향으로 연금개혁을 단행하였으나, 연금부채가 상대적으로 적은 볼리비아는 완전 민영화 방향으로 연금개혁을

9) Louise Fox and Edward Palmer(1999). 남미 국가들의 경우 고(高)물가 시대에는 잘 노출되지 않았던 부과방식 하에서의 문제점들이 1980년대 중반 및 1990년대 효과적인 긴축정책 하에서 심각하게 노출되었다. 과거에는 연금급여가 물가상승률을 제대로 반영하지 않아 연금급여의 실질가치가 지속적으로 하락하였기 때문에 재정 부담이 상대적으로 적었다. 또한 퇴직 전 3~5년간의 소득을 기준으로 산정되는 남미 대부분 국가의 연금급여가 높은 물가상승을 통해 연금재정 부담의 많은 부분을 경감해 주는 효과가 있었으나, 1980년대 중반이후 성공적인 긴축 정책으로 저물가 시대가 도래한 이후에는 재정불안정 현상이 본격적으로 대두되었다.

진행시켰다.

남미국가의 연금개혁은 기존 연금제도가 유발하는 부채규모의 축소와 이전 제도에 비해 지속가능(sustainable)한 제도로 전환하였다는 측면에서 성공적인 것으로 평가되고 있으나 개인계정 도입에 따른 관리비용 증가, 기금수익률에 대한 불안정성 등이 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 II-7〉 남미 주요국의 연금 보험료

(단위: %)

구 분	구제도	신 제 도						총계
		1층	2층				2층 총계	
		노령	노령	장해 및 유족	관리 운영비	기타		
아르헨티나	21.0	16.0 (+11.0)	7.5	3.5		-	11.0	27.0
볼리비아	5.0~ 15.0	-	10.0	2.0	0.5	-	12.5	12.5
칠 레	26.0	-	10.0	0.5	2.4	-	12.9	12.9
콜롬비아	6.5	13.5	10.0~ 11.0	3.5		-	13.5~ 14.5	13.5~ 14.5
엘살바도르	3.0	-	10.	4.0		-	14.0	14.0
멕 시 코	15.5	-	6.5	2.5		5.0	14.0	14.0
페 루	13.0	11.0	10.0	1.4	2.3	-	13.7	11.0~ 13.7
우루과이	15.5	27.5~ 31.5	27.5~ 31.5	0.6	2.1	-	30.2~ 34.2	27.5~ 34.2

註: 임금대비 보험료(사용자 및 가입자 부담분 합계) 비율.

資料: Schmidt-Hebbel, Klaus(1999), 윤석명(1999e).

4) 기타 개발도상국 및 저개발국가

(1) 기타 개발도상국(동아시아 국가)

남미이외 지역의 개발도상국에서는 아직까지 연금개혁이 대규모로 진행되지 않고 있다. 이는 이들 국가가 대부분 대규모의 적립금을 보유하고 있기 때문인 것으로 알려져 있다. 특히 동아시아 여러 국가들에게는 공제기금(Provident Fund)이라 불리는 정부주도의 완전적립방식 제도가 보편화되어 있어 세계 여타지역과 달리 부과방식 연금제도에서 기인하는 문제점들로부터 상대적으로 자유로운 편이다. 그러나 이들 제도는 현행 제도의 낮은 기금운용 수익률로부터 초래될 것으로 예상되는 저급여 문제에 공통적으로 노출되어 있다.

한편 필리핀 등과 같이 확정급여형태를 도입한 국가들의 경우 기본적인(Fundamental)인 연금개혁이 진행되지 않을 경우 장기적으로 재정불안정이 예상되고 있다. 그러나 이들 국가에서는 세계은행이 제시하고 있는 다층 소득보장체계가 정부·사용자·근로자 모두에게서 정치적 지지를 받지 못하고 있는 상황이다. 이는 세계은행의 연금개혁안이 해당 지역 국가의 문화적·역사적 전통과 조화를 이루지 못하고 있기 때문인 것으로 보여진다.¹⁰⁾

(2) 저소득국가

연간 소득이 US\$700 이하인 저소득 국가에서는 연금제도가 아직도 유아기에 머물고 있으며 연금제도 도입에 따른 부작용이 적지 않은 것

10) 우리나라에 강제 적용의 확정각출형 개인계정(2층)을 도입하는 경우, 사용자 입장에서는 현재 사내적립하고 있는 퇴직금을 사외적립해야 하기 때문에 유동성문제가 발생하며, 근로자 입장에서는 퇴직일시금이라는 목돈과 누적적으로 적용되는 퇴직금제도의 혜택을 상실할 가능성이 있다.

으로 알려지고 있다. 일례로 케냐의 경우 연금 기여금 100%가 연금제도 관리·운영비로 지출되고 있는 상황이며, 세네갈의 연금보험료는 14%이나, 총급여세(payroll tax)의 비율이 35%에 달하고 있어 연금제도 도입이 도시지역 실업자 증가에 커다란 역할을 하는 것으로 알려지고 있다(Fox and Palmer, 1999).

저소득 국가는 서유럽 국가들과 마찬가지로 제도도입 초기 적립방식의 연금제도로 출발하였으나 현재 저소득 국가에서 진행되고 있는 연금개혁의 대부분은 기존제도의 기금고갈에 따른 부과방식으로의 전환이 주종을 이루고 있다. 즉, 2차 세계대전 이후 연금재정 고갈에 따라 서유럽에서 진행되었던 개혁과 유사한 현상들이 현재 저개발 국가에서 진행되고 있다. 그러나 서구 선진국들에게서는 장기간 가능하였던 부과방식으로의 연금개혁이 저개발 국가들의 경우에는 지속 가능하지 않을 것으로 전망된다는 점에 문제의 심각성이 있다.

중장기 관점에서 부과방식으로의 연금개혁이 저소득 국가들에게 커다란 도움이 되지 않으리라고 판단하는 근거로 첫째, 저소득 국가의 경우 인구구조 변화가 여타 서유럽 국가가 경험하였던 것보다 훨씬 빠르게 진행되고 있기 때문이다. 일례로 이집트에서는 60세 이상 인구가 현재 9%에서 30년 이내에 18%로 증가할 것으로 전망되고 있으나 서구에서는 동 비율로 증가하는데 100년의 기간이 소요되었다. 둘째, 정부가 보증하는 연금급여 대체율이 공적연금제도 도입초기의 서유럽 국가에 비해 압도적으로 높은 수준을 보이고 있다는 점이다. 현재 대부분의 저소득 국가들은 30년 가입기준 40~60% 수준의 퇴직 전 소득에 대한 연금급여 대체율을 보장하고 있으나, 2차 세계대전 이전 서유럽 국가들(제도도입 후 유사한 시간이 경과한 시점)은 대체로 20% 수준의 급여수준을 보장하고 있었다. 저소득 국가들의 높은 소득대체율은 연금제도의 불안정을 더욱 촉진시킬 것으로 보여진다.

5) 새로운 대안 모색

세계은행의 보고서가 발간된 지난 6년 동안은 전세계적으로 전례를 찾아보기 힘들 정도로 빈번하게 세계 각국의 연금개혁을 지켜볼 수 있었던 시기였다. 특히, 유럽, 중앙아시아(체제전환국), 남미에서 연금개혁을 단행한 대부분의 국가들은 비교적 정치적으로 자유로운 입장에서 다양한 의견수렴을 통해 자국의 연금개혁을 달성하였다는 특성을 지니고 있다.

다양한 형태로 연금개혁을 진행하는 과정에서 각 국가들이 공통적으로 직면하였던 문제점으로는 첫째, 기존 부과방식 속성의 공적연금제도인 1층제도를 어떻게 유지할 것인가, 둘째 다층체계를 도입하는 경우 각층의 상대적인 비중을 어떻게 설정하여야 하며, 이 경우 이미 존재하는 연금부채는 어떻게 해결하여야 할 것인가, 셋째 다층체계를 도입한 경우 민간부문에서 운용하는 개인계정의 과도한 관리비용 문제를 어떻게 해결할 것인가로 구분할 수 있다.

각국은 정치적 상황, 경제발전 정도 및 연금제도 성숙도에 따라 상이한 해결방안을 채택하고 있으나 주요 선진국들의 경우 1층 제도의 개혁을 주된 개혁목표로 설정하고 있다. 이들 국가에서는 기존제도에 내재되어 있는 연금부채의 감소 또는 기존 1층 제도에 대한 적립금 확충을 도모하고 있다. 이를 위해 연금급여수준을 전 생애 근로기간 동안의 보험료 부담에 연계시킴으로서 노동시장으로부터의 조기퇴출 현상을 억제하는 동시에 세대간, 세대 내 소득재분배 현상을 최소화시키려는 노력도 병행하고 있다.

나. 세계은행 연금개혁안의 미해결 과제

1) 낮은 적용율 문제

일반적으로 저개발 또는 저소득 국가에서는 공적연금제도가 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 저개발국가에게 이러한 평가가 적용되는 이유는 적절한 수준의 소득재분배 기능 도입을 통해 노후소득 불평등 현상을 완화시키려는 제도도입의 목적과는 정반대 현상이 이들 국가에서 흔히 나타나기 때문이다. 저개발 국가에서는 여타 경제부문의 소득수준이 하락하는 시점에 연금 기여금을 바탕으로 공공부문의 급여가 증가하는 현상을 흔히 목격할 수 있다. 노후 소득보장을 위해 도입할 가치가 있다고 여겨지는 연금제도가 소득이 하락하는 기간 동안 소득 불평등을 확대시키는 방향으로 전개되어 오고 있다는 점에서 이들 국가에서는 연금제도가 성공적으로 발전하기가 어려우리라는 것이 연금제도와 관련하여 저개발 국가에 주어지는 평가이다(Fox & Palmer, 1999). 이러한 국가들에게는 다층제도 도입 자체가 노후 소득보장과 관련하여 특별한 의미를 지니지 못하고 있다. 세계은행은 이들 국가들에 대해 효과적인 노후소득보장체계를 제시하지 못하고 있는 실정이다.

한편 보험료 기여와 연금급여 연계장치를 긴밀히 함으로써 자영자 및 저소득층을 중심으로 연금가입자 수를 확충할 수 있으리라는 것이 세계은행 연금개혁안이 내세웠던 주요한 가설 중 하나였다. 그러나 지난 5년동안 연금제도 개혁을 단행한 개발도상국가의 실증자료는 세계은행의 가설을 뒷받침하지 않고 있다. 즉, 세계은행 연금개혁안을 충실하게 실행한 남미 국가에서 저소득 또는 자영자에 대한 확대적용이 이루어지지 않고 있는 것이다.

〈표 II-8〉 남미국가의 완전적립방식 2층 제도에 대한 적용율 현황
(단위: %)

국 가	근로인구 대비 가입자 비율	근로인구 대비 보험료 납부자 비율
아르헨티나	41.2	21.7
볼리비아	12.2	-
칠 레	100.0	56.2
콜롬비아	14.3	9.5
엘살바도르	17.7	-
멕시코	29.6	19.2
페 루	18.9	8.3
우루과이	33.2	-

註: 아르헨티나, 콜롬비아, 멕시코의 경우 1997년 자료임. 여타 국가는 1998년 자료임.
資料: Schmidt-Hebbel, Klaus(1999), 윤석명(1999e).

그러나 연금제도에 대한 저소득층의 적용확대가 현실로 나타나지 않는 이유는 전세계의 저소득 가구들의 실태를 살펴볼 때 당연하다고 할 수 있다. 연금저축은 일반적으로 유동성이 없으며, 실질수익률 또한 통상적으로 5~8%를 초과하지 못하고 있다. 일례로 인도의 저소득 계층은 금융기관(공식적인 금융기관이든 비공식적인 금융기관이든)을 통해 연간 보험료의 약 50%를 차용하여 충당하고 있는 실정이다. 이렇게 현금 유동성에 제약을 받고 있는 저소득계층의 경우 노후대비 목적의 공식적인 노령연금제도를 위해 저축한다는 사실 자체가 어떤 의미에서는 실현 불가능한 사치품일 수 있다. 일반적으로 보험에 대한 수요는 소득증가에 비례하는 것으로 알려져 있다. 따라서 현금 유동성에 제약을 받지 않는 계층에게는 공적보험이든 사적보험이든 보험이라는 것이 많은 효용을 주는 소비 품목일 수 있으나 강제적으로 적용되는 보험제도가 저소득층에게는 엄청난

비효용(부정적인 효과)을 유발하고 있음을 간과하고 있는 것이다.

2) 소득분배 악화문제

개발 도상국가의 최근 연금개혁 추세는 공식적인 연금제도의 소득재분배 기능을 축소하고 있다. 그러나 저개발국가 및 개발도상국의 저소득층에게 소득재분배 기능을 축소하는 것과 공적연금제도에서의 가입을 강제하는 것이 이들 계층에 대해 상당히 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 연금개혁 논쟁에서 소홀히 하고 있는 것 같다. 이는 현재 저소득층으로부터 보험료를 각출하여 노후를 대비하도록 하는 것이 이들 계층의 빈곤문제를 해결할 수단으로 보여지지 않기 때문이다. 왜냐하면 효과적으로 운영되지 못하는 제도에 저소득층을 강제 가입시킴으로써 일생동안(근로기간 뿐 아니라 퇴직이후에도) 빈곤에 시달리게 할 가능성이 높을 뿐 아니라, 일반적으로 저소득층의 평균수명이 고소득층에 비해 낮기 때문에 연금제도 가입을 통해 소득 불평등 현상이 심화될 수도 있기 때문이다. 그러나 세계은행 연금개혁안은 소득 재분배 기능의 악화가 수반할 이러한 문제에 대한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 이와 함께 세계은행 연금개혁안은 향후 경제적, 인구학적인 요인으로부터 유래하는 충격을 누가 감당할 것인가에 대해서도 명확한 대안을 제시하지 못하고 있다.

3) 급여의 적절성 및 실질가치 보장문제

연금재정의 안정성 측면에서 판단할 때 적립방식의 확정각출제도는 확정급여제도에 비해 명확한 장점이 있다. 세계은행 연금개혁안에서 제시되고 있는 확정각출제도(2층)에서는 개인계정을 통해 노동시장으로부터 조기퇴직하는 경우 이에 따른 위험을 개인이 담당하도록 하였다. 그러나 국제노동기구(ILO)에서 흔히 지적하는 것처럼 퇴직시점에

적립금을 연금(annuities)으로 전환하는 경우 기대여명에 대한 불확실성 및 금융시장의 불안정성에 기인하는 위험에 연금가입자가 완전히 노출된다는 단점이 있다.¹¹⁾ 특히 극심한 물가상승을 종종 경험하는 저개발 국가의 경우 공공부문에서 물가연동채(indexed bond)를 발행하지 않는 한 연금급여의 실질가치 유지는 더욱 어려운 문제로 남게 된다.

4) 규제문제

이러한 측면에서 민영화된 연금제도에서도 공공부문이 연금제도 운영에 관여하는 것이 불가피해 보인다. 이 경우 공공부문의 통제를 벗어나기 위하여 단행된 연금제도 개혁이 결국은 공공부문의 규제로 귀착된다. 이러한 상황에서 민영화된 연금제도의 성공여부는 민영화된 연금제도 자체에 있는 것이 아니라 민영화된 연금제도에 대한 공공부문의 효율적인 규제여부에 의존하게 된다. 따라서 효율적으로 운영되는 공공부문을 확보하지 못하는 경우 세계은행이 제시하는 연금제도 개혁이 소기의 목적을 달성하는 것이 수월하지 않을 것이라는 결론에 도달하게 된다. 결국 연금개혁 논의에서 우리는 원점으로 되돌아오고 있는 것이다.

7. 각 국제기구 입장에서부터 유추할 수 있는 시사점

1994년 *Averting the Old Age Crisis* 발간 이후 국제기구 간에 전개되었던 연금개혁 논쟁은 논쟁초기의 상당히 이질적인 견해를 피력하는 단계에서 지금은 서로를 이해하는 방향으로 전환되고 있다는 것이 가장 큰

11) 적립기금을 이용하여 연금(annuities)으로 전환하는 제도에서는 특정 연금 가입자가 퇴직하는 시점에 이자율이 하락하는 경우 낮은 수준의 연금급여라는 불이익이 수반될 수 있다.

특징이다. 연금제도 자체의 고유한 목적보다는 연금제도가 수반하는 경제·사회적 파급효과에 커다란 가중치를 부여하고 있는 세계은행에 비해 적절한 노후 소득보장이란 연금제도 본연의 목적에 더욱 충실하여야 할 것이라는 ILO와 ISSA의 기본이념은 지금도 변함이 없다고 하겠다. 그러나 이러한 입장 차이에도 불구하고 장기적으로 안정적인 노후소득 보장이 가능한 연금제도 구축 필요성에 대한 인식을 기반으로 과거에 비해 연금개혁 방향에 대해 상당부분 공감하고 있는 실정이다.

노후소득보장체계 구축을 주로 경제적인 관점에서 접근하였던 세계은행은 다층소득보장체계의 한 축으로 기초생활보장 측면에서의 공공부조의 필요성을 인식하고 있으며, 공적연금부채가 많은 국가들의 연금개혁 방향에 대해서는 정치·경제·사회적 어려움을 감안하여 미적립방식의 명목확정각출(NDC)방식으로서의 연금개혁도 수용하는 자세를 보이고 있다. 한편 노후소득보장체계에서 전통적으로 국가의 주도적인 역할을 강조하고 있는 ILO 역시 안정적인 노후소득원 확보 차원에서 다양한 소득원을 제공할 수 있는 다층소득보장체계 접근방법에 공감하고 있는 상황이다. 이러한 공감대 형성에도 불구하고 소득원 다양화를 위해 세계은행이 시장기능에 의존하는 반면, ILO가 가족, 지역공동체 등 비공식적인 조직의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 노후소득보장체계 구축에 대해서는 국제기구 간에 중요한 차이가 상존하고 있다고 하겠다. 그러나 국제기구간의 상이한 관점과 임무로 인해 견해의 차이가 있을 수밖에 없음에도 불구하고, 다른 기구의 상대적 장점을 받아들이며, 해당 국제기구의 회원국들의 연금개혁 문제를 건설적으로 해결하기 위해 공동으로 노력하고 있다는 점이 중요한 변화라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 주요국의 공적연금 유형

1. 스웨덴¹²⁾

가. 머리말

세계 최초로 모든 국민에게 강제 적용되는 국민연금제도를 도입하여 여타국가의 연금제도 도입에 커다란 영향을 미쳤던 스웨덴은 1970년대 이후 계속되었던 경기침체, 노인인구의 증가로 대표되는 인구구조의 변화, 사실상 하향 조정된 연금수급 개시연령, 낮은 노동력 증가율 및 생산성 증가율 하락 등으로 인해 1990년대 초부터 심각한 상황에 직면해 있었다(Eriksen and Palmer, 1994). 이러한 제반 요인들이 연금제도에 미치는 부정적인 측면을 극복하기 위해 스웨덴은 1980년 중반부터 연금개혁 논의를 진행시켜왔다. 그 결과 1998년 6월 스웨덴 의회가 오랫동안의 논의과정을 거쳐 마련된 연금개혁안을 최종 승인함에 따라 1999년 1월부터 새로운 공적연금제도가 도입되었다.

스웨덴의 새로운 연금제도에서는 점증하는 연금부채를 공식적인 재정적자로 전환시키기 어려운 현실을 감안하여 명목확정각출(Notional Defined Contribution: NDC)이라는 독특한 개념을 도입하고 있다(Estelle James, 1998).¹³⁾ 이하에서는 스웨덴 연금제도 발전과정, 제도 발전과정에서의 이념적·정치적 논쟁, 구연금제도의 문제점 등을 분석해 보고, 스웨덴 정부가 최근의 연금개혁을 통해 달성하고자 하는 목

12) 윤석명(1999f)을 참조하였다.

13) 명목확정각출제도는 실제 기금의 축적 없이 계산상으로만 가입자 개인의 연금 적립액 가치를 보장하는 제도이다.

적과 동개혁이 시사하는 바를 살펴보기로 한다.

나. 연금제도 발전과정

스웨덴에서는 1883년에 도입된 근로자 의료보험에 영향을 받아 1884년부터 연금제도 도입에 대한 논의가 진행되었으나 당시 사회적 영향력이 강했던 농민계층의 반대로 인해 연금제도 도입이 무산되었다(국민연금연구센터, 1997). 그러나 1907년에 설치되었던 연금개혁위원회에서 논의된 내용을 중심으로 1912년 연금관련 법안을 마련한 스웨덴은 동법안이 1913년 의회를 통과함에 따라 세계최초로 국민전체를 대상으로 하는 국민연금제도를 도입하였다. 당시의 국민연금제도는 기존 공무원연금제도를 모체로 한 것으로 가입대상자는 기혼여성, 공무원, 일정 수준 이상의 자산소유자를 제외한 16세 이상 66세 사이의 모든 국민이었다.

국민연금은 기본연금과 가급연금으로 구성되고 67세부터 연금이 지급되도록 하였다. 기본연금액은 보험수리의 원칙에 입각하여 지급하되, 가급연금은 자신의 기본연금액과 부수입으로 생계유지가 어려운 장애인에게만 지급되었다. 기본연금은 정액보험료 방식에 의해 가입자의 보험료로 충당되는 적립방식으로 운영되었으나, 가급연금은 중앙정부 및 지방자치단체가 소요재원의 대부분을 부담하였다.

그러나 적립방식 연금제도 운영에 따른 인플레이션에 대한 대처능력 약화 및 정액방식 보험료 부과에 따른 역진적인 소득재분배 우려 등으로 인해 1935년 연금제도를 개혁하게 되었다. 주요 개혁내용으로는 기본연금을 정액부분과 각출비례연금으로 구분하였으며, 재정방식을 기존의 적립방식에서 부과방식으로 전환하되 소득수준에 따라 보험료를 최저 연 6크로나에서 최고 40크로나로 차등 부과하도록 한 것을 들 수 있다. 보험료수입이 기본연금지출을 초과할 경우에는 기존의 기금과 함께 국민연금기금에 적립하도록 하였다.

1935년에는 공무원에게 기초연금 문호를 개방하였고, 다음해인 1936년에는 지역별 생계비를 고려한 보조금제도와 유족연금 및 자녀보조금제도가 도입되었다. 1941년에는 전쟁 중 발생한 인플레이션으로 인해 하락한 연금의 실질가치 보전을 위한 물가보조금제도가 도입되었다. 2차 세계대전 이전 스웨덴의 노령연금 급여수준은 높은 편이 아니었다. 1930년대 중반 기본연금은 연 70크로나의 정액부분과 각출보험료의 10% 수준인 각출비례연금으로 구분되었는데 여기서 10%는 연간 6~20크로나 수준에 불과하였다(Hills, Ditch, and Glennerster, 1994). 이는 당시 산업체에서 근무하는 남성근로자의 급여수준이 연 3,300크로나, 여성근로자의 급여수준이 연 1,700크로나였음을 고려할 때 매우 낮은 수준이었다.

2차 세계대전 이후에는 인플레이션에 대한 연금의 실질가치 유지와 경제성장에 따라 증가하는 국민들의 복지욕구 충족 여부가 연금제도와 관련하여 진행되었던 중요한 논의 사항들이었다. 이러한 맥락에서 1950년대 소득비례 부가연금에 대한 활발한 논의를 거쳐 1957년 연금개혁위원회는 기존의 국민연금제도를 대폭 확충하여 기초연금화하고 그 위에 소득비례 연금을 도입하는 것을 골자로 하는 연금 개혁안을 발표하였다. 개혁안에서는 기초연금 급여수준을 두 배로 인상하였으며, 부가연금에는 피용자뿐 아니라 자영자를 강제가입대상으로 하되 재원은 피용자의 경우 전액 고용주가, 자영자의 경우 본인이 부담하도록 하였다.

사회보장에 적극적이던 사민당의 32년에 걸친 장기집권은 1차 오일쇼크에 따른 경기침체 및 높은 실업률 등의 경제적 여건 약화와 사회보장비 팽창에 따른 국가재정의 약화 등으로 국민의 신뢰를 상실하여 1976년 보수우파에게 정권을 넘겨줌으로써 종결되었다. 보수우파정권은 노동시장의 탄력성 제고에 초점을 맞추어 연금제도의 부분적인 개정을 실행하였다. 오일쇼크 영향으로 증가한 실업률에 대한 대책으로

1976년에 연금 수급개시연령을 기존의 67세에서 65세로 하향 조정하고 탄력지급개시연령의 하한을 더욱 하향조정하여 60세부터 연금수급이 가능하도록 하였다. 또한 국민연금제도와는 별도로 60세와 65세 사이에 부분취업과 함께 연금을 수급할 수 있도록 한 부분연금제도를 전액 고용주 부담으로 도입하였다.

보수우파 정권의 정책이 별다른 성과를 거두지 못하자 1983년에 사민당이 다시 집권하게 되나 사회복지예산의 팽창에 따른 일반재정적자의 과다한 증가, 이에 따른 이자율 상승, 국가경제의 침체 지속 등으로 인해 1991년 보수우파에게 다시 정권을 넘겨주었다. 재집권한 보수우파는 기업의 과중한 사회복지 비용부담의 삭감과 장기적인 연금재정 안정방안 등을 담은 획기적인 연금개혁안을 마련하여 1994년의 총선 직전 사민당과 합의하게 되었다. 1994년 총선에서 승리한 사민당은 유럽 통합문제와 여러 정파간의 의견조정 등으로 개혁안 시행을 보류하였다. 그러나 마침내 1998년 6월 연금개혁안이 의회를 통과함에 따라 1999년 1월부터 새로운 제도가 도입되었다.

다. 연금체계에 관한 이념적·정치적 논쟁

스웨덴의 사회보험제도는 제도 발전과정 측면에서 3단계로 구분될 수 있으며 현재 3단계에 진입한 것으로 평가받고 있다(Hills, Ditch, and Glennerster, 1994). 제 1단계의 사회보험체계에서는 빈곤으로부터 일반 국민들을 보호하기 위한 목적으로 최소한의 보편적인 소득보장(Minimal universal income maintenance)의 추구가 주요 특징이었다.

이후 스웨덴에서는 기존 사회보험제도에서 제공되던 최저보장수준을 개선하는 대신 다양한 소득상실 원인들을 포괄할 수 있는 사회보험제도의 도입을 모색하였다. 이러한 모색과정에서 도래한 제 2단계에서는 소득재분배 요소를 상당부분 가미하여 질병, 산재, 실업, 장애 및 노령

에 기인하는 소득손실에 대해 포괄적으로 대처할 수 있는 사회보험제도를 구축하였다. 현재 제 3단계에 진입해 있다고 평가받고 있는 스웨덴 연금제도는 과거에 비해 순수보험제도에 더 접근하고 있다. 제 3단계에서는 강제적·보편적 제도적용을 통해 보장되는 연금급여를 가입자 자신의 근로소득과 직접적으로 연계되도록 설계함으로써 더 이상 연금제도를 가입자간의 소득재분배 수단으로 사용하지 않고 있다는 점이 주요 특징이라 하겠다.

이하에서는 연금제도와 관련된 이념적·정치적 논쟁 및 제도 전개 과정을 제1단계와 제2단계를 중심으로 살펴보도록 한다. 1913년 도입된 스웨덴의 연금제도는 산업근로자(Industrial working class) 중심의 소득비례의 독일식 모형과, 농촌과 도시 근로자를 포괄하되 자산조사를 어느 정도 유지하는 덴마크모형 중 덴마크모형과 유사하다. 스웨덴이 덴마크 모형을 채택하였던 것은 당시 스웨덴의 사회구조가 덴마크와 비슷했고, 노동운동의 주체가 농업근로자들이었으며 농업 근로자 대부분이 현금보다 물품으로 급여를 받고있어 산업근로자 중심의 독일식 제도로부터는 실익이 없을 것이라는 판단 때문이었다(Palme, 1997).

한편 1942년에 발간된 베버리지 보고서는 스웨덴에도 상당한 반향을 불러일으켰다. 공공부문에 의한 정액의 최저생계비 수준의 급여에 부가하여 민간부분을 통한 보충적인 급여(private supplementation)의 필요성을 언급한 베버리지 독트린은 사민당의 지지를 얻지 못한 반면, 당시 보건사회부 장관이었던 구스타프 뮐러(Gustav Möller)는 베버리지 보고서에 깊은 감명을 받아 동보고서의 스웨덴어 번역을 추진하였다.

1946년 뮐러는 최저수준의 급여를 공공부문이 담당하되 민간부분을 통해 부족한 부분을 보충하는 베버리지 원칙과 매우 유사한 상병보험과 의료보호(sickness insurance and health care)에 관한 새로운 모형을 국회에 제출하였다. 당시 국회는 상병보험과 의료보호에 관한 뮐러의 제안을 수

용하였으나 구체적인 시행이 연기되다가 결국 도입이 취소되었다(Hills, Ditch, and Glennerster, 1994). 1951년 필러가 정계를 은퇴하면서 베버리지 원칙을 반영하는 사회보험방식이 스웨덴에서 정치적 발판을 상실하는 대신 상병, 장애, 노령 등으로부터 유발되는 대부분의 소득 상실을 대체하는 포괄적인 소득비례방식의 사회보험(comprehensive income-related social insurance)이 사민당에 의해 채택되었다.

현재 스웨덴 사회보장제도의 모체는 1944년 사민당이 국회에 제출된 입법안까지 거슬러 올라간다. 1944년 사민당은 연금제도와 관련하여 향후 15년동안 논쟁을 야기하였던 3가지 주요원칙을 설정하였다. 3가지 주요원칙은 연금제도를 보편적(universal)으로 적용시키되, 이를 법률로 명문화(fixed in legislation)시켜, 강제(mandatory)로 적용시켜야 한다는 것이었다.

스웨덴에서는 2차 세계대전 이후인 1946년 실질적인 의미에서 기초연금 급여가 증가하였으나, 대다수 육체근로자들의 경우 생계비를 지급하는 기초연금 이외의 보충적인 단체보험제도에 가입할 기회를 제공받지 못하고 있었다. 기초연금급여가 노후생활을 위해 충분한 급여를 제공하지 못하고 있다는 점에 대해 사용자 대표, 노조, 모든 정치집단들이 모두 동의함에 따라 문제 해결을 위한 정치적 대안을 모색하게 되었다.

그러나 육체노동자들과는 대조적으로 국가·지방 공무원과 민간부문의 사무직근로자들은 기초연금 외에 보충적인 급여를 제공받는 별도의 제도에 가입할 수 있었다. 공공부문근로자는 기초연금과 보충연금으로부터 60~70%의 소득대체율, 민간부문의 사무직근로자들은 최종임금 대비 45~50%의 소득대체율을 보장받고 있었다. 이와 같은 직역별 불평등을 해소하는 차원에서 사민당은 생산직근로자들에게도 60~70% 수준의 소득대체율을 보장할 수 있는 연금제도의 도입을 정책목표로 상정하였다.

이러한 상황에서 1947년에 스웨덴 연금제도의 미래를 종합적으로 분석하기 위한 의회 특별위원회(parliament commission)가 구성되었으며, 동위원회는 1950년 의회에 보고서(Principle Report)를 제출하였다. 동 보고서는 기초연금을 보완하는 소득비례방식의 국가 보충연금제도에 관한 원칙들을 담고 있었다.

한편 1952년에 구성된 위원회가 1955년 정부에 제출한 보고서에서는 연금개혁의 필요성을 재삼 확인하였으나 구체적인 개혁안을 제시하지는 못하였다. 그러나 정부에 의해 1956년에 또다시 구성된 특별위원회는 마침내 연금개혁안을 담고 있는 보고서를 작성하였다. 동위원회가 1957년에 완료한 보고서는 기초연금 급여의 증액과 소득비례 부가연금의 도입 필요성을 언급하였으나, 구체적인 연금개혁모형을 제시하는 대신 3가지의 연금개혁안을 제시하였다. 보고서의 1안은 당시 스웨덴의 가장 강력한 노조였던 생산직근로자노조(Landsorganisationen, LO)와 사민당이 지지했던 안으로 1998년 연금제도 개혁이전 스웨덴 공적연금제도의 모체가 되었다. 1안의 주요내용은 사용자가 재원을 부담하는 소득비례방식의 부가연금제도 도입이었다.

연금개혁 방향에 대해 LO와 사민당이 유사한 입장을 취하고 있었던 반면, 사무직근로자노조(Tjästemännens Centralorganisation, TCO)는 이들과 다른 입장을 취하고 있었다. 따라서 연금개혁안을 입법화하는 과정에서 TCO의 협력을 필요로 하였던 사민당은 TCO로부터 협조를 구할 수 있는 방안을 모색하였다.¹⁴⁾

연금문제에 대한 이견으로 향후 선거에서 농민당과의 불화가 불가피한 상황에서 사민당은 사무직근로자들이 수용할 수 있는 연금개혁안을 제시

14) 제 1안인 사민당 안의 60% 소득대체율과 완전연금 수급을 위한 30년 가입조건은 TCO 구성원들에게 보장되었던 조건과 유사하나, 1950년 국회에 제출되었던 보고서(Principles Report)의 생애소득 대비 40% 소득대체율과는 커다란 차이가 있었다.

해야만 다수당 확보가 가능할 것이라 판단하였다. 이러한 정치적 상황에서 LO의 하부조직인 금속노조(metal workers' union)에 의해 20년이상 주창되었던 개혁안이 연금개혁안으로 전면에 등장하게 되었다.

금속노조의 개혁안은 사용자 기여금에 의해 재원을 조달하는 강제적 부과방식의 새로운 소득비례 부가연금제도의 도입을 규정하고 있었으나, 향후 도래할 고령화사회에 대비하여 완충기금(buffer fund)의 도입 필요성도 강조하였다. 또한 포인트(points)를 이용하여 연금수급권을 계산하되, 포인트는 물가에 연동되는 기초액(base amount)으로 계산되도록 하였다.¹⁵⁾ 완전노령연금 급여수급을 위한 가입기간 조건으로 30년을 설정하였으나, 근로소득 중 15년간의 최고액 평균에 기초하여 연금급여를 산정하도록 하였다.

한편 보수당, 자유당, 사용자단체(Confederation of Employers) 대표들이 제안하였던 제 2안은 기초연금 급여를 증액하되, 노후생활을 위해 부족한 부분은 사적연금으로 보충하는 안이었다. 즉 2안에서는 공적연금제도를 확대하는 대신 단체노동협약 또는 개인적인 선택의 형태로 보충연금(supplementary pensions)제도를 발전시키는 안을 선호하였다. 이들은 사적연금을 완전적립방식으로 운영함에 따라 적립되는 기금을 경제성장 재원으로 활용하는 경우 후세대의 후생(Welfare) 수준이 증진될 수 있으리라는 견해를 갖고 있었다.

농민당(The Farmers Party) 대표가 제안하였던 제 3안은 사회보험인 기초균등연금(basic uniform pension)에 추가하여 사적연금을 도입하되 기초연금의 급여를 증액하자는 것이 주요 골자였다. 3안을 농민당 대표들이 지지하게 된 배경은 사민당 안이 소규모 기업, 특히 농민에게 과도한 부담을 전가시킬 것이라는 우려에 기인하였다.

15) 기초액을 도입한 목적은 노인세대가 일정한 수준의 구매력(constant purchasing power)을 유지하도록 하는 것이었다.

연금개혁에 대한 특별위원회 보고서에 수록된 3가지 안 중 어느 안을 채택하느냐 여부에 대한 국회 내에서의 의견수렴이 어렵게 되자 1957년 이에 대한 국민투표가 실시되었다. 국민투표 결과 1안이 45.5%, 2안이 15%, 3안이 35.3%의 지지율을 보였으나 어느 대안도 과반수를 획득하지 못하였으며, 선거 결과로 인해 사민당과 농민당의 공조체제가 붕괴되면서 1958년에는 내각이 해산되었다.

이후 실시된 총선에서 TCO가 중립을 지킴에 따라 TCO 조직력에 의존하였던 사민당이 패배하여 소수정권으로 전락하였으나 공산당(Community Party)의 지원으로 우익정당과 동수의 의결권을 확보하였다. 그러나 보편적 보충연금제도 도입을 반대하는 자유당 당론에 반대한 자유당 국회의원 1인의 이탈로 사민당 안인 제 1안이 국회에서 1표 차이로 승리함으로써 기초연금과 부가연금으로 구성되는 2원적 연금제도가 도입되어 1998년 연금개혁 이전까지 존속하게 되었다.

라. 구연금제도 개요

스웨덴은 세계최초로 자산조사를 실시하지 않는 연금인 국가기초연금(The National basic pension)을 도입하였으나, 현재는 제도도입 당시와는 많은 차이를 보이고 있다. 스웨덴에 국가기초연금제도가 도입된 이후 다음과 같은 두가지 중요한 변화가 있었다. 첫째는 1960년 도입된 국가보충연금(the national supplementary pension: ATP)이었고, 둘째는 1998년 이들을 하나의 노령연금제도, 즉 확정각출연금과 최저보증연금으로 묶는 연금개혁이었다.

현재 구제도로부터 신제도로의 제도 이행이 장기간에 걸쳐 이루어지고 있어 당분간은 구제도와 신제도가 혼용될 전망이다. 1998년 연금제도 개혁에 따른 새로운 연금제도를 살펴보기 전에 구제도 하에서의 연금체계, 기여 및 급여 상황을 살펴보도록 한다.

1) 구연금제도 개요 및 현황

1998년 연금제도 개혁이전 스웨덴의 공적연금제도는 기초정책연금(A basic flat-rate)인 국민기초연금(AFP)과 부가적인 소득비례부분(A supplementary earnings-related component)인 국민부가연금(ATP)으로 구성되어 있었다. 국민기초연금은 노후 및 장애 발생시 본인과 부양가족의 최저생활을 목적으로 도입된 제도이나, 국민기초연금의 기본적인 급여만으로 생활이 어려운 수급자의 경우 보충적인 급여도 지급된다. 한편 국민기초연금제도를 보충하기 위해 그 당시까지 존재하던 각종 기업연금을 정리하여 1960년 도입된 국민부가연금은 각 개인의 종전소득에 비례하여 지급되는 연금이다. 구연금제도에서 1층의 기초연금과 2층의 부가연금을 합한 급여수준은 종전소득의 60% 정도였다.

1998년 연금제도 개혁이전 공적연금의 급여 대부분은 기초액(base amount: BA)에 연계되었으며, 기초액은 연금소득, 연금포인트, 급여수준 계산에 사용되었다. 1998년의 기초액은 연 36,400크로나(4,398유로달러)로서, 매년 소비자물가지수에 연동되며, 기초연금과 소득비례연금의 급여산정에 사용된다.¹⁶⁾ 다른 노르딕국가처럼 스웨덴의 연금기여는 기초액(BA)으로 계산되며, 7.5BA까지의 소득만이 공적제도의 권리로 부가된다.¹⁷⁾

(1) 국민기초연금(AFP)

전국민 강제가입제도인 국민기초연금제도는 직역에 의한 가입요건의 구별이 없고 지급요건으로서 자산조사 등의 제한도 없다. 부과방식의 재

16) 2000년 12월말 현재 1유로달러(Euro dollar)는 US\$의 90% 수준이며, 한화로는 약 1,150원 정도이다.

17) 7.5BA는 20년 정도의 근로경력이 있는 스웨덴 남성근로자의 소득수준이다. 스웨덴에서는 통상 30년 이상의 근로경력을 보유하고 있기 때문에 근로경력이 오래된 근로자들의 실제소득과 괴리가 발생하게 된다.

정방식을 채택하여 당해연도 보험료 수입을 당해연도 연금급여비로 지출 하되, 부족액은 국고에서 부담한다. 1994년 기준 국고부담율은 49.5%에 달하였다. 피용자는 사용자가 보험료 전액을 부담하며 자영자는 본인이 전액 부담한다. 소득에 대해 일률적으로 보험료를 부과함으로써 징수의 대상이 되는 소득액에 제한이 설정되어 있지 않다. 1996년 기준 사업장가입자의 보험료율은 5.86%, 자영자의 보험료율은 6.03%이었다.

국적에 상관없이 적어도 3년 이상 스웨덴에 거주하는 경우 노령기초연금 수급자격을 부여한다. 그러나 기초연금의 완전노령연금 수급자격은 스웨덴에 40년 거주, 또는 16세 이후~65세 이전에 기초액 이상의 소득을 가진 기간이 30년 이상인 경우에 주어진다. 1998년 기준 완전한 기초연금 연금급여는 단신자의 경우 $0.785 \times 1998\text{년의 기초액}(0.96 \times 0.98)$, 기혼연금수급자의 경우 $1.57 \times \text{기초액}(0.785 \times 0.98)$ 이다. 기초연금에서는 장애급여, 유족급여, 배우자 및 자녀수당도 지급한다. 1998년 기준 평균적인 기초연금은 남성이 29,837크로나(3,605 유로달러), 여성이 35,079크로나(4,238 유로달러)였으며, 기초연금은 기초액에 비례하여 매년 조정된다(Herbertsson, Michael Orszag, and Peter Orszag, 2000). 한편 적은 액수의 부가연금 수급자에게는 보충적인 기초연금 급여가 지급된다. 퇴직자에 대한 연금보충은 기초액의 55.5%까지 제공되고 있으나, 이러한 보충급여 대부분은 자산조사 대상에 속한다.

(2) 국민부가연금(ATP)

소득에 비례한 연금제도로 종전소득의 일정수준을 보장하기 위해 도입된 국민부가연금제도의 노령부가연금은 가입기간이 3년 이상인 자에게 65세부터 지급된다. 재정방식은 일정한 적립금을 보유하는 수정부과방식으로 운영되고 있으며, 보험료 수입 및 적립금에서 발생하는 이자수입으로 연금급여비를 충당한다. 1995년 이전에는 소득의 13%에

달하는 보험료 전액을 사용자가 부담하였으나, 1995년부터는 신연금제도를 미리 적용하여 1.0%의 본인 보험료가 도입되었다. 1998년 기준 보험료율은 사용자가 6.40%, 본인이 6.95%를 부담하였다.

적어도 3년 이상 기초액을 초과하는 소득이 있는 근로자에게는 부가연금 자격이 주어지며, 매년 근로자는 소득에 대해 연금포인트(pension points)를 부여받는다. 연금포인트는 적용되는 근로자 소득에서 기초액을 공제한 만큼을 기초액으로 나눈 것으로서, 매년 최대 6.5포인트까지 부여받을 수 있다. 일례로 1998년에 109,200크로나(13,193유로)의 소득이 있는 근로자는 2포인트를 부여받는다(Herbertsson, Michael Orszag, and Peter Orszag, 2000).

$$(109,200 - 36,400) / 36,400 = 2$$

급여수준은 근로기간과 매년 취득한 연금포인트에 의존하며, 일단 급여 지급이 개시되면 급여는 매년 기초액에 비례하여 조정된다. 부가연금급여는 [(15년간의 최고 소득기간동안 취득한 연금포인트의 평균) × (기초액)의 60%] 로 결정된다. 그러나 근로자의 연금포인트 누적기간이 30년 미만인 경우 또는 40년보다 적은 기간동안 거주하는 경우의 연금액은 부족 연수에 비례하여 감소하게 된다. 즉 부족한 연금포인트 누적기간과 거주 요건 각각에 대해 각기 1/30과 1/40을 차감한다. 부가연금의 정상적인 퇴직연령은 65세이나, 조기 또는 연기급여를 허용하고 있다. 1998년 기준 평균 부가연금급여액은 남자가 연 90,718크로나(10,961유로달러), 여자가 연 44,364크로나(5,360유로달러)였으며, 여성연금수급자 중 75%, 남성 근로자중 97%가 부가연금을 수급하였다(Herbertsson, Michael Orszag, and Peter Orszag, 2000).

(3) 국민기초연금과 국민부가연금 현황

1998년 연금개혁으로 인해 도입되는 신제도로 이행함에 있어 구제도의 연금비율과 신제도의 연금비율은 가입자의 출생연도에 따라 차별적으로 적용되고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 1937년 이전 출생자는 종전 규정에 따른 국민부가연금을 수급하게 되나 2002년 이후부터는 모든 연금지급액이 물가가 아닌 경제지수에 연동된다. 둘째, 1938년부터 1953년 사이에 출생한 자는 종전의 규정에 따른 부가연금의 일부와 신규정에 따른 연금의 일부를 수급한다. 출생연도가 1년씩 늦어짐에 따라 신제도의 적용비율을 1/20씩 증가시킨다. 셋째, 1954년 이후 출생자는 완전히 신규정에 따른 연금을 수급하되 신제도를 도입함에 따른 1960년도부터 1998년 기간에 관한 신제도에서의 연금수급권은 별도로 산정한다.

이러한 이행과정에 있는 국민기초연금과 국민부가연금의 노령연금 급여 및 수급자 현황은 <표 III-1> 과 같다.

<표 III-1> 노령연금(Old age Pension) 급여 및 수급자 현황

(단위: 백만 스웨덴 크로나, 천명)

연도		1990	1995	1997	1998	1999	2000 (예측치)	2001 (예측치)
노령연금 급여	기초연금	45,573	53,042	52,781	52,617	53,260	53,358	53,642
	부가연금	54,270	79,070	86,045	88,900	93,234	96,509	100,319
노령연금 수급자	기초연금	1,554	1,584	1,592	1,594	1,596	1,603	1,613
	부가연금	1,165	1,289	1,328	1,343	1,359	1,380	1,401

資料: National Social Insurance Board(RFV), Sweden, 2000.

1998년 연금제도 개혁으로 2000년부터는 소득의 18.5%에 달하는 기여금으로 연금재원을 조달하도록 되어있다. 사용자와 피용자의 보험료

부담비율이 아직 결정되지 않았지만 절반씩 부담할 것으로 전망된다 (Herbertsson, Michael Orszag, and Peter Orszag, 2000). 새로운 제도에서는 거시경제 변동과 부과방식제도에 영향 미치는 인구요인에 능동적으로 대처하기 위한 완충기금(buffer fund)을 설정하였으며, 연기금 일부분을 국가예산으로 전용하여 국가부채를 축소하기 위해 사용할 수 있도록 하였다. 이러한 이행과정에 있는 기초연금과 부가연금의 노령연금 급여의 수입·지출현황은 <표 III-2> 와 같다.

<표 III-2> 노령연금의 수입·지출 (1999년 기준)

(단위: 백만 스웨덴 크로나)

수입	노령연금 보험료(Old age pension fee)	105,204
	사회보장보험료(social security fee)	33,625
	기초연금보험료(basic pension fee)	59,552
	국가노령연금보험료(national old age pension)	15,569
	보험료연금제도로 이전(to premium pension system)	-3,542
	이자소득(순)	53,660
	총소득	158,864
지출	노령연금(Old age pension)1)	134,961
	관리운영(Administration)	1,183
	총지출(Total expenditure)	136,144
당해연도 흑자(Surplus during the year)		22,720
보험료 충당율(Covered by fees)		77%
기금잔고('99년 말 기준)		619,1902)

註: 1) 국가기초연금(national basic pension)만을 지급하는 자는 포함하지 않았음.

2) 국가예산으로 45십억 크로나를 이전함에 따라 1999년도 기금잔고가 감소하였음. AP 펀드와 국가예산을 조정하는 것은 새로운 제도도입에 따라 소요되는 정부비용에 기인함.

資料: National Social Insurance Board(RFV), Sweden, 2000.

마. 스웨덴 사회복지 모형의 현황과 문제점

스웨덴 복지모형이 체계적으로 구축된 1960년대부터 사회여건의 변화로 복지급여가 감소하기 시작한 1990년대 이전까지 스웨덴은 요람에서 무덤까지의 복지모형이라는 표현으로 대표되는 보편적 복지모형(universal welfare model)의 전형이었다. 이는 높은 세율의 일반조세를 재원으로 사회적인 급여(Social benefits)를 제공하는 관대한 복지국가로 알려져 있다. 이러한 복지국가모형은 적극적 노동정책과 이를 뒷받침하기 위한 전반적인 사회보장 네트워크를 기본 축으로 하고 있었다(Sven Hort, 2001년 예정).

스웨덴 복지국가모형은 구체적으로 첫째, 실업율을 일정하게 유지하며 구조조정을 추진하는 적극적인 노동시장정책을 채택하였다. 둘째, 남녀 구분없이 경제활동인구의 대다수가 적극적으로 노동시장에 참여하도록 권장함으로써 이들 대부분이 납세자가 될 수 있도록 유도하였다. 셋째, 이러한 폭넓은 조세기반정책을 바탕으로 고비용의 보편적인 사회보장제도가 재정적으로 유지될 수 있도록 하였다. 넷째, 적극적인 노동시장 참여정책 또는 생산적인 사회정책을 뒷받침할 수 있는 전반적인 사회보장 네트워크를 구성하여 국가에서 적극적으로 관리하였다. 즉 고용보험을 제외한 산재보험, 상병보험, 노령연금, 부모보험과 아동수당과 같은 다양한 가족급여에 관련하여 국가사회보험위원회(National Social Insurance Board)가 주 또는 지역단위 사회보험사무소를 감독하였다.

이러한 원칙에 기반을 둔 스웨덴 사회복지모형은 1990년 초부터 심각해진 경제위기가 야기하는 재정압박으로 인해 모형의 존립 자체가 위태롭게 되었다. 1990년대 초 스웨덴의 거시경제상황은 2차 세계대전 이후 진행되어왔던 경제적 상황과는 여러가지 면에서 근본적으로 차이

가 있었다(Sven Hort, 2001년 예정). 1990년대 초 경제상황의 두드러진 특징은 1930년대 이후 가장 심각하며 장기간 지속되었던 경제불황에 직면하였었다는 것이다

지금까지는 경험하지 못한 높은 실업률, OECD 국가 중에서도 가장 높은 수준인 공공부문의 예산적자, 1981~82년 당시의 평가절하보다 심각한 스웨덴 크로나의 통화가치 하락 등이 대표적인 예라 하겠다. 이와같은 거시경제 환경의 변화는 2차 세계대전이후 전개되어 왔던 보편적인 복지국가를 유지할 국가의 능력에 대해 커다란 회의를 품게 하였다. 이에따라 사민당 집권기간인 1990년 처음으로 사회복지 급여가 증가하지 않고 감소하였으며, 이러한 결정이 1991년 총선에서 사민당이 패배한 이유로 받아들여지고 있다.

보편적인 보장을 특징으로 하는 스웨덴의 사회보장제도는 이를 지탱해줄 수 있는 경제적 여건의 붕괴로 인해 1990년대 내내 혼란에 휩싸이게 되었다. 이러한 시대상을 반영하여 가족급여 뿐 아니라, 연금, 산재, 상병, 고용보험 등의 사회보장제도가 정치의제(agenda)의 상층부를 형성하고 있었다. 이러한 상황에서 스웨덴은 다양한 이익집단의 의견 수렴과정을 거쳐 자원의 배분에 직접적인 영향을 미치고 있는 보편적인 사회보장제도를 적절히 조정(fine tuning)하는 쪽으로 사회보장의 목표를 설정하였다(Sven Hort, 2001년 예정).

1980년 이후 스웨덴의 사회보험부문 지출과 국내총생산 대비 지출비율을 나타내는 <표 III-3>에서는 1990년 이후 스웨덴의 국민총생산(GNP) 대비 사회보장부문 지출비율이 지속적으로 감소하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 III-3〉 사회보험부문(Social insurance sector) 지출 및 GNP 대비 비율

(단위: 억 스웨덴 크로나, %)

연도	사회보험부문지출	GNP	GNP 대비지출(%)
1980	90.4	525	17.2
1985	152.4	863	17.7
1990	257.5	1,347	19.1
1995	307.9	1,713	18.0
1996	298.9	1,756	17.0
1997	295.2	1,813	16.3
1998	289.8	1,890	15.3
1999	319.2	1,972	16.2
2000	338.0	2,086	16.2
2001	355.6	2,203	16.1

資料: National Social Insurance Board(RFV), Sweden, 2000.

한편 1998년 이후 사회보험 항목별 절대지출액 규모가 〈표 III-4〉에 예시되어 있다.

〈표 III-4〉 스웨덴의 사회보험 지출

(단위: 백만 스웨덴 크로나, SEK)

보험/급여 형태	1998	1999	2000(예측치)	2001(예측치)
가족 및 자녀 관련 지출 (Financial security for families and children)	43,888	47,938	51,331	54,558
상병 및 장애관련 지출 (Financial security in sickness and disability)	74,695	93,570	104,876	115,330
연금관련 지출 (Financial security for old age, etc)	161,696	166,998	170,194	174,307
훈련수당 등 기타지출 (Training allowance, etc)	9,476	10,729	11,591	11,369
관리 운영비(Administration)	6,519	7,411	7,857	7,832
지출 총계	296,274	326,646	345,849	363,396

資料: National Social Insurance Board(RFV), Sweden, 2000.

상기 <표 III-4>에 따르면 연금관련 지출, 상병 및 장애관련 지출, 가족 및 자녀관련 지출, 훈련수당 등의 순으로 지출비중이 크게 나타나고 있으며 연 10% 내외의 지출증가가 예상되고 있다.

이러한 사회보험 지출증가가 장기적으로 지속가능할 수 있는지의 여부를 세대간회계(Generational accounting) 개념을 이용하여 검증할 수 있다.

<표 III-5> 스웨덴의 세대간 회계

1995년 기준 세대 연령	평균	남성	여성	사회보험 기여
0	-99.0	-65.6	-133.8	68.3
10	-29.5	17.3	-79.0	96.0
20	78.5	141.3	12.9	130.8
30	111.4	176.2	43.3	137.6
40	84.5	134.4	32.5	115.1
50	0.4	35.4	-36.2	73.0
60	-119.0	-104.7	-132.8	20.6
70	-152.9	-145.8	-158.9	0.7
80	-122.3	-114.0	127.7	0.1
90	-78.5	-79.0	-78.4	0.0
100	-20.0	-22.7	-19.4	0.0
미래의 세대간 회계	36.1	89.9	-20.0	-
GDP 대비 다기간 (Inter-temporal) 부채(%)	236.5	-	-	-

註: 1) 위 표에서 (-)는 부담의 감소, (+)는 부가적인 부담을 의미한다.

2) 상기 수치는 1995년의 1000 ECU임.

3) 이자율 5%, 경제성장률 5%의 가정 하에 계산되었음.

資料: Petter Lundvik, Erik Lüth, and Bernd Raffelhüschen(1999)에서 재정리.

세대간 회계는 정부 재정정책의 장기적인 지속가능성 및 재정부담에 있어 세대별 공평성 분석을 위해 Auerbach and Kotlikoff(1995)에 의해 비교적 최근에 개발된 방법이다.¹⁸⁾ 세대간회계에서는 정부가 발행한 채권, 즉 정부의 부채인 국채(government bills)의 세대별 부담비율 산정을 통해 세대간부담의 공평성을 분석한다. 이러한 세대간회계는 정의 상 특정 회계연도가 아닌 장기간의 정부예산제약(inter-temporal budget constraint)에 기초한 개념이다.

〈표 III-5〉에 나타난 스웨덴의 세대간회계 계산결과에 의하면 미래 세대가 평균적으로 36% 정도 초과부담하고 있는 것으로 나타나 현재의 재정정책 기조가 유지되는 한 장기적인 관점에서 재정정책의 지속에는 커다란 문제가 없을 것으로 전망되고 있다. 그러나 20대부터 40대 연령층의 경우 여타세대에 비해 세대간회계의 초과부담 비율이 매우 높게 나타나고 있으며, 사회보장 기여금에서도 100% 이상 초과부담하고 있는 것으로 나타나 여타세대에 비해 세대간 불평등으로 인한 불이익이 현저하게 나타나고 있다.

바. 1998년의 연금개혁 이전 스웨덴 연금제도의 문제점

국가가 제도유지의 최후보루(Last resort) 역할을 하되 세대간 계약을 암묵적으로 전제하여 설계된 공적연금은 특히 연금재정 안정과 관련하여 사적연금과 전혀 다른관점에서 접근될 수 있다는 주장들을 흔히 접하게 된다. 공적연금제도를 오래 전에 도입하여 성숙단계에 돌입한 국가들의 경우 기존제도에서 파생되는 문제점, 특히 연금재정 불안정 문제에 대한 현실인식에 있어 사회구성원들 사이에 상당한 이견이 존재함을 발견할 수 있다.

18) 세대간 회계의 정확한 개념은 부록을 참조하기 바라며, 우리나라의 세대간회계(공적연금에 국한)에 관심이 있는 독자는 Sukmyung Yun(2000)을 참조하기 바란다.

특히 연금제도 관련법의 입법과정을 통해 연금제도 개선을 실행에 옮기는 정치인과, 보다 장기적인 관점에서 연금재정의 안정성을 분석하고 있는 연금재정 추계담당자들이 전적으로 다른 시간대(different time perspectives)에서 연금제도를 논의하고 있으며, 전적으로 다른 방식으로(differently ways) 위험을 정의하고 위험에 대한 대응방식을 논의하고 있다는 지적이 있다(Eriksen and Palmer, 1994). 상이한 판단기준에 따라 연금제도를 논의하는 경우 서로 상반되는 주장들이 팽팽하게 대립될 수 있으며 이 경우 일반국민들, 나아가서 국가 전체적으로 연금제도 현황 및 장래에 대해 상당한 혼란을 야기시킬 수 있다.

Eriksen and Palmer(1994)는 1998년 연금제도 개혁 이전 스웨덴의 연금제도는 다음과 같은 점에서 혼란이 있었다고 지적하고 있다. 첫째, 사회보험의 목적 자체가 불분명해지고 있었다. 둘째, 스웨덴의 소득 이전제도(Transfer system)가 필요이상으로 확대되어 비효과적(ineffective)이라는 지적이 제기되고 있었다. 셋째, 소득 이전제도의 합법성(legitimacy), 이 중에서도 특히 연금제도의 합법성에 대해 의문들이 제기되고 있었다. 넷째, 1998년 연금제도 개혁이전의 관련법(the present legislation) 테두리에서는 공적연금제도와 노사합의를 기초로 하는 보충급여 사이의 책임 소재가 불분명하였다. 다섯째, 연금제도에 대한 기여(contributions)와 급여의 연계가 불명확하였다. 여섯째, 정치적 계약조건들이 불확실하여 상당한 정도까지 정치적으로 남용될 여지가 있었다.¹⁹⁾

이하에서는 1998년 연금제도 개혁이전 스웨덴 연금제도의 문제점을 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

19) The conditions of the political contract are unclear. All the 'loose ends' provide considerable room for political manipulation(Eriksen and Palmer, 1994).

1) 근로세대의 부담이 경제성장률에 좌우됨 (The cost on the working generation varies with growth)

1998년 연금개혁이전 스웨덴에서 채택하고 있던 부과방식 연금제도의 특징은 연금급여재원이 현재 근로자의 근로소득으로 충당되는 반면, 연금수급자의 급여수준은 과거 경제상황에 기초하고 있다는 점이였다. 따라서 다른 모든 상황이 동일할 경우 부과방식제도는 실질 경제성장률이 높을 때 제도 유지비용이 적어지고, 경제성장률이 낮을 때 제도유지 비용이 크게 된다.

따라서 실질경제성장률이 낮은 경우 수입과 지출의 불균형으로 인한 재정불안정으로 인해 제도유지에 심각한 문제가 발생할 수 있다. 스웨덴의 구연금제도에서는 근로자들의 임금에 기초하여 부과되는 기여금으로 재원을 조달하였던 반면, 연금급여가 소비자물가에 연동되어 있었다. 따라서 실질가치에서 근로자의 총소득이 증가하는 경우 여타 경우에 비해 연금제도 유지를 위한 상대적비용이 하락할 것이다. 그러나 스웨덴의 경우 실질임금의 증가세가 1950년대와 1960년대를 거쳐 상당히 둔화되고 있었다. 이 결과 구연금제도를 유지하기 위한 현역 근로세대의 부담이 이전세대에 비해 급격히 증가하게 되었다.

상이한 임금성장률 가정 하에서의 구제도 유지비용을 보여주는 아래 <표 III-6>은 연금제도를 유지하기 위해 필요한 기여율이 실질임금 성장률에 매우 민감하다는 사실을 구체적으로 예시하고 있다. 즉 2025년에 노령, 장애, 유족연금을 지급하기 위해 필요한 총재원이 1% 실질임금 성장률 하에서는 34%로 추정되는 반면, 2% 실질임금 성장률 하에서는 24% 정도로 낮아져서 1990년 수준에 머물 수 있을 수 있을 것으로 전망되었다.

〈표 III-6〉 다양한 실질임금 상승률 가정 하에서의 노령, 장애, 유족
연금 비용 총당에 필요한 기여율

(단위: %)

연 도	총실질임금 성장률			
	0%	1%	2%	3%
1990	22.5	22.5	22.5	22.5
2005	34.3	29.1	25.7	26.9
2025	49.2	33.6	23.8	17.4

註: 표의 수치는 0~3% 사이의 여러 가지 총실질임금 성장률 가정 하에서, 1992년 기준으로 계산한 보험료 부과기준액 대비 %임.

資料: RFV anser (1993)-스웨덴어 자료;- Gustaf Scherman(1999)에서 재인용.

한편 실질임금 성장률과 관련된 동전의 다른 면은 고성장시기에 비해 저성장시기의 소득대체율이 훨씬 높다는 사실이다. 아래 〈표 III-7〉에서는 실질임금 변화에 따른 소득대체율의 차이를 보여주고 있다.

〈표 III-7〉 다양한 실질임금 상승률 가정 하에서의 부가연금의 소득대체율

(단위: %)

	연간 실질임금 변화율(%)				
	-1	0	1	2	3
최종임금의 %로서 15년 최고소득의 평균	116	107	100	87	77
최종임금의 %로서 ATP급여	64	60	56	52	49
연금수급자로서 10년이 경과한 후 노동시장에 참여하고 있는 근로자 임금의 %로서 ATP급여	71	60	51	43	37

資料: Eriksen and Palmer, 1994.

〈표 III-7〉에 따르면 연 3%로 실질임금이 증가하는 경우에 비해 연 -1%로 실질임금이 증가하는 경우에는, 연금수급자로서 10년이 경과한 후 노동시장에 참여하고 있는 근로자의 부가연금급여의 소득대체율이 거의 2배 가까이 증가함을 알 수 있다. 이는 1970년대와 1980년대 스웨덴의 실질임금 상승률이 1950년대에 비해 현격하게 둔화됨에 따라 연금의 소득대체율이 최초로 의도했던 것보다 훨씬 높게 나타나는 결과를 초래하였다(Gustaf Scherman, 1999).

〈표 III-7〉이 연금제도 개혁이전 부가연금제도의 비용부담에 대해 시사하는 바는 영원히 3%로 경제성장이 지속되는 경우와 1%로 성장이 지속되는 경우를 비교하면 후자가 거의 두배 이상의 비용을 필요로 한다는 점이다. 이러한 문제는 연금크레딧과 연금급여를 물가상승에만 연계시키는 대신 물가상승과 실질임금상승률을 동시에 고려하는 지수를 사용하는 경우 해결될 수 있다. 그러나 1998년 연금개혁 이전의 스웨덴 제도에서는 이와같은 지수산정법은 고려되지 않고 있었기 때문에 제도의 건전성 여부는 전적으로 미래의 경제성장 전망에 의존할 수밖에 없었다.²⁰⁾

1998년 연금개혁이전까지 적용되었던 기초연금과 부가연금의 2층체계 연금제도 도입에 앞서 당시의 제도 설계자는 1%와 4% 사이의 경제 성장률 하에서 부과방식 연금제도가 야기할 비용을 계산하였으나, 기본적으로는 스웨덴 경제가 향후 기본적으로 3%이상은 성장할 것이라는 확신을 갖고 제도설계를 하였다(Eriksen and Palmer, 1994). 제도

20) 향후 스웨덴의 임금성장률이 어떠한 양상을 보일지 정확하게 예측하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 구제도에서는 실질임금 상승률이 2% 전후가 되는 경우 미래에 발생할 연금비용을 충당할 수 있을 것으로 전망된다. 왜냐하면 실질임금 성장률이 2%일 경우 장기적으로 비용이 크게 증가하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 이러한 논점이 1998년 연금개혁에서 경제성장에 급여를 연동함에 있어 정상적(Norm)인 경제성장률로 2%를 상정하게 된 배경으로 추측된다(Scherman, 1999).

설계자의 이러한 확신이 15년 동안의 최고소득기간에 대한 60%의 소득대체율 보장을 결정하는 데 있어 결정적인 역할을 한 것으로 추측되고 있다.²¹⁾

2) 소득상한 설정이 야기하는 문제

구제도에 내재된 또다른 문제점으로는 가입이후 근로기간이 경과함에 따라 가입자들에게 적용되는 소득의 범위(the portion of earnings)에 상한을 설정함으로써 야기되는 문제를 들 수 있다. 구제도에서는 연금권 보장과 직접적으로 연관되는 기초액대비 소득상한(7.5BA)이 실질임금 상승이 아닌 물가에 연동되어 있어, 실질임금이 증가하는 경우 연금수급권을 부여하는 소득상한이 임금상승률에 비해 하락하게 된다.

부가연금 도입 당시에는 일부 최고등급의 소득계층만이 부가연금제도의 소득상한을 초과하였으나, 이미 1990년대 초에 전체 근로자의 10% 이상이 부가연금이 보장하지 못하는 상한선 이상의 소득을 올리고 있었다. 연간 2%의 실질성장률 가정 하에서 1990년에 25세인 근로자의 경우 근로경력 15년만인 40세 전후에 이미 부가연금에서 설정하고 있는 소득 상한선에 도달할 것으로 전망되고 있어, 이후 근로기간에 대해서는 부가연금의 소득상한선을 누진적으로 초과할 것으로 예상된다. 부가연금의 상한이 경제성장률에 연동되지 않는 한 장기적으로 제도가 더 이상 소득비례(earnings-related)제도로서의 역할을 수행하지 못하게 되어, 점차적으로 부가연금제도가 새로운 정액연금제도(flat-rate pension system)로 변모될 처지에 있었다.²²⁾

21) 그러나 1950년 보고서(the Principles of Report)에서 이미 40%의 소득대체율이 논의되었음을 주목할 필요가 있다.

22) 1998년 연금개혁으로 도입된 새로운 제도에서는 소득상한이 평균소득 증가율(the growth of average earnings)에 연계될 것이며, 현재세대 뿐 아니라 미래세대에게도 상대적으로 동일한 급여를 제공할 것이다(Scherman, 1999).

소득상한 설정이 야기하는 문제점 해소를 위해 부가연금제도의 소득상한을 실질경제성장에 연동하는 경우의 예상소용비용이 <표 III-8>에 예시되고 있다. <표 III-8>이 시사하는 바는 첫째, 장기적으로 경제성장률이 1% 이하로 하락할 경우 현 제도의 재원조달이 불가능하다는 것이다. 둘째, 연금급여와 관계되는 소득상한을 경제성장에 연계할지라도 2%의 실질경제성장 가정에서는 탄력적인 제도운용으로 제도유지가 가능할 수 있다는 점이다.

<표 III-8> 기초연금과 부가연금의 상한을 실질경제성장에 연동하는 경우 비용 총당에 필요한 기여율

(단위: %)

연도	연간 GDP성장률			
	0%	1%	2%	3%
1990	24.3	24.3	24.3	24.3
2000	29.0	25.5	22.9	20.7
2010	38.1	30.4	24.8	20.8
2020	46.6	34.3	26.5	21.3

註: 1) 소득상한을 실질경제성장에 연동시키는 경우 예상되는 소요비용
 2) 주택수당을 포함한 비용임.

資料: Pensions commission(1990)-스웨덴어 자료-; Eriksen and Palmer(1994)에서 재인용.

구제도에서처럼 연금수급권을 부여받을 수 있는 소득수준에 상한을 설정하는 경우에도 경제성장률이 일정수준 이상을 지속하는 경우에는 연금제도 유지비용이 감소하여 제도운영에 긍정적으로 작용할 수 있다. 즉, 2%이상의 경제성장률이 지속되는 상황에서 연금제도에 적용되는 소득의 상한을 설정하는 경우 가입 근로자들의 소득증가와 동일한 비율로 연금수급권이 증가하지 않는 대신, 연금제도를 위한 가입자들의 기여는 증가하는 소득에 비례하여 지불될 것이기 때문이다. 다시

말하면 연금제도 적용소득의 상한 이상의 초과부분에 대해서도 보험료율에 비례하여 기여금을 지불할 것이기 때문이다. 이와같은 초과소득(excess income)은 다른 이유들로부터 기인하는 연금제도 유지를 위한 비용증가를 상쇄할 수 있을 것이다(Scherman, 1999).

3) 소득, 기여와 급여 사이의 연계 모호

1998년 연금제도 개혁이전의 스웨덴 연금제도가 내포하고 있었던 문제점의 하나로 개인의 소득, 이를 기초로 한 연금제도에서의 기여, 급여의 연계고리(link) 약화를 지적할 수 있다. 이미 언급하였듯이 구연금제도에서는 가입자들의 기여가 보험료(insurance premium)보다는 세금으로 간주되는 경향이 강했다. 왜냐하면 대부분의 스웨덴 남성들은 부가연금 급여수급을 위해 필요한 30년 이상을 근무하고 있으나, 기존 제도는 30년 가입기간에 대해서만 연금수급권을 보장하는 반면 30년이 지난 이후에도 부가연금 보험료를 계속 납부하도록 요구함으로써 세금요소를 상당부분 내포하고 있었기 때문이다. 이에 따라 구 부가연금제도는 소득흐름이 일정하지 않거나(an uneven flow of income), 일정기간동안만 근로행위를 한 근로자들에게 유리하도록 설계되어 있었다.

또한 구제도 하에서의 부가연금 수급권 미확보 계층에 대한 기초연금을 통한 다양한 형태의 추가적인 소득지원은, 기초연금과 부가연금을 합한 총급여액 면에서 근로경력이 많은 중간소득 이하의 근로자와 급여의 차별성을 부각시키지 못하였다(Scherman, 1999). 즉 일생동안 근로경력이 전혀 없거나 근로경력이 비교적 단기간이었던 근로자들의 급여수준이 장기간 노동시장에 잔류하였던 중간소득이하 근로자들의 연금급여수준과 커다란 차이가 없음으로 인해 노동시장에 잔류할 유인을 감소시켜 조기퇴직의 유인으로 작용할 수 있었다.

4) 인구구조의 급격한 변화

연금제도 자체의 문제는 아니지만 연금제도 도입당시와 비교하여 급격하게 변화되는 인구구조 또한 개혁 이전의 스웨덴 연금제도를 장기적으로 지속 불가능하게 한 요인으로 지목되고 있었다. 즉 제도 도입 당시의 안정적인 인구구조를 바탕으로 설계된 연금제도가 제도 도입 이후 오랜 시간이 경과하여 인구구조 등에서 상당한 변화가 발생함에 따라 기존제도의 유지가 어렵게 된 것이다. 현재 평균수명의 증대와 출산율 저하 등을 경험하고 있는 대부분의 선진국들이 이에 해당한다고 하겠다.

스웨덴에서도 노령인구의 급증과 인구구조의 변동으로 인해 구제도의 존속이 어렵게 되었다. 2000년 100명의 경제활동인구 대비 30여명인 연금수급자 비율이 25년 이후인 2025년에는 41명으로 증가할 것으로 예상되고 있다(Scherman, 1999). 특히 평균 기대여명이 증가하고 베이비붐 세대로 대표되는 특정 연금수급 코호트(cohort)가 증가하는 경우, 상당한 수준의 기여율 증가가 요구되기 때문이다.

〈표 III-9〉는 1990년 3.2였던 부가연금 부양비(ATP dependency)가 2035년에는 1.8로 하락할 것이라는 전망을 보여주고 있다. 이렇게 부양비가 급격하게 하락하는 이유는 1990년 현재 전체 고령인구의 25%가 부가연금급여를 수급하고 있지 않으나 향후에는 고령인구의 상당수가 부가연금 수급자가 될 것이라는 전망에 기인하고 있다.²³⁾

23) 동 요인이 전체 부가연금 부양비 하락비율의 50%를 설명하는 것으로 알려져 있다.

〈표 III-9〉 부가연금관련 인구구조 현황과 전망

(단위: 천명)

	1990	2035	
총연금수급자	1,589	2,546	
노령연금	1,160	2,016	
장애연금	281	334	
유족연금	148	196	
근로인구 20 -64	4,603	4,176	
연금수급자에	유족제외	3.2	1.8
대한 근로자 비율	유족포함	2.9	1.6

資料: Eriksen and Palmer(1994).

〈표 III-9〉가 시사하는 것처럼 부과방식의 연금제도는 인구구조 고령화로 대표되는 인구구조 변화에 매우 취약하다. 이러한 문제점에도 불구하고 전국민 대상의 공적연금제도 설계시 적용의 용이성으로 인해 대다수 국가들이 부과방식의 연금제도를 채택하였으며 스웨덴에서는 1950년대가 여기에 해당된다고 할 수 있다.

지금까지의 논의를 통해 얻을 수 있는 교훈은 장기적인 관점에서의 성장률 변화와 극심한 인구구조 변화 모두를 포괄할 수 있는 연금제도의 설계가 중요하다는 것이다.

사. 1998년의 공적연금개혁 개요

1) 연금개혁 논의과정

1960년 부가연금제도 도입으로 구축된 스웨덴의 기초 및 부가연금제도가 1970년대를 거치면서 심각한 재정불안정 현상을 노출함에 따라

스웨덴 정부는 1980년대 중반 기존의 연금제도를 재검토하기 위해 연금특별위원회(Pension Commission)를 구성하였다. 그러나 1990년에 완성된 동위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론수렴 결과 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 개혁안에 담은 개선내용들이 부족하다는 의견들이 압도적이었다.

이에 따라 7개 정당이 참가한 실무작업반(A Working Group)이 구성되었으며 동작업반은 경제 상황을 고려하며, 기여와 급여의 연결고리를 강화하는 연금개혁안을 작성하여 1994년 스웨덴 의회에 제출하였다. 실무작업반의 개혁안이 향후 스웨덴의 바람직한 연금개혁 방향이라고 판단한 스웨덴 의회는 이를 실행에 옮기기 위한 연금개혁 실행 실무작업반을 구성하였다. 연금개혁안을 지지하는 5개 정당이 동실무작업반에 참여하여 개혁안을 실행에 옮기기 위한 후속 업을 벌였으며, 이를 토대로 연금개혁안이 1998년 6월 8일 스웨덴 의회에서 통과됨에 따라 1999년 1월부터 새로운 연금제도가 도입되었다.²⁴⁾

2) 개혁의 기본방향

일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 연금가입자 및 수급자의 평균수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지 가능한 연금제도 구축을 개혁의 기본목표로 설정하였다. 연금개혁 방향을 구체적으로 살펴보면

- 노령연금을 장애연금이나 유족연금과는 분리된 하나의 독립된 보험으로 하며, 기초연금과 부가연금제도의 일원화를 도모함.

24) 1937년 이전 출생자는 구제도에만, 1938~1953년 출생자는 구제도와 신제도에 동시 적용되며, 1954년 이후 출생자는 신제도만 적용 받게됨에 따라 개혁된 공적연금제도는 도입에 따른 충격을 최소화하면서 점진적으로 도입될 예정이다.

- 생애소득에 기초하여 각출된 보험료총액에 의해 연금급여액을 산출함.
- 연금가입자에 대해 보험료 자기부담원칙을 적용함.
- 평균 기대여명의 변화에 따라 연금급여액을 자동으로 조정함.
- 연금급여 인상폭을 실질임금 및 물가지수에 연동하여 산출함.
- 연금수리에 기초하여 연금 수급개시연령을 탄력적으로 조정함.
- 기초연금에 대신하여 최저연금보증제도를 도입함.

3) 연금개혁 내용

스웨덴 모든 국민들에게 안정적인 노후생활을 제공한다는 소득보장의 대전제 하에 일생소득(lifetime earning)에 기반을 둔 안정적인 연금제도 구축을 목표로 단행된 연금개혁의 주요내용은 다음과 같다.

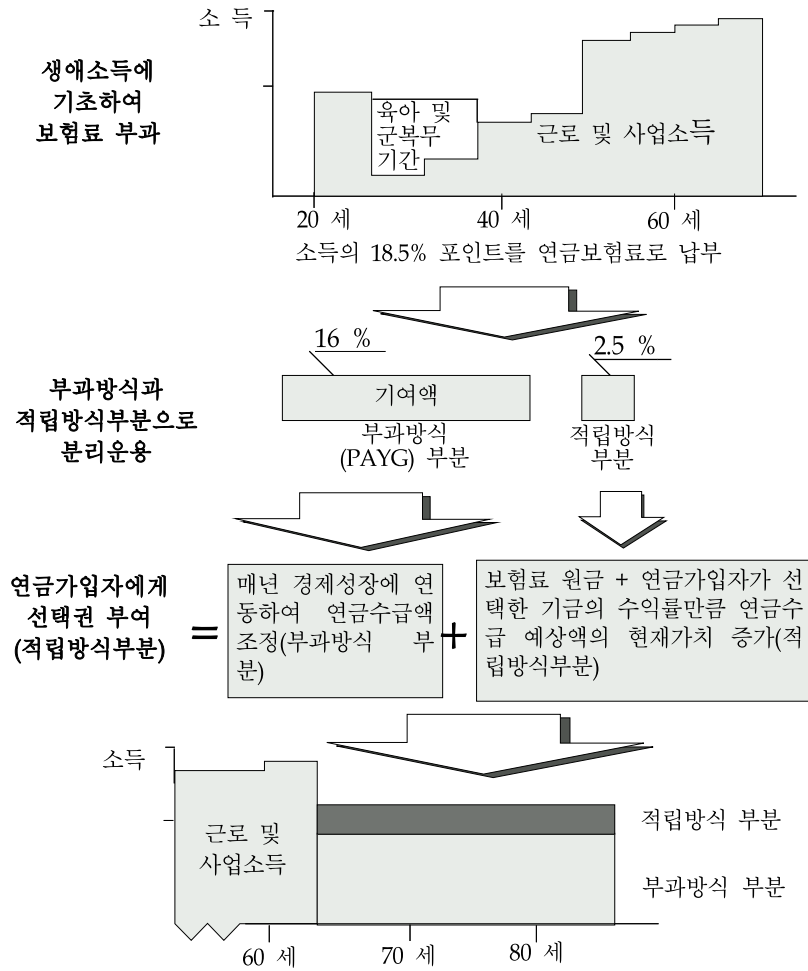
- 연금급여는 기본적으로 일생소득을 기초로 산정하나, 근로 및 사업소득 외에 상병수당, 육아수당 등의 소득도 포함하여 연금보험료를 징수함.
- 생애소득원칙에 따라 개인생애소득(lifelong earnings principle)의 18.5% 포인트가 연금보험료로 각출되며 연금가입자에게 각출료 이외에 납부한 보험료의 이자에 대한 청구권도 부여함. 소득대비 총 18.5% 포인트에 달하는 보험료에서 16% 포인트는 당해연도 연금 지출을 위해 부과방식 형태로 지출함. 나머지 2.5% 포인트는 보험료적립계정(premium reserve account)에 저축되어 이자가 가산되며, 연금가입자에게 동 계정의 기금관리자 선택권을 부여함.
- 연금제도가 경제성장과 연계되어 국가경제 전체의 가용한 자원에 의해 조정될 수 있도록 함. 이를 위해 향후에는 연금급여가 평균적인 소득성장(average income growth)에 연계되도록 함.

- 인구구조 변화에 연금제도가 순응할 수 있도록 함. 이에 따라 퇴직 시점의 평균수명에 따라 연금 급여수준을 결정하도록 함.
- 기초보장(basic safety net) 차원에서 개인적인 이유로 취업 경험이 없거나 일정소득이하 사람들을 위한 최저연금보증제(guaranteed a minimum pension)를 도입함.
- 개정된 소득비례 연금제도는 국가예산과 독립적으로 운영되며 독자적인 재원조달(self-financing)을 원칙으로 함.
- 연금가입자에게 매년 자기자신의 연금수급권 및 미래 수급권 전망치에 관한 자료를 얻을 수 있는 기회를 부여함.
- 피용자와 고용주의 보험료 부담 비율, 재학기간 동안의 연금수급권, 장애 및 조기퇴직연금, 유족연금, 연금 수급권자를 위한 주택보조 등에 관한 사항은 추후 논의를 통해 확정하기로 하였음(The National Social Insurance Board, 1999).

이러한 연금개혁으로 스웨덴의 연금제도는 기존의 확정급여제도를 명목적인 확정각출에 의한 부과방식 부분(16% 포인트)과 민간부문에서 운영되는 적립방식의 개인계정(2.5% 포인트)의 2층 체계로 전환되었다²⁵⁾(圖 III-1 참조).

25) 명목확정각출(NDC)제도의 개념을 보충 설명하면, 부과방식으로 운영함에 따라 실제 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자 개개인의 보험료 기여액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인에게 귀속시키는 것을 의미한다. 따라서 부과방식 부분에서 개인에게 귀속되는 부분은 실제 존재하지 않게 되며 이러한 의미에서 명목확정각출형(NDC)이라고 부르고 있다(Palmer,Edward, 1999). 보다 구체적인 내용에 대해서는 부록을 참조하기 바란다.

[그림 III-1] 개정된 스웨덴 공적연금제도 흐름도



註: 개혁된 스웨덴 연금제도의 가장 큰 특징은 15년간의 소득만을 고려한 과거 부가 연금과 달리 일생소득을 기준으로 연금급여액을 산정하는 것임. 보험료 원금과 여기에 이자를 가산한 금액이 가입자 개인에게 부과방식부분과 적립방식부분으로 귀속됨. 적립방식 부분의 기금운용을 개인에게 선택할 수 있도록 함.

資料: Ministry of Health and Social Affairs(1998), 윤석명(1999f).

2층 적립방식 개인계정의 경우 이미 1995년부터 국가부채사무소 (National Debt Office)에 가입자총액 기준의 계정이 신설되어 이자가 가산되고 있다. 총액계정을 개인계정으로 전환하기 위한 작업이 1999년 상반기에 실행되어 이미 해당자료가 개인에게 발송된 상태이며, 2000년 하반기에는 가입자 개개인이 자신들의 계정을 선택하도록 되어있다.

가입자 개인들은 민간 전문펀드매니저에게 적립방식으로 운용되는 2.5% 부분을 위탁할 수 있으나, 실제 기금운영기록은 보험료담당 연금위원회(Premium Pensions Authority, PPA)가 관리하고 있다. 그러나 적립방식에 해당하는 2.5%부분의 기금운용은 기본적으로 연금위원회가 운영하는 국가연금보험기금(National Pension Insurance Fund, NPIF)이 담당하도록 되어 있다. 모든 기금운영자는 매년 운용경비에 관한 상세한 내역 및 보험계약(policy-holders) 결과를 보고하도록 되어 있다.

한편 개정된 연금제도에서 부과방식부분의 연금액은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정지수법에 의해 매년 조정된다. 이러한 경제상황 변화에 따른 연금급여의 변동정도는 <표 III-10> 과 같다.

<표 III-10> 경제상황에 연동된 연금급여 조정

구 분	평균적인 경제성장 (Growth norm)	고성장 (High growth)	저성장 (Low growth)
물가상승	3.1%	3.1%	3.1%
임금상승 (경제성장에 비례)	1.6%	2.3%	0.6%
평균경제성장률과의 차이	0.0%	0.7%	-1.0%
연금급여 변동	3.1%	3.8%	2.1%

資料 : Federation of Social Insurance Offices(1999), 윤석명(1999f).

〈표III-10〉에서 예시된 것처럼 평균적인 경우에 비해 실질 평균소득이 증가하면 연금수급액(the value of pension entitlement)이 인상되나, 반대로 실질평균소득이 감소하는 경우 연금수급액은 삭감되도록 되어 있다. 그러나 보험료 적립계정은 적립금의 이자가 적립계정에 직접 불입되기 때문에 경제지수조정법과는 독립적으로 운영된다.

아. 1998년 연금개혁 이후 스웨덴 연금제도 평가

세계최초로 전국민에게 강제적용되는 국민연금제도를 도입하였던 스웨덴은 보편적 복지모형의 대표적인 국가로 국제적인 주목을 받았으나, 변화하는 경제·사회 환경으로 인해 기존제도를 유지하는 것이 현실적으로 어렵다는 판단에 따라 오랫동안 연금제도 개선을 위한 국민적 합의도출 노력을 전개시켰다.

지난 수십년 간 스웨덴의 경험에 비추어 볼 때 공적제도의 위험에 대해 공개적이며, 객관적인 논의를 진행하는 것은 매우 어렵다는 것을 알 수 있다. 정치인들이 정치적 확신(political conviction)에 따라 온갖 수사를 이용하여 연금제도를 옹호 또는 공격하는 반면, 정치인들의 이러한 행태가 상충되는 '사실'들을 대립(conflicting)시켜서 일반 국민들을 당혹스럽게 한다는 지적이 있다(Hills, Ditch and Glennerster, 1994). 당연한 일이지만, 연금제도를 논의함에 있어 서로 상반되는 주장들이 팽팽하게 대립할 때 제도에 대한 신뢰하락이 유발되며, 이러한 현상이 정부와 정치인들에 대한 불신을 가중시킬 수 있다는 것이다.

오랜기간 다양한 정치세력간의 논의과정을 통해 1998년 단행된 연금개혁으로 기초연금과 부가연금으로 이원화되었던 스웨덴의 구 연금제도는 기초연금과 부가연금 제도의 일원화를 도모하되 가입자에게 부분적인 선택권을 부여함으로써 사회보장의 기본 패러다임이 변화하는 것으로 평가되고 있다(Edward Palmer, 1999). 개정된 스웨덴 연금제도에서

는 사회정책적인 고려에 의해 부여되는 소득재분배기능을 연금재정이 아닌 연금제도 이외의 부문(정부재정)이 담당하도록 하고 있다. 이는 개정된 스웨덴의 노령연금제도가 순수한 보험제도로 전환됨에 따라 사회보험(social insurance)을 사회정책(social policy)과 명확하게 구분하고 있음을 의미한다.

개정된 스웨덴 연금제도에서는 최저보증연금부분이 유일하게 소득재분배와 관련된 사회정책 기능을 담당하고 있다. 이에 따라 생애소득을 기초로 순수한 보험의 특성에 따라 부여되는 연금급여수준이 정부의 사회정책 기능과 결부될 수가 없게 되었다. 즉, 기존에 존재하였던 소득재분배기능을 공적연금제도로부터 분리함에 따라 부과방식부분과 적립방식부분이 보험원칙(insurance principle)에 충실하게 되어 연금제도의 기본골격에 국가가 개입할 여지를 상대적으로 축소시켰다는 것이 스웨덴 연금개혁의 가장 큰 특징으로 평가되고 있다.

그러나 스웨덴 연금개혁이 명목확정각출(Notional Defined Contribution)제도를 통해, 기존 제도에서 발생된 잠재적 부채(implicit debt)로 인한 막대한 규모의 재정적자를 은폐시키고 있다는 비판도 제기되고 있다(Estelle James, 1998). 한편 새로운 연금제도에서는 연금급여 산정시 일생동안 가입자의 기여액을 명시적으로 고려함으로써, 구제도의 15~30률이²⁶⁾ 야기했던 개인의 소득, 기여, 급여 사이의 불분명한 연계고리를 명확히 하고 있다.

그러나 새로운 연금제도에서도 일생동안 근로경력이 전혀없거나 근로 경력이 비교적 단기간이었던 근로자들의 급여수준이 장기간 노동시장에 잔류하였던 중간소득이하 근로자들의 연금급여수준과 커다란 차

26) 스웨덴에서 노령연금 급여액 산정시 30년 가입자의 경우, 소득이 가장 높았던 15년간의 소득을 기준으로 하는 것을 말한다. 이는 기여와 급여 사이의 연계고리를 불분명하게 하여 단기간 노동시장 참여 경력이 있는 고소득층과 장기간 노동시장에 참여한 중산층이하 가입자의 연금급여에 있어 심각한 불평등을 야기하였다.

이가 없다는 문제가 발생하고 있다(Gustaf Scherman, 1999). 기초생계 보장을 위해 도입된 최저보증연금(Guaranteed pension) 수급자의 급여 수준과 일정기간이상 노동시장에 참여하였으나 상대적으로 연금급여 수준이 낮은 중간소득이하 근로자 사이의 급여수준에 있어서의 형평성 확보 여부가 중간소득이하 근로자들이 새로운 제도에 적극 참여할 유인으로 작용하게 될 것이다.

2. 네덜란드²⁷⁾

가. 머리말

국토 대부분이 해수면보다 낮아 이를 극복하기 위한 노력으로 우리에게 더 잘 알려진 네덜란드는 주변의 독일, 프랑스, 영국 등에 비해 국토 면적과 인구측면에서 소규모 국가임에도 효과적인 사회시스템을 구축하여 여타 선진국들의 부러움을 사고 있는 국가이다. 네덜란드는 상호신뢰를 바탕으로 노·사·정(Tripartite) 협력에 입각한 원활한 노·사관계 구축 및 단체협약을 통한 기업연금제도 운영 등의 사회적 전통을 기반으로 효과적인 사회보장체계를 구축한 대표적인 국가로 평가되고 있다.

네덜란드는 노후소득보장체계에 있어서도 국가와 민간부문의 역할을 적절히 조화시킴으로써 여타 서유럽국가들이 직면하고 있는 공적연금 제도의 재정 불안정으로부터 비교적 자유로운 입장에 있다. 이와같이 네덜란드의 연금제도는 구미 선진국 중에서도 재정 면에서 가장 충실하며 선진적인 제도라고 평가되고 있으나, 지금까지 우리나라 및 우리의 공적연금제도 도입 및 발전에 커다란 영향을 미치고 있는 일본에도 거의 소개되지 않고 있는 실정이다(日本厚生年金基金聯合會, 1997).

27) 윤석명(1999b)을 참조하였다.

거주요건을 충족하는 경우 정액의 기초연금 수급자격을 부여하고 있는 네덜란드의 공적연금제도는 2층 기업연금제도와 유기적인 협력관계를 구축하여 통상 70%의 소득대체율을 보장하고 있다. 이러한 네덜란드 공적연금제도의 발전과정 및 현황을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 여타 사회보장제도와 2층 기업연금의 현황에 대한 정확한 이해를 필요로 한다. 본 절에서는 네덜란드 사회보험제도, 특히 연금제도의 발전과정 및 현황 분석을 통해 정책적 시사점을 도출해보고자 한다.

나. 노후소득보장체계 개관

네덜란드 노후소득보장제도는 크게 두 가지 방향에서 논의될 수 있다. 왜냐하면 네덜란드 노후소득보장체계가 법정퇴직연령인 65세에 도달한 사람들을 대상으로 하는 소득보장(income maintenance)과 노동시장을 떠나 근로소득이 없는 55세 이상 64세 이하 연령층을 대상으로 하는 사회보호(social protection)로 구성되어 있기 때문이다. 노동시장을 떠나 특별한 근로소득이 없는 55세 이상 64세 이하 연령층들은 퇴직은 하였으나 연금제도에서 아무런 급여를 받지 못하기 때문에 이들에 대한 소득보장은 별도의 소득보장체계에서 이루어지고 있다.

네덜란드 노후소득보장체계를 논의함에 있어 법정퇴직연령과 조기퇴직을 명시적으로 구분하는 이유는 네덜란드 연금제도의 경직성에 기인한다. 세계 대부분의 국가에서는 법정퇴직연령 이전에 조기 퇴직할 경우 공적연금제도가 제공하는 다양한 선택사항(option)들 중의 하나를 선택함으로써 연금제도로의 편입이 허용되고 있는 반면 네덜란드에서는 법정퇴직연령인 65세 이전에 퇴직하는 경우 연금제도로 편입되지 못하게 되어있다. 이에따라 네덜란드에서는 연금제도와 독립된 별도의 제도에 의해 조기퇴직자에 대한 소득보장이 이루어지고 있다.

현재 네덜란드에서 55세부터 64세 사이의 조기퇴직자를 위해 시행되는

사회보호(social protection)는 장애, 실업, 퇴직 전 연계(pre-retirement arrangement)로 구성되어 있으며 공공부문과 민간부문이 제도 운영에 함께 참여하고 있다. 조기퇴직자를 위한 사회보호제도의 급여는 최종임금의 일정비율로 지급되고 있으며 법정퇴직연령인 65세까지 5년에서 최대 10년까지 급여를 지급하고 있어 노령 근로자들이 노동시장으로부터 조기에 퇴직하는 유인으로 작용하고 있다.

일단 법정퇴직연령인 65세에 도달하는 경우 노령근로자와 조기퇴직자는 연금제도에 편입되어 정액(flat-rate)의 기초공적연금(basic state pension) 급여를 보장받으며 동시에 일정기간 재직한 근로자들은 대부분 민영연금제도에서도 연금급여를 지급받고 있다.

네덜란드 사회보장체제는 법정퇴직연령 퇴직과 법정퇴직 전 조기 퇴직 모두 기둥(pillars)보다는 층(tiers)의 개념에 의존하고 있다. 구체적으로 65세이전 연령층에게 해당되는 1층의 공적 장애·실업급여가 기업이 제공하는 2층급여에 의해 보충되고 있다. 그러나 소위 VUT-scheme이라 불리는 민간부문의 조기퇴직제도에서는 1층 기초제도가 없기 때문에 층보다는 기둥에 가깝다. 최근에는 동 제도를 2층과 3층 제도를 혼합하는 제도로 변형함으로써 유연하며 개별화된 퇴직전 제도(pre-retirement programs)로 변화시키려는 경향이 강하게 나타나고 있다(Blomsma and Jansweijer, 1997).

한편 법정퇴직연령인 65세 이후에는 1층의 기초공적연금, 2층의 보충적인 기업연금제도, 3층의 개인연금이나 생명보험이 적용되도록 구성되어 전형적인 3층체제를 구축하고 있다. 역사적으로 네덜란드에서는 노령층에 대한 사회보호측면에서 각 층이 담당하는 비율이 일정하지 않았다. 19세기에는 기업이 동 기업에 근무했던 노령계층의 노후소득보장에 주도적인 역할을 담당했으나, 20세기에 접어들면서 노후소득보장의 주도권이 점차적으로 국가로 넘어가게 되었다. 이렇게 노후소

득보장에 국가가 적극적으로 개입하는 경향은 제2차 세계대전 이후 복지국가의 전개와 함께 더욱 가속화되었다.

그러나 과거 20년 동안에는 전체 노후소득보장체계에서 2층부문의 역할이 가장 괄목하게 성장하였으나, 현재는 3층부문의 역할이 더욱 중요해지는 추세에 있다. 이와같이 전체 사회보장체계에 있어 1층으로부터 2층, 또 2층으로부터 3층으로의 역할변화는 공적제도가 제공하는 급여종류 및 급여액의 감소에 기인한다(Blomsma and Jansweijer, 1997).

〈표 III-11〉 총사회보장지출에 대한 공공·민간부문의 비율

(단위: %)

구 분	연도별 총사회보장 지출에서 공공부문의 비중			
	1980	1985	1990	1995
노령연금급여	88.5	83.7	80.3	76.9
장 애	99.4	99.1	99.1	99.2
상 병	96.2	95.4	93.5	91.7
보 건	-	-	81.2	84.0
공공부문 합계	-	-	88.3	87.6

구 분	연도별 총사회보장 지출에서 민간부문의 비중			
	1980	1985	1990	1995
노령연금급여	11.5	16.3	19.7	23.1
장 애	0.7	0.9	0.9	0.9
상 병	3.8	4.6	6.5	8.2
보 건	-	-	18.8	16.0
민간부문 합계	4.2	5.8	11.7	12.4

資料: Adema and Einerhand(1998), 윤석명(1999b).

다. 사회보장체계

네덜란드의 사회보장체계는 아래 <표 III-12> 와 같이 모든 국민(세금을 납부하는 외국인 거주자포함)을 대상으로 하는 국민보험(National Insurance)과 피용근로자를 대상으로 하는 피용근로자보험(Employee Insurance)의 이중체제로 구성되어 있다. 공공부조(Social Provision)제도는 이중체제의 사회보험 급여에 부가하여 가족의 최저소득을 보장하는 소득보장제도로 운영되고 있다.

노후소득보장에서 기초연금(AOW)만을 법정연금제도로 운영하고 있는 네덜란드에서는 법정퇴직연령인 65세 이후의 퇴직자의 경우에는 직역연금이 큰 비중을 차지하여 다른 국가에 비해 민간부문의 역할이 매우 중요하다. 그러나 법정퇴직연령인 65세 이전 조기퇴직자의 소득보장에 대해서는 국가에 의해 주도되는 사회보장제도가 중추적인 역할을 담당하고 있다. 이하에서는 이러한 네덜란드 사회보장체계의 특성을 반영하여 65세 이하 노령인구의 소득보장제도를 중점적으로 살펴보도록 한다.

네덜란드의 65세 이하 노령인구의 소득보장제도는 실업보험과 장애보험으로 구성되는 사회보장(Social Security)제도와 기업의 사용자가 제공하는 조기퇴직제도(Early Retirement programmes)로 구별된다.²⁸⁾ 이 3가지 제도가 상호작용을 하면서 지난 35년에 걸쳐 60~65세 사이 인구의 노동참가율을 현저히 하락시켰다(Kapteyn and Vos, 1997). 사

28) 네덜란드 소득보장체계에서는 법정 퇴직연령인 65세 이후의 소득보장체계뿐만 아니라 65세 이하 노령인구를 위한 소득보장 체계도 매우 중요하다. 1949년에 제정된 실업보험법(WW: Unemployment Insurance Act), 1964년에 제정된 실업급여법(WWW: Unemployment Provisions Act), 1976년에 제정된 장애보험법(AAW: Disability Insurance Act)은 1976년에 제정된 일반 장애급여법(AAW: General Disability Benefits Act)과 함께 지난 20년 동안 조기퇴직한 근로자의 중요한 노후 소득원으로 작용하였다.

회보장제도의 실업보험은 비자발적 실업에 따른 소득원 상실자들을 보호하기 위한 사회안전망 차원의 실업급여(WW: Unemployment Benefit)와 공공부조(ABW/RWW: social assistance)로 구분된다.

〈표 III-12〉 사회보장체계와 관련법

구분	급여	근거법	법령약어
피용자보험 (Employee Insurances)	상병급여	Sickness benefit act	ZW
	장애급여	Disablement benefit act	WAO
	의료보험	Health insurance act	ZFW
	실업급여	Unemployment benefit act	WW
	부가급여	Supplementary benefits act	TW
국민보험 (National Insurances)	노령연금	General Old age pensions act	AOW
	유족급여	General survivors act	ANW
	특별의료급여	General special medical exp. act	AWBZ
	아동수당	General Children allowances act	AKW
	자영자를 위한 장애급여	Disablement act for self employed	WAZ
	청소년장애인을 위한 장애급여	Disablement act young handicapped	WAJONG
공공부조	최저생계비 지급 - 자산·소득조사 실시	Income and asset-tested benefit at subsistence level	LMW (ABW)

資料: Ministry of Social Affairs and Employment 내부자료, Netherlands, (2000).

실업급여는 이전 직장의 근무기간 및 근로경력에 따라 최고 5년까지 급여가 지급된다(Lindeboom, 1998). 소득대체율은 실직 전 직장 총급

여의 약 70%에 해당하는 고정율로 지급된다. 실업급여 수급자가 법적으로 보장된 급여를 모두 수령하기 위해서는 적극적인 구직 노력을 지속해야 하지만, 57.5세 이상의 비자발적 실업자에게는 이러한 규정이 해당되지 않는다.

따라서 실업급여는 충분한 근로경험이 있는 다수의 노령 근로자에게 연금급여 지급 전의 퇴직소득으로 인식될 수 있다. 실업급여 수급기간이 만료된 이후에도 실업상태에 있는 경우에는 공공부조에 의존하게 된다. 공공부조는 최저임금의 70%만을 지급하기 때문에 실업급여와 비교하면 상당한 수준의 소득차액이 발생하게 된다. 공공부조는 법정 퇴직연령인 65세까지 지급된다.

한편 장애보험은 정상적인 근로행위를 하기에는 육체적·정신적 장애가 있는 사람들을 보호하기 위해 지급된다. 1993년 여름까지 장애보험의 급여는 퇴직전 세전급여의 70% 수준이었으며 실제로는 법정퇴직시점까지 급여가 지급되었다(Lindeboom, 1998). 과거에는 사용자가 노령근로자들의 퇴직유인을 제고하기 위하여 사회보험 급여에 덧붙인 보너스 형태로 장애보험을 제공하는 경우가 흔히 있는데 이는 조기퇴직의 수단으로 이용되기도 하였다.

〈표 III-13〉 경제활동인구 대비 상병, 장애급여 수급율: 1980년대

구 분	단위(만명, %)
경제활동인구	550만명
실업율	10%
상병휴가율(Sick leave rate)	9%
장애급여 수급율	14%

資料: Ministry of Social Affairs and Employment 내부자료(2000).

네덜란드에서 장애보험이 사용자가 노령 근로자들을 퇴직시키는 수단으로 악용됨에 따라 네덜란드 정부는 장애보험 수혜요건을 대폭 강

화하여 1993년 수급자수를 대폭 감소시켰다. 또한 장애연금 자격요건 충족여부를 지속적으로 감시하기 위해 정기적으로 의료검진을 받도록 하였다.

1970년대 후반 도입된 조기퇴직제도(VUT)는 사용자가 제공하는 프로그램으로 노령근로자를 젊은 실업자로 대치하기 위하여 도입된 제도였다. 조기퇴직제도의 소득대체율은 업종별, 업종내에서도 회사별로 차이를 보이고 있으나 평균 퇴직전 총소득의 80%에 해당하는 것으로 알려져 있다. 현재 거의 모든 근로자들이 기초사회보장급여 외에 강제적인 사용자 연금제도를 통해 노후 급여수준을 높이고 있다. 1989년 현재 가구주가 65세 이상인 가정의 80%가 보충적인 직역연금 급여를 받는 것으로 알려져 있다(Lindeboom, 1998).²⁹⁾

〈표 III-14〉는 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지 네덜란드에서의 총노동비용 대비 사회보장보험료 비율을 보여주고 있다. 사용자와 피용자가 부담하는 비용을 살펴보면 1992년 기준으로 법정 사회보장 보험료 비율이 31.5%, 관습적(customary)인 사회보장 보험료 비율이 8.7%를 차지하고 있어 국가부담을 제외한 총사회보장 보험료가 40.2%에 달하고 있다.

29) 이 비율은 1989년 이래 계속 증가하고 있다.

〈표 III-14〉 총노동비용 대비 사용자·피용자의 사회보험료 부담비율
(단위: %)

구 분	1978	1981	1984	1988	1992
총노동 비용	100	100	100	100	100
총급여	73.0	72.7	73.3	72.7	74.8
법정 사회보장 보험료	31.8	33.8	38.0	36.7	31.5
-실업급여법(wv: Unemployment Act)	0.8	1.2	1.8	2.4	1.7
-가족수당법(AKW: Family Allow. Act)	2.1	1.5	3.0	1.5	0.0
-건강보험법(ZW: Sickness Act)	6.6	6.3	4.9	5.2	5.7
-강제질병기금법(ZFW: Health Insur. Act)	5.0	5.3	6.2	5.7	3.7
-특별질병보험법 및 장애보험법 (AWBZ/AAW: Special Health Insur. and Disab. Insur. Act)	4.0	5.6	7.9	8.7	8.1
-장애보험법(WAO: Disab. Insur. Act)	5.1	5.4	4.0	3.0	2.9
-노령연금법(AOW: Basic Pension)	8.2	8.5	10.1	10.1	9.4
관습적(customary)인 사회보장 보험료	9.1	9.2	9.8	9.4	8.7
-직역연금(Occupational Pensions)	7.6	7.2	7.2	5.3	4.8
-조기퇴직(VUT: Early Retirement)	0.0	0.6	1.1	1.8	2.3
-상병급여(Sickness benefit)	0.3	0.3	0.2	0.6	0.4
-의료보험(Health Insurance)	1.0	0.6	0.6	0.7	0.6
-퇴직증여(Retirement Donations)	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2
-기타	0.2	0.5	0.7	0.7	0.4
국가 부담을 제외한 총사회보장 보험료	40.9	43.0	47.3	46.1	40.2

資料: Blomsma and Jansweijer(1997), 윤석명(1999b).

이러한 네덜란드의 사회보험체계에는 1998년 장애보험과 상병급여를 중심으로 큰 변화가 있었다. 상병급여의 100% 민영화와 함께 장애급

여가 부분적으로 민영화되고, 1998년 1월부터는 자영자의 장애보험 가입이 의무화되었으며, 공무원들도 피용자 장애보험제도에 편입되었다(SZW, 2000). <표 III-15> 에는 1999년 기준 국내총생산 대비 네덜란드의 사회보장 지출 비율이 제시되어 있다.

<표 III-15> 사회보장 지출액 및 GDP 대비 비율: 1999년 기준

관련 항목	지출액 (10억 유로달러)	GDP 대비 비율 (%)
국내총생산(GDP)	386	100
예산적자(EMU)	-	0.3
국가부채(National Debt)	-	62.2
공공부문지출	-	41.1
사회보장지출	-	12.8
공적의료지출	-	8.8
연간 1층 기초연금(AOW) 지출	18.4	4.8
연간 2층 기업연금(기금) 지출	12.3	3.2
연간 2층 기업연금(보험회사) 지출	3.3	0.9
연간 3층 개인연금(생명보험) 지출	5.1	1.3
2층 기업연금저축(기금) 잔액	368	95.3
2층 기업연금저축(보험회사) 잔액	93	24.1
3층 개인연금저축 잔액	84	21.8

資料: SZW(2000)에서 재구성.

이와같은 네덜란드의 사회보장 지출증가가 장기적으로 지속가능할 수 있는지의 여부를 세대간회계 개념을 이용하여 검토해보도록 하자. <표 III-16> 에 의하면 1995년에 출생한 세대의 세대간회계가 -52.8%

로 나타나 상당한 정도의 세대간 형평성을 확보하고 있어 현재의 재정정책 기조가 유지되는 한 장기적인 관점에서 재정정책의 지속에는 커다란 문제가 없을 것으로 전망되고 있다. 그러나 20대부터 40대 연령층의 경우 여타세대에 비해 세대간회계의 초과부담 비율이 매우 높게 나타나고 있으며, 사회보장 기여금에서도 100%이상 초과부담하고 있는 것으로 나타나 여타세대에 비해 세대간 불평등이 현저한 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-16〉 세대간 회계의 현재가치

1995년의 연령	세대간 회계	사회보험 부담
0	-52.8	63.7
10	-2.6	88.3
20	83.8	120.1
30	100.5	122.1
40	59.7	104.2
50	-9.3	74.0
60	-82.5	40.9
70	-113.8	21.5
80	-112.8	12.8
90	-94.4	6.9
100	-31.7	1.7

註: 1995년 가치를 기준으로 함, 경제성장률=0.015, 할인율=0.05로 가정.
 資料: Bovenberg and Rele(1999)에서 재정리.

라. 연금제도 발전과정

네덜란드에서는 19세기말까지 노령, 장애, 실업 등에 대처하기 위한 보험제도(any insurances)를 찾아보기 힘들었다. 지역공동체구호제도

(local community poor relief)를 제외하고는 공적기관에서 관여하는, 노인인구를 보호하는 제도가 거의 없었다. 이에따라 민간부문이 노령인구를 보호하기 위한 제도적 장치를 주도하였다. 19세기 중반 기업이 제공하는 연금제도(company-related pension arrangements, OPFs)가 처음으로 도입되었다. 기업주가 제공했던 이들 초기기금(early funds)은 제공되는 숫자 자체가 적었을 뿐 아니라 제공되는 형태도 근로자를 고용하는 기업주의 박애정신에 입각하여 임의적(ad hoc)으로 제공되어 노후생활에 필요한 충분한 소득을 제공하지 못하였다.

19세기 후반 점증하던 노동운동의 주요 요구사항 중 하나가 노령연금의 수급권 확보였다. 노동계는 한정된 계층에게만 적용되며 제도적으로 잘 정비되지 못한 민간부문의 노후소득보장제도가 일반 국민들의 노후소득 수단으로 적합하지 않다고 판단하고 있었다. 즉 민간부문이 제공하는 노후생활 목적의 급여가 노후생활을 위해 불충분하다고 판단한 노동계는 국가가 노령기 소득보장에 적극 개입할 것을 요구하였다.

네덜란드에서는 1913년의 장애법(Invalidity Act) 도입이 법정사회보장제도를 향한 첫 걸음이었다(SZW, 2000). 장애법은 근로자에게만 적용되는 강제보험으로서 장애가 발생하였거나 퇴직연령에 도달하는 경우 급여를 수급하며, 근로자 자신 뿐 아니라 유가족에게도 적용되었다.

민간부문에서 제공되는 급여수준이 노후생활을 위해 충분하지 못하다는 시대적 상황을 반영하여 공적연금법(public pension laws)이 20세기초에 제정되었다. 구체적으로 1919년 도입된 장애와 노령에 관한 법령(Law on Disability and Old Age)은 보험원리에 입각하여 근로자와 그 유가족들에 대해 공적연금제도를 강제적으로 적용하도록 규정하고 있었다.³⁰⁾ 일반 근로자와 달리 자영자는 자발적 가입원칙에 의한 노령

30) 공적연금법에 따라 법정 연금수급연령이 65세로 정해졌으나 당시에는 연금급여가 고정되어 물가 및 급여에 연계되지 못했다.

연금 선택권이 주어졌다. 그러나 이러한 개선이 적용확대 등에 관한 공적연금(state pension) 개선논의에 관한 중지부를 찍지는 못하였다. 연금개선에 대한 논의는 제2차 세계대전 때까지 계속 되었다.

이렇게 공적연금제도가 도입되었음에도 불구하고 제1차 세계대전기간 동안에는 상당수의 65세이상 인구가 1919년 노령법(Old Age Act)에 따른 연금급여를 청구할 수 없었다. 더구나 공적연금의 급여수준이 낮아 연금수급자들도 빈곤으로부터의 탈출을 보장받지 못했다. 또한 1920년 이후 연금급여의 실질가치가 지속적으로 하락하였음에도 극소수만이 공적연금 이외의 추가적인 기업연금 급여(company pension benefit)의 수급자였다.

이러한 문제점으로 인해 네덜란드 국회는 1947년 잠정적인 조치로서 노인들의 기초생계를 보장하도록 고안된 노령연금비상법(Old Age Emergency Act)을 통과시켰다. 이러한 노령연금비상법이 1957년에는 현재까지 유효한 일반노령연금법(General Old Age Act: AOW)으로 대체되었다.

1949년 제정된 드리즈비상법(Drees Emergency Law) 하에서는 노령연금 적용대상이 제한적이었기 때문에 65세 이상의 네덜란드 국민에게 실제적으로 충분한 소득을 보장하기 위해 일반노령연금법(AOW: General Old Age Pension Law)이 1957년에 도입되었다. 새로운 법에 따라 소득원천 및 소득수준에 상관없이 모든 네덜란드 거주자에게 강제적으로 노령연금제도가 적용되었다. 65세에 정액의 노령연금 급여지급이 시작되며 기여액이 아닌 가입기간에 의해 급여수준이 결정되고 있으며 완전노령연금은 50년 동안 계속 가입한 사람에게 지급되고 있다.

그러나 AOW 도입 당시 이미 노령연금법이 존재하였던 것처럼 허수의 보험가입기간(fictional years of insurance)을 부여하였으며, 이를 위해 기존의 적립방식 연금제도를 부과방식으로 전환하였다. AOW 제정

은 연금법과 관련하여 네덜란드에서 60여년 동안 지속되었던 정치적 논쟁에 종지부를 찍었다는 점에서 역사적 의의가 있다.

1919년 법령과 달리 일반노령연금법에서는 고용주가 기여금을 납부하지 않으며 공적연금급여가 사적연금급여에 연동되어 운영되고 있다. 독신자는 부부의 62%(나중에 70%로 상향조정되었음)를 수급하며 결혼한 여성의 경우 독자적으로 연금에 가입하여 독자적인 연금수급권을 확보할 수 있으나 남편의 급여와 조정과정을 거치도록 되어있다.

1957년에 발효된 AOW은 노인들의 소득수준을 향상시켰을 뿐 아니라 사적연금의 역할도 변화시켰다. AOW의 독특한 점은 민간부문의 연금제도가 공적연금제도에서 지급되는 급여의 수준을 고려하여 전체 소득대체율을 조정하도록 강제화했다는 점에 있다. 이러한 방식으로 제도를 설계한 이유는 공적연금과 사적연금을 동시에 고려하지 않을 경우 '노후 생활을 위해 필요한 적정수준 이상의 과도한 연금급여'(unreasonable accumulation of pension income)가 발생하는 것을 방지하기 위한 것이었다(Blomsma and Jansweijer, 1997).

민영연금제도가 공적연금(AOW)을 보완하도록 의도되었기 때문에 공적연금은 네덜란드 전체 노후소득보장체계의 관점에서 1층(basic tier)으로 설계되었다. 이러한 점이 초기 네덜란드의 공적노령연금 급여수준이 생활비(the costs of living)를 충당하지 못할 정도로 낮게 설정된 이유였다. 그러나 네덜란드의 공적노령연금제도는 시간이 경과함에 따라 공적연금 급여수준이 법에 명시된 자동조정과정(automatic adjustment mechanism)에 따라 추가적으로 급여수준이 몇차례 인상되면서 당초 의도했던 것보다 중요한 제도로 자리잡게 되었다. 즉 제도 도입 이후 시간의 흐름과 함께 AOW-급여가 사회에서 인정되는 최저수준(the level of the social minimum)에 도달한 것이다.

그러나 1970년대 중반까지 공적연금급여와 공공부조의 최저사회보장

급여수준이 단체협약을 통해 조정된 임금상승률보다 높아 주변국에 비해 사회보장 급여수준이 높게 되었다(Blomsma and Jansweijer, 1997). 1970년대에는 이러한 현상이 더 이상 지속될 수 없으며 바람직하지도 않다는 인식이 확산되었다.

사회보장급여 상승률이 임금상승률 이상으로 높아지는 것을 방지하기 위해 사회보장급여 증가율을 특정형태의 지수에 연계(index-link)시키는 방안들이 논의되었다. 이 결과 당해연도의 사회보장급여 인상을 결정시 전년도 경제상황 등을 고려하여 이를 반영토록 하는 법안(WAM)이 1980년에 제정되었다.

1980년 이후 노령연금 급여는 법정최저임금에 연계되어 가구주가 65세 이상인 부부의 노령연금급여는 세후 최저임금의 100%에 해당하는 수준으로 지급되며, 65세 이상 독신자에게는 최저임금의 70%가 지급되었다. 1994년 개정으로 65세 이상 독신자의 경우 최저임금의 50%가 지급되고 있다. 노령연금제도는 65세 이하 근로소득에 대한 소득세의 일부를 재원으로 하여 부과방식으로 운영되고 있다. 1994년 기준 노령연금은 약 320억 Dfl으로 네덜란드 국내총생산의 5%를 점유하고 있다. 현재 네덜란드 5가구중 한 가구 꼴로 노령연금을 수급 받고 있다.

한편 네덜란드의 기업연금제도는 19세기 중반에 처음으로 도입되었으나 이 당시 기업연금기금은 소수에 불과하였고 사용자가 박애를 바탕으로 피용자의 노후를 보살펴준다는 성격이 강하였으며 2차 세계대전 이후에 발달하여 오늘에 이르고있다.

제2차 세계대전 이후 민간부문의 연금제도를 위한 법체계를 다음과 같이 정비하였다. 1949년에 특정 산업지부 내에서 단체협약에 입각한 연금제도 도입을 규정하는 법률(The Act regarding Obligatory Participation in a Branch of Industry Pension Fund)이 제정되었으며, 1954년에는 연금과 저축기금에 관한 법령(Pension and Saving Funds Act: PSW)이 제

정되었다.³¹⁾ 1972년에는 자영전문직들이 전문직연금(professional pension funds)에 강제적으로 참여하도록 법제화되었다.

양 차 세계대전 와중에서 수백개의 기금들이 조성되었으나, 특히 1945년 이후 기업연금제도(company pension schemes)가 급속하게 증가하였다. 특정기업과 관련된 연금제도(company related pension funds)에 덧붙여 사용자와 피용자 조직은 산업연기금들(sectoral pension funds: BPFs)을 설립하였다. 산업연기금 역시 1945년 이후 급속히 발전하였으며 2000년 기준으로 80여 개에 이르고 있다.

한편 1789년 이래 법정연금제도의 최초 수혜집단이었던 공무원의 경우 가입대상이 점차적으로 확대되어 마침내 1966년에는 공무원연금법(Civil Servants' Pension Act)이 ABP법(Civil Servants' Super-annuation Act)으로 바뀌었다. ABP법에서는 공무원연금이 기초국가연금에 포함되도록 규정하고 있다.

마. 연금체계 현황

1) 연금체계의 전반적인 상황

현재 네덜란드의 연금제도는 3층(three-pillar)체계를 구축하고 있다. 노령연금법(AOW: National Old Age Pensions Act)에 따라 네덜란드 거주자 모두에게 법정최저임금에 해당하는 동일한 금액의 연금을 지급하는 공적연금이 1층에 해당되고, 노령연금법을 보충하기 위한 직역연금(occupational pension)이 2층에 해당된다. 네덜란드에서는 사용자에게 의한 직역연금의 제공여부가 법률로 규정된 것이 아니라 노·사 단체

31) PSW법 제정목적은 민간연기금 투자를 통제하고 감독하기 위한 것이었다. 동법령은 민간연금제도가 적립식으로 운영되어야 하며, 연기금은 해당기업의 자본과 완전히 분리되어야 한다고 규정하고 있다.

협약에 의존한다. 따라서 단체협약 결과에 따라 직역연금 제공여부 및 급여수준이 결정되기 때문에 직역간 급여내용이 상당히 이질적이다. 가장 보편적인 직역연금제도로는 개별기업연금제도(company pension scheme)와 산업연금기금(branch or industry-wide pension fund)을 들 수 있다. 한편 네덜란드 노후소득보장체계에서 3층을 구성하는 개인연금에 대해서는 법적인 강제규정이 없으며 노·사 협약의 대상도 아니다(SZW, 2000).

〈표 III-17〉 네덜란드 연금제도 개요

층(Pillar)	내 용
1층(First Pillar) - 공적연금: 강제적용	- 노령연금법(AOW: National Old Age Pensions Act)에 의한 공적연금
2층(Second Pillar) - 직역연금(민간): 단체협약 사항	- 연금과 저축기금에 관한 법령(PSW: Pension and Saving Funds Act)에 기반을 두고 있음. · 공무원연금제도(ABP) · 산업연금기금(BPFs) · 개별기업연금(OPfs) · 직접보험제도
3층(Third Pillar) - 개인연금(민간): 임의가입	- 가입 유인으로 세금 공제 혜택 부여 · 연금보험(annuity insurance) · 일시금보험(endowment insurance)

資料: SZW(2000).

2) 공적연금제도의 현황

노령연금법(AOW)에 입각한 공적연금은 네덜란드의 유일한 법정연금제도(statutory pension scheme)로 65세 이상의 네덜란드 거주자 모

두에게 최저임금수준의 정액(flat-rate) 연금급여를 제공한다. 즉 성별, 사업장가입자 및 자영자, 주부 모두 동일한 급여를 지급하고 있다. 동 제도는 부과방식의 재정방식을 채택하고 있으며, 연금급여를 제한하기 위한 자산조사를 받지 않는다.

사회보험은행(SVC: Social Insurance Bank)이 AOW의 관리를 담당하고 있다. 사회보험은행은 사회고용성(SZW) 또는 정부의 다른 부서에 영향받지 않는 독립적인 조직이다.

〈표 III-18〉 평균임금 및 최저임금 대비 공적연금 급여수준 (1998년 기준)

소득(연간)	급여액 (유로달러)	평균임금 대비 비율 (%)
총평균임금	30,051	100
총최저연금	13,884	46
순평균임금(단신)	18,847	100
순최저임금(단신)	10,358	55
순AOW(단신)	8,500	45
순평균임금(홀벌이가구)	20,620	100
순최저임금(홀벌이가구)	11,750	57
순AOW(부부)	12,006	64

資料: SZW(2000).

(1) AOW 수급자격

네덜란드의 유일한 법정공적연금제도인 AOW는 65세 이상 네덜란드에 거주하는 모든 사람에게 순(net) 최저임금에 연계된 정액의 연금급여를 제공하며 자산조사 대상이 아니다. 제도도입 당시 재원조달방식

에 대한 논란이 많았으나 당시까지 축적된 기금이 전무하였던 관계로 당년도 수입을 당년도 급여로 지급하는 부과방식을 채택하였다.

원칙적으로 15~65세의 모든 네덜란드 거주자들이 AOW에 가입하되, 남녀, 공무원, 피용자, 자영자, 농민, 가정주부 모두에게 동일하게 적용된다. 15세부터 시작하여 65세까지의 가입기간동안 매 가입연도에 대해 2% 비율로 연금수급권이 부여되며, 가입기간의 공백 없이 65세에 도달하는 경우 완전노령연금 급여가 지급된다. 그러나 국외 거주 또는 국외 근무에 해당하는 매 연도에 대해서는 2%에 해당하는 만큼의 연금수급권이 삭감된다.

따라서 1957년 1월 이후 15세 이하인 자만이 완전노령연금을 수급할 수 있었으나 제도도입 시점에 이미 65세 이상인 고령자에게는 완전노령연금이 지급되도록 하였다. 그러나 제도도입 당시 15~65세에 해당되는 연령층이 완전노령연금을 수급하기 위해서는 별도의 이행규정(transitional arrangements)을 충족하도록 하였다. 현재 노령연금 수급자의 10% 정도가 이행규정을 충족하지 못하여 감액연금을 수급하고 있다.

(2) AOW 급여

65세부터 연금급여가 이루어지는 AOW는 순 법정최저임금(net statutory minimum wage)에 기초하여 정액급여를 제공하며 연금급여는 과거소득 또는 과거기여액과 무관하다. AOW에 기여한 적이 없는 전업주부들도 65세 도달시점에서 AOW 급여를 수급할 수 있으나, 가구 구성에 따라 급여수준이 달라진다(SZW, 2000).

- 부부가 함께 거주하는 경우 일인당 순 최저임금의 50%를 지급한다(2000년 1월 현재 월 544.62 유로달러). 이는 65세 이상인 부부

의 경우 순 최저임금의 100%에 해당하는 급여를 받는 것을 의미한다.

- 단신자의 경우 순 최저임금의 70%를 수령한다(2000년 1월 현재 월 785.69 유로달러).
- 18세 미만의 성혼하지 않은 자녀를 가진 단신부모는 순 최저임금의 90%를 지급한다(2000년 1월 현재 월 979.25 유로달러).

법정최저임금은 단체노동협약(collective labor agreement, CAO)에 따라 결정되는 임금의 평균이며, AOW급여는 법정최저임금에 맞추어 1월과 7월 두 차례에 걸쳐 조정된다. 그러나 급여연계의 조건부연기법(the indexing Conditional Suspension Act, WKA)에 따라 경제여건이 양호하지 않을 경우 AOW급여의 임금상승률 연동이 보류될 수 있다. 1990년대 초 연계가 보류된 적이 있으나, 1996년부터 AOW급여와 법정최저임금과의 연계가 복원되었다.

(3) AOW 기여금 징수(Collection of contributions)

근로소득자는 근로소득의 일정비율을 AOW기여금으로 납부하고 있다. 연간 AOW기여금 부과대상 소득의 상한으로 1999년 기준 21,897 유로달러가 설정되어있으며, 이 범위 내에서 근로자들은 자기소득의 17.9%를 AOW 기여금으로 납부하고 있다. 그러나 연간소득이 3,995 유로달러 미만인 경우는 AOW기여금 또는 소득세 납부가 면제되고 있다. 경제상황에 따라 현재 17.9%인 AOW기여율이 법정한도인 18.25%까지 인상될 수 있다.

근로자의 경우 사용자가 근로자 급여에서 AOW기여금을 차감하여 국세청(tax authority)에 직접 납부하고 있다. 그러나 자영자들은 국세청으로부터 세금사정(tax assessment)을 받은 뒤 이를 바탕으로 국세청

에 직접 납부하고 있다. 이렇게 납부된 기여금은 국세청에 의해 사회보험은행(Social Insurance Bank, SVB)에 이관되며 사회보험은행은 이를 이용하여 AOW의 급여를 지급하고 있다.

한편 특별한 소득이 없는 사람에 대해서는 AOW 기여금을 면제하나, AOW수급권을 부여한다. 그러나 소득이 있으면서도 기여금을 납부하지 않을 경우에는 기여금을 납부하지 않은 연도마다 2%씩 미래의 연금급여를 삭감하고 있다.

(4) 인구구조 노령화에 대한 대처

부과방식을 채택하고 있는 네덜란드의 AOW는 여타 부과방식제도와 마찬가지로 노령화와 같은 인구구조 변화(demographic change)에 매우 민감하다. 네덜란드의 경우 AOW 급여가 정액이고 과거 임금에 연동되지 않기 때문에 인구구조 변화에 따른 문제점이 다른 국가에서 나타나는 것처럼 크지 않을 수 있다.

그럼에도 불구하고 인구구조 고령화 문제는 네덜란드에서도 커다란 문제를 야기하고 있다. 가장 핵심이 되는 문제는 현재 네덜란드의 1, 2층이 장래에도 지속할 수 있는지의 문제라고 하겠다. 구체적으로 공적 연금과 관련하여서는 AOW제도가 부과방식으로 지속될 수 있는지의 문제와, 인구구조 노령화로 인해 증가되는 비용을 AOW 급여수급자들도 부담하여야 할 것인가의 문제이다. 노령화가 야기하는 문제점 해결을 위한 논란 끝에 다음과 같은 입장정리가 이루어졌다(SZW, 2000).

- 향후에도 AOW 급여수급자들에게는 AOW의 기여금을 부담시키지 않는다.
- AOW 기여의 상한(18.25%)을 도입한다.
- 근로자 기여금으로 충당하지 못하는 AOW 적자분은 정부의 재정

지원으로 충당한다.

- AOW 저축기금(An AOW savings fund)을 도입한다. 2020년까지 조세수입으로 기금이 적립되나, 2020년부터는 AOW경비를 충당하기 위하여 인출될 수 있다.

AOW제도의 장래와 관련하여 네덜란드에서 논의되었던 사항 중 가장 중요한 전제조건은 근로자들의 노동비용이 상승하지 않도록 하는 것이었다. 즉 높은 기여금(higher premium)으로 인한 노동비용의 상승이 노령화에 대비한 AOW제도 개선을 위한 바람직한 대안이 아니라는 것이다. 왜냐하면 노동비용이 높게 상승하는 경우 노동수요를 감소시켜 결과적으로는 근로자들의 노동시장 참여를 감소시킴으로써 AOW 제도 유지를 위한 재원조달의 폭을 감소시킬 것이기 때문이다.

네덜란드 국민들은 보다 많은 사람들을 노동시장에 참여시켜 기여금의 절대액을 증가시킬 경우 AOW제도의 유지가 가능할 것이라고 믿고있는 듯하다. 여기에 덧붙여 인구구조의 노령화에 따른 재정불안정 문제를 해결하기 위한 완충기금(Buffer fund)의 조성도 효과적인 대안의 하나로 거론되었다. 논의결과 네덜란드에서는 완충기금의 일종인 AOW저축기금제도를 도입하는 것이 정치적, 대중적으로 폭넓은 지지를 받았다(SZW, 2000).

3) 직역(기업)연금 현황

65세 이상 인구의 대다수(1996년 현재 92%)는 공적 사회보장제도 외에 보충적인 직역연금의 적용을 받고 있다. 네덜란드에서는 기업연금 제도의 99% 이상이 확정급여(DB)형이며 0.6%만이 확정각출(DC)형을 유지하고 있다(SZW, 2000). 기업연금의 72% 이상이 최종급여를 기준으로 하며, 나머지는 최종급여·고정급여(fixed amount)·평균급여의

혼합된 형태이다. 대기업의 경우 독자적인 기업연금제도를 갖고 있는 반면, 중소기업은 산업별 연기금(sector-wide pension funds) 제도에 참가하고 있다.

네덜란드에서는, 서킷트라 불리우는 연금통산기구에 가입하고 있는 기업연금 상호간에 이직자의 연금 수급권이 완전하게 통합되는 구조가 설정되어 있다.³²⁾ 이러한 중도퇴직자 수급권 보호가 네덜란드 직역연금제도의 가장 선진적인 면으로 평가받고 있다.

네덜란드에서는 사용자가 기업연금제도를 도입하여 피용자를 위해 연금급여를 제공할지의 여부는 법에 의한 강제가 아니라 사용자의 자유선택에 맡겨 있다. 그러나 일단 기업연금제도를 도입한 경우 사용자는 연금제도 적립에 대해 법적 의무를 지게 된다. 1973년 설립된 FVP 기금(Fund Advance Payment to Pension Insurance)이 네덜란드의 기업연금제도를 활성화시키는 촉매로 작용하였다. 1994년말 기준으로 네덜란드의 노후소득보장에서 기업연금이 차지하는 비중이 41%으로서 OECD 주요국가와 비교하는 경우에도 압도적으로 높은 비율을 점하고 있다. 아래 <표 III-19> 에는 주요 선진국들의 기업연금의 규모와 GDP 대비 기금 적립수준이 정리되어 있다.

32) 서킷트제도는 이직 전의 연금제도에서 발생한 연금수급권의 현재가치액을 이직 후의 연금제도에 반납한 후, 이직한 직장의 연금제도에서 그 금액상당의 근무기간을 부여하는 것이다.

〈표 III-19〉 주요 OECD국가 기업연금기금 규모 및 적립방식 비중¹⁾
 (단위: 십억자국통화, %)

국 가	국내총생산(GDP)	기금규모	GDP대비 기금비중	퇴직소득 보장비중
독 일	3,075.6	433	14.1	5.6
스 페 인	64,616.8	1,954.2	3.1	1.2
미 국	6,931.4	3,155.0	45.5	18.2
일 본	479,100.0	152,027.0	31.7	12.7
네덜란드	608.4	626.5	102.8	41.1
영 국	662.2	578.8	86.9	34.8
스 웨 덴	1,516.9	599.0	39.5	15.8
스 위 스	351.9	363.5	103.3	41.3

註: 1994년말 기준.
 資料: OECD(1997), 윤석명(1999b).

네덜란드의 산업연금기금(Branch pension funds)은 특정산업 전체에 적용되는 연금제도로서 의료 및 복지(PGGM: medical and welfare)기금이 대표적인 산업연금기금이다. 현재 79개의 산업연금기금이 운영되고 있으며, 이중 66개 기금에 노·사가 강제로 참여하고 있다.

산업연금기금의 관리·운영에 노·사가 동수로 참여하게 되어 있다. 산업연금기금의 19%는 생명보험회사를 통해 완벽한 재보험체제를 구축하였으나, 81%는 부분적으로 보험에 가입하였거나 또는 보험에 가입하지 않은 상태이다.

해당회사가 산업연금기금에 참여하지 않아도 되는 경우 대기업 위주로 개별기업연금제도(Company pension funds)를 도입하고 있다. 개별기업연금의 경우 적립기금 운용에 대해 엄격한 규정을 설정하여 사용자 기업에 적립기금을 5% 이상 투자하지 못하도록 규정하고 있다. 현

재 847개의 개별기업연금제도가 운영되고 있다. 이 중 45%가 생명보험회사에 완전한 형태의 재보험에 가입해 있고, 55%가 부분적인 보험체계를 갖추고 있거나 또는 재보험체제를 구축하지 않고 있다(SZW, 2000).

네덜란드의 직접보험제도(Insurance companies)는 다음 두가지로 분류되고 있다. 특정기업의 사용자가 피용자 모두를 대상으로 보험회사와 단체 생명보험계약을 체결하는 경우 PSW에 의해 B-policy로 분류되나, 사용자가 피용자 개개인을 대상으로 보험회사와 계약을 체결하는 경우 C-policy로 분류된다.

한편 공무원을 대상으로 하는 연금기금(ABP: civil servants' pension fund)은 1층 사회보장기능과 2층 직역연금의 기능을 포괄하고 있다. 네덜란드 공무원연금제도는 전세계적으로 미국 캘리포니아연금제도(CalPERS) 다음으로 규모가 큰 공무원 연금제도이며, 여타 유럽 국가와 달리 정부예산에 의존하지 않다.

네덜란드에서는 프랜차이즈(franchise)라 불리는 제도 하에서 기업연금제도의 급여가 공적연금의 노령연금 급여와 조정되고 있으며 40년 근속하는 경우 노령연금과 기업연금을 합한 연금액이 최종급여의 70%로 설정되어 있다. 그러나 급여액 합이 70%를 넘는 경우에는 기업연금제도에서 세금우대조치를 받을 수 없다.

4) 개인연금 현황

보험회사를 통해 연금보험(annuity insurance)과 일시금보험(endowment insurance) 형태로 개인연금에 가입할 수 있으며, 개인연금 가입의 유인으로 세금공제 혜택이 부여되고 있다. 일정한 주기에 고정된 금액을 계속해서 지급하는 계약을 의미하는 연금보험(annuity insurance)은 다양한 한도 내에서 세금공제 혜택을 받을 수 있다. 1998년 기준으로 소득수준에 상관

없이 모든 세금 납부자들에 적용되는 납입보험료의 기초공제액은 약 2,704 유로달러이다.

일시금보험(endowment insurance)은 일시금지급을 계약약관에 명시하는 보험제도로, 일시금 지급시 일정한도 내의 이자지급분에 대한 세금공제 혜택이 있으나 다음과 같은 약관을 지키도록 규정하고 있다. 첫째, 적어도 15년동안은 연간 보험료불입이 중단되지 않아야 한다. 둘째, 보험료불입과 관련하여 특정연도의 연간 최대 보험료 불입액이 특정연도 연간 최저 보험료 불입액의 10배를 초과할 수 없다. 1998년 현재 15년간 보험료를 불입하는 경우 27,273 유로달러, 20년간 보험료를 불입하는 경우 92,273 유로달러의 세금 공제혜택을 부여하고 있다 (SZW, 2000). 지금까지 언급한 네덜란드의 직역연금을 유형별로 분류하면 <표 III-20> 과 같다.

<표 III-20> 네덜란드 직역연금 유형

유형	성격	대상기금
공무원연금제도(ABP:civil servants' pension fund)	공무원 대상	1
산업연금기금(BPFs:sector-wide pension plan)	산업별로 실시되는 연금제도	79
개별기업연금(OPFs: company plan)	특정기업 단독의 연금제도	847
직접보험제도(Insurance company)	중소기업 등이 직접 생명보험회사의 연금보험에 가입하는 제도	30,000

註: 일반적으로 개별기업연금제도가 산업연금기금보다 급여제공 측면에서 우월한 것으로 알려져 있음.

資料: 일본후생연금기금연합회(1997), Blomsma and Jansweijer(1997), 윤석명(1999b), SZW(2000).

바. 사회보장제도의 문제점

조기퇴직 경향 및 인구 고령화 진전으로 네덜란드는 최근까지 높은 사회보장 지출을 경험하고 있다. 1970년 국내총생산의 11.9%에 머물던 사회보장(social security) 지출수준이 1994년 18%로 증가하였다. 사회보장보다 광의의 개념인 사회보호(social protection)에 대한 지출액은 1992년에 국내총생산의 33%를 차지하고 있어 덴마크(31.4%), 프랑스(29.2%), 독일(27.3%) 및 영국(27.2%)에 비해 높은 수준이다(The 25th ISSA General Assembly, 1996). 현재 네덜란드 정부는 급여수준 삭감 및 사회보장제도 관리운영의 개선을 통한 비용절감 노력으로 사회보장 지출을 감소시키려 노력하고 있다.

1992년 네덜란드 의회는 급격한 장애급여 수급자 수 증가문제 해결을 위한 조사위원회(Committee of Inquiry)를 결성하였다. 이와 별도로 1994년 정부정책자문위원회(Scientific Council for Government Policy)가 이익집단(사업자 및 피용자 단체)이 사회보장제도 관리·운영에 미치는 영향을 분석하였다. 의회보고서에 따르면 사업자 및 피용자단체가 지난 20여년간 민간부문의 기업 구조조정에 장애보험을 악용하였던 것으로 알려지고 있다. 즉, 사용자단체는 생산력이 떨어지는 피용자를 해고하는 수단으로, 피용자단체는 이렇게 퇴직하는 근로자에게 연금급여를 지급하는 수단으로 이용하였던 것이다. 이러한 연유로 인해 고용주와 피용자 대표들이 주도한 사회보험감독위원회(SVR: Social Insurance Supervisory Board)가 본연의 기능을 다하지 못하였던 것으로 평가되고 있다

따라서 의회위원회와 정부정책자문위원회 보고서는 기존 네덜란드 공적사회보장제도 관리방식을 재검토하는 계기를 마련하였다. 기존 관리운영방식에서 나타났던 문제점을 해결하기 위해 현재 네덜란드 정부

는 국가사회보험청(LISV: National Social Insurance Institute)을 창설하여 국가가 사회보장제도 운영과정에 직접 간여하고 있다(Renée van Wirdum, 1998). 이와 병행하여 사회보장관리기구의 효율성 제고를 위해 제한된 범위 내에서의 경쟁제도를 도입하여 기업들이 일정한 범위 내에서 관리기구를 선택할 수 있도록 허용하고 있다.

사. 年金制度의 問題點

1) 급격한 인구구조의 노령화

다른나라에 비해 아직 네덜란드는 인구구조의 노령화 문제가 심각하지 않으나, 인구구조의 변화가 사회·경제적으로 심각한 문제를 야기할 것이라는 점에 있어 공감대가 형성되어 있다(Piet Keizer, 2001년 예정). 기대여명의 증가와 출생율 저하로 인해 65세 이상 노령인구에 대한 15~65세의 경제활동인구 비율이 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 특정 직업의 경우 55세에 퇴직하도록 되어있어 상당수의 조기 퇴직자가 조기퇴직에 따른 혜택을 누리고 있다. 또한 인구구조 노령화에 따른 부양비 증가가 연금재정 불안정 요인으로 작용할 것으로 보여진다.

〈표 III-21〉은 노동력 대비 AOW 연금수급자 비율과 GDP 대비 AOW 연금지출비용의 변천과정을 보여주고 있다. 노동력대비 연금수급자의 비율이 1982년 24%에서 1995년 33%로 9% 포인트 증가하고 있어 인구구조가 급격히 노령화하고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-21〉 AOW 관련 비율: 1982-1995

연도	노동력 대비	GDP대비
	AOW연금 수급자 비율(%)	AOW연금 급여비율(%)
1982	24.33	5.74
1983	24.17	5.60
1984	24.24	5.37
1985	31.61	5.38
1986	31.88	5.41
1987	33.73	5.49
1988	33.75	5.37
1989	33.99	5.24
1990	33.70	5.69
1991	33.46	5.68
1992	33.30	5.97
1993	33.21	5.66
1994	33.29	5.30
1995	33.14	5.28

資料: CEP(1996), CEP(1997), CTSV(1996), Piet K. Keizer(2001년 예정)에서 재인용.

2) 조기퇴직문제

완전 고용된 기간의 관점에서 볼 때 네덜란드의 노동시장 참가율은 주변국에 비해 매우 낮은 편이다. 이러한 현상은 높은 전업주부 비중, 불완전 취업자, 장애인 및 조기퇴직자 비중에 기인하고 있다. 과거 수십년 간 조기퇴직 증가에 따른 노동력 감소로 인해 네덜란드의 실업률은 지속적으로 감소해 왔다. 그러나 1960년대 이후 네덜란드에서의 조기퇴직문제는 심각한 사회문제로 등장하고 있다. 조기퇴직 경향은 특히 60~64세 연령층에서 두드러지게 나타나고 있다. 일례로 1960년대

60~64세 사이 연령층의 노동시장 참가율은 80%였으나, 1994년 현재 동 연령층의 노동시장 참가율은 20%에 지나지 않고 있다. 특히 65세 이상 남성의 노동시장 참가율이 1960년 20%였으나 1985년 3%로 하락하였다(Kapteyn and Vos, 1997). 이러한 조기퇴직 경향 이면에는 조기퇴직에 유리하게 설정된 장애보험(WAO/AAW)이 커다란 역할을 해온 것으로 알려져 있다.

특히 1980년대에 생산성이 떨어지는 노령 근로자를 퇴직시키는 수단으로 장애보험이 십분 활용되었다. 노동자를 해고하는 경우 여러가지 법적 인 장애가 있었으나 장애급여는 실업급여보다 좋은 조건의 급여가 가능했다(장애급여가 65세까지 지속되는 반면, 실업급여는 일반적으로 2년 반 지속된다). 이러한 이유로 인해 사용자와 피용자는 실업급여보다는 장애보험의 수급권을 선호하였다. 장애보험의 점증하는 비용부담으로 인해 네덜란드 정부는 1985년 7월 사회보장제도 재구축 과정에서 장애보험 급여 수준을 10% 하향 조정하였으며 장애보험 수급자격도 제한하였다.

1970년대 중반 이후의 고실업 현상 속에서 법정퇴직연령 이전에 실직한 근로자들의 안정적 생활을 위해 네덜란드 정부는 공공부문과 민간부문이 공동으로 대처하도록 유도하였다. 이에 따라 정부의 간섭없이 사용자와 피용자의 부담으로 운영되는 산업별 또는 기업 특유의 조기퇴직제도(VUT)가 활성화되었다. 10년 근로경력을 지닌 근로자에게 조기퇴직제도 가입자격이 주어지며 대부분의 조기퇴직제도가 최종급여 75~85% 수준의 퇴직급여를 제공하였기 때문에 이는 1970~80년대의 조기퇴직문제를 심화시키는데 일조하였다.

〈표 III-22〉는 노령자 대비 근로자 비율과 조기퇴직자대비 근로자의 비율을 보여주고 있다. 1980년대에는 조기퇴직과 실업률 증가 사이에 명백한 관계가 있었다. 사회·인구적 추세는 생산활동종사자대비 단순 소비집단 비율이 지속적으로 감소하는 것을 보여준다. 이러한 감소 현

상은 여성의 노동시장 참가율이 지속적으로 증가하여 왔음에도 불구하고 나타나는 현상이다.

〈표 III-22〉 인구구조 변화추세: 1982-1996

연도	경제활동인구(15-65) 대비 65세 이상 노령인구 비율(부양비)	65세 이상 노령 퇴직자수 (단위: 천명)
1982	6.48	214
1983	6.40	217
1984	6.32	233
1985	6.27	244
1986	6.24	249
1987	6.16	258
1988	6.07	268
1989	5.97	289
1990	5.91	311
1991	5.85	322
1992	5.82	326
1993	5.71	328
1994	5.66	330
1995	5.59	325
1996	-	320

資料: CEP(1996), CEP(1997), CTSV(1996), Piet K. Keizer(2001년 발간예정)에서 재인용.

3) 연금재정문제

연금재정과 관련하여 네덜란드 시스템의 두드러진 특징은 여타 선진국과 달리 1층 공적연금제도보다 2층 지역연금 재정불안정이 향후 심

각한 문제로 대두될 것이라는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 네덜란드에는 프랜차이즈라 불리는 제도하에서 기업연금제도의 급여가 공적 노령연금급여와 조정되고 있다. 지난 20여년 동안 공적 노령연금 급여의 낮은 증가율로 인해 최종급여의 70%로 설정되어 있는 소득대체율의 상당부분을 2층 직역연금이 담당하게 되었다.

한편 네덜란드에서는 서키트제도를 통해 기업연금 상호간에 이직자의 연금수급권을 통합하고 있다. 그러나 전직 전의 연금제도에서 발생한 연금수급권을 전직한 직장의 연금제도에서 보전해 주는 기업연금통산제도가 부과방식에 의해 운영되고 있다는데 문제가 있다. 네덜란드의 2층 직역연금이 적립방식으로 운영되고 있다는 일반적인 상식과 달리 서키트제도로 인해 기존 가입자 연금수급권의 명목가치만이 적립되고 있는 실정이다. 따라서 향후 급격한 물가상승이 도래하는 경우 연금급여 지급을 위해 필요한 실질가치와의 괴리 증대로 인한 연금재정 악화로 네덜란드의 2층 직역연금제도 개혁은 불가피할 것으로 전망되고 있다(Blomsma and Jansweijer, 1997).

사. 시사점

국가마다 정도의 차이는 있지만 선진국이 지향하는 일반적인 노후 소득보장체계는 사회구성원간의 연대의식에 입각한 공적연금을 통해 기본적인 노후소득을 보장하면서 기업연금과 개인연금을 통해 공적연금을 보완하는 형태를 취하고 있다. 그러나 이미 오래 전에 공적연금 제도를 도입한 국가들의 경우 대부분의 국가가 공적연금 재정불안정으로 인해 곤란을 겪고 있으며 이에대한 대안으로 기업연금과 개인연금의 확대발전을 꾀하고 있다.

네덜란드는 지난 20여년 동안 노후 소득보장체계에서 사적부문의

비중을 확대하여 다른 선진국이 겪고 있는 공적 사회보장제도의 재정 불안정 현상으로부터 비교적 자유로운 실정이며 연금통산기구인 서킷트제도를 통해 기업연금제도 상호간 연금수급권을 통합 운영하고 있다는 측면에서 매우 선진적인 사회보장체계를 구축한 국가로 평가받고 있다.

그러나 네덜란드 소득보장제도는 최종급여대비 70% 수준의 소득대체율이 고정된 상태에서 사적연금 비중이 지나치게 확대됨에 따라 사적연금제도가 성숙단계에 진입하는 시점에서 재정불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 사적연금제도의 재정불안정이 야기되는 경우 최종부담은 결국 공적부담으로 전가될 것이기 때문에 사적부담의 지나친 확대 또한 바람직하지 않다는 것이 네덜란드 노후소득보장체계로부터 얻을 수 있는 교훈이라고 하겠다.

한편 부과방식을 채택하고 있는 네덜란드의 AOW는 여타 부과방식제도와 마찬가지로 노령화와 같은 인구구조변화(demographic change)에 매우 민감하다. 그러나 네덜란드의 AOW 급여가 과거임금에 연동되지 않는 정액방식을 채택하고 있는 관계로 다른 국가에 비해 인구구조 변화에 따른 문제점이 다른 국가들보다는 적을 것으로 예상되고 있다. 그러나 정도의 차이일 뿐 인구구조 고령화는 네덜란드에서도 심각한 재정압박 요인으로 작용할 것으로 보여진다. 이에 따라 AOW가 향후에도 부과방식으로 지속될 수 있는지의 문제가 중요한 논점으로 등장하고 있다.

이와 관련하여 AOW제도를 지속가능하게 하기 위해 근로자들의 노동비용이 급격하게 상승하지 말아야 할 것이라는 네덜란드 내에서의 논의에 주목할 필요가 있을 것이다(SZW, 2000). 왜냐하면 노동비용이 크게 상승하는 경우 노동수요가 감소되어 근로자들이 노동시장에 참여할 기회 자체가 박탈될 가능성을 염두에 두고 있기 때문이다. 노동

시장 참가자들이 감소하는 경우 근로소득으로 재원을 조달하는 AOW의 재정불안정은 불가피할 것이다.

이러한 관점에서 네덜란드 국민들은 보다 많은 사람들을 노동시장에 참여시켜 기여금의 절대액을 증가시킬 경우 AOW제도의 유지가 가능할 것이라고 판단하고 있다. 네덜란드의 경험을 비추어 볼 때, 부과방식속성이 강한 공적연금제도의 경우 적극적인 노동시장정책이 병행되는 경우에 장기적으로 제도유지가 가능할 수 있을 것이라는 시사점을 얻을 수 있겠다.³³⁾

또한 사회보장제도 적용·관리에 있어 사용자대표와 피용자대표가 적극 참여하되 국가가 배제되는 경우 사회보장제도 관리·운영에 비효율성이 생겨날 수 있다는 것이 네덜란드사례에서 얻을 수 있는 교훈이 될 수 있을 것이다. 따라서 우리나라의 경우도 사회보장제도 적용 및 관리에서 사용자와 피용자의 적극적인 참여를 유도하되 적절한 범위 내에서의 정부 통제가 필요할 것이라는 것이 세계에서 가장 선진적인 네덜란드의 사회보장제도로부터 얻을 수 있는 시사점이라 하겠다.

3. 일본

가. 머리말

OECD 국가 중에서 약 25개국이 기초연금제도를 운영하고 있지만 이를 기여와 급여를 연계시키는 사회보험 형태로 운영하는 경우는 일

33) 그러나 적극적 노동시장정책 자체가 부과방식 속성이 강한 공적연금제도를 장기적으로 지속 가능케 하는 필요조건이지 충분조건은 아님을 주목하여야 할 것이다.

본과 영국을 제외하고는 찾아보기 어렵다. 대체로 기초연금의 존재 의의라는 것이 전국민에 대한 보편적인 연금수급권 보장이라고 한다면, 기여실적에 의해 급여수급권이 한정되는 보험방식으로는 이러한 목적을 달성하기 어렵기 때문이다.

또한 대부분의 국가가 기초연금을 먼저 운영하다가 이후에, 주로 복지국가 전성기에 소득비례연금을 덧붙이는 식의 연금개혁을 해온 반면에, 일본은 다양한 대상층에 대해 여러 개의 공적연금제도가 이미 다양한 형태로 자리를 잡고 발달된 이후에 기초연금을 도입하였다. 즉, 일본의 기초연금 제도의 내용은 처음 도입 시기부터 기존의 공적연금 제도의 존재형태 및 성격에 의해 규정된 것이다. 따라서 일본의 기초연금이 과연 어떠한 목적을 갖고, 어떠한 형태로 만들어지게 되었는지는 당시 기존의 공적연금 체계의 특성 및 문제점과 직결될 수밖에 없다. 이에 일본 기초연금 도입 과정에서 나타난 쟁점들과 제도적 선택을 이해하기 위해서는 당시 일본의 공적연금 체계에 대한 이해할 필요가 있다.

그렇다면 이러한 보험방식의 기초연금은 어떤 의도로, 어떤 과정을 통해 도입되었으며, 또 현재까지 유지될 수 있는 이유는 무엇인가? 현재 일본의 기초연금 및 이를 둘러싼 공적연금체계 전반의 어떠한 특성이 이를 가능케 하고 있는가? 또한 현재와 같은 형태의 일본의 공적연금, 특히 기초연금제도가 갖고 있는 문제점은 무엇인가?

기초연금 제도와 더불어 일본의 공적연금 체계의 중추가 되는 것은 후생연금제도이다. 후생연금제도는 일본의 공적연금 중에서 가장 먼저 만들어진 것으로서 현재 일본에서 가장 중요한 노후생활보장 수단의 역할을 하고 있다. 물론 포괄범위로 보자면 기초연금인 국민연금 제도에는 훨씬 미치지 못하지만, 피용자 연금 중에서는 가입자 수가

가장 많고, 급여액이나 적립금 규모로 볼 때에도 가장 중추적인 역할을 하고 있는 것이다. 연금체계를 개편하는 과정에서 97년부터 NTT, JR, JT 등의 공기업 공제조합을 후생연금에 통합시킨 것에서도 이를 확인할 수 있다. 이에 일본 공적연금체계를 조망하는 데에 후생연금의 내용을 살펴보지 않을 수 없다.

따라서 본 절에서는 우선 1985년 기초연금 도입 당시의 일본의 공적연금 체계 및 문제점 등 제도적인 상황과 이를 둘러싼 정치 사회적인 배경을 살펴보고, 어떠한 쟁점이 형성되는 가운데 기초연금이 도입되었는지 볼 것이다. 후반부에서는 일본 공적연금 체계의 양대 지주라고 할 수 있는 일본의 기초연금제도와 후생연금제도의 내용을 정리하고 각각 그 운영상의 특성 및 문제점을 살펴보고자 한다.

나. 일본 공적연금 체계의 발달과정 및 현재상황

일본에서 가장 오래된 공적연금제도는 1939년에 만들어진 선원보험이지만³⁴⁾ 현재 일본의 공적연금 제도의 직접적인 기원은 일반 노동자를 대상으로 하는 1942년의 노동자연금보험법이라고 할 수 있다 (Naohiro Yashiro, 1995). 현재 후생연금제도의 전신이라고 할 만한 노동자연금보험법의 형성 이유에 관해서는 전시 상황 속에서 노동력 이탈을 방지하고 생산성을 높이기 위해서 만들어진 것이라는 견해, 자본축적을 통한 전비조달을 위해서 만들어진 것이라는 견해 등에 관

34) 일본의 사회보험 방식의 최초의 연금제도는 1939년의 선원보험법이다. 선원들에 대한 질병보험에 관한 논의는 전시체제하에서 해운업이 국책사업으로 만들 필요성이 대두되면서 1920년대부터 이루어져왔으나 선주, 선원, 정부의 사이의 이견으로 십 여년을 끌어 왔다. 선원보험법에는 질병보험뿐만 아니라 연금보험도 포함되어 있었으며, 이 제도를 선례로 하여 일반노동자에게까지 확대하기 위해 보험원에서 1939년에 「근로자 후생연금보험제도 요강 초안」을 작성하였다(田近榮治, 1996).

해서 논란이 분분하다. 그러나 제도 성립을 직접적으로 촉발한 것은 전쟁이란 총동원체제였다는 것은 명확하다. 전쟁 중 수요가 컸던 노동력인 광부집단에 대해서는 최소가입기간을 20년이 아닌 15년으로 하고, 연금지급연령을 55세가 아닌 50세로 낮추며, 광부에 대한 급여는 국고부담 비율을 20%로 하는 등(田近榮治 外, 1996), 전시의 노동력 보존 및 통제를 강화하고자 하는 의도가 당시 제도 내용의 곳곳에서 직접적으로 드러나기 때문이다.

노동자연금보험법은 당시 전쟁상황이 악화되면서 많은 여성들이 노동현장에 투입되고 징용공이 증가함에 따라, 여성노동자에 대한 적용 확대 및 광부에 대한 가입기간 가산 및 국고부담 증대를 골자로 하여 1944년에 후생연금보험법으로 개정되었다. 이로 인해 일시적으로 가입자가 이전의 두 배로 늘었다.

그러나 2차대전 종전 후 1년만에 가입자 수는 다시 절반수준인 400만명 선으로 감소하였다. 1950년대 중반에 들어서도 가입자는 1,368만 명으로서 총 취업자 4,284만명의 1/3에 불과하였고, 5인 미만 사업장 노동자, 자영자, 농어민 등 4,700만명은 전혀 연금제도와 무관한 상태로 방치되어 있었다(田近榮治 外, 1996; 近藤文二, 「國民皆保險と國民年金」, 大内兵衛, 「前後社會保障の展開」, 지성당, 1961, p.215).

이와 더불어 당시에 가장 크게 문제가 된 것은 인플레이션에 대한 급여가치의 보존이었다. 인플레이션에 맞추어 급여율을 높이기 위해서는 기여금의 인상이 불가피하였으나, 한편으로는 기업들은 설비 투자에 집중하였고 다른 한편으로 노동자들도 이에 반대하였다. 이에 후생연금급여 수준은 1인당으로는 공공부조 수준을 약간 상회하였고 가족단위로는 이에 크게 미달하였다(田近榮治 外, 1996). 이런 차이는 당시의 연금액을 다른 연금체계와 비교해 보면 명백히 드러난다.

〈표 III-23〉 노령연금 수급자 1인당 연금액 비교

(단위 : 엔)

연도	후생연금	선원보험	국가공무원 공제	공기업체 직원 등 공제	사학공제
1954	41,540	42,681	46,915	-	52,725
1955	42,363	43,594	47,227	-	60,812
1956	42,511	44,491	57,466	52,964	71,213
1957	41,547	45,252	58,099	57,853	80,637
1958	41,126	45,101	60,557	71,070	97,110
1959	40,000	52,077	71,675	78,465	116,012
1960	42,488	56,277	98,616	88,686	125,147

資料: 田近榮治 外(1996).

공제조합의 연금급여액은 1954년에서 1960년 사이에 약 80%~250% 사이의 증가세를 보인 반면에 후생연금과 선원연금, 특히 후생연금 급여액은 거의 정체되어 있었음을 알 수 있다. 대부분 노동자들은 이렇게 극도로 낮은 수준의 연금체계에 포괄되어 있기 때문에, 새로이 연금체계 설립을 필요로 하는 경우에는 기존의 후생연금보험에 가입하는 것보다는 새로운 공제조합을 설립하는 것을 선호하게 되었다.

위에 언급한 미가입자 문제가 정치문제로 불거지면서 한편으로는 후생연금은 간신히 유지되고 있었고, 다른 한편으로는 1961년에 자영업자, 5인 미만 사업장 노동자, 농민, 실직자들까지 포괄하는 국민연금 제도가 후생연금과는 별도로 만들어지게 되었다. 이에 따라 분립형의 전국민포괄 연금제도가 만들어진 것이다.

1961년 이후 연금지출과 의료보험 지출을 합한 사회보장지출은 경제성장 속도보다 빠르게 증가하였다. 1960년에는 국민소득의 4.9%에 해당하던 것이 1996년에는 14.1% 수준으로 증가한 것이다(Naohiro

Yashiro, 1995). 이러한 사회보장 지출 확대, 특히 연금수준 확대에 중요한 계기가 된 것은 1973년의 개혁으로서 1973년은 일본 공적연금 역사에서 '복지원년'으로 일컬어진다. 당시 개혁으로 연금급여는 물가에 연동되기 시작하였고, 급여의 소득대체율은 60% 수준으로 되었다.

그러나 1973년 이후 석유가격 인상과 경제성장의 둔화, 지속적인 출산율 감소 및 인구 노령화³⁵⁾는 일본의 연금 체계에 압박을 가하여 재정균형에 악영향을 미치고 있었다. 이에 1980년부터 급여인하 등을 내용으로 하는 공적연금 제도의 축소가 이루어졌고, 이러한 경향은 1990년대와 2000년대를 거쳐 계속 이어지고 있다. 1985년에 기초연금 도입 등, 연금제도 확충이 후생연금 등 기존연금제도의 확대를 통해서가 아닌 별도의 새로운 제도를 만드는 방식으로 이루어진 것도 당시의 후생연금제도의 재정 및 대상 포괄 상황이 갖는 제도적인 한계 때문이었다고 볼 수 있다.

1994년의 공적연금 개혁과 최근 이루어진 1999년의 공적연금 제도 개혁도 이러한 흐름 속에 있다. 1994년 공적연금 개혁은 사회보장 프로그램에 대한 인구 노령화의 압력을 경감시키고자 하는 것이었다. 그 내용은 첫째, 연금보험료를 2025년까지 30%에 약간 못 미치는 수준까지 조금씩 올리도록 되어 있다. 둘째, 5년마다 실시하는 소득연동시 연금급여는 총임금이 아닌 순임금(net wage)의 변동에 기초하여 산정되도록 하였다. 따라서 현 노동자 세대에 대한 조세 및 보험료 수준이 높을수록 노인세대의 보험급여도 감소하게 된다. 결국 이는 세대간 공평성을 증진시키는 효과를 가진다. 셋째, 정액연금을 받을 수 있는 연령을 현행의 60세에서 65세로 2001년부터 3년마다 한 살씩

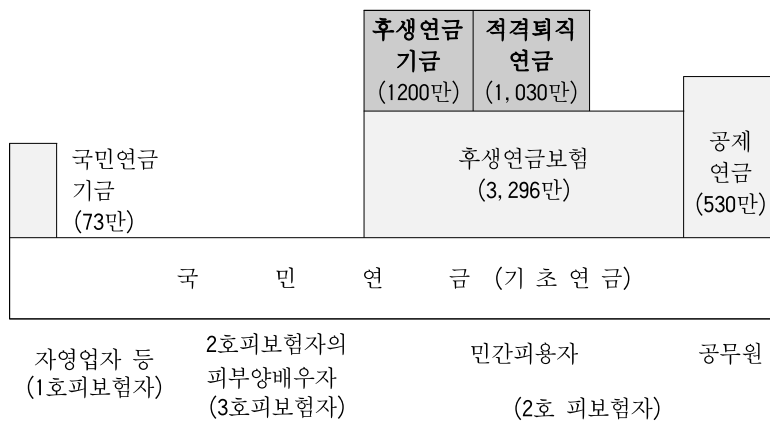
35) 총 출산율은 1975년 이후로 감소하기 시작하여 2.1에서 1996년에는 1.4로 감소하였다. 반면에 65세 남성과 여성의 기대여명은 각각 13.7년, 16.6년에서 16.7년과 21년으로 증가하였다.

늦출 것이라고 한다.

1999년의 연금제도 개정안도 후생연금 급여율을 약 5% 정도 인하하고, 종전에는 연금급여액을 물가와 소득에 연동하도록 하였던 것을 물가에만 연동하도록 하는 등 급여액을 줄이고 소득비례 부분의 지급 개시연령을 60세에서 65세로 2013년부터 단계적으로 늦추는 것을 내용으로 하고 있다. 더 이상 보험료를 올리는 것은 불가능하다는 인식에 기반하여 주로 급여부분을 조절함으로써 공적연금 유지를 도모한 것이다. 여기에 더해서 기초연금에 대한 국고부담 비율을 현재의 1/3에서 2004년부터는 1/2로 높이도록 하고 있다.

2차대전 당시부터 약 20회에 달하는 법개정을 거쳐 형성된 현재 일본의 공적연금 체계는 다음 <圖 III-2> 와 같이 요약할 수 있다.

[그림 III-2] 일본의 공적연금 체계



註: 그림 안의 ()는 가입자 수
 資料: 厚生統計協會(1999) 참조.

2000년 현재 일본의 공적연금 체계는 크게 3층으로 구성되어 있다. 전국민을 대상으로 하는 1층 부분은 국민연금으로서 피용자뿐만 아니라 피용자의 배우자, 자영업자 등이 가입되어 있다. 2층 부분은 후생연금, 공제조합, 국민연금기금 등으로서 수입이 있는 집단을 대상으로 하며, 그 위에 후생연금기금과 적격퇴직연금을 덧붙인 복잡한 형태를 띠고 있다. [그림 III-2] 에서 보여지는 바와 같이 기초연금이 유일하게 모든 국민들에게 공통된 가입기반을 갖고 있고, 나머지는 모두 직업에 따른 분절적인 가입기반에서 운영되고 있다. 따라서 기초연금 급여는 정액급여로서 그야말로 '기본생활 보장' 수준인 것에 비해 2층 부분의 연금급여는 과거 소득에 비례하도록 계산되어 노동시장 참여 당시의 소득을 유지하는 기능을 하도록 되어 있다. 민간부문 피용자를 대상으로 하는 후생연금과 공공부문 노동자들이 주로 속해있는 공제조합연금, 자영업자들을 대상으로 하는 국민연금 기금이 2층 부분의 소득비례 연금인데, 이 중 국민연금 기금은 실제로는 자영자 중 약 10%만을 포괄하여 그 기능을 충분히 하고 있지 못하다. 그 밖에 3층 부분은 자발적으로 가입을 선택할 수 있는 적립식 연금이다.

일본의 공적연금 체계의 현황을 각 연금제도별로 살펴보면 다음 <표 III-24> 와 같다. 기초연금 가입자 수는 현재 약 7,000만 명이며, 후생연금 가입자 수는 약 3,300만 명이다. 전체 피용자 연금 가입자가 약 3,800만명이라고 할 때 거의 대부분의 피용자들이 후생연금에 가입되어 있는 것이다. 또한 공적연금 제도는 전반적으로 성숙도가 30%에 달하여 일본 사회의 노령화 경향을 반영하고 있다. 대체로 보험료율은 20%에 약간 못 미치는 수준으로서 약간의 편차가 있으며, 급여액을 보면 기초연금 급여가 평균적으로 약 4만9천엔인 것에 비해 공제조합연금 수급자는 대체로 20만엔 수준의 연금을 받고 있으며, 후생연금 급여는 17만5천엔으로서 공제조합연금 평균급여보다 약간 적

다. 또한 연금 수급연령이 기초연금은 65세인 반면에 피용자 연금은 약 60세로서 약 5년 간의 시차가 있다.

〈표 III-24〉 일본 공적연금 제도의 현황 (2000년 현재 기준)

구분		피보험 자수① (만명)	노령연금 수급권자 수②	성숙도 (②÷①)	노령연 금평균 급여액	적립금 (조엔)	적립 비율 (%)	보험료 (엔)	노령연금 지급 개시연령
기 초 연 금	1호가입자	2,043				9.0	2.8	13,300	65세
	2호가입자	3,826	1,909	27.1	4.9	-	-	-	
	3호가입자	1,182							
	합계	7,050	1,909						
피 용 자 연 금 제 도	후생연금	3,296	822	24.9	17.5	130.8	5.3	17.35	60세
	국가공무원 공제조합	111	58	52.1	21.9	8.1	4.5	18.39	
	지방공무원 공제조합	331	135	40.8	23.5	33.7	7.3	16.56	
	사립학교 교직원 공제조합	40	6	14.9	22.1	2.8	10.7	13.3	
	농림어업 단체직원 공제조합	48	14	29.8	18.0	2.0	4.5	19.49	
	합계	3,826	1,035	27.1	18.6	177.5	5.6	-	

- 註: 1) 위의 표 외에 노령복지연금 수급권자가 21만명이 있음.
 2) 공제조합의 노령연금수급권자 수 및 평균연금월액은 감액퇴직연금 관련 부분을 포함한 것임.
 3) 피용자연금의 평균연금월액은 노령기초연금을 포함한 것임.
 4) 피용자연금의 보험료율은 표준보수 기준으로 본인 부담분의 두 배임.
 5) 후생연금보험의 광부 및 선원의 보험료율은 19.15%이고, 일본철도 및 일본담배산업의 구 공제조합의 적용사업장이었던 곳에 고용된 피보험자의 보험료율은 각각 20.0%, 19.92%이다.

資料: 日本厚生省(2000)에서 재구성.

다. 기초연금의 도입 배경 및 쟁점

1) 기초연금 제도 도입을 둘러싼 상황

일본에서는 1970년대 후반부터 1980년대 초까지 활발하게 연금제도에 대한 재검토가 이루어졌다. 이에 따라 많은 보고서들은 기초연금 도입을 비롯한 구조개혁을 주장하였다. 이하에서는 이러한 주장이 제기된 맥락을 제도 내적 상황과 제도를 둘러싼 배경으로 나누어 살펴볼 것이다.

(1) 제도적 상황

현재의 공적연금 체계와 같은 분절적인 제도구성은 1985년에 기초연금이 도입될 당시에도 마찬가지였다. 당시 일본의 공적연금 제도는 직역연금과 지역연금으로 나뉘어지는데 우선 직역연금으로는 후생연금보험, 선원보험, 국가공무원공제조합, 지방공무원공제조합, 공기업체 직원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 농림어업단체직원공제조합 등의 7개가 있었으며, 지역연금으로서 자영자 등을 대상으로 하는 국민연금이 있었다. 이러한 직역연금과 지역연금 위에 추가연금제도로써 후생연금기금, 석탄광업연금기금, 농업자연금기금이 일부 특정한 집단을 대상으로 설립되어 있었다.

그런데 이러한 연금제도는 각각 연금급여 수준, 보험료율, 지급조건, 지급개시 연령 등이 상이하게 되어 있어 제도간 격차의 문제가 자주 지적되었다. 예를 들면 지방공무원공제조합의 연금급여액은 후생연금 급여의 1.5배에 달하였으며³⁶⁾, 연금지급 개시연령도 공제조합

36) 물론 이러한 제도간의 급여 격차를 줄이기 위한 노력은 계속되었다. 실제로 후생연금과 지방공무원 공제조합의 평균급여액 격차는 1973년의 법개정을 통해 2.6배에서 1.42배로 줄어들었고, 1976년 개정을 통해 1.67배에서 1.57배로 축소되었다.

은 55세, 후생연금은 60세, 국민연금 제도에서는 65세 등 제각각이었다(田近英治 外, 1996; 일본 사회보험청, 1990). 이는 중복급여, 재취업 시 연금지급 등의 문제점뿐만 아니라 노후소득보장의 공백, 즉, 연금 수급을 받지 못하는 사람들이 나타나도록 하고 있었다 (일본사회보험청, 1990).

뿐만 아니라 이러한 분립체계에서 나타나는 가장 심각한 문제는 개별 제도들의 연혁이 길어지면서 나타나게 된 재정문제이다. 특히 산업구조의 변화는 각 제도별 재정격차를 유발한 중요한 계기가 되었다. 공적연금제도 전체의 성숙계수(노령연금 수급자 수/ 피보험자 수)는 1975년의 15.9%에서 1985년에는 23.8%로 상승하였는데 그 중에서도 공기업체직원공제조합의 경우는 70.6%, 선원보험은 44.9%, 국가공무원공제조합은 33.6%, 국민연금은 27.3% 등 네 개 연금보험의 성숙계수가 높게 나타났다.³⁷⁾ 이러한 연금들은 더 이상 독립적으로 재정을 운영할 수 없는 지경에 이르게 된 것이다.

또한 후생연금을 비롯한 피용자연금의 급여수준은 세대단위로 구성되어 있으나 국민연금은 남편 아내 각각이 피보험자가 되도록 되어 있다. 또한 피용자의 배우자들도 국민연금에 임의로 가입할 수 있도록 하여 보장체계가 상당히 복잡하며 일관성이 결여되어 있다. 즉, 연금수준을 설정하는 데에 배우자에 대한 보장을 어떻게 할 것인지에 대한 일관된 원칙이 세워져 있지 않은 것이다. 부부세대와 단신세대의 연금 차이를 합리적으로, 일관되게 설정할 필요가 있었던 것이다.

그러나 급여수준의 형평성을 확보하기 위한 여러 차례의 노력에도 불구하고 1.5배 정도의 '관민격차'는 계속되었다고 한다(田近英治 外, 1996)

37) 이 중에서도 국민연금의 높은 성숙계수에는 산업구조 변화나 인구적인 요인 뿐만 아니라 보험료면제율(면제자 수/ 1종 피보험자 수)의 급격한 상승도 크게 기여했다. 국민연금의 보험료 면제율은 1970년대에는 8-9% 정도였으나 1984년에는 17.4%까지 상승하였다 (田近英治 外, 1996).

이러한 분립체계의 문제점이 부각되면서 기존의 개혁과 같이 이미 형성되어 있는 복잡한 체계를 유지하는 선에서 세부적인 내용을 바꾸었던 방식의 개혁이 아니라 공적연금 제도 체계에 대한 전체적인 관점에서 근본적인 개혁이 있어야 한다는 목소리가 높아졌다.³⁸⁾ 당시 사회보장심의위원회 등의 보고서에서 흔히 언급하던 소위 '획단적인 관점'이라는 것은 다름 아닌 분립된 공적연금 제도들을 하나의 체계로 아우르는 구조적인 접근을 의미하는 것이다.

결국, 기초연금 도입 이전의 일본의 공적연금 체계에서 가장 중요한 문제는 각 분립 제도들의 재정고갈과 제도간의 조정 미비로 인한 연금수급자격 박탈자 문제였다고 볼 수 있다.

(2) 정치·사회·경제적인 상황

70년대 후반부터 85년 개혁시점까지 당시 공적연금제도에 중요한 영향을 미친 상황들을 경제적 상황과 사회·정치적인 상황으로 나누어 살펴보도록 하자.

우선 경제적인 상황을 살펴보면, 연간 10%를 넘던 경제성장률이 1970년대 후반에는 4~5%대, 1980년에서 1983년 사이에는 3%대를 기록하였다. 이런 저성장 하에서 1976년까지 10%를 상회하던 임금상승률이 1985년에는 2.8%로까지 하락하여 보험료 수입의 정체를 낳았다.

38) 1979년 당시 후생연금 대신의 자문기관이었던 '연금제도기본구상간담회'가 내놓은 『일본 연금제도의 개혁방향-장기적인 균형과 안전을 위하여』라는 최종 보고서에서는 “지금까지 후생연금 보험은 제도는 당면한 연금급여수준 개선에 역점을 두어왔고 그 결과 지금 지급되는 연금은 노후생활에 상당한 역할을 할 정도에 도달하였다. 오히려 장래의 고부담이 문제이다. 종래의 개정에서는 공적연금 제도 전체의 종합성을 도모하는 관점이 반드시 충분히 반영되지 않았지만 이후로는 각 제도의 구조에 대한 넓은 시야가 필요하다.”라고 언급하고 있다.

이는 보험재정을 악화시켰을 뿐만 아니라 국가재정도 악화시키면서 공적연금에 대한 국고부담도 제대로 이루어지지 못하였다.³⁹⁾ 후생연금보험에 대한 국고부담 일부가 1982년부터 1988년 사이에 순연되었고, 국민연금에 대한 국고부담금도 국고부담의 평준화라는 명목으로 1983년부터 일부가 감액되었다. 따라서 1982년에는 3조669억엔이었던 국민연금의 적립금이 점차 감소하여 1985년에는 2조5,939억엔이 되었다. 더구나 이러한 적립금은 두 차례의 석유파동에 따른 인플레이션의 영향으로 그 실질가치가 하락하여 재정 불안정이 가중되었다.

또한 산업구조 및 취업구조의 변화로 인해 자영자, 가족종사자 1차 산업 종사자 등을 대상으로 하는 국민연금은 제도를 실질적으로 뒷받침할 피보험자 수가 정체되었다. 국민연금 가입자 수는 1979년 2,785만 명을 정점으로 하여 감소하기 시작하여 1983년에는 2,573만명이 되어 후생연금 가입자 수 2,636만 명보다 적어지게 된다(田近英治 外, 1996). 이에 대해 1975년의 후생백서는 “자영업자 중심 사회로부터 셀러리맨 사회로의 변화에 따라 연금기능을 한층 충실하게 하기 위해서는 전국민적인 입장에 서서 후대부담의 기초를 강화할 필요가 있다”고 언급하고 있다. 또 하나 공적연금 제도설계에 중요한 영향을 미친 취업구조 변화는 여성의 노동시장 참가율의 상승이다. 여성의 노동시장 참가율 상승은 경제위기로 인한 시간제, 비정규직 노동자 확대와 일맥상통하는 것이다. 이에 기존에는 연금액 산정단위를 세대로 했던 것을 이제는 개인단위로 전환하는 조치를 재검토할 필요성이 높아졌다.

39) 일반회계의 조세 및 인지도입의 전년도 대비 증가율은 1976년에는 제1차 석유파동에 의한 법인세 대폭감소로 인해 -10.5%, 1979년에는 0.2%, 1983년에는 -11.8%를 기록하였다(田近英治 外, 1996).

한편 사회적인 배경으로는 급속하게 진행되고 있는 인구 고령화를 들 수 있다. 이를 단적으로 보여주는 것이 1976년, 1980년, 1984년에 계속 재정재계산이 실시되었었지만 계산 시점에 따라 특정 연도에 대한 예측치에 엄청난 차이가 나타났다는 사실이다. 예상보다 빨리 진행되던 인구 고령화로 인해 연금재정의 장래추계와 현실에 엄청난 차이가 발생하고 있었던 것이다. 예를 들면 후생연금에 대해서 1980년 재정재계산시에는 2025년의 수급자 비율이 36.6%로 추정되었지만, 1984년 재정재계산시에는 44.9%로 수정되어 있다. 급여수준 인하 등 제도 전반의 안정성을 높일만한 신속한 조치에 대한 필요성이 높아진 것이다.

또한 당시 장기적인 안정 속에서 일본사회의 보수성이 강화된 것도 당시 공적연금개혁의 방향을 상당부분 규정한 것으로 보인다. ‘생활보수주의’(古城利明, 1987)라고 지칭되는 정치적 무관심 및 개인주의화는 레이건, 대처정부 등과 ‘소극적인 정부, 정부 재정지출 억제, 규제 완화’라는 이념을 공유하는 나카소네 정부의 1982년 집권을 가져왔으며, 다른 한편으로는 노동자들의 노조 이탈과 함께 사회당의 기반 약화를 가져왔다고 한다(田近英治 外, 1996). 이런 상황은 국민들에게 당장의 손해를 입히지만 않는다면 공적연금의 축소를 얼마든지 추진할 수 있는 여건이 조성된 것으로 판단할 수 있다. 실제로 기초연금 도입 등 연금개혁 과정에서 사회당은 정부안과는 다른 이념적인 기반을 가진 제2의 안을 제시하였지만 이에 대한 정치적인 지지를 얻지는 못하였다. 실제로 나카소네 정부가 추진한 1985년 연금개혁은 보험료 부담 증가를 억제하고, 노령연금 수급개시 연령의 연장을 현세대에는 별다른 영향을 미치지 않게 당분간 연기하여 소위 ‘생활보수주의자’들에게는 직접적인 피해가 느껴지지 않도록 하는 내용을 담고 있었다

(田近榮治 外, 1996).

2) 기초연금 도입과정 및 도입의 쟁점

공적연금제도의 분립에 대한 문제제기는 상당히 일찍부터 제기되었었다. 1962년 사회보장제도심의회가 제출한 보고서의 제목도 『사회보장제도 통합조정을 위한 기본정책에 관한 보고 및 사회보장제도 추진에 관한 권고』이다. 그러나 여기에서 제시한 목표는 ‘보험자간의 조정각출금 제도에 의한 재정조정’으로 분립을 인정한 위에서 재정조정을 하자는 것이지, 공적연금 체계에 대한 구조재편과는 거리가 멀었다. 공적연금 분립구조에 대한 개선논의는 1970년대 후반에 접어들어선 이후에야 활발하게 이루어지기 시작하였다.

1975년, ‘사회보장 장기계획에 관한 간담회’⁴⁰⁾가 발표한 「향후 사회보장의 바람직한 방향」이란 보고서에서는 연금수준의 재검토와 제도 분립에 관한 재검토를 포함한 연금제도 체계의 개혁을 검토할 시기가 되었다고 지적하였다. 이어서 1977년에는 ‘연금제도 기본구상에 관한 간담회’와 ‘사회보장제도심의회’에서 연이어 연금제도 개혁에 관한 중간보고서를 제출하였다. 우선 전자는 크게 세 가지를 주장하였는데, 첫째, 기초연금제도의 도입, 둘째, 각 제도간의 재정조정, 셋째, 국민연금과 피용자연금의 이중가입이다. 후자는 『개연금하의 신연금체계』라는 보고서에서 재원을 부가가치세로 하는 기본연금의 도입을 주장하였다. 이어서 양 심의회는 1979년에 최종보고서를 제출하여 중간보고서에서 주장한 내용의 개혁을 1985년까지 실시할 것을 권고하였다.

1980년대에 접어들어 제도개혁의 움직임은 더욱 활발해졌다. 1981

40) 일본에서 ‘간담회(懇談會)’라고 하는 것은 우리말의 간담회와는 다른 의미로서 ‘위원회’의 역할을 하는 기구로 보는 것이 적절하다.

년에 발족한 제2차 '임시행정조사회'는 1982년의 기본보고서에서 기초 연금의 도입, 국철공제조합과 유사 공제조합의 통합, 급여수준의 적정화 등을 주장하였다. 이 보고서 내용을 받아들여 정부는 공적연금제도 전반을 재검토하기로 결정하였다. 이와 동시에 일본 후생성은 전문가들을 대상으로 연금제도 개혁에 관한 조사를 실시하였는데 역시 다수 의견은 연금제도의 일원화, 사회보험 방식의 유지, 연금수준을 소득의 60% 정도로 유지하는 것을 지지하였다.

한편, '국민연금심의회'도 제도개정에 대해 83년부터 논의를 시작하여 최종보고서에서 공적연금제도의 안정성과 정합성을 확보하기 위해서는 공적연금제도의 기초부분을 통합, 즉 국민연금제도를 전체 공적연금제도의 기초로 설계할 것을 고려해야 한다고 지적하고 있다. 이런 일련의 과정으로 보아 1970년대 후반 이후에는 기초연금 도입이란 것이 당시 3종 8제도로 일궈져지던 복잡한 일본의 공적연금제도를 안정화, 일원화하는 방안으로 어느 정도 합의한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 기초연금 제도가 과연 어떤 형식의 것이어야 하는가가 중요한 문제가 아닐 수 없다. 우선 제도의 성격과 관련하여 가장 크게 관건이 되는 것은 기초연금을 보험방식으로 할 것인가, 조세방식으로 할 것인가 하는 문제이다.⁴¹⁾ 앞에서 잠시 언급한 것처럼 '사

41) 이 문제는 1961년 당시에 공적연금에 포괄되지 않은 국민들을 대상으로 국민연금을 도입할 당시에도 제도도입 반대 및 보험료 납부 반대운동을 야기하는 등 논란을 불러일으켰었다. 1961년 여타 공적연금제도의 미포괄자 전부를 대상으로 보험방식의 국민연금 제도를 도입할 당시에도 보험료 납부능력이 있는 사람 수가 많지 않은 데다 소득이 파악되는 사람 수는 더욱 더 적었다고 한다. 1955년 국세조사에 따르면 당시 20세부터 59세까지의 공적연금 미적용자 약 3,360만명 중에 소득세 납부자와 그의 부인을 합한 숫자는 약 650만명으로 전체의 19%를 약간 상회하는 데 지나지 않았다. 또한 소득과약률도 피용자 90%, 자영자 60%, 농민 40%에 머물러 그리 높지 않았다. 그러나 전국민연금이라는 보편적인 제도를 만들어야 한다는 당위성 때문에 보험방식을 취하면서도 부담능력과 무관하게 전국민

회보장심의위원회'는 조세방식을 주장하였고, 나머지 위원회는 모두 사회보험방식 유지를 주장하였다. 또한 정치권에서는 사회당이 조세방식의 기초연금을 지지하고 있었다. 실상 사회당의 구상은 일부분은 새로운 목적세를 도입하여 당면한 국고부담의 2/3정도는 조세로 충당하고, 1/3정도는 보험료로 충당하는 절충방식이었다. 사회당은 기초연금을 조세방식으로 하는 최대의 이유가 보험료 방식을 채택하게 되면 무연금자가 발생하기 때문이라고 밝혔다. 사회당이 판단하기에는 보험방식 채택은 정부안의 최대의 결점이었다.

그러나 기존의 국민연금 제도가 사회보험 방식으로 운영되고 있어서 이를 유지하는 것이 제도 전환에 훨씬 쉬었던 데에다, 고령화사회에서 국고로 연금지출 대부분을 부담하는 것 또한 재정적인 부담이 너무 컸었기 때문에 사회보험 방식의 유지를 주장하는 목소리가 훨씬 큰 힘을 발휘하고 있었다. 특히 당시 출간된 보고서에서 공통적으로 반복해서 강조되는 것 중 하나가 한 제도에서 다른 제도로의 원활한 이행, 정치적으로나 재정적으로 큰 충격이 없는 조치의 필요성이다. 사회당이 지적하는 무연금자(無年金者) 문제에 대해서는 이전부터 국민연금 제도에서 활용해오던 보험료 면제제도를 통해 대응할 수 있다는 것이다.⁴²⁾ 이에 따라 사회보험방식을 취하되 일정소득 이하인 자도 적용대상으로 하는 매우 독특한 제도가 형성되게 되는 것이다. 국민연금제도는 사회보험방식이란 선택에 수반하여 정액보험료·정액

을 가입대상으로 하는 독특한 제도를 구성하였고, 그 결과 소득과악의 어려움이 수반되면서 정액보험료 방식을 선택하게 되었다고 한다(小山進次郎, 1959; 田近榮治 外, 1996).

42) 이와 관련하여 피보험자측은 신제도로의 이행과정에서 가능한 한 무연금자가 발생하지 않도록 배려를 해줄 것을 요구하였었다(社會保險審議會의 답신, 1982; 日本社會保險廳, 1990).

급여 방식을 채택하였다.

한편 연금급여액을 적절한 수준으로 조정해야 한다는 것은 기초연금 도입과 더불어 항상 개혁의 중점적인 내용으로 언급되었다. 1980년 후생연금보험의 연금수준은 30년 가입을 기준으로 부부세대의 경우 남자평균 표준보수월액의 68%이었고, 40년 가입자의 경우에는 표준보수월액의 83%에 다다랐다.⁴³⁾ 이에 대해 여러 보고서들은 한결같이 과거 연금제도를 계속 개정하여 급여액은 이미 적절한 수준에 도달하였지만 인구, 혹은 경제 및 노동시장 상황의 변화로 인해 여러 연금제도의 재정상태가 악화되고 있음을 지적하고 있다.

1975년부터 이미 '사회보장 장기계획 간담회'와 동년에 출간된 『후생백서』는 모두 '제도가 성숙기에 들어섰기 때문에 노령연금에 대한 평균가입기간은 약 40년 정도가 된다는 전제에서 급여수준을 고려해야 한다'고 지적하고 있다. 또한 당시 설정된 연금수준을 유지하기 위해서는 후세대의 보험료 부담이 현재의 세 배를 넘을 것으로 전망되었다. 이에 현세대 수급자와 장래세대의 부담의 균형이란 문제를 고려해야 하며, 제도가 유지될 수 있도록 보험료 부담이 적정수준에서 억제되어야 한다는 주장이 대두되어 공적연금제도를 시급히 개선할 것이 요구되었다.

이 때 각 보고서에서 언급하는, 적정 수준의 연금급여는 남자의 평균표준보수의 약 60% 정도를 의미하였다. 이에 기초연금 제도의 노령연금 급여의 지급요건을 65세 이상, 25년 가입으로 하되, 40년 가입에 완전연금 급여를 월 5만엔 정도로 설정하였다. 이와 같은 연금급여수준의 인화조치에 따라 기초연금의 보험료가 1986년에 월 6,800엔으로

43) 이를 당시 물가를 기준으로 한 절대액으로 바꿔 말하면 40년 가입시 단신세대 연금액은 78,000~9,000엔, 부부의 경우 157,000~8,000엔이 된다.

설정되었고, 이후 매년 인상하도록 되었다. 당시 추계에 따르면 제도를 개정하지 않는 경우 노인부양률이 가장 높은 시점⁴⁴⁾의 보험료는 월 19,500엔으로 전망되었지만, 1985년 개정에 따라 보험료부담은 월 13,000엔 정도로 유지될 수 있었다.

기초연금 제도 구성과 관련하여 또 한가지 쟁점이 된 것은 연금을 세대단위로 사고할 것인가, 개인단위로 사고할 것인가라는 문제이다. 당시 후생연금의 급여수준은 세대단위로 구성되어 있었으나 국민연금에서는 1인 1연금제를 채택하여 남편 혹은 아내가 각각 피보험자 혹은 수급권자로 되어 있었다. 게다가 피용자의 배우자는 국민연금에 임의가입할 수 있는 복잡한 구조로 되어 있다. 이와 관련해서 1인 1연금을 주장하는 사람들은 임의가입자가 아닌 여성이 장애인이 되는 경우나 이혼하는 경우 등에 대한 무대책에 대해 언급하면서 여성에게도 독자적인 연금수급권을 부여하여야 한다고 주장하였다. 반면 1인 1연금제 하에서는 단신세대와 부부세대의 연금액의 균형을 어떻게 설정할 것인가가 문제가 된다. 결국에는 당초 국민연금제의 1인 1연금제를 유지함에 따라 모든 여성에게 개인의 연금권을 보장하게 되었으나 제3호 피보험자인 전업주부의 보험금을 누가 지불할 것인지, 면제의 대상이 되는지에 대한 것이 문제가 되었다.

라. 기초연금의 내용 및 성격

44) 1984년의 재정재계산서, 인구추계는 피보험자 수는 2025년까지 계속 증가하다가 이후에 감소하는 것으로 되어있다.

1) 기초연금 제도의 내용

1985년 개정 이전의 국민연금제도는 다른 공적연금제도에 가입되어 있는 사람을 제외한, 20세 이상 60세 미만의 모든 국민을 대상으로 하는 제도로서 자영자를 비롯하여 영세사업장 노동자까지 포괄하는 지역연금의 성격을 띠고 있었다. 1961년 국민연금 도입 당시에는 후생연금, 공제조합 등 민간부문과 국가부문의 피용자들에게는 이미 공적연금제도가 자리를 잡고 있는 반면에 자영자에 대해서는 그에 상응하는 조치가 없다는 비판이 국민연금을 도입하게 된 가장 큰 원동력이 되었다. 이 때 도입된 국민연금제도는 일본의 다른 공적연금 제도와 마찬가지로 사회보험 방식을 취하게 되었으나 정액기여, 정액급여를 원칙으로 하고 있었다.

『국민연금20년비사』(일본국민연금협회, 1982)에서는 국민연금제도가 정액원칙을 채택하게 된 것은 어떤 사회보장 이념에 의거한 것이라기보다는 당시 일본 상황으로는 소득과약 문제 등으로 인해 전국의 자영자들에게 소득비례적인 기여금을 거두어들이는 것이 기술적으로 불가능하였기 때문이라고 언급하고 있다. 처음엔 정액제로 출발하였어도 제도가 정착하기 위해서는 점차 소득비례제도로 바꾸어야 한다는 것이 애초부터 제도를 도입하는 측의 견해였다고 한다(村上 清, 1997). 한편, 1961년 제도 도입 당시 고령자를 위한 경과조치로서 무기여 연금을 받을 수 있도록 하였고, 저소득층에 대한 보험료 면제제도를 도입하고 있었다. 따라서 국고에서는 무기여 복지연금 지출비용, 관리운영비 전액, 납부 보험료의 1/3을 지원토록 하고 있었다.

이에 후생연금에서는 전체 가입기간의 평균보수월액을 기준으로 급여가 정해지는 반면에 국민연금제도는 정액으로 되어 있었고, 후생연

금 및 공제조합에서는 세대를 단위로 하여 연금액을 결정하는데 비해 국민연금제도에서는 개인단위로 계산하는 등의 제도간의 격차가 존재하게 되었다.

1985년 개정을 통해 국민연금제도는 후생연금의 기초부분과 산식을 통합하면서 전국민을 대상으로 한 기초연금으로 그 성격을 쇄신하게 되었지만 대상포괄 체계를 제외하고는 2000년 현재에도 개정 이전의 제도 운영방식을 상당부분 유지하고 있다.

우선 기초연금인 국민연금의 포괄대상 및 비용부담 방식에 대해 살펴보자. 국민연금 가입대상은 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만인 자(제7조)로서 국민연금 제도의 가입자는 1호 피보험자(자영자, 농민), 2호 피보험자(민간부문 피용자, 공무원 등), 3호 피보험자(2호 피보험자의 피부양배우자)로 나뉜다. 그 수는 1999년 3월 현재 각각 2,043만명, 3,826만명, 1,182만명으로서 국민연금 제도의 총 가입자 수는 7,050만명이다. 이 때 3호 피보험자, 즉 피부양배우자의 보험료는 별도로 지불하는 것이 아니라 2호 피보험자가 부담하는 보험료에 포함되어 있다. 따라서 2호 피보험자의 공적연금에 대한 보험료는 기초연금과 후생연금에 대한 보험료 및 남편 혹은 부인이 가입하고 있는 기초연금에 대한 보험료를 포함하는 것이다.⁴⁵⁾ 이들의 보험료는 소득에 비례하는데 보험료율은 2000년 현재 17.35%로써 노사가 절반씩 부담하도록 되어 있다. 한편 제1호 피보험자(자영자)는 1999년 4월 현재 월 13,300엔의 보험료를 내고 있다. 정부는 과거의 국민연금 제도에서와 마찬가지로 기초연금 급여지출의 1/3과 관리운영비를 부담하도록

45) 일본의 기초연금으로 지급되는 기여금은 다음과 같이 계산된다.

$$\frac{\text{기초연금의 급여비용} \times (\text{당해연금제도 2호 가입자 수} + \text{당해연금제도 3호 가입자 수})}{\text{국민연금 총 가입자 수}}$$

되어 있다. 결국 기초연금에 소요되는 비용은 첫째, 국민연금 보험료, 둘째 후생연금 보험자 및 공제조합에서의 각출금(후생연금보험 및 공제조합 가입자인 국민연금 2호 피보험자와 배우자인 3호 피보험자 수에 따라 각출), 셋째, 정부의 국고부담 등의 세 가지 경로로 조달되는 것이다.

한편 국민연금제도는 기초연금으로의 개편 이후에도 저소득층에 대한 보험료 면제조치⁴⁶⁾를 계속 유지하고 있었다. 이는 무직자·실업자 등과 같이 소득이 없어 일시적으로 보험료를 납부하기가 곤란한 경우에 대해서 가입자격은 유지하면서 보험료 납부의무를 면제하는 조치로서 수급자격기간을 계산할 때에는 해당 면제기간의 1/3이 보험료를 납부한 기간으로 인정된다.

이렇게 볼 때 보험료 면제규정은 일본의 기초연금이 각출제도라는 제한성을 유지하면서 보편적인 보장이라는 기초연금 고유의 기능을 어떻게 유지하고자 하는가라는 문제에 대한 하나의 대답으로 볼 수 있다.⁴⁷⁾

46) 면제에는 장해후생연금 등 장해급여를 받을 수 있는 경우, 생활보호법에 의한 생활부조를 받는 경우 등 일정한 요건에 해당하여서, 신고만 하면 당연히 면제되는 법정면제와 납부가 곤란한 사유를 지방정부에 신청하여 승인을 받도록 하는 신청면제가 있다. 신청면제가 가능한 경우는 1호 가입자 혹은 1호 가입자가 속한 가구의 다른 세대원이 생활보호법에 의한 생활부조 이외의 부조를 받는 경우, 지방세법에 규정된 장애인 또는 미망인으로서 연간소득이 125만엔 이하인 경우, 기타 저소득으로 인하여 보험료 납부가 곤란한 경우에 신청을 하여 승인을 받는 것이다. 또한 1991년부터 당연적용 대상이 된 학생에 대해서는 학생의 특성을 감안하여 별도의 보험료 면제 규정이 적용되고 있다(국민연금관리공단, 1994).

47) 이 밖에도 국민연금제도에서 기여와 무관하게 지급하는 급여로서 노령복지연금급여를 들 수 있다. 노령복지연금이란 각출방식의 국민연금이 발족한 1961년 4월 1일 현재에 이미 고령으로 인해 이 제도에 기여할 수 없는 자에게 70세에 도달하면 지급하는 것으로서 일종의 경과조치로 볼 수 있다. 재원은 전액 국고부담으로 충당되며, 수급권자 본인 혹은 부양의무자의 수입이 일정액 이상인 경우 및 수급권자가 다른 공적연금을 받을 수 있는 경우에는 급여를 지급하지 않는다. 국민연금에서는 전액 국고부담인 복지연금도 지급하고 있었는데 1986년 4월부터 노령복

그렇다면 보험료 면제 규정이 어느 정도로 활용되고 있는지 좀 더 상세히 살펴보도록 하자. 기초연금의 보험료 면제현황에 관한 <표 III-25> 를 보면 1998년 말 현재 보험료 면제를 받은 사람은 약 400만 명으로 면제율(제1호 가입자에 대한 비율)은 19.9%에 달한다.

<표 III-25> 일본 기초연금의 보험료 면제 현황

(단위: 천 명, 매년 말 기준)

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
합계	2,246	2,236	2,227	2,162	2,550	2,666	2,866	3,090	3,304	3,340	3,585	3,998
법정 면제	899	897	894	881	870	861	862	865	869	865	873	900
신청 면제	1,346	1,339	1,333	1,281	1,680	1,805	2,004	2,225	2,435	2,475	2,712	3,098
면제율	11.9	12.2	12.5	12.6	14.0	14.7	15.7	16.8	17.6	17.6	18.6	19.9

資料: 厚生統計協會(1999)

법정면제자 수는 1986년에는 피용자연금의 장해연금 수급권자가 새로 제1호 가입자로 되어 법정면제자가 된 것이 원인이 되어 증가세를 보였으나 1988년 이래로 감소경향을 나타내고 있다. 신청면제자의 경우도 1985년부터의 면제 적정화 노력으로 감소경향을 보였다. 1980년대 후반부터 1990초반까지 감소하던 이런 경향은 1991년 학생 당연 적용 조치에 따라 역전되었다. 1991년에는 전년도에 비해 면제자 수가 399,000명이 증가하였고 1992년에는 125,000명이 증가하였다. 이렇게 계속 증가세가 이어져 결국 면제율이 약 20%에 이르게 된 것이다.

지연금을 제외한 나머지는 전부 기초연금으로 대체되었다. 기여기간을 채우지 못해 급여를 받지 못하던 장애인과 유족에게 급여를 지급하던 복지연금은 이제 같은 경우에 장해기초연금, 유족기초연금이 지급되기 때문에 1986년에 폐지되었다.

높은 면제율은 기초연금의 저소득층에 대한 노후소득보장 역할을 강화시키는 효과가 있는 반면에 국민연금 제도의 재정부담, 특히 국고 부담을 무겁게 한다.

한편 노령기초연금을 받기 위해서는 보험료 납부기간이 25년 이상이 되어야 하며, 최소한 60세에 도달해야 한다. 이 때 60세에서 64세 사이에 급여를 받는 경우에는 감액연금급여를 받도록 되어 있다. 통상적인 경우 연금월액은 다음과 같은 공식에 따라 결정된다.

$$\text{월연금액} = 804,200 \times \frac{\text{보험료납부기간} + \text{보험료면제기간} \times \frac{1}{3}}{40(\text{가입가능연수}) \times 12}$$

그렇다면 이에 따라 주어지는 연금 급여액이 얼마나 되는지 유형화된 세 가지 예를 통해 살펴보도록 하자.⁴⁸⁾

첫 번째 예는 남편은 피용자로서 후생연금 가입자였고, 부인은 전업주부였던 경우이다. 평균임금 소득자로서 40년 동안 공적연금에 가입되어 있었던 경우에 2000년 현재 기준으로는 남편 몫의 기초연금과 부인 몫의 기초연금은 각각 6만7천엔씩이고, 이에 더해 남편 몫의 후생연금 10만4천엔을 받는다. 결국 총급여액은 23만8천엔으로서 소득 대체율은 65%정도가 된다.

두 번째 예는 부부 모두 남성평균임금 및 여성평균임금을 받는 피용자로서 앞의 예와 마찬가지로 후생연금에 40년간 가입했었던 경우이다. 이 때의 급여는 남편과 부인 각각의 기초연금 급여액 6만7천엔씩과 남편몫과 부인몫의 후생연금액인 10만4천엔과 6만2천엔이다. 따

48) 이하 예는 일본후생성연금국(2000)을 참조하였다.

라서 총급여액은 30만엔으로서 소득대체율은 약 51% 정도이다.⁴⁹⁾

세 번째는 자영업자로서 부부 모두 기초연금에만 가입했던 경우이다. 마찬가지로 40년 동안 공적연금제도에 가입한 이 부부가 받는 연금액은 두 명 몫의 기초연금을 합쳐서 13만4천엔에 머물고 있다.

피용자와 자영자 사이에 공적인 노후소득보장체계의 보장수준에 현격한 차이가 있는 것이다. 물론 자영자들을 대상으로 하여 피용자들의 2층연금인 후생연금에 해당하는 국민연금기금 제도가 만들어져 있는 하지만 이에 가입한 자영자들의 비율은 약 10%에 불과하다. 대부분의 자영자들은 기초연금에만 가입되어 있는 것이다.

그렇다면 이러한 기초연금 급여는 현재 노후소득보장에 있어서 어느 정도의 역할을 하고 있는가? 일본 후생성이 실시한 『1998년 국민생활기초조사』에 따르면 노인세대 연평균소득은 323만1천엔으로서 이 중 공적연금 및 기타 연금은 평균 205만5천엔으로서 연금이 차지하는 비중은 약 63.6%이다.

특히 공적연금 급여가 총소득의 전부인 경우가 노인가구의 58%에 달하고, 공적연금 급여가 총소득에서 차지하는 비율이 80% 이상인 경우가 노인가구의 69%에 달하기 때문에 일본의 공적연금 급여액이 노후소득보장에서 차지하는 중요성은 절대적이다.

기초연금 급여에는 다른 모든 공적연금과 마찬가지로 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금과 제1호 가입자에 한하여 지급되는 부가연금, 미망인 연금, 사망일시금 등이 있다. 이 중 주요한 급여인 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금의 지급실태에 대해 살펴보면 다음 <표 III-26> 과 같다.

49) 2000년 연금액 산정시 40년 가입시 여성의 평균월수입은 22만엔으로, 남성의 경우에는 36.7만엔으로 계산된다.

〈표 III-26〉 일본 기초연금 급여의 지급상황

(단위: 건, 엔)

	1991년말		1998년 3월 말	
	건수	금액	건수	금액
총 계	2,927,975	1,761,518,808	10,855,100	7,403,893,798
노령기초연금	1,761,208	830,309,906	9,363,050	6,073,311,669
장해기초연금	942,280	779,298,553	1,220,554	1,118,763,373
유족기초연금	224,487	151,910,349	271,496	211,818,756

資料: 厚生統計協會(1999).

1991년 3월말 노령기초연금 지급 건수는 1,761,208건이었던 것에 비해 1998년 3월말 그 수는 9,363,050건으로 7년 사이에 무려 5.3배가 증가하였다. 액수로도 노령기초연금 지급액은 동기간에 약 7.3배 정도 증가하여 1인당 지급액도 증가하였음을 보여준다. 물론 노령기초연금 뿐만 아니라 장해연금이나 유족연금의 지급건수도 증가하기는 하였지만 각각 약 28만 건, 약 4만7천 건이 증가하는 데에 그쳐 증가율은 높지 않다. 이는 국민연금이 일본의 보편적인 공적연금으로 확고부동한 자리를 잡았음을 의미하는 동시에 약 1/3은 국고에서 부담해야 하는 지출액의 엄청난 증가에서 보여지는 것처럼 재정부담의 증가를 의미한다.

2) 일본 기초연금 제도의 성격 및 특징

일본의 기초연금제도는 직역별로 분리되어 각각 다른 역사적인 경로를 거치면서 발전해 온 공적연금제도들의 재편성 과정에서 탄생한 것으로서 분립된 제도들에게 공통된 기반을 제공한다는 의의가 있

다.⁵⁰⁾ 1986년에 국민연금이 자영자 중심의 지역연금에서 종래에 3종 7제도로 분립되어 있던 연금제도를 일부 통합하는 역할을 하는 것으로 확대됨에 따라 후생연금보험과 공제조합 등은 원칙적으로 소득비례연금을 지급하는 제도로서 기초연금의 추가제도로 재편성되었다. 사실 이는 기초부분의 통합에만 그치는 것이 아니다. 1984년 당시 국무회의에서 결의한 바에 따르면 1995년까지 연금제도 전체의 통합을 완료하는 것으로 되어 있었다(田近英治 外, 1996). 그러나 지금까지도 이러한 불완전한 통합체계가 지속되고 있으며, 후생연금과 국민연금은 재정조정의 벽을 넘어서지 못하고 있다. 실제로 사회보험방식 및 정액기여 정액급여 체계를 유지하는 등 제도의 기본 틀부터 비교적 상제한 운영방식에 이르기까지 86년에 실시된 국민연금제도의 내용 중 많은 부분이 기초연금이 되기 이전과 유사하다.

또한 앞서서도 언급한 것처럼 연금제도 통합의 가장 중요한 목표는 재정문제 해결, 특히 분립형 연금제도 중 유지가 곤란하게 된 제도를 비교적 재정에 여유가 있는 제도에 통합시켜 구제하는 것이었다. 이에 재정 압박을 심하게 받고있던 공기업체 직원 등의 공제조합, 선원보험, 국민연금 제도를 구제하기 위해 이들을 다른 제도와 일부 통합하는 형태의 재정조정을 수행한 것이다. 결국, 1985년 개정은 국민연금의 구제조치였다고 볼 수 있다(田近英治 外, 1996). 이에 지금까지도 공적연금 제도의 통합문제는 일본 공적연금 제도의 가장 큰 과제로 제시되고 있다.

50) 이에 일본의 공적연금은 적어도 1층 부분은 일원화된 것으로 일컬어지고 있기도 하다. 그러나 각각 다른 체계를 갖고 있는 연금제도를 기초연금으로 완전하게 조정하는 것은 불가능한 것으로 보인다. 기초연금 도입으로 일본의 공적연금이 적어도 1층 부분은 일원화되었다는 주장에 대한 비판적인 시각의 글로는 村上 清(1997)을 참조하라.

또한 1985년 법개정의 가장 큰 동력이 연금재정 위기 문제를 해결하고자 하는 의지였기 때문에 기초연금의 도입은 기초연금과 후생연금 양방에 걸쳐서 연금급여 수준의 인하를 수반하였다. 국민연금의 경우 구제도에서는 25년 가입자의 수급액이 월 48,050엔(1984년 가치)이었으나 신제도에서는 가입연수 연장에 따라 최대가입연수인 40년 가입시 연금월액이 5만엔이 되었다. 이를 일본정부는 급여수준을 유지하는 선에서의 개혁이라고 언급하였지만 과거에 40년 가입시 연금수준이 76,975엔이었음을 고려하면 이는 큰 폭의 급여인하로 볼 수 있다. 또한 후생연금에 대해서도 표준연금액 계산시 가입연수를 32년에서 40년으로 연장함에 따라 실질적으로는 급여수준을 인하하였다.

결국 1985년의 개혁은 일본사회의 노령화 및 연금제도 성숙화에 따른 공적연금의 재정부담문제에 철저하게 종속된 개혁이었다. 현재 일본공적연금 제도의 기저를 형성하고 있는 기초연금 제도의 도입 및 후생연금과의 조정조치는 '시민권에 수반하는 연금수급권'이란 보편주의적인 이념의 실현 과정에서가 아니라 오히려 공적연금 제도를 축소시키는 과정에서 국민연금의 재정을 확보해내기 위한 정책적 선택이었다고 할 수 있다.

그러나 재정고갈 문제에 대한 대응을 위해 도입된 일본의 국민연금은 1990년대 이후 또 다시 재정문제에 부딪치고 있다. 흔히 '개연금의 공동화'라 불리는 현상, 즉 기초연금의 보험료 수입 감소 및 대상포괄의 공백이 발생하고 있는 것이다. 우선 자영업자 혹은 농민이 대부분인 1호 가입자 중 5명에 1명은 미적용, 체납, 면제 등으로 인해 보험료를 납부하고 있지 않다.⁵¹⁾ 소득이 낮은 오키나와현에서는 이미 60%에 달하는 지역민들이 보험료를 납부하고 있지 않아 전국민연금은 사

51) 면제율의 증가에 대해서는 앞의 <표 III-25> 를 참고하라.

실상 무너지고 있다고 한다. 물론 소득이 없거나 또는 저소득인 경우에 보험료 면제규정에 의해 가입상태가 유지되기는 한다. 그러나 1/3만 가입기간으로 인정되면서 연금액도 통상적인 경우의 약 1/3 정도로 감소되어 버린다. 즉, 빈민들에 대한 보장수준이 기초액의 1/3 수준으로 하락하여 빈곤이 노후에도 재생산되는 결과가 나타난다. 이름은 기초연금이지만 전국민에게 최소한의 기초수준을 보장하는 기능을 수행하는 것이 불가능해진 것이다. 또한 주로 샐러리맨의 배우자로서 전업주부인 3호가입자는 신고누락으로 무연금자가 되는 경우가 많다. 이런 경우가 무려 100만명에 달하면서 많은 여성들의 기초보장권, 혹은 노후 생존권을 박탈당하는 결과를 낳고 있다(村上 清, 1997).

이러한 기초연금제도의 공동화 현상은 정액보험료 체계와 결합하여 더욱 심화될 가능성이 높다. 보험방식의 공적연금제도가 유지되기 위해서는 적정수준의 보험료 부담이 필요하지만, 이것이 전국민을 대상으로 하는 보편적인 제도인 경우에는 보험료의 인상은 반드시 이런 부담수준을 감당할 수 없는 계층이 뒤쳐지도록 하는 결과를 낳기 때문이다. 따라서 기초연금제도에서 정액보험료 방식을 택하고 있는 경우에는 재정적인 곤란을 겪으면서도 이를 비현실적인 수준으로 억제하게 되는 것이다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 기초연금제 채택으로 1인 1연금수급권이 확립되었다는 의의를 과소평가해서는 안될 것이다. 이를 통해 많은 여성들, 특히 피용자의 아내였던 여성들이 독자적인 연금수급권을 확보하게 되었기 때문이다. 과거에 피용자의 배우자는 이혼시 연금수급권을 잃거나 재혼시 유족연금수급권을 잃게 되었지만 기초연금제 채택을 통해 여성이 독자적인 연금수급권을 가지지 못하여 발생하는 여러 가지 문제를 해결할 수 있는 길이 열린 것이다. 그밖

에도 20세 이전에 장애를 입었거나 혹은 가입 직후에 장애를 입은 경우에도 종래의 장애복지 연금의 두 배 정도인 장애기초연금을 지급하기로 하여 장애 발생 시기에 따른 연금액의 차이를 줄이는 등 공평성을 높이는 조치들이 있었음을 간과해서는 안될 것이다.

마. 후생연금제도

1) 후생연금제도의 내용

후생연금제도는 일본의 피용자 연금의 중추적인 제도로서 그 적용대상을 구체적으로 살펴보면, 상시 5인 이상 종업원을 둔 사업체는 당연적용대상 사업체가 되고, 1991년부터는 5인 미만 사업체이더라도 법인사업체에 대해서는 당연적용되도록 하였다. 사업장 규모 및 업종에 따른 후생연금제도의 적용범위에 대해서는 다음 <표 III-27>에 정리되어 있다.

<표 III-27> 일본 후생연금의 적용사업장 범위

형 태		적용업종	서비스업 등 비적용업종
개 인	5인 이상	○	×
	5인 미만	×	×
법 인		○	○

資料: 厚生省(2000).

그 외에 당연적용업체 종사자가 아니지만 사업주 및 피용자들의 동의를 얻은 경우에는 임의적용 사업장이 되며, 사업주의 동의와 도도부현 지사의 인가를 받아 개별적으로도 가입할 수 있다. 그 외에도 당연적용사업체 종사자로서 가입기간이 급여수급에 필요한 최소기간에 미치지 못하여 노령기초연금 수급권을 취득하지 못한 65세 이상

노동자들도 적용대상에 포함시키는 고령노동자의 임의계속가입제도가 있다.

일본의 후생연금가입자는 1941년 노동자연금보험법 하에서는 10인 이상 사업장의 남성 육체노동자로만 한정되어있었으나 1944년 후생연금보험법에 의해 5인 이상 사업장 노동자 및 여성과 사무직 노동자에게까지 확대되었다(국민연금연구센터, 1997). 2000년 현재 후생연금의 가입자 수는 3,296만명으로서 1990년대 이후 후생연금 가입자 수는 <표 III-28> 과 같은 추이를 보이고 있다(후생성, 2000).

<표 III-28> 일본 후생연금 가입자 수 추이

(단위 : 명)

연도	피보험자 수				
	합계	제1종(남)	제2종(여)	제3종	제4종
1992	32,493,114	21,588,602	10,767,544	121,461	15,507
1995	32,808,314	21,823,437	10,873,351	103,068	7,918
1998	32,956,551	22,039,056	10,829,893	85,351	2,251

註: 후생연금 제도 내에서 3종 가입자는 전원 및 광부를 가리키며 4종 가입자는 임의계속 가입자를 가리킨다.

資料: 국민연금연구센터(1997), 厚生統計協會(1999).

1992년부터 1998년 사이의 후생연금 가입자 수는 약 46만명이 증가한 것에 그치고 있다. 특히 3종가입자와 4종가입자는 계속 감소하고 있다. 가입자 증가율의 정체현상은 후생연금 재정에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이는 후생연금 수급권자 수의 추이와 비교해보면 더욱 명확해진다.

〈표 III-29〉 후생연금의 수급권자 수 추이 (구법 적용부분)

(단위 : 명)

연도	총수	노령연금	통산 노령연금	장해연금	유족연금	통산 유족연금
1992	7,064,065	3,198,329	2,272,956	217,239	1,225,338	150,001
1995	6,413,040	2,863,364	2,110,219	193,805	1,108,470	137,019
1998	6,045,763	2,811,519	1,881,365	173,798	1,056,598	122,355

註: 특례노령연금과 특례유족연금 수급자 수는 대체로 100명 이하로서 표에서는 제외하였지만 수급자 총수에는 포함시켰음.

資料: 厚生統計協會(1999).

〈표 III-30〉 후생연금의 수급권자 수 추이 (신법 적용부분)

(단위 : 명)

연도	총수	노령후생연금		장해후생연금	유족후생연금
		노령상당	통산상당		
1992	4,608,654	2,024,356	1,376,675	120,989	1,086,634
1995	7,917,677	3,665,100	2,477,603	173,656	1,601,318
1998	11,529,152	5,349,985	3,730,301	225,794	2,223,072

資料: 厚生統計協會(1999).

1992년에서 1998년 사이에 구법 적용을 받는 수급권자 수는 약 700만명에서 600만명으로 줄어들었으며, 특히 노령연금 수급자 수는 약 30만명 정도 줄어들었다. 그러나 신법 적용자가 약 460만명에서 1,150만으로 150% 가량 증가하였고, 신법 적용을 받는 노령연금 수급자도 마찬가지로 약 150% 정도로 대폭 증가하였다. 결국 총수로 보면 약 7년 사이에 후생연금 수급권자 수는 약 390만명이 증가한 것이다. 앞의 후생연금 피보험자 수 증가율이 10%대인 것에 비해 수급권자 수

는 150%정도의 증가세를 보였다. 결국 1998년 현재 가입자 대비 수급권자 수 비율은 3:1에도 미치지 못하고 있다.

일본의 후생연금 제도는 기본적으로 적립방식을 채택하고 있지만 후생연금 제도가 성숙단계에 이르러 위에서 본 것과 같이 지출이 수입보다 많아지고 적립기금이 점차 감소하면서 재정균형을 위해 재정 일부를 보험료에서 충당하는 수정적립방식을 취하고 있다. 1986년에는 후생연금의 연초 적립금이 지출의 5.69배였으나 매년 감소하여 2026년에는 0.91배로 될 것으로 예상되었다(국민연금연구센터, 1997; 후생성연금국, 目ごゐる年金, 1986). 이에 재정부담을 줄이기 위해 1989년에는 재정재계산에 의한 보험료율 인상 조치를, 1995년에는 후생연금을 명목임금상승률 대신 순소득상승률에 따라 조정하도록 하는 등의 물가연동방식의 변화, 상여금에 대한 보험료율 일부 부과 등의 조치를 취하였다.

그렇다면 실제로 최근까지 후생연금보험의 수지상태가 어떻게 변화하고 있는지 살펴보도록 하자. 아래 <표 III-31>에 따르면 후생연금보험의 수입총액은 1989년의 보험료율 인상에 힘입어 1995년까지는 증가하였지만, 부담과 급여의 균형을 도모하는 일련의 개혁조치에도 불구하고 1996년 이후부터는 감소추세를 보이고 있다. 이에 총수지차도 여전히 흑자이기는 하지만 90년대 후반에는 감소추세를 보이고 있다. 그러나 보험료수입(후생연금 보험료 수입과 국민연금 특별회계수입)과 보험급여 지출(후생연금급여 지출과 국민연금 특별회계지출)에 대해서만 그 비율을 살펴보면 1993년에는 103.9%, 1994년에는 105.2%, 1995년에는 102.8%, 1998년에는 115%로 연금급여 지출이 보험료 수입을 초과하고 있다.

〈표 III-31〉 후생연금 보험의 수지상황

(단위 : 천엔)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
수입총액	32,987,528	34,720,567	38,070,844	39,314,654	33,164,893	32,105,360
보험료수입	15,347,647	16,339,805	18,693,282	19,370,603	20,683,173	20,615,075
국민연금특별 회계수입	2,679,277	2,509,286	2,568,888	2,549,117	2,549,356	2,495,195
지출총액	26,252,543	28,062,799	30,794,853	32,676,554	25,873,928	27,025,262
급여지출	12,905,548	13,827,699	15,041,282	15,689,026	17,289,477	18,282,367
국민연금특별 회계교부금	6,021,073	6,317,128	7,015,433	7,411,965	7,717,293	8,314,437
수지차	6,734,985	6,657,768	7,725,991	6,638,099	7,290,965	5,080,098

註: 1) 천엔 단위의 수치는 백엔 자리에서 반올림한 것임.

2) 수입총액을 구성하는 요소에는 보험료수입, 국민연금 특별회계 수입뿐만 아니라 국고부담, 제도간 조정수입, 선원보험특별회계수입, 운용수익, 복지사업 납부금 등이 있고, 마찬가지로 지출총액은 급여지출 및 국민연금 특별회계 지출뿐만 아니라 제도간 조정지출, 복지시설비, 구제도간 조정지출 등이 있으나 표에서는 주요한 항목만 제시하였다.

資料: 厚生統計協會(1999).

후생연금의 주요재원인 보험료는 1942년에는 6.4%이었지만 2000년 현재에는 17.35%로 증가하였다. 보험료는 제도 도입당시부터 사용자와 피보험자가 절반씩 부담해왔으나 4종 피보험자의 경우에는 사업주의 동의를 별도로 이루어지지 않은 경우에는 전액을 개인이 부담하고 있다. 〈표 III-32〉에서 후생연금 보험료율이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보도록 하자.

〈표 III-32〉 후생연금 보험료율의 추이

(단위: %)

개정연도	보험료율	개정연도	보험료율	개정연도	보험료율
1942	6.4	1965	5.5	1985	12.4
1944	11.0	1969	6.2	1990	14.3
1947	9.4	1971	6.4	1991	14.5
1948	3.0	1973	7.6	1994	16.5
1954	3.0	1976	9.1	1996	17.35
1960	3.5	1980	10.6		

資料 : 日本厚生省(2000).

후생연금 보험료율은 1973년 이전까지는 완만하게 증가해왔으나 1980년대부터 1996년까지는 비교적 급속한 증가세를 보여 왔다. 보험료율이 6%대에서 10%로 증가하는 데에는 1942년부터 1980년까지 약 38년이 걸렸으나 1980년부터 약 15년 사이에 보험료율이 약 7% 포인트가 상승한 것이다.

또한 2003년부터는 상여금 등을 일반 보험료 부과대상 소득에 포함시키면서 동시에 연금급여 산정에도 반영시키는 체계를 도입하기로 하였다. 이에 보험료 총액과 급여총액이 총보수제 도입에 의해 변동하지 않도록 보험료율과 급여승률을 인하하였다.

총보수제 도입으로 인한 일본후생연금의 보험료율 인하 내용은 다음 〈표 III-33〉 과 같다.

〈표 III-33〉 총보수제 채택 전후의 일본의 후생연금 보험료율 변화

		2003년 이전	2003년 이후
보험료율	제1.2종 피보험자	17.35%	13.58%
	제3종 피보험자	19.15%	14.96%
	제4종 피보험자	17.35%	13.58%
급여승률		7.125/1000	5.481/1000

- 註: 1) 총보수제 도입 이전의 피보험자는 종전 방법으로 계산하고, 총보수제 도입 이후의 피보험자에게는 상여금까지 포함하여 새로운 승률로 계산하였다.
 2) 1986년 4월 1일에 40세 이상인 자는 생년월일에 따라 5.562/1000에서 7.308/1000까지 인상된다.
 3) 부과 대상액 상한선이 150만엔으로 설정되었다.

資料: 日本厚生省(2000).

노령후생연금을 받으려면 65세 이상으로서 보험료 납부기간, 보험료 면제기간 등의 합산 대상기간이 모두 합쳐 25년이 넘어야 한다. 이러한 자격요건을 갖춘 경우에 지급되는 후생연금의 노령연금 급여액은 소득비례부분과 가급연금액으로 구성된다. 여기에서 소득비례부분은 평균표준보수월액과 피보험기간 월수에 따라 결정되며, 가급연금액은 2000년 현재 배우자와 자녀 1인당 231,400엔⁵²⁾의 정액이다. 이를 간단히 다음과 같이 식으로 표시할 수 있다.

$$\text{노령후생연금액} = \text{평균표준보수월액} \times (7.5/1000 \sim 10/1000) \times \text{가입월수} \\ + \text{가급연금액}$$

장애후생연금은 후생연금 보험의 피보험기간 중 장애가 발생했을 때에 지급되는 급여로 장애등급 1급 혹은 2급에 해당하는 장애인인

52) 자녀 2인까지는 1인당 231,400엔이 지급되지만 3명째 이상부터는 1인당 77,100엔이 지급된다.

경우에는 장애기초연금에 대한 부가연금급여로, 장애등급 3급에 해당하는 경우에는 장애후생연금만 지급된다. 또한 장애후생연금 급여액은 장애등급에 따라 급여산정방식이 상이하다는 것이 특징이다. 장애등급이 1등급인 경우에는 가급연금을 제외한 금액의 약 25%정도 급여액이 높아지는 것이다.⁵³⁾

그 밖에 60세부터 65세까지 5년간만 지급되는, 기간이 한정된 연금의 성격을 갖고 노령기초연금 수급시까지 연결시켜주는 특별지급 노령후생연금이 있다. 이를 지급받기 위해서는 남편이 사망 당시 제1호 피보험자로서 사망전 피보험기간이 25년 이상이고, 처가 남편이 사망할 당시에 남편에게 생계를 의지하고 있어야 하며, 혼인관계(사실혼 포함)가 10년 이상으로서, 수급자의 연령이 60세 이상 65세 미만이어야 한다. 이러한 까다로운 조건을 충족시키는 경우에도 남편이 장애기초연금 또는 노령기초연금을 지급받았을 때에는 특별지급 노령후생연금조차 받을 수 없다. 혹시 앞의 조건을 모두 충족시켜 급여를 받게 되는 경우에도 수급액은 노령기초연금액의 3/4에 불과하다.

바. 시사점

현재와 같이 직업집단별, 연금의 기능별로 쪼개져 있는 복잡한 일본의 공적연금 체계는, 지역별로 분리 운영되던 공적연금제도의 불평등과 복잡성을 해소하기 위해, 제도간의 통합 및 구조조정보다는 별도로 기초연금을 도입하거나 국민연금기금 등의 각종 제도들을 덧붙이는 방식을 선택했던 결과라고 할 수 있다. 그 결과, 규모가 작은 몇

53) 장애후생연금의 등급에 따른 산정방식은 다음과 같다.

1급 장애후생연금액= 평균표준보수월액×7.5/1000×가입월수×1.25+ 가급연금

2급 장애후생연금액= 평균표준보수월액×7.5/1000×가입월수 + 가급연금

3급 장애후생연금액= 평균표준보수월액×7.5/1000×가입월수

기타 장애수당=평균표준보수월액×7.5/1000×가입월수×2

몇 공제조합 연금은 더욱 극심한 재정적인 불균형에 시달리고 있다. 이에 국민연금과 후생연금을 비롯한 제도간의 재정이전 제도를 도입하여 재정적인 불균형을 개선하려 하고 있으나 이는 임시방편적인 처방에 불과했던 것으로 보인다. 그 이후에도 보험료율 인상 혹은 급여액 인하가 지속적으로 이루어진 것이다.

일본의 공적연금 체계는 전반적인 조정 및 수술이 불가피하다. 그러나 아직까지는 몇몇 공기업의 공제조합을 후생연금에 통합시키는 수준에 그치고 있다. 기존 연금제도의 근본적인 개혁보다는 일본의 기업문화나 사회환경에 순응하여 전통적인 발달과정을 충실히 따라온 결과가 현재 일본의 공적연금의 혼란상이라고 한다면, 더욱 심화되고 있는 재정적인 압력과 제도간 불균형 문제에 직면하고 있는 지금, 과연 어떠한 방식으로 대응할 것인지 일본연금의 새로운 선택을 지켜보아야 할 시점이다.

4. 영국

가. 머리말

영국의 공적연금 체계는 기초연금과 소득비례연금의 2층 구조로 운영되어 왔다. 이러한 구조는 OECD 국가의 경우에는 매우 일반적이지만 영국의 공적연금 체계는 다음의 두 가지 면에서 특징적이다. 첫째, 기초연금제도가 사회보험방식으로 운영되어 왔다는 것이다. OECD 국가 중 25개국만 기초연금 제도를 운영하고 있지만 보편적인 보장을 목적으로 하는 소위 '기초'연금 급여를 기여와 연계시키는 국가는 일본과 영국뿐이다. 그렇다면 이러한 독특한 방식의 기초연금 제도를 도입하게 된 이유는 무엇인지, 기여에 상응하는 급여라는 보험방식과

보편적인 보장이라는 이질적인 원칙을 혼합함으로써 발생하는 문제점들은 무엇이며, 이를 어떻게 해결하고 있는지 살펴 볼 필요가 있다.

둘째, 영국의 공적연금 제도에서는 소득비례연금 도입 초기부터 적용제외(contracting-out) 규정을 두어 이를 기업연금으로 대체할 수 있도록 하여 왔다. 더군다나 1986년 대처정부 하에서의 연금개혁을 통해 공적연금을 대체할 수 있는 사연금의 범위가 개인연금으로까지 확대됨으로써 공적소득비례연금의 집단적인 대상포괄 구조는 이미 상당 부분이 해체된 상태이다. 영국의 소득비례연금의 이러한 독특한 운영 방식은 최근에 블레어 정부가 새로운 연금개혁안을 제기한 목적과도 관련되며, 나아가 기초연금 제도의 향후 진행과도 관련될 것으로 보인다.

본 절에서는 위에서 언급한 영국 공적연금 제도의 두 가지 특성에 비추어 영국 공적연금 체계의 내용과 발달 과정을 살펴보고, 최근 노동당 정부가 새롭게 추진하고 있는 영국 연금 개혁안을 통해 향후 공적연금 제도의 진행추이에 대해 살펴보고자 한다.

나. 영국 공적연금 체계의 내용

영국의 공적연금은 다른 사회보험들과 함께 국민보험(National Insurance) 체계에 포함되어 보험료 징수 등이 일괄적으로 처리되고 있다. 따라서 국민보험제도 전체와 관련하여 공적연금의 기여체계를 살펴보아야 한다. 영국의 국민보험은 16세 이상 65세 미만(여성은 60세 미만)의 영국거주자를 대상으로 한다. 단일한 연금체계 내에서도 보험료를 부과하는 방식은 아래 <표 III-34>와 같이 대상에 따라 네 가지 유형으로 나뉜다.

〈표 III-34〉 영국의 국민보험 가입유형 및 보험료 부담수준

각출 유형		소득 수준	부담 수준
제1유형	피 용 자	주 £0 ~ 66	-
		주 £66.01 ~ 500	10% (적용제외 시 8.4%)
		주 £500 초과	-
	사 용 자	주 £0 ~ 83	-
		주 £83.01 ~ 500	12.2% (적용제외 시 9.2 -11.6%)
		주 £500 초과	12.2%
제2유형 (자영자)		연 £3,770 이상	주 £6.55
제3유형 (임의납부자)		비용자 : 주 £66미만 자영자 : 연 £3,770미만	주 £6.45
제4유형 (고소득자영자)		연 £7,530 이상	주당 £6.55 + £7,530 초과 소득의 6% (상한 £26,000)

註 : 조사기준 시점은 1999년 12월.

資料 : 국민연금관리공단, 「영국의 연금제도」 (내부자료), 2000.

먼저 제1유형 보험료는 비용자에게 부과되는데 비용자의 주급을 기준으로 하며, 노사가 각각 절반씩 부담한다. 이 때 보험료는 일정한 수준의 소득범위에 대해서만 부과된다. 보험료가 면제되는 최저한계 소득수준은 1999년 현재 주당 66파운드이며, 최고한계소득은 대체로 남성노동자 평균임금의 약 1.5배 정도로서 현재 주당 2,000파운드인데 이를 넘는 초과분에 대해서는 보험료를 부과하지 않는다.⁵⁴⁾ 제1유형 보험료를 납부하는 경우에는 노령연금, 유족급여, 실업급여, 질병급여, 장애급여, 출산수당 등 모든 사회보장 급여에 대한 수급자격을 부여

54) 최저한계소득 및 최고한계소득을 2001년 현재 환율 £1=1,897원을 적용하여 원화로 환산하면 각각 월소득 약 50만원, 약 380만원 정도이다. 제2유형 가입자의 기준이 되는 연소득도 환산하면 약 715만원에, 제4유형 가입자의 기준이 되는 소득은 약 1,400만원에 해당한다.

받는다. 제2유형 보험료는 1999년 현재 연 3,770파운드 이상의 소득이 있는 자영업자가 납부하는 정액(주 6.55파운드)의 보험료로서 해당 보험료를 납부하는 자는 실업보험, 업무재해급여 및 부가연금을 제외한 다른 급여를 받을 수 있다. 제3유형 보험료는 최저한계소득 이하의 소득자, 직장을 갖고 있지 않은 자, 조기퇴직연금 수급자가 자발적으로 내는 정액(1994년 기준 주 6.55파운드)보험료이다. 동 보험료의 납부자는 소득하한액에 해당하는 보험료를 납부한 것으로 간주되어 노령급여, 유족급여, 아동특별수당 및 사망일시금 등에 대한 수급자격을 갖게 된다. 마지막으로 제4유형 보험료는 1999년 기준 연 7,530파운드 이상의 고소득 자영업자가 납부하는 소득비례 보험료이다. 이들은 주당 £6.55의 보험료에 추가로 연소득이 7,530 파운드를 초과하는 부분에 대해 6.0%를 납부하도록 되어 있다. 이들에게는 정률보험료에 대한 급여는 제공되지 않는다.

한편 보험료 납부와 관련하여 다양한 경우에 대해 보험료 납부면제 및 가입기간 인정제도가 발달되어 있다. 실업자의 경우 한 번에 최대 1년까지 혜택을 볼 수 있으며, 질병급여 수급자, 장애인 개호수당 수급자, 분만급여 수급자, 직업훈련 과정 중인 사람, 청년 실업자, 혹은 아동이나 노인, 장애인, 환자 등을 가정에서 돌보고 있어 취업이 불가능한 경우도 이에 해당한다.

이제 2층으로 구성된 영국의 공적연금 제도 중 기초연금제도(basic pension)에 대해 살펴보자. 영국의 기초연금은 이름과는 달리 실제로는 모든 노동자들을 포괄하고 있지 않다. <표 III-35>와 같이 전체 노동자 2,490만 명 중 약 84.4%에 해당하는, 저소득층을 제외한 약 2,100만 명이 기초연금에 가입되어 있다. 저소득층에 대해서는 보험료 면제 제도가 적용되기 때문이다.

기초연금은 조세방식이 아닌 보험방식으로 운영되고 있다. 따라서

아무리 기초연금의 형태를 띠고 있다고 할지라도 충분한 기여를 수급 요건으로 하고 있다. 우선 연금을 받기 위해서는 근로기간의 25%이상 공적연금에 가입했어야 하며, 완전연금을 받기 위해서는 전체 노동기간의 9/10이상 가입이력이 있어야 한다. 이 때 기혼여성이 연금수급권 확보에 필요한 가입이력 미달 시에는 남편의 이력을 적용하여 해당하는 완전연금의 60%만큼의 연금을 수급할 수 있는 자격을 얻을 수 있다. 한편 가입이력이 근로기간의 90%에 미달하는 경우에는 다음과 같은 공식에 따라 감액노령연금을 지급한다.

$$\text{수급액} = \text{완전연금액} \times \frac{\text{적용연수}}{\text{근로가능연수}}$$

※이 때 적용연수는 면제연수와 가입연수를 합친 것이다.

이렇게 기여와 급여를 연계시키는 방식으로 운영되는 영국의 기초연금도 보험방식 채택으로 인한 문제점을 보완하기 위해 무각출급여를 부분적으로 허용하고 있다. 즉, 기초연금을 받지 못하거나 완전급여의 60%이하에 해당하는 급여액을 받는 경우에 최소한 기초연금의 60%를 보장하도록 되어 있다. 그러나 이 경우, 80세 이상일 것, 급여신청시 영국에 거주하고 있을 것, 60세 도달 이후에 10년 이상 영국에 거주했을 것 등을 수급요건으로 하고 있다. 완전연금에 훨씬 못 미치는 적은 액수의 급여이지만 무각출 연금을 받기 위한 요건은 상당히 까다로운 편이다.

영국의 기초연금은 보험방식으로 운영되고 있음에도 불구하고 급여액은 소득수준이나 기여액이 아닌 기여기간에 비례하도록 되어 있다. 배우자 급여를 제외한 기초연금의 평균 급여수준은 40년 가입자가 수급하는 완전연금을 기준으로 볼 때, 1999년 현재 단신의 경우 기본연금은 월 267파운드 수준이며 부부의 경우는 월 427파운드 수준이다.⁵⁵⁾ 이는 대체로 평균임금의 20%에 약간 못 미치는 수준으로 앞의

일본의 경우에 비해 기초연금으로서는 비교적 높은 수준이라고 볼 수 있다. 그러나 1996년의 완전연금 급여가 각각 월 265파운드, 424파운드였던 것에 비하면 90년대 중반 이후 급여인상이 거의 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 이는 1980년, 1986년, 1994년에 있었던 지속적인 연금급여 삭감 및 연금수급연령 연장조치로 인해 영국의 공적연금 급여수준이 계속 하락하였기 때문이다. 결국 영국 기초연금의 급여수준이 낮은 편이 아니라는 것은 어디까지나 일본과 비교해 보았을 때 상대적으로 그러하다는 것이지 영국 연금제도의 역사적 맥락에서 볼 때에는 상당히 많이 낮아진 것으로 볼 수 있다.

영국의 소득비례연금(SERPS)은 소득수준에 따라 급여대체율에 차이가 있는데 평균소득자를 기준으로 볼 때 소득비례연금의 급여액은 기초연금과 비슷한 수준이다. 현재 평균수급액은 남성의 경우 월 £188, 여자의 경우 월 £88 정도이다.

또한 영국의 소득비례연금에서 가장 특징적인 점은 적용제외(contracting-out) 규정을 통해 사적연금과 긴밀하게 제도적인 결합을 하고 있다는 것이다. 공적소득비례연금은 1961년에 도입할 당시부터 일정한 요건을 갖춘 기업연금으로 이를 대체할 수 있도록 하는 적용제외 규정을 두었다. 비교적 적용제외 요건이 관대하였기 때문에⁵⁵⁾ 소득비례연금 대신 기업연금을 선택하도록 하는 비중이 상당히 높았다. 특히 적용제외가 가능한 사연금의 범위가 1986년 이래로 확정급여(DB) 방식의 기업연금에서, 개인연금과 확정기여(DC) 방식의 기업연금으로까지 확대되면서 그 비중은 더욱 크게 증가하였다. 이에 아래 <표 III-35>에서 보는 것처럼 공적소득비례연금에 그대로 남아있

55) 원화로는 각각 약 50만원, 약 81만원에 해당한다.

56) 적용제외를 위해서는 기업규모나 성격 등 해당기업에 대한 조건이나 규제는 없으며 단지 유족급여를 제공할 것, 기업연금의 급여수준이 공적소득비례연금의 급여수준을 상회할 것 등의 급여내용 및 연금 재정관리 등에 관한 요건을 충족하면 된다.

는 노동자 수보다 이를 대신하여 여러 가지 사연금에 가입한 노동자의 수가 훨씬 더 많아진 것이다.

〈표 III-35〉 영국 노동자의 연금가입상황 (1994년 기준)

	숫자 (백만명)	%
총 노동인구	24.9	100
1층 공적연금에 가입	21.0	84
2층 공적연금에 가입	18.9	76
SERPS 가입	7.1	29
contract-out	11.8	48
▫ 기업연금	▫ 8.1	▫ 33
▫ 개인연금	▫ 3.7	▫ 15
(2층연금 없는) 자영자	2.1	8
공적연금에 가입 안 함	3.9	16
소득하한선 이하의 노동자	2.7	11
소득하한선 이하의 자영자	1.2	5

資料: Lillian Liu(1999).

그렇다면 적용제외가 가능한 사연금이 갖춰야 할 요건이 까다롭지 않았다는 것 외에, 공적소득비례연금으로부터 적용제외(contract-out) 비율이 이렇게 높은 이유는 무엇인가? 물론 여기에는 공적소득비례연금 도입 이전부터 영국에서는 노후소득보장에서 기업연금이 차지하는 역할의 비중이 상당히 컸다는 점도 중요한 역할을 하였다. 그러나 다른 무엇보다도 가장 중요한 이유는 적용제외를 선택하는 경우에 보험료 할인(rebate) 제도를 통해 직접적으로 경제적 이익을 제공했다는 것이다. 2000년 현재 공적소득비례연금의 적용제외를 선택하는 경우 주어지는 할인비율은 2.2%에서 4.6%사이이다.

영국정부가 이렇게 적용제외를 장려하는 연금정책을 채택해 온 가

장 중요한 이유는 첫째, 현재 영국의 공적연금재정은 기초연금과 소득비례연금 두 가지 모두 부과방식으로 운영되고 있는 반면, 사연금이 완전적립식이기 때문에 사연금 선택비율이 높을수록 자본축적을 촉진한다고 보기 때문이다. 둘째, 공적연금의 재정부담을 덜기 위해서이다. 이러한 노력 덕분인지 실제로 영국의 공적연금의 재정상황은 유럽 국가 중에서도 별로 나쁜 편이 아니다. 1999년 4월부터 2000년 3월 사이의 국민연금기금의 수지현황을 살펴보면 수입은 99,349백만 파운드이고, 지출은 99,319백만 파운드로서 수입이 지출보다 약간 많다(www.dss.gov.uk). 국제적으로 비교해 보더라도 영국 공적연금 지출은 1990년에 GDP 대비 4.2% 수준으로서 미국 4.5%, 일본 5.0%, 독일 8.9%, 프랑스 11.9%, 이탈리아의 13.9%, 스웨덴의 7.0%에 비해 훨씬 낮은 편이다.

그러나 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고 사연금 제도의 활성화는 시간제 노동자 등 고용 안정성이 낮고, 임금이 낮은 주변적 노동자들의 연금 가입에 부정적인 상관관계를 갖고 있다.⁵⁷⁾ 1980년대 공적연금의 적용제외(contract-out) 촉진 이후, 영국의 연금수리국(Government Actuary)에 따르면 1991년 당시 시간제 노동자들 530만 명 중 약 85만명만이 연금제도에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 전체 시간제 노동자 중 약 16%에 불과한 노동자들만이 연금제도에 포괄되어 있는 것이다(Rein and Wadefsjo, 1999).

이러한 문제점을 해결하기 위해 불안정 고용층을 사연금제도가 아닌 공적연금제도로 포괄한다고 하더라도 이들은 안정적으로 연금제도에 기여하지 못할 확률이 높다. 기초연금조차도 꾸준한 가입을 급여

57) 이러한 여러 가지 부작용에도 불구하고 기본적으로 사연금으로의 적용제외의 매력은 공적연금 수익률에 비한 사연금의 투자수익률에 따라 좌우되며, 노령화로 공적연금의 내부수익률이 낮아짐에 따라 적용제외는 더욱 흡인력을 갖게 될 것이다.

지급 요건으로 하고 있기 때문에 기초연금도 역시 이들에 대한 안전망 역할을 제대로 하기 어렵다. 이것이 바로 사회보험방식으로 운영되고 있는 영국 기초연금 제도의 주요한 문제점 중 하나이다.

게다가 이러한 불안정 고용층의 연금제도 접근성 문제는 여성노동자들의 연금제도에 대한 접근 불평등성을 의미한다. 시간제 노동자들의 대다수는 여성으로서 앞에서 언급한 전체 530만명 중 약 87.7%에 달하는 465만명이 여성이기 때문이다. 1998년 현재 추산 결과 기초연금의 완전노령급여를 받을 수 있는, 꾸준한 가입자가 남성은 86%, 여성은 49%에 불과하다. 공적연금의 역할을 사연금이 대신하도록 하는 것이 여성에게 불리한 또 하나의 이유는 대부분 개인연금은 여성의 평균수명이 높기 때문에 여성에게 불리한 급여율을 적용하고 있다는 점이다. 이러한 빈곤한 연금수급자 혹은 미수급자 문제는 영국 사회에 이에 대응할 수 있는 연금개혁의 필요성을 제기해왔다.

다. 영국 공적연금 체계의 형성 및 발달 과정

1) 20세기 초반 노령연금의 도입

영국 노령연금의 시초는 1908년에 만들어진 노령수당 제도이다. 이는 일종의 빈곤구제책으로 출현한 것으로서 현재의 기초연금 제도와는 정액급여라는 것 외에는 공통점이 없으며, 전국민에 대한 소득보장이란 것과는 애초부터 다른 개념에서 출발한 것이다. 전통적인 공동체의 붕괴와 노동과정의 탈속련화에 따라 대다수 노인들이 극단적인 빈곤에 빠지게 되면서⁵⁸⁾ 도입된 노령수당 제도는 급여수급 요건으로 자산조사를 수반할 뿐만 아니라 70세 이상의 신청자가 술, 도박을

58) 실제로 초기 자본주의 시기에 아예 노동시장에서 갑작스럽게 배제당하기 시작했던 노인층의 빈곤은 더욱 극심한 상태였다고 한다.

하지 않는 등 도덕적으로 아무런 문제가 없다는 것을 증명해야 했다 (Pat Thane, 1982). 게다가 급여액도 5실링으로써 당시 기준으로도 매우 낮은 수준이었다. 즉, 1908년 노령수당 제도는 1601년의 엘리자베스 구빈법 혹은 1834년의 신규빈법 등의 도덕주의적인 선별주의 원리에 따라 시행되었기 때문에 현대적인 공적연금 제도의 시원으로 보기는 어렵다. 최초의 노령수당 제도는 구빈법적 전통을 잇는 것이었다.

그러나 이렇게 제한적인 공적소득보장 장치이나마 20세기 초반 국가 역할에 대한 개념 확장이 이루어지고⁵⁹⁾, 당시 집권당이었던 자유당이 노동당의 성장에 위기의식을 느끼게 되면서 어렵게 도입될 수 있었다. 사실 사회 일각에서는 1878년부터 노령연금제도 도입을 계속 제안하였으나 자유방임주의적인 사회분위기와 우애조합들의 반대로 정치적인 좌절을 겪을 수밖에 없었다.⁶⁰⁾ 그러나 상원 등의 반대에도 불구하고 1908년에 Asquith가 내놓은 안은 결국 통과되어 1909년부터 실시되었다.

노령수당 제도가 1925년에 조세방식에서 보험방식으로 성격이 바뀌게 된 계기는 엄청난 재정적자 문제였다. 노령수당 제도의 선별주의적 성격에도 불구하고 워낙 빈곤노인의 수가 많은 데에다 급여지급이 우체국을 통해 이루어지면서⁶¹⁾ 구빈법보다는 도덕적 스티그마(stigma)

59) 국가역할에 대한 개념 확장은 반복적, 주기적으로 닦친 공황과 19세기 후반의 일련의 개혁입법을 통해 점진적으로 이루어졌다. 계기가 된 몇 가지 법안에는 1885년에 빈민법의 의료보호 서비스 법안, 1886년 비자발적 실업자에 대한 공공근로 제공법, 1906년 무료 학교급식 등이 있다. 국가는 질병과 실업, 굶주림에 대한 책임을 점차적으로 인정하기 시작한 것이다(Pat Thane, 1982).

60) 19세기 후반부터 영국에서는 노령연금 도입을 위한 대중적인 캠페인이 있었다. 구체적인 제안은 1878년에 William Blackely 주교에 의해 처음 이루어졌으며, 이후 1880년대 후반에 Charles Booth가, 1891년에는 Joseph Chamberlain이 연금안을 내놓았다. 그러나 여러 사회세력들이 여기에 반대를 하였는데, 특히 우애조합은 노령연금을 자신들의 자발적인 부조시스템과 경쟁관계에 있는 것으로 인식하여 극심하게 반대하였다.

가 덜했기 때문에 급여지출액이 예상보다 많았다. 당연히 재정난에 부딪치게된 공적연금 제도는 1925년에 부조방식에서 고용주와 피용자가 같은 비율로 보험료를 내는 보험방식으로 변화하였다. 자산이나 도덕성 등의 선별 요건을 철폐하고, 기여에 급여를 연계시키는 사회보험 형식을 갖추게 된 것이다. 그러나 여기에서는 여전히 공무원 등과 같은 봉급 생활자는 적용대상에서 제외하고 있었다. 당시의 노령연금은 급여액이라든지 포괄범위 등의 연금제도의 내용 면에서는 아직 크게 발전하지 못한 상태였다. 1925년의 사회보험으로의 전환은 제도의 근대화 혹은 질적 전환이라기보다는 예상보다 훨씬 컸던 연금지출을 억제하는 대책의 하나로 도입된 것에 불과하였다.

2) 2차대전 후 기초연금제도의 확립

노령연금 제도가 근대적인 제도로 본격적으로 재탄생하게 된 것은 2차대전 후 복지국가 형성기에 영국의 사회복지 제도가 재정비되면서이다.⁶²⁾ 1946년의 공적연금은 기존의 사회보험이란 틀에다 보편주의적인 복지국가라는 베버리지의 구상을 결합하여 보험방식의 기초연금 형식을 띠게 되었다. 저소득 노인뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 하는 기초연금이 운영되기 시작한 것이다. 제도 형식만 보면 이는 같은 시기에 도입된 NHS 제도와 더불어 영국이 보편주의적인 복지국가로 도약하도록 한 양대 축으로 볼 수 있다.

그러나 1948년의 기초연금제도는 베버리지가 기대했던 것처럼 공공부조에 대한 의존율을 점차 줄이는 역할을 해내지는 못했다. 기여기

61) 1908년 노령수당과 마찬가지로 현재 국민보험 체제 하에서도 노령연금은 우체국을 통해서 지급되고 있다.

62) 공적연금 제도는 국민보험 제도(NI)에 통합되게 되면서 이 시기에 들어서서야 비로소 구빈법 시스템이 완전히 청산되었다.

간 기준으로 약 16%의 노동자들이 급여 대상에서 제외되면서 많은 저임금 노동자들이 공적연금 제도에서 배제된 것이다. 또한, 남성은 44년, 여성은 39년을 꾸준히 기여해야 받을 수 있는 최대급여액도 공공부조 수급을 위한 기준소득보다 낮은 수준이었다. 결국 많은 연금 수급자가 또다시 공공부조 수급자가 될 수밖에 없었던 것이다(Lillian Liu, 1999). 게다가 전후의 불안정한 경제상황 속에서 1946년 기초연금법 제정부터 1951년 사이에 물가는 28%나 올랐지만 급여는 제자리에 머물러 있었다. 기초연금제도가 기여와 급여의 연계구조를 채택한 이상, 국민 모두에게 '적절한' 연금급여를 제공하여 노인 빈곤을 제거한다는 베버리지의 이상은 현실과 더더욱 멀어질 수밖에 없었다.

1950년대에 영국 경제는 전후의 호황을 누리고 있었으나 빈곤 노인층의 상황에는 커다란 변화가 없었다. 따라서 공적연금 급여가 극도로 낮은 상황에서는 기업연금을 받는 노동자와 그렇지 않은 다수 사이에 생활수준의 엄청난 차이가 있을 수밖에 없었다. 1956년경 기업연금의 수는 35,000~40,000개로 늘었지만, 여기에 포괄된 노동자들은 전체의 1/3 정도에 불과하였다(Lillian Liu, 1999). 결국 노동자들의 약 2/3는 최소 수준에 못 미치는 기초연금 이외에는 아무런 노후소득 보장제도 갖고 있지 못했던 것이다.

3) 소득비례연금의 도입 및 본격화

1957년에 노동당은 기초연금만으로는 적절한 수준의 노후 소득을 보장한다는 이상을 달성하는 것이 점점 어려워지는 상황에서 소득비례연금 도입을 제안하였다. 도입취지는 다수의 퇴직 노동자들에게 최소한 빈곤상태에 빠지지 않도록, 적절한 수준의 연금급여를 보장하고 불평등을 축소한다는 것이었다.

새로운 소득비례연금안을 둘러싸고 노동당과 보수당은 격렬한 논쟁

을 벌였다. 노동당은 대부분의 사람들에게 국가만이 적절한 연금을 제공할 수 있다고 본 반면 보수당은 최소수준 이상의 연금 제공은 사 부문, 특히 기업연금의 몫이라고 주장하였다. 그러나 노동당의 안 역시 기존의 기업연금의 역할을 축소시키는 것은 아니었다. 적용제외(contract-out) 규정을 두어 인가된 기업연금에 가입한 사람들은 별도로 가입을 원하지 않는 한 소득비례연금의 대상에서 제외되어야 한다고 주장했던 것이다.

최종적으로 국민보험법 개정안에서 선택된 것은 보수당이 1958년에 내놓은 안이었다. 이 안은 1957년의 노동당 안과 마찬가지로 기업연금에 포괄되지 않는 피용자에 대한 소득비례연금을 제공토록 하는 것이었다. 그러나 그 수준은 최소치였고, 그나마 기업연금으로의 적용제외를 허용하여 소득비례 연금은 그 시작부터 공공부문과 민간부문으로 분리되게 되었다.

보수당이 가장 중요하게 경계한 것은 공적연금으로 인해 전통적으로 중요한 역할을 해 온 기업연금의 기능이 저하되지 않는 것이다. 소득비례연금인 부가연금액(graduated pension)이 매우 낮게 설정되고, 인플레이션에 대한 보호장치를 갖지 못하게 된 것은 공적연금액이 높을 경우 그에 상응하는 높은 수준의 기업연금을 지급해야 할지도 모른다는 부담을 갖게 된 사연금업체들과 고용주들의 반대 때문이었다고 한다(Lilian Liu, 1999).

기업연금으로의 적용제외 요건은, 이미 매우 낮은 액수였던 '부가연금액의 최고액 이상을 기업연금 급여로 제공할 것'인 데에다 유족연금 지급에 관한 것도 요건에 포함되어 있지 않았다. 따라서 이를 만족시키기는 아주 용이하였다. 보험회사들은 비교적 쉽게 새로운 기업연금 옵션들을 만들어 낼 수 있었다.

고용주 입장에서도 부가연금을 포함한 공적연금 제도에 완전 기여

를 하는 것보다 적용제외(contract-out)제도를 이용하는 것이 비용이 적게 들었기 때문에 기업연금은 증가일로에 있었다. 1963년 경 기업연금에 가입한 남성 육체 노동자는 38%에서 55%로 증가하였다. 결과적으로 이러한 연금체계는 고용주의 비용은 감소시키고, 보험회사의 이윤은 늘리지만 가장 중요한 문제인 수급자의 연금액은 별로 증가시키지 못한 것으로 평가된다. 1975년까지 지속된 이러한 체계 하에서 기업연금 제도는 계속 양적으로 성장하였고, 실제로는 질이 낮은 기업연금조차도 계속 존속될 수 있었다(Tony Lynes, 1999).

영국의 연금제도에 '적절한' 수준의 보장이란 이념 하에 공적연금의 소득비례적인 요소가 본격화된 것은 1978년의 일이다. 소득대체율이 30%에도 채 못 미치던(당시 남성 평균임금 기준) 연금급여 수준이 문제시되면서 1974년 집권한 노동당이 1975년에 사회보장연금법 개정을 통해 기초연금제도와 별도의 소득비례연금을 만든 것이다.⁶³⁾

그 기원이 잔여적인 부조제도에 있었던 당시 기초연금 급여수준은 공공부조 수준에도 미치지 못하여서 연금소득자의 만성적인 빈곤 문제를 해결하기에는 부족한 수준이었다. 따라서 이를 해결하기 위해 위와 같은 선택을 한 것이다. 기초연금과 소득비례연금을 분리하여, 소득비례연금의 수준을 높이되, 소득비례연금 부분만 기업연금으로 대체할 수 있도록 한 것이다. 노동당 정부가 기업연금으로의 대체를 장려한 것은 '적절한' 수준의 소득보장이란 당위와 기업연금의 전통적인 중요성 유지라는 제한 사이의 하나의 타협이라 할 수 있다.

소득비례연금을 통해 급여 적절성을 확보하기 위한 조치로는 소득비례연금 산정기준을 소득이 높았던 기간 20년 동안의 평균소득으로

63) 1950년대에 9억6천7백만 파운드였던 노령연금 급여 지급액은 1975년에는 44억 7천7백만 파운드에 달했는데 이는 전체 사회보장급여 지출의 반이 넘는 액수였다. 그러나 이런 연금 급여 총액의 증가에도 불구하고 연금의 소득대체율(남성노동자 평균임금 대비 비율)은 30%대에 불과했다. .

하고, 급여하한선을 기초연금 급여액으로, 상한선은 남성노동자 평균 소득의 1.5배로 하여 급여의 상하한선이 임금에 연동되도록 한 것을 들 수 있다. 한편 기초연금 수준을 완전급여의 경우 평균임금의 25% 수준으로 조정하였고, 임금과 물가 중 더 높은 것을 기준으로 급여를 매년 조정하도록 하였다.

기업주가 SERPS를 기업연금으로 대체하기 위해서는 우선 어떤 경우에도 공적연금의 최저급여액을 상회하는 급여를 제공해야 하며, 유족 급여가 갖추어져 있어야 하고, 인플레이에 대한 보호장치가 있어야 했다.⁶⁴⁾ 그 밖에도 최저보증연금은 공적연금 지급개시 연령 이전에 수급 가능할 것, 사업주가 기업연금 제도의 재정에 책임을 가질 것, 기업연금 자산은 사업주의 자산과 분리하여 보유할 것 등을 기업연금으로 공적소득비례연금을 대체할 수 있는 요건으로 설정하였다. 이런 요건 하에서 SERPS에서 기업연금으로의 적용제외 비율은 62%에 달했다.

그러나 이와 같은 소득비례연금의 강화조치에도 불구하고 공적연금의 소득보장기능은 실질적으로 크게 강화되지 못하였다. 74년에서 77년까지 영국의 인플레이율은 15-24.6%에 달하였으나 복지지출의 실질성장률은 0.3%에 불과하였다. 노동당 정부라 할지라도 IMF의 차관을 받는 상황에서는 긴축정책을 펼 수밖에 없었던 것이다. 이에 노조와의 사회협약은 휴지가 되어 버렸다. 노동당 정부에 대한 불만이 고조되었고 중산층 이상과 노동계급 상층부가 지지한 대처정부가 마침내 집권하게 되었다.

64) 이를 위해 첫째, 기업연금은 최종소득을 기준으로 하되 1.25%이상의 승률을 적용하거나, 둘째, 기준소득기간이 가입기간 전체의 평균소득이되, 평균소득 증가를 감안해 과거소득을 재평가하는 방법을 사용해야 했다. 재직기간의 인플레이션에 대한 보호는 이렇게 기업연금 자체 내에서 이루어지도록 하였지만 기업연금액의 인플레이션에 대한 보호는 실제로 1997년 4월까지 공적연금기금에 의해 이루어졌고, 미망인에 대한 소득연계 급여에 대한 책임은 기업연금과 SERPs가 분담하도록 되어 있었다.

라. 1980년대의 공적연금 제도의 변화

1980년대를 통틀어 영국의 연금정책은 한편으로는 보수당의 연금시장활성화라는 의도 및 보수주의 이념에 의해, 다른 한편으로는 점차 대두되기 시작한 연금재정 안정화라는 문제에 의해 규정되었다. 이에 1980년대 영국의 공적연금 수준은 계속 후퇴하게 되었다.

대처정부는 집권 직후인 1980년에 우선 기초연금의 하향조정을 실시하였다. 기초연금액이 임금이 연동되지 않고 소매물가에 연동되도록 한 것이다. 표면적으로는 단순한 급여의 물가연동방식의 변화에 불과한 것으로 보일 수도 있다. 그러나 이로 인한 급여하락 폭은 엄청난 것이었다. 기초연금을 임금연동에서 물가연동제도로 바꾸면서 1979년에서 1998년 사이에 독신에 대한 완전 기초연금 급여액은 평균 소득의 23.2%에서 16%로 감소하였다(Disney and Johnson, 1997). 또한 1980년 법개정당시 정부는 매년 1.5%의 실질물가상승을 가정할 때 2050년에는 기초연금액이 남성평균임금의 7.4% 수준이 될 것으로 예측하였다. 당시 예측하기로는 기초연금의 소득대체율이 약 16%로 낮아지지 않고 당시 연금제도를 그대로 유지한다면 2030년에는 10%로 감소하고, 소득비례연금의 소득대체율도 16%에 불과하여 공적연금의 총급여는 평균소득의 평생가입자의 경우 소득의 26%에 불과하게 될 것으로 보였다.

이러한 예측에 따른 기초연금액의 대폭 하락은 정부측에서 기초연금에 대해 갖고 있는 기본적인 사고를 철회한 것으로 보인다. 즉, 공적연금이 모든 노인들에 대한 최소한의 소득보장, 혹은 나아가 '적절한' 수준의 보장을 해야 한다는 사고를 폐기한 것으로 볼 수 있다는 것이다.

물가연동 방식의 변화에 그친 1980년 개혁에 비해 1986년 대처 정

부의 연금 개혁은 제도의 질을 크게 변화시켰다는 점에서 더욱 근본적이다. 1986년의 개혁조치를 견인했던 것은 1978년에 도입한 공적소득비례연금(SERPS)의 수급자 증가가 가시화되면서 눈덩이처럼 불어나던 연금 지출에 대한 우려였다.

1986년 당시 보수당 정부가 원래 제안한 것은 공적연금으로는 기초연금만 놔두고 공적소득비례연금(SERPS)을 폐지하고 대신 이를 기업연금과 개인연금으로 대체하는 것이었다. 1985년 녹색(green paper)에서 보수당 정부는 SERPS를 없애는 대신 4% 상당의 기여금은 기업연금이나 사연금 쪽으로 전환하고, 2층 부분은 확정기여(Defined Contribution) 연금 제도로 설계하여야 한다고 주장하였다. 이들의 견지에서는 기업연금 미가입자는 개인연금에 가입할 것이므로 굳이 공적 소득비례연금까지 제공할 필요는 없다.

그러나 이러한 보수당의 제안에 대한 여론은 적대적이었다. 노동계는 공적소득비례연금(SERPS) 폐지는 소득재분배를 위장한 강도행위라고 극렬하게 비난하였으며 보수당 내부의 개혁그룹까지 공적소득비례연금(SERPS) 폐지에 반대를 표명했다. 특히 보수당의 완전민영화 방안에 가장 적극적으로 반대한 것은 놀랍게도 보험업계였다. 사연금이 공적연금을 대신하여 저소득층과 불안정고용층까지 포괄하는 것은 불가능하다는 것이 그 이유였다(Tony Lynes, 1997). 결국 최종보고서의 기조는 급여삭감과 공적소득비례연금(SERPS)을 대체하는 사연금의 범위를 대폭 확대하는 것이었다.

우선 연금급여 감소에 대하여 살펴보자. 공적소득비례연금 급여의 획기적인 감액방법으로 채택된 것은 첫째, 연금급여 산정기준을 '기존의 소득이 가장 높았던 20년간의 소득'에서 '평생소득'으로 바꾸는 것, 둘째, 소득비례연금 급여의 수준을 소득대체율 25%에서 20%로 낮추는 것, 셋째, 유족 배우자가 과거에는 배우자 수급권 전체를 계승하

도록 한 것에 비해 승계액을 50% 수준으로 하여, 수급액이 남편의 SERPS 급여 전체에서 절반으로 줄어들게 한 것 등이다.

또한 1986년 연금개혁의 가장 전격적인 조치는 운용수익에 따라 급여액이 결정되고 최저연금 보장장치가 없는 확정기여 방식의 사연금도 공적연금을 대체할 수 있도록 한 것이다. 기존에는 사적연금 중에서도 집단적인 가입구조를 가진 기업연금만이 공적연금을 대체할 수 있도록 한 것에 비해 이제는 개인연금으로도 이를 가능토록 한 것이다. 대처정부는 1986년에 처음으로 적격개인연금(appropriate personal pension, 이하 APPs)이란 이름의 개인연금으로 공적소득비례연금(SERPs)을 적용제외할 수 있도록 하였다. 이는 자영자 등에 대한 기업연금의 공백을 메우는 역할을 하도록 한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 실제로 이는 공적연금뿐만 아니라 기업연금에도 변화를 야기하였다. 공적연금 가입자뿐만 아니라 기업연금 가입자도 적격개인연금(APPs)을 선택할 수 있도록 한 데에다 고용주들이 개별적으로 보험회사나 다른 금융기관에서 확정기여 연금상품을 구매하여 피용자들을 가입시키는 방식으로도 공적소득비례연금을 대체할 수 있도록 하였기 때문이다.

또한 개인연금이나 새로운 기업연금으로 공적소득비례연금을 대체하는 경우에 6년 동안 국민보험기금(national insurance fund)으로부터 유인 지급금 명목으로 피용자 소득의 2%에 해당하는 기여금을 지원 받도록 하는 유인조치를 개혁내용에 포함하였다. 반응은 실로 폭발적이었다. 처음 1년 동안 약 310만 명이 공적연금 대신 개인연금을 선택하였고, 5년 후에는 그 수가 약 540만 명에 달하였다(Schulze, 2000).

한 가지 덧붙일 것은 확정기여방식 연금의 가장 큰 문제점이라 할 수 있는 급여 안정성 문제에 대해 대처정부가 택한 방식은 직접적인

최소연금보장이 아닌 최소기여라는 사실이다. 당연히 최소기여 규정으로는 투자위험이나 기타 시장의 불안으로부터 급여액을 보호할 수가 없다.

보수당의 1980년대의 전격적인 연금개혁은 1997년 4월부터 발효된 1995년 법안으로 마무리되었다. 이제 확정급여방식의 사연금도 더 이상 최소급여를 보장할 필요가 없어졌다. 또한 사적연금에 대한 공적연금의 재정지원을 중단하여서 이전까지는 기업연금 급여의 물가연동보장을 공적연금 기금에서 하던 것을 1997년부터는 완전히 기업연금 내에서 해결하도록 하였으며, 확정급여를 국민보험기금(NIF)에서 보조를 받지 않고 최대 5%까지 물가연동하도록 규정하여 기존의 공적연금 기금과 사연금의 재정적인 연계를 없앴다. 이는 공적연금의 재정부담을 더욱 축소시키고자 한 조치였다. 비슷한 의도에서 여성의 연금수급 연령도 남성과 마찬가지로 60세에서 65세로 점차 상향조정하도록 하였다.

마. 노동당의 새로운 공적연금체계 제안

1990년대 중반에 집권한 블레어 정부는 1998년 말 새로운 연금개혁안을 내놓았다. 이 개혁안은 기존의 연금체계와는 어느 정도 단절적인 내용을 담고 있는데 향후 영국의 공적연금체계가 어떤 방향으로 전개될지 그 전망을 보여주고 있다.

블레어 정부의 새로운 연금개혁안의 골자는 2층연금으로 새로운 연금 체도를 도입하여 공적연금과 사적연금의 역할 배분에 변화를 가져오는 것이다. 좀 더 상세히는 각 계층별로 공·사 연금의 상대적인 역할의 비중 차이를 더욱 명료하게 하고자 하는 것이다. 이러한 전격적인 개혁안 제출의 배경이 된 것으로 다음과 같은 상황판단, 즉 기존의 노령연금 수급자의 다수가 공공부조를 받아야 하는 등 영국 공

적연금의 저소득층에 대한 보호 및 보장기능이 상당히 미비하다는 인식과, 다른 한편으로는 기업연금이 변화하는 노동시장 상황에 비해 충분히 유연하지 못하기 때문에 정규직 노동자 이외의 많은 집단들을 연금체제로 포괄하고 있지 못하다는 인식이 있었음을 간과해서는 안 될 것이다.

이는 도입을 추진하고 있는 새로운 연금제도인 Stakeholder Pension Schemes와 제2국가연금(the State Second Pension 이하, SSP)의 두 가지 연금제도의 내용에서도 드러난다. 제2국가연금(SSP)은 1978년에 도입된 공적소득비례연금을 대체하도록 기획된 것으로서 공적소득비례연금의 종료시점인 2002년부터 실시하기 시작하여 2007년까지 점차 정액연금으로 바꾸어 갈 예정이다. 제2국가연금(SSP)제도의 주요 대상은 저임금, 비정규직 등 저소득층이다. 이 연금체계는 소득 £18,500이하 소득자까지는 연금체계에서 이득을 볼 수 있도록 급여 가치를 설정하되 고소득층에게는 그렇지 않도록 하여 저소득층에게 더 관대한 급여액을 약속하고 있다. 뿐만 아니라 노동경력이 단절된 장애인 및 이들을 돌보는 사람들에게 연소득 £9,000 소득자에 준하는 제2국가연금 수급권을 부여할 것을 계획하고 있다.

한편 Stakeholder Pension Schemes는 공적소득비례연금을 대체하기 위한 새로운 방식의 사연금으로서 기업연금과 개인연금을 혼합한 성격을 갖고 있다. 즉, 개인계정은 유지되지만 마케팅이나 징수가 집단적으로 이루어지도록 하여 징수 및 관리비가 절감된다는 기업연금의 장점과 노동이동성의 증가 등 변화하는 노동시장에 더 적합한 유연성을 갖추고 있다는 개인연금의 장점을 두루 갖추려고 하는 것이다. 따라서 Stakeholder Pension Schemes는 기업연금과 같은 집단적인 구조로 운영을 하여 연간 운영 수수료를 기여액의 1% 정도로 제한하되, 개인연금과 마찬가지로 다른 연금체계로의 수급권 이전을 자유롭게

하려고 하고 있다. 특히 Stakeholder Pension Schemes에서는 기여를 중단해도 개인연금에서와 같은 수급자격 유지에 불이익이 없다는 점에서 오히려 기존의 개인연금보다 더 유연한 연금제도로 판단할 수 있다.

Stakeholder Pension Scheme을 설립할 수 있는 주체는 (1) 회원 조직 (2) 금융서비스 기업 (3) 고용주들인데 연금기금을 별도로 독립적으로 운영하여 이를 특별히 보호하도록 되어 있다. 이는 고용주나 금융회사의 파산 등으로 인한 지급불능 위험을 없애고 급여를 안정화시키기 위해서이다. 설립을 위해서는 등록시 CAT(cost, access, terms) 기준에 따라 최소수준을 충족시켜야 하며, 또한 연간보고서 및 회계제출, 전문 자문위원 지명, 투자원칙 기술, 내부분쟁 조정절차 설정 등이 필요하다. 기업연금을 제공하지 않는 고용주는 일정 임금을 받는 피용자에게 연금 관련 정보를 제공하여 반드시 Stakeholder pension에 가입하기 용이하게 해주어야 한다(UK government, 1998).

이렇게 새로운 연금제도를 도입하는 이유는 공적소득비례연금(SERPS)을 대체하는 사연금으로서 중심적인 역할을 해 온 기업연금의 한계를 인식하였기 때문이다. 첫째, 유연화되는 노동시장 상황 속에서 기업연금 체계는 대부분의 불안정 고용 노동자들을 포괄할 수 없다는 것이다. 둘째, 기업연금이란 것이 불황기에는 줄어들 수밖에 없으며 기업상황에 따라 혹은 자의적으로 보장수준이 가변적이라는 것이다. 실업률이 높은 시기에 기업주들이 굳이 기업연금을 제공할 유인은 없다. 또한 신생기업일수록 기업연금은 사치에 불과하다고 보는 경향이 있다. 이에 노동당 정부는 공적연금과 사적연금이 공존하는 부분민영화 형태를 유지하기 위해서는 새로운 형태의 연금을 도입할 필요가 있다고 보았다.

녹서(1998)에서는 Stakeholder Pension Schemes가 상정하고 있는

주요 대상이 중산층임을 명시하고 있다. 기존 연금체계에서는 기업연금이 없는 기업의 피용자나 자영업자는 충분한 저축능력을 갖추고 있다고 할지라도 적립방식 연금에 가입하기 어려웠다. 따라서 새로운 연금체계는 이들을 위해 만들어진, 더욱 유연한, 저비용의, 확정기여 적립 방식의 연금이란 것이다.

결국 노동당 정부가 구상하고 있는 21세기의 영국의 연금체계에서도 기초연금은 여전히 전국민을 포괄하는 보편적인 부분으로 남아있다. 그러나 그 역할은 최저연금보장으로 축소된 상태이다. 정책담당자들이 새로운 연금제도 구축에서 가장 중요하게 생각하는 것은 적립방식 연금 가입자를 최대한 늘리는 것으로 보인다. 소득비례연금으로서 대부분 중산층이상 계층은 기업연금에 가입하도록 하되, 소득이 어느 정도 수준 이상이면서도 기업연금 가입이 여의치 않은 경우에는 Stakeholder Pension Schemes란 좀 더 유연한 개인계정방식의 연금에 가입할 수 있도록 하여 적립방식 연금 가입자를 최대화시키고자 하는 것이다. 마지막으로 저소득층에 대한 보장은 정책방식의 제2국가연금(the State Second Pension)이 담당토록 하게 된다. 이에 따라 결국 각 소득계층별로 주로 가입하는 연금체계가 달라지고 연금 수급자에 대한 공적지원은 저소득층에게 집중된다.

더불어 노동당 정부는 정부재정지출 절감 차원에서 1997년 4월부터는 공적연금이 기업연금의 인플레이 보호 역할을 더 이상 하지 않기로 하였다. 1999년 4월에는 새로운 2층연금 도입을 위한 사전조치로서 사회보험료 징수청이 국세청으로 통합되었고, 고용주의 기여에 대해서도 이전에는 피용자 임금수준에 따라 네 종류로 분리되었던 것이 이제는 단일기여율제도로 바뀌었다.⁶⁵⁾

65) 각각 피용자는 주당 £66까지의 소득에 대해 기여하지 않고, 그 초과분부터 £500(상한선)까지의 소득에 대해 10%를 기여하게 된다(단, SERP를 contracting

out 하는 경우에는 8.4%만 기여). 고용주는 임금의 £83을 초과하는 부분에 대해 12.2%를 납부한다. 단 확정급여제의 기업연금에 contracting out하는 경우에는 9.2%를, 확정기여형의 기업연금에 외부화시킨 경우에는 11.6%를 기여한다.

바. 영국 공적연금체계의 성격과 앞으로의 전망

블레이어 정부는 1998년의 연금개혁안에는 다음과 같은 여러 가지 장점이 있다고 한다. 첫째, 더 다양해진 2층 연금체계는 더욱 많은 사람을 포괄하여 연금의 보장기능이 향상된다. 둘째, 국가보조의 더 많은 부분이 이를 가장 필요로 하는 사람들에게 돌아가 빈곤층에게 더 큰 혜택을 준다는 것이다. 셋째, 더욱 유연한 소득비례연금 도입으로 민간연금 가입자가 늘어나 민간연금의 비중이 증가하면 인구 노령화로 인한 부담문제를 해결할 수 있다고 한다. 특히 저소득층의 경우는 제2국가연금(SPP)가입으로 공적연금 소득도 동시에 증가한다. 넷째, 사연금 가입 증가로 기금적립률이 높아진다. 그러나 과연 노동당의 연금개혁안은 이러한 장점들을 그대로 실현시킬 수 있을 것인가?

노동당 정부의 연금 개혁안은 보수당 정부의 연금개혁이 심화시킨 저임금노동자의 노후소득보장의 공백에 대해 충분히 인식하고, 이런 면에서 차이점을 분명히 하고 있는 것으로 보인다. 저임금노동자들에게 과거의 공적연금에 비해 훨씬 관대한 급여를 약속하고 있는 제2국가연금(SPP)은 노동당 정부에게서야 가능한 그런 내용을 담고 있다.

그러나 제2국가연금이 노동당 정부가 애초에 계획한대로 저소득층에게 더욱 유리한 정책급여를 제공하는 것으로 순조롭게 추진될 수 있을 것인지, 일단 도입된다 할지라도 국가지출 부담을 줄여야 한다는 압력으로부터 얼마나 자유로울 수 있을지 의문스럽다.

노동당 정부는 대처정부의 1980년대 연금개혁으로 인한 저임금노동자의 노후소득보장의 공백문제와 공적연금의 재정안정성 확보문제를 해결하기 위해 한편으로는 저소득층에 대한 급여를 충실히 하되, 다른 한편으로는 적립방식의 연금체계 강화, 부분민영화 확대를 꾀하는 등 절충적인 방식을 취하고 있다. 과연 이러한 절충적인 형태로 저소

득층에 대한 적절한 급여를 보장하는 공적연금체계가 구축·유지될 수 있을지는 매우 불투명하다.

나아가 새로운 연금 시스템에서, 보편적인 보장을 고수하고 있는 기초연금의 존립근거는 점점 희박해질 것으로 보인다. 이들의 계획안에 따라 계층별로 각각의 상황에 적용하기 쉬운 별도의 노후보장체계를 구축하도록 연금개혁을 수행한 이후에도 굳이 '보편주의적'인 기초연금이 존재해야 하는 근거는 무엇인지 찾기 어렵다. 김영순(1996)은 영국 복지국가의 후퇴와 재편 과정에서 얻을 수 있는 중요한 교훈이 '저소득층만을 선별적인 대상으로 하는 제도는 정치적 기반이 취약하여 큰 폭의 변화를 겪었지만 중산층까지 포괄하는, 혹은 전국민을 포괄하는 보편주의적인 제도는 실제로 별로 후퇴하지 않았다는 것'이라고 한다. 그러나 블레어 정부의 개혁안에서 우리가 예상할 수 있는 것은 여기에서 그치지 않는다. 공적연금의 부분적 민영화와 저소득층만을 선별적인 대상으로 하는 분리주의적인 연금제도의 구축은 오히려 '보편적'이고 '공적인' 연금제도의 기반까지 붕괴시킬 수 있다는 것이다.

IV. 결론 및 시사점

중세 서양에서 장인길드의 자발적인 자조노력의 일환으로 도입된 제도를 모태로 하는 사회보험(Social Insurance)제도는 산업혁명 진행에 따른 사회구조의 변화에 따라 19세기말 20세기 초 국가가 개입하는 공식적인 제도로 자리잡게 되었다. 사회보험제도는 이후 유럽 및 미국 등 세계전역으로 확대되었으며, 특히 2차 세계대전 이후에는 세계 대부분의 국가들에 의해 도입되었다. 오래 전에 공적연금제도를 도입한 선진국들은 기존 제도에 내재된 문제점들의 해결을 위해 현재 제도를 개혁하거나 또는 보완 중에 있는 반면, 개발도상국과 저개발국가들은 공적연금제도에의 가입대상을 확대해 가는 과정에 있다.

그러나 공적연금제도 도입 이후 점진적으로 제도를 수정·보완해 오고 있는 선진국과 달리 개발도상국과 저개발 국가들은 단기간 내에 주요 선진국들의 제도를 자국에 그대로 이식하였고, 그 결과 현 제도가 유지되는 경우 향후 심각한 재정 불안정이 예상되고 있다. 이러한 상황에서 1994년에 발간된 세계은행의 *Averting the Old Age Crisis*는 100여 년 전 공적연금제도 도입 당시 여러 선진국이 직면하였던 환경과는 상이한 사회·경제적인 여건에 있는 개발도상국과 저개발국가들이 현재의 공적연금제도를 유지할 경우에 닥칠 수 있는 문제점을 분석하여 다층소득보장체계를 대안으로 제시하였다. 세계은행 보고서 발간 이후 공적연금제도 개혁 및 노후 소득보장체계 구축 방향에 대해 국제노동기구를 비롯한 여러 국제기구들이 자신들의 입장을 표명하였으며 상당수의 국가들이 자국 실정에 적합하다고 판단되는 방향으로 연금개혁을 단행하였거나 개혁논의를 진행 중에 있다.

세계 각국에서 공적연금제도의 개혁 논의가 활발하게 진행되고 있는 주요 요인으로는 인구구조의 고령화, 공적연금제도의 민영화 가능성에 대한 관심의 고조, 전 세계가 하나의 시장으로 급속하게 통합됨으로서 부수적으로 발생하는 노동공급과 수요행태의 변화, 이에 따른 전통적인 공적연금제도 재원조달 방식에서의 변화 가능성, 비공식적 분야 종사자들의 급속한 확대 등이 지적되고 있다(Jean-Victor Gruat, 1997). 즉, 전 세계적으로 급속하게 진행되고 있는 정치·경제·사회적 변화에 대해 기존의 공적연금제도가 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 판단 하에 기존 공적연금제도에 대한 개혁논의가 전 세계적으로 활발하게 진행되고 있는 것이다.

본문에서는 최근 여러 국제기구(International Organization)들이 연금제도에 대한 분석과 연금제도 개혁방향에 대해 적극적으로 자신들의 입장을 표명하고 있는 점을 감안하여 국가별 공적연금 발전과정 및 현황을 살펴보기 전에 연금 및 노후소득보장체계 구축방향에 관한 국제기구들의 입장을 비교하였다.

국제노동기구(ILO)와 국제사회보장협회(ISSA)는 이미 오래 전부터 공적연금제도를 사회정책의 중요한 부분으로 상정하여 동 제도의 정책방향에 대해 많은 관심을 보여왔다. 이에 반해 세계은행, 국제통화기금(IMF), 경제협력 및 개발기구(OECD)는 비교적 최근 연금제도의 사회·경제적인 효과분석을 통해 공적연금제도 개혁방향에 대한 나름대로의 입장을 표명하고 있다.

종래 사회보장기준을 설정하여 개발도상국가에게 기술적인 지원을 담당해 온 ILO와 ISSA는 적립된 연기금을 효과적으로 이용하여 개발도상국의 경제성장을 촉진시키는 방향으로 연금제도를 운영하자는 세계은행, IMF의 경제주도형 연금개혁 방향과는 상당한 차이를 보이고 있다. 세계은행이 적립금을 이용한 개발도상국의 경제발전 촉진에 관

심을 집중하고 있는 반면, ILO와 ISSA는 세대간 부양이라는 관점에서 공적연금제도를 이해하고 있으며 공적연금제도의 도입목적이 사회적으로 타당한 보장욕구를 충족시키는 것이라고 믿고 있다. 즉 ILO와 ISSA의 설명에 의하면 가족 내 부양을 사회전체로 확대한 것이 공적연금이라는 것이다. 따라서 공적연금 기금의 효율적인 운용이 공적연금제도의 급여수준 개선노력 등에 우선되기보다는 부수적으로 작용하여야 한다는 입장을 표명함으로써, 자본시장을 육성하기 위한 방편으로 공적연금제도를 이용하는 것에 중요한 가중치를 부여하고 있는 세계은행의 연금개혁 방향에 대해 비판적인 입장을 보이고 있다.

그러나 세계은행은 현행 연금제도가 소득분배에 미치고 있는 영향을 강조하고 있다. 세계은행은 많은 개발도상국들의 연금제도가 빈곤을 경감시키는데 큰 역할을 하지 못하고 있으며, 심지어는 원래 의도된 목적과 달리 소득재분배가 역진적(regressive redistribution)으로 이루어지는 경향이 강하다는 것을 지적하고 있다. 즉 많은 개발도상국가 및 저개발국가들의 사회보장제도가 일부 국민에게만 적용되고 있음에도 불구하고, 급여구조가 지나치게 관대함에 따라 상당한 비율의 사회보장재원이 가입자의 기여금이 아닌 정부의 일반재정으로 충당됨으로써 막대한 규모의 정부예산이 낭비되고 있다는 것이다. 대체로 이들 국가의 재정수입이 간접세에 크게 의존하고 있어, 상대적으로 사회보장제도의 혜택이 없는 저소득 계층의 부담만 증가하고 있다는 문제점을 지적하고 있다.

경제협력 및 개발기구인 OECD는 지금까지 언급된 세계은행, IMF, ILO나 ISSA와는 연금개혁에 대해 또 다른 입장을 보이고 있다. 29개 회원국을 대상으로 경제성장, 고용, 번영, 세계교역관계의 촉진 등에 관해 거의 독립적인 연구를 수행하고 있는 OECD는 세계은행이나 IMF와 같이 특정국가에 대한 금융지원을 통한 직접적인 프로젝트에

참여하지 않는다는 특성이 있다. 개별 회원국의 경험과 특성을 중시하는 조직의 특성상, 연금개혁 방향에 대해 구체적으로 언급하고 있는 IMF나 세계은행과 달리 OECD는 향후 도래할 고령화 사회와 관련하여 공적연금제도가 지향하여야 될 방향을 거시적인 안목으로 개관하되 구체적인 개혁모형을 제시하지 않고 있다.

그러나 1994년 세계은행의 *Averting the Old Age Crisis*(1994) 발간 이후 국제기구 간에 전개되었던 연금개혁 방향에 관한 논쟁이 초기의 이질적인 견해를 피력하는 단계에서 이제는 각 기구의 입장을 이해하는 방향으로 전환되고 있다는 점이 커다란 변화라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연금제도 자체의 고유한 목적보다는 연금제도가 수반하는 경제·사회적 파급효과에 좀 더 큰 비중을 부여하는 세계은행에 비해 적절한 노후 소득보장이란 연금제도 본연의 목적에 더욱 충실하여야 할 것이라는 ILO와 ISSA의 기본 이념은 지금도 변함이 없다고 하겠다. 그러나 이러한 입장 차이에도 불구하고 장기적으로 안정적인 노후 소득 보장이 가능한 연금제도 구축의 필요성에 대한 인식을 기반으로 과거에 비해 연금개혁 방향에 대해 상당부분 공감하고 있는 실정이다.

1994년 보고서에서 적립방식의 확정각출제도의 도입을 강조하였던 세계은행은 현재 다층소득보장체계의 한 축으로 기초생활보장 측면에서의 공공부조의 필요성을 인식하게 되었으며, 공적연금부채가 많은 국가들에 대해서는 해당국가들의 정치·경제·사회적 어려움을 반영하여 미적립 방식의 명목확정각출(NDC)제도로의 연금개혁도 수용하는 자세를 보이고 있다. 반면에 노후소득보장체계에서 전통적으로 국가의 역할을 강조하는 ILO 역시 안정적인 노후소득원 확보차원에서 다양한 소득원을 제공할 수 있는 다층소득보장체계에 공감하고 있는 상황이다. 이러한 공감대 형성에도 불구하고 소득원 다양화를 위해 세계은행이 시장기능에 의존하는 반면, ILO가 가족, 지역공동체 등 비공식적인

조직의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 아직도 상당한 견해 차이가 존속되고 있다고 하겠다. 그러나 각 국제기구의 설립목적 및 임무의 차이로 인해 연금제도를 바라보는 기존시각에 차이가 있을 수밖에 없음에도, 다른 국제기구의 상대적 장점을 받아들이며 연금제도 개선에 공동노력을 시도하고 있다는 점은 중요한 변화라 할 수 있을 것이다.

한편 본문에서는 기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 공적연금체계를 구축한 국가들의 제도 발전과정 및 현황을 분석하고 있다. 먼저 사회보험방식을 채택하고 있으나 기여 및 거주기간 등의 일정조건을 충족하는 경우 전 국민에게 기초연금을 제공하는 유형의 국가로 스웨덴과 네덜란드 사례가 분석되었다. 다음으로는 비교적 순수한 사회보험 방식을 채택하여 기여에 입각하여 급여를 지급하는 유형의 국가로 일본과 영국의 사례가 분석되고 있다.

세계최초의 강제적용 국민연금제도를 도입하였던 스웨덴은 보편적 복지모형의 대표적인 국가로 국제적인 주목을 받았으나, 변화하는 경제·사회 환경으로 인해 기존제도를 유지하는 것이 현실적으로 어렵다는 판단에 따라 오랫동안 연금제도 개선을 위한 국민적 합의도출 노력을 전개시켰다.

오랜 기간 다양한 정치세력간의 논의과정을 거쳐 1998년 단행된 연금개혁으로, 기초연금과 부가연금으로 이원화되었던 스웨덴의 구연금제도를 소득비례 방식으로 일원화하되 가입자에게 부분적인 선택권을 부여함으로써 스웨덴 사회보장의 기본 패러다임이 변화하는 것으로 평가되고 있다.

개정된 스웨덴 연금제도에서는 사회 정책적인 고려에 의해 부여되는 소득재분배기능을 연금재정이 아닌 연금제도 이외의 정부 일반재정에서 담당하도록 하고 있다. 이는 개정된 스웨덴의 노령연금제도가 순수한 보험제도로 전환함에 따라 사회보험(social insurance)을 일반적인

사회정책(social policy)과 명확하게 구분하는 것을 의미한다.

개정된 스웨덴 연금제도에서는 최저보증연금부분이 유일하게 소득 재분배와 관련된 사회정책기능을 담당하고 있다. 이에 따라 생애소득을 기초로 순수한 보험의 특성에 따라 부여되는 연금 급여수준이 정부의 사회정책기능과 결부될 수 없게 되었다. 즉, 기존에 존재하였던 소득재분배기능을 공적연금제도로부터 분리함에 따라 부과방식부분과 적립방식부분이 보험원칙(insurance principle)에 충실하게 되어 연금제도의 기본골격에 국가가 개입할 여지를 상대적으로 축소시켰다는 것이 스웨덴 연금개혁의 가장 큰 특징으로 평가되고 있다.

한편 스웨덴의 새로운 연금제도에서는 기존연금제도에 내재되어 있는 연금부채를 정부의 공식적인 재정적자로 전환시키기 어려운 현실을 감안하여 명목확정각출(NDC)제도를 통한 해결을 시도하고 있다. 명목확정각출제도를 통한 제도전환 시도가 기존제도에 내재된 막대한 규모의 잠재적 부채(implicit debt)를 은폐시키는 수단으로 활용하고 있다는 일부의 비판도 제기되고 있으나(Estelle James, 1998), 제도개혁에 따른 정치적 저항의 최소화 등의 관점에서 불가피한 선택이었다고 판단된다.

그러나 스웨덴의 새로운 연금제도에서도 일생동안 근로경력이 전혀 없거나 근로경력이 비교적 단기간이었던 근로자들의 급여수준이 장기간 노동시장에 잔류하였던 중간소득 이하 근로자들의 연금급여수준과 커다란 차이가 없다는 문제가 계속 남아있다(Scherman, 1999). 즉 기초생계보장을 위해 도입된 최저보증연금 수급자의 급여수준과 일정기간 이상 노동시장에 참여하였으나 상대적으로 연금급여 수준이 낮은 중간소득 이하 근로자 사이의 급여수준의 형평성 확보여부가 중간소득 이하 근로자들의 제도참여 유인으로 작용할 것이기 때문이다.

국가마다 정도의 차이는 있지만 선진국이 지향하는 일반적인 노후소득보장체계는 사회구성원간의 연대의식에 입각한 공적연금을 통해

기본적인 노후소득을 보장하면서 기업연금과 개인연금을 통해 공적연금을 보완하는 형태를 취하고 있다. 그러나 이미 오래 전에 공적연금 제도를 도입한 국가들 대부분은 기존 공적연금제도에 내재된 재정불안정문제 해소를 위해 공적연금의 급여수준 하향조정 및 기업연금과 개인연금의 비중 제고를 모색하고 있다.

이러한 전반적인 추세와 달리 네덜란드는 상호신뢰를 토대로 노·사·정(Tripartite) 협력에 입각한 원활한 노·사관계 구축, 단체협약을 통한 기업연금제도 운영 등의 사회적 전통을 기반으로 효과적인 노후소득보장체계를 구축한 대표적인 국가로 평가되고 있다. 특히 노후소득보장에서 국가와 민간부문의 역할을 적절히 조화시킴으로써 여타 서유럽국가들이 직면하고 있는 공적연금제도의 재정 불안정으로부터 비교적 자유로운 입장에 있다.

거주요건을 충족하는 경우 정액(Flat-rate)의 기초연금 수급자격을 부여하고 있는 네덜란드의 공적연금제도는 2층 기업연금제도와 유기적인 협력 관계를 구축하여 통상 70%의 소득대체율을 보장하고 있다. 지난 20여 년 동안 노후소득보장체계에서 사적부문의 비중을 확대하여 다른 선진국이 겪고 있는 공적 사회보장제도의 재정불안정 현상으로부터 비교적 자유로우며, 연금통산기구인 서키트제도를 통해 기업연금제도 상호간 연금수급권을 통합 운영하고 있다는 측면에서 네덜란드는 매우 선진적인 사회보장체계를 구축한 국가로 평가받고 있다.

지난 20여 년 동안 70%의 소득대체율을 보장함에 있어 상대적으로 공적연금보다는 사적연금의 부담을 증가시켜온 네덜란드의 노후소득보장체계는 민간부문의 부담증가를 통해 공적연금 재정안정을 달성한 측면이 강하다. 특히 1990년대의 악화된 경제상황을 반영하여 임금상승률에 연동되던 공적연금의 급여인상을 일시적으로 정지시킴으로써 70% 소득대체율을 보장하기 위한 부담의 상당비율이 민간부분으로 전

가되는 결과를 초래한 것이다.

이에 따라 사적연금제도가 성숙단계에 진입하는 시점에서 재정불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 사적연금제도의 재정불안정이 야기되는 경우 최종부담은 결국 공적부문으로 전가될 것이기 때문에 사적부문의 지나친 확대 또한 바람직하지 않다는 것이 네덜란드 노후 소득보장체계로부터 얻을 수 있는 시사점이라고 하겠다.

한편 네덜란드 사례는 사회보장제도 관리·운영에 있어 국가가 배제되고 사용자와 피용자 대표가 주도적인 역할을 담당하는 경우, 관리·운영에 상당한 비효율성이 생겨날 수도 있음을 보여주고 있다. 대표적인 예로 법정 퇴직연령 이전에 조기 퇴직하는 고령근로자의 소득보장 차원에서 도입된 장애연금제도에 대한 사용자와 노조의 제도 남용을 들 수 있다.⁶⁶⁾ 따라서 사회보장제도 적용 및 관리에서 사용자와 피용자의 적극적인 참여를 유도하되 적절한 범위 내에서의 정부통제도 필요하다는 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 공적연금체계를 구축하고 있는 국가 대부분이 기초연금을 먼저 도입한 뒤 필요에 의해 소득비례연금을 추가하는 방식으로 연금제도를 개선해 왔던 것에 비해 일본은 다양한 형태의 소득비례 연금제도가 자리잡은 후 나중에 기초연금인 국민연금을 도입하였다는 특징이 있다.

기존 연금제도에 내재된 재정불안정 문제 해결차원에서 1985년에 도입된 일본의 국민연금은 적용대상의 미적용 및 보험료 수입감소를 지칭하는 공동화현상으로 인해 제도 존립자체가 위협받고 있다.

구체적으로 자영업자 또는 농민이 대부분인 1호 가입자의 1/3이 미

66) 네덜란드 노·사가 과거 30여 년 동안 생산성이 떨어지는 고령근로자를 조기 퇴직시키는 수단으로 급여수준이 관대하였던 장애연금제도를 이용함으로써 장애연금 급여지출 증가에 따른 재정악화와 조기 퇴직자를 양산하는 결과를 초래하였다.

적용, 체납, 면제 등으로 인해 보험료를 납부하지 않고 있다. 소득수준이 낮은 오키나와현에서는 이미 60%에 달하는 지역민이 보험료를 납부하지 않고 있어 국민연금제도가 사실상 붕괴되고 있다(村上 清, 1998). 현재 소규모 국가의 전체 인구나 맞먹는 664만 여명이 국민연금 보험료를 미납하고 있다. 체납자가 172만명, 납부예외자가 334만명, 미가입자가 158만명에 달하고 있는 것이다(『주간사회보장』, 1999; 윤석명, 1999d).

무소득 또는 저소득인 경우 보험료 면제규정에 의해 가입은 유지되지만 면제기간의 1/3만 가입기간으로 인정됨에 따라 정상적인 경우의 1/3로 연금액이 감소하여 실질적인 의미에 있어 노후소득원으로 기능하지 못하고 있다. 이에 따라 전국민을 대상으로 기초수준의 소득을 보장하는 것이 불가능해지고 있다. 또한 붕괴생활자의 배우자로 전업주부인 3호 가입자는 신고누락으로 무연금자가 되는 경우가 많아 100만 여명에 달하는 여성의 노후생존권이 박탈되는 현상을 초래하고 있다.

일본 국민연금제도의 공동화현상은 정액보험료체계와 결합하여 더욱 심화될 가능성이 높다. 보험방식의 공적연금제도가 유지되기 위해서는 적정수준의 보험료 부담이 필요하나 전국민을 대상으로 하는 보편적 제도에서 보험료를 인상할 경우 부담증가에 따라 적용제외 계층이 증가할 가능성이 매우 높기 때문이다. 현민의 소득이 낮은 오키나와에서 이미 이와 같은 현상이 나타나고 있다.

이와 같은 문제로 인해 기초연금이 정액방식을 채택하는 경우, 연금 재정 불안정을 예상하고 있음에도 불구하고 보험료를 인상하지 못하는 문제가 발생하여 장기적인 관점에서의 재정 불안정이 심각한 사회문제로 대두될 수 있다.

공적연금제도가 야기하는 재정부담에서 벗어나기 위해 오래 전부터 소득비례연금의 적용제외(Contract-out)를 허용하였던 영국은 여타 선

진국에 비해 공적연금의 재정 불안정으로부터 상대적으로 자유로운 편이다. 그러나 공적연금의 재정부담을 경감시키기 위해 영국정부가 채택하였던 소득비례연금의 적용제외정책이 근로기간 동안의 소득 차이를 퇴직 후에도 그대로 답습시키는 결과를 초래하였음에 주목할 필요가 있다. 직업의 안정성을 보장받고 있는 고소득 근로자들의 경우 효과적인 소득비례연금제도를 통해 노후생활에 필요한 충분한 소득원을 확보하고 있는 반면, 상대적으로 직업의 안정성이 떨어지는 중간소득 이하 근로자들은 잦은 이직 등으로 인해 안정적인 노후생활을 위해 필요한 충분한 소득원을 확보하지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 흔히 언급되고 있는 것처럼 한 국가에 풍부한 노후소득원을 확보하고 있는 계층과 그러하지 못한 계층으로 양분되는 결과를 초래하여 사회연대성(Solidarity) 확보에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 영국 정부는 이러한 문제해결을 위해 국가가 중간소득 이하 계층을 중점적으로 지원하는 연금제도 개혁안을 제시하였다.

최근 영국정부는 *Partnership in Pension*(1998)에서 중산층 이하 소득 계층에 대한 적절한 노후소득 제공을 목표로 세 부류의 상이한 집단에 대한 노후소득보장 방안을 제시하고 있다. 첫째 현재 가난한 연금수급계층(today's poorer pensioners)에게는 최저소득보장(Minimum Income Guarantee) 제도를 도입하여 최저생계를 보장한다. 둘째 연간 9,000파운드 이하 저소득 근로자들이 기존의 소득비례연금(SERPS)으로부터 안정적인 노후생활에 필요한 연금급여 확보가 용이하지 않다는 현실을 감안하여 이전의 공적연금제도에 비해 급여 측면에서 훨씬 관대한 새로운 제 2국가연금을 도입한다. 셋째 연간소득이 9,000파운드에서 18,500파운드 사이의 중류계층에 대해서는 잦은 전직이 이루어지더라도 수급권이 보장되는 Stakeholder pensions를 도입하여 노후생활에 필요한 소득원 확보가 가능하도록 한다. 즉 물가에 연동되는 기초연금만으로는 중간소득

이하 근로계층의 노후가 보장되지 못하는 현실을 받아들여 이들 계층을 국가가 적극 지원하겠다는 것이 영국 정부 연금개혁안의 핵심인 것이다.

공적연금제도가 야기하는 재정 불안정으로부터 자유롭기 위해 소득 비례연금의 적용제외를 허용하였던 영국은 상대적 취약계층인 중산층 이하 소득계층의 노후소득 하락으로 국가가 다시 이들 계층의 노후 소득보장에 적극 개입하고 있는 실정이다. 이러한 노력으로 인해 저소득 계층의 노후소득이 증가할 것으로 예상되지만 동전의 다른 면은 그만큼 국가의 재정부담이 증가할 것이라는 점이다.

영국 기초연금제도가 저소득층의 노후소득원으로 충실하게 기능하지 못했던 가장 큰 이유는 기초연금급여가 임금상승율이 아닌 물가상승률에 연계되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기초연금급여를 임금상승률에 연계시키지 못했던 것은 임금상승률에 연금급여를 연동시킬 경우 연금재정 안정성 확보가 수월하지 않았기 때문이었을 것이다. 따라서 중간 소득계층 이하의 노후생활을 보장하기 위한 영국 정부의 개입은 사회 구성원 모두의 안정적인 노후생활 보장이라는 긍정적인 면과 함께 국가의 부담 가중이라는 부정적인 면도 노출시킬 것이다.

공적연금제도의 특징으로 연금전문가들은 흔히 다음 사항을 거론하고 있다. ① 강제적인 적용에 의해 제도에 참여하는 강제가입, ② 제도 설계 및 관리운영에서 국가의 엄격한 규제 및 감독, ③ 고용주와 피용자의 기여를 통한 재원 조달, ④ 기여에 입각한 연금수급권 부여, ⑤ 급여 등 제반 사항을 모든 가입자에게 동일하게 적용, ⑥ 소득재분배 기능을 내재함에 따른 기여와 정비례하지 않는 연금급여, ⑦ 가입자 기여금을 급여지급 목적으로 별도로 관리하는 회계방식 및 이에 따른 장기재정 운용계획, ⑧ 급여지급을 국가가 보증하고 있기 때문에 급여지급에 필요한 적립금을 반드시 사전 적립할 필요가 없다는 점 등이 공

적연금제도의 특징으로 언급되고 있다.

이러한 공적연금제도의 특성 중 제도 가입의 강제성의 정도, 국가의 지원 또는 규제의 범위, 기여와 급여의 연계 및 소득재분배 정도, 적립금 확보 등이 공적연금제도 개혁방향과 관련하여 주요한 논점으로 등장하고 있다.

세계 각국이 연금제도 개혁을 논의함에 있어 공통적으로 고려하는 사항으로 흔히 사회적 수용성, 장기적인 재정 안정성, 정치적 수용성, 경제 및 노동시장 현실에의 적합성, 고객 친화적인 관리 및 감독 등이 흔히 언급되고 있다(Tamburi, 1999). 효과적인 개혁이 이루어지기 위해서는 앞에서 지적한 모두가 충족되어야 할 것이나, 현실적으로 정치적 수용 가능성이 다른 목표들을 상당 부분 제한하고 있기 때문에 개혁이 이루어지는 경우에도 적은 부분만이 수용되는 것이 일반적이다. 이는 해당 국가별로 역사적 발달과정, 문화적 요인, 사회 제반조건 등에서 나타나는 이질성들이 현실적으로 부인할 수 없는 국가적인 유산으로 남아있기 때문이다.

특정국가에 특정형태의 연금제도를 도입하는 것에 대한 타당성 여부를 판단하기 위해서는 현재 해당국가의 제반여건 및 인구·경제 관련 변수들에 대한 예측, 대안을 도입한 경우의 파급효과에 대한 철저한 분석이 필요하다. 연금제도와 관련되는 제변수에 대한 정확한 예측이 이루어지고 특정제도 도입에 따른 파급효과가 철저히 분석되는 경우에 연금제도 설계시 중점적으로 고려되어야 할 부분이 명확해질 수 있기 때문이다(Winfried Schmähl, 1999). 중점적으로 고려되어야 할 사항들을 특정 국가의 전통, 사회적 가치 및 경험과 적절히 조율할 때에 바람직한 형태의 노후소득보장체계가 구축될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 사회보장제도를 설계함에 있어 특별히 압도적으로 우월한 제도는 없다는 지적에 귀 기울일 필요가 있다(Lawrence

Thomson, 1995). 특정 형태의 제도들은 나름대로의 장단점들을 내포하고 있기 때문에 특정 국가에 사회보장제도를 도입하는 경우 해당국가 현실에 맞는 정책 우선순위에 입각하여 우선순위를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 제도를 채택하여야 할 것이다. 특정 제도를 도입 또는 개선하는 경우 관리 효율성, 비용 절감, 적용 범위, 관리 운영의 투명성 측면에서 모든 대안들을 주의 깊게 검토하여야 할 필요가 바로 여기에 있다. 이에 덧붙여 연금제도 개혁을 단행하는 많은 국가들에 있어 연금개혁 원인이 연금재정 불안정 이외에도 공적연금을 제공하는 기관에 대한 신뢰성 상실(the widespread loss of credibility)에 있음을 주목하여야 할 것이다.

연금제도 개혁과 관련하여 진행된 지금까지의 논의를 바탕으로 공적연금제도가 달성하여야 할 정책목표를 정리하면, 첫째, 공적연금제도 도입목적인 노후소득보장 기능을 최우선적으로 달성하여야 할 것이다. 둘째, 특정국가의 공적연금형태가 과도한 급여지출 등으로 인해 실물경제에 지나친 부담을 주거나 및 근로의욕을 저하시켜서는 곤란할 것이라는 점이다.

효과적인 노후소득보장 기능의 달성을 위해서는 가능한 한 다수에 공적연금제도가 적용될 수 있도록 하며, 저소득층을 보다 효과적으로 보호한다는 차원에서 적절한 수준의 소득재분배 기능을 도입하여야 할 것이다. 그러나 공적연금제도가 실물경제에 과도한 부담을 주지 않도록 지나치게 높은 수준의 연금급여는 억제하도록 하되, 효과적인 방법으로 적립된 기금을 장기자본으로 전환하여 연기금이 경제발전에 기여하도록 하여야 할 것이다. 이는 건강한 실물경제를 기반으로 효과적인 공적연금제도가 발전할 수 있기 때문이다.

비교적 제도도입 초기단계에 있는 우리나라 국민연금제도는 향후 예상되는 급격한 인구구조의 노령화 및 '저부담·고급여' 속성으로 인해

장기적인 관점에서의 재정 불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 향후 예상되는 재정불안정 문제의 해결을 위해서는 '적정부담·적정급여'체계의 신속한 이행이 필요하나 국민연금제도를 정확하게 이해하지 못하고 있는 일반 국민들을 대상으로 한 제도의 잦은 개선이 국민연금제도 자체에 대한 신뢰성 상실을 초래할 수도 있다는 점도 고려하여야 할 것이다.

따라서 국민연금제도에 대한 일반국민들의 이해 폭이 넓어질 수 있도록 관계자들의 지속적인 노력이 필요하며 동시에 적절한 시점에 '적정부담·적정급여' 체계로 전환하여야 할 것이다. 그러나 연금제도 개선을 위한 타이밍을 놓치는 경우에 연금가입자, 수급자, 정권유지를 위해 투표권을 중시하는 정부 등 더 많은 이해 당사자들의 출현으로 인해 공적연금제도가 파국에 도달하기 전까지는 연금제도의 개혁이 어려울 것이라는 점에 주목하여야 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 2003년부터 시행예정인 재정계산제도를 효과적으로 이용하여 가능한 빠른 시점에 '적정부담·적정급여' 체계로 전환하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 일반국민들에 대한 국민연금제도의 홍보 및 교육과 함께 다양한 이해집단, 즉 노동단체, 사용자단체, 언론인, 정치인, 관계부처 공무원들이 연금제도를 올바르게 이해할 수 있도록 지속적인 교육 및 의견 교환의 기회를 가져야 할 것이다.

또한 효과적인 노후소득보장체계의 구축을 위해서는 국가 내 이해관계자들의 폭넓은 이해와 지지가 필요한 만큼 이에 대한 노력도 중요하다고 판단된다. 공적연금제도를 성공적으로 개혁한 스웨덴과, 사회주의 체제에서 자본주의로 전환한 체제전환국들이 체제전환에서 가장 큰 걸림돌이었던 연금제도의 성공적인 개혁을 위해 각국 정부가 기울이었던 노력들을 다시 되돌아 볼 필요가 바로 여기에 있다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 김영순, 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대학교 출판부, 1996.
- 고세훈, 『영국노동당사: 한 노동운동의 정치화 이야기』, 나남, 1999.
- 윤석명, 「공적연금제도의 현황과 문제점」, 『보건복지포럼』, 통권 제 38호, 한국보건사회연구원, 1999a.
- _____, 「네덜란드 사회보장제도 현황과 시사점」, 『보건복지포럼』, 통권 제 32호, 한국보건사회연구원, 1999b.
- _____, 「위험회피계수와 시간선호율 추정 -국민연금에서의 시사점」, 『재정논집』, 제14권 제2호, 한국재정학회, 1999c.
- _____, 「일본의 국민연금제도 공동화 현상에 대한 대책 및 시사점」, 『보건복지포럼』, 통권 제34호, 한국보건사회연구원, 1999d.
- _____, 「세계은행 연금개혁안 평가」, 『보건복지포럼』, 통권 제39호, 한국보건사회연구원, 1999e.
- _____, 「스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점」, 『보건복지포럼』, 통권 제 36호, 한국보건사회연구원, 1999f.
- _____, 「공적연금과 명목확정각출제도」, 『보건복지포럼』, 통권 제 43호, 한국보건사회연구원, 2000a.
- _____, 「공적연금과 사적연금의 균형적 발전을 위한 정책방안」, 『보건복지포럼』, 통권 제46호, 한국보건사회연구원, 2000b.
- _____, 「공적연금과 사적연금의 균형적 발전에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제16권 제1호, 한국사회보장학회, 2000c.

_____, 「공·사연금의 균형적 발전 필요성 및 노후소득보장체계 구축방향」, 『보험개발연구』, 제11권 제1호, 보험개발원 보험연구소, 2000d.

_____, 「공적연금제도의 문제점과 개선방향」, 『재정논집』, 제15집 1호, 한국재정학회, 2000e.

_____, 「특수지역연금의 현황 및 개선방향」, 『보건복지포럼』, 통권 제45호 별책, 한국보건사회연구원, 2000f.

_____, 「ILO 연금개혁 방향 평가」, 『보건복지포럼』, 통권 제41호, 한국보건사회연구원, 2000g.

윤석명·김원식·박상현, 『공적연금과 사적연금의 균형적 발전방안』, 한국보건사회연구원, 1999.

공무원연금관리공단, 『일본 공적연금의 개요』, 1994.

_____, 『일본 공적연금의 현황 및 경제분석』, 1997a.

_____, 『제외국의 기업연금제도』, 1997b.

_____, 『각국의 공적연금제도 비교: 우리나라·일본·미국의 공적연금제도를 중심으로』, 1998a.

_____, 『국민연금십년사』, 1998b.

_____, 『연금제도의 위기: 일본 공적연금제도의 현황과 대책』, 1998c.

_____, 『국민연금법 개정법률 해설』, 1999.

국민연금연구센터, 『각국의 공적연금제도 비교연구(III)』, 국민연금관리공단, 1997.

_____, 『해외연금동향(V)』, 조사연구자료 2000-26, 2000.

- 高橋直人, “厚生國民の現況と課題”, 『주간사회보장』 No. 1999, 1999.
- 植村尙史, “厚生國民の現況と課題”, 『주간사회보장』, No. 2010, 1999.
- 年金科學研究會, “特別企劃: 公的年金永續の條件”, 『週刊社會保障』, No. 2001, 日本法研, 1998.
- 日本社會保險廳, 『國民年金 30年の あゆみ』, 1990.
- 日本厚生省年金局國際年金企劃室, 『日本の公的年金制度』, 한국-일본 사회보장제도 설명회 자료: 국민연금관리공단 국제협력팀 역, 『일본의 공적연금제도』, 2000.
- 日本厚生統計協會, 『保險と年金の動向: 厚生の指標』, 제46권 제 14호 통권 725호, 1999.
- 田近英治 外, 『年金の經濟分析』, 東洋經濟新聞社, 1996: 국민연금연구센터 역, 『일본 공적연금의 현황 및 경제분석』, 1997.
- 村上 清, 『年金制度の危機』, 東洋經濟新聞社, 1997: 공무원연금관리공단 역, 연금제도의 위기, 1998.
- 坂本重雄, 『社會保障改革』, 勁草書房, 1997.
- Aarts, Leo J.M. and Philip R. de Jong, "Privatization of Social Insurance and Welfare State Efficiency", Leiden University, The Netherlands, 1998.
- Adema, Willem and Marcel Einerhand, "The Growing Role of Private Social Benefits", DEELSA/ELSA/WD(98) 3, OECD, 1998.
- Blake, David and J. Michael Orszag, *Towards a Universal Funded Second Pension*, The Pension Institute, 1997.
- Blomsma, Martin and Roel Jansweijer, "The Netherlands: Growing

- Importance of Private Sector Arrangements", in *Enterprise and Welfare State*, ed., Martin Rein and Eskil Wadensjö, Edward Elgar, 1997.
- Bovenberg, Lans and Harry ter Rele, "Netherlands: Finance and Ageing", in *European Economy*, European Commission, 1999.
- Estelle, James, "New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No.2, 1998.
- Feldstein, Martin, "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, 82(5), 1974.
- Fox, Louise & Edward Palmer, "New Approaches to Multi-pillar Pension Systems: What in The World Is Going On?", The World Bank, 1999a.
- _____, "Latvian Pension Reform", The World Bank, 1999b.
- Gillion, Colin, "The ILO and Pensions", Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes, DELSA/ILO(97)9, 1997.
- Ginn, Jay. "Changing patterns of pension inequality: The Shift from state to private sources," *Ageing and Society*, May 1999; Vol. 19; Cambridge
- Gruber, Jonathan & David A. Wise, *Social Security and Retirement around the World*, Chicago Univ., NBER, 1999.
- Hills, John, John Ditch & Howard Glennerster, *Beverage and Social Security*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

- Holzmann, Robert, Mukul Asher & Yvonne Sin, "Pension Systems in East Asia and The Pacific: Challenges and Opportunities", The World Bank, Washington, DC., 1999.
- Holzmann, Robert, "Background and Overview of World-Wide Pension Systems", The World Bank, 1999a.
- _____, "Financing The Transition: The Importance of Growth Effects", The World Bank, 1999b.
- Kapteyn & Vos, "Social Security and Retirement in Netherlands", NBER Working paper #6135, 1997.
- Kapteyn, Arie and Klaas de Vos, "Social Security and Retirement in the Netherlands", Working Paper #6135, NBER, 1997.
- Klaus, Schmidt-Hebbel, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience", Paper Presented at 「The World Bank's ABCDE Conference」, Washington, DC, April 28-30, 1999.
- Koitz, David. "CRS Report for Congress(98-195-EPW) Social Security Reform: How much of a role could private retirement account play?," www.concordcoalition.org/entitlements/crs030498.html. 1998.
- Lindeboom, Maarten, "Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: The Netherlands", ECO/WKP(98) 20, OECD, 1998.
- Liu, Lillian. "Retirement Income Security in the United Kingdom", *Social Security Bulletin* vol. 62. No.1., 1999.
- Lundvik, Petter, Erik Lüth & Bernd Raffelhüschen, "Sweden: the Swedish welfare state on trial", *European Economy*, European

- Commission, 1999.
- Lynes, Tony. "The British Case" in Rein, Martin and Eskill Wadensjo(eds.), *Enterprise and the Welfare state* Edward Elgar Publishing Inc. 1999.
- Meuwissen, P. J., "AOW ontvangers an aanvullend pensioen inkomen", *Statistisch Magazine*, 1993.
- Murdock, Deroy. "Retire to Britain", www.cato.org//dailys 09-07-99.html, 1999.
- Orszag, Peter R., & Joseph E. Stiglitz, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", Presented at The Conference on 「New Ideas about Old Age Security」, The World Bank, Washington, D. C., September 14-15, 1999.
- Palme, Joakim, *The Scandinavian Model of Social Security*, 크리스찬아카데미 사회교육원, 1997.
- Palme, Märtn & Ingemar Svensson, "Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden", NBER Working Paper #6137, 1997.
- Palmer, Edward, "The Swedish Pension Reform Model-Framework and Issues", Working Paper, The National Social Insurance Board (RFV: Riksförsäkrings-Verket), 1999.
- Piet K. Keizer, "Targeting Strategies in the Netherlands: Demand management and Cost Constraint", in *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, Neil Gilbert ed., ISSA, 2001년 출간 예정.

- Queisser, Monika, "Pension Reform and International Organizations: From Conflict to convergence", *International Social Security Review*, Vol 53, 2000.
- Rein, Martin & Eskil Wadensjö, ed., *Enterprise and the Welfare State*, Edward Elgar, 1997.
- Renée van Wirdum, "The context of change: Social Security reform in the Netherlands", *International Social Security Review*, Vol. 51, 1998.
- Roseveare, Leibfritz, Fore, & Wurzel, "Ageing Population, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries", OECD/GD(96) 134, OECD, 1996.
- Scherman, Karl Gustaf, "The Swedish pension reform", Issues in Social Protection, Discussion paper 7, International Labor Office, 1999.
- Schulz, James. "The Risks of Pension Privatization in Britain," *Challenge* vol.43. no.1, Jan-Feb. M. E. Snarpe Inc., 2000.
- Sigg, Rolad, "A Social Security for All Ages", *International Social Security Review*, vol.52, 3/99, 1999.
- Sven Hort, "From a Generous to a Stingy Welfare State? Sweden's Approach to Targeting", in *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, Neil Gilbert ed., ISSA, 2001년 출간 예정.
- Thane, Pat, *Foundation of Welfare State*, Longman, 1982.
- Tryggvi Thor Herbertsson, J. Michael Orszag, & Peter R. Orszag, "Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for reform", Prepared for the Nordic Council of Ministers, May 10, 2000.

- Williams, David, "The self-employed: Providing for the self-providers", *International Social Security Review*, Vol. 52, 1999.
- Williams, Fiona, "Good-enough Principles for Welfare," *Journal of Social Policy*, vol.28. no.4. Cambridge Univ. Press, 1999.
- Williamson, J.B., "Social Security Privatization: Lessons from the United Kingdom", Center for Retirement Research at Boston College, www.bc.edu/crr/, 2000.
- Yun Sukmyung, "Generational Accounting for Korea - With Special Reference to Public Pension Schemes-", The World Bank, 2000.
- _____ et al., *Restructuring of Income Support System and Generative Welfare*, The World Bank, 2000.
- Dep. of Social Security. "A new contract for welfare: Partnership in pensions", www.dss.gov.uk/hq/pubs/pengp/main/chpt.1.htm
- _____, "New Partnership for Care in Old Age", A Consultation Paper presented to U.K Parliament, 1996.
- Federation of Social Insurance Offices, *The Future of Social Security: The Stockholm Conference, 29 June - 1 July 1998*, Sweden, 1999.
- HMSO, *Containing the Cost of Social Security-the International Context*, Department of Social Security, London, UK, 1993.
- ILO, *The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of The International Labour Office*, Social Security Department, 2000.

- International Center for Pension Reform. "UK forement plan would privatize state pensions" ,http://pension_reform.org/news/3-07-1997.html.
- Library and Documentation Directorate of the Ministry of Social Affairs and Employment, *A Short Survey of Social Security in the Netherlands*, 1999.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW), *A new disablement benefits system*, 1997.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW), *The Old age pension system in the Netherlands: A brief outline*, 2000.
- Ministry of Health and Social Affairs, *The Pension Reform in Sweden: Final Report*, 1998.
- National Association of Pension Funds. "NAPF's response to the Green Paper: Partnership in Pensions", www.napf.co.uk/green_paper_on_pension_response.htm.
- National Social Insurance Board, *Social insurance expenditure in Sweden 1998-2001: Who gets the money and how is the insurance financed?*, Sweden, 2000.
- OECD, "Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform", *Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes*, 1997.
- _____, *Historical Statistics 1960~1995*, 1997.
- _____, "The ILO and Pensions", *Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes*, 1997.

Sociale Verzekeringsbank, "AOW Pension", Netherlands, 2000.

_____, "Information on your AOW pension",
Netherlands, 2000.

The 25th ISSA General Assembly, "Developments and trends in social security, 1993-1995: Report of the Secretary General, Part 2, Broadbased retrenchment developments", *International Social Security Review* Vol. 49, 1996.

The National Social Insurance Board (RFV: Riksförsäkrings-Verket), *Social Insurance in Sweden 1999*, 1999.

U. S. Social Security Administration, *Social Security Programs throughout The World* 1998.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press, 1994.

World Bank, "Korea: Pension Reform Mission-Back-to-Office Report", 1999.

부록 I. 세대간 회계(Generational Accounting)

가. 世代間 會計(Generational Accounting) 概念의 必要性

여타 제도와 달리 연금제도는 특정가입자를 기준으로 연금보험료 각출과 연금급여 지급이 장기간에 걸쳐 발생한다. 가령 30세에 노동시장에 신규 진입하여 공적연금제도에 가입한 근로자가 59세까지 노동시장에 참여하는 경우 30세부터 59세까지 30년 동안 연금 보험료를 납입하고, 60세부터 사망시점까지 연금급여를 수급할 것이다. 이 근로자가 80세까지 생존한다고 가정하는 경우 해당 근로자가 연금제도와 관계되는 기간은 총 50여 년에 달하는 장기간이 된다.

통상 50년의 장기간 동안에는 연금제도 뿐 아니라 정부의 여타 정책에 있어 많은 변화가 있으리라 예상할 수 있다. 특히 「저부담·고급여」의 속성을 내포한 공적연금제도의 경우 연금재정 불안정으로 인한 급여수준 하향조정 또는 부담수준의 상향 조정이 불가피할 것이다. 한편 인구구조의 급격한 노령화로 인해 노인 부양비가 증가하는 경우 각종 재정지출을 충당하기 위한 조세 부담 수준 또한 상당한 수준까지 증가할 것이라 예상할 수 있다. 특히 특정 국가의 재정정책이 장기적으로 확장 추세에 있는 경우 세대간 부담 수준에 현격한 차이가 생겨날 수 있다.

이러한 면들을 중시하는 경우 장기적인 관점에서 정부 재정정책을 분석할 필요가 생겨나게 된다. 이에 따라 수년 전부터 미국을 비롯한 선진국에서는 정부 재정정책이 야기하는 정부의 수입과 지출을 장기적인 관점에서 분석하려는 노력을 기울이고 있다. 장·단기 국채 발행을 통해 정부 재정지출을 충당하는 현실에서 실제로 장기국채의 부채 부담을 담당할 미래세대와 현세대의 부담 수준을 비교하여 어느 정도 세대간 부담의 형평성을 확보하고자 하는 노력이 진행 중이다. 일생동안 각 세대별 순조

세부담률을 계산하여 정부정책에 있어 세대간 형평성을 확보하지는 노력으로 세대간 회계(generational accounting)의 개념이 도입되었다.

나. 世代間 會計 概念의 概要

세대간 회계는 정부 재정정책의 장기적인 지속 가능성 및 재정 부담에 있어 세대별 공평성 분석을 위해 Auerbach and Kotlikoff(1995)에 의해 비교적 최근에 개발된 방법이다. 세대간 회계에서는 정부가 발행한 채권, 즉 정부의 부채인 국채(government bills)의 세대별 부담비율 산정을 통해 세대간 부담의 공평성을 분석하고 있다.

세대간 회계는 정의상 특정 회계연도가 아닌 장기간의 정부예산제약(inter-temporal budget constraint)에 기초한 개념이다. 세대간 회계에서 사용되고 있는 정부발행 채권은 공식적으로 기록되는 정부 순부채의 현재가치와 향후 지출할 것으로 예상되는 정부지출 현재가치의 합계로 정의된다. 세대간 회계에서 현세대와 미래세대가 부담하는 금액은 모두 현재가치로 측정되며 이 금액은 현세대와 미래세대들이 향후 부담할 것으로 추정되는 순조세 납부액(납부한 세금에서 이전소득을 차감한 금액)과 같은 금액으로 정의된다. 세대간 회계에서 사용되는 정부의 장기간 예산제약식은 다음과 같이 표시될 수 있다.

<p>현세대가 향후 부담할 순조세 납부액의 현재가치 (present value of remaining net tax payments of existing generations) + 일생동안 미래세대가 부담할 순조세 납부액의 현재가치 (present value of lifetime net tax payments of future generations)</p>
<p>= 미래 정부 지출의 현재가치 (present value of future government consumption) + 현재 정부 순부채 잔액 (stock of current government net debt)</p>

본질적으로 세대간 회계는 각 세대의 대표적인 구성원들이 일생동안 납부한 조세(노동생산성을 감안한 순현재가치) 대비 향후 국가로부터 지급 받을 것으로 예상되는 이전 서비스(transfer and service)의 비교를 통해 세대간 형평성을 판단하는 것이다. 세대간 일생 동안의 순이전 지출(net lifetime transfer)을 비교하는 경우 특정연도에 갓 태어난 세대(the newborn generation in the base year)와 아직 태어나지 않은 미래세대의 세대계정 비교치를 이용한다.

세대간 회계에서는 현세대와 미래세대가 향후 지불하리라 예상되는 순조세를 현재가치로 측정하고 있는데, 정부 채권발행액과 현세대 세대간 회계의 차액이 미래세대가 부담할 순조세 부담의 현재가치를 결정한다. 현세대와 미래세대의 세대간 회계 비교를 통해 정부 재정정책의 재정상태 여부(균형재정, 적자재정 등)를 파악할 수 있다. 세대간 회계는 정부(중앙 및 지방정부)에 납부한 조세와 정부로부터 받은 이전소득을 모두 고려하고 있기 때문에 여러 세대간에 걸치는 재정정책에 대한 전반적인 분석이 가능하다. 세대간 회계는 재정개혁을 단행하는 경우 세대간 재정부담의 변화를 파악하는 수단으로 이용될 수 있다. 또한 장기간에 걸쳐 지속되는 공적연금제도의 세대간 형평성 및 공적연금제도 개혁이 수반하는 세대간 부담 수준 변화를 측정하는 수단으로도 사용될 수 있다. 특히 인구노령화와 재정이전(fiscal transfer) 간의 상호작용을 분석할 수 있다는 점에서 공적연금제도 설계 및 개혁 방향에 많은 시사점을 제공할 수 있다.

부록 II. 명목확정각출(Notional Defined Contribution) 제도 개념 및 적용 예

가. 名目確定釀出(Notional Defined Contribution: NDC)制度 概念

명목확정각출(NDC)제도는 부과방식으로 운영함에 따라 실제 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자 개개인의 보험료 기여액 및 실질 임금 상승분 조정액을 가입자 개인의 명목계정(Notional Account)에 귀속시키는 제도를 지칭한다. 개인계정에 일정액을 귀속시키고 있음에도 실제 적립기금이 존재하지 않기 때문에 명목적인 계정만이 존재하게 되며 이러한 의미에서 명목확정각출형이라 지칭되고 있다. 명목확정각출제도의 연금급여는 다음과 같이 계산될 수 있다.

$$R_0 + \frac{1}{(1+r)^n} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n c_{ij} = \frac{1}{(1+r)^{n+s}} \sum_{k=1}^p \sum_{l=1}^s b_{kl}$$

R_0 : 제도 도입시점에서의 적립금 또는 부채

c_{ij} : 기간 j 에서 가입자 i 가 지불한 기여액

b_{kl} : 기간 l 에서 연금수급자 k 에게 지급된 연금급여

r : 기금운용 수익률

m : 보험료 납입하는 가입자 수

n : 가입기간

p : 연금 수급자수

s : 연금 수급기간

상기 급여계산식에서는 가입자별 연금급여액이 가입기간 동안 납부한 기여액과 퇴직시점에서의 기대수명에 연동되어 있다. 급여재계산(the actuarial calculation) 제도가 도입됨에 따라 연금수급권 확보가 가능한 연령에 도달한 이후에도 계속 노동시장에 잔류할 유인이 제공되는 것이다. 연금수급권 확보가 가능한 연령 이후에도 계속하여 근로자로 잔류하는 경우 기여액만큼 개인계정의 명목자산이 증가하나 기대여명이 일정하여 연금수급 기간이 감소하기 때문에 개인에게 지급될 연금급여의 현재가치는 증가하게 된다.

나. 名目確定釀出(Notional Defined Contribution: NDC) 適用例

명목확정각출제도를 이용하여 소득대체율을 산정하기 위해서는 해당 경제의 경제성장률, 가입자 및 사용자의 보험료 부담 수준에 대한 가정이 필요하다. 연간 2% 실질경제성장, 15% 보험료 부담 수준 가정하에서 명목확정각출(NDC)제도를 도입하는 경우 예상되는 연금급여의 소득대체율을 <부표 1>에서 계산하고 있다.

<부표 1>에서는 연금급여의 소득대체율 산정을 위한 기준연령으로 25세를 상정하였다. 특정 가입자의 기준소득으로는 우리나라 전 산업직종 1~2년 경력기준의 근로자 월평균임금을 연평균임금으로 환산하여 사용하였다. 소득대체율 산정을 위해 필요한 명목확정각출계정의 누적자산은 매년 가입자 및 사용자 보험료 기여액과 기 기여액에 대한 기금증식율(실질경제성장률, 연 2%)의 합으로 계산하였다.

25세부터 59세까지 35년 동안 재직한 자가 60세에 연금급여 수급을 개시한다고 가정하는 경우, 보험료 부담이 15% 수준일 때에는 소득대체율이 38.7%일 것으로 계산되고 있다.

〈부표 1〉 명목확정각출계정(NDC)제도에서의 예상 연금급여 예

(단위: 천원, 세, %)

연령	연평균 소득	명목확정 각출계정 (NDC)의 누적자산	생애 평균 소득	1997년 현재 기대여명			기대여명이 10%증가하는 경우		
				예상 연금 급여	생애평균 소득대비 소득 대체율	기대여명	예상 연금 급여	최종평균소득 대비 소득 대체율	기대여명
25	10543.0	1581.5	-	-	-	-	-	-	-
26	10753.9	3226.2	-	-	-	-	-	-	-
27	10968.9	4936.0	-	-	-	-	-	-	-
28	11188.3	6713.0	-	-	-	-	-	-	-
...	-	-	-	-	-	-	-
60	21084.8	113858.1	15227.1	5832.9	38.7	19.5	5302.6	35.2	21.5
61	21506.5	119361.3	15396.8	6362.5	41.8	18.8	5784.1	38.0	20.6
62	21936.7	125039.0	15568.9	6950.5	45.1	18.0	6318.6	41.0	19.8
63	22375.4	130896.1	15743.5	7592.6	48.8	17.2	6902.3	44.3	19.0
64	22822.9	136937.4	15920.5	8304.3	52.7	16.5	7549.3	48.0	18.1
65	23279.4	143168.1	16099.9	9090.0	57.1	15.8	8263.7	51.9	17.3
66	23744.9	149593.2	16282.0	9946.4	61.8	15.0	9042.1	56.2	16.5
67	24219.8	156218.0	16466.6	10893.9	66.9	14.3	9903.5	60.8	15.8
68	24704.2	163048.0	16653.8	11953.7	72.6	13.6	10867.0	66.0	15.0
69	25198.3	170088.7	16843.7	13124.1	78.8	13.0	11931.0	71.6	14.3
70	25702.3	177345.8	17036.2	14441.8	85.7	12.3	13128.9	77.9	13.5

- 註: 1) 25세에서의 기준소득은 1997년 6월 현재 우리나라 전 산업직종에서 1~2년 경력기준의 월평균 임금을 연평균 임금으로 전환시킨 수치임.
 2) 실질 경제성장률을 연간 2%로 가정하였으며 15% 보험료가 적립되는 명목확정각출계정의 수익률은 경제성장률과 같은 것으로 가정하였음.
 3) 소득대체율은 생애평균소득 대비의 소득대체율임.

資料: 윤석명(2000e).

〈부표 2〉 명목확정각출계정(NDC)제도에서의 예상 연금급여 예

(단위: 천 원, 세, %)

연령	연평균 소득	명목확정 각출계정 (NDC)의 누적자산	1997년 현재 기대여명			기대여명이 10%증가하는 경우		
			예상 연금 급여	최종소득 대비소득 대체율	기대 여명	예상 연금 급여	최종소득 대비소득 대체율	기대 여명
25	10543.0	1823.9	-	-	-	-	-	-
26	10753.9	3720.8	-	-	-	-	-	-
27	10968.9	5692.9	-	-	-	-	-	-
28	11188.3	7742.3	-	-	-	-	-	-
...	-	-	-	-	-	-
...	-	-	-	-	-	-
60	21084.8	131316.4	6727.3	32.5	19.5	6115.7	29.6	21.5
61	21506.5	137663.3	7338.1	34.8	18.8	6671.0	31.6	20.6
62	21936.7	144211.6	8016.2	37.3	18.0	7287.5	33.9	19.8
63	22375.4	150966.8	8756.8	39.9	17.2	7960.7	36.3	19.0
64	22822.9	157934.5	9577.6	42.8	16.5	8706.9	38.9	18.1
65	23279.4	165120.5	10483.8	45.9	15.8	9530.8	41.8	17.3
66	23744.9	172530.8	11471.5	49.3	15.0	10428.6	44.8	16.5
67	24219.8	180171.5	12564.3	52.9	14.3	11422.1	48.1	15.8
68	24704.2	188048.7	13786.6	56.9	13.6	12533.2	51.7	15.0
69	25198.3	196169.0	15136.5	61.3	13.0	13760.5	55.7	14.3
70	25702.3	204538.9	16656.3	66.1	12.3	15142.1	60.1	13.5

- 註: 1) 25세에서의 기준소득은 1997년 6월 현재 우리나라 전 산업직종에서 1~2년 경력기준의 월평균 임금을 연평균 임금으로 전환시킨 수치임.
 2) 실질 경제성장률을 연간 2%로 가정하였으며 17.3% 보험료가 적용되는 명목 확정각출계정의 수익률은 경제성장률과 같은 것으로 가정하였음.
 3) 소득대체율은 퇴직전 최종소득 대비의 소득대체율임.

資料: 윤석명(2000e).

□ 著者 略歷 □

• 尹 錫 明

高麗大學校 英語英文學 學士

高麗大學校 經濟學 碩士

美國 Texas A&M University 經濟學 博士

前 韓國保健社會研究院 責任研究員

現 國民年金 研究센터 副研究委員

〈主要 著書〉

『國民年金 基金運用 改善方案』, 韓國保健社會研究院, 1998.

『公的年金과 私的年金的 均衡的 發展方案』, 韓國保健社會研究院, 1999. (共著)

「準母數的 方法에 의한 美國 國民年金制度의 民間貯蓄效果 分析」, 『社會保障研究』, 第16卷 第1號, 韓國社會保障學會, 1999.

「公的年金制度의 問題點과 改善方向」, 『財政論集』, 第15輯 1號, 韓國財政學會, 2000.

"Generational Accounting for Korea - With Special Reference to Public Pension Schemes -", The World Bank, 2000.

Restructuring of Income Support System and Generative Welfare, The World Bank, 2000. (共著)

• 朱 垠 宣

서울大學校 社會福祉學 碩士

同大學 社會福祉學科 博士科程 修了

現 國民年金 研究센터 主任研究員

研究報告書 2000-07

公的年金 類型의 國際比較 (I)

2000年 12月 日 印刷

2000年 12月 日 發行

發行人：印敬錫

編輯人：魯仁喆

發行處：國民年金管理公團

國民年金研究센터

서울특별시 송파구 신천동 7-16

TEL 2240-1296 / FAX 419-8725
