

ILO의 공적연금 개혁방향

1994년 발간된 세계은행 보고서는 공적연금제도를 도입한 여타 선진국이 직면하였던 환경과 상이한 사회·경제적인 여건에 직면하고 있는 개발도상국과 저개발국가들이 현재의 공적연금제도를 유지할 경우 야기될 문제점을 분석하였으며, 이에 대한 대안으로 다층(multi-pillar)체계의 소득보장체계를 제시하였다. 세계은행 보고서 발간 이후 공적연금제도 개혁 및 노후 소득보장체계 구축 방향에 대해 ILO는 세계은행의 정책대안과 상이한 접근방법을 보이고 있다. 본 글에서는 연금제도가 달성하여야 할 정책 목표 및 연금개혁 방향에 대한 ILO의 입장을 정리하고 있다.

尹錫明

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 머리말

중세 서양에서 장인 길드의 자발적인 자조 노력의 일환으로 도입된 제도를 모태로 하는 사회보험(Social Insurance)제도는 산업혁명 진행에 따른 사회구조의 변화에 따라 19세기말 20세기 초 국가가 개입하는 공식적인 제도로 자리잡게 되었다. 이러한 사회

보험제도는 현재 세계 166개 국가가 도입하고 있는 보편적인 제도로 발전하였다. 오래전에 공적연금제도를 도입한 국가들은 도입한 제도에서 파생된 제반 문제점 해결을 위해 제도를 개혁 또는 보완하고 있으며, 개발도상국과 저개발국가들은 공적연금제도에의 가입 대상을 확대하는 과정에 있다.

공적연금제도 도입이후 점진적으로 제도

를 수정·보완해 오고 있는 선진국과 달리 개발도상국과 저개발 국가들은 단기간 내에 주요 선진국들이 도입한 제도를 자국에 그대로 이식하여 현 제도가 유지되는 경우 향후 심각한 재정 불안정이 예상되고 있다. 이러한 상황에서 1994년에 발간된 세계은행(The World Bank)의 『노령기 위기 회피를 위하여(Averting the Old Age Crisis)』(이하 세계은행 보고서)는 100여 년전부터 공적연금제도를 도입한 여타 선진국이 직면하였던 환경과 상이한 사회·경제적인 여건에 직면하고 있는 개발도상국과 저개발국가들이 현재의 공적연금제도를 유지할 경우에 야기될 문제점을 분석하였으며 다층(multi-pillar)체계의 소득보장체계를 대안으로 제시하였다. 세계은행 보고서 발간이후 공적연금제도 개혁 및 노후 소득보장체계 구축방향에 대해 국제노동기구(ILO)는 세계은행의 정책대안과 상이한 접근방법을 보이고 있다. 본 글에서는 연금제도가 달성하여야 할 정책목표 및 연금개혁 방향에 대한 ILO의 입장을 정리하자 한다.¹⁾

2. 공적연금제도 개혁논의에 있어 주요논점

세계 각국에서 공적연금제도의 개혁 논의가 활발하게 진행되고 있는 주요 요인으로는 인구구조의 고령화, 공적연금제도의 민영화 가능성에 대한 관심의 고조, 전세계가 하나의 시장으로 급속하게 통합됨으로써 부수적

으로 발생하는 노동공급과 수요 행태의 변화, 이에 따른 전통적인 공적연금제도 재원조달 방식에서의 변화 가능성, 재택 근무 등 비공식적 분야 종사자들의 급속한 확대 등이 지적되고 있다.²⁾ 즉 전세계적으로 급속하게 진행되고 있는 정치·경제·사회적 변화들을 기존의 공적연금제도가 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 판단하에 기존 공적연금제도에 대한 개혁 논의가 전세계적으로 활발하게 진행되고 있다.

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 입각하여 연금 수급권 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 점등이 공적연금제도의 특징으로 언급되고 있다.

이러한 공적연금제도의 특성 중 제도 가입에 있어서 강제성의 정도, 국가의 지원 또는 규제의 범위, 기여와 급여의 연계 및 소

1) 세계은행 연금개혁 방향 및 이에 대한 평가는 윤석명, 「세계은행 연금개혁안 평가」, 『보건복지포럼』, 1999. 12.를 참조하기바람.

2) Jean-Victor Gruat, "Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform", Joint ILO-OECD Workshop, DELSA/ILO(97)1, 1997.

득재분배 정도, 적립금 확보 등이 공적연금 제도 개혁 방향과 관련하여 주요한 논점으로 등장하고 있다. 연금개혁 논쟁에 있어 세계은행은 공적연금제도 관리·운영 및 제도 설계에 있어 시장원리(market mechanism)의 도입을 강조하고 있는 반면, ILO는 공적연금제도 운영 및 설계에 있어 국가의 역할을 강조하고 있다는 점이 가장 큰 차이점으로 지적되고 있다.

3. 공적연금제도에 대한 세계은행의 입장

1994년 세계은행보고서 발간 당시 세계 대부분 국가의 노후 소득보장체계는 사회연대성(solidarity)에 입각한 대규모의 공적연금제도가 주류를 이루고 있었으나 연금재정 불안정 문제에 공통적으로 직면해 있었다. 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 문

제점을 내포하고 있다는 점이었다. 특히 개발도상국가일수록 현세대에게 지급되는 과도한 급여를 미래 세대의 부담으로 전가하려는 유혹으로부터 공적 연금제도가 자유로울 수 없을 것이라는 점을 세계은행 측에서는 명확히 하고자 하였다.

세계은행 보고서의 연금개혁안은 <표 1>에서처럼 노후 소득보장체계에 있어 3층 구조의 필요성을 역설하고 있다. 공적연금위주로 구축된 기존의 노후 소득보장체계를 정부가 운용하되 강제적용(compulsory)하는 기초연금 성격의 1층, 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층, 임의 적용하되(voluntary) 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 다층 소득보장체계를 구축하여 안정적인 노후 소득보장체계를 구축하자는 것이 세계은행 개혁안의 주요 골자였다.

4. 공적연금제도 및 개혁방향에 대한 ILO의 입장

공적연금제도에 대한 ILO의 기본 시각은

표 1. 세계은행 보고서가 권고한 3층(three pillar) 소득보장 체계

	1柱(1st pillar)	2柱(2nd pillar)	3柱(3rd pillar)
성 격	강제적용, 공적제도	강제적용, 민간운용	임의적용, 민간운용
재정방식	세금(tax)으로 재원 조달	완전 적립방식, 정부의 간접적인 규제	완전적립방식
형 태	소득조사 실시, 최저연금 보장 또는 정률연금	지역연금 또는 개인연금	지역연금 또는 개인연금
목 적	소득재분배 + 보험 기능	저축 + 보험 기능	저축 + 보험 기능

자료: The World Bank, *The Averting Old-Age Crisis*, 1994.

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, 평균 소득층에 대해서는 급여의 보장을 중요시하고 있다.³⁾ 이에 따라 ILO는 경제적 효율성 또는 연금제도 도입에 따른 거시경제적 효과보다는 소득분포나 퇴직후 수급할 소득의 안전성에 더 많은 관심을 기울이고 있다.

둘째, 연금제도에 관한 ILO의 권고 사항이 부유한 국가나 가난한 국가에 상관없이 전세계 모든 국가에 대해 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 기본 시각이다. 이러한 기본 시각에도 불구하고 ILO 권고사항을 저소득 국가 또는 비공식적 분야의 비중이 큰 국가에 적용하기 어려울 것이라는 현실을 ILO도 일정부분 인정하고 있다.

셋째, 이러한 한계점을 인식하여 실제에 있어서는 연금제공 및 적용범위에 있어 ILO의 기준이 탄력적으로 운용될 여지를 남겨두고 있다. 이에 따라 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정하고 있는 ILO의

3) ILO 헌장 제102조는 연금급여의 소득대체율이 30년 가입기준으로 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정하고 있음.

연금급여에 관한 최저기준이 각국의 사정에 따라 신축적으로 적용될 수 있음을 시사하고 있다.

넷째, 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다. 국가의 역할 범위에 관해서는 연금급여 전달체계까지 정부가 책임질 필요는 없으나, 연금급여의 확실한 지급 여부는 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 권고 사항인 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.⁴⁾

ILO가 확정급여 방식을 주창하는 이유는 최저 소득대체율을 확정각출형에 의존할 경우 확정각출제도에 본질적으로 내재된 불확실성 및 위험으로 인해 연금급여가 최저 수준에 미달할 가능성이 너무 높을 것이라는 가정에 기인하고 있다. 이러한 논리에 기반을 두고 있기 때문에 가령 60~70%의 소득

4) 확정급여(defined benefit)제도에서는 보험료 부담 수준과 관계없이 연금급여 수준이 확정되어 있음. 확정각출제도(defined contribution)에서는 보험료 부담 수준이 확정되어 있는 반면 연금급여 수준이 기여금의 운용 실적에 좌우됨.

ILO가 제시하고 있는 공적연금제도가 달성하여야 할 정책 목표

- 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
- 공적연금제도에의 강제 가입 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 국가 책임 범위를 한정

자료: International Labor Office, *The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labor Office*, Social Security Department(2000년 상반기 출간 예정)에서 정리.

대체율을 보장하는 확정각출형 연금제도에서는 ILO가 설정하고 있는 최저수준에 미달할 확률이 적기 때문에 이 경우에도 확정급여를 고수하는 것이 논리적으로 문제가 있다는 점을 ILO도 인정하고 있다.

다섯째, 고용주와 근로자가 연금보험료를 공동으로 부담하여야 하며, 연금제도 기본틀의 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 임금 후불설 관점에서 연금제도를 파악하고 있기 때문이며 기본

적으로 연금급여를 근로자들의 미지급된 임금으로 간주하고 있어 근로자들이 자신들의 자산 운영에 명시적이든 암묵적이든 참여할 권리가 부여되어 있다는 것이다. 이러한 원칙에 덧붙여 남성과 여성, 상이한 직종의 근로자에 대한 연금급여 제공에 있어 차별이 없어야 한다는 점을 강조하고 있다.

1) ILO가 제시하는 연금제도의 정책목표

ILO가 제시하고 있는 기본적인 정책목표는 모든 국민에게의 공적연금제도 적용, 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실이 수반하는 빈곤으로부터 보호, 연금제도에의 강제가입의 원칙 적용, 연금제도 운영에 있어 가입자(근로자)와 사용자 대표의 참여 허용, 연금제

도 관리·운영에 있어 국가의 역할 강조 등이 주요한 정책 목표로 지적되고 있다.

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 상황의 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 제도운동을 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 특정연금제도가 적립방식·부과방식, 공공부문·민간부문에 의해 운영되는냐의 여부는 크게 중요하지 않을 수 있다는 것이 ILO의 시각이다. 그러나 이러한 ILO의 입장이 확정급여·확정

각출, 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 강조하고자 하는 것은 이상적인 공적연금제도의 설계 문제와 특정국가에 적합할 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 예상하는 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 기본시각이다.

ILO도 특정 형태의 연금제도가 도입됨에 따라 경제성장 후퇴, 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 인지하고 있다. 이에 따라 연금제도에 대한 ILO의 당위론적인 접근이 특정 국가가 추구하는 경제 목표와 조화를 이룰 수 있어야 함을 강조하고 있다.

그러나 이 경우 현실적인 문제로 ILO의 당위론적인 목표(targets)를 충족시킴에 있어 특정 국가의 경제적 목표 및 현실적 제약이 어느 정도 수용할 것인가의 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 있으나 적어도 연금제도에 대한 ILO의 당위론적인 목표와 경제적 상황의 상충관계(trade-offs)에 대한 정확한 이해가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

나. 고령화(Ageing), 재원조달방식(적립방식 또는 부과방식), 공적연금의 민영화(privatization)에 대한 ILO의 입장

OECD 선진국들의 경우 근로인구 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 있기 때문에 관리운영문제 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 노령화 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 제기

되고 있는 주요 논점들이다.

그러나 인구구조 노령화가 경제에 미칠 영향에 대한 구체적 사실에 대해서는 흔히 생각하고 있는 것보다 매우 적게 알려져 있다는 것이 ILO의 입장이다. 구체적으로 여성 근로자수가 급격히 증가하는 국가들에 있어서는 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 일정률 이상의 경제성장이 계속 유지되는 경우 고령화 사회의 도래로 인해 야기될 것으로 예상되는 문제들이 손쉽게 해결될 수 있을 것이라는 전망을 피력하고 있다.

일례로 특정 국가가 연평균 1.5%의 실질성장률을 유지하는 경우 2050년경 경제 규모가 현재의 두 배가 될 것이며, 이 경우 근로세대가 고령층과 경제 성장의 과실을 일정부분 공유하는 경우 고령화 사회가 유발할 경제적인 충격을 상당부분 흡수할 수 있으며 이에 대한 사회적 공감대 형성도 수월할 것이라는 것이 ILO의 판단이다.

인구고령화 문제에 대한 해결책의 하나로 현재 많은 국가에서 운영되고 있는 부과방식(PAYGO)의 공적연금제도를 완전적립방식(fully funded basis)으로 전환하는 방안과 저소득층을 보호하기 위해 소득재분배 기능을 내포하고 있는 부과방식 속성은 유지하되 민간부문에서 운영하는 방안이 제시되고 있다. 현재 ILO는 이러한 정책 변경의 타당성

여부를 확신하지 못하고 있다. 그 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 완전 적립방식의 연금제도에서는 연금지출을 정부예산과 분리함으로써 연금의 공적자금으로의 지출 문제가 해결될 수 있으리라는 주장이 제기되고 있다. 그러나 공적연금제도를 민간부문에 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. 그러나 강제 적용의 폐해를 극복하기 위해 MRS제도를 적용하지 않는 경우 흔히 언급되는 근시안(myopia)적인 문제가 발생하여 노후 생활을 위해 충분한 저축을 하지 않는 경우가 빈번히 발생할 것으로 예상된다. 이 외에도 여러 가지 이유, 특히 금융시장에 내재되어 있는 위험 때문에 저축하지 않을 가능성이 높다는 것이 ILO의 시각이다.

최근 연금개혁에서 흔히 언급되고 있는 확정각출제도에서는 연금가입자가 퇴직 시점에 적립자산을 연금(annuity)으로 전환하는 경우 안정적인 이자율이 연금계약(pension contract)에 있어 중요한 문제로 대두된다. 즉, 퇴직 시점에서의 이자율이 연금 수급액

결정에 중요한 요인으로 작용하나 특정 시점에서의 이자율 변동이 장기 평균(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 논점이 명확하게 정리되어야 한다고 주장하고 있다. 노인을 위하여 경제 자원을 비축하는 것은, 경제 전체적으로 실질적인 의미에서 부과방식 과정을 겪는다는 것이 ILO의 입장이다. 근로세대와 연금 수급자에게 할당되는 국민소득이 경제 활동인구 몫의 국민 소득으로부터 유래된 것이라는 점을 ILO는 지적하고 있다.

부과방식 속성의 연금재정 방식에서는 고용주 및 피용자로부터 각출금을 징수하여 퇴직전 소득에 비례하여 연금급여를 지불함으로써 이러한 과정을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 MRS제도 역시 명시적으로 드러나지는 않지만 본질적인 면에 있어서는 부과방식과 동일한 과정을 거치고 있다는 것이 ILO의 주장이다. MRS제도에서는 이자율이 높을수록 적립기금의 증가로 인해 높은 수준의 연금급여가 보장되나 주의 깊게 관찰하면 MRS제도에서는 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, 자본재

를 설비 투자하는 기업가 또한 동일 투자 금액에 대해 더 많은 금액이 소요되기 때문이다. 이러한 맥락에서 이자지급 역시 보험료 각출이나 세금과 같은 이전지출(transfer payment)이라고 ILO는 판단하고 있다.

한편 ILO는 민간부문이 운영하는 완전 적립방식의 연금제도에서는 민간부문의 저축 증대 및 경제성장률 제고로 인해 장기적으로 연금 수급자에게 더 높은 수준의 급여를 지급할 수 있을 것이라는 세계은행 측의 주장을 반박하고 있다. 저축 증대에 따라 경제 성장이 증가하여 국민소득이 증가하는 경우 전체 국민소득 중 연금수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다. 왜냐하면 많은 국가들이 현역 근로자 수입에 대비하여 개인의 연금 수급권을 보장하고 있기 때문이다. 따라서 현역 근로자들의 평균수입이 증가한다면 연금 수급권자 개개인의 급여 수준도 동시에 증가하도록 되어있기 때문에 전체 국민소득 중 연금 수급자에게 배분되는 비율에 변화가 없다는 것이다.⁵⁾

인구구조가 노령화되는 경우의 MRS에서

5) 그러나 이러한 ILO의 주장은 가용 자원을 효과적으로 이용하여 절대적인 측면에서 국민 경제의 규모가 증가함에 따른 근로자와 연금 수급자의 급여 증가액을 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 움직임도 고려하지 않고 있다. 임금연동제 대신 물가연동제를 도입하는 경우 국민소득 배분에 있어 근로자와 연금수급자의 비율 변화는 불가피할 것이다.

는 보다 젊은 인구 구조를 가진 경우에 비해 연금제도를 통해 조성하는 순(net) 저축액이 감소할 것이다. 만약 소비계층의 인구 비율이 저축계층의 인구비율보다 많다면 순저축의 총액은 감소할 것이며, 일단 인구구조가 노령화되는 경우 이러한 상태가 지속될 것이라는 것이 ILO의 주장이다. MRS제도 하에서는 연령이 증가함에 따라 근로자의 저축 수준이 증가할 것이기 때문에 노령화 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 노령화가 둔화되는 경우 MRS제도 도입에 따라 예상되는 자본축적으로는 연금 수급자의 급여 증가를 감당하기 어려워 세계은행에서 주장하는 적립방식제도의 타당성이 감소할 것이라고 ILO는 전망하고 있다.

지금까지의 논의에 따르면 인구구조의 고령화, 완전 적립방식의 연금제도, 국가 총저축이 상호 연계되어 있어 적립방식의 MRS제도를 통해 고령화 문제를 해결하려는 것은 단지 현재의 문제를 미래로 연기하는 일시적인 방편이라고 ILO는 지적하고 있다. 이에 따라 현재 공적연금제도를 비교적 잘 운영하고 있으며 관리 운영비도 비교적 저렴하며, 대다수 국민에게 적용하고 있는 OECD 국가들의 경우 현재의 공적연금제도를 다른 제도로 바꿀 유인이 별로 없는 것 같다는 것이 ILO의 입장이다. 연금제도와 관

련하여 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 사항을 지적하고 있다. 재정안정성 확보를 위해 이미 채택하고 있는 부과방식 연금제도의 보험료를 상당한 수준까지 인상시켜야 하는 경우 세대간 연대성(solidarity) 및 제도에 대한 순응성(compliance) 감소로 제도의 유지가 어려울 것으로 정책 당국자 또는 정치인들이 판단할 것이라는 점이다. 이 경우 정치인들은 근로자들이 납부하는 연금보험료를 현재 연금수급자에게 지급하는 부과방식 대신 개인계정에 입각한 연금제도를 도입하는 경우 높은 수준의 보험료를 부담하는 현 세대 근로자들을 설득하기가 더 수월할 것이라 판단할 가능성이 높다는 점이다. 이러한 맥락에서 실제로 있어서는 개인계정 이외의 다른 대안(일례로 부과방식 연금제도)이 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 경우 연금보험료 인상 또는 급여수준 삭감 등의 불가피한 사태가 도래하는 경우 책임 회피 수단이 될 수 있다는 점을 정책 담당자들이 이용할 가능성을 ILO는 우려하고 있

다. 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 연금, 은행, 금융기관 및 이들을 지지하는 언론매체의 강력한 로비가 진행되는 경우 개인계정으로의 전환이 쉽게 이루어질 가능성

이 있다고 전망하고 있다.

다. 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 공평하게 공유한다는 취지에서 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.

표 2. 소득보장체계에 대한 ILO의 정책권고

1층(1st tier): 최저소득보장(anti-poverty) 성격의 연금		
<ul style="list-style-type: none"> • 대상자 선정 기준: 보편적(universal)으로 적용하나 자산조사 실시 • 최저소득보장(minimum anti-poverty) 연금 • 정부 일반재정으로 재원 조달 		
2층(2nd tier): 공적연금(정부운용, 강제적용, 확정급여)	또 는	2층(2nd tier): 공적연금(정부운용, 강제적용, 명목확정각출제도)
<ul style="list-style-type: none"> • 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도 • 생애평균소득의 40~50%의 임금대체를 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): 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 		

자료: Colin Gillion, "The ILO and Pensions", Joint ILO-OECD Workshop: *Development and Reform of Pension Schemes*, DEELSA/ILO(97)9, 1997; International Labor Office, *The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labor Office*, Social Security Department(2000년 상반기 출간 예정)에서 정리.

첫 번째 대안으로는 다양한 소득원으로부터 노후소득을 충당하며, 급여방식으로는 확정각출제도와 확정급여 제도를 혼용하는 4층 체계(4th tiers)의 연금구조를 제시하고 있다. 1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산조사를 실시하는 최소 소득보장(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 적정 수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제적용의 공적부과방식 연금제도를 상정하고 있으며 물가상승에 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 연금형태로 지급되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 4층은 확정각출의 형태로 임의적용하되 기여액의 상한을 철폐하며 민간부문이 관리를 담당하도록 하고 있다. 상기 언급되고 있는 3층과 4층은 직업연금(occupational 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 있다

고 판단하기 때문이다. 공공부문이 제공하는 확정급여제도와 민간부문에서 운용하는 확정각출제도를 혼용하는 경우 공공부문의 방만한 운영에 따른 재정 불안정 위험과 시장상황변동에 민감한 확정각출제도의 급여 불안정 위험을 분리할 수 있다는 것이다. 이와 함께 중산층 근로자들에게 최소한의 보증된 소득을 제공할 수 있다는 장점도 지적하고 있다.

공적연금제도 개혁과 관련하여 ILO가 제시하는 두 번째 대안은 국가가 운용하는 강제적용의 2층을 명목확정각출(NDC: Notional Defined Contribution)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 연금으로 전환하는 방식을 채택한다. 그러나 NDC와 전통적인 확정각출제도와 주요한 차이점의 하나는 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 명목적(nominal)임에도 기여와 급여 사이에

보다 직접적인 관계를 구축할 수 있기 때문에 가입자들의 순응성을 제고할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 셋째, NDC제도에서는 연금급여를 가입자의 기대여명을 고려하여 산정하기 때문에 평균수명 증대에 따른 연금 재정 불안정 요인을 연금 가입자와 연금 수급자에게 전가할 수 있다. 이에 따라 현 제도가 유지되는 경우 개발도상국 및 저개발 국가들이 직면하리라 예상되는 재정 불안정 문제를 NDC제도 도입을 통해 상당부분 해결할 수 있을 것이라 판단하기 때문이다.

소득보장체계 개혁 방향으로 ILO는 상급 연금된 4층 체계를 주창하고 있으나 이러한 연금체제가 초래할 장기적인 파급효과 또는 함축성에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있음을 인정하고 있다. 그러나 ILO는 자신들이 제시하고 있는 4층 체계 도입이 초래할 파급 효과에 대해 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 공적연금으로만 운영되는 제도와 비교시 상대적으로 수월하지는 않을지라도 민주적으로 민간 연금제도를 운영하는 것이 가능할 것으로 전망하고 있다.⁶⁾

둘째, 근로기간 내내 저소득층이었던 계층의 노후소득 보장을 위한 사회적 연대성 확보가 매우 어려울 것이라는 점을 ILO는 우려하고 있으나 4층 체계에서도 어느 정도 가능한 할 것으로 판단하고 있다. 셋째, 물가 상승에 대한 연기금의 실질가치 유지, 경제성장에 연금급여를 연동시키는 것이 공적으로 운영되는 부과방식 하에서보다 민영화

된 MRS제도 하에서 훨씬 달성하기 어려울 것으로 전망하고 있다. 이는 확정각출형의 MRS제도에서는 확정급여 부과방식이 제공하는 퇴직 후 소득 수준에 대한 보증 장치를 결여하고 있기 때문이다.

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

5. 맺음말

확정급여를 제공하는 부과방식제도는 노동시장 위험에 노출되어 있으며 확정각출형을 채택하는 적립방식제도는 자본시장 위험에 노출되어 있다. 두 제도 모두에 있어 근로자가 실업상태인 경우 위험에 노출되거나 적립방식 하의 확정각출형이 더 위험하다는 것이 ILO의 기본시각이다. 보다 많은 사람에게 제도적용이 가능하며, 효과적으로 연금제도를 관리할 수 있는 방향으로 노후 소득보장체계 개혁 방향이 설정되어야 할 것이라 ILO는 판단하고 있다.

그러나 ILO는 사회제반 여건들이 급속하게 변화하고 있어 모든 상황을 충족시킬 특정한 형태의 노후소득보장체계를 설계하는 것이 불가능할 것이라 판단하고 있다. 따라

6) 여기서 민주적이라는 용어는 가입자가 제도 운영에 개입할 가능성을 의미하고 있음.

서 여러가지 대안 중에서 가장 적절한 제도에 가중치가 많이 주어져야 하며 국가마다 상이한 노후 소득보장체계가 필요하다는 점을 ILO는 인정하고 있다.

세계 각국이 연금제도 개혁을 논의함에 있어 공통적으로 고려하는 사항으로 흔히 사회적 수용성, 장기적인 재정안정성, 정치적 수용성, 경제 및 노동시장 현실에의 적합성, 고객 친화적인 관리 및 감독 등이 흔히 언급되고 있다.⁷⁾ 효과적인 개혁이 이루어지기 위해서는 앞에서 지적한 모든 사항이 충족되어야 할 것이나, 현실적으로 정치적 수용 가능성이 다른 목표들을 상당 부분 제한하고 있기 때문에 개혁이 이루어지는 경우에도 적은 부분만이 반영되는 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, 경제적인 변수들에 대한 예측, 대안을 도입한 경우에 있어서의 파급효과에 대한 철저한 분석이 필요하다. 연금제도와 관련되는 제변수에 대한 예측이 정확하고 특정제도 도입에 따른 파급효과가 철저히 분석되는 경우 연금제도 설계시 중점적으로 고려되어야 할 부분이 명확해질 수 있기 때문이다.⁸⁾

7) Giovanni Tamburi, "Motivation, Purpose and Processes in Pension Reform", *International Social Security Review*, 1999.

중점적으로 고려되어야 할 사항들을 특정 국가의 전통, 사회적 가치 및 경험과 적절히 조율하는 경우 바람직한 형태의 노후소득보장체계가 구축될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 사회보장제도를 설계함에 있어 특별히 압도적으로 우월한 제도는 없다는 것을 강조하고 있는 톰슨(Thomson)의 지적에 귀 기울일 필요가 있을 것이다.⁹⁾ 특정 형태의 제도들은 나름대로의 장단점들을 내포하고 있기 때문에 특정 국가에 사회보장제도를 도입하는 경우 해당국가 현실에 맞는 정책 우선 순위에 입각하여 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 국가들의 연금개혁 원인이 연금재정 불안정 이외에도 공적연금을 제공하는 기관에 대한 신뢰성 상실(the widespread loss of credibility)에 있음을 주목하여야 할 것이다. 본문
복사

8) Winfried Schmähl, "Fundamental Decisions for the Reform of Pension Systems", *International Social Security Review*, 1999.

9) Lawrence H. Thomson, "The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies", *International Social Security Review*, 1995.