

공적연금제도의 현황과 문제점

— 정치·경제학적 관점에서의 분석 —

1999년 4월부터 도시지역 자영자를 당연 적용 대상에 포함시킴에 따라 이른바 전국민연금시대가 열리게 되었다. 1960년 공무원연금을 시발로 약 40년만에 전국민을 대상으로 노후 소득보장체계를 구축하게 된 것은 뜻깊은 일이 아닐 수 없으나 이러한 긍정적인 면과 함께 우리 나라 공적연금제도에 내재된 구조적인 문제점들의 해결을 위한 체계적인 접근이 필요한 시점이라고 판단된다. 이에

본 글에서는 공적연금제도에 내재되어 있는 구조적인 문제가 고착화될 경우 다수결 원칙을 중시하는 민주주의 사회에서는 연금제도가 파국에 달하기 전까지 제도 개선이 매우 어려울 것이라는 점을 정치·경제학적인 관점에서 분석해 보고자 한다.

尹錫明

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 머리말

현재 전세계적으로 166개 국가가 특정 형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 전세계 거의 모든 국가들이 노후 소득보장체계로서의 공적연금제도를 도입하고 있음을 의미한다. 그러나 안정적인 노후 소득보장 기능으로서의 공적연금제도의 중

요성에도 불구하고 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입한 많은 국가들은 제도 도입이 후 전개되는 연금재정 불안정, 보험료 납입 회피(evasion), 조기 퇴직 등 노동시장에서의 부정적인 효과 등으로 인해 다양한 형태로의 연금제도 개혁을 가속화시키고 있다.

1960년대 들어서야 산업화를 추진한 우리나라의 경우 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. 그러나 다른 나라에 비해 뒤늦게 공적연금제도를 도입한 우리 나라의 경우 효과적인 대처 여하에 따라 여타 국가가 경험하고 있는 여러 가지 문제점으로부터 상대적으로 자유로울 수도 있음에 주목하여야 할 것이다. 그러나 적절한 시점에서 공적연금제도에 내재된 문제점들에 대해 효과적으로 대처하지 못할 경우 향후 급속히 진행될 것으로 전망되는 성숙 단계(mature phase)로의 진입으로 인해 심각한 사회문제에 직면할 것으로 예상된다.

본 글에서는 공적연금제도에 내재되어 있는 구조적인 문제가 고착화될 경우 다수결 원칙을 중시하는 민주주의 사회에서는 연금제도가 파국에 달하기 전까지 제도 개선이 매우 어려울 것이라는 점을 정치·경제학적인 관점에서 분석해 보고자 한다. 즉, 사회보험의 원리에 입각한 공적연금제도에 여타 사회 정책적인 요소들이 광범위하게 접목되는 경우 문제 해결이 매우 어려울 수 있음을 보여주고자 한다. 왜냐하면, 공적연금제도는 단순히 사회정책, 또는 사회보험의 문제로 한정되는 것이 아니라 정치적인 문제가 상당부분 결부되기 때문이다. 따라서 공적연금제도를 설계함에 있어 이러한 부분을 경시하는 경우 야기될 위험성을 중위 투표자 모형을 원용하여 분석해 보고자 한다.

2. 공적연금제도의 필요성과 문제점

100여 년 전부터 많은 국가들이 공적연금제도를 도입하기 시작한 이유는 산업혁명 이후 근본적으로 변화하는 사회환경에서 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있었다. <표 1>에서는 노령기에 예상되는 사회적 위험에 대한 대처 방향(또는 전략)을 3가지 측면에서 기술하고 있다. 위험대처 방향은 크게 위험감소(Risk Reduction), 위험완화(Risk Mitigation), 위험대처(Risk Coping)로 구분하여 각각의 영역에서 개인과 국가가 대처할 수 있는 항목들을 분류하고 있다. 이 중 공적연금제도는 위험완화의 보험(Insurance) 항목에서 민영보험(Annuity)과 노후 소득보장체계의 한 축을 형성하고 있다.

<표 2>는 1981~1990년 기간 동안 주요 선진국과 우리 나라 노인층(60세 이상 인구)의 소득원을 비교하고 있다. 1980년대를 기준으로 작성된 <표 2>에서는 우리 나라 노인들이 자식으로부터 이전되는 소득에 노후를 의존하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 급격한 산업화에 따른 핵가족화 경향 심화 및 인구 구조 노령화, 평균 수명의 연장 등은 가족에 의존하는 기존의 비공식적(개인적)인 접근 외에 근본적인 노후 소득보장체계의 필요성을 일깨워 주고 있다.

노후 소득보장체계에 대한 국가의 적극적 개입 근거로는 급변하는 경제·사회적 환경에서 노후의 안정적 생활에 대한 필요성 부

표 1. 노령기에 예상되는 사회적 위험에 대한 대처 방향(또는 전략)

위험에 대한 대처 방향(또는 전략)		비공식적/ 개인적인 대책	공식적/ 금융시장에 의존한 대책	공식적/ 공적제도에 의한 대책
위험 감소 (Risk Reduction)		<ul style="list-style-type: none"> 건강하게 지속적으로 노동시장에 남아있을 수 있도록 건전한 생활 영위 효과적인 소득 및 소비 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 노후 안정적인 생활을 위해 필요한 소득 수준에 관한 정보, 민간부문에서 이용 가능한 노후 대책, 민간 금융상품의 과거 실적에 대한 정보 수집 	<ul style="list-style-type: none"> 거시 경제 변수 예측을 통한 정보 제공 금융부문에 대한 지식 제고(enhancing financial literacy) 유도 물가연동채(indexed government bonds) 도입 통해 물가상승에 대처 금융시장 규제 및 감시
위험완화 (Risk Mitigation)	자산분산 (Portfolio)	<ul style="list-style-type: none"> 주택을 포함한 실물 자산 및 인적자산에 투자 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 금융자산에 투자 지역연금 이용(또는 제공하도록 유도) 	<ul style="list-style-type: none"> 공적인 공제조합 (national provident funds) 유도 자발적 저축 유도 (third pillar)
	보험 (Insurance)	<ul style="list-style-type: none"> 가족(또는 지역공동체) 이 노령기 위험에 공동 대처하도록 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 민간 연금제도 (annuities) 가입 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 부과방식의 확정급여형 사회보험 제공 (unfunded DBs)
위험대처 (Risk Coping)		<ul style="list-style-type: none"> 실물자산의 현금화 지속적인 노동 공급 (은퇴시점 연기) 지역공동체의 부조 또는 자선사업 	<ul style="list-style-type: none"> 금융자산의 현금화 	<ul style="list-style-type: none"> 자산조사를 통해 현물 또는 현금급여 제공 포괄적 또는 특정 사안별 보조금 지급

주: 상기 분석에서는 (1) 노령기 소비를 위해 충분한 자산을 축적하지 못한 경우, (2) 생존기간의 불확실성에 따른 자산 수요 예측 불확실성에 따른 위험, (3) 소득 흐름의 불규칙성(variability of income stream)의 3가지 위험을 고려하였음.

자료: Robert Holzmann, "Background and Overview of World-wide Pension Systems", *The World Bank*, 1999.

족 또는 변화하는 환경에 대한 인식 결여 등으로 인해 안정적인 노후 생활의 중요성을 충분히 인지하지 못하는 사회 구성원들을 정부가 가부장적인 입장에서 계도하여야 한다는 주장을 들 수 있다. 이러한 주장은 일반적으로 청년기에는 노년기의 안정적 생

활에 대한 필요성을 상대적으로 덜 절박하게 느끼는 것이 일반적이기 때문에 모든 국민에게 자신의 노후를 스스로 준비하게 방치하는 경우 효과적인 노후 대책수단이 없는 노인층이 상당수 존재할 것이라는 전망에 기인하고 있다. 따라서 일반 개인들의 판

표 2. 주요 선진국과 우리 나라의 노인(60세 이상) 소득원 비교(1981~1990년)

주요 소득원	일본		미국		영국		한국	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
임금소득(wages)	31.3	23.8	15.2	10.7	6.5	5.5	16.2	31.9
공적연금(public pension)	34.9	54.3	53.9	55.2	64	68.8	0.8	2.5
사적연금(private pension)	3.8	1.9	10	13.6	13.5	18	0	0.3
예금(deposit)	2.1	2	1.7	1.8	1.6	1.3	2.2	1.9
기타 자산소득 (other wealth income)	5.3	4	14.5	11	2.2	1.9	3.3	4.6
자식에 의존 (support from children)	15.6	5.7	0.3	0.7	0.5	0.1	72.4	54.8
공적부조(income maintenance)	1.2	0.9	0.7	1.4	3.1	2.3	1.2	2.2
기타(others)	3.1	1.8	3.5	2.7	2.6	0.9	3.2	1.6
미상(n.a.)	2.7	5.7	0.2	3	6.1	1.3	0.6	0.2

자료: Management and Coordination Agency, *Life and View of the Elderly(in Japanese)*, 1992.

단에 따른 자발적인 저축의 한계에서 오는 문제점 해결을 위해 정부가 노후 소득보장 체계에 적극 개입하여야 할 것이라는 주장은 경제주체들의 근시안(myopia)과 정부의 부권적 역할(paternalism)을 강조하는 경우 정당성을 확보할 수 있다.

이와 함께 순수 경제학적인 측면에서는 국가가 직접 개입하여 민간 부문에서 제공이 불가능하였던 노후 소득보장 상품을 제공한다는 측면에서 국가의 개입 근거를 확보하였다.¹⁾ 일반적으로 영리적인 목적에서

운영되는 민영보험의 경우 보험의 대상이 되는 위험의 범위가 한정될 수밖에 없다. 연금제도가 일반적으로 장기간에 걸친 계약이라는 점을 고려할 때 위험의 범위가 한정되는 경우 보험 본연의 기능을 충실히 수행하기 어렵게 될 것이다. 일반적으로 젊은 시절 납부한 보험료를 바탕으로 퇴직 후에 연금을 지급하는 경우 극심한 인플레이션으로 인하여 급여의 실질가치가 하락할 가능성이 매우 높은 것이 현실이다. 이러한 가능성은 특히 경제가 불안정한 국가일수록 더욱 높

1) 사적인 연금제도가 상당히 발전된 국가에 있어서도 공적연금제도가 노후 소득보장체계에서 중요한 역할을 담당하고 있는 이유는 시장원리에 의해 사적연금에만 노후 소득보장을 의존하는 경우 정작 노후 소득보장체계를 가장 필요로 하는 계층이 연금제도로부터 보호를 받을 수 없는 현상이 나타나

기 때문이다. 이는 역선택(adverse selection)이라는 시장실패(market failure) 현상에 따라 평균적인 생존확률을 가진 사람들이 연금제도에 가입하지 않음으로써 시장원리에 따라서는 연금제도가 존재하기 어려운 상황이 도래할 수 있기 때문이다.

으며 지난 수년간 극심한 물가상승률을 경험한 러시아가 대표적인 국가로 예시될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 노후소득의 가장 기초적인 소비를 위해 지급되는 연금 급여를 장기간에 걸쳐 실질가치로 보장할 수 있는 유일한 집단으로 국가가 거론되는 것은 당연하다고 하겠다. 이러한 논리를 바탕으로 세계 거의 모든 국가에서 정부가 주도적으로 공적연금제도를 도입·운영하고 있으며 이에 대한 대중적인 지지도도 일반적으로 높은 편이다.

그러나 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입하였던 국가들의 경험이 시사하는 바는 노후 소득보장체계에 대한 국가의 적극적인 개입이 동전의 양면과 같이 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 수반하고 있다는 것이다. 이들 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 문제점으로는 공적연금제도 재정 불안정 문제를 들 수 있겠다. 연금제도 성숙단계에 있는 국가들이 직면하고 있는 연금재정 불안정은 대부분 기여율 대비 급여 비중의 과다, 즉, 『저부담·고급여』체계의 급여 구조에 기인하고 있다. 여기에 덧붙여 연금재정의 방만한 운영도 연금재정 불안정의 한 요인으로 작용하고 있다. 노후 소득보장체계로서 공적연금제도가 지니는 긍정적인 면에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 없겠으나 부정적인 면이 크게 부각되는 경우 공적연금제도 도입 초기 국가인 우리나라의 경우 대중적인 신뢰성 확보에 커다란 장애요인으로 작용할 수 있을 것이라는 점을 주목하여야 할 것이다.

이하에서는 『저부담·고급여』의 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도를 도입한 국가들이 연금재정의 파탄에 따라 연금제도가 지속하기 어려운 단계에 이르기까지 근본적인 제도 개선을 하지 못하는 현실을 간단한 모형을 이용하여 이론적으로 분석해 보고자 한다.

3. 부과방식 속성 공적연금제도와 재정불안정 정치·경제학적 접근

1) 공적연금 개혁 방향

오래 전에 공적연금제도를 도입한 국가들이 현재 공통적으로 연금재정 불안정을 경험하고 있다는 것은 이미 널리 알려져 있는 사실이다. 이러한 연금재정 불안정 현상 극복을 위해 각국은 자국 상황에 따라 각기 다른 접근 방식을 채택하고 있다. 연금재정 파탄에 직면하였던 중남미의 칠레와 멕시코는 연금제도 민영화를 단행하였으며, 스웨덴은 명목확정각출계정(NDC: Notional Defined Contribution)을 도입하여 공적연금제도 급여와 거시 경제의 연계 장치를 도입하였다. 반면 오래 전부터 노후 소득보장체계에서 민간 부문의 역할 증대를 도모해온 영국과 네덜란드는 좀 더 유연성 있는 대처 방안을 제시하고 있다. 영국의 경우 기존의 적용제외(contract-out) 제도에서 소외되어 있는 일반 중간 소득계층을 위해 유동연금제도(stakeholder pension)를 도입하여 사적부문의 비중 제고를 도모하고 있다. 반면 오래 전부터 사적연금(직역연금 포함)이 발달되어

온 네덜란드에서는 공적연금, 직역연금, 개인연금으로 구성되는 효과적인 3층 소득보장체계를 구축하여 여타 선진국이 경험하고 있는 공적연금 재정 불안정 문제를 최소화하고 있다.

그러나 연금제도 개혁에서 각국이 비교적 공통적으로 경험하였던 현상 중의 하나는 기존에 채택하였던 『저부담·고급여』 속성을 내재한 부과방식 연금제도를 폐지하거나 노후 소득보장체계에서 역할을 축소하는 과정에서 엄청난 정치적 저항을 겪었거나 겪고 있다는 것이다.

2) 공적연금제도와 중위투표자 모형

부과방식 속성을 내재한 공적연금제도 개혁이 다수결 원칙을 중시하는 민주주의 사회에서 쉽게 단행되기 어려울 것이라는 가설을 간단한 모형을 통해 설명해 보도록 한다. 이를 위해 [그림 1]은 공적연금 도입 이후 각기 다른 세대별로 공적연금 가입자가 직면하는 연금보험료 납입과 연금급여 수급 간의 관계를 보여주고 있다. [그림 1]에서 수직축(OM)은 퇴직전 가처분소득을, 수평축(OP)은 연금급여 수준을 의미한다. [그림 1]은 부과방식 속성의 공적연금제도가 도입됨에 따라 장년, 중년, 청년으로 대표되는 상이한 연령층이 직면하게 되는 연금 보험료 부담과 연금급여 간의 상이한 관계를 보여주고 있다.²⁾

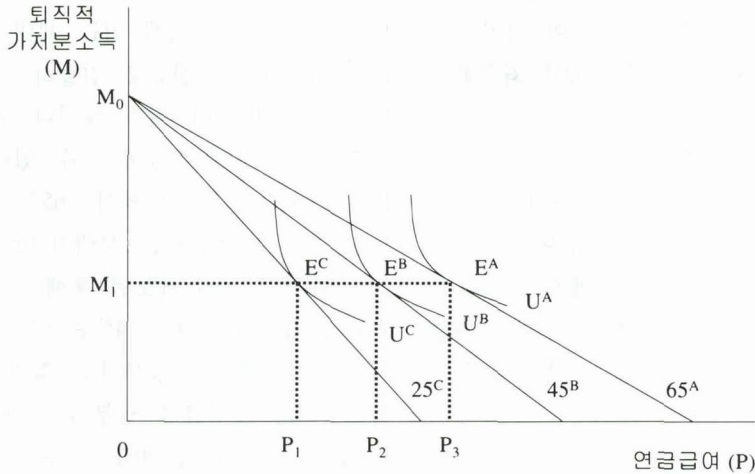
2) [그림 1]에서 OM은 퇴직전 가처분소득을, OP는 연금급여 수준을 나타낸다. [그림 1]에서 곡선(U^A 등)은 각 세대에게 부여되는 효용수준을, 직선은

논의의 단순화를 위해 장년세대는 연금 수급시점에 도달한 세대, 중년세대는 연금제도에 일정기간 가입해 있는 세대, 청년세대는 노동 시장에 신규로 진출하여 연금제도에 가입한지 얼마 되지 않거나 노동시장에 진출하려는 세대로 분류할 수 있다. 이러한 분류에 따라 [그림 1]에서 65^A는 연금제도 도입 초기에 보험료를 상대적으로 적게 내고 특례연금 등의 제도를 통해 연금 수급권 확보가 가능한 세대를, 45^B는 일정기간 상당히 낮은 보험료를 납부하고 점진적으로 상향조정되는 보험료를 납부하는 세대를, 25^C는 적정부담·적정급여(또는 연금재정 악화 전망에 따라 고부담·저급여)가 예상되는 세대를 의미하도록 표시되고 있다.

이제 『저부담·고급여』 속성을 지닌 부과방식 연금제도가 성숙단계로 접근함에 따라 연금 수급자 증가에 따른 재정 불안정 현상 심화가 우려되어 정책당국이 연금제도가 파국에 도달하기 이전에 『적정부담·적정급여』 체계로의 전환이 불가피하다고 판단하여 연금제도 개혁 필요성을 절감하고 있다고 가정하자. 이에 따라 『저부담·고급여』 특성을 내포한 부과방식 공적연금제도를 『적정부담·적

각 세대가 직면하는 예산 제약선을 의미한다. 각 세대는 OM_i에 해당하는 동일한 연금보험료를 납부하나, 65^A 세대는 OP₃, 45^B 세대는 OP₂, 25^C 세대는 OP₁의 급여를 받는다고 가정한다. 이러한 가정 하에서 [그림 1]은 각각의 세대에 의해 선호되는 균형점(보험료 부담과 연금급여 수준)이 65^A 세대의 경우 E^A, 45^B 세대의 경우 E^B, 25^C 세대의 경우 E^C가 되어 연금제도 가입기간이 많은 세대일수록 부과방식 속성의 연금제도를 지지하려는 유인이 강함을 시사하고 있다.

그림 1. 공적연금제도와 중위투표자 모형



정급여』 체계로 전환하는 것에 대한 국민투표 또는 여론수렴 과정에 상기에서 언급된 것처럼 서로 다른 기회가 부여되는 3세대가 참여한다고 가정해 보자. 이 경우 우리는 다수결 원칙을 중시하는 민주주의 사회에서의 투표 결과는 기존제도를 고수하는 방향으로 귀착될 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있으며 이에 대한 논거는 다음과 같다.

이와 같은 제약 하에 65^A 세대가 연금제도 개선에 대한 국민투표 또는 여론수렴 과정에 참여하는 경우 상당히 낮은 수준의 보험료를 지불하고 높은 연금급여가 보장되는 65^A 세대는 『저부담·고급여』의 현 체제 유지를 적극 찬성할 것이다. 한편 『저부담·고급여』 체계 하에서 상당 기간 동안 연금보험료를 납부하여 이미 상당 부분 기득권을 확보하고 있는 45^B 세대 역시 『저부담·고급여』 속성을 내포하고 있는 현 체제를 지지

할 것이다. 그러나 멀지 않은 미래에 도래할 것으로 예상되는 연금재정 파탄으로 인해 선배 세대에게 부여되었던 『저부담·고급여』 체계의 혜택에서 소외되는 것은 물론 자칫하면 『고부담·저급여』 체계에 적용될 25^C 세대는 『적정부담·적정급여』로의 연금제도 개혁에 적극 찬성할 것이다. 그러나 공적연금제도 개혁에 적극적인 25^C 세대의 견해가 다수결 원칙으로 대변되는 민주주의 사회에서는 『저부담·고급여』 체계를 선호하는 65^A 세대와 45^B 세대에 의해 실질적으로 무시될 수밖에 없다. 따라서 『저부담·고급여』 속성의 부과방식 연금제도를 채택하고 있는 국가들은 연금제도가 성숙단계에 접근함에 따라 상당한 규모의 연금부채가 적립될 것이다. 오랫동안 부과방식 속성의 연금제도를 운용해 오고 있는 주요 OECD국가들은 <표 3>에서 알 수 있는 것처럼 이미 상당한 규

표 3. 주요 OECD 국가의 연금 부채: 1990년 현재 국내총생산(GDP) 대비 (단위: %)

국가	부채(금융부채 제외)			연금 자산 (4)	순부채 (5)= (3)-(4)	연금급여 지출 (6)	부채/연금 지출(7) =(3)/(6)	금융 부채 (8)	총부채 (9)= (3)+(8)
	퇴직자 부채 (1)	가입자 부채 (2)	합계 (3)= (1)+(2)						
프랑스	77	139	216	0	216	9.0	24.0	40	256
독 일	55	102	157	0	157	6.9	22.8	44	201
이태리 (1992년 개혁 이후)	94 (94)	165 (148)	259 (242)	0 (0)	259 (242)	10.6 (10.6)	24.4 (22.8)	101 (101)	360 (343)
영 국	58	81	139	0	139	6.6	21.2	35	174
캐나다	42	71	113	8	105	3.9	29.0	73	186
일 본	51	112	163	18	145	5.7	28.6	70	233
미 국	42	70	112	23	89	5.1	22.0	55	167

주: 부채(liability)는 현재 연금 가입자에게 지급하기로 되어 있는 연금급여의 현재 가치로서 누적 부채(accrued-to-date liabilities)를 의미함.

자료: Robert Holzmann, "Financing the Transition: The Importance of Growth Effects", *The World Bank*, 1999.

모의 연금부채를 보유하고 있다.

이러한 현상에도 불구하고 투표권을 의식하는 정치인들은 가급적 다수결 원칙을 수용하려 하기 때문에 연금재정이 고갈되어 연금제도가 파탄에 이를 때까지는 다수결 원칙에 따른 민주주의 체제하에서는 자발적인 연금제도 개혁이 무척 어려울 것이라는 결론을 유추할 수 있다.

4. 공적연금 재정방식 및 부담수준에 대한

여론조사 및 국민투표 사례

『저부담·고급여』 체계의 속성을 내포한 공적연금제도가 일단 도입되고 나면 공적연금

재정이 파탄에 직면하기 전까지는 사실상 개혁하기 어려울 것이라는 전망을 세계 각국의 여론조사 및 국민투표 사례를 이용하여 검토해 보기로 한다.

1) 미국 사회보장제도(OASDHI)의 경우

흔히 사회보장(Social Security)이라 불리우는 미국의 노후보장제도는 노령·유족·장애 연금 및 노인을 위한 의료보험(OASDHI: Old-Age, Survivors, Disability and Health Insurance)을 지칭한다. 동 제도는 근로자와 고용주가 납부하는 사회보장세(Social Security Payroll Tax)를 재원으로 연방 정부에 의해서 운영되는 부과방식의 확정급여형(defined benefits)

공적연금제도이다. 1940년부터 급여가 시작된 미국의 사회보장제도는 제도 개혁이 수반되지 않는 경우 2차 세계대전 이후의 베이비붐 세대가 본격적으로 은퇴하기 시작하는 2030년경 재정불안정이 예상되고 있다. 이에 따라 미국에서는 공적연금제도 개혁에 대한 광범위한 논의가 진행되고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서 공적연금재정 불안정 문제를 해결하기 위한 최근의 여론조사들을 살펴보면 다음과 같다.

미국 사회보장제도 개혁에 관해 1998년 4월에 실시된 자그비 여론조사(Zogby poll) 결과의 핵심은 연금제도 개혁 필요성에 대해 청년층(young)과 장년층(old)의 견해가 상반된다는 것이다. 구체적으로 18~29세 연령집단의 경우 37%만이 현 제도의 부분적인 수정을 통해 연금제도의 불안정 문제를 해결할 수 있다고 믿고 있는 반면, 65세 이상 연령집단의 경우 67%가 현 사회보장 체계 유지에 찬성하고 있다.³⁾

한편, 사회보장제도의 연금재정 불안정 해소를 위한 사회보장세 인상에 대한 여론 조사는 1999년 3월에 실시된 '여론 동향 및 폭스 뉴스'(Opinions Dynamics and Fox News)가 있다. 동 조사에서는 조사 대상자의 54%가 연금재정 불안정 해소를 위한 사회보장세 인상에 반대한다. 반면, 37%만이 사회보장세 인상을 찬성하고 있다.

이와 병행하여 사회보장제도의 장기적인 안정성 확보를 위한 급여삭감에 대한 여론

조사가 1999년 3월 'NBC 뉴스 및 월스트리트 저널'(NBC News/Wall Street Journal)에 의해 실시되었다. 동 조사에 따르면 조사 대상자의 74%가 급여 삭감에 반대한다. 반면, 22%만이 급여 삭감에 찬성하였다.

2) 뉴질랜드 국민노령연금제도(National Superannuation)의 경우

뉴질랜드에서 시행되고 있는 강제 가입의 공적연금은 1898년의 노령연금법(Old Age Pensions Act)에 의해 도입되어 지금까지 시행되고 있는 오래된 제도이다. 뉴질랜드의 경우에 있어 주목할 점은 뉴질랜드의 연금제도가 보험료 방식이 아닌 조세 방식이라는 독특한 형태를 갖추고 있다는 사실이다. 뉴질랜드에서는 소득세 등 통상의 조세에 '퇴직세(retirement tax)' 명목의 세율을 추가 부과·징수하여 여기서 확보된 재원을 연금 급여로 충당하고 있다.

뉴질랜드의 경우 1974년 당시의 노동당 정부가 조세방식에서 보험료방식으로 전환을 시도하였으나 이것이 화근이 되어 1975년 총선에서 패배한 경험이 있다. 조세방식에 의한 공적연금제도로부터 예상되는 재정 압박 문제 해결을 위해 1996년 발족한 국민당과 뉴질랜드 제1당의 연립정권은 공적연금제도의 민영화를 시도하였다. 강제적 퇴직저축 방식의 신연금계획(RSS: Registered Savings Fund)이라 불리는 연금개혁안의 주요 내용은 기존의 조세방식을 전면 수정하여 강제적인 저축을 의무화하여 시장원리 및 자기책임원칙을 강화하는 것이었다. 즉, 자기책임의 원

3) Bowman, Karlyn, *Social Security: A Report on Current Polls*, American Enterprise Institute, 1999.

표 4. 우리 나라 공적연금제도 개요

구 분	국민연금	특 수 직 역 연 금			
		공무원연금	군인연금	사립학교교직원연금	
제도도입 (시행)연도	1973(1988)	1960(1960)	1963(1963)	1972(1975)	
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 5인 이상 사업장 • 지역가입자 • 자영자 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 및 지방공무원 • 법관, 경찰관 • 교육공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기복무 하사관 및 장교 	<ul style="list-style-type: none"> • 사립학교 교직원 	
급여 구조 (노령 연금)	보 험 료 율	평균소득월액의 9% (사업장 가입자 기준: 1998년 이후)	보수월액의 15% (본인 7.5%, 국가 7.5%)	보수월액의 15%(본인 7.5%, 국가 7.5%)	보수월액의 15% • 교원: 개인부담금(7.5%), 법인부담금(4.5%), 국가부담금(3.0%) • 사무직원: 개인부담금(7.5%), 법인부담금(7.5%)
	급 여 산 식	$1.8 \times (A+B) \times (1+0.05n)$	$(0.5 \times 0.02n) \times C$	좌동	좌동
	급 여 기 준	전기입자평균소득(A), 전기입기간평균소득(B)	최종소득(C)기준	좌동	좌동
	연금액 조 정	소비자물가상승률 (CPI) 기준	재직자보수기준 연동	좌동	좌동
누적기금 (십억원)	41,358 (1999년 6월말 현재)	4,784 (1998년 기준)	733(1997년 연간 재정적자)	3,190 (1997년말 현재)	
관장기구 (집행기관)	보건복지부 (국민연금관리공단)	행자부 (공무원연금관리공단)	국방부 (인사국)	교육부 (사학연금관리공단)	

자료: 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 국방부 내부자료.

국민연금관리공단, 『국민연금집년사』, 1998.에서 수정·보완

척하에 『적정부담·적정급여』 체계로의 전환이 연금개혁의 주요한 목적이었다.

그러나 동 개혁안을 1997년 9월 26일 국민투표에 발의한 결과 74.4%의 투표율(184만명 참여)에 투표자의 92.4%가 현행 조세 방식 제도로부터 퇴직저축방식으로서의 전환

에 반대한 반면, 투표자의 7.6%만이 찬성하였다.⁴⁾ 뉴질랜드에서의 연금개혁안 부결은 여기서 그치지 않고 신연금제도로의 개혁에

4) 小松 隆二, 「ニューズ-ランドにおける年金改革と國民投票」, 『海外社會保障情報』, No.124, Autumn 1998, pp.4~15.

대한 불만 등으로 내각이 붕괴되어 정권마저 바뀌는 결과를 초래하였다.⁵⁾

5. 우리 나라 공적연금제도 현황 및 문제점

우리 나라 공적연금제도는 1960년 공무원 연금을 시발로 1963년 군인연금, 1975년에는 사립학교교직원연금, 1988년 국민연금제도가 도입되어 시행되고 있다. 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 1988년부터 시행된 국민연금제도는 당연 적용 대상범위를 단계적으로 확대하여 1999년 4월부터 도시지역 자영자를 당연 적용 대상에 포함시킴에 따라 이른바 전국민연금시대가 열리게 되었다.

1960년 공무원연금을 시발로 약 40년만에 전국민을 대상으로 노후 소득보장체계를 구축하게 된 것은 뜻깊은 일이 아닐 수 없다. 그러나 이러한 긍정적인 면과 함께 우리나라 공적연금제도에 내재된 구조적인 문제점들의 해결을 위한 체계적인 접근이 필요한 시점이라고 판단된다. 우리나라 공적연금제도에 내재된 가장 심각한 문제로 『저부담·고급여』 체계에 기인하는 재정 불안정문제를 들 수 있겠다. 가장 최근에 도입된 국민연금을 제외한 특수 직역연금제도 모두가 심각한 재정불안정 문제에 직면해 있으며 이러한 재정불안정 현상은 공통적으로 보험료 부담 대비 급여수준(수익비)이 너무 높기 때문에 나타나고 있다. 1970년대 초반 수지

적자상태에 돌입한 군인연금의 경우 1997년 당해 연도에만 약 7300억원의 재정적자가 발생하였으며, 1998년부터 수지적자상태로 전환한 공무원연금은 2001년경 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 제도 시행의 역사가 짧은 사립학교교직원연금은 여타 직역연금에 비해 재정 상태가 양호한 편이나 『저부담·고급여』 속성으로 인해 2010년경 재정수지가 적자로 전환하여 2016년경 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다.

한편, 아직 제도 확대기에 있는 국민연금의 경우 가까운 장래에 재정 불안정 우려는 없으나 『저부담·고급여』 속성으로 인해 연금보험료를 대폭 인상하지 않는 한 장기적인 재정 불안정은 불가피한 실정이다. <표 5>는 우리나라 공적연금제도 중에서 상대적으로 급여 수준이 낮은 국민연금제도의 소득수준별 수익비를 보여주고 있다. 1998년 개정된 국민연금법에 근거하여 산출한 수익비에서도 모든 계층의 수익비가 1을 초과한다는 사실은 국민연금제도의 『저부담·고급여』 속성을 여실히 보여준다고 하겠다.⁶⁾

6) 국민연금제도의 장기적인 재정 안정성 확보 및 도시지역 자영자 확대와 관련한 제도 개선을 위해 1997년 설립된 『국민연금제도개선기획단』은 『저부담·고급여』 체계의 국민연금제도가 초래할 장기적인 재정 불안정 현상을 극복하기 위해 1998년 국민연금법 개정전 40년 가입기준 평균소득자의 경우 70%의 소득 대체율을 40%로 하향 조정할 것을 건의하였다. 그러나 1998년 1월 실시된 공청회에서 국민연금 급여수준 대폭 하락에 대한 시민·노동단체의 반발을 감안하여 정부는 당초 안에 비해 15% 상향 조정한 55% 연금 급여수준을 국회에 상정하였으나 국회에서의 심의 과정을 통해 60%로 상향 조정된 국민연금법 개정안이 1998년 12월 17일 국

5) 武田 眞理子, 「ニューズランドの年金改革と高齢者生活」, 『海外社會保障研究』, No.126, Spring 1999, pp.48~61.

표 5. 1999년 국민연금 신규가입자 수익비(가입기간 20년)

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

주: A는 전체가입자의 평균소득이며, 연금수급기간은 15년으로 가정하였음. 2009년까지는 국민연금법에 의한 보험료율을 적용하고 2010년 이후는 가정치 사용
 자료: 국민연금관리공단 내부자료, 1999. 윤병식, 「도시지역자 가입실태와 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제34호, 한국보건사회연구원, 1999. 7.에서 재인용

표 6. 해외 각국의 공적연금제도 변천 과정 유형별 정리¹⁾

(단위: %)

	노령인구 부양비 ²⁾	연금/국내총생산(GDP)	연금 보험료	가입 비율	연금수입 대비 재정 흑자(적자) ³⁾	연금부채 ⁴⁾ (GDP)
1 단계	5.7	0.6	8.0	15.7	47.1	5
2 단계	8.5	3.3	13.7	45.4	34.9	40
3 단계	18.9	8.5	24.6	89.4	-19.6	150
우리 나라	8.4	1.1	9.0	39.0	43.9	25

주: 1) 1~3단계 구분은 1980년대 후반부터 1990년대 92개 국가의 자료를 이용하였으며, 인구 구조 고령화에 따라 분류되었음.
 2) 노령인구 부양비는 65세 이상 인구 대비 15~64세 인구의 비율을 나타냄.
 3) 재정 흑자(적자)는 연금 기여액에서 연금지출액을 차감한 금액임.
 4) 연금부채는 현재 각국이 채택하고 있는 연금제도로부터 보장되는 급여의 현재 가치(a stylized estimate of the accrued public pension obligations to date)
 자료: 세계은행 내부자료, 1999.

한편 <표 6>은 전세계 90여 개 이상의 국

가를 인구 구조(노령화 정도)에 따라 3개 집단으로 분류하여 우리 나라가 어느 단계에 해당되어 있는지를 보여주고 있다. 노인부양비(Old Age Dependency Ratio) 측면에서 1997년 현재 8.4%의 노인부양비를 기록하고

회를 통과하였다. 이에 따라 연금보험료의 대폭적인 인상이 이루어지지 않는 한 『저부담·고급여』 체계를 유지하는 국민연금제도의 장기적인 재정 불안정은 불가피할 것으로 전망된다.

있는 우리 나라는 2단계에 해당하고 있다. 여러 가지 정황을 종합하면 우리 나라는 1 단계와 2단계 중간에 위치하는 것으로 파악되고 있으나, 머지않아 특수직역연금의 재정 불안정 문제는 심각한 사회문제로 대두될 전망이다.

특히 공무원연금의 경우 정년 단축에 따른 명예퇴직금지급과 관련하여 향후 예상되는 연금급여의 하락을 방지하기 위하여 조기퇴직신청 교육공무원이 급증하고 있어 교육공무원 수급에 커다란 차질이 예상되고 있다.⁷⁾ 성숙단계에서의 경제·사회적 효과에 대한 충분한 검토없이 공적연금제도의 급여 체계를 설계하는 것이 얼마나 커다란 휴유증을 가져올 수 있는지를 보여주는 대표적인 사례라 하겠다.

7. 시사점 및 결론

현재 전세계적으로 세계인구의 절반 이상이 사회보장제도의 보호에서 소외되어 있다. 인구구조의 급격한 노령화와 핵가족화 급진전에 따른 사적 부양기능의 공적 제도화는 피할 수 없는 시대적 요청과제이다. 우리 나라도 이러한 문제점에 입각하여 공적연금제도에 소외되어 있는 1000여 만명의 도시지역 자영자에게 금년 4월 국민연금제도를 확

대 적용하였다. 그러나 국민연금의 경우 『저부담·고급여』 체계를 유지한 채 도시지역 자영자에게 국민연금을 확대 적용함에 따라 장기적인 관점에서 연금재정의 불안정은 불가피할 것으로 전망되고 있다. 우리 나라의 경우 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사립학교 교직원연금, 군인연금)제도가 실질적인 의미에서 부과방식에 의해 운영되고 있기 때문에 중·장기적으로 심각한 재정 불안정이 예상되고 있다.

본 글에서는 부과방식 공적연금제도의 경우 이론적으로나 실증적으로나 급여수준이 한 번 확대되고 나면 정치적인 이유 등으로 인해 급여수준의 하향 조정 및 보험료 인상이 매우 어렵다는 것을 보여주고 있다. 현실적인 제약으로 인해 공적연금 재정이 파탄에 이르기 전까지는 근본적인 연금개혁이 매우 어려울 것이라는 전망을 간단한 모형 및 국·내외 실증 자료를 이용하여 강조하고자 하였다. 이러한 분석이 우리 나라 공적연금제도에 대해 시사하는 바는 연금 수급권과 관련하여 더 많은 이해 당사자가 생겨나기 전에 『적정부담·적정급여』 체계의 공적연금제도로 하루빨리 전환하는 것이 부과방식 속성을 지닌 공적연금제도의 안정적인 발전을 위한 최우선 과제라는 것이다. 본문

7) 교육공무원의 정년이 65세에서 62세로 하향 조정되는 과정에서 지급되는 명예퇴직금이 금년 이후부터는 지급되지 않을 것으로 전망됨에 따라 명예퇴직금 확보가 가능한 시점에서 조기 퇴직하려는 교육공무원이 급증하고 있음.