

## 공적연금과 사적연금의 균형적 발전을 위한 정책방안<sup>1)</sup>

바람직한 노후소득보장체계를 설계하기 위해서는 노후생활의 안정성, 노후소득의 충분성, 세대간·세대내 급여 및 부담의 형평성 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 공적연금 등 노후소득보장체계의 기능을 담당하는 제도들이 본연의 목적을 달성하기 위해서는 최우선적으로 노후소득보장기능을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 공적연금제도를 오래 전에 도입한 선진국들은 이미 공적연금의 과중한 부담 및 재정불안정으로부터 벗어나기 위해 공적연금과 사적연금의 균형적인 발전을 모색하고 있다. 본 글은 효과적인 노후소득보장체계 구축을 위해 공적연금과 사적연금의 균형적인 발전 필요성 및 대안제시에 목적이 있다.

尹錫明

한국보건사회연구원 책임연구원

### 1. 머리말

현재 전세계적으로 160개 이상의 국가가 특정 형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 전세계 거의 모든 국가들이 노후소득보장체계로서의 공적연금제도를 도

입하고 있음을 의미한다. 그러나 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입하였던 국가들의 경험이 시사하는 바는 노후소득보장체계에 대한 국가의 적극적인 개입이 동전의 양면과 같이 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 수반하고 있다는 것이다. 이들 국가들

1) 본 글은 한국보건사회연구원 연구보고서 99-09 『공적연금과 사적연금의 균형적 발전방안』을 요약한 것임.

이 공통적으로 직면하고 있는 문제점으로는 공적연금제도 재정불안정 문제를 들 수 있는데, 이는 대부분 기여율 대비 급여 비중의 과다, 즉, '저부담·고급여' 체계의 급여구조에 기인하고 있다.

이에 따라 우리보다 공적연금제도를 오래 전에 도입한 선진국들은 공적연금의 과중한 부담 및 재정불안정으로부터 벗어나기 위해 공적연금과 사적연금의 균형적인 발전을 통해 노령인구의 안정적인 노후생활을 보장하려 시도하고 있다.

본 글은 다양한 위험에 효과적으로 대응하기 위해서 포트폴리오 분산 차원에서도 다양한 소득원을 확보하는 것이 바람직할 것이라는 전제아래 효과적인 노후소득보장체계 구축을 위해 공적연금과 사적연금의 균형적인 발전 필요성 및 대안제시에 목적이 있다.

## 2. 공적연금과 사적연금의 균형적 발전 필요성

### 1) 적정 노후소득보장 관점

공적연금 등 노후소득보장체계의 기능을 담당하는 제도들이 본연의 목적을 달성하기 위해서는 최우선적으로 노후소득보장기능을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 이러한 목적달성의 지표로 흔히 소득대체율 개념이 사용되고 있다. 이에 따라 노후소득에 필요한 적정 소득대체율에 대한 논의가 국·내외에서 진행되어 오고 있으나, 적정 소득대체율 개념 자체가 특정 국가의 문화적·경제적 특성과 상당부분 연관되어 있기 때문에 모든 국가에 적합한 일률적인 소득대체율 수

준을 제시하는 것은 상당한 무리가 따를 수밖에 없다.

ILO는 30년 가입기준으로 연금급여의 소득대체율이 최소한 40%에서 55%에 달해야 한다고 규정(ILO 헌장 제102조)하고 있다. 이를 우리 나라 국민연금에서 채택하고 있는 40년 가입 기준으로 전환하면 53.5%에서 73.3% 수준에 해당한다. 적정 소득대체율이 높게 설정되는 경우 안정적인 노후소득원 확보차원에서의 긍정적인 효과가 예상되는 반면, 가입자의 보험료 부담 수준이 높아진다는 문제점이 있다. 이하에서는 우리나라의 노후소득보장체계에서 공적연금 및 사적연금이 담당하여야 할 적정 수준의 소득대체율을 산정해 보도록 한다.

### (1) 적정 노후소득대체율 산정

노후소득보장체계의 기본방향을 설정함에 있어서는 노후생활의 안정성, 노후소득의 충분성, 세대간·세대내 급여 및 부담의 형평성 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 일반국민들에 대한 노후생활의 안정성은 모든 국민에 대한 공적연금제도의 보편적인 적용을 통해 확보가 가능할 것이며, 노후소득의 충분성은 근로기간 동안 소득 수준과 비교하여 적정한 수준의 소득대체율이 보장됨으로써 달성 가능할 것이다. 이러한 관점에서 바람직한 노후소득보장체계 구축을 위해서는 최우선적으로 노후생활에 필요한 최저 소득대체율과 적정 소득대체율이 추정되어야 한다.

최저 또는 적정 소득대체율의 산정을 위해서는 최저생계비와 정상적인 생활을 영위

표 1. 최저생계비 산출내역

(단위: 원)

구 분	1인	2인	3인	4인
소 비 지 출 계	456,199	827,178	1,124,790	1,475,952
식 료 품	160,825	291,993	397,608	521,860
주 거 비	91,555	161,981	211,280	257,057
광 열·수 도	21,510	40,152	54,492	73,851
가 구·집 기	12,875	22,361	29,815	35,236
피 복·의 료	27,981	49,880	65,695	79,078
보 건·의 료	20,514	36,468	47,865	56,982
교 육·교 양	16,641	40,413	76,072	166,407
교 통·통 신	33,174	59,363	76,823	90,791
기 타 소 비	71,126	125,838	166,872	196,963
비 소 비 지 출 계	19,463	48,429	73,726	114,114
조 세 액	0	13,035	23,748	48,377
사 회 보 장	18,847	34,161	48,129	62,655
기 타 비 소 비	617	1,233	1,850	3,083
최저임금심을 위한 생계비	475,662	875,607	1,198,516	1,590,067

자료: 유경준, 『1998년 최저임금심을 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 1998.

표 2. 표준생계비 산출내역

(단위: 원)

		단신가구	2인가구	3인가구	4인가구
소	식 품 비	189,823	323,472	478,226	637,755
	주 거 비	128,542	214,425	278,875	362,376
비	광 열·수 도	60,819	77,753	94,301	98,594
	가 구·집 기	35,210	77,014	82,224	97,277
지	피 복·신 발 비	73,593	144,771	170,211	205,701
	보 건·위 생 비	42,314	95,055	120,051	145,801
출	교 육 비	20,000	20,000	137,012	212,683
	교 통·통 신 비	57,745	73,570	73,570	78,405
	교 양·오 락 비	139,500	178,550	180,767	210,767
소 비 지 출 계		747,546	1,204,610	1,615,237	2,049,359
비 소 비 지 출	저 축	99,463	99,463	99,463	70,379
	조 세 공 과 금	68,785	119,898	189,398	337,518
도시근로자 생계비		915,794	1,423,971	1,904,098	2,457,256

자료: 한국노동조합총연맹, 『도시근로자 생계비』, 1999.

하기 위한 표준생계비에 관한 자료가 필요하다. 여기서 표준생계비란 한 사회에서 보편적이고 정상적인 문화생활을 하면서 건강하게 사는 데 드는 비용을 의미한다. 한편, 생계비는 크게 실태생계비와 이론생계비로 구분된다. 실태생계비는 각 가구가 현실생활의 필요에 의하여 지출한 실제 비용으로 통계청의 『도시가계조사』가 이에 해당한다. 반면에 이론생계비는 이론적으로 각 가구에 필요한 재화 등의 표준적인 수량을 설정하여 필요생계비를 산출하는 것을 말한다.

대표적인 이론생계비로는 한국노총의 『도시근로자생계비』와 민주노총의 『표준생계비』, 한국노동연구원의 『최저임금심의를 위한 생계비 연구』 등이 있다. <표 1>은 최저생계비, <표 2>는 표준생계비에 대한 자료를 각각 제공하고 있다.

노후소득보장체계와 관련된 소득대체율 산정에 대한 선행연구로는 오영수 외(1998)가 있다.<sup>2)</sup> 오영수는 1996년 한국노총의 『도시근로자생계비』와 민주노총의 『표준생계비』, 한국노동연구원의 『최저임금심의를 위한 생계비 연구』에 기초하여 55세 이상 인구의 최저 소득대체율과 적정 소득대체율을 산정하였다. 소득대체율을 산정함에 있어 오영수는 한국노동연구원의 『최저임금심의를 위한 생계비 연구』를 다음과 같은 방식으로 수정하고 있다. 55세 이상 연령층의 지출항목 중 교통·통신비는 퇴직으로 인해 평균 연령층

보다 50% 수요가 감소할 것으로 가정하였으며, 주거비는 이들 연령층의 자가 보유비율이 높을 것이라 판단하여 70% 수준으로 하향 조정하였다. 반면 보건의료비 항목은 평균 연령층 이상 소비할 것으로 예상하여 일정부분 상향조정하고 있다.

그러나 <표 3>에 예시되고 있는 통계청 발간 『1998년 도시가계연보』의 연령계층별 소비지출의 품목별 구성비에 의하면 55세 이상 가구의 교통·통신비, 보건의료비는 여타 연령층에 비해 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실을 바탕으로 한국노동연구원의 『최저임금심의를 위한 생계비 연구』를 55세 이상 가구의 최저생계비로, 한국노총의 『도시근로자생계비』를 표준생계비로 이용하여 각각의 경우에 있어 소득대체율을 산정해 보기로 한다.<sup>3)</sup>

<표 4>는 『1998년 도시가계연보』에 수록되어 있는 가구주 연령계층별 가처분소득, 흑자액, 흑자율, 평균소비성향을 보여주고 있다. 일반적으로 알려진 것과 달리 55세 이상 가구의 소비성향이 모든 연령계층의 평균소비성향에 비해 낮지 않다는 점이 특징으로 나타나고 있다. 이제 퇴직전 최종소득 대비 최저생계비 비율과 표준생계비 비율을

2) 오영수·이경희, 『사회환경 변화와 민영보험의 역할 (III): 연금개혁과 보험회사의 역할』, 보험개발원 보험연구소, 1999.

3) 이하에서 유도되는 최저소득대체율 및 적정소득대체율은 특정 이론을 기초로 산정되는 것이 아니며 그렇게 할 필요도 없을 것이라는 것이 필자의 판단이다. 일반적으로 수용 가능한 임의적(ad-hoc)인 가정을 적용하여 최저소득대체율 및 적정소득대체율에 대한 개략적인 추정치를 산정함으로써 노후 소득보장체계 구축, 구체적으로 공적연금과 사적연금의 역할분담에 대한 시사점을 얻으려는 것이 주된 목적이기 때문이다.

표 3. 연령계층별 소비지출의 품목별 구성비

(단위: 명, 천원, %)

구 분	평균	-24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55세+
가구인원수	3.61	2.58	3.01	3.54	3.97	3.93	3.84	3.67	3.31
소비지출	1,297.9	848.4	1,094.2	1,182.6	1,240.8	1,389.6	1,562.0	1,553.6	1,375.6
소비지출구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
식료품 (외식)	27.6 ( 9.4)	27.7 ( 10.8)	28.0 ( 11.5)	27.9 ( 9.6)	28.8 ( 9.2)	26.7 ( 8.1)	25.9 ( 8.8)	26.6 ( 9.9)	28.2 ( 9.7)
주거	3.5	6.0	3.6	3.0	3.6	3.3	4.1	3.5	3.5
광열·수도	5.4	5.9	5.5	5.5	5.7	5.4	5.0	5.1	5.6
가구가사용품	3.9	3.5	4.6	5.5	4.1	3.1	2.8	3.3	3.1
피복·신발	5.4	7.5	6.5	5.4	5.1	5.5	5.3	4.9	5.4
보건의료	4.4	3.2	5.5	5.1	4.1	3.9	4.1	3.8	4.9
교육	10.7	5.7	2.9	6.2	11.7	16.2	18.3	13.3	5.7
교양·오락	4.5	6.2	5.4	4.7	4.8	4.3	3.9	3.9	4.3
교통·통신 (개인교통)	14.6 ( 8.0)	15.5 ( 4.5)	17.6 ( 9.4)	16.4 ( 10.1)	14.0 ( 8.4)	14.1 ( 8.3)	12.4 ( 6.0)	13.7 ( 6.2)	13.3 ( 6.3)
기타소비지출 (잡비)	19.9 ( 15.3)	18.7 ( 12.1)	20.4 ( 14.8)	20.2 ( 15.5)	18.1 ( 13.8)	17.4 ( 13.5)	18.1 ( 14.3)	21.9 ( 17.3)	26.1 ( 21.1)

자료: 통계청, 『1998년 도시가계연보』, 1999.

표 4. 연령계층별 흑자액(율) 및 소비성향

(단위: 천원, %)

구 분	가처분소득	흑자액	흑자율	평균소비성향
평 균	1,894.7	596.9	31.5	68.5
- 24세	1,304.6	456.2	35.0	65.0
25~29세	1,634.8	540.6	33.1	66.9
30~34세	1,803.3	620.7	34.4	65.6
35~39세	1,855.1	614.3	33.1	66.9
40~44세	2,020.7	631.2	31.2	68.8
45~49세	2,057.7	495.7	24.1	75.9
50~54세	2,210.7	657.1	29.7	70.3
55세 +	1,984.2	608.5	30.7	69.3

자료: 통계청, 『1998년 도시가계연보』, 1999.

산정해 보도록 한다.

〈표 4〉에서 50~54세 연령 가구의 가처분 소득에 대한 〈표 1〉 3인 기준 소비지출계(비

소비지출은 제외), 즉, 최저생계비 비율은 50.9%(=1,124,8천원÷2,210.7천원) 수준이다. 반면 〈표 2〉 한국노총의 3인 가구 기준 표

준생계비의 최종소득(50~54세 연령)에 대한 대체율은 73%(=1,615.2천원÷2,210.7천원) 수준이다. 즉, 대략적인 계산 결과에 의하면 최저생계비를 위한 최저 소득대체율은 51%, 적정 소득대체율은 73%로 나타나고 있다. 이 수치는 ILO가 30년 가입기준으로 제시하고 있는 소득대체율을 40년 가입기준으로 전환하는 경우의 53.5~73.3%과 매우 유사한 수준이다.

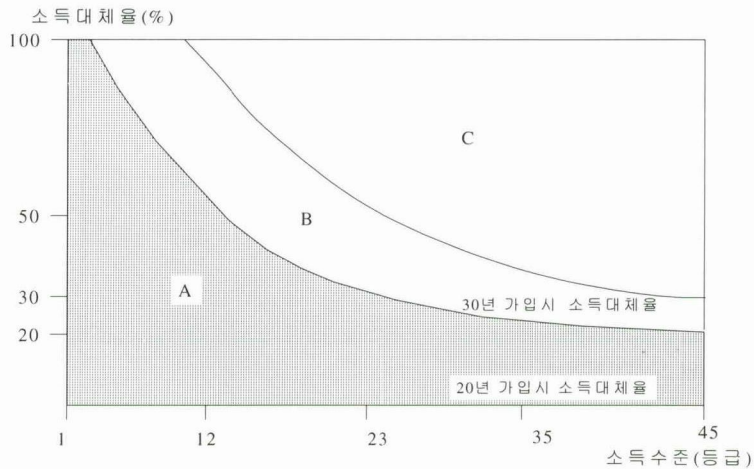
(2) 공·사연금의 균형적 발전 필요성

소득계층별로 상당한 편차가 존재할 것이라는 현실적인 제약을 인정하면서 지금까지의 논의를 바탕으로 적정 노후소득 수준을 산정하면 대략 근로기간 소득의 70~80%가 될 것으로 판단된다. 그러나 소득재분배 기능이 도입되어 있는 국민연금에서 고소득층

의 소득대체율은 매우 낮은 수준을 보이고 있다. [그림 1]에서 C로 표시되는 부분은 공적연금제도가 보장할 수 없는 소득대체율이다. 고소득층의 경우 그림에서처럼 C의 비중이 매우 높은 것으로 나타나 적정 소득대체율 확보를 위한 다른 대안이 필요하다.

이러한 소득대체율을 공적연금제도가 보장하는 경우 수지상등의 원칙에 따른 노사 보험료 부담수준은 근로소득의 17% 이상이 될 것으로 예상된다. 현재 노사가 공동으로 부담하는 국민연금의 부담률이 9%임에 비추어 적정수준의 소득대체율 보장을 위해서는 대폭적인 보험료 인상이 불가피하다. 그러나 현재 우리나라의 조세 부담률 및 사회보장세 부담률을 고려하는 경우 일반 국민들의 부담 능력의 한계로 인해 지속적인 사회보장 보험료 인상이 불가능할 것으로 판단된다.

그림 1. 국민연금의 소득대체율



바람직한 노후소득보장체계의 기본 방향으로 노후생활의 안정성, 노후소득의 충분성, 세대간·세대내 급여 및 부담의 형평성 등을 종합적으로 고려하는 경우 현재 공적연금제도가 제시하는 연금 급여수준을 하향 조정하는 대신 부족한 노후소득을 사적연금이 대체하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## 2) 연금재정방식 관점

공적연금제도 재원조달 방법에는 적립방식과 부과방식의 두 가지가 있다. 적립방식은 공적연금 가입자가 지불하는 보험료 또는 사회보장세를 적립하여 조성된 기금을 연금급여로 충당하는 방식이다. 이에 반해 부과방식은 현재 근로세대에게서 각출된 보험료 또는 사회보장세를 퇴직자들의 연금재원으로 사용하는 방식으로 현재의 근로세대가 다음세대에 의해 부양될 것을 암묵적으로 전제하고 있다. 이 두 가지 방법 중 어느 것이 공적연금제도의 효과적인 재정방식인가에 대한 논란이 아론(Aaron)이 증명한 사회보험 패러독스(Social Insurance Paradox, 1966) 이후 계속되고 있다.

아론은 인구성장률과 임금성장률의 합이 이자율보다 클 경우 적립금을 보유하지 않는 부과방식 연금제도가 적립방식 연금제도에 비해 개인의 후생을 증가시킨다는 사회보험 패러독스를 증명하였다. 이하에서는 노동력 증가율, 노동생산성 증가율, 퇴직인구 및 연금급여 실질가치의 증가율, 연금자산 실질수익률의 상호관계를 비교하는 아론의 테스트(Aaron test; Aaron, 1966)를 이용하여

특정 국가에 있어 부과방식과 적립방식 연금제도의 지속 가능성 여부를 검토해 보기로 한다.

주요 국가들에 대해 아론의 테스트를 적용하고 있는 <표 5>에 의하면 연금급여가 노동생산성 성장률에 비례하여 증가하는 경우 주요 국가들의 부과방식 연금제도가 지속 가능하지 않을 것임을 시사하고 있다. 단, 영국의 국가 연금제도처럼 연금의 실질성장률이 증가하지 않는 경우에는 장기적으로 지속 가능한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이것은 국가 평균소득의 비율로서 국가 연금이 시간의 경과에 따라 지속적으로 하락할 것임을 시사한다. 부가적으로 <표 6>은 일본을 제외하고는 연금자산의 실질수익률이 노동력과 임금 생산성 증가분에 대한 예측치의 합을 초과하고 있기 때문에 적립방식이 부과방식보다 일반적으로 높은 수익률을 달성할 것임을 암시하고 있다.

<표 5>에서는 우리 나라에 대한 Aaron의 Test 결과도 보여주고 있다. Aaron의 Test를 적용하기 위한 자료의 제약에도 불구하고 국민연금 장기재정추계에 사용되고 있는 예측 변수를 이용하여 국민연금제도에 이를 적용하면, 연금급여를 생산성 증가에 연동시키는 경우 장기적으로 부과방식 연금제도가 지속 불가능할 것이라는 예측이 가능하다. 기본적으로 부과방식 속성을 내포하고 있는 우리 나라의 공적연금제도를 장기적인 관점에서 지속 가능한 제도로 전환하기 위해서는 점차적으로 ‘적정부담·적정급여’ 형태로 전환하여야 할 것이나, 가입자들의 부담능력

표 5. 21세기 주요국가들의 연금제도 지속가능성 여부 검증<sup>1)</sup>

해당 국가	(해당 항목의) 성장률			연금 자산의 실질 수익률	부과방식제도의 지속 가능성 여부		적립방식제도의 지속 가능성 여부	
	노동력	노동 생산성	퇴직 인구		연금급여가 생산성에 비례하여 증가하는 경우	연금급여의 실질가치가 증가하지 않는 경우	연금급여가 생산성에 비례하여 증가하는 경우	연금급여의 실질가치가 증가하지 않는 경우
영국	0.0	2.1	0.7	6.3	불가능	가능	가능	가능
독일	-0.7	2.5	0.8	5.5	불가능	가능	가능	가능
네덜란드	-0.3	2.1	1.2	4.3	불가능	가능	가능	가능
스웨덴	0.1	1.8	0.6	2.8	불가능	가능	가능	가능
미국	0.4	1.6	1.4	3.9	불가능	가능	가능	가능
캐나다	0.4	2.6	1.7	4.1	불가능	가능	가능	가능
일본	-0.6	4.1	1.4	2.9	불가능	가능	불가능	가능
한국 <sup>2)</sup>	1.5	3.0	5.2	3.0	불가능	가능	가능	가능

주: 1) 노동력 증가율과 노동생산성의 합이 퇴직인구 및 연금급여 실질가치의 증가율 합을 초과하는 경우 부과방식 연금제도가 지속 가능하며, 연금자산의 실질수익률이 연금급여의 실질가치 증가율을 초과하는 경우 적립방식 연금제도가 지속 가능함. 또한 연금자산에 대한 실질수익률이 노동력 및 노동생산성 증가율의 합을 초과하는 경우 적립방식이 부과방식제도보다 연금 급여 지급 수준 차원에서 우월함.

2) 우리나라의 경우는 2030년을 기준으로 하였음. 노동력 증가는 한국노동연구원 자료를 이용하였으며, 이자율, 임금상승률 및 물가상승률은 국민연금관리공단 재정추계 자료를 이용하였음.

자료: 한국노동연구원, 『한국 경제의 중장기비전 공청회 자료: 인구·노동 부문(취업자 증가율 자료)』, 1999. 국민연금관리공단, 재정 추계 내부자료(이자율, 임금상승률, 물가상승률), 1999.

United Nations, *World Population Prospects: The 1998 Revision*, 1999.

David Blake and Michael Orszag, *Towards a Universal Funded Second Pension*, 1997.

을 감안하는 경우 연금급여수준 하락이 불가피할 것으로 전망된다.

### 3) 세대간 회계(Generational Accounting) 관점

#### (1) 세대간 회계 개념의 개요

세대간 회계는 정부 재정정책의 장기적인 지속 가능성 및 재정 부담에 있어 세대별 공평성 분석을 위해 Kotlikoff(1991)에 의해 비교적 최근에 개발된 방법이다. 세대간 회계에서는 정부가 발행한 채권, 즉, 정부의

부채인 국채(government bills)의 세대별 부담 비율 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 예산계약식은 다음과 같이 표시될 수 있다.

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)

= 미래 정부 지출의 현재가치(present value of future government consumption) + 현재 정부 순부채 잔액(stock of current government net debt)

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 일생동안 순이전지출(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 개혁방향에 많은 시사점을 제공할 수 있다.

(2) 외국의 세대간 회계 계산사례 및 공적연금에서의 함의

1990년대 초 고안된 세대간 회계는 10년도 채 못되어 전세계적으로 상당한 호응을 얻고 있는 개념으로서 이미 미국 정부의 '미국 정부예산(Budget of the United States Government)'에 도입되었으며, 노르웨이, 이태리, 일본, 뉴질랜드 등에서 장기적인 재정건전성 분석을 위해 사용하고 있다. 국제통화기금(IMF)은 스웨덴의 세대간 회계, 세계은행은 태국의 세대간 회계를 계산하였으며, 일반 학계에서는 독일, 캐나다, 호주의 경우

표 6. 국가별 세대간 회계(Generational Accounts) 현황

(단위: %)

생 산 성 증 가			1%			1.5%			2%		
시 간 할 인 율			3%	5%	7%	3%	5%	7%	3%	5%	7%
미 국	남성	현세대	191	105	58	217	121	66	245	139	76
		미래세대	384	226	151	422	243	157	468	262	164
		세대간 불균형	102	115	161	95	100	137	91	89	117
	여성	현세대	92	64	39	95	72	43	92	79	49
		미래세대	186	138	101	185	143	103	177	149	106
		세대간 불균형	102	115	161	95	100	137	91	89	117
독 일	남성	현세대	311	168	91	362	197	107	419	231	126
		미래세대	390	211	103	446	250	126	505	293	152
		세대간 불균형	25	26	13	23	27	18	20	27	22
	여성	현세대	133	78	44	150	90	51	166	104	60
		미래세대	166	98	50	185	114	60	200	131	72
		세대간 불균형	26	26	13	23	27	18	20	27	22
이 태 리	남성	현세대	102	54	22	114	65	29	122	77	36
		미래세대	433	340	316	465	354	306	508	374	306
		세대간 불균형	326	533	1336	310	446	970	315	385	741
	여성	현세대	19	14	2	12	17	5	-1	19	8
		미래세대	79	88	26	51	93	50	-5	94	65
		세대간 불균형	327	532	1333	310	446	976	-325	385	737
노 르 웨 이	남성	현세대	181	97	54	207	110	61	235	126	69
		미래세대	299	130	48	376	171	72	466	216	98
		세대간 불균형	64	34	-13	79	53	16	94	68	39
	여성	현세대	42	35	25	38	37	26	28	38	26
		미래세대	70	47	22	69	57	31	55	65	40
		세대간 불균형	66	35	-12	82	55	17	98	72	53
스 웨 덴	남성	현세대	272	136	75	317	156	84	371	180	95
		미래세대	333	185	116	372	204	123	414	277	132
		세대간 불균형	23	36	56	18	31	47	12	26	40
	여성	현세대	134	72	42	153	81	47	175	92	52
		미래세대	165	98	66	180	107	69	196	116	73
		세대간 불균형	23	36	56	18	31	47	12	26	40

주: 1) 소득 증가를 고려한 불변가격으로 1993년 명목환율을 이용하여 US 달러로 환산한 금액임.

2) 기준연도에 새로 태어난 세대임.

3) 세대간 불균형(generational imbalance)은 현재가치로 성장이 고려된 현세대와 미래세대 구성원의 전생애 순지출의 차액을 현세대 순지출의 백분율로서 계산한 것임. 현세대가 유리한 경우 세대간 불평등은 양(陽), 균형인 경우 0, 미래세대에게 유리한 경우는 음(陰)임.

4) 2030년에 인구 출산율이 인구 대체율에 도달할 것이란 세계은행의 추계를 이용한 결과임.

자료: Leibfritz, Rseveare, Fore and Wurzel, *Ageing Population, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?*, OECD Working Paper No.156, 1995.

를 계산하였다.

〈표 6〉은 다양한 생산성 증가율, 시간 할인을 가정 하에서 미국, 독일, 노르웨이, 이태리, 스웨덴 5개국의 세대간 회계 계산 결과를 보여주고 있다. 계산 결과는 만약 현재 재정정책 기조가 바뀌지 않는다면 세대계정을 산출한 5개국 모두 미래세대는 현세대에 비해 상당한 규모의 세금을 초과 부담할 것으로 예상되나 미래세대의 초과부담 규모는 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다.

이태리의 경우 5%의 시간 할인율과 1.5%의 소득(생산성) 증가율 가정에서 계산된 결과에 의하면, 미래세대는 기준세대(1993년에 태어난 세대)에 비해 순조세를 5배 이상 더 부담해야 하는 것으로 나타나 이태리 정부의 현 재정정책들은 장기적으로 지속 불가능한 것으로 판명되고 있다. 미국과 노르웨이의 경우 미래세대는 현세대보다 100%, 50%의 순조세를 추가 부담해야 하는 것으로 나타났다. 반면 독일과 스웨덴의 경우 현재의 정책이 지속된다고 할지라도 미래세대는 단지 25%, 30%의 순조세를 추가 부담하는 것으로 나타나 세대간의 불평등이 제일 적은 것으로 나타나고 있다.

세대간 불평등의 주된 원인은 인구문제로부터 기인하는 것으로 알려져 있다. 인구구조의 변화가 없다는 가정 하에서는 조사 대상 국가들 모두에 있어 세대간 불평등 문제가 상당부분 해소되며, 독일의 경우에는 미래세대의 부담이 오히려 적어진다. 인구구조 변화 외에도 생산성 증가율, 시간 할인율의 변화에 따라 세대간 불평등 정도에 많은 차

이가 생겨난다. 이러한 문제점에도 불구하고 세대간 회계는 특정 국가의 재정정책에 대한 바람직한 방향을 제시할 수 있다는 점에서 많은 호응을 얻고 있는 실정이다. 세대간 회계가 특정국가의 재정정책에 대해 시사하는 바는 이미 정부부채가 매우 높은 국가들의 경우 재정정책의 건전성을 유도하는 방향으로 정부정책을 전환시킬 경우에만 세대간 불평등의 문제가 해결될 수 있다는 점이다. 연금 급여수준의 삭감, 연금 보험료의 인상, 일반 재정지출의 삭감 및 조세 인상 등이 세대간의 불평등을 해소시킬 수 있을 방안으로 제시되고 있다.

그러나 공적연금제도가 성숙단계에 도달하여 보험료 인상 및 급여수준의 삭감이 수월하지 않다는 것은 이미 오래 전에 연금제도를 도입한 국가들이 공통적으로 겪고 있는 현상이다. 이러한 맥락에서 성숙단계에 도달하기 전에 공적연금제도의 비중을 적절한 수준으로 조정할 필요성이 생겨나며 이를 위해 노후소득보장체계에서 공공부문과 민간부문이 일정부분 역할을 분담하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 바람직한 노후소득보장체계 구축방향

바람직한 노후소득보장체계의 첫 번째 대안으로는 다양한 소득원으로부터 노후소득을 충당하되 공적부조 성격의 기초소득보장 개념을 도입하고 급여방식에서는 확정각출제도와 확정급여제도를 혼용하는 것이다. 이러한 문제 의식 하에 바람직한 노후소득보

장체제로 <표 7>과 같은 4층 체계(four tiers)를 제시할 수 있다.

1층(1st tier)은 보편적으로 적용하나 자산 조사를 실시하는 최저소득보장(a minimum anti-poverty) 성격의 공적부조를 들 수 있다. 이러한 성격의 공적부조는 『국민기초생활보장법』의 효과적인 운용을 통해 달성될 수 있을 것이다. 순수한 공적부조 성격의 『국민기초생활보장법』 외에 일정기간 공적연금제도에 가입한 저소득층 근로자의 연금급여가 최저생계비에 미달하는 경우 자산조사를 통해 최저생계비 수준의 연금급여를 제공하는 공적부조형식의 최저연금제도를 도입하도록 한다. 최저연금제도 재원은 정부 일반재정으로부터 충당하여 가입자 기여금을 주요 수입원으로 하는 공적연금의 재원과는 별도로 운영하도록 한다. 이는 사회보험 원리에 입

각한 공적연금제도에 가급적 사회정책 기능을 배제함으로써 사회보험으로서 공적연금 본연의 목적을 달성하기 위함이다.

2층(2nd tier)은 적정 수준(생애평균소득의 40~50%를 제공)의 임금대체율을 보장하는 강제적용의 부과방식 속성(partially funded)의 공적연금제도로 물가상승에 대한 연금급여의 완전 연동 및 고소득층에 대해 연금급여의 상한을 설정한다. 여기서 부과방식 속성의 연금제도를 상정하는 이유는 정의상 통상적으로 공적연금제도가 채택하고 있는 확정급여(defined benefit) 방식에서는 급여를 지급하기에 충분한 기금이 적립되기 어려울 것이라는 현실을 받아들이고 있기 때문이다. 따라서 2층 체계가 순수한 부과방식으로 운용되어야 한다는 것을 의미하는 것이 아님을 주목하여야 한다.

표 7. 바람직한 노후소득보장체계

층	특 성	급여 및 재원	개 요
1층 (1st tier)	최저소득보장(anti-poverty) 성격의 공적부조 최저연금제도 도입	자산조사를 통한 대상자 선정, 정부 일반재정으로부터 재원 조달	주요 소득이 없는 사람들을 위해 최저생계비 제공
2층 (2nd tier)	공적연금: 정부운용, 강제적용, 확정급여	부과방식 속성의 확정급여, 강제 적용의 공적연금	기여자에게 적절한 소득 대체율 보장(생애평균소득의 40~50%를 제공), 연금급여를 물가에 연동
3층 (3rd tier)	기업연금: 민간운용, 확정각출	확정각출로 급여의 일정 수준까지 강제 적용	민간 보험자가 운영하되, 연금의 형태로 급여 지급
4층 (4th tier)	추가 소득비례 연금: 민간운용, 확정각출	확정각출의 형태로 임의적용, 기여율의 상한 없음.	민간 기금 운용자에 의해 운용, 세금혜택 부여

주: 최근 세계은행에서 권고하는 4층의 다층소득보장체계는 최저소득보장 성격의 공적부조가 0층(zero pillar)으로 분류되고 있음. 그러나 ILO(2000년 출간 예정)는 세계은행의 0층을 1층으로 분류하고 있음. 본고에서는 ILO의 분류 방식을 따르고 있음.

소득수준의 적정성을 고려하기 위해 법정 퇴직금(1년당 1개월치 평균임금)에 해당하는 보험료(8.3%)를 기준으로 퇴직일시금의 기업 연금화를 산정해 보면, 소득대체 수준은 약 25% 내외가 될 것으로 예상된다. 따라서 국민연금과 기업연금을 합한 총소득대체율은 85% 수준이 되어 소득대체율이 지나치게 높아지게 될 것으로 전망된다. 왜냐하면, 일반적으로 퇴직전과 유사한 생활수준유지를 위해 필요한 소득수준은 퇴직전 소득의 60~70%수준으로 추계되고 있기 때문이다.

한편 보험료부담의 적정성을 고려하면 현재 기업주의 국민연금 및 퇴직금에 대한 기여율은 총 임금의 최소 12.8%(국민연금 사용자 부담분 4.5% + 법정퇴직금기여율 8.3%) 수준에 달하고 있다. 국민연금의 경우 향후 수지균형을 맞추기 위해서는 보험료 수준이 현행 9%에서 17% 이상까지 인상이 되어야 할 것으로 전망되는 바, 이 경우 기업주의 연금·퇴직금에 대한 부담수준은 임금의 18% 이상까지 늘어나게 될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 사용자의 보험료 부담수준은 고용비용증대를 통해 고용회피의 유인을 제공하게 될 뿐 아니라, 장기적으로 생산비용 증대에 의한 국가경쟁력의 약화를 초래하게 될 우려가 있다. 이에 따라 국민연금의 소득 대체율을 생애평균소득 기준으로 40~50% 선으로 하향 조정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 공무원연금 등 특수직역연금은 신규 임용자를 중심으로 현재의 국민연금 가입자 급여수준으로 급여를 통일시키되 퇴직수당

의 급여수준을 적정수준으로 인상하는 것이 바람직할 것이다. 단, 퇴직수당의 재원은 연금재정과 별도로 정부의 일반재정에서 충당하는 것이 보험원리 및 사용자 책임원리 측면에서 보다 바람직할 것으로 판단된다. 특수직역연금제도의 경우 기존제도에서 발생한 채무는 국가인증채권(recognition bond) 발행 또는 공기업민영화 등을 통해 필요한 재원을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

3층(3rd tier)은 공적연금제도의 역할을 보완하며 민간부문이 운영하는 완전적립방식의 확정각출(defined contribution)제도를 도입하도록 한다. 확정각출형태로 일정 수준까지 강제 적용, 민간 보험자가 운영하되, 연금의 형태로 급여를 지급하도록 한다. 사외적립의 개인계정을 통한 확정각출제도로 민간 금융기관이 3층 제도를 운영하는 경우 기업연금 제도 도입에 대한 일반 근로자의 저항이 적을 것으로 예상된다. 그러나 대부분의 기업에서 퇴직금이 사내 적립되고 있다는 현실을 감안하여 제반 여건이 양호한 대기업 위주로 점진적인 전환이 이루어지도록 정책당국이 철저히 감시하고 규제하여야 할 것이다. 그러나 여러 가지 제반 여건이 열악한 중소기업에 대해서는 최근 영국에서 도입하고 있는 유동연금(stake-holder pension)과 같은 제도를 우리 실정에 맞게 설계하여 도입하는 방안도 신중히 검토해볼 필요가 있을 것이다.


4층(4th tier)은 확정각출의 형태로 임의적용을 원칙으로 하되, 기여율의 상한을 철폐하여 가입자의 개인적인 능력 또는 취향에

따라 결정하도록 한다. 기금운용은 민간금융 기관에서 담당하되 연금의 특성상 장기간에 걸쳐 기여와 급여가 진행되기 때문에 기금운용 및 해당 금융기관에 대한 정책 당국의 철저한 규제와 감시가 필요할 것이다.

지금까지 언급된 4층 노후소득보장체계는 연금제도에 내재된 위험을 분리하는 장점이 있다. 즉, 공공부문에서 확정급여제도를 관리함에 따라 파생되는 위험과 확정각출제도에 내재된 경제환경 변동에 따른 수익률 변화의 위험을 분리할 수 있다. 특히, 확정급여제도를 통해 중산층 근로자들에게 최소한의 보증된 소득을 제공할 수 있다는 장점이 있다.

노후소득보장체계의 두 번째 대안으로 명목확정각출제도의 도입을 상정해 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 명목확정각출제도는 기본적으로 확정각출제도와 매우 유사하여 근로기간동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목 계정에 적립된다. 근로자의 퇴직시점에 근로기간동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 연금으로 전환하는 방식을 채

택한다. 명목확정각출제도의 경우 적립기금에 부가되는 이자율로 시장이자율이 아닌 다른 지표가 사용될 수 있다는 점에서 전통적인 확정각출제도와 중요한 차이가 있다. 스웨덴, 이탈리아, 폴란드 등 명목확정각출제도 채택 국가들은 GDP 성장률 또는 임금성장률 등을 이자율로 상정하고 있다. 명목확정각출제도를 도입하는 경우 국가가 동 제도의 관리운영 주체로 가입자들에게 강제 적용할 수 있기 때문에 부과방식 속성을 지닌 공적연금제도를 운영하고 있는 국가들의 연금개혁 수단으로 매력적일 수 있을 것이다.

명목확정각출제도에서는 연금액이 기대여명에 의해 계산되기 때문에 장수(longevity)의 위험이 연금 가입자와 연금 수급자에게 전가되는 반면, 특정 국가의 경제상황을 연금급여에 반영할 수 있기 때문에 세대간 경제성장의 과실을 공유할 수 있다는 장점이 있다. 연금재정 불안정이 심각한 특수지역연금제도 개선방안으로 명목확정각출제도를 적극 검토할 필요가 있다고 판단된다. 

4) 명목확정각출제도(Notional Defined Contribution: NDC)에서는 가입자들의 기여(contribution)와 기여액에 누적되는 이자의 합계가 명목적으로 개인계정(individual account)에 귀속되지만 실제로는 개인계정에 기여액 모두가 적립되지 않는다는 의미에서 명목적(notional)이라는 용어를 사용하고 있다. 연금개혁을 필요로 하는 국가들의 경우 대부분 '저부담·고급여'에 따른 재정불안정 해소가 개혁의 주목적이나, 급여수준 하향조정, 또는 보험료 수준 상향 조정을 통한 재정 안정화 노력을 시도하는 경우 가입자들의 반발로 인해 연금개혁을 단행하기 어려운 것이 각 국의 현실이다. 명목확정각출제도는 가입자 개인계정 도입을 통해 가입자 부담수준과 지급받을 급여수준 사이에 보다 직접적인 관계를 구축할 수 있음에 따라 연금제도 개혁에 따른 정치적 반발의 완화가 가능할 수 있을 것이라는 측면에서 최근 관심이 집중되고 있는 제도이다.