

연금 개혁의 '제 3의 길'

스웨덴의 명목확정기여방식 연금개혁과 한국에의 도입 필요성*

양 재 진**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 논의 : 연금개혁의 양대 대립적 모형과 중도적 대안
- III. 경험적 논의 : 스웨덴의 1999년 연금 개혁
- IV. 실천적 논의 : 명목확정기여 방식을 통한 한국 연금개혁
- V. 결 론

〈요 약〉

연금 개혁의 패러다임은 크게 부분적인 모수적 개혁과 전면적인 민영화 개혁으로 대분되는데, 전자는 장기적 재정 안정성을 도모하기 어렵다는 점에서, 후자는 연금 급여의 안정성을 담보하기 어렵다는 점에서 비판을 받고 있다. 스웨덴에서 1999년에 새로이 도입된 명목확정기여방식에 의한 연금 개혁은 앞의 두 패러다임의 장점만을 취한 '제 3의 길'로 볼 수 있는데, 본 논문은 명목확정기여방식의 특징들을 먼저 이론적으로 살펴본 후, 스웨덴에서 실제로 어떻게 적용되었는지를 살펴본다. 기여와 급부를 명확하게 연계시키는 확정기여방식에 부과방식의 재정운영과 공적 관리를 결합한 명목확정기여 연금제도는, 장기적 재정 안정은 물론 안정적인 연금 급부를 제공할 수 있는 제도적 기초를 제공해준다고 평가할 수 있다. 나아가 본 논문은 명목개인계정의 도입을 통해 연금 개혁이 불가피하게 불려오는 기존 가입자의 저항을 최소화시킬 수 있는 이점에 주목한다. 따라서 한국연금 개혁에 있어 반드시 고려해 봐야할 정치적 수용성이 높은 합리적 정책대안이라고 주장한다.

* 본 논문은 국민연금관리공단의 2001년도 해외연금제도 조사연구비 지원에 도움을 받았습니다.

** 서울대학교 행정대학원 BK사업단 박사후 연구원

I. 서 론

1999년 4월 국민연금이 그 동안 포괄하지 못했던 도시 자영업자와 5인 미만 영세사업장에까지 확대 적용됨으로써 한국 사회보장의 새로운 장이 열렸다. 1988년에 도입된 후 11년만에 전국민에게 적용이 된 것이다. 유럽국가의 경우 임금근로자를 대상으로 시작된 연금이 전국민에게 적용되는 데 최소한 40년 이상이 걸리고, 우리보다 반세기 가까이 먼저 연금제도를 도입한 라틴아메리카의 경우도 아직 전국민 적용이 이루어지지 않은 것을 고려한다면, 국민연금의 급속한 확장은 세계적으로 유례가 드문 ‘압축성장’(김연명, 2000 : 8)에 해당한다.

하지만 현행 국민연금제도는 수급 부담의 구조적 불균형 및 인구구조의 노령화에 따른 장기적인 재정 불안정 문제와, 공공 부문에 대한 강제 예탁과 증시 부양을 위한 연기금 동원 등 정치적 외풍에 의한 운영상의 비효율 문제 등을 안고 있어, 한국의 공적연금제도를 둘러싼 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 일찍이 김영삼 정부 시절 국민연금제도개선기획단의 소득비례연금제도로의 개혁안과 이후 재계와 일부 학계에서 제기하고 있는 민영화안 등은 한국의 공적연금제도에 대한 비판적 시각을 가장 잘 보여주고 있으며(국민연금제도개선기획단, 1997 ; 공병호 · 권오성, 1998 ; 권오성 · 유승동, 2000), 이에 대응하여 공적연금의 기본틀을 지키면서 내적으로 점진적 개선을 통해 국민연금의 정착을 도모하고자 하는 논의 또한 활발하다(권문일, 1999/ 2000 ; 이용하, 1998 ; 노인철 · 이용하, 2000).

사실 눈을 조금만 밖으로 돌려보면, 공적연금제도를 둘러싼 이러한 논쟁은 우리만의 현상은 아니다. 세계은행(World Bank)이 공적연금이 가지고 있는 재정위기와 정치적 운영의 문제를 연금민영화를 통해 근본적으로 수술할 것을 전파하면서, 국제노동기구(ILO) 및 국제사회보장협회(International Social Security Association) 이 론가들과 벌이는 연금개혁논쟁의 연장선상에 한국의 국민연금문제가 놓여 있는 것이다.¹⁾

1) 세계은행의 민영화 연금개혁의 청사진은 1994년에 출간된 *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*에 잘 나타나 있다. 이후 공적연금을 옹호하는 ILO와 국제사회보장협회(International Social Security Association)의 이 론가들과의 논쟁을 통해 세계은행의 입장은 정교해진다. 세계은행의 민영화론에 대해서는 James(1996/1998)와 Holzmann(2000)을 참조할 것. ILO의 공적연금에 대한 철학과 기본 설계, 그리고 개혁전략은 2000년에 출간된 *Social Security Pensions : Development and*

본 논문은 스웨덴에서 1999년에 단행된 명목확정기여방식(notional defined contribution system)에 의한 연금개혁에 주목하면서, 어찌 보면 타협이 불가능하고 소모적일 수 있는 연금개혁의 양대 대립적 모델, 즉 민영화나 아니면 공적연금의 보완유지나 하는 개혁패러다임에 대해 비판적인 입장 속에 연금개혁의 제 3의 길을 제시하고자 하는데 목적을 두고 있다. 저자가 스웨덴의 연금개혁에 주목하는 이유는, 연금의 민영화가 가져다주는 장기적 재정안정화와 노동시장의 왜곡 시정 등 장점들을 많은 부분 취하면서도, 기존의 공적연금 하에서 지켜지는 국가의 책임과 연금급여의 안전성 등을 확보할 수 있는 개혁모델이기 때문이다. 그리고 이러한 정책적 합리성 못지 않게 중요한 이유는 스웨덴 모델이 연금 개혁의 국민적 저항을 최소화할 수 있는 정치적 합리성을 갖는 모델이라는 것이다.

한국의 연금개혁논의에 있어 제 3의 길을 제시하고 이를 비판적으로 검토하고자하는 본 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째 이론적 논의부분은 연금개혁의 양대 대립적 모형이라고 할 수 있는 민영화 개혁과 모수적 개혁(parametric reform)과 제 3의 길이라고 할 수 있는 명목확정기여방식의 연금개혁전략을 비교 기술한다. 둘째 부분은 경험적 논의로 스웨덴의 1999년 연금개혁의 배경과 과정 그리고 주요내용을 살펴본다. 셋째 부분은 실천적 논의로 한국에서 스웨덴식 명목확정기여방식의 도입의 필요성과 정치경제적 효과 등을 논한다.

II. 이론적 논의 : 연금개혁의 양대 대립적 모형과 중도적 대안

1. 모수적 개혁과 민영화 개혁

공적 연금제도가 최초로 선을 보인 19세기 말 비스마르크 시대 이래, 공적 연금 제도는 비교적 젊은 연령구조와, 지속적인 경제성장, 그리고 안정된 고용구조를 배경으로 1970년대까지 제도적 성장과 성숙을 이루어 왔다. 그러나 20세기말부터 급속히 진행되어 오는 인구의 노령화, 경제성장의 둔화, 노동시장의 변화는 공적 연금제도의 재정적 위기를 불러와 공적연금의 지속가능성에 의문을 던지게 하고

Reform(2000)에 나타나 있다. Beattie and McGillivray(1995)는 공적연금을 옹호하는 입장에서 세계은행의 연금민영화개혁전략에 가장 포괄적인 비판을 가하고 있다. Williamson and Pampel(1998)과 Gillion(2000)도 참조할 것.

있다. 연금제도의 역사가 긴 OECD 국가²⁾의 경우, 1985부터 1992년에 이르는 기간 동안 매년 평균 GDP의 9.2%, 정부지출의 24.7%를 연금지급에 쏟아 붓고 있고 (World Bank, 1994 : 358), 이들 국가의 묵시적 연금부채(implicit pension debt) 규모가 1994년 평균 GDP의 274%에 달하는 등 재정압박이 가속화되고 있다.³⁾

이러한 연금재정의 압박을 배경으로, 연금개혁을 지속적으로 추진해 왔는데 가장 일반적으로 선택된 개혁방법은 모수적 개혁(parametric reform)이다 (Chand and Jaeger, 2000). 모수적 개혁은 첫째, 연금재정의 수입을 늘이기 위해 연금 각출료를 인상하거나 각출대상 소득원을 확대 적용하는 방법을 사용한다. 각출료 인상이 노동비용상승으로 인해 신규고용을 저해할 것으로 예견되는 경우에는 국가 예산상의 재정보조를 늘리는 방안도 포함된다. 둘째, 지출을 줄이기 위해 연금산정에 기준이 되는 납부연한을 늘이거나,⁴⁾ 특혜성 급부를 삭감하고, 인플레이션에 대한 연동방식을 변화시켜 전체적으로 소득 대체율을 떨어뜨리는 방법이다. 더 나아가 독일의 경우에서처럼, 급부 수준을 전체납부자의 실질 임금총액(wage-sum) 변화율에 자동으로 연동시켜, 노동인구감소로부터 야기되는 재정불안문제를 방지하는 방안도 포함된다. 셋째, 급부가 지급되는 은퇴연령을 늦추고, 특히 여성의 은퇴연령을 남성의 그것과 동일하게 하여 연금수급자의 수를 줄이는 것도 한 방안이다. 넷째, 연금행정의 개선을 통해 관리운영비를 절감하고, 정치적 압력과 사회적 포획으로부터 독립된 관리조직을 만드는 것도 모수적 개혁의 전략에 속한다.

이러한 개혁전략은 부과방식의 재원조달, 국가나 공공기관에 의한 관리, 그리고 확정급여방식에 의거한 연금지급이라는 공적연금의 기본 원리에 대한 구조적인 개혁은 아니라는 점에서 점중주의적인 접근이라고 할 수 있다. 이에 대해 구조적인 개혁을 주장하는 민영화론자들은, 모수적 개혁은 재정파탄이라는 '시한폭탄'을 근본적으로 제거하지 못하고 후세대에게 위험부담을 전가하고 있다고 비판하며 공적연금의 기본 원리를 허무는 근본적 수술을 주창한다.

2) 해당 OECD 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이태리, 일본, 룩셈부르크, 네델란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 그리고 미국이다.

3) 묵시적 연금부채의 평균값 계산에는 앞의 OECD 국가군에서 그리스, 호주, 아이슬란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 그리고 스위스는 자료 미비상 제외되어 있다. Palacios and Pallarès-iralles(2000 : 32) 표 4.2c의 수치 중 OECD의 추정치를 근거로 평균을 계산한 값임.

4) 영국에서 1986년 소득비례국가연금(SERPS)의 소득산정기간을 기존의 최고 20년으로부터 전 생애 근로기간으로 확대한 것과 프랑스가 소득산정기간을 기존의 최고 10년으로부터 최고 25년으로 상향조정된 것 등이 예가 될 것이다.

연금민영화전략 중 다주체제(multipillar)로 구성된 세계은행의 연금개혁안이 대표적인데, 핵심은 공적연금에서는 혼재되어 있는 재분배기능과 보험기능을 분리하여, 앞의 재분배기능은 가능한 한 축소된 규모의 공적연금에서 담당하게 하고, 후자의 보험기능은 의무가입의 사적연금이 기존의 공적연금을 대체하도록 설계하는 것이다(World Bank, 1994 ; Holzmann 2000 ; James, 1996/1998).⁵⁾ 이 사적연금이 노후 보장에서 중추를 담당하게 설계되는 바, 이는 기존 공적연금의 원리와 매우 대립되는 원칙에 기초하고 있다. 첫째 원칙은 확정기여(defined contribution)이다. 확정기여방식은 노동기간 내에 납부한 기여금과 은퇴 후 받는 급부액을 직접적으로 연동시켜, 근본적으로 후세대의 부담을 막고 연금의 자기부담 원칙을 확립하는 데 의의가 있다. 이를 위해서 개인별 연금계좌 방식이 도입되고, 각자의 각출금은 본인 계좌에 축적되며 이자율이 더해져 은퇴시 연금액이 결정된다. 기여수준 또는 적립기금의 운영결과와 상관없이 일정한 수준의 급부를 지급하도록 설계되어 있는 확정급여(defined benefit) 방식의 공적연금에서 자주 나타나고 있다고 비판되는 기여회피, 조기퇴직, 비공식부문 노동의 과대성장 등도, 확정기여방식에서는 기여와 혜택이 분명하게 연동되기에, 최소화될 수 있다고 주장된다.⁶⁾

둘째 원칙은 완전적립방식(full funding)이라는 데 있다. 개인별 연금계좌에 각출금을 쌓고 이를 연금으로 사용하는 방식이므로, 부과방식(pay-as-you-go)의 공적연금제도에서 발생하는 세대간 소득이전(intergenerational income transfer) 문제나, 노동인구의 변화 등 인구학적 요인으로부터 발생하는 재정위기 문제를 근본적으로 해결한다. 덧붙여 완전적립방식은 강제 저축적 효과를 가져와 국내자본형성에 추가적인 도움을 주는 것으로 주장되고 있다.⁷⁾

-
- 5) 세계은행은 재분배 기능의 공적연금을 제 1 기둥(the first pillar), 핵심인 사적연금을 제 2 기둥(the second pillar)이라고 부른다. 이외에 자발적인 연금저축으로서 노령연금을 추가적으로 더 받고자 하는 사람이 임의로 가입할 수 있는 기업연금이나 상호부조 혹은 사보험 형태의 제 3 기둥도 부가된다.
- 6) ILO와 사적연금에 비판적인 학자들은 기여회피와 조기퇴직 등의 문제는 기본적으로 행정관리능력의 향상이 뒷받침되지 않고서는 해결될 수 없는 것으로 반박하고 있다. 실제로 연금민영화가 폭넓게 단행된 남미의 경험에 의하면, 저소득계층의 기여회피 등의 문제는 여전히 개선되지 않고 있는 것으로 나타나고 있다(Cruz-Saco and Mesa-Lago, 1998).
- 7) 완전적립방식하에서 강제저축효과가, 민간저축의 감소에 따라, 기대만큼 크지 않을 것이라고 주장하는 비판가들도 있다(MacKenzie, Gerson, and Cuevas, 1997 ; Hemming, 1998). 그리고 ILO는 기본적으로 저축률 증대는 세계혜택 등 다른 유인을 통해 달성할 문제이지, 사회복지의 원칙이 우선해야 할 연금제도를 이용하는 것에 의문을 제기한다 (Gillion et. al., 2000).

셋째 원칙은 미래의 연금수급을 위해 축적되는 기여금은 영리를 목적으로 하는 민간금융회사에 의해 경쟁적으로 관리된다는 점이다. 기존 공적연금의 독점적인 공적관리(monopolistic public management)가 정치권이나 이익집단정치적의 비합리적인 외풍(political abuse)으로부터 구조적으로 자유롭지 못하다고 판단하고, 경쟁적 민간 관리(competitive private management)를 통해 연기금을 보호함과 동시에 높은 수익률을 올리도록 유인한다는 것이다. 특히 자본시장이 저발전된 개발도상국의 경우, 강제 저축된 연기금의 시장논리에 입각한 경쟁적 관리가 국내자본시장의 육성을 가져올 것이라고 주장되고 있다.⁸⁾

이와 같이 연금민영화 개혁의 특징은, 비스마르크 시대의 유산인 공적연금이 설계자체에 결함이 있음을 지적하고 근본적으로 틀 자체를 바꾸고자 하는데 있다. 현재 남미와 동유럽을 중심으로 공적연금을 대체하는 전면적인 민영화개혁이 급속히 확산되고 있다.⁹⁾ 하지만 연금민영화 개혁의 결함에 대한 비판도 강하게 일고 있다. 사회보험을 통해 위험분산 뿐만 아니라 집단간 연대, 소득재분배 그리고 국가의 책임을 명확히 하고자 했던 공적연금의 기본가치와 충돌하기 때문이다. 좀더 구체적으로 논하면, 첫째, 은퇴시 소득보장의 불안정성 문제이다. 연기금의 투자수익의 과실뿐만 아니라 손실도 개인책임인 사적연금은 노후 소득원의 안정성이라는 연금의 기본원리에서 벗어나고 있다는 것이다. 여기에 장수(longevity)의

8) 연금민영화에 부정적인 학자들은 공적연금일지라도 민주적이고 투명한 관리가 보장되는 경우 오히려 관리운영비가 많이 드는 사적연금보다 실제 수익률이 높고, 자본시장의 규모가 커지면 커질수록 수익률이 채감할 것이기에 현재 수준에서 예상되는 사적연금의 수익률은 실제로 과대 포장되고 있는 것이라고 주장한다(Beattie and McGillivray, 1995 ; Cruz-Saco and Mesa-Lago, 1998 : 417).

9) 2000년 현재, 22개 국가가 전적으로 혹은 부분적으로 민영화 연금제를 국가적으로 시행하고 있는데, 이중 남미 국가가 10개국(아르헨티나, 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 엘살바도르, 멕시코, 니카라과, 페루, 우루과이)으로 최대그룹을 형성하고 있고, 이어 동유럽의 구공산권국가(카자흐스탄, 폴란드, 헝가리, 마케도니아, 라트비아)와, 아시아 태평양국가들(홍콩, 호주)과 유럽국가(덴마크, 네델란드, 스웨덴, 스위스, 영국)로 분포되어 있다. 이들 22개 국가 중에 기존의 공적연금을 폐지하고 민영화를 도입하거나, 공적연금을 유지하더라도 신규가입을 금지하는 전면적 개혁을 단행한 국가들은 칠레, 멕시코, 볼리비아, 엘살바도르와 카자흐스탄의 5개국으로 남미와 구공산권국가들이 차지하고 있고, 에쿠아도르, 온두라스, 파라과이, 베네주엘라, 슬로베니아, 루마니아, 러시아, 불가리아, 우크라이나가 전면적 혹은 부분적 민영화를 앞두고 있어, 남미와 구공산권의 동유럽이 연금민영화를 주도하고 있다고 해도 과언이 아니다 (Palacios and Pallares-Miralles, 2000 ; Fox and Palmer 2000 ; Queisser, 1998).

위험도 따른다. 축적된 기여금에 이자가 덧붙여진 한정된 연금액을 기대여명으로 나누어 지불하는 사적연금에서, 기대여명을 뛰어넘어 장수하는 연금생활자에게는 매우 불안한 제도가 되는 것이다. 둘째, 낸 만큼 받는 사적연금 하에서, 저소득계층 노령인구의 소득보호는 약화될 수밖에 없다는 비판이다. 비록 세계은행의 다주 제도에서 이들 저소득 노령인구가 자산조사에 기반한 공적연금제도에 의해 보호를 받도록 설계가 되어 있다하더라도, 안정된 소득계층을 대상으로 하는 사적연금이 기존의 공적연금에서 분리되어 나오므로, 장기적으로 보았을 때, 저소득대상 공적연금의 정치적 지지기반이 약화되는 결과를 초래할 것이라는 것이다. 셋째, 부과방식에서 완전적립방식으로서의 전환이 불가피하게 야기하는 전환비용(transition cost)이 민영화개혁세대에게 과도한 짐으로 작용한다는 것이다. 다시 말하면 전환세대(transition generation)는 자신의 은퇴 후 연금 뿐 만 아니라, 현 노령인구의 부양도 책임져야하는 이중적 부담을 안게 된다는 것이다(Beattie and McGillivray, 1995 ; Gillion, 2000).

2. 명목확정기여 방식 연금개혁

명목확정기여 연금제도(Nominal Defined Contribution Pension System)는 Buchanan(1968)의 의무 연금채권(social security bonds) 구매 방식으로서의 연금개혁안에 그 이론적 연원을 가지고 있다. 이후 스웨덴 사회보험학자들이 현 형태의 제도를 창안하고 라트비아, 이태리, 폴란드에서 부분적으로 도입이 된 후 1999년 스웨덴에서 본격적으로 시행에 들어갔다.

<표 1> 연금 모형 비교

	사적 연금	공적 연금	명목확정기여 연금
급부원리	확정기여	확정급여	확정기여
재정방식	완전적립	부과방식	부과방식
기금관리	사적관리	공적관리	공적관리
장 점	- 재정안정 - 노동시장 정상화 - 자본시장 육성	- 노후소득보장 - 소득재분배 효과	- 재정안정기여 - 사회보장원칙유지 - 노동시장 정상화 - 전환비용 최소화
단 점	- 사회보장원칙훼손 - 전환비용야기	- 재정불안정 - 노동시장왜곡 - 세대간 소득이전	- contribution base 감소 시, 재정불안야기 - 정치적 간섭가능

위 <표 1>에서 보듯이, 명목확정기여 연금제도는 사적 연금과 공적 연금의 기본원리를 절충한 모델이라고 할 수 있다. 명목확정기여 연금제도는 부과방식으로 운영됨에 따라 실제기여금이 적립되지 않는 상황에서 연금 가입자가 개인의 보험료 기여액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인의 명목계정(Notional Account)에 귀속시키는 제도를 말한다. 다시 말하면, 기여에 대한 원리금을 개인별 계정에 기록하고 소정의 이자가 덧붙여져서 연금 지급시 총 누적액을 연금 자산으로 하여 급여액을 결정하는 제도이다. 따라서 사적연금에서 기여와 급여를 명백하게 연계시키는 확정기여방식과 동일한 원리로 운영이 된다. 그러나 원리금과 이자가 개인별 계정에 축적되는 것이 아니고 명목상 기록만 되며, 기여금은 현 은퇴자들의 노령연금으로 사용된다는 점에서 현 공적연금 하 부과방식의 재정 운영 방식과 동일하다. 부과방식으로 인해 축적된 적립금이 없는 까닭에 이자율이 시장에서 투자된 성과에 따라 결정될 수가 없다. 따라서 국가가 일정한 방식에 의해 이자율을 정하는데, 정치적 간섭을 최소화하기 위해 시장 평균 이자율이라든지, 경제성장률, 혹은 임금 상승률 등의 객관적 지표가 사용된다(Disney, 1999 ; Cichon, 1999 ; Palmer, 2000 ; 윤석명, 2000). 명목확정기여 연금제도에서의 연금 급여는 다음과 같은 급여 계산식을 통해 계산된다(윤석명, 2000 : 75).

$$P_n = \frac{\sum_{i=k}^n (c_i \prod_{j=i}^n (1 + r_j))}{G_n}$$

P_n : n연령에서의 연금급여

c_i : i연도에 납입하는 기여금

r_j : 기여금에 대해 j연도에 부여되는 이자율

k : 연금제도에서의 가입연도

G_n : 퇴직시점에서의 평균 기대여명

상기 급여 산식에 나타나 있듯이 가입자별 연금 급여액이 가입 기간 동안 납부한 기여액에 이자가 합쳐진 금액을 퇴직 시점에서의 기대여명으로 나누어 결정되게 되어있다. 따라서 이 명목확정기여 연금은 확정기여 방식이 가지는 장점들을 그대로 갖는다. 즉, 연금 지급권 확보가 가능한 연령이후에도 계속해서 근로자가 노동시장에 잔류하는 경우 기여액만큼 개인계정의 명목자산이 증가하고 반대로 기대여명이 일정한 이상 연금수급 기간이 감소하기 때문에 개인에게 지급될 연금

급여의 현재가치가 증가하게 된다. 그 결과 조기퇴직이나 기여회피, 그리고 비공식부문 노동 등의 문제가 해결된다고 예상된다. 덧붙여 기존 확정급여 방식의 공적 연금 하에서 평균수명의 증가로 인해 발생하는 재정상의 위기문제도 명목확정 기여방식에서는 급여산식의 G_n 이 증가하여 자연스럽게 연금 급여가 감소함으로써 해결된다. G_n 의 증가로 인한 연금급여의 현재가치 감소는 다시 수급권자로 하여금 노동에 대한 유인을 증가시키고 이를 통해 연금급여의 현재가치를 보전하도록 작용할 것으로 예상된다.

덧붙여, 세계은행의 사적연금 제도가 투자 실패의 위험으로부터 자유롭지 못하고 미래 투자수익율이 불안정한 것에 비해, 명목확정기여 연금은 원금이 기록된 그대로 보장되고 이자율 등이 법으로 일률적으로 정해져 투자실패의 위험으로부터 안전하다는 장점을 가지고 있다. 또, 부과방식의 공적연금을 완전적립식 사적연금으로 전환하는 과정에서 발생하게 되는 전환비용(transition cost)이 들지 않는다는 장점이 있다. 명목확정기여 연금제도는 부과방식으로 운영되어 원금이 개인별 명목 계정에 기록은 되지만, 사실상 쌓이는 게 아니라 국가에 의해서 현재 은퇴세대의 연금으로 사용되어 나가기 때문이다.

하지만 바로 이런 비적립의 부과방식하 재정운영 때문에 강제 저축효과와 자본시장 육성 등의 효과는 발생하지 않는 단점이 있다. 그리고 노동인구 감소로 기여재원(contribution base) 자체가 감소하여, 총 연금급여와 총 기여금의 수지가 맞지 않는 경우, 기여율을 올리거나 부족분을 국가재정으로 충당해야 하는 한계가 있다. 덧붙여 이자율이 국가에 의해 결정된다는 점에서 안정성은 있으나, 정치적 결정에 의한 위험으로부터 자유롭지 못하다는 단점은 그대로 남는 것으로 지적되고 있다(James, 1998). 그러나 전체적으로 보았을 때, 확정기여 제도가 갖는 노동시장 왜곡 방지 이점과 장기적 재정 안정화 효과를 가지고 있으면서도 연금지급의 안정성 및 전환비용문제의 해결 등의 장점을 가지는 중도적 입장의 제 3의 연금개혁 모형이라고 평가할 수 있겠다.

Ⅲ. 경험적 논의 : 스웨덴의 1999년 연금 개혁

세계 최초로 모든 국민에게 강제 적용되는 노령연금을 도입하여 여타 국가의 연금제도 형성에 커다란 영향을 미쳤던 스웨덴은 인구 구조 노령화와 경제 침체가 수반하는 제반 문제점들을 극복하기 위하여 1980년 중반부터 연금개혁 논의를

진행시켜 왔고 1998년 6월 스웨덴 의회가 명목확정기여 제도에 기반한 연금 개혁안을 승인함으로써 1999년 1월부터 새로운 공적 연금제도가 도입되게 되었다.

1. 연금 개혁의 배경과 과정

여타 선진국과 마찬가지로 스웨덴도 노령화율이 급속히 진전되어 15-64세 인구 대비 65세 이상 인구비중이 1990년 27.6%에서 2030년 39.4%로 증가될 것으로 예상되고 있다. 다른 지표를 보아도 2000년에 100명의 근로소득자가 30명의 연금생활자를 부양하던 것이, 2025년에는 41명을 부양해야하는 등 연금제도의 재정적 부담이 급속히 가중될 것으로 예상되고 있었다. 이러한 기대 여명 증가로 인해 구제도를 유지하기 위해서는 더 높은 수준의 경제 성장이 필요했다. 하지만 4%대의 경제 성장 시대에 만들어진 구제도는 오히려 1970년대 이후 성장률이 2%대로 하락하게 되어 구제도의 지속가능성에 대한 의문은 더해만 갔다. 만약 개혁이 이루어지지 않는다면, 2025년에 현 수준의 연금급여를 유지하기 위해서는 노동세대가 임금총액의 36%까지 연금 각출료를 올려야 했다. 이미 1994년에 GDP 대비 13.8%의 규모에 총 사회보험지출의 64%를 점하는 연금지출에 가중되는 압력은 개혁을 불가피하게 만든 것이다. 이와 함께 구제도의 부가연금에서는 개인별 기여액과 급여액의 상관관계가 밀접하지 못하여 형평성 문제를 불러일으켰었다. 구체적으로 말하면, 부가연금 급여 산정시 과거 가장 높았던 15년간의 소득만을 사용하였기 때문에 단기간 고소득 직종에 근무하는 사람에게 유리한 급여구조로 설계되어 있었다. 따라서 보험료 부담과 급여의 연계가 요청되는 실정이었다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000 ; 윤석명, 1999).

이러한 배경 하에 스웨덴의 사회민주당 정부는 일찍이 1984년에 보건사회부 주도하에 기존의 연금 제도를 검토하고 대안을 제시할 연금위원회(Pension Commission)를 구성하고 1990년에 첫 보고서를 발표했다. 하지만 동 위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론은 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 부족하다라는 의견이 압도적이었다. 따라서 1991년 11월 당시 非사민당 보수연립정부는 9월 총선 패배로 야당이 된 사회민주당과 좌파당(the Left Party, 舊공산당)등 주요 7개 정당이 모두 참여하는 실무작업단(The Working Party on Pensions)을 구성하고 새로운 개혁안 마련에 들어간다.

개혁의 기본방향은 일정한 경제성장을 전제하지 않아도 유지될 수 있는 연금제도, 그리고 연금가입자 및 수급자의 평균 수명이 더 늘어나도 장기적으로 유지가

능한 연금제도 구축을 개혁의 기본 목표로 설정하였다.¹⁰⁾ 이념적으로 가장 좌편향된 구공산당계열의 좌파당이 연금개혁의 방향에 반발하여 실무작업단에서 탈퇴하는 우여곡절을 겪기는 하였으나, 동 작업단은 1994년 2월 기여와 급여의 연결고리를 강화하는 명목확정기여 방식의 도입을 주요 내용으로 하는 연금 개혁안을 발표한다. 1994년 6월 의회는 이를 승인하고, 정부는 다시 사회민주당등 개혁안에 동의하는 5개 주요 정당이 모두 참여하는 연금개혁 집행실무단(Implementation Group)을 구성한다. 1994년 9월 재집권에 성공한 사회민주당 정부 하에서 후속작업이 마무리되고 최종 연금개혁안이 1998년 6월 8일 스웨덴 의회를 통과함으로써 1999년 1월부터 새로운 연금제도가 시행되게 된다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000 ; Olsen, 1999 ; 윤석명, 1999).

2. 연금개혁의 내용

스웨덴의 1999년 연금개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 종전의 기초연금(AFP)과 소득비례 부가연금(ATP)이 통합되며, 이는 부과방식의 명목확정기여 연금으로 대체된다. 여기에 완전적립 방식으로 민간 부문에서 운영되는 사적 연금이 부가적으로 도입되어 2층 체계로 전환한다. 둘째, 생애 소득원칙 하에서, 사용자가 9.25%, 근로자가 9.25%를 부담하여 총 개인소득의 18.5%가 연금보험료로 각출된다. 이중 16%는 명목확정기여연금에 보내지고, 나머지 2.5%는 적립방식 연금의 보험료 적립계정(premium reserve account)에 저축되어 이자가 시장에서 결정되어 가산되며, 연금 가입자에게 동 계정의 기금 관리자 선택권이 부여된다. 셋째, 기초보장 차원에서 개인적인 이유로 취업 경험이 없거나, 일정 소득이하 사람들을 위한 보장연금(the Guarantee Pension)이 지급된다. 넷째, 연금가입자에게 매년 자기 자신의 연금 수급권 및 미래 수급권 전망치에 관한 자료를 얻을 수 있는 기회를 부여한다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000 ; 윤석명, 1999 ; Palmer,

10) 연금개혁방향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 노령연금을 장애연금이나 유족연금과는 분리된 하나의 독립된 보험으로 하며, 기초연금과 부가연금 제도의 일원화를 도모한다. 둘째, 생애소득에 기초하여 각출된 보험료 총액에 의해 연금급여액을 산출한다. 셋째, 연금가입자에 대해 보험료 자기 부담원칙을 적용한다. 넷째, 평균 기대여명의 변화에 따라 연금급여액을 자동으로 조정하도록 한다. 다섯째, 연금급여 인상폭을 실질임금 및 물가지수에 연동하여 산출한다. 여섯째, 연금수리에 기초하여 연금 수급개시연령을 탄력적으로 조정한다. 일곱째, 기초연금에 대신하여 최저연금 보증제도를 도입한다(윤석명, 1999 : 64).

2000).

이와 같은 내용을 주요 골자로 하는 스웨덴 연금개혁에서, 종전의 기초연금과 소득비례 부가연금을 대체한 부과방식의 명목확정기여방식의 연금제도의 운영에 대해 아래 두 가지 측면에서 좀 더 자세히 살펴 볼 필요가 있다.

1) 연금급여액의 결정

연금급여는 확정기여방식의 원칙에 따라, 가입기간내 기여한 기여금과 법정이자율(즉, 평균 소득증가율, the growth rate of covered earnings)이 합해진 총액을 은퇴시의 잔여 여명으로 나누어 평생 지급된다. 이때 잔여 여명은 과거 5년간의 통계를 바탕으로 계산되며, 은퇴시점에서 동일한 연령대에 동일한 잔여여명이 부여된다. 이 연금액은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정연동식(the economic adjustment index)에 의해 매년 조정된다. <표 2>에 예시되어 있는 것처럼, 기준 임금상승률은 1.6%로 설정되어 있다. 이때, 실질 평균소득이 기준 임금상승률 1.6%를 웃도는 경우 연금 지급액이 인상되나, 반대로 실질 평균임금이 기준 임금상승률을 밑도는 경우 연금 지급액을 물가상승률을 감안하면 실질적으로 삭감되도록 설계되어 있다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000).

<표 2> 경제조정 연동식에 의한 연금급여 조정

	임금상승률		
	1.6%	2.3%	0.6%
물가상승률(A)	3.1%	3.1%	3.1%
기준 임금상승률 1.6%와의 차이(B)	0%	0.7%	-1%
총 연금급여 인상률(A+B)	3.1%	3.8%	2.1%

자료 : Ministry of Health and Social Affairs(2000 : 8)에서 재구성.

이러한 연동방식은 연금생활자의 실질 생활수준을 경제활동인구의 생활수준향상과 연동시키는 효과와 함께, 연금급여가 종전처럼 국가경제상황이 어려울 때도 실질가치를 보전받아 결과적으로 지나치게 확대되는 경우를 방지하는 자동안정장치를 구축한 것을 의미한다.¹¹⁾

11) 경제가 마이너스 성장하고 인플레이션이 높은 경우, 노동세대는 급격한 실질소득 감소를 겪는데 반해, 연금생활자는 인플레이션에 연동해 연금액이 올라감으로써 상대적으로 큰 혜택을 보는 문제를 시정한 것이라고 할 수 있다.

2) 소득재분배적 요소

위에서 보듯 기여와 연금 급여의 연계를 명백히 하고 기대 여명의 증가와 경제 상황이 직접적으로 반영되도록 설계가 되어있다. 하지만, 취약계층의 연금급여의 적정성을 확보하기 위한 노력도 제도화가 되어 있다. 무엇보다 연금권을 확보하지 못했거나, 연금급여액이 낮은 경우 보장연금(Guarantee Pension)이라 불리는 최저연금이 국가재정에서 자산조사 없이 지급된다. 아무런 연금권도 확보하지 못한 독신 연금 수혜자의 경우 기본금액의 2.13배까지(1998년 기준으로 77,532 Kronor, 원화로 9,148,800원), 부부인 경우 각각 기본금액의 1.90배까지(1998년 기준으로 부부합산 138,320 Kronor, 원화로 16,321,800원) 지급된다.

그리고 병역기간, 육아휴직기간, 장애자, 실업 그리고 대학이상 고등교육과 직업훈련 등으로 인해 소득이 없는 경우 국가예산에서 정해진 만큼의 기여를 개인 별 계정에 적립해준다. 예를 들면, 병역은 전체 연금기여자의 평균임금의 50%, 육아휴직자는 75%를 인정해주고, 이 임금에 해당하는 기여를 국가가 대신해 주는 방식이다(Palmer, 2000 : 16 ; Ministry of Health and Social Affairs, 2000).¹²⁾

IV. 실천적 논의 : 명목확정기여 방식을 통한 한국 연금개혁

1. 한국에서의 연금 개혁론

한국의 연금제도는 1999년 4월 국민연금이 도시지역에 확대되어, 군인·공무원·교원 등 특수직역연금과 함께 전국민보험시대를 열었다. 당시 국민연금에 대한 급여와 각출률, 그리고 재정운영에 대한 개혁 작업이 선행되긴 했으나,¹³⁾ 한국

12) Palmer(2000 : 26-29)에 의하면, 위와 같은 소득재분배적 요인에 의한 국가재정의 추가부담이 총 임금의 3.75%에 달할 것으로 추산하고 있지만, 연금개혁을 통해 유족연금이 폐지되고, 기존 연금자산의 운영수익 등이 창출할 3.25%의 순이익률을 감안할 때 실제 추가부담은 0.5% 정도가 될 것으로 추산하고 있다.

13) 국민연금 급여율이 40년 가입기준 70%에서 60% 수준으로 하향 조정되고, 연금수급연령을 60세에서 단계적으로 65세까지 올리며, 재정계산제도의 도입으로 보험료를 2025년까지 5년마다 필요에 따라 16.25%까지 상향조정할 수 있는 근거를 마련하였다. 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 강제예탁이 폐지되고 국민연금기금 운영위원회에 대한 가입자의 참여를 대폭 늘려 운영의 민주성과 투명성제고를 도모하였다(권문일, 1999 : 306-309).

의 연금제도의 지속가능한 발전에 의문을 품고 더 근본적인 개혁이 필요했다고 주장하는 목소리를 쉽게 접할 수 있다. 이미 재정위기를 맞이하고 있는 특수직역 연금이 개혁대상에서 제외가 되었고, 법정퇴직금과 연금과의 연계방안도 마련되지 못했으며, 보다 근본적으로는 국민연금의 급여수준 및 연금체계구조에 대한 개혁을 미루어 고급여-저부담 구조로 인한 재정 불건전성 문제를 해결하지 못했다고 평가되기 때문이다. 더욱이 국민연금의 도시지역확대 과정에서 불거진 자영업자의 소득과악 어려움으로 인한 가입자간 비형평성 문제, 그리고 수많은 납부예외자 및 적용제외자의 양산으로 인한 '반쪽' 연금화 문제 등은 한국의 공적연금 제도에 대한 근본적인 수술을 요구하게 만들고 있다.

현재 크게 두 가지 방향에서 한국의 연금체제에 대한 구조적 개혁이 요구되고 있다. 하나는 김영삼 정부 시절 국민연금제도개선기획단에서 최종안으로 제시되었던, 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 안이다(국민연금제도개선기획단, 1997).¹⁴⁾ 이후 김대중 정부하 공·사연금제도개선실무위원회에서 4개 개혁모형 중의 하나로 제시된 상생연금(相生年金)이라는 명칭의 기초연금을 1층으로 도입하고 기존의 국민연금, 3개 특수직역연금의 규모를 줄여 2층화하는 안도 같은 맥락 위에 놓여있다 하겠다(공·사연금제도개선실무위원회, 2000). 이 이원화안은 소득재분배 기능과 순수 연금보험 기능을 분리하여, 국가는 정액의 기초연금을 통해 최소한의 노후소득보장만을 책임지고, 소득비례연금 부분은 영국식의 적용제외(contracting out)를 통해 자율적으로 민영화해 가는 가능성을 열어 놓고 있다(World Bank, 2000).

나머지 한 방향은 본격적인 민영화안이다. 이미 국민연금제도개선기획단의 3개 대안 중에 하나로 검토되었던 완전민영화안은 이후 학계와 재계를 통해 지속적으로 논의가 되고 있다. 칠레의 연금민영화개혁에 기초를 두고 있는 한국의 민영화안은, 민간관리의 완전적립식 개인연금저축구좌에 소득의 10%를 강제 가입토록 하고 기존의 공적연금에의 불입액은 일정한 이자율로 재평가하여 상환하도록 하고 있다. 칠레와 다른 점은 연금을 관리하기 위한 민간관리회사(AFP)와 별도의 감독기관을 두지 않고 기존의 생명보험 회사 등 민간금융기관을 활용하도록 하고 최저소득계층에 대한 제도적 보호가 불투명하다는 점이다(공병호·권오성, 199

14) 이 안은 김대중정부의 최종개혁안 논의과정에서 받아들여지지 않았고, 보건복지부의 안대로 모수적 개혁만 부분적으로 단행되고 도시지역 적용확대가 이루어졌다. 국민연금제도개선기획단의 활동과 이후 정권교체이후 기획단안의 좌절과정은 Yang(2000)참고 할 것.

8 ; Kwon, 2000). 그러나 현행 한국의 공적연금제도가 가지고 있는 문제점을 보수적 개혁에 의존하는 것은 “정치적 속임수”에 불과하기에 “유일한 대안”은 민영화라는 시각과, 이를 통해 “저축률 증대와 막대한 국내자본 형성”(공병호, 1998)을 도모할 수 있다고 보는 것은 칠레나 여타 전면적인 연금민영화 단행국과 동일한 점이라 할 수 있다(Madrid, 1999).

이에 반해 현행 공적 연금을 옹호하는 입장은, 현재 문제가 되고 있는 고급여-저부담체제로 인한 연금의 지속가능성(sustainability)과 세대간 소득재분배(intergenerational income distribution)의 문제는 공적연금의 초기 도입기의 불가피한 일반적인 현상으로 전제한다. 나아가 한국의 경우 다른 국가에 비해 매우 빠른 속도로 보험료율을 인상하고 있어, 타국에 비해 세대간 소득재분배 문제가 크지 않을 것이며, 고급여에 걸맞은 보험료부담이 가능하다고 주장한다.¹⁵⁾ 기초연금과 소득비례연금으로의 분리론에 대해서는 일원체계가 공적연금의 국민들의 지지, 특히 중상소득계층의 지지를 확보하는 데 유리하며, 저소득층의 생활보장의 안전성면에서 이원체계보다 유리하다며 반대입장을 분명히 하고 있다(권문일, 1999 ; 노인철 · 이용하, 2000). 공적 연금의 민영화론의 대해서도, 정부의 실패가 두려워, 사회권을 위축시키며 시장의 위험에 무기력한 개인을 노출시키는 이데올로기적 공세라고 반박한다. 구체적으로 연금수급의 불안정성, 경제의 자본수요를 고려하지 않은 막대한 강제저축 증가, 분산 관리와 과당 경쟁으로 인한 관리비용의 상승 등을 지적하고 있다(이용하, 1998 ; 권문일, 2000).

따라서 보건복지부와 국민연금관리공단을 중심으로 제시되는 연금개혁안은 현재도를 보완하는 보수적 개혁의 범주에 속하는데, 현실적으로 나타난 구체적 방안으로는 공 · 사연금제도개선실무위원회의 4개 대안 중 제 1안과 2안이 이에 해당한다 할 수 있다. 제 1안의 경우 국민연금제도와 3개 특수직역의 분립을 그대로 유지하면서 국민연금의 급여율을 60%에 존치시키고, 보험료율과 수급연령을 올려 수지균형을 맞추겠다는 것이고, 제 2안은 국민연금제도를 중심으로 특수직역 연금을 흡수 · 통합하고, 국민연금의 소득대체율을 현행 65%에서 45%로 낮추고 부담률은 15%정도 선으로 높여 장기균형을 모색하는 안이다(공 · 사연금제도개선실무위원회, 출간예정 ; 석재은, 2000). 결국 1안과 2안 모두 보수적 개혁을 통해 한국 공적 연금제도의 정착을 도모하겠다는 것인데, 소득과약의 현실성 문제는

15) 한국의 국민연금이 제도 도입 이래 약 10년만에 보험료율을 9%수준으로 인상한 것은, 미국이 1%에서 출발하여 9%에 도달하는데 약 36년이 걸리고, 일본이 3%로 시작해 9%까지 34년이 걸린 것은 감안하면, 매우 빠른 속도라는 것이다(권문일, 1999 : 10).

물론, 국민들의 반발을 무릅쓰고 급부율과 각출율 그리고 수급연령을 빠른 속도로 조정해 낼 수 있을지 매우 의문시된다.

2. 명목확정기여 방식 도입의 정치경제적 필요성

따라서 국가책임하에 공적 연금의 틀을 유지하면서, 확정기여방식 사적 연금의 장점을 최대한 수용할 수 있는 명목확정기여 연금제도의 도입을 모색할 필요가 있다. 앞에서 논한 제 2안의 경우 특수지역연금의 퇴직금성격을 분리해내어 이를 신직역연금화하면서 명목확정기여 연금화하겠다는 구상이 포함되어 있지만, 이를 국민연금을 포함한 공적연금 전반에 도입할 필요성을 의미하는 것이다. 저자가 명목확정기여방식에 주목하는 가장 큰 이유는 국민적 반발을 최소화할 수 있다는 정치적 합리성 때문이다.

한국에서 미래세대에게 과도한 부담을 떠넘기지 않으면서도 연금급여의 적정수준을 유지하기 위해서는 현재 상대적으로 낮은 부담률은 되도록 빨리 현실화해야 하는 현실적 필요성이 있다. 정부는 5년마다 재정재계산제도를 통해 보험수리적으로 필요한 만큼 보험료를 인상하겠다고 방침을 정하고 있으나, 문제는 실행가능성이다. 국민연금의 경우 현재 보수적으로 추계해도 최소 소득의 15 - 20% 정도를 연금보험료로 납부해야하는 바,¹⁶⁾ 다른 사회보험료의 인상까지 감안하면, 국민들이 이를 받아들일 수 있는지, 그리고 정치가들이 이를 무릅쓰고 보험료 인상을 강행할 수 있을지 매우 의문이다. 1997년 한해만 7300억 원의 적자가 난 군인연금이나, 1998년부터 수직적자상태로 전환되고 현재 기금이 고갈된 공무원연금에 대해서 공무원과 군인의 반발을 의식해 개혁을 뒤로 미루고만 있는 현 상황이 이를 반증한다. 따라서 연금개혁의 핵심은 국민의 수용성을 최대한 확보해 개혁의 정치적 실현가능성을 높이는 데 있다. 바로 여기서 확정기여 방식의 장점을 취할 필요가 있다.

현재와 같은 확정급여 방식에서는 기여와 급부의 연계가 미약하기에, 국민들은 연금각출료를 세금처럼 여기고, 따라서 되도록 기여는 낮추면서도 국가에서 약속한 급부액은 어떻게든 받아내려는 경향을 보인다. 저소득계층에게 유리하게 되어 있는 급여산정은 이러한 경향을 강화시켜, 국민연금파동에서 드러나듯이 신고소득액을 낮추고 기여를 회피하는 경향이 매우 지배적이 된다.

16) 정부는 현행 국민연금의 보험료율을 2025년까지 19.1%까지 올릴 계획을 세우고 있다 (김용하·석재은, 1999 : 101).

그러나 윤석명(2000 : 78)이 적절히 지적했듯이, 명목확정기여 연금제도에서는 가입자 개개인이 자신의 연금계좌를 가지고 있고 연금보험료가 자신의 개인 계좌에 쌓여나간다는 점에서, 세금이라는 인식이 약하다. 거칠게 말해, 내는 만큼 가져가는 확정기여방식에서는 보험료가 인상되더라도 이 인상분이 모두 가입자 개인 계좌에 귀속되기에, 국민들의 반발은 최소화할 수 있다는 것이다. 과거 기여분도 현재 기록이 남아 있으므로 적절한 이자율을 적용하여 재정산하여 개인계좌에 입금하는 형식(기록)을 취하면 된다. 재정산하여 개인에게 돌려주는 형식을 취하는 것은 제도개혁으로 인해 납부한 연금각출금 마저 제대로 받지 못할 것이라는 막연한 불안감에 '손해'를 본다고 생각하는 국민들을 합리적으로 설득하기가 용이할 것이다. 게다가 현재 소득과악미비가 낡는 직장가입자로부터 지역가입자로의 소득이전 때문에 야기되는 지역과 직장가입자간의 불필요한 갈등도 명목개인계정을 통해 자연스럽게 해결될 수가 있다. 명목개인계정 제도하에서는 소득전이가 원천적으로 불가능하기 때문이다. 여기에 앞의 이론적 논의 부분에서도 살펴보았듯이, 연금수급연령의 조정도 국민개개인의 판단할 몫으로 남게 되, 현재제도하에서 정치적 부담을 안고 전체적으로 수급연령을 지속적으로 상향조정해야 할 필요성도 피할 수 있게 된다.

정책적 합리성 또한 무시할 수가 없다. 사적연금에서도 위와 같은 확정기여방식의 장점들을 향유할 수 있으나, 전환비용문제를 발생시키는 단점에 대해 재정 운영에 있어 부과방식인 명목확정기여연금제도는 이러한 문제는 피할 수가 있게 된다. 현재 GDP의 40%에 달하는 묵시적 연금채무(Holzmann, Mac Arthur, and Sin, 2000 : 30)를 가지고 있는 한국으로서는, 급격한 재정 부담 없이 장기적으로 연금재정의 안정화를 이룰 수 있는 명목확정기여 연금제도에 주목해야 할 필요가 있는 것이다. 게다가 국가가 책임을 지고 관리하는 연금제도로서 연금급여의 안정성도 확보할 수가 있어, 시장실패에 노출되어 있는 사적연금에 비해 사회보험의 원칙을 지킬 수 있는 여지가 넓다는 측면도 간과할 수 없는 것이다.

한편 현재 한국에서 강한 개혁기류를 형성하고 있는 이충구조를 통한 장기적 민영화안이나 전면 민영화론이 현실화될 경우 불가피하게 발생할 사회원칙에 충실한 공적연금지지자들의 반발을 감안할 때, 명목확정기여방식 개혁은 중도적 대안으로 설득력이 높다. 사회복지의 이념형이라고까지 할 수 있는 스웨덴에서 실시된 제도라는 자체가 갖는 상징성과 정당성은 민영화론이 가질 수 없는 매우 큰 자산이다. 그리고 실제로 스웨덴의 예에서 보았듯이 국가의 책임과 연금급여의 안정성과 소득재분배를 유지하고자 하는 원칙을 명목확정기여 방식에서는 얼마든

지 제도화가 가능하다.

재정적 보수주의가 강한 한국에서 넘어서기 쉽지 않은 문제는 한국에서 자신의 계좌에 충분한 보험료를 축적할 여력이 미약한 저소득계층에 대한 보호인데, 이 부분은 다시 스웨덴에서와 같이 국가가 재정적으로 지원할 필요가 있다고 판단된다. 소득재분배효과가 강한 한국의 연금제도에서도, 보험료 납부를 못해 연금권을 확보하고 있지 못하는 500만에 달하는 납부예외자들이 사실상 방치하고 있는 현실은 어떻게든 국가가 개입해야 할 필요성을 낳고 있다. 명목 개인계정을 통해 국민들의 제도개혁의 수용성을 높이고 동시에 저소득계층에 대한 재정지출을 통해 형평성을 도모하는 전략을 추구해야 할 시점에 도달한 것이다.

V. 결 론

본 논문은 보수적 개혁과 민영화 개혁이라는 양대 연금개혁의 패러다임을 이론적으로 살펴본 후, 이 양자의 중도적 위치에 있는 명목확정기여연금 제도에 의한 개혁을 스웨덴의 경험에 비추어 알아보았다. 스웨덴은 1999년, 사적 연금의 도입이 불가피하게 야기할 전환비용과 시장실패의 개인책임화 등 연금급여의 불안정성을 야기하지 않으면서, 장기적 재정안정화는 물론 조기퇴직 방지 등 노동시장의 왜곡도 줄일 수 있는 명목확정기여 방식의 연금개혁을 단행하였다. 본 논문이 한국의 연금개혁 논의과정에서 상대적으로 많이 다루어지지 않고 있는 명목확정기여 방식의 연금 개혁을 주장하는 이면에는 이 제도가 갖는 정책적 합리성 측면 뿐만 아니라 정치적 합리성이 놓여 있었다. 즉 점증적 보수개혁일지라도 세금인상으로 여겨져 불가피하게 넘어야 하는 국민들의 반발에 대해, 명목개인계정의 도입은 합리적 설득의 가능성을 최대한 높일 수 있다고 판단되기 때문이다. 또 민영화론에 맞서, 공적연금을 지키려는 보수적 개혁이 점점 설득력을 잃어 가는 현실에서 사회복지의 원칙에 충실한 논자들도 이제 명목확정기여 방식에 의해 사회보장의 원칙을 현실적으로 재적용할 필요가 있는 것이다.

본 논문은 지면상, 명목확정기여방식을 소개하고, 스웨덴에서 실제로 어떻게 제도개혁이 이루어졌는가 그리고 한국에 도입해야 하는 필요성에 대한 논의만 이루어 졌다. 다음 과제로 한국에 명목확정기여방식에 의한 연금개혁의 구체적 사안들, 즉 목표 소득대체율, 이자율, 은퇴개시연령, 기대여명산식, 연동방식, 기초보장 수준의 결정 등에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 공병호, “발간사,” 「국민연금 민영화를!」. 서울 : 자유기업센터. 1998.
- 공병호 · 권오성, “국민연금의 문제점과 개선방안,” 「국민연금 민영화를!」. 서울 : 자유기업센터. 1998.
- 공 · 사연금제도개선실무위원회, 「공 · 사연금제도 개선의 기본구상」, 서울 : 공 · 사연금제도개선실무위원회. 2000.
- 국민연금제도개선기획단, 「국민연금제도 개선」 자료집. 1997.
- 권문일, “국민연금 전개과정상의 쟁점 분석,” 「사회복지 연구」, 14호 : 1-42, 1999.
- _____, “국민연금의 민영화 논리에 대한 대응,” 「월간 복지동향」, 7월. 2000.
- 권오성 · 유승동, “국민연금제도의 경제적 손실.” 자유기업센터 Brief Paper No.14. 2000.
- 김연명, “변혁기 한국 사회보험의 현황과 과제” 「사회복지」, 146호 : 7-21. 2000.
- 김용하 · 석재은, “국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성,” 「한국사회복지학」, 37권 : 89-118. 1999.
- 노인철 · 이용하. “국민연금 도시지역확대 시행 1년의 평가와 발전방향.” 국민연금 도시지역확대 시행 1년의 평가와 발전방향에 관한 학술대회 발표논문. 서울, 2000년 6월 16일. 2000.
- 석재은, “공 · 사연금제도 개선을 위한 대안모형의 특징과 장단점.” 「월간 복지동향」, 11월 : 6-12. 2000.
- 윤석명, “스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점.” 「보건복지포럼」, 9월 : 59-69. 1999.
- 윤석명, “공적연금과 명목확정각출제도.” 「보건복지포럼」, 4월 : 71-79. 2000.
- Beattie, Roger and McGillivray, Warren, “A risky strategy : Reflections on the World Bank Report, *Averting the old age crisis*”. *International Social Security Review* 48 : 5-22. 1994/1995.
- Buchanan, J. “Social insurance in a growing economy : a proposal for radical reform.” *National Tax Journal*. 21(December). 1968.
- Chand and Jaeger, “Reform options for pay-as-you-go public pension systems.” *World Bank Social Protection Discussion Paper*. 2000.
- Cichon, Michael, “Notional defined-contribution schemes : Old wine in new bottles?”

- International Social Security Review* 52(April) : 87-105. 1999.
- Disney, Richard, "Notional accounts as a pension reform strategy : An evaluation." Social Protection Discussion Paper #9928. Washington D.C. : The World Bank. 1999.
- Fox, Luise and Palmer, Edward, "New Approaches to Multi-Pillar Pension Systems ; What in the World is Going On?" World Bank Pension Reform Primer Series. [http : //www.worldbank.org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions)(검색일 2000. 7. 15).
- Gillion, Colin, Turner, John, Bailey, Clive, and Latulippe, Denis.(eds.). *Social Security Pensions : Developing and reform*. Geneva : International Labour Office. 2000.
- Gillion, Colin, "The development and reform of social security pensions : The approach of the International Labour Office." *International Social Security Review*. 53(January) : 35-63. 2000.
- Hemming, Richard, "Should Public Pension be Funded?" IMF Working paper no.98/35. 1998.
- Holzmann, Robert, Mac Arthur, Ian, and Sin, Yvonne. "Pension Systems in East Asia and the Pacific : Challenges and Opportunities." World Bank Pension Reform Primer Series. [http : //www.worldbank.org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions)(검색일 2000. 12. 15).
- Holzmann, Robert, "The World Bank Approach to Pension Reform." *International Social Security Review* 53(January) : 11-34. 2000.
- James, Estelle. . "Providing better protection and promoting growth : A defender of Averting the old age crisis." *International Social Security Review*. 49(3) : 3-20. 1996.
- James, Estelle, "New Models for Old-Age Security : Experiments, Evidence, and Unanswered Questions." *The World Bank Research Observer* 13(August) : 271-301. 1998.
- Kwon, O, "Pension Crisis in Korea." Paper presented at an international conference on "Solving the Global Public Pension Crisis II : The Privatization Resolution, March 9-10, New York, USA. 2000.
- MacKellar, Landis and McGreevey, William, "The Growth and Containment of Social Security Systems." *Development Policy Review*. 17 : 5-24. 1999.
- Ministry of Health and Social Affairs. "Pension Reform in Sweden." [http : //www.pension.gov.se](http://www.pension.gov.se)(검색일 2000. 12. 15).
- Olsen, Gregg, "Half empty or half full? : The Swedish welfare state in transition." *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 36.2 : 241-267. 1999.

- Palacios, Robert and Pallares-Miralles, Montserrat, "International Patterns of Pension Provision." World Bank Pension Reform Primer Series. [http : //www.worldbank.org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions)(검색일 2000. 7. 20).
- Palmer, Edward, "The Swedish Pension Reform Model : Framework and Issues." World Bank Pension Reform Primer Series. [http : //www.worldbank.org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions)(검색일 2000. 6. 28).
- Queisser, Monika. *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. Paris : OECD. 1998.
- Williamson, John B. and Pampel, Fred, "Does the privatization of social security make sense for developing nations?" *International Social Security Review*. 51(4) : 3-31. 1998.
- World Bank, *Adverting the Old Age Crisis*. New York : Oxford University Press. 1994.
- World Bank, "The Korean Pension System at a Crossroads." World Bank Report No. 20404-KO. 2000.
- Yang, Jae-jin, *The 1999 Pension Reform and a New Social Contract in South Korea*. Unpublished doctoral dissertation, Rutgers University. 2000.