

公의年金制度 財政方式의 經濟政策的 示唆點： 積立方式과 賦課方式의 效率性を 中心으로 *

金相鎬** · 柳志星***

논문초록

이 논문은 적립방식과 부과방식의 기본적인 작동방법을 살펴본 후에 재정방식의 장단점을 수익률과 인구구조의 관점, 국민저축에 미치는 영향, 경기변동에 미치는 영향, 그리고 정치경제학적 관점에서 이론적으로 비교분석 하고 있다. 이를 통하여 우리 나라 노후보장제도의 기본구조를 재설계하는 방안을 제시하고, 우리 나라에서 재정방식의 근본적인 문제를 다루는 이론적 연구를 활성화하고자 한다. 본 연구의 결과를 토대로 우리 나라의 공적연금제도를 개선하기 위하여 도출한 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제적 효율성을 높이기 위하여 현행의 적립방식을 유지토록 하며, 재정위기를 극복하기 위한 방안으로 각출료 인상보다는 급여수준의 하향조정이 바람직하다. 둘째, 노후보장에서 차지하는 공적연금제도의 비중을 축소하며, 추가보장을 희망하는 근로자는 적립방식으로 운영되는 민영보험에 가입토록 하여 근로자의 선택 폭을 확대하는 것이 바람직하다.

핵심주제어: 공적연금제도, 재정방식, 효율성

경제학문헌연보 주제분류: 13

* 연구자는 인제대학교 이정우 교수의 유익한 논평에 감사를 표함.

** 관동대학교 경제무역학부 교수

*** 한양대학교 경제학부 교수

1. 서론

1881년에 세계 최초로 독일에서 도입된 이후 세계 각국으로 확산된 공적연금제도는 은퇴라는 근로자의 꿈을 실현시키고 노후생활의 빈곤을 완화하는 데 크게 기여했다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 공적연금제도는 현재 대부분의 선진국에서 재정위기에 직면해 있는데, 이의 주된 원인은 부과방식의 재정방식을 채택한 상황에서 경제성장이 둔화되고, 조기은퇴가 확산되었으며, 또한 노인인구의 비중이 급격히 증가하고 있기 때문이다. 이러한 재정위기 상황에서 이를 극복하기 위하여 제시된 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 대부분의 선진국에서 선택한 방법으로서 현행의 부과방식을 유지하면서 보험료 인상과 지출 삭감을 통하여 재정 안정을 회복하는 방법이다.¹⁾ 둘째는 보다 근본적인 개혁안으로서 부분적으로나마 부과방식에서 적립방식으로 공적연금제도의 재정방식을 전환시키는 방안 및 칠레에 서처럼 사회보험의 민영화 방안이다.²⁾

우리 나라의 공적연금제도는 특수직 종사자를 대상으로 하는 공무원연금제도(1960), 군인연금제도(1963) 및 사립학교교원연금제도(1975), 그리고 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도(1988)로 구성되어 있다. 특수직역연금제도는 공적노후 보장체계가 매우 취약한 시기에 퇴직자에게 연금을 제공함으로써 근로세대의 노후 생활에 대한 불안 제거와 노령세대의 빈곤퇴치에 크게 기여했다. 또한 1988년에 도입된 국민연금제도는 일반국민을 대상으로 하므로 특수직역연금보다 가입자수가 현저히 많기 때문에(1999년 8월 현재 1,624만 명임) 앞으로 우리 나라의 공적연금제도에서 중심적 역할을 수행하게 될 것이다. 그러나 공적연금제도의 이러한 기여와 예상되는 긍정적인 역할에도 불구하고 동 제도는 심각한 재정위기에 직면해 있다. 즉 군인연금제도는 이미 재정적자 상태이어서 정부의 일반예산에서 지원되고 있으며, 공무원연금제도는 예상되는 재정 문제를 완화하기 위한 임시조치로 1996년에 보험료를 11%에서 13%로 인상하였지만 2000년에는 다시 재정위기에 직면할 것으로 예상된다. 또한 국민연금제도 역시 낮은 보험료와 높은 급여수준 때문에 현행의 규정

1) 선진국에서 실시하고 있는 이러한 방안에 대해서는 Institut der deutschen Wirtschaft Köln(1997, pp. 109~134) 참조.

2) 이러한 학술적 논의의 예로는 1997 Kiel Week Conference on Redesigning Social Security (June 1997, Kiel) 참조. 특히 이 중에서 Feldstein(1997) 참조.

을 유지하면 본격적인 연금 수급이 시작되는 2008년부터 적립금 증가폭이 줄어들다가, 2024년경에는 해당연도 연금재정에 적자가 발생하기 시작하여 2040년경에는 적립금이 고갈될 전망이다(김용하, 1995, p. 157). 또한 인구구조적 관점에서 우리 사회의 노령화 추세는 가속화되고 있으며, 경제성장적 측면에서도 저성장 경제구조로 전환되고 있어서 연금재정 문제를 더욱 어렵게 하고 있다.

정부는 무엇보다도 규모가 가장 큰 국민연금제도의 심각성을 인식하고 국민연금 제도개선기획단을 구성하여 제도 개선안을 마련케 하였고, 국민연금법을 1998년 12월에 개정하였다. 또한 국민연금제도에 관한 연구가 최근에 활발히 진행되고 있는 추세이다. 그러나 이러한 연구의 대부분이 정량적 분석 위주로 이루어지고 있어 재정방식의 근본적인 문제를 다루는 이론적 연구는 매우 미흡한 실정이다.³⁾ 이러한 상황에서 본 연구는 적립방식과 부과방식의 기본적인 작동방법을 살펴본 후에 재정방식의 장단점을 인구구조의 관점, 국민저축에 미치는 영향, 경기변동에 미치는 영향, 그리고 정치경제학적 관점에서 이론적으로 비교분석 하여 노후보장제도의 기본구조를 재설계하는 방안을 제시하고 이 분야에서의 논의를 활성화하는 데 그 목적이 있다.⁴⁾

II. 기본적 작동방법과 인구구조의 관점

공적연금제도의 재원조달 방법은 크게 積立方式(funded system)과 賦課方式(pay-as you-go system)으로 분류할 수 있다. 적립방식은 민영보험의 생명보험에서도 채택하고 있는 방법으로 취업 중인 현세대가 납부하는 각출료의 적립금과 이의 운용수익으로 현세대 은퇴 시 연금을 지급하는 방법이다. 이와 달리 부과방식은 현 세대의 각출료를 가지고 현재의 은퇴세대에게 연금을 지급하는 방법이다. 따라서 적립방식을 사용할 경우 대규모 적립금의 축적이 수반되는 것과 달리, 부과방식에서는 연금지급을 원활히 하는 데 필요한 소규모의 기금만이 적립되면 된다.

한편 우리 나라의 국민연금제도는 적립방식으로 출발하였지만 납부하는 보험료보

3) 사회보장체계의 재구조화 방안에 관한 연구로는 오영수(1998) 참조.

4) 본 연구에서의 공적연금제도는 물론 국민연금제도와 특수직역연금제도 모두를 포함하고 있지만, 실질적인 분석대상으로는 규모가 가장 큰 국민연금제도를 사용하겠음.

다 수급하게 될 연금액이 훨씬 많기 때문에 장기적으로 재정적자가 발생하도록 잘못 설계되었다. 이에 따라 국민연금제도를 수정부과방식으로 분류하며, 미래에 예상되는 재정적자 문제를 해결하기 위하여 급여수준의 하향조정과 연금수급 연령의 상향조정을 주요 내용으로 하여 1998년 12월에 국민연금법을 개정하였다. 개정된 국민연금법에서 수지상등의 원칙(equivalence principle)이 준수되는 지를 판단하려면 구체적인 보험수리적 분석을 하여야 한다. 만약 개정된 법에서 수지상등의 원칙이 충족된다면 미래에도 적립방식의 기본 틀이 유지될 수 있을 것이다. 그러나 이와 달리 새로운 법에서도 이 원칙이 준수되지 않으면 국민연금의 재정방식은 장기적으로 부과방식으로 전환될 수밖에 없을 것으로 전망된다.⁵⁾

다음에서는 적립방식과 부과방식의 작동방법을 기금운영 및 연금액 관점에서 간단하게 살펴보도록 한다. 다만 여기서는 연령계층이 2세대만으로 구성되어 있으며, 각출요율이 불변인 경우를 가정하는 단순모형을 설정하여 분석하도록 한다.

$$n_t := \frac{N_t^1 - N_{t-1}^1}{N_{t-1}^1} \quad (1)$$

$$g_t := \frac{w_t - w_{t-1}}{w_{t-1}} \quad (2)$$

적립방식 :

$$t \text{ 기의 총지출액} = (1 + r_{t-1}) \cdot (t-1) \text{ 기의 총수입액} \quad (3)$$

$$N_t^2 \cdot P_t = (1 + r_{t-1}) \cdot N_{t-1}^1 \cdot w_{t-1} \cdot c_{t-1} \quad (4)$$

$$P_t = (1 + r_{t-1}) \cdot w_{t-1} \cdot c_{t-1} \quad (5)$$

여기서

n_t : t 의 가입자수 증가율

N_{t-1}^1 : $(t-1)$ 기의 가입자수

N_t^2 : t 의 은퇴자수

g_t : t 의 임금상승률

w_{t-1} : $(t-1)$ 기의 임금

r_{t-1} : $(t-1)$ 기의 기금운용 수익률

P_t : t 의 연금액

c_{t-1} : $(t-1)$ 기의 각출요율

5) 우리나라 공적연금의 직종별 수익비율 비교한 실증적 분석의 예로는 김상호(1997, p. 146) 참조.

적립방식의 경우 식(3)에서처럼 t 기의 총지출액은 $(t-1)$ 기의 총수입액을 자본시장에서 운용하여 얻은 금액과 일치하게 된다. 여기서 t 기의 총지출액과 $(t-1)$ 기의 총수입액을 산정하는 데 필요한 변수를 대입하면 식(4)가 도출된다. 또한 여기서는 2세대로 구성되어 있는 연령계층을 상정하기 때문에 $N_{t-1}^1 = N_t^2$ 의 관계가 성립하게 되어 식(4)에서 식(5)가 도출된다. 식(5)는 적립방식에서는 $(t-1)$ 기에 취업했던 근로자의 연금액(P_t)이 t 기의 총수입액과는 관계가 없으며, 이는 취업기의 기금운용 수익률(r_{t-1}), 취업기의 임금(w_{t-1}) 및 취업기의 각출요율(c_{t-1})에 의해 결정됨을 보여주고 있다.

부과방식 :

$$t\text{기의 총지출액} = t\text{기의 총수입액} \quad (6)$$

$$N_t^2 \cdot P_t = N_t^1 \cdot w_t \cdot c_t \quad (7)$$

$$P_t = (1+n_t) \cdot w_t \cdot c_t \quad (8)$$

이와 달리 부과방식에서는 일정기간의 총수입이 바로 연금급여로 지출되기 때문에 식(6)에서처럼 t 기의 총지출액이 t 기의 총수입액과 일치하여야 한다. 따라서 t 기의 총지출액과 총수입액을 산정하기 위한 변수를 대입하면 식(7)이 도출되며, 식(7)에 식(1)을 대입하여 식(8)을 도출할 수 있다. 식(8)은 부과방식에서는 $(t-1)$ 기에 취업했던 근로자의 연금액(P_t)이 은퇴기의 가입자수 증가율(n_t), 은퇴기의 임금(w_t) 및 은퇴기의 각출요율(c_t)에 의해 결정됨을 보여주고 있다.

$$1+i_t = \frac{P_{t+1}}{w_t \cdot c_t} \quad (9)$$

$$1+i_t = (1+n_{t+1})(1+g_{t+1}) \quad (10)$$

한편 부과방식의 내부수익률(i_t)은 식(9)에서처럼 근로기간의 각출금($w_t \cdot c_t$)과 은퇴기의 연금액(P_{t+1})의 비율로 결정되는데, 후자가 전자보다 크면正的 내부수익률이 발생하게 된다. 각출요율이 변하지 않을 때의 내부수익률은 식(8)을 식(9)에 대입하여 얻을 수 있다. 식(10)은 각출요율이 불변일 때 부과방식의 내부수익률은 가입자수 증가율에 임금인상률을 합한 값과 같다는 것을 보여준다.⁶⁾

공적연금제도 가입자의 입장에서는 적립방식과 부과방식의 우월성을 비교하는 기

준으로 수익률을 사용할 수 있다. 적립방식에서의 수익률이 적립된 기금을 자본시장에서 운용하여 얻게 되는 실질이자율 또는 자본의 한계생산성에 해당되는 것과 달리(식(3) 참조), 부과방식에서의 수익률은 쟁가입자가 납입하는 총각출금 상승률에 해당된다. 여기서 부과방식의 총각출금 상승률은 가입자수 증가율(총인구에서 차지하는 가입자수 비율이 일정하면 인구증가율)과 노동생산성 증가율(노동생산성 증가율만큼 임금이 상승할 때에는 임금인상률)로 구성되어 있다.⁷⁾ 따라서 가입자 입장에서는 적립방식의 수익률에 해당하는 실질이자율과, 부과방식의 수익률에 해당하는 가입자수 증가율에 노동생산성 증가율을 합한 값을 비교하여 적립방식과 부과방식의 우월성을 평가할 수 있다.⁸⁾

부과방식의 수익률이 가입자수 증가율과 노동생산성 증가율로 구성되어 있는 것은 부과방식 재정의 건전성이 인구구조의 변화에 얼마나 민감하게 반응하게 되는지를 잘 보여주고 있다. 노동생산성이 불변인 상태에서는 가입자수 증가율이 감소할수록 부과방식의 수익률은 하락하며, 가입자수 감소율이 노동생산성 증가율을 상회하게 되면 부과방식의 수익률은 마이너스가 된다. 부과방식의 공적연금제도를 채택하고 있는 선진국의 예는 이러한 변수간의 관계를 잘 보여주고 있다. 즉 대부분의 선진국에서는 2차대전 후 근로계층이 증가하고 공적연금의 가입대상자가 확대됨에 따라 급여수준을 지속적으로 확대할 수 있었다. 그러나 점차 인구구조가 악화되어 부과방식의 수익률이 떨어져 재정위기에 처하게 되었으며, 근로계층에서 노후생활에 대한 불안감이 확산되고 있는 실정이다.⁹⁾ 또한 앞으로 인구구조가 더욱 악화될 것으로 예상되기 때문에 재정위기는 심화될 전망이다. 지금까지의 분석을 토대로 재정안정이 인구구조의 변화에 민감하게 반응하는 것을 부과방식의 중요한 단점으로 지적할 수 있다.

6) 부과방식의 내부수익률은 엄밀한 표현으로 세대간 소득보조율을 의미함. 여기서 가입자수 증가율에 노동생산성을 곱한 값은 크지 않을 것이기 때문에 무시하였음.

7) 본 논문에서는 분석의 단순화를 위하여 각출요율과 근로시간이 변하지 않는 것을 상정하였음.

8) 한편 국가적 차원에서는 재정방식의 우월성을 비교하는 기준으로 적립방식의 실질이자율과 부과방식의 노동생산성 증가율을 사용하여야 함. 한 예로서 미국에 이 기준을 적용하면 적립방식이 부과방식보다 월등히 우월한 것으로 조사되었음(Feldstein, 1996, p. 3).

9) 독일의 경우 2차대전 후 근로자수가 지속적으로 증가하고 높은 경제성장을 덕분에 부과방식의 실질수익률이 3~4%로 적립방식의 수익률보다 높았음. 그러나 1960년대에 출생률이 급격히 감소한 결과 근로자수가 이미 감소하기 시작하였을 뿐만 아니라 앞으로 심화될 전망이며, 경제성장률도 장기적인 저성장률(1.5%) 수준으로 떨어졌음(Börsch-Supan, 1997, p. 10).

한편 적립방식 역시 인구구조의 변화에 민감하게 반응하기 때문에 적립방식이 부과방식보다 우월하다고 볼 수 없다는 주장이 있다(Schmähl, 1986, p. 565). 적립방식에서 노령세대가 경제생활을 영위하기 위해서는 취업기간 동안 적립한 기금을 해체하여 소비재를 구입하여야 한다. 따라서 노후생활을 영위하기 위하여 축적된 자산을 매각하려는 노령세대의 수가 노령화의 진전으로 증가하면 유가증권과 부동산 등의 자본재 공급은 증가하지만, 근로세대의 저축성향이 증가하지 않는 한 본인의 노후보장을 위하여 자본을 축적하려는 근로자의 수가 감소하기 때문에 자본재에 대한 수요 역시 감소하게 된다. 따라서 극단적인 경우에는 자본재의 가격이 폭락하여 적립방식에서의 수익률이 마이너스가 될 수도 있다는 것이다. 그러나 이러한 극단적인 주장은 현실경제를 살펴보면 설득력을 상실하게 된다.

적립방식을 선택한 폐쇄경제의 경우 노령인구가 증가하여 적립된 기금을 해체하게 되어 자본재에 대한 초과공급이 발생하면 전반적으로 수익률이 하락하는 것이 사실이다. 그러나 근로자수가 감소하여도 대체투자와 기술진보를 위한 자본재 수요는 지속적으로 증가한다. 또한 개방경제에서는 자본시장의 국제화로 국가간 자본이동이 활성화되고 있을 뿐만 아니라, 모든 국가가 같은 시기에 노령화에 기인하는 자본재의 초과공급 문제에 직면하게 되지는 않을 것이기 때문에 적립방식에서의 수익률이 마이너스가 되는 경우는 없을 것이다.

이상의 분석을 바탕으로 다음과 같은 중간결론을 도출할 수 있다. 부과방식에서는 재정안정이 국내인구의 노령화에 직접적으로 영향을 받아 민감하게 반응하는 데 비하여, 적립방식에서는 재정안정이 국내인구 구조의 변화에 간접적으로 영향을 받는다. 또한 자본시장의 국제화가 급속히 진행되고 있는 현실을 고려하면, 적립방식의 수익률이 인구구조의 변화에 영향을 받는 것은 국제자본시장에서의 투자다양화(diversification)를 통하여 최소화할 수 있다. 따라서 인구구조의 변화에 의한 재정안정의 차원에서 보면 적립방식이 부과방식보다 우월하다고 평가할 수 있다. 한편 적립방식에서는 재정안정이 투자수익률에 영향을 받으며, 소득재분배 기능이 약한 점을 단점으로 지적할 수 있다.

Ⅲ. 국민저축에 미치는 영향

연금제도가 국민저축에 미치는 영향에 대한 논의는 독일이 세계 최초로 공적연금 제도(1881)를 도입할 당시에 이미 있었다. 공적연금제도 도입이 경제에 미치는 영향에 관한 19세기말의 논의에서, 제도 도입으로 가계가 노후보장을 개별적으로 준비할 필요성이 줄어들기 때문에 저축이 부정적으로 영향을 받게 된다는 주장이 이미 제기되었다(Schmähl, 1991, p. 149). 그러나 이러한 영향에 관한 본격적인 학술적 논의는 Friedman(1957, p. 123)이 비록 실증분석은 없어도 이에 관한 체계적인 가설을 제기함으로써 시작되었다. 이어서 Feldstein(1974)은 공적연금제도와 저축간의 관계를 이론적으로 설명하고 계량경제학적 기법을 이용하여 분석한 최초의 설득력 있는 실증연구를 제시함으로써 이에 관한 논쟁에 불을 붙였다.

저축의 중요한 동기로는 노후생활을 위한 저축, 유산을 위한 저축, 그리고 비상시를 대비한 저축을 들 수 있다. 잘 알려진 저축이론으로는 life-cycle 이론, 중복세대(overlapping generations) 이론 및 Keynes 이론이 있는데, 각각의 이론이 저축동기에 부여하는 중요성은 다르다. 중요한 저축 동기의 이러한 상이성 때문에 각각의 저축이론은 계획기간의 장단과 개인의 효용함수에 포함되는 사람의 범위에서도 차이가 있다. 우선 life-cycle 이론에서는 은퇴를 위한 저축이 주된 목적이며, 이기주의적이고 생애중심의 미래지향적인 인간을 상정하기 때문에 개인은 평생소득을 본인의 소비에 시기적으로 적절히 배분함으로써 효용을 극대화하려고 한다. 따라서 여기서는 유산목적의 저축이 중요하지 않다. 이와 달리 중복세대 이론에서는 개인의 계획기간이 life-cycle 이론에서보다 더 확장되어 개인의 효용함수에 본인의 소비뿐만 아니라 가족 내 다른 세대의 소비 역시 포함되는 것으로 상정한다.¹⁰⁾ 이러한 상황에서는 공적연금제도를 통하여 한 세대에 발생하는 불이익이 가족내의 세대간 자발적 소득이전을 통하여 상쇄될 수 있기 때문에 부과방식의 공적연금제도가 가계 저축에 영향을 미치지 않을 수도 있다. 중복세대 이론은 저축 동기로서 life-cycle 이론의 노후생활을 위한 저축에 유산 목적의 저축을 명시적으로 추가함으로써 저축이론을 발전시키는 데 기여했다. 한편 Keynes 소비이론에서는 개인이 이기주의적이며 소비를 위한 계획기간이 단기라고 가정하기 때문에, 부과방식의 연금제도가

10) 여기서 의미하는 중복세대 모형은 Barro-type의 dynastic altruism임.

국민저축에 미치는 영향은 각출료 납부자인 근로세대와 연금 수급자인 은퇴세대간의 한계소비성향 차이에 달려 있게 된다.

부과방식의 연금제도를 도입하거나 제도를 확대(가입대상의 확대 및 급여수준의 인상) 할 시기에는 life-cycle 이론에 따르면 가계저축이 감소할 것으로 예상된다. 왜냐하면 이 시기에는 모든 가계가 기대하는 純연금자산(net social security wealth: 미래에 수급할 것으로 예상되는 총연금액의 현재가치에 미래에 납부할 것으로 예상되는 총각출금의 현재가치를 차감한 금액)이 正의 값을 가지게 되어 평생소득이 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 이를 세대별로 살펴보면 은퇴세대는 각출료를 거의 납부하지 않았음에도 연금을 수급하게 되어 평생소득의 증가로 소비를 증가시키게 된다. 중년층의 취업세대 역시 짧은 취업기간 동안 보험료를 납부한 후 납부한 각출료에 비하여 높은 연금을 수급할 것으로 예상하기 때문에 평생소득의 증가로 소비를 증가시키게 된다. 아울러 젊은 취업세대는 각출료에 상응하는 연금을 수급할 것으로 예상하기 때문에 평생소득이 변하지 않게 되어 소비가 영향을 받지 않게 될 것이기 때문이다(이는 부과방식의 연금제도가 미래에도 재정위기에 처하지 않고 존속할 것으로 젊은 세대가 예상하는 것을 전제로 함). 또한 중복세대 이론에서도 부과방식의 연금제도를 도입하거나 제도를 확대하는 도입 초기에는 가계저축이 감소할 것으로 예상된다. 왜냐하면 제도가 도입되는 이러한 상황에서 부과방식의 공적연금제도를 통하여 젊은 세대로 부담이전이 발생할 것으로 부모세대가 미리 예상하고 이를 상쇄하기 위하여 유산을 늘릴 목적으로 저축을 증가시킬 가능성은 희박하기 때문이다. 한편 Keynes 이론에서는 은퇴세대의 한계소비성향이 근로세대보다 크면 국민저축이 감소하게 된다.

지금까지의 이론적 연구는 장기의 계획기간 때문에 저축과 소비의 의사결정이 합리적으로 이루어지며, 미래의 연금자산을 확실하게 예측할 수 있는 모델(perfect certainty)을 가정하였다. 이러한 연구에 의하면 부과방식의 연금제도가 국민저축을 감소시키는 데 반하여, 적립방식은 저축에 중립적인 것으로 일반적으로 분석되고 있다.¹¹⁾ 여기서 적립방식의 연금제도에서는 제도 도입으로 각출금에 상당하는 가계저축이 감소하지만, 이에 상응하는 금액이 공적연금 기금에 축적되기 때문에 국민저축은 변하지 않게 된다. 이와 달리 부과방식에서는 각출료 납부 시 미래에 수급할

11) 이의 대표적 예로는 Neumann(1986), Homburg(1988), 그리고 Munnell and Yohn(1992) 참조.

것으로 예상하는 연금 때문에 개별 가입자는 저축을 감소시키게 되지만, 납부한 보험료가 연금기금에 축적되지 않고 바로 노령세대의 연금지급 목적으로 같은 기간에 지출되기 때문에 국민저축이 감소하게 된다는 것이다.¹²⁾

한편 저축의 다른 중요한 동기로서 비상시를 대비한 저축(contingency saving)의 존재, 개인의 이질성(heterogeneous individuals), 단기적 관점에서 소비계획을 하는 개인(myopia)의 존재, 미래에 지급될 급여수준의 불확실성, 유동성 제약(liquidity constraint), 그리고 연금제도의 은퇴촉진 효과(induced retirement effect) 등의 존재는 공적연금제도가 국민저축에 미치는 영향에 관한 이론적 분석을 더욱 복잡하게 만든다. 다음에서는 그 이유를 항목별로 간단하게 살펴보도록 한다.

지금까지의 이론적 연구는 노후생활을 위한 저축과 유산 목적을 위한 저축에 중점을 두어 분석하고 있지만, 현실에서는 비상시를 위한 저축 역시 중요한 동기인 것으로 알려져 있다. 또한 저축이론은 동질적인 개인을 전제로 하여 분석하고 있지만 현실세계의 개인은 다양할 수밖에 없다. 아울러 소비와 저축에 관련된 의사결정 계획기간이 단기인 경제주체 역시 존재한다는 사실, 은퇴시의 급여수준을 예측하는 것의 불확실성, 그리고 유동성 제약의 존재는 지금까지의 이론적 가정에 부합하지 않기 때문에, 이러한 요인들이 현실에 존재하는 정도만큼 기존에 이루어진 이론적 분석의 설득력은 약화될 수밖에 없다. 마지막으로 연금제도의 은퇴촉진 효과의 존재는 은퇴기간을 연장시키는 과급효과를 통하여 이론적 분석을 복잡하게 만든다.

IV. 경기변동에 미치는 영향

부과방식 옹호론자는 적립방식에서는 고령화의 진전으로 가입자의 노후보장을 위하여 적립된 기금이 해체되는 기간에 구조적으로 경기과열이 발생할 수 있다고 보기

12) 연금제도가 저축에 미치는 영향을 연금자산(social security wealth) 개념을 사용하고 시계열 분석(1962~88)을 이용하여 분석한 Kim(1992a)의 연구는 독일의 부과방식 연금제도가 가계 저축을 현저하게 감소시켰으며, 그 규모는 국민저축의 약 5% 수준임을 밝히고 있음. 이와 달리 지금까지의 실증분석은 전반적으로 국가와 조사기간에 따라 상이한 결과를 보여주고 있어서 이에 관한 학문적 논의는 아직 종결되지 않은 것으로 볼 수 있음; 1992년까지의 시계열 분석을 요약한 논문으로는 Kim(1992b, p. 558) 참조. 또한 횡단면 분석에 관한 자료는 Munnell and Yohn(1992) 참조.

때문에 경제정책적 관점에서 적립방식을 비판한다(Meinhold, 1985, p. 19; Schmähl, 1986, p. 566; Lee, 1993, pp. 131~146). 즉 기금을 적립한 근로세대가 은퇴하여 노후생활을 영위하기 위하여 적립된 기금을 해체할 때에 소비수요가 증가하여 인플레이션과 경기과열을 야기한다는 것이다. 본 논문에서는 케인즈적 관점에 근거한 부과방식 옹호론자의 이러한 주장을 폐쇄경제와 소규모 개방경제로 구분하여 살펴보고, 이의 타당성을 분석한 후에 중간결론을 도출하고자 한다.¹³⁾ 다만 분석의 편의를 위하여 가계부문과 기업부문으로만 구성된 경제를 대상으로 이론적으로 살펴보고자 한다.

부과방식 옹호론자는 폐쇄경제 하에서 고령화의 진전으로 적립된 기금이 해체될 때에 노후보장을 위한 소비수요가 증가하게 되지만, 이러한 소비수요의 증가가 투자수요의 감소를 통하여 상쇄되지 않기 때문에 경기과열을 야기한다는 것이다. 왜냐하면 케인즈적 관점에서는 적립된 기금의 해체로 자본 공급이 감소하여 이자율이 상승하게 되어 투자비용이 증가하여도, 기업가는 소비수요 증가에 의한 판매기회의 개선을 더 중시하여 투자를 증가시킨다고 보기 때문이다.

또한 폐쇄경제 대신 우리 나라의 현실에 더 가까운 소규모 개방경제에서도, 투자가 이자율에 탄력적으로 반응하여도 부과방식 옹호론자의 관점에서는 적립된 기금의 해체기에 경기과열이 발생한다고 주장할 수 있다. 왜냐하면 소비수요가 증가하는 반면 투자수요는 감소하지 않기 때문이다. 이처럼 투자수요가 감소하지 않는 것은 자본 공급의 감소로 이자율이 상승하여 투자가 일시적으로는 위축되어도, 수익률이 높은 국가로 자본이 이동하여 발생하는 자본 유입의 결과 국내이자율이 이전 수준으로 하락하게 되어 국내투자가 감소하지 않기 때문이다.

한편 이러한 부과방식 옹호론자의 주장을 적립방식 옹호론자의 관점에서는 다음과 같이 비판할 수 있다. 먼저 폐쇄경제를 살펴보면 폐쇄경제의 기금해체기에는 저축 감소에 의한 투자비용의 상승으로 투자수요가 감소하게 되어 노후생활을 위한 소비수요의 증가를 상쇄하기 때문에 경기과열이 발생하지 않는다는 것이다. 즉 부과방식 옹호론자가 이자율에 대한 투자의 탄력성이 매우 낮다고 보는 것과 달리, 적립방식 옹호론자는 투자가 이자율에 탄력적이라고 보고 있다.

다음에서는 소규모 개방경제를 살펴보고자 한다. 적립된 기금의 해체기에 소비수

13) 적립방식 옹호론자의 대표적 예는 Feldstein, Kotlikoff, Neumann 및 Homburg를 들 수 있음.

요 증가에 의한 경기과열 현상은 발생하지 않게 되는데, 이는 국내자본의 부족으로 이자율이 상승하면 해외자본이 유입되어 국내화폐 가치가 상승함으로써 해외수요를 감소시켜 국내의 소비수요 증가를 상쇄시킨다고 보기 때문이다. 즉 소규모 개방경제에서는 폐쇄경제에서와 달리 이자율 메카니즘을 통한 투자 감소는 발생하지 않지만, 기금의 해체기에 소비수요의 변화가 야기할 수 있는 경기변동에 대한 부작용이 환율 메카니즘을 통하여 상쇄되기 때문에 경기변동이 발생하지 않는다는 것이다.

적립방식과 부과방식의 장단점을 경기변동의 관점에서 분석한 지금까지의 논의를 바탕으로 다음과 같은 중간결론을 도출할 수 있다. 첫째, 적립방식을 경기변동의 관점에서 비판하는 부과방식 옹호론자의 주장은 투자의 완전이자비탄력성을 가정하는 극단적 Keynesian 입장을 대변하는 것으로 현실성이 결여되어 있다. 왜냐하면 투자의 완전이자탄력성과 완전이자비탄력성과 같은 극단적인 경우는 현실에서 관찰하기 어려우며, 투자가 이자율에 어느 정도 민감하게 반응한다고 보는 것이 현실적이기 때문이다. 또한 인구구조의 노령화가 진전된 기금의 해체기에 적립방식이 경기과열을 야기할 지의 여부와 야기할 경우의 경기변동폭은 이자율에 대한 투자의 탄력성과 환율 메카니즘의 파급효과에 달려 있는데, 현실경제에서는 이러한 두 요인이 소비수요의 변화가 경기변동에 미치는 부작용의 상당 부분을 상쇄시키는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 둘째, 인구구조 악화시 노후보장제도가 경기변동에 미치는 부정적 영향은 적립방식에서 뿐만 아니라 부과방식에서도 발생할 수 있다.¹⁴⁾ 왜냐하면 인구구조가 악화될 때 은퇴세대의 노후생활을 보장하기 위해서는 재정방식에 관계없이 국민총생산에서 차지하는 소비재의 비중이 증가하여야 하며,¹⁵⁾ 경기변동의 발생 여부는 생산재에서 소비재로의 산업구조 조정이 원만하게 진행될 수 있는지에 따라 결정된다. 셋째, 인구구조의 변화는 장기예측이 가능하기 때문에 산업구조 조정을 미리 계획·실시할 수 있으므로 인구구조가 악화될 때 노후보장제도가 경기과열을 초래할 가능성은 희박하다. 이상에서 적립방식이 경기변동을 야기하기 때문에 경기변동적 관점에서 부과방식이 우월하다는 부과방식 옹호론자의 주장은 설득력이 부족한 것으로 평가할 수 있다.

14) 이에 관한 이론적 분석은 Neumann (1986, pp. 55~58) 참조.

15) 이는 폐쇄경제에서는 재정방식에 관계없이 모든 사회지출 비용이 같은 기간의 국민총생산에서 지출되어야 하기 때문에 적립방식과 부과방식간에 차이가 없다는 Mackenroth 명제와 내용상 유사함.

V. 정치경제학적 관점

정치경제학적 관점에서 부과방식이 선호되는 가장 큰 이유는 부과방식에서는 제도 도입과 동시에 노령세대에게 무각출연금을 지급할 수 있기 때문이다.¹⁶⁾ 부과방식의 연금제도를 도입하면 지금까지 각출료를 납부하지 않았던 노령세대에게 바로 연금을 지급할 수 있게 된다. 물론 적립방식의 연금제도를 도입하고 노령세대에게 사회부조 같은 것을 지급하여 이들의 경제적 문제를 해결할 수도 있지만, 이 경우에는 근로세대가 본인의 노후보장을 위한 각출료뿐만 아니라 현재의 노령세대를 위한 세금까지 납부하여야 하기 때문에 이중부담(double burden)의 문제가 발생하게 된다. 부과방식의 연금제도를 도입하면 이러한 초기이익(windfall benefit)이 예상되지만, 이에 상응하는 또는 이보다 큰 손실이 후세대에 발생하기 때문에 장기적 관점에서는 초기은퇴 세대에게 무각출연금을 지급할 수 있는 것을 부과방식의 장점으로 볼 수 없다. 심지어 Feldstein은 미국의 여건을 고려할 때 후세대에 발생하는 손실의 현재가치가 제도 도입시의 초기이익보다 크다는 것을 보여주고 있다.¹⁷⁾ 또한 후세대에는 불이익이 발생하게 되는데 이는 부과방식의 공적연금에 가입해 있는 후세대의 근로자가 수급하는 연금보다 많은 보험료를 납부하여야 하며, 이러한 불이익 때문에 부과방식의 기본 틀인 세대계약을 파기하고 탈퇴하려고 해도 공적연금제도의 강제적 특성으로 탈퇴할 수 없기 때문에 발생한다.

정치경제학적 관점에서 부과방식의 가장 큰 단점은 재정상황에 관계없이 공적연금제도에 지속적으로 개입할 수 있는 여지를 정치권에게 제공한다는 점이다. 즉 부과방식에서는 노인부양비용이 낮고 호경기로 수지상황이 개선되면 정치권은 급여를 확대하여 연금제도를 단기적인 정치적 목적으로 이용할 유혹에 직면하게 된다. 왜

16) 1995년에 도입된 독일의 간병보험제도(Pflegeversicherungssystem)는 이것이 정치적 의사결정에서 차지하는 중요성을 잘 보여주고 있음(독일의 간병보험제도에 대해서는 김상호 1998a 참조). 5대 사회보험으로서 간병보험제도를 도입하기에 앞서 독일에서는 적립방식과 부과방식의 장단점에 대하여 수년간 논의되었음. 그러나 제도 도입과 동시에 간병서비스를 필요로 하는 사람에게 급여를 지급할 수 있어야 한다는 당위성이 부과방식을 선택하게 된 가장 중요한 요인이었음(Homburg, 1997, p. 83). 이는 장기적 재정안정을 가장 중시해야 할 사회보험에서 단기적인 정치적 관점이 핵심적 의사결정요인으로 작용하고 있음을 잘 보여주고 있음.

17) 그는 부과방식 제도의 도입으로 축적되지 않은 자본의 수익률과, 소비의 한계효용이 체감하는 것을 반영하는 미래소비의 할인율에 임금상승률을 차감한 값을 다양한 조건하에 비교하여 이러한 결론에 도달하고 있음; Feldstein(1996, pp. 10).

나하면 부과방식에서는 각출료 수입이 해당연도의 연금으로 바로 지출되기 때문에 기금을 축적하기가 어려우며, 공적연금제도의 구성원칙으로서 보험원칙과 소득재분배원칙이 추구되기 때문에 재정상황이 호전되면 소득재분배적 요소를 더 많이 고려하게 되기 때문이다. 또한 인구구조 또는 노동시장 상황의 악화로 재정위기가 발생해도 재정문제를 완화하기 위해 정치권이 자동적으로 개입하게 된다. 부과방식 연금제도에 내재해 있는 이러한 정치적 간섭의 위험은 부과방식의 공적연금제도를 채택하고 있는 선진국에서 잘 관찰할 수 있다.¹⁸⁾ 아울러 부과방식에서는 후세대가 본인의 경제생활에 중요한 영향을 미치는 현재의 정치적 의사결정에 참여할 수 없는 근본적인 문제가 있다.

한편 정치경제학적 관점에서 살펴본 적립방식의 문제점으로는 다음의 4가지를 들 수 있다. 첫째, 인플레이션 위험(inflation risk)으로서 초고속인플레이션(hyperinflation)이 발생하면 적립된 기금으로 구입한 금융자산의 실제가치가 하락하여 재정위기에 처할 수 있는 위험이다. 둘째, 자금배분에서의 경쟁이 제한되는 위험(monopoly power in allocation)으로서 적립된 대규모의 기금을 독점적 위치에 있는 기구에서 관리하게 되면 투자부문에서의 경제력 집중으로 경제정책적 관점에서 문제를 야기할 수 있는 위험이다.¹⁹⁾ 예를 들면 미국의 경우 1995년의純연금자산(NSSW)은 GDP의 1.5배로서 미국의 대다수 가계가 소유하고 있는 어떠한 형태의 자산보다 많으며(Feldstein, 1996, p. 1), 이러한 대규모의 기금을 적립방식의 공적연금제도를 도입하여 독점적 위치에 있는 기구에서 관리하게 되면 문제가 발생한다는 것이다. 셋째, 정치적 위험(political risk)으로서 적립방식에서 기금이 축적되면 정부는 이 기금을 단기적 목적에 사용할 유혹에 직면하게 되며, 이러한 목적에 적립된 기금을 사용하여 기금 규모가 축소되어 재정위기가 발생하면 재정방식을 부과방식으로 전환하기 때문에 적립방식이 장기간 유지되기 어렵다는 것이다. 이는 특히 정부가 중요한 의사결정이나 역사적 사건(예: 남북통일)에 직면할 때 단기적인 정치적 목적을 위하여 적립된 기금을 사용하게 되는 위험이다. 또한 적립된 기금을 정부의 일반기금으로 전용하여 정부부채를 급증시킬 수 있는 것 역시 정치적 위험에 속한다.²⁰⁾ 넷

18) 이에 관한 독일의 예로는 Kim(1999) 참조.

19) 칠레는 부과방식의 공적연금을 1980년에 민영보험체제로 전환하였으며, 1995년의 적립금이 이미 GNP의 40% 수준에 달하는 규모임(Pinera 1997, p. 23).

20) 미국의 연금제도는 비록 부과방식으로 운영되고 있지만, 장기재정 안정화를 목적으로 축적되

제, 정치·경제·사회적 불안정의 위협으로서 이러한 불안정으로 적립된 기금의 가치가 폭락하여 본래 계획하였던 노후생활 수준을 보장할 수 없는 위험(financial risks)이다.

다음에서는 적립방식에 내재되어 있는 이러한 위험을 완화할 수 있는 방안을 항목별로 살펴보도록 한다. 첫째, 초고속인플레이션이 발생하면 금융자산의 실제가치가 폭락하게 되어 재정위기에 처하게 되는 것이 사실이다. 그러나 과거의 경험은 인플레이션정책이 경제 문제를 오히려 악화시켰다는 것을 보여주고 있다. 따라서 물가안정을 중시하는 공감대가 형성되고 있는 추세이기 때문에 과거처럼 초고속인플레이션으로 적립된 기금이 잠식될 가능성은 희박하다고 볼 수 있다.²¹⁾ 또한 자본시장의 국제화가 가속화되는 상황에서 국제자본시장에서의 투자(diversification)를 통하여 국내의 인플레이션 위험을 완화할 수 있다.

둘째, 투자재원을 배분하는 데 있어서 경쟁이 제한될 수 있는 위험을 해결할 수 있는 방안으로 다음의 두 가지를 생각할 수 있다. 우선은 공적연금제도를 유지할 때의 방안으로서 안전성과 수익성을 조화시키는 방법이다. 즉 안전성을 확보하기 위하여 기금의 일정비율은 국공채를 매입하는 데, 그리고 나머지는 수익성을 확보할 수 있도록 자산규모 등을 기준으로 하여 시중은행에 배분하고 배분비율을 수익률에 연동시키는 방법이다. 또한 은행 도산의 위험을 제거하기 위하여 은행간에 지급보증을 하도록 한다. 다른 방법은 획기적인 방안으로 적립방식의 공적연금제도에 발생하는 경쟁제한의 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 공적연금제도의 규모를 축소하고 적립방식으로 운영되고 있는 민영보험을 활성화하는 것이다. 이 때 정부의 과제는 공정거래위원회를 통하여 민영보험회사간의 경쟁이 지속적으로 유지되도록 감시하는 것이다.

셋째, 적립된 기금을 단기적 목적에 지출하게 되는 정치적 위험은 우리 나라의 현실을 잘 반영하고 있다. 정부는 사회간접자본의 투자에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 1994년에 공공자금관리기금법을 제정하고 시중금리보다 낮은 이자율로 국민연금기금에서 차입하여 사용하였다. 1997년 9월말 현재 정부의 차입금 규모는 약 17조 8천억원(국민연금기금의 68.1%)이며, 이에 대해 시중금리보다 낮은 연

는 기금 전액이 정부지출을 늘이는데 사용되고 있음.

21) 그러나 인플레이션 위험은 특히 폐쇄경제에서는 물가안정이 적립방식의 유지를 위한 기본조건임을 보여주고 있음.

10. 33%의 이자율을 지급하도록 되어 있었다. 아울러 차입금 증가 추세가 지속되면 2000년대 초에는 차입금이 정부의 1년 예산보다 많아서 원리금은 물론 이자 상환도 어려울 것으로 전망된다. 현재 정부는 국민연금기금을 대규모로 차입하여 사용하고 있기 때문에, 이러한 과정에서 정부부채를 급증시킬 것으로 전망된다. 또한 남북통일 시 북한주민의 노후생활 문제를 해결하고 통일의 충격을 완화할 목적으로 적립된 기금을 사용하고자 하는 유혹이 상존하게 된다. 이러한 정치적 간섭의 위험을 줄이기 위해서는 적립된 기금이 개인의 유보된 소득으로서 소유권에 속하기 때문에 정부에서 기금운영에 간섭할 수 없도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 적립방식에서의 정치적 위험을 근본적으로 완화하는 방안 중의 하나는 민영생명보험을 활성화하고 공적연금의 비중을 축소하는 것이다.

넷째, 정치·경제·사회적 불안정으로 적립금 가치가 폭락할 위험(financial risks)은 최근에 더욱 중요한 요인으로 부상하고 있다. 우리 나라가 최근에 겪고 있는 외환위기에 따른 주가 하락과 거품 제거에 따른 토지가격의 하락은 금융자산과 실물자산의 실제가치를 폭락시키고 있으며, 이는 적립방식이 직면할 수 있는 위험을 잘 보여주고 있다.²²⁾ 물론 이것은 단기적 현상인데 비하여 연금제도는 장기보험이기 때문에 이 위험을 적립방식의 결정적 단점으로 볼 수는 없으며 국제자본시장에 투자함으로써 완화할 수 있다.²³⁾ 그러나 이를 완전히 제거하는 것은 불가능하며, 이는 적립방식에 내재되어 있는 위험이다. 한편 세계 최초로 공적연금제도를 도입하여 여타 국가가 동 제도를 도입하도록 하는 데 크게 기여한 독일은 적립방식으로 출발하였다. 그러나 금융자산은 1923년의 초고속인플레이션과 1948년의 화폐개혁으로, 그리고 실물자산은 제2차 세계대전으로 실제가치를 상실하게 되자 부과방식으로 전환하여 운영하고 있다.

적립방식과 부과방식의 장단점을 정치경제학적 관점에서 분석한 지금까지의 논의를 바탕으로 다음과 같은 중간결론을 도출할 수 있다. 첫째, 제도 도입시의 노력세대에게 무각출연금을 지급할 수 있어서 부과방식이 정치적으로 선호되는 것은 후세대에 발생하는 손실 때문에 문제가 있다. 둘째, 부과방식은 정치권이 용이하게 간섭

22) 전쟁과 같은 극단적인 경우는 본 연구의 분석대상에서 제외하였음.

23) 국제자본시장에 투자하더라도 단기적으로는 급격한 환율 변동의 위험에 노출되는 것이 사실임. 그러나 환율 변동의 장기적인 추세는 어느 정도 예측이 가능하기 때문에 환 위험을 줄일 수 있을 것으로 판단됨.

할 여지를 지속적으로 제공하기 때문에 문제가 있다.²⁴⁾ 셋째, 적립방식에서 초고속 인플레이션에 의한 기금잠식의 위험은 매우 중요하지만, 물가안정을 중시하는 최근의 경제정책에서는 초고속인플레이션이 발생할 가능성이 희박하다고 볼 수 있다. 또한 물가안정이 적립방식을 유지시킬 수 있는 기본조건이기 때문에 적립방식 선택 시 물가안정의 중요성을 인식하게 되어 인플레이션을 억제하는 효과를 기대할 수도 있다(Sachverständigenrat, 1997, p. 239). 아울러 국제자본시장을 이용한 투자대상의 다양화를 통하여 인플레이션 위험과 투자 위험(financial risks)을 최소화할 수 있다. 넷째, 적립방식의 공적연금에서 정치적 간섭의 위험을 근본적으로 예방하기 위해서는 적립금 규모를 줄이는 것이 바람직하다. 따라서 적립방식의 노후보장체계를 선택·유지하려고 하면 공적연금의 규모를 축소하고 적립방식으로 운영되는 민영보험을 활성화하여야 한다.

VI. 정책적 시사점

앞에서 도출한 중간결론의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 수익률과 인구구조의 관점에서 부과방식의 수익률은 적립방식보다 인구구조의 변화에 민감하게 반응한다. 또한 적립방식의 수익률이 인구구조의 변화에 영향을 받을 위험은 국제자본시장에의 투자를 통하여 최소화할 수 있다. 따라서 인구구조의 변화에 의한 재정불안정 차원에서 보면 적립방식이 부과방식보다 유리하다고 평가할 수 있다. 둘째, 국민저축에 미치는 영향의 관점에서는 지금까지의 이론적 연구에 의하면 부과방식의 연금제도는 저축에 부정적으로 영향을 미치는 데 비하여, 적립방식은 저축에 중립적인 것으로 분석하는 논문이 다수를 차지하고 있다. 이와 달리 실증분석에서는 잠정적 결론을 도출할 수 있을 정도의 일반적 추세를 아직 관찰할 수 없다. 셋째, 경기변동의 관점에서 적립방식을 비판하는 부과방식 옹호론자의 주장은 투자

24) 독일은 1957년의 연금법 大改正을 통하여 기존의 노령세대에게 납부한 보험료보다 현저히 많은 급여를 지급할 수 있게 되었음. 이러한 연금 인상 덕택에 독일 건국의 아버지로 추앙되는 아덴아워 수상은 독일 역사상 유일하게 보수정당만으로 의회에서 과반수 이상의 의석을 확보할 수 있었음. 그러나 최근에 발표된 근대사 연구는 아덴아워 수상에 의한 연금법 개정이 장기적 재정위기가 예상됨에도 선거 목적으로 강행되었음을 밝히고 있어 독일 국민의 실망을 자아내고 있음(Koerfer, 1998, p. 8).

의 완전이자비탄력성을 전제로 하는 극단적인 경우로서 현실성이 결여되어 있다. 넷째, 정치경제학적 관점에서 제도 도입시의 노령세대에게 연금을 지급할 수 있는 것을 부과방식의 장점으로 보는 것은 후세대에 발생하는 손실 때문에 문제가 있다. 또한 부과방식에는 정치권이 지속적으로 간섭할 수 있는 위험이 내재되어 있다. 이와 달리 적립방식에서는 인플레이션에 의한 기금 잠식의 위험, 적립된 기금을 정부에서 차입하여 사용할 위험, 그리고 정치·경제·사회적 불안정으로 적립금 가치가 하락할 위험이 있다. 이처럼 적립방식 역시 다양한 위험에 직면하게 되며 소득재분배 기능이 약한 문제가 있지만 주로 예외적인 상황으로 볼 수 있는(정부차입의 위험은 여기에 해당되지 않음) 이러한 위험에만 대비하여 노후보장제도를 설계하는 것은 바람직하지 않으며, 또한 특정 국가에 관련된 이러한 위험은 자본시장의 국제화를 통하여 최소화할 수 있다.

당연가입을 원칙으로 하는 공적연금에서 최소한 노후생활의 최저생계비를 보장하도록 제도를 설계하자는 주장에는 별다른 이견이 없을 것으로 판단된다. 왜냐하면 노후생활에 대한 결정권을 전적으로 개인에게 맡기면, 취업기간 중의 소득을 동기간에 모두 소비한 후 은퇴 시에는 공적부조제도에 의존하려는 무임승차(free rider) 현상이 발생하여 정부의 사회복지비 지출을 증가시킬 것이기 때문이다.²⁵⁾ 이처럼 공적연금에서 기초보장을 제공하는 기본구조 하에 공적연금제도에서의 노후보장 수준을 하향조정 하는 것은 개인이 각자의 선호에 맞게 소비와 저축을 결정할 수 있는 선택 폭을 확대할 수 있게 하기 때문에 이들의 후생증대에 기여할 것으로 판단된다.

지금까지 각국이 사회보장제도를 설계할 때 경제적 효율성과 소득재분배가 중요한 고려요인으로 작용하였다. 그러나 소득재분배의 기능은 다음과 같은 이유에서 조세제도를 통하여 더 효율적으로 수행될 수 있다. 첫째, 조세제도에서 누진세율이 적용되는 것과 달리 공적연금제도에서는 소득 수준에 관계없이 동일한 각출요율이 적용되고 있다. 둘째, 공적연금제도에서는 우리 나라를 포함한 대부분의 국가의 경우 초과소득에 대해 보험료 납부 의무를 면제시켜 주는 소득상한선이 존재하기 때문에 재원조달에 있어서 비록 동일한 각출요율이 적용되어도 실제로는 역진적으로 작용하기 때문이다. 이러한 이유 때문에 본 연구는 경제적 효율성 위주로 공적연금 재정방식을 비교분석 하였으며, 이상의 분석을 바탕으로 적립방식이 부과방식보다 우

25) 이러한 문제는 도덕적 해이 현상의 존재시뿐만 아니라 소비계획이 단기적인 안목(myopia)에서 이루어질 때에도 발생함.

월한 것으로 종합적으로 평가할 수 있다.

본 연구의 결과를 우리 나라의 공적연금제도를 개선하는 데 적용하면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 경제적 효율성을 높이기 위하여 현행의 적립방식을 유지토록 하며, 재정위기를 극복하기 위한 방안으로 각출료 인상보다는 급여수준의 하향조정이 바람직하다. 왜냐하면 적립금 규모를 축소하면 정치경제학적 관점에서 논의된 적립방식의 문제점을 완화할 수 있기 때문이다. 둘째, 노후보장에서 차지하는 공적연금제도의 비중을 축소하며, 추가보장을 희망하는 근로자는 적립방식으로 운영되는 민영보험(개인연금제도 및 기업연금제도)에 가입토록 하여 근로자의 선택의 폭을 확대하는 것이 바람직하다. 셋째, 이러한 관점에서 국민연금제도의 개선안으로서 60%의 급여수준을 제공하도록 규정한 정부안보다 40%의 급여수준을 제공하려던 국민연금제도개선기획단의 안이 더 바람직한 것으로 평가할 수 있다.²⁶⁾

■ 參考文獻

1. 김상호, "독일의 부과방식 연금제도가 가계저축에 주는 영향 고찰", 『사회보장연구』, 제8권, 1992, pp. 37~59.
2. ———, "전문직 종사자의 노후보장에 관한 연구: 대학교원 및 연구직 종사자를 중심으로", 『재정논집』, 제12집 제1호, 1997, pp. 131~150.
3. ———, "사회보험제도의 관리·운영체계 개선 및 확충방안에 관한 연구", 『1997 학술연구용역 종합 자료집』, 노사관계개혁위원회, 1998a, pp. 165~193.
4. ———, "적립방식과 부과방식의 비교와 정책적 시사점", 『사회보장연구』, 제14권 제1호, 1998b, pp. 1~20.
5. 김상호·정연택, "사회보험기관의 관리운영체계의 개선에 관한 연구", 『한국사회정책』, 제4집 제2호, 1997, pp. 116~146.
6. 김원식, "국민연금의 개혁방안", 『한국사회정책』, 제4집 제2호, 1997, pp. 11~41.
7. 김용하, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
8. 문형표, 『사회보장지출의 효율성에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1992.
9. 서상록·성용모·김상호, 『정부출연(연) 종사원의 생활안정 방안에 관한 연구』, 한국과학재단, 1997.

26) 전영준(1998)은 두 안의 후생분석을 통하여 기획단안을 지지하고 있음.

10. 오영수, "사회보장지출의 장기추계와 사회보장개혁", 1998년도 한국재정학회 춘계학술발표회, 1998.
11. 오창수, "국민연금제정의 건전성에 관한 연구", 『사회보장연구』, 제10권 제2호, 1994, pp. 167~190.
12. 전영준, "국민연금제도 개선안에 대한 후생분석", 1998년도 한국재정학회 춘계학술발표회, 1998.
13. Aaron, H., "The Social Insurance Paradox", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32, 1966, pp. 371~374.
14. Barro, R. J., "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp. 1095~1117.
15. Börsch-Supan, A., "Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse", Paper presented at the 1997 Kiel Week Conference on Redesigning Social Security, 1997.
16. Breyer, F., *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, München: Verlag Franz Vahlen, 1990.
17. Felderer, B., *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren*, Berlin: Duncker und Humblot, 1987.
18. Feldstein, M., "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp. 905~926.
19. ———, "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, May 1996, pp. 1~14.
20. ———, "Transition towards a Funded Pension System: How To Do It", Paper presented at the 1997 Kiel Week Conference on Redesigning Social Security, 1997.
21. Friedman, M., *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, 1957.
22. Homburg, S., *Theorie der Altersversicherung*, Berlin: Springer-Verlag, 1988.
23. ———, "Kapitaldeckung als Praktikable Leitidee", in Frankfurter Institut(ed.), *Rentenkrise. Wie wir sie meistern können*, Bad Homburg, 1997, pp. 61~85.
24. Institut der deutschen Wirtschaft(ed.), *Reform des Sozialstaats*, Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 1997.
25. Kim, Sangho, "Unfunded Social Security Wealth and Personal Savings in West Germany", Paper presented at Congress of International Institute of Public Finance 1992, 1992a.
26. ———, "Gesetzliche Rentenversicherung und Ersparnisbildung der Privaten Haushalte in der BRD", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 81, 1992b, pp. 555~578.
27. ———, "Efficiency of Social Security Systems: Korea Funded System versus German PAYG System", in D. C. Mueller et al. (eds.), *Competition, Efficiency, and Welfare*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 341~350.
28. Koerfer, D., "Nicht für die Ewigkeit: Ein Rückblick für die Rentenreform von 1956/1957", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30, Jan. 1998.
29. Lee, Yong-ha, *Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren in Süd-Korea*, Freiburg: Hochschul-

Verlag, 1993.

30. Munnell, A. H. and F. D. Yohn, "What is the Impact of Pensions on Saving?", in Z. Bodie et al. (eds.), *Pension and the Economy*, Pennsylvania, 1992.
31. Neumann, M., *Möglichkeiten zur Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Versorgungsmaßnahmen*, Tübingen, 1986.
32. Pinera, J., "Auf dem Weg zum mündigen Bürger: Reform der Alterssicherung am Beispiel Chile", in Frankfurter Institut (ed.), *Rentenreform - Lehren von draußen*, 1997, pp. 21~44.
33. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Reform Voranbringen", *Jahresgutachten 1996/1997*, Stuttgart: Metaler-Poeschel, 1996.
34. Schmähl, W., "Alterssicherungssysteme in der Bewährung: Sozial- versus Privatversicherung?", in H-J Krümmel et al. (eds.), *Allfinanz - Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen*, 1991.
35. Thompson, L. H., "The Social Security Reform Debate", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXI, 1983, pp. 1425~1467.