

노동정책연구
창간호 2001. 7. pp.131~147
© 한국노동연구원

사회보장제도에 대한 ILO의 입장과 정책적 시사점

- 노후소득보장체계를 중심으로 -

윤석명*

- I. 머리말
- II. ILO의 사회보장 협약과 권고 개요
- III. 노후소득보장체계에 대한 ILO의 원칙과 정책목표
- IV. 노후소득보장체계 개편방향에 대한 ILO의 입장
- V. 시사점 및 결론

I. 머리말

유엔은 1999년을 국제노인의 해(International Year of Older Persons)로 설정하여 전세계적으로 급속하게 진행되고 있는 인구고령화 문제에 대해 국제사회가 적극 대처할 것을 촉구하고 있다. 유엔의 추계에 따르면 향후 50년 사이에 현재 세계인구의 10%인 60세 이상 인구 비율이, 현재 유럽의 노령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망된다(Rolad Sigg, 1999).¹⁾ 이러한 고령 노인층들의 급격한 증가는 연금제도, 의료보장, 사회부조 등의 사회보장제도에 대해 과거에는 전혀 예기치 못했던 문제점들을 야기시킬 것으로 전망되고 있다.

* 국민연금연구센터 부연구위원(smy1985@npc.or.kr)

이렇게 급격한 노령화가 예상되고 있지만, 전세계적으로 사회보장제도가 직면하고 있는 커다란 문제점 중 하나는 세계 인구의 절반 이상이 공식적인 사회보장제도의 보호로부터 제외되어 있다는 점이다. 1999년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15% 정도가 공식적인 노후소득보장체계의 보호 테두리에 있다. 대부분의 개발도상국가에서는 농업 및 도시 비공식적 분야 종사자들이 사회보장제도로부터 소외되어 있는 실정이다. 또한 선진국에서도 최근 비공식적인 고용관계의 보편화 경향 및 정규직 근로자 감소에 따른 자영자 비중의 증가가 중요한 사회문제로 등장하고 있다.

고전적인 개발이론에서는 경제성장에 따라 대부분의 근로자가 안정적이고 공식적인 고용관계를 맺을 수 있을 것으로 전망하였다. 그러나 선진국의 경험과 최근의 체제전환국 및 개발도상국의 예를 보면 이러한 가설과는 정반대의 결과가 현실로 나타나고 있다. 고도의 경제성장을 달성한 국가에서조차도 더 많은 노동자가 자영자, 임시직, 재택근무 등의 형태로 불안정한 취업관계를 형성하고 있기 때문이다. 따라서 비공식적 분야에서 일하고 있는 절대 다수의 근로자들을 위한 사회보장체계의 구축이 시급한 실정이다.

공식적인 사회보장제도로부터 소외되어 있는 집단이 과거처럼 가족 및 지역공동체에 의한 전통적인 소득보장체계나, 또는 이를 대체하는 별도의 공식적인 노후보장 수단에 의존할 수 있다면 노령기의 소득보장은 커다란 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 노령화·도시화·핵가족화·지구화의 진전 속에서 노인들은 가족이나 지역공동체를 통한 전통적인 방식의 노후소득보장체계 확보가 사실상 불가능해지고 있다. 또한 많은 국가에서 퇴직 전 경제활동만으로는 안정적인 노후생활에 충분한 소득을 확보하기가 사실

〈표 1〉 주요 선진국의 자영자 현황(1996년 기준)

			총취업자 대비 자영자 비중(%)		
			남 자	여 자	총 계
독	일		11.3	5.9	9.0
그	리	스	33.4	16.4	27.5
스	페	인	20.8	14.4	18.5
프	랑	스	12.2	5.3	9.1
이	태	리	27.3	15.2	23.0
네	덜	란	11.1	7.5	9.6
스	웨	덴	14.6	5.4	10.1
영		국	16.1	6.7	11.8

자료: Williams, David(1999), 윤석명(1999b)에서 재인용.

상 어려운 실정이다. 공적연금제도에서 소외되는 것은 물론, 노후생활에 필요한 충분한 소득을 개인적으로 확보하기 어렵다는 사실은 이들 계층이 노령기 빈곤에 시달릴 확률이 매우 높을 것이라는 점을 시사하고 있다.

현재 전세계적으로 160개 이상의 국가가 특정 형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 전세계 거의 모든 국가들이 노후소득보장체계로서의 공적연금제도를 도입하고 있음을 의미한다. 100여 년 전부터 많은 국가들이 공적연금제도를 도입하기 시작한 것은 산업혁명 이후 근본적으로 변화하는 사회환경에서 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있었다. 이에 따라 현재 선진국의 경우 하위 소득계층 40%가 사회보장·장애·공공부조의 혜택에 전적으로 의존하고 있는 반면, 상위 60%는 개인저축·지역연금·근로행위 등을 주요한 소득원으로 확보하고 있다(ILO, 2000).

그러나 우리보다 먼저 공적연금제도를 도입하였던 국가들의 경험이 시사하는 바는 노후소득보장체계에 대한 국가의 적극적인 개입이 동전의 양면과도 같이 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 수반하고 있다는 것이다. 이들 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 문제점으로는 공적연금제도의 재정불안정 문제를 들 수 있다. 연금제도 성숙단계에 있는 국가들이 직면하고 있는 연금재정 불안정은 대부분 기여율 대비 급여비중의 과다, 즉 ‘저부담·고급여’ 체계의 급여구조에 기인하고 있다. 여기에 덧붙여 연금재정의 방만한 운영도 연금재정 불안정의 한 요인으로 작용하고 있다. 또한 보험료 납입 회피(evasion), 조기퇴직 등 노동시장에서의 부정적인 효과로 인해 다양한 형태의 연금제도 개혁을 도모하고 있다.

현재 선진국의 연금개혁에는 다음 두 가지 특징이 나타나고 있다.²⁾ 첫째, 권리로서 제공되고 있는 장애·노령 및 유족연금의 적용범위 및 소득수준의 하향 조정을 시도하고 있다. 둘째 공적부문의 급여사감을 민간부문에서 보충할 수 있는 대안 마련에 고심하고 있다. 그러나 연금개혁을 논의함에 있어 사회적 수용성(social acceptability) 차원에서 의견수렴이 수월하지 않음을 목도하게 된다. 특히 선별주의(selectivity)가 보편주의(universality)를 대체하여야 하는지 여부에 대한 공감대 형성과 소득보장에서의 국가의 역할이 최저생계비 수준의 급여(minimal subsistence benefit)만을 보장하여야 하는지, 아니면 그 이상의 수준을 보장하여야 하는지에 대한 의견수렴이 매우 어렵다는 점을 경험하게 된다.

그러나 수많은 개정작업을 통해 현존하는 연금제도가 개념적으로 왜곡되어 있다는 지적도 제기되고 있다. Tamburi(1999)는 이러한 현상을 두고 “공적연금제도가 나아가야 할 방향을 잃어버렸다(The Scheme has lost its way)”는 표현을 사용하고 있다. 이에 따라 공적연금제도에 대한 개혁의 필요성이 생겨나는 그 순간이 바로 공적연금의

기본개념에 충실해야 할 시점이라는 지적이 제기되기도 한다. 시대상황을 염두에 두고 본 글에서는 사회보장제도, 특히 노후소득보장제도에 대한 ILO의 입장을 살펴봄으로써 우리나라의 노후소득보장체계 구축에 있어서의 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. ILO 사회보장 협약과 권고 개요

국제노동기구(International Labor Organization : ILO)는 1919년 기구 설립 이래 사회보장(social security) 분야를 동 기구의 중요한 정책분야로 상정하여 현재까지 지속적인 관심을 보이고 있다. 국제노동기구는 흔히 언급되고 있는 동 기구 협약(constitution)의 서문에서 “실업의 예방, 고용에서 기인하는 상병·질병·부상으로부터 근로자 보호, 청소년 및 여성의 보호, 퇴직급여 및 산재급여 제공, 본국이 아닌 외국에서 고용되었을 때 근로자 권익 보호” 등을 사회보장과 관련된 항목으로 설정하고 있다. 이 중에서도 특히 1944년 필라델피아 선언에서는 아동복지와 모성보호, 포괄적인 의료보호(medical care)와 이러한 보호를 필요로 하는 모든 대상 집단에 대해 기초적인 소득을 제공할 수 있는 사회보장의 수단들(instruments)을 전세계 국가들이 효과적으로 확대할 수 있도록 도와주고 격려하는 것이 ILO의 ‘경건한 의무(solemn obligation)’임을 밝히고 있다.

방법론적인 관점에서 ILO는 모든 회원국들과의 협의를 거친 후에 동 기구가 채택하는 국제노동표준(International Labor Standards)의 설정을 통해 이러한 목적을 달성하고자 하였다. ILO가 설정하는 국제노동표준은 협약(Conventions)이나 권고(Recommendation)의 형태로 이루어지며 ILO의 설립목적과 관련된 모든 영역을 포함하고 있다. ILO가 상정하는 협약은 회원국들의 기준을 반도록(ratified) 되어 있으며, 상정된 협약을 특정 회원국이 인준하게 되면 해당 국가는 관련 규정의 이행에 관해 법적으로 국제적인 의무(international obligation)를 지도록 되어 있다. 그러나 협약과 달리 권고는 회원국의 인준대상은 아니나, 일반적 또는 기술적인 행동지침의 세부규정을 통해 관련된 협약을 보완하고 있다.

협약과 권고로 대표되는 국제노동기구에 의해 설정되는 표준(standard)이 중요한 이유는 다름 아닌 이들의 실제적인 효과에 있다. 왜냐하면 협약을 비준한 국가는 비준한 협약에 관한 사항이 자국 내에서 준수되고 있는지의 여부에 관해 ILO에 정기적으로 보고할 의무가 있기 때문이다. 이렇게 보고되는 특정 회원국의 보고서는 ILO의 독립적인 조직인 협약과 권고에 관한 전문위원회에 의해 세밀하게 평가를 받고 있다. 이러

한 관점에서 사회보장협약들은 새로운 사회보장제도 설계를 위한 지침 및 현 제도의 개혁을 위한 지침으로 작용할 뿐 아니라, 특정 회원국이 특정 협약을 인준하는 경우 관련 협약의 유지를 국제적으로 보장하는 수단으로 작용하고 있다.

사회보장분야에서의 첫 번째 협약인 모성보호협약[the Maternity Protection Convention(No. 3)]은 국제노동회의(International Labor Conference)의 첫 번째 모임인 1919년에 채택되었으며, 가장 최근의 사회보장협약은 1988년에 채택된 고용촉진 및 실업 보호에 관한 협약[Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention(No. 168)]이다. 국제노동회의는 지금까지 45개의 사회보장표준(social security standards)을 채택하였으며 이 중 30개가 협약, 15개가 권고에 해당한다. 국제노동회의가 지난 80년 동안 채택한 182개 협약 중 사회보장 관련 협약은 약 17%에 해당된다. 이러한 ILO의 사회보장 관련 협약과 권고는 특히 1944년의 ‘소득보장에 관한 권고’와 1952년의 ‘사회보장 최저기준에 관한 협약’을 통해 전세계적으로 사회보장제도가 달성하여야 할 기초 수준의 목표를 제시하였다.

1944년 국제노동회의의 필라델피아 선언에서는 “경제적인 보장은 모든 국민의 권리이어야 하고, 세계의 모든 국가는 보호의 필요를 느끼는 모든 사람에게 기초적인 소득과 종합적인 의료혜택을 제공하기 위하여 사회보장 범위의 확대를 이룩할 수 있는 제도를 발전시켜야 한다.”하였다. 또한 ILO 협약 제67호의 ‘소득보장에 관한 권고’(협약 제67호, 1944. 5. 12)에 의하면 “소득보장제도는 노동불능(노령을 포함), 고용불능 또는 소득자의 사망으로 인하여 상실한 소득을 합리적인 수준까지 회복시킴으로써 궁핍을 구제하거나 방지하여야 하며, 가능한 한 강제사회보험방식으로 조직하되, 법률에 의해 정해진 바에 따라 소정의 자격조건을 갖춘 피보험자에 대하여 보험기관에 지불한 보험료를 기초로, 사고에 처한 경우 지급되는 급여의 수급권을 가지도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다.³⁾

ILO의 102호 협약은 제2차 세계대전 이전의 협약과는 달리 사회보장제도가 제공하여야 할 최저급여 비율을 규정하고 있다는 점에서 혁신적이라 평가받고 있다. 협약 102호에서는 의료보호, 상병급여, 실업급여, 퇴직급여, 산재급여, 가족급여, 모성급여, 폐질 및 유족급여로 구분되는 사회보장의 모든 범주를 포괄하고 있다. 이러한 사회보장 급여수준은 후속 협약에서 해당 급여별로 상위 기준이 설정되었다. 현금으로 지급되는 정기급여 수준에 대한 ILO의 최저 및 상위 기준에 대한 구체적인 내용이 <표 2>에 기술되어 있다. 특히 노령연금의 급여수준에 관하여 ILO의 1952년 ‘사회보장의 최저기준에 관한 조약’에 의하면 부부의 경우 퇴직전 소득에 비하여 최소한 40% 이상(30년 가입기준)이 보장되어야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 이러한 소득대체율은 퇴직 직전 몇 년 또는 근로기간 소득의 평균 모두를 의미할 수 있다(ILO, 2000).

〈표 2〉 현금으로 지급되는 정기급여에 대한 ILO 기준

(단위: %)

	급여사유	표준수급자	최저기준에 관한 협약 102호 기준	상위 기준
상병급여	상 병	부인과 2자녀가 있는 남자	45	60(협약 130호)
실업급여	실 업	부인과 2자녀가 있는 남자	45	50(협약 168호)
노령급여	노 령	연금대상연령의 부인이 있는 남자	40	45(협약 128호)
산업재해급여	산업재해			
	근로불능	부인과 2자녀가 있는 남자	50	60(협약 121호)
	폐 질	부인과 2자녀가 있는 남자	50	60(협약 121호)
	유 족	2자녀가 있는 미망인	40	50(협약 121호)
분만급여	분 만	부인	45	66(협약 103호)
폐질급여	폐 질	부인과 2자녀가 있는 남자	40	50(협약 121호)
유족급여	유 족	2자녀가 있는 미망인	40	45(협약 128호)

자료: Edited by Colin Gillion et al., *Social Security Pensions: Development and Reform*, International Labor Office, 2000.

Ⅲ. 노후소득보장체계에 대한 ILO의 원칙과 정책목표

1. 개관

ILO가 제시하는 노후소득보장체계 구축방향을 보다 수월하게 이해하기 위해서는 노후소득보장체계, 이 중에서도 특히 연금제도 설계에 대한 ILO의 규범적인 원칙들(normative principles)을 살펴볼 필요가 있다. 현재 선진국과 개발도상국을 망라하여 전세계적으로 진행되고 있는 연금제도의 개혁 또는 확대, 공적연금제도의 존립 목적 자체에 대해 커다란 영향을 미치는 요인들의 상당 부분은 기본적으로 특정 국가에서 제공되는 노령기 소득보장제도에 대한 가치 부여와 어느 정도의 기금을 노후소득보장 목적으로 별도 적립하여야 할 것인가의 판단을 전제하고 있어 상당부분 해당 국가의

정책당국 또는 해당 사회의 노후소득보장제도에 대한 규범적(normative)인 측면에 의존하게 된다.

노후소득보장제도에 있어 특히 중요한 연금제도에 관한 규범적인 요인들로는 ① 사회구성원들 중 어떤 집단들이 연금을 수급하여야 하는가? ② 연금수급자의 경우 어느 수준의 연금을 수급하여야 하는가?, ③ 이 경우 보험료를 누가 얼마나 부담하여야 하는가? ④ 공적연금제도 또는 사적연금제도의 경우 연금제도를 누가 어떻게 관리·운영하여야 할 것인가? ⑤ 연금 수급개시 연령은 언제부터 시작되어야 하는가? ⑥ 연금 수급자격으로 노령 이외의 다른 수급조건들을 고려하여야 하는가? ⑦ 연금제도가 국민 모두에게 적용되는 보편적이며 강제적인 제도가 되어야 하는가, 아니면 자발적이며 선택적인 제도가 되어야 하는가? ⑧ 또 이러한 면들을 고려하여 설계된 연금제도를 변화하는 제반 환경에 적합하도록 어떻게 적용시킬 것인가? 등이 거론될 수 있다.

연금제도를 설계 또는 개혁함에 있어 이러한 규범적인 항목들이 특정 국가의 경제적인 문제들과 밀접하게 연관되어 있어 두 가지 이질적인 요인들을 동시에 고려하여야 한다는 문제가 대두된다. 따라서 특정 국가가 경제적인 측면에서 달성하고자 하는 목표와 함께 소득보장체계와 같은 사회정책에 대한 도덕적·사회적 목표가 명확하게 정립되어 있지 않을 경우 연금제도를 통해 달성하려는 목표에 대한 비전 제시가 어렵게 될 것이다. 이에 덧붙여 연금제도를 어떻게 설계할 것인지, 나아가 도입된 연금제도가 얼마나 성공적으로 운영되고 있는지 여부를 평가할 판단기준을 확보하기도 어려울 것이다. 이처럼 실무적인 차원에서 개별 국가들이 직면하게 되는 어려운 면들을 고려하여 ILO는 나름대로의 원칙과 정책목표를 제시함으로써 특정 국가의 연금제도 설계 및 재구축 과정에 영향력을 행사하고 있다.

2. 노후소득보장제도에 대한 ILO의 기본 시각

노후소득보장제도 중에서도 특히 공적연금제도에 대한 ILO의 기본 시각은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째 ILO는 노령, 장애, 유족연금으로 대표되는 공적연금 문제를 규범적(normative) 입장에서 접근하고 있다. 즉 공적연금제도가 일반 국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준과 최소한의 적용대상의 충족 여부를 최우선 과제로 설정하고 있다.

둘째, 연금제도에 관한 ILO의 권고사항이 전세계 모든 국가에 대해 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 즉 규범적인 관점의 ILO 기준이 부유한 국가나 가난한 국가에 상관없이 전세계 모든 국가에 대해 공통적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 시각이다.

셋째, 이러한 기본 시각에도 불구하고 ILO 권고사항을 저소득 국가 또는 비공식적 분야의 비중이 큰 국가에 적용하기 어려운 현실을 ILO도 일정부분 인정하고 있다. 이러한 한계점을 인식하여 실제로는 연금 적용범위에 있어 ILO의 기준이 탄력적으로 운용될 여지를 남겨 두고 있다.

넷째, 적정수준의 연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다. 국가의 역할 범위에 대해서는 연금급여 전달체계까지 정부가 책임질 필요는 없으나, 연금급여의 확실한 지급 여부에 대해서는 정부가 책임을 명확히 하여야 한다는 입장을 취하고 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 임금후불설 관점에서 연금제도를 파악하고 있기 때문이다.

3. ILO가 제시하는 연금제도의 정책목표

<표 3>은 규범적인 입장에서 ILO가 제시하는 공적연금제도가 달성하여야 할 기본적인 정책 목표들을 열거하고 있다. 모든 국민에게의 공적연금제도 적용, 노령기 빈곤 및 기타 수입원 상실의 수반하는 빈곤으로부터 보호, 연금제도에의 강제 가입의 원칙 적용, 연금제도 운영에 있어 가입자(근로자)와 사용자 대표의 참여 허용, 연금제도 관리·운영에 있어 국가의 역할 강조 등이 중요한 정책 목표로 지적되고 있다.

공적연금제도와 관련하여 ILO는 다음 두 가지 기본 전제(premises)를 설정하고 있다. 첫째, 개별 국가의 역사적·문화적 상황, 경제발전 정도, 관리운영 수준, 노동력 구조, 자본시장의 규모 및 발달 정도, 사회응집력(cohesion) 및 연대성(solidarity), 소득 분배 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 열어 두고 있다.

둘째, 세계 대부분의 국가에게 공통적으로 적용될 특정 형태로의 연금제도 설계(design)보다는 연금제도의 적용범위 확대 및 효과적인 제도운영을 훨씬 강조하고 있다. 구체적으로 보다 많은 사람을 적용대상에 포함하는 제도, 확실하게 급여수준을 보장하는 제도, 보다 높은 급여수준을 제공하는 것이 상대적으로 우월한 제도라는 것이

〈표 3〉 ILO가 제시하고 있는 공적연금제도의 정책목표

공적연금제도의 정책목표

- 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
- 물가상승에 대처할 수 있으며 일반 근로자들의 생활수준 상승부분을 일정부분 보상
- 공적연금 이외의 추가적인 소득원을 자발적으로 마련할 수 있는 환경 조성
- 공적연금제도에의 강제 가입의 원칙 적용
- 남녀, 내국인·외국인에 공평한 제도 적용
- 일정 수준까지 급여수준을 보장하되, 연금 가입자 및 수급자가 자신의 급여수준을 예측 가능할 수 있도록 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: ILO(2000), 윤석명(2000e)에서 재인용.

다. 이에 따라 특정 연금제도가 적립방식이나 부과방식이나, 공공부문·민간부문에 의해 운영되느냐의 여부는 크게 중요하지 않을 수 있다는 것이 ILO의 시각이다. 그러나 이러한 ILO의 입장이 확정급여·확정각출, 민간부문·공공부문에서의 운용 등의 문제가 중요하지 않다는 것을 의미하는 것이 아님을 주목하여야 한다. 그러나 ILO 자신도 연금제도에 대한 ILO의 기본적인 입장이 필연적으로 높은 부담 수준(higher contribution rates)을 초래하는 고비용의 연금제도가 될 가능성이 높다는 점도 인정하고 있다.

연금제도와 관련하여 ILO가 강조하고자 하는 것은 이상적인 공적연금제도의 설계 문제와 특정국가에 적합한 제도를 별도의 관점에서 접근하여야 한다는 것이다. 이에 대한 단적인 예로 자본시장 규모가 매우 작거나 자본시장이 불모지인 국가, 자본시장을 규제할 능력이 없는 국가가 완전적립방식의 개인계정제도(a fully funded individual account scheme)를 도입하는 것은 별다른 의미가 없다는 것이다. 즉 연금

제도에 관한 일반적인 관리능력이 떨어지고 연금급여 지급 약속을 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 입장을 표명하고 있다.

IV. 소득보장체계 개편방향에 대한 ILO의 입장

지금까지 논의를 바탕으로 ILO는 두 가지 방향의 소득보장체계 개편 방향을 제시하고 있다. ILO는 당위론적인 원칙들의 충돌을 가급적 배제하며, 기여와 급여의 긴밀한 관계를 유지하되 기여자와 수급자가 위험을 공평하게 공유한다는 취지에서 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.

첫 번째 대안으로는 다양한 소득원으로부터 노후소득을 충당하며, 급여방식으로는 확정각출제도와 확정급여제도를 혼용하는 4층체계(four 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 적정수준의 임금대체율(생애 평균소득의 40~50%)을 보장하는 강제 적용의 부과방식 공적연금제도를 상정하고 있으며, 물가상승에 대한 연금급여를 완전히 연동시켜야 한다고 주장하고 있다.

3층(3rd tier)은 공적연금제도의 역할을 보완하기 위해 민간부문이 운영하는 강제적용의 확정각출제도로 설계할 것을 권장하고 있다. 강제적용되는 3층의 경우 기여액 상한을 설정하되 급여는 일시금이 아닌 연금(annuity) 형태로 지급되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 4층(4th tier)은 확정각출의 형태로 임의적용하되 기여액의 상한을 철폐하며, 민간부문이 관리를 담당하도록 하고 있다. 상기 언급되고 있는 3층과 4층이 직역연금(occupational schemes)과 개인연금(personal pension) 모두를 포괄하며 민간부문 운영에 대해 국가가 철저히 감시하고 규제하여야 한다는 것이 ILO의 입장이다.

ILO가 상기 언급된 4층체계 도입을 권장하는 논거는 이러한 체제를 구축함으로써 연금제도에 내재된 위험을 분리할 수 있다는 시각을 갖고 있기 때문이다. 공공부문이 제공하는 확정급여제도와 민간부문에서 운용하는 확정각출제도를 혼용하는 경우 공공부문의 방만한 운영에 따른 재정불안정 위험과 시장상황 변동에 민감한 확정각출제도

의 급여불안정 위험을 분리할 수 있다는 것이다. 이와 함께 중산층 근로자들에게 최소한의 보증된 소득을 제공할 수 있다는 장점도 지적하고 있다.

공적연금제도 개혁과 관련하여 최근에 ILO가 제시하는 대안은 국가가 운용하는 강제적용의 2층(2nd tier)을 명목확정각출(Notional Defined Contribution : NDC)제도로 전환하는 것이다.⁵⁾ ILO가 NDC제도를 권장하는 이유는 첫째, 강제 적용과 국가가 운영한다는 면에서 여타 제도에 비해 관리·운용이 수월할 수 있기 때문이다. 둘째, NDC에서는 기여와 적립금의 이자가 개인계정에 적립되기는 하지만 실제 동등한 화폐로 실제 적립되지 않기 때문에 명목적임에도 기여와 급여 사이에 보다 직접적인 관계

〈표 4〉 소득보장체계 구축에 대한 ILO의 정책권고

ILO의 소득보장체계 구축 방향		
- 1층(1st tier): 최저 소득보장(anti-poverty) 성격의 연금 <ul style="list-style-type: none"> · 대상자 선정 기준: 보편적(universal)으로 적용하나 자산조사 실시 · 최소 소득보장(minimum anti-poverty) 연금 · 정부 일반재정으로 재원 조달 		
- 2층(2nd tier) : 기초소득보장 성격(정부 운용, 강제적용, 확정급여) <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용원칙의 공적 부과방식 연금 제도 · 생애 평균소득의 40~50%의 임금대체율 보장 · 확정급여(defined benefit)방식 채택 · 연금급여를 물가에 완전 연동 	또는	- 2층(2nd tier) : 기초소득보장 성격(정부 운용, 강제적용, 명목확정각출방식) <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용원칙의 공적 부과방식 연금 제도 · 명목확정각출(NDC)방식 채택 · 기대여명을 연금급여에 연계
- 3층(3rd tier) : 추가 소득비례연금 성격(민간운용, 강제적용, 확정각출) <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용원칙을 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(1997), ILO(2000), 윤석명(2000e)에서 재인용.

를 구축할 수 있어 가입자들의 순응성을 제고할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 셋째, NDC제도에서는 연금급여를 가입자의 기대여명을 고려하여 산정하기 때문에 평균수명 증대에 따른 연금재정 불안정 요인을 연금 가입자와 연금 수급자에게 전가할 수 있다. 이에 따라 현 제도가 유지되는 경우 개발도상국 및 저개발국가들이 직면하리라 예상되는 재정불안정 문제를 NDC제도 도입을 통해 상당부분 해결할 수 있을 것이라 판단하기 때문이다.

V. 시사점 및 결론

중세 서양에서 장인 길드의 자발적인 자조노력의 일환으로 도입된 제도를 모태로 하는 사회보험(Social Insurance)제도는 산업혁명 진행에 따른 사회구조의 변화에 따라 19세기 말 20세기 초에 국가가 개입하는 공식적인 제도로 자리잡게 되었다. 사회보험 제도는 이후 유럽 및 미국 등 세계 전역으로 확대되었으며, 특히 제2차 세계대전 이후에는 세계 대부분의 국가들에 의해 도입되었다. 오래 전에 공적연금제도를 도입한 선진국들은 기존 제도에 내재된 문제점들의 해결을 위해 현재 제도를 개혁하거나 또는 보완 중에 있는 반면, 개발도상국과 저개발국가들은 공적연금제도에의 가입대상을 확대해 가는 과정에 있다.

그러나 공적연금제도 도입 이후 점진적으로 제도를 수정·보완해 오고 있는 선진국과 달리 개발도상국과 저개발국가들은 단기간 내에 주요 선진국들의 제도를 자국에 그대로 이식하였고, 그 결과 현 제도가 유지되는 경우 향후 심각한 재정 불안정이 예상되고 있다. 이러한 상황에서 1994년에 발간된 세계은행의 *Averting the Old Age Crisis*는 100여 년 전 공적연금제도 도입 당시 여러 선진국이 직면하였던 환경과는 상이한 사회·경제적인 여건에 있는 개발도상국과 저개발국가들이 현재의 공적연금제도를 유지할 경우에 닥칠 수 있는 문제점을 분석하여 다층소득보장체계를 대안으로 제시하였다. 세계은행 보고서 발간 이후 공적연금제도 개혁 및 노후소득보장체계 구축 방향에 대해 국제노동기구를 비롯한 여러 국제기구들이 자신들의 입장을 표명하였으며 상당수의 국가들이 자국 실정에 적합하다고 판단되는 방향으로 연금개혁을 단행하였거나 개혁 논의를 진행 중에 있다.

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

변화, 이에 따른 전통적인 공적연금제도 재원조달 방식에서의 변화 가능성, 비공식적 분야 종사자들의 급속한 확대 등이 지적되고 있다(Jean-Victor Gruat, 1997). 즉 전세계적으로 급속하게 진행되고 있는 정치·경제·사회적 변화에 대해 기존의 공적연금제도가 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 판단하에 기존 공적연금제도에 대한 개혁 논의가 전세계적으로 활발하게 진행되고 있는 것이다. 본문에서는 최근 여러 국제기구들이 연금제도에 대한 분석과 연금제도 개혁방향에 대해 적극적으로 자신들의 입장을 표명하고 있는 점을 감안하여 연금 및 노후소득보장체계 구축방향에 관한 국제노동기구(ILO)의 입장을 살펴보았다.

국제노동기구(ILO)와 국제사회보장협회(ISSA)는 이미 오래 전부터 공적연금제도를 사회정책의 중요한 부분으로 상정하여 동 제도의 정책방향에 대해 많은 관심을 보여왔다. 종래 사회보장 기준을 설정하여 개발도상국가에게 기술적인 지원을 담당해 온 ILO와 ISSA는 적립된 연기금을 효과적으로 이용하여 개발도상국의 경제성장을 촉진시키는 방향으로 연금제도를 운영하자는 세계은행과 IMF의 경제주도형 연금개혁 방향과는 상당한 차이를 보이고 있다. 세계은행이 적립금을 이용한 개발도상국의 경제발전 촉진에 관심을 집중하고 있는 반면, ILO와 ISSA는 세대간 부양이라는 관점에서 공적연금제도를 이해하고 있으며 공적연금제도의 도입 목적이 사회적으로 타당한 보장욕구를 충족시키는 것이라고 믿고 있다. 즉 ILO와 ISSA의 설명에 의하면 가족 내 부양을 사회 전체로 확대한 것이 공적연금이라는 것이다. 따라서 공적연금기금의 효율적인 운용이 공적연금제도의 급여수준 개선노력 등에 우선되기보다는 부수적으로 작용하여야 한다는 입장을 표명함으로써, 자본시장을 육성하기 위한 방편으로 공적연금제도를 이용하는 것에 중요한 가중치를 부여하고 있는 세계은행의 연금개혁 방향에 대해 비판적인 입장을 보이고 있다.

그러나 노후소득보장체계에서 전통적으로 국가의 역할을 강조하는 ILO 역시 안정적인 노후소득원 확보 차원에서 다양한 소득원을 제공할 수 있는 다층소득보장체계에 공감하고 있는 상황이다. 이러한 공감대 형성에도 불구하고 소득원 다양화를 위해 세계은행이 시장기능에 의존하는 반면, ILO가 가족·지역공동체 등 비공식적인 조직의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 아직도 상당한 견해 차이가 존속되고 있다고 하겠다.

세계 각국이 연금제도 개혁을 논의함에 있어 공통적으로 고려하는 사항으로 흔히 사회적 수용성, 장기적인 재정 안정성, 정치적 수용성, 경제 및 노동시장 현실에의 적합성, 고객 친화적인 관리 및 감독 등이 언급되고 있다(Tamburi, 1999). 효과적인 개혁이 이루어지기 위해서는 앞에서 지적한 모두가 충족되어야 할 것이나, 현실적으로 정치적 수용 가능성이 다른 목표들을 상당부분 제한하고 있기 때문에 개혁이 이루어지는 경우에도 적은 부분만이 수용되는 것이 일반적이다. 이는 해당 국가별로 역사적 발달

과정, 문화적 요인, 사회 제반조건 등에서 나타나는 이질성들이 현실적으로 부인할 수 없는 국가적인 유산으로 남아 있기 때문이다.

특정 국가에 특정 형태의 연금제도를 도입하는 것에 대한 타당성 여부를 판단하기 위해서는 현재 해당 국가의 제반 여건 및 인구·경제 관련 변수들에 대한 예측, 대안을 도입한 경우의 파급효과에 대한 철저한 분석이 필요하다. 연금제도와 관련되는 제 변수에 대한 정확한 예측이 이루어지고 특정 제도 도입에 따른 파급효과가 철저히 분석되는 경우에 연금제도 설계시 중점적으로 고려되어야 할 부분이 명확해질 수 있기 때문이다(Winfried Schmähl, 1999). 중점적으로 고려되어야 할 사항들을 특정 국가의 전통, 사회적 가치 및 경험과 적절히 조율할 때에 바람직한 형태의 노후소득보장체계가 구축될 수 있을 것이다.

비교적 제도도입 초기단계에 있는 우리나라의 국민연금제도는 향후 예상되는 급격한 인구구조의 노령화 및 ‘저부담·고급여’ 속성으로 인해 장기적인 관점에서의 재정불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 향후 예상되는 재정불안정 문제의 해결을 위해서는 ‘적정부담·적정급여’ 체계로의 신속한 이행이 필요하나 국민연금제도를 정확하게 이해하지 못하고 있는 일반 국민들을 대상으로 한 제도의 잦은 개선이 국민연금제도 자체에 대한 신뢰성 상실을 초래할 수 있다는 점도 고려하여야 할 것이다.

따라서 국민연금제도에 대한 일반 국민들의 이해의 폭이 넓어질 수 있도록 관계자들의 지속적인 노력이 필요하며 동시에 적절한 시점에 ‘적정부담·적정급여’ 체계로 전환하여야 할 것이다. 그러나 연금제도 개선을 위한 타이밍을 놓치는 경우에 연금가입자, 수급자, 정권 유지를 위해 투표권을 중시하는 정부 등 더 많은 이해 당사자들의 출현으로 인해 공적연금제도가 파국에 도달하기 전까지는 연금제도의 개혁이 어려울 것이라는 점을 특히 주목하여야 할 것이다.

◆ Endnotes

- 1) 선진국은 60세 이상 인구가 19%에서 33%로, 개발도상국가는 8%에서 21%로 증가할 것으로 예상된다.
- 2) 세계 여러 나라에서 단행되었거나 시도중인 연금개혁의 정책목표가 연금제도의 개혁을 통해 연금제도와 관련되어 있는 전반적인 문제들을 바람직한 방향으로 이끌어 나아가려는 데 목적이 있음을 주목하여야 할 것이다.
- 3) 국민연금관리공단, 『국민연금법 해설』, 2001.
- 4) 우리나라 국민연금의 소득대체율은 중위수의 표준소득월액을 받았던 사람이 40년간 가입한 경우 노령연금의 수급월액은 최종 표준소득월액의 약 60% 수준이며 표준소득월액이 중위수보다 높은

사람은 60% 이하로, 중위수보다 낮은 사람은 60% 이상을 받게 되는 소득재분배 구조로 설계되어 있다. 소득대체율이란 보통 연금수급권 취득 직전의 최종 표준소득월액 대비 노령연금월액의 비율을 말하며, 이와 같은 소득대체율은 연금가입자의 생활수준이 수급 이전의 수준을 얼마만큼 유지시켜 주는지를 나타내는 척도라고 할 수 있다.

- 5) 명목확정각출제도(NDC)는 근로기간 동안 근로자 개인의 기여액이 근로자 개인의 명목계정에 적립되는 제도를 지칭한다. 통상적으로 NDC에서는 근로기간 동안 적립된 기금에 가산된 이자율로 정의되는 적립액을 근로자가 퇴직하는 시점에 연금(annuity)으로 전환하는 방식을 채택한다. 그러나 NDC와 전통적인 확정각출제도와 주요한 차이점은 이자율이 시장이자율이 아닌 다른 지표를 사용한다는 것이다. 현재 NDC제도를 채택하고 있는 국가들은 GDP 성장률 또는 임금 성장률 등을 이자율로 상정하고 있다.

참 고 문 헌

- 국민연금관리공단. 『국민연금법 해설』. 2001.
- 윤석명. 「공적연금제도의 현황과 문제점」. 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』 38호, 1999a.
- _____. 「일본의 국민연금제도 공동화 현상에 대한 대책 및 시사점」 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』 34호, 1999b.
- _____. 「공적연금과 명목확정각출제도」. 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』 43호, 2000a.
- _____. 「공적연금과 사적연금의 균형적 발전에 관한 연구」. 한국사회보장학회, 『사회보장연구』 16 권 제1호, 2000b.
- _____. 「공·사연금의 균형적 발전 필요성 및 노후소득보장체계 구축방향」. 보험개발원 보험연구소, 『보험개발연구』 11 권 1호 2000c.
- _____. 「공적연금제도의 문제점과 개선방향」. 한국재정학회, 『재정논집』 15 집 1호, 2000d.
- _____. 「ILO 연금개혁 방향 평가」. 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』 41호, 1999.
- 윤석명·김원식·박상현. 『공적연금과 사적연금의 균형적 발전방안』. 서울: 한국보건사회연구원, 1999.
- 윤석명·주은선. 『공적연금 유형의 국제비교(I) - 주요국 이원연금체계를 중심으로-』. 서울: 국민연금연구센터, 2000.
- 윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명. 『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(I)』. 서울: 한국보건사회연구원, 2000.
- James, Estelle. “New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions.” *The World Bank Research Observer* 13 (2), 1998.
- Gillion, Colin. “The ILO and Pensions.” Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes, DELSA/ILO (97) 9, 1997.
- Gruber, J., & Wise, D. *Social Security and Retirement around the World*. Chicago Univ., NBER, 1999.
- Orszag, Peter R., & Joseph E. Stiglitz. “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems.” Presented at The Conference on ‘New

Ideas about Old Age Security', The World Bank, Washington, D.C., September 14-15, 1999.

Queisser, Monika. "Pension Reform and International Organizations: From Conflict to convergence." *International Social Security Review* 53 (2000)

Sigg, Rolad. "A Social Security for All Ages." *International Social Security Review*, 52 (1999. 3)

Schmähl, Winfried. "Fundamental decisions for the reform of pension systems." *International Social Security Review* 52 (1999. 3)

Sukmyung Yun. "Generational Accounting for Korea - With Special Reference to Public Pension Schemes-." The World Bank, 2000.

_____ et al. *Restructuring of Income Support System and Generative Welfare*. The World Bank, 2000.

Tamburi, Giovanni. "Motivation, Purpose and Processes in Pension Reform." *International Social Security Review* 52 (1999).

Thomson, Lawrence. "The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies." *International Social Security Review* 48 (1995).

Victor, Jean. "Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform." *Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes*, 1997.

Williams, David. "The self-employed: Providing for the self-providers." *International Social Security Review* 52 (1999).

Federation of Social Insurance Offices. *The Future of Social Security: The Stockholm Conference (29 June - 1 July 1998)*, Sweden, 1999.

ILO. *The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of The International Labour Office*. Social Security Department, 2000.

_____. "The ILO and Pensions." *Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Schemes*, 1997.

The 25th ISSA General Assembly. "Developments and Trends in social Security, 1993-1995: Report of the Secretary General, Part 2, Broadbased Retrenchment Developments." *International Social Security Review* 49 (1996).

World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth*. New York. Oxford University Press, 1994.

_____. "Korea: Pension Reform Mission-Back-to-Office Report." 1999.