

『國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果』: 書評

閔載成 金仲秀 共著 韓國開發研究院 刊(1986) 總364面
李德勳 徐相穆

金 秀 坤

※

史上 類例를 찾아볼 수 없는 經濟成長速度와 이에 따른 都市化·核家族化 現象 및 人口의 老齡化現象은 國民福祉, 그 중에도 특히 老人福祉를 위한 年金制度實施가 그 어느 것보다도 우선순위가 높은 政策課題임을 실감케 하였다. 本報告書는 이러한 필요에 부응한 시의 적절한 研究이었으며, 이는 다시 政策建議까지를 포함함으로써 國民年金法 改正의 骨格을 형성하였던 것이다. 따라서 이 報告書에 대한 書評은 보통 다른 書評과는 달리 本報告書가 함축하고 있는 政策的 示唆點은 물론이려니와, 立法過程에서 그리고 執行過程에서 나타났거나 나타날 수 있는 問題들을 총망라해서 評價할 필요가 있을 것으로 생각한다.

먼저 이 報告書의 構成을 보면 第1部에서는 先進國에서 發達한 公的年金制度를 상세히

검토함으로써 우리나라 年金制度 導入의 必要性和 基本骨格을 제시하였다. 第2部에서는 年金의 財政推計를 하고 이것이 金融市場, 勞動市場 및 所得分配에 미치는 영향과 효과를 分析하였다.

第1章은 福祉國家의 發達類型을 논하였는데 英國과 美國을 市民文化型으로, 獨逸과 日本을 臣民文化型으로 각각 區分하고 이 네 나라의 年金制度를 歷史的으로 비교적 상세히 考察하였다. “臣民社會에서는 勞働者를 保守的 統治體制에 포섭하고자 하는 動機가 크게 작용하고 표현된 데 비하여 市民社會에서는 그런 家父長的 動機를 비난하고 保險의 自助原則을 통한 貧困豫防機能이 강조되었다.” 그 설파한 것은 이 兩大主流에 대한 特性을 같이 해한 것이라고 본다. 著者が 말한 바와 같이 “市民社會의 社會保障制度는 市場經濟라는 바다에서 市場外的인 分配理論을 고수하는 심치럼 全體社會脈絡과는 異質的인 制度로 존재하(고)… 臣民社會의 경우에는 福祉國家의 등장 이 政治經濟理念上的 不連續線을 의미하지 않

(으며)…社會保障制度는 生産性的 犧牲이라기 보다는 오히려 生産性 向上과 國民統合이라는 超越的인 國家目標達成의 手段이었다.”고 하며 매우 說得力있는 分析과 理論을 제시하였다. 이 部分은 年金뿐만 아니라 社會保障制度를 研究하는 學生들에게도 모두 읽히고 싶을 정도의 매우 풍부한 내용이 간결한 문장 속에 담겨져 있다. 다만 이를 統攝하여 우리나라 與件에 再照明하는 結論에 있어서는 韓國의 社會的·經濟的 與件이 英國·美國과도 다르고 獨逸·日本과도 다른 政治文化를 形成하였다는 것을 指摘하였을 뿐 처음에 著者が 제시한 臣民文化型 또는 市民文化型 그 둘 중 어느 것에 더 가까운 形態가 될 것인가, 또는 넘어야 할 것인가에 대해서는 일체 언급을 회피했음이 매우 아쉽다고 하겠다.

第2章은 國民年金制度의 導入背景과 必要性을 논하였다. 導入必要性에 대하여는 人口의 年齡構造 變化와 家族形態의 變化樣相에 관한 구체적인 資料를 제시하였다. 특히 經濟的 與件이 成熟했음과 「베이비 붐」세대가 勞動市場에 進入하는 이때에 年金制度를 실시하지 않고 보다는 더 늦게 시작한다는 것은 財政面에서 더욱 어려움이 많을 것이라는 論理는 매우 說得力이 있다.

그러나 第1節 導入背景을 설명하는 데 있어서는 不充分했다고 생각된다. 1973년에 통과된 國民福祉年金法은 1974년에 있는 油類波動 때문에 그 實施를 保留했다고만 설명했는데 歷史的 背景에 관한 좀더 소상한 研究를 했더라면 하는 아쉬움이 많았다. 예를 들면 KDI에서, 특히 당시 朴宗洪 博士팀이 主動이 되어 草案이 作成되었다는 사실과 그것이 國會를 屢번히 通過한 法案인데도 大統領의 拒否

權 行使도 없었으면서 行政府는 그 法의 實施를 마음대로 保留할 수 있었던 사실에 대해서는 그것이 단순히 政治的 혹은 行政上의 문제라 해서 덮어 들 것이 아니라 將次的 立法 및 行政秩序의 확립이라는 차원에서, 그리고 앞으로의 立法效果를 살리기 위해서라도 좀더 깊이 있게 다루어졌어야 할 것이다. 公式的으로 는 그같은 保留가 「오일 쇼크」 때문이요 事後的으로 는 높은 인플레이션 때문에 實施하지 않았던 것이 마치 잘된 것처럼 論理가 전개되고 있지만 사실 그런 것 때문이라고 보기엔 어려운 점들이 많이 있다. 國會를 通過할 때까지는 매스컴이 대체로 支持하는 편이었으나 通過된 후에는 갑자기 批判의 소리가 크게 일었는데 특히 이러한 과정에서 輿論先導者들은 同福祉年金案이 마치 重化學工業投資財源을 마련하기 위한 手段으로 動員된 것인양 輿論을 몰고 나갔으니, 이는 애초에 이들이 그와 같은 資金活用方法에 대해서 아무것도 몰랐기 때문인가? 당시의 輿論先導者들이 과연 누구였는지도 한번 생각해 볼 필요가 있었으리라 믿는다. 國民福祉年金法案에 대한 反對輿論이 있었다면 어떤 根據에 의해서 어느 集團으로부터 가장 큰 反對가 있었으며 어느 集團에서 支持했는가 하는 문제에 관한 分析이 많은 示唆點을 던질 수 있었을 것이다. 또한 73年法에서는 退職金에 대한 言及이 전혀 없었던 이유와 이번 改正法에서 그것을 包含 折衷시키게 된 動機 등에 대해서는 비록 확실한 資料가 未備하다 하더라도 論議해 볼 만한 것이 아니었던가 생각된다.

第3章에서는 年金制度의 骨格을 論하였거니와 첫째 우리나라 年金財政運用을 초기에는 積立方式으로, 나중에는 賦課方式으로 定着시

키는 것이 바람직하다고論하고 있다. 그러나 오히려 그와 반대의 方法도 생각할 수 있고 그것이 아니더라도 궁극적으로는 積立方式으로 통일하는 것이 건전한 財政運用을 위해서는 바람직하다고 생각된다. 所得分配의 不平等은 正必要性은 20~30년 후보다 지금 당장 급한 課題일 뿐만 아니라 당면한 老齡人口의 福祉問題가 시급한데도 불구하고 지난 30년간의 經濟發展의 役軍이 되었던 이들 世代에게는 積立方式을 適用한다는 명분으로 인해(20년간 적립하지 못했으니) 年金受領者가 못되게 하고 그동안 積立한 것만큼만 一時拂로 받게 함으로써 年金制度로부터 疎外시키는 결과가 되기 때문이다. 積立方式을 채택하려면 처음부터 끝까지 계속 그 制度를 택할 것이지만 이들 世代에게만 혜택을 剝奪하듯이 하고 나중에는 賦課方式으로 한다고 하니 이는 財政黑字만을 생각해서 고안된 것으로, 世代間 衡平에 어긋나는 것이라는 指摘을 면치 못할 것이다.

適用對象 業體, 年齡, 年金支給開始年齡 등에 관해서 상세한 檢討가 되어 있음은 매우 다행한 일이다. 財源調達方法에 있어서도 釀出料率이 勤勞者 平均月賃金의 약 10%線은 되어야 財政收支의 安定을 상당기간 확보할 수 있을 것이라는 견해는 대체로 타당한 것이라 보여진다. 釀出金の 負擔을 勞·使·政 三者가 말도록 하되 政府는 行政管理費만을 補助토록 하는 것도 타당한 것이라고 본다. 그러나 勞使間의 分擔比率에 관해서는 異論을 제기하지 않을 수 없다.

첫째, 第1案은 初期에 使用者負擔을 경감해 주기 위해서 現 退職金積立金額 8.3% 중에서 1.5%를 年金釀出財源으로 代替하면서 加入者(被傭者)는 새로이 1%를 負擔하여 습

計 2.5%를 1991년까지, 그리고 1992~95년에는 使用者 3%, 加入者 2%를 각각 分擔케 하며 2000년 이후에는 각각 6%와 4%를 負擔케 하여 10%를 積立한다는 案이다. 이미 立法過程에서 결정된 것이지만 原案에 대한 異論을 제기한다면 第1案은 결과적으로 被傭者는 新規로 1%를 釀出하는 데 비하여 使用者는 1.5%를 고스란히 退職金積立金으로부터 代替하는 것이기 때문에 하등 새로운 負擔을 지지 않는다. 바로 이 점이 衡平에 어긋나는 것이고 被傭者의 福祉를 위해 두었인가를 해준다고 잔뜩 선전해 놓고는 결국 使用者는 더 내는 것이 없는데 被傭者만 새로 부담한다는 데 대한 反撥을 일으켰던 것이다.

나중에는 어찌되었건 처음 始發點에서부터라도 公平한 負擔이 있어야 한다는 것이 被傭者들의 생각일 것이고, 더욱 勤勞者側에서 생각하는 바로는 退職金 8.3% 積立을 벌써 오래 전에 勤勞基準法에 의해서 이미 따놓은 「파이」(몫)인데 여기서 일부를 떼어낸다는 데 대해서는 여간 反撥이 심한 것이 아니라는 점도 알아야 할 것이다.

第2案은 최초에는 退職金에 손대지 말고 勞使 똑같이 新規로 1.5%씩 負擔케 하고 1992~95년에는 被傭者 2%에 使用者 3%로 하되 그 받은 退職金으로부터 代替기로 한 것이다. 이 부분은 계속 상승하여 2000년에는 4.5%가 되어 總使用者 6%, 被傭者 4%를 負擔하지만 年金實施로 인해 使用者가 新規로 負擔해야 하는 量은 처음부터 계속 1.5% 그대로 持續되는 것으로서 第1案보다 勤勞者에게 有利한 것이 별로 없다. 다만 第1案에 비해 退職金積立部分을 1.5%포인트만큼 덜 減額한다는 것밖에 없다. 때문에 이 두 案은 다 받아들여지

지 못하고 妥協案인 3·3·3制가 채택되었던 것이다(최초의 3·3·3制에 대해서는 『每日經濟新聞』 1985년 1월 8일자 社説 참조), 즉 勞使가 다 같이 新規로 각각 3%씩 負擔하고 退職金으로부터 3%를 代替하도록 함으로써 勞使間의 新規負擔의 公平性을 기하면서 점진적으로 退職金 年金化의 길을 터놓았으며 동시에 9%까지의 基金積立을 가능케 해준 셈이 된다.

釀出對象의 報酬 上下限線의 문제와 관련하여(p. 116) 下限線의 不必要性은 논할 필요조차 없지만 上限線의 必要性은 文脈上으로는 認定하는 듯하면서도 구체적으로는 아무런 提案이 없었던 것은 이해할 수가 없다. 上限線이 없을 경우 高所得者도 全賃金所得에 대하여 同率의 釀出料를 負擔하게 됨으로써 釀出과 給與 사이에 상호연계가 없는 한, 所得再分配의 효과는 있다고 할 수 있을지는 몰라도 高所得者에 대한 보호가 너무 결여된다는 약점을 감출 수 없을 것이다.

給與의 범위와 종류, 그리고 年金基金의 運用方法에 대해서도 本報告書는 충실한 分析을 하였다. 年金管理機構를 中央政府보다는 獨立의이면서 自律性이 인정되는 公團 또는 公社形態로 編成·組織할 것을 勸告하고 있다. 이는 매우 적절한 건의로 생각되거나 그 組織의 人的構成에 관해서도 조금 더 상세한 건의가 있었으면 좋겠다. 즉, 여기에 필요한 專門·技術人力과 一般行政職員의 대략적인 수도 다른 나라의 실례를 토대로 제시할 수 있었으면 준비기간 동안 필요한 人力의 確保를 위해 募集, 訓練 또는 教育을 할 수 있을 것이다. 자칫 이러한 機構가 退役公務員의 待機場所化될 수도 있는 가능성을 염두에 두고 行政組織뿐 아니라 人事面에도 신경을 썼더라면

보다 더 유익한 靑寫眞이 되었을 것이다.

第4章에서는 退職金制度, 産災補償保險制度, 醫療保險制度 및 기타 既存의 公的年金制度와의 調整問題를 論하였는데 특히 現行 退職金制度에 대한 批判은 그 전에 KDI에서 조사한 結果에 토대를 둔 것으로서 勞·使 양쪽에서 一方의인 主張만을 할 것이 아니라 合理性에 입각한 國民經濟的 次元에서 심사숙고해볼 價値가 있는 部分이다. 다만 年金과 退職金의 算定方式을 제시한 가운데에서는(기타 모든 部分에서도 그랬듯이) 假想的인 경우를 가지고 예를 들었지만 약간 비현실적인 인상이 없지 않다. 10年 勤續한 사람이 그 退職金을 60歲 隱退時까지 支給받지 못한다는 것은 88년에 일시에 中間清算하는 것이 使用者에게 무리한 것과 마찬가지로 그 個人에 또한 너무나 심한 무리를 가하는 것으로서 再考의 餘地가 있다고 본다.

年金의 財政推計와 分析을 第5章에서, 貯蓄과 金融市場에 年金이 미치는 波及效果를 第6章에서 각각 다루었다. 財政推計에는 여러 가지 복잡한 假定들이 전제되어야 하므로 일일이 그 假定을 살펴보기는 곤란하다. 그러나 대체로 60여년간을 推計期間으로 보면 積立方式에 의한 推計結果는 타당한 것으로 판단된다. 年金制度의 金融市場에 미치는 效果가 긍정적이라는 점은 너무나도 당연한 추정이다.

第7章에서는 勞動需要와 供給에 미치는 效果를 분석하였고 第8章에서는 所得再分配에 미치는 效果를 分析하였다. 年金의 勞動需要 減退效果는 長期的이 아니라 초기에 短期的으로 일어날 것이라는 假定은 옳을 것이며 現 退職金의【대부분이 社內留保되어 있는 것이므로 退職金積立分으로부터 年金釀出金을 代替했

다손 치더라도 그것이 企業에게는 新規負擔을 줄 것이라는 論理 또한 적절한 것으로 보여진다. 3·3·3制로 이를 적용해 본다면 年金寄與分 3%를 法定退職金으로부터 代替했을 때 1萬名 雇傭當 1~2名 정도의 雇傭減少效果를 惹起시킬 것으로 보았던 것으로부터 新規負擔은 그 2배의 減소를 예상할 수 있을 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 이 정도의 雇傭減少效果란 年金이 가져 올 혜택에 비한다면 무시할 정도라 할 수 있을 것이다.

勞働供給에 대한 效果는 短期的이 아니라 長期的으로 일어날 수 있는 것으로서 이미 先進産業國들에서 많은 實證的 研究가 되어 있기 때문에 이를 引用·提示하고 우리나라의 諸條件을 參照하여 潛在的 波及效果를 類推하였다. 첫째 停年時點으로부터 年金受給開始年度까지의 기간에는 退職金制의 特殊性 때문에 오히려 勞働供給이 많아질 것이라고 推測하는 것은 매우 흥미있는 일면이기는 하다. 그러나 이미 1987년도에 들어와서 보는 바와 같이 國營企業體를 위시하여 一般企業에 이르기까지 停年이 55歲로부터 점차 연장될 조짐을 보이고 있으므로 이 점은 다소의 修正을 요할 것이다. 다른 한편 55歲 이상 就業者比率이 상승하는

추세를 놓고 年金制度의 供給減少效果를 論하는 過程에서 著者は 勞働供給에 관한 所得的 負的效果만을 강하게 意識한 듯한 인상을 준다. 그러나 實際 勞働供給은 賃金의 代替效果에 더욱더 敏感하다는 사실을 생각할 필요가 있으리라 본다. 그랬을 때 年金으로 인한 勞働供給의 減소추세는 上昇하는 實質賃金速度에 의해서 상쇄되고도 남음이 있을 것이라 생각된다. 그리고 年金給與가 平均報酬에 比例하게 되는 均等部分에 있어서는 所得再分配效果를 매우 긍정적으로 본 것 같은데 구태여 이를 否認하고자 하지는 않는다. 다만 老齡年金이 제아무리 所得再分配를 위해 設計되었다고 하더라도 그것은 賃金平準化나 稅制를 통한 方法에는 도저히 미칠 수 없는 方法이라는 점을 생각할 때 혹시나 所得再分配效果를 너무 과대평가할 경우에는 非現實的 國民의 期待感만 높일 수도 있다는 점은 指摘되어야 할 것이다.

끝으로 本研究가 전체적으로 類例를 찾을 수 없을 정도로 包括的인 分析을 통해서 政策에 直接的 影響을 줄 수 있는 巨作이었음을 指摘하면서, 著者들의 勞苦에 讚辭를 보내는 바이다. ■