

| 용역보고서 2025-02

공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화:

기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로



이용하



공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화 :

기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로

이용하

머 리 말

우리나라 연금체계는 처음부터 이상적으로 구상하고 설계된 것이 아니다. 그때그때 필요에 따라 빠르게 도입되고 발전되어 오면서 모자이크식 연금 체계가 되었다. 그로 인해 구조적으로 불완전하고 부작용도 나타나고 있다. 인구고령화 등으로 장기 재정지속성이 위협받고 있는 가운데 낮은 제도 실효성, 분배기능의 중복과 왜곡 그리고 제도간 충돌과 연계성 미흡 등 다양한 구조적 문제에 직면하고 있다.

이제 모수적 개혁보다는 이러한 구조적 개혁에 사회적 논의가 시작되어야 한다. 그런데 그와 관련된 연구 특히 선진외국의 연금체계 및 구조를 분석하고 우리와 비교하여 문제점을 구체화하는 등의 연구가 아직 미흡한 실정이다. 선진외국의 다양한 연금체계의 구조를 유형화하고 심층 분석 및 비교하는 이 연구는 바로 그러한 연구 갭을 메우기 위해 추진하게 되었다. 동 연구의 결과는 향후 우리나라 연금체계 발전에 학술적, 정책적 기여를 할 것으로 기대된다.

이 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사드리며, 보고서의 보완 및 교정 과정에서 직·간접적으로 도움을 준 국민연금연구원의 연구원 등에게도 이 자리를 빌려 깊은 감사를 전하는 바이다. 끝으로 또 이 보고서의 모든 내용은 저자들의 개인적 의견이며 국민연금연구원이나 국민연금공단의 공식적인 의견이 아님을 밝혀 둔다.

2025년 12월

국민연금공단 이사장 김 성 주
국민연금연구원 원장 한 정 립

목 차 | Contents

요 약	1
 I. 서 론	7
1. 연구배경과 목적	7
2. 선행 연구 검토	11
3. 연구의 구성	13
 II. 우리나라 연금체계의 주요 문제점	17
1. 연금체계의 낮은 실효성	17
2. 공적연금의 재분배 중복성	20
3. 공적연금 간 부정합성	22
4. 공·사연금 간 낮은 연계성	24
 III. 세계 각국 연금체계의 유형화와 평가	27
1. 유형화의 방법론	27
2. 연금체계 유형별 강·약점 분석	36
3. 종합 비교 및 우리의 연금체계 유형	51
 IV. 인구고령화와 연금체계 유형의 변화	59
1. 주요 변화 양상 개관	59
2. 연금체계 유형별 개혁 양상	61
3. 유형별 주요 국가의 최근 개혁사례 분석	74
4. 최근의 개혁 특징 요약	88

V. 우리나라 연금체계의 개혁과제	91
1. 연금체계의 평가	91
2. 공적연금의 재구조화 과제	97
3. 퇴직연금의 재구조화 과제	106
VI. 결론 및 정책적 시사점	117
참고문헌	121

표차례

〈표 Ⅱ-1〉 우리나라 연금체계의 주요 문제점	26
〈표 Ⅲ-1〉 연금체계 유형화의 방법론 비교	33
〈표 Ⅲ-2〉 연금체계 유형별 주요 특징	35
〈표 Ⅲ-3〉 공적연금지배형의 주요 국가의 연금성과지표	39
〈표 Ⅲ-4〉 주요 공적연금우위형 국가의 연금성과지표	43
〈표 Ⅲ-5〉 주요 공적연금우위형 국가의 연금성과지표	47
〈표 Ⅲ-6〉 주요 공적연금우위형 국가의 연금성과지표	50
〈표 Ⅲ-7〉 연금체계 유형별 강·약점 비교	51
〈표 Ⅲ-8〉 주요 공적연금우위형 국가의 기업연금 가입율	57
〈표 Ⅳ-1〉 연금체계 유형별 주요 문제점과 핵심 개혁 내용	62
〈표 Ⅳ-2〉 주요 국가사례별 최근 개혁 결과 요약	75
〈표 Ⅴ-1〉 공적연금 구조개혁 접근방식의 비교	102
〈표 Ⅴ-2〉 국민연금과 퇴직연금의 주요 제도적 차이	108
〈표 Ⅴ-3〉 주요 국가 퇴직연금의 적용요건 및 기여소득상한	112
〈표 Ⅴ-4〉 퇴직연금의 주요 구조개혁 과제	115

그림차례

[그림 I -1] 연구의 흐름도	14
[그림 III -1] 우리나라 현 연금체계과 위치	56

요 약

1. 문제제기 및 목적

- 우리나라는 이제까지 인구고령화에 따른 재정위기에 대응하기 위한 모수적 연금개혁에 치중해 왔음.
 - 그로 인해 그간 축적되어 온 연금체계의 다양한 구조적 문제 즉, 낮은 제도 실효성 문제, 제도간 재분배 기능의 중복성 문제 및 재분배 왜곡 및 충돌 문제 등의 해결에 미흡했음.
 - 이는 연금체계의 효과성 및 효율성을 저하시켜 그간의 모수개혁 노력을 후퇴시킬 우려가 큼.
- 이에 본 연구는 우리나라 현행 연금체계가 국제적 상황에 비추어 볼 때, 재정안정성과 보장의 적절성을 균형있게 달성할 수 있는 합리적이고 효율적인 구조를 가지고 있는지 그리고 그러한 방향으로 개혁하고 있는가에 대한 질문에서 출발하고 있음.
 - 이 질문의 답을 찾으려면 세계 각국의 연금체계를 단순화 및 유형화 하여 비교 분석하고 각 유형이 인구고령화 시대에 어떻게 대응하고 있는지에 대한 분석이 전제되어야 함.
- 이런 관점에서 본 연구는 국제적인 연금체계를 나름의 기준으로 유형화 하여 비교 분석하여 우리나라 연금체계를 평가하고 그 시사점으로서 개혁의 방향과 정책적 과제를 도출하는 것을 목적으로 하고자 함.

2 공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화: 기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로

2. 주요 분석 결과

- 우리나라의 연금체계는 세계 어느 나라보다도 관련 제도들을 빠르게 도입 및 발전시켜 오면서 형성된 응축물임.
 - 그 결과 제도가 중복되거나 난립하면서 제도의 실효성, 정합성 그리고 효율성 등이 충분히 발휘되지 못하고 있다고 판단됨.
- 이러한 문제점에 입각하여 세계 각국의 연금체계를 어떻게 구성되어 있으며 실효성과 효율성을 확보하는지 그리고 이를 위해 인구고령화 시대에 어떤 구조적 개혁을 하고 있는지 등을 비교 분석해 볼 필요가 있음.
 - 이를 위해 세계 각국의 연금체계를 단순화(유형화)하여 분석할 필요가 있는데, 본 연구는 공적연금이 전체 노후보장에서 차지하는 상대적 비중을 기준으로 유형화하였음.
- 그에 따르면 연금체계는 크게 공적연금 지배형, 공적연금 우위형, 사적연금 우위형 그리고 사적연금 지배형으로 구분할 수 있었음.
- 이 중 가장 모범적인 유형은 사적연금 우위형(기초연금+의무가입 기업연금)으로 재정안정성과 보장의 적절성 목표를 가장 조화롭게 구현하는 것으로 나타났음.
 - 인구고령화에도 탄력적이어서 개혁 압력과 요구가 가장 낮았음.
 - 대표적인 국가는 덴마크, 아이슬란드, 핀란드, 스위스, 호주, 뉴질랜드 등 기초연금과 의무가입 기업연금으로 연금체계를 구성한 경우였음.
- 공적연금 우위형은 우리나라 등 가장 많은 국가군을 포괄하는 유형으로 국가간 강도는 다르지만 나름 재정적 위기를 의식하면서 상당한 재정

안정화 개혁을 추진하였으며 이때 노후보장 적절성도 유지하는 것으로 나타났음.

- 독일 등 서유럽과 스웨덴 등 북유럽 국가군 그리고 일본 등이 강한 개혁압력과 개혁이 있었으며, 미국이나 캐나다 등 북미국가들의 경우 개혁압력과 개혁강도가 가장 낮게 나타났음.
- 기업연금 등 사적연금은 대개 자율성 기반으로 운영되며 나름대로 충실히 발달되어 공적연금의 보완 기능을 적절히 수행

○ 가장 최악의 유형은 공적연금 지배형으로 최고의 공적연금 수준에도 불구하고 소득과파 등 환경여건 미흡으로 사각지대, 노인빈곤율 및 소득 불평등도가 상대적으로 높아 보장의 적절성도 재정안정성도 제대로 구현하지 못하는 것으로 나타났음.

- 이에 최근 가장 큰 개혁압력과 강도 높은 개혁이 이루어짐. 스페인, 이태리, 그리스 등이 대표 국가군

○ 마지막으로, 사적연금 지배형은 모든 연금이 의무가입 기업연금이나 개인연금으로 이루어져 인구고령화 등에 따른 재정위기에 강하나 노후 빈곤 및 소득불평등 문제가 심각한 것으로 나타났음.

- 이로 인해 오히려 공적연금으로 복귀 및 기존 공적제도의 강화 등의 개혁이 이루어지고 있음. 칠레 등 남미국가와 라트비아 등 동유럽 체제 전환국이 그에 해당함.

○ 각 유형이 최근 개혁과정에서 보이는 두드러지는 특징을 중심으로 요약해 보면 다음과 같음.

- 먼저, 재분배와 저축기능을 제도적으로 명확히 구분하여 설계한다는 점임. 사회보험에 재분배 기능 및 재분배 요소를 통합해 놓으면 분배의 투명성이 저하되고 인구고령화와 함께 세대간 형평성 문제가 두드러지기 때문

4 공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화: 기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로

- 둘째, 재분배 기능은 기초연금 등 기초보장에 집중하고 이를 크게 강화한다는 점임. 연금보험의 급여수준을 축소하면서 그리고 특히 자동안정장치를 도입하면서 급여의 불확실성이 높아지는데 이를 보완할 수 있는 중요한 장치는 바로 기초보장이기 때문
- 셋째, 이때 우리처럼 기초보장 역할과 재분배 기능이 서로 중복되는 제도들을 두는 형태의 연금체계를 설계하는 경우는 아예 없다는 점임.
- 마지막으로, 공적연금과 퇴직연금 간에는 연계성과 상호보완성을 지향하는 방향으로 퇴직연금을 구조적으로 개혁한다는 점임. 기업연금의 보편성을 확대는 한편, (DB형 공적연금에의 대응책으로서) DC형 등을 중심으로 구축하여 인구고령화 충격을 분산시킨다는 것임.

3. 우리나라 연금체계 평가 및 시사점

- 우리나라의 연금체계는 ‘공적연금 우위형’으로 분류되어 다른 유사 국가들과 비교할 때 어느 정도 재정안정성과 보장의 적절성의 균형을 추구하고 있는 것으로 파악됨.
 - 그러나 보다 세밀하게 살펴보면, 동 유형의 세부 유형 중 어느 것보다도 비교되지 않는 ‘희귀’ 유형으로 분류되었음.
- 세부유형은 크게 독일, 스웨덴 등 완전비례연금(저축 및 보험기능 중심, 재분배는 별도 제도로 수행) 기반의 공적연금 유형, 미국 등 한 제도 내에 재분배와 저축기능이 통합된 공적연금 유형 그리고 캐나다, 일본 등 재분배(기초연금)와 저축(비례연금)이 이원적으로 분리된 공적연금 유형으로 구분
 - 우리나라의 현행 연금체계는 제도의 기능과 구조가 위의 국가들과 크게 달라 어느 유형에도 귀속시키기가 어려운 상황

- 즉, 우리나라의 현행 연금체계는 공적연금 우위형 국가군 중에서도 외형상 비대한데다 제도간 역할분담 구조가 비정상적이고 불안정한 것으로 확인됨.
 - 이는 모두 기초연금과 국민연금이 역할(기초보장)과 기능(재분배)을 중복적으로 수행하도록 체계가 설계된 데 기인
 - 이러한 제도의 결합구조는 소득파악 곤란 등의 환경 요인과 결합하여 낮은 제도들의 낮은 실효성, 분배 왜곡 및 양극화, 제도간 충돌 등 다양한 구조적 문제를 초래할 우려가 있음.
 - 또 그러한 역할과 기능의 중복은 지금까지 추구해 온 모수개혁의 성과를 후퇴시키는 결과를 초래
 - 따라서 우리나라는 중복되는 기초연금과 국민연금간 역할과 기능의 재구조화하여 재정안정과 보장의 적정성을 균형있게 추구하기 위한 구조개혁이 시급한 정책과제임을 시사

- 다른 한편, 공적연금 우위형에 속하는 유사 국가사례로 보건대 공적연금 개혁 시 기업연금도 긴밀하게 연계하여 개혁을 시도함으로써 제도간 연계성과 정합성 등을 제고하여 다층보장의 실효성을 제고하고 있음.
 - 이에 반해 우리의 경우는 공·사 연금제도의 개정 및 개혁이 서로 별도로 이루어짐에 따라 두 제도의 정합성이 낮고 실효성도 낮은 실정
 - 따라서 향후 공·사 연금 간 극심한 격차를 보이고 있는 부분 특히 근로자의 적용범위, 적용방식(가입의무화 vs 자율선택제), 소득상한, 지급연령, 지급형태 등에서 연계성과 정합성을 높여 퇴직연금의 실효성을 극대화할 수 있는 다양한 대책의 동시 추진이 필요함을 시사

I. 서론

1. 연구배경과 목적

우리나라를 포함한 많은 선진국들은 인구고령화 및 저성장이라는 새로운 시대를 맞이하고 있다. 이러한 시대적 여건은 공적연금 등 사회보장에 큰 재정적 충격을 줄 것으로 예상된다(OECD, 2024). 특히 공적연금의 재정은 두 환경 여건에 민감하게 연계되어 있기 때문이다. 인구고령화와 저성장의 충격을 흡수하기 위해 다양한 연금개혁 시도가 이루어지고 있다.

제도의 기본 틀을 유지하면서 그 모수(소득대체율, 급여산식, 연금의 실질 가치 연동장치, 보험료율 및 지급연령 등 제도의 주요 기술적 변수 parameter)를 수정하려는 개혁시도가 있는가 하면, 보다 근본적으로는 기존 제도의 역할 및 기능 나아가 기본성격¹⁾ 등 기본 틀을 수정하여 목적²⁾을 달성하려는 개혁시도도 있다. 전자를 모수적 개혁(parametric reform)이라고 하고, 후자를 구조적 내지 근본적 개혁(fundamental or structural reform)이라고 한다.

우리나라는 제도 도입 이래 지금까지 세 차례(1998년, 2007년, 2024년)에 걸친 국민연금 개혁이 있었다. 이들은 모두 제도의 기본 틀은 유지한 채 주요 모수만을 조정했으므로 모수적 개혁에 해당한다. 물론 이러한 모수적 개혁이 결과적으로는 공적연금 간 혹은 공·사연금 간 일부 역할분담 구조의

1) 기본성격이라 함은 통상 공적연금의 주요 특성인 의무가입제, 부과식 재정방식, DB형 급여, 공적 중앙관리, 재분배 기능 등을 말한다. 이중 어느 하나라도 큰 변경이 이루어지면 근본적 개혁이라고 한다.

2) 연금개혁의 목적은 크게 재정안정성의 확보와 보장의 적절성 확보 두 가지로 구분된다. 사실 이 두 목적에 대한 구체적인 해석은 사람에 따라 크게 다를 수 있다. 여기서는 재정안정성이란 장기적으로 연금지급의 보장이 다수에 의해 신뢰할 수 있는 정도의 재정상태로 정의한다. 그리고 보장의 적절성은 한 사회의 다수가 원하는 정도의 노인 빈곤율 및 소득불평등의 완화 및 해소를 정의하고자 한다.

변화 등을 초래한 것은 맞지만, 이를 근본적 개혁이라고 하지 않는다. 그 이유는 처음부터 국민연금제도의 역할 분담이나 기능 그리고 기본성격 등의 조정이나 변화를 목적으로 한 것이 아니었기 때문이다. 즉, 역할분담 및 기능적 변화를 의도한 것도 아니고 각 제도의 질적 변화를 추구한 것도 아니었다는 것이다.

근본적 개혁은 예를 들어 국민연금 소득대체율의 축소를 민영연금으로 대체(공적연금의 완전 혹은 부분 민영화, 다층화)하거나 최근 많이 논의되는 자동 재정안정장치의 도입 등을 통해 국민연금의 급여성격을 확정급여형(DB)에서 확정기여형(DC), 명목확정기여형(NDC) 혹은 準 DC형(일종의 DB와 DC의 혼합형)으로 전환하는 경우이다. 또 국민연금의 재분배 기능을 수행하는 균등부분을 제거하고 기초연금에 통합 일원화하거나 또는 재정 방식을 (수정)적립방식에서 부과방식으로 전환하는 등의 개혁이 이루어진다면, 이는 기존 국민연금제도의 기본 틀, 역할 및 성격 등을 크게 변경시키는 것이므로 구조적 개혁이라고 할 수 있다. 이러한 구조적 개혁은 결국 연금체계의 변화와 밀접하게 관련되어 있다.

2024년 국민개혁 논의과정에서도 사실 모수적 개혁을 우선할 것인지 구조적 개혁을 우선할 것인지를 두고 논란이 많았다. 결국 ‘모수개혁 후 구조개혁’을 한다는 사회적 합의 하에 모수적 개혁이 먼저 이루어지게 되었다. 이제 남은 논의 및 정책과제는 ‘구조적 연금개혁’이다. 그런데 그 구체적인 범위나 내용은 불투명하다. 다만, 제5차 국민연금 재정계산보고서(국민연금재정계산위원회, 2024), 제5차 국민연금종합운영계획(안)(보건복지부, 2024), 그 간의 국회연금특위 논의(연금개혁특별위원회, 2024)나 신정부의 연금정책 기초 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 이때의 구조개혁은 그 범위를 주로 연금액을 인구고령화 지수에 자동 연계하여 점진적으로 감액시켜 가는 등의 자동재정안정장치의 도입 즉, 국민연금의 급여성격을 DB에서 DC로 근본적으로 바꾸는 것 등에 국한하는 것으로 이해된다.

문제는 이러한 구조개혁도 모수개혁과 유사하게 단지 국민연금의 재정

안정화에 도움이 될 뿐 우리나라 연금체계가 심각하게 직면하고 구조적 문제 즉, 제도의 낮은 실효성 문제(사각지대와 높은 노인빈곤율, 높은 소득불평등), 기초연금과 국민연금 간 역할과 기능의 중복 및 충돌 문제, 분배 왜곡 문제 등의 해결에는 크게 도움이 되지 않는다는 사실이다. 물론 이제까지 연금개혁 논의과정에서 늘 공적연금 간(기초연금과 국민연금 간), 나아가 공적연금(기초+국민연금)과 사적연금(퇴직+개인연금 등) 간의 역할 분담구조를 어떻게 재설정할 것인가는 핵심 이슈의 하나로 대두되곤 했다. 이러한 구조조정은 현행 연금체계가 직면한 다양한 문제를 해결할 여지를 제공한다. 그러나 최근의 연금개혁 논의에서는 이러한 방향성은 거의 사라지고 오직 국민연금의 재정안정화 및 세대간 형평성 제고에 초점을 맞춘 구조개혁만이 개혁의 최종 목표인 것처럼 포장되고 있는 듯하다.

우리는 지금까지 국민연금의 재정안정화 및 세대간 형평성 제고 등에 초점을 둔 연금개혁 논의 방향에 매몰 혹은 전도되어 우리의 현실 앞에 놓인 OECD 최고수준의 노인빈곤율 문제 해결이라는 본질적 과제는 사실 방치되고 있었다. 재정안정성 확보 및 지불준비금으로서 대규모 기금적립은 경제성장 및 금융시장의 발전 나아가 안정적 제도운영의 중요한 밑바탕이 되지만, 노인빈곤 완화 및 분배의 형평성 제고라는 제도의 본질적 목적을 자동으로 달성하게 해주지는 않는다는 점에 보다 주목할 필요가 있다.

도입 40년을 앞두고 있지만 국민연금은 그 본질적 목적을 제대로 구현하지 못하고 있다. OECD 최고의 노인빈곤율 문제를 거의 개선하는데 기여하지 못하고 있다. 국민연금은 보장측면에서는 그 만큼 실효성이 없다는 것이다. 이는 사실 제도의 구조적 요인에 가장 큰 원인이 있다. 예를 들어, 국민연금은 일부 부과방식적 요소가 가미된 적립방식을 채택하고 있지만, 그러한 요소로는 현 노인세대의 빈곤 문제 해결에 역부족이다. 게다가 기존의 재정방식은 ‘끊임없는 기금소진 논란’으로 현 노인세대는 물론 미래 노인세대(현가입자)를 위한 지출여력도 극히 제한적일 것으로 전망된다.³⁾ 소득과악 등 환경여건이 안 되는데도 근로자와 자영자를 한

제도에 통합 적용하면서 사각지대, 분배 왜곡 및 형평성 논란 등이 끊이지 않고 있다.

국민연금의 강한 재분배 기능에도 불구하고 사각지대에 있는 비정규직 근로자와 저소득 자영업자층의 다수는 그러한 혜택을 받을 가능성은 적다. 오히려 정규직 및 중·고소득층만이 그 최종 수혜자가 될 것이다. 노후빈곤 증가 및 분배 악화가 그 결과가 될 수 있다. 퇴직연금도 저소득 비정규직 근로자가 아예 배제되어 있어 국민연금과 함께 양극화를 심화시키는 역할을 할 우려가 있다. 게다가 기초연금과 국민연금은 재분배 기능을 중복적으로 수행하고 있어 낭비적인 데다 분배 양극화의 확대 및 제도간 갈등을 초래하는 측면도 있다.

이러한 구조적인 문제의 조속한 개혁 없이는 노인빈곤 문제의 효과적인 해결이나 재분배 기능의 효율화는 어렵다고 해도 과언이 아니다. 또 그 동안의 모수적 개혁 노력을 허사가 될 수 있다. 따라서 이번 정부가 아니더라도 제도 간 역할과 기능의 재구조화에 초점을 둔 구조개혁 논의는 계속 될 수밖에 없을 것으로 보인다. 이런 차원에서 다른 나라는 어떻게 연금 체계를 갖추고 있고 제도간 역할과 기능을 어떻게 효율적이고 효과적으로 설정 운영하고 있는 지에 대한 연구는 우리에게 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다.

그런데 우리나라에서 제도간 역할분담 관계 등에 대한 국제적 정보와 자료가 충분히 존재하지 않는 실정이다. 예를 들어, 우리의 연금체계가 국제적인 차원에서 보았을 때 어떤 구조적 특징 내지 문제점을 내포하고 있는지, 그러한 구조가 장기적으로 지속 가능한지 혹은 적절한 노후보장을 제공하기에 적합한지 등에 대해 판단할 수 있는 정보가 미흡한 상황이다.

이에 본 연구의 주요 내용과 목표를 다음과 같이 설정하였다. 먼저 국제적 차원에서 제도간 역할분담 관계 내자 비중을 기준으로 연금체계를

3) 현 노인세대의 빈곤 문제는 사실 소액의 연금을 지급하는 (부과방식의) 기초연금에 전가해 놓고 있다.

유형화한 다음, 각 유형의 특성, 제도의 구성과 성과를 비교한다. 이를 통해 우리의 연금체계가 국제적으로 볼 때 어떤 유형에 귀속되는지, 유사 유형 내의 국가들의 연금체계와는 어떻게 다른지 등을 비교 분석한다. 그리고 인구고령화 등에 따른 재정불안 및 노후보장 불안 문제에 각 유형별 어떻게 대응하고 있는지, 개혁압력 및 개혁 강도 등을 분석한다.

이를 기반으로, 본 연구는 우리나라의 공적연금 간은 물론 공·사연금 간의 현재의 역할분담 관계가 효율적인지에 대해 진단하고, 부문별 개혁 전략 및 개혁과제에 대한 시사점을 도출하는 것을 최종 목표로 하고 있다. 이러한 본 연구의 결과는 향후 진행될 구조개혁 논의에 중요한 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 그 의의가 있다.

2. 선행 연구 검토

우리나라의 현행 연금체계는 일정한 방향성이나 비전(vision)을 가지고 체계적으로 발전해 온 산물이 아니다. 짧은 기간 동안 우후죽순으로 그것도 땀질식으로 관련 제도를 도입하고 개선하면서 만들어진 결과물에 불과하다. 새로운 제도를 도입할 때에는 도입 자체에 급급한 나머지 제도의 효율적 작동 여부, 기존 제도와 관계나 기존 제도에 미치는 파급효과 등에 대한 충분한 검토가 미흡했다. 기존 제도를 개선할 때조차도 다른 제도와 관계 내지 전체적인 연금체계를 명확히 제시하고 이루어지지도 않았다.

그 결과, 우리나라에 존재하는 공·사연금 모두 넓은 사각지대 및 낮은 연금액 등 제도 실효성이 미흡하여 제대로 된 노후보장을 제공할 수 있는 것은 거의 찾아볼 수 없다. 게다가 세계적으로 좋다고 하는 제도들은 다 모아놓아 외형적으로 선진국형 다층보장체계를 갖추었지만 제도 간의 연계성이나 정합성 등도 미흡하다. 이로 인해 제도간 시너지 효과도 크게 없다. 오히려 중첩과 충돌이 발생하고 있는 실정이다, 이러한 문제점으로 인해 선진국들 중 최고의 높은 노인빈곤율 가진 국가라는 오명은 지속되고

있고 그 와중에 인구고령화에 따른 재정안정화 압력만 극도로 받고 있다.

제도 초기 단계부터 지금까지 재정안정화 압력에 초점을 둔 개혁(모수적 개혁)만을 시도할 수밖에 없었다, 그러다 보니 제도 공적연금인 국민연금 조차도 틀을 근본적으로 바꾸어 기존의 높은 노인빈곤율 문제를 개선하고자 하는 정책적 시도는 실현되기 어려웠다. 국민연금이든 퇴직연금이든 모두 현실과 동떨어진 제도의 도입과 개혁은 사각지대 및 높은 노인빈곤율, 분배 왜곡 그리고 제도충돌 문제 등 구조적 문제를 거의 해결하지 못했다. 이제 우리의 연금체계가 진정 합리적으로 구성되고 효율적인지를 검토할 필요가 있다.

이를 위해 국제적으로 효율적으로 작동하는 연금체제와 비교 연구는 매우 중요하다고 하겠다. 지금까지 물론 공적연금 간(기초연금과 국민연금 간) 역할분담 혹은 국민연금과 퇴직연금 등 공·사연금 간 역할분담구조에 대한 단편적인 국제사례 및 비교 연구는 많이 있다. 그러나 본 연구의 대상으로 하는 기초-국민-퇴직연금을 체계적으로 아우르는 광범위한 유형화 연구나 비교 평가는 부재하다. 특히 구조개혁 관점에서 그러한 비교 연구가 거의 없었다.

이런 관점에서의 시도로서 이용하 외(2022)의 연구가 있다. 그러나 이 연구는 기초연금과 국민연금 간 역할분담구조에 대한 몇몇 국제사례에 국한하여 분석하고 우리나라 공적연금 간 정합성 문제를 제기하는 동시에 그 개선방안을 제안하는 데 그치고 있다. 또 최옥금·홍정민(2022)도 기초연금과 국민연금 두 공적연금 간의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향을 논의하는 데 국한하고 있다. 즉, 국제적 조망과 비교가 없었으며, 구조개혁 관점에서의 국제적 제도연구도 이루어지지 않았다.

한편, 공·사연금 간 역할분담구조에 대한 대표적 국제사례 연구로는 방하남 외(2002) 등이 있다. 그런데 이 연구는 몇몇 국가사례를 중심으로 국민연금과 퇴직연금간 역할분담 구조 및 관계를 유형화하고 우리나라에서 퇴직연금의 도입방안을 검토하는데 국한하고 있다. 문형표 외(2005)의 연구 역시

세계적으로 존재하는 공·사연금 간 역할분담 모형을 유형화하고 당시 막 도입 예정이던 우리나라 퇴직연금이 발전하기 위해 주로 국민연금이 어떻게 연계 및 개편(부분민영화 등)되어야 하는지에 대해 검토하는데 국한하고 있다.

많은 국제사례들을 이용하여 연금체계를 유형화 및 평가하고 이를 우리나라 연금체계 내지 구조개혁에 대한 시사점을 제시하는 연구사례는 찾아 보기 어렵다. 따라서 본 연구는 공적연금 간은 물론 공적연금과 퇴직연금 간의 역할분담까지 아우르면서 폭넓은 국제사례를 분석하여 처음으로 구조화(유형화)하고 평가하는 있는 점 그리고 이를 우리나라 연금체계를 진단하는 데 활용하고 특히 공·사연금 모두에 걸쳐 구조적 개혁의 필요성 및 개혁방향 등에 대한 구체적인 시사점을 제시하고 있는 점도 기존의 다른 연구와 차별화되는 핵심 요소라고 할 수 있다.

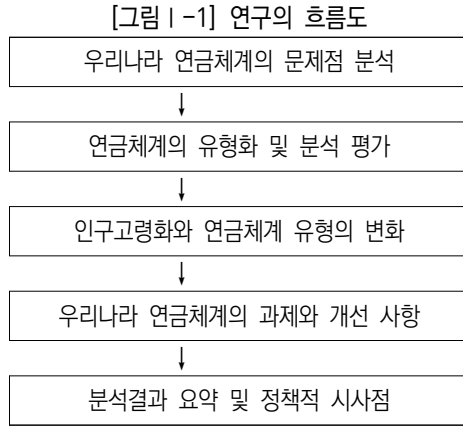
3. 연구의 구성

연구목적에 부합하도록 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 먼저 서론에 이은 제Ⅱ장에서는 우리나라의 연금체계를 둘러싼 몇 가지 주요 구조적 문제점을 간략하게 정리했다. 이때 높은 사각지대와 낮은 연금액 등으로 노후빈곤 해소에 실효성이 없다는 점(실효성 문제), 기초연금과 국민연금의 재분배 기능이 서로 중복되고 이로 인해 여러 부작용을 초래한다는 점(재분배 중복성 문제), 기초연금과 국민연금 간 갈등과 충돌이 발생하고 있다는 점(가입기피 등 정합성 문제), 공·사 연금제도 간 연계성이 미흡하다는 점(연계성 문제) 등 다양한 구조적 문제에 직면하고 있음을 부각시켰다.

이러한 문제의식을 바탕으로 제Ⅲ장에서는 국제적인 연금체계를 유형화 하고 고찰하며 평가하였다. 기존의 몇 가지 유형화 방법론과 그 한계를 소개하고 특히 OECD의 연금체계 유형화 방법론을 우리의 목적에 맞게 수정하여 적용하였다. 동 방법론에 의거하여 세계 각국의 연금체계를

14 공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화: 기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로

유형화하고, 각 유형별 주요 특징, 공·사연금 간은 물론 공적연금 간 제도의 결합형태 그리고 성과 등을 분석하였다. 이를 통해 우리의 현 연금체계가 국제적으로 어떤 유형에 속하며, 무엇이 문제인지를 보다 명확하게 확인할 수 있을 것이다.



제Ⅳ장에서는 최근 인구고령화 및 저성장 시대에 직면하여 각 연금체계 유형별 어떻게 대응하는지 살펴보고, 나름 참고가 될 만하다고 판단되는, 유형별 한 개씩의 국가사례를 선택하여 집중적으로 분석하였다. 인구고령화 위기 대응 과정에서 국제적으로 연금체계의 상당한 변화 특히 공·사연금 간 내지 공적연금 간의 역할분담 비중 등에서 큰 변화가 있었다. 이에 연금체계 유형별로 그리고 유형별 대표적 국가사례들을 살펴보면서 구조개혁의 배경, 강도와 성과 등을 정리하였다. 이를 통해 우리나라의 연금체계가 앞으로 어떻게 대응해 나가야 할 것인지에 대한 시사점도 모색해 보았다.

제Ⅴ장에서는 위의 분석 결과를 바탕으로, 현행 우리나라 연금체계 내지 제도 간 역할분담 구조와 관련한 두 가지 핵심 과제, 즉 기초연금과 국민연금 간 재구조화 문제, 공적연금과 퇴직연금간 재구조화 문제를 집중 검토하였다. 연금체계의 문제는 결국 제도간 결합구조의 문제 및 구조개혁의 과제로 귀결된다. 현재 우리나라에서 통상적인 구조개혁 논의는 위의 두

가지 과제로 요약된다. 이들 두 과제의 대두 배경을 구체화하고 동 과제를 해결하기 위해 제안되는 다양한 대안 등을 비판적으로 검토하고 나름의 개혁방향도 제시했다.

마지막 제VI장에서는 분석 결과의 요약 및 정책적 시사점을 정리하였다. 세계적인 연금체계의 유형을 분석하고 우리의 그것과 비교해 보면, 우리나라 연금체계는 전형적인 유형으로 가는 과도기에 있다. 과도기적 연금체계로 인해 다양한 문제점이 발생하고 있으며, 이는 연금체계의 재구조화에 초점을 둔 구조개혁을 더 무계있게 검토할 필요가 있음을 시사하고 있다. 이러한 시사점 등을 포함하여 재정안정화와 노인빈곤 완화라는 두 정책목표를 균형있게 달성하기 위한 연금체계의 발전 방향 내지 제도간 역할분담관계의 재구조화 방향에 대한 검토를 요약하면서 본 연구를 마무리하였다.

Ⅱ. 우리나라 연금체계의 주요 문제점

1. 연금체계의 낮은 실효성

인구고령화 등에 대비하여 우리나라는 그 어느 나라보다도 빠른 속도로 전형적인 다층 노후보장을 위한 제도들을 도입·확충해 왔다. 1988년 국민연금, 1994년 개인연금, 2005년 퇴직연금, 2007년 기초(노령)연금의 도입 등 불과 20년 만에 나름의 다층 보장체계를 완성했다. 게다가 주택연금(2007), 농지연금(2011) 등 자산유동화연금까지도 좋다는 제도는 빠짐없이 도입했다. 외형적으로는 서구 선진국의 다층 연금체계와 비교해 크게 손색이 없다는 점에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 않는다.

그러나 깊은 공감대가 있는 또 하나의 역설적인 사실은 어느 한 제도도 제대로 된 노후보장 기능이나 재분배 기능을 발휘하지 못하고 있다는 점이다. 우리 연금체계의 핵심 제도인 국민연금조차도 이미 도입된 지 40년이다 되어 성숙단계에 접어들어 가지만 여전히 보장의 내실이 미흡하고 분배의 실효성도 낮다. 거대 사각지대는 기대처럼 줄어들지 않고 있으며 평균 수급 연금액(2025.7월 기준 약 68만원)도 낮기 때문이다(국민연금공단, 2025). 비정규직, 저소득층 자영업자 등은 대개 사각지대에 포함되어 국민연금의 강한 재분배 기능의 혜택을 제대로 받지 못하고 있다.⁴⁾ 기업퇴직연금의 경우도 총 임금근로자(2,214만명; 통계청 2024)의 1/3 (714만명) 정도만 적용되고⁵⁾, 그마저도 적립금이 대부분 소액이고 일시금 형태로 수급 중이다.

4) 국민연금은 균등분과 초기 가입세대에게 높은 수익비 보장 등을 통해 강한 세대내, 세대간 재분배를 제공하고 있는데, 이들 재분배는 충분한 가입기간을 통한 연금수급권 및 높은 연금액의 확보가 전제되어야 비로소 얻을 수 있는 것이다. 사각지대는 단순히 무연금자 및 저연금자를 양산하여 빈곤 문제를 야기할 뿐만 아니라 그러한 재분배 기능을 무력화 내지 분배를 악화시키는 데 문제의 본질이 있다.

5) 고용노동부(2024)의 퇴직연금 통계에 의하면 2023년말 기준 가입자는 총 714만명, 적용대상 근로자규모 대비 가입율은 53%이다.

퇴직연금이 노후보장기능을 못한다는 의미이다.

제도 도입 당시 이미 고령 등으로 배제된 기존 노인들은 이러한 공·사 연금의 낮은 연금조차도 확보할 수 없었다. 이들은 대개 소액의 기초연금(2025년 단독가구 34만원, 부부가구 합산 55만원: 보건복지부 홈페이지 www.mohw.go.kr)에 의존한다. 이 또한 기초생계비(2025년 단독가구 76.5만원, 2인 가구 125.8만원: 보건복지부 홈페이지)에 턱없이 못 미치는 수준이다. 이러한 제도들의 성과는 현재 우리나라 노인빈곤율이 OECD 최고수준(2023년 기준 38.2%)을 보이는 가장 큰 요인이 되고 있다(OECD, 2024).⁶⁾ 좋다는 약은 다 처방해 놓고도 병이 낫지 않는 격이다. 왜 이런 일이 발생한 것일까에 답은 간단하다.

우선 우리나라에서 가장 보편적이고 중추적인 제도인 국민연금을 도입 하면서 제도에서 원천적으로 제외된 현 노인들의 노후보장이나 빈곤 문제에 대한 배려를 거의 하지 않았기 때문이다. 사실 적립방식과 엄격한 기여 원칙을 취하면서 그 속성상 그들을 거의 배려할 수도 없었다.⁷⁾ 국민연금에 포괄될 수 있었던 세대들의 경우조차도 제도 도입이래 지속되어 온 높은 적용사각지대(적용제외자+납부제외자+장기 미·체납자 등)는 다량의 무연금자 및 저연금자를 초래하므로 노인빈곤 문제 및 분배 악화 문제를 이미 잉태하고 있었다고 해도 과언이 아니다⁸⁾.

좋다는 제도를 다 갖추고도 세계에서 가장 높은 노인빈곤율을 해결하지 못하는 또 다른 이유는 재정안정화에 편향된 연금개혁 때문이다. 우리나라는

6) 기초연금이 10만원에서 20만원으로 인상된 2013년 노인빈곤율은 46.2%였다. 그간 기초연금의 인상 등의 덕분에 노인빈곤율이 그나마 많이 낮아진 것으로 판단된다.

7) 물론 국민연금이 특례노령연금이나 특례가입제도 등 일부 부과방식적 요소를 내포하고 있다. 그러나 이는 극히 일부 노인층만에게만, 그조차도 최소 5년 이상 납부해야만 부여되는 수혜에 불과했다. 가입할 수 없는 기존 노인을 광범위하게 포괄하는 진정한 부과방식적 포용은 아니었다.

8) 도입 역사 40년에 가까워지면서도 낮은 연금수급율(국민연금의 수급자 규모는 전체 노인의 40% 정도)과 낮은 연금수급액(2025년 평균연금액 68만원은 2024년 임금근로자 평균 소득 373만원의 18% 수준)은 그간의 높은 사각지대의 결과로 해석할 수 있다.

세계에서 가장 급속도로 이루어지는 인구고령화를 목전에 두고 있다. 이로 인해 온통 기금소진 및 재정불안 문제 그에 따른 세대간 형평성 문제에 이목이 쏠려 있다. 게다가 한국 경제는 이미 선진국과 유사하게 저성장 시대에 접어들었다. 더구나 인구고령화는 잠재성장률을 낮추는 등 저성장의 요인의 하나로 작용할 수 있어 인구고령화와 저성장은 연금재정에 최악의 조건이 된다.

이러한 환경에 대응하기 위한 연금개혁은 재정안정화 및 성장의 발판을 마련하기 위한 적립방식의 강화로 귀결될 수 밖에 없다. 그래서 국민연금은 도입 이래 이루어진 총 세 차례의 개혁은 모두 그런 방향으로 이루어졌다. 적립식 강화는 세대간 형평성 제고라는 명분 아래 수입을 확대하고 지출을 억제하여 흑자재정 및 적립기금의 확충을 의미한다. 노인빈곤율의 해소는 무기여 연금이나 관대한 연금의 지급 등 진정한 부과방식적 요소의 도입을 통한 지출 확충으로 가능한데, 국민연금은 그런 여력은 물론이고 그럴 명분도 없다. 그런 재정방식의 변경을 통한 노인빈곤 해소는 우리나라에서 아마 상상도 하기 어려울 것이다.

노인빈곤율 문제의 해소는 국민연금의 후순위 목표가 된 지 오래다. 그러나 연금제도의 본질적 목적이 노인빈곤 해소 및 노후소득의 불평등 완화라는 점을 감안할 때 이제 향후의 연금개혁은 그러한 본질적 목적에 초점을 둔 개혁이 되어야 한다. 그렇다고 재정안정화를 포기하자는 것이 아니다. 두 목표가 균형있게 달성될 수 있는 길을 모색하자는 것이다. 국민연금만으로 혹은 모수적 개혁만으로는 그러한 두 목표의 균형점을 찾기는 사실 쉽지 않다. 우리나라에는 이미 서로 역할과 기능을 분담할 수 있는 기초연금이라는 제도가 있다. 국민연금과 기초연금의 역할 및 기능을 잘 조합하면 나름 두 목표간 균형을 맞출 가능성을 찾을 수 있을 것이다. 더구나 두 제도 간에는 중복성 및 정합성 문제 등으로 구조조정이 시급한 상황이다.

2. 공적연금의 재분배 중복성

연금제도는 기초보장 및 소득지위보장의 역할을 수행한다. 기초보장은 통상 급여가 정액연금 형태로 설계되어 재분배 기능을 발휘한다. 반면 소득지위보장성 급여는 비례연금의 형태로 설계되어 저축기능을 담당한다. 우리나라의 국민연금에는 이러한 역할과 기능이 하나의 제도(국민연금)에 통합되어 있다. 제도 도입 초기 단계의 독일⁹⁾ 및 1983년 개편 전의 일본¹⁰⁾ 등이 그러한 제도 유사 형태를 취하고 있었지만 폐지되고, 현재는 미국 등을 제외하면 찾아보기 어렵다.

두 역할과 기능이 하나의 제도에 의해 효율적으로 발휘될 수 있으면 금상첨화겠지만, 자칫하면 소득파악 여건 등이 뒷받침되지 않으면 분배의 불투명성, 분배 왜곡 및 악화 등 다양한 부작용이 발생할 수 있다. 저소득층 등이 가장 수혜를 입어야 하지만 이들은 사각지대에 전전하게 되면 결국 아무리 좋은 재분배 기능도 그들에게 도움이 되지 않는다. 오히려 직업이 안정적인 정규직 근로자 및 고소득자들이 주로 그러한 재분배 혜택을 독식하게 되어 분배 양극화 현상이 나타날 수 있다. 그래서 대부분의 현대 국가들은 두 역할과 기능을 제도적으로 분리 운영하는 경우가 많다.

게다가 우리나라는 국민연금(균등부분)의 역할과 기능을 하는 유사한 제도로서 기초연금을 별도로 두고 있다. 기초연금이 원래 국민연금의 수혜대상에서 원천적으로 제외된 노인층(그리고 가입자 중 일부 저연금자 포함)의 빈곤해소에 대상자를 국한하도록 설계되었다면 중복성 문제가 크게

9) 비스마르크가 공적 노동자연금을 도입할 당시 급여산식은 소득비례급여와 정액으로 구성 되어 있었다. 이때 정액은 기여기간과 무관했으며 국고가 조달하는 것으로 규정하고 있었다. 전후 정액부분이 폐지되고 완전비례연금으로 전환했지만, 연금재정예의 국고지원(지출의 25% 충당)은 지금까지 계속 유지되었다. 이는 크레딧 제도 등 연금제도의 재분배적 요소에 따른 지출 충당을 명분으로 하고 있다.

10) 일본은 1983년 개편전 후생연금(근로자연금)과 공제연금(공무원연금)의 급여는 우리와 동일하게 정액급여와 비례급여로 구성되어 있었다. 자영자는 장액기여, 정액급여형식의 국민연금에 적용되었는데, 이것을 전국민 보편적 기초연금으로 확대하면서 후생연금과 공제연금의 정액부분은 기초연금으로 흡수통합, 재분배 기능이 일원화되었다.

없다. 그러나 우리의 경우 광범위하게 두 제도의 중복이 발생하는 구조로 제도를 운영하고 있다. 다음 장(제III장)에서 선진국들의 연금체계를 살펴 보면서 확인하겠지만, 우리나라처럼 중복적인 재분배 기능을 수행하는 두 제도를 둔 연금체계는 국제적으로 존재하지 않는다. 이러한 중복적 재분배는 자칫 재원의 낭비(과잉분배)와 분배의 왜곡을 초래하기 때문이다.

더욱이 우리나라의 경우 안 그래도 이미 국민연금에 의해 분배왜곡 문제가 발생하고 있는데 기초연금에 의해 더욱 심화될 우려가 높다. 특히 우리나라의 경우 임시, 일용, 시간제 근로자 등 저소득층 상당수가 국민연금의 사각 지대에 있는 상황에서 국민연금 재분배 혜택은 거의 정규직 중·고소득층이 가져가게 되고 이들이 또 기초연금의 재분배 혜택까지 받게 될 경우 재분배의 중복 문제는 물론 노후소득의 불균형 내지 양극화도 심화될 우려가 있다. 원래 국민연금과 기초연금 모두 재분배 기능을 통한 분배 양극화 개선이 목표인데, 이것이 크게 훼손될 수 있음을 의미한다.

이런 상태는 장기간 지속될 수 없다. 그래서 연금개혁관련 공식적 논의(국민연금재정계산위원회, 국회연금개혁특별위원회 등)가 있을 때마다 두 제도 간 역할과 기능 조정 내지 재구조화 여부는 단골 의제로 등장한다. 이미 수십년간 이 의제가 논의되었지만 늘 재정안정화 우선 논리의 모수 개혁에 그 우선순위가 밀려났다. 재분배 기능의 중복 및 그에 따른 각종 부작용이 심화되기 전에 구조적 조정을 서둘러야 한다.

서둘러야 하는 이유는 또 있다. 두 제도의 역할과 기능에 대한 논란이 지속된다는 것은 우리나라의 현행 연금체계가 불안정하고 향후 유동적일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 불확실성은 예측가능성을 낮추어 국민 개개인이 장기 노후준비 설계를 하는 데 있어 어려움을 가중시키게 된다는 점에서도 문제가 있다. 공적연금은 최소한 시스템적 불완전성이나 불예측성은 내재하지 않고 있어야 한다. 그렇지 않으면 그 존재가치는 계속 위협받을 수밖에 없을 것이다.

우리나라는 사실 지금까지 제도의 도입과 확대에만 급급했으며 제도가

우리의 환경에 적절하고 효율적으로 작동하는지 여부에 대해서는 충분히 검토되지 않았다. 이는 국민연금이나 기초연금이나 모두 해당되는 사항이다. 우리나라는 현행 국민연금과 같은 설계모형은 소득파악이 전제되지 않는 상황에서는 작동의 효율성이 보장되지 않는다는 사실을 증명한 실험장이 되었다.¹¹⁾ 기초연금은 그러한 비효율적 국민연금을 땀질식으로 보완하는 도구로 급하게 도입 확대됨에 따라 중복성 문제 등 다양한 문제점에 직면하게 되었던 것이다.

3. 공적연금 간 부정합성

연금체계를 설계하는 데 있어 중요한 것의 하나는 제도 간 충돌이나 부작용이 최소화되도록 해야 한다는 점이다. 그러한 충돌과 부작용이 있는 경우 시너지 효과는커녕 제도 서로 간의 공존 자체를 위협하기 때문이다. 연금제도의 기본설계원리는 크게 보험(저축)원리, 사회부조원리 및 사회수당원리로 구분되는데, 연금제도들이 서로 동일한 원리로 설계될 경우 그러한 충돌은 자연히 최소화된다. 그러나 서로 다른 설계원리를 적용하는 제도가 공존할 경우 특히 사회부조원리와 다른 원리가 결합할 경우 충돌 가능성이 가장 높아진다.

예를 들어, 저축(보험)원리를 동일하게 적용하는 국민연금과 퇴직연금, 퇴직연금과 개인연금 간에는 각 제도의 존재가 개인의 가입의사 결정에 크게 영향을 미치지 않는다. 그러나 국민연금은 보험(저축)원리로, 기초연금은 선별부조원리로 서로 다른 원리에 기초하여 설계된 우리나라의 경우 기초연금의 존재가 국민연금의 가입의사 결정에 영향을 미치고 심지어 국민연금의 가입의욕을 저하시킬 가능성도 제기되고 있다.

현행 기초연금은 자산조사를 통해 65세 이상 노인 70%에게 선별적으로

11) 그리스, 스페인, 이태리 등 남유럽국이 우리와 비슷한 상황이다. 그나마 이들은 모두 완전비례연금제를 적용하고 있어 분배의 왜곡 문제는 크지 않으나 가입기피로 인한 사각지대 및 그로 인한 노후소득의 불평등은 세계 상위권이다.

연금을 지급하는 데다 국민연금의 가입기간이 길수록 혹은 연금액이 클수록 기초연금이 감액되는 구조로 설계(기초연금의 국민연금 균등급여연계 감액장치)되어 있다. 후자의 장치는 2013년 기초연금의 급여수준을 월 10만원에서 20만원으로 2배 인상하면서 국민연금(균등부분)과의 중복 재분배 문제를 최소화하기 위한 목적으로 도입되었다.¹²⁾ 하지만, 국민연금에 가입할수록, 균등부분의 급여액이 클수록 기초연금이 감액되는 불이익을 감수하도록 하는 기제이므로 국민연금 가입의욕 구축론이 제기되곤 한다.

흔히 이 기제가 제도간 갈등과 충돌을 일으키는 핵심 요인인 것으로 인식되고 있는데 이는 지나치게 일방적인 평가이다. 사실 갈등의 원인은 더 다양하게 존재하기 때문이다. 기초연금의 기본설계 원리인 ‘느슨한’ 부조(선별)원리가 제도간 충돌의 가장 큰 원인이다. 부조원리는 원래 대상자를 일부 저소득층에 국한해야만 충돌이 최소화되는데, 우리의 기초연금에서는 부조원리를 노인 70%라는 광범위한 대상에 적용하면서 제도 간 상당한 충돌이 구조적으로 내재되어 있는 상황이다.

제도간 충돌을 야기하는 마지막 원인은 우리나라의 상황에 국한되는데 바로 소득파악 곤란으로 국민연금의 강제가입 원칙을 철저히 적용하지 못하는 환경 여건에도 크게 기인한다. 거의 완전한 소득파악 환경이 구축되어 국민연금의 강제가입 원칙이 자연스럽게 잘 운영될 수 있다면 기초 연금이 어떤 원리로 설계되든 충돌이 거의 없거나 최소화될 수 있다.

이처럼 우리의 경우 제도 간 충돌은 제도 자체의 요인과 환경요인이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 제도 간 충돌을 피하려면 우선 환경 요인(낮은 소득파악률 등)을 제거해 주어야 한다. 그러나 이는 오히려

12) 재분배 기능의 중복을 근원적으로 제거하려면 기초연금을 보편화하고 균등부분을 폐지하는 등의 구조 개혁이 필요했다. 그러나 박근혜 정부는 당시 집권 초기에 빠르게 인상된 기초연금을 지급하고자 하는 정치적 요구, 재구조화 시 국고부담의 급증 등의 요인으로 결국 임시방편적인 방법(연계감액 장치)으로 중복 문제를 완화하려 한 결과로 풀이된다. 이러한 감액 장치가 적용된다고 하여 재분배 중복 문제가 완전히 해결된 것도 아니다. 감액이 부분적으로만 이루어지기 때문에 여전히 중복 문제는 남아 있는 과제이다.

환경에 맞게 제도를 수정하는 것(예: 기초연금을 엄격한 선별주의로 전환 하거나 완전 보편화하는 방안 등)보다 더 어려운 과제이다. 아니면 균등부분 연계감액 장치를 제거해주는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이는 다시 더 심각한 재분배 중복 문제로 이어지게 된다. 결국 기초연금과 국민연금과의 충돌 문제는 재분배 중복 문제와 같이 해결하는 방향으로 추진되어야 함을 의미한다. 제도 간 역할과 기능 조정, 즉 구조개혁이 필요하다는 것이다.

4. 공·사연금 간 낮은 연계성

인구고령화 시대에 적절한 노후보장은 어느 한 연금제도나 소득원만으로 달성할 수 없다. 다양한 연금제도로부터 복수의 노후소득원을 확보할 수 있도록 열어두는 것이 중요하다. 이에 많은 복지 선진국들은 ‘다층화 (multi-pillarization)’라는 명분 하에 공적연금의 추가 소득원으로서 기업 퇴직연금 등 사적연금의 역할을 더욱 강화해 나가고 있다(OECD, 2024). 이때 단순히 다수의 제도들이 존재한다고 해서 적절한 노후보장을 제공할 수 있는 것은 물론 아니다. 다층의 제도들이 서로 조화롭게 상호보완적으로 설계되고 운영될 때 비로소 시너지 효과(synergy effect)가 발생하여 적절한 노후보장을 제공하는데 기여할 수 있을 것이다.

특히 공적연금인 국민연금과 사적연금인 기업퇴직연금은 우리나라 다수 국민의 노후보장을 위한 두 핵심 축이므로, 제도간 조화와 연계는 시너지 효과를 낼 수 있는 매우 중요한 전제조건이다. 그러나 우리의 경우 이러한 전제조건이 사실 미흡하다. 특히 두 제도 간 보편성이나 급여충실성 면에서 격차가 너무 큰 실정이다. 실제로 현재 국민연금(사업장가입자 기준)이 임금근로자의 2/3(2025.8월 1,470만명/2025년 상반기 2,241만명)를 포괄하는 데 반해 퇴직연금은 1/3(2023년말 714만명/2025년 상반기 2,241만명)만 포괄하도록 제도가 설계 운영되고 있다. 이 경우 서로 시너지

효과를 크게 기대하기 어려울 것이다. 게다가 국민연금은 사망 시까지 연금 지급이 보장되는데 반해, 퇴직연금은 10년 등 일정한 기간 혹은 일시금 중심으로 급여가 지급된다면 두 급여는 다층적, 보완적 노후소득원이 될 수 없을 것이다.

물론 국민연금은 강제성에 기반한 국가 운영의 제도이고 기업퇴직연금은 민간의 자율적인 선택에 기반한 기업 운영의 제도이므로 두 제도는 태생적으로 보편성이나 보장성 등에서 차이가 날 수밖에 없다. 이러한 차별성은 제도의 기본적 목적의 차이에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 전자는 ‘강제 가입 원칙’에 의거하여 국민 누구나 보편적이고 기본적 노후보장을 제공하는 것이 핵심 목적이라면, 후자는 공적연금을 보완하는 추가적 소득보장 외에도 기업의 인사 및 노무정책적 목적(좋은 퇴직보상을 통한 우수 인적 자원 확보 및 장기근무 유도 등)에 초점을 둔 ‘자율성 기반’의 제도이므로 대상범위가 제한적일 수밖에 없다.

각 제도의 기본설계원칙(강제성 vs 자율성)이나 목적의 차이는 보편성과 급여충실성의 차이, 이는 다시 노후보장의 양과 질적 격차를 초래하게 된다. 그런데 이러한 격차는 종전에는 용인될 수 있었지만, 최근 노동시장이 더욱 유연화 내지 양극화되고 있는 데다 본격적인 인구고령화 시대를 맞이하면서 세계적으로도 점점 줄여가고 있는 추세이다(제Ⅳ장 참조). 특히 인구고령화 추세는 공적연금의 재정에 직격탄이 됨에 따라 세계적으로 공적연금의 역할을 줄이도록 압박했고, 기업퇴직연금 등 사적연금의 역할을 확대하는 방향으로 연금 포트폴리오의 재구성을 요구하고 있다.

이에 많은 국가들은 퇴직연금 등 사적연금의 보편성과 보장성을 확충하기 위한 다양한 대책을 마련하고 있으며, 우리나라도 역시 그러한 국가 중의 하나이다. 하지만, 우리나라는 특히 공·사연금 간 적용 및 급여 등에 있어 제도간 연계성과 통일성이 미흡하여 중요한 노후보장제도로써 퇴직연금의 역할이 극히 제한되고 있는 실정이다. 예를 들어, 후술하겠지만 적용 근로자의 범위나 지급연령 등 가장 기본적인 부분에서조차도 서로 연계되어 있지

않다. 제도간 연계성과 통일성의 확보는 제도 간 시너지 효과를 창출하는 전제인 동시에 노후준비 및 설계를 용이하게 하고 예측가능성을 높여 국민노후보장을 충실하게 하는데 중요한 기반의 하나라는 점에서 그 어느 때보다도 중요해지고 있다.

이상과 같이, 우리나라 연금체계를 둘러싼 주요 문제점은 연금체계의 낮은 실효성, 공적연금 간 재분배 기능의 중복성(비효율성), 그리고 공적연금 간 부정합성(충돌과 갈등) 및 공·사연금 간 연계성 미흡 등으로 요약된다. 이러한 문제점의 정의, 주요 요인 및 그 예상 결과 등을 앞서 논의한 내용을 바탕으로 <표>와 같이 간략하게 정리해 보았다. 다음 장에서는 우리의 연금체계가 직면하고 있는 문제점에 주목하면서 국제적인 연금체계를 유형화하고 유형별 주요 특징, 제도간 결합구조 및 성과 등을 분석하게 될 것이다.

<표 II-1> 우리나라 연금체계의 주요 문제점

구분	정의	주요 요인	결과
저실효성	현노인층 배려미흡+ 가입세대조차도 높은 사각지대	적립방식 채택+ 재정안정화에 편중된 개혁 반복	끝없는 재정불안 논란+OECD 최고 노인빈곤율
비효율성 (중복성)	국민+기초 간 기능/역할 중복성	제도간 명확한 역할관계 미고려 속 기초연금 도입 발전	분배 왜곡 및 악화(양극화), 노후준비 비효율성
부정합성	기초연금의 국민연금 가입 구축	기초연금의 선별성, 연계감액, 소득파악 곤란 요인 복합적	제도의 지속성과 안정성 상호 위협
저연계성	국민+기업연금 간 연계성과 통합성 미흡	적용 및 급여 규정에서 제도 간 큰 격차	다층보장 효과 미미+ 시너지 효과 기대 곤란

자료: 저자 직접 작성

Ⅲ. 세계 각국 연금체계의 유형화와 평가

1. 유형화의 방법론

1) 유형화의 의의

한 나라가 운영하는 연금제도의 혼합물인 연금체계는 전세계적으로 볼 때 대륙별, 지역별은 물론 및 국가별로도 다양하다. 우리나라의 경우 공무원의 연금체계와 일반국민의 연금체계가 다르듯 심지어 한 국가 내에서 직역별 내지 계층별로 서로 다르게 설정된 경우도 많다. 일반 국민 내에서도 근로자와 자영자의 연금체계가 다를 수도 있다. 여기서 우리는 각국의 일반 국민의 연금체계에 초점을 두고자 한다. 이 역시 다양한 연금형태가 결합하는 구조라서 매우 복잡하다.

연금체계를 유형화 내지 범주화하는 것은 그러한 복잡성과 다양성을 단순화시켜 줌으로써 각국의 연금제도 상황을 쉽게 이해하는 데 도움을 주기 때문에 그 의미가 크다. 즉, 한 나라의 연금체계의 유형을 미리 알면 그 나라의 연금제도를 하나하나 들여다보지 않고도 기본적인 제도 내용이나 구성, 연금정책 철학과 비전 그리고 문제점 등을 상대적으로 쉽게 이해할 수 있다. 나아가 국가 간 비교나 평가도 용이하고, 필요한 경우 특정 국가의 연금정책 모델이나 비전을 개발하는 데도 유용하게 활용할 수 있다는 점에서도 그 의미가 있다.

이러한 연금체계의 유형화는 국제기구(OECD, ILO, 세계은행 등)나 연금학자 등(Titmuss, Wilensky, Esping-Andersen 등)들에 의해 다양한 방법으로 시도되고 있다. 후자의 경우는 현대 복지국가(공적연금)의 역사적 기원이나 이념적 성향 등을 기준으로 분류하는 경향이 강하다. 그러나 국제기구들은 다양한 국가 간 비교 및 평가를 위해 역사나 이념보다는 실용주의 차원에서 접근하는 점에서 차이가 있다. 다음 절부터는 주요

방법론을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

2) 역사적 기원에 따른 유형화

공적연금의 기원에 초점을 둔 유형 분류는 가장 기초적이고 교과서적 복지국가 및 연금체계의 유형화 방법론이다. 이 경우 세계 각국의 연금체계는 크게 네 가지 유형으로 구분된다(국민연금연구원, 2014).

먼저 노동자대상+소득비례연금+사회보험식+제도의 분절성 등의 설계 특징을 가진 비스마르크형(Bismark-type) 연금체계와 전국민대상+정액 기초연금+기여식 내지 비기여식(사회보험식, 사회수당식 및 사회부조식)+제도 통합성 등의 설계 특징을 가지는 베버리지형(Beveridge-type) 연금 체계로 우선 분류할 수 있다. 이 두 기본유형 중 전자는 원조 국가인 독일, 그 주변국 등 서유럽 국가에서 많이 찾아볼 수 있으며, 후자는 원조 국가인 영국을 비롯한 호주 등 영연방국가, 덴마크, 네덜란드, 핀란드 등 북유럽국 등에서 흔히 발견된다.

전자는 가부장주의적 철학에 입각하여 사회적 보호가 특별히 필요하다고 인정되는 사회계층 특히 노동자계층에 초점을 두고 높은 수준의 복지제공을 지향한다. 노동자계층의 노후보장에 대한 국가의 개입이 강하여 소득비례 공적연금이 잘 발달되어 있다.¹³⁾ 그러나 퇴직연금 등 사적 민간영역의 역할은 상대적으로 도외시되는 측면이 있다. 반면, 후자의 유형은 모든 사회계층에 대해 기본적인 기초적인 복지(기초연금)를 제공하되, 그를 초과하는 부분(소득지위보장의 비례연금)은 민간부분의 역할로 규정함으로써 국가의 역할을 제한적인 개입에 국한하는 특징이 있다.

전자의 유형은 국가의 보호대상이 주로 근로자계층 등으로 제한되지만 높은 수준의 소득지위 보장을 제공하고, 기여와 급여 간 긴밀한 연계로

13) 비스마르크형의 원조형에서는 공적연금의 대상을 노동자계층을 중심으로 하였지만, 다른 국가에 확산 그리고 발전되는 과정에서 자영업자계층 등으로 확대되는 경향을 보인다. 또 직역 및 계층에 따라 분절적 혹은 통합적으로 제도가 적용되기도 한다.

가입자의 순응성이 높다는 점에서 강점이 있다. 반면, 후자의 유형은 정액의 기초연금으로 낮은 보장수준을 제공하지만 강한 재분배에 기초하여 보편적 빈곤예방에 집중할 수 있는 강점을 가지고 있다. 이러한 강점을 고려하여 두 기본유형을 혼합한 경우도 많다. 기초연금과 비례연금의 혼합형의 공적연금 구조가 바로 그것이다. 최근 구조개혁 전 스웨덴이나 노르웨이 등 북유럽 스칸디나비아 반도국가, 일본, 캐나다, 최근 개혁 전의 영국 등도 그러한 유형에 속한다고 볼 수 있다.

마지막 네 번째로, 위의 유형 중 어느 쪽에도 속하지 않는 기타 유형이 있다. 싱가포르, 홍콩, 말레이시아, 인도네시아 등 동남아 국가들 중심으로 운영되는 중앙퇴직적립기금제도 중심의 연금체계와, 칠레 등 남미국가들과 동유럽 국가 등에서 운영하는 의무가입의 개인연금 중심의 연금체계가 바로 그에 해당된다. 이 연금체계에서는 각각의 핵심제도 외에는 뚜렷한 역할을 하는 노후보장제도가 거의 없다. 이 두 유형은 복지국가 및 연금제도의 기원을 기준으로 분류하기 어렵다.

이러한 복지국가 기원에 따른 유형 분류는 노후보장에 있어 국가의 책임과 역할 강도, 정책철학 등을 어느 정도 보여주고 있다. 특히 전자의 세 유형은 노후보장에 있어 국가 역할이 대체로 강한 데 비해 기타 유형은 매우 약한 것으로 분류하는 것에 크게 이의가 없을 것이다. 또 앞의 세 유형 중 전자의 두 유형 간에는 국가의 개입 강도 차이 등을 뚜렷하게 구분할 수 있다, 하지만 세 번째 유형은 혼합형이라서 경우에 따라 크게 차이가 있어 구분하기가 쉽지 않다. 즉, 세 번째 유형은 국가군에 따라 국가개입의 강도가 뚜렷하게 큰 데도 혼합형의 분류는 이를 잘 반영해 주지 못한다는 것이다.

이러한 이유 등으로 복지국가 및 연금제도의 기원에 의거한 연금체계의 유형 분류는 구체적으로 전체 노후보장에서 공적연금의 비중이 얼마나 차지하고 있는지 아니면 공·사적 연금제도가 어떻게 구성되어 있는지 등에 대한 정보를 일관성 있게 혹은 투명하게 제공하기 어렵다는 단점이 있다. 또 이러한 연금체계의 분류로는 결국 장기 지속성이나 효과성 등의 관점

에서 일관성 있는 유형별 강약점 비교도 어렵다는 문제점도 내포하고 있다.

3) 복지국가 이념적 성향에 따른 유형화

이는 복지국가 및 사회보장 연구 등에서 많이 사용되는 복지국가의 유형 내지 연금체계 분류법이다. 이에 따르면, 세계적인 연금체계 유형은 사회민주주의형(social-democratic), 보수조합주의형(conservative corporatist), 자유주의/잔여주의형(liberal), 가족주의형 등으로 구분된다(EspingAndersen/Titmuss/Wilensky)¹⁴⁾.

사회민주주의형은 스웨덴, 덴마크 등 시민권 및 전국민 보편주의에 입각하여 연금 등 사회보장을 계층 통합적인 제도를 통해 보편적이고 높은 수준으로 제공하는 북유럽국이 대표적이다. 평등주의와 강한 재분배를 추구하는 것이 특징이다. 사적연금에 강한 국가개입(가입의무화)을 통해 보편화를 추구하나 공적연금에 비해 역할 비중이 크게 적다.

보수조합주의형은 직능별 혹은 계층별 분립적 사회보험을 통해 대체로 높은 사회보장을 제공하지만 계층별 상당한 복지격차를 보이는 독일, 프랑스 등 서유럽국 등이 해당된다. 특히 근로자복지에 초점을 두며, 기여와 성과를 강조한다. 사회민주주의형은 절대적 평등주의에 초점을 둔다면, 보수조합주의형은 상대적 평등주의에 초점을 둔다.

자유주의/잔여주의형에는 보호대상은 전국민 보편적이나 복지 및 연금 수준은 기본적 보장에 국한하고 민간의 자율성에 기초하는 퇴직연금 등 사적연금의 역할을 보다 강조하는 성향의 미국, 영국 및 영연방국가 등이 속한다.

가족주의형은 제도적 노후보장의 역할도 전반적으로 취약하고 그 대신

14) Titmuss/Wilensky는 보다 간단하게 세가지 모델로 구분한다: 잔여적 모델(residual model), 산업적 성과모델(Industrial Achievement model), 제도적 보편주의 모델(institutional redistributive model). 이는 Esping-Andersen의 분류와 거의 유사하다.

지역사회(즉 기업이나 가족)의 역할을 강조하는 방향으로 복지 및 연금정책이 추진되는 특징을 보인다. 아시아 대부분 국가 등의 연금체계가 이 유형으로 분류된다.

이러한 이념적 유형 분류는 노후보장에 있어 국가의 책임과 역할이 어느 정도인지, 한 국가 내에서 노후보장의 주축이 누구인지 그리고 특히 노후보장정책의 방향과 강도 등을 직관적으로 가늠할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이념적 성향을 기준으로 분류하다 보니 분석의 실용성은 제약된다. 한 국가 내의 공·사 연금 제도 간 조합이나 각 부문 내의 제도 간 역할분담관계 등에 대한 정보를 주는 데 한계가 있기 때문이다. 복지선진국 중심의 유형화라는 점에서도 한계가 있다.

앞서 언급한 복지국가의 기원을 기준으로 하는 유형화 방법은 물론 국가의 복지성향을 기준으로 하는 유형화 방법은 모두 최근 인구고령화 등으로 공적연금 전반의 개혁 성향이나 이를 보완하기 위한 사적연금 부분의 개혁 추세를 일관성있게 반영하지 못하는 점에서도 한계가 있다. 즉, 한 국가의 연금제도 간 결합구조, 특히 공·사연금 간 조합이나 각 부문 내의 제도간 역할분담관계 등이 어떻게 변화되고 있는지를 분석하기 위한 틀로서도 무리가 있다는 것이다.

4) 공사연금 관계성에 따른 유형화

이러한 문제의식에서 출발하여 최근 OECD 등은 공적연금과 사적연금 결합구조(역할비중) 내지 역할분담관계성 등을 기준으로 연금체계를 유형화하는 방법을 제시하고 있다(OECD, 2013). 크게 공적연금 지배형, 다층보충형, 시장대체형, 병렬이원형, 잔여적 보완형의 다섯 가지 유형으로 구분한다.

공적연금 지배형(public-dominant system)의 경우 공적연금이 국민 노후보장의 대부분을 차지하며 사적연금은 대개 선택적이고 역할이 미미하다는 점이 특징이다. 공적연금이 절대적 우위를 차지하고 사적연금은 잔여적 역할만 한다는 것이다. 프랑스, 이태리, 스페인, 그리스 등이 그에

속한다.

다층보충형(multi-pillar supplementary system)은 공적연금이 기본적인 보장에 국한되고 의무화된 기업퇴직연금이 보편적이고 보충적 보장을 제공하는 것이 특징이다. 공·사연금 모두 우위를 가리기 어려울 정도로 충분히 보편화되어 있고 상호보완적 관계를 지향한다. 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등이 대표적인 국가이다.

시장대체형(private-substitutive system)의 경우 공적연금은 최소보장 수준을 제공하는데 국한되고 기업연금 등 사적연금이 주요한 소득원으로 서의 역할이 강조되고 공적연금을 대체하려는 경향이 있다. 기업연금 등 사적연금이 공적연금에 비해 상대적 우위를 점하며 보완성보다는 대체성 관계를 중시한다. 영국, 호주, 미국 등이 해당된다.

병렬이원형(parallel system)의 경우 공·사연금이 서로의 독립성이 강조되고 이로 인해 두 제도부문 간 연계성이 약한 점이 특징이다. 공·사 연금이 각자도생의 상태에 있으며 보완성이나 대체성의 뚜렷한 관계가 나타나지 않는다. 독일, 오스트리아, 일본 등이 이 유형에 분류된다.

마지막으로, 잔여보완형(residual or complementary system)은 공적 연금은 낮은 연금수준을 제공하는데 국한하며, 사적연금 등에 공적연금의 공백을 보완하는 역할을 부여하는 점이 특징이다. 기업연금, 개인연금 나아가 가족에 의한 노후보장이 중시되며 공적연금은 그 잔여적 역할에 국한한다. 우리나라, 체코, 폴란드 등이 이 유형으로 분류되고 있다.

OECD의 유형화 방식은 공적연금의 상대적 비중이나 역할 내지 공·사 연금제도 간 관계성 등을 반영함으로써 종전의 분류방식에 비해 본 연구의 목적에 견주어 볼 때 보다 진전된 것이라고 평가된다. 그러나 동 방식은 OECD에 속해 있는 선진 국가들의 연금체계를 분류하는 데는 적합하나 전세계적으로 존재하는 연금체계, 예를 들어 공적연금이 아예 없는 경우 등은 포용하지 못하는 단점이 있다.

또 유형 간 구분기준이 사실 이중적인데, 하나는 공적연금의 상대적 역할

비중이고, 다른 하나는 공사연금 간 관계성을 적용한다는 점이다. 이러한 구분기준의 이중성은 연금체계의 이해를 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 지배형과 잔여형은 명확히 역할 비중을 기준으로 유형화되지만, 그 중간에 있는 경우는 사실 그러한 기준으로는 명확히 유형화되지 않는다. 그 중간을 주로 공·사연금의 관계성 즉, 보완성과 대체성 등을 기준으로 구분하고 있지만 사실 애매하거나 모호한 경우도 많다. 이로 인해 직관적 이해가 용이하지 않는 이 유형화 방식의 한계로 지적될 수 있다.

〈표 III-1〉 연금체계 유형화의 방법론 비교

구분	주요 유형	강점	단점
역사적 기원에 따른 유형화	비스마르크형 베버리지형 혼합형 기타 유형	전반적으로 국가개입 강도 등 어느 정도 파악 용이	공·사연금 결합구조 및 관계성 파악 난해
이념적 성향에 따른 유형화	사회보편주의형 보수조합주의형 잔여주의형 가족주의형	국가에 의한 노후보장 강도, 노후보장의 핵심 주체 등 파악용이	상동
공·사연금 간 관계성에 따른 유형화	공적연금지배형, 다층보충형 시장대체형 병렬이원형 잔여적보완형	공·사연금의 관계성 파악 비교적 용이	국가 개입정도와 공사연금 관계성 이중 잣대 적용으로 이해와 구분 난해
공적연금의 상대 비중에 따른 유형화	공적연금지배형, 공적연금우위형, 사적연금우위형 사적연금지배형	공사연금 관계성에 대한 직관적 이해 용이	일부 경계선에 위치한 국가의 구분 난해

자료: 저자 직접 작성

5) 공적연금의 상대적 비중에 의거한 유형화

이는 OECD의 분류법을 수정 내지 확장한 유형화법으로 본 연구에서도 채택 적용하고 있다. 각국의 연금체계를 보다 단순하고 직관적으로 이해할 수 있도록 공적연금의 보장수준(실제 보장수준이 아닌 법정 표준소득

대체율)이 전체 노후보장에서 차지하는 비중을 기준으로 분류한다.¹⁵⁾ OECD는 두 가지의 분류 기준을 적용하지만, 여기서는 한가지 기준만 적용한다는 것을 의미한다. 이 경우 먼저 공적연금 체계는 아주 단순하게 공적연금 지배형(public-dominant type), 공·사연금 혼합형(public-private mix type), 사적연금 지배형(privatedominant type) 크게 세 가지 체제로 구분이 가능하다.

말 그대로 공적연금이 한 나라의 노후보장에서 압도적인 역할을 하도록 설계되어 있다면 공적연금 지배형이고, 반면 사적연금이 그러한 역할을 한다면 사적연금 지배형이다. 그 사이에 있는 것은 공·사연금 혼합형으로 분류될 수 있다. 그런데 이렇게 분류하면 사실 대부분의 서구 선진국들은 공적연금 혼합형에 속하므로 분류의 구체성이 낮고 분석의 함의를 크게 찾기 어렵게 된다. 이에 공적연금 혼합형을 공적연금과 사적연금의 상대적 비중을 고려하여 공적연금 우위형과 사적연금 우위형으로 세분화하고자 한다. 그러면 총 네 가지 유형 구분이 가능한데, 이를 간단하게 특성화해 보면 다음과 같다.

먼저, 공적연금 지배형에서는 보편화된 비스마르크형 공적연금(근로자뿐만 아니라 자영자까지 보편적 적용, 기준소득대체율 60~80%의 높은 소득 비례연금 제공; 일종의 ‘수정’ 비스마르크형)이 국민노후보장에서 단연 압도적인 역할(완전보장)을 하도록 설계되어 있는 점이 특징이다. 사적연금은 대개 선택적이며 보편성이나 보장성이 크게 낮아 존재감이 미미하다. 최근의 상당한 개혁으로 급여수준이 많이 낮아지기는 했지만 여전히 공적 연금이 압도적인 역할을 하는 그리스, 스페인, 이태리, 포르투갈 등 남유럽국이 이 유형으로 분류할 수 있다.¹⁶⁾

15) 이러한 유형화는 최근 김교성(2020), 이명희 외(2019) 등에 의해 시도된 바 있다.

16) 이외에도 오스트리아, 룩셈부르크 등 일부 서유럽국도 이런 유형에 분류할 수 있다. 이 연구에서는 우리에게 시사점을 주는 남유럽국에 초점을 둔다.

〈표 III-2〉 연금체계 유형별 주요 특징

구분	기본 특징	공적연금의 구조	주요 국가사례
공적연금 지배형	공적연금의 소득대체율 60% 이상	분절적이지만, 보편 비례연금	스페인, 이태리, 그리스 등 남유럽국
공적연금 우위형	공적연금의 소득대체율 40% 이상	분절적 보편 비례연금 통합적 보편 비례연금 기초+비례연금제	독일 등 서유럽, 스웨덴, 노르웨이, 미국 캐나다, 일본 등
사적연금 우위형	공적연금의 소득대체율 20~30%	기초연금 단일제	덴마크, 네덜란드, 호주, 핀란드, 영국 등
사적연금 지배형	공적연금의 대체율 0%	없음	칠레 등 남미, 일부 동유럽 체제전환국

자료: 저자 직접 작성

공적연금 우위형은 1) 전통적 비스마르크형(직역·계층별 분절적 비례연금), 2) 수정 비스마르크형(전국민 보편적 비례연금) 내지 3) 수정 베버리형(전국민 보편적 기초+근로자 국한 혹은 전국민 포괄형 비례연금)의 공적 연금이 국민노후보장에서 중심적 내지 중추적 역할을 하고, 사적연금도 나름 상당한 보완적 역할 관계를 유지하도록 설계된 연금체계이다. 공적 연금의 기준 소득대체율은 40~60% 이내 범위에 있다. 사적연금은 대개 선택적이어서 보편성이 공적연금에 비해 크게 낮으나 상당한 연계성은 가지고 있다. 독일, 프랑스, 오스트리아 등 유럽대륙 국가(1), 스웨덴, 노르웨이 등 스칸디나비아 반도국가(최근 개혁 후 2, 개혁전 3에 해당)와 미국, 우리나라(기초연금 제외 시 2, 포함 시 3) 그리고 일본과 캐나다(3) 등이 동 유형에 속하는 것으로 분류한다.

사적연금 우위형은 베버리지형 공적연금(기초연금)이 국민노후보장에서 기본적 내지 기초적 역할(소득대체율 20~30%)을 하는데 한정하고 기업퇴직 연금이 거의 의무가입으로 준 공적연금화되어 있고 상당한 비례연금을 제공하는 등 사실상 한 국가의 노후보장에 있어 중추적인 역할을 하도록 정책적으로 지향하는 유형이다. 보편화된 기초연금+의무가입 기업연금의

공·사조합 연금체계를 구성하고 있는 영국, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 아이슬란드, 스위스, 호주, 뉴질랜드 등이 이 유형으로 분류된다.

사적연금 지배형은 중앙퇴직적립기금제도(완전 DC형 의무적 기업연금의 일종)나 의무가입제의 개인연금 등 사적연금이 노후보장의 핵심적이고 지배적인 역할을 하도록 설계된 유형이다. 전통적인 공적연금이 존재하지 않으며, 국가의 역할은 기껏해야 사적연금을 중앙집중적 관리를 해주거나 가입 의무화를 부과하는 등에 제한되는 점이 특징이다. 의무가입제 개인연금 중심의 사적연금 지배형은 칠레 등 남미국가, 일부 동유럽 체제전환국(종전 공적연금을 일부 또는 전부 민영화한 국가)이 해당되며, 중앙퇴직적립기금 중심의 사적연금 지배형은 싱가포르, 말레이시아 등 동남아 국가 등이 대표적이다.

이상과 같은 유형화 방법론의 장점은 용어 자체로 한 국가의 연금제도 간의 관계, 제도의 구성, 연금정책의 방향 내지 지향점을 쉽게 읽을 수 있는 점, 전세계 국가들의 다양한 연금체계를 일정 범주에 거의 대부분 포용할 수 있다는 점, 유형별 강약점 분석 및 비교가 용이하다는 점, 나아가 인구고령화가 연금체계에 미치는 영향 등을 상대적으로 쉽게 파악할 수 있는 점 등이다. 다만, 여전히 다른 OECD 유형화 방법론과 마찬가지로 각 유형의 경계선 상에 있는 국가들의 연금체계를 객관적으로 특정 범주에 귀속시키기 어려운 점 등 단점이라고 할 수 있다. 그러나 이 유형화는 단점보다는 강점이 더 많으므로 본 연구의 후속 분석에서 적용하고자 한다.

2. 연금체계 유형별 강·약점 분석

1) 공적연금 지배형

공적연금 지배형 연금체계는 공적연금이 이론적으로는 거의 모든 국민을 보편적으로 포괄하고, 다른 노후보장수단이 거의 필요 없을 정도로 거의 완전 보장수준을 제공하도록 설계되고 운영되는 점이 가장 큰 특징이다.

또 비스마르크형의 완전비례연금 요소에 베버리지형의 (적용의) 보편성과 (관리의) 통합성 특징을 결합시킨 혼합형 공적연금모형이다. 이는 일종의 수정 비스마르크형 공적연금으로 흔히 지중해형 혹은 남유럽형 연금모델로 불린다.

공적연금의 법정 기준소득대체율이 최근까지만 해도 거의 80~100% 이상에 이를 정도로 높았다. 2000년대의 경제 외환위기 및 인구고령화 등을 배경으로 반복적인 연금개혁을 추진해 온 결과, 장기적으로는 상당히 낮아질 예정이지만 여전히 이론적 소득대체율은 세계 최고수준(60~80%)이다. 공적연금이 완전보장을 지향하므로 자연히 기업연금 등 사적 퇴직 연금은 역할이 극히 제한적이고 퇴행적이다. 이태리 등의 국가는 우리나라의 퇴직일시금제도와 유사한 제도를 운영 중이지만 노후보장기능을 수행한다기보다는 퇴직위로금 성격에 가깝다.

이 유형에 속하는 이태리, 스페인, 그리스 등 남유럽 국가들은 일찍이 (비스마르크형) 사회보험방식의 소득비례 국민연금제도를 도입하고 발전시켜 왔다. 다만, 국민연금의 가입범위가 피용자와 자영자 등 전경제활동인구를 대상으로 하는 보편 통합적 제도로 설계되어 있다는 점에서, 피용자에 국한되고 직능별로 분절적인 제도를 추구하는 독일 등 전통적인 비스마르크식 제도와의 구분된다. 급여수준이 높은 만큼 연금보험료율도 30% 내외에 달할 정도로 높다.¹⁷⁾

그래서 종종 남유럽국 공적연금모형은 비스마르크형의 강점(엄격한 기여와 급여의 연계 구현으로 높은 시장친화성 및 국민수용성)과 베버리지형의 일부 강점(전국민 보편성, 적용대상 및 관리의 통합일원성)을 가져와 설계된 ‘남유럽형 혼합’ 모델로 불리기도 한다. 이론적으로 이 유형이 두 전형적인 공적연금 모델의 강점만 취하고 있어 효율적으로 보이지만, 실상은 그렇지

17) 물론 완전통합적이지 않은 경우도 있다. 예를 들어, 피용자 중 공무원은 대개 별도의 제도에 가입한다. 자영자 중에서도 일부 전문직 종사자(이태리)는 예외적으로 별도의 제도에 적용을 받는다. 나아가 스페인의 경우처럼 근로자연금과 자영자연금이 제도는 유사하나 관리만 분리된 경우도 있다.

못하다는 점이 가장 큰 문제이다.

먼저, 공적연금에 의한 높은 보장수준은 기업연금 등 사적연금의 발달을 지연 내지 저지시켜 옴에 따라 공·사연금의 균형적 발전과는 거리가 멀다(OECD, 2008; OECD, 2024).¹⁸⁾ 국민연금 보험료 중 사용자부담분이 근로자부담분보다 대개 높아 기업연금이 국민연금에 포함되어 있다는 인식이 강하다. 둘째, 고부담·고급여형 공적연금의 재정이 경제위기나 인구 고령화 위기에 취약하다는 점이다. 최근의 반복된 개혁에도 불구하고 지금도 이들 국가들의 GDP 대비 연금지출비중은 OECD 국가 중 단연 최고 수준이다(OECD, 2024).

마지막으로, 완전비례연금의 채택으로 근로자와 자영자의 통합 운영에도 불구하고 우리처럼 재분배 왜곡 문제는 없지만, 원래 소득과 약 환경이 서구 선진국에 비해 상대적으로 열악(높은 자영자 비중, 높은 지하경제 비중)한 데다 높은 보험료율 수준은 기업 및 개인에게 강한 가입기피나 소득의 하향신고¹⁹⁾ 유인을 제공하여 상대적으로 높은 사각지대, 높은 노인빈곤율 문제 나아가 노후소득의 양극화 문제 등을 오래전부터 안고 있다(표 참조).

특히 관대하고 보편적인 공적연금 그리고 높은 연금지출비중(GDP대비 공적연금의 지출)에도 불구하고 다른 서구 선진국들에 비해 상대적으로 높은 노인빈곤율 및 높은 분배불평등도를 보이고 있는 점은 바로 그러한 공적연금의 비효율적 운용에 크게 기인한다(표 참조). 물론 이러한 문제를 완화하기 위해 최저연금제(연금수급권을 획득했지만 수급연금액이 국가가 설정한 최저액 미만인 경우 그 차액을 채워주는 줌, 연금제도 내에 동 제도를 둬)나 기타 선별부조제도(주로 무연금자 대상, social pension) 등

18) OECD(2008)는 공적연금 소득대체율 수준이 높은 국가일수록 임의가입 기업연금의 보편성이 상대적으로 낮은 것으로 분석하고 있다. 남유럽국가의 기업연금가입율은 한 자리수대 전후에 머물러 있다.

19) 대개 우리나라처럼 자영자는 (임의적) 신고소득에 기초하여 보험료를 부과한다. 이는 공적자료의 소득(과세소득)보다 낮게 신고하는 것이 일반적 관행이었다. 최근에는 과세소득 기반 신고제로 바뀌고 있지만, 여전히 자영자의 연금액은 근로자의 2/3 수준에 불과하다.

〈표 Ⅲ-3〉 공적연금지배형의 주요 국가의 연금성과지표

구분	연금지출비중 (%, 2019)	노인빈곤율 (%; 2020)	소득불평등도 (지니계수: 2020)
그리스	13.1	9.3	0.285
이태리	12.8	10.3	0.323
스페인	10.8	11.3	0.310
포르투갈	12.4	13.8	0.344
OECD 평균	7.0	14.2	0.306

자료: OECD(2024)에서 재구성

주: 연금지출은 노령+유족연금의 합산지출 기준임.

재분배 성격의 연금보충제도를 별도로 운영하고 있으나 역부족인 실정이다.

종합하면, 공적연금 지배형은 재정적 지속가능성 측면이나 제도의 내실성 및 효과성 측면에서도 긍정적으로 평가할 만한 부분이 별로 없다, 다만 재분배기능을 공적연금에서 명확히 분리하여 운영하고 있어 우리처럼 분배의 왜곡 문제를 피하고 있는 점은 평가된다. 그러나 소득파악 여건이 열악한 여건 하에서 운영되는 연금제도는 가입기피 등으로 제도의 높은 연금사각지대 문제를 낳고 다른 한편으로 수입기반을 약화시켜 보험료를 상승 압박으로 이어지고, 이는 다시 관대한 조기연금제와 결합하여 가입 기피 문제를 악화시키는 악순환이 이어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.²⁰⁾

공적연금 지배형 국가사례들이 우리에게 주는 가장 중요한 시사점 중 하나는 소득파악 환경이 적절하게 갖추어지지 않는 이상 아무리 시간이 가더라도 어떠한 형태의 기여식 연금제도든 제대로 작동하기 어렵다는 점이다. 높은 사각지대 → 수입기반 약화 → 보험료율 인상 → 가입기피로

20) 관대한 조기연금제와 결합하여 근로자의 가입기피 성향도 연령자와 크게 다르지 않았다. 최소가입기간(통상 15~20년)을 충족하고 연금수급권이 생기면 바로 조기연금을 받으면서 보험가입 의무가 없는 낮은 소득의 일자리로 옮겨 간다. 이 경우 근로자의 입장에서는 총 순소득의 변화가 크게 없고 기업의 입장에서 높은 보험료부담을 피할 수 있다. 만성적이고 구조적인 가입기피 문제가 존재했다.

인한 높은 사각지대, 높은 노인빈곤율 및 연금불평등 등의 악순환이 지속된다는 것이다. 높은 연금지출비중 속에서도 높은 노인빈곤율 및 불평등도를 가진 사례들로 요약된다(OECD, 2024). 이 공적연금 지배형 국가사례는 특히 유사한 상황에 직면해 있는 우리나라의 국민연금이 향후 어떠한 결과에 직면할 것인지를 잘 예견해 주고 있다고 판단된다.

2) 공적연금 우위형

이 유형에서는 공적연금이 국민 노후보장의 중추적 역할을 하고, 기업연금 등 사적연금도 공적연금을 적절히 보완하는 역할을 하도록 정책적으로 지향하는 점이 특징이다. 다만, 공적연금 지배형에서와 달리 공적연금이 완전 보장보다는 ‘절제된’ 보장수준과 부담에 초점을 두고 있다. 공적연금의 표준 소득대체율은 40~60% 선이고, 연금보험료를 20% 내외로 유지한다(OECD, 2024). 이를 통해 기업연금 등 사적연금이 역할을 할 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

공·사연금 간 상생적 관계가 어느 정도 유지된다는 것이다. 기업연금은 대개 기업의 자율성과 독립성 그리고 경우에 따라서는 근로자의 선택권(우선 근로자 본인의 가입 및 부담의사가 전제되어야 기업의 매칭 지원이 되는 기업연금의 경우²¹⁾)에 기초하여 운영되므로 공적연금과의 연계성은 다소 낮은 편이며 보편성도 의무가입의 공적연금에 비해 상대적으로 낮다. 근로자의 50% 내외로 포괄할 정도이다(OECD, 2008). 공·사 연금의 공존이 존중되고 있지만, 보장수준이나 보편성 등에 있어 공적연금의 상대적인 우위성이 명확하다. 이 공적연금 우위형은 세계적으로 가장 많이 분포하는 유형이다.

21) 기업연금도 다양한 적용/부담 형태가 있다. 통상 우리가 잘 아는 사용자책임(고용주가 전액부담)의 기업연금이 있는가 하며(우리나라, 일본 등), 사용자와 근로자가 일정 부분씩 분담하는 경우도 있다(덴마크 등 의무가입 기업연금제 시행 국가). 그리고 사용자는 일정한 퇴직연금제를 제공하되 그 가입 및 부담여부는 근로자의 선택에 맡기는 경우도 있다(영국, 미국 등).

앞서 언급했지만, 이 유형에 속하는 국가들의 공적연금 포괄범위는 다양하다. 전형적 비스마르크형 연금제도를 운영하는 독일, 프랑스, 오스트리아 등 서유럽 국가들은 계층별 분절적 제도를 적용한다. 국민연금이 피용자만 의무가입 대상으로 하는 경우(독일)도 있지만, 자영자도 보편적으로 의무 적용하는 경우가 더 많다. 후자의 경우 자영자연금은 근로자와 별도의 제도나 법령을 통해 보장하며, 제도내용(보험료 및 급여수준 등)은 근로자연금과 거의 유사하다. 관리도 통합적이거나 분리된 경우 등 다양하다.

반면, 스웨덴, 노르웨이(2000년 개혁 후), 미국, 일본, 우리나라 그리고 캐나다의 국민연금은 근로자와 자영자를 통합 일원적으로 적용된다. 적용과 급여 그리고 관리가 완전 일원화되어 있다. 이들 국가 중 비례연금 단일제인데 반해, 캐나다와 일본 등은 기초+비례 이원연금체계를 운영하는 점에서 다르다. 캐나다의 경우 기초+비례 이원적 국민연금에 근로자와 자영자를 통합적으로 적용하지만, 유사한 국민연금을 가진 일본(2014년 비례연금 폐지 개혁전 영국의 경우 포함) 비례연금은 피용자에 국한된다.

이처럼 유형에서 공적연금의 급여구조는 다양한 형태로 존재한다. 전형적인 완전 비례연금을 운영하는 국가군(독일 등 서유럽국, 최근 NDC개혁 이후의 스웨덴과 노르웨이 등), 강한 재분배기능의 내재로 완만한 비례연금을 운영하는 국가(미국, 우리나라 등) 그리고 기초연금+비례연금의 이원 제도를 가진 국가(일본, 캐나다, 2014 비례연금 폐지 개혁전 영국 등)군으로 구분된다. 완전비례연금 체제의 경우 저축/보험기능이 강조되며 재분배 기능은 매우 약하게 존재한다. 재분배는 주로 별도의 선별적 최저소득 보장제도 등에 의해 제한적으로 이루어진다. 기초연금과 비례연금 이원형의 경우 기초연금은 재분배, 비례연금은 보험기능으로 역할을 분담하여 수행하도록 구조화되어 있다. 이처럼 우리나라와 미국을 제외하고는 하나의 제도에 저축기능과 재분배 기능을 통합해 놓은 경우가 거의 찾아보기 어렵다.

독일 등 전통적 비스마르크형의 분절적 제도를 운영하는 국가를 제외하면 대개 자영자와 근로자를 하나의 제도에 통합일원적으로 적용하고 있다.

이때 주목할 점은 우리나라처럼 자영자 등의 사각지대 문제가 거의 없다는 점이다. 그 결정적인 이유는 바로 엄격하고 공정한 소득파악 등 제도운영 여건이 잘 마련되어 있기 때문이다. 또 소득파악이 곤란한 상태에서 분배의 왜곡을 최소화하기 위해서는 완전비례연금을 적용하거나 재분배기능과 보장기능을 분리하는 제도형태(기초+비례연금의 이원체제)를 적용하고 있는 점도 유의할 필요가 있다. 이에 견주어 볼 때, 우리나라는 소득파악이 어려운 가운데서도 강한 재분배를 가진 국민연금에 근로자와 자영자를 통합 적용하는 최악의 선택을 하고 있다.

그리고 또 하나의 주목할 점은 우리나라의 경우처럼 광범위한 재분배 기능을 수행하는 제도를 중복적으로 두고 있는 국가는 없다는 것이다. 앞서 언급했듯이 우리나라는 국민연금의 균등부분을 통한 강한 재분배기능과 별도의 준 보편적 제도인 기초(노령)연금을 통해 중복적으로 재분배를 수행 하도록 설계되어 있다. 물론 현행의 기초연금이 '임시적' 제도로 본다면 그러한 중복이 큰 문제가 아니겠지만 장기적으로 고착화된다면 재분배 중복이라는 비판을 피하기 어려울 것이다.

우리의 기초연금을 임시적 제도로 본다면, 향후 폐지 내지 축소를 상정할 경우 우리의 연금체계는 미국형(국민연금 재분배 기능 유지 경우)이나 서유럽형(국민연금의 재분배 기능을 폐지하고 완전비례연금으로의 전환 전제)에 접근하게 될 것이고, 향후 보편화 및 확대를 전제로 할 경우에는 우리의 연금체계는 일본이나 캐나다형 연금체계에 접근하게 된다. 어느 방향으로 가든 기초연금의 방향성을 조기에 설정하지 않는다면 미래 연금의 예측가능성을 낮추어 노후준비의 비효율성을 초래할 하고 분배 왜곡 및 악화, 제도간 충돌 문제 등도 대두될 우려가 있다.

한편, 이 연금체계 유형에서는 후술하는 사적연금 우위형에 비해 국민 연금과 퇴직연금간 연계성이 완전하지는 않지만 상당수준에 도달해 있는 점도 주목할 필요가 있다. 특히 근로자의 적용범위, 소득상한 및 연금수급 연령 등에 있어서도 양 제도의 일원성이 유지되고 연금형 수급도 거의

의무화되어 있어 보장기능이 양호하다. 다만, 기업연금 등 사적연금은 기업 및 근로자의 자율성에 기초하므로 보편성 확보(총 임금근로자대비 가입율 50% 전후)에는 다소 한계가 있다.

이에 특히 근로자에게 기업연금의 부담금을 부과하면서 기업연금 가입 여부에 대한 선택권을 부여하는 국가의 경우(미국 등)에는 자동가입제(근로자가 명시적으로 가입을 거부하지 않을 경우 일정기간 후 자동으로 제도에 편입)를 도입하여 보편성을 제고하기 위한 노력을 추진하고 있다. 이외에도 비단 이 유형뿐만 아니라 다른 유형에서도 기업연금의 재정적 유연성을 높이고 기업의 부담을 줄여 제도 확충의 기반을 제공하기 위해 예를 들어 종전에 DB형 중심에서 DC형 중심으로의 전환을 촉진하고 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 주요 공적연금유형 국가의 연금성과지표

구분	연금지출비중 (%, 2019)	노인빈곤율 (%:2020)	소득불평등도 (지니계수: 2020)
독일	10.4	11.0	0.270
스웨덴	7.0	11.1	0.298
미국	7.1	22.8	0.409
일본	9.3	20.0	0.339
캐나다		12.1	
한국	3.3	40.4	0.376
OECD 평균	7.0	14.2	0.306

자료: OECD(2024)에서 재구성

주: 노령+유족연금 지출기준임.

이 유형의 경우 GDP 대비 공적연금지출 비중도 대개 공적연금 지배형보다도 낮은 수준이지만 국가별 차이는 큰 편이다. 물론 이러한 국가간 지출 차이는 노인빈곤율 차이로 투영되고 있다. 특히 공적연금의 보장수준이 상대적으로 낮고 그에 따른 연금지출비중도 낮은 미국, 일본, 우리나라 등은 빈곤율도 두드러지게 높은 편이다(OECD, 2024). 그 만큼 사적보장에 대한 의존율이 높아 노후소득의 불평등도 높다.

이 유형 중 우리가 주목할만 한 국가는 캐나다인데, 상대적으로 낮은 연금지출비중(높은 재정안정성)에도 낮은 노인빈곤율을 유지하고 있기 때문이다. 공적연금의 지출비중과 노인빈곤율간의 역상관성 통념을 깨는 대표적 사례로, 나름 노후보장의 효율성이 높은 연금구조를 가지고 있다는 점을 시사하고 있다. 캐나다의 공적연금은 시민권에 기초한 보편적 사회수당형 기초연금과 매우 완만한 비례연금(소득상한을 근로자평균소득 수준으로 낮게 설정, 평균소득 이상의 집단에서는 연금액의 차등이 거의 없음)의 이원연금 체계를 취하고 있다. 이를 통해 기본적으로 보편적 보장을 충실하게 제공하는 것으로 보인다. 게다가 비례연금의 운영과정에서 발생할 수 있는 사각지대를 부조성 보충제도(높은 수준의 최저소득보장제)를 통해 보완하여 거의 완벽한 기본적 노후소득보장을 제공하고 있다.

공적연금 우위형 연금체계에서는 보장수준이 상대적으로 높은 혹은 과거에 상대적으로 높았던 국가의 경우 인구고령화 등에 따른 재정불안 위험에 노출되어 있지만, 그 외의 국가의 경우(특히 캐나다 등)는 상대적으로 동 위험에 낮게 노출되는 경향을 보인다. 특히 낮은 연금지출로도 낮은 노인 빈곤율을 유지하는 연금체제를 가진 캐나다의 경우는 우리의 연금체계 발전방향에 큰 시사점을 주는 경우라고 할 수 있다.

3) 사적연금 우위형

이 유형이 다른 유형과 구별 짓은 가장 큰 특징은 의무적용 혹은 그에 준하는 의무제(산별 노사단체협약의제: 특정산업에 속하는 기업연합이 어떤 사항에 합의하면 이에 대해 해당산업의 소속 기업은 의무적으로 따르는 체제)가 적용되는 기업연금이 중추적인 보장역할을 담당하고, 공적연금은 기초적 보장, 재분배 및 사각지대 해소에 집중하도록 역할분담 구조를 지향한다는 점이다. 전형적인 베버리지형 복지국가 내지 연금체제 이상을 구현하고 있다고 볼 수 있다.

공적연금은 기초보장을 통한 빈곤 해소와 재분배, 사적연금은 소득지위

보장과 저축이라는 제도별 목적(역할)과 기능이 명확하게 설정되어 있다. 공적연금은 기초연금 단일형 혹은 (보편)기초+(선별)보충연금 복층형 형태로 기초보장 제공에 국한하며, 기업연금은 완전 비례연금을 제공하도록 설계되어 있다. 기업연금은 거의 전통적인 공적 비례연금에 준하는 형태로 운영된다. 주로 관리 및 기금운용만 사실 민간에 위탁하는 구조이다. 기업연금은 대개 산별 혹은 직능별 기금 형태로 조직화 및 집중화되어 있어 규모의 경제를 추구한다.

노후보장에 있어 국가의 역할보다도 기업의 역할이 더 강조된다. 기업연금의 의무화 혹은 준 의무화로 대상인구의 90% 이상 가입하고 있을 정도로 보편성이 매우 높다. 기업연금이 노후보장의 중추적인 역할을 하고, 기초보장의 공적연금은 보조적 내지 보완적 역할을 부여받고 노후보장 역할을 분담한다. 공적연금은 기초보장에 국한하지만 기업연금의 사각지대를 보완하며 기초보장의 강한 재분배 기능으로 기업연금에서의 소득격차를 완화하는 역할을 한다.

이 유형에 속하는 대표적인 국가로는 영국, 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 아이슬란드, 호주, 뉴질랜드, 스위스 등이 있다. 기초연금은 재원조달 방식에 따라 기여형(기여금으로 조달: 영국, 스위스, 네덜란드 등)과 비기여형(조세 및 사회보장세로 조달: 덴마크, 핀란드, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 아이슬란드 등)으로 구분된다. 특히 네덜란드는 모든 소득활동자에게 준조세 성격의 사회보장세를 부과하는 국가이다.

기초연금액은 수급조건을 최대로 충족할 수 있는 경우를 기준으로 만액의 정액이 설정된다. 이때 급여결정 방식에 따라 다시 유형이 구분되는데, 기여형은 기여조사(가입기간)를 통해 만액 기초연금을 차별화한다는 점에서는 사회보험형 기초연금이라고 한다(영국, 스위스 등). 비기여형은 다시 사회수당형 기초연금(만액이 거주조사에 의거 차등화: 네덜란드, 뉴질랜드 등)과 사회부조형 기초연금(만액이 소득자산조사에 따라 차등화+일부고소득자 지급 제외: 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 호주 등)으로 구분된다.²²⁾ 특이하게도

네덜란드의 경우는 기본적으로 거주조사를 전제로 하는 사회수당형이지만, 기여조사는 준조세를 부과했으나 미납한 경우만 감액기준으로 반영한다.

기초연금의 보편성은 이론적으로 사회수당형의 경우가 가장 높다. 사회보험형의 경우 보험료납부가 어려운 저소득층 등을 중심으로 사각지대가 발생할 우려가 있다. 사회부조형 기초연금의 경우는 인위적인 배제조치(지급대상에서 고소득층이나 고자산가를 배제시키거나 일정소득 수준까지 기초연금을 감액하는 형태)를 운영하므로 보편성이 상대적으로 낮을 수 있다. 이러한 배제 및 감액장치로 인해 기업퇴직연금과 사회부조형 기초연금 간 대체성 문제(가입의욕 저해 문제)가 다른 기초연금 유형에 비해 발생할 소지가 더 높으나 기업퇴직연금의 강제가입원칙이 잘 실천되어 그러한 문제 발생은 거의 보고되지 않고 있다. 그 외의 기초연금 형태에서도 마찬가지이다. 결국 제도간 충돌은 기초연금의 존재 때문이 아니라 비례연금의 효율적 운영에 전제가 되는 환경여건(소득파악 여건)이 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

기초연금의 만액은 대체로 상당히 높은 수준으로 설정되며 근로자 평균 소득 대비 25~30% 내외에 달한다. 이는 앞서 언급한 공적연금 우위형에서 기초연금+비례연금 이원형을 가진 국가(사회수당형의 캐나다, 사회보험방식의 일본)에서 기초연금이 제공하는 수준(대개 15~20%)보다 매우 높은 수준이다. 사적연금 우위형에서 기초연금의 수준을 상당히 높게 설정하는 것은 기업연금이 아무래도 '공적 비례연금(DB형, 실질가치 제도적으로 보장)'에 비해 저소득층의 보호장치로서 취약하기 때문으로 풀이된다. 전자의 급여는 대개 DC로 조직화된 경우가 많고 물가상승 등에 따른 실질가치 보전기능이 다소 취약한 측면이 있다.

사적연금 우위형 국가에서 기업연금은 중추적 노후보장제로서 역할을

22) 덴마크, 아이슬란드 등의 경우 기초연금이 다층으로 구성되어 있다. 기초연금은 대개 완전 보편적으로 지급하는 기본급여와 소득조사에 기초하는 차등 보충급여의 복층구조이다. 그리고 경우에 따라 우리나라의 국기초와 유사한 추가적인 특별보충급여(주거급여 등) 등이 지급된다.

하게 되므로 다른 어떤 유형보다도 공적연금(기초연금)과 높은 연계성을 갖추고 있다. 당연 적용원칙은 두 제도에 동일하며, 지급연령 등이 대개 일원화되어 있다. 이외에도 연금형태의 지급이 거의 보편화되어 있으며, 대개 평생연금 지급이 보장된다. 기업연금은 관리기구가 다각화되어 있으므로 일자리 이동 시 분절되기 쉬운데, 연금연계장치 등 이동권 보장 조치로 수급권의 상실이 거의 발생하지 않도록 하고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 주요 공적연금우위형 국가의 연금성과지표

구분	연금지출비중 (%, 2019)	노인빈곤율 (%:2020)	소득불평등도 (지니계수: 2020)
덴마크	8.1	4.3	0.254
영국	4.9	13.1	0.319
네덜란드	5.0	6.5	0.248
핀란드	11.9	6.3	0.254
호주	4.3	22.6	0.319
OECD 평균	7.0	14.2	0.306

자료: OECD(2024)에서 재구성

주: 노령+유족연금 지출기준임.

사적연금 우위형은 국가는 재정부담이 거의 없는 사적연금에 국민노후 보장의 역할을 크게 위탁하고 기초보장에 역할을 국한하고 있으므로 위에서 언급한 연금체계에 비해 상대적으로 높은 재정적 유연성을 보유하고 있다. GDP 대비 연금지출비중이 상대적으로 낮은 편이다. 게다가 높은 수준의 기초연금 설정과 기업비례연금의 보편성 확보가 잘 조화되어 노인빈곤율도 낮은 수준에서 효과적으로 통제하고 있는 것으로 평가된다. OECD, 세계은행 등 많은 국제기구들이 하나같이 가장 지속 가능하고 효과적이라는 점에서 효율적인 연금체제로 평가하고 있다.²³⁾

23) 1990년대말 우리나라의 IMF 외환위기 당시 세계은행은 우리의 연금체계를 이와 유사한 형태로 전환할 것을 권고한 바 있다. 이는 기존 국민연금은 균등부분만(기여형의 기초연금화) 남기고 나머지는 기업퇴직연금(당시 퇴직금제도)으로 통합 발전시키자는

4) 사적연금 지배형

이 유형에서는 기업연금이나 개인연금 등 사적연금이 국민노후보장의 압도적인 역할을 담당하도록 설계되고 국가의 역할은 주로 잔여적 기초보장제도(선별부조제도)을 통한 노후복지를 제공하는데 국한하도록 하는 점이 가장 큰 특징이다. 앞서 논의한 사적연금 우위형의 경우 최소한 보편적 기초연금 정도는 국가가 제공하는 역할을 하는 반면, 사적연금 지배형에서는 엄격한 선별적 노인부조(최저보증연금, 사회연금 혹은 국기초 형태)를 제공하는데 국가의 역할을 제한함으로써 네 가지 연금체계 유형 중 국가의 역할이 가장 적은 유형이라고 할 수 있다.

이 유형에서는 두 가지 사적연금 형태가 지배하고 있는데, 하나는 싱가포르 등 동남아 국가에서 주로 운영하는 중앙퇴직일시금제도 형태이다. 이는 주로 사업주 부담 및 책임을 전제로 하는 점에서 우리의 기업퇴직금과 유사하나 국가가 중앙집중적으로 관리(우리의 경우 시장에 의한 분산관리)한다는 점에서 크게 다르다. 급여가 주로 일시금(기업의 부담금+이식수입) 형태로 지급된다는 점 그리고 기금이 노후보장뿐만 아니라 주택구입, 전직 기간 동안의 생활비 및 의료비 지출 등에 충당할 수 있는 등 다목적으로 이용될 수 있다는 점 등에서 앞서 언급한 선진국의 통상적인 노후보장 목적의 기업퇴직연금과도 크게 다르다. 그러나 중앙퇴직적립기금제도가 지배하는 유형은 강제 적립식이므로 국민저축의 증대에 이바지하고 막대한 연금기금을 경제개발에 활용할 수 있는 이점이 있어 동남아 등 개발도상국에서 많이 활용되는 특징이 있다.

다른 하나는 가입 의무화된 개인연금(혹은 + 자율선택 기반의 추가가입 개인연금 등)이 한 나라의 노후보장을 지배하는 형태이다. 국가는 금융시장에서 제공되는 개인연금 상품에의 가입을 의무화하는데 역할을 국한한다. 관리운영 및 기금운용은 모두 시장중심적 내지 탈중앙집중화되어

것을 개혁모형의 골자로 하고 있다. 그러나 이는 지나치게 급격한 개혁모델이라는 점에서 우리 정부는 수용을 거부하고 기존 체제를 계승·발전시키는 방향을 선택하였다.

있다는 점에서 중앙퇴직적립기금 제도와 차별화된다. 당연히 가입이 의무화된 개인이 기여금을 전액 부담하며, 기업은 제한된 관리자의 역할(부담금의 징수 및 가입 금융기관에 이체 등) 만을 수행한다. 칠레의 예를 들자면, 부담률은 소득의 10% 내외로 설정되고 급여는 DC형 정기 연금급여로 주로 수급하게 된다. 다만, 일시금 수급은 엄격히 제한된다.

이러한 연금체계는 사실 1980년대 이래 새로이 등장한 유형이라고 할 수 있으며, 주로 칠레 등 남미국가나 동유럽 국가 등 특별한 경제적 환경에 처한 적이 있었던 경우에 흔히 찾아볼 수 있는 점이 특징적이다. 남미국가들은 원래 오래전부터 식민 지배자였던 남유럽 국가의 영향을 받아 고급여를 보장하는 비스마르크형 공적연금을 핵심으로 하는 공적연금지배형 체계를 갖추고 있었다. 그러나 1980년대부터 경제난과 더불어 방만한 제도운영에 따른 재정난 등이 이어졌으며 결국 경제개혁차원에서 기존 공적연금의 완전민영화(의무가입 개인연금으로의 완전 전환)를 추진하게 되었다.

동유럽 국가들의 경우는 원래 사회주의 국가로서 나름 높은 수준의 연금을 제공하는 국가연금 단일의 노후보장체계(사회주의 국가 특성상 금융시장이 존재하지 않으므로 기업연금이나 개인연금이 존재하지 않았음)를 가지고 있었다. 그러나 자본주의 체제전환 과정에서 국가재정과 기업 등의 부담을 줄여 자본주의 체제로의 원활한 전환을 촉진하기 위해 선택한 것이 바로 칠레와 같은 (부분적 혹은 완전) 연금민영화였다.

이 유형은 이론적으로 볼 때 경제 및 인구고령화 위기로부터 재정이 가장 자유로운 사적연금을 지배적 연금으로 두고 있으므로 재정적 유연성을 극대화한 경우라고 평가된다. 게다가 금융시장에 밀착된 적립식 운용이므로 금융시장의 발전과 더불어 저축증대를 통한 경제성장예의 기여도 기대된다. 그러나 사적연금이 지배적인 연금체계는 시장친화적인 만큼 필연적으로 노후보장의 사각지대와 빈곤문제, 노후불평등 문제에 직면한다는 점이 가장 큰 문제이다. 즉, 재정안정성(유연성)과 노후보장의 적절성의 정책목표의 균형적인 달성이 어렵다는 점이다. 사실상 전자를 위해 후자를 포기할 수

밖에 없는 구조이기 때문이다.

〈표 III -6〉 주요 공적연금우위형 국가의 연금성과지표

구분	연금지출비중 (%, 2019)	노인빈곤율 (%:2020)	소득불평등도 (지니계수: 2020)
칠레	2.8	17.6	0.441
멕시코	3.1	19.8	0.451
라트비아	6.8	32.2	0.344
리투아니아	6.4	27.0	0.307
OECD 평균	7.0	14.2	0.306

자료: OECD(2024)에서 재구성

주: 노령+유족연금 지출기준임.

개인연금 등 사적연금을 아무리 의무화하더라도 특히 소득과악 여건 및 노동시장 여건이 뒷받침되지 않으면 대규모 사각지대와 노후빈곤 문제라는 부작용이 심각하게 나타날 수 있다. 가입의무화를 충실히 집행하기 어렵기 때문이다. 게다가 개인연금의 급여 특성(DC형, 지급기간 제한, 실질가치 보전이 곤란 등) 상 공적연금과 같이 안정적인 노후보장을 제공하기 어렵다는 점도 그러한 부작용의 주요 요인이 된다. 실제로 상당기간 제도를 운영해 본 남미국가들이 그러한 문제점에 직면하는 등 경험적으로 잘 증명되고 있다.

이러한 부작용에 직면하여 일부 국가는 아예 민영화를 되돌리는 수준(다시 공적연금화)을 밝거나 최근 칠레 등의 사례처럼 엄격한 선별주의적 부조제도를 상당 수준 보편적으로 확대 개편하는 등 시행착오를 거치고 있다. 이런 상황을 감안할 때, 의무화된 개인연금 지배형 연금체계는 고착된 형태가 아니라 향후 변동성이 큰 유형이 될 가능성이 높다. 어떻게 이 유형이 향후 발전해 가든 높은 노인빈곤율 및 노후불평등 문제는 제도 운영의 최대 걸림돌이 될 전망이다.

사적연금지배형, 특히 개인연금지배형 연금체계는 종전의 비효율적으로

운영되던 공적연금 지배형 연금체계의 급진적 개혁을 통해 제도의 대국민 신뢰를 회복하고 재정적 유연성을 확보하는데 기여하였다. 그러나 실제 도입하여 운영해 본 결과, 높은 사각지대, 노인빈곤율 및 노후소득 불평등 문제 등 부작용이 너무 크다는 점은 향후 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있음을 확인할 수 있다. 이러한 문제점은 중앙퇴직적립기금제도를 지배적 제도로 설정하는 연금체계 유형에서도 동일하게 나타나게 된다. 따라서 이러한 연금체계는 복지국가를 지향하는 우리나라나 서구 유럽국가에게는 사실 큰 시사점을 주지는 못한다.

3. 종합 비교 및 우리의 연금체계 유형

1) 종합 비교

앞서 네 가지 연금체계 유형의 구조적 특징, 운영국가사례 및 운영 성과 등을 살펴보았다. 먼저 이들 유형의 몇 가지 구조적 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-7〉 연금체계 유형별 강·약점 비교

구분	강점	단점
공적연금 지배형	• 노후보장 안정성(예측성) 극대화	• 인구고령화 위기에 노출 극심 • 소득파악 곤란 등 여건 불비로 노후 빈곤 및 불평등 심각 • 공·사 연금 발달 불균형 심화
공적연금 우위형	• 잘 발달된 공적연금에 의해 노후빈곤 및 불평등 안정적 관리	• 북미대륙 제외한 대부분 국가는 인구 고령화 위험에 노출 • 자율성 기반의 기업연금 발달 다소 미흡
사적연금 우위형	• 재정안정성과 노후보장 적절성 목표를 가장 균형있게 달성	• (특별히 언급할 단점 없음)
사적연금 지배형	• 재정안정성 극대화	• 노후빈곤 및 소득불평등 문제에 심각하게 노출

자료: 저자 직접 작성

공적연금 지배형 연금체계는 공적연금이 한 나라의 전체 노후보장에 있어 압도적인 지위를 점하고 있는 경우로 정의된다. 이는 대개 고부담·고수준의 비례연금 단일 공적연금과 미미한 역할의 사적연금이 결합된 형태이다. 명목 기준 소득대체율이 60~80%에 달하여 사실상 퇴직전 가처분소득의 완전보장을 지향한다. 이로 인해 기업연금이나 개인연금 등은 거의 설 자리를 잃고 겨우 명맥만 유지하는 형태가 된다. 고부담, 고복지를 제공하는 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등 남유럽 국가들이 그러한 유형에 속한다.

이때 공적연금은 완전비례연금 단일제도로 구성되며, 사회계층별 분절적 이지만 대개 전국민을 포괄하는 특징이 있다. 완전보장 수준의 공적연금을 통해 노후보장의 안정성(예측성)을 극대화하는 강점이 있다. 그러나 이들 국가의 경우 명목상 높은 공적연금을 제공하지만, 높은 사각지대 및 낮은 제도 순응성 등으로 인해 고부담과 높은 연금지출 하에서도 높은 노인 빈곤율과 소득불평등 문제를 안고 있다. 즉, 높은 연금혜택은 주로 중산층 이상의 정규직 등에 집중되고 높은 보험료율은 중저소득층의 제도접근이 제한하고 있기 때문이다. 공적연금의 높은 비중은 기업연금 등 사적연금의 발전을 저해하고 있다. 높은 공적연금 비중이 반드시 낮은 빈곤율과 분배 형평성으로 귀결되지 않는다는 점을 잘 시사하고 있다.

공적연금 우위형 연금체계는 공·사연금이 공존하는 가운데 공적연금이 노후보장의 중심적 역할을 하는 경우로 정의된다. 대개 절제된 수준의 비례연금 단일 공적연금과, 자율성에 기초하지만 50% 내외의 보편성을 가진 기업연금이 결합된 구조이다. 이때 공적연금의 소득대체율이 40~60% 수준이며 나머지는 기업연금 등 사적연금이 보완하는 구조이다. 공적연금과 사적연금은 서로의 독자적인 지위와 필요성을 인정하며 공존을 지향한다. 이 유형에 속하는 국가군이 양적 규모 면에서 가장 많다. 독일, 프랑스 등 대다수의 서유럽국, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽국, 미국, 캐나다 등 북미권, 일본 등이 대표적 국가군이다. 다양한 국가를 포함하는 만큼 사실 공적연금의 유형이나 공·사 연금의 결합구조도 상당한 차이가 있다.

기초연금과 비례연금 이원체계를 운영하는 캐나다와 일본을 제외하면 대부분 비례연금 단일의 공적연금을 두고 있다. 기업연금의 보장수준과 보편성도 국가별로 큰 차이가 있다. 기업연금은 대개 민간 자율성을 바탕으로 운영되므로 가입율이 50% 전후이다. 다만, 기업연금이 산별 단체협약 등에 의해 운영되는 스웨덴, 노르웨이의 경우는 기업연금의 가입이 준 의무적 사항이므로 보편성이 크게 높다. 또 최근 자율성에 기반하는 기업 연금을 가진 많은 국가들이 자동가입제 등을 도입되면서 기업연금의 보편성도 전반적으로 높아질 전망이다. 즉, 공적연금과 기업연금간 연계성과 보완성이 크게 높아지고 있다.

이 유형의 경우 전반적으로 공적연금 지배형보다는 상대적으로 낮은 연금 지출비중과 낮은 연금부담율을 유지하면서도 노인빈곤율을 억제하는 데 기여하고 있는 것으로 평가된다. 또 상대적으로 잘 발달된 공적연금이 사적연금에 의한 연금격차를 줄여 낮은 소득불평등을 유지하는데 기여하고 있다. 그러나 이 유형은 거의 완전부과방식을 취하고 있어 인구고령화에 따른 재정부담이 계속 증가할 수밖에 없어 상당한 재정위기를 인식하고 있다. 다만 인구고령화에 따른 재정위기에 대응하는 강도는 국가마다 크게 상이하다.

북미대륙이 가장 약하고, 나머지는 모두 강하게 대응하는 편이다. 후자의 경우 특히 공적연금의 급여수준이나 연금수급연령을 기대수명 변화에 자동/반자동으로 연계시켜 지출을 억제시키는 장치의 도입 즉, DB형 급여를 사적연금 요소인 NDC(스웨덴, 노르웨이 등)로 혹은 준 DC형 급여(독일, 일본 등)로 전환함으로써 인구고령화에 따른 재정위기에 대응하고 있다. 이와 동시에 부과방식적 요소(공적연금)를 줄이는 대신 이를 보완하기 위해 공적연금에 준하는 적립방식의 개인연금으로 대체한 경우도 있다(독일, 스웨덴 등). 물론 퇴직연금의 경우도 DC급여의 확대, 보편성 강화 등으로 공적연금의 보완적 기능을 제고하는 개혁도 이루어지고 있다.

사적연금 우위형은 공적연금 우위형과 반대로 의무 내지 준 의무 기반의

기업연금 등 사적연금이 노후보장의 중심적 역할을 하고 공적연금은 이를 보완하도록 역할이 분담된 연금체제이다. 보편기초연금 단일의 공적연금과 의무가입 기업연금이 결합된 구조라는 점이 특징이다. 공적연금의 역할은 보편적 기초연금(보충연금 포함)을 통한 기초보장에 국한된다. 기초연금은 근로자평균소득의 25~30%을 보장하며 사회보험식, 사회수당식 및 사회부조식 등 다양한 형태로 설계되어 있다. 그 중 사회수당식이 가장 많이 분포한다. 기업연금은 의무가입 혹은 준의무가입(산별 단체협약)제가 적용되어 보편성이 근로자의 90% 이상에 달할 정도로 높다. 네덜란드, 덴마크, 아이슬란드, 핀란드 등 북유럽 복지국가군, 스위스, 호주, 뉴질랜드 등이 이 유형에 속한다.

이 유형은 공적연금 우위형에 비해 재분배 성격이 강한 기초연금 중심의 공적연금을 운영함으로써 인구고령화에 따른 공적 재정부담이 작으면서도 노인빈곤율은 다른 어떤 유형보다도 낮게 유지되는 특징을 보이고 있다. 재정안정성과 노후보장의 적절성을 가장 균형있게 달성하는 유형으로 평가된다. 공적연금은 재분배 기능과 기초보장 역할을, 보편화된 기업연금이 저축기능과 소득지위보장 역할을 수행하도록 설계되어 제도간 기능과 역할이 명확하고 투명하다는 강점도 있다.

마지막으로, 사적연금 지배형은 의무가입 기업연금이나 개인연금이 노후보장에서 압도적 역할을 하는 연금체제이다. 이는 대개 의무가입의 기업연금 내지 개인연금과 자율적 추가가입 연금 등으로 결합된 구조를 갖는다. 이때 국가는 사적연금에의 가입의무화 등 규제자 역할에 국한한다. 물론 사적연금의 사각지대에 대응하기 위한 선별적 기초보장을 제공한다. 이 유형의 대표적인 국가는 싱가포르 등 동남아 국가, 칠레 등 남미국가 및 일부 동유럽 체제전환국가 등이다.

하지만, 전체적으로 국가의 역할이 적어 사적연금에 의한 분배불평등을 억제할 수 있는 재분배 기능은 취약하다. 따라서 노후불평등과 노인빈곤 문제는 '방치'하는 수준에 가깝다. 실제 이런 체계를 운영하는 국가의 노인

빈곤율과 소득불평도는 다른 어떤 유형보다도 높게 나타난다. 노후보장 및 빈곤해소 목표의 희생 하에 재정안정성만 극도로 추구하는 연금체제로, 추종할 만한 가치가 크게 없는 것으로 국제적으로 인식·평가되고 있다.

2) 우리의 연금체계 유형

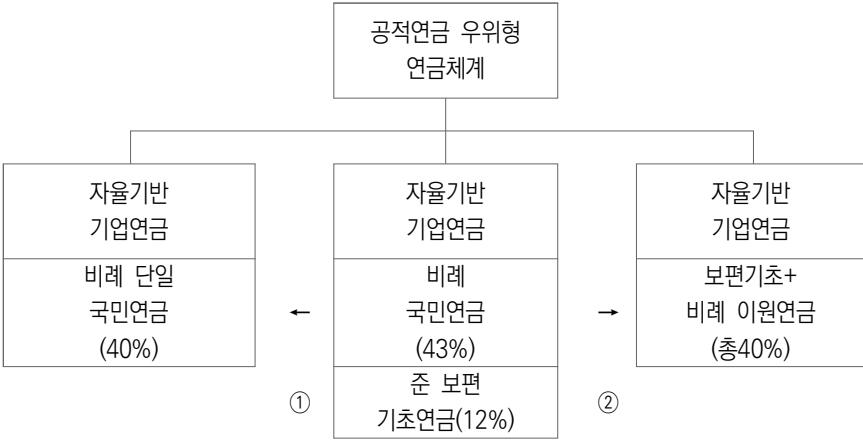
위에서 우리는 우리나라의 현행 연금체계는 ‘공적연금 우위형’으로 분류했다. 우리나라의 경우 공적연금이든 사적연금이든 그 어느 것도 압도적인 제도로 자리매김하지 않고 있으므로 공적연금 지배형도 사적연금 지배형의 특징을 갖지 않고 있다. 보편 기초연금과 의무가입 기업연금으로 구성된 사적연금 우위형 체계로도 더욱 분류하기 어렵다. 기초연금과 국민연금의 공적연금이 노후보장의 중심적 역할을 하면서 자율성 기반의 기업 등 사적연금이 어느 정도 보완적 역할을 하도록 한다는 점에서 공적연금 우위형에 가장 가깝다.

공적연금 우위형 중에서도 공적연금의 구성형태에 따라 다양한 세부형태가 있다. 크게 공적연금이 비례연금 단일제도로 설계된 연금체계와 기초+비례연금 이원적 체제로 설계된 연금체계로 구분된다. 그런데 우리나라의 현행 공적연금 체계는 앞의 세부 유형 중 어디에도 정확히 귀속시키기 어려울 정도로 세계적으로 ‘희귀’ 유형이라고 정의할 수 있다. 기초연금과 국민연금의 우리나라 공적연금체계는 위의 어느 유형과도 매칭되지 않기 때문이다. 통상 두 세부 유형에서 공적연금의 소득대체율은 총 40% 전후이다. 그런데 우리의 경우 단순히 계산하면 총 55%(국민연금 43%, 기초연금 12%)로 공적연금의 비중이 매우 높다.

40% 전후를 보장하면서 인구고령화 위기로 개혁을 반복하고 있는데 외형 상임에도 불구하고 무려 55%를 보장한다는 것은 지속가능성이 상대적으로 낮다는 것을 의미한다. 우리나라 공적연금 체계는 두 유형으로 가는 갈림길에 있는 ‘임시적’ 체계로 이해할 수 있다. 예를 들어, 기초연금을 폐지하거나 엄격한 선별주의적 연금제도²⁴⁾로 전환한다면 전자의 세부 유형으로 귀착하게

될 것이고, 반대로 기초연금을 국민연금의 균등부분과 통합 일원화하여 완전 보편적 기초연금으로 전환한다면 후자의 유형으로 귀속하게 된다. 전자로 가든 후자로 가든 우리의 공적연금 체계는 재구조화의 갈림길에 있다고 해도 과언이 아니다. 이미 기초연금과 국민연금의 재정적 지속 가능성(국고부담의 급증, 국민연금기금 소진) 논란, 국연연금과의 충돌 논란, 재분배 기능의 중복성 및 불평등 논란 등이 끊이지 않고 있어 그러한 재구조화하는 더 이상 늦출 수 없는 시급한 과제라고 할 수 있다.

[그림 III -1] 우리나라 현 연금체계와 위치



주 1. ①은 현행 기초연금을 폐지하는 경우, ②는 현행 기초연금과 국민연금 균등부분을 통합하여 보편기초연금화하는 경우
2. ()은 국민연금 A값 대비 소득대체율을 의미함.
자료: 저자 직접 작성

공적연금 우위형에는 세계에서 가장 많은 국가들이 포진하고 있어 사실 재정안정성과 보장의 적절성의 성취 정도가 국가군에 따라 편차가 상당히

24) 구체적인 설계방식에 따라 보충연금제, 최저소득보장제 그리고 최저연금보장제 등 다양한 이름으로 명명할 수 있으나 여하튼 모두 소득자산조사 기반의 선별주의(포괄 대상범위의 축소)를 강화하는 형태를 말한다.

크다. 또 제도운영 여건, 이념적 성향 등도 크게 달라 우리의 공적연금을 어느 방향으로 개혁해 가는 것이 바람직한 것인지는 판단하기는 쉽지 않다. 다만 향후에는 우리의 심각한 노인빈곤율을 낮추는 것에 초점을 둔 개혁도 중요하고 시급하다는 점이다. 아울러 우리나라의 기업연금은 보편성과 보장성 등의 측면에서 공적연금 우위형 국가들에 비해 크게 뒤쳐져 있다는 공적연금과 함께 사적연금의 구조개혁도 시급한 과제로 대두된다고 하겠다 (표 참조).

〈표 Ⅲ-8〉 주요 공적연금우위형 국가의 기업연금 가입율

국가명	가입율(%)	국가명	가입율(%)
미국	37.4	벨기에	56.8
영국	50.0	일본	52.7
독일	54.0	캐나다	27.3

자료: OECD(2024; p.221 표 9-1)에서 재구성

주: 자율가입의 기업연금 운영 국가임. 참고로 우리나라의 경우 30%로 추정.

이러한 개혁이 성사되더라도 우리의 연금체계는 중장기적으로 공적연금 우위형의 범위에 머무를 것으로 판단된다. 공적연금 우위형을 벗어나는 새로운 유형으로 전환하는 것은 지나치게 과격한 개혁이기 때문에 실현 가능성도 거의 없을 것이다. 예를 들어, 사적연금 우위형이 최적의 연금체제로 국제기구 등으로부터 평가를 받고 있다고 하더라도 우리의 현 연금체계를 그렇게 급진적으로 바꾸는 것은 지금까지의 정책기조나 여건에도 거의 맞지 않아 무리일 것이다. 현 유형 내에서 제도를 점진적으로 효율화시켜 나가는 것이 바람직하다는 것이다.

IV. 인구고령화와 연금체계 유형의 변화

1. 주요 변화 양상 개관

한 국가의 연금체계는 크고 작은 연금개혁의 과정에서 제도간 역할분담 관계 구조가 변화하기 마련이다. 이러한 구조적 변화는 기존의 유형을 유지하면서 이루어지기도 하고 다른 유형으로 이동할 정도로 큰 영향을 미치는 경우도 있다. 그래서 앞서 각 유형별로 적시한 국가사례들은 대개 최근의 개혁까지 반영하여 분류된 것이다. 어떤 국가의 경우 종전에는 다른 유형에 속했을 수도 있다. 이처럼 유형의 이동을 초래할 정도의 큰 변화는 최근 인구고령화를 배경으로 일부 발생하고 있는 추세이다.

세계 2차 대전 이후 서구 선진국가를 비롯하여 대부분의 국가들은 복지 국가의 확충 및 발전이라는 명분 아래 공적연금을 대대적으로 확대하여 왔다. 그러면서 자연히 전통적인 노후보장 방식인 기업연금이나 개인(연금) 저축 및 가족에 의한 부양 등 사적보장 수단들은 현저하게 약화되는 추세를 보였다. 한 국가의 전체 노후보장체계에서 공적연금이 지배적이거나 중심적인 역할을 하는 것은 자연스럽게 수용되는 듯했다. 특히 전후 20~30년간 서구 선진국들은 안정적인 인구성장과 함께 누린 경제적 번영(고도 경제성장 속에서 저실업율, 저물가 등)의 지속은 공적연금 등 복지 확충의 황금기를 재정적으로 뒷받침해 주었다.

이러한 사회경제적 호조조건들은 1970년대와 80년대 오일쇼크와 함께 찾아온 스테그플레이션(저성장 속 고실업 및 고물가 현상)에 의해 역전되었다. 경제적 여건의 악화는 공적연금의 재정 등 복지재정의 악화를 초래하였는데, 당시에는 대개 구조적 변혁 대신 단기적 재정안정화에 초점을 둔 모수적 개혁으로 대응해 왔다. 가입범위 확대, 조기연금제의 도입(고령근로자 조기 퇴직 유인, 청년 등 고용율 제고 기대) 및 보험율의 인상 등이 대표적 수입

강화 대책이었다. 지출억제책으로는 실질가치 유지를 위한 연동제의 수정이나 소득대체율의 소폭 인하 등이 이루어졌다. 결국 지출 억제보다는 수입강화가 핵심이었다.

서구 선진국에게 구조적 변혁에 본격적으로 눈을 돌리게 하는 것은 인구 고령화 시대의 도래였다. 인구고령화가 1990년대에 접어들면서 서서히 단기적 현상이 아니라 장기적이고 고착화되는 현상이라는 점이 정책입안자나 전문가들 사이에서 크게 인식되기 시작한다. 이와 함께 저성장과 고실업이 일상화되는 뉴노멀 시대를 직시하게 된다. 이에 IMF나 세계은행 등은 인구 고령화와 저성장에 따른 재정적 영향을 직접적으로 받는 (부과식) 공적연금은 지속 가능하지 않다는 점을 명확히 하고 재정적 영향이 거의 없는 (적립식) 개인연금으로의 전환(민영화 전략)을 본격적으로 권고했다(World Bank, 1994 등).

이러한 국제기구들의 권고는 특히 칠레 등 원래 경제적 여건이 취약한 상황에서 서구식 고복지를 지향하던 남미 대륙의 연금민영화(부과식 공적 연금을 적립식 개인연금으로의 전환)에 큰 영향을 미쳤다. 나아가 사회주의식 고복지체제를 가지고 있던 동유럽 국가그룹들에게도 90년대 체제전환과정에서 앞다투어 공적연금의 상당한 민영화를 추진하는 동력을 제공했다. 특히 이 경우에 연금체계의 유형 간 이동을 초래할 정도로 큰 변화가 있었다.

물론 인구고령화와 저성장이 이러한 연금체계의 극단적 변화를 초래한 경우도 있었지만, 서구 선진국의 경우는 대개 기존의 유형 내에서 구조적 변화를 추구하는 경향이 더 컸다고 할 수 있다. 서구 복지국가들은 공적 연금의 완전 민영화와 같은 극단적인 선택은 하지 않았지만, 종전의 모수적 개혁과는 달리 '지출억제와 적립식 강화'라는 명확한 목표 하에 공적연금에 사적연금 요소(전통적 DB급여를 NDC나 준 DC급여로 전환하거나 DB급여를 유지하되 지급연령이나 급여수준을 인구고령화 등에 연동하여 자동 조정)를 도입하는 등 축소지향적으로 개편하고, 이를 보완하기 위해 사적연금 및 적립식의 강화 등의 방식으로 대응하고 있는 것은 공통적이다.²⁵⁾

이로써 대부분 서구 선진국들은 여전히 공적연금이 노후보장체계에서 주요한 역할을 담당하도록 하는 정책기조는 상당부분 유지되어 연금체계 유형간 이동은 실제 많지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 아래에서는 각 유형별로 인구고령화 등에 따른 미래의 재정위기에 대응하기 위해 최근까지 어떤 구조적 개혁을 해 왔는지를 중심으로 살펴보고자 한다. 각 유형별 직면한 문제점도 다르므로 개혁 내용도 약간씩은 다른데, 이를 미리 요약 정리한 것이 <표 IV-1>이다. 이러한 분석은 우리가 직면한 인구고령화 및 저성장 시대에 지향해 가야 할 연금체계의 발전 방향성을 모색하는데 필요한 기초정보를 얻을 수 있을 것이다.

2. 연금체계 유형별 개혁 양상

1) 공적연금 지배형

이 유형은 원래부터 심각한 재정난에 시달리고 있었다. 특히 방만한 제도 운영이 재정난의 가장 큰 구조적 요인이었다. 부과방식의 공적연금으로만 거의 완전보장 수준의 소득대체율(고연금)을 제공하는 데다 관대한 조기 퇴직연금²⁵⁾을 제공하도록 설계되어 있었다. 제도의 성숙과 함께 연금지출은 급증하고 만성적인 적자가 나타났으며, 이를 보험료율의 인상 및 국고보조

25) 사적연금 및 적립식의 강화는 구체적으로 공적연금의 축소분을 준 공적연금 성격의 개인연금을 도입(독일의 리스터연금, 스웨덴의 FDC)하거나 기업연금 등 기존 사적연금들의 적립식 강화(대부분의 선진 국가) 등의 경로로 이루어졌다. 이는 모두 '연금의 자본화 및 다원화'를 통해 기존 부과방식에의 과도한 의존성 및 그에 따른 문제점(저축 및 경제성장 저하, 인구고령화의 충격에 따른 세대간 형평성 문제)을 완화하고자하는 시도의 하나이다.

26) 대부분의 국가에서는 기준지급연령을 두었으나 일정 장기 가입요건을 충족할 경우 수년을 조기에 그것도 아무런 삭감이나 제약도 없이 연금을 수급할 수 있도록 했다. 게다가 이태리 등의 경우 심지어 15~25년 등 최소가입 요건만 충족하면 별다른 패널트나 삭감없이 퇴직과 함께 바로 연금의 수급이 가능했다. 이러한 조기연금을 수급하면서 높은 보험료부담을 기피할 수 있는 시간제 등 비정직 근로를 선택하면 40대부터 연금을 수급하는 것이 오히려 총소득면에서 더 유리해지는 경우도 있었다.

〈표 IV-1〉 연금체계 유형별 주요 문제점과 핵심 개혁 내용

구분	주요 문제점	핵심 개혁내용
공적연금 지배형	• 극심한 분절성으로 인한 사회계층간 보장성 격차 • 고복지·고부담에 따른 재정 불안 • 사각지대에 따른 높은 노인빈곤율 및 소득불평등	• 분절적 제도의 통합 및 일원화 • 인구변수에 소득대체율 및 지급연령의 자동 연동 조정(이중의 자동재정안정장치) • 기초보장의 강화 등이 이루어지고 있으나 역부족 예상
공적연금 우위형	• 부과식 공적연금의 장기 재정불안 • 부과식에 대한 높은 의존성 • 사적연금의 재정불안과 역할 미흡	• 부과식 공적연금급여에 사적연금 요소(NDC, 준 DC) 도입으로 자동 재정 안정성 확보 • 부과식 공적연금 축소분을 적립식 개인 연금으로 보완 • 기업연금 급여형태(DB→DC)전환 촉진 및 보편성 확대
사적연금 우위형	• 약간의 인구고령화 충격 가능	• 공·사연금의 지급연령 공동 상향, DB형의 DC 전환 촉진 등 약간의 모수적 개혁
사적연금 지배형	• 의무화된 사적연금에도 불구하고 순응성 미흡으로 높은 사각지대, 높은 노인 빈곤율 및 소득불평등도 발현	• 민영제도에서 공적연금으로의 회귀 내지 동 제도를 유지하되 기초보장의 강화 등 다른 유형으로의 전환 모색 중

자료: 저자 직접 작성

등으로 충당했다. 특히 고보험료율은 소득파악 곤란이라는 환경요인과 겹치면서 결국 만성적 가입기피 및 보험료납부 기피로 이어지면서 재정의 악순환이 지속되는 상황이었다.

재정상황을 더욱 악화시킨 것은 유럽의 경제통합, 특히 화폐통합이었다. 남유럽 국가들은 제조업 중심의 서북부 유럽 국가들에 비해 변변한 경쟁력 있는 산업이 없어 경제력이 취약한데다 유럽의 경제통합은 그러한 구조적 취약성을 가속화시켰다. 제도의 성숙과 함께 인구고령화도 당연히 또 다른 재정불안의 요인이었다. 이런 상황에서 고복지 실현 유지를 위한 국가재정의 투입 등이 급속히 확대되면서 높은 국가재정적자에 시달렸으며 이는 결국

그리스 등 일부 국가는 2010년대 초반 외환위기까지 처하게 되었다.

90년대 전후에는 70~80%에 달하던 높은 소득대체율을 소폭 인하거나 조기퇴직연금의 축소 및 지급연령의 정상화, 국고투입 확대 등 보수적 연금개혁으로 대응했다. 연금보험료율이 이미 임계점(20%)을 크게 초과하는 수준에서 급여지출을 억제하는 것 외에는 별다른 대응수단이 없었다. 그러나 이러한 보수적 개혁조차도 소득대체율이나 지급연령이 장기간에 걸쳐 조정되도록 설계되어 조기재정 효과가 크지 않았는데다 긴박한 국가 재정 및 경제상황의 악화는 유럽연합으로 강한 개혁압박에 직면하게 된다.

이에 90년대 후반부터는 남유럽국들은 더 엄격한 지출억제정책을 추진하는 한편, 이태리의 경우는 DB에서 NDC로의 구조적 개혁도 추진했다. 스페인, 그리스, 이태리 등은 기존의 조기연금 축소 및 지급연령의 정상화 계획을 더 단기간에 더 강력하게 추진하는 한편, 기준 지급연령을 65세에서 67세 등으로 추가 상향 계획도 도입했다. 특히 2010년대 남유럽의 외환 위기 이후에는 지급연령은 물론 소득대체율(어느 한쪽 혹은 둘 다)까지도 기대수명의 변화 등에 자동으로 연동하여 조정할 수 있도록 '이중'의 자동 재정안정장치를 남유럽 대부분 국가에서 도입하면서 연금재정이 점차 안정기에 접어들고 있다. 또 근로자연금과 자영자연금 등으로 분절된 제도들을 통합 내지 일원화하여 관리효율성을 제고하는 한편 직역간 연금 격차도 완화해 가고 있다.

이러한 공적연금 개혁에 따른 보완 조치도 이루어졌다. 공적연금의 축소 지향적 개혁으로 저소득층의 사각지대나 저연금 문제 및 노인빈곤 문제가 발생하게 되는데, 이에 대응하기 위해 대개 부조식 기초보장제도의 개선 내지 강화가 이루어졌다. 중산층 이상의 경우에는 퇴직연금 및 개인연금 등 사적연금의 확대 및 강화를 통해 노후소득의 보완을 추진하였다. 예를 들어, 이태리는 종전의 우리와 비슷한 퇴직금제도(TFR)를 자동/의무적으로 기금형 내지 직역별 공동기금으로 전환하는 등 퇴직연금의 내실화도 추진하였다. 그러나 여전히 높은 공적연금 수준, 노동시장의 이중 구조 문제

등으로 퇴직연금의 기능은 아직 취약한 상황이다.

이러한 유형의 국가 중 우리가 주목할 국가가 있는데, 바로 그리스이다. 동 국가는 2016년 일원적 구조를 이원적 구조로 공적연금의 재구조화 및 분절적 제도를 완전 통합일원화를 추진한 유일한 남유럽 국가이고 우리의 연금개혁 과제와 긴밀하게 연계되어 있기 때문이다. 구체적으로 기존의 일원적 공적연금 체제를 보편 기초연금(비기여, 조세, 대체율 20%, 거주 기간 및 비례연금 기여기간에 따라 감액)과 비례연금(기여, 대체율 40%)의 이원적 연금체제로 전환하고, 우리나라처럼 일반연금(국민연금)에 비해 혜택이 월등히 컸던 공무원연금(소득대체율 90~100%)을 일반연금으로 통합 평준화한 점이 2016 개혁의 핵심이다. 공무원연금이 그때까지 마지막으로 남아있던 분절 제도였다.

인구고령화 등에 대응한 공적연금 지배형 국가들의 최근 연금개혁은 극심한 직역 간 분절적 제도들을 통합 내지 일원화(직역간 연금격차 완화)하고 기존 공적연금 일변도의 성향을 탈피하고 있는 추세는 분명하게 드러난다. 특히 인구고령화 및 저성장 시대의 재정위기에 대응하기 위해 인구 및 경제지표 등에 자동 연계하여 공적연금의 수급액(소득대체율 및 연금액의 조정) 및 생애 총수급액(지급연령의 조정)을 축소하려는 경향이 가장 뚜렷하다. 이러한 일련의 개혁들이 연금재정의 장기 안정화 및 직역간 연금격차의 완화 등에는 상당히 기여할 것으로 보이지만, 여전히 적절한 소득파악이 전제되지 않아 사각지대에 따른 높은 노인빈곤율과 소득불평도 해결은 장기 숙제로 남겨져 있다.

2) 공적연금 우위형

인구고령화, 저성장 시대에 직면하여 공적연금 우위형 국가들이 취한 대응은 동 유형에 귀속되는 숫자 자체가 많아 가장 다양한 형태로 이루어 졌다. 이들 유형에 속하는 국가들은 서유럽(독일, 프랑스 등), 북유럽(스웨덴, 노르웨이 등) 그리고 미국, 캐나다, 일본, (구)영국 등 부유한 복지선진국

들이다. 이들 국가들은 경제력도 탄탄하고 원래 공적연금 지배형 국가들과 같은 고수준의 연금을 제공하는 체제가 아니었지만, ‘공적연금의 축소와 사적연금 강화’라는 기본 개혁방향은 유사했다. 그러나 국가 혹은 국가그룹에 따라 그 강도와 범위는 매우 다양하게 이루어졌다.

먼저 미국, 캐나다 등 북미 국가는 전세계 이민자를 흡수하는 상황이므로 인구구조도 양호하여 공적연금의 축소지향적 개혁보다는 오히려 반대로 공적연금(캐나다의 최근 비레연금 CPP의 강화 개혁)이나 사적연금(미국의 퇴직연금 강화 개혁)을 확대 강화하는 방향으로 이루어졌다. 특히 캐나다는 2019년 개혁에서 비레연금의 급여를 올리는 개혁과 함께 보험료율도 그 보다 더 높여 전체적인 장기 연금재정을 더욱 강화하는 개혁을 추진했다. 이로써 보편적 기초연금보다 비레연금의 역할이 다소 강화되는 구조가 될 전망이다.

미국의 경우는 보험료율의 인상 등을 골자를 한 1983년 개혁 이후 지금까지 인구고령화에 대응한 공적연금 부문에서의 눈에 띄는 개혁은 없었다. 그 대신 퇴직연금 강화에 초점을 둔 개혁이 몇 차례 있었다. 그 핵심은 퇴직연금의 급여구조를 DB에서 DC/IRA로의 전환을 촉진(1974년 ERISA법, 1978년 401k 등)하고, 자동가입제 등의 도입과 확산으로 재정안정성 및 보편성을 한층 강화하는 것이었다.

일본의 경우 일찌감치 1985년에 자영자 등에게 적용되던 국민연금(정액 기여+정액급여제)을 전국민 보편적 기초연금으로 확대하고, 대신 후생연금과 공제연금의 급여구조(균등부분+비례부분으로 구성, 우리의 현행 국민연금의 급여산식과 유사)을 비레연금으로 단순화(균등부분을 기초연금으로 흡수통합)하는 구조개혁을 단행했다. 이로써 사회집단별 분절적 재분배기능이 전국민 기초연금으로 집중화 내지 일원화되었다. 재정안정화 차원에서는 기초연금과 후생연금의 보험료 인상 나아가 기초연금에 대한 국고지원의 강화(총전 총지출의 1/3→1/2)가 이루어졌다.

그 이후에도 인구고령화에 보다 적극 대응하기 위해 90년대에는 후생

연금의 지급연령 상향(60세에서 65세) 및 거시경제조정슬라이드제(기대수명에 연동하여 자동으로 연금액의 실질가치 조정, 준 DC제) 도입, 2010년대에는 후생연금과 공제연금의 일원화 등 지출 축소 및 효율화도 추진하여 재정 안정화를 지속적으로 도모하였다. 그러나 거시경제슬라이드의 도입으로 장기적으로 노후보장이 약화되는 문제에 직면하여 2010년대에는 기초연금 수급 최소가입기간의 대폭 완화(25년에서 10년), 비정규직의 후생연금 가입요건 완화, 퇴직연금제의 도입 및 강화(원래 우리와 유사한 퇴직금제를 퇴직연금제로 개편 등) 등이 속속 추진되었다.

종전에 일본과 유사한 기초+비례 이원적 공적연금을 유지해 오던 영국의 경우는 보다 급진적인 개혁을 추진하였다. 특히 2014년에는 비례연금을 아예 폐지하고 이를 기존의 기초연금에 통합하여 제도를 단순화하였다. 영국의 비례연금은 기업연금에서 적용제외된 근로자가 주로 의무가입토록 한 제도인 데다 급여수준도 낮아 그 역할이 크지 않았다. 기존 기초연금의 급여수준을 높여 비례연금을 흡수 통합했다. 비례연금의 폐지로 피해를 본 근로자들의 보호를 위해 기업연금에의 자동가입제 도입, 기업연금 개인 분담금에 대한 소득공제 강화 지원 등의 조치를 통해 기업연금의 보편성을 크게 확대하였다. 이외에도 공적연금 축소에 따른 저소득층 보호 강화책으로 선별적 노인기초보장(연금크레딧)을 강화하였다, 기초연금의 지급연령도 65세에 67세로 상향하고 최근에는 68세로 더 올리는 방안도 계획하고 있다.

한편, 독일, 프랑스 등 서유럽 국가들은 1990년대까지만 해도 주로 모수적 개혁에 초점을 두었다. 대개 관대한 조기연금 및 장기가입자 우대 노령연금의 폐지, 연금 실질가치 유지를 위한 연동기준의 축소 등 기존 제도의 기본 틀을 유지하면서 급여지출 억제에 초점을 둔 개혁이었다. 그러나 인구 고령화 대응이 미흡하다는 인식 하에서 2000년에 접어들면서 사적연금의 요소(DC)를 공적연금에 도입하는 등 보다 구조적 개혁으로 전환된다. 특히 독일은 보험요율은 일정수준에서 고정하되 연금수준을 인구고령화에 연동시키는 지속가능성계수(제도의 부양비의 변화에 자동연계한 급여수준 축소

및 재정안정화 장치, 단 급여수준의 하한 규정을 둠: 일종의 준 DC제)를 도입하고, 그 이후 지급연령도 65세에서 67세로 상향조정하는 등 추가적인 안정화 조치도 마련하였다.

또 축소되는 공적연금의 역할을 보충하는 조치로 리스터 개인연금도 동시에 도입했는데 개인연금에 국고보조금 등을 지급하여 가입을 유인하는 세계 최초의 제도라는 점에서 주목을 받았다. 동 제도는 일반 개인연금과 달리 공적연금 제도와 긴밀하게 연계되도록 설계된 점이 특징이다. 즉, 소득정보 보험료를 납부하고, 공적연금의 소득상하한이 적용되며 연금형 수급의 의무화되어 있다. 이외에도 퇴직연금에서도 DB에서 DC+기금형 전환 유도 촉진책과 함께 개인부담 추가가입 시 세제지원책 등을 담아 보편성 및 보장성 강화함으로써 공적연금의 축소를 보충할 수 있도록 했다.

마지막으로, 스웨덴과 노르웨이 등 북유럽국가는 다른 국가군과는 또 다른 특별한 선택을 하는데, 핵심은 종전의 관대한 보편적 기초연금+비례연금 이원체계를 완전비례연금으로 전환(기초연금의 폐지)한 점이다. 특히 이 제도의 급여형태를 전통적인 DB가 아니라 NDC(명목확정기여연금, 기여금은 특정율로 영구 고정. 실제 적립금이 없지만 기여금+가상이자가 개인별 연금계좌에 적립되고 이를 기초로 연금액이 산정)로 전환함으로써 세대간 내지 세대내 재분배 기능을 거의 제거한 점이 특징이다. NDC제도는 재정방식을 기존의 부과식을 유지하면서 마치 적립방식으로 운영하는 것과 같은 재분배 차단 및 재정안정화 효과를 낼 수 있는 아이디어로 세계적인 주목을 받았다. 기초연금의 폐지 및 NDC 전환으로 사라진 재분배 기능은 부조형 최저연금보장제로 축소 대체되었다.

적립식 DC든 비적립식 DC(NDC)든 기본적으로 내는 만큼 주는 제도이므로 사실상 그 자체가 자동재정안정장치라고 할 수 있다. 그럼에도 NDC의 경우에도 재정불안 요소가 없는 것은 아니다. 동 제도 하에서는 기여금에 정책적으로 설정한 가상이자(실질 경제성장률 등)를 붙여주고, 은퇴 시 적립금을 전환계수(은퇴시점의 잔여수명)로 나누어 개인별 연금을

결정하게 된다. 이때 전환계수는 연금결정시점에서는 가정치일 수밖에 없어 시간이 경과함에 따라 실측치와의 오차(기대수명의 상승 등)가 발생하게 된다. 이로 인해 전체 연금재정이 불안해지는 경우가 있어 오차수정을 위한 추가적인 단기 재정균형화 장치도 설정되어 있다. 이처럼 공적연금에 사적연금 요소인 DC형 급여의 도입으로 인구고령화에 따른 재정안정성과 세대간 형평성을 확보한 점이 스웨덴 연금개혁의 핵심이다.

이외에도 스웨덴은 구조개혁 당시에 적용되던 총보험료율(18.6%)를 나누어 대부분은 NDC(16%)에, 나머지(2.6%)는 의무가입의 적립식 개인연금(정률납부, NDC와 달리 실제로 가입한 펀드의 운용 성과에 따라 연금 지급, FDC)으로 전환하여 적립식을 강화했다. 이는 공적연금의 실질적 부분민영화의 일종이라고 할 수 있다.

스웨덴은 이미 산별노사 단체협약에 의한 준 의무형 기업연금을 이미 오래전부터 운영 중(가입율 90% 이상)이어서 보편성 확대는 이슈가 아니었다. 다만, 노르웨이는 2006년 기업연금(OPT, 최소 소득의 2% 이상 기업주 부담)을 전면 의무화하여 그 역할을 강화했다. 이외에도 두 국가는 상대적으로 재정취약성이 높은 DB형을 DC 혹은 DB+DC 혼합형으로 전환을 유도하는 조치도 추진하였다.

이처럼 공적연금 우위형에서는 미국과 캐나다를 제외하고는 최근 강도 높은 공적연금의 구조개혁이 이루어진 점이 특징이다. 이러한 구조개혁은 부과식 공적연금의 축소와 적립식 사적연금의 강화로 요약된다. 기존 부과식 공적연금의 유연한 축소를 위한 다양한 형태의 자동재정안정화 장치가 구축(일본, 독일, 스웨덴 및 노르웨이 등)된 점이 눈에 띄는 대목이다. 공적연금의 축소를 보완하기 위해 의무가입 적립식 개인연금의 추가 내지 기업연금의 의미있는 확충이, 그리고 저소득층 보호 강화를 위한 노인선별부조 제도의 확충도 이루어졌다.

그러나 이러한 구조개혁에 불구하고 여기서 분류한 다른 연금체계 유형으로의 이동이라고 할 수 있는 경우는 거의 없었다. 다만 영국의 경우는

기존 공적 비례연금을 폐지하는 구조개혁을 추진함으로써 아래에서 언급하는 사적연금 우위형으로 재분류해야 할 정도의 변화가 있었다. 이러한 재정안정화 개혁이 향후 노인빈곤율이나 소득불평등도에 어느 정도 영향을 미칠지는 지켜보아야 하겠지만, 악화될 가능성은 열려있다고 보인다. 하지만 이미 발달된 공적연금을 통해 노인빈곤율 등을 우리와 비교할 수 없을 정도로 낮추어 놓았기 때문에 그러한 개혁은 큰 부작용을 낳을 것 같지는 않을 전망이다.

3) 사적연금 우위형

이 연금체계는 정액연금을 제공하는 기초연금(빈곤예방)과 비례연금을 제공하는 의무가입 기업연금(소득지위보장)으로 단순하게 구성되어 있으며 사적연금인 기업연금이 상대적 우위를 점하는 점이 특징적이다. 공적연금인 기초연금의 제도 형태는 국가별 다양하다. 거주조사를 전제로 하는 보편적 사회수당식(네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크)을 가장 흔하게 찾아볼 수 있으며, 이외에도 소득자산조사를 전제로 하는 사회부조식(호주, 핀란드)과 사회보험식 기초연금(스위스, 개혁 후 영국) 등을 적용하는 경우도 있다.

기초연금의 수준은 다른 연금체계 유형(일본, 캐나다 등 공적연금 우위형이나 그리스 등 공적연금 지배형)에서의 기초연금보다 대개 더 높게 설정(대체율 30% 내외)되어 있으며, 낮게 설정된 경우에는 대개 소득자산조사를 전제로 하는 보충제도를 추가로 두고 있다(예: 핀란드, 덴마크 등). 낮은 급여수준을 제공하는 보편 기초연금만으로 충분한 빈곤예방 효과를 거두기 어렵기 때문으로 풀이된다. 관대한 기초연금 혹은 관대한 기초보장(기초연금 + 보충제도)은 기업연금의 사각지대를 보완하는 동시에 높은 최저선을 보장하는 기능을 수행한다.

한편, 기업연금은 모두 의무가입제 및 그에 준하는 형태(산업별 노사 합의제나 자동가입제 등)를 적용함으로써 거의 완전보편화(근로자 기준 가입율 90% 이상)되어 있다. 또 뉴질랜드(KiwiSaver 시장형 중심) 등 일부

국가를 제외하고는 대개 산업별 기금형 운영으로 규모의 경제 및 효율성을 확보하고 있다. 이 유형에서의 기업연금은 다른 연금체계 유형에서의 통상적인 공적 비례연금에 준하는 제도의 역할을 하므로 공·사연금 간 제도적 일원성 내지 연계성이 매우 높게 설계되어 있는 점도 특징이다.

특히 기준 지급연령은 공·사연금에 일원화되어 있으며, 사회보험식 기초 연금을 운영하는 영국이나 스위스 등의 경우는 기초연금의 사업장가입자와 기업연금의 대상자가 최소 일정소득 이상 기준으로 거의 일원화되어 있다. 이외의 국가의 경우도 우리와 같이 사업장 규모, 고용형태나 근속 요건 등 기업연금의 엄격한 가입제한 요건이 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 다른 연금체계 유형에서도 마찬가지이다. 즉, 우리나라처럼 엄격한 기업연금 가입요건을 적용하는 사례는 드물다는 것이다.

이 연금체계 유형을 종합적으로 평가해 보면, 일단 적립식 기업연금이 노후보장의 중심축으로서의 역할을 하고 부과식 공적연금은 기초보장에 국한하므로 인구고령화 위협에의 노출 정도가 가장 적은 유형의 하나이다. 그만큼 이 유형은 인구고령화 등에 따른 연금체계의 변화가 가장 적은 경우에 해당한다. 그럼에도 불구하고 인구고령화에 대비하기 위해 최근 공·사적 연금 부분에서 일부 모수적 개혁이 이루어졌다.

먼저 기업연금의 경우 종전에 고령화에 취약한 DB형을 주로 채택하고 있었지만, 최근 대부분 DC 내지 DB+DC 혼합형(스위스) 등으로 전환함으로써 인구고령화 위협에 더욱 대비하고 있다. 나아가 기업부담 중심의 기업연금에서 탈피하고 기업과 개인 간의 매칭부담형 기업연금(개인이 추가 기여·적립하면 기업이 그에 매칭하여 부담금을 납부해 주는 연금)으로 전환 촉진, 자동가입제의 도입 및 확대 등으로 보편성을 한층 강화하고 있다. 이외에도 공·사연금의 지급연령을 상향 조정하는 정도가 개혁의 주종이다.

이러한 사적연금의 강화는 저소득층 등의 사각지대 및 빈곤 문제가 악화될 우려가 있다. 그러나 이미 그러한 충격을 흡수할 수 있는 관대한 기초 보장(기초연금 혹은 기초+보충연금)이 있어 추가적인 대응의 폭도 크지

않는 편이다. 게다가 이러한 유형에서 기업연금의 사각지대 문제가 크게 대두되거나 보고되는 경우는 거의 없다. 이는 무엇보다도 기업연금의 특성상 대개 근로자를 대상으로 하는 데다 소득파악도 잘 이루어져 이해관계자의 순응성 문제가 거의 없는 점이 가장 큰 요인으로 풀이된다. 또 기업연금과 공적연금(기초연금) 간 갈등 즉, 기초연금을 의한 기업연금의 가입구축 문제도 거의 찾아보기 어렵다.

특히 사회수당식 기초연금의 경우 소득계층/근로유형에 관계없이 거주하면 누구나 받을 수 있는 기본급여이므로 기업연금의 가입을 기피할 유인이 없다. 오히려 기업연금 등의 소득을 소득자산조사에 반영하는 사회부조식 기초연금을 운영하는 국가(호주)나 추가적인 선별 보충제도를 둔 경우(덴마크, 핀란드 등)에는 기초제도와 비례연금(기업연금) 간 마찰이 우려된다는 보고가 있곤 한다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가에선 소득파악 여건이 잘 갖춰진 상황이므로 그러한 마찰은 최소화되고 있다.

전반적으로 볼 때, 사적연금 우위형 연금체계는 이미 인구고령화에 탄력적인 사적연금 중심으로 제도를 구성하고 있어 그 충격이 다른 유형에 비해 상대적으로 적고 개혁수요도 그 만큼 크지 않았다. 공적연금보다 사적연금에 주안점을 둔 재정안정화(DB에서 DC형, 개인분담형 등으로 전환)와 보편화(자동가입제의 도입 등)가 개혁의 주를 이루고 있다. 공·사 연금의 지급연령을 동시에 상향 조정하는 등 제도간 연계성과 인구고령화에의 대응력을 한층 높이는 개혁도 눈에 띄는 부분이다. 그러나 그러한 개혁의 충격이 저소득층에 집중되지만, 그 충격을 흡수할 수 있는 관대한 기초보장제도들이 이미 완비되어 있어 다른 유형에서 흔히 필수적인 개혁 보완조치(기초보장의 강화)가 불필요한 것도 동 유형의 강점 중의 하나이다.

4) 사적연금 지배형

이 유형은 크게 중앙집중식 퇴직적립기금제도를 둔 경우(싱가폴, 홍콩 등 동남아 국가)와 의무가입의 개인연금제도(칠레 등 남미국가와 일부

동유럽 국가)를 핵심 노후보장제도로 둔 경우로 구분된다. 전자는 사업주 책임제도(기업의 완전 부담+일부 개인의 자율적 추가부담도 가능)이지만 관리는 국가개입의 중앙집중식으로 운영되는 준 공적 성격의 기업연금이다. 반면 후자는 철저한 개인 책임(개인이 의무적 기여금 전액 부담+일부 자율적 추가 기여도 가능) 원칙과 시장분산관리 원칙이 결합한 퇴직소득 보장제도라는 점에서 전자와 큰 차이가 있다.

이 유형의 연금체계를 채택하는 국가는 노후준비제도의 목적을 대개 적절한 노후보장(재분배와 사회보장)에 두기보다는 적립기금을 통한 금융 시장 발전 및 국민저축 증대 등 경제적 목적에 더 초점을 두는 경향이 강하다는 점에서는 공통적이다. 다만 그 유래가 크게 다르다. 중앙퇴직적립금 제도는 원래부터 동아시아 등의 국가에서 그들의 경제사정에 맞게 도입된 제도이다. 반면, 의무가입의 적립식 개인연금 중심의 노후보장체계를 채택한 국가의 경우는 원래부터 그들의 경제상황에 맞지 않는 고복지 고부담의 비스마르크식 부과식 연금제도(일종의 남유럽식)를 도입한 데다 방만한 제도운영²⁷⁾으로 더 이상 제도를 유지하기 어려워 공적연금 대체재의 하나로서 1980년대 초부터 등장하기 시작했다.

물론 이러한 신체계는 1970년 초 부과식 공적연금은 국민저축을 저해 하며 이를 극복하기 위해서는 적립식으로 전환해야 한다는 Feldstein 주장을 이론적 배경으로 하고 있다. 종전의 사회주의 국가였던 동유럽국가들도 1990년대 체제전환 과정에서 기존의 사회주의식 연금제도를 개혁하면서 의무가입 개인연금으로 전부 혹은 부분적으로 전환한 것도 유사한 이론적 배경에 기초하고 있다.²⁸⁾ 물론 미래에 다가올 인구고령화에 따른 충격 문제도 그러한 민영화 개혁 내지 신연금체제 탄생의 일부 배경이 되기도 했지만, 가장 결정적인 배경은 결국 경제적인 배경이었다고 할 수 있다.

27) 주로 고부담 감당이 가능한 일부 사회계층에게만 혜택이 집중, 그럼에도 적자분은 상당부분 국고가 떠안으면서 국가재정부담은 물론 분배 악화를 초래했다.

28) 비단 이 유형에서뿐만 아니라 앞서 논의한 다른 유형에서 적립식 사적연금을 강화한 것도 그러한 이론적 배경에 연유하고 있다.

의무가입 개인연금 중심의 연금체계에서는 그 보호대상을 대개 피용 근로자에 국한한다.²⁹⁾ 의무기여금은 소득에 비례하는 정률(칠레의 경우 10%) 형태로 부과되며 기여금 산정의 기준이 되는 소득의 상한선도 두고 있다. 급여는 기본적으로 일정연령에 도달하면 DC형 연금(기여금 원금+기금운용수익의 합산액을 개인 선택한 일정 수급기간 15년, 20년 등으로 나눈 금액을 연금으로 지급하는 방식)으로 지급되며, 총 적립금이 소액일 경우를 제외하면 일시금 형태의 수급은 크게 제한된다. 물론 퇴직적립금으로 연금보험상품을 구입할 경우 평생지급의 연금을 수급할 수도 있다.

사적연금은 일정부분 소득지위보장이 가능하나 높은 실질 기금수익률을 확보하지 않는 한 연금의 실질가치보장이 되지 않는다. 시장원리에 의해 운영되므로 재분배가 개입할 여지가 없어 저소득층 보호에 취약하다. 게다가 연금보험상품을 구입하지 않을 경우에는 평생보장이 어렵다는 문제점도 있다. 그리고 무엇보다도 의무가입 형태로 설계되더라도 개인이나 기업의 수용성이 낮으면 사각지대가 높게 나타날 수 있다는 점이 가장 큰 문제점이다. 이러한 보장사각지대는 대개 선별 부조제도의 도입 및 강화 등을 통해 보완되곤 하지만 역부족이다.

핵심제도 자체가 대개 적절한 사회적 보장 장치로서 역할을 하지 못해 사실상 높은 연금사각지대, 높은 노인빈곤, 분배 악화 문제 등에 실제로 직면하게 된다. 특히 칠레 등 많은 기존 공적연금을 개인연금으로 전환하면서 그러한 문제에 심각하게 직면하는 것으로 드러났다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 기초보장 목적으로 도입된 노인부조제도의 선별성을 완화하거나 아예 민영화한 연금제도를 다시 부분적으로 공적연금으로 전환하는 국가 사례들이 늘어나고 있다. 특히 칠레의 경우 60%의 노인에게 지급하던 제한적 기초연금을 2022년에는 거의 보편적 기초연금인 PSS(65세 이상

29) 칠레 의무가입 개인연금(AFP)의 경우 원래 고용계약이 있는 피용자(일용직, 단시간 근로자 포함)로 적용대상이 제한되었으나 2012년 이후 일정소득이 있는 자영업자도 가입의무대상으로 포괄하는 추세이다(2028년부터 단계적으로 전면 의무화로 전환 중).

노인 중 소득재산 기준 하위 90%에게 지급하며 지급수준도 크게 높인 제도)으로 확대 개편하는 등 의무가입 개인연금의 부작용에 대응하고 있다.

사적연금 지배형은 엄격한 수지상등원칙에 입각하므로 제도의 재정이 인구고령화 등에 거의 자유롭고, 강제저축에 의거한 적립금의 거대한 축적은 금융시장의 발전 및 경제성장의 밑거름을 마련할 수 있다는 점이 가장 큰 강점의 하나로 평가된다. 그러나 그만큼 높은 연금사각지대와 노인빈곤율 문제와 분배 악화 등 부작용은 감내해야 하는 유형이다. 연금민영화 방법 외의 어떤 다른 방법으로는 도저히 극복할 수 없는 극단적 사회경제적 위기 상황에 직면한 경우가 아니라면 사적연금 지배형을 선택하거나 이 유형으로의 전환을 고려할 필요는 없다고 판단된다.

3. 유형별 주요 국가의 최근 개혁사례 분석

앞 절에서는 인구고령화 시대에 직면하여 각 유형별 주요 문제점, 대응 방법 및 정책 기초 등에 대해 국가별 차별성을 무시하고 공통분모를 중심으로 살펴보았다. 이 절에서는 각 유형별 하나씩 특정 국가를 선별하여 인구고령화 및 저성장 시대에 대응하는 과정과 그 속에서 연금체계가 어떻게 변화되었는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

어느 국가든 연금개혁의 과정과 세부 내용은 모두 다르고 흥미롭지만, 모든 국가를 대상으로 기술하는 것은 지면관계 상 불가능하다. 이에 우리나라의 연금구조개혁 관점과 관련성이 나름 높고 시사점을 줄 수 있다고 판단되는 국가 위주로 선별하였다. 고찰한 각 국가별 주요 개혁배경, 개혁 내용 및 남은 과제 등을 요약하면 다음 <표>와 같다.

〈표 IV-2〉 주요 국가사례별 최근 개혁 결과 요약

구분	개혁배경	개혁내용	남은 과제
그리스	- 고부담·고복지 연금체계의 심각한 재정위기 130개 분절제도로 비효율성과 연금격차 - 사각지대로 높은 노인 빈곤율 및 소득불평등	- 모든 제도를 근로자연금 중심으로 완전 통합일원화 - 기대수명 변화에 자동연동하여 소득대체율과 지급연령 상향조정 - 이를 보완코자 완전비례연금 단일 체계→ 보편기초연금+비례연금 이원체제로 전환	- 제도 간 형평성 문제 해소, 장기 재정안정성 제고 장치의 도입 등 재정안정기반 확보는 긍정적 - 그러나 여전히 높은 소득 대체율(기초(20%+비례연금60%) 유지로 장기 재정안정 유지가능성 미지수 - 비례연금에 연계된 기초연금의 도입으로 제도간 충돌, 수급자간 형평성 문제 등 새로운 문제 대두 가능성
캐나다	- 순이민 유입국임에도 불구하고 인구고령화에 따른 재정위기감 - 제한적 비례연금등으로 인해 중산층 보장 욕구 충족 미흡	- 비례연금의 보험료율 9%→11%로 인상 - 비례연금 소득상한을 기존 보다 1.3배 인상으로 연금액 상한도 1.3배 증가 - 이러한 급여인상분에 대해 별도의 추가기여금 징수(종전 소득상한과 신 소득상한 간 차액소득에 대해 8% 추가)	- 재정안정화 함께 비례급여 인상으로 중산층의 노후보장 적절성 제고 - 추가급여, 추가부담 원칙 적용으로 재정중립성 확보 - 이슈나 과제가 될만한 사항 없음
덴마크	인구고령화가 기초연금과 기업연금 재정 압박 위험	- 공사연금 일원적 지급연령의 단계적 인상(65→68세), 그 이후부터는 기대수명 변화에 자동 연동 - 고소득자 기초연금의 환수 조치 강화 등	- 원래 개혁수요가 미미한 연금체계 보유 - 특별히 언급할만 과제나 이슈 없음.

구분	개혁배경	개혁내용	남은 과제
칠레	공적연금의 완전민영화로 사각지대, 노인빈곤 및 소득불평등 문제등 심각한 부작용 발생	- 노인 60%로 대상이 제한된 기초연금의 도입 이후 최근 거의 보편적 기초 연금으로 전환 - 의무가입 개인연금 단일 체제에 보편기초연금+의무 가입 개인연금 이원연금 체계로 전환 중	- 기초연금의 도입 및 보편화로 노인빈곤 문제 등에 적극 대응 노력 긍정적 - 다만, 소득파악 여건 등의 미흡으로 개인연금 가입 관리가 쉽지 않아 개인연금 공동화 문제 대책 필요

자료: 저자 직접 작성

1) 공적연금 지배형: 그리스

그리스의 연금체계는 크게 2010년 재정 및 외환위기 전후로 구분된다. 재정위기 이전에는 그리스는 다른 남유럽 국가와 서로 비슷한 연금체계를 공유하고 있었다. 기본적으로 공적연금은 노후보장의 역할(일반 국민연금 소득대체율 70% 보장, 공무원연금 등은 80~100% 보장)은 절대적이었으며, 기업연금 등 사적연금의 역할은 미미했다. 공적연금은 앞서 언급한 바와 같이, 비스마르크형의 특징(사회계층별 분절적 제도, 기여연계 완전비례연금)과 베버리지형의 특징(분절적이지만 공적연금은 거의 모든 국민을 포괄)을 버무려 만든 고부담, 고급여의 분절적 공적연금을 갖추고 있었다.

공적연금은 공무원, 농민, 은행원, 전문직, 공기업 직원, 일반근로자, 자영자 등 130개 이상의 직군별 분절적 제도(기금)로 구성되어 있었으며, 각 제도의 보험료율과 소득대체율도 서로 달랐다. 제도가 난립하여 서로 특권경쟁을 벌이면서 벌어진 일이다. 공무원 등 특수계층의 소득대체율은 심지어 100%까지 도달했다. 이는 우리나라처럼 상대적으로 높은 기여율로 정당화 되었다. 게다가 거의 대부분의 연금제도는 관대한 조기연금 수급연령제(법정 수급연령이 65세였으나 15년 이상의 최소가입기간만 충족하면 50대 중반부터 어떤 패널티도 없이 연금수급 예외적 허용 등) 등으로 적자 발생과

보험료를 인상 등이 반복되었다.

조기퇴직자 비율이 OECD 최고 수준이었으며 연금지출비중도 OECD 수준인 13~14%에 달하고 있었다. 보험료 인상 대신 국고보조로 적자를 충당하면서 국고부담이 더욱 커져갔다. 특히 특권층의 경우 그러한 현상이 더욱 심했다. 그러나 그리스는 온건적 모수개혁에 집중했다. 조기퇴직연금의 수급요건을 강화(수급연령 점진적 상향, 조기 수급 시 패널티 적용 등), 난립된 제도들의 일부 통합 등이 그 골자였다. 그러나 이러한 개혁들은 장기간에 걸쳐 실행되는 데다 효과가 크지 않았다. 게다가 1990년대 중반 유럽의 통화통합과 함께 경제난 및 그에 따른 재정난은 심화되었으며, 결국 2000년에는 경제 및 외환위기에 직면하게 되었다. 이에 EU 차원의 개혁 압력을 크게 받았으며 경제개혁의 일환으로 2010년 경제난 이후에는 연금개혁이 더 크게 추진되었다.

소득대체율을 종전에 비해 10~20% 포인트씩 축소, 조기퇴직연금의 수급 요건의 조기 강화, 법정수급연령 65세에서 67세로 단계적 상향 및 마지막 미통합 제도였던 공무원연금의 일반 국민연금으로의 통합 등이 이루어졌다. 그러다가 다시 2016년 EU 및 IMF의 구조조정 프로그램을 거치면서 소득대체율을 기대수명 변화에 연동하여 하향조정(DB지만 DC적 요소의 가미)하고 지급연령도 추가로 연동시키는 등의 구조적 개혁(카트루갈로스 개혁)이 성사되었다. 이러한 구조조정은 원래 높았던 사각지대, 노인빈곤 및 불평등 문제를 더욱 악화시킬 우려가 있어 기초보장도 크게 강화되었다.

그리스는 애초 사각지대 및 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 이중적 장치를 갖추고 있었다. 제도 내적으로는 연금수급권을 획득했지만 수급연금액이 일정수준 미만일 경우 그 차액을 국고로 보전하는 최저연금보장 규정이 있었다. 그리고 수급권 자체가 없는 빈곤 노인의 구제를 위해 선별적 노인부조제도(social pension)도 별도로 두고 있었다. 연금수급 최소가입 요건이 15년 이상으로 엄격하고 소득파악 곤란 등으로 사각지대도 컸으며, 두 기초보장간 급여격차도 커서 형평성 문제도 있었다. 이에 2016년

재정안정화 연금개혁과 함께 위의 기초제도를 통합하여 국고조달의 보편적 기초연금(67세 이상, 15년 이상 국민연금 가입 시에만 만액 지급. 그 외의 경우는 기여기간 및 거주기간에 따라 감액된 연금 지급. 만액기준 소득 대체율 20%)으로 전환하였다.

2016년 대개혁으로 그리스의 연금체계는 분절적 비례연금 단일구조에서 통합적 이원구조로 개편되었음을 알 수 있다. 모든 연금제도가 하나의 제도로 통합 일원화되었으며, 보편적 기초연금+비례연금의 이원적 연금체계가 확립된 것이다. 특히 파편화된 제도를 완전 통합한 것은 높이 평가할만하다. 비례연금의 재정안정화를 인구변화에 연동한 자동안정장치로 확보하고, 사각지대 문제 해결을 위해 과감히 보편적 기초연금을 도입한 것도 주목할 만하다. 보편적 기초연금은 기여 및 거주조사로 병행하는 네덜란드식 사회수당형 기초연금과 유사하다. 재분배 기능이 기초연금으로 집중되어 제도의 투명성도 높아졌다고 할 수 있다. 우리나라와 달리 재분배 기능과 보험(저축) 기능이 제도적으로 서로 명확히 분리되어 있어 최소한 분배 왜곡 문제는 원천적으로 없는 점은 주목할 부분이다.

이로써 그리스의 연금체계는 제도운영의 효율성, 형평성 및 적정성 나아가 재정적 안정성(향후 연금지출비중이 현재 OECD평균 수준인 10% 내외로 안정화 기대)을 고루 확보한 것으로 기대되고 있다. 그러나 현실은 비관적이다. 기초연금의 보장수준이 근로자 임금의 20%이고, 비례연금 60%와 합치면 총 80%를 제공하게 되어 여전히 명목상으로는 매우 높다. 물론 비례연금의 수준이 인구변화에 연동하여 축소되는 것을 감안하고, 높은 사각지대(가입기피 등)와 짧은 가입기간으로 인해 실제 수급연금액이 낮아 총 실질대체율은 점점 낮아질 것이다. 그럼에도 불구하고 이론적으로 볼 때 보험료율 20%로 소득대체율 60%를 보장하기에는 부담률이 너무 낮다. 재정불안 요소를 여전히 안고 있으며 연금지출비중 축소 목표의 달성여부도 미지수이다.

게다가 여전히 공적연금에의 의존성이 높아 사적연금의 발전은 기대하기

어려운 점도 기존 개혁의 한계이다. 또 보편 기초연금의 도입으로 노인 빈곤율은 감소하겠지만, 연금격차 및 노후소득의 불평등 문제를 얼마나 줄일 수 있을 것인지는 불명확하다. 기초연금 수급액은 15년 미만 가입자를 기준으로 가입기간 연계금액이 이루어짐에 따라 가입기간이 짧은 저소득층은 오히려 온전한 기초연금조차도 받을 수 없다. 물론 이 장치가 소득파악이 어려운 가운데 국민연금 가입의욕을 제고하기 위한 조치로 이해된다.

하지만, 보험료부담이 워낙 커서 그러한 가입의욕 제고가 의도대로 되지 않을 가능성도 높다. 그렇게 되면 국민연금의 최소가입기간을 미충족으로 감액된 기초연금을 수급하는 자 vs. 만액기초+국민연금 수급자 간 연금 격차를 더욱 키울 우려가 있다. 게다가 국민연금에 전혀 가입하지 않고 장기거주한 사람이 국민연금에 가입하였지만 최소가입기간을 충족하지 못한 사람(감액 기초연금 수급)보다 더 많은 기초연금을 받게 되는 모순이 발생 하는 등 새로운 형평성 및 제도간 갈등 요인도 안고 있다.

2) 공적연금 우위형: 캐나다

캐나다는 매우 단순하면서도 효율적인 다층체계를 잘 정비하고 있는 국가로 평가된다. 보편적 기초연금(보충연금 포함)과 비례연금의 공적연금에 자율성 기반의 기업연금 등 사적연금으로 구성되어 있다. 캐나다는 1927년 선별적 노인부조제도를 도입하였다가 노인빈곤 문제에 대응하기 위해 1952년 부조형 제도를 보편형 제도(오늘날의 OAS)로 전환하게 된다. 이때 70세 이상 노인으로 수급대상이 제한되어 있었는데다 지급액도 낮아 빈곤 해소 효과가 제한적이었다. 이에 1965년에 기초연금의 지급연령을 65세로 하향 조정하고, 기초연금을 보완하기 위해 공적 소득비례연금(CPP, QPP)을 추가로 도입하였다.

1967년에는 기초연금 지급액을 보완하는 동시에 비례연금에서의 격차를 줄이기 위해 다시 선별적 노인최저소득보장제도(소득자산조사 기반의 GIS)를 추가로 도입하면서 오늘날의 공적연금의 골격을 완성하게 된다. 이로써

캐나다는 전후 50%에 달하던 노인빈곤율을 현재 한자리수(6%)로 낮추게 되었다. 그러나 1980년대 들어 고령화로 인한 재정부담의 증가, 부유층에게도 지급하는 데 대한 사회적 반감 여론 등으로 고소득층에 대한 기초연금을 세금으로 일부 또는 전액 회수하는 제도(clawback scheme)를 시행하여 재분배 효과를 극대화하였다.

반면, 비례연금은 철저하게 기여와 연계하는 구조이다. 일정 최저소득 이상의 모든 경제활동인구 - 피용자든 자영자든 공무원이든 관계없이 - 에게 보편적 그리고 일원적으로 적용된다. 피용자와 자영자를 한 제도에 포괄하고 있지만, 비례연금인데다 소득파악 문제가 없어 분배왜곡 문제나 사각지대 문제가 거의 발생되지 않는다. 캐나다 비례연금의 가장 특징적인 부분은 기여 및 급여산정 시 적용되는 소득상한이 다른 나라에 비해 크게 낮게 설정된다는 점이다. 통상 소득상한을 평균소득의 2배 정도로 설정되는데 반해 캐나다 비례연금의 소득상한 설정은 근로자평균소득의 1배 수준으로 설정된다. 이를 통해 비례연금 및 나아가 기업연금 등에서의 노후격차를 최소화시키는 역할을 하게 된다.

이는 물론 공적연금의 비대화를 억제하여 총 연금재정 부담을 줄이는 효과도 있다. 이는 GDP 대비 연금지출비중이 OECD 국가 중 가장 낮게 유지되는 비결의 하나이기도 하다. 보편적 기초연금과 선별적 보충연금의 중층적 기초보장 그리고 제한적인 비례연금 등의 조합을 통해 낮은 연금지출비중을 유지하면서도 노인빈곤율과 소득불평도를 가장 낮은 수준에서 억제하고 있다는 것이다. 이로써 캐나다의 연금체계는 재정 안정성과 빈곤해소 두 목표를 가장 잘 절충하는 국가 중의 하나로 평가받고 있다.

그렇다고 수급부담구조의 불균형 및 인구고령화에 따른 재정위기감이 없는 것은 아니었다. 이에 대응하기 위해 1980년대부터 비례연금의 보험료율의 단계적 인상, 그에 따른 적립방식의 강화 그리고 기금운용의 효율성 전문성 및 효율성 확보 조치 등 본격적인 재정안정화 계획이 추진되었다. 비례연금의 보험료율은 제도 도입 당시 3.6%에서 2003년 9.9%까지 인상하면서 재정적

으로 안정되어 갔다.

그러나 여기에 만족하지 않고 2019년에 다시 대대적 개혁을 하게 된다. 이때 가장 특징적인 점은 세계 대부분의 국가들은 인구고령화와 저성장 시대에 직면하여 지출억제 일변도 개혁에 매진하고 있었지만 캐나다는 '재정안정화와 중산층의 공적 보장 강화'라는 두가지 목표를 동시에 맞춘 개혁을 실시한 점이다. 즉, 재정안정화를 위해서는 보험료율을 기존 9.9%에서 11.9%까지 단계적으로(2019~2025) 올리고, 보장성 강화를 위해서는 비레연금을 강화하였다는 것이다.

비레연금의 보장성 강화는 기존의 소득상한이 근로자평균소득의 1배로 제한(40년 가입 시 평균소득자의 소득대체를 25%에 상당하는 금액이 연금액 상한이 됨)되어 비레연금의 최대액이 거의 기초연금(15%)보다 약간 높은 수준에 불과하여 중산층의 욕구에 부합하지 않다는 사회적 여론이 팽배한 데서 출발한다. 게다가 80년대부터 기업연금 개혁으로 DB에서 DC로의 대대적 전환이 이루어졌고 개인연금의 보편성도 제한적이어서 중산층 이상의 보장성이 오히려 저소득층에 비해 상대적으로 약화된 것으로 평가되었다. 비정규직 노동 및 플랫폼 노동 등이 증가하고 있었지만 이들은 기업연금에서 배제되는 문제점도 지적되었다. 결국 이들의 보호를 위해서는 국가연금인 비레연금을 강화하는 방안이 사회적으로 크게 요구되었다.

비레연금의 보장성 강화는 구체적으로 기존의 소득상한선을 근로자평균 소득의 1.3배 수준으로 상향조정(이로써 연금액 최고액이 평균소득자 소득대체를 기준 33.3%로 상향)하되, 연금수혜 증가에 따른 추가적 부담도 신설하는 것을 골자로 한다. 기본적으로 모든 가입자는 기존의 소득상한선까지 11.9%의 보험료율을 부담하고 기존 소득상한선과 확대된 소득상한선 사이의 소득에 대해서는 즉, 중산층 이상의 소득자는 8%의 보험료를 추가로 납부해야 한다.

이상의 논의를 종합하면, 캐나다의 연금체계는 노인빈곤 문제와 재정안정화 문제를 가장 균형적으로 해결하는 연금모델로 평가받고 있다. 중층의

기초보장제도로 빈곤문제를 거의 완벽하게 해결하고, 그 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 비례연금의 낮은 소득상한선 설정과 적절한 보험료율 인상 등으로 공적연금의 비대화를 억제하고 장기 재정안정성도 확보하고 있다는 것이다. 특히 최근 중산층 보장성 강화도 추가기여-추가급여라는 엄격한 비례성 원칙을 적용하여 재정적 중립성을 유지하고 있는 점도 돋보이는 부분이다. 물론 유입이민 대국으로서 인구고령화의 위험이 상대적으로 적다는 강점이 유지되는 한 캐나다의 현 연금체계의 장기 지속 가능성도 크게 위협받지는 않을 전망이다.

3) 사적연금 지배형: 덴마크

덴마크의 연금체계는 기초보장의 확립 → 기업연금 확대 발전 → 정년 연장과 자동안정장치 도입 등 재정비 순으로 발전해 왔다. 덴마크는 사실 세계에서 가장 일찍(1933년) 기초연금(70세 이상, 저소득층)을 실시한 국가로, 당시 제도는 선별적 부조제도에 가까운 것이었다. 1950년대 베버리지 구상의 영향으로 67세 이상 노인 대상으로 정액연금(거주조사, 거주기간에 따라 감액, 개인별 근로소득에 따라 일부 회수)을 지급하는 보편적 기초연금을 확립하였다. 1980년대 들어오면서 노인빈곤문제가 사회적 이슈가 되고 기초연금만으로는 생활수준이 격차를 완화하기 어렵다는 인식이 커지게 되었다. 이에 기초연금의 지급연령을 65세로 완화하고 준 보편적 보충연금 제도(가구의 총소득조사, 일부 고소득층 가구 제외)가 도입되었다. 이로써 보편적 기초연금(기본급여)과 함께 이중적 노인기초보장체제가 확립되었다.

이러한 기초보장을 초과하는 부분은 기업연금 등 민간영역의 역할로 규정하고 이를 확충 발전시켜 왔다. 이런 점에서 덴마크는 네덜란드, 핀란드 등 북유럽국과 함께 베버리지형 연금체계를 일찍부터 실천해 온 국가의 하나라고 할 수 있다. 1960년대 경제적 호황과 함께 노후보장 욕구가 증가하면서 다른 국가들과 마찬가지로 2층의 공적비례연금의 도입을 시도하였으나 이해관계자 등의 반대로 실제로는 소규모 중앙관리식 의무가입 퇴직연금

(노동시장연금 ATP)을 도입하는데 그쳤다.

동 제도의 가입대상은 피용자(정규직 근로자+주 9시간 이상 근로 비정규직 근로자)에 국한되며, 노사가 각각 1~2%의 보험료를 분담한다. 기여금과 기금운용수익을 더하여 67세부터 연금(DC형)으로 지급된다. 중앙집중식 관리, 완전의무적 가입이라는 특징 외에는 사실 일반 기업연금과 크게 다를 바 없다. 이로 인해 흔히 ATP는 기초연금과 함께 공적연금으로 또는 기업연금의 일종으로 분류되기도 한다. 여하튼 오늘날 덴마크 연금체계는 이종의 기초연금(기본급여 + 준보편 보충급여)과 이종의 기업연금(의무가입 ATP + 준 의무가입의 기업연금)으로 구성되어 있다.

ATP 제외 일반 기업연금은 1980년대 산업별 노사단체협약을 통해 준 의무화되었으며, 그 후 획기적 발전을 거듭하였다. 이때 정부는 DB형 기업 연금을 DC형으로 전환 혹은 DC형을 도입하도록 적극 유도하였으며 현재는 거의 DC형 기업연금이 대부분을 차지하고 있다. 기업연금의 적용대상은 ATP와 거의 동일하다. 소규모사업장, 비정규직은 일부 가입예외가 가능하나 최근 자동가입제의 도입으로 적용사각지대가 줄어들고 있다. 근로자와 사용자의 합산부담금은 산업에 따라 10~18% 수준(근로자 4~6%, 사용자 6~12%)으로 차이가 크다. 급여는 67세부터 기여금에 이식수입을 합산하여 연금형으로 지급하여야 한다. 다만, 부분적인 일시금 선택도 허용된다. 관리와 기금운용은 시장분산형이다. 즉, 개별 기업이 민간연금회사, 공제조합 및 은행 등과 관리계약을 체결하고 연금을 운영하는 구조이다.

사실 덴마크의 연금체계는 이종의 기초보장 제공으로 OECD에서 가장 낮은 노인빈곤율을 유지할 정도로 실효성이 높다. 게다가 부과식의 기초 보장과 적립식 DC형 퇴직(비례)연금이 균형있게 조합되어 인구고령화 등의 위험에 대체로 유연하게 반응하는 구조이다. 그렇지만 인구고령화에 따른 재정압박을 피할 수는 없었다. 비로소 2006년에 연금의 지급연령을 당시 65세에서 2030년 68세(2025년 현재 67세)까지 단계적으로 상향 조정하고 그 이후부터는 기대수명의 변화에 연동하여 자동 상향하도록 하였다. 이를

보완하기 위해 당시 65세 기업정년제도 폐지하는 등 강력한 노동시장 보완책도 시행되었다.

지급연령의 상향조정은 모든 연금에 공히 적용되는 조치이다. 국가연금의 기준 수급연령이 조정되면, 기업연금의 기준수급연령도 단체협약에 의거 거의 함께 조정되는 것이 통례이다.³⁰⁾ 공적연금인 기초연금의 경우 추가적인 개혁이 이루어졌는데, 기본급여에 대한 고소득자 환수조치를 한층 강화한 것이 그 골자이다. 이는 OECD 국가 중 가장 낮은 노인빈곤율을 보이는 데다 공사연금이 완벽하게 조화롭게 작동하고 있어 가능한 재정절감조치로 풀이된다. 캐나다와 함께 덴마크의 사례는 무엇보다도 기초보장을 충실히 하는 것이 인구고령화에 대응한 연금개혁(공적연금의 축소 및 사적연금의 강화)을 원활하게 하는데 있어 무엇보다도 중요한 전제조건임을 상기시켜 주고 있다.

4) 사적연금 지배형: 칠레

현대 연금체계 역사에서 새로이 등장한 것이 의무가입 개인연금 기반의 사적연금 지배형이며 그 대표주자가 바로 칠레이다. 칠레는 어떻게 그렇게 되었는지 1981년 연금 대개혁 이전의 맥락을 짚어볼 필요가 있다. 칠레는 이미 1920년대부터 전형적인 부과식 공적연금을 운영해 왔으며, 1970년대에는 군인, 공무원, 교사, 상공업 근로자 등 직역별로 각기 다른 30종 이상의 제도가 난립해 있었다. 제도별로 각기 다른 보험료율, 급여수준 그리고 자격 요건이 설정되었으며, 연금수준도 급격히 인상되는 동시에 특혜(우대)성 연금(50세 전후 조기연금, 퇴직전 1~2년 임금으로 연금산정 등)이 우후죽순으로 만들어졌다. 이로 인해 제도간, 계층간 형평성 문제가 심각한 수준에 도달했다.

게다가 경제발전수준이 낮아 수입기반도 취약한 상황에서 과도한 특혜성

30) 다만 조기 및 연기수급연령은 다소 제도마다 다르게 설정되어 있다. 예를 ATP의 경우 현재 65세부터, 기업연금의 경우 60세부터 조기수급이 가능하다.

급여는 보험료율의 급격한 인상(평균 보험료율이 30~35%)으로 이어졌고 이는 기업경쟁력의 약화 및 노동시장의 왜곡을 초래했다. 1970년대 중반에 찾아온 칠레의 경제위기(300%대의 인플레이션 등)는 부과식 공적연금의 지출을 거의 붕괴직전 상태로 몰아갔다. 1970년대 초반에 이미 대부분의 연금제도는 적자상태로 전환되었으며 1970년대 중반 경제위기 시에는 적자규모가 폭등했다. 적자는 국고로 메워졌으며 더 이상 국고도 감당하기 어려운 상황에 직면했다. 이러한 재정불안정과 함께 제도난립에 따른 극심한 불평등(공무원 등 특수직연금과 일반연금간 연금격차가 4~5배)과 운영의 비효율성이 극해 달하였다.

이에 1973년부터 쿠테타로 정권을 잡은 피노체트 군사독재정부는 1970년대 중반의 경제위기와 함께 거의 지속불가능한 기존의 연금제도의 위기를 극복할 묘안이 필요했다. 이때 군사정부는 마침 시카고대학에서 학위를 받은 자유주의 경제학자를 대거 중용하고 신자유주의적 경제철학(민영화, 시장화, 작은 정부)에 입각하여 정책을 설계하게 되는데, 연금개혁도 그 대상이었던 것이다. 공적연금의 민영화라는 극단적 처방은 바로 경제위기 극복의 일환이었으며 군부독재정권과 신자유주의적 경제사상과 결합된 결과물이었다. 사실 당시의 연금개혁은 정상적인 민주국가에서는 용납될 수 없는 극단적인 정치적 조치였으며, 신자유의 경제사상의 실험대상이기도 했다.

이렇게 이루어진 1981년 칠레의 연금개혁은 기존의 국가운영 부과식 DB형 공적연금을 예외없이 민간운영의 적립식, DC형 개인연금으로 전격 전환하는 것이 골자였다. 개인연금으로 전환하더라도 모든 기존 가입자(피용 근로자)는 동 제도에 의무적으로 가입해야 하며, 의무기여금은 10%로 설정되었다(개인이 자발적으로 추가납부 가능). 기여금은 전액 개인부담이다. 개인연금의 관리 및 적립금의 운용을 위해 다수의 민간 연금관리회사(AFP)가 설립되었으며, 가입자는 관리회사의 기금수익률에 따라 계정을 자유롭게 이동할 수 있도록 했다. 이는 관리회사간 수익률 경쟁을 통해

운영효율성과 운용성과를 높인다는 계획이었다.

이때 가입자에게는 기존의 제도에 남거나 신제도로 이동할 수 있는 선택권이 부여됐다. 하지만, 기존 제도가 대폭 축소됨에 따라 잔존 메리트가 거의 없어졌으며 거의 대부분은 타의반 자의반 신제도로 이동했다. 이 경우 종전 제도의 수급권은 국고로 충당되었으며, 기여금은 국채를 발행하여 (부분적으로) 변제해 주었다. 통상 부과식에서 적립식으로 전환할 때 막대한 전환비용(기존 수급권의 보호+기존 기여권의 보상 등에 따른 막대한 국가 채무 발생)이 발생하여 현실적으로 쉽지 않다. 그러나 칠레는 이 문제를 사실 다소 강압적인 방식으로 해결했던 것이다. 또 개인의 입장에서든 제도이동에 따른 불이익이 다소 있었지만 기존 제도에 대한 강한 불신과 불만이 팽배해 있었다. 이 또한 제도이동 및 전환을 추동하는 요인으로 작용하기에 충분했다.

1981년 칠레의 연금개혁은 남미 다른 국가들에게도 큰 영향을 미쳐 개혁을 추동하였으며, 1990년대 동유럽 국가들의 체제전환 과정에서 추진된 연금개혁에 큰 영향을 미쳤다. 그리고 그러한 개혁으로 거대 적립기금의 축적(현재 GDP의 70% 수준)에 따른 자본시장의 효율화 및 경제성장의 기반이 되었다는 점에서는 긍정적이다. 또 국가의 적자 재정부담, 세대간 이전부담(세대간 형평성 문제) 나아가 부담과 급여간 관계의 불투명성 등이 크게 줄어들었으며 인구고령화에 대응할 수 있는 최고의 유연성 있는 연금체제로 변화되었다는 점도 평가할만하다.

그러나 국민노후보장 측면에서는 '실패한 개혁'이라는 평가가 다수이다. 예상했던 보장수준은 낮은 수익률, 높은 관리수수료 등으로 실현되지 못했으며, 열악한 노동시장의 환경은 가입기피 및 높은 사각지대를 초래했다. 물론 연금민영화를 보완할 목적으로 국고조달의 최저연금보증제도가 최후의 안전망으로서 도입되었다. 동 제도는 20년 이상의 가입기간, 적립금 소진 및 저소득 등의 엄격한 요건을 충족해야 하므로 사실상 접근이 극히 제한적이었다. 의무가입 개인연금+최저연금보증제도의 조합은 높은 사각지대 등에

따른 노후빈곤이나 불평등 문제를 완화하는 데 역부족이었으며 오히려 극심해지는 문제에 직면했다. 이에 칠레정부는 결국 2008, 2022년에 연이은 공적연금의 복원 조치를 추진하게 되었다.

2008년에는 종전의 엄격한 최저보장연금제를 일종의 준 기초연금(PBS)으로 확대 개편하였다. 동 급여제도는 종전과 달리 기여이력이 없어도 수급이 가능하며 소득하위 60%에게 월정액 7만 페소(당시 미화 150달러 상당)을 지급하는 구조이다. 이것으로도 여전히 의무가입 개인연금 중심의 문제점이 해결되지 않았다. 비정규직, 여성, 저소득층 등의 사각지대와 빈곤 문제는 최대 화두였다.

결국 칠레 정부는 2022년 2008년의 준기초연금을 더욱 확대하여 노인 기본소득 성격의 준 보편적 기초연금(PGU)로 전환하였다. 동 제도는 기존의 최저보장연금제를 대체하며 소득하위 90%의 노인에게 종전보다 3배가 높은 월정액 약 21만 페소(미화 250달러 상당; 근로자 평균순소득의 28% 수준)을 지급한다. 특히 동 제도의 재원은 국고가 아니라 고용주에게 임금총액의 6%를 부과하여 마련하는 사회연대기금으로 조달한다는 점에서 종전제도와는 차별화된다. 또 동 제도는 소득재산기반의 점수 등에 의거하여 상위 10% 고소득층을 배제하는 방식으로 선별한다는 점에서 소득결핍 조사방식(빈곤여부조사)에 의거한 종전 제도보다 관리편의성을 크게 높이고 수급자의 낙인효과도 크게 줄였다.

이로써 PGU는 칠레 연금체계에서 1층 보장제도(재분배성 연금)로서의 역할을 더욱 명확하게 부여받게 된다. 이제 칠레는 연금민영화 40년 만에 다시 의무가입 개인연금 단층체제에서 이층체제(1층의 부과식 공적 기초연금+2층의 의무가입 적립식 개인연금)로 전환하는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 칠레는 세계 최초로 연금민영화 실험을 하였지만 '실패'를 최종적으로 인정하고, 결국 '사적연금 지배형' 체제에서 일종의 '사적연금 우위형' 체제로 유형 이동이 진행 중이라고 할 수 있다.

칠레를 거울삼아 공적연금을 완전 내지 부분 민영화를 시도했던 국가들

중 상당수도 최근 재분배 성격이 강한 공적연금(기초연금 등 기초보장)의 복원 내지 강화를 시도 중이다. 이는 공적연금의 재분배기능은 빈곤예방 차원에서 불가피하다는 점을 잘 시사해주는 대목이다. 또 그러한 공적연금의 재분배 기능(기초연금)은 보험 및 저축기능(비례연금)과는 철저히 분리되어야 한다는 점도 시사해 주고 있다. 칠레는 우리나라 다음으로 노인 빈곤율이 높은 국가로 기초보장 강화를 통한 빈곤율 완화에 적극적인 모습을 보이는 점은 주목할만하다.

다만 최근 일련의 공적연금의 강화가 노인빈곤 완화에 어느 정도 효과를 보일 것인지는 우리가 앞으로 지켜보아야 할 중요한 부분이다. 특히 의무 가입 개인연금이 소득파악 곤란 등으로 사실상 강제가입(가입기피) 관리에 난항이었다. 게다가 종전의 기초연금은 배제범위가 소득상위 40%로 넓어 의무가입 연금의 사각지대 및 연금공동화를 가속화시키는 문제점도 있었다. 이에 최근 기초연금의 지급배제범위를 상위 10%로 크게 줄여놓아 관리 효율성 제고와 함께 가입기피 등 제도적 갈등 문제를 최소화시켜 줄 것으로 기대된다.³¹⁾

4. 최근의 개혁 특징 요약

각 유형별 그리고 개별 국가사례의 최근 개혁과정에서 보이는 주요 특징을 중심으로 요약해 보면 다음과 같다.

먼저, 재분배와 저축기능을 제도적으로 명확히 구분하여 설계한다는 점이다. 사회보험에 재분배 기능 및 재분배 요소를 통합해 놓으면 분배의 투명성이 저하되고 인구고령화와 함께 세대간 형평성 문제가 두드러지기 때문이다. 스웨덴 및 노르웨이의 NDC 개혁 등이 대표적인 사례이다. 그리스, 칠레의 최근 이원화 개혁도 마찬가지이다.

31) 기초연금은 보편적으로 지급될 때 기타 연금에 대한 개인의 가입 결정에 있어 '상수(보완성)'가 되지만, 선별성을 가지는 순간 배제되는 집단에게 기초연금은 '변수(대체성)'가 될 가능성이 높다.

둘째, 재분배 기능은 기초연금 등 기초보장에 집중하고 이를 크게 강화한다는 점이다. 연금보험의 급여수준을 축소하면서 그리고 특히 자동안정장치를 도입하면서 급여의 불확실성이 높아지는데 이를 보완할 수 있는 중요한 장치가 바로 기초보장이기 때문이다. 그리스의 기초연금 도입은 그에 해당되는 대표적인 사례이다.

셋째, 우리처럼 기초보장 역할과 재분배 기능이 서로 중복되는 제도들을 두는 형태의 연금체계를 설계하는 경우는 아예 없다는 점이다. 물론 모든 제도들은 약간의 중복이 있을 수 있지만 그것이 부작용을 가져올 정도가 되어서는 안된다.

마지막으로, 공적연금과 퇴직연금 간에는 연계성과 상호보완성을 지향하는 방향으로 퇴직연금을 구조적으로 개혁한다는 점이다. 기업연금의 보편성을 확대하려는 노력은 거의 모든 국가에 공통적이다. 이때 국민연금 등 공적연금과의 긴밀한 연계선 상에서 퇴직연금의 개혁이 이루어지고 있다. 그리고 서로 보완적 역할을 할 수 있도록 퇴직연금이 개편되고 있다. 예를 들어 DB형 공적연금에의 대응책으로서 퇴직연금은 DC형 등을 중심으로 구축하여 인구고령화 충격을 분산시키고 있다.

V. 우리나라 연금체계의 개혁과제

1. 연금체계의 평가

1) 연금체계의 성립과정

우리나라는 1988년 공적연금인 국민연금의 도입으로 현대적 연금제도의 역사가 실질적으로 시작되었다고 할 수 있다. 당시 1961년부터 의무화된 기업퇴직금제도는 퇴직보상 내지 퇴직위로금(후불임금) 성격 규정에 따른 일시금 지급과 지불준비금의 사내유보 등으로 점철되어 실질적 노후보장 기능을 수행하는 연금제도로서의 위상을 갖추지 못했다. 오히려 1994년에 도입된 세제혜택에 기반한 자율선택의 개인연금이 우리나라에서는 국민연금 다음으로 먼저 자리를 잡게 되었다.

90년대부터 인구고령화 등에 따른 공적연금의 장기적 재정불안 문제가 국제적으로도 크게 대두되는 상황에서 우리나라의 국민연금 역시 그 영향권을 벗어나지 못했다. 이에 1998년 인구고령화 등에 대응하기 위한 국민연금 개혁이 처음으로 이루어졌는데, 그 골자는 표준 소득대체율을 종전 70%에서 60%로 낮추고 지급연령을 60세에서 65세로 상향 조정하는 것 등이었다. 당시 개혁논의에서 특히 국민연금의 소득대체율을 상당폭 낮추면서 이를 보충하기 위한 수단의 강구가 요구되었다.

이에 정부는 2005년 기존 퇴직금제(연령 관계없이 퇴직 시점에 일정 일시금 지급, 그 지급준비금 사내 유보원칙 적용)를 유지하면서 그 선택적 대체재로서 퇴직연금(55세 이상 도달 시 연금 형태로 수급 가능, 사외적립 원칙 등)을 도입하게 된다. 이러한 기존의 퇴직금제와 신설된 퇴직연금제가 이중으로 공존하는 구조를 담은 법률이 바로 근로자퇴직급여보장법이다. 이로써 불완전한 것이었지만 우리나라에서 비로소 현대적 의미의 기업퇴직 연금이 시작된 것은 큰 의의가 있었다.

이제 1988년 국민연금, 1994년 세제적격 개인연금에 이어 2005년 퇴직연금제를 도입함으로써 우리도 서구형 3층 연금체계를 갖추게 되었다. 반세기 혹은 1세기 이상에 걸쳐 이루어진 서구 선진국의 다층체계에 비해 매우 짧은 기간 내(불과 17년)에 공·사 연금의 3층 보장체계가 외형으로나마 구축된 것은 분명 큰 성과였다.

그러나 어느 제도 하나도 당시만 해도 이미 높았던 노인빈곤율 문제를 완화하는데 주안점을 두고 설계되지 않았다. 모든 제도가 엄격하게 기여 실적 등을 전제로 연금을 지급하는 원칙을 채택하고 있으므로 자연히 고령 등으로 기여실적을 쌓기 곤란한 사람들은 가입 및 수혜대상에서 제외하였다. 그러나 그들이 가장 제도적 수혜가 필요했던 사람들이었다. 게다가 짧은 제도 역사와 연금에 대한 국민적 인식 부족, 제도운영(소득파악인프라) 여건의 미흡 등으로 인한 제도의 부실은 가입자로 포함되었던 사람들조차도 무연금자 등으로 남게 함으로써 결국 OECD 최고수준의 높은 노인빈곤율과 노인자살률 문제를 낳게 되었다.

제도 도입 10여년만인 1999년 국민연금이 전국민으로 확대되었지만, 기존 노인들에 대한 배려는 크게 없었다. 게다가 소득파악인프라의 미흡으로 인한 국민연금의 높은 사각지대가 발생하면서 제도에 포괄된 계층(미래 노인계층)의 빈곤 문제도 제기되었다. 2003년 제1차 재정계산을 계기로 국민연금 재정안정화 계획안이 마련되었지만 심각한 노인빈곤문제 해결방안은 제시되지 않았다. 그 후 재정안정화가 우선이나 노인빈곤 해소가 우선이나를 두고 오랜 논쟁과 갈등 끝에 2007년 결국 절충점이 마련되었다.

국민연금은 기존 소득대체율을 크게 낮추어(60%에서 40%, 보험료율 9%는 현상 유지) 재정안정성을 확보하고 그 대신 국민연금의 사각지대 보완 및 노인빈곤 완화 대책으로서 무기여 연금(소득하위 노인 70%를 대상으로 정액 연금을 국고재원으로 지급)인 ‘기초노령연금(현행의 기초연금)’을 도입한 것이 그 골자였다. 이때가 우리나라에서 기존 노인들의 높은 빈곤 문제를 연금권리 차원에서 나름 배려했던 역사상 첫 시도이자 마지막 시도

였다고 할 수 있다.³²⁾

이후 박근혜 및 문재인 정부에서 기초연금 급여수준이 대폭 인상(박근혜 정부 월 10만원에서 20만원, 그리고 문재인 정부 30만원)되면서 기초연금은 우리나라 노후보장에서 중요한 역할을 하는 제도로 발전하였다. 그럼에도 불구하고 사각지대 및 노인빈곤 문제와 함께 국민연금의 재정불안 문제는 지속적으로 제기되었다. 결국 다시 개혁논의가 진행되었으며 2024년 국민연금 개혁이 이루어졌는데, 이 또한 재정안정화에 방점을 찍었다. 보험료율을 9%에서 13%로 대폭 인상하되, 소득대체율은 2026년부터 43% 유지(원래 2030년까지 40%로 인하 계획)하는 것 등이 골자였기 때문이다.

지금까지 우리나라에서 있었던 개혁들은 대개 기존 연금제도 간의 역할 분담 구조나 국가의 종전 역할 등이 크게 변화되지 않는 선에서 이루어졌으므로 보수적 개혁이었다. 다만, 구조개혁이라고 한다면 2007년의 개혁 정도로 국한된다. 이때 국민연금의 역할을 크게 줄이고 대신 이를 기초연금의 도입으로 보강한 것은 공적연금간 역할분담 구조를 상당히 변화시키는 것이었기 때문이다. 하지만, 기초연금이 여전히 ‘유동적이고 임시적’ 제도로 인식되고 있어 ‘미완’의 구조개혁으로 보는 것이 더 타당하다. 국민연금의 성숙과 함께 사각지대가 줄어들고 노인빈곤율이 완화되면 조만간 폐지 내지 축소될 제도인지 아니면 그러한 조건과 관계없이 영구적으로 지속되고 확대되어야 하는 제도인지가 미확정된 상태라는 것이다.

2) 현행 연금체계의 평가

앞서 우리는 우리나라의 연금체계를 ‘공적연금 우위형’으로 분류하였다. 공사연금간 역할분담 비중을 기준으로 보면, 우리나라의 연금체계는 공적

32) 물론 그 전에도 그러한 배려가 전혀 없었던 것은 아니다. 노인복지법에 근거를 둔 노인수당 및 경로수당 형태의 지원제도가 있었다. 그러나 이들은 엄격한 부조원리에 기초한 제도라는 점에서 연금권리적 차원의 배려와는 크게 다른 것이었다.

연금(기초+국민연금)이 노후보장의 중심적 역할을 하도록 하고 사적연금이 자율적으로 그 보완적 역할을 하도록 구성되어 있기 때문이다. 공적연금만으로 완전보장을 추구하는 체계가 아니므로 ‘공적연금 지배형’에는 속하지 않는다. 오직 기초연금만 있고 기업퇴직연금이 증추적 역할을 담당하도록 한 ‘사적연금 우위형’과도 분명 거리가 있다. 게다가 기업퇴직금 혹은 개인연금만으로 노후보장체계가 구성된 ‘사적연금 지배형’과는 더더욱 거리가 있다.

현행 우리나라 연금체계는 세계적으로 가장 많이 채택하고 있는 ‘공적연금 우위형’을 취하고 있다. 이 유형은 재정안정성과 급여의 적절성이라는 상반되는 두 정책목표간 조화와 균형이라는 관점에서 볼 때 공적연금 지배형이나 사적연금 지배형보다는 전반적으로 우수한 반면 사적연금 우위형보다는 상대적 열위에 있는 것으로 평가된다. 공적연금 지배형이나 사적연금 지배형은 우리의 선택지가 아니라는 의미이다. 결국 다양한 국제 기구에 의해서도 가장 모범적인 유형으로 극찬을 받고 있고 있는 사적연금 우위형이 대안이 될 수는 있다.

물론 그러한 ‘모범적인’ 유형으로 전환하는 것도 전혀 가능성이 없는 것은 아니지만 현실적 한계가 너무 크다. 예를 들어, IMF 외환위기 당시 세계은행은 우리나라 국민연금을 균등급여 부분만 남기고 사회보험식 기초연금으로 전환하되, 비례부분은 유사한 성격인 기업연금과 통합 일원화하는 것을 골자로 하는 전환 방안을 권고한 적도 있다. 이는 사실상 국민연금을 부분 민영화하는 조치로, 기술적으로 어려운 것은 아니다. 하지만, 당시 그러한 방향성에 대한 사회적 공감대가 거의 없었던 데다 국민연금이 막 제도 초기 단계에 접어드는 상황에서 그러한 급격한 유형 전환은 국민신뢰에도 막대한 영향을 미칠 우려가 커서 큰 반향을 얻지는 못했다.

결국 우리나라는 인구고령화 및 저성장 시대에도 공적연금 우위형을 추구하는 방향성을 유지하면서 공사 연금제도들을 상호 보완적으로 발전시키는 것이 바람직하다. 오늘날에도 이 방향성에 대해서는 큰 이의나 비판은 제기되지 않는 상황이다. 우리나라의 연금체계는 일단 국제적 유형 면에서

서구 복지선진국에서 가장 보편화된 유형에 속해 있다. 이 유형이 보편화되어 있는 것은 역사적 경험상 나름 효율적이기 때문이다. 다만, 이 유형 속의 국가들의 연금체계에 비해 다소 비효율적인 부분이 있는데 이를 조속히 개선하는 것은 필요하다고 판단된다.

3) 구조적 개선과제

공적연금 우위형의 세부유형으로서 크게 독일-프랑스 등 서유럽형, 스웨덴-노르웨이 등 북유럽형, 미국형 그리고 캐나다-일본-(구)영국형 등으로 구분하였다. 앞의 세 국가군 유형에는 ‘기초연금이 없다’는 점에서 우리와는 거리가 있다. 캐나다-일본형의 경우가 공적연금이 기초연금과 비례연금으로 구성되어 있다는 점에서 외형상 우리와 가장 유사성이 높다. 이때 기초연금의 유형면에서는 차이가 있지만, 기본적으로 기초연금은 공히 비례연금의 사각지대 보완 및 빈곤예방 등 기초보장 역할을 하는 점 그리고 기능면에서는 재분배를 수행한다는 점에서는 유사하다.

하지만 결정적인 차이는 비례연금 부분에 있다. 일본, 캐나다 두 국가의 비례연금은 ‘낮은’ 수준(일본 20%, 캐나다 25%; 우리 국민연금의 대략 1/2 수준)의 ‘완전비례급여’를 제공하여 순수한 저축기능과 소득지위보장(기초연금의 추가보장) 역할을 수행하도록 하고 있다. 반면, 우리의 비례연금인 국민연금은 기초연금과 유사한 역할과 기능을 하는 균등급여에 다시 일본-캐나다식의 역할과 기능을 하는 비례급여가 혼재된 제도로 설계되어 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 즉, 이미 국민연금 하나의 제도에 일본과 캐나다의 기초연금과 비례연금을 통합해 놓은 구조이다.

제다가 이러한 국민연금에 다시 기초연금이 존재하므로 우리나라의 경우 다른 유사 국가의 경우와 달리 기초보장과 재분배 부분이 중첩적으로 설계되어 있다고 할 수 있다. 즉, 사회부조식의 현행 기초연금과 사회보험식 기초연금(국민연금 균등부분)을 이중으로 두고 있다는 것이다. 물론 기초연금과 국민연금의 균등부분은 수혜자 차원에서 다소 차이가 있을지라도

기능(재분배)과 역할(기초보장)면에서는 중복되고 있다는 점은 향후 연금 체계 면에서 개선해야 할 가장 큰 구조개혁 과제라고 할 수 있다. 또 이러한 이중적이고 중복적인 제도구성의 사례는 세계적으로도 존재하지 않는다는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다. 더구나 구조개혁을 둘러싼 사회적 논란의 지속은 예측가능성을 낮춰 국민 개개인의 장기 노후준비계획 설계에 또 다른 혼란을 주고 있는 실정이다. 따라서 구조개혁의 시급성도 재정안정화의 시급성 못지않게 높다고 할 수 있다.

한편, 우리나라는 공적연금이 노후보장의 중추적인 역할을 하고 자율성 기반의 사적연금 부분이 공적연금을 보완하는 역할을 수행하는 현행 구조에 대해서는 대체로 공감대가 형성되어 있다고 판단된다. 두 부문이 서로 경쟁적이기는 하지만 어느 부분도 아직 제대로 된 역할을 하지 못하는 상황이므로 두 부문의 개선대책이 대부분 제도의 내실화에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 양 부분간 대체 문제는 큰 논의대상이 되지 못하고 있어 상당 기간 기존 공·사 연금의 관계는 지속될 전망이다. 다만 두 부문간 역할비중 조정보다는 두 부문 간의 상호보완성을 높일 방안이 주 논의과제가 될 전망이다.

공적연금 우위형이 가지는 공통적인 특징과 비교해 보면 우리의 연금체계는 여전히 비효율성을 야기하는 두 가지 요소를 품고 있다. 먼저, 서구 선진국에서는 제도간 역할과 기능이 서로 중복되거나 최소한 충돌하지 않게 설계되어 있다는 점이 공통적인 데, 우리의 경우 특히 기초연금과 국민연금간 역할과 기능이 중복적이고 충돌 발생가능성이 높게 설계되어 있어 향후 부작용 내지 비효율성을 야기할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 다른 국가들의 퇴직연금은 보편성, 연계성 및 정합성이 높아 상호 보완적 기제로 잘 작동하고 있는 반면 우리의 경우 그 강도가 약해 보완적 기제로 역할이 미흡한 실정이라는 점이다.

따라서 우리나라 연금체계의 과제는 크게 두 가지 과제로 요약된다. 하나는 공적연금의 재구조화 과제이고 다른 하나는 퇴직연금의 재구조화 과제이다.

공적연금의 재구조화는 공적연금의 실효성을 높이고 분배의 중복성 및 왜곡을 제거하고 제도간 충돌 등을 최소화하기 필요하고 시급한 과제이다. 또 불필요한 분배의 절감을 통해 재정적 절감도 가능하다는 점에서 모수적 개혁 일변도를 벗어나 적극 검토해야 할 부분이다.

후자의 과제는 퇴직연금이 국민연금의 보완적 기제로 역할을 하게 하는데 필수적인 조건이기 때문에 중요하다. 퇴직연금의 재구조화 과제는 두 제도간 상호보완성을 제고하기 위해 서로 다르게 설계 및 운영되어온 부분을 최대한 일원화시키는 것을 의미한다. 특히 퇴직연금의 적용방식, 적용범위 및 급여 등 상호 긴밀하게 연계시킬 부분을 최대한 일원화 시키자는 것이다.

2. 공적연금의 재구조화 과제

1) 과제의 대두배경

기초연금과 국민연금 간의 재구조화 논의는 이미 오래전부터 있었다. 2007년 기초노령연금(현 기초연금의 전신)이 도입된 직후 출범한 이명박 정부는 두 제도 간 재구조화 과제를 이미 주요한 국정과제로 설정하고 개선 논의를 진행한 바 있다. 이때도 기초노령연금을 국민연금의 균등부분과 통합하여 보편적 기초연금으로 전환할 것인지 아니면 국민연금을 그대로 유지하면서 국민최저선을 보장하는 보다 선별적이고 수준 높은 노인복지 제도로 전환할 것인지를 두고 의견이 크게 갈렸다.

그러나 당시 기초(노령)연금이 도입된 지 얼마 안 되는데다 정부출범 직전(2007)에 국민연금의 개혁이 동시에 있었기 때문에 누적된 개혁피로감 등으로 구조적 개혁에 대한 사회적 공감대를 얻지 못해 결국 논의의 결말을 얻지 못했다. 그 이후부터 지금까지 수많은 공식적 개혁논의 장(국민연금 재정계산위원회 등)에서 항상 빠지지 않는 검토과제로 등장하였지만 여전히 그 방향성은 쉽게 잡히지 않고 있는 실정이다.

이러한 구조개혁 논의가 있게 된 근본적 배경은 무엇보다도 지속되고

있는 우리나라 노인계층의 높은 빈곤율 및 소득불평등 문제이다. 이는 국민연금이 기존 노인층을 포괄하지 못하였는데다 포괄했다고 하더라도 높은 사각지대 등을 인해 현재 많은 노인들이 적정한 연금을 수급하지 못하기 때문에 발생하고 있다. 이들의 노후보장 문제를 해결하는 데는 국민연금은 더 이상 수단이 없다. 기초연금도 낮은 수준으로 인해 역부족인 상황이다. 박근혜 정부, 문재인 정부 등이 연이어 급여수준을 높여왔지만 높은 노인빈곤율 문제는 크게 해결하지 못했다. 결국 적정 수준으로 기초 연금을 높여야 하는데, 그러려면 국민연금과의 역할조정이 불가피해진다.

기초연금과 국민연금 간 구조조정을 해야하는 두 번째 배경은 국민연금의 균등부분과 기초연금이 기초보장 및 재분배 기능 면에서 중복된다는 점이다. 앞서 선진국 사례를 살펴보았지만 이러한 중복성은 지금까지 어떤 국가에서도 존재하지 않는 형태이다. 물론 국민연금에 완전히 배제된 기존 노인계층을 대상으로 하는 무기여(조세조달) 노인복지연금 등 일시적 제도는 일부 국가(일본 등)에서 도입 운영되었지만, 우리의 기초연금과 같이 적용제외 노인 계층은 물론 가입하여 국민연금을 받는 계층까지도 포괄하는 형태의 기초 연금은 존재하지 않았다.

중복 재분배 기능은 분배 문제의 완화보다는 우리나라의 상황에서는 오히려 분배의 악화를 초래할 우려가 더 높을 수 있다는 점도 구조개혁 논의의 세 번째 배경을 제공하고 있다. 이론적으로는 재분배 제도가 많을수록 중저소득층의 혜택이 집중적으로 증가하여 계층간 소득분배지표를 개선 하는데 기여할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 저소득 비정규직 근로자들은 국민연금의 사각지대에 있어 강한 재분배 기능에도 불구하고 저연금, 무연금으로 재분배에서 배제되는 반면, 주로 장기 가입 및 부담능력이 있는 정규직 근로자 등 연금수급자가 결국 재분배의 가장 큰 수혜자가 되는 모순이 있다. 여기에 이들이 기초연금까지 수급하게 되면 이중 재분배의 최대 수혜자는 저소득층이 아니라 중고소득층이 되어 분배의 악화가 예견 된다. 또 이러한 재분배는 재원의 낭비이다.

구조개혁 논의가 이루어진 세 번째 배경은 기초연금 존재 자체 혹은 기초연금에 내재된 국민연금 연계 감액조정 장치가 국민연금의 가입의욕을 저해하는 등 제도간 충돌을 발생시킨다는 점이다. 이러한 우려는 비교적 가장 최근에 제기되고 있는데 특히 기초연금액이 국민연금의 수급액에 연동하여 감액하는 장치가 도입(2013년)되고 최근 30만원 등으로 크게 인상되면서 그러한 문제 제기가 강해지고 있다.

먼저, 감액조정장치는 중복 재분배 문제를 해결하기 위한 취지로 도입된 것이지만 가입자 개인의 입장에서는 국민연금에 가입할수록 기초연금이 감액되고 상대적 불이익을 받게 된다는 점에서 보면 전 계층에 걸쳐 가입 의욕을 일정부분 저해할 가능성은 있다. 나아가 기초연금이 크게 인상된 데다 기초연금의 선별성 요소(상위소득 30% 제외) 역시 부담능력이 낮은 저소득층의 경우(기초연금이 국민연금의 충분한 대체재로 인식)나 상위 70% 내외 및 그 이상자들의 경우에는 (기초연금의 부분 내지 완전 삭감을 감내해야 하므로) 일정부분 가입의욕을 저해시킬 수 있다.

그러나 이러한 우려는 대개 국민연금에의 가입이 자율적인 경우나 기초 연금이 매우 관대하여 이것만으로 충분한 노후보장이 되는 경우에 적절한 문제 제기라고 할 수 있다. 두 조건이 우리나라에서 충족되어 있다고 볼 수 없다. 기초연금이 노후보장의 충분재로 인식될 만큼 높은 수준도 아닌데다 국민연금이 강제가입 원칙을 적용하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 특수한 상황 조건 즉, 형식적으로 강제가입 원칙을 적용하지만 소득파악의 곤란으로 동 원칙 적용의 실효성이 없는 상황에서는 위와 같은 우려는 전면 부인하기 어려운 것은 사실이다.

제도간 충돌 문제는 바로 소득파악 곤란에 따른 강제가입 원칙의 적용 부실이라는 우리의 특수한 상황에 근본적 원인이 있다고 할 수 있다. 기초 연금이 존재해서 혹은 급여액이 높아져서, 선별적이라서, 국민연금에 연계 하여 기초연금을 감액하는 장치가 있어서 등의 사유는 제도간 충돌의 부차적이고 지엽적 요인이라고 할 수 있다. 만약 우리가 후자에 초점을

두게 되면 결국 기초연금의 개혁(기초연금의 선별성 강화안 등)에만 국한하게 된다. 그런데 제도간 충돌 문제의 근본적 원인에 초점을 두게 되면 오히려 국민연금이 보다 환경여건에 맞게 (즉, 소득파악 곤란이라는 환경에 보다 친화적으로) 변화되어야 함을 시사한다.

공적연금의 구조적 개혁 논의를 요구하는 마지막 배경은 국민연금 구조 자체가 우리나라 환경에 부적합하다는 점을 들 수 있다. 국민연금은 소득파악이 곤란한 막대한 규모의 자영자집단(비정규직 포함)을 포괄하면서 제도에 내재된 균등(정액)부분을 통해 강하고 공평한 재분배 기능과 기초보장 역할을, 추가로 비례부분을 통한 저축기능과 소득지위보장 역할을 통합적으로 수행하도록 설계, 성공을 기대하고 있다. 그러나 이러한 제도의 통합적인 기능과 역할이 성공적으로 이루어지는데 필요한 충분조건은 바로 적절한 소득파악 환경이 갖추어져야 한다는 것이다.

이 조건이 충족되지 않는 상황에서 도입된 우리의 국민연금은 높은 사각지대 문제와 함께 재분배 및 보장기능의 왜곡 문제에 바로 직면하게 되었던 것이다. 강제가입 원칙임에도 불구하고 소득파악이 안되는 상황에서 동 원칙을 제대로 적용 내지 실현할 수 없어 대규모 사각지대가 지속 중이며, 소득신고의 누락이나 하향 부실신고 등으로 재분배 기능이 왜곡되고 A값이 사회 전체의 생활수준을 제대로 반영하지 못해 보장기능(낮은 평균연금액이 그 원인의 하나)도 제약받고 있다.

이런 다발적인 문제는 시간의 경과 및 제도의 성숙 등으로 일부 해결되기는 하겠지만, 근본적 원인인 환경여건이 개선되지 않는 한 크게 기대하기는 곤란하다. 따라서 이제 우리의 환경에 맞도록 국민연금의 구조를 근본적으로 조정할 필요가 있다. 특히 재분배와 보장 기능이 통합된 우리의 현행 국민연금 급여구조는 비스마르크가 처음 설계한 모델이고 원조국가인 독일은 물론 일본, 미국 등 많은 후발 국가가 도입 시행했지만 현재는 미국을 제외하고는 거의 찾아보기 어려운 것이다. 소득파악 여건이 확보되지 않는 상황에서는 분배와 보장을 적절히 조화시키면서 운영해 가기 어려운 모델

이기 때문이다.

소득파악이 안되는 상황에서 재분배 기능이 없는 완전비례연금 모델을 적용하면 최소한 분배의 왜곡 문제는 피할 수 있다. 하지만 사각지대 문제는 피할 수 없음을 남유럽 및 칠레 등 남미국가 등의 사례가 충분히 확인해주고 있다. 소득파악이 어려운 상황에서 한 제도내에 재분배와 저축(보험) 기능을 혼합하는 것은 최악의 선택이다. 분배 왜곡 문제와 함께 사각지대 문제를 동시에 감내해야 하기 때문이다. 따라서 현 상황에서 사각지대 문제는 차치하고서라도 분배왜곡 문제라도 해결하려면 결국 기능개편 차원의 구조 개혁이 불가피하다는 것을 의미한다.

2) 개선방향

가) 양대 담론

우리나라의 연금체계 특히 공적연금체계는 노인빈곤 문제 대처에 충분하지 못한 데다 구조적으로도 불완전 상황이므로 이를 개선해야 한다는 점에 대해서는 이견이 크지 않다. 그러나 기초연금과 국민연금 간의 관계를 어떻게 합리적으로 조정하여 갈 것인가(구조조정 방식)를 두고는 첨예한 의견대립과 담론이 존재한다.

먼저 현행 기초연금의 지급대상 범위를 줄이고 절감된 재원으로 지급액을 더 높은 수준으로 올려 저소득층에 집중함으로써 분배의 실효성을 높여야 한다는 ‘선별주의적 접근’이 있는가 하며, 기초연금을 완전 보편화하되 국민연금의 재분배기능(균등연금 부분)까지 통합 일원화³³⁾하여 수행토록 함으로써 분배의 실효성과 효율성을 높여야 한다는 ‘보편주의적 접근’이

33) 이때 어떻게 통합일원화할 것인지는 다양하게 구상해볼 여지가 있다. 가장 간단한 방법은 장기에 걸쳐 균등부분을 축소 폐지하고 그 손실분은 기초연금의 점진적 인상을 통해 보전해주는 방안이 있다. 이렇게 균등부분을 통합하려면 기초연금의 완전보편화가 전제되지 않으면 안된다. 왜냐하면, 현재 국민연금의 균등부분은 기여금을 납부한 모든 사람 즉, 고소득자 고자산가라도 받을 수 있는데, 이를 포용하려면 소득자산조사 기반의 선별적 기초연금으로는 불가능하기 때문이다.

있다(국민연금재정계산위원회, 2018; 이용하, 2023 등).

〈표 V-1〉 공적연금 구조개혁 접근방식의 비교

구분	선별주의 강화론	보편주의 강화론
기본구상	• 기초연금 수급대상자 점진 축소 → 재정절감분으로 기초연금 인상	• 기초연금의 완전보편화 → 국민연금 재분배 기능(균등부분)의 통합일원화
최종 연금구조	• 기초연금의 최저소득보장제로 축소 전환+국민연금 현행 유지 • 최저소득보장제+국민연금	• 준 보편 기초연금의 완전보편화+ 국민연금의 경량화(비례연금부분만 잔존) • 보편 기초연금+비례연금
강점	• 이론적으로 노인빈곤, 제도간 충돌 문제 등 해결 가능	• 비례연금의 사각지대 문제 외 직면한 노인빈곤 문제 등 대부분 문제 일거 해소 가능
단점	• 국민연금의 조속한 내실화가 전제되지 않는 한 목표달성 곤란	• 국고부담 증가 등에 따른 재원조달 방안 마련 필요

자료: 저자 직접 작성

먼저 후자의 경우 개편 후 공적연금의 구조는 캐나다나 일본처럼 보편화된 기초연금(국민연금의 균등부분은 기초연금에 통합) + 국민연금(축소된 비례연금)의 이원체제로 단순화되는 형태를 염두에 두고 있다(1안). 이 경우 일본의 사회보험식 기초연금 사례는 우리가 추종하기 어렵다. 일본의 기초연금은 정액 기여식인데 이를 우리나라에 적용할 경우 또 다시 사각지대 문제가 발생할 우려가 높고 이미 우리는 조세방식의 준 기초연금이 도입되어 있는 상황이기 때문이다. 그런 점에서 캐나다의 연금모형이 우리의 좋은 모범사례가 될 것이다.

한편, 전자의 경우는 다시 국민연금의 구조개편 동반 여부에 따라 선별주의 기초연금+국민연금(기존 체제 유지)으로 단순화하는 방안(미국형에 근접; 2-1안)과, 선별주의 기초연금+국민연금(완전비례연금으로 개편) 형태로의 개편 방안(대부분 서유럽형, 북유럽형 등에 근접; 2-2안을 명명)으로 대별된다. 이때 기초연금의 보편성은 점진적으로 줄이고 수준은 높여 궁극적으로는

선별이 매우 높은 최저소득보장제로의 전환을 전제로 한다.

나) 비교 논의

어떤 형태로 재편하는가에 따라 사실 위에서 언급한 높은 노인빈곤 문제, 재분배의 중복 및 분배 악화 문제, 제도간 충돌 문제 및 국민연금의 구조적 불합리성 문제(분배 및 보장 기능의 왜곡 문제)등에 대해 해결할 수 있는 능력에 큰 차이가 있다. 또 이때 어떤 방향으로 연금체계를 개편하든 국민연금에 연계된 기초연금 감액장치는 폐지하는 것을 전제로 한다. 더 이상 재분배 중복이 발생하지 않으므로 그 필요성이 없기 때문이다.

이런 전제에서 각각의 개편안에 대한 주요 강·약점을 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 1안의 경우는 보다 높은 수준의 보편 기초연금의 확립으로 노인빈곤 문제에 즉각적으로 크게 기여할 것으로 기대된다. 또 동일한 기능과 역할을 수행하는 기초연금과 국민연금의 균등부분의 통합 일원화로 재분배 기능의 중복 문제 해결은 물론 분배 악화 문제도 동시에 해결이 가능함은 물론이다. 나아가 기초연금은 이제 누구나 받을 수 있는 상황 이므로 기초연금 수급가능 여부가 국민연금(비례연금) 가입 결정에 변수로 작용하지 않아 제도간 충돌은 최소화될 것으로 기대된다. 다만, 부담능력이 취약한 일부 저소득층의 경우 기초연금을 충분한 국민연금 대체재로 인식할 경우 약간의 충돌은 불가피할 것으로 보인다.

국민연금이 무엇보다도 완전비례연금으로 전환되므로 현행 국민연금의 구조적 불합리성 문제 중 재분배 기능 왜곡 문제도 해결이 가능하다. 다만, 소득파악 곤란에 따른 비례연금의 사각지대 및 보장기능 왜곡 문제는 다른 안과 동일하게 해결하지 못한다는 점은 단점이다. 동 문제는 사실 소득파악 곤란이라는 환경에서 비롯되고 있어 어떤 제도적 선택을 하든지 동일한 문제에 직면하게 된다는 것이다. 물론 1안의 경우 다른 안에 비해 사각지대가 비례연금에 국한되므로 문제의 깊이는 크게 좁힐 수 있다는 점에서 보면 강점이다.

한편, 기초연금의 선별주의 강화 방안 중 2-1안은 이론적으로는 노인빈곤 문제, 재분배 중복 문제 및 제도간 충돌 문제 등은 어느 정도 최소화시킬 것으로 기대된다. 그러나 이는 강력한 전제조건이 필요하다. 그것은 바로 국민연금의 조기 내실화이다. 이 조건이 성립되지 않으면 기초연금의 대상범위를 줄이는 것(그로써 절감된 재원을 연금수준 인상에 활용)에 대한 사회적 공감대를 얻기가 쉽지 않을 것이다. 결국 어떤 문제의 해결도 가능하지 않을 것이다. 나아가 동 방안은 국민연금 자체의 구조적 불합리성(분배 왜곡 등) 문제에는 전혀 접근하지 못한다는 점도 한계점의 하나이다.

2-2안의 경우는 기본적으로 2-1안과 유사한 한계를 갖고 있다. 다만 기존 국민연금의 재분배 기능 제거를 전제로 하므로 2-1안에 비해 최소한 국민연금의 구조적 불합리성 문제 중 재분배 왜곡 문제 등은 완화가 가능하다는 점에서 오히려 더 발전적인 안으로 평가할 수 있다.

2안들의 아킬레스건은 공통적으로 국민연금의 내실화라는 전제조건에 있다. 이것이 전제되어야 기초연금의 대상자 축소 → 국고 재정부담 절감, 기초연금의 적정수준 인상, 국민연금의 재분배 왜곡 문제 등을 제외한 대부분 문제 해결 → 대상자 축소 등의 선순환이 가능하다. 그러나 이러한 선순환은 언급한 전제조건이 충족되지 않는 한 성립할 수 없다는 점에서 정책적 실현 가능성도 높게 평가하기 어려울 것이다.

반면 1안의 경우는 기초연금의 보편화로 국고부담이 크게 증가한다는 점이 정책 실행 가능성에 결정적인 영향을 미치는 요소의 하나로 작용한다. 그러나 그러한 국고부담 증가는 대부분 국민연금의 균등부분(보험료 수입에 의한 지출)을 기초연금(조세 수입에 의한 지출)으로 흡수·통합함으로써 발생하는 것임에 주목할 필요가 있다. 그 대신 국민연금은 보험료를 인상 등 추가적인 재정안정화 조치 없이도 완전한 재정안정화를 달성할 수 있다는 점에서 지나치게 부정적으로만 평가할 부분은 아니다.

또 재분배 기능을 보험료 기반에서 조세기반으로 전환함으로써 재분배 왜곡을 최소화하고 투명성을 제고하는데 기여하는 강점도 있다. 원래 재분배

기능은 조세기반의 제도(기초연금)을 통해서 하는 것이 원칙이다. 그런데 우리나라의 경우는 보험료 기반의 국민연금(균등부분)에 위탁해 놓았다. 하지만 재분배 왜곡, 사각지대 문제 등 너무 커서 재분배가 제대로 작동하지 않고 있다. 그렇다면 재분배 기능을 조세기반으로 원상 복구하는 것 즉, 기초연금 확대에 따른 국고부담의 증가는 당연한 귀결이라고 할 것이며 이를 국고의 추가 부담으로 해석하는 것은 무리이다.

개편 담론의 국민적 수용 가능성 차원에서 보면, 보편주의 담론은 기초연금에 드는 막대한 국고부담을 어떻게 설득하느냐가, 선별주의 담론은 기초연금의 축소를 실제 얼마나 실현시킬 수 있느냐 그리고 그 비전의 제시 가능여부가 국민 수용성을 가르는 결정적 요인이 될 것이다. 후자의 경우는 결국 소득파악 인프라의 조속한 개선 및 완비 등으로 국민연금의 내실화가 빠르게 진행되어야 기초연금 지급범위의 축소, 그로써 절감된 재원으로 기초연금의 수준 인상 등이 현실적으로 가능한데 그러한 전제가 충족되지 않으면 앞으로도 계속 기초연금과 국민연금의 불합리한 공존은 불가피하며, 기대했던 문제 해결은 이루어지기 어렵게 될 것이다.

후자의 효율적 작동여부는 결국 소득파악인프라의 개선 가능성에 달려 있는 반면, 전자의 실현은 기초연금의 보편화로 인해 발생하는 막대한 국고부담 증가에 대해 어떻게 국민을 설득하느냐에 달려 있다. 예를 들어, 비례연금의 경량화로 향후 기존 국민연금 유지 시(2-1안)나 완전비례연금으로의 전환(2-2안) 시에 발생하는 상당한 보험료 인상 압박 및 재정소진 압력 등을 크게 낮출 수 있다는 점을 들어 설득하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다. 균등부분의 지출부담을 기초연금으로 이전 통합함으로써 국민연금은 완전한 재정안정성(완전적립식) 확립이 가능하다는 점이 가장 큰 장점의 하나이다. 다만, 급격히 증가하는 기초연금의 재원을 안정적이고 효율적으로 조달할 수 있는 방안은 마련되어야 할 것이다.

3. 퇴직연금의 재구조화 과제

1) 과제의 대두 배경

우리나라는 1953년 제정된 근로기준법에 기초하여 기업자율성 기반의 퇴직금 제도를 처음 도입하게 되는데, 이는 일반 국민을 위한 최초의 노후 보장제도라고 할 수 있다. 현행처럼 지급의무를 규정한 것은 1961년이다. 그리고 근로자가 1년 근속 시 1개월 치 임금 지급(월환산 기업부담율 소득의 약 8.3%)을 원칙으로 한 것은 1976년으로 이때 비로소 퇴직금제의 기본 틀이 완성되었다. 처음 도입 시에는 규모가 큰 기업중심으로 적용되다가 그 후 점진적으로 대상기업 확대 과정을 거치다가 2000년 초에 1인 이상 전사업장의 정규직 근로자로 확대되어 퇴직금제가 성숙단계에 접어들게 되었다.

그러나 퇴직금제도는 그 성격 상 노후보장기능이 취약하다는 점이 가장 큰 문제였다. 퇴직 시 일시금으로 지급됨에 따라 장기적 지급의 노후보장 목적이라고 할 수 없었다. 전업 시의 소득보장 등 실업급여 성격 등도 혼재되어 있었다. 특히 퇴직금은 노후보장 성격의 자금으로 인식되기보다는 퇴직위로금 혹은 후불임금(근로기간 동안 미처 지급하지 못한 임금의 반환)이라는 사회적 인식(대법원 판결)이 뿌리깊게 각인되었다. 게다가 퇴직금의 지급을 위해 기업은 내부에 자금을 비축(사내적립 퇴직급여충당금) 하도록 규정하고 있어 기업의 폐·도산 등의 경우 퇴직금 지급보호가 어려웠다. 1990년대 말 IMF 외환위기는 실제로 그러한 문제를 크게 부각시키는 계기가 되었다.

기존 퇴직금제가 가지고 있던 문제점과 함께 국민연금의 지속적 개혁도 그 보완대책으로서 퇴직금제의 노후보장 기능확대의 추동 요인으로 작용했다. 퇴직금제의 노후보장기능 강화 필요성이 지속 제기됨에 따라 퇴직금제의 선택적 대체제도로써 ‘퇴직연금제’가 도입된 것은 2000년 중반(2005)이다. 이때 근로기준법 상의 퇴직금제를 분리하고 추가로 새로운 퇴직급여제도로써

퇴직연금제를 도입하는 한편, 기존 퇴직금제(연령 무관, 퇴직 시 일시금 지급, 충당적립금의 사내유보 원칙)와 신설 퇴직연금제(55세 이상 도달 시 연금형 지급, 사외유보 원칙) 중 선택할 수 있도록 하는 것을 골자로 하는 '근로자퇴직급여보장법'이 제정되었다.

노후보장제도로서 기능이 본격적으로 내포하는 현대적 의미의 기업퇴직 연금이 시작된 것은 비로소 2000년대 중반이라고 할 수 있다. 그러나 퇴직연금은 여전히 개별기업 차원의 노사합의를 통해 선택하면 도입될 수 있으므로 강제(의무)제도라기보다는 임의자율제도로 정의된다. - 게다가 적용대상 근로자의 범위도 1년 이상 근속 정규직에 제한함에 따라 퇴직연금의 적용범위는 제한적 수준(전체 근로자의 1/4)에 머물러 있다.

물론 IRP 등을 통해 근로자뿐만 아니라 자영자에게도 가입의 문은 열려 있지만, 이를 포함한 연금가입자 규모는 기대만큼 늘어나진 않고 있다. 우리와 유사한 연금체계 유형 및 퇴직연금 임의가입제 적용 국가의 경우 총 근로자 대비 가입율이 50% 내외로 보고(OECD, 2008)되고 있으나 우리의 경우는 그에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다. 우리나라 퇴직연금제 적용대상자는 임금근로자의 1/3수준이다. 그와 유사한 국민연금 사업장 가입자는 임금근로자의 2/3 정도로 추정되는데, 두 제도간 적용규모의 차는 상당하다. 이러한 차이는 특히 두 제도간 적용범위가 다른 데서 크게 기인한다. 즉, 퇴직급여제는 1년 이상 근속 정규직 근로자로 적용 및 지급 범위를 제한하고 있는 반면, 국민연금의 사업장가입자는 1개월 이상 근속 모든 근로자를 대상으로 포괄하는 데서 보편성의 차이가 나고 있다.

이러한 국민연금과 퇴직급여제(퇴직금+퇴직연금) 간 적용대상 범위를 좁혀가는 것이 중요한 과제임을 알 수 있다. 또 퇴직금제(근속근로보상 및 후불임금 성격, 기업노무관리 성격이 여전히 강조)보다는 퇴직연금제(노후 보장 성격, 노후자산관리 성격이 강조)로의 전환을 획기적으로 전환하는 것도 중요한 과제의 하나이다. 기존 퇴직급여제 틀 속에서 퇴직연금제를 조기에 보편화시키는 것이 일차적 목표이고, 그 다음으로 퇴직연금제를

국민연금의 사업장가입자의 규모로 확대(즉, 퇴직연금제의 적용범위를 확대)하는 것이 이차적 목표로 설정할 필요가 있다. 이는 제도 간 연계성과 정합성을 높이는 데 필수적 요건의 하나이기 때문이다.

급여측면에서 보면, 퇴직연금의 가입자라도 급여형태에 대한 선택권이 부여되어 있어 연금형태 수급율이 수급권자의 1~2%로 극히 낮다. 즉, 대부분 일시금 형태로 수령하고 있다. 최소납부기간(퇴직연금 1년 vs 국민연금 10년), 연금수급가능기간(퇴직연금 최소 10년 이상, 국민연금: 사망시까지), 연금수급 최소연령(55세 이상, 국민연금 65세 이상) 등 수급 관련 규정이 국민연금과 크게 차이가 있다. 이로 인해 퇴직연금은 흔히 국민연금 수급연령까지 일시적으로 수급하는 ‘가교연금’ 정도로 인식되고 있다. 그런 역할을 하도록 방치하는 한 두 제도가 상호 보완적일 수 없으며 다층보장의 의미도 크게 부여하기 어렵다. 퇴직연금이 실질적인 2층 노후 보장제도로서의 역할 정립이 시급하다는 의미이다.

〈표 V-2〉 국민연금과 퇴직연금의 주요 제도적 차이

구분	국민연금	퇴직연금
적용범위	• 1월 이상 고용	• 1년 이상 근속
기여금	• 9%(향후 13%로 상향) • 노사균등부담	• 8.3% • 사용자 전액부담
기여상한소득	• 월 637만원(2025년말) * 2025년 A값(309만원)의 약 2배	• 없음
적립금 중도인출	• 불가(단, 영구이민 등)	• 가능(주택구입 등 제한적)
급여형태	• DB • 연금형 필수(단, 최소가입기간 미충족 시 일시금)	• DB, DC, IRP • 연금, 일시금 중 선택가능
연금지급연령	• 65세	• 55세
최소납부기간	• 10년 이상	• 1년 이상
연금지급기간	• 사망 시까지 평생	• 소정기간(최소 10년~20년까지 다양한 선택 가능)

자료: 저자 직접 작성

이외에도 국민연금 등 공적연금과의 연계성과 정합성 측면에서 볼 때, 문제가 제기될 수 있는 부분은 부담과 급여측면 모두에서 국민연금과 달리 소득상한선이 없는 점이다. 이는 퇴직연금(퇴직금 포함)을 임금후불급여로 인식하면 불가피한 측면도 있으나 노후보장 차원에서 볼 때 노후보장급여의 과도한 차이를 초래한다. 서구선진국들도 다양한 형태(급여산정 소득상한선 내지 세제혜택대상 소득상한선 등)로 퇴직급여의 상한선을 두어 퇴직급여 격차를 조정하고 있다. 이처럼 퇴직연금에서도 조차 여전히 노후보장제도로서의 성격보다는 근로 및 근속보상, 나아가 후불임금 성격이 크게 잔존해 있다고 볼 수 있다.

2) 개선방향

가) 퇴직연금의 성격과 역할의 재정립: 퇴직연금의 의무화

우리나라는 공적연금 등 사회보험의 불모지 속에서 일찍이 퇴직금제도를 도입 운영하면서 나름 근로자의 노후보장 외에도 다양한 생활상의 위험보장에 있어서도 중요한 역할을 해 왔다. 당시 퇴직금은 물론 노후보장의 역할을 하였을 뿐만 아니라 질병, 자발적 실업 내지 해고 등으로 중도퇴직시의 다양한 생활자금(치료 및 상병수당, 재취업수당 및 실업수당 등)으로 활용되었기 때문이다. 즉, 퇴직금은 다양한 사회보험이 되기 이전에 우리나라 사회보험의 역할을 대신해 왔다고 해도 과언이 아니다.

그러나 그 동안 해당 사회보험이 거의 모두 도입 정착되어 있으므로 퇴직금제를 ‘노후보장’이라는 본연의 목적에 더욱 집중할 수 있도록 재정비할 필요가 있었는데 그 시작이 바로 퇴직급여보장법이었다. 즉 기존 퇴직금제의 역할과 성격을 크게 변화시킨 것이다. 특히 동 법률은 기존의 퇴직금제에 추가로 연금형 지급+지급준비금의 사외유보를 원칙으로 하는 퇴직연금제를 도입하면서 노후보장기능이 크게 강화하였다. 그러나 여전히 국민연금과 비교하면 퇴직연금의 기능과 역할은 소극적인 편이다. 퇴직급여보장법은

여전히 종전의 퇴직금제를 독립적인 선택 가능 급여로 인정하고 있는데다 퇴직연금제 역시 퇴금제의 잔재(연금과 일시금 선택가능, 중도인출제 등)를 상당부분 답습하고 있기 때문이다.

인구고령화 시대에 직면하여 공적연금만으로 적절한 노후보장을 제공하는 데는 한계가 있다는 점에 대해서는 누구나 공감하는 바이다. 이러한 배경에서 퇴직연금이 보다 노후보장 기능과 역할에 충실할 수 있도록 재편하는 것은 시급하다고 하겠다. 이에 우선 퇴직금제를 기업별 노사합의에 의한 선택제가 아니라 점진적으로 퇴직연금제로 전환할 수 있는 의무화 로드맵을 설정해야 한다. 예를 들어, 사업장 규모나 근로자의 연령(예: 50세 이상) 등을 기준으로 퇴직금의 선택을 제한하는 계획 수립 추진할 필요가 있다는 것이다. 현행의 규정에 의하면 퇴직금제가 영구히 존속할 수밖에 없다. 위와 같은 계획 수립으로 구시대의 잔재인 퇴직금제가 퇴직연금제로 점진적으로 전환 내지 퇴출될 수 있도록 해야 한다.

이 경우 사실상 퇴직연금의 의무화로 기업 부담(충당금의 외부 이전 및 연금의 관리 등)을 가중시키고 민간(노사) 자율성 원칙을 저해할 우려는 있다. 우리와 유사한 연금체계 유형(공적연금 우위형)을 가진 많은 선진 복지국(앞에 언급한 스웨덴 등 북유럽국, 프랑스 그리고 기업퇴직연금을 핵심으로 하는 사적연금 우위형 국가 등 제외)에서는 퇴직연금의 도입 운영 여부는 기업자율 사항으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 경우 이미 퇴직금제가 의무적 사항으로 규정하고 있으므로 상대적으로 의무화하기가 쉽고 인구고령화 시대에 부족한 노후소득을 빠르게 보충해 줄 중요한 수단이 될 수 있기 때문에 의무화가 시급하다고 판단된다.

나) 퇴직연금과 국민연금 간 연계성 제고: 제도 간 수렴

공적연금은 통상 그 역할이 기본적 소득보장을 목표로 하므로, 이를 추가적으로 보충할 수 있는 제도가 바로 기업이 제공하는 퇴직연금과 개인이 자발적으로 준비하는 개인연금 등의 사적연금이다. 이러한 사적연금이

국민연금처럼 잘 보편화되고 조직화될 수 있다면 상호보완성 제고가 가능하여 금상첨화일 것이다. 특히 개인의 자율적 판단에 의거하여 가입선택을 하는 개인연금보다는 집단적 성격이 강한 퇴직연금이 그러한 요구에 더 부합한다. 이런 점에서 우리나라도 앞서 언급한 퇴직연금 의무화 외에도 시급히 추진해야 할 중요한 사항은 퇴직연금이 국민연금에 보다 밀접하게 연계되는 식으로 제도의 세부 규정을 정비하는 것이다.

먼저 적용 규정에서 현재 퇴직연금(퇴직금제 포함)과 국민연금 간에는 큰 차이가 있는데 그 간극을 최대한 메울 필요가 있다. <표>에서 보는 바와 같이 해외의 경우 우리처럼 근속요건을 두는 경우(미국, 일본, 독일 등)도 있지만 없는 경우도 있다(영국, 캐나다 및 호주 등). 그러나 우리의 경우 1년 근속 요건을 점진적으로 완화하여 국민연금 등 다른 사회보험의 요건과 연계하는 것이 필요하다. 이 경우 전체 근로자의 절반에 달하는 기간제 임시직, 일용직 등 비정규직 근로자를 포괄하는 것이 가능해질 것이다. 퇴직연금의 보편화는 정규직 vs 비정규직 근로자 연금격차 완화에 필수이며 가장 중요한 변수이기도 하다. 퇴직연금의 의무화 이후 혹은 동시에 추진할 필요가 있다.

아울러 고소득자의 과도한 퇴직연금을 제한하기 위해 많은 선진국가(표 참조)에서 두고 있는, 하지만 우리나라에는 없는 퇴직연금의 부담금 및 급여 산정 시 적용되는 소득상한제 도입 여부 등도 적극 검토할 필요가 있다. 이는 후불임금/퇴직보상의 성격에서 탈피하여 보다 노후보장 성격을 강조하는 패러다임 전환을 의미한다. 소득상한제가 도입된다면 소득계층 간 퇴직급여의 격차를 줄이는 데 기여하고 퇴직연금제의 확대 보편화에 따른 기업의 부담도 크게 덜 수 있는 강점이 있다. 다만 고소득 근로자들의 반발이 예상되지만 사회적 형평성 제고 차원에서의 불가피다는 점을 들어 설득해 나가야 할 것이다.

〈표 V-3〉 주요 국가 퇴직연금의 적용요건 및 기여소득상한

구분	적용근로자 범위	기여소득상한
미국	• 1년 이상 근속	• 절대 연간 기여한도(401k, IRA)
영국	• 근속요건 없음. 22~65세, 주 10시간 이상 근로자	• 연간한도+소득구간에 따라 연간한도 감소(Tapering)
호주	• 근속요건 없음. 18세 이상, 주 450호주달러 이상 소득 근로자	• 연간기여금 한도
캐나다	• 근속기간 무관	소득비례 상한+절대상한 병행
일본	• 회사에 따라 1~2년 근속 요건 적용	• 직역별 절대기여 상한(DC, iDeCo)
독일	• 회사에 따라 1~3년 근속 요건 적용	• 단체협약 혹은 회사규약에 의거 상한 설정

자료: 저자 직접 작성

이 외에도 급여 규정 차원에서도 공·사연금 간 일원화를 추진해 불만한 사항이 많이 있다. 우선 55세 이상으로 퇴직연금 지급연령 규정이 타당한지 검토할 필요가 있다. 현재의 연령 규정으로는 퇴직연금이 기초 및 국민연금(65세 이상)을 수급할 때까지 가교 역할을 강조하고 조기퇴직 시 생활비 조달에 기여하지만, 공적연금과 서로 보완 역할을 하는 데 한계가 분명하다. 이러한 보완 역할에 제한을 가하는 또 다른 요인은 바로 연금과 일시금 선택제 규정, 최소 연금수급기간 10년 이상 규정, 중도인출제 등은 개선이 필요하다. 예를 들어, 적립금이 일정금액 미만의 소액일 경우만 일시금 선택 허용 등으로 제한하고, 최소 연금수급기간을 20년 이상 등으로 점진적 확대(그와 연계하여 세제 혜택도 확대), 중도인출 사유를 더욱 엄격하게 규제할 필요가 있다.

퇴직연금은 급여형태로 DB, DC, IRP(기업 및 개인형) 등을 두고 있지만, 우리나라의 경우 지나치게 DB형(전체 급여형태의 절반 이상 차지)에 집중되는 경향을 보이고 있다(고용노동부, 2024). DB형은 기업이 기금운용 성과에 관계없이 정해진 금액을 지급하므로 근로자 입장에서는 급여의 안정성이 높다는 장점이 있으나 기금수익률이 미흡할 경우 재정안정성이

낮다(그로 인한 기업부담 증가)는 단점이 있다. 게다가 이미 국민연금 등 공적연금이 DB형을 제공하므로 급여의 다양화 측면에서 기업연금은 주로 DC로 적극 전환하도록 동기를 부여하는 것이 필요하다. 대부분의 선진국에서도 그러한 추세로 개혁을 추진했다.

마지막으로, 관리운영 및 기금운용 차원에서는 국민연금기금처럼 좀 더 집중화 내지 규모화하여 규모의 경제를 실현할 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있다. 퇴직연금은 원래 공적연금(국가개입의 중앙집중관리식)과 달리 개별 기업 및 개인의 자율성(선택)에 기반한 분산관리원칙을 적용하여 대개 설계되는 특징이 있다. 그러나 우리나라는 지나치게 시장중심원칙(자유방임의 분산관리형)에 의존하여 관리함으로써 규모의 경제 실현과 적정 수익률 확보에 한계가 있다. 소규모 분산관리로 인해 관리비용이 높은데다 위험 기피 자산운용(수익률이 낮은 안정성 위주)이 이루어짐에 따라 적립금의 실질수익률이 매우 낮은 수준(연 1~2%)이다. 이는 낮은 퇴직연금수준으로 이어지는 문제를 초래한다. 이에 최근 관리 및 운용의 규모화 차원에서 선진국에서 보편화된 중소기업퇴직연금기금 등 기금형 도입을 적극 시도 중인 점은 바람직한 방향이라고 판단된다.

다) 기타 퇴직연금에서 국가의 역할 확대

퇴직연금 등 사적연금 부분에 대해 국가는 전통적으로 시장조성자 내지 단순 규제자 역할을 해왔다. 공적연금처럼 직접적인 개입(중앙집권적 관리 통제)은 민간의 자율적 운영이라는 기본원칙에 위배되기 때문에 퇴직연금 제도와 관련된 기본운영 틀 및 조세유인 등 민간의 자율적 참여동인을 제공하는데 그 역할을 제한한다. 그러나 최근 인구고령화에 따른 공적연금의 역할 한계에 부딪히면서는 이를 보완하기 위한 퇴직연금의 확대를 시도 중이다.

이러한 퇴직연금의 역할 확대는 전통적인 공적연금(통상 DB형 급여+ 부과방식 채택)보다 재정적 유연성이 높은데다 제도 특성 상 적립방식을

취하므로 국민경제 및 금융시장의 발전에도 긍정적으로 작용한다는 인식이 높아진 데 영향을 받고 있다. 물론 퇴직연금의 형태가 DB나 DC냐에 따라 재정적 유연성이 다소 큰 차이가 있다. 인구고령화 위기가 크게 인식되기 전까지만 해도 대부분의 국가에서 DB(재정적 위험을 주로 사업주가 책임)가 선호되었으나 최근에는 대부분의 국가에서 DC(재정적 위험을 개인이 부담)로의 전환이 추진되었다. 우리나라의 경우 DB형에 상당히 집중되고 있어 선진국의 흐름을 따라가지 못하고 있는 실정이다. 국가의 적극적인 역할을 통해 퇴직연금의 급여형태 전환을 조기에 추진해야 하는 이유이다.

나아가 퇴직연금을 보다 빠르게 정착시켜 공적연금의 역할축소를 보완할 수 있도록 종전에 주로 세제유인(간접적 국고지원: 기업부담금의 손비 인정, 근로자의 추가부담에 대해 세제혜택 등)에 국한하던 국가의 역할에서 국고보조금을 직접 지원하는 등(직접적 국고지원) 보다 적극적인 역할을 하는 방향으로 가는 국가사례도 일부 목격되고 있다. 독일의 리스터연금(원래 국고보조의 개인연금이지만 기업연금으로 채택될 경우에도 국고보조 지급) 등이 대표적이다. 그러나 여전히 기업연금에 대한 직접 지원보다는 간접지원이 월등히 우세하다.

우리나라의 경우도 퇴직연금의 의무화와 연계하여 특히 퇴직연금의 도입율이 저조한 중소기업 등에 대해 보조금을 지급하여 그 가입율의 제고를 도모하려는 제안도 있다(관계부처 합동, 2014). 그러나 이러한 직접보조는 이미 부담금에 대한 손비인정 등이 이루어지고 있는 상황에서는 이중지원 문제가 있는 데다 그 혜택도 정규직에 집중된다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다. 오히려 가장 취약계층인 비정규직 근로자 등으로 추후 퇴직연금의 대상 근로자 범위를 확대할 때 그 활성화 수단으로 직접보조를 제공하면 더 정당화될 수 있을 것이다.

인구고령화 등으로 공적연금의 기반이 취약해지고 있는 상황에서 조기에 퇴직연금 등 사적연금을 활성화하는 것은 중요한 시대적 요구가 되고 있다. 이때 중요한 것은 가능하면 최대한 국민연금 등 공적연금과 연계성을

확보하는 방향으로 제도를 설계하고 보완하는 것이라고 할 수 있다. 이 또한 퇴직연금에 대한 국가의 역할 확충을 불가피하게 할 전망이다. 우리나라의 퇴직연금은 국민연금 등 공적연금과의 연계성이 비교적 낮게 설계 운영되고 있다는 점에서 향후 더욱 국가의 역할이 필요한 실정이다.

마지막으로, 이러한 제도간 연계성을 높이는 데는 정책부처 간의 통일된 이해와 협력이 전제되어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 공적연금(보건복지부)와 퇴직연금(고용노동부 등)의 관장부처가 서로 달라 그러한 제도간 연계성을 높이는 개혁이 사실 매우 어려운 실정이다. 기본적으로 각 제도별 독립적인 의사결정이 이루어지는 구조이다. 따라서 개혁의 필요성 및 방향 등에 대한 서로의 이해관계가 필연적으로 다를 수밖에 없다. 이를 조정할 수 있는 강력한 컨트롤타워가 필요하다고 많은 전문가들이 지적하고 있지만, 아직 한 번도 실현된 적이 없다. 그러나 이제는 인식의 전환이 필요한 때이다.

〈표 V-4〉 퇴직연금의 주요 구조개혁 과제

개혁과제	개혁방향	구체적 정책수단
패러다임 전환	• 퇴직금 내지 퇴직연금은 후불임금 성격, 기업노무관리수단이 아니라 주요 노후 보장수단이라는 인식전환	• 퇴직연금의 점진적 의무화 계획 수립 추진
제도간 정합성 제고	• 공사연금 간 연계성 및 일원성 강화로 제도간 보완성 강화	• 양 제도간 근로자 적용요건 단계적 일원화 • 기타 기여소득상한, 지급연령, 급여 형태 등에서의 연계성 강화
기타 국가역할 강화	• 퇴직연금 재정안정성 강화 • 퇴직연금의 수익률 제고 • 공적연금과 긴밀 연계하면서 퇴직연금의 보편화 • 정책 부처간 통일된 이해와 협력	• DB형 중심에서 DC형 전환 • 분산관리형에서 기금형으로 전환 • 특히 적용범위 확대 시 중소기업 지원책 마련 • 부처간 이해관계 조정 위한 강력한 컨트롤타워 필요

자료: 저자 직접 작성

VI. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 국제적인 연금체계의 유형화를 시도하고 우리나라의 연금체계를 진단·평가함으로써 그 시사점으로서 개혁과제를 도출하는데 주안점을 두었다. 국제적인 연금체계를 유형화해 본 결과, 우리나라의 연금체계는 세계 각국이 가장 많이 채택하고 있는 ‘공적연금우위형’에 속하고 있어 복지국가의 방향성 차원에서는 큰 무리가 없는 것으로 판단했다. 이 유형에서 대부분의 국가는 인구고령화 및 저성장 시대에도 불구하고 나름 재정적 지속가능성을 확보하면서 적절한 노후보장 제공을 균형있게 추구하고 있는 것으로 확인되었다.

그러나 우리나라는 지금까지 지나치게 재정안정화에 전도된 개혁만을 추구해 오면서 적절한 노후보장이라는 목표는 도외시되어 온 지 오래다. 높은 노인빈곤율 문제가 개선의 진전을 보이지 않는 이유이다. 이제 모수적 개혁을 넘어 구조적 개혁 문제를 본격적으로 논의해야 할 단계이다. 모수적 개혁으로는 더 이상 높은 노인빈곤 문제, 국민연금과 기초연금의 이중재분배 문제, 국민연금의 분배왜곡 문제 등 산적해 있는 우리 연금체계의 구조적 문제점을 해소하는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 즉, 모수적 개혁만으로는 ‘재정안정성’과 ‘적절한 노후보장’ 목표 간 조화와 균형을 달성하기 어렵다는 것이다.

국제적 연금체계를 유형화하고 각 유형별 인구고령화에 대처하기 위한 개혁동향 등을 분석한 결과, 세계 어느 나라도 우리나라만큼 노인빈곤 문제 등 구조적 문제를 방치하면서 재정안정화만 추구하는 경우는 없었다는 점이다. 우리가 이제 연금의 기본 목표를 균형있게 달성하려면 구조개혁을 우선해야 한다는 점을 시사하고 있다. 특히 세계 각국의 연금체계를 분석하면서 역할과 기능이 이중적으로 수행하는 기초연금과 국민연금의 조합은 세계 어느 나라에서 발견할 수 없었다. 거의 모든 나라에서 분배와 보장

(저축) 기능은 제도별로 명확히 구분되어 있다는 것이다.

반면, 우리나라의 경우 국민연금이 분배와 보장기능을 동시에 수행하도록 하고 다시 기초연금에 분배기능을 맡고 있는데, 이러한 분배의 이중성과 중복성은 이론적으로는 소득불평등 완화에 기여한다고 볼 수 있지만 소득 파악이 어려운 우리나라 현실에서는 오히려 부작용(분배 악화 및 양극화, 나아가 재원낭비 등)을 초래한다는 점에서 시급한 개선이 요구된다. 현행 기초연금을 선별적인 최저소득보장제도로 전환하거나 기초연금을 완전 보편화하고 여기에 국민연금의 균등부분을 통합일원화 하는 등 분배기능의 중복성을 개선하는 구조개혁이 시급히 필요하다는 것이다. 어떤 방향으로 구조개혁을 할 것인지는 사회적 공감대에 의해 결정할 사항이지만, 신중하게 개혁방향을 공론화하여 검토하는 것이 선행되어야 할 것이다.

게다가 우리나라는 공·사 연금의 역할분담은 같은 연금체계의 유형에 속하는 국가들과 비교하여 크게 손색이 없는 구조로 설계되어 있다. 공적 연금이 과다하여 기업연금 등 사적연금을 구축할 정도는 더욱 아니다 다만, 다른 유사 국가들과 비교할 때 기업퇴직연금이 공적연금의 보완기능을 하는 수행할 수 있을 만큼 충분히 내실화되어 있지 못하다는 점이다. 이런 관점에서 조기에 내실화하기 위해서는 기업연금의 패러다임을 전환하여 퇴직연금을 의무화하는 한편, 적용범위, 소득상한 나아가 지급연령 및 급여형태 등의 차원에서 국민연금과 퇴직연금 간 연계성과 정합성을 제고시킬 필요성이 있음을 확인하였다.

이러한 제들의 구조개혁은 현재 구조적으로 불안정한 우리나라의 연금 체계를 안정화시키고 정상화시키는 데 반드시 필요한 단계라고 판단된다. 사실 우리나라의 연금체계는 명확한 비전과 이상을 가지고 정합성 있게 설계된 것이 아니다. 그때그때 필요한 제도를 모자이크식으로 도입하고 발전시킨 결과물이다. 그 결과 기능적 중복 등으로 낭비요인과 과부족(양극화와 높은 노인빈곤율) 현상도 이미 오래 전부터 생기고 있다. 이제 이러한 모자이크를 벗겨내고 새로이 우리 현실에 맞게 기능을 재조정함

으로써 직면한 다양한 문제들을 해결할 수 있는 길을 적극 모색해 나가야 할 때이다.

본 연구는 세계 각국의 연금체계를 일정 기준과 원칙하에 연구의 목적에 맞게 국가들을 유형화한 점에서 학술적 의의가 크다. 또 이러한 유형화와 유형별 인구고령화에의 대응방식 등을 검토하면서 우리나라 연금체계의 문제점을 더욱 명확히 하고 우선해야 할 정책과제를 제시한 점에서 정책적 의의도 크다. 나아가 본 연구는 공적연금과 퇴직연금 각 부문별 재구조화의 필요성을 논의하였지만, 이를 구체화하지는 못한 점은 한계이다. 기초연금과 국민연금 간 재구조화의 경우 세부 실행방안을 구체화하는 것은 물론 특히 각 담론별 시뮬레이션 분석 등을 통해 재정 및 빈곤율 등에 미치는 영향을 객관적으로 비교 가능토록 계량화하는 후속연구가 필요하다. 퇴직연금의 재구조화 과제와 관련해서도 실행계획 및 그에 따른 영향분석 등의 후속 연구가 필요하다.

참고문헌

- 김교성, 공사연금의 역할분담 유형분류와 한국의 선택, 2020, 한국연금학회지 제9권 1호.
- 고용노동부, 2023년 퇴직연금 통계결과, 보도자료 2024.12.16.
- 관계부처 합동(기재부), 사적연금 활성화 대책, 2014.8.27., 대한민국 정책브리핑.
- 국민연금공단, 2025년 7월 기준 국민연금 주요통계, 2025, 국민연금공단 홈페이지.
- 국민연금연구원, 공적연금의 이해 2, 2014, 국민연금연구원.
- 국민연금재정계산위원회, 2018 국민연금 재정계산보고서, 2019, 국민연금 재정계산위원회.
- 국민연금재정계산위원회, 2023 국민연금 재정계산보고서, 2024, 국민연금 재정계산위원회.
- 보건복지부, 제5차 국민연금종합운영계획(안), 2024, 보건복지부.
- 연금개혁특별위원회, 연금개혁특별위원회 활동결과보고서, 2024. 대한민국국회.
- 방하남 외, 공·사연금 제도의 균형적 발전방안 연구, 2002, 한국노동연구원·KDI.
- 문형표 외, 인구고령화와 노후소득보장, 2005, KDI series No.05-10-02.
- 이명희 외, 공사연금 역할분담관계에 관한 국제비교 연구, 2019, 국민연금 연구원.
- 이용하, 기초연금의 핵심이슈와 개혁방향, 2023, 연금연구 13권 2호, 한국 연금학회.
- 이용하 외, 기초연금-국민연금의 관계 및 향후 발전방향에 대한 연구, 2022, 한국보건사회연구원).
- 최옥금·홍정민, 2022, 기초연금과 국민연금제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향 연구, 국민연금연구원.
- 통계청(2024), 2024년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사결과, 정책

122 공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화: 기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로

브리핑 2024.10.22.

OECD, Pensions at a Glance 2007, 2008, Paris.

OECD, Pensions at a Glance 2023, 2024, Paris.

OECD, Public and Private Pensions: OECD Classificationss and International Patterns, 2013, OECD Publishing, Paris.

World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, 1994, Washington, D.C.

저자 약력

• 이 용 하

고려대 농업경제학과 졸업

독일 Freiburg대 경제학 석·박사

전 국민연금연구원 선임연구위원·원장

전 전주대 경영학과 초빙교수

국민연금연구원 홈페이지에 방문하시면 더 많은 보고서와
다양한 연구자료를 보실 수 있습니다.

<https://institute.nps.or.kr> (국민연금연구원 홈페이지)



용역보고서 2025-02

**공적연금과 사적연금 간 역할 분담 관계의 유형화:
기초, 국민, 퇴직연금의 구조개혁 이슈를 중심으로**

2025년 12월 인쇄

2025년 12월 발행

발행인 : 김 성 주

편집인 : 한 정 립

발행처 : 국민연금공단 국민연금연구원

전북 전주시 덕진구 기지로 170(만성동)

TEL : 063-713-6776 / FAX : 063-900-3250

ISBN 978-89-6338-774-1 (93330)



NPS 국민연금공단 국민연금연구원



홈페이지 바로가기

ISBN 978-89-6338-774-1 (93330)