

◆ 주요국 공적연금개혁 과정에서 사적연금 대응 전략과 시사점

강성호 연구위원, 이상우 수석연구원

1. 검토 배경 및 분석내용

■ 현 정부에서 추진 중에 있는 기초연금제도 도입은 노후소득보장에 대한 공적연금의 역할 강화와 사적연금 시장의 환경 변화를 의미함.

- 기초연금 도입 논의는 이미 국민연금제도 도입 시점인 1988년부터 지속적으로 있어 왔으나, 2012년 대선과정을 거치면서 구체화되었음.
- 기초연금 도입은 현행 기초노령연금을 확대 개편하는 형태이나 노인세대에 대한 임의적·한시적 복지(부조)가 아니라 기본적·항구적 노후소득보장 강화를 의미함.

■ 기초연금 도입으로 연금사각지대 완화 및 노후소득보장 강화가 기대되나 재정불안정, 후세대부담, 사적연금 시장 위축이라는 기회비용을 발생시킬 우려가 있음.

- 대선 공약, 인수위, 국민행복연금위원회의 논의과정을 통해 기초연금 수급자 범위를 둘러싼 장기간의 논쟁은 재정불안정과 후세대부담 문제 때문이었음.
- 기초연금 제공은 노후필요자금에 대한 공적기능 강화를 의미하므로 사적연금 가입유인 저해, 사적저축 감소 등 금융시장 교란의 우려가 존재함.

■ 최근 주요국의 연금개혁 동향을 살펴보면, 급속한 고령화로 재정이 불안정해짐에 따라 연금제도의 지속가능성 제고를 위해 공·사간 협조적 역할 배분을 모색하고 있음.

- 영국은 공적연금 정액화에 따른 감소된 연금급여수준을 NEST 등 사적연금 강화를 통해 극복하고 있고,
- 독일은 리스터 연금, 스웨덴은 프리미엄 연금 등을 통해 공적연금을 대체하는 사적연금의 역할이 강화되고 있음.

■ 이에 본 연구에서는 우리나라 연금시장 환경 변화(공적연금제도 개혁)에 대한 사적연금의 대응 방향을 모색하기 위해 다음과 같이 살펴보고자 함.

- 현행 공적연금의 개혁과 핵심적 변화로 등장하고 있는 기초연금제도의 의의에 대해 살펴본 후 최근 정부·위원회의 기초연금안을 평가함.
- 공·사적연금의 상호보완적 현상이 선진국의 연금 개혁과정에서 나타나고 있는지 살펴본 후 시사점을 도출하고자 함.
- 나아가 기초연금제도 도입 및 급속한 고령화의 위기가 사적연금시장 재편의 기회가 될 수 있음을 정책안으로 제시하고자 함.

2. 우리나라 국민연금 개혁과정과 기초연금 도입 의의

가. 우리나라 국민연금 도입, 문제, 개혁과정

■ 1980년대 중반 이후 고령화의 진전과 경제력 향상은 국민연금 도입 여건을 성숙시켰고 도입된 지 11년 만에 전국민연금화를 시행함.

- 1980년대 중반 이후 고령화(노인인구 증가, 출산율 감소 등)로 국민연금의 필요성이 부각되고, 경제력 향상 등 국민 부담능력¹⁾ 제고로 국민연금 실시를 위한 여건이 성숙됨.
- 국민복지연금제도를 수정 보완하여 1988년부터 국민연금제도를 시행하였으며, 1999년 전국민연금시대를 개막함.
 - 1974년부터 실시 예정이었던 국민복지연금제도는 석유파동 등 경제 여건 악화로 시행 보류되었으나, 1988년 국민연금법으로 시행하게 됨.
 - 1988년 10인 이상 사업장 근로자(사용자 포함)를 대상으로 실시되어, 1992년 5인 이상 사업장, 1995년 농어촌지역, 1999년 4월 도시지역까지 실시됨에 따라 제도도입 10년 만에 전국민연금시대를 맞이하게 됨.
 - 짧은 시간에 전국민을 대상으로 하는 국민연금 적용으로 외연적 발전은 가져왔으나 수급불균형, 재정불안정 등 내실화의 문제를 안게 됨.

■ 사회경제적 환경변화, 수급구조 불균형, 장기재정 불안정성 등으로 국민연금제도 개혁의 필요성이 대두되었음.

1) 동 기간 국제수지 흑자, 물가안정, 경기호황 등으로 1인당 GNP 2천 달러가 초과됨.

- 인구고령화, 경제성장률 저하, 가족구조 변화 등의 사회경제적 환경변화로 인해 기존
의 국민연금제도로는 유지하기 어려운 문제점이 발생하게 됨.
 - 우리나라는 2000년 고령화사회(7%) → 2017년 고령사회(14.3%) → 2026년 초고령사
회(20.8%)로 이행기간이 최단기이고, 2050년 노인인구 비율은 37.4%로 전망²⁾됨.
 - 고령화의 급속한 진전은 생산가능인구의 감소를 초래하고 이들에 대해 조세·사회
보장비 부담 증가를 초래하게 될 것임.
 - 잠재성장률은 2010년대 4.22%에서 2020년대 2.90%, 2030년대 1.56%, 2040년대
0.93%로 감소될 것으로 전망됨.³⁾
 - 핵가족화 심화, 이혼율 증가, 부양의식 약화 등으로 자녀부양에 의한 전통적 노후보
장은 약화되고 있음.
- 국민연금제도는 근본적으로 저부담·고급여 체계로 설계되어 수급구조 불균형의 문
제가 내재되어 있음.
 - 모든 소득계층·세대에 대해 수익비(부담 대비 급부)가 1이 넘는 저부담·고급여 체계
로 수급부담 구조의 불균형을 내재함(평균소득자의 국민연금 수익비는 약 2수준).
- 국민연금제도의 특성 중 하나인 세대간 재분배는 후세대 부담을 전제로 한 것이기는
하나, 국민연금의 장기 재정 불안정을 초래하는 요인이 되고 있음.
 - 현행 제도 유지 시 2044년 수지적자, 2060년 기금소진이 전망됨.⁴⁾
 - 적립기금 없이 매년 보험료 수입만을 재원으로 운영(완전부과방식)할 경우 필요 보
험료율 수준은 2060년경에는 21.4% 수준으로 예측됨.
- 국민연금 시행당시 가입할 수 없었던 현 노령계층의 빈곤문제와 지역가입자의 낮은
제도 수용성(납부예외자 및 장기체납자 문제)으로 인해 고령 빈곤문제가 존재함.
 - 국민연금제도 도입이 미래의 노인을 대상으로 하고 있어 현세대 노인에 대한 소득
보장이 미흡하다는 점을 고려하여⁵⁾ 2008년 기초노령연금제도가 도입되었지만, 여

2) 고령화사회: 전체인구 중 65세 이상 노인인구 비율 7% 이상, 고령사회: 14% 이상, 초고령사회: 20% 이상.

3) 국회예산정책처(2012. 6), 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』.

4) 국민연금재정추계위원회·보건복지부(2013. 3), 제3차 장기재정전망 결과 설명자료.

5) 현재 공적연금의 미성숙 등으로 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율을 보이고 있음. 즉, 한국 45.1%, 일본 22.0%, 프랑스 8.8%, 영국 10.3%, 미국 23.6%(OECD평균 13.3%)로 조사되고 있음(OECD

전히 한계로 지적되고 있음.

- 또한 제도 적용대상자 중 납부예외자 및 장기체납자 문제로 인해 연금사각지대 발생이 장기적으로 발생할 우려가 있음.

■ 1999년, 2007년 두 차례의 재정안정화 중심의 국민연금제도 개혁이 있었음에도 불구하고 여전히 공적연금 재정안정화문제와 노후소득보장 수준 및 연금사각지대 문제 등 미해결 과제가 존재함.

○ 세계화의 영향⁶⁾(재정안정화 중심의 제도 개혁)과 인구고령화에 대비한 장기 재정건전성 확보 필요성이 대두되어 제1차 연금재정안정화 개혁을 추진함.

- 학계·연구기관·사회단체·언론계 등으로 구성된 ‘국민연금제도개선기획단’을 운영하였지만 합의에 이르지 못하였고, 기획단 최종안에 대해서도 여론과 정부(복지부)의 이견, 시민단체나 노조 반발 등으로 개혁과정이 순조롭지 못함.
- 급여수준 하향조정(소득대체율 70%에서 60%로 삭감), 수급개시연령 상향조정(2013~2033년까지 5년마다 1세씩 올려 65세로 조정), 재정계산제도를 도입(2003년부터 5년마다 시행)하였으며, 이러한 개혁과정을 통해 재정불안정을 일정수준 완화하는 재정효과를 달성함(수지적자 2020년대 → 2036년대, 기금소진시점 2030년대 → 2047년).

○ 1999년 개정에도 불구하고 재정문제는 지속되었고 제1차 재정계산제도 실시(2003년) 후 마련한 제도개선안 또한 재정안정화 중심의 개혁안이라는 지적과 함께 연금급여수준 보장 및 연금사각지대 개선이 요구됨.

- 노후소득보장 사각지대 해소를 위해 기초노령연금(65세 이상 70%에게 급여수준을 5%에서 장기적으로 10%(2028년)로 인상)을 도입함(2007년 4월).
- 기초노령연금의 도입으로 국민연금은 재정안정화로의 개혁에 초점을 둔 제2차 개혁⁷⁾을 단행하게 됨(보험료 인상 유보, 급여수준만 40%로 축소, 2007년 7월).

○ 두 차례의 재정안정화 조치와 기초노령연금제도의 도입에도 재정문제와 노후보장 급

2008).

6) 1970년 초부터 경제 불황, 인구 고령화로 재정안정화 문제가 대두되었으며, 1990년대 초 이후 현재까지 세계 각국은 연금재정안정 중심의 연금개혁을 단행함.

7) 국민연금 재정효과는 당기 수지적자년도가 2044년, 기금소진년도가 2060년으로 추정됨.

여수준 및 연금사각지대 문제는 해소되지 못함.

- 2012년 말 대선 과정에서는 정치적 문제로 재정안정보다는 사각지대 문제에 초점을 두면서 기초노령연금제도를 기초연금화하는 것이 이슈화되었으나, 인수위 및 국민 행복연금위원회에서의 논의과정에서도 뚜렷한 해결책을 모색하지 못함.
- 재정안정화 문제 해소를 위해 제3차 재정계산 과정에서 보험료 인상 등이 거론된 바 있으나, 정책적으로 수용될 지는 미지수임.

나. 2013년 인수위 기초연금(안) 내용 및 의의(평가)

■ 원칙적으로 대한민국 국민으로 65세 이상 노인이면 누구에게나 지급하나, 충분한 연금을 확보한 특수직역연금 수급자와 그 배우자는 지급대상에서 제외됨(65세 이상 인구의 5.8%).

■ 소득하위 70% 노인에 대한 기초연금액은 20만 원으로 하며, 소득상위 30%에 대해서는 국민연금수급여부에 따라 각각 10만 원, 4만 원으로 하되, 기본적으로 A값⁸⁾ 상승률에 기초하여 인상하도록 설계됨.

〈표 1〉 인수위 기초연금 기본액(단신기준)²⁾

구분	하위 70%		상위 30%	
	수급자	비수급자	수급자	비수급자
A값 대비 ¹⁾	10%		5%	2%
금액 기준	20만 원		10만 원	4만 원
해당인구('11)	100만 명	300만 명	100만 명	100만 명

주: 1) 2014년 적용 A값 = 200만 원 가정.

2) 부부의 경우 위 기본액의 80% 지급.

자료: 이용하·김원섭(2013)

■ 국민연금에 이미 기초연금 성격의 급여(균등부분)를 포함하고 있어 지나친 재분배, 과중한 국고 및 미래세대 부담 우려가 있는 점을 고려하여 감액조정 장치를 두고 있음.

8) A값이란 국민연금 급여산식에서 적용되는 전가입자의 3년간 평균소득월액을 의미함.

○ 기초연금 도입으로 손해보는 집단이 없도록 중복조정수준을 설정하되, 그 수준은 0원(2040년 가입)~최대 6만 원(2010년 가입)으로 함.

■ 기초연급에 소요되는 재원은 전액 국고 조달을 원칙으로 하나, 현행 기초노령연금제하의 지자체 부담분은 2017년까지 현 수준에서 동결·유지하되 2018년부터 폐지되는 것으로 설정하고 있음.

■ 기초연금 도입은 노후소득 확대보장이라는 점에서 긍정적인 것으로 평가할 수 있으나, 국가재정 문제, 국민연금과의 관계 및 사적연금에 대한 구축효과 등 부정적인 측면이 상존함.

○ 기초연금제도 도입에 따라 공적연금(국민+기초연금) 소득보장수준은 평균가입자 기준으로 총 17~50%가 될 것이며, 노인빈곤율은 45.1%에서 34.7%(약 10%p 감소)로 낮아질 것으로 전망됨(국민연금연구원 2013; 이용하·김원섭 2013).

○ 재정지출 규모는 2020년 10조 원, 2030년 23조 원, 2050년에 58조 원(2010년 불변가 기준)로 재정적 부담이 커질 것으로 추정됨(윤석명 외 2013).

○ 보편적 소득보장체계인 기초연금의 도입은 기여를 전제로 한 국민연금과의 형평성 문제를 초래할 수 있고, 공적연금 간 유기적 연계 문제에 대한 해결이 요망됨.

○ 기초연금 도입은 사적금융을 구축할 수 있다는 점에서 이에 대한 대응이 필요함.

- 공적연금 강화에 따른 노후소득보장 기능 증대는 단기적으로 사적연금 가입 등 사적저축 유인을 감소시킬 수 있어 사적금융시장을 위축시킬 우려가 있음.

- 그러나 현실적인 급여수준이 낮아 고령화 위험을 해소하기에는 역부족이므로 사적연금의 구축을 통해 증가하는 고령화 위험을 피해갈 수 있도록 공사적 연금간 유기적 연계 및 역할 분담 방안을 모색할 필요 있음.

○ 기초연금 도입 등과 같은 공적연금제도 변화를 경험한 선진국의 사례분석을 통해 우리나라 사적연금의 대응전략을 모색할 필요 있음.

- 이에 기초연금 도입국가인 영국과 일본, 비레연금 도입국가인 미국과 독일의 연금 개혁사례에서 사적연금의 대응전략을 살펴보고자 함.

3. 주요국의 공적연금 변화과정에서 사적연금의 대응전략

가. 영국

■ 재정부담 증가 및 공적연금제도의 복잡성 등으로 사적연금역할 강화의 필요성이 지속적으로 제기됨.

- 인구 고령화 및 경제구조의 변화(불완전 고용, 저성장 등)로 인해 국가재정 부담수준이 지속적으로 증가함.

- 65세 이상 인구 비율은 1984년 15%, 2009년 16%, 2034년 23%로 증가할 것으로 추정되나, 16세 이하 비율은 동 기간 21%, 19%, 18%로 감소할 것으로 예측됨(영국 통계청).

- 지속적인 저성장 추세와 3차 산업 중심의 산업구조 재편으로 고용 불안정이 증가되었으며, 이로 인해 기존의 연금체계로는 한계에 직면하게 됨.

- 공적연금제도의 복잡성⁹⁾으로 노후생활설계에 대한 불확실성 증대 등은 사적연금의 역할 강화에 대한 필요성을 불러오는 계기가 됨.

■ 1980년대 이후 공적연금의 재정안정성 확보 전략은 공적 소득보장 기능을 축소하는 방향이었으며, 이러한 결과는 사적연금의 강화, 자발적 대체방식(crowding out) 등 소득보장의 시장기능을 강화하는 형태로 나타남.

- 2000년대를 전후하여 저성장, 급격한 고령화에 따른 노후 빈곤 문제에 대처하기 위해 2007년 연금개혁 시 공적 소득보장기능 강화 및 수급연령을 상향조정하게 됨(재정안정화와 소득보장 균형 모색).

- 기초연금 급여수준을 적정화하고(2012년부터 물가연동에서 소득연동으로 급여 조정), 국가이층연금(S2P)의 급여를 소득비례에서 2030년까지 정액으로 전환함.

- 초고령화에 대비하여 수급연령 상향조정함(2024~2044년에 걸쳐 65세에서 68세로 조정).

- 이러한 연금 개혁과정을 거쳐 적용되고 있는 현행 영국의 다층노후소득보장체계는 3

9) 영국 공적연금 보험료는 통합보험료 방식으로 사회보험료 전체에 대해 징수되고 각 사회보험제도별로 재원이 분배되는 구조여서 매우 복잡한 형태를 띠고 있음.

층 구조로 설명할 수 있음.

- 영국 공·사연금 체계를 보면, 조세로 운영되는 0층의 연금크레딧 제도가 있으며, 그 위로 기여를 전제로 하는 1층 공적연금인 기초연금(BSP: Basic State Pension)과 2, 3층을 구성하는 사적연금인 퇴직연금과 개인연금이 존재함.
- 이러한 특성은 연금제도를 구성하고 있는 대부분의 국가에서 유사한 형태라고 할 수 있으나, 제도 운영방식, 적용 및 수급 대상자 등에 따라 다소 다른 특성을 보이게 됨.

〈그림 1〉 영국의 공·사연금 체계

대상		근로자	자영자	기타
사적 연금	3층	개인연금		
	2층	(스톡홀더)퇴직연금 /NEST SERP (1978-2002) S2P (since 2002)	(스톡홀더)개인연금	
공적 연금	1층	기초연금(BSP: Basic State Pension)		
공공 부조	0층	연금크레딧 (보장크레딧 + 저축크레딧)		

※ 통합 사회보험료 부과

■ 사적연금 적용에는 준강제성을 두고 공사연금간 역할 관계는 명확히 하는 전략을 취하고 있는 것으로 판단됨.

- 사적연금 활성화를 통한 전체 노후소득보장 기능 강화를 위해 자동 가입 ‘개인계좌’ 기업연금제도(NEST)를 도입·시행하고 있음(2008년 도입, 2012년 시행).
 - 적격 기업연금을 가입하지 못한 22세부터 적용하도록 함(2012년 10월부터 250명 이상 사업장, 2017년 4월까지 모든 사업장 적용하며, 자영자 및 대상연령 이외의 근로자도 희망 시 누구나 가입 가능함).
 - 탈퇴는 가입 이후 선택 가능하며, 사용자 최소 3% 기여, 근로자 4% 부담, 정부는 조세경감 형태로 약 1%를 제공함(따라서, 최소기여율은 약 8%p이며, 급여수준은 중위 소득자의 경우 약 15% 소득대체율이 보장되는 것으로 추정됨).
 - 근로자의 기금 인출과 유입은 금지되어 있음.

- 공적연금(BSP 및 S2P)은 소득재분배에 기초한 빈곤완화(장기적으로 모두 정액급여화, 저소득층 중심)에 초점을 두고 사적연금(NEST)은 소득비례에 의한 소득유지기능(중산층 이상 위주)을 담당함.

나. 미국

■ 1970년대 말부터 연금재정이 악화되면서 공적연금 개혁에 대한 논의가 시작된 이후 합의에 이르지 못하고 현재까지 논의가 진행 중인 상태임.

- 공적연금 개혁의 가장 큰 원인은 연금재정의 악화이며, 사회보장기금의 수지적자가 1970년대 말에 30억 달러, 1982년 113억 달러 상회하는 등 지속적으로 악화됨.
 - 이러한 배경하에 1983년 사회보장법이 개정되었으나 여전히 연기금 수지가 개선되지 못하였고, 베이비붐(Baby boom) 세대의 대규모 퇴직으로 공적연금 지출 확대로 수지가 악화됨.
- 이후 연기금 재정건전성 개선을 위해 다양한 논의가 있었으나, 정치적 합의에는 이르지 못함.
 - 미국 연금개혁은 현행 제도를 유지한 채 부분적인 수정안을 제시하는 보수파와 현행 제도를 폐지하여 민영화로 전환을 요구하는 개혁파간 이견이 좁혀지지 않고 있음.

■ 공적연금 개혁의 특징은 1937년 사회보장연금 시행 이후 수차례에 걸쳐 개혁이 진행되었으나 부분적 제도개선을 중심으로 이루어짐.

- 사회보장연금은 1937년 시행된 이후 더 많은 국민에게 기초적인 노후소득을 보장하기 위하여 지속적으로 적용범위를 확대하였음.
- 공적연금의 재정 불안이 심화되자 1983년에 처음으로 재정안정화 개혁을 추진함.
 - 1983년에 사회보장세를 5.4%에서 5.7%로 상향조정, 지급개시연령은 2003년부터 2027년까지 점진적 상향조정(65세→67세), 급여액을 물가지수와 임금인상 지수 중 낮은 지수에 연동, 연방공무원의 국민연금에의 통합일원화 등임.
- 그럼에도 불구하고 연기금 재정이 개선되지 않자 미국의 복지정책을 근본적으로 변경하는 개인책임 및 취업기회조정법(The Personal Responsibility and Work Opportunity

Reconciliation Act)을 1996년에 제정함.

- 미국은 ‘복지에서 취업으로(Welfare to Work)’를 정책목표의 취지를 그대로 법률에 반영하고자 하였음.
- 아울러 2010년부터 베이비부머의 대규모 은퇴에 대비하여 공적연금의 지속가능성을 강조한 다양한 연금개혁안이 1990년대부터 제시되었으나 결과적으로 채택되지는 못함.
- 클린턴 정부시절에 신설된 사회보장자문위원회는 사회보장연금의 부분적 수정안을 위한 급여유지안(Maintain Benefits Plan)과 민영화를 위한 개인구좌안(Individual Accounts Plan), 개인보장구좌안(Personal Security Accounts)을 1996년에 제시하였으나 합의에 이르지 못함.
- 부시 행정부는 클린턴 정부의 개혁논의를 연장하여 개인계정의 신설을 핵심적 요소로 하는 세 가지 개혁안을 제시하였으나 합의에 이르지 못함.
- 오바마 대통령이 2009년 국회 연설에서 재정건전성을 개선하기 위해 사회보장연금 지출 증가에 대비할 필요성을 강조하였으나 구체적인 연금개혁안을 제시하지 못함.

■ 공적연금의 개혁과 함께 퇴직연금 및 개인연금 관련 근거 규정을 마련하는 등 사적연금 시장 발전을 동시에 추진함.

- 세법을 개정하여 퇴직연금에 대한 세제혜택을 제공하는 적격연금플랜(qualified pension plan)을 1942년에 처음으로 도입하였으며, 개인 사업가와 그 종업원을 적용 대상으로 하는 오늘날의 세계적격 개인연금인 Keogh Plan을 1962년에 도입함.
- 퇴직연금제도의 법적 근거 마련을 위해 근로자퇴직소득보장법(Employee Retirement Income Security Act of 1974 : ERISA)을 제정하여 연금 수급권을 강화하고, 개인형 퇴직 계좌제도인 IRA(Individual Retirement Accounts)를 도입함.
- 아울러 가입자의 자산운용 실적에 따라 급여수준이 변동하는 확정기여형제도를 도입하기 위하여 내국세법 개정을 통해 1973년 401(k)를 도입함.
- 2006년에는 근로자의 퇴직연금 수급권 강화를 위하여 퇴직연금 개혁법인 연금보호법(Pension Protection Act)을 제정함.
- 퇴직연금 자동가입제 도입, 퇴직연금 적립기준 강화, 사적연금 활성화를 위해 일부 한시적 연금세제 혜택 연장, 확정기여형제도에 대한 연금지급보장 보험요율을 인상함.

■ 이러한 연금 개혁과정을 거쳐 적용되고 있는 현행 미국의 다층노후소득보장체계는 일반적으로 사회보장연금(Social Security)으로 부르는 노령·유족·장애연금(OASDI: Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)을 1층으로 하여 3층 구조로 설명할 수 있음.

- 미국의 연금제도는 공·사연금의 총 소득대체율이 78.2%¹⁰⁾ 수준으로 OECD국가 중에서 상대적으로 높고, 경제활동인구의 약 94%가 가입하는 등 보편적 노후소득보장 제도로 정착됨.
- 미국의 공·사연금 체계를 보면, 조세로 운영되는 0층의 보충소득제도(SSI)가 있으며, 그 위로 기여를 전제로 하여 전국민을 대상으로 하는 1층 공적연금인 사회보장연금(OASDI)와 2, 3층을 구성하는 사적연금인 퇴직연금과 개인연금이 존재함.

〈그림 2〉 미국의 공·사연금 체계

		대상	근로자	자영자	기타
사적 연금	3층	개인연금			
	2층	퇴직연금		개인퇴직계정 (IRA)	
공적 연금	1층	사회보장연금(OASDI)			
공공 부조	0층	보충소득제도(SSI)			

■ 시장경제를 우선시하는 국가철학을 고려할 때 공적연금의 재정문제를 사적연금과 사적시장의 기능 활성화를 통해 극복하고 있는 것으로 평가됨.

- 미국의 연금제도는 사적연금시장이 가장 큰 규모로 성장하는 등 전통적으로 사적연금이 가장 발달된 국가의 제도이며, 주요국의 사적 연금모델 개발 시 참고가 되고 있음.
- 가계자산에서 은퇴자산 비중은 35.9% 수준, 사적연금은 17.4조 달러규모로 세계에서 53.2%의 자산 보유비중(1위), 사적연금의 소득대체율 38.8%(평균소득자)¹¹⁾ 수준임.
 - 미국은 이미 1890년대에 민간에서 퇴직연금 제도가 도입된 이후 다양한 종류의 퇴직연금이 개발 및 발전되어 기업 및 근로자의 개별적 특성에 따른 선택의 폭이 다양함.

10) OECD(2011), "Pensions at a Glance 2011", p. 121.

11) OECD(2011), "Pensions at a Glance 2011", p. 121.

다. 일본

■ 저출산·고령화의 급진전으로 수급세대는 증가하는 반면 부담세대는 감소하여 현행 공적연금제도의 지속성이 의문시되고 있음.

- 국민연금 수급률 증가(1971년: 3.1% → 1995년: 61.7% → 2006년: 82.2% → 2009년 89.3% → 2011년 90.2%)로 2011년 65세 이상 인구 중 96.9%가 국민연금을 수급하고 있음.
- 반면 저연령층을 중심으로 보험료 미납문제가 심각하여 2012년 국민연금 보험료 납부율이 59.0%로 목표치 60%를 4년 연속 하회하고 있음.
- 고령자와 보험료 납입세대간 소득재분배 불균형으로 계층간 갈등이 심화되고 있음.
 - 국민연금에서 1940년생의 경우 기여금 대비 4.5배(2010년 기준)의 연금액을 수령하는 반면, 1990년생은 1.5배의 연금을 수령함.
 - 국민연금 및 후생연금의 수급연령을 점진적으로 하향조정하고 있는 추세임.
 - 2004년 연금개혁 시 소득대체율을 종전의 약 60%에서 2023년까지 50%로 하향조정 중임.
- 공적연금 등 사회보장제도에 대한 지출 확대로 정부재정 상태가 심각한 상태임.
 - 국채 발행을 통해 공적연금 재원을 조달하는 형태가 매년 반복되고 있으며, 공적연금 등 사회보장에 대한 정부지출 부담 확대로 인하여 국가 채무비율이 2012년 220%를 상회하는 심각한 수준임.
 - 일본은 법률에 근거하여 공적연금 등 사회보험 급여지출을 지원하고 있으며, 2012년 정부의 지출예산 중에서 편성한 사회복지 지출예산(일반사업예산 중 약 50%) 중에서 공적연금이 약 50%를 차지함.
- 일본이 고도 경제성장에서 거품경제 붕괴 이후 저성장 경제체제로 전환한 이후 인구구조 및 경제·사회변화에 대비한 공·사연금제도 개혁이 필요함.
 - 저성장 경제체제로 전환된 이후 고령인구 증가와 생산가능인구 감소는 잠재 경제성장률을 둔화시켜 세수부족과 보험료 수입 감소현상에 직면하고 있음.

■ 일본의 연금제도 개혁의 특징은 미국과 유사하게 근본적 연금제도 개혁(structural reform) 없이 기존의 제도를 유지하면서 보험료와 급여 등의 주요 변수를 조정하는 모수적 개혁(parametric reform)을 추진함.

- 1994년, 인구 고령화의 부담을 개선하기 위해 기초연금 수급연령을 종전의 60세에서 65세로 2001년부터 3년마다 1세씩 연장하도록 장기계획 수립, 연금보험료를 2025년까지 30%에 약간 미치지 못하는 수준까지 단계적으로 인상, 연금급여를 총임금이 아닌 순임금에 연계 등 공적연금제도 개혁을 추진함.
- 2000년 공적연금제도 개혁의 주요내용은 연금의 급여율을 5%로 인하, 후생연금보험의 노령연금 지급개시 연령을 단계적 상향조정(2013년 60세 → 2025년 65세) 결정, 재직노령연금제도 도입(2002년 시행), 소득이 있는 20세 이상 학생의 국민연금 보험료 납입면제 폐지, 공적연금 역할 축소를 보완하기 위한 퇴직연금제도 개혁 실시 등임.
 - 아울러 연금 급여에 매크로경제슬라이드를 도입, 매 5년마다 재정검정 실시와 보험료수준 고정방식을 도입, 소득대체율을 점진적으로 하향조정, 기초연금에 대한 국고부담 비율을 상향조정, 후생연금보험에 분할연금제도를 도입함.
- 2007년에는 70세 이상의 일정 이상 소득자 후생연금보험 지급정지 시행, 노령후생연금 연기 지급제도를 시행하였으며, 2012년에는 공무원연금 등 공제연금제도와 후생연금보험을 2015년까지 통합 추진하는 관련법이 통과됨.

■ 이러한 모수적 개혁에 따라 현행 일본의 노후소득보장체계는 다음과 같은 다층 구조로 설명할 수 있음.

- 일본의 공·사연금 체계를 보면, 기여를 전제로 전국민을 대상으로 하는 1층의 국민연금(기초연금)과 근로자를 중심으로 하는 2, 3층의 후생연금 및 퇴직연금이 있으며, 임의가입 개인연금이 4층을 이루는 형태를 취하고 있음.

〈그림 3〉 일본의 공·사연금 체계

		대상	근로자	자영자	기타
사적 연금	4층	개인연금, 개인형 확정각출연금			
	3층	퇴직연금 (확정급부, 확정각출, 후생연금기금)		국민연금기금	
공적 연금	2층	후생연금	대행제도		
	1층	국민연금(기초연금)			
공공 부조	0층	국민기초생활보장제도			

■ 일본은 1980~1990년대 정부의 복지확대 정책에 따라 사회보장제도의 보장수준이 확대되면서 공적연금의 보장수준도 높아져 사적연금의 역할이 제한적이었음.

- 특히, 30~40년간 정부의 재정적 지원에 의한 공적연금의 저부담·고급여 정책은 수지상등의 원칙을 기본 원리로 하는 사적연금의 발전에 상당한 저해 요인이었음.
- 그러나 공적연금의 역할은 축소하는 대신 신퇴직연금제도를 도입하여 사적연금의 활성화를 추구한 2000년의 연금제도 개혁과 사적연금의 규제완화는 21세기 저성장 및 인구고령화 시대를 맞이한 일본에서 사적연금 발전에 큰 계기가 된 것으로 평가됨.
- 2000년 이후 인구고령화에 따른 노후소득보장 문제를 개선하고 정부의 재정적 부담을 경감하기 위한 차원에서 다양한 보험규제 완화를 통한 사적연금 제도개선이 이루어짐.
 - 2002년 개인연금의 방카슈랑스가 허용된 이후 변액연금 및 금리연동형보험 등 개인 연금이 큰 폭으로 성장함.
 - 생·손보사가 개인연금 등 노후소득보장 관련 상품을 포함한 개인보험을 상대방의 보험회사 영업조직에 교차판매 할 수 있도록 허용함.
- 2000년대 중반 이후 외국계 보험회사를 중심으로 변액연금 상품 개발 확대, 2002년 변액연금을 판매한 이후 GMAB, GBDB 등 다양한 변액상품 개발 및 다양한 노후보장 상품 개발이 확대됨.
 - 연금전환 및 연금 증액 특약 개발 활성화, 보험료 적립금을 원금으로 계약기간 도중에 연금상품으로 전환할 수 있는 계약전환상품을 적극적으로 판매함.

라. 독일

■ 인구 고령화는 납입 및 수급세대 불균형을 초래하고 연금재정을 악화시킴.

- 노인부양비율이 2000년 대비 2050년에 2배로 증가하고 GDP 대비 공적연금 지출은 11.9%에서 16.9%(2050년)로 증가함.
- 공적연금에 대한 국고보조금 확대정책으로 정부재정에 악영향을 미침.
 - 연금지출의 약 1/4을 국고가 보조하는데도 불구하고 노·사가 부담하는 총연금보험료는 20%에 육박하고 20~30년 후에는 25~30%를 상회할 것으로 예상됨.
- 1990년 통일 이후 경기침체 장기화와 공적연금 통합 등 통일비용 급증으로 국가 재정 건전성이 악화됨.
- 통일에 따른 재정부담 급증으로 1990년대 국가부채 수준이 OECD 평균을 현저하게 상회하는 등 EU 내에서 독일의 경쟁력이 약화되는 추세였음.

■ 1990년대까지는 주로 수입증대(보험료 및 국고부담 인상 등)에 초점을 둔 개혁, 2000년대 접어들면서는 인구고령화에 본격적으로 대응하기 위해 공적연금의 역할 축소와 사적연금의 확충에 초점을 둔 개혁이 주류를 이룸.

- 1972년/1992년 개혁의 주요내용은 가입대상 확대(자영자, 주부 임의가입 허용, 장애인 의무가입)와 연금급여수준 인상, 신축퇴직연금제(장기가입자, 실업자 및 여성은 65세 이전에도 지급)가 도입됨.
 - 보험료 및 국고보조금 인상, 부분연금제 도입, 양육 크레딧제 도입 등 재정안정화 개혁을 실시함.
- 2001년 주요 개혁내용은 공적연금의 '재정안정화'와 '사적연금 활성화'를 위한 정부지원 확대임.
 - 보험료 수준을 2020년까지 20% 이하, 2030년까지 22% 이하로 고정하였으며, 장애연금 및 조기노령연금 수급억제를 위한 조치가 있었고(2000년), 노인·장애인을 위한 기초보장제를 도입하였음(2001년).
 - 또한 공적연금의 소득대체율을 70%에서 2011년부터 2030년까지 점진적으로 67%까지 조정하는 것을 목표로 하는 대신 국고보조의 인증제 개인연금(Riester Rente) 도입 및 퇴직연금의 활성화 조치를 강구함.

- 2004년 개혁은 연금연동기준을 인구학적 변화에 연동시키는 연금지급 자동조정장치의 도입으로 공적연금이 DB형에서 준DC형제도로 전환하였음.
 - 연 보험요율은 장기적으로 일정수준에서 고정(2030년까지 22%)시키고, 인구고령화에 따라 연금수준을 자동으로 감축시키는 장치(지속가능성 계수)를 도입함.
 - 2030년까지 표준연금수준을 43%까지 유지하되, 그 이하로 떨어질 것으로 예상되면 추가적 재정안정화 조치를 마련하는 의무를 정부에 부과함.
- 2007년 개혁에서는 재정계산 결과 2004년 연금개혁의 목표가 달성될 수 없는 것으로 예상함에 따라 지급개시연령을 65세에서 67세로 2012~2029년에 걸쳐 점진적으로 상향조정하기로 함.
 - 연금재정 악화를 개선하기 위해 연금보험요율을 현행 19.5%에서 2007년부터 19.9%로 상향 조정함.
- 2012년 개혁에서는 미가입 자영업자의 노후소득보장제도 가입 의무화, 사용자의 임의 추가보험료제도 도입, 저소득 근로자 월 연금액이 850유로에 미달할 경우 정부지원, 리스터연금제도에 대한 감독을 강화함.

■ 이러한 연금 개혁과정을 거쳐 적용되고 있는 현행 독일의 다층노후소득보장체계는 다음과 같이 3층 구조로 설명할 수 있음.

- 독일의 공·사연금 체계를 보면, 조세로 운영되는 0층에 노인·장애인기초보장제도(GAE)가 있으며, 그 위로 기여를 전제로 하여 전국민을 대상으로 하는 1층 공적연금인 국민연금(직역별로 분리됨)과 2, 3층을 구성하는 사적연금인 퇴직연금과 개인연금(리스터 연금)이 존재함.

〈그림 4〉 독일의 공·사연금 체계

대상		근로자	자영자	기타
사적 연금	3층	개인연금(리스터연금)		
	2층	퇴직연금		
공적 연금	1층	국민연금(직역별 분리)		
공공 부조	0층	노인·장애인가초보장제도(GAE)		

■ 독일은 공적연금제도의 지속가능성을 확보하기 위해 2001년 이후 공적연금 역할은 축소하고 사적연금의 역할을 강화하고 있음.

- 리스터 연금제도는 세계적격 요건에 부합한 개인연금에 가입하여 일정 이상의 연금 보험료를 납입할 경우 소득공제혜택과 함께 소득이 낮을수록, 자녀가 많을수록 더 많은 보조금이 지급됨.
- 리스터 연금제도를 도입한 첫해 신계약 실적이 257만 건이었으나 여러 차례의 국가보조금 인상 등으로 2012년 약 1,500건으로 크게 증가함.
 - 특히, 저소득층의 가입률이 2004년 7.5%에 불과하였으나 2010년 27.2%로 증가하는 등 중·저소득층의 노후소득보장에 기여함.
- 2001년 연금개혁으로 퇴직연금에서 기업의 종업원에게 퇴직연금에 가입할 권리인정과 종업원 각출금에 대한 소득공제한도제도 등이 도입됨.
- 2001년에 퇴직연금 수급요건을 완화하고 정부의 재정지원 실시, 연금펀드 도입 등 사적연금의 기능을 강화하는 개혁이 이루어짐.
 - 퇴직연금 활성화 정책으로 2007년 퇴직연금 가입자 비율이 52%까지 확대됨.

4. 공적연금과 상생발전을 위한 사적연금의 대응과 전략

■ 적정 노후소득보장을 위한 공사연금 간 유기적 역할 분담을 모색할 필요가 있음.

- 공·사연금 역할 분담을 위해서는 우선적으로 적정 노후소득보장 수준(적정 및 필요 소득대체율 수준 등)에 대한 사회적 합의를 도출할 필요가 있음.

- 예를 들어, 평균소득자 기준으로 필요소득대체율이 70%라고 할 경우, 40%는 국민연금에서 보장하고 나머지 30%는 퇴직 및 개인연금에서 충당할 수 있도록 공사연금 자산축적 프로그램을 구축할 필요가 있음.
- 중·장기적으로는 국민연금과 퇴직연금간의 조정(선택 허용)을 모색할 필요가 있음.
 - 사업주 부담 완화를 통한 경제활성화를 도모하기 위해 국민연금의 소득비례부분에 대해 퇴직연금과의 적용제외(Contract out)를 검토할 필요가 있음.
 - 이는 2014년 7월부터 도입될 기초연금과 국민연금의 관계설정과 함께 논의될 필요가 있음.
- 국민연금 및 사적연금 간의 유기적 연계방안을 달성하기 위한 정부의 구체적인 지원 방안을 마련할 필요가 있음(세제 및 보조금 검토, 정부의 지급보장제 마련).

■ 사적연금 강화형 다층노후소득보장체계를 구축할 필요가 있음.

- 앞에서 살펴본 바와 같이 공적연금은 재정문제로 인해 중장기적으로 비중이 약화될 것이나, 고령화는 급속히 진행되고 여기에 장수위험까지 겹쳐 노후필요소득은 현재 보다 더 증가할 것으로 예상됨.
- 노후필요소득을 충당하기 위해 다양한 노후소득보장대책이 마련될 필요가 있으며 사적연금의 강화가 그 주요한 정책대안이 될 것임.
- 노후소득을 공적연금에 주로 의존해 왔던 주요선진국(독일, 영국 등)의 경우도 공적연금 비중을 축소함과 동시에 사적연금의 역할을 강화하는 방향으로 추진 중에 있고,
- 국제기구들(OECD, 세계은행, ILO 등) 또한 다층노후소득보장 구축과정에서 사적연금 역할 강화의 필요성을 역설하고 있다는 점은 우리나라에 대해 사적연금 강화형 다층노후소득보장체계 구축 필요성을 시사하고 있음.

■ 세제(보조금 포함) 혜택 강화형 사적연금제도로 개선할 필요가 있음.

- 독일 리스터연금(Riester Pension), 스웨덴 적립식 개인연금(프리미엄 연금) 도입 등 사적연금에 대한 세제 강화를 통해 약화된 공적연금의 소득보장 기능을 보완하고 있다는 점을 볼 때,
- 국민연금 급여수준이 점진적으로 감소하고(소득대체율 2028년 40%로 감소), 기초연금 급여수준 또한 높지 않다는 점에서 세제(보조금 포함) 혜택 강화형 사적연금제도

로의 개선은 주요한 노후소득보장 정책이 될 것으로 기대됨.

■ 준 강제형 사적연금제도 도입 및 일시금을 제한할 필요가 있음.

- 영국의 NEST 제도 및 스웨덴 적립식 개인연금 도입 등과 같이 일정 연령 혹은 가입조건을 갖출 경우 사적연금에 강제 가입하도록 하는 것을 고려할 필요도 있음.
 - 현행 우리나라 소득보장체계는 형식적 다층소득보장체계로 중·저소득층의 경우 공적연금 급여수준도 낮지만 사적연금에 있어서는 사각지대에 놓일 확률이 높으므로 준 강제형 사적연금제도 도입 검토가 요망됨.
- 또한 현행 퇴직급여제도에서는 법정퇴직금과 퇴직연금으로 이원화되어 있어 일시금을 선호하는 경향이 있으므로 노후소득보장 기능 강화를 위해 일시금은 제한하고 연금으로 일원화하도록 조치할 필요가 있음.

■ 저소득층 소득보장 강화를 위한 연금 상품을 개발할 필요가 있음.

- 이미 60세 이상이 된 경우 공적연금의 추가 납부기회가 없고, 근로세대라도 적용제의 기간 동안에는 추가적인 납부가 불가능하므로 공적연금으로 급여수준을 제고하기에는 한계가 있음.
- 이러한 경우 이들을 대상으로 사적연금을 통해 충분히 노후소득을 준비할 수 있도록 저소득층을 대상으로 한 연금상품 개발이 필요함.
- 한편, 두루누리¹²⁾ 사회보험제도를 확대하여 퇴직연금 보험료의 일부를 저소득 근로자에게 지원한다면 이들의 노후소득보장을 확대하는 방안이 될 것임.

■ 노후준비에 대한 교육기능 등을 강화할 필요가 있음.

- 노후준비는 일시에 되는 것이 아니므로 꾸준한 교육을 통해 노후준비의 경각심을 일깨울 필요가 있음.
- 이와 관련하여, 연령대별로 준비해야 할 노후소득원에 대해 주기적으로 공시하거나 교육할 필요가 있음. 특히, 은퇴 연령기에 임박한 50대를 중심으로 노후소득준비 교육 등 교육기능을 강화할 필요가 있음.

12) 현재 10인 이하 사업장에 국민연금, 고용보험 보험료의 50%를 지원함.

〈참 고 문 헌〉

국민연금연구원(2012. 3), 외국의 공사적 연금제도.

_____ (2013), 내부자료.

국민연금재정추계위원회(2013. 3), 『2013년 국민연금 재정계산: 국민연금 장기재정추계 보고서(잠정)』.

보험연구원(2013), 내부자료.

윤석명 · 양해진 · 오신휘(2013. 5), 「인수위 국민행복연금(안) 평가」, 『사회보장연구』 제29권 제2호, 한국사회보장학회.

이용하(2013), 「인수위 기초연금(안)의 의의와 쟁점」, 한국연금학회 정책세미나.

_____ · 김원섭(2013), 「인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망」, 『사회보장연구』 제29권 제2호, 한국사회보장학회.

厚生労働省, 2010~2011年 海外情勢報告

藤本 健太郎(2012), ドイツの年金改革の動向~支給開始年齢の引き上げ, 国立社会保障・人口問題研究所

前田 俊之(2012. 11), 欧米諸国の年金事情, ニッセイ基礎研究所

岩間大和子(2005), EU 諸国の少子高齢化に対応した年金制度改革, 国立国会図書館

OECD(2011), “Pensions at a glance”, Paris.

SSA(2012), “Social security throughout the world”, www.ssa.com.