

노후소득보장 기능 강화를 위한 퇴직연금의 과제: 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상의 관점에서*

정창률**

요약

이 연구는 한국 퇴직연금이 노후소득보장 역할을 하고 있는지를 종합적으로 살펴보고 향후 정책 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 민간 복지정책을 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 관점으로 구분하여 접근하는 분석 틀을 사용한다. 시장 창출의 핵심이라 할 수 있는 적용에 있어서는 지속적인 의무화 입법 시도와 중소기업퇴직연금기금 도입 등 적극적 노력이 시도되어 온 반면, 급여 지급방식이나 수급권 보장 장치 등 시장 수정과 보상 조치는 대부분 규제가 약하거나 혹은 미도입되어 있는 상황이다. 이러한 불균형이 일어난 것은, 지금까지 퇴직연금 제도가 주로 이해당사자들의 단기적인 이해관계를 반영했기 때문이다. 퇴직연금 제도가 공적연금을 보완하는 유의미한 노후소득보장 수단이 되기 위해서는 시장 창출에만 초점을 맞추어서는 안 되며, 시장 수정과 보상 측면에서의 규제들이 추가적으로 마련되어야 한다. 아직까지 노후소득보장제도 역할을 하지 못하고 있는 퇴직연금이 제도적 위상에 맞는 역할을 하기 위해서는 적절한 시장 수정 및 보상 조치들에 대한 본격적인 논의가 필요하다.

주요어: 퇴직연금, 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상, 소득보장 기능

* 이 논문은 2022년도 조세재정연구원 '2022년 재정전문가네트워크' 사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 단국대학교 사회복지학과 교수(mymetapho@hotmail.com)

1. 서론

작년 말부터 우리나라에서 연금개혁 논의가 진행되고 있다. 2022년 하반기부터 운영되고 있는 제5차국민연금재정재계산과 동시에 국회에 공적연금특별위원회를 설치하고, 기초연금과 특수직역연금 등 다양한 노후소득보장 수단을 포괄하는 연금개혁 논의가 이루어지고 있다. 전문가들 중심의 논의 뿐 아니라 일반 시민들을 상대로 한 공론화 작업까지 계획되었던 이번 개혁 논의가 얼마나 대대적인 개혁으로 이어질 지는 아직 알 수 없지만, 이러한 종합적인 접근은 한국의 노후소득보장 정책을 깊이있게 다루는 기회가 될 것으로 보인다.

이번 연금개혁 논의에서 일차적으로 중요한 것은 연금개혁이 다루는 제도의 범위를 정하는 것이고, 그 핵심은 퇴직연금을 포함시킬지에 있다. 연금개혁 논의에서 퇴직연금 포함여부가 주요 이슈가 되었다는 것 자체가 우리나라 연금정책 논의의 폭이 넓어졌다고 보아야 할 것이다. 지금까지 사회복지나 사회정책 쪽에서는 공적연금 강화에 초점을 두어 사적연금인 퇴직연금이 주요한 논의 대상이 아니었고, 금융 쪽에서는 현재 자율적인 운영으로부터 이탈할 이유가 없어서 주요하게 다루지 않았다. 결과적으로 퇴직연금은 사실상 의무제도로써 국민연금에 못지않은 보험료 납부가 이루어지고 있음에도 불구하고 노후소득보장 기능을 수행하지 못하였고 연금개혁 논의에서도 제외되어 왔었다. 공적연금만으로는 노후소득 보장과 연금재정 안정을 모두 달성하기 어려운 한국의 현실에서 퇴직연금을 논의에 포함하는 것은 연금개혁 논의의 대안을 넓혀줄 가능성이 있다.

따라서, 공적연금의 소득보장 기능이 충분하지 않은 상황에서 (이미 많은 근로자가 가입되어 있는) 퇴직연금의 역할 강화를 통해 이를 보충하자는 주장은 검토할 가치가 있다 (양재진 2022). 서구의 연금개혁에서도 공적연금 재정 문제에 대한 대응으로 공적연금을 다소 줄이면서, 기업연금 등의 사적연금을 강화하여 노후소득 부족을 벌충하고자 하는 노력이 많은 국가에서 일어났다 (Ebbinghaus 2011). 그러한 시도가 단순히 개인책임의 강화나 역진성의 강화로 인한 노후소득보장의 퇴보라고 단정할 수는 없으며, 각 국 노후소득보장 제도의 유산에 따라서 사적연금 제도는 적절하게 활용되어 왔다 (Gelepithis 2018).

한국의 퇴직연금은 우리나라의 독특한 제도적 유산이다. 만일 사적연금인 퇴직연금 제도가 부재한 상황에서는, 노후소득보장 강화를 위해서 국민연금 등 공적연금을 강화하는 방안이 우선순위가 될 수 있지만, 퇴직금제도 이래 사실상 의무제도로써 운영되는 퇴직연금제도의 존재를 인정하면서 이를 공적 목적 달성을 위한 제도로서 발전시키는 것이 현실적이다. 부연하면, 민간 금융시장을 활용하는 제도로서 퇴직연금을 이미 도입/운영되고 있는 상황에서, 민간 금융시장의 이해관계나 경로의존성을 전혀 무시하고 공적연금으로의 전환 등을 새로운 대안으

로 제시하는 것은 실현 가능성이 높아 보이지 않는다.¹⁾

그렇다고 해서 퇴직연금이 민간 금융상품과 근본적인 성격이 같다는 것은 아니다. 퇴직연금은 이미 막대한 세제혜택이 주어진 제도로서, 노후소득보장 기능을 위해서 자본 시장을 활용하는 것이다. 다시 말해서, 퇴직연금은 순수한 시장 원리가 아니라, 복지시장 (welfare market) 논리가 배태되어 있는 제도라고 할 수 있다.

기업연금 (occupational pension)은, 법에 의한 공적연금과 유인 (incentive)에 기초한 개인 연금의 중간에 위치한 제도로서, 각 국의 연금체계와 제도적 유산에 따라서 다양한 방식으로 운영된다. 복지시장을 활용한 제도이면서도 공적연금에 유사할 수도 있고, 개인 펀드와 유사하게 운영될 수도 있다. 한국의 기업연금인 퇴직연금을 민간 복지제도라는 하나의 규격화된 기준을 가지고 평가하는 방식에서 벗어나서 실제 공공성을 담보하기 위한 요소들을 어느 정도 구성하고 있는지를 살펴보는 작업을 통해서 역할 변화를 검토할 필요가 있다.

이 연구는 한국의 퇴직연금이 노후소득보장 역할을 하고 있는지를 종합적으로 살펴보고 향후 정책 방향이 무엇인지를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 민간 복지정책을 시장 창출 (market creating), 시장 수정 (market correcting), 시장 보상 (market compensating) 관점으로 구분하여 접근하는 Schelkle (2012a)의 분석 틀을 기초로 살펴보도록 한다. 이러한 접근 방법을 한국 퇴직연금에 적용하는 것은 한국 퇴직연금을 현황을 종합적으로 판단하고 대안을 제시하는데 하나의 기준이 될 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

1) 기업연금 (퇴직연금)의 다양성과 연금 금융화에서의 한국의 특수성

기업연금은 각 국의 연금체계와 제도적 유산에 따라 다양한 역할을 수행한다. 자발적으로 기업이나 산업 단위에서 실시하던 연금제도를 국가가 공공 법제화하여 사회보험 방식으로 운영할 수도 있고, 단체협약을 통해서 의무적 기업연금 방식으로 운영할 수도 있는데, 두 방식은 거의 유사한 역할을 할 수 있다. 따라서, 공공복지와 사적복지는 이분법적으로 혹은 선악개념으로 나누어서 볼 것이 아니라, 실제 어떤 역할을 하는지가 핵심이 되어야 한다. 공공복지 중에서도 사각지대가 넓은 역진적인 제도가 있는 반면, 사적복지 중에서도 집합적 연대에 기초한

1) 퇴직연금의 국민연금으로의 전환 주장은 김연명 (2022), 양재진 (2022), 최영준 (2023) 등이 있다. 이에 대한 구체적인 분석은 정창률 (2020a)을 참조하기 바람.

보편적 제도로써 역할을 할 수 있기 때문이다.

기업연금의 경우, 이른바 영미식 방식처럼 금융기관과 자본시장 중심으로 운영되는 제도가 있을 수 있는 반면 (Blackburn 2008), 기업이나 산업 단위의 연대 (solidarity)에 기초한 제도로 운영될 수도 있다 (Anderson 2019).²⁾ 그러므로, 마치 기업연금의 확대가 노후소득보장 차원에서 소득분배를 악화시키고 연대의식을 파괴하며 국가의 책임을 포기하는 것이라고 단정하는 것은 성급하다 (정창률 2020a). 유럽 국가들은 다양한 방식으로 포괄적인 (encompassing) 기업연금 제도 구축을 시도하여 왔다 (Gelepithis 2018; Anderson 2019).

한국 연금개혁 논의에서 퇴직연금에 대한 우려는 금융화 (financialisation)와 연결되어 있다. 퇴직연금은 도입 목적 자체가 노후소득보장 강화라기 보다는 금융시장 활성화의 성격이 분명하였고 (유철규 2016), 금융시장이라는 기득권의 이익에 부응하기 위한 금융화의 일환으로 바라보는 시각이 있다. 금융화에 대해서 다양한 정의가 있는데³⁾ Epstein (2005:3)에 의하면, '금융화는 국내/국제 경제의 운영에서 금융 동기, 금융 시장 행위자 그리고 금융 기관의 역할 증가를 의미'한다. 금융화는 단지 금융 산업의 크기가 커졌다는 것에 그치지 않고, 비금융 기업이나 일반 가계에서도 금융에 대한 의존이 더 커지게 되었다는 것을 의미함은 물론 (Hassel et al., 2019), 금융 부문에 의해 다른 사회경제적 제도나 정책들이 다양한 제약을 받게 되었음을 의미한다. 과거에는 비금융 기업은 금융 영역과 명확히 구분되는 것으로 받아들여졌지만, 금융화로 인해서 그러한 기업들까지 주식시장에 대한 의존이 증가하게 될 뿐 아니라 노조와 같은 노동제도 약화에 영향을 미치며 (Godechot 2020), 일반 근로자들조차 더욱 주주가치 이념을 받아들여지게 된다 (Lazonick & O'Sullivan 2000).

금융화와 관련하여 사회정책에서 주거 문제가 다루어지기도 하지만,⁴⁾ 가장 중요하게 다루어져야 하는 것은 역시 연금이다 (van der Zwan 2019). 연금정책은 노후소득에 영향을 미치는 사회정책일 뿐 아니라 저축률, 기업 재정 등에 영향을 미치는 금융정책이기도 하다 (Hassel et al., 2019). 한번 적립식 제도가 도입되면 이는 단순히 위험의 분산과 같은 표면적인 근거를 뛰어넘는 변화를 수반한다. 예를 들어, 완전부과식 공적연금의 규모를 일부 줄이면서, 이를 적립식 사적연금으로 전환하면 그 때부터는 연금정책 논의에서 금융 정책의 논리가 더 커지게 된다. 대표적인 것이 적립을 통한 기금 수익이 결과적으로 현재 혹은 미래 세대의 조세 혹은 사회보험료 부담을 낮출 수 있다는 것이다. 이렇게 되면 전통적으로 탈상품화의 기제로써 인식되어져 온 사회정책은 금융상품과 비슷한 것으로 받아들여지게 되고 공적 이전을 위한 사회보험료

2) 이러한 구분은 이른바 '개인주의적 기업연금'과 '집합주의적 기업연금'으로의 구분이며, 대표적인 국가들에 대한 논의 등은 정창률 (2020b)을 참조하기 바람.

3) 다양한 관점의 정의에 대해서 van der Zwan (2014)을 참조하기 바람.

4) 예를 들어 Schelkle (2012b)를 참조하라.

가 일종의 담보물 (collateral)로서 작동하게 된다 (Lavinias 2020). 따라서, 수익률 개념이 사회 정책에서 점점 더 많이 다루어지게 되고 (Bryan & Rafferty 2014), 높은 수익률은 연금 등 적립 복지제도의 성공적 운영을 위한 필연적인 전제조건으로 받아들여지게 된다. 그런데, 높은 수익률은 거의 전적으로 금융시장 전문가의 영역일 수밖에 없다. 해외 투자, 대체 투자 등 수익률이 높고 기술적으로 복잡한 투자가 요구될수록 금융 전문가들에 의한 의존은 불가피하게 된다. 이는 다른 각도에서 보면 금융화된 복지정책 하에서 정부의 정책적 개입 공간은 한정된다는 것을 의미한다.

금융화와 적립식 사적연금의 확대는 분명 (부과식 공적연금이 일반적이던) 서구의 연금정책에서 엄청난 변화를 의미하는 것이었다. 적립식 사적연금의 확대는 단순히 자산 시장의 창출만이 아니며, 역설적으로 금융화는 금융시장 충격의 완화를 위해 국가에게 추가적인 규제 요청을 증가시킬 수 있다 (van der Zwan 2019). 이에 많은 국가들은 기업연금에 대해서 다양한 시장 수정, 혹은 시장 보상 정책들을 동반하게 되었다.⁵⁾ 2008년 경제위기까지는 서구 국가들의 사적연금 논의에서 시장 확대 (창출)를 위한 요구가 강력했던 반면, 위기 이후에는 수정이나 보상 요구들이 커졌다 (Hassel et, al., 2019). 시장 수정이나 보상 조치 - 규제 정책 -은 분명 기업 연금이 공적 목적을 수행하도록 유도하는 수단들이었다. 이는 적립식 사적연금 시장창출이 야기할 수 있는 보호기능의 약화에 대한 반작용의 성격을 가지는 것이었다.

금융화는 민영화, 시장화, 복지시장 논의와 중첩되지만 독자적인 개념으로서 한국에 상당한 영향을 미쳐 왔다. 다만, 서구 국가들이 상대적으로 최근 적립식 사적연금에 대한 규모가 커지면서 금융화에 대한 관심이 넓어진데 반해서, 우리나라는 공적연금인 국민연금 자체가 2021년 말 기준으로 950조 원에 육박하는 거대 적립기금을 축적하면서 금융이해당사자들과의 관계가 형성되어 왔다.⁶⁾ 시장 창출을 위한 위험자산과 외국 자산 투자의 범위가 넓어지기도 했으나, 여러 부작용이 나타나면서 국민연금은 스투어드쉽코드 도입 등 시장 수정이나 시장 보상 정책들이 도입되기도 하였다. 연금정책 논의에서 퇴직연금의 포함 자체에 대해서 비판적인 시각들이 존재하고, 그 기저에는 금융화 논리가 내재되어 있다. 다시 말해서, 퇴직연금은 금융화된 사적연금이고 그러한 금융화가 야기하는 다양한 불평등과 비민주성을 우려하는 것이다.⁷⁾

그러나, 그러한 금융화 우려는 퇴직연금 이전에 국민연금에도 유사하게 존재하고 있으며 퇴직연금을 무시한다고 해서, 한국 연금 정책에서 금융화 변수가 제거되지 않는다. 이미 국민연금 정책에 깊숙이 내재되어 있음은 물론, 퇴직연금 역시 사실상 의무 적립방식 제도로써 금융

5) 시장 창출, 수정, 보상에 대한 구체적인 용어 설명은 다음 절에서 이루어질 것임.

6) 퇴직연금 기금은 2021년 말 현재 약 295조 원 수준이다.

7) 금융화가 야기하는 불평등 증가에 대해서는 Godechot (2020), 비민주성 증가에 대해서는 Helleiner (2014)를 참조하기 바람.

화가 반영되어 있다. 퇴직연금이 연금개혁 논의에서 제외된다고 해서 한국 연금정책에서 금융화 요소가 제거되는 것이 아니며, 현 시점에서는, 금융업권 중심의 일방적인 퇴직연금 시장 창출이 아니라 적절한 수정 및 보상 정책들이 논의되어야 할 필요가 있다.

2) 기업연금의 시장 창출, 수정, 보상

Schelkle (2012a)은 시장을 활용하는 사회정책에 대한 보다 구체화된 접근을 위해서 Titmuss의 복지 구분 (division)을 기초로 민간 복지정책을 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 관점으로 구분하여 접근하는 분석 틀을 제시한다. 이러한 방식으로 퇴직연금을 분석할 수 있는데, 퇴직연금을 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 관점으로 나누어서 살펴보아야 하는 이유는, 사적복지 수단인 퇴직연금의 경우 - 공공 복지도 그럴 수 있으나 - 제도가 어떻게 운영되느냐에 따라서 실제 역할은 매우 상이할 수 있기 때문이다. 다시 말해서, 시장 창출 관점에 초점을 맞춘 제도는 민간 상품과 매우 유사할 수 있는 반면, 시장 수정이나 보상 관점에 대한 강조는 상대적으로 공적 복지와 유사할 수 있을 것이다. 이를 통해서 과연 현재 퇴직연금은 외국 기업 연금과 비교할 때 어떤 역할을 하는지를 제시할 수 있을 것이다.

우선, 각 관점들에 대한 개념구분을 명확히 할 필요가 있다 (Schelkle 2012a). 시장 창출 사회정책은 가상의 시장 수요를 불러 일으켜서 가상의 시장 공급을 충족시키는 것이다. 대개의 가치재, 예를 들어 복지재화나 서비스가 이러한 과정을 통해서 수요를 창출한다. 이는 법정 강제화를 통해서 가능할 수 있지만, 세제혜택 등의 유인을 통해서도 달성가능할 수 있다.

시장 수정 사회정책은 불균등한 시장 행위자들 사이에 공정한 경쟁의 장을 만들거나 위험 부담 능력이 높은 쪽으로 위험을 이전하는 규제 (regulation)에 해당한다. 사회정책의 경우 시장을 활용한다고 해서 일반 재화, 서비스 시장처럼 정부의 역할이 최소화되는 것이 아니라 공적 역할을 달성하기 위한 다양한 사전적 정책적 개입이 이루어질 수 있다.

시장 보상 사회 정책은 정책의 목적 달성을 크게 훼손하는 특정 결과를 방지하기 위한 일련의 정책들이라 할 수 있다. 예를 들어, 모기지 주택시장에서 모기지를 갚지 못하는 상황이 발생하더라도 압류를 어렵게 하여 채무자를 보호하는 정책이 이에 해당할 수 있다.

물론, 이러한 구분은 명확히 구분되기 어려운 부분들도 존재할 수 있다. 시장을 수정하는 정책으로 보이지만 결과적으로 시장을 창출하는 역할을 할 수도 있으며, 본질적으로 시장 수정과 보상 정책을 구분하는 것이 어려울 수도 있다. 후술하겠지만, 예를 들어, DB 기업연금의 사전 감독과 사후적 수급보장 장치는 각각 시장 수정과 보상을 위한 것이지만, 국가에 따라서 수급권 보장을 위해 둘 중에 택일할 수도 있고 혼합할 수도 있다.

기업연금 정책에서 대표적인 시장 창출 정책은 가입유인을 높여서 가입자를 늘리는 것이다. 이를 위해 세제혜택 조정을 사용할 수 있으나, 정부의 의지에 따라서 가입 의무화라는 강력한 시장 창출 수단을 사용할 수도 있다. 가입자 수를 늘리는 것만이 시장 창출은 아니며, 의무 보험료율을 높이는 방식 역시 시장 창출을 더욱 확대하는 방향이라고 할 수 있을 것이다.

기업연금에서의 시장 수정 정책은 여러 가지가 있을 수 있으나, 대표적으로 꼽을 수 있는 것은 지급방식에 대한 규제, 중도 인출 규제, 수수료 규제, 통산 장치 등이라고 할 수 있다. 앞에서도 살펴보았지만, 이러한 다양한 정책 도구 (policy instrument)들은 다양한 형태로 규제가 실행될 수 있다. 각 정책 도구들은 아예 도입 자체가 되지 않을 수도 있으며, 도입되더라도 유명 무실하게 운영되어 실제 그 역할을 수행한다고 평가하기 어려울 수도 있다.

기업연금에서의 시장 보상 정책은 수급권 보장 장치라고 볼 수 있을 것이다. 기업이나 연금 기금 혹은 금융기관의 파산에 대해서 사후적으로 연금수급권을 보장하는 것은 갑작스러운 수급권 상실로부터 수급자들을 보호하는 역할을 할 수 있다. 이 역시 도입 여부 자체도 중요하지만 실제 어떠한 역할을 하는지에 따라서 평가는 달라질 수 있을 것이다. 또한, DC 방식에서 발생할 수 있는 투자 손실을 보상하는 정책 도구 역시 이에 해당할 수 있다.

[표 1] Shelkle의 분석들의 특징과 이와 관련된 기업연금 정책 도구

목적	특징	기업연금 정책 도구
시장 창출	가상의 시장 수요를 불러 일으켜서 가상의 시장 공급을 충족시키는 것	세제혜택, 강제가입
시장 수정	공적 역할을 달성하기 위한 다양한 사전적 정책적 개입	지급방식 규제, 중도 인출 규제, 수수료 규제, 통산 장치 등
시장 보상	정책의 목적 달성을 크게 훼손하는 특정 결과를 방지하기 위한 일련의 정책	수급권보장, 투자 손실 보상

[표 1]은 이 절에 대한 요약으로서, Shelkle (2012a)의 분석들의 특징을 정리하고 기업연금 정책도구들과 연결하여 보여준다.

3. 퇴직연금의 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상: 외국 기업연금의 경험을 고려하여

이 장은 한국의 퇴직연금 제도를 시장 창출, 수정, 보상 관점에서 각각 분석하여 한국의 퇴직연금 제도가 현재 노후소득보장 수단으로 기능하기 위한 역할을 수행하고 있는지를 살펴보고

향후 보완되어야 할 영역들을 제시하도록 한다. 기업연금은 국가마다 상당히 다양하게 운영되는 제도이기 때문에 여러 국가들의 사례를 살펴보도록 한다. 또한, 적립식 복지제도는 (비적립) 공적 소득이전 제도와는 상이한 상호작용이 이루어진다는 점을 고려하여 (Estevez-Abe 2001), 각 절의 마지막 부분에 퇴직연금과 관련된 주요한 행위자의 이해관계를 고려한 검토를 제시하도록 한다.

이 연구는 이러한 접근을 통해서 퇴직연금 제도를 종합적으로 분석하고자 한다. 퇴직연금 관련해서 개별적인 정책 이슈들에 대해서는 다양한 선행연구들이 있다. 지급방식에 대해서는 정창률 (2021), 감독체계에 대해서는 김재현, 신수정, 이경희 (2021), 수급권보장에 대해서는 박희진 (2021), 수수료에 있어서는 김병덕 (2019) 등 개별 이슈에 대한 개선 방향을 다루고 있다. 그러나, 개별 이슈 분석 만으로는 퇴직연금이 노후소득보장 역할을 종합적으로 수행하고 있는지를 파악할 수 없으며, 이 연구는 퇴직연금이라는 복지시장을 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 관점으로 구분하여 분석함으로써, 제도 발전의 불균형을 파악하여 정책적 검토의 우선순위를 제시하고자 한다. 다만, 이 연구에서는 연구의 범위를 주로 소득보장 역할에 한정하고 지배구조나 투자-자산시장-와 관련된 이슈들은 제외하도록 한다.

1) 시장 창출

일반적으로 공적연금은 경제활동을 하는 대부분의 사람을 의무 가입대상으로 하는 반면, 기업연금은 국가에 따라서 다양한 적용방식이 있다. OECD (2012; 2015)는 기업연금 가입을 의무적 (mandatory), 준강제 (quasi-mandatory), 자발적 (voluntary) 방식으로 나눈다. 의무와 준강제 방식은 법적 의무화 여부만 다를 뿐, 실제로는 대다수의 임금근로자들을 가입하도록 하고, 일부 저소득 근로자 등은 가입에서 제외한다. 그렇다고 해서 기업연금이 반드시 전체 노후소득 구성에 역진적인 것은 아니며, 공적연금이 충분히 재분배적이어서 저소득층의 소득유지 기능이 공적연금으로 가능하다면, 저소득층은 의무가입에서 제외되는 것이 합리적일 수도 있다.⁸⁾ 반면, 자발적 가입은 원래 기업연금 취지대로, 우수 근로자를 유인하기 위한 수단인데 (Thane 2000), 주로 세제혜택을 통해 기업이나 개인의 가입 확대를 유도해왔다. 그러나, [표 2]에서 나타나는 바와 같이, 자발적 가입 방식은 강제나 준강제 방식에 비해서 현저히 가입률이 낮다.

8) 저소득층 가입 제외는 오히려 영세사업장의 비용을 줄여 이들의 고용 증가에 기여할 수도 있다.

[표 2] 가입방식에 따른 국가별 기업연금 가입률 (경제활동인구 대비)

의무화		준강제		자발적	
호주	75.2%	네덜란드	88.0%	미국	43.6%
스위스	73.6%	스웨덴	90.0%	프랑스	25.2%
핀란드	93.0%	덴마크	63.4%	이탈리아	10.1%

자료: OECD (2020) Pensions at a glance.

사실 노후소득보장 기능을 위해서 기업연금 가입을 의무화하거나 준강제화하는 것은 중요하지만, 실제로는 자발적 가입제도를 의무화나 준강제 제도로 전환하는 것은 어렵다. 특히 자율적인 기업연금 가입이 어려운 소규모 사업장에게 의무가입은 추가 비용 압력이 될 수 있기 때문에 의무가입은 선불리 시행되기 어려운 옵션인 것이 사실이다. 영국의 2000년대 중반 이후 연금개혁에서 Workplace Pension의 강제 가입을 추진하였으나 사용자들의 반대로 무산되었다 (Meyer & Bridgen 2012).

한국 퇴직연금은 (퇴직금 제도가 보편화된 상황에서) 2005년에 도입되었기 때문에, 많은 국가들이 실행을 어려워하는 의무가입을 위한 장벽이 낮은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 퇴직연금 제도는 도입 이후 20년이 가까워 왔음에도 불구하고, 여전히 비적립 퇴직금과 적립식 퇴직금 가운데 하나를 사업장 별로 택일할 수 있는 퇴직급여 제도로 운영되어 왔다. 통계청 (2021)에 따르면 2020년 말 기준 퇴직연금 가입 근로자수는 664만 8,000명으로 가입률은 상용 근로자 기준 52.4%에 이른다.⁹⁾ 그동안 가입자가 꾸준히 증가해온 것은 사실이지만 전체 근로자수 (약 2,045만 명)를 고려하면 퇴직연금 가입률은 30% 수준에 불과하다. 가입자는 대기업 근로자 중심으로 상근근로자를 300인 이상 고용한 사업체의 퇴직연금 도입률은 90.8%에 이르지만, 5인 미만 사업체의 도입률은 10.6%일 뿐이다.

정부는 관계부처 합동 (2014), 기획재정부 (2019) 등을 통해서 지속적으로 퇴직연금 의무가입을 시도해왔다. 그리고, 2022년 9월에는 중소기업퇴직연금기금을 근로복지공단에 설치하여, 영세사업장 근로자들이 낮은 수수료로 손쉽게 퇴직연금에 가입할 수 있도록 하였다.¹⁰⁾ 중소기업퇴직연금 도입은 퇴직연금 시장 창출에서 중요한 의미를 가진다. 사실 기업연금을 보편화하려고 해도 소규모 사업장의 경우 가입하고자 해도 금융기관들이 이를 꺼릴 수 있다. 그래서 스위스에서는 의무 가입제도 도입 직전인 1983년 Substitute Occupational Benefit Institution을 설립하였고, 영국은 자동등록 방식을 도입하던 와중인 2012년 NEST (National Employment Saving Trust)를 설립하였다 (Queisser & Vittas 2000, Sandbrook & Gosling 2014). 우리나라

9) 금융감독원의 통계와는 다소 다르지만, 통계청 자료를 기준으로 한다.

10) 중소기업퇴직연금기금은 시장 창출을 위해서 정부가 인위적으로 기관을 마련하는 일종의 시장 수정 조치라고 할 수 있다.

에서도 최근 도입한 중소기업퇴직연금기금 도입을 의무가입을 위한 전제조건이라는 측면에서 이해할 수 있다.¹¹⁾

퇴직연금 제도는 아직 의무 가입제도는 아니지만 이미 도입되어 있었던 퇴직금 제도라는 우리나라만의 독특한 제도적 유산 때문에 가입 의무화라는 가장 높은 단계의 시장 창출이 가능한 여건이 마련되어 있다고 볼 수 있다. 가입자 입장에서는 퇴직금이나 퇴직연금이나 사실은 큰 차이가 없기 때문에¹²⁾ 이러한 시장 창출 정책을 반대할 이유가 없으며, 금융기관들은 자신들의 이익이 직결되는 퇴직연금 시장 창출을 통해서 가장 큰 혜택을 받을 수 있었다. 애초에 정부는 기관투자가 (institutional investor) 육성을 통한 금융시장 활성화라는 정책기조 하에서 퇴직연금 시장 창출을 지지하여 왔다 (유철규 2016). 사용자들에게는 비적립 퇴직금보다 적립식 퇴직연금이 비용측면에서는 불리했지만, 정부는 (후술할) 약한 적립규제 등을 통해서 그 불만을 줄여 왔다.

2) 시장 수정

시장 수정은 넓은 의미에서 공적 목적 달성을 위한 정책적 개입이라고 할 수 있다. 퇴직연금에서 최소한의 시장 수정은 퇴직연금을 일반 펀드나 개인연금처럼 간주하는 것이다. 그러나, 일반적으로 기업연금은 일정 수준의 Pool을 이용하는 제도라고 할 수 있는데, 각 국의 기업연금은 그 범위에 따라 집합적 (collective) 기업연금과 개인적 (individual) 기업연금으로 나누어질 수 있다 (Anderson 2019; Hyde & Dixon 2009). 기업연금에서 DC 방식 확대가 흔히 연대의 방식을 집단에서 개인으로 바꾸는 시장화라고 비판하기도 하지만 (Ebbinghaus 2015; Naczyk & Palier 2014), DC 방식 역시 집단을 통해서 투자 결정을 하면 개인에게 책임을 전가하지 않을 수 있다. 네덜란드 같은 집합적 기업연금 운영 국가는 개인이 선택하거나 책임지는 영역이 매우 적은 방식인 반면, 영미식 기업연금은 개인에게 많은 선택권을 제시하는 방식이다.¹³⁾ 이렇게 집합적 성격의 범위에 따라 기업연금의 시장 수정 기능은 달라지는데, 이하에서는 그 외의 시장 수정 이슈들 중심으로 살펴보기도 한다.

11) 1년 미만 근속 근로자의 퇴직급여제도 가입은 제외되어 있고 이는 시장 창출을 위한 과제라고 할 수 있다.

12) 후술하겠지만, 퇴직연금 가입자도 이직 후 해지하는 등 일시금 형태로 소진하고 있어 퇴직금과 유사한 역할을 수행하여 왔다.

13) 최근 자유주의 국가인 영국에서 Workplace Pension 가입률 증가를 목적으로 NEST를 설립하는 등의 집합적 기업연금 성격 강화도 최근 나타나고 있다 (Bridgen & Meyer 2018).

(1) 지급방식 및 중도인출, 해지

공적연금의 경우는 대부분의 국가들이 급여 지급을 종신연금 (annuity) 방식으로 일원화 하는 반면, 기업연금의 경우 급여 지급방식은 국가에 따라서 매우 다양하게 나타난다. 일부 국가들의 기업연금은 공적연금처럼 종신연금만으로 급여를 지급하도록 규정하는 반면, 다른 국가에서는 일정 연령 이후에 일시금과 연금 중에서 선택을 허용한다. 또한, 일부 국가들의 경우에는 계획 인출 (programmed withdrawal)이라고 하여 정해진 기간 동안만 일정 금액을 지급하기도 한다 (Antolin, Pugh & Stewart 2008).

네덜란드나 스웨덴의 경우 기업연금 급여 지급은 공적연금과 같이 원칙적으로 종신연금으로 지급된다.¹⁴⁾ 종신연금 이외의 지급방식을 허용하는 국가들에서도 일반적으로 종신연금으로 제공하는 것을 권장하는데 이를 위한 대표적인 장치가 세제혜택이다. 스위스의 경우, 연금 수급개시 시점에서 전체 기업연금 자산의 25%까지 일시금을 선택할 수 있으나, 일시금을 받는 경우는 일반소득세 기준으로 세금을 내야 한다. 정부가 종신연금으로 일원화하지 않아도, 일시금에 대한 세금을 많이 부과하는 경우는 종신연금 선택 비율이 늘어나게 된다. OECD 보고서인 'Pensions at a glance' 에서 기업연금 가운데 총소득대체율이 포함되는 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등은 대부분 종신연금 중심으로 급여를 지급하는 것을 원칙으로 하는 국가로서, 이 방식이 노후소득보장을 위해서 우월한 방식임은 이론의 여지가 없다. 그러나, 예기치 않은 수명 증가로 인한 지출 증가 등으로 인한 위험을 연금기금 (pension fund)이나 금융기관이 얼마나 감당해야 하는지가 중요 정책 쟁점이 될 수 있다.¹⁵⁾

조기인출 (early withdrawal)은 기업연금 지급방식 논의에서 자주 다루어지지만 (Stewart, et, al., 2019) 사실 이는 급여 지급방식과는 다른 차원의 이슈이다. 기업연금 급여의 일시금 지급은 원칙적으로 연금지급 개시시점에서의 급여 형태 중 하나로서 일시금을 지급하는 것을 말하는 것인데 반해, 조기인출은 가입 시기에 자신이 적절한 연금 자산 가운데 일부를 특정 용도로 사용하는 것을 허용하는 것이다. 조기인출의 용도로는 국가에 따라 다양한데, 예를 들어, 의료비용과 주택구입 등을 허용할 수 있다. 만일 공적 의료보장 제도가 잘 구축되어 있는 국가라면 의료비용을 이유로 조기인출을 허용할 필요가 없지만, 반대로 의료비에 대한 본인부담금이 높은 국가라면 그 이유로의 인출이 정당화될 수 있다. 가장 민감한 부분은 주택구입인데, 스위

14) 최근 네덜란드에서는 처음으로 기업연금 자산의 10%를 일시금으로 퇴직연령 도달시 인출하는 것을 허용하였으나, 일시금 인출시 세제상 불이익이 있다 (Gierusz, et, al., 2022).

15) 스위스의 경우는 종신연금 지급을 위하여 개인별 기업연금 자산을 은퇴시 전환율 (conversion ratio)에 적용한다. 스위스 기업연금의 전환율은 1985년 7.2%였으나, 2005년에 6.8%로 인하한 이후 지속적인 추가 인하 요구가 있었으나 부결되어 왔다. 2017년 9월에 이 전환율을 6%로 낮추자는 안이 국민투표에 붙여졌으나 부결되었다 (Gatti 2020).

스의 사례를 언급하도록 한다. 스위스의 경우, 거주용 부동산을 구입하거나 모기지 대출을 갚고자 하는 경우 조기인출을 받을 수 있다. 최소 인출 금액은 20,000 스위스 프랑이며 최대 인출 금액은 당시 연금자산의 총액이다. 다만, 50세 이상의 가입자의 경우는 신청 당시 연금자산의 1/2까지 혹은 50세 당시의 연금자산 총액까지만 조기인출할 수 있다. 그리고 조기인출로 인해 구입한 주택을 팔면, 그 금액은 원래 연금기금으로 반환해야 한다. 2014년에 연방의회에서 조기인출을 금지하는 결의안을 냈었지만, 여전히 주택구입을 이유로 한 조기인출을 허용하고 있다 (Bundesrat 2014). 그렇지만, 주택구입을 위해 대출이나 기업연금을 활용하는 비중을 줄이고 가입자 부담 비중을 높였다 (Bütler & Stadelmann 2020).

한국의 퇴직연금은 급여 지급형태에 있어서 사실상 제한이 없다고 할 수 있다. 연금 방식 선택을 유도하기 위한 세제혜택이 존재하지만, 그다지 큰 유인으로 보이지 않는다.¹⁶⁾ 이는 실제 수급 현황에서도 그대로 나타나는데 (표 3), 수급자로 보나 금액으로 보나 일시금 수령이 대부분이며, 연금수령 역시 공적연금과 같이 사망할 때까지 급여를 지급하는 종신 연금 (annuity) 방식은 아니라, 사실은 계획 인출 (programmed withdrawal) 방식이다. 이는 현재 퇴직연금 제도가 급여 지급형태 측면에서 노후소득보장 수단으로 기능하는데 한계가 있음을 보여준다.

[표 3] 유형별 퇴직연금 수령현황

(단위: 좌, 억 원, %)

	연금수령		일시금수령		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계좌수 (A)	12,404	3.3	361,953	96.7	374,357	100.0
금액 (B)	23,565	28.4	59,483	71.6	83,048	100.0

출처: 통계청. 2020. '2019 퇴직연금 통계'

퇴직연금 급여에 대한 퇴직 전 조기 인출은 관대하게 허용된다. 첫째, DC 방식에서의 중도 인출이며, 둘째, IRP (Individual Retirement Pension)이전 이후의 해지이다. 중도 인출의 경우 현재 DC 방식에 한해서, 몇가지 사유 - 장기요양, 주택구입, 주거임차, 회생절차 등 - 에 대해 인정하고 있다. 중도인출은 2019년 73,000명이며 인출 금액은 2조 8천억 원에 이른다. 퇴직연금 도입 이후 중도인출 사유가 점차 강화되기는 하였으나 실제로 사유에 대한 감독은 느슨하다.¹⁷⁾ 다음으로, 현재 55세 이전에 이직을 하면 퇴직연금의 자산이 통산 (portability)을 위한

16) 예를 들어, 퇴직연금 자산이 1억 원이고 실효세율이 3.55%라면, 일시금을 수령할 때 퇴직소득세 355만원을 내야 하는 반면, 같은 자산을 10년 동안 연금으로 수령하면 70%인 249만원만 퇴직소득세를 납부한다. 또한 연금수령의 경우 퇴직소득세를 수령기간 동안 나누어 낼 수 있다 (근로복지연구원 2017).

17) 근로자퇴직급여보장법 22조와 동법시행령 14조 등에서 중도인출사유를 규정하고 있으나, 예를 들어, 주택구입을 사유로 하여 중도인출을 받은 이후 이를 주택구입에 실제 사용했는지를 감독하지 않는다. 스위스의 경우 주택구입을 위한 기업연금 조기인출이 허용되지만, 주택을 구입하는 실제 비용으로만 사용되고, 조기

개인퇴직계좌인 IRP로 자동 이전되는데, 연령이나 사유에 관계없이 해지를 허용하고 있다. 물론, 55세 이전에 해지하는 경우, 세제혜택 환수를 위해 기타소득세 16.5%를 부과하는 하지만 해지는 광범위하게 이루어지고 있다. 2019년 기준, IRP로의 이전 대상과 금액이 34.4만 명, 13조 9천억 원인데 해지 대상과 금액이 36.5만 명, 11조 2천억 원에 이르고 있는 것으로 나타나 (통계청 2020), IRP 이전 이후 노후소득 보장 수단으로 기능해야 하는 취지에서 벗어나 있음을 알 수 있다.

퇴직연금에 대한 지급방식 관련 규제는 소극적이다. 기업연금이 노후소득보장 기능을 수행하기 위해서는 종신연금 (annuity) 중심의 지급이 이루어져야 함에도 불구하고, 세제혜택에 따른 소극적 유인 전략을 포기하지 않고 있다. 정부는 퇴직연금 도입 이후 중도인출 요건을 강화하는 등 이에 대한 노력을 전혀 하지 않은 것은 아니지만, 결과적으로 볼 때 절대 다수가 일시금을 선호하는 경향은 명확하다. 그 중에서도 가장 심각한 것은 IRP로 이전한 이후에는 세제상의 불이익만 감수하면 해지가 자유롭게 이루어질 수 있다는 점이다.

사실 퇴직연금 지급방식 이슈는 퇴직연금의 성격 규정을 위해서 매우 중요한 제도 이슈임에도 불구하고 우리나라에서 별로 다루어지지 않았는데, 사실 금융이해당사자 입장에서는 현재의 일시금 중심의 지급이 유리한 측면이 있다. 일시금 지급은 급여 지급과 동시에 금융기관과 수급자와의 관계가 종료된다는 점에서 금융기관은 추가적인 비용이 들지 않을 수 있다는 장점이 있다. 또한, 이 이슈는 가입자들에게도 목돈 수급을 원하는 수요가 높은 상황에서 변화의 요구가 크지 않았었다고 보아야 할 것이다. 퇴직연금이 국민연금과 마찬가지로 조건에서 종신연금 방식으로 운영되면 장기적으로 약 20% 정도의 실질 대체율이 제공될 것임에도 불구하고 (우해봉, 한정립 2015) 이에 대한 논의가 부족했던 것은, 주요 이해당사자들이 이에 대한 관심이 상대적으로 적었기 때문이라고 할 수 있다.

(2) 적립 규제

DB 기업연금의 경우, 적절한 기금 적립은 제도 유지에서 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 공적연금의 경우는 (기금이 적립되어 있지 않는 부과방식이 일반적이기는 하지만) 비록 기금이 적립되어 있다고 해도 적립수준을 유지하는 것이 제도 유지에 결정적인 요소는 아니다. 반면, 기업연금의 경우, 연금기금이나 금융기관이 파산하는 경우를 대비해서 완전적립 (full funding) 을 권장하는 것이 일반적이다. 그리고, 금융시장 상황의 악화나 투자의 실패로 인해서 완전적립에 미달되는 경우 이를 벌충하기 위한 방식을 채택하는 것이 일반적이다.

인출로 인해서 구입한 주택을 팔면 조기인출된 금액은 연금기금으로 반환되어야 한다. 스위스의 구체적인 사례는 정창률 (2021)을 참조하기 바람.

기금의 적립을 엄격하게 규정하는 경우 기업의 경영에 심각한 제한요인이 될 수 있다. 예를 들어, 어떤 일이 있어도 연말에 100%의 적립률을 유지하도록 규정하는 경우, 기금 수익이 떨어졌을 때 기업은 최악의 경우 기업연금 적립 때문에 파산할 수도 있다. 반면, 이를 너무 느슨하게 규정하는 경우, 기업이 파산했을 때 가입자들이 자신의 연금수급권을 일부 혹은 전부 잃게 되는 상황이 발생할 수 있다. 따라서, 국가의 상황에 맞는 적절한 적립 규제 (감독)를 실시하는 것은 당연히 필요한 부분이라고 할 수 있다.

적립규제의 방식은 크게 보면 최소적립률 방식과 자율 방식으로 나누어질 수 있다. 최소적립률 방식은 퇴직연금이 현 시점에서 목표로 하는 적립비율을 충족하는지를 감독하여 그에 미달하는 경우 여러 후속조치를 취하는 방식이라고 할 수 있다. 일차적으로는 기업으로 하여금 회복계획 (recovery plan)을 제출하도록 하고, 이를 어긴 경우에 일정한 처벌하도록 하는 방식이라고 할 수 있다. 네덜란드의 경우, 최소적립률을 104.2%로 설정하고 있는데, 이를 충족하지 못하는 경우 2008년 금융위기 이전에는 5년 동안 회복하도록 하였다. 그러나, 2008년 금융위기 이후 기업들의 부담이 커지자 2015년에 그 기간을 12년으로 늘렸다 (Wiβ 2019).¹⁸⁾ 스위스 기업연금도 완전적립을 원칙으로 하고 있지만, 기업의 부담을 줄이기 위한 적립 규제를 운영한다. 일반적으로, 완전적립에 미달하더라도 적립 비율이 90%에 미치지 않는 경우에는 별도 수정 (remedial) 행위를 요구하지 않는다. 다만, 적립 비율이 90%에 미달하는 경우에는 적립부족을 해결하기 위한 적극적인 조치가 있어야 하며, 통상 5-7년 동안 적자분을 벌충하도록 한다 (Pugh & Yermo 2008).

자율적 방식은 DB 기업연금에 대한 적립률을 의무조항으로 운영하지 않는 방식이다. 영국이 1997년에서 2004년 사이에 일률적인 적립률을 규정하는 MFR (Minimum Funding Requirement) 을 운영하다가, 기업에 지나친 부담이 되고 투자를 왜곡한다는 우려가 있어서 폐지하되 사용자와 수탁인 (trustee) 사이의 개별적 협상에 기초하여 적립 기준을 마련하는 Scheme Specific Funding Requirement 방식으로 변경하되 (Davies & Kalaczowski 2022) 이에 미치지 않는 경우 회복계획만 내도록 하였다 (PPF 2018). 그 결과 적립 수준이 떨어지고 63%가 적자 (deficit) 상황에 있는 것으로 나타났다. 이 방식에서는 다른 장치가 없는 경우 수급권 보호가 약화될 수밖에 없는데, 영국은 사후적 수급권 보장 기관인 PPF (Pension Protection Fund)를 운영하고 있어 이를 통해서 수급권을 보호한다.

18) 국가마다 운영방식은 다양하다. 네덜란드는 이를 엄격하게 운영하는 편인데, 최소적립률에 미치지 못하여 회복계획을 제출한 이후에 일차적으로 추격기여 (catch-up contribution)를 통해서 이를 충족하도록 하되, 충분하지 않은 경우 급여 연동의 (전체 혹은 부분) 동결(freeze)을 할 수도 있다. 만일 적립률이 80% 밑으로 떨어지거나 5년 연속 최소 적립률에 미달하는 경우에는 기수급자를 포함하여 급여 삭감을 실행할 수 있다 (Gerard 2018).

우리나라 퇴직연금의 경우 최소 적립 기준이 지속적으로 높아져서 2022년 1월부터는 지급해야 할 금액의 100%를 적립해야 한다. 최소적립금의 95%를 미달하게 되면, 사용자는 재정안정화계획서를 작성하여 통보하고 이를 이행해야 하는데, 지금까지 이를 어기더라도 실제 처벌 조항이 없었기 때문에 유명무실한 규정이었으나 2024년부터는 이를 어길 경우 최대 1,000만원의 과태료를 내는 것으로 규제가 강화되었다. 2016년 말 기준으로 실제 DB 방식의 사외적립비율은 52.5%에 불과한 것으로 나타났고 (김봉환 2017), 최소적립률에 미달되는 사업장의 수나 비중은 계속 증가하여 왔다 ([표 4]). 이러한 낮은 적립률은 가입자들의 연금급여 수급권 약화로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라, 적립비율을 충족하지 못했을 때 일정기간동안 이를 반드시 회복하도록 하는 규정 역시 여전히 미흡한 상황이다.

[표 4] 연도별 DB 형 재정검증 상황

(단위: 개소, %)

구분	DB도입 사업장 수	최소적립률 미달 사업장
2018년	102,967	58,208(56.5)
2019년	102,985	56,925(55.3)
2020년	98,705	60,137(60.9)

자료: 고용노동부 내부자료

사실 엄격한 적립 규제는 기업에게 상당한 부담이 될 수 있는 정책임은 분명하다. 그렇지만, 사회보장 역할을 해야 하는 제도에 대해서 정부가 지나치게 기업의 이해관계를 고려한 결과, 결과적으로는 가입자들의 연금수급권을 약화시키는 방향으로 적립 규제 정책이 미발달해왔다. 사전 적립 강화가 기업의 부담이 된다면 사후적 지급보장 장치 발달을 통해서 이를 해결할 수도 있지만, 이 역시도 소극적이었다.¹⁹⁾

(3) 수수료

연금 정책에서 수수료 문제가 중요한 이유 가운데 하나는, 외형적으로는 낮아 보이는 수수료율도 (장기계약의 성격을 가지는 연금의 특성상) 장기간 누적되면 노후소득에서 큰 비중을 차지할 수 있기 때문이다. De Manuel Aramendia & Lanno (2013)에 따르면 1년 수수료가 0.75%인 경우 30년 동안 총 저축의 12% 정도가 수수료로 추정된다.²⁰⁾ 높은 수수료는 결과적으로 소득보장기능 약화와 직결된다 (OECD 2018).

19) 사후적 지급보장장치는 시장 보상 논의에서 다루어질 것이다.

20) 유사하게, Barr & Diamond (2006)는 1년의 1%의 행정비용이 40년 가입시 20% 정도의 연금액을 낮춘다고 추정하였다.

공적연금의 경우 관리운영비용을 정부가 부담하거나 보험료 수입 내에서 해결하기 때문에 수수료가 중요한 정책 이슈가 아닌 반면, 기업연금의 경우는 연금기금이나 민간 금융기관을 활용하기 때문에 비용이 발생하기 마련이며 이를 수수료로 부담하도록 하는 것이 일반적이다. 국가에 따라서 기업연금의 관리운영을 영리기관에 맡기기도 하고 비영리기관에 맡기기도 하지만, 특히 영리기관에 맡기는 영미 국가들의 경우 수수료 수입은 이윤에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이를 둘러싸고 늘 논란이 되어 왔다.

기업연금의 수수료를 결정하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 우선, 수수료에 대해서 별도의 기준을 마련하지 않고 시장의 경쟁을 통하여 결정하도록 하는 방식이 있다. 이는 일종의 자율 방식으로서, 경쟁을 통해서 수수료를 낮추고 이를 감당하지 못하는 기관은 시장에서 퇴출(exit) 하게 하는 방식이라고 할 수 있다. 둘째, 수수료를 상한을 정하거나 아니며 아예 정률로 정하는 방식을 사용할 수 있다. 관리운영비가 연금기금이나 기업의 규모에 따라서 달라질 수 있기 때문에 기업의 규모에 따라서 차등화해서 정할 수도 있다. 이는 수수료의 과도한 부과가 노후소득보장에 미치는 영향을 고려하여 국가가 개입하는 방식이라고 할 수 있다. 셋째, 최저 수익률을 운영하는 경우 수수료를 별도로 규제하지 않지만, 수수료를 많이 부과해서는 최저 수익률을 보장이 더 어렵기 때문에 수수료를 규제하는 효과를 거둘 수 있다. 스위스가 이러한 사례로서, 스위스 기업연금에서는 수수료를 포함하여 최저 수익률을 보장해야 한다 (Bütler & Ruersch 2011).

수수료와 둘러싼 논란 중에 하나는, 수수료를 무조건 낮게 유지하는 것이 바람직한 것인지, 아니면 비싼 수수료를 내더라도 높은 수익을 달성하면 되는지에 대한 것이다. (논란의 여지가 있으나) 국민연금의 경우 해외투자를 늘리면서 불가피하게 위탁 투자 규모가 증가하면서 관련 비용 지출이 크게 늘었으나 이를 수익률 증가로 충분히 상쇄했다고 볼 수 있다. 기업연금의 경우도 수수료를 자율에 맡기고 적극적으로 투자해야 하는지, 아니면 안정적 노후소득보장을 위해서 수수료를 강하게 규제해야 하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있는 부분이다.

영국의 경험은 수수료에 대한 규제를 점차 강화해 왔음을 알 수 있다. 영국은 1999년 Stakeholder Pension을 도입하면서 처음 수수료에 대한 상한(cap)을 도입하였으며, 2014년 연금 장관인 Steve Webb은 연금 수수료에 대한 ‘전면전(full frontal assault)’을 시작하겠다고 하면서 수수료 인하를 주요 과제로 설정하였다. 2015년부터 직장연금(Workplace Pension)에 대해서 0.75%의 수수료 상한을 설정하였으며 평균적으로는 2020년 현재 0.48%의 평균 수수료를 보이고 있다 (DWP. 2021). 기금 관리자에 의해 발생하는 추가적인 비용이 발생하는 특정한 기금에 투자하는 경우는 추가적인 비용이 발생할 수 있으나, 72%는 그러한 비용이 전혀 발생하지 않으며, 발생한다 하더라도 평균적으로 0.022% 수준에 그치는 것으로 나타난다 (DWP. 2021).

한국 퇴직연금의 수수료는 정부의 규제없이 철저하게 시장경쟁 원리를 따르고 있다. 퇴직연금은 수수료 구조가 운용·자산관리 수수료, 펀드보수(판매·운용·수탁·사무관리), 펀드판매 수수료 등으로 복잡하게 구성되어 있다. DB, DC, 기업형 IRP의 경우는 사용자가 수수료를 부담하는 반면, 개인형 IPR의 경우는 가입자 개인이 부담하도록 하고 있다. 그리고, 현재 퇴직연금 제도의 수수료 부과는 시장 자율에 맡기고 있는데, 정부의 인위적인 규제는 없다.

수수료가 업권별로 다른 기준으로 설정되어 가입자들의 비교가 어렵다는 비판 때문에, 2016년부터는 총비용부담률이라는 단일한 기준을 사용하여 금융감독원 통합연금포탈에 공시하고 있다. 가입자들 입장에서 퇴직연금사업자별 수수료를 비교하여 퇴직연금 상품을 선택할 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 실제로는 일률적인 비교가 어려운 측면이 여전히 있는데, 적립금 대비 수수료를 다르게 제시하는 차등요율 방식이나 할인방식 등을 사용하는 경우 실제 요율은 달라질 수 있기 때문이다.

어찌되었든 2018년 기준 업권별 총비용부담률을 비교하면 DB형의 경우 생보사 (0.50%) > 은행 (0.45%) > 손보사 (0.40%) > 증권사 (0.37%) 의 순서로 나타나며, DC형의 경우 증권사 (0.72%) > 은행 (0.54%) > 생보사 (0.52%) > 손보사 (0.46%) 의 순서이며, IRP의 경우 증권사 (0.59%) > 생보사 (0.53%) > 은행 (0.43%) > 손보사 (0.30%) 의 순서이다 (김병덕 2019).

금융감독원 공시자료에 따르면 2020년 기준 지난해 퇴직연금 사업자들이 부과한 수수료 총액이 1조 773억 원을 기록하여 2018년 8,860억 원, 2019년 9,996억 원에 비해서 증가하였다.²¹⁾ 업권별로는 은행이 6,257억 원을 받아서 가장 많았고 보험과 증권이 각각 2,621억 원과 1,895억 원이었다. 2020년 기준 퇴직연금의 총 수익 - 기금운용 수익 -이 약 6조 원으로 추정되는데, 그 중 수수료가 약 1조 원이라면 이는 결코 적은 비중이라 할 수 없다.

퇴직연금에 대한 수수료 규제는 (단일 기준 공시만이 존재하는) 매우 약한 수준이며, 도입 이후 요율 관련 규제는 거의 논의되지 않았다. 결과적으로 퇴직연금 사업자 입장에서는 수익에 관계없이 일정한 수수료를 확보할 수 있는 안정적 사업이 되고 있다. 현재 수수료 체계는 금융업권에만 유리한 방식으로서, 이를 부담하는 사용자와 근로자들은 일방적으로 높은 수수료를 부담하고 있는 것이다.

3) 시장 보상

(1) (사후적) 지급보장 장치

기업연금의 수급권 (entitlement)을 보장하는 장치는 여러 가지가 가능하지만, 대표적인 것

21) 데일리임팩트 (2021)는 실제 금융업의 퇴직연금 수수료 수입은 3조원에 육박할 것이라는 견해도 소개하였다.

이 기업의 도산시 연금기금의 적립부족으로 인한 부분 혹은 전체 지급불능으로부터 가입자들의 연금수급권을 어떻게 보호하느냐에 대한 것이다.²²⁾ 이는 주로 DB 방식에 한정되며, DC 방식은 이러한 장치를 필요로 하지 않는다. 공적연금의 경우는 국가가 사실상 지급을 보장하기 때문에 수급권보장을 위한 별도의 장치를 두지 않지만, 기업연금의 경우는 이를 두지 않는 경우 수급권 소멸이나 약화가 발생할 수 있다.

기업연금이 우수한 근로자를 확보하는 기업복지의 성격을 가지고 있는 상황에서 지급보장 장치는 중요한 이슈가 과거에는 아니었다. 기업연금의 오랜 역사를 가진 영국에서 1990년대까지 지급보장에 대한 정부 차원의 규제가 존재하지 않았다 (Blake 2003).²³⁾ 그러나, 기업의 수명이 짧고 이직이 빈번한 상황에서 기업의 운명에 연금 수급권을 연동시키는 과거의 방식을 유지하는 것은 수급권 약화로 이어질 수 있다.

(사후적 보장 장치인) 지급보장의 경우, 사전적 감독 - 앞서 다룬 적립규제 - 과 일종의 경합관계 (trade-off) 관계라고 할 수 있다. 다시 말해서, 사전적 감독이 강해서 적립 부족에 대한 엄격한 감독을 실시하는 경우는 지급보장 장치를 굳이 둘 이유가 없을 수도 있는데, 둘 다 실시하는 경우는 분명 기업에게 상당한 (재정적) 부담이 될 수 있기 때문이다. 영국의 경우 적립부족에 대한 의무 규정을 약화시키면서 PPF (Pension Protection Fund)를 통해서 기업의 도산에 대한 기업연금 수급권을 보장하는 장치를 만들었다. 영국 PPF의 경우는 사용자가 파산하거나 연금을 지불할 수 없을 때, PPF를 통해서 연금수급 연령에 도달했으면 100%, 그 이전이면 90%를 보상하도록 규정하고 있다 (PPF 2018). 미국은 PBGC (Pension Benefit Guaranty Corporation) 제도로 운영하는데 기본적으로 유사한 제도라고 할 수 있다. 다만, 이러한 지급보장 장치는 경우에 따라서 기업들의 도덕적 해이를 불러일으킬 수 있다는 우려가 있다. 가끔은 금융기관의 파산으로 연금자산의 보호가 필요할 경우가 있을 수 있는데, 영국의 경우, Financial Services Compensation Scheme (FSCS)를 통해서 기관별로 개인당 £85,000 까지 Workplace Pension 급여를 보호하도록 하고 있다. 다만, 사후적 지급보장장치는 필수적인 것은 아니며, 네덜란드 는 강력한 사전감독만 존재할 뿐 지급보장장치는 도입하지 않고 있다 (Gerard 2018).

우리나라는 퇴직금 제도 때부터 임금채권보장법을 통해 기업의 도산시 직전 3년치의 퇴직금을 보장받도록 수급권을 보호하였다. 퇴직연금 도입 이후 퇴직연금의 수급권 보장에 관한 법적 규율이 부재하였으나, 2012년 7월부터 임금채권보장사업의 범위를 기존의 퇴직금에서 퇴직연금 (DB 방식)까지 넓혔다. 그러나, 여전히 직전 3년치에 대해서만 지급보장을 하기 때문에 실제 지급보장 역할은 충분하지 않다. 특히 DB 방식의 경우 실제 적립기준을 채우지 못한 기업이 상

22) 그 외에 이직시 연금수급권 보전을 위한 통산 (portability) 장치도 수급권 보장을 위해 중요하다. 한국은 IRP를 통해서 통산에 대한 접근을 하고 있는데, IRP에 대해서는 급여지급방식에서 다루었기 때문에 생략한다.

23) 통산의 경우도 처음으로 영국에서 법정 규정이 도입된 것은 1985년이였다 (Naczyk 2018).

당한 상황에서 기업의 도산시에 대한 가입자들에 대한 (사후적 지급보장 장치로서의) 수급권 보장은 매우 불안정한 상황이다.

퇴직연금은 초장기계약이기 때문에 적립부족으로 인한 지급 불능시 3년치의 퇴직연금만을 지급보장하는 것으로는 불충분한데, 수급권 보장을 위한 이러한 핵심적인 장치가 미발달된 것은 이에 대한 비용을 감당해야 하는 사용자의 입장을 지나치게 고려한 것이라고 볼 수밖에 없다. 다만, 앞서 언급했던 것처럼 적립규제와 수급권 보장 중 어느 쪽에 초점을 둘 지에 대한 종합적인 고려가 필요하다.

(2) 투자 손실 보상

DC 방식의 경우는 기본적으로 가입자가 투자 결정을 하고 그 투자 성과에 대해서 온전히 책임지는 방식이라고 알려져 있다. 그러나, 기업연금의 DC 방식이 반드시 개인 펀드와 같은 것은 아니며,²⁴⁾ 다양한 방식을 통해서 시장 수정 정책을 사용할 수 있다. 예를 들어, 디폴트 옵션의 도입, 연금기금을 통한 집합적 투자 의사결정, 위험자산 Pool의 제한 등이다. 다만, 이러한 요소들은 주로 투자와 관련된 부분임으로 구체적인 추가 설명은 생략하도록 한다.

개인이 투자 결정을 하는 DC 방식의 경우, 투자 손실로부터 가입자 수급권을 보호하기 위한 보상 장치가 최소수익률 (minimum interest rate) 보장이라 할 수 있다. 이는 사실 기업연금 차원에서 매우 강력한 규제라고 할 수 있다. 2000년대 초반 EU 차원에서 기업연금 규제를 논의할 때 최소수익률의 필요성이 제시되었으나 최종적으로는 받아들여지지 않았다 (Davy 2011). 그러나, 실제로 일부 국가들에서 다양한 방식의 최소 수익보장 장치를 두고 있다.

최소수익보장 장치의 설계는 몇가지 요소를 고려할 수 있는데, 모든 국가에서 DC 기업연금의 최소수익보장 장치가 필요한 것은 아니다. 공적연금이 기본적인 노후소득 유지 기능을 보장해줄 수 있는 국가에서 기업연금은 보충적인 역할을 가지며, 그 경우 최소수익보장 장치를 굳이 설정할 유인은 크지 않을 수 있다.

최소수익보장 장치의 설계에서 중요한 것은 수익보장의 수준과 기간 단위에 대한 것이라 할 수 있다. 우선, 수익보장의 수준에 대한 것인데, 국가마다 상이하게 설계할 수 있다. (개인연금인) 독일 Riester 연금의 경우 명목 term에서 0%의 최소 수익을 보장해야 한다. 스위스의 법정 의무 기업연금의 경우, 처음 최저수익률 (minimum interest rate)이 설정된 1985년에는 4%였다가 지속적으로 낮아지면서, 2009년에는 2%로 낮아졌으며, 2017년 이후 1%로 설정되어 있다. 또 다른 의무 기업연금을 운영하는 덴마크의 경우 2009년 이후 장기 이자율과 연동되는 최소 수익률을 운영하고 있다 (Antolín, et, al., 2011; OECD 2018).

24) Ebbinghaus (2011)나 Naczyk (2018)은 DC 방식 증가 경향을 시장화라고 비판하기도 한다.

다음으로, 기간 단위에 대한 것이다. 만일 연 단위로 최소수익을 보장해야 한다면 최소수익을 달성하지 못하는 기간이 상대적으로 많이 발생하게 된다. 그러나, 가입기간 전체로 단위가 길어지면 최소수익을 달성하지 못할 개연성은 훨씬 낮아지게 된다. 예를 들어, 스위스의 경우, 가입기간 전체 기간에 대해서 최소수익을 보장하도록 하는 반면, 체코의 경우는 연단위로 펀드 매니저는 기여의 명목 가치를 보장하도록 설정하고 있다 (Antolin et, al., 2011).

최소수익률 보장은 아무 비용 없이, DC 기업연금 가입자의 손해를 보호할 수 있는 제도가 아니며, 상당한 비용이 발생할 수 있는 제도이다. 실제 투자수익이 최소수익률에 미치지 않는 경우, 연금기금이나 금융기관들은 이를 해결하는 과정에서 상당한 비용이 발생할 수 있다. 이에 대한 엄격한 운영은 금융기관들의 시장에서의 참여를 억제시킬 개연성이 있다.

우리나라 퇴직연금의 경우는 DC 방식에서 최소수익보장 장치가 별도로 존재하지 않으며, 결과적으로 위험자산투자로 인해서 손실이 발생하는 경우 가입자가 그 손해를 감당해야 한다. 이러한 설계는 결과적으로 원리금보장형과 같은 안전자산 위주의 투자를 불가피하게 선택하도록 하였다. 부연하면, 퇴직연금이 저수익이라고 비판하기도 하지만,²⁵⁾ 금융시장에 대한 신뢰도 부족하고 투자손실에 대한 보상 장치도 부재한 상황에서 대다수는 (저수익의) 원리금보장형 상품을 선택하고 있다.

[표 5] 제도유형별 (원리금보장형, 실적배당형) 퇴직연금 적립금액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	원리금보장형	실적배당형	기타	합계
2010년	257,867 (88.5)	19,000 (6.5)	14,605 (5.0)	291,472 (100.0)
2014년	973,358 (90.9)	61,609 (5.8)	35,718 (3.3)	1,070,685 (100.0)
2018년	1,643,895 (87.1)	184,055 (9.7)	60,493 (3.2)	1,888,444 (100.0)
2019년	1,905,476 (86.7)	227,208 (10.3)	64,346 (2.9)	2,197,030 (100.0)
2020년	2,196,570 (86.1)	272,073 (10.7)	81,634 (3.2)	2,550,277 (100.0)

출처: 통계청 '퇴직연금 통계' 각 년도

지급보장 장치와 같은 DC 방식의 투자 손실 보상은 우리나라에서 거의 부재한 상황인데,²⁶⁾

25) 2011-20년 사이의 10년 동안의 산술평균 수익률은 퇴직연금이 2.72%로, 국민연금의 5.54%에 비해서 크게 낮다.

26) 금융기관의 파산시 예금자 보호법이 금융기관별로 개인당 5000만원씩을 보장하는 규정이 퇴직연금에도 해당하지만, 이 글에서 이야기하는 투자손실에 대한 보상과는 다른 차원이라 할 수 있다.

이러한 장치의 도입은 도덕적 해이 등으로 인해서 기업이나 금융기관에게 상당한 재정적 부담이 될 수 있는 측면이 있다. 다만, 투자 손실 보상에 대한 가입자들의 우려를 고려해서 우리나라에서는 투자손실에 대한 보상보다는 애초에 이를 억제하는 디폴트 옵션이나 (집합적 성격을 가진) 중소기업퇴직연금기금을 통한 시장 수정 장치로 일부 대체했다고 볼 수 있다.

4. 결론

지금까지 퇴직연금 제도를 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 정책 관점에서 볼 때, 다음 [표 6]과 같이 정리될 수 있다. 시장 창출의 핵심이라 할 수 있는 적용(가입)에 있어서는 지속적인 의무화 입법 시도와 중소기업퇴직연금기금 도입 등을 통해 시장 창출 극대화를 시도했다고 할 수 있다. 반면, 시장 수정과 시장 보상의 경우는 대부분의 항목에서 규제가 약하거나 혹은 미도입되어 있는 상황이다.

[표 6] 시장 창출, 수정, 보상 측면에서 현재 퇴직연금의 규제 요약

목적	정책 도구	규제 내용	규제 정도
시장 창출	가입 확대	유인 정책 및 의무화 전 단계	강함
시장 수정	지급방식	연금에 대한 세제 혜택	약함
	중도인출 및 해지	중도인출 요건 허술, IRP 이전후 해지 허용	약함
	적립규제	적립 미달시 과태료	약함
	수수료	자율 결정	약함
시장 보상	지급보장 장치	직전 3년에 대해서만 보상	약함
	투자 손실 보상	-	미도입

시장 창출 관점으로 편향된 이러한 조치들은 금융시장을 활성화하고자 하는 정부와 자신들의 이해에 직결되는 금융산업의 이해가 결합된 것으로 볼 수 있다. 반면, 금융산업의 이해관계에 불리한 시장 수정 및 보상 조치들 - 수수료 규제 등 -은 그다지 다루어지지 않았으며, 사용자들에게 추가적인 비용을 요구하는 적립규제 강화나 지급보장 장치 역시도 그 중요성에도 불구하고 정책적 이슈가 되지 못하였다. 또한, 종신연금 중심의 지급방식은 가입자들의 일시금 욕구 등을 반영하여 느슨한 중간정산이나 해지 규정이 지속되어 왔다. 결과적으로 퇴직연금은 노후소득보장 강화를 위한 다양한 조치들이 필요함에도 불구하고, 각 이해당사자들의 단기적인 이해관계에만 충실하였다는 비판이 가능하다.

물론, 퇴직연금에 대한 대부분의 시장 수정과 시장 보상 조치들은 가입자, 사용자 혹은 금융업권의 추가적인 비용을 필요로 한다는 점에서 공적연금과 동일한 역할을 하도록 규제할 수는 없다. 지나친 규제는 결과적으로 경쟁적 시장 (competitive market)이라는 복지시장의 기반을 붕괴할 수도 있기 때문이다.

그러나, 퇴직연금 제도가 현재의 제도를 유지하는 상황에서는 공적연금을 보완하는 유의미한 노후소득보장 제도로 간주될 수 없다. 정부가 지속적으로 추진하여 왔던 가입 의무화를 법제화한다 하더라도 - 1년 미만 근속 근로자 가입 의무화는 장기과제로 둔다 하더라도 - 절대다수가 일시금을 수령하고, 수급개시연령 이전에 중도인출이나 IRP 해지를 통해서 연금자산을 소진하며, 적절한 수준의 적립이 이루어지지 않고 사후적 수급권 보장 장치도 부실한 상황에서는, 퇴직연금이 중장기적으로 일정 수준의 소득대체율을 제공하는 제도로서 역할을 할 수 있을 것이라고 기대하기 어렵다.

따라서, 퇴직연금 제도가 앞으로 공적연금을 보완하는 유의미한 노후소득보장 수단이 되기 위해서는 시장 창출 조치에만 초점을 맞추어서는 안 되며, 소득보장 기능 강화를 위한 시장 수정과 보상 측면에서의 규제들이 추가적으로 검토되어야 한다. 사회정책에서 시장 기제의 활용은 국가 개입의 배제가 아니라 정보, 재정, 규제 측면에서 추가적인 국가개입을 필요로 한다 (Ledoux, Shire & van Hooren, eds., 2021). 유럽 기업연금에서도 시장 수정, 보상 조치들에 대한 관심은 상대적으로 최근에 이루어졌는데, 이는 금융기관들의 이해관계에 직결되는 시장 창출 조치 만으로는 노후소득보장 기능을 효과적으로 수행할 수 없다는 반증이라 할 수 있다. 시장 수정과 보장 조치들은 시장이 창출된 이후에 필요한 제도적 반작용의 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 지금까지 (시장 창출 시기였다고 할 수 있는) 퇴직연금이 적절한 시장 수정과 보상 조치들을 마련하지 못했다는 점을 근거로 퇴직연금의 잠재력을 무시할 필요는 없다. 다만, 퇴직연금이 한국 연금개혁 논의에 주요 제도로서 등장한 상황에서, 제도적 위상에 맞는 적절한 시장 수정 및 보상 조치들에 대한 본격적인 논의를 통해서 (노후소득보장 강화를 위한) 정책적 우선순위를 설정할 필요가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 관계부처 합동. (2014). “안정적이고 여유로운 노후생활보장을 위한 사적연금활성화정책.” 관계부처 합동 (2014. 8. 27).
- 근로복지연구원. (2017). 2017 퇴직연금 세무안내서. 고용노동부/근로복지공단.
- 기획재정부. (2019). “범부처 「인구정책TF」, 인구구조 변화 대응방향(III) 발표.” (2019. 11. 13).
- 김병덕. (2019). 퇴직연금 수수료 체계 분석 및 개선방안에 관한 연구. 한국금융연구원.
- 김봉환. (2017). “중견·중소기업 퇴직연금 부채 분석.” 서울대학교 행정대학원 시장과 정부 연구센터 정책 세미나 발표자료. (2017. 12. 17).
- 김연명. (2022). “복지국가의 탄생, 그리고 연금개혁의 방향.” 2022년 사회복지정책학회 춘계학술대회 기조강연 발표. 2022년 6월 10일.
- 김재현, 신수정, 이경희. (2021). 퇴직연금제도 감독체계의 현황과 개선방안. *사회보장법학*, 10(1), 139-177.
- 박희진. (2021). 국내 확정급여형 퇴직연금 수급권 보장 방안. *재무연구*, 34(3), 125-154.
- 양재진. (2022). 퇴직연금의 준공적연금화 필요성과 방안에 관한 연구. *한국정책학회보*, 31(1), 51-76.
- 우해봉, 한정림. (2015). 다층소득보장체계의 수급권 구조와 급여 수준 전망: 국민연금과 퇴직연금을 중심으로. *보건사회연구*, 35(1), 299-329.
- 유철규. (2016). 한국금융의 진단과 금융시스템 개혁의 과제. 이병천 등 편. *한국의 민주주의와 자본주의*. 돌베개. 228-254.
- 정창률. (2020a). 퇴직연금의 발전방향 검토: 독립적 발전이나 국민연금으로의 전환이나? *사회보장연구*, 36(3), 1-27.
- _____. (2020b). 퇴직연금의 다양성 탐색: 집합적 기업연금과 개인적 기업연금 비교. *연금연구*, 20(2), 53-78.
- _____. (2021). 퇴직연금 지급방식 개선에 관한 연구. *한국사회정책*, 28(4), 43-70.
- 최영준. (2023). “노후소득보장을 위한 다층노후소득보장체계 구축방안”, 제13차 국민연금전문가포럼 발표자료. (2023. 1. 10).
- 통계청. (2021). 2020년 기준 퇴직연금 통계. 통계청.
- “투자자 빠진 퇴직연금 수익률 논란” 데일리임팩트. (2021. 5. 3).
- Anderson, K. M. (2019). Financialisation meets collectivisation: occupational pension in Denmark, the Netherlands and Sweden. *Journal of European Public Policy*, 26(4), 617-636.
- Antolin, P, Pugh, C & Stewart, F. (2008). *Forms of benefit payment at retirement*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pension. No. 26. OECD.
- Antolín, P, Payet., S, Whitehouse, E, & Yermo, J. (2011). *The role of guarantees in defined contribution pensions*. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 11. OECD.
- Barr, N and Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39
- Blackburn, R. (2008). The anglo-american pension regime: Failures of the divided welfare state. In C. Arza & M. Kohli, eds., *Pension reform in Europe: Politics, policies and outcomes*. London and New York: Routledge. 155-174.

- Blake, D. (2003). *Pension schemes and pension funds in the United Kingdom*. Oxford University Press.
- Bridgen, P & Meyer, T. (2018). Individualisation reversed: the cross-class politics of social regulation in the UK's public/private pension mix. *Transfer*. 24(1). 25-41.
- Bryan, D & Rafferty, M. (2014). Financial derivatives as social policy beyond crisis. *Sociology*. 48(5). 887-903.
- Bundesrat. (2014). Richtungsentscheide für eine Reform der Ergänzungsleistungen, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53491>.
- Bütler, M, and Ruersch, M. (2011). Switzerland: Rigid Regulation and the Challenge of Sustainability, In Rocha, R, R., Vittas, D, Rudolph, H, P, eds., *Annuities and other retirement products: Designing the payout phase*. World Bank. 179-212
- Bütler, M & Stadelmann, S. (2020). Building on a pension second pillar wealth as a way to finance real estate? *The Journal of Economics of Ageing*, 17. 1-27.
- Davies, B & Kolaczowski, J. (2022). The United Kingdom: Political and labour market influences. In Kolaczowski, J, Maher, M, Stevens, Y & Werbrouck, J, M, eds., *The Evolution of supplementary pensions*. Edward Elgar. 348-369.
- Davy, U. (2011). 'Social Europe' in old-age security? EU policies of public and private pensions' In Leisering, L, eds., *The new regulatory state: Regulating pensions in Germany and the UK*. Palgrave. 153-174
- De Manuel Aramendia, M, and Lannoo, K. (2013). *Saving for retirement and investing for growth*. Centre for European Policy Studies.
- DWP. (2021). *Pension charges survey 2020*. DWP.
- Ebbinghaus, B. (2012). Europe's transformations towards a renewed pension system. In Bonoli, G & Natali, D, eds., *The politics of the new welfare state*. Oxford University Press. 182-204.
- _____. (2015). The privatization and marketization of pension in Europe: A double transformation facing the crisis. *European Policy Analysis*. 1(1). 56-73.
- Epstein, G. (2005). Introduction: Financialization and the World Economy. In Epstein, G, eds., *Financialization and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar. 3-16.
- Estévez-Abe, M. (2001). The forgotten link: The financial regulation of Japanese pension funds in comparative perspective. In B. Ebbinghaus and P. Manow, eds., *Comparing welfare capitalism*, London and New York, NY: Routledge, pp. 201-14.
- Gatti, A. (2020). What is the conversion rate? Credit Swiss. (<https://www.credit-suisse.com/ch/en/articles/private-banking/was-ist-der-umwandlungssatz-201807.html>)
- Gelepithis, M. (2018). Three paths to more encompassing supplementary pension. *Journal of Social Policy*. 47(3). 603-623.
- Gerard, M. (2018). *Reform options for mature defined benefit pension plans: The case of the Netherlands*. IMF Working Paper.
- Gierusz, A, Kowalczyk-Polczynska, P, Poblaka, A & Rutecka-Gora, J. (2022). Changes in approach to risk sharing in supplementary pension schemes. In Kolaczowski, J, Maher, M, Stevens, Y & Werbrouck, J, M, eds., *The evolution of supplementary pensions*. Edward Elgar. 410-438.

- Godechot, O. (2020). Financialization and the increase in inequality. In Mader, O, Mertens, D & van der Zwan, N, eds., *The tledge international handbook of financialization*. London & New York: Routledge. 413-424.
- Hassel, A, Naczyk, M & Wiß, T. (2019). The political economy of pension financialisation: Public policy response to the crisis. *Journal of European Public Policy*. 26(4). 483-500.
- Helleiner, E. (2014). *The status quo crisis: Global financial governance after the 2008 meltdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyde, M. & Dixon, J. (2009). Individual and collective responsibility: mandated private pensions in comparative perspective, *Journal of Comparative Social Welfare*, 25(2). 109-17.
- Lavinas, L. (2020). The collateralization of social policy by financial markets in the global south. In Mader, O, Mertens, D & van der Zwan, N, eds., *The Routledge international handbook of financialization*. London & New York: Routledge. 312-323.
- Lazonick, W, & O'Sullivan, M. (2000). Maximizing shareholder value: A new ideology for corporate governance. *Economy and Society*. 29(1). 13-35.
- Ledoux, C, Shire, K & van Hooren, F, eds., (2021). *The dynamics of welfare markets: Private pension and domestic/care services in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Meyer, T & Bridgen, P. (2012). Business, regulation and welfare politics in liberal capitalism. *Policy & Politics*. 40(3). 387-403.
- Naczyk, M. (2018). Occupational welfare in the United Kingdom: From skill retention tool to social protection for legitimate social risks, In Natali & Pavolini, E, eds., *Occupational welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*. European Trade Union Institute. 79-102.
- Naczyk, M, & Palier, B. (2014). Feed the best: finance capitalism and the spread of pension privatization in Europe. Paper presented at the 26th SASE Annual Meeting, Chicago, 10-12 July.
- OECD. (2012). *OECD pension outlook*. OECD.
- _____. (2015). *Pensions at a glance*. OECD.
- _____. (2018). *OECD pension outlook*. OECD.
- _____. (2020). *Pensions at a glance*. OECD.
- PPF. (2018). *The purple book*. PPF.
- Pugh, C. & J. Yermo (2008). *Funding regulations and risk sharing*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 17, OECD Publishing.
- Queisser, M. & Vittas, D. (2000). *The Swiss multi-pillar system: Triumph of common sense*. Washington DC: World Bank.
- Sandbrook, W & Gosling, T. (2014). Pension reform in the United Kingdom: The unfolding NEST story, *Rotman International Journal of Pension Management*. 7(1). 56-59.
- Schelkle, W. (2012a). In the spotlight of crisis: How social policies create, correct and compensate financial markets. *Politics & Society*. 40(1). 3-8.
- _____. (2012b). A crisis of what? Mortgage credit markets and the social policy of promoting homeownership in the United States and in Europe. *Politics & Society*. 40(1). 59-80.

- Stewart, F, Jain, H & Sandbrook, W. (2019). *Early access to pension savings: International experience and lessons learnt*. World Bank.
- Thane, P. (2000). *Old age in English history*. Oxford University Press.
- van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12(1), 99-129.
- _____. (2019). The financial politics of occupational pensions : A business interest Perspective, In Oude Nijhuis, D, eds., *Business interests and the development of the modern welfare state*. London: Routledge.
- Wiß, T. (2019). Reinforcement of pension financialisation as a response to financial crises in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. *Journal of European Public Policy*, 26(4), 501-520.

◀ Abstract ▶

Tasks of the Korean Occupational Pension to Secure Old Age Income: Focusing on Market Creating, Market Modifying and Market Compensating Perspectives

Chang Lyul Jung*

The study aims to comprehensively examine whether the Korean occupational pension plays a role in old age income security and to suggest future policy directions. To this end, an analysis framework is used to divide private welfare policies into market creating, market modifying, and market compensating perspectives. While active efforts surrounding market creating have been made, such as continuous mandatory coverage legislation trials and the introduction of small and medium-sized retirement pension funds, most market modifying and compensating measures such as benefit payment methods and beneficiary rights guarantees have been weak or unintroduced. This imbalance has occurred because so far, the occupational pension has mainly reflected the short-term interests of stakeholders. In order for the occupational pension to be a meaningful means of securing old age income to supplement public pensions, it should not only focus on market creating, but additional regulations in terms of market modifying and compensating should be prepared. It is necessary to discuss appropriate market modifying and compensating measures suitable for the institutional status of the occupational pension.

Keywords: occupational pension, market creating, market compensating, income security function

◆ 2023. 1. 31. 접수 / 2023. 2. 21. 1차수정 / 2023. 3. 10. 게재확정

* Professor, Department of Social Welfare, Dankook University(mymetapho@hotmail.com)