

세계은행 연금개혁안 평가

1994년 세계은행의 보고서가 출간된 시대적 배경으로는 향후 급격히 증가할 것으로 예상되는 노령인구의 상당수가 공식적인 노후 소득보장체계로부터 소외되어 있고 공적연금제도를 도입한 대부분의 국가가 연금재정의 불안정을 경험하고 있거나 가까운 장래에 재정불안정 도래를 예상하고 있었기 때문이다. 세계은행의 보고서가 이러한 문제점을 일깨워줌으로써 연금제도 개혁 동기를 마련하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있으나, 기존의 저소득계층 및 소외계층의 노후 소득보장에 대한 대안을 제시하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 본 글에서는 세계은행의 연금개혁안 주요 내용과 세계은행 개혁안이 다루지 못하고 있는 논점들을 살펴보기로 한다.

尹錫明

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 머리말

세계은행은 1994년 『노령기의 위기 회피를 위하여』(Averting the Old Age Crisis, 이하 세계은행 보고서)에서 머지 않은 장래에 도래할 고령화 사회로 인해 현존하는 공적 연금제도가 심각한 문제점을 노출할 것이라고 경고하였다. 이에 대한 대안으로 세계은

행은 다층 소득보장체계(multi-pillar system) 도입을 적극 권장하였다. 본 글에서는 세계은행 보고서 발간 이후 전세계적으로 광범위하게 논의되고 있는 공적연금의 개혁 또는 민영화에 대한 논쟁을 살펴보기로 한다.¹⁾

1) The World Bank, *Averting the Old Age Crisis, A World Bank Policy Research Report*, 1994. 세계은행 보고서 발간 이후 국제노동기구(ILO)는 세계은

2. 세계은행 연금개혁안

1) 출현 배경

세계은행의 보고서가 출간된 시대적 배경으로는 향후 급격히 증가할 것으로 예상되는 노령인구의 상당수가 공식적인 노후 소득보장체계로부터 소외되어 있고 공적연금제도를 도입한 대부분의 국가가 연금재정의 불안정을 경험하고 있거나 가까운 장래에 재정불안정 도래를 예상하고 있었기 때문이다.

유엔의 추계에 따르면 현재 전세계적으로 10% 정도인 60세 이상 인구 비율이 향후 50년간 현재의 유럽 국가 노령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 60세 이상 인구가 선진국에서는 현재의 19%에서 33%로 증가할 것으로 예상되는 반면, 개발도상국은 현재의 8%에서 21%로 증가할 것으로 전망되고 있다.²⁾ 이렇게 급격한 노령화 예상에도 불구하고 1999년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15%정도가 공식적인 노후 소득보장체계의 보호 테두리에 있다. 공식적인 사회보장제도에 소외되어 있는 집단이 과거처럼 가족 및 지역 공동체에 의존하는 전통적인 소득보장체계나 또는 이를 대체하는 별도의 공식적인 노후 수단에 의존할 수 있다면 노령기의 소득보장이 커다란 문제가

아닐 수 있다. 그러나 노령화, 도시화, 핵가족화, 지구화의 진전 속에서 노인들은 가족이나 지역 공동체를 통한 전통적인 방식로의 노후 소득보장체계 확보가 사실상 불가능해지고 있다. 또한 많은 국가에 있어 퇴직전 경제활동만으로는 안정적인 노후 생활에 충분한 소득을 확보하기가 사실상 어려운 실정이다.

이미 100여 년 전에 공적연금제도를 도입한 선진국들의 경우 공적연금제도 적용 대상 및 급여 수준 확대, 인구 구조 노령화가 오랜 시간 동안 완만하게 진행된 까닭에 개발도상국가 및 저개발국가에 비해 공적연금제도에서 파생되는 제반 문제점들에 대한 인식 및 대처 방안 마련이 상대적으로 수월하다고 볼 수가 있다. 그러나 아시아, 아프리카의 개발도상국가들은 급속하게 진행되고 있는 산업화에 따른 핵가족화 현상의 심화 및 급격한 노령화가 수반할 노령기 소득보장 문제 해결을 위해 오래 전에 서구에서 도입된 공적연금제도를 짧은 시간에 자국에 이식하였다. 이 과정에서 개발도상국가들은 성숙 단계에 있는 서구 사회 연금제도의 특성들을 제도 도입 초기 단계에 있는 자국 제도에 그대로 적용시키는 경향을 보였다. 대부분의 개발 도상국가들은 공적연금제도 도입 초기 공적연금제도에 대한 인식이 부족한 국민들을 위해 '저부담·고급여' 체계의 공적연금제도를 도입하였다. 즉, 보험료를 적게 내면서도 높은 급여 수준이 보장될 수 있다는 점을 강조함으로써 공적연금제도에 무지한 일반 국민들이 공적연금제도에 적극

행 연금개혁안을 지속적으로 비판해 오고 있다. 추후 세계은행의 연금개혁안에 대한 국제노동기구의 비판과 국제노동기구의 연금개혁방향을 평가하는 원고를 작성할 예정이다.

2) Rolad Sigg, "A Social Security for All Ages", *International Social Security Review*, Vol.52, 3/99, 1999.

표 1. 주요 OECD 국가의 평균 임금 대비 평균 연금급여 비율(1939년, 1980년 비교)¹⁾

해당 국가	1939년(실제)	1980년(예측치)	해당 국가	1939년(실제)	1980년(예측치)
호 주	19	-	노르웨이	8	-
벨기에	14	-	스웨덴	10	68
캐나다	17	34	스위스	-	37
덴마크	22	29	영국	13	31
독일	19	49	미국	21	44
이태리	15	69			
네덜란드	13	44	평균	15.4	45.0

주: 1) 제도 도입 초기(1939)와 성숙단계(1980)에 있어 선진국들의 평균 임금 대비 평균 연금급여 비율(즉, 연금급여의 소득대체율)을 보여주고 있음.

자료: Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, 1990.

The World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, A World Bank Policy Research Report, 1994.

표 2. 동아시아 국가의 강제적인 노후 소득보장제도 특징

해당 국가	수급연령 (남성/여성)	제도 특성			평균 소득대체율(%)	
		급여 대비 기여율(%)				급여 유형
		근로자	고용주	합계		
중국	60/55	4	15~30	20(평균)	기여에 비해	60~102(80~90)
홍콩	65(60) ¹⁾	5	5	10	공제기금(일시금)	30~40(예측치)
인도네시아	55	2	3.7	5.7	공제기금(일시금)	10(추정치)
한국	60	4.5	4.5	9	확정급여	60
말레이시아	55(50)	11	12	23	공제기금(일시금)	20~25
필리핀	60	3.33	5.07	8.4	확정급여	60
싱가포르	60(60)	20	10	30	공제기금(연금)	20~30
태국	55	1	1	3 ²⁾	확정급여	15(예측치)

주: 1) ()안은 조기퇴직 나이 2) 정부에서 1% 부담

자료: Holzmann, R., Mukul Asher and Yvonne Sin, "Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities", The World Bank, Washington, DC., Draft Paper, 1999.

Robert Holzmann, "Characteristics of Pension Systems throughout the World: A Regional Perspective", Materials for Distribution at the WBI-HID Pension Workshop에서 수정·보완.

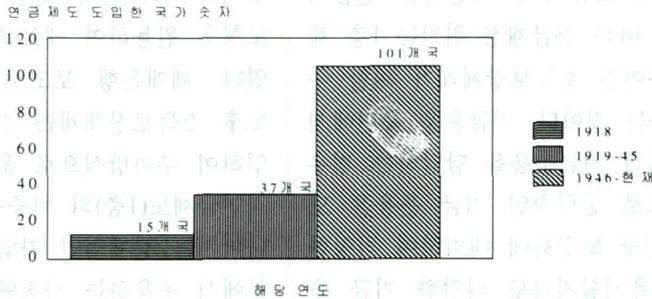
참여할 유인을 제공하고자 하였던 것이다.

<표 1>과 <표 2>가 시사하는 바와 같이 선진국과 비교시 대부분의 개발도상국가들은 제도 도입 초기부터 보험료 부담 대비

높은 수준의 급여 수준을 보장하고 있다.

이러한 추세가 지속되는 경우 전세계적으로 상당한 비중의 인구가 안정적인 노후 생활을 영위하기가 어려울 것으로 판단한 세

그림 1. 세계 각국의 공적연금 확대 추이



자료: Robert Holzmann, "Background and Overview of World-wide Pension Systems", The World Bank, 1999.

계은행은 특별 연구진을 구성하여 노령기에 닥쳐질 위기를 극복하는 방안으로 공적연금과 사적연금의 다층체계(Multi-pillar System)로 이루어지는 노후 소득보장체계에 대한 대안을 제시하였다.³⁾ 이러한 취지에 의해 발간된 세계은행의 연금개혁 보고서는 노후 소득보장체계에 있어 시장의 기능을 상대적으로 강조하고 있어 국가의 역할을 상대적으로 강조하는 연구자들과 노후 소득보장체계에 대한 논쟁을 지속하고 있는 상황이다. 세계은행 연금개혁안에 대해 가장 비판적인 입장을 견지하고 있는 국제노동기구(ILO)와 이에 대한 이론적인 면을 뒷받침하는 국제사회보장학회(ISSA)는 세계은행의 연금개혁안이 기존의 저소득계층 및 소외계층의 노후 소득보장에 대한 대안을 제시하지 못하

고 있다는 비판을 제기하고 있다. 이하에서는 세계은행의 연금개혁안 주요 내용과 세계은행 개혁안이 다루지 못하고 있는 논점들을 살펴보기로 한다.

2) 연금개혁안 내용

[그림 1]을 통해 알 수 있는 것처럼 전세계적으로 많은 국가들이 제2차 대전 이후에 공적연금제도를 도입하였다. 1994년 세계은행 보고서가 전달하려 했던 메시지는 적립방식(Funded System)이든 부과방식(Pay-as-you-go System)이든 공적연금제도(즉, 1층)만으로 이루어진 소득보장체계가 정치·경제학적인 측면에서 치명적인 문제점을 내포하고 있다는 점이었다. 특히 개발도상국가일수록 현세대에게 지급되는 과도한 급여를 미래 세대의 부담으로 전가하려는 유혹으로부터 공적인 연금제도가 자유로울 수 없다는 점을 명확히 하고자 하였다.

공적부문으로 운용되는 1층 체계에만 의

3) 이와 함께 동구권에서의 사회주의 몰락과 이에 따른 자본주의체제로의 전환은 해당 체제 전환국(Transition Economy)에 적합한 노후 소득보장체계의 필요성을 강력하게 제기하고 있었다.

존하는 경우 부과방식제도가 야기하는 낮은 저축률, '저부담·고급여'에 기인하는 연금재정 적자, 이에 따른 연금재정 위기는 1층 체계만으로 이루어진 소득보장체계가 피할 수 없는 운명이라는 것이다. 기금운용 측면에서는 공공부문에서 기금운용을 담당하는 경우 비록 정치적으로 중립적인 기금 운용을 도모할지라도, 인구 노령화에 대비하여 적절한 기금 적립을 유지할지라도 다양한 기금 운용 능력을 보유하고 있는 민간부문에 비해 낮은 수익률을 올릴 수밖에 없을 것이라는 점을 지적하고 있다. 세계은행 보고서는 민간부문이 연기금 운용을 담당하는 경우 장기적 속성의 연기금을 효율적으로 운용하여 해당 국가의 금융부문 발전에 기여할 수 있고 나아가 경제 발전에 일익을 담당할 수 있을 것이라 역설하고 있다. 기존의 사회연대성에 입각한 공적연금제도가 필연적으로 야기하는 기여와 급여의 긴밀한 연계성 및 제도 운영에 있어 신뢰성 결여가 노동시장을 왜곡하여, 공식적인 분야(formal sector)의 노동수요를 감소시켰으며 이에 따라 실업률이 증대하고 비효율적인 비공식적인 부문(informal sector)의 비중이 확대되고 있다는 것이 기존제도에 대한 세계은행 보고서의 평가였다.⁴⁾

4) 사회연대성을 강조하는 공적연금제도는 소득재분배 기능을 도입한 관계로 보험료 부담과 연금급여가 정비례하지 않는다. 기여와 급여에서의 긴밀한 연계 결여로 인해 기여액 대비 연금급여가 적은 소득계층의 경우 기존 제도에서 탈퇴하려는 유인이 강할 수 있다. 또한 공적연금 보험료 부담이 높은 저개발 국가의 경우 높은 수준의 보험료 부

담 회피(evasion)를 위해 공식적인(formal) 사업장에서부터 비공식적인(informal) 사업장으로 노동력이 이동하는 경향이 나타남에 따라 노동시장에서의 왜곡이 발생하는 것으로 알려져 있다.

기존 제도에 대한 대안으로 세계은행 보고서는 1980년대 연금개혁을 단행한 칠레 모형을 원용하여 새로운 연금모형을 제시하였다. 세계은행 보고서가 추천한 바람직한 노후 소득보장체계는 소득재분배 기능을 도입하여 부과방식으로 운영되는 전통적인 공적연금제도(1층)의 비중을 가급적 적게 하고 나머지는 강제적인 가입이 적용되나 민간부문에서 운용하는 사적연금이 노후 소득보장 기능을 담당하는 체계였다.⁵⁾ 세계은행 보고서는 향후 급격한 인구 노령화로 인해 가장 첨예하게 문제를 노출하리라 예상되고 있던 개발도상국들을 대상으로 이러한 처방을 제시하였으나 보고서 발간 이후 다양한 소득계층의 국가 모두에게 커다란 관심을 불러 일으켰다.

1994년 세계은행 보고서가 제시하고 있는 연금개혁안은 [그림 2]에서 보여주는 것처럼 노후 소득보장체계에 있어 3층 구조의 필요성을 역설하고 있다. 공적연금위주로 구축된 기존의 노후 소득보장체계를 정부가 운용하되 강제 적용(compulsory)하는 기초연금 성격의 1층, 강제 적용하되 민간부문에서 운용하는 소득비례연금 성격의 2층, 임의 적용(voluntary)하되 민간부문에서 운용하는 추가적인 소득비례연금 성격의 3층을 통한 안

5) 세계은행은 전체 강제 저축 중에서 1층 체계의 비중이 20~30%에 달하는 것이 바람직할 것이라고 권고하고 있다.

그림 2. 세계은행 보고서가 권고한 3층 소득보장 체계



자료: The World Bank, *The Averting Old-Age Crisis*, A World Bank Policy Research Report, 1994.

표 3. 1990년대 보편적인 소득보장체계 유형

유형	전형적(Typical)인 부과방식제도	부과방식과 적립방식의 혼합(Blend)	전형적(Typical)인 적립방식제도
0층(0 Pillar)	사회부조	사회부조	사회부조
1층(1 Pillar)	강제적용 원칙 하에 공공부문이 운용하는 부과방식의 확정급여 형태	강제적용 원칙 하에 공공부문이 운용하는 부과방식의 확정급여 형태	
2층(2 Pillar)		강제적용 원칙 하에 민간부문이 운용하는 확정각출 형태	강제적용 원칙 하에 민간부문 또는 공공부문이 운용하는 적립방식의 확정각출제도
3층(3 Pillar)	직역연금	직역연금	직역연금
	자발적인 저축 또는 주택수당	자발적인 저축 또는 주택수당	자발적인 저축 또는 주택수당
대표적 국가	독일, 미국	호주, 스위스, 폴란드	싱가포르, 칠레

자료: Robert Holzmann, "Background and Overview of World-wide Pension Systems", The World Bank, 1999.
에서 재구성.

정적인 다층 소득보장체계를 구축하자는 것이 세계은행 보고서의 주요 골자였다.

정부가 운용하되 강제 적용하는 기초연금 성격의 1층 제도에서는 모든 국민의 노후 최

저생활수준 보장에 목적이 있으며, 정액연금이나 최저연금보장 등으로 소득재분배 기능을 담당하되, 부과방식 또는 일반 정부 재정으로 재원을 조달할 것을 추천하였다. 민간이

운용하되 강제 적용하는 소득비례 성격의 2층 제도는 강제적 저축기능을 도입하되 민간 부문에서 관리운용을 담당하도록 하나, 기금 운용 기관에 대해 정부가 적극적으로 관리·감독하도록 하였다. 임의 적용하되 민간이 운용하는 추가적인 소득비례 성격의 3층 제도는 자발적인 가입 원칙 하에서 조세 감면 등 가입 유인을 제공하되 민간부문에서의 자율적인 운용을 허용하도록 추천하였다. 이러한 세계은행 연금개혁안은 기본적으로 공적연금 제도의 부분적인(또는 전면적인) 민영화(privatization), 연금기금의 적립(pre-funding), 투자수단의 다양화(diversification), 기존의 확정급여형 급여에서 확정기여형제도(defined contribution)로의 전환을 기본 틀로 하고 있다.

3) 기대 효과

세계은행 연금개혁안에 대해 비판적인 입장을 견지하는 학자들은 거시경제적(macro-economic)인 측면, 미시경제적(microeconomic)인 측면, 정치·경제학적(political economy)인 측면으로 구분하여 주로 경제학적인 시각에서 다음과 같은 10가지의 잘못된 믿음이 형성되었다고 지적한다.⁶⁾

거시경제적인 측면에서는 ① 개인계정

(individual account) 도입을 통해 국가 저축률을 제고할 수 있으며, ② 개인계정을 도입하는 경우 기존 부과방식 공적연금제도에 비해 기대 수익률이 더 높을 것이란 점, ③ 기존 부과방식제도에서의 낮은 수익률이 부과방식 연금제도의 문제점을 반영하는 것이며, ④ 공적제도에서 적립된 기금을 민간부문의 주식에 투자하는 경우에도 거시경제에 긍정적인 효과가 없을 것이라는 잘못된 믿음을 형성시켰다는 것이다.

미시경제적인 측면으로는 ⑤ 조기 퇴직의 억제 등 노동시장에 대한 긍정적인 효과가 부과방식제도에서보다는 개인계정제도에서 더 크게 나타날 것이며, ⑥ 기존 부과방식 공적연금제도가 채택하고 있는 확정급여(defined contribution)제도는 조기 퇴직을 유인하는 경향이 있고, ⑦ 개인계정제도 도입을 통해 경쟁을 유도하는 경우 관리비용을 절감할 수 있을 것이라는 잘못된 믿음이 형성되었다고 지적하였다.

한편 정치·경제학적인 측면으로는 ⑧ 부패하고 무능한 정부가 공적연금제도를 운영한다는 사실 자체가 개인계정의 연금제도로 전환해야 하는 근거를 제공하며, ⑨ 연금제도가 파탄에 직면하여 정부가 수습하려 할 때 확정급여형태의 연금제도가 확정각출형태보다 수습하기 어렵고, ⑩ 공적제도에서 적립된 연기금을 공적부문에서 운용하는 경우 항상 낭비되거나 잘못 운영될 소지가 많다는 믿음을 형성시켰다고 주장한다.

이러한 지적들은 이론적인 면보다는 실증적인 면에 의존하기 때문에 향후 보다 많은

6) Peter R. Orszag and Joseph E. Stiglitz, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", Presented at the Conference on *New Ideas about Old Age Security*, The World Bank, Washington, D.C., September 14~15, 1999. 동 논문은 세계은행 보고서 발간 5주년을 기념하는 학술발표회에서 세계은행 보고서 발간 이후 확산되고 있는 10가지 잘못된 믿음(myths)에 대해 체계적인 비판을 가하고 있다.

논의가 필요할 것으로 보여진다. 그러나 이들의 반박은 역설적으로 세계은행 입장에서 다층 소득보장체계를 통해 실현할 수 있다고 믿어지는 사실들을 정리하고 있어 세계은행 개혁안이 추구하려는 목표 및 논지를 적절히 요약하고 있는 것으로 판단된다.

한편 세계은행은 기존의 단일 공적연금체계를 다층체제로 전환하는 과정에서 기여와 급여의 긴밀한 연계에 의해 가입자 확대가 이루어지는 경우 예상되는 장점을 다음과 같이 나열하고 있다.⁷⁾ 첫째, 기여와 연금급여에서의 연계부족으로 그 동안 공적제도에서 소외되었던 계층들이 공식적인 제도에 편입됨에 따라 보다 효과적일 노사관계를 정립할 수 있을 것이라 점이다. 둘째, 상당수의 근로자들이 비공식적인 분야로부터 공식적인 분야로 이동하는 경우 경제 성장에 도움이 될 것이라고 지적하고 있다. 이는 비공식적인 분야가 통상적으로 생산성이 낮은 기술을 사용하고 있기 때문에 공식적인 부문으로 노동력이 이동하는 경우 국가 전체의 생산성 향상 및 경제 성장이 기대된다는 것이다. 셋째, 연금가입자 증대와 공식적인 분야에의 노동력 증대는 정부 수입 증대로 이어져 증가된 정부 재원을 추가적인 경제 성장 또는 빈곤 퇴치를 위해 사용될 수 있을 것이라 주장하고 있다. 넷째, 다층체제

도입에 따라 가입자가 증가하는 경우 부과 방식으로부터 적립방식으로 전환함에 따라 국민저축의 증대 및 금융시장 발전 등의 부수적인 효과도 얻을 수 있다는 것이다. 마지막으로 다층체제 하에서의 부분적인 사전적립은 미래 급여 지급에 있어 더욱 안전한 장치를 마련할 수 있다는 것이다. 다층체제에 의존하는 경우 연금제도 가입자들은 기금운용 당사자, 기금운용 대상 상품 등의 다양화를 도모할 수 있어 투자에서 오는 위험을 상대적으로 축소시킬 수 있다고 세계은행은 주장하고 있다. 이러한 세계은행의 주장이 세계은행 연금개혁안을 채택한 국가들에게 현실로 나타나느냐의 여부가 세계은행 연금개혁안의 정당성 여부를 판단하는 기준으로 작용할 것이다.

3. 최근 5년간 각국의 연금개혁 현황

1994년 세계은행의 보고서 발간 이후 5년이 지난 현재 노후 소득기능을 담당하는 제도들이 전세계적으로 심각한 문제에 직면해 있다는 당시의 지적이 아직도 유효하다는 것이 세계은행의 평가이다. 이러한 요인들이 지속되는 데에는 여러 가지 이유가 있으나 가장 중요한 요인으로는 역시 1994년 보고서 발간 당시 집중 조명을 받았던 고령화 현상, 즉, 노인부양비에 있어서의 급격한 증가 우려가 전혀 불식되지 않고 있기 때문이다.

1) 변화에 대한 개관

세계은행 보고서 발간 이후 5년이 지난

7) Robert Holzmann, Truman Packard, and Jose Cuesta, "Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraint and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda", The World Bank, 1999.

표 4. 공적연금제도의 기본 구조 변천 과정: 1994년과 1999년 연금제도 비교

기본 구조	1층 구조만 보유(1st Pillar Only)		2층 구조만 보유 (2nd Pillar Only)	혼합형(Blend)
	부과방식의 확정급여 (PAYGO, DB)	부과방식의 명목확정 각출형(PAYGO NDC)		
1994년	혼합형을 제외한 OECD 국가: 남미 국가, 한국, 필리핀	-	칠레	영국, 호주, 스위스, 네덜란드
1999년	부과방식의 명목확정각출형 및 혼합형에 속하는 국가를 제외한 모든 OECD 국가: 한국, 필리핀, 태국	이태리, 라트비아, 카자흐스탄공화국	칠레, 볼리비아, 엘살바도르	영국, 호주, 스위스, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 아르헨티나, 페루, 우루과이, 폴란드 등

자료: Louise Fox and Edward Palmer, "New Approaches to Multi-pillar Pension Systems: What in the World is Going on?", The World Bank, 1999.

현재 연금제도 개혁에 있어 가장 두드러진 특징 중의 하나는 완전 적립방식이든 부분 적립방식이든 사회연대성의 개념을 포함한 모든 연금제도를 지칭하는 전통적인 1층 제도와 적립방식의 개인계정제도인 2층 제도의 혼합형(Blend)이 전세계적으로 가장 인기가 있다는 점이다.⁸⁾ 부과방식 연금제도를 완전히 폐지한 국가들은 칠레를 포함한 5개 국가에 불과하고 서유럽, 남미, 동유럽 등지에서 1층과 2층 혼합형 연금제도가 대거 출범하고 있음이 이를 입증하고 있다.

그러나 실제 연금제도를 개혁한 국가들의 경우 혼합형으로 분류되고 있음에도 특정 국가의 상황에 따라 상당한 정도의 변형이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 인구 구조 노령화가 성숙단계에 접어들고 있는 국가들

의 경우 연금개혁 이후에도 개혁 이전 큰 비중을 차지하고 있던 전통적인 1층 체계를 상당부분 유지하면서 소득 또는 기여에 비례하는 부과방식 속성의 연금제도를 운영하고 있다. 전통적인 1층 체계의 부과방식 속성을 유지하며 1층 체계를 개혁하는 경우 명목확정각출형제도(NDC: Notional Defined Contribution)가 주목받고 있으며, 서유럽 및 체제전환국가에서 긍정적인 반응을 얻고 있다. 현재 이태리, 스웨덴을 포함한 6개국 이 1층 제도 개혁과정에서 명목확정각출형제도를 도입하고 있다. 반면 남미 국가들이 채택하고 있는 혼합형은 상이한 두 제도(공적제도 또는 민영화된 제도) 중 하나를 선택하던가, 아니면 전통적인 부과방식 속성의 1층 체계와 개인계정방식의 2층 체계에 동시 가입하도록 하고 있다.

2) OECD 국가들

OECD 국가들의 연금개혁은 대부분 기존

8) Louise Fox, Edward Palmer, "New Approaches to Multi-pillar Pension Systems: What in the World is Going on?", The World Bank, 1999.

부과방식 연금제도의 연금수급 개시 연령 상향 조정 등 부분적인 수정(parametric reform)에 머물고 있어 미래에 예견되는 위험을 어떻게 극복할 것인가에 대해서는 아직 사회적 공감대를 형성하지 못하고 있다. 그러나 이들 국가의 경우 고용 구조의 다양화로 인해 가입자 (또는 가입대상자)들이 보험료 부담을 회피(evasion)하는 것에 대한 파악이 더욱 어려워질 것으로 판단되며, 소규모 사업장의 경우 보험료 부담 회피를 위해 비공식적인 고용계약 등의 형태로 노사가 담합할 개연성이 증가하고 있다. 이 경우 사회보험료 방식의 공적연금제도가 한계점을 노출할 것으로 보이며 소득이 노출되는 사업장 가입자들의 불만이 고조될 것으로 예상된다. 이러한 문제는 이미 조세부담률이 높거나 고용계약 형태가 느슨한 국가들에게 나타날 것으로 전망된다.

한편 OECD 국가들에 있어 기존 연금제도를 위협하는 요인으로는 평균 수명 증대와 함께 노동시장에서의 조기 퇴출이 지적되고 있다. 많은 OECD 국가들의 경우 연금 수급연령이 65세로 상향 조정되고 있으나 대부분의 국가에 있어 노동시장으로부터 퇴출되는 연령이 점차적으로 낮아지고 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 특정 OECD 국가들의 경우 1990년대 들어 여성 노동력은 56~57세, 남성 노동력은 59세로 퇴직 연령이 낮아지고 있다. 향후 여성 노동 인구의 증가가 이러한 추세를 어느 정도 상쇄할 전망이지만, 남성 노동력의 하락 추세를 반전시킬 것으로 전망되지는 않는다. 이에 따라 연금제

정 불안정 및 조기 퇴직자들의 노후 대책이 새로운 사회문제로 등장하고 있다.

OECD 국가 중 확정급여를 채택하고 있는 국가들은 연금 수급연령을 연장시키고 있는 추세이다. 독일은 연금 수급연령을 65세로 연장하였으며, 일본은 여성 수급연령을 55세로부터 60세로 상향조정하였다. 이와 함께 이들 국가들은 기여와 급여의 연계 고리를 강화시키고 있다. 독일은 최저 기여기간을 35세로 인상하였고, 프랑스는 소득 산정기간을 기존의 최고 10년으로부터 최고 25년으로 상향조정하였다.

3) 남미 지역(Latin America)

세계은행 보고서 발간 이후 세계 여타 지역과 달리 많은 남미 국가들이 세계은행이 제안한 방향으로 자국의 연금 개혁을 단행하였다. 이들 국가들이 연금개혁을 단행한 주요한 요인으로는 1980년대 중반 이후 추진하였던 긴축 경제 정책에 기인하는 것으로 알려지고 있다.⁹⁾ 여기에 덧붙여 연금개혁

9) Louise Fox and Edward Palmer, *ibid.*, 1999. 남미 국가들의 경우 고물가 시대에는 잘 노출되지 않았던 부과방식 하에서의 문제점들이 1980년대 중반 및 1990년대 효과적인 긴축 정책 하에서 심각하게 노출되었기 때문이다. 과거에는 연금급여가 물가상승률을 제대로 반영하지 않아 연금급여의 실질가치가 지속적으로 하락하였기 때문에 재정 부담이 상대적으로 적었다. 또한 퇴직전 3~5년간의 소득을 기준으로 산정되는 남미 대부분 국가의 연금급여가 높은 물가상승을 통해 연금 재정 부담의 많은 부분을 경감해 주는 효과가 있었으나 1980년대 중반 이후 성공적인 긴축 정책으로 저물가 시대가 도래한 이후에는 재정 불안정 현상이 본격적으로 대두되었다.

표 5. 남미 주요국 연금 보험료율(임금 대비 사용자 및 가입자 부담분 합계 비율)

	구 제도	신 제도						총계
		1층	2층					
		노령	노령	장해 및 유족	관리운영비	기타	2층 총계	
아르헨티나	21.0	16.0(+11.0)	7.5	3.5		-	11.0	27.0
볼리비아	5.0~15.0	-	10.0	2.0	0.5	-	12.5	12.5
칠레	26.0	-	10.0	0.5	2.4	-	12.9	12.9
콜롬비아	6.5	13.5	10.0~11.0	3.5		-	13.5~14.5	13.5~14.5
엘살바도르	3.0	-	10	4.0		-	14.0	14.0
멕시코	15.5	-	6.5	2.5		5.0	14.0	14.0
페루	13.0	11.0	10.0	1.4	2.3	-	13.7	11.0~13.7
우루과이	15.5	27.5~31.5	27.5~31.5	0.6	2.1	-	30.2~34.2	27.5~34.2

자료: Schmidt-Hebbel, Klaus, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience", Paper Presented at the World Bank's ABCDE Conference, Washington, D.C., April 28~30, 1999.

초기 칠레연금제도의 기금운용 수익률이 높았던 것도 세계은행의 연금개혁안을 적극 받아들인 요인으로 지적되고 있다.

연금제도 개혁을 단행한 남미국가들의 초기 개혁은 대부분 두 가지 형태의 혼합된 형태를 취하고 있었다. 첫 번째 유형은 부과 방식 속성을 지니며 공적으로 운영되는 1층 제도와 적립방식에 의해 민간부문에서 운용하는 2층 체계가 공존하는 다층체계였다. 두 번째 유형은 페루와 콜롬비아에 있어서와 같이 상대적으로 비중이 축소된 부과방식의 1층 제도에 잔류하거나, 또는 민영화된 2층 체제를 선택하는 것이었다.

그러나 비교적 최근에 연금개혁을 단행한 아르헨티나와 볼리비아의 연금개혁 사례는 특정 국가가 지니고 있는 제반 여건이 연금 개혁의 방향에 중요한 역할을 한다는 사실

을 여실히 보여주는 좋은 사례라고 하겠다. 아르헨티나는 인구 노령화지수(15~64인구 대비 65세 이상 인구 비율)가 14%에 달하고 있어 OECD 국가인 호주, 캐나다와 유사한 노령화율을 보이고 있다. 그러나 볼리비아는 인구 노령화율이 6.3%에 불과하여 연금제도의 잠재적인 부채가 아르헨티나에 비해 상대적으로 매우 적었다. 상당한 규모의 연금 부채를 보유하고 있던 아르헨티나는 이행비용을 조달하기 위한 가용자원의 한계로 인해 완전 적립방식으로 이행하는 것이 불가능하여 남미 국가들 중 상대적으로 공적부분에 의해 운용되는 1층의 비중이 높은 방향으로 연금개혁을 단행하였으나, 연금부채가 상대적으로 적은 볼리비아는 완전 민영화 방향으로 연금개혁을 진행시켰다.

남미 국가의 연금 개혁은 기존 연금제도

가 유발하는 부채 규모의 축소와 이전 제도에 비해 지속 가능(sustainable)한 제도로 전환하였다는 측면에서 성공적인 것으로 평가되고 있으나 개인계정 도입의 부작용으로 기금 운용자의 잦은 교체 및 높은 기금 운용 수수료에 따른 관리비용 증가 등이 문제점으로 지적되고 있다.

4) 기타 개발도상국 및 저개발국가

남미 이외 지역의 개발도상국에서는 아직까지 연금개혁이 대규모로 진행되지 않고 있다. 이는 이들 국가가 대부분 대규모의 적립금을 보유하고 있기 때문인 것으로 알려져 있다. 특히 동아시아 여러 국가들에게는 공제기금(Provident Fund)이라 불리는 정부 주도의 완전 적립방식제도가 보편화되어 있어 세계 여타 지역과 달리 부과방식 연금제도에 기인하는 문제점들로부터 상대적으로 자유로운 편이다. 그러나 이들 제도는 현행 제도의 낮은 기금운용 수익률이 초래할 것으로 여겨지는 저급여 문제점에 공통적으로 노출되어 있다.

한편 일본, 필리핀 등과 같이 확정급여 형태를 도입한 국가들의 경우 기본적인 연금개혁이 진행되지 않을 경우 장기적으로 재정 불안정이 예상되고 있다. 그러나 이들 국가에서는 세계은행이 제시하고 있는 다층 소득 보장체계가 정부·사용자·근로자 모두에게 많은 정치적 지지를 받지 못하고 있는 상황이다. 이는 세계은행의 연금개혁안이 해당지역 국가의 문화적·역사적 전통과 조화를 이루지 못하고 있기 때문인 것으로 보여진다¹⁰⁾.

연간 소득이 700 US\$ 이하인 저소득 국가에서는 연금제도가 아직도 유아기에 머물고 있으며 연금제도 도입에 따른 부작용이 적지 않은 것으로 알려지고 있다. 일례로 케냐의 경우 연금 기여금 100%가 연금제도 관리운영비로 지출되고 있는 상황이며, 세네갈에서는 연금보험료가 14%이나, 총 급여세(payroll tax)가 35%에 달하고 있어 연금제도 도입이 도시지역 실업자 증가에 커다란 역할을 하는 것으로 알려지고 있다.¹¹⁾

저소득 국가의 연금제도는 서유럽 국가들과 마찬가지로 제도 도입 초기 적립방식의 연금제도로 출발하였으나 현재 저소득 국가에서 진행되고 있는 연금개혁의 대부분은 기존 제도의 기금 고갈에 따른 부과방식의 전환이 주종을 이루고 있다. 즉, 2차 세계대전 이후 연금재정 고갈에 따라 서유럽에서 진행되었던 개혁과 유사한 현상들이 현재 저개발 국가에서 진행되고 있다. 그러나 서구 선진국들에게서는 장기간 가능하였던 부과방식으로의 연금제도 개혁이 저개발 국가들의 경우에는 지속 가능하지 않을 것으로 전망된다는 점에 문제의 심각성이 있다.

이의 판단근거로는 첫째, 저소득 국가의 경우 인구구조 변화가 여타 서유럽 국가가

10) 우리 나라에 강제 적용의 확정 각출형 개인계정(2층)을 도입하는 경우 사용자 입장에서는 현재 사내 적립하고 있는 퇴직금을 사외 적립해야 함에 따른 유동성 문제에 노출되며, 근로자 입장에서는 퇴직 일시금이라는 목돈과 누진적으로 적용되는 퇴직금제도의 혜택을 상실할 가능성이 있기 때문이다.

11) Louise Fox and Edward Palmer, *ibid.*, 1999.

경험하였던 것보다 훨씬 빠르게 진행되고 있기 때문이다. 일례로 이집트에서는 60세 이상 인구가 현재 9%에서 30년 이내에 18%로 증가할 것으로 전망되고 있으나 서구에서는 동 비율로 증가하는데 100년의 기간이 소요되었다. 둘째, 정부가 보증하는 연금 급여대체율이 공적연금제도 도입 초기 서유럽 국가에 비해 압도적으로 높은 수준을 보이고 있다는 점이다. 현재 대부분의 저소득 국가들은 30년 가입기준 40~60%의 소득에 대한 연금급여 대체율을 보장하고 있으나, 2차 세계대전 이전 서유럽 국가(제도 도입 후 유사한 시간이 경과한 시점)는 대체로 20% 수준의 급여수준을 보장하고 있었다. 저소득 국가들에 있어 높은 소득대체율은 연금제도의 불안정을 더욱 촉진시킬 것으로 보여진다.

5) 새로운 대안 모색

세계은행의 보고서가 발간된 지난 5년간은 전세계적으로 전례를 찾아보기 힘들 정도로 세계 각국의 연금 개혁을 지켜볼 수 있었던 시기였다. 특히, 유럽, 중앙아시아(체제 전환국), 남미에서 연금 개혁을 단행한 대부분의 국가들은 비교적 정치적으로 자유로운 입장에서 다양한 의견 수렴을 통해 자국의 연금 개혁을 달성하였다는 특성을 지니고 있다.

이 과정에서 각 국가들이 공통적으로 직면하였던 문제점으로는 첫째, 기존 부과방식 속성의 공적연금제도인 1층 제도를 어떻게 유지할 것인가, 둘째, 다층체계를 도입하는 경우 각 층의 상대적인 비중을 어떻게 설정하여야 하며 이 경우 이미 존재하는 연금부

채는 어떻게 해결하여야 할 것인가, 셋째, 다층체계를 도입한 경우 민간부문에서 운용하는 개인계정의 과도한 관리비용 문제를 어떻게 해결할 것인가로 구분할 수 있다.

각국은 정치적 상황, 경제발전 정도 및 연금제도 성숙도에 따라 상이한 해결 방안을 채택하고 있으나 주요 선진국들의 경우 1층 체계 개혁에 주된 개혁 목표를 설정하고 있다. 이들 국가에서는 기존 제도가 내재하고 있는 연금부채 감소 또는 기존 1층 체계내에서의 적립금 확충을 도모하고 있다. 이를 위해 연금급여를 전생애 기간의 보험료 부담으로 연계시킴으로서 노동시장으로부터 조기 퇴출되는 현상을 억제하는 동시에 세대간, 세대 내 소득 재분배 현상을 극소화시키려는 노력도 병행하고 있다.

4. 미결 과제

일반적으로 저개발 또는 저소득 국가에서는 연금제도가 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 적절한 수준의 소득 재분배 기능 도입을 통해 노후 소득 불평등 현상을 완화시키려는 제도 도입 목적과는 정반대의 현상이 나타나기 때문이다. 저개발 국가에서는 여타 경제부문의 소득수준이 하락하는 시점에 연금 기여금을 이용하여 공공부문 종사자들의 급여를 인상하는 현상을 흔히 목격할 수 있다. 즉, 공적연금제도 각 출금을 공공부문 종사자 급여 인상 재원으로 전용하고 있는 것이다. 노후 소득보장을 위해 도입할 가치가 있다고 여겨지는 연금

제도가 소득이 하락하는 기간 동안 소득 불평등을 확대시키는 방향으로 전개되어 오고 있음에 이러한 국가에서는 연금제도가 성공적으로 발전하기가 어려우리라는 것이 연금제도와 관련하여 저개발 국가에 주어지는 평가이다.¹²⁾ 이러한 국가들에게는 다층제도 도입 자체가 노후 소득보장과 관련하여 특별한 의미를 지니지 못하고 있다. 세계은행은 이들 국가들에 대해 효과적인 노후 소득보장체계를 제시하지 못하고 있는 실정이다.

한편 보험료 기여와 연금급여 연계 장치를 긴밀히 함으로써 자영자 및 저소득층을 중심으로 연금가입자수를 확충할 수 있으리라는 것이 세계은행 연금개혁안이 내세웠던 주요 가설 중 하나였다. 그러나 지난 5년 동안 연금제도 개혁을 단행한 개발 도상국가의 실증 자료는 세계은행의 가설을 뒷받침하지 않고 있다. <표 6>을 통해 알 수 있는 것처럼 세계은행 연금 개혁안을 충실하게 실행한 남미 국가에서 저소득 또는 자영자에 대한 확대 적용이 이루어지지 않고 있는 것이다.

그러나 연금제도에 대한 저소득층의 적용 확대가 현실로 나타나지 않는 이유는 전세계의 저소득 가정들을 살펴볼 때 당연하다고 할 수 있다. 연금 저축은 일반적으로 유동성이 없으며, 실질 수익률 또한 통상적으로 5~8%를 초과하지 못하고 있다. 일례로 인도의 저소득 계층은 금융기관(공식적인 금융기관이든 비공식적인 금융기관이든)을 통

표 6. 남미국가의 완전적립 방식 2층 제도에 대한 적용률 현황(1997~98 현재)

국가	근로인구 대비 가입자 비율	근로인구 대비 보험료납부자 비율
아르헨티나	41.2	21.7
볼리비아	12.2	-
칠레	100.0	56.2
콜롬비아	14.3	9.5
엘살바도르	17.7	-
멕시코	29.6	19.2
페루	18.9	8.3
우루과이	33.2	-

주: 아르헨티나, 콜롬비아, 멕시코의 경우 1997년 자료임. 여타 국가는 1998년 자료임.

자료: Schmidt-Hebbel, Klaus, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience", Paper Presented at the World Bank's ABCDE Conference, Washington, DC., April 28~30, 1999.

해 연간 보험료의 약 50%를 차용하여 충당하고 있는 실정이다. 이렇게 현금 유동성에 제약을 받고 있는 저소득 계층의 경우 노후 대비 목적의 공식적인 노령연금제도를 위해 저축한다는 사실 자체가 어떤 의미에서는 실현 불가능한 사치품일 수 있다. 일반적으로 보험에 대한 수요는 소득 증가에 비례하는 것으로 알려져 있다. 따라서 현금 유동성에 제약을 받지 않는 계층에게는 공적 보험이든 사적보험이든 보험이라는 것이 많은 효용을 주는 소비 품목일 수 있으나 강제적으로 적용되는 보험제도가 저소득층에게는 엄청난 비효용(부정적인 효과)을 유발하고 있음을 간과하고 있는 것이다.

개발도상국가의 최근 연금개혁 추세는 공

12) Louise Fox and Edward Palmer, *ibid.*, 1999.

식적인 연금제도에서의 소득 재분배 기능을 축소하고 있다. 그러나 저개발 국가 및 개발도상국의 저소득층에게 소득재분배 기능을 축소하는 것과 공적연금제도에의 가입을 강제하는 것이 이들 계층에 대해 상당히 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 연금개혁 논쟁에서 소홀히 하고 있는 것 같다. 이는 현재 저소득층으로부터 보험료를 각출하여 노후를 대비하도록 하는 것이 이들 계층의 빈곤 문제를 해결할 수 있을 것으로 보여지지 않기 때문이다. 왜냐하면 효과적으로 운영되지 못하는 제도에 저소득층을 강제 가입시킴으로써 일생동안(근로기간뿐 아니라 퇴직 이후에도) 빈곤에 시달리게 할 가능성이 높을 뿐만 아니라, 일반적으로 저소득층의 평균수명이 고소득층에 비해 낮기 때문에 연금제도 가입을 통해 소득 불평등 현상이 심화될 수도 있기 때문이다. 그러나 세계은행 연금개혁안은 소득 재분배 기능의 약화가 수반할 이러한 문제에 대한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 이와 함께 세계은행 연금 개혁안은 향후 경제적, 인구적인 요인으로부터 유래하는 충격을 누가 담당할 것인가에 대해서도 명확한 대안을 제시하지 못하고 있다.

연금재정의 안정성 측면에서 판단할 때 적립방식의 확정각출제도는 확정급여제도에 비해 명확한 장점이 있다. 세계은행 연금개혁안에서 제시되고 있는 확정각출제도(2층)에서는 개인계정을 통해 노동시장으로부터 조기 퇴직하는 경우 이에 따른 위험을 개인이 담당한다. 그러나 국제노동기구(ILO)에서 흔히 지적하는 것처럼 퇴직 시점에 적립금을

연금(annuities)으로 전환하는 경우 기대 여명에 대한 불확실성 및 금융시장의 불안정성에 기인하는 위험에 연금 가입자가 완전히 노출된다는 단점이 있다¹³⁾. 특히 극심한 물가 상승률을 종종 경험하는 저개발 국가의 경우 공공부문에서 물가 연동채(indexed bond)를 발행하지 않는 한 연금급여의 실질가치 유지는 더욱 어려운 문제로 남게 된다¹⁴⁾.

이러한 측면에서 민영화된 연금제도에서도 공공부문이 연금제도 운영에 관여하는 것이 불가피해 보인다. 이 경우 공공부문의 통제를 벗어나기 위하여 단행된 연금제도 개혁이 결국은 공공부문의 규제로 귀착된다. 이러한 상황에서 민영화된 연금제도의 성공 여부는 민영화된 연금제도 자체에 있는 것이 아니라 민영화된 연금제도에 대한 공공부문의 효율적인 규제 여부에 의존하게 된다. 따라서 효율적으로 운영되는 공공부문을 확보하지 못하는 경우 세계은행이 제시하는 연금제도 개혁안으로는 소기의 목적을 달성하는 것이 수월하지 않을 것이라는 결론에 도달하게 된다. 결국 연금개혁 논의에서 우리는 원점으로 되돌아오고 있는 것이다.

13) 적립기금을 이용하여 연금(annuities)으로 전환하는 제도에서는 특정 연금 가입자가 퇴직하는 시점에 이자율이 하락하는 경우 낮은 수준의 연금 급여라는 불이익이 수반될 수 있다.

14) 물가연동채권은 정의상 장기 속성을 지니는 채권이다. 미래 경제 상황에 대한 예측의 어려움으로 인해 민간부문에서 물가연동채권을 발행하는 것이 사실상 불가능하여 일반적으로 해당국가 재무성에서 채권을 발행하고 있다.

5. 결론 및 시사점

1994년에 발간된 세계은행 보고서는 전 세계적으로 머지 않은 장래에 도래하리라 예견되는 고령화 시대에 심각하게 제기될 것으로 예상되는 공적연금제도의 문제점을 일깨워줌으로써 각국이 서둘러 연금제도를 개혁하는 동기를 마련하였다는 점에서 매우 긍정적인 역할을 하였다고 평가되고 있다. 특히 공적 연금제도 위주로 운영되는 노후 소득보장체계에 다층체계 도입을 적극 권장함으로써 노후 소득원의 다양화를 도모하고 있는 점은 다양한 위험 원인에 대해 효과적으로 대처할 수 있다는 측면에서 많은 공감대를 형성하고 있다.

세계은행 연금개혁안은 완전한 연금재정 파탄에 직면한 남미 국가나 새로운 제도의 도입을 시도하는 체제 전환국에게 매우 설득력을 지닌 모형이라 하겠다. 그러나 공적 연금제도 개혁이라는 의미 자체가 새로운 제도의 설계가 아닌 기존 제도의 개혁을 목표로 설정하고 있는 관계로 이미 공적연금 제도를 도입한 우리 나라의 경우 성숙 단계에 돌입하여 재정 불안정을 겪고 있는 공무원연금과 같은 직역연금을 제외하고는 개혁에 대한 유인이 상대적으로 적은 편이다.

우리 나라를 비롯한 동아시아 국가들에게 세계은행 연금개혁안의 설득력이 떨어지는 이유로는 급속한 경제성장, 상대적으로 건실한 연금재정, ‘저부담·고급여’ 공적연금제도가 장기적으로 유발하는 제반 문제점에 대한 경험 부족, 급속한 산업화에 따른 성장

과실의 공유 의식에 따른 공적연금에의 사회정책적인 요소 도입 압력 등에 기인하는 것으로 판단된다.

그러나 우리 나라에서도 제도 도입 초기 단계에 있는 국민연금제도를 제외한 특수 직역연금제도가 이미 성숙 단계에 진입함에 따라 제도에 내재된 문제점들이 속속 노출되고 있는 상황이다. 이 중에서도 특수 직역연금의 재정 불안정 문제가 중요한 현안으로 대두되고 있다. ‘저부담·고급여’ 속성을 내포하고 있는 국민연금제도도 장기적으로 연금재정 불안정에 있어 예외가 아닐 것으로 전망되고 있다. 이러한 측면에서 세계 여타 국가에 비해 인구 노령화가 급속하게 진행되리라고 예상되는 우리 나라에서 효과적인 노후 소득보장체계의 구축은 어느 때보다도 절실한 상황이다.

지금까지의 논의는 모든 국가·소득계층에게 획일적으로 적용될 수 있는 노후 소득보장체계를 설계하는 것이 사실상 불가능할 것이라는 점을 시사하고 있다. 이러한 맥락에서 특정 국가에게 정치·경제·문화적으로 적합한 노후 소득보장체계를 구축하는 것이 문제의 핵심이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 세계은행 연금 개혁안과 세계 각국의 상황이 시사하는 바는 우리에게 적합한 노후 소득보장체계를 구축하는 일이 바로 우리 자신의 일이라는 것이다. 우리 나라의 문화·정치·경제적 상황과 조화를 이룰 수 있는 노후 소득보장체계에의 공감대 형성이 시급한 상황이다.