

퇴직연금 내실화 방안으로서의 규제정책: 영국과 스위스의 경험 및 시사점*

정창률**

◀ 요약 ▶

본 연구는 한국 퇴직연금이 점진적으로 모든 근로자에게 적용되어 확대되는 시점에서 퇴직 연금의 규제정책을 모색한다. 사적연금의 확대는 선진국에서 보편적인 현상이며 이에 따라 국가의 역할은 제공자에서 규제자로 전환되고 있다. 사적연금 규제정책은 매우 광범위하지만 민간복지제도에서 공공목적을 달성하기 위한 정책 수단으로 이해된다. 이를 위해서 영국과 스위스의 정책을 분석하는데, 영국의 경우 과거의 탈규제적인 사적연금 규제정책에서 수급권보호, 수수료 등에 대한 규제를 강화하고 개인의 선택권은 줄여왔다. 스위스의 경우에는 DC 방식에서의 최소수익보장을 통해서 금융기관들을 효율적으로 제어해 왔다. 우리나라 퇴직연금은 도입 시부터 지속적으로 활성화 대책만 존재했을 뿐 체계적인 규제정책은 부재했다. 그 결과, 수수료, 적립규정, 수급권 보호 등 모든 부문에서 사용자와 가입자에게 부담을 증가시키고 있는 상태이다. 규제정책은 금융기관 영업행위 제한이 아니라 퇴직연금의 공적 목표 달성을 위한 전제조건임을 인식할 필요가 있다.

주제어: 퇴직연금, 수수료, 적립부족, 수급권 보호, 규제국가

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5A8014051).

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

1. 문제의식

최근 우리나라에서는 퇴직연금에 대한 활성화 방안이 제시되었다.¹⁾ 다양한 방안들이 제시되었지만 그 가운데 핵심은 퇴직연금 가입이 모든 근로자에게 점진적으로-2016년에서 2022년까지-의무화된다는 것이다. 사적연금을 모든 근로자에게 보편적으로 의무화하는 것은 세계적으로 그렇게 흔한 조치는 아니라는 점에서 주목할 필요가 있다.²⁾³⁾

퇴직연금의 의무화는 단지 기금의 규모가 커지고 자본시장을 활성화하는 차원을 뛰어넘는 의미를 가진다. 첫째, 퇴직연금이 국민연금과 더불어 핵심적인 노후소득보장 수단이 되었다는 것을 의미한다. 따라서 국가의 노후소득보장 정책 수립에 있어서 국민연금과 결합하여 다양한 고려가 필요하다. 예를 들어서 소득대체율이나 보험료율 등의 정책 결정에 있어서 퇴직연금은 국민연금과 함께 고려되어야 할 것이다. 둘째, 퇴직연금은 전통적인 사적연금 제도로부터 벗어나게 되었다. 서구의 경험을 보면, 기업연금(occupational pension) 제도는 사실 충성스러운 근로자를 확보하기 위한 수단으로 자발적으로 도입된 것이지만 (Engelen, 2006; Thane, 2000), 모든 근로자들을 대상으로 하는 보편적인 제도에서는 기업복지의 성격이 많이 약해지며, 기업의 자율성 역시 적어진다. 셋째, 우리나라의 노후소득보장 체계가 사실상 다층체제로 발전하고 있는 것을 의미하며 그러한 위상 변화에 걸맞게 각 층의 역할 규정이 필요하다. 그러나 지금까지 퇴직연금이 어떠한 역할을 해야 하는지에 대한 진지한 논의는 별로 없었다. 특히, 퇴직연금 활성화 방안도 실제로 내용을 보면 사적연금이 해당사자들의 이해관계에 충실한 대안들일 뿐이며, 실제로 현재 퇴직연금 제도는 중간정산이나 일시금 규정 등 노후소득보장제도로서의 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 사실이다 (정창률, 2014).

사실, 기업연금은 공적연금과 개인연금의 중간 성격을 가진다. 다시 말해서, 공적연금은 법제화된 내용을 제공하는 것을 원칙으로 하고 개인연금은 일부 유인장치만 두고 자율적으로 운영하도록 하는 반면, 기업연금은 그 사이에 위치한다. 따라서 기업연금의 경우 너

1) 과거에도 지속적인 활성화 방안이 제시되었으나, 2014년 8월 27일 관계부처 합동 발표 ‘안정적이고 여유로운 노후생활보장을 위한 사적연금 활성화정책’은 민간 금융사들이 지속적으로 요구했던 거의 모든 것들이 망라된 것이었음.

2) 가입 의무화가 아직 법개정으로 확정된 것은 아니지만 모든 근로자를 포함하든, 일부 저소득 근로자는 제외하든 간에 국제적인 기준으로는 보편적인 기업연금으로 확대되는 것임.

3) 용어에 대해서 명확히 할 필요가 있음. 사적연금(private pension)은 공적연금과 대척점에 있는 민영연금을 칭하는 것으로서, 기업연금(occupational pension)과 개인연금(personal pension)을 합친 것임. 퇴직연금은 우리나라 기업연금의 공식명칭이라 할 수 있음.

무 법제화하게 되면 실제로는 외형만 사적연금일 뿐 공적연금과 다름없으며, 너무 자율적으로 두면 소득보장이라는 정책 목표 달성이 어려울 수 있다. 사적연금이 확대되는 현 상황에서 Whiteside(2006)와 Haverland(2007) 등의 서구의 최근 연구들은 사적연금이 어떻게 공적 목표(public ends)를 달성하도록 할 것인가를 노후소득보장제도 발전에 핵심으로 두고 있다. 사적연금이 공적 목표를 달성하도록 하기 위한 다양한 조치가 필요하며, 이러한 장치가 넓은 의미의 사적연금 규제정책(regulatory policy)이라 할 수 있다.

2층 기업연금에 대한 규제는 다른 선진국에서도 다층체계를 도입하면서 중요한 과제였다. 특히, 유럽 국가들은 공적연금이 부과방식으로 운영되기 때문에, (적립식) 기업연금의 확대는 막대한 기금에 대한 관리가 (새롭게) 필요하게 되었고, 기금 운용과 관련된 다양한 규제가 만들어졌다. 기업연금을 일반 금융상품처럼 다루게 되는 경우-규제정책이 제대로 설계되지 않은 경우-, 영국 대처 정부에서의 맥스웰 스캔들처럼 연금투자 손실로 인한 가입자들의 엄청난 손해-노후소득 불안-가 심각한 사회문제로 이어질 수 있다.

그러나 규제정책은 연금기금에 한정되는 것은 아니었으며 외국의 경우 사적연금의 공적목표 달성을 위한 다양한 조치들이 만들어졌다. 그런데, 우리나라는 경제관료와 금융 이해당사자 위주로 퇴직연금이 설계/발전해왔으며, 노후소득보장 정책 차원에서 진지하게 다루어지지 못했다. 결국, 금융 이해당사자 입장에서는 일종의 시장 개입에 해당하는 퇴직연금 규제에 대해서 의도적으로 회피하였음은 물론 필요성에 대한 인식도 부족했다. 그러나 이러한 규제에 대한 인식 부재나 회피는 결국 수급자들의 권리를 훼손하고 사용자들의 부담을 증대시킬 수 있다는 점에서 이에 대한 고려는 시급한 정책과제로 판단된다.

[표 1] 주요국의 사적연금기금 규모 및 사적연금 지출 비중(2013) (단위: GDP 대비)

	사적연금 기금	사적연금 지출 비중
네덜란드	166.3	4.4
스위스	119.0	5.0
영국	100.7	3.3
캐나다	71.3	3.0
일본	29.3	0.2(2005년)
한국	6.5	1.7
독일	6.2	0.2

자료: OECD (2014a)

본 연구는 우리나라 퇴직연금제도가 강제화되어 비약적으로 확대되는 시점에서 여전

히 영미식의 탈규제(de-regulation) 방식을 벗어나지 못하고 있는 퇴직연금의 규제정책의 재정립을 위해 외국 사례-영국과 스위스-를 분석한다. 이들 국가들은 기업연금 제도의 오랜 역사를 가지며 전체 노후소득보장에서 기업연금의 비중이 큰 국가들로서, 영국은 탈규제방식에서 점차 규제를 강화한 국가의 예이며 스위스는 매우 독특한 규제정책을 정착시켜온 예로서 두 사례는 좋은 사례가 될 것이다.⁴⁾ 본 연구는 외국 사례 분석에 초점을 두도록 하며, 따라서 한국에의 시사점은 탐색적인 수준으로 이루어질 것이다.

2. 이론적 배경

1) 사적연금에 대한 시각의 변화

사적연금의 확대는 대부분의 선진국들이 지난 20여 년간 노후소득보장제도 개선을 위해서 사용하여 온 방식이다. 전통적으로 사적연금의 확대는 금융산업이나 경제학에서 옹호되어 왔던 것으로서, 사회정책에서는 사적연금의 확대는 불평등의 확대로 인식되었기 때문에 (Esping-Andersen, 1996) 공적연금의 축소와 사적연금을 통한 상쇄에 대해서 부정적으로 인식하였다. 그러나 Rein & Wadensjö(1997)은 공적/사적연금의 관계는 다양할 수 있음을 지적하였고, Rein & Turner(2004)나 Bridgen & Meyer(2009)는 공적연금 지출이 적으면서 사적연금이 발전한 스위스나 네덜란드 같은 국가들에서 노후소득이 안정되고 있음을 보여준 바 있다.⁵⁾

따라서 사적연금의 발전이 노후소득보장 강화와 상충(trade-off)관계에 있다는 것은 성급한 일반화이며, 사적연금의 확대하에서 노후소득보장 강화는 사적연금이 어떻게 규제되느냐에 따라 달라질 수 있다. 특히 Blackburn(2008)은 사적연금의 문제를 주로 앵글로 색슨 연금체제 국가-영국 및 미국-에 두고 있다. 이 체제는 막대한 정부보조금을 사용해서 사적 연금을 활성화하는 것인데, 사적연금 운영 금융기관들의 막강한 로비력이 발휘되면서 실제 혜택을 받는 경우는 극소수의 부유층에 한정되었다는 것이다. 이는 연금기금자본주의 (pension fund capitalism) 논의로 연결되는데 특히, 앵글로색슨 연금체제 국가들의 사적연금

4) 물론, 캐나다, 네덜란드 등도 각각 영국과 스위스를 대체할 수 있는 사례들이지만, 본 연구에서는 이 두 국가에 초점을 두기로 함.

5) OECD(2013)에 따르면, 사적연금이 발전된 캐나다와 네덜란드의 노인빈곤율은 전체 빈곤율보다도 더 낮으며, 각각 7.2%, 1.4%에 불과함.

에서는 실제 노후소득보장기능으로서의 역할보다는 자본시장 육성 등 금융이해당사자들의 이해관계를 달성하는데 사적연금제도가 이용되었고(Minns, 2001; Blackburn, 2002; Dixon, 2008), 이러한 국가들에서 노후생활 수준은 대부분 낮은 편이다.⁶⁾

사실, 사적연금의 확대는 일반 재화에 대한 민영화 논리와는 다소 구별된다. 공익사업(public utility)에 대한 민영화 논리와 다르게 사적연금 강화는, 무엇보다도, 전면적으로 일어나는 것이 아니라 부분적으로 일어나며, 대체의 개념이 아니라 분담(share)을 의미한다.⁷⁾ 또한, (전면적인 민영화가 일어나는) 일반 재화와 달리, 사적연금의 확대는 할당(allocation)의 문제라기보다는 배분(distribution)의 문제라는 점에서 관료화의 문제도 적고 전달체계의 문제 역시 단순하다(Mabbett, 2009). 이는 의료 민영화와 뚜렷이 구별된다 하겠다. 따라서 연금 체제에서 일부 기능이 민간으로 대체된다고 해도 연금제도의 다양한 가치-사회정의, 평등, 사회권, 보호-가 부정되는 것은 아니며, 선진국들의 사적연금 강화에서는 다양한 방법을 통해서 연금제도가 가지는 사회적 기능이 유지되어 왔다.⁸⁾

2) 사적연금에서 규제 정책의 의미

사전적으로 보면, 연금규제는 연금 산업과 관련된 법, 규칙, 기준을 둘러싼 법적 용어라고 정의될 수 있다.⁹⁾ 이 관점에서, 사적연금의 규제는 연금기금 risk management의 핵심적 견인차로서, 연금 산업에 대한 시장 효율성, 일관성, 투명성, 책임성을 촉진하기 위한 일련의 규범과 규칙들의 제공을 의미하다.

그러나 연금규제는 연금제도를 넘어서 복지국가 논의로 보다 거시적인 관점에서 다루어지기도 한다. 전통적인 복지국가는 주로 국가 혹은 공적기관을 통해서 복지를 직접 제공하는데 초점을 두었던 반면, 최근의 복지국가들은 이른바 규제국가(regulatory state)로 전환되고 있다(Leisering eds., 2011). 다시 말해서, 국가의 역할이 제공자(provider)에서 규제자(regulator)로 바뀌면서 최근에는 상당한 부분을 민간 시장에 맡기면서 이에 대해서 규제틀(regulatory framework)을 제공하면서 이를 규제(regulation) 혹은 감독(supervision)하는 역할

6) 이러한 앵글로 색슨 국가들이 대개 사적연금이 발달되어 있고 이들의 노후소득수준이 불안정하기 때문에 사적 연금 발달을 노후소득 부족으로 일반화하는 경향이 있음. 그러나 사적연금이 발전하면서도 앵글로 색슨 연금제도를 운영하지 않는 네덜란드나 스위스, 덴마크 등은 그렇지 않은 예임.

7) 물론, 남미나 동유럽 국가에서 완전한 대체가 일어나기는 했지만 사실 예외적인 경우에 해당됨.

8) 일부 국가들에서는 사적연금이 강화되면서 공적연금은 오히려 재분배 기능이 강화되는 근거가 되기도 하였음.

9) 위키백과사전 (검색일: 2015. 6. 15).

이 보다 강조되고 있다. 의료와 같은 서비스 부분은 할당의 문제 등 복잡한 문제가 있기 때문에 공공 목적을 달성하는데 어려움이 있으나, 연금과 같은 현금제공의 경우에는 공적/사적 연금 자체의 정의가 명확하지 않을 수 있으며(Clark & Whiteside, 2003; Whiteside, 2006), 일부 기능을 민간이 운영하게 하는 것은 국가의 기능을 지나치게 과도하게 하지 않으면서도 일정한 공적목표를 달성하도록 할 수 있다.

따라서 규제국가 논의가 주로 연금개혁을 중심으로 논의되고 있는 것도 우연은 아니다. 연금개혁은 노후소득보장에서의 효율성을 증대시키자는 것으로서, 대부분의 국가들은 공적연금의 역할을 줄이고 사적연금의 역할을 강화하는 방향으로 연금개혁이 일어나게 되는데,¹⁰⁾ 사적연금의 강화는 보다 복잡한 조치들이 필요하다. 특히, 공적연금을 부과방식으로 운영해왔던 서구국가들에게 있어서, 제도의 지속가능성을 증대시키고 세대 간 형평을 개선하기 위한 적립식(funded) 사적연금의 도입 (혹은 확대)이 최근 20여 년간 이루어졌는데, 그 과정에서 지속적으로 사적연금 관련 이슈들이 제기되었다. 핵심은 적용대상이나 급여방식 등과 같은 제도 설계에 대한 논의도 있었지만, 대부분은 적립부족(underfunding)이나 지급보장·수급권 보호-과 같은 기금과 연관된 것이었다. 앵글로색슨 연금 체제에서 발생한 영국의 맥스웰 스캔들이나 미국의 엔론 사태는 연금기금 운영 실패는 가입자나 기업에 엄청난 악영향을 끼치게 되어 결국 사적연금에 대한 규제를 강화하는 계기가 되었고, 사적연금에 대한 후발 국가들도 그러한 경험들을 참고하고 있다. 다시 말해서, 공적연금을 줄이고 사적연금을 강화한다는 의미가 국가의 개입을 줄이는 것 - 탈규제(de-regulation)-을 의미하는 것은 아니며(Leisering, 2011), 여전히 기업연금 하에서 매우 다양한 형태의 국가 개입이 필요하다.

그렇다고 해서 기업연금에 대한 규제를 강화하는 것만이 능사는 아니다. 앞서 이야기했듯이, 기업연금을 지나치게 규제하면 사실상 공적연금에 다름 아니며, 기업연금을 운영하는 민간기관을 공공기관처럼 다루게 되는 것이기 때문에 제도의 취지에도 맞지 않다. 이는 규제의 딜레마(regulatory dilemmas)이기도 한데, 사적연금에 대한 보장을 강화하고자 하는 조치들은 연금제공의 비용을 증대시키는 반면,¹¹⁾ 탈규제적 조치들은 사적연금 유인을 강화할 수 있으나 연금의 보호기능은 위협받게 된다(Hyde & Dixon, 2004; Waive, 2009). 따라서 사적연금 규제정책은 일방적인 규제 강화나 혹은 탈규제가 아니며 각 국가의 사회경제적 배경이나 특히, 공적연금과의 관계에 따라서 달라질 수 있음을 의미한다.

10) 그렇다고 공적연금 축소라는 일 방향만 있는 것은 아님. 예를 들어, 영국의 경우에는 과거 지속적인 공적연금 축소로 노인빈곤 위험이 증가하게 되자 최근 공적연금을 강화하는 개혁이 이루어졌음.

11) 규제를 강화하면서 사적연금 가입이 강제화되지 않는 경우에는 기업의 부담이 증가하게 되어 사적연금 가입을 꺼리게 되곤 함.

3) 규제 정책의 범위

사적연금에 대한 규제의 의미는 상당히 광범위하다. World Bank의 Hinz(2014)는 다음과 같이 네 가지 규제정책을 제시한다. 첫째, 연금기금의 구조와 운영에 대한 규칙과 규제의 법적 기반, 둘째, 기능 수행이나 이해관계 보호 위한 시스템 설치 및 이해당사자에게 권한 부여(empowerment), 셋째, 규칙의 준수에 대한 감독과 시행, 넷째, 정보수집과 모니터링. 세계은행은 기금운영에 한정되어 규제정책을 제시하였다.

OECD(2010)은 기업연금의 규제에 관련된 종합적인 기준을 제시하였는데, 연금기금 규제를 위한 환경 조성에서, 급여의 적절성, 지배구조, 자산 구성 등 광범위한 분야에 대해서 원칙을 제시하였다. 그러나 구체적인 기준 제시는 매우 추상적이고 일반적인 수준에 그치고 있다.

유럽 차원에서도 일찍이 사적연금 규제-특히, 기금-에 주목하였으며(EC 1999), 특히 단일통화 하에서 연기금 투자에 대한 국가 간 규칙을 만드는 것에 주목하였다(Haverland, 2007). 다시 말해서, 규제는 시장실패를 교정하기 위한 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 시장을 창출하는 것에도 주목하였던 것이 사실이다.

Marschallek(2011)이나 Berner(eds).(2005) 등은 연금 규제를 3가지로 나누어서 접근한다: 법적 규제(legal regulation), 교육적 규제(educational regulation), 재정 규제(fiscal regulation). 이 가운데 재정 규제는 전통적인 의미에서의 사적연금 정책인 세금감면에 해당되는 것으로서(Titmuss, 1987; Sinfield, 2000), 전통적인 사적연금에서는 중산층 이상의 근로자들에게 관대한 연금정책을 제공하기 위해서 세금감면이 매우 중요한 정책이었다.¹²⁾ 이러한 재정규제는 일반적으로 역진적인 성격을 가진 것으로 일반화되기도 하지만, 보험료 지원과 같은 재정규제는 반대로 재분배적인 성격을 가지기도 한다.¹³⁾ 아무튼, 많은 국가들의 경향은 - 영국 등 - 공적연금은 줄이고 사적연금은 늘리되, 공적연금에서는 수직적 소득재분배 기능을 강화하고 - 혹은 별도의 부조를 강화하던지 - 사적연금은 (중산층 이상을 위해) 세금감면을 통해서 재정규제를 시도하는 것이다.

교육적 규제는 사적연금에 대한 의사결정을 개인이 해야 하는 경우, 관련 분야에 대해

12) Turner & Watanabe(1995)는 조세 혜택이 기업연금 정책의 엔진이자 브레이크라고 하였음.

13) 독일의 개인연금인 리스터 연금이 대표적인 예이지만 예외적인 것으로 간주됨. 왜냐하면 일반적으로 재분배 기능은 공적연금이 담당하고 사적연금은 추가적인 소득유지 기능을 담당하므로, 독일의 경우는 수직적 재분배 기능이 거의 없는 공적연금의 소득대체율을 일괄적으로 낮추면서 예상되는 저소득층의 노후소득부족을 사적연금 보험료 지원과 같은 방식으로 해결하려고 시도한 것임.

서 지식을 축적하여 역량(competency)을 높이기 위한 조치들에 대한 것이다. 영국의 경우 교육적 규제가 신노동당정부까지 사적연금의 공공목표를 달성하기 위한 핵심이 되고 있다고 지적하고 있지만(Waine, 2009), 실제로는 연금제도에 대한 개인의 선택을 중시하는 앵글로-색슨형 사적연금에 한정되는 것으로 볼 수 있다. 네덜란드나 스위스 등 비 앵글로-색슨 국가들의 경우에는 기본적으로 기업연금에서 가입자 개인의 선택이 개입될 여지는 별로 없으며 따라서 교육적 규제는 별로 찾아볼 수 없다.

법적 규제는 사적연금의 규제에 대한 본질적인 내용으로서, 사적연금 제공자의 행동을 제한하거나 촉진하는 조치들을 일컫는다(Marschallek, 2011). 사적연금(기업연금)이 전체 노후소득보장체계에서 중요한 역할을 한다면, 다시 말해서, 중산층 이상의 핵심 노후소득보장수단이 기업연금이고 기업연금이 전체 노후소득보장체계에 큰 영향을 미친다면, 기업연금이 민간에서 제공하기 때문에 발생하는 여러 한계나 모순을 공공 목적을 위해서 규제해야 하는 것이 정당화된다. 이렇게 볼 때, 법적 규제는 기업연금에 대한 지배구조(governance), 기금운용, 급여 보장 등 상당히 광범위하다. 법적 규제의 핵심은, 지나치게 민간 제공자(provider)를 위축시키지 않는 범위 내에서 어떻게 근로자(혹은 사용자)들을 보호하느냐 하는 것이다.

4) 본 연구의 연구틀

본 연구에서는 기업연금 규제 정책을 주로 법적 규제 측면에서 접근하되, 적용대상이나 급여일반, 지배구조에 대한 부분은 생략하고,¹⁴⁾ 수급자나 기업에게 안정적으로 제도를 운영하게 하는 다양한 규제-주로 기금에 포괄적으로 관련된 규제들임-에 초점을 맞춘다. 보다 구체적으로 말해서, 기업연금 제도에서 적립방식이나 수급권 보장, 수수료, 투자 방식, 통산 방식에 대한 정책을 다루도록 한다.¹⁵⁾ 다음 장에서 영국과 스위스의 기업연금 규제정책을 다루기 전에 주요 규제정책들에 대해서 간략하게나마 다루도록 한다.

기업연금의 적립방식은 흔히 사적연금이기 때문에 완전적립방식만 존재한다고 생각할지 모르지만, 독일 등의 경우에는 전통적으로 적립을 하지 않는 장부기방식(book reserve

14) 적용대상이나 급여에 대한 내용은 정창률(2014)을 참조하기 바람. 기업연금 지배구조는 별도의 거대한 주제가기 때문에 이 글에서는 배제함.

15) 실제로 이 글에서 다루는 규제정책의 범위는 사회정책적 범주에 한정됨. 예를 들어서, 적립방식에 대해서도 많은 규제가 필요하며, 예를 들어서 적립의 기준을 무엇으로 할 것인가에 대해서는 회계학이나 재무관리 방면에서 접근해야 함. 관련 논의는 Yermo(2007)를 참조하기 바람.

scheme)으로 이루어지는 경우도 많았다. 그러나 비적립 방식은 회사의 도산 시 보호장치가 약할 수밖에 없으며 기업연금의 공적 역할이 강화되는 추세에서 적립이 강화되는 추세라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 엄격한 적립의무는 기업의 부담을 가중시킨다는 비판 역시 가능하다는 점에서 기업연금 적립과 관련된 규제는 중요한 의미를 갖는다.

수급권 보장은 연금기금의 지급불능 사태 발생 시 근로자 연금급여를 어떻게 보호되느냐에 대한 것으로, 기업의 도산으로 인해서 가입자나 수급자에 대해서 연금을 지급할 수 없는 경우와 금융기관 도산으로 인해서 연금을 지급할 수 없는 경우로 나누어진다. 수급권 보장에 대해서 기업의 도덕적 해이를 부추길 수 있다는 비판도 가능하지만, 기업연금이 공적 역할을 수행하기 위해서 수급권 보장 기능은 핵심적인 요소라 할 수 있다.

기업연금이 민영연금이기 때문에 다양한 비용-마케팅, 관리비용 등과 이윤을 위해서 수수료가 필요한 것은 사실이다. 그런데, 연금제도의 특성상 적은 수수료가 결과적으로는 엄청난 원금손실 요인이 되는 것은 역사적으로 검증되어 왔다(Blackburn, 2002). 따라서 수수료에 대한 규제는 가입자의 권리 측면에서 접근되어야 한다. 투자 방식은 각 국가의 정책에 따라서 연금자산의 투자 성향이 다를 수 있으며 이를 살펴볼 필요가 있다. 통산의 경우, 전통적으로 기업연금은 기업복지 차원에서 제공하는 것으로 퇴직과 동시에 근로자와의 관계가 종료되면서 연금자산 관리 역시 종료되도록 하였으나, 이직이 빈번해지고 기업연금의 공적 역할이 강화되면서 이직에 따라서 연금자산을 어떻게 인정할 것인가가 중요한 정책 요소가 되었다.

3. 영국, 스위스의 기업연금 규제정책

1) 영국

(1) 발전과정¹⁶⁾

영국에서는 오래전부터 충성스러운 근로자를 확보하기 위한 수단으로 수백 년 전부터 사적 연금이 광범위하게 활용되어 왔다(Hannah, 1986; Thane, 2000). 2차 대전 이후 국가기초연금(BSP)을 보충하는 소득비례연금을 공적연금으로 도입할 지 사적연금의 강화로 할지에 대한

16) 기업연금의 발전과정 논의 과정에서 개인연금 역시 다루어질 필요가 있으며 간략히 언급하겠음. 이 논문에서 영국 연금제도의 내용을 상세히 서술하는 것은 한계가 있으며, 제도의 구체적인 내용은 정창률(2012) 정창률, 김진수(2013)를 참조하기 바람.

논쟁이 있었고 결국 그 중간 형태인 적용제외(contracting-out) 방식이 도입되었다. 이 방식하에서 근로자들은 부가(added) 공적연금에 가입하든지, 일정 요건을 충족하는 DB형 기업연금에 가입해야 했다.

1979년 집권한 대처정부는 사적연금 강화에 초점을 두어 적용제외를 개인연금이나 DC형 기업연금까지 확대하였다. 그 이전에는 개인연금이나 DC형 기업연금은 적격(approved) 사적연금으로 인정되지 않아 2층 공적소득비례연금 환급(rebate)을 받을 수 없었으나, 86년부터 환불이 가능해졌다.¹⁷⁾ 특히, 영국은 이 때 개인연금에 대해서 보험료지원까지 실시하여 공적연금으로의 선택유인을 줄이고 사적연금 유인을 강화하였다.

그러나 이때부터 사적연금과 관련된 여러 사고들이 일어나면서 사회문제로 등장하기 시작하였다. 맥스웰 스캔들은 가장 잘 알려진 사고인데, 사고 이전 영국의 기업연금(개인연금)은 이른바 신탁의무(fiduciary duty)에 입각해서 국가가 개입하지 않는 자기규제(self-regulation)의 성격이 강했다. 수급권 보호 장치도 2004년까지 도입되지 않았으며, 따라서 기업이 도산하거나 위험자산이 큰 손실을 보는 경우에 기업이나 근로자가 그 손해를 모두 감당해야만 했다. 이후 다양한 사고들-mis-selling 문제, DB 방식의 적립부족(underfunding) 문제, DC 방식의 막대한 손실-이 줄줄이 일어났으며 그 외에도 높은 수수료 문제는 경우에 따라서 원금의 50%까지 수수료를 내야 하는 상황도 발생하였다(Blackburn, 2002a). 이러한 문제의 발생은 다양한 사회문제를 야기하였고 이를 해결하기 위해서 임시변통적인 대책들이 도입과 폐지를 반복하였다.

1990년대 중순 이후의 영국 사적연금-특히 기업연금은 과대 규제(hyper-regulation)의 시대로 접어들었다(Blackburn, 2008; Marschallek, 2011). 특히 기업연금 기금운용에 대한 규칙들이 엄격해지게 되었는데, 이는 근로자들에 대한 보호기능을 강화될 수 있었지만, 기업들 입장에서는 부담스러웠다. 특히 DB 방식에 대한 규제-적립부족 규제 등-가 시간이 지나면서 계속 강해졌으며 그 결과, DB형 기업연금 제도에 대한 기업의 부담이 커지면서 기업들은 대부분 신규 근로자들에게 DB형 기업연금을 폐지하였다.¹⁸⁾

기본적으로 신노동당 정부 이전에 수수료 설정에 있어서 정부의 규제는 없었다. 특히 가입자를 유치해야 하는 DC형의 경우에는 지속적으로 높은 마케팅 비용 등 운영 비용 문제가 발생하였으며, Blackburn(2002a, 2006)은 80년대와 90년대 영국의 DC형 기업연금의 경우

17) 환급은 부가공적연금 대신 사적연금으로 대체하는 경우 국가보험기여(National Insurance Contribution)의 일부를 삭감해주는 것임.

18) 적격 DB형 기업연금 가입자가 1979년에는 550만 명을 상회하였고, 1995년에도 500만 명에 이르렀지만, 2011년 현재 160만 명으로 줄어들었으며, 2020년이 되면 100만 명으로 줄어들 것으로 예상된다(PPI 2012).

수수료가 전체 자산의 20-55%에 이를 정도로 엄청난 규모라고 밝혔다. DC 형 기업연금과 개인연금에 대한 과다 수수료 문제는 1999년 새로운 개인연금인 이해당사자 연금(Stakeholder Pension)을 만들면서 수수료를 크게 제한하였으나, 결국은 금융기관들이 이해당사자 연금의 판매에 매우 소극적이었으며 결국 이해당사자 연금의 도입은 실패로 돌아갔다. 이는 사적연금에 대한 과다한 규제가 시장의 확대를 막는 예라 할 수 있다.

신노동당 정부는 사적연금을 확대하기 위해서 다양한 노력을 펼쳤지만 90년대 이후, 사적연금에 가입하는 근로자의 수는 계속 줄어들었다(Pemberton, 2006). 사적연금을 장려하기 위해서 부가 공적연금의 유인을 대폭 줄였으나, 사적연금을 떠나 부가 공적연금으로 돌아오는 가입자가 점점 증가하였다. 이에 2002년 연금위원회(Pension Commission)를 설립하여 장기 플랜을 짜도록 했는데, 보고서의 결론은 공적연금 강화를 핵심으로 하면서, 사적연금은(준강제형) 개인계좌를 핵심제도로 하여 활성화하는 것이었다(Pension Commission 2004, 2005, 2006).

결국, 연금위원회의 보고서에 입각해서 2007년, 2008년, 2011년 연금법 개정이 일어나게 되는데, 사적연금 관련된 주요 내용만 살펴보면 다음과 같다: DC형 기업연금과 개인연금으로의 적용제외가 폐지되고,¹⁹⁾ NEST(National Employment Saving Trust)라는 완전히 새로운 형태의 사적연금을 도입하였다. DB형 기업연금이 서서히 소멸되고 DC형 기업연금이나 개인연금도 더 이상 적격 사적연금으로 인정받지 못하는 상태에서, NEST 제도는 BSP와 함께 핵심 노후소득보장 수단이 될 것이다. 이 NEST는 기본적으로 개인계좌라는 점에서 개인연금처럼 보이지만, 적용대상이 근로자로 되어 있고, 근로자와 사용자가 기여를 분담하고 있다는 점에서 기업연금으로 간주된다. NEST의 가장 큰 특징은 자동등록(auto-enrollment) 방식을 채택하는 것인데, 이는 자발적 가입과 강제 가입의 중간이라고 볼 수 있다. 영국에서 사적연금에 대한 강제가입 논의가 전혀 없었던 것은 아니지만(Maschallek, 2011) 실현되지 않았고 대신 일단 의무적으로 가입하되, 이후 본인이 탈퇴를 원하면 탈퇴하도록 한 것이 NEST 제도에서 매우 큰 특징이라 할 수 있다.²⁰⁾ 최근 적용제외 방식을 폐지하게 되면서 대다수의 영국 근로자들은 국가 기초연금과 NEST, 이 두가지가 핵심적인 노후소득원으로 될 것으로 보이며, 이는 새로운 제도인 NEST에 대한 상세한 검토가 필요함을 의미한다. 이어서는 NEST를 중심으로 현재 영국 기업연금의 주요한 규제 정책들에 대해서 살펴보도록 한다.

19) 또한, 2016년 4월부터는 기초연금과 부가 공적연금이 통합될 것임. 적용제외 폐지와 공적연금 통합은 PPI(2014)를 참조하기 바람.

20) NEST(2015)에 따르면 자동등록 방식이 빠르게 정착되어가고 있음.

(2) 현재 영국 기업연금에서의 주요 규제정책의 특징

NEST는 가입의 의무에 대해서 강제가입과 자발적 가입의 중간적 성격을 가지며, 개인연금과 기업연금의 성격을 모두 가지고 있다는 점에서 미래의 사적연금의 하나의 모델이 될 지도 모른다. 현재 연소득 10,000 파운드 이상의 봉급을 받는 근로자²¹⁾는 NEST에 적용되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 자동등록이라는 독특한 방식을 사용해서, NEST에 가입하지 않으려는 사람들은 능동적으로 탈퇴할 수 있도록 하였다.²²⁾ 이는 과거 적용제의 전통에서 대중들은 능동적으로 사적연금에 가입하려고 하지 않고 자신에게 불리한 경우라도 자동적으로-비합리적으로-적용되는 공적연금에 가입하는 경향이 있다는 분석에서 만들어졌다(Pension Commission, 2005).

가입자들이 연금 선택에 능동적이지 않다는 특징은 NEST에서의 default fund²³⁾에서도 잘 나타난다. 기본적으로 NEST에 가입하는 모든 가입자들은 원칙적으로 연령별 평균 투자 위험에 기초하여 투자하도록 하되 - 이것이 default fund-, 본인이 특별한 자산구성을 원하는 경우에는 능동적으로 이를 조정할 수 있다. 아직 NEST가 도입된 지 초기이기는 하지만, Sandbrook & Gosling(2014)에 따르면 NEST 가입자 가운데 99% 이상이 default fund-일종의 표준형 펀드-에 가입하고 있는 것으로 나타나 가입자들이 능동적인 투자를 하지 않는 것으로 나타난다. 이는 과거 대처 정부에서 되도록 가입자들의 선택의 폭을 넓히려고 했던 시도와 크게 구별된다 하겠다.

NEST는 기본적으로 개인계좌 방식이기 때문에 수수료가 대단히 높을 수 있다. 과거 개인연금이나 이해당사자 연금을 운영하면서 수수료 문제로 인해서 실패했던 영국의 경험은 NEST를 수수료를 최소화하는데 공을 기울였는데, 핵심 포인트는 NEST 자체를 비영리 기관으로 운영하도록 설립하여 이른바 ‘펀드들의 펀드’ 역할을 하도록 한 것이다(Sandbrook & Gosling, 2014). 즉, 비영리 기관으로 운영되는 NEST는 불필요한 요소-마케팅 등-를 줄이고, NEST를 통해 실제 투자에 대해서는 세계 다양한 금융기관들에게 위탁하게 하여 비용을 크게 낮출 수 있었다.

수수료는 매년 보험료를 낼 때마다 1.8%를 기여 수수료라는 이름으로 내고, 또한 개인의 전체 계좌에서 매년 운영비용이라는 이름으로 0.3%를 내도록 하는 것이다. 이 수준은 과거 이해당사자 연금에 비해서 수수료를 절반 이상 줄이는 것이었다.²⁴⁾

21) 최저임금 이상을 받는 풀타임 근로자 정도는 모두 가입해야 하는 수준임.

22) NEST(2015)에 따르면 탈퇴(opt-out) 하는 사람은 8% 정도임.

23) 이는 일종의 표준형 펀드라 할 수 있음.

24) NEST 홈페이지에 따르면, 이해당사자 연금의 경우 전체 수익 가운데 13% 정도가 수수료인 반면, NEST의 경우

이러한 수수료에 대한 적극적인 규제는 NEST의 주요한 특징이라고 할 수 있다. 기존의 사적연금은 가입자 개인이나 기업이 금융기관을 선택하여 그 금융기관의 투자성과 등에 따라서 기업이나 개인에게 큰 이익을 줄 수도, 큰 손해를 끼칠 수도 있는 방식이었다. 또한, 금융기관의 선택을 위한 막대한 마케팅 비용 역시 막대한 수수료 수입으로 이어지도록 하였다. 그러나 새로운 NEST 하에서는 행정적인 비용의 발생을 최소화하기 위해서 비영리 기관인 NEST를 통해서 가입하도록 하여 수수료를 줄이도록 유도하고 있다.

전통적으로 영국은 기업연금에 대한 수급권보장에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있었다. 기본적으로 영국의 모든 사적연금은 완전적립을 원칙으로 하였으며, 수급권보장과 같은 장치가 자칫 도덕적 해이를 부추길 수 있다는 받아들여져 왔다. 따라서 미국에서 일찍이 수급권 보호장치-PBGC(Pension Benefit Guaranty Corporation)-를 도입하였던데 반해서, 영국의 경우에는 2004년까지 수급권보장 장치가 도입되지 않았다. 이는 80년대부터 엄청난 연금 스캔들이 발생하여 사회문제가 되었던 것에 비추어볼 때(Blake, 2003) 이례적이다. 2004년에 도입된 수급권보장 장치-PPF(Pension Protection Fund)-역시 DB 형 기업연금에 한정되어 있는데, 법적 적립기준을 폐지하고 재무공개(disclosure)를 강화하는 방향으로 바뀌었다(Yermo, 2007). PPF는 기업들이 소액의 보험료를 내어 갑작스러운 기금운용 손실로 인해서 발생하는 피해를 완충하기 위한 것이었는데, 금융회사의 투자 실패로 인한 피해로 인해 DB 방식의 적립금 규모의 변동성(volatility)을 줄이자는 것이었다.

NEST에서는 별도의 수급권보장 제도는 도입되어 있지 않다. 이는 앞서 언급한 영국 기업연금의 수급권보장과 관련이 있는데, 기본적으로 영국의 기존 기업연금제도에서의 수급권보장은 DB 방식에 한정되어 있었다. 다시 말해서, NEST 이전에도 DC 방식 하에서 금융기관의 손실을 그대로 가입자에게 전가되는 방식이었고, 새로운 NEST 제도-DC 방식-에서도 별도의 수급권보장 규정은 부재한 상황이다.

영국 기업연금의 투자방식은 전통적으로 양적 규제가 없는 것을 가장 주요한 특징으로 하였다. 극단적으로는 모든 자산을 위험자산에 투입할 수도 있는 방식인데, 이는 신탁의무에 기초하여 투자를 결정하는 영미식 방식에 따른 것이다.²⁵⁾ 다만, NEST의 경우에는 신탁의무에 의한 투자 전략이 일부 수정될 수도 있을 것으로 보인다. 명시적으로 양적 규제를 추구하지는 않지만, (비영리기관인) NEST는 명시적으로 ‘이자율 수준의 수익률’을 목표로 삼기 때문에 과거의 기업연금에 비해서 투자 패턴은 다소 변할 수 있을 것이다.²⁶⁾

에는 5.8%에 불과한 것으로 나타남. 보다 자세한 내용은 홈페이지(www.nestpensions.org.uk)를 참조하기 바람.
25) 다만, 사용자 관련 투자는 5%로 제한됨(OECD, 2014b).

마지막으로, 퇴직 이전에 직장을 옮기게 되면서 발생하는 기업연금 통산 (portability)의 경우, 전통적인 DB 방식에서는 은퇴 이전에 회사를 떠나게 되는 경우에는 원칙적으로 연금 급여에 대한 권리는 보전되어야 하고 연 최대 5%까지 소비자 물가의 변화율로 재평가되어야 한다.²⁷⁾ Sandbrook & Gosling(2014)에 따르면 영국인들은 평균적으로 11회 정도 직장을 바꾸게 되며, 이러한 빈번한 이직은 NEST와 같은 완전히 이전가능한(portable) 한 개인계정 방식으로 사적연금의 중심이 이동하는데 큰 기여를 하게 된다. NEST는 기본적으로 기업 내에서 펀드를 운영하는 것이 아니라 개인계정 방식이라는 점에서 통산에서 발생하는 문제-도산이나 적립부족(underfunding)-을 해결할 수 있다.

결국, 영국의 NEST 방식은 과거 앵글로-색슨 연금체제에서의 특징인 선택의 확대를 상당히 축소시켰고 규제의 폭을 확대하였다. 가입의 경우에도 과거의 자발적인 가입에서 (완전한 강제가입은 아니더라도) 상당한 가입강화 유인을 강화시켰다.²⁸⁾ 또한, 수수료 부과에 대해서도 가입자나 금융기관에 부여했던 자율성을 상당히 줄이는 방향으로 규제를 변화하였다. Leisering(2011)의 지적처럼, 영국이 비록 자유주의 국가지만 사적연금 규제에 있어서는 더 이상 자유주의적이지 않음을 보여주는 변화이다.

2) 스위스

(1) 발전과정²⁹⁾

스위스는 기업연금을 의무제도로 운영해오고 있는 대표적인 국가이다. 사실 기업연금을 보편적으로-물론 일정수준 이상의 소득을 가진 근로자에 한함-운영하는 나라는 스웨덴 등이 있지만 실제 노후소득에서 사적연금이 차지하는 비중을 볼 때는 스위스는 보편적인 기업연금을 운영하는 가장 대표적인 국가라고 할 수 있다.³⁰⁾

또한, 스위스는 World Bank(1994)의 다층노후보장체계 제안 이전부터 3층보장을 운영해 오고 있었으며, 법률로서 3층 보장체계를 명시하고 있는 흔치 않은 경우라 할 수 있다.

26) 다만, 아직까지 도입 초기인 NEST의 기금 적립이 얼마 되지 않은 상태에서 정확한 투자 실태에 대해서는 자료가 부족한 실정임.

27) 2007년 법개정 이전까지 DC 방식이나 (적격)개인연금까지 적용제외가 인정되는 경우에는 보다 복잡한 통산 규정이 있었으나, 현재는 사실상 DB 방식과 NEST만 적격 사적연금으로 인정되므로 다른 경우에 대한 설명은 생략함.

28) DWP(2014)는 자동등록 제도 도입으로 인해서 2050년에 사적연금 혜택을 받지 않는 사람이 27%에서 12%로 크게 줄어들 것으로 예상하였음.

29) 스위스 연금제도의 상세한 내용은 이정우(2012)·정창률·김진수(2013)를 참조하기 바람.

30) 네덜란드 역시 거의 보편적으로 기업연금을 가입하도록 하는 국가이지만, 네덜란드의 경우는 법적 의무제도가 아니라 단체협약에 의한 제도라는 점에서 다소 차이는 있음.

Queisser(2000)는 스위스의 다층체계를 아주 모범적인 체계라고 규정하였는데, 공적연금인 1층 AHV는 보험료를 기초로 하는 기초연금으로서 매우 재분배적인 성격-빈곤경감 기능을 가지는 반면, 2층 기업연금의 경우에는 근로자 가운데 저소득 근로자 일부를 제외하고 80% 이상이 가입하고 있으며 강력한 소득유지 기능을 가진다. 3층은 개인연금으로서 임의 가입제도이며 중산층 이상의 소득유지를 위한 보충적인 제도로 운영되고 있다.

스위스의 경우에는 연금제도에 대해서 유럽에서 가장 후발주자였는데, 유럽 국가들 가운데에서는 가장 늦은 1948년에 이르러서야 AHV가 도입되었고 이후, 영국과 마찬가지로 소득비례 연금을 공적연금으로 도입할 것인지 사적연금을 확대할 것인지 60년대부터 치열한 논쟁이 있었다(Leimgruber, 2008). 그러한 과정을 겪다가 최종적으로 1985년에 보편적인 형태의 기업연금이 도입되게 되었는데, 이는 이미 자발적으로 기업연금에의 가입률이 50%를 훨씬 넘는 상태에서 이루어진 자연스러운 제도 확대였다.

제도 내용에 대한 설명 이전에 스위스 기업연금이 영국과 구별되는 특징은, 1985년 기업연금이 보편적인 제도로 도입된 이후 제도 자체의 골격을 바꾸는 큰 변화는 거의 없었다는 것이다. 1995년과 2003년 법 개정 정도가 제도의 일부 변화였지만 모두 사회경제적 변화에 따른 제도의 미세조정(fine-tuning) 수준에 불과했다. 물론 논란이 없는 것은 아니지만, 상대적으로 스위스의 기업연금은 국민들의 지지하에서 안정적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

(2) 현재 스위스 기업연금에서의 주요 규제정책의 특징

우선, 스위스의 기업연금의 규제정책을 이해하기 위해서는 Obligatorium에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 스위스의 기업연금은 기업은 노사합의에 의해서 보험료율을 납부하도록 하며, 기업의 보험료 부담은 근로자의 보험료 부담보다 높아야 한다고 규정하고 있다. 또한 연령에 따라서 의무적으로 납부해야 하는 보험료 수준은 높아지게 되는데, 25-35세는 최소 7%, 35-45세는 최소 10%, 45-55세는 최소 15%, 55-65세는 최소 18%로 되어 있다. 이러한 연령에 따른 보험료율 차등은, 아무래도 연령이 높아짐에 따라서 보험료 납부에 대해서 더 호의적이기 때문이다. 이는 흔히 obligatorium이라고 불리는데 정부의 규제정책은 이 부분에 집중된다. 또한, 이 obligatorium은 보험료의 상하한에도 적용되는데, 평균임금의 40~120% 사이의 임금에 대해서만 기업연금의 보험료를 의무적으로 납부하도록 되어 있다. 물론, 사업장에 따라서 상하한에서 벗어나는 구간에 대해서 보험료를 부과할 수도 있으나, obligato-

rium을 벗어나는 구간에서는 정부의 각종 규제정책-최소수익률이나 수급권보장, 세금감면 등이 적용되지 않는 것을 특징으로 한다. 이는 기본적으로 기업연금은 강제적 제도인 공적 연금과 자발적 제도인 개인연금 사이의 준강제적(quasi-mandatory) 성격을 가지기 때문에 정책적으로 필요한 부분-obligatorium이 이에 해당됨-에 한해서 정부의 개입이 이루어지며, 그 밖의 영역에 있어서는 원칙적으로 자율적으로 운영되게 된다.

전통적으로 스위스 기업연금의 규제정책은 강제가입, 최소수익률, 연금전환율, 이렇게 세 가지로 간주된다(Bonoli & Häusermann, 2011). 그 가운데에서도 스위스 기업연금 규제정책에서 핵심은 최소 수익률 설정에 대한 것이다. 강제가입이나 연금전환율도 모두 중요하지만, 최소 수익률 설정은 투자방향이나 수수료에도 직접적인 영향을 미친다는 점에서 이 글에서 주로 다루도록 한다.

일반적으로, DC 방식은 기금의 운용 성과를 바탕으로 연금급여를 결정하는 방식으로 투자위험을 가입자에게 전가하는 방식으로 알려져 있다. 과거 전통적인 기업연금은 DB 방식이었지만 DB 방식이 투자위험을 사용자에게 전가하기 때문에 사용자에게 많은 부담을 주며, 그 대안으로 많은 국가들이 DC 형 기업연금을 확대하고 있다. 그러나 DC 방식은 역시 투자실패를 가입자에게 전가시킬 수 있다는 우려가 있다. 일반적으로 DC 방식은 투자 성과가 높으면 연금액 상승으로 이어지고, 투자 성과가 나쁘면 연금액 하락으로 이어지도록 되어있다. 따라서 DC 방식에서 연금액이 적게 되는 것은 개인의 책임으로 간주된다. 앞서 언급했던 영국의 사례에서도 DC 방식은 수급권 보호의 대상이 아니었다.

반면, 스위스의 기업연금은 DC 방식에서 최소수익률을 설정하고 있다.³¹⁾ 이는 기본적으로 다층노후소득보장체계를 통해서 일정 수준 이상의 노후소득을 보장하겠다는 목표를 달성하기 위해서 DC 방식이라고 해도 일정 수준은 반드시 보장하도록 하는 것이다. 다른 각도에서 이야기 하면, 비록 DC 방식이라고 해도 금융기관의 투자실패에 대해서 일정부분은 금융기관도 책임을 지우도록 한다는 점에서 영미식 기업연금제도와 크게 구별된다.

1985년 기업연금이 처음 법제화되었을 때부터 연 4%의 최소 수익률 보장 규정이 있었으며, 90년대 자본시장 호황기에는 금융기관들이 그 정도의 최소 수익률을 보장하는데 큰 무리가 없었다. 그러나 90년대 말부터 금융기관들은 최소수익률 달성에 대해서 큰 부담을 느끼기 시작했고 이를 줄이기 위한 다양한 로비 활동 등이 이어졌다(Bonoli & Häusermann, 2011). 결국, 2003년 법 개정을 통해서 2009년까지 단계적으로 연 2%로 최소수익률을 줄이

31) 스위스 기업연금은 DB 방식도 있고 DC 방식도 있으나 많은 비중을 차지하는 것은 DC 방식임.

는 조치를 단행하였으며, 2014년부터는 다시 1.75%로 낮아졌다.

스위스 기업연금에서의 최소 수익률 설정은 수수료 설정에도 직접적으로 영향을 준다. 스위스 기업연금의 경우에는 수수료 자체를 제한하는 규제는 존재하지 않는다. 다만, 앞서 언급한 최소 수익률을 보장하기 위해서 수수료는 자율적으로 줄일 수밖에 없는 상황이다. 따라서 스위스 기업연금의 경우 수수료를 매우 낮추어 왔는데, Büttler & Ruersch(2011)에 따르면 운용비용과 자산관리 비용을 합쳐서 자산대비 수수료 비중이 1996년 0.51%에서 2008년 0.31%로 낮아졌다. 일반적으로 스위스의 기업연금은 스웨덴이나 네덜란드와 달리 산업별로 구성되어 있지 않고 개별기업-대기업-이나 기업연합-소수의 중소기업들로 구성된 기금-형태로 구성되어 있기 때문에 행정비용이 높을 수 있으나 이를 상당히 제어하고 있다.

스위스 기업연금 역시 완전적립을 원칙으로 하고 있지만, 2005년 이후에는 경기변동으로 인한 충격을 완화하기 위한 새로운 방식이 도입되었다(Pugh, 2007). 일반적으로, 완전적립을 충족하지 않더라도 적립 비율이 90%에 미달하지 않는 경우에는 별도로 교정(remedial) 행위를 요구하지 않는다. 다만, 적립비율이 90%에 미달되는 경우에는 적립부족을 해결하기 위한 프로그램이 설립되어야 하며, 통상 5-7년에 걸쳐서 적자분을 매우도록 한다.³²⁾

수급권 보장에 대해서 스위스는 매우 독특한 특징을 갖는다(Stewart, 2007). 기본적으로 수급권 보장이라고 하면 DB 방식에서 투자 실패로 인해서 기업의 연금급여 지급불능상태가 발생할 때 일종의 재보험을 통해서 가입자를 보호하는 장치인데, 스위스의 guarantee fund는, 어떠한 pension fund-대개 DC 방식-가 급여를 지급할 수 없을 때-다시 말해서, 최소 수익률을 달성할 수 없을 때 - 다른 적합한 기관이 이를 인수하도록 하여 새로운 기관이 연금급여를 제공하도록 하는 방식을 뜻한다.³³⁾

또한, 스위스 기업연금의 수급권 보장은 추가적인 역할을 하는데, 이는 사업장-연금펀드-의 인구구조 때문에 비용부담이 큰 연금펀드에 일종의 보조금을 제공하는 것이다. 앞서 언급했듯이, 스위스 기업연금은 연령에 따라서 최소 보험료 수준이 다르게 설정되어 있다. 이러한 규정은 자칫 중년 근로자들의 선호를 크게 줄일 수 있는데, 그러한 비용 증가를 제어하기 위한 장치를 수급권 보장 장치를 통해서 실시하고 있다(Stewart, 2007; Rocha, Vittas & Rudolph, 2011).

32) 적립이 심각하게 미달되는 경우에는 연금수급자들의 급여도 일부 조정할 수 있음.

33) 0.1% 정도의 보험료로 운영되며(Rocha, Vittas & Rudolph, 2011) guarantee fund 에 대한 구체적인 내용은 Stewart(2007)를 참조하기 바람.

스위스 기업연금은 자산투자에 대한 양적 규제를 일부 실시하고 있다.³⁴⁾ 그러나 그러한 양적 규제 역시 최소 수익률 보장 규정의 큰 틀 안에서 이루어진다는 점에서 큰 정책적 의미가 있다고 보기 어렵다. 다시 말해서, 기업연금 자산투자에 대한 양적 규제라 함은, 금융기관에게 일정부분 투자에 대한 제한을 두되 그 결과에 대해서는 책임지지 않고 DB 방식의 경우에는 사용자, DC 방식의 경우에는 가입자에게 책임을 전가하도록 하지만, 스위스의 경우에는 자산투자에 대한 양적 규제가 어떠한건 간에 기본적으로 금융기관이 최소수익률을 맞추어야 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

스위스 기업연금의 경우 통산장치가 인정되는데, 근로자가 회사를 옮겼을 때, 기존의 기업연금 급여가 새로운 사용자의 연금펀드로 이전된다. 다만, 개인계정은 인정되지 않으며 기업차원에서의 연금펀드의 이전 방식으로 급여가 유지된다.

결론적으로, 스위스 기업연금제도는 규제의 종류는 매우 적으면서도 실제로는 강력한 규제 역할을 하고 있는데, 이는 최소수익률 보장을 통해서 가능하였다. 이를 통해서 수수료나 자산투자에 대한 규제가 자율적으로 일어나게 되며, 매우 독특한 수급권보장 장치를 마련하는 역할을 하였다.

3) 소결

이상으로 영국과 스위스의 기업연금 규제정책을 살펴보았다. 여기에서는 영국과 스위스의 개별 규제정책을 간략히 비교하도록 한다.

먼저, 적립방식-적립부족 문제-에 대해서는 두 국가 모두 과거의 완전적립에 대한 기준을 다소 완화하였다. 기본적으로 두 국가의 기업연금 적립은 완전적립을 지향하지만, 완전적립에 대한 지나친 강조는 자칫 기금의 수익률이 낮아지는 불황기에 기업의 부담을 지나치게 증폭시킬 우려도 존재한다. 따라서 영국 DB 방식의 경우 법적 적립기준은 폐지하고 재무공개를 강화하는 방향으로 전환하였으며,³⁵⁾ 스위스의 경우에도 10% 정도의 적립부족에 대해서는 별도의 조치를 취하지 않는 방향으로 바뀌었다.

지급보장 문제의 경우, 영국은 DB 만 존재하며 스위스의 경우에는 DC 방식에서도 최소보장을 충족하기 위해서 작동된다. 지급보장은 수급자를 보호하기 위한 조치이지만 다른

34) 단일회사에 주식이나 부동산에 대해서 최대 5%, 단일 발행자에 의한 채무증서(debt instrument) 최대 10% 그리고, 파생상품 투자는 헤지 목적으로만 투자 가능함(OECD, 2014b).

35) 앞서 언급했듯이, DC 방식인 NEST에는 적립 규정이 존재하지 않으며, 기금손실은 그대로 가입자들의 급여수준으로 연결됨.

한편으로는 도덕적 해이가 발생할 우려도 동시에 존재하는 것이 사실이다(Stewart, 2007). Sousa-Poza & van Dam(2002)은 스위스 기업연금 도입 이후 지속적으로 지급불능 사태가 증가하고 있음을 지적한 바 있다. 그러나 지나치게 완전적립을 강조함으로써 생기는 기업의 부담을 줄이면서 가입자들의 급여보장을 실현하기 위한 수단으로서 지급보장 제도는 중요한 역할을 영국과 스위스에서 담당해왔다.

다음으로 수수료에 대한 규제는 스위스의 경우 최소보장을 통해서 수수료에 대한 규제를 내부화했으며, 영국의 경우 수수료 규제를 지속적으로 강화하여 왔다. 영국의 경우 대처 정부 이후 경쟁을 강조하였지만 마케팅 비용 등이 결국 가입자들의 노후소득에 결코 도움이 되지 않는다고 보고 NEST라는 ‘펀드 중의 펀드’를 만들어서 행정비용을 최소화하기 위한 수수료 규제를 만들었다.

투자 방식의 경우 두 국가 모두 투자에 대한 양적규제는 매우 적은 편이다. 그러나 스위스의 경우에는 이 역시 최소보장 규정을 충족하기 위해서 자발적인 위험자산 투자를 스스로 제어하고 있으며, 영국의 경우에는 NEST에서 default fund를 보편화함으로써 양적규제 부재가 연금급여의 보장성 약화로 직결되지는 않고 있다.

마지막으로, 통산에 대해서는 영국과 스위스가 다른 접근을 하고 있다. 영국은 통산문제를 해결하기 위해서 사실상 전통적인 기업연금이 아닌 개인계정제도를 도입한데 반해서, 스위스는 여전히 개인연금에서 개인계정의 도입은 행정비용을 고려하여 도입하지 않고 있다.

결국, 영국과 스위스 기업연금의 규제정책은 기업의 부담을 제어하면서 가입자들의 노후소득을 보장하기 위한 방향을 취하고 있다. 스위스의 경우는 이를 위해서 일찍이 최소보장 규정을 만들어서 실현하기 위해 일관성 있게 진행시켜온 반면, 영국의 경우는 과거 전형적인 앵글로 색슨형 기업연금-탈규제적-정책들을 시행하여 오다가 최근에는 수수료나 default fund 등으로 규제정책을 강화하면서 본래의 성격을 수정하고 왔다.

[표 2] 영국과 스위스 기업연금의 규제정책 비교

규제정책	영국	스위스
적립 기준	법적 기준 폐지, 재무공개 강화	미적립 10% 미만까지는 약한 규제
지급보장	DB 방식에 한정	DC 방식까지 포함
수수료	NEST에서 강력 규제	최소보장으로 수수료 규제 내부화
투자방식	제한 없음	약한 제한
통산	NEST 통해 개인계정 활성화	통산은 인정하지만 개인계정 불허

4. 한국 퇴직연금의 내실화를 위한 규제정책 모색

기업연금 규제에 대해서 모든 국가에게 공통적으로 적용될 수 있는 보편적인 접근 방식은 존재하지 않는다(Queisser, 1998). 이는 국가마다 공적연금과 기업연금의 관계 설정이 다를 수 있으며 금융시장 발전 정도 역시 상이하기 때문이다. 그러나 영국과 스위스의 경험에서 나타나는 것처럼 기업연금이 단순히 금융상품이 아니라 노후소득보장 수단으로서 정책적 목표를 가지고 있는 상태에서는 적절한 규제가 필수적이다. 특히, 영국이 과거 탈규제 방식에서 벗어나 다양한 규제수단을 최근 도입한 것은 주목할 필요가 있다.

독일에서 리스터 연금제도를 도입하면서 공적연금과 사적연금 사이의 ‘목표 상호의존(goal interdependence)’ 개념을 사용하여(Mabbett, 2012) 사적연금의 공적 역할을 강조하였듯이, 우리나라의 경우 퇴직연금이 의무화되고 있는 시점에서 사적연금의 정책적 역할을 위한 규제 정책에 대한 고려가 필요하다. 그러나 지금까지 우리나라의 경우에는 퇴직연금이 어떠한 규제정책을 추구해야 하는지에 대한 진지한 논쟁이 부재했던 것이 사실이다. 기본적으로 2005년도 제도 도입 시부터 금융기관의 이해관계에 기초해서 제도가 도입되었고, 결과적으로 금융기관의 이해관계에 밀접한 부분은 빨리 발전하였으나, 금융기관의 이해관계에 반하거나 영향이 없는 부분에 대해서는 발전이 더뎠던 것이 사실이다.

먼저, 수수료 수준을 보면, 시중 은행의 퇴직연금 수수료는 누적 적립액에 비례하여 수수료율을 부과하는 방식이다.³⁶⁾ 2005년 처음 퇴직연금이 도입될 때 은행들의 수수료는 1.0%였었고, 경쟁을 통해서 수수료율을 낮추는 것이었지만, 2009년 이후 0.7-0.8% 수준으로 낮아진 이후 변하지 않고 있다. 이러한 수준은 앞서 다루었던 스위스의 기업연금이 최근 0.3% 수준까지 내려간 것에 비해서 현저하게 높은 수준이며, 영국의 NEST와 직접 비교는 어렵지만 한국 퇴직연금이 상당히 높은 것으로 나타난다.³⁷⁾ 특히, NEST의 경우에는 개인계정이기 때문에 퇴직연금의 개인계정인 IRP와 비교할 수 있는데, NEST의 수수료가 전체 수익에서 차지하는 비중이 5.8%인데 비해, 한국 IRP의 경우 - 원금보장형 - 원금의 19.1%에 이르는 것으로 나타난다. 이러한 과도한 수수료 문제는 제도의 신뢰를 위해서 반드시 재검토가 필요

36) 반면, 보험사에서의 퇴직연금 수수료는 매 보험료에 비례하여 8-10% 정도를 부과하고 있음. 가입기간 초기에는 보험사 퇴직연금 수수료 수준이 높지만, 가입기간이 지나면 누적액에 비례하여 수수료를 부과하는 은행의 수수료가 더 높음.

37) 영국 NEST의 경우, 보험료에서 1.8%를 수수료로 하고 적립금에서 0.3%를 수수료로 한 것을 더한 것인데, 우리나라 퇴직연금의 경우, 보험사의 수수료는 보험료에서 8-10% 수준이고, 은행의 수수료는 적립금에서 0.7-0.8% 수준인 것을 고려하면, 직접 계산 비교를 하지 않더라도 우리나라 퇴직연금 수수료가 높다는 것이 추정은 가능함.

한 부분이다.³⁸⁾ 특히, 행정비용이 많이 든다는 이유로 금융기관들이 중소기업 근로자들의 가입을 꺼려하고, 중소기업들은 선택의 여지없이 근로복지공단퇴직연금에 가입하고 있다는 현실을 고려한다면 현재 수수료 수준은 지나치게 높다고 할 수 있다.

다음으로, 수급권 보호는 기업연금이 실제 노후소득보장 기능을 위해서 반드시 필요한 조치이다. 특히, DB 방식의 경우에는 기금 수익이 경제 상황과 밀접한 관계가 있기 때문에, 호황기에는 기금 수익이 높아져서 추가적인 기여금 납부없이 제도가 운영될 수 있는 반면,³⁹⁾ 불황기에는 엄청난 기금수익 손실을 기업이 막아야 하는 경우도 발생하기 때문이다. 사실, 기업연금이 성숙한 미국이나 영국의 대기업들의 경우 각 기업의 연금펀드가 주식 가치의 몇 배에 이르는 경우도 많고(Blackburn, 2008) 그런 상황에서 기금의 대대적 손실이 발생하는 경우 이를 개별기업 차원에서 해결할 수 없기 때문에 적립의무는 다소 완화하면서 수급권보호 장치를 마련하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 지나치게 이러한 장치에 의존하게 되면 기업들이 적립의무를 성실히 이행하지 않을 가능성도 고려되어야 한다.

정부의 활성화 대책에서는 DB 형 사외적립을 강화하기 위해서 적립비율을 2014년 70%에서 2020년까지 100%로 높인다는 내용이 포함되어 있는데, 취지는 기업의 파산 등에 따른 근로자의 수급권 침해를 막기 위한 조치이기는 하지만 불황기에 기금수익 하락이 발생하는 경우 적립비율을 떼우기 위해 엄청난 기여금이 필요하게 되는 경우에는 오히려 퇴직연금제도가 기업의 운영을 위태롭게 하는 요인이 될 수도 있다.⁴¹⁾

반면, 수급권 보호 장치는 상대적으로 미비한 실정이다. 최근 정부의 대책에서도 DC 형과 IRP에 대해서 예금자 보호한도를 별도로 적용하여 금융기관의 도산으로 인한 보호장치를 강화했지만 개인당 최대 5000만 원까지로서 중도인출이 원칙적으로 제한되는 연금에 대한 보호장치로는 부족한 수준이다. 특히, DB 형에 대해서도 현재 근로자퇴직급여보장법 12조와 임금채권보장법 7조에 따라서 최종 3년간의 퇴직급여를 지급보장하도록 하고 있지만, 퇴직연금이 의무화되게 되면 퇴직급여의 가입기간이 상당히 증가할 것이기 때문에 현재 규정은 보호수준이 지나치게 낮은 것이 사실이다.

결국, 현재 퇴직연금의 수급권보호 장치는 DB 방식은 사실상 사용자들의 적립강화를

38) 한국 IRP의 수수료에 대한 것은 연합뉴스 (2014년 3월 9일자) 기사를 참조하였음.

39) 예를 들어, 미국 기업인 GE의 경우에는 호황이던 1980년대와 1990년대에 13년 동안이나 기여금 납부를 하지 않기도 하였음(Blackburn, 2008).

40) 물론, 앞서 언급했듯이 수급권 보호장치가 만병통치약은 아니며, 영국이나 스위스 모두 지급불능 기업이 늘어나고 있음. 그러나 기업연금 본연의 목적을 고려할 때 보호장치의 존재는 필수적임.

41) 미국 Enron 사태가 대표적인 예임(Blackburn, 2002b). 아직까지는 우리나라의 경우 퇴직연금 적립 초기이기 때문에 이 문제가 별것 아닌 것으로 보일 수 있으나, 2007년 세계금융위기 때 미국의 GM 같은 회사들이 퇴직연금 손실로 인해서 기업 자체의 존재가 위태로웠던 적도 있었음.

통해서 이루어지도록 하고 DC 방식은 예금자보호를 통해서 이루어지고 있어서 실제 수급자 보호장치를 마련하는 취지에 부합하지 않고 있다. 아직까지는 우리나라 기업들의 퇴직연금 역사가 길지 않고 적립액도 많지 않아서 별로 주목받지 못하지만, 적립규모가 커지고 기금수익이 낮아져서 회사가 도산하는 경우에는 현재의 어설픈 수급권 보호장치들로 인한 가입자 및 기업들의 상당한 피해가 불가피하다.

마지막으로, 자산 투자 제한에 대한 것이다. 현재는 총량 및 상품별로 복잡하고 과도한 자산운용 규제를 실시하고 있는데, 앞으로는 총 위험자산 투자한도만 남겨두고 개별자산에 대한 투자한도는 원칙적으로 폐지한다. 그러나 실제 대부분의 경우, 원리금보장 위주로 운영되고 있기 때문에 이러한 자산투자 제한 완화가 어떠한 영향을 미칠지는 시간이 필요할 것으로 보인다. 사적연금에 대한 규제에 있어서-특히 기금운영 부분에서-크게 사실상 자율규제적 성격이 강한(prudent-man) 방식이 있고, 세세한 양적 규제를 사용하는 매우 엄격한(draconian) 방식이 있는데, Quaisser(1998)는 기업연금이 자율적으로 운영되는 것이 아니라 의무적인 제도라면 엄격한 방식이 정당화될 수 있다고 주장한다. 한국의 금융시장 발전 정도와 잦은 금융사고 등을 고려할 때 어떤 방식이 더 필요한지에 대해서는 굳이 추가적인 설명이 필요하지 않아 보인다.

퇴직연금 도입 이후 지금까지 퇴직연금은 금융산업의 이해를 대변해왔다. 그 결과, 퇴직연금이 노후소득보장의 한 축으로서 가져야 하는 기본적인 장치들이 금융산업의 이해와 상충되는 경우 마련되지 못하거나 발전이 지체되어 왔다. 그리고 가입자 중심이 아니라 금융산업 중심인 앵글로-색슨형 기업연금체제를 마치 지구상에 존재하는 유일한 사적연금 형태로 몰아붙였다. 그러나 대표적인 앵글로-색슨형 기업연금체제인 영국도 수급권 보호장치를 마련하고 수수료에 대한 규제를 강화하고 개인의 선택권을 줄이는 default fund와 자동등록 방식 등의 규제를 강화하고 있다. 우리나라의 경우는 퇴직연금의 의무화가 예정되어 있는 상태이기 때문에 공적역할의 강화는 필수적이다. 따라서 지금까지 무시되어 왔던 수수료에 대한 규제나 수급권 보호장치의 강화 등에 대한 검토가 필요하다.

5. 결론

정부의 퇴직연금 의무가입 조치로 퇴직연금기금은 중장기적으로 국민연금에 육박하는 수

준으로 증가할 것이다(표 3). 적립액의 확대는 자산시장의 확대를 의미하는 것이기도 하지만, 그 적립규모에 걸맞게 노후소득보장 수단으로서의 역할을 수행해야 할 것이다. 기업연금은 태생적으로 경제정책과 사회정책의 양면성을 가지지만 지금까지 우리나라 퇴직연금 논의는 활성화 대책만 존재하였을 뿐 기업연금 제도에서 필수적인 체계적인 규제정책 마련 노력은 상대적으로 부족하였다. 이는 다층체계에서 기업연금에 대한 규제국가로서의 국가의 역할과 부합하지 않는다.

[표 3] 국민연금 및 퇴직연금의 예상 적립액 (단위: 조 원)

	2014년	2020년	2030년	2040년	2050년
국민연금 기금 적립액	446.4	847.1	1,732.3	2,494.4	2,200.5
퇴직연금 기금 적립액	87.5	378.5	960.6	1,554.5	1,918.4

자료: 국민연금연구원, 자본시장연구원.

기업연금 규제정책의 취지는 기본적으로 금융이해당사자, 기업, 그리고 가입자 사이의 위험의 분담이라 할 수 있다. 지금까지 우리나라 퇴직연금의 규제정책은 수수료 체계나 수급권보장, 적립규정, 급여지급방식 등에서 사실상 위험을 기업이나 근로자에게 전가하는 방식이었다. 최소소득보장 등은 아예 정책대안으로 고려되지도 않았으며, 수수료나 수급권 보장, 적립규정 등에서도 금융기관의 위험 감수 요소는 애초에 존재하지 않았다. 이러한 방식으로 퇴직연금 규제정책이 설계되어서는 결과적으로 기업에게 부담을 전가하고 가입자의 소득보장기능은 느슨해지게 됨으로써 퇴직연금이 정상적으로 정착할 수 있을지 의문스러운 것이 사실이다.

물론 퇴직연금에 대한 지나친 규제는 시장의 기능을 위축시킬 수 있다는 점은 분명하다. 그러나 금융사고가 빈발하고 금융시장의 발전이 더딘 우리나라에서 최근 퇴직연금 활성화를 위해서 오히려 규제가 약해지고 있음 - 위험투자 한도 상향 등 - 을 주목할 필요가 있다. 우리나라보다 금융산업 기반이 탄탄한 영국과 스위스에서도, 앞에서 검토한 바와 같이, 기업연금 규제는 우리나라보다 체계화되어 있다. 이는 우리나라 퇴직연금의 규제정책 역시 재검토가 필요함을 의미한다.

아직까지 퇴직연금의 적립규모 등이 국민연금에 비해 매우 적기 때문에 사회적으로 이 슈가 되지 않고 있지만, 퇴직연금 기금이 지속적으로 증가하게 되었을 때 현재와 같은 규제 정책으로는 영국이나 미국에서 발생했던 대형 스캔들이 발생하지 않으리라는 법이 없다.

다양한 대안에 대한 고민이 없으면 그들 국가들이 경험했듯이, 사적연금 규제에 대한 대중 요법들이 생겼다 사라졌다는 반복하게 될 것이고 이는 결과적으로 국민들로부터 ‘사적연금은 위험한 것’이라는 배척을 받게 될 것이다. 퇴직연금 규제정책의 본질은 금융기관의 영업 행위를 제한하는 것이 아니라, 퇴직연금이 가지는 노후소득보장 기능을 획득하기 위한 최소한의 전제조건이라는 인식의 전환이 요구된다.

■ 참고문헌 □

- 이정우(2012). 스위스. 국민연금연구원(편). 해외 공사연금제도 1(유럽). 국민연금연구원.
- 정창률(2012). 영국. 국민연금연구원(편). 해외 공사연금제도 1(유럽). 국민연금연구원.
- 정창률(2014). 퇴직연금의 사회정책적 기능강화 방안연구: 소득보장 부문을 중심으로. 한국사회정책, 21(4), 165-194.
- 정창률,김진수(2013). 기여형 기초연금하의 다층노후소득보장체계 비교연구: 영국, 스위스의 연금제도 비교 및 한국에의 적용 탐색. 40(4), 109-135.
- Berner, F. & Leisering, L. (2005). *Mapping the welfare mix: Whither pillar models of old-age security? The case of the German pension reforms of 2001/2004*. Bielefeld University, REGINA-Working Paper, No. 11.
- Blackburn, R. (2002a). *Banking on death or, investing in life: The history and future of pensions*. London and New York: Verso.
- ____ (2002b). The Enron debacle and the pension crisis. *New Left Review*, 14(March-April), 26-51.
- ____ (2006). The global pension crisis: From gray capitalism to responsible accumulation. *Politics & Society*, 34(2), 135-186.
- ____ (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.
- Bonoli, G. & Häusermann, S. (2011). Switzerland: Regulating a public-private heritage of multipillar pension governance. In B. Ebbinghaus(ed.) *The varieties of pension governance*. Oxford University Press, 318-347.
- Bridgen, P. & Meyer, T. (2009). Social right, social justice and pension outcomes in four multi-pillar systems. *Journal of Comparative Social Welfare*, 25(2), 129-137.
- Büttler, M. & Ruesch, M. (2011). Switzerland: Rigid regulation and the challenge of sustainability. In R. Rocha, D. Vittas & H. Rudolph(eds), *Annuities and other retirement products designing the payout phase*. World Bank, 179-212.
- Dixon, A. (2008). The rise of pension fund capitalism in Europe: An unseen revolution? *New Political Economy*, 13(3), 249-270.
- DWP(2014). *Automatic enrolment evaluation report*. DWP.

- Engelen, E. (2007). Changing work patterns and the reorganization of occupational pension. In G. Clark, A. Munnell & J. Orszag(eds). *The oxford handbook of pensions and retirement income*. Oxford University Press. 98-120.
- Esping-Andersen, G. (1996). Conclusion: Occupational welfare in the social policy. In M. Shalev(ed.) *The privatization of social policy? Macmillan press LTD*. 327-338.
- EC(1999). *Implementing the framework for financial markets: Action plan*. Com (1999) 232 final. European Commission.
- Hannah, L. (1986). *Inventing retirement: The development of occupational pensions in Britain*. Cambridge University Press.
- Haverland, M. (2007). When the welfare state meets the regulatory state: EU occupational pension policy. *Journal of European Public Policy*. 14. 886-904.
- Hinz, R. (2014). Regulation and supervision of pension funds. World Bank. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/pensions/2.%20Hinz_Pension%20Regulation%20and%20Supervision.pdf.
- Hyde, M. & Dixon, J. (2004). Working and saving for retirement: New labour's reform of company pensions. *Critical Social Policy*. 24. 270-82.
- Leimgruber, M. (2008). *Solidarity without the state?: Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890-2000*. Cambridge University Press.
- Leisering, L. (2011). Varieties of the new regulatory state: Comparing the UK and Germany. In L. Leisering(ed.) *The new regulatory state*. Palgrave Mcmillan. 275-288.
- Mabbett, D. (2009). Supplementary pensions between social policy and social regulation. *West European Politics*. 32(4). 774-91.
- Mabbett, D. (2012). The regulatory politics of private pensions in the UK and Germany. In L. Leisering(ed.) *The new regulatory state*. Palgrave Mcmillan. 191-210.
- Marschallek, C. (2011). Back to the state? The public policies of private and public pensions in Britain. In L. Leisering(ed.) *The new regulatory state: Regulating pensions in Germany and the UK*. Palgrave Macmillan. 103-126.
- Minns, R. (2001). *The cold war in welfare*. London, New York: VERSO.
- NEST(2015). *NEST insight 2015: Taking the temperature of auto enrolment*. NEST Corporation.
- OECD(2010). *OECD principles of occupational pension regulation: Methodology for assessment and implementation*. Paris: OECD.
- ____ (2013). *Pensions at a glance 2013*. Paris: OECD.
- ____ (2014a). *Pension markets in focus 2014*. Paris: OECD.

- _____ (2014b). *Annual survey of investment regulation of pension funds*. Paris: OECD.
- Pemberton, H. (2006). Politics and pensions in post-war Britain. In H. Pemberton, P. Thane & N. Whiteside(eds). *Britains's pension crisis*. Oxford University Press. 39-63.
- Pensions Commission(2005). *A new pensions settlement for the twenty-first century*. London: The Stationery Office.
- Pension Policy Institute(2012). *The changing landscape of pension schemes in the private sector in the UK*. PPI.
- _____ (2014). *The impact of the abolition of contracting-out*. In C. Pugh(ed.) *Funding rules and actuarial methods*. Private Pension Series, No.8, Paris, OECD.
- Queisser, M. (1998). Regulation and supervision of pension funds: Principles and practices. *International Social Security Review*. 51. 39-55.
- Queisser, M. & Vittas, D. (2000). *The Swiss multi-pillar system: Triumph of common sense*. Washington DC: World Bank.
- Rein, M. & Wadensjö, E. (eds). (1997). *Enterprise and the welfare state*. Edward Elgar.
- Rein, M. & Turner, J. (2004). How societies mix public and private sphere in their pension system. In M. Rein & W. Schmahl(eds). *Rethinking the welfare states: The political economy of pension reform*. Cheltenham: Edward Elgar. 251-293.
- Rocha, R., Vittas, D. & Rudolph, H. (2011). *Annuities and other retirement products: Designing the payout phase*. Washington: 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.
- Sinfield, A. (2000). Tax benefits in non-state pensions. *European Journal of Social Security*. 2. 137-167.
- Sousa-Poza, A. & van Dam, J. (2002). Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Switzerland. *Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 7*. www.vorsorgestudien.de
- Stewart, F. (2007). Benefit security pension fund guarantee schemes. *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*. 5. OECD Publishing.
- Thane, P. (2002). *Old age in English history: Past experiences, present issues*. Oxford University Press.
- Titmuss, R. (1987). The social division of welfare: Some reflections on the search for equity. In B. Abel-Smith & K. Titmuss(eds). *The philosophy of welfare*. London: Allen & Urwin. 39-59.
- Turner, J. & Watanabe, N. (1995). *Private pension policies in industrialized countries: A comparative analysis*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

- Waine, B. (2009). New Labour and pension reform: Security in retirement? *Social Policy & Administration*, *43*(7), 754-771.
- Whiteside, N. (2006). Adapting private pensions to public purposes: Historical perspectives on the politics on reform. *Journal of European Social Policy*, *16*(1), 43-54.
- World Bank(1994). *Averting the old age crisis*, Oxford University Press.
- Yermo, J. (2007). Reforming the valuation and funding of pension promises: Are occupational pension plans safer? *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, *13*. OECD Publishing.

Regulatory Policy for the Development in Occupational Pension: Cases of the UK and Switzerland, and the Implication in Korea

Jung, Chang Lyul*

This paper examines the regulatory policy in the Korean occupational pension at the point of time when it will expand to all employees in the near future. The expansion of private pension is a universal phenomenon in the advanced countries and, the role of government is changing from providers to regulators. The regulatory policy in private pension is widespread but it is generally thought as policy instruments to achieve public ends in private welfare systems. In regard to the matter, it compares regulatory policies between the UK and Swiss occupational pensions. While the UK has changed the policies from de-regulation, strengthening regulations such as fee and insolvency protection, Switzerland has efficiently regulated financial institutions through minimum interest rate. The Korean occupational pension has focused on the coverage extension only since its introduction but the systematic regulations have been absent. At the result, all elements such as fee, funding rule and insolvency protection are likely to increase the burden of members and companies. It is necessary to recognize that the regulatory policy is the prerequisites to achieve public ends in occupational pensions.

Key Words: occupational pension, fee, underfunding, insolvency protection, regulatory state

◆ 2015.07.29. 접수 / 2015.08.30. 1차 수정 / 2015.09.07. 게재 확정

* Ph. D. Assistant Professor, Social Welfare, Dankook University(mymetapho@hotmail.com).