

한국과 중국의 노후소득보장제도의 비교연구*

-한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도를 중심으로-

HUANG HAIYOU**

이수진***

허용훈****

국문요약

본 연구는 노후소득보장제도 가운데서 사회보험을 연구대상으로 삼고 있으며, 그 중에서도 한국은 국민연금을 대상으로 하고 있고, 중국은 양로보험을 연구대상으로 하고 있다. 먼저 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 각 제도의 특징과 문제점을 분석하였다. 그리고 양국의 연금제도의 발전을 위한 정책적 시사점을 얻기 위하여 선행연구를 바탕으로 양국 간의 연금제도 비교기준을 설정하고, 이를 중심으로 양국의 연금제도를 비교·평가하였다. 본 연구는 양국 간의 연금제도의 비교평가를 통하여 심화되고 있는 고령화 시대에 원활히 대응할 수 있는 연금제도의 개혁방안을 찾아보고자 하는 데 그 목적이 있다.

주제어: 노후소득보장제도, 한국 국민연금제도, 중국 양로보험제도, 비교연구

I. 서론

현재 한국을 비롯한 많은 국가에서 저출산·고령화 문제가 심각한 사회문제로 부각되고 있다. 일본은 1970년에 고령화사회, 1994년에 고령사회, 2005년에 초고령사회에 진입하였고, 한국은 2000년에 고령화사회, 2017년에 고령사회에 진입하였으며 2026년 초고령사회에 진입할 예정이다(김은화, 2019: 1). 중국은 2000년에 고령화사회에 진입하였고 2023년에 고령사회, 2035년 초고령사회에 진입이 예상되고 있다. UN의 예측에 따르면, 2050년 중국의 60세 이상의 인구는 34.62%에 이를 것이고, 65세 이상의 인구는 26.07%에 도달할 전망이다(신윤정, 2021: 584).

고령화사회로의 진입은 어느 국가를 막론하고 심각한 사회적 문제를 야기한다. 고령화로 인하

* 이 논문은 HUANG HAIYOU의 부경대학교 대학원 행정학석사학위논문 '한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 비교연구'(2023)를 발췌하여 수정·발전시킨 것임.

** 제1저자

*** 공동저자

**** 교신저자

여 경제적 문제, 사회적 문제, 의료문제 및 복지문제 등 다양한 사회적 문제가 발생한다. 고령화로 인하여 노동력 인구가 감소함에 따라 경제성장률이 떨어지고, 노인들의 의료비, 복지비 등의 부담이 커지면서 노인들의 경제적 문제가 발생한다. 고령화사회에서는 가족 구조가 변화함에 따라 고독사 등과 같은 사회적 문제가 발생할 수 있다. 고령화가 야기하는 문제는 사회의 전반에 걸쳐 다양하게 나타나고 있다. 이와 같이 심각하게 진행되고 있는 고령화사회를 맞이하여 ‘어떻게 하면 노인들이 필요로 하는 노인복지서비스를 적절하게 공급할 수 있을 것인가’, ‘어떻게 하면 노후의 경제적 안정을 보장할 수 있을 것인가’ 라는 문제는 고령화시대를 맞이한 한국이나 중국이 시급하게 해결해야 할 중요한 정책문제로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 정부가 노인복지를 위하여 가장 중요하게 대응해야 할 문제 중의 하나는 노인복지서비스 공급을 위한 재원확보의 문제라고 할 수 있다. 또한 노인 본인의 입장에서 노후의 행복한 삶을 영위하기 위한 기초로서 소득보장은 가장 중요한 문제 중의 하나이다. 노인의 건강문제, 여가문제 등도 노인의 노후의 삶의 질이나 행복을 보장하기 위하여 해결하여야 할 중요한 문제이지만 이 보다도 더 중요한 문제는 노인의 소득보장이라고 해도 과언이 아니다. 물론 건강이나 여가 등도 중요하지만 이것은 소득이 보장된다면 어느 정도 해결이 가능한 문제라고 하는 점에서 노후에서 가장 중요한 것은 소득보장이라고 할 수 있다. 특히 한국과 같이 노인빈곤율이 심각한 경우에는 노인의 빈곤 문제가 시급하게 해결되어야 할 중요한 문제이다. 우리나라 66세 이상 은퇴 연령의 상대적 빈곤율은 2020년 기준 40.4%로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서 가장 높은 수준이다(조선일보, 2023. 10. 27). 이러한 측면에서 노후소득보장을 위한 공적 연금제도의 역할은 막중하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유럽을 비롯하여 한국, 중국, 일본 등 많은 국가들의 경우 국민연금 등 공적연금제도의 지속가능성에 대하여 많은 우려가 제기되고 있는 실정이다.

중국과 마찬가지로 한국도 국민연금의 지속가능성 문제로 인하여 연금개혁이 국가적인 과제로 부상하였다. 이에 따라 한국은 과거 두 차례의 국민연금 개혁을 통하여 노후생활보장보다 연금의 재정지속성에 우선순위를 두는 국민연금제도를 개혁하였다(황남희, 2016: 21). 그러나 지금까지와 같은 소극적인 보수적 개혁만으로는 국민연금의 재정적자 문제를 근본적으로 해결할 수는 없다. 결국 한국도 개인의 책임과 부담을 확대하는 방향으로 나아갈 수 밖에 없을 것인데, 그렇게 되면 중국의 연금개혁에서 도입한 개인계정(个人账户, individual account)이 가장 유리한 대안으로 떠오를 게 확실하다(원석조, 2012:111). 이러한 관점에서 한국의 국민연금제도는 중국 연금제도와와의 비교분석을 통하여 유용한 정책적 시사점을 발견할 수가 있다.

본 연구는 노후소득보장제도¹⁾ 가운데서 사회보험을 연구대상으로 삼고 있으며 사회보험 가운데서도 한국은 국민연금을 대상으로 하고 중국은 양로보험을 연구대상으로 하고 있다. 먼저 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 현황을 살펴보고 이를 바탕으로 각 제도의 특징과 문제점을 분석하고자 한다. 그리고 양국의 연금제도의 발전을 위한 정책적 시사점을 얻기 위하여 양국 간의 연금제도 비교기준을 설정하고 이를 중심으로 양국의 연금제도를 비교·평가하고자 한다.

1) 한국의 경우 노후소득보장제도로서는 국민연금 이외에도 기초연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 국민기초생활보장, 퇴직연금, 주택연금, 농지연금, 개인연금 등이 있다(황남희, 2016:23).

본 연구는 이러한 양국 간의 연금제도의 비교평가를 통하여 심화되고 있는 고령화 시대에 보다 더 잘 대응할 수 있는 연금제도의 개혁방안을 찾아보고자 하는 데 그 목적이 있다.

본 연구는 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도를 비교하기 위하여 연구방법으로는 비교연구방법을 활용하였다. 비교정책연구의 일차적인 목적은 정책에 관련된 현상을 정확하고 체계적으로 기술 또는 묘사하는 것이다. 정책현상을 기술한다는 것은 비교 대상이 되는 사례에 있어서의 정책내용의 유사성(similarities) 또는 차이점(differences)을 정확하게 규명하는 것이다(남궁근, 1998:20). 본 연구는 한국과 중국의 연금제도 비교연구를 위하여 문헌연구를 실시하였다. 이를 위하여 다양한 선행연구들을 참고하였으며 특히 한국과 중국의 연금제도와 관련된 각종 보고서, 논문, 인터넷자료 등을 활용하였다.

그러나 한국과 중국의 연금제도의 비교연구는 양국의 연금제도의 구성내용이 서로 다르고, 정치체제 등 연금제도의 영향요인도 서로 다르기 때문에, 양국의 연금제도를 직접적이고 획일적으로 비교하는 것은 사실상 어렵다. 본래 사회적 실험의 성과를 비교분석하기 위해서는 비교대상과의 동질성을 확보하는 것이 분석의 타당성 확보를 위하여 매우 중요하다고 할 수 있으나, 이는 현실적으로 매우 어렵기 때문에 실제로는 서로 비슷한 수준에서 상호 비교하는 경우가 많다고 볼 수 있다(정정길, 2020).

현재 중국의 양로보험제도는 여러 가지 양로보험으로 구성되어 있다. 중국의 양로보험은 도시근로자양로보험제도와 도시·농촌주민양로보험제도의 이원화 체계로 대분할 수 있다. 도시근로자양로보험은 기관사업단위 양로보험²⁾과 도시기업근로자양로보험으로 나뉘어진다. 본 연구는 기관사업단위양로보험을 제외한 도시기업근로자 양로보험과 도시·농촌주민기본양로보험(城鄉居民基本養老保險制度)에 국한하여 한국의 국민연금제도와 비교 연구하고자 한다. 한국의 경우는 공무원의 경우에는 공무원연금제도가 별도로 존재하고 있어 국민연금의 대상이 되지 않는다. 반면에 공기업 근로자는 국민연금에 가입대상에 포함된다. 그래서 한국의 국민연금과 중국의 도시근로자 기본양로보험제도를 직접적으로 비교 분석하는 것은 제도의 구성내용이 서로 다르기 때문에 직접적인 비교가 어렵다. 여기서는 한국의 국민연금제도와 가장 유사한 중국의 도시기업근로자 기본양로보험과 도시·농촌기본양로보험제도를 상호 비교분석하고자 한다.

그리고 한국의 국민연금과 중국의 양로보험제도의 현황 비교와 함께 양국 노후소득보장제도로써의 공적연금제도의 성과를 Flora Heidenheimer(1981)가 제시한 제도의 포괄성(comprehensiveness), 수혜대상자의 범위(coverage), 급여혜택의 적절성(adequacy) 및 전달체제의 효율성의 4가지 차원에서 양국의 공적 연금제도의 효과를 주관적으로 평가해 보고자 한다.

지금까지 한국과 중국의 공적연금제도 비교에 대한 선행연구는 별로 없는 편이다. 각 국가에 대한 공적연금의 연구는 각 국가에서 공적연금 제도개선의 필요에 의해서 개별적으로 많이 이루어져 왔으나(원석조, 2012; 권기창·송해련, 2011; 김병철·황지유, 2020; 양평섭·김홍원, 2022), 한국과

2) 중국에서 기관사업단위란 공무원이 2004년에 발표한 <기관사업단위 관리 시행조례>에서 그 개념이 정의가 되어 있다. 첫 번째는 행정활동을 하는 사업단위, 두 번째는 공익활동을 하는 사업단위, 세 번째는 경영활동을 수행하는 국가행정기관단위가 있다(김영광, 2016: 6).

중국과의 공적연금 비교연구는 거의 없는 편이다. 특히 공식 학술지에 게재된 한국과 중국과의 공적연금제도 비교논문은 거의 없는 상황이다.³⁾ 이러한 점에서 본 논문의 비교연구는 그 의미를 찾을 수가 있다.

본 논문에서 비교대상 국가로서 한국과 중국을 선정한 이유는 두 나라가 서로 고령화사회로 진행하고 있고, 같은 동아시아 국가로서 역사적·문화적 측면에서 유사한 점이 많으나 한국과 중국은 서로 상이한 정치체제로 운영되고 있다는 점이다. 한국은 자유민주주의 시장경제 체제이나 중국은 사회주의 시장경제 체제로 운영되고 있다는 점이다(양평섭·김홍원, 2022). 이러한 체제의 속성은 양국의 연금제도 및 운영에 큰 영향을 미칠 수가 있다는 점이다. 특히 한국이 중국의 연금개혁에 관심을 갖는 이유는 중국 양로보험의 이중시스템의 성공여부와 지속가능성 때문이다. 특히 중국의 연금개혁은 세계적인 관심을 끌었는 바, 세계 최대 인구를 대상으로 부과방식의 사회보험과 적립방식의 개인계정으로 구성된 이중시스템을 도입했기 때문이다(원석조, 2012:110). 이중시스템은 1990년 미국의 연금논쟁 과정에서 연금개혁의 대안 중 하나로 제안된 바 있고, 2000년 스웨덴에서는 기존의 확정급여방식 연금을 사회보험과 개인계정으로 분리하는 방식으로 이중시스템을 도입했다. 이중시스템의 주요 축인 개인계정은 1990년대 남미 연금개혁의 핵심이었다(원석조, 2012:110). 이러한 이중시스템의 성공은 한국 연금제도의 최대 정책과제라고 할 수 있는 재정의 지속가능성 문제를 해결하는 데 기여할 수 있는지를 판단하는 중요한 기준이 될 수도 있기 때문이다.

II. 노후소득보장제도의 역할 및 공적 연금체계의 구성

1. 고령사회의 심화와 노후소득보장에 대한 국가개입의 필요성

현재 한국의 고령화는 예상보다 빠르게 진행되고 있다. 2023년 5월 현재 65세 이상 노인 인구는 950만명으로 전체 인구의 18.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 통계청은 65세 이상 고령인구 비중은 2025년 20.6%를 기록한 뒤 2050년에는 40%를 넘어설 것으로 전망하고 있다 (통계청 2023 고령자 통계).

중국도 마찬가지로 현상이 나타나고 있는 바, 중국의 고령화 현황을 살펴보면, 2020년의 제7차 인구조사에 따르면, 60세의 인구가 2억 6,401만 9천명으로 전체 인구의 18.70%이며, 65세 이상의 인구는 1억 9,063만 5천명으로 증가해 전체 인구의 13.5%를 차지하는데 이는 '고령사회'와 '중도고령화 사회(60세 인구가 전체 인구의 20~30%를 차지하는 사회)'의 국제기준에 근접한 것이다(신운정, 2021: 528).⁴⁾ 중국은 전술한 바와 같이, 2000년에 고령화 사회에 진입한 후 21년만인 고령사회

3) 다만, 한국에 유학 온 중국학생들의 학위논문(FU DIWEI, 2019; SONG XIAO, 2020; LIU TIANGE, 2023; ZHANG RUYU, 2022)은 몇 편 찾아볼 수 있다.

4) 중국의 2000년 제5차 인구조사에 따르면, 2000년 말을 기준으로 60세 이상의 중국 인구가 1억 2,997만 8

로 진입하여 주요 선진국들에 비해 비교적 짧은 고령화 기간을 기록하였으며 2035년에는 초고령 사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 뿐만 아니라 인구 성장률은 UN이 예측한 2032년보다 10년 빠른 2022년에 마이너스 전환될 것으로 예상되며 빠른 고령화와 생산가능인구 감소로 노인부양 부담이 증가할 것으로 예측되고 있다(보험연구원, 2022: 14).

이러한 상황에서 한국이나 중국을 비롯하며 많은 국가에서 고령화가 진전됨에 따라 연금 등 노인복지를 위한 재정지출은 날로 증가하고 있다. OECD 국가의 GDP 대비 연금지출 비율은 2025년 기준으로 평균 9.5%를 차지할 전망이고, 2060년에는 10.4%를 차지할 전망이다(서울경제신문, 2023. 2. 19.). 한국을 비롯하여 많은 국가들이 이렇게 연금지출에 많은 돈을 쓰고 있는 바, 왜 국가가 개입해서 국민들의 노후소득보장을 해 주어야 하는가? 이와 관련하여 톰슨(Lawrence H. Thompson)은 노후소득보장에 대한 국가개입의 필요성을 1) 인간의 비합리성, 2) 무임승차자로부터 성실한 자의 보호, 3) 장수의 위험(longevity risk), 4) 인플레이션 등과 같은 정보 부족으로 인한 불확실성의 해소, 5) 소득재분배 등의 이유를 제시하고 있다. (안병영외, 2018:416~419 재인용). 결론적으로 노후 소득보장제도의 취지와 목적은 개인의 노령으로 인한 소득의 중단 또는 상실의 경우에 닥쳐올 노령빈곤에 대한 노후생활을 경제적으로 보장하는 데 있다(한국보건사회연구원, 2012:188).

2. 공적연금제도의 유형 및 구성체계

노후소득보장제도는 고령화가 급속도로 진전되고 노인빈곤율이 증대되는 상황 속에서 노인들의 인간다운 삶의 영위를 위해서 필수불가결한 사회적 장치라고 할 수 있다. 특히, 은퇴로 인한 소득상실이라는 사회적 위험에 공동체가 집단적으로 대처하는 노후소득보장제도로서 공적연금은 역사상 크게 두 가지 흐름 속에서 발전해 왔다.

한 가지 흐름은 19세기 말 독일의 재상 비스마르크(Ott von Bismarck)에 의해 도입된 사회보험 형식의 공적연금이고, 다른 하나는 1913년 스웨덴에서 도입되었고 1935년에 전국민에게 확장된 일반조세로 재원이 충당되는 베버리지식 기초연금이다. 현재 대부분의 OECD 복지국가들은 노후소득보장체계를 갖추고 있으며, 베버리지식 기초연금과 비스마르크형 연금을 병행하고 있다(안병영외, 2108: 415). 공적연금은 분류기준에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있으나 일반적으로 기본요건은 재원의 공공성, 즉 세금으로 조달되거나 사회보험료로 징수된 재원을 바탕으로 할 때이다(안병영외, 2108: 419).

현재 많은 국가들은 노후소득보장을 위하여 다층체계를 통한 노후소득보장체계를 구축하고 있다. 보통 1층이라고 불리는 기초연금을 맨 밑에 깔고, 그 위에 부과방식의 소득비례연금을 부가한다. 그리고 사적 연금을 3층에 배치하고 있다. 1층의 기초연금은 저소득층을 포함해 대다수 국민

천명으로 전체 인구의 10.46%를 차지했고, 65세 이상 인구가 8,827만 4천명으로 전체 인구의 7.10%를 차지하여 국제 기준에 따라 중국은 공식적으로 고령화 사회에 진입했다. 2010년 제6차 인구조사를 살펴보면, 중국의 고령화는 한층 더 심화되었다. 60세 이상의 인구는 1억 7,764만 9천명으로 13.26%를 차지했고, 65세 이상 인구가 1억 1,883만 2천명으로 8.87%를 차지했다(신윤정, 2021: 527).

을 포괄하기에 최저보장과 재분배 기능이 두드러진다(유범상·문병기, 2018: 237).

한국의 경우는 1층이 기초연금에 해당하고, 2층은 국민연금이 해당하고, 3층은 퇴직연금이나 개인연금이 이에 해당한다. 중국의 경우에도 1층은 기본양로보험이고, 2층은 기업연금이나 직업연금이고, 3층은 개인연금, 즉 개인저축형 양로보험이나 상업양로보험이 해당한다.

3. 연금설계의 기준과 연금모형의 정책효과 비교

1) 연금설계의 기준

연금설계 기준은 각 국가의 정치, 경제 등의 사정에 따라 다양한 기준이 제시될 수 있다. 세계은행(World Bank, 2006)은 연금개혁과 관련하여 연금개혁의 목표, 급여방식, 재정방식, 기금관리, 포괄범위, 연금부담의 6가지 기준에서 연금전략을 제시하고 있다(권기창·송해련, 2011:258). 여기서는 세계은행의 연금전략 기준을 참고로 하여 연금설계 기준을 다음과 같이 제시하고자 한다.⁵⁾

첫째, 연금개혁 목표이다. 노후소득보장제도로써 연금의 목표는 크게 보면 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 노후소득보장이고, 다른 하나는 재정안정성이다. 노후소득보장 목표는 노인들의 빈곤 완화와 최저생활을 보장하고, 포괄범위를 확대하며 재분배 기능을 강화하려는 것이다. 반면에 재정안정성 목표는 노인들의 빈곤 완화와 최저생활의 보장도 강조하지만, 연금제도가 지속가능하도록 재정의 건전성에 보다 많은 관심을 가지는 것이다(권기창·송해련, 2011: 259). 연금제도의 목표를 이와 같이 두 가지로 설정한다면 이러한 두 가지 목표는 바람직한 연금제도의 확립을 위하여 반드시 달성되어야 할 목표라고 할 수 있다. 그러나 무엇보다도 연금의 지속가능성을 생각한다면 연금의 재정안정성이 우선순위가 높다고 볼 수 있다.

둘째, 확정급여방식 대 확정기여방식이다. 연금제도 설계시 첫 번째 고려해야 할 사항은 어떻게 연금지급액을 결정할 것이냐에 관한 것이다. 급여방식은 확정급여형(DB)과 확정기여형(DC)으로 나눌 수 있다. 확정급여방식(defined benefit:DB)은 먼저 급여를 확정된 후 이에 의거해서 세율이나 보험료를 정하는 방식을 말한다. 확정급여형은 보험계약 당시부터 보험료 수준에 따른 급여액을 정해 놓은 것으로서, 기여기간이 법정 일정기간을 충족시키면 생애소득의 일정비율을 국가가 보장하여 지급하는 경우를 말한다. 대부분의 공적연금은 이 방식에 따른다. 확정기여(Defined Contribution:DC) 방식은 미리 얼마를 줄 것인지를 확정하지 않고 가입자가 납부한 기여금과 이자를 더해 만들어진 연금자산 총액에 근거해 연금액을 산정하는 방식이다. 확정기여형은 기여액, 즉 보험료를 정해 놓고, 급여액은 납부한 보험료와 이를 운용한 투자수익에 따라 정해지는 방식이다. 따라서 동일한 보험료를 납부하였더라도 투자 포트폴리오나 퇴직 시점에 따라 급여액은 달라진다(안병영외, 2018: 425;권기창·송해련, 2011: 259).

셋째, 부과방식 대 적립방식이다. 연금설계에 있어서 고려해야 할 또 다른 요소는 연금급여지출을 어떻게 충당할 것이냐, 즉 재원조달방식에 대한 것이다. 부과방식과 완전적립방식으로 대별된

5) 연금설계의 기준은 권기창·송해련(2011), 안병영외(2018)를 참고로 하였음.

다. 부과방식(Pay-As-You-Go: PAYG)은 현 노동세대의 납부금으로 현 은퇴자들에게 노령연금을 지급하는 방식이다. 그러므로 부과방식은 당시의 전체 근로자 납부금으로 당시의 전체 퇴직자의 노령연금을 지급하는 방식이다(권기창·송해련, 2011: 259).

적립방식은 다시 부분적립방식과 완전적립방식으로 나눈다. 부분적립방식(partial funding)은 일부 적립이 되더라도 결국은 대부분 후세대의 기여로 은퇴자들의 급부액을 채우는 것이다.⁶⁾ 이는 부과방식과 완전적립방식의 중간 성격에 해당한다고 하겠다. 완전적립방식(full funding)은 미래 은퇴자들에게 지급할 연금을 해당 가입자들의 기여금을 축적해 연금지출을 감당하는 방식이다(안병영외, 2018:423).

넷째, 공적 관리 대 사적 관리 방식이다. 이는 연기금(pension fund)의 관리에 관한 사항으로 이는 연금의 관리운영체제와 관련된 내용으로서 가장 크게 보면 공적 관리와 사적 관리로 나뉘 볼 수 있다. 공적관리는 국가 혹은 공공기관이 관리하는 것으로, 연기금의 투자수익 보다는 상대적으로 안정적인 기금운영을 더 중시한다. 반면에 사적관리는 보통 민간의 연금관리회사 등이 연기금을 관리하는 것으로 공적 관리에 비해 수익율을 높이기 위해 서로 경쟁하는 체제를 말한다(권기창·송해련, 2011:259; 안병영 외, 2018: 424).

다섯째, 포괄범위이다. 이는 연금이 전체 국민을 포괄하는가, 아니면 일부 국민만을 포괄하는가의 포괄 정도를 말한다. 연금급여가 전체 노령인구에서 얼마를 포괄하느냐의 문제이다. 이는 자격요건의 엄격성에 좌우된다. 포괄범위는 기존 공적연금의 대상이 되지 못하는 연금 사각지대에 있는 노령인구의 규모를 보는 것이다.

여섯째, 연금부담 주체이다. 이는 연금부담을 국가가 조세로 충당하는지 아니면 기업이 부담을 하는지 아니면 개인이 부담하는지를 규정하는 것이며, 이들 간의 상대적인 비중을 규정하는 것이다. 대부분 연기금은 국가, 기업, 개인 삼자가 공동으로 부담한다. 상대적으로 누가 더 부담하는 구조인지, 즉 국가가 더 부담을 하는지 아니면 기업이나 개인이 더 부담을 하는지는 보험료율로 결정된다(권기창·송해련, 2011:267-269).

2) 연금모형의 정책효과 비교

이상에서 살펴본 연금설계의 기준을 중심으로 기초연금 및 DB형 사회보험연금, 사적 연금, 명목확정기여연금(NDC: National Defined Contribution Pension System)의 정책효과를 비교하면 다음 <표1>과 같다(안병영외, 2018: 426).

6) 한국의 국민연금은 미래에 받을 연금을 대비해 보험료를 쌓아두니 일단 부과 방식은 아니다. 그렇다고 미래 받을 연금액 만큼을 모두 적립하지 않는다. 평균 소득 가입자의 평균 수익비, 즉 급여/기여 배율이 2.1 배이기에(기금수익률 할인, 40년 가입 기준), 급여 대비 절반만 보험료로 내고, 나머지 절반은 미래 세대에 의지하는 구조이다. 언젠가는 기금이 소진되겠지만, 현재는 연금의 역사가 짧아 가입자가 많기에 기금이 상당히 쌓여 있다. 그러므로 한국 국민연금은 '부분 적립 혹은 수정 적립' 재정 구조이다(프레시안, 2019. 2. 19. <https://www.pressian.com/pages/articles/227609>)

〈표1〉 연금모형의 정책효과 비교

	기초연금/ DB형 사회보험연금	사적 연금	명목확정기여 연금(NDC)
급부원리	확정급여	확정기여	확정기여
재정방식	부과방식	완전적립	부과방식
기금관리	공적 관리	사적 관리	공적 관리
장점	<ul style="list-style-type: none"> 노후소득보장 안정성 소득재분배 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 재정안정 노동시장 정상화 자본시장 육성 	<ul style="list-style-type: none"> 재정안정기여 사회보장원칙 유지 노동시장 정상화 전환비용 최소화
단점	<ul style="list-style-type: none"> 재정적 지속가능성 취약 노동시장 왜곡 세대 간 소득이전 	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장원칙 훼손 전환비용 야기 	<ul style="list-style-type: none"> contribution base 감소 시, 재정불안 야기 정치적 간섭가능
대표 국가	<ul style="list-style-type: none"> 사회보험형: 독일, 미국 등 기초연금형: 뉴질랜드, 영국 등 사회보험 우위 혼합형: 캐나다, 한국 등 	칠레, 멕시코, 헝가리, 카자흐스탄 등 22개국	스웨덴, 이탈리아, 라트비아, 몽골 등

자료: 안병영외, 2018: 426.

그 중에서도 적립방식은 상대적으로 안정적인 운영이 가능하지만 장기적 예측이 어렵고 인플레이션 등 경제사회적 변화에 취약하다는 한계가 있다. 부과방식은 세대 간 재분배 효과가 상대적으로 크고 인플레이션으로 인한 영향이 크지 않지만, 인구 고령화에 따라 젊은 세대의 부담이 증가하고 재정운영의 불안정성이 존재한다.

Ⅲ. 공적연금제도의 비교분석을 위한 분석 틀

1. 비교연구방법의 유용성 및 한계

본 연구는 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도를 비교하기 위하여 연구방법으로는 비교연구방법을 활용하였다. 비교연구의 유용성을 살펴보면, 첫째로 비교연구는 한 국가가 다른 국가로부터 학습할 수 있는 조건을 구체화하는 데 기여한다. 둘째로, 비교연구를 수행하는 학자들은 다른 나라의 체제를 연구함으로써 자기 나라의 체제를 보다 더 잘 이해할 수도 있다. 셋째, 연구자들이 다른 국가의 정책에서 새로운 정책대안을 찾을 수 있다. 다른 나라의 경험으로부터 많은 교훈을 배울 수 있으며, 그 교훈이 매우 추상적이라 할지라도 다른 접근방법에 대해 안다는 것은 제도선택에 있어서 보다 광범위한 범위를 제공한다(박병현, 2010:17). 넷째, 자기 나라 체제 내의 잠재적인 정책제약 조건과 기회를 발견하게 된다. 즉 다른 맥락의 정책에 관한 연구를 통하여 여러 가지 교훈을 얻을 수 있다는 것이다(남궁근, 1998:26). 다섯째, 비교연구방법을 사용함으로써 노후 소득보장제도로서 공적연금제도의 세계적 추세를 파악할 수 있다(박병현, 2010:18).

그러나 비교연구는 유용성과 함께 방법론상의 한계를 노정하고 있다. 첫째, 용어 및 개념상의 혼란이다. 한국의 국민연금과 중국의 양로보험은 노후소득보장제도로서는 공통점을 지니고 있으나 제도가 지니고 있는 내용이나 포괄범위는 서로 상이한 점이 많기 때문에 직접적인 비교가 곤란하다는 점이다. 이러한 측면에서 통일된 개념규정이 이루어져 있지 않은 양국의 연금제도를 비교한다는 것은 방법론상으로 볼 때 한계를 노정할 수 있기 때문에 비교결과에 대해서는 신중을 기하여야 한다. 둘째는, 노후소득보장제도로서의 공적연금제도의 이론적 배경이 각 나라마다 서로 상이하다고 하는 점이다. 공적연금제도를 비교연구하기 위해서는 다양한 영향요인을 고려해야 하는 것은 각국의 정치적, 경제적 상황 등에 따라 상이하며 그 영향력 또한 다르다고 하는 점이다. 이러한 측면에서 양국의 노후소득보장제도를 평가하고 그 영향요인을 비교하기가 현실적으로 매우 어렵다고 할 수 있다(박병현, 2010: 20).

2. 비교분석을 위한 분석 틀

본 논문은 연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 한국과 중국의 중요한 노후소득보장제도인 연금제도를 비교분석하여 양국의 연금제도 발전을 위한 정책적 시사점을 얻고자 하는 데 그 목적이 있다. 양국의 연금제도 비교분석을 위한 분석 틀을 구축하기 위해서는 비교를 위한 기준을 설정하여야 한다.

비교기준은 여러 가지가 있을 수 있으나 첫째로, Wilensky와 Lebeaux(1965)의 잔여적 복지국가와 제도적 복지국가 이론을 원용해 볼 수 있다. 잔여적 복지국가에서 복지는 잔여적이고 예외적인 것인 반면에, 제도적 복지국가에서 복지문제는 구조적 문제이기 때문에 복지문제의 해결을 위해서는 국가의 역할이 극대화되어야 하고 급여는 하나의 사회권으로서 보편적으로 제공되어야 한다는 것이다(허용훈, 2015:363). 이러한 점을 감안한다면 공적연금제도의 발전수준은 잔여적 연금제도보다는 제도적 연금제도가 더 높다.

둘째로, Flora and Heidenheimer(1981)는 복지국가 발전수준을 결정하는 요인으로서 복지제도의 포괄성, 보편성, 복지혜택의 적절성, 재분배효과의 4가지 차원을 들고 있다. 여기서 포괄성(comprehensiveness)은 각 개인이 생애 전 과정에서 부닥치는 다양한 삶의 위험에 대응할 수 있도록 국가가 얼마나 많은 종류의 복지제도를 수립하여 제공하는가와 관련된다. 포괄성은 노년기에 당면하는 다양한 삶의 위험에 대하여 정부가 얼마나 많은 종류의 연금제도를 제공함으로써 이러한 삶의 위험을 집합적으로 보호하는가? 라는 문제라고 할 수 있다. 보편성은 각 복지제도의 적용 범위(coverage)에 관한 문제이다. 전술한 바와 같이 복지혜택의 적용 범위와 관련하여 두 가지 이론이 대립되고 있는 바, 하나는 잔여주의이고, 다른 하나는 보편주의이다. 적절성(adequacy)은 복지혜택이 어느 정도의 수준으로 제공되는가? 그 혜택은 소득이 중단되더라도 기본적인 삶을 유지할 수 있을 정도로 적절한가? 라는 문제로 요약할 수 있다(Flora and Heidenheimer, 1981: 28-32; 김태성·성경룡외, 2007: 101-102; 허용훈, 2015:363-364에서 재인용).

셋째로, 연금제도의 비교 기준으로서의 Gilbert & Terrell(2013)의 사회복지정책 분석 틀을 원용

할 수 있다. 지금까지 사회복지분석 틀은 여러 학자들에 의해 다양하게 제시되고 있지만, 그 중에서도 가장 널리 인용되고 있는 분석 틀은 Gilbert & Terrell이 제시한 산출분석의 네 가지 틀이다(허용훈, 2015; 생각의 마을, 2022: 177). 그들은 사회복지정책의 비교분석 차원으로서 할당(allocation), 급여(provision), 전달(delivery), 재정(finance)의 4가지를 제시하고 있다. 여기서 할당은 사회복지정책의 여러 쟁점 가운데서 누가 급여를 받을 것인가, 자격조건을 어떻게 규정할 것인가라는 급여대상 문제와 관련되어 있다. 급여는 사회적 급여의 여러 형태 가운데 무엇을 선택하느냐의 문제이다. 전달체계는 지역사회의 서비스 공급자들 사이에 존재하는, 그리고 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계를 말한다. 재정은 재정양식(the mode of finance)으로서의 재원의 종류와 재정이전의 문제를 포함한다(Gilbert·Terrel, 2013; 남찬섭, 2020: 114-173).

셋째로, Esping Anderson(1990)은 복지정책의 비교분석을 위하여 Gilbert & Terrell(2013)과 유사하게 세 가지 차원을 제시하고 있다. 무엇을 제공하는가? 어떻게 제공되는가? 누가 혜택을 받는가?의 세가지 기준을 제시하고 있다.

끝으로, 세계은행(World Bank, 2006)은 국제적 기준에 의거하여 각국의 노후연금제도를 비교하기 위한 기준으로서 연금의 목표, 급여방식, 재정방식, 기금관리, 포괄범위, 연금부담의 6가지를 제시하였다(권기창·송해련, 2011:260).〈표2〉

〈표2〉 세계은행에서 제시한 연금전략의 비교분석 틀

비교기준	내용
연금목표	노후소득보장 VS. 재정안정성
급여방식	확정급여방식 VS. 확정기여방식
재정방식	부가방식 VS. 완전 혹은 부분적립방식
기금관리	공적관리방식 VS. 사적관리방식
포괄범위	보편적 VS. 제한적
연금부담	연금재원의 부담주체

자료: World Bank, 2006; 권기창·송해련, 2011:260 재인용.

본 논문은 이상에서 살펴본 Flora and Heidenheimer(1981), Gilbert & Terrell(2013), 세계은행(2006) 등의 선행연구들을 종합하여 한국과 중국의 노후소득보장제도의 실태를 분석하기 위한 비교분석 틀을 다음과 같이 목표체계, 할당체계, 급여체계, 관리운영체계, 및 재정체계 및 연금제도 성과의 6가지로 확립하였다(표3). 여기서 전달체계는 연금제도의 관리·운영 측면을 강조하기 위하여 전달체계의 내용 중에서도 관리·운영 측면에만 한정하였다. 그리고 양국의 연금제도의 설립 목적을 비교하기 위하여 연금제도의 목표체계를 추가하였다.

〈표3〉 연금제도 비교기준

비교기준	내용
연금제도의 목표체계	노후소득보장인가? vs. 재정안정성인가?
연금제도의 할당체계	연금수혜자의 범위(coverage)가 어디까지인가?
연금제도의 급여체계	연금급여의 내용 및 수준은 어떠한가?
연금제도의 재정체계	연금재정은 지속가능한가?
연금제도의 관리운영체계	관리운영체계는 효율적인가?
연금제도의 성과	연금제도의 성과는 어떠한가?

〈그림 1〉 공적 연금제도 비교분석을 위한 분석 틀



IV. 한국의 국민연금제도와 중국 양로보험제도의 비교분석

1. 한국 국민연금제도의 현황 및 문제점 분석⁷⁾

1) 한국 국민연금제도의 현황

한국 국민연금제도의 현황에 대하여 살펴보면 다음과 같다⁸⁾

7) 한국과 중국의 연금제도를 비교분석하기 위한 기준으로서 본 논문의 분석 틀에서는 할당체계, 급여체계, 재정체계, 관리운영체계를 제시하였으나, '체계'(system)라는 용어가 내포하고 있는 범위가 너무 넓기 때문에, 여기서는 그 범위를 한정하여 가입대상, 급여, 자원조달, 관리운영에 한정하여 비교분석을 진행하였다. 목표체계 역시 목표와 수단 간의 연쇄 관계에 관한 내용보다는 최종 목표의 방향에만 한정하였다(표6 참조).

8) 한국국민연금공단 홈페이지 <https://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>.

(1) 가입대상

18세 이상 60세 미만의 국민은 무조건 가입 대상이다. 또한 근로자를 1명 이상 고용하는 모든 사업장도 의무 가입 대상이다. 다만 공무원 및 군인연금 등 다른 공적 연금의 적용대상이 되는 직업계층과 공공부조대상자인 국민기초생활보장수급자는 국민연금에서 제외된다.

국민연금의 가입유형(국민연금법 제7조)은 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자의 4가지 유형이 있다.⁹⁾

(2) 급여

국민연금의 급여 종류를 살펴보면, 노령연금(분할연금), 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금이 있다.¹⁰⁾ 노령연금은 기본연금에 부양가족연금을 가산한 금액으로 정해진다. 기본연금액은 전체 가입자의 평균소득(A값)과 개별가입자의 평균소득(B값)을 기준으로 산정된다. 노령연금 기본연금액 산정에 전체 가입자의 평균소득(A값)을 반영하기 때문에 소득계층간 소득재분배, 즉 수직적 재분배가 발생한다(원석조, 2021:368).

국민연금은 최소 가입기간 10년을 충족했을 때, 수급 연령이 되면 노령연금을 받을 수 있다. 이때 받는 연금액은 본인의 가입기간 및 가입 중 평균소득액, 전체 가입자의 평균소득액을 기초로 계산된다.¹¹⁾

국민연금은 현재 소득의 9%를 납부하며, 2028년 이후부터 소득대체율 40%를 보장하고 있다. 국민연금 수급개시 연령이 되어 받는 연금액을 계산할 때, 가입기간 중의 소득은 연금수급 시점의 가치로 재평가하여 그동안의 물가 및 소득상승분을 반영한다. 또한 연금을 받는 중에도 통계청에서 고시한 전년도 물가변동률 만큼 매년 연금액을 인상하여 지급하기 때문에 실제 받는 금액은 본인이 납부한 보험료에 비해 많아질 수 있다.¹²⁾

(3) 재원조달

국민연금제도의 재원은 원칙적으로 보험료가 적립된 국민연금기금이다. 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금을 설치한다. 기금은 보험료, 기금운용수익금, 적립금, 공단의 수입지출 결산상 잉여금으로 구성된다. 2023년 4월 말 기준 기금자산은 1288.3조 원이다(국민연금공단 홈페이지).

국민연금에 소요되는 재정은 원칙적으로 가입자, 사용자, 정부가 부담하도록 되어 있다. 다만

9) 국민연금공단 홈페이지 <https://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>.

10) 국민연금공단 홈페이지, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_01.jsp.

11) $P=1.38 \times (A+B) \times (1+0.05n)/12$ (P=기본연금액, A:균등부분(연금수급 직전 3년간의 전체가입자 평균소득월액의 평균액) B:소득비례부분(가입자의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액) n=20년 초과 가입월수

12) https://www.nps.or.kr/jsppage/npsChild/content_03.jsp.

지역가입자의 경우 사용자가 없으므로 가입자가 사용자의 몫을 부담하여야 한다. 사업장 가입자의 연금보험료중 기여금은 사업장 가입자 본인이, 부담금은 사용자가 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 4.5%에 해당하는 금액으로 한다.¹³⁾ 기여금과 부담금을 합한 사업장가입자의 보험료 수준은 사업장 가입자 기준소득월액의 9%이다.¹⁴⁾

지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 가입자 본인이 부담하되, 그 금액은 기준소득월액의 9%로 한다. 사업장가입자는 보험료를 사용자와 함께 부담하기 때문에 지역가입자에 비해 연금보험료의 부담이 적다.

(4) 관리·운영

국민연금제도는 보건복지부장관이 관장하고 국가위탁관리 형태의 법인체인 국민연금공단에서 관리·운영한다. 국민연금공단은 공공기관으로서 보건복지부 산하의 기금관리형 준정부기관이다.

국가는 국민연금제도의 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. 국민연금제도 및 재정계산, 급여, 보험료, 연기금운용 등에 대한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부에 국민연금심의위원회를 둔다(류연규, 2019: 234).

국민연금공단은 국민연금사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 가입자와 사용자에게 가입기간 동안 매월 연금보험료를 부과하고, 건강보험공단이 이를 징수한다. 국가는 매년 국민연금공단 및 건강보험공단이 국민연금사업을 관리·운영하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담한다. 보건복지부장관은 국민연금사업 중 연금보험료의 징수에 관하여 이 법에서 정하는 사항을 건강보험공단에 위탁한다.

〈표4〉 국민연금제도 관리운영체계

기관	기능	비고
보건복지부장관	국민연금제도의 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행	국민연금제도 관장
국민연금공단	가입자 및 수급자에 대한 기록 관리와 유지, 연금보험료 부과, 급여의 결정과 지급, 가입자(있던 자) 및 수급(권)자를 위한 자금 대여와 복지시설 설치, 운영 등 복지사업	관리운영, 국가위탁관리 법인체, 각 시도에 지부와 출장소 운영

13) 기준소득월액이란 국민연금의 보험료 및 급여 산정을 위하여 가입자가 신고한 소득월액에서 천 원 미만을 절사한 금액이다. 2023년 4월 현재 하한은 37만 원, 상한은 590만 원이다(국민연금공단 홈페이지 참고). 기준소득월액의 상한선이 존재한다는 의미는 보험료의 상한액이 있다는 의미인데 이는 고소득층의 보험료 부담을 상대적으로 낮추는 효과가 있다.

14) 2012년 7월부터는 소규모 사업장 가입자의 확대를 위해 근로자 수가 10명 미만인 사업장의 저소득 근로자와 사업주에게 기여금과 부담금의 50%를 지원해 주는 두루누리 사회보험 지원사업을 실시해 왔다. 2018년부터는 근로자 수가 10명 미만인 사업에 고용된 근로자 중 월평균 보수가 190만원 미만인 근로자와 그 사업주에게 최대 90%까지 지원하는 것으로 확대되었다. 두루누리사업은 국고로 지원하고 있다(국민연금공단 홈페이지 참고).

기관	기능	비고
국민연금심의위원회	국민연금제도 및 재정계산, 급여, 보험료, 국민연금기금 등에 대한 사항을 심의	보건복지부장관, 근로자대표, 사용자대표, 지역가입자대표, 공익대표 전문가로 구성
국민연금기금 운용위원회	국민연금제도 연기금 운용 등에 대한 사항을 심의	국민연금기금운용실무평가위원회
국민건강보험공단	사회보험료 통합 징수	

자료: 류연규, 2019: 235.

2) 한국 국민연금제도의 특징 및 문제점

(1) 특징¹⁵⁾

한국의 국민연금은 1988년에 본격적인 시행에 돌입하였으나 전 국민대상으로는 1999년 4월부터 시작되었다. 주요 선진국과 비교할 때 일반 국민대상의 연금 운영 역사가 매우 짧은 실정이다(윤석명, 2023: 335).

한국의 국민연금은 확정급여, 부분적립방식, 공적 관리를 특징으로 하는 사회보험식 공적연금을 그 특징으로 한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 가입대상의 강제성이다. 모든 국민이 가입대상으로 강제성이 있다. 둘째, 소득재분배로 사회통합에 기여한다. 국민연금은 소득재분배로 사회통합 기여를 목적으로 한다. 셋째, 연금지급의 안정성이다. 국민연금은 국가가 최종적으로 지급을 보장하기 때문에 국가가 존속하는 한 반드시 지급된다. 넷째, 연금종류의 다양성이다. 국민연금의 종류를 살펴보면, 노령연금 이외에도 장애, 유족연금 등 다양한 급여가 있다. 다섯째, 실질가치의 보장이다. 국민연금은 물가가 오르면 받는 연금액도 많아진다. 국민연금은 물가가 오르더라도 실질가치가 항상 보장된다. 여섯째, 현재 한국 국민연금제도의 재원조달방식은 가입자가 근로기간 중 소득의 일부를 떼어 부담한 보험료와 그 운용수익금을 기금으로 적립하였다가 이후 당해 연금지급에 충당하는 적립방식과, 일정기간 노령세대에게 지급되어야 할 급여재원을 경제활동 인구로부터 각출하여 충당하는 부과방식 모두를 사용하는 혼합방식을 사용하고 있다. 그러므로 국민연금제도의 재정 방식은 가입자들로부터 보험료를 받아 기금을 형성하고 운용이익 등을 연금지급에 사용하지만 미래 연금 지급액을 완전히 적립하지 않기 때문에 수정적립방식, 혼합방식 또는 부분적립 방식이라고 할 수 있다(이인재 외, 2002: 원석조, 2021: 367).

(2) 문제점

한국 국민연금의 문제점으로는 여러 가지를 제시할 수 있으나 그 중에서도 중요하다고 판단되는 문제점을 종합하여 정리하면 다음과 같다.

15) https://www.nps.or.kr/jsppage/cyber_pr/easy/easy_01_03.jsp.

첫째, 국민연금 재정의 장기적 불안정(기금소진) 문제를 들 수 있다. 제4차 재정계산을 담당한 국민연금재정추계위원회(2018년)에 따르면 국민연금은 2042년에 재정수지적자가 발생, 2057년에 기금이 소진되고, 소진 이후 부과방식으로 운영할 경우 보험료율이 출산율 가정에 따라 30~40%에 육박할 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서는 여전히 국민연금의 짧은 가입기간과 높은 노인빈곤율을 강조하면서 현재보다 국민연금 지급률을 더 높이자라는 주장이 제기되고 있다. 연금의 지속가능성을 확보하기 위해서는 대대적인 재정안정조치가 필요하다고 할 수 있으나 오히려 연금개혁을 통한 지속가능성 확보 대신에 연금급여의 적절성을 더 강조함으로써 연금목표의 우선순위가 전도되고 있다(윤석명, 2023: 337).¹⁶⁾

둘째, 우리 수준의 국민연금을 지급하는 OECD 회원국의 보험료 부담수준은 18~20%이다. 1988년 3% 보험료율로 출발한 국민연금은 1998년에 9%로 인상한 이후, 지난 25년 동안 단 1%p도 못 올랐다. 재정안정을 달성하기 위해서는 보험료율의 지속적인 인상이 불가피하다. 국민연금 보험료 9%는 독일의 18.6%, 일본 후생연금 보험료 18.3%의 절반에도 못미친다(윤석명, 2023: 337).

셋째, 우리나라 국민연금의 미적립 연금부채(implicit pension debt)가 과도하다는 점이다. 미적립연금부채는 이미 지급하기로 약속한 연금액 대비 부족한 액수를 의미한다. 2007년 이후 정부가 국민연금 미적립부채를 공개하지 않고 있으나 1,500조 원이 넘는 것으로 추산되고 있다(윤석명, 2023: 339).

넷째, 우리나라 핵심연금제도로써 국민연금은 넓은 사각지대 문제를 안고 있고 그로 인해 노인빈곤 해소에 적절히 대응을 하지 못하는 데 더 큰 문제가 있다(이용하, 2022:3).¹⁷⁾

다섯째, 국민연금의 재원은 역진적이라는 지적이 있는데 그 이유는 소득세와 달리 모든 소득계층이 동일한 비율로 보험료를 내기 때문이다. 이 밖에도 근로자와 사용자의 보험료 부담 비율이 같은 것에 대해서도 사용자가 보험료를 부담하는 대신 임금을 낮추게 되면 재원의 역진성이 커질 가능성이 있다는 우려가 있다(류연규, 2019:236).

여섯째, 국민연금은 강력한 재분배 기능을 탑재하고 있지만 우리의 환경 여건에 맞지 않아 그 기능이 심각하게 왜곡되고 있다. 국민연금의 급여액은 균등부분(재분배 기능과 기초보장 역할 담당)과 비례부분(저축 기능과 추가보장 역할 담당)으로 구성되어 있는데, 이런 기능통합적 급여가 적절하게 작동하려면 투명한 소득파악이 전제되어야 하나 현실은 그렇지 못한 상황이다(이용하, 2022:3).

16) 2023년 3월에 발표된 5차 국민연금 재정계산에 따르면 2040년에 1,755조원으로 최대 적립금이 쌓인 이후, 15년이 지난 2055년에 가면 기금이 소진되는 것으로 전망된다(윤석명, 2023: 337).

17) 사각지대는 좁게는 장기 납부예외자 및 체납자, 그리고 소득의 하향신고 등으로 결국 무연금 및 저연금 등 적정연금을 확보하지 못하게 되는 현근로세대를 말하나, 넓게는 낮은 제도 도입 등으로 국민연금에 제대로 가입할 기회조차 없었던 현노인세대도 포함하는 것으로 정의된다(이용하, 2022: 4).

2. 중국 양로보험제도의 현황 및 문제점 분석

1) 중국 양로보험제도의 현황

양로보험이란 법률과 법규에 따라 근로자가 정년을 맞았거나, 노화로 인한 노동능력 상실로 직장을 그만두었을 때 기본생활을 보장해 주기 위한 제도이다.¹⁸⁾ 현재 중국의 기본양로보험제도는 두 차례의 통합 이후 기관사업장 근로자양로보험제도, 기업근로자 양로보험제도, 도시·농촌주민 양로보험제도의 세 종류로 나눌 수 있으나, 크게 보면 기관사업장 근로자양로보험과 기업근로자 양로보험을 합친 도시근로자 양로보험과, 도시·농촌주민 양로보험제도로 구분된다.

가. 도시근로자양로보험¹⁹⁾

(1) 가입대상

적용 대상자는 각종 사업장 및 사업장 관리 형태의 정부출연기관의 직원이다. 성, 자치구, 직할시의 인민정부는 실제 상황에 기반해 프리랜서, 도시 개인사업자를 대상으로 포함시킬 수 있다. 법적 근거는 2005년 국무원 제38호 문서 "사업장 근로자를 위한 기본연금제도 개선에 관한 결정"이다(김병철·황지유, 2020:1714).

(2) 급여

도시근로자 양로보험 급여는 크게 기본연금과 개인계좌연금으로 구성되는데, 기본연금은 사업주가 납부한 금액을 사회통합기금에서 지급하며, 개인계좌 연금은 개인이 납부한 누적 기여금액을 개인계좌계정에서 지급한다.

도시근로자 양로보험 급여를 수령하기 위한 조건은 첫째, 15년 동안 양로보험료를 납부하며, 둘째, 피보험자가 국가가 정한 법정 퇴직 연령에 도달해 소득 활동을 하지 않는다는 것이다. 이 두 가지 조건을 갖추면 심사를 거쳐 매달 양로보험금을 받을 수가 있다(김병철·황지유, 2020:1714).

소득대체율은 전국적으로 동일한 산정 방식에 따라 매년 일괄적으로 조정한다. 급여수준은 근로자의 가입기간에 따라 결정되는데 35년 근무하면 사회통합의 소득대체율은 최고 35%에 이르게 되고 개인계좌 소득대체율은 24.2%로서 총 59.2%에 도달한다(ZHANG RUYU, 2023: 31).

(3) 재원조달

보험료율의 경우 사용주가 납부하는 비율은 성 정부에서 결정하며 20%를 초과하지 않는다. 개

18) 현재 중국의 20세 이상 인구의 87%가 양로보험에 가입해 있다(글로벌이코노믹, 2021. 6. 4).

19) 도시근로자 양로보험 기본현황은 김병철·황지유(2020)을 참고로 하였음.

인 보험료율은 전국적으로 일괄해서 8%이며, 2019년에 사용자 최대 부담율을 16%로 규정하였다. 사용자가 부담하는 16%는 사회통합에 적립되고, 본인이 납부하는 8%는 개인계좌로 적립된다.

(4) 관리·운영

관리운영기관으로는 인적자원 및 사회보장부(Ministry of Human Resources and Social Security) 산하 연금국 및 지방사회보험국(Department of Pension and Rural Social Insurance)이 전반적인 관리·감독을 하고 있다. 지역사회보험국(Provincial Social Insurance Agencies)은 퇴직연금 공동기금과 개인계좌를 관리·운영하고 있다(2018년 ISSA 자료).

나. 도시·농촌주민 기본양로보험²⁰⁾

도시·농촌주민기본양로보험제도는 2014년 국무원(國務院)의 <도시 및 농촌 주민 양로보험제도에 관한 지도의견(國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見)>에 의해 기본적인 맥락과 정책적인 틀이 만들어졌다. 급여대상, 급여, 재원, 전달체계의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 가입대상

도시·농촌주민 양로보험제도의 가입조건은 재학생 이외의 도시근로자 양로보험에 가입하지 않는 만 16세 도시 및 농촌 주민이다. 그리고 도시 및 농촌 주민양로보험급여를 받을 수 있는 연령은 만 60세 이상이다.

(2) 급여

도시·농촌주민 양로보험제도의 급여금액은 기본양로금과 개인계좌금으로 구성되어 있다. 도시·농촌주민 양로보험제에서 기본양로금은 신형농촌양로보험제도와 도시주민 양로보험제도보다 증가하였다. 국가 규정에 근거하여 중앙정부가 매월 88위안을 보장하고 지방정부가 실제 상황을 감안하여 금액을 추가할 수 있다.

개인계좌금은 지방정부 보조금과, 개인이 선택한 납부금액 두 부분으로 구성된다. 지방정부보조금은 지방정부가 각 지역의 경제발전 및 물가상황에 따라서 조정할 수 있고, 가입자들에게 최저 매월 30위안을 지급한다.

개인부담액과 지방정부의 보조금은 모두 개인계좌에 계상되고, 중앙정부의 보조금은 사회통합에 적립된다. 가입자가 매월 받을 수 있는 개인계좌금액은 개인계좌금액 × (1/139)이다. 급여금액 계산 방법은 통합전의 신형농촌양로보험제도 및 도시주민 양로보험제도와 같다.²¹⁾

20) 도시·농촌주민 양로보험제도의 현황은 FU DIWEI(2019)를 참고하였음.

21) 기본양로보험금을 수령하기 위한 조건은 첫째, 15년 동안 양로보험료를 납부할 것, 둘째, 피보험자가 60

(3) 재원조달

도시·농촌주민 양로보험제도의 재원은 개인부담과 정부지원 두 가지 부분으로 구성되어 있다. 개인부담은 부담금액을 도시 및 농촌가입자가 선택하고, 개인이 선택한 부담 금액을 납부해야 한다. 개인부담은 자발성을 원칙으로 하여 개인 납부의 경우에는 100위안~1000위안 까지 10개 등급과, 1500위안, 2000위안의 2개 등급 등 총12개 등급에서 스스로 선택한다.

지방정부는 각 지역 발전 상황에 따라서 자율선택 기준의 단계를 조정할 수 있다. 그리고 장애인 등 생활이 어려운 사람들은 개인부담금을 납부하지 않고 지방정부가 대신 개인부담금을 납부한다(FU DIWEI, 2019: 42).

도시·농촌주민 양로보험의 정부지원은 중앙정부가 기본양로금을 부담하고, 지방정부는 개인계좌양로금에 대하여 보조금을 제공한다. 중앙정부는 중서부 지역에 대해 전액 보조를, 동부지역에 50% 보조를 지원하고 있다. 지방정부는 가입자 납부 등급 기준에 따라 보조를 지원한다(김병철·황지유, 2020: 1715). 지방정부는 가입자에게 보조금을 제공하고 지방정부가 제공하는 보조금의 최저 표준은 매년 30위안이다. 지방정부는 각 지역 실제 상황에 따라 보조금의 표준을 늘릴 수 있고 높은 개인 납부 기준을 선택한 가입자에게 일정한 장려금을 제공한다(FU DIWEI, 2019: 42).

(4) 관리운영

중국 도시·농촌주민 양로보험제도의 관리운영체계를 살펴보면, 도시·농촌주민 양로보험제도는 현(縣)급 정부에서 운용하고 성(省)급 정부와 시(市)급 정부가 현(縣)급 정부에 대해 감독한다(FU DIWEI, 2019:39~43) 22).

중국 인력자원및사회보장부(人力资源部)가 양로보험, 의료보험 등에 관한 정책결정을 하면 성(省)급 정부, 시(市)급 정부, 현(縣)급 정부 각 지방정부에서 도시·농촌주민 양로보험제도를 관리하는 역할을 담당한다. 지역사무소 업무담당자는 자격심사, 제도에 관한 문의 등 구체적인 실무를 담당한다(FU DIWEI, 2019:39~43).

지금까지 살펴본 도시근로자 기본양로보험제도와, 도시·농촌주민 기본양로보험제도의 개요를 정리해 보면 다음과 같다.

세에 도달해 소득 활동을 하지 않아야 할 것 등으로, 이 두 가지 조건을 갖추면 심사를 거쳐 매달 양로보험금을 지급 받을 수 있다. 그리고 가입할 때 가입자가 만60세이면 보험료를 납부하지 않고 그때부터 급여를 받을 수 있다(김병철·황지유, 2020: 1715).

22) 현재 중국의 지방행정체계는 성(省), 자치구(自治區) 및 직할시(直轄市), 자치주(自治州), 자치현(自治縣), 향(鄉) 진(鎮), 촌(村) 등의 구조로 되어 있는데, 크게 성, 현, 향·진 3급체제로 나뉜다. 1급 행정구역으로는 23개성, 5개 자치구, 4개 직할시가 있으며, 진급인 2급 행정구역으로는 지구(地區), 시, 자치주이며, 3급 행정구역인 현급(縣級)에는 현, 자치현 등이 있다. 자치구, 자치주, 자치현은 소수민족지역의 행정단위로 모두 각 민족이 자율적으로 관할할 수 있는 재량권이 있다. 결국 성과 자치구는 자치주, 현, 자치현으로 세분되며, 현과 자치현은 향, 진, 민족향으로 나뉘고, 직할시와 비교적 규모가 큰 시는 구와 현으로 나뉜다(김영광, 2016:50).

〈표5〉 도시근로자 기본양로보험제도와 도시·농촌주민 기본양로보험제도 비교

	도시근로자 기본양로보험제도		도시·농촌주민 기본양로보험제도	
가입자	강제성이 있으며, 도시근로자와 자영업자와 임시직 직원을 포함		자발성이 있으며, 국가기관·사업단위(준공공기관) 직원이 아니며, 도시근로자 기본양로보험제도에 적용되지 않는 도시·농촌주민	
재정 방식	부과방식제 (사회통합기금)	적립제 (개인계좌계정)	부과방식제 (사회통합기금)	적립제 (개인계좌계정)
보험 료율	사용주: 근로자 월급의 16%	개인: 근로 월급의 8%	중앙·지방정부 보조: 50~100%	12개 등급 중 자발적으로선택 (연간 100~2,000위안)
적용 범위	4억 2,410만명 (1억 1천만명 수급자 포함)		5억 2,392만명 (1억 5,898만명 수급자 포함)	
급여	확정급여형 (Defined benefits, DB)	확정기여형 (Defined Contribution DC)	단일 확정급여형: 최소 88위안	확정기여형
자격	최소한 15년 양로보험료 납부 (일반 퇴직 연령의 경우에 남성은 60세, 여성은 50세, 여성 간부는 55세)		최소한 15년 양로보험료 납부, 남녀 모두 60세 수급	
주무 부처	인력자원·사회보장부		인력자원·사회보장부	

자료: 김병철·황지유(2020:1715)

2) 중국 양로보험제도의 특징

도시·농촌주민양로보험제도는 도시주민사회양로보험제도와 신농촌사회양로보험제도가 결합된 산물로서 적용대상은 도시근로자양로보험에 가입하지 않은 도시 또는 농촌 주민이다. 도시·농촌주민양로보험제도를 중심으로 중국의 양로보험제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 형평성의 강화

도시주민양로보험제도와 농촌주민양로보험제도를 통합한 목표 중의 하나는 도시주민양로보험제도와, 농촌주민양로보험제도 간의 분할 및 파편화가 심각하고 급여수준 등 불공평한 문제를 해결하기 위한 것이다. 그러므로 도시·농촌주민양로보험제도는 노후소득보장에 있어서 도시와 농촌 간의 형평성을 확보하기 위한 출발점으로서 큰 의미가 있다고 할 수 있다(짱츠, 2019:52~53).

(2) 제도의 보장능력 제고

도시·농촌주민양로보험으로의 통합후 급여수준은 향상되었고 재정의 안정성도 강화되었다. 첫째, 도시·농촌주민양로보험의 보험료 납부등급이 비교적 높아졌고, 납부액도 높아졌으며, 일반적으로 최고로 2,000위안까지 납부할 수 있게 되었다. 경제가 비교적 좋은 일부 지역에서는 심지어

3,000~5,000위안까지도 납부할 수 있다. 이러한 조치로 인하여 양로금의 급여수준이 이전보다 향상되었다는 것이다. 둘째, 중앙과 지방의 재정지원이 확대되었다. 셋째, 계좌적립기금은 국가규정에 따라 통일적으로 투자 운영하여 기금의 가치증식을 크게 보장할 수 있었다. 넷째, 통합으로 인하여 보험가입자 인구와 자금을 흡수하는 능력이 강화되었다. 또한 농민공과 도시 비정규직 취업자의 보험가입이 증가되었고 기금규모가 점차 증가됨으로 인하여 양로보험제도의 기반이 더욱 더 강화되었다(짱츠, 2019:53).

(3) 제도설계의 탄력성

도시·농촌주민양로보험은 사회적 통합과 개인계좌를 결합한 모델이다. 사회적 통합 부분은 기초양로금으로 지불한다. 기초양로금은 공민의 양로보장권익에 대한 국가의 부담을 구현한 것으로서 완전히 국가재정에서 전부 보장하여 지불한다. 만 60세가 되면 보험료를 납부하지 않아도 국가의 일반양로금을 향유할 수 있다. 개인계좌 부분은 주로 개인의 납부의무를 강조하는 동시에 정부도 납부보조를 한다(신은정, 2021:570). 이와 같이 도시·농촌주민 양로보험제도는 일반양로금과 사회보험의 특성을 결합한 제도설계를 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 제도의 유효성 확보를 위하여 탄력적 제도설계를 그 특징으로 하고 있다. 각 지역의 경제발전 수준과 재정상황 및 도시와 농촌주민의 소득수준 등 여러 가지 요소를 감안하여 보험료 납부, 재정보조 등에 대해 차별화할 수 있도록 하고 있다(짱츠, 2019:52~54).

(4) 개인계정의 인플레이션 취약성

중국의 양로보험은 사회통합과 개인계정이 결합된 모델이기 때문에 디플레이션이 발생하면 개인계정기금의 가치증가에 유리한 반면에, 인플레이션이 발생하면 기본연금 가입자의 개인계정기금의 적립은 40-50년을 거쳐야 하므로 필연적으로 연기금의 평가절하를 초래하여 가입자의 실제 생활수준을 저하시킨다. 인플레이션은 시장경제에서 필연적으로 발생하는, 예측하기 어렵고 통제하기 어려운 위험이다. 그 동안 인플레이션 현상으로 인하여 연금보험의 연금 실가치가 하락함으로써 정부 재정에 무거운 짐을 지워왔다. 여유자금의 경우 두 달치 지급분을 제외한 나머지 금액의 80%는 국채를 매입하거나 은행에 예치하도록 하고 이자는 미래 연금지급에 사용하고 있다. 인플레이션의 영향을 받아 이러한 수입은 매우 적으며, 이로 인해 연금보험금 잔액이 계속해서 평가절하되어 개인계좌가 비어 있는 현상이 나타나게 되는데, 이는 필연적으로 미래 연금보험에 큰 부담을 줄 것이라는 점이다(李小林, 2013).

3) 중국 양로보험제도의 문제점²³⁾

중국 도시근로자 및 도시·농촌주민양로보험제도의 현황을 바탕으로 향후 개선을 위한 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

- (1) 중국의 도시근로자 기본양로보험의 경우 고용주와 가입자의 보험료 납부비율이 총임금의 24%로서 총임금에서 차지하는 보험료의 납부비율이 매우 높다고 하는 점이다. 이에 비해 한국은 9%에 불과하다. 독일 18.6%, 일본 18.3%, 미국 12.4%와 비교해도 높은 수준이다(2019년 글로벌연금개발개요; ZHANG RUYU, 2022:39).
- (2) 중국의 기본양로보험제도의 수급개시 연령이 상대적으로 빠르다고 하는 점이다. 중국에서 퇴직연령은 남자는 60세이며 여자는 50세로서 독일, 미국, 호주 등 다른 나라에 비하여 비교적 빠르다고 하는 점이다. 중국 기본양로보험의 보험료 납부연한은 최소 15년인 반면에 빠른 퇴직으로 인하여 평생 연금을 받는 기간은 상대적 길다. 이는 중국 연금재정의 큰 압박요인으로 작용한다.
- (3) 도시·농촌주민양로보험제도의 가입대상자의 문제점으로는 중국 양로보험에 가입한 사람이 총 인구 수의 65% 수준에 불과하다는 점이다. 또한 현재 도시·농촌주민양로보험제도의 급여상의 문제점으로는 도시·농촌주민양로보험의 급여수준이 '매우' 낮다는 것이다. 그 이유 중의 하나는 가입자들이 납부한 개인계좌금의 납부 수준이 낮다는 점을 들 수 있다. 2020년 도시근로자의 매월 1인당 연금은 3,350위안인 반면에 도시·농촌주민의 매월 1인당 연금은 170위안에 불과한 실정이다(ZHANG RUYU, 2022:41). 연금급여 수준이 낮고 연금의 소득대체율이 매우 낮기 때문에 노후소득보장 대책으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다.
- (4) 중국 양로보험은 도시근로자양로보험과 도시·농촌주민양로보험의 이원화 체계로 운영되고 있으나 국가의 재정지원에 있어서 도시근로자양로보험과 도시·농촌주민양로보험 간에 큰 차이를 나타내고 있다. 양 보험 간의 재정불균형이 심화되고 있고, 양 보험간의 급여격차가 심한 편이다. 도시근로자양로보험에 비하여 도시·농촌양로보험제도에 대한 정부지원이 부족하다는 점이다.
- (5) 기초양로금에 대한 재정지출이 전국 공공예산지출에서 차지하는 비율이 낮고, 중앙정부가 기초양로금에 지원하는 액수가 지역마다 다르다. 중국의 동부지역과 중서부지역에 대한 중앙정부의 재정지원이 상이하다. 또한 지방정부가 제공하는 보조금 역시 지역에 따라 상이하고 지속적이지 못하다. 도시·농촌주민양로보험제도는 현(縣)급 정부가 실질적으로 운영하기 때문에 지방정부가 충분한 재원을 갖추어야 하지만 그렇지 못하다는 것이다. 그리고 가입자 개인이 선택한 부담금액의 수준이 평균적으로 볼 때 낮다는 점이다(FU DIWEI, 2019: 59).
- (6) 제도의 전환으로 인한 개인계좌 기금의 전용 문제를 들 수 있다. 도시근로자양로보험 역시 도시·농촌주민양로보험과 마찬가지로 사회통합기금(social pooling account)과 개인계좌(individual account)가 결합된 형태로서 1990년 중반에 도입되었다. 그러나 퇴직연금이 급속

23) 중국 양로보험제도의 문제점은 신윤정(2021)을 참고했음.

도로 늘어나 기금운영이 불가능한 상태가 되자 중국 정부는 국가보조금과, 직장가입자의 개인소유에 속하는 개인계좌 적립금을 활용해 부족한 연금을 메우고 있다(김병철, 2019: 123). 이러한 상황에서 현재 중국 양로보험의 가장 큰 문제는 재정적 지속가능성 문제이다. 어떻게 하면 재정의 안정적인 확보를 통하여 연금의 지속가능성을 확보하느냐 하는 것이 최대 관건이라고 할 수 있다. 물론 이것은 중국만의 문제는 아니고 한국이나 기타 유럽 여러 국가의 경우도 마찬가지 문제이다.

- (7) 중국 양로보험제도의 관리운영체계를 살펴보면, 중국의 양로보험은 중국 인력자원사회보장부에서 관장하고 있으며, 각 지방정부에서는 사회보험 관리사무국을 개설하여 양로보험을 포함한 모든 사회보험을 관리하고 있다(ZHANG RUYU, 2022:43). 그러나 중국은 각 지역의 경제발전 수준 및 지역적 특성이 상이하고 속지관리원칙을 채택하고 있기 때문에 지역마다 연금업무 규정이 상이함에 따라 연금제도의 통일성을 결여하고 있다. 각 지방정부 별로 실제 운영방식에 차이가 있어 통합적이지 못하고 일관성이 결여되어 있다. 특히 도시·농촌주민 양로보험제도의 관리운영체계상의 문제점으로는 도시·농촌주민양로보험제도에 대한 관리수준이 낮고, 양로보험기금에 대한 감독이 불충분하다는 점이다(FU DIWEI, 2019: 62).

3. 비교분석 결과의 논의 및 정책적 시사점

1) 비교분석 결과의 논의

최근에 들어와 각국 정부는 선진국과 개발도상국을 막론하고 연금재정 위기 극복 및 노령기 소득보장 문제 해결을 위하여 개혁 노력을 경주하고 있다. 이와 관련하여 세계은행(2006)은 2005년에 연금개혁모형을 제시하면서 연금제도의 비교분석을 위한 기준으로 연금개혁의 목표, 기금관리 포괄범위, 급여방식, 재정방식 등을 제시하였다. 세계은행이 제시한 연금제도 비교분석 기준을 중심으로 한국의 국민연금과 중국의 양로보험제도의 현황을 상호비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 연금의 목표는 크게 노후소득보장 및 재정안정성의 두 가지를 제시할 수 있다. 한국의 국민연금이나 중국의 양로보험은 다 같이 우선순위는 고령화시대 노령자의 노후소득보장에 두고 있다.²⁴⁾ 그러나 노후소득보장을 위한 연금의 재정안정성은 양국 모두 지속적으로 해결해 나가야 할 정책과제이다.

둘째, 급여방식을 살펴보면 한국의 국민연금제도는 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있고, 확정급여 방식의 특징을 띠고 있다. 반면에 중국의 기본양로보험은 도시근로자양로보험 및 도시·농촌주민양로보험의 경우 사회통합기금(social pooling account)과 개인계좌(individual account)가 결합된 형태를 기반으로 하고 있으며, 한국과 같이 확정급여방식을 채택하고 있으나 개인계좌

24) 한국의 국민연금은 처음부터 적립방식으로 추진되었던 바, 이는 국민연금을 노인의 소득보장과 국민복지 향상을 위한 사회복지정책이 아니라 내자(內資) 동원수단으로 이용하려고 했기 때문이다. 1986년의 국민연금법은 적어도 외면적으로는 연금 본래의 목적인 근로계층의 노후생활보장에 초점을 두었다(원석조, 2021: 366).

의 경우는 확정기여방식을 채택하고 있어 한국과 큰 차이를 나타내고 있다.

셋째, 급여체계에 있어서 한국 국민연금제도와 중국 도시·농촌주민양로보험의 수급조건은 남성, 여성 모두 60세이나, 중국 기업근로자양로보험은 남자는 60세, 여자는 55세로 성별 불평등이 노정되고 있다. 특히 여자의 경우는 남자에 비해 퇴직연령이 낮고 가입기간이 짧아 연금 수급액이 상대적으로 적으며, 빠른 퇴직연령은 연금재정 압박요인으로 작용하고 있다(ZHANG RUYU, 2022:94).

넷째, 급여구조 측면에서 한국은 전술한 바와 같이 균등부분과 소득비례부분으로 구별되어 있으며 그 중에서 균등부분은 모든 가입자의 평균소득을 기반으로 하고 있기 때문에 소득재분배 기능을 수행하지만, 중국의 급여구조는 기초연금과 개인계좌로 구성되어 있어 급여수준이 가입자 납부기간과 직접 관련이 있기 때문에 소득재분배 기능이 한국보다 약하다. 그리고 연금의 급여수준은 한국은 40년 가입기준으로 소득대체율이 42.5%(2023년기준)인 반면에 중국은 35년 가입기준으로 소득대체율이 59.2%로 한국보다 훨씬 높은 편이다(ZHANG RUYU, 2022:94).

다섯째, 재정확보를 위한 재정방식은 한국의 국민연금제도는 부분적립의 부과방식에 의한 재정 운영을 하고 있다. 반면에 중국의 양로보험의 경우는 부과방식을 채택하고 있으나 개인계좌의 경우에는 완전적립방식에 의하여 재정을 확보하고 있어 한국의 국민연금제도와 대조를 이루고 있다.

여섯째, 보험료율은 국민연금 사업장가입의 경우 사용주가 4.5%, 가입자가 4.5%로 각각 동일하게 부담하고 있으나, 중국은 사용주가 16%, 가입자 8%로 사용주의 부담비율이 매우 높은 편이다. 이는 한국 뿐만 아니라 다른 선진국의 경우보다도 높은 것으로서 기업운영의 재정적 부담을 가중시켜 기업경쟁력을 약화시키는 원인이 되고 있다.

일곱째, 관리운영체제는 공적연금제도의 공공성 및 중요성을 감안하여 한국이나 중국이나 공히 공적관리에 의하여 연금제도가 수행되고 있다. 한국은 보건복지부가 연금정책을 결정하고 국민연금공단에 의하여 전국적으로 통합관리되고 있으나, 중국은 인적자원사회보장부에서 양로보험을 관장하나 각 지방정부 차원에서는 속지관리 원칙에 따라 사회보험 관리사무국을 지방마다 개설하여 관리하는 분산형 관리방식을 채택하고 있다. 결과적으로 이는 노동자의 자유로운 지역 이동을 어렵게 하는 원인이 되고 있다(ZHANG RUYU, 2022:94).

끝으로, 연금 수혜자의 포괄범위를 살펴보면, 한국이나 중국이나 다 같이 고령화시대에 고령자의 노후소득보장을 위하여 고령자 전체를 망라하도록 함으로써 보편적인 복지를 추구하고 있는 점은 공통적이라고 할 수 있다. 한국의 경우 가입기준은 18세 이상 60세 미만의 국민은 무조건 가입 대상인 반면에, 중국은 만16세 이상으로서 양국 다 모든 국민을 대상으로 하는 보편성 복지의 성격을 띠고 있다. 그러나 한국의 국민연금은 단일의 통합된 연금제도이나, 중국은 도시근로자양로보험제도와 도시·농촌주민양로보험제도의 이원화 체계로 되어 있어 양제도간의 급여수준의 격차 등 형평성 문제가 제기되고 있다. 지금까지 살펴본 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 제도상의 현황 비교를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 6〉 한국 국민연금과 중국 양로보험제도의 현황 비교

비교항목	한국	중국		세계은행 연금전략
	국민연금	도시근로자양로보험	도시·농촌주민양로보험	
연금목표	노후소득보장 (+재정안정성)	노후소득보장 (+재정안정성)	노후소득보장 (+재정안정성)	재정안정성 (+노후소득보장)
가입대상	보편적	보편적	보편적	제한적
급여	확정급여 방식	확정급여+확정기여방식	확정급여+확정기여방식	확정기여방식
재원조달	혼합방식 (부과방식+부분 적립방식)	부과방식+완전적립방식	부과방식+완전적립방식	적립방식
관리운영	공적 관리	공적 관리	공적관리	사적관리
연금보험료 부담	개인, 국가	개인, 기업, 국가	국가, 개인	개인부담 증가

한국의 국민연금과 중국의 양로보험제도의 현황 비교와 함께 양국 노후소득보장제도로서의 공적 연금제도의 효과를 전술한 Flora Heidenheimer(1981)가 제시한 제도의 포괄성(comprehensiveness), 수혜대상자의 범위(coverage), 급여혜택의 적절성(adequacy) 및 관리운영체계의 효율성의 4가지 차원에서 양국의 공적 연금제도의 효과를 주관적으로 평가해 보면 다음 〈표7〉과 같다.²⁵⁾

<표 7> 한국과 중국의 공적 연금제도 성과평가

성과평가기준	내용	한국 국민연금	중국 양로보험
연금제도의 포괄성	얼마나 많은 종류의 연금제도가 있는가?	○	○
수혜대상의 보편성	연금제도의 수혜자의 범위(coverage)가 어디까지인가?	○	○
급여수준의 적절성	소득이 중단되더라도 기본적인 삶을 유지할 수 있는가?	×	×
관리운영체계의 효율성	관리운영체계가 효율적인가?	○	△
재원조달의 안정성	재정이 지속가능한가?	×	×

범례: ○: 上, △: 中, ×: 下

먼저 연금제도의 포괄성의 측면에서 보면 한국이나 중국이나 어느 정도 제도의 포괄성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 연금제도의 포괄성을 국가가 얼마나 얼마나 많은 종류의 연금제도를 가지고 있는가?로 파악한다면 양국 다 다층의 노후소득보장체계를 구축하고 있다. 한국의 경우는 1

25) 여기서 한국과 중국의 연금제도의 성과평가는 기존 자료들의 분석결과를 기초로 연구자가 주관적이고 판단하여 평가한 것으로서 객관적이고 체계적인 평가는 아니기 때문에 평가의 수용성에 한계가 있다는 점을 밝히고자 한다.

층에 기초연금이 있고, 2층에는 국민연금이 있고, 3층은 퇴직연금이나 개인연금이 구축되어 있다. 중국의 경우도 도시기업근로자양로보험의 경우에는 1층은 기본양로보험이고, 2층은 기업연금이나 직업연금이고, 3층은 개인연금, 즉 개인저축형 양로보험이나 상업양로보험이 구축되어 있어 연금제도의 포괄성은 양호하다고 할 수 있다.

수혜대상의 보편성은 연금제도의 수혜자의 범위(coverage)가 어디까지인가?에 관한 것으로서 한국의 국민연금제도나 중국의 기본양로보험의 경우 해당되는 사람은 모두가 의무적으로 가입해야 하기 때문에 보편성은 강하다고 할 수 있다.

급여수준의 적절성은 '소득이 중단되더라도 기본적인 삶을 유지할 수 있는가?'라는 측면에서 볼 때, 한국이나 중국 양국 다 급여수준이 적절하다고 볼 수 없다. 앞의 비교분석 결과 논의에서 기술한 바와 같이, 연금의 급여수준은 한국은 40년 가입기준으로 소득대체율이 42.5%(2023년기준)이고, 중국은 35년 가입기준으로 소득대체율이 59.2%이나(ZHANG RUYU, 2022:94) 이러한 수준으로는 소득이 중단되더라도 기본적인 삶을 유지할 수 있다고는 볼 수 가 없다. 앞으로 국민의 삶의 질을 제고하고 노후의 안정적인 삶을 영위하기 위해서는 지금보다 급여수준을 향상시킬 필요가 있다.

재정의 안정성 측면에서도 양국의 연금제도는 매우 취약하다. 한국의 경우 전술한 국민연금재정추계위원회(2018년)가 제시한 바와 같이, 국민연금은 2042년에 재정수지적자가 발생, 2057년에 기금이 소진될 전망이고, 중국의 경우에도 연금재정의 지속가능성 문제가 가장 큰 문제로 부각되고 있다(김병철·황지유, 2020;이소양, 2021).

앞으로 공적 연금제도의 지속가능성을 더욱 더 강화하기 위해서는 사회적 합의를 바탕으로 한 연금재정 개혁전략이 마련되어야 한다. 그리고 연금제도의 관리운영체제도 효율성의 측면에서 그 실태를 평가하고 양국의 행정 상황에 적합한 개선방안을 구축해야 한다.

2) 정책적 시사점

한국의 국민연금과 중국의 양로보험은 지금까지 고령화 사회에 대응하여 노후소득보장 기능을 수행해 왔으며, 연금의 재정안정성을 확보하기 위해서 다양한 연금개혁 노력을 해 왔다. 세계은행(World Bank, 2006)이 권고한 연금전략의 관점에서 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도를 비교분석해 보면, 첫째, 연금제도의 목표는 한국이나 중국이나 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 세계은행의 연금개혁의 목표는 연금제도의 경제적 효과의 개선에 두고 있으며, 주로 재정안정성을 추구한다(백학영, 2006;권기창·송해련, 2011: 267). 세계은행은 기본적인 생활보장 방법으로 기여의 원리를 강조하고 있고, 연금체계를 시장친화적인 관점에서 금융정책 위주로 바라보고 있어 공적연금 대상 확대 및 소득재분배에는 소극적인 자세를 보인다. 이러한 세계은행의 연금전략과 대비해서 볼 때 한국의 연금제도는 아직까지도 연금의 재정안정성 강화보다는 노후소득보장 추구가 연금제도의 우선적인 목표라고 할 수 있다. 이 점은 중국의 양로보험제도도 마찬가지라고 할 수 있다. 그러나 한국이나 중국이나 장래 닥쳐올 연금기금 고갈이라는 심각한 연금 재정문제를 해결하기 위해서는 세계은행이 제안한 시장친화적인 연금제도의 개혁이 불가피하다고 할 수 있다.

둘째, 한국의 연금제도의 급여방식은 확정급여 방식이고 중국의 양로보험도 기본양로금의 경우에는 확정급여방식으로 동일하다. 그러나 연금재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 확정기여방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 세계은행이 제안하는 확정기여방식은 재정을 취약하게 만들고 후세대의 부담을 증가시켰던 확정급여방식의 문제를 근본적으로 막을 수 있다고 본다.

셋째, 연금제도의 재정방식을 살펴보면, 한국의 국민연금제도는 혼합방식이라고 할 수 있으나 전반적으로 본다면 부과방식이다. 반면에 중국의 도시·농촌주민양로보험은 사회통합기금(社会统筹基金, Social pooling account)과 개인계좌(个人账户, individual account)로 결합되어 있는 바, 이 중에서도 개인계좌는 완전적립방식이다.

중국의 도시·농촌주민양로보험제도가 개인계좌의 경우 완전적립방식을 적용하고 있다는 점에서 한국의 국민연금제도보다는 연금재정의 지속가능성이라고 하는 측면에서 보면 우수하다. 완전적립방식은 공적연금제도에서 발생하는 세대간 비용분담의 비형평성 혹은 세대간 소득전가 문제를 근본적으로 해결할 수 있기 때문이다. 세계은행이 권고하는 완전적립방식도 자신이 은퇴 후 받을 연금을 자신의 개인계좌에 축적하는 것이므로 후세대나 국가의 과부담 문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 한국의 국민연금의 경우도 연금재정의 지속가능성을 확보하기 위하여 중국의 개인계좌제정 도입을 신중히 고려해 볼만하다고 하겠다.

넷째, 연금제도의 관리방식을 살펴보면 한국의 국민연금제도는 기금관리형 준정부기관인 국민연금공단에 의하여 독점적으로 관리되고 있고, 중국의 도시·농촌양로보험제도도 국가에 의해 관리되고 있다. 그렇지만 세계은행의 연금전략은 사적관리를 권고하고 있다. 사적관리는 미래의 연금수급을 위해 축적되는 기여금은 영리를 목적으로 하는 민간금융회사에 의해 경쟁적으로 관리된다는 점이다. 이러한 점을 감안한다면, 한국이나 중국의 경우도 향후에는 세계은행의 연금전략을 수용하여 연금관리에 있어서 시장원리를 도입함으로써 공적 연금의 수익성을 제고할 필요가 있다고 할 수 있다.

다섯째, 포괄범위와 관련하여 한국의 국민연금이나 중국의 도시·농촌양로보험제도는 보편적 복지를 지향하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국과 중국의 핵심 연금제도로서 국민연금 및 양로보험은 넓은 사각지대 문제를 안고 있고 그로 인해 노인빈곤 해소에 적절히 대응하지 못하고 있는 데에 더 큰 문제가 있다(이용하, 2022: 4).

마지막으로, 현재 한국의 국민연금의 경우는 지역가입자 및 임의(계속)가입자는 본인이 전액 부담하지만, 사업장가입자는 근로자와 사용자가 각각 1/2씩 부담하고 있다. 즉 사용자 부담금은 기준소득월액×4.5%를 부담하고 있다. 그렇지만 세계은행의 연금전략은 기업의 연금부담을 줄이고, 개인의 연금부담을 늘리는 방향으로 나갈 것을 권고하고 있다. 기업의 연금부담을 줄이는 대신 투자 자체를 늘려 지속적인 고용을 창출하고 사회 전체적 부를 창출함으로써 생산적 복지 제공이 가능하다는 것이다(권기창·송해련, 2011: 269). 이러한 측면에서 보면, 한국이나 중국의 경우도 향후에는 국가경제발전을 위하여 기업의 부담을 축소시켜 주는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

V. 결론 및 정책제언

본 연구는 고령화시대 노후소득보장제도로서의 공적연금제도의 중요성과 그 유형을 살펴보고, 한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 비교분석을 통하여 양국의 공적연금제도의 현황 및 문제점들을 분석하였다. 이를 통하여 양국의 공적 연금제도의 발전을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

한국과 중국의 연금보험제도는 그 동안 일련의 개혁과정을 거치면서 발전을 거듭해 왔다. 이 점은 해외 선진국 사례의 경우도 마찬가지이다. 물론 각 국가의 정치적·사회적 상황에 따라서 연금제도 개혁의 목표는 강조점이 다를 수는 있으나, 한국이나 중국의 연금제도의 개혁목표는 공히 공적연금 재정의 안정성 제고, 연금 급여수준의 적정성 확보, 공적연금 수급의 사각지대 해소, 국민연금과 특수직역연금 간의 형평성 제고 등으로 요약할 수 있다(김병덕, 2023).

한국이나 중국은 사각지대 해소라는 측면에서는 일정한 성과를 달성한 것은 사실이지만 재정적 지속가능성 문제와 관련해서는 실효성 있는 대안이 도출되지 못하고 있는 실정이다. 저출산·기대수명 증가로 인구고령화가 심화되는 상황 속에서 한국과 중국의 공적연금제도는 다른 국가와 마찬가지로 심각한 수지불균형 문제를 경험하고 있다. 특히 중국의 경우 개인계좌의 적립금을 사회통합기금의 부족분을 메우는데 활용함으로써 소위 깡통계좌가 대량 발생하는 등 오랜 기간 동안 제도의 지속가능성에 대한 우려가 있어 왔다(유희원, 2016:12).

이 이외에도 현행 중국 연금제도가 해결해야 하는 문제점으로는 여러 가지가 있으나 그 중에서도 가장 시급하게 해결해야 하는 문제로서는 중국 양로보험제도의 통합화 문제이다. '지역 격차, 제도 분할, 급여 격차' 등의 현상들은 근본적으로 변하지 않고 있다. 계층 간 기본양로보험금의 격차 문제를 해결하고자 하는 노력이 부족하여 계층 간의 급여격차는 계속 확대되는 추세이다. 도시 근로자와 도시·농촌주민 간의 급여 불평등은 계층 간의 위화감을 조성하여 기본양로보험에 대한 공감대와 신뢰에 악영향을 미치고 있다. 그러므로 현재 기본양로보험제도의 전면적인 개혁 목표는 관련 제도들을 통합하여 계층 간의 불평등을 줄이는 데 있다. 현행 양대 기본양로보험제도인 도시근로자 기본양로보험제도와 도시·농촌주민 기본양로보험제도 간의 통합을 추진함으로써 향후 보편형 국민양로보험제도로 발전시켜 나가야 한다.

한국의 국민연금도 해결해야 할 과제가 많은 바, 그 중에서도 국민연금의 재정방식은 중국의 연금개혁에서 그 시사점을 얻을 수 있다. 중국의 재정방식은 세계은행이 핵심적으로 강조하는, 부과 방식에서 적립방식으로 전환하였고 연금부담은 개인 부담을 확대하는 것으로 개혁을 추진해 왔다. 한국도 국민연금 재정의 고갈문제를 해결하기 위해서는 중국의 개인계좌 제도처럼 개인이 적립한 금액에 운용수익률만 더해 받아가는 완전적립식 방안의 도입을 대안으로 고려해 볼 수 있다. 현재 5년 주기로 국민연금 보험료를 인상하거나, 급여액을 줄이거나 연금지급 개시연령을 늦추는 식의 한국의 연금개혁은 고갈 시점을 일부 연장하는 미봉책에 불과하다.

이와 아울러 현재 OECD 회원국 가운데 노인빈곤율이 가장 높은 우리나라 노인들의 소득보장을 위해서는 보험료 인상 등을 통해 국민연금의 소득대체율을 단계적으로 높이는 다양한 방안도 검

토해 볼 필요가 있다. 우리와 비슷한 수준의 연금을 지급하는 독일은 우리의 두배 이상인 18.6%, 우리보다도 더 적은 연금을 지급하는 일본도 18.3%의 보험료를 부담하고 있다. 그럼에도 독일과 일본은 재정안정을 달성하기 위하여 2004년 똑같은 해에 연금재정의 자동안정장치를 도입했다(윤석명, 2023: 340)는 점은 우리 국민연금의 개혁을 위하여 시사하는 바가 크다. 아울러 연금기금의 시장화 운영을 통해 합리적인 투자담보율을 확보함으로써 연금기금의 수익성을 제고하는 것도 바람직하다고 판단된다.

결론적으로 진정한 연금개혁은 보험료율을 더 올리는 조건으로 국민연금 지급률을 더 올리는 단편적인 개혁이 아니라 개인계좌의 도입 등 실질적이고 진정한 재정개혁 방안의 도입에 달려 있다.

참고문헌

- 김은화. (2019). 중국 연기금의 운용현황 및 전망. 「자본시장포커스」, 24호. KCMJ.
- 김영광. (2016). 중국 사회양로보험제도에 대한 연구. 순천향대학교 대학원. 「석사학위논문」.
- 김병철. (2019). 인구고령화와 중국의 사회보장. 「한국노년학연구」, 28(2):119-128.
- 김병철·황지유. (2020). 중국 고령화사회 시기 노후소득보장체계에 관한 연구-공적 연금제도의 현황과 개선방안을 중심으로. 「인문사회21」, 11(1):1703-1718.
- 김태성·성경룡. (2007). 「복지국가론」. 서울: 나남.
- 김병덕. (2023). 연금개혁의 방향 및 고려사항. 「금융브리프」, 32-01. 한국금융연구원.
- 권기창·송해련. (2011). 국제기준에서 본 중국의 노령연금정책의 개혁방향과 평가. 「한국정책과 학회보」, 15(2): 255-277.
- 남궁근. (1998). 「비교정책연구」. 서울: 법문사.
- 류연규. (2019). 「사회복지정책론」. 신정
- 박병현. (2010). 「복지국가의 비교」. 서울: 공동체.
- 생각의 마을. (2022). 「사회복지정책론」. 서울: 공동체
- 보험연구원. (2022). KIRI 리포트 547호.
- 신윤정. (2021). 「미래인구구조 변화에 따른 보건복지 대응」. 한국보건사회연구원.
- 원석조. (2012). 중국의 연금개혁: 과정과 과제. 「사회복지정책」, 39(1):109-132.
- 원석조. (2021). 「사회복지정책론」. 공동체.
- 양평섭·김홍원. (2022). 「시진핑3기의 경제체제 개혁과 시사점: 사회주의 시장경제 체제구축을 중심으로」. 대외경제정책연구원.
- 안병영외. (2018). 「복지국가와 사회복지정책」. 다산출판사.
- 유희원. (2016). 해외연금제도 동향: 중국 공적 연금의 현황과 최근 동향. 국민연금공단 국민연금연구원, 2016-제37호.
- 유범상·문병기. (2018). 「사회복지정책론」. KNOU Press.
- 윤석명. (2023). 지속가능한 연금개혁 방향. 「2024 대한민국 대전망」. 지식의 날개.

- 이소양.(2021). 인구구조 변화에 따른 중국의 연금제도 개혁방향. 「중국전문가포럼 전문가오피니언」, 대외경제정책연구원.
- 이용하.(2022). 국민연금의 문제점과 개혁방안. 「KERI 22-07」, 한국경제연구원.
- 이인재 외.(2002). 「사회보장론」, 나남출판사
- 李成基·元奭朝.(2013). 중국 농촌 양로보험개혁의 과정과 과제. 「中蘇研究」, 36(4):85-120.
- 이주형.(2017). 중국의 농촌 사회양로보험 제도 연구. 「대한정치학회보」, 25(4):165-186.
- 정정길.(2020). 「정책학원론」, 대명출판사.
- 짱츠.(2019). 중국 주민양로보험제도의 정책변동과정 분석: 정책흐름모형을 중심으로. 「경북대학교 석사학위 논문」.
- 추림.(2020). 고령화문제에 대한 중국과 한국의 국민연금보험제도 비교. 「상명대학원 대학원 석사학위논문」.
- 황남희. (2016). 노후소득보장정책의 현황과 과제. 「보건복지포럼」(2016. 09), 21~33. 한국보건사회연구원.
- 허용훈.(2015). 부산광역시 아동복지정책의 실태분석과 정책과제. 「한국행정논집」, (27):2, 353~376.
- 한국보건사회연구원.(2012). 「주요국의 사회보장제도」.
- FU DIWEI.(2019). 중국의 노후소득보장제도에 관한 연구-도시 및 농촌주민 양로보험을 중심으로. 「경희대학교 대학원 석사학위 논문」.
- SONG XIAO.(2020). 중국 양로보험제도의 문제점과 개선방안. 「세종대학교 대학원 석사학위 논문」.
- LIU TIANGE. (2023). 중국 장기요양보험 도입에 관한 연구- 상하이시, 산둥성, 칭다오시, 장쑤성, 난통시 등 3개 시범 도시를 중심으로. 「경희대학교 대학원 석사학위논문」, 2023. 2.
- ZHANG RUYU.(2022). 한국과 중국의 노후소득보장체계에 관한 비교연구-공적연금제도를 중심으로. 「이화여자대학교 대학원 석사학위논문」.
- 李小林.(2013). 百家论坛 :〈当前我国养老保险制度存在的问题及对策浅析〉
- 王燕(2013). 时代金融 :〈我国社会养老保险制度存在的问题和 完善措施分析〉
- 谢庆宪(2012). 中国市场 :〈浅析我国养老保险存在的问题与对策〉
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Flora and Heidenheimer. (1981). The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare States, in P. Flora and A. J. Heidenheimer(eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books.
- Gilbert, N. and P. Terrell.(2013). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Pearson Education Inc.
- 남찬섭외(역).(2020). 「사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원」, 지식공동체
- Lawrence H. Thompson.(1998). *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Wilensky, H. L., and Lebeaux, C. M. (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.

HUANG HAIYOU: 중국 칭도대학교 및 부산대학교에서 수학하였으며, 부경대학교 대학원 행정학과에서 「한국의 국민연금제도와 중국의 양로보험제도의 비교연구」란 논문으로 석사학위를 취득하였다.

이수진(李守鎭): 부경대학교 일반대학원 행정학과 박사과정을 수료했으며, 현재 양산시시민통합위원회 위원이며, (사)한국산림행정학회 대외협력간사로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 도시공공서비스론, 사회복지정책론, 사회복지행정론, 노인복지정책론 등이다. 논문으로는 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태분석과 정책과제(2022) 등이 있다.(lsjkt@naver.com)

허용훈(許勇勳): 현재 부경대학교 인문사회과학대학 행정복지학부 명예교수이다. 주요 학문적 관심분야는 공공서비스론, 정책평가론, 경찰행정론, 복지정책론 등이며, 논문으로는 우리나라 지역경찰활동의 성과평가에 관한 연구, 지역경찰제도에 대한 경찰관의 수용태도에 관한 연구 등이 있다.(yhhuh@pknu.ac.kr)

〈논문접수일: 2023. 11. 28 / 심사개시일: 2023. 11. 29 / 심사완료일: 2024. 1. 15〉

Abstract

A Comparative Study on Korea's National Pension System and China's Old-aged Pension System

HUANG HAIYOU

Lee, Sujin

Huh, Yong-Hoon

The purpose of this study is to explore pension system reform proposals that can better cope with the aging society through comparative evaluation of the pension systems of the two countries.

The most important problems of the Korea National Pension Service are as follows. The first is the long-term instability of the national pension system. According to the National Pension Service's Financial Estimation Committee(2018), the premium rate is expected to reach 30-40% if the national pension is operated under the pay-as-you-go system. Secondly, the national pension system, as Korea's core pension system, has a wide blind spot and is unable to properly respond to the reduction of poverty among the elderly. Third, it is pointed out that the national pension system is backward because, unlike the income tax system, all income groups pay the same insurance premiums at the same rate. Finally, the national pension has a strong redistribution function, but it is not suitable for Korea's social and cultural environment, and its function is seriously distorted. In Korea, the income of self-employed people has not yet been accurately identified.

Like Korea, China has made great efforts to reform the China's old aged pension system so far. Looking specifically at the problems of China's old-age pension system, the first problem of the old-age pension system is that only 65% of the total population is covered by the old-age pension system. The second problem of old-age pension for urban and rural residents is that the old-age pension benefits level for urban and rural residents is "extremely" low. One reason for this is the low level of growth in individual accounts paid by the insured. The third problem is the financial problem. The biggest key is how to secure stable finances, and ensure the sustainability of pension system. Of course, this is not only a problem for China, but also for South Korea and other European countries. The fourth problem is delivery system in Old-age Pension System for urban and rural residents. The level of control over the old-age pension system is low, supervision is inadequate, and there is a discrepancy with reality.

So far, the problems of Korea's national pension system and China's old-aged pension system

have been compared and analyzed. As in Korea and China, fiscal sustainability must be further strengthened in order for the pension system to develop. To this end, it is desirable to accept the pension reform strategy recommended by the World Bank.

Key Words: Korea's National Pension System, China's Old-aged Pension System, Comparative Study