

공적연금 개혁 및 재구조화 방안

윤석명

신화연·곽은혜·Ismo Risku·Mika Vidlund·홍성운·한수진



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	윤석명	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	신화연	한국보건사회연구원 연구위원
	곽은혜	한국노동연구원 부연구위원
	Ismo Risku	Finnish Centre for Pensions Head of Planning Department
	Mika Vidlund	Finnish Centre for Pensions Liaison Manager
	홍성운	한국보건사회연구원 연구원
	한수진	한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2022-36

공적연금 개혁 및 재구조화 방안

발행일 2022년 3월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-900-3 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.36>

발|간|사

빠르게 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 연금 개혁 및 개편 논의가 그 어느 때보다도 사회적인 관심을 얻고 있는 시점이다. 윤석열 정부 역시 연금개혁을 최우선 국정 과제로 설정하였다. 연금 개편 문제가 시대적 화두로 등장한 지금, 제대로 된, 부연하자면 정확한 외국의 연금제도 관련 정보를 바탕으로 우리나라 노후소득보장 제도의 개편 방향을 제시하고자 본 연구를 수행하였다.

본 연구보고서에 수록된 내용에서 확인할 수 있는 것처럼, 노르딕 국가들은 보편적인 제도 적용 방식의 기초연금제도를 폐지하는 대신, 소득비례연금을 주된 노후소득보장의 축으로 하되 저소득층을 대상으로 최저보장연금을 도입하는 방향으로, 소득보장제도의 선택과 집중을 강화하고 있다. 이는 연금제도를 둘러싼 사회·경제 환경이 변화함에 따라 소득 및 근로 조건 등에서 양극화가 심화되어 롤스(Rawls)의 정의론에 기반한 스칸디나비아 복지국가의 존립 기반 자체가 위협받았기 때문이다.

우리의 현실은 사회·경제 환경과 노후소득보장제도의 성숙도 측면에서 이들 국가와 큰 차이가 있다. 그렇다고 이미 지속 가능한 연금제도로 개편하여 운영하는 주요 복지 선진국들의 개혁 동향을 방관하고 있기만 할 수도 없는 것이 우리 현실이다. 우리가 처한 어려움을 인지하면서도 팩트에 입각한 객관적인 상황 판단에 기반하여 제도 개편 논의를 해나가야 하는 시점이다.

본 연구는 우리 노후소득보장체계의 현황 분석을 출발점으로 하여, 우리에게 제대로 된 시사점을 줄 수 있는 유럽 주요 국가들의 최신 연금개혁 내용과 제도의 현황 분석을 현지 전문가와 공동으로 수행하였다. 특히 외국 사례의 경우에는 연금 분야에서 노르딕 국가를 포함한 EU 회원국들과의 업무 교류를 책임지는 핀란드의 해외협력팀장인 Mr. Vidlund Mika가 참여하여 주요 서유럽 국가들의 연금 운영 현황을 생생하게 알려준다.

유럽 국가 중에서도 지난 10년간 출생률이 급락한 핀란드(1.8에서 1.4

로 하락)의 주요 연금개혁 내용에 대해서는, 지난 20여 년 동안 핀란드의 연금개혁 논의 과정에 직접 참여해왔고, 특히 가장 최근의 연금개혁 논의기구에서 코디네이터 역할을 담당했던 Ismo Risku 기획조정실장의 신뢰할 수 있는 의미가 많은 내용이 포함되어 있다.

이러한 연구 내용을 통해, 국가별로 처한 여건이 다른 상황에서, 노후 소득보장과 연금제도의 지속 가능성을 확보하기 위한 국가별 대처 현황을 객관적으로 보여주고자 하였다. 우리가 처한 현실에 대한 중립적인 평가와 외국의 제도운영 사례 분석에서 도출한 시사점에 기반하여 연금개혁 방향을 제시하였다. 또 본 연구에서는 그동안 소홀히 해왔던 공무원연금을 포함한 특수직역연금과 국민연금의 통합운영 방안도 제시하였다.

본 보고서의 기본적인 접근 방향은, 구체적인 이행 내용을 적시하기보다, 제대로 된 개편 방향을 제시하는 것에 중점을 두었다. 우리가 처한 현실을 제대로 인식하지 못한 상황에서는 아무리 구체적인 제도 개편안을 제시한다고 할지라도, 그 개편안을 통해 얻을 수 있는 정책적인 시사점이 많지 않다고 보기 때문이다. 이러한 문제의식하에 작성된 본 연구 내용이 관련 분야 연구자와 정책 당국의 연금 개편 논의에 참고자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

특히 부록에는 우리 사회의 다양한 이해관계자들과 논의한 회의 내용을 수록하였다. 우리 사회의 다양한 구성원들이 생각하고 있는 연금제도 개편 방향, 연금제도 주변 환경 변화에 대한 견해들을 수록하였기에 향후 본격적인 연금 개편 논의를 시작할 때 유용한 참고자료로 활용될 수 있으리라고 본다.

이 연구보고서를 작성하는 과정에 참여해주신 국내외 연금 전문가, 그리고 인터뷰와 화상회의에 참여해주신 다수의 이해관계자에게 감사드립니다.

2022년 3월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	45
제1절 연구 배경, 목적과 필요성	47
제2장 우리나라 노후소득보장 체계와 노인 빈곤 문제	59
제1절 우리나라의 노후소득보장 체계	61
제2절 노인 빈곤 문제	75
제3장 인구구조의 변화와 연금제도	81
제1절 한국의 인구구조 변화 양상과 인구 추계 현황	84
제2절 노인 빈곤과 고령층의 경제활동	98
제3절 고령층 경제활동에 영향을 주는 요인	112
제4절 소결	126
제4장 인구구조 변화와 국민연금 재정 평가	129
제1절 재정 현황	132
제2절 전망과 재정 평가	133
제5장 누가 부담하는가?: 국가 간 연금 기여금 비교	147
제1절 서론	149
제2절 고령화 및 연금 지출	153

제3절 연금 구조와 재원조달	159
제4절 연금 기여도 및 비용 분담	174
제5절 소결	178
제6장 인구통계학적 난제가 핀란드 공적연금에 미치는 재정적 영향 ...	181
제1절 서론 및 요약	183
제2절 핀란드의 연금제도	187
제3절 노령화 대응책	199
제4절 향후 전망	224
제7장 결론 및 정책적 제언	233
제1절 현행 공적연금과 노후소득보장에 대한 평가	235
제2절 공적연금 제도별 접근 방향	241
참고문헌	259
부록	275

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈요약표 1〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교	14
〈표 1-1〉 선행연구와의 차이점	52
〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도 급여별 지원 내용 및 법적 근거	62
〈표 2-2〉 소득인정액 산정방식	63
〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 수급 대상 선정 기준	64
〈표 2-4〉 2022년도 가구 규모별 기준 중위소득	65
〈표 2-5〉 2022년도 기초생활보장 급여별 선정 기준	66
〈표 2-6〉 2021년 기초연금 수급 대상 선정기준액	67
〈표 2-7〉 2021년 기초연금 기준연금액	68
〈표 2-8〉 2021년 기초연금 기준연금액 적용	68
〈표 2-9〉 국민연금제도 개요	70
〈표 2-10〉 국민연금의 소득대체율 상수 변화	71
〈표 2-11〉 국민연금제도 개혁 과정 비교	72
〈표 2-12〉 국민연금제도와 특수직역연금의 비교	74
〈표 2-13〉 가계금융·복지조사를 통해 살펴본 우리나라 노인빈곤율 추이	75
〈표 2-14〉 가구 경상소득의 평균과 중위값 추이	76
〈표 2-15〉 노인 가구소득의 평균과 소득 성분별 구성비	77
〈표 2-16〉 가구 유형에 따른 소득분위별 소득 구성 비교	78
〈표 2-17〉 가구 유형에 따른 소득분위별 자산 구성 비교	79
〈표 3-1〉 지난주 일을 한 사람의 총 근로시간	103
〈표 3-2〉 지난 1년간 취업 경험 및 일자리 일치	103
〈표 3-3〉 계속 근무 희망 여부	104
〈표 3-4〉 계속 근로를 희망하는 사람 중 그 이유가 경제적 이유인 경우	105
〈표 3-5〉 원하는 월평균 임금 수준	106
〈표 3-6〉 공적연금 또는 사적연금 수령 여부 및 월평균 수령액	108
〈표 3-7〉 연금 수령 여부에 따른 근로 의향	109
〈표 3-8〉 계속 근로 의향에 따른 월평균 연금 수령액	110

〈표 3-9〉 가구 구성 및 개인 특성이 현재 경제활동에 미치는 영향	113
〈표 3-10〉 가구 구성 및 개인 특성이 근로 의향에 미치는 영향	115
〈표 3-11〉 50세 때 노동시장 이력과 60대 취업	124
〈표 4-1〉 국민연금 재정 현황	133
〈표 4-2〉 국민연금 재정계산 결과: 2018년 재정계산	134
〈표 4-3〉 재정목표 시나리오별 보험료율: 2018년 재정계산	136
〈표 4-4〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교: 국민연금 재정계산별	137
〈표 4-5〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교	140
〈표 4-6〉 공적연금 제도에 따른 시나리오별 보험료율	142
〈표 6-1〉 급여 유형, 소득비례연금, 쉼터 연금별 연금 수급자 수 및 연금 지출	193
〈표 6-2〉 자영자연금 및 농민연금의 국가 기여분	198
〈표 6-3〉 1990년대 연금개혁	203
〈표 6-4〉 연금 자산, 미지급 연금, 기금 적립률(2017년 12월 31일 기준)	211
〈표 6-5〉 2017년 연금개혁의 예상 효과	215
〈표 7-1〉 우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용	242
〈표 7-2〉 우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용(계속)	244
〈표 7-3〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입기간 기여연수 추정	247
〈표 7-4〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황	249
〈부표 1-1〉 자문위원 명단	275
〈부표 2-1〉 장기 재정전망을 위한 인구 및 경제변수 전체	277
〈부표 2-2〉 수익비 등 소득계층별 분석 전체	277
〈부표 3-1〉 제도 개선안을 반영한 국민연금 재정전망	278
〈부표 3-2〉 제도 개선안을 반영한 기초연금 등 급여지출 전망	279
〈부표 3-3〉 국민연금 제도 개선안 반영 소득계층별 수익비 비교	279
〈부표 3-4〉 제도 개선안 반영 소득계층별 급여 수준 비교	280



〈부표 5-1〉 국가별 GINI 계수(2015~2018년)	282
〈부표 5-2〉 국가별 10분위배율1)(p90/p10 ratio)(2015~2018년)	282
〈부표 7-1〉 지속 가능성 격차 (sustainability-gap)	284
〈부표 7-2〉 보험료격차와 tax-gap	284
〈부표 12-1〉 기초연금 유형 분류 체계	297
〈부표 12-2〉 노인 대상 기초보장제도 해외 사례	311
〈부표 12-3〉 공적연금 가입 현황	321
〈부표 12-4〉 성·연령별 사각지대	321
〈부표 12-5〉 사각지대 유형 및 연령대별 평균 가입기간	322
〈부표 12-6〉 가입기간 미보유자(0개월) 특성 분석	323
〈부표 12-7〉 가입기간 10년 미만자(노령연금 미확보자)	324
〈부표 12-8〉 40~50대의 가입기간	325
〈부표 12-9〉 가입 대상 인구 대비 가입기간 10년 미만자	326
〈부표 12-10〉 잠재적 무연금자	327
〈부표 12-11〉 고위험 적용 사각지대	328
〈부표 12-12〉 사각지대 세분화 기준	329
〈부표 12-13〉 사각지대 세분화 결과	330
〈부표 12-14〉 집단별 세부특성 및 사각지대 해소전략 비교	332
〈부표 12-15〉 경사노위 연금특위에 참여한 세 사용자협회의 국민·퇴직연금 보험료를 인식	370
〈부표 12-16〉 경사노위 연금특위에 참여한 세 사용자협회의 선호 개혁 방향	371
〈부표 13-1〉 The State's shares in the pension systems of the self-employed and farmers	456
〈부표 13-2〉 Pension assets, accrued pensions and funding ratio as of 31.12. 2017. Accrued pensions are discounted by 2,5 per cent real rate till 2028 and by 3,5 per cent real rate thereafter	468
〈부표 13-3〉 Projected effects of the 2017 pension reform	473

그림 목차

[요약그림 1] 국민연금 재정전망	12
[요약그림 2] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료율 2024년 일시 인상	15
[요약그림 3] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료율 단계적 인상	15
[요약그림 4] 2019~2070년 노인부양 비율(65+/20~64)	18
[요약그림 5] 2009~2070년 GDP 대비 공적연금 지출	19
[요약그림 6] 2019년 GDP 대비 법정 및 직역연금 지출*	20
[요약그림 7] 평균임금 근로자의 이론적 소득대체율	21
[요약그림 8] 2019년 소득대체율(평균연금/평균임금)	23
[요약그림 9] 2019년 GDP 대비 공적연금 및 직역연금의 연금 자산	24
[요약그림 10] 1988~2020년 연금 기여율, Industriens Pension	26
[요약그림 11] 2019년 직역연금 및 법정 연금	27
[요약그림 12] 2019년 GDP 대비 연금 기여금 수입	29
[요약그림 13] 2019년 근로자 보상 대비 연금 기여금 수입	29
[요약그림 14] 2019년 전체 연금제도의 재원조달 중 세수, 고용주 기여금, 피용자 기여금의 비율	30
[그림 2-1] 우리나라의 노후소득보장 체계	61
[그림 3-1] 출생아 수 및 합계출산율 변화	85
[그림 3-2] 출생 시 남녀 기대수명 추이	86
[그림 3-3] 남성 고령화 인구 비율(65세 이상 인구 비율)	87
[그림 3-4] 여성 고령화 인구 비율(65세 이상 인구 비율)	87
[그림 3-5] 출생아 수 및 합계출산율 전망	89
[그림 3-6] 전체 인구수 및 인구성장률 전망	90
[그림 3-7] 연령별 인구구성비 전망	91
[그림 3-8] 유소년부양비 및 노년부양비 전망	92
[그림 3-9] 남녀 기대수명 전망	93
[그림 3-10] 총인구 및 인구성장률 비교	94
[그림 3-11] 고령인구 수 및 고령인구 구성비 비교	95



[그림 3-12] 유소년부양비와 노년부양비 차이	96
[그림 3-13] 남녀 기대수명 차이	97
[그림 3-14] 65세 이상 1인 가구 수 및 독거노인 가구 비율	99
[그림 3-15] OECD 국가의 빈곤율	99
[그림 3-16] 연령별 고용률	101
[그림 3-17] 성별 연령별 취업자 비중	102
[그림 3-18] 성별 연령별 취업 여부	118
[그림 3-19] 연령별 성별 취업자의 월소득 평균	119
[그림 3-20] 연령별 성별 미취업 포함 월소득 평균	120
[그림 3-21] 남성의 근로 형태에 따른 연령별 월소득 평균	121
[그림 3-22] 임금근로자 남성의 근로 형태에 따른 국민연금 가입 여부	122
[그림 4-1] 국민연금 재정전망	138
[그림 4-2] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료율 2024년 일시 인상	141
[그림 4-3] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료율 단계적 인상	141
[그림 4-4] 사학연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이	142
[그림 4-5] 국민연금 기금 재정수지 및 적립금 전망	143
[그림 4-6] 공무원연금 기금 재정수지 및 적립금 전망	143
[그림 4-7] 사학연금 기금 재정수지 및 적립금 전망	144
[그림 4-8] 군인연금 기금 재정수지 및 적립금 전망	144
[그림 4-9] 공적연금 제도 부양비 추이: 2020~2090년	145
[그림 4-10] 공적연금 부과방식 비용을 추이: 2020~2090년	145
[그림 4-11] 국민연금 누적적자 규모 비교 (2018년과 2022년)	146
[그림 4-12] 기초연금 재정추계 전망 (2018~2090년)	146
[그림 5-1] 2019~2070년 노인부양 비율(65+/20~64)	154
[그림 5-2] 2009~2070년 GDP 대비 공적연금 지출(%)	155
[그림 5-3] 2019년 GDP 대비 법정 및 직역 연금 지출	157
[그림 5-4] 평균임금 직원 대상 이론적 대체율	158

[그림 5-5] 2019년 혜택 비율(평균연금/평균임금)	159
[그림 5-6] 2019년 GDP 대비 공적연금 및 직역연금의 연금 자산	161
[그림 5-7] 2005~2085년 피용자 연금 기여율 및 지출	167
[그림 5-8] 1988~2020년 연금 기여율(%), Industriens Pension	173
[그림 5-9] 2019년 직역연금 및 법정 연금(총기여소득의 %)	174
[그림 5-10] 2019년 GDP 대비 연금 기여금 수입	175
[그림 5-11] 2019년 피용자 보상 대비 연금 기여금 수입	176
[그림 5-12] 2019년 전체 연금제도의 재원조달 중 세수, 고용주 기여금, 피용자 기여금의 비율	177
[그림 6-1] 2021년 법정 연금 총액	188
[그림 6-2] 연금 지출 대비 연금 자산	196
[그림 6-3] 자산 배분, 소득비례연금 전체 자산	196
[그림 6-4] 2017년 연금개혁의 출생연도별 예상 효과 및 평생소득을 현재 가치의 백분율로 본 개혁의 효과	216
[그림 6-5] 임금 합계 대비 소득비례연금 지출, 실제 수치 및 선정 연도의 장기 전망치(1990~2019년)	217
[그림 6-6] 1990~2020년 연령별 고용률	218
[그림 6-7] 1996~2020년 성별에 따른 실효 퇴직연령	219
[그림 6-8] 2012년 및 2018년 핀란드 통계청의 15~64세 인구 추계	220
[그림 6-9] 1960~2020년 핀란드의 합계출산율	225
[그림 6-10] 민간 부문 피용자의 임금부담 대비 연금 지출	226
[그림 6-11] 민간 부문 피용자 임금부담 대비 연금 기여금	226
[그림 6-12] 현행법 및 연령구조 관련 사전적립에 따른 민간 부문 연금 기여율	228
[그림 6-13] 1972~2020년 성별에 따른 출생 시 기대여명	230
[그림 6-14] 임금부담 대비 소득비례연금 지출, 모든 소득비례연금법	231
[그림 7-1] 공적연금의 주요 정책목표	239

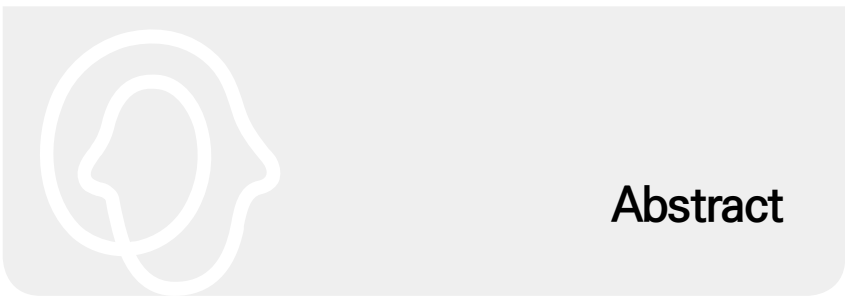


[그림 7-2] 주택수당(Housing Allowance)을 포함한 핀란드의 총연금액 (2023년 예상수준)	240
[그림 7-3] 여타 OECD 회원국 대비 한국 기초연금 적용 범위와 지급액	243
[그림 7-4] 국민연금 재정 안정화 방안에 따른 보험료 조정 스케줄	251
[그림 7-5] 독일의 법정 연금과 최저연금 급여구조	253
[부그림 4-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준) ..	281
[부그림 6-1] (국민연금 개혁이 이루어진다는 전제하에) 개혁 전후로, 국민연금제도가 정부 재정에 미치는 효과 비교	283
[부그림 8-1] 자동안정장치 도입 현황	285
[부그림 9-1] 출산율 등의 가정 변화와 보험료 변화 추이	286
[부그림 10-1] 일본의 자동안정장치 작동 내용	287
[부그림 11-1] 노인 연령 집단과 전체 인구의 빈곤율: 상대적 빈곤율	288
[부그림 11-2] 노인의 가처분소득: 64세 이상 노인의 소득, 전체 인구 소득 대비 비율	288
[부그림 12-1] 연금제도 총별 유형화	294
[부그림 12-2] 국가별 연금제도 다층연금체계 구조	296
[부그림 12-3] 노인 대상 기초보장제도의 분류	300
[부그림 12-4] 연도별 가입기간 10년 미만자 비율	326
<부그림 13-1> Old-age dependency ratio (65+ / 20-64) in 2019-2070.	407
<부그림 13-2> Public pension expenditure % of GDP in 2009-2070.	409
<부그림 13-3> Statutory and occupational pensions expenditure % of GDP in 2019.*	411
<부그림 13-4> Theoretical replacement rates for an employee with average wage, %.	412
<부그림 13-5> Benefit ratio (average pension/average wage) in 2019, %.	413
<부그림 13-6> Pension assets in public and occupational pension schemes relative to GDP in 2019, %.	416

〈부그림 13-7〉 Employees' pension contribution rate and expenditure 2005-2085, %.	425
〈부그림 13-8〉 Pension contribution rates in 1988-2020, %.	432
〈부그림 13-9〉 Share of occupational and statutory pensions (% of total contribution income) in 2019.	434
〈부그림 13-10〉 Pension contribution income in relation to GDP in 2019, %.	435
〈부그림 13-11〉 Pension contribution income in relation to compensation of employees in 2019, %.	435
〈부그림 13-12〉 The share of employer and employee contributions together with tax revenues in the financing of the total pension provision in 2019, %.	437
〈부그림 13-13〉 Total statutory pension in 2021	442
〈부그림 13-14〉 Pension assets relative to pension expenditure	453
〈부그림 13-15〉 Asset allocation, all earnings-related pension assets	453
〈부그림 13-16〉 Projected effects of the 2017 pension reform by birth year, reform effects as a per cent of present value of life-time earnings	474
〈부그림 13-17〉 Earnings-related pension expenditures relative to the wage sum, realised figures and long-term projections from selected years (P 1990 – P 2019)	475
〈부그림 13-18〉 Employment rates 1990-2020, by age	476
〈부그림 13-19〉 Expected effective retirement age 1996-2020 by gender	477
〈부그림 13-20〉 Population aged 15-64 in Statistics Finland's population forecasts 2012 and 2018	478
〈부그림 13-21〉 The total fertility rate in Finland 1960-2020.	484
〈부그림 13-22〉 Pension expenditure relative to wage bill, private sector employees	485



〈부그림 13-23〉 Pension contributions relative to wage bill, private sector employees	486
〈부그림 13-24〉 Private sector pension contribution rate under present law and under age structure related prefunding	488
〈부그림 13-25〉 Life-expectancy at birth by gender 1972-2020	490
〈부그림 13-26〉 Earnings-related pension expenditure relative to wage bill, all earnings-related pension laws	491



Abstract

Directions for fiscally and politically sustainable pension reform

Project Head: Yun, Suk-myung

At this point, discussions on pension reform to adapt to the rapidly changing socio-economic environment are gaining more social attention than ever before. This study was conducted with the intention of presenting the direction of reforming the old-age income security system in Korea based on the trends of pension reform in major countries now that the issue of pension reform has emerged as a hot topic.

As can be seen from the contents of this research report, Nordic countries are replacing the basic pension system, which is universally applied, with an income-related pension as the main axis of old-age income security, while introducing a minimum guarantee pension for the low-income class. In this direction, selection and concentration in the income security system are being strengthened. This is because the basis for existence of the Scandinavian welfare state itself based on Rawls' theory of justice was threatened by deepening polarization in income and working conditions following changes in the social and economic environment surrounding the pension system.

2 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

Our reality differs greatly from those of these countries in terms of the social and economic environment and the maturity of the old-age income security system. However, it is also our reality that we cannot stand by the reform trends of major welfare advanced countries that have already reorganized and operated pension systems in a sustainable way. It is a background that requires fact-based discussion while being aware of the various circumstances we are facing.

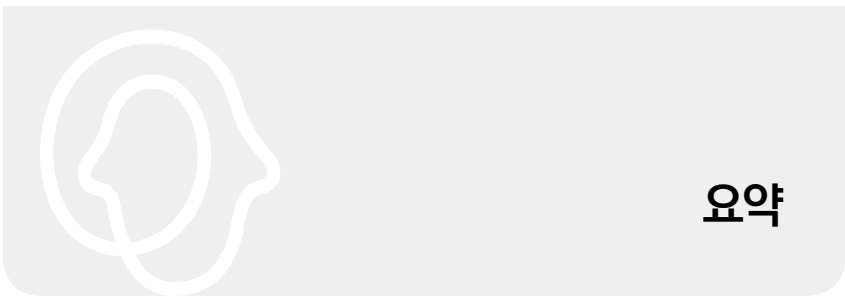
The starting point of this study is the analysis of the current status of the old-age income security system in which we are facing. Based on this, the details of recent pension reforms in major European countries, which can give us policy implications, were carried out jointly with foreign experts.

Through these studies, the current status of coping with each country was analyzed. Based on the latest pension reform trends in foreign countries, the reform direction was presented. This study also suggests the direction of the integrated operation of the national pension and the special occupational pension, including the public servants pension.

This report focuses on presenting a desirable direction for reform rather than presenting specific details of pension reform. In a situation where we have not properly grasped the reality we are in, even if a specific reform plan is presented, it is unlikely that we will be able to obtain policy implications in terms of feasibility.

An appendix to the report contains views on pension reform from various stakeholders in our society. This is to show the diverse views of stakeholders on the direction and urgency of pension reform.

Keyword : Old-age Income Security, National Pension, Special Occupational Pension, Pension Reform



1. 연구의 배경 및 목적

- OECD 회원국 중에서 연금제도 운영 측면에서 사회·경제적인 여건이 가장 우호적이지 않은 상황에 놓여있는 우리나라 연금제도의 작동 가능성(workability)과 소득 계층별 소득보장 기능(adequacy of benefits)에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점임.
- 특히 우리 사회가 처한 제반 환경을 충분히 고려한 상황에서 다양한 연금정책 목표의 달성 가능성을 검토하는 연구가 필요함. 구체적으로 연금정책의 중요한 세 가지 목표인, 제도 적용의 보편성(universal coverage), 연금 급여의 적절성(adequacy of benefits), 제도의 지속 가능성(sustainability)의 최대 공약수를 찾을 수 있는 연금제도 개편 방향에 대한 노력이 필요함.
- 여기에 덧붙여, 이미 자연 인구가 감소하는 상황에서 세대 간 형평성을 확보할 수 있는 방향으로 제도를 개선하는 노력이 필요한 상황이기때 이러한 연구를 수행할 필요성이 그 어느 때보다도 높아졌다고 할 수 있음.
- 언제부터인가 연금 관련 연구에서는 연금 급여의 적절성이 유난히도 강조되고 있음. 문제는 연금의 적절성을 논의할 때, 부담 수준도 함께 언급되어야 한다는 점임.
 - 2021년 한 해에만 전체 국민 중에서 소수인 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채 증가 규모가 100조 원 수준임.
 - 공무원연금과 군인연금으로 인한 누적 국가부채는 이미 1,138조 원이며, 국민연금의 미적립 부채 역시 1,500조 원을

6 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

훨씬 넘어섰음.

- 우리와 유사한 수준의 연금을 받는 독일과 비교하면, 우리가 부담해 온 보험료 수준은 1/6이고, 최근에도 1/2 이하임.
 - 일본과 비교하면, 일본은 기초연금인 국민연금 재원의 절반을 가입자들의 보험료로 충당하고 있음.
 - 우리보다 낮은 급여율을 적용받고 있음에도, 후생연금 보험료는 우리의 2배가 넘는 18.3%이며, 자동안정장치를 통해 100년 뒤인 2120년까지 지급할 돈을 확보하고 있음.
- 이러한 재정 안정과 비용 부담 측면에 대한 고려 없이, 적지 않은 연구에서 공적 이전지출 확대가 필요하다는 점만을 언급 및 강조하고 있어서 균형 잡힌 연구가 필요함.
 - 어떠한 방향(어떻게, 누구에게 늘릴 것인지)으로 공적 이전지출을 늘려야 하는지에 대한 비전 제시가 필요함.
 - OECD 회원국들 중에서 가장 빠른 속도로 사회보장 지출과 정부 이전 지출이 늘어나고 있음에도, OECD 회원국들 중에서 이를 통한 소득 재분배 효과가 가장 낮은 국가가 대한민국이기 때문임.
- 우리가 처한 상황을 제대로 파악하기 위하여 국민연금, 기초연금, 공무원연금 등 특수직 연금의 현황을 객관적으로 분석하고자 함.
- 국회의 연금 관련 자료와 국제기구의 우리나라 연금제도에 대한 평가 및 정책 권고 내용을 시계열 관점에서 비판적으로 비교·평가하고자 함.
- 이러한 연구 방법이 필요한 이유는 동북아시아 국가로서 한국의

지리 및 문화적 특성, 연금제도 발전과정, 이에 따른 경로 의존성이 대다수 OECD 국가들과 제대로 된 비교가 이루어지기 어려울 정도의 이질성을 내포하고 있기 때문임.

- 이러한 문제의식하에, 국가 또는 지역 유형별로 공적연금 개혁 내용과 현황을 비교·분석하고자 함.
 - 구체적으로 서유럽과 노르딕 유형의 발전과정과 현황을 현지 연구진과 공동연구를 통해 심층 분석·평가하고자 함.
- 국민연금, 기초연금, 공무원연금 등 특수직 연금의 재구조화 방안을 모색하고자 함.
- 무엇보다도 노후소득 강화라는 본연의 정책목표를 달성할 수 있는 제도 개편 방향을 제시하고자 함.
 - 기여 방식(contributory) 연금제도와 비기여 방식(tax-financing) 연금제도의 효과적인 역할 분담 방안을 제시할 것임.

2. 주요 연구 결과

1. 인구구조 변화와 고령층 경제활동

- 한국의 인구구조 변화와 노인 빈곤 및 고령층 경제활동 실태를 제시하고, 이를 통해 공적연금 개혁의 필요성을 뒷받침할 실증 근거를 마련하고자 하였음. 급격한 인구구조의 변화를 보여주는 기술통계 자료와 고령층의 경제활동 실태에 대해 분석하는 내용으로 구성하였음.

8 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

- 1970년 초반에 100만여 명이던 출생아 수는 2020년에 27만여 명으로 크게 감소하였고, 합계출산율은 같은 기간 4.5명에서 1명 미만으로 떨어졌음.
- 한편, 경제 수준의 향상과 더불어 한국의 기대수명은 1970년 이후 2019년까지 20세 이상 크게 상승하며 OECD 평균인 78.1년 보다 2.2년 높은 수준을 보이고 있음.
 - 출생아 수 감소와 기대수명의 증가는 한국의 고령화 인구 비율을 크게 높였고, 1993년 이후 남성과 여성의 고령화 인구 비율은 감소 없이 매해 3~6%씩 증가하고 있음.
- 한국의 출생아 수 감소는 가임여성 인구수의 감소로 인해 앞으로 더욱 심화될 전망이다.
- 2017년 기준 장래인구추계에 따르면 우리나라의 출생아 수는 2028년 이후 계속 감소세를 보일 전망이고, 이에 따라 전체 인구 수 또한 장기적으로 감소할 전망이다.
 - 실제 인구감소가 예측되는 시점은 2029년 이후이고, 이때부터 인구성장률이 마이너스로 전환되며, 2053년 이후 인구감소율은 1%를 넘어서게 될 것으로 전망됨.
- 출생아 수의 감소와 노인 인구의 증가는 향후 노년부양비를 지속적으로 증가시킴.
 - 생산가능인구(15~64세) 중 고령인구(65세 이상) 비중을 뜻하는 노년부양비는 2015년에 20% 수준이었지만 지속적으로 증가하며 2060년에는 91.4%까지 상승할 것으로 전망됨.
 - 2065년 노년부양비 추계치는 100%를 넘어서며 생산가능인구보다 고령인구가 많아지는 상황에까지 이를 것으로 전망됨.

□ 문제는 이러한 인구구조의 변화 속도가 너무 빨라 5년마다 계산하는 인구 추계도 차이를 보이고 있다는 점임.

○ 2010년 인구주택총조사를 기준으로 하는 장래인구추계와 2015년 조사를 기준으로 하는 장래인구추계를 비교한 결과는 다음과 같음.

- 2010년 기준 자료가 총인구수, 인구성장률, 노년부양비를 더 낙관적으로 추계하고 있음을 확인할 수 있음.
- 특히 노년부양비는 2015년 기준 추계에서 그 증가 속도가 더 가파르게 상승하여 2035년 이후 전망치의 격차가 점차 벌어지는 모습을 보이고 있음.

□ 증가하는 노인 인구와 더불어 우리 사회에 존재하는 사회 문제는 노인 빈곤임.

○ 2021년 OECD의 보고서에 따르면, 2018년 기준 한국의 전체 빈곤율은 16.5%로 높은 편에 속하고, 더 심각한 점은 한국의 노인 빈곤율이 43.4%로 주요 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보인다는 것임.

- 이는 전체 빈곤율이 우리보다 높은 미국의 노인빈곤율(23.1%)의 두 배에 달하는 수준임.

□ 한국의 노인 빈곤 문제를 더 자세히 살펴보기 위해 2015~2019년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료를 이용하여 60세 이상 고령층의 경제활동 실태를 함께 살펴보았음.

○ 60대 초반까지는 남성과 여성의 취업 비중이 각각 73%, 49%로

10 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

모두 높은 편이고, 연령이 증가함에 따라 취업 비중은 점차 감소함.

○ 하지만 이러한 취업 비중도 고령층이 인식하는 장래 일자리의 필요성과 비교하면 낮은 수준임.

- 60대 초반 남성과 여성 중 일자리가 계속 필요하다고 응답한 비율은 각각 85%, 59%였고, 60대 고령층이 희망하는 퇴직연령은 71~75세였음.

- 또한 지속적으로 일자리가 필요하다고 응답한 60대 고령층의 55~60%는 그 이유가 경제적 이유였음.

○ 노인 빈곤은 남성보다는 여성에게서, 특히 배우자가 없는 고령층 여성에게서 더 심각하게 관찰되고 있음.

- 현재 고령층 여성은, 그 당시 여성의 경제활동참가율을 생각할 때, 과거에는 경제활동을 하지 않았을 가능성이 큼.

- 고령층 여성은 전반적으로 남성보다 가정 경제에 책임이 적었을 것이므로 실제 고령층 남성보다 고령층 여성의 경제활동 비중과 장래 근로 의향이 낮음.

- 하지만 배우자가 없는 고령층 여성은 경제적인 이유로 인한 일자리 필요성, 연금 수령액 모두를 고려할 때 노인 빈곤에 노출될 확률이 높음.

□ 급격한 인구구조의 변화와 노인 빈곤 실태는 기존 공적연금제도 운영의 지속 가능성과 노후 생활에 대한 사회 안전망에 의문을 제기함.

○ 공적연금의 재원 공급을 담당할 경제활동인구의 감소와 사회적

보장을 필요로 하는 고령층 인구의 증가, 우리나라의 평균적인 은퇴 시기를 종합하여 생각할 때 다음의 결론에 도달함.

- 현재의 연금제도는 배우자가 없는 고령층 여성, 은퇴 후 가정의 생계를 책임져야 하는 남성, 특히 은퇴 후 삶에 대한 준비가 부족한 저숙련 노동 계층의 노후소득을 보장하기에 부족함이 있다고 판단됨.
- 이와 같은 다양한 실증 근거들은 한국의 현실에 맞는 공적연금 체제의 개편에 대해 심도 있는 논의가 필요함을 시사함.

2. 인구구조 변화와 국민연금 재정 평가

- 국민연금의 재정전망을 위한 인구 추계는 통계청의 2019년 장래인구특별추계 중 중위 시나리오를 반영하였고, 거시 전제는 기획재정부의 2020년 장기 재정전망에서 적용한 가정을 반영하였음.
- 추계기간은, 국민연금이 근로 시기에 제도에 가입하여 보험료를 납부하고, 은퇴 등으로 연금 수급을 시작하면 사망할 때까지 지급받으므로, 최소 70년 이상의 생애주기를 반영할 수 있어야 함.
 - 따라서 2100년으로 연장하여 살펴보았음.
 - 재정수지 전망은 국민연금의 재정계산별 재정수지와 차이가 있을 수 있음.
- 국민연금제도를 현재대로 유지할 경우의 재정수지 흐름을 보험료 부과 대상 소득과 비교하여 재정수입, 지출, 수지차 등을 수입률, 지출률, 수지율로 지수화하여 살펴보았음.
- 현재의 보험료율 수준을 그대로 유지한다고 가정할 경우, 수입률

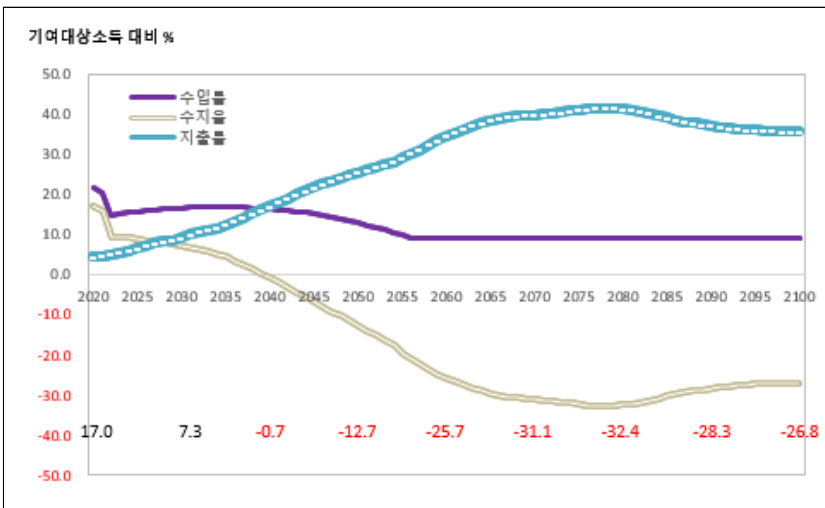
12 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

은 추계기간 초기에는 기금 투자수익이 있으므로 보험료율인 9%를 넘어서고 있음.

- 이후 기금이 소진하여 투자수익이 발생하지 않는다면 수입률은 9%를 유지하는 것으로 나타남.

○ 지출률은 추계기간 초반에는 수입률을 밑돌다가 본격적으로 수급자가 발생하면서 빠르게 증가하고 수지율도 지출률에 따라 적자비중이 점차 높아질 것으로 예상됨.

[요약그림 1] 국민연금 재정전망



자료: 저자 작성.

□ 재정목표를 추계기간 말 적립배율로 가정할 경우 적립배율별로 필요한 보험료율을 2018년 재정계산과 비교하였음.

○ 2018년 국민연금 재정계산에서 제시한 적립배율을 시나리오별로 보험료율과 비교해 보면, 적립배율별로 차이는 있으나 제도 내

용이 현재와 동일함에도 6~9%p 증가할 것으로 전망됨.

- 2018년 국민연금 재정계산과는 보험료율 인상 시기와 평가 시점 등이 달라 직접적으로 비교하기에 한계가 있음.
 - 보험료 인상 시기와 평가 시점이 4년 늦어졌고, 저출산과 고령화 현상이 더 빨라진 통계청의 장래인구추계와 최근의 저성장 기조를 반영하는 등 제도 외적인 환경 변화를 고려했을 때 설명 가능한 차이로 보임.
- 2018년에 발표된 4차 재정계산 결과와 비교했을 때, 4차 재정계산에 적용한 인구 추계보다 저출산이 더욱 가속화되는 2019년 인구 추계를 반영할 경우 장기적으로 수급 부담 구조가 더욱 악화될 것으로 전망됨.
- 재정목표별로 차이는 있으나, 일례로 2092년까지 적립배율 2배를 유지할 경우 현재의 제도를 유지한다면 필요 보험료율이 22.47% 수준으로 예상됨.
 - 이는 4년 전인 2018년 재정계산에서 도출한 16.28%보다 약 6.2%p의 보험료율이 추가로 필요하다는 것을 의미함.
- 물론 평가 시점과 전망 방법론에 차이가 있겠으나, 제도는 그대로 인데 고령화와 경제 저성장 등 제도 외적인 영향에 따라 인상해야 할 보험료율 수준이 더 높아졌다는 것을 알 수 있음.

14 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈요약표 1〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교

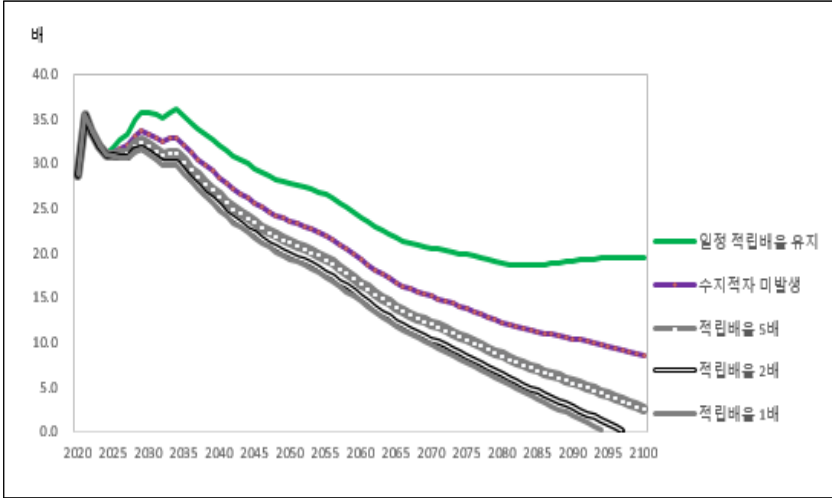
구 분	분석 결과		2018년 재정계산
추계기간 말 적립배율			
적립배율 1배	22.07% (13.07%p)	25.35% (16.35%p)	16.02% (7.02%p)
적립배율 2배	22.47% (13.47%p)	25.85% (16.85%p)	16.28% (7.28%p)
적립배율 5배	23.65% (14.65%p)	27.30% (18.30%p)	17.05% (8.05%p)
수지적자 미발생	25.67% (14.24%p)	28.55% (19.55%p)	18.20% (9.20%p)
일정한 배율 유지	29.28% (20.28%p)	32.05% (23.05%p)	20.20% (11.20%p)
보험료율 인상 시기	2024년 일시에 인상	2024년부터 2044년까지 5년마다 인상폭을 일정하게 인상	2020년 일시에 인상
현재 보험료율	9%		9%
재정 평가 시점 (추계기간 말)	2092년		2088년
부과방식 비용률 (추계기간 말)	36.6% (2092년)		28.8% (2088년)
제도부양비 (추계기간 말)	161.6% (2092년)		118.6% (2088년)

주: 1) ()는 현재 보험료율과의 차이.

2) 일정한 적립배율 유지 조건은 2018년 재정계산과 마찬가지로 추계기간 말 기준으로 20년 동안 적립배율 변동폭이 5% 이내를 유지하는 것으로 가정함.

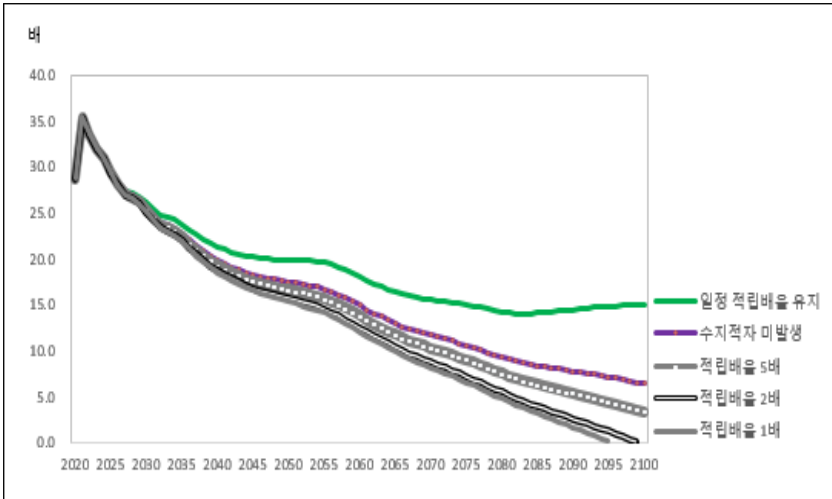
자료: 국민연금재정추계위원회(2018). 2018 국민연금재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 세종: 보건복지부. p.88.

[요약그림 2] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료를 2024년 일시 인상



자료: 저자 작성.

[요약그림 3] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료를 단계적 인상



자료: 저자 작성.

3. 공적연금 제도 운영을 누가 부담하는가?: 국가 간 연금 기여금 비교 - 서유럽 5개 국가를 중심으로

□ 본 연구에서는 독일, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 5개 국가에서 재원을 조달하는 연금제도를 분석함.

○ 연금제도는 종류별로 구조와 조직이 크게 다르기 때문에, 특히 국가 간 연구라면 연금제도의 범위를 확대해야 함.

- 특히 직역연금의 중요성에도 불구하고 전체 연금제도와 그 비용에 대한 연구를 찾아보기 힘들.

- 본 연구에서는 직역연금을 포괄하여 총 연금 비용의 성격, 중요성, 수준에 대한 정보를 제공하고자 함.

- 퇴직연금의 범위는 법정 연금 및 노령·장애·유족 연금을 제공하는 직역연금제도를 모두 포함하고 있음.

- 본 연구에서는 공적 및 사적 연금 지출뿐만 아니라 총기여금 수입도 비교하였음.

□ 본 연구의 목적은 빈곤층 보호 및 소득보험 요소(즉 최저연금 및 소득비례연금)를 포함하여 연금제도 운영에 필요한 국민 소득의 규모를 보여주는 것임.

○ 개인저축이나 개인연금(3층)은 분석에서 제외하였으며, 연구 초점을 연금제도에 할당된 일반 세수와 더불어 법정 연금과 직역연금의 기여금 소득에 두었음.

□ 부양 비율을 파악할 수 있는 인구 고령화와 인구구조는 연금 지출 증가 추세를 유발하는 주요 요인임.

- 인구통계상 연금에 유리한 국가는 연금 지출이 낮은 편임.
 - 부양 비율이 높을수록 수혜자 수 대비 기여 기반이 좁아지고 연금 기여금이 증가함.

- 독일은 2030년대 중반까지 부양 비율이 급격히 증가하며 이후에는 거의 정체되어 EU 평균보다 한결 낮은 수준을 유지할 것으로 보임.

- 반면에, 스웨덴의 부양률은 비교 대상국들에 비해 훨씬 느린 속도의 증가세가 예상됨.
 - 부양 비율의 지속적인 증가는 수명 연장 때문이지만, 순 이주 및 출산율이 플러스이므로 전체 전망 기간 동안 생산가능인구가 계속 늘어나 그 영향이 완화됨(참조 예: 유럽연합 집행위원회, 2021c).

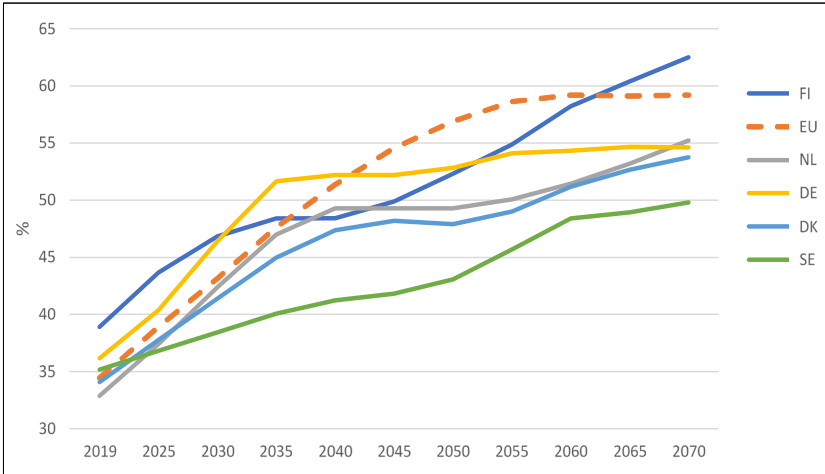
- 최근 10년간 핀란드의 노인부양 비율(65+/20~64세) 증가는 EU 내에서 가장 빠를 것으로 예상됨.

- 2019년 노인부양 비율은 39%로, 2070년이 되면 62.5%로 증가할 것으로 전망됨.
 - 노인부양 비율의 증가를 예상하는 이유는 현재 핀란드의 연령 구조 때문임.
 - 인구 고령화는 낮은 출산율과 기대여명의 연장에 기인함.

18 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[요약그림 4] 2019~2070년 노인부양 비율(65+/20~64)

(단위: %)

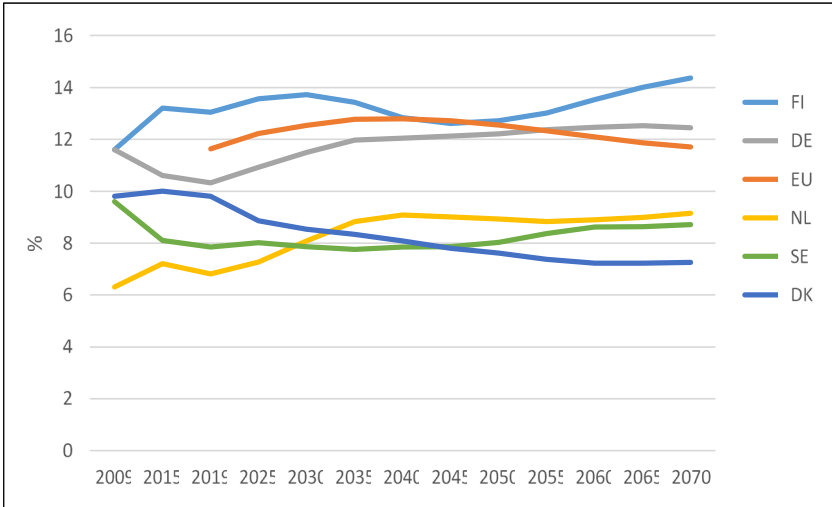


자료: European Commission 2021c.

- 인구통계학적 변화로 공적연금 지출이 증가할 수 있음.
 - 핀란드와 독일은 타 국가에 비해 연금 지출이 뚜렷하게 높고 장기적으로도 가장 많이 증가할 것으로 예상됨.
 - 공적연금 지출의 전반적인 변화는 주로 노령연금 및 조기연금제도가 주도하는데, 눈에 띄는 것은 덴마크의 지출 감소가 예상된다는 점임.
 - 공적연금 지출은 다양한 요인과 개혁의 결과로 감소하며, 더 구조적인 이유도 있음.
 - 소득조사로 인해 사적연금의 역할이 커지면서 기초연금의 지출이 감소함.
 - 이와 함께 퇴직연령이 늘어나면서 법정 연금제도의 재정적 부담과 기초연금제도의 직접 세수 필요성을 크게 줄일 것임.

[요약그림 5] 2009~2070년 GDP 대비 공적연금 지출

(단위: %)



자료: European Commission 2021c.

□ 스웨덴의 공공 지출은 다소 안정적일 것으로 전망됨.

○ 본 연구에서는 유럽연합 집행위원회(2021c) 전망 모델과는 다르게 스웨덴의 의무연금인 적립식 부가연금(premium pension)이 가계 저축의 일부로 포함(즉, 국민계정의 사적연금)되더라도 공적연금 지출의 일부로 분류하고 있다는 점에 유의할 필요가 있음.

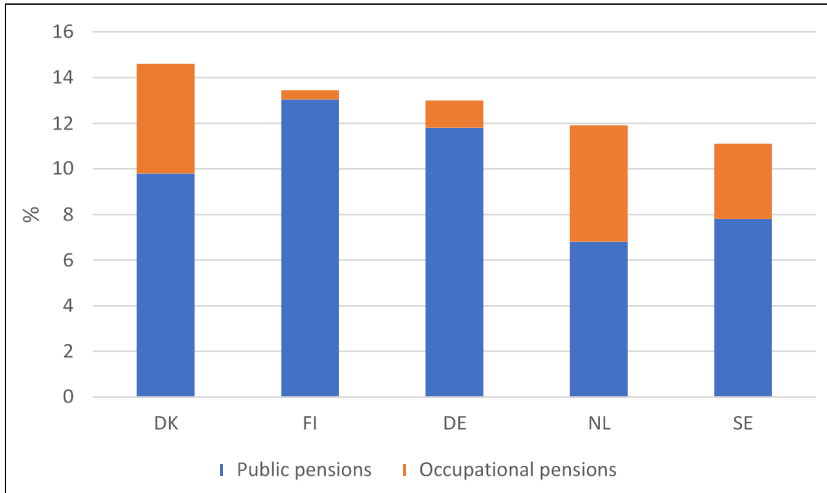
- 적립식 부가연금(premium pension) 제도는 2070년까지 점진적으로 발전하여 그 중요성이 커질 것으로 예상되어 지출이 증가하는 것으로 나타남.
- 반면에 유족연금을 단계적으로 폐지하고 장애연금 지출이 상대적으로 적은 점은 공공 부문 지출을 억제하는 요인이 되고 있음.

20 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

- 법정 연금이 전체 연금제도의 주요 부분을 구성하나, 국가별로 소득 보장체계의 층(pillar)이 다양하고 그 구조와 역할도 상이함.
- 법정 연금이 주로 최소 연금을 제공하는 네덜란드 및 덴마크와 달리 핀란드와 독일의 포괄적인 법정 소득비례연금제도는 법정 연금 지출에서 비교 대상 국가 중 최고 비중을 차지함.

[요약그림 6] 2019년 GDP 대비 법정 및 직역연금 지출*

(단위: %)



주: 유럽연합 집행위원회(2021c)의 전망과 달리 독일의 법정 지출은 광부, 농민 및 자유전문직을 위한 전문직 연금도 포함한다. 덴마크의 경우 실업연금이 지급하는 임의 조기퇴직연금이 법정 지출에 포함된다.

자료: European Commission, 2021c; National 자료.

- 총 연금 지출을 비교하면 법정 연금제도와 직역 연금제도를 모두 고려한 지출 수준의 총계를 보여줌.
- 인구통계학적 및 재정적 배경 요인 외에도 연금 지출과 기여금의 차이는 연금제도의 구조적 차이로도 상당 부분 설명할 수 있음.

- 예를 들어, 네덜란드에서 공적 노령연금과 직역 노령연금의 지출 규모는 2019년에 거의 일치함(그림 5-3; 유럽연합 집행위원회, 2021c).

□ 연금 급여율은 이론적 소득대체율과 실제 소득대체율로 설명할 수 있음.

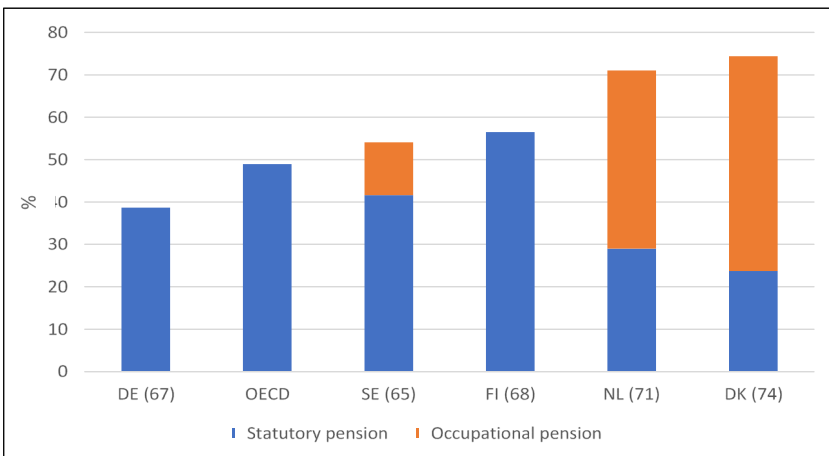
○ 다만, 이러한 지표가 기여금과 대체율 사이의 인과관계를 직접적으로 알려주는 것은 아님.

○ OECD의 이론적 소득대체율 계산은 2019년에 적용된 규칙이 기반이며, 법정 연금과 직역연금을 모두 보장하는 민간 부문 근로자의 주요 기초연금을 포함하고 있음.

- 1인 소득대체율 산정 시 개인이 20세부터 퇴직연령까지 평균소득을 벌며 일한다고 가정함(자세한 내용은 OECD, 2021 참고).

[요약그림 7] 평균임금 근로자의 이론적 소득대체율

(단위: %)



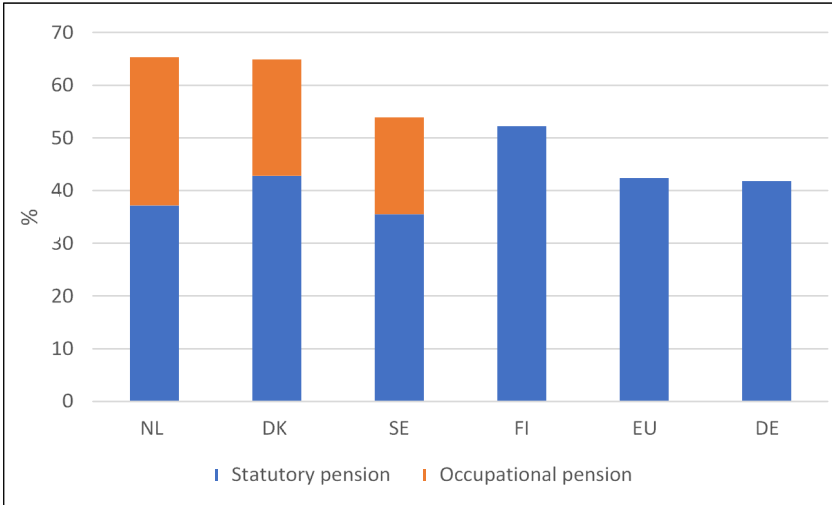
자료: OECD 2021.

22 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

- 전체 연금제도에서 직역연금은 평균임금 소득자에게 중요하고, 기본연금이 정액 급여인 네덜란드와 덴마크의 고소득 그룹에게는 중요성이 더욱 큼.
- 네덜란드와 덴마크는 퇴직소득 절반 이상을 의무적 직역연금으로 제공하여 공적연금의 역할은 작을 수밖에 없음.
 - 핀란드의 경우에는 법정 연금의 범위가 넓고 후하기 때문에 핀란드에서는 직역연금이 발전할 여지가 거의 없음.
- 덴마크의 경우에는 20년 전과 비교할 때 현재 직역연금과 사적 저축의 인기가 올라갔다고 하지만 연금생활자의 주요 소득원은 기초연금과 고용 기반의 APT가 제공하는 공적연금 급여임.
- 공적연금이 아직도 전체 연금 수입의 거의 2/3를 차지함(유럽연합 집행위원회 2021b, ATP 2019).
 - 이 사실은 아래 [요약그림 8]에서 2019년 평균임금(임금과 월급 총액을 피용자로 나눈 값) 대비 평균연금(연금 지출을 연금 수급자 수로 나눈 값)을 나타내는 혜택 비율을 비교해도 알 수 있음.
- 공적연금이 전체 연금소득에서 차지하는 비중은 네덜란드는 40% 이상, 스웨덴은 2/3임.

[요약그림 8] 2019년 소득대체율(평균연금/평균임금)

(단위: %)



자료: European Commission 2021c.

□ 법정 고용연금이나 소득비례연금은 주로 부과식으로 운영되지만, 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 제도를 도입했을 때부터 공적연금제도 운영 지원용 기금을 적립하였음.

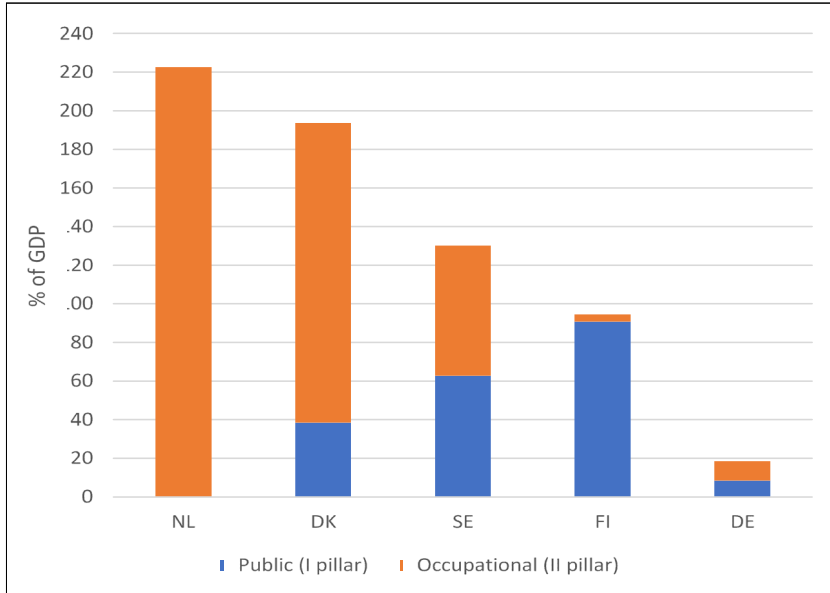
○ 반면에 독일은 연기금이 거의 없는 다른 길을 선택하였음.

- 네덜란드의 유일한 법정 소득비례연금인 피용자 장애급여 (WIA 및 WAO)는 부과식임.
- 다만 직역연금은 완전 적립방식으로 운영됨.

24 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[요약그림 9] 2019년 GDP 대비 공적연금 및 직역연금의 연금 자산

(단위: %)



자료: OECD's Global Pension Statistics: National 자료.

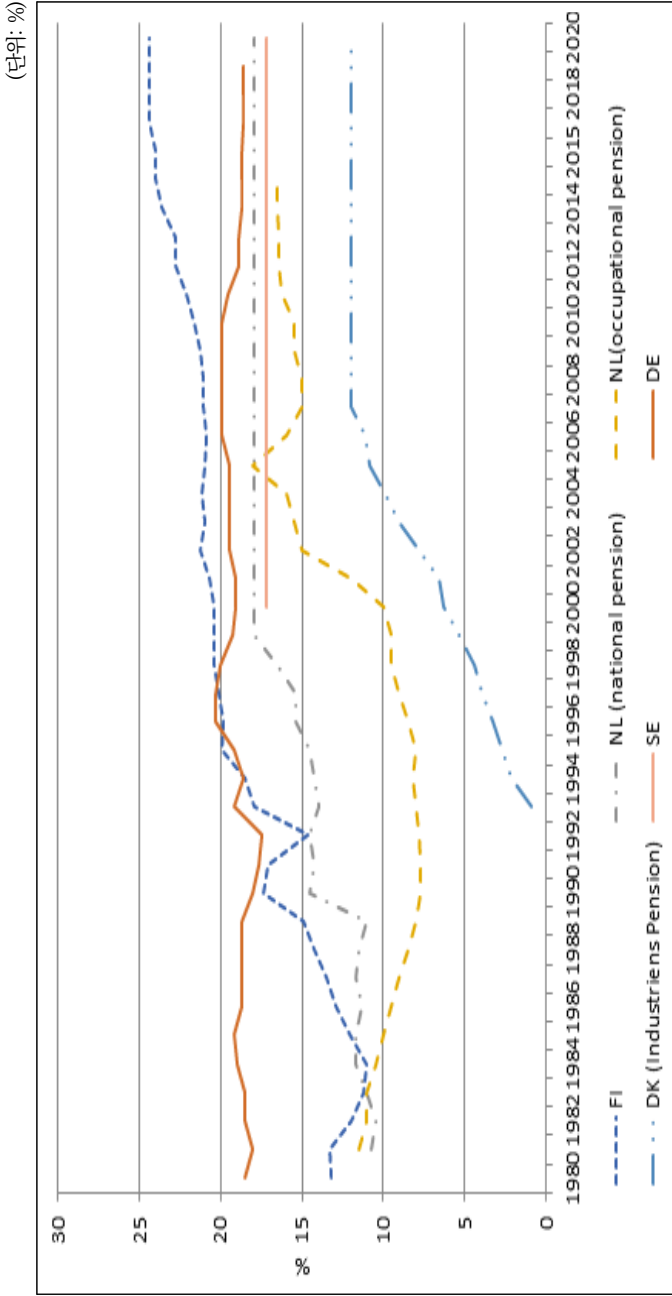
□ 노령소득에서 직역연금의 상대적인 중요성은 덴마크와 네덜란드에서 두드러지며, 이는 공적연금이 보편적인 정액연금을 제공한다는 의미에서 전형적인 베버리지(Beveridge)형 국가의 모습을 보이고 있음.

○ 덴마크와 네덜란드의 소득비례연금은 집합적 직역연금 제도로 마련하며, 자산 규모도 양국이 가장 큼.

○ 해당 국가의 GDP 대비로 표시된 연금 자산 규모 통계는 법정 또는 공적(1층)연금 및 노동시장 기반 보충연금(2층)을 모두 포함하고 있음.

- GDP 대비 총자산 측면에서 보면, 2019년에 네덜란드는 GDP의 200% 이상이었으나 독일은 20% 미만임.
- 연금제도에 어려움을 안긴 인구통계학적 상황으로 인해 비교 대상인 거의 모든 국가가 공적연금 기여금을 상향 조정해야 했음.
- 다만, 기여율을 높이는 것이 수십 년 전과는 달리 더 이상 실현 가능한 선택지가 아닌 듯함.
 - 피용인과 고용주에게 부과한 기여금의 최근 변화가 이러한 사실을 입증함.
 - 전반적으로 다수의 국가가 공적 기여율의 상한선에 도달한 것으로 보임.
 - 2000년대에 상당한 개혁을 실행하면서 기금 사용 또는 국가 수입 사용에 따른 기부금의 가변성도 줄었음.
- 예를 들어 독일에서 지난 수십 년에 걸친 법정 연금보험의 기여율 변화는 인구의 인구통계학적 변화에, 좀 더 정확하게는 연금 수급자 대비 기여자의 비율에 크게 영향을 받았음.
 - 다만, 연금법의 조정과 경제발전도 중요한 역할을 하여 인구의 점진적 고령화에도 불구하고 현재의 기여율은 1999년보다 1.7%p 낮음(유럽연합집행위원회, 2021c).

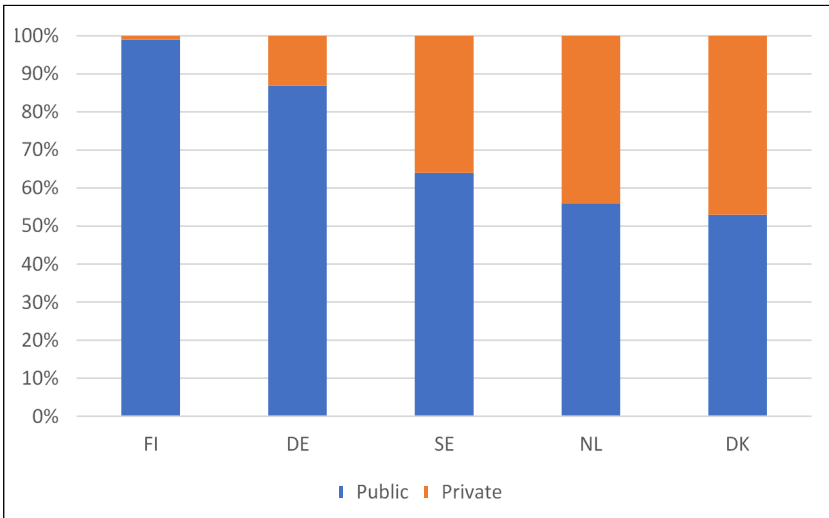
[요약그림 10] 1988~2020년 연금 기여율, Industriens Pension



- 직역연금의 상대적 중요성은 무시해도 괜찮은 수준(핀란드)부터 연금제도에서 중요한 역할을 담당하는 것까지 다양함.
- 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은 2층 연금이 거의 보편적 보장을 제공하므로 연간 기여도가 가장 높음.
- 한편, 네덜란드와 덴마크에 비해 스웨덴의 기여도가 낮은 것은 직역연금이 법정 소득비례연금의 보완적 역할을 하는 것으로 설명할 수 있음.
 - 스웨덴의 직역연금 기여율은 덴마크와 네덜란드에 비해 낮음.

[요약그림 11] 2019년 직역연금 및 법정 연금

(단위: %)



주: 총기여소득의 비율을 나타낸 것.

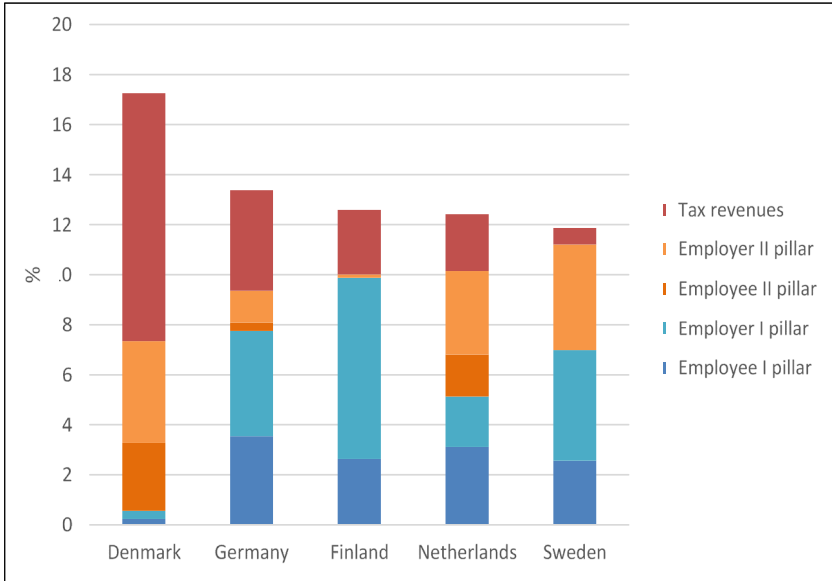
- 다음으로 총연금 기여금을 시장 가격 기준 GDP 및 피용자 보상과 관련하여 분석하였음.²⁾
 - 법정 수입에만 집중해보면, 기여금 수입은 GDP의 12.5% 또는 피용인 보상 대비 26.7%로 핀란드에서 가장 높음.
 - GDP 대비 법정 기여금 소득은 네덜란드와 스웨덴이 가장 낮음.

- 법정 연금과 직역연금 기여금을 모두 고려하면 국가 간 차이는 현저하게 줄어들음.
 - 다만, 덴마크는 기여금 수입이 GDP의 17%에 달함.
 - 덴마크를 제외한 국가의 연간 기여금 수준은 GDP의 약 12~13%임.
 - 기여금 수입을 피용자 보상과 비교하면 덴마크는 33%이며, 덴마크를 제외한 국가들은 25~26%임.

2) 임금 합계와 달리 근로자 보상에는 임금과 월급은 물론 고용주가 납부하는 사회보장 기여금이 포함된다. 임금 합계는 일반적으로 사용되는 지표지만 고용주와 근로자의 사회보장 기여금 비율이 다른 국가를 비교할 때는 부정확한 해석으로 이어질 수 있다.

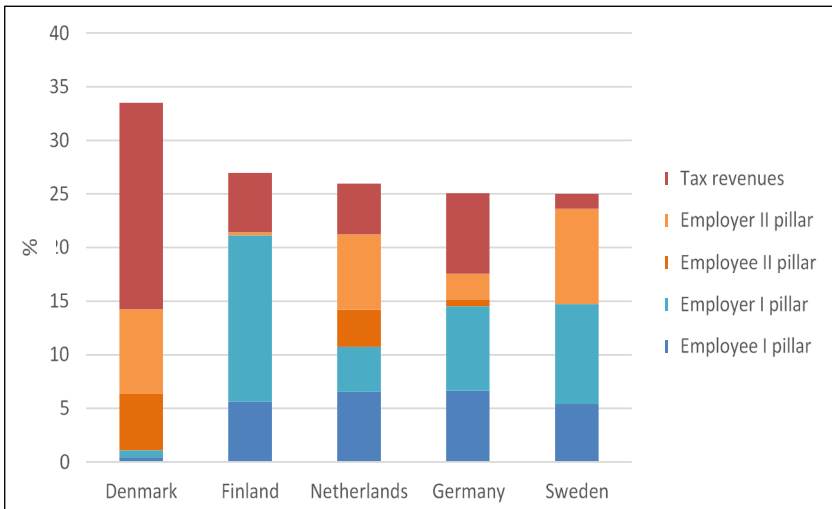
[요약그림 12] 2019년 GDP 대비 연금 기여금 수입

(단위: %)



[요약그림 13] 2019년 근로자 보상 대비 연금 기여금 수입

(단위: %)



30 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

□ 거주 기반 기초연금을 핀란드나 스웨덴처럼 세수로 조달하는 것이 아니라 피용자 기여금으로 조달하는 네덜란드에서는 근로자가 가장 큰 몫을 부담함.

○ 피용자 기여 부분은 덴마크와 스웨덴이 가장 낮음.

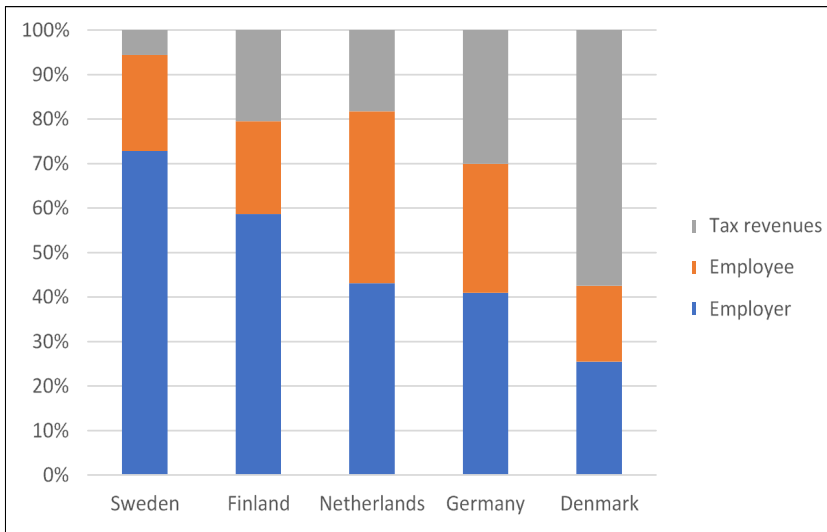
□ 덴마크를 제외하면 연금제도의 재원은 주로 기여금임.

○ 스웨덴에서는 재원의 90% 이상을 연금 기여금이 담당함.

- 전체 기여금에서 차지하는 비중을 보면 네덜란드와 핀란드는 4/5, 독일은 2/3 이상이며, 덴마크는 40%를 상회함.

[요약그림 14] 2019년 전체 연금제도의 자원조달 중 세수, 고용주 기여금, 피용자 기여금의 비율

(단위: %)



- 본 연구 결과에 따르면, 적어도 국가 간 연구라면 기초연금과 소득 비례연금제도의 구조적 차이점을 인식해야 함.
- 본 연구에 따르면, 법정 연금 기여금은 연금제도의 전체 비용에 관한 진실의 일부만을 드러낼 뿐임.
 - 따라서 상당한 역할을 담당하는 직역연금이 있는 한 법정 연금만을 직접 비교하는 것은 충분하지 않음.
- 서유럽 5개국을 분석한 결과, 기여금 부담이 가장 많은 곳은 덴마크로 나타남.
- 덴마크의 기여 수준이 높은 이유는 상당히 복잡함.
 - 덴마크의 노인부양비는 연구 대상 국가 중 가장 낮음.
 - 법정 연금 지출은 비교 국가 중 중간이며, 독일과 핀란드보다는 뚜렷하게 낮게 나타남.
- 한편 덴마크의 제도에서 기여금 수입이 가장 많은 것은 직역연금이며 급여도 비교적 후해, 아마도 기여금 수입 총액에 영향을 미치는 것으로 보임.
- 스펙트럼의 반대편에는 스웨덴이 있는데, 스웨덴의 기여금이 가장 낮은 것은 낮은 노인부양비와 낮은 연금 지출을 반영함.
- 다만, 전반적으로 관찰되는 중요한 사항으로는 관련 연금 전체를 고려할 경우 여러 국가의 기여 수준이 한 점으로 수렴된다는 것임.

4. 인구·통계학적 난제가 핀란드 공적연금에 미치는 재정적 영향

□ 핀란드의 연금제도는 1990년대부터 지금까지 거의 한순간도 쉬지 않고 꾸준히 개혁을 해오고 있음.

○ 연금제도를 이대로 지속할 수 없다는 인식은 1990년대 초에 이미 널리 퍼져 있었음.

- 비용 절감 방식의 개혁이 연이어 도입되었지만, 목표는 끊임없이 바뀌었고, 난제 하나를 해결하기 무섭게 다른 문제가 생겼음.
- 연금제도 개혁은 앞으로도 계속될 전망이다.

□ 공적연금제도라면 피하기 어려운 두 가지 통계학적 문제가 있는데, 바로 기대여명의 연장과 출산율의 감소임. 핀란드의 연금제도도 예외가 아님.

○ 기대여명 연장에 대한 해답은 연금 혜택을 낮추거나 근로 기간을 늘리는 것이라고, 핀란드 노동시장 조직이 결정한 지 20년이 경과하였음.

○ 기대여명계수(life expectancy coefficient)와 탄력적 퇴직연령제도(flexible retirement age)가 2002년에 합의되었음.

- 기대여명계수는 기대여명의 변화와 관계없이 소득비례연금의 자본 가치를 고정하려는 시도임.
- 탄력적 퇴직연령제도를 도입하면 감소한 연금을 퇴직 연기로 상쇄할 수 있음.
- 양자 사이의 선택은 개인의 몫이었음.

- 개인은 연금을 적게 받는 쪽을 선호하는 것으로 나타났음.
 - 퇴직 가능한 최저연령을 초과해서 일하려는 사람은 상대적으로 적었음.
 - 즉각적으로 나타난 결과는 노동 공급의 감소였고, 장기적인 위험은 연금 혜택이 줄어드는 것임.
- 2014년 노동시장 조직은 먼저 퇴직연령을 연장한 다음, 기대여명과 연계하기로 결정하였음.
 - 퇴직연령대의 유동화가 연기되었음.
 - 사망률 차이가 여전히 연금 자본 가치에 영향을 미치지 않을 전망이었음.
 - 그러나 퇴직연령과 연금 수준은 모두 조정될 것으로 예상하였으며, 개인의 선택권이 한층 제한되었음.
- 지금까지 노령 근로자는 퇴직연령 연장에 근로 연장으로 대응하였으며, 이러한 추세가 계속될지는 두고 봐야 함.
- 핀란드는 시행착오를 거치며 기대여명 연장에 적절히 대응하는 방법을 찾은 것 같음.
 - 현재의 조정 작업이 얼마나 효과를 발휘할지 아직은 알 수 없지만 한 가지는 확실함.
- 과거의 사망률 추세가 앞으로도 계속된다면 핀란드 연금제도의 지속 가능성을 보장하기 위해 기대여명 연장에 따른 조정, 즉 개혁이 필요하다는 것임.
- 핀란드의 총출산율은 2010년 1.8명에서 2020년 1.4명으로 하락하

34 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

였음. 이로써 현재의 출산율이 현재의 연금 기여율 및 연금 급여와 양립할 수 없음이 자명해졌음.

○ 핀란드의 현행 연금법에 따르면 연금 기여율은 2050년대에 인상되나, 이 사실은 두 가지 이유로 문제가 됨.

- 첫째, 그 비용이 기타 연령 관련 비용과 더불어 젊은 세대로 이전됨.
- 둘째, 상당히 높아질 연금 기여율이 미래에 수용될지 매우 불확실함. 즉, 연금 안정성이 손상될 수 있음.
- 저출산 문제에 대한 해결책은 아직 나오지 않았음.

□ 핀란드 연금개혁 이슈 중 하나는 연금 혜택의 통합임.

○ 1990년에는 공무원 및 기타 공공 부문 피용자가 받는 혜택이 민간 부문 피용자 및 자영자보다 컸으나, 현재는 공무원연금과 민간 부문 연금 혜택은 크게 차이 나지 않음.

- 공공 부문의 급여승률(accrual rate)은 연 2.2%였으며 목표 연금은 최종 급여의 66%였음. 이만큼 받으려면 30년이 걸렸고, 표준 퇴직연령은 63세였음.
- 특정 그룹 중 군인은 퇴직연령이 낮고 급여승률이 높았음.
- 민간 부문 급여승률은 연 1.5%였으며 목표 연금은 60%로, 이는 40년 근속을 기준으로 계산한 것으로, 정상 퇴직연령은 65세였음.

□ 핀란드에서 공공 부문과 민간 부문 간의 연금 혜택 통합 과정은 크게 두 단계를 거쳤음.

- 먼저 1993년에 공공 부문과 민간 부문의 연금승률과 퇴직연령이 일치되었음.
 - 개혁할 수밖에 없었던 이유는 핀란드의 심각한 경기 침체였음.
한마디로 핀란드는 재정 위기 상태였음.
- 두 번째 단계는 2005년 연금개혁임. 2005년 개혁으로 최종임금 원칙이 경력 평균임금 규칙으로 대체되었음.
- 학계를 대표하는 노동시장 조직은 2005년 개혁을 격렬하게 반대하였음.
 - 그러나 학계(다수가 국가나 지방정부를 위해 일함)의 반대에도 불구하고 개혁은 추진되었음.
- 2005년 연금개혁 이후 소득이 동일하면 연금승률은 고용주가 누구든 동일함.

3. 결론 및 시사점

- 우리나라의 기여 방식 연금제도인 국민연금과 비기여 방식인 기초연금의 제도 성격과 노후소득보장 기능을 명확하게 할 필요가 있음.
- 기초연금의 경우 현재 1인 기준으로 월 30만 원, 부부 기준으로는 월 48만 원이 지급되다 보니, 저소득 취약계층의 국민연금 가입 유인이 약화될 가능성이 큼.
 - 특히 국민연금 가입기간과 연계되어 지급되는 기초연금제도의 운영 속성으로 인해, 중간 이하 저소득층의 경우 10년 이상

장기 가입할 유인이 현저하게 떨어질 가능성이 큼.

○ 주목할 대목은 최근 들어서는 대통령 선거 때마다 소득 수준과 무관하게 일률적인 기초연금 지급액 인상 공약이 단골 메뉴로 등장하고 있다는 점임.

- 20대 대통령 선거에서도 대선후보 모두가 기초연금 인상을 공약으로 제시하였음. 기초연금이 월 40만 원으로 인상될 경우, 중간이하 저소득층의 장기가입 유인이 더욱 하락할 가능성이 큼.
- 국민연금의 평균 연금액이 40만 원을 소폭 상회하는 현실에서, 기초연금은 부부 기준으로 월 64만 원을 수령할 수 있어서임.
- 이러한 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영업자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는, 기초연금의 경우 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급할 필요가 있음.

□ 유사한 수준의 소득대체율을 지급하는 여타 OECD 회원국에 비해 절반 정도의 보험료를 부담하는 데 따른 연금제도의 불균형으로 인해, 다음과 같은 문제가 나타남.

○ 국민연금제도에 내재된 소득 재분배 기능이 제도 설계 당시의 취지와 다르게 역진적으로 운영되고 있는 측면이 있음(윤석명 외., 2019).

- 급여와 부담의 불균형으로 인해, 장기간 가입할 가능성이 높은 고소득 국민연금 가입자가 오히려 현행 제도의 가장 큰 수혜자가 되고 있는 것임.

□ 이처럼 당초 제도의 설계 취지와 다르게 역진적으로 작동하고 있는 국민연금의 균등 부분(A값) 비중을 축소 또는 폐지하여, 국민연금제

도를 완전소득비례연금으로 전환시킬 필요가 있음.

- 연금제도의 수급 부담 구조에서의 균형 확보와 이를 달성하기 위한 보험료 인상을 추진하기 위해서도 국민연금을 소득비례연금으로 전환하는 것은 불가피한 측면이 있음.

- 소득 재분배 기능을 현행처럼 유지할 경우, 제도 균형을 달성하기 위한 보험료 인상이 어려워지기 때문임.

- 연금제도 수급 부담 구조의 균형을 달성하기 위해 현재 OECD 국가들의 평균 수준(예를 들자면, 18% 이상)으로 보험료를 인상할 경우, 다음의 문제점이 있음.

- 중간 이상 고소득층의 연금제도 수익비가 1 이하로 떨어지게 되어 그렇지 않아도 어려운 보험료 인상 노력의 정치적 동력 확보가 사실상 불가능해질 것임.

- 공사연금을 사회보장 통합운영(Social Security Integration)을 위한 정책수단으로 활용하도록 함.

- 공적연금의 소득 재분배 기능으로 초래되는 고소득층의 불이익을 사적연금의 세제혜택을 통해 보상해 주는 미국을 제외한 대다수 OECD 회원국들이 공적연금을 소득비례연금으로 운영하는 배경이기도 함.

- 노르딕 국가들이 이러한 방향으로 제도 개편을 단행한 이유 역시 기여연금제도의 재정적 지속 가능성 확보와 함께, 다음의 목적을 달성하기 위해서임.

- 취약계층에 대해서는 정부의 재정으로 재원을 조달하여 최소한의 소득을 보장하는 최저보장연금 또는 최저소득보장제도

를 운영함.

- 연금정책과 사회정책의 목표와 대상자를 명확하게 구분하고 이원화함.

□ 최근 들어 한국 사회에서 제기되고 있는, 공적연금 강화라는 명목으로 국민연금 소득대체율을 인상하자는 주장은, 다음의 문제점이 있음.

○ 현행 국민연금의 저부담·고급여 속성을 심화시킨다는 측면에서 제대로 된 정책 방향이라고 보기 어려움.

- 이 경우에는 젊은 세대와 후세대에게 부담을 떠넘기면서 현재 중장년 세대에게 더 많은 혜택이 돌아가기 때문임.

○ 대신에 국민연금을 통해 더 많은 연금을 받을 수 있는 진정한 의미의 공적연금 강화 방안을 서둘러 시행하여야 함.

- 국민연금에서 인정해 주는 연금 적용 소득의 대폭적인 상향 조정(예: 캐나다)으로 가능해질 연금 수령액 증가 효과를 통해 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 제도 개편을 서둘러야 함.

□ 초장기간에 걸쳐 운영되는 공적연금제도의 작동 원리를 고려할 때, OECD가 수차례의 한국경제검토(Economic Surveys: Korea) 보고서에서 강조한 것처럼, 다음과 같이 해야 함.

○ 현재 OECD 국가들의 절반 수준에 불과한 국민연금 보험료를, 세대 간 형평성 확보 차원에서 하루라도 빨리 인상할 필요가 있음.

- 보험료 인상 시점이 늦어질수록 동일한 수준의 재정 안정을 달성하기 위해 필요한 보험료 인상률이 더 높아질 수밖에 없음.
- 일례로, 문재인 정부 5년 동안 재정안정화 조치를 취하지 않음

으로 인해서, 동일한 재정안정 달성을 위해 약 1.8%p의 추가 보험료 인상 요인이 발생하였음.

- OECD 사무국(OECD Reviews of Pension Systems – KOREA)은 우리나라에 대해 공적연금 통합운영을 권고하고 있음.
 - 동 보고서에 따르면 일반 국민과 공무원을 완전히 분리해서 연금 운영하는 나라는 우리를 포함해서 단 4나라에 불과함.
 - 2021년 기준으로, 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채, 그리고 국민연금과 사학연금의 미적립부채 합계가 GDP 대비 최소 135%가 넘어갈 것으로 추정됨.
 - 상황이 이러함에도 내 탓은 없고, 남의 탓만 하고 있음.
 - 국민연금은 공무원연금과 사학연금이 먼저 개혁해야, 공무원 연금에서는 국민연금이 먼저 개혁하면 따라서 개혁하겠다고 해서임.
 - 정치적·재정적으로 지속 가능한 공적연금제도를 구축하기 위해서는 공적연금 통합운영이 불가피함.
- 한국의 사회보장제도가 사회보험 위주로 운영되고 있으나, 광범위한 적용의 사각지대로 인해 정작 사회보험을 통한 사회적 보호가 가장 필요한 집단이 배제되는 결과를 초래하고 있음.
 - 포용적 성장을 추구하고 있으나, 결과적으로는 배제적 성장이 이루어지고 있는 것임.
 - 상황이 이러하다 보니 공적이전과 사회보장제도를 통한 소득 재분배 효과가 OECD 회원국들 중에서도 한국이 제일 낮은 것으로

나타나고 있음.

□ 이러한 한국적인 현실을 고려하여 바람직한 소득보장제도 개편 방향을 제시하면 다음과 같음.

○ 무엇보다도, 본인의 기여에 입각하여 연금이 지급되는 소득비례 연금으로 국민연금제도를 시급하게 개편할 필요가 있음.

○ 정부의 재정으로 충당되는 비기여 방식의 연금제도인 기초연금의 경우에는, 다음과 같이 해야 함.

- 수급 대상자에 대해서는, 개인이 처한 사회적 환경 및 니즈에 부합할 수 있도록 선별적이면서도 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 방향으로 운영할 필요가 있음.

- 특히 비기여 방식의 연금 급여가 확대될 경우에는 중간소득 이하 취약계층의 국민연금 가입 유인이 더욱 약화될 수 있음을 고려해야 함.

○ 기여 방식인 국민연금의 가입 유인을 약화시키지 않기 위해서라도, 기초연금의 현금급여 인상을 최소화할 필요가 있음.

○ 대신에 노후소득 수준에 따라 차등 지급되는 주택수당(Housing allowances) 등과 같은 다양한 제도를 적절하게 정책적으로 혼합함으로써 내셔널미니멈(national minimum)을 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.

- 즉, 개별 제도 하나하나를 모든 개인에게 똑같이 지급하는 의미의 보편적인 복지에서 벗어나야 함.

- 한국에 존재하는 다양한 제도의 적절한 정책 혼합을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 보편적

인 복지(소득보장) 개념이 될 수 있음.

- 이에 대해 구체적이면서도 설득력이 있는 사례로, 핀란드의 노후소득보장 체계를 적극 검토할 필요가 있음(윤석명 외., 2019).

○ 복지 전문가들이 국민연금 사각지대의 축소, 완화 차원에서 적극적으로 채택해야 한다고 강조하고 있는 연금 크레딧제도 확대의 경우, 다음과 같은 측면에 주의해야 함.

- 연금 크레딧제도 확대에 따른 부작용들이 최근 영국의 연금개혁을 통해 확인할 수 있다는 측면에서, 이 역시 매우 제한적으로 활용하여야 할 정책수단으로 보임.
- 출산 및 군 복무기간 크레딧 운영 시, 소요비용 전액을 현세대가, 즉 크레딧 지급시점이 아닌 발생시점에 매년 부담하는 원칙을 준수해야 함,

□ 지금 상황의 한국 사회에서 특히 주목해야 할 대목은 국가별 제도의 발전 경로와 제도의 도입 시점이 매우 상이하다는 점임.

○ 한국에서 흔히 비교 대상으로 삼고 있는 국가들은 연금제도 도입 역사가 길게는 100년이 넘었고, 선진국 중에서도 상대적으로 짧은 캐나다 역시, CPP가 1960대 중반에 도입되다 보니, 1999년에서야 전 국민연금 시대를 달성한 한국과는 제도 운영 역사에서 상당한 차이가 존재함.

○ 상황이 이러함에도 특정한 시점의 횡단면적인 관점에서 국가 간 연금 지급액을 비교하다 보니, 제대로 된 비교가 이루어지지 못하고 있음.

- 성숙단계 시점에서 한국의 국민연금제도와 현재 서구 사회의

연금제도를 비교해야 장기적인 발전 방향 측면에서 제대로 된 정책 방향이 도출될 수 있다고 판단함.

○ 제도의 역사가 매우 짧은 한국의 국민연금은 저부담·고급여 특성에서 기인하는 연금제도에 내재된 막대한 규모의 미적립 부채로 인해 장기적인 재정 불안정 문제가 그 어느 국가들의 연금제도보다도 심각한 상황임.

- 연금제도는 부담과 급여라는 두 바퀴로 굴러가는 자전거와 유사한 측면이 있음.
- 출산율은 세계 최저 수준이며, 인구 고령화 속도는 세계에서 제일 빨리 진행되고 있어, 연금제도를 운영하기에 제일 좋지 않은 환경에 노출되어 있는 국가가 다름 아닌 한국임.

○ 상황이 이러하다 보니, 그 어느 국가들보다도 제도의 지속 가능성을 확보하기 위한 제도 개편 노력을 서둘러야 할 때임.

- 주요 국가들이 이미 20여 년 전에 도입한 연금제도의 자동안정장치도 지금도 제대로 거론되지 않는 것이 한국의 현실임.
- 현재 한국에서 운영하는 연금제도와 제도 개편 논의들이 얼마나 시대에 뒤떨어져 있는지를 알 수 있는 단적인 예라고 할 수 있음.

□ 지금까지 논의한 내용을 바탕으로 재정적·정치적으로 지속 가능할 수 있는 연금제도 개편 방향을 다시 한번 간략하게 요약함.

○ 국민연금은 100% 소득비례 연금으로 시급하게 재편해야 함.

○ 기대여명 계수를 도입한 재정 안정화(스웨덴식 NDC는 개혁 강도가 매우 높아 적용하기 어려움) 및 보험료율 인상을 추진해야

함(10년 이내에 15% 수준으로 보험료를 인상).

- 기초연금은 대상자를 선별하며, 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 방향으로 재편해야 함.
 - 비기여 방식 연금 급여가 확대될 경우 중간소득 이하 취약계층의 국민연금 가입 유인이 약화됨.
 - 기초연금의 현금급여 지급 인상을 최소화함.
 - 현재 기초연금보다 지급액이 월등하게 많은 국민기초생활보장제도의 생계급여(2022년 기준, 월 58원)와 노인 대상의 기초연금 지급액(월 30만 원)은, 장기적으로 동일한 수준으로 통일하도록 함.
- 기초연금 지급은 현금급여와 현물급여로 세분화되, 기초연금 Part A(현금급여), Part B(주택 및 생필품 바우처), Part C(예: 의료급여에 상당하는 것으로 간주) 등으로 구분하여, 개인별 니즈에 부합되게 차등 지급함.
- 1단계에서는 절대빈곤선(중위소득 30%), 제2단계에서는 한국적 상대빈곤선(중위소득 40%)을 보장할 수 있도록 함.
 - 다양한 제도의 정책 혼합(주택수당 등 포함)을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있는 방안을 모색해야 함.
- 노인 소유주택을, 핀란드의 주택수당 지급 대체 개념으로 활용하여 우리나라의 노인 빈곤율을 산정할 경우, 높은 노인 빈곤율이 획기적으로 낮아질 가능성이 높음.
 - 저소득 노인 소유주택의 보유세 면제와 주택 수리 비용 보조 조치를 병행할 경우, 정책 실행 가능성이 제고될 수 있음.

44 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

- 중단기적으로 공적연금의 통합 관리 운영(동일연금)을 추진함.
 - 제도 이행비용 등을 감안하여, 미국식 일원화 모형이 아닌, 2015년 일본의 Common pension(연금 일원화) 개혁 내용을 채택함.
 - 즉, 연금 급여율만 통일시키고 제도운영은 당분간 국민연금과 공무원연금으로 이원화(재정 분리)시킴으로써, 이행 비용 최소화와 재정 통합에 따른 형평성 문제 차단
 - 연금재정과 제도통합이 아닌 (즉, 별도 제도로 유지), 연금산정소득과 소득재분배 등의 기준을 통일하는 방안임.
 - 공무원에게도 민간 근로자와 동일한 퇴직금을 지급함.
 - 이를 위해서, 국가가 부담하고 있는 보험료 9%p에서 4.5%p는 퇴직금 부담금으로 전환시킴.
 - 공무원이 민간부문보다 더 부담하는 보험료(4.5%p)에 대해서는, 재정 불안정이 발생하지 않도록 확정기여(Defined Contribution) 방식으로 추가로 지급함.

주요 용어 : 연금개혁, 정치적·재정적 지속 가능성, 서유럽 5개국 연금 운영 현황, 공적연금 재정전망, 공적연금 통합운영

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구 배경, 목적과 필요성

제 1 장 서론

제1절 연구 배경, 목적과 필요성

1. 연구 배경

OECD 회원국 중에서 연금제도 운영 측면에서 사회·경제적인 여건이 가장 우호적이지 않은 상황에 놓여있는 우리나라 연금제도의 작동 가능성(workability)과 소득 계층별 소득보장 기능(adequacy of benefits)에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점이다.

특히 우리 사회가 처한 제반 환경을 충분히 고려한 상황에서 다양한 연금정책 목표 달성 가능성을 검토하는 연구가 필요하다. 구체적으로 연금정책의 중요한 세 가지 목표인, 제도 적용의 보편성(universal coverage), 연금 급여의 적절성(adequacy of benefits), 제도의 지속 가능성(sustainability)의 최대 공약수를 찾을 수 있는 연금제도 개편 방향에 대한 노력이 필요한 것이다.

여기에 덧붙여, 이미 자연 인구가 감소하는 상황에서의 세대 간 형평성을 확보할 수 있는 방향으로 제도를 개선하려는 노력이 필요한 상황이기에 이러한 연구를 수행할 필요성이 그 어느 때보다도 높아졌다고 할 수 있다.

언제부터인가 연금 관련 연구에서는 연금 급여 적절성이 유난히도 강조되고 있다. 문제는 연금 적절성을 논의할 때 부담 수준도 함께 언급되어야 한다는 점이다. 2020년 한 해에만 전체 국민 중에서 소수인 공무원

원연금과 군인연금이 초래한 국가부채 규모가 100조 원이 넘어갔다. 공무원연금과 군인연금으로 인한 누적 국가부채는 이미 1,045조 원이다. 국민연금의 미적립 부채 역시 1,500조 원을 훨씬 넘어섰다.

우리와 유사한 수준의 연금을 받는 독일과 비교하면, 우리가 부담해 온 보험료 수준은 1/5이고, 최근에도 1/2 이하이다. 일본과 비교하면, 일본은 기초연금인 국민연금 재원의 절반을 가입자들의 보험료로 충당하고 있다. 우리보다 적은 급여율을 적용받고 있음에도, 후생연금 보험료는 우리의 2배가 넘는 18.3%이며, 자동안정장치를 통해 100년 뒤인 2120년까지 지급할 돈을 확보하고 있다.

반면 우리는 이러한 재정 안정과 비용 부담 측면에 대한 고려 없이, 적지 않은 연구에서 공적이전 지출 확대가 필요하다는 점만을 언급 및 강조하고 있어서 균형 잡힌 연구가 필요하다. 적어도 어떠한 방향(어떻게, 누구에게 늘릴 것인지)으로 공적이전 지출을 늘려야 하는지에 대한 비전 제시가 필요하다. OECD 회원국들 중에서 가장 빠른 속도로 사회보장 지출과 정부 이전 지출이 늘어나고 있음에도, OECD 회원국들 중에서 이를 통한 소득 재분배 효과가 가장 낮은 국가가 대한민국이기 때문이다.

2. 연구의 목적 및 필요성

정치 중립적인 접근을 통해, 우리나라 공적연금제도 전반에 대한 객관적인 평가를 기반으로 연금제도의 지속 가능성 확보 및 적절한 노후소득 보장 수준에 대한 사회적 동의(social consensus)를 얻기 위한 기초자료 생산이 시급한 상황이다.

대부분의 OECD 회원국들과 달리, 2차 세계대전 이후 신생국으로서 우리나라는 서구 사회가 가장 낙관적으로 미래를 전망하던 시기에 설계

된 공적연금을 그대로 도입하였다. 특히 공적연금에 대한 이해가 전혀 없었던 일반 국민을 대상으로 제도를 도입하는 과정에서, 제도 순응성 (compliance rate)에 대한 고려를 많이 할 수밖에 없었던 상황에 놓여 있었다.

1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 처음 도입된 국민연금제도는, 1960년대 서구 사회의 미래에 대한 낙관적인 전망과 냉전 시대 체제 경쟁 과정에서 관대하게 운영되던 연금체계를 그대로 도입한 것이다.¹⁾

에스핑 앤더슨의 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*에 기술되어 있는 것처럼, 서유럽 국가들의 1930년대 공적연금 소득대체율은 평균적으로 30%에도 못 미치는 매우 낮은 수준이었다. 그런데 세계대전 이후 경제 재건 과정에서 마셜 플랜 등으로 인한 빠른 경제성장과 높은 출산율 등 연금제도 운영에 우호적인 환경, 체제 경쟁 과정에서 부과방식으로의 연금 재정 운영방식 변경을 통해 고급여 제도의 연금제도를 경쟁적으로 도입하였다. 미국 역시 1960년대 린든 B. 존슨 대통령의 위대한 사회(Great Society) 건설 구상이 시사하는 바와 같이 낙관적인 시대 상황이 지배하던 시기이다 보니, 정도의 차이만 있었을 뿐 대다수 주요 선진국들은 부과방식 연금제도 운영을 통해 상대적으로 보편적이면서도 관대한 수준의 연금을 지급하는 연금제도를 운영할 수 있었다.

1970년대 두 차례에 걸친 석유 파동이 초래한 경제환경 변화는 연금제도 운영을 포함한 복지제도 전반에 근본적인 변화를 초래하는 배경이 되었다. 보편적인 기초연금을 포함하여 관대한 연금제도를 운영하던 스웨덴 등의 노르딕 국가, 우리나라 사회보험의 모태인 비스마르크 유형의 독

1) 1988년에 도입된 국민연금 소득대체율 70%와 보험료 3% 조합은, 공적연금에 대한 이해가 부족한 일반 국민의 제도 수용성 측면에서 불가피한 측면도 있었으나, 엄청난 규모의 묵시적 연금부채(Implicit pension debt, 국민연금의 경우 약 1,500조 원으로 추산됨) 발생의 원인이기도 하다.

일과 일본 역시 변화된 사회·경제 환경에 부응할 수 있는 방향으로 연금제도 개편을 단행하였다.

1998년 의회에서 통과된 스웨덴 연금개혁의 본질은 연금정책과 사회정책을 명확하게 분리하는 것이었다. 조세로 운영되는 사회정책 속성의 노후소득 관련 제도와 가입자 기여금으로 운영되는 연금제도를 명확하게 분리·운영함으로써, 연금제도 운영과정에서 정치적·재정적 중립성을 확보할 수 있는 방향으로 제도 개편을 단행하였다.

우리나라 공적연금제도의 원조 국가들인 독일과 일본 역시 2004년 연금 재정 자동안정화 장치(Built-in-stabilizer)를 도입하였다. 2004년 연금개혁 당시 가구 기준(연금에 가입한 남편과 전업주부 2인 기준)으로 50% 소득대체율을 보장하는 제도를 병행 도입한 일본과 달리, 지속 가능성 계수를 도입하여 연금 재정 안정화에 치중했던 독일의 경우, 최근 들어 저소득층의 노후소득 강화를 위한 제도 보완 노력을 시도하고 있다.

반면에 OECD 회원국 중에서 공적연금제도 도입 역사가 상대적으로 짧으면서도 적립방식에 가깝게 제도를 운영해 온 캐나다와 전체 노후소득에서 공적연금의 비중이 낮았던 영국의 경우에는 오히려 공적연금의 비중을 강화하는 방향으로 제도 개편을 진행하고 있다. 소득대체율 24%와 보험료 9.9% 조합의 캐나다 연금(CPP)은 보험료를 즉시 올리면서 소득대체율도 32% 수준으로 인상하는 제도 개편을 진행 중이다. 영국 역시 과도한 재정 부담을 야기했던 크레딧제도를 대폭 축소하는 대신에, 특히 취약계층 중심으로 공적연금과 사적연금을 동시에 강화하는 방향으로 제도 개편을 단행하였다.

국제적인 연금제도 개편 흐름이 이러하다 보니, OECD 사무국(EDRC Committee)에서 18개월 주기로 작성하고 있는 Korea Survey Report에 수록된 우리나라 노후소득보장 개편 방향에 대한 권고안들을 체계적

으로 검토하여 정리할 필요가 있다.

2001년 OECD Korea Survey Report에서 Special topic으로 소개된 “To be prepared for coming aged society”에서의 연금 개편 권고안 이후, 18개월 주기로 제시되고 있는, OECD 권고안에 대한 객관적인 평가가 필요한 시점이라서 특히 그러하다.

우리 사회보장제도지출은 공적연금 등이 제도 성숙단계에 진입할 경우 OECD 평균치를 넘어설 것으로 예상된다. 이러한 상황에서도 무조건적인 공적이전 확대는 적정수준보다 오버슈팅을 초래할 가능성이 매우 크기 때문이다. 부연하면, 사회보장지출과 공적이전에서 핵심은 단순한 확대가 아닌, 누구를 주 대상으로 하여 어떻게 확대하느냐가 되어야 한다는 점이다.

이미 2018년에 발간된 OECD Korea Survey Report는 한국의 연금 제도가 다음과 같은 치명적인 약점을 지니고 있다고 비판하고 있다. 한국의 기초연금은 투입 비용 대비, 노인 빈곤 완화 효과가 매우 작다는 측면에서 비효율적인 제도이며, 다음과 같은 측면에서 치명적인 약점이 있다고 기술하고 있다. 기초연금 수급자의 1/3은 OECD 기준의 상대빈곤 개념으로도 빈곤한 노인이 아니나, 기초연금 수급자 중에서 1/3 정도에 해당하는 절대빈곤에 노출된 노인들과 동일한 액수의 연금을 지급하고 있기 때문이라는 것이다.

이처럼 한국적인 현실에서 가장 중요한 논점인 노인 집단의 소득과 자산 양극화 문제를 제대로 파악하기 위해서는 평균이 아닌 소득분위, 특히 소득 1분위와 소득 2분위의 자료들이 분석 결과로 제시될 필요가 있다.

3. 이전 연구와의 차이점 및 기대 효과

가. 이전 연구와의 차이점

기존 연구들의 경우, 연금 관련 문헌 연구와 현지 출장을 통한 인터뷰 등을 활용한 연구들이 대부분이다. 우리나라 연금 및 노후소득 분야 연구에서 가장 큰 문제점은, 대부분의 경우 평균적인 접근을 채택하고 있다는 것이다.

OECD 회원국 중에서도, 유럽 국가와 그 외 지역 국가들의 연금제도 및 연금제도 적용 상황 측면에서 상당한 차이가 있음에도 불구하고, 국가별 특수한 상황을 반영하기 어려운 평균적인 접근을 채택하고 있다. 지역별·국가별로 사회·문화·경제적인 여건 측면에서 현격한 차이점이 있다는 것을 고려하여 연구 방법론을 채택하는 것이 필요한 이유다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차이점

구 분	선행연구와의 차이점		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
기관 내 선행 연구	1 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장 제도의 과제 (2019)	노동시장과 공적연금에 대한 시계열 분석 미시 모의실험을 통한 국민연금 소득 재분배 현황 분석 북유럽, 일본 등의 중고령자 고용 실태에 대한 문헌 및 통계자료 분석	우리나라 노동시장과 공적연금 시장의 관계에 대한 회귀 분석 북유럽의 중고령층 고용 및 연금 등의 적용 실태 분석 국민연금 소득 재분배 현황을 소득계층별로 비교
	2 다층 노후소득보장 체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안(2013, 한국보건사회연구원)	우리나라 노후소득보장 제도 현황, 독일, 일본, OECD 회원국의 최근 연금제도 개편 동향을 문헌 중심으로 분석 및 정리	우리나라 노후준비 현황 분석을 통한 시사점 도출 독일과 일본의 공적연금제도 특성과 지속 가능성 제고를 위한 법적·제도적 개혁 내용 정리

구 분	선행연구와의 차이점			
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용	
기타 선행 연구	1	한국 노후소득보장 제도 재평가와 합리적 실천방안 연구 (2020, 한국조세재정연구원)	우리나라 노후소득보장 제도 평가 및 개편 방향 모색을 위한 문헌 및 실증 분석 연구	퇴직(연)금 준공격화 방안 국민연금 점진적인 개혁안의 재정 및 소득 재분배 효과 고령자 기초보장제도 개편방안
	2	한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향: 재정적·정치적 지속 가능성 제고 중심으로(2020, 국회사무처)	2018년 4차 국민연금 재정계산 결과, 국민연금 종합운영계획(안)을 Critically Review OECD 등 국제기구 권고안을 중립적으로 평가	공적연금제도의 재정적·정치적 지속 가능성 관점에서 고려할 사항들 : 정부 위원회 운영에 대한 리뷰
본 연구	기존 연구 대부분은 미래 어느 시점부터는 출산율이 반등할 것이라는 다소 낙관적인 인구 전망을 가정하여 연구들이 수행되었음. 본 연구는, 사상 처음 경험하게 될 (내국인이 감소하는) 인구 오너스 시대에도 사회적·정치적으로 지속 가능할 수 있는 노후소득보장 제도 구축방안을 모색하고 있다는 점에서 차이가 있음	노후소득보장과 관련된 기존의 정부와 국회 주요 위원회 논의 내용을 시계열 관점에서 분석 및 평가 연구의 중립성 확보 차원에서, 이미 역사적으로 경험한 외국의 주요 사례를 객관적으로 집중 분석 외국 연구진(국제기구 및 외국 전문가 연구 모임)들과의 화상 회의와 인터뷰를 통해 주요 자료 확보 및 정책적 시사점 확보	인구 오너스 시대에도 사회적·정치적으로 지속 가능할 수 있는 노후소득보장 체계 구축을 위한 사회적 공감대(Social consensus) 형성이 가능할 수 있는 기초자료 생산 노후소득 강화라는 본연의 정책목표 달성이 가능할 수 있는 제도 개편 방향 제시 연금제도 간의 효과적인 역할 분담 방안 모색	

한국 노인 빈곤의 진정한 문제는 노인 집단의 소득과 재산의 양극화이다. 공무원연금, 군인연금, 사학연금 수급자와 이들 사후에 배우자가 물려받는 유족연금 수급자들은 웬만한 청년층 경제활동인구에 비해 가처분 소득이 훨씬 많다. 이들의 경우, 보유 재산도 압도적으로 많다.

국민연금 수급자 중에서도 1988년부터 가입한 10인 이상 사업장 종사

자(정년을 채운 대기업과 공공기관 근로자들)들은 현재 국민연금 급여액이 150만 원 이상이다. 여기에 덧붙여 상당한 규모의 퇴직금 (또는 퇴직연금), 개인연금, 부동산을 소유하고 있다. 반면에 어림잡아 65세 이상 노인층의 약 25% 전후(2018년 OECD Korea Survey Report 작성 당시 기준)는 상대 빈곤선 훨씬 아래인 절대빈곤에 노출되어 있다.

부연해서 강조하면, 한국의 높은 노인빈곤율을 한 꺼풀 벗겨 보면, 부유한 노인 집단들과 절대빈곤에 노출된 집단으로 양극화가 되어 있다는 것이다. 상황이 이렇음에도 대다수의 전문가와 언론, 정치권에서는 평균적인 빈곤율만을 언급하고, 또 강조하고 있다.

이러한 식의 접근이 대다수이다 보니, 평균 개념인 한국의 높은 노인빈곤율을 단순화하여 마치 대부분의 노인이 평균적으로 빈곤에 노출된 뉘앙스를 풍기며, 높은 노인빈곤율을 낮추기 위해서는 보편적인 기초연금을 도입해야 한다거나, 일률적으로 기초연금을 인상해야 한다는 주장들이 득세하고 있다. 이것이 선거 때마다 1/N의 접근으로 대부분의 노인에게 동일한 액수를 지급하는 기초연금을 인상하겠다는 공약이 나오고, 실행에 옮겨지는 배경이기도 하다.

본 연구에서는 OECD 회원국들 중에서도, 노르딕 모형과 북유럽 모형, 남유럽 모형, 캐나다 연금모형을 비판적으로 평가(critically review)한 후에, 동북아시아(한국, 일본)의 사회적인 특성을 고려하면서도, 소득계층별로 세분화하여 연금제도 개편에 따른 파급효과를 분석한다는 측면에서 선행 연구들과 상당한 차이가 나타날 수 있다. 소위 말하는 ‘평균의 함정’으로 인해 제대로 실상이 드러나지 않고 있는, 연금제도에서 진정한 승자와 패자(winner와 loser)가 누구인지에 대한 객관적인 분석을 통해, 노후소득보장이라는 제도 본연의 목적을 달성할 수 있는 객관적인 제도 개편방안을 모색할 것이다.

나. 기대 효과

우리나라 현실에 맞는 공적연금 개혁 및 재구조화 방향 제시가 가능하게 될 것이다. 특히 2023년 제5차 국민연금 재정계산을 통한 「국민연금 종합운영계획」 마련의 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

오래전에 공적연금을 도입한 서구 사회와는 다른 한국적인 특수성을 고려하면서도, 노후소득 확보라는 공적연금제도 본연의 목적에 충실할 수 있는 연금제도 개편 방향을 제시할 수 있게 될 것이다.

이미 자연인구 감소가 시작된 상황에서, 세대 간 형평성 확보 노력을 통한 연금제도의 정치적 지속 가능성을 도모하는 기제가 될 수 있는 연구 결과물을 제시해보고자 한다.

4. 주요 연구 내용

무엇보다도 먼저 우리가 처한 상황을 제대로 파악하기 위하여 국민연금, 기초연금, 공무원연금 등 특수직 연금의 현황을 객관적으로 분석할 것이다. 특히 정부와 국회의 연금 관련 자료와 국제기구의 우리나라 연금제도에 대한 평가 및 정책 권고 내용을 시계열 관점에서 비판적으로 비교·평가하고자 한다. 이러한 연구 방법이 필요한 이유는 동북아시아에 위치한 한국의 지리 및 문화적 특성, 연금제도 발전과정, 이에 따른 경로 의존성이 대다수 OECD 국가들과 제대로 된 비교가 이루어지기 어려운 정도의 이질성을 내포하기 있기 때문이다.

이러한 문제의식하에, 국가 또는 지역 유형별로 공적연금 개혁 내용과 현황을 비교·분석할 것이다. 구체적으로 북유럽 유형, 노르딕 유형의 발전과정과 현황을 현지 연구진과 공동연구를 통해 심층 분석·평가하고자

한다. 국민연금, 기초연금, 공무원연금 등 특수직 연금의 재구조화 방안을 모색해 볼 것이다. 무엇보다도 노후소득 강화라는 본연의 정책목표 달성이 가능할 수 있는 제도 개편 방향을 제시하고자 한다. 기여 방식(contributory) 연금제도와 비기여 방식(tax-financing) 연금제도의 효과적인 역할 분담 방안을 모색할 것이다.

현재 만 62세인 국민연금 수급연령이, 당장 1년 후인 2023년에 만 63세(한국 나이 64세)로 상향 조정된다. 나아가 2028년에 만 64세, 2033년에는 만 65세로 수급연령이 연장될 예정이다. 문제는 이러한 상황에서도 국민연금 의무 납입 연령은 만 59세로 1988년 국민연금제도 도입 당시와 동일하게 설정되어 있다. 1998년 국민연금법 개정으로 당시 60세이던 국민연금 수급연령을 65세로 연장시키면서 당연히 연동시켜야 할 국민연금 의무 납입 연령을 방치한 것이다.

상황이 이러하다 보니 이미 상당한 기간의 소득 크레바스가 존재하고 있음에도, 이러한 문제에 대해 “중장기적으로 접근하는 것이 바람직하다”는 의견이 적지 않은 것이 우리 현실이다. 기업 입장에서조차 부담을 최소화할 수 있는 다양한 안들(예를 들면 일본식의 퇴직 후 재고용 등)이 이미 제안되고 있다. 의지만 있다면 정부가 나서서 당장 해결할 수 있는 부분(예를 들면 다양한 정책 옵션 제시)이 적지 않아 보인다. 다수의 노인 대상의 공공 일자리를 시장형 일자리로 전환시키면서 그 정도의 보조금을 기업에 지원한다면, 지금과는 비교가 되지 않을 정도로 시장형 일자리가 활성화될 수 있을 것이다(예를 들면 미국 은퇴자 협회의 시장형 일자리 참여 현황).

한편 재정적으로 지속 불가능한 우리 공적연금 현실에서 보험료 인상을 단순히 재정 안정화의 하나의 방안 정도로만 인식하는 경향이 대두되고 있다. 연금 급여의 적절성 측면에서 연금액을 더 삭감할 수 없다면, 적

자 재정 편성(debt financing)을 하지 않는 한에는 보험료를 대폭 인상 것 외에는 선택 가능한 다른 정책 대안이 거의 없음에도 이러한 시각들이 대두되는 우리 현실이 매우 우려스럽다. 참고로, 우리 수준의 연금 소득 대체율을 지급하는 OECD 회원국들의 보험료 평균은 20% 수준이다.

3% 보험료로 출발하여, 1998년에 9%로 보험료를 인상한 후에 무려 24년 동안 보험료를 1%p조차 인상하지 못하고 있는 것이 우리 현실이다. 그만큼 연금 재정 불안정 요인이 누적되어왔다는 의미다. 재정 안정화를 달성하기 위해서는 큰 폭의 보험료 인상이 불가피하나 자영자 등의 보험료 부담 등을 고려할 때 보험료 인상을 최소화하면서도 동일한 수준의 재정 안정을 달성할 수 있는 정책 대안의 검토가 필요하고 시급한 상황이다. 연금 재정 불안정의 주요 원인 중의 하나가 늘어나는 평균수명에 기인한 연금 지급기간 연장이다. 이 부분을 적절히 통제하여 연금 재정 안정을 달성할 방안도 모색해 볼 것이다.

정도의 차이만 있을 뿐 우리나라의 모든 공적연금이 제도 균형을 달성하지 못하고 있다. 보험료 부담과 급여 수준의 괴리가 커서 발생하는 현상이다. 이러한 상황이다 보니, 우리 공적연금제도가 미래 세대로의 세대 간 이전(즉, 미래세대로 부담 전가)이 주요 OECD 국가들 중에서도 가장 큰 규모로 이루어지고 있다는 점을 고려한 접근이 필요하다. 기존의 대다수 연구에서는 다양한 분석에도 불구하고, 소득분위별이 아닌 평균적인 연구 방법을 채택하다 보니, 제도 설계와 다르게 작동하는 소득 재분배 현상을 제대로 밝혀내지 못하고 있다. 즉 왜곡된 소득 재분배 현상을 제대로 진단하여 해법을 제시하는 연구들이 거의 없다. 국민연금의 소득 재분배를 평균 개념이 아닌 소득분위별로 접근해야만 하는 이유다. 본 연구에서는 국민연금 DB를 통해 예측 가능한 소득분위별 가입기간 차이가 시사하는 실제 소득 재분배 기능에 입각한 제도 개편 방안을 검토해보고자

한다.

대다수 공무원연금 가입자들은 2015년 공무원연금 개편 이후 수익비 측면에서 자신들이 오히려 국민연금 가입자보다 불리하다고 잘못 알고 있다. 실제로는 그러하지 않음에도 잘못 알고 있다 보니 내 탓은 없고 네 탓만 하고 있다. 국민연금과 달리 과도한 기득권 적용으로 인해 공무원연금 내에서 신규 가입자 간의 갈등 또한 적지 않은 상황이다. 국민연금과 특수직역연금 가입자 사이의 갈등뿐 아니라, 공무원연금 가입자 내에서의 갈등이 이미 심각한 단계로 접어든 이상 현행 공적연금제도 운영방식의 정치적인 지속 가능성이 현저히 떨어지고 있다. 상황이 이러하다 보니, 공적연금 통합 운영 여부가 이미 오래전부터 우리 사회의 뜨거운 감자로 등장했다. 오래전에 해법을 제시했어야 함에도 이런저런 이유를 들어 차일피일 미루어왔다. 이러한 정책 니즈를 반영하여 우리 현실에 부합할 수 있는 정치적으로 지속 가능한 공적연금 통합 운영방안(common pension)을 제시해 보고자 한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

우리나라 노후소득보장 체계와 노인 빈곤 문제

제1절 우리나라의 노후소득보장 체계

제2절 노인 빈곤 문제

제 2 장 우리나라 노후소득보장 체계와 노인 빈곤 문제

제1절 우리나라의 노후소득보장 체계

우리나라 노후소득보장 체계를 도표로 나타내면 아래 [그림 2-1]과 같다. 0층에는 저소득층을 대상으로 하는 공적부조의 성격을 띠는 ‘국민기초생활보장제도’가 운영되고 있으며, 1층에는 노인 대다수(전체 노인의 약 70%)에게 제공되는 보편적 지원 성격의 ‘기초연금제도’와 사회보험 방식으로 운영되는 공적연금제도인 ‘국민연금제도’가 마련되어 있다. 노후소득보장 체계의 2층에는 임금근로자에게 제공되는 ‘퇴직금 또는 퇴직연금’, 자영자 등 비임금근로자에게 제공되는 ‘개인형 IRP’이 있고, 3층에는 개인연금(연금저축) 등 추가로 노후소득을 준비할 수 있도록 노후소득보장 체계가 구축되어 있다.

[그림 2-1] 우리나라의 노후소득보장 체계

3층	개인/주택·농지연금 등			
2층	퇴직금/퇴직연금(DB, DC)		개인형 IRP	
1층	국민연금			특수지역 연금
	기초연금			
0층	국민기초생활보장			
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

1. 국민기초생활보장제도

가. 국민기초생활보장제도 운영 현황

먼저, 우리나라 노후소득보장 체계의 한 축인 국민기초생활보장제도의 운영 현황에 대해 살펴본다.

국민기초생활보장제도는 2015년 이후 맞춤형 급여 체계로 개편되어, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 수급자가 직면하고 있는 상황에 따라 여러 가지 급여와 혜택을 받을 수 있다.

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도 급여별 지원 내용 및 법적 근거

급여 종류	내용
생계급여	- 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 함(국민기초생활보장법 제8조).
의료급여	- 의료급여는 수급자에게 건강한 생활을 유지하는 데 필요한 각종 검사 및 치료 등을 지급하는 것으로 함(국민기초생활보장법 제12조 3항).
주거급여	- 생활이 어려운 사람에게 주거급여를 실시하여 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 함(주거급여법 제1조).
교육급여	- 수급자에게 입학금, 수업료, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것으로 하되, 학교의 종류·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함(국민기초생활보장법 제12조).
그 외 급여 및 혜택	- 해산급여, 장제급여, 자활급여 등 - 주민세 비과세, TV수신료 면제, 전기요금 감면, 통신요금 감면 등

자료: 국민기초생활보장법. (2022). 법률 제18325호; 주거급여법. (2018). 법률 제15358호.

이러한 급여 및 혜택을 받기 위해서는 생활이 어려운 가구의 가구원 혹은 기타 관계인이 해당 가구의 급여를 직접 ‘신청’하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 해당 지자체의 사회복지담당공무원이 수급권자에 대한 급여

를 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있도록 하고 있다.²⁾

급여를 신청한 자에 대해 소득과 재산에 대한 조사를 수행하게 되며, 이때 사회보장정보시스템의 행복e음에 종합되는 행정자료를 통해 수급 신청자의 가구 소득과 재산을 조회하여 소득인정액을 계산하게 된다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되며, 소득인정액의 구체적인 산정방식은 아래 <표 2-2>와 같다.

소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액 합으로 결정되는데, 즉, 소득인정액의 개념은 가구의 재산 규모가 고려된 가구의 소득을 의미한다.

<표 2-2> 소득인정액 산정방식

소득인정액 = ① 소득평가액		+	② 재산의 소득환산액	
(실제 소득)			{(재산) - (기본재산액) - (부채)}	
- (가구 특성별 지출비용)			× (소득환산율)	
- (근로소득공제)				
※ 소득평가액, 재산의 소득환산액이 음(-)인 경우 0으로 처리				

자료: 보건복지부. (2022). 2022년 국민기초생활보장 사업안내.

이렇게 산정된 소득인정액을 기준 중위소득의 일정 비율과 비교하여 수급 대상 선정 여부를 결정하게 되는데, <표 2-3>에 제시된 것처럼 2022년 기준, 생계급여는 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 이하, 의료급여는 소득인정액이 기준 중위소득의 40% 이하, 주거급여는 소득인정액이 기준 중위소득의 46% 이하, 교육급여는 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하이면 해당 급여의 수급자로 선정될 수 있다. 재산의 소득환산액 산정 시에는 소득환산에서 제외되는 기본재산액 금액이 지역별

2) 국민기초생활보장법. (2022). 법률 제18325호.

64 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

로 정의되어 있고, 일반재산, 금융재산, 자동차, 기타 재산을 소득으로 환산하는 비율이 특정 조건에 따라 세부적으로 정해져 있으며, 이러한 사항들은 매년 공표되는 국민기초생활보장 사업안내에서 상세히 기술되고 있다. 부양의무자 기준의 경우, 급여별로 단계적으로 폐지되어왔고, 2021년 10월 이후부터는 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지된 상태이나, 부양의무자의 소득과 재산이 일정 기준을 초과하는 경우 생계급여 대상에서 제외된다.

〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 수급 대상 선정 기준

수급자 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 보장 가구의 소득인정액이 다음의 급여 종류별 선정기준 이하인 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 생계급여 : 기준 중위소득 30% 이하 - 의료급여 : 기준 중위소득 40% 이하 - 주거급여 : 기준 중위소득 46% 이하 - 교육급여 : 기준 중위소득 50% 이하
	<ul style="list-style-type: none"> • 소득평가액 <ul style="list-style-type: none"> - 실제 소득 : 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비(의료급여에 한함), 공적이전소득, 보장기관 확인소득
	<ul style="list-style-type: none"> • 재산의 소득환산액 <ul style="list-style-type: none"> - 재산의 종류 : 일반재산(주거용 재산), 금융재산, 자동차, 기타 산정되는 재산 - 기본재산액 : 소득환산에서 제외되는 재산가액 ※ 생계·주거·교육급여 : 대도시(6,900만 원), 중소도시(4,200만 원), 농어촌(3,500만 원) ※ 의료급여 : 대도시(5,400만 원), 중소도시(3,400만 원), 농어촌(2,900만 원) - 소득환산율 : 주거용 재산(월 1.04%), 일반재산(월 4.17%), 금융재산(월 6.26%), 자동차(월 100%)
	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 생계급여는 2021년 10월 이후부터 부양의무자 기준 폐지 ※ 단, 부양의무자가 연 소득 1억 원 및 일반재산 9억 원을 초과하는 경우 생계급여 대상에서 제외 - 의료급여의 경우, 부양의무자 기준을 두고 있음.

자료: 보건복지부. (2022). 2022년 국민기초생활보장 사업안내.

2022년을 기준으로 기준 중위소득을 살펴보면, 1인 가구 기준으로 월 1,944,812원, 4인 가구 기준으로는 월 5,121,080원 수준임을 확인할 수 있다. 기준 중위소득은 보건복지부 장관이 매년 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값이며, 기초생활보장 제도를 포함한 다양한 복지사업의 수급자 선정 기준 등으로 활용되고 있다.

〈표 2-4〉 2022년도 가구 규모별 기준 중위소득

(단위: 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준 중위소득	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004	7,780,592

주: 8인 이상 가구의 기준 중위소득은 7인 가구 기준 중위소득과 6인 가구 기준 중위소득의 차액을 7인 가구 기준 중위소득에 더하여 산정.
 자료: 보건복지부. (2021). 중앙생활보장위원회, 2022년도 기준 중위소득 5.02% 인상. 보건복지부 보도자료.

나. 국민기초생활보장제도 수급 급여액

중앙생활보장위원회를 거쳐 고시된 기준 중위소득을 통해 기초생활보장제도 급여별 선정 기준을 살펴보면, 예를 들어서, 1인 가구인 수급 신청자가 생계급여 대상자가 되기 위해서는 그의 소득인정액이 2022년 기준 중위소득의 30%선인 583,444원을 넘지 않아야 한다. 또한, 수급 대상으로 선정되면 기준 중위소득의 30%선인 583,444원과 소득인정액 간 차이의 금액을 생계급여액으로 지급받게 된다. 해당 수급자의 소득인정액이 40만 원이라면, 보충적 성격으로 월 183,444원을 받게 되는 것이다.

66 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈표 2-5〉 2022년도 기초생활보장 급여별 선정 기준

(단위: 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
생계급여 (기준 중위소득의 30%)	583,444	978,026	1,258,410	1,536,324	1,807,355	2,072,101
의료급여 (기준 중위소득의 40%)	777,925	1,304,034	1,677,880	2,048,432	2,409,806	2,762,802
주거급여 (기준 중위소득의 46%)	894,614	1,499,639	1,929,562	2,355,697	2,771,277	3,177,222
교육급여 (기준 중위소득의 50%)	972,406	1,630,043	2,097,351	2,560,540	3,012,258	3,453,502

주: 7인 이상 가구의 기준 중위소득은 6인 가구 기준 중위소득과 5인 가구 기준 중위소득의 차액을 6인 가구 기준 중위소득에 더하여 산정.
 자료: 보건복지부. (2021). 중앙생활보장위원회, 2022년도 기준 중위소득 5.02% 인상. 보건복지부 보도자료.

2. 기초연금

가. 기초연금제도 운영 현황

앞에서 살펴본 국민기초생활보장제도는 저소득층의 최저한의 생활을 보장하기 위해 마련된 제도인 반면, 기초연금은 노인에게 안정적인 소득 기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 목적이 있다.

기초연금 대상자로 선정되기 위해서는 크게 두 가지의 조건을 만족해야 한다. 수급권자의 연령은 만 65세 이상이어야 하며, 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 자(가구)만이 기초연금을 수급할 수 있다. 선정기준액은 노인 가구 구성에 따라 단독가구와 부부가구로 분류되는데,

2021년 기준으로 단독가구는 소득인정액이 169만 원 이하, 부부가구는 소득인정액이 약 270.4만 원 이하에 해당해야 기초연금 수급 대상자로 선정될 수 있다.

〈표 2-6〉 2021년 기초연금 수급 대상 선정기준액

(단위: 원)

구 분	단독가구	부부가구
선정기준액 ¹⁾	1,690,000	2,704,000

주: 1) 만 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 금액.

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 기초연금 사업안내.

기초연금의 대상자 선정에도 앞에서 살펴본 소득인정액 개념이 동일하게 적용된다. 즉, 가구의 소득 수준(소득평가액)은 물론 재산을 일정한 기준에 따라 소득 금액으로 환산하여(재산의 소득환산액) 합산한 소득인정액을 선정기준액(기초연금 수급자가 전체 노인의 70% 수준이 되도록 보건복지부 장관이 정한 금액)과 비교하여 수급 대상자를 선정하게 된다.

공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정우체국 직원 등 특수직역연금의 수급권자와 그 배우자는 기초연금 지급 대상에서 제외된다.

나. 기초연금제도 수급 급여액

기초연금의 수급권자에 대한 기초연금의 금액(기초연금액)은 기준연금액과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정³⁾된다. 여기서 기준연금액의 경우 보건복지부 장관이 전년도의 기준연금액에 통계청의 전국소비자 물

3) 우리나라의 공적 노후소득보장 체계는 국민연금제도를 주축으로 하고 있기 때문에, 국민연금액에서 부족한 부분을 기초연금으로 보전하여 국민의 노후 생활을 보장하도록 했다는 점을 사업안내에서 명시하고 있다.

68 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

가변동률을 반영하여 매년 고시하게 되어 있으며, 2021년 기준으로 기준 연금액은 단독가구의 경우 30만 원, 부부가구의 경우 48만 원 수준이다.

〈표 2-7〉 2021년 기초연금 기준연금액

(단위: 원)

	기준연금액	
	단독가구	부부가구
2021년	300,000	480,000

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 기초연금 사업안내.

수급 대상자에게 기준연금액 그대로 기초연금이 지급되는 것은 아니다. 국민연금 수급권자의 기초연금액의 경우, 국민연금 가입기간에 따른 가중치와 소득 재분배가 함께 고려된 소득재분배급여 금액(A급여액) 규모에 의해 영향을 받게 된다.

또한, 본인과 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우, 기초연금액의 20%를 감액하는 부부감액제도를 적용하고 있다.

〈표 2-8〉 2021년 기초연금 기준연금액 적용

* 국민연금 수급권자는 산정된 국민연금 소득재분배급여액(이하 'A급여액')을 통해 기초연금액 산정

$$\text{기준연금액} - (2/3 \times \text{A급여액}) + \text{부가연금액}$$

* 연계노령연금 수급권자는 국민연금 A급여액과 연계퇴직연금액의 1/2을 합산하여 산식에 적용

$$\text{기준연금액} - 2/3 \times (\text{A급여액} + \text{연계퇴직연 금액의 } 1/2) + \text{부가연금액}$$

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 기초연금 사업안내.

3. 국민연금

가. 국민연금제도 운영 현황

국민연금법에 따르면, 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금 급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다(국민연금법, 제1조).

국민연금은 보험원리에 따라 운영되는 대표적인 사회보험제도라 할 수 있으며, 가입자에게 일정 비율의 보험료를 징수하고, 이를 재원으로 하여 노령으로 인한 노령연금, 주소득자의 사망에 따른 소득 상실을 보전하기 위한 유족연금, 질병이나 사고로 근로능력 및 소득이 상실되는 경우 장애인 연금 등을 받을 수 있도록 제도가 운영되고 있다(국민연금공단, 알기쉬운 국민연금, www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_01.jsp).

국민연금의 가입 대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이며, 가입자 구분은 크게 사업장(직장)가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자 4개로 분류하고 있다.

사업장가입자의 경우, 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 국민연금에 가입된 자를 말하며, 이때 보험료 9% 중 사용자가 4.5%, 근로자가 4.5%를 분담하게 된다. 지역가입자의 경우, 국민연금 가입 대상 중 사업장가입자가 아닌 경우를 의미하며, 보험료 9%를 납부하게 된다. 임의가입자는 의무적 가입 대상이 아님에도 국민연금 가입을 신청한 사람을 의미하고, 보험료 9%를 납부하게 된다. 임의계속가입자의 경우, 국민연금 가입 대상이 아닌 만 60세 이후에도 본인의 희망에 의해 국민연금 가입 자격을 유지하면서, 보험료를 납부하고 있는 경우를 말한다. 국민연금은 2019년 12월을 기준으로 약 2,220만 명이 가입하고 있다.

70 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈표 2-9〉 국민연금제도 개요

	주요 내용
가입 대상	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민
가입자 구분	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장가입자: 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 국민연금에 가입된 자 <ul style="list-style-type: none"> * 보험료 부과율: 사용자 4.5%, 근로자 4.5% - 지역가입자: 국민연금 당연가입 대상 중 사업장가입자가 아닌 자로서 18세 이상 60세 미만인면서 적용제외 사유에 해당하지 않는 자 <ul style="list-style-type: none"> * 보험료 부과율: 9% - 임의가입자: 의무적 가입 대상이 아닌데(적용제외 사유 해당) 국민연금 가입을 신청한 사람 <ul style="list-style-type: none"> * 보험료 부과율: 9% - 임의계속가입자: 가입자 또는 가입자였던 자가 60세 이후에도 신청에 의하여 계속하여 국민연금 가입자 자격을 유지하는 자
가입자 수	2019년 12월 말 기준 22,216,229명

자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

나. 국민연금 수급액 산정방식

1) 연금 급여액의 결정 요인

국민연금의 연금 급여액은 ‘소득대체율 상수’, ‘전체 가입자 3년간 평균 소득(A값)’, ‘자신의 생애 평균 소득(B값)’, ‘20년 초과 납입 개월 수’의 4가지 주요 요인에 의해 결정된다.

$$\begin{aligned}
 (\text{기본연금액}) &= (\text{소득대체율상수}) \\
 &\quad \times \{(\text{가입자 평균소득}(A\text{값})) + (\text{자신의 평균소득}(B\text{값}))\} \\
 &\quad \times \left\{ 1 + 0.05 \times (20\text{년 초과 납입 개월 수}) \times \frac{1}{12} \right\}
 \end{aligned}$$

여기서 소득대체율 상수는 시기별로 다소 차이를 보이며, 2028년 이후부터는 고정되는 소득대체율 40%에 맞춰 상수도 1.2로 고정된다. 소득대

체율이 40%라는 의미는 국민연금 보험료를 40년간 납입한 상황을 가정했을 때, 자신이 국민연금 가입에 벌어들인 월평균 소득의 40%를 연금 급여액으로 보장받는다라는 의미가 된다.

〈표 2-10〉 국민연금의 소득대체율 상수 변화

	1988~1998년	1999~2007년	2008~2027년	2028년 이후
상수	2.4	1.8	1.5 (매년 0.015씩 감소)	1.2
소득대체율	70%	60%	50% (매년 0.5%p씩 감소)	40%

자료: 국민연금공단. 알기쉬운 국민연금.

https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp에서 2022.2.26. 인출.

다. 국민연금제도의 개혁 과정

우리나라의 국민연금제도는 도입 이후, 여러 번의 개혁을 실시해왔다.

1998년 제도의 1차 개혁을 실시했고, 이때 보험료 수준에 비해 과도하다고 평가되었던 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추게 되었다. 또한, 연금의 수급 개시 연령이 기존 60세에서 65세로 변경되었으며, 2013년부터 2033년까지 5년마다 1세씩 수급 개시 연령을 상향하는 것으로 합의되었다.

2003년에는 처음으로 재정계산을 실시하였고, 국민연금의 적립 기금 소진 시점을 2047년으로 공표했다. 당시에 보험료율 인상에 관한 논의가 있었고, 소득대체율도 낮춰야 한다는 논의가 활발했었다.

이어서 2007년, 1차 재정계산 결과에 따라 2차 연금개혁을 실시하였고, 이때 소득대체율을 50%로 낮추는 것으로 합의하고, 2028년까지 소득대체율을 40%로 점차 감소시키는 것을 목표로 삼았다. 그리고 소득대체율의 하락은 국민연금의 기능을 약화시키는 방향이므로, 이 문제를 보

72 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

완하기 위해 기초노령연금을 도입하는 것으로 결정되었다.

이후 3차 재정계산(2013년)에서는 2044년부터 국민연금 기금의 수지 적자가 발생하고, 2060년에 기금이 전소될 것이라고 예측한 결과를 발표한다. 이어 4차 재정계산(2018년)에서는 3차 재정계산에 비해 2년 앞당겨진 2044년에 국민연금 기금의 수지적자가 발생하고, 2057년에 기금이 고갈될 것이라고 예견한 결과를 발표했다.

4차 재정계산 이후 연금제도 개혁에 대한 논의는 5차 재정계산을 시행하는 2023년까지 미뤄진 상황이며, 현행 연금제도가 유지된다면 현세대 근로연령층의 노후소득보장 문제를 담보할 수 있을지 다양한 언론과 매체에서 우려 섞인 목소리를 드러내고 있다.

〈표 2-11〉 국민연금제도 개혁 과정 비교

구분	내용
1차 개혁 (1998년)	- 보험료율: 9% (변동 없음) - 소득대체율: 70% → 60% - 수급개시연령: 60세 → 65세 (2013~2033년까지 5년마다 1세씩 상향)
1차 재정계산 (2003년)	- 2036년에 수지적자 발생, 2047년에 기금 소진 (-96조 원) - 재정계산 결과에 따라 국민연금법 개정안 제출 * 보험료율 15.9% 인상, 소득대체율 50%로 인하
2차 개혁 (2007년)	- 보험료율: 9% (변동 없음) - 소득대체율: 60% → 40% - 수급개시연령: 60세 → 65세 (기초노령연금 도입)
2차 재정계산 (2008년)	- 2차 개혁으로 2044년에 수지적자 발생, 2060년에 기금 소진 (-214조 원) - 적립금 보유기간은 2047년 → 2060년으로 13년 연장 - 추가적인 재정 안정화는 추후 제3차 재정계산 시 검토
3차 재정계산 (2013년)	- 2044년에 수지적자 발생, 2060년에 기금 소진 (-281조 원)
4차 재정계산 (2018년)	- 2042년에 수지적자 발생, 2057년에 기금 소진 (-124조 원)

자료: 국회예산정책처, (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

4. 특수직역연금

가. 특수직역연금제도 개요와 국민연금제도와 비교

우리나라에는 일반 국민이 가입할 수 있는 국민연금 외에 공무원으로 재직하는 경우 공무원연금, 군인으로 복무하는 경우 군인연금, 사립학교 교직원으로 재직하는 경우 사학연금 등 특수직역연금 제도가 병행 운영되고 있다.

이처럼 특수직역연금인 공무원연금, 군인연금, 사학연금은 모두 국민연금에 비해 이른 시점에 우리나라에 도입되었다.

보험료율부터 살펴보면 공무원연금의 경우 기준소득월액의 18% 수준이다. 국민연금제도와 비교하면 2배 높은 수준이며, 보험료율 18% 중 9%는 공무원이 납입하고, 나머지 9%는 국가와 지자체 예산이 투입된다. 공무원 개인이 공무원연금 보험료를 납부하는 부담도 적지 않지만, 나머지 보험료를 정부 재정으로 충당하고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 군인연금이나 사학연금도 유사한 상황이다. 군인연금의 경우 기준소득월액의 14%, 사학연금의 경우 기준소득월액의 18%를 납입하여야 한다. 이중 절반은 개인이 부담하고, 나머지 절반은 군인연금의 경우 국가가 부담하고 있고, 사학연금의 경우 해당 법인과 국가가 함께 부담하고 있는 실정이다.

각 연금제도 간 급여 수준 차이에 대해 살펴본다. 먼저, 국민연금의 소득대체율은 2028년이 되면 40%에 맞춰진다. 앞에서 설명한 소득대체율은 40년 동안 재직했을 때를 가정하고 있으므로, 2028년 국민연금의 연간 지급률은 1%가 된다. 공무원연금의 연간 지급률은 2020년 기준 1.79%, 군인연금의 연간 지급률은 1.9%, 사학연금의 연간 지급률은

74 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

1.79%로 나타난다. 이처럼 특수지역연금에 해당되는 사람은 국민연금 수급자에 비해 더 많은 연금액을 수급하게 된다.

가입자 수와 수급자 수를 확인해보면, 2019년을 기준으로 국민연금은 2,222만 명이 가입하고, 516만 명이 수급하고 있다. 부양비를 계산해보면 약 0.23으로 나타난다. 100명의 근로연령층이 노인 23명을 부양하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 반면에 공무원연금의 경우 가입자는 120만 명, 수급자는 54만 명으로, 부양비는 약 0.45가 된다. 이는 100명의 근로연령층이 노인 45명을 부양하고 있는 것으로, 국민연금의 약 2배 수준이다. 군인연금 또한 유사한 상황이며, 사학연금은 다른 특수직역연금 제도와 비교했을 때 부양비가 높지 않은 편이나 국민연금의 부양비보다는 다소 높은 것으로 나타난다.

〈표 2-12〉 국민연금제도와 특수직역연금의 비교

	국민연금	특수직역연금		
		공무원연금	군인연금	사학연금
소관부처 (관리기관)	보건복지부 (국민연금공단)	인사혁신처 (공무원연금공단)	국방부	교육부 (사립학교 교원 연금공단)
법적 근거	국민연금법	공무원연금법	군인연금법	사립학교 교직원연금법
설치 연도	1988년	1960년	1963년	1975년
가입 대상	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민	공무원연금법상 공무원	부사관 이상 현역군인	사립학교 교직원 및 국립대학 병원 직원 등
보험료율	기준소득월액 9% (근로자 4.5%, 고용주 4.5%)	기준소득월액 18% (공무원 9%, 국가·지자체 9%)	기준소득월액 14% (군인 7%, 국가 7%)	기준소득월액 18% (개인 9%, 법인·국가 9%)
급여 수준	소득대체율 2020년 44% (2028년 이후 40%)	재직 1년당 지급률 2020년 1.79%	재직 1년당 지급률 2020년 1.9%	재직 1년당 지급률 2020년 1.79%
가입자 수 (2019년)	2,222만 명	120만 명	19만 명	32만 명
수급자 수 (2019년)	516만 명	54만 명	10만 명	8만 명

자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

제2절 노인 빈곤 문제

1. 노인빈곤율 현황

우리나라의 노인빈곤율 수준을 통계청의 대표적인 국내 소득자료인 가계금융·복지조사를 통해 살펴보면, 2016년에서 2019년 동안 완만하게 하락하는 추세를 보인다. 이는 빈곤의 기준선을 당해연도 소득의 중위값의 절반(50%)으로 정했을 때, 빈곤선 이하에 해당하는 노인이 전체 노인의 40% 이상이라는 것이다.

〈표 2-13〉 가계금융·복지조사를 통해 살펴본 우리나라 노인빈곤율 추이

(단위: %)

	2016년	2017년	2018년	2019년
경상소득 기준	45.8	44.4	44.1	44.2
가처분소득 기준	43.6	42.3	42.0	41.4

주: 1) 통계청의 가계금융·복지조사 연도별 원자료를 활용하여 분석한 결과를 나타내고 있음.

2) 상대적 빈곤선을 중위소득의 50%로 설정한 결과임.

자료: 이현주·하은솔·홍성운. (2020). 2020년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.

빈곤율을 산출하는 방식에 대해 자세히 알아보기 위해, 중위소득의 개념과 추이를 먼저 살펴본다. 먼저, 우리는 일반적으로 하나의 자료를 대표하는 값으로 평균 혹은 중위(중앙)값을 활용한다. 평균은 편차가 고르지 않는 경우 대푯값으로 활용하기 어려운 측면이 있다. 소득 자료는 그 특성상 고소득자의 소득이 평균 소득의 크기에 큰 영향을 주어 평균 소득이 과대 추정될 수 있는 위험성을 갖게 된다. 따라서 빈곤율을 산출할 때는 소득의 평균값을 사용하는 것이 아니라 소득액을 기준으로 순위를 매겼을 때, 가장 중간에 있는 사람의 소득인 중위값을 활용하게 된다.

2020년 기준 우리나라 전 가구의 평균 연 소득은 6,125만 원, 중위소득은 4,836만 원 수준이며, 빈곤율을 산출할 때 기준으로 삼는 빈곤선은 중위소득의 50% 값인 2,418만 원 수준이다. 이때, 가구의 연간 소득이 2,418만 원 이하인 경우, 빈곤 가구에 해당하게 된다.

〈표 2-14〉 가구 경상소득의 평균과 중위값 추이

(단위: 만 원)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
평균값	5,478	5,705	5,828	5,924	6,125
중위값	4,300	4,457	4,567	4,652	4,836
중위값×0.5	2,150	2,229	2,284	2,326	2,418

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융·복지조사.

2. 노인 가구 소득과 자산 현황

〈표 2-15〉를 통해 노인 가구 소득의 규모와 소득 성분별 구성을 살펴보면, 노인 가구의 경상소득 평균은 2020년 기준 2,521만 원 수준이며, 이는 우리나라 전 가구의 중위소득의 50%이자 빈곤기준선인 2,418만 원에 비해 약 100만 원 정도 높은 수준을 보인다.

빈곤의 기준선에 대한 논의는 과거부터 매우 활발했고, 빈곤을 정의하는 기준도 매우 다양하지만, 현재의 정의 방식 내에서 노인 가구 소득의 평균 근처에 분포하는 가구를 모두 빈곤 가구로 간주하는 것이 과연 바람직한지 자세히 살펴볼 필요가 있다.

노인의 소득을 구성하는 소득 성분을 살펴보면, 공적이전소득의 비중이 2016년 36.1%, 2018년 37.2% 정도로 다른 소득 항목에 비해 높다는

점을 확인할 수 있다. 특히 공적이전소득에는 정부 및 지자체에서 지급하는 각종 현금성 지원이 포함되며, 노인 가구의 경우 이 공적이전소득에 기초연금, 국민연금 및 공적연금 등이 포함될 것이다. 그리고 이들 중 저소득층의 경우 기초생활보장 급여를 수급하고 있는 경우도 포함되어 있다.

〈표 2-15〉 노인 가구소득의 평균과 소득 성분별 구성비

(단위: 만 원, %)

	2016년		2018년		2020년 ¹⁾	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
경상소득	1,893	100.0	2,125	100.0	2,521	100.0
근로소득	297	15.7	398	18.7	446	17.7
사업소득	264	13.9	274	12.9	330	13.1
재산소득	417	22.0	411	19.3	487	19.3
공적이전소득	684	36.1	790	37.2	1,013	40.2
사적이전소득	229	12.1	252	11.9	246	9.8

주: 1) 2020년의 공적이전소득 증가는 코로나19로 인한 재난지원금 등이 포함되었기 때문임.
자료: 통계청. (각 연도). 가계금융·복지조사.

앞에서 노인 가구소득을 구성하는 소득 성분 규모와 비중을 살펴보았다면, 이번에는 소득 성분의 규모를 소득 5분위별로 세분하여 전체 가구와 노인 가구 사이의 소득 구성의 차이점을 살펴보고자 한다.

전체 가구와 노인 가구 간의 경상소득을 비교해보면, 소득분위에 따라 경상소득 규모가 유사한 수준임을 알 수 있다. 다만, 노인 가구의 경상소득이 전체 가구의 경상소득에 비해 대체로 낮게 나타나지만, 5분위에서는 노인 가구의 경상소득이 더 높게 나타난다. 이러한 차이는 소득을 구

성하는 소득 성분 중 자산에서 발생하는 재산소득의 영향을 받았기 때문으로 사료된다.

재산소득을 자세히 살펴보면, 소득분위별 경상소득의 모습과는 다르게 전체 가구에 비해 노인 가구에서 재산소득이 더 높은 수준임을 알 수 있으며, 이는 고소득 가구에 해당할수록 그 차이가 벌어지고 있다는 점도 주목할만하다. 또한, 기초연금, 국민연금 및 공적연금 등을 수령하는 노인 가구의 특성상 노인 가구의 공적이전소득의 규모도 전체 가구의 공적이전소득에 비해 더 큰 것으로 나타난다.

다시 말해, 이러한 논의를 노인 가구 집단 전체로 일반화하는 것은 성급할 수 있겠으나, 노인 가구는 그 생애주기적 특성상 근로소득과 사업소득 등의 소득 성분의 규모는 감소하지만, 평생 축적해 온 재산에서 파생되는 재산소득과 공적으로 제공되는 이전소득을 통해 평균적으로는 비노인 가구 집단과 유사한 수준의 생활이 가능한 것으로 해석할 수 있겠다.

〈표 2-16〉 가구 유형에 따른 소득분위별 소득 구성 비교

(단위: 만 원)

		경상소득	근로소득	사업소득	재산소득	공적 이전소득	사적 이전소득
전 가 구	1분위	1,155.4	286.4	97.8	92.7	494.5	184.0
	2분위	2,762.8	1,378.7	496.1	205.2	525.6	157.1
	3분위	4,670.7	2,798.2	1,028.6	254.8	496.1	93.0
	4분위	7,125.8	4,806.6	1,487.6	345.3	425.9	60.4
	5분위	13,903.3	9,683.3	2,644.4	1,188.2	344.7	42.7
노 인 가 구	1분위	1,087.7	109.8	57.0	115.3	582.4	223.3
	2분위	2,631.7	619.5	357.3	405.5	971.7	277.7
	3분위	4,480.8	1,087.5	699.2	792.0	1,626.8	275.4
	4분위	6,912.7	1,006.6	1,477.3	1,583.6	2,475.0	370.1
	5분위	15,095.0	4,162.0	2,284.2	6,202.7	2,142.4	303.7

주: 2019년 1년간 기준으로 조사.
자료: 통계청, (2020). 가계금융·복지조사 원자료.

소득 5분위 집단별 자산 항목을 살펴보면, 전체적으로 예금 등의 금융 자산에 비해 부동산, 차량 등의 실물자산의 규모가 크게 나타났다. 또한 노인 가구의 자산 규모가 전체 가구의 자산 규모와 비교해 더욱 크게 나타났다으며, 노인 가구 자산 규모와 전체 가구의 자산 규모 차이는 소득 고분위에 포함된 가구일수록 더욱 크게 벌어졌다.

〈표 2-17〉 가구 유형에 따른 소득분위별 자산 구성 비교

(단위: 만 원)

		총자산	금융자산	실물자산	순자산
전 가 구	1분위	13,629.0	2,943.6	10,685.4	11,876.5
	2분위	25,523.2	5,760.0	19,763.2	21,467.3
	3분위	36,075.8	8,668.5	27,407.2	29,225.1
	4분위	49,421.8	11,653.5	37,768.2	39,447.0
	5분위	98,053.9	23,492.8	74,561.1	79,408.7
노 인 가 구	1분위	14,394.6	2,285.9	12,108.7	13,214.8
	2분위	34,071.2	4,871.1	29,200.1	30,593.0
	3분위	60,477.9	8,893.3	51,584.6	55,188.2
	4분위	98,235.1	12,878.4	85,356.7	88,266.7
	5분위	271,012.8	64,824.9	206,187.9	238,471.0

주: 2020년 3월 말 기준으로 조사.

자료: 통계청. (2020). 가계금융·복지조사 원자료.



제3장

인구구조의 변화와 연금제도

- 제1절 한국의 인구구조의 변화 양상과 인구 추계 현황
- 제2절 노인 빈곤과 고령층 경제활동
- 제3절 고령층 경제활동에 영향을 주는 요인
- 제4절 소결

제 3 장 인구구조의 변화와 연금제도

국회예산정책처에서 발행한 「2019~2060년 국민연금 재정 전망 보고서」에 따르면, 2045년 이전에 국민연금 수급자 수가 국민연금 가입자 수를 앞지를 전망이다. 국민연금 기금 재정수지는 2040년부터 적자로 전환될 전망이고, 2054년에 적립금이 소진될 것으로 보고서는 예측한다. 재정 전망은 제도 변수와 거시경제 변수의 적절한 가정과 장래 인구 추계를 바탕으로 도출된다. 우리나라의 고령화 및 출산율 감소 속도는 다른 나라에 비해 매우 빠른 속도를 보이고 있다. 이는 인구구조의 변화를 예측하기 어렵게 만든다. 출산율 및 고령화의 속도를 낙관한 상태와 비관한 상태의 시나리오별 인구 추계가 크게 다를 수 있고, 과거 인구 추계에 맞추어 계획된 연금제도는 현재 인구구조의 양상 및 변화 속도에서는 지속 가능하지 않을 수 있다. 인구구조의 변화는 현 공적연금제도의 지속 가능성과 세대 간 형평성의 문제를 제기한다. 이에 제3장에서는 공적연금 개혁의 필요성 및 방향성을 인구구조 변화와 노인 빈곤의 관점에서 뒷받침하고자 한다.

제3장은 크게 인구구조 변화 양상과 노인 빈곤 및 고령층 경제활동의 두 부분으로 구성하였다. 인구구조 변화 양상에서는 현재까지 한국 인구구조의 변화 모습과 장래인구추계를 통한 앞으로의 인구구조 전망에 대해 살펴보고, 과거의 장래인구추계와 가장 최근 공표된 추계의 차이를 비교해 보고자 한다. 인구구조의 변화를 살펴봄으로써 공적연금의 세대 간 형평성에 문제를 제기한다. 이를 바탕으로 연금 제도 개혁의 필요성 및 방향성을 논의할 수 있을 것이다. 또한, 과거 장래인구추계와 현재 장래

인구추계의 차이를 비교함으로써 구추계에 기초한 연금 계획의 개선 필요성에 실증 근거를 제시한다.

제3장의 후반부는 노인 빈곤과 고령층의 경제활동에 대하여 살펴본다. 한국의 노인 빈곤 실태와 경제활동 실태, 장래 근로 의향에 대한 현황을 살펴본 뒤 가족 구조와 과거 노동시장 이력이 고령층의 경제활동에 어떠한 영향을 주는지 분석한다. 고령층의 경제활동이 노인 빈곤을 직접 의미하는 것은 아니지만 경제활동이 필요한 고령층은 대체로 경제적 이유에 기인하여 근로하는 경우가 많다. 따라서 고령층의 경제활동에 관한 분석은 공적연금의 방향성을 설정하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

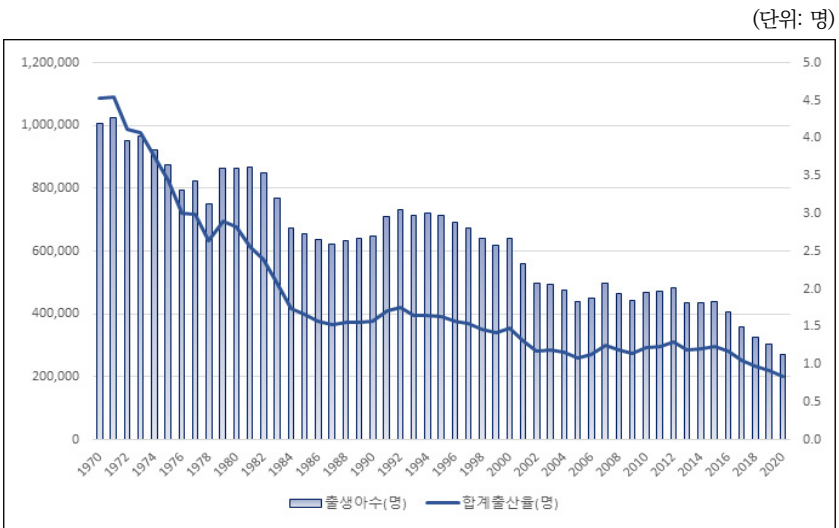
제1절 한국의 인구구조 변화 양상과 인구 추계 현황

1. 인구구조 변화

제1절에서는 한국 인구구조의 변화 양상을 살펴본다. [그림 3-1]은 1970년부터 2020년까지 우리나라의 출생아 수 및 합계출산율의 변화를 보여주는 그래프이다. 우리나라의 출생아 수(막대그래프)는 1970년대 초반 100만여 명, 1980년대 초반 80만 6천여 명, 1990년대 초반 70만여 명에 이르기까지 20년간 크게 감소하였다. 특히 1970년대와 1980년대 초반의 감소세가 두드러진다. 같은 시기의 합계출산율(꺾은선그래프)의 변화는 4.5명에서 1.7명으로 더 가파른 감소세를 보였다. 출생아 수의 감소세는 1990년대 초중반에 둔화되었고, 1995년까지도 70만 1천여 명의 출생아 수를 유지하였다. 2000~2002년 사이 출생아 수가 11% 이상 감소하며 다시 출생아 수의 감소가 크게 나타났다. 2000년대 초반에 시작된 출생아 수의 감소세는 2000년대 중반에 잠시 주춤하는 모습을 보이

며, 2006년부터 2012년까지 대체로 45만 명 이상의 출생아 수를 유지하였다. 하지만 출생아 수 감소는 2012년 이후 다시 시작되어 2012~2013년 사이의 출생아 수는 9.9% 감소하였고, 2015년 이후에는 매년 7~12%의 감소율을 보이고 있다.

[그림 3-1] 출생아 수 및 합계출산율 변화

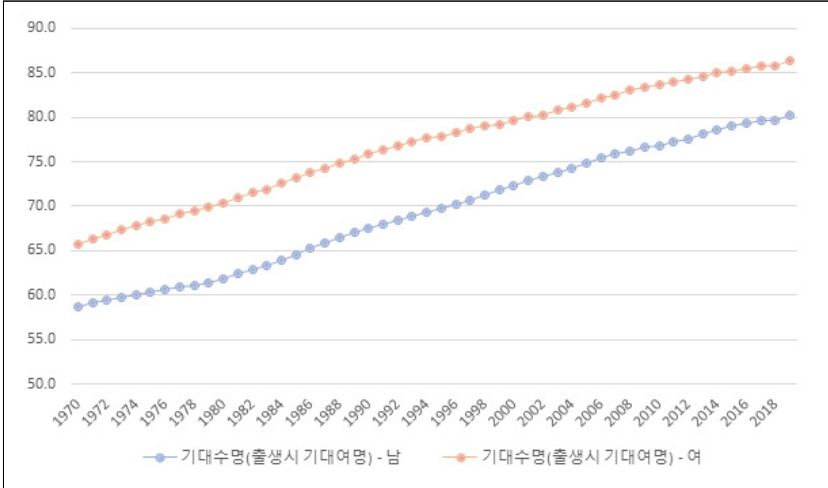


자료: 통계청, 인구동향조사; KOSIS, 인구동태건수 및 동태율 추이(출생, 사망, 혼인, 이혼).

합계출산율의 변화는 1984년 처음 2명 미만을 기록하고, 이후에도 조금씩 감소하는 추세를 보인다. 합계출산율 1.3명 미만을 뜻하는 초저출산 현상은 2002년에 처음 나타났으며, 2007년과 2012년을 제외하고 지금까지도 초저출산 현상은 지속되고 있다. 합계출산율이 처음 1명 미만으로 떨어진 시기는 2019년이고, 출생아 수는 2020년에 처음으로 30만 명 아래를 기록하였다. 한국의 출생아 수 감소는 가임여성 인구수 감소로 인해 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망된다.

[그림 3-2] 출생 시 남녀 기대수명 추이

(단위: 세)

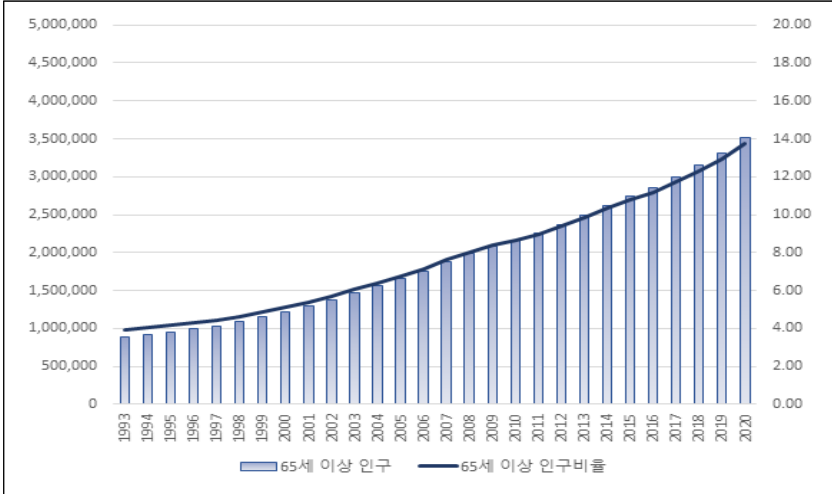


자료: 통계청. 인구동향조사; KOSIS. 인구동태건수 및 동태율 추이(출생, 사망, 혼인, 이혼).

[그림 3-2]는 통계청에서 발표하는 생명표를 바탕으로 각 연도별 0세의 기대수명을 성별로 나타낸 그래프이다. 생명표란 현재의 사망 수준이 유지될 때 각 연령에 따라 향후 남은 여명을 추정한 통계표이다. 한국의 남녀 기대수명은 1970년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 1970년 60세에 미치지 못했던 남성의 기대수명은 2019년에 80세까지 증가하였고, 같은 기간 여성의 기대수명은 65.8세에서 86.3세로, 남녀 모두 20세 이상으로 기대수명이 크게 증가하였다. 2019년 한국인의 기대수명은 OECD 평균(78.1년)보다 2.2년 높은 수준이다(통계청, 2019년 생명표). 2019년 기준 65세인 남성이 80세까지 생존할 확률은 88%이고, 여성은 95%에 달한다(통계청, 2019년 생명표). [그림 3-1]에서 보여지는 출생 인구의 두드러진 감소와 [그림 3-2]에서 보여지는 기대수명의 증가는 한국의 고령화 인구 비율 추이에도 뚜렷이 반영된다.

[그림 3-3] 남성 고령화 인구 비율(65세 이상 인구 비율)

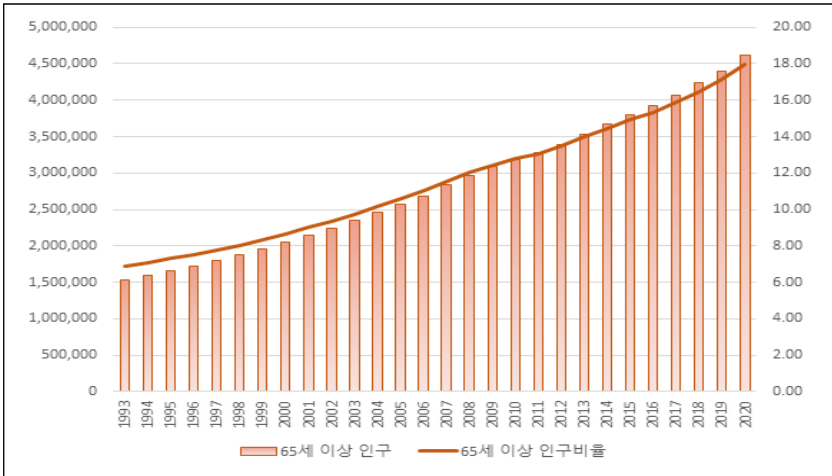
(단위: 명, %)



주: 주민등록 연말 기준으로 집계된 고령화 인구 비율과는 소폭 차이가 있음.
 자료: 통계청, 인구동향조사; KOSIS, 시군구/성/연령별 주민등록연앙인구.

[그림 3-4] 여성 고령화 인구 비율(65세 이상 인구 비율)

(단위: 명, %)



주: 주민등록 연말 기준으로 집계된 고령화 인구 비율과는 소폭 차이가 있음.
 자료: 통계청, 인구동향조사; KOSIS, 시군구/성/연령별 주민등록연앙인구.

[그림 3-3]과 [그림 3-4]는 각각 남성과 여성의 고령화 인구 비율 변화를 나타낸다. 고령화 인구 비율은 성별 전체 인구 중 65세 이상 인구 비중을 의미한다. 각 그림의 막대그래프는 남성과 여성의 65세 이상 인구수를 나타낸다. 1993년에 여성은 약 150만 명, 남성은 약 88만 명으로 여성 65세 인구수가 남성 65세 인구수보다 약 73% 많다. 남성과 여성 65세 이상 인구수는 꾸준히 증가하고, 1999년까지도 여성의 65세 이상 인구수는 남성보다 70% 이상 많은 수치를 보인다. 하지만 남성의 기대수명 또한 여성과 비슷하게 상승하며, 이 격차는 2000년 이후 점차 감소하였다. 2020년에 여성 65세 이상 인구수는 462만 명, 남성 65세 이상 인구수는 352만 명으로, 여성과 남성의 고령인구 수 차이는 31%까지 감소하였다.

65세 이상 인구수가 증가하며 고령화 인구 비율도 동 기간에 꾸준히 상승하였다. 1993년 전체 여성 인구 중 65세 이상 여성 인구 비중은 6.9%, 전체 남성 인구 중 65세 이상 남성 인구 비중은 3.9%로 적은 비중을 보였다. 여성 고령화 인구 비율은 2003년까지, 남성 고령화 인구 비율은 2013년까지 10% 미만이었다. 남녀 고령화 인구 비율은 감소 없이 매해 3~6%씩 증가하였고, 2020년 여성 고령화 인구 비율은 17.9%, 남성 고령화 인구 비율은 13.7%를 기록하였다.

저출산·고령사회 대책을 위한 막대한 예산 투입과 정책 마련에도 불구하고 [그림 3-1]~[그림 3-4]는 우리나라의 저출산·고령화 추세가 얼마나 빠르게 진행되고 있는지 명확히 보여준다. 인구 오너스 시기는 이미 진행되었다. 출생률의 감소와 기대수명의 증가로 인구 천 명당 자연증가율⁴⁾은 2020년 처음으로 마이너스를 기록하였고(통계청, 「인구동향조

4) 출생과 사망의 차이로 정의된 자연 증가분을 주민등록 연앙인구로 나눈 값을 의미한다 (KOSIS, 조출생률, 조사사망률, 자연증가율, 합계출산율).

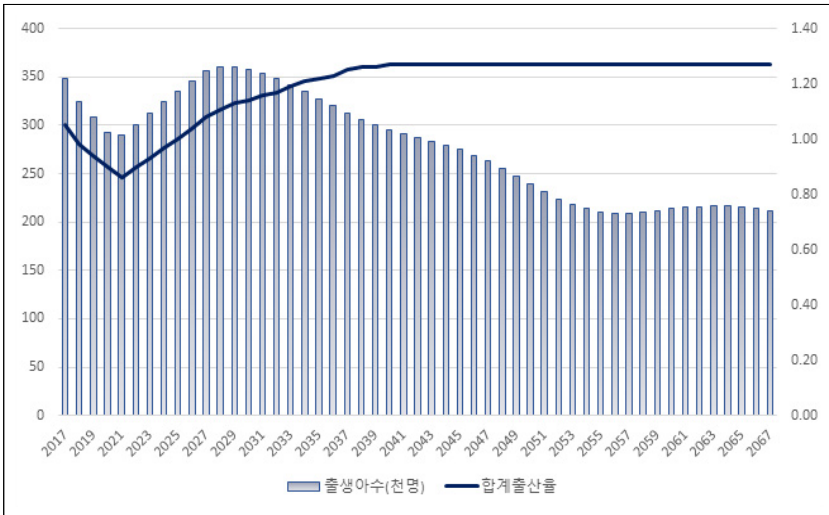
사), 노인 인구의 증가는 당연히 앞으로도 지속되며, 초고령사회로 진입을 앞둔 시점이다.

2. 장래인구추계

가장 최근 발표된 2017년 기준 장래인구추계 자료를 바탕으로 향후 인구 구성 및 부양비 변화에 대한 전망을 살펴보고자 한다. 2017년 기준 장래인구추계는 2017년에 인구주택총조사를 기초로 추계된 자료이다. 2017년 기준 자료이므로 2017년까지는 확정 인구이며, 2018년부터 추계된 수치이다.

[그림 3-5] 출생아 수 및 합계출산율 전망

(단위: 천 명, 가임여성 1명당 명)

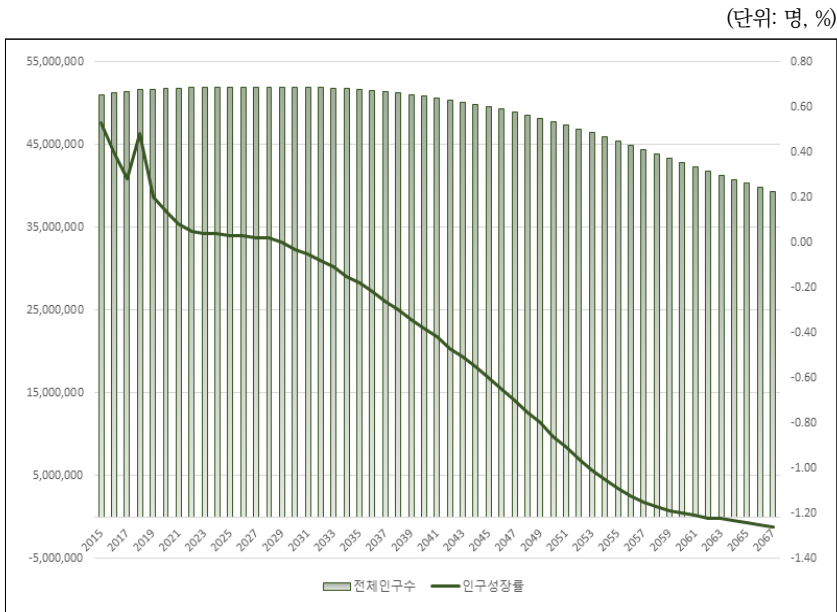


주: 중위 추계 결과이며, 2019년 3월에 공표한 자료임.

자료: 통계청, 장래인구추계; KOSIS, 장래 인구변동요인(출생, 사망, 국제이동).

먼저, 출생아 수 및 합계출산율 전망치를 살펴보면, 우리나라 출생아 수는 2021년 이후 2028년까지 증가하다 이후 계속 감소세를 보일 전망이다. 합계출산율은 2021년에 최저치인 0.86명을 기록하고, 이후 점차 증가하여 2040년부터는 1.27명으로 수렴한다. 합계출산율이 수렴하는 2040년 이후에도 가임여성 인구의 감소로 인해 출생아 수는 2056년까지 지속적으로 감소할 전망이다. 출생아 수 전망은 2030년 35.8만여 명, 2040년 29.5만여 명, 2050년 24만여 명, 2060년 21.4만여 명이다.

[그림 3-6] 전체 인구수 및 인구성장률 전망



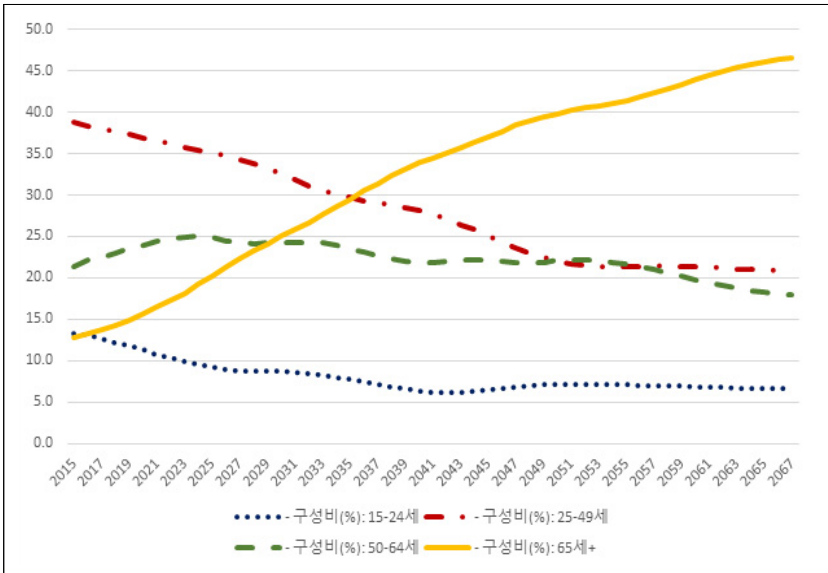
주: 중위 추계 결과이며, 2019년 3월에 공표한 자료임. 인구성장률은 전년 대비 연평균 인구증가율을 의미함. 전체 인구수는 왼쪽, 인구성장률은 오른쪽 축.
 자료: 통계청. 장래인구추계; KOSIS. 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등).

출생아 수의 감소에 따라 전체 인구수는 장기적으로 감소할 전망이다. 실제 인구감소가 예측되는 시점은 2029년 이후로, 이때부터 인구성장률

이 마이너스로 전환되며 가파르게 감소하는 모습을 보인다. 2053년 이후 인구감소율은 1%를 넘어서게 될 것으로 전망된다.

[그림 3-7] 연령별 인구구성비 전망

(단위: %)



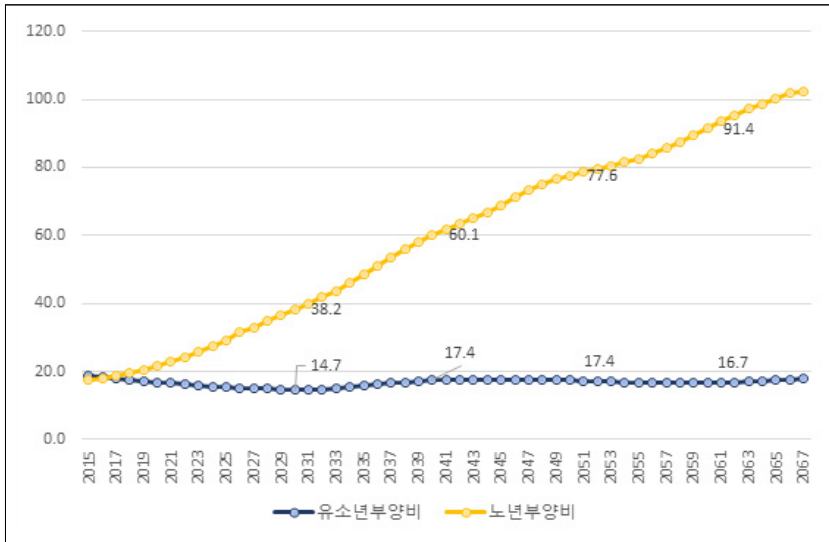
주: 중위 추계 결과이며, 2019년 3월에 공표한 자료임.
 자료: 통계청, 장래인구추계; KOSIS. 주요 연령계층별 추계인구(생산연령인구, 고령인구 등).

[그림 3-7]은 총인구 중 해당 연령 계층 인구 비율의 추계를 나타낸 그림이다. 이 그래프를 살펴보면 고령층 인구가 얼마나 빠르게 증가하는지 알 수 있다. 65세 이상 연령층은 인구구성비가 유일하게 증가하는 연령층이다. 65세 이상의 인구 비중은 2031년부터 50~64세 인구 비중을 추월하고, 2036년부터 25~49세 인구 비중을 추월한다. 65세 이상 인구구성비는 각각 2030년 25.0%, 2040년 33.9%, 2050년 39.8%, 2060년 43.9%가 될 전망이다. 반면 노동시장에서 가장 활발히 활동할 25~49세

인구의 비중은 가파르게 하락하는 모습을 보인다. 25~49세 인구구성비는 2030년 32.5%, 2040년 28.1%, 2050년 22%, 2060년 21.4%가 될 전망으로, 2060년엔 65세 인구 비중의 절반 수준으로 감소한다.

[그림 3-8] 유소년부양비 및 노년부양비 전망

(단위: %)



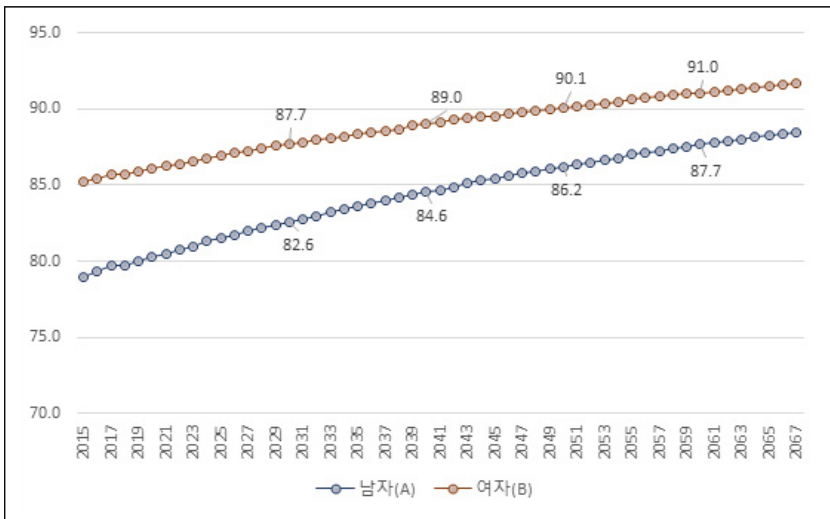
주: 중위 추계 결과이며, 2019년 3월에 공표한 자료임. 유소년부양비는 생산가능인구 중 유소년 인구 비중을 의미하고, 노년부양비는 생산가능인구 중 고령인구 비중을 의미함. 유소년인구는 0~14세, 생산가능인구는 15~64세, 고령인구는 65세 이상을 의미함.
 자료: 통계청. 장래인구추계: KOSIS. 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등).

[그림 3-8]은 인구구조 변화로 인한 유소년부양비 및 노년부양비 변화 전망을 보여준다. 유소년부양비는 생산가능인구(15~64세) 중 유소년인구(0~14세) 비중의 백분율이고, 노년부양비는 생산가능인구(15~64세) 중 고령인구(65세 이상) 비중의 백분율이다. 인구구성비 전망에서도 예측할 수 있듯 유소년부양비는 20% 아래로 일관될 반면, 노년부양비는 크게 상승한다. 2030년 38.2%였던 노년부양비는 2040년 60.1%, 2050년

77.6%, 2060년 91.4%까지 상승할 전망이다. 2065년 이후 노년부양비 추계치는 100%를 넘어서며 생산가능인구보다 고령인구가 많아지는 상황에까지 이를 전망이다.

[그림 3-9] 남녀 기대수명 전망

(단위: 세)



주: 2019년 3월에 공표한 자료임. 2017년까지는 인구동태통계에 따른 기대수명 실적치이며, 2018년부터 추계 기대수명임.
자료: 통계청, 장래인구추계; KOSIS, 장래 기대수명.

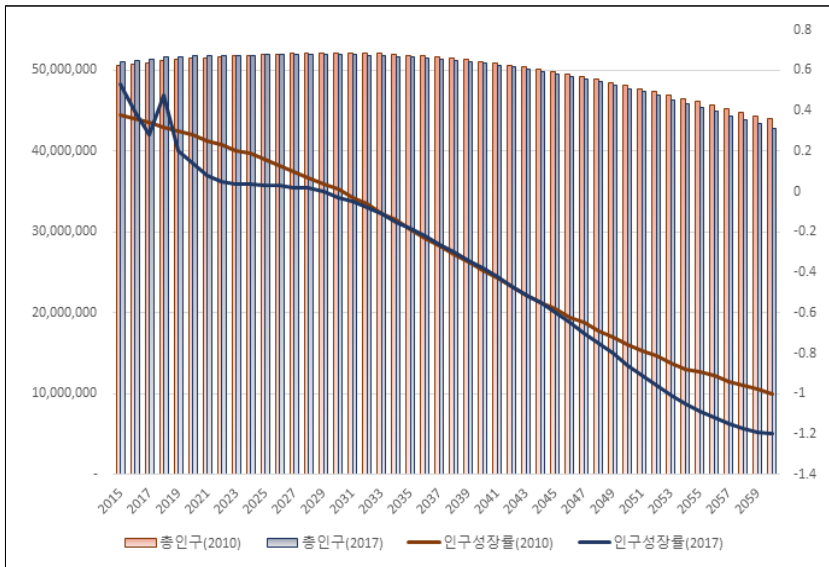
마지막으로, 기대수명 전망을 살펴본다. 우리나라 남녀 기대수명은 앞에서 살펴보았듯이 크게 늘어났고, 앞으로도 기대수명은 더 증가할 전망이다. 2030년 여성의 기대수명은 87.7세, 남성은 82.6세로 전망된다. 남성의 기대수명이 여성보다 조금 더 빠르게 늘어나며, 남녀 기대수명 격차는 점차 줄어들 전망이다. 2050년 여성의 기대수명은 90세를 넘어서고, 남성의 기대수명은 86.2세로 예측된다. 기대수명의 증가는 고령층의 경제활동 지원 및 연금 제도 개편의 필요성을 시사한다.

3. 인구 추계의 변화: 2010 기준과 2017 기준 비교

장래인구추계는 재정 추계에도 사용된다. 예컨대 장래인구추계에 따라 국민연금 가입자 및 수급자 추세 전망이 결정된다. 한국은 인구구조의 변화가 급속하게 일어나고 있기 때문에 5년마다 계산하는 인구 추계도 차이를 보일 수 있다. 만약 인구 추계의 변화 정도가 크다면 구추계에 기초한 연금 계획은 수정이 불가피할 것이다. 본 절에서는 2010년 인구주택총조사를 기준으로 하고 2011년 12월에 추계된 장래인구추계와 2015년 인구주택총조사를 기준으로 하고 2019년에 발표된 가장 최근의 장래인구추계를 비교하고, 얼마만큼 차이가 나타나는지 살펴보고자 한다.

[그림 3-10] 총인구 및 인구성장률 비교

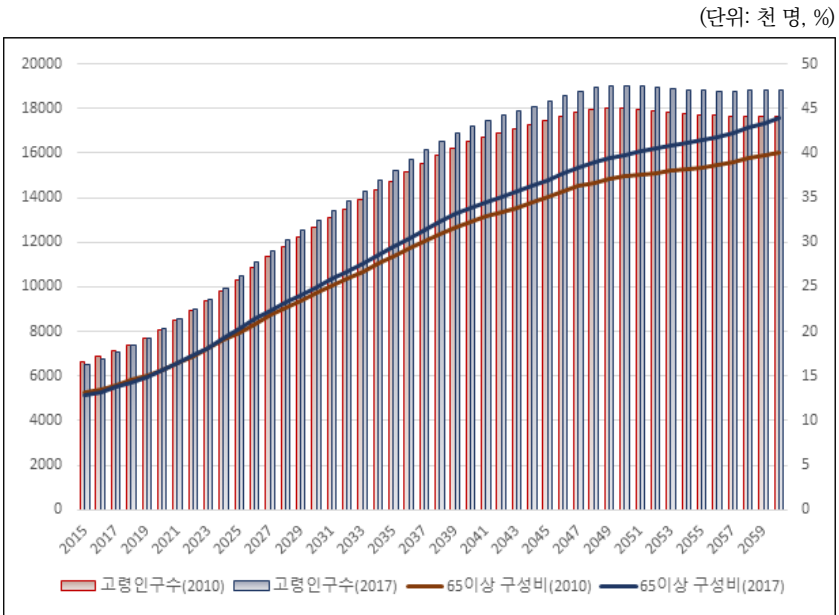
(단위: 명, %)



자료: 통계청. (2012). 장래인구추계: 2010~2060; 통계청. (2019). 장래인구추계: 2017.

총인구수 및 인구성장률 추계를 비교하면, 대체로 2010년 기준 자료가 인구수 및 인구성장률을 더 낙관적으로 추계하고 있음을 알 수 있다. 인구성장률의 경우 2019~2026년 사이와 2050년 이후에 그 차이가 더 크게 나타나고, 총인구 전망치의 격차 또한 2050년 이후에 커지는 모습을 보인다.

[그림 3-11] 고령인구 수 및 고령인구 구성비 비교



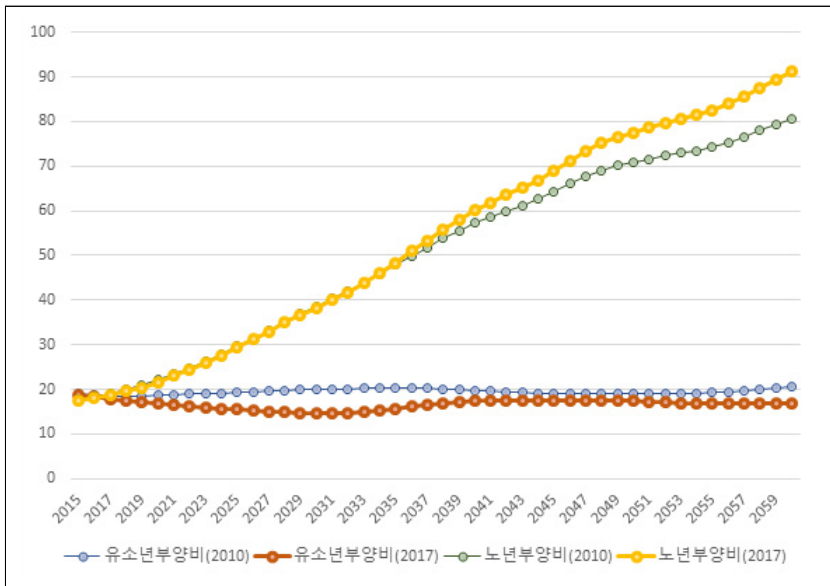
주: 65세 이상 구성비는 총인구 대비 65세 이상 비중의 백분율을 의미함. 인구수 단위는 천 명임. 자료: 통계청, (2012). 장래인구추계: 2010~2060; 통계청, (2019). 장래인구추계: 2017.

다음은 고령인구 수 및 고령인구 구성비를 비교해 본다. [그림 3-11]에 따르면, 2017년 고령인구 수의 추계가 2010년 추계보다 크게 증가했음을 알 수 있다. 이는 10년이 채 되지 않는 기간에도 고령화의 속도가 예측보다 빨라졌음을 보여주는 예이다. 두 추계 사이에 2024년의 고령인구

수 전망치 차이는 10만 명을 넘어서고, 2049년에는 추계의 차이가 100만 명을 넘어선다. 2021년 이후 전체 인구 대비 고령인구 구성비 추계의 차이도 점차 커져서 2034년 추계 차이는 1%p, 2046년 추계 차이는 2%p, 2055년 추계 차이는 3%p를 보인다.

[그림 3-12] 유소년부양비와 노년부양비 차이

(단위: %)



주: 유소년부양비는 생산가능인구 중 유소년인구 비중을 의미하고 노년부양비는 생산가능인구 중 고령인구 비중을 의미함. 유소년인구는 0~14세, 생산가능인구는 15~64세, 고령인구는 65세 이상을 의미함.

자료: 통계청. (2012). 장래인구추계: 2010~2060; 통계청. (2019). 장래인구추계: 2017.

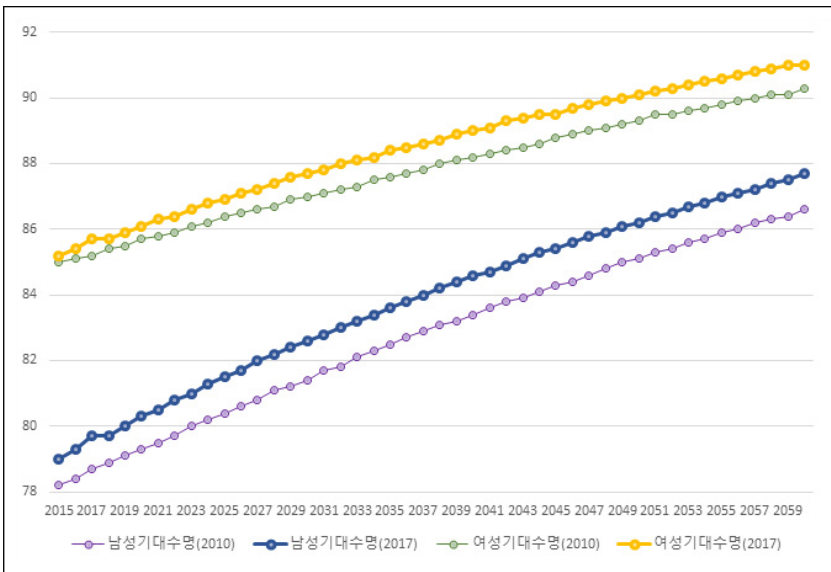
다음은 2010년과 2017년의 유소년부양비와 노년부양비의 차이를 살펴본다. 전체적으로 2017년의 유소년부양비 추계는 2010년 추계보다 낮고, 2017년의 노년부양비 추계는 2010년보다 높다. 이는 추계 기준시점 사이의 출생률은 예측보다 더 크게 감소하고, 고령화는 예측보다 더 빨리

진행되고 있음을 뜻한다. 2010년의 유소년부양비 추계는 19~20% 안팎에서 일정한 모습을 보인다. 반면 2017년의 유소년부양비 추계는 2015년 이후 감소하다 2031년부터 증가하여 이후 17~18% 수준을 유지하는 모습이다.

노년부양비는 2035년까지 두 추계가 거의 같은 값을 보이다 이후 2017년 추계에서 노년부양비가 더 가파르게 상승하는 모습을 보인다. 두 전망치의 차이는 2035년 이후 점차 커져 2045년 전망치의 차이는 5%p이고, 2060년 전망치의 차이는 10%p까지 커진다.

[그림 3-13] 남녀 기대수명 차이

(단위: 세)



자료: 통계청. (2012). 장래인구추계:2010~2060; 통계청. (2019). 장래인구추계:2017.

마지막으로 비교할 추계는 남녀 기대수명이다. 남성과 여성 모두 2017년 추계에서 기대수명이 더 길게 전망되었다. 2010년과 2017년 추계의

차이는 여성보다는 남성의 기대수명에서 더 두드러지게 나타난다. 2020년 이후 남성의 기대수명은 2017년 추계가 2010년 추계보다 1.0~1.2세 더 길고, 여성의 기대수명은 2017년 추계가 2010년 추계보다 0.5~0.9세 더 길다.

제2절 노인 빈곤과 고령층의 경제활동

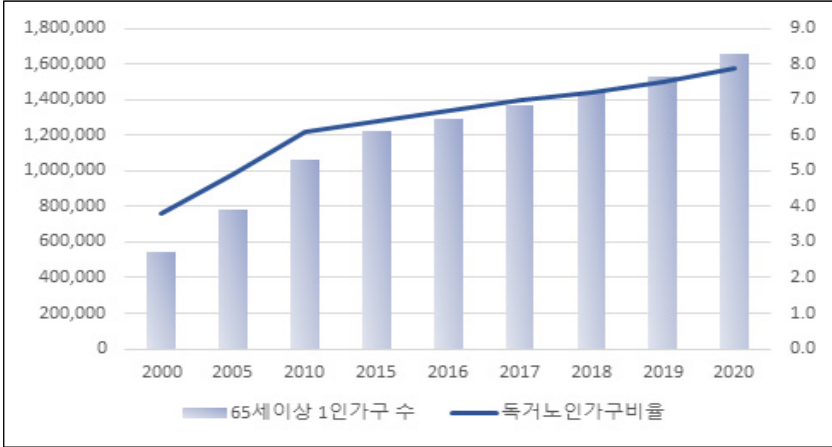
1. 노인 빈곤

생산가능인구의 감소, 인구구조의 변화와 함께 우리나라의 노인 빈곤 문제는 아주 심각한 수준이다. [그림 3-14]는 2000년 이후 우리나라 65세 이상 1인 가구 수 및 독거노인 가구 비율을 나타낸다. 2000년 독거노인 가구 수는 54만 가구로 전체 가구의 3.8% 수준이었다. 독거노인 가구 수는 2010년 1백만 가구 이상으로 증가하였고, 독거노인 가구 비율도 6.1%까지 증가하였다. 2015년 이후에도 독거노인 가구 수는 매해 5~8%씩 증가하고 있으며, 2020년에 전체 가구 중 독거노인 가구 비율은 8%까지 증가하였다.

독거노인 가구는 노인빈곤을 자체를 보여주는 직접적인 지표는 아니지만 독거노인 가구일수록 소득이 낮을 가능성이 높다. 예컨대, Rendall & Speare(1995)는 미국에서 독거노인 가구일수록 빈곤 가구일 가능성이 42% 높아지고, 가족과 함께 생활할 때 노인 빈곤이 완화될 수 있다고 서술한다.

[그림 3-14] 65세 이상 1인 가구 수 및 독거노인 가구 비율

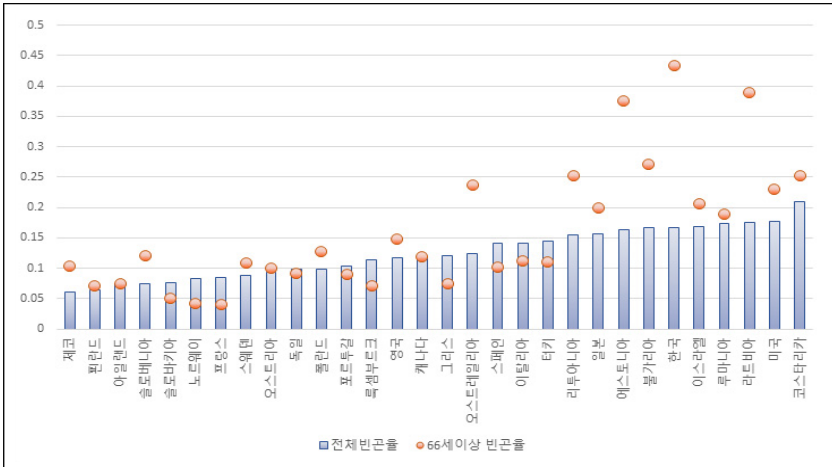
(단위: 명, %)



주: 독거노인 가구 비율은 전체 일반 가구 중 65세 이상 독거노인 가구 비중을 나타냄.
 자료: 통계청 지역통계총괄과. 1인 가구 비율(시도/시/군/구).

[그림 3-15] OECD 국가의 빈곤율

(단위: %)



주 1: 빈곤율은 가구 소득이 중위 가구 소득의 50%에 미치지 못하는 인구 비중을 의미함.
 주 2: 미국을 제외한 모든 국가는 2018년 자료 기준이며 미국은 2017년 자료임.
 자료: OECD. (2021). Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 15 November 2021)

[그림 3-15]는 OECD 국가들의 전체 빈곤율과 66세 이상 노인의 빈곤율을 나타낸다. 빈곤율은 중위소득의 50% 인구 비율로 정의된다. 한국의 전체 빈곤율은 16.7%로 불가리아, 이스라엘과 비슷한 수준을 보이고, 빈곤율이 높은 편에 속한다. 더 심각하게는 한국의 노인빈곤율이 그림에 제시된 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보인다는 것이다. 한국의 노인 빈곤율은 43.4%로 전체 빈곤율과의 차이도 가장 크다. 노인빈곤율이 40%를 넘는 국가는 한국이 유일하며, 전체 빈곤율이 우리보다 높은 미국의 노인빈곤율은 23.1%로 한국의 절반 수준이다. 또한 일본의 전체 빈곤율은 15.7%, 노인빈곤율은 20%로 전체 빈곤율과 노인빈곤율의 차이가 크지 않지만, 우리나라는 전체 빈곤율과 노인빈곤율의 차이가 크고 한국의 노인빈곤율이 일본의 노인빈곤율보다 두 배 이상 높다. 슬로바키아, 노르웨이, 프랑스, 독일, 포르투갈, 룩셈부르크, 그리스, 스페인, 이탈리아와 같은 유럽 국가들은 대체로 빈곤율이 낮으며, 전체 빈곤율보다 노인 빈곤율이 낮은 모습을 보인다.

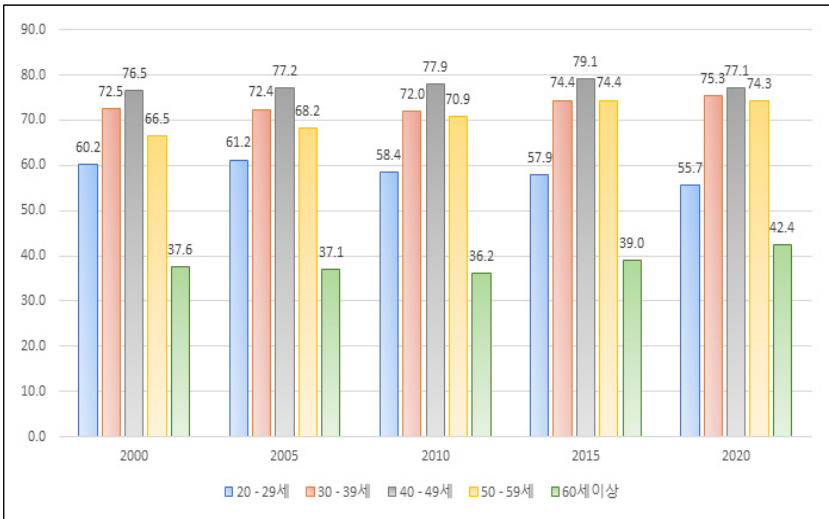
2. 고령층의 경제활동 실태

고령층의 노동시장 참여 실태 및 노인 빈곤 문제를 더 자세히 살펴보기 위해 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료를 이용하여 몇 가지 의미 있는 기술통계 결과를 제시하고자 한다. 매년 5월 조사되는 경제활동인구조사 고령층 부가조사에서는 현재 경제활동 상태, 지난 1년간 구직 및 취업 경험, 장래 근로에 대한 희망, 연금과 관련된 조사를 한다. 고령층 부가조사는 만 55~79세를 대상으로 하지만, 본 분석에서는 만 60세 이상을 대상으로 분석을 시행하였고, 표본의 안정성을 위해 2015~2019년 자료를 통합(pooling)하여 사용하였다.

고령층 부가조사 자료를 살펴보기 이전에 연령별 고용률을 살펴보고 고령층 인구의 경제활동 현황을 다른 연령 계층과 비교해 보고자 한다. [그림 3-16]에 따르면, 연령별 고용률은 40대까지 증가하다 50대 때 감소하기 시작하여 60세 이상에서 크게 감소한다. 시기별로 살펴보면 30~40대의 고용률 변화는 크지 않지만 20대의 고용률이 소폭 감소하였고, 50대의 고용률이 점차 증가하였다. 60세 이상의 고용률은 2015년부터 증가하는 모습을 보인다.

[그림 3-16] 연령별 고용률

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사; KOSIS, 성/연령별 경제활동인구.

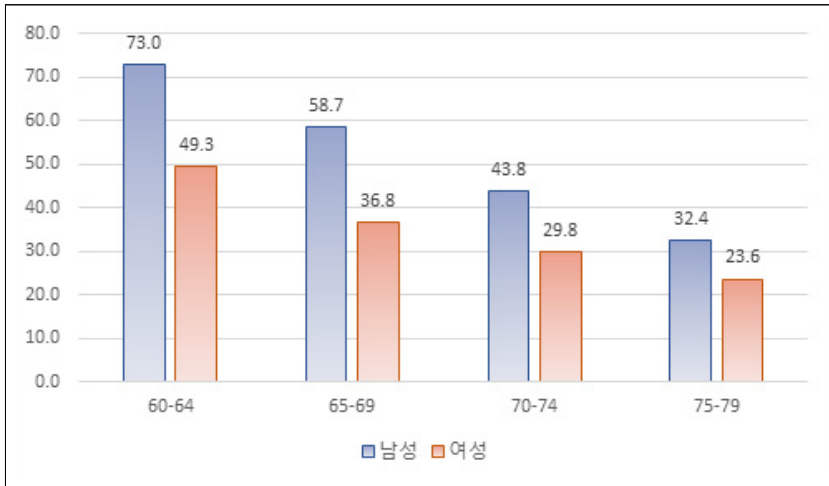
60세 이상 고령층의 경제활동 상황을 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료를 이용하여 더 세밀하게 살펴본다.

[그림 3-17]은 연령별 취업자 비중을 나타낸다. 60~64세에서 남성은 73%, 여성은 49%가 소득을 위한 일을 하고 있어, 60대 초반까지는 남성

과 여성의 취업 비중이 높은 것으로 나타났다. 연령층이 증가할수록 남성과 여성의 취업 비중은 모두 감소한다. 남성은 60대 후반 58.7%, 70대 초반 43.8%, 70대 후반 32.4%가 조사 시점에 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 여성은 60대 후반 36.8%, 70대 초반 29.8%, 70대 후반 23.6%가 일을 하고 있다.

[그림 3-17] 성별 연령별 취업자 비중

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사; KOSIS, 성/연령별 취업자.

〈표 3-1〉에서는 조사 시점을 기준으로 ‘지난주에 일을 한 적이 있다’고 응답한 남성과 여성의 총근로시간 평균을 살펴보았다. 총근로시간이란 주업과 부업 시간의 합을 의미한다. 60대 초반 남성의 평균 주당 근로시간은 33시간이고, 여성은 이보다 적은 20시간이다. 일하는 사람들의 근로시간은 연령이 높아질수록 감소하는데, 특히 70대로 접어들며 그 감소가 두드러진다. 70대 후반에도 일을 하고 있다고 응답한 남성은 평균 10시간, 여성은 평균 6시간 근로하는 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 지난주 일을 한 사람의 총 근로시간

(단위: 시간)

나이	남자	여자
60~64세	33.0	20.0
65~69세	25.4	13.3
70~74세	17.7	8.7
75~79세	10.3	6.0

주: 가중치를 적용한 결과임. 주업과 부업 근로시간 모두 포함.
 자료: 통계청. 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

다음은 은퇴, 해고, 자발적 이유 등 여러 이유로 생애 최장기간 근무한 직업을 그만둔 사람들이 지난 1년간 취업에 어떠한 모습을 보였는지 살펴보고자 한다.

〈표 3-2〉 지난 1년간 취업 경험 및 일자리 일치

(단위: %)

	취업 경험		경력 일치 여부	
	남자	여자	남자	여자
60~64세	74.3	49.0	53.2	48.8
65~69세	61.0	36.7	47.2	47.5
70~74세	41.5	32.8	39.8	39.9
75~79세	26.3	27.5	28.2	40.9

주: 가중치를 적용한 결과임. 취업 경험은 지난 1년간 취업 경험이 한 번이라도 있는 사람의 비중임. 경력 일치 여부는 지난 1년간 취업한 일자리가 생애 주된 경력과 어느 정도 관련성이 있는지 묻는 질문에 관련이 있다고 응답한 사람의 비중임.
 자료: 통계청. 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-2〉의 첫 두 열은 가장 오래 근무한 주된 일자리를 그만둔 사람들 중 지난 1년간 취업 경험이 있는 사람들의 비중을 나타낸다. 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 사람 중 60~64세 남성의 74%, 여성의 49%가 다른 곳에 취업한 경험이 있었고, 65~69세 남성은 61%, 여성은 37%의 비중이었다. 70대에는 그 비중이 크게 감소하긴 하지만 70~74세 남성 41.5%, 여성 32.8%, 75~79세 남성 26.3%, 여성 27.5%가 가장 오랜 기

간 근무한 직장에서 은퇴한 이후에도 지난 1년간 소득을 위해 일을 하고 있었다. 70대 초반까지는 남성의 취업 비중이 더 높지만 70대 후반에는 여성의 취업 비중이 높다. 이 비중은 전체 남녀가 아니라 가장 오랜 기간 근무한 일자리가 있고, 그 일자리를 그만둔 사람들을 기준으로 작성되었음에 유의해야 한다.

이렇게 취업 경험이 있는 사람으로 다시 표본을 축소하여 그 사람들의 지난 1년 일자리가 생애 주된 경력과 어느 정도 관련 있었는지 살펴보았다. 지난 1년간 취업한 일자리가 생애 주된 경력과 관련이 있는 일자리였다고 응답한 60대 초반 남성 취업자는 53%로 절반을 조금 상회하는 수준이었고, 여성 취업자는 49%로 남성보다 조금 낮았다. 생애 주된 경력과 관련이 있는 일자리에 취업한 비중은 연령대가 높아질수록 감소하고, 성별 차이도 크게 나타나지 않는다. 다만 70대 후반에는 남성의 경력 일치 정도는 70대 초반에 비해 10%p 이상 크게 감소하는 반면, 여성의 경력 일치 정도는 70대 초반과 크게 다르지 않다.

3. 장래 근로 의향

고령층이 생각하는 장래 일자리 필요성에 대한 조사 문항을 살펴본다.

〈표 3-3〉 계속 근무 희망 여부

(단위: %, 명)

나이	남자	여자	남성 희망 퇴직연령	여성 희망 퇴직연령
60~64	84.5	58.9	71.9	70.6
65~69	70.8	45.9	74.6	73.9
70~74	53.9	36.0	77.9	77.9
75~79	36.7	25.0	81.4	81.1

주: 가중치를 적용한 결과임. 희망 퇴직연령은 계속 근무를 희망하는 사람들의 희망 퇴직연령임.
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 2015/2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-3〉은 계속 수입이 있는 일을 하기를 원하는지에 대한 질문에 ‘그렇다’라고 응답한 비중을 성별, 연령별로 제시한 표이다. 60~64세 남성의 85%, 여성의 59%가 수입이 있는 일을 하고 싶다고 응답하여 매우 많은 사람들이 60대 초반에도 수입이 있는 일을 필요로 함을 알 수 있다. 60대 후반에도 71%의 남성과 46%의 여성이 계속 근로할 것을 희망하고 있었다. 70대에는 이 비중이 다소 감소하지만 75~79세의 남성 중에서 37%, 여성의 25%는 계속 근무를 희망한다고 응답하여 낮지 않은 비중을 보인다.

〈표 3-3〉의 마지막 두 열은 연령대별 희망 퇴직연령의 평균을 가중치를 반영하여 계산한 결과이다. 희망 퇴직연령은 계속 근무를 희망하는 사람들만 응답한다. 희망 퇴직연령의 성별 차이는 없는 것으로 나타나 근로를 계속 희망하는 남성과 여성은 희망하는 퇴직 시기가 비슷함을 알 수 있다. 60대 초반 인구의 희망 퇴직연령은 71~72세, 60대 후반 인구의 희망 퇴직연령은 74~75세, 70대 초반은 78세, 70대 후반은 81세이다. 계속 근로를 희망하는 고령층 인구 비중이 작지 않고, 이들의 평균 희망 퇴직연령이 70세 이후인 점은 기대수명의 연장이 반영된 결과일 수 있고, 상당수의 고령층 인구가 은퇴 이후의 준비를 완전히 하지 못하였다는 실증 근거가 될 수도 있다.

〈표 3-4〉 계속 근로를 희망하는 사람 중 그 이유가 경제적 이유인 경우

(단위: %)

나이	남자	여자
60~64	55.4	61.2
65~69	54.8	60.0
70~74	49.0	62.8
75~79	47.7	60.0

주: 가중치를 적용한 결과임. 비중은 계속 근로를 희망하는 사람 중 그 이유가 돈이나 생활비 때문이라고 응답한 사람의 비중임.

자료: 통계청. 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

고령층 인구의 근로 이유가 돈이 아닌 자아실현 같은 다른 목적이라면, 상당수의 고령층 인구가 근로를 희망하는 것이 은퇴 준비가 완전하지 못하기 때문이라고 단정할 수는 없다. 따라서 계속 근로를 희망하는 사람 중 그 목적이 돈이나 생활비 때문이라고 응답한 사람의 비중을 살펴보았다. 조사표에서 선택 가능한 응답은 (1) 건강이 허락하는 한 일하고 싶어서, 일하는 즐거움 때문에 (2) 생활비에 보탬이 되어서, 돈이 필요해서 (3) 사회가 아직 나의 능력을 필요로 하므로 (4) 건강을 유지하려고 (5) 집에 있으면 무료하여, 시간을 보내기 위해 (6) 기타이다. 이 중 '2) 생활비에 보탬이 되어서, 돈이 필요해서'라고 응답한 사람들의 비중을 가중치를 반영하여 계산하였다. 남성보다는 여성이 생활비 때문에 계속 근로를 희망하는 경우가 많았다. 연령과 상관없이 계속 근로를 희망하는 여성 중 60% 이상은 근로를 원하는 이유를 경제적 이유 때문이라고 응답했다. 남성의 경우 연령층이 증가할수록 그 비중이 조금씩 감소하는데, 계속 근로를 희망하는 60대 남성들도 50% 이상은 경제적 이유 때문이었다.

〈표 3-5〉 원하는 월평균 임금 수준

(단위: %)

	60~64	65~69	70~74	75~79
남성				
근로 희망 안 함	15.5	29.2	46.1	63.3
30만 원 미만	0.1	0.3	0.7	1.7
30~50만 원 미만	0.5	1.3	3.4	5.9
50~100만 원 미만	4.4	9.4	13.0	11.8
100~150만 원 미만	19.3	23.1	19.8	10.2
150~300만 원 미만	50.5	32.7	15.4	6.2
300만 원 이상	9.7	4.2	1.7	0.9
여성				
근로 희망 안 함	41.1	54.1	64.0	75.0
30만 원 미만	0.2	1.2	2.6	3.3

	60~64	65~69	70~74	75~79
30~50만 원 미만	2.4	5.1	8.5	8.7
50~100만 원 미만	15.5	17.5	14.6	9.0
100~150만 원 미만	21.9	14.6	7.4	3.1
150~300만 원 미만	17.3	7.0	2.5	0.7
300만 원 이상	1.4	0.5	0.3	0.1

주: 가중치를 적용한 결과임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-5〉는 고령층 인구가 희망하는 월평균 임금 수준을 나타낸다. 60~64세 남성 중 60%는 150만 원 이상의 월평균 소득을 희망하고, 이중 10%는 희망 소득이 300만 원 이상이라고 응답했다. 남성의 연령층이 높아지며 근로를 희망하지 않는 비중이 15.5%에서 63.3%까지 높아지고, 희망 소득도 점차 감소하지만, 여전히 상당 비중의 남성들이 100만 원 이상의 월 소득을 원한다고 응답하였다. 65~69세 남성의 60%, 70~74세 남성의 37%, 75~79세 남성의 17%가 100만 원 이상의 월 소득을 희망하였다.

여성은 남성보다 희망 근로 비중과 희망 월 소득이 적다. 60~64세 여성의 41%, 65~69세 여성의 22%가 100만 원 이상의 월 소득을 희망하고, 이는 같은 연령대의 남성보다 10%p 이상 적은 비중이다. 계속 근로를 희망하는 60대 후반 여성의 대부분은 월 50~150만 원, 70대 초반 여성들은 50~100만 원을 희망 소득으로 응답했다.

희망 근로에 관한 결과를 통해 은퇴 시점 이후에도 상당한 비중의 노년층 인구는 계속 근로하기를 희망하고 소득을 필요로 함을 알 수 있었다. 다음으로는 노년층의 연금 수령에 관한 내용을 살펴보고, 연금이 계속 근로 의향과 관련이 있는지 살펴보고자 한다.

〈표 3-6〉 공적연금 또는 사적연금 수령 여부 및 월평균 수령액

(단위: %, 만 원)

나이	수령 여부		월평균 수령액	
	남자	여자	남성	여성
60~64	43.5	22.6	94.6	53.1
65~69	85.8	67.4	71.7	34.7
70~74	90.4	78.9	59.7	29.8
75~79	89.1	82.7	52.2	28.1

주: 가중치를 적용한 결과임. 월평균 수령액은 연금을 받는 사람 중 월평균 수령액이며 단위는 만 원임.
 자료: 통계청. 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

먼저, 〈표 3-6〉을 통해 분석 표본의 성별, 연령별 연금 수령 여부와 월평균 수령액을 살펴본다. 수령 여부는 연령대별 공적연금 혹은 사적연금 수령자의 비중을 나타내고, 월평균 수령액은 연금을 수령하는 사람들의 월평균 수령액을 나타낸다. 연령이 높아질수록 연금 수령 비중이 높아지고, 여성보다는 남성의 수령자 비중이 높다. 60~64세에서 남성은 43.5% 여성은 22.6%만이 연금을 받고 있어 매우 낮은 비중을 보인다. 국민연금 수령이 가능해지는 만 65세 이상부터는 수령자 비중이 크게 증가하여 65~69세 남성의 85.8%, 여성의 67.4%가 연금을 받는다. 70대의 연금 수령 비중은 높아져 남성의 90%, 여성의 79~83%가 연금을 수령하고 있는 것으로 나타났다.

연금 수령자의 월평균 수령액은 연령대가 높아져 수령자 비중이 증가할수록 낮아지고, 성별로는 남성의 수령액이 여성보다 2배가량 많다. 60~64세의 연금을 수령하는 남성은 월평균 95만 원, 여성은 월평균 53만 원을 받는다. 연금 수령자의 비중이 크게 증가하는 60대 후반에 남성은 72만 원, 여성은 35만 원의 월평균 수령액을 받는다. 70대 남성의 경우 52~60만 원, 여성은 28~30만 원을 받는 것으로 나타났다.

연금 수급과 고령층의 근로 의향 사이에 관련성이 있는지 알아보기 위

해 ‘연금 수령 여부에 따른 계속 근로 의향’을 먼저 살펴본다.

〈표 3-7〉 연금 수령 여부에 따른 근로 의향

(단위: %)

나이	연금	남성			여성		
		원함	원하지 않음	합계	원함	원하지 않음	합계
60~64	예	81.6	18.4	100	62.0	38.0	100
	아니오	86.7	13.3	100	58.0	42.0	100
65~69	예	70.5	29.5	100	49.2	50.8	100
	아니오	73.1	26.9	100	39.1	60.9	100
70~74	예	54.1	45.9	100	38.8	61.2	100
	아니오	52.2	47.8	100	25.3	74.7	100
75~79	예	37.1	62.9	100	27.3	72.7	100
	아니오	34.0	66.0	100	14.0	86.0	100

주: 가중치를 적용한 결과임. 연금 수령 여부에 따른 근로 의향을 나타냄. 예컨대, 60~64세에 연금을 받는 남성 중 계속 근로를 희망하는 사람은 81.6%, 계속 근로를 희망하지 않는 사람은 18.4%임.

자료: 통계청. 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-7〉은 연금 수령 여부에 따른 계속 근로 의향을 나타낸 표이다. 즉, 성별, 연령별로 연금을 받는 사람 중, 계속 근로를 희망하는 사람 비중과 계속 근로를 희망하지 않는 사람의 비중을 계산하고, 연금을 받지 않는 사람 중, 계속 근로를 희망하는 사람 비중과 계속 근로를 희망하지 않는 사람의 비중을 계산하였다. 예컨대, 65~69세의 연금을 받는 남성 중 70.5%는 계속 근로를 원하고 29.5%는 계속 근로를 원하지 않는다. 이들 비중의 합은 100%이다. 65~69세의 연금을 받지 않는 남성 중 계속 근로를 희망하는 사람의 비중은 73.1%이고, 26.9%는 계속 근로를 희망하지 않는다. 이들 비중의 합은 100%이다.

먼저, 남성을 살펴보면 연금 수령 여부에 따라 근로 의향에 차이가 두드러지지 않는다. 60~64세의 연금을 받는 남성 중 82%, 연금을 받지 않는 남성 중 87%가 계속 근로를 희망한다. 65~69세의 연금을 받는 남성

중 71%, 연금을 받지 않는 남성 중 73%가 계속 근로를 희망한다. 60대에서 연금을 받지 않는 남성의 근로 의향이 연금을 받는 남성보다 조금 더 높지만 그 차이가 크지는 않다. 70대 남성의 경우 연금을 받는 비중이 90%에 임박하지만 계속 근로 의향은 연금을 받지 않는 남성과 연금을 받는 남성 사이에 큰 차이가 없다.

여성의 경우에는 연금을 받는 여성의 근로 의향이 연금을 받지 않는 여성보다 더 높다. 60~64세의 연금을 받는 여성 중 62%, 연금을 받지 않는 여성 중 58%가 계속 근로를 희망한다. 65~69세의 연금을 받는 여성 중 49%가 계속 근로를 희망하는 반면 연금을 받지 않는 여성 중 39%가 계속 근로를 희망하여 10%p 차이를 보인다. 70대 여성 또한 연금을 받는 여성의 근로 의향이 연금을 받지 않는 여성의 근로 의향보다 크게 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 계속 근로 의향에 따른 월평균 연금 수령액

(단위: 만 원)

나이	근로의향	남성	여성
60~64	원함	36.3	10.5
	원하지 않음	67.2	14.1
65~69	원함	54.6	23.3
	원하지 않음	78.2	23.4
70~74	원함	46.5	24.0
	원하지 않음	62.8	23.3
75~79	원함	39.4	23.2
	원하지 않음	50.7	23.3

주: 가중치를 적용한 결과임. 계속 근로 의향에 따른 월평균 연금 수령액. 연금은 공적연금과 사적 연금을 모두 포함하고, 연금을 받지 않는 사람의 수령액은 0원임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

연금을 지급 받는 경우라도 연금 수령액이 충분하지 않으면 근로 의향이 생길 수 있으므로, <표 3-8>를 통해 계속 근로 의향에 따른 월평균 연금 수령액을 살펴본다. <표 3-8>에 나타난 결과를 보면, 남성의 경우 계속 근로를 원하는 사람들이 계속 근로를 원하지 않는 사람들보다 월평균 연금액이 낮은 것을 볼 수 있다. 60-64세 남성 중 계속 근로를 희망하는 남성은 월평균 36만 원, 계속 근로를 희망하지 않는 남성은 월평균 67만 원의 연금을 받는다. 65~69세 남성 중 계속 근로를 원하는 남성은 월평균 55만 원, 근로를 희망하지 않는 남성은 계속 근로를 원하는 남성보다 23만 원 많은 월평균 78만 원의 연금을 수령한다. 근로 의향에 따른 연금 수령액 차이는 70대 남성에게서도 나타난다. 70~74세 남성 중 계속 근로를 희망하는 남성은 월평균 47만 원, 계속 근로를 원하지 않는 남성은 월평균 63만 원의 연금을 수령한다. 마지막으로 75~79세 남성 중 계속 근로를 희망하는 남성은 39만 원, 계속 근로를 희망하지 않는 남성은 51만 원의 연금을 평균적으로 수령하고 있다.

반면, 여성의 경우 근로 의향에 따른 월평균 연금 수령액의 차이가 거의 나타나지 않는다. 연금을 받지 않는 사람까지 포함했을 때 여성의 월평균 연금 수준이 23만 원 수준으로 남성보다 현저히 낮다. 고령층 남성의 근로 의향은 연금 수령액에 따라 결정되는 경향이 있으나, 고령층 여성의 근로 의향은 연금 수령 여부나 수령액보다 다른 요인에 기인할 가능성이 커 보인다. 이는 여성의 연금 수령액이 절대적으로 작고, 배우자가 있는 현재 고령층 여성은 젊었을 때에도 가정에서 경제활동을 담당하지 않았을 가능성이 높기 때문일 것이다.

제3절 고령층 경제활동에 영향을 주는 요인

1. 가족 구조와 고령층 경제활동

30대 이후 여성은 남성보다 경제활동 참가율이 낮고, 결혼과 출산을 기점으로 취업률이 크게 감소한다. 현재 고령층 여성들은 과거에 경제활동을 하지 않았을 가능성이 더 큰데, 이는 배우자가 없는 여성 가구의 노인 빈곤 문제를 야기할 가능성이 있다. 본 절에서는 가족 구조와 고령층 경제활동의 관계를 회귀분석을 통해 살펴보고자 한다. 자료는 앞선 절과 마찬가지로 2015~2019년 「경제활동인구조사」 고령층 부가조사를 이용하였다. 분석 표본은 60세 이상 80세 미만의 고령층이다.

살펴볼 종속변수는 현재 경제활동 관련 변수와 근로 의향 관련 변수들이다. 현재 경제활동 관련 변수는 조사 시점 기준으로 지난주에 근로했는지 여부, 지난주의 총근로시간이며, 근로 의향 관련 변수는 계속 근로하기를 희망하는지 여부, 경제적 이유로 계속 근로를 희망하는지 여부, 희망 은퇴 나이이다. ‘총근로시간’은 근로시간이 0 이상인 근로자들의 주업과 부업을 포함한 전체 근로시간을 의미한다. ‘계속 근로 희망 여부’는 앞으로 계속 근로를 원하면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 가지는 더미변수이다. ‘경제적 이유로 계속 근로를 희망하는지 여부’는 돈, 생활비를 벌기 위해 계속 근로를 원하는 경우 1, 계속 근로를 희망하지 않거나 근로를 원하는 이유가 경제적 이유가 아닌 경우 0의 값을 가지는 더미변수이다. 마지막으로 희망하는 은퇴 나이는 연속 변수이다. 추정식은 아래와 같다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 f_{i,t} + \beta_2 (ns)_{i,t} + \beta_3 (f \times ns)_{i,t} + \beta_4 X_{i,t} + \tau_t + \epsilon_{i,t}$$

$y_{i,t}$ 는 위에서 언급한 종속변수 중 하나이다. $f_{i,t}$ 는 여성이면 1의 값을 가지는 더미변수이다. $ns_{i,t}$ 는 배우자가 없으면 1의 값을 가지는 더미변수이다. 네 번째 항은 이 둘의 교차항이다. $X_{i,t}$ 는 나이, 나이 제곱, 도시 지역 거주 여부, 교육 수준을 포함한 개인 특성 변수들의 벡터이다. τ_i 는 조사연도 고정효과를 나타낸다.

β_1 은 여성이 남성보다 경제활동, 근로 의향에 얼마나 소극적인지 나타내는 계수 값이고, β_2 는 배우자가 없는 고령층 가구가 배우자와 함께 생활하는 고령층 가구보다 경제활동 및 근로 의향에 얼마나 차이를 보이는지를 나타낸다. 1인 가구 여부를 나타낼 수 있는 직접적인 변수가 없어 배우자 유무 변수를 이용하였다. 이 둘의 교차항은 배우자가 없는 고령층 여성이 경제활동 및 근로 의향에 어떤 영향을 받는지를 추정한다. 추정은 최소제곱법(OLS)를 사용하고, 표준오차는 이분산성(heteroscedasticity)을 고려한 강건표준오차를 사용하였다.

〈표 3-9〉 가구 구성 및 개인 특성이 현재 경제활동에 미치는 영향

	지난주 취업 여부	ln(근로시간)
여성	-0.319*** (0.004)	-0.246*** (0.008)
배우자 없음	-0.149*** (0.009)	-0.055*** (0.015)
교차항	0.278*** (0.010)	-0.022 (0.019)
나이	-0.063*** (0.009)	0.122*** (0.018)
나이 제곱	0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
읍면부 거주	0.133*** (0.004)	0.070*** (0.007)

	지난주 취업 여부	ln(근로시간)
중학교 졸업	-0.015*** (0.005)	0.032*** (0.009)
고등학교 졸업	-0.044*** (0.005)	0.006 (0.009)
초대졸	-0.020 (0.014)	-0.037 (0.024)
대졸	-0.119*** (0.008)	-0.057*** (0.014)
대학원 졸	-0.050*** (0.015)	-0.238*** (0.032)
종속변수 평균	0.434	38.485
표본 수	76823	37159

주: 가중치를 적용한 결과임. 근로시간은 주업과 부업을 포함한 총근로시간을 의미하며, 0 이상의 값만 포함함. 교차항은 여성 더미변수와 배우자 없음 더미변수의 교차항을 의미함. 교육 수준은 더미변수로 포함되었으며, 기준 교육 수준은 초등학교 이하 학력임. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 통계청, 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-9〉의 결과를 살펴보면, 먼저 배우자가 없을 때 취업 가능성은 14.9%p 감소하고, 근로시간은 5.5% 감소한다. 하지만 여성 중 무배우자 효과는 12.9%p 증가로 바뀐다. 즉, 배우자가 있는 여성에 비해 배우자가 없는 여성의 근로 확률이 12.9%p 더 높다는 것이다. 여성은 남성보다 31.9%p 낮은 확률로 취업 중이지만 무배우자 가정으로 한정하면 성별 격차는 31.9%p에서 4.1%p로 크게 감소한다.

나이가 증가할수록 근로 가능성은 작아지지만 근로를 하는 사람들의 근로시간은 오히려 증가하는 모습을 볼 수 있고, 도시지역보다 비도시 지역 고령층 인구의 근로 확률과 근로시간이 더 높다. 교육 수준은 초등학교 이하 학력을 기준으로 하였는데, 대체로 교육 수준이 높을수록 고령층 경제활동 가능성은 감소하는 경향이 있다. 높은 교육 수준을 가진 고령층의 인구는 은퇴 전에 은퇴 자산을 마련하였을 가능성이 크기 때문일 것이다.

〈표 3-10〉 가구 구성 및 개인 특성이 근로 의향에 미치는 영향

	근로 의향	경제적 이유로 근로 희망	희망 은퇴 나이
여성	-0.273*** (0.004)	-0.148*** (0.004)	-0.882*** (0.055)
배우자 없음	-0.084*** (0.008)	0.025*** (0.009)	0.249*** (0.095)
교차항	0.171*** (0.010)	0.049*** (0.010)	-0.078 (0.114)
나이	-0.009 (0.009)	-0.025*** (0.008)	-0.281*** (0.105)
나이 제곱	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	0.007*** (0.001)
읍면부	0.097*** (0.004)	0.039*** (0.004)	0.854*** (0.046)
중학교 졸업	-0.013** (0.005)	-0.029*** (0.005)	-0.190*** (0.058)
고등학교 졸업	-0.036*** (0.005)	-0.097*** (0.005)	-0.155*** (0.059)
초대졸	-0.019 (0.014)	-0.154*** (0.014)	-0.209 (0.163)
대졸	-0.099*** (0.008)	-0.231*** (0.007)	-0.213** (0.095)
대학원 졸	-0.083*** (0.015)	-0.331*** (0.011)	0.180 (0.194)
종속변수 평균	0.553	0.311	74.498
표본 수	76823	76823	42483

주: 가중치를 적용한 결과임. 희망 은퇴 나이는 계속 근로를 희망하는 표본에 한정하여 추정함. 교차항은 여성 더미변수와 배우자 없음 더미변수의 교차항을 의미함. 교육 수준은 더미변수로 포함되었으며, 기준 교육 수준은 초등학교 졸업 이하 학력임. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01
자료: 통계청, 경제활동인구조사. 2015~2019년 고령층 부가조사를 이용하여 저자 작성.

배우자가 없는 경우 전체적으로 계속 근로를 희망하는 확률은 8.4%p 감소한다. 하지만 여성 중 배우자가 없는 경우에는 계속 근로를 희망할

확률이 8.7%p 증가한다. 즉, 배우자가 있는 여성에 비해 배우자가 없는 여성은 8.7%p 근로 의향이 높다. 여성은 남성보다 근로 의향이 27.3%p 낮지만 배우자가 없는 가구를 비교하면 이 격차는 27.3%p에서 10.2%p로 감소한다. 나이가 근로 의향에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않지만 교육 수준이 높을수록 고령층의 계속 근로 의향은 감소한다.

배우자가 없는 경우 경제적인 이유로 계속 근로를 희망할 가능성이 2.5%p 높아지고, 여성 중 배우자가 없는 경우에는 그 확률이 7.4%p로 높아진다. 즉, 배우자가 없는 여성은 배우자가 있는 여성보다 경제적인 이유로 근로를 희망할 가능성이 7.4%p 높다. 나이가 증가할수록, 교육 수준이 높아질수록 경제적인 이유로 근로를 희망할 확률은 적어진다.

마지막으로 희망 은퇴 나이를 살펴보면, 여성이 남성보다 0.88세 낮은 희망 은퇴 나이를 가진다. 배우자가 없는 경우 희망 은퇴 나이는 0.25세 많아지는데, 여성 중 배우자가 없을 때 희망 은퇴 나이는 이보다 0.08세 감소하지만 이 추정치는 통계적으로 유의한 결과는 아니다.

분석 결과를 정리하면, 고령층 여성은 남성보다 경제활동과 장래 근로 의향이 낮지만, 배우자가 없는 고령층 여성은 배우자가 있는 고령층 여성보다 더 많이 근로하고, 장래 근로의 필요성도 더 크게 인식한다.

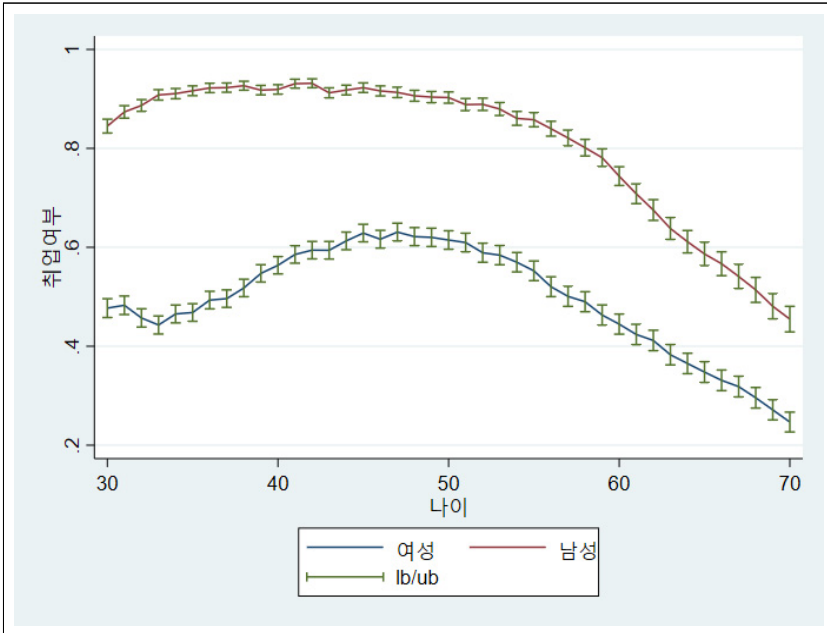
2. 과거 노동시장 이력과 고령층의 경제활동

경제활동인구조사는 횡단면 데이터로 개인의 노동 이력을 확인할 수 없으므로, 과거 개인의 노동시장 경력이 60세 이후 경제활동에 영향을 미치는지 살펴보기 위해 한국노동패널을 이용하였다. 한국노동패널은 1998년 시작된 조사이고, 분석 시점 현재 2019년 자료까지 이용할 수 있다. 본 절에서는 패널데이터를 이용하여 생애 노동 이력, 생애 소득의 성

별, 근로 형태별 격차를 먼저 살펴본다. 이를 통해 노년기 소득보장에 어려움을 겪을 가능성이 큰 그룹을 유추할 수 있다. 다음으로 과거 경제활동 이력이 고령층 경제활동에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 노동패널의 가용 기간은 약 20년이기 때문에 아주 젊었을 때의 노동 이력을 반영하거나 70대 이상의 경제활동을 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 데이터의 조건에 맞추어 50세 때의 경제활동 이력이 60~66세의 경제활동과 어떠한 관계를 갖는지 분석하였다.

먼저, 패널데이터를 이용하여 나이, 성별, 근로 형태에 따른 생애 고용 및 소득 격차의 정도를 살펴보고자 한다. [그림 3-18]~[그림 3-20]은 연령에 따른 취업 및 소득의 성별 격차를 보여준다. 이들 그래프를 통해, 앞에서 살펴본 고령층 여성, 특히 배우자가 없는 고령층 여성의 빈곤 가능성이 남성보다 큰 이유 중 하나로 생애 경제활동 및 소득 격차를 생각할 수 있다. [그림 3-18]의 취업 비중을 먼저 살펴보면, 30대 여성은 결혼, 육아로 인해 취업 가능성이 감소한다. 여성의 취업은 자녀가 어느 정도 성장하고 난 뒤 30대 후반부터 증가하다 50세부터 다시 감소한다. 남성은 50세까지 취업 가능성이 90% 수준에서 유지되다 은퇴 시기가 다가오며 점차 감소한다. 하지만 60세까지도 74%의 남성이 취업 중인 것으로 관찰된다. 남성들의 은퇴 시기가 본격화되면서 남녀 취업 격차가 다소 감소하긴 하지만, 남성과 여성의 취업 격차는 청년기부터 노년기까지 지속된다. 또한 남성의 취업 비중 감소 연령이 여성의 취업 비중 감소 연령보다 더 뒤에 찾아온다.

[그림 3-18] 성별 연령별 취업 여부

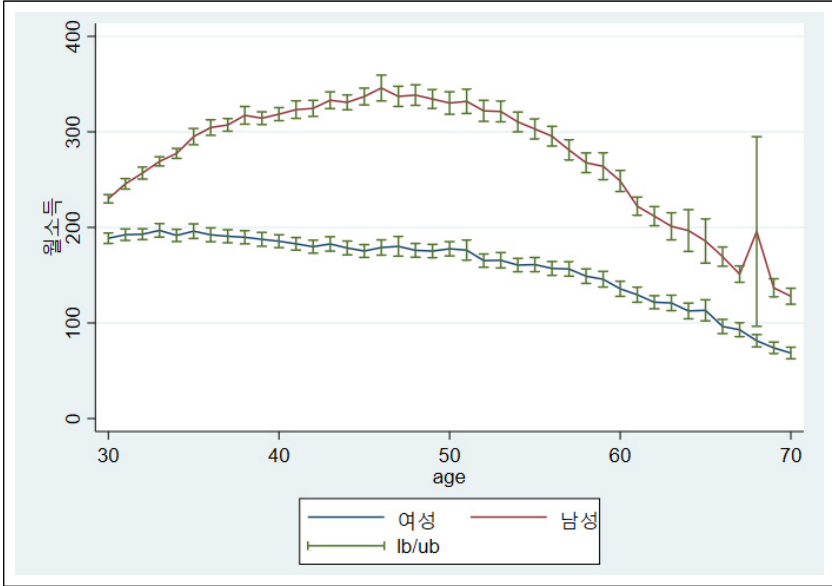


주: 30~70세 남성 및 여성의 취업 비중을 나타냄. 임금근로자와 비임금근로자 모두 포함. 평균값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한임.
 자료: 한국노동패널 1~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

[그림 3-19]와 [그림 3-20]은 연령별 월소득 평균 격차를 보여준다. [그림 3-19]는 남녀 모두 취업자인 경우만 한정하여 월소득 평균을 계산한 것이고, [그림 3-20]은 미취업자의 소득을 0으로 포함하여 월소득 평균을 계산한 것이다. 취업자의 월소득 평균을 살펴보면, 남성은 40대 후반까지 월소득이 뚜렷하게 증가하지만, 여성은 200만 원 언저리에서 비슷한 소득 수준을 보인다. 남성의 소득이 가파르게 감소하며 연령에 따른 소득 격차가 줄어들지만, 남성과 여성의 생애 소득 격차는 취업자로 한정하여 보아도 크다. 미취업자를 포함할 때 남성과 여성의 생애 소득 격차는 당연히 더 크게 벌어진다. 여성의 취업 비중이 낮기 때문이다.

[그림 3-19] 연령별 성별 취업자의 월소득 평균

(단위: 만 원, 세)

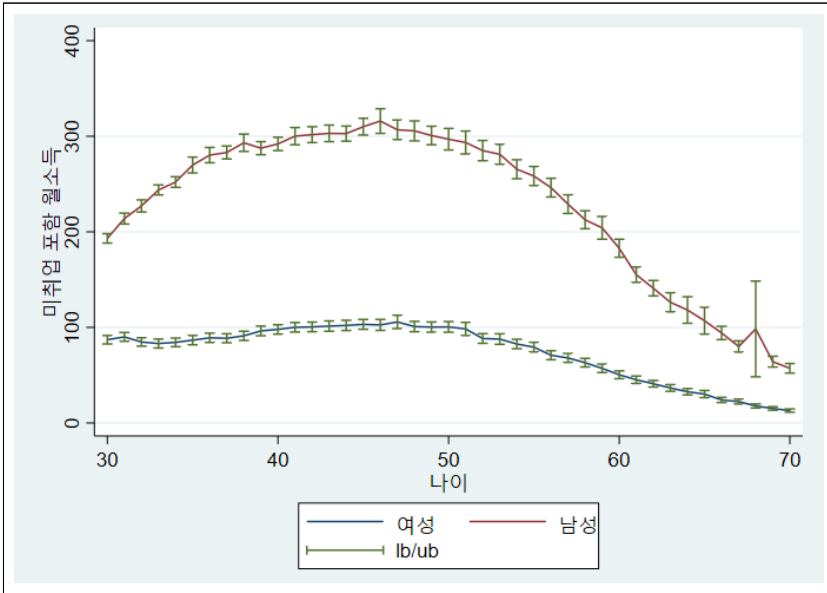


주: 30~70세 취업한 남성과 여성의 연령별 월소득 평균을 나타냄. 임금근로자와 비임금근로자 모두 포함. 소득은 2015년 기준 실질소득임. 평균값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한임.

자료: 한국노동패널 1~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

[그림 3-20] 연령별 성별 미취업 포함 월소득 평균

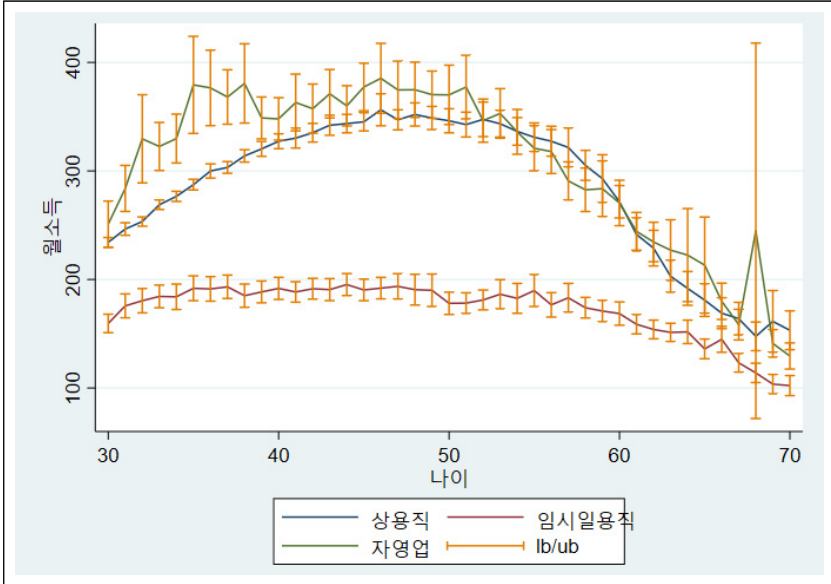
(단위: 만 원, 세)



주: 30~70세 취업한 남성과 여성의 연령별 월소득 평균을 나타냄. 임금근로자와 비임금근로자 모두 포함하고, 미취업자 소득은 0으로 포함. 소득은 2015년 기준 실질소득임. 평균값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한임.
 자료: 한국노동패널 1~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

[그림 3-21] 남성의 근로 형태에 따른 연령별 월소득 평균

(단위: 만 원, 세)

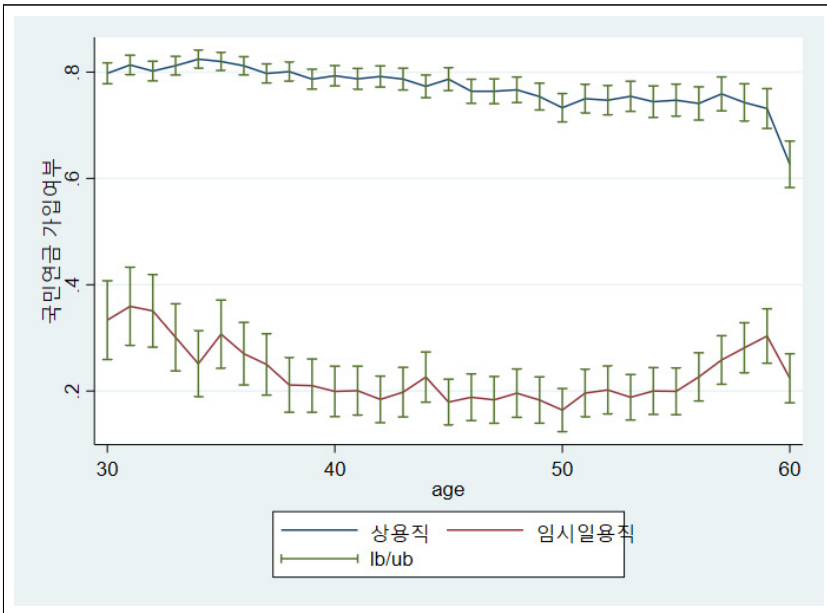


주: 30~70세 취업한 남성의 연령별 월소득 평균을 나타냄. 소득은 2015년 기준 실질소득임. 평균 값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한임.
자료: 한국노동패널 1~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

[그림 3-21]은 남성의 연령별 월소득 평균을 근로 형태에 따라 나누어 계산한 것이다. 먼저, 임금근로자에 해당하는 상용직과 임시일용직 소득을 보면, 임시일용직 소득이 상용직 소득의 평균보다 모든 연령층에서 낮음을 알 수 있다. 상용직 근로자의 월소득 평균은 50세까지 증가하다 이후 감소하는 모습을 보이지만, 임시일용직 남성의 생애 소득은 뚜렷한 증가 없이 200만 원 수준에서 유지되다 55세부터 점차 감소한다. 자영업 남성의 경우 상용직 임금근로자 남성의 월소득 평균보다 높거나 비슷한 소득 수준을 보인다. 하지만 자영업 임금 근로자의 월소득 평균은 분산이 임금근로자 소득 평균보다 훨씬 크다. 즉, 자영업 남성들의 월소득 평균이 높은 이유는 일부 고소득 자영업자에 기인한 현상으로 이해할 수 있

고, 월소득 분포의 큰 분산으로부터 비임금근로자 소득의 불안정성을 유추할 수 있다.

[그림 3-22] 임금근로자 남성의 근로 형태에 따른 국민연금 가입 여부



주: 30~60세 임금 근로 남성의 연령별, 근로 형태별 국민연금 가입 비중을 나타냄. 평균값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한임.
 자료: 한국노동패널 1~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

마지막으로, 남성의 취업이 활발한 30~50대까지 임금근로자 남성의 국민연금 가입 비중을 근로 형태별로 살펴본다. [그림 3-22]에 따르면, 상용직 남성의 80% 정도는 전 연령대에 걸쳐 국민연금을 가입되어 있지만, 임시일용직 남성은 20~40% 정도만 국민연금을 가입되어 있다. 임시일용직 남성은 상용직 남성에 비해 월소득 평균이 적고([그림 3-21]), 국민연금 가입 비율도 낮아, 은퇴 후 노년기 소득보장에 어려움을 겪을 가

능성이 클 것으로 예측할 수 있다.

다음은 50세 때의 경제활동 상태가 60대 경제활동에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 개인의 50세 당시 노동시장 이력을 분석 샘플에 매칭하였다. 50세 때 상용직 근로자였는지, 임시일용직 근로자였는지, 비임금근로자(자영업)였는지, 월 소득은 얼마였는지를 모형에 고려하였다. 분석은 50세 당시 노동시장 이력이 60세, 63세, 66세 각각의 경제활동에 미치는 영향을 추정한다. 이를 위해 60세 표본, 63세 표본, 66세 표본 각각을 만들어 아래의 추정식을 OLS를 이용하여 추정하였다. 이때 추정된 영향은 반드시 인과적 영향은 아니며, 50세 때의 노동시장 이력과 이후 60대 경제활동 상태의 상관관계 혹은 경향성으로 해석할 수 있다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 (men)_i + \beta_2 (job)_{i,50} + \beta_3 \ln(earnings)_{i,50} + \beta_4 (edu)_i + \tau_t + \epsilon_{i,t}$$

i 는 개인, t 는 조사 시점을 나타내는 하첨자이다. $y_{i,t}$ 는 종속변수로 현재(60대) 고용상태를 의미한다. 50세 당시 노동시장 이력을 나타내는 변수는 $job_{i,50}$ 으로 상용직, 임시일용직, 자영업 터미로 구성되어 있다. 50세 당시 월 소득은 로그값으로 추정식에 포함하였다. 50세 때 일을 하지 않아 월소득이 없는 경우 1의 값을 주어 자연로그를 취하였다. 참고로 월 소득이 0 이상인 사람들 중 월 소득이 1만 원 미만인 사람은 없다. 기타 개인 특성으로는 성별(남성이면 1, 여성이면 0), 교육 수준(초졸 이하, 중졸, 고졸, 초대졸, 대졸, 대학원 졸), 결혼 상태(현재 배우자가 있으면 1, 배우자가 없으면 0)를 고려하였다. 조사 시점에 따른 시간 추세를 통제하기 위해 시간 고정 효과를 함께 포함하였다.

〈표 3-11〉 50세 때 노동시장 이력과 60대 취업

	60세	63세	66세
남성	0.173*** (0.027)	0.237*** (0.035)	0.191*** (0.049)
배우자	-0.108*** (0.030)	-0.119*** (0.037)	-0.061 (0.049)
50세 상용직	0.222** (0.097)	0.299*** (0.109)	0.305* (0.164)
50세 임시일용직	0.271*** (0.094)	0.318*** (0.106)	0.255 (0.159)
50세 자영업	0.332*** (0.099)	0.443*** (0.110)	0.445*** (0.164)
50세 소득 로그값	0.017 (0.018)	-0.016 (0.020)	-0.027 (0.031)
종속변수 평균	0.615	0.560	0.486
50세 미취업 비중	0.304	0.322	0.348
50세 상용직 비중	0.309	0.309	0.311
50세 임시일용직 비중	0.128	0.124	0.104
50세 자영업 비중	0.259	0.244	0.236
50세 월소득 평균	170.585	159.699	147.375
N	1627	1080	652

주: 50세 때 소득은 당시 실질 소득이며 자연로그를 취하였음. 강건표준오차는 괄호에 제시. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

자료: 한국노동패널 11~22차 자료를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-11〉은 50세 때의 노동시장 이력이 60대의 근로 여부에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 먼저, 표본의 취업 평균을 살펴보면, 60세 때 취업 비중(종속변수 평균)은 61.5%이고, 표본의 나이가 증가하면서 이는 점차 작아진다. 66세 때 취업 비중은 48.6%이다. 50세 때 상용직에 있었던 비중은 31% 정도이고, 자영업 비중은 24~26%이다. 50세 때 미취업이었던 경우, 임금을 1만 원으로 포함하여 계산한 50세 때의 월 소득 평

균은 60세 표본에서는 171만 원이고, 표본의 나이가 많아질수록 표본의 50세 때의 월 소득 평균이 감소한다.⁵⁾

추정 결과를 살펴보면, 남성은 여성보다 60대 때 일할 가능성이 적게는 17.3%p에서 많게는 23.7%p까지 높다. 배우자가 있는 경우 근로 가능성이 60세와 63세 표본에서 각각 10.8%p, 11.9%p 감소한다. 위 추정식에서는 근로 형태 중 미취업 상태가 기준(baseline)이 된다. 예컨대, 50세 때 상용직에 있었던 경우, 50세 때 미취업이었던 경우보다 60대에 근로할 가능성이 크게 증가한다. 추정치가 아주 큰 값으로 나온 데에는 50세에 미취업인 경우가 대부분 여성이기 때문이다. 남성 중 50세 때 미취업 상태인 경우는 10% 정도로, 대체로 50세 때 미취업이었던 경우는 여성이다. 성별 더미가 포함되어 있긴 하지만, 50세 때 미취업 대비 다른 근로 형태의 효과는 이를 완전히 통제하지는 못했을 것이다.

50세 상용직 계수 값과 비교할 때 50세 임시일용직의 계수 값이 더 큰 것은 50세 당시 상용직보다 50세 당시 임시일용직이었던 경우 60세, 63세 때 경제활동을 할 가능성이 더 큰 것으로 해석할 수 있다. 마찬가지로 자영업 더미의 계수가 임금 근로 계수 값보다 큰 것은 50세 당시 자영업을 했던 경우 60대에 근로할 가능성이 더 큰 것으로 이해할 수 있다. 한편, 50세 때의 소득은 60대의 경제활동과 유의미한 경향성을 갖지는 않는 것으로 나타난다.

5) 이는 각 나이대에 노동패널 표본에 결측치 없이 남아 있는 표본의 특성이므로, 어떠한 경향성으로 해석할 수는 없다.

제4절 소결

한국의 저출산·고령화 속도는 다른 선진국에 비해 빠르게 진행되어 왔다. 5년 사이의 인구 추계 결과도 크게 다를 정도로 예측이 어려운 인구구조 변화를 경험하고 있는 것이다. 게다가 코로나19의 영향으로 청년층의 경제활동, 가족 형성은 더 어려운 실정이고, 혼인 건수, 출산 건수가 최저치를 기록했다는 소식은 더 이상 어색하지 않다. 2019년에 발표된 장래인구추계에 따르면, 생산가능인구 대비 노인 인구 비중을 나타내는 노년부양비가 40년 안에 91%까지 증가할 전망으로, 생산가능인구와 고령인구의 수가 거의 같아지는 시기가 멀지 않았다. 인구성장률이 마이너스가 되는 시점은 2029년으로 예측되며 이는 10년이 채 남지 않았다.

빠른 인구구조 변화, 고령화와 더불어 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 최고를 기록하고 있다. 전체 빈곤율이 우리나라보다 높은 미국, 우리나라와 비슷한 일본보다 우리나라의 노인빈곤율은 2배가량 높다. 노인 빈곤은 고령층의 경제활동 현황을 통해서도 관찰된다. 60대 초반까지도 남성들의 85%는 계속 소득이 있는 일자리를 원했고, 60대 후반에도 71%의 남성들이 계속 근로를 희망했다. 60대에 계속 근로를 희망하는 남성과 여성의 희망 퇴직연령은 71~75세였다. 60대 고령인구 대부분이 은퇴 후에도 계속 근로를 희망하고 이들의 평균 희망 퇴직연령이 70세 이후인 점은 기대수명의 연장을 반영한 결과이기도 하겠지만, 생애 주된 일자리에서 은퇴한 후 노후 준비가 미비한 현실을 반영한 결과이기도 할 것이다.

노인 빈곤은 남성보다는 여성에게서, 특히 배우자가 없는 고령층 여성에게서 더 심각하게 관찰된다. 현재 고령층 여성은, 그 당시 여성의 경제활동 참가율을 생각할 때, 과거 경제활동을 하지 않았을 가능성이 크다.

고령층 여성은 전반적으로 남성보다 가정 내 경제에 책임이 적었을 것이므로, 실제 고령층 남성보다 고령층 여성의 경제활동 비중과 장래 근로의향이 낮다. 하지만 배우자가 없는 고령층 여성 인구는 경제활동 비중과 계속 근로 의향이 모두 높은 것으로 나타났고, 근로의 주된 이유가 경제적 이유라고 응답했다. 「경제활동인구조사」 고령층 부가조사(2015~2019)에 포함된 65세 이상 여성의 공적·사적 연금 수령액 평균은 25만 원 미만이다. 이는 남성 평균의 절반 정도에 해당한다. 이처럼 가족 구성의 측면에서는 고령층 여성이 노인 빈곤에 노출될 확률이 높고, 과거 노동시장 이력 측면에서는 과거 임시일용직에 종사했거나 자영업에 종사했을 경우 노인 빈곤에 노출될 가능성이 크다.

우리나라 노인 빈곤의 실태와 고령층 경제활동 상황은 실제 우리나라의 노후소득보장이라는 사회적 안전망이 원활히 작동하지 않음을 보여주고, 급격한 인구구조의 변화는 과거 낙관적으로 미래를 전망하던 시기에 설계된 공적연금제도의 지속 가능성에 의문을 제기한다. 현재 고령층 인구의 경제활동 실태, 특히 배우자가 없는 여성과 은퇴 후에도 가정의 생계를 책임져야 하는 남성, 은퇴 후 삶에 대한 준비가 미비한 저숙련 노동계층의 노후 경제활동 실태를 보면, 현재의 연금제도는 노후소득 강화라는 목표를 달성하기에 부족하다고 판단된다. 본 원고의 다양한 실증 근거들은 한국의 현실에 맞는 공적연금 체제 마련의 필요성에 대해 강조한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

인구구조 변화와 국민연금 재정 평가

제1절 재정 현황

제2절 전망과 재정 평가

제 4 장

인구구조 변화와 국민연금 재정 평가

1988년에 도입된 국민연금제도는 1999년 전 국민으로 확대되면서 우리나라 노후소득보장 제도의 주축을 이루고 있다. 국민연금은 본인의 기여를 바탕으로 은퇴 이후의 확정급여 방식으로 연금 수준을 결정하여 사망할때까지 지급하도록 되어 있다. 도입 당시, 국민연금제도의 수급부담 구조 특성상 급여에 비해 보험료 수준이 낮게 설계되었고, 이후 고령화 등 인구구조 변화와 제도 성숙 등으로 인해 중장기적으로 제도의 안정적인 운영에 위협한 요인들이 제도 안팎으로 존재하고 있다.

근로 시기부터 사망할 때까지 생애주기를 반영해서 적어도 70년 이상 제도를 안정적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해 제도 운영 전반에 대해 미리 점검하고 개선 방향을 수립하기 위해 재정계산제도를 주기적으로 시행하고 있다. 국민연금은 1998년에 법 개정을 통해 2003년부터 5년마다 재정계산을 실시하고 있다. 재정계산을 통해 장기적인 재정 상태에 대한 평가를 토대로 적정 급여 수준과 보험료율 수준 등 제도 전반에 대한 개선 방향을 검토하도록 되어 있다,⁶⁾ 2018년에는 4차 재정계산 결과를 발표하였는데, 재정계산의 본래 취지는 미래의 재정 상태를 미리 점검하고 그 결과를 바탕으로 제도 운영 전반에 대한 제도의 개선 방향을 수립하는 데 있다.

본인의 기여를 토대로 연금을 수급하고 사망 시까지 지급되는 국민연

6) 국민연금법 제4조 (국민연금 재정계산 및 급여액 조정) ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다.

금 재정방식의 특성상, 제도 내적인 수급부담 구조와 함께 고령화 등 인구구조 변화의 영향을 받고 있다. 2018년 재정계산에서는 2016년 통계청 장래인구추계를 반영했는데, 최근 더욱 낮아진 출산율 등을 반영한 2019년 장래인구특별추계가 발표되었다. 본 장에서는 2018년 재정계산 이후 제도 개선은 이루어지지 않았지만, 국민연금 재정과 밀접한 관련이 있는 인구구조 변화와 경제 저성장 등을 반영하여, 재정 상태를 살펴보았다.

제1절 재정 현황

국민연금 재정 현황을 간단하게 살펴보면, 국민연금 적립기금은 2021년 말 기준 145조 원을 조성하여 이 중 26조 원을 급여지급 등으로 지출하고, 약 945조 원을 적립하여 기금으로 운용하고 있다.

1988년에 도입된 국민연금제도는 25년이 지났으나 제도의 성숙단계 이전이므로 당분간 적립기금 규모가 증가할 것으로 보인다. 1988년 도입 당시 적립기금 규모는 5천억 원 수준으로, 이후 급격하게 증가하여 2015년 말에는 500조 원을 넘어섰다. 한편 기금운용 수익률은 2018년 수익률이 일시적으로 하락하였고, 최근에 비교적 높은 수익률을 유지하고 있는데, 2020년은 9.7%, 2021년은 10.8%로 나타났다.

〈표 4-1〉 국민연금 재정 현황

(단위: 조 원)

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
조성	55	58	64	83	39	121	123	145
연금보험료	25	36	39	42	44	48	51	54
운용수익	30	22	25	41	-6	73	72	91
국고보조금 등	0.04	0.09	0.05	0.07	0.03	0.08	0.07	0.1
지출	9	16	18	20	21	23	26	26
연금급여 지급	9	15	17	19	21	23	26	26
관리운영비	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
기금 증가분	46	43	46	63	17	98	97	62
기금운용	324	512	558	622	639	737	834	945
기타	0.3	0.5	0.5	0.5	0.4			
수익률(%)	10.4%	4.6%	4.8%	7.3%	-0.9%	11.3%	9.7%	10.8%

주: '기타'는 공단 회관취득비와 입차보증금, 기금보관분을 합한 금액.

자료: e-나라지표(2021) 국민연금 재정현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764에서 2020.7.2. 인출; 국민연금공단. (2021). 2020년 12월 말 기준 국민연금 통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/re자료s/info_re자료s_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2021.5.20. 인출; 2021년 12월 기준 국민연금 적립현황. https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_02_02.jsp에서 2022.3.2. 인출.

제2절 전망과 재정 평가

그간 네 차례 시행된 바 있는 국민연금 재정계산별 전망 결과와 이를 토대로 재정평가를 먼저 살펴보고, 2019년 통계청의 장래인구특별추계와 경제 저성장 등을 반영하여 국민연금 장기 재정전망과 평가 결과를 분석하였다.

1. 국민연금 재정계산별 재정전망 결과 비교)

국민연금은 2003년부터 2018년까지 네 차례 재정추계를 시행하면서 추계 결과에는 연도별 적립기금, 수입, 지출, 수지차 등의 현금 흐름을 재정수지표로 제시하고 있다. 국민연금 재정방식은 부분 적립 방식으로 적립기금 투자수익이 발생하면 보험료 수입과 함께 급여지출을 부담하고 있다. 재정수지와 함께 부과방식 비용을 제시하는데, 이는 기여대상소득 대비 급여지출로 산출한다. 비용률은 기금투자수익을 고려하지 않고 당해연도 급여지출을 그 해 보험료 수입으로만 부담한다는 가정하에서 필요한 보험료율로 볼 수 있다. 국민연금은 제도 도입 시기가 늦어 아직 제도 성숙단계 이전이다. 제도부양비는 저출산, 고령화 등 인구구조 변화로 인해 가입자 수 대비 연금 수급자 비중을 말한다.

〈표 4-2〉 국민연금 재정계산 결과: 2018년 재정계산

(단위: 조 원)

연도	수입	지출	재정수지	적립기금	적립배율 (배)	부과방식 비용률	제도부양비
2020	85	29	56	781	24.8	5.2%	19.6%
2030	133	74	59	1,379	17.9	9.0%	35.0%
2040	175	164	11	1,776	10.8	14.9%	62.7%
2050	183	299	-116	1,244	4.6	20.8%	91.0%
2060	158	485	-328	-	-	26.8%	116.0%
2070	209	713	-505	-	-	29.7%	123.6%
2080	274	931	-657	-	-	29.5%	121.9%
2088	337	1,120	-783	-	-	28.8%	118.6%

주: 1) 부과방식 비용률은 보험료 부과대상 소득 대비 지출 비중.

2) 제도부양비는 가입자 수 대비 노령연금 수급자 수 비중.

자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회. (2018).

7) 신화연 외. (2020), pp.35~40를 인용하여 재작성.

국민연금의 재정계산은 주기적으로 시행하고 있으나 법상 재정 균형에 대한 평가기준과 재정목표 등이 수립되어 있지 않다. 주기적으로 수행하는 재정계산을 위해 위원회에서 논의를 거쳐 결정해 왔는데, 재정계산 때마다 매번 쉽지 않은 논의와 합의 과정을 거쳐야 했다.

재정평가 기간은 추계기간과 동일하게 향후 70년으로 한다. 재정평가 기간 동안 목표 적립기금 등 국민연금 운영과 관련하여 장기 재정 안정의 목표는 법상 명시적으로 설정되어 있지는 않다. 적립배율에 대한 설정은 시나리오로 제시하고, 다양한 평가기준을 설정하고, 이를 위해서 필요한 보험료율을 산출하고 있다. 재정계산 보고서에서 제시하고 있는 재정평가는 일종의 사례 분석으로, 추계기간 말 일정 수준의 적립배율을 유지한다는 가정하에서 필요한 보험료율을 산출하여 제시하고 있다. 재정계산에서 제시하고 있는 재정평가 사례는 확정급여 방식인 현재 제도를 그대로 유지할 때의 재정목표를 가정하고, 적립배율을 일정 수준으로 가정하여 보험료율을 산출하고 있다. 국민연금 재정계산에서 제시하고 있는 재정평가는 현재의 보험료율 수준으로 장래에 발생할 급여지출에 대비한 지불능력을 갖추었는지 여부와 만약 부족하다면 추가로 필요한 보험료율 수준을 산정하여 재정적 측면에서 안정성을 확보한다는 뜻으로 해석할 수 있다.

136 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈표 4-3〉 재정목표 시나리오별 보험료율: 2018년 재정계산

추계기간 말 (2088년) 적립배율	재정목표 시나리오별 보험료율	재정목표 시나리오별 의미	참고
적립배율 1배	16.02%	추계기간 동안 유동성 위험에 대비하여 준비금 성격으로 기금 보유	미국 OASDI 일본 공적연금
적립배율 2배	16.28%		
적립배율 5배	17.05%	기금소진 등 추계기간 동안 보험료율의 급격한 상승폭을 다소 완화할 수 있도록 기금 적립	
수지적자 미발생	18.20%	추계기간 동안 적립기금 규모가 감소하지 않고 지속적으로 증가하는 상태 ; 기금을 유동화하지 않아도 급여지출 부담 가능	
일정한 적립배율 유지	20.20% (적립배율 18.2배 유지)	추계기간 말 이전 20년간 적립배율 변동폭 5% 이내로 유지	캐나다 CPP 정상상태(steady-state)를 전제로 한 필요 보험료율

주: 1) 보험료율은 2020년에 일시에 인상하는 것으로 가정.
 2) 캐나다 CPP의 정상상태 유지를 위한 적립배율은 5~6배.
 자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회. (2018).

국민연금 재정계산별로 재정평가지표 사례를 비교해보면, 재정목표 시나리오별 보험료율 산출 결과는, 추계기간 말 시점이 달라서 직접적인 비교는 한계가 있으나, 2007년 법 개정 이후 소득대체율을 40%로 인하한 이후 시행한 2차와 3차 재정추계의 보험료율 산출 결과는 유사한 수준을 보인다. 4차 재정계산에서는 인구고령화 등 인구구조 변화가 기존에 비해 가속화된 점을 반영하고, 경제 저성장을 반영하면서 동일한 제도하에서도 적립배율 시나리오별 보험료율이 큰 폭으로 높아졌다고 볼 수 있다. 4차 재정계산은 기존 재정계산에 비해 부과방식 비용을 수준이 크게 높아졌고 제도부양비 또한 높아진 것을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교: 국민연금 재정계산별

구분	1차 재정계산 (2003년)	2차 재정계산 (2008년)	3차 재정계산 (2013년)	4차 재정계산 (2018년)
추계기간 말 적립배율				
적립배율 1배	-	-	-	16.02%
적립배율 2배	19.85%	12.49%	12.91%	16.28%
적립배율 5배	21.35%	13.17%	13.48%	17.05%
수지적자 미발생	23.45%	14.31%	14.11%	18.20%
일정한 배율 유지	-	17.50% (적립배율 23.5배 유지)	15.85% (적립배율 17.0배 유지)	20.20% (적립배율 18.2배 유지)
완전 적립	24.98%	-	-	-
보험료율 인상 시기	2010~2030년까지 점진적으로 인상	2009년 일시에 인상	2015년 일시에 인상	2020년 일시에 인상
재정평가 시점 (추계기간 말)	2070년	2078년	2083년	2088년
부과방식 비용률 (추계기간 말)	39.1%	22.9%	22.9%	28.8%
제도부양비 (추계기간 말)	108.1%	115.4%	111.9%	118.6%

주: 1) 1차 재정계산에서는 소득대체율 60%를 그대로 유지할 경우의 보험료율 산출.

2) 완전 적립 보험료율은 추계기간 말 이후에는 신규 가입이 없다는 가정하에 미적립 부채를 상각하고 완전 적립에 필요한 기금을 보유한다는 전제로 분석.

자료: 국민연금제도발전위원회(2003);

국민연금재정추계위원회-국민연금제도운영위원회. (2008);

국민연금재정추계위원회-국민연금제도발전위원회-국민연금기금운용발전위원회. (2013);

국민연금재정추계위원회-국민연금제도발전위원회-국민연금기금운용발전위원회. (2018).

2. 국민연금 재정전망과 평가

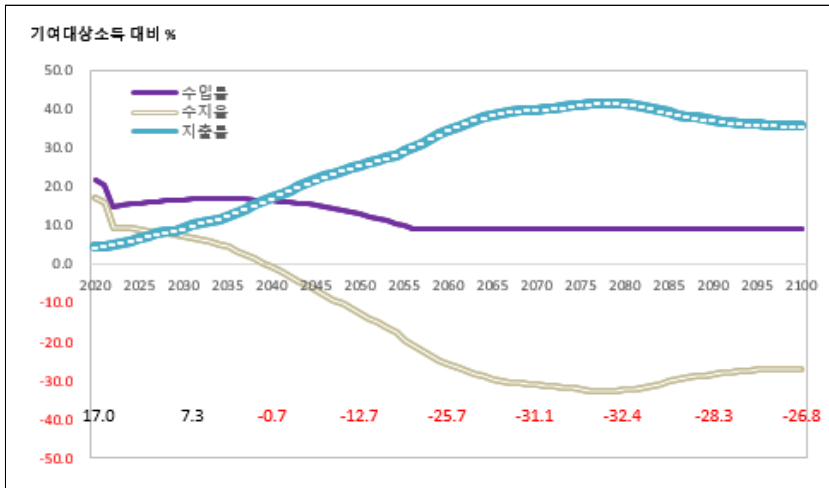
국민연금 재정전망을 위한 인구 추계는 2019년 통계청의 장래인구특별추계 중 중위 시나리오를 반영하였고, 거시 전제는 기획재정부가 2020년 장기 재정전망에서 적용한 가정을 반영하였다. 추계기간은, 국민연금

이 근로 시기에 제도에 가입하여 보험료를 납부하고, 은퇴 등으로 연금 수급을 시작하면 사망할 때까지 지급받으므로, 최소 70년 이상의 생애주기를 반영할 수 있어야 한다. 따라서 2100년으로 연장하여 살펴보았다. 재정수지 전망은 국민연금 재정계산별 재정수지와 차이가 있을 수 있다.

국민연금제도를 현재대로 유지할 경우의 재정수지 흐름을 보험료 부과 대상 소득과 비교하여 재정수입, 지출, 수지차 등을 수입률, 지출률, 수지율로 지수화하여 살펴보았다.

현재의 보험료율 수준을 그대로 유지한다고 가정할 경우, 수입률은 추계기간 초기에는 기금투자수익이 있으므로 보험료율인 9%를 넘어선다. 이후 기금이 소진하여 투자수익이 발생하지 않는다면 수입률은 9%를 유지하는 것으로 나타난다. 지출률은 추계기간 초반에는 수입률을 밑돌다가 본격적으로 수급자가 발생하면서 빠르게 증가하고, 수지율도 지출률에 따라 적자 비중이 점차 높아질 것으로 보인다.

[그림 4-1] 국민연금 재정전망



자료: 저자 작성.

국민연금 재정계산에서 추계기간 말 적립배율을 재정목표로 하여 재정 균형을 점검하는 경우와 유사하게, 국민연금에서도 재정추계마다 일정 적립배율을 재정목표로 할 때 필요한 보험료율을 제시한 바 있다. 이는 현재의 보험료율 수준으로 장래에 발생할 급여지출에 대비한 지불능력을 갖추었는지 여부와, 만약 부족하다면 추가로 필요한 보험료율 수준을 산정하여 재정적 측면에서 안정성을 확보한다는 뜻으로 해석할 수 있다.

재정목표를 추계기간 말 적립배율로 가정할 경우에 적립배율별로 필요한 보험료율을 2018년 재정계산과 비교하였다.

2018년 국민연금 재정계산에서 제시한 적립배율을 시나리오별로 보험료율과 비교해 보면, 적립배율별로 차이는 있으나 제도 내용이 현재와 동일한데도 6~9%p 증가하는 것으로 보인다. 2018년 국민연금 재정계산과는 보험료율 인상 시기와 평가 시점 등이 달라 직접적인 비교를 하는 데는 한계가 있는 것이 사실이다. 이는 보험료 인상 시기와 평가 시점이 4년 늦어졌고, 저출산과 고령화 현상이 더 빨라진 통계청의 장래인구추계와 최근의 저성장 기조를 반영하는 등 제도 외적인 환경 변화를 고려했을 때 설명 가능한 차로 보인다.

2018년에 발표된 4차 재정계산 결과와 비교했을 때, 4차 재정계산에 적용한 인구 추계보다 저출산이 더욱 가속화되는 2019년 인구 추계를 반영할 경우, 장기적으로 수급 부담 구조가 더욱 나빠질 것으로 보인다. 2018년 국민연금 재정계산에서 제시한 적립배율을 시나리오별로 보험료율과 비교해 보면, 적립배율별로 차이는 있으나 제도 내용이 현재와 동일한데도 6~9%p 증가하는 것으로 보인다. 재정목표별로 차이는 있지만, 예로 2092년까지 적립배율 2배를 유지할 경우 현재 제도를 유지한다면 필요 보험료율이 22.47% 수준으로 예상된다. 이는 4년 전인 2018년 재정계산의 16.28%보다 약 6.2%p의 보험료율이 추가로 필요하다는 것을

의미한다. 물론 평가시점과 전망방법론에 차이는 있지만, 제도는 그대로 인데 고령화와 경제 저성장 등 제도 외적인 영향이 있으므로 인상해야 할 보험료를 수준이 더 높아졌다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 재정목표 시나리오별 보험료율 비교

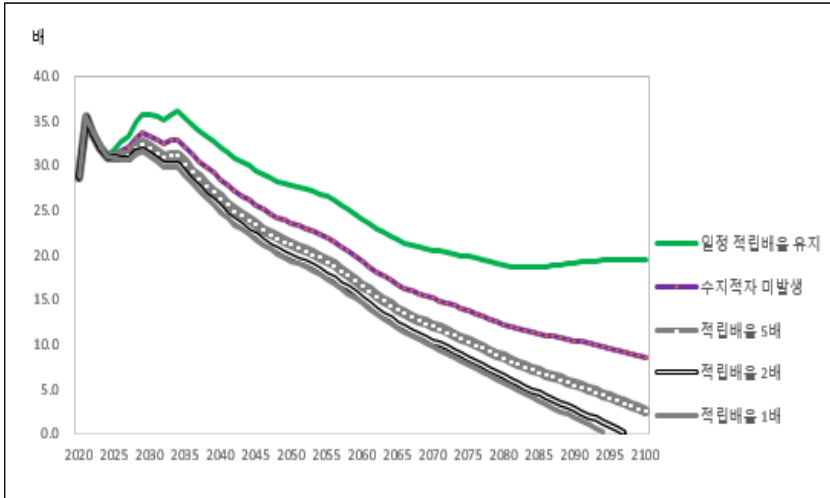
구 분	분석결과		2018년 재정계산
추계기간 말 적립배율			
적립배율 1배	22.07% (13.07%p)	25.35% (16.35%p)	16.02% (7.02%p)
적립배율 2배	22.47% (13.47%p)	25.85% (16.85%p)	16.28% (7.28%p)
적립배율 5배	23.65% (14.65%p)	27.30% (18.30%p)	17.05% (8.05%p)
수지적자 미발생	25.67% (14.24%p)	28.55% (19.55%p)	18.20% (9.20%p)
일정한 배율 유지	29.28% (20.28%p)	32.05% (23.05%p)	20.20% (11.20%p)
보험료를 인상 시기	2024년 일시에 인상	2024년부터 2044년까지 5년마다 인상폭 일정하게 인상	2020년 일시에 인상
현재 보험료율	9%		9%
재정평가 시점 (추계기간 말)	2092년		2088년
부과방식 비용을 (추계기간 말)	36.6% (2092년)		28.8% (2088년)
제도부양비 (추계기간 말)	161.6% (2092년)		118.6% (2088년)

주: 1) ()는 현재 보험료율과의 차이.

2) 일정한 적립배율 유지 조건은 2018년 재정계산과 마찬가지로 추계기간 말 기준으로 20년 동안 적립배율 변동폭이 5% 이내를 유지하는 것으로 가정.

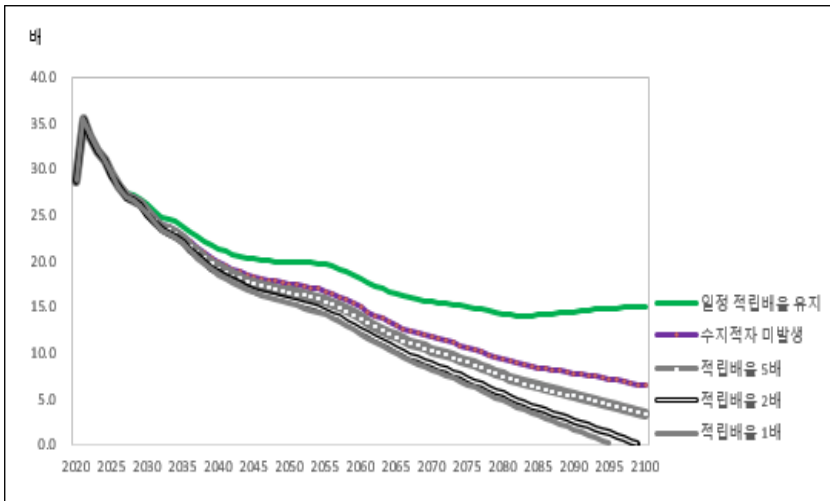
자료: 국민연금재정추계위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산 - 국민연금 장기재정추계. 세종: 보건복지부. p.88.

[그림 4-2] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료를 2024년 일시 인상



자료: 저자 작성.

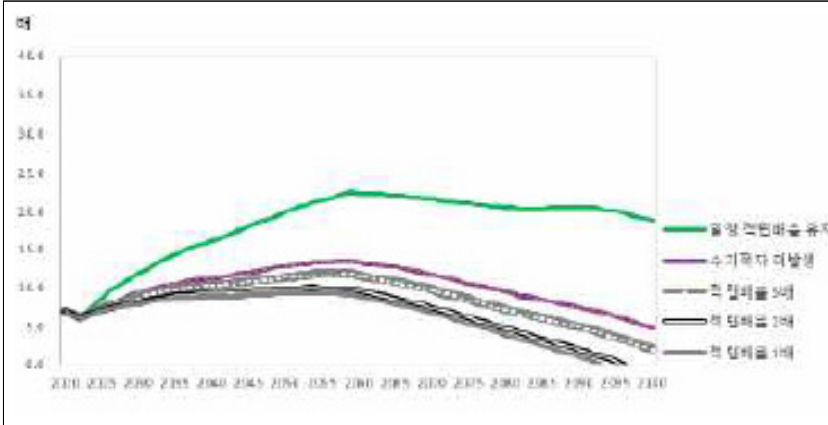
[그림 4-3] 국민연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이: 보험료를 단계적 인상



자료: 저자 작성.

142 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[그림 4-4] 사학연금 재정목표 시나리오별 적립배율 추이



자료: 저자 작성.

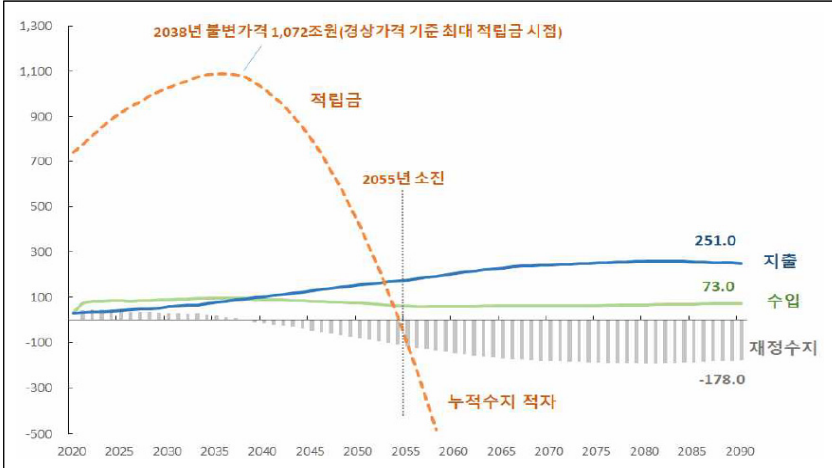
<표 4-6> 공적연금 제도에 따른 시나리오별 보험료율

구 분	2015년 사학연금 재정계산	2015년 공무원연금 재정계산	2018년 국민연금 재정계산
추계기간 말 적립배율			
적립배율 1배			16.02%
적립배율 2배		28.00%	16.28%
적립배율 5배			17.05%
수지적자 미발생		30.86%	18.20%
일정한 배율 유지		36.57%	20.20%

자료: 윤석명. (2020). 한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향: 재정적·정치적 지속 가능성 제고 중심으로.

[그림 4-5] 국민연금 기금 재정수지 및 적립금 전망

(단위: 조 원)

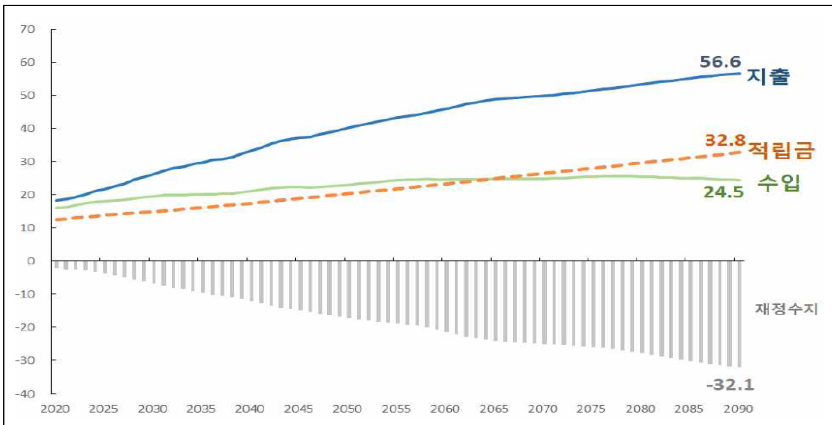


주: 보건복지부가 주도한 4차 국민연금재정계산에 따르면 국민연금기금이 2057년에 소진될 것으로 전망. 국회예산정책처의 전망보다 2년 늦추어지는 전망이었으나 최근 감사원의 감사 결과에 따르면 정부의 국민연금 재정추계 과정에서 발생한 비용 측면의 오류로 인해, 당초 발표 내용보다 기금소진 시점이 1년 앞당겨질 것으로 전망되고 있음.

자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

[그림 4-6] 공무원연금 기금 재정수지 및 적립금 전망

(단위: 조 원)

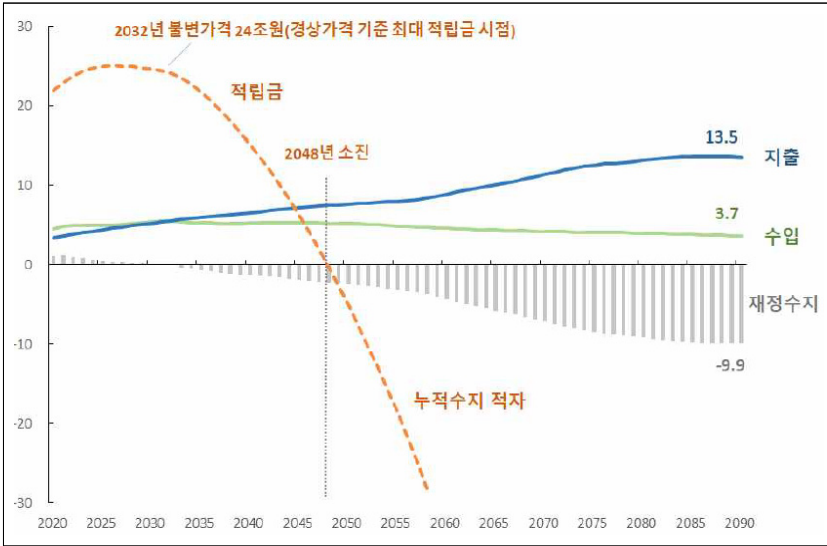


자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

144 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[그림 4-7] 사학연금 기금 재정수지 및 적립금 전망

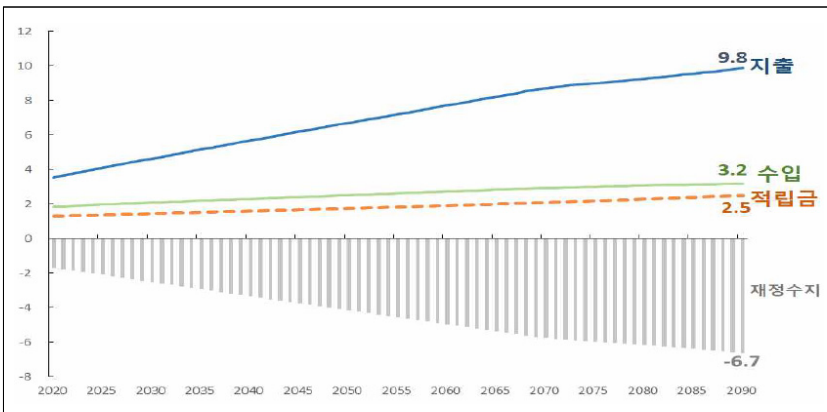
(단위: 조 원)



주: 사학연금이 2033년에 수지적자가 발생하고, 최근 사학연금공단 자체 재정추계에 따르면, 이보다 4년이나 앞당겨진 2029년에 수지적자로 전환될 것.
 자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

[그림 4-8] 군인연금 기금 재정수지 및 적립금 전망

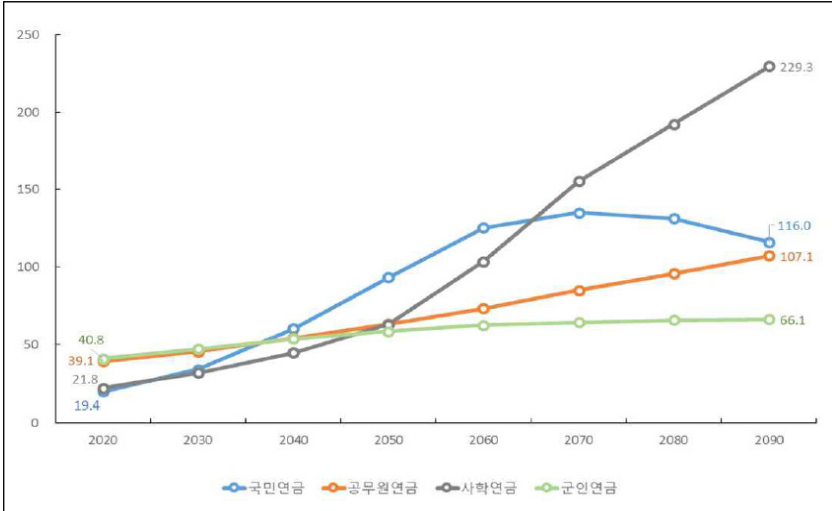
(단위: 조 원)



자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

[그림 4-9] 공적연금 제도 부양비 추이: 2020~2090년

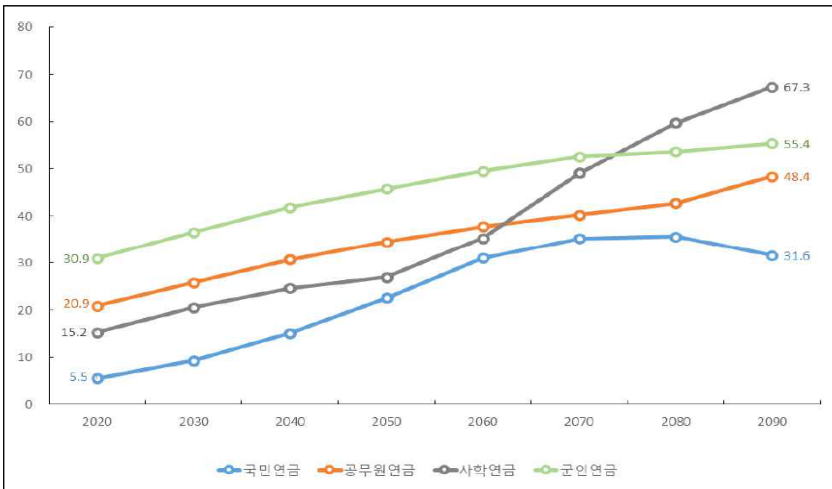
(단위: 명)



자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

[그림 4-10] 공적연금 부과방식 비용을 추이: 2020~2090년

(단위: %)

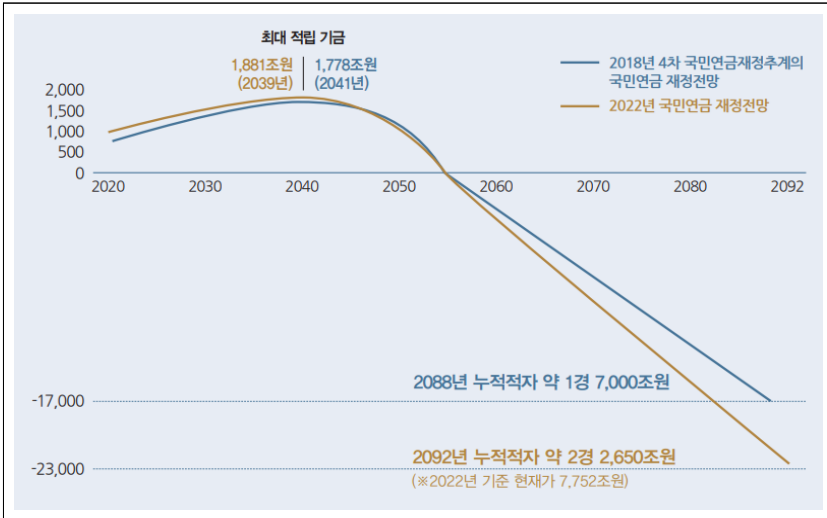


자료: 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.

146 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[그림 4-11] 국민연금 누적적자 규모 비교 (2018년과 2022년)

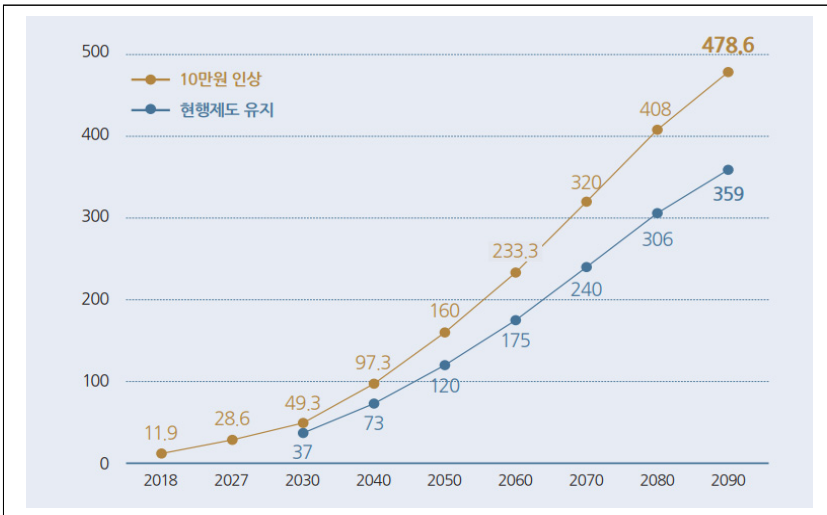
(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처. (2022). 예산춘추 2022 세 번째.

[그림 4-12] 기초연금 재정추계 전망 (2018~2090년)

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처. (2022). 예산춘추 2022 세 번째.



제5장

누가 부담하는가?: 국가 간 연금 기여금 비교

제1절 서론

제2절 고령화 및 연금 지출

제3절 연금 구조와 재원조달

제4절 연금 기여도 및 비용 부담

제5절 소결

제 5 장

누가 부담하는가?: 국가 간 연금 기여금 비교

제1절 서론

연금제도는 유럽 복지국가를 구성하는 핵심 요소이다. 연금보험은 사회보험 지출에서 가장 큰 부분을 차지하며, 국가마다 별도의 다양한 기재를 통해 재원을 마련하고 공공 및 민간 주체를 결합한다.

산업 국가에서 연금제도를 구성하는 연금은 노년의 빈곤 혹은 장애, 가장의 사망 같은 기타 사회적 위험에서 인구를 보호한다. 빈곤 보호망 외에도 연금은 고용으로 소득을 얻을 수 없을 때 일정한 생활 수준을 유지하기 위한 목적인 소득보험 보장도 모색한다. 이 두 가지는 연금제도의 주요 요소이며 국가별로 다양하게 마련할 수 있다. 이러한 차이로 인해 국가 간 연금제도 비교는 어려울 수 있다.

기본 빈곤 보호는 일반적으로 공적 또는 법정 연금제도(이른바 1층 연금 제도로 보장한다. 그러나 소득보험이나 소득비례연금은 1층이나 이른바 2층에 위치한 보충적 직역연금제도의 일부가 될 수 있는 법정, 준의무 또는 임의 연금제도를 통해 마련할 수 있다. 공적연금은 일반적으로 제도의 주요 변경 사항과 관련하여 의회의 결정이 필요한 반면, 직역연금은 전통적으로 제도의 핵심 기능을 결정하는 노동시장 당사자가 서로 협상하는 연금 계약을 가리킨다. 실제로는 이렇게 간단하게 구분할 수 없다. 예를 들어, 핀란드의 법정 소득비례연금제도는 피용자, 고용주, 정부로 구성된 3자 합의를 기반으로 한다.

일반적으로 국제 통계 및 비교는 공적연금제도에 집중한다. 다양한 국

가의 연금제도를 정확하게 비교해가며 그려보려면 공적연금 및 직역연금을 종합적으로 분석해야 한다. 그렇지 않으면 서로 전혀 다른 대상을 비교하는 난감한 상황에 처할 수 있다. 두 국가를 비교하면서 초점을 공적연금에만 둘 경우 주의해야 한다. 한 국가의 소득보험은 공적연금제도로 마련되는 반면 타 국가는 보충적 직역연금제도가 마련하고 공적연금은 최소한의 연금만 제공하는 상황일 수도 있어서 결국 일부만 맞고 일부는 틀릴 수 있다.

1. 민관 혼합의 지형 변화

민관 혼합을 수십 년째 사회정치적 의제의 상단에 둔 국가가 다수이며, 이는 연금제도가 시작된 이래 가장 초기 형태로 자리 잡고 있다. 이러한 맥락에서 간단히 말하면, 민관 혼합의 진화는 노령 소득 제공 관련 책임이 국가 책임에서 사적 책임으로 전환하는 과정이다. 이러한 진화는 연금제도 안에서 이미 여러 단계를 거쳤다.

따라서 최근 연금개혁의 주요 원동력은 법정 연금제도와 전체 공공 재정에서 재정적 지속 가능성을 보장하는 것이었다. 수명이 연장되고 출산율이 감소하는 상황에서 제도의 지속 가능성을 위해 국가는 연금 삭감, 조기 퇴직 경로 폐쇄, 퇴직연령 연장으로 연금제도를 조정했다. 개혁으로 법정 연금 지출이 줄었고, 이에 따라 기여율 인상 압력이 감소하여, 이제는 더 이상 수십 년 전처럼 실현 가능한 선택지가 아니다.

특히 법정 연금제도는 자금 조달 측면에서 엄격하게 제약되기 때문에, 국가는 앞으로도 계속 적절한 수준의 퇴직 소득을 보장하기 위해, 직역연금 및 기타 보충적 연금제도를 더하는 방식을 취했다. 이러한 발전 양상은 최근 수년간의 연금개혁에서 찾아볼 수 있으며, 이것의 목표는 주로

연금제도에 사적 책임과 개인 책임을 늘리는 것이다(예: Ebbinghaus, 2011). 예를 들어, 확정급여형(DB) 제도를 확정기여형(DC) 제도로 전환하거나, 연금제도를 개별화하거나, 개인연금 저축을 제고하기 위해 세금 같은 유인책을 제공하는 등 인센티브를 강화했다. 이러한 개혁이 2000년대 초 독일처럼 법적 연금 제도의 축소와 맞아떨어지는 경우도 있었다(이후 언급하는 리스터 개혁). 가입은 여전히 자출에 맡기지만, 독일의 보충 연금 제도는 더 이상 공적연금에 단순히 “추가”되는 것으로 여기지 않는다. 오히려 약화된 공공 제도의 적자를 보완하는 “대체” 역할을 한다(Schneider, 2021).

국가별로 연금제도의 구조와 조직이 다양하게 변주되는 이유는 단순하지 않다. 연금 제도의 역할, 빈곤 구제 등 제도적 목표의 상대적 중요성, 세대별 및 세대 간 위험 부담에 관한 다양한 견해가 존재한다. 제도의 구조도 목표를 실현하는 방식에 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 연대를 하려면 제도의 재원조달 방식, 즉 부과식인지 완전 적립식인지를 따지면서, 한편으로는 보장 범위와 선택도도 살펴야 한다.

또한 국가마다 제도 개혁과 변경에 따르는 제약이 다르다. 연금제도는 장기적 발전 측면에서 경로 의존적이라는 주장이 있다(예: Andersen 2000; Hinrichs, 2000; Hinrichs & Kangas, 2003 참고). 그 결과 국가별로 독특한 역사적, 사회적, 경제적, 정치적, 제도적 맥락에 따라 민관 혼합의 대안적 솔루션이 다양하게 함께 존재한다(Barr & Diamond, 2008; Barr, 2013a, b).

2. 연구의 목적

본 연구는 핀란드, 독일, 네덜란드, 스웨덴의 4개 국가에서 재원을 조

달하는 연금 제도를 검토한다. 공적연금과 사적연금을 다양하게 혼합하여 제공하는 연금제도에 다양한 제도적 솔루션을 적용하는 복지제도 또는 사회보험 모델은 국가별로 다르다.

연금제도는 구조와 조직이 크게 다르기 때문에, 특히 국가 간 연구라면 연금제도의 범위를 넓혀야 한다. 직역연금의 중요성에도 불구하고 전체 연금제도와 그 비용에 대한 연구는 놀라울 정도로 드물다. 제5장에서는 해당 주제에 대해 자세히 다루며 총연금비용의 성격, 중요성, 수준에 대한 정보를 제공한다. 퇴직연금의 범위는 법정 연금 및 노령·장애·유족 연금을 제공하는 직역연금제도를 모두 포함한다. 제5장에서는 공적 및 사적 연금 지출뿐만 아니라 총기여금수입도 비교한다.

제5장의 목적은 빈곤 보호 및 소득보험 요소(즉 최저연금 및 소득비례 연금)를 포함하여 연금제도에 필요한 국민 소득의 규모를 보여주는 것이다. 개인저축이나 개인연금(3층)은 분석에 포함하지 않았다. 연금제도에 할당된 일반 세수와 더불어 법정 연금과 직역연금의 기여금 소득에 초점을 두었다. 핀란드연금센터는 수년간 비교작업을 수행했고 최신 간행물은 2016년에 출판되었다(Vidlund et al., 2016 참고).

또 다른 목적은 연금제공에 필요한 총기여부담을 고용주, 피용자, 국가가 어떻게 나누고 있는지 살펴보는 것이다. 다만, 실제 기여도와 부담의 궁극적인 주체에 대한 견해는 밝히지 않는다. 그러나 개념상의 부담 주체와 실제 부담률이 크게 다를 수 있다는 것은 주목할 만하다. 이론상 고용주와 피용자 기여금 간의 균형은 중립적(혹은 무관)이다. 양자는 총보수의 일부이기 때문에 고용주의 기여금이 높으면 결국 임금(또는 다른 혜택)이 낮아지기 때문이다(Blommestein, 2009; Melguizo and González-Páramo, 2013; Sjögren-Lindquist et al., 2011).

비교의 초점은 기여 수준에 맞추었고, 국가별 연금 기여금이 제공하는

혜택의 종류와 수준을 광범위하게 비교하지는 않았다. 마찬가지로, 상당한 연금 기금을 모은 국가라도 연금 재원조달에서 국가의 역할을 명시적으로 분석하지 않은 경우도 있다. 다만 부과식에서 자금조달의 주요 목적은 연금 지출의 증가로 연금 기여금을 올려야 할 때 완충 역할을 하는 것이다.

연금 기여금 및 소득 흐름에 관한 데이터는 주로 각 국가의 사회보험 부문이 발행한 통계, 계정, 예산 데이터 및 유럽위원회의 최근 간행물과 더불어 다양한 공식 보고서에서 가져왔다. GDP 및 임금 합계 데이터의 자료는 OECD 데이터베이스(OECD.Stat)이다.

제2절 고령화 및 연금 지출

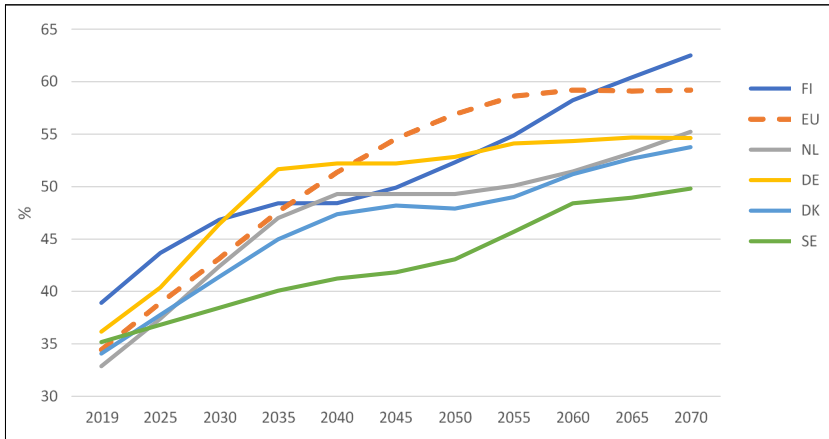
부양 비율을 파악할 수 있는 인구 고령화와 인구구조는 연금 지출 증가 추세를 유발하는 주요 요인이다. 인구통계상 연금에 유리한 국가는 연금 지출이 낮은 편이다. 부양 비율이 높을수록 수혜자 수 대비 기여 기반이 좁아지고 연금 기여금이 올라간다.

최근 10년간 핀란드의 노인부양 비율(65+/20~64세) 증가는 EU 내에서 가장 빠른 것으로 예상된다(그림 5-1). 2019년의 노인부양 비율은 39%인데, 2070년이 되면 62.5%로 증가할 전망이다. 노인부양 비율의 증가를 예상하는 이유는 현재 핀란드의 연령 구조 때문이다. 인구 고령화는 낮은 출산율과 기대여명의 연장에 따른 것이다.

독일도 2030년대 중반까지 부양 비율이 급격히 증가하며, 그 이후에는 거의 정체되어 EU 평균보다 한결 낮은 수준을 유지할 것이다. 반면, 스웨덴의 부양률은 비교 대상국에 비해 훨씬 느린 속도로 증가할 것으로 예상

된다. 부양 비율의 지속적인 증가는 수명 연장 때문이지만, 순 이주 및 출산율이 플러스이므로 전체 전망 기간 동안 생산가능인구가 계속 늘어나 그 영향이 완화된다.

[그림 5-1] 2019~2070년 노인부양 비율(65+/20~64)



자료: European Commission. 2021c.

인구통계학적 변화로 공적연금의 지출이 증가할 수 있다. 핀란드와 독일은 타국에 비해 연금 지출이 뚜렷하게 높으며 장기적으로도 가장 많이 증가할 것으로 예상된다. 공적연금 지출의 전반적인 변화는 주로 노령연금 및 조기연금제가 주도한다.

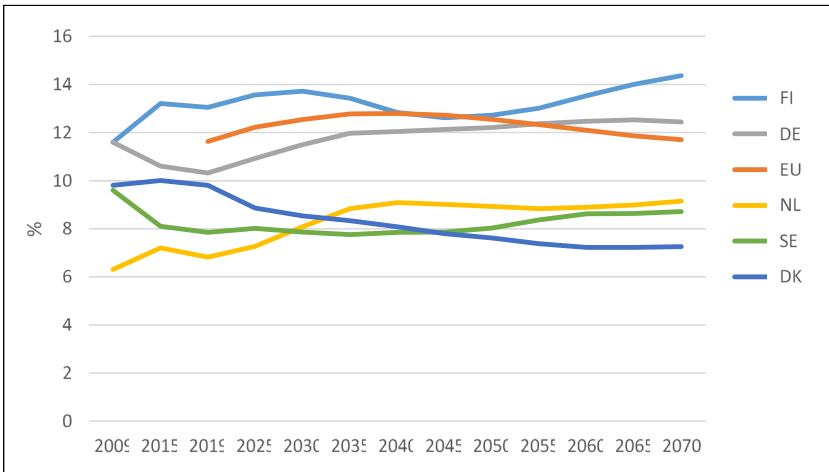
각국은 조기 퇴직을 폐지하거나 엄격하게 관리하고 법정 퇴직연령을 높이는 등 여러 정책적 조치를 했다. 이러한 개혁적 정책의 목표는 유효 퇴직연령 및 고령 피용자 고용률을 올리고 향후 연금 혜택 조정을 관리하여, 인구통계학적 압력이 연금 재원조달 및 공공 재정 전반에 미치는 영향을 상쇄하는 것이다.

눈에 띄는 것은 덴마크의 지출 감소가 예상된다는 점이다. 공적연금 지

출은 다양한 요인과 개혁의 결과로 감소한다. 좀 더 구조적인 이유도 있다. 소득조사로 인해 사적연금의 역할이 커지면서 기초연금의 금액이 줄어드는 것이다. 이는 퇴직연령의 증가와 더불어 법정 연금제도의 재정적 부담과 기초연금제도의 직접 세수 필요성을 크게 줄일 것이다.

스웨덴에서는 공공 지출의 발전이 다소 안정적이다. 본 보고서는 유럽 연합 집행위원회(2021c) 전망 모델과는 다르게, 스웨덴의 의무 연금인 적립식 부가연금(premium pension)은 가계 저축의 일부로 포함(즉, 국민계정의 사적연금)되더라도 공적연금 지출의 일부로 분류한다는 점에 유의한다. 적립식 부가연금 제도는 2070년까지 점진적으로 발달하여 그 중요성이 커질 것이며, <그림 5-2>에서 지출 증가로 나타난다. 반면 유족 연금을 단계적으로 폐지하고 장애연금 유입이 상대적으로 적은 점은 공공 부문 지출을 억제하는 요소이다.

[그림 5-2] 2009~2070년 GDP 대비 공적연금 지출(%)



자료: European Commission. 2021c.

앞에서 언급한 국가는 모두 인구 고령화에 대응하기 위해 퇴직연령을 높이고 조기 퇴직에 대한 접근을 엄격하게 관리했다. 그러나 네덜란드에서는 퇴직연령의 둔화가 공적연금 지출을 증가시키는 압력으로 작용하고 있다. 퇴직연령은 2013~2019년에 65세에서 66세 4개월로 상향되었다. 그러나 2019년 연금개혁으로 퇴직연령 연장이 주춤했다. 게다가 퇴직연령과 기대여명의 연계는 이제 기대여명이 1년 증가하면 1년이 아니라 8개월 상향으로 제한된다(참조 예: 유럽연합 집행위원회, 2021c).

법정 연금은 전체 연금제도의 주요 부분을 구성하지만, 국가별로 소득 보장체계의 층(pillar)이 다양하고 그 구조와 역할도 다르다. 법정 연금이 주로 최소연금을 제공하는 네덜란드 및 덴마크와 달리 핀란드와 독일의 포괄적인 법정 소득비례연금제는 법정 연금 지출에서 연구 대상 국가 중 최고 비중을 차지한다(그림 5-3).

총연금지출을 비교하면, 법정 연금제도와 직역연금제도를 모두 고려한 지출 수준의 융합을 보여준다. 인구통계학적 및 재정적 배경 요인 외에도 연금 지출과 기여금의 차이는 연금제도의 구조적 차이로도 상당 부분 설명할 수 있다. 예를 들어, 네덜란드에서 공적 노령연금과 직역 노령연금의 지출 규모는 2019년에 거의 일치한다(그림 5-3; 유럽연합 집행위원회, 2021c).

[그림 5-3] 2019년 GDP 대비 법정 및 직역 연금 지출

(단위: %)



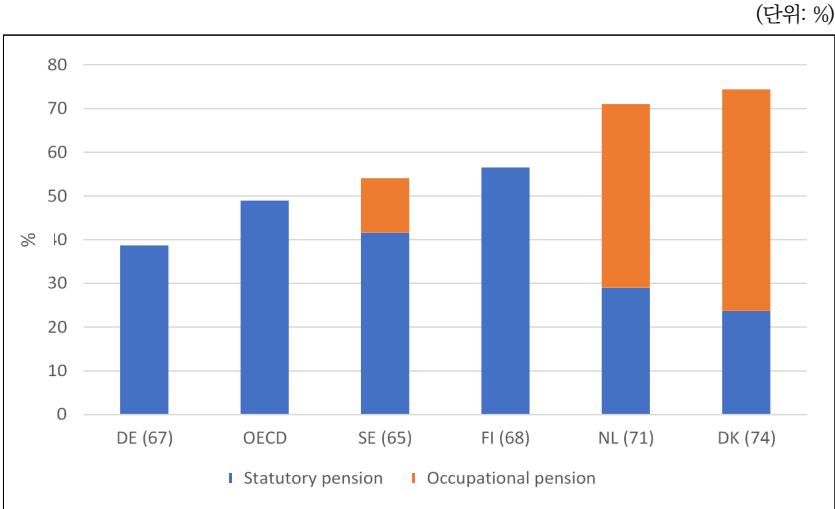
주: 유럽연합 집행위원회(2021c)의 전망과 달리 독일의 법적 지출은 광부, 농민 및 자유전문직을 위한 전문직연금도 포함한다. 덴마크의 경우 실업연금이 지급하는 임의 조기퇴직연금이 법정 지출에 들어간다.

자료: European Commission, 2021c; National 자료.

혜택 수준은 이론적 대체율(그림 5-4)과 혜택 비율(그림 5-5)로 설명할 수 있다. 다만, 이러한 지표가 기여금과 대체율 사이의 인과관계를 직접적으로 알려주는 것은 아니다.

OECD의 이론적 대체율 계산은 2019년에 적용된 규칙이 기반이며, 법정 연금과 직역연금을 모두 보장하는 민간 부문 피용인의 주요 기초연금을 포함한다. 산정 시 개인은 20세부터 퇴직연령까지 평균소득을 벌며 일한다고 가정한다(자세한 내용은 OECD, 2021 참고).

[그림 5-4] 평균임금 직원 대상 이론적 대체율



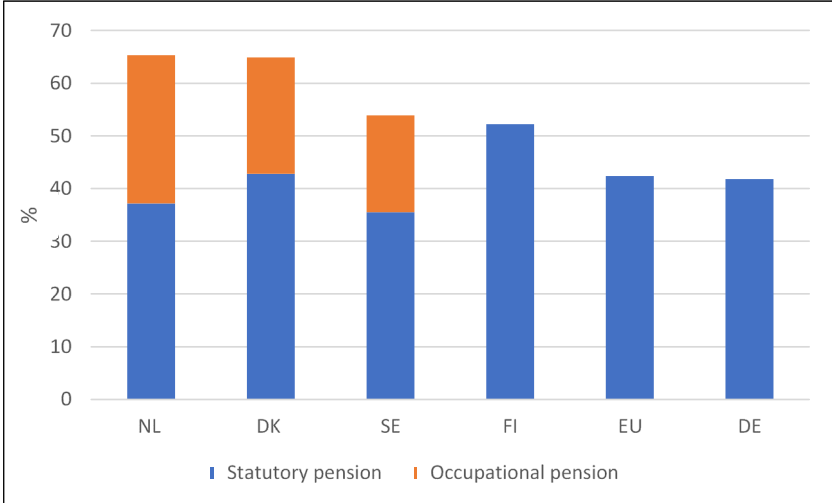
자료: OECD, 2021.

전체 연금제도에서 직역연금은 평균임금 소득자에게 중요하고, 기본 연금이 정액급여인 네덜란드와 덴마크의 고소득 그룹에게는 중요성이 한층 크다. 양국은 퇴직 소득의 절반 이상을 의무적 직역연금으로 제공하여 공적연금의 역할은 작을 수밖에 없다. 다만 법정 연금이 범위가 넓고 후하기 때문에 핀란드에서는 직역연금이 발전할 여지가 거의 없다.

덴마크에서는 20년 전과 비교하면 현재 직역연금과 사적 저축의 인기가 올라갔다지만 연금생활자의 주요 소득원은 기초연금과 고용 기반 APT가 제공하는 공적연금 급여이다. 공적연금은 아직도 전체 연금 수입의 거의 2/3를 차지한다(유럽연합 집행위원회, 2021b; ATP, 2019). 이 사실은 [그림 5-5]에서 2019년 평균임금(임금과 봉급 총액을 피용자로 나눈 값) 대비 평균연금(연금 지출을 연금 수급자 수로 나눈 값)을 나타내는 혜택 비율을 비교해도 알 수 있다. 공적연금이 전체 연금소득에서 차지하는 비중은 네덜란드에서 40% 이상, 스웨덴은 2/3이다.

[그림 5-5] 2019년 혜택 비율(평균연금/평균임금)

(단위: %)



자료: European Commission, 2021c.

제3절 연금 구조와 재원조달

1. 최저연금

덴마크와 네덜란드는 거주 기반 정액 급여 연금이 보편적이며, 소득비례연금 수준에 관계없이 모두 받는다. 다만 덴마크에서는 기본 금액에만 적용되며, 연금 보충은 연금 수급자와 배우자의 근로소득, 자본소득 및 연금소득의 합산 소득에 따라 다르다. 덴마크의 경우 공적연금이 소득 대체에서 담당하는 역할은 장기적으로 봤을 때 저소득층이 아닌 이상 제한될 것이다.

핀란드와 스웨덴에서는 거주 기반 기초연금과 최저보장연금은 한 사람

이 받는 법정 소득비례연금 금액에 비례한다. 본 연구에 등장하는 다른 국가와 달리 독일에서는 최저급여가 연금제도의 일부가 아니라 자산조사 사회부조를 통해 제공된다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 거주 기반 최저연금(노령, 장애, 유족)은 독일의 자산조사 최저연금과 더불어 부과식 일반 과세로 기금을 조달한다.

네덜란드의 유족연금과 청년 장애수당(Wajong)은 일반 과세로 기금을 조달한다. 그러나 노령연금(AOW)은 피용자 기여금과 국가 보조금으로 기금을 조달하는 부과식이다. 정부는 1997년에 이미 기여율을 최대 18.25%로 제한하기로 결정했다. 그러나 기여율은 1999년부터 17.9%로 상한선 바로 아래에 자리 잡았다. 기여금은 소득세 체계의 1차, 2차에 합산되어 근로소득이 있고 퇴직연령 미만이라면 누구나 납부하게 된다. 기여금은 소득 상한선인 3만 4,300유로(2019) 미만의 소득에 대해서만 부과된다. 연금 지출 증가와 함께 고정 AOW 기여율로 인해 2000년부터 기여금과 지출 사이에 계속 적자가 발생했다(CBS, 2010; 2018; 2022). 정부는 노령연금 지출과 기여소득 17.9% 사이의 부족분을 보충한다.

2. 소득비례 법정 및 직역 연금

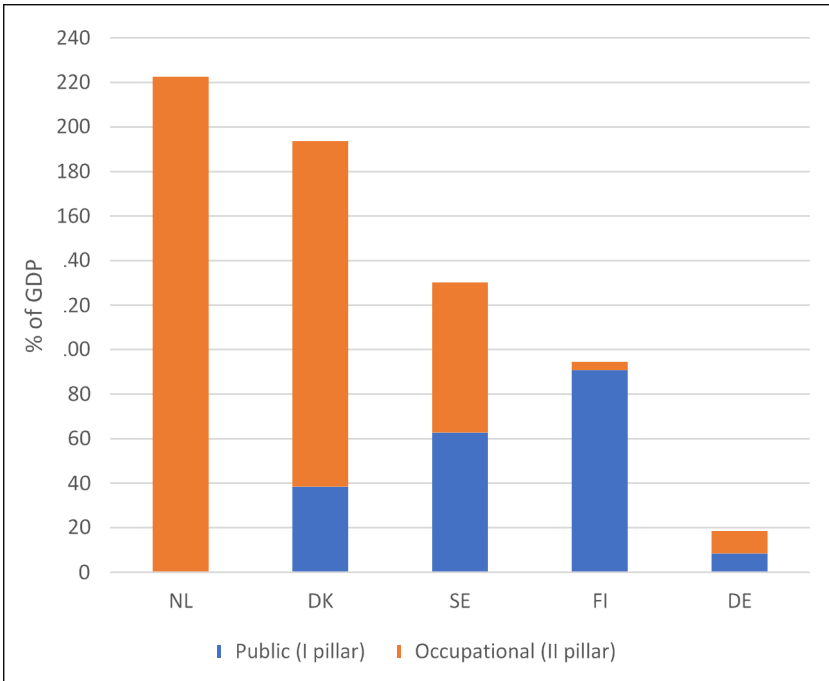
법정 고용연금이나 소득비례연금은 주로 부가식으로 운영되지만, 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 제도를 도입했을 때부터 공적연금제 운영 지원용 기금을 적립했다(그림 5-6). 독일은 연기금이 거의 없는 다른 길을 선택했다. 네덜란드 유일의 법정 소득비례연금인 피용자 장애급여(WIA 및 WAO)는 부과식이다. 다만 직역연금은 완전 적립식이다.

노령 소득에서 직역연금의 상대적인 중요성은 덴마크와 네덜란드에서 두드러지며, 이는 공적연금이 보편적인 정액연금을 제공한다는 의미에서

전형적인 베버리지(Beveridge)형 국가의 모습을 보인다. 양국의 소득비례연금은 집합적 직역연금 제도로 마련한다. 자산 규모도 양국이 가장 크다. 아래 비교 그래프에서 연금의 자산 규모는 국가 GDP에 대비하여 표시된다. 통계는 법정 또는 공적(1층)연금 및 노동시장 기반 보충연금(2층)을 모두 포함한다. 국가경제자산 대비 총자산 측면을 보면 2019년 네덜란드는 GDP의 200% 이상이었지만 독일은 20% 미만이었다.

[그림 5-6] 2019년 GDP 대비 공적연금 및 직역연금의 연금 자산

(단위: %)



자료: OECD's Global Pension Statistics; National 자료s.

가. 덴마크

덴마크의 ATP(노동시장 보충연금)는 임금 소득자 전체를 대상으로 하는 강제적 완전 적립식 확정기여형(DC) 연금이다. ATP 자산은 2019년 GDP의 38%였다. 자영자는 자율 가입이었다. 연금의 규모는 납부한 기여금 및 노동 시간에 따라 다르다. ATP는 장애연금을 제공하지 않으며, 유족급여는 일시불로 지급한다.

고용 관련 ATP는 피용자 전체의 소액 명목 기여금으로 기금을 조달한다. 전일제인 경우 고용주가 월 189크로네(25유로), 피용자는 월 95크로네(13유로)를 납부한다. ATP 기여 금액은 예상 평균임금의 1% 비율에 해당하도록 조정한다. 기여금의 2/3는 고용주, 나머지 1/3은 피용자가 납부한다(ATP 2021).

또한 덴마크의 실업보험 기금은 주로 국가 수입으로 재원을 조달하는 임의가입형 조기퇴직연금(efterløn)을 제공한다. 피용자는 조기 퇴직 자격을 얻기 위해 정액 기여금을 납부해야 한다.

덴마크에서는 1990년대 초 민간 노동시장에 들어온 대부분 부문별인 직역연금이 전일제 피용자의 94% 또는 생산연령인구의 63%를 보장한다. 농업, 판매, 식당 같이 비숙련, 비조직 노동의 비중이 큰 부문은 보장율이 낮다(유럽연합 집행위원회 2021b). 직역연금은 확정급여형인 공무원연금을 제외하고 확정기여형이다. 공무원연금은 주로 세금으로 조달되며 단계적으로 폐지되고 있다. 반면 1990년경에 설립된 주요 부문별 연금이 기여율 증가 효과로 성장 및 확대되면서 전체 연금 소득에서 직역연금이 점점 중요해지고 있다.

기여율은 일반적으로 단체노동협약에 따라 12%~19%이다. 기여율은 고학력 집단에서 높은 편이다(유럽연합 집행위원회 2021b). 일반적으로

기여금의 2/3는 고용주, 1/3은 피용자가 부담한다. 기여 수준은 정기적인 통합 단체협약을 통해 순차적으로 인상했다(참조 예: Industriens Pension, 2022). 1980년 GDP의 1.3%에서 2019년 GDP의 8%로 증가한 직역연금의 기여금 규모를 보아도 알 수 있다.

자영자(주로 의사, 변호사 같은 전문직 종사자) 대상 직역연금은 극소수에 불과하다. 임의 개인연금은 대부분 자영자뿐만 아니라 단체협약의 적용을 받지 않는 직장 종사자(예: 비정규직)와 관련 있다. 그러나 개인연금에 평균적으로 소득의 3%를 기여하는 경우 직역연금이 없다면 보상이 충분하지 않다. 평균 기여금이 10%인 자영자는 높은 기여금을 내는 고소득 소집단과 기여금을 납부가 없다시피 하는 저소득 대형 집단의 존재를 가리고 있다(유럽연합 집행위원회, 2021b).

나. 독일

독일의 법정연금제도는 기여금과 정부 보조금을 기반으로 부과원칙에 따라 재원을 조달한다.⁸⁾ 법정 연금인 노령, 장애, 유족 수당에 해당하는 고정 기여율은 2002년 법으로 설정되었다. 기여율은 2020년까지 20%, 2030년까지 22%를 초과하지 않도록 제한되었다. 2000년대에 기여율은 19~20%를 오갔다(그림 8). 2018년 이후 급여 조정과 더불어 양호한 고용 및 경제 성장으로 현재 수준인 18.6%로 떨어졌다. 기여금은 고용주와 피용자가 절반씩 부담한다. 기여금 및 자격은 평균소득의 약 200%를 한도로 연간 소득 기준으로 부과한다.

8) 또한 광부와 농부의 경우 연금 지출의 주요 부분을 현재 국가 보조금으로 충당한다. 현재 광부연금 지출은 GDP의 약 0.3%, 농민연금 지출은 GDP의 0.1%이다(유럽연합 집행위원회, 2021b).

독일의 연금제도에는 기여금과 급여 지급권을 모두 기여자와 수혜자 비율 변화에 연계하는 지속 가능성 기제가 있다. 기여율은 법정연금보험의 재정 상황에 따라 변한다. 원칙적으로는 지속성 기금(Nachhaltigkeitsrücklage)의 변화에 달려 있다. 지속성 기금이 월 지출의 0.2배 미만으로 떨어지려 하면 기여율을 올린다. 지속성 기금이 월 지출의 1.5배를 초과하면 기여율을 줄인다.⁹⁾

독일에서는 공공 부문의 급여 및 봉급 소득자 대상 직역연금은 단체 협약에 기초하지만 민간 부문이라면 전통적으로 고용주가 제공하는 임의 혜택이 존재한다. 직역연금 가입자는 2001년 개혁 이후 1,460만 명에서 2019년 말 2,100만 명으로 크게 증가했으며(ABA, 2021; BMAS, 2021b) 보장 범위는 피용자의 약 60%이다.

최신 직역연금강화법(Betriebsrentenstärkungsgesetz)은 단체 교섭 과정의 일부로 협상되는 확정기여금(DC) 직역연금을 확대하기 위해 2018년에 발효되었다. 현재 직역연금은 대부분 확정급여형이다. 노동조합과 고용주는 최저급여 또는 이자율에 관한 보증 없이 DC 직역연금에 합의할 수 있다. 이 법은 직역연금의 커버리지 비율을 높이기 위한 것이다.¹⁰⁾

독일은 2001년 연금개혁을 패러다임의 변화로 묘사했다. 개혁 이후 적절한 노령 소득을 확보하려면 공적연금의 연금 수준과 보조적인 직역연금이나 사적연금을 조합해야 한다(Hinrichs, 2010; 유럽연합 집행위원

9) Mika의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

10) 노령연금제도의 발전과 사적연금 확대 방안에 관한 정치적 논의가 진행 중이다. 2000년대 초반에 확립된 개혁에도 불구하고 독일에서 보충적 개인연금 제도의 적용 범위는 최근 몇 년간 정체였다. 2020년 기준 노동 인구의 약 25.3%인 1,290만 명이 리스터 연금 계약에 서명했다. 2020년 약 30만 명이 리스터 계약으로 연금 혜택을 받았으며, 평균 연금은 월 83유로에 불과했다(DIW, 2021). 다른 국가와 마찬가지로 리스터 연금 같은 3층 연금은 본 보고서의 비교 작업에서 제외했다.

회, 2021b). 개혁 패키지 내용은 다음과 같다.

기준점이 혜택(benefit)에서 수입(revenue)으로 이동했다. 1992년 확립된 표준대체율 70%(순)는 고정기여율로 교체되었고, 해당 고정기여율은 2020년까지 20%, 2030년까지 22%를 넘지 않는다.

지속 가능성 요소 또는 '제동 기제'(연금 수급자와 피보험자의 비율 변경)는 기여금 한도 내에서 머무르기 위해 급여 공식에 포함되었다. 표준대체율의 감소가 예상된다는 것은 공적연금만으로 지위를 유지(정규직 이후)해야 한다는 도그마에서 완전히 벗어났다는 의미이다.

연금 격차를 줄이기 위해 2001년 개혁의 핵심으로 리스터렌테(Riester-Rente) 제도를 도입했다. 이 제도는 세제 혜택뿐만 아니라 직접보조금을 제공하여 인증된 저축계획의 임의 가입을 독려하는 것이다.

또한 2007년에는 기여율 목표를 준수하기 위해 2012~2029년 사이에 정상 퇴직연령을 65세에서 67세로 높이기로 결정했다. 2003년 개혁위원회에서 이미 퇴직연령 연장을 제안했지만 물의를 일으키고 인기가 없다는 이유로 거부되었다.

그러나 대체율 하락 및 연금 보호라는 난제를 해결하기 위해 법정 연금 보험의 급여 개선 및 안정화에 관한 법이 2020년 제정되었다. 이 법에 따르면 기여율 상한선은 20%, 순 연금 수준에 대한 최소 대체율은 48%¹¹⁾이다. 기여율이나 대체율 전망이 한도를 벗어난다면, 정부는 한도를 지킬 수 있는 정책을 제시해야 할 의무가 있다. 이른바 '이중 잠금 경계선(double lock boundary)'으로 2025년까지 유효하다. 또한 2025년까지 기여율 하한선을 18.6%로 설정했다.

비록 최근 규정을 통해 의무가입기간이 긴 개인을 대상으로 2021년에 신설된 '기본연금' 같은 선별된 계층을 위한 개선이 이어지겠지만, 그렇

11) 이는 45년 경력에 평균임금을 가정한 이론적 대체율이다.

다고 해서 2001년 개혁정책과 결별하는 것은 아니다. 연금 정책은 여전히 가장 중요한 공적연금과 더불어 3층 모델을 기반으로 하는 지속 가능하고 안정적인 노후 준비를 목표로 한다(유럽연합 집행위원회, 2021b).

다. 핀란드

핀란드는 법정 연금이 범위가 넓고 후하기 때문에 직역연금이 발전할 여지가 거의 없다. 직역연금은 임의 가입 연금으로 피용자의 약 10%에게 적용된다. 이 연금의 기여금은 고용주가 납부하지만 피용자가 납부하는 경우도 있다. 피용자의 기여금은 연간 총기여금 납부의 절반이 될 수 있다.

핀란드는 소득비례연금제를 부분적으로 지원한다. 합쳐보면 2019년 연기금 자산의 시장 가치는 GDP의 91%에 달했다. 민간 부문 평균 소득비례연금 기여율(TyEL, 피용자연금법)¹²⁾은 2017년 개혁 이후 임금의 24.4%가 되었다. 이 중 고용주는 17.35%p, 피용자는 7.05%p¹³⁾이다. 기여 수준은 고정되어 있지 않으며, 장기적인 급여와 재원 확보를 위해 꾸준하고 적절하게 발전하는 것을 목표로 한다. 소득비례제의 연금 발생액, 기여금 또는 피용자 소득에는 상한선이 없다.¹⁴⁾

연금 자산의 투자 수입은 핀란드 공적연금제도의 재원조달에 중요한 요소이다. 기여율의 안정적 유지를 위한 자산 사용이 늘어나고 있다.

12) 핀란드의 소득비례연금은 개별법을 기반으로 하는 5가지 부문별 연금으로 구성되어 있다. TyEL 외에도 공공 부문 피용자연금, 자영자연금, 선원연금 및 농민연금이 있다. 법적 근거는 서로 다르지만 1990년대와 2000년대의 연금개혁으로 개별법에 따른 연금 수급권 차이는 대부분 해소되었다. 연금의 재원조달 방식도 서로 다르다.

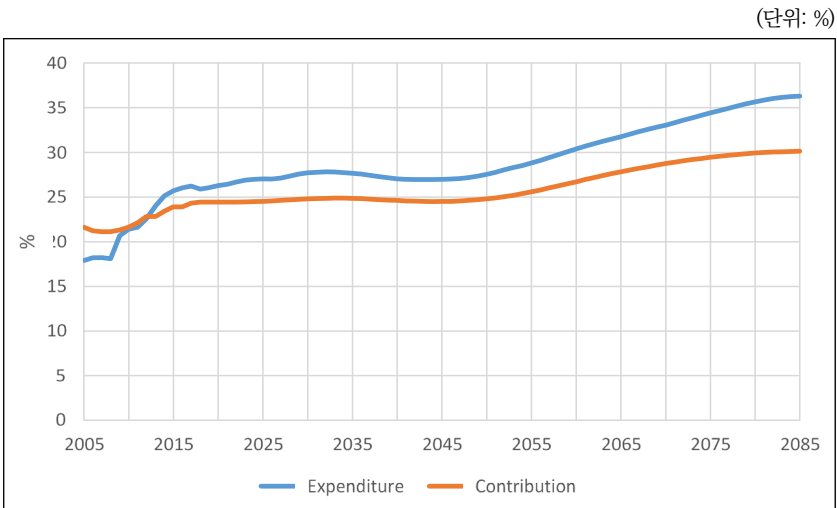
13) 53~62세 피용자는 2025년 말까지 기여율이 더 높다(8.25%). 이외에는 기여율이 6.75%이다. 기여율이 높은 이유는 2005년 연금개혁으로 53~62세의 연금승률이 더 높기 때문이다.

14) Mika의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

2012년부터 지출이 기여금 수입을 초과했으며 그 차액을 연금 자산의 수익으로 충당한다(그림 5-7). 최근 수년간 민간 부문 연금 지출의 약 1/5을 사전적립한 연금 자산으로 조달하였다(Tikanmäki et al., 2019).

핀란드 제도는 스웨덴이나 독일처럼 인구의 연령 구성 변화에 대처하기 위한 자동 조정 기제를 둔 것은 아니지만, 2017년 연금개혁 전망에 따르면 기여율은 향후 수십 년간 안정적이다. 다만, 출산율 감소로 인해 2050년부터는 기여금 증가에 대한 압력이 상당하다(Tikanmäki et al., 2019).

[그림 5-7] 2005~2085년 피용자 연금 기여율 및 지출



자료: Tikanmäki et al., 2019.

종합적으로 핀란드의 연금 시스템은 여러 가지 개혁을 거쳤다. 21세기에 진행한 2005년과 2017년 두 가지 주요 연금개혁의 목적은 근속 기간을 연장하고 연금의 적정성과 향후 재원조달의 지속 가능성을 보장하는 것이다. 이러한 개혁은 여러 가지 부문과 법률에 통일되고 간결한 규칙을

부여했고, 제도의 지속 가능성을 향상시켰으며, 부과식 제도의 원칙은 대체로 그대로 유지했다.

2005년 개혁에서 주요하게 조정된 것으로 기대여명계수의 설정이 있다. 기대여명계수는 2010년부터 연금 총액에 영향을 미치고 있으며, 연장된 기대수명 덕분에 연금 지출이 안정적으로 유지되고 있다. 또한 2005년 초부터 노령연금으로 퇴직이 유연해졌고, 경력평균소득을 기준으로 소득비례연금을 산정한다.

2017년 연금개혁은 2005년 개혁과 같은 길을 걸었다. 가장 큰 원칙적 변화라면 퇴직연령을 63세에서 65세로 점진적으로 늘리고 퇴직연령을 기대여명 변화와 연계한 것이다. 기여 수준의 목표는 장기적인 급여와 재원 확보를 위한 꾸준하고 적절한 발전으로 정했다(핀란드연금센터, 2021a).

라. 스웨덴

스웨덴의 노령연금은 자율적인 구조이며 다른 연금보험 급여와 재정적으로 분리되어 있다. 즉, 예산 기금과 고용주 기여금으로 조달하는 장애 급여 및 유족 급여와 분리되어 있다. 대부분의 유럽 국가에 존재하는 장애연금과 등가물인 장애 수당은 고용주가 납부하는 질병보험 기여금의 일부로 조달한다.

소득비례 노령연금제도는 평균임금의 약 108%에 해당하는 상한선에 따라 소득에 부과되는 기여금으로 기금을 마련한다. 고용주 기여금은 상한선을 넘는다. 다만, 연금 상한선을 초과하는 기여금은 일반세금으로 중앙정부 예산에 편입되어, 소득비례 연금제도에 영향을 미치지 않는다.

노령연금 기여율은 고정 기여율로 급여의 유연성과 연결되어 있으며,

시스템 설계(NDC-모형)의 일부로 언제까지나 변하지 않을 예정이다. 노령연금 기여금은 연금 산정 소득의 18.5%이다. 이 중에서 16%p는 NDC 부과식 제도에 지급되고, 나머지 2.5%p는 적립식 DC 부가연금 (premium pension)에 지급된다. 이는 연금 수급권을 설정할 때 사용하는 비율이며, 기여금을 논할 때도 주로 사용한다. 다만 연금 산정 시의 소득은 소득에서 피용자의 연금제도 기여금을 뺀 금액으로 정의된다. 피용자의 노령 기여금은 총소득의 7%이고, 고용주의 경우 10.21%이다. 총소득에 대한 유효 기여율 17.21%에서 NDC 제도에 14.88%p가 지급되고 DC 적립 연금에 2.33%p가 지급된다.¹⁵⁾

부과식 노령연금 제도는 재정적 안정성을 보장하기 위해 두 가지 중요한 기능이 있다. 첫째는 완충 기금이다. 2019년 완충 기금은 GDP의 약 30%에 달했다. 완충 기금으로 부과식 연금 관련 기여금 전체와 모든 연금 급여를 지급한다. 잉여금이 발생하면 노령연금제 관련 재정적 부담의 균형을 맞추기 위해 사용한다. AP 기금은 2009년부터 연금제도의 순 기여자로, 달리 말하면 연금 지출이 기여금을 초과한 상태이다. AP 기금으로 지급한 이유는 주로 인구통계학적 요인의 결과로 필요했기 때문인데, 예를 들어 1940년대에 출생률이 높은데 이제 그들이 연금 수급자가 되었다. AP 기금은 앞으로 약 20년간 연금제도에 순 지출을 계속할 것으로 예상된다. 이후 AP 펀드는 다시 한번 순 유입을 받을 것으로 예상된다 (MoF, 2021).

두 번째 기능은 자동 균형 기제이다. 해당 기제는 제도의 재정 안정성을 유지하는 데 필요한 만큼만 현재 및 미래 연금을 줄인다(참조 예: OECD, 2021). 제도의 NDC 특성으로 인해 기여율은 노령화 인구에 반응하지 않지만, 급여 수준은 반응하며, 실제로 퇴직한 세대에게 부담을

15) Mika의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

준다. 소득비례연금제도는 기여금 증액(또는 조세보조금 지원)이라는 선택지가 배제되므로 급여의 가치를 변경하는 것만으로 재정수지를 확보해야 한다.

스웨덴 노동시장의 피용자 중 거의 90%가 단체 협약에 기반한 직역연금 의무 보험에 가입되어 보장받는다. 자영자는 개인연금 저축을 선택한 경우에만 보장된다.

스웨덴에서는 직역연금 기여금을 전부 고용주가 납부한다. 직역연금마다 기여율에 약간의 차이는 있다. 그러나 4개로 나누어진 민간 부문 연금은 일반적으로 고용주가 법정 연금 상한선 미만인 임금의 4.5%, 상한선 초과 임금의 30%를 기여금으로 납부한다. 결과적으로 보면 대부분의 직역연금이 확정급여형에서 확정기여형으로 재협상되었기 때문에, 상한선 초과 소득에 대한 직역연금 기여율이 상승하면서 비용과 대체율도 실질적으로 증가한다.¹⁶⁾

마. 네덜란드

네덜란드에서는 직역연금이 근로자의 90% 이상을 보장한다. 직역연금은 일반적으로 가입자에게 구체적인 명목 급여를 약속한다는 점에서 주로 명목 확정 급여이다. 그러나 대부분의 연금은 연기금의 지급 여력에 따라 급여가 지급된다는 점에서 DB와 DC의 혼합형이다. 연금관리위원회는 자산이 법적으로 요구되는 채무 수준 이하로 떨어지면 지급 능력을 회복하기 위해 연금 삭감마저 결정할 수도 있다. 기본적으로 자영자는 2

16) DB 연금은 민간 부문에서 단계적으로 폐지되고 있기는 하지만 고소득자뿐만 아니라 1979년 이전 출생자도 이용할 수 있다. 공공 부문의 개혁은 점진적이지만 지향하는 방향은 동일하다. 1985년 후에 태어난 지방 정부 피용자와 1987년 후에 태어난 국가 부문 피용자의 경우 DC 원칙이 모든 요소에 적용된다. 다만, 고소득 노령 피용자의 경우 DB 요소가 일부 남아 있다(유럽연합 집행위원회, 2021b; Svenskt Näringsliv, 2019).

총 연금의 적용 대상이 아니다.

기여율은 일반적으로 AOW(국민노령연금법) 상쇄(임계값)를 초과하는 적격 소득의 15%에서 25% 사이이다. 상쇄(offset)는 AOW 급여 총액을 기반으로 하지만 연금마다 다르다. 고용주는 일반적으로 연금 기여금의 2/3, 나머지는 피용자가 납부한다. 이 기부금은 최대 소득 기준(2019년 10만 7,543유로)까지 납부한다. 기업 기금이라면 산업별 기금보다 고용주가 납부하는 몫이 크다.¹⁷⁾

하우츠바르트(Goudswaard)위원회 보고서(2010)에 따르면, 직역연금의 기여율은 1990년대 초반과 2000년대 초반 사이에 상당히 안정적이었다. 2001년 닷컴 위기 이후 연금 기여금이 급격히 증가하기 시작했고, 그때부터 1980년대와 1990년대보다 높은 수준을 계속 유지하고 있다(그림 8). 그 이유로는 무엇보다도 비용 효율적인 기여금에 대한 법적 요건, 기대여명 연장과 인구통계학적 고령화, 채무 산정에 사용되는 이자율 인하(4% 고정 이자율에서 변동 무위험 시장이자율로 변경)를 들 수 있다.

2023년부터 발효되는 가장 최근 개혁은 20년 전 지배적이었던 최종임금 급여 연금 계약을 집단 확정기여 계약으로 단계적으로 전환하는 연결된 개혁 중 하나이다. 정부, 고용주 및 피용자 대표는 직역연금제도의 향후 개혁 방법을 2019~2020년에 합의했다. 새로운 연금 계약은 이른바 CDC(집합적 확정기여금) 제도라고 할 수 있다. 가입, 기여 및 투자 계획은 집합적으로 조직되는 반면, 현재 연금제도의 특징인 연금 급여 보장은 포기한다(참조 예: Westerhout et al., 2021; IPE 2021).

17) Mika의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

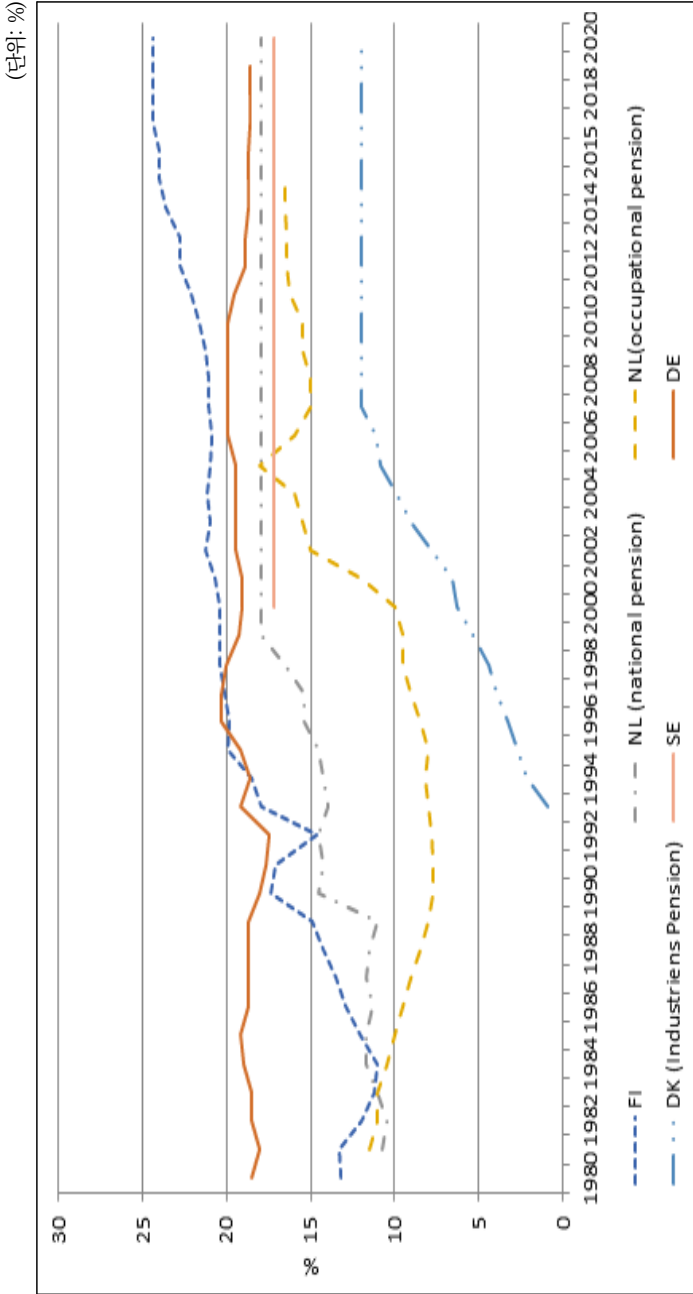
3. 고정기여금 단계로 이동

연금제도에 어려움을 안긴 인구통계학적 상황으로 비교 대상인 거의 모든 국가가 공적연금 기여금을 상향 조정해야 했다. 다만, 기여율을 높이는 것이 수십 년 전과는 달리 더 이상은 실현 가능한 선택지가 아닌 듯하다. 피용인과 고용주에게 부과한 기여금의 최근 변화가 이러한 사실을 입증한다(그림 5-8). 전반적으로 다수의 국가가 공적 기여율의 상한선에 도달한 것으로 보인다. 2000년대에 상당한 개혁을 실행하면서 기금 사용 또는 국가 수입 사용에 따른 기부금의 가변성도 줄었다.

예를 들어 독일에서 지난 수십 년에 걸친 법정 연금보험의 기여율 변화는 인구의 인구통계학적 변화에, 좀 더 정확하게는 연금 수급자 대비 기여자의 비율에 크게 영향을 받았다. 다만, 연금법의 조정과 경제발전도 중요한 역할을 하여 인구의 점진적 고령화에도 불구하고 현재의 기여율은 1999년보다 1.7%p 낮다.

덴마크와 네덜란드 직역연금의 경우 기여율은 기금별로 다르다. 일반적인 비율은 [그림 5-8]에 나와 있다. 덴마크의 기여율은 임금 계약에 따라 다르며, 기여금 납부자 60%의 기여율은 10~17%이다(유럽연합 집행위원회, 2021c).

[그림 5-8] 1988~2020년 연금 기여율(%), Industriens Pension



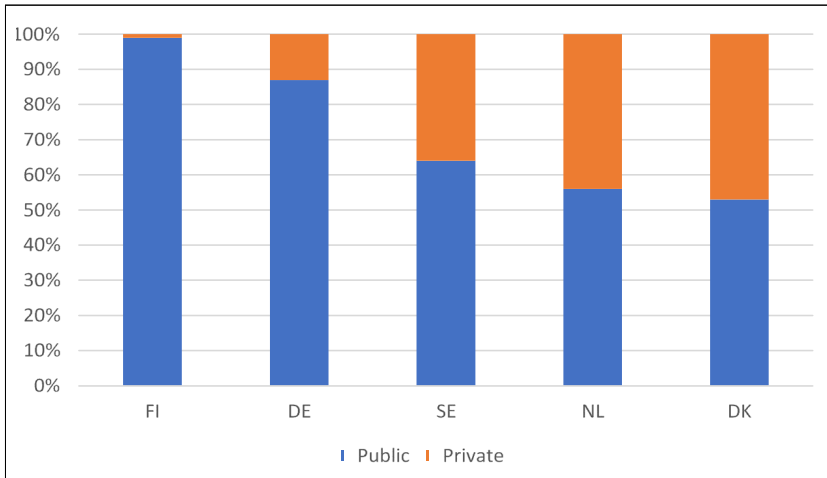
제4절 연금 기여도 및 비용 분담

연금 보험 재원조달을 비교해보면, 연구 대상 국가 간에 상당한 차이가 있다. 재정 구조를 자세히 살펴보면 공적 기여율은 연금제도의 전체 비용과 부담의 분포를 설명하기에 충분한 지표가 아니다. 국가에 따라 세수는 총비용에서 큰 몫을 담당하며, 마찬가지로 지역연금은 기여금의 상당 부분을 동원하여 연금제도에 큰 역할을 한다.

지역연금의 상대적 중요성은 무시해도 괜찮은 수준(핀란드)부터 연금제도의 중요한 역할까지 다양하다. 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은 2층 연금이 거의 보편적 보장을 제공하므로 연간 기여도가 가장 높다(그림 5-9). 한편, 네덜란드와 덴마크에 비해 스웨덴에서 기여도가 낮는데, 이는 지역연금이 법정 소득비례연금의 보완적 역할을 하는 것으로 설명할 수 있다. 스웨덴의 지역연금 기여율은 덴마크와 네덜란드에 비해 낮다.

[그림 5-9] 2019년 지역연금 및 법정 연금(총기여소득의 %)

(단위: %)



다음으로 총연금 기여금을 시장 가격 기준 GDP 및 피용자 보상과 관련하여 분석한다.¹⁸⁾

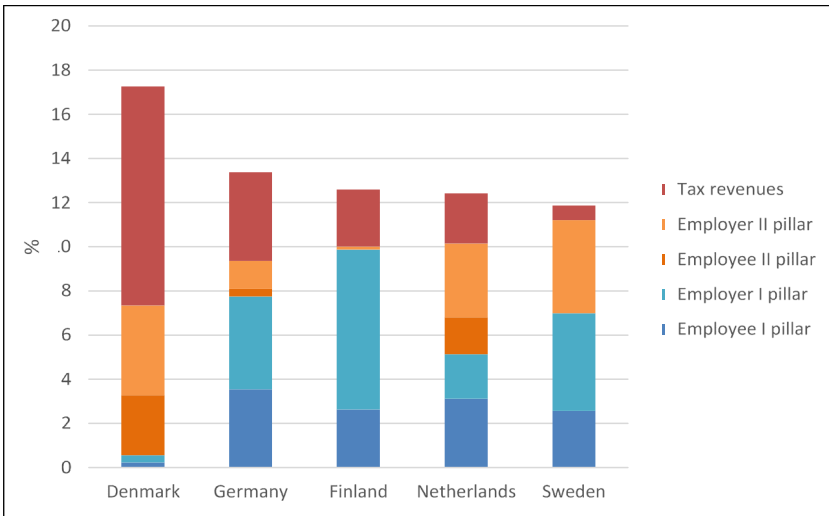
법정 수입에만 집중해보면, 기여금 수입은 GDP의 12.5% 또는 피용인 보상 대비 26.7%로 핀란드에서 가장 높다. GDP 대비 법정 기여금 소득은 네덜란드와 스웨덴이 가장 낮다.

법정 연금과 직역연금 기여금을 모두 고려하면 국가 간 차이는 현저하게 줄어든다. 다만, 덴마크는 기여금 수입이 GDP의 17%에 달한다. 덴마크를 제외한 국가의 연간 기여금 수준은 GDP의 약 12~13%이다.

기여금 수입을 피용자 보상과 비교하면 덴마크는 33%이다. 덴마크를 제외한 국가에서는 25~26%이다.

[그림 5-10] 2019년 GDP 대비 연금 기여금 수입

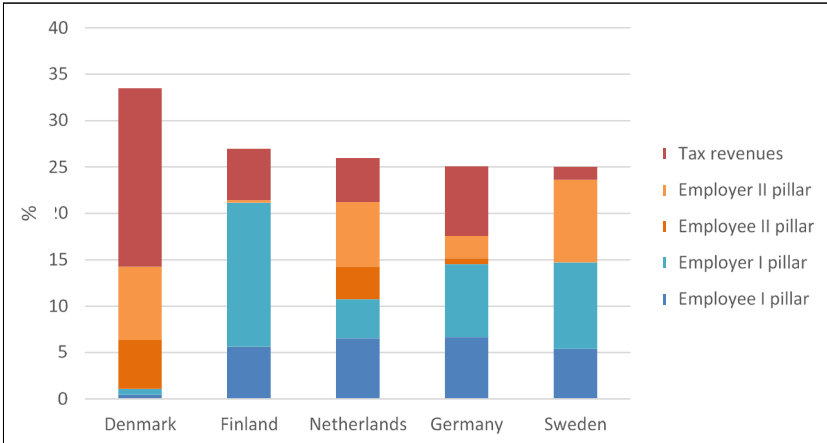
(단위: %)



18) 임금 합계와 달리 피용인 보상에는 임금과 봉급은 물론 고용주가 납부하는 사회보장 기여금이 포함된다. 임금 합계는 일반적으로 사용되는 지표지만 고용주와 피용인의 사회보장 기여금 비율이 다른 국가를 비교할 때는 부정확한 해석으로 이어질 수 있다.

[그림 5-11] 2019년 피용자 보상 대비 연금 기여금 수입

(단위: %)



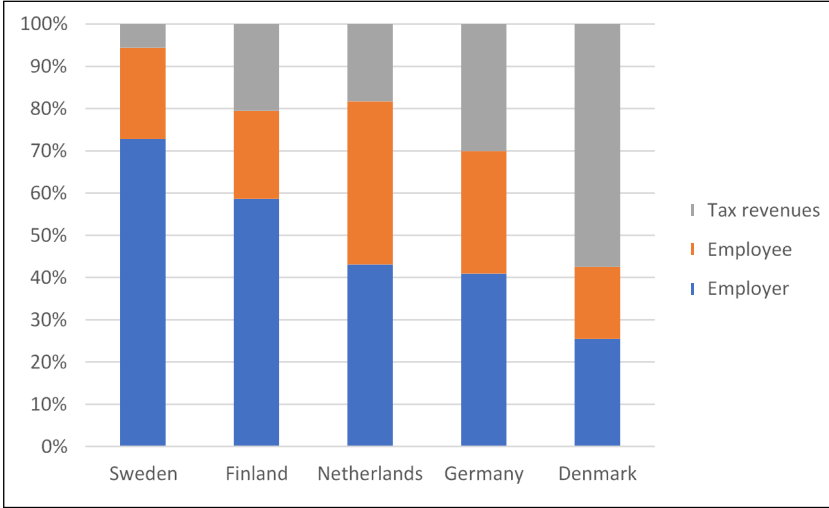
종합해보면, 연금제도의 재원조달에서 고용주의 몫은 피용자보다 크다. 이 사실은 고용주와 피용자 기여금의 상대적 비중에 큰 차이가 있기는 하지만, 직역연금제도에서 가장 뚜렷하게 나타난다. 전체적으로 고용주의 몫이 가장 큰 국가는 스웨덴과 핀란드이다.

반면 거주 기반 기초 보험을 핀란드나 스웨덴처럼 세수로 조달하는 것이 아니라, 피용자의 기여금으로는 조달하는 네덜란드에서는 피용자가 가장 큰 몫을 부담한다. 피용자 기여 부분은 덴마크와 스웨덴이 가장 낮다.

덴마크를 제외하면 연금제도의 재원은 주로 기여금이다. 스웨덴에서는 재원의 90% 이상을 연금 기여금이 담당했다. 전체 기여금에서 차지하는 비중을 보면, 네덜란드와 핀란드 4/5, 독일은 2/3 이상이며, 덴마크는 40%를 약간 상회한다.

[그림 5-12] 2019년 전체 연금제도의 자원조달 중 세수, 고용주 기여금, 피용자 기여금의 비율

(단위: %)



세금으로 조달되는 요소는 특히 베버리지형 국가에서 큰 역할을 한다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 기초연금처럼 대개 최저연금 조달과 연결된다. 한편 일반 정부 수입은 독일에서 중요한 재원으로, 소득비례 기여금과 보험 기반 연금제도에 크게 의존하는 비스마르크형 복지국가의 원형을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 연금 자원조달에 세수를 사용하는 것은 생산 가능인구뿐만 아니라 퇴직자 사이에서도 비용을 재할당하기 위한 방법으로, 세대 간 형평성에 영향을 준다.

독일에서는 연방 정부가 법정 연금보험 자원 마련을 위해 상당한 기금(Bundesmittel: 연방기금)을 낸다. 정부 부담은 1991년 전체 공적연금 지출의 거의 20%에 달했고 2000년대에는 30%를 넘었다. 수년간 연방 예산 기금은 법정 연금보험 지출의 30% 이상을 충당했다(BMAS, 2021a). 전망에 따르면, GDP 대비 국가 기여 비율은 향후 수십 년간 현

재 수준에서 약간 오르거나 최소한 현 수준을 유지할 것으로 예상된다(참조 예: 유럽연합 집행위원회, 2021c).

이 기금에는 일반 연금보험용 연방 보조금뿐만 아니라 광부연금보험, 공무원연금, 보육 기간 연방 기여금 및 통일 관련 급여 상환 보조금이 포함된다. 다만, 연방 보조금은 변화하는 경제와 인구통계학적 조건에서도 연금보험의 장기적인 기능과 성과를 보장하여 전반적인 안정에도 기여한다. 따라서 보조금은 과도한 부담, 즉 인건비 상승을 제한하여 기여자를 보호하는 역할도 한다(BMAS 2021a).

네덜란드에서는 기여율에 상한을 두자 세수의 비중이 크게 상승했다. 새천년이 시작된 이후 국가 부담은 노령연금 지출의 약 1/10에서 40%로 증가했다(CBS, 2022; SVB, 2022). 재원조달에서 일반 예산의 역할이 커진 것은 부분적이지만 세대 간 연대를 위한 것인데, 그것은 연금 수혜자도 고령화 사회로 인해 증가하는 비용을 부담한다는 뜻이기 때문이다. 전망에 따르면, 고용주와 피용자의 기여금은 GDP의 일부로 거의 일정하게 유지되지만, 국가의 기여금은 훨씬 빠른 속도로 증가한다(CBS, 2010; 2018).

제5절 소결

본 연구 결과, 국가 간 연구라면 기본연금과 소득비례연금제도의 구조적 차이점을 인식해야 한다. 본 연구에 따르면, 법정 연금 기여금은 연금제도의 전체 비용에 관한 진실의 일부만을 드러낼 뿐이다.

그러므로 상당한 역할을 담당하는 직역연금이 있는 한 법정 연금만을 직접 비교하는 것은 충분하지 않다. 연금제도의 재원조달에 참여하는 당

사자는 주로 고용주와 피용자이지만 국가도 포함하는 관점에서 보면, 법정(1층) 기여금이나 직역(2층) 기여금으로 분할되는지 여부가 아니라, 연금제도의 총기여금 수입이 중요하다. 다만, 본 해석은 관심을 공공 재정 상태에서만 둔다면 달라질 수 있다.

연구 결과, 기여금 부담이 가장 높은 곳은 덴마크였다. 기여 수준이 높은 이유는 상당히 복잡하다. 덴마크의 노인부양비는 연구 대상 국가 중 가장 낮다. 덴마크의 법정 연금 지출은 비교 국가 중 중간이며, 독일과 핀란드보다는 뚜렷하게 낮다. 한편 덴마크의 제도에서 기여금 수입이 가장 높은 것은 직역연금이며, 급여도 비교적 후해, 아마도 기여금 수입 총액에 영향을 미치는 것으로 보인다.

스펙트럼의 반대편에는 스웨덴이 있는데, 스웨덴의 기여금이 가장 낮은 것은 낮은 노인부양비와 낮은 연금 지출을 반영한다. 다만, 전반적으로 관찰되는 점은 관련 연금 전체를 고려하면 여러 국가의 기여 수준은 한 점으로 수렴한다.

기여금 내용을 분해해보면, 고용주 기여금의 비중이 가장 높은 편이며, 예외인 덴마크에서는 세수 비중이 가장 높다. 전체적으로 재원조달에서 고용주의 몫이 가장 큰 국가는 스웨덴과 핀란드이다. 피용자 부담이 가장 낮은 곳은 덴마크이다.

다차원적인 연금 환경을 비교하고 유럽 국가의 최근 개혁을 고려한 결과, 연금제도의 전체적인 구성은 일정한 그림을 그리지 않는다. 가장 최근 예시는 독일 정부로 보충연금의 적용 범위를 개선하기 위한 제안을 내놓았다. 네덜란드가 직역연금을 개혁하고 DB 제도를 DC 제도로 전환하는 과정은 고정 기여율이 주도하는 국제적 양상에 부합한다. 따라서 어느 때보다 지금 전반적인 연금제도를 연구해야 한다. 그렇지 않으면 연금 퍼즐의 필수적인 조각을 잃게 될 것이다.



제6장

인구통계학적 난제가 핀란드 공적연금에 미치는 재정적 영향

제1절 서론 및 요약

제2절 핀란드 연금 제도

제3절 노령화 대응책

제4절 향후 전망

제 6 장

인구통계학적 난제가 핀란드 공적연금에 미치는 재정적 영향

제1절 서론 및 요약

핀란드의 연금제도는 1990년대부터 지금까지 거의 한순간도 쉬지 않고 꾸준한 개혁을 거쳤다. 연금 제도를 이대로 지속할 수 없다는 인식은 1990년대 초에 이미 널리 퍼져 있었다. 비용 절감 방식의 개혁이 연이어 도입되었지만 목표는 끊임없이 바뀌었고, 난제 하나를 해결하기 무섭게 다른 문제가 생겼다. 연금 제도 개혁은 앞으로도 계속될 전망이다.

제6장은 설명적 성격을 띠고 있다. 먼저 2절에서 핀란드 연금제도의 현재를 그대로 요약한다. 이어서 제3절은 비용 절감에 관한 개혁을 이야기하고 개혁 현안을 두고 어떤 논의가 진행 중인지 소개한다. 개혁 과정의 이해와 통찰을 목표로 개혁 과정을 기술하였다. 지금까지 진행한 개혁은 모두 성격상 장기적일 수밖에 없었다. 따라서 과거의 결정이 향후 어떤 결과를 가져올지 지켜봐야 한다. 제4절은 향후 난제를 조명한다.

공적연금제도라면 피하기 어려운 두 가지 통계학적 문제가 있다. 바로 기대여명 연장과 출산율 감소이다. 핀란드 연금제도도 예외가 아니다.

기대여명 연장에 대한 해답은 연금 혜택을 낮추거나 근로 기간을 늘리는 것이라고 핀란드 노동시장 조직이 결정한 지 20년이 지났다. 기대여명 계수(life expectancy coefficient)와 탄력적 퇴직연령제도(flexible retirement age)는 2002년 합의되었다. 기대여명계수는 기대여명에 관계없이 소득비례연금의 자본 가치를 고정하려는 시도이다. 탄력적 퇴직연령제도를 도입하면 손실된 연금을 퇴직 연기로 상쇄할 수 있다. 양자

사이의 선택은 개인의 몫이었다.

개인은 연금을 적게 받는 쪽을 선호하는 것으로 나타났다. 퇴직 가능한 최저 연령이 지나도 일하려는 사람은 상대적으로 적었다. 이로 인해 즉각적으로 나타난 결과는 노동 공급의 감소였고, 장기적인 위협으로는 연금 혜택이 줄어드는 것이었다. 2014년 노동시장 조직은 먼저 퇴직연령을 연장한 다음, 기대여명과 연계하기로 결정했다. 퇴직연령대(window)의 유동화는 연기되었다. 사망률의 차이는 여전히 연금 자본 가치에 영향을 미치지 않을 전망이다. 그러나 퇴직 연령과 연금 수준은 모두 조정될 것으로 예상했다. 개인의 선택권은 한층 제한된다.

지금까지 노령 근로자는 퇴직연령 연장에 근로 연장으로 대응했다. 이러한 추세가 계속될지는 두고 봐야 한다. 잠재적으로 우려되는 부분은 장애연금과 노동 인구의 증도 이탈이 일반적인 현상이 되는 것이다.

핀란드는 시행착오를 거치며 기대여명 연장에 적절히 대응하는 법을 찾은 것 같다. 현재의 조정 작업이 얼마나 효과를 발휘할지 아직은 알 수 없지만 한 가지는 확실하다. 과거의 사망률 추세가 앞으로도 계속된다면 핀란드 연금제도의 지속 가능성을 보장하기 위해 기대여명 연장에 따른 조정이 필요하다.

핀란드의 총출산율은 2010년 1.8명에서 2020년 1.4명으로 떨어졌다.¹⁹⁾ 이로써 현재 출산율이 현재 연금 기여율 및 연금 급여와 양립할 수 없음이 자명하다. 현행법에 따르면, 연금 기여율은 2050년대에 인상된다. 이 사실은 두 가지 이유로 문제가 된다. 첫째, 그 비용이 기타 연령 관련 비용과 더불어 젊은 세대에게 이전된다. 둘째, 상당히 높아질 연금 기여율이 미래에 수용될지 매우 불확실하다. 즉, 연금 안정성이 손상될 수 있다. 출산 문제에 대한 해결책은 아직 나오지 않았다.

19) Ismo Risku의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

핀란드의 연금개혁 주제 중 하나는 연금 혜택의 통합이다. 1990년에는 공무원 및 기타 공공 부문 피용자가 받는 혜택이 민간 부문 피용자 및 자영자보다 컸다. 현재는 공무원연금과 민간 부문 연금 혜택은 크게 차이 나지 않는다.

공공 부문의 급여승률(accrual rate)은 연 2.2%였으며 목표 연금은 최종 급여의 66%였다. 이만큼 받으려면 30년이 걸렸다. 표준 퇴직연령은 63세였다. 특정 그룹, 특히 군인은 퇴직연령이 낮고 급여승률이 높았다. 민간 부문의 급여승률은 연 1.5%였으며 목표 연금은 60%로 40년 근속을 의미했다. 정상 퇴직연령은 65세였다.²⁰⁾

민간 부문과 공공 부문 모두 최종임금 원칙을 따랐다. 다만 연금은 고용관계에 따라 별도로 산정하였다. 고용주가 자주 바뀌는 경우 최종임금 원칙에 따른 추가 혜택은 적은 편이다. 또한 민간 부문의 일부 집단(건설 노동자, 농민, 자영자)은 경력평균(career average)연금 규칙을 적용하기도 한다.

실제로 최종임금 원칙의 중요성은 민간 부문보다 공공 부문에서 돋보였다. 국가는 지방정부와 더불어 단일 고용주로 간주되었다. 따라서 전형적인 국가 공무원은 실제로 최종 임금형 연금을 받았다. 핀란드 내에서라면 직장을 변경해도 무관했다. 민간 부문은 고용주 조직의 규모가 더 작기 때문에 고용주 변경이 한층 빈번하다.

공공 부문과 민간 부문 간의 연금 혜택 통합은 크게 두 단계를 거쳤다. 먼저, 1993년에 공공 부문과 민간 부문의 연금승률과 퇴직연령을 일치시켰다. 이것이 완성되기까지 장기간 단계적인 도입 과정을 거쳤다. 실제로 단계적 도입으로 인해 아직도 공공 부문 일부 피용자의 퇴직연령은 낮다. 개혁할 수밖에 없었던 이유는 핀란드의 심각한 경기침체였다. 한마디로

20) Ismo Risku의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문 첨부.

핀란드는 재정 위기 상태였다.

두 번째 단계는 2005년의 연금개혁이다. 2005년 개혁으로 최종임금 원칙이 경력평균임금 규칙으로 대체되었다. 학계를 대표하는 노동시장 조직은 2005년의 개혁을 격렬하게 반대했다. 그러나 학계(다수가 국가나 지방 정부를 위해 일함)의 반대에도 불구하고 개혁은 추진되었다. 2005년 연금개혁 이후 소득이 동일하면 연금승률은 고용주가 누구든 동일하다.²¹⁾

장애의 정의는 민간과 공공이 달랐다(아직도 여전히 다르다). 민간 부문은 어떤 직업이든 적절하기만 하다면 종사하며, 소득을 올릴 수 있는 능력이 남아 있는지를 고려한다. 반면 공공 부문은 본인의 기존 직업에서 앞으로도 소득을 올릴 수 있는 능력이 남아 있는지를 따진다. 예를 들어 공공 부문에 속한 오케스트라의 플루트 연주자가 새끼손가락을 잃게 되면 장애 연금을 받게 된다. 민간 부문 오케스트라 소속이라면 연주직을 그만두고 구직에 나서야 한다. 이 부분이 바로 민간 부문과 공공 부문의 소득비례연금 혜택에 남아 있는 유일한 차이점이다.²²⁾

소득비례연금 혜택은 대체로 경제의 여러 부문에 걸쳐 동일하지만, 연금 재원조달은 부문별로 다르다. 민간 부문 피용자 연금은 민간 부문 피용자에게 부과되는 연금 기여금(TyEL 기여금)으로 조달한다. 자영자연금과 더불어 농민연금은 해당 집단과 국가의 기여금으로 조달한다. 지방정부 연금과 국가 연금은 지방 정부와 국가가 책임진다.

민간 부문 피용자 연금과 지방정부 연금의 통합을 본격적으로 시도하기도 하였다. 연금이 통합되면 기여 소득이 한층 안정되었을 것이다. 그

21) 얼마 전 대화를 나눈 연금제도에 조예가 깊은 경제학 교수는 본인이 가입한 연금제도가 민간인지 국가인지 모르고 있었다. 어느 쪽이든 차이가 없기 때문이다.

22) 군인 및 일부 기타 특수 집단은 여전히 퇴직연령이 낮고 급여승률이 높다. 다만 군에서 퇴직연령은 현저히 증가했다.

러나 2021년 가을에 통합은 실패로 끝났다. 향후 통합이 준비될 가능성은 있다.

중앙 노동시장 조직은 핀란드 연금제도 내 사실상의 의사 결정자 역할을 맡고 있다. 이 점은 분명 핀란드 연금제도의 안정성과 장기적인 보장에 기여했다. 해당 조직(과 대부분 조직 내 개인 구성원까지)은 정권이 바뀌어도 동일하게 유지된다. 연금개혁 협상의 또 다른 특징으로 대중 홍보가 전무하다시피 했다. 결정은 모두 소그룹 내에서 비공개로 준비되었다. 협상의 결과만이 공개되었다.

중앙 노동시장 조직이 앞으로도 협상에 나설 수 있다는 보장은 없다. 고용주라면 단체 교섭을 피하기 마련이다. 핀란드 산림산업을 예로 들면, 이제 더 이상 핀란드산업협회(EK)의 일원이 아니다. 노조는 조직률이 감소하여 약화되었다. 개방성을 추구하는 통상적인 방식으로 기존의 타협점을 모색하는 방식에 도전할 수도 있다. 그러나 기존에 합의된 접근 방식으로 어려움에 부딪힐 경우 무엇으로 현재의 의사 결정 과정을 대체할지는 명확하지 않다.

제2절 핀란드의 연금제도

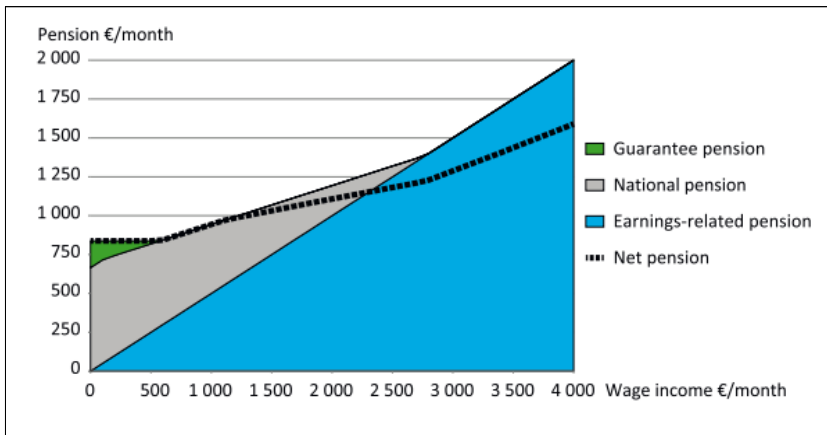
제2절에서는 2022년 현재 핀란드의 연금제도를 설명한다. 실제 핀란드 연금 준비금은 공적연금, 즉 법정 연금으로 구성되어 있다. 직역연금이나 임의가입 연금의 역할은 매우 제한적이다.

공적연금은 소득비례연금, 기초연금(national pension), 최저보장연금(guarantee pension)으로 구성된다. 법정 소득비례연금은 연금 준비금의 중추로 핀란드 전체 연금의 약 80%를 차지한다. 소득비례연금의 목

적은 은퇴 후 소비 평탄화이다. 상한선 없는 소득에서 직선으로 나타내며, 다르게 말하면 승률은 소득 수준에 관계없이 동일하다([그림 6-1] 참조).

2020년 말, 핀란드의 연금 수혜자는 156만 2,000명이다. 소득비례연금만 받는 사람은 99만 4,000명, 소득비례연금과 켈라(Kela)연금(기초연금 또는 최저보장연금)을 동시에 받는 사람은 48만 8,000명이다. 켈라 연금만 받는 사람의 수는 80,000명이었다. 소득비례연금만 받는 사람의 비중이 증가하고 있다.²³⁾

[그림 6-1] 2021년 법정 연금 총액



자료: Ritola and Tuominen (2021)²⁴⁾

23) 숫자는 핀란드에 거주하는 사람을 나타낸다. 통계 링크: <https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/>

24) "Total pension in Finland 2021: How are earnings-related pensions, national pensions and taxation determined?" Suvi Ritola & Samuli Tuominen, Finnish Centre for Pensions, Reports 05/2021

1. 소득비례연금

소득비례연금은 부문별 연금을 기반으로 한다. 그중에서 민간 부문 피용인 대상 연금(TyEL)이 가장 중요하다. 지방과 중앙 공무원, 자영자, 농민용 연금도 별도로 마련되어 있다. 실제로 유급 고용이라면 모두 별도의 소득비례연금이 있다.

연금의 종류는 여러 가지지만 수급 관련 규칙은 대체로 동일하다. 이전에는 수급 규칙도 연금별로 상당히 달랐다. 예를 들어 공공 부문은 퇴직 연령이 낮고 연금승률이 높았다. 현재 두드러지는 연금 간 차이점은 재원 조달이다(차후 설명).

가. 연금 발생 원리(Accrual rules)

임금근로자의 경우 17세를 기준으로 보험 의무가 종료되는 연령까지 소득비례연금이 적립된다. 현재 종료 연령은 68세이다. 연령에 관계없이 피보험자 연간 총소득의 1.5%를 연금으로 적립한다.²⁵⁾ 그러나 미지급 연금은 기대여명계수로 감액되기 때문에 실효 적립률은 1.5% 미만으로 간주된다. 기대여명계수는 1 미만이며 기대여명이 증가하면서 한층 감소할 것으로 예상된다.

연금은 수많은 사회적 급여(social benefits)를 받는 기간에도 발생한다. 그중에서도 소득비례실업수당, 육아수당, 질병수당을 연금이 발생하는 대표적 혜택으로 꼽을 수 있다.

25) 2025년까지 이어지는 전환 기간에는 53~62세의 피보험자는 연간 소득의 1.7% 비율로 적립한다.

소득비례연금법은 “보육 및 학업 기간 중 국가 기금으로 발생한 연금의 보상에 관한 법률(VEKL)”로 보완한다. 해당 법에 의거하여 직업이나 대학 수준 학위로 이어지는 학업과 3세 미만 자녀의 가정 보육의 경우 해당 기간에 연금이 발생한다.²⁶⁾

나. 물가상승 보호제도(Indexation)

최초 연금액을 산정할 때 연도별 소득은 임금 계수를 사용하여 조정한다. 가중 평균으로 임금 변화의 가중치는 80%, 소비자 물가 변화의 가중치는 20%이다. 지급 연금은 소득비례 연금 지수를 사용하여 조정하며, 여기에서 임금 변화의 가중치는 20%, 소비자 물가 변화의 가중치는 80%이다.

소득비례연금으로는 장애연금, 노령연금, 부분노령연금, 근속연금, 유족연금이 있다.

장애연금은 피보험자의 장애 정도에 따라 완전 또는 부분 연금으로 지급된다. 부분장애연금은 완전장애연금의 절반에 해당한다.

장애연금은 장애가 시작된 날짜까지 적립된 연금액에 추가로 예측된 연금 요소를 더한 금액이다. 예측 연금 요소는 장애 시작일부터 해당자의 퇴직연령까지 산정한다.

예측 연금 요소의 연금승률은 연소득의 1.5%이다. 예측 연금 요소의 기초는 해당자가 장애 시작 전 5년간 받은 평균 소득이다. 기대여명계수는 본 장의 후반부에서 설명하는 것처럼 장애연금의 시작 금액에 영향을 준다.

상기 규칙에 따르면, 장애연금은 퇴직연령까지 근속할 때 받을 수 있는

26) Ismo의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

연금액과 거의 비슷하다.

노령연금의 퇴직연령은 1954년 이전 출생자의 경우 63세이다. 1955년생을 기준으로 출생코호트당 3개월씩 증가하여 1962년생의 경우 65세가 된다. 1965년생을 기준으로 퇴직연령은 기대여명과 연계된다.

피보험자가 노령연금 수급 자격을 얻으려면 직장을 그만두어야 한다(후술될 부분노령연금과의 차이점 참고). 사직 후, 이전 고용주를 비롯하여 어떤 고용주와도 새로운 고용관계를 맺을 수 있다.

피보험자가 퇴직연령 이후 연금 수급을 연기하는 경우 누적된 연금은 연기된 달마다 0.4%씩 증가한다. 피보험자가 연금 수급 기간에 일하면 1.5%의 비율로 새로운 연금이 발생한다.

목표 퇴직연령도 있다. 연금법이 정의하는 전문적인 개념이다. 목표 퇴직연령까지 퇴직을 연기하면 퇴직이 늦은 만큼 늘어나는 연금이 기대여명계수의 영향을 상쇄할 것이다. 실질적인 목표 퇴직연령의 효과는 미미한 정도이다.

현재 보험 의무는 68세에 종료된다. 고용주는 피용자가 68세가 되면 고용계약을 종료할 권리가 있다. 1958~1961년 출생자는 69세에, 1962년 이후 출생자는 70세에 보험 의무가 종료된다. 연령 제한에 이르기까지 일하는 피용자는 극히 일부이다.

완전장애연금 수급자의 노령연금은 완전장애연금과 동일하다. 부분장애연금(완전장애연금의 50%)이 노령연금이 되면 연금액은 두 배가 된다.

부분노령연금(적립 연금의 50% 또는 25%)은 퇴직연령에 도달하기 전에 인출할 수 있다. 퇴직연령에 도달하기 전, 조기에 수급한 부분은 조기 수급하는 달마다 0.4%씩 영구적으로 감액된다. 현재 부분노령연금의 연령 제한은 61세이지만, 일반 퇴직연령이 높아짐에 따라 상향될 예정이다.

부분노령연금 수급자는 제한 없이 일을 계속할 수 있다. 피용자는 고용

주에게 부분노령연금 수급자라는 사실을 알릴 필요가 없다.

근속연금은 최소한 38년간 꾸준히 정신적 또는 육체적 노동을 하고 퇴직연령에 가까운 피보험자를 대상으로 한다. 또한 피보험자의 근로 능력이 감소되어야 하지만, 장애연급에 해당할 만큼 줄어들지는 않아야 한다. 현재는 퇴직연령 1년 전에 지급이 가능하다. 이 차이는 퇴직연령이 증가하면서 2년으로 늘어나게 된다. 근속연금 수급자는 현재 매우 적다(2020년 말 62명에 불과).

유족연금은 생존 배우자, 자녀 및 경우에 따라 사망자가 위자료를 지급했던 전 배우자에게 지급된다. 생존 배우자의 연금 총액은 수혜자 수에 따라 다르다. 생존 배우자 및 최소 2인의 자녀가 수혜자일 때 최대 금액이 책정된다. 이 경우 유족연금은 사망자의 연급과 동일하다.

생존 배우자가 유일한 수혜자인 경우 유족연금은 사망한 배우자 연금의 절반이 최대이다. 그러나 이 경우 생존 배우자의 연금은 생존 배우자 본인의 연금을 기준으로 감액되기 마련이다. 이 규칙은 성 중립적이지만 실제 유족연금 수급자는 대부분 사망자의 부인이다.

1975년 전에 출생한 유족은 평생유족연금의 수급 자격이 있다. 1975년 후에 출생한 경우, 18세 미만인 자녀가 없다면 10년간 유족연금을 받을 수 있다.

다. 기대여명 자동 조정

노령연금, 부분노령연금, 장애연금, 근속연금의 최초 금액은 기대여명의 변화를 기반으로 한 기대여명계수로 조정한다. 최초 연금액은 발생한 연급에 기대여명계수를 곱하여 결정한다.

기대수명계수의 값은 연금 수급연령의 사망률이 2003~2007년 사이

에 관찰된 사망률과 다르다 해도 노령연금의 자본 가치가 변하지 않도록 결정한다. 기대여명계수는 1948년 이후 출생자의 연금에 영향을 준다. 계수 값은 코호트별로 결정한다.

1965년생을 기준으로 퇴직연령은 기대여명과 연계된다. 65세 초과 퇴직연령의 증가분을 만회하기 위해 기대여명계수를 완화할 것이다. 기대여명 연장의 영향을 기대여명계수와 퇴직연령으로 양분하려는 의도이다. 퇴직연령을 결정할 때는 산정된 노동수명(18세부터 퇴직연령까지)과 연금 수급자 기대여명의 비율이 안정적으로 유지되는지 고려한다.

〈표 6-1〉 급여 유형, 소득비례연금, 켈라 연금별 연금 수급자 수 및 연금 지출

(단위: 10억 유로, 천 명)

	€, billion	Number of persons (1,000)
All pension benefits	32.2	1,562
Old-age pension	27.7	1,346
Disability pension	2.4	192
Special pension for farmers	0.0	8
Survivors' pension	1.8	232

주: 2020년 12월 31일 수급자 수를 기준으로 함.

2. 기초연금과 최저보장연금

기초연금과 최저보장연금은 소득비례연금이 없거나 소액인 수급자의 소득을 보장한다. 기초연금의 연금 혜택 유형과 수급 기준은 소득비례연금과 대부분 동일하다.

기초연금의 퇴직연령은 65세로 소득비례연금의 퇴직연령이 65세가 될 때까지 유지된다. 이후 기초연금의 퇴직연령은 소득비례연금의 퇴직연령과 동반 상승한다. 다만, 기대여명계수는 기초연금이나 최저보장연금에

적용되지 않는다.

기초연금액은 소득비례연금의 크기와 수급자의 가족 상태에 따라 결정한다. 2021년 완전기초연금은 1인당 월 663유로였다. 기혼자나 동거인의 경우 월 592유로였다. 기초연금액은 소득비례연금액이 증가할수록 줄어든다. 소액 기준선(대략 60유로)을 초과하는 월 소득비례연금의 절반을 기초연금에서 공제하되 지불할 기초연금이 없을 때까지 공제한다.

최저보장연금은 급여액이 가장 적은 연금 수준을 최저연금(minimum pension) 수준으로 높인다. 2020년의 최저연금은 월 835유로였다([그림 6-1] 참조).

기초연금의 모든 혜택과 소득 한도는 최저보장연금과 마찬가지로 소비자 물가와 연동된다. 이 연동 규칙 때문에 최저연금 관련 합리적인 장기 비용 예측은 계산이 거의 불가능하다. 향후 혜택 증가가 없으리라 가정하는 것은 현실적이지 않다. 그렇다고 해도 증가분을 결정하는 규칙이 있는 것도 아니다.

의회가 결정하면서 재량에 따라 기초연금과 최저보장연금은 간헐적으로 인상되었다. 기초연금은 2008년 초, 최저보장연금은 2019년 초에 인상되었다. 2020년에는 양자가 다시 한번 인상되었다. 한편 기초연금지수 자체는 2015년과 2017~2019년에 인하되거나 동결되었다.

국가는 부과(PAYG)식으로 기초연금과 최저보장연금의 재원을 조달한다.

3. 소득비례연금의 재원조달

민간 부문 피용자 연금은 부분적으로 자금이 지원된다. 연간 연금 발생액의 일정 부분은 사전적립되고 나머지는 부과방식을 이용해 연간 기여

금 소득을 기반으로 하여 재원을 조달한다. 최근 수년간 민간 부문 연금 지출의 약 1/5을 사전적립한 연금 자산으로 조달하였다. 부분 적립 방식(partial funding)은 제도 도입 초기부터 민간 부문에 적용되었다.

민간 부문 연금 제도는 연금보험사, 산업계 연금기금, 기업연금기금이 운영한다. 이러한 탈중앙화는 처음부터 제도의 핵심 요소였다. 그러나 연금 제공자의 수는 계속 줄어들고 있다. 현재 전체 민간 부문 연금 자산의 90% 이상을 3대 연금보험사(Ilmarinen, Varma, Elo)가 보유하고 있다. 신규 연금보험사의 진입은 난망하다.

실제 민간 부문 자금 조달은 다소 복잡하다. 부분적인 사전적립과 탈중앙화는 이 복잡한 제도의 근간이다. 자원 조달 및 지급 능력을 수없이 개혁한 점도 복잡성을 더했다.

민간 부분의 자원조달 및 지급능력 규칙은 1990년 말부터 개혁이 끊이지 않을 정도였다. 주요 목표는 규칙을 개혁하여 더 많은 위험을 감수하고 보다 장기적인 수익을 달성하는 것이었다. 주식의 비중은 지난 16년 동안 현저히 증가하였다. [그림 6-3]은 민간 부문과 공공 부문 연금 제공자의 자산 배분을 합친 것이다. 다만, 민간 부문만을 보여준다고 하더라도 수치는 대략 비슷할 것이다.

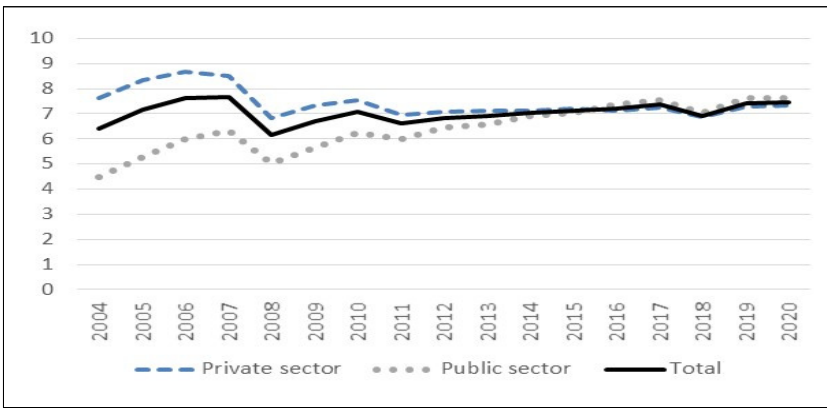
자영자(YEL)와 농민(MYEL)의 소득비례연금은 부과 원칙에 따라 재원을 조달한다. 국가 보조금도 상당하다. 민간 부문 연금 자원조달에 관한 자세한 내용은 아래 내용을 참고하기 바란다.

국가 및 지방 정부의 소득비례연금은 1980년대 말까지 부과 원칙에 따라 조달했다. 1988년 지방정부연금기관(현 Keva)은 기여율 인상을 억제하기 위해 연금 자금 지원을 시작했다. 국가연금기금(State Pension Fund)은 향후 기초연금 지출을 충당하기 위해 1989년 설립되었다.

공공 부문의 자원 조달은 민간 부문보다 늦게 시작했지만 현재 지출 대

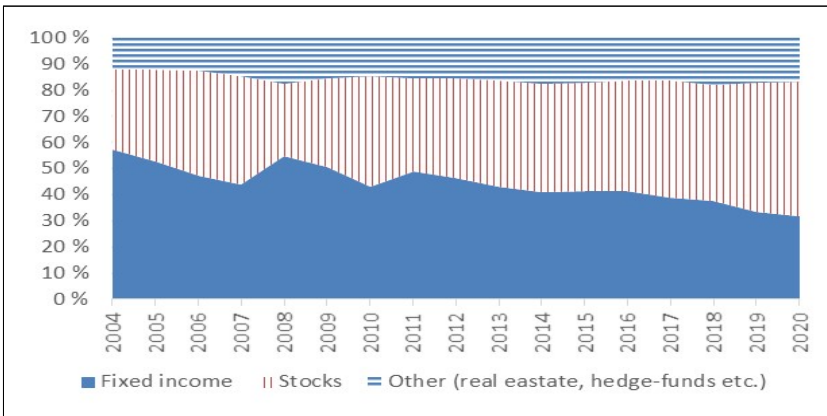
비 연기금은 양자가 거의 동일하다(그림 6-2 참조). 민간 부문 재원 조달은 처음부터 시스템의 일부였다는 점을 기억해야 한다. 그러나 공공 부문은 연금 비용 증가의 선제적 대응책으로 사전적립을 결정했다. 실제로 지출 대비 기금은 2000년대 초반부터 민간 부문에서 소폭 감소했다.

[그림 6-2] 연금 지출 대비 연금 자산



자료: TELA and Finnish Centre for Pensions, own calculation.

[그림 6-3] 자산 배분, 소득비례연금 전체 자산



자료: TELA.

가. 민간 부문 피용자

노령연금과 장애연금은 적립(funded) 요소와 집합(pooled) 요소로 양분된다. 적립 요소의 자산은 보험에 가입한 피용자의 연금 제공자에 의해 누적된다. 집합 요소의 자산은 연금이 지급되는 연도에 부과 원칙에 따라 징수한다. 유족연금, 부분노령연금, 근속연금은 부과 시스템으로 전액 조달한다.

노령연금 재원 조달은 연금 발생에 따른다. 반면 장애연금 재원 조달은 연금 시작에 따른다. 각 연금 제공자는 공통된 보험계리 원칙을 사용하여 적립된 연금 요소로 발생하는 책임준비금(technical provision)의 액수를 산정한다.

책임준비금을 계산할 때 명목할인율 3%를 적용한다. 대부분 연간 연금 자산 수익은 책임준비금 계산에 사용되는 3% 할인율을 초과하기 마련이다. 투자로 실현된 잉여분은 연금 제공자의 지급 능력을 향상시킨다. 평균 지급 능력과 주식 투자 수익을 기반으로 노령연금의 적립 요소가 증가한다. 또한 53~62세 피용자의 기여금은 2025년까지 적립 요소 증가에 사용한다.

노령연금의 적립 부분이 클수록 연금 지급 시 발생하는 연간 연금 지출 총당에 필요한 연금 기여금이 줄어든다.

적립 연금 증가의 목표 금액은 기여율을 꾸준히 개선하기 위해 연령대에 따라 다양할 수 있다. 목표가 되는 대상은 적립된 연금 요소의 해소에 영향을 준다. 증가의 목표인 개인이 노령일수록 증가가 빨리 해소된다. 그 결과 기여율이 감소한다.

나. 자영자 및 농민

자영자연금(YEL)과 농민연금(MYEL) 도입 후 해당 연금 지출은 부과 원칙에 따라 재원을 마련했다. 국가는 연금 기여금으로 충당하기 불충분한 비용의 일부를 지급한다.

YEL 기여율은 TyEL 평균에 대략 일치한다. 2017년에 주정부는 피용자연금 지출의 약 15%를 지급했다. 국가 지급분이 최근 증가하고 있으며 해당 추세가 지속될 것으로 보인다(표 6-2 참조).

농민연금 평균 기여율은 피용자연금 기여율의 절반 정도이다. 2017년에 농민연금 지출에서 국가 지급분이 거의 80%에 달한다. 농민연금 재원 조달에 국가의 역할이 상당한 이유는 불리한 연령 구조와 낮은 농민연금 기여율에 있다.

〈표 6-2〉 자영자연금 및 농민연금의 국가 기여분

	2005	2010	2015	2020
농민연금(MYEL)				
지출과 운영 비용(단위: 백만 유로)	539	655	801	881
국가 기여(단위: 백만 유로)	401	501	620	712
국가 기여(%)	74%	76%	77%	81%
자영자연금(YEL)				
지출과 운영 비용(단위: 백만 유로)	622	915	1182	1755
국가 기여(단위: 백만 유로)	32	97	83	371
국가 기여(%)	5%	11%	7%	26%

제3절 노령화 대응책

1. 핀란드의 연금제도 변천사²⁷⁾

기초연금은 1930년대 후반에 처음으로 도입한 개인계좌 기반의 연금 제도이다. 그러나 전쟁이 끝나자 해당 연금의 혜택은 대체로 불충분하다고 여겨졌다. 기초연금의 개혁은 1950년대 후반에 일어났다. 수수한 정도에 불과한 개인 계좌는 무시되었고 부과식으로 재원을 조달하는 정액(flat-rate) 급부를 도입했다. 기초연금의 개혁으로 급여소득자는 연금 계좌가 몰수되었다고 느끼면서 깊은 상처가 남았다.

개혁된 기초연금은 구체적인 대체율 제공을 목표로 삼지 않았다. 따라서 소득비례연금 수요는 그대로 유지되었다. 소득비례 민간 부문 연금제도[노동자연금법(TEL) 및 임시노동자연금법(LEL)]은 1960년대에 확립되었다. 노동시장 조직이 이 제도를 가장 강력하게 옹호했다. 조직은 정치적 추론의 위험을 최소화하기 바랐다. 이에 따라 민간 연금 제공자(연금 기업, 산업별 연금기금, 기업 연금기금)를 기반으로 하는 탈중앙화 조직을 선택한 것으로 보인다.

1960~1970년대 초반에는 국가의 주요 연금제도가 소득비례가 될지 기초연금이 될지 불투명했다. 양자는 1980년대 중반까지 점점 후해졌다. 연금 수준이 올라갔고, 조기 퇴직 경로는 자리를 잡았다.

1990년이 되자 소득비례 연금제도가 일반 대중을 위한 연금 급여의 주요 원천이라는 사실이 분명해졌다. 기초연금의 역할은 보조적이었다. 사실상 모든 유급 고용이 법정 소득비례 연금보험으로 보장되었다.

27) 1990년대 중반까지 연금체계의 초기 단계 설명은 대체로 핀란드 소득비례연금제도의사의 종합 연구(Hannikainen & Vauhkonen, 2012)를 바탕으로 한다.

민간 부문의 대체율 목표는 60%로 설정되었다. 공공 부문은 66%였다. 연금은 고용관계에 따라 최근 4년 소득 기준으로 별도 산정되었다.²⁸⁾ 공공 부문은 지방정부 고용과 국가 고용을 합쳐 단일한 고용관계로 보았다. 이 규칙에 따라 고용관계를 장기로 유지하고 생애 임금 곡선(career wage profile)이 상승하면 단체(collective) 연금 제도로 보상을 받는다.

민간 부문 소득비례연금과 기초연금의 일반적인 퇴직연령은 65세였다. 공공 부문 소득비례연금의 경우 63세였다. 그러나 조기 퇴직이 일반적이었다. 1990년대 초 실질 퇴직연령 예상치는 지금보다 4~5세 정도 낮았다.²⁹⁾ 노령자의 고용률은 낮았다.

피용자가 퇴직까지 실업을 하게 되는 경로(또는 연금 파이프라인)는 가장 중요한 조기 퇴직 경로였다. 해당 조기 퇴직 경로 관련 연령 제한은 다양한 편이었다. 가장 빠른 경우 53세 퇴직자는 우선 2년간 통상적인 소득 비례 실업급여를 먼저 받은 다음, 추가 실업급여 일수(노령 실업자에게만 지급)를 적용한다. 추가 일수가 끝나면 실업연금이 지급되며, 그러다 퇴직연령에 도달하면 노령연금으로 바뀐다.

연금 파이프라인은 인력 감축이 필요한 고용주가 피용자를 유연하고 수월하며 저렴하게 해고할 수 있는 방법이었다. 그러나 집단적으로 보면 노동잠재력(work potential)의 상실이라는 결과를 낳았다. 스웨덴과 비교하면 핀란드의 노인 고용률이 현저하게 낮다. 현재는 1980년대 후반보다 차이가 다소 줄었지만 노인 고용률은 여전히 낮다.

조기 퇴직을 하게 되는 또 다른 주요 경로는 개인 조기퇴직연금이었다. 노년층을 위한 장애연금으로, 일반 장애연금보다 요건이 관대하다. 게다가 일반 장애연금은 일반적으로 1년간 질병수당을 받은 후에만 지급이

28) 최근 4년 중 최고 소득 연도와 최저 소득 연도는 제외한다.

29) Kannisto(2006년). 실질 퇴직연령 예상치는 기대여명과 유사하게 산정한다.

가능했다(현재도 동일). 이에 반해 개인 조기퇴직연금은 질병수당 수급 선행 없이 받을 수 있었다.

농민을 위한 특별 조기 퇴직 제도도 마련되어 있었다. 핵심은 보유한 농장을 조기에 다음 세대로 이전하는 것이다.

시간제 연금은 1980년대 후반에 도입되었다. 노령 근로자가 근로시간을 줄이면 시간제 혜택을 받을 수 있다. 요컨대 시간제 연금은 근로 시간 단축을 위한 보조금이었다(즉, 급여의 재원은 집합적으로 조달되었다).

시간제 연금이 처음 도입된 이유는 분명하지 않다. 공식적인 설명에 따르면 경력의 연장을 목표로 하고 있었다. 다만, 1980년대에는 직업별 정년을 낮추라는 요구가 있었다. 아마도 이러한 요구에 대한 대응(즉, 한층 저렴한 대안)으로 시간제 연금이 도입되었을 수도 있다.

연금 재원조달은 주로 부과 원칙을 기본으로 삼았다. 민간 부문의 소득 비례연금만 부분적으로 조성되었지만 이마저도 대부분은 부과식이었다. 기타 연금, 즉 기초연금을 비롯하여 공공 부문 소득비례연금, 농민연금, 자영자연금은 모두 순수한 부과식이었다. 그러나 공공 부문에 사전적립(prefunding)을 시작하려는 계획이 있었고, 실제로 1989년 지방정부에서 사전적립이 시작되었다. 이 부분은 다음 절에서 자세히 설명한다.

2. 1990년대의 개혁

1990년대 초반에 소득비례연금제도가 재정적으로 지속 불가능하다는 점이 분명해졌다. 1990년 설립된 연금위원회는 1991년에 보고서를 발간했다.³⁰⁾ 보고서는 노동력이 현저히 감소할 것으로 예상했다. 임금 부담

30) 위원회 위원장은 카리 푸로(Kari Puro)였다. 당시 핀란드 보건사회부 고위직 공무원이었다. 이후 대형 연금보험사인 일마리넨(Ilmarinen)의 CEO로 선출되었다. 1990~2000년대 초반 모든 중요 연금 정책 구상을 효과적으로 만든 비공식 협상 집단("푸로 그룹")

(wage bill)에 비례하여 연금 지출도 빠르고 지속적으로 증가할 것으로 예상했다. 위원회가 제안한 수많은 개혁은, 실행만 된다면 장기적으로 연금 지출을 크게 줄이고 노령 고용을 증가시킬 터였다.

개혁의 길을 닦은 또 다른 주요 사건은 1990년대의 불황이다. 독립 이후 핀란드에 닥친 최대 평시 위기였을 것이다. 경기 침체의 근본 원인은 1980년대 자본시장 자유화에 따른 호황과 높은 대소련 수출의존도였다. 서유럽의 경기침체는 소비에트 수출 붕괴로 강화되었다. 환율을 유지하려는 핀란드 정부의 헛된 시도로 금리는 천정부지였다. 실업률이 가파르게 상승하고 부동산 가격은 폭락하여 부지기수의 가족이 재산을 잃었다. 핀란드의 차용국 신뢰성조차 불확실했다.

예상치 못한 경제 위기로 위기 이전부터 존재했던 핀란드 연금제도의 지속성에 대한 의구심이 확대되었다. 1990년에 연금위원회가 발표한 예측은 대책 없이 낙관적이었다.

위원회가 제안한 핵심은 다음과 같다. (1) 연금 수급액은 각 고용관계의 마지막 4년을 기준으로 한다. (2) 실업연금을 폐지해야 한다.³¹⁾ (3) 개인 조기퇴직연금의 연령 제한을 55세에서 61세로 상향한다. 공공 부문 급여 규칙을 민간 부문과 일치시켜야 한다.

위원회는 정책 제안에서 단 한 곳에서도 만장일치가 아니었다. 그러나 나중에 가서는 위에 언급한 네 가지 개혁(및 그 이상)이 모두 시행되었다. 1990년대의 연금개혁은 2005년 개혁과 더불어 푸로그룹(Puro group)이라는 중앙 노동시장 조직 협상 집단의 결정이었다.

정당과 정부는 연금 정책에 그다지 적극적이지 않았다. 정부가 적극 나섰다 노동조합의 반발을 사기도 했다. 정부가 정한 목표가 노동시장 조

의 의장이기도 했다.

31) 연금제도 역사상 최초로 급여를 폐지하자는 제안이었다. 더욱이 실업률이 치솟고 있던 때라 그 시기도 범상치 않았다.

직에 압력을 가해 결과를 달성하도록 한 경우도 있었다.

다음 목록은 2005년 개혁 이전 연금개혁의 주요 사건을 선정한 것이다.³²⁾

〈표 6-3〉 1990년대 연금개혁

□ 1989년

- 지방정부연금기관(Keva)이 사전적립을 시작했다. 1990년대 경제 불황에도 불구하고 사전적립 프로그램은 지속되었다.

□ 1990년

- 유족연금이 7월 1일부로 시행된다.
 - 개혁 이전에는 고인의 아내만 유족연금을 받았다. 개혁 이후 고인의 남편도 생존배우자연금 자격을 받았다.
 - 연금을 산정할 때 생존 배우자 본인의 연금도 고려 대상이다. 고인의 연금에 비해 유족 배우자의 연금이 높을수록 유족연금이 줄어 든다.
 - 고아연금이 한층 넉넉해졌다.
- 국가연금기금(VER)이 설립된다.

□ 1992년

- 연금 수급자의 국민연금 기여금 납부가 시작된다.

□ 1993

- 피용자 연금 기여금이 시행된다. 기여율의 증가로 연금 지수가 낮아진다.
-

32) 연도별 연금 혜택 변화의 상세 목록:

<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/year-by-year-changes/>

- 공공 부문 연금승률과 퇴직연령이 민간 부문과 일치된다. 공공 부문 퇴직연령은 장기에 걸친 단계적 도입으로 65세까지 연장된다.

□ 1994년

- 소득비례연금과 기초연금의 지수 조정은 1994년에 중단된다. 이 중단은 영구적으로 유지된다(즉, 추후에도 보정되지 않는다).
- 개인 조기퇴직연금의 하한 연령이 55세에서 58세로 상향된다(1939년 이후 출생자).
- 민간 부문 시간제 연금 수급연령을 60세에서 58세로 낮춰 공공 부문과 동일해졌다.
- 실업연금 수급자격이 강화된다.
- 소득비례연금 승률은 60~64세의 경우 2.5%로 인상된다.
- 소득비례연금의 적립이 확대되어 성인 교육과 재활도 보장한다.
- 기초연금을 받으려면 연금 수급 전 핀란드에서 최소 5년 동안 거주해야 하며, 기초연금 급여는 핀란드 내 거주기간에 비례하여 지급한다.

□ 1996년

- 65세가 되면 소득비례연금이 연동된다(소득 증가는 20%, 물가 수준은 80%). 65세 미만이면 50/50 지수를 유지한다.
 - 연금 산정 임금은 고용 기간의 최종 4년에서 최종 10년으로 점차 바뀐다.
 - 피용자의 소득비례연금 기여금(1996년 × %)은 연금 산정 임금에서 공제된다.
 - 예측 연금 요소의 수급 기준이 강화되고 예측 연금 요소가 낮아진다.
 - 기초연금은 소득비례연금에서 전액 공제된다(즉, 모든 연금 수급자에게 지급하던 국민기초연금 폐지).
 - 기초연금 기여금은 더 이상 피보험자와 연금 수급자에게 부과되지 않는다.
-

□ 1997년

- 민간 부문 연금제도의 재원조달 규칙이 개혁된다.
 - 할인율이 5%에서 3%로 낮아진다. 발생한 적립 연금은 적립 연금의 현재 가치를 그대로 유지하기 위해 삭감한다. 연금수급자가 받는 실제 급여는 변함없다. '적립식 대 부과식'의 역할만 바뀐다.
 - 연금보험사의 운전자본은 한층 위험한 자산 배분을 허용하기 위해 증가된다.

□ 1998년

- 개인 가구를 위한 노동을 비롯하여 초단기 고용계약도 보험에 가입해야 한다.
- 시간제 연금의 수급연령이 56세로 낮아진다. 해당 변경 사항은 2002년 말까지 유효하다.

□ 2000년

- 개인 조기퇴직연금의 연령 제한이 58세에서 60세로 올라간다.
- 신규 실업연금 수준이 낮아진다. 예측 연금 요소는 더 이상 실업연금에 추가되지 않지만 실업연금이 노령연금으로 바뀌면 지급한다.

□ 2003년

- 의회는 2005년 연금개혁 패키지를 통과시킨다(다음 장에서 설명).
 - 시간제 연금의 정년은 1947년 출생자의 경우 56세에서 58세로 복구된다. 동시에 시간제 연금의 연금 발생은 다소 약화된다.
 - 개인 조기연금은 1943년 후 출생자에게 더 이상 지급되지 않는다. 그러나 공공 부문 개인 조기 연금은 1944~1947년생에게 지급될 수 있다.
-

3. 2005년 연금개혁

상기 나열한 대부분의 개혁과 동일하게 2005년 연금개혁도 사회적 파트너의 동의를 기반으로 한다. 2005년 개혁을 포함하여 연금개혁은 푸로 그룹(Puro group)에서 협상되었다.

2005년 연금개혁의 최대 문제는 최종임금 원칙에서 경력평균 원칙으로 전환하는 것이었다.³³⁾ 1996년 최종 4년 임금 규정이 최종 10년으로 바뀌었다. 실제로 이 10년 규칙은 복잡했다. 기본 규칙에는 예외가 많다. 교육 수준이 높은 노동자를 대표하는 노동조합조직(STTK: 핀란드전문직연합, AKAVA: 핀란드학술직종노조연합)은 경력평균연금을 반대했다. 블루칼라 노동자(SAK: 핀란드노동조합중앙기구)와 고용주는 경력평균 규칙을 선호했다.

결국 AKAVA(학계 종사자 대표)를 제외한 모두가 경력평균 규칙을 승인했다. AKAVA의 반대에도 개혁은 추진되었다. 현재는 최종임금 대신 경력평균소득을 소득비례연금의 기준으로 삼고 있다는 사실에 누구도 의문을 제기하지 않는다는 점은 주목할 만하다.

2005년 개혁에 대해 사회적 파트너 상호 간의 이해에 도달한 후, 공식적인 법안을 마련하는 과정을 시작했다.

33) 본장의 집필자인 Ismo Risku는 1999년 핀란드연금센터에서 업무를 시작했다. 연금의 기초가 최종임금인지 평균임금인지에 관한 논쟁은 개혁 과정에 관여한 그를 포함한 모두에게 분명하게 다가왔다고 그 자신의 경험을 언급하고 있다.

2005년 연금개혁의 목표 및 수단(Börsch-Supan [2005]에서 수정)

- (1) 소득비례연금의 지속 가능성 제고
 - (a) 사전적립의 범위 확장
 - (b) 급여와 기대여명 연계

- (2) 고령자 고용 참여 유발
 - (a) 유연한 퇴직연령대(retirement age window) 도입
 - (b) 퇴직 기간 내 연금승률의 급격한 증가
 - (c) 조기퇴직연금의 보험수리적 조정 확대
 - (d) 소득대체율 상한 폐지
 - (e) 기타 조기퇴직 경로에 대한 접근 제한

- (3) 제도 형평성 제고
 - (a) 생애소득 기준 급여 산정
 - (b) 기여 시작 시점과 적립 시작 시점의 합치
 - (c) 연동규칙 변경
 - (d) 특정 비근로기간에 대한 적립 재정의

특히 급여를 기대여명과 연계하면서 지속 가능성이 제고되었다. 즉, 기대여명계수가 도입된 것이다. 계수의 아이디어는 스웨덴에서 차용했다.

기대여명계수는 다음과 같이 합의되었다. 기타 모든 부분에 합의한 후 기대여명 연장 문제의 해결 여부를 블루칼라 노동자 대표(SAK)가 제기하였다. 당시 최근 보고서(Lindell et. al. 1999)는 스웨덴의 기대여명 연장 조정 기제를 핀란드 연금제도에 적용할 수 있는 방법을 보여주었다. 다른

대표들도 이 제안을 수락하였고 2005년 개혁 꾸러미에 추가하였다.

나중에서야 기대여명계수가 핀란드 소득비례연금의 후한 혜택을 장기적으로 축소하여 핀란드 연금제도의 지속 가능성을 제고하는 주요 단계였음을 알게 되었다. 현재 기대여명계수는 신규 소득비례연금에서 약 5%를 감액한다. 사망률 추세가 이전 같이 계속된다면 이 효과는 더욱 중요해질 것이다(4절의 내용 참고).

기타 조기퇴직 경로에 대한 접근 제한(2 e)의 의미는 다양하다. 가장 중요한 것은 실업연금 폐지였다. 다만 일부는 추가 실업 급여 일수로 대체되었다.

이어서 퇴직까지 실업 경로의 연령 제한을 추가로 확대했다. 현재 핀란드 정부는 추가 실업급여 일수를 전면 폐지하기로 결정했지만 해당 개혁은 아직 시행되지 않았다.

탄력적 퇴직연령제를 도입하면 개인은 63~68세 사이의 퇴직연령대에 본인의 정년을 결정할 수 있다. 2005년 개혁 이전 일반 퇴직연령은 65세였으나 60세부터 보험계리적 조정을 통해 조기연금을 받을 수 있었다. 63세 이후 연금승률은 4.5%로 올려 퇴직 연기를 유도했다.

탄력적 퇴직연령과 기대여명계수는 쌍으로 작동했다. 한편으로는 기대여명계수로 월 연금이 줄었지만, 다른 한편으로는 탄력적 퇴직연령제로 개인이 퇴직을 연기할 기회가 제공되어 기대여명계수의 역효과를 상쇄하였다.

4. 재원 조달

재원 조달 규칙의 발전은 혜택 규칙과 관련 있다. 그러나 개혁 과정은 다소 달랐다. 게다가 재원조달 규칙은 연금 제도에 따라 현저하게 다르다.

가. 민간 부문 피용자

민간 부문 피용자 연금의 재원 조달은 처음부터 부분 적립을 기반으로 한다. 공식적으로 거의 모든 노령연금 발생액은 1997년까지 사전적립되었다. 그러나 실제 재원조달률은 대략 20%로 다소 낮았다. 재원조달 시 여러 측면이 고려되지 않았다. 예를 들어 미지급 연금 및 지급 연금을 지수 조정하면서 발생하는 비용은 사전적립되지 않았다.³⁴⁾

1990년대 초반부터 고용주 대출은 주요 투자 수단이었다. 이자율 통제와 높은 인플레이션으로 대출의 실질 수익률은 마이너스였고 아무리 높아도 미미한 정도였다. 1990년대 심각한 불황의 결과 고용주 대출 수요가 감소했다. 핀란드라는 국가가 가장 중요한 차입자가 되었다. 지급 여력이 낮아 투자 위험을 감수할 수 없었다.

1997년 금융 개혁은 투자 규칙의 변화를 초래했다.

- 원칙상 할인율이 5%에서 3%로 낮아졌다. 발생한 적립 연금은 적립 연금의 현재 가치를 그대로 유지하기 위해 삭감했다. 그 결과 부과식 재원조달 의존도가 상승했다.
- 할인율이 낮으면 적립된 기여금이 증가한다. 기여율을 높이는 대신 적립 연금승률을 0.5%로 낮추기로 결정했다. 즉, 연금승률 1.5%는 유지되지만 발생액의 0.5%만 사전적립되었다.
- 연금 제공자의 지급 여력이 증가했다. 따라서 한층 위험한 투자가 허용되었다.

2007년이 되자 연금채무(pension liability)에 유연성을 더해 주식 배분을 늘렸다. 채무는 주식 투자의 수익에 따라 증감하게 된다. 해당 재원조달 개혁은 시기적으로 다소 아쉬웠다. 2008년 금융 위기가 핀란드 연

34) 현재도 마찬가지로 적용된다.

금 기관을 강타했다. 기관은 위기 속에서 주식을 팔아야 했다. 추가 피해 방지를 위해 신속한 법 개정으로 민간 부문 연금 제공자를 구제했다.

2010년대에는 주식 수익 관련 연금채무 유연성이 한층 커졌다. 현재 연금채무에 대한 요구수익의 20%가 실현된 주식 수익과 연결되어 있다.

현재 요구되는 부채 수익률은 연금 제공자의 평균 지급 능력(80% 가중치)과 평균 주식 수익률(20% 가중치)을 기반으로 한다. 다만 할인율로 인해서 발생하는 최소 3%의 수익률이 있다.

코로나19 위기가 주식 시장을 강타하면서 잠시 다시 한번 구제금융이 필요한 듯 보였다. 그러나 시장은 회복되었고 법적 조치는 필요하지 않았다.

민간 부문 연금 제공자가 자산 배분을 결정할 때 고려해야 하는 두 가지 상호 연결된 요소가 있다. 첫째, 지급 여력은 지속적 유지해야 한다. 둘째, 요구 수익률은 다른 (경쟁) 제공자가 달성하는 수익률에 달려 있다. 따라서 연금 제공자는 자산을 다른 제공자와 다르게 배분하기로 결정한다면 위험도 감수해야 한다.

나. 공공 부문 피용자

지방정부 연금제도는 1980년대 말까지 완전 부과식이었다. 1988년 Keva(지방정부연금기관)는 사전적립을 시작했다. 현재 Keva는 민간 부문 연금 제공자보다 연금 지출 대비 자산이 많다.

Keva는 투자 정책에 재량권을 크게 행사한다. 하지만 이러한 재량에도 Keva의 투자 배분은 민간 부문 연금 제공자의 투자 배분과 별반 다르지 않다.

국가연금기금(VER)은 Keva보다 투자자로서의 독립성이 낮다. 그러나

두 가지 점은 유사하다. VER의 보유 자산은 완충 기금을 형성하고, VER은 지급능력 규칙이 없다. 실제로 VER의 재원 조달은 다소 국가 재정에 달려 있다. 국가는 VER에서의 유출(outflow)을 비교적 유연하게 조정할 수 있다. 국가는 연금을 지급할 책임이 있다.

〈표 6-4〉 연금 자산, 미지급 연금, 기금 적립률(2017년 12월 31일 기준).

(단위: 10억 유로, %)

	민간 부문 피용자	국가	지방 정부	전체 소득비례연금
자산 (10억 유로)	126.2	19.6	52.3	202.3
미지급 연금 (10억 유로)	414.2	94.6	137.3	714.5
기금 적립률 (%)	30.5	20.7	38.1	28.3

주: 미지급 연금은 2028년까지 실질 이율 2.5%, 그 이후에는 실질 이율 3.5% 할인된다.
자료: Tikanmäki et al., 2019.

5. 2017년 연금개혁으로 이동

60세 전후 고용률의 현저한 증가가 점차 관찰되었다. 다만 63세가 새로운 정년 퇴직연령으로 자리 잡은 것처럼 보였다. 장기적으로 봤을 때 급여 수준과 노동 공급이 예상보다 더 많이 감소할 것을 암시한다. 게다가 2008년 금융 위기로 핀란드 경제가 휘청거렸다. GDP는 대략 8% 붕괴했고 회복의 발걸음은 더디기만 했다. 일반 공공 부문의 지속 가능성 한도(cap)가 크게 상승했다.

2009년, 핀란드 총리 마티 반하넨(Matti Vanhanen)³⁵은 퇴직연령을

35) 반하넨 총리는 소득비례연금 개혁 관련 “잘못된 사람”이었다는 것이 기본 입장이다. 총리의 정당(중도당)은 1950년대 후반 기초연금제도를 적극적으로 개혁하면서 사회적 파트너들에게 깊은 상처를 남겼다.

65세로 올리자고 제안했다. 이 제안은 노동조합의 강한 반대에 부딪혔다. 긴 협상 과정이 시작되었다. 2014년이 되어서야 노동시장 조직은 정부에서도 수락한 합의에 도달했다. 개혁의 목표는 1.5년 더 일하게 하고 지속가능성 한도는 GDP 대비 1%p 줄이는 것이었다. 퇴직연령을 높이면 달성이 가능했다.

협상 도중 2005년 개혁의 효과를 평가하는 다수의 연구가 발간되었다. 가장 포괄적인 연구로 우시탈로(Uusitalo)와 니발라이넨(Nivalainen)의 2013년 연구를 들 수 있다. 이 연구에 따르면 2005년 개혁의 고용 효과는 미미했다. 개혁의 결과, 노동시장에서의 조기 은퇴는 다소 감소했지만 63세 전후 퇴직은 증가했다.

2017년 연금개혁에 앞서 핀란드 연금 제도의 국제적 평가서가 2013년 발표되었다. 니콜라스 바(Nicholas Barr) 교수와 키스 암바흐티어(Keith Ambachtsheer) 교수가 평가를 진행했다.

니콜라스 바 교수는 핀란드 연금제도의 장점을 다음과 같이 요약한다.

- 1) 연금제도가 모든 이해 당사자를 포함하며 합의에 따라 운영된다.
- 2) 연금제도의 통일성: 민간 기업 노동자의 소득비례연금은 사적이고 경쟁적이지만 운영만큼은 통일된 국가적 기본 틀 안에서 이루어진다.
- 3) 연금제도는 노동자의 납입 금액 및 연금 제공자 선택권을 제한한다.
- 4) 사적 제도, 공적 제도, 지방자치단체 제도에서 노동자 연금체계가 모두 기본적으로 동일하므로 핀란드 연금제도는 노동 이동성과 양립할 수 있다.
- 5) 적정성: 연금제도는 대부분에게 좋은 점수를 준다.

- 6) 보장 범위가 넓은 이유: (a) 기초연금과 최저보장연금은 거주를 기준으로 한다. (b) 핀란드 내 고용률은 남녀 모두 높다. (c) 소득비례 연금제가 거의 모든 소득에 적용된다.

니콜라스 바 교수는 현재 제도를 그대로 유지할 경우 생기는 두 가지 주요 문제점을 지적한다.

- 1) 적정성 감소: 이대로 유지하면 장수 요인으로 인해 점점 더 적은 소득비례연금을 받으며 63세에 은퇴하게 된다.
- 2) 지속 가능성 감소: 기대여명 증가로 기여금이 증가할 수도 있다. 그러나 국제적 기준으로 봤을 때 기여금은 이미 상당히 높은 수준이므로 증가 범위가 제한적이다.

다음 절에서 살펴보겠지만, 2017년 연금개혁은 상기 두 가지 문제를 모두 다루었다. 그러나 해결되지 않았다. 특히, 출산율 급락은 바 교수가 상상하지 못했던 새로운 지속 가능성 문제를 야기했다.

암마흐티어 교수는 핀란드 연금제도의 제도적 구조와 거버넌스에 주목했다. 탈중앙화한 경쟁적인 모델이 가장 효율적인 모델인지 의구심을 표했다. 규모의 경제는 상실되고 경쟁은 자산 배분 결정에 쏠림 현상을 일으킨다. 또한 상대적으로 높은 국내 투자 비중도 문제였다.

6. 2017년 연금개혁

2017년 연금개혁의 가장 중요한 변화는 노령연금 퇴직연령의 연장이었다. 2027년까지 매년 3개월씩 점진적으로 오르게 된다. 증가는 1955

년 출생코호트에서 시작되었다. 1965년 출생코호트부터 노령연금의 퇴직연령은 기대여명과 연계된다. 이론적인 노동수명(18세부터 노령 퇴직연령까지)과 퇴직연령에서 기대여명의 비율이 안정적으로 유지되도록 정년을 연장한다.

기대여명과 퇴직연령을 연계하면 기대여명계수의 계산 방식이 달라진다. 기대여명계수로 급여 수준이 삭감되는 폭이 줄어들게 된다. 핵심은 연금의 자본 가치가 기대여명과 무관하게 유지된다는 것이다. 그러나 퇴직연령이 증가하면 기대여명계수가 2017년 이전 법률이 암시하는 만큼 급여를 삭감할 필요는 없다. 다시 말해서, 기대여명 연장이 이중 계산되지 않을 것이다.

적립 규칙도 변경되었다. 연금 기여금을 납부해야 하는 가입 개시 연령이 17세로 낮아졌다. 53~62세 인구에 대한 연금승률은 1.9%에서 1.7%로 내려갔다. 2025년에는 1.5%로 더 낮출 예정이다. 2017년 이전에는 63~67세의 연금승률이 4.5%였으나 지연 퇴직에 대한 별도의 증액은 없었다. 4.5%라는 극도로 높은 연금승률은 통상 연금승률 1.5% 및 지연 퇴직에 대한 증분인 각 지연월당 0.4%로 대체되었다.

시간제 연금은 부분 노령연금으로 대체되었다. 시간제 연금은 본래 근로시간 단축에 대한 보조금이었다. 부분 노령연금은 조기 퇴직에 대한 보충계리적 감소(월 0.4%)를 포함한다. 부분 노령연금 수급 기간에 할 수 있는 일의 양에는 제한이 없다.³⁶⁾

새로운 급여 유형으로 근속연금이 도입되었다. 근속연금 청구자는 63세가 되었고 최소 38년간 꾸준히 노동생활과 관련되어야 한다. 지금까지 근속 급여의 역할은 실제로 전무하다.

핀란드연금센터는 개혁으로 인해 임금 대비 지출과 기여금이 다소 줄

36) Ismo의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

어플 것으로 예상했다(표 6-5). 무엇보다도 개혁 이후 예상 기여율이 비교적 안정적으로 보였다. 또한 월 연금도 소폭 인상될 것으로 예상했다. 결국 예측에 따르면, 연금 지출이 개혁으로 늘어나겠지만 임금 부담(wage bill)은 더욱 증가하여 기여율이 낮아진다.

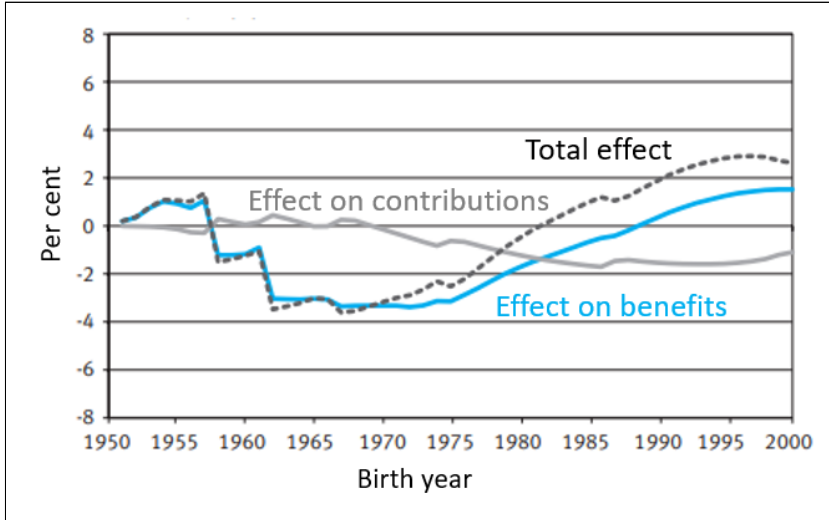
〈표 6-5〉 2017년 연금개혁의 예상 효과

개혁 전 예측	2020	2025	2040	2060	2080
기여율(%)	25.4	25.9	24.7	25.0	26.2
임금부담 대비 지출(%)	28.1	28.7	27.4	28.4	29.6
개혁 효과					
기여율(%)	-1.0	-1.5	-0.3	-0.6	-1.3
임금부담 대비 지출(%)	0.0	-0.8	-1.3	-0.7	0.1

자료: Reipas and Sankala. 2015.

개혁의 세대 간 효과는 개혁 과정에서 명시적으로 고려되었다. 사실 이것은 개혁의 비교적 중요한 측면 중 하나였다. [그림 6-4]는 평생 연금 급여 및 기여금에 관한 개혁의 코호트별 효과를 보여준다. 이러한 효과는 생애 소득의 백분율로 표시된다. 1960~1980년대 출생코호트에서 연금 급여는 약간 감소했다. 이후 출생코호트는 연금 급여 측면에서 이득이 있었다. 1970년대 및 이후 출생자는 연금 기여금 측면에서 이득이었다.

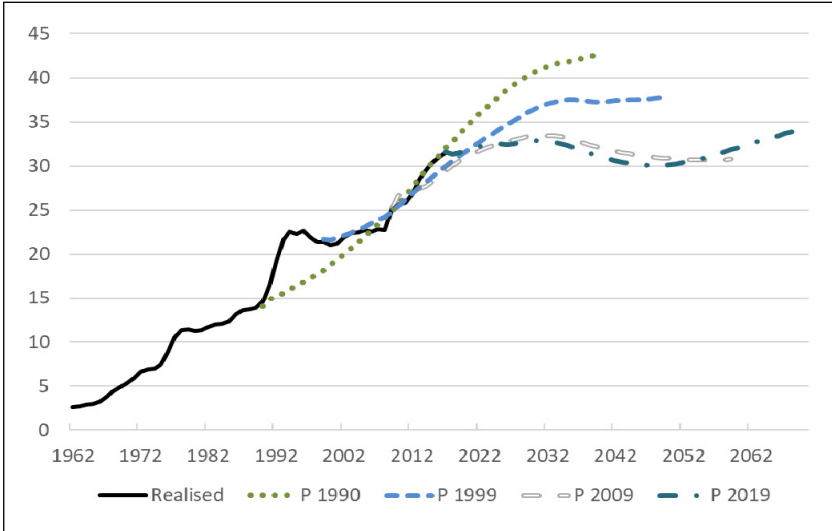
[그림 6-4] 2017년 연금개혁의 출생연도별 예상 효과 및 평생소득을 현재 가치의 백분율로 본 개혁의 효과



자료: Reipas and Sankala. 2015.

1990년대부터 점진적인 연금개혁 과정은 핀란드의 소득비례연금제도를 여러 측면에서 바꾸었다. 소득비례연금과 부분 적립(하지만 대부분 부과식) 연금의 기본 개념은 그대로 유지되었다. 일반적이던 조기 퇴직과 후하던 노령연금이 줄었다. 특히 공공 부문 완충 기금이 형성되면서 사전 적립의 역할이 커졌다. 이 모든 것이 고령화 사회에 맞서 제도를 더 견고하게 만들었다. 하지만 이러한 개혁의 전체 효과를 파악하는 것은 사실상 불가능하다. [그림 6-5]는 임금 합계 대비 소득비례연금 지출의 현행법상 전망이 지난 30년간 어떻게 발전해왔는지 보여준다. 현재의 소득비례연금이 1990년대 초반에 성행하던 연금보다 훨씬 견고하다고 자신 있게 주장할 수 있다.

[그림 6-5] 임금 합계 대비 소득비례연금 지출, 실제 수치 및 선정 연도의 장기 전망치 (1990~2019년)



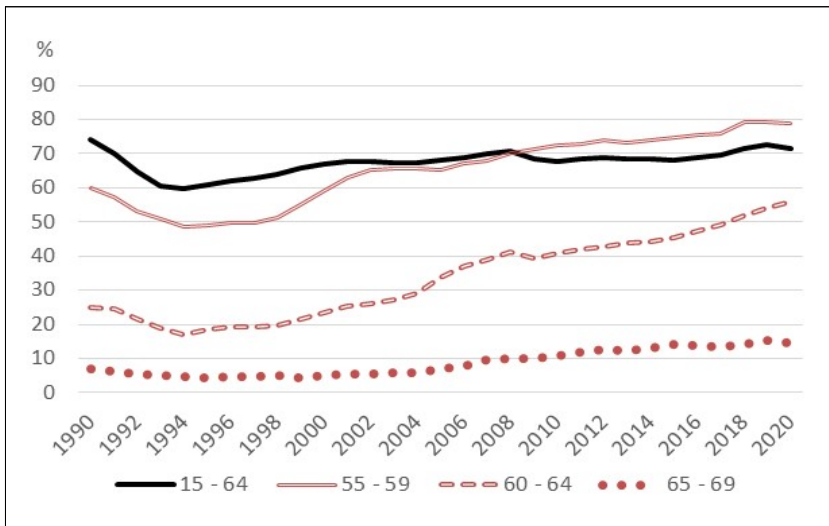
7. 현재 논의 사항

가. 2017년 연금개혁의 효과

2017년 연금개혁의 효과를 엄격하게 진단하기에는 아직 이르다. 그러나 일반 퇴직연령 연장은 의도한 효과를 보이는 듯하다. 즉, 노령자가 퇴직을 연기하고 일을 계속하는 경향이 있다. 예상된 유효 퇴직연령은 개혁 전 가정과 비슷하게 증가했다. 예상 유효 퇴직연령은 2020년까지 62세로 증가할 것을 가정했다(Reipas & Sankala, 2015). 2020년의 실제 퇴직연령은 61.9세였다. 2021년에는 예상 유효 퇴직연령이 62.4세로 증가했다. 2025년에 달성될 개혁 목표였다. 다만, 코로나19 범유행이 해당 결과를 초래했을 수 있다.³⁷⁾

1990년대 중반부터 실질 퇴직연령이 크게 상승했지만 기대여명은 그 이상 증가했다. 1996~2020년 남성의 기대여명은 6.0년 증가했으며 유효 퇴직연령은 3.8년 증가했다. 여성의 경우 각각 4.1세와 2.5세 증가했다. 고령자의 고용률도 괄목할 성장을 보였다(그림 6-6, 그림 6-7 참조).

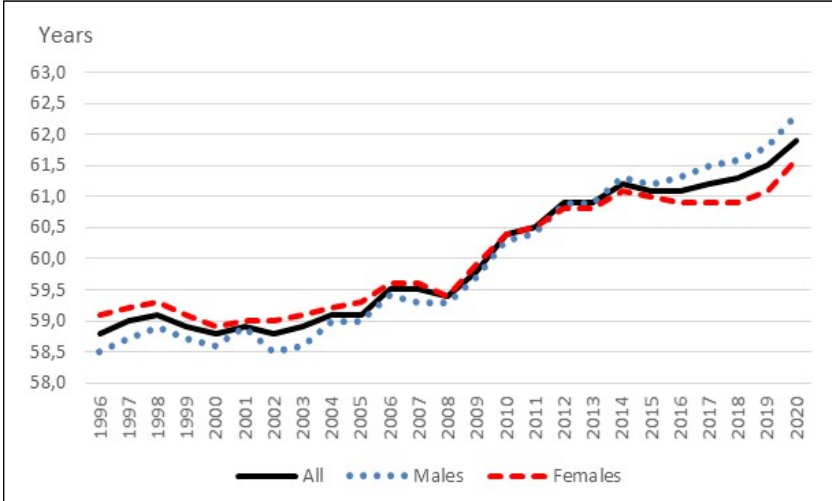
[그림 6-6] 1990~2020년 연령별 고용률



자료: Statistics Finland.

37) 의료 자원을 코로나 범유행에 쏟아부었다. 코로나19 이외의 건강 문제가 있으면 치료를 미루고 기다리고 있는 상황일 수 있다. <https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/effective-retirement-age/>

[그림 6-7] 1996~2020년 성별에 따른 실효 퇴직연령



자료: Finnish Centre for Pensions.

나. 출산율 급락

출산율 감소로 인해 인구 전망은 지난 10년간 악화되었다. 2010년 합계출산율(TFR)은 1.86이었다. 2019년에 1.35로 급락했다. 2017년 연금개혁을 준비할 당시에는 출산율 저하에 관심이 없었다. 돌이켜 보면 그 당시에 약간의 감소가 관찰되었다. 그러나 2017년 개혁의 준비 기간에는 핀란드 통계청의 2012년 인구 추계가 적용되었다. 따라서 당시 고려된 최신 인구 데이터는 2011년부터였다.³⁸⁾

2012년 인구 추계에서 안정적이었던 핀란드 노동력 장기 전망은 2018년 추계에서는 안정성을 상실했다(그림 6-8). 새로운 인구 추계는 노동력의 계속된 감소를 암시했다. 2070년대에는 15~64세 인구가 350

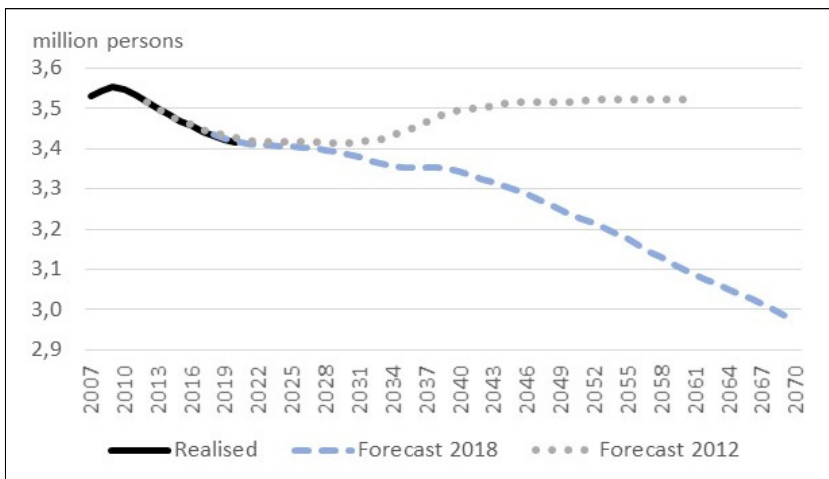
38) Ismo의 영문 원고를 번역한 내용임. 부록에 원문을 첨부했음.

만 명에서 300만 명으로 줄어들 것이다. 즉, 임금부담과 관련된 지출이 30%에서 약 35%로 증가할 것이다.

달리 말하면, 2017년 개혁이 합의되었을 때 노동력은 장기적으로 거의 일정할 것으로 보였다. 일정한 인구 전망과 더불어 개혁된 제도는 연금제도가 안정적인 경로를 따를 것임을 시사했다. 그러나 2017년 개혁이 시행된 후 인구 전망은 어두워졌다.

4절에서는 미래 출산율이 연금 재원조달에 미치는 영향이 강조된 몇 가지 시나리오를 제시한다.

[그림 6-8] 2012년 및 2018년 핀란드 통계청의 15~64세 인구 추계



자료: Statistics Finland.

다. 외부 평가

2021년 가을 안데르센(Torben M. Andersen) 교수는 “연금 적정성과 지속 가능성: 핀란드 연금제도 평가” 보고서를 발표했다.

안데르센 교수의 보고서에 따르면, 핀란드 연금제도는 잘 작동하고 있으며, 국제적으로 비교할 때 결과도 우수하다. 핀란드 제도의 주요 강점은 다음과 같다.

- (1) 시민의 관점에서 연금제도는 비교적 단순한 확정급여 구조로 되어 있으며, 연금 수급권의 직업 간 이동이 가능하다.
- (2) 빈곤 완화와 대체율 측면에서 평가된 연금 적정성은 현재 대부분의 다른 국가와 동등하거나 우수하다.
- (3) 장수와 연계된 자동 조정 기제는 제도의 재정적 생존 가능성과 그에 따른 회복력에 중요한 역할을 한다.

- 주요 난제

- (1) 제도의 재정적 생존 가능성은 중장기적으로 도전에 직면한다. 내장된 조정 기제는 기여금과 연금 지출 간의 균형을 보장할 만큼 강력하지는 않다.
- (2) 연금 제공자의 투자 정책에 관한 규제 기본법이 연금제도의 속성과 명확하게 일치하지 않는다.
- (3) 연금의 예상 실질 가치는 모든 그룹에서 증가한다. 그러나 연금 수급자와 노동시장 활동자 사이의 격차가 벌어지고 있으며, 장기적으로 연금 수급자 집단 내 불평등이 확대되는 경향이 있다.

안데르센 교수는 재원조달 문제는 예측한 대로 발생할 가능성이 있다고 지적한다. 이 사안을 무시하면 향후 어느 시점에 대규모 변화가 필요해질 가능성이 커진다. 이는 불확실성을 야기하고 세대를 분리하는 결과를 낳는다. 따라서 개혁 전략을 수립해야 한다. 안데르센 교수는 두 가지 대안 전략을 살펴본다. 첫째, 사전적립을 높이기 위해 기여율을 올린다.

둘째, 향후 개별 개입의 필요성을 최소화하기 위해 조정 기제를 더욱 강화한다.

라. 자동 조정 기제

핀란드연금센터 전 관리이사(Managing Director) 유카 란탈라(Jukka Rantala, 2019)³⁹⁾는 새로운 자동 조정 기제를 진지하게 연구해야 한다고 제안했다. 란탈라에 따르면, 연금 기여금과 미래 연금 발생액이 조정 마진에 불과하다면 세대 간 공정성의 관점에서 문제가 된다. 더욱이 향후 정책을 둘러싼 불확실성은 연금제도의 신뢰성을 약화시킬 것이다. 이 발언이 의미심장하게 들리는 이유는 두 가지이다. 첫째, 란탈라는 연금제도 분야에 오래 종사한 두드러진 인물이다. 둘째, 란탈라는 웬만해서는 정책 발언을 하지 않는다.

사실 안데르센 교수(2021)는 란탈라의 주장을 반복했다. 재원조달 문제는 불필요한 불확실성을 야기할 수 있으며, 조정은 젊은 세대에게 불공정할 수 있다.

자동 조정 기제는 현재 논의가 진행 중이다. 그러나 준비가 잘 되고 있다고 보기 어렵다. 아마도 당장 무엇이든 해야 한다는 압력이 없기 때문이다. 새로운 안정 장치가 등장할지는 지켜봐야 한다.

마. 투자 규칙

민간 부문 피용자 연금은 노령연금 기여금 및 연금채무를 계산할 때 3%의 명목 할인율을 적용한다. 해당 수준은 1977년에 도입되었다(상기

39) <https://www.etk.fi/blogit/uudet-elakelaskelmat-antavat-aihetta-pohdintaan/>

참고). 당시 장기 시장 금리는 3%를 넘었다. 즉, 1997년에는 장기채에 자산을 투자하면 연금보험사가 요구하는 최저금리를 쉽게 맞출 수 있었다. 이런 안전 마진은 더 이상 없다. 그러기는커녕 시장금리에 비해 할인율이 너무 높다.

높은 할인율에 대한 당연한 해결책은 할인율을 낮추는 것이었다. 따라서 1997년에 할인율을 낮추었다. 그러나 이 해결책은 더 이상 선택지가 아니었다. 할인율을 3%로 유지하고 수익률 요건을 좀 더 유연하게 만들기로 결정했다.

연금 제공자의 지급 여력이 크게 감소하면 연금 자산에 대한 요구수익률은 3% 미만이 될 수 있다. 이를 가능하게 하는 법률 개정을 현재 보건 사회부가 준비하고 있다.⁴⁰⁾ 현재 연금 제공자의 지급 능력은 기록적이다. 그러나 2008년 금융 위기와 2020년 코로나 위기는 지급 능력이 순식간에 하락할 수도 있음을 알려주었다.

바. 민간 부문과 공공 부문 연금의 통합 노력

위에서 설명한 바와 같이 소득비례연금제도는 수많은 별도의 연금으로 구성되어 있다. 이러한 연금의 급여 규칙은 거의 동일하지만 재원 조달은 각자 다르다(즉, 지방정부는 지방정부 연금 등에 재정적 책임을 진다). 이에 따라 실질적인 마찰이 있을 수 있다. 또한 재원조달 관련 불확실성이 추가로 발생한다. 개별 연금 간의 고용 패턴이 변경되면 고용이 줄어든 연금은 부과식 재원 조달에 어려움을 겪게 된다.

두 개의 최대 소득비례연금인 민간 부문 피용자 연금과 지방정부 연금

40) Risku et. al.(2020). 더 낮거나 더 유연한 할인율을 포함하여 재원조달 규칙의 다양한 대안을 연구한다.

을 통합하려는 시도가 있었다. 그러나 그 과정에 관련된 당사자들이 수용 가능한 해결책을 찾지 못했고, 결국 2021년 가을에 실패로 돌아갔다.

제4절 향후 전망

1. 출산율

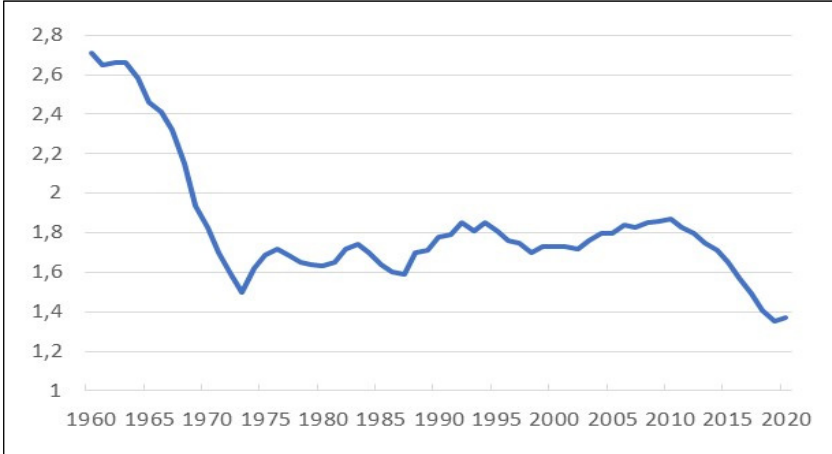
출산율은 부과식 연금의 장기적 전망에 영향을 준다. 출산율 감소가 관찰되어도 간과하기 쉽다. 즉각적으로 뒤따르는 문제도 없으며 상황이 저절로 나아질 것이라고 가정(또는 희망)하기 마련이다. 그러나 저출산이 오랫동안 이어지면 결국 인구구조가 바뀌게 된다.

출산율의 영향을 보여주는 세 가지 시나리오가 있다. 각 시나리오에서 합계출산율(TFR)은 다음과 같이 일정하다.

- 기준선 전망에서 TFR은 1.45이다.
- 낮은 출생률 전망에서 TFR은 1.20이다.
- 높은 출생률 전망에서 TFR은 1.70이다.

기준선 전망은 핀란드 통계청의 2018년 인구 추계를 바탕으로 한다. 역사적 기준에 따르면 TFR은 기준선 전망에서 상대적으로 낮다(그림 6-9 참조). 그러나 현재 수준보다 약간 높다. 출산율은 증가하기보다는 오히려 감소하는 경향이다. 국제적으로도 마찬가지다. 예를 들어, 도시화는 출산율 감소와 관련이 있는 것으로 보인다.

[그림 6-9] 1960~2020년 핀란드의 합계출산율



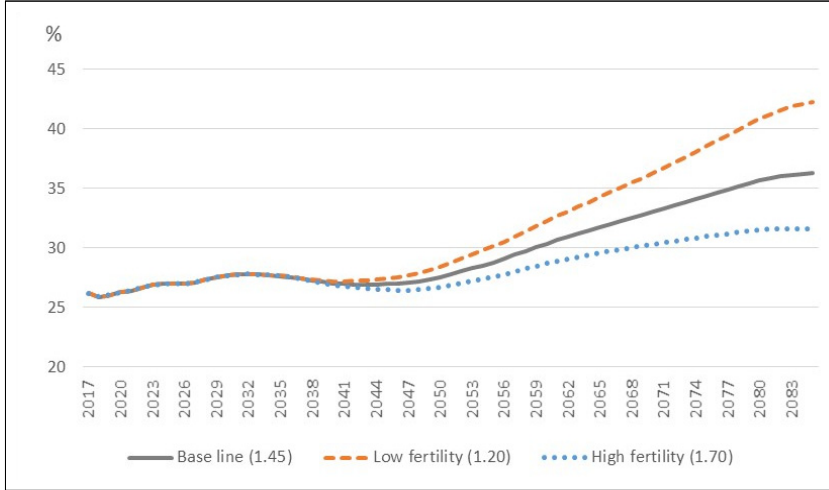
자료: Statistics Finland.

출생률은 2060년대까지는 연금 지출에 큰 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 2019년생이 일하기 시작하는 2030년대 후반이면 이미 연금의 재원조달 기반에 영향을 미치는 상태일 것이다. 그 영향은 수십 년에 걸쳐 점진적으로 증가하다가 2100년대에 완전히 실현될 것이다.

생산가능인구의 수는 모든 출산율 전망에서 장기적으로 감소한다. 현재 15~64세 인구는 340만 명이다. 기준선 전망에서 그 숫자는 2085년까지 270만 명으로 감소한다(그림 6-8 참고). 낮은 TFR 전망에서 15~64세 인구는 2085년 말 230만 명, 높은 TFR 전망에서는 320만 명이다.

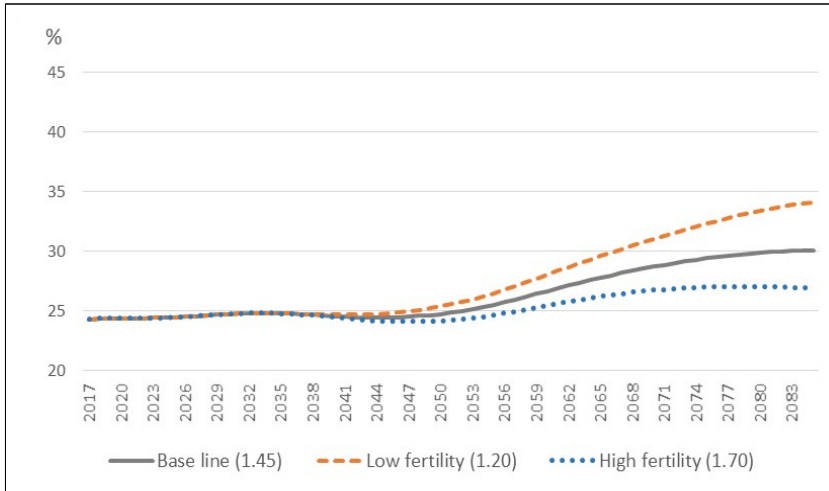
낮은 TFR 전망에서 임금 합계는 2065년까지 기준선 전망보다 7.5% 낮다. 2085년까지 15.4% 감소한다. 높은 TFR 전망에서 임금 합계는 기준선 전망보다 2065년까지 7.6%, 2085년까지 16.6% 더 높다.

[그림 6-10] 민간 부문 피용자의 임금부담 대비 연금 지출



자료: Tikanmäki et. al.. (2019)

[그림 6-11] 민간 부문 피용자 임금부담 대비 연금 기여금



자료: Tikanmäki et. al.. (2019).

임금 합계의 증가나 감소는 임금부담 대비 연금 지출 비율에 직접적인 영향을 준다. 기준선 전망에서 그 비율은 37%이다(민간 부문 비용인, TyEL). 낮은 TFR 전망에서는 43%, 높은 TFR 전망에서는 32%이다.

사전적립은 출산율이 기여율에 미치는 영향을 약화시킨다는 점에 주목해야 한다. 2085년에 저출산 효과는 임금부담 대비 지출을 보면 6.1%p이다. 또한 기여율 대비 4.1%p이다.

적립 비율을 높이기만 해도 출산율이 기여율에 미치는 영향은 한층 억제된다. 완전 적립제도에서는 기여율과 출산율 간 직접적인 연관성이 없다. 그러나 완전(또는 거의 완전) 적립은 애초부터 기여율이 매우 높아야 한다. 그러나 다른 진행 방법도 있다. 사전적립의 수준은 젊은 인구의 상대적인 숫자에 따라 달라질 수 있다. “Risku et. Al. (2020)”은 해당 아이디어에 관한 연구 사례를 제시한다.

연도 i (NWA_i/NC_i)에 생산가능인구(NWA_i)와 아동(NC_i)의 상대적인 수를 고려한다. 이 비율이 올라가면 사전적립을 증가시켜 장기적으로 기여금의 평탄화를 이룬다. 사실 정확하게 이런 경우라면, 국가는 미래 세대를 위한 투자를 줄여야 한다. 연금 재원조달의 측면에서 보면, 아동 수가 적을 때 금융자산으로 대체할 수 있다.

시작 연도를 2022년이라고 가정한다. 이제 분수로 사전적립의 크기를 간단히 조정할 수 있다.

$$\frac{\left(\frac{NWA_i}{NC_i}\right)}{\left(\frac{NWA_{2022}}{NC_{2022}}\right)}$$

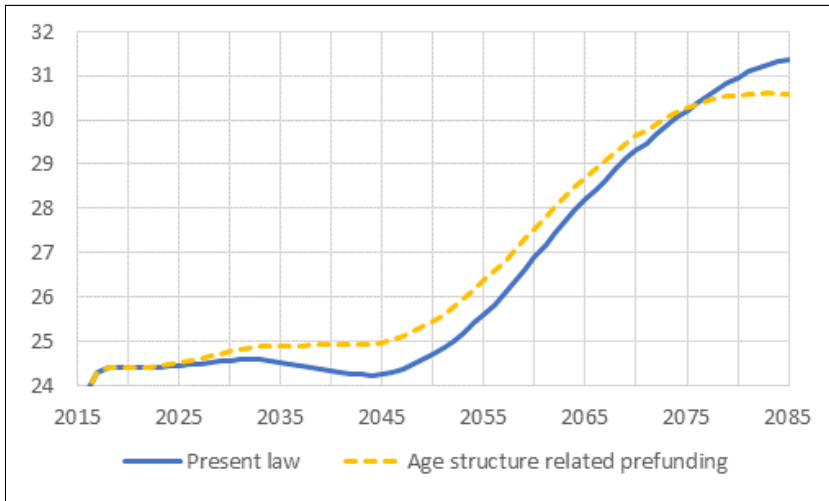
규칙에 따라 2022년에는 사전적립에 아무 일도 일어나지 않는다. 하지

만 2022년 후 상대적인 아동 숫자가 감소하면 사전적립의 규모는 자동 증가한다.

다만 개혁 첫해에는 아무 일도 일어나지 않고, 이후 변화가 모두 점진적이기 때문에 이 정책의 효과는 상대적으로 미미할 것이다. 물론 인구 구조에 따라 결과는 달라진다.

[그림 6-12]는 이 정책이 핀란드의 민간 부문 기여율에 미치는 영향을 보여준다. 이 규칙의 의미는 우선 더 높은 기여율이다. 나중에는 현행법보다 더 낮은 기여율이 허용될 것이다. [그림 6-12]에 제시된 전망에서 합계출산율은 1.35이다. 합계출산율이 낮아지면 정책 효과는 두드러지고, 반대로 높아지면 미미하다. 이 기법 자체로는 큰 변화를 일으킬 수 없지만, 규모가 큰 개혁 꾸러미의 일부가 되면 고령화 사회 대비 자동 조정이 가능한 하나의 방법이 될 수 있다.

[그림 6-12] 현행법 및 연령구조 관련 사전적립에 따른 민간 부문 연금 기여율



자료: Risku et. al., 2020.

2. 이주

이민자가 많아지면 인구 고령화의 역효과를 상쇄할 수 있다. 최근 핀란드의 순 이주자는 연간 약 1만 5,000명이다. 이는 2020년 출생아 수 5만 5,000명과 비교할 수 있다. 핀란드의 소득비례연금만 따져보면 이민이 유리하다. 일단 일을 시작하면, 먼저 제도에 기여하고 나중에 혜택을 받게 된다. 노동력에 포함되지 않는 경우 소득비례연금제도가 적용되지 않는다.

그러나 공공 부문 재정의 범위를 넓혀보면 상기 내용은 유효하지 않다. 공공 부문에 기여가 거의 전무하면서 공공이전소득 및 서비스의 혜택을 보는 사람은 장기적으로든 단기적으로든 공공 부문을 강화할 수 없다.

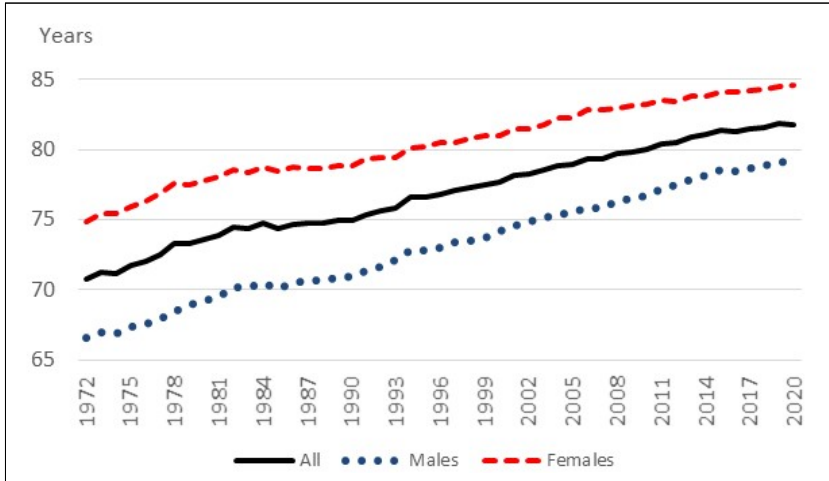
반면 이민 문제에서 공공 부문 지속 가능성은 중요하지 않다. 특정 직업(예: 고령화 사회 간병인)은 일할 사람이 필요할 수도 있고, 공공 부문에 미치는 영향이 부정적일지라도 경제 전체에 부가되는 가치는 긍정적일 수 있다.

이주는 연금 재원조달보다 훨씬 더 광범위한 사안이다. 이를 고려하여 신중하게 정책을 분석해야 한다.

3. 사망률

2005년 연금개혁으로 기대여명계수가 도입되었다(3절 참고). 이 계수의 목적은 사망률이 감소하더라도 노령연금의 자본 가치를 고정하는 것이다. 피보험자는 퇴직을 연기하여 기대여명계수의 영향을 상쇄할 수 있다. 따라서 63~68세 사이의 탄력적 퇴직연령대가 도입되었다.

[그림 6-13] 1972~2020년 성별에 따른 출생 시 기대여명



자료: Statistics Finland.

기대여명계수 도입은 부분적 성공이었다. 시작 연금은 계수로 조정했다. 감소된 혜택은 대중이 널리 받아들였다.⁴¹⁾ 그러나 퇴직을 연기할 기미는 보이지 않았다. 장기적으로 노동 공급과 연금 수준이 위험에 빠졌다. 따라서 2017년 연금개혁에서 해당 기제를 조정했다. 퇴직연령과 연금 수준은 이제 기대여명과 연계된다.

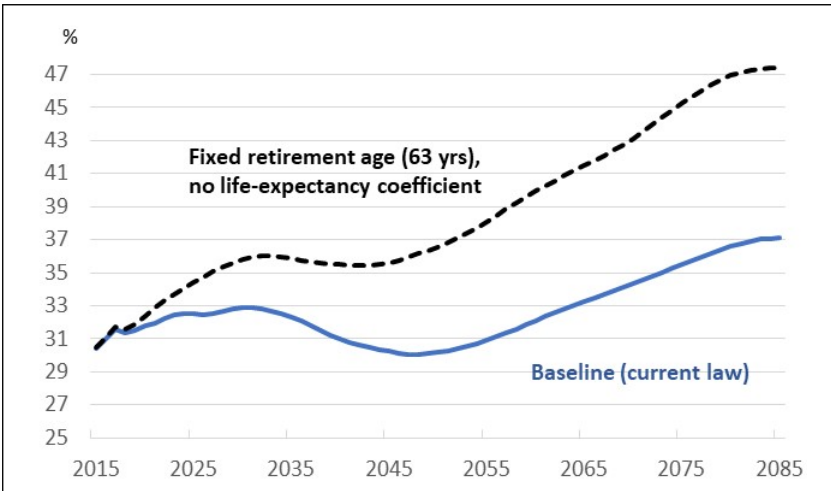
기대여명 연장에 대한 자동 조정 없이는 핀란드의 소득비례연금제도가 재정적으로 지속 가능하지 않을 것이라는 점에 주목해야 한다. 적어도 현재의 사망률 추세가 계속된다면 사실이다. 임금부담 대비 소득비례연금 지출은 이미 높은 수준인 30%에서 2085년이면 거의 47%까지 지속적으로 증가할 것이다. 핀란드 현행 연금법상의 전망에 따르면, 임금부담 관

41) 소득 성장에 20%의 가중치를 부여하고 물가 변동에 80%의 가중치를 부여하는 소득비례연금 지수는 대중의 지속적인 비판 대상이었다. 비판에 따르면, 이익 증가에 대한 가중치를 더 높여야 한다.

런 지출은 2085년이면 37%에 달할 것이다.⁴²⁾

장기적 지속 가능성을 담보하도록 현행 제도를 개혁해야 한다. 기대여명 연장에 대한 자동 조정 없이는 조만간 개혁이 불가피하다. 세대적 관점으로 보면 기대여명계수가 20년 전에 결정되어 한층 공평하다.

[그림 6-14] 임금부담 대비 소득비례연금 지출, 모든 소득비례연금법



자료: Finnish Centre for Pensions.

조정 기제는 퇴직 연기와 낮은 연금을 의미한다. 최저 퇴직연령은 1954년 및 이전 출생자가 해당하는 63세였다. 젊은 세대의 경우 퇴직연령은 65세가 될 때까지 코호트당 3개월씩 늘어난다. 1965년생은 퇴직연령과 기대여명이 연계된 첫 번째 세대이다. 현재 핀란드 통계청에 따르면, 1970년생의 퇴직연령은 65세 8개월이다. 현재 기대여명계수 값은 약 0.95이다. 인구 추계에 따르면 1970년생은 0.9가 될 것이다.

42) 해당 전망은 본 보고서에서의 다른 전망과 마찬가지로 핀란드 통계청의 인구 추계를 기반으로 한다. 관찰된 사망률 감소 추세가 계속될 것으로 가정한다.

지금까지 핀란드의 사망률 감소는 비교적 안정적이었다([그림 6-12] 참조). 코로나19 범유행의 영향은 적어도 지금까지는 사망률에 국한되었다. 기대여명계수와 퇴직연령의 기준은 최근 5년간 평균 사망률이다. 실제로 연도별 사소한 사망률 변화는 무관하다. 그러나 사망률에 일시적인 큰 변화가 닥치거나 사망률 추세가 근본적으로 변하는 경우 현재의 조정 기제는 적합하지 않다. 과거 데이터는 이러한 시나리오에서는 부적절하다.



제7장

결론 및 정책적 제언

제1절 현행 공적연금과 노후소득보장에 대한 평가
제2절 공적연금 제도별 접근 방향

제 7 장 결론 및 정책적 제언

제1절 현행 공적연금과 노후소득보장에 대한 평가

1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금을 처음 도입한 이후 1999년 4월 도시지역 자영업자에게도 확대 적용함에 따라 소위 말하는 전 국민 대상의 연금제도로 발전하였다. 흔히 우리가 비교 대상으로 삼고 있는 국가, 특히 유럽의 국가들은 오랜 기간에 걸쳐 공적연금제도를 발전시켜왔다. 국가별로 정도의 차이는 있으나 적용 대상과 급여 수준을 점진적으로 확대해나가다 보니 충분한 시간을 가지고 제도 확대 과정에서 초래되는 부작용을 보완할 수 있었다. 반면에 우리나라는 전 세계에서도 유례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 연금제도 적용 확대의 긍정적인 측면만 강조하며, 이러한 빠른 제도 적용 확대가 초래할 부정적인 측면들을 보완하려는 노력은 소홀히 해왔다.

제2차 세계대전 이후 탄생한 신생국가로서 한국이 채택할 수 있는 연금을 포함한 사회보장제도의 발전과정과 흔히 우리가 비교 기준으로 삼는 국가들은 복지제도의 발전과정의 경로 의존성 측면에서 비교하기 어려울 정도로 많은 차이가 있다. 우리가 처한 상황이 상이함에도 그동안 우리나라에서 진행된, 또는 진행되고 있는 연구 대부분은 특정 시점 또는 현재 시점에서 비교 대상 국가들과 횡단면으로 비교하는 연구방법론을 채택하였다.

우리나라가 GDP 대비 사회보장 지출이 제일 낮은 수준이라거나 향후 40~50년 뒤에도 주요 OECD 국가들의 연금 지출 수준에 도달하지 못할

것이라는 주장들이 대표적인 예라 할 수 있다. 국내 대다수 연금 분야 연구가 이러한 연구방법론을 채택하다 보니, 우리 연금제도가 처한 현실이 제대로 알려지지 못하는 측면이 있다. 이 과정에서 매우 왜곡된 연구 결과들이 제대로 된 검증 과정을 거치지 않으면서 공표되고 언론이 그대로 보도하다 보니, 특정 이해관계자들이 이를 악용하는 악순환이 되풀이되고 있다. 단적인 예로 한국의 노인빈곤율이 OECD 회원국들 중에서 가장 높은 수준이고, 향후 상당한 기간이 지나고서도(예를 들자면 2050년) 국민연금 평균 가입기간이 27년 정도로 예측되다 보니, GDP 대비 국민연금 지출이 OECD 회원국 중에서도 낮은 수준에 머무를 것으로 전망된다는 주장들이 대표적이다.

그동안 수많은 연구가 진행되었고, 네 차례에 걸쳐 국민연금 재정계산을 시행하였음에도 이러한 추이가 계속되고 있다. OECD 회원국 중에서 정부 이전 지출과 사회보장 지출을 통한 소득 재분배 효과가 제일 낮은 국가가 바로 우리나라이다. 상황이 이러함에도 우리가 마치 이러한 정책 수단을 효과적으로 활용하여 비교 대상 국가들처럼 소득 재분배가 제대로 이루어지고 있는 것처럼 전제하면서, 연금제도와 여타 사회보장제도를 비교하는 경향이 강하다. 특히 우리 현실을 평균적인 의미에서의 여타 국가와 비교하다 보니, 우리 사회보장제도 운영에서 아킬레스건인 '평균의 함정'에 내포된 극적인 면들이 수면 위로 나타나지 못하고 있는 것이다.⁴³⁾

우리가 처한 현실을 제대로 보여주지 못하고, 이러한 연구들이 누적해서 쌓이다 보니, 우리 현실에서 너무도 문제가 많은 연구방법론과 그 연구방법론을 채택하여 생산된 자료들을 비판적인 시각 없이 맹목적으로 받아들이는 경향이 강해지고 있다. 이러한 이유로 연금제도의 빠른 확대

43) 윤석명, [열린세상] OECD 평균치 뒤집어보기. 서울신문. 2014. 3.20.

적용, 전 세계적으로도 찾아보기 어려운 전체 인구에서 베이비붐 세대의 높은 비중, 인구 보너스 시대에서 오너스 시대로 접어들는 상황 속에서도 막연한 낙관주의가 우리 사회를 지배하고 있는 것이다.

또한 이러한 사회적 분위기가 황당할 정도의 ‘저부담·고급여’ 체계로 도입된 연금제도의 적용을 받은 인구집단 상당수가 이미 노동시장에서 퇴출되고 있는 상황에서도 노후소득의 적절성만을 특히 강조하는 현상이 나타나게 된 배경이다. 평균수명이 60세도 안 되던 시절에 도입된 공무원·군인·사학연금과 평균수명이 70세가 되지 않던 시절에 도입된 국민연금을 최빈 사망연령이 85세(남성)와 90세(여성)에 도달한 시점에서 제도 지속 가능성보다는 급여의 적절성을 강조하게 된 배경이기도 하다. 노동시장 개편을 통해 풀어야 할 문제를 단지 연금제도 하나로 모두 해결하려다 보니 해법은 없고 연금개혁의 골든타임이 이미 지나쳐버리게 된 것이다.⁴⁴⁾

흔히 공적연금, 즉 소득보장제도의 주된 정책목표가 한국에서는 연구자의 성향, 한국의 정당에서 추구하는 이념적인 잣대에 따라 매우 편향적으로 인용 또는 강조되고 있다. 공적연금의 정책목표로 언급되는 세 가지 목표가 지닌 본질적인 모순성을 인식할 필요가 있다. 이를 논하기 위해 먼저 3가지 정책목표를 개략적으로 언급하고자 한다.

가장 흔히 언급되는 정책목표는 연금제도 **적용의 보편성(Universal coverage)**이다. 우리 사회 구성원 대다수가 동일한 제도를 통해 혜택을 받을 수 있도록 제도를 운영해야 한다는 의미이다. 다음으로 **급여의 적절성(Adequacy of benefit)**을 들 수 있다. 연금제도가 노후 생활에 필요한 충분한 급여를 지급할 수 있어야 한다는 의미이다. 또 다른 중요한 정책목

44) [임웅재 선임기자의 청론직설]. "노동·복지정책으로 해결할 문제, 국민연금으로 풀려고 하면 안돼", 서울경제신문(2019. 5. 31.)

<https://www.sedaily.com/NewsView/1VJ96KTCZT>

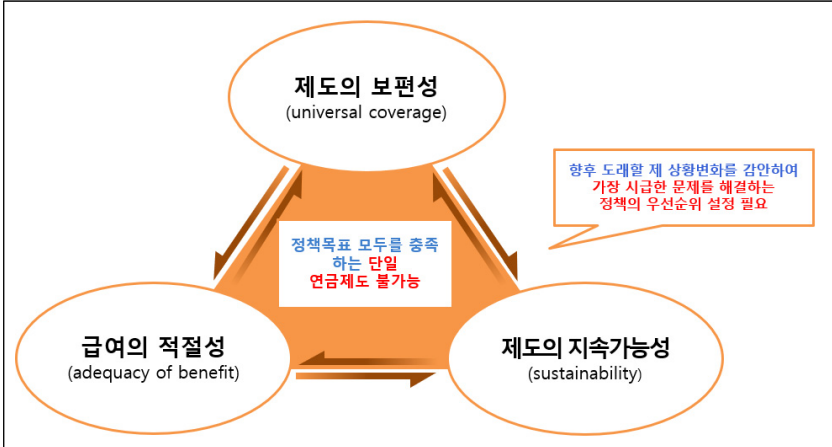
표는 **연금제도의 지속 가능성(Sustainability)**이다. 초장기 속성으로 운영되는 공적연금제도의 속성을 고려할 때 특정 세대의 전유물이 아닌, 후세대도 함께 누릴 수 있고 초장기간에 걸쳐 지속될 수 있도록 운영해야 한다는 의미이다.

이들 정책목표는 어느 하나 소홀히 할 수 없는 중요한 목표이다. 문제는 중요한 목표 3가지를 하나의 제도로 달성하기가 사실상 불가능하다는 데에 있다. 예를 들어, 일정 기간 보험료를 납부해야 연금을 받을 수 있는 기여형 연금제도(우리나라 국민연금의 경우 최소 10년)에서, 보험료 납부 이력이 없거나 짧은 기간 동안 납부한 경우에는 충분한 소득을 확보하기가 어렵다. 보험료 납부 이력이 없거나 짧은 기간 연금 가입 이력이 있는 가입자에게 안정적인 노후 생활이 가능할 정도의 급여가 지급될 경우, 이 제도는 한 세대의 파티로 끝날 가능성이 크다.

이러한 현실적인 한계를 고려할 때, 최우선적으로 해결해야 할 정책을 중심으로 우선순위 설정이 불가피하다. 출산율은 극단적으로 낮으면서도, 노인 인구가 가장 빠르게 증가하고 있는 대한민국이 선택할 수 있는 선택지는 거의 없어 보인다. 하나의 제도, 즉 국민연금 하나로 연금정책 목표 모두를 동시에 달성하기 어렵다는 현실을 인정한 뒤 접근하는 것이 필요한 이유다.

일정 기간 보험료를 납부해야 연금을 받을 수 있는 기여형 제도는 지속 가능할 수 있도록 개혁하고, 세금으로 운영되는 비기여형 제도는 따뜻한 선별의 원칙을 적용하여, 제한된 재원으로 노후 빈곤을 완화할 수 있게 운영할 필요가 있다.

[그림 7-1] 공적연금의 주요 정책목표⁴⁵⁾



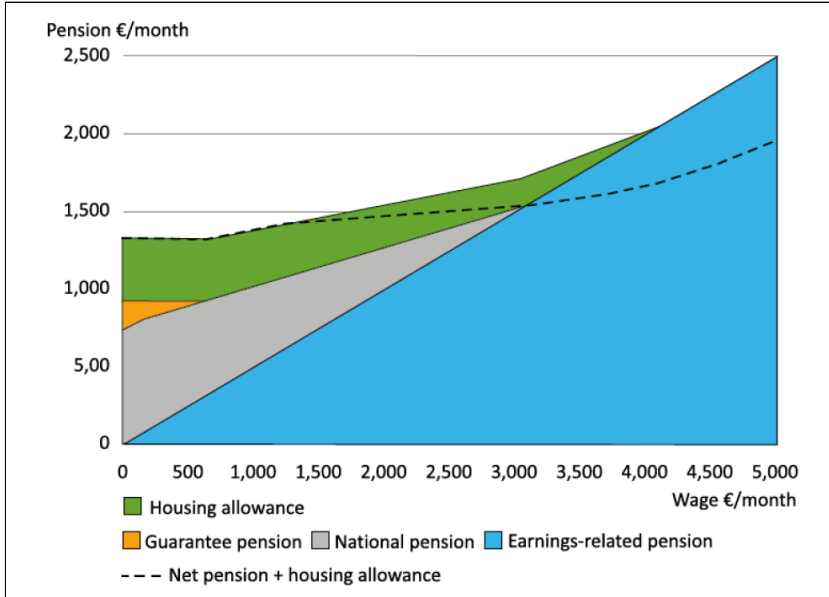
자료: 저자 작성.

현재 한국 사회가 처한 여러 상황을 종합적으로 고려할 때, 노후소득보장체계 구축과 관련하여 우리에게 제대로 된 시사점을 줄 수 있는 국가는 핀란드로 보인다.⁴⁶⁾

45) 보고서 연구 책임자가 외국의 관련 분야 전문가들과의 논의를 토대로 작성한 것이다. 당초 이 그림은 이명박 정부 말기 국회에서 개최되었던 두 차례의 ‘국민연금과 기초노령연금 재구조화’ 공청회에 저자가 진술인으로 참여하면서 작성한 것으로, 이 그림을 통해 우리나라 정치인들에게 공적연금 정책 목표가 직면하고 있는 딜레마를 제대로 설명하고자 하였다. 2006년 워싱턴 DC의 IMF 본부에서 뉴질랜드에서 파견된 공무원과의 기초연금 토론 과정에서 이 그림의 아이디어를 얻었다. 이후 2012년 호주 캔버라에서 호주 기초연금 담당 책임 공무원과의 진솔한 대화를 이끌어낸 것이 바로 이 그림이다.

46) 노무현 정부에서 국민연금 재정안정 달성을 위한 사회적 공감대 형성 차원에서 2006년 ‘저출산고령사회연석회의’의 구성원이 핀란드를 방문하였음. 2018년 4차 국민연금재정계산을 위한 국민연금발전위원회 위원들의 Study Visit 대상 국가로 핀란드가 선정된 이유이기도 함.

[그림 7-2] 주택수당(Housing Allowance)을 포함한 핀란드의 총연금액(2023년 예상 수준)⁴⁷⁾



자료: Suvi Ritola & Samuli Tuominen, Finnish Centre for Pension 내부자료.

핀란드는 기대여명계수(Life-expectancy coefficient)를 적용하여 일부 확정급여 방식(DB)을 유지하면서도 장기적인 측면에서 재정 안정을 달성하고 있기 때문이다.

1990년대 초 경제 위기를 극복하는 과정에서 보편적으로 운영되던 기

47) 핀란드 노후소득보장 체계에서는 완전소득비례연금이 주축이며, 선별적인 기초연금(National pension), 취약계층에게 최저 수준을 보장하는 보장연금(Guarantee pension)과 취약계층에게 더 많이 지급하는 주택수당(Housing allowance)이 보완적인 역할을 하고 있다.

핀란드의 경우에는 우리나라와 달리 연금 적용소득의 상한이 없는 대신에 고액 연금자에 대해서는 높은 연금소득세를 부과함으로써 사후적으로 소득 재분배가 이루어질 수 있는 방향으로 연금제도를 운영하고 있다. 위 그림의 검은색 점선은 소득 수준별로 상이하게 부과되는 연금소득세 부과 이후에, 소득 수준별로 가입자가 받게 될 순 연금액(Net pension amounts) 수준을 의미한다.

초연금을 폐지하는 대신에, 취약 노인과 중간 이하 저소득층에게 사회정책 속성의 다양한 제도(세금으로 조달되는 보장연금, 기초연금, 주택수당)들을 적절하게 혼합 적용함으로써 예산제약하에서도 노인 빈곤을 최소화하고 있기 때문이다.

제2절 공적연금 제도별 접근 방향

1. 기초연금

가. 기초연금 발전 방향

현재의 준보편적인 기초연금 유지, 더 나아가 일부에서 주장하고 있는 보편적인 기초연금 도입은 인구구조 변화에 따른 재정부담과 국민연금 구조 개혁을 더욱 어렵게 할 수 있다는 점에서 매우 비현실적임을 인식할 필요가 있다. OECD의 2002년 한국경제검토 보고서의 Special Topic으로 기술되었던 65세 전체 노인에게 한국 근로자 평균임금의 20%를 기초연금을 지급하라던 OECD의 기초연금 권고안이 180도 전환된 배경을 제대로 이해할 필요가 있다. 무엇보다도 투입 비용 대비 노인 빈곤 완화 효과가 제한적이기 때문이다. 전체 수급자 중에서 1/3은 OECD 기준 빈곤선 위에 위치해, 즉 빈곤한 노인이 아님임에도 절대빈곤에 노출된 빈곤 노인과 동일한 기초연금을 받고 있기 때문이다.

한 해에 100만 명이 태어났던 세대를 한 해에 30만 명에도 미치지 못하는 세대가 부양해야 하는 급변한 변화 상황에서, 그 꿈같던 시절에 만들어진 연금제도를 논의하고 있다는 사실을 주지할 필요가 있다. 우리보

다 인구구조가 양호하고 훨씬 더 많이 부담하는 주요 국가들조차도, 재정적인 압력 등으로 인해 더 이상 유지하지 못하고 포기한 제도를 전 세계에서 최악의 인구구조를 형성해 가고 있는 한국에서 아직도 논의하고 있다는 그 자체가 매우 시대착오적이라고 할 수 있다.

나. 기초연금 개편 방향: OECD 권고안을 우리 실정에 맞게 수용

〈표 7-1〉 우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용

OECD Economic Surveys KOREA, JUNE 2014

국민기초생활보장제도(BLSP)가 가난한 취약계층의 빈곤 문제 해결을 위한 최저생계보장의 역할을 충분히 해내지 못하는 상황에서, 기초(노령)연금(BOAP, Basic Old-age Pension) 제도가 노인들의 빈곤 문제 해결을 위해 일정 역할을 할 수 있다. **정부 예산 제약이 상존하는 상황에서, 기초연금을 통해 노인 빈곤 완화 효과를 얻으려면 기초연금 수급 대상자를 축소하여, 최저생계비 이하에 속하는 취약 노인들, “재정적으로 고통을 겪고 있는(Yun, 2013)” 취약 노인들에게 혜택을 준다는 기초연금제도 도입 취지에 부합할 수 있도록 제도를 운영하여, 이들 취약 노인들이 절대빈곤에서 벗어나도록 하여야 할 것이다.** 근로세대보다 노인들 집단 내에서의 소득 불평등이 훨씬 심각하다는 점을 고려할 때, 기초노령연금(BOAP) 대상자를 축소하는 대신, 저소득 노인에게 연금을 더 지급하는 것이 적절한 정책 방향이 될 수 있을 것이다(120쪽).

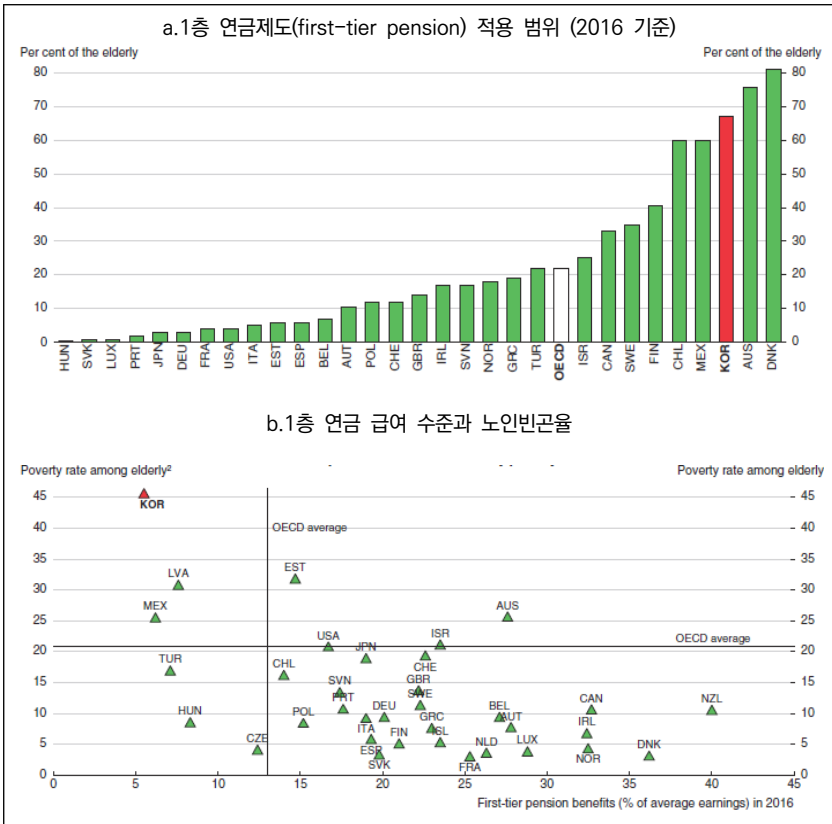
OECD Economic Surveys KOREA, JUNE 2014 (계속)

In as much as the BLSP has not achieved the goal of ensuring that all poor have an income that at least matches the minimum cost of living, the BOAP could play that role for the elderly. Given the budget constraint, this would require narrowing the coverage of the BOAP to provide larger benefits to the elderly below the minimum cost of living, in line with its stated goal of aiding the “financially distressed” (Yun, 2013), so that they can escape absolute poverty. As poverty and income inequality are much higher among the elderly than the working age population, narrowing the BOAP’s coverage and increasing its benefits is appropriate.

자료: OECD Economic Surveys KOREA, JUNE 2014.

많은 논란 끝에 기초연금이 도입된 2014년, 바로 그 해의 OECD 한국 경제검토 보고서는 한국의 기초(노령)연금을 한국 정부 운영 방향과 다르게 운영하라고 권고하였다. 높은 노인빈곤율과 높은 노인자살률 등 OECD의 지표를 그리도 빈번하게 인용하면서도 정작 OECD가 권고하는 내용과는 정반대의 길로 기초연금을 운영하고 있는 국가가 바로 한국이라는 점을 주목해야 한다.

[그림 7-3] 여타 OECD 회원국 대비 한국 기초연금 적용 범위와 지급액



자료: OECD, Economic Surveys: Korea. (June 2018). p.54.

2018년 6월에 발간된 OECD 한국경제검토 보고서와 2018년에 OECD에서 발간한 Working Better with Age: Korea(OECD, 2018)에서도 저소득 노인이 절대빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 데 기초연금 정책의 초점을 맞추라고 권고하고 있다. 2018년 OECD 앙헬 구리야 사무총장이 청와대를 방문하여 문재인 대통령에게 이들 보고서를 직접 전달하였음에도, OECD 권고 내용과 다른 방향으로 기초연금이 확대일로에 있다는 측면에서 매우 심각하게 받아들여 할 사안으로 보인다.

〈표 7-2〉 우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용(계속)

The Basic Pension could play a more important role in reducing the high poverty rate among older people in Korea, by better targeting scarce government resources to those with the highest need. More specifically, **narrowing the coverage of the Basic Pension to people aged 65 living in absolute poverty would leave room to increase the benefit level for these people significantly, without affecting government's overall budget.**

자료: OECD. Working Better with Age: Korea. (2018). p.124.

기초연금 개편 방향은 현행 데모그란트적인 무조건적인 일정 비율 방식에서 벗어나, 소득인정액 기준으로 일정 수준 이하의 노인 가구에 적용하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

투입 비용 대비 노인 빈곤 완화 효과가 극히 제한적인 기초연금은 취약 노인 중심으로 대상자를 축소하되 최소한 절대빈곤에서는 벗어날 수 있는 수준의 연금을 지급하도록 한다(OECD, 2018a, 2018b). 여기서 기초연금 대상자를 점진적으로 취약 노인 중심으로 축소한다는 내용이 의미하는 바를 정확하게 이해해야 한다.

우선, 기존 기초연금 수급자의 기득권을 유지하며 신규로 65세에 진입하는 세대들의 늘어나는 노후소득을 감안하여 점진적으로 대상자를 줄여

나가는 방안이다. 신규로 65세에 진입하는 연령층을 중심으로 기초연금 대상자를 축소하더라도 고령인구의 빠른 증가로 인해 전체 기초연금 수급자 수가 계속해서 늘어날 수 있음에 주목해야 한다. 중장기적으로 기초연금 선정기준을 65세 이상 인구의 70%가 아닌, 일정 수준의 소득인정액으로 설정할 경우 노인 빈곤 완화라는 정책목표를 달성하면서 빈곤하지 않은 노인은 기초연금 수급자에서 배제할 수 있게 될 것이다.

기초연금에 비해 지급액이 월등하게 많은 국민기초생활보장제도의 생계급여(2022년 기준, 월 58만 3천만 원)와 노인 대상의 기초연금 지급액(월 30만 원)은, 장기적으로 유사한 수준으로 조정할 필요가 있다. 특히 기여 방식 국민연금에 대한 취약계층의 가입 유인이 저해되지 않도록 기초연금의 급여를 세분화하여 지급하도록 한다. 기초연금을 현금급여와 현물급여로 세분화되, 기초연금 Part I(현금급여), Part II(예: 거주 주택과 생필품 바우처), Part III(예: 교통 이용권 또는 의료 바우처) 등으로 구분하여 운영하도록 한다.

중단기 관점에서는 Part I, II, III 총액을 국민기초생활보장제도의 생계급여 수준으로 하되, Part I의 경우(국민연금의 가입 유인을 저해하지 않도록) 생계급여의 절반 수준(월 35만 원 이하)으로 현금급여를 지급하도록 한다.

정부 재정으로 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있는 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해 기초연금은 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급하도록 한다. 이러한 전제하에 국가 기본선 설정 및 다양한 정책수단을 통해 정책목표를 달성하기 위한 구체적인 실행 방안을 가급적 빨리 마련하도록 한다. 중장기적인 관점에서 국민기초생활보장제도와 통합

운영이 가능할 수 있도록 제도를 발전시켜 나갈 필요가 있다.

2. 국민연금

가. 국민연금 발전 방향

우리나라 국민연금의 경우 1998년과 2007년 개혁은 진정한 의미에서 제대로 된 개혁이었다. 반면에 지난 모든 공무원·사학연금 개편의 경우 과도한 기득권 보장으로 인해 제도 개편 효과가 매우 제한적이었다.⁴⁸⁾ 공적연금을 둘러싼 제반 여건이 급속도로 악화되었음에도 지난 24년 동안 국민연금 보험료는 1%p도 올리지 못한 반면, 기초연금이 새로 도입되고 대통령 선거 때마다 연금액이 10만 원씩 인상됨에 따라, **국가 차원에서 공적연금 재정 불안정이 훨씬 악화되었다.**

이처럼 연금제도 개혁이 미루어지고 있는 현실에서, 더 이상 국민연금 개혁을 미룰 경우, 대한민국호가 공멸할 수 있다는 위기의식을 갖고 이 사안에 접근해야 한다. 선거 때마다 포퓰리즘이 더 심화되는 현실에서 **탈 정치화된 접근이 시급하다.**

공적 노후소득보장 체계에서 국민연금이 중추적인 역할을 할 수 있는 방향으로 국민연금을 개편할 필요가 있다. 문재인 정부에서 강조하였던 공적연금 강화를 제대로 실현할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다. 문재인 정부의 공적연금 강화 방안인 국민연금 소득대체율 상향 조정은 지속 불가능한 방향으로 제도를 개편하는 것인 동시에 **극심한 노후소득**

48) 2009년 공무원연금 개편에서는 재직자 56%의 연금액이 한 푼도 삭감되지 않았음. 실제 이렇게 제도를 개편하고서도 국민에게는 엄청나게 고통을 분담했다고 호도하였음. 윤석명의 퍼스펙티브, '새 정부는 4대 공적연금 통합 방안 마련해야'(2022. 4. 21), 중앙일보; 윤석명의 퍼스펙티브, '전문가 중심 개혁위 구성, 회의록 전문 공개해야'(2022년 5월 26일), 중앙일보.

양극화를 오히려 심화시킬 수 있는 접근법이라는 점에서 깊은 각성이 필요하다.

국민연금 소득대체율 인상은 후세대에게 전가하는 부담을 심화시키면서 안정적 직장에 다니는 중상위 고소득층의 연금액을 증가시키는 효과가 나타날 가능성이 크다. 아래 표를 통해 알 수 있는 것처럼 1970년에 태어난 동일한 코호트를 대상으로 소득 수준과 가입기간을 비교해 보면, 소득이 제일 낮은 계층의 예상 가입기간이 19.4년인 반면에, 소득이 제일 높은 계층은 33.9년으로 예상되어 **동일한 코호트임에도 가입기간 차이가 14.5년에 달한다.**

〈표 7-3〉 출생 연도별, 소득계층별 국민연금 가입기간 기여연수 추정⁴⁹⁾

(단위: 년)

구분	계층 1 0~10 %	계층 2 10~20 %	계층 3 20~30 %	계층 4 30~40 %	계층 5 40~50 %	계층 6 50~60 %	계층 7 60~70 %	계층 8 70~80 %	계층 9 80~90 %	계층 10 90~100 %	평균
1940년	7.7	9.4	9.7	9.5	10.5	10.9	10.0	10.5	9.8	10.4	9.8
1950년	15.8	15.2	17.0	18.2	19.3	20.4	20.4	20.1	20.8	21.6	18.9
1960년	21.3	19.3	19.1	20.1	21.7	24.3	25.1	27.4	29.6	29.5	23.7
1970년	19.4	19.8	22.0	21.9	24.5	25.4	28.1	29.0	33.2	33.9	25.7
1975년	18.6	20.9	22.5	23.6	23.2	25.0	27.2	28.0	29.7	31.7	25.0

자료: 윤석명 외(2019)의 내용 수정.

바람직한 국민연금 개편 방향으로는, 진정한 의미에서 노후소득 강화, 즉 연금액을 증가시킬 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있다. 국민연금 의무

49) 이 내용은 국민연금 데이터베이스(DB) 분석에 근거하고 있다. 1970년 출생 코호트를 기준으로 소득 수준이 제일 낮은 1분위는 19.4년, 소득이 제일 높은 수준인 10분위 해당자는 33.9년 국민연금액에 가입할 것으로 추정된다. 즉, 낸 것보다 훨씬 더 많이 받는 국민연금의 혜택이 저소득층보다 14년 이상 더 가입할 것으로 추정되는 고소득자들에 집중될 것이라는 중요한 측면들이 우리나라 연금 논의에서 간과되어 왔다.

가입연령을 연금 수급연령에 연동시키는 방향으로 빠른 제도 개편이 필요한 이유다.

노동시장 개편을 통한 고령 근로 활성화 및 장려를 통해 가능한 한 국민연금 가입기간을 확대할 수 있도록 유도하도록 한다. 현재 (임의 가입을 포함한) 최대 국민연금 가입연령은 국민연금 수급연령 직전까지이다. 이를 가입자가 원할 경우 70세, 또는 일부 국가들이 이미 실행에 옮기고 있는 75세 까지도 연장할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 이러한 방향으로 제도를 개편하는 것이 바로 국민연금을 시대 변화에 맞도록 현대화시키는 것이라 할 수 있을 것이다.

이와 함께 OECD 회원국들 중에서 2/3가 이미 도입한 자동안정장치를 한국적인 현실을 감안하여 부분적으로 도입하도록 하여 재정적인 측면에서 장기적인 지속 가능성을 확보할 필요가 있다(윤석명 외, 2020). 스웨덴이 1999년에 도입한 자동안정장치는 제도 개혁 강도가 매우 높아 제대로 된 보완 조치 없이 우리 연금제도에 적용할 경우 중단기적인 관점에서 적지 않은 혼란이 초래될 수 있다. 스웨덴 방식으로 이행하기에 앞서 먼저 **핀란드가 도입한 간접적인 자동안정화 방안을 채택하는 것이 현실적으로 보인다.**

핀란드의 경우 확정급여 방식(DB)의 기본 원칙을 완전히 포기하지 않으면서, 재정 안정 달성이 가능한 기대여명계수(Life-expectancy coefficient)를 채택하여 공적연금의 지속 가능성을 높였다. 기여와 부담 측면에서 워낙 오랫동안 연금제도가 불균형 상태를 유지해 오다 보니 기대여명계수 채택을 통한 재정 안정 달성에 한계가 있을 수밖에 없다. **현재 9%인 국민연금 보험료를 가급적 5년 이내에, 아무리 늦어도 10년 이내에 14% 수준 정도로 인상해야 지속 가능한 연금제도를 구축할 수 있을 것이다.**

〈표 7-4〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황

구분	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금 수급 연령과 기대수명 연계	자동 연계에 영향을 받는 소득대체율 비율
호주	○					99.8
덴마크	○				○	100
핀란드			○		○	100
독일				○		100
이탈리아		○			○	100
일본			○	○		100
한국						0
네덜란드				○	○	100
스웨덴	○	○		○		100

자료: 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20 국가의 노후소득보장제도』, p.36 내용을 저자가 재구성. 윤석명 외(2020)에서 재인용.

특히 국제 비교를 해보더라도 매우 낮은 우리의 국민연금 보험료로 인해 당초 의도하였던 세대 내 소득 재분배 대신에 세대 간 소득 재분배 기능이 더 크게 작동함으로써 오히려 고소득층에게 유리하게 운영되는 현실을 타파해야 한다. 현행 국민연금 체계를 유지하면서 보험료를 인상할 경우 중간 이상 고소득층의 수익비가 1 이하로 떨어지게 되기 때문이다. 이것이 우리에게 비해 2배 이상 보험료를 부담하는 주요 국가들이 100% 소득비례연금으로 전환시킨 배경이기도 하다.

일부 연금 전문가들이 주장하는 사회보험제도인 국민연금의 특성상 수익비가 1보다 작아도 된다는 주장들은 너무도 현실과 동떨어진 견해다. 수익비가 1보다 낮을 경우 정치적인 수용성이 없어진다는 측면에서 국민 연금을 100% 소득비례연금으로 전환하는 것은 불가피한 제도 개편 방향이라 할 수 있다. 대신 중간 이하 취약계층에게는 잘 조준된 선별적인 기

초연금과 주택수당 같은 현물급여, 기타 사회서비스를 통해 1단계에서는 절대빈곤선(중위소득 30%), 제 2단계에서는 한국적 상대빈곤선(중위소득 40%)을 보장할 수 있도록 설계하도록 하여야 한다.

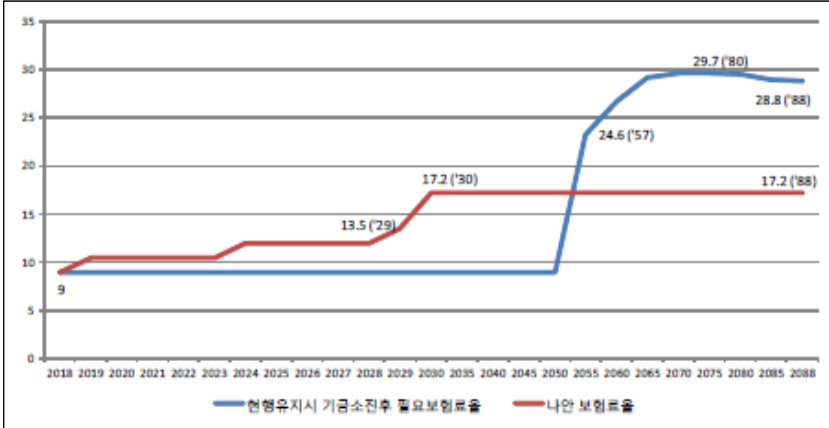
나. 국민연금 재정 안정화 방향

OECD의 한국경제검토 보고서에서 강조하는 것처럼 보험료 인상을 통한 국민연금 재정 안정화 조치를 미룰수록, 동일한 수준의 재정 안정을 달성하는 데 필요한 보험료 인상폭이 더 커질 수밖에 없다는 사실에 대한 공감대 형성이 시급하다(OECD, 2018a). 사용자가 부담하는 국민연금 보험료 4.5%와 퇴직(연)금 8.3%의 합이 이미 12.8%인 점을 감안하면, 사용자의 추가적인 부담 여력이 크지 않다고 볼 수 있다. 이러한 측면을 고려할 경우, 빠른 보험료 인상 조치와 함께 보험료 인상을 최소화하면서도 재정적으로 지속 가능할 수 있는 대안 마련을 위한 고민이 필요하다.

국민연금의 재정적인 지속 가능성 확보는 보험료 인상과 기대여명계수(Life expectancy coefficient)의 조합을 통해 달성하도록 한다(예시 차원에서 소개하는 2018년 4차 재정계산의 재정 안정 방안임).⁵⁰⁾ 이 경우 보험료 인상을 최소화하며 국민연금의 장기 재정 안정 달성이 가능하다(윤석명 외, 2018: 2018년 국민연금제도발전위원회의 재정 안정화 방안 ‘나안’).

50) 2019년과 2020년 필자를 면담하기 위해 세종시 한국보건사회연구원을 두 차례 방문하였던 OECD 사무국 직원들(OECD의 Region 3 Head인 Mr. Cohen, Korea-Sweden Desk Head를 포함한 5인)이 던졌던 질문은 다음과 같다. 왜 한국 정부가 보험료 인상과 기대여명계수(Life expectancy coefficient) 조합을 활용한 재정 안정화 방안을 채택하지 않았나? 도저히 이해할 수 없다는 뜻의 질문이었다.

[그림 7-4] 국민연금 재정 안정화 방안에 따른 보험료 조정 스케줄



주: 1단계에서는 10년에 걸쳐 보험료 4.5%p를 단계적으로 올림. 2030년 시점에서 재정목표 달성을 위해 남은 필요 보험료율 인상분 3.7%p를 기대여명계수(Life expectancy coefficient)를 활용하여 연금 지출액을 조정하는 방식으로 연금 재정 안정을 달성함.
 자료: 국민연금제도발전위원회. (2018). 『2018 국민연금재정계산: 국민연금 제도 개선 방향』에서 재인용.

예시 차원에서 2018년 제4차 국민연금 발전위원회서 제안했었던 다음과 같은 구체적인 스케줄을 먼저 검토해 보도록 한다. 1단계 조치로 향후 5~10년에 걸쳐 보험료율을 13.5%까지 4.5%p로 단계적으로 인상하도록 한다. 5~10년에 걸쳐 보험료를 인상하고, 국민연금제도 도입 이후 40년 이상 경과한 2030년 이후부터는 늘어나는 기대수명만큼 연금 지급액을 차감하는 방식을 적용하도록 한다. 핀란드가 채택하고 있는 기대여명계수를 적용하여, 국민연금 가입자에게 평생 지급하는 연금 총액은 동일하나, 늘어난 평균수명만큼 매년 지급할 연금액을 차감 지급하는 방안을 채택하는 것이다.

현재 OECD 국가들의 절반 수준에 불과한 국민연금 보험료를, 세대 간 형평성 확보 차원에서 하루라도 빨리 인상할 필요가 있었음에도 이미 보험료 인상 시점에서의 골든타임을 놓쳤다. 보험료 인상 시점이 늦어질수

록 동일한 수준의 재정안정 달성을 위해 필요한 보험료 인상률이 더 높아져야 해서이다. 그런데도 문재인 정부 5년 동안 재정안정화 조치를 취하지 않음으로 인해, 동일한 재정안정 달성을 위해 약 1.8%p의 추가 보험료 인상 요인이 이미 발생하였다.

이러한 측면을 고려할 경우 핀란드가 채택한 기대여명 계수를 재정안정화 방안의 한 축으로 활용할 지라도, 이미 발생한 추가적인 재정 불안정 요인으로 인해 5년 전에 비해 더 강도 높은 재정안정화 방안 마련이 불가피해 보인다. 부연하자면, 2023년 5차 국민연금재정계산 결과에 근거한 재정안정방안에서는 최소한 2025년부터 시작하여 10년에 걸쳐 매년 0.6%p씩 인상함으로써 2034년에 15% 수준까지 국민연금 보험료율을 인상하여야만, 최소한의 제도 지속 가능성 확보가 가능해질 것이다.

다. 국민연금의 급여 적절성 확보 방향

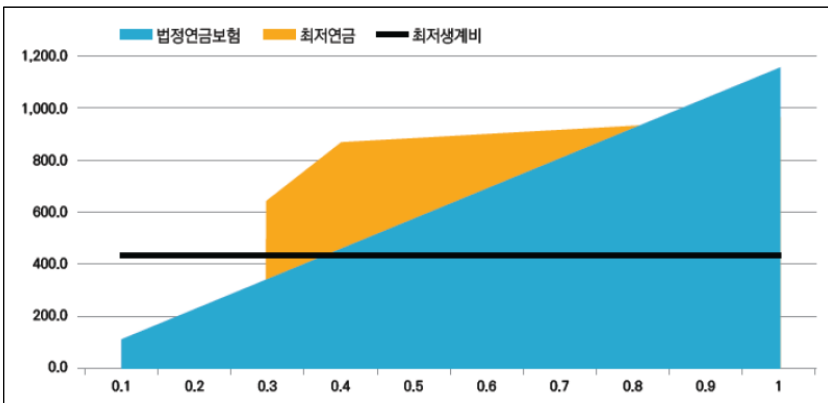
근로기간의 소득 양극화가 노후소득의 양극화로 이어지는 것을 완화하기 위해 국민연금을 통한 급여 적절성 확보가 필요하다. 초고령사회에서 국민연금의 급여 적절성은 연금제도 하나가 아닌 노동시장 개혁을 통한 고령 근로 장려와 이를 통한 가입기간 연장을 통해 최우선적으로 달성할 수 있도록 유도하도록 한다. 국민연금 급여 적절성 확보가 가능한 대안으로는, 장기간 성실하게 보험료를 납부한 중간소득 이하의 국민연금 성실 가입자에게 최소한의 연금액을 보장해 주는 국민연금을 통한 최저보장연금제도 도입 여부를 신중하게 검토하도록 한다.

2004년 자동안정장치 도입으로 인해 저소득층의 연금액이 감소하는 상황에서, 독일이 최근 도입한 법정 연금제도 내에서의 최저보장제도를, 우리나라도 국민연금에 도입하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 독일은 법정 기여연금에 35년 이상 가입할 경우에 법정 기여연금제도를

통해 최저연금을 지급하는 방식을 채택하였다. [그림 7-4]를 통해 알 수 있는 것처럼 최저연금 지급액은 소득 포인트와 법정 연금액 수준에 따라 차등 지급하며, 저소득층의 경우에는 최저생계비의 50% 정도를 추가로 지급받을 수 있다.

우리 국민연금의 경우에는 25년 이상 가입(독일보다는 10년 적은 가입 기간 적용, 그러나 중장기적으로는 우리 역시 독일과 유사한 가입기간을 충족할 경우에 최저연금을 보장하는 방향으로 추진하도록 함)였음에도 일정 수준 이상의 연금액을 확보하지 못했을 경우, 독일 방식처럼 국민연금제도를 통해 최저연금을 지급하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있어 보인다. 이러한 제도 운영이 **연금 급여의 동일성 원칙(Equivalence principle)에 위반**된다고 2000년 이후 독일 연금개혁 과정에 간여해 온 뵘르쉬-슈판 교수는 비판하고 있다(2022년 5월 19일 한국연금학회 주관 국제세미나). 뵘르쉬-슈판 교수는, 이러한 문제가 있음에도 **독일에서 이러한 제도를 운영하는 배경이 근로 유인을 강화하기 위함**이라고 하였다.

[그림 7-5] 독일의 법정 연금과 최저연금 급여구조



주: 소득이 전혀 없으며 서독 지역에 거주하는 법정 연금보험 35년 가입자(기준 연도: 2019년)
자료: 한신실 (2020년 11월, 보사연 내부 세미나 발제 자료).

증장기적인 관점에서 독일과 유사한 제도를 도입하더라도, 국민연금제도가 성숙단계로 진입하는 추이에 맞추어, 25년에서 30년, 더 나아가 현재 독일에서 운영하는 것처럼 35년 이상으로 가입조건을 강화시켜 제도 운영에 따른 부작용을 최소화하여야 할 것이다.

소득비례연금으로 전환하면서 재정 안정 조치가 병행될 경우 중간 이하 저소득층의 연금액 하락을 보완하기 위한 추가적인 제도 도입의 당위성에도 불구하고 제도 도입 이전에 부작용을 최소화할 수 있는 다양한 선행 연구가 필요하다. 독일에 비해 저소득 지역가입자 등에 대한 소득 파악 능력에서 현격한 차이가 있고 국민연금 평균 가입기간이 짧은 우리 현실을 고려할 때 충분한 사전 검토 없이 도입할 경우, 도덕적 해이를 유발할 가능성이 커 보이기 때문이다.

예상되는 대표적인 부정적인 사례는 저소득으로 장기간 가입하여 최저소득보장제도 수급권을 확보하는 것이다. 특히 현행 국민연금처럼 급여산식에서 소득 재분배 기능이 50%를 차지하는 경우, 도덕적 해이로 인한 왜곡 효과가 더욱 커질 가능성이 크다. **예상되는 부작용을 최소화하면서, 국민연금의 보험료 인상을 통한 재정적인 지속 가능성을 확보하기 위해 서라도 현행 A값과 B값의 비중이 각각 50%인 급여산식을 완전소득비례연금(B값 비중 100%로 전환)으로 전환시킬 필요가 있다.**

라. 국민연금의 제도 지속성 제고 방안

본인의 사전적인 기여에 입각한 노후소득 준비와 특정 세대가 지나치게 불이익을 받지 않도록 하는 세대 간 형평성 확보 노력으로, 국민연금이 연금제도 본연의 정책 목표를 달성할 수 있도록 제도 개편 노력을 서둘러야 한다. 이를 위해 국민연금의 경우 북유럽 국가들이 도입한 연금

재정 자동안정화 조치를 우리 현실에 맞게 도입한다는 전제하에, 당초의 제도 설계 취지와는 다르게 오히려 역진적으로 작용하고 있는 소득 재분배에 해당하는 균등 부분(A값)을 폐지함으로써 완전소득비례연금으로 전환시키도록 한다. 특히 제도 도입 당시와 비교할 때 현실화되지 못하고 있는 연금 적용 소득의 상향 조정을 통해 중간소득 이상 소득자들이 성실하게 가입할 경우 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

제반 상황이 어렵더라도 고령 근로를 장려하면서 국민연금 수급연령(2033년 만 65세)과 국민연금 법정 의무 납입 연령 상한 59세(2019년 현재, 그리고 2033년에도 만 59세)의 공백을 없애는 방향으로 제도를 개선하도록 한다. 고령 근로 장려는 일본의 퇴직 후 재고용 방식을 원용하여, 퇴직 전 급여의 30~40%를 지급함으로써, 젊은 세대의 고용 기회를 창출하되, 줄어든 고령 근로 수입은 사회보험료 지원이라는 당근을 제시해 노사 모두에게 고령 근로 유인을 제공할 필요가 있다.

고령 근로를 활성화하여 실질 연금 가입기간 연장이 작동할 경우, 평균 수명 증가 추이에 맞추어 매년 연금액 일부를 자동으로 연동시키는 기대여명계수(Life expectancy coefficient)를 도입하더라도 실제 삭감되는 연금액을 최소화시킬 수 있기 때문이다. 이는 기대여명계수 도입에 따른 연금 지급액 감소를 최소화하기 위해 현재 핀란드가 채택하고 있는 방식이며, 인생 100세 시대에 사실상 선택 가능한 유일한 정책 대안이라 할 수 있을 것이다.

3. 공적연금 통합 운영⁵¹⁾

내 탓은 없고 네 탓만 하는 우리 현실을 타개하기 위해서라도 공적연금 제도 통합 운영을 서둘러야 한다. 제도의 역사가 훨씬 짧은 국민연금은 제도 도입 10년 만인 1998년과 도입한 지 20년이 채 안 된 2007년에 두 번의 제대로 된 개혁을 하였다. 반면에 공무원연금은 2010년과 2015년에 개혁했지만 아직도 여전히 2007년 국민연금 개혁 수준에 훨씬 못 미치고 있다.⁵²⁾ 상황이 이러함에도 서로 다른 연금제도가 먼저 개혁해야 한다고 책임을 떠넘기고 있어, 이러한 현상을 불식시키기 위해서라도 연금 통합 운영은 불가피하다.

우리가 연금제도를 배워 온 일본의 2015년 연금 통합(Common pension)을 연금 통합방안으로 채택하도록 한다. 제도별로 별도로 운영 하되, 급여 지급률 등 연금과 관련된 제도 적용사항은 모든 공적연금에 대해 동일하게 적용한다. 투명한 제도 비교를 위해 현행 공무원연금을 국민연금 상당 부분(2022년 현재 43% 소득대체율)과 퇴직금 상당 부분(8.33% 보험료)으로 구분하여 접근하도록 한다.

연금제도의 경로 의존성과 이행비용 등을 감안하여 미국의 통합방식이 아닌, 2015년 일본의 Common pension 개혁 내용을 채택한다. 부연하면, 연금 급여율과 적용소득 등에서 국민연금 상당 부분을 100% 동일한 방식으로 적용하되, 제도 운영은 당분간 국민연금과 공무원연금으로 이원화시킴으로써, 제도 개편에 따른 막대한 제도 이행비용을 최소화하도록 한다.

51) 여기에 기술된 공적연금 통합방안은 저자의 2020년 국회 사무처의 연금 용역보고서에 수록된 내용을 재구성한 것임.

52) 윤석명. '문제 많은 공무원연금 합의안 이대론 안 된다'. 중앙일보 시론(2015년 5월 4일자 게재); 윤석명의 퍼스팩티브, '새 정부는 4대 공적연금 통합 방안 마련해야'. 중앙일보(2022.04.21.).

공무원의 사용자로서 국가는 국민연금 보험료 4.5%와 민간 부문의 퇴직금에 상당하는 8.3%를 합쳐 총 12.8%를 부담한다. 민간 부분과 동일한 수준의 퇴직금을 공무원에게 지급할 경우 총부담 측면에서, 국가의 추가 부담은 0.563%p만 증가한다. 이러한 방식으로 통합 운영할 경우, 정부 부담이 소폭 증가하는 대신 현행 공무원연금으로부터 초래되는 막대한 규모의 연금충당부채 증가를 대폭 감소시킬 수 있다.

현재 공무원이 부담하는 보험료 9%의 4.5%p는 국민연금 보험료 4.5%(자영자는 9% 부담)로 전환시키고, 나머지 4.5%p는 **확정급여 방식(Defined Benefit)이 아닌, 확정기여 방식(Defined Contribution) 급여**로 추가 지급하도록 한다. 국민연금 가입자보다 더 부담하는 4.5%p에 상응하는 연금액을 추가 지급하되, 캐나다 등에서 운영하는 것처럼 연금 재정 불안정을 초래하지 않는 확정기여 방식으로 지급하는 것이다. 향후 국민연금 재정 안정화 조치를 통해 보험료가 인상된다면, **보험료 인상분만큼 자동적으로 지급액 축소가 가능해져, 가입 유형별 급여 지급의 형평성 확보가 가능할 것이다.**

연금 통합 이전까지의 기득권은 인정하되, 통합 이후 시점부터는 (그동안 국민연금 개혁에서 사용한 방식과 동일하게) 입직 시점과 상관없이 신규 공무원 모두에게 동일한 제도를 적용하여 공무원 세대 간 제도 적용의 **형평성을 확보하도록 한다.** 진정한 의미의 공적연금 일원화를 달성하기 위해서는, 중단기적으로 국민연금 상당 부분에 대한 동일한 제도 적용, 구체적으로 동일한 소득비례연금과 동일한 연금적용소득 상한을 적용시켜야 한다.

2015년 공무원연금과 사학연금 개편 이후에도 신규 가입자들의 경우 국민연금 가입자에 비해 훨씬 유리한 제도 적용을 받고 있다. 실제 상황이 이러한에도 대다수 공무원은 2015년 제도 개편 이후 신규 공무원의

경우 국민연금 가입자보다 수익비가 낮다고 잘못 알고 있다. 이를 오히려 부담 수준 대비 국민연금 가입자보다 못하다고 호도하는 수단으로 활용해 오고 있다. 위에서 제시한 통합 운영방안은 공무원 사회의 이런 불만을 별다른 논란 없이 일시에 잠재울 수 있다는 장점이 있다. 그동안 자신들이 주장해 온 내용이 사실이라고 알고 있었다면, 퇴직금 지급을 포함하여 민간 부문과 동일한 제도를 적용할 뿐만 아니라 공무원 자신이 더 부담하는 보험료만큼 국민연금 가입자에 비해 연금 급여를 더 지급하겠다는 통합 운영방안을 반대할 이유가 없다. 이러한 통합 운영을 반대한다면 그동안 사실과 다른 내용을 전파하면서 자신들이 국민연금 가입자들보다 우월한 혜택을 누려왔음을 자인하는 셈이 될 것이다.



- 2021년 12월 기준 국민연금 적립현황. https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_02_02.jsp에서 2022.3.2. 인출.
- e-나라지표. (2021). 국민연금 재정현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764에서 2021.7.2. 인출.
- 국민기초생활보장법. (2022). 법률 제18325호.
- 국민연금공단. (2021). 2020년 12월말 기준 국민연금 통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/re자료s/info_re자료s_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2021.5.20. 인출
- 국민연금공단. 알기쉬운 국민연금. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp에서 2022.2.26. 인출.
- 국민연금재정추계위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산 - 국민연금 장기재정추계. 세종: 보건복지부. p.88.
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회. (2013).
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회. (2018).
- 국민연금제도발전위원회. (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방향. 과천: 보건복지부. p.75.
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도운영위원회. (2008).
- 국민연금법. 제1조.
- 국민연금법. 제4조.
- 국회사무처. (2020). 한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향 : 재정적·정치적 지속 가능성 제고 중심으로.
- 국회예산정책처. (2019). 2019~2060년 국민연금 재정 전망.
- 국회예산정책처. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망.
- 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금

종합운영계획.

보건복지부. (2021). 2021년 기초연금 사업안내. https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=1304081101&page=1&CONT_SEQ=366916&PAR_CONT_SEQ=356107

보건복지부. (2021). 중앙생활보장위원회, 2022년도 기준 중위소득 5.02% 인상. 보건복지부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156464279>

보건복지부. (2022). 2022년 국민기초생활보장 사업안내. http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0320&CONT_SEQ=369382

서울대학교 사회복지연구소. (2016).

송상우. (2022). 공적연금의 재정안정화 방안 연구.

신화연. (2020). 공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구.

우에다. (2021). 한국연금학회와 일본 연금전문가와의 International Symposium 발표자료. 일본후생노동성

유럽연합 집행위원회. (2021b)

유호선. (2013). 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 관한 연구. 국민연금연구원.

유호선. (2022). 공적연금의 재정안정화 방안 연구.

윤석명 외. (2013). 다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편방안.

윤석명 외. (2019). 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제.

윤석명. (2014. 3. 20.). OECD 평균치 뒤집어보기. 열린세상. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140320030002>

윤석명. (2015. 5. 4.). 문제 많은 공무원연금 합의안 이대론 안 된다. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/17726588#home>

윤석명. (2018). 국민연금발전위원회 재정안정화 방안 패키지 나안. 한국보건사회연구원.

윤석명. (2020). 한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향: 재정적·정치적 지속 가능성 제고 중심으로.

- 윤석명. (2022. 4. 21.). 새 정부는 4대 공적연금 통합 방안 마련해야. 중앙일보.
<https://www.joongang.co.kr/article/25065127#home>
- 윤석명. (2022). 전문가 중심 개혁위 구성, 회의록 전문 공개해야. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25074293#home>
- 이현주·하은솔·홍성운. (2020). 2020년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 주거급여법. (2018). 법률 제15358호.
- 임용재. (2019. 5. 31.). 노동·복지정책으로 해결할 문제, 국민연금으로 풀려고 하면 안돼. 서울경제신문. <https://www.sedaily.com/NewsView/1VJ96KTCZT>
- 최기홍. (2021).
- 통계청. (2011), 장래인구추계: 2010~2060. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=252623&pageNo=2&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=
- 통계청. (2019), 장래인구추계: 2017~2067. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=373873
- 통계청. (2020). 2019년 생명표 작성 결과. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/9/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=386324&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=
- 통계청. (각 연도). 「가계금융·복지조사」. 원자료.
- 통계청. 「경제활동인구조사」. 2015-2019년 고령층 부가조사. 원자료.
- 통계청. 시군구/성/연령별 주민등록연앙인구. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I3
- 통계청. 「인구동향조사」. 원자료.
- 통계청. 인구동태건수 및 동태율 추이(출생, 사망, 혼인, 이혼). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B8000F&conn_path=I2&language=en_
- 통계청. 장래 기대수명. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA201&conn_path=I3

- 통계청. 장래 인구변동요인(출생, 사망, 국제이동). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA004&conn_path=I2
- 통계청. 주요 연령계층별 추계인구(생산연령인구, 고령인구 등). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA003
- 통계청. 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA002
- 통계청. 1인 가구 비율(시도/시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21161&conn_path=I2
- 통계청. 성/연령별 경제활동인구. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7012S&conn_path=I3
- 한국노동패널. 1차-22차 자료. <https://www.kli.re.kr/klips/index.do>
- 한국조세재정연구원. (2020). 한국 노후소득보장제도 재평가와 합리적 실천방안 연구
- 후생노동성 연금국. (2020). <https://www.nenkin.go.jp/international/japanese-system/nationalpension/nationalpension.html>
- Aba, Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung (2021) Occupational pensions landscape in Germany. https://www.aba-online.de/application/files/2816/2945/5946/20210819_Occupational_Pensions_Landscape_in_Germany.pdf
- American Bar Association. (2021). https://www.americanbar.org/groups/law_practice/publications/techreport/2021/
- American Bar Association. (2021). https://www.americanbar.org/groups/law_practice/publications/techreport/2021/
- Andersen, J. G. (2000) "Change without challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependence." Paper presented at conference: What Future for Social Security? Cross-national and Multi-disciplinary perspectives. Stirling:

University of Stirling

- Andersen, T. M. (2015) "The Danish pension system: Properties, outcomes and challenges." Aarhus University. Paper prepared for the CLAPES UC seminar Financiamiento de las Pensiones: Capitalización vs. Reparto, Santiago, Chile July 14th, 2015.
- Andersen, T. M. (2021) Pension adequacy and sustainability – An evaluation of the Finnish pension system. Finnish Centre for Pensions. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143091/pension-adequacy-and-sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ATP (2019) Hver anden pensionskrone kommer også i fremtiden fra det offentlige og ATP.
- ATP (2021) The ATP Group - Annual Report 2020. <https://www.atp.dk/en/dokument/atp-group-annual-report-2020>
- Barr, Diamond. (2008). Reforming pensions.
- Barr, Diamond. (2008). Reforming pensions.
- Barr, N. & Diamond, P. (2008) Reforming pensions: Principles and Policy Choices. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (2013a) The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design, Helsinki: Eläketurvakeskus. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/the-pension-system-in-finland>
- Barr, N. (2013b) The Pension System in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics 2013:7, Finansdepartementet, Regeringskansliet. <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf>
- Blommestein, H. et al. (2009), "Evaluating the Design of Private Pension Plans: Costs and Benefits of
- Blommestein. (2009). Difficulties in the pricing of risks in a fast-moving

g financial landscape.

Blommestein. (2009). Difficulties in the pricing of risks in a fast-moving financial landscape.

BMAS, Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2021a) Gesetzliche Rentenversicherung.

BMAS, Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2021b) Sozialbericht 2021. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a101-21-sozialbericht-2021.pdf;jsessionid=AC892D896B29B2FC5FE525E0F5626AA3.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3

Börsch-Supan. (2005). A new comprehensive and international view on ageing: introducing the 'Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe'.

Börsch-Supan. (2005). A new comprehensive and international view on ageing: introducing the 'Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe'.

CBS, Central Bureau voor de Statistiek (2010) Expenditure on pension benefits continues to rise. Retrieved on 5.1.2022. <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2010/45/expenditure-on-pension-benefits-continues-to-rise>

CBS, Central Bureau voor de Statistiek (2018) Raised state pension age curbs spending on benefits. Retrieved on 5.1.2022. <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2018/37/raised-state-pension-age-curbs-spending-on-benefits>

CBS, Central Bureau voor de Statistiek (2022) StatLine - Overheid; sociale uitkeringen (cbs.nl)

CBS. 2010; 2018; 2022

CBS. 2010; 2018; 2022

- DIW (2021) Weekly Report. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.826247.de/dwr-21-40.pdf
- Ebbinghaus, B. (2011) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus. (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Ebbinghaus. (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
- Esping-Andersen. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
- European Commission (2021a) Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1. Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>
- European Commission (2021b) Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 2. Country profiles. Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).
- European Commission (2021c) *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*
- European Commission 2021c; National 자료s.
- European Commission 2021c; National 자료s.
- Finnish Centre for Pensions (2021a) Previous Pension Reforms. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/>
- Finnish Centre for Pensions. Effective Retirement Age. <https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/effective->

retirement-age/

Finnish Centre for Pensions. Effective Retirement Age. <https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/effective-retirement-age/>

Finnish Centre for Pensions. Statistical Database. <https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/>

Finnish Centre for Pensions. Statistical Database. <https://tilastot.etk.fi/pxweb/en/ETK/>

Finnish Centre for Pensions. Year-by-Year Changes. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/year-by-year-changes/>

Finnish Centre for Pensions. Year-by-Year Changes. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/year-by-year-changes/>

Goudswaard, K., Beetsma, R. Nijman, T & Schnabe, P. (2010) Een sterke tweede pijler: naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen, Rapport Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenen, Rijksoverheid. Retrieved from <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vichf2s9g9zl>

Hannikainen, Vauhkonen. (2012). The history of Finnish earnings-related pension in the private sector. semantic scholar.

Hannikainen, Vauhkonen. (2012). The history of Finnish earnings-related pension in the private sector. semantic scholar.

Hinrichs, K. & Kangas, O. (2003) "When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies". *Social policy & administration*, 37(6): 573-591.

- Hinrichs, K. (2000) “Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries”. *European Review*, 8(3): 353–378.
- Hinrichs, K. (2010) A Social Insurance State Withers Away. *Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sa*. In Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*.
- Hinrichs, Kangas. (2003). When is a change big enough to be a system shift? small system-shifting changes in german and finnish pension policies.
- Hinrichs, Kangas. (2003). When is a change big enough to be a system shift? small system-shifting changes in german and finnish pension policies.
- https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en
- <https://library.oapen.org/bitstream/id/b910d3a1-afa7-43d5-bf14-292424f7953d/350731.pdf>
- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4849864acd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>
- <https://www.atp.dk/dokument/184-hver-anden-pensionskrone-kommer-ogsaa-i-fremtiden-fra-det-offentlige-og-atp> ; More than half of all pension kroner come from the public sector | ATP.dk
- <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html>
- Industriens Pension (2022) Fakta om oss. <https://www.industrienspension.dk>
- Industriens Pension. (2022). <https://www.industrienspension.dk/da/>

- English#accordion=%7BAC8BA252-DC15-41E6-A8DD-FA9369608091%7D
- Industriens Pension. (2022). <https://www.industrienspension.dk/da/InEnglish#accordion=%7BAC8BA252-DC15-41E6-A8DD-FA9369608091%7D>
- IPE (2021) 70% of Dutch pension funds have started DC transition. <https://www.ipe.com/news/70-of-dutch-pension-funds-have-started-dc-transition/10056839.article>
- IPE. (2021) IPE conference & Awards 2021. <https://www.ipe.com/ipe-conference-and-awards-2021/10051103.article>
- IPE. (2021) IPE conference & Awards 2021. <https://www.ipe.com/ipe-conference-and-awards-2021/10051103.article>
- Jukka Rantala. (2019). Uudet eläkelaskelmat antavat aiheita pohdintaa n.
- Jukka Rantala. (2019). Uudet eläkelaskelmat antavat aiheita pohdintaa n.
- Melguizo, Á. & González-Páramo, J. (2013) “Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach”. *SERIEs* 4:247-271. *Journal of the Spanish Economic Association*. <http://link.springer.com/article/10.1007/s13209-012-0091-x>
- Melguizo, González-Páramo. (2013). Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach.
- Melguizo, González-Páramo. (2013). Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach.
- Mikko Kautto. (2021). Future Reform Directions in the Pension System in Finland. *International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response*.
- Mikko Kautto. (2021). Future Reform Directions in the Pension System

- in Finland. International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response.
- MoF, Ministry of Finance (2021) Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 Skr. 2020/21:130. <https://www.regeringen.se/49beed/contentassets/b04e08468ddc45799d4d55150ac91737/redovisning-av-ap-fondernas-verksamhet-t.o.m.-2020-skr.-202021130.pdf>
- OECD (2021) Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 Indicators. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363
- OECD iLibrary. (2009). Pensions at a Glance 2009.
- OECD iLibrary. (2009). Pensions at a Glance 2009.
- OECD. (2018). Economic Surveys: Korea June 2018.
- OECD. (2018). Economic Surveys: Korea June 2018.
- OECD. (2018). Working Better with Age: Korea. p.124.
- OECD. (2018). Working Better with Age: Korea. p.124.
- OECD. (2019). 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20 국가의 노후소득보장제도』.
- OECD. (2019). 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20 국가의 노후소득보장제도』.
- OECD. (2021), Poverty rate. <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>에서 2021.11.15. 인출
- OECD. (2021), Poverty rate. <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>에서 2021.11.15. 인출
- OECD. (2021). Pensions at a Glance 2021.
- OECD. (2021). Pensions at a Glance 2021.
- OECD. (2022). Income Distribution Database - OECD Statistics. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

- OECD. (2022). Income Distribution Database - OECD Statistics. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- OECD. Global Pension Statistics. <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm>
- OECD. Global Pension Statistics. <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm>
- Pensionsmyndigheten (2021) Sveriges pensioner 2006.2019. Allmän inkomstgrundad pension, tjänstepension och privat avdragsgill pension. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/Rapporter>
- Reipas and Sankala. (2015).
- Reipas and Sankala. (2015).
- Rendall & Speare. (1995). Elderly poverty alleviation through living with family
- Rendall & Speare. (1995). Elderly poverty alleviation through living with family
- Risk-Sharing", OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 34, OECD. <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/42469395.pdf>
- Risku et al.. (2020).
- Risku et al.. (2020).
- Ritola and Tuominen. (2021). Total pension in Finland 2021: How are earnings-related pensions, national pensions and taxation determined?. Finnish Centre for Pensions.
- Ritola and Tuominen. (2021). Total pension in Finland 2021: How are earnings-related pensions, national pensions and taxation determined?. Finnish Centre for Pensions.
- Schneider, S. (2021) The German old age security system 2020. Schnei

- der S. M., Petrova T., Becker U. (eds.), Pension Maps: Visualising the Institutional Structure of Old Age Security in Europe and Beyond, 2nd Edition. Munich: MPISOC: <https://www.mpisoc.mpg.de/en/social-law/research/research-projects/map/>
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2011) Sweden: A Viable Public–Private Pension System¹, in Ebbinghaus Bernhard (ed.) The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe. Oxford
- Statistics Finland. https://www.stat.fi/index_en.html.
- Statistics Finland. https://www.stat.fi/index_en.html.
- Suvi Ritola & Samuli Tuominen. (2021). Total pension in Finland 2021.
- Suvi Ritola & Samuli Tuominen. (2021). Total pension in Finland 2021.
- SVB, Sociale Verzekeringsbank (2022) Jaarverslag 2019–2020. <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/verantwoording-en-publicaties>
- SVB. (2022). State of the Markets Report 2022.
- SVB. (2022). State of the Markets Report 2022.
- Svenskt Näringsliv, Confederation of Swedish Enterprise (2019) Försäkringar på arbetsmarknaden enligt lag och kollektivavta 2019. http://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/7yqgvm_for_sakringar-pa-arbetsmarknaden-enligt-lag-och-kollektivavtal-2019_1132337.html/Frskringar+p+arbetsmarknaden+enligt+lag+och+kollektivavtal+2019.pdf
- Svenskt Näringsliv. Svenskt Näringslivs Arsredovisning 2019.
- Svenskt Näringsliv. Svenskt Näringslivs Arsredovisning 2019.
- Tikanmäki et al. (2019).
- Tikanmäki et al. (2019).
- Tikanmäki, H. & Lappo, S. & Merilä, V. & Nopola, T. & Reipas, K. & Sankala, M. (2019) Statutory Pensions in Finland – Long-term Proj

- ections 2019. Finnish Centre for Pensions, Reports 07/2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/139073>
- UN Population Forecast (2019) <https://population.un.org/wpp/>
- Vidlund et al. (2016). What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions.
- Vidlund et al. (2016). What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions.
- Vidlund, Mika; Kiviniemi, Marja; Mielonen, Antti; Väänänen, Niko (2016) What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions. <https://www.julkari.fi/handle/10024/131422>
- Westerhout et al. (2021). Quantum dot-like plasmonic modes in twisted bilayer graphene supercells.
- Westerhout et al. (2021). Quantum dot-like plasmonic modes in twisted bilayer graphene supercells.
- Westerhout, E., Ponds E., Zwaneveld, P. (2021) Completing Dutch pension reform. CPB Background Document. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Background-Document-Completing-Dutch-pension-reform.pdf>
- 年金審議会. 『公的年金の民営化等に関する提言』. pp.2-9.
- 社会保障制度 審議会 年金数理部会. (2000). 『平成11年財政再計算に基づく被用者年金制度の財政検証』. pp.2-3
- 厚生労働省年金局数理課. (2004). 『厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果』. pp.94-128
- 明日の安心 社会保障と税の一体改革を考える.
http://dl.gov-online.go.jp/public_html/gov/pdf/pamph/ad/000

2/0002b_all.pdf

厚生労働省. <http://www.mhlw.go.jp>

内閣官房. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/index.html>



〈부록 1〉 자문위원 명단

〈부표 1-1〉 자문위원 명단

자문위원	소속
김호영 기자	매일경제
고서정 기자	TV조선
최기홍 초빙연구위원	한국조세재정연구원
김문정 부연구위원	한국조세재정연구원
김형수 연구위원	국민연금연구원
정재철 본부장	서울시 공공보건의료재단
김지영 기자	이투데이
이재섭 교수	서울신학대학교
이근면 전 인사혁신처장	전 인사혁신처
한정선 연구원	사람들연구소
곽용희 기자	한국경제신문
최종석 전문위원	한국경제신문
윤민석 연구위원	서울연구원
박동석 대표	아이뉴스24
김준현 입법조사관	국회입법조사처
신성식 기자	중앙일보
홍성대 전문위원	더불어민주당
양재진 교수	연세대학교
윤홍식 교수	인하대학교
이상이 교수	제주대학교
김영순 교수	서울과학기술대학교
이태석 연구위원	KDI
남재욱 박사	한국직업능력연구원
유근형 기자	동아일보
전혜원 기자	시사인

276 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

자문위원	소속
김서영 기자	경향신문
이철인 교수	서울대학교
한신실 연구위원	국민연금연구원
최옥금 연구위원	국민연금연구원
장인철 논설위원	한국일보
유희원 연구위원	국민연금연구원
유춘식 수석특파원	로이터통신
강진규 기자	한국경제신문
성혜영 실장	국민연금연구원
권혁준 기자	서울경제신문
홍준기 기자	조선일보
서한기 기자	연합뉴스
이창곤 선임기자	한겨레
권구찬 선임기자	서울경제신문
주명룡 회장	한국은퇴자협회
고현종 사무총장	노년유니온
최미선 교수	신라대학교
문현경 부연구위원	국민연금연구원
최광숙 대기자	서울신문
백한용 사무총장	캠퍼스D
최성호 사무국장	청년정치학교
한승연 기자	KBS
권혜숙 부국장	국민일보
이종혁 기자	매일경제
주니치 사카모토 수석고문	일본 노무라연구소 연금연구그룹

〈부록 2〉 장기 재정전망의 주요 전제 및 가정

〈부표 2-1〉 장기 재정전망을 위한 인구 및 경제변수 전제

구분	내용	참고자료
인구추계	통계청 2019년 장래인구특별추계: 2017~2067년 중위 시나리오 반영	통계청 인구동향과(2019.03.27.). '장래인구특별추계: 2017~2067년'
경제변수	국가재정법상 2020~2060년 장기 재정전망의 저시 전제 중립 가정 반영	기획재정부 재정효과분석팀(2020.09.02.). '재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 1960년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리 -재정준칙 도입 추진 및 사회연금보험 개혁 필요-'

〈부표 2-2〉 수익비 등 소득계층별 분석 전제

구분	분석가정	참고
가입 시점, 수급기간 등 가정	2022년부터 국민연금 가입하는 것으로 가정 가입기간 10년, 20년, 30년, 40년 소득계층은 500천 원(2022년 가격기준, A값×19%), A값×50%, A값×100%, A값×200%, 8,000천 원(2022년 가격기준) 현재 국민연금 수급연령 65세로 가정 수급기간은 21년으로 가정 국민연금 제도 개선안의 수급연령 인상에 따라 수급기간도 감소하는 것으로 가정	현재 국민연금제도를 유지할 경우 소득계층 중 A값×200% ¹⁾ 와 8,000천 원은 2022년 상반기 국민연금 기준소득월액 상한액 5,240천 원 이상이므로 5,240천 원으로 분석 수급기간 가정은 2020년 통계청 생명표 반영
수익비, 급여 수준 등 할인율 가정	수익비 할인율은 임금상승률 반영 급여 수준은 생애 기간 동안 수급하는 연금액을 2022년 가격기준월액으로 제시 2022년 현재 가격은 소비자 물가상승률로 할인	국민연금 수급 시점 차이에 따라 기초연금액 수준 달라질 수 있음

주: 1) 2022년 기준 A값×200%는 5,363천 원으로, 2022년 상반기 기준 국민연금 소득상한 5,240천 원을 넘어서므로 소득계층 분석 시 A값×200%와 8,000천 원은 5,240천 원으로 동일하게 분석.

〈부록 3〉 4장의 재정추계 관련 내용

〈부표 3-1〉 제도 개선안을 반영한 국민연금 재정전망

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립 배률	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	241	163	78	68	173	2,302	31.3	2.4	9.4
2040	356	208	148	160	196	4,214	25.2	4.2	17.2
2050	478	261	217	299	179	6,088	19.8	6.1	25.7
2060	579	316	263	493	86	7,494	15.1	8.2	34.9
2070	665	406	259	732	-67	7,469	10.3	10.1	40.4
2080	713	512	200	958	-245	5,853	6.4	11.0	41.9
2090	770	671	99	1,133	-363	2,726	2.7	10.7	37.8
2092	778	702	75	1,170	-392	1,957	2.0	10.6	37.3
2100	844	844	0	1,373	-528	-	-	10.5	36.4

주: 1) 재정평가기간 말(2092년) 적립배율 2배 유지 보험료율 22.47% 적용(2024년에 일시에 인상하여 전망기간 동안 동일한 보험료율 적용).

2) 적립배율은 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금.

3) 부과방식 보험료율은 보험료 부과 대상 총소득 대비 급여지출.

4) 2097년 기금소진(적립기금규모 -288조 원).

5) 2020년은 실적자료.

자료: 저자 작성.

〈부표 3-2〉 제도 개선안을 반영한 기초연금 등 급여지출 전망

(단위: 조 원)

구분	기초연금제도 개선				GDP 대비 급여지출 (국민연금, 기초연금)
	지출 규모	GDP 대비 지출 규모	1인당 기초연금액 (월액, 천원)		
			기존 수급	신규 수급	
2020	17	0.8	255		2.1
2030	33	1.1	378	492	3.6
2040	47	1.2	567	737	5.4
2050	70	1.4	847	1,102	7.6
2060	98	1.6	-	1,635	9.8
2070	134	1.9	-	2,398	11.8
2080	171	2.0	-	3,478	12.7
2090	201	1.9	-	4,988	12.3
2092	202	1.8	-	5,189	12.2
2100	250	1.9	-	7,127	12.2

주: 1) 기초연금액은 매년 소비자 물가상승률로 인상하되 국민연금 재정계산 주기 5년마다 국민연금 A값 대비 일정 비율을 유지하는 것으로 가정함. 국민연금제도 개혁에 따른 A값 변화는 반영하지 않음.

2) 1인당 기초연금액은 기준연금액으로 부부감액 등을 반영하지 않은 금액임(경상가).

3) 2020년은 실적자료.

자료: 저자 작성.

〈부표 3-3〉 국민연금 제도 개선안 반영 소득계층별 수익비 비교

(단위: 배)

제도	소득계층	현재 제도				제도 개선안			
		10년	20년	30년	40년	10년	20년	30년	40년
국민연금	500천 원	5.8	6.1	6.0	6.0	1.2	1.0	0.9	0.9
	A값×50%	2.8	2.9	2.8	2.8	0.9	0.9	0.8	0.8
	A값×100%	1.8	1.9	1.9	1.9	0.8	0.8	0.8	0.8
	A값×200%	1.4	1.4	1.4	1.4	0.8	0.8	0.8	0.8
	8,000천 원					0.8	0.8	0.8	0.8

주: 1) 500천 원은 매년 A값 인상률만큼 증가하는 것으로 가정.

2) 소득비례연금으로 전환할 경우 소득 상하한 적용하지 않음.

자료: 저자 작성.

280 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈부표 3-4〉 제도 개선안 반영 소득계층별 급여 수준 비교

(단위: 2022년 불변가, 천 원, 월액)

제도	소득계층	현재 제도				제도 개선안			
		10년	20년	30년	40년	10년	20년	30년	40년
국민연금	500천 원	175	425	778	1,256	80	164	282	441
	A값×50%	221	537	983	1,588	163	377	679	1,087
	A값×100%	295	716	1,311	2,118	295	716	1,311	2,118
	A값×200%	436	1,057	1,936	3,128	560	1,394	2,576	4,179
	8,000천 원					820	2,061	3,819	6,206
기초연금(수급할 경우)		408	499	606	728	530	649	788	947

주: 1) 2022년 기준 불변가는 소비자 물가상승률로 할인.

2) 기초연금액은 기초연금을 수급할 경우 1인당 기준연금액 제시.

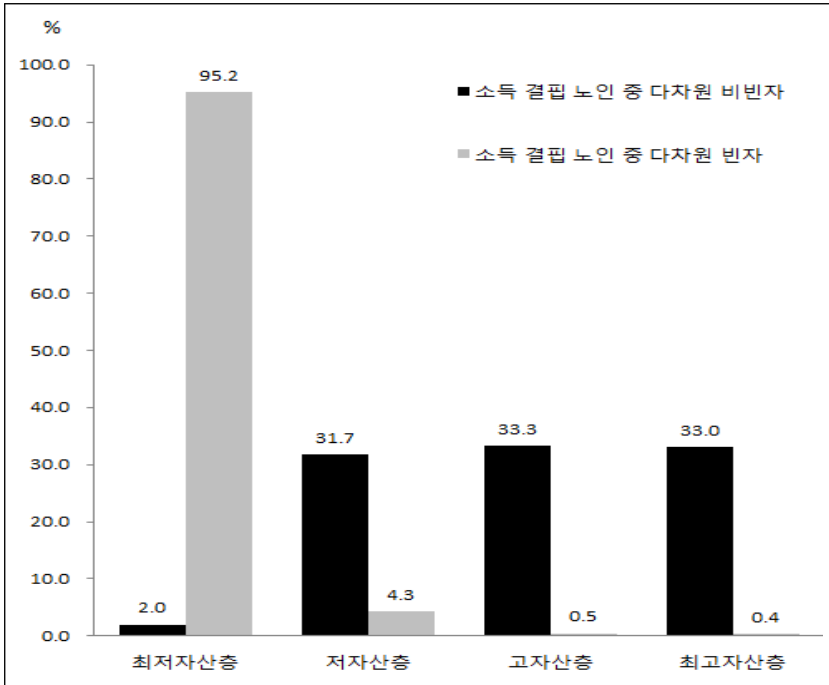
3) 현재 제도의 기초연금 수준은 매년 소비자 물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값의 일정 비율로 인상하는 것으로 가정.

자료: 저자 작성.

〈부록 4〉 다차원 측면에서의 노인 빈곤 현황

[부그림 4-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준)

(단위: %)



주: 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 자산계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25백분위수, 50백분위수, 75백분위수를 경계선으로 하여 최저(25백분위수 미만)/저(25~50백분위수)/고(50~75백분위수)/최고층(75백분위수 이상)으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소. (2016). 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 작성하였음. 윤석명 외(2017).

〈부록 5〉 주요 OECD 회원국의 GINI 계수 및 10분위 배율 비교

〈부표 5-1〉 국가별 GINI 계수(2015~2018년)

	총인구				65세 이상 노인 인구			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
한국	0.352	0.355	0.354	0.345	0.427	0.425	0.419	0.406
일본	-	-	-	0.334	-	-	-	0.339
핀란드	0.260	0.259	0.266	0.269	0.241	0.238	0.233	0.240
스웨덴	0.278	0.282	0.282	0.275	0.293	0.299	0.296	0.287
독일	0.293	0.294	0.289	0.289	0.263	0.260	0.259	0.269
캐나다	0.318	0.307	0.31	0.303	0.287	0.285	0.291	0.286

자료: OECD. (2022). Income Distribution Database. OECD Statistics.

〈부표 5-2〉 국가별 10분위배율¹⁾(p90/p10 ratio)(2015~2018년)

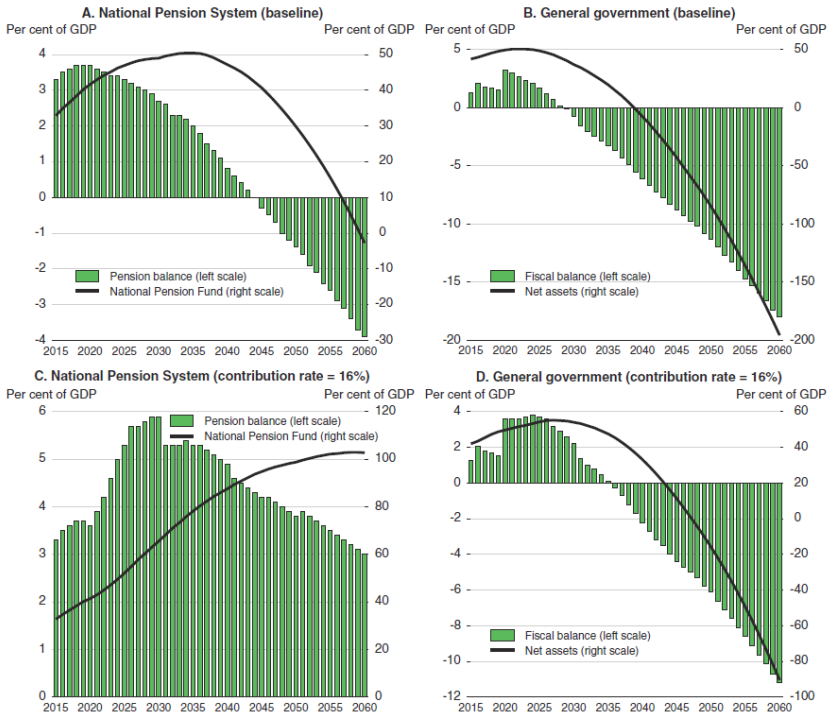
	총인구				65세 이상 노인 인구			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
한국	5.7	5.7	5.8	5.5	7.3	7.0	7.0	6.5
일본	-	-	-	5.2	-	-	-	4.8
핀란드	3.1	3.0	3.1	3.1	2.7	2.6	2.7	2.7
스웨덴	3.3	3.3	3.3	3.3	3.1	3.0	3.1	3.0
독일	3.7	3.8	3.7	3.6	3.2	3.2	3.2	3.1
캐나다	4.4	4.1	4.1	4.0	3.5	3.4	3.4	3.4

주: 1) 가처분소득을 기준으로 함.

자료: OECD. (2022). Income Distribution Database. OECD Statistics.

〈부록 6〉 GDP 대비 중앙정부 부채 비율 변화 추이

[부그림 6-1] (국민연금 개혁이 이루어진다는 전제하에) 개혁 전후로, 국민연금제도가 정부 재정에 미치는 효과 비교



주: OECD 사무국의 전망에 따르면, 현행 국민연금제도를 그대로 유지할 경우 2060년경에 정부 부채가 GDP의 200%에 근접할 것으로 전망되고 있다. 강력한 국민연금 재정 안정화 조치를 취하여 국민연금 보험료를 현행 9%에서 16%로 7%p를 인상할 경우에도, 2060년경 정부 부채가 GDP 대비 100%에 근접할 것으로 예상된다는 내용의 그래프이다. 우리 현실에 비추어 국민연금 보험료를 16%로 인상하는 것이 수월하지 않다는 점을 감안할 때, 국민연금을 포함한 공적연금제도를 현재 상태로 방치할 경우 초래될 미래상에 대한 우리 사회의 제대로 된 이해가 필요하다고 판단하는 근거가 될 수 있는 그림이라고 할 수 있다.

자료: OECD(2018).

〈부록 7〉 국민연금의 재정적 지속 가능성: 지속 가능성 격차, 보험료 격차: 국민연금과 미국의 OASDI 제도 비교

〈부표 7-1〉 지속 가능성 격차 (sustainability-gap)

	국민연금	미국 OASDI
SG	4,311,382 (10억 원)	53.0 (Trillion \$)
SG/GDP	225%	258%

자료: 최기홍. (2021).

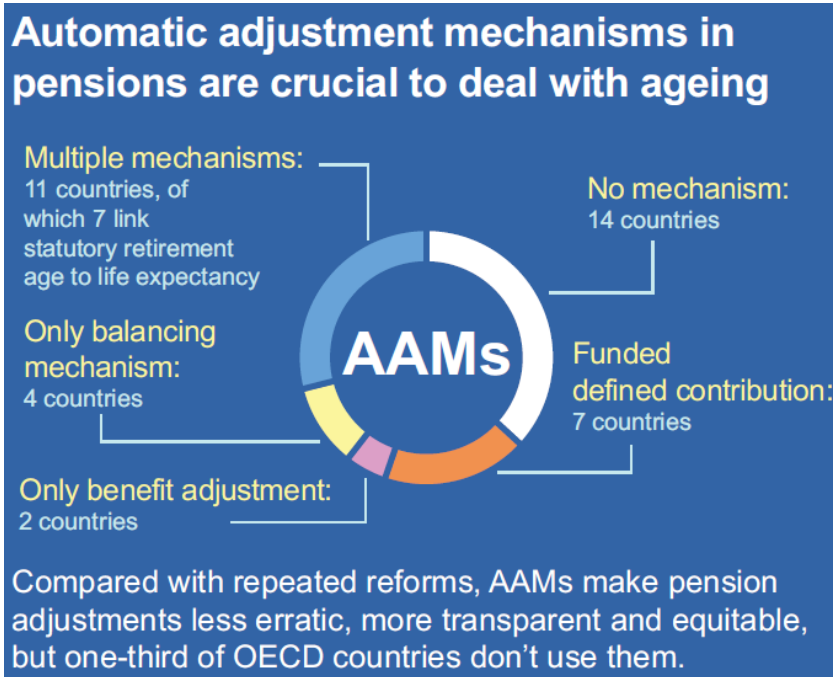
〈부표 7-2〉 보험료격차와 tax-gap

	국민연금	미국 OASDI
기여 대상 소득에 부과	11.157%	4.6%
GDP에 부과	2.0%	1.4%

자료: 최기홍. (2021).

〈부록 8〉 OECD 회원국들의 연금 재정 자동안정장치 도입 현황

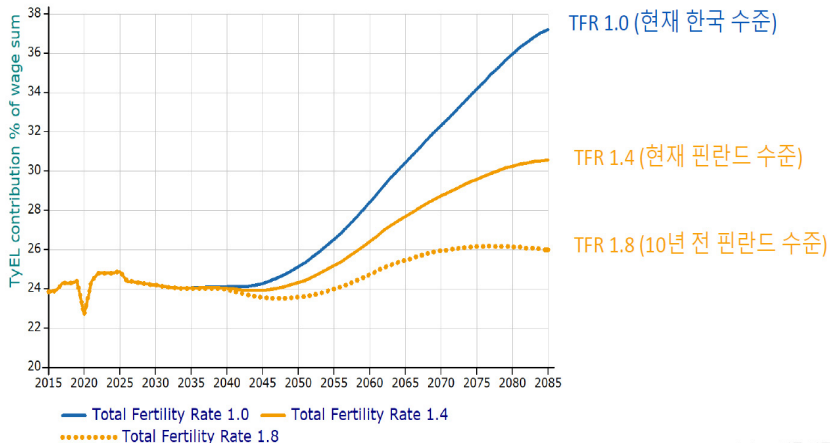
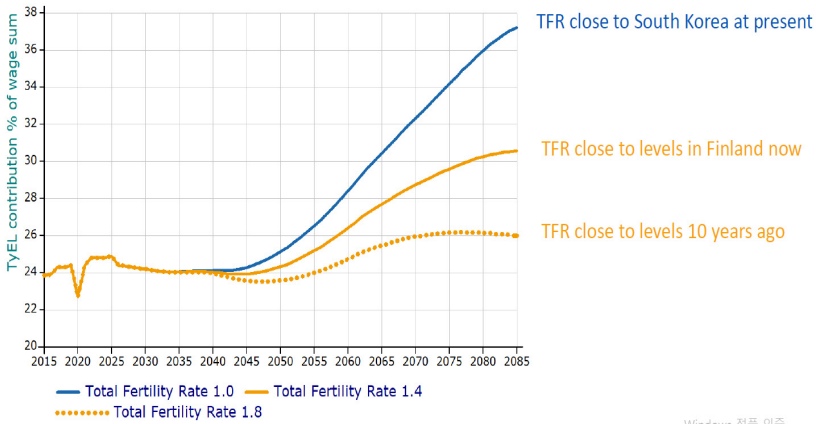
[부그림 8-1] 자동안정장치 도입 현황



자료: OECD. Pensions at a Glance. (2021).

〈부록 9〉 출산율 등의 가정 변화와 보험료 변화 추이: 한국과 핀란드 비교

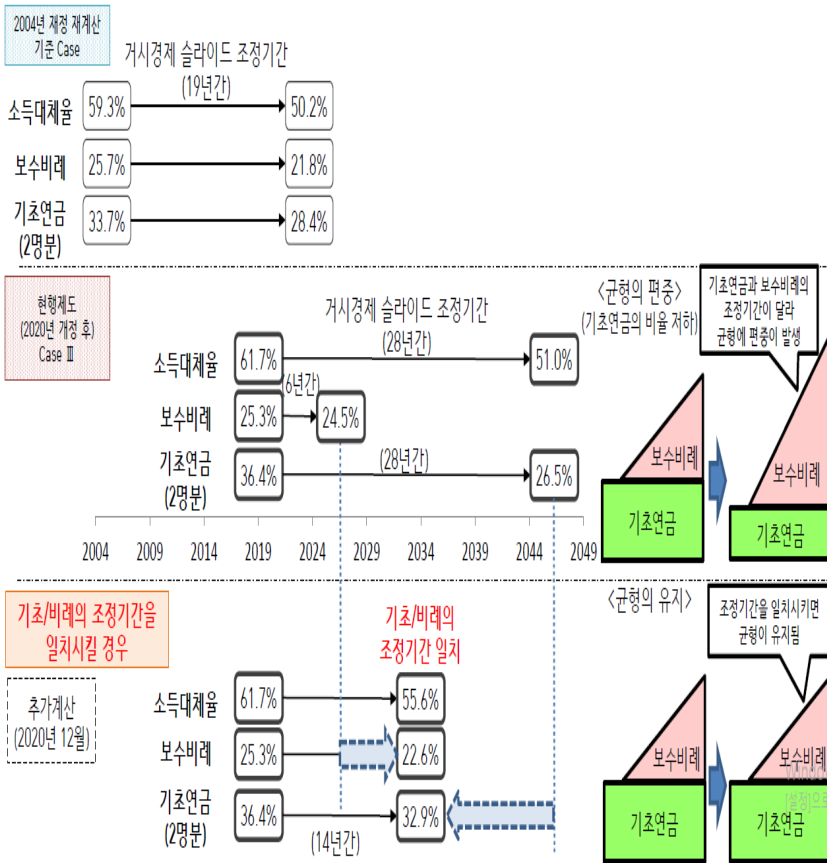
[부그림 9-1] 출산율 등의 가정 변화와 보험료 변화 추이



자료: Mikko Kautto Managing Director of Finnish Centre for Pensions). "Future Reform Directions in the Pension System in Finland". International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response. October 7, 2021.

〈부록 10〉 일본의 자동안정장치 작동 내용: 2020년 12월 계산 결과

[부그림 10-1] 일본의 자동안정장치 작동 내용



자료: 우에다(일본후생노동성, 2021. 11). 한국연금학회와 일본 연금전문가와의 International Symposium 발표 자료.

〈부록 12〉 회의별 자문자료

1. 국가부채와 국민연금(이철인 교수)

□ 우리나라 재정

○ 최근 5년간 문제 심화

- 이번 정부 5년간 국가채무 비율이 36%에서 50.3%로 증가함.
- 2017년 660조 원에서 올해 1,064조 원로 400조 원가량 증가할 것으로 예상됨: 수치상 61% 증가하였으나 국가채무 비율에서는 16% 정도 증가하는 데 그침. 이는 GDP도 함께 증가하기 때문임.
- 조세수입 또한 과거 정부에 비해 대폭 증가하였음을 고려하면 사실상 건국 이후 과거 정부의 전체 빚만큼을 5년 만에 지게 된 셈임.

○ 향후 전망 및 문제의 심각성

- 재정지출은 대부분 항구화하는 경향(ratchet effect)을 지니므로 일시적으로 표출된 재정 수요일지라도 증가하기 이전 상황으로 돌아가기는 사실상 어려움.
- 또한 증세를 통해 재정을 충당하는 것은 우리나라의 과거 경험을 보면 쉽지 않을 것임. 조세수입은 GDP 대비 탄력성이 일정하고 특정 수준에서 더 이상 변화하기 어려운 속성을 지니고 있으며, 고소득층 이외에는 조세납부 여력 및 의사가 매우 약하기 때문인 것으로 판단됨.
- 이러한 상황을 고려하면 높은 수준의 재정지출이 지속되나 조

세수입이 지속적으로 부족한 상태에 놓일 가능성이 커 재정적자의 누적이 불가피해 보임.

- 또한 시간이 지날수록 고령화-저출산의 영향이 경제를 지배하면서 재정적자가 더욱더 증가할 전망이다.

○ 지속 가능성 문제

- Bohn's test: 2006년도 나성린-박기백-박형수의 보고서 “국가부채의 지속 가능성”에서도 우리나라 국가부채는 단기나 중기적으로 지속 가능하나 장기적으로는 지속 가능하지 않을 수 있음을 지적함.
- 외환위기 발발 시 60.3조 원에 불과했던 국가채무가 올해 1,064조 원으로 1,000조 원 이상 증가하는 양상임.
- 방법론 1. Bohn's test: 본 방법론은 GDP 대비 국가부채가 증가할 때 정부가 기초재정수지(즉, 이자상환액을 뺀 정부활동에서의 재정수지, primary deficit)를 개선하면 재정의 유지 가능성이 확보됨을 보여주는 검증 방법임.
- 방법론 2. Tax gap test: 국가채무 비율을 일정하게 유지하는데 필요한 세입 수준을 나타내는 지속 가능한 세율과 현재의 세입 수준을 나타내는 현재 세율의 차이를 계산한 후, 이 값이 음수(-)를 지속할 때 지속 가능하지 않는 것으로 볼 수 있음.
- 방법론 3. IGDC 지수를 활용한 검증: 국가부채의 실질적위와 그 나라의 사회-경제-인구구조-재정-정치환경 변수 등을 고려한 예상치를 비교하여 국가채무의 규모가 과도한지 여부를 판단하는 방법임.

○ 이 세 가지 방법론을 현재 자료에 적용

- 정확한 자료를 얻은 후 이를 분석에 맞게 정돈하는 작업이 필요하나 방법론의 의미상 지속 가능성에 분명히 문제가 제기될 수 있음.
- 국민연금의 잠재적 부채, 잠재성장률의 급속한 저하, 고령화-저출산 현상이 2000년대부터 우려되어 왔으나, 현재 사실상 그 추세가 분명한 이상 지속 가능성을 담보할 수 없는 것으로 판단됨. 자세한 내용은 추가분석이 필요함.
- 이러한 방법론의 일부를 국민연금 자체의 수지에 대해서도 적용할 가능성이 일부 있다고 봄.

□ 국가부채와 국민연금

가. 연금제도와 국가부채

○ 연금충당부채: 암묵적 부채로서의 의미

- 암묵적 부채로서 연금충당부채는 국가부채보다 금액 면에서 현재 더 큰 규모임.
- 비록 당장 직면한 부채가 아니라 관심에 두지 않지만, 발생주의 회계에서는 미래에 당면할 부담을 명시적으로 고려하므로 매우 중요함.
- 즉, 시간이 갈수록 상환부담 면에서 더욱 높은 세율로 충당되어야 하는 만큼, 실질적으로 부담이 더욱 증가함.
- 고령화, 저출산 등으로 복지지출 부담이 커질수록 국가부채뿐만 아니라 연금충당부채도 증가하며, 아마도 더 빠른 속도로 커진다는 것이 문제의 핵심임.

○ 국민연금 개혁과 국가부채

- 국민연금이 개혁되더라도 여전히 낮은 수준의 연금에 만족하지 못하고 기초연금 등의 다른 대안적 공적연금에 대한 사회적 수요가 분출될 것으로 예상됨.
- 이러한 시나리오는 더욱더 암묵적 부채가 가상적 수치가 아니라 실질적으로 중요한 의미를 지님을 강조함.

○ 국공채의 인수자로서 국민연금의 의미

- 현재 연기금이 100조 원+ 국공채를 인수하고 있으나 이는 (정부 간) 내부거래로 국가부채에 잡히지 않는 것으로 알고 있음.
- 문제는 향후 국가부채가 지속적으로 늘어날 전망이고 해외 발행과 함께 국민연금이 상당 부분 계속 국채를 인수할 것으로 예상된다는 것임.
- 이는 결국 국민연금 고갈 시점이 다가올수록 (아니면 그 이전에 국민연금 기금의 적립총액이 줄기 시작할 시점부터) 대량의 국공채를 매각해야 할 부담이 증가함을 의미함.
- 많은 양의 국공채를 일시에 매각할 시 국공채 이자율은 급증할 것이며 이에 따라 국가부채의 부담은 더욱 급증할 것임(즉, 상환이자 부담이 급속히 증가할 것임).
- 연기금의 인수가 약해질수록 중앙은행이 국채를 직접 인수해야 할 부담이 증가하는데, 이는 곧 일종의 양적 완화로서 미국에서와 달리 인플레이션 부담이 우려됨.

나. 연기금이 국가부채에 미치는 영향

- 지속된 연금적립금 증가로 인해 재정수지가 흑자로 보이는 일종

의 착시현상이 나타남.

- 국민연금 개시 시점과 인구구성상 아직도 통합재정수지상 흑자로 나타나기 쉬운 구조임.
- 관리대상수지를 통해서 점검하지만 통합재정수지 또한 하나의 지표로 보기 때문에 재정적자 및 국가부채 문제의 심각성이 감춰질 우려가 있음.
- 유사한 맥락을 다룬 미국의 사례분석도 있음: 미국의 경우 연금적립이 우리나라와 같은 규모가 아니지만, 그래도 각종 사회보장 관련 적립금이 급증할 때 재정적자의 규모가 함께 커지는 양상을 보임.
 - 물론 이를 명확히 검증하기 위해 좀 더 엄밀한 통계적 추정 방식이 필요하나 대체로 이러한 양상이 단순회귀분석 형태의 분석에서 지지되고 있음. 이는 아직 잘 알려지지 않은 분석으로 우리나라에 적용할 여지가 충분히 있다고 판단됨.

○ 해외의 대응 사례

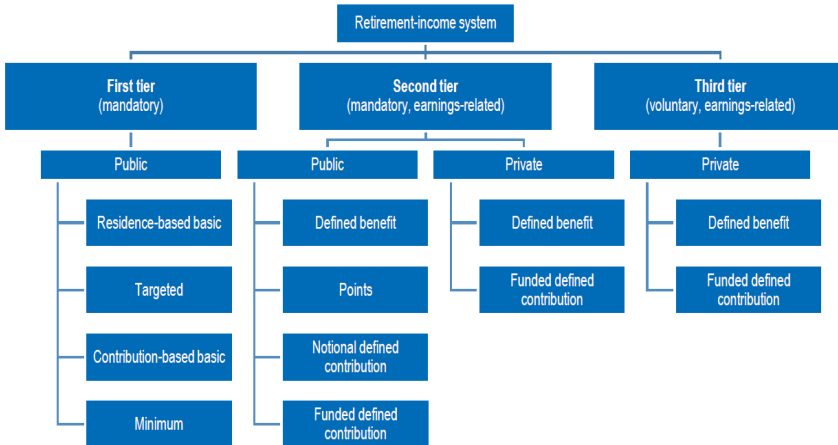
- 일본의 사례: 국공채가 내국인에 의해 인수되며 인플레이션이 거의 없으며 경상수지 흑자를 계속 유지하는 구조로 국가부채 문제에 대응함.
- 미국의 사례: 국공채가 내외국인에 의해 각각 인수되며 일부 중앙은행이 양적 완화의 형태로 인수함. 기축통화국으로서, 비록 통화가치의 움직임이 없지 않으나 인플레이션이 미미하며 경상수지 적자에도 지속하는 구조로서 국가부채 문제에 대응함.

2. 노인기초보장제도 유형 소개(한신실 박사)

□ OECD 연금제도 유형화

- OECD에서는 1층 연금제도(기초연금)가 거주 기반인지 기여 기반인지에 따라 1차로 기초보장제도를 구분한 뒤, 수급자 선정 기준이 있는 경우에는 선별형인지, 최저형인지에 따라 2차로 구분하고 있음.
- 한국의 기초연금은 자산조사를 채택하고 거주기간은 수급자 선정 기준으로 채택하지 않아 기초연금제도로 분류되어 있지 않음(수정이 필요함). 다만, 국민연금의 A급여액에 대한 부분은 기여 기반 연금으로 분류됨.

[부그림 12-1] 연금제도 층별 유형화



자료 : OECD. (2021, p.123). Pensions at a Glance 2021. Figure 3.1.

○ 기초연금(Basic Pension)

- 기초연금은 거주 기반 급여와 기여 기반 급여의 형태로 분류할 수 있음.
- (급여 수준) 거주기간이나 기여기간에 의해 결정되며, 경제활동연령기의 소득 수준과는 관련 없음.
- OECD 회원국 중 9개 국가가 거주 기반 급여를 지급하고, (한국 포함) 11개 국가가 기여 기반 급여를 지급함.

○ 선별주의 방식 제도(targeted plan)

- 수급요건은 거주기간을 전제로 하며, 급여 수준은 다른 소득을 고려함. 경우에 따라 자산도 고려할 수 있음.

○ 최저연금(Minimum Pension)

- 연금 급여의 최저 수준을 보장하기 위한 제도를 운영하는 국가는 OECD 회원국 중 21개 국가임.
- 대다수 국가에서 급여 수준을 결정하는 때 다른 소득에 대한 조사를 수행하기보다는 연금조사를 수행하는 경향이 있음.

296 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

[부그림 12-2] 국가별 연금제도 다층연금체계 구조

	First tier				Second tier				First tier				Second tier			
	Residence-based		Contribution-based				Residence-based		Contribution-based							
	Basic	Targeted	Basic	Minimum	Public	Private	Basic	Targeted	Basic	Minimum	Public	Private	Basic	Minimum	Public	Private
Panel A. Latest legislation (applying to future retirees entering the labour market in 2018 at age 22)																
Australia	✓					FDC							✓			FDC
Austria				✓	DB											DB [q]
Belgium				✓	DB											
Canada	✓	✓			DB											
Chile		✓				FDC										
Colombia				✓	DB	FDC							✓			NDC
Costa Rica					DB	FDC							✓			DB
Czech Republic				✓	DB								✓			Points
Denmark	✓	✓				FDC	FDC [q]						✓			DB
Estonia				✓	Points								✓			NDC + FDC
Finland		✓			DB								✓			DB
France				✓	DB + Points								✓			DB
Germany					Points								✓			FDC [q]
Greece	✓				DB + NDC											DB
Hungary				✓	DB											
Iceland	✓	✓				FDC [q]										
Ireland				✓									✓	✓		DB
Israel	✓					FDC							✓			DB
Italy					NDC								✓			NDC + FDC
Japan				✓	DB								✓			DB + FDC
Korea				✓	DB								✓			DB + FDC
Latvia				✓	NDC + FDC								✓			Points
Lithuania				✓	Points								✓			DB
Luxembourg				✓	DB											
Mexico													✓			DB
Netherlands													✓			DB
New Zealand													✓			FDC
Norway													✓			NDC
Poland													✓			NDC
Portugal													✓			DB
Slovak Republic													✓			Points
Slovenia													✓			DB
Spain													✓			DB
Sweden													✓			NDC + FDC
Switzerland													✓			DB
Turkey													✓			DB
United Kingdom													✓			FDC [q]
United States																DB
Panel B. Current legislation where different from Panel A (applying to new retirees in 2020)*																
Chile	✓			✓	DB	FDC							✓			DB
Estonia				✓	DB/Points	FDC							✓			DB
Italy				✓	DB + NDC								✓			DB/NDC
Latvia				✓	DB/NDC + FDC								✓			DB
Norway													✓	✓		FDC
Poland													✓			DB/NDC
United Kingdom													✓			DB

자료: OECD, (2021, p.123). Pensions at a Glance 2021, Table.3.1.

□ 노인 대상 기초보장제도 유형화 by Goedemé(2012)

- 노인 대상 기초보장제도는 수급권 부여 방식(자산조사, 연금조사, 기여 유무 등)에 따라 총 6개의 유형으로 구분 가능함 (Goedemé, 2012: Table A.1.) → 기초보장제도는 OECD의 기초연금을 포함하는 상위 분류임.

〈부표 12-1〉 기초연금 유형 분류 체계

	기여 기반	비기여 기반
자산/소득조사 함	정액연금(Flat-rate Pension)	기본연금(Basic Pension)
연금조사	최저연금(Minimum Pension)	조건부 기본연금(Conditional Basic Pension)
자산/소득 조사 안 함	연금보충(Pension Supplement)	사회연금(Social Pension)

○ 기여 기반 기초보장제도 :

- ① 모든 노인에게 최저연금 수준을 보장하지 않음.
- ② 최저 기여이력을 전제로 수급권을 부여함.
- ③ 급여 수준은 기여이력에 의해 결정됨.
- ④ 대다수 국가에서는 크레딧 기간이나 다른 수당(예: 실업수당이나 양육수당 등) 수급 기간도 기여이력으로 인정함.
- ⑤ 경제활동연령기에 고용이 상대적으로 안정적인 국가에서는 대다수 노인에게 효과적인 최저보장제도로 역할할 수 있음.

○ 비기여 기반 최저소득보장 :

- ① 특정 연령, 주로 법정 은퇴연령 이후 노인들에게 급여를 지급함.

- ② 최저 기여이력에 관계없이 소득을 보장함.
- ③ 보편적인 사회부조제도를 운영하는 국가들이라 하더라도, 특정 연령 집단을 대상으로 하는 비기여형 최저소득보장제도를 운영하고 있는 경우가 많음.

○ 각 유형의 사례 수는 MISSOC에서 제시하는 EU 회원국을 중심으로 제시하였음.

○ 정액연금(Flat-rate Pension) - 국민연금의 A급여액

- 충분한 기여이력이 있는 모든 연금 수급자에게 정액의 급여를 지급함.
- 연금 급여 수준은 기여이력에 따라서 결정되며, 일반적으로 기여형 소득비례연금 산식의 일부로 포함되어 급여가 계산됨 (예: 체코, 룩셈부르크, 스위스, 네덜란드 등 6개국).
- 다층 체계하에서 소득비례연금 부분의 바로 아래층에 소속됨.

○ 최저연금(Minimum Pension)

- 사전에 정해진(pre-defined) 수준을 보장하기 위해 소득비례 연금 급여와의 차액을 보충 지급(top-up)하는 방식임(예: 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일 등 13개국).
- 소득비례연금제도의 구성요소로서 정액연금과 유사하지만 수급 조건은 다른 공적연금 소득에 영향을 받지 않고, 소득비례 연금제도에 대한 최저 기여이력에 의해 결정됨.

○ 연금보충(Pension supplements)

- 사전에 정해진(pre-defined) 수준 또는 고정된(fixed) 급여액을 연금소득에 추가 지급하는 방식임(오스트리아, 독일 2개국).

- 최저연금과의 차이는 수급 조건이 기여형 제도의 급여 수준뿐만 아니라 다른 소득원도 고려한다는 것임.
- 최종 수급자격은 가구의 경제적 자원을 평가하는 자산조사나 소득조사를 통과한 경우에만 주어짐.

○ 기본연금(Basic Pension)

- 과거의 기여이력이나 현재 소득 수준에 관계없이 거주이력에 따라 모든 노인들을 대상으로 급여 지급함(덴마크, 그리스 2개국).

○ 조건부기본연금(Conditional Basic Pension)

- 거주요건과 별개로, 연금조사를 통해 수급권 결정하기 때문에, (대개) 소득비례연금에 급여를 추가 지급함.
- 연금 급여 수준은 거주기간에 비례해서 결정될 수도 있지만, 다른 소득은 고려하지 않음(핀란드, 스웨덴 등 7개국).

○ 사회연금(Social Pension)-기초연금

- 노인을 표적집단으로 하는 범주형-자산조사 방식의 제도임. 일부 국가에서는 거주기간 조건을 적용함(오스트리아, 불가리아, 헝가리, 스페인 등 18개국).
- 일부 예외 사례를 제외하고 급여액은 자산조사 기준선과 가구의 소득 또는 자산 수준 간 차액임.
- 자산조사 방식은 국가별로 매우 상이함(예: 고려하는 소득이나 자산의 종류와 평가 대상-신청자 본인, 가구, 부양가족 등).

[부그림 12-3] 노인 대상 기초보장제도의 분류

	기여형	비기여형
소득 또는 자산조사 無	<p>정액연금(Flat-rate Pension)</p>	<p>기본연금(Basic Pension)</p>
연금조사	<p>최저연금(Minimum Pension)</p>	<p>조건부 기본연금(Conditional Basic Pension)</p>
소득 또는 자산조사 有	<p>연금보충(Pension supplement)</p>	<p>사회연금(Social Pension)</p>

□ 노인 대상 기초보장제도 해외 사례

- 대다수 국가에서 복수의 제도를 자국의 상황에 맞게 운용함으로써 노후 기초생활을 보장함.
- 제도의 특성도 연금조사와 자산조사를 동시에 수행하는 등 하나의 제도에 복합적인 요소가 포함될 수 있음(예: 연금조사와 자산조사의 순서나 구성을 어떻게 설계하느냐에 따라 제도의 성격이 결정).
- 오스트리아
 - 보충수당(Ausgleichszulage): [연금보충] 월 연금 또는 (동거 중인 배우자의 소득 등) 다른 소득을 포함한 소득 수준이 정해진 수준에 미달하는 경우, 각자에게 차액만큼 보충수당을 지급함.
 - 연금보너스(pension bonus): [최저연금] 연금 수급자가 일정한 기여이력을 가지고 있고 총소득이 일정 수준 미만임에도 보충수당을 받지 못할 경우, 연금 급여에 추가로 연금 보너스를 지급함.
- 벨기에
 - 최저보장연금(Guaranteed minimum pension): [최저연금] 일정한 기여이력을 가지고 있는 경우, 연금조사를 통해 최저보장연금 지급함.
 - 노인소득보장(garantie de revenus aux personnes âgées, GRAPA/inkomensgarantie voor ouderen, IGO): [사회연금] 65세 이상 노인 중 자산조사를 통과한 노인에게 급여를 지급함.

○ 불가리아

- 사회연금(Социална пенсия за старост): [사회연금] 자산조사를 통해 필요한 소득-자산이 없는 70세 이상 노인을 대상으로 급여를 지급함.

○ 크로아티아

- 최저연금: [최저연금] 계산된 연금 급여액이 크로아티아 연금공단(Croatian Pension Insurance Institute)에서 연금보험에 의해 정한 금액 미만인 경우에 최저연금을 지급함.

○ 키프로스 공화국

- 기본연금(Βασική Σύνταξη): [최저연금] 기본보험적용가능소득(Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές)에 근거한 완전연금액의 85%를 보장하며, 부양가족 수에 따라 추가급여를 지급함.
- 사회연금(Κοινωνική Σύνταξη): [최저보장연금] 키프로스에 합법적으로 거주하고 있으면서 연금이나 기타 공적이전소득이 없는 65세 이상 노인에게 급여를 지급하고, 다른 연금이나 기타 공적이전소득이 있는 경우에는 둘 사이의 차액만 지급함.
- 저소득 연금수급자 가구 지원제도(Σχέδιο ενίσχυσης νοικοκυριών συνταξιούχων με χαμηλά εισοδήματα): [사회연금] 총연간소득이 EU SILC의 최저생계비에 미달하는 노인 가구에 급여를 지급함.

○ 체코

- 기본급여(Základní složka): [정액연금] 강제사회보험 급여에 구성요소*로서 월평균 임금의 10%에 해당하는 고정급여를 연금 수급자에게 소득에 관계없이 지급함.
- 급여 구성: ① 기본급여(Základní složka): 월평균 임금 10%에 해당하는 정액급여, ② 비례급여(Procentní část): 개인평가 기준(Osobní vymerovací základ)에서 산출된 소득과 기여기간을 고려, 가입기간 중 연도별 개인평가 기준의 1.5%임.

○ 덴마크

- 시민연금(Folkepension): [기본연금] 거주기간에 비례해서 정액급여를 지급함.

○ 에스토니아

- 국민연금(rahvapension): [조건부 기본연금] 노령연금 수급권이 없는 노인에게 최저연금을 보장하기 위해 조세로 운영되는 보편연금임.
- 독거 연금 수급자 수당(üksilava pensionäri toetus): [사회연금] 조세로 운영되는 사회부조 정액급여로, 월 순 소득이 평균 노령연금액의 120%에 미달하는 독거 노인에게 급여를 지급함.

○ 핀란드

- 국민연금(Kansaneläke): [최저연금] 거주기간과 혼인상태, 고용 기반 연금 급여액을 고려하여 수급권이 결정되며, 소득비례연금(Työeläke)과 연계되어서 소득비례연금 급여액이 일정액을 초과하면 국민연금은 지급되지 않음.

- 보장연금(Takuueläke): [조건부 기본연금] 노령연금 수급자의 총연금소득이 일정액 미만인 경우, 최저연금액을 보장함.

○ 프랑스

- 최저연금(minimum contributif): [최저연금] 완전연금 수급권을 획득한 사람에게 최저연금액을 보장함.
- 노인연대수당(allocation de solidarité aux personnes âgées; ASPA): [사회연금] 65세 이상 저소득 노인을 위한 사회보장급여로 일반사회기여금에서 재원이 조달되는 노인연대기금(FSV)에서 급여를 지급함.

○ 독일

- 최저연금(grundrente): [최저연금, 연금보충] 법정 연금보험 기여이력이 35년 이상(장기노령연금 수급요건)인 저연금 수급자의 연금 급여액을 개인소득 점수가 1.0인 평균소득자의 최대 80%까지 보장함.
- 노인·장애인 대상 공공부조제도(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung): [사회연금] 충분한 소득이 없는 노인(과 장애인)에게 사회·문화적 생계 수준을 보장하기 위해 최저생계비와 소득인정액 간 차액을 보장함.

○ 그리스

- 국민연금(EΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ): [기본연금] 비기여형 정액연금으로 15세부터 수급 개시 연령까지 그리스에서 15년간 지속해서 법적 거주이력을 가지고 있는 경우에 지급하며, 거주이력에 따라 차등 급여함.

- 무연금 노인을 위한 사회연대수당(*ΕΠΙΔΟΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ ΥΠΕΡΗΛΙΚΩΝ*): [사회연금] 연금소득이 없거나 매우 적은 67세 이상 노인을 대상으로 자산조사 요건을 충족하면 급여를 지급함.

○ 헝가리

- 노령수당(*Idoskorúak járadéka*): [사회연금] 노후의 최소생활 수준을 보장하기 위한 목적으로 1인당 월소득 및 자산이 연령별로 정해진 기준에 미치지 못하는 경우, 그 차액만큼 급여를 지급함. 또한, 장애부조를 제외하고 다른 공적이전 급여를 수급하는 경우, 해당 급여액만큼 노령수당을 차감하여 지급함.

○ 아이슬란드

- 국민연금(*lífeyrir almannatrygginga*): [사회연금] 모든 거주민을 대상으로 하는 소득조사형 정액급여 방식의 확정급여형 제도로, 거주기간에 따라 급여를 차등 지급함.

○ 아일랜드

- 비기여형 국가연금(*Specific non-contributory minima's State Pension(Non-Contributory)*): [사회연금] 66세 이상 노인 중 기여형 국가연금 수급자격이 없거나, 급여액이 적은 경우, 자산조사 결과를 통해 급여를 지급하고, 수급 대상자가 80세 이상인 경우와 거주지역에 따라 추가 급여가 지급될 수 있음.

○ 이탈리아

- 복지 기반 사회수당(assegno sociale): [사회연금] 67세 이상 노인 개인을 대상으로 하는 범주형 제도로, 주거 재산을 제외한 자산조사에 기반하여 급여를 지급함.
- 최저소득보장연금(Reddito o Pensione di Cittadinanza): [사회연금] 모든 가족 구성원이 67세 이상인 가구로서 가구의 자산조사에 기반하여 급여를 지급함.

○ 라트비아

- 국가최저노령연금(minimalas valsts vecuma pensijas aprekina baze): [최저연금] 국민연금 기여이력이 15년 이상으로 수급권을 확보한 경우, 기여이력에 따라 국가최저노령연금의 일정 배율(정액)을 보장함.

○ 리히텐슈타인

- 노령·유족·장애인에 대한 보충급여보험(Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung): [사회연금] 노령·유족연금 수급자격이 있는 가구원이 소속된 가구를 대상으로 자산조사 결과 최저생계비에 미달하는 경우, 그 차액을 급여로 지급함.

○ 리투아니아

- 국가사회보험(valstybiniu socialinio draudimo pensija): [정액연금] 소득비례연금으로 급여 산식이 소득비례급여와 정액급여로 구성되어 있으며, 정액연금 부분은 기여이력으로만 계산되고, 급여액은 개인 기여이력(B)과 기본연금(B)을 곱한

금액임.

- 사회보조연금(Šalpos pensija): [조건부 기본연금] 사회보조 연금액보다 연금 급여액이 적은 경우에 지급함.

○ 룩셈부르크

- 의무사회보험제도: [정액연금, 최저연금] 급여는 가입기간에 따른 정액급여(majorations forfaitaires)와 기여에 따른 소득비례급여(majoration proportionnelle)로 구성되며, 보험기간이 40년 이상인 경우, 기준 연금액의 90%를 보장하고, 최저연금액은 가입기간에 반비례함.

○ 몰타

- 최저보장연금: [최저연금] 연간 50주의 평균 기여이력을 가진 사람에게 지급하며, 기여이력이 평균 기여이력보다 적은 경우에는 기여이력에 비례해서 급여가 감액됨.

○ 노르웨이

- 국민보험제도(folketrygden): [기본연금, 최저연금] (1954년 이전 출생자) 보편적인 의무제도로써 소득기반보충연금(tilleggspensjon)과 거주기반 기본연금(grunnpensjon), 소득기반보충연금의 무연금·저연금자를 대상으로 하는 최저연금(minste pensjonsnivå)으로 구성되어 있으며, 소득기반보충연금과 기본연금의 총급여액이 최저연금보다 적은 경우 차액을 급여(pensjonstillegg)로 지급함.
- 보장연금(garantipensjon): [조건부 기본연금] (1963년 이후 출생자) 거주기간을 기준으로 NDC 제도의 적립금 수준이 낮거나 없는 경우를 대상으로 급여를 지급함.

○ 폴란드

- 노령연금제도(Emerytura): [정액연금] (1949년 이전 출생자) 소득비례연금제도의 기여이력이 남성 25년, 여성 20년 이상인 경우, 노령연금 급여 산식*에 비기여기간에 대한 급여를 지급하는 요소를 반영함.
 - 산식: $E = kb \times (wpw \times os \times 1.3\% + wpw \times on \times 0.7\% + 24\%)$
 - kb: “기본연금액”, 전국 평균임금에서 전년도 사회보험료를 뺀 값
 - wpw: “기준임금계수”, 개인의 평균 기준임금 대비 해당 기간의 국가 평균임금의 비율
 - os: 보험료를 납부한 기간 / on: 보험료를 납부하지 않은 기간
- 영구적 수당(Zasilek Staly): [사회연금] 노인이나 장애인 등 경제활동 참가가 제한되는 집단에 지급되는 수당으로, 일반재산을 제외한 자산조사를 통해 가구유형별 선정기준액과의 차액을 급여로 지급함.

○ 포르투갈

- 의무사회보험제도: [최저연금] 기여이력과 생애 평균소득, 재정적 지속 가능성 지수를 고려하여 계산된 급여액이 생애 평균소득의 30%에 미달하는 경우(급여 산식 $2\% \times$ 기여기간 \times 기준소득, 최소 가입기간 15년), 기여기간에 맞는 최저연금을 보장함.
- 노령사회연금(pensão social de invalidez e de velhice):

[조건부 기본연금] 기여형 연금제도 수급권이 없는 노인들에게 정해진 급여를 지급함.

- 노인 대상 연대보충급여(complemento solidário para pessoas idosas): [조건부 기본연금, 사회연금] 의무사회보험 제도의 수급권이 없는 66.5세 이상 노인 중 노령사회연금 수급자와 2014년 1월 이후 조기연금 수급자에게 자산조사를 통해 매해 정부가 정한 기준급여액과의 차액을 지급함.

○ 루마니아

- 연금 수급자 대상 사회수당(indemnizatie sociala pentru pensionari): [최저연금] 연금 수급액이 최저연금액 미만인 수급자에게 지급함.

○ 슬로바키아

- 사회보험(sociálnom poistení): [최저연금] 사회보험 방식 소득비례연금제도로, 기여이력이 30년인 수급자에게 직전 2년간 월평균 기여의 33%를, 30년을 초과하는 경우 초과 연수마다 최저생계비의 2%씩 증가된 급여액을, 40년을 초과하는 경우 초과 연수마다 최저생계비의 3%씩 증가된 급여액 보장함.

○ 슬로베니아

- 연금 및 장애보험(pokojninskem in invalidskem zavarovanju): [최저연금] 사회보험 방식의 소득비례연금제도로, 노령연금(starostna pokojnina) 수급자는 최저연금액(pokojninska osnova)을 보장받음. 최저연금액은 슬로베니아 연금 및 장애보험공단에 의해 결정되며, 수급조건은 15년의 기여이력임.

○ 스페인

- 비기여형 노령연금(Pensión de jubilación no contributiva): [사회연금] 지역별 노인 범주 최저소득보장제도로, 65세 이상 거주자에게 급여를 지급함. 소득인정액이 기준연금액의 35%를 초과하는 경우, 비기여 급여는 초과분만큼 감액하여 지급하되 감액 한도를 정해서 최저급여액은 보장함.

○ 스웨덴

- 최저보장연금(garantipensio): [조건부 기본연금] 스웨덴 거주기간이 최소 3년 이상인 무연금 또는 저연금자에게 정해진 급여를 보충 지급하고, 생활기준액의 일정 비율(40년 거주 기준, 단독가구 생활기준액의 2.13배, 부부가구 3.60배)을 거주 기간에 비례해서 지급함.
- 노인 대상 생계지원급여(äldreförsörjningsstöd): [사회연금] 최저보장연금 수급권을 확보하지 못한 경우, 주거비를 제외한 최저생계비를 보장(단독가구 생활기준액의 1.45배, 부부가구 2.36배)하고, 자산조사에 의해 수급자를 선정함.

○ 스위스

- 노령·유족보험(Alters- und Hinterlassenenerversicherung): [정액연금] 소득비례 방식의 사회보험제도(1층 연금)로, 급여 산식*에 최저노령연금 요소(고정 급여)를 포함함. 결정된 평균 연간 소득을 두 개 구간으로 나누어 상이한 고정급여를 지급함.
 - 산식: (결정된 연평균 소득 \leq CHF42,660) 급여 = CHF 877 + (결정된 연평균 소득 \times 2.17%)
 - (결정된 연평균 소득 $>$ CHF42,660) 급여 = CHF 1,232 +

(결정된 연평균 소득 × 1.33%)

- 1층 연금에 대한 보충급여(Ergänzungsleistungen, EL/Prestations complémentaires, PC): [사회연금] 1층 연금 수급자 중 자산조사 결과 최저생계비 미만인 경우 차액을 급여로 보장하고, 최소 4년마다 수급요건을 충족하고 있는지 확인조사를 정기적으로 실시 및 관리함.

○ 네덜란드

- 일반 노령연금(Algemene Ouderdomswet, AOW): [정액연금] 가구 상태에 의존한 정액급여연금을 지급하는 사회보험제도, 가입기간 1년당 완전연금 2%를 지급함.

〈부표 12-2〉 노인 대상 기초보장제도 해외 사례

국가	정액 연금	최저 연금	연금 보충	기본 연금	조건부 기본 연금	사회 연금	공공부조제도		노인빈곤율	
							전 국민	노인	60%	50%
한국	●					●	●	?	49.7%	40.4%
오스트리아			●			●	●		13.9%	10.0%
벨기에		●				●	●	●	15.7%	8.5%
불가리아						●	●	●	34.6%	27.2%
크로아티아		●					●		30.1%	-
키프러스		●			●	●		●	24.6%	-
체코	●						●		16.6%	10.4%
덴마크				●			● (노인 제외)		9.0%	3.0% (17)
에스토니아					●	●	●	●	43.7%	37.6%
핀란드		●			●		●		14.4%	7.2%
프랑스		●				●	●	●	9.7%	4.1%
독일		●	●			●	●	●	18.0%	10.2% (17)

312 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

국가	정액 연금	최저 연금	연금 보충	기본 연금	조건부 기본 연금	사회 연금	공공부조제도		노인빈곤율	
							전 국민	노인	60%	50%
그리스				●		●	●	●	12.2%	7.5%
헝가리						●	●	●	11.1%	4.9% (¹⁷)
아이슬란드						●	●	●	4.8%(¹⁸)	3.1%
아일랜드						●	●	●	18.1%	11.4%
이탈리아						●	●	●	16.2%	9.7% (¹⁷)
라트비아		●					●		47.9%	39.0%
리히텐슈타인						●		●	.	-
리투아니아	●				●		●	●	31.6%	25.2%
룩셈부르크	●	●					●		9.3%	7.1%
몰타		●					● (노인 제외)		27.7%	-
노르웨이		● (대체)		● (대체)	● (신규)		●		8.1%	4.3%
폴란드	● (대체)					●	●	●	17.4%	12.8%
포르투갈		●			●	●	●	●	17.3%	9.0%
루마니아		●					●		25.1%	18.9%
슬로바키아		●					●		8.7%	5.0%
슬로베니아		●					●		18.6%	12.1%
스페인						●	●	●	14.5%	10.2%
스웨덴					●	●	●	●	15.2%	10.9%
스위스	●					●	●	●	27.1%	16.5% (¹⁷)
네덜란드	●						●		11.8%	3.1% (¹⁶)

주 1) 여기에서 공공부조제도는 Missoc에서 Guaranteed minimum resources 범주에서 소개하고 있는 제도를 의미함.

2) 노인빈곤율 60%는 빈곤선 65세 이상 인구 중 중위 균등화 가처분소득의 60% 미만의 소득을 가지고 있는 인구의 비율(2019년 기준), 50%는 50% 미만의 소득을 가지고 있는 인구의 비율(2018년 기준)임.

자료: Missoc Comparative tables(2020.7.1. 기준); Eurostat Database(2021.2.12. 기준); OECD Socx(2021.2.19. 기준); 한국 국가통계포털(2022.3.3. 기준, 2020년 소득분배지표).

3. 연금개혁 화상 인터뷰 주요 논점(장인철 논설위원)

주제: 새 정부 연금개혁 어떻게 추진해 나갈 것인가

1. 새 정부 연금개혁 전망 불확실

- 윤석열 대통령 당선으로 새 정부가 출범하게 됐지만 연금개혁 전망은 여전히 불확실함.
- 여야 대선주자들 모두 표심을 의식해 명확하고 구체적인 연금개혁 공약은 하지 못한 상황임.
- 윤석열 당선인은 “연금개혁의 당위성은 인정하지만, 일방적으로 할 일이 아니다. 국민적 공감대를 마련해야 한다. 대통령 직속 공적연금개혁위원회를 설치해 추진해 나가겠다”고 공약함.
- 윤 당선인은 또 “문재인 정부처럼 국민연금 급여를 더 준다는 식의 지키지 못할 공약은 안 하겠다”고 밝혀, 당근책을 내기보단 고통이 수반되더라도 합리적인 시스템 개편과 지속 가능한 연금 재정의를 틀을 구축하겠다는 의지를 간접적으로 피력함.
- 반면 이재명 후보나 민주당은 보험료율과 소득대체율을 모두 높여 제대로 내고 제대로 받는 쪽으로 가는 방향이 맞는다는 입장이어서, 윤 당선인이 ‘더 내고 덜 받는’ 연금개혁을 추진할 경우, 반대 편에 설 가능성이 있음.

2. 가칭 ‘공적연금개혁위원회’를 통한 연금개혁 추동력 전망

- 문재인 정부처럼 연금개혁을 위원회라는 틀을 통해 추진하려 할 경우 강력한 추동력을 갖기 힘들.

- 또 위원회 속에 정치적 방향성 없이 중구난방의 이해집단을 모아 놓는 식이라면 어떠한 의사결정도 하지 못하고 표류할 가능성이 큼.
- 어차피 정권이 개혁을 책임지고 추진하겠다면 위원회 같은 조직의 뒤에 숨는 방식보다는 일단 소수의 중립적인 전문가 조직을 통해 명확한 방향성을 정립하고, 그렇게 정립된 방향성에 따라 종합 실태보고서 및 개혁 방향을 정리한 다음 공론화를 추진하는 게 바람직함.
- 결국 중립적 전문가들의 실태분석→종합실태보고서→개혁 방향 정립→공론화 등 논의 과정을 거쳐 최종 정치적 결정이 이루어지는 게 바람직함.

3. 연금개혁 여론 조성

- 새 대통령 직속 개혁 TF 등을 구성해 공적연금 실태보고서부터 작성하는 게 우선임.
- 개혁 TF는 공적연금 시스템과 재정 문제 등에 대해 전문성, 중립성 등을 갖춘 소수 전문가 집단으로 구성하는 게 바람직함.
- 실태보고서가 나오면 언론 등을 통해 사회적 공론화를 적극 추진해야 함. 언론 등의 적극적 관심과 역할이 매우 중요함.

4. 공적연금 위기 실태를 국민에게 정확히 전달

- 정치권 일각에선 연금기금이 고갈돼도 연금 지급을 못 하는 일은 없다는 식으로 위기를 호도하고 있음.
- 연금기금이 고갈되면 즉시연금으로 바뀌야 하고, 즉시연금으로

보험금을 충당하려면 2030년에는 급여의 20% 가까이를 세금처럼 연금보험료로 내야 한다는 점 등을 정확히 국민에게 알릴 필요가 있음.

5. 국민연금과 3대 직역연금(공무원, 군인, 사학연금) 공정화 문제

- 조급하게 통합을 시도할 경우 되레 국민연금의 불이익이 커지는 등 역효과가 발생 가능성이 있음.
- 일본 등의 사례를 참고해 점진적이지만 적극적으로 격차를 해소한다는 전략하에 ‘공적연금 개혁 청사진’을 마련해야 함.
- 각 직역연금 대상자들의 공감대를 이끌기 위한 광범위한 국민적 공감 및 고도의 정치적 역할이 절실함.

6. 정치권의 도덕적 해이 문제

- 정치권은 선거 등을 의식해 연금 문제를 즉각 해결해야 할 책임을 방기하고 있음. 연금 현실을 은폐하는 것도 어려운 문제에 대한 정치적 회피심리가 작용한 것임.
- 연금 문제 폭탄 돌리기는 결국 미래 세대에게 부담을 넘기는 무책임한 일이라는 사실을 국민에게 정확히 홍보할 필요가 있음. 이를 정치권에 압력을 가하는 레버리지로 활용해야 함.
- 세대 갈등을 조장하는 식의 접근은 피해야 함.

7. 결론

- 그나마 대선 과정에서 모든 후보가 연금개혁의 필요성을 인정한 만큼 새 정부의 개혁 추동력이 떨어지기 전에 속도감 있게 연금개

혁을 공론화하고 추진하는 ‘속도전’이 필요함.

4. 국민연금 개편 논의를 바라보는 엉뚱한 시선(유춘식 수석특파원)

- 한국의 인구 고령화 속도는 전망을 수정할 때마다 가팔라지고, 출산율은 떨어지고 있어서 다양한 영역에서 국가의 미래 전략을 바꿔야 하는 압박이 거세짐.
- 그 가운데 단연 큰 압박을 받는 것은 국민연금 등 공적연금 제도임.
- 인구구조가 빠르게 변하고 소득 수준 상승에 따른 국민들의 최저 필요 생계비가 빠르게 증가하고 있는 가운데 국가 주도 복지제도에 대한 수요자들의 요구 수준도 높아지고 있음.

- 국민연금 등 복지제도의 개편 작업은 크게 보아 ‘더 내고 덜 받는’ 방향을 필 수밖에 없기에 당연히 정치적으로 인기가 없음.
- 특히, 선진국에서는 찾아보기 힘든 5년 단임 대통령제를 채택하고 있으며, 두 정치 세력이 거의 대등하게 대립하는 한국의 경우 집권 세력은 연금개혁을 피할 수 있으면 피하고, 미룰 수 있으면 미루고, 그도 안 되면 가급적 개편 범위를 소규모로 제한할 가능성이 큼.

- 그런데 여러 정부의 국민연금제도 개편 작업을 보면서 아쉬웠던 부분들이 있음.
- 첫째, 국민연금은 엄밀하게는 보험이기에 계약 내용을 근본적으로 변경하는 논의 과정을 가입자들에게 소상하게 공개하고, 가능

하다면 가입자들이 논의에 더 많이, 더 적극적으로 참여하도록 해야 함.

- 노동조합 단체의 비중은 축소할 필요가 있다고 봄. 한국의 노동조합 가입률이 극도로 낮은 데다가 노동조합 단체가 여러 사례에서 보인 태도를 보면 전체 근로자나 국민을 대변한다고 신뢰하기 어려운 상황임.
 - 한편, 주요 정당이 이 과정에 깊숙이 참여하는 것은 이해할 수 있음. 법 개정이 필요하므로 정당이 참여할 수밖에 없겠으나, 정당들의 경우에도 다분히 여러 크고 작은 선거에서의 유·불리에 집착할 것이므로, 논의에 참여하더라도 주도적인 비중이 되어서는 곤란하며, 일반 국민들의 참여를 확대하는 것이 필요함.
 - 학자들의 도움도 필요함. 그러나 학자들의 한계도 있음. 자신들의 전공 분야나 본격 연구 시기에 따라 시대에 뒤떨어진 학설에 얽매일 위험이 있기 때문임.
- 하지만 더 중요한 둘째 문제를 지적하고 싶음. 한국은 전쟁의 폐허 속에서 불과 두 세대 만에 중진국 대열에 합류할 정도로 급속한 경제 발전을 이룩함. 이 과정은 현대 세계사에서도 유례를 찾기 어렵다고 모두가 인정할 정도임.
- 그 비결로 여러 가지가 지목되고, 또 일부는 논란의 대상이 되기도 함. 그렇지만, 한 가지 확실한 것은 기업 부문이 이른바 “fast follower” 전략으로 선진국 모델을 뒤쫓았으며, 그 과정에서 정부의 과감한 정책적 지원이 뒷받침됐으며, 일본의 침체기라는 행운도 있었다는 점임.

- 이런 방식이 성공을 거두다 보니 한국의 거의 모든 부문에서는 “first mover” 전략에 따른 위험을 허용하지 않는 분위기가 뿌리 깊게 자리 잡았음.
- 이러한 사정은 국민연금 개편 논의에서도 다르지 않음. 학자마다 어느 나라 방식이라든지, 어느 나라 사례라든지 하는 소개를 곁들여, 그럴듯한 사례에 관심을 집중함. 필자는 이제 한국도 다른 나라 사례로만 논의를 제한하지 말고, 영똥할 수도 있지만 다른 나라가 시도하지 않은 방법까지 논의에 포함하고, 나아가 장려할 필요가 있다고 생각함.
- 한국에서도 늘 “first mover” 전략이 배제됐던 것은 아님. 반론도 있을 수 있으나, 필자는 삼성전자가 메모리 반도체에 집중적으로 투자해 세계 1위 자리를 차지한 일을 그나마 성공적인 “first mover” 사례로 꼽고 싶음.
- 일본이 침체기로 접어든 시기지만 1990년대 삼성전자는 파격적인 투자로 세계의 주도적인 위치를 차지할 수 있었음. 당시 새로운 사양의 제품이 대중화하기 전부터 삼성은 과감한 투자를 했고, 이런 전략은 뒤처진 경쟁자들을 따돌리는 결과를 낳았음.
- 국민연금 개편 논의도 이제 과감해질 필요가 있음. 국민의 창의력을 믿어야 함.

5. 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안(유희원 박사)

I. 문제 제기 및 연구 목적

- (문제 제기) 기존의 사각지대 접근 방식은 ① 협소한 개념과 ② 비누계적 측정에 기반해, 문제 집단을 정확히 표적화하는 데 실패함
→ 한정된 자원의 할당 왜곡이 나타남 → 사각지대 해소 대책의 효과가 반감됨.
 - ① 제한적인 법적 적용 범위로 인해 정책개입 필요성이 가장 높은 최취약집단(예: 기여이력이 없는 무소득 배우자 등 적용 제외자)이 원천 배제됨.
 - 국민연금은 ‘전 국민 연금’이라는 기치(旗幟)와 달리, 전체 가입연령 인구의 1/3에 달하는 적용제외자에 대해서는 관리의 효율성과 편의성 제고를 이유로 적극적인 포섭전략을 취하지 않고 있음. 특히, 최근까지도 사각지대 해소 대책은 법적 적용 대상(가입자)에 대한 지원을 중심으로 설계되고 있음(예: 지역가입자 보험료 지원사업).
 - ② 비교적 접근이 용이한 횡단면적 분석(snapshot)에 기반하여, 사각지대의 실질 규모와 심도·이질성 등을 파악하는 데 한계가 있음 → 가입이력 및 수급권 확보가 시급한 최우선 정책대상을 선별하는 것이 불가함.
 - 특정 시점에 사각지대에 속하나 10년의 기여이력을 확보한 자 vs. 특정 시점에 사각지대에 포함되지 않았으나 1년의 기여이력을 확보한 자
- (연구 목적) 사각지대 개념의 확장 및 측정 방식의 고도화(누계 자

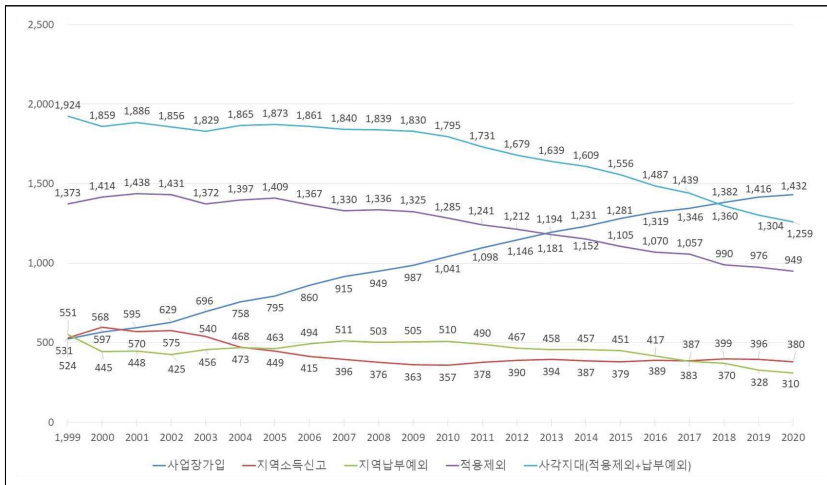
료 활용)를 통해 정책 우선대상 집단을 정확히 선별함.

- ① 그동안 제도 운영 과정에서 주요 정책 대상으로 고려되지 않았던 적용제외자까지 포괄한 광의의 사각지대 범위를 설정하여, 전체 문제 집단을 포착함.
- ② 가입 및 수급권 축적 이력 등 누계적 정보를 기반으로 사각지대의 실질 규모·심도·집단 내 이질성 등을 파악하여 정책 우선대상 집단을 설정함.

II. 적용 사각지대의 다차원적 현황

1) 일반 현황(snapshot)

① 연도별 국민연금 가입자 및 사각지대 규모 추이



- 국민연금 가입자(특히, 사업장 가입자)는 빠르게 증가하는 반면, 사각지대(지역납부예외·적용제외)는 지속적으로 감소함.

〈부표 12-3〉 공적연금 가입 현황

(2020. 12 월 기준, 천 명, %)

총인구 (18-59)(A)	30,875	(100.0)
경찰인구 (B)	22,414	-
국민연금 가입자 (a+b+c)	20,687	(67.0)
납부예외 (a)	3,098	(10.0)
장기체납 (b)	1,023	(3.3)
소득신고자 (c)	16,566	(53.7)
타 공적연금 가입자 (d)	1,679	(5.4)
적용제외자 (e)	8,509	(27.6)
적용 사각지대 규모 (a+b+e)	12,630	(40.9)
공적연금 가입률	총인구 대비 (c+d/A)	(59.1)
	경찰인구 대비 (c+d/B)	(81.4)

○ 전체 적용 사각지대(납부예외·장기체납·적용제외) 규모는 1,263.0만 명(18~59세 총인구 대비 40.9%)임.

〈부표 12-4〉 성·연령별 사각지대

(2020. 12월 말 기준, 천 명, %)

구분	계	18~26세	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세
사각지대(A)	12,630 (100.0)	4,070 (32.2)	776 (6.1)	2,261 (17.9)	2,701 (21.4)	2,822 (22.3)
남성	5,782 (45.8)	2,232 (17.7)	411 (3.3)	877 (6.9)	1,046 (8.3)	1,216 (9.6)
여성	6,848 (54.2)	1,838 (14.6)	365 (2.9)	1,384 (11.0)	1,655 (13.1)	1,606 (12.7)
연령대별 인구(B)	29,196	5,497	1,957	6,258	7,545	7,940
인구 대비 비율(A/B)	43.3	74.0	39.7	36.1	35.8	35.5

- 여성이 54.2%(684.8만 명)로 남성 45.8%(578.2만 명)보다 전체 사각지대에서 차지하는 비중이 큼.
- 20대에서는 입직연령이 상대적으로 낮은 경향이 있는 남성이 여성보다 사각지대 비중이 컸으나, 30대부터 역전되는 양상임.
- ‘연령대별 인구수 대비 사각지대 비율’을 살펴본 결과, 비경활자가 많은 18~26세가 74.0%로 가장 많았고, 27~29세(39.7%), 30대(36.1%), 40대(35.8%), 50대(35.5%) 등은 유사한 비율을 나타냄.

2) 가입기간 보유 현황(cumulative analysis)

〈부표 12-5〉 사각지대 유형 및 연령대별 평균 가입기간

(2020. 12월 말 기준, 천 명, 개월, %)

	전체	18~26세	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세
사각지대 전체	34.4	3.5	18.3	44.0	57.7	53.4
납부예외	33.9	2.1	22.3	51.7	60.8	53.8
적용제외	32.2	9.0	15.1	32.6	54.7	53.6
장기체납	45.2	7.3	13.2	32.4	48.0	51.4
소득신고자	134.5	23.8	45.2	97.1	161.0	189.6

- 사각지대에 속한 이들은 평균적으로 34.4개월의 가입기간을 확보하고 있어, 소득신고자의 134.2개월에 비해 월등히 낮은 것으로 나타남.

〈부표 12-6〉 가입기간 미보유자(0개월) 특성 분석

(2020. 12월 말 기준, 천 명, %)

구분		전체 사각 지대	가입기간 미보유자					
			전체	18~26세	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세
계	계	12,630 (100.0)	4,603 (100.0)	2,630 (100.0)	210 (100.0)	387 (100.0)	524 (100.0)	852 (100.0)
	남성	5,782 (45.8)	2,074 (45.1)	1,443 (54.9)	122 (58.1)	159 (41.1)	140 (26.7)	210 (24.6)
	여성	6,848 (54.2)	2,529 (54.9)	1,187 (45.1)	88 (41.9)	228 (58.9)	384 (73.3)	642 (75.4)
납부 예외자	계	3,098 (100.0)	670 (100.0)	0.76 (100.0)	135 (100.0)	202 (100.0)	141 (100.0)	190 (100.0)
	남성	1710 (55.2)	312 (46.6)	0.45 (59.2)	85 (63.0)	107 (53.0)	60 (42.6)	59 (31.1)
	여성	1,388 (44.8)	358 (53.4)	0.31 (40.8)	50 (37.0)	95 (47.0)	81 (57.4)	131 (68.9)
적용 제외자	계	8,509 (100.0)	3,757 (100.0)	2,625 (100.0)	69 (100.0)	156 (100.0)	326 (100.0)	581 (100.0)
	남성	3,536 (41.6)	1,705 (45.4)	1,440 (54.9)	34 (49.3)	41 (26.3)	61 (18.7)	129 (22.2)
	여성	4,973 (58.4)	2,052 (54.6)	1,185 (45.1)	35 (50.7)	115 (73.7)	265 (81.3)	452 (77.8)
장기 체납자	계	1,023 (100.0)	176 (100.0)	5 (100.0)	5 (100.0)	29 (100.0)	56 (100.0)	81 (100.0)
	남성	536 (52.4)	58 (33.0)	3 (60.0)	2 (40.0)	12 (41.4)	19 (33.9)	22 (27.2)
	여성	487 (47.6)	118 (67.0)	2 (40.0)	3 (60.0)	17 (58.6)	37 (66.1)	59 (72.8)

- 가입기간 미보유자 비중은 여성이 54.9%로 남성 45.1%보다 많음.
- 성·연령별로는 20대까지는 여성의 가입기간 미보유 비율(18~26세 45.1%, 27~29세 41.9%)이 남성보다 낮았으나, 이후 역전되어 30대(58.9%), 40대(73.3%), 50대(75.4%)에서는 높아지는 것으로 나타남.

324 공적연금 개혁 및 재구조화 방안

〈부표 12-7〉 가입기간 10년 미만자(노령연금 미확보자)

(2020. 12월 말 기준, 천 명, %)

구분		계	18~26세	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세
전체	전체	12,630 (100.0)	4,070 (100.0)	776 (100.0)	2,261 (100.0)	2,701 (100.0)	2,822 (100.0)
	10년 미만	11,501 (91.1)	4,070 (100.0)	776 (100.0)	2,102 (93.0)	2,221 (82.2)	2,332 (82.6)
	여성 비중	55.2	45.1	47.0	60.5	63.8	62.3
납부 예외	전체	3,098 (100.0)	804 (100.0)	406 (100.0)	732 (100.0)	577 (100.0)	579 (100.0)
	10년 미만	2,863 (92.4)	804 (100.0)	406 (100.0)	700 (100.0)	476 (82.5)	476 (82.2)
	여성 비중	45.7	42.2	41.9	44.6	45.8	56.2
적용 제외	전체	8,509 (100.0)	3,252 (100.0)	345 (100.0)	1,344 (100.0)	1,750 (100.0)	1,818 (100.0)
	10년 미만	7,724 (90.7)	3,252 (100.0)	345 (100.0)	1,221 (100.0)	1,413 (80.7)	1,494 (82.2)
	여성 비중	59.2	45.9	53.3	71.6	73.0	66.5
장기 채납	전체	1,023 (100.0)	14 (100.0)	24 (100.0)	185 (100.0)	375 (100.0)	425 (100.0)
	10년 미만	914 (89.3)	14 (100.0)	24 (100.0)	180 (100.0)	332 (88.5)	363 (85.4)
	여성 비중	50.5	47.7	44.9	47.0	50.3	52.8
소득 신고	전체	16,566 (100.0)	1,427 (100.0)	1,182 (100.0)	3,997 (100.0)	4,843 (100.0)	5,117 (100.0)
	10년 미만	8,484 (51.2)	1,427 (100.0)	1,176 (99.5)	2,736 (68.4)	1,541 (31.8)	1,605 (31.4)
	여성 비중	53.9	54.7	46.5	40.1	62.4	74.1

- 전체 사각지대 중 가입기간 10년 미만자는 91.1%(1150.1만 명) 수준임.
- 연령대별로는 29세 이하 전원(100.0%), 30대 93.0%, 40대 82.2%, 50대 82.6% 등으로, 연령대가 높아져도 노령연금 수급권 미확보자 비율은 크게 떨어지지 않았으며, 자격 상태별로도 유사한 양상임.

- 반면, 비사각지대인 소득신고자의 경우, 가입 대상 기간이 짧은 20대까지는 수급권 미확보자 비율이 높았으나, 30대 이후 해당 비율이 급감하여 40대(31.8%)와 50대(31.4%)에 이르러선 30% 초반까지 떨어지는 것으로 나타남.

〈부표 12-8〉 40~50대의 가입기간

(2020. 12월 말 기준, 천 명, %)

구분	계	0개월	1년 미만	1~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상	
40~49세	계	2,701 (100.0)	524 (19.4)	377 (14.0)	775 (28.7)	545 (20.2)	480 (17.8)
	남성	1,045 (100.0)	140 (13.4)	141 (13.5)	300 (28.7)	222 (21.2)	242 (23.2)
	여성	1,656 (100.0)	384 (23.2)	236 (14.3)	475 (28.7)	323 (19.5)	238 (14.4)
50~59세	계	2,822 (100.0)	852 (30.2)	460 (16.3)	655 (23.2)	366 (13.0)	490 (17.4)
	남성	1,216 (100.0)	210 (17.3)	177 (14.6)	295 (24.3)	198 (16.3)	336 (27.6)
	여성	1,606 (100.0)	642 (40.0)	283 (17.6)	360 (22.4)	168 (10.5)	154 (9.6)

- 40대와 50대의 10년 미만 가입자 비중은 각각 82.2%와 82.6%로 비슷했으나, 5년 미만의 가입자로 범위를 좁힐 경우 50대가 69.6%(196.7만 명)로 40대의 62.1%(167.6만 명)보다 높음.
- 여성의 경우 가입기간이 전혀 없는 경우가 40대 23.2%(38.4만 명), 50대 40.0%(64.2만 명)로 남성의 13.4%(14.0만 명)와 17.3%(21.0만 명)보다 월등히 많음.

〈부표 12-9〉 가입 대상 인구 대비 가입기간 10년 미만자

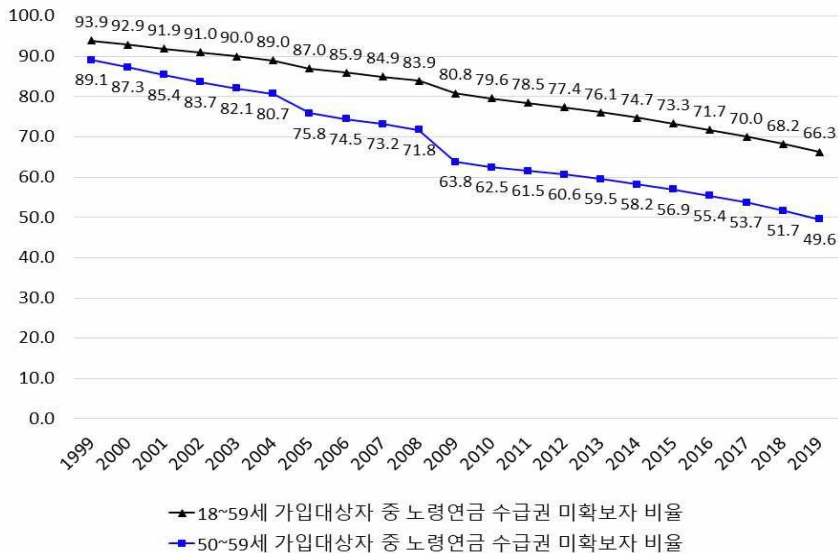
(2019. 12월 말 기준, 천 명, %)

구분	18~26세	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세	계
노령연금 미확보자(A)	3,130	1,927	5,403	4,304	4,145	18,910
전체 가입 대상(B)	3,130	1,933	6,896	8,225	8,356	28,540
비율(A/B)	(100.0)	(99.7)	(78.4)	(52.3)	(49.6)	(66.3)

○ 전체 가입 대상자 중 66.3%(1891.0만 명)가 노령연금 수급권을 확보하지 못한 것으로 나타남.

○ 노령연금 미확보자 비율은 상대적으로 가입 대상 기간이 짧은 30대까지는 78.4% 수준으로 높게 나타났으나, 40대 이후 감소하여 50대에는 49.6% 수준까지 떨어짐.

[부그림 12-4] 연도별 가입기간 10년 미만자 비율



- 전체 가입 대상의 노령연금 미확보자 비율은 1999년 93.9%에서 2019년 66.3%로 지속적인 감소세를 보임.
- 수급연령 도달이 임박한 50대의 경우, 감소세가 더 빨라 1999년 89.1%에서 2019년 49.6%까지 떨어지는 것으로 나타남.
- 이러한 결과는 국민연금이 성숙되는 과정에서 급여 사각지대가 점차 해소되고 있고, 특히 노후를 앞둔 50대 이상의 가입 유인이 높아졌다는 것을 의미함.
- 그러나 여전히 50대의 50%가량이 노령연금 수급권을 확보하기 위한 최소 가입요건을 충족하지 못하고 있음에 주목할 필요가 있음.

〈부표 12-10〉 잠재적 무연금자

(2019. 12월 말 기준, 천 명, %)

	전체 가입 대상 (A)	(임계 제외) 잠재적 무연금자 (B)	잠재적 무연금자 비율 (B/A)	(임계 포함) 잠재적 무연금자 (C)	잠재적 무연금자 비율 (C/A)
전체	8,356	2,506	(30.0)	918.2	(11.0)
50	901	67	(7.5)	0.0	(0.0)
51	899	128	(14.2)	0.0	(0.0)
52	830	164	(19.8)	0.0	(0.0)
53	786	196	(24.9)	0.0	(0.0)
54	817	245	(30.0)	0.0	(0.0)
55	798	272	(34.1)	81.2	(10.2)
56	761	293	(38.5)	140.7	(18.5)
57	837	344	(41.1)	192.3	(23.0)
58	856	381	(44.5)	232.3	(27.1)
59	871	415	(47.6)	271.7	(31.2)

- 50대의 30%(250.6만 명)는 남아 있는 가입 가능 기간에 최대한 보험료를 납부하더라도 수급권 확보가 불가능(잠재적 무연금자)했음.
- 11%(91.8만 명)는 임의계속가입제도를 활용하더라도 최소 가입 기간 10년을 채우지 못하는 것으로 나타남.

〈부표 12-11〉 고위험 적용 사각지대

(2019. 12월 말 기준, %)

구분	전체	27~29세	30~39세	40~49세	50~59세
전체	30.3	30.0	28.0	30.6	32.1
남	24.7	34.4	25.3	23.9	22.7
녀	36.4	24.9	31.0	37.8	42.0

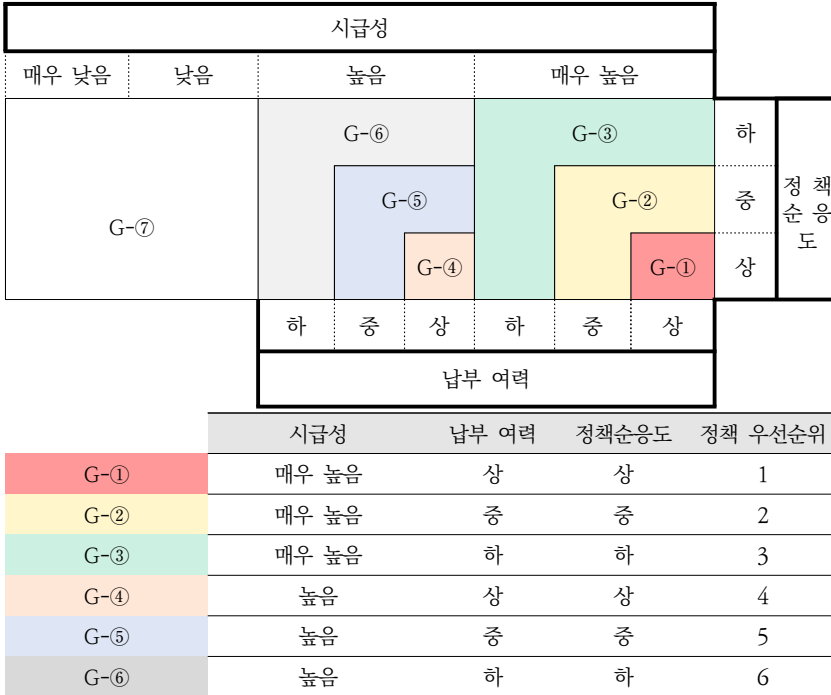
- 기여이력이 동 연령대 중위값의 ½에도 못 미치는 가입자(고위험 적용 사각지대)가 2019년 기준 30.3%에 달하는 것으로 나타남.
 - 남성의 고위험 적용 사각지대 비중은 24.7%인 반면, 여성은 36.4%인 것으로 나타남.
 - 연령대별로 살펴보면, 20대에는 여성의 고위험 적용 사각지대 비중이 낮았으나, 30대 이후 역전되어 연령대가 증가할수록 그 격차가 커지는 것을 알 수 있음.
- 3) 사각지대 정책 우선대상 설정
- ① 문제의 시급성과 ② 포괄 가능성이라는 두 가지 축을 기준으로 우선적으로 포괄해야 하는 정책 대상을 선별함.

- (문제의 시급성) 누적된 기여이력 정보를 토대로 산출한 ‘노령 연금 수급권 확보 가능성’을 의미하며, 연령별 가입 가능 기간의 차이를 반영하기 위해 ‘수급권 확보 소요기간’으로 측정함.
 - 해당 지표가 0에 가까울수록 자력으로 수급권을 확보할 가능성이 커지고(0=수급권 확보), 1에 가까울수록 그 가능성은 작아짐(1을 초과할 경우 수급권 확보 불가).
- (포괄 가능성) 국민연금의 실질 소득신고 자료에 편입될 가능성을 의미하며, 보험료 납부 여력(소득 수준)과 정책순응도(지역가입 체납 기간)로 측정함.

〈부표 12-12〉 사각지대 세분화 기준

구분		지표	판단기준	
시급성		수급권 확보까지 필요한 기간 가입 가능 기간	$1 < x$	매우 높음
			$0.5 \leq x < 1$	높음
			$0 < x < 0.5$	낮음
			$x \leq 0$	매우 낮음
포괄 가능성	보험료 납부 여력	소득 수준	100만 원 이상	상
			32~100만 원	중
			32만 원 미만	하
	정책 순응도	지역가입 체납 기간	없음	상
			13개월 미만	중
			13개월 이상	하

〈부표 12-13〉 사각지대 세분화 결과



○ 집단별 대응전략(참고 1)

- [G-1] 문제의 시급성이 크지만 포섭 가능성도 큰 집단으로 임계나 추납 등 자발적 기여를 통한 문제해결에 우선순위를 두고, 추납·크레딧 등을 통해 부족한 기여이력을 보충하는 전략이 유효함.
- [G-2] 사각지대 문제가 심각한 편이지만 포괄 가능성은 다소 떨어지는 집단으로, 가입구조 개편과 매칭 방식 보험료 지원 등을 통해 가입(소득신고) 상태를 유지시키는 데 방점을 둘 필요가 있음.

- [G-③] 사각지대 문제가 가장 심각하고, 포괄 가능성도 최저 수준인 집단. 보험료 납부 여력이나 정책순응도가 낮기 때문에, 보험료 면제나 영요율(0%) 등의 제도가 사각지대 해소에 효과적일 수 있음. 또한 여성 무소득자가 많기 때문에 관대한 출산·양육 크레딧을 적용하고, 연령대가 높다는 점을 고려하여 필요시 일부 기간을 소급하여 인정하는 방안도 고려해볼 수 있음.
- [G-④] 문제의 심각성이 상대적으로 작지만 포괄 가능성은 큰 집단으로, 직접적인 자원 할당보다는 최대한 가입상태를 유지하여, 자력으로 연금 수급권을 확보하도록 하는 데 최우선 방점을 둘 필요가 있음.
- [G-⑤] 문제의 심각성이 높지 않아 당장의 정책개입이나 자원 할당의 필요성은 떨어지는 집단임. 다만, 지속적으로 가입상태를 유지할 수 있도록 가입구조 개편을 통한 적극적인 자격관리, 매칭 방식 보험료 지원 등이 제공될 필요가 있음.
- [G-⑥] 문제의 심각성이나 포괄 가능성이 모두 작은 집단으로, 현시점에서 정책개입의 필요성이나 효과성은 상당히 낮음. 다만, 여성 무소득자 비중이 높다는 점을 고려하여, 선제적으로 크레딧 제도를 통해 경력단절 및 기여공백을 채워나갈 필요가 있음.
- [G-⑦] 문제의 심각성 정도가 가장 낮은 집단으로 당장의 정책개입의 필요성은 거의 없음. 직접적인 지원보다는 소득파악·징수·체납 시스템을 정비하여 제도에 포섭하도록 노력하는 것이 선행되어야 함.

〈부표 12-14〉 집단별 세부특성 및 시간지대 해소전략 비교

	기본 특성			시간지대 문제의 심도			포괄 가능성		핵심 전략		
	연령	성별 (여성 비중)	소득 원천	가입유형 (적용제외 비중)	시급성 (수급권 확보 필요기간) 가입 가능 기간	평균 가입 기간	잠재적 무연급자 (임계 포함)	고위험 적용 시각 지대		남부 여력 (월소득)	정책 수용도 (제납 기간)
G-①	55.9세	43.3%	근로 (48.9%)	83.8%	3.2배	19.2개월	38.2%	45.8%	324.9만 원	0개월	임계 추납 등 자발적 기여를 통한 수급권 확보 적극 장려 가입구조 개편을 통한 적극적 자격관리 필요시, 크레딧 소급 적용 및 추납 대상 기간(최초 납부 이후 적용제외 기간) 확대 등 검토
G-②	55.6세	62.9%	일용근로 (48.7%)	77.5%	3.0배	15.2개월	37.5%	53.5%	79.9만 원	0.6개월	가입구조 개편을 통한 적극적 자격관리 매칭 방식 보충로 지원 강화
G-③	55.4세	69.4%	소득 없음 (74.2%)	60.3%	3.2배	9.8개월	41.5%	69.0%	20.2만 원	6.8개월	한계고용 종사자 대상 보충로 면제(가입 기간 일부 또는 전부 인정) 크레딧 강화를 통한 경력단절 및 기여 공백 필충(필요시, 일부 소급 적용)
G-④	49.0세	50.9%	근로 (50.3%)	80.9%	0.7배	29.1개월	-	37.6%	262.7만 원	0개월	은퇴 전까지 최대한 가입(소득신고) 상태 유지, 연금 수급권 자력 확보 유도 가입구조 개편을 통한 적극적 자격관리 임의임계추납 등을 통한 경력 및 기여 공백 필충

	기본 특성			사각지대 문제의 심도				포괄 가능성		핵심 전략	
	연령	성별 (여성 비중)	소득 원천	가입유형 (적용제외 비중)	시급성 (수급권 확보 필요기간) 가입 가능 기간	평균 가입 기간	잠재적 무 연급자 (임계 포함)	고위험 적용 사각 지대	남부 여력 (월소득)		정책 순응도 (체납 기간)
C-⑤	47.9세	62.9%	일용근로 (41.7%)	77.5%	0.7배	19.7개월	-	55.9%	81.8만 원	0.7개월	가입구조 개편을 통한 적극적 자격관리 매칭 방식 보혐료 지원 강화
C-⑥	47.3세	66.5%	소득 없음 (70.1%)	57.6%	0.7배	13.7개월	-	68.8%	25.3만 원	7.4개월	크레딧 강화를 통한 경력단절 및 기여 공백 벌충
C-⑦	31.4세	50.6%	소득 없음 (47.0%)	68.7%	0.2배	41.5개월	-	24.2%	88.9만 원	1.9개월	소득과약·장수·체납 시스템 준비를 통한 제도 포섭

III. 연구의 함의

- 본 연구는 기존의 횡단면적 현황 분석에 그치지 않고, 누계적 정보를 활용하여 다양한 분석적 함의를 도출하고자 함.
- 첫째, 기존 제도 운영 과정에서 주요 정책 대상으로 고려하지 않았던 적용제외자까지 포괄하여 전체 문제 집단*을 상정하고 분석을 시도함.
 - 지금까지 제도 운영 과정에서 주요 정책 대상으로 간주되었던 납부예외자(310만 명)와 장기체납자(102만 명) 외에, 850만 명에 달하는 적용제외자를 새로운 문제 집단으로 설정함.
 - 이를 통해, 적용 및 급여 사각지대로 편입될 위험성이 큰 집단 규모가 실제 제도 운영상의 관리 대상(납부예외·장기체납)보다 크다는 것을 확인함.
 - 적용제외자는 납부예외자나 장기체납자에 비해 기여이력 축적 수준이 낮아 노후소득 불안정성이 큰 집단이지만, 그동안 관리 대상으로조차 고려되지 않았음. 이는 그동안 국민연금이 효율성과 편의성 제고를 이유로 공적인 노후소득보장의 책임을 일정 정도 방기해왔음을 의미함.
- 둘째, 가입 및 수급권 축적 이력 등 누계적 정보*를 활용하여 문제의 심도나 집단 내 이질성까지 확인함.
 - 가입기간 보유 현황, 노령연금 미확보자 비율, 잠재적 무연금자 비율, 고위험 적용 사각지대 비율 등.
 - 이는 문제의 심각성 수준에 따른 정책 우선대상을 설정할 수 있게 하여, 사각지대 해소 대책의 실효성을 높이는 데 기여할 것으로 기대됨.

6. 국민연금 개혁 어떻게 해야 하나(강진규 기자)

1. 국민연금 개혁해야 하나

- 국민연금 개혁은 더 이상 미루기 어려운 사회의 핵심 과제임. 현재 국민연금 적립금은 올해 상반기 중 1,000조 원을 넘어설 것으로 예상될 정도로 충분한 상태로 보이지만 평균수명의 연장, 고령화의 진전 등으로 빠른 속도로 소진될 것으로 전망됨.
- 1990년생은 국민연금을 받을 수 없다는 비판은 과장된 측면은 있으나 아주 틀린 얘기는 아님. 현재의 국민연금제도 유지 시 이들이 국민연금을 받게 되는 2055년계 기금이 소진된다는 추계는 이미 나왔으며, 최근 업데이트된 인구 추계를 반영해 다시 계산하면 기금 소진 시기는 더욱 앞당겨질 것으로 예상됨.
- 국가의 존립이 유지될 경우에 어떤 방식으로든 연금을 받기는 하겠지만 지금의 형태로 받는 것은 불가능하다고 생각함. 보험료가 대폭 올라 보험료는 더 내게 되고, 받는 돈은 지금과 비슷하거나 적게 될 것이 자명함.

2. 국민연금 없애야 하나

- 국민연금의 재정 고갈 문제, 세대 간 부담 및 수급의 불균등 때문에 일각에서는 국민연금을 의무가입에서 임의가입 등으로 바꾸거나, 제도를 아예 폐지하고 낸 돈을 돌려달라는 주장도 나오고 있지만 대체로 이는 받아들이기 어려운 과격한 주장임.
- 국민연금은 그 자체로는 수급자에게 친화적인 제도라고 생각함. 우선 수익비가 일반 사적 연금에 비해서 월등함. 낸 돈에 비해 많

이 받는 구조임. 이는 개혁을 하더라도 어느 정도는 추세가 유지 될 것으로 생각함. 개인 입장에서 보면, 직장가입자의 경우 보험료의 절반을 회사에서 내주고 있다는 점까지 감안하면 낸 돈에 비해 받는 돈은 더욱 많은 것으로 볼 수도 있음. 국가가 연금 지급을 보증한다는 측면에서 노후 보장의 안정성도 매우 높은 제도임.

3. 어떻게 해야 하나

- 대대적인 개혁을 하는 경우 보험료율 인상이 필요함. 현재 9%인 보험료율은 높아져, 매우 점진적으로 인상하는 것이 필요함. 국민연금 보험료율은 1988년 3%로 출발해 두 차례 인상(3%p)을 거쳐 1998년부터 9%가 적용됨. 약 15년 동안 고정돼 있음.
- 한국은 유럽의 복지국가들이나 일본 등 주변국에 비해 상당히 낮은 수준인 것으로 이해됨. 기금 고갈 후 20~30%대의 연금보험료율이 적용되는 일을 막기 위해서라도 15% 이상으로 인상이 불가피함.
- 이 과정에서 개인과 기업의 큰 반발이 있을 것으로 예상되나, 장기 프로젝트로 점진적으로 인상하는 식으로 연착륙을 유도해야 할 것임.
- 소득대체율은 40%에서 더 내릴 수는 없다고 생각함. 40%도 대체하지 못한다면 노후보장의 의미가 상당히 축소될 수밖에 없음.. 소득대체율을 더 올리는 경우에는 연금 재정 추계 등과 연계할 필요가 있음.
- 수급연령을 높이는 것은 정년 연장 또는 계속고용제도 도입과 연계해 추진할만함. 개인적으로는 독일에서 정년 연장 없이(아마도)

수급연령을 늦춰 조기노령연금 수급을 유도해 수급액을 줄인 것이 신선하다고 느꼈음.

- 유럽 국가 등에서 도입하고 있는 고령화 영향을 수급액에 반영하는 제도를 도입하는 것도 필요하다고 봄. 국민연금의 가장 큰 적은 수급액이 높은 것이 아니고 보험료를 내는 인구가 적어지고 있는 것이기 때문임. 하지만 고령화지수에 따라 감액 또는 증액하더라도, 이 역시 근본적으로 고령화 문제를 해결하지는 못함. 다른 복지 및 사회정책과 연계가 필요하다고 생각함. 연금 부채와 적립금 등 연금 재정의 건전성 변수에 연동해 수급액을 조정하는 제도도 도입할 만함.
- 기초연금은 국민연금과의 커플링을 더 강화해야 한다고 생각. 국민연금 고액 수급자가 늘어나고 있기 때문에 보조적 역할로 도입된 기초연금은 이에 맞게 조정돼야 한다고 생각함.

4. 국민 동의 어떻게 얻어야 할까

- 사실상 개혁 필요성과 방안 등에서 새롭게 제시되고 있는 내용은 없다고 생각함. 과거부터 전문가들이 지속적으로 제시해온 것으로 국민연금 개혁은 사실상 정답이 있는 문제라고 봄.
- 문제는 국민적 동의를 얻기가 매우 어렵다는 것임. 김대중 노무현 정부도 보험료율 인상안 등을 수립하는 것까지는 성공했으나 반대에 부딪혀 실제 인상에는 실패함. 문재인 정부는 단일 정부안을 아예 만들지도 못함.
- 윤석열 정부에서도 같은 상황 반복될 가능성이 있음. 선거 변수 때문이기도 함. 인수위 단계에서 논의가 시작되면 당장 지방선거,

정권 초기부터 시행되면 중간선거 격이 될 22대 총선에서 쟁점화할 가능성이 있음.

- 보험료율 인상 등 대대적 개혁 어렵다면 고령화 등 거시 변수에 연동하는 제도를 먼저 도입하는 것도 괜찮다고 생각함.

7. 연금개혁이 필요한 이유(권혁준 기자)

□ 연금개혁이 필요하다고 생각하는 배경에는 현행 연금제도가 지속 불가능하다는 의견이 깔려 있음.

- 기금 고갈이 불 보듯 뻔한 상황에서 부과식으로 변경해 현행 연금 제도를 운영하기에는 미래의 젊은층에게 지워질 짐의 크기가 너무 큼.

- 특히 자신이 낸 것보다 받는 돈이 훨씬 적게 되면 납부 거부 및 사회 갈등으로 문제가 터져 나올 가능성이 큼. 현재 젊은층에서 터져 나오는 “국민연금은 폰지사기다”라는 말들은 결국 이 같은 맥락에서 나오는 것임.

- 물론 높은 연금을 받고 있는 현재 수급층의 불만이 터져 나올 수 밖에 없겠지만 국민연금제도 자체가 특정 연령층을 위한 제도가 아니라 모든 연령층이 노년에 진입했을 때 지속 가능한 삶을 영위할 수 있는 사회를 만드는 데 그 목적이 있는 만큼 전 세대에 대한 형평성과 그것을 가능케 하는 재정건전성이 중요함.

□ 이런 차원에서 봤을 때 연금개혁에서 가장 시급한 문제는 미래에도 지속 가능한 연금제도로 구조를 개혁하는 것이라 할 수 있음.

- 그러기 위해서는 재정을 생각할 수밖에 없게 되는데 지금보다는 보험료를 많이 걷어 적게 주는 식의 개혁이 우선적이라 사료됨. 단순히 숫자만 조금 뜯어고쳐서는 국민연금 기금의 고갈이라는 다가오는 재앙을 피할 수 없는 만큼 한층 강력한 조치를 강구할 필요가 있음.
 - 지금의 국민연금 운용은 세계 2위 규모의 기금과 그 운용 수익으로 큰 문제는 없어 보임. 하지만 베이비붐 세대가 본격 노령층에 진입하면서 연금 재정은 급격히 악화할 것으로 전망됨.
 - 여기에 세계 최저 출산율은 이 같은 추세를 가속시켜 연금 재정에 대한 문제의식은 더욱 커질 것으로 보임. 결국 내가 낸 돈으로 현재 노년층을 돕기보다는 내가 낸 돈을 기금에 꾸준히 적립하고, 그에 대한 운용 수익을 바탕으로 노년에 받을 수 있는 구조가 돼야 함.
- 기초연금 또한 방식의 전환이 필요함. 국민연금 납부를 제대로 하지 못한 빈곤 노인층에게 최저생계 기준을 맞춰주는 필요한 제도이지만 결국은 국민 세금을 소모한다는 점에서 부과방식의 연금과 비슷함.
- 금액을 높이는 경우 그만큼 세금 부담이 커지고 이와 더불어 급격히 늘어나는 노령층은 국가 재정에 크나큰 부담이 될 수밖에 없음.
 - 또한 국민연금제도가 더 성숙해진다면 현행처럼 70%의 노인들에게 기초연금을 주지 않아도 될 것으로 전망되는 만큼 기초연금은 선별적 노인 복지의 형태로 나아가야 한다고 사료됨.

- 국민연금을 받을 수 있는 사람들은 국민연금을 받고 대상자가 아닌 사람들에게 대해서 최소한의 기초연금을 주는 방식으로 사회적 안전망을 확보하면서도 재정 낭비를 최소화하여야 함.
- 사적연금의 기능 강화 또한 필요함. 퇴직연금제도에 대한 정비와 세제 혜택 등을 통해 가입자를 더 끌어들이고 국민연금과 더불어서 노년 시기에 받을 수 있는 상품을 더 다양화할 필요가 있음.
- 특히 자산의 상당 부분을 부동산으로 갖고 있는 대한민국 국민 특성상 주택연금은 가장 좋은 사적연금이 될 수 있음. 주택연금을 통해 노년층의 주거 안정성을 보장해주면서도 일정한 연금을 받을 수 있게 해야 함. 일부 노인들은 주택 월세를 통해 노후 생활비를 마련하기도 하는데 상당수 노인이 자기 집에 살면서 월세를 놓는 다주택자이기 쉽지 않은 만큼 1주택자가 자기 집에 살면서 주택연금을 받는 형태로 해야 노후 생활비 확보가 용이할 것임.
- 주택연금제도 또한 세제 혜택 등을 통해 가입을 유도하는 방식으로 일반적인 사적연금의 형태로 자리 잡게 하는 것이 하나의 연금개혁 방안이 될 수 있음.
- 일부 학자들은 국민연금, 기초연금 등 연금제도가 노년층의 풍요로운 생활을 보장해줘야 한다고 말함. 하지만 개인적으로는 국가에서 운영하는 기초연금과 국민연금은 풍요롭다기보다는, 노동하고 있던 시기의 절반 이하의 수준을 받는 것이 맞다고 생각함.
- 물론 많은 돈을 납부한 사람은 그만큼의 국민연금을 받아야 하는 것이 맞지만 기존 소득의 절반 이상을 넘기지 않는 편이 국민연금에서도 좋다고 생각함. 즉 소득대체율이 50%를 넘기지 않는 선에

서 보장할 필요가 있음.

- 보험료 또한 지나치게 많이 걷어 많이 준다는 생각 대신 이 정도의 수준에 맞춘 금액으로 책정돼야 할 것임. 대신 그 이상의 노후 소득은 앞서 언급한 주택연금 같은 사적연금으로 보충돼야 함. 이를 통해 생산연령 인구에게 풍요로운 노후를 위해 자산의 증식 및 노동에 노력하는 유인이 될 수 있을 것임.
- 여기에 지나치게 풍요로운 연금제도는 가족의 해체를 야기할 수 있다는 점도 문제로 생각됨. 일각에서는 자신의 부모님께 드릴 용돈을 보험료로 납부해 부담을 던다는 식으로도 얘기함.
 - 물론 노인의 부양 책임이 가정에서 국가로 넘어오고 있는 상황이기도 하지만 여전히 사적 부양은 하나의 가족 간의 연결고리라고 생각됨. 지나치게 연금제도 및 국가의 역할을 강조해버리면 사적 부양에 대한 의무감이 저하될 수 있음.
- 공무원연금 등 특수연금에 대한 개혁도 필수불가결함. 이들 직업의 특성을 고려하더라도 정부 재정, 즉 세금을 통해 이들의 노후를 전 국민을 대상으로 하는 국민연금보다 풍요롭게 할 정당성은 없음.
 - 이 같은 특수연금과 국민연금 간 형평성 문제는 재정건전성 문제 뿐 아니라 직업의 선호까지 불균형하게 만들어 경제 전체의 인력 수급 불균형을 낳을 수도 있다는 점 또한 문제임.
 - 지금은 비교적 해소됐지만 공무원에 대한 수요로 민간 기업 취업자 수가 그간 상당수 줄어든 것이 하나의 좋은 예가 될 수 있을 것임.
- 전반적인 공적연금 제도의 개선 방향과 그 의지의 피력도 중요하지

만 결국 성공적인 개혁이 이뤄지려면 전 사회적인 합의가 전제돼야 할 것임. 일부 계층 또는 집단에 희생을 강요하면 결국 연금개혁은 파국으로 이어질 수밖에 없음.

- 연금의 효율성, 효과성은 그 재정의 규모와 연관돼 있는 만큼 국민연금이 국민의 노후를 확실하게 보장하려면 최대한 많은 가입자를 통해 최대한 많은 수익을 내야 함.
 - 현재 혜택을 받고 있는 수혜층은 한 발 양보하고, 이들의 양보를 통해 이득을 얻는 계층은 그들의 양보를 존중하는 방식의 개혁이 성공적이라 볼 수 있음.
 - 이를 위해서는 단순히 낙관적인, 그리고 추상적인 자료가 아닌 실제 연금의 상황을 전적으로 보여주는 자료가 전 국민에게 뿌려져야 함. 연금개혁에의 전 사회적인 합의는 우선 우리가 처한 상황에 대한 합의에 기초하기 때문임.
 - 근거가 없으면 연금의 현재, 미래와 관련한 낙관론, 비관론 모두 위험함. 낙관론은 필요한 개혁 또는 조치를 미루거나 이뤄지지 않게 만들 수 있고, 비관론은 납부 계층의 공포를 유발해 사회적 합의를 깨버리거나 제도에서 이탈하게 만들 수 있음.
- 스웨덴과 같은 해외 선진 국가에서 이룩한 성공적인 연금개혁처럼 지금 우리 사회에 필요한 개혁 방향이 무엇인지를 전 사회적인 인식과 양보, 합의를 통해 이룩해야 한다고 생각함. 이기적인, 자신을 우선하는 것이 아닌, 정치적인 의도에 따른 계산이 아닌, 현재와 미래의 노인들, 그리고 현재와 미래의 청년들이 합리적으로 받아들이고 또 거부하지 않을 제도에 대한 고민이 필요한 시점임.

8. 차기 정부 연금개혁 수위는 어디까지...기대가 크면 실망도 크다. 선부른 개혁기대는 금물...희망 고문으로 그칠 수도(서한기 기자)

- 연금개혁이 필요하고 시급하다는 것은 너무도 당연한 사실로 연금 관련 전문가들은 받아들임. 국민의힘 윤석열 후보의 승리로 끝난 대선 이후 5월 새 정부가 출범하면 가장 먼저 해결해야 할 최우선 과제로 연금개혁을 첫손으로 꼽기를 주저하지 않음.
- 세계 유례없는 저출산과 고령화 속도로 점점 악화 일로를 걷는 인구구조로 봤을 때, 더는 연금개혁을 방치했다가는 어떤 일이 벌어질지 변하기 때문임.
- 이미 2018년 7월 4차 재정계산 때 확인됐듯이, 현행 연금구조(보험료율 9%, 소득대체율 40%)로는 기금 고갈 시계가 갈수록 빨라질 수밖에 없음.
- 정부는 국민연금 재정이 건전한지 점검하고자 5년마다 재정계산을 함. 최근에 나온 2018년 제4차 재정 추계 결과를 보면 국민연금은 2042년 적자를 내기 시작해 2057년 기금이 고갈될 것으로 전망됨. 이런 재정계산은 그나마 낙관적 추계일 뿐임.
- 4차 재정계산에서 합계출산율(15~49세 가임여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수)을 2017년 기준 1.2명, 2030년 1.32명, 2060년 1.38명으로 예상해 적용했는데, 그 사이에 출산율은 급전직하로 떨어짐.
- 1.05명(2017년)에서 0.84명(2020년), 0.81명(2021년)으로 추락한 합계출산율은 통계청 전망으로는 코로나19로 결혼과 출산

이 줄어 2025년 0.52명까지 내려갈 수 있다고 함.

- 게다가 한국 사회의 고령화 속도도 가팔라지고 있음. 한국은 2001년에 고령인구 비율 7.2%로 ‘고령화 사회’에 진입했고, 2018년에 고령인구 비율 14.4%로 ‘고령사회’에 들어섰음.
- 유엔은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상이면 고령화 사회, 14~20%이면 고령사회, 20%를 넘으면 초고령사회로 구분함.
- 통계청 전망에 따르면 2020~2070년 장래인구추계(중위)에서 우리나라는 오는 2025년 고령인구 비율 20.6%로 초고령사회가 됨. 고령화 사회에서 고령사회로 넘어가는 데 17년이 걸렸으나, 고령사회에서 초고령사회로 넘어가는 데는 불과 7년밖에 걸리지 않은 것임.
- 통계청의 장래인구추계로는 2020년 우리나라 전체 인구의 15.7%인 65세 이상 고령인구가 2060년 43.9%에 달할 것으로 전망됨.
- 2022년 올해 착수해 2023년에 나올 5차 재정계산에서는 기금고갈 시기가 더 앞당겨질 게 확실함. 국회 예산정책처는 국민연금이 2039년부터 적자로 돌아서고 2055년에 고갈될 것으로 예상됨.
- 일부에서는 국민연금이 재정평가 기간으로 삼는 70년 후인 2088년(평가 최종연도)까지 누적 적자가 1경 7천조 원에 달할 것으로 추산함. 그대로 놔두면 재정적으로 도저히 유지할 수 없는 제도라는 말임.

- 그러면 어떻게 해야 할까. 해법은 이미 나와 있음. 백가쟁명으로 수많은 전문가가 앞다퉀 개혁방안을 이미 내놓았음. 문재인 정부에서도 4차 재정계산 후 이른바 네 가지 개혁안을 만들어 연금개혁의 시동을 거는 듯했지만, 노후소득보장 강화와 재정 안정 사이에서 길을 잃고 개혁 논의를 더는 이어가지 못하고 흐지부지되고 말았음.
- 문재인 정부는 당시 ① 현행 유지(소득대체율 40%, 보험료율 9%) ② 현행대로 유지하되 기초연금을 40만 원으로 인상 ③ 소득대체율 45% 상향, 보험료율 12% 인상 ④ 소득대체율 50% 상향, 보험료율 13% 인상 등을 사지선다형 개혁안으로 국회에 제출했을 뿐임.
- 전문가들이 제시하는 연금개혁 방안은 크게 두 갈래로 나뉨. 보험료율을 올리거나 소득대체율을 낮추고, 수령 시기를 늦추는 등 더 많이 내거나 더 늦게, 덜 받도록 하는 이른바 모수 개혁과 국민연금과 기초연금, 특수직역연금으로 나뉘어 있는 현행 연금체계를 아예 완전히 뜯어고치는 등 재구조화하는 구조 개혁이 그것임.
- 이들 개혁방안 중에서 우리나라 현실에 적합하고 장기적으로 지속 가능하며, 특히 현세대와 미래 세대가 짐을 적절하게 나눠 짊어질 수 있는 방안을 잘 고르기만 하면 됨. 어떤 개혁안을 선택하든 문제는 실행임. 개혁의 주체가 적극적으로 나서서 끝까지 연금개혁을 추진하겠다는 굳은 의지가 있느냐에 연금개혁의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아님.
- 돌이켜보면, 그간 네 차례에 걸친 재정계산에도 불구하고 국민연금이 재정 안정과 지속 가능성을 달성하지 못하고 지금의 상황에 부닥치게 된 것도 결국은 정치권이 국민적 저항을 의식해 누구도

고양이 목에 방울을 달려고 하지 않은 탓이 큼.

- 그래서 서구에서는 거대한 재정이 소요되는 복지정책인 연금을 지속할 수 있게 개혁하는 것이 코끼리를 옮기기만큼 어렵고 진통이 따르는 일과 같아서 연금개혁을 도무지 꿈쩍하지 않으려는 ‘코끼리 옮기기’에 비유하곤 함.
- 자칫 육중한 코끼리를 옮기려다가 정권 자체를 위협하는 일이 벌어질 수도 있기에 그만큼 연금개혁은 인기가 없음. 유권자의 표를 의식할 수밖에 없는 정치권은 연금개혁의 필요성은 인정하지만, 막상 이를 이행하는 것은 기피하기 일쑤임.
- 실제로 지금껏 연금개혁의 기회는 많았지만, 정치권이 미온적인 바람에 번번이 무산됨. 1차 연금 개편 때인 1997년에 보험료율을 단계적으로 12.65%까지 올리는 방안을 추진했으나 가입자들의 반발에 부딪혀 포기함.
- 2003년 1차 재정계산 이후, 그해 10월 16대 국회에서 15.90%까지 보험료를 인상하고 소득대체율을 50%로 낮추는 내용의 국민연금법 개정안이 국회에 제출됐지만, 국회가 교체되는 어수선한 시기에 제대로 논의 테이블에 올라 보지도 못하고 폐기됨.
- 노무현 정부 때는 ‘더 내고 덜 받는’ 개정안이 17대 국회에 다시 제출됐고, 여야 간 공방 끝에 장기 공전하다가 2006년에 보험료를 12.9%까지 올리는 법안이 국회 상임위원회와 법제사법위원회를 가깝스로 통과했지만, 2007년 2월 본회의에서 끝내 부결됐음. 그 대신 보험료율은 9% 그대로 유지하면서 소득대체율만 60%에서 40%로 점진적으로 인하하는 방안이 채택됐음. 당시 주

무장관이었던 유시민 보건복지부 장관은 이런 국민연금 개혁 실패의 책임을 지고 2007년 5월 장관직에서 스스로 물러나기도 했음.

- 3차 재정계산 때인 2013년 7월에는 보험료율을 9%에서 단계적으로 13~14% 올리는 다수 안과 현행대로 9%로 묶는 소수 안의 복수 개편안을 마련했다가 여론이 악화하자 최종적으로 백지화함.
- 이런 사정을 고려할 때 일각에서는 윤석열 정부에서 연금개혁을 할 것이라고 기대를 하지만, 더 큰 실망을 자초하는 일이 될 수도 있을 것 같아 걱정이 앞섬. 윤석열 당선인도 선거기간 TV 토론회 등을 통해 연금개혁의 필요성에 대해서는 공감하는 듯함.
- 하지만 “연금개혁은 반드시 해야 하지만 굉장히 복잡한 문제이고 시간이 오래 걸려 국민적 합의가 필요하고, 초당적으로 해야 하는 문제다”라는 말에서 알 수 있듯이, 굉장히 신중한 태도를 보임.
- 공약집에서도 “국민 모두를 위한 상생의 연금개혁을 추진하겠다”라고 선언만 했을 뿐 이렇다 할 구체적 윤곽을 갖춘 개혁방안은 공약으로 내지 않음. 대통령 직속 ‘공적연금개혁위원회’를 만들어 임기 내에 연금개혁 청사진을 제시하겠다고 약속했을 뿐임. 공약(公約)이 공약(空約)으로 그칠 수도 있다고 생각할 수 있는 대목임.
- 당선인에게 지대한 영향을 주는 주변의 참모진이라도 연금개혁에 적극성을 보이면 그나마 좀 나으려만, 그렇지도 않음. 국민의힘 선거대책본부에서 복지 정책을 담당했던 안상훈 서울대 사회복지학과 교수는 “연금개혁에서 일방적으로 안을 제시하면 거센 반대

에 부딪혀 합의는커녕 진척도 없이 논의 자체가 끝나버릴 것”이라며 “사회적 속의 기구를 통해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하겠다”라고 개혁과제 앞에서 한 발 뒤로 물러서는 모습을 보임.

- 앞으로 새 정부가 출범하더라도 연금개혁의 앞길이 순탄치 않을 것임을 보여줌. 특히 올해 5차 재정계산 작업에 들어가서 계산 결과를 바탕으로 정부 연금개혁안이 도출되는 2023년에 국회에 제출되더라도, 정치적 이해관계로 합의점을 찾지 못하고 걸돌다가 바로 총선(2024년) 일정에 발목이 잡혀 또다시 방치되는 것은 아닐지 벌써 우려의 목소리가 나옴.

9. 국민연금제도 개선방안(홍준기 기자)

1. 서론

□ 지난 9일 대통령 선거(대선)에서 국민의힘 윤석열 후보가 1%p에 못 미치는 격차로 승리하면서 앞으로 5년간 우리나라를 이끌게 됐음. 하지만 대선 국면에서 국민의힘이나 더불어민주당 모두 구체적인 국민연금 개혁 방안에 대한 청사진을 제시하지 않았는데, 이는 보험료율 인상 등이 국민들에게 인기가 없는 정책이기 때문임.

- 국민의힘이 압도적인 지지를 통해서 당선되지 않은 상황에서 정권 초기에 강력한 국민연금 개혁을 추진하기 어려울 수 있고, 이로 인해서 또 ‘폭탄 돌리기’의 상황이 이어질 우려가 있음.
- 신년 기획으로 국민연금 개혁에 대한 기사를 준비하면서 일부 전문가들이 제시한 방안은 ‘유력 후보들이 누가 당선되더라도 개혁

을 하자'는 것에 합의를 하는 것이었음. 만약 윤석열 당선인이 국민연금 개혁을 추진하더라도 국회에서 '국민들의 높은 보험료율 부담'을 이유로 반대해버리면 개혁이 이뤄질 수 없는 상황임.

2. 어떠한 방안들이 고려되어야 하는가?

○ 전통적인 방식의 보험료율 인상

- 반드시 고려되어야 하는 부분임. 향후 재정계산과 제도 개선 과정에서 단계적인 보험료율 인상에 대한 방안을 제시해야 할 것으로 보임.
- 지난번 재정계산에서도 보험료율 인상에 대한 부분이 제기됐는데 이는 정부가 국회에 제출한 방안이 하나도 반영되지 않았음.

○ 소득대체율 조정방안

- 현행 제도에서 소득대체율 추가 인하는 어려운 것으로 보임.
- 우선, 노후 빈곤 문제가 늘 부각되고 있는데, 소득대체율 추가 인하는 어려운 부분이 있음. 또한 문재인 정부에서는 오히려 소득대체율을 45%나 50%로 다시 인상하는 방안이 제기되기도 하였음.
- 다만, 노후빈곤 문제에 대한 좀 더 객관적인 평가가 필요함(우리나라 고령층은 부동산 등 재산은 있는데 현금 흐름이 안좋은 문제가 있음).

○ 다층구조

- 이는 문재인 정부 차원에서 추진됐던 방안인데, 저소득층은 기초연금과 국민연금의 조합, 중산층 이상은 퇴직연금, 개인연

금, 국민연금의 조합을 통해서 노후소득보장을 이루는 방식임.

- 전술한 국내 자산 구조의 특성을 고려해서 주택연금 등의 제도 개선(예를 들어서 주택연금 대상이 될 수 있는 주택 가격의 기준을 고치는 문제) 등이 이뤄져야 하는 부분이 있음.
- 이를 위해서 보건복지부 혼자 문제를 해결하는 것이 아니라 고용부, 금융위 등 유관부처가 같이 국민연금 개혁을 추진해야 한다는 점이 중요함.

○ 자동안정화 장치

- 자동안정화 장치는 소득대체율 인하 등과 연결되어 있음. 국민연금 수지 불균형에 대한 대응방안으로, 선진국의 제도를 참고해서 삼입될 필요가 있다 봄.
- 결국 일정 수준의 보험료율 인상 등을 통해서 재정 안정화를 이뤄야 앞으로도 안정적으로 국민연금을 받을 수 있다는 점을 설득하는 것이 필요함.

○ 수급 시기를 늦추는 문제와 정년 연장

- 국민연금 수급 시기를 늦추는 것도 매우 부담스러운 문제이름 함. 의무가입 연령을 높이려는 시도했을 때 '죽고 나서 주겠다는 것이냐' 등의 불만이 터져 나오기도 했음.
- 그래서 수급 시기를 늦추고, 대신 정년을 연장하는 문제에 대한 검토가 필요함. 생산가능인구 감소에 대한 대응 차원에서도 고려가 필요한 부분임.
- 다만 정년 연장이 이미 여유가 있는 고소득 정규직 근로자에게 추가로 혜택을 몰아주는 구조가 되지 않아야 함.

3. 어떻게 개혁을 할 수 있을까?

○ 정부의 의지

- 앞으로 재정계산과 제도 개선안의 국회 제출은 쉽지 않은 과정일 수 있음. 또한 제도 개선안 제출 이후에는 총선이 있기 때문에 모든 정당이 이해득실을 고려하는 과정일 수밖에 없는데, 우선 정부가 빨리 제도 개선안을 만들어 제출하는 것부터 시작해야 하고, 국회를 설득하는 의지가 필요함.
- 정치 세력 간 협치라는 차원에서도 국민연금 개혁은 중요한 시험대가 될 예정임.

○ 기술적인 설명

- 앞으로 재정계산에서도 객관적인 재정계산을 통해서 국민연금 재정이 처한 상황에 대한 객관적인 전달이 필요함.
- 또한 세대 간 균형의 문제에 대해서도 추가적인 설명이 필요함. 손주 세대, 아버지 세대, 할아버지 세대 등의 부담과 혜택에 대해서 다시 한번 따져볼 필요가 있음.

○ 20대의 목소리

- 20대들은 나중에 국민연금을 받지 못할 것을 우려함.
- 지급보장 명문화 등이 이번 정부에서 고려됐는데, 이는 오히려 국민연금 개혁의 장애물이 될 수 있는 부분임. 무조건 주겠다는 법에 정해놓으면 보험료율을 올리지 않고도 연금만 달라는 주장이 사실상 용인 가능한 것이 되기 때문임.
- 향후 공청회 등에서도 20대를 대표하는 사람들의 목소리가 반드시 반영될 수 있어야 함.

10. 국민연금 개혁 보고서(권구찬 기자)

1. 2024년 총선 바람을 타기 이전에 개혁 완료해야

- 국민연금 개혁 추진의 당위성과 추진 약속은 이미 대선 과정에서 나왔음. 윤석열 당선자는 지난 2월 대선 후보 TV 토론에서 안철수 후보의 ‘개혁 약속’에 흔쾌히 동의했음. 윤 당선자는 당시 “안할 수 없는 것”이라고 말했음.
- 관건은 실천임. 새 정부 출범 이후 곧바로 연금개혁 추진체계를 만들어야 함. 집권 중반 이후로 늘어지면 또 차일피일 미루게 됨. 문재인 정부의 연금개혁은 집권 2년 차인 2018년에 스타트했음에도 2019년 결국 좌초됨.
- 차기 총선은 2024년 4월이고, 역순으로 본다면 총선 바람이 불기 직전인 2023년 여름을 실질적인 데드라인으로 설정해야 함. 그 이전에 ‘정부 시안 마련-여론 수렴-최종안 마련’ 등 전 일정을 세워 개혁 틀을 잡아야 함.
- 내년은 5차 국민연금 재정 추계를 해야 하는 시기이지만 이때까지 기다려서는 총선 바람을 탈 시기에 공론화 작업이 진행돼 개혁이 후퇴 내지 좌초될 공산을 배제할 수 없음.
- 연금개혁 시안은 이미 2018년 개혁안에 나와 있어 새 정부의 의지만 있다면 2023년 여름 이전에 완료될 수 있음.

2. ‘틴베르헌의 법칙’…개혁 방향은 기금재정 안정성 확보가 우선

- 우리나라가 복지&연금 모델로 삼은 독일과 핀란드·스웨덴 등 유럽 국가는 더 내고 덜 받는 개혁으로 재정 지속성을 확보했음. 1

차로 재정개혁, 2차로 노후보장 강화와 사각지대 해소를 추진함.

- 보험료율을 인상해서 재정 안정과 노후소득 강화라는 두 개의 정책 목표를 달성하는 것은 현실적으로 무리임. 서로 충돌하면서 이도 저도 안 되는 상황을 배제하지 못함. 기준금리 인상&인하로 고용 안정과 물가안정이라는 이중 목표를 달성하기 어렵다는 ‘틴베르 현의 법칙’은 시사하는 바가 있음.
- 소득대체율(2028년 40%)을 더 이상 낮추기는 어렵고 이를 그대로 둔 채 보험료율을 인상해 재정안정을 기해야 함.

3. 연금개혁 추진 체계…초안 마련에는 이해단체를 배제해야

- 연금개혁위에서 누가 총괄 실무를 맡느냐가 관건인데, 정부 부처는 이해집단과 얽혀 있어 공무원연금 등 셀프 개혁의 한계가 있음. 편향적이지 않는 각계 전문가 집단이 맡아야 함. 정부 인사를 완전히 배제할 수 없겠지만 가급적 위원장은 민간 출신한테 맡겨야 함.
- 개혁 시안을 마련할 때 가급적 이해관계자의 참여를 배제해야 실질적 개혁 동력을 확보할 수 있음. 예컨대 양대 노총과 사업자단체 등 이해단체가 시안 마련 과정에 참여하면 ‘사회적 합의’라는 명분 내세워 표류할 수 있음.
- 정부의 최종안 확정 과정에서 이해관계자의 의견을 반영해도 늦지 않음.

4. 미래 인구 추계와 연금 재정 추계의 일치화

- 2018년 정부 시안 네 가지 가운데 어느 것을 택해도 연금고갈 시기를 몇 년 뒤로 늦추는 반쪽 개혁임. 재정 안정을 완전히 확보하기는

어려운 현실을 고려해 차기 개혁도 미리 대비해야 함. 그러기 위해서는 제도상의 맹점부터 개선해야 함.

- 첫 번째는 세계에서 가장 빠른 저출산, 고령화 속도를 반영해 인구절벽 문제가 어느 정도 해결될 때까지는 연금 재정의 자동안정화 방안을 마련해야 함. 핀란드 모델을 받아들여 기대여명 연장에 비례해 수급시기 등을 조절해야 함.
- 국민연금 재정 추계는 5년 주기로 70년 뒤를 봄. 2018년 4차 연금 재정 추계는 2015년 (합계출산율 1.24명) 통계를 기준으로 삼다 보니 2030년 합계출산율 1.32명을 반영하는 말도 안 되는 현상이 나타남. 2021년에 합계출산율이 0.81명으로 줄어든 상황임. 통계청도 급속한 저출산을 반영해 인구 추계를 3년 주기로 단축한 것처럼 연금 추계 주기를 3년으로 단축해야 함. 가능하면 인구 추계와 연금 재정 추계 시기를 일치할 필요가 있음.
- 우리나라 기대수명이 83세라면 연금 재정 추계기간을 최소한 80년 이상으로 늘리는 것이 바람직함. 우리보다 앞서 고령화&저출산을 경험한 일본은 100년, 캐나다는 150년 뒤를 보는 것은 시사하는 바가 있음.

11. 연금개혁 사회적 공론화의 과제(김서영 기자)

- 2월 초 국민연금 개혁의 방향과 과제를 다룬 시리즈 기사를 내보낸 이후 긍정적인 반응을 많이 접함. 까다로운 주제를 시의적절하게 다루어서 이해하는 데 도움이 됐다는 의견도 있었고, 현 정부에서 연금 개혁이 무산된 것을 다시 상기하며 아쉬움이 크다며 공감하는 의견

도 있었음. 그때는 대선 후보 사이에 연금 논의가 조금씩 나오던 참이었기 때문에 기사 이후 연금개혁에 대한 사회적 고민이 불붙기를 내심 바랐음.

- 정작 취재하는 과정에서는 꽤 불안했음. 사실 사회적 의제를 기사로 다루다 보면 이념이나 지향, 이해관계에 따라 견해가 나뉘는 경우는 흔함. 교육 분야만 놓고 보더라도 수시냐 정시냐, 상대평가냐 절대평가냐로 나뉘고, 이 경계선은 보통 진보-보수 구분선이 가름.
- 그런데 국민연금을 둘러싼 논의의 지형은 전형적인, 일반적으로 익숙한 진보-보수 구분선과는 조금 달랐음. 취재하며 관찰한바, 국민연금 논쟁은 진보-보수보다는 국민연금 기금을 안정화해야 한다는 쪽과 재정 고갈 우려가 지나치다는 쪽으로 갈라졌음.
- 기금 고갈 가능성을 인정하느냐, 아니냐로 구분됨. 일단 가장 기본적인 문제의식부터가 다른 것임. ‘하도 국민연금에 대한 우려가 큰 상황인 만큼 전문가 집단 내에서도 대안을 둘러싼 각론 정도가 다르겠지’라고 예상하고 취재에 뛰어들었던 터라 적잖이 놀람. 각자가 같은 통계를 두고 다른 해석을 내미는 상황에서 누구의 말을 들어야 하는지 상당히 고민했음.
- 그런데 고갈 우려가 과하다는 쪽의 주장을 들여다보면 그 속에는 당위와 기대가 혼재했음. 이야기를 듣다 보면 ‘고갈될 리 없다’와 ‘고갈돼선 안 된다’가 뒤섞여 언급되는데, 전체적으로 ‘고갈돼선 안 되니 고갈될 리 없다’ 같은 논리로 정리됐음. 현실적인 바람과 당위를 혼동한 것임.

○ 공포를 인정하지 않으려다 보니 문제가 일어날 가능성을 부정하는 것 아닌가 싶기도 했음. 왜 그런 이야기가 나오는가 보니, 그쪽에서는 우리나라 노인들이 너무도 힘들게 사는 것이 눈에 밟혔던 것임. 그래서 재정 안정화보다는 노후보장을 더 돈독히 하는 쪽으로 논지를 전개하는 것임.

□ 대선은 끝났고, 이제 대선후보들이 '누가 되든 연금개혁만큼은 꼭 하자'고 약속했던 바로 그 시간이 돌아왔음. 아직 수면 위로 연금 이슈가 부상하지는 않았지만, 현 정부에서 연금개혁에 실패했던 만큼 5월에 새로 출발하는 정부에 기대가 실리는 건 사실임. 이번 기회마저 놓치면 그다음 턴이 돌아올 때까지 누적되는 무게감이 무척 크게 자명함. 연금개혁은 미루면 미룰수록 더 크게 터지는 폭탄임.

○ 다음 정부는 어떤 역할을 해야 할까. '민주주의'라고 하면 모두가 1인 1표를 가지고 있고 각자의 목소리를 충분히 낼 수 있는 시스템이니, 마치 모든 의견이 동일하게 중요하고 모든 의견을 같은 비중으로 반영해야 한다는 착각에 빠지기 쉬움. 이는 어디까지나 이상일 뿐이고, 복잡다단하고 이해관계가 세분화된, 인구가 5,000만 명이 넘는 한국과 같은 사회에서 구현할 수 없음.

○ 결정적으로, 공론화 과정에서 모두가 맞는 말, 필요한 말을 하는 것도 아님. 모두의 이야기를 일단은 듣더라도, 그 다종다양한 주장을 타당한 방향으로 수렴하려면 리더의 역할이 중요함. 옥석을 가려 모두의 미래, 더 많은 이의 노후에 기여할 방법을 도출해 내는 역할을 다음 정부에 기대함. 옥석을 탁월하게 가려내려면 과연 누가, 어느 집단이 '나' 뿐만 아니라 '다음 세대'까지를 고려한 주장을 하는지를 살펴보면 되지 않을까.

- 연금개혁 사회적 공론화를 진행할 때에는 ‘누구의 말을 들어야 할까’에 대한 국민들의 고민을 최대한 없애는 쪽으로 가야 함.
- 헛갈리지 않도록, 연금 전문가가 아닌 평범한 개개인의 차원에서 어떤 정보를 보고 믿어야 하는지 의심하지 않도록, 누가 맞는 말을 하는지 일일이 따질 필요가 없도록 정부가 나서서 정확한 정보, 합의된 사실관계, 반박할 수 없는 통계를 투명하게 제공해야 함.
- 아주 쉽게 설명된 자료를 일반 국민과 이해관계 집단에 공유해 설명과 설득을 ‘끝까지’ 해야 함. 여기서 ‘끝까지’란 모든 반박을 복속시켜 국민의 의견을 하나로 끼워 맞추라는 것이 아니라, 이 중차대한 결정에서 충분히 논의가 진행됐다는 인상과 배제되지 않았다는 감각을 줄 수 있을 때까지 해야 한다는 뜻임.
- 통상 ‘위원회’라는 이름을 달고 있는 곳에서 대국민 의견 수렴을 거쳤음, 공론화 과정을 마무리했다고 하는 실태를 보면 실상 ‘무늬만’ 공론화인 경우가 적지 않음. 고만고만한 사람, 알 만한 단체 관계자들을 불러 토론회하고, 여론조사를 돌리는 수준임. 지역을 돌며 토론회를 했다고는 하나 그 토론회의 존재를 알고 있는 이들은 상당히 드뭄. 공론화 아닌 공론화를 했기 때문임.
- 국민연금 공론화는 그 이상을 해야 하지 않을까. 당장 대학교와 직장에 자료를 보내 설명회 일정을 잡고 직접 이해를 시켜야 함. 노조나 단체를 통해 가입자들과 소통하는 건 그들이 특정 집단을 대변한다는 점에서 논리적으로 타당할지 모르나 더 많은 대중을 향한 ‘설득’과 ‘대화’로 나아가기에는 한계가 있음. 도시를, 마을을 돌며 연금개혁의 필요성과 방향을 충분히 제공한 다음에야 설

문조사를 하는 의의가 있을 것임. 각 언론사 편집국장과 담당 기자를 모아 연금 관련 브리핑을 하는 것도 필요하리라 봄.

- 쉽진 않겠지만 다른 나라도 해낸 일임. 이해관계가 첨예하게 맞물리고 많은 이의 실제 삶에 영향을 미치는 문제일수록 정공법으로 가야 함. 분명 연금에 대한 일반의 관심도는 상당히 높음. 이제 이 관심을 개혁의 동력으로 밀고 나갈 때임.

12. 연금개혁 방안(이창곤 기자)

연금개혁을 논의할 때 가장 중요한 지점 중 하나는 현실 진단과 관련한 ‘팩트(fact)’임. 이와 관련한 학자들의 주장이 서로 달라 독자나 기자들이 헷갈려 함. 도대체 누구의 말이 맞는지 의아함.

- 양측 모두 “국민에게 정확한 정보를 제공해야 한다”고 목소리를 높이지만 정작 ‘정확한 정보’가 무엇인지 해석이 각기 다르고, 같은 통계와 해외 사례를 두고도 다른 주장을 펼침.
- 여기에 국민연금 가입자단체, 보험료 일부를 부담하는 사용자단체들의 이해관계까지 얽히며 논의는 배배 꼬인 실타래가 돼버렸음.
- 영국이 연금개혁을 하면서 최소한 “상태 분석에 동의하지 않는 사람은 없도록” 한 것과 대비됨. 영국 연금개혁 정치를 다룬 책 <코끼리 쉽게 옮기기>(후마니타스)를 보면, 영국은 사실을 바탕으로 기초 보고서를 만들어 국민에게 “노후에 대한 막연한 생각에서 벗어나 무엇이 문제이고, 어떤 선택지가 있는지”의 정보를 제공했음.

- “연금위원회가 정확한 사실을 제공해 누구도 개혁의 필요성과 방향을 부정하기 어렵게 만들었다”는 것이 저자 김영순 교수(서울과학기술대학교 기초교육학부)의 분석임. 이에 비춰보면 한국은 가장 첫 단계부터 난항에 직면함.
 - 예컨대 김연명 교수는 최근 한겨레에 기고한 칼럼에서 ‘국민연금 수준이 다른 나라에 비해 낮지 않으며’(윤석명 한국보건사회연구원 연구위원), 더 나아가 보장성을 현행 40%에서 30%로 더 낮춰야 한다는 주장까지 있었다(오건호, 내가만드는복지국가 운영위원장)고 함. 이 주장은 재정 안정화가 시급하다는 논리를 뒷받침하는 핵심 근거였음.
 - 하지만 OECD 최근 자료는 국민연금의 보장성이 선진국 중 사실상 꼴찌임을 보여주고 있음. OECD 회원국 의무가입연금제도의 평균 소득대체율은 51.8%인데 국민연금은 31.2%로 OECD 평균의 60% 수준이었음. 누구 말이 맞는가?
 - OECD의 수치는 22세 청년(1998년생)이 2020년에 첫 취업을 하고 근로자 평균임금을 받으며 국민연금 의무가입 연령 59세까지 계속 직장에 다닌다는 것을 가정한 것으로, 실제로는 이미 20% 정도에 불과하다고 말함.
- 기초연금 30만 원은 한국의 근로자 평균소득(384만 원) 대비 7.8%임. 이는 인구의 30% 이상에게 지급되는 (준)보편주의적 기초연금을 가진 8개국 중 가장 낮은 것임(호주 27%, 영국 16.7%, 일본 15.1%, 캐나다 12.9%).
- 국민연금과 기초연금 소득대체율을 합해도 우리나라 공적연금의

보장성은 여전히 OECD 하위권이며, 노인 가구 최소 생활비에도 미달함. '국민노후보장패널조사'에 의하면 2019년 노인 1인 가구 최소 생활비는 117만 원이고 적정 생활비는 165만 원임. 2020년 국민연금 평균액 54만 원과 기초연금 30만 원을 합해도 최소 생활비에 미달함.

□ 또 하나 수익비에 대한 팩트에 대해서도 견해가 다름. 노인부양의 세대 간 공평성은 넓은 시각에서 보아야 함. 국민연금에서 현세대가 과도한 이득을 본다는 근거로 '수익비'가 제시됨.

○ 수익비는 가정에 따라 수치가 크게 달라지고 세대 간 부담의 적정성에 대한 판단도 달라짐. 보험료 총납부액이 100원인데 사망할 때까지 총 100원의 연금을 받으면 수익비가 1임.

○ 그동안 평균소득자 기준 1.8의 수익비가 세대 간 불공평을 상징하는 지표로 많이 사용되었음. 100원을 보험료로 냈는데 연금으로 180원을 가져가 초과분 80원을 후세대에 전가한다는 것임.

○ 하지만 1.8 수익비는 투자수익금을 빼고 계산한 것임. 투자수익금을 가입자의 부담으로 합산하면 1995년생의 수익비는 1.79에서 1.41로 떨어짐(카이스트 김우창 교수의 2015년 추계). 즉 투자수익금 포함 시 후세대에 '과도한' 부담을 전가하지 않는다는 것임.

□ 마지막으로 연금개혁을 보는 관점의 확장이 필요함. 우리 연금이 안고 있는 세 가지 문제에 대해서는 연금개혁에 대한 수많은 입장에서 크게 이견이 없음. 재정적 지속 불가능성, 노후소득 불보장성(급여의 불충분성, 비적절성), 제도의 비정합성에 따른 세대 간 등 불공평

성에서 지속 가능성, 보장성, 공평성, 세대 간 공평성 등을 확보하는 방향으로 가야 함.

- 담론 차원에서 보면 과거엔 모수적 개혁을 논하다 보니 보험료율과 소득대체율 가운데 어떤 점에 포인트를 두느냐를 두고, 재정 안정론자, 소득 보장론자라는 갈래로 간단히 나눠 대립함.
 - 국민연금이제도 자체에 국한된 좁은 틀을 넘어 노인 빈곤 문제 해결을 위한 다양한 제도들을 종합적으로 살피는 차원에서 시야를 넓혀 볼 수밖에 없음. 다층 노후소득보장 체계라는 말이 여야를 불문하고 나오는 이유임.
 - 노인 빈곤 해결 및 노후소득보장과 관련한 제도로, 각 제도적 특성은 다르지만, 기초생활보장제도(생계급여), 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등을 종합해서 보게 됨.
 - 노인 빈곤 문제 해결의 관점에서 보면, 국민연금제도 자체의 개선을 넘어 국민연금, 기초연금, 개인연금 등을 종합적으로 볼 뿐만 아니라, 연금 기금의 역할, 더 나아가 노인일자리 등 일자리정책까지 확장해 보아야 함.
- 복지국가 관점은 제도만이 아니라 복지정치적 관점이 자연스레 배태될 수밖에 없음 개혁을 노인빈곤층 소득보장만을 중심으로 보는 연금 박애주의 관점을 넘어, 보편적 복지국가의 중요한 주춧돌인 중산층을 고려해 이들과까지 공적 복지제도 안에 확고히 들어오도록 하는 방안도 함께 고민할 수 있게 해줌.
- 즉 보편적 복지국가의 관점에서 연금의 구조 개혁을 보는 시각이 필요함. 복지국가라는 큰 숲과 연금제도라는 나무를 함께 보는 시

각이 필요하다고 생각함.

- 이는 '국민연금 구하기'라는 기존의 시각을 '한국의 빈곤 노인 구하기'라는 시각으로 넓히고, 나아가 보편적 복지국가, 더 나은 복지사회의 지속 가능한 노후소득보장라는 관점으로 시각을 넓히려는 논지임.
 - 이렇게 시야를 넓혀야 한다고 말하는 것은 연금 논의가 저소득 빈곤 노인 보호라는 연금박애주의의 너무 좁은 틀에 놓이지 않아야 한다는 생각과 함께, 서구 복지국가처럼 중산층의 소득 유지 기능까지 맡는 좋은 복지국가 만들기라는 큰 목표 아래 입각해 볼 때, 그나마 지속 가능성과 노후소득 보장성, 형평성 등을 어느 정도는 균형 있게 보장하는 체제를 정립할 수 있다고 생각하기 때문임.
 - 이는 복지정치 관점에서도 유효한 시각임. 제도를 논할 때 제도 자체만 봐선 곤란함. 제도에는 항상 구체적인 사람이 있으며, 그것의 개혁과 도입은 역시 복지정치의 문제라는 것을 잊지 말아야 함. 복지정치의 문제라는 것은 국민의 정치적 수용성을 고려해야 한다는 것임.
- 문재인 정부는 국민연금 개혁을 하지 않았음. 기존 정부와 다르지 않았음. 현행 재정 불안정을 방치한 꼴이 됐음. 더는 방치할 수 없음. 국민연금이 지닌 실태를 '있는 그대로' 드러내고 시민들과 함께 해법을 모색해야 함. 서구 복지국가의 연금개혁을 꼼꼼히 살펴봐야 하는 이유임. 불편하지만 회피할 수 없는 고난도의 숙제가 우리 세대 앞에 놓여 있음.
- 책임을 더 미루다간 역사는 물론 현실에서 엄정한 평가와 심판을

받을 것임. 언론도 이 책임에서 자유로울 수 없음. 언론과 유튜브 등 유사 언론들도 더 책임 있는 자세로 이 사안을 다루어야 할 것임. 지나친 공포감을 주는 방식의 선정적 보도를 자제하고 공론장을 형성하도록 해 숙의 있는 개혁안이 도출될 수 있도록 노력해야 함.

- 일본의 연금개혁 과정에서 언론사들이 앞장서 연금개혁을 이루는데 힘쓴 것은 우리가 참고할 만한 연금개혁 과정에서 언론의 역할을 보여주는 대목임. 언론은 연금개혁의 바람직한 논쟁을 위한 공론화에 적극 나서야 함.

13. 사회서비스형 노인일자리를 활용한 점진적 퇴직 방안(고현종 사무처장)

- 2025년이면 전체 인구 중 노인인구가 차지하는 비중이 20%를 넘어 갈 것으로 예측됨. 2018년 노인인구가 14%에 달해 고령사회에 도달한 지 7년 만에 초고령사회가 되는 것임.
 - 이는 우리보다 먼저 고령화 길을 걸은 OECD 선진국과 비교해도 초고령사회 진입 속도가 배 이상 빠름. 현재는 일하는 사람 5명이 노인 1명을 부양하지만, 50년 뒤에는 성인 1명이 노인 1명을 부양하게 됨. 이때는 인구 중 절반이 62세 이상인 노인임.
- 일하는 사람의 부족과 복지 수혜자의 증가는 경제성장률을 떨어뜨리고, 버거운 복지비용 부담을 초래함.
 - 현재도 노인빈곤율이 45%로 세계에서 1등인 점을 감안하면 대한민국 노년층의 노후가 암울함. 노후대책으로 1988년에 도입된

국민연금은 1997년 전 국민에게 확대되었지만, 선진국에 비해 늦게 도입되었기에 현세대 노인의 47%만이 수급받고 있음.

- 수급액도 평균 50만 원에 불과함. 평균 금액이니까 50만 원이지, 수급자의 60%는 40만 원 미만인 게 현실임. 2033년까지 국민연금 연금액이 40%까지 인하될 것을 감안하면 국민연금 하나만 가지고는 노후보장이 불가능함.

□ 낮은 국민연금으로 인해 노후소득보장 보전 정책으로 2007년에 기초노령연금이 도입되었음.

- 하위소득 노인 70%에게 매월 10만 원을 지급하는 것으로 시작해서, 지금은 기초연금으로 이름을 바꾸고 매월 30만 원을 지급함.
- 거기에 더해 소득 보충 개념의 노인일자리 80만 개를 만들어 매월 27만 원의 소득보장 정책을 시행하고 있음. 이렇게 65세 이상 노인들에게는 노인일자리 27만 원, 기초연금 30만 원, 국민연금 40만 원의 다층적이고 다양한 소득보장 정책을 실행하고 있음.

□ 65세 이후 노후소득보장 정책은 계속 보완되고 논의가 활성화 되어 있지만, 사회적 은퇴연령인 50대 이후 65세 이전의 사람들에게는 소득보장 정책이 미흡함. 노인이라기보다는 중장년으로 불리는 이들이 은퇴 후 연금을 받기 전까지 어떤 정책들이 필요할까?

- 베이비붐 세대가 매년 80만 명씩 노동시장을 떠나고 있음. 이들의 노후대책이 미흡한 것이 사회적 부담으로 작용할 것임. 고령화 사회의 생산인구가 줄어드는 상황에서 노인부양비 부담을 줄이는 제일 좋은 방법은 중장년 인구를 노동시장에 오래 체류하도록 하는 것임. 노동시장에 장기간 체류하는 것은 노인부양비 부담을 줄

이고, 생산성 제고에 도움이 됨.

- 2019년 2월 대법원은 평균수명 연장과 급격한 고령화 등을 고려했을 때 육체노동자 평균 노동 가동 연한을 60세에서 65세로 늘려야 한다고 판결함. 우리나라 사람들이 실질적으로 노동시장에서 은퇴하는 연령이 72세임. 또한 지금의 60대는 과거의 60대와는 달리 젊고, 활력 있다는 사회 문화적 공감대가 형성되어 있음. 따라서 65세 정년 연장이 불가피함.
 - 실제 미국은 정년제도가 없고 일본은 65세에서 70세로 상향하는 것이 논의되고 있고, 독일을 비롯한 선진국들은 67세로 상향 조정하면서, 연금 수급 개시 연령을 늦추고, 고령인구의 노동력 활용을 통해 생산성을 제고하는 추세임.
 - 정년 연장이 가장 좋은 방법이지는 하나, 사회적 합의가 필요함. 특히 청년들도 취업하기 어려운데 정년 연장은 결국 기득권층만 배불리는 것 아니냐는 의혹과 불신이 있기 때문임. 청년들의 반발을 최소화하고, 중장년 세대의 점진적 퇴직을 위하여 다양한 방법을 모색해야 함.
- 점진적 퇴직을 위해 현재 우리나라에서 시행하고 있는 제도는 임금피크제임. 업종에 따라 적용 기간과 금액이 다르지만, 보통 퇴직 2~3년 전부터 급여의 약 35%까지 삭감하고, 삭감된 금액만큼 신규 일자리와 연동하게 하는 제도임.
- 임금피크제를 점진적 퇴직 방안으로 보기에는 부족함. 이 또한 60에 은퇴하고, 65세에 연금을 받기 전까지 소득 공백이 발생하기 때문임. 임금피크제를 수용하든, 그렇지 않고 별도의 위로금을

받고 바로 퇴직을 하든 간에 연금을 받기 전까지 자영업을 해야 할까 고민하거나, 주식에 투자하거나, 자식의 결혼 및 교육비로 사용하고, 일자리 찾기에 전전긍긍하는 게 현실임.

□ 점진적 퇴직을 위해 은퇴 이후 시간제, 파트 타임 일자리에에서 일하면서 부족한 돈을 부분연금, 가교연금을 통해 확보하고 연금을 받기 전까지 점진적 퇴직을 주장하는 방안이 제시되기도 함.

○ 부분연금, 가교연금도 결국은 연금을 누가 낼 것인가를 두고 논란이 일 것임. 이런 제도를 시행하고 있는 스웨덴의 경우 사업주가 전액을 부담함. 우리는 사업주가 전액 부담한다고 했을 때 사업주들이 수용을 할 수 있을까? 국민연금처럼 사업주와 노동자가 절반씩을 낸다고 했을 때 연금에 대한 불신이 팽배한 상태에서 노동자들이 수용할까? 그렇다고 정부에서 전액을 지원하는 방식은 기초연금을 비롯해 노후보장 비용이 많이 발생하고 있는데 중장년층까지, 더구나 일하는 사람들을 위한 추가 비용 지출이 가능할까? 일하는 사람에게 왜 추가 연금을 지급하느냐, 일을 못 하는 사람이 우선되어야 하는 것 아니냐는 논리를 이겨낼 수 있을까?

□ 점진적 퇴직을 위한 방안으로 노인일자리와 연계하는 방안을 제안함. 노인일자리 중에 사회서비스형이라는 일자리가 있음. 사회서비스형은 노인의 경력과 활동역량을 활용하여 사회적으로 도움이 필요한 영역에서 지역사회 돌봄, 안전 등에 서비스를 제공하는 공공일자리임.

○ 이 사업의 참여 자격은 만 65세 이상이고, 일부 유형은 60세 이상이면 참여할 수 있음. 월 60시간 근무에 주휴수당, 연차수당이

지급됨. 사업기간은 10개월임. 1개월 만근했을 경우 최대 712,800원을 받음. 노인 일자리 중에서 급여 수준이 높아 많은 노인이 원하는 일자리라서 경쟁이 치열함.

- 필자가 조사한 바로는 이 사업에 참여하는 노인의 평균 나이가 75세임. 70세 중반의 노인들이 월 60시간을 소화하기는 버겁기도 하고, 급여에 맞는 사회서비스가 생산되지 않음. 그저 노인일자리이니까, 복지 차원에서 하는 사업이니까 라며 27만 원 받는 노인일자리와 별 차별성을 갖지 못하는 것이 현실임.
- 따라서 노인일자리 기준을 새롭게 정의할 필요가 있음. 70세 이상 노인들은 기초연금 + 국민연금+ 공공형 27만 원 받으며 월 30시간 노동하는 일자리로 노후소득을 보장하게 하고, 60~69세 노인들만 참여하게끔 노인일자리 사회서비스형 자격을 부여해야 함. 현재 10개월인 사업기간을 12개월로 늘리고 퇴직금을 예산에 반영하여 노인일자리 수행기관에 지급해야 함. 또한 고용보험법을 개정하여 65세가 넘어도 고용보험 납부를 의무화해서, 일시적 실업을 당했을 경우 실업급여를 받을 수 있게 해야 함. 이렇게 되면 노인들의 연금 수급을 최소 5년 늦출 수 있음. 연금을 받기 전까지의 소득 공백을 줄일 수도 있음.

□ 우리 사회는 점진적 퇴직을 위한 제도적인 준비가 되어 있지 못함. 복지선진국인 스웨덴을 비롯한 서구에서처럼 점진적인 퇴직을 위한 준비 방법으로 노인일자리 사회서비스형을 활용하면서 부가적인 방법을 모색해 보는 것이 좋을 듯함.

- 2004년 노인일자리 도입 당시 참여 노인의 연령은 70세 미만인 95%였음. 17년이 지난 지금 노인일자리 참여자 나이는, 70세 미

만은 5% 미만이고 75세 이상이 90%임. 노인일자리 영역에서도 고령화가 심각해짐.

- 노인일자리도 참여 노인의 조건을 반영한 새로운 기준과 일자리가 필요함. 60~70세 노인들에게는 월 60시간 노동에 약 70만 원의 사회서비스형 일자리와 연계하여 연금 수급 연령을 늦추고, 사회보험과 연계한 복지로 노후를 보장해야 함. 70세 이후에는 월 30시간 노동에 27만 원을 받는 노인일자리와 국민연금과 기초연금으로 노후소득보장체계를 강화하자고 제안함.

14. 연금개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 기초연구(문헌경 박사)

- 지금까지 우리나라 국민연금 개혁의 주요 행위자로서 사용자에 대한 학술·정책적 관심은 그 중요성에도 불구하고 이루어지지 않음.
- 향후 재정적 지속 가능성 제고를 위해 보험료율 인상이 매우 유력한 옵션으로 부각되는 상황에서 보험료 절반을 부담하는 사용자를 정책 과정에서 배제한 채 4대 사회보험을 강화하기는 오늘날과 같은 정책 환경에서 불가능에 가까움.
- 2018~2019년 경제사회노동위원회(경사노위) ‘국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(이후 연금특위)’에서 확인했듯이, 보험료율 인상을 반대하는 유일한 주체가 사용자인 점을 고려하면 이들의 인식 및 선호를 미리 파악하여 적절한 다양한 개혁시나리오를 수립하는 것은 더욱 중요함.
- 경사노위 연금특위에서 경영계(한국경총&대한상의)는 보험료율 인상을 반대한 반면 규모가 영세한 사용자 중심의 소상공인연합

회는 오히려 1%p를 인상한 안을 선택했음. → 이는 기존 사용자 선행 연구(대규모 기업보다 소·중규모 기업은 사회보험이 자신들에게 가져올 장기 혜택보다 당장의 보험료 부담으로 인한 단기비용 증대에 민감한 행태를 보이는 경향)와 다른 방향성임.

□ 1998년 연금개혁 전까지 사용자협회는 실·퇴직 시 생계보장 기능의 퇴직금제도가 1988년 국민연금, 1995년 고용보험 도입으로 그 기능이 중복된다는 관점에 입각함.

○ 퇴직금전환제가 유사 제도의 사용자의 추가 비용을 줄이기 위해 도입된 상황에서 사용자협회는 1998년 개혁을 앞두고 법정 퇴직금제도의 완전 폐지에 따른 임의화와 국민연금 보험료율의 현 수준 유지 등 보험료 지출의 통제를 명백히 선호함.

□ 그러나 1998년 개혁으로 퇴직금전환제가 폐지되자 주요 사용자협회인 한국경총은 연금보험료의 추가 지출을 이유로 강력히 반대함.

○ 즉, 사용자협회는 국민연금과 퇴직금제도를 구분하기보다 연금보험료 지출이라는 하나의 세트로 간주함.

□ 사용자협회 중 경영계(한국경총&대한상의)는 특위 회의 내내 보험료율 9% 유지를 최우선적으로 내세우며 보험료율 인상으로 논의가 쏠리는 것을 꺼렸음.

○ 제10차 전체 회의(1기)에서 경영계를 제외한 모든 참여 집단이 '보험료율 및 소득대체율 인상 동시 추진'에 합의하며 현행 유지를 지속할 수 없는 환경이 조성되자 퇴직금전환제의 재도입 검토를 제안함.

- 소상공인연합회는 경영계와 달리 국민연금 중심의 노후소득보장을 선호하는 모습을 보이며 동시에 보험료율 인상에 수용적인 입장임.
- 다만, 사업장의 경영 상황에 따라 사업장 가입과 지역 가입 종별을 넘나드는 영세소상공인의 보험료 인상분을 상쇄할 만한 보험료 지원책(예: 두루누리 사업) 확대를 전제로 함.
- 종합하면, 경사노위에서 경영계와 소상공인연합회 간 보험료율 조정을 둘러싼 선호의 차이는 의견상 존재함.
- 그러나 양측에서 내세운 보험료율 인상의 전제 조건을 감안하면, 보험료율 인상에 대한 두 사용자협회의 선호 차이는 경사노위 활동 후반으로 갈수록 더욱 좁혀짐.

〈부표 12-15〉 경사노위 연금특위에 참여한 세 사용자협회의 국민·퇴직연금 보험료율 인식

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
보험료율 9% 대비 소득대체율 40%(2028년) 수준	높음; 고수익비	높음; 개인연금 대비 평균적으로 고수익	높음; 9% 고정 시 30%가 지속 가능성 담보
국민연금 보험료율 9% (사용자 4.5% 부담) 재정·경영상 부담 여부	국민연금 보험료율만 보면 그렇지 않음; 퇴직연금 보험료율과 종합적으로 고려해야 함	개별 연금제도 보험료율만 떼 내어 볼 수 없음; 근로자 고용 시 수반되는 급여, 4대 보험료, 퇴직금, 기업복지 등	소상공인 사업장은 최저임금 인상에 큰 영향을 받아 9%가 상당한 부담이 됨
퇴직연금 보험료율 8.3% (사용자 전액 부담) 재정·경영상 부담 여부	부담스러움; 대규모 퇴직급여 재원 사외적립 및 운용 수수료 지불로 인해 미가입 사업장 많음 (예: 영세중소기업, 소상공인)	총지출 관점에서 봐야 함; 총지출 관점에서 연금보험료 부담 느끼는 사업체가 있음	소상공인들은 국민연금 보험료율 1% 인상보다 퇴직(연)금에 따른 8.3% 부담이 더욱 문제임

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
(경영계) 사용자 지출 관점에서 국민·퇴직연금을 하나의 세트로 간주하는지	근로자 노후소득 및 생활 안정이라는 동일 목적상 하나의 세트로 간주	대기업과 달리 퇴직연금 전환율이 낮은 중소기업은 다르게 생각할 수 있음	
코로나19 속 국민연금 보험료 부담 양상	누적된 지불능력 악화로 보험료 부담은 중장기적 누적될 것임	다수 소상공인은 보험료 문제를 넘어서 채용을 유지하기 어려움	단기적 극복 불가능; 또한, 코로나19로 영세소상공인 사업장 폐업 가속화

〈부표 12-16〉 경사노위 연금특위에 참여한 세 사용자협회의 선호 개혁 방향

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
소득대체율 인상에 대한 인식	반대; 재정적 지속 가능성 저해; 가입자 간 노후소득 양극화 초래	반대; 기금소진 상황에서 그러한 주장은 납득할 수 없음	이를 위해 보험료율 인상이 필요함; 국민연금 외 기초연금, 기타 공적 이전소득으로 노후소득보장 가능함
보험료를 인상에 대한 인식	현시점 유일한 대안이 아님; 다양한 옵션 속 종합적 검토 필요함	사용자 부담으로 현실적 어려움이 있음	보험료율 인상 시 소상공인 사업장 대상 보험료 지원 확대가 필요함
(경영계) 보험료를 인상 현실적 몇%까지 가능한지	특정 수치 제시하기 곤란함; 기업 의견 수렴해야 함; 대기업 보험료율 인상 부담 상대적 낮음	특정 수치를 가진 채로 연금특위에 참여하지 않음; 합의하기 어려울 것으로 애초 예상함	
(경영계) 보험료를 인상 부담 상쇄하는 정책지원에 대한 인식	세제 지원 등의 종합적인 패키지 수반 시 보험료율 인상 논의가 수월할 것임	(사견 전제로 논의 이탈)	
(경영계) 대내외 경제 여건 개선 시 보험료를 인상 반대 견해 변경 가능성	지금보다 합의하기 용이함; 그럼에도 유일한 대안은 아님	대내외 경제 여건 장식용 표현; 소상공인, 중소기업 항상 어려워 태도 변화 없을 것	

질문	경영계		소상공인연합회
	한국경총	대한상의	
보험료율과 소득대체율 중 개혁 필요성이 더욱 큰 것	소득대체율 인하의 현 상황에서보험료율 인상은 원칙적으로 필요함: 그러나 경제 여건 조성, 정부의 국민 설득 지속 노력이 필요함	소득대체율 인상은 비상식적 주장임: 보험료율 인상은 현실적 문제가 있음	보험료율: 소득대체율 인상 없이 기초·퇴직·개인연금 개선으로 가능함
(보험료율·소득대체율 국한) 최선, 차선, 최악의 개혁안	① 최선: 기금운용 수익률 제고 (논의 이탈) ② 최악: 연금특위 가산(12%&45%) ③ 현행 유지안: 보험료율 인상이 어렵다는 의사 표시	현행 유지안: 방어적으로 선택함 (논의 이탈)	① 최선: 18%&45% 장기 인상(두루누리 사업 확대 등) ② 차선: 10%&40%(기초연금 40만 원 인상 등) ③ 최악: 노동계 안(12~13%&50%: 기초연금액 및 지급 대상 확대)
상호 간 상이한 권고안 도출 배경, 이견 조율과정 있었는지	소상공인연합회 최종안은 논의 막판에 독자적으로 제시되어 이견 조율 없었음	상호 간 완전히 다른 정체성으로 이견 조율 없었음	이견 조율 없었음: 소상공인은 노동·사용자 성격 혼재로 중소기업과 정체성이 매우 다름

□ 첫째, 사용자에게 대한 학술·정책적 관심을 쏟을 필요가 있음.

○ 특히, 정책당국은 연금특위에서 사용자협회가 보험료율 인상의 전제 조건으로 퇴직금전환제의 재도입 검토를 내걸며 국민연금과 퇴직연금을 연계하는 선호를 확인한바, 이에 대한 대응 전략을 수립해야 하겠음.

□ 둘째, 정책당국은 사회보험의 주요 행위자인 사용자의 인식 및 선호를 어떤 방식으로 파악할 것인지 그 방법론을 면밀히 고민해야 할

것임.

- 이를 통해 정책당국은 사용자협회와 개별 사용자의 국민연금 인식, 선호를 지속해서 파악하고, 접근 가능한 방식으로 정확한 정보를 제공하여 이들의 제도 불신을 줄이도록 해야 할 것임.
- 셋째, 보건복지부와 고용노동부로 나뉜 국민·퇴직연금 관할 부처를 상위 기관 측면에서 관리 및 조정할 수 있는 컨트롤타워의 구축을 검토할 만함(연금제도연구실, 2017: 286).
 - 이는 연금보험료 지출 관점에서 두 제도를 연계하는 사용자의 인식을 반영하는 것을 넘어 다층 연금체계의 중요성이 증대된 환경에서 근로자와 정책당국에도 필요함.
 - 따라서 복수(複數)의 관할 부처를 아우르는 컨트롤타워를 설치하여 정책 자율성(결정, 조정 등)을 부여한다면 효과적인 개혁 논의에 도움이 될 것임.
- 넷째, 경영계(중·대규모 기업의 상대적 비중 큼)는 국민연금과 퇴직(연금 보험료를 의무적으로 내며, 소상공인연합회(소규모 영세사업장 중심)는 광범위한 사각지대에도 주로 국민연금으로 노후소득보장을 추구할 수밖에 없는 우리나라 공·사적 연금체계의 특수성과 밀접히 연관됨.

15. 초고령화 사회에 대한 대응 방안: 점진적 퇴직 제도를 중심으로(최미선 교수)

- 한국은 2025년에 초고령화 사회에 진입하게 됨. 빠른 고령화 진행 속도는 한국의 미래에 대한 우려를 낳고 있음. 특히, 연금, 의료 등의 복지 혜택이 필요한 연령층은 증가하는 반면, 생산가능인구 비율은 줄어들고 있어 국가 경제의 지속 가능성에 대해 큰 의문을 제기하게 됨.
- 이러한 우려는 노인빈곤율에서도 찾아볼 수 있음. 한국 노인빈곤율(43.4%)은 경제개발협력기구(OECD) 회원국의 평균 빈곤율(13.1%)보다 3배 이상 높은 수준임(OECD, 2021). 평균수명 연장으로 노년기는 증가하였으나 이를 건강하고 행복하게 살아갈 수 있게 하는 노후소득에 대한 준비는 턱없이 부족한 상황임.
- 국민의 안정적인 노후소득 보장을 위해 공적이전소득 등과 같은 재정적 지원도 필요하지만 생산가능인구가 줄어드는 상황에서 공적이전소득의 증가만으로는 노인을 부양하는 데 한계가 있고 세대 간 갈등을 초래할 수 있음.
- 또한 출산율을 제고하기 위해 다양한 방안들을 시행하고 있지만 사회 구조의 근본적인 변화 없이 제도의 마련만으로 출산율을 높이는 것도 어려워 보임.
- 따라서 우리가 고려할 수 있는 현실적인 방안 중 하나는 고령 근로자들에게 더 일할 수 있는 제도적인 기회를 주는 것임. 즉, 스스로 노후소득보장을 위해 노력할 수 있도록 지원하는 것임.
 - 여기서 고령 근로자에 대한 정의는 다양한데, 주로 노동시장

관련 연구에서 사용되는 고령 근로자(older workers)는 50세 또는 55세 이상을 의미함(Kooij et al., 2008). 이 연령부터 노동시장 참여율이 낮아지고(OECD, 2005) 연령 차별을 경험하기 때문임(Perron, 2018).

- 한국에는 법정 연령 60세가 지나면 본인의 주된 일자리를 그만두는 정년제가 존재함. 실제로 공무원, 공기업, 일부 기업을 제외하면, 평균 연령 50대 중후반에 이르게 되면 퇴직하게 됨. 문제는 50대 중후반에 주된 소득이 단절되면 연금을 수령하게 되는 연령까지 소득 공백기가 발생한다는 것임.
- 이는 곧 노인 빈곤과 사회적 부담으로 이어지기에 최근 연금 수급 연령까지는 정년을 연장하자는 목소리가 나오고 있음. 정년 연장에 대한 논의는 불가피하다는 인식은 있지만, 기업에서는 고령 근로자 고용에 따른 높은 임금 부담, 이들의 생산성 저하 우려와 사회적으로는 청년 고용에 미치는 영향 등 해결해야 하는 부분이 많기에 시행하기가 쉽지 않은 것임.
- 하지만 고령 근로자들의 생산성 문제는, 이미 많은 연구에서 나이와 근로자의 생산성은 유의미한 관계가 없다는 것이 증명되고 있으며(Burtless, 2013; Kim, 2019), 신체적 기능 저하 등은 기업의 지원(Ergonomics, job redesign, health care, etc.)으로 충분히 보완할 수 있다고 하고 있음. 또한 나이가 들어갈수록 개인의 차는 커지기에 모든 고령자를 하나의 특성을 지닌 집단으로 특정 지을 수 없음(WHO, 2007).
- 정년 연장과 함께 이루어져야 하는 논의는 점진적 퇴직 제도

(Gradual Retirement)임. 점진적 퇴직제도는 근로자가 은퇴 시기에 이르렀을 때 근무시간을 줄임으로써, 이로 인해 소득은 줄어들지만 조금 더 오래 노동시장에 머물며 완전한 은퇴를 준비할 수 있는 시간을 가질 수 있게 해줌.

- 무엇보다도 점진적 퇴직을 통해 공적연금 납부 기간을 늘릴 수 있다면 이후 받게 되는 노후소득 또한 늘어날 수 있는 것임.
- 노후소득뿐만 아니라 점진적 퇴직을 한 고령 근로자들은 사회에 소속되어 다른 사람들과 상호작용하는 기회를 가질 수 있기에 인지능력 등의 정신적 건강이 좋아지고 본인의 신체적 능력에 적합한 근로시간으로 인해 신체적, 정신적 활력을 갖게 된다는 연구 결과(e.g., van Solinge, Vanajan, & Henkens, 2022)가 있는데, 이는 점진적 퇴직 제도가 개인에게 미치는 긍정적인 영향을 보여줌.
- 또한 점진적 퇴직은 근로자뿐만 아니라 고용주에게도 혜택이 있음. 고령 근로자들이 자신이 속한 조직에서 오랜 시간 근무하며 쌓아온 지식, 기술, 네트워크를 지킬 수 있고 그들의 지식과 기술을 신규 근로자들에게 전달(transfer)할 수 있다는 점임 (Henkens, van Dalen, & van Solinge, 2021).
- 나아가, 고령 근로자의 근로시간을 축소함으로써 청년 취업자와 일자리를 나눌 수 있기에 세대 간 갈등도 예방할 수 있어(윤석명 외, 2020), 이에 대한 사회적 합의도 끌어낼 수 있을 것임.

□ 노인 빈곤 예방과 사회보장 시스템의 지속 가능한 운영을 위해 다른 나라에서는 어떤 노력을 기울이고 있는지 살펴볼 필요가 있음.

- 우선 한국보다 일찍 고령화를 경험하고 이에 대응하고 있는 일본에서는 최근 ‘고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(고연령자고용안정법)’을 개정하였음. 그 내용은 기존의 정년과 계속고용 연령을 65세에서 70세로 연장하는 것이고, 이를 “노력 의무” 즉, 권고사항으로 하였음. 또한 사업주는 “고령 근로자가 희망할 시 70세까지 지속적으로 업무위탁 체결”, “사업주가 실시하는 사회공헌사업 등에 종사할 수 있도록 지원”해야 한다는 노력 의무 또한 추가되었음(박준희, 2021). 개정된 법에 따라 일본 대다수의 기업들이 65세에 정년퇴직을 한 뒤, 70세까지 고용을 연장하는 방식을 채택할 것이라는 전망이 나오고 있음(이정, 2021).
- 미국도 2014년 연방정부에서 점진적 퇴직 제도를 공식화하였음. 하지만 이는 일반 기업에서는 의무화되어 있지 않아 실제로 47%의 근로자들이 점진적 퇴직 제도를 이용하고 싶다고 하였으나 공식적으로 이를 제공하는 회사가 적어 20% 근로자들만이 활용하고 있다고 보고되었음(Collinson 2018). 대신 정년이 없는 미국에서는 베이비 부머들의 대거 퇴직으로 인한 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 기업에서 고령 근로자들이 일할 수 있는 환경과 조직문화를 만들기 위해 노력하고 있음. 유연한 근무시간(Flexible work schedule)이나 작업 공유(job sharing) 등 연령 다양성에 대한 인사관리제도를 통해 고령 근로자들이 손자녀와 부모 돌봄의 시간을 확보할 수 있도록 하고, 그들의 신체적 건강 상태에 적합한 근무 시간과 업무를 제공하여 이들이 더욱 건강하게 오래 일할 수 있도록 돕고 있음. 또한 미국의 은퇴자 협회(AARP)에서 고령 친화적인 근로 환경을 제공하고자 서명한 기업들(employer pledge program)을 리스트에 추가하여 공개하고 있음. 하지만

이러한 노력들도 대부분 규모가 큰 기업에서 이루어지고 있는 실정임.

- 다른 나라의 사례에서 보면 점진적 퇴직 제도가 도입되어 제대로 시행되기 위해서는 이를 의무화하는 정책이 입법화되어야 하고, 또한 공적연금 시스템과 함께 움직여야 한다는 것을 알 수 있음. 기업들에게도 유인책(고령 근로자 일정 비율 채용 시 인센티브 제공, 4대 보험료 지원 등)을 제공하여 기업 또한 적극적으로 정부 정책을 따를 수 있는 방안을 제시하여야 할 것임.
- 다가올 초고령사회의 노후소득보장 문제를 해결하기 위해 국가에서는 점진적 퇴직 제도를 도입하고 체계적인 시스템을 마련하여 고령 근로자가 안정적인 근로활동을 통해 노후소득을 확보할 수 있도록 기회를 제공해야 하고, 기업은 고령 근로자의 재고용과 근무환경 조성 등의 노력을 통해 협력해야 하며, 고령 근로자 또한 스스로 본인의 노후 소득원을 확보하기 위해 재취업을 위한 훈련을 받거나 새로운 기술을 습득하려는 노력을 기울여야 할 것임. 초고령화 사회를 대비하기 위한 시간이 별로 남아 있지 않다는 것을 명심하고 이를 위해 정부에서 앞장서서 활발한 논의를 이끌어 내야 할 것임.

16. 연금개혁을 위한 노력(권혜숙 부국장)

- 지난해 하반기부터 제20대 대통령 선거를 앞두고 대선 후보들의 부동산 공약과 조세 공약 등 분야별 주요 공약을 검증하는 전문가 인터뷰를 진행했음. 연금개혁 공약에 대해서는 원래 기사를 쓸 계획이 없었음. 당선 가능성이 가장 큰 윤석열 이재명 양대 후보가 연금개

혁안을 발표하지 않았으니 딱히 검증할 게 없었음.

- 생각이 바뀐 것은 한국경제연구원이 내놓은 ‘1990년생부터는 국민연금을 한 푼도 못 받을 수 있다’는 내용의 보도자료를 받은 이후였음. 보도자료를 바탕으로 다른 부서 기자가 온라인에 속보를 썼고, 이어서 보도자료가 지목한 당사자인 1990년생 후배 기자가 분기탱천해 공약을 내놓지 않는 대선 후보들을 비판하는 칼럼을 썼음. 기사에는 꽤 많은 분노의 댓글이 달렸음.
 - 그런데 흥미로웠던 것은, 보도자료 내용이 새로운 게 아니었다는 점임. 2년 전 국회예산정책처에서 ‘국민연금 2039년 적자 전환, 2055년 소진’을 내용으로 보고서를 냈고, 당시에 이미 꽤 많이 보도된 내용을 ‘1990년생’을 앞세워 재가공한 보도자료였기 때문임. 같은 내용이지만 제목을 바꿔 눈길을 끄는 속칭 ‘제목 장사’를 한 셈인데, 적절한 타이밍에 대중의 관심을 환기하는 센스있는 자료였다고 생각했음.
 - 마침 안철수 후보가 국민연금과 공무원·군인·사학연금을 국민연금 기준으로 통합하는 동일 연금제 공약을 내놨기에 연금개혁에 대한 인터뷰를 준비하기로 했음.
- 국민연금과 관련한 자료를 찾아 보니 의외로 자료가 많지 않다는 걸 느꼈음. 한국경제연구원이 활용한 2020년 국회예산정책처 보고서, ‘2042년 적자, 2057년 고갈’로 추산한 2018년 4차 재정계산 자료가 끊임없이 반복 인용되고 있었음. 노후를 의지할 국민연금의 중요성에 비해 자료도 적었고, 그 때문인지 자료에 기초한 단발성 기사 외에 깊이 있는 기획 기사도 소수의 복지 전문가들이 작성하는 것 외에는 상대적으로 많이 생산되고 있지 않았음.

- 게다가 4차 재정계산에서 합계출산율을 1.24~1.38명으로 가정
한 것도 의구심이 있었음. 합계출산율이 1.3명이었던 게 2012년
이었고, 1명 밑으로 떨어진 게 2018년으로, 이때 0.98명을 기록
했음. 전문가가 아니라 상식선에서 봐도 의아하게 낙관적이고 괴
리가 크다고 생각했음.
 - 통계청은 인구통계를 빠르게 업데이트하는 것으로 알고 있음. 지
난해 출생 잠정 통계가 지난달 발표됐음. 정확한 공식은 알 수 없
지만 국민연금 적자 전환 시점과 소진 시점을 전망하는 데 합계출
산율이 가장 중요한 변수라면 2021년 잠정 합계출산율인 0.81명
을 대입해서 지금이라도 현재 상황을 반영한 조금 더 정확한 시점
을 공개할 수 있지 않을까.
 - 재정계산이 5년마다 이뤄지지만 지금처럼 국민연금에 대한 불신
이 크다면 새 정부 출범 초기에 국민연금 현황과 전망에 대한 정
확한 숫자와 자료를 공개하는 게 어떨까. 역대 정부가 방치했던
국민연금의 부실을 가감 없이 알리면 국민연금 개혁의 필요성에
대한 국민적 공감대가 높아지고 오히려 연금 고갈에 대한 불안감
을 줄일 수 있으리라 생각함.
 - 아울러 정확한 정보 공개는 제대로 된 개혁안을 내놓는 데 필수적
일 것임. 정부가 이미 세금으로 적자를 보전하고 있는 공무원연금
과 군인연금은 물론, 상황이 가장 악화됐을 것으로 추정되는 사학
연금의 재정 상태도 함께 공개됐으면 함.
- 연금개혁이 시급하다고 개혁안을 빠르게 내놓는 것보다 팩트에 기
반한 꼼꼼한 검토를 바탕으로 연금개혁과 이해관계가 없으며 정치

적으로 중립적인 전문가들이 합리적인 개혁안을 도출했으면 함.

- 윤석명 연구위원과의 인터뷰 기사에 달린 댓글을 보면서 국민연금에 대한 팽배한 불신을 확인함. 연금 수령액이 줄어들더라도 연금을 못 받는 일은 없을 것이라고 안심할 수 있도록, 제도의 지속가능성을 의심하지 않을 수 있는 방향으로 개혁이 됐으면 함.
- 물론 연금개혁의 과정은 지난하리라고 생각함. 2015년 공무원연금 개혁 때 공무원단체의 강력한 반발을 기억함. 제 기사 댓글에도 당시 개혁으로 인한 공무원의 희생을 언급하는 댓글과 그를 반박하는 댓글로 논쟁이 붙기도 했음.
- 하지만 정작 공무원 재직자의 56%가 연금이 한 푼도 깎이지 않았으며, 2020년 동시에 연금에 가입한 공무원과 국민이 똑같은 급여를 받고 똑같이 30년간 연금을 부었을 때 받게 되는 연금액이 2.4배 차이가 난다는 자료를 봤음. 연금제도가 숫자도 많이 나오고 굉장히 복잡해서 조금만 비틀어도 기자들 역시 호도되기 쉽겠다는 생각이 들었음.

□ 시청률이 40%에 육박했던 지난 대선 첫 번째 TV 토론에서 가장 의미하고 생산적인 장면이 4명의 후보가 연금개혁에 동의하는 장면이었다고 생각함. 지금의 안철수 인수위원장이 연금개혁 공동 선언을 제안하자 윤석열 당선인이 “이 자리에서 약속하자”고 했음. 그 장면을 기억하고 있는 많은 국민들, 특히 MZ세대가 연금개혁의 진행 과정을 지켜보리라 생각함.

- 노후에 대한 기획 기사는 언제나 반응이 뜨거움. 국민연금 고갈을 감안했을 때 정년 연장이 불가피하다는 인구학 교수님의 인터뷰

를 실었을 때도 그랬고, 윤석명 연구위원님의 인터뷰도 온라인에서 30~40만 명이 읽었던 것으로 기억함.

- 그래서 기자들은 연금개혁에 대한 기사를 쓸 수밖에 없고, 또 써야만 함. 개인적으로는 국민연금에 대한 기사를 작성하면서 대한민국 노인 5명 중 2명이 가난하다는 노인 빈곤 문제에 대한 관심이 커졌음. 기회가 닿는 대로 노인 빈곤과 기초연금에 대한 기사도 준비해볼 생각임.

17. 연금개혁의 필요성에 대한 소회(백한웅 사무총장)

- 2018년도 국회 보건복지위원회 국정감사에서 국민연금과 관련된 내용을 다루던 때가 기억남. 이미 국민연금은 적게 걷고 많이 주는 구조가 계속되어 연금의 지속 가능성이 문제가 되고 있었음에도 불구하고, 보험료를 거의 그대로 둔 채(또는 아주 조금만 올리고) 연금을 더 주는 방향으로 이야기가 전개되고 있었기 때문임.
- 당시 한 여당 의원이 연금개혁을 추진했던 정부에서 대부분 정권 창출에 실패했다는 이야기를 하며 지금은 폭탄을 돌려야 할 시기라고 말했던 것이 너무도 생생하게 기억남. 국가와 국민보다 노골적으로 특정 정치 결사체의 이익을 우선시하는 행태를 보며 매우 안타까웠기 때문임.
- 이러한 이유로 당시 국정감사에서 국민연금의 재정 상태를 더 면밀하게 분석해 보았음. 그 당시만 하더라도 정부 측에서 기금의 누적 적자 규모를 공개하지 않았기 때문에 정부에 자료를 요청하고 어렵게 관련 자료를 받아 분석했었음. 우려한 대로 예상되는 적자 규모가 2088년까지 1경 7,000조 원으로 나타났으며, 이렇

게 될 경우 우리 미래 세대들이 감당해야 하는 보험료 수준이 약 30% 정도에 이르렀음.

- 결국 현세대가 단물은 다 빼먹고, 설거지를 미래 세대에게 떠넘기는 꼴이었음. 당시 모시고 있던 김세연 의원님은 ‘손자에게 죄를 짓는 할아버지가 되지 말자’고 일갈을 가했으나 정부 측은 심각하게 받아들이지 않았음.

□ 일부에서는 기금이 소진되면 지금의 적립식 구조가 아니라 부가식 구조로 전환하면 된다고 부가식 구조가 마치 만병통치약인 것처럼 이야기하는데, 중요한 것은 적립식이든 부가식이든 보험료를 얼마나 내느냐? 국민들의 부담이 얼마나 되느냐? 하는 것임.

- 과연 우리 손자, 손녀들이 월급의 30% 이상을 보험료로 부담하는 것이 바람직한가? 지금의 10대나 20대들에게 이러한 이야기를 솔직하게 한다면, 과연 그들은 이러한 사실을 받아들일 수 있을까? 솔직한 심정은 이 문제를 10대와 20대에게 널리 알리고 이들의 의견이 적극적으로 정부의 정책에 반영되도록 해야 하지 않을까 하는 생각이 듭.

- 환경과 관련된 이야기 중에 가장 인상 깊었던 표현이 자연을 대하는 태도로 ‘이자만 쓰고 원금은 미래 세대에게 돌려줘야 한다’는 것임. 그런데 지금의 국민연금 구조라면 이자만 쓰기는커녕 이자와 원금을 다 쓰고 빚만 떠넘기는 상황임. 과연 이대로 지나간다면 미래 세대의 원망을 어떻게 감당할 것인가? 지금이야말로 현세대와 미래 세대의 적절한 고통의 분배가 필요한 시기라고 생각한다.

- 연금 통합과 관련해서도 한때 공무원으로 재직하여 공무원연금 수급 자격을 갖추었지만, 퇴직 이후의 노후를 보장한다는 연금의 역할을 생각할 때 공무원이 일반 국민과 다른 연금제도를 가지고 연금을 더 받는 것이 바람직한가? 하는 의문이 듭. 공무원연금뿐만 아니라 다른 연금도 마찬가지임. 모든 국민은 보편적 연금제도의 적용을 받을 필요가 있어 보임. 물론, 공무원의 경우 퇴직금 문제 등 일부 선결 과제는 해결해야 할지도 모르겠음.

18. 연금개혁 논의(이종혁 기자)

□ 향후 연금개혁의 큰 줄기

- 국민연금과 공무원연금의 통합은 매우 장기 관점에서 접근해야 할 사안임. 장기적으로는 국민연금을 공무원연금, 사학연금, 국민연금 등과 같은 특수직역연금과 합쳐 운용해야 하지만 우선 연금 간 급여 수준, 소득대체율 등을 합쳐야 할 필요가 있음.
 - 2015년 일본은 국민연금과 공무원연금을 완전히 통합하며 보험료율과 소득대체율을 통일했음. 이 같은 동일 연금제를 우선 국민연금과 공무원연금에 적용해야 함. 동일 연금제를 통해 국민연금과 공무원연금의 보험료율, 소득대체율을 동일한 수준으로 맞춘 뒤 차차 장기적으로 통합을 이뤄야 함.
- 윤석열 정부에서 동일 연금제 등 개혁을 해낼 수 있는 상황인지, 새 정부의 개혁 의지는 어떤지.
- 윤석열 대통령 당선인은 취임 후 대통령 직속 공적연금 개혁위원회를 설치해 미래 세대를 위한 연금개혁과 재정 안정화를 추진하

겠다고 약속했음. 하지만 인수위 구성을 보면 연금개혁을 담당해야 할 경제 2분과와 사회복지문화 분과 등에 연금 전문가가 포진하지 않은 점이 매우 아쉬움. 안철수 인수위원장이 국민의당 대선 후보로 동일 연금제 등 강한 연금개혁을 공약한 만큼 안 후보의 개혁이 인수위에서 얼마나 힘을 받을 수 있을지가 관건임.

□ 현 정부에서 임기 중 해낼 수 있는 연금개혁 과제는 무엇인지. 연금 보험료율(현 9%)과 소득대체율(40%) 조정 등이 당면 과제가 아닌지.

○ 보험료율을 단순히 얼마 올리고, 소득대체율을 얼마 낮추는 것이 시급한 개혁과제가 아님. 더 시급한 것은 정부가 과거 국민연금 등 공적연금 개혁 과정에서 드러낸 불투명성을 걷어내고 투명하게 연금 재정 상황과 향후 개혁과제를 국민들과 공유할 수 있도록 연금개혁 체계를 손질해야 하는 것임.

□ 당장 올해 국민연금 5차 재정계산과 함께 연금개혁을 위한 제도적 준비 작업이 이뤄지는데.

○ 직전 2018년 국민연금 재정계산 과정을 보면 재정계산 결과가 국민연금제도발전위원회에 전달돼 재정 안정화 방안을 마련하기 까지 시일이 매우 촉박했음. 보건복지부 등 정부 부처가 재정계산 결과를 신속하게 공유하는 것을 꺼리면서 국민연금의 미래를 결정할 제도 혁신안이 충분한 고민 없이 만들어지는 결과를 초래했음. 이처럼 국민연금제도 개선의 밑바탕인 재정계산부터, 재정계산 결과를 토대로 혁신안을 설계하는 국민연금제도발전위원회 운영 과정을 합리적이고 효율적으로 개선해야 하는 게 당장 보험료

을 인상보다 시급한 과제로 판단됨.

□ 국민연금 재정 상황에 대한 실상을 알려야 한다는 말씀이신데.

○ 연금 문제는 진영논리가 개입해서는 안 됨. 한국은 연금이 정치 진영논리에 휘말려 실상을 알리기보다 불리한 숫자를 은폐하기에 급급한 상황임. 일본은 후생연금(한국으로 치면 국민연금) 홈페이지에 중요 회의의 회의록 전문을 올려둠. 한국은 국민연금 재정계산 당시 비실명화한 요약문만 제공하고 있음.

□ 2023년에 나올 5차 재정계산에서 4차 때보다 전망이 악화되리라고 보는지.

○ 4차 재정계산은 출산율을 2017년 기준 1.2명, 2030년 1.32명, 2060년 1.38명으로 예상해 적용했음. 기본안보다 출산율이 악화될 것을 가정한 '저출산 대안' 역시 2017년 1.14명, 2030년 1.07명, 2060년 1.12명으로 적용했음. 실제로는 2019년 0.92명, 2020년은 0.84명으로 출산율이 더 떨어짐. 특히 2020년과 2021년은 코로나19 쇼크까지 추가돼 더욱 악화했을 것으로 판단됨.

□ 안철수 국민의당 대선후보가 국민연금 미적립 부채가 1경 7,000조에 이른다고 했는데.

○ 국민연금 재정 상황을 볼 때 더욱 문제가 되는 건 기금이 언제 고갈되느냐 하는 것이 아니라 후세대가 부담해야 할 '미적립 부채'임. 미적립 부채는 연금총당 부채에서 기금을 차감한 금액으로, 후세대가 세금이나 보험료를 내 부담해야 할 금액임. 국민연금에

서 앞으로 지출해야 할 연금 급여와 각종 비용들의 총 합계임. 국민연금공단과 정부는 이런 미적립 부채를 절대 공개하지 않지만 2018년부터 2088년까지 쌓인 국민연금 미적립 부채는 총 1경 7,000조 원에 이르는 것으로 추산됨. 하지만 최근 재계산해본 결과로는 2경 1,000조 원이 넘어감. 연금개혁의 여론을 환기시키고 새 정부가 실질적인 개혁을 추진하기 위해서는 국민연금의 재정 실상, 특히 미적립 부채를 반드시 공개해야 함.

19. 공무원연금 개혁, 최우선 국정과제 리스트에 올려야 (최광숙 기자)

- 지금 공적연금은 돈을 적게 내고 나중에 더 많은 돈은 받는 구조이기 때문에 지속 가능하지 않음. 연금 관련 법들이 5년마다 재정계산을 다시 하도록 한 것도 연금이 고갈되기 전에 연금제도를 개선하려는 취지임.
- 역대 정권은 한두 차례 연금개혁을 단행했음. 김영삼 정부는 1995년에 1차 공무원연금 개혁을 했고, 김대중 정부는 1998년에 1차 국민연금 개혁, 2000년에 2차 공무원연금 개혁을 했음. 노무현 대통령은 2007년에 2차 국민연금 개혁을 단행했음. 이명박 대통령은 2009년에 3차 공무원연금 개혁을, 박근혜 대통령은 2015년에 더 내고 덜 받는 4차 공무원연금 개혁을 했음.
- 하지만 현 문재인 정부는 민주화 이후 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부, 문재인 정부 역대 6개 정권 중 유일하게 연금 개혁에 나서지 않았음. 무책임했다는 평가를 내리지 않을 수 없음.

- 문재인 정부가 연금개혁의 필요성을 몰랐던 것은 아님. 잘 알고 있으면서 정치적 부담 때문에 외면했음. 심지어 보험료를 안 올리고 연금은 더 올려주는 방법이 있다는 말까지 했지만, 공염불이 되고 말았음. 이제 차기 정부에게 연금개혁은 선택의 문제가 아니라 하지 않으면 안 되는 필수임.

- 국민연금, 공무원연금 문제 모두 심각함. 공무원연금의 경우 적자를 세금으로 메꾸고 있다는 점에서 국민연금 개혁보다 공무원연금 개혁이 선행되어야 한다고 생각함. 정책에도 우선순위가 있듯이 연금 개혁에도 우선순위가 있음. 그 기준은 당연히 국민 혈세 투입 여부임.

- 공무원연금과 국민연금을 비교하면 공무원연금 월 평균액이 240만 원인 반면 국민연금은 37만 원임. 적자 규모를 보면, 공무원연금의 적자 폭은 2020년 2조 2천억 원이고, 2030년까지 총 적자 규모는 61조 2천억 원으로 예상됨. 이렇게 천문학적인 공무원연금의 적자를 계속 쥐꼬리만 한 연금을 받는 국민들의 세금으로 충당해야 하는가.

- 공무원연금은 김영삼 정부, 김대중 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에서 그동안 네 차례 개혁이 이루어졌지만, 공무원연금 적자가 줄어들기는커녕 기하급수적으로 늘어난 것에 대해서는 여러 원인이 있음.

- 우선 고령화로 공무원 수급 연한이 길어지는 것이 원인으로 지목됨. 더 본질적으로는 그동안 네 차례에 걸쳐 공무원연금 개혁을 했지만 받는 연금을 줄이는 근본적인 처방 대신 보험료를 더 내는

미봉책을 택하면서 문제가 꼬였음. '무늬만 개혁'을 한 것임. 적자를 줄려면 받는 연금을 삭감해야 하는데 보험료율만 올렸음. 현재 재직 또는 퇴직한 공무원들의 기득권은 보호하고 신규 공무원들에게 연금 삭감이라는 희생을 강요해 공직 사회 내에서도 갈등이 빚어지고 있는 게 현실임.

- 앞에서 언급했듯이 문재인 정부가 공무원연금 개혁을 하지 않고 공무원을 늘린 것도 앞으로 연금 적자를 더 악화시킬 것으로 전망됨. 당장은 연금 가입자가 늘면서 연금 적자 폭이 줄어든 것처럼 착시효과를 보이지만 향후 새로 들어온 공무원들이 연금을 받는 시기가 되면 연금 적자 폭은 더 커질 수밖에 없음. 일각에서 우리 연금을 '폰지사기'나 마찬가지로 주장하는 것도 이런 맥락임.
- 차기 정부는 연금개혁, 그중에서는 공무원연금 개혁을 최우선 국정 과제로 해야 함. 이를 위해 대통령직인수위원회에서 연금개혁을 위한 밑그림을 그리는 작업이 진행되어야 함.
- 우선 시급한 것은 인사혁신처, 교육부, 국방부, 보건복지부 등 관련 부처에게 연금과 관련된 일체의 자료를 제출하도록 해야 함. 이들 부처에서 받은 가공되지 않은 연금에 대한 자료를 바탕으로 기존에 알려진 연금 통계자료 등에 대한 팩트 체크가 이뤄져야 할 것임.
- 또 연금과 관련해 최신 해외동향에 대해서도 심도 있는 자료조사가 필요함. 다른 나라의 연금개혁 동향을 제대로 파악하는 것은 향후 우리 연금개혁의 방향을 잡는 데 길잡이가 될 것이기 때문임.

- 이 같은 자료를 바탕으로 전문가와 언론 등이 참여하는 위원회 등을 구성해 연금제도 개혁안을 만들어야 함. 세대 간 형평성, 지속 가능성, 글로벌 트렌드와 부합 여부 등 세 가지 원칙에 입각해 연금개혁안이 마련돼야 함.
- 그동안 밀실에서 해오던 연금개혁 작업은 이제 투명하게 공개적으로 이뤄져야 한다. 이제 구중궁궐로 대변되던 청와대도 용산 시대를 열면서 국민 속으로 나오고 있음. 시대가 확 바뀌고 있음. 이런 시대적 흐름에 맞춰 연금개혁도 기존의 밀실 작업 방식에서 과감히 탈피해야 함. 연금 기득권을 누리던 공무원과 교사, 교수, 군인들이 째짜미해 만들던 연금개혁안으로는 국민의 동의를 얻을 수 없을뿐더러 근본적인 개혁을 할 수 없음.
- 이제 대다수 국민도 연금이 지속 가능하지 않다는 것을 다 알고 있음. 독일 슈뢰더 총리는 노조가 핵심 지지기반이었지만 노조의 반대에도 불구하고 노동개혁을 완수했음. 그 결과 선거에 져서 정권을 잃게 됐지만 그 뒤 정권을 이어받은 메르켈 총리는 노동개혁의 기반 아래 국정을 다져나갈 수 있었음. 메르켈 이전의 독일은 유럽의 병자로 불렸지만 지금은 유럽뿐 아니라 세계를 움직이는 나라가 됐음. 윤석열 당선인은 슈뢰더의 길을 가야 함.

20. 정권교체에서 찾는 연금개혁의 마지막 기회(최성호 사무국장)

- 공적연금제도는 국가가 제공하는 사회안전망이기 때문에 모든 국민에게 중요하지만, 그 삶의 안전보장을 다루는 시점이 미래라는 측면에서 청년세대에게 특히나 각별한 주제라고 할 수 있음. 그 중요한 연금이 청년에게는 오히려 무거운 족쇄로 다가오고 있음. 단순한 경

고의 징조가 아니라 점점 육안으로 관측되는 재앙이 되어가고 있음.

- 국민연금법은 인구·경제성장률 등의 변화를 반영해 5년마다 연금 재정을 따져 제도를 고치도록 규정하고 있음. 이에 근거하여 실시된 2018년 추계에 따르면, 문재인 정부 5년 동안 최소 15조 원의 추가 부담이 생겼다고 함. 국민 한 사람이 추가로 부담해야 할 금액이 28만 원임. 하루에 약 81억 원, 연간 3조 원에 가까운 추가 부담이 발생하고 있음. 국민연금 기금은 2021년 892조 원에서 2041년 1,778조 원까지 증가하지만 2042년에 적자가 시작되어 15년 만인 2,057년에 고갈되는 것으로 나타남.
- 문재인 정부는 이런 추계를 바탕으로 2018년 12월 소위 ‘4지선 다형 개혁안’을 국회에 제출했지만, 그 이후로 정부도 여당도 손을 대지 않았음. 대통령인수위원회가 출범한 현재 시점에서 문재인 정부의 연금개혁은 아무것도 못 하고 끝나버렸음. 이제 곧 출범할 윤석열 정부는 2023년 5차 재정 재계산에 따라 더 큰 짐을 떠안게 되었음.
- 그나마 2018년 정부의 재정 추계 자체가 너무 낙관적인 전제로 산출된 것이었기 때문에 이를 토대로 연금의 추가 부담액을 산출하는 것 자체가 현실을 파악하는 데 도움이 되는지조차 의문임. 당장 출산율 하나만 보더라도 2020년 1.24명, 2030년 1.32명, 2040년 1.38명으로 가정하고 있는데, 2020년 실제 출산율은 0.84명이었음.
- 문재인 정부가 연금개혁을 사실상 방치해버리는 바람에 병든 연금 제도를 구할 수 있는 시간을 헛되이 흘려보냈음. 새 정부가 들어서면 연금개혁을 우선적으로 다루어야 함. 이런 의미에서 대선 과정에

서 각 후보가 연금개혁의 필요성을 공론화한 것은 고무적임.

- OECD 회원국 중 우리나라의 인구 고령화 속도가 가장 빠르고, 동시에 출생률은 가장 낮음. 이거 하나만으로도 다른 어느 나라보다도 강도 높은 연금개혁이 필요한 이유가 됨. 파멸적인 위기가 시시각각 다가오고 있는데 2007년 반쪽짜리 연금개혁 이후 대통령이 세 번이나 바뀌는 동안 뭐 하나 제대로 개선하지 못하고 세 월만 보냈음.
- 그사이 연금 지출은 오히려 늘었음. 예를 들어 월 10만 원도 안 되는 금액으로 시작했던 노인기초연금은 이제 월 30만 원을 넘어섰음. 절반이라도 성공을 거뒀다고 자조하던 2007년 개혁은 효과가 무색해져 버렸음. 더 늦기 전에 제대로 된 연금개혁을 서둘러야 함. 그동안 연금개혁으로 불리던 개편안들 중 다수가 실상은 개악이었고 정작 개혁안은 개악으로 비판받았기 때문임. 기초연금을 제외하고 연금 공약이 구체적이지 않다 보니 자칫 연금 논의가 산으로 갈 수 있음. 이는 연금 논의에서 중심을 잘 잡아야 하는 근거가 됨.
- 급락한 출산율을 일부 반영한 한국보건사회연구원의 재정추계 결과는 연금 재정 상태가 매우 악화되었음을 보여줌.
- 국민연금은 오는 2056년 기금이 소진된 후 2092년까지 누적 적자가 경상가로 2경 원(현재가로 7,000조 원)을 훌쩍 넘어설 것으로 전망됨. 4년 전 정부의 국민연금 재정계산과 비교하면 60년 후의 부과 방식 보험료가 10%p 이상 늘어나 40%를 넘어설 것으로 추정됨. 현재 9%인 국민연금 보험료율과 비교하면 얼마나 위험한 상황인지 알 수 있음.

- 윤석열 당선인의 대선 공약인 40만 원으로 인상하지 않더라도 2020년 17조 원 수준인 기초연금 지출액이 2050년 120조 원, 2080년에는 306조 원이 될 것으로 전망됨. 2020년 기준으로 공무원연금과 군인연금의 국가부채가 1,000조 원을 넘어섰고 향후 재정 불안정이 가장 심각할 사학연금까지 포함하면 총체적 난국 그 자체임.
- 안정적인 연금제도를 구축한 해외의 모범 사례들을 찾아보면 공통적으로 지속적인 연금개혁을 통해 노후소득 기반 확충을 도모했음. 캐나다는 200년 후에도 연금 부채가 없음. 일본의 연금제도는 100년 후에도 지급할 수 있도록 고안되어 있음. 연금 재정 불안정을 걱정하는 미국은 매년 75년 기간에 대해 추계를 하면서 동시에 무한대 기간에 대해서도 연금 지속성 여부를 점검하고 있음. 독일은 수급자 대비 가입자 비율, 인구구조 등에 따라 연금액을 자동 조정하는 장치를 도입했음. 영국과 프랑스는 급여 연동 기준을 변경하여 연금 급여액 상승폭을 낮췄음.
- 위의 나라들은 우리보다 연금제도의 지속 가능성이 나은데도 현행 제도를 더욱 보완해서 더 안정적으로 만들기 위한 연구들을 통해 끊임없이 정치권에 압박을 가하고 있음. 이렇게 해야 수급자와 가입자가 예측하고 준비를 할 수 있으며, 과거와 현재와 미래 세대의 형평성을 확보할 수 있음.
- 한국경제연구원은 현재의 국민연금 체계를 유지할 경우 2055년에 국민연금 수령자격(2033년부터 만 65세 수급 개시)이 생기는 1990년생부터 국민연금을 한 푼도 받지 못하게 될 수 있으며, 만일 국민연금을 계속 지급하려면 보험료를 급등으로 미래 세대가

과도한 부담을 떠안아야 한다고 우려했음.

□ 개혁에 손쓰는 것이 늦을수록 미래를 위해 고려할 수 있는 수단이 줄어들음. 사실 어떤 수단이 남아 있는지도 확실하지 않음. 그래서 우리가 처한 현실을 객관적으로 직시할 보고서부터 필요함. 책임감 있는 관계부처 공무원들이 낙관론에 기대지 않은 철저히 사실 위주의 동향 보고서를 작성하고, 이 보고서를 바탕으로 정직하고 소신 있는 전문가들이 연금개혁안을 만들어가면서, 동시에 언론이 그 진행 상황을 투명하게 국민에게 알릴 필요가 있음. 2004년 성공적인 연금개혁을 달성한 일본이 취했던 방식임.

○ 이렇게 마련된 보고서와 개혁안을 기초로 사회적 합의를 끌어내야 함. 중요한 점은 논의 초기 단계에서 이해관계자의 참여를 배제하는 것임. 초기 단계에서 공공성만을 생각하는 제대로 된 의제가 자리 잡아야 연금개혁을 위한 사회적 합의가 잘못된 방향으로 가지 않음. 국민을 대표하여 논의에 참여하는 사람들이 자신의 언행에 책임을 지도록 하기 위해 회의를 실시간으로 방송하고 국민이 접근하기 쉬운 곳에 영상기록으로 남기는 것도 하나의 방편이라고 할 수 있겠음.

○ 이렇게 해가며 달성해야 할 연금개혁의 요지는 “더 내고, 덜 받는다”라는 것임. 이는 충분한 설명 없이는 납득하기 어려운 목표임. 특히 국민연금과 직역연금 간의 차별 요소를 고쳐 바로잡기 위해서는 국민연금 단일체제로 개편해야 하는데, 이 과정에서 공무원, 군인 등의 강한 반발이 예상됨.

○ 대한민국 정치인들은 연금개혁을 성공시킨 나라의 정치인들처럼 대의를 위해 미움받을 용기를 발휘해야 함. 정치인들이 입버릇처럼

럼 말하는 애국심과 사명감이 공허한 미사여구가 아니었다는 것을 증명하기 위해서라도 용기를 보여야 할 때임. 만일 정치인들이 연금개혁의 미움을 감당할 용기가 없어서 당장 침묵하는 거라면, 다가올 미래의 파멸 가운데 국민이 내리칠 분노는 두렵지 않다는 것인가?

21. 연금개혁, 정치적 선택으로 접근할 일 아니다(한승연 기자)

- 윤석열 대통령 당선인이 취임을 앞두고 있음. 대통령 직무실의 용산 이전이 현시점에서 가장 큰 화두임. 용산 이전에 대해 여러 이유로 우려하는 목소리도 만만치 않지만 윤 당선인은 밀어붙이는 모양새임. 그러는 사이 국민연금 개혁이라는 의제는 밀려나 있는 것 같음.
- 현재 대통령직 인수위원회의 위원장은 안철수 국민의당 대표임. 안철수 대표는 단일화 전에 연금개혁을 누구보다 앞장서 강조했었음. 윤석열, 안철수 두 대선 후보가 단일화를 통해 정권 창출을 이뤄냈음. 그렇다면 안철수 전 후보가 가장 내세웠던 연금개혁 의제 역시 단일화를 통해 현실화되어야 할 것임. 그게 단일화를 지지해 표를 던진 유권자들의 뜻을 받드는 길일 것임. 새 정부의 국정 과제에 연금개혁 의제가 어느 비중으로 포함될지는 지켜볼 일임.
- 연금개혁의 필요성과 시급성은 두말 할 나위 없을 정도임. 대선 후보들의 고령화 공약 검증 취재를 하면서 이를 절실히 느꼈음. 국민연금 곳간이 바닥날 예상 시점은 점점 앞당겨지고 있음. 당겨진 예상 시점인 2055년까지는 이제 23년 남았음. 대한민국은 세계에서 가장 출산율이 낮은 국가이자 세계에서 가장 고령화 속도가 빠른 나라임. 이대로 가다간 그야말로 인구 재앙이 닥칠 것임.

20년 뒤, 30년 뒤의 경제활동 세대는 엄청난 고통을 치러야 할 것임. 이제라도 시급히 뜯어고쳐야 함.

- 국민연금 개혁에 많은 요소들이 있지만 무엇보다 보험료율을 끌어 올리는 일이 급선무임. 현재 보험료율 9%는 25년째 그대로임. 마치 KBS 수신료가 2,500원으로 42년째 그대로 멈춰있는 것과 비슷함.
- 수신료를 인상하려는 시도는 여러 차례 있었지만 그때마다 좌절됐음. 정권을 잡았던 세력들이 수신료 인상에 정치적 유불리를 따졌기 때문임. 곱지 않은 국민 여론도 만만치 않았음. 하지만 공영 방송의 발전을 위해 수신료 인상은 필연적임. KBS의 재정은 날로 악화되고 있고 그에 따라 질 높은 프로그램 제작이 예산 부족을 이유로 연쇄적으로 막히고 있음.
- 국민연금의 보험료율이 25년째 9%로 정체된 것도 마찬가지임. 정권들은 유불리를 계산했고, 국민도 보험료율 인상 계획에 따라운 시선을 보냈음. 문재인 정부도 집권 초기에 연금개혁안을 발표했지만 실현시키지 못했음. 사회적 합의를 끌어내지 못했기 때문임. 이후 4년이 지났고 문 정부는 연금개혁을 방치했다는 평가를 듣고 있음. 가파른 저출생, 고령화 속도 속에서 국민연금 재정에 빨간 불은 더욱 선명해졌음.
- 이럴 때일수록 국가를 이끄는 리더십이 필요함. 연금개혁이라는 당면 과제의 중요성을 인식하고 국민을 설득하며 각계의 이해관계를 조정해야 함. 윤 당선인이 해야 할 일임. 윤 당선인은 대통령 직속으로 연금개혁위원회를 설치해 개혁 논의를 하겠다고 공약한 바 있음. 개혁위원회 설치한다는 것은 말은 그럴듯하지만 각계각층의 인사들이 모여 자신들의 이해관계에 따라 중구난방이 될 가

능성이 커 보임.

- 국가 미래가 달린 절실한 일이지만 리더십이 제대로 발휘되지 못한다면 개혁위원회는 생색내기만 하고 다음 정부로 과제가 미뤄질 수도 있음. 개혁위원회는 생산적인 공론장이 되어야 함. 연금 개혁이라는 커다란 과제를 정치적 선택으로 접근하지 말아야 하는 이유임.

22. 일본의 사회보장 연금 제도 통합(사카모토 고문)

- 1970년대 초, 일본에는 2가지 공적연금 제도가 있었음. 두 개 모두 사회보험의 틀로 관리되었고 보험금은 고용주와 직원이 지불한 납입금에서 지불되었음. 하나는 공제회(Mutual Aid Associations, MAA)로 구성되어 있고, 다른 하나는 기업연금보험(Employees' Pension Insurance, EPI)제도, 국민연금(National Pension, NP)제도 등으로 구성되어 있음. EPI는 민간 부문 근로자를 위한 제도이며, NP는 농민, 자영업자, 실업자 등을 위한 제도임.
- MAA 중 하나는 중앙정부 공무원을 위한 제도임. 정부 공무원에게 제공되는 MAA 보험금은 민간 근로자에게 제공되는 EPI 보험금보다 높음. 따라서 1970년대에 '연금 질투'에 대한 논의가 대두되었음. 그 결과, 1985년 단행된 연금개혁으로 MAA 보험금 공식이 EPI 제도와 동일하게 변경되었음. 이러한 변화로 추후 통합이 훨씬 수월해졌음.
- 하지만 MAA에는 연금 추가금이라 불리는 추가 보험금이 있음. 이는 EPI의 소득연계보험금의 20%에 해당함. 이는 중앙정부 공무원은 민간 근로자와는 달리 파업이 허용되지 않는 등 중앙정부

공무원에게 적용되는 제약을 보상하기 위해 도입되었음. 대부분의 국민은 추가 보험금을 달가워하지 않았고, 이를 공무원연금과 민간 근로자 연금 간의 격차를 보여주는 상징으로 간주했음.

- 게다가 여러 MAA의 재무 상황이 악화되었음. 일본 철도(JR) 근로자들을 위한 MAA가 전형적인 예임. JR은 1970년대에 고속도로 개발로 인해 상당한 공급 과잉을 경험했음. 당시 육지의 주요 교통수단이 철도에서 화물차로 변경되었음. 1970년 468,000명에서 1990년 196,000명으로 직원 수를 감축해야 했음. 초단기간 내에 대폭 감축이 이루어졌음. JR MAA의 활동 회원 수가 급격히 줄면서, 납입률을 높여야 했고, 결국 지속 불가능한 수준에 이르렀음. 일본 담배회사 JT의 MAA와 니폰 전화전신 회사의 MAA에도 동일한 일이 발생했음. 이 3개의 MAA는 1997년 EPI 제도와 통합되었음. 2002년, 농림협동조합 MAA는 동일한 이유로 EPI 제도와 통합되었음.
- 1990년대 말, 공직자들을 둘러싼 불미스러운 스캔들이 연속해서 발생했음. 그중 하나는 HIV 바이러스에 감염된 혈액 치료제와 관련되었음. 그 외 대부분은 뇌물 사건이었음. 이로 인해 공직자들의 명예가 실추되었고 정치인들은 선거 캠페인 중에 표를 얻기 위해 공직자들을 처벌하기 시작했음. 이러한 움직임에 연금 질투에 관한 담론을 이용했고 공무원연금을 EPI 제도와 동일하게 하겠다는 공약이 이루어졌음.
- 이러한 트렌드는 다음과 같음 (i) 공직자에 대한 정치인들의 처벌로 힘을 받은 연금 질투 담론, (ii) 소그룹에 대한 연금제도의 재정 상황이 업계의 구조적 변화나 인력 분배의 변화에 취약할 것이라는 국민들의 인식, (iii) 연금 질투에 대한 논의를 불식시켜 공적연

금 제도에 대한 국민들의 신뢰가 강화되어야 한다는 정치 지도자들의 이해가 공공 부문 근로자들과 민간 부문 근로자들에 대한 공적연금 제도의 통합과 융합되었음.

〈부록 13〉 연구진 영문 원고

1. Mika Vidlund – Who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions

Introduction

Pension systems are one of the main components of any European welfare state. Pension insurance forms the lion's share of social insurance expenditure, and it is financed through a variety of mechanisms that differ across countries, combining both public and private actors.

In industrialized countries, pension provision consists of pension schemes that seek to protect the population against poverty in old-age or other social risks, such as disability or the death of the family's breadwinner. In addition to poverty protection, pension schemes also seek to cover income insurance with the aim of maintaining a certain standard of living when person is unable to earn income from employment. These two are the main elements of pension provision and can be arranged in a variety of ways across the countries. This variance makes it sometimes difficult to compare pension systems of different countries.

Basic poverty protection is usually covered by public or statutory pension schemes (so-called first-pillar pension scheme). The income insurance or earnings-related pension, however,

can be arranged through statutory, semi-mandatory or voluntary pension systems that can be part of either the first or the so-called second-pillar supplementary occupational pension provision. Public pensions usually involve parliamentary decisions with respect to major changes to the system while occupational pensions refer to pension arrangements that are traditionally negotiated between labour market parties who decide on the crucial features of the system. In practice the division is not that straightforward. For example, in Finland the statutory earnings-related pension system is based on a tripartite arrangement, consisting of employees, employers and the government.

Typically, international statistics and comparisons concentrate on the public pension schemes. A more accurate and comparable picture of the pension provision in different countries is obtained by analysing aggregate public and occupational pension schemes. Otherwise, there is a risk of comparing apples to oranges. We are gaining only a partial truth, if our focus is only on public pensions while comparing two countries and in the first country income insurance is arranged by public pension schemes whereas in the other it is arranged by supplementary occupational pension schemes and public pension provides only minimum pension.

Changing landscape of public-private mix

The public-private mix has been high on the socio-political agenda in many countries already for decades and in its earliest forms already since the creation of pension systems. The evolution of public-private mix, to put it shortly in this context, describes a shift from State to private responsibilities for providing old-age income. This evolution has already taken many steps within pension provision.

Accordingly, one of the main driving forces behind recent pension reforms has been to ensure the fiscal sustainability of the statutory pension systems as well as of the overall public finances. In the face of increasing longevity and decreasing fertility, countries have adjusted their pension systems by cutting pensions, closing early routes to retirement and raising the retirement ages in order to keep the systems sustainable. The reforms have reduced statutory pension expenditure and thereby also the pressure to increase contribution rates, which is no longer seen as feasible an option as it was some decades ago.

Due to tight constraints on the financing side, especially in the statutory pension systems, countries have taken measures to increase occupational and other supplementary pension provision to secure an adequate level of retirement income also in the future. This development can be seen in pension reforms that have taken place in recent decades, where the goal has of-

ten been to increase private and individual responsibility in pension provision (e.g. Ebbinghaus 2011). This has taken place by, for example, transforming defined benefit (DB) plans to defined contribution (DC) plans, or by individualizing the pension provision or making it more incentive-driven through tax or other incentives in order to enhance private pension saving. Sometimes, these reforms have coincided with reductions in the statutory pension provision, such as in Germany in the early 2000s (referred later as Riester-reform). Although participation is still voluntary, supplementary pension schemes in Germany can no longer be perceived as simple ‘top-ups’ to public pensions; rather, they serve as ‘substitutes’ compensating deficits of a weakened public system (Schneider 2021).

The reasons for different adaptations to the structure and organization of pension provision across the countries are complex. There are different views on the role of pension systems and the relative importance of their objectives, including poverty relief, and on how risks should be shared within and across generations. The scheme structure also plays an important role in how the objectives are realized. For example, solidarity depends on how the scheme is financed, that is, whether it is a pay-as-you-go (PAYG) versus a fully funded scheme and on the other hand on the coverage and selectivity of the scheme.

Furthermore, there are constraints in reforming and chang-

ing systems that vary in different countries. Pension systems have been claimed to be path-dependent in terms of the long-term development of pension systems (see, e.g., Andersen 2000; Hinrichs 2000; Hinrichs & Kangas 2003). The result is that there are several alternative solutions to the public-private mix that exist alongside one another, depending on the specific historical, social, economic, political and institutional context of each country (Barr & Diamond 2008; Barr 2013a, b).

Aim of the study

This study reviews pension schemes financing in four countries: Finland, Germany, the Netherlands and Sweden. Countries represent different welfare regimes or social insurance models that apply different institutional solutions in their pension systems providing thus a varying mixture of public and private pension schemes.

As the pension systems differ significantly in structure and organization from each other, a wider scope of pension provision is needed, especially in cross-national studies. Despite the importance of occupational pensions, studies of total pension provision and their costs are surprisingly rare. This report seeks to shed more light on this topic and to provide information on the nature, importance and level of total pension costs. The scope of the retirement systems includes both statutory pension and occupational pension systems covering pen-

sion provision for old-age, disability and survivors. This paper provides comparison on aggregate contribution revenues as well as public and private expenditure on pensions.

The aim of this report is to show how much national income is needed to pay for pension provision including poverty protection and income insurance components. i.e. minimum and earnings-related pensions. Individual savings or personal pension provision (so called third pillar) is not included in the analysis. Focus is on the contribution income of statutory and occupational pensions together with the general tax revenues allocated to pension provision. The Finnish Centre for Pensions has conducted this kind of comparison for some years and the latest publication was published in 2016 (see Vidlund et al. 2016).

Another aim of this paper is to look at the division of the total contribution burden caused by pension provision to employers, employees and the State. However, no stand is taken on the actual incidence of contributions and who ultimately bears the burden. However, it is worth noticing that the actual incidence of contributions may differ greatly from the notional source. In theory, the balance between employer and employee contributions is neutral (or irrelevant) because both are part of the total

remuneration, so higher employer contributions eventually mean lower salaries (or other benefits) (Blommestein 2009; Melguizo and González-Páramo 2013; Sjögren-Lindquist et al. 2011).

Comparison focuses on contribution levels and does not

strive to extensively compare what kind of and what level of benefits the pension contributions finance in each country. Likewise, some of the countries have gathered significant pension funds but their role in pension financing is not explicitly analysed. Though, in the PAYG the main purpose of the funding is to cushion the increase in pension contributions while pension expenditures are increasing.

The data on pension contributions and income flows are mainly based on statistics published by each country's institutions in the social insurance sector, accounts, and budget data, as well as different official reports together with recent publications from European Commission. The data on GDP and wage sums have been obtained from the OECD database (OECD.Stat).

Ageing population and pension expenditures

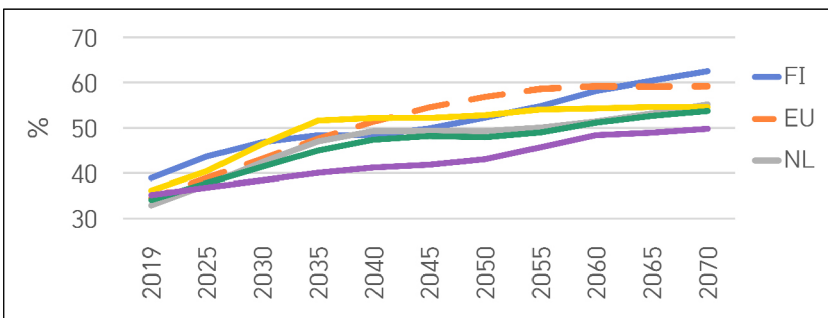
Population structure together with population ageing, captured by the dependency ratio, are the main factors that cause upward expenditure trends. Spending tends to be low in countries with favourable demographics. Higher dependency ratio narrows a contribution base relative to the number of beneficiaries and pushes up pension contributions.

In the current decade, the increase in the old-age dependency ratio (65+ / 20-64) in Finland is projected to be one of the

fastest in the EU (Figure 1). In 2019, the old-age dependency ratio was 39%, and it is projected to rise to 62.5% in 2070. The projected increase in the old-age dependency ratio is a consequence of the current age structure in Finland. Population ageing is driven by the low fertility rate and increase in life-expectancy.

Germany is also facing a steep increase in dependency ratio until the mid-2030s after which the growth will nearly stagnate and stay well below the EU-average. In Sweden, on the other hand, the dependency rate is projected increase at a much slower pace than in the other countries under comparison. The continued rise of the dependency ratio is due to an increase in longevity but mitigated by the fact that net migration and fertility rates are positive, which make the working age population continue to grow during the entire projection period (see e.g. European Commission 2021c).

〈부그림 13-1〉 Old-age dependency ratio (65+ / 20-64) in 2019-2070.



자료: European Commission 2021c.

The demographic change contributes to a rise in public pension expenditure. Finland and Germany have clearly higher pension expenditure than others and are projected to have the highest increase in the long-term. Overall changes in public pension expenditure are predominantly driven by the old-age and early pension schemes.

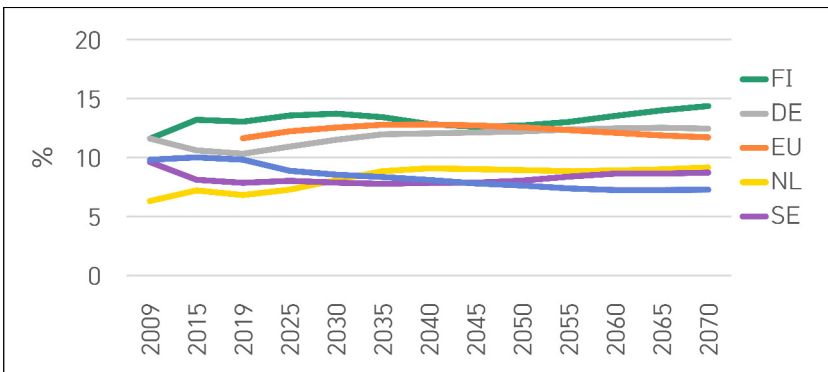
Countries have established several policy measures by abolishing or tightening access to early retirement and increasing the statutory retirement age. Reforms aim at increasing effective retirement ages, lifting employment rates of older employees, and controlling future adjustments of pension benefits to offset the impact of demographic pressure on pension financing and public finances in more general.

It is noticeable that in Denmark the expenditure is expected to decrease. The decrease in the public pension expenditures is a result of a number of different factors and reforms established. One of the reasons is more structural. Due to income-testing, the growing role of private pensions diminishes the amount of the national pension. Together with the rising retirement ages, this will significantly reduce the financial burden in the statutory pension scheme and the need for direct tax revenues in the national pension scheme.

In Sweden the development in public expenditure is rather stable. It should be noted that in contrast to the European Commission (2021c) projection model, this report classifies

Swedish compulsory premium pension as part of public pension expenditures even though it is included as part of household savings i.e. private pensions in the National Accounts. Premium pension system will mature gradually and grow in importance until 2070 and can be seen as an increased expenditure in Figure 2. Otherwise phasing out of the widow's pension and a relatively small inflow into disability pension are factors that hold back public sector expenditure.

〈부그림 13-2〉 Public pension expenditure % of GDP in 2009-2070.



자료: European Commission 2021c.

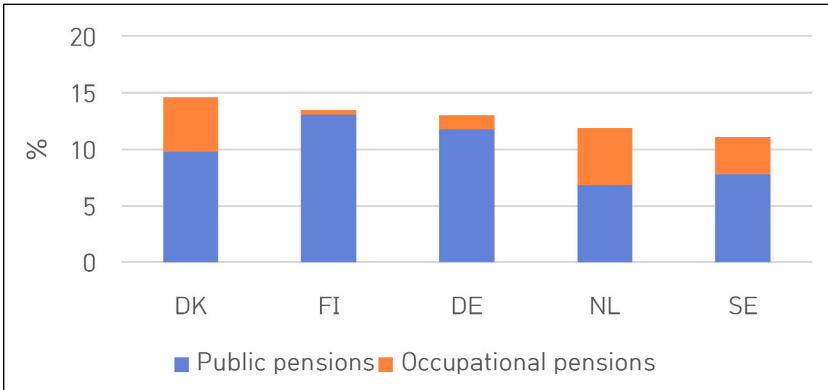
All these countries have raised retirement age and tightened access to early retirement for to counteract population ageing. In the Netherlands however the slowdown in retirement age is putting upward pressure on public pension expenditure. The retirement age was increased from 65 to 66 years and 4 months during the period 2013 and 2019. However, as a result of the

2019 pension reform the increase in retirement age was slowed down. In addition, the link between the retirement age and life expectancy is now limited to an 8-month increase rather than a one-year increase per year of life expectancy gains (see e.g. European Commission 2021c.)

Statutory pensions constitute the main part of the total pension provision, but the countries also exhibit important variations in the structure and role of different pension pillars. In contrast to the Netherlands and Denmark, where statutory pension mainly provides the minimum pension provision, Finland and Germany have a comprehensive statutory earnings-related pension system with the highest share of statutory pension expenditure, among the countries studied (Figure 3).

Comparison of total pension expenditure reveals the convergence of the expenditure levels when taking into account both statutory and occupational pension schemes. In addition to demographic and financial background factors, the differences in pension expenditure and contributions can largely be explained by the structural differences of the pension schemes. For example, in the Netherlands public and occupational old-age pension expenditure were roughly equal in size in 2019 (Figure 3; European Commission 2021c).

〈부그림 13-3〉 Statutory and occupational pensions expenditure % of GDP in 2019.*



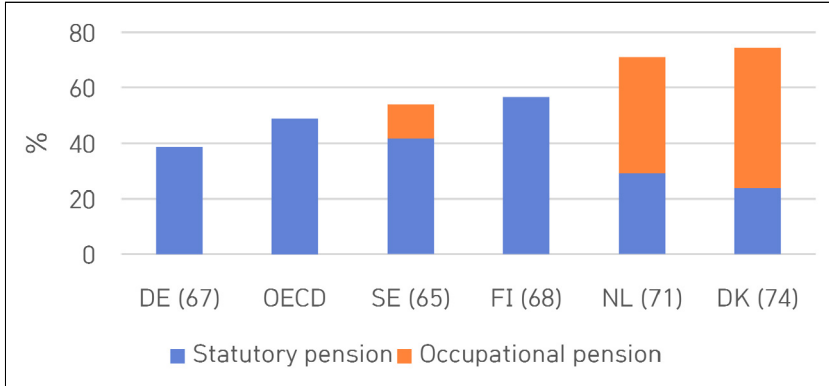
주: In contrast to European Commission (2021c) projections and Figure 2 statutory expenditures for Germany also includes miners and farmers and professional pension schemes for liberal professions. For Denmark voluntary early retirement pension which is paid from unemployment insurance is included to statutory expenditures.

자료: European Commission 2021c; National sources.

Level of benefits can be illustrated with theoretical replacement rates (Figure 4) and benefit ratio (Figure 5). Although these indicators do not straightforwardly provide cause-and-effect relationship between contributions and replacement rate.

OECD's theoretical replacement rate calculations are based on rules that applied in 2019 and include the main national scheme for private sector employee's covering both statutory and occupational schemes. The calculations assume that a person has a working career from the age of 20 until the national retirement age on average earnings (for more details, see OECD 2021).

〈부그림 13-4〉 Theoretical replacement rates for an employee with average wage, %.



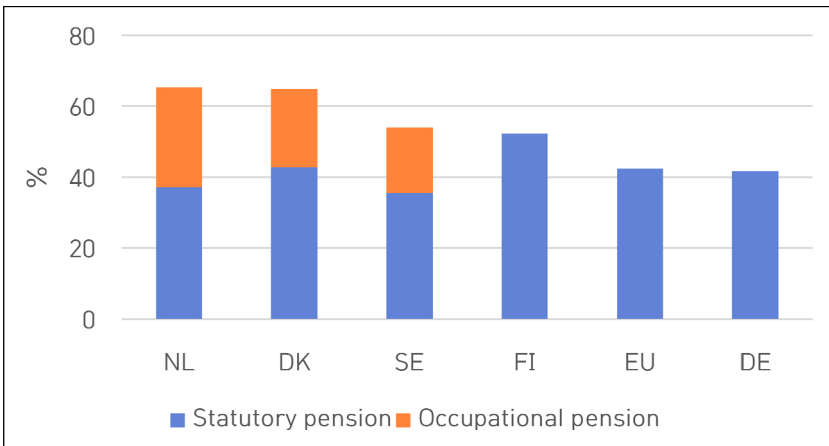
자료: OECD 2021.

The significance of occupational pensions in the total pension provision is high even for average wage earners and increases for higher income groups the Netherlands and Denmark, where the basic pensions are flat-rate benefits. In both countries over half of retirement income is provided by compulsory occupational schemes leaving a smaller role for public pension. On the other hand, the scope and generosity of statutory pensions have left little room for the development of occupational pensions in Finland.

However, Danish public pension benefits from the national pension and employment-based ATP are currently the major source of income for pensioners even though occupational pensions and private savings are more popular now than they were 20 years ago. Public pension still accounts for almost

two-thirds of all pension income (European Commission 2021b; ATP 2019). This can also be seen by comparing benefit ratio which indicates the average pension (pension spending divided by the number of pensioners) in relation to the average wage (gross wages and salaries divided by employees) in 2019 in (Figure 5). In the Netherlands public pension is over 40 per cent of the total pension income and in Sweden two-thirds.

〈부그림 13-5〉 Benefit ratio (average pension/average wage) in 2019, %.



자료: European Commission 2021c.

Structure and financing of pension schemes

Minimum pensions

In Denmark and the Netherlands residence-based flat rate pension is universal and provided to all, irrespective of the level of their earnings-related pension. However, in Denmark this applies only to the basic amount, and the pension supplement

depends on the combined income of both the pensioner's and the spouse's earned, capital and pension income. In Denmark public pensions will in the longer run have a more limited role in income replacement beyond the low-income groups.

In Finland and Sweden, the residence-based national pension and the guarantee pensions are proportional to the amount of statutory earnings-related pension a person receives. In contrast to the other countries in this study, in Germany the minimum benefit is provided through means-tested social assistance that is not part of the pension scheme. In Denmark, Finland and Sweden residence-based minimum pensions (old-age, disability, survivors) as well as means-tested minimum pension in Germany are financed from general taxation on a PAYG basis.

In the Netherlands survivors' pensions and disability benefit for young individuals (Wajong) is financed by general taxation. However, old-age pension scheme (AOW) is a PAYG-scheme that is financed by employee contributions and state subsidies. The government decided to cap the contribution rate to a maximum of 18.25 per cent as early as in 1997. However, the contribution rate has remained stable, just below the cap, at 17.9 per cent since 1999. The contribution is incorporated into the into the first and second bracket of the income tax system, so all people below the retirement age with income from work pay into the system. The contribution is levied only on income be-

low the income ceiling of EUR 34,300 (2019). Coupled with increasing pension expenditure, the fixed AOW-contribution rate has resulted in a deficit between the contributions and expenditure from 2000 onwards (CBS 2010; 2018; 2022). The government supplements the shortfall between the expenditure on the old-age pension and 17.9% contribution income.

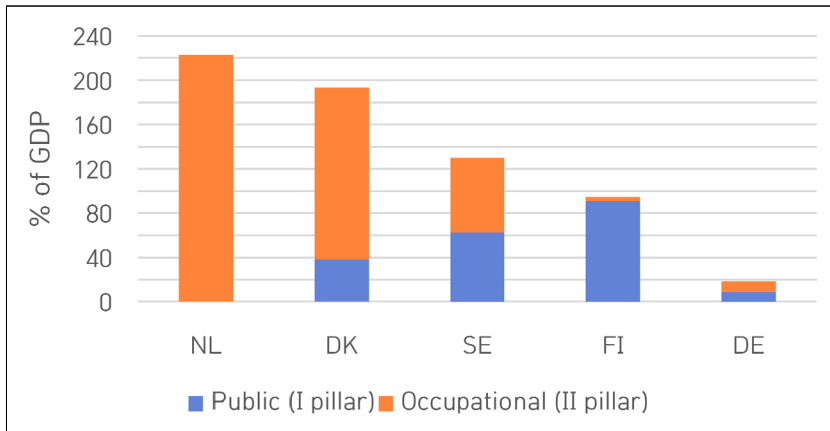
Earnings-related statutory and occupational pensions

Even though statutory employment or earnings-related pensions operate mainly on the PAYG principle, Denmark, Finland and Sweden have accumulated funds to support the operation of public pension arrangements since the introduction of the schemes (Figure 6). Germany has chosen a different path, with hardly any pension funds. In the Netherlands, the only statutory earnings-related pension, that is, the disability benefit scheme for employees (WIA and WAO), is PAYG financed. However, occupational pensions are fully funded.

The relative importance of occupational pensions in old age incomes is significant in Denmark and the Netherlands, which can be seen representing prototypical Beveridgean countries in a sense that public pensions provide a universal flat-rate pension. The earnings-related pension is arranged by collective occupational pension arrangements in both countries. The size of assets is also highest in these two countries. In the following comparative graph, the size of pension assets is presented rela-

tive to the country's GDP. The statistics cover both statutory or public (pillar 1) and labour market based supplementary pensions (pillar 2). In terms of total assets relative to the national economy assets in the Netherlands accounted for over 200% of the GDP in 2019, whereas in Germany less than 20%.

〈부그림 13-6〉 Pension assets in public and occupational pension schemes relative to GDP in 2019, %.



자료: OECD's Global Pension Statistics; National sources.

Denmark

The Danish ATP (the Labour Market Supplementary Pension Scheme) is a mandatory fully-funded DC scheme that covers all wage earners. Its assets amounted to 38 per cent of GDP in 2019. Self-employed persons can be covered voluntarily. The size of the pension depends on the contributions paid, which vary with the number of hours of work. ATP does not provide

disability pensions, and survivors' benefits are paid as a lump sum.

The employment related ATP is financed from small nominal contributions from all employed persons. For a full-time employee, the employer contributes DKK 189 (EUR 25) per month, while the employee contributes DKK 95 per month (EUR 13). The amount of ATP contribution is adjusted so that it corresponds to the projected rate of one per cent of the average wage. Employer pays two-thirds of the contributions and employee one-third. (ATP 2021.)

In addition, the Danish unemployment insurance fund provides a voluntary early retirement pension (*efterløn*) which is mainly financed by state revenues. An employee must pay flat-rate contributions to be eligible for early retirement.

In Denmark, mostly sector-wide occupational pension schemes which were introduced in the private labour market in the beginning of the 1990s cover 94 % of full-time employed people or 63% of the working-age population. Low coverage rates are in sectors with a large share of unskilled and non-organised labour such as in agriculture, sales, and restaurants. (European Commission 2021b.) Occupational pensions are defined contribution with the exception of the civil servants' pension scheme which is a defined benefit. Civil servant pensions are mainly tax financed and in the process of being phased out. Otherwise, the importance of occupational pension schemes in

overall pension income is becoming steadily larger as the major sectoral schemes established around 1990 mature and expand as an effect of growing contribution rates.

The contribution rates usually vary between 12 and 19 per cent depending on collective labour agreements. Rates tend to be higher among highly educated groups (European Commission 2021b; Andersen 2015). As a rule, employers pay two-thirds and employees one-third of the contribution. The contribution levels have been increased successively through an integrated element of periodic collective bargaining (see e.g., Industriens Pension 2022). This is also illustrated by the size of contributions from occupational schemes, which has increased from 1.3 per cent of GDP in 1980 to 8 per cent of GDP in 2019.

There are only very few occupational pension schemes covering groups of the self-employed (primarily professionals such as doctors and lawyers). The voluntary individual pension schemes is mostly relevant for the self-employed as well as other people in work not covered by collective agreements (e.g. people in non-standard jobs). However, the average contribution of 3 % of income into individual pension schemes, people without occupational pensions do not compensate enough. The average 10 % contribution made by the self-employed masks a small group with high income that pays high contributions and a large group with lower income that pay

very little, if any, contributions. (European Commission 2021b.)

Germany

In Germany the statutory pension system is financed on the PAYG-principle based on the contributions and the government subsidies⁵³). A fixed contribution rate covering statutory old-age, disability and survivors' benefits was set by an act in 2002. Contribution was limited not to exceed 20 percent until 2020 and 22 percent until 2030. The contribution rate has fluctuated between 19-20 per cent during the 2000s (Figure 8). Since 2018 it has come down to the current level of 18.6 per cent due to favourable employment and economic growth together with benefit adjustments. Half of the contribution is borne by the employer and half by the employee. Contributions and entitlements are levied on annual earnings up to a ceiling of approximately 200% of the average earnings.

The German pension system has a sustainability mechanism linking both contributions and benefit entitlements to the developments in the ratio between contributors and beneficiaries. The contribution rate changes according to the financial situation of the statutory pension insurance. In principle, the development of the amount of the sustainability reserve

53) In addition, for miners and farmers, the main part of pension expenditures is currently financed by state-subsidies. Currently, pension expenditures related to miners amount to about 0.3 % of GDP while farmers' pension expenditures account for 0.1 % of GDP. (European Commission 2021b)

(Nachhaltigkeitsrücklage) is decisive. If the sustainability reserve threatens to fall below 0.2 monthly expenses, the contribution rate is increased. If the sustainability reserve exceeds 1.5 monthly expenses, the contribution rate is reduced.

In Germany, occupational pensions for wage and salary earners in the public sector are based on collective agreements, but in the private sector they have, traditionally, been voluntary benefits provided by the employer. The membership in occupational pension schemes has increased significantly since the reforms in 2001 from 14.6 million to 21.0 million by the end of 2019 (ABA 2021; BMAS 2021b) and the coverage of these schemes stands at around 60 per cent of the employees.

The latest act on strengthening occupational pensions (Betriebsrentenstärkungsgesetz) came into force in 2018 with an aim to extend defined contribution (DC) occupational schemes, which are negotiated as part of the collective bargaining process. Currently occupational pensions are mostly defined-benefit schemes. Unions and employers can agree on DC occupational pension schemes without any warranty concerning minimum benefits or interest rates. The law is intended to raise the coverage ratio of occupational pension schemes.⁵⁴⁾

54) The political debate on the further development of the old-age pension system and measures for expanding private pensions is ongoing. Despite the reforms established in the early 2000s the coverage of supplementary personal pension schemes in Germany has stagnated in recent years. Only around 25.3% of the working population, or 12.9 million people, had signed up to a Riester contract as of 2020. Around 300,000 received a pension

In Germany, the 2001 pension reform has been described as a paradigmatic change. Since then adequate old-age income relies on a combination of the pension level in the public pension scheme and subsidised occupational or private pensions. (Hinrichs 2010; European Commission 2021b.) In the reform package:

The reference point shifted from the benefit to the revenue side. The standard replacement ratio of 70 percent (net), established in 1992, was replaced with a fixed contribution rate that is not supposed to exceed 20 percent until 2020 and 22 percent until 2030.

Sustainability factor or ‘brake mechanisms’ (the changing ratio of pensioners and insured) were included in the benefit formula to stay within the contribution limits. The expected decline of the standard replacement ratio meant a clear departure from the dogma of status maintenance (after a complete full-time career) to be attained by public pensions alone.

To close the arising pension gap, the core of the 2001 reform was the institutionalization of the so called Riester-Rente. The voluntary take-up of certified savings plans is encouraged not only by offering tax advantages but also direct subsidies.

Further, to ensure adherence to the contribution rate targets

benefit from a Riester contract in 2020, with an average gross monthly pension of just 83 euros. (DIW 2021.) As with the other countries, these third pillar pension schemes, such as the Riester-pensions, are not included in this comparison.

it was decided in 2007 to lift the normal retirement age from 65 to 67 years between 2012 and 2029. Higher retirement age was already proposed by a reform commission in 2003 but was then rejected because it was too controversial and unpopular issue.

However, for addressing the challenge of declining replacement rates and safeguarding pensions the Act on Benefit Improvements and Stabilisation of the Statutory Pension Insurance was established in 2020. In this act an upper limit of 20% was introduced for the contribution rate and a minimum replacement rate of 48%⁵⁵⁾ was established for the net pension level. If the contribution rate or replacement rate projections indicate a deviation from the limits, the government is obligated to come up with policy proposals to ensure that the limits are not broken. This so-called “double lock boundary” is applicable until 2025. Additionally, until 2025 the lower limit for the contribution rate is set at 18.6%.

Even though, the latest regulations will lead to improvements for selected groups of people, including ‘basic pension’ established in 2021 for individuals with long history of mandatory contributions, these do not constitute a break with the reform policy of 2001. Pension policy is still aimed at building a sustainable and reliable provision for old age based on the three-pillar model, with the public pension remaining the most

55) This is a theoretical replacement rate of a 45-year-career with an average salary.

important one. (European Commission 2021b.)

Finland

In Finland, the scope and generosity of statutory pensions have left little room for the development of occupational pensions. These voluntary pension plans cover around 10% of employees. Contributions are paid by the employer and, in some cases, the employee. Employee contributions may amount to half of the total annual contribution payment.

Finland has partially funded earnings-related pension system. In total, the market value of pension fund assets amounted to 91 per cent of GDP in 2019. The average earnings-related pension contribution rate in the private sector (TyEL, Employees Pensions Act⁵⁶⁾) has been 24.4 per cent of wages since the 2017 reform. Employers' share was 17.35 percentage point and employees' 7.05%⁵⁷⁾. The contribution level is not fixed but aimed to develop steadily and appropriately to secure the benefits and their financing in the long run. There is no ceiling on pension

56) Finnish earnings-related pension consists of five sector-specific schemes which are based on different legal acts. In addition to TyEL these are the scheme for public sector employees, the scheme for the self-employed, the scheme for seafarers, and the scheme for farmers. Despite the different legal bases, differences in pension rights between these acts have mostly been abolished with the pension reforms of the 1990s and the 2000s. Financing of the schemes is still different between the schemes.

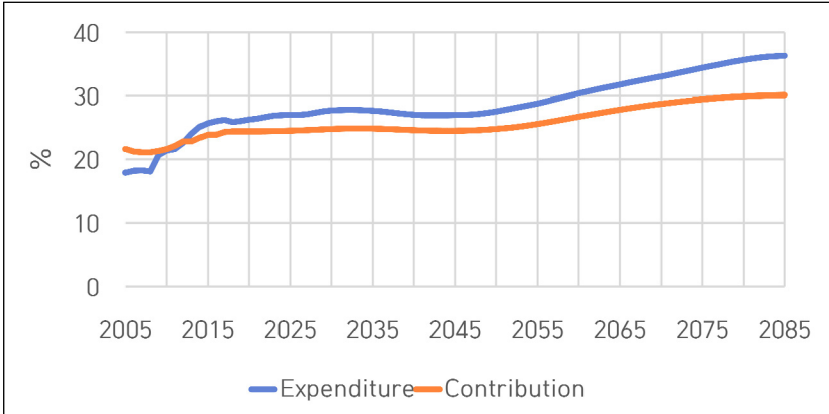
57) Employees' aged 53 to 62 pay higher contribution (8.25%) until the end of 2025. Otherwise the contribution rate is 6.75%. Higher contribution is due to higher accrual rates for those aged 53-62 implemented in 2005 pension reform.

accrual, contributions, or employees' earnings in the earnings-related scheme.

In Finland investment income from pension assets is an important element in financing the Finnish public pension system. Assets are increasingly used for keeping the contribution rate stable. Since 2012 expenditure has exceeded the contribution income and the difference is financed with returns on pension assets (Figure 7). In recent years, approximately one fifth of the private sector pension expenditure has been financed with pre-funded pension assets (Tikanmäki et al. 2019).

Even though the Finnish system does not have similar automatic adjustment mechanisms than in Sweden and Germany to cope with changes in the age composition of the population, projections for pension reform established in 2017 indicate a stable contribution rate for the forthcoming decades. However, a significant pressure for increasing contributions exist from 2050 onwards because of declining birth rates (Tikanmäki et al. 2019).

〈부그림 13-7〉 Employees' pension contribution rate and expenditure 2005-2085, %.



자료: Tikanmäki et al. 2019.

Overall, the Finnish pension system has seen several reforms. In the 21st century, two major pension reforms have been carried out in 2005 and 2017, the purpose of which is to prolong working careers and ensure the adequacy of pensions and sustainability of financing also in the future. These reforms have led to uniform and simplified rules across sectors and different acts and have improved the system's sustainability, while the principles of a PAYG system have largely been preserved.

One of the major adjustments in 2005 reform was the establishment of the life expectancy coefficient. It has affected the pension amount since 2010 and stabilizes the pension expenditure due to a prolonged life expectancy. In addition, as of the beginning of 2005, it has been possible to retire flexibly on

an old-age pension and earnings-related pension is calculated on the basis of average earnings throughout the working career.

The 2017 pension reform continued in the path of the 2005 pension reform. The largest principled change was to increase retirement age gradually from 63 to 65 and linking the retirement age to changes in life expectancy. It was also agreed that the contribution level is aimed to develop steadily and appropriately to secure the benefits and their financing in the long run. (Finnish Centre for Pensions 2021a.)

Sweden

In Sweden the old age pension scheme has an autonomous structure and is financially separated from the other pension insurance benefits, that is, from disability and survivors' benefits, which are financed with budget funds and employers' contributions. Disability benefits, which are equivalent to disability pensions in most European countries, are financed as part of the employers' sickness insurance contribution.

The earnings-related old-age pension system is financed by contributions levied on earnings subject to a ceiling amounting to around 108% of average wage. Employer contributions are paid over the ceiling. However, contributions over the pension ceiling are transferred to the central government budget as general tax and do not affect the earnings-related pension

system.

The old-age pension contribution rate is fixed and connected to flexibility of the benefits and in the design of the system (NDC-model) and it is intended to be unchanged into the indefinite future. Old-age pension contribution is 18.5 percent of pensionable income: 16 percentage points are paid to the NDC PAYG system and 2.5 percentage points to the funded DC premium pension system. This is the rate used for establishing pension rights and it is the figure mostly used also when discussing contributions. However, pensionable income is defined as earnings less the employee contribution to the pension system. The old-age contribution for employee is 7 percent of gross earnings, and for the employer 10.21 percent. Giving an effective contribution rate on gross earnings of 17.21 percent, 14.88% percentage points is paid to the NDC system and 2.33 percentage points to the DC funded pensions.

The PAYG old-age pension scheme contains two important features which are intended to ensure its financial stability. The first is a buffer fund. In 2019 the fund amounted to some 30 percent of GDP. All contributions to the PAYG scheme are paid into this fund and all pensions are paid out of it. The surpluses generated are used to balance financial strains on the old age pension system. AP funds have since 2009 been net contributors to the pension system, i.e. pension expenditures exceed contributions. These payments from the AP Funds have been

necessary mainly as a result of demographic factors, such as the large number of people born during the 1940s, who are now pensioners. The AP Funds are expected to continue making net disbursements to the pension system for another some 20 years. Thereafter, the AP Funds are expected to receive net inflows once again. (MoF 2021.)

The second feature is an automatic balancing mechanism. This mechanism reduces current and future pensions by as much as is necessary to maintain the stability of the system's financing (see e.g. OECD 2021.) The contribution rate does not react to an ageing population because of the NDC character of the system, but the benefit level does – in effect placing the burden on the retired generation. Earnings-related pension system should secure financial balance only by changing the value of benefits since the option to increase the contributions (or subsidise by tax subsidies) is ruled out.

Nearly 90 % of employees in the Swedish labour market are covered and provided by mandatory insurance in occupational pension schemes based on collective agreements. The self-employed are only covered if they choose to save in personal pension schemes.

In Sweden all occupational pension contributions are paid by employers. There is some variation in contribution rates among occupational pension schemes; however, in general, employers in all four public-private sectoral schemes pay a contribution

of 4.5 % of wages below the statutory pension ceiling, and 30% of wages above that ceiling. As a consequence, the cost and replacement rate actually increase as the contribution rate to the occupational pension increases for earnings above the ceiling because most parts of the occupational pension have been re-negotiated from defined-benefit to defined-contribution⁵⁸).

Netherlands

In the Netherlands occupational pension schemes cover over 90% of employees. Occupational pensions are mainly nominally defined benefit in that they typically promise a specific nominal benefit to participants. However, most schemes are hybrid DB and DC in the sense that benefits are conditional on pension fund solvency. The administrative boards of pension schemes may even decide on pension cuts to restore solvency if assets fall below the legally required level of liabilities. As a main rule self-employed are not covered by second-pillar schemes.

Contribution rates usually range from 15 % to 25 % of qualifying income above the AOW offset (threshold). The offset is

58) While DB plans are being phased out in the private sector, they are still available to employees born before 1979, and not just to high-income earners. The reforms in the public sector have been gradual but are moving in the same direction. For municipal employees born after 1985 and for state-sector employees born after 1987, the DC principle applies for all components; but for older employees with high incomes, some DB elements remain. (European Commission 2021b; Svenskt Näringsliv 2019.)

based on the AOW benefit amount, but it varies across the schemes. Employers typically pay two thirds of the pension contribution, and employees the rest. These contributions are paid up to a maximum income threshold (EUR 107,543 in 2019). In company funds, employers pay a larger share than in industry-wide funds.

According to the Goudswaard Committee report (2010), the contribution rates in the occupational pension schemes were quite stable between the early 1990s and the beginning of the 2000s. After the dot-com crisis in 2001, the pension contributions started to increase sharply, and since then, the level has been consistently higher than in the 1980s and 1990s (Figure 8). The reasons behind the higher level are, among others, a statutory requirement for cost-effective contributions, increasing life-expectancy and demographic ageing, as well as lowering of the interest rates used to calculate liabilities (a change from a four per cent fixed-rate to a variable risk-free market rate).

The latest reform coming into effect in 2023 is one in a series of reforms that transform the final-pay benefit pension contract, which was dominant twenty years ago, step by step into a collective defined contribution contract. Government and representatives of employers and employees reached an agreement during 2019-2020 on how the system of occupational pensions should be reformed in the coming years. The New

Pension Contract, as it is called, can be qualified as a collective defined contribution (CDC) plan: participation and contribution and investment plans are organized collectively, while the pension benefit guarantees that are characteristic of the current pension system will be abandoned. (see e.g Westerhout et al 2021.; IPE 2021)

Towards fixed contribution level

Challenging demographic circumstances for the pension systems should have resulted in increase in public pension contributions for almost all the countries under comparison. However, it appears that an increase in contribution rates is no longer as feasible an option as it may have been some decades ago. The recent development in the contributions levied from employees and employers verify this finding (Figure 8). Overall, it seems that a ceiling for public contribution rates has been reached in many countries. Countries have established substantial reforms in 2000's but also reduced the variability in contributions by use of funds or by use of state revenues.

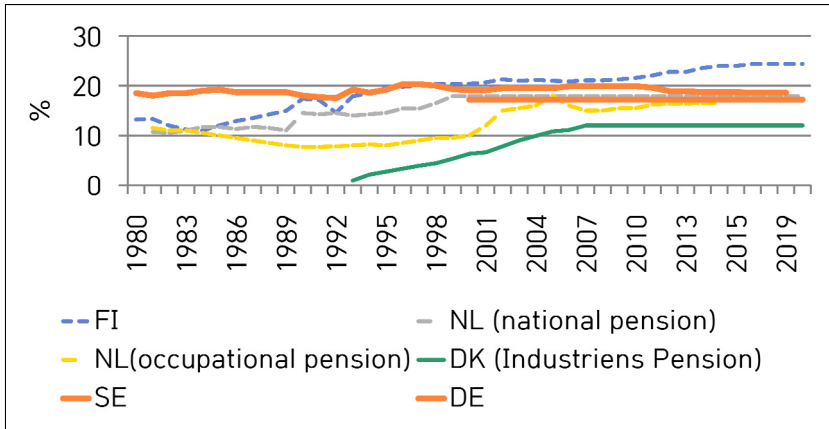
For example, in Germany the development of the contribution rate of the statutory pension insurance over the last decades has been significantly influenced by the demographic development of the population, more precisely by the ratio of contributors to pensioners. However, adjustments to pension law and economic development also play a major role, so that

despite the progressive ageing of the population, the contribution rate in currently is 1.7 percentage points lower than in 1999.

For occupational schemes in Denmark and the Netherlands, contribution rates are fund-specific, so

typical rates are shown in Figure 8. In Denmark contribution rate varies depending on the wage agreement and 60 per cent of those with contributions have a contribution rate between 10 and 17 per cent (European Commission 2021c).

〈부그림 13-8〉 Pension contribution rates in 1988-2020, %.



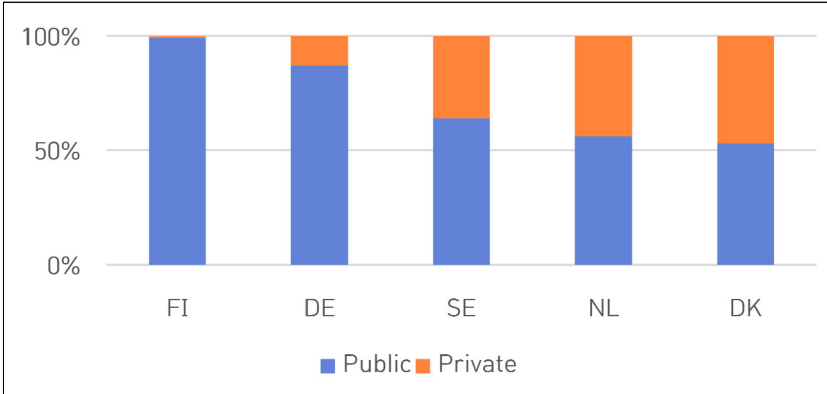
Pension contribution level and division of costs

A comparison of the pension insurance financing reveals considerable differences between the countries studied. A closer look at financing structures reveals that the public contribution rate is not a sufficient indicator for describing the to-

tal costs and the distribution of the burden of pension provision. Depending on the country, tax revenues cover a significant share of total costs, and similarly, occupational pensions play a large role in pension provision through their substantial share of pension contributions.

The relative importance of occupational pensions varies from almost negligible (Finland) to being a significant part of the pension provision. Denmark, the Netherlands and Sweden have the highest annual contribution flows due to the near-universal coverage of second pillar pensions (Figure 9). On the other hand, the lower flow in Sweden in contrary to the Dutch and Danish pension schemes is explained by the occupational pensions' supplementary role to statutory earnings-related pensions. The contribution rates of occupational pensions in Sweden are lower compared to Denmark and the Netherlands.

〈부그림 13-9〉 Share of occupational and statutory pensions (% of total contribution income) in 2019.



In the following, total pension contributions are analysed in relation to GDP at market prices and the compensation of employees.⁵⁹⁾

When focusing only on statutory revenues, we notice that the contribution income is highest in Finland at 12.5 per cent of GDP, or 26.7 per cent in relation to the compensation of employees. The statutory contribution income in relation to GDP is lowest in the Netherlands and Sweden.

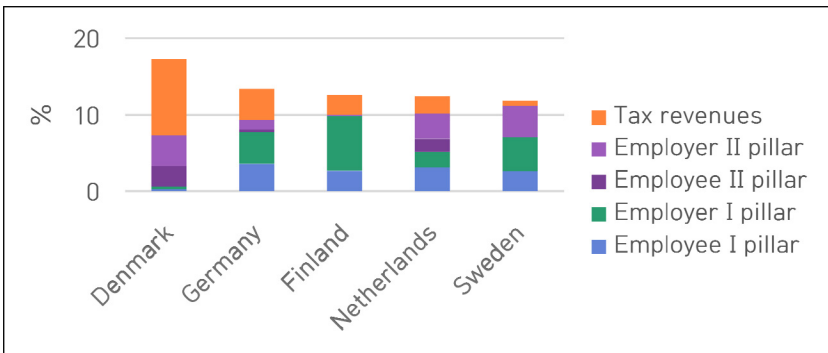
The differences between the countries diminish markedly when contributions to statutory and occupational pension schemes are both taken into account. Though, in Denmark the

59) Contrary to the wage sum the compensation of employees includes wages and salaries as well as social security contributions paid by the employers. The wage sum is a commonly used indicator but it may lead to inaccurate interpretations when comparing countries where the employers' and the employees' shares of social security contributions differ.

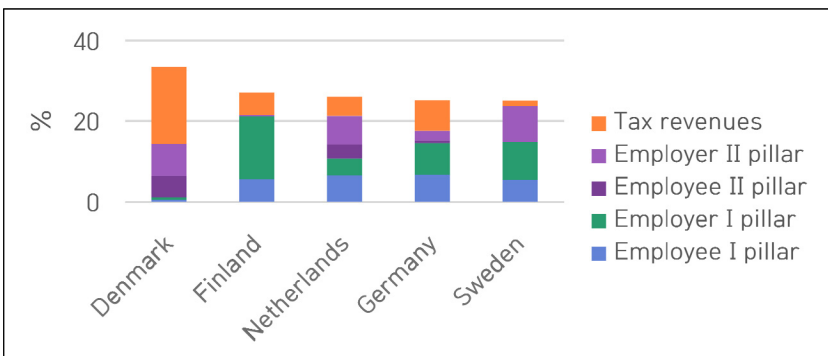
contribution income reaches up to 17 per cent of GDP. In all the other countries, the level of the annual contributions is approximately 12-13 per cent of GDP.

When comparing contribution income to the compensation of employees, Denmark stands at 33 per cent. For other countries, the level is between 25 and 26 per cent.

〈부그림 13-10〉 Pension contribution income in relation to GDP in 2019, %.



〈부그림 13-11〉 Pension contribution income in relation to compensation of employees in 2019, %.

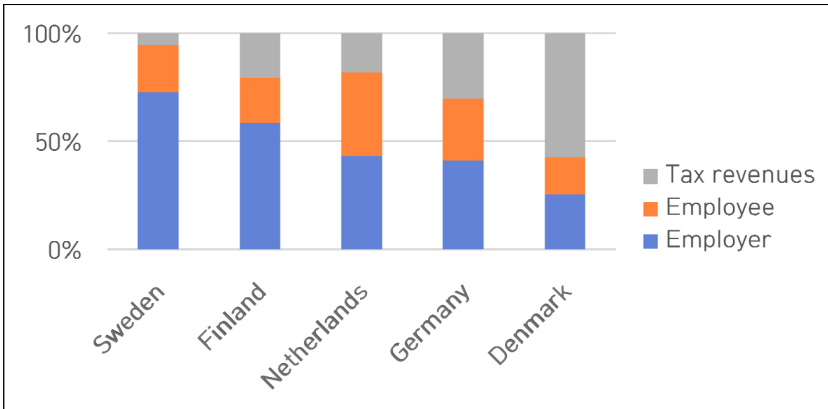


Overall, the employers' share in financing the pension provision is larger than the employees'. This is most evident in occupational pension provision, even though large variations exist in the relative shares of employer and employee contributions. In total, the employers' share is the largest in Sweden and Finland.

Employees, on the other hand, pay the largest share in the Netherlands where the residence-based national insurance scheme is mainly financed through employee contribution, instead of tax revenues, as in Finland and Sweden. The employees' part of the contribution is the lowest in Denmark and Sweden.

Apart from Denmark, pension schemes are mainly financed through contributions. In Sweden more than 90% of the financing came from pension contributions. In the Netherlands and Finland contributions accounted for four-fifths and in Germany over two-thirds of total contributions, while in Denmark share of contributions is somewhat over 40% of total contributions.

〈부그림 13-12〉 The share of employer and employee contributions together with tax revenues in the financing of the total pension provision in 2019, %.



Tax-financed components play a large role especially in Beveridgean countries. It is usually connected to financing minimum pensions, as is the case with the national pension scheme in Denmark, Finland and Sweden. On the other hand, general government revenue is an important financing source in Germany, which can be seen to represent a prototype of Bismarckian welfare state with strong reliance on earnings-related contributions and insurance-based pension systems. Use of tax revenues in the financing of pensions is one measure for reallocating costs, not only among the working-age populations but also among the retired, thus influencing intergenerational equity.

In Germany the federal government contributes a significant

amount of funds (Bundesmittel) to the financing of the statutory pension insurance. The state's share amounted to nearly 20 per cent of total public pension expenditure in 1991 and reached more than 30 per cent in 2000s. For some years now, funds from the federal budget have covered well over 30% of the expenditure of the statutory pension insurance (BMAS 2021a). According to projections ratio of state contribution related to GDP is slightly expected to increase or at least continue at current level in forthcoming decades (see e.g. European Commission 2021c).

These funds include not only the federal subsidies for general pension insurance, but also the subsidy for the miners' pension insurance, civil servants pension scheme, the federal contributions for child-rearing periods and the reimbursement of unification-related benefits. However, the federal subsidies also have a general security function to ensure the long-term functioning and performance of pension insurance, even under changing economic and demographic conditions. The subsidies thus also serve to protect contributors from excessive burdens, i.e. to limit the increase in labour costs. (BMAS 2021a.)

In the Netherlands, the share of taxation increased significantly after the capping of the contribution rate. Since the turn of the millennium, the state's share has increased from around one tenth to 40 percent of old-age pension expenditure (CBS 2022; SVB 2022). The increasing role of general budget fi-

nancing has been motivated, in part, by intergenerational solidarity, as the pension beneficiaries will thus also take part in the increasing costs of the ageing society. According to projections the employer and employee contributions remain roughly constant as a fraction of GDP, but the state contribution grows at a far higher pace (CBS 2010; 2018).

Concluding remarks

One of the key results of this study is that, in cross-national studies, it is important to be aware of the differences of the structure of basic and earnings-related pension provision. This study indicates that statutory pension contributions reveal only a part of the truth about the total costs of pension provision.

Thus, a straightforward comparison of only statutory pensions is not sufficient due to the significant role of occupational pension schemes. From the point of view of those who participate in the financing of the pension system, mainly the employers or the employees, but also the State, it is the total contribution income of pension provision that counts, rather than whether it is divided into a statutory (first-pillar) or an occupational (second-pillar) contribution. Though this interpretation may be different if we are only interested from the state of public finances.

According to the results the highest contribution burden is in Denmark. The causes of contribution level are highly complex.

In Denmark old-age dependency ratio is among the lowest in the countries studied. Statutory pension expenditure stands in the middle among the countries compared and is clearly lower than in Germany and Finland. However, Danish system has the highest contribution income to occupational pensions and relatively generous benefits which can be seen to affect the amount of contribution income.

On the other side of the spectrum is Sweden with the lowest contributions reflecting low old-age dependency ratio and low pension expenditure. However, in general the main observation is the convergence of the contribution levels of the different countries, when taking into account all relevant pension schemes.

A decomposition of contributions reveals that the employers' contributions tend to represent the greatest share of contributions with the exception of Denmark where the share of tax revenues highest. Overall, the employers' share in financing is the largest in Sweden and Finland. Employees' pay the least in Denmark.

Comparison of multidimensional pension landscape and considering recent reforms within European countries indicate that the picture of the overall composition of pension provision is not constant. The most recent example is the German government's proposal to improve the coverage of supplementary pension schemes. The Dutch process of occupational pension

reform and turning DB plans to DC plans fits into an international pattern, driven by fixed contribution rates. Studies about overall pension provision are thus more important than ever. Otherwise, there is a risk of losing essential parts of the pension puzzle.

2. Ismo Risku – Demographic challenges and their fiscal impact on public pensions in Finland

1. Introduction

The Finnish pension system has been under almost constant reform process since 1990s. In early 1990s it was widely recognised that the system is unsustainable. A series of cost cutting pension reforms started. Unfortunately, the goal seems to be moving and new challenges emerge as old ones have been tackled. Most likely the system needs more reforms.

This paper is descriptive in its nature. It first summarizes the Finnish pension system as it stands now (Chapter 2). Then the story of cost cutting reforms is told and current topics under reform discussions is described (Chapter 3). I have tried to describe the reform process so that it would give understanding and insight to the reform process. All the reforms conducted so far have been long term in the nature. It remains to be seen how well past decisions will deliver results. In chapter 4 I highlight future challenges

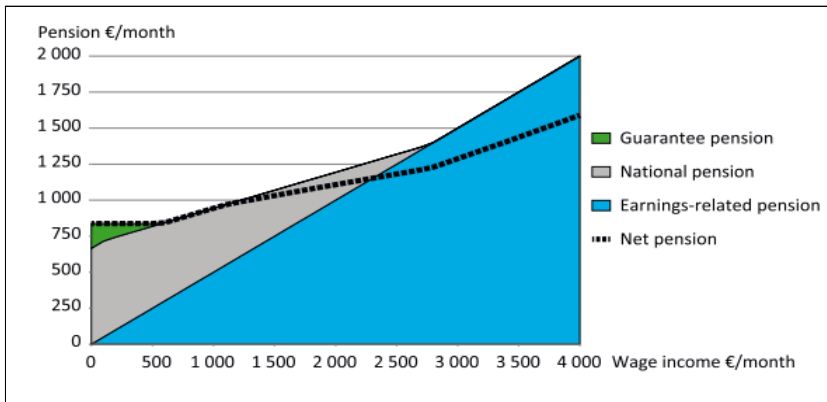
2 Finnish pension system

This chapter describes the Finnish pension system as of 2022.

In practice, pension provision in Finland consists of public pensions i.e. statutory pensions. The role of occupational or voluntary pensions is very limited. In 2020 the total pension expenditure was x billion euros, of which public pensions were z billion.

Public pensions, in turn, consists of earnings-related pensions, national pension and a guarantee pension. Earnings-related pensions are the backbone of pension provision; they count for approximately 90 per cent of all pensions. The aim of the earnings-related pension is to enable consumption smoothing in retirement. It is linear in earnings without a ceiling, that is, the accrual rate is the same irrespective of the earnings level. (Figure 2.1).

〈부그림 13-13〉 Total statutory pension in 2021



자료: Ritola and Tuominen (2021)⁶⁰

2.1 Earnings-related pensions

Earnings-related pensions are based on sector-specific schemes. The scheme covering private sector employees (TyEL) is the most important. There are other schemes for, for example, local government employees, central government employees, self-employed and farmers. In practice, all gainful employment is covered by an earnings-related pension scheme.

The benefit rules in these different schemes are by and large uniform. Earlier, there were significant differences in scheme-specific benefit rules. For example, the retirement ages were typically lower and the accrual rates were higher in the public sector. Currently the most important difference between the different schemes lies in their financing (to be explained later).

Accrual rules

For wage earners, earnings-related pensions accrue based on the earned income as of age 17 until the age when their insurance obligation ends. Currently this takes place at 68 years. Pension accrues at a rate of 1.5 per cent of the annual gross earnings for insured persons of all ages.⁶⁰⁾ However, the effective accrual rate can be considered to be lower than 1.5 per

60) "Total pension in Finland 2021 How are earnings-related pensions, national pensions and taxation determined?" Suvi Ritola Samuli Tuominen Finnish Centre for Pensions, Reports 05/2021

61) During a transition period until 2025, pension will accrue at a rate of 1.7 per cent of the earnings for persons aged between 53 and 62 years.

cent since the accrued pension will be multiplied by the life expectancy coefficient. This coefficient is now smaller than one and it is expected to decline further as the life expectancy is expected to increase.

Furthermore, pension accrues during periods of numerous social benefits. The earnings-related unemployment allowance, the parenthood allowance and the sickness allowance are the most important social benefits for which pension accrues.

The earnings-related pension acts are supplemented by the Act on compensation for Pension Accrual from State Funds for Periods of Childcare and Periods of Study (VEKL). Based on this act, pension accrues from studies leading to a vocational or university-level degree, as well as from childcare at home for one's own children under the age of three.

Indexing

When calculating the initial pension amount, the income from different years is adjusted using the wage coefficient. It is a weighted average in which changes in wages weigh 80 per cent and changes in consumer prices weigh 20 per cent. Pensions in payment are adjusted using an earnings-related pension index, in which changes in wages weigh 20 per cent and changes in consumer prices weigh 80 per cent.

Benefits are the disability, old-age, partial old-age, years-of-service and survivors' pensions.

The disability pension can be granted either as a full or a partial pension, depending on the insured person's degree of disability. The partial disability pension amounts to half of the full disability pension.

The disability pension is the pension amount accrued up to the date on which the disability begins, plus an additional projected pension component. The projected pension component is calculated for the period from the date on which the disability begins to the person's retirement age.

The accrual rate for the projected pension component is 1.5 per cent of the annual earnings. The projected pension component is based on the average earnings that the individual received over a period of five years before the disability began. The life expectancy coefficient affects the starting amount of the disability pension as explained later in this chapter.

These rules imply that the disability pension amounts approximately a pension a person would have received had he/she continued working until the retirement age.

The retirement age for the old-age pension is 63 years for persons born in 1954 or earlier. It rises by three months per birth cohort as of those born in 1955, until it is 65 years for those born in 1962. As of those born in 1965, the retirement age will be linked to life expectancy.

The insured person must resign from their work in order to qualify for the old-age pension (note the difference compared

to the partial old-age pension discussed below). After resigning, they may enter into a new employment relationship with any employer, including their former employer.

If the insured defers their pension past their retirement age, their accrued pension will grow by 0.4 per cent for each month of deferral. If the insured works while getting a pension, new pension will accrue at a rate of 1.5 per cent.

There is also a target retirement age in the legislation. It is a technical concept defined as follows. By deferring retirement until the target retirement age, the pension increase for late retirement will offset the effects of the life expectancy coefficient. In practice the effect of the target retirement age is, at best, modest.

Currently, the insurance obligation ends at age 68. Employers have the right to end the employment contract when the employee reaches this age. For those born between 1958 and 1961, the insurance obligation ends at age 69, and for those born in 1962 and later, at age 70. Only a small fraction works until this limit.

The old-age pension of a person who gets a full disability pension will be of the same amount as the full disability pension. When a partial disability pension (which is 50% of a full disability pension) becomes an old-age pension, the amount of the pension doubles.

The partial old-age pension (50% or 25% of the accrued pension) can be drawn before reaching one's retirement age. The part taken early, before reaching the retirement age, will be permanently reduced by 0.4 per cent for each month of early take-up. Currently, the age limit for the partial old-age pension is 61 but it will increase with the general retirement age.

There are no restrictions on working while drawing a partial old-age pension. The employee needs not inform the employer that they are taking out a partial old-age pension.

The years-of-service pension is for persons close to retirement age, who have done mental or physical work that requires great effort for at least 38 years. In addition, the insured person's ability to work must be reduced, but not by as much as for a disability pension. It is now payable one year before the retirement age. This difference will grow to two years as the retirement age increases. The number of persons receiving the years-of-service pension is currently very low (just few persons).

Survivors' pensions are paid to the surviving spouse, the children and, in some cases, to a former spouse to whom the deceased was paying alimony. The total amount of the surviving spouse's pension depends on the number of beneficiaries. The amount is at its highest when the beneficiaries include the surviving spouse and at least two children. In that case, the survivors' pension equals the deceased person's pension.

If the surviving spouse is the only beneficiary, the survivors' pension amounts to half of the pension of the deceased spouse at maximum. However, in this case the surviving spouse's pension is typically reduced on the basis of the surviving spouse's own pension. These rules are gender neutral, but in practice survivors' pensions are paid mostly to widows.

Survivors born before 1975 are entitled to lifelong survivors' pension. Those born after 1975 are entitled to the survivors' pension for 10 years, if there are no children younger than 18 years in the family.

Automatic adjustments to life expectancy

The initial amount of the old-age pension, the partial old-age pension, the disability pension and the years-of-service pension is adjusted with the life expectancy coefficient based on changes in life expectancy. The amount of the starting pension is determined by multiplying the accrued pension with the life expectancy coefficient.

The value of the life expectancy coefficient is determined so that the capital value of the old-age pension remains unchanged, even if the mortality rates of those of a pensionable age were to differ from the mortality rates observed between 2003 and 2007. The life expectancy coefficient affects the pensions of persons born in 1948 and later. The value of the coefficient is determined separately for each cohort.

As of those born in 1965, the retirement age will be linked to life expectancy and the life expectancy coefficient will be made more lenient to make up for increases in retirement ages higher than 65 years. The idea is that the effect of longer life expectancy will be divided between the life expectancy coefficient and the retirement age. The retirement age will be determined so that the ratio between the computational working life (time from age 18 to the retirement age) and the life expectancy of a pensioner will remain stable.

2.2 National and guarantee pension

The national pension and the guarantee pension secure an income for pensioners with a small or non-existing earnings-related pension. For the most part, the types of pension benefits and the entitlement criteria in the national pension scheme are identical to those in the earnings-related pension scheme.

The retirement age in the national pension scheme is 65 years until the retirement age in the earnings-related pension reaches 65 years. After that, the retirement age in the national pension scheme will rise along with that of the earnings-related pension scheme. Note, however, that the life expectancy coefficient is not applied to the national pension or the guarantee pension.

The amount of the national pension depends on the size of

the earnings-related pension and on the pension recipient's family status. In 2021, the full national pension was 663 euros per month for a single person. For a married or cohabiting person, it was 592 euros per month. The amount of the national pension decreases as the amount of the earnings-related pension increases. Half of the monthly earnings-related pension that exceeds a small threshold (approximately 60 euros) is deducted from the national pension, until there is no national pension left to pay.

The guarantee pension raises the level of the smallest pensions to a minimum pension level. In 2020, this minimum level was 835 euros per month. (Figure 2.1.)

All benefits and earnings limits of the national pension, as well as the amount of the guarantee pension, are tied to consumer prices. Because of this indexation rule it is almost impossible to produce sensible long-term cost projections concerning minimum pensions. It is not realistic to assume that there will be no benefit increments in the future. On the other hand, there is no rule determining these increments.

By a decision of Parliament, the national and guarantee pensions have undergone occasional discretionary increases. The national pension was increased at the beginning of 2008 and the guarantee pension at the beginning of 2019. Both pensions were increased again in 2020. On the other hand, the national pension index itself was cut or frozen both in 2015 and in 2017

-2019.

The State finances national pensions and the guarantee pension solely according to the PAYG system.

2.3 Earnings-related pension financing

Private sector employee pensions are partially funded. A given part of the annual pension accrual is pre-funded while the rest of the pension is financed with annual contribution income through the pay-as-you-go (PAYG) system. In recent years, approximately one fifth of the private sector pension expenditure has been financed with pre-funded pension assets. Partial funding has been applied in the private sector from the beginning of the system.

The private sector pension system is run by pension insurance companies, industry-wide pension funds and company pension funds. This decentralization has been a key element of the system right from the beginning. However, the number of pension providers has declined continuously. Currently more than 90 per cent of all private sector pension assets are held by three major pension insurance companies (Ilmarinen, Varma and Elo). It would be very difficult to start a new pension insurance company.

In practice, private sector financing is rather complicated. The partial pre-funding and decentralization are roots of the complex system. Numerous funding and solvency reforms have also added complexity.

Funding and solvency rules in the private sector have been

under almost constant reform since the late 1990s. A main goal has been to reform the rules in order to enable more risk-taking and achieve higher long-term returns. The share of stocks has increased markedly during last 16 years. Figure 2.4 shows asset allocations of private and public sector pension providers combined. However, the figure would be roughly similar if only the private sector would be shown.

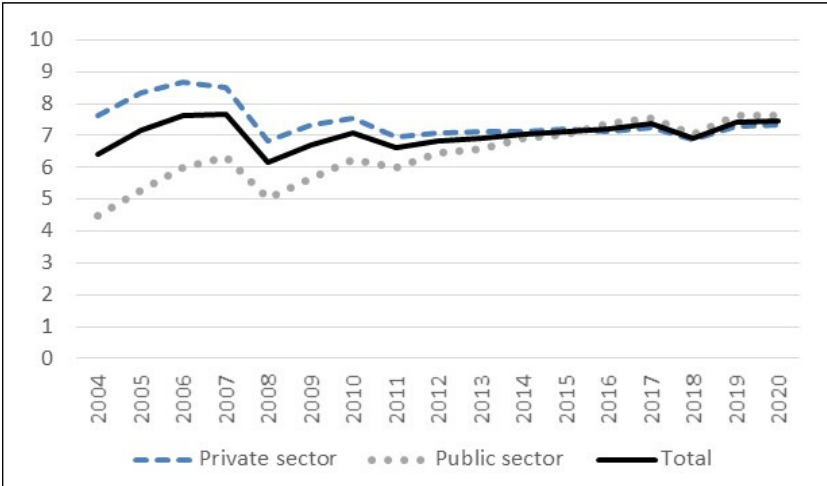
Earnings-related pensions for self-employed (YEL) and farmers (MYEL) are financed by PAYG principle. There is a significant state subsidy to these systems. More details concerning private sector pension financing is given below (sections 2.3.1 and 2.3.2).

State and local government earnings-related pensions were financed according to the PAYG principle until the end of the 1980s. In 1988, the Local Government Pensions Institution (now Kevala) began funding pensions in order to curb the increase of the pension contribution rate. The State Pension Fund was established in 1989 to accommodate future state pension expenditure.

Though the funding in the public sector started later than in the private sector, currently pension funds relative to expenditures are approximately equal in both sectors (Figure 2.3). It should be stressed that funding in the private sector has been a part of the system right from the beginning. However, in the public sector, the decision to pre-fund was as a pre-emptive move in a face of increasing pension costs. In fact, funds relative to expenditures have slightly declined in the private sector

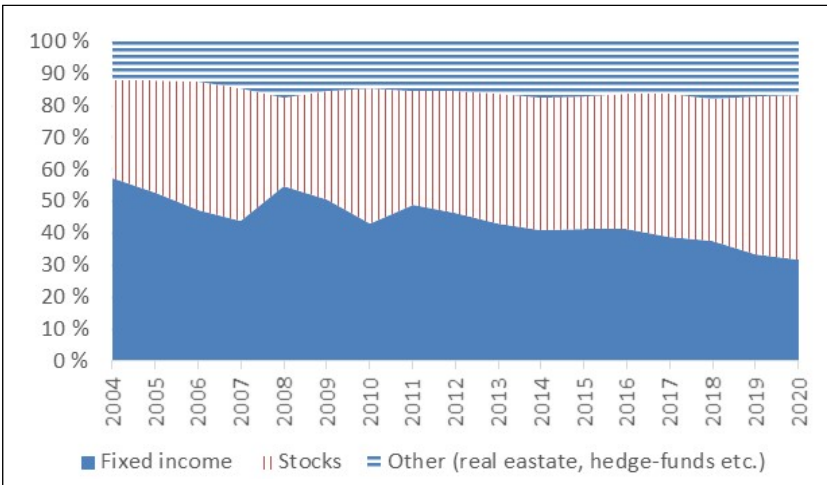
from the early 2000s.

〈부그림 13-14〉 Pension assets relative to pension expenditure



자료: TELA and Finnish Centre for Pensions, own calculation

〈부그림 13-15〉 Asset allocation, all earnings-related pension assets



자료: TELA

2.3.1 Private sector employees

Old-age and disability pensions are divided into a funded and a pooled component. The assets for the funded component are accumulated by the pension provider in which the employee is insured. The assets for the pooled component are collected according to the PAYG principle during the year in which the pension is paid. Survivors', partial old-age and years-of-service pensions are financed in full using the PAYG system.

Old-age pensions are funded as pensions accrue. Disability pensions, on the other hand, are funded when the pension begins. Using a common set of actuarial principles, each pension provider calculates the amount of technical provisions caused by funded pension components.

A nominal three-per-cent discount rate is used when calculating technical provisions. In most years, the return on pension assets exceeds this three-per-cent discount rate used to calculate the technical provision. The realised surplus from investments increases the solvency of pension providers. Based on the average solvency and investment return on shares, the funded components of old-age pensions are increased. In addition, the contributions of 53-62-year-old employees are used to increase the funded components until 2025.

The larger the funded parts of the old-age pension become, the less pension contributions are needed to cover the annual pension expenditure when the pension is in payment.

Increases to funded pensions can be targeted in varying amounts to different age groups in order to achieve a steady development of the contribution rate. The targeting affects the dissolving of funded pension components. The older the individuals are for whom the increases are targeted, the faster the increases dissolve. As a result, the contribution rate decreases.

2.3.2 Self-employed and farmers

Since the inception of the pension schemes for the self-employed (YEL) and farmers (MYEL), their pension expenditure has been financed according to the PAYG principle. The State pays the part of the expenses that the pension contributions are inadequate to cover.

The YEL contribution rate corresponds roughly to the average TyEL contribution rate. In 2017, the State paid approximately 15 per cent of the YEL expenditure. The State's share has been increasing recently and this trend is likely to continue (table 2.x)

The average MYEL contribution rate is approximately half of the TyEL contribution rate. In 2017, the State paid nearly 80 per cent of the MYEL expenditure. The large role of the State regarding MYEL financing is due to an unfavourable age structure and the low MYEL contribution rate.

〈부표 13-1〉 The State's shares in the pension systems of the self-employed and farmers

Farmers (MYEL)

	2005	2010	2015	2020
Expenditures and operating costs, € million	539	655	801	881
State's share, € million	401	501	620	712
State's share, %	74 %	76 %	77 %	81 %

Self-employed (YEL)

	2005	2010	2015	2020
Expenditures and operating costs, € million	622	915	1182	1755
State's share, € million	32	97	83	371
State's share, %	5 %	11 %	7 %	26 %

3 Responses to population ageing so far

3.1 A brief history of the Finnish pension system⁶²⁾

A national pension system based on funded individual accounts was originally established in late 1930s. However, after the war benefits provided by this system were generally considered inadequate. The national pension system was reformed in late 1950s. Modest individual accounts were ignored, and flat rate benefits financed on pay as you go basis were introduced. The national pension reform left deep scars as wage earners felt that pension accounts had been confiscated.

62) Descriptions of early stages of the pension system till mid 1990s draws by and large on Hannikainen and Vauhkonen (xxx), a comprehensive study in to the history of Finnish earnings-related pension system.

The reformed national pension didn't aim to provide certain replacement rates. Therefore, a demand for earnings-related pensions remained. An earnings-related private sector pension system (TEL and LEL) was established in 1960s. Labour market organisations were strongest advocates of this system. These organisations wanted to minimize a risk of political inference. This is probably one reason that decentralised organisation based on private pension providers (pension companies, industry wide funds and company funds) was chosen.

During 1960s and early 1970s it was unclear if the earnings-related or the national pension would become the main pension system of the country. Both earnings-related and national pensions were made more generous till the mid 1980s. Pension levels were increased and pathways to early retirement were established.

By 1990 it was clear that the earnings-related pension system was the main source of the pension benefits to general population. The role of the national pension was supplementary. Virtually all gainful employment was covered by statutory earnings-related pension insurance.

In the private sector a target was 60 % replacement rate and in the public sector it was 66 %. The pension was calculated from each employment relationship separately and it was based on the earnings during last four years.⁶³⁾ In the public sector

63) The years with highest and the lowest earnings within these four years were

local government employment as well as state employment were counted as one employment relationship. These rules implied that a person with long employment relationship and increasing career was rewarded by the collective pension system.

A general retirement age in the private sector earnings-related and in then national pension systems were 65 years. In the public sector it was 63 years. However, early retirement was common. An expected effective retirement age in early 1990s was 4-5 years lower than now.⁶⁴⁾ Employment rates of elderly were low (Figure 3.3).

The unemployment tunnel was the most important early retirement pathway. The age limits related to the unemployment tunnel varied somewhat. At the earliest, a person aged 53 could retire from employment. First, two years of regular earnings-related unemployment benefit. This was followed by additional days of the unemployment benefit (payable only to aged unemployed persons). These additional days were then followed by unemployment pension which turned to old-age pension.

The unemployment tunnel was a soft, easy and cheap way for an employer to get rid of employees if there was a need to fire personnel. However, in the collective level it led to loss of work potential. A comparison to Sweden reveals that employment

dropped.

64) Kannisto (2006). The expected effective retirement age is calculated in analogous manner as a life expectancy.

rates among elderly were significantly lower in Finland. This is still the case, even though the difference is now somewhat smaller than late in 1980s.

An individual early retirement pension was another significant route to early retirement. It was a disability pension to older persons with more lenient requirements than a regular disability pension. Furthermore, a regular disability pension was (and is) normally payable only after one year of sick benefit. Instead, individual early retirement pension could be granted without preceding sickness period.

Furthermore, there were a special early retirement scheme for farmers. The idea was to enable earlier transition of the farm to the next generation.

Part time pensions were introduced in late 1980s. If older workers reduced work hours enough, they could be granted this benefit. In essence the part time pension was a subsidy to reduce work hours (i.e. benefit was collectively financed).

It is not totally clear why part time pensions were introduced in the first place. A formal explanation was, that the aim was to enable longer work careers. However, there were demands for lower occupation specific retirement ages during 1980s. One reason the part time pension was introduced might be that it was an answer to these demands, i.e. a cheaper alternative.

Pension financing was based mainly on pay-as-you-go principle. Only private sector earnings-related pensions were

partially funded, and even these pensions were mostly PAYG. All the other pensions i.e. public sector earnings-related pensions, farmers' and self-employed persons' as well as national pensions were pure PAYG. However, there were plans to start public sector prefunding and in fact local government pre-funding started in 1989. This will be described in the next section.

3.2 Reforms in the 1990s

During early 1990s it became evident that the earnings-related pension system is financially unsustainable. A pension committee 1990 published its report in 1991⁶⁵⁾. According to the report the work force would decrease markedly. The pension expenditures relative to the wage bill would increase rapidly and continuously. The committee proposed number of reforms, which, if implemented, would significantly decrease pension expenditures in the long run and increase employment among elderly.

Another major event paving way to reforms was a 1990s depression. It was probably the severest peace time crisis of independent Finland. Background to the recession was a boom

65) The committee was chaired by Kari Puro. At the time of the committee he was the highest-ranking civil servant in the ministry of Social affairs and health. Later he was elected as CEO of Ilmarinen, a large pension insurance company. Puro chaired also an informal negotiation group ("Puro group") which effectively made all important pension policy initiatives during 1990s and early 2000s.

created by capital market liberalization in 1980s and high reliance on exports to the Soviet Union. Western European recession was reinforced by the collapse of Soviet exports. Futile attempts by the Finnish government to maintain exchange rate led to extremely high interest rates. Unemployment rates rose very high and property prices collapsed leading to many families losing their wealth. Even credibility of Finnish state as a borrower was at quest.

Given this unforeseen crisis, all pre-crisis doubts concerning a sustainability of Finnish pension system were magnified. Projections published by the pension committee 1990 seemed hopelessly optimistic.

The most important proposals of the committee were as follows. (1) A pensionable pay should be based on more than four last years of each employment relationship. (2) Unemployment pension should be abolished.⁶⁶⁾ (3) An age limit of the individual early retirement pension should be increased from 55 years to 61 years. (4) Benefit rules in the public sector should be harmonised to private sector standard.

The committee wasn't unanimous in a single policy proposal. However, later all four above mentioned reforms and much more was implemented. Pension reforms during 1990s as well as the 2005 pension reform were de facto decided by the cen-

⁶⁶⁾ This was the first time in the history of the pension system that a benefit was proposed to be abolished. Furthermore, timing was remarkable as an unemployment rate was soaring.

tral labour market organizations' negotiation group so called Puro group.

Political parties and the government weren't very active in pensions policy. In some cases, active role by the government caused resistance by labour unions. In other cases, targets set by the government created backing and pressure to labour market organisations to deliver results.

In the following a list of the most important reforms predating the 2005 pension reform is given.⁶⁷⁾

3.3 The 2005 pension reform

Like most above listed reforms, the 2005 pension reform was based on an agreement by social partners. These reforms including the 2005 pension reform were negotiated in the Puro group.

The most difficult question in the 2005 pension reform was a change from final salary principle to career average principle.⁶⁸⁾ In 1996 four years final salary rule had been extended to 10 years. In practice this 10-years rule was complicated. There were numerous exceptions to the basic rule. Organisations representing educated workers (STTK and AKAVA) opposed ca-

67) More detailed list of benefit changes by year <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/year-by-year-changes/>

68) I started working in the Finnish Centre for Pensions in 1999. The dispute between career end salary versus career average salary as a basis of the pension was very visible to everybody of us who were involved in the reform process.

reer average pensions. The organisation representing blue collar workers (SAK) and employers were favouring the career average rule.

In the end all but AKAVA (representing academic workers) endorsed the career average rule. The reform was put forward despite AKAVA opposing it. It is noteworthy that currently virtually nobody questions the idea that career average earnings instead of final salaries should be the base of the earnings-related pension.

After the social partners reached a mutual understanding of the 2005 reform, a formal law preparation process took place.

Sustainability was enhanced in particular by linking benefits to life-expectancy. In other word the life-expectancy coefficient was introduced. The idea of this coefficient was copied from Sweden.

The life-expectancy coefficient was agreed in the following way. After everything else was agreed on, a representative of blue-collar workers (SAK) asked if the problem of increasing life expectancy should be settled as well. A recent report by Lindell et. al. (1999) showed how the Swedish adjustment mechanism to longer life expectancy could be applied to the Finnish pension system. This proposal was accepted by others and it was added to the 2005 reform packet.

Only later it was understood that the life-expectancy coefficient was a major step that made the Finnish pension sys-

tem more sustainable by making Finnish earnings-related pensions less generous in the long run. Currently the life-expectancy coefficient cuts approximately 5 per cent from new earnings-related pensions. If mortality trends continue as before, this effect is likely to become very significant (see chapter 4).

Restricting access to other pathways to retirement (2 e) meant several things. The most important was an abolition of the unemployment pensions. However, it was partially replaced by additional days of the unemployment benefit.

Subsequently there have been further increments to the age limit of the unemployment tunnel. The current Finnish government has decided to abolish the additional days of the unemployment benefit altogether, but this reform has not been implemented yet.

Introducing a flexible retirement age meant that individuals could decide their retirement age within a window of 63 to 68 years. Before the 2005 reform the general retirement age was 65, with a possibility to take out early pension with an actuarial adjustment of the pension from the age of 60 onwards. The accrual rate after reaching 63 years was increased to 4.5 per cent in order to encourage longer work careers.

The flexible retirement age and the life expectancy coefficient formed a pair. On the one hand, the life expectancy coefficient reduced the monthly pension but, on the other

hand, the flexible retirement age gave an individual the opportunity to continue working and thus compensate for any adverse effects of the life-expectancy coefficient.

3.4 Financing

Financing rules have evolved in connection with benefit rules. However, these reforms have taken place slightly differently. Moreover, financing rules differ markedly across the pension systems.

3.4.1 Private sector employees

Financing on private sector employee pensions was based on partial funding from the beginning. Formally almost all old age pension accruals were prefunded until 1997, however in practice funding rate was rather modest. Number of aspects were not taken into account in funding.⁶⁹⁾

From the start till early 1990s loans to employers were the main investment vehicle. Under interest rate control and high inflation real return on these loans was negative or modest at best. During the 1990s because of the deep depression demand for loans from employers declined. The state of Finland became the most important borrower. There was only a small solvency

⁶⁹⁾ For example, costs arising from index adjustments to accrued pensions nor pensions in payment are not prefunded. Neither were gains from final salary rule to individuals with increasing wage profiles. Moreover, costs created by disability and unemployment pensions were only partially funded.

capital and therefore no possibility take investment risks.

The 1997 financing reform enabled changed investment rules:

A technical discount rate was lowered from 5 to 3 per cent. Accrued funded pensions were cut so as to maintain the present value of funded pensions intact. This increased reliance to PAYG financing.

Lower discount rate would have implied higher funded contribution. Rather than increase the contribution rate, it was decided to decrease funded accrual rate to 0,5 %. That is 1,5 per cent accrual rate remained, but only 0,5 % accrual was pre-funded (still index adjustments etc. remained PAYG).

Solvency capital of pension providers were increased. This enabled more risk bearing investments.

In 2007 more stock investments were enabled by making the pension liability more flexible. Liability would increase or decrease depending on the returns of stock investments. The timing of this financing reform was somewhat unfortunate. The 2008 finance crisis hit badly Finnish pension institutions. They had to sell stock in the midst of the crisis. To prevent further damage, private sector pension providers were bailed out by quick changes in the legislation.

During 2010s flexibility of pension liability with respect to stock returns was further increased. Currently 20 % of required return on pension liability is tied to realised stock return.

Currently required return on liability is based on average solvency (80 % weight) and average stock return (20 % weight) of pension providers. However, there is a minimum return of 3 % stemming from the discount rate.

As the Covid19 crisis hit the stock market, it seemed for a moment, that yet another bailout would be needed. However, markets did recover, and no legislative action was required.

There are two interlinked factors which a private sector pension provider must take into account while making asset allocation decisions. First, solvency must be maintained continuously. Second, required rate of the return depends on the return other (rivalry providers) are achieving. Therefore, one pension provider takes risks if it decides to allocate assets differently than others.

3.4.2 Public sector employees

The local government pension system was fully PAYG until the end of 1980s. In 1988 Keva (local government pension institution) started prefunding. Currently Keva has more assets relative to pension expenditure than private sector employee pension system.

Keva has great discretion over its investment policy. Despite this discretion investment allocations of Keva do not differ very much from those of private sector pension providers.

State Pension fund (VER) is less independent investor than

Keva. Still there are two major similarities. Assets held by VER are a buffer fund and VER does not have any solvency rules. In practice funding in VER is somewhat conditional on state finances. The state can adjust outflows from VER relatively flexibly. The state is responsible for paying the pensions.

〈부표 13-2〉 Pension assets, accrued pensions and funding ratio as of 31.12.2017. Accrued pensions are discounted by 2,5 per cent real rate till 2028 and by 3,5 per cent real rate thereafter

	Private sector employees	Local governments	State	All earnings-related pensions
Assets (€ billion)	126,2	19,6	52,3	202,3
Accrued pensions (€ billion)	414,2	94,6	137,3	714,5
Funding ratio (%)	30,5	20,7	38,1	28,3

자료: Tikanmäki et al 2019

3.5 Towards the 2017 pension reform

It was gradually observed that the employment rates of persons around 60 years increased markedly. However, 63 years seemed to become a new normal retirement age. This implied that benefit levels and labour supply would decline in the long run more than anticipated. Furthermore, the 2008 financial crisis hit Finnish economy badly. A rough eight per cent GDP collapse with very sluggish recovery was seen. The sustainability cap of the general public sector increased markedly.

In 2009, prime minister Matti Vanhanen (Centre Party) proposed increasing the retirement age to 65 years. This proposal met strong opposition from labour unions. A long negotiation process started. Finally, in 2014, the labour market organisations reached an agreement which was also accepted by the Government. The aims of the reform were to extend working careers by 1.5 years and to reduce the sustainability cap by 1 percentage point relative to GDP. This would be achieved by increasing the retirement age.

During the negotiation process, a number of studies evaluating the effects of the 2005 reform were published. Probably the most comprehensive one was Uusitalo and Nivalainen (2013). According to it the employment effects of the 2005 reform were modest. Early withdrawal from the labour market reduced somewhat but, old-age retirement around age 63 increased as a result of the reform.

The 2017 pension reform was preceded by an international evaluation of the Finnish pension system published in 2013. Professors Nicholas Barr and Keith Ambachtsheer were in charge of the evaluation.

Barr summarises the strengths as follows:

The system involves all interested parties and is run consensually.

The system is unified: though the earnings-related pensions of workers in private firms are private and competing, they op-

erate within a unified national framework.

The system constrains workers' choices, both over how much to save and over pension provider.

The system is compatible with labour mobility because the pension systems of workers in the private, public and municipal systems are all basically the same.

Adequacy: the system scores well for most people.

Coverage is high because (a) the national pension and guarantee pension are based on residence, (b) employment rates in Finland are high for both men and women, and (c) the earnings-related pension system covers almost all earnings.

Barr finds two major problems, if the present system remains unchanged:

Diminishing adequacy: if nothing changes, people will retire at 63 with a lower and lower earnings-related pension via the longevity factor.

Declining sustainability: contributions could rise as life expectancy increases; but contributions are already fairly high by international standards, so the scope for increase is limited

As we will see the 2017 pension reform addressed both problems. However, they are not solved. In particular plummeting fertility creates new sustainability problems Barr did not envision.

Ambachtsheer focused on institutional structure and governance. He expressed doubts if the decentralized and com-

petitive model is the most efficient. Economies of the scale are lost and competition tends to create herd behaviour in asset allocation decisions. Furthermore, the relatively high weight of domestic investments was questioned.

3.4 The 2017 pension reform

The most important change of the 2017 pension reform was to increase the old-age pension retirement age. It will rise gradually by three months per year until 2027. This increase started from the 1955 birth cohort. As of the 1965 birth cohort, the retirement age for old-age pension will be linked to the life expectancy. The retirement age will rise so that the ratio between the theoretical working life (time from age 18 to the old-age retirement age) and the life expectancy at the retirement age will remain stable.

The calculation of the life-expectancy coefficient will change when the retirement age is linked to life expectancy. The life expectancy coefficient will cut the benefit levels less. The idea is that the capital value of the pension will remain independent of life expectancy. However, when the retirement age rises, the life expectancy coefficient need not cut benefits as much as the pre-2017 legislation implied. In other words, there will be no double counting of longer life expectancy.

Accrual rules were also changed. The starting age of accrual, which comes with the requirement to pay a pension con-

tribution, was lowered to 17 years. The accrual rate of 1.9 per cent for persons aged 53–62 was lowered to 1.7 per cent. This will be further lowered to 1.5 per cent in 2025. Before 2017, the accrual rate for persons aged 63–67 was 4.5 per cent, but there was no separate increment for deferred retirement. This “super” accrual rate was replaced by the regular 1.5-per cent accrual rate and an increment for deferred retirement of 0.4 per cent per each deferred month.

The part-time pension was replaced by a partial early old-age pension. The former was essentially a subsidy for reduced working hours. The latter includes an actuarial reduction for early retirement (0.4% per month). There are no limitations to the amount of work that can be done while drawing a partial old-age pension.

The years-of-service pension as a new benefit type was introduced. This pension may be granted to an applicant who has turned 63 years and whose working life, spanning at least 38 years, has mainly involved strenuous work. So far, the role of this benefit has been, in practice, zero.

The Finnish Centre for Pensions projected that the reform would reduce expenditure and contributions relative to wages somewhat (table 3.1). Most importantly, the projected contribution rate after the reform seemed to be relatively stable. Also, monthly pensions were projected to increase somewhat. In fact, the projections implied that pension expenditure would

increase because of the reform but the wage bill would increase even more, resulting in lower contribution rates.

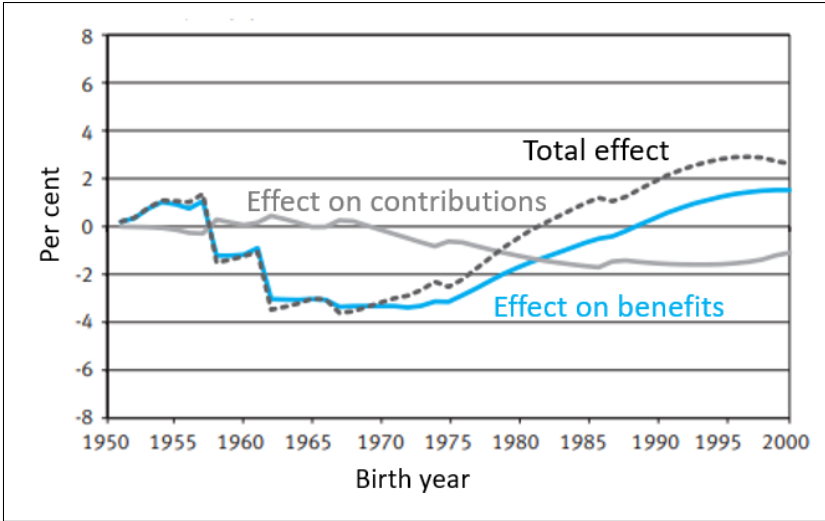
〈부표 13-3〉 Projected effects of the 2017 pension reform

Pre-reform projection	2020	2025	2040	2060	2080
Contribution rate, %	25.4	25.9	24.7	25	26.2
Expenditure relative to wage bill, %	28.1	28.7	27.4	28.4	29.6
Effect of the reform					
Contribution rate, %	-1.0	-1.5	-0.3	-0.6	-1.3
Expenditure relative to wage bill, %	0.0	-0.8	-1.3	-0.7	0.1

자료: Reipas and Sankala 2015

Intergenerational effects of the reform were explicitly taken into account in the reform proses. In fact, this was one relatively important aspect of the reform. Figure 3.1 shows cohort specific effect of the reform on the life-time pension benefits and contributions. These effects are expressed as per cent of life-time earnings. The cohorts born from 1960s to 1980s faced modest reduction in their pension benefits. Younger cohorts gained in terms of pension benefits. Those born in 1970s and later gained in terms of pension contributions.

〈부그림 13-16〉 Projected effects of the 2017 pension reform by birth year, reform effects as a per cent of present value of life-time earnings

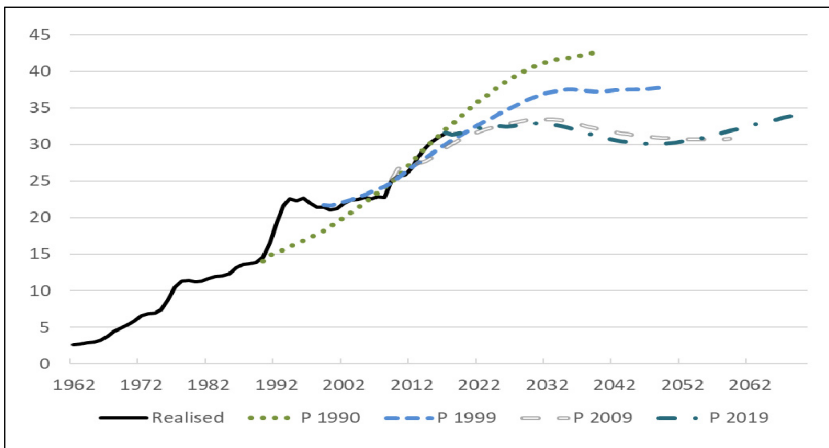


자료: Reipas and Sankala 2015

A gradual process of pension reforms from 1990s have changed Finnish earnings-related pension system in number of aspects. Basic idea of earnings-related and partially funded (but mostly PAYG) has remained. Early retirement is now less common and old-age pensions are less generous. The role of prefunding has increased, in particular public sector buffer funds were created. All this has made system more robust in a face of ageing society. However, it is virtually impossible to know total effect of these reforms. Figure 3.x shows how present law projections of earnings-related pension expenditures relative to wage sum has evolved under the last three decades.

With great confidence one can claim that the current earnings-related pension scheme is much more robust than the one prevailed in the beginning of 1990s.

〈부그림 13-17〉 Earnings-related pension expenditures relative to the wage sum, realised figures and long-term projections from selected years (P 1990 – P 2019)



자료: Finnish Centre for Pensions

3.5 Current discussions

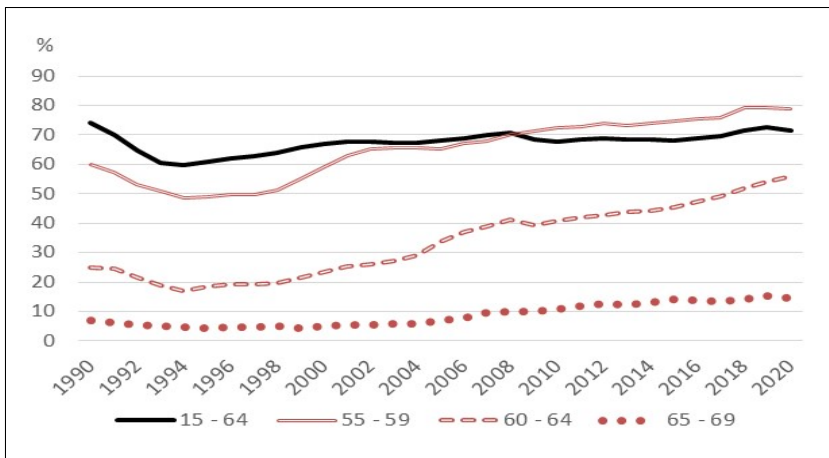
3.5.1 Effects of the 2017 pension reform

It is still too early to access rigorously the effects of the 2017 pension reform. However, it seems that increasing the formal retirement age works as it was supposed: older persons tend to postpone their retirement and lengthen their working lives. The expected effective retirement age has increased in line with

pre-reform assumptions. It was assumed that the expected effective retirement age would increase to 62 years by 2020 (Reipas and Sankala 2015). The actual number was 61.9 years (figure 3.4).⁷⁰⁾

Though the effective retirement age has increased markedly from mid 1990s the life expectancy has increased more. From 1996 male life expectancy has increased by 6.0 years while the effective retirement age has increased by 3.8 years. Corresponding numbers for females are 4.1 years and 2.5 years respectively. Employment rates of elderly have increased markedly as well (figure 3.x).

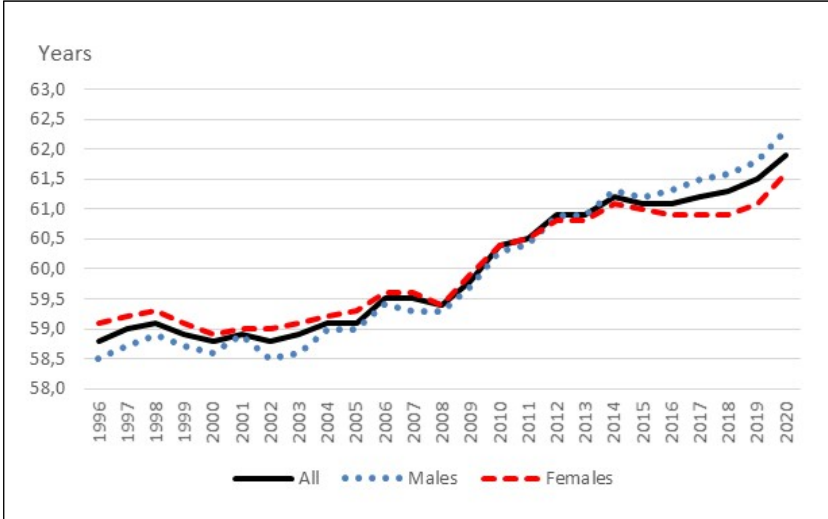
〈부그림 13-18〉 Employment rates 1990-2020, by age



자료: Statistics Finland

70) <https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/effective-retirement-age/>

〈부그림 13-19〉 Expected effective retirement age 1996-2020 by gender



자료: Finnish Centre for Pensions

3.5.2 Plummeting fertility

Because of decreasing fertility, population prospects worsened during the last decade. In 2010, the total fertility rate (TFR) was 1.86. By 2019, it had plummeted to 1.35. When the 2017 pension reform was prepared, no attention was paid to decreasing fertility. With hindsight, a slight decrease was observable at that time. But while the 2017 reform was prepared, the population forecast by Statistics Finland from 2012 was applied. Therefore, the latest population data taken into account was from 2011.

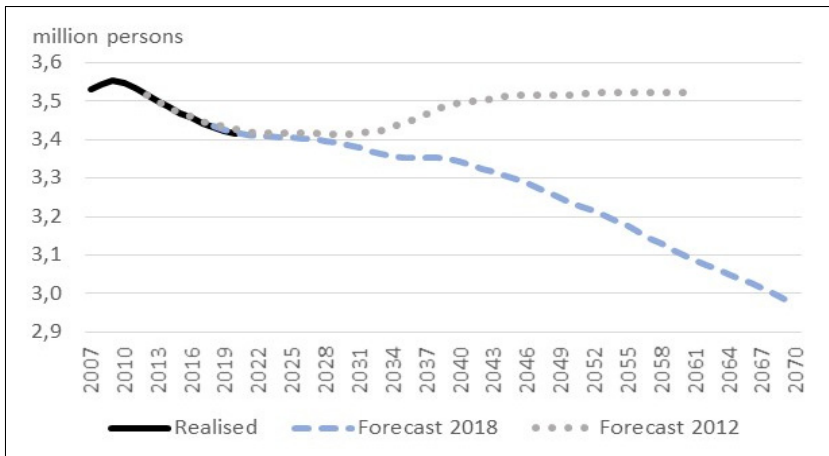
The long-term prospect of the Finnish work force was stable in the 2012 population forecast but not any more in the 2018

population forecast (Figure 3.x). The new population forecast implied an ever-shrinking labour force. In the 2070s, the population in the age bracket 15-64 would decline from 3.5 to 3.0 million. This implies that expenditure relative to wage bill would increase from 30 to approximately 35 per cent.

In other words, when the 2017 reform was agreed on, it seemed that the workforce would be roughly constant in the long run. The reformed system, together with this population prospect, implied that the pension system was on a stable path. However, right after the 2017 reform became effective, the population prospect had turned dim.

In chapter 4 few scenarios will be presented which highlight the effects of the future fertility rate on pension financing.

〈부그림 13-20〉 Population aged 15-64 in Statistics Finland's population forecasts 2012 and 2018



자료: Statistics Finland

3.5.3 Evaluation report by prof. Torben Andersen

A report “Pension adequacy and sustainability: An evaluation of the Finnish pension system“ by professor Torben M. Andersen was published in the autumn of 2021.

According to Andersen report, the system is well-functioning, and the outcomes stand strong in international comparison. The key strengths of the system are as follows:

(1) From a citizen’s perspective the pension system has a relatively simple defined benefit structure and portability of pension entitlements across jobs.

(2) Pension adequacy assessed in terms of both poverty alleviation and replacement rates is currently on par with or better than most other countries.

(3) Automatic adjustment mechanisms linked to longevity play a crucial role for the financial viability of the system, and therefore its resilience.

The key challenges are the following:

(1) The financial viability of the system is challenged in the medium to long run. Built-in adjustment mechanisms are not strong enough to ensure a balance between contributions and pension expenditures.

(2) The regulatory framework for pension providers’ investment policies is not clearly aligned to the properties of the

pension system.

(3) The projected real value of pensions increase across all groups. However, there is a widening gap between pensioners and those active in the labour market and, in the long run, a tendency towards widening inequality within the group of pensioners.

Andersen points out that a financing problem is likely to arise according to the projections. Neglecting this issue increases the likelihood that large changes will be needed at some point in the future. This creates uncertainty and has intergenerational distributional consequences. It is therefore important to formulate a reform strategy. Andersen sees two alternative strategies. One is to increase contribution rates to allow for more pre-funding. Another is to further strengthen adjustment mechanisms to minimize the need for discrete interventions in the future.

3.5.4 Automatic adjustment mechanisms

A CEO of Finnish Centre for Pensions Jukka Rantala (2019)⁷¹⁾ proposed that new automatic adjustment mechanisms should be seriously studied. According to Rantala it would be a problem from the intergenerational fairness point of view if pension contributions and future pension accruals were only margins of adjustment. Furthermore, uncertainty surrounding future poli-

71) <https://www.etk.fi/blogit/uudet-elakelaskelmat-antavat-aihetta-pohdintaan/>

cies would erode the credibility of the pension system. There were two reasons this was a significant statement. First, Rantala has a long and distinguished record in the pension system. Second, policy statements given by him are rare.

Professor Andersen (above) in essence repeated the argument stated by Rantala. Financing problems are likely to create unnecessary uncertainty and adjustments may be unfair for younger generations.

Automatic adjustment mechanisms are under discussions currently. However, preparations are by no means intense. This is the probably because there is no immediate pressure to do anything. It remains to be seen if new stabilizers will emerge.

3.5.5 Investment rules

The private sector employee scheme applies 3 percent nominal discount rate when calculating old-age pension contribution and pension liability. This level was introduced in 1997 (see above). At that time long term market rates were higher than 3 percent. That is, in 1997 the minimum interest rate required from the pension insurers was easily reached by investing assets to long term bonds. There is no more this margin of safety. On the contrary, the discount rate is far too high relative to the market rates.

An obvious solution to high discount rate would have been lowering it. This was done in 1997. However, this solution

wasn't chosen. It was decided to maintain 3 per cent discount rate but make the return requirement more flexible.

Should solvency of the pension provider decrease enough, the required return on pension assets could be less than 3 percent. A change in law enabling this, is now under preparation in the ministry of social affairs and health.⁷²⁾ Right now, this is not very likely short run outcome as the solvency of the pension providers is record strong. However, financial crisis in 2008 and corona crisis in March 2020 revealed that the solvency may decline very rapidly.

3.5.6 An attempted merge of the private sector and local government employee schemes

As explained above earnings-related pension system consists of numerous separate pension schemes. Benefit rules in these schemes are roughly identical but financing is separate. This separate financing creates some practical frictions. It also creates extra uncertainty to financing. Should employment patterns between separate schemes change, loosing schemes would find difficulties in PAYG financing.

There was a serious attempt to merge two largest earnings-related schemes, that is private sector employee scheme and the local government scheme. Interest parties involved in

72) Risku et. al. (2020) studies various alternatives to financing rules, including lower discount rate or more flexible discount rate.

the proses were unable to find an acceptable solution and consequently this attempt failed in the autumn 2021.

4 Future prospects

4.1 Fertility

The fertility rate affects long term prospects of PAYG-pensions. If a decline in the fertility rate is observed, it can easily be overlooked. Ensuing problems are not immediate and one can assume (or hope) that the situation changes to better by itself. However, prolonged low fertility changes population structure. Returning to a young population is difficult.

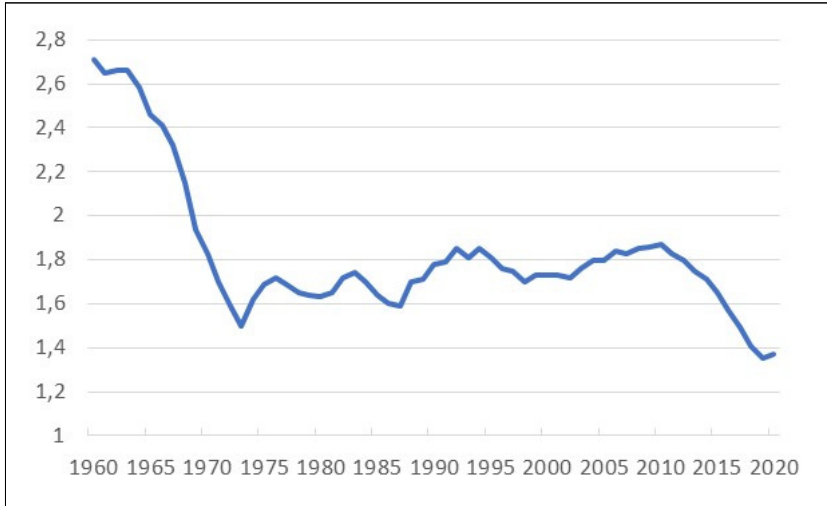
In the following we will demonstrate the effects of the fertility by three scenarios. In each of the scenarios the total fertility rates (TFR) will be a constant:

- In the baseline projection, TFR is 1.45.
- In the projection with low birth rates, TFR is 1.20.
- In the projection with high birth rates, TFR is 1.70.

The baseline projection is based on statistics Finland 2018 population projection. By historical standards TFR is relatively low in the base line projection (figure 4.1). However, it is bit higher than the current level. A trend seems to suggest rather declining fertility than increasing. This is the case internationally as well. For example. urbanisation seems to be connected

to declining fertility rates.

〈부그림 13-21〉 The total fertility rate in Finland 1960-2020.



자료: Statistics Finland

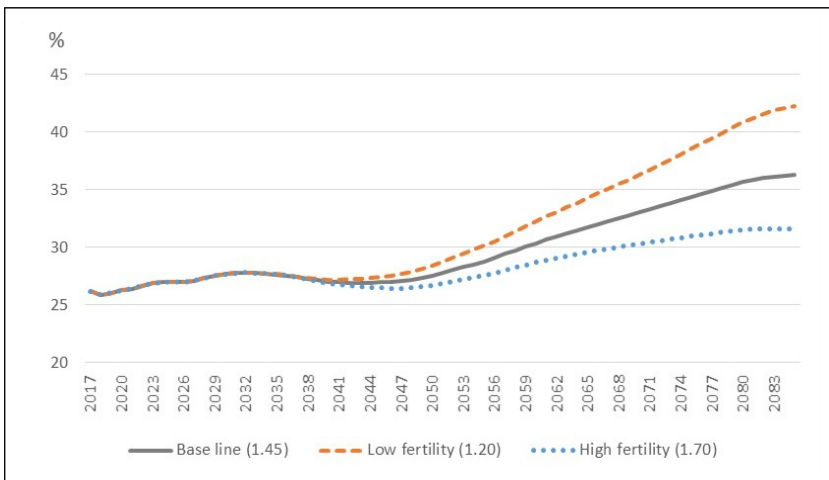
The birth rate will not affect pension expenditure in a significant way until the 2060s. It will, however, affect the financing base of pensions already as of the late 2030s when those born in 2019 start to enter working life. The impact will grow gradually over several decades and be fully realised in the 2100s.

The number of working-age people declines in the long run in all fertility projections. Currently the population aged 15-64 years numbers 3.4 million. In the baseline projection, the number goes down to 2.7 million by 2085 (see figure 3.5). In the low TFR projection, the population aged 15-64 years numbers 2.3

million persons at year-end 2085, and in the high TFR projection, 3.2 million.

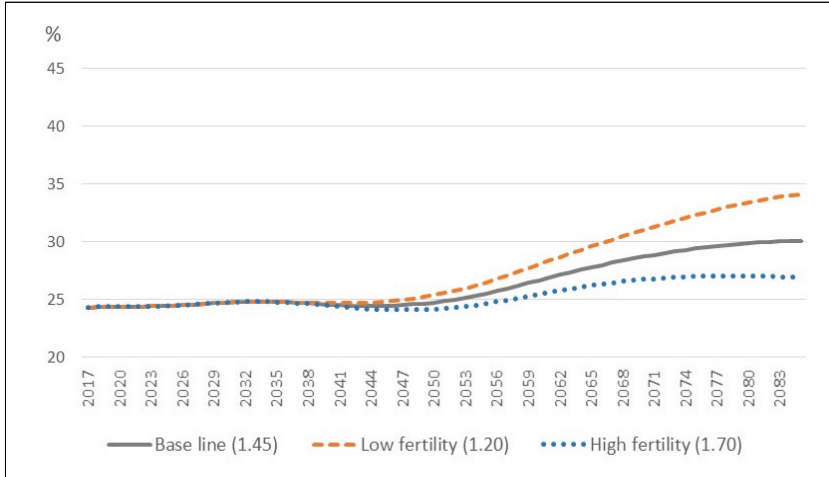
In the low TFR projection, the wage sum is 7.5 per cent lower than in the baseline projection by 2065. By 2085, it is 15.4 per cent lower. In the high TFR projection the wage sum is 7.6 per cent higher than in the baseline projection by 2065, and 16.6 per cent higher by 2085.

〈부그림 13-22〉 Pension expenditure relative to wage bill, private sector employees



자료: Tikanmäki et. al. (2019)

〈부그림 13-23〉 Pension contributions relative to wage bill, private sector employees



자료: Tikanmäki et. al. (2019)

Lower or higher wage sum affects directly to pension expenditures relative to the wage bill. In the base line projection pension expenditures are 37 per cent relative to the wage bill (private sector employees, TyEL). In the low TFR projection it is 43 per cent and in the high TFR projection it is 32 per cent.

It is important to note that prefunding dampens the effects of fertility on the contribution rate. In 2085 the effect of the low fertility rate is 6.1 percentage points when we look expenditures relative to wage bill. The effect is 4.1 percentage points to the contribution rate. (Figures 4.2 and 4.3)

It would be possible to further dampen the effects of the fertility rate on the contribution rate just by increasing funding

ratio. In a fully funded system, there is no direct link between the contribution rate and the fertility rate. However, full (or almost full) funding would require very high contribution rates in the first place. But there is another way to proceed. The level of prefunding could be conditional on the relative number of young. Risku et. al. (2020) studies an application of this idea.

Consider the relative number of the working age population (λ) and that of the children (χ) in year i (λ/χ). If this ratio goes up, it tells that one should be prefunding more in order to smooth contributions in the longer term. In fact, precisely in this case the nation is investing less to its own offspring. Financial assets could be a substitute to less children in terms of pension financing.

Let us fix a starting year, say 2022. Now we could simply adjust the volume of the prefunding by the if the fraction

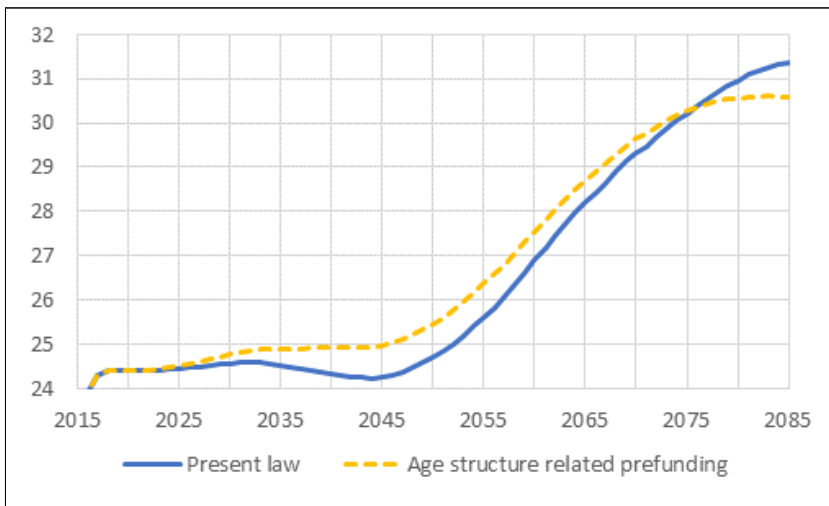
Given this rule, nothing happens to prefunding in 2022. But after 2022 the volume of prefunding increases automatically if the relative number of children declines.

However, since nothing happens during the first year of the reform and thereafter all changes are only gradual, the effects of this policy are likely to be relatively modest. Of course, the effects of this policy depend on the population structure.

Figure 4.4 demonstrates the effect of this policy to the private sector contribution rate in Finland. First this rule would imply higher contribution rates. However, later on it would al-

low lower contribution rates than the present law. The projection presented in Figure 4.4 is based on 1.35 TFR. If one assumed lower TFR the effects of this policy would be more pronounced and vice versa. Even though this technique by itself wouldn't change much, as a part of a larger reform packet it might be one way to automate adjustments to older society.

〈부그림 13-24〉 Private sector pension contribution rate under present law and under age structure related prefunding



자료: Risku et. al. 2020

4.2 Migration

Higher immigration could help to counteract adverse effects of population ageing. Net migration has been around 15 000 per year in Finland lately. This can be compared to number of births (55 000 in 2020). As far as Finnish earnings-related pen-

sions are considered immigration is likely to be beneficial. If a person works he/she first contributes to the system and only later receives benefits. If a person outside the labour force is not connected to the earnings-related pension system.

However, when considering wider public sector finances the above does not hold. A person contributing little to public sector and benefitting from public transfers and services is likely not to strengthen public sector in the short nor in the long term.

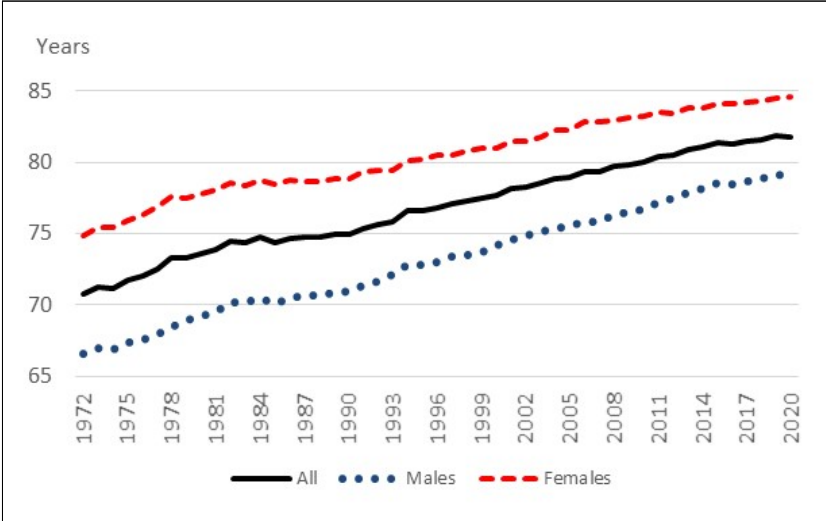
On the other hand, the public sector sustainability is not all that matters in economic terms, when immigration is considered. It may be the case that employees are needed in certain jobs (consider for example care workers in an ageing society) and value added to economy as whole might be positive though public sector effect was negative.

Migration is much wider issue than that of pension financing and careful policy analysis should take this into the account.

4.3 Mortality

The 2005 pension reform introduced the life expectancy coefficient (see chapter 3). The idea of this coefficient was to fix the capital value of old age pension even if mortality declines. Insured could counteract the effects of the life expectancy coefficient by postponing their retirement. Hence the window of flexible retirement was introduced between ages 63 and 68 years.

〈부그림 13-25〉 Life-expectancy at birth by gender 1972-2020



자료: Statistics Finland

It turned out that this was a half success. Starting pensions were adjusted by the coefficient. This benefit reduction has been widely accepted by the public.⁷³⁾ However, no signs of later old age retirement were observed. In the longer term, labour supply and pension levels were at risk. Hence in the 2017 the mechanism was adjusted. Both the retirement age and pension level will be linked to the life expectancy.

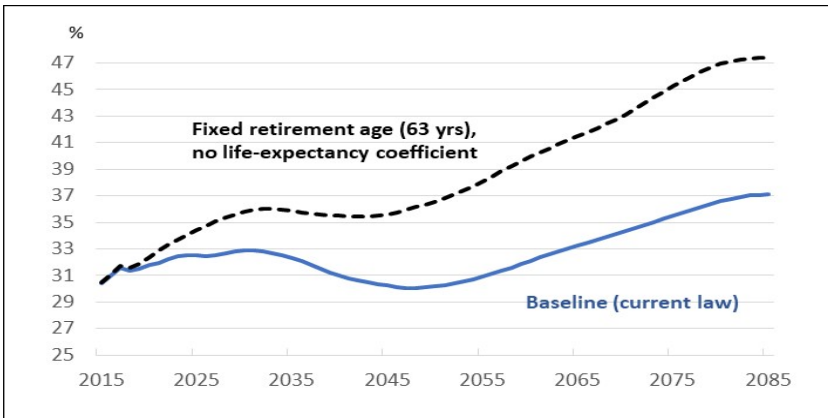
It is noteworthy that without automatic adjustment to longer life expectancy Finnish earnings-related pension system would

73) The earnings-related pension index giving 20 % weight to earnings growth and 80 % weight to price changes has been almost continuously under popular criticism. The criticism is that the weight on earnings growth should be higher.

be financially unsustainable. This is the case at least if roughly current mortality trend continues. Earnings-related pension expenditure relative to the wage bill would increase continuously from already high level of good 30 percent to reach almost 47 percent by 2085. Instead our present law projection indicates that expenditures relative to wage bill reach 37 per cent by 2085.⁷⁴⁾

The current system most likely needs reforms to be sustainable in the long term. Without automatic adjustments to the longer life expectancy a reform would be certain sooner or later. From generational point of view, it was more equitable that the life expectancy coefficient was decided 20 years ago.

〈부그림 13-26〉 Earnings-related pension expenditure relative to wage bill, all earnings-related pension laws



자료: Finnish Centre for Pensions

74) This projection is based on Statistics Finland population projection like other projections in this paper. It assumes that the observed declining mortality trend will continue.

[TO BE ADDED. Discuss benefit projections. For the life-expectancy coefficient implies lower relative benefits.]

So far mortality decline has been relatively stable in Finland (figure 4.5). This is the case despite of the Covid19 pandemic. The life-expectancy coefficient and the retirement age are based on past five-year moving average. Small year by year changes in the mortality rate are in practice irrelevant. However, the adjustment mechanism is not suitable if we would face a strong transient change in the mortality rate or the mortality trend would change in fundamental way. Past data would be inappropriate in these scenarios.