

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 239호 (2014-18) 발행일 : 2014. 05. 09

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

역(逆)피라미드형 인구구조의 도래와 연금제도의 미래*

피라미드형 인구구조는 지난 20세기 동안 부과방식 공적연금의 관대성을 높여 노후 빈곤을 효과적으로 해소하는 것을 가능하게 했지만, 저출산과 기대여명 상승으로 인한 인구구조 변화는 이러한 부과방식 공적연금의 재정적 지속가능성에 근본적인 의문 제기

World Bank는 인구구조 변화 속에서도 노후 빈곤을 효과적으로 해소하는 동시에 재정적으로 지속 가능한 연금제도를 구축하는 방안으로 사망까지의 공적연금 수급 기간이 15년 정도가 되도록 은퇴 연령을 조정하는 방안 제시



우해봉
연금연구센터장

1. 역(逆)피라미드형 인구구조의 도래

- 지난 20세기 동안 유럽에서 이루어진 가장 중요한 사회적 진전 중의 하나는 노후 빈곤의 효과적인 축소
 - 노후 빈곤의 효과적인 축소는 공적연금의 적용 범위가 확대되는 동시에 생산가능인구 또한 지속적으로 증가하는 상황에서 이루어짐
 - 19세기 후반에 등장한 공적연금은 대체로 20세기 중반까지 부과방식으로 전환되었으며, 공적연금과 인구 모두 기저(base)에 대규모의 젊은 연령층(연금 가입자)이 존재하는 반면 정점에 소규모의 노인층(연금 수급자)이 존재하는 피라미드형 구조를 취함
 - 부과방식 연금제도에서 가입자-수급자 구조가 피라미드형을 취할 경우 소수의 노인층(연금 수급자)에게 관대한 급여를 지급하는 것이 상대적으로 용이
 - 노인층을 대상으로 한 관대한 연금 급여의 지급은 지난 세기 동안 선진 복지국가들에서 노후 빈곤을 효과적으로 축소하는 중요한 기제로 작용

* 본 원고는 World Bank(Schwarz et al., 2014)의 'The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia'의 주요 내용을 요약하고 시사점을 정리한 것임

- 그러나 연금제도가 도입된 지 백년 이상 지난 현재 연금제도와 인구구조 모두 변화되었으며, 이에 따라 유럽의 연금제도 또한 불확실한 미래에 직면

○ 연금제도가 성숙됨으로써 공적연금의 신규 가입자 공급이 한계점에 도달

- 초기 공식부문 근로자의 일부분만을 대상으로 하던 연금제도의 적용 범위는 공식부문 근로자 전체 그리고 더 나아가 자영자, 농어업종사자, 여성 등으로 확대됨
- 연금제도의 적용 범위가 지속적으로 확대되어 수급자에 비해 가입자의 규모가 매우 클 경우 (인구구조 변화에도 불구하고) 연금제도는 피라미드 형태 유지 가능
- 그러나 현재 상당수 유럽 국가들의 경우 생산가능인구의 대부분이 연금제도에 가입된 관계로 연금제도가 인구구조 변화에 민감하게 반응하는 상황에 직면
- 특히, 동유럽과 중앙아시아 체제전환국들의 경우 과거 중앙계획경제의 특성으로 인해 이미 1960년대에 여성을 포함한 대부분의 생산가능인구가 연금제도의 적용을 받게 됨으로써 다른 유럽 국가들에 비해 연금제도가 인구구조 변화에 매우 민감하게 반응
- 이러한 상황에서, 지난 세기와 달리 21세기의 경우 생산가능인구가 감소할 것으로 전망됨에 따라 연금제도 또한 본격적으로 가입자 감소 현상에 직면할 것으로 전망

○ 특히, 동유럽과 중앙아시아 체제전환국들의 경우 1990년대 시장경제로 전환되는 과정에서 출산율이 급감하는 동시에 공식부문의 급격한 고용 감소 및 이로 인한 노동력의 국외 유출로 인해 연금제도가 이미 역피라미드형 구조를 닮아가기 시작함

- 공적연금의 재정적 지속가능성에 근본적인 의문이 제기됨에 따라 이들 체제전환국들은 1990년대와 2000년대 초에 걸쳐 시장경제로의 전환에 따른 대규모 혼란으로부터 연금제도의 재정적 지속가능성을 높이려는 일련의 개혁을 단행
- 그러나 개혁 초기의 예상과 달리 경제가 조기에 회복되고 성장세를 보임에 따라 2000년대 중반에 이르러 연금 개혁의 긴급성을 주장하는 논의가 사라지는 한편 재정안정화 개혁을 철회하고 기존의 관대한 제도로 회귀하고자 하는 일련의 조치들이 이루어짐
- 2000년대 중반의 경기회복 후 얼마 되지 않은 2008년에 또 다시 경제위기를 경험함으로써 연금 개혁의 필요성이 대두되었지만,
- 정치적 반발로 인해 2000년대 중반 경제회복기에 이루어진 연금 급여 상향 조정 조치들을 철회하는데 어려움을 겪었으며, 이에 따라 연금 급여 지출 증가에 필요한 재원을 충당하기 위해 다른 분야의 예산을 삭감하는 조치를 단행

2. 공적연금의 역사

- 오늘날 유럽에서 공적연금은 노후 빈곤을 성공적으로 해소하고 노후에도 은퇴 이전의 생활수준을 가능하게 하는 데 있어서 중추적인 역할을 담당하고 있음

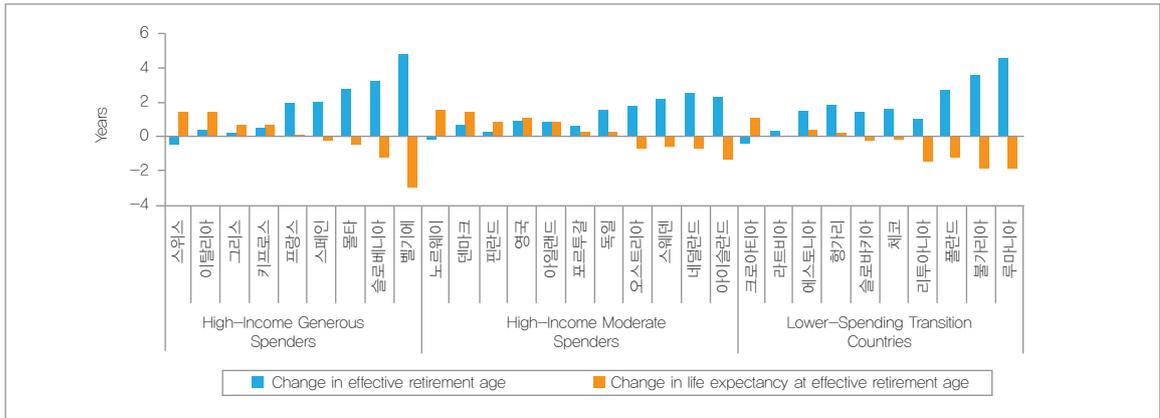
○ 초기의 공적연금은 ‘근로능력이 제약된’ 저소득 ‘고령자’의 근로소득을 ‘보충’하고자 하는 제한된 목적으로 출발함

- 그러나 시간이 지남에 따라 공적연금은 대부분의 노인들을 대상으로 한 제도로 확대되는 동시에 급여의 관대성 또한 크게 높아짐
 - 첫째, 근로능력을 상당 부분 상실한 고령 근로자를 대상으로 하던 초기 제도는 근로능력과 관계없이 특정 연령에 도달하는 모든 개인들에게 급여를 지급하는 방식으로 전환
 - 둘째, 근로소득을 '보충'하는 초기의 역할에서 벗어나 근로활동 없이도 노인층에게 충분한 은퇴 소득을 제공하는 방식으로 전환
 - 셋째, 경제활동인구의 생산성 증가에 상응하도록 연금 급여를 상향 조정하는 연동 방식의 도입
 - 마지막으로, 기대여명의 상승에도 불구하고 공적연금 지급개시연령을 하향 조정함으로써 연금 수급 기간을 확대
- 공적연금의 역사는 현 노인세대가 향유하는 급여의 관대성이, 현 노인세대가 경제활동기 동안 축적했던 기여를 통해 스스로 그 권리를 획득한 것이 아니라,
 - 생산가능인구의 증가 그리고 공적연금(부과방식) 수급자 대비 가입자 규모의 지속적인 확대(+기여율 인상)로 인해 발생한 사회적 잉여 재원을 현 노인세대에게 관대하게 적용한 정치적 과정의 결과임을 보여 줌
 - 그러나 저출산 현상으로 인한 생산가능인구의 감소 그리고 공적연금의 성숙으로 인한 대규모 신규 가입자 충원의 어려움으로 인해 더 이상 과거와 같은 관대한 공적연금의 운영은 구조적으로 불가능하게 됨

3. 과거 20년 연금 개혁의 재정안정화 효과 평가

- 과거 20여 년 동안 공적연금의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 다양한 개혁들이 추진되었는데, '점진적' 방식의 연금 개혁을 추진한 국가들의 경우 대체로 다음과 같은 4가지 방식의 재정안정화 조치들을 단행함
 - 연금 수급 조건 강화: 지급개시연령, 최소가입기간, 장애/유족연금 수급 조건 등 강화
 - 급여 수준 인하: 평균소득 산정 기간 확대, 연금 급여 연동 방식 변경(임금상승률→물가상승률) 등
 - 기여율 조정
 - 자동조정장치 도입
- 과거 재정안정화 개혁의 효과
 - 연금 수급 기간
 - 기대여명이 지속적으로 상승함으로 인해, 공적연금 지급개시연령 상향 조정 폭에 상응하는 수준으로 연금 수급 기간(은퇴 기간)이 감소하지 않음

[그림 1] 은퇴 연령과 은퇴 연령에서의 기대여명 변화(2001~2009년)



자료: Schwarz et al.(2014), The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia.

○ 연금 급여의 관대성

- 1인당 GDP 대비 노인 1인당 연금 지출액(2009년 기준)은 여전히 높은 상황이며(그림 상단), 2001~2009년 기간 동안 평균적으로도 큰 변화를 보이지 않음(그림 하단)
- 2008년 금융위기로 GDP가 급감한 아이슬란드, 포르투갈, 아일랜드의 경우 정치적으로 공적연금 지출 축소가 어려웠던 관계로 GDP 대비 공적연금 지출은 오히려 크게 상승

[그림 2] 1인당 GDP 대비 노인 1인당 연금 지출액(2009년, 상단)과 변화(2001~2009년, 하단)

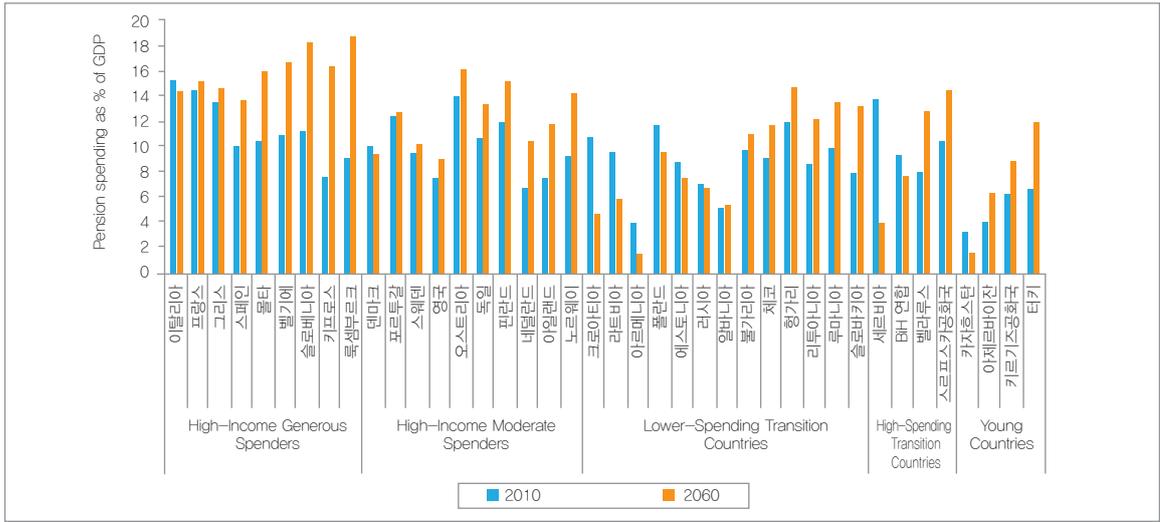


자료: Schwarz et al.(2014), The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia.

○ 연금 급여 지출

- 최근까지 이루어진 연금 개혁 조치들의 효과를 모두 반영하더라도 상당수 국가들의 경우 GDP 대비 연금 지출의 축소는 쉽지 않은 것으로 전망됨
- 또한, 2010~2060년 기간 동안 연금 지출이 감소할 것으로 전망되는 일부 국가들의 경우(예컨대, 폴란드) 급여 감소폭이 매우 크다는 점에서 정치적 지속가능성 관련 불확실성 상존

[그림 3] GDP 대비 연금 급여 지출액: 2010년, 2060년



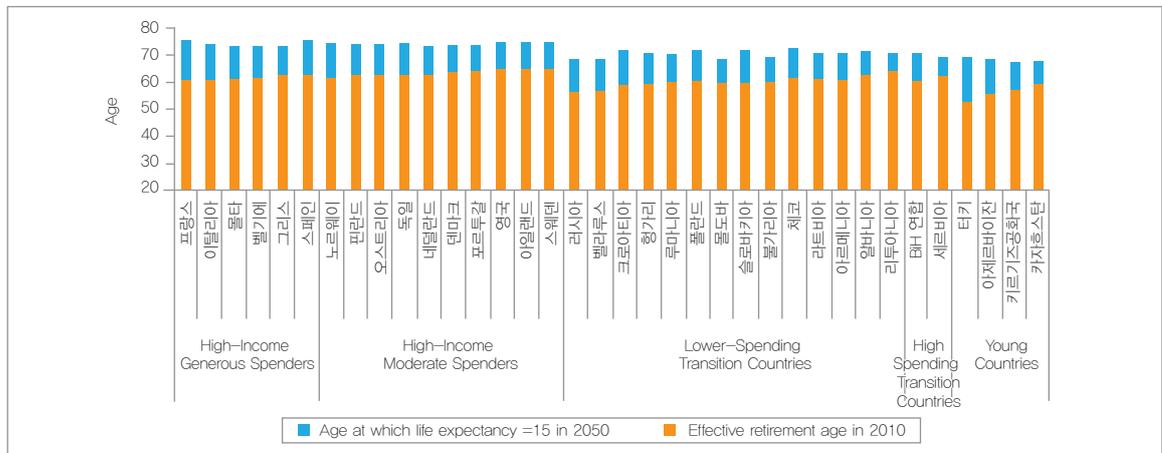
자료: Schwarz et al.(2014). The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia.

4. 인구구조 변화에 대응한 향후 정책 방안

- 생산가능인구가 정체되고 대부분의 경제활동인구가 이미 연금제도에 가입한 국가들의 경우 재정적 지속 가능성을 확보하기 위해서는 관대한 급여를 축소시킬 필요가 있음
 - 그러나 과거의 연금 개혁으로 인해 이미 연금의 관대성이 크게 축소된 국가들의 경우 추가적인 급여 축소는 추진하기 매우 어려운 재정안정화 방안임
 - 이에 대한 대안으로, 1970년대처럼 연금 수급 기간이 대략 15년 정도가 되도록 제도를 조정한다면 공적연금은 오늘날과 같이 빈곤 방지 및 은퇴 이전의 소비수준 보전 가능
 - 그러나 생산가능인구가 이미 감소하여 인구구조가 역전되는 국가들의 경우 이러한 연금 수급 기간 조정과 함께 신규 채용 확보, 지출구조 조정 등과 같은 추가적인 재정안정화 조치들도 고려될 필요
- 연금 수급 기간(은퇴 기간) 조정 조치는 노후 빈곤 해소처럼 지난 20세기 동안 이루었던 노후소득보장에서의 중요한 진전을 포기하는 것이 아니라 단지 1970년대 수준의 연금 수급 기간으로 되돌아가는 것을 의미
 - 은퇴 연령(지급개시연령) 상향 조정 조치가 다른 재정안정화 조치들과 병행될 경우 은퇴 기간을 15년 이상으로 유지하는 것 또한 가능

- 공적연금의 관대성이 크게 높아지기 이전인 1970년대만 하더라도 평균적으로 사망까지의 연금 수급 기간이 대략 15년인 시점에서 은퇴가 이루어짐
- 사망까지의 연금 수급 기간이 15년 정도가 되는 연령까지, 현 40~44세 연령대의 경제활동참가율을 유지한다면, 상당수 국가들은 현재의 GDP 대비 비중과 유사하거나 낮은 수준의 지출을 통해 현재와 유사한 수준의 연금 급여 지급 가능
- 2050년 기준으로 연금 수급 기간이 15년이 되는 은퇴 연령은 고소득 국가들은 대략 74세 그리고 체제 전환 및 신생국들의 경우 70세 수준으로 전망

[그림 4] 현 은퇴 연령(2010년)과 연금 수급 기간이 15년인 은퇴 연령(2050년)



자료: Schwarz et al.(2014), The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia.

- 사망까지의 연금 수급 기간을 15년 정도로 조정하는 방안이 성공적으로 이루어지기 위해서는 조기은퇴 유인을 억제할 필요가 있으며, 이를 위해 노동시장에서의 조정 또한 필요
 - 고령층의 노동시장 체류 연장으로 인해 청년층의 일자리가 줄어든다는 태도는 지양
 - 고령 근로자 친화적인 근로 환경 및 훈련 프로그램 구축 필요
 - 연금 급여를 부분적으로 수급하면서 근로활동을 지속할 수 있는 유연한 급여제도 설계 필요
- 종합적으로, 급여 수준과 지급 대상에 대한 재설계 그리고 1970년대와 유사한 수준의 은퇴 기간으로 되돌아간다면 인구구조 변화 속에서도 노후 빈곤을 효과적으로 해소하면서 재정적으로 지속 가능한 연금제도의 구축 가능

5. 종합 및 시사점

- 연금 개혁 초기의 목표와 달리 경제가 회복됨에 따라 원래의 개혁 조치들을 수정하여 과거로 회귀한 것은 유럽과 중앙아시아 체제전환국들에서 이루어진 연금 개혁 논의가 사회적 합의에 기초하지 않고 추진되었음을 보여 줌
 - 인구구조 변화에 대한 체계적인 대응의 부재는 비자발적인 형식의 연금 개혁 조치로 이어질 개연성이 높지만, 유럽과 중앙아시아 체제전환국들의 경험처럼 사회적 합의가 결여된 연금 개혁 조치는 경제가 다시 회복되는 시점에서 연금 수급자들의 저항 등으로 인해 정치적으로 지속되기 어려울 수 있음

- 최근 그리스의 경우도 경제위기로 인해 상당히 급진적인 연금 개혁 조치들을 추진한 바 있지만, 향후 경제가 회복될 경우 사회적 합의에 기초하지 않은 이러한 개혁 조치들이 유지될 수 있을 것인지 지켜볼 필요가 있음
- 우리나라 또한 인구구조 변화에 직면하여 성공적으로 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보하기 위해서는 장기적인 안목과 사회적 합의에 기초한 선제적인 대응이 필요
- 과거 20여 년에 걸쳐 유럽과 중앙아시아에서 이루어진 광범위한 연금 개혁 조치들에도 불구하고 연금 재정의 지속가능성이 유의미하게 제고되었다고 평가하기는 어려우며, 이에 따라 추가적인 개혁 조치들이 필요한 상황임
 - 유럽과 중앙아시아 국가들의 사례는 ‘적절한 급여 수준’을 제공하지 못하는 연금 개혁 조치는 정치적 지속가능성을 확보하기 쉽지 않음을 보여 줌
 - 연금 개혁이 추진된다고 하더라도 경기 회복과 같은 상황 변경 발생 시 정치적 과정을 거쳐 사후적으로 이러한 개혁 조치들을 후퇴시킴으로써 최종적으로 연금 개혁이 실패하는 상황을 초래
 - 결국, 성공적인 연금 개혁을 이루기 위해서는 지속적인 교육과 사회적 토론을 통해, 재정적 지속가능성과 급여의 적정성 간에 존재하는 불가피한 상충관계(trade-off)를 일반 국민들에게 명확히 이해시킬 필요가 있으며,
 - 연금제도를 통해 지급될 필요가 있는 ‘적정한 급여 수준’에 관한 사회적 합의 마련과 함께 이러한 합의에 대한 적극적 수용이 필요
 - 특히, 우리나라의 경우 유럽과 중앙아시아 국가들과 달리 현 노인계층의 빈곤 문제가 매우 심각한 상황이기
 - 에 이에 대한 고려 필요
 - 공적연금 재정안정화 조치의 일환으로 급여의 추가적인 인하가 논의되기도 하지만, 기본적으로 국민연금과 기초(노령)연금을 통해 노후 빈곤을 효과적으로 해소해야 하며,
 - 이를 위해서는 공적연금(국민연금 + 기초(노령)연금)을 통해 빈곤을 방지할 수준 이상으로 급여가 설정될 필요
 - 공적연금을 통해 빈곤 해소가 어려운 계층의 경우 공공부조가 보완
 - 부과방식에 기초한 대부분의 서구 국가들에 비해 국민연금의 경우 상당한 수준의 기금을 적립함으로써 인구 고령화에 대응한 재정적 신축성을 일정 부분 확보하고 있지만,
 - 서구 국가들에 비해 더욱 급격히 진행되고 있는 인구구조 변화가 국민연금의 불균형 기여-급여 구조와 상승작용함으로써 재정불안정 문제를 심화시킬 것으로 전망되고 있음
 - 특히, 국민연금의 재정방식으로 현재와 같은 부분적립방식을 장기적으로 유지할 것인지 아니면 부과방식으로 전환할 것인가에 관한 합의의 부재로 인해 구체적인 장기 재정안정화 방안의 수립과 관련된 많은 혼란이 제기되고 있음
 - 이에 따라 국민연금의 장기 재정안정성을 제고하기 위해서는, 무엇보다도, 재정방식에 관한 사회적 합의 도출이 필요한 상황이며, 이에 기초하여 적정 기여-급여 체계 확보와 같은 구체적인 재정안정화 계획을 수립할 필요가 있음

- 비록 연금 수급 기간을 일정 수준(예컨대, 15년)으로 조절하자는 World Bank의 제안이 연금제도의 재정적 지속가능성을 높일 수 있는 매우 효과적인 방안이기는 하지만,
 - 우리나라의 노동시장 상황을 고려할 때 제반 여건이 성숙되는 중장기적인 안목에서 그 적용 가능성을 검토할 필요가 있음
 - 연금제도가 성숙한 서구 국가들의 경우 공적연금의 수급과 은퇴가 밀접히 연계되어 있지만,
 - 우리나라의 경우 국민연금 지급개시연령보다 훨씬 이른 시기에 생애 주된 일자리에서 이탈하기에 연금 지급개시연령만의 상향 조정은 노후소득보장 리스크를 크게 높일 수 있음
 - 동시에, 이른 시기에 생애 주된 일자리를 이탈하지만, 실질 은퇴 연령은 다른 OECD 국가들에 비해 상당히 높은 수준이며,¹⁾
 - 고령 근로자의 상당수가 비공식부문에 종사하는 관계로 근로활동과 국민연금 가입 간 연계가 충실히 이루어지지 못하고 있는 상황임
 - 이에 따라, 정년 연장 등의 논의를 통해 은퇴와 국민연금 수급 시점 간의 적절한 연계 그리고 고령 근로자의 근로활동 연장이 국민연금 가입기간의 실질적인 증가로 이어질 수 있는 방안에 대한 검토 필요
 - 또한, 제반 여건이 갖추어졌다고 하더라도 공적연금 지급개시연령의 일률적인 상향 조정 조치는 기대여명이 낮은 계층의 소득보장에 매우 불리한 함의를 지니고 있기에 상대적으로 기대여명이 낮은 저소득층의 기대여명 변동 패턴을 면밀히 관찰할 필요가 있음

1) OECD(2011)에 의하면 2004-2009년 기간에 걸친 우리나라의 실질 은퇴 연령은 OECD 30개 국가 중 멕시코 다음으로 높은 70.3세이며, 여성은 69.8세로 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타남.

집필자 | 우해봉 (연금연구센터장) 문의 | 02-380-8271

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>