

# OECD 국가의 노후소득보장 제도 개혁 동향(2009~2015) 과 시사점<sup>1)</sup>



Pension Reforms(2009~2015) in OECD  
Countries and Their Policy Implications

**우해봉**

한국보건사회연구원 연구위원

인구 고령화의 진전과 2008년의 금융위기로 인해 대부분의 OECD 국가들은 2009~2015년 기간 동안 재정건전성 강화를 위한 일련의 연금 개혁 조치들을 단행한 바 있다. 그러나 재정안정화만을 지향하는 연금 개혁이 급여 적정성 측면에서 문제를 초래할 수 있기에 상당수 OECD 국가들은 재정건전성 강화 조치와 함께 노후소득보장의 적정성을 높이는 조치 또한 취하였다. 다양한 연금 개혁 조치 중에서 은퇴 연가와 근로유인 강화가 노후소득보장제도의 재정건전성을 확보하는 동시에 급여 적정성을 제고하기 위해 OECD 국가들이 가장 빈번히 추진한 개혁 조치에 해당한다.

## 1. 들어가며

비록 인구 고령화로 인한 공적연금의 재정 불안정 문제가 새롭게 등장한 문제는 아니지만, 2008년의 전 세계적 금융위기는 OECD 국가의 재정 상태를 악화시켜 노후소득보장제도의 재

정적 지속가능성과 관련된 사회적 우려를 증폭시킨 또 다른 계기가 되었다. OECD 34개 국가의 일반정부 총 금융부채(평균)는 글로벌 금융위기 전인 2007년의 GDP 대비 55%에서 2014년 88%로 크게 증가하였다(그림 1). 국가별로는 아일랜드의 정부부채 증가가 101%p로 가장 높

1) 본 원고의 연금 개혁 동향 자료는 OECD가 발간하고 있는 「Pensions at a Glance」(2013, 2015), 「OECD Pensions Outlook」(2012, 2014)에 기초하고 있음을 밝힘.

았으며, 그리스, 스페인, 포르투갈과 같은 남유럽 국가들의 정부부채 또한 글로벌 금융위기 후 70%p 이상 크게 증가하는 모습을 보였다.

공적연금 지출이 정부 지출에서 상당한 비중(2011년 기준 17.5%)을 차지한다는 점에서 OECD 국가들은 국가 재정의 건전성을 높이는 정책의 일환으로 다양한 연금 개혁을 추진하였다. 가장 최근의 전망치에 의하면, 재정적 지속 가능성을 강조한 일련의 노후소득보장제도 개혁으로 인해 OECD 국가들의 연금 분야에 대한 중장기 지출은 다소 감소할 것으로 전망되고 있다. 보다 구체적으로, 2011년과 2013년 OECD 전망에서 2050년 기준으로 GDP 대비 11~12% 수준까지 증가할 것으로 전망되었던 연금 지출은 2015년 전망에서는 GDP 대비 10% 수준으로 낮아질 것으로 예상되고 있다. 특히, 우리나라처럼 연금제도가 성숙됨에 따라 연금 지출이 자연적으로 증가하는 국가가 포함되어 있음을 고려한다면 연금 개혁의 재정안정성 제고 효과는 상대적으로 더욱 크다고 볼 수 있다.

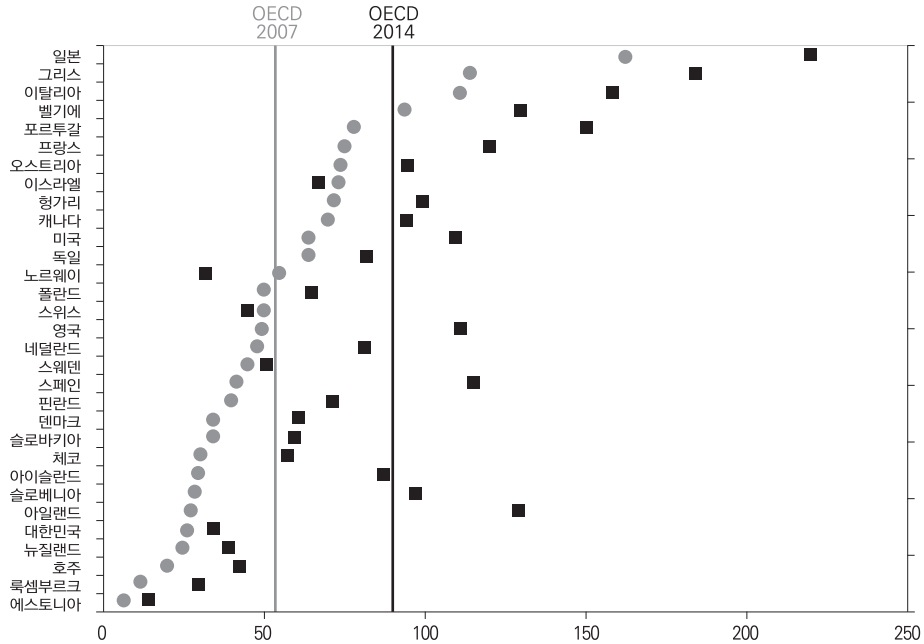
최근까지 연금 분야에서 추진된 재정건전성 제고 관련 개혁 조치에도 불구하고, 전체 인구에 대비한 노인층의 경제적 수준은 지속적으로 향상된 모습을 보였다. (그림 2)는 1980년대부터 최근까지의 빈곤율 자료가 존재하는 OECD 18개국의 연령대별 빈곤율 추이를 보여 주고 있다.<sup>2)</sup> 1980년대 중반까지 전체 인구 빈곤율의 대략 2배 수준이었던 75세 초과 집단의 빈곤율 감

소 패턴이 뚜렷하게 관측된다. 활용 가능한 가장 최근의 자료에 기초할 때 66~75세 연령 집단의 빈곤 리스크는 전체 연령 집단 중에서 가장 낮은 수준이다. 물론 (그림 2)에서 제시된 노인층의 빈곤 리스크는 경제성장이나 고용환경 혹은 연금 제도의 관대성 측면에서 상대적으로 유리한 위치에 있었던 현(최근) 노인세대의 경험이라는 점에 유의할 필요가 있다. 장기적으로도, 노후 빈곤을 일정한 수준으로 통제할 상태에서 재정건전성을 제고하는 연금 개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 현 근로계층의 충실한 노후 준비가 핵심적인 과제로 남아 있다.

본 원고는 지난 2008년에 있었던 글로벌 금융위기 이후부터 최근까지 진행된 OECD 국가들의 연금 개혁 동향을 살펴보고 시사점을 도출하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 재정안정화를 강조하는 연금 개혁의 중요성이 커졌지만, 장기적인 재정안정화 개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 노후소득보장의 적정성 문제가 동시적으로 검토될 필요가 있다. 노후소득보장의 적정성을 고려하지 않은 채 재정건전성만을 강조하는 연금제도가 여러 세대를 거쳐 안정적으로 운영될 것을 기대하는 것은 쉽지 않다. 이러한 점에서 과거 대략 7년에 걸쳐 추진된 연금 개혁 조치들을 크게 재정건전성 강화와 노후소득보장의 적정성 제고 조치로 구분하여 살펴보기로 한다. 일반적으로 재정건전성 강화 조치와 노후소득보장의 적정성 제고 조치가 상반된 효과를 가지는 경

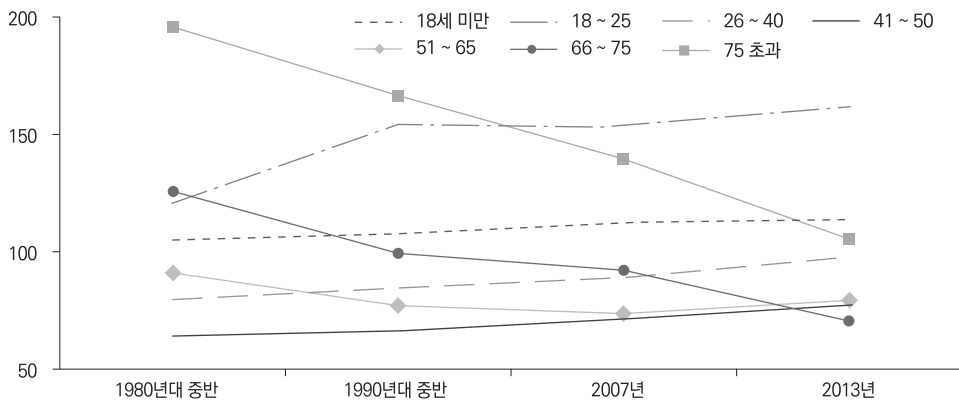
2) 18개 국가의 산술평균이며, 18개국에는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 멕시코, 미국, 스웨덴, 영국, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 캐나다, 터키, 프랑스, 핀란드가 포함됨.

그림 1. OECD 국가의 글로벌 금융위기 전후 일반정부 총 금융부채 변화



주: 룩셈부르크, 아이슬란드, 아일랜드, 오스트리아, 이스라엘, 일본은 2013년, 스위스는 2012년 자료임.  
 자료: OECD(2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

그림 2. 연령대별 빈곤 리스크 변화(OECD 18개 국가 평균)



주: 해당 시점별 전체 인구의 상대빈곤율 = 100  
 자료: OECD(2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

향이 있지만, 어떤 특정한 연금 개혁 조치가 구체적으로 어떠한 효과를 초래하는가는 개별 국가의 제도 설계에 따라 상이할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 이러한 점을 염두에 두고 본 원고에서는, 개별 국가들의 연금 개혁 조치들을 세부적으로 검토하는 대신, 지난 글로벌 금융위기 이후 최근까지 추진되었던 OECD 국가 연금 개혁의 전반적인 동향 파악에 초점을 맞추기로 한다.

## 2. OECD 연금 개혁 동향(2009~2015) 개관

본 절에서는 우선 2009년 이후 OECD 국가에서 추진되었던 연금 개혁 동향을 개괄적으로 정리해 보기로 한다. <표 1>은 2009년 1월부터 2015년 9월까지 OECD 34개 국가들에서 노후소득보장의 적정성 혹은 재정건전성 관련 연금 개혁 조치가 이루어졌는가를 보여 주고 있다. 물론 <표 1>은 개혁 조치가 있었는가의 「여부」를 보여 줄 뿐 개혁 조치의 크기나 범위를 보여 주지는 못하고 있다. 또한 연금 개혁 조치가 노후소득보장의 적정성과 재정건전성에 동시에 영향을 미치는 경우가 많다는 점에서 <표 1>의 분류는 연금 개혁의 초점이 상대적으로 어떤 측면을 강조한 것인가로 해석할 필요가 있다. 노후소득보장의 적정성 및 재정건전성 강화와 관련된 보다 세부적인 내용은 아래에서 별도로 검토하기로 한다. 표에서도 살펴볼 수 있듯이, 2008년 글로벌 금융위기 이후 대략 7년의 기간 동안 대부분의 OECD 국가들이 어떤 식으로든 일련의 연

금 개혁을 추진하였음을 살펴볼 수 있다. 글로벌 금융위기 이후 추진된 연금 개혁이라는 점에서 재정안정화 개혁이 기조일 것으로 추론해 볼 수도 있지만, 노후소득보장의 적정성과 관련된 개혁 또한 상당수 OECD 국가에서 추진되었음을 살펴볼 수 있다.

일반적으로 노후소득보장의 적정성 제고와 재정건전성 강화는 상충적인 관계에 있는 것으로 파악된다. 결과적으로 노후소득보장의 적정성 제고와 관련된 조치는 재정건전성 악화와 연계되는 측면이 있다. 반대로 재정안정화를 목표로 추진된 연금 개혁은 노후소득보장의 적정성 축소로 연결될 개연성이 높다. 그러나 어떤 특정 연금 개혁 조치가 노후소득보장의 적정성과 재정건전성에 미치는 효과는 개별 국가가 보유한 연금제도의 특성에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 예컨대, 우리나라를 포함하여 기여와 급여 간 연계가 상대적으로 약한 국가의 경우 기여율 상향 조정 조치는 재정건전성을 강화시키지만 이러한 조치가 급여 적정성 제고에 미치는 영향은 제한적이다. 사적연금의 경우 노후소득보장의 적정성을 제고하는 동시에 공적연금의 재정건전성 문제를 해결하는 수단으로 활용되기도 한다. 그러나 사적연금 강화를 위해 상당한 규모의 공적인 재원이 투입되는 경우가 있으며, 사적연금의 노후소득보장 기능 또한 공적연금에 비해 상당히 취약할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

<표 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 과거 대략 7년 기간 동안 노후소득보장의 적정성이나 재정건전성과 관련된 뚜렷한 조치를 취하지 않은 국가는

아이슬란드와 터키뿐이다.<sup>3)</sup> 스위스, 슬로베니아는 노후소득보장의 적정성 관련 조치 없이 재정건전성 강화 조치만을 취한 국가들에 해당한다.<sup>4)</sup> 스위스는 강제퇴직연금의 최저보증수익률을 인하하는 한편 소득활동을 하지 않는 가입자의 (최대)보험료를 인상하는 조치를 취했으며, 슬로베니아는 연금 급여 동결(2011년)과 수급개시연령 상향 조정, 평균소득 산정 기간 확대(최고 소득 기준: 18년 → 24년) 등의 조치를 취한 바 있다.<sup>5)</sup>

이들 국가들과 달리 우리나라와 멕시코, 이스라엘, 칠레는 추가적인 재정안정화 조치 없이 노후소득보장의 적정성 제고와 관련된 연금 개혁 조치를 취한 국가로 분류할 수 있다. 1997년 DC 방식의 강제 개인계정을 도입한 멕시코는 2013년에 65세 이상 무연금자를 대상으로 한 자산조사형 무기여연금을 새롭게 도입하였다. 멕시코와 마찬가지로 칠레 또한 1980년 DC 방식 강제개인계정 도입을 골자로 한 연금 개혁을 추진하였지만, 노후소득보장의 적정성 제고 측면에서 2008년 노령보충연금(Old-Age APS)을 도입하여 적용 범위를 단계적으로 확대하는 한편 2012년부터 자영자의 개인계정 가입을 추진하여 2015년부터 요건을 갖춘 자영자의 보험료 납부를 의무화하고 있다. 우리나라 또한 2005년

12월부터 시행된 「근로자퇴직급여 보장법」이 2011년부터 1인 이상 전체 사업장으로 확대되는 한편 2014년 7월에는 2007년 도입된 기초노령 연금이 기초연금으로 전환된 바 있다.

독일의 경우 노후소득보장의 적정성 제고와 함께 재정건전성 관련 연금 개혁을 추진하였지만, 재정건전성 관련 연금 개혁 조치의 성격이 일관되지 못한 국가에 해당한다. 기존에 계획되었던 보험료율 인하 조치를 2009년에 유예하는 한편 2010년에는 연금 급여의 인상을 동결하였는데 이러한 조치들은 재정건전성 강화 측면에서 이해할 수 있다.<sup>6)</sup> 그러나 2015년에는 2009년에 유예한 근로자와 사용자의 보험료율을 기존 9.45%에서 9.35%로 인하하는 조치를 단행하였다. 독일과 달리 슬로바키아는 재정안정화 조치를 단행한 반면 노후소득보장제도의 적정성 관련 조치가 일관되지 못한 모습을 보인 국가에 해당한다. 슬로바키아의 소득보장체계는 기존 소득비례연금 단일체계에서 2005년부터 소득비례 연금과 개인계정(DC)의 이원체제로 전환되었다. 2005년 도입 당시 개인계정에서의 가입이 강제되었지만, 2009년 임의방식으로 전환되었다. 이후 슬로바키아의 개인계정은 2012년에 다시 강제방식으로 변경되었으나 2015년에 또다시 임의

3) 터키의 경우 2048년까지 수급개시연령을 65세(현재 남성 60세, 여성 58세)로 상향 조정하는 개혁 조치가 2006년에 이루어졌음. 또한 2012년 도입되어 2013년 1월부터 시행된 개인연금 활성화 조치가 있는데, 기여금에 대해 세제 혜택을 제공하던 기존 제도를 폐지하는 대신 정부가 개인 기여금의 25%를 직접 매칭 지원하는 방식으로 제도 개편이 추진되었음.

4) 스위스의 경우도 은퇴 시기를 유연하게 조정할 수 있도록 하는 급여제도 개선 작업이 추진된 바 있는데 이를 노후소득보장의 적정성 제고 조치의 일환으로 해석해 볼 수도 있음.

5) 슬로베니아의 재정안정화 개혁은 2010년 10월에 의회를 통과했지만, 2011년 6월 국민투표에서 부결되었음. 그러나 국가 재정 악화로 인해 2012년에 연금 개혁이 다시 추진되어 같은 해 12월 의회를 통과하고 2013년 1월부터 시행되었음.

6) 다만, 2008년과 2009년의 경우 2005년 규정보다 더 높은 수준의 급여 인상률을 적용하였음.

표 1. OECD 국가의 연금 개혁 조치(2009~2015) 개관

구분	노후소득보장 적정성	재정건전성
그리스	○	○
네덜란드	○	○
노르웨이	○	○
뉴질랜드	○	○
대한민국	○	×
덴마크	○	○
독일	○	△
룩셈부르크	○	○
멕시코	○	×
미국	○	○
벨기에	○	○
스웨덴	○	○
스위스	×	○
스페인	○	○
슬로바키아	△	○
슬로베니아	×	○
아이슬란드	×	×
아일랜드	○	○
에스토니아	○	○
영국	○	○
오스트리아	○	○
이스라엘	○	×
이탈리아	○	○
일본	○	○
체코	△	○
칠레	○	×
캐나다	○	○
터키	×	×
포르투갈	○	○
폴란드	○	○
프랑스	○	○
핀란드	○	○
헝가리	○	○
호주	○	○

자료: Pensions at a Glance(OECD, 2013, 2015), OECD Pensions Outlook(OECD, 2012, 2014)에 기초하여 작성

방식으로 환원되는 모습을 보였다. 유사하게 체코 또한, 낮은 가입률을 이유로, 2013년부터 시행했던 임의방식 개인계정을 2016년에 폐지할 예정이다.

### 3. 재정건전성 관련 개혁

2008년 금융위기 이후 재정건전성 문제가 보다 중요한 이슈로 부각되었다는 점에서 우선적으로 본 절에서는 OECD 국가들이 단행한 재정건전성 관련 조치들을 살펴보기로 한다. 재정건전성 강화 조치들은 직접적으로 (순)급여를 인하는 조치와 수급개시연령 상향 조정 등의 기제를 통한 간접적인 조치로 구분해 볼 수 있다.

#### 가. 직접적 재정건전성 강화 조치

직접적으로 (순)급여 수준을 낮추는 조치로는 연금 급여 삭감, 급여의 연동 방식 조정, 세제/보험료 조정 등이 있다. 재정건전성을 강화하기 위해 연금 급여를 직접적으로 삭감하는 사례는 흔하지 않다. 이러한 방식을 취한 국가로는 심각한 경제위기를 경험했던 그리스가 대표적이며, 급여 수준을 인하하기 위하여 산식을 변경하거나 보너스 급여를 삭감한 스페인(다만, 2019년 신규 수급자부터 적용), 포르투갈(고소득자)이 연금 급여를 직접적으로 삭감한 사례로 볼 수 있

다. 공공부조방식 기초연금(Age Pension)을 운영하는 호주의 경우 수급률을 낮추어 기초연금의 재정건전성을 강화했는데 이 또한 (수급 탈락자의 입장에서 볼 때) 직접적인 급여 삭감 조치로 볼 수 있다. 그러나 기초연금의 수급률을 낮추는 대신 수급자의 급여 수준을 높임으로써 저소득자의 급여 적정성을 강화한 성격도 동시에 지니고 있다.

재정건전성 강화를 위해 OECD 각국이 보다 빈번히 사용한 (순)급여 수준 통제 장치는 연금 급여의 연동 방식 조정이다. 예컨대, 노르웨이, 슬로바키아, 이탈리아, 체코, 핀란드, 헝가리는 과거와 비교하여 불리하게 연동 방식을 변경하였으며(예컨대, 임금상승률 → 물가상승률), 그리스, 벨기에, 슬로베니아, 오스트리아, 포르투갈과 같은 국가들은 일정한 기간 동안 연금 급여의 인상(연동)을 동결하는 조치를 단행하기도 하였다(다만, 국가에 따라 저연금자는 급여 인상(연동) 동결 조치에서 제외되기도 함).<sup>7)</sup>

세제 개편이나 보험료 조정(특히, DB 방식) 또한 재정건전성에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요인들이다. 캐나다는 2011년 QPP의 보험료를 9.9%에서 10.8%로 인상하였다. 프랑스도 2017년까지 근로자와 사용자의 보험료를 각각 0.3%p씩 인상할 예정이다. 핀란드의 경우 2013년부터 기준선 이상의 연금소득에 대해 추가적으로 6%의 소득세를 부과하고 있다. 또한 민간 부문 근

7) 반대로 미국, 호주, 핀란드의 경우 연금 급여의 구매력을 보전하기 위해 연금 급여의 연동 방식을 변경하였음. 예컨대, 미국의 경우 연금 급여의 구매력 감소를 방지하기 위해 2010년 연금 급여의 자동 연동 조치를 유예한 바 있음(다만, 2011년의 경우 급여 인상 동결).

로자 대상 연금제도(TyEL)의 보험료율을 2011-2016년 기간 동안 매년 0.4%p씩 인상하기로 노사가 합의한 바 있다. 공적연금의 재정건정성을 강화하기 위해 사적연금을 활성화하는 방안이 추진되고 있지만, 사적연금 강화에도 상당한 수준의 공적 재원이 투입되는 경향이 있다. 재정건정성 강화 측면에서 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 아일랜드, 호주와 같은 국가들은 사적연금에 대한 세제 혜택이나 보조금을 축소시키는 조치를 단행한 바 있다.

#### 나. 간접적 재정건정성 강화 조치

(순)급여 수준을 조정하는 직접적인 조치와 함께 근로유인과 관련된 연금 개혁 조치 또한 간접적으로 재정건정성과 관련된다. 재정건정성 강화 차원에서 추진된 근로유인 관련 연금 개혁 조치로는 노령연금 수급개시연령의 상향 조정과 조기 은퇴의 억제 그리고 은퇴 연기에 대한 보상 강화가 있다. 앞에서 언급한 연금 개혁 조치들과 달리 이들 근로유인과 관련된 연금 개혁 조치들의 경우 재정건정성 강화와 관련하여 그 효과가 불분명한 측면이 있다. 일반적으로 표준수급개시연령(normal pension age)의 상향 조정은 재정안정화에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 기대할 수 있다. 다만, 수급개시연령 상향 조정 폭에 비해 기대여명 증가 폭이 클 경우 수급개시연령 조정의 재정안정화 효과는 한계가 있다. 조기 은퇴 억제와 은퇴 연기에 대한 보상 조치 또한 단기

적으로는 보험료 수입을 증가시키지만 중장기적으로 연금 급여 지출 증가와 연결될 수 있다는 점에서 그 효과가 명확하지는 않다. 본 연구의 경우 표준수급개시연령의 상향 조정 조치만을 재정건정성 관련 조치로 살펴보기로 하며, 조기 은퇴 억제와 은퇴 연기 혹은 고령 근로에 대한 보상은 노후소득보장의 적정성 제고 부분에서 검토하기로 한다.<sup>8)</sup>

연금 개혁의 빈도 측면에서 볼 때 표준수급개시연령의 상향 조정 조치는 가장 빈번히 추진된 재정건정성 강화 조치에 해당한다. 그리스, 네덜란드, 덴마크, 벨기에, 슬로베니아, 영국, 이탈리아, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 헝가리, 호주와 같은 국가들이 지난 7년 정도의 기간 동안 이러한 조치를 단행한 바 있다. 현재 노르웨이, 아이슬란드, 이스라엘의 표준수급개시연령은 이미 67세이며, 미국을 포함한 8개국이 향후 67세 그리고 아일랜드, 영국, 체코의 경우 표준수급개시연령을 68세로 상향 조정할 계획이다. 전반적인 수급개시연령 상향 조정 추세와 함께 수급개시연령에서 존재했던 성별 격차가 축소되는 패턴 또한 뚜렷하다. 2014년 현재 34개 OECD 국가 중 13개국에서 여성의 수급개시연령이 남성에 비해 낮게 설정되어 있지만, 향후 이러한 성별 격차는 스위스, 이스라엘, 칠레를 제외한 모든 국가에서 없어질 것으로 계획되어 있다.

기존의 수급개시연령 조정 방식을 넘어 연금 제도의 재정 상태와 연금 급여 간 연계를 체계화

8) 참고로, OECD는 근로유인 강화와 관련된 조치를 재정건정성 강화와 보다 밀접히 연관된 것으로 해석하는 경향이 있음.



하는 조치 또한 도입되고 있다. 예컨대, 노르웨이의 경우 연금 급여를 기대여명에 연계시키는 방식으로 급여산식을 변경하였다. 핀란드 또한 소득비례연금의 급여 수준을 기대여명에 연계하고 있다. 스페인의 경우 2014년부터 새로운 급여 연동 지수(IRP)가 적용되고 있으며, 2019년부터 기대여명 증가를 고려하는 지속가능성 지수(FS)가 적용될 예정이다. 룩셈부르크와 캐나다(QPP) 또한 연금 급여와 연금제도의 재정 상태 간 연계를 강화하는 자동조정 기제를 도입했거나 시행할 예정인 국가들이다.

마지막으로, 재정건전성 관련 연금 개혁 조치로 행정 효율성 제고가 지적된다. 물론 행정비용 감소와 같은 효율성 제고는, 다음 절에서 논의될, 사적연금을 포함한 DC 방식 연금의 노후소득보장 효과를 높이는 데 있어서도 중요한 역할을 할 수 있다. 행정 효율성 제고를 통한 재정건전성 강화는 근로자, 자영자, 농업인 등 직역별로 별도의 연금제도 운영 기관을 보유한 국가에서 특히 중요한 의미를 지닐 수 있는데, 2010년에 연금제도 운영 기관을 통폐합한 그리스의 개혁이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

#### 4. 노후소득보장 적정성 관련 개혁

노후소득보장제도의 재정건전성만을 강조할 경우 노후 빈곤을 포함하여 적정 은퇴소득 확보와 관련한 문제가 발생할 수 있다. 이러한 측면에서 상당수 OECD 국가들은 재정안정화 조치와

함께 노후소득보장의 적정성 제고를 위한 개혁을 추가적으로 진행하였다. 2008년의 글로벌 금융위기 이후 재정건전성 확보가 중요한 과제로 등장하였다는 점에서 노후소득보장의 적정성 제고 조치는 전체 노인인구를 대상으로 하는 대신 사회적 취약계층 등 보다 표적화된 접근을 취하는 경향이 있다. 노후소득보장의 적정성 제고와 관련하여 본 절에서는, 앞에서와 마찬가지로, 직접적으로 연금 급여 수준을 높이는 조치와 간접적으로 급여 적정성을 강화하는 조치로 구분하기로 한다. 다만, 적용 범위(coverage) 확대를 노후소득보장의 적정성 제고 측면에서 별개의 범주로 구분하여 살펴보기로 한다.

##### 가. 공·사적 연금의 적용 범위 확대

일반적으로 연금제도의 적용 범위 확대는 사각지대를 축소시켜 노후소득보장의 적정성을 높이는 조치로 이해된다. 지난 7년 정도의 기간 동안 오스트리아, 일본, 포르투갈, 프랑스, 핀란드와 같은 국가들이 노후소득보장제도의 적용 범위를 확대하는 조치를 추진한 바 있다. 예컨대, 일본의 경우 2017년 4월부터 기초연금(국민연금)의 최소가입기간을 기존 25년에서 10년으로 단축시킴으로써 기초연금의(수급권) 사각지대를 축소시킴과 함께 2016년 10월부터 후생연금의 적용 범위를 단시간 근로자까지 확대하는 조치를 추진 중이다.

재정안정화를 강조하는 연금 개혁으로 인해 공적연금의 노후소득보장 기능이 축소될 것으로

전망됨에 따라 적정 노후소득보장 측면에서 사적연금의 보완적 역할이 중요해지고 있다. 사적 연금이 공적연금을 보완하여 노후소득보장의 적정성을 제고하기 위해서는 공적연금과 유사한 수준으로 적용 범위를 확대하는 것이 무엇보다도 중요한 과제이다. 영국, 아일랜드, 오스트리아, 이스라엘, 칠레, 캐나다, 폴란드가 사적연금의 적용 범위를 확대하고자 한 국가에 해당한다. 우리나라의 퇴직연금 확대 조치 또한 동일한 측면에서 이해할 수 있다. 다만, 사적연금 활성화에도 공적연금과 마찬가지로 상당한 정도의 공적 재원이 투입될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 물론, 공적 재원 투입 대신, 자동가입제도(Auto-Enrollment) 혹은 더 나아가 강제사적연금(예컨대, 스웨덴)과 같은 비재정적 기제가 사용될 수도 있다.

#### 나. 직접적 급여 적정성 강화 조치

노후소득보장의 적정성을 제고하기 위해 연금 급여 수준을 직접적으로 인상하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 재정건전성이 주요 이슈로 부각되고 있는 상황에서 전체 노인인구를 대상으로 한 연금 급여 인상 조치를 찾아보기는 쉽지 않으며, 사회적 취약계층을 표적화하여 급여를 인상하는 대안적인 급여 적정성 제고 조치가 취해지기도 한다(예컨대, 룩셈부르크, 아일랜드). 고

용 불안정, 양육 등으로 인해 발생하는 경력 단절과 이로 인한 급여 적정성 문제를 겨냥한 급여산식 변경이나 크레딧 제도의 도입도 급여 적정성 제고와 관련된 조치로 추진된 바 있다(예컨대, 독일, 캐나다, 프랑스).

노후소득보장의 적정성을 강화하는 또 다른 조치로 새로운 무기여연금(자산조사형 혹은 연금조사형)을 도입하거나(예컨대, 그리스, 멕시코, 핀란드), 호주처럼 기존 노인 대상 기초보장제도(Age Pension)의 빈곤 방지 기능을 강화하는 방안이 추진되기도 한다.<sup>9)</sup> 앞에서 언급한 연금 급여 인상 조치와 마찬가지로, 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 노후소득보장의 적정성을 강화하기 위해 새로운 제도가 마련되거나 기존 제도의 역할 강화가 있었지만, 이는 전체 집단을 대상으로 하는 대신 노후 빈곤 리스크가 높은 집단을 중심으로 한 표적화된 적정성 강화 전략의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

#### 다. 간접적 급여 적정성 강화 조치

앞 절에서 근로유인 제고와 관련된 연금 개혁 조치로 노령연금 수급개시연령의 상향 조정과 함께 조기 은퇴의 억제와 은퇴 연기에 대한 보상 강화를 언급한 바 있다. 이 중에서 조기 은퇴 억제, 은퇴 연기 혹은 고령 근로에 대한 보상 강화 조치는 노후소득보장의 적정성 제고 측면에

9) 다만, 호주의 경우 기초연금의 소득보장 수준이 높아졌지만, 수급률 축소(자산조사 강화)에 따른 재정건전성 제고를 보다 강조한 측면이 있음.

10) 개별 국가의 연금제도 설계 방식에 따라 상이한 효과를 나타내지만, 이들 조치들은 재정건전성 강화 측면에서도 일정한 역할을 할 수 있음.

서 일정한 역할을 할 수 있다.<sup>10)</sup> 스웨덴, 스페인, 캐나다, 프랑스와 같은 국가들은 은퇴 연기 혹은 고령 근로에 대한 보상 조치를, 덴마크, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 폴란드와 같은 국가들은 조기 은퇴에 대한 벌칙을 강화하는 조치를 취한 바 있다. 호주는 조기 은퇴에 대한 벌칙을 강화하는 동시에 기초연금(Age Pension) 수급자의 근로유인을 강화하는 조치(Work Bonus)를 동시에 추진하였다. 다른 한편으로 노르웨이(퇴직연금), 캐나다(CPP)와 같은 국가들은 근로활동과 연금 수급을 병행할 수 있는 고령 친화적 급여제도 개선 작업을 추진하기도 하였다.

DC 방식 연금의 보험료율 인상 또한 급여 적정성 제고 조치의 일환으로 해석할 수 있는데, 노르웨이, 영국, 이스라엘, 호주가 이러한 사례에 해당한다. 세계 혜택의 경우 재정건전성 강화 조치로 활용되는 동시에 노후소득보장 적정성 제고 측면에서도 일정한 역할을 수행할 수 있다(예컨대, 포르투갈, 폴란드, 스웨덴, 영국). 앞 절에서 언급한 행정 효율성 제고 또한 급여 적정성과 관련하여 일정한 역할을 할 수 있는데, 이러한 측면에서 일부 OECD 국가들은 DC 방식 연금제도의 운영비용을 줄이기 위한 조치를 취한 바 있다(예컨대, 영국, 칠레, 호주).

마지막으로 동유럽 구사회주의권 국가들의 연금 개혁에 대해서 간략히 언급할 필요가 있는데, 이들 국가 중 일부는 기존 연금 개혁 조치들을 되돌려 사적연금의 역할을 축소시키는 조치를 취한 바 있다. 앞에서 언급했듯이, 체코는 2013년부터 시행했던 임의방식 개인계정을 2016년에

폐지할 예정이다. 슬로바키아의 경우 2015년 강제 개인계정을 임의방식으로 변경하는 조치를 단행했다. 폴란드와 헝가리 또한 유사하게 사적 연금의 역할을 줄이고 공적연금의 역할을 강화하는 조치를 단행하였다. 그러나 공·사적 연금 간 역할을 재조정할 이러한 조치가 이들 국가의 노후소득보장에서 어떠한 파급효과를 초래할지는 현재까지 불투명하다.

## 5. 나가며

지난 수십 년 동안 OECD 국가들은 인구 고령화로 인한 공적연금 재정 불안정 문제에 직면하여 재정건전성을 강화하는 일련의 개혁을 단행하였다. 이러한 상황에서 2008년의 글로벌 금융위기는 정부 부채를 크게 증가시켜 재정안정화를 강조하는 또 다른 일련의 연금 개혁을 촉발시킨 계기가 되었다고 할 수 있다. 현재까지 활용 가능한 가장 최근의 재정 전망 자료는 최근까지 추진된 일련의 연금 개혁 조치로 인해 중장기적으로 OECD 국가들의 GDP 대비 연금 지출 비중이 다소 감소할 것임을 보여 주고 있다. 물론 최근까지 추진된 일련의 연금 개혁을 통해 노후 소득보장제도의 재정건전성 문제가 해결된 것은 아니다. 잘 알려져 있듯이, 재정안정화 관련 연금 개혁의 최종적인 성패는 이미 추진된 기존의 연금 개혁 조치들을 얼마나 일관되게 시행하고 있는지 그리고 향후 추가적인 개혁을 위한 동력을 어떻게 확보하는가에 달려있다고 할 수 있다.

장기 재정안정화 개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 노후소득보장의 적정성 문제 또한 고려될 필요가 있다. 재정안정화 개혁은 그 자체로 중요한 것이 아니라, 노후 빈곤 방지와 같은 노후 소득보장제도가 지향하는 근본적인 목표를 (여러 세대를 가로질러) 안정적으로 달성하기 위한 측면에서 중요한 의미가 있다. 노후소득보장의 적정성 문제가 충실히 해소되지 못한 상태에서 추진되는 재정안정화 개혁은 사회경제적 여건 변화에 따라 반복될 리스크가 높다는 점 또한 고려될 필요가 있다. 노후소득보장의 적정성이 확보될 경우 연금제도의 장기 재정안정화 개혁을 위한 사회적 합의 도출 또한 상대적으로 수월할 수 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 대략 7년 기간 동안 OECD 국가들의 연금 개혁에서 가장 빈번히 등장한 전략은 은퇴 연기와 근로유인 강화 조치라고 볼 수 있다. 보험수리적으로 공정한 제도를 전제할 때 이 전략은 은퇴 기간을 일정한 수준으로 통제하여 재정건전성을 유지하는 한편 노후소득보장제도의 관대성 축소에도 불구하고 근로활동 기간을 연장함으로써 급여 적정성을 지속적으로 보장하고자 하는 조치로 해석할 수 있다. 우리나라 또한 국민연금제도 도입 이후 두 차

례('98, '07)에 걸친 재정안정화 개혁을 단행한 관계로 국민연금의 노후소득보장 기능이 크게 축소된 상황이다. 이에 따라 노후소득보장의 적정성을 제고하기 위해서는 고령 근로 친화적인 급여제도로의 개편 작업이 지속적으로 추진될 필요가 있을 것이다.

다만, 우리나라는 선진 각국과 달리 경제적 어려움으로 인해 이미 노인층의 경제활동 수준이 매우 높은 수준이다. 또한 높은 경제활동참가율에도 불구하고 낮은 교육수준 등 현 노인층이 보유한 사회인구학적 특성으로 인해 충분한 근로소득을 획득하기는 쉽지 않은 상황이다. 이러한 측면에서 우리나라 현 노인층이 경험하는 노후소득보장의 적정성 문제를 충실히 해소하기 위해서는 기초연금제도가 일정한 역할을 담당하는 등 추가적인 조치 또한 필요한 상황이다. 현 근로계층의 경우 국민연금의 중심적 역할과 함께 퇴직연금이 보완적 역할을 수행할 필요가 있는데, 2014년 발표된 사적연금(퇴직연금) 활성화 대책에 따라 퇴직연금 사각지대가 효과적으로 해소될 수 있도록 하는 한편 지배구조 개편과 같은 퇴직연금제도의 세부적인 설계에 대해서도 추가적인 관심이 필요한 시점이다. ■