

# 연금 개혁

베이비부머의 은퇴, 인구고령화, 경제성장 둔화 등으로 '저부담-고급여' 연금 체계는 재정적으로 지속하기가 불가능하게 되었다. 지난 10년간 OECD 국가들은 연금제도의 재정적 지속가능성을 높이기 위해 정년 연장, 조기퇴직 제한, 연금 수급액 삭감, 행정 효율성 제고, 확정기여형 연금으로의 전환 정책을 추진해 왔다. 연금 재정의 지속가능성을 높이면서 연금 소득의 적정성을 확보할 수 있는 창의적인 정책 노력이 촉구된다.

## 연금 개혁

지난 10년간 세계 여러 정부는 연금제도 개혁을 추진해 왔다. 베이비부머<sup>1)</sup>의 은퇴, 인구고령화, 경제성장 둔화 등으로 인해 '저부담-고급여' 연금 체계는 재정적으로 지속하기가 불가능하게 되었기 때문이다. OECD 국가들이 정년 연장, 연금 수급액 조정, 행정 효율성 제고 등을 통해 연금재정의 지속가능성을 향상시키기 위한 노력을 기울인 결과, '유럽연합 고령화 소위원회(Ageing Working Group)'의 조사에서 이들의 2015-2060년 GDP 대비 공적연금지출이 다소 안정된 것으로 나타났다. OECD는 부과방식 연금(Pay-As-You-Go)의 재정적 지속가능성과 노후 소득보장의 적정성을 높이도록 권고한다.

## 문제

### | 고령화

기대수명의 증가와 저출산으로 인한 고령화가 연금 재정에 압박을 가하고 있다. 전 세계 65세 이상 인구 비율이 2015년 15%에서 2050년 18%까지 증가할 전망이다, 같은 기간 OECD 국가의 노령인구 비율은 16%에서 27%까지 증가할 전망이다.

### | 노인부양비(比) 증가

연금제도는 1889년 독일에서 최초로 도입된 후, 영국에서는 1908년에 도입되었다. 당시 영국의 연금 수급연령은 70세, 기대수명은 47세로, 영국의 연금수급자 대 근로자 비율은 1:22였다. 오늘날 OECD 국가의 노인부양비는 1:4.1이다.

1950년 OECD국가에서 65세 이상 1명을 부양할 20-64세 근로인구는 7.2명이었다. 그러나 이 인구는 1980년에 5.1명으로 감소한 후, 오늘날 4.1명까지 떨어졌으며, 2050년이 되면 2.1명까지 떨어질 전망이다. 근로인구의 감소는 부과방식 연금의 재정에 직접적인 영향을 미친다.

### | 확정기여형 연금

1980년대까지 지배적이었던 연금 지급 방식은 확정기여형(Defined Benefit)이었다. 특히 생애평균급여보다는 최종급여에 기반해 수급액을 계산한 연금 지급 방식이 주류를 이루었다. 이렇게 관대한 연금이 정착된 이유 중 하나는 1980년대와 90년대 시장의 높은 수익률이 저부담-고급여 구조의 문제점을 가릴 수 있었기 때문이다. 그러나 경제성장 둔화에 의한 연기금 수익률 부진으로 연금재정의 수지불균형이 나타나고, 연금 부족분을 사용자가 채워야 하는 사태가 실제로 발생하면서 확정기여형 연금의 문제가 부각되기 시작했다. 제너럴 모터스(GM) 같은 기업이 파산한 원인 중 하나로 과도한 연금 비용이 꼽힌다.

**재정 지속가능성을 위한 개혁 조치**

지난 10년간 OECD 국가가 연금제도의 재정 지속가능성을 높이기 위해 실시해 온 개혁 조치로는 정년 연장, 조기퇴직 제한, 연금 수급액 삭감, 행정 효율성 제고, 확정기여형 연금 확대 등을 꼽을 수 있다.

**| 정년 연장 및 조기퇴직 제한**

정년 연장에는 두 가지 명백한 경제적 이득이 있다. 하나는 연금 기여의 증가로 연금 재정을 확충할 수 있다는 점이며, 다른 하나는 연금 수급 기간의 감소로 연금 지출을 줄일 수 있다는 점이다. 경제성장은 노동력, 자본, 생산성의 함수인 만큼 노동력이 감소하면 성장은 자본과 생산성의 증가를 통해서만 이루어진다. 지난 15년간 일본에서는 상당한 생산성의 증가가 있었음에도 불구하고 근로인구의 감소로 인해 경제성장이 저조했다. 이러한 노동인력 감소로 인한 생산 저하를 극복할 수 있는 방법 중 하나로 정년 연장이 제안된다.

유럽연합의 근로인구는 2010년 3억 5백만 명에서 2050년에 2억 5천5백만 명으로 감소하는 반면, 같은 기간 65세 이상 인구는 8천7백만 명에서 1억 4천2백만 명으로 증가할 것이다. 이에 따라 대다수 OECD 국가는 고령화로 인한 재정 부담을 극복하기 위해 정년을 65세 이상으로 연장했으며, 조기퇴직을 제한하는 한편 근로 유인을 강화했다.

독일, 벨기에, 캐나다, 스페인, 영국, 호주, 네덜란드 등은 정년을 65세에서 67세로 점차 연장할 계획이며, 아일랜드는 연금 개시 연령을 2014년에 65세에서 66세로 연장했고, 2022년 67세, 2029년 이후 68세로 연장할 계획이다. 프랑스는 퇴직 후 연금을 받기 위한 최소 보험료 납부 기간을 현 41.4년에서 2035년까지 41.5년으로 늘릴 계획이며, 독일은 정년을 현 65세에서 1년에 한 달씩 연장하되, 1950년대 생 국민에 대해서는 1년에 넉 달씩 연장해 최종적으로 67세까지 올릴 계획이다. 미국에서 국민연금(Social Security) 개시 연령은 이미 66세로 연장되었으며, 2026년에는 67세까지 올라갈 전망이다. OECD 각국의 현행법을 기준으로 계산한 결과, 20세에 노동시장에 진입한 OECD 남성의 평균 정년은 2014년에 64세였으며, 2060년에는 65.5세가 될 전망이다.

공식적인 정년을 연장하는 건 시작에 불과하다. 많은 사람들은 여전히 정년보다 일찍 은퇴한다. 룩셈부르크에서 정년은 65세인데, 남자들은 평균 57세에 일자리를 떠난다. OECD 국가에서 실제 은퇴 연령은 20세기 후반에 와서 급격히 낮아져 남자는 유럽 5개국에서, 여자는 유럽 11개국에서 60세 이하로 나타난다. 그 비율이 점차 줄어들고 있지만 미국에서는 근로자의 절반 이상이 62세(연금 개시 연령)에 일을 그만 둔다. 따라서 OECD 국가들은 정년 연장과 더불어 조기퇴직을 제한하고 근로를 유인할 정책을 함께 시행하고 있다.

**| 연금 수급액 조정**

직접적인 명목 연금급여 삭감을 통해 재정 지속가능성을 높인 국가는 몇 되지 않는다. 호주는 기초연금제도에서 수급자에게 일정 금액을 초과하는 자산이 있을 경우 연금지급액을 차감해 연금수당을 결정하는데, 2017년 1월부터 이 제도를 보다 엄격히 적용하기로 했다. 스페인은 2019년부터 매 5년 주기로 최종 소득이 아닌 생애기대소득에 따라 연금수당을 정하기로 했다.

2013년 이후 대다수 국가들은 엄격한 기준을 적용해 물가연동방식(indexation)으로 연금 지급액을 조정하고 있다. 금융위기 이후 몇몇 국가들은 임시적으로 연금액을 인상하지 않도록 동결조치를 취하였으며, 스페인, 캐나다, 룩셈부르크 등은 자동조정메커니즘을 도입해 물가 연동제와 연금재정과의 관계를 강화했다. 또한 일부 국가들은 확정기여형 연금의 세율을 인상하거나 보험료율을 상향 조정했다.

**| 행정 효율성 제고**

연금제도의 행정 효율성을 높임으로써 행정비용을 절감해 재정 강화를 꾀할 수 있다. 다수 국가들이 행정 통합, 규제 강화, 신기술 도입 등을 통해 행정 비용을 절감하고 재정운용 성과를 높였다.

OECD 각국의 현행법을 기준으로 계산한 결과, 20세에 노동시장에 진입한 OECD 남성의 평균 정년은 2014년에 64세였으며, 2060년에는 65.5세가 될 전망이다.

OECD 국가들은 정년 연장과 더불어 조기퇴직을 제한하고 근로를 유인할 정책을 함께 시행하고 있다.

직접적인 명목 연금급여 삭감을 통해 재정 지속가능성을 높인 국가는 몇 되지 않는다.

OECD 국가의 중위소득 근로자의 소득대체율은 평균 63%이며, 소득 대체율이 가장 낮은 멕시코의 27%로부터 가장 높은 터키의 105%까지 분포한다.

지난 10년간 확정급여형 연금의 글로벌 자산 규모는 연간 2.9%씩 성장한 반면, 확정기여형 연금은 7.5%씩 성장했다. 확정급여형 연금 가입자 비율은 62%에서 7%로 줄어든 반면, 확정기여형 연금 가입자 비율은 16%에서 67%로 상승했다.

**은퇴 소득 적정성을 위한 개혁 조치**

OECD 국가의 중위소득 근로자의 소득대체율(replacement rate)은 평균 63%이며, 소득 대체율이 가장 낮은 멕시코의 27%로부터 가장 높은 터키의 105%까지 분포한다. 대부분의 OECD 국가에서 저소득 근로자의 소득대체율이 중위소득 근로자의 소득대체율보다 다소 높게 나타난다. 저소득 근로자의 소득대체율 평균은 75% 수준인데, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 터키 등이 저소득 근로자의 소득대체율이 높은 국가에 속한다.

OECD 국가들은 공적·사적 연금의 보편적 가입률(coverage)을 높이기 위한 조치로 강제 또는 준-강제 연금제도를 수립하고, 자발적으로 가입하는 사적연금을 활성화하는 정책을 도입했다. 일본은 국민연금의 가입기간을 기존 25년에서 10년으로 축소하였으며, 2016년 10월부터 비정규직 근로자의 연금보험 적용을 확대할 계획이다. 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국은 공적 연금을 보완하는 자발적 사적연금제도를 확대해온 대표적 국가들이다.

노후소득의 적정성을 개선하기 위해 일부 국가는 취약계층에 대한 연금제도를 개선했다. 호주, 이스라엘, 노르웨이, 영국 등은 확정기여형 연금의 사측 기여금 비율 상향 조정을 통해 적정성을 개선했으며, 포르투갈, 폴란드, 스웨덴, 영국 등을 포함한 다수 국가들은 연금소득세와 사회보험세율 인하를 통해 노후소득의 적정성을 개선했다. 또한 연금을 소급 지급하거나, 보험료 미납기간에 따른 불이익을 완화하는 조치도 있었다.

**확정기여형 연금으로의 전환**

1942년 베버리지 보고서는 사회보험방식의 연금 도입을 제안했지만, 현실적으로 대다수가 1,2차 세계대전 참전용사였던 수 백만 명의 고령 노동자에게 당장 연금을 지급해야 하는 상황에서 '오늘 받은 보험료로 오늘 연금을 지급'하는 부과방식 연금의 도입은 불가피했다. 그러나 노인부양비가 급격히 증가하는 가운데 높은 수익률을 전제로 책정된 연금을 계속 부과 방식으로 지불하는 것은 불가능하다. 이에 민간 부문 사용자들은 1990년대부터 대부분 확정기여형 연금으로 전환했고, 공공부문에서도 같은 움직임이 일어나고 있다.

지난 10년간 확정급여형 연금의 글로벌 자산 규모는 연간 2.9%씩 성장한 반면, 확정기여형 연금은 7.5%씩 성장했다. 1979년에서 2009년 사이 미국에서 확정급여형 연금 가입자 비율은 62%에서 7%로 줄어든 반면, 확정기여형 연금 가입자 비율은 16%에서 67%로 상승했다.

확정급여형 연금에서는 사용자 또는 국가가 연금 수급액을 확정하고 책임짐으로써 연금 운용의 위험이 사용자 또는 국가에게 있지만, 확정기여형 연금에서는 거의 모든 위험이 가입자에게 전가된다. 문제는 확정기여형 연금에서 가입자는 보험요율, 자산배분(asset allocation) 같은 일련의 결정을 스스로 내려야 하거나, 이를 대리할 개인·단체를 선택해야 하는데, 대부분의 연금 가입자가 이러한 결정을 내릴 충분한 금융·경제 지식이 없다는 데 있다. 또 가입자는 기여금의 크기는 과소평가하면서, 투자 수익을 과대평가하는 경향이 있다. 한 보고서에 따르면 영국에서는 1990년에 연간 1파운드를 지급하는 연금을 사는 데 12.7파운드가 들었으나, 2010년에 같은 상품을 사는 데는 25.5파운드가 소요되었다고 한다. 그런데 확정기여형 가입자는 이런 사실을 모르거나, 향후 시장의 수익률 상승을 지나치게 과대평가할 수 있다는 것이다. 확정기여형 연금의 확대로 연금 재정의 지속가능성은 확보할 수 있지만, 연금 소득의 적정성을 확보하기 위한 창의적인 안전망이 연구되어야 할 것이다.

**국민연금**

우리나라의 국민연금은 재정적 지속가능성을 제고하기 위해, 1998년과 2007년 두 차례에 걸친 재정안정화 개혁을 추진했다. 1998년에는 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추었고, 수급연령을 기존 60세에서 2013년부터 매 5년마다 1세씩 조정해 65세까지 상향조정했다. 또한 2007년에는 소득대체율을 다시 2028년까지 40%로 낮추는 개혁을 단행했다. 이를 통해 지나친 저부담-고급여 구조에서 비롯되는 국민연금의 수지불균형 문제를 일부 해소하고 기금고갈시점 역시 기존 2047년에서 2060년으로 연장했다.

그러나 국민연금의 기여 대비 급여 수준이 여전히 높아 수지불균형 문제가 상존해 있을 뿐 아니라, 인구고령화, 경제성장 둔화, 노동시장 불안정성 증대 등과 같은 재정위기 요인들이 점점 심화될 것으로 예상되고 있어, 국민연금을 둘러싼 재정여건은 우호적이지 않다.

### 출처

---

- 문형표. (2016). 국민연금제도의 성과와 향후과제, 보건복지포럼, 234, pp.2-3.
- OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris
- "A turbulent history of British pensions, since 1874," The Telegraph, Apr 09, 2015
- "Falling short," The Economist, Apr 7th, 2011
- "Hiring grandpa," The Economist, Apr 7th, 2011