

추세에 역행한 캐나다 기초연금 정책

지난 3월 쥐스탱 트뤼도 캐나다 총리는 캐나다 기초노령연금의 수급 개시 연령을 65세에서 67세로 상향 조정했던 이전 정부의 정책을 뒤집어 이를 65세로 되돌렸다. 2028년까지 은퇴 연령을 65세에서 67세로 상향 조정하기로 결정한 미국, 영국, 독일 등의 선진국과 OECD, IMF 등 국제기구의 권고안으로부터 정 반대 방향으로 선회한 것이다. 이러한 결정에 대해 트뤼도 정부가 노후소득보장 제도의 지속가능성을 확보할 수 있는 현실적이고 필수적인 정책을 차 버린 것이라는 비판이 제기 되는 반면, 오히려 노인빈곤 해소에 중요한 역할을 담당하는 캐나다 기초연금을 전 연령대로 확대하자는 주장도 제기되고 있다.

추세에 역행한 캐나다 총리

지난 3월 쥐스탱 트뤼도 캐나다 총리가 미국 뉴욕에서 언론사 블룸버그와 인터뷰 하는 자리에서 캐나다 기초노령연금(Old Age Security, 이하 OAS)의 수급 개시 연령을 65세에서 67세로 상향 조정했던 이전 정부의 정책을 뒤집어 다시 65세로 되돌리겠다는 계획을 밝혔다. 2015년 출범한 새 정부의 경제 정책을 설명하는 가운데 자신의 선거 공약이기도 했던 기초노령연금 수급 개시 연령 환원안을 공약대로 강행하겠다고 밝힌 것이다. 트뤼도 총리는 “고령화와 수명 증가의 압박 속에서 연금 재정의 지속 가능성을 확보하는 데는 은퇴 연령을 높이는 것 같은 단순한 방법보다 유연하고 정교한 방법들이 많이 있다”고 주장했다. 그는 “평생 투자은행가나 변호사로 일한 사람에게 65세는 아직 은퇴할 나이가 아닐 수 있지만 공장이나 현장에서 육체노동에 종사하는 사람에게는 일을 지속하기에 버거운 나이일 수 있다”고 말하며 정부가 사회의 취약계층을 지원하는 일은 매우 중요하다고 덧붙였다.

캐나다 연금제도

캐나다 연금체계는 3층(tier)으로 이뤄져 있다. 1층은 기초노령연금, 2층은 캐나다 연금(Canada Pension Plan), 3층은 사적 연금이며, 사적 연금으로는 고용주가 자발적으로 지원하는 퇴직연금(Registered Pension Plan)과 개인연금(RRSP)이 대표적이다. 캐나다 인구의 절반 정도는 노후소득보장을 두 층(tier)으로 이뤄진 공적 연금에만 의존한다.

| 1층: 기초노령연금

1952년에 도입되어 캐나다 연금제도의 근간을 이루는 기초노령연금은 연방정부의 조세를 재원으로 하여 65세 이상 캐나다인 누구에게나 지불되는 기초연금이며, 자산 조사 결과와 캐나다 거주 기간에 따라 차등 지급된다. 도입 당시에는 자산이나 소득과 무관하게 70세 이상의 노인에게 매월 40달러¹⁾가 지급됐으나 1996년 이후 급여 조건이 변경되었다.

현재 연금은 18세가 된 이후 최소 10년 이상 캐나다에 거주한 65세 이상의 시민권자와 영주권자에게 매월 지급되며, 연금 수령액은 18세 이후의 캐나다 거주 기간과 자산에 따라 차등적으로 책정되고 물가 상승률에 연동되어 있다. 2015년 기준으로 최고 수령액은 월 564.87달러이며 연소득 7만 2,809달러를 넘으면 이를 기점으로 수령액이 ‘환수(clawback, 점감)’되기 시작한다. 캐나다에서 40년 이상 거주한 시민권자나 영주권자는 소득이 수령 제한 최대 소득을 넘지 않는다면 최고액을 수령할 수 있다. 기초노령연금 수급자가 저소득층일 때 소득이 생계유지에 충분하지 않다고 판단되면 정부가 매월 기초생활지원금(Guaranteed Income Supplement, 이하 GIS)을 추가로 제공한다.

취스탕 트뤼도 캐나다 총리는 “평생 투자은행가나 변호사로 일한 사람에게 65세는 아직 은퇴할 나이가 아닐 수 있지만 공장이나 현장에서 육체노동에 종사하는 사람에게는 일을 지속하기에 버거운 나이일 수 있다”고 말하며 정부가 사회의 취약 계층을 지원하는 일은 매우 중요하다고 덧붙였다.

연방정부는 OAS 수급 연령 조정이 2030년 완료되면 연간 108억 달러 씩의 예산 절감 효과를 볼 수 있을 것으로 내다봤다.

| 2층: 캐나다연금

캐나다연금(이하 CPP)은 가입자가 소득에 비례해 납부하는 보험료를 재원으로 삼아 소득에 비례해 급여를 지급하는 방식의 연금이다. 1965년에 관련법이 제정되고 다음 해에 도입됐다. 퀘벡주는 별도의 퀘벡연금(Quebec Pension Plan, 이하 QPP)을 운영한다. 18세 이상의 근로자는 CPP나 QPP 중 하나에 의무적으로 가입해야 하며, 고용주와 근로자는 각각 근로자 수입의 4.95%에 해당하는 금액을 매년 보험료로 납부해야 한다. 기본 수급 개시 연령은 65세이지만 최근 개정에 의해 개인 사정에 따라 최소 60세, 최대 70세를 수급 개시 연령으로 정할 수 있는데, 개시 연령에 따라 연금 수령액이 달라진다. 60세부터 수령을 시작하면 65세 기준 연금 수령액의 약 30~40%가 줄어드는 연금을, 70세부터 시작하면 65세 기준 연금 수령액보다 약 30~40% 많은 연금을 사망 시까지 받을 수 있다. 연금 수령액은 소비자물가지수(Consumer Price Index)에 연동되어 있으며 현재 평균 연금액은 월 619달러, 최고 수령액은 월 1065달러이다.

| 3층: 사적 연금

퇴직연금은 확정급여형과 확정기여형으로 구분되며 우리나라에서 2005년 12월 도입된 퇴직연금과 유사한 형태로 운영된다. 개인연금은 납입 금액 전액이 소득공제 되는 것이 특징이다. 퇴직연금을 통해 세제 혜택을 받으려면 퇴직연금이 캐나다 국세청(Canada Revenue Agency)에 등록되어야 하고 일정한 조세·수급 요건을 충족해야 한다.

하퍼의 OAS 수급 개시 연령 상향 조정

2007년 기준으로 65세 캐나다 남성의 잔여 기대수명은 18년으로 40년 전(1967년)에 비해 5년 늘어났다. 이는 곧 캐나다 연방정부의 연금 지급 헷수가 그만큼 많아졌다는 의미이다. 이에 반해 2031년이 되면 노인 1인당 근로인구 비율은 4.6명에서 3명으로 크게 축소될 것으로 추산되었다. 캐나다 정부의 한 보고서는 2010년 470만 명이던 노인 인구가 2030년에는 930만 명으로 늘어나면서 정부의 연간 노령연금 지출액도 365억 달러에서 1,080억 달러로 3배 가까이 불어날 것으로 전망했다.

이에 보수당의 스티븐 하퍼 전 총리는 2012년 1월 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 캐나다 연금제도를 개혁하겠다는 강한 의지를 표명하고, 그해 3월 연방정부 예산안 발표에서 2023년을 기점으로 2030년까지 점증적으로 OAS 수급 연령을 65세에서 67세로 조정한다고 발표했다. 연방정부는 OAS 수급 연령 조정이 2030년 완료되면 연간 108억 달러씩의 예산 절감 효과를 볼 수 있을 것으로 내다봤다.

고령화로 복지급여 수혜 기간이 길어진 데다 베이비붐 세대의 무더기 은퇴가 현실이 되면서 세금을 내는 인구 대비 복지 수혜 인구 비율이 해마다 빠른 속도로 높아지고 있다는 점에서 캐나다인들은 하퍼 전 총리의 이러한 결정을 불가피한 흐름으로 받아들였다. 퀸스대학의 제임스 매키넨 경제학 교수는 “제대로만 시행된다면 상대적으로 고통이 적은 방법이 될 것”이라며 하퍼 전 총리의 결정을 긍정적으로 평가했다.

반면 타일러 메러디스 공공정책연구소(RPP) 소장은 OAS 수급 개시 연령 상향 조정에 따른 부작용의 심각성을 지적했다. 그는 “은퇴 연령을 2년 늦추면 중·저소득층에게 심각한 결과가 초래될 수 있어 노령인구 증가 현상을 정책에 반영한다는 정부의 입장에는 반대하지 않지만 정책 변화에는 유연성이 필요하다”며 정부에 단계적 정책 변화를 주문했다.

그는 또한 캐나다 저소득층은 고소득층에 비해 기대수명이 짧기 때문에 2년간의 연금 상실로 인해 상대적으로 저소득층이 더 큰 피해를 본다는 점을 지적했다. 현재 캐나다인의 98%가 OAS를 수령하며 이 중 3분의 1은 기초생활지원금도 받고 있다. 지난 30년간 노년층 빈곤이 크게 줄어드는 데는 OAS를 축으로 한 캐나다 노후소득보장제도가 핵심적인 역할을 했다. 지방정부는 수급 개시 연령이 2년 연장됨에 따라 이 기간 동안 더 이상 OAS와 GIS를 수령하지 못하게 된 저소득 노인층의 복지 수요가 늘어나면 지방정부의 복지지출이 증가할 것이라는 우려를 표명했으며, 연방정부는 수급 개시 연령 연장으로 인해 발생하는 지방정부의 추가 복지지출분은 연방정부가 보전해 줄 것이라고 약속했다.

보수 정치인들은 역사적으로 그 어느 때보다 건강해진 납세자들에게 연금 수령을 몇 년 더 연기해 달라고 요청하는 것은 불공정한 요구가 아니며, ‘선진 경제의 노후소득 보장제도를 파산으로부터 구할 수 있는 몇 안 되는 방법 중 하나라고 제시한 국제통화기금의 입장’을 근거로 불합리한 처사도 아니라고 주장했다.

미국, 영국, 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 네덜란드는 모두 2028년까지 은퇴 연령을 65세에서 67세로 상향 조정하겠다는 계획을 이미 수립한 상태이다.

캘거리대학 연구진은 65세 이상 캐나다인에게 최저 소득 혹은 기초생활지원금을 제공하는 캐나다 공적연금제도를 효과적인 빈곤 퇴치 전략으로 평가하고 이러한 효과적인 사회안전망이 65세 이상 인구에게만 국한될 것이 아니라 다른 연령대로도 확대되어야 한다고 주장한다.

추세 역행에 대한 보수의 반론

“인구구조가 변했기 때문에 연금제도도 변해야 한다.” 보수당의 캐런 벤티오 의원이 트뤼도 총리의 정책을 비판하며 한 말이다. 그녀는 트뤼도 총리의 OAS 수급 개시 연령 환원 발표 이후 “캐나다인은 더 오래, 더 건강하게 살고 있어 기초노령연금도 이 새로운 현실을 반영해야 하며, 캐나다인에게 더 오래 일하고 더 높은 연금을 받을 수 있는 선택권을 주어야 한다”는 내용의 성명을 발표했다.

보수 정치인들은 은퇴 연령을 올리는 것은 트뤼도 총리가 생각하는 것처럼 ‘단순한 해결책’에 불과한 것이 아니라 ‘필수적인 해결책’이라고 지적했다. 그들은 역사적으로 그 어느 때보다 건강해진 납세자들에게 연금 수령을 몇 년 더 연기해 달라고 요청하는 것은 불공정한 요구가 아니며, ‘선진 경제의 노후소득보장제도를 파산으로부터 구할 수 있는 몇 안 되는 방법 중 하나라고 제시한 국제통화기금(IMF)의 입장’을 근거로 불합리한 처사도 아니라고 주장했다. 캐나다인의 기대수명은 트뤼도 총리가 태어난 1970년대에는 70세가 채 되지 않았지만 지금은 75세에 가까우며, 점점 늘어나고 있다. 캐나다인은 노후소득보장을 위해 연금을 기획한 사람들이 애초에 상상했던 것보다 훨씬 오래 살게 된 것이다. 따라서 연금 수급 개시 연령을 조정하는 것은 변화를 반영한 공정하고 합리적인 조치인 것이다. 게다가 트뤼도 총리가 펼치는 캐나다인의 건강 증진 정책이 성공한다면 캐나다인의 수명은 더 늘어날 것이고 연금 재정은 더 큰 압박을 받게 될 것이라고 그들은 주장했다.

캐나다 공공정책연구소(Institute for Research on Public Policy)의 스티븐 탭은 ‘65세로의 환원은 장기적으로 국내총생산의 0.2% 포인트를 감아먹게 될 것으로 추정했다. 그는 트뤼도 총리가 찾고 있는 더욱 세련되고 유연한 대응은 모연한 것이라며 그런 대응이 있었다면 지금쯤 나왔을 것이라고 지적했다.

한편 트뤼도 총리의 수급 개시 연령 환원 정책은 국제적 추세에서 벗어난 것이다. 경제협력개발기구(OECD)는 부과식 공적연금이 직면한 재정 위기를 해결하는 최상의 방법으로 은퇴 연령 연장을 꼽고 있다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 네덜란드는 모두 2028년까지 은퇴 연령을 65세에서 67세로 상향 조정하겠다는 계획을 이미 수립한 상태이다.

반청년정책

OAS는 조세를 재원으로 삼기 때문에 연금 재정의 부담은 젊은 납세자들의 몫이다. OAS 수급 개시 연령 환원 정책은 2030년까지 연간 110억 달러, 2050년까지 연간 160억 달러가 추가로 지출되는 고비용 정책이다. 베이비붐 세대가 OAS 수급자로 전환되고 있어 이들의 노후를 일부 책임져야 하는 캐나다 젊은 층의 경제적 부담이 더욱 가중될 것이다.

기초연금 확대론

캘거리대학 연구진은 65세 이상 캐나다인에게 최저 소득 혹은 기초생활지원금을 제공하는 캐나다 공적연금제도를 효과적인 빈곤 퇴치 전략으로 평가하고 이러한 효과적인 사회안전망이 65세 이상 인구에게만 국한될 것이 아니라 다른 연령대로도 확대되어야 한다고 주장한다.

연구진은 캐나다에서 생계유지가 어려운 사람이 65세가 되는 것은 축하받을 일이라며 그 이유로 캐나다에서 빈곤선 아래에 살고 있는 인구 비율은 65세 미만에서 12.9%(430만 명)인 데 반해 65세 이상 노인층에서는 6%에 불과하다는 점을 들었다. 또한 65세 이상 인구의 식량불안율(food insecurity prevalence)은 65세 미만 인구의 절반 수준인데, 이는 OAS가 노인층의 식량불안을 감소에 기여하기 때문이다. 캐나다는 고소득 국가 중 노인빈곤율이 낮은 국가로 꼽힌다.

연구진은 캐나다인 55~74세를 대상으로 식량불안율을 조사한 결과 저소득층이 65세가 되면 식량불안이 크게 해소된다는 결론을 얻었다. 이 연구가 보여 주는 것은 낮은 수준의 소득 지원도 빈곤에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 일반적으로 저소득층에서 식량불안 수준이 높는데, 기초연금이 식량불안을 해소하는 데 큰 도움이 된다는 점을 감안할 때 OAS 수급 개시 연령을 다시 낮춘 현 정부의 정책은 타당한 결정이라는 것이 연구진의 주장이다.

OAS는 저소득 노인층의 식량 문제만 해결해 주는 게 아니다. 식량 불안에서 오는 각종 스트레스, 특히 영양 섭취의 문제에서 기인하는 건강 손실, 만성 질환, 정신건강 문제 등은

의료서비스 사용량을 늘리고, 의료비 상승 요인으로 작용한다. 오브라이언공공보건연구소 (O'Brien Institute for Public Health)의 린 매클린타이어 박사는 전체 인구의 13.9%에 불과한 65세 이상 노인인구가 캐나다 의료비 지출의 44%를 차지하기 때문에 노인인구의 영양 상태를 개선함으로써 의료비 지출 억제에 긍정적인 효과를 얻을 수 있는 것은 의의가 크다고 말했다.

매클린타이어 박사는 더 나아가 노인층의 빈곤을 퇴치하는 데 역할을 톡톡히 하고 있는 기초연금제도가 모든 연령대로 확대되기를 원한다고 밝혔다. 그녀는 “기본소득(Basic Income) 제도의 도입을 두고 온타리오와 퀘벡에서 시범 사업이 계획되어 있으며 캐나다 켈거리 시장 (mayor)을 비롯한 일부 시장들이 기본소득의 도입을 긍정적으로 평가하고 있다”고 말했다.

출처

- “Federal budget to restore old age security to 65-year-olds, Trudeau says”, Globalnews, March 17, 2016.
- “노후연금 지급연령 67세 조정에 여론 반발”, 캐나다 익스프레스, 2012. 2. 6. http://koreana.ca/bbs/tb.php/main_news/6491에서 2016. 12. 16. 인출.
- “Why Trudeau is wrong on Old Age Security”, Canadian Business, Mar 18, 2016.
- “We wanted pension changes, but OAS age wasn’t one of them”, The Globe and Mail, Mar 21, 2016.
- “Budget changes old age security eligibility to age 67, hitting anyone under 54”, Global News, Mar 29, 2016.
- “Trudeau vs Canada’s youth: Young Canadians are the big losers under Liberal government”, Financial Post, July 20, 2016.
- “What you need to know about Old Age Security”, The Globe and Mail, Sep. 17, 2015.
- “Your income in retirement: How much will the government provide?” The Globe and Mail, Sep. 10, 2015.