

OECD 연금정책 연구동향

최종균
보건복지부 OECD 본부 파견관

In Focus



연금이 선진국들에서 오랜 기간 논의가 되어 온 점을 고려할 때 기본적으로 선진국 협력체의 성격을 가지고 있는 경제협력개발기구(OECD) 내에서 많은 논의가 있었으리라고 생각할 수 있으나, OECD가 국제적인 연금정책 논의에서 일약 주목을 받게 된 것은 2005년에 발간한 ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도(Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries)’에서 비롯되었다. 이 국제기구는 연금정책에 대하여 세계은행(World Bank)처럼 다소 직설적이거나 단일의 정책 대안을 고집하는 것은 아니다. 이는 OECD가 현재 전 세계에 걸쳐 대부분 선진국인 30개 국가들을 회원국으로 가지고 있고, 회원국의 만장일치에 의하여 의사결정을 하는 특성에 주로 기인한다. 세계은행이 주로 남미나 동유럽의 개발도상국들을 대상으로 하여 3층 체계에 바탕한 연금제도 개혁을 지속적으로 주창한 반면, 오랜 역사를 가진 다양한 연금제도를 가진 국가들을 회원국으로 하는 OECD로서는 획일적인 정책대안을 제시하기는 어려웠을 것이다.

‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’ 역시 연금 개혁 등 연금제도 구성 자체에 대하여 특별한 대안

을 제시하는 것은 아니고 회원 국가들의 연금제도의 특성을 비교 분석하는데 치중하고 있다. 하지만, 그간 시도되지 않은 신선한 시각에서 접근되었다는 점과 다양한 지표들을 활용하여 연금제도의 여러 가지 측면을 비교분석하고 있다는 점은 높이 평가되고 있다. 아울러 현재 유럽연합(EU)이 가진 유럽편중이라는 약점과 세계은행과 국제연합(UN)이 가지고 있는 회원 국가들의 지나친 다양성-선진국부터 후진국까지-을 고려할 때, 우리나라의 향후 지향점이 될 수 있는 선진 국가들의 연금제도에 가장 가깝게 접근할 수 있는 OECD 연금정책 연구동향은 많은 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다.

이하에서는 ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’를 전후로 한 OECD의 연금정책 연구동향을 살펴보고자 한다. OECD는 공적연금 위주로 제도에 초점을 맞춘 연구와 아울러 개인연금과 기업연금 등 적립식 연금제도를 대상으로 하여 금융시장에 미치는 영향과 연금 운영 방식 등을 분석하는 경제학적 연구를 진행중에 있는데 여기서는 앞의 것에 초점을 두고자 한다.

1. ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’ 이전의 OECD 연금 정책 연구

1998년 OECD는 ‘고령화시대에 지속적인 성장 유지하기(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)’¹⁾라는 책에서 고령화가 재정, 금융, 사회 그리고 보건의료정책에 미칠 영향을 분석하면서 가까운 시일내에 대부분의 국가들은 공적연금 분야에서 지속적인 재정 적자를 경험하게 될 것이라고 예측하였다. 세대간 부담의 형평성을 위하여 대부분의 국가에서 현 세대가 부담하고 있는 연금기여금을 무한정 인상하여 부족분을 충당하기보다는 퇴직세대의 소득원을 다양화할 것을 제안하였다. 공적연금이 주요 부분을 차지하면서도 공적연금외의 사적연금(private pensions), 연금의 다른 소득(earnings), 그리고 자산(assets) 모두를 고려한 퇴직후 소득보장체계를 구성하자는 것이다. 이는 현 근로세대로부터

의 막대한 보조에 근거하고 있는 현 공적연금 수준을 유지하는 것은 세대간 형평성을 위하여 바람직하지 않으며, 공적연금 대체율의 삭감이 퇴직세대의 생활수준에 큰 영향을 미치지 않을 정도²⁾로 사람들이 저축, 자산 등의 다양한 소득원을 보유하고 있다는 사실에 근거하고 있다. 이에 따라 중상위 계층은 적립(advance-funded)과 확정기여(defined-contribution) 방식에 따른 개인연금, 기업연금과 기타 임금소득, 자산과 같은 비연금소득원 등을 통하여 공적연금을 스스로 보충하게 하도록 하고, 다만 저소득계층에 대하여는 조세로 재정이 충당되는 이전(transfer) 방식에 의하여 소득 부족분을 보전하도록 하고 있다. 각국의 사정에 따라 이러한 조합-부과 방식과 적립방식, 확정급여방식과 확정기여방식, 공적연금과 사적연금 그리고 강제방식과 자발적 참여방식, 저축(saving)과 수입(earnings)-은 다양한 모습을 띌 수 있을 것으로 보았다.

1) OECD(1998), *Maintaining prosperity in an ageing society*, Paris, OECD. http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.
2) 우리나라와 달리 당시 선진국에서 퇴직세대의 소득수준은 전체 세대의 84%에 달하고, 30대 이전 세대와 거의 비슷한 수준에 근접해 있었다. 맞벌이 세대가 늘어나고 부부 모두가 연금수급권을 갖게 됨에 따라 조만간 퇴직세대의 소득이 근로세대의 소득을 능가할 것으로 예측하였다(OECD, 1998: 56).

2001년에 발간된 ‘고령화와 소득 (Ageing and Income)’에서 OECD는 선진 9개 국가들을 대상으로 한 분석을 바탕으로 퇴직세대가 충분한 소득 수준을 확보하고 있으므로, 후세대에 과중한 부담을 주는 부과 방식 위주의 공적연금에 의존하기보다는 노후 소득원을 다기화할 것을 제안하고 있다. 적립 방식에 근거한 기업연금, 개인연금으로 다원화하는 것이 세대간 형평성과 인구학적 변화와 노동시장의 변화에 따른 위험 분산에 유리하다는 것이다. 다만, 사적연금의 운영에 드는 추가 비용을 고려할 경우 이러한 다원화로 인하여 노령세대의 소득 보장에 드는 지출이 급격하게 감소할지는 확실하지 않다고 지적하였다. 이 보고서는 연금정책의 가장 큰 과제는 근로 기간과 퇴직후 기간 사이의 차이에서 기인한다고 보았다. 그간 소득대체율 인하 등 재정부담을 덜고자 하는 연금개혁의 성과는 인구고령화에 따라 연금수급자 수가 늘어남에 따라 대부분 상쇄되고 있다. 다시 말해 재정압박을 거의 털어주지 못하고 있으며, 소득대체율 인하 등 급여수준을 줄이는 것만으로는 연금 논의의 중요 과제의 하나인 재정 문제는 해소하기 어렵다는 것이다. 사람들이 조기 퇴직하여 연금-공적연금이든 사적연금이든-을 받는 기간이 늘어남에 따라 연금재정에 큰 압박을 주고 있으므로 퇴직연령을 늦춰 고령자들이 계속 근로하게 할 필요가 있다는 것이다. 퇴직연령의 인상은 인구고령화에 따른 근로인력의 부족 보충 등 여러가지 부수적으로 얻는 혜택이 많이 있다는 점을 보고서는 부각시키고 있다.

2. ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’ 연구

그동안 각국의 연금제도를 비교하기 위한 연구시도는 많았지만, ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’ (이하 ‘연금개관’이라 한다)처럼 일관된 기준에 따라 여러 연금제도의 차이점과 유사점을 비교 분석한 보고서는 거의 없었다. 이 보고서의 가장 큰 미덕은 단일화된 방법론을 바탕으로 하여 여러 나라의 연금제도 비교를 위한 여러 지표를 생산해냈다는 점이다. 모델링의 기본 가정은 아래 상자에서 소개가 되고 있다. 이러한 가정하에 자체 개발한 APEX(Analysis of Pension Entitlements across Countries)이라는 분석 모델을 가지고, 여러 소득 수준을 가진 근로자들을 대상으로 최저연금(minimum pension), 기초연금(basic pension), 소득비례연금, 기업연금(occupational pension) 등 대부분의 연금 종류를 포괄하여 각종 비교 지표를 만들고 있다.

〈모델링의 기본 가정〉

기본 모델은 20세에 취업해서 각국에서 정한 퇴직연령까지 일하는 근로자이다. 이 근로자는 직장을 가질 때 전체 노동시장 평균임금의 일정한 비율-예를 들면 75%-에 상당하는 임금을 받으며, 시장의 평균임금과 동일한 비율로 이 근로자의 임금이 상승하기 때문에 75%라는 이 비율은 퇴직시까지 동일하게 유지되는 것으로 가정된다. 이 사람이 퇴직시 받을 연금은, 과거 임금을 현재 가치로 환산하는 재평가(valorisation)에 따라 계산

된 임금을 바탕으로 연금지급률(accrual rate)을 적용하여 계산된다. 최초 수급후에는 물가 또는 소득에 따라 연금액을 조정하는 연동방식(indexation)에 의하여 연금액수가 조정을 받게 된다.

비교지표는 대체율(replacement rate), 상대연금수준(relative pension level) 그리고 연금자산(pension wealth) 세 가지를 기본으로 하여, 기본지표들을 세금과 사회보장기여금을 부과하기 전후의 총(gross) 개념과 순(net) 개념으로 나누어 총 6개로 구성되어 있다.

한글번역본이 이미 나와 있으므로³⁾ 지표를 간단하게 설명하면, 우선 가장 널리 사용되고 있는 소득대체율(replacement rate)을 보자. 대체율은 개인의 생애평균소득 대비 연금액의 비율을 나타내는 것으로 OECD 30개 회원국들의 평균 총(gross) 소득대체율은 57%로 나타나고 있다. OECD 국가의 평균 연금수급자들은 보통 자신의 퇴직전 직장에서 받던 평균소득의 57% 가량을 받는 셈이다. 룩셈부르크는 놀랍게도 퇴직자에게 퇴직전 소득의 100%가 넘는 연금을 지급하고 있으며, 반대로 영미계 국가들인 호주, 미국, 영국, 뉴질랜드, 아일랜드 등은 낮은 소득 대체율을 보이고 있다. 우리나라의 경우 평균소득자는 60%에 다소 못 미치는 연금을 받아 OECD 평균을 약간 상회하는 것으로 보고되고 있다. 소득세와 사회보장기여금을 고려한 순(net) 소득대

체율을 보면 평균소득수준에서 OECD 평균은 총소득대체율보다 12% 더 크다. 예를 들어 독일의 경우 평균소득자의 총소득대체율은 45.8%이나 순 소득대체율은 71.8%에 달한다. 약 30%에 달하는 총소득대체율을 갖고 있는 미국, 영국의 경우에도 세금을 고려한 후 대체율은 50%에 가까운 것으로 나타난다. 소득세 등 직접세의 비중이 높지 않은 우리나라의 경우 총 대체율과 많은 차이가 나지 않은 63%로 나타나고 있어, OECD 평균인 69%에 미달하고 있다.

상대연금수준(relative pension level)은 다소 생경한 개념인데, 경제 전반의 평균소득(average economy-wide earnings) 대비 연금액의 비율을 보여준다. 소득대체율이 자신의 생애 평균소득 대비 얼마의 연금을 받는가를 보여준다면, 상대연금수준은 전체 노동시장에서 근로자들이 받는 평균소득과 비교하여 자신이 얼마를 받는가를 보여주기 때문에 직접 피부에 와닿는 연금수준이라고 할 수 있다. 연금제도의 구조에 따라 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 대체로 기초연금과 소득상한의 존재 유무에 따라 유형이 결정된다. 영미계통 국가인 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 호주, 영국 등은 소득수준에 관계없이-다시 말해 고소득자든, 저소득자든-연금수준에 크게 차이가 없다. 예컨대 캐나다의 경우 평균소득 이후부터는 총 상대연금수준이 43%로 동일하다. 완전 정액제인 뉴질랜드는 모든 소득계층이 노동시장 평균소득의 38%에 이

3) OECD 아시아 사회정책센터(2005), 한 눈에 보는 연금, 서울.

르는 연금을 받게 된다. 다른 극단에는 강한 소득비례연금제도의 실시와 소득상한제의 부재로 특징지워지는 그리스, 네덜란드, 이탈리아 등과 같은 나라가 있는데, 소득수준에 따라 연금액의 차이가 크다. 예컨대, 이탈리아에서 평균소득자는 전체평균소득의 79%에 달하는 연금을 받는 반면, 평균소득의 2.5배를 받는 사람은 전체평균소득의 200%에 달하는 연금을 받게 된다. 나머지 국가들은-우리나라를 포함하여-어느 정도의 소득비례는 인정하되, 소득상한을 두어 연금액의 차이를 줄이고 있다.

마지막으로 연금자산(pension wealth)라는 지표가 있는데, 이는 미래에 지급하는 총 연금액의 현재가치를 일컫는다. 다시 말해 연금수급자가 사망시까지 지급하기로 한 연금을 사는데 지금 필요한 일시금의 크기를 노동시장 전체 근로자의 연 평균소득의 배수로 나타내는 것이다. 연금 수준과 기대여명, 연금지급연령 등에 의하여 결정되는데, 룩셈부르크가 최고를 기록(남자 18배, 여자 26배)하고 있으며, 영미계통 국가들이 역시 낮은 수치를 보이고 있다. 우리나라는 남자는 10배, 여자는 12배 수준을 보이고 있다. 이는 연금 재정의 안정과 밀접한 관련을 보여줄 수 있는 지표이나 민감한 사항이라 더 이상의 분석은 진행하지 않고 있다.

가. 연구의 함의

‘연금개관’은 출간 후 여러 나라 언론에서 연금정책 분석에 관한 중요한 성과물로 다루어지는 등 많은 각광을 받았다. 그러면 이 보고서가 연금제도의 개혁 또는 유지에 대하여 정책적으로 주는 함의는 무엇일까? 보고서에는 이 부분이 명시적으로 언급이 되어 있지 않으나, 보고서를 바탕으로 작성된 정책 브리핑(Policy briefing)인 ‘연금정책의 퍼즐풀기(Solving the Pensions Puzzle)’⁴⁾와 관련 뉴스레터⁵⁾에서 보고서가 실제 정책에 줄 수 있는 시사점을 밝히고 있다.

첫번째는 저소득 계층에 대한 순 소득대체율은 OECD 평균 85%로 높아 보이지만, 이를 전근로자 평균소득과 대비한 상대연금수준으로 비교해보면 낮은 나라가 꽤 있다는 것이다. 멕시코, 슬로바키아, 미국, 독일, 폴란드의 경우 저소득계층은 평균소득의 1/4에 미치지 못하는 연금을 받고 있다. 기여와 급여의 연계를 강화시키는 현행 연금개혁의 추세를 보건대 연금에서 저소득계층을 위한 재분배적 요소는 계속 약화될 것이고 이 경우 자산조사 방식의 사회안전망(safety-net)이 강화되어야 할 것이라고 지적한다. OECD 평균적으로 20세부터 퇴직연령까지 일한 근로자에게는 최소한 노동시장 평균소득의 29%에 해당하는 퇴직후 급여가 주어지고 있다.

둘째로, 지금 OECD 국가들의 평균적인 공적 연금수준-예컨대 영국과 미국의 경우 순소득대체율이 50% 정도-이 강제가입(mandatory)을 통하여 운영되는 연금제도로 보장할 수 있는 정치적 최저 수준인 것으로 보이며, 더이상 연금수준을 인하하기는 어려울 것이라고 예측하고 있다. 명시적으로 언급은 되고 있지는 않으나, 차선의 대안은 퇴직연령을 높이는 등의 방법을 통하여 고령근로자들의 근로기간을 늘이고 퇴직급여 지급기간을 줄이는 것이 제시되고 있다.

마지막으로, 보고서가 분석한대로 각국의 연금제도는 매우 복잡하여 일반 사람들이 이해하기가 쉽지 않다는 것이다. 이를 위하여 스웨덴, 독일, 영국 등은 가입자들에게 현재와 미래의 연금 수준에 관한 정보를 알려주는 서비스를 제공하고 있는데, 가입자들이 스스로 노후를 대비하게 하고 연금개혁에 관한 합리적 이해를 위하여 다른 나라들도 이의 도입을 고려할 필요가 있다고 제안하였다.

나. 비판과 향후 진행방향

그간 OECD 관련 회의 등을 통하여 나타난 ‘연금개관’에 대한 비판은 세 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 근로경력에 관한 가정 자체가 현실적이지 못하다는 점이다. 우리나라의 경우도 해당되지만, 20세에 근로를 시작해서 정년까지 짧게는 40년 길게는 45년을 계속해서 일하는 근로자는 찾아보기 어렵고, 더구나 이 기간동안 연금보험료 납부를 계속하여 40년이 넘는 가입기

간을 가진 근로자는 거의 드물다. 이것은 다른 나라에서도 마찬가지여서 이러한 가정에 바탕하여 산출된 연금 수준은 현실적이지 못하다는 지적이 자주 나오고 있다. 일리가 있는 주장이나, 국제 비교를 위해서는 단일의 가정하에 비교하는 척도가 필요하다는 점에서 OECD는 향후 이 가정을 기본적으로 유지할 예정이다. 평균 가입기간이 20년 정도인 우리나라도 국민연금수준을 계산할 때 40년을 가입한 평균연금근로자를 기준으로 60%라는 개념을 대표적으로 사용하고 있다. 다만, 보육(child care), 실업(unemployment) 등으로 인한 근로경력 단절과 국가별로 이를 보상(compensation) 하는 방법이 연금수준에 미치는 영향은 추후 보고서에 추가될 예정이다. 이와 더불어 조기퇴직(early retirement)과 퇴직을 늦출 경우 연금수준 비교도 포함되어, 단일한 근로경력 가정에 여러 가지 다른 근로경로를 추가시켜 다양한 분석이 시도될 예정이다.

둘째, 현 ‘연금개관’은 독신 근로자를 상정하고 이에 대한 연금 지급만을 상정하고 있다. 그러나, 개인 혼자 연금을 받는 경우 외에도 부부가 연금을 같이 받게 되는 경우나 미망인 등이 유족 연금을 받게 되는 경우 등 수급자 유형이 다양할 수 있다는 지적이 있다. 일본의 경우 부부가 각자 받는 기초연금이 있어 이를 포함시킬 경우 소득대체율이 상승하므로 이러한 사례를 고려해야 한다는 점을 지적하고 있다. 이에 대하여 OECD 일부 국가를 대상으로 하여 부부가 같이 받는 경우, 미망인 그리고 이혼한 경우 등의

4) OECD (2005), Solving the Pensions Puzzle, Policy brief, Paris, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/19/34587956.pdf>.
5) OECD, Ageing: Pension reform and long-term care, DELSA Newsletter Issue 1, Paris, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/40/35407553.pdf>.

연금수준을 비교한 파생연금(derived pension)에 대한 보고서⁶⁾가 나왔다. 아울러 전 OECD 회원국을 대상으로 하여 부부가 같이 연금수급권을 갖는 경우(부부의 소득이 동일한 경우, 배우자의 소득이 다른 배우자의 50%인 경우, 한쪽 배우자의 소득이 없는 경우), 연금수급자 사별 후 배우자 혼자 연금을 받게 되는 유족연금 수준에 대한 비교 분석이 현재 진행되고 있어 추후 ‘연금개관’에 실리게 될 것이다.

셋째, 개인연금 등 사적연금을 포괄하지 못하고 있다는 비판이다. 현재 ‘연금개관’은 기업연금 등 사적연금의 적용범위가 대상의 90% 이상을 포괄하여 거의 강제가입처럼 운영되는 경우만 분석에 포함시키고 있다. 모든 근로자를 포괄하지는 못하지만 사적연금이 발전된 나라들은 모든 사적연금을 포함시켜야 일관되고 전체적인 연금제도의 비교 연구가 가능해진다고 주장하고 있다. OECD는 90% 포괄범위를 낮추어 독일과 같이 사적연금이 중요한 역할을 하는 경우는 추후 보고서에 포함시킬 예정이다.

3. ‘한 눈에 보는 각국의 연금제도’ 이외의 OECD 연금 정책 연구

OECD는 ‘연금개관’을 향후 계속 갱신을 하

면서 이를 기본 텍스트로 하여 여러 분석 결과를 내놓을 계획이다. 특히, 각국의 연금개혁의 추이에 따라 소득대체율 등이 어떻게 변화하는지에 관한 시계열 분석은 매우 흥미로운 결과를 보여 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이외에 OECD 공적연금 담당부서에서 진행 중인 몇 가지 연구를 살펴보고자 하겠다.

가. 보험 계리적 공평성(actuarial fairness)과 중립성(actuarial neutrality)⁷⁾

연금재정 안정이 개혁의 중요한 과제중의 하나로 등장함에 따라 자기가 낸 만큼 받는 쪽으로 연금제도를 개혁해야 한다는 보험계리적 사고가 널리 확산되고 있다. 과연 이것이 현실적으로 가능할 것인가? 이 보고서는 우선 보험계리적 중립성과 공평성은 구분되어야 할 개념으로, 전자는 퇴직유인과 관련하여 조기퇴직으로 인한 연금감소분과 퇴직을 늦출 경우의 연금증가분이 동일해야 한다는 것을 의미한다. 많은 국가의 연금제도는 조기퇴직시 연금감소분이 상대적으로 적어 공평한 연금제도를 가진 나라는 많지 않다는 것이다. 후자인 공평성은 연금가입자의 평생 기여금의 현재가치가 퇴직후 남은 생애동안 받을 수 있는 급여의 현재가치와 동일해야 한다는 의미이다. 하지만, 이미 많은 국가에서 조세

에 기반한 연금제도-기초연금, 최저연금 등-를 가지고 있어 현실적으로 자기가 낸 보험료 만큼 받는 공평한 연금제도는 거의 없다고 보고 있다. 아울러 연금제도는 보험계리적 건강성만 가지고 설계되기 어렵고 저소득 퇴직계층에 대한 소득보장도 연금제도의 중요한 목표의 하나이기 때문에, 전적으로 공평한 연금제도로 변화시키기도 쉽지 않다고 지적하고 있다.

나. 평균수명 위험(life-expectancy risk)과 연금제도⁸⁾

늘어난 사람들의 평균수명이 연금재정에 압박 가함에 따라 많은 국가들이 평균수명이 재정에 미치는 부담을 완화하거나 아니면 연금수급자들이 일부 또는 전부 부담하는 장치를 연금제도내에 도입하고 있다. 나라마다 다양한데, 예컨대 독일에서 평균수명의 증가로 연금수급자/보험료 납입자 비율이 증가하면 이에 따라 연금급여를 삭감하도록 하고 있다. 프랑스는 2003년 연금개혁에서 평균수명이 늘어나면 보험료 납입기간이 자연히 늘어나도록 하였다. 이러한 제도를 도입한 국가에서 평균수명 연장에 따라 늘어나는 부담을 퇴직세대와 현세대가 어떻게 분담하는가를 분석한 결과에 따르면, 호주, 프랑스, 포르투갈의 경우 위험의 1/3을 퇴직자가 분담하

는 것으로, 덴마크, 독일, 헝가리의 경우 절반미만의 위험이 퇴직자에게 전가되는 것으로 나타났다. 반면, 이탈리아와 폴란드의 경우 연금수급자가 평균수명이 늘어나는데 따른 위험을 전부 감수해야 한다. 평균수명이 늘어남에 따른 위험 부담을 세대간에 어떻게 분담할 것인가에 대한 정답은 없지만, 어느 한 세대가 전부 부담하는 것보다는 세대간에 적절하게 분담할 필요가 있다고 지적하고 있다.

다. 연금제도의 퇴직유인 효과(retirement incentives)

연금수급자들의 퇴직을 늦추고 오래 일하게 하는 것이 중요한 현안으로 부담됨에 따라 연금제도가 퇴직 결정에 미치는 영향을 분석하는 연구⁹⁾가 진행중에 있다. 물론 연금제도는 근로자들의 퇴직 결정에 영향을 미치는 여러 요소중의 하나이며, 그밖에 일자리 존재 등이 영향을 미치게 된다. 퇴직유인에 영향을 미치는 연금제도의 요소는 추가로 일하는 것에 따른 연금자산(pension wealth)의 변화와 연금급여(pension benefit) 수준이다. 60세에 이미 상당한 연금을 탈 수 있고 그 나이 이상 일하면 연금자산이 감소하기 때문에 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크 등의 나라에서 평균소득자는 60세부터 65

6) J. Choi(2006), *The Role of Derived Rights for Old-age Income Security of Women*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.43, Paris, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/55/37817844.pdf>.
7) M. Queisser and Whitehouse, E.(2006), *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.40, Paris, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/42/37811399.pdf>.

8) E. Whitehouse and Queisser, M.(2006), *Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden?*, Paper presented to Working Party on Social Policy, DELSA/ELSA/WP1(2006)3, Paris, OECD.
9) E. Whitehouse and Queisser, M.(2006), *Retirement Incentives: Draft Special Issue of "Pensions at A Glance"*, Paper presented to Working Party on Social Policy, DELSA/ELSA/WP1(2006)2, Paris, OECD.

세까지 일할 유인이 적은 것으로 나타났다. 호주, 덴마크, 프랑스, 벨기에, 스페인 등에서 65세 이상까지 일할 경우 손실이 특히 많은 것으로 분석이 되었다. 분석결과 8가지 요소가 퇴직연령에 가까운 근로자들의 추가 근로유인을 저해하는 것으로 나타났다. 조기퇴직시 적은 연금감소, 자산조사 방식, 높은 수준의 연금자산, 젊은 근로연령대에 부여된 높은 연금지급율, 근무 마지막 해 또는 높은 보수를 받은 해를 기준으로 지급하는 연금제도, 퇴직을 늦추는 것에 대한 보상이 적은 경우 등이 그것이다. 아울러 퇴직유인과 관련된 연금제도 구성은 적절한 노후소득보장이라는 목표와 지나치게 상충되어서는 안되며, 일자리 부족 등으로 인하여 불가피하게 조기퇴직하는 근로자들의-특히 저소득 근로자들-연금을 지나치게 하향조정하는 것은 바람직하지 않다는 의견이다.

라. 위험과 연금(risk and pensions)¹⁰⁾

OECD는 앞으로 연금제도에 관하여 개인이 직면한 여러 가지 위험과 이의 영향 그리고 이를 어떻게 분산시킬 것인지에 대하여 일련의 분석을 진행할 예정이다. 근시안적 시각 위험(myopia risk)은 사람들이 젊어서 노후대비를 하지 않고 너무 많은 소비를 하는 경제적 행태를 가짐에 따라 노후소득이 부족할 수 있다는 것이다. 강제 연금제도를 가진다고 하여도 연금수준

이 낮은 반면 개인들의 사적 저축이 충분하지 않다면 이러한 위험이 발생할 수 있다. 이 분석은 부족한 연금액을 사적연금을 통하여 보충하도록 하기 위하여 세금혜택, 자동 가입(automatic enrolment) 등을 적절히 활용할 수 있는 방법을 탐색할 것이다. 두번째 위험은 사회적 그리고 노동시장 위험(social and labour market risk)으로, 실업이나 간병 등으로 인한 근로경력 단절이 연금수준을 떨어뜨리는 것이다. 여기에 관한 분석은 실업, 학업 그리고 간병과 보육으로 인한 경력 단절이 연금수준에 미치는 영향과 그밖에 배우자의 사망으로 인한 유족연금 수준 등을 다룰 것이다.

세번째 위험은 구매력 위험(purchasing-power risk)으로, 연금은 물가에 연동되는 반면 보수가 이보다 빠르게 상승함에 따라 퇴직세대와 근로세대의 생활수준에서 차이가 발생할 수 있는 위험을 말한다. 이로 인한 부담을 줄이기 위하여 오스트리아, 이탈리아는 연금수준이 낮은 퇴직자들에게 보다 관대한 연동방식을 적용하는 쪽으로 연금제도를 개혁하였다. 이러한 연동방식의 차이가 연금수준과 연금재정에 미칠 영향이 분석될 것이다. 네번째 위험은 정치적 과정에 의하여 연금제도가 변하게 됨에 따른 위험이다. 예를 들어 2001년 이래 독일 정부는 몇차례에 걸쳐 연금 연동을 정지시키는 정책을 시행하였다. 연동방식 등과 관련된 연금개혁이 연금수급권에 미치는 영향과 이것이 과도기의 연금

가입자들-새로운 제도와 옛날 제도의 시행 사이에 긴-에게 미치는 영향이 분석될 것이다.

다섯번째 위험은 평균수명 위험(life-expectancy risk)은 평균수명의 변화가 연금수준에 미치는 영향으로 이미 일부 분석결과가 나와 있다. 마지막 위험은 투자 위험(investment risk)으로 확정기여방식의 연금제도는 기여금과 이의 투자에 따른 이자가 연금수준을 결정하므로 투자위험에 노출된다. 우선 과거부터 이자율이 어떻게 변화해왔는지를 고찰한 뒤, 민감도 분석 등을 통하여 이것이 연금수준에 미칠 영향이 분석될 것이다.

4. 맺는 말

OECD의 연금제도 연구는 지금부터가 시작이라고 해도 크게 틀린 말은 아니다. ‘연금개혁’은 이제 2년 주기로 갱신(update)될 것이고, 이를 바탕으로 다양한 분석결과가 산출될 수 있을 것이다. 각국의 연금제도 현황에 대한 고찰외에 OECD가 연금제도 개혁과 관련하여 내보내고 있는 메시지는 두가지다. 첫번째는 정년의 연장으로 ‘늙어서도 일하는 당신이 아름답다’는 것이다¹¹⁾. 고령화 추세가 계속되는 한 연금수급자는 계속 늘어날 것이고, 연금수준의 삭감은 더

이상 기대하기 어려운 만큼 퇴직연령을 늦추어 조세나 보험료 등 연금재정 기반을 확충하고 연금수급기간을 줄이는 것이 최선 또는 차선의 대안이라는 것이다. 두번째는 대부분의 연금개혁은 재정적 지속가능성(financial sustainability)에 중점을 두고 있는데, 사회적 지속가능성(social sustainability), 다시 말해 저소득계층의 노후 소득보장도 중요하다는 것이다.

세계은행과 달리 OECD는 취약계층에 대하여 반드시 기초연금 방식으로 보호를 해야 한다고 주장하지는 않는다¹²⁾. 다소 모호하고 두리뭉실하게 기초연금(basic pension), 최저연금(minimum pension) 그리고 조세에 의한 공공부조(social assistance) 모두에 의하여, 그리고 이들의 적절한 조합에 의하여 가능하다고 보았다. 가령 독일의 경우 기초연금이나 최저연금 제도를 연금제도내에 포함시키고 있지는 않으나, 급여수준이 높고 대상이 포괄적인 공공부조에 의하여 노인 빈곤 문제를 잘 해결하고 있다. 다만, 기여(contributions)와 급여(benefits)의 연계를 강화시키는 현재의 연금개혁 추세를 보아서 전통적인 취약계층인 미망인 등 혼자 사는 여성노인들과 휴직이 잦은, 따라서 기여연수가 작을 수밖에 없는 저소득 연금수급자층이 늘어날 가능성이 크므로 이에 대한 별도의 대책 마련은 필요하다고 보고 있다.

11) 고령자 취업과 관련하여 OECD의 우리나라에 대한 분석과 정책권고는 다음의 책을 참고. OECD(2004), Ageing and Employment Policies: Korea, Paris, OECD.
 12) 우리나라 경제보고서(OECD Economic Surveys of Korea)에서 제시된 기초연금 제도 논의는 별도의 서술이 필요하나, 이것을 OECD의 전 회원국에 대한 일반적인 입장으로 공식화하기는 어려울 것으로 판단된다.

OECD의 분석이나 정책권고를 해석하고 수용함에 있어 많은 연구가 우리보다 복지지출이나 수준에서 앞선 선진국의 경험을 바탕으로 하고 있다는 점을 주의해야 한다. 따라서, 공적연금제도가 제대로 성숙되지 않은 우리나라에서 100년이 넘는 연금제도 시행 경험을 가지고 있는 나라들을 주 대상으로 한 분석이나 연구를 일반적으로 받아들이는 것은 무리가 있다. 하지만 대부분의 OECD 국가가 겪고 있는 어려움은 조만간 우리나라에 닥칠 일이다. 앞서 간 사람에게

닥친 어려움이 뒤에 오는 사람에게 좋은 길잡이가 될 수 있다. 그 명성이 다소 퇴색하고는 있지만 OECD 사무국에 근무하고 있는 사람들은 각 분야를 오랜기간 담당하면서 쌓은 전문성을 가장 큰 무기로 하고 있다. 후발주자로서의 이점을 최대한 살리기 위해서는 선발주자에 대한 학습이 중요하며, OECD의 향후 연금정책 연구는 그 학습에 필요한 텍스트의 전부는 아니더라도 일부는 제공해 줄 수 있을 것이다. [GSST](#)