
I. 테마진단

◀ OECD 노후소득보장체계의 변화 특징과 정책적 시사점

류건식 선임연구위원, 김대환 연구위원

1. 검토배경

고령화에 따라 공적연금의 재정 부담이 가중될 것으로 예상되는 바, OECD 국가의 노후소득보장체계를 유형화하여 그 특징을 살펴보고 최근 노후소득보장체계의 변화와 동향 등을 통해 정책적 시사점을 제시하고자 함.

- 우리나라의 고령화 속도는 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있어 2026년에는 65세 이상 인구가 20% 이상이 되는 초고령사회에 진입할 것으로 예상됨.
 - 고령화사회에서 고령사회로는 18년 만에 진입하고, 고령사회에서 초고령사회로는 8년 만에 진입할 것으로 보여 일본 등 선진국에 비해 진입속도가 훨씬 빠를 것으로 예상됨.
- 이러한 고령화의 진전은 노인인구 비율의 상승을 가져오고 공적연금 수급자의 증가 요인으로 작용하여 심각한 공적연금의 재정위기 문제를 가져올 것임.
 - 이미 국민연금과 공무원연금·사학연금·군인연금 등의 특수직역연금은 저부담·고급여중심의 제도설계로 인해 재정적자에 직면하거나 직면할 전망이다.

〈표 1〉 국민연금 및 특수직역연금 등 공적연금의 재정전망

구 분	국민연금	특수직역연금		
		공무원연금	사학연금	군인연금
수지적자 연도	2044 (수지차: -5,4조)	수지적자(1993), 정부보전금으로 충당 (정부보전금: 2010년 1.7조, 2030년 16.2조 예상)	2021 (수지차: -25억)	수지적자(1973), 정부보전금으로 충당 (정부보전금: 2010년 1.3조, 2030년 3.2조 예상)
기금소진 연도	2060 (적립기금: -214,2조)		2033 (적립기금: 0원)	

자료: 국민연금재정추계위원회(2008); 사학연금재정재계산위원회(2010); 보건복지포럼(2010).

■ 따라서 고령화에 따른 공적연금의 재정부담을 감안하여 어떠한 기초하에 노후소득보장 체계의 틀을 구축하고 시행하느냐 여부는 우리나라의 현안 과제로 부각될 것임.

○ 이는 우리나라보다 일찍이 고령사회로 진입한 OECD 국가들이 공적연금 개혁을 추진하여 정부의 재정리스크를 감소시키고 있다는 데에서도 알 수 있음.

○ 이러한 측면에서 OECD 국가의 노후소득보장체계 변화와 특징 등을 통해 노후소득보장체계의 방향성을 모색해 볼 필요성이 있음.

- 2000년대에 접어들면서 OECD 국가들이 본격적으로 인구고령화에 대응하기 위해 다양한 연금개혁을 통해 노후소득보장체계를 재구축하고 있는 실정임.

■ OECD 국가의 노후소득보장체계 현황을 살펴본 후에 노후소득보장체계를 유형화하여 특징을 검토해 보고, 노후소득보장체계의 변화와 동향 등을 통해 정책적 시사점을 제시하고자 함.

2. OECD 국가의 노후소득보장체계 현황

OECD 국가 대부분이 기초연금제도, 자산조사제도, 최소연금제도 등과 같은 소득재분배제라는 안전망을 구축하고 있으며, 퇴직연금 및 개인연금에 강제성을 부여하는 방법 등을 통해 사적연금 가입률을 제고시키는 추세임.

■ OECD 국가의 노후소득보장체계는 다양한 형태를 띠고 있어 획일적인 기준으로 분류하는 것은 어려운 실정이나 연금제도의 역할 및 기능에 따라 소득재분배기능(1층)과 보험기능(2층)에 따른 기준으로 분류함.

■ OECD 국가의 경우 자산조사제도, 기초연금제도, 최저연금제도¹⁾ 등과 같은 소득재분배 기능(1층)을 정부가 운영하고 있음.

○ 2011년 현재 22개국에서 기초연금제도 또는 이와 유사한 효과를 가지는 제도를 운영하고 있으며, 10개국에서는 자산조사제도를 운영하고 있는 것으로 나타남.

〈표 2〉 OECD 국가의 노후소득보장체계

국가명	공적			공적 유형	사적 유형
	자산조사	기초연금제	최저연금제		
호주	✓				DC
오스트리아				DB	
벨기에	✓		✓	DB	
캐나다	✓	✓		DB	
덴마크	✓	✓			DC
핀란드			✓	DB	
프랑스			✓	DB + Points	
독일		✓		Points	
그리스			✓	DB	
아이슬란드	✓	✓			DB
아일랜드		✓			
이태리	✓			NDC	
일본		✓		DB	
한국	✓	✓		DB	
룩셈부르크	✓	✓	✓	DB	
네덜란드		✓			DB
뉴질랜드		✓			
노르웨이			✓	NDC	DC
포르투갈			✓	DB	
스페인			✓	DB	
스웨덴			✓	NDC	DC
스위스	✓		✓	DB	DB
영국	✓	✓	✓	DB	
미국				DB	

주: 1) 아이슬란드와 스위스의 경우 정부가 기여율, 최소수익률, 그리고 의무가입 기업연금에 대해 축적된 연금자산을 종신연금으로 전환하는 연금전환률을 정함. 따라서 이들 제도들은 암묵적으로 DB라 할 수 있음.

2) DB = Defined Benefit; DC = Defined Contribution; NDC = Notional Accounts

3) 공적의 의미는 특수지역연금을 제외한 순수한 공적연금만을 의미함.

자료: OECD(2011) 및 오영수(2011)에서 재인용함.

1) 자산조사제도는 소득 및 자산조사를 전제로 최소한도의 소득을 보장해주는 공적부조제도를, 기초연금제도는 일정한 연령에 도달한 국민 모두에게 균등하게 연금을 지급해주는 제도를, 최저연금제도는 노인에게 최저한의 생계를 유지하기 위해 지급하여 주는 연금제도를 의미함.

■ 연금제도의 2층 부분을 보면 OECD 국가 중 13개국의 경우 근로기간 동안의 기여연수(보험료납입연수) 및 개별소득에 따라 연금액이 지급되는 DB형태로 운영되고 있으며, 프랑스 및 독일에서는 기여액(보험료납입액)을 점수로 산출한 후 급부를 차등 지급하는 점수제도(points system)가 운영되고 있음.

〈표 3〉 OECD 국가의 사적연금 운영형태

구 분		퇴직연금		개인연금	
		방식/가입주체	가입률	방식/가입주체	가입률
기초연금 단일체계	뉴질랜드	V/O - DC	-	V/O	-
	아일랜드	V/.OP-DB	52%		
	호주	M/OP-DC	>90%		
	아이슬란드	M/O-DB	>90%		
	덴마크	QM/O-DB	>80%	M/P	>90%
	스위스	M/O-DC	>90%		
기초+비례 이원체계	네덜란드	QM/O-DB	>90%		
	캐나다	V/O-DB	39%	V/P	50%
	일본	V/O-DB	45%		
	영국	V/O-DC	43%		
비례연금 단일체계	노르웨이	M/O-DC V/O-DC	>90% 45%		
	오스트리아	V/O-DB	35%		
	벨기에	V/OP-DC	40-50%		
	체코	V/.OP	40%		
	핀란드	V/O	7%	V/P	15%
	프랑스	M/O-DB V/O	>90% 10%	V/P	8%
	독일	V/O-DB	57%	V/P	13%
	그리스	V/OP	-		
	헝가리	V/OP	31%	M/P	58%
	이탈리아	V/O-DC	8%	V/P	2%
	룩셈부르크	V/O	20%	V/P	5%
	한국	V/O-DB	6%	V/P	18%
	폴란드	V/OP	-	M/P	49%
	포르투갈	V/O	4%	V/P	1.5%
	슬로바키아	V/O	27%	M/P	45%
	스페인	V/O	10%	V/P	40%
	스웨덴	QM/O-DB	>90%	M/P V/P	>90% 40%
	터키	V/O/P	-		
	미국	V/O-DC	47%	V/P	17%

주: 1) M(Mandatory)는 법정강제가입, V(Voluntary)는 임의가입, QM(Quasi-Mandatory)는 노사간 단체협약에 의한 강제가입(반강제), O(Occupational)는 사용자에 의해 설정·운영되는 퇴직연금, P(Personal)는 개인차원에서 설정·운영되는 개인연금임.

2) 가입률(적용률, 포괄성)은 각 제도의 적용대상인구 대비 실제제도적용인구 비율임.

3) 한국의 퇴직금은 강제이지만 퇴직연금은 임의라는 점에서 임의로 분류함.

자료: OECD(2007)에서 발췌 및 재구성함.

○ 또한 아이슬란드, 네덜란드, 스위스는 민간형태의 DB형 제도로 운영되고 있으며 호주, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴은 민간형태의 DC형 제도로 운영되고 있음.

- DB형 및 DC형 이외에도 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴은 명목확정기여형(NDC: Notional Defined Contribution)²⁾으로 운영되고 있는 점이 특징적임.

■ OECD 국가의 사적연금 운영 형태를 보면 사적연금에 가입의 강제성을 부여한 국가보다 강제성을 부여하지 않은 국가가 상대적으로 더 많은 것으로 나타남.

○ 소득비례연금이 없는 국가들은 대부분 퇴직연금가입에 강제성을 부여하고 있으며 퇴직연금은 실질적으로 소득비례연금의 역할을 수행하고 있음.

- 개인연금에 강제성을 부여한 국가(헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 스웨덴 등)들은 공적연금의 전부 또는 일부를 민영화한 국가들로 나타남.

○ 사적연금에 가입의 강제성을 거의 부여하지 않는 국가들의 경우 퇴직연금가입률(포괄성)이 50% 전후인 것으로 나타나고 있으며, 개인연금의 가입률도 캐나다 및 노르웨이 등을 제외하고는 10~20% 수준으로 낮은 상태임.

○ 퇴직연금의 급여형태는 국가에 따라 다양한 형태를 취하고 있으며 최근 들어 DB형에서 재정안정성이 높은 DC형으로 전환되는 추세임.

3. 노후소득보장체계의 유형 및 특징

보편적 기초연금제도 등이 견고한 국가들이 상대적으로 노인빈곤율이 낮은 반면, 사적연금 지배형 국가의 경우는 노인빈곤율이 높은 수준임. 특히 공적연금 지배형의 경우 정부지출 규모가 다른 노후소득보장체계 유형보다 커 상대적으로 연금재정의 악화를 초래하는 것으로 나타남. 고령화에 따른 공적연금의 재정악화를 고려하여 공적연금 지배형·우위형의 국가들은 공적연금 기여율을 상향조정하는 경향이 강하며 연금수급연령의 연장 등을 통해 공적연금의 역할을 축소하는 특징을 보임.

2) 보험료율을 일정 수준에서 거의 고정하고 급여 수준을 인구구조 변화 등에 자동적으로 연동하여 하향조정하는 방식을 의미함.

1) 노후소득보장체계의 유형

■ 노후소득보장체계를 노후소득보장수준에서의 공사연금 역할 비중에 따라 공적연금 지배형, 공적연금 우위형, 사적연금 우위형, 사적연금 지배형 등 4가지 형태로 노후소득보장체계를 분류함.³⁾

〈표 4〉 공사연금 역할관계에 따른 노후소득보장체계의 유형

구 분	유형의 특징	해당국가
공적연금 지배형 (유형 I)	공적연금이 퇴직 전 소득의 60% 이상 제공	그리스, 룩셈부르크, 오스트리아, 스페인, 터키, 이탈리아 등
공적연금 우위형 (유형 II)	공적연금이 퇴직 전 소득의 40~60% 제공	핀란드, 포르투갈, 체코, 프랑스, 노르웨이, 헝가리, 한국, 벨기에, 독일 등
사적연금 우위형 (유형 III)	공적연금이 퇴직 전 소득의 20~40% 보장	미국, 캐나다, 뉴질랜드, 일본, 스위스, 영국, 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드, 덴마크 등
사적연금 지배형 (유형 IV)	공적연금이 퇴직 전 소득의 20% 미만 보장	멕시코, 칠레 등 민영화 국가 및 호주, 아이슬란드 등

주: 공적연금의 소득대체율(전산업 근로자 평균소득 대비 표준소득자의 공적연금 수급액 비율) 수준에 의해 노후소득보장체계 유형을 4가지로 구분함.

○ 공적연금 지배형은 공적연금이 퇴직 전 소득의 60% 이상을 제공하는 유형으로 이들 국가 중 일부는 공적연금만으로 적정노후소득보장 수준인 70% 이상의 소득대체율을 제공하는 경우도 있음.

- 이러한 공사연금 분담모형은 주로 비스마르크형 비례연금 단일체계 국가에서 발견된다는 점도 또 하나의 특징임.

3) 공적연금 역할 비중에 따른 노후소득보장체계를 유형화하는 정형화된 기준은 현재까지 마련되어 있지 않기 때문에 여기에서는 World Bank 등에서 공적연금의 소득대체율을 30~40%를 감안하고 있다는 점을 고려, 공적연금 소득대체율 40% 이상인 국가를 공적연금 우위형 및 지배형에 해당하는 국가로, 공적연금 소득대체율을 40% 미만인 국가를 사적연금 우위형 및 지배형에 해당하는 국가로 먼저 의제한 후 소득대체율 20% 범위로 세분화하여 공적소득대체율이 60% 이상인 국가는 공적연금 지배형국가로, 공적연금소득대체율이 40~60%인 국가는 공적연금 우위형 국가로, 공적연금 소득대체율이 20~40%인 국가는 사적연금 우위형 국가로, 공적연금 소득대체율이 20% 미만인 국가는 사적연금 지배형 국가에 해당하는 것으로 간주함. 이와 같은 구분은 기준의 차이는 있어도 국민연금연구원(2008), 정경희 외(2011) 등의 연구에서도 일부 적용하고 있음.

- 공적연금 우위형은 공적연금이 40~60% 수준의 소득대체율을 제공하는 유형으로 프랑스, 헝가리, 우리나라, 독일 등 비스마르크형 연금제도 국가군과 노르웨이 등 베버리지형⁴⁾ 연금제도 국가군이 고르게 분포됨.
 - 이들 국가군들 중 우리나라를 제외하고는 사적연금의 가입률(적용율)이 40% 전후 수준으로 공적연금 지배형 국가에 비해 상대적으로 높은 수준임.
 - 헝가리는 공적연금에서 분리된 부분을 개인연금으로 강제화한 국가이므로 사적연금이 상대적으로 발전됨.
- 사적연금 우위형은 공적연금이 20~40%의 소득대체율을 제공하는 역할을 하고 적정 노후소득보장 수준 70%에 비추어 볼 때 노후보장의 무게 중심을 사적연금에 더 크게 위임하고 있는 형태임.
 - 이 유형에는 네덜란드, 아일랜드, 스위스 등 기초연금의 베버리지 전통국가와 스웨덴 등 비스마르크 전통의 비례연금 국가, 그리고 최근 체제전환을 하면서 기존 공적 연금을 보완한 폴란드 및 슬로바키아 등의 국가군이 해당됨.
 - 덴마크, 스위스, 네덜란드는 퇴직연금이 강제화되어 있고, 폴란드와 슬로바키아는 개인연금이 강제화되어 있으며, 영국도 표면상 퇴직연금의 적용이 법적으로 임의지만 비례연금의 적용 제외를 받으면 퇴직연금을 제공하여야 하므로 사실상 사적연금이 강제화되어 있는 것과 유사함.
- 사적연금 지배형은 공적연금이 퇴직 전 소득의 20% 미만을 제공하는 경우로 사적연금이 퇴직 전 소득보장에 절대적 지위를 차지하고 있는 형태임.
 - 칠레 등 종전의 공적연금을 완전히 민영화한 남미국가와 북유럽국가 중 아이슬란드가 이러한 유형에 해당됨.

2) 유형별 노후소득보장체계의 특징

■ 유형별 소득대체율과 노인빈곤율간의 관계를 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견됨.

4) 베버리지형은 누구에게나 일정한 금액을 지급하는 기초연금제도 중심의 노후소득보장체계를, 비스마르크형은 비례연금중심의 노후소득보장체계를 의미함.

○ 공적연금의 OECD 평균 소득대체율은 42.1%, OECD 평균 노인빈곤율은 13.5%이며 공적연금 우위형(유형Ⅱ)의 노인빈곤 국가 비중⁵⁾이 22.2%로 다른 유형보다 가장 낮은 수준임.

- 노인빈곤국가 비중을 보면 사적연금 우위형이 33.3%, 공적연금 지배형이 50.0%, 사적연금 지배형이 66.7%로 나타나 사적연금지배형이 가장 높은 노인빈곤국가 비중을 보이고 있음.

〈표 5〉 OECD 국가의 소득대체율과 노인빈곤율

구 분		공적연금 소득대체율(%)	노인빈곤율(%)
공적연금 지배형	그리스	95.7	22.7
	룩셈부르크	87.4	3.1
	스페인	81.2	22.8
	오스트리아	76.6	7.5
	터키	64.5	15.1
	이탈리아	64.5	12.8
공적연금 우위형	핀란드	57.8	12.7
	포르투갈	53.9	16.6
	체코	50.2	2.3
	프랑스	49.1	8.8
	노르웨이	46.1	9.1
	헝가리	44.4	4.6
	한국	42.1	45.1
	벨기에	42.0	12.8
	독일	42.0	8.4
	미국	39.4	22.4
사적연금 우위형	캐나다	38.9	5.9
	뉴질랜드	38.7	1.5
	일본	34.5	22.0
	스위스	34.5	17.6
	영국	31.9	10.3
	스웨덴	31.1	6.2
	네덜란드	29.2	2.1
	아일랜드	29.0	30.6
	덴마크	28.9	10.0
	폴란드	28.7	4.8
사적연금 지배형	슬로바키아	26.0	5.9
	아이슬란드	15.0	5.0
	호주	11.8	26.9
	멕시코	5.0	28.0
OECD 평균		42.1	13.5

주: 공적연금 소득대체율은 표준소득자, 노인빈곤율은 표준가구의 가처분 소득 50%를 하회하는 소득을 지닌 65세 이상 노인비율을 의미함.

자료: OECD Income-Distribution Database(2008), Growing Unequal?, Table 5.3 및 OECD(2011), P. 129에서 발췌 및 재작성함.

5) 노인빈곤국가의 비중(%) = 노인 빈곤율이 OECD 평균 노인빈곤율보다 높은 국가 수 / 유형별 전체 국가 수 × 100

- 우리나라의 노인빈곤율은 공적연금 우위형 국가 9개국 중에서 뿐만 아니라 OECD 국가 30개국 중 가장 높은 45.1%로 나타나 심각한 노인빈곤율을 보임.
 - 즉 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 30개국 중 1위로 나타나 향후 노인빈곤 해소를 위한 노후소득보장체계의 마련이 중요할 것으로 보임.
- 특징적인 것은 보편적 기초연금 또는 견고한 최저연금제도가 있는 국가들의 경우 노인 빈곤율이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다는 점임.
 - 캐나다(5.9%), 스웨덴(6.2%), 네덜란드(2.1%) 등과 같이 기초연금제도 및 최저연금 제도가 도입된 국가들은 상대적으로 노인빈곤율이 낮은 수준임.
 - 이에 반해 우리나라를 비롯하여 아일랜드(30.6%), 일본(22.0%), 호주(26.9%), 미국(22.4%), 그리스(22.7%) 등은 노인빈곤율이 높은 수준인 것으로 나타남.

■ GDP 대비 정부지출 규모 및 기여율을 소득보장체제와 연결시켜 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견됨.

- GDP 대비 정부지출 규모의 OECD 평균을 보면 1990년 6.1%에서 2007년에는 7.0%로 증가한 반면, 공적연금 지배형 국가는 같은 기간 8.3%에서 9.8%로 증가하는 등 다른 유형보다 공적연금 지배형 국가의 정부지출 규모가 큼.
 - 이에 반해 같은 공적연금 우위형 국가는 6.7%에서 8.2%로, 사적연금 우위형 국가는 5.6%에서 6.1%로, 사적연금 지배형 국가는 1.9%에서 2.2%로 증가한 것으로 나타남.
 - 따라서 공적연금 우위형 · 지배형 국가가 상대적으로 사적연금 우위형 · 지배형 국가보다 GDP 대비 정부지출 규모가 훨씬 높을 뿐만 아니라 높은 지출 증가율 추이를 보이고 있음.
- 그런데 공적연금 기여율(보험료율)의 OECD 평균은 1994년 19.2%에서 2009년 19.6%로 15년 동안 거의 증가하지 않은 것으로 나타남.
 - 이를 노후소득보장체제 유형별로 보면 1994년 공적연금 지배형, 공적연금 우위형, 사적연금 우위형의 기여율 평균은 각각 22.7%, 19.8%, 16.2%인 반면, 2009년의 공적연금 기여율 평균은 각각 23.3%, 20.6%, 15.2%로 나타나 공적연금 우위형 · 지배형과 달리 사적연금 우위형은 공적연금 기여율이 감소하는 특징을 보이고 있음.
 - 따라서 공적연금 우위형 · 지배형 국가들이 사적연금 우위형 · 지배형 국가들에 비해 상대적으로 공적연금의 기여율이 높은 수준으로 나타남.

〈표 6〉 OECD 국가의 GDP 대비 정부지출 규모 및 기여율

구 분		GDP 대비 지출규모(%)		공적연금기여율(%)	
		1990	2007	1994	2009
공적연금 지배형	그리스	9.9	11.9	20.0	20.0
	룩셈부르크	8.2	6.5	16.0	16.0
	스페인	7.9	8.0	29.3	28.3
	오스트리아	11.4	12.3	22.8	22.8
	터키	2.4	6.1	20.0	20.0
	이탈리아	10.1	14.1	28.3	32.7
공적연금 우위형	핀란드	7.3	8.3	18.6	21.6
	포르투갈	4.9	10.8	19.5	19.5
	체코	6.1	7.4	26.9	28.0
	프랑스	10.6	12.5	21.5	16.7
	노르웨이	5.6	4.7	-	-
	헝가리	-	9.1	30.5	33.5
	한국	0.7	1.7	6.0	9.0
	벨기에	9.1	8.9	16.4	16.4
	독일	9.0	10.7	19.2	19.9
사적연금 우위형	미국	6.1	6.0	12.4	12.4
	캐나다	4.2	4.2	5.2	9.9
	뉴질랜드	7.4	4.3	-	-
	일본	4.9	8.8	16.5	15.4
	스위스	5.6	6.4	9.8	9.8
	영국	4.8	5.4	-	-
	스웨덴	7.7	7.2	19.1	18.9
	네덜란드	6.7	4.7	17.9	17.9
	아일랜드	3.9	3.6	-	-
	덴마크	5.1	5.6	-	-
	폴란드	5.1	10.6	19.5	19.5
	슬로바키아	-	5.8	28.5	18.0
사적연금 지배형	아이슬란드	2.2	1.9	-	-
	호주	3.0	3.4	-	-
	멕시코	0.5	1.4	-	-
OECD 평균		6.1	7.0	19.2	19.6

주: 기여율에서 “-”의 표시는 단지 사적연금기여율(Private Pension Contribution Only), 연금기여율의 미분리(No Separate Pension Contribution), 무기여율(No Contributions)을 의미함.

자료: OECD(2011) 및 OECD(2010)에서 발췌 및 재구성함.

- 그리스, 이탈리아, 프랑스의 경우 GDP 대비 정부지출 규모가 다른 OECD 국가보다 상대적으로 높은 수준인데도 불구하고, 그리스, 프랑스는 1994년에 비해 2009년의 공적연금 기여율이 증가하지 않아 연금재정의 위기를 고려한 보험요율 조정은 이루어지지 않은 특징을 보임.

- 우리나라의 경우 GDP 대비 정부지출 규모(2007년 기준)가 멕시코 다음으로 낮은 수준이며 공적연금 기여율 또한 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이어서 고령화를 고려한 공적연금 개혁(보험요율조정 등)이 미진한 것으로 보임.

■ 연금수급연령 및 수급 후 기대여명을 노후소득보장체계 유형과 관련지어 살펴보면 다음과 같음.

- 공적연금 지배형(유형 I)에 속하는 국가들의 연금수급연령은 평균적으로 58.5세(2010년 기준)로 나타나 다른 유형의 국가들보다 상대적으로 공적연금을 조기에 수령하고 있는 것으로 나타남.
 - 2010년 기준으로 유형 II, 유형 III, 유형 IV의 평균 연금수급연령은 각각 62.6세, 64.8세, 65.7세로 조사되어 공적연금의 소득대체율이 낮은 노후소득보장체계 유형일수록 상대적으로 공적연금의 수급연령은 높게 나타남.
- 또한 수급 후 기대여명의 평균(2010년 기준)은 유형 I 이 22.4세로 OECD 평균 18.5세보다 높은 수준인 반면, 사적연금 우위형·지배형은 각각 17.3세, 17.5세로 OECD 평균보다 상대적으로 낮은 수준임.
 - 2050년 유형 I의 평균적인 연금수급연령이 62.9세, 유형 IV의 평균적인 연금수급연령이 66.3세로 나타나 공적연금 지배형 국가들보다 사적연금 지배형 국가들이 공적연금의 수급연령이 높은 것이 특징적임.
- 이처럼 OECD 국가들은 전반적으로 고령화에 따른 연금재정악화를 고려하여 연금수급연령을 연장하는 연금개혁의 트렌드를 보이고 있으며, 이러한 현상은 상대적으로 사적연금 중심의 노후소득보장체계 국가에서 두드러지게 나타남.
 - 2000년대 이후 고령화에 따른 연금재정의 안정화 문제가 사회적 이슈로 대두됨에 따라 전반적으로 연금수급개시연령 연장을 통한 공적연금개혁을 서두르고 있는 것으로 보임.
 - 그 이유는 연금수급연령 연장 등을 통한 공적연금의 역할 축소 현상은 모든 노후소득보장체계 유형에서도 나타나고 있기 때문임.
 - 즉 고령화에 따른 연금재정위기를 겪고 있는 유형 I에 속하는 그리스(57세→60세), 터키(44.9세→62.3세), 이탈리아(59세→65세) 뿐만 아니라 미국(65세→67세), 영국(65세→68세), 일본(64세→65세), 호주(65세→67세) 등도 2050년까지 연금수급연령을 연장할 계획임.

〈표 7〉 OECD 국가의 연금수급연령 및 수급후 기대여명

구분		연금수급연령(남자, 세)			수급후 기대여명(남자, 세)		
		1993	2010	2050	1993	2010	2050
공적연금 지배형	그리스	57.0	57.0	60.0	22.7	24.0	20.3
	룩셈부르크	60.0	60.0	60.0	17.8	20.8	24.6
	스페인	65.0	65.0	65.0	15.9	17.9	21.4
	오스트리아	65.0	65.0	65.0	14.7	17.5	21.1
	터키	45.0	44.9	62.3	30.5	31.1	22.5
	이탈리아	55.0	59.0	65.0	24.2	22.8	20.9
공적연금 우위형	핀란드	65.0	65.0	65.0	14.1	16.8	19.8
	포르투갈	65.0	65.0	65.0	14.2	16.3	19.2
	체코	60.0	61.0	65.0	15.7	17.0	18.1
	프랑스	60.0	60.5	61.0	19.4	21.7	24.8
	노르웨이	67.0	67.0	67.0	12.8	15.7	18.9
	헝가리	60.0	60.0	65.0	14.5	16.5	16.3
	한국	60.0	60.0	65.0	16.2	20.2	19.3
	벨기에	60.0	60.0	60.0	18.1	21.1	24.8
	독일	63.0	65.0	65.0	16.5	17.0	20.3
	미국	65.0	66.0	67.0	15.3	16.8	17.7
사적연금 우위형	캐나다	65.0	65.0	65.0	15.8	18.3	21.4
	뉴질랜드	60.0	65.0	65.0	18.8	18.1	21.2
	일본	60.0	64.0	65.0	20.2	19.8	21.6
	스위스	65.0	65.0	65.0	15.9	18.9	22.4
	영국	65.0	65.0	68.0	14.2	16.9	16.9
	스웨덴	65.0	65.0	65.0	15.5	17.9	21.1
	네덜란드	65.0	65.0	65.0	14.4	17.3	20.6
	아일랜드	65.0	65.0	65.0	13.4	16.9	20.0
	덴마크	67.0	65.0	67.0	12.0	16.4	17.2
	폴란드	65.0	65.0	65.0	14.2	14.4	17.2
	슬로바키아	60.0	62.0	62.0	16.1	16.3	19.2
	아이슬란드	67.0	67.0	67.0	13.4	16.8	19.8
사적연금 지배형	호주	65.0	65.0	67.0	15.7	18.6	19.7
	멕시코	65.0	65.0	65.0	16.1	17.2	18.9
OECD 평균		62.4	62.9	64.6	16.7	18.5	20.3

자료: OECD(2011), pp. 25~29에서 발췌 및 재구성함.

4. 노후소득보장체계의 변화와 최근 동향

고령화에 대응하기 위해 공적연금의 연금지급액 축소, 공적연금의 민영화, 사적연금을 활용한 공적연금 보완, 사적연금제도 도입 의무화(강제화) 등 4가지 방향으로 연금개혁이 추진되고 있으며 연금개혁이 어느 방향으로 이루어지든지 공통적인 현상은 공적연금을 축소하고 사적연금을 강화하고 있다는 것임.

1) 공적연금의 연금지급액 축소 등

■ 최근 공적연금의 지급액을 축소하거나 연금수령기간을 연장하고 재정방식도 부과방식에서 적립방식으로 전환하는 연금개혁이 이루어짐.

○ 이러한 개혁이 나타나고 있는 국가는 일반적으로 국민의 노후소득보장이 공적연금의 틀 안에서 이루어져야 한다는 인식이 강한 국가임.

■ 독일은 2007년 수급개시연령을 65세에서 2012~2030년까지 67세로 상향조정하고 프랑스는 2010년 65세에서 67세로 연장하였으며, 영국 또한 68세로 상향조정할 계획임.

○ 최근에는 수급개시연령의 상향조정을 평균수명 및 기대여명의 증가에 자동적으로 연계하는 경우가 늘어나고 있으며, 2000년 후반에 덴마크, 스페인, 포르투갈 등이 유사한 정책을 선택함.

■ 또한 캐나다, 이탈리아 등은 부과방식에서 적립방식으로의 전환을 통해, 즉 부과방식적 연금모델에 적립방식적 요소를 가미하여 공적연금의 재정안정화를 도모함.⁶⁾

○ 부과방식의 경우 인구고령화에 민감하게 반응하여 보험료부담이 크게 상승할 수 있는 문제를 극복하고, 미래세대의 부담을 완화하여 세대간 형평성을 제고할 목적으로 기존의 부과방식적 연금모델에 적립방식적 요소를 강화함.

6) 부과방식은 급부비용을 매년 조달하는 방식을, 적립방식은 1년을 수지단위로 장래에 대하여 보험료의 부담을 평준화하는 방식을 의미하며 이 두 방식을 혼합한 방식이 부분적립 또는 수정적립방식이 됨. 부과방식적 연금모델은 부과방식에 보다 초점을 맞춘 재정모델을 의미하며 적립방식적 요소는 적립방식의 원리를 적용하는 것으로 사전적립방식과 유사한 개념임.

- 예를 들어 캐나다의 경우 사전적립(prefunding)을 변화의 방향으로 선택하여 공적연금에서 부분적립(partial funding)이 이루어지고 있음.

■ 결국 부분적 연금개혁에서 연금수급연령의 연장, 재정방식의 변형 등과 같이 공적연금을 직접 수술하는 방향으로 노후소득보장체계가 변화함.

2) 공적연금의 부분민영화

■ 스웨덴, 폴란드 등은 칠레와 같은 완전민영화 방식이 아닌 기존의 공적연금 틀을 유지하면서 인구구조의 변화에 신축적으로 대응하기 위한 공적연금의 부분민영화를 추진함.

- 즉 스웨덴은 기존의 공적연금 보험료 중 일부(18.5% 중 2.5%⁷⁾)를 적립식 DC형 개인연금(FDC: Financial Defined Contribution)인 수익연금기금(PPF: Premium Pension Fund)으로, 그리고 나머지는 명목개인계정의 확정기여형연금(NDC: Notional Defined Contribution)⁸⁾으로 전환하는 부분민영화를 이행함.
- 이처럼 수익연금기금(PPF)을 도입하여 공적연금 보험료의 일부를 개인계정에 투입하는 것을 의무화하여 거의 모든 근로자들이 연금펀드에 가입하는 실정임.
 - 이는 대규모 연금시장 구축을 통해 국가역할을 일부 축소함과 동시에 연기금 적립을 증가시키고자 하는 목적에 기인함.
- 특히 수익연금기금에서는 각 투자기관들이 가입자와 개인적으로 접촉하지 못하도록 수익연금청(Swedish Premium Pension Authority)이 개인과 연금기금을 매개하도록 규정하고 있음.
 - 각 기금들은 가입자에 대한 개별적인 정보를 보유하고 있지 못하며 이는 지나친 홍보비 지출 또는 가입자들에 대한 잘못된 정보 등을 차단하기 위한 것임.

7) 16%는 비레연금(NDC)으로 운용됨.

8) NDC(스웨덴, 폴란드) 또는 準DC(독일)는 보험요율을 일정 수준에서 거의 고정하고 급여 수준을 인구구조 변화 등에 자동으로 연동하는 방식임.

■ 이처럼 스웨덴은 기존 공적연금을 공적연금인 확정기여형연금(NDC)과 사적연금인 수익연금기금으로 분리하고, 분리된 개인연금에 대해 강제화를 추진함.

- 스웨덴의 연금개혁 특징은 개인연금이 1층의 국민연금과 분리된 층을 형성하고 있지만 실질적으로 공적연금과 밀접하게 연계되어 있다는 점임.

3) 사적연금을 활용한 공적연금 보완

■ 우리나라처럼 사적연금 임의가입형태를 띠고 있는 미국 등은 과감한 연금세제혜택 부여를 통해 사적연금 가입을 적극 유도하는 방향으로 연금개혁을 추진함.

- 즉 과감한 연금세제혜택 부여 등과 같은 가입인센티브를 적극 부여하여 사적연금제도를 활성화하고 이를 통해 사적보장 기능을 강화하고 있음.
 - 미국의 경우 2010년 기준으로 퇴직연금의 소득공제 한도는 16,500 달러이며 50세 이상 근로자는 5,500 달러를 추가로 소득공제 받을 수 있어 퇴직연금가입을 유도하기 위한 소득공제혜택 수준이 매우 높음.

■ 독일 또한 사적연금의 보장기능을 강화하기 위해 국고보조매칭(matching)방식의 리스터(Riester Pension)연금을 도입하여 퇴직연금과 개인연금의 역할을 강조하고 활성화하기 위한 정책이 실시됨.

- 즉 2001년 연금개혁에서는 당시 노동부장관인 리스터(W. Riester)의 이름을 따서 리스터 연금이라는 공적연금 급여수준 인하에 따른 연금부족분을 대체하는 제도를 도입함.
 - 리스터 연금은 저소득계층과 가족이 있는 공적연금가입자가 퇴직연금이나 인증 받은 개인연금에 가입할 때 지급하고 소득공제혜택이 추가됨.
- 리스터 연금에서 강조된 것은 보조금지급 대상이 되는 연금상품의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 60세 이상이나 공적연금지급 시에 종신연금 형태의 수령이 가능하도록 규제하였다는 점임.
 - 리스터 연금은 2005년 가입자 수가 600만 명을 넘어서 가입자의 확대가 가속화되고 있으며 중·저소득층의 노후소득보장을 위한 재정지원의 영향으로 연소득 1만 유로 이하인 저소득층이 전체 가입자의 28.9%에 이르고 있음.

- 이러한 리스터 연금을 계기로 독일은 노후소득보장체계를 공적연금 단일보장에서 다층노후소득보장체제로 전환하게 됨.

■ 결국 사적연금에 대한 과감한 세제혜택 부여, 저소득계층에 대한 세제 및 보조금 지원 등을 통해 사적연금의 노후소득보장기능을 강화하여 공적연금을 보완하는 사적연금 중심의 노후소득보장체계의 변화가 이루어지고 있음.

- 이와 같은 사적연금 중심의 노후소득보장체계 변화는 우리나라와 같이 퇴직연금이 임의가입형태인 국가에서 보다 두드러지고 있음.

4) 사적연금제도의 가입 의무화

■ 사적연금가입을 의무화(강제화)하여 사적연금 가입률을 높이는 등 사적보장기능을 제고하는 방향으로 연금개혁이 이루어지고 있는 추세임.

- 즉 오세아니아 2개국, 유럽 9개국, 미주 1개국 등 총 12개국이 사적연금을 의무화하고 있으며 이를 통해 사적연금을 활성화하고 있음.

〈표 8〉 사적연금제도 의무화 국가(12개국)

구 분	국가명
오세아니아(2개국)	호주, 뉴질랜드
유럽(9개국)	덴마크, 헝가리, 아이슬란드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스
미주(1개국)	멕시코

주: 사적연금 의무화 유형은 사용자 기여분 의무화(호주, 스위스, 아이슬란드)유형, 근로자 기여분 의무화(덴마크, 멕시코, 헝가리, 스웨덴)유형, 단체협약을 통한 의무화(네덜란드 등)유형 등으로 구분함.

자료: OECD(2009), Pensions at Glance.

- 사적연금 의무화는 사용자 기여분 의무화(호주, 스위스, 아이슬란드) 유형, 근로자 기여 의무화(덴마크, 멕시코, 헝가리, 스웨덴) 유형, 단체협약을 통한 의무화(네덜란드 등) 유형 등으로 구분됨.

■ 특히 영국은 퇴직연금 양극화를 해소하기 위한 퇴직연금 개혁을 추진하여 2008년 연금법을 개정하였으며, 2012년부터 자영업자를 포함한 근로자 1인 이상의 모든 사업장이 퇴직연금에 자동 가입하도록 하고 있음.

- 2012년부터 2016년까지 4년간 사업장 규모에 따라 대기업부터 중소기업의 순서로 단계적으로 실시하여 근로자 급여의 최소 3% 이상을 사용자가 의무적으로 부담하도록 하고 있음.
- 이를 위해 중소기업 및 저소득 근로자를 대상으로 연 0.5% 정도로 수수료를 낮게 책정한 공적연금사업자 네스트(NEST: National Employment Savings Trust)를 신설하여 퇴직연금 가입을 적극 유도할 계획임.
- 미국 오바마 행정부 또한 자동가입 프로그램의 확대를 통해 퇴직연금의 준의무화를 추진하고 있음.

■ 이처럼 사적연금 가입의 의무화(강제화), 사적연금의 자동가입시스템 등을 통해 사적연금의 노후소득보장기능을 제고하는 방향으로 노후소득보장체계를 전환하여 고령화 리스크에 대응하고 있는 추세임.

5. 정책적 시사점

국민연금 및 특수직역연금의 재정악화 등을 고려하여 공적연금의 저부담·고급여체계 구조를 근본적으로 개선하기 위한 제도개선과 더불어 사적연금이 공적연금을 보완할 수 있도록 과감한 연금세제 혜택 등이 이루어지고 장기적으로 퇴직연금으로 퇴직급여 제도를 단일화 한 후 퇴직연금가입을 의무화하는 방향으로 노후소득보장체계를 재구축할 필요가 있음.

■ 고령화에 따른 연금제도의 지속 가능성을 제고하기 위한 노력의 일환으로 OECD 국가들은 다양한 형태로 공사연금 간 역할분담을 통해 노후소득보장체계를 변화시키고 있음.

- 공적연금 지배형, 공적연금 우위형, 사적연금 우위형, 사적연금 지배형에 속하는 국가 모두 고령화에 대응하기 위해 연금개혁을 추진하고 있고 그 형태는 공적연금의 재정안정화와 역할 축소에 초점이 맞추어지고 있음.

- 공적연금 지배형 및 우위형은 상대적으로 공적연금의 재정 안정화 측면에서, 사적연금 지배형 및 우위형은 공적연금의 보완 측면에서 공적연금 역할 축소를 통한 사적연금의 역할을 강조하고 있음.
- 또한 OECD 국가의 노후소득보장체계 변화와 동향을 볼 때 공적연금의 재정부담 가중을 고려하여 공적연금의 역할을 축소하는 방향으로 노후소득보장체계를 변화시키고 있다는 특징을 보이고 있음.
- 즉 공적연금의 지급액을 축소하거나 연금수령기간을 연장하는 방향으로 공적연금의 재정안정화를 기하면서 공적연금의 역할축소에 따른 노후소득부족분을 사적연금으로 보완하려는 노후소득보장체계의 변화와 특징을 보이고 있음.

■ 이러한 OECD 국가의 노후소득보장체계 변화와 특징 등을 고려할 때 우리나라는 대략 다음과 같은 방향으로 노후소득보장체계의 전환이 이루어져야 할 것임.

- 기본적으로 국민연금 및 특수직역연금 재정악화를 고려하여 공적연금의 저부담·고급여체계 구조를 근본적으로 개선하기 위한 제도개혁이 선행되어야 할 것임.
 - 국민연금과 특수직역연금과의 형평성을 고려하여 특수직역연금의 저부담·고부급여체계를 3층 노후소득보장체계 중심(국민연금+퇴직연금+TSP⁹⁾)으로 개혁하면서 국민연금의 재정안정화를 위한 지속적인 조치(공적연금의 부분민영화, 요율 및 연금수령기간의 조정 등)가 이루어져야 할 것임.
- 또한, 공적연금의 역할 축소에 따른 저소득계층의 노후소득보장기능 약화를 감안하여 일정한 소득 이하인 사람들에게 대해 기초보장을 강화하는 방향으로 정책 마련이 요구됨.
 - 예를 들어 독일의 리스터 연금처럼 일정한 소득 이하인 사람들에게 보험료의 일부를 보조하여 주는 제도의 도입이나 기초노령연금의 급여 수준을 보다 현실화하는 방안이 강구될 필요가 있음.
- 이와 더불어 사적연금이 공적연금을 보완할 수 있도록 연금세제 혜택 강화 등을 통해 사적연금의 가입을 적극 유도하거나 퇴직연금으로 퇴직급여제도를 단일화한 후 가입을 의무화하는 방향 검토가 요구됨.

9) 개인의 각출에 비례하여 국가가 매칭하여 적립하는 개인저축계정(TSP: Thrift Savings Plan)임.

- 국민연금의 소득대체율이 2028년 40%로 감소하므로 이 감소분을 보전해 줄 수 있는 사적연금의 활성화가 매우 중요시됨.
- 따라서 호주, 영국 등과 같이 퇴직일시금에 대해서는 고율과세를 적용하되, 연금에 대해서는 저율과세 부과를 적용하여 연금전환을 적극 유도하고 장기적으로 퇴직급여제도를 퇴직연금으로 단일화하는 것이 바람직함.
- 이 경우 퇴직연금 가입을 근로자의 복지권 차원에서 의무화(강제화)하고 특별한 경우를 제외하고는 중도인출을 허용하지 않는 제도개선이 요구됨.

■ 결국 국민연금의 소득대체율이 점점 낮아지는 상황에서, 그리고 고령화에 따른 공적연금의 재정부담을 감안할 때 사적연금중심의 노후소득보장체계 구축이 필요함.

〈참 고 문 헌〉

- 김대식(2011. 6. 23), 「사적연금의 노후소득보장기능강화와 개선과제」, 21세기 금융비전포럼 조찬세미나자료.
- 김용하(2011. 6), 「노후소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교」, 사회정책연구, 한국사회정책학회.
- 류건식(2011. 6. 22), 「사적연금의 노후보장역할 및 정책과제」, 금융선진화포럼 조찬세미나자료.
- 류건식 외 2(2009. 3), 「사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안」, 보험연구원, 연구보고서.
- 방하남 외 3(2005. 10), 「고령화와 노후소득보장」, 한국개발연구원.
- 오영수(2011. 6. 3), 「지속가능한 다층연금체계의 구축방안」, 한국연금학회 2011년도 춘계학술대회 자료집.
- 이용하(2011. 6. 3), 「다층연금체계 구축: 내실화 과제를 중심으로」, 한국연금학회 2011년도 춘계학술대회 자료집.
- 이용하·정해식(2008. 12), 「국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안」, 국민연금연구원, 연구보고서.
- 정경희 외(2011. 4), 「베이붐 세대 실태조사 및 정책 현황분석」.
- 고용노동부·한국채권연구원(2010. 12), 「퇴직연금으로의 퇴직급여제도 단일화방안 연구」.
- 보험미래포럼(2010. 6), 「연금의 진화와 미래」, 논형출판사.
- Chomik, R and Whitehouse, E.R.(2010), "Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1050-2050", Social, Employment and Migration working Paper, No,105, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2009), Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, OECD Private Pensions Series.
- _____(2009), Pensions at a Glance: OECD, Income distribution data base.
- _____(2007), Pensions at a Glance: OECD.
- _____(1989-2009), OECD Labour Force.
- _____(2011), "Pensions at a Glance: 2011 Retirement-Income System in OECD and G20 counties".
- Queisser, M & Whitehouse, E.R.(2007), "The public-private pension mix in OECD countries", Industrial Relations Journal, 38(6).