



## 고령화에 따른 연금정책 변화와 특징

강성호 연구위원, 류건식 선임연구위원

- 본고는 고령화 단계별로 OECD 주요국이 대응한 공·사적 연금정책 변화와 특징을 살펴보고 우리나라 연금정책 방향을 모색하고자 함.
- 우리나라는 급속한 고령화로 노인빈곤 문제 등에 직면해 있음에도 불구하고 공·사적 연금 미성숙으로 향후에도 노인빈곤 문제는 지속될 것으로 우려됨.
  - 우리나라 고령화율은 13.1%(2015년), 노인빈곤율은 49.6%(2013년)로 나타남.
- 고령화 단계를 먼저 거쳐 온 OECD 주요국은 사적연금을 활성화시키는 방향으로 공·사적 연금의 역할 분담을 통해 노인빈곤율을 상당히 개선시켜 온 것으로 평가됨.
  - 고령화사회(7~14%)에서 OECD 국가 대부분은 공적연금을 중심으로 노후소득보장 정책을 추진함.
  - 이에 반해, 고령사회(14~20%)에서는 공적연금을 완화하고 세제혜택, 보조금 지원 등을 통해 사적연금을 활성화하는 정책을 추진함.
  - 이로 인해 공·사적 연금의 역할 재정립을 통해 OECD 주요국의 노인빈곤율(2007년 15.1%, 2010년 12.8%,<sup>1)</sup> 2012년 12.6%)을 감소시킨 것으로 평가됨.
- 2017년은 우리나라가 고령사회에 진입하는 시점이라는 점에서 OECD 주요국이 고령사회에서 추진한 공·사적 연금정책을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
  - 특히, 우리나라 연금개혁 방향을 고려할 때 공적연금을 낮추는 과정에서 사적연금 활성화 전략을 추진한 영국, 독일, 스웨덴 등의 개혁사례를 벤치마킹할 필요가 있음.

1) OECD(2013), *Pensions at a Glance 2013*.

## 1. 검토 배경



- 우리나라는 급속한 고령화로 노인빈곤 문제 등에 직면해 있음에도 불구하고 공·사적 연금 미성숙으로 향후에도 노인빈곤 문제가 지속될 것으로 우려됨.
  - 우리나라는 세계에서 가장 빠르게 고령화됨에 따라 내년인 2017년에 고령사회에 진입하고, 2026년 초고령사회에 직면하게 될 것으로 예상됨(고령사회 기간은 우리나라 9년, OECD 주요국 25년<sup>2)</sup>).
  - 이러한 고령화 과정에서 우리나라는 노후소득보장 정책 미흡으로 노인빈곤율이 49.6%(2013년)에 이르며, 공·사적 연금 미성숙으로 향후에도 노인빈곤율 감소는 더딜 것으로 우려됨.
- 이에 반해 OECD 주요국은 고령화에 대한 적극적 대처로 노인빈곤 문제는 상당히 줄어든 것으로 나타남.
  - 공·사적 연금 등 노후소득보장 정책으로 OECD 국가의 노인빈곤율은 지속적으로 감소한 것으로 나타남(2007년 15.1%, 2010년 12.8%, 2012년 12.6%).
  - 우리나라는 OECD 주요국에 비해 10~20년의 격차로 유사한 고령화를 경험하고 있다는 점에서 이들 국가의 대응 방향을 심도 있게 검토할 필요가 있음.
- 이에 OECD 주요국의 고령화 추이를 고려하여 공·사적 연금의 역할 수준을 살펴보고, 우리나라 연금 정책 방향을 모색하고자 함.
  - 특히, 본고에서는 우리나라 공적연금은 재정문제로 인해 노후소득보장수준을 축소<sup>3)</sup>해왔다는 점에서 사적연금의 역할 강화 중심으로 검토하고자 함.

2) 통계청(2006)에서 발표한 일본, 프랑스, 독일, 이탈리아, 미국의 고령사회 기간의 평균임.

3) 국민연금법은 1998년, 2007년 연금개혁을 통해 국민연금 소득대체율(근로소득 대비 연금소득 비율)을 70%에서 60%, 그리고 40%로 줄여 왔음.

## 2. 고령화와 연금정책 변화의 필요성 대두



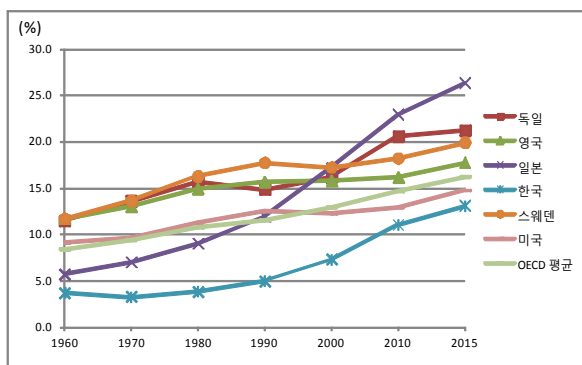
■ 1960~2015년 동안 OECD 주요국의 고령화율<sup>4)</sup>은 우리나라보다 높은 채로 꾸준히 상승하여 왔음.

- 고령화율로 볼 때 OECD 국가는 1960년 8.5%로 이미 고령화사회(7%)에 진입한 상태였으며, 2010년(14.7%)을 전후하여 대부분 고령사회(14%) 국가가 됨.
- 특히, 영국과 독일은 동 기간 OECD 국가의 평균을 넘어서는 높은 고령화율을 보여 고령화에 대비한 정책적 노력을 적극적으로 시작함.

■ 고령화 문제가 인식되기 시작한 1980년대를 전후하여 OECD 국가 대부분은 소득불평등이 심화됨.

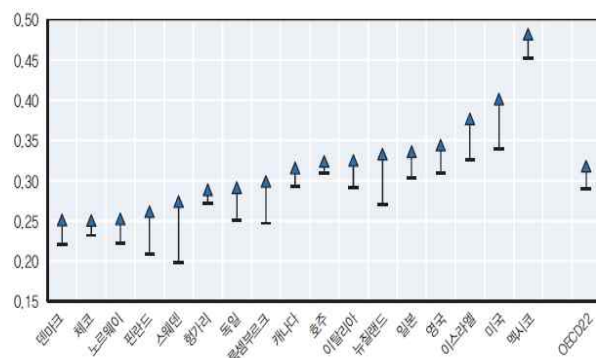
- OECD 국가의 지니계수<sup>5)</sup> 평균은 1980년대 중반 0.29였으나, 2013년경 0.32로 상승함.<sup>6)</sup>
- 특히, 동 기간 일본, 영국, 미국, 멕시코 등의 불평등은 더욱 심화되었으며, 스웨덴은 80년대 중반에 불평등이 낮았으나 이후 급격히 커짐.

〈그림 1〉 주요국의 고령화율 추이



자료: 세계은행(<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2015&start=1960&view=chart>) 자료를 참고하여 재정리함.

〈그림 2〉 주요국의 지니계수 변화추이



주: 1980년대 중반과 2013년 또는 최근.

자료: OECD(2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*.

4) 전체인구대비 65세 이상 노인인구 수의 비율임.

5) 불평등을 나타내는 지표로 0과 1 사이 값을 가지며, 1에 가까울수록 불평등이 증가함을 의미함.

6) 75%의 회원국에서는, 상위 10%의 가구소득이 하위 10%보다 훨씬 빠르게 증가했고 이것이 소득 불평등 확대에 이어진 것으로 평가됨(OECD(2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*).

■ 고령화에 따른 복지재정 악화로 인해 1980년대부터 복지지출 통제와 함께 사적연금을 강화하는 노후 소득보장 정책을 추진함.<sup>7)</sup>

- 1980년대부터 OECD의 복지지출 통제가 추진되었음에도 불구하고 GDP 대비 복지지출 비중은 1997년 19.0%, 2002년 19.4%, 2009년 21.9%로 지속적으로 증가하다가 최근에(2014년 21.6%) 와서야 다소 감소함.<sup>8)</sup>
- 감소된 노후소득보장에 대한 공백은 공적연금 성격을 동시에 갖는 리스티연금과 같은 사적연금 강화 정책을 통해 메워진 것으로 평가됨.

### 3. 고령화 단계별 연금정책 특징과 성과



#### 가. 고령화 단계별 연금정책 특징

■ 고령화사회(7%)에 접어드는 2차 대전 이후부터 1970년대까지 OECD 국가 대부분은 공적연금을 중심으로 노후소득보장 정책을 추진함.

- 국민복지 욕구 증가 및 경제성장을 바탕으로 공적연금 적용대상은 근로자뿐만 아니라 자영자까지 포함하여 전 국민으로 확대됨.
- 또한 기초연금 도입<sup>9)</sup> 등으로 연금수급 대상을 확대하고 연금 급여수준과 보험료율<sup>10)</sup>을 인상하는 형태로 제도를 운영함.

■ 고령사회(14%)로 접어드는 1970년대부터 현재까지의 기간에 OECD 국가 대부분은 공적연금을 완화하고 사적연금을 활성화하는 정책을 추진함.

- 1970년대 두 번에 걸친 오일쇼크 이후 선진국의 장기침체가 지속되고 고령화도 가속화됨에 따라 1980년대 이후 본격적으로 재정안정화 대책을 추진함.

7) 이용하(2016), “OECD 국가의 공·사 연금 개혁동향과 시사점”, 보험연구원 세미나(2016. 11. 25).

8) OECD, StatExtracts; 한정수(2015), 『부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가』, 국회예산정책처(재인용). 이에 의하면, 2014년 기준 독일 25.8%, 스웨덴 28.1%, 영국 21.7%로 조사되고 있음.

9) 네덜란드 1957년, 스웨덴 1946년(1998년 폐지), 영국 1946년, 캐나다 1952년 시행함.

10) 해당기간 동안 독일의 경우 14.0%(1957년)에서 18.0%(1973년)까지 보험료율을 인상함.

- 공적연금의 경우 민영화 강화,<sup>11)</sup> 보험료율 인상, 연금수령 시기 연장,<sup>12)</sup> 급여수준 축소, 자동조정장치<sup>13)</sup> 도입 등을 통해 연금수급 요건을 강화하고 급여수준을 줄임.<sup>14)</sup>
  - 특히, 영국의 경우 2016년부터 공적연금인 비레연금제도(S2P)를 폐지함에 따라<sup>15)</sup> 공적연금은 기초연금에 의한 빈곤완화에 초점을 두고 사적연금을 활성화하는 전략을 수립함.
- 세제혜택, 보조금 지원, 강제가입 등을 통한 사적연금 활성화 정책을 적극적으로 추진함.
  - 세제혜택과 관련하여 미국의 퇴직연금 추가납부제도(2002년부터 50대 이상자 적용),<sup>16)</sup> 아일랜드의 개인퇴직계정(PRSA: Personal Retirement Savings Accounts, 나이에 비례하여 변화된 소득공제율이 적용, 2003년 시행), 영국의 자동가입 퇴직연금제도(NEST, 2012년 시행)<sup>17)</sup>를 도입하여 노후준비를 강화함.
  - 세제혜택뿐만 아니라 보조금까지 지급하는 독일의 리스터연금(2002년 시행)은 준공적연금제도의 성격을 지님.
  - 사적연금 강제화와 관련하여, 공적연금 체계 내에서 사적연금을 별도로 운영하는 스웨덴의 프리미엄펜션(PP: Premium Pension,<sup>18)</sup> 1998년 시행)과 퇴직연금 가입을 강제화한 호주, 뉴질랜드<sup>19)</sup> 사례가 있음.

11) 칠레(1981), 아르헨티나(1994) 등 남미국가 대부분이 해당됨.

12) 미국은 65세→67세(1984년), 독일은 65세→67세(2007년), 영국은 65세→68세(2007년), 일본은 60세→65세(2000년)로 상향조정함.

13) 고령화 추이를 연금급여 산식에 반영하여 연금급여수준을 조정함(스웨덴 2009년, 일본 2004년, 독일 2004년 도입).

14) 이용하(2016), “OECD 국가의 공·사 연금 개혁동향과 시사점”, 보험연구원 세미나(2016. 11. 25).

15) 영국은 2007년 법개정 당시 국가이충연금(S2P)의 급여를 소득비례에서 점진적으로 정액으로 전환하는 것으로 결정한 바 있음(당시 S2P는 2030년 소득비례연금 폐지를 목표로 하였음).

16) ‘Part of the Restoring Earnings to Lift Individuals and Empower Families(RELIEF) Act of 2001’에 근거하며, 2002년부터 시행됨(<http://www.money-zine.com/financial-planning/retirement/401k-contribution-and-catch-up-limits/>).

17) 22세 이상 일정 소득 이상(2013년 기준 연간 8,105파운드 이상)으로 적격 DB형 퇴직연금에 가입되지 못한 자가 가입대상이며, 보험료 8% 중 정부에서 1%를 지원함.

18) 세금공제나 보조금 혜택은 없으나, 소득비례연금과 합산하여 일정 소득 이상이 되지 않으면 가입자는 최저보증연금을 수급할 수 있음. 공적연금인 소득비례연금과 한 법에 통합·관리되며 전체 보험료율 18.5% 중 2.5%의 보험료를 납부하는 강제사적 계정임.

19) 뉴질랜드는 2006년 자동가입 퇴직연금인 키위세이버(KiwiSaver Act)를 도입하여 2007년 7월부터 시행하였으며, 취업 후 2~8주 사이에 탈퇴 가능(opt-out)함(국민연금연구원(2012), 『해외 공사적연금제도』).

〈표 1〉 사적연금 강화 유형 및 내용

| 구분   | 세제혜택                                                                                                                                                                                        | 세제 및 보조금                                                                                                              | 사적연금 강제화                                                                                                            |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제도내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직연금 추가납부제도(미국, 호주)<sup>1)</sup>: 2002년 시행</li> <li>PRSA<sup>2)</sup>: 2003년 이후 모든 근로자적용(나이에 비례하여 소득공제율 변화)</li> <li>NEST제도(영국): 2012년 시행</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>리스터연금(독일): 2002년 시행</li> <li>PZV<sup>3)</sup>(오스트리아): 종신연금 수급 시 비과세</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>강제사적 PP연금제도(스웨덴): 1998년 시행</li> <li>자동가입 퇴직연금(호주 1992, 뉴질랜드 2007)</li> </ul> |

주: 1) 'Part of the Restoring Earnings to Lift Individuals and Empower Families(RELIEF) Act of 2001'에 근거하며, 2002년부터 시행됨(<http://www.money-zine.com/financial-planning/retirement/401k-contribution-and-catch-up-limits/>).  
 2) [http://www.citizensinformation.ie/en/money\\_and\\_tax/personal\\_finance/pensions/personal\\_retirement\\_savings\\_accounts.html](http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/personal_finance/pensions/personal_retirement_savings_accounts.html).  
 3) prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge(적격개인연금)이며, 류건식·김동겸(2015), “공적연금 보완형 국가의 사적연금 기능제고와 시사점”; [http://www.biztositasizsemle.hu/files/201304/fitch\\_austrian\\_insurance.pdf](http://www.biztositasizsemle.hu/files/201304/fitch_austrian_insurance.pdf).  
 4) 위 분류는 공적연금을 별도로 갖고 있으면서 사적연금을 강화한 유형을 의미함.

## 나. OECD 주요국의 연금정책 성과

■ 이로 인해 고령사회에서 사적연금 급여 비중과 기금규모는 지속적으로 증가함.<sup>20)</sup>

- 고령사회에서 사적연금 급여 비중은 1.2%(1990), 1.5%(2000), 1.6%(2011)로 점진적으로 증가해 왔음.

〈표 2〉 고령사회(고령화율 14~20%)에서의 사적연금의 GDP 대비 급여수준 변화 추이

| 구분             | 영국         | 독일         | 미국         | 스웨덴         | OECD 평균    |
|----------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| 해당기간           | 1975년~현재   | 1972년~현재   | 2013년~현재   | 1971년~2016년 | 2006년~현재   |
| GDP 대비<br>급여수준 | 4.2%(1990) | 0.7%(1990) | 2.6%(1990) | 1.2%(1990)  | 1.2%(1990) |
|                | 6.0%(2000) | 0.8%(2000) | 3.6%(2000) | 1.8%(2000)  | 1.5%(2000) |
|                | 4.6%(2011) | 0.8%(2011) | 4.5%(2011) | 2.6%(2011)  | 1.6%(2011) |

주: 독일의 경우 2009년 이후 부터는 초고령사회임.  
 자료: OECD(2015a), *Pensions at a Glance 2015*, p. 181을 참조하여 재구성함.

- 또한 다양한 사적연금 활성화 정책으로 OECD(34개국)의 GDP 대비 사적연금자산 비중은 지속적으로 증가하여 2014년에 37.2% 수준이 됨.

20) OECD(2015a, p. 183)에 의하면, 공적연금 급여수준 하락 정책 등으로 GDP 대비 공적연금지급 비중은 장기적으로(2050년경) 10% 수준으로 전망됨(2010~2015년 9%).

- 복지정책을 강하게 수행하고 있는 독일, 스웨덴의 경우 상대적으로 사적연금 비중은 크지 않았으나, 미국, 영국, 호주의 경우 GDP 수준과 유사하거나 초과하는 수준임.

〈표 3〉 국가별 GDP 대비 사적연금자산 비중 추이

(단위: % of GDP)

| 구분/국가                    | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014  |
|--------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| 호주                       | 69.9 | 87.1 | 93.3 | 89.4 | 91.2 | 110.0 |
| 독일                       | 3.8  | 4.2  | 4.7  | 5.4  | 6.1  | 6.7   |
| 일본                       | 24.9 | 26.2 | 23.1 | 25.3 | 26.4 | 30.2  |
| 한국                       | 1.5  | 2.6  | 2.8  | 3.7  | 4.9  | 7.3   |
| 스웨덴                      | 6.9  | 8.7  | 6.9  | 9.0  | 10.1 | 9.3   |
| 영국                       | 64.8 | 79.7 | 63.8 | 82.7 | 96.9 | 96.0  |
| 미국                       | 73.3 | 76.5 | 59.1 | 73.8 | 73.8 | 83.0  |
| OECD(34개국) <sup>1)</sup> | 28.4 | 31.1 | 27.3 | 32.3 | 33.4 | 37.2  |

주: 1) OECD(34개국) 평균은 국가별 비중을 단순 평균함.

자료: OECD(2015), *Pension Markets in Focus*, p. 30(Table A.3) 참조(<http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.htm>).

■ 결과적으로 고령사회에서 OECD 주요국은 공·사적 연금의 역할 재정립을 통한 노후소득보장 강화로 노인빈곤율을 감소시킨 것으로 평가됨.

- 주요국의 공·사적 연금 소득대체율을 보면 국가마다 차이가 있지만, OECD(34개국) 평균으로 공적연금은 41.3%, 사적연금은 16.3% 수준으로 나타남.
- 특히, 사적연금은 고령사회에서 주로 도입되어 시행되었다는 점에서 노후소득보장 강화기능을 수행한 것으로 평가됨.

〈표 4〉 주요국의 공·사적연금 소득대체율

(단위: %)

| 구분         | 공적연금 | 사적연금 |      |      | 전체   |
|------------|------|------|------|------|------|
|            |      | 소계   | 강제   | 임의   |      |
| 호주         | 13.5 | 30.9 | 30.9 | —    | 44.5 |
| 독일         | 37.5 | 12.5 | —    | 12.5 | 50.0 |
| 일본         | 35.1 | —    | —    | —    | 35.1 |
| 한국         | 39.3 | —    | —    | —    | 39.3 |
| 스웨덴        | 37.0 | 19.0 | 19.0 | —    | 56.0 |
| 영국         | 21.6 | 29.8 | —    | 29.8 | 51.4 |
| 미국         | 35.2 | 32.6 | —    | 32.6 | 67.8 |
| OECD(34개국) | 41.3 | 16.3 | —    | —    | 57.6 |

주: '—' 조사되지 않았거나 제도가 존재하지 않는 경우.

자료: OECD(2015a), p. 141에서 재정리함.

- OECD 34개국의 평균 노인빈곤율은 2007년 15.1%, 2010년 12.8%,<sup>21)</sup> 2012년 12.6%로 하락하는 추이를 보이고 있어 우리나라와 큰 차이를 보임(우리나라 49.6%(2013년), OECD 국가 12.6%(2012년)와 37.0%p 격차).

〈표 5〉 국가별 노인(65세 이상) 빈곤율 비교(2007~2013년)

| 구분   | 2007년 | 2010년 | 2012~2013년 |
|------|-------|-------|------------|
| 독일   | 10.1  | 10.5  | 9.4        |
| 일본   | 21.7  | 19.4  | 19.4       |
| 한국   | 44.6  | 47.2  | 49.6       |
| 스웨덴  | 9.9   | 9.5   | 9.3        |
| 영국   | 12.2  | 8.6   | 13.4       |
| 미국   | 22.2  | 19.9  | 21.5       |
| OECD | 15.1  | 12.8  | 12.6       |

주: The United States, Korea는 2013년 기준, 기타 2012년 기준.

자료: OECD(2015), p. 171; <http://dx.doi.org/10.1787/888933301209> ; OECD(2013), *pension at a glance*.

## 4. 정책제언



- 2017년은 우리나라가 고령사회에 진입하는 시점이라는 점에서 OECD 주요국이 고령사회에서 추진한 공·사적 연금정책을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
  - OECD 주요국은 고령사회에서 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장 정책을 추진해왔고 동 기간에 노인빈곤율이 낮아졌다는 점을 주목할 필요가 있음.
  - 특히, 우리나라의 고령사회 기간은 9년 정도로 OECD 주요국(25년)보다 약 1/3수준으로 짧다는 점에서 보다 발 빠르게 대응해 나가야 할 것임.
- 무엇보다 우리나라는 재정문제로 인해 국민연금의 노후소득보장을 줄임에 따라 사적연금 활성화 필요성이 더욱 증가하였다는 점에서 OECD 국가들의 개혁방향은 시사하는 바가 큼.
  - 우리나라 고령화(2016년 13.5%) 수준은 영국, 독일, 스웨덴 등이 개혁을 본격화한 1980년 수준과 유사하다는 점에서 동 기간에 추진한 OECD 주요국의 사적연금 개혁사례를 벤치마킹할 필요가 있음.

21) OECD(2013), *Pensions at a Glance 2013*.

■ 그럼에도 불구하고, OECD 주요국과 비교할 때 공적연금에 비해 사적연금은 매우 취약하므로 공·사적 연금의 균형적 발전 측면에서도 사적연금 활성화 정책은 필요함.

- 2013년 기준으로 우리나라 공적연금의 GDP 대비 적립 비중을 보면, OECD 주요국에 비해 그 비중은 높은 편임(우리나라 29.9%, OECD 국가 평균 19.7%).<sup>22)</sup>
- 이에 반해, 사적연금의 GDP 대비 적립 비중은 매우 낮음(우리나라 6.0%, OECD 국가 평균 82.8%).<sup>23)</sup>

■ 이러한 OECD 주요국의 연금개혁 사례를 종합적으로 고려할 때, 고령사회를 대비하여 사적연금을 활성화할 수 있는 공·사적 연금의 균형발전정책 수립이 요구됨.

- 특히, 우리나라 연금개혁 방향을 고려할 때 공적연금을 낮추는 과정에서 사적연금 활성화 전략을 추진한 영국, 독일, 스웨덴 등의 개혁사례를 벤치마킹할 필요가 있음. [kiri](#)

22) OECD(2015), *Pensions at a Glance 2015*.

23) OECD(2015), *Pensions at a Glance 2015*.