

요 약

연금의 지속가능성 제고를 위해 선진국에서는 급여를 삭감하고 보험료를 인상하는 등의 연금 개혁이 1990년대 후반부터 이루어졌음. 하지만, 일부 국가들에서는 개혁으로 인한 노후소득 감소가 발생하여 급여적정성 회복을 위해 개혁역전(Reform reversals)이 일어남. 국내에서도 연금의 급여적정성을 위한 노력이 이루어지고 있으나 재정안정성을 유지하기가 쉽지 않은 상황임. 소득보장체계의 제도 정비를 통한 재원의 효과적 운영과 사적연금 강화를 통한 급여적정성을 확보할 필요가 있음

- 1990년대 이후 인구 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 상당수 국가들은 공적연금의 재정안정성에 대한 우려가 커지고 있음
 - 과거에는 고령자에 대한 부양이 가족과 지역사회를 통해 제공되어왔으나, 이제는 주로 국가의 연금제도와 의료서비스를 통해 제공됨
 - 이러한 제도는 고령자와 근로자 간의 소득 차이를 줄여주는 역할을 하며 주요 선진국들의 경우, 노인빈곤율이 줄어들게 됨¹⁾
 - 하지만 상당수 국가에서는 고령화가 가속화됨에 따라 연금지출도 빠르게 늘어나, 연금 개혁 없이는 연금제도의 지속가능성을 담보할 수 없게 됨²⁾
- 선진국들은 연금의 지속가능성 제고를 위해 1990년대 후반 이후 연금 개혁을 실행하였음(〈표 1〉 참조)
 - 재정 불안정 문제를 완화하기 위해 주요 선진국들은 소득대체율(연금급여) 삭감, 보험료 인상, 가입기간 연장 및 수급기간 축소 등 다양한 연금 개혁을 시행함³⁾
 - 연금 개혁을 통해 소득대체율을 삭감한 국가로는 독일, 일본 등이 있음
 - 보험료를 인상한 국가로는 호주, 캐나다 등이 있음
 - 연금의 수급연령을 조정한 국가로는 영국, 프랑스 등이 있음
 - 한국도 두 번의 국민연금 개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 점차적으로 40%로 낮추도록 함

1) Population Council(2004), "Population aging and the rising cost of public pensions"

2) EC(2012), "An agenda for adequate, safe and sustainable pensions"

3) OECD(2019), "Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators"

〈표 1〉 연금 개혁 사례

구분	내용
소득대체율 삭감	<ul style="list-style-type: none"> · 독일: 2001년 개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 53%로 축소 · 일본: 2004년 개혁을 통해 소득대체율을 59.2%에서 2020년 50.2%까지 낮추도록 함 · 한국: 1998년과 2007년 개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 40%로 낮추도록 함
보험료 인상	<ul style="list-style-type: none"> · 호주: 2014년 기업퇴직연금 보험료를 9%에서 9.5%로 인상하였고, 2025년까지 12%로 추가인상하기로 함 · 캐나다: 9.9%의 보험료를 2023년까지 11.9%로 인상하도록 함
수급연령 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 영국: 2007년 개혁을 통해 수급개시연령을 65세에서 68세로 점차적으로 높이도록 함 · 프랑스: 2009년 자동조정장치를 도입하여 보험료 납입기간과 연금 수급기간의 비율을 일정하게 유지하도록 함

자료: OECD(2015), "Pensions at a Glance 2015"

○ 하지만 상당수 국가는 재정안정을 위한 연금 개혁 실행 후 노후소득의 감소가 발생함⁴⁾

- 상당수 국가는 1990년대 후반 이후부터 이루어진 연금 개혁 이후 소득대체율⁵⁾의 전반적인 하락을 경험함
 - 핀란드, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 멕시코, 그리고 포르투갈은 고소득층의 연금급여를 저소득층보다 큰 폭으로 삭감함
 - 반면, 스웨덴은 저소득층의 연금급여 삭감폭이 고소득층보다 큰 것으로 나타남
- 캐나다와 그리스 등 몇몇 국가들에서는 조기 퇴직하는 근로자의 연금액이 개혁 이전보다 낮아졌음
- 한국도 소득대체율이 2028년까지 점차적으로 하락하고 있어 노후소득의 감소가 예상됨

○ 이처럼 재정안정을 위한 제도개혁으로 노후소득의 확보가 더욱 어려워지고 있어 급여의 적정성 회복을 위한 개혁역전(Reform reversals)⁶⁾이 일부 국가에서 일어나고 있음(〈표 2〉 참조)

- 2015년 이후 공적 재정상태가 개선되었고 연금 개혁에 반대하는 고령층의 정치적 영향력이 확대되면서, 일부 국가들에서는 이전의 연금 개혁을 되돌리는 개혁역전이 일어남⁷⁾
- 연금급여에 대한 개혁역전 사례로 스페인과 한국이 있음
 - 스페인은 2019년 재정상태 등에 기초해 연금급여가 연동되는 자동조정장치를 유예함
 - 한국은 기초연금의 급여수준을 국민연금 A값(평균소득액)의 5%에서 25~30만 원으로 높이도록 함
- 수급연령을 재조정된 국가로 캐나다와 체코 등이 있음
 - 캐나다는 기초연금 수령연령을 67세로 상향하기로 한 계획을 시행하지 않기로 함
 - 체코는 연금지급 개시연령을 65세를 초과하지 않기로 결정하였고, 폴란드도 67세로 높이기로 한 이전개혁의 결정을 남자는 65세로, 여자는 60세로 낮추었음

4) OECD(2013), "Pensions at a Glance 2013"

5) 은퇴 이전의 소득 대비 은퇴 이후의 연금액의 비율임

6) OECD(2017), "Pensions at a Glance"; OECD(2019), "Pensions at a Glance"

7) OECD(2017), "Pensions at a Glance 2017"

〈표 2〉 연금 개혁역전 사례

구분	내용
연금급여	<ul style="list-style-type: none"> · 스페인: 재정 상태에 기초하여 연금급여가 연동되는 자동조정장치를 유예함 · 한국: 기초연금의 급여수준을 국민연금 A값(평균소득액)의 5% 수준에서 25~30만 원 수준으로 높이도록 함
수급연령	<ul style="list-style-type: none"> · 네덜란드: 퇴직연령과 기대수명 간의 연계를 중단하여 퇴직연령이 상향되지 않도록 함 · 캐나다: 기초연금 수령연령을 67세로 상향하기로 한 계획을 취소함 · 체코: 연금 수령연령이 65세를 초과하지 않도록 함 · 폴란드: 연금 수령연령을 67세로 상향하기로 한 계획을 남자는 65세로, 여자는 60세로 낮춤

자료: OECD(2019), "Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 indicators"

○ 해외 사례와 같이 국내에서도 연금의 급여적정성을 위해 노력하고 있으나, 재정안정성을 유지하기가 쉽지 않은 상황임

- 주요 선진국의 경우 19세기 후반 연금제도가 도입되어 제도가 안정적으로 정착된 이후 재정위기를 경험하였으나, 우리나라는 제도 도입이 늦어 아직 안정화되지 않은 상태에서 재정위기를 맞이하여 재정문제가 상대적으로 심각하다고 볼 수 있음
- 또한, 우리나라는 고령화 속도가 선진국보다도 빨라 연금의 지속가능성 문제가 더욱 심각해질 수 있으므로 급여수준을 높여가야 상대적으로 어려운 상황임
- 국민연금의 경우, 소득대체율을 40%로 낮추고 수급연령도 65세로 상향하는 재정안정을 위한 연금 개혁을 실행했음에도 불구하고 기금고갈시점이 2056년으로 5년 전 전망치보다 4년 당겨짐⁸⁾

○ 따라서 소득보장체계의 제도 정비를 통한 재원의 효과적 운영과 사적연금 강화를 통한 급여적정성을 확보할 필요가 있음

- 우리나라는 재정안정성 문제가 심각한 상황이므로 개혁역전보다는 다층소득보장체계를 정비하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음
- 현재 우리나라의 다층소득보장체계의 제도 간의 협력 없이 독립적으로 운영되고 있어, 취약계층에 대한 소득보장확보와 이를 위한 재원이 효과적으로 관리되지 못하고 있음
- 제도 간 명확한 역할 설정을 통해, 노후소득원을 다각화하여 재원을 분산시킬 필요가 있음⁹⁾
 - 기초연금과 국민연금을 통해 노후 빈곤을 방지하고 퇴직연금을 통해 적정소득을 유지할 수 있도록 역할을 구분함
- 사적연금을 통한 저소득층 지원 및 노후소득 제고를 고려할 필요가 있음¹⁰⁾

8) 기획재정부(2020), 「2020~2060년 장기재정전망」

9) 한국보건사회연구원(2020), 「인구변동과 지속 가능한 발전: 저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제」

10) 예를 들면 독일의 리스터연금, 영국의 퇴직연금 의무화 제도 등이 있음