2019년도 연구용역보고서

주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관한 연구

- 2019. 08. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

고려대학교 김원섭

국회예산정책처 용역과제 최종보고

주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관한 연구

2019. 08.

고려대학교 산학협력단

연구책임자: 김원섭(고려대학교)

공동연구원: 최옥금(국민연금연구원)

공동연구원: 최인덕(공주대학교)

<목 차>

Ⅰ. 서론 ····· 22

1. 연구배경 및 목적 ····· 22
2. 연구내용과 방법 ····· 23

Ⅱ. 우리나라 공적 노후보장제도의 현황과 최근 정책 동향 ·
····· 26

1. 우리나라의 노후소득보장체계 ····· 26
2. 공적 노후보장제도의 발전과정 ····· 30
가. 국민연금 ····· 30
나. 기초연금 등 ····· 33
3. 공적 노후소득보장제도 관련 정책동향 ····· 35

Ⅲ. OECD 국가의 공적 노후보장제도 운영체계 및 최근의 개편동향 분석 ····· 38

1. 공적연금체계의 유형 ····· 38
가. 공적 노후보장의 기원과 발전 ····· 38
나. 공적 노후보장제도의 유형 ····· 39
다. 우리나라 공적 노후보장의 유형 ····· 44

2. 공적연금제도의 주요 내용 비교 ····· 46
가. 제도설계의 기본원리 ····· 46
나. 공적연금의 적용체계 ····· 49
다. 공적연금의 급여체계 ····· 52
라. 공적연금의 재원조달 체계 ····· 55
마. 공적연금의 관리체계 ····· 57

3. 최근 공적연금의 수급요건관련 정책 동향 ····· 59
가. 최근의 공적연금 개혁 배경 ····· 59
나. 공적연금 개혁의 주요 정책 ····· 60
다. 최근의 공적연금 개혁 동향 ····· 62
라. 수급요건 강화의 최대요인: 인구고령화 ····· 67
마. 수급요건 강화에 따른 보완조치 ····· 71

Ⅳ. 주요 국가 공적 노후소득보장제도 심층분석 ····· 73

1. 독일 ····· 74
가. 제도 발전과정 및 기본체계 ····· 74
나. 제도의 주요 내용과 현황 ····· 77
다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용 ····· 84

2. 미국 ····· 87
가. 제도 발전과정 및 기본체계 ····· 87
나. 제도의 주요 내용과 현황 ····· 89
다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용 ····· 100

3. 영국 ····· 103
가. 제도 발전과정 및 기본체계 ····· 103
나. 제도의 주요 내용과 현황 ····· 106
다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용 ····· 113

4. 일본 ····· 117
가. 제도 발전과정 및 기본체계 ····· 117
나. 제도의 주요 내용과 현황 ····· 120
다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용 ····· 128

5. 캐나다 ····· 132
가. 제도 발전과정 및 기본체계 ····· 132
나. 제도의 주요 내용과 현황 ····· 134
다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용 ····· 143

6. 해외사례 정리 및 시사점 ····· 148

Ⅴ. 우리나라 공적연금 수급요건의 정책방향 ····· 153

1. 정책논의의 필요성 ····· 153
가. 급속한 인구고령화와 경제성장율 하락 ····· 153
나. 선진국 지급연령 조정의 경제적 효과 ····· 155

2. 지급요건 조정의 가능성과 정책방향 ····· 158
가. 지급요건 조정의 가능성 ····· 158
나. 지급요건 조정의 정책방향 ····· 159

참고문헌 ····· 161

<표 목 차>

<표 Ⅱ-1> 기대수명 전망 ····· 37
<표 Ⅲ-1> OECD 국가(35개)의 공적연금 유형 ····· 43
<표 Ⅲ-2> 기초보장제도와 연금제도간의 주요 차이 ····· 47
<표 Ⅲ-3> OECD 국가 연금제도의 형태와 적용범위 ····· 50
<표 Ⅲ-4> OECD 국가 공적연금의 급여수준(만액기준 소득대체율) ····· 54
<표 Ⅲ-5> OECD 조기노령연금의 (최초)지급연령 개선 조치사항(2002년 대비 2016년 비교) ····· 70
<표 Ⅳ-1> 표준욕구 가중치와 2016년 지급액 ····· 78
<표 Ⅳ-2> 독일 국민연금 가입자 추이 ····· 79
<표 Ⅳ-3> 독일 일반 연금제도 보험료율 추이 ····· 80
<표 Ⅳ-4> 수급자 규모 및 구조 ····· 82
<표 Ⅳ-5> 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독) ····· 83
<표 Ⅳ-6> 독일 일반 연금제도의 재원구조 ····· 84
<표 Ⅳ-7> 독일 2060년 기준 인구지표 전망 ····· 85
<표 Ⅳ-8> 보충소득제도 범주별 수급자 수 및 전체 수급자 대비 비중 ····· 91
<표 Ⅳ-9> 보충소득보장 급여수준 ····· 91
<표 Ⅳ-10> 보충소득제도 범주별 월 평균급여액 ····· 92
<표 Ⅳ-11> 사회보장연금 가입자 수 및 최소가입기간 충족자(20세 이상) ····· 93
<표 Ⅳ-12> 미국 사회보장세율 ····· 93
<표 Ⅳ-13> 미국 장애연금 수급요건: 최근 가입이력요건 ····· 94
<표 Ⅳ-14> 장애연금 수급을 위한 최소가입기간 요건 ····· 95
<표 Ⅳ-15> 미국 사회보장 수급자 규모 ····· 96
<표 Ⅳ-16> 2018년 기준 기본연금액 산정방식 ····· 97
<표 Ⅳ-17> 62세 수급 시 수급연령에 따른 감액률 ····· 97
<표 Ⅳ-18> 70세 수급 시 증액률 ····· 98
<표 Ⅳ-19> 미국 사회보장 수급자 평균급여액 ····· 99
<표 Ⅳ-20> OASDI 수입 및 지출 ····· 99
<표 Ⅳ-21> 미국 2060년 기준 인구지표 전망 ····· 101

<표 Ⅳ-22> 미국 OASDI 수급연령 조정 ····· 102
<표 Ⅳ-23> 연금크레딧 수급자 수 ····· 107
<표 Ⅳ-24> 연금크레딧 수급률 ····· 107
<표 Ⅳ-25> 연금크레딧(보장크레딧) 급여수준 ····· 108
<표 Ⅳ-26> 주당 평균 연금크레딧 급여액 ····· 108
<표 Ⅳ-27> 국민보험 가입유형 및 보험료 수준(2019.4.6.～2020.4.5.) ····· 109
<표 Ⅳ-28> 국가기초연금 수급자의 평균 수급액 ····· 112
<표 Ⅳ-29> 기존 국가기초연금과 신국가기초연금의 비교 ····· 112
<표 Ⅳ-30> 영국 2060년 기준 인구지표 전망 ····· 114
<표 Ⅳ-31> 2011년 연금법 개혁을 통한 국가기초연금 수급연령 상향 계획 115
<표 Ⅳ-32> 2014년 연금법 개혁을 통한 국가기초연금 수급연령 상향 계획 116
<표 Ⅳ-33> 일본 국민연금 가입자 수 및 납부율 ····· 120
<표 Ⅳ-34> 일본 국민연금 보험료 면제제도에서 보험료 납부기간으로 고려되는 비중(전액 납부 대비) ····· 121
<표 Ⅳ-35> 일본 국민연금 수급자 규모 ····· 122
<표 Ⅳ-36> 일본 국민연금 평균 연금액 ····· 124
<표 Ⅳ-37> 후생노령연금 수급연령 조정(남) ····· 125
<표 Ⅳ-38> 일본 후생연금 수급자 규모 ····· 126
<표 Ⅳ-39> 일본 후생연금 평균 연금액 ····· 127
<표 Ⅳ-40> 일본 2060년 기준 인구지표 전망 ····· 129
<표 Ⅳ-41> 후생연금 보수비례 부분의 수급연령 상향 조정 ····· 130
<표 Ⅳ-42> 캐나다 기초연금 급여환수제도 개괄 ····· 135
<표 Ⅳ-43> OAS와 GIS 수급자 수 및 수급률 추정 ····· 136
<표 Ⅳ-44> 캐나다 기초연금 및 보충급여(2019년 1~3월 기준) ····· 137
<표 Ⅳ-45> 캐나다연금보험 가입자 규모 ····· 138
<표 Ⅳ-46> 캐나다연금보험료 및 상한액 및 면제액 ····· 138
<표 Ⅳ-47> 캐나다연금보험 급여 수급자 수 및 성별 구분 ····· 140
<표 Ⅳ-48> 캐나다연금보험 급여수준 ····· 141
<표 Ⅳ-49> 캐나다 2060년 기준 인구지표 전망 ····· 144
<표 Ⅳ-50> 보수당 정부에서의 기초·보충연금 수급연령 상향 계획 ····· 146
<표 Ⅳ-51> 기초·보충연금 수급연령 상향과 이를 통한 재정효과 ····· 147

<표 Ⅳ-52> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 1 ····· 149
<표 Ⅳ-53> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 2 ····· 150
<표 Ⅳ-54> 2060년 기준 국가별 인구지표 전망 ····· 151
<표 Ⅴ-1> 주요 국가의 지급연령 상향조정 계획 ····· 156

<그 림 목 차>

<그림 Ⅱ-1> 우리나라 노후소득보장제도 개관 ····· 28
<그림 Ⅱ-2> 공적연금 가입현황 ····· 31
<그림 Ⅲ-1> 비스마르크형 제도 ····· 40
<그림 Ⅲ-2> 비버리지형 연금제도 ····· 41
<그림 Ⅲ-3> 혼합형 연금제도 ····· 41
<그림 Ⅲ-4> OECD 국가의 향후 연금수급개시연령(남성) ····· 66
<그림 Ⅲ-5> OECD의 은퇴연령과 기대수명간 격차 추이(1970-2015) ····· 68
<그림 Ⅲ-6> OECD 국가의 공식적 연금수급개시연령과 실질은퇴연령 간 괴리 69
<그림 Ⅳ-1> 독일의 노후소득보장체계 ····· 76
<그림 Ⅳ-2> 미국의 노후소득보장제도 구성 ····· 89
<그림 Ⅳ-3> 영국 노후소득보장체계 ····· 105
<그림 Ⅳ-4> 일본의 공적연금 체계 ····· 119
<그림 Ⅳ-5> 캐나다 노후소득보장체계 ····· 134
<그림 Ⅳ-6> 1980-2008년 캐나다 공적연금 수급자 비중 ····· 141
<그림 Ⅴ-1> 우리나라의 인구고령화 전망 ····· 153
<그림 Ⅴ-2> 노인부양비 전망 국제비교 ····· 154
<그림 Ⅴ-3> 우리나라의 장기 잠재성장률 추정치 전망 ····· 155
<그림 Ⅴ-4> EU 국가의 노인고용율의 추이(2005-2011) ····· 156
<그림 Ⅴ-5> 2005-2016에 걸친 OECD 국가의 고령근로자(55-64)의 고용율 변동폭 추이 ····· 157

<요약>

Ⅰ. 서론

○ 超저출산과 기대수명의 연장 등으로 인해 우리나라의 향후 인구 구조는 악화일로로 치닫을 것으로 예상됨. 인구구조의 고령화는 국민경제 전반은 물론 연금 등 각종 사회보장제도의 재정운영에 지대한 영향을 미침. 최근 정부는 이에 대응하여 각종 복지급여의 핵심적인 지급요건의 하나인 노인연령기준의 상향 조정을 검토하자고하는 움직임을 보이고 있음.

○ 본 연구는 연금수급개시연령 등 공적연금의 지급요건을 중심으로 선진국의 최근 정책동향을 살펴보고, 급속한 인구고령화에 따른 대응책으로서 우리나라 연금의 지급연령 조정 등 수급요건의 조정 방향에 대한 정책적 시사점을 모색해 보고자 함.

Ⅱ. 우리나라 공적 노후보장제도의 현황과 최근 정책 동향

□ 우리나라의 노후소득보장체계

○ 우리나라는 국민연금(1988), 퇴직연금(2005) 및 개인연금(1994)이 도입됨에 따라 외적으로 어느 선진국과 다름없는 다층노후보장체계를 갖추고 있음. 이와 더불어 기초연금(2007)과 기초생활보장제도는 국민 누구에게나 최저보장을 제공하고는 동시에 국민연금 등 공적연금을 보완하는 기능을 수행

<그림 Ⅱ-1> 우리나라 노후소득보장제도 개관

<table>
<tr><td>3층</td><td colspan="3">적격 개인연금, 257만명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2층</td><td>퇴직
수당</td><td colspan="2" rowspan="2">퇴직(연)금
(8.3%, 20% 내외)
적용: 581만명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">특수
직역
연금
(18%,
62.7%)
적용:
160만명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1층</td><td colspan="2" rowspan="2">국민연금 (9%, 40%)
적용: 2,309만명</td></tr>
<tr><td colspan="2">기초노령연금 (조세, 5% => 기초연금(조세, 12%)</td></tr>
<tr><td>0층</td><td colspan="3">기초생활보장</td></tr>
<tr><td></td><td>공무원</td><td>경제활동인구</td><td>비경제활동인구</td></tr>
</table>

자료: 퇴직연금(고용노동부 2017), 국민연금(국민연금연구원 2018), 개인연금(국세청 2016)

○ 국민연금제도는 1988년 본격 시행. 그 동안 두 차례의 큰 개혁(1997년, 2007년)으로 상당한 변화가 있었음.

- 우선 가입대상자 범위가 양적 그리고 질적으로 크게 확대 사실상 모든 경제활동인구를 포괄하는 제도로 발전함.

- 차원에서 보험료율(9%)는 그대로 유지된 데 반해, 급여수준(소득대체율)이 크게 하향 조정되었음.

- 기준 지급연령도 60세에서 65세(2013년부터 5년마다 1세씩 올려 2033년부터 65세 적용)로 상향되었음.

- 급여수급권 강화 및 내실화를 위해 최소가입요건을 15년에서 10년으로의 완화. 기초연금(2007)이 도입되고 확대되었음.

○ 이러한 제도적 변화에도 불구하고 인구고령화, 성장률의 저하 등으로 국민연

금은 재정적으로 불안하다는 진단이 끊이지 않고 있음.

○ 기초보장인 기초연금은 2007년 국민연금 축소지향적 개혁의 보완장치로 도입되었음. 당시에 도입된 기초노령연금은 급여수준을 국민연금가입자 평균소득의 5%(2028년까지 점진적으로 10%로 상향)로 하고, 65세이상 노인의 70%를 포함하도록 설계됨. 소득(실제소득+재산의 인정소득)이 일정수준 이하인 노인을 대상으로 함

○ 제도가 도입된 이후 기초노령연금에서 변화가 이루어진 것은 주로 급여수준 차원이었음. 박근혜 정부는 2014년 기초노령연금법이 '기초연금법'으로 개편되었으며, 급여수준도 실제 20만원으로 상향조정됨. 현 정부는 기초연금의 수준을 20만원에서 30만원(2012년)으로 올리는 공약을 실천해 나가고 있음.

○ 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도 역시 도입 이후 상당한 변화를 거쳤음. 박근혜 정부는 통합형 급여제도를 개별급여제도로 전환하고, 빈곤선을 최저생계비에서 기준소득선으로 전환하여 보다 유연한 급여체계로 변모. 현 정부는 피부양자 요건을 대폭 완화하는 방향으로 개선을 추진 중.

○ 최근 인구고령화에 대비하여 생산가능인구 감소 문제를 완화하고 복지지출을 줄이는 이중의 효과가 있는 노인연령기준의 조정방안이 정부 내에서 마련 중에 있음.

□ 공적 노후소득보장제도관련 정책동향

현 정부는 우리나라 노인빈곤 문제의 심각성을 고려하여 '노후보장 강화'를 최우선 정책과제로 설정 추진 중. 정부의 연금개혁안은 국민연금의 급여수준

을 올리는 방안 혹은 그 대안으로 기초연금을 강화 방안 등을 담고 있음.

○ 연금수급개시연령의 조정 등 수급요건을 변화시키려는 움직임은 거의 보이지 않고 있음. 그러나 보다 거시적인 차원에서 특히 인구고령화에 따른 생산가능인구의 감소 문제, 그에 따른 성장잠재력의 저하문제에 대한 대책의 일환으로 노인연령의 조정방안을 정부 내에서 논의 중.

○ 국민연금의 지급연령 등 수급요건의 조정은 기대수명의 급속한 연장 등에 따른 인구고령화 시대에 분명 재정안정화를 위한 중요하고 효과적인 정책임. - 그러나 이는 자칫 빈곤문제의 악화를 동반한다는 점에서 사회경제적 환경변화에 따른 신중하게 접근할 필요가 있음.

Ⅲ. OECD 국가의 공적 노후보장제도 운영체계 및 최근의 개편동향 분석

□ 공적연금체계의 유형

○ OECD 국가를 중심으로 공적연금(국민연금)제도는 크게 비스마르크형 제도, 비버리지형 제도 및 그 혼합형 제도로 구분됨.

- 비스마르크형 제도는 주로 피용자를 대상으로 근로기의 소득지위를 유지 및 보장하는데 초점을 둔 비례연금을 제공함. 이는 주로 독일 등 유럽대륙권 등에서, 넓게는 미국, 우리나라 및 일본 등으로 널리 확산되어 있음.
- 반면, 비버리지형 제도는 소득지위보장보다는 모든 국민에게 최소한의 빈곤을 예방하는데 초점을 둔 기초연금을 중심으로 연금을 제공. 이러한 형태의 제도는 덴마크, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드 등에서 발견됨. 60-70년대 이전 영국, 스웨덴, 노르웨이에서도 시행함.
- 혼합형은 비버리지형의 제도적 기반(기초연금) 위에 추가적으로 (피용자 등을

중심으로 한 비스마르크형) 비례연금을 도입하여 일종의 다층적 공적연금을 구축한 형태임. 혼합형 제도는 영국(2016년 이전), 캐나다, 스웨덴, 노르웨이, 일본 등에서 찾아볼 수 있음.

○ 우리나라는 연금제도 도입 초기에는 비례연금인 국민연금 중심의 연금구조(비스마르크형)을 취했지만, 2007년 연금개혁 시 기초연금이 추가로 도입되고 2014년에 다시 동 제도가 크게 개편됨에 따라 혼합형으로 가는 모양새를 보임.

□ 최근 공적연금의 수급요건관련 정책 동향

○ 연금개혁의 강도는 주로 연금제도 운영형태에 의해 크게 달랐던 것으로 파악되는데, 개혁 전후의 운영형태를 기준으로 크게 네가지 국가그룹으로 나누어볼 수 있음.

- 1) 기초연금 중심으로 공적연금체계를 운영하는 국가군(덴마크, 네덜란드, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드 등), 2) 기초연금+비례연금의 혼합형으로 운영하는 국가군(스웨덴, 노르웨이, 캐나다, 영국 등), 3) 비례연금 중심의 공적연금체계를 운영하는 국가군(독일, 프랑스 등 중유럽대륙, 이태리, 스페인 등 남유럽국가군, 일본, 우리나라 등), 4) 남미국가군 및 동유럽 체제전환국 등
- 가장 개혁이 강했던 국가군은 4)로 공적연금제도를 아예 완전 내지 부분 민영화를 형태라고 할 수 있음.
- 그 다음 개혁 강도가 높았던 국가군은 3)으로 그 중에서도 경제력 대비 세계에서 제일 높은 수준의 연금을 제공한 남유럽군의 국가들임.
- 다른 모든 국가군에 비해 상대적으로 낮은 강도의 개혁이 있었던 곳은 1)의 국가군으로 이들 나라들은 기초적인 보장수준에만 집중하고 있어 지출부담이 적었음.
- 2)의 국가군은 국가에 따라 상당히 차이가 있는데, 캐나다를 제외하고는 영국,

스웨덴, 노르웨이 등에서는 급여수준의 축소를 포함하여 상당히 강한 연금개혁을 추진한 바 있음.

○ OECD 국가들이 저성장과 인구고령화 등에 따른 연금재정의 불안정 문제에 대해 본격적이고 심도있는 대응을 시작한 것은 90년대 이후라고 볼 수 있음.

○ 공적연금 개혁의 정책은 크게 급여의 삭감과 근로유인의 제고 두 개로 나누어질 수 있음.

- 첫째는 연금재정의 적자를 해결하기 위해 공적연금의 급여수준을 하락시키는 것임. 연금급여수준의 삭감은 연금재정의 장기적 안정화에서 기여를 할 수 있으나 노인들의 노후소득의 불안정을 야기하는 문제를 안고 있음.
- 둘째 근로유인의 제고 방식은 노인들의 근로기간을 연장하여 활동적 노년(active ageing)을 촉진하는 것을 목표로 함.
- 급여수준 하향 방식에 비해 적극적 노년을 촉진하는 방식은 여러 장점을 가짐. 우선 근로기간의 연장은 연금급여의 상향을 가져와 노후소득의 안정을 보장할 뿐 아니라 이들을 사회활동에 참여하게 함으로써 노인의 자존감의 향상에도 기여함. 이방식은 연금재정의 안정화에도 기여함.

○ 급여수준 축소는 기존의 제도틀을 거의 유지하면서 혹은 틀을 크게 바꾸면서 이루어지는 경우가 있음.

- 전자의 경우는 '모수적 개혁'이라고 하는데, 소득대체율(혹은 가입기간 1년당 지급율)의 단발성 축소(우리나라 등) 등이 대표적임.
- 후자의 경우는 '근본적 개혁'이라고도 하는데, 제도의 민영화를 포함하여 공적연금의 기본 속성을 유지하되 틀을 변화시키는 요소를 포함하는 경우.

○ 한편, 근로유인제고는 크게 연금수급개시연령의 상향조정, 조기연금 등의 수급요건 강화 등의 형태로 이루어지고 있음.

- 지급연령의 상향조정은 일회성 법개정을 통해 남녀 차별적 지급연령제(대개 남자 65세, 여자 60세)를 폐지하고 추가로 67-68세로 상향하는 형태.
- 최근에는 법개정의 정치적 어려움을 감안하여 아예 기준지급연령을 기대수명의 변화에 자동연동하여 상향조정하는 방안을 도입(스페인 등)하거나 검토하는 국가도 등장(영국 등)
- 조기연금의 수급요건 강화는 보험수리적으로 감액되지 않는 특혜성 조기연금 제도를 폐지하거나 엄격한 감액율을 적용하는 등 조기연금 개편 및 축소(지급연령구간의 축소 등)의 형태로 추진

○ 선진국에 있어 기준지급연령의 상향조정 및 조기연금의 수급요건 강화는 노후소득 공백의 문제를 야기함. 이에 대처하여 많은 국가들이 다양한 보완조치를 마련하고 있음.

- 먼저, 기업의 정년연장 내지 정년제의 폐지 등 고령근로자에 대한 취업대책이 이루어지고 있음.
- 최소한의 소득을 보장해 주는 장치 즉, 기초보장제도의 확대 및 보완이나 실업보험제도의 확대 등의 대책 추진

Ⅳ. 국가 공적 노후소득보장제도 심층분석

○ **(독일)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 노인・장애인 기초보장제도(범주적 공공부조)로 구성, 노인・장애인 기초보장제도의 경우 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 공적연금은 최소가입기간 5년, 수급연령은 65세부터 점진적으로 상향되어 2029년부터 67세가 될 예정임

○ **(미국)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 보충소득보장(범주적 공공부조)로 구성, 보충소득보장의 경우 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 일반 연금제도의 경우 최소가입기간 10년, 수급연령은 현재 66세로 향후 2027년부터 67세로 상향될 예정임

○ **(영국)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 연금크레딧(범주적 공공부조)로 구성, 연금크레딧의 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 공적연금제도의 경우 최소가입기간 10년, 수급연령은 향후 2028년까지 67세로 상향될 예정임(68세 조정 계획은 논의 중)

○ **(일본)** 사회보험방식의 국민연금+ 후생연금으로 구성, 기초연금의 역할을 하는 국민연금은 보험료 납부+면제 기간을 합산하여 25년 이상, 수급연령은 기초연금 65세, 후생연금의 보수비례부분은 63세이며 2025년까지 65세로 상향 중이며, 향후 70세까지 상향하는 방안을 논의 중임

○ **(캐나다)** 수당방식의 기초연금+소득비례연금인 캐나다연금+보충연금으로 구성, 수당방식의 기초연금은 거주기간과 65세 이상이면 수급가능하며, 보충연금은 기초연금 수급자 가운데 소득조사를 통해 수급가능함, 기초・보충연금 수급연령은 2029년부터 67세로 상향될 계획이었으나 자유당 정부에서 취소함, 캐나다연금은 최소가입기간 1년, 수급연령 65세임

○ 검토국가 모두 고령화와 저출산, 기대수명 증가 등으로 인해 발생할 수 있는 인구문제로 인한 연금재정의 불안정을 완화하기 위해 수급연령 상향 조정을 실시(일본의 경우 논의 중)하고 있음

- 상향 시기와 조정방식은 국가마다 다르게 설정하고 있으나, 대부분 2030년 정도까지 67세로 상향하는 것이 예정되어 있음

<표 Ⅳ-52> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 1

구분	독일	미국	영국	일본	캐나다
대상 제도	노인·장애인 기초보장제도 (GAE)	보충소득보장 (SSI)	연금크레딧 (PC)	국민(기초)연금	기초·보충연금
제도성격	노인·장애인 대상 범주적 공공부조	노인·장애인 대상 범주적 공공부조	노인 대상 범주적 공공부조	보험방식 기초연금 (정액기여·정액급여)	기초: 수당방식 기초연금 보충:노인 대상 범주적 공공부조
수급요건	연령요건 장애요건 자산요건	연령요건 장애요건 자산요건	연령요건 자산요건	연령요건 보험료납부 요건 (최소가입기간 25년)	기초: 연령요건 거주요건 소득요건 (일부감액 및 전액 환수) 보충: 연령요건 소득요건
급여성격	보충급여	보충급여	보충급여	정액급여 (보험료 납부기간에 따라 감액)	기초: 정액급여 (거주기간에 따라 감액) 보충: 보충급여
수급연령	65세	65세	65세	65세	65세 (2029년부터 67세로 상향 예정이었으나 취소 결정)

<표 Ⅳ-53> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 2

구분	독일	미국	영국	일본	캐나다
대상 제도	일반연금 제도	노령·장애·유족연금	국가기초 연금	후생연금	캐나다연금보험
제도성격	사회보험 (소득비례)	사회보험 (소득비례)	사회보험 (정액급여)	사회보험 (소득비례)	사회보험 (소득비례)
수급요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건
최소가입 기간	5년	10년	10년	1개월	1년
수급연령	65세 8개월 (2029년부터 67세로 상향 예정)	66세 (2027년부터 67세로 상향 예정)	65세 (2020년까지 66세 상향, 2028년부터 67세로 상향 예정)	63세 (2025년까지65세로 상향)	65세
조기노령연금 수급가능연령	63세	62세	-	노령기초연금 60세	60세
수급연령 조정 경과기간	2012~2022 (2023, 66세) 2024~2028 (2029, 67세)	2003~2008 (2009, 66세) 2021~2026 (2027, 67세)	2026~2028 (67세)	2013~2025 (65세)	-
수급연령 조정방식	1년에 1개월 1년에 2개월	1년에 2개월	1개월에 1개월	3년에 1세	-
비고	-	-	68세 조정계획 논의 중	최근 70세까지 상향논의중	-
정년연령	65세, 2029년까지 67세로 상향 조정 예정	없음	없음	60세 (실질적 65세)	없음 (일반적 65세)

자료: 본문에서 서술한 내용을 정리함

Ⅴ. 우리나라 공적연금 수급요건의 정책방향

○ 우리나라는 저출산 및 초저출산의 지속과 기대수명의 급속한 상승으로 소비인구의 감소는 물론 노인부양비 급증으로 경제위축 축소 우려. 또한, 우리나라의 잠재성장율은 인구고령화로 2020년대 3%대 미만으로 진입. 노인의 근로활동을 촉진하기 위해 수급개시연령 상향과 같은 공적연금 수급요건의 변경을 고려할 필요가 있음.

○ 우리나라에서 연금수급개시연령 등의 상향조정 시 정책적으로 고려해야 할 사항은 노인빈곤율의 하락에 대한 우려임. 그러나 기준 연금수급개시연령이 상향되고, 국민연금의 성숙으로 연금수급율이 60%을 넘어서고, 고용보험의 확대 등 고령자 고용정책과 기초생활보장 및 기초연금의 강화 등 복지정책이 병행한다면 '노인빈곤율의 악화' 우려는 지나친 기우일 수도 있음.

○ 또한, 지급요건의 강화는 생산가능인구의 증가를 가져와 국민경제의 성장과 소득상승을 뒷받침하고, 국민연금의 추가가입으로 연금액의 증액 기회를 부여하고, 국민연금 재정기반을 강화시켜 근로세대의 부담 경감 등으로 성장잠재력 향상에도 기여할 수 있음. 이 결과 수급개시연령의 상향은 오히려 장기적으로 복지증진에 기여할 가능성도 있음

○ 국민연금의 지급요건 조정은 조기노령연금의 지급요건 강화와 기준지급연령의 상향 두 가지 정책방안이 있을 수 있음.

- 조기노령연금의 지급요건 강화는 보다 단기적 관점에서 추진할 수 있음. 조기노령연금의 소득조사 기준과 지급연령구간의 재검토를 추진함
- 기준 수급개시연령의 조정은 현재의 기준지급연령 상향조정계획이 만료되는 시점(2033년)을 전후로 하여 연금제도의 성숙도, 고령자의 고용율 및 취업

률과 근로소득 추세, 노인빈곤율 등을 종합적으로 고려하여 장기적으로 추진 필요

○ 수급개시연령 상향의 부작용을 최소화하고 사회적 설득력을 얻기 위해서 보완조치가 필요함. 노인빈곤 악화를 막기 위해 고용보험의 강화와 한국형 실업부조의 확대, 기초연금 및 기초생활보장제도의 확대 등 소득보장제도의 강화가 필요함. 또한, 고령중장년 근로자의 경제활동참가율 및 생산성을 제고하기 위해 각종 인센티브 및 교육 훈련 등을 확대할 필요가 있음.

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

○ 超저출산과 기대수명의 연장 등으로 인해 우리나라의 향후 인구 구조는 매번 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 악화일로로 치닫고 있음.

- 인구구조의 악화 즉, 인구고령화의 문제는 선진국에서 거의 보편화되고 있는 현상이지만, 우리나라는 그 속도면에서 급속하게 진행되고 있다는 점이 가장 우려되는 부분임.

○ 이러한 인구구조의 고령화는 노동시장, 소비시장 등 국민경제 전반은 물론 연금 등 각종 사회보장제도의 재정운영에 지대한 영향을 미치는 요소인데, 인구구조 고령화의 부작용을 최소화하기 위해 세계 각국은 다양한 대응책 마련에 분주함

- 그 부작용이 가장 심각하게 나타나는 부분은 사회보장 재정, 그 중에서도 연금재정으로, 고령화에 따른 이 부분의 지출통제를 위해 지급연령*, 재산 및 소득기준* 등 급여 수급요건의 조정 등 이 정책의 주요대상이 되고 있음.

  * 우리나라는 국민연금 65세(2033년 이후), 기초연금 65세(현재), 기초생활보장제도 65세로 설정

  * 국민연금의 경우 조기 및 재직자 노령연금에 한해 소득기준만 적용, 기초연금 및 기초생활보장제도는 소득 및 재산기준 적용

○ 우리나라도 최근 정부 차원에서 각종 복지급여의 핵심적인 지급요건의 하나인 노인연령기준의 상향 조정을 검토하자고하는 움직임을 보이고 있음.

- 2019년 1월 24일 보건복지부 장관은 ‘저출산고령사회위원회 워크숍’에서 노

인연령기준을 65세에서 70세로 조정하는 방안에 대해 발언(조선일보, 2019.1.25.)

- 이외에도 연금제도 차원에서는 국민연금의 제4차 재정계산위원회(2018)의 논의 과정에서 연금수급개시연령의 상향 조정 방안이 제기된 바 있음.

○ 하지만, 우리나라의 경우 높은 조기퇴직률, 높은 노인빈곤율, 열악한 고령근로자 노동환경 등을 감안할 때 지급연령의 상향조정 논의는 부작용을 우려하는 주장이 크게 대두되는 등 항상 큰 사회적 저항과 함께 논란을 야기해 왔음.

- 그럼에도 불구하고, 선진국의 경우 이미 연금수급개시연령을 65세에서 67세, 68세 혹은 그 이상으로 높이려는 움직임이 보편화되고 있는 상황임.
- 이런 상황에서 우리나라만 언제까지나 이 부분에 대한 논의를 미루고 있을 수만은 없으므로 지급연령 상향조정 등 연금지급 요건에 대한 장기적인 방향이나 전략적 모색에 관한 연구가 시급히 요구되고 있음.

○ 본 연구는 이처럼 장기적으로 뜨거운 사회적 이슈가 될 수 있는 연금수급개시연령 등 공적연금의 지급요건을 중심으로 선진국의 최근 정책동향을 살펴보고,

- 급속한 인구고령화에 따른 대응책으로서 우리나라 연금의 지급연령 조정 등 수급요건의 조정 방향에 대한 정책적 시사점을 모색해 보고자 함.

2. 연구내용과 방법

○ 우리나라의 공적 노후소득보장제도 개관 및 정책동향 분석

- 우리나라의 공적 노후보장체계 및 공적 노후보장제도에 대한 개괄적 소개
- 공적 노후보장제도의 수급요건 등 변화 과정과 정책동향 등 파악

* 여기서 공적 노후보장제도는 일반 국민을 대상으로 기본적 생활을 보장하는 공적 연금제도(국민연금, 기초연금; 단, 특수직역연금 및 퇴직연금과 개인연금 등 사적연금 부분은 제외) 및 노인최저생활을 보장하는 부조제도(기초생활보장제도 등)를 포함하는 것으로 정의

○ OECD 국가의 공적 노후소득보장제도의 운영체계 분석과 지급요건을 둘러싼 최근의 동향 분석

- OECD 전체 국가를 대상으로 공적 노후보장제도의 편제, 적용체계, 급여체계, 재원조달체계, 관리운영체계 등을 개괄적으로 분석하고,
- 수급요건 등에 있어 큰 정책적 변화의 흐름과 그 배경 등에 대해 파악

○ 주요 OECD 국가를 대상으로 공적 노후소득보장제도의 수급요건 심층 분석

- (심층 분석대상국가) 미국, 캐나다, 일본, 영국, 독일(총 5개국)
- (주요 분석내용) 국가별 공적 노후보장제도 개관, 각 국가별 제도별 급여 수급요건과 그 변천과정, 특히 인구 및 노동시장적 환경 등 사회경제적 여건 변화에 대응하기 위한 수급요건관련 최근의 개혁 동향과 시사점 등

○ 우리나라 공적 노후소득보장제도의 수급요건 개편관련 정책방향 도출

- 해외사례 및 국내 사회경제적 환경 변화에 비추어 볼 때 현행 우리나라 공적연금제도의 수급요건에 대한 적정성 검토
- 연금수급요건에 관한 향후 정책적 논의 과정에서 고려되어야 할 사항 및 개선방향 등 제시

○ 연구방법

- 문헌조사 분석
- 해외사례 조사 분석

- 국가간 비교 연구
- 통계 분석

○ 기대효과

- 인구고령화에 대응하는데 있어 최대 이슈가 될 지급연령 등의 조정 문제에 대해 선도적으로 이슈를 제기할 수 있는 기반 마련
- 우리나라 공적 노후보장제도의 개편방향 논의 시 반드시 필요한, 비교 가능한 해외 자료의 구축
- 향후 노인연령기준 및 연금수급연령, 나아가 연금제도 전반의 수급요건 개편관련 논의 시 실현가능한 정책 방향과 이러한 정책의 수용성 제고를 위한 보완대책 등 전략적 접근 방안 제시

Ⅱ. 우리나라 공적 노후보장제도의 현황과 최근 정책 동향

1. 우리나라의 노후소득보장체계

○ 다층연금체계의 확립

- 우리나라는 국민연금(1988), 퇴직연금(2005) 및 개인연금(1994)이 도입됨에 따라 외적으로 어느 선진국과 다름없는 다층노후보장체계를 갖추고 있음.
- 다층노후보장체계는 좁은 의미에서는 연금(노후보장)의 제공주체에 따라 공적연금, 기업연금 및 개인연금의 세가지 제도를 갖춘 것을 의미함.
- 그러나 엄격한 의미에서 다층연금체계는 각 주체에 의한 연금이 균형적으로 설계된 형태, 즉, 노후보장의 재원과 소득원이 다원화되어 있는 형태를 의미
  * 다원화의 의미에서 다층연금은 인구고령화 시대에 노후보장의 위험분산 차원에서 강조되고 있음.
  * 이외에도 개인별 자산의 유동화를 통해 연금소득을 취득할 수 있는 제도로는 주택연금과 농지연금 등이 있음. 이 부분은 아직 국민의 노후보장에 있어 큰 의미를 부여하기 어려우므로 논외로 하기 함
- 나아가 우리나라는 기초적이고 최후의 사회안전망 성격의 노후보장제도로서 기초연금(2007)과 기초생활보장제도를 두고 있어 국민 누구에게나 최저보장을 제공하고는 동시에 국민연금 등 공적연금을 보완하는 기능을 수행

○ 공적연금제도(국민연금)

- 공적연금제도는 흔히 1층 제도라고 하는데, 통상 다층노후보장의 주축이 되는 국가운영제도임.
- 우리나라의 경우 특수직역연금(1960년 도입된 공무원연금, 1963년 공무원연

금에서 분리·신설된 군인연금, 1975년 도입된 사립학교교직원연금)과 국민연금(1988)이 여기에 속한다고 할 수 있음.

- 이들 제도 모두 보험과 기여원칙에 의거하여 운영되는 사회보험이라는 점에서 성격이 유사하나 국민연금은 특수직역연금의 대상자를 제외한 일반 국민을 대상으로 보편적 연금이라는 점에서 차이가 있음.
- 국민연금제도는 18세 이상 60세 미만의 모든 경제활동인구를 의무 가입대상으로 하며, 40년 가입 평균소득자를 기준으로 40%의 소득대체율을 제공, 부과되는 보험료율은 9%임.

  * 2018년 현재 65세 이상 노인의 34.8%가 국민연금 노령연금을 수급 중(이용하 2019).

- 국민연금의 핵심 급여의 하나인 노령연금은 최소 10년 이상 가입(보험료납부)하고, 연령이 60세(2033년부터 65세)에 도달할 경우 지급 가능
- 이외에도 국민연금은 계속 소득활동을 이어가면서도 연금의 수급을 가능토록 한 조기노령연금과 재직자노령연금도 두고 있음.

  * 조기노령연금은 10년 이상의 가입요건을 충족하고 연령이 기준지급연령에 도달하기 5년 전(55~59)부터 지급하는 노령연금으로서 근로활동을 통한 소득이 전체가입자 평균소득 미만이어야 수급이 가능하며 연금액이 연령에 따라 감액됨.

  * 재직자노령연금은 10년 이상의 가입요건을 충족하고 60~64세 사이의 연령구간에 소득활동에 종사할 경우 지급되는데, 근로소득이 전체가입자 평균소득을 초과하는 경우 원래 지급가능한 연금액이 감액되는 연금임.

- 이처럼 국민연금은 그 주요 지급요건으로서 최소가입요건, 연령요건 및 소득요건을 두고 있으나 최소가입요건과 연령요건이 가장 기본적인 수급요건이라고 할 수 있음.

<그림 Ⅱ-1> 우리나라 노후소득보장제도 개관

<table>
<tr><td>3층</td><td colspan="3">적격 개인연금, 257만명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2층</td><td>퇴직
수당</td><td colspan="2" rowspan="2">퇴직(연)금
(8.3%, 20% 내외)
적용: 581만명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">특수
직역
연금
(18%,
62.7%)
적용:
160만명</td></tr>
<tr><td>1층</td><td colspan="2">국민연금 (9%, 40%)
적용: 2,309만명</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2">기초노령연금 (조세, 5% => 기초연금(조세, 12%)</td></tr>
<tr><td>0층</td><td colspan="3">기초생활보장</td></tr>
<tr><td></td><td>공무원</td><td>경제활동인구</td><td>비경제활동인구</td></tr>
</table>

자료: 퇴직연금(고용노동부 2017), 국민연금(국민연금연구원 2018), 개인연금(국세청 2016)

○ 사적연금제도(퇴직연금 등)

- 사적연금제도는 크게 퇴직연금(퇴직금), 개인연금, 주택연금과 농지연금 등으로 구성되어 있는데, 모두 주축 제도인 국민연금을 보완하는 기능을 수행함

  * 이중 퇴직연금만이 기업이 운영주체가 되어 근로자에게 제공하는 노후보장제도이며, 나머지는 개인의 자유의사에 의해 가입을 선택할 수 있는 개인차원의 노후보장제도임.

  * 여기서는 가장 중요한 앞의 두 가지 제도를 중심으로 간략하게 살펴보고자 함.

- 먼저 퇴직연금은 2005년 기존의 불안정한 강제퇴직금을 대체하여 인구고령화 시대에 대비 노후보장을 강화하고 연금의 다층화를 도모하기 위해 도입됨.

  * 퇴직연금은 1년 이상 동일 직장에서 근속하는 근로자를 대상으로 1개월치의 임금(보험료율로 따지면 8.33%)을 퇴직 시 지급하는 제도로, 이를 사외에 적립해 두었다가 수급할 수 있도록 한 전액 사용자부담의 기업연금

* 다만, 최소 10년 이상 가입하고 55세 이후에 수급 가능. 또 5년 이상에 걸쳐 연금으로 나누어 받아야 세제혜택 유지 가능

- 개인연금은 1994년 도입된 제도로, 18세 이상이면 누구나 가입이 가능한 개인의 자발적 노후저축제도임.

  * 납부저축액에 대한 소득공제를 통해 가입의 유인을 마련하고 있으며, 수급요건은 퇴직연금과 거의 대동소이함.

○ 기초보장제도(기초연금과 기초생활보장)

- 국가 및 기업이 제공하는 노후보장, 나아가 개인의 자조적 노력에 의한 노후보장이 부족한 경우가 발생하기 마련인 바, 이를 보완하기 위해 대부분의 국가는 기초적 보장제도를 운영

  * 우리나라의 경우 대표적으로 기초연금과 기초생활보장제도가 그에 해당함.

- 기초연금은 2007년 국민연금의 사각지대를 보완하기 위해 도입된 보편적 연금제도로서

  * 국민연금의 낮은 급여수준을 보완하고 동시에 국민연금의 혜택에서 배제된 기존 노령계층의 노후빈곤 문제를 완화하는데 그 목적을 두고 있음.

- 기초연금은 소득과 재산조사를 바탕으로 현재 65세 이상 노인의 70%를 목표를 대상자를 선정하며,

  * 급여액은 처음에 월10만에서 기작하여 박근혜정부에서 20만원, 현정부에서는 30만원(2021년부터)으로 점진적 인상이 진해되고 있음.

- 일반 사회부조제도인 국민기초생활보장제도는 종전의 생활보호제도를 확대개편하여 2000년에 도입된 우리나라 최후의 사회안전망 제도임.

  * 엄격한 소득 및 빈곤조사를 통해 선별된 극빈층을 대상으로 함.

- 기초연금과 기초생활보장제도는 두 제도 모두 재원을 조세로 한다는 점, 소득과 재산조사를 통해 대상자를 선별하고, 기초적 생활보장을 목적으로 한다는 점에서 공통점이 있으나,

* 기초생활보장제도는 보다 엄격한 빈곤조사를 통해 급여를 제공한다는 점에서 기초연금과 성격이 크게 다름.

2. 공적 노후보장제도의 발전과정

가. 국민연금

○ 1988년 국민연금이 도입되기 이전에는 일반국민에 대해 퇴직금 외에는 이렇다고 할 노후보장제도가 존재하지 않았는데,

- 인구의 고령화, 도시화 및 핵가족화 등으로 인해 발생하게 되는 노후보장 문제에 본격적으로 대처할 필요가 있었음.

○ 이에 정부는 1987년 국민연금법을 제정하고 1988년 본격 시행함.

- 당시 국민연금의 기본틀은 현재와 크게 다르지 않지만, 세부적으로 보면 그동안 두 차례의 큰 개혁(1997년, 2007년)으로 상당한 변화가 있었는데 주요 변화를 살펴보면 다음과 같음.

○ 우선 가입대상자 범위가 양적 그리고 질적으로 크게 확대되었음.

- 제도 초기에는 10인 이상 사업장에 종사하는 정규직 근로자가 주 강제가입 대상이었으나
- 1995년 농어민 등 농어촌지역 주민에 대한 제도 확대, 1999년 자영자 등 도시지역 주민에 대한 제도 확대로 사실상 모든 경제활동인구를 포괄하는 제도로 발전함.
- 나아가 질적인 차원에서는 1993년부터 사업장가입자의 범위가 5인 이상으로 확대되었고, 2003년부터는 비정규직 근로자에 대한 확대가 이루어졌음.

< II-2> 공적연금 가입현황

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,632천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제활동인구
9,293천명</td><td colspan="5">경제활동인구 23,338천명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">공적연금
비적용자
239천명</td><td colspan="4">공적연금적용자 23,099천명(경활대비 98.9%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금가입자 21,479천명 (경활대비 92.0%)</td><td rowspan="3">특수직역연금
1,620천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부예외자
3,852천명</td><td colspan="2">소득신고자
17,627천명</td></tr>
<tr><td>장기체납자
1,036천명</td><td>보험료
납부자
16,591천명</td></tr>
<tr><td>28.48%</td><td>0.73%</td><td>11.81%</td><td>3.17%</td><td>50.84%</td><td>4.96%</td></tr>
<tr><td colspan="4">14,421천명(44.19%) 미가입자</td><td colspan="2">18,211천명(55.81%)
실제가입자</td></tr>
</table>

자료: 국민연금연구원 2018

○ 둘째, 재정안정화 차원에서 보험료율(9%)는 그대로 유지된 데 반해, 급여수준(소득대체율)이 크게 하향 조정되었음.

- 국민연금은 90년대 세계적인 연금개혁 바람과 함께 우리의 인구고령화가 너무나 급속히 진행되는 점을 감안하여 1997년 1차 연금개혁이 이루어짐.
- 이때 급여수준이 70%에서 60%로 하향 조정되고, 기준 지급연령도 60세에서 65세(2013년부터 5년마다 1세씩 올려 2033년부터65세 적용)로 상향되었음.*

  * 물론 이때 기본노령연금과 지급연령을 달리하는 조기노령연금, 재직자노령연금 등의 지급연령도 기준지급연령에 연동하여 조정하도록 함.

- 하지만, 이러한 급여수준 및 지급연령의 조정 이후에도 장기 연금재정에 대한 불안감이 가시지 않아 2007년 2차 연금개혁을 통해 다시 급여수준을 60%에서 40%로 하향 조정함.

  * 구체적으로 2008년에 단숨에 50%로 줄인 다음, 2009년부터 2028년까지에 걸쳐 단계적으로 매년 0.5%p씩 줄여 2028년부터 40%로 축소 스케줄 마련

○ 마지막으로, 물론 축소지향적이고 재정적 긴축만 있었던 것은 아니었음.

- 급여수급권 강화 및 내실화 차원에서 많은 조치가 있었는데 그 중 대표적인 것이 연금수급요건의 완화 특히 최소가입요건을 15년에서 10년으로의 완화였음.
- 그리고 이러한 급여 축소를 보완하기 위해 기초연금(2007)이 도입되고 그 이후에도 계속 확대되었음.

○ 이러한 제도적 변화에도 불구하고 여전히 국민연금은 재정적으로 불안하다는 진단이 끊이지 않고 있음.

- 2018년 제4차 재정계산에서 인구고령화, 성장률의 저하 등으로 인해 국민연금은 종전의 기금소진년도(2060년)보다 빠르게(2057년) 기금이 소진하는 것으로 나타났음.
- 국민연금은 기본적으로 보험료의 수입과 적립금의 이식수입을 근간으로 재원을 조달하는 것(수정적립방식)을 원칙으로 하고 있는 바, 기금의 소진 및 그 이식수입의 소진은 향후 보험료율 상승의 압박을 가져와 재정을 불안하게 할 것으로 예상됨.

나. 기초연금 등

○ 먼저 기초보장의 주요 기둥인 기초연금은 2007년 국민연금 축소지향적 개혁의 보완장치로 도입되었음.

- 2007년 국민연금개혁 당시 노무현정부는 주로 연금재정의 안정화를 달성하고자 함.
- 이에 반해, 야당이었던 한나라당은 국민연금의 사각지대로 인한 노인빈곤 문제를 제기하고 이의 대안으로 사회수당식의 기초연금의 도입을 주장함.

  * 한나라당의 1995년 발표된 세계은행의 모델을 기반으로 하였기 때문에 기초연금제도의 도입은 국민연금제도의 축소와 결합되어 있었음.

  * 연금개혁에 대한 정치적 타협과정에서 여당과 정부는 한나라당의 기초연금안을 일부 수용하여 국민연금의 급여수준을 상당 수준 축소하는 대신 '기초노령연금'을 도입하게 되었음.

○ 당시에 도입된 기초노령연금은 급여수준을 국민연금가입자 평균소득의 5%(2028년까지 점진적으로 10%로 상향)로 하고, 65세이상 노인의 70%를 포함하도록 설계됨.

- 기초노령연의 가장 핵심적인 수급요건은 대상자가 65세 이상이어야 하며, 소득자산조사 요건 즉, 소득(실제소득+재산의 인정소득)이 일정수준 이하여야 한다는 점임.
- 이 소득재산조사 요건은 기초생활보장제도상의 소득자산조사와 유사하지만, 소득기준이 상대적으로 느슨하고 부양의무자 요건을 감안하지 않는다는 점에서 차이가 있음.

○ 제도가 도입된 이후 기초노령연금에서 변화가 이루어진 것은 주로 급여수준 차원이었음.

- 2013년 박근혜 정부는 대선공약으로 급여수준을 대폭 종전의 10만에서 20만원으로 올리겠다고 함에 따라 그 후속조치로 2014년 기초노령연금법이 '기초연금법'으로 개편되었으며, 급여수준도 실제 20만원으로 상향조정됨,
- 다시 현 정부가 들어서면서 기초연금의 수준을 20만원에서 30만원(2012년)으로 올리는 공약을 실천해 나가고 있음.

○ 최후의 사회안전망이자 노후보장에 있어 중요한 지위를 차지하는 기초생활보장제도 역시 도입 이후 상당한 변화를 거쳤음.

- 박근혜 정부는 통합형 급여제도를 개별급여제도로 전환하고, 빈곤선을 최저생계비에서 기준소득선으로 전환하여 보다 유연한 급여체계로 변모해 나갔음.
- 나아가 종전 정부는 물론 현 정부에 들어서도 논란의 중심에 있는 피부양자 요건을 대폭 완화하는 방향으로 개선을 추진 중인데, 이는 특히 노인의 빈곤 문제*를 완화하고자 크게 기여할 것으로 예상됨.

  * 우리나라 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 45% 수준임.

○ 최근 인구고령화에 대비하여 생산가능인구 감소 문제를 완화하고 복지지출을 줄이는 이중의 효과가 있는 노인연령기준의 조정방안이 정부 내에서 마련 중에 있음.

- 노인연령기준이 조정될 경우 조세조달의 복지급여로 크게 인식되고 있는 기초연금의 수급연령이 주로 직접적인 영향권에 들어설 것으로 전망됨,
- 물론 국민연금의 지급연령에도 장기적으로 영향을 미칠 수도 있지만, 이미 지급연령을 2033년까지 못 박아 놓은 상태라 단기적인 영향이나 변화는 없을 것으로 예상됨.

3. 공적 노후소득보장제도 관련 정책동향

○ 현 정부는 우리나라 노인빈곤 문제의 심각성을 고려하여 '노후보장 강화'를 최우선 정책과제로 설정 추진 중

○ 이를 감안하여 2018년 제4차 국민연금 재정계산에 따른 국민연금 개혁안도 주로 노후보장 강화에 초점을 맞추고 있음.

- 작년에 발표된 정부의 연금개혁안은 4개 개편안으로 이루어져 있는데, 국민연금의 급여수준을 올리는 방안 혹은 그 대안으로 기초연금을 강화 방안 등을 담고 있음.
- 인구고령화와 그에 따른 미래세대의 부담을 덜어주기 위한 대비책은 주로 보험료율의 인상 여부에 초점이 맞추어져 있음.

○ 즉, 연금수급개시연령의 조정 등 수급요건을 변화시키려는 움직임은 거의 보이지 않고 있음.

- 그러나 보다 거시적인 차원에서 특히 인구고령화에 따른 생산가능인구의 감소 문제, 그에 따른 성장잠재력의 저하문제에 대한 대책의 일환으로 노인연령의 조정방안을 정부 내에서 논의 중에 있으며, 아직 구체적인 내용은 발표되지 않고 있음.

○ 설령 노인연령의 조정 방안이 발표 및 시행된다고 하더라도 일단은 정년제, 나아가 기초연금 등 일반 복지급여가 그 직접적인 영향권에 들어올 것으로 보임.

- 앞서 언급한 것처럼 국민연금의 경우는 이미 지급연령 조정계획이 2033년까지 고정되어 있어서 향후 상당기간 그 영향력이 크게 없을 것으로 판단됨.

○ 그럼에도 불구하고 국민연금 등 연금차원에서도 수급요건의 개선을 요구하는 목소리가 점점 높아질 전망이며, 이에 대한 대응방안의 마련이 필요함.

- 국민연금은 이제까지 정년의 연장 등으로 노인들의 취업률이 크게 되고 노인빈곤 문제가 크게 개선된다는 엄격한 전제 조건 하에서 지급연령의 추가적인 조정이 가능할 수 있다는 입장을 취하고 있음.
- 그러한 전제조건이 충족되지 않는 상황에서 지급연령의 조정은 연금재정의 개선 효과에 비해 더 큰 부작용 즉, 노인빈곤문제의 악화만 초래할 우려가 있기 때문

○ 국민연금의 지급연령 등 수급요건의 조정은 기대수명의 급속한 연장 등에 따른 인구고령화 시대에 분명 재정안정화를 위한 중요하고 효과적인 정책인 것은 사실

- 그러나 이는 자칫 빈곤문제의 악화를 동반한다는 점에서 사회경제적 환경변화에 따른 신중하게 접근할 필요가 있는 것도 사실임.
- 특히 우리나라의 기대수명은 예상 이상으로 급속히 상승 중이며, 이는 지급연령과 기대수명 사이의 괴리를 크게 확대시키고 있으며, 이는 연금재정 악화의 주요 요인으로 대두

  * 우리나라의 기대수명은 1998년 개혁 이후 10년만인 2017년에 지급연령 인상폭 이상(7.6세) 증가함. 2060년에는 89.4세로 증가할 예정인 바 이는 1998년에 비하면 14.3세만큼 증가하여 지급연령 인상폭의 2배로 상승 예상

○ 따라서 노인빈곤 문제의 악화 등 부작용을 최소화하는 범위 내에서 지급연령 등 수급요건을 조정해 가기 위한 방향과 전략을 적극 모색하는 것은 시급하다고 할 수 있음.

<표 II-1> 기대수명 전망

	1988	1998	2008	2017	2028	2040	2050	2060
전체	70.7	75.1	76.6	82.7	84.8	86.8	88.2	89.4
남성	66.5	71.2	76.2	79.7	82.2	84.6	86.2	87.7
여성	74.8	78.9	82.9	85.7	87.4	89.0	90.1	91.0

주: 2017까지는 실적치, 이후는 추정치

자료: 통계청 e-나라지표
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758), 통계청 (2017) 장래인구추계결과(2017-2067년).

Ⅲ. OECD 국가의 공적 노후보장제도 운영체계 및 최근의 개편동향 분석

○ 다음 장(제Ⅳ장)에서 선별한 주요 OECD 국가를 중심으로 공적연금의 수급요건 등에 대한 심층 분석에 들어가기 전에

- 우선 OECD 전체 국가들의 공적 노후소득보장제도 운영 현황 및 지급요건을 중심으로 개혁 동향을 개괄적으로 살펴보고자 함.

1. 공적연금체계의 유형

가. 공적 노후보장의 기원과 발전

○ 현대 산업사회가 본격화되기 이전에는 개인의 빈곤문제는 가족 내지 교회 등 지역사회 차원에서 해결이 우선이었으며,

- 국가는 이들 기구가 작동하지 않을 경우에 한해 최종적으로 개입하는 잔여적(residual) 복지정책 형태로 빈곤문제에 개입하였음.
- 즉, 근대사회의 노후보장은 구빈법 등 사후적 빈곤대책의 일환으로 이루어졌음.

○ 하지만, 산업사회가 본격화되면서 핵가족화, 도시화 등으로 가족 및 지역공동체가 붕괴하면서 개인의 은퇴 이후의 삶을 보장하는 기능을 급속도로 상실하게 됨.

- 그 자리를 기업이나 국가가 대신할 수밖에 없었음.
- 그런데 기업의 경우도 공제조합이나 퇴직연금 등을 통해 일부 근로자의 노후를 보장하는 기능을 수행했으나 자금조달 여력 등으로 한계가 있었으며,
- 결국 전국민에 대한 노후빈곤의 대처 및 보장은 국가가 전면에 나서 수행할 수밖에 없는 상황이 되었음.

○ 노후 등 사회적 위험에 대한 보장을 둘러싸고 국가의 역할이 가장 먼저 명확히

된 것은 1900년대 말 독일 비스마르크(Bismark)에 의한 사회보험 입법이라고 할 수 있음.

- 이는 종전의 구빈법적 유산과 달리, 잔여적 복지를 넘어 모든 국민 및 근로자에 대한 보편적 복지를 추구하고, 사후적 복지제공이 아니라 사전적 복지제공이었다는 점에서 큰 차이가 있음.
- 특히 누구나 보험료를 납부하면 그에 대한 반대급부(자조에 기초한 급여)로서 연금수급권이 부여됨에 따라 국가의 시혜적, 재량적 성격인 구빈법적 부조와는 권리성이 크게 향상되었음.

○ 이러한 독일의 사회보장입법과 함께 세계 2차 대전 직후 전후 복구의 청사진(복지국가 건설)으로서 영국에서 비버리지(Beveridge) 보고서가 발표되면서 전후 서구권 국가에서 노후 등 사회적 위험에 대한 국가적 개입과 보장은 크게 확산 발전시키는 계기가 되었음.

- 비버리지형 복지국가(전국민 중심의 기초적 보장에 목표)는 그 이전에 독일에서 시작된 비스마르크형 복지국가 모형(노동자중심의 소득지위 보장 목표)과 상당한 차별성이 있었음.
- 이러한 두 갈래의 복지국가의 이상과 철학은 오늘날 서구권에서 구축된 복지국가 모형의 전형이 되고 있으며, 그 발전과정에서 이 두 형태의 혼합형도 상당수 등장하게 됨.

나. 공적 노후보장제도의 유형

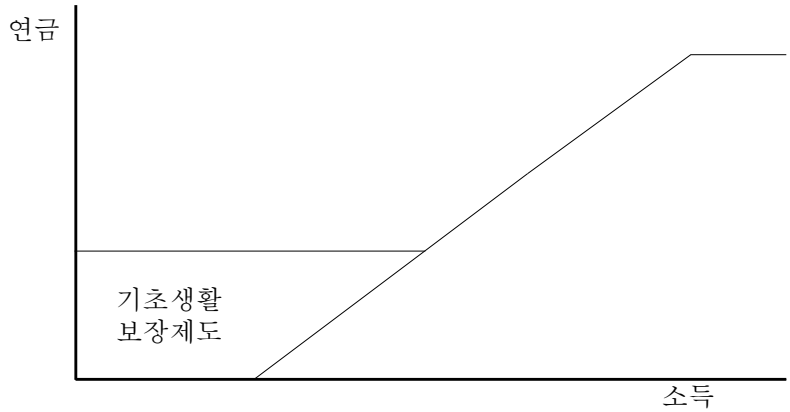
○ OECD 국가를 중심으로 공적연금(국민연금)제도의 유형을 살펴보면, 크게 비스마르크형 제도, 비버리지형 제도 및 그 혼합형 제도로 구분됨.

○ 비스마르크형 제도는 주로 피용자를 대상으로 근로기의 소득지위를 유지 및 보

장하는데 초점을 둔 비례연금을 제공하는 특징을 가지고 있음.

- 이는 주로 원산지인 독일 등 유럽대륙권 등에서, 넓게는 미국, 우리나라 및 일본 등으로 세계적으로 가장 널리 확산되어 있음.
- 이때 사회보험식 비례연금이 중추적 노후보장제도의 역할을 수행하며, 기초생활보장제도 등 부조제도가 보완적 역할 수행하도록 제도적 역할 부여

< Ⅲ-1> 비스마르크형 제도



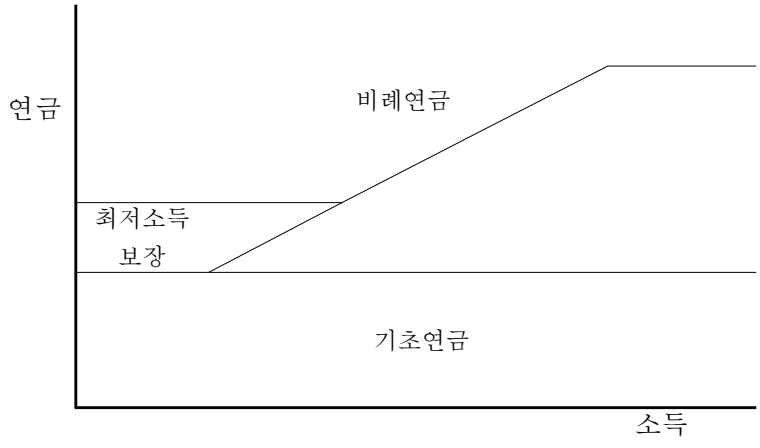
○ 반면, 비버리지형 제도는 소득지위보장보다는 특정 사회계층에 관계없이 모든 국민에게 최소한의 빈곤을 예방하는데 초점을 둔 기초연금을 중심으로 연금을 제공하는 특징을 가짐.

- 이러한 순수한 형태의 제도는 오늘날에도 덴마크, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드 등에서 발견되며
- 60-70년대 혼합형 제도로 전환하기 전의 영국, 스웨덴, 노르웨이 등 많은 국가에서 도입한 제도 형태였음.

<Ⅲ-2> 비버리지형 연금제도

- 순수 비버리지형 제도의 경우 기초연금이 사실상 국민최저생활보장 기능과 빈곤예방기능을 동시에 수행하지만, 재정적 제약 등으로 기초연금의 최저보장 기능이 취약한 경우가 많음.
- 이에 대개 기초연금을 보완하기 위해 기초생활보장 등 최저소득보장제도를 별도로 두어 최저생활보장기능 수행하는 경우도 있음.

<그림 Ⅲ-3> 혼합형 연금제도



○ 혼합형은 비버러지형의 제도적 기반(기초연금) 위에 추가적으로 (피용자 등을 중심으로 한 비스마르크형) 비례연금을 도입하여 일종의 다층적 공적연금을 구축한 형태로 두 이상형 연금제도가 수렴한 결과물로 볼 수 있음.

- 이때 비례연금은 기초연금에 부가하여 지급하는 연금의 기능 및 역할이 부여되므로 비스마르크형의 제도하에서 비례연금(오직 이것만으로 소득지위 보장)보다 급여수준이 낮으며, 기초연금과 합하여 소득지위보장의 기능을 확보하게 됨.
- 추가적인 비례연금의 도입은 60-70년대 복지국가 황금기에 소득수준의 상승과 함께 복지욕구의 증가에 대응하기 위한 주요한 전략의 하나였음.
- 혼합형 제도는 영국(2016년 비례연금을 폐지하고 기초연금으로 전환하기 이전), 캐나다, 스웨덴, 노르웨이, 일본 등에서 찾아볼 수 있음.
- 혼합형 제도 역시 기초연금과 비례연금 두 제도를 두고 있지만, 비례연금의 수급여부에 따라 연금격차가 발생함에 따라 최저소득보장제도를 두어 보완토록 하고 있음(특히 캐나다).
- 혼합형 제도는 2000년대 이후 스웨덴, 노르웨이 그리고 영국 등이 비례연금 중심으로 전환하면서 현재는 일본과 캐나다 정도만이 그 형태를 유지하고 있음.

<표 Ⅲ-1> OECD 국가(35개)의 공적연금 유형

구분	해당국가	제도구성		
		기초	비례	사회부조
비버리지형 (기초연금중심)	호주	√		
	덴마크	√		√
	아이슬란드	√		√
	아일랜드	√		
	이스라엘	√		
	네덜란드	√		
	뉴질랜드	√		
	영국	√		
	스위스	√		
비스마르크형 (비례연금중심)	벨기에		√	√
	칠레		√	√
	체코		√	√
	에스토니아		√	√
	핀란드		√	√
	프랑스		√	√
	독일		√	√
	그리스		√	√
	헝가리		√	√
	이탈리아		√	√
	라트비아		√	√
	한국		√	√
	룩셈부르크		√	√
	멕시코		√	√
	노르웨이		√	√
	폴란드		√	√
	포르투갈		√	√
	슬로바키아		√	√
	슬로베니아		√	√
	스페인		√	√
	스웨덴		√	√
	터키		√	√
	미국		√	√
혼합형 (기초+비례연금)	캐나다	√	√	√
	일본	√	√	√

자료: OECD, 2017 및 SSA, 2018 참고하여 저자 재구성

다. 우리나라 공적 노후보장의 유형

○ 오늘날 선진국가들이 운영하는 공적연금 형태는 각 국가의 도입초기 제도적 유산, 사회경제적 발전과정에서의 대응방식, 다른 국가의 영향 등의 결과물로 해석됨.

- 한번 도입된 제도가 영원히 변형 없이 유지되는 경우는 거의 드물며, 사회경제적 발전과정에서 끊임없는 적응과정 속에서 조금씩 때로는 급격히 변형되고 있는 것도 사실임.

○ 예를 들어, 영국은 2차 대전 이후 보편적 기초연금 중심의 공적노후보장체계를 유지하다가 1960년대에 들어서면서 증가하는 보장욕구를 충족시키기 위해 비례연금이 도입되어 혼합형으로 전환하였음.

- 그러나 다시 최근 인구고령화에 따른 연금재정 압박을 줄이기 위해 비례연금을 폐지하고 기초연금 중심(순수 비버리지형)으로 재편하였음.
- 일본의 경우는 1941년 제도를 도입할 당시에는 비스마르형을 도입했다가 1985년에 제도대혁을 통해 기초연금과 비례연금의 이원형(혼합형)으로 전환

○ 우리나라의 경우도 예외가 아님.

- 연금제도 도입 초기에는 비례연금인 국민연금 중심의 연금구조(비스마르크형)을 취했지만,
- 2007년 연금개혁 시 국민연금의 사각지대 및 저연금 문제가 크게 불거지면서 기초연금이 추가로 도입되고 2014년에 다시 동 제도가 크게 개선 개편됨에 따라 혼합형으로 가는 모양새를 보임.

○ 그러나 아직 명확히 혼합형이라고도 보기 어렵고 그렇다고 비스마르크형이라고도 보기 어려운 애매한 형태를 띠고 있는 상황임.

- 이는 기초연금의 운영방향이 명확히 정해지지 않은데다 기초연금과 국민연금의 역할분담도 애매하여 보는 시각에 따라서는 분류를 크게 달리하기 때문
- 예를 들어, 기초연금을 향후 국민연금의 혜택을 보지 못한 현 노인세대 등에게 국한하게 될 경우 사실상 국민연금 중심의 비스마르크 유형이 될 것이며, 기초연금을 보다 보편화하고 국민연금과의 역할분담을 조정하게 될 경우 혼합형이 될 여지도 큼

○ 이처럼 우리나라의 경우 기초연금의 개념과 방향성이 아직 명확히 정해지지 않아 우리의 공적노후보장은 비스마르크형과 혼합형의 중간 즈음에 위치하는 제도유형으로 규정할 수도 있음.

- 이처럼 우리나라는 과도기형 연금체계를 가지고 있는데, 특히 전형적인 혼합형과는 다음과 같은 차이가 있음.
- 먼저, 통상 혼합형에서는 기초연금이 노인의 100에게 지급되는데 반해 70%로 국한된다는 점, 비례연금인 국민연금의 급여수준(40%)이 부가연금(통상 소득대체율이 20% 내외)으로 보기에는 지나치게 높다는 점 등을 들 수 있음

2. 공적연금제도의 주요 내용 비교

가. 제도설계의 기본원리

○ 개인이 노후 내지 은퇴기에 접어들었을 때, 국가로부터 제공받을 수 있는 소득보장급여는 크게 공적연금과 기초생활보장급여(부조급여)로 구분해 볼 수 있음.

- 이 중 기초생활보장급여(부조급여)는 대부분의 국가가 국민최저선(national minimum)을 보장하기 위해 연금제도 등과는 별도로 운영하고 있으며*,
- 기능적으로는 1차적 보장제도인 공적연금의 보완적 기능을 하도록 역할 분담하는 것이 통상적임.

  * 물론 다른 사회보장제도, 특히 기초연금제도가 그 역할을 대신하는 경우도 있음. 예로서 호주나 뉴질랜드 등의 기초연금 등

○ 통상적인 연금제도와 대비하여 그 성격을 살펴보면 먼저 기초생활보장제도는 대개 노후, 실업, 질병 등으로 국민 내지 가구의 소득이 국가가 정한 최저선 내지 빈곤선 아래로 실제로 떨어질 경우 비로소 작용한다는 점에서 '사후적 보장'의 성격이 있음.

- 나아가 성, 연령, 계층 등 사회계층적 특성을 구분하지 않아 잠재적으로 모든 국민을 대상으로 하고 있다는 점에서 포괄적이지만, 실제로는 빈곤에 처해야만 제공받을 수 있는 '최후의 사회안전망 급여'라는 점에서 (사전적이고 1차적인 보장제도로서) 공적연금과 구분됨.
- 이처럼 최극빈층 내지 차상위빈곤층을 대상으로 함에 따라 기초생활보장급여는 엄격한 소득 및 재산조사(나아가 부양의무자조사 포함) 등을 거쳐 대상자를 선별할 수밖에 없어 '선별적 급여'라고도 함,
- 나아가 급여가 국가가 정한 최저선과 실제 소득간의 차액을 지급하는 형태로 운영되므로 '보충적(변액가능) 급여'라고 함.
- 이처럼 기초보장급여는 빈곤상태가 입증될 경우 비로소 보충적으로 지급되는

것인데 반해, 공적연금 등의 급여는 상대적으로 간단한 자격심사를 기초로 사전에 정해진 급여액이 보장된다는 점에서 권리성이 매우 강하다는 특성을 갖고 있음.

- 취약한 권리적 특성에도 불구하고 기초생활보장제도는 빈곤에 노출될 잠재성이 높은 노인 등에게는 공적연금 다음으로 중요한 사회보장급여임에 틀림없음.
- 이외에도 기초생활보장제도는 중앙집권적인 관리보다는 주로 지역주민에 가장 밀착되어 있는 지방정부에게 책임과 권한을 많이 부여하는 지방분권적 관리를 특징을 하고 있음.

○ 기초생활보장제도는 그 설계원리(지급대상, 급여, 재원, 관리의 설계 시 관통하는 기본원리, 이를 '부조원리'라 한다)가 비교적 간단하지만, 공적연금은 다소 복잡한 점이 특징임.

- 공적연금은 제도의 설계원리를 보다 다양하게 조합하여 적용하는 것이 가능하기 때문임.

<표 Ⅲ-2> 기초보장제도와 연금제도간의 주요 차이

구분	기초생활보장	연금제도
목표대상	최극빈 및 차상위계층 등 선별적	전국민 등 보편적
선별기준	소득/자산조사	가입조사, 거주조사, 소득/자산조사 및 그 혼합
지급수준	국민최저수준보장	기초적 보장, 소득지위보장
관리방식	지방분권적 (지자체에 책임과 권한)	중앙집권적 (중앙정부 관할)

○ 먼저, 대상자 측면에서 공적연금이 한 제도에 얼마나 보편적으로 적용하느냐에 따라 한 나라에도 다양한 제도가 있을 수 있음.

- 한 제도에 일정연령구간의 모든 거주 국민, 경제활동참가자 혹은 후자를 더욱 세분화하여 피용자만 적용하거나 피용자를 다시 구분하여 공무원등과 기타 민간기업근로자 등의 제도로 구분 적용하는 경우도 있음.
- 예를 들어, 우리나라의 경우 공무원등을 대상으로 하는 특수직역연금제도와 일반국민(경제활동참가자)를 대상으로 하는 국민연금으로 구분
- 이때 공적연금은 제도의 가입을 강제화(의무가입)하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 제도의 특성상 비례연금은 대개 경제활동참가자에 국한하며 기초연금은 전국민을 대상으로 함.

○ 급여차원에서는 공적연금은 급여를 지급하는 기본원칙(요건)에 따라 사회보험원리(보험가입조사), 사회수당원리(거주요건조사) 내지 사회부조원리(소득 및 재산조사) 등으로 구분됨.

- 사회보험원리는 비례연금이든 기초연금이든 모두 적용될 수 있으며, 사회수당과 사회부조원리는 기초연금에만 적용됨.

  * 그러나 많은 국가는 이들 중 하나의 원리를 엄격하게 적용할 경우 제도의 목적을 충분히 달성하기 어려워 혼합 내지 혼용하여 적용하는 경우가 많음.

- 나아가 급여액이 주요 제도를 둘러싼 위험(특히 기대수명 등)의 변화에 따라 자동으로 변화되는지 여부에 따라 확정급여(defined benefit)과 확정기여(defined benefit)형으로도 구분됨.

○ 재원조달 차원에서는 공적연금은 그 기본재원을 보험료로 하느냐 아니면 조세로 하느냐애 따라 구분되는데, 보험원리를 적용하는 제도의 경우 기본적인 재원은 보험료이고 기타원리를 적용하는 경우는 대개 조세(혹은 소득비례성격의 특별 사회보장세)임.

- 물론 보험료를 기본재원으로 하는 경우에도 강한 국고보조나 국가기여금이 들어가는 경우도 있음(일본 기초연금의 경우 국고가 1/2 기여금 분담).
- 나아가 미래의 지출을 적립금을 쌓아 조달하느냐(적립방식) 아니면 그때그때의 경상수입으로만 조달하느냐(부과방식)에 따라 즉 재원조달계획 내지 방식에 따라 적립방식 내지 부과방식의 원리로 구분됨.
- 대부분의 선진국들은 제도 초기부터 부과방식으로 시작한 경우가 많으며, 제도초기에 적립방식으로 운영하다가 부과방식으로 전환하거나 아니면 상당한 적립금을 보유하는 혼합방식(우리나라의 수정적립방식)으로 운영하는 형태를 보임.

○ 마지막으로, 관리측면에서 볼 때 기초보장제도와는 달리 공적연금은 (중앙정부에 의한) 중앙집권적으로 운영하는 것을 원칙으로 함.
- 다만, 90년대 전후 다층화 추세가 활발해지면서 공적연금의 일부 특성(가입의 강제성 등)을 유지하면서도 관리를 민간부분에 부분적으로 혹은 전부 맡기는 경우(민영화)도 경우도 있는데 대세에는 변함이 없는 상황임.

○ 연금제도는 위에서 언급한 다양한 제도설계원리 중 취사선택을 통해 각 나라에 적합한 형태로 도입·운영되고 있는데, 다음 절부터는 제도가 보다 구체적으로 어떻게 설계되어 있는지를 살펴보고자 함.
- 이때 주로 일반 국민을 대상으로 하는 연금제도(국민연금)를 중심으로 살펴봄.

나. 공적연금의 적용체계

○ OECD 각 국가들이 현재 운영하고 있는 공적연금은 역사적 발전경로 등에 따라 나름의 적용범위를 설정하고 있음.
- 정해 놓은 적용범위에 들어오면 당연(의무)가입을 원칙으로 하고 있는데, 이는 공적연금이 갖는 중요한 특징의 하나임과 동시에 위험분산을 극대화하기 위한 조치의 일환임.

<표 Ⅲ-3> OECD 국가 연금제도의 형태와 적용범위

구분	해당국가	제도형태		적용범위
		기초	비례	
비버리지형 (기초연금중심)	호주	사회부조		전국민
	덴마크	사회부조		전국민
	아이슬란드	사회부조		전국민
	아일랜드	사회보험		전국민
	이스라엘	사회보험		전국민
	네덜란드	사회수당		전국민
	뉴질랜드	사회수당		전국민
	영국	사회보험		경제활동인구
	스위스	사회보험		경제활동인구
비스마르크형 (비례연금중심)	벨기에		√	경제활동인구
	칠레		√	경제활동인구
	체코		√	경제활동인구
	에스토니아		√	경제활동인구
	핀란드		√	경제활동인구
	프랑스		√	경제활동인구
	독일		√	피용자
	그리스		√	경제활동인구
	헝가리		√	경제활동인구
	이탈리아		√	경제활동인구
	라트비아		√	경제활동인구
	한국		√	경제활동인구
	룩셈부르크		√	경제활동인구
	멕시코		√	경제활동인구
	노르웨이		√	경제활동인구
	폴란드		√	경제활동인구
	포르투갈		√	경제활동인구
	슬로바키아		√	경제활동인구
	슬로베니아		√	경제활동인구
	스페인		√	경제활동인구
	스웨덴		√	경제활동인구
	터키		√	경제활동인구
	미국		√	경제활동인구
혼합형 (기초+비례연금)	캐나다	√	√	기초, 비례: 전국민
	일본	√	√	기초: 전국민 비례: 피용자

자료: OECD, 2017 및 SSA, 2018 참고하여 저자 재구성

○ 제도의 적용범위는 크게 어떤 기본적 제도형태를 가지고 있느냐에 따라 구분되는데,

- 사회수당이나 사회부조제도의 경우 적용범위는 자연히 경제활동여부에 관계없이 전국민을 적용 대상으로 하며,
- 사회보험제도의 경우 기본적으로 제도의 속성상 보험료의 부담능력이 있는 경제활동인구를 적용대상으로 하지만 국가에 따라 다르게 적용하는 경우도 있음.

○ 후자의 제도를 운영하는 경우 선진국들은 2차 대전 이후 제도의 적용범위를 크게 확대하여 현재 거의 대부분 성숙한 전국민 연금제도로 발전시켜 왔음.

- 다만, 여전히 피용자계층에 국한하여 운영하는 경우(독일의 국민연금, 일본의 후생연금, 영국의 비례연금 등)도 있음.
- 그러나 현대의 공적연금은 대부분 자영자냐 피용자를 가리지 않고 전 경제활동인구를 포괄하는 성향이 뚜렷함.

○ 이와 함께 공적연금은 일정 연령구간에 해당하는지 여부 및 내외국인 및 국내거주 여부 등도 중요한 적용기준으로 설정하고 있음.

- 적용 연령구간은 통상 최소 및 최대 연령을 설정하는 형태로 이루어지며, 최소연령은 해당 국가에서 허용하는 최소 경제활동연령, 최대연령은 통상 연금수급개시연령으로 하고 있음.
- 내외국인 여부도 적용에 있어 중요한 기준인데, 자본과 노동 등 생산자원의 국제적 이동이 활발한 현대 사회에서는 외국인도 거의 차별 없이 제도에 적용하는 경향이 있음
- 또 국민이 국내에 거주하지 않고 해외에 장기 거주하거나 경제활동을 하는 경우 통상 제도 적용에서 제외

○ 우리나라와 같이 사회보험방식을 적용하는 국민연금은 기본적으로 일정 연령구

간(18세 이상 60세 미만)의 경제활동인구를 대상으로 하고 있으며,

- 위의 조건에 해당하는 외국인의 경우 상호주의 원칙에 의거 자국의 연금이 우리 국민에 대해서도 제도 가입을 허용하는 경우 우리 국민연금의 적용대상이 됨.
- 한편, 2007년 제도 도입 이래 국민연금과 함께 주요한 연금제도로 자리잡아 가고 있는 기초연금의 경우 급여자격요건만 요구하고 적용 및 가입단계에서의 요건은 요구하지 않고 있음.

다. 공적연금의 급여체계

○ OECD의 공적연금은 경우에 따라서는 일부 제외되는 경우도 있지만 거의 대부분 은퇴, 장애 및 사망 등 세가지 사회적 위험에 대응하기 위한 보장급여를 통합적으로 제공하고 있음.

- 이중 핵심급여는 노후 및 은퇴로 인한 소득상실에 대비하기 위해 지급하는 노령연금인데, 이를 중심으로 주요 사항을 살펴봄.

○ 연금제도의 급여수급요건은 기본적으로 수급(은퇴)연령을 제외하고는 제도형태(사회보험, 사회수당, 사회부조 등)에 따라 달리하고 있는데,

- 먼저 사회보험의 경우 (일정기간 이상의) 최소가입 및 보험료납부요건이(가입조사), 사회수당의 경우 일정 최소거주기간요건(거주조사), 사회부조의 경우 일정 최대소득 요건(소득재산조사)이 핵심적인 수급요건으로 작용하도록 설계되어 있음.
- 물론 각 제도형태 혹은 국가별로 추가적인 조건을 두는 경우 즉 혼용하는 경우도 있는데, 자주 발견됨.
  * 예를 들어, 사회보험방식 연금의 경우 대개 조기 내지 재직자 노령연금 등 특정연금형태의 경우 소득조사규정을 두는 경우도 있으며,
  * 사회부조방식 연금의 경우도 일정한 최소 국내거주를 요건을 추가하는 경우(호주 등)도 있음.

* 우리나라의 기초연금은 거주조사 등은 하지 지급대상을 소득 및 재산조사를 통해 선별하고 있어 사회부조식 연금제도의 하나로 볼 수 있음.

- 이외에도 국내거주여부도 수급에 영향을 미치는 경우도 있는데, 사회보험방식의 경우 강한 권리성이 인정되어 해외 거주 시에도 일부 예외적인 경우(영국의 기초연금)를 제외하면 거의 지급이 보장됨.

  * 그러나 사회수당 및 사회부조 방식 연금에서는 재정누수를 우려하여 수급 당시 국내거주를 강하게 요구하는 경우가 많음.

○ 급여체계 설계관련 가장 주요한 또 다른 주요 이슈는 적정한 급여수준에 관한 문제임.

- 어떤 제도가 얼마만큼의 급여수준을 제공할 것인지는 국민적 요구수준, 재정의 안정성, 다른 유사 제도(특히 사적연금 등)와의 관계 및 국제적 수준 등을 다양한 측면을 고려하여 종합적으로 결정해야 할 사안임.

- 공적연금이 제공 혹은 분담해야 할 적정 수준에 대한 국제적 합의는 없음. 다만, UN 등 국제기구가 오래전인 60년대에 제정한 권고안이나 미국 등 각 국가별 공감대를 형성한 수준 등이 있을 뿐임.

  * UN은 30년 가입 홑벌이 부부가구(어느 한쪽은 은 무소득배우자 전제)기준 연금급여수준을 45%(40년 가입기준 60%)를 권고, 미국 등은 공사연금을 합산하여 40년 근로기준 70% 정도

- 서구국가들은 제도 도입초기 낮은 급여수준에서 시작하여 2차 대전 이후 복지국가 황금기를 맞아 급여수준을 크게 인상한 바 있음.

- 그러나 90년대 들어서면서 인구고령화에 따른 장기적 연금재정 지속성 문제가 가시화되면서 급여수준을 축소 조정해 나가는 추세를 보이고 있음.

  * <표 Ⅲ-4>에서 보여주는 OECD 각 국가들의 연금수준 수치나 평균치는 최근까지의 개혁이 완전히 실행되었을 때의 가능한 만액 연금수준(40년 가입 및 거주 등의 경우 평균소득자가 획득가능한 최대 소득대체율)을 의미함.

  * OECD 평균 소득대체율은 40% 정도

<표 Ⅲ-4> OECD 국가 공적연금의 급여수준(만액기준 소득대체율) (단위: %)

구분	해당국가	제도형태		급여수준
		기초	비례	
비버리지형 (기초연금중심)	호주	사회부조		32.2
	덴마크	사회부조		14.8
	아이슬란드	사회부조		3.2
	아일랜드	사회보험		34.1
	이스라엘	사회보험		19.4
	네덜란드	사회수당		28.7
	뉴질랜드	사회수당		40.0
	영국	사회보험		22.1
	스위스	사회보험		24.2
비스마르크형 (비례연금중심)	벨기에		√	46.7
	칠레		√	33.5
	체코		√	45.8
	에스토니아		√	29.1
	핀란드		√	56.6
	프랑스		√	60.5
	독일		√	38.2
	그리스		√	53.7
	헝가리		√	58.7
	이탈리아		√	83.1
	라트비아		√	47.5
	한국		√	39.3
	룩셈부르크		√	76.7
	멕시코		√	22.4
	노르웨이		√	39.2
	폴란드		√	31.6
	포르투갈		√	74.0
	슬로바키아		√	39.6
	슬로베니아		√	38.1
	스페인		√	72.3
	스웨덴		√	36.6
	터키		√	69.9
	미국		√	38.3
혼합형 (기초+비례연금)	캐나다	√	√	41.0
	일본	√	√	34.6
OECD 평균				40.6

자료: OECD(2017) 등을 참고하여 저자 작성

○ 한편, 공적연금은 DB 급여형태(납부한 보험료수준이나 기대수명의 변화와 관계없이 법률로 확정된 급여수준을 보장하는 급여방식)가 중요한 특징 중의 하나였으나

- 최근 인구고령화 등에 따른 연금재정 불안정성이 확대되면서 급여수준 자체를 기대수명의 변화 등에 유연하게 연동시키는 급여형태로 변화를 모색 중
- 스웨덴이나 이태리(NDC), 독일이나 일본(準 DC) 등이 그와 관련된 대표적인 국가라고 할 수 있음.

라. 공적연금의 재원조달 체계

○ 공적연금의 재원조달체계는 크게 재원(조세 또는 준조세, 보험료 등), 부담방식 및 재정방식 등의 차원에서 살펴볼 수 있음.

○ 재원은 대개 제도의 기본형태에 의해 결정되는데, 사회보험방식은 원칙상 사회보험료를 그 재원으로 하며, 기타 방식의 경우는 조세 혹은 준조세로 조달함.

- 먼저, 사회보험식 공적연금의 보험료율은 인구고령화 지수 및 수급자수가 적은 제도 초기에는 지출이 적어 낮은 보험료율로 시작하다가 제도가 성숙하면서 상당히 높아지는 경향을 보임.
- 나아가 보험료율의 수준은 재정상태, 각 국가의 제도성숙도, 제도가 제공하는 연금급여수준, 국민경제에 미치는 영향(국민적 수용성) 등 다양한 측면을 종합적으로 고려하여 결정됨.
- 그러나 결국 사회보험의 재정수리균형을 맞추는데 있어 즉 보험료율 결정에 있어 가장 핵심적으로 영향을 미치는 것은 연금급여수준이라고 할 수 있음.

* 현재 급여수준이 매우 높은 이태리 등 남유럽국가의 경우 대개 30%에 육박하는 하지만,

* 급여수준이 매우 낮은 국가 특히 조세조달의 기초연금에 부가연금으로서 낮

은 수준 비례연금을 운영하는 국가 예를 들어 캐나다의 경우 9.9%로 낮음.

* 또 미국의 경우 안정적인 인구구조, 조기 연금개혁 등을 바탕으로 12.4%로 낮은 수준 유지

* 캐나다나 미국 등 예외적인 국가를 제외한, 보험방식 제도를 가진 국가의 경우 대개 그 보험료율이 20% 내외 수준에 달하고 있음.

- 조세 및 준조세(earmarked tax)로 기본으로 하여 재원을 조달하는 경우는 주로 사회수당 및 사회부조식 연금제도인데, 대부분 일반국고에서 조달하고 네덜란드(기초연금) 등 일부 국가는 준조세 형태로 조달

* 준조세로 개인별 부담액을 부과하더라도 그 부담실적은 일반 세부담처럼 급여수급권이나 급여액에 거의 영향을 미치지 않음.

○ 공적연금 재원의 분담방식은 사회보험방식의 경우 대개 근로자의 경우 사용자와 근로자가 반분(자영자 전액부담)하는 형태가 주를 이루며, 경우에 따라서는 사용자가 더 부담하는 경우도 있음.

- 보험료를 부과하는 소득에 대해 대개 상·하한선을 두고 있으며, 상한선은 가입자평균소득의 2배 내외로 설정하는 경향이 있음.

- 사회보험방식에서도 제도운영자이자 최후의 재정적 보루로서 국가도 재원조달에 일정한 역할을 대개 하도록 규정하고 있는데,

* 이는 연금재정에 일정한 기여금을 내도록 하거나(일본의 경우 기초연금 재정의 50% 분담, 독일의 경우 재정지출의 25%), 적자발생 시 적자보전 등의 형태로 이루어지고 있음.

- 한편, 조세나 준조세로 재원을 조달하는 사회수당식 혹은 사회부조식 연금제도에서 완전히 일반 국고로 조달하는 경우를 제외하고는 부과소득의 상한 등을 두는 경우가 있음(네덜란드).

○ 연금제도는 한 시점에서도 다수의 세대를 장기간에 걸쳐 가입과 급여를 행하는

제도인 관계로 장기적 관점에서 재정수지를 맞추어가는 계획은 필수적임.

- 이때 얼마만큼의 기간을 재정운영에 고려하느냐에 따라 부과방식(통상 수지균형기간 1년)과 적립방식(중장기 수지균형)으로 구분
- 많은 선진국도 우리나라처럼 제도 도입초기에는 적립방식으로 시작했다가 2차 대전 이후 급격한 복지수요 증가에 맞추면서 부과방식으로 전환
- 적립방식은 제도 초기 지출을 충족하는데 필요한 보험료율 이상으로 부과하여 그 초과수입을 적립해 두었다가 장기적으로 제도가 성숙하고 적자가 발생할 경우 메울 목적으로 운영
- 특히 최근 인구고령화는 세대간 형평성을 유지할 수 있는 적정보험료율 이상으로 보험료율이 인상될 것을 우려하여 적립금을 쌓으려는 국가가 늘고 있음.

* 그러나 이미 제도를 부과방식으로 운영하는 상황에서 추가적인 적립금을 쌓기 위해서는 보험료율의 상당한 인상이 요구되므로 정치적으로 관철시키기는 쉽지 않아 추가적인 적립금은 대개 그 규모가 크지는 않음.

마. 공적연금의 관리체계

○ 공적연금은 그 성격상 기본적으로 국가의 관할 및 책임 하에서 관리 운영되는 것은 당연함.

- 그것도 대부분 중앙정부가 관할하며, 중앙정부가 정책적 사항 외에도 직접 실무관리까지도 수행하는 경우도 많지만(미국, 영국, 캐나다 등 영미권, 일본, 북유럽 등)
- 경우에 따라서는 실무적 관리는 우리의 연금공단처럼 별도의 독립기관을 설치하여 운영하는 경우도 있음(우리나라, 독일 등 대륙국가)

○ 최근 인구고령화의 가시권 진입 및 본격화에 따른 연금재정의 어려움이 가중되면서 상당수 국가들이 국가관리 등을 포함한 전통적인 사회보장모형에서 탈피하는 경우도 늘어나고 있음.

- 대표적인 사례로, 칠레(1981)를 시작으로 남미국가, 1990년대 전후 사회주의에서 자본주의로의 체제 전환 국가 등은 공적연금을 민영화(강제 및 의무가입 등 전통적인 공적연금의 기본특성 만 남김)하면서 관리도 민영화하는 경우가 많아졌음.
- 이외에도 일부 국가에서는 공적연금 기능의 일부 혹은 재정개혁에 따라 축소된 공적연금의 일부분을 보완하기 위해 공적연금에 준하는 사적연금의 운영이 이루어지고 있음.

  * 독일의 리스터연금, 스웨덴의 개인계정연금(FDC) 등

○ 이러한 공적연금제도의 완전 혹은 부분 민영화는 제도의 성숙 내지 인구고령화 등에 따른 공적연금의 만성적 적자 해소 및 재정안정화를 목적으로 이루어지고 있음.

- 그런데 이러한 민영화가 초래하는 부작용(보장의 약화 및 분배 악화 등)이 우려되는데다 민영화가 자본시장에서 높은 투자수익률 등을 통해 비용 대비 더 나은 보장을 가져올 것이라는 애초의 믿음은 크게 실현되는 모습은 보여주지 못하고 있는 실정임.
- 이는 공적연금제도의 민영화는 경제력에 비해 지나치게 과도한 사회보장을 제공하는 경우나 자본시장의 효율성이 높지 않는 상황에서는 정책적 고려대상으로 보는 것은 곤란하는 것을 의미함.

3. 최근 공적연금의 수급요건관련 정책 동향

가. 최근의 공적연금 개혁 배경

○ OECD 국가의 공적연금은 1950~60년대 전후 경제적 고도성장기에 팽창일로를 걷다가 70년대 오일쇼크를 계기를 처음으로 주춤하는 양상을 보였음.

- 오일쇼크는 예상하지 못한 디플레이션(높은 물가상승과 실업률 증가가 동시에 발생하는 경기침체)을 초래했는데, 이는 국가재정전반 뿐만 아니라 연금재정를 크게 악화시켰음.
- 통상 연금급여가 물가상승에 연동되어 있어있는 관계로 높은 인플레는 연금지출의 폭등을 가져오는 동시에 경기위축은 가입자 및 납부자 등의 급감으로 수입의 악화를 초래하여 연금재정 수지의 급격한 악화를 가져왔음.
- 이때 대부분의 국가는 오일쇼크로 인한 경기침체가 일시적인 현상임을 감안하여 연금제도의 개혁이라기보다는 부분적 수정을 단행
- 특히 연금의 연동방식을 축소 수정 등의 지출억제책과, 청장년층 실업축소를 위해 고령자 조기 은퇴 유도(감액없는 조기연금 수령 혜택 부여 등), 가입자범위 확대, 국고보조 확대 등 수입기반 확대의 조치를 통해 임시변통

○ 1970년대 후반 2차 오일쇼크 기의 경기침체기에도 그와 유사하게 주로 수입기반 확대를 통해 일시적인 재정곤란을 극복하는 조치에 전념하였음.

- 이때에도 이미 인구고령화, 저성장 기조(그에 따른 만성적으로 높은 실업률) 등 근본적인 재정불안 요소가 앞으로 발생하게 되므로 보다 근본적인 개혁의 필요성이 요청되었으나 대부분의 선진국은 정치적 눈치보기 등으로 실행에 옮기지는 못했음.
- 다만 미국 등은 다른 국가들보다 비교적 이른 80년대 초(1983)에 연금수급개시연령의 장기적 상향조정 등을 포함한 강한 개혁을 실행
- 이외에도 비선진국 중에서는 칠레 등 일부 국가에서 공적연금의 민영화 등 보

다 근본적인 개혁이 이루어졌는데, 이들 국가는 선진국가들과 다른 배경 즉, 이미 누적된 제도의 방만경영의 폐해가 눈덩이처럼 커져 있어 더 이상 다른 방도가 없었기 때문이었음.

○ 서구 선진국가들이 저성장과 인구고령화 등에 따른 연금재정의 불안정 문제에 대해 본격적이고 심도있는 대응을 시작한 것은 90년대 이후라고 볼 수 있음.

- 특히 이때부터 세계은행 등을 중심으로 본격적인 문제 제기와 (칠레 등의 공적연금 민영화 등에 초점을 둔) 개혁대안의 제시 등 국제적 개혁논의가 활발히 전개되었으며,
- 저출산 및 기대수명 증가에 따른 인구고령화가 본격적으로 가시권에 접어드는 등 피할 수 없는 현상임을 인식하기 시작한 점도 90년대 이후의 큰 폭의 연금개혁에 큰 영향을 주었다고 할 수 있음.

나. 공적연금 개혁의 주요 정책

○ 공적연금 개혁의 정책은 크게 급여의 삭감과 근로유인의 제고 두 개로 나누어질 수 있음(Whitehouse, 2007, Whiteford & Whitehouse, 2006 참고).

○ 그 첫째는 연금재정의 적자를 해결하기 위해 공적연금의 급여수준을 하락시키는 것임. 공적연금의 급여삭감은 모수적방식과 구조적 방식으로 실시됨.

- 모수적 방식에서 급여의 삭감은 주로 급여산식을 부분적으로 변경하거나 급여의 연동을 일시적으로 연기하거나 연동 방식을 변경함(배준호 · 김상호, 2005).
- 구조적 방식에 대한 논의는 세계은행의 1994년 보고서 ‘Averting old

age crisis에 의해 촉발됨. 이방식은 연금의 재정방식을 부과방식에서 적립방식으로 변경하거나 인구학적 요인의 변동에 연금급여의 수준을 자동으로 연동시키는 등 연금제도의 작동원리를 근본적으로 변화시키는 방식임.

- 연금급여수준의 삭감은 구조적 방식이거나 모수적 방식이거나 상관없이 연금재정의 장기적 안정화에서 기여를 할 수 있으나 노인들의 노후소득의 불안정을 야기하는 문제를 안고 있음.

○ 연금개혁의 두 번째 정책인 근로유인의 제고 방식은 급여삭감의 이러한 문제점을 극복하기 위해 제기됨(OECD, 1998, 2000, European Commission, 2003). 이 방식은 노인들의 근로기간을 연장하여 활동적 노년(active ageing)을 촉진하는 것을 목표로함.

- 급여수준 하향 방식에 비해 적극적 노년을 촉진하는 방식은 여러 장점을 가짐. 우선 근로기간의 연장은 연금급여의 상향을 가져와 노후소득의 안정을 보장할 뿐 아니라 이들을 사회활동에 참여하게 함으로써 노인의 자존감의 향상에도 기여함.
- 이방식은 연금재정의 안정화에도 기여함. 노인들의 연금가입기간이 길어져서 재정수입이 늘어나고 동시에 이들이 연금을 수급하는 기간을 줄어듬.

○ 노인들의 근로유인 촉진의 목표는 연금정책과 더불어 노동시장정책, 현금이전정책, 기업의 인사정책 등 여러 정책의 혼합으로 달성될 수 있음(OECD, 1998).

- 대표적인 정책은 법정 연금수급개시연령을 상향하는 것과 개인적으로 급여 수급을 연장할시 인센티브를 강화하는 것임.
- 이중 근로활동 연장에 대한 인센티브는 수급기간을 연기한 가입자에게 추가적인 연금급여를 제공하는 것임. 가입자들이 법정 연금수급개시연령에 급여를 수급하지 않고 연장하게 되면 연금수급 기간이 줄어

듬. 연금수급의 연기가 생애총연금액을 줄이는 상황에서는 가입자는 연금수급을 연기하는 것을 피하게 됨 (Gruber and Wise, 1999). 이 때문에 가입자가 연금수급의 연기에 따른 불이익을 완화하기 위해 연금수급을 연기하는 가입자들에게 급여의 가산율 적용하는 등 급여상의 혜택을 주는 정책을 실시함.

- 이 정책은 하지만 가산율의 적정성, 연금수급의 연기를 가능하게 하는 제도적 장치 등 상당히 복잡한 정책의 혼합으로 이루어짐. 이 때문에 각 개별 조치들의 효과가 분명하지 않는 단점이 있음.
- 이에 반해 법정 연금수급개시연령을 상향한 것은 연금수급개시연령을 얼마의 기간 동안 얼마만큼 상향할지 등에 대한 명확한 내용을 가지고 있어서 정책의 효과도 분명히 나타남. 이 때문에 근로유인을 제고하는 방식의 개혁에서 가장 널리 사용되는 조치의 하나임.

다. 최근의 공적연금 개혁 동향

○ 우선 OECD 국가들의 90년대 이후 연금개혁 동향을 정확히 이해하는데 있어서 중요한 점은 모든 국가가 동일한 방향(예컨대 축소지향적)이나 동일한 강도로 연금개혁에 임하지는 않았다는 점임.

- 사실 각 국가가 처해 있는 사회경제적 상황, 연금재정의 상황 등이 천차만별이기 때문에 각 국가의 대응방향이나 대응방식이 다를 수 밖에 없음.

○ 연금개혁의 강도는 주로 연금제도 운영형태에 의해 크게 달랐던 것으로 파악되는데, 개혁 전후의 운영형태를 기준으로 크게 네가지 국가그룹으로 나누어볼 수 있음.

- 1) 기초연금 중심으로 공적연금체계를 운영하는 국가군(덴마크, 네덜란드, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드 등),

  2) 기초연금+비례연금의 혼합형으로 운영하는 국가군(스웨덴, 노르웨이, 캐나

다, 영국 등),

3) 비례연금 중심의 공적연금체계를 운영하는 국가군(독일, 프랑스 등 중유럽 대륙, 이태리, 스페인 등 남유럽국가군, 일본, 우리나라 등)

4) 남미국가군 및 동유럽 체제전환국 등

○ 사실 앞서 나열된 순서대로 사실 높고 관대한 노후보장을 제공하고 있는데, 그만큼 개혁의 강도는 강할 수밖에 없었음.

○ 가장 개혁이 강했던 국가군은 4)로 공적연금제도를 아예 완전 내지 부분 민영화를 형태라고 할 수 있음.

- 이들 국가는 특히 없는 경제력에 제도의 방만한 운영(남미국가) 혹은 체제전환으로 인한 경제체질 개선 차원에서 그리고 세계은행 등의 권고에 따라 민영화가 이루어짐.
- 물론 민영화는 완전(특히 칠레를 필두로 한 남미국가) 혹은 부분 민영화(주로 동유럽 체제전환국가 등) 형태로 이루어짐.
- 그러나 민영화라고 하더라도 관리만을 민간에 맡기고 공적연금의 주요특성 중 하나인 가입의 강제성은 유지

○ 그 다음 개혁 강도가 높았던 국가군은 3)으로 그 중에서도 특히 운영 자체도 방만하였지만 경제력 대비 세계에서 제일 높은 수준(퇴직전 소득수준 이상의 보장을 목표)의 연금을 제공한 남유럽군의 국가들이 특히 더 강한 개혁을 피하지 못했음.

- 특히 남유럽군 국가들은 2000년대 초 외환위기를 모두 겪는 등 심각한 경제 및 재정난이 겹치면서 급여수준의 즉각적인 큰 폭의 삭감, 지급연령의 급격한 조정 등 더 강한 제도개혁이 요구되었으며 아직도 개혁은 진행형임.
- 3)의 국가군 중 기타 국가들(중유럽 국가 등)은 상대적으로 급여수준의 점진적

인하 및 지급연령의 점진적 상향 조정 등 온화한 개혁이 추진되었음.

○ 다른 모든 국가군에 비해 상대적으로 낮은 강도의 개혁이 있었던 곳은 1)의 국가군으로 이들 나라들은 국가의 책임범위를 기초연금을 통해 기초적인 보장수준에만 집중하고 있어 지출부담이 적기 때문에 개혁압박이 크지 않았음.

- 이들 국가군은 지급연령의 상향 조정 등 지급요건의 엄격화를 통해 지출을 억제하려는 노력도 하지만, 오히려 노인빈곤 문제의 완화를 위해 공적연금의 급여수준을 강화하고 퇴직연금을 강화하는 방향으로 개혁 추진
- 2)의 국가군은 국가에 따라 상당히 차이가 있는데, 특히 절제되고 상대적으로 낮은 노후보장을 제공하는 캐나다의 경우를 제외하고는 급여수준의 축소를 포함하여 상당히 강한 연금개혁을 추진한 바 있음.

  * 특히 영국은 지급연령의 상향과 동시에 기초연금의 부가연금이었던 비례연금을 폐지(2016)하는 등의 개혁을 단행하였으며,

  * 스웨덴과 노르웨이는 종전의 기초+비례연금 이원체계를 비례연금으로 일원화 및 통합하고 연금수준을 기대수명에 연동하는 급진적인 개혁을 추진

○ 이제까지의 고찰방식과 달리 연금재정의 장기적 안정화 특히 미래 연금지출의 억제를 위해 취해진 연금개혁의 수단별로 보면, 크게 직접적인 급여수준 축소 및 (간접적으로 대상자를 줄임으로써 급여지출 축소를 의미하는) 지급연령상향 등 수급요건의 강화로 이분화해 볼 수 있음.

- 물론 많은 국가는 이들 두 수단을 동시에 사용하고 있음.

○ 먼저 직접적인 급여수준 축소는 기존의 제도틀을 거의 유지하면서 혹은 틀을 크게 바꾸면서 이루어지는 경우가 있음.

- 전자의 경우는 '모수적 개혁'이라고 하는데, 소득대체율(혹은 가입기간 1년당 지급율)의 단발성 축소(우리나라 등) 등이 대표적임.

- 후자의 경우는 '근본적 개혁'이라고도 하는데, 제도의 민영화를 포함하여 공적 연금의 기본 속성을 유지하되 틀을 상당부분 변화시키는 요소를 포함하는 경우를 의미함.

  * 예를 들어, DB급여를 NDC(이태리, 스페인, 노르웨이 등 기대여명 및 경제사정의 변화에 급여수준을 완전 자동으로 연동조정) 혹은 準 DC로 전환(완전한 자동화는 아니지만 상당한 자동연동조정)하는 형태의 개혁(독일, 일본 등)이 대표적임.

  * 이외에도 영국처럼 종전의 비례연금을 폐지하고 기초연금만 유지하는 등 새로운 제도틀로 바꾸는 것도 포함됨.

○ 한편, 지급요건의 강화는 크게 연금수급개시연령의 상향조정, 조기연금 등의 수급요건 강화 등의 형태로 이루어지고 있음.

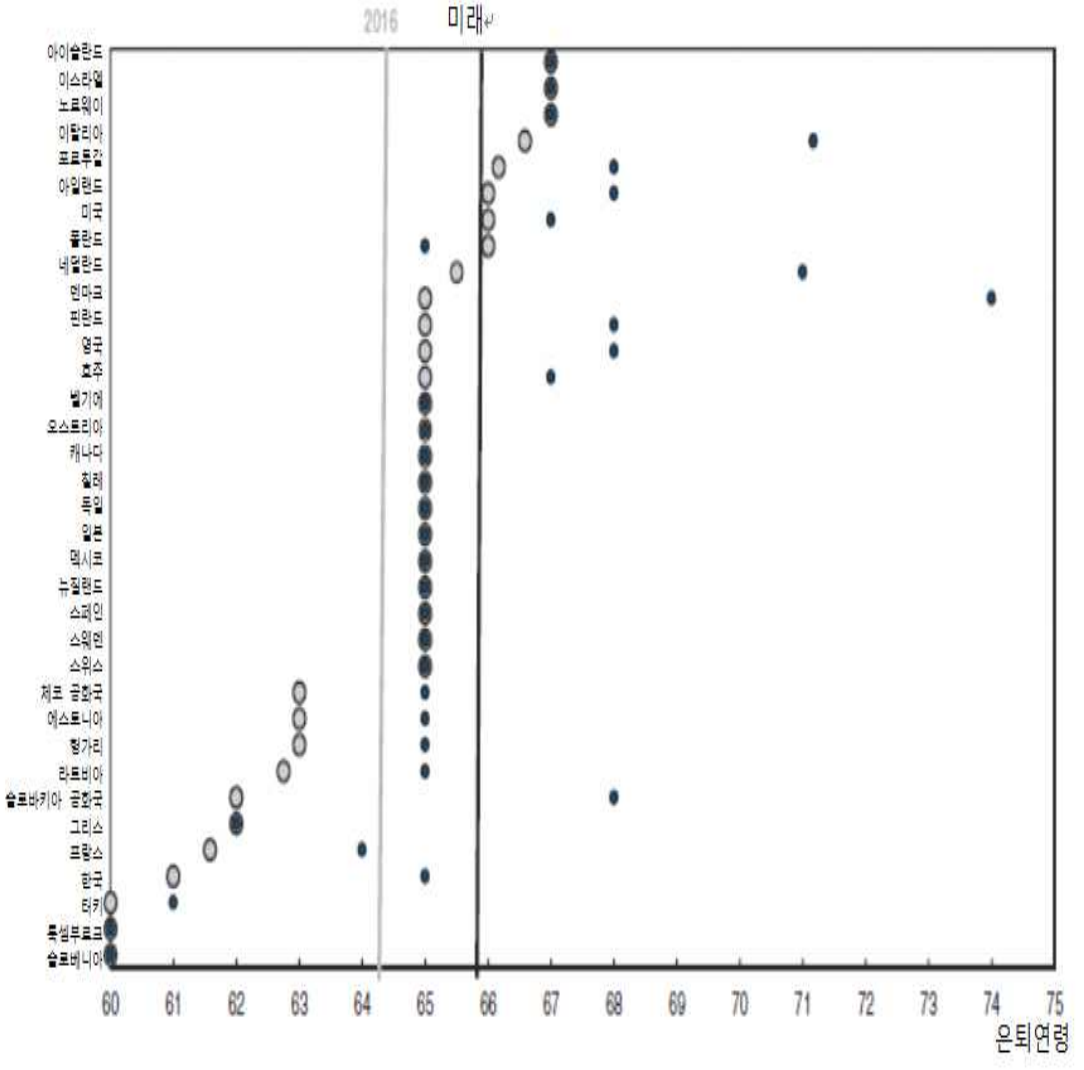
- 지급연령의 상향조정은 일회성 법개정을 통해 종전의 남녀 차별적 지급연령제(대개 남자 65세, 여자 60세)를 폐지하고 추가로 67-68세로 상향하는 형태로 이루어졌음.

- 그런데 최근에는 법개정의 정치적 어려움을 감안하여 아예 기준지급연령을 기대수명의 변화에 자동연동하여 상향조정하는 방안을 도입(스페인 등)하거나 검토하는 국가도 등장(영국 등)

- 조기연금의 수급요건 강화는 보험수리적으로 감액되지 않는 특혜성 조기연금 제도*을 폐지하거나 엄격한 감액율을 적용하는 등 조기연금 개편 및 축소(지급연령구간의 축소 등)의 형태로 추진

  * 70년대 오일쇼크 및 경기침체 시 많은 국가가 도입한 것으로 통상적인 기준연령이전에 연금을 수급하더라도 보험수리적 감액률을 적용하지 않고 완전한 연금을 지급하던 일종의 특혜성 제도

< Ⅲ-4> OECD 국가의 향후 연금수급개시연령(남성)



자료: OECD(2017)

라. 수급요건 강화의 최대요인: 인구고령화

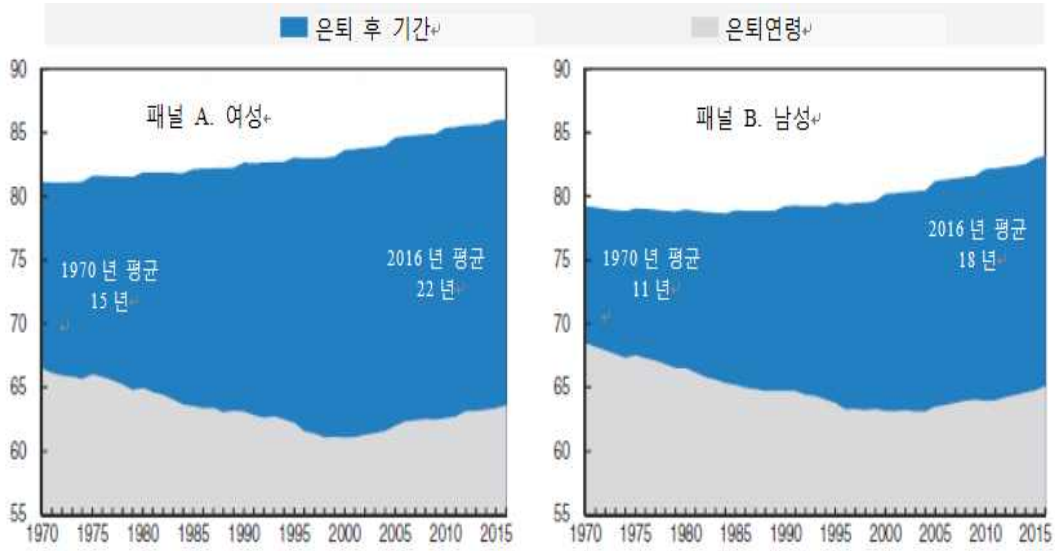
○ 인구고령화에 따른 부담가중을 합리적인 수준에서 유지하기 위해 도입되는 지출억제책으로서 급여수준의 축소와 지급연령 상향 등의 지급요건의 강화가 주를 이룸.

- 이중 급여수준 축소는 직접적으로 당장 수령연금액에 영향을 미치는 대책이므로 특히 큰 폭의 조정은 정치적으로 관찰이 쉽지 않음.
- 반면, 지급연령의 조정은 고령자취업이 원활하지 않는 경우 등 여건이 불완전할 경우 노후 소득불안정을 야기하는 등 일부 부작용이 있기는 하지만,
- 그래도 적용되는 공적체계에 관계없이 인구고령화 시대에 가장 많은 국가들이 실행했고 또 앞으로도 고려하는 대책의 하나가 될 것으로 예상됨.

○ 그 배경은 특히 그 동안 기대수명 등이 예상치 못하는 수준으로 빠르게 상승하고 있었는데다 낮은 지급연령은 바로 실질은퇴연령의 상승을 억제(그로 인해 경제성장도 저해)하는 요인으로 작용하고 있었기 때문으로 풀이됨.

- [그림 III-5]은 OECD 국가의 기대수명과 은퇴연령간의 격차 추이를 보여주고 있는데, 지급연령이 고정된 상태에서 기대수명의 지속적 상승은 연금수급기간 및 지출의 지속적 상승과 연금재정의 악화로 이어졌음을 의미
- 지급연령과 기대수명간의 괴리는 지금까지 뿐만 아니라 향후에도 의학기술의 발달과 영양수준의 향상 등으로 더욱 커질 것으로 예상되며, 이는 연금재정에 큰 부정적 영향을 미칠 것으로 전망

< Ⅲ-5> OECD의 은퇴연령과 기대수명간 격차 추이(1970-2015)

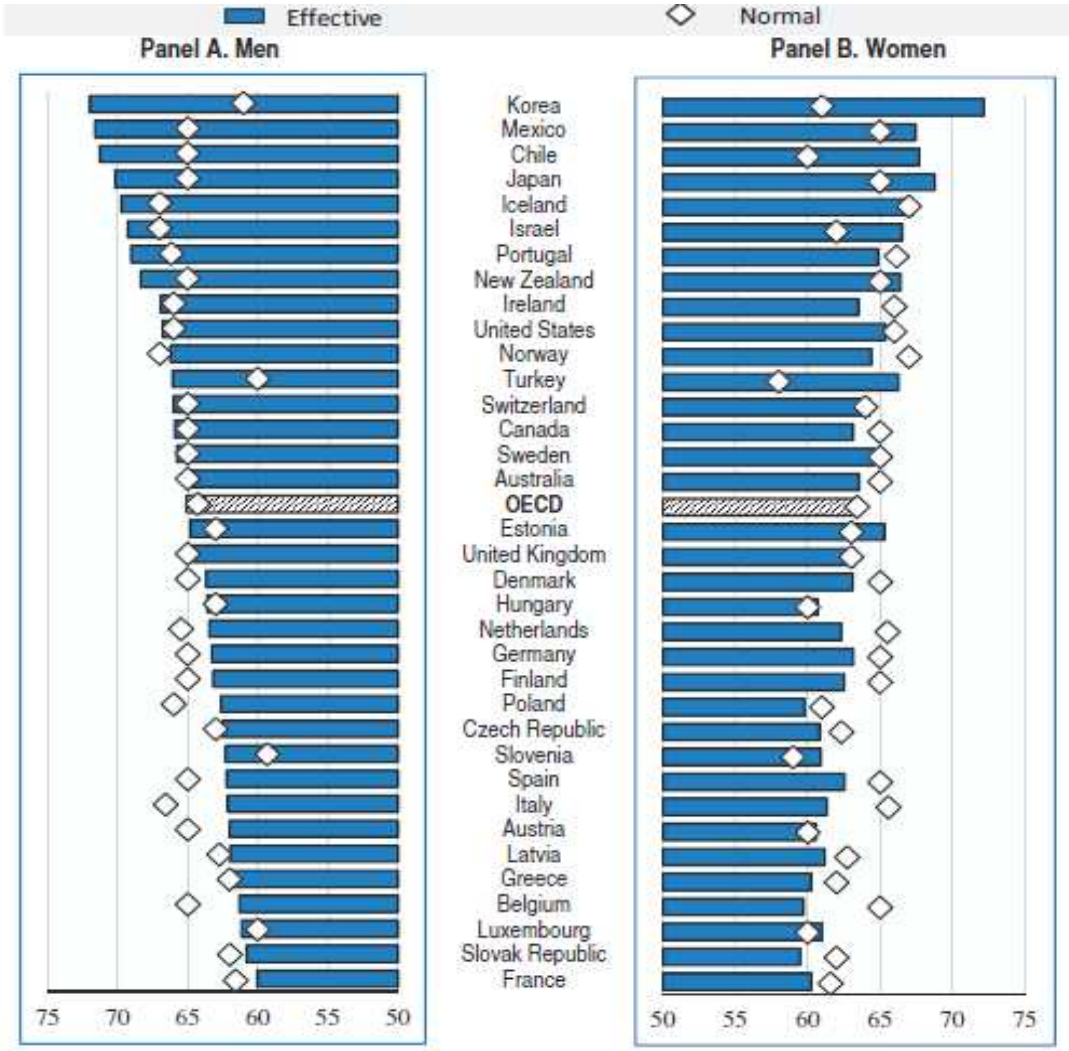


자료: OECD(2017)

○ 다른 한편, 기존의 지급연령은 관대한 조기노령연금 등을 통해 조기은퇴 즉, 실질은퇴연령을 지속적으로 낮추는데도 기여한 것으로 밝혀지고 있음(그림 참조).

- 이로 인해, 90년대 이후 OECD 국가가 추진한 지급연령의 상향조정계획에도 불구하고 기껏해야 60년대 수준의 고령근로자들의 실질은퇴연령에 도달할 것으로 예상됨.

< Ⅲ-6> OECD 국가의 공식적 연금수급개시연령과 실질은퇴연령 간 괴리



자료: OECD(2017)

○ 인구고령화는 저출산과 기대수명의 상승에 기인하는데, 지급연령을 고정시켜 둘 경우 지속적인 노인부양율의 상승 및 보험료율의 상승, 결국 연금재정에의 압박으로 이어지게 됨.

- 게다가 저출산과 고령인구의 경제활동참가율의 저조는 근로인구의 적정한 공급의 제한으로 인해 국민경제의 성장에도 부정적인 영향을 미쳐 국민경제과

연금재정간 선순환 관계를 유지하기 어려워지게 됨.

○ 따라서 선진 각국은 이미 오래전부터 출산율 제고 정책과 함께 기존 근로인구의 근로활동 참가 활성화를 위한 노력을 병행하는 것이 중요하다는 인식 하에 다양한 근로활성화 대책을 추진 중

- 고령 근로자의 취업대책 등 노동시장정책 차원에서뿐만 아니라 지급연령의 추가 상향조정 및 조기연령의 지급연령구간의 연장을 포함한 조기연금 수급요건의 강화 등 연금정책적 차원에서도 다양한 정책적 대안을 마련, 추진 중에 있음(표 참조).

< Ⅲ-5> OECD 조기노령연금의 (최초)지급연령 개선 조치사항(2002년 대비 2016년 비교)

	2016		2002			2002		2016	
	Earliest	Normal	Earliest	Normal		Earliest	Normal	Earliest	Normal
Australia	55.0	65.0	55.0	65.0	Korea	55.0	60.0	57.0	61.0
Austria	61.5	65.0	62.0	65.0	Latvia	60.0	61.5	60.8	62.8
Belgium	60.0	65.0	62.0	65.0	Luxembourg		60.0		60.0
Canada	60.0	65.0	60.0	65.0	Mexico	60.0	65.0	60.0	65.0
Chile		65.0		65.0	Netherlands		65.0		65.5
Czech Republic	58.2	61.2	60.0	63.0	New Zealand		65.0		65.0
Denmark	60.0	65.0	60.0	65.0	Norway	62.0	67.0	62.0	67.0
Estonia	60.0	63.0	60.0	63.0	Poland		65.0		66.0
Finland	60.0	65.0	63.0	65.0	Portugal	55.0	65.0	60.0	66.2
France		60.0		61.6	Slovak Republic		60.0	60.0	62.0
Germany	63.0	65.0	63.0	65.0	Slovenia		60.0		60.0
Greece		58.0		62.0	Spain	61.0	65.0	61.0	65.0
Hungary		62.0		63.0	Sweden	60.0	65.0	61.0	65.0
Iceland	65.0	67.0	65.0	67.0	Switzerland		65.0	63.0	65.0
Ireland		66.0		66.0	Turkey		55.0		60.0
Israel		65.0		67.0	United Kingdom		65.0		65.0
Italy	60.0	65.0	62.8	66.6	United States	62.0	65.0	62.0	66.0
Japan	60.0	65.0	60.0	65.0	**OECD**	**61.0**	**63.6**	**61.9**	**64.3**

자료: OECD(2017)

마. 수급요건 강화에 따른 보완조치

○ 선진제국에 있어 기준지급연령의 상향조정 및 조기연금의 수급요건 강화는 두 가지 큰 정책적 과제를 초래하고 있음.

○ 하나는 그러한 제도적 조정으로 인해 발생하게 되는 노후소득의 공백 문제임.

- 즉, 기준지급연령의 상향조정에 맞추어 고령근로자에 대한 기업의 취업 유지 및 보장이 실질적으로 이루어지 못하면, 퇴직과 동시에 빈곤으로 추락하는 위험이 발생한다는 것임.

○ 다른 하나는 일자리를 두고 청년세대와 노인세대가 경쟁을 벌여야 하고, 이로 인한 세대간 갈등이 연금제도에서 노동시장으로 번질 우려가 있다는 점임.

- 이 문제는 두 가지 의견이 크게 갈리고 있음. 청년세대와 노인세대의 요구되는 일자리가 달라 크게 문제가 없다고 주장과 그렇지 않다는 주장이 갈리고 있는데, 학술적으로도 명확하게 결론이 나지는 않고 있음.

○ 그럼에도 불구하고 많은 국가들은 이미 지급연령의 상향 등에 따른 부작용을 최소화하기 위해 다양한 보완조치를 마련하고 있음.

- 먼저, 기업의 정년연장 내지 정년제의 폐지 등 고령근로자에 대한 취업대책이 이루어지고 있음.

  * 미국 및 영국 등 영미권의 경우 오래전부터 정년제 자체를 폐지하는가 하며, 일본 등은 정년제의 연장을 적극적으로 유도하고 있음.

- 이러한 취업대책에도 불구하고 질병, 장애, 숙련 부족 등 여러 가지 사유로 취업을 못하는 고령근로자의 경우에 대한 대책도 요구되는데, 이 경우에는 최소한의 소득을 보장해 주는 장치 즉, 기초보장제도의 확대 및 보완이나 실업보험제도의 확대 등의 대책 추진

○ 선진제국에서 지급연령의 상향 조정 및 조기연금의 제한 등 연금지급요건의 강화는 인구고령화 시대에 피할 수 없는 대책의 하나로 인식되고 있음.

- 사실 이것 외에도 단기적으로 연금지출을 억제하기 위한 합리적인 대응책을 마련하기 어려운데다 출산율 제고를 통한 수입기반 확충은 아주 장기적인 투자를 요하는 대책으로 인식되고 있기 때문에 더욱 절실한 대책으로 인식되고 있음.

Ⅳ. 주요 국가 공적 노후소득보장제도 심층분석

○ 본 장에서는 OECD 주요 국가에서 운영하는 공적 노후소득보장제도의 내용과 현황 및 수급요건과 관련하여 최근 논의되는 동향을 살펴보고자 함

- 우선 검토국가는 다음과 같은 기준을 적용하여 선정함: ① 국민연금과 같은 사회보험 방식의 소득비례연금을 운영하는 국가이면서, ② 우리나라 공적노후소득보장이 기초연금과 국민연금으로 이루어진 다층체계라는 점을 고려하여, 독일과 미국, 영국, 일본, 캐나다 사례를 검토하고자 함

· 독일과 미국의 경우 사회보험방식의 소득비례연금을 운영하면서 저소득 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조방식의 노인기초보장제도를 운영하고 있으며,

· 영국은 사회보험 방식으로 운영하는 기초연금과 소득비례연금, 저소득 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조인 연금크레딧을 운영하다가, 최근 기초연금과 소득비례연금을 통합하여 공적연금을 단일층으로 운영하는 개혁을 실시함

· 일본은 사회보험 방식으로 운영하는 기초연금 성격의 국민연금과 소득비례연금인 후생연금을 운영하고 있음

· 마지막으로 캐나다는 수당방식의 기초연금과 사회보험 방식의 소득비례연금을 운영하면서 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금을 운영하고 있음

○ 여기에서는 각 국가의 공적 노후소득보장제도의 발전과정 및 기본체계, 제도의 주요 내용과 현황을 살펴보고 제도의 수급요건과 관련한 최근 개혁 논의 및 동향을 검토하고자 함

- 이때 검토제도는 공적연금으로 0층 혹은 1층의 노인을 대상으로 하는 기초보장제도와 소득비례연금을 대상으로 하며, 노령(퇴직)연금의 내용에 초점을 맞추어 검토할 것임

1. 독일

가. 제도 발전과정 및 기본체계[1)]

○ 사회보장제도에서 직역별 구분, 소득비례형 특징을 가진 제도를 구분할 때 활용하는 '비스마르크 유형'의 원형이라 할 수 있는 독일 연금제도는 비스마르크가 주도하여 세계 최초의 공적연금제도라 할 수 있는 1889년 '장해·노령보험법'에서 시작함

- 당시 당연가입 대상은 16세 이상의 생산직 근로자와 연소득 2,000마르크 이하의 특정 사무직 근로자였으며, 노령연금은 1,200주 보험료를 납부한 71세 이상, 장해보험은 200주 보험료를 납부한 근로능력을 2/3 이상 상실한 근로자였기 때문에 매우 엄격한 수급요건을 갖고 있었음→ 이에 따라 당시 대다수의 연금수급자는 노령연금 수급자가 아닌 장해연금 수급자였음

○ 한편 1907년 선박업 종사자를 대상으로 하는 연금제도, 이후 1911년 사무직 근로자 연금제도, 1923년 광산 근로자 연금제도 도입, 1935년 철도보험 근로자 대상의 연금제도가 시행되면서 직역별로 구분하여 운영하는 현행의 연금제도가 확립됨

○ 1957년 아데나워 정부에서 실시한 연금법대개정을 통해 독일의 연금제도가 크게 확대됨

- 국민연금의 급여수준이 대폭 인상되어 최저보장에서 소득지위 보장으로의 성격으로 변화하였으며, 연금급여가 전체 가입자의 임금 변화율에 따라 조정됨, 또한 2차 세계대전 이후 연금재정 고갈로 인해 재정방식에 있어 적립방식에서 부과방식으로의 전환이 이루어짐(1969년 전환 완료)

---

1) 내용은 국민연금연구원(2012)의 내용을 주로 참고하여 작성하였음

○ 1970년대에는 연금제도가 더욱 확대되어, 자영자·전업주부를 대상으로 하는 임의가입제도 도입, 조기노령연금제 도입 등이 이루어졌으나 오일쇼크로 인한 경제성장 침체와 고령화로 인해 연금재정 악화가 진행됨

○ 이에 따라 1970년대 이후 연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경 악화 및 1990년대 독일 통일이 이루어지면서 재정안정화 개혁에 초점이 맞추어짐

- 1992년 연금개혁에서는 연금급여 조정 시 인구변수가 반영되었고, 기존 총임금에 연동되던 연금급여가 순임금으로 연동되는 등 연금지출의 부담을 수급자도 부담하게 됨
- 또한 조기노령연금 연령을 60세에서 63세로 단계적 인상, 조기수급 시 감액제도 도입이 이루어졌으며, 장애연금 수급자에 대한 소득조사 도입(1995), 학업기간에 대한 크레딧 인정 폐지(1996) 등이 이루어짐

○ 1999년에는 연금급여 삭감을 위한 연금액 산정 슬라이드 설정에 인구 고령화 요소(평균수명의 연장)를 도입하여 급여 수준 인하→ 사민당과 녹색당 연정으로 정권이 교체되면서 결과적으로 철회됨

○ 2001년에 이루어진 연금개혁에서는 '공적연금 재정안정화'와 '사적연금 활성화'를 위한 조치가 이루어짐

- (공적연금 재정안정화) 보험료율 적정 수준 유지가 주요 정책 목표로 설정되어 보험료율이 장기적(2030년)으로 22%로 억제되도록 하였으며, 이로 인해 자동조절장치가 도입됨
- (사적연금 활성화) 공적연금 급여수준 저하를 보완하기 위해 리스터 연금 도입, 리스터연금은 일반 연금제도 가입자가 당연가입자이며, 가입자의 배우자인 경우에도 가입자가 리스터연금에 가입한 경우에 한해 보조금 수급이 가능함

· 리스터연금에서는 국고를 통해 가입자별로 정액으로 보험료를 보조하고 있음

- 한편 2002년 개혁에서는 노인 등의 기초보장을 강화하기 위해 종전에 일반 사회부조제도의 대상이던 노인·장애인 집단을 분리하여 범주형 기초보장제도인 노인·장애인 기초보장제도(GAE: Grundsicherung im alter und bei Erwerbsminderung)로 전환됨

○ 2004년에는 새로운 재정안정 조치로 연금가치의 산식에 수급자 수 대비 가입자 수 비율로 산출되는 지속성 계수를 추가하는 지속성 요소가 도입됨

- 이에 따라 가입자 인구가 감소하면 신규수급자와 기수급자의 연금수준이 감소하여 재정안정이 되도록 함, 그 결과 45년 가입 평균소득자의 연금수준은 2020년 46%, 2030년 43%, 보험료율은 2020년 20%, 2030년 22%가 될 것으로 추정됨

< Ⅳ-1> 독일의 노후소득보장체계

4	임의개인저축 등		
3층	기업연금(임의)		
2층	리스터연금(임의)		
1층	국민연금(일반연금제도)		
0층	노인·장애인기초보장제도(GAE)		
구분	근로자	자영자	기타경활인구

주: 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금 외에 농민연금, 공무원연금 등 직역별 연금 별도 존재함
자료 : 독일의 노후소득보장제도를 바탕으로 작성

○ 2007년에는 연금지급 개시연령을 상향하는 개혁을 실시함, 이에 따라 수급개시 연령은 2012년부터 2029년까지 점진적으로 65세부터 67세까지 상향 예정임

○ 이러한 변화를 통해 현재 독일의 노후소득보장제도는 공적연금, 기업연금, 리스터연금(Riester Rente)을 포함한 개인연금 등으로 구성되어 있음

- 여기에서는 일반 국민을 대상으로 하는 일반연금제도와, 노인·장애인기초보장제도(GAE) 내용을 중심으로 검토하도록 함

나. 제도의 주요 내용과 현황

1) 노인・장애인 기초보장제도(GAE)

□ 수급요건

○ (제도성격) 65세 이상 저소득 노인 및 18~65세 미만의 중증장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도로, 자산조사를 통해 대상자를 선정함

- (연령요건) 65세 이상 노인
- (장애요건) 18세 이상~65세 미만 근로미약자로 스스로의 생계를 재산이나 수입을 통해 해결할 수 없는 경우, 근로미약자를 판단할 경우 노동시장에서 매일 3시간 이상의 노동을 하기 어려운 경우로 판단함
- (자산조사) 소득과 재산 산정 시 기본적으로 금전이나 금전적 가치가 있는 것을 대상으로 설정

・소득의 경우 근로소득, 연금, 생활지원 등을 모두 포함하며 소득의 범주에 포함하지 않는 것은 <연방부조법>에 의한 기초연금, <연방상해법>에 따른 연금 또는 지원, 특정 목적으로 규정된 공식적이고 법적인 급부, 노동능력이 있는 배우자의 실업수당 등은 포함하지 않음

・재산의 경우에도 기본적인 자산은 모두 포함하나 거주하는 주택과 자동차, 개인의 긴급한 욕구에 활용되는 현금, 일정 수준 노후를 대비해 적립한 자산 등은 자산 평가 시 고려하지 않음

・한편 독일의 노인・장애인 기초보장제도는 자녀・부모 등 부양의무자의 소득이 10만 유로 이상인 경우에는 급여를 지급하지 않음

※ 대상을 선정하는 기준은 독일의 최저생계비로, 식량, 의복, 가재도구, 주거에 드는 비용과 일상에 꼭 필요한 것을 구입하는데 드는 비용을 토대로 산정하며 6개의 가구구성 유형에 따른 소비의 기준 차이를 반영하여 도출: 표준욕구 가중치(Regelbedarfsstufe, RBS)라고 함→ 이를 토대로 각 제도의 급여기준을 매년 결정

○ (급여수준) 개인의 소득과 재산을 평가하고, 선정기준액에 미치지 못하는 만

큼 지원하는 보충급여 형태로, 2016년 기준 지급액은 다음 <표 Ⅳ-1>에 따른 가구구성에 따라 달라짐

< Ⅳ-1> 표준욕구 가중치와 2016년 지급액

표준욕구 가중치	대상자 기준	지급액(유로)
표준욕구 가중치1	비혼/미혼의 성인 1인	404
표준욕구 가중치2	배우자나 파트너 또는 수급권자인 다른 성인 한 명과 가구를 이루거나 공동으로 경제적인 부분을 담당하고 있는 사람	364
표준욕구 가중치3	성인 수급권자이지만 다른 사람의 가계에서 생활하여 개인 가계를 이룰 수 없는 사람	324
표준욕구 가중치4	만 15~18세의 청소년	306
표준욕구 가중치5	만 7~14세의 어린이	270
표준욕구 가중치6	만 6세까지의 어린이	237

자료: BMAS(2014: 96), “Sozislhife und Grundsicherung und bei Ewerbsminderung”

- 월 지급액은 가구구성원에 따라 324유로, 364유로, 404유로로 만 6세 이하 아동이 있는 경우 237유로가 추가되며, 만 7~14세 아동의 경우 270유로, 만 15~18세 아동의 경우 324 유로가 추가됨

○ (관리운영 및 재원) 노인・장애인 기초보장제도는 범주적 공공부조제도로 지방자치단체의 복지사무소(Sozialamt)가 관리하며, 재원은 중앙정부와 주정부, 지방자치단체가 함께 부담

2) 일반 공적연금제도

○ (가입대상) 65세 미만으로 월 850유로 이상의 소득활동을 하는 모든 사업장 근로자 및 수공업자 등 일부 자영업자를 포함

- 공무원, 농민, 광원・선원・철도직원 등 특수직역연금 가입자, 전업주부, 상공업자영자 등 일반제도의 적용제외자를 고려하면, 거의 대부분의 국민을 포

괄함

· 다만 소득하한 이하에 해당하는 저소득자와 일부 자영자의 경우 공적연금에서 제외되고 있으며, 노동시장 유연화로 인해 이들이 증가하면서 사각지대 문제가 제기되고 있는 상황임

- (가입자 규모) 일반 연금제도의 경우 2016년 기준 당연가입자와 임의가입자를 포함한 총 가입자는 37,599천명이며, 이는 전체 경제활동인구 대비 약 81.2%에 해당함

· 일반 연금제도 가입자 비율은 1962년 이후 지속적으로 상승했으나 2000년 이후 81% 정도를 유지하고 있는 상황임

< Ⅳ-2> 독일 국민연금 가입자 추이

년도	가입자 수 (천명)	경제활동인구 (천명)	경제활동자대비 가입율(%)
1962	18,612	26,845	69.33
1970	19,568	26,827	72.94
1980	21,570	27,935	77.21
1990	24,128	31,699	76.11
2000	33,830	41,746	81.03
2010	35,360	43,512	81.20
2016	37,599	46,300	81,20

주: 1992년 전까지는 서독지역만, 이후부터는 동서독합산
자료: Deutsche Rentenversicherung Bund, 2018: 31, 김원섭 외(2019)에서 재인용

○ (보험료) 1957년 연금보험료는 14%였으나 이후 지속적으로 상승하여 1999년 20.3%까지 상향, 이후 급여삭감을 통해 보험료가 하락하여 2917년 18.7%, 2018년 기준으로 18.6%

- 피용자의 경우 사용자와 50%씩 부담, 자영자는 모두 부담하며 보험료가 부과되는 소득상한은 연 기준으로 78,000유로임(SSA, 2018)

< Ⅳ-3> 독일 일반 연금제도 보험료율 추이

년도	사무직/생산자 근로자 연금	년도	사무직/생산자 근로자 연금
1957-1967	14.0	1993	17.5
1968	15.0	1994	19.2
1969	16.0	1995	18.6
1970-1972	17.0	1996	19.2
1973-1980	18.0	1997	20.3
1981	18.5	1998	20.3
1982-1983(8.31)	18.0	1999(1.1-3.31)	20.3
1983(9.1)	18.5	1999(4.1)	19.5
1984	18.5	2000	19.3
1985	18.7	2001-2002	19.1
1985(6.1)-1986	19.2	2003	19.5
1987-1991(3.31)	18.7	2011	19.90
1991(4.1)-1992	17.7	2012	19.60
		2015-2017	18.70

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2018: 15, 김원섭 외(2019)에서 재인용

□ 수급요건

○ (노령연금) 연령요건과 보험료 납부요건을 충족하면 수급 가능

- (연령요건) 2019년 현 기준의 수급개시연령은 65세 8개월로, 2012년부터 매년 1개월씩 연장하여 2023년부터 66세에 연금을 수급하고, 2024년부터는 매년 2개월씩 연장하여 2029년부터 67세에 연금 수급

· 63세부터 조기노령연금 수급이 가능하며, 연령에 제한 없이 연금 수급을 연기할 수 있음, 조기노령연금 수급 시 연금이 감액되며, 수급개시연령보다 연금 수급을 조기에 수급할 경우 1개월에 대해 0.3%(연 3.6%)씩 감액, 연기할 경우 1개월에 대해 0.5%(연 6.0%)씩 증액됨

- (보험료 납부요건) 연금수급을 위한 최소가입기간은 5년임

○ (장애연금) 장애요건과 보험료 납부요건을 충족해야 하며, 근로능력 상실 정

도에 따라 부분장애연금과 완전장애연금 수급이 가능함

- (장애요건) 잔여근로능력을 통해 장애 판정, 이는 일반노동시장에서 통상적인 조건에 주 5일 취업하는 것을 상정하여 경제활동을 할 수 있는 일일 근로시간으로 측정함

· (부분장애연금 수급요건) 하루 3시간 이상 6시간 미만 경제활동을 할 수 있는지를 통해 취업능력이 부분적으로 감소하였는지 판정

· (완전장애연금 수급요건) 취업능력이 완전히 감소한 것으로 하루 3시간 미만 경제활동 가능 여부로 판정

- (보험료 납부요건) 장애판정 이전 5년 중 최소 3년간 보험료를 납부하고, 5년의 최소기여기간을 충족해야 함[2)]

※ 1일의 잔여근로능력이 6시간 이상인 경우 장애연금 수급대상에서 제외

○ (유족연금) 가입자이거나 수급자가 사망할 때 유족이 수급할 수 있으며, 배우자연금과 자녀연금이 있음

- (배우자연금) 가입자가 5년 이상 가입한 상태에서 사망하고 혼인관계가 1년 이상 지속되었으며, 배우자가 재혼하지 않아야 수급 가능

· 배우자가 18세 이하의 본인이나 사망자의 아동을 양육하거나, 48세 이상이거나 취업능력을 상실한 경우 더 많은 배우자연금을 지급함

· 배우자가 재혼할 경우 배우자연금 수급권 상실

- (자녀연금) 편친사망 자녀연금과 양친사망 자녀연금으로 구분하며, 원칙적으로 18세까지 지급되나 학교교육이나 직업교육을 받거나 장애로 스스로 부양할 수 없을 때 27세까지 연장됨

· (편친사망 자녀연금) 사망한 부모가 5년의 최소가입기간을 충족하고 다른 부모가 생존해 있을 때 지급

· (양친사망 자녀연금) 사망한 부모가 5년의 최소가입기간을 충족학고 부모 모두 사망했을 때 지급

○ (수급자 규모) 2017년 기준으로 일반 연금제도 전체 수급자는 25,661천명이며,

---

2) · 나남출판사(2019), 「독일의 사회보장제도」

이 가운데 노령연금 수급자가 18,180천명(70.85%), 유족연금 수급자 5,656천명(22.04%), 장애연금 수급자는 1,824천명(7.10%)임

< Ⅳ-4> 수급자 규모 및 구조

(: 천명)

구분	계	노령연금	장애연금	유족연금
1992	19,273	11,843	1,852	5,578
2000	23,144	15,338	1,894	5,912
2009	24,932	17,542	1,568	5,822
2011	25,167	17,718	1,634	5,814
2015	25,519	18,027	1,787	5,704
2017	25,661	18,180	1,824	5,656

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2018: 48, 김원섭 외(2019)에서 재인용

□ 급여수준

○ (노령연금) 수급자의 연금액은 개인기여점수에 연금지급률과 연금가치를 곱하여 산정됨

- 개인별 소득점수는 수급자의 보험료 납입이력에 따라 결정됨, 따라서 전체 가입자의 평균소득에 해당하는 소득을 가진 가입자는 개인기여점수 1점을 받게 됨
- 연금지급률은 연금급여 종류에 따라 급여수준을 조정하는 변수로, 노령연금은 1.0, 장애연금은 0.667(완전장애연금 1, 부분장애연금 0.5), 양육연금은 1.0, 고액/저액 고아연금은 0.2/0.1을 적용함
- 연금가치는 급여 산정과정에서 전체 가입자의 소득수준을 반영하는 변수로, 이를 통해 개인별 연금급여의 실제 금액 결정
- (표준연금액 수준) 가입자의 평균소득을 가진 가입자가 45년 동안 보험료를 납입했을 때 받을 수 있는 연금액으로 2017년 표준연금액은 14,772유로였으며, 평균소득 대비 소득대체율은 48.2%임

· 1957년 이후 표준연금액 및 명목연금 수준을 살펴보면 지속적으로 하락한 것을 확인할 수 있음(2017년 약간 상승)[3)]

< Ⅳ-5> 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독)

연도	연간 평균소득 (유로)		표준연금* (45년 기여) (유로)		명목연금수준(%)	
	총임금	순임금 (세전)	총연금	순연금 (세전)	총임금대비	순임금대비 (세전)
1957	2,578	-	1,478	1,478	57.3	-
1960	3,119	-	1,661	1,661	53.2	-
1970	6,822	6,118	3,376	3,376	49.5	55.2
1980	15,075	13,124	7,562	7,562	50.2	57.6
1990	21,447	18,306	10,763	10,071	50.2	55.0
2000	27,741	23,340	13,373	12,356	48.2	52.9
2010	31,144	25,632	14,688	13,232	47,2	51.6
2015	35,363	29,253	15,611	13,955	44.1	47.7
2017	37,157	30,661	16,600	14,772	44.7	48.2

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2018: 27, 김원섭 외(2019)에서 재인용

○ (장애연금) 노령연금에 연금지급률에 장애연금 변수를 적용하여 산출, 완전장애연금의 경우 연금지급률이 노령연금과 동일한 1임

○ 유족연금

- (배우자연금) 소액배우자연금의 경우 가입자 완전장애연금의 25%, 대액배우자연금의 경우 가입자 완전장애연금의 55%
- (자녀연금) 사망한 부모의 완전장애연금의 20%

○ (관리운영) 노동사회부(BMAS)는 전반적 감독과 정책 기능, 연금관리공단은 실질적인 관리운영 업무(단, 징수업무는 건강보험공단에 위탁 수행)를 수행하고 있음

- 원래 직역별 연금제도에 따라 관리운영도 각각 독자적으로 이루어졌으나

3) 외(2019)에서 재인용

2005년 연금관리체계 개혁을 통해 노동자와 사무직 노동자 연금의 관리운영이 통합되었고, 광원・선원・철도직원연금도 통합됨

○ (재원) 독일 일반 연금제도의 재원은 주로 보험료와 국고(전체 수입의 약 25% 차지)에 기초하여 운영되고 있음

- 전체 수입 가운데 보험료의 비중은 1960년에 약 69.9%였으며 1990년까지 83.5%까지 올랐으나 이후 점차 줄고 있음

- 국가보조금 비중은 1960년 27%로 높았다가 1990년에는 약 19%로 하락, 2000년 이후 국가의 보조금이 보험료의 상승과 연동되고 환경세와 부가가치세의 일부가 연금재정으로 충당되고 있음

< Ⅳ-6> 독일 일반 연금제도의 재원구조

(, %)

년도	전체수입	보험금	보험금비중	정부보조금	보조금비중
1960	9,857	6,894	69.9	2,728	27.6
1970	26,249	22,302	84.9	5,402	20.6
1980	67,053	56,036	83.5	15,010	22.4
1990	108,621	90,758	83.5	20,371	18.8
2000	206,343	163,367	79.1	49,795	24.1
2005	224,182	168,954	74.9	61,643	27.5
2010	244,692	189,404	77.4	58,980	24.1
2015	270,377	206,636	76.4	62,433	23.0
2017	293,761	224,635	76.4	67,793	23.0

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2018: 22, 김원섭 외(2019)에서 재인용

다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용

○ 독일은 2000년대 이후 기존의 급여수준 안정을 우선하던 연금정책에서 고령화로 인한 연금 재정안정을 우선시하는 연금개혁으로 패러다임을 전환함

- 이에 따라 ‘국민연금법 개혁 2001’에서 보험료율을 2020년까지 20%를, 2030년까지 22%를 초과하지 않도록 하고, ‘국민연금법 개혁 2004’에서는 지속가

능성 요소를 도입하여 인구구조와 노동시장의 변화를 연금액 산정에 자동적으로 반영하는 자동조정 메커니즘을 구축함

○ 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 독일의 인구상황은 지속적으로 연금재정에 악영향을 미칠 것으로 전망됨

- (기대수명) 평균 기대수명은 2060년을 기준으로 남성의 경우 85.3세, 여성의 경우 88.5세임(KOSIS)
- (출산율) 1960년 합계출산율은 2.47명이었으나, 2000년 1.35명으로 감소하고 이후 약간 증가하여 2030년 1.57명, 2060년 1.68명까지 증가할 것으로 전망(OECD, 2017)
- (노인부양비) 독일의 경우 1950년 노인부양비는 16.2였으나, 2000년 26.5, 2025년 41.4, 2050년 59.2, 2060년 63.1까지 증가할 전망임(OECD, 2017)
- (65세 이상 인구 비중) 2060년 기준으로 31.7%(KOSIS)
- (노령화지수) 2060년 기준 233.7%(KOSIS)

< Ⅳ-7> 독일 2060년 기준 인구지표 전망

기대수명(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
남	여				
85.3세	88.5세	1.68	63.1	31.7%	233.7%

자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

○ 이러한 상황에서 독일은 우선 남성에 비해 조기에 연금을 수급했던 여성에 대한 연금 수급연령 상향 조치를 시행함

- 1992년에 60세였던 여성 수급개시연령은 2001년부터 2012년까지 로 매년 6개월씩 65세까지 상향할 계획이었음. 하지만 1996년 이를 수정하여 2000년부터 매년 1세씩 상향하여 2004년에 수급개시연령이 65세가 되도록 변경함(이용하・김원섭・한정림, 2012)

○ 한편 재정안정화 개혁을 본격적으로 추진했던 2000년대 이후 연금 재정계산 보고서에서 '국민연금법 개혁 2001'에서 설정한 보험료율 안정화 목표(2020년까지 20% 이내, 2030년까지 22% 이내) 달성이 어렵다는 전망이 제시됨

- 이미 2004년 국민연금 급여수준을 낮춘 상황에서 연금액 감소 대책은 시행이 어려웠기 때문에 수급연령을 상향하는 개혁을 실시

○ 이에 따라 '국민연금법 개혁 2007'에서는 2012년부터 매년 1개월씩 연장하여 2023년부터 66세에 연금을 수급하고, 2024년부터는 매년 2개월씩 연장하여 2029년(1964년생)부터 수급개시연령을 67세로 상향하는 개혁을 실시함

○ 한편 이렇게 수급연령을 상향할 수 있었던 배경에는 2007년 확정된 '정년 67세 방안(Rente mit 67)'을 통해, 법정 정년연령을 연금 수급연령과 동일하게 2012년부터 2029년까지 단계적으로 65세부터 67세까지 높이는 방안이 포함되어 있는 것과도 관련이 있음

2. 미국

가. 제도 발전과정 및 기본체계[4)]

○ 미국은 전통적으로 지방정부와 자선기관이 제공하는 원조로 사회문제를 해결, 그러나 1930년대 대공황이 발생하면서 1932년 대선에서 당선된 루즈벨트(Franklin D, Roosevelt)가 뉴딜(New Deal)정책을 시행

- 뉴딜정책의 일환으로 1935년 사회보장법(Social security act)이 제정되면서 미국 사회보장체계의 획기적 변화가 이루어지고, 이를 통해 연방정부가 운영하는 노인사회보험(old-age social insurance)과 주정부가 운영하는 노인공공부조(old-age means-tested)가 확립됨

· 이후 미국 의회는 시각장애인과 장애인을 대상으로 하는 제도를 추가함

○ 1960년대 초 케네디 대통령이 빈곤에 관심을 갖게 되면서 1935년 사회보장법 제정 당시 도입된 부양아동부조(aid to dependent children: ADC)가 1962년 부양아동가족부조(aid to families with dependent children: AFDC)로 변경되는 등 빈곤정책 확대

○ 존슨(Lyndon B. Johnson) 정부는 '위대한 사회(great society)'를 목표로 '빈곤과의 전쟁(war on poverty)'을 공식적으로 선포, 이에 따라 미국 정부는 빈곤을 국가의 문제로 인식하고 연방정부 차원에서 교육, 소득보장, 일자리 창출 등과 관련된 빈곤정책이 크게 확대됨

○ 닉슨(Richard Nixon) 정부에서는 사회보장 프로그램에 대한 연방 지출이 3배 가까이 증가하였고, 공공주택, 푸드스탬프, 학비보조금 제도가 대폭 확대됨

4) 내용은 임완섭 외(2015), 최옥금 · 이은영(2017) 내용을 주로 참고하여 작성하였음

- 또한 부양아동가족부조(AFDC), 푸드스탬프(food stamp), 의료부조(medicaid) 등을 한부모가정 뿐 아니라 근로빈곤층도 부조를 받도록 하고 취학 전 자녀가 있는 어머니를 제외한 모든 수급자가 일을 하거나 직업훈련을 받는 것을 조건으로 하는 제도로 대체하려 했으나 실패함

○ 대신 1972년 보충소득제도(Supplementary security income) 도입, 이 제도는 기존에 주정부가 운영하던 노인, 시각장애인, 기타 장애인 대상 소득지원 프로그램(old-age assistance, aid to the blind, aid to the permanently and totally disabled)을 통합하여 연방정부 차원에서 단일화한 것임

○ 한편, 공적연금의 경우 1935년 제정된 사회보장법에 기초한 노인・유족・장애연금보험제도(Old age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI)를 근간으로 하고 있으며 현재까지 제도의 큰 변화 없이 유지되고 있음

○ 현재 미국의 노후소득보장체계는 현재 공공부조인 보충소득보장(Supplemental Security Income Program), 1층에 대표적인 사회보험 방식의 공적연금인 노령·유족·장애보험(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance), 2층에 사용자가 지원하는 직역연금(Occupational Pension) 등으로 구성되어 있음

- 여기에서는 노인을 대상으로 하는 공공부조인 보충소득보장과 공적연금인 노령・유족・장애보험(이하 OASDI)을 살펴보도록 함

< Ⅳ-2> 미국의 노후소득보장제도 구성

<table>
<tr><td>3</td><td colspan="4">개인연금, 저축</td></tr>
<tr><td>2층</td><td colspan="2">사적연금 및 개인퇴직계정(IRA)</td><td>공무원 부가 직역연금</td><td rowspan="2">공무원 퇴직연금, 주 및 지방정부 공무원</td></tr>
<tr><td>1층</td><td colspan="3">공적연금
(Old-age, survivors and disability insurance)</td></tr>
<tr><td>0층</td><td colspan="4">보충소득보장(Supplementary security income)</td></tr>
<tr><td>구분</td><td>근로자</td><td>자영자</td><td>연방, 주・지방정부 공무원</td><td>비경활인구</td></tr>
</table>

자료 : 미국의 노후소득보장제도를 바탕으로 작성

나. 제도의 주요 내용과 현황[5)]

1) 보충소득보장(SSI)

□ 수급요건

○ (제도성격) 65세 이상 노인, 장애인을 대상으로 소득과 재산 모두를 포함한 자산조사를 통해 받을 수 있는 저소득 노인・장애인 대상의 범주적 공공부조임

○ (연령요건) 65세 이상 노인

○ (장애요건) 시각장애인 혹은 장애인을 대상으로 함

- (시각장애인) 교정상태에서 양쪽 중 좋은 눈의 시력이 20/200 이하 또는 가시범위 제한의 시야가 20도 이하인 경우임
- (장애인) 18세 이하는 심각한 기능 제한으로 사망에 이를 수 있고 12개월

5) 내용은 미국 사회보장청 홈페이지(www.ssa.gov)의 내용을 바탕으로 작성하였음

이상 지속된다는 판정을 받아야 하며, 18세 이상인 경우 신체 및 정신장애 판정을 받고, 마찬가지로 장애로 인해 사망에 이를 수 있으며 12개월 간 지속된다는 판정을 받아야 함

· 18세 이상의 성인인 경우에는 사회보장 장애연금과 동일한 기준을 적용하여, 기본적으로 장애로 인해 '충분한 소득활동'을 할 능력이 안되는 것을 기준으로 함

○ (자산요건) 소득과 재산 모두 고려하되, 소득과 자산기준[6]을 각각 적용함

- 소득은 연방정부에서 설정한 월 최대급여(Federal Benefit Rate: FBR)를 초과하지 않아야 함, 2019년 기준 월 최대급여는 단독인 경우 $771, 부부인 경우 $1,157

· 소득 산정 시에는 임금, 사회보장급여, 산재급여, 실업급여, 참전급여, 사적이전과 무상으로 주어지는 음식과 거주지 등 모든 현금 수입이 포함되며, 함께 거주하는 배우자나 부모, 재정보증인(sponsor)의 수입도 인정소득(demmed income)으로 포함됨, 소득에서 공제되는 항목은 근로소득에서의 $65, 나머지에 대해서도 50% 공제하며 불규칙적인 소득 및 각종 수당 등은 제외함

- 자산의 경우 단독기준 $2,000, 부부기준 $3,000을 초과하면 수급자가 될 수 없음(cut-off 방식)

· 재산기준은 1989년 이후 현재까지 변동되지 않고 유지되고 있음

· 재산 산정 시에는 현금, 은행잔고, 주식 및 채권, 부동산, 생명보험 등 현금으로 전환할 수 있는 모든 소유물을 포함하며 재산에 포함되지 않는 항목에는 거주하는 주택과 부지, 생활에 필요한 개인 용품, 약혼 및 결혼반지, 장례식 비용($1,500 이내), 생명보험($1,500 이내), 가격에 상관없이 자동차 1대임[7]

○ (수급자 규모) 보충소득제도 수급자 수 및 전체 수급자 대비 비중을 살펴보

6) 경우 공식적인 빈곤선은 최저생계비를 통해 계측하고 이를 통해 빈곤율을 산출하나, 보충소득보장의 급여기준은 공식적 빈곤선과는 차이가 있음

7) 소득 및 재산 산정에 포함되는 항목에 대해서는 최옥금 · 이은영(2017)을 참고하여 서술함

면, 연방정부와 주정부 급여를 모두 받는 경우 노인은 전체 수급자 대비 14.4%, 연방정부 급여만 받는 경우로 한정하면 노인은 11.4%를 차지하고 있음

※ 연령별 65세 이상 수급자 수를 고려할 때, 전체 미국 노인의 약 4~5% 정도를 차지할 것으로 추정

< Ⅳ-8> 보충소득제도 범주별 수급자 수 및 전체 수급자 대비 비중

(2019.1 기준, 명, %)

전체		수급자격 범주별		연령대별		
		노인	장애인	18세 미만	18~64세	65세 이상
연방 +주정부	8,124,919 (100%)	1,167,556 (14.4%)	6,957,363 (85.6%)	1,146,681	4,710,141	2,268,097
연방 정부	6,655,286 (100%)	758,745 (11.4%)	5,896,541 (88.6%)	1,019,935	4,033,973	1,601,378

자료: www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_monthly/2019-01/table02,03.pdf

○ (급여수준) 보충소득보장의 급여수준은 주정부에 따라 달라짐, 연방정부 기준으로 지급하는 급여수준은 다음 <표 Ⅳ-9>와 같으며, 노인이 보유한 소득과 자산을 고려하여 선정기준액 대비 부족분을 충당해주는 보충급여 방식임

<표 Ⅳ-9> 보충소득보장 급여수준

(단위: 2019년, 월, $)

구분		급여액(월)
혼자 살거나 식비 및 주거비를 부담하는 경우	단독	$771
	부부	$1,157
다른 가구원과 함께 거주하는 경우	단독	$514
	부부	$771.34
의료시설에서 거주하는 경우	1인당	30

자료: Understanding Supplemental Security Income(2019), SSA

- 한편, 2019년 1월 기준으로 전체 보충소득제도의 평균급여는 $565이며, 수급자격 범주별로 65세 이상 노인인 경우 평균급여는 $448.91, 장애인인 경우는

$584.48로 노인의 평균급여액이 가장 낮은 편

· 이는 노인의 소득과 자산이 다른 범주보다 높다는 것을 의미하며, 이는 곧 노인이 대부분 공적연금인 OASDI를 수급하고 있기 때문임

< Ⅳ-10> 보충소득제도 범주별 월 평균급여액

(2019.1 기준, $)

전체	수급자격 범주별		연령대별		
	노인	장애인	18세 미만	18~64세	65세 이상
265.00	448.91	584.48	667.02	591.47	458.54

자료: www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_monthly/2019-01/table07.pdf

○ (재원 및 관리운영) 부조방식의 제도로 재원은 연방정부 및 주정부의 일반조세를 통해 마련하고 있으며 관리운영은 사회보장청(Social Security Administration)에서 담당하고 있음

2) 노령・유족・장애보험(OASDI)

○ (가입대상) 21세가 된 다음연도 1월 1일부터 62세가 되기 전년도 12월 31일까지 40년을 가입기간으로 상정

- 연령 기준이 있으나, 미국은 보험료의 개념이라기보다는 사회보장세(social security tax)의 개념이므로, 연령과 관계없이 소득이 발생하면 사회보장세를 납부

· 사회보장세가 부과되는 상한소득은 2019년 연소득 기준으로 $132,900

- 가입자 수는 시간에 따라 지속적으로 증가하고 있으며, 최소가입기간 충족을 위한 40크레딧 획득자(permanently insured)도 지속적으로 증가하고 있음

< Ⅳ-11> 사회보장연금 가입자 수 및 최소가입기간 충족자(20세 이상)

년도	가입자 수 (백만명)	최소가입기간 충족 (permanently insured)	수급연령 이전 매년 최소 1크레딧 획득 (fully insured)
1970	135.0	50	77
1975	147.3	51	81
1980	161.8	53	83
1985	174.9	58	84
1990	185.9	63	86
1995	196.0	66	86
2000	206.9	68	87
2005	219.7	68	87
2010	230.7	69	87
2015	242.1	70	88
2016	244.8	70	88
2017	247.4	70	88

주 1: permanently insured는 40크레딧을 획득한 경우(최소가입기간 충족)임
주 2: fully insured는 수급연령 도달 이전 매년 최소 1크레딧을 획득한 경우임
자료: SSA(2018), “Fast Facts & Figures”

○ (보험료: 사회보장세) 임금근로자의 경우 피용자・고용자 각각 공적연금(OASDI) 보험료율은 6.2%이며, 의료보험에 1.45%을 납부하여, 총 사회보장세율은 7.65%이며 피용자・고용주를 합친 보험료율은 15.3%임

- 1937년 제도 시행 초기에는 총 보험료(피용자+고용자) 2%에서 시작, 자영자는 1951년부터 제도에 적용되었으며, 자영자의 경우 적용 초기에는 근로자보다 낮은 보험료율[8]에서 시작했으나 1985년부터 동일하게 적용하고 있음

<표 Ⅳ-12> 미국 사회보장세율

	노령・장애연금 (OASDI)	의료보험(HI)	사회보장세율
피용자・고용주 각각	6.2%	1.45%	7.65% (총합 15.3%)
자영자	12.4%	2.9%	15.3%

자료: www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/index.html

8) 총 보험료 3%일 때 2.25%에서 시작함

□ 수급요건

○ (노령연금) 연령요건과 보험료 납부요건을 충족해야 노령연금 수급이 가능함

- (연령요건) 2019년 기준으로 수급연령은 66세이며, 노령연금 수급연령은 점차 상향되어 2027년(1960년생)까지 67세가 될 예정
- 최소가입기간 10년(40크레딧)을 충족하고 62세부터 감액된 조기노령연금 수급이 가능하며, 연금 수급연령을 70세까지 연기하는 것도 가능함
  - ·조기노령연금 수급을 위한 별도의 조건(소득제한 혹은 근로요건 등)은 없음
- (보험료 납부요건) 최소가입기간 10년(40크레딧), 완전노령연금 수급을 위해서는 40년 납부를 필요로 함

※ 크레딧은 사회보장세를 납부했을 경우 부여되는 기간 단위를 의미함(Quarters of Coverage: QC)

- ·2019년 기준으로 1크레딧(1분기)을 인정받으려면 소득 $1,360에 대한 보험료 납부를 해야 하며, 1년에 최대로 얻을 수 있는 4크레딧을 인정받으려면 소득 $5,440에 대한 보험료 납부를 해야 함

○ (장애연금) 신체적·정신적인 장애로 인해 소득활동이 불가능한 정도의 장애요건과 보험료 납부요건을 충족해야 함

- 보험료 납부요건으로는 두 가지 형태의 요건을 충족해야 함, ① 최근 가입이력요건(recent work test), ② 최소 가입기간요건(duration of work test)임
  - ·최근 가입기간 요건은 장애가 발생한 연령에 따라 필요한 가입기간이 다름, 장애발생 직전에 전체 가입가능 기간의 1/2 기간에 상당하는 가입기간 요구

< Ⅳ-13> 미국 장애연금 수급요건: 최근 가입이력요건

연령	최근 가입이력 요건
24세 미만	장애발생 직전 3년 동안 1.5년 이상의 가입이력
24세 이상~31세 미만	21세부터 장애발생 직전기간 동안의 1/2 이상의 가입이력
31세 이상	장애발생 직전 10년 동안 5년 이상의 가입이력

자료: SSA(2019) “Disability benefits”

· 장애연금 수급을 위한 최소 가입기간요건은 장애발생 연령에 따라 다른데, 28세 이전에 발생한 경우에는 1.5년의 최소가입기간을, 30세에 발생하는 경우 2년의 최소가입기간이 있어야 함, 장애 발생 연령이 1세씩 높아질 때마다 1분기의 최소가입기간이 증가함

< Ⅳ-14> 장애연금 수급을 위한 최소가입기간 요건

된 시점	최소가입기간 요건
28세 이전	1.5년
30세	2년
34세	3년
38세	4년
42세	5년
44새	5.5년
46세	6년
48세	6.5년
50세	7년
52세	7.5년
54세	8년
56세	8.5년
58세	9년
60세	9.5년

자료: SSA(2019) “Disability benefits”

○ (유족연금) 노령연금 수급권자, 혹은 장애연금 수급자가 사망할 경우, 상대 배우자 또는 노령연금 수급연령에 도달한 이혼한 배우자, 자녀, 부모에게 지급함

- (배우자) 사망한 배우자가 노령연금 혹은 장애연금 수급자가 아니더라도 사망 직전 3년간 적어도 1년 내지는 1년 반(6크레딧)의 보험료 납부 이력이 있으면 유족 배우자나 자녀에게 유족연금 지급 가능함

· 유족배우자가 연금 수급을 위해서는 유족연금을 신청한 시점을 기준으로 사망한 배우자와 적어도 1년 이상의 혼인기간이 필요하며, 이혼한 배우자의 경우에는 최소 10년 이상의 결혼생활을 유지한 경우 유족연금의 수급이 가능함

- (자녀) 부모가 사망한 때 18세 이전(학생인 경우 19세) 자녀, 혹은 22세 이

전에 장애가 발생한 경우 연령 제한 없이 수급 가능

- (부모) 유족 배우자가 부양하는 부모의 나이가 62세 이상일 경우 지급 가능하며 부양자가 적어도 이들의 부양비의 절반을 제공한다는 점을 증명해야 함

○ (수급자 규모) 전체 사회보장급여 수급자 수는 61,903천명이며 노령연금 수급자가 45,498천명으로 전체의 73% 비중을 차지, 다음은 장애연금 수급자로 10,411천명 17%, 유족연금 수급자는 5,994천명으로 10%를 차지하고 있음

< Ⅳ-15> 미국 사회보장 수급자 규모

(2017 기준, 천명)

	전체	비중
전체(OASDI)	61,903	100%
노령연금	45,498	73%
유족연금	5,994	10%
장애연금	10,411	17%

자료: www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/index.html

□ 급여수준

○ (노령연금) 노령연금 급여산정은 다음과 같이 몇 단계로 나누어 결정

- (1단계) 가입자가 62세에 도달한 연도로부터 2년 전 정도를 재평가를 위한 기준년도로 하여 기준년도의 전국평균임금을 1950년 이후 각 년도의 전국평균임금으로 나눈 수치를 각 연도 재평가율로 설정, 기준년도 이후의 소득은 재평가를 하지 않고 실제금액을 그대로 활용

- (2단계) 근로자의 평균소득월액(Average Indexed Monthly Earnings: AIME) 산정, 21세 도달 이후부터 최초 수급자격이 발생한 년도까지의 총 년수(경과년수)에서 소득이 상대적으로 낮았던 년도를 제외(제외년수, 평균적으로 5년), 산정기간에 해당하는 각 년도 재평가소득을 모두 합산한 후에 산정기간의 총 개월 수로 나눔

- (3단계) 개별근로자의 평균소득월액을 급여산정공식에 대입하여 기본연금액

(Primary Insurance Amount: PIA) 산정, 산정공식은 평균소득월액 대비 기본연금액 비율이 저소득층일수록 높게 설정되어 있음

※ 기본연금액이 산정되면 그 이후 사회보장급여는 소비자물가지수에 따라 자동적으로 인상 조정됨

< Ⅳ-16> 2018년 기준 기본연금액 산정방식

기본연금액(PIA)=0.90×평균소득월액(AIME) 중 최초 895달러 + 0.32×평균소득월액(AIME) 중 895달러에서 5,397달러 + 0.15×평균소득월액(AIME) 중 5,397달러 초과액

자료: SSA(2019), “Fast Facts & Figures”

- (조기노령연금 수급) 수급연령에 따라 전액연금에서 일정액이 깎여 적용됨, 수급연령이 67세로 늦춰짐에 따라 조기수급에 따른 감액폭도 그만큼 커지게 됨

· 수급연령이 65세이고 62세에 조기노령연금을 수급하면 감액률은 20%였으나, 수급연령이 66세일 때 62세 조기노령연금 수급 시에는 감액률 25%, 수급연령 67세일 때 62세에 조기노령연금을 수급하면 감액률은 30%가 됨

<표 Ⅳ-17> 62세 수급 시 수급연령에 따른 감액률

	정상 수급연령	감액률
1937년 이전	65세	20.00%
1938년	65세+2개월	20.83%
1939년	65세+4개월	21.67%
1940년	65세+6개월	22.50%
1941년	65세+8개월	23.33%
1942년	65세+10개월	24.17%
1943~1954년	66세	25.00%
1955년	66세+2개월	25.83%
1956년	66세+4개월	26.67%
1957년	66세+6개월	27.50%
1958년	66세+8개월	28.33%
1959년	66세+10개월	29.17%
1960년 이후	67세	30.00%

자료: www.ssa.gov/planners/retire/agereduction.html

- 한편 70세에 연금을 수급할 경우에도 수급연령 조정에 따라 증액률이 다음과 같이 달라짐

< Ⅳ-18> 70세 수급 시 증액률

	12개월 증액률
1933~1934년	5.5%
1935~1936년	6.0%
1937~1938년	6.5%
1939~1940년	7.0%
1941~1942년	7.5%
1943년 이후	8.0%

자료: www.ssa.gov/planners/retire/delayret.html

○ (장애연금) 장애연금은 노령연금 산정 시 기본연금액의 100%를 지급하며, 배우자와 자녀의 경우 장애연금의 50%까지 지급되며 장애연금과 가족에게 지급되는 급여액의 합산액은 가입자 장애연금의 100~150% 이내에서 결정됨

- 또한 매월 일정액 이상의 근로소득이 있을 경우 장애연금은 지급되지 않음

○ (유족연금) 완전 수급자격을 취득한 사망 가입자의 배우자의 경우 기본연금액의 100% 수급하며, 18세 미만의 자녀를 돌보는 배우자나 이혼 배우자에게는 기본연금액의 75% 지급, 자녀의 경우에도 기본연금액의 75%를 지급함

○ (연금액 수준) 공적연금 평균 연금액은 $1,288.02이며, 성별로 구분해서 보면 평균 연금액은 남자 수급자가 $1,446.77로 $1,156.02인 여자 수급자보다 약간 더 높음

· 노령연금 평균연금액은 $1,358.24로 $1,151.71인 유족연금, $1,059.63인 장애연금보다 높음

< Ⅳ-19> 미국 사회보장 수급자 평균급여액

(2017 기준)

구분	전체	남자	여자
	평균 연금액	평균 연금액	평균 연금액
전체(OASDI)	1,288.02	1,446.77	1,156.02
노령・유족(OASI)	1,334.19	1,510.62	1,193.56
노령연금	1,358.24	1,543.78	1,189.17
유족연금	1,151.71	883.94	1,215.12
장애연금	1,059.63	1,169.77	946.96

자료: www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/index.html

○ (재원) 사회보험 방식의 제도이므로 주된 재원은 가입자가 납부하는 보험료(사회보장세)를 통해 마련하고 있으며, 이외에도 연금급여 과세로부터 얻는 수입과 사회보장 신탁기금(Social Trust Fund)운영을 통해 생기는 이자 수입, 재무성으로부터의 자금상환액 등이 있음

- OASDI 수입 및 지출 상황 및 추이는 다음 <표 Ⅳ-20>와 같음

<표 Ⅳ-20> OASDI 수입 및 지출

(단위: 백 만달러)

	수입					지출	자산
	사회 보장세	연금 소득세	재무성 자금상 환액	이자 소득	총수입		
1980	103,456	-	540	1,845	105,841	107,678	22,823
1985	175,128	3,208	4,032	1,871	184,239	171,150	35,842
1990	266,110	4,848	-668	16,363	286,653	227,519	214,197
1995	304,659	5,490	-168	32,820	342,801	297,760	458,502
2000	421,390	11,594	1	57,529	490,513	358,339	930,986
2005	506,862	13,843	-350	83,979	604,335	441,920	1,663,037
2010	544,773	22,090	2,042	108,206	677,111	584,866	2,429,043
2015	679,503	30,554	278	91,227	801,561	750,542	2,780,251
2017	706,505	35,877	17	83,231	825,630	806,669	2,820,309

자료: SSA(2018), Social Security Bulletin, 2018

○ (관리운영) 사회보장청(Social Security Administration)에서 담당

다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용

○ 미국 공적연금은 1935년 사회보장법 제정 이후 현재까지 제도의 근간을 변경하는 구조적 개혁이 이루어진 바 없으며, 이에 따라 제도 운영과 관련된 모수적 개혁이 주를 이룸

- 구조적 개혁에 대한 논의도 이루어졌으나 정치적으로 실행까지는 이르지 못함

· 클린턴 정부 하에서의 보험료율 상향(현행 12.4%에서 14.0%까지 상향하는 방안) 논의나 사회보장세율을 1.6%p 인상하면서 인상분으로 확정기여형 개인계정 설정 논의

· 부시 정부에서의 사회보장세를 2%까지를 개인계정으로 돌리는 방안, 혹은 사회보장세의 4%까지 개인계정으로 돌리고 최저연금액을 도입하는 방안 등

○ 이는 미국의 고령화 문제 및 이로 인한 공적연금의 재정상황이 다른 나라에 비해 그다지 심각하지 않은 것과 관련이 있는 것으로 보임

- (기대수명) 평균 기대수명은 2060년을 기준으로 남성의 경우 84.2세, 여성의 경우 86.5세임(KOSIS)

- (출산율) 1960년 합계출산율은 3.23명이었으나, 2000년 2.04명으로 감소, 2030년 1.90명, 2060년 1.92명이 될 것으로 전망(OECD, 2017), 다만 출산율은 감소하지만 순이민율은 증가할 전망임

· (순이민율) 1950년 1,000명 당 2.0명이었으나 2000년 4.1명까지 증가하고, 2030년 4.5명, 2050년 4.7명까지 증가함

→ 이에 따라 미국 인구증가율은 2050년까지 양적으로 유지될 전망이며, 다만 증가분은 감소할 전망임(Shrestha & Heisler, 2011; 한국보건사회연구원, 2019에서 재인용)

- (노인부양비) 1950년 노인부양비는 14.2였으나, 2000년 20.9, 2025년 32.9, 2050년 40.3, 2060년 49.3까지 증가할 전망이나, OECD 평균과 비교하면 낮은 수준임(OECD, 2017)

- (65세 이상 인구비중) 2060년 기준 23.6%(KOSIS)
- (노령화 지수) 2060년 기준 138.4%(KOSIS)

< Ⅳ-21> 미국 2060년 기준 인구지표 전망

(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
남	여				
85.3세	88.5세	1.92	49.3	23.6%	138.4%

자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

○ 이에 따라 미국 공적연금 수급연령과 관련된 최근의 개혁도 거의 마지막으로 이루어진 대규모 개혁으로 평가되는 1983년 사회보장법 개정 시 이루어진 내용임

- 당시 미국은 1970년의 경제위기에 직면하면서 재정적자를 겪었던 것으로 평가됨, 이에 따라 그린스펀 위원회(Greenspan Commission)에서 급여를 줄이고 부담을 늘리는 방향으로 연금개혁을 제안함

· 여기에는 신규 연방공무원을 대상으로 사회보장 적용 확대, 일정 수준을 초과하는 사회보장 급여 일부분에 대해 소득세를 부과하는 내용과 수급연령 상향 조정이 포함되어 있음

- 이에 따라 미국 OASDI 수급연령은 <표 Ⅳ-22>와 같이 상향되어 현재 66세이며, 2027년까지 67세로 상향될 예정임

○ 한편 1983년의 연금 수급연령 상향에 발맞추어, 미국의 경우 1986년부터 정년제를 폐지함

- 미국은 1967년 65세로 정해져 있던 정년제도를 1978년 70세로 상향하고, 1986년에는 정년제를 폐지하여 연령을 근거로 근로자를 해고할 수 없도록 규정하고,

- 이를 통해 수급연령 이후에도 노동시장에서 지속적으로 일할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있음

< Ⅳ-22> 미국 OASDI 수급연령 조정

	수급연령
1937년 이전	65세
1938년	65세 2개월
1939	65세 4개월
1940	65세 6개월
1941	65세 8개월
1942	65세 10개월
1943~1954년	66세
1955	66세 2개월
1956	66세 4개월
1957	66세 6개월
1958	66세 8개월
1959	66세 10개월
1960년 이후	67세

자료: SSA(2019), “Fast Facts & Figures”

3. 영국

가. 제도 발전과정 및 기본체계[9)]

○ 1908년 영국에서 최초로 도입한 공적연금은 70세 이상 노인을 대상으로 자산조사를 통해 빈곤한 노인에게 지급한 최저생활 수준의 무기여 연금이었음

○ 1925년에는 65세 이상 노인을 대상으로 하는 소득비례형 기여연금이 도입되었는데, 당시 기여형 연금은 여성의 수급권 확보가 어려웠기 때문에 미망인 연금을 별도로 도입함

○ 베버리지 보고서 발표 이후 1946년 노동당 정부에서 **국가기초연금**을 시행함

- 당시 연금제도는 부과방식(PAYG)이었으며, 보험료는 근로자와 사용자에게 부과하고 제도의 안정적 정착을 위해 도입 초기에는 1925년 이후 10년만 기여하면 완전연금을 받을 수 있도록 설계함(Walker and Naegele, 1999; 국민연금연구원, 2012에서 재인용)

○ 이후 1961년 보수당은 공적비례연금인 Graduated Pension Scheme(이하 GPS)을 도입했는데, 이는 최소한의 급여를 제공하는 것을 목적으로 하고 있었으며, 사적연금과 GPS 가운데 하나를 선택하여 가입하도록 하는 적용제외(contracting-out) 방식이었음

○ 이후 노동당 정부는 1975년 기존의 국가기초연금을 유지하면서 GPS을 대체하는 새로운 공적비례연금으로 SERPs(State Earnings- related Pension Scheme)를 도입함

---

9) 공적연금 발달과 관련된 내용은 1946년 이전까지는 Thane(2002)의 내용, 1946년 이후에는 Disney(2001)의 내용을 바탕으로 서술한 최옥금·한신실(2016)의 내용을 바탕으로 서술함

- 이 제도는 소득재분배 요소를 갖고 있었으며, 급여는 생애소득 가운데 가장 높은 20년을 반영하고, 미망인에게 유리한 조치(배우자 급여에 모두 이전)가 있었음
- 또한 보험료는 소득비례 성격으로 국가기초연금의 가치와 동일한 하한선(floor)과, 이 하한선의 7배인 상한선(이는 SERPs 급여 상한선과 동일) 사이에서 부과함

○ 1986년 보수당 정부는 SERPs 개혁을 단행했는데, 생애소득 가운데 가장 높은 20년을 반영하던 것을 폐지하고 생애 전체 임금의 20%를 반영하도록 삭감함

○ 이후 1990년대에는 공적연금 축소를 위해 다음과 같은 다양한 개혁을 시행함
- 1995년에는 2010년~2020년에 걸쳐 남성과 여성 모두 국가기초연금 수급개시 연령을 65세로 조정하는 개혁을 실시하였으며, 급여산정 공식을 복잡하게 하여 SERPs 급여를 삭감하는 개혁을 실시함
- 1998년에는 노동당 정부가 임금 수준에 비해 상대적으로 낮은 수준이었던 국가기초연금의 급여수준의 연동방식을 전환하려 하였으나, 대신 전체 연금 수급자를 대상으로 하는 Minimum Income Guarantee(이하 MIG)를 도입함
  - MIG는 전체 연금수급자에게 공공부조 수준의 최저소득을 보장해주는 제도로, 영국 공적노후소득보장에서 소득조사를 실시하는 공공부조의 역할을 확장하는 결과를 가져오게 됨
- 1999년에는 SERPs를 State Second Pension(이하 S2P)로 전환

○ 한편 2002년에는 저소득 노인의 증가로 자산조사형 연금에 대한 압력이 증가하게 되면서 저축이나 개인의 노후준비에 대한 유인을 증가시키기 위해 저축 크레딧을 추가한 Pension Credit(PC)를 도입

○ 이러한 과정을 거쳐 영국 공적연금은 1층의 국가기초연금(Basic State Pension: BSP), 2층 소득비례연금인 부가연금(Additional), 0층의 연금크레딧(Pension Credit), 3층의 부가기여 등으로 운영하였음

- 이후에도 공적연금의 복잡성과 불확실성, 국가기초연금과 연금크레딧의 관계에서 나타나는 기초연금 가입자의 노후준비 부족 등의 문제를 해결하기 위해 2016년 기존의 국가기초연금과 비례연금을 단일층 연금으로 통합하는 개혁을 단행함

· 2016년 4월 6일부터 단일층 연금을 시행하고 있으며, 이에 따라 국가기초연금 급여수준은 높아지고, S2P와 연금크레딧의 저축크레딧은 폐지하면서 보장크레딧 수준을 더 높임→ 이를 통해 영국 연금체계는 이전보다 단순화되고 국가의 역할 및 부담 감소, 결국 공적연금의 기초보장 역할이 강조됨

< Ⅳ-3> 영국 노후소득보장체계

2	기업연금 & 개인연금		
1층	새로운 국가기초연금(The new State Pension: nSP)		
0층	연금크레딧(Pension Credit: PC)		
구분	근로자	자영자	비경활인구

주 1: 2016년 4월 이전 영국 노후소득보장체계, 개혁 이후에는 1층의 국가기초연금과 국가이층연금을 통합하여 단일층 연금(Single-tier pension) 운영
주 2: 저축크레딧의 경우 2016년 4월 6일 이후의 신규대상자에게는 지급되지 않고 기존 저축크레딧 수급자를 대상으로 5년 간(2021년 4월까지) 지급 예정(PPI, 2016)
자료: 영국의 노후소득보장체계를 참고하여 작성

※ 이후에는 영국 공적연금을 구성하고 있는 연금크레딧과 국가기초연금을 중심으로 검토하도록 함

나. 제도의 주요 내용과 현황

1) 연금크레딧

□ 수급요건[10)]

○ (제도성격) 65세 이상 노인 가운데 자산조사를 통해 저소득 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조임

○ (연령요건) 현재(2018년 11월 이후) 65세 이상 노인으로 2020년 10월까지 66세로 조정 예정임

○ (자산요건) 2018/19년 기준으로 주 소득평가액이 단독인 경우 £163.00, 부부인 경우 £248.80 미만이면서 주당 근로시간이 16시간 미만인 경우 수급 가능함

- (소득인정액 산정방식) 세후 소득과 재산의 소득인정액을 합산하여 산출, 곧 수급권자의 세후 주당 소득을 모두 합산한 후 재산의 소득인정액(deemed income)을 더하는 방식, 이후 개인의 소득평가액이 연금크레딧 선정기준액인 적정급여액(the appropriate amount)*보다 적으면 수급자로 선정되고 그 차액을 보장크레딧 급여로 지급함

※ 이는 영국 정부가 수도와 연료비와 같은 일상의 생활을 영위할 수 있는 최저한의 가구 비용을 설정한 표준급여와 상황에 따라 소요되는 비용을 고려한 추가급여를 포함한 개념임(DWP, 2016), 이를 통해 볼 때 적정급여액은 우리나라의 최저생계비와 유사한 개념으로 판단됨

· 재산의 소득인정액은 £10,000을 초과하는 재산에 대해서는 가용소득으로 인정하고, 재산이 £500씩 추가될 때마다 그에 대해 주당 £1의 소득을 인정하는 방식임

10) 수급요건을 중심으로 서술

- 소득에는 기본적으로 발생하는 소득은 모두 포함하되, 자선단체나 친지에게 받는 정기적 지원, 정부에서 제공하는 무기여 사회보장급여(각종 수당)은 제외됨, 또한 근로소득 공제 등 적용
- 재산의 경우에도 기본적인 항목은 모두 포괄하되 개인적인 소유물로 자동차와 가구, 집의 세간, 가족 소유물은 제외하며, 거주하는 주택과 대지도 제외함[11)]

○ (수급자 규모) 2017년 기준으로 총 2,091천 명이 한 개 이상의 연금크레딧 급여를 수급하고 있으며, PPI(Pensions Policy Institute)에 따르면, 2015/16년 기준으로 수급자격이 있는 노인가구 대비 연금크레딧 수급률은 약 59~63% 정도인 것으로 제시되고 있음

< Ⅳ-23> 연금크레딧 수급자 수

(: 천명, 2017.11기준)

	보장크레딧만 수급자	저축크레딧만 수급자	보장크레딧+저축크레딧 수급자	전체 연금크레딧 수급자
여자	425	181	291	897
남자	593	188	415	1,194
전체	1,017	368	706	2,091

자료: PPI(2018), Pension Facts, 표 101,194

<표 Ⅳ-24> 연금크레딧 수급률

(단위: 천명, 2015/2016 기준)

급여 유형	수급자격 있는 가구	실제 수급 가구	수급률
보장크레딧	2,340~2,520	1,570	62~67%
저축크레딧만 수급	720~830	380	46~53%
전체 연금크레딧	3,100~3,310	1,950	59~63%

주: 가구 단위, 따라서 부부의 경우 한 가구로 계산됨
자료: PPI(2018), Pension Facts, 표 11

11) 및 재산 산정에 포함되는 항목에 대해서는 최옥금・이은영(2017)을 참고하여 서술함

○ (급여수준) 보장크레딧의 경우 단독은 최대 주 £163.00, 부부인 경우는 £248.80이며, 노인 가구의 소득과 자산을 고려하여 선정기준액 대비 부족분을 충당해주는 보충급여 방식임

- 저축크레딧은 2018/2019 기준으로 단독 최대 주당 £13.40, 부부인 경우 £14.99까지 수급 가능함

< Ⅳ-25> 연금크레딧(보장크레딧) 급여수준

(2018/19 , £)

분		급여수준
보장크레딧	노인 단독	£163
	노인 부부	£248.80
저축크레딧	단독 기준 최대액	£13.40
	부부 기준 최대액	£14.99
	단독 기준 소득 기준액	£140.67
	단독 기준 소득 기준액	£223.82

자료: www.gov.uk/pension-credit/what-youll-get

<표 Ⅳ-26> 주당 평균 연금크레딧 급여액

(단위: 주당, £)

구 분	보장크레딧	저축크레딧	보장크레딧+저축크레딧 동시 수급	전체 연금크레딧 수급
2006.11	79.09	12.20	43.61	46.90
2007.11	83.21	13.22	46.71	50.34
2008.11	84.50	13.47	48.74	52.82
2009.11	88.59	14.03	51.37	56.44
2010.11	89.41	13.95	51.67	56.82
2011.11	91.61	13.63	52.17	57.34
2012.11	89.03	11.38	50.13	56.90
2013.11	89.43	10.90	49.24	56.66
2014.11	88.58	9.88	47.77	56.44
2015.11	86.88	8.51	45.66	56.39
2016.11	85.13	7.24	43.84	57.31
2017.11	85.45	7.44	44.41	58.02

자료: PPI(2018), Pension Facts

○ (재원 및 관리운영) 저소득노인을 대상으로 하는 부조방식의 제도로 재원은 일반조세를 통해 마련, 관리운영은 연금노동부(Department of Work and Pension)에서 담당하고 있음

2) 새로운 국가기초연금

○ (가입대상) 16~64세인 모든 사람은 국가기초연금에 가입되어 있어야 하므로 이들을 대상으로 적용하고 있음

< Ⅳ-27> 국민보험 가입유형 및 보험료 수준(2019.4.6~2020.4.5)

유형	소득수준	피용자	사용자
제1유형 (근로소득)	주 £0~£118 미만	납부 제외	납부 제외
	주 £118~£166(피용자 및 사용자)[1]	0%	0%
	주 £166~£962(피용자 및 사용자)	12%	13.8%
	주 £962 이상(피용자 및 사용자)	2%	-
기혼 여성 감율보험료 (Small stamp)	£166~£962	5.85%	
제2유형 (자영 저소득)	연 £6,365 미만	납부 제외	
	연 £6,365 이상	주 £3	
제3유형 (임의가입)	소득이 없는 자 등	주 £15	
제4유형2) (자영 고소득)	연 £8,632~£50,000	9%	
	연 £50,000 초과	2%	

주 1) 이 구간의 근로소득은 보험료를 납부하지 않지만 주 £166 소득에 대한 보험료를 납부한 것으로 간주
2) 4유형은 2유형에 추가하여 징수됨
자료: www.gov.uk의 내용을 바탕으로 재구성(2016/7년 기준)

○ (보험료) 기초연금제도는 별도의 사회보험제도로 존재하는 것이 아니라, 국민보험(National Insurance) 내에 작동하는 구조이므로 보험료의 경우 국가기초연금을 포함한 전체 국민보험을 대상으로 부과, <표 Ⅳ-27>과 같음

- 국민연금 가입유형은 4가지 범주로 구분: 제1유형 피용자, 자영자는 제2유형

혹은 제4유형으로 저소득 자영자는 제2유형, 고소득 자영자는 제4유형으로 구분, 3종은 자발적으로 가입하는 임의가입자로 주로 학생이나 외국 거주자가 해당됨

□ 수급요건

○ (노령연금) 수급연령과 기여기간(보험료 납부 및 크레딧에 의한 가입인정기간 포함)을 충족해야 수급 가능

- (연령요건) 65세 이상의 노인으로 향후 2020년까지 66세로 상향될 예정이며, 2026년~28년에 걸쳐 67세로 상향 예정임

· 남성의 경우 2010년부터 65세였으며, 여성의 경우 63세였으나 2018년 10월까지 65세로 상향되어 2018년 11월부터 남성과 동일한 65세임, 이후 연령 상향은 남성과 동일한 스케줄로 이루어질 예정

- (기여요건) 2016년 4월 이후 수급연령에 도달하는 사람의 경우 최소가입기간 10년, 완전노령연금 수급을 위해서는 35년의 국가보험료 가입기간을 충족해야 함

※ 영국의 경우 국민보험료를 납부하고 받을 수 있는 일종의 장애연금과 유족연금 성격을 갖는 고용지원수당과 유족지원급여(Bereavement Support Payment)가 있으나 이는 국가기초연금 내에서 지급되는 급여는 아님[12)]

○ (고용지원수당) 장애 요건과 연령 요건, 국민보험료 납부요건을 충족해야 함

- (장애요건) 근로활동능력에 초점을 둔 장애판정(Work Capacity Assessment: WCA)에 따라 질병이나 장애가 근로능력에 영향을 미치는 사람

- (연령요건) 16세 이상, 공적연금 수급연령 미만인 영국 거주자

- (보험료 납부요건) 2018년 기준으로 장애연금 청구 이전 2년 중 1년 적어도 25번 보험료를 납부해야 함(SSA, 2018)

12) 다른 국가와의 일관성을 위해 장애 및 유족연금의 성격을 갖는 제도의 내용도 함께 검토함

○ (유족지원급여) 유족지원급여 수급을 위해서는 사망한 가입자가 국민보험료를 적어도 25회 납부해야 함[13)]

○ (수급자 규모) 2018년 8월 기준으로 약 13백만 명이 국가기초연금을 수급[14)] 하고 있음(2017년에 비해 110천명이 감소한 것으로 나타났는데, 이는 수급연령 상향으로 인한 결과로 보고 있음)

□ 급여수준

○ (노령연금) 완전노령연금 수급을 위해 이전에는 남성 44년, 여성은 39년의 가입기간이 필요했으나 2010년 이후에는 남녀 모두 30년의 가입기간을 충족하면 가능하며, 2016년 4월 개혁 이후 수급연령에 도달한 사람은 35년의 국가보험료 가입기간을 충족하도록 변경됨

- 국가기초연금 급여 산식은 완전연금에 기여년수(크레딧 기간 포함)를 곱하고 여기에 다시 1/30을 곱한 급여를 받게 되는데, 2019년 기준으로 주당 국가기초연금 완전연금은 £129.20이며, 신국가기초연금의 주당 완전연금은 £164.35임

· 국가기초연금 완전연금인 £129.20은 평균임금의 18.5%, 신국가기초연금의 완전연금인 £164.35는 평균임금의 24.1% 수준임

· 영국의 경우 급여수준 유지를 위해 급여 연동방식을 다양하게 활용하였으며 2011년부터 물가, 임금, 2.5% 가운데 가장 높은 지수를 적용하는 'Triple Lock'을 시행하고 있음

---

13) 납부하고 받을 수 있었던 유족부모수당(Widowed Parent's Allowance), 유족수당(Bereavement Allowance), 유족급여(Bereavement Payment)의 경우 2001년 4월 9일부터 2017년 4월 5일에 걸쳐 소멸됨(SSA, 2018)

14) DWP(2019), "DWP Benefits Statistical Summary"

< Ⅳ-28> 국가기초연금 수급자의 평균 수급액

(: £, %, 2014.3월 기준)

	국가기초연금 평균 수급액	완전연금액 대비 비중
남성	£104.71	93%
여성	£91.13	81%
전체	£96.86	86%

자료: PPI(2018), Pension Facts

○ (고용지원수당) 대기기간 7일과 근로능력을 판정을 기다리는 기간(최대 13주) 동안 2017년 기준 주 £73.10 지급, 판정 이후에는 £73.10에 £36.20이 추가됨(SSA, 2018)

<표 Ⅳ-29> 기존 국가기초연금과 신국가기초연금의 비교

구분	2016년 4월 개혁 이전 수급연령에 도달한 국가기초연금	2016년 4월 개혁 이후 수급연령에 도달한 신국가기초연금
완전연금액	주당 완전 기초연금은 £125.95(2018/19 기준)	주당 완전 기초연금은 £164.35(2018/19 기준)
수급을 위한 가입기간	2010.4.6.~2016.4.5. 사이에 은퇴한 사람의 경우 완전 기초연금 수급을 위해 30년의 가입기간 필요, 최소가입기간은 없음	완전 기초연금 수급을 위해서는 35년의 국가보험료 납부 혹은 크레딧 필요, 10년의 최소가입기간 필요
연금크레딧	2016년 4월 수급연령에 도달한 사람은 수급요건을 충족하면 보장크레딧과 저축크레딧 수급 가능	저축크레딧은 2016.4.6. 이후 수급연령에 도달한 사람에게는 적용되지 않음, 기존 수급자에게는 5년간의 유예기간 적용

자료: PPI(2018), 「The Pension Primer: A Guide to the UK pensions system」, p.10~11의 <표 2> 가운데 일부 내용임

○ (유족지원급여) 18개월까지 £2,500의 일시금에 매월 £100 지급, 만약 유족배우자가 가족수당 수급권을 갖고 있는 경우 18개월까지 일시금 £3,500에 매월 £350을 추가하여 지급함(SSA, 2018)

※ 2016.4.6.일 이후 새롭게 적용하는 신국가기초연금과 기존 국가기초연금의 주요 내용을 비교하면 <표 Ⅳ-29>와 같음

○ (재원 및 관리운영) 재원은 보험료와 국가의 보조금을 통해 마련, 관리운영은 연금노동부(Department of Work and Pension)에서 담당하고 있음

- 보험료징수는 일종의 세금형태이므로 국세청에서 담당하고 있음

다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용

○ 영국은 대처 정부 이후 사적연금을 강화하는 개혁을 실시하였고, 급여수준을 지속적으로 삭감하여 공적연금의 재정안정화를 달성한 비교적 성공적인 국가로 평가하고 있음

- 그러나 이 과정에서 노인빈곤 문제가 대두되었고, 국가기초연금의 역할에 대한 문제가 제기되면서 노인의 소득보장에서 연금크레딧의 역할이 점차 강화되었고,

- 2000년대 이후 영국 정부는 저소득층을 대상으로 공적연금의 급여수준을 유지하도록 하는 방안을 실시함

- 특히 가장 최근 이루어진 2016년 개혁을 통해 영국 정부는 공적소득비례연금을 축소하고, 보다 강화된 신국가기초연금을 통해 기초보장에 집중했다고 평가할 수 있음

○ 한편 국가기초연금 수준의 적정화를 위해 영국은 2007년 완전연금을 위한 기여기간을 축소하면서, 수급연령을 상향 조정함

- 2010년 이전에는 완전(full)연금 수급을 위해 남자 44년, 여자는 39년을 필요로 했지만 이후에는 남녀 모두 30년의 가입기간을 채우면 완전연금 수급이 가능하도록 조정함

- 국가기초연금 수급연령을 2034년부터 2036년까지 67세, 2044년부터 2046년

까지 68년으로 조정하기로 함

· 여성의 경우 수급연령이 2010년부터 2년에 1세씩 조정되어 2020년까지 65세로 점진적으로 연장된 이후 동시에 수급연령 상향 조정

○ 그러나 영국도 노인인구 증가 및 기대수명 연장 등으로 인한 연금재정 지출 증가가 예상되어 재정안정화 개혁이 요구됨, 영국의 인구 전망은 다음과 같음

- (기대수명) 평균 기대수명은 2060년을 기준으로 남성의 경우 86.2세, 여성의 경우 88.4세임(KOSIS)
- (출산율) 1960년 합계출산율은 2.81명이었으나, 2000년 1.66명으로 감소하고 이후 약간 증가하여 2030년 1.86명, 2060년 1.86명까지 증가할 것으로 전망(OECD, 2017)
- (노인부양비) 1950년 노인부양비는 17.9였으나, 2000년 27.0, 2025년 35.9, 2050년 48.0, 2060년 53.0까지 증가할 전망임(OECD, 2017)
- (65세 이상 인구비중) 2060년 기준 26.7%(KOSIS)
- (노령화 지수) 2060년 기준 166.2%(KOSIS)

< Ⅳ-30> 영국 2060년 기준 인구지표 전망

(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
남	여				
86.2세	88.4세	1.86	53.0	26.7%	166.2%

자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

○ 이에 따라 영국 정부는 기존 수급연령 상향 스케줄을 앞당겨 2011년 연금법 개정을 통해 여성의 수급연령을 2020년 10월까지 남·녀 동일하게 66세로 조정하기로 하였으며, 2034~36년에 걸쳐 수급연령을 67세로 상향 조정하고, 2044~2046년에 걸쳐 68세로 조정하기로 함

- 이에 따라 2019년 현재 남자 65세, 여성의 경우 2018년 11월 남성과 같이

65세로 조정됨

< Ⅳ-31> 2011년 연금법 개혁을 통한 국가기초연금 수급연령 상향 계획

	수급연령 도달 날짜	국가기초연금 수급연령
1953.4.6.~1953.5.5	2016.7.6	63세+3개월, 63세+2개월
1953.5.6.~1953.6.5	2016.11.6	63세+6개월, 63세+5개월
1953.6.6.~1953.7.5	2017.3.6	63세+9개월, 63세+8개월
1953.7.6.~1953.8.5	2017.7.6	64세+0개월, 63세+11개월
1953.8.6.~1953.9.5	2017.11.6	64세+3개월, 64세+2개월
1953.9.6.~1953.10.5	2018.3.6	64세+6개월, 64세+5개월
1953.10.6.~1953.11.5	2018.7.6	64세+9개월, 64세+8개월
1953.11.6.~1953.12.5	2018.11.6	65세+0개월, 64세+11개월
1953.12.6.~1954.1.5	2019.3.6	65세+3개월, 65세+2개월
1954.1.6.~1954.2.5	2019.5.6	65세+4개월, 65세+3개월
1954.2.6.~1954.3.5	2019.7.6	65세+5개월, 65세+4개월
1954.3.6.~1954.4.5	2019.9.6	65세+6개월, 65세+5개월
1954.4.6.~1954.5.5	2019.11.6	65세+7개월, 65세+6개월
1954.5.6.~1954.6.5	2020.1.6	65세+8개월, 65세+7개월
1954.6.6.~1954.7.5	2020.3.6	65세+9개월, 65세+8개월
1954.7.6.~1954.8.5	2020.5.6	65세+10개월, 65세+9개월
1954.8.6.~1954.9.5	2020.7.6	65세+11개월, 65세+10개월
1954.9.6.~1954.10.5	2020.9.6	66세+0개월, 65세+11개월
1954.10.6.~1954.11.5	66번째 생일	66세

자료: PPI(2018), 「The Pension Primer: A Guide to the UK pensions system」, p.65의 <부표 A2> 가운데 일부 내용을 정리함

○ 또한 이러한 연금수급연령 상향과 함께 영국 정부는 2011년 4월 6일부터 기존의 65세로 규정되어 있던 노동시장에서의 정년 연령을 공식적으로 폐지하는 개혁을 실시함(최영준, 2010)

- 이를 통해 65세 이상 노인들이 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 높이면서 연금수급연령 상향을 동시에 꾀함

○ 한편 2014년 연금법 개혁(2016년 시행)에서는 2011년 개혁보다 앞당겨 2026~28년에 걸쳐 수급연령을 67세로 상향하기로 하고, 2015년부터 적어도 5년에 한 번은 정기적 검토를 통해 기대여명에 연계하여 수급연령을 조정하기

로 함

- 이렇게 할 경우, 2030년대 중반에 수급연령은 68세까지, 2040년 후반에는 69세까지 증가할 전망이라는 언급이 있었음
- 2017년 3월 국가기초연금 수급연령과 관련된 마지막 보고서에서는 2037년부터 2039년까지 2년간 68세로 수급연령 상향이 필요함을 제시했고, 이후 10년간은 수급연령을 1세 이상 상향해서는 안 된다는 점을 제시함(PPI, 2018)

< Ⅳ-32> 2014년 연금법 개혁을 통한 국가기초연금 수급연령 상향 계획

66 ~67세 상향 계획	
생년월	국가기초연금 수급연령
1960.4.6.~1960.5.5	66세+1개월
1960.5.6.~1960.6.5	66세+2개월
1960.6.6.~1960.7.5	66세+3개월
1960.7.6.~1960.8.5	66세+4개월
1960.8.6.~1960.9.5	66세+5개월
1960.9.6.~1960.10.5	66세+6개월
1960.10.6.~1960.11.5	66세+7개월
1960.11.6.~1960.12.5	66세+8개월
1960.12.6.~1961.1.5	66세+9개월
1961.1.6.~1961.2.5	66세+10개월
1961.2.6.~1961.3.5	66세+11개월
1961.3.6.~1977.4.5	67세
67세~68세 상향 계획	
생년월	수급연령 도달 날짜
1977.4.6.~1977.5.5	2044.5.6
1977.5.6.~1977.6.5	2044.7.6
1977.6.6.~1977.7.5	2044.9.6
1977.7.6.~1977.8.5	2044.11.6
1977.8.6.~1977.9.5	2045.1.6
1977.9.6.~1977.10.5	2045.3.6
1977.10.6.~1977.11.5	2045.5.6
1977.11.6.~1977.12.5	2045.7.6
1977.12.6.~1978.1.5	2045.9.6
1978.1.6.~1978.2.5	2045.11.6
1978.2.6.~1978.3.5	2046.1.6
1978.3.6.~1978.4.5	2046.3.6
1978.4.6.~	68세 생일

자료: PPI(2018), 「The Pension Primer: A Guide to the UK pensions system」, p.65의 <부표 A2> 가운데 일부 내용임

4. 일본

가. 제도 발전과정 및 기본체계[15)]

○ 원래 일본에서는 1875년과 1884년에 확립되어 1890년에 시행된 퇴역 군인과 해군, 공무원들을 대상으로 하는 비기여연금인 은급(恩給)제도를 운영하였음

- 또한 메이지 중·후반(1868-1912)에 확립된 사립학교 교사와 경찰을 대상으로 하는 비기여연금과 1920년 기존 비기여연금에서 제외되었던 정부의 육체노동자를 대상으로 하는 기여연금을 시행함

○ 정부의 피용자를 대상으로 하는 포괄적인 공제연금(Mutual aid pension)이 1949년 설립되었고, 기존의 은급제도는 1950년대 후반부터 1960년대 전반에 걸쳐 폐지되고 공제연금제도로 통합함

- 사립학교 교직원 대상의 공제연금은 1953년, 공기업의 근로자 대상의 공제연금은 1956년, 농·림·어업기관의 근로자 대상의 공제연금은 1958년, 지방정부 근로자를 대상으로 하는 공제연금은 1962년 확립함

○ 1939년에는 민간근로자를 대상으로 하는 첫 번째 공적연금제도인 선원보험법이 시행되었으며, 1942년에는 민간 근로자를 대상으로 하는 공적연금제도인 노동자연금제도를 시행하였음

- 1944년에는 노동자연금제도의 명칭이 후생연금으로 개정되어 적용사업장의 범위 확대나 여성으로의 확대도 이루어짐(후생노동성, 2015)

- 1954년 후생연금을 전면 개정하였는데, 이때에는 급여체계가 정액부분에 보

15) 내용은 Horioka(1997; 1999)와 국민연금연구원(2012), 최옥금・한신실(2016) 내용을 주로 참고하여 작성하였음

수비례의 급여를 추가하는 체계로 변화함

○ 1959년에는 기존의 후생연금이나 공제연금에서 제외되었던 5인 미만 사업장의 근로자, 자영자와 농민을 포괄하는 제도인 국민연금법이 제정됨

- 국민연금법에는 기여연금 부분과 이를 보완하는 무기여의 복지연금 부분으로 구성되어, 기여연금 부분은 1961년 4월, 무기여연금은 1959년 11월에 각각 시행함

○ 1961년 국민연금법의 시행으로 전국민 대상의 보편적인 연금적용이 시작된 반면, 연금 급여는 여전히 상대적으로 낮은 수준이었음

- 반면 후생연금 급여수준은 1965년 '1만엔 연금', 1969년 '2만엔 연금', 1973년에는 '5만엔 연금'을 달성했으며 특히 일본에서 복지원년으로 불리는 1973년 개정을 통해 주요 선진국 수준인 약 60%의 소득대체율에 달하는 연금급여 수준 인상(국민연금연구원, 2012)

○ 1980년대, 급속한 고령화로 인해 급여와 기여의 불균형 문제가 점차 나타났으며 산업구조·취업구조의 변화, 국가 재정의 약화와 증세 없는 재정 개혁의 추진, 사회보장 부담과 조세부담을 고려한 미래 국민부담의 적정화, 분절화된 공적연금제도의 한계 등의 문제로 인해 1985년 기초연금을 도입함

- 국민연금의 적용을 전국민으로 확대하고, 전국민을 대상으로 공통의 연금을 지급하는 기초연금이 도입되면서 1층 기초연금 부분의 급여와 부담의 적정화가 실현되었고, 불안정했던 개별제도의 재정기반 강화 및 여성의 연금권도 확립함(OECD 대한민국정책센터·중앙대학교, 2012)

○ 현재 일본 공적연금제도의 틀은 2004년 연금개혁에 기반하고 있음, 본 개혁의 가장 중요한 내용은 저출산·고령화 사회에서도 지속가능한 연금제도를 운영하기 위해 보험료수준 고정방식, 매크로 경제슬라이드 방식의 도입과 기

초연금 국고부담 비율의 인상임

○ 한편 후생연금과 공제연금의 일원화법이 통과되어 2015년부터 후생연금과 공제연금 일원화

○ 이러한 과정을 거쳐 현행 일본의 공적연금제도는 1층 기초연금(국민연금)과 2층 후생연금으로 이루어져 있음

- 빈곤층을 대상으로 하는 생활보호제도도 운영하고 있으나, 여기에서는 일본 공적연금을 구성하고 있는 국민연금과 후생연금을 중심으로 검토하고자 함

< Ⅳ-4> 일본의 공적연금 체계

<table>
<tr><td>3</td><td></td><td></td><td colspan="2">후생연금
기금</td></tr>
<tr><td>2층</td><td>국민연금
기금</td><td></td><td colspan="2">후생연금보험</td></tr>
<tr><td>1층</td><td colspan="4">국민연금(기초연금)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">구분</td><td colspan="2">제1호 피보험자</td><td>제3호 피보험자</td><td colspan="2">제2호 피보험자</td></tr>
<tr><td>자영자 등</td><td>제2호 피보험자의
무소득 배우자</td><td>민간 근로자</td><td>공무원</td></tr>
</table>

주: 2019년 4월 업데이트된 자료를 바탕으로 작성(2015년부터 후생연금과 공제연금 일원화 시행)
자료: www.nenkin.go.jp/international/english/nationalpension/nationalpension.html, 최옥금・한신실(2016)에서 재인용

나. 제도의 주요 내용과 현황[16)]

1) 국민연금

○ (가입대상) 20세 이상~59세인 모든 국민은 국민연금에 가입, 가입자격은 제1호부터 제3호로 구분되며 모든 공적연금 가입자는 기초연금을 납부할 의무가 있음

- 제1호 가입자는 자영자 등과 제2호 및 제3호에 속하지 않는 모든 국민, 제2호 가입자는 임금근로자 등 피용자로 이들은 후생연금에 가입하게 되며, 제3호 가입자는 제2호 가입자의 무소득 배우자임
- (가입자 규모) 2018년 3월 말 기준으로 제2호 가입자인 후생연금 가입자를 제외한 국민연금 가입자(1호, 3호 가입자)는 23,753천명임

< Ⅳ-33> 일본 국민연금 가입자 수 및 납부율

(2018 3월 말 기준, 천명)

1호 가입자	3호 가입자
15,052	8,701

자료: 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

○ (보험료) 일본 국민연금은 정액기여・정액급여제도로, 2019년 5월 현재 기초연금 보험료는 월 기준 16,410엔이며, 급여액은 2019년 40년 가입(20세~60세)을 기준으로 연 780,100엔(월 환산 약 65,008엔)임

□ 수급요건

○ (노령기초연금) 국민연금은 사회보험 방식이므로 수급자격 충족을 위해서는 연령요건과 보험료 납부기간을 충족하면 됨

16) 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp)의 내용을 참고하여 작성함

- (연령요건) 65세 이상 노인으로, 2001년부터 지급개시연령이 3년마다 1세씩 상향조정되어 2013년부터는 65세부터 연금이 지급되고 있음

· 가입상한연령이 59세까지이므로, 60~64세의 경우 임의가입하여 연금액을 늘리거나 조기노령연금 수급이 가능함, 70세까지 임의가입이 가능함

- (보험료 납부요건) 보험료 면제기간을 포함하여 보험료 가입기간이 적어도 25년 이상이어야 하며, 가입기간 40년인 경우 완전노령연금 수급이 가능함

※ (보험료 면제제도) 가입자와 그 배우자 직전년도 수입이 일정액 이하일 때 보험료의 1/4에서 보험료 전액이 면제됨→ 면제기간에 대해서는 보험료 납부기간을 차등적으로 적용, 이는 '기초연금'의 성격을 갖는 국민연금이 보험방식이므로 생긴 것으로 가입자의 수급권을 최대한 보장하기 위한 장치임

< Ⅳ-34> 일본 국민연금 보험료 면제제도에서 보험료 납부기간으로 고려되는 비중(전액 납부 대비)

2009 3월 이전: 완전면제=1/3, 3/4면제=1/2, 반액면제=2/3, 1/4면제=5/6
2009년 3월 이후: 완전면제=1/2, 3/4면제=5/8, 반액면제=3/4, 1/4면제=7/8

자료: www.nenkin.go.jp

○ (장애기초연금) 국민연금 가입자를 대상으로 하며, 국민연금 가입 시 초진일이 있고, 일정한 장애상태에 있으며, 초진일 전일에 보험료 납부요건을 충족해야 함

- (초진일) 장애의 원인이 된 질병·부상에 대해 초진일에 국민연금 가입자일 것,

- (장애상태) 초진일로부터 1년 6개월을 경과한 날 또는 부상이 치유 또는 고정된 날(장애인정일)에 국민연금에서 정한 장애등급 1급 또는 2급의 장애상태일 것

- (보험료 납부요건) 초진일 전날에 초진일에 속한 달의 전전월까지의 피보험자 기간 중 보험료를 납부한 기간과 보험료 면제기간을 합한 기간이 2/3 이

상일 것

- 한편 장애기초연금 수급을 위해서는 소득제한이 있어 소득이 일정 수준 이상이면 장애기초연금이 감액되며, 일정 수준 이상이면 장애기초연금 지급이 제한됨

○ (유족기초연금) 다음의 요건 가운데 어느 하나에 해당된 사람이 사망한 경우 자녀가 있는 배우자 또는 자녀에게 지급됨

- 국민연금 가입자
- 국민연금 가입자였던 자로 일본 국내에 주소가 있는 60세 이상 65세 미만인 자
- 노령기초연금 수급권자
- 노령기초연금의 수급자격기간을 충족한 자

· ①과 ②에 해당하는 경우 사망일 전일에 사망일이 속하는 달의 전전달까지 보험료 납부기간과 면제기간을 합친 기간이 피보험자 기간의 3분의 2 이상이어야 함

· (유족의 범위) 가입자가 사망한 때, 사망한 자에 의해 생계를 유지하고 있던 자로 자녀는 ① 18세에 도달한 날 이후 최초의 3월 31일(연도말)까지의 자녀, ② 20세 미만으로 장애등급 1급 또는 2급에 해당하는 상태의 자녀(미혼자), ③ 55세 이상의 배우자, 조부모

< Ⅳ-35> 일본 국민연금 수급자 규모

(2018 (平成 30년) 3월 기준, 천명)

분	수급자 수	비중
국민연금 전체	34,838,687	100%
노령급여	32,816,518	94.2%
장해급여	1,924,496	5.5%
유족급여	97,673	0.3%

자료: 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

○ (수급자 규모) 2018년 3월 기준으로 일본 국민연금 수급자 수를 살펴본 결과, 전체 국민연금 수급자(노령+장해+유족) 수는 34,838천명임

· 노령연금 수급자 수는 32,817천명으로 전체 수급자의 94.2%를 차지하며, 장해연금은 1,924천명으로 5.5%, 유족연금은 98천명으로 0.3%를 차지함

□ 급여수준

○ (노령기초연금) 2019년 기준으로 국민연금 만액(full pension)은 40년 가입을 기준으로 연 780,100엔(월 환산 시 약 65,008엔)이며, 평균 국민연금 급여액은 2017년(平成 29년) 월 기준으로 53,484엔임[17)]

- 노령국민연금액=연 780,100엔 × (보험료납부월수+보험료면제월수+면제비율별 지급율/ 가입가능 연수(40년)× 12로 계산됨
- 조기노령연금은 60세부터 수급가능하며, 1개월에 0.5%가 감액되어 1년에 6%가 감액됨, 연기연금의 경우 1개월 지연 시 0.7%가 가산되어 1년에 8.4% 증액됨

○ (장애기초연금) 장애등급 2급의 경우 만액의 노령기초연금과 동일하며 1급의 경우 만액의 노령기초연금에 1.25배가 가산됨

- 첫째, 둘째 자녀까지 각각 224,500엔이 가산되며, 셋째부터는 74,800엔이 가산됨

· 1급: 780,100엔×1.25+자녀가산액/ 2급: 780,100엔+자녀가산액

○ (유족기초연금) 자녀의 수에 따라 정액으로 지급, 780,100엔을 기본으로 첫째, 둘째 자녀까지 각각 224,500엔이 가산되며, 셋째부터는 74,800엔이 가산됨

○ (연금액 수준) 2018년 3월 기준으로 국민연금 평균연금액을 살펴본 결과, 전체 국민연금 평균연금액은 55,647엔, 평균 노령연금액은 54,593엔, 평균 장해연금액은 72,245엔, 평균 유족연금액은 82,932엔임

17) 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

< Ⅳ-36> 일본 국민연금 평균 연금액

(2018 (平成 30년) 3월 기준, 엔)

분	평균 연금액
국민연금 전체	55,647
노령급여	54,593
장해급여	72,245
유족급여	82,932

자료: 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

○ (재원) 사회보험 방식이므로 보험료가 주된 재원이나 국민연금 재원의 일부를 국고에서 부담

- 국고는 당초 1/3 가량을 부담하다가 점차 증가하여 2004년도에 1/2을 부담하게 되었고, 2012년의 사회보장 세 일체개혁을 통해 향후에도 기초연금의 2분의 1을 국고로 부담하도록 함

○ (관리운영) 후생노동성에서 전반적인 내용을 관장하고 2010년 이후 일본연금기구에서 실질적인 관리운영을 담당하고 있음

2) 후생연금

○ (가입대상) 민간근로자를 대상으로 운영하였으나, 피용자연금 통합조치를 통해 2015년 10월부터 공무원을 포함한 모든 피용자를 대상으로 하고 있음

수급요건

○ (노령후생연금) 수급자격은 국민연금과 동일하게 보험료 납부와 면제기간의 합계가 25년 이상을 충족한 경우 후생연금에 1개월이라도 가입했으면 수급이 가능함(다만 65세 미만인 경우에는 피보험자 기간이 1년 이상이어야 함)

- 수급연령은 성별과 출생년도에 따라 다른데 2019년 현재 63세, 1961년 4월 2일 이후 출생자는 원칙적으로 65세가 수급연령으로, 2013년부터 2025년까지 단계적으로 65세로 상향되고 있음(여성의 경우 수급상향 조정이 5년 늦게

적용)

< Ⅳ-37> 후생노령연금 수급연령 조정(남)

	보수비례부분	정액부분
1941.4.2.~1943.4.1	60세	61세
1943.4.2.~1945.4.1	60세	62세
1945.4.2.~1947.4.1	60세	63세
1947.4.2.~1949.4.1	60세	64세
1949.4.2.~1953.4.1	60세	65세
1953.4.2.~1955.4.1	61세	65세
1955.4.2.~1957.4.1	62세	65세
1957.4.2.~1959.4.1	63세	65세
1959.4.2.~1961.4.1	64세	65세

자료: www.nenkin.go.jp

○ (장애후생연금) 후생연금 가입자 가운데 다음의 3가지 요건을 충족할 경우 지급됨

- 초진일에 후생연금의 가입자일 것
- 장애인정일에 후생연금에서 규정하고 있는 장애등급 1급에서 3급에 해당하는 상태일 것,
- 초진일의 전일에 장애기초연금의 경우와 마찬가지로 기여 요건을 만족하고 있을 것*

※ 초진일 전날에 초진일에 속한 달의 전전월까지의 피보험자 기간 중 보험료를 납부한 기간과 보험료 면제기간을 합한 기간이 2/3 이상

○ (유족후생연금) 다음의 요건을 충족한 경우 지급됨

- 후생연금 가입자가 사망한 때
- 후생연금보험의 가입자였던 자가 가입자였던 기간 동안 초진일이 있는 질병으로 인해 초진일로부터 5년 이내에 사망한 때
- 1급 또는 2급의 장애후생연금의 수급권자가 사망한 때
- 노령후생연금의 수급권자 또는 수급자격기간을 만족한 자가 사망할 때 지급함

· ①과 ②에 해당하는 경우 사망일 전일에 사망일이 속하는 달의 전전달까지 보험료 납부기간과 면제기간을 합친 기간이 피보험자 기간의 3분의 2 이상이어야 함 (유족기초연금과 동일)

- (유족의 범위) 배우자, 자녀, 손자녀, 유족기초연금 수급권을 가진 55세 이상의 남편, 부모, 조부모

○ (수급자 규모) 2018년 3월 기준으로 일본 후생연금 수급자 수를 살펴본 결과, 전체 국민연금 수급자(노령+장해+유족) 수는 35,060천명임

· 노령연금 수급자 수는 29,155천명으로 전체 수급자의 83.2%를 차지하며, 장해연금은 427천명으로 1.2%, 유족연금은 5,478천명으로 15.6%를 차지함

< Ⅳ-38> 일본 후생연금 수급자 규모

(2018 3월 기준, 천명)

분	수급자 규모	비중
후생연금 전체	35,060	100%
노령연금	A 15,207 B 13,948 A+B 29,155	83.2%
장해연금	427	1.2%
유족연금	5,478	15.6%

주 1: A는 신법과 구법에 의한 노령연금을 합산한 것이며, B의 경우 통산연금에 해당하는 노령연금을 의미함

자료: 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

○ (보험료) 후생연금 보험료율은 2017년(平成 29년) 9월 이후 18.3%로 고정되어 있음

□ 급여수준

○ (후생노령연금) 노령연금액은 정액부분, 보수비례부분, 가급연금액을 합산하여 지급됨

- 평균표준보수월액×지급승률×피보험자 기간×슬라이드율로 계산, 평균 급여액은 101,864엔임(2018년 3월 기준)
- 2004년 공적연금 개혁 이후 모델세대(남편이 평균임금으로 40년 근무, 부인은 전업주부)의 소득대체율 50% 이하로 떨어지지 않도록 하고 있음

※ 2015년 재정계산 보고서에 따르면 2014년의 표준적인 연금소득대체율은 62.7%임(厚生勞働省年金局 數理課, 2015)

- 수급자가 재직하는 경우 연금 일부가 지급정지되며, 60~64세 수급자와 65세 이후로 나누어 전자에게 더 강한 지급정지 조치가 적용됨

○ (후생장애연금) 장애등급 1급은 노령후생연금(보수비례연금)의 125%에 가급연금액이 추가되며, 2급은 노령후생연금에 가급연금액, 3등급은 노령후생연금이 지급됨, 장애등급 4급의 경우 일시금 지급

○ (후생유족연금) 보수비례연금액에 따라 계산하여 지급하는데, 피보험자의 사망 시 가입기간이 300개월에 미달하면 300개월로 간주하여 계산함

○ (연금액 수준) 2018년 3월 기준으로 후생연금 평균연금액을 살펴본 결과, 전체 후생연금 평균연금액은 101,864엔, 평균 노령연금액은 147,051엔, 평균 장해연금액은 102,890엔, 평균 유족연금액은 83,896엔임

< Ⅳ-39> 일본 후생연금 평균 연금액

(2018 (平成 30년) 3월 기준, 엔)

분	평균 연금액
후생연금 전체	101,864
노령연금	A 147,051, B 59,621
장해연금	102,890
유족연금	83,896

주 1: A는 신법과 구법에 의한 노령연금을 합산한 것이며, B의 경우 통산연금에 해당하는 노령연금을 의미함

자료: 일본연금기구 홈페이지(www.nenkin.go.jp/info/shuyotoukei.html)

○ (재원 및 관리운영) 사회보험 방식이므로 보험료가 주된 재원이며 연기금 운용 수익도 재원 중 하나임, 국민연금과 마찬가지로 후생노동성에서 전반적인 내용을 관장하고 일본연금기구에서 실질적인 관리운영을 담당하고 있음

다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용

○ 일본은 세계 최고 수준의 고령화로 인해 연금 수급자는 많아지고 저출산의 영향으로 연금 납부자가 줄어들면서, 내는 돈을 늘리고 받는 돈은 줄이는 재정안정화를 위한 개혁을 지속적으로 추진해 왔음

- 2004년 연금개혁을 통해 소득의 13.58%였던 후생연금 보험료를 2017년 점진적으로 18.3%까지 인상한 것이 대표적인 사례임
- 또한 2004년 개혁에서는 거시경제 슬라이드라는 연금급여액 자동조절장치를 도입하여 기대수명이 늘어나거나 출산율이 저하되면 자동적으로 연금액을 삭감하는 조치도 취함

○ 이렇게 일본에서 재정안정화 개혁을 지속적으로 시행할 수 밖에 없는 이유는 인구전망 및 재정적 환경에서 찾아볼 수 있음

- (기대수명) 평균 기대수명은 2060년을 기준으로 남성의 경우 86.0세, 여성의 경우 92.4세임(KOSIS)
- (출산율) 1960년 합계출산율은 2.03명이었으나, 2000년 1.30명으로 감소하고 이후 약간 증가하여 2030년 1.62명, 2060년 1.74명까지 증가할 것으로 전망(OECD, 2017)
- (노인부양비) 1960년 노인부양비는 9.9였으나, 2000년 27.3, 2025년 54.4, 2050년 77.8, 2060년 75.3%로 OECD 국가 가운데 최고 수준으로 증가할 전망임(OECD, 2017)

- (65세 이상 인구비중) 2060년 기준 36.5%(KOSIS)
- (노령화 지수) 2060년 기준 287.7%(KOSIS

< Ⅳ-40> 일본 2060년 기준 인구지표 전망

(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
남	여				
86.0세	92.4세	1.74	75.3	36.5%	287.7%

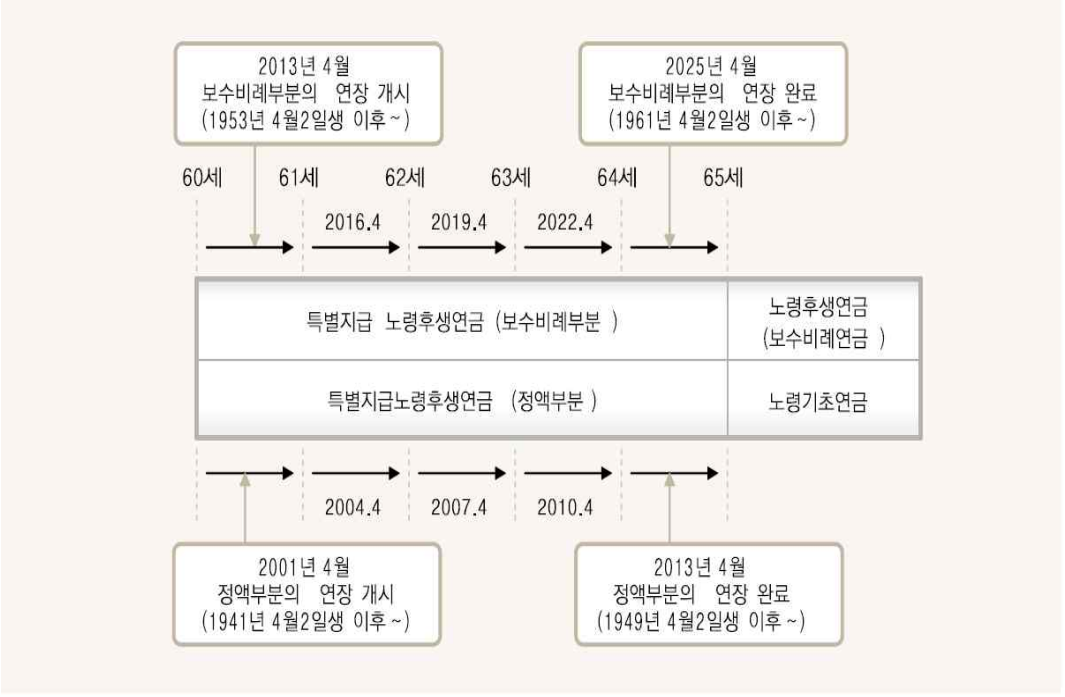
자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

○ 이러한 상황으로 인해 일본은 이미 1994년과 2000년 개혁을 통해 연금 수급 개시연령도 상향한 바 있음

- 1994 법률개정에 따라 국민연금에서 지급하는 정액연금 부분은 2001년부터 지급개시연령이 3년마다 1세씩 상향조정되어, 2013년부터는 65세부터 연금이 지급되고 있음(김명중, 2010)
  - 후생연금에서 제공하는 보수비례연금의 경우에도 2000년 법률개정에 따라 2013년 4월부터 수급연령 상향, 3년마다 1세씩 상향조정되어 2025년 4월부터는 65세 이상이 되어야 후생연금 수급이 가능함(여성의 경우 남성보다 5년 늦게 상향 조정 시행)

○ 한편 일본 정년제도는 1994년 정년을 60세로 의무화하도록 법을 개정하여 1998년부터 지금까지 시행하고 있는데, 노령후생연금의 보수비례부분의 지급 개시 연령이 단계적으로 연장되면서 노인이 연금을 수급할 때까지 생활을 유지하기 위해 일정한 소득을 확보할 필요성이 제기됨

< Ⅳ-41> 후생연금 보수비례 부분의 수급연령 상향 조정



자료: 김명중(2010)에서 재구성

○ 이에 따라 일본은 2004년 12월 1일부터 고령자고용안정법을 시행하고 있으며, 2006년 4월 1일부터는 고령자고용 확보조치가 의무화됨

- 이에 따르면 사업자는 고령자의 65세까지의 안정적인 고용 확보를 위해 정년연장, 계속고용제도의 도입, 정년 폐지 중에서 한 가지 조치를 취하도록 하고 있음

- 이때, 고령자 관련 기준 연령은 남성의 연금(정액부분)의 지급개시연령 연장 스케줄에 맞추어 2013년 4월 1일까지 단계적으로 상향

· 2006. 4. 1. ~ 2007. 3. 31: 62세

· 2007. 4. 1. ~ 2010. 3. 31: 63세

· 2010. 4. 1. ~ 2013. 3. 31: 64세

· 2013. 4. 1.: 65세

- (계속고용제도) 재직 중인 고령근로자가 원할시 정년 후까지 고용을 유지하

는 제도

※ 일본 정부는 정년연장을 위해 중소기업을 대상으로 65세 이상으로 정년을 연장하거나, 정년제도의 폐지, 희망자 전원을 대상으로 하는 70세까지의 계속고용제도의 도입 또는 희망자 전원을 대상으로 계속고용제도를 운영하는 경우 장려금을 지급함(김명중, 2010)

○ 한편, 시행 예정은 아니지만 수급시점을 낮출 수 있도록 수급연령을 상향하는 방안도 지속적으로 논의되고 있음

- 이미 2013년 8월 제출한 사회보장국민회의에서는 저출산·고령화에 의한 공적연금 재정 파탄을 우려하여 연금 수급연령을 66세 이상으로 상향 조정하는 내용이 제안되었음

- 한편 2018년 재무성을 중심으로 단카이 세대의 자녀들인 1971~74년생이 연금 수급 시점이 되는 2035년 이후 연금지급액이 급증하기 때문에 2035년 이전에 연금 수급연령 상향이 필요하다는 내용이 논의되고 있음

· 이때 일본의 연금 수급연령 상향이 필요하다는 배경의 주된 근거로 선진국에서 연금 수급연령이 65세 이상이라는 점이 제시됨

※ 아직 정책적으로 결정되지는 않았지만 일본 정부는 후생연금 수급연령을 70세로 상향하는 방향을 검토 중임

5. 캐나다

가. 제도 발전과정 및 기본체계[18)]

○ 캐나다 연방정부 정책에서 은퇴 이후의 소득보장 영역은 약 100년 전 1908년 캐나다 정부 연금법(the Canadian Government annuities act)이 도입되면서 시작됨

- 이 법에서는 은퇴 이후 저축 수단으로 정부가 운영하는 연금에 가입하도록 하는 것으로, 사람들이 금융자산을 구매하면 사업장에서 퇴직한 이후 정기적인 급여(연금)를 제공하는 방식이었음

○ 이후 1927년 연방정부는 처음으로 노령연금법(old age pensions act)에서 현행 기초연금의 전신인 노령연금(old age Pension)을 도입함

- 당시의 노령연금법에서는 연방정부와 주정부가 함께 재원을 마련하되, 제도의 운영은 주정부가 하는 것으로 규정함
- 또한 대상을 빈곤 노인으로 한정하여, 연소득이 $350 미만인 노인으로 제한하였고 최대 연금 급여는 월 $20(년 $240), 캐나다에 20년 이상 거주한 70세 이상의 영국인만이 가능하였음

○ 1930년대의 대공황과 뒤이어 발생한 제2차 세계대전으로 노인의 생활이 불안정해지자 1951년에는 연방정부가 노령연금을 운영하는 것으로 변경하였고, 이후 1964년에는 연방정부가 유족과 장애급여와 같은 보충적인 급여까지 운영하는 것으로 확대함

○ 1951년 연방정부에서는 노령보장법(Old age security act)을 도입하였는데, 이 법에서는 기존 노령연금을 노령보장(Old age security)으로 칭하고 보편적인 연금으로 확립함

---

18) 내용은 최옥금・한신실(2016)의 내용을 재정리함

- 이를 통해 모든 70세 이상 캐나다 노인들은 매월 $40의 급여를 받을 수 있었으며, 기존에 실시하던 자산조사는 폐지하였음
- 이와 동시에, 연방정부는 노령부조법(Old-age Assistance Act)을 도입하고 욕구조사(needs test)를 실시하여 65~69세 노인을 대상으로 월 $40을 지급함

○ 1965년, 연방정부는 소득비례연금인 캐나다연금제도(Canada pension plan: CPP)를 도입하였음

- CPP는 도입 초기부터 약 92%의 노동자를 포괄하였으며, 보험료를 기여한 전체 기간 평균 월 임금의 25%의 소득대체율을 보장함, 따라서 OAS와 CPP를 모두 고려한 소득대체율은 평균임금소득자의 40%인 것으로 제시됨(Béland & Myles, 2005)
- CPP는 사회보험 제도로 도입 이후 10년까지는 완전 노령연금을 지급하지 않았기 때문에, 1967년 연방정부는 노령보장법을 개정하여 노인을 대상으로 하는 소득조사 보충급여(Guaranteed income supplement: GIS)를 도입함
- GIS는 원래 CPP가 충분히 성숙할 때까지 한시적으로 노인을 지원하는 임시방편(stop-gap) 성격의 제도로 도입되었으나, 1970년대 OAS와 CPP가 여전히 모든 노인을 대상으로 빈곤을 예방하기에는 불충분하다는 문제 때문에 GIS는 공적노후소득보장 제도로 자리매김하였음

○ 1980년대에 들어서며 캐나다 인구의 기대수명 증가, 베이비부머 세대의 노령화로 연금제도의 재정적 지속가능성이 가장 큰 이슈로 부각되었음

- 이에 1989년 최고소득층 노인을 대상으로 OAS 급여를 '삭감'하는 급여환수제도(clawback)를 실시, 급여환수제도 도입 당시에는 $50,000 이상 소득의 $1당 15센트를 환수하고 순소득 $72,521을 초과하는 사람은 소득세 정산 시 기초연금 급여 전부를 환수하도록 함
- 그러나 1990년대의 낮은 인플레이션과 소득 증가율로 2001년까지 전체 노인의 5% 미만이 이 제도에 영향을 받은 것으로 제시되고 있음(Battle, 1990; Béland & Myles, 2005에서 재인용)

< Ⅳ-5> 캐나다 노후소득보장체계

3	퇴직연금	
2층	캐나다연금보험(CPP: Canada Pension Plan)	
1층	기초연금(Old Age Security: OAS)	
0층	보충연금(Guaranteed Income Supplement: GIS)	
구분	경제활동인구	비경제활동 인구

자료: 캐나다의 노후소득보장체계를 참고하여 작성

○ 이러한 과정을 거쳐 현재 캐나다 공적연금은 1층의 기초연금, 0층의 보충연금, 2층 소득비례연금인 캐나다연금보험(Canada Pension Plan: CPP), 3층의 퇴직연금과 4층의 개인연금·저축 등으로 운영하고 있음

나. 제도의 주요 내용과 현황

1) 기초연금(OAS)과 보충연금(GIS)

□ 수급요건

○ (기초연금 제도성격) 수급연령과 거주요건을 충족하면 수급 가능한 보편적 수당방식의 연금이며, 일부 고소득자를 대상으로 급여환수제도를 운영하여 일정 소득 이상이면 기초연금액이 감액되어 지급되고 일정 수준 이상이면 모두 환수됨

< Ⅳ-42> 캐나다 기초연금 급여환수제도 개괄

- 도입 당시에는 $50,000 이상 소득의 $1당 15센트를 환수하고 순소득 $72,521을 초과하는 사람은 소득세 정산 시 기초연금 급여 전부를 환수하도록 하였는데, 제도의 적용을 받는 사람은 1989년 기준으로 기초연금 수급자의 4%였음 - 그런데 1989년 이후 급여환수를 위한 기준소득($50,000)이 물가인상에 따른 연동이 되지 않아 급여환수를 위한 실질 기준소득이 계속 하락하면서 급여환수 대상자가 2000년 5%, 2007년에는 수급자의 7.2%까지 증가하게 됨 - 이후 급여환수를 위한 기준소득은 매년 소비자물가지수(Consumer Pice Index: CPI)에 연동되고 있음 - 2019년 기준으로 급여환수 기준소득은 연 $75,910(기초연금 급여 포함, 평균 근로자 소득의 약 1.5배 수준)이며 기준소득 이상 소득의 15%는 환수하고 소득이 $125,937 이상(평균 근로자 소득의 약 2.5배 수준)이면 기초연금을 지급하지 않음

자료: 캐나다 정부 홈페이지

- (연령요건) 65세 이상 노인
- (거주요건) 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주하고 수급신청 직전 1년 간 반드시 캐나다에 거주해야 함
  - 거주기간이 40년 이상인 경우 완전급여 지급, 40년 미만이면 매년 1/40씩 감액하여 지급함

○ (보충연금 제도성격) 기초연금 수급자 가운데, 소득이 일정액(근로자 평균소득의 약 1/3) 이하인 저소득층에게 보충하여 지급하는 선별적 보충급여의 성격(소득조사만 실시)

- (연령요건) 기초연금 수급자를 대상으로 하므로 65세 이상을 대상으로 함
- (소득조사) 2019년 1~3월 기준으로 노인단독의 경우 연소득 $18,240 미만, 부부의 경우 $24,096 미만이면서 둘 중 한 명이 기초연금을 수급해야 함
- 소득조사 시 근로소득, 임대소득, 캐나다연금보험 급여 및 사적연금을 소득으로 인정하지만 기초연금과 각종 수당, 자산은 포함하지 않는다는 점이 특

징임

※ 보충연금 선정기준액 수준에 대한 특별한 논의는 찾아보기 어려운데, 이는 보충연금이 당초 캐나다연금보험의 사각지대를 보완하기 위해 도입되었고, 이후 저소득 노인의 소득을 보완하는 방식으로 임의적으로 급여액이 상향되었기 때문인 것과 관련이 있을 것으로 보임

○ (기초·보충연금 수급자 규모) 2013/14년 기준 기초연금 수급률은 65세 이상 노인의 약 98% 정도인 것으로 제시되고 있으며, 보충연금은 2006년 보충연금 수급률 추정연구에 따르면, 전체 노인의 35.4~38% 정도를 포괄하는 것으로 제시되고 있음(Luong, 2009)

< Ⅳ-43> OAS와 GIS 수급자 수 및 수급률 추정

(: 천명, %)

	LAD	SLID
65세 이상 전체 노인	4,122.7(100)	4,006.8(100)
OAS 수급자	4,010.3(97.3)	3,861.4(96.4)
GIS 수급자와 수급자격이 있는 비수급자	1,710.6(41.5)	1,577.5(39.4)
수급자	1,565.1(38.0)	1,418.1(35.4)
비수급자	145.5(3.5)	159.4(4.0)

자료: Statistics Canada, longitudinal administrative database and survey of labour and income dynamics, 2006; Luong(2009)에서 재인용

○ (급여수준) 기초연금과 보충급여 급여수준은 다음 <표 Ⅳ-44>와 같으며, 기초연금의 경우 도입 당시부터 평균임금의 약 15% 정도를 유지하는 수준으로 유지했고 보충급여의 경우 급여수준이 지속적으로 증가하여 현재는 단독인 경우 최대급여액은 평균소득의 약 18% 수준임

< Ⅳ-44> 캐나다 기초연금 및 보충급여(2019년 1~3월 기준)

종류	수급자	월 최대 급여	기초연금 수급이 가능한 최대 연소득
기초연금	단독(혼인상태에 상관없음)	$601.45	$125,696(개인 소득)
보충급여	단독	$898.32	$18,240(개인 소득)
	부부/완전 기초연금을 받는 배우자가 있는 경우	$540.77	$24,096 (부부 합산 소득)
	부부/기초연금 비수급자인 배우자가 있는 경우	$898.32	$43,728 (부부 합산 소득)
	부부/수당을 받는 배우자가 있는 경우	$540.77	$43,728 (부부 합산 소득)

주: 완전기초연금 수급자 대상 보충급여 제시
자료: www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/payments/index.shtml

○ (재원) 기초연금과 보충연금은 연장정부(일부 주정부에서는 지방정부 보조금 추가)의 일반조세를 재원으로 운영됨

○ (관리운영) 캐나다 고용및사회개발부(Employment and Social Development Canada)에서, 급여지급 등은 서비스캐나다(Service Canada)에서 이루어짐

2) 공적소득비례연금: 캐나다연금(CPP)

○ (가입대상) 캐나다 공적연금의 2층을 구성하는 캐나다연금보험은 근로소득이 있는 18~70세의 근로자와 자영업자를 대부분 포괄하는 제도로서 가입자가 보험료를 납부하는 사회보험 방식의 제도임

- 연간소득이 $3,500(Year's Basic Exemption: YBE) 미만인 경우 캐나다연금보험 가입에서 제외되며, $3,500는 보험료가 부과되는 소득에서 면제됨
- 또한 보험료가 부과되는 소득의 상한(maximum pensionable earnings)도 존재하는데 2019년 기준으로 상한액은 $57,400이며, 여기에서 면제되는 $3,500을 고려하면 실제로 보험료가 부과되는 최대 소득은 $53,900임

- (가입자 규모) 1966년 제도 도입 이후 최근까지 가입자 수가 지속적으로 증가하여 1966년 5,590천명에서 2016년 14,066천명으로 약 2.5배 정도 증가하였음

< Ⅳ-45> 캐나다연금보험 가입자 규모

도	가입자 수
1966년	5,590,394
1970년	6,213,383
1980년	8,623,929
1990년	10,239,028
1995년	10,028,315
2000년	11,246,294
2005년	12,205,919
2010년	12,852,580
2015년	14,007,667
2016년	14,066,670

자료: open.canada.ca/data/en/dataset

○ (보험료) 2003년 이후 9.9%(근로자와 사용자는 각각 4.95%씩 부담, 자영자는 본인 전액 부담)[19]를 유지하였으나, 2016년 개혁을 통해 2019년 0.3%p 인상을 시작으로 2023년까지 현재보다 2%p 인상될 예정임

- 이에 따라 2019년 보험료는 10.2%이며, 근로자와 사용자는 각각 5.1%씩 부담함, 2019년 기준으로 근로자와 사용자의 최대 보험료는 $2,748.90임(자영자의 경우 $5,497.80)

<표 Ⅳ-46> 캐나다연금보험료 및 상한액 및 면제액

연 최대 연금상한액	기본 면제액	최대 연금부과액	사용자 및 근로자 보험료율	사용자 및 근로자 최대 연금보험료	자영자 최대 연금보험료
$57,400	$3,500	$53,900	5.10%	$2,748.90	$5,497.80

자료: www.canada.ca

19) 1997년 5.85%, 1998년 6.4%, 1999년 7%, 2000년 7.8%, 2001년 8.6%, 2002년 9.4%였으며, 2003년부터 9.9%로 상향 조정되었음

□ 수급요건

○ (노령연금) 캐나다연금보험의 경우 보험방식이므로 보험료 납부요건을 충족하고 수급연령에 도달하면 수급 가능

- (연령요건) 정상 수급연령은 65세, 다만 60세부터 연금수급이 가능하고 70세까지 수급연기가 가능함
- (보험료 납부요건) 캐나다연금보험에 보험료를 1년 이상 납부한 가입자를 대상으로 함

※ 조기노령연금의 경우 60세부터 수급이 가능하나 이 경우 연금이 감액(60세부터 수급 시 연금액 36% 감액)되며, 70세 연금 수급 시 42% 증액됨

○ (장애연금) 장애에 해당하고 보험료 납부요건을 충족하면 지급함

- (장애요건) 기본적인 생계수단 획득에 필요한 정상적인 근로가 불가능할 정도로 심각하고 장기적으로 지속되거나 사망에 이를 수 있는 신체적·정신적 질환으로 규정
- (보험료 납부요건) 65세 미만이고 노령연금을 수급하지 않으며, 중증의 지속적 장애 상태에 있는 사람으로, 장애가 발생하기 이전 6년 기간 중 4년 이상 보험료를 납부해야 함

※ 다만 2008년 이후 캐나다연금보험 가입기간이 25년 이상인 경우 지난 6년 중 3년 이상의 기여기간을 갖고 있어야 함

○ (유족연금) 사망한 가입자가 보험료 납부기간이 10년 이상이거나, 보험료 납부가능연수의 1/3 이상(최소 3년)의 보험료를 납부한 경우 지급함

- (유족의 범위) 가입자의 사망 당시 법적 또는 사실혼 배우자 또는 자녀(18세 미만, 학생일 경우 25세 미만, 장애를 가진 경우 연령 제한 없음)

○ (수급자 규모) 2018년 6월 기준으로 캐나다연금보험 수급자의 성별 분포는

다음 <표 Ⅳ-47>과 같음, 전체 수급자는 6,617천명이며 이 가운데 노령연금 수급자가 5,157천명으로 전체 수급자의 약 77.9%를 차지하고 있음

- <그림 Ⅳ-6>의 재정부(Ministry of finance, 2010)의 자료를 통해서 볼 때 65세 이상 전체 노인 숫자와 비교하면 약 87.7%~90% 정도를 포괄한다고 추정가능함

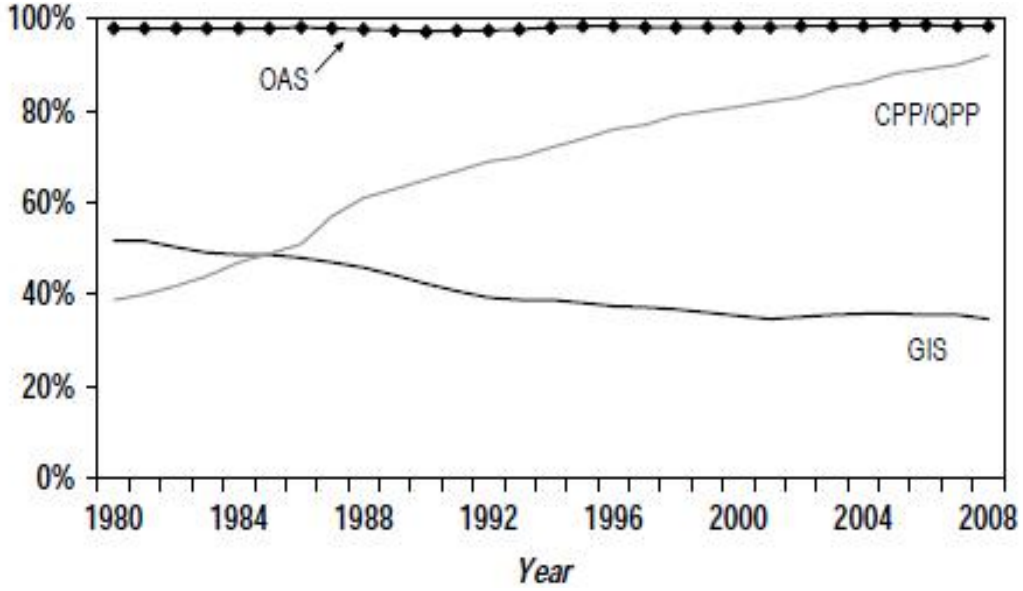
< Ⅳ-47> 캐나다연금보험 급여 수급자 수 및 성별 구분

(: 2018.6월 기준, 명)

	성별 구분	수급자 수
노령연금	남	2,489,161
	여	2,667,545
	전체	5,156,706
장애연금	남	153,644
	여	186,339
	전체	339,983
유족연금	남	216,802
	여	904,480
	전체	1,121,282
전체	남	2,859,607
	여	3,758,364
	전체	6,617,971

자료: open.canada.ca/data/en/dataset

< Ⅳ-6> 1980-2008년 캐나다 공적연금 수급자 비중



주: 65세 이상 인구 대비 비중임
자료: Ministry of Finance(2010), Securing our retirement future

□ 급여수준

○ (노령연금) 캐나다연금제도는 40년 가입 시 소득대체율 25% 보장을 목표로 하고 있으며, 급여수준은 다음 <표 Ⅳ-48>과 같음

- 2016년 개혁을 통해 40년 가입 시 소득대체율을 33.3%까지 상향 조정할 예정임

<표 Ⅳ-48> 캐나다연금보험 급여수준

유형	월 평균 급여 (2019. 1~12월 기준)	월 최대 급여 (2019 기준)
노령연금(65세)	$723.89	$1,154.58
장애연금	$1,001.15	$1,362.30
유족연금(65세 미만)	$496.36	$626.63
유족연금(65세 이상)	$437.21	$692.75
장애 가입자의 아동	$250.27	$250.27
사망한 가입자의 아동	$250.27	$250.27
사망일시금	$2,302.28	$2,500.00

자료: www.esdc.gc.ca/en/cpp/benefit_amount.page

- (노령연금액 산정) 캐나다연금보험 노령연금액은 여러 과정을 거쳐 산출됨, 이는 다음과 같이 정리할 수 있음

· (1단계) 가입자의 퇴직 직전 5년간의 연간 최대소득의 평균액(Maximum Pensionable Earnings Average: MPEA) 산출: 65세 가입자가 2014년 노령연금을 신청한 경우 2010~2014년 동안의 최대연금 소득의 평균소득이 MPEA가 됨

· (2단계) 가입기간 동안의 연금산정소득 재평가

· (3단계) 가입자의 보험료 가입기간 가운데 급여 산정 시 제외할 가입기간 제외

· (4단계) 3단계에서 제외한 가입기간의 재평가된 소득의 평균 계산

· (5단계) 재평가된 연금산정소득의 25%를 연금액으로 확정

※ 노령연금은 65~70세 사이에 수급이 가능한데, 65세 이전에 노령연금을 수급하는 경우(조기노령연금) 기본연금액을 일정 비율 감액지급하고, 65세 이후 수급하는 경우 증액 지급: 2019년 기준으로 감액률은 월 0.6%(년 7.2%), 증액률은 월 0.7%(년 8.4%)임[20]

○ (장애연금) 2019년 기준 월평균 장애연금액은 $980.24이며, 월 최대급여액은 $1,362.30임

- 장애연금을 수급하는 경우 부양아동에 대해 자녀급여(Children's benefit)를 지급하는데, 이는 정액급여로 2019년 기준으로 월 $250.27을 지급함

○ (유족연금) 2019년 월평균 유족연금액의 경우 65세 미만은 $439.37, 월 최대급여액은 $626.63이며, 65세 이상의 경우 월평균 유족연금액은 $311.99, 최대급여액은 $692.75임

○ (재원) 캐나다연금보험은 사회보험 방식이므로 주로 보험료로 운영되며, 기금 운영을 통한 수익으로 구성

20) www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/cpp-benefit/amount.html

○ (관리운영) 캐나다 전반적인 관리운영을 담당하며, 고용및사회개발부(Employment and Social Development Canada)에서, 보험료는 국세청에서 징수, 급여지급은 서비스캐나다(Service Canada)가 담당

다. 수급개시연령 조정 배경 및 내용

○ 캐나다는 기초연금과 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금, 소득비례연금인 캐나다연금보험을 통해 노인빈곤을 효율적으로 예방하고 있는 국가 중 하나임

- 이에 따라 소득비례연금을 운영하는 다른 국가들에서 재정안정화를 위해 수급요건을 강화하는 경향과 달리, 캐나다연금보험의 경우 최근 최근 보험료를 상향하면서 급여수준도 함께 상향하는 개혁을 실시함
  - ·이는 캐나다연금보험의 소득대체율을 25%에서 33.3%로 점진적으로 올리고, 이에 따른 보험료는 2019년~2023년에 걸쳐 9.9%에서 11.9%로 상향하면서 보험료 부과 상한소득(maximum contributory earnings)을 2016~2025년에 걸쳐 $54,900에서 $82,700으로 상향하는 것임

○ 다만 수급요건으로 연령과 거주요건만 적용하여 대부분의 노인에게 지급하는 기초연금과 이들 가운데 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금의 경우, 노인인구 증가가 재정에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없음

○ 캐나다의 경우 미국과 마찬가지로 이민자 증가로 인해 다른 국가와 비교할 때 인구 문제가 심각하지는 않지만, 고령화 문제는 동일하게 영향을 미치고 있음

- (기대수명) 평균 기대수명은 2060년을 기준으로 남성의 경우 86.5세, 여성의 경우 89.3세임(KOSIS)
- (출산율) 1960년 합계출산율은 3.68명이었으나, 2000년 1.52명으로 감소하고

이후 약간 증가하여 2030년 1.60명, 2060년 1.72명까지 증가할 것으로 전망(OECD, 2017)

- (노인부양비) 1950년 노인부양비는 14.0였으나, 2000년 20.5, 2025년 36.2, 2050년 48.1, 2060년 54.5까지 증가할 전망임(OECD, 2017), 다만 캐나다의 경우 OECD 국가 평균에 비해 낮은 수치임
- (65세 이상 인구비중) 2060년 기준 27.2%(KOSIS)
- (노령화 지수) 2060년 기준 179.9%(KOSIS)

< Ⅳ-49> 캐나다 2060년 기준 인구지표 전망

(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
남	여				
86.5세	89.3세	1.72	54.5	27.2%	179.9%

자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

인해 기초·보충연금 비용이 현재 380억 달러에서 2030년 1,080억 달러로 증가할 것이라는 재정전망에 따라, 기존 보수당 정권에서는 기초·보충연금 수급연령을 <표 Ⅳ-50>과 같이 2023년 4월 1일부터 현 65세에서 2029년 1월까지 67세로 단계적으로 연장할 계획이었음

- 이에 따라 기초연금에 부가적으로 지급되는 각종 수당들의 경우에도 2023년 4월부터 60에서 62세, 64세에서 66세로 조정될 계획이었음
- 이러한 수급연령 연장을 통해 기초·보충연금의 장기재정에 미치는 영향은 다음 <표 Ⅳ-51>에 정리되어 있는데, 기초연금 수급자는 장기적으로 약 100만명 정도 감소하고, 지출 규모도 100억 달러 이상 감소할 전망, 또한 보충연금의 경우 장기적으로 20만명 정도 감소하고, 지출규모는 20억 달러 이상 감소하여 장기적으로 기초·보충연금 지출규모가 GDP에서 차지하는 비중은 장기적으로 0.2%p 정도 감소할 것으로 예측하였음

○ 그런데 2015년 집권한 자유당의 트뤼도 수상은 공약에 따라 기초·보충연금의 수급연령 상향을 시행하지 않는다고 발표하였으며, 캐나다 가족·아동 및 사회계발 장관도 기초연금 수급연령 상향을 취소하겠다고 발표[21]함

- 65세에서 67세로 수급연령 상향 시 캐나다의 많은 노인들이 빈곤에 처할 수 있기 때문이라고 지적함
- 이는 캐나다의 경우 정년 연령이 별도로 규정되어 있지는 않지만, 일반적으로 공적연금을 수급하는 65세에 노인들이 퇴직하는 것과 관련이 있는 것으로 보임

21) BNN Bloonberg(2017.2.7.), "Government won't raise age of CPP, OAS eligibility: Families Minister"

< Ⅳ-50> 보수당 정부에서의 기초·보충연금 수급연령 상향 계획

기초·보충연금 수급연령 상향					
생월	생년				
	1958	1959	1960	1961	1962
1월	65세	65세+5개월	65세+11개월	66세+5개월	66세+11개월
2월~3월	65세	65세+6개월	66세	66세+6개월	67세
4월~5월	65세+1개월	65세+7개월	66세+1개월	66세+7개월	67세
6월~7월	65세+2개월	65세+8개월	66세+2개월	66세+8개월	67세
8월~9월	65세+3개월	65세+9개월	66세+3개월	66세+9개월	67세
10월~11월	65세+4개월	65세+10개월	66세+4개월	66세+10개월	67세
12월	65세+5개월	65세+11개월	66세+5개월	66세+11개월	67세
수당(보통 수당 및 유족수당)					
생월	생년				
	1963	1964	1965	1966	1967
1월	60세	60세+5개월	60세+11개월	61세+5개월	61세+11개월
2월~3월	60세	60세+6개월	61세	61세+6개월	62세
4월~5월	60세+1개월	60세+7개월	61세+1개월	61세+7개월	62세
6월~7월	60세+2개월	60세+8개월	61세+2개월	61세+8개월	62세
8월~9월	60세+3개월	60세+9개월	61세+3개월	61세+9개월	62세
10월~11월	60세+4개월	60세+10개월	61세+4개월	61세+10개월	62세
12월	60세+5개월	60세+11개월	61세+5개월	61세+11개월	62세

자료: Office of the Chief Actuary(2009), “Actuarial Report(11th), Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program”의 <표 1>

< Ⅳ-51> 기초·보충연금 수급연령 상향과 이를 통한 재정효과

(: 천명, 백만달러)

	수급자 감소(천명)			지출 감소(백만달러)					GDP 대비 지출 비중 (%p)
	OAS	GIS	수당	OAS	GIS	수당	행정비용	소계	
2023	-115	-24	1	-381	-75	-17	-2	-474	-0.02
2030	-997	-231	6	-9,159	-1,738	57	-38	-10,877	-0.32
2040	-869	-186	0	-9,647	-1,756	-4	-40	-11,448	-0.22
2050	-1,026	-204	1	-13,977	-2,411	7	-57	-16,437	-0.21

자료: Office of the Chief Actuary(2009), "Actuarial Report(11th), Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program"의 <표 6> 일부

6. 해외사례 정리 및 시사점

○ 국가별 사례를 검토한 결과는 다음과 같이 정리할 수 있음

- **(독일)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 노인・장애인 기초보장제도(범주적 공공부조)로 구성, 노인・장애인 기초보장제도의 경우 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 공적연금은 최소가입기간 5년, 수급연령은 65세부터 점진적으로 상향되어 2029년부터 67세가 될 예정임
- **(미국)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 보충소득보장(범주적 공공부조)로 구성, 보충소득보장의 경우 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 일반 연금제도의 경우 최소가입기간 10년, 수급연령은 현재 66세로 향후 2027년부터 67세로 상향될 예정임
- **(영국)** 사회보험방식의 공적연금제도+ 연금크레딧(범주적 공공부조)로 구성, 연금크레딧의 자산조사를 통해 수급자를 선정하며, 공적연금제도의 경우 최소가입기간 10년, 수급연령은 향후 2028년까지 67세로 상향될 예정임(68세 조정 계획은 논의 중)
- **(일본)** 사회보험방식의 국민연금+ 후생연금으로 구성, 기초연금의 역할을 하는 국민연금은 보험료 납부+면제 기간을 합산하여 25년 이상, 수급연령은 기초연금 65세, 후생연금의 보수비례부분은 63세이며 2025년까지 65세로 상향 중이며, 향후 70세까지 상향하는 방안을 논의 중임

< Ⅳ-52> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 1

구분	독일	미국	영국	일본	캐나다
대상 제도	노인·장애인 기초보장제도 (GAE)	보충소득보장 (SSI)	연금크레딧 (PC)	국민(기초)연금	기초·보충연금
제도성격	노인·장애인 대상 범주적 공공부조	노인·장애인 대상 범주적 공공부조	노인 대상 범주적 공공부조	보험방식 기초연금 (정액기여·정액급여)	기초: 수당방식 기초연금 보충:노인 대상 범주적 공공부조
수급요건	연령요건 장애요건 자산요건	연령요건 장애요건 자산요건	연령요건 자산요건	연령요건 보험료납부 요건 (최소가입기간 25년)	기초: 연령요건 거주요건 소득요건 (일부감액 및 전액 환수) 보충: 연령요건 소득요건
급여성격	보충급여	보충급여	보충급여	정액급여 (보험료 납부기간에 따라 감액)	기초: 정액급여 (거주기간에 따라 감액) 보충: 보충급여
수급연령	65세	65세	65세	65세	65세 (2029년부터 67세로 상향 예정이었으나 취소 결정)

< Ⅳ-53> 각 국의 공적연금 수급요건 및 수급연령 조정방식 2

구분	독일	미국	영국	일본	캐나다
대상 제도	일반연금 제도	노령・장애・유족연금	국가기초 연금	후생연금	캐나다연금보험
제도성격	사회보험 (소득비례)	사회보험 (소득비례)	사회보험 (정액급여)	사회보험 (소득비례)	사회보험 (소득비례)
수급요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건	연령요건 보험료납부요건
최소가입 기간	5년	10년	10년	1개월	1년
수급연령	65세 8개월 (2029년부터 67세로 상향 예정)	66세 (2027년부터 67세로 상향 예정)	65세 (2020년까지 66세 상향, 2028년부터 67세로 상향 예정)	63세 (2025년까지65세로 상향)	65세
조기노령연금 수급가능연령	63세	62세	-	노령기초연금 60세	60세
수급연령 조정 경과기간	2012~2022 (2023, 66세)	2003~2008 (2009, 66세)	2026~2028 (67세)	2013~2025 (65세)	-
	2024~2028 (2029, 67세)	2021~2026 (2027, 67세)			
수급연령 조정방식	1년에 1개월	1년에 2개월	1개월에 1개월	3년에 1세	-
	1년에 2개월				
비고	-	-	68세 조정계획 논의 중	최근 70세까지 상향논의중	-
정년연령	65세, 2029년까지 67세로 상향 조정 예정	없음	없음	60세 (실질적 65세)	없음 (일반적 65세)

자료: 본문에서 서술한 내용을 정리함

- **(캐나다)** 수당방식의 기초연금+소득비례연금인 캐나다연금+보충연금으로 구성, 수당방식의 기초연금은 거주기간과 65세 이상이면 수급가능하며, 보충연

금은 기초연금 수급자 가운데 소득조사를 통해 수급가능함, 기초·보충연금 수급연령은 2029년부터 67세로 상향될 계획이었으나 자유당 정부에서 취소함, 캐나다연금은 최소가입기간 1년, 수급연령 65세임

○ 검토국가 모두 고령화와 저출산, 기대수명 증가 등으로 인해 발생할 수 있는 인구문제로 인한 연금재정의 불안정을 완화하기 위해 수급연령 상향 조정을 실시(일본의 경우 논의 중)하고 있음

< Ⅳ-54> 2060년 기준 국가별 인구지표 전망

국가	기대수명(세)		출산율(명)	노인부양비	65세 이상 인구 비중(%)	노령화 지수(%)
	남	여				
독일	85.3세	88.5세	1.68	63.1	31.7%	233.7%
미국	85.3세	88.5세	1.92	49.3	23.6%	138.4%
영국	86.2세	88.4세	1.86	53.0	26.7%	166.2%
일본	86.0세	92.4세	1.74	75.3	36.5%	287.7%
캐나다	86.5세	89.3세	1.72	54.5	27.2%	179.9%

자료: OECD(2017), KOSIS에서 발췌

- <표 Ⅳ-52>에 따르면, 수급연령 상향 시기와 조정방식은 국가마다 다르게 설정하고 있으나, 대부분 2030년 정도까지 67세로 상향하는 것이 예정되어 있음

○ 현재 우리나라 공적연금 수급연령은 기초연금 65세, 국민연금은 기준 수급연령은 60세였으나 1998년 법 개정을 통해 2013년~2033년까지 20년에 걸쳐 5년마다 1세씩 상향하여 2033년부터 65세로 상향될 예정임

- 앞선 해외사례 검토결과, 외국의 경우 이미 수급연령 65세를 기준 연령으로 하여 점진적으로 상향하여 2030년 정도에 67세까지 상향하는 것이 예정된

상황임

○ 2050년 우리나라 노인부양비는 일본과 유사한 72.4명으로 높은 수준이라는 점, 또한 외국과 비교할 때 낮은 현행 수급연령을 고려할 때, 향후 연금의 재정안정화를 고려한 수급연령 상향 논의의 필요성은 존재함

- 다만 공적연금 수급연령 상향은 단순히 연금제도의 측면만 고려해서는 안되며, 노동시장의 상황, 특히 정년제도와 함께 고려할 필요가 있음

· 현재 법률상 정년은 60세 이상으로 정하도록 되어 있으나, 실질적인 정년퇴직연령은 55세 전후인 것으로 제시

- 앞선 국가들에서 연금 수급연령 상향은 정년제도와 함께 논의되었다는 점을 고려할 필요가 있음

- 특히 우리나라의 경우 노후소득보장의 미성숙 등으로 높은 노인빈곤 문제가 제기되고 있는 만큼, 제도적 보완이 뒷받침되지 않은 공적연금 수급연령 상향은 노인빈곤 심화 및 노후소득 불안정으로 이어질 수 있음

○ 또한 노인 연령상향(65세→70세)에 대한 사회적 논의가 제기되고 있는 만큼, 노인 연령상향 및 정년연장에 대한 검토와 함께 수급연령 상향에 대한 논의가 이루어질 필요가 있을 것임

V. 우리나라 공적연금 수급요건의 정책방향

1. 정책논의의 필요성

가. 급속한 인구고령화와 경제성장율 하락

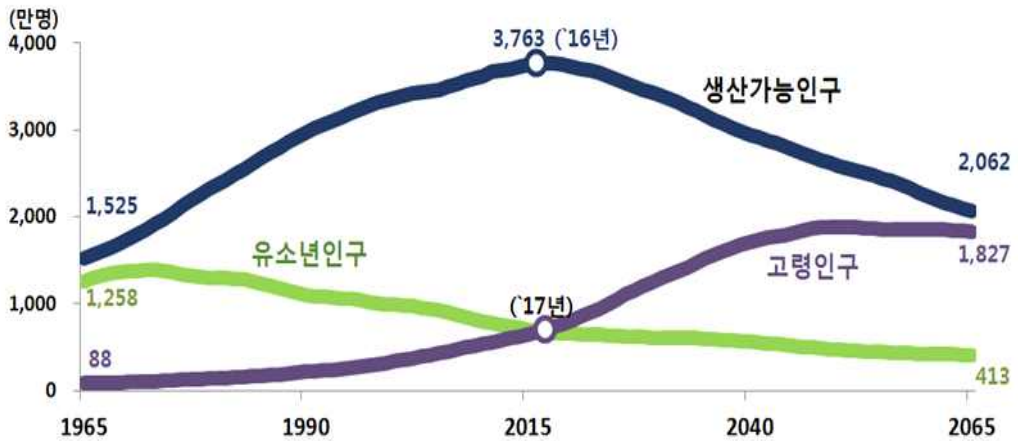
○ 우리나라는 저출산 및 초저출산의 지속과 기대수명의 급속한 상승으로 2018년 고령사회(전체 인구 대비 노인비율 14%), 2026년 초고령사회(20%)로 급속히 진입(통계청)

- 특히 2019년 기점으로 총인구가, 2017년을 기점으로 생산가능인구가 베이비부머 세대의 은퇴 등으로 급격히 감소(연간 30~40만명) 전망

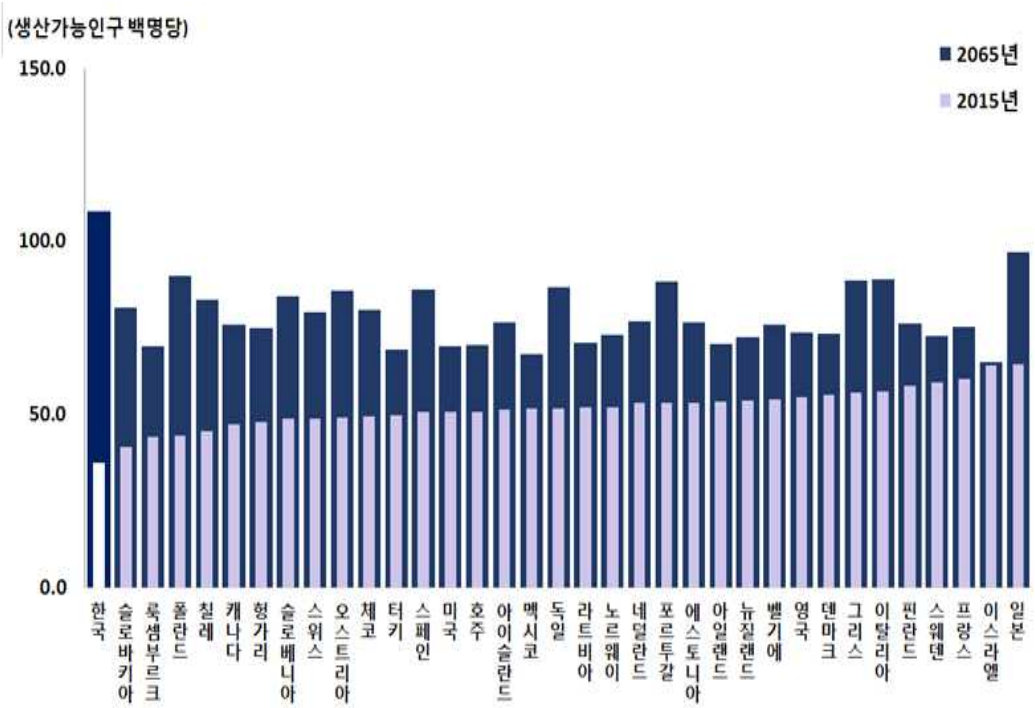
○ 이는 장기적으로 소비인구의 감소는 물론 노인부양비 급증(2015년 36.2명→2065년 108.7명)으로 경제위축 축소 우려

- 특히 우리경제의 버팀목인 베이비붐 세대의 은퇴는 인구절박 문제 심각하게 유발 전망

<그림 V-1> 우리나라의 인구고령화 전망



<그림 V-2> 노인부양비 전망 국제비교



○ KDI에 따르면 우리나라의 잠재성장율은 인구고령화로 2020년대 3%대 미만으로 진입

- 잠재성장률 하락은 생산가능인구의 잘대적 감소와 더불어 생산성 하락에 기인
- 이로 인해 노동의 경제성장기여율이 장기적으로 거의 0(zero) 상태가 될 전망

<그림 V-3> 우리나라의 장기 잠재성장률 추정치 전망

나. 선진국 지급연령 조정의 경제적 효과

○ 2000년대 접어들면서 대부분의 OECD 선진국은 조기연금의 수급권 제한 및 연금수급연령을 65세에서 67세 이상으로 단계적 상향을 추진 결정

- 특히 지급연령과 관련하여, 2010년대에만 18개 국가가 상향조정. 게다가 기대여명에 맞춰 70세까지 인상하기로 확정한 국가(이태리, 덴마크, 벨기에 등)도 등장

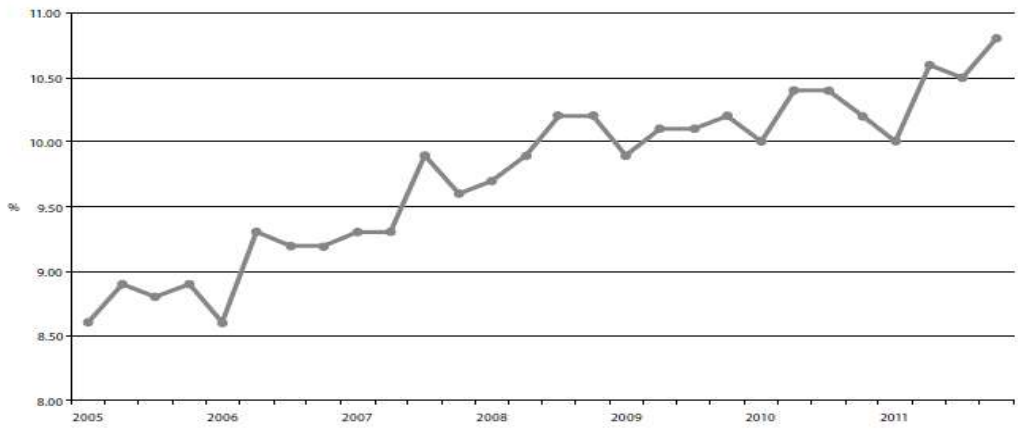
<표 V-1> 주요 국가의 지급연령 상향조정 계획

국가	지급연령 조정계획	비고	지급연령 조정계획
미국	-2027 / 67세	벨기에	-2030 / 67세
독일	-2027 / 67세	아일랜드	-2014-28 / 68세
영국	-2028 / 67세	네덜란드	-2029 / 67세
프랑스	2016-22 / 67세	스페인	2013-27 / 67세
덴마크	2024-27 / 67세	일본	-2025(남), -30(여) / 65세
오스트리아	2024-33 / 65세(여)	이태리	- 2018 / 67세
그리스	2011-13 / 67세	폴란드	- 2020(남), 2040(여)/ 67세
호주	2017-23 / 67세	한국	2013-33 / 65세

자료: SSA(2016), Social Security throughout the World에서 저자 조사 작성

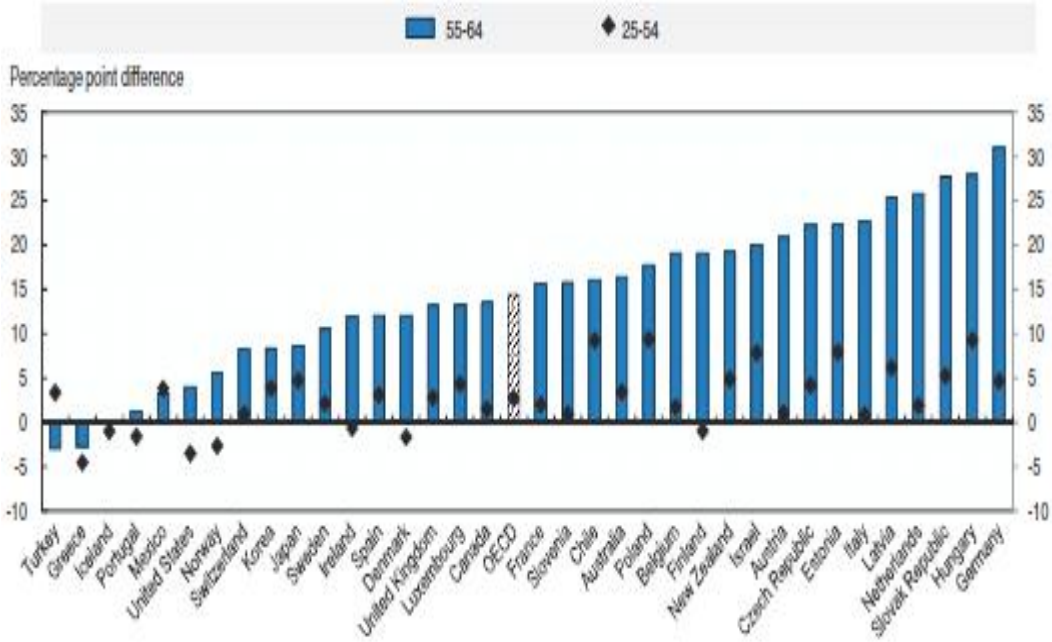
○ 이와 함께 조기연금제도의 개선 등으로 선진국의 경우 전반적으로 노인빈곤율의 큰 변화없이 65세 이상 고령자의 취업률이 크게 상승한 것으로 나타남

<그림 V-4> EU 국가의 노인고용율의 추이(2005-2011)



Source: Eurostat, Labour Force Survey online database, 2012

<그림 V-5> 2005-2016에 걸친 OECD 국가의 고령근로자(55-64)의 고용율 변동폭 추이



자료: OECD(2017)

○ 물론 이러한 고령근로자의 취업률 상승이 전적으로 지급연령의 상향 등 연금지급을 변화시킨 정책의 결과로만 보기에는 한계가 있음.

- 그러나 그 요인이 크게 작용한 것은 사실이며, 특히 서구선진국에서 고령근로자의 고용유지는 쉽게 대체하기 어려운 숙련노동으로 간주되고 있어 장기적으로도 경제성장의 주요한 동력으로 작용할 전망

2. 지급요건 조정의 가능성과 정책방향

가. 지급요건 조정의 가능성

○ 우리나라에서 연금수급개시연령 등의 상향조정 시 가장 정책적으로 고려해야 할 사항은 노인빈곤율의 하락에 대한 우려임.

- 우리의 경우 연금수급연령을 예를 들어 현재 당장 65세 이상으로 상향조정한다면 연금제도의 미성숙 등으로 안 그래도 OECD국가 중 가장 높은 빈곤율이 더 악화될 우려가 큼

○ 그러나 1) 기준 연금수급개시연령을 2033년 이후 등 장기적인 관점에서 점진적으로 상향하는 것을 전제로 하고,

- 2) 그때 이후에는 국민연금이 충분히 성숙되어 연금수급율이 60% 이상으로 예상되는 되는데다
- 3) 노인연령의 조정과 점진적 정년연장, 고용보험의 확대 등 고령자 고용정책과 기초생활보장 및 기초연금의 강화 등 복지정책을 보완대책으로 병행한다면 '노인빈곤율의 악화' 우려는 지나친 기우일 가능성도 있음.

○ 이러한 전제에서 지급요건의 강화는 노인빈곤율의 악화보다는 오히려 장기적으로 복지증진에 기여할 가능성도 있다고 판단됨

- 그 이유인 즉 1) 노인연령기준의 상향은 생산가능인구의 증가를 가져와 국민경제의 성장과 소득상승을 뒷받침하기 때문임.
- 나아가 노인연령기준의 상향은 2) 국민연금의 추가가입 및 연금액의 증액 기회를 부여하기 때문임
- 다만, 이를 위해서는 현재 60세로 고정되어 있는 국민연금 가입연령을 지급연령 상향조정계획이나 정년연장 프로그램에 연동하여 상향 조정하는 등의 대책이 병행하는 것이 필요

- 마지막으로, 노인연령기준의 상향은 3) 국민연금 재정기반을 강화시켜 근로세대의 부담 경감 등으로 성장잠재력 향상에도 기여 가능

나. 지급요건 조정의 정책방향

○ 연금급여 지급요건의 조정은 고령근로자 노동시장의 상황, 연금 등 복지제도의 성숙도 등 각 나라가 처한 사회경제적 여건을 종합적으로 고려하여 이루어져야 그 부작용을 최소화할 수 있을 것임.

- 예를 들어, 연금수급개시연령의 상향 조정은 기업의 퇴직연령(정년) 등의 상향조정 및 고령근로인구의 취업률 제고 등이 전제 내지 동반되지 않을 경우 안 그래도 심각한 노인빈곤 문제를 더욱 악화시킬 우려가 있으므로 신중한 보완책을 전제로 추진되어야 함.

○ 우선 국민연금의 지급요건 조정은 장기적이고 단계적으로 접근할 필요

- 국민연금의 지급요건 조정은 크게 기준지급연령의 상향 조정과 조기노령연금의 지급요건 강화 두 가지 정책방안이 있을 수 있음.
- 이 중 조기노령연금의 지급요건 강화는 보다 단기적 관점에서 추진할 수 있는 여지가 많음.
- 우리나라의 조기노령연금은 지나치게 관대한 소득조사 기준을 적용하고 있으며, 나아가 지급연령구간도 5년으로 너무 길다고 판단됨.
- 따라서 소득조사 기준과 지급연령구간의 재검토를 가장 우선적으로 추진 필요
- 기준 지급연령의 조정은 현재의 기준지급연령 상향조정계획이 만료되는 시점(2033년)을 전후로 하여 연금제도의 성숙도, 고령자의 고용율 및 취업률과 근로소득 추세, 노인빈곤율 등을 종합적으로 고려하여 장기적으로 추진 필요

○ 이와 관련 부작용을 최소화하고 사회적 설득력을 얻으려면 장단기적으로 선진국처럼 다음과 같은 보완조치를 마련할 필요가 있음.

- 단기적으로 고려할 사항은 고용보험의 강화, 한국형 실업부조의 확대, 기초연금 및 기초생활보장제도의 확대 등을 들 수 있음.
- 나아가 장기적으로 고려해야 할 부분은 노동관련 연령 즉, 정년의 연장임.
- 현재 60세로 되어 있는 기업정년('고령자고용촉진법')의 상향 등 고령자 고용활성화를 전제로 해야 기준지급연령의 장기적 상향도 설득력이 있을 것임.
- 대개 선진국의 경우 기업에서 별도로 규정하지 않으면 연금수급연령이 곧 기업정년으로 하고 있는데, 우리나라는 이 둘을 서로 다르게 규정하는 것 자체가 비합리적
- 따라서 정년을 조속히 국민연금의 지급연령 상향조정계획에 연동하거나 그보다 더 조기에 정년을 연장하는 대책 추진 필요
- 연령기준 상향에 못지 않게 중요한 것은 각종 인센티브 및 교육 훈련 등을 통한 고령중장년 근로자의 경제활동참가율 및 생산성을 제고하는 것임
- 노동의 질적 제고를 통한 노동의 양적 감소를 보완하는 전략 병행 추진 필요

참고문헌

강혜규 외(2011),「사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다·영국을 중심으로」, 서울:한국보건사회연구원.

고용노동부 2017, 2016년 기준 퇴직연금 통계, 고용노동부

국민연금연금제도실 2017 우리나라 공사연금제도의 내실화 방안과 정부의 역할, 국민연금공단, 국민연금연구원

국민연금연구원(2012), 해외 공·사연금제도Ⅰ:유럽편』, 국민연금연구원

국민연금연구원(2012), 『해외 공·사연금제도Ⅱ:아메리카』, 국민연금연구원

국민연금연구원(2012), 『해외 공·사연금제도Ⅲ:아시아・태평양』, 국민연금연구원

국민연금연구원(2012), 『공적연금의 이해Ⅱ』, 국민연금연구원

국민연금연구원 2018, 국민연금 생생통계, 국민연금연구원

국세청 2016, 2016 통계연보, 국세청

김도형(2015),「각국의 공적연금 개혁: 인구고령화와 정책대응」, 윤희숙(편), 『연금연구: 연금개혁을 중심으로』, 연구보고서 2015-07, 한국개발연구원.

김원섭, 우해봉, 2009, 국민연금이 중고령 남성의 은퇴에 미치는 효과와 정책적 함의, 사회복지정책 35: 111-139.

김원섭, 이정우, 정해식, 한정림, 2007, 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안, 국민연금연구원

김원섭・정창률・김헌수・김혜진・성혜영(2019), 『연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구』, 국민연금연구원(미간행)

김명중(2010), “일본의 정년제도와 최근의 동향”, 「국제노동브리프」 2010년 10월호, pp.31~53. 한국노동연구원

배준호・김규판・김명중・문성현・임현정・선우덕・오현석・전영수・정성춘・정형선・조성호・최동원(2019), 「주요국 사회보장제도 8: 일본의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원・나남출판사

배준호, 김상호(2005). 연금, 이렇게 바꾸자. 서울: 한국경제연구원.

보건복지부, 2019, 「2018 기초연금사업안내」

보건복지부(2018), 「2017년 국민기초생활보장 수급자 현황」.

이용하 2019, 노후소득 100만원, 어떻게 보장할 것인가. 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제, 2019년 01.29. 국회 정책토론회 발표문.

이용하, 김원섭 2015. 2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향, 응용통계연구 28: 827-845

이용하, 김원섭, 한정림, 2012, 국민연금 지급개시연령 상향조정 방안, 국민연금연구원

이용하·최옥금·김형수(2015), 「국민연금의 개혁방향과 과제」, 윤희숙(편), 『연금연구: 연금개혁을 중심으로』, 연구보고서 2015-07, 한국개발연구원.

임완섭・노대명・이현주・전지현・김근혜・심창학・황정하・최연혁・Jennifer Romich・Jonas Edlund・Serge Paugam(2015), 『각국 공공부조제도 비교연구-미국편』, 한국보건사회연구원

정연택・김근홍・김상철・김상호・김원섭・김진수・남용현・남현주・박경순・박명준・박수지・박지순・심성지・오윤섭・유근춘・윤조덕・이신용・이용갑・이진숙(2019), 「주요국 사회보장제도 2: 독일의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원・나남출판사

최영준(2010), “영국 정년제도의 변화: 배경과 함의”, 「국제노동브리프」 2010년 10월호, pp.4~12. 한국노동연구원

최옥금(2015), “영국 공적연금 급여 연동 변화 과정과 시사점: 국가기초연금과 연금크레딧을 중심으로”, 연금포럼 봄호

최옥금·한신실(2016) 『기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점』, 국민연금연구원

최옥금・이은영(2017), 『기초연금 소득인정액 기준 개선방안 연구』, 국민연금연구원

최재식, 2010, 공무원연금제도 해설, 공무원연금공단

후생노동성(2015), 『2014년의 재정검증결과 리포트: 국민연금 및 후생연금에 관한 재정의 현황 및 전망(상세판)』, 후생노동성 연금국 수리과

한국고용정보원 2017 주요 고용이슈 심층분석, 고용동향브리프 2017. 03.

Department for Work & Pensions(2013), The Single-tier pension: a Simple Foundation for Saving, Department for Work & Pensions 홈페이지

Department for Work & Pensions(2015), Benefit and Pension Rates, Department for Work & Pensions 홈페이지

Disney, Richard(2001), "The UK System of Pension Provision", Pension Reform in Six Countries: What Can We Learn from Each Other?, Springer

Gruber, J., Wise, D.(1999). Social Security and Retirement Around the World: Introduction and Summary. In: J. Gruber and D. Wise (Eds.), *Social Security and Retirement Around the World,* Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-36.

Horioka, Charles Yuji(1997), "Japan's Public pension System: What's Wrong with it and How to Fix it", Japan and the World Economy, 11, 293~303

Horioka, Charles Yuji(1999), Japan's Public pension System in the twenty-First Century, The Institute of Social and Economic Research Osaka University

Makarenko, Jay(2010), Canada Pension Plan: Overview, History and Debates

OECD(2015, 2017, 2019), Pensions at a Glance, Paris: OECD.

OECD(1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society,* Paris: OECD.

OECD(2000). *Reforms for an Ageing Society,* Paris: OECD.

OECD(2006). *Live Longer, Working Longer,* Paris: OECD.

OECD(2009). *Pension at a Glance,* Paris: OECD.

Office of the Chief Actuary(2009), "Actuarial Report(11th), Supplementing the

Actuarial Report on the Old Age Security Program”

Pensions Policy Institute(2018), “Pension Facts”

Pensions Policy Institute(2018), “The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System”

SSA(2018), “Social Security Programs Throughout the World: Europe”

SSA(2018), Social Security Programs throughout the World, www.ssa.gov.

SSA(2019), “Understanding Supplemental Security Income”

SSA(2019), “Fast Fact & Figures”

Whiteford, P.,and Whitehouse, E.R.(2006). Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries, *Oxford Review of Economic Policy* 22(1), pp.78-94.

Whitehouse, E.R.(2007). Pension Incentives to Retire, *Social, Employment and Migration Working Paper,* OECD, Paris.

World Bank(1994). *Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth,* Washington, D.C.: Oxford University Press.

독일 연금공단 홈페이지 www.deutsche-rentenversicherung.de

미국 사회보장청 홈페이지 www.ssa.gov

영국 정부 홈페이지 www.gov.uk

일본 연금기구 홈페이지 www.nenkin.go.jp

캐나다 정부 홈페이지 www.canada.ca

캐나다 고용 & 사회계발부 www.esdc.gc.ca