

< 연금연구회 5차 세미나(국제 세미나) 보도자료  
6월 19일 오전 10시부터 보도해주시기 바랍니다>

<세미나 현장 논의 사항 등을 반영한 수정버전의 보도자료입니다.>

## 연금연구회는

2024년 6월 19일 오전 10시부터  
국회의원회관 제11간담회장에서

다음 내용으로 5차 (국제) 세미나를 개최했습니다.

문의처: 연금연구회 총무

- 김신영 한양사이버대 교수(010-3616-4895)
- 박명호 흥익대 교수(010-9316-9751)

(국민연금 다함께 살리기) 연금연구회 5차 세미나

- 연금연구회 주관 "OECD 회원국 연금전문가 국제 세미나" -

일시 : 2024년 6월 19일, 오전 10시 ~

장소 : 국회 의원회관 제11간담회실

세미나 진행 : 김신영 교수, 한양사이버대학교 (실버산업학과장)

좌장 : 김학주 교수, 동국대학교 (사회복지학과)

발표자 :

1. 미카 비드룬트 연금분야 대외 담당관 (핀란드 연금센터)
2. 헤르만 크루제 박사 (노르웨이 통계부, 연금추계 담당자)
3. 죠지 쿠르드나 박사 (호주 뉴사우스웨일즈 대학)
4. 마사토 시즈메 교수 (일본 리쥬메이칸 대학교)
5. 윤석명 명예연구위원 (한국보건사회연구원)

지정 토론자 :

1. 김신영 교수 (한양사이버대학교)
2. 김태일 교수 (고려대학교)
3. 안철수 (국회의원)

(국민연금 다함께 살리기) 연금연구회 5차 세미나

"OECD 회원국 연금전문가 국제 세미나"

(International Seminar of Pension Experts from OECD Member Countries)

Hosted by the Korea Pension Research Association

Date and time : June 19, 2024, starting at 10 AM

Location : Meeting Room 11, National Assembly Members' Office Building

**Seminar Master :**

Kim, Shinyoung (Professor, Hanyang CYber University)

**Moderator :**

Kim Hakju (Professor, Dongguk University)

**Presenters :**

1. Finland (Mika Vidlund, Finnish Centre for Pensions)
2. Norway (Herman Kruse, Statistics Norway)
3. Australia (George Kudrna, UNSW, Sydney)
4. Japan (Masato Shizume, Ritsumeikan University)
5. Korea (Yun Suk-myung, KIHASA)  
- Informative presentation of ongoing pension reform debates in Korea to foreign pension experts

**Designated discussants :**

1. Kim Shinyoung (Professor, Hanyang CYber University)
2. Kim, Taeil (Professor, Korea University)
3. Dr. Cheolsoo Ahn (National Assembly Member)

## <보도 자료>

연금연구회 주관 ‘OECD 회원국 연금전문가 국제 세미나’ 보도자료

(2024년 6월 19일 국회에서의 발표자 뿐 아니라, 세미나 행사장에는 참석하지 못했으나 공식적으로 발표문을 제출한 참가자의 보도자료도 포함되었음.)

### 1. 파리 OECD 사무국의 앤드류 라일리 연금 분석관 (Mr. Andrew Reilly from OECD office)

(이하 내용은 OECD 사무국 앤드류 라일리 연금 분석관이 연금연구회가 주관한 국제 세미나의 언론 보도용으로 공식적으로 제출한 자료이다. 앤드류 라일리 연금 분석관은 OECD가 발간하고 있는 *Pensions at a Glance*와 2022 OECD Pension Review - Korea의 공동 저자이다.)

소득대체율을 현행대로 40%를 유지하면서 보험료만 13%까지 올리는 방안은 추가 기여가 필요하다는 점을 인식한 긍정적인 조치로, 현재 연금체계가 지속 가능하지 않다는 것을 보여주고 있다. 이 정도의 보험료를 인상만으로는 40% 소득대체율의 국민연금 지급 약속을 지키기에 충분하지 않아 추가적인 기여율 인상이 필요하다.

근로자들이 최소 정년까지는 보험료를 납부할 수 있어야 한다는 점에서 국민연금 의무납입연령을 현행 59세에서 64세로 연장하는 방안을 환영한다. 더 나아가 상한연령을 두지 않고 근로하는 동안 언제든지 기여할 수 있게 하여 연금을 최대한 늘릴 수 있도록 해야 한다.

국민연금에서 소득재분배 기능을 제거하되, (저소득자와 가장 취약한 계층을 중점 대상으로) 기초연금을 강화하라. 기초연금을 인상하는 것을 지지하지만, 노년기 빈곤을 해결할 수 있을 정도로 충분히 높은 수준으로 인상해야 한다. 소득비례 연금체계에 재분배 요소를 포함할 필요는 없지만, 저소득자와 가장 취약한 계층을 보호하는 것이 중요하다. 따라서 기초연금 개혁이 먼저 이루어져야 한다.

한국의 공적연금의 GDP대비 장기 지출액 전망치와 관련하여, “Pensions at a Glance 2023“에서는 국민연금만을 다룬다. 기초연금과 공무원연금 등의 지출을 포함시키면, 2060년 지출로 표시된 7.5%보다 훨씬 높을 것이다.

2. **이즈모 리스쿠** 핀란드 연금센터 **기획조정실장** (핀란드 계리사 자격증 소  
유자로서, 핀란드 연금추계분야 총괄하고 있음. Mr. Ismo Risku, Finnish  
Centre for Pensions) - 6월 19일 개최된 국제 세미나에 **이메일로 제출**

“농부가 너무도 게을러서 봄철에 작물을 적기에 제대로 심지 못하게 되면,  
가을에 수확할 곡식이 아무것도 없다.” 이 속담은 **미래의 소비를 위해서는  
현재 시점에서의 희생이 필요하다는 사실을 강조**한다.

한국에서 운영하는 연금제도들은 부분적으로는 부과방식 속성(PAYG 원칙,  
현재 근로자가 현재 연금 수급자를 지원하기 위해 기여하는 방식)에 의해 재  
원이 조달되고, 부분적으로는 미래 연금 지출을 위해 사전적으로 소요 재원  
을 저축하는 방식으로 재원을 마련하고 있다. 이러한 식의 제도운영은 **대부  
분의 선진국들이 보편적으로 연금제도를 운영하는 방식**이다.

그러나 **한국인들은 미래 연금을 지출을 위해 사용되어야 할 소요 재원들을  
현재 시점에서 너무도 적게 준비하고 있다.** 이는 **미래 지향적인 연금재정계  
산 결과와 국제적인 비교를 통해 이는 확연하게 드러나고 있다.** 전 세계에서  
가장 출산율이 낮은 상황에서도, **한국은 미래의 연금 지출액을 충당하기 위  
해 자신들의 현재 소득에서 너무도 적은 액수를 저축하고 있다.** **충분한 소요  
재원을 마련하지 못하는 연금제도는 미래에 제대로 연금을 지급하기가 어렵  
다.** 이는 **너무도 당연한 현실**이다.

3. **미카 비드룬트** 핀란드 연금센터 **대외협력 담당관** (Mr. Mika Vidlund,  
Finnish Centre for Pensions)

핀란드는 2025년 초에 공개될 새로운 연금개혁을 앞두고 있다. 규칙 기반의  
**안정화** 시스템을 통해 **소득비례 연금체계가 어떠한 경제 충격에서도 적용할  
수 있도록 장기적인 연금 기여 수준을 구체적으로 안정화될 수 있는 방법**  
을 찾고 있다. **참고로 이 권고안은 2025년 초에 준비될 예정이다.**

이번 연금개혁 배경은 낮은 경성장 전망 등으로 인해 **소득비례 연금체계의  
재정적 격차가 커진 점** 때문이다. **핀란드 통계청에 따르면 핀란드의 출산율**

은 1.26명(2023년 기준)으로 하락하여 1776년부터 시작된 통계작성 이래 최저 수준을 기록했다. 특히 인구구조 불확실성으로 인해, 향후 수십 년 동안 연금 보험료가 현재 임금 총액의 약 25%에서 30% 이상으로 증가할 것으로 예상된다.

핀란드의 소득비례 연금제도는 고용주, 근로자, 자영업자가 함께 납부하는 보험료에 기반한다. 핀란드 민간부문 근로자연금 제공자의 역할은 공동 책임을 기반으로 하며 연금 지급에 대한 국가보장은 없다.

<한국에서 논의된 국민연금 개편 방안인, “40년 가입기간 기준으로 44% (소득 대체율) & 13% (기여율)” 방안에 대한 견해>

한국은 재정적 안정성과 연금 지급의 안정성을 확보하기 위해 긴급한 연금 개혁이 필요하다. 한국은 기대수명 증가와 매우 낮은 출산율로 인해 인구 고령화 속도가 가장 빠르다.

현재 소득대체율을 유지하기 위해 기여율을 더 높여야 한다. 한국 정부 추계에 따르면 재정안정 달성을 위해 필요한 기여율이, 현재 제안된 13%에서 15% 이상으로 더 증가해야 하며, 개혁이 지연될 경우에 미래 세대에 부채를 전가하게 된다. 한국의 연금 기여율은 국제적으로 매우 낮은 수준이다.

기여율 인상과 기대수명 조정을 결합한다면, 공적연금의 장기 재정지속 가능성을 보장하기 위해 (그렇게 하지 않았을 때와 비교해서) 더 낮은 필수적인 보험료 인상이 가능하다. 이미 해외의 여러 국가에서는 기대수명 증가에 따라 연금 수급 연령을 자동으로 조정하는 방안을 도입했다. 더 나아가 새로운 연금(신연금)과 이미 지급 중인 연금(구연금)을 동시에 조정하는 균형 메커니즘을 통해, 세대 간 좀 더 공정한 방향으로 부담을 배분할 수 있다.

핀란드는 여러 차례 개혁을 했으나, 일부 국가는 핀란드보다 더 급진적인 형태의 구조개혁을 했다. 스웨덴은 확정 급여형(DB)에서 확정 기여형(DC)으로 전환했다. 한국도 연금개혁을 추진하기 위해 위 두 가지 옵션(핀란드식의 개혁 또는 더 급진적인 스웨덴식 개혁)을 모두 고려해야 하며, 개혁이 빠를수록 좋다.

#### 4. 호주 시드니 뉴사우스 웨일즈 대학교의 조지 쿠드르나 박사 (Dr. George Kudrna, UNSW, Sydney from Australia)

호주 연금체계의 첫 번째 층인 공적연금(Age Pension, 기초연금)은 대부분의 은퇴자에게 주된 은퇴 소득을 제공하며, 정부의 일반 재정으로 재원을 조달한다. 최대 연금액 수준은 **평균소득의 약 30%에 해당하며, 자산조사를 완료한 후 지급된다.** 자산조사로 인해서, **약 25%가 수급조건에는 부합하나, 연금을 받지 못하고** 있다. 공적연금 지출액이 **GDP 대비 3% 미만**으로, 여타 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. **인구 고령화에도 불구하고 향후 30년 동안 호주의 공적연금 지급률과 지출 수준이, (지급보다도 더) 감소하여 장기적으로 GDP 대비 2% 수준으로 하락할 것으로 예상된다.**

이러한 재정적인 지속 가능성은 두 번째 층인 강제적인 퇴직연금 제도 덕분이다. 호주 퇴직연금제도는 **총임금의 12%를 개인 퇴직연금 계좌에 납부**하고 은퇴 시점까지 이를 유지해야 한다. 세 번째 층은 자발적 퇴직연금과 자가 소유 주택이 해당된다. **호주 고령자들은 주택 소유비율이 매우 높은 편**이다. 강제적 퇴직연금의 성숙도와 더불어 **지난 12년 동안 평균 약 6%의 높은 퇴직연금 수익률(비영리 산업 펀드의 경우에는 수익률이 더 높음), 그리고 연금제도들간의 소득조사 제도가 결합되면서** 호주 연금체계의 재정적·사회적 지속 가능성이 보장되고 있다. 호주는 **순소득만으로 측정된 노인 빈곤율은 매우 높지만, 자가 주택(비용 및 추정 임대료 포함)을 고려하면 65세 이상 인구 중 노인 빈곤율이 약 10%로 크게 감소한다.**

한국은 공적연금 지출은 낮지만 노인 빈곤율이 높은 상황이다. 이를 해결하기 위해 **정부 일반재정으로 자금을 조달하여 (도움을 절실히) 필요로 하는 사람들에게 적절한 연금혜택을 제공하는 방안을 고려할 것을 권고**하고자 한다. 또한 **보험료율과 연금혜택 간의 연계성을 강화**하고, 민간 연금에 대한 규제와 거버넌스를 개선하여 **현행 부과식 연금제도를 강화하는 방안도 권고**한다.

#### 5. 노르웨이 통계청 헤르만 쿠르제 박사 (노르웨이 연금재정추계 담당. Dr. Herman Kruse, Statistics Norway)

**2011년 연금 개혁 이후,** 노르웨이 연금제도의 지속 가능성이 크게 향상되었

다. 노르웨이 연금제도가 지속 가능하게 된 주요 이유는 연금이 기대수명 조정을 받기 때문이다.

노르웨이 연금제도는 부과식 연금제도로, 소득세를 통해 자금을 조달한다. 근로자들은 소득세를 납부하고, 총 근로소득의 18.1%가 연금 적립금으로 할당된다. 정부는 이 적립금을 개인계좌에 보관하고, 연금을 청구한 뒤부터는 사망 시점까지 연금을 받는다. 연금액의 크기는 연금 적립금을 연금 분배율로 나눈 값이다. 그러나 적립된 연금액과 청구 시의 적립금 및 연금 지수조정은 법률 변경의 영향을 받을 수 있다 (관련법 개정으로 연금수가 달라질 수도 있다는 뜻이다). 정부가 연금 적립과 지수조정 규정 등을 변경해서 개인의 연금 권리에 영향을 미칠 수 있다. 그런 의미에서 연금제도는 완전히 법적으로 보장되지 않지만, 거의 보장된다고는 할 수 있다.

가장 최근 노르웨이의 정책논쟁은 연금제도의 연령제한을 점진적으로 높이는 문제였다. 이는 연령제한이 기대수명 조정과 일치해야 하며, 기대수명이 증가함에 따라 연금연령이 증가해야 하기 때문이다. 현재 논의되고 있는 안은 약 10년마다 1년씩 은퇴 연령을 늘리는 것으로, 예를 들어 1990년생의 연금 개시연령 하한선이, 현재의 62세에서 65세로 상향 조정될 예정이다.

노르웨이 노인 빈곤율은 낮은 편이다. 노르웨이 통계청이 EU 위원회를 위해 작성한 보고서(Pension Adequacy Report)에 따르면, 노인 소득(자산 및 배당금 제외)이 노르웨이 중위소득의 60% 이하인 사람은 9% 미만이다. 현재 논의되는 내용이 향후에 그대로 시행된다면, 2070년까지 노인 빈곤율이 6% 이하로 감소할 것이다. 이러한 감소의 주요 요인은 개혁 내용이 장애인 연금 수급자를 기대수명 조정 요소로부터 부분적으로 보호하고, 최소로 혜택 수준이 고정된 인플레이션보다 더 높은 수준인, 임금 인플레이션에 맞춰 지수가 조정될 계획이기 때문이다.

노르웨이는 정치적 반발없이 여러 연금개혁을 수행할 수 있었다. 이는 연금 개혁이 여러 선거 기간에 걸쳐 정부에 영향을 미치는 장기적인 문제라는 점에 대한 정치인들의 폭넓은 이해 덕분이다. 만약에 야당이 연금개혁에 대해 강하게 반대한다면, 야당이 선거에 승리해서 집권했을 때 문제에 직면할 수 있다. 정치인들이 이러한 부분들을 이해했었기 때문에 양측의 폭넓은 정당 연합이 함께 모여, 일반 대중에게 부정적으로 보일 수 있는 개혁을 수행할 수 있었다. 매우 투명하게, 또 중립적인 성향 전문가들의 의견을 듣고, 정치적 해결책을 함께 찾음으로써 큰 규모 개혁을 쉽게 할 수 있었다. 이는 한국

에 대한 교훈이라고 생각한다. 정치인들이 앞으로 나아갈 공통된 계획에 동참하지 않고, 아무것도 하지 않는 것은 아마도 최악의 결과가 될 것이다.

한국의 연금제도가 지속 가능하지 않다고 확신한다. (이번 18차 OECD 연금 전문가 회의에서) 배운 바에 따르면, 현재 약속된 소득대체율은 40%인 반면에 기여율은 9%에 불과하다. 따라서 약속된 연금 지급액은 개인 기여액을 훨씬 초과한다. 또한 이미 연금을 받는 고령 인구가 있는데, 이들의 연금액이 충분하지 않다. 연금수급자들이 다시 연금제도 재정안정을 위해서 기여할 수가 없지만, 충분한 연금을 제공받아야 한다. 이를 달성하려면 현재 근로인구가 더 많이 기여해야 한다. 따라서 소득대체율을 높이지 않더라도 기여율을 높이는 것이 불가피해 보인다. 앞으로 대체율을 높이려면 기여율이 훨씬 더 증가해야 할 것이다.

6. 일본 리쥬메이칸 대학의 마사토 시즈메 교수 (Professor. Masato Shizume, Ritsumeikan University, Japan)

a. 일본의 연금개혁 관련 주요 사항: 2004년 연금개혁 이후의 연금개혁 전략은, 개혁하지 않았을 경우의 미래 급여액을 기준으로 하여 기준점(reference point)을 변경하고, 준확정기여(DC)형 연금제도의 도입에 따라 하락하게 될 연금액보다는, 더 높은 혜택을 보장하기 위해 지금보다 부담을 더 늘리는 것과 같은 인기가 없는 조치들이 포함되었다. 2025년 연금개혁에서도 새로운 사회적 위험에 대한 보상조치와 비난 회피를 위한 모호화 조치가 포함될 가능성이 크다. 미래 과제로는 고령자 고용을 통한 양질의 일자리 확보와 기초연금 (일본에서는 국민연금으로 부름) 보장과 함께, 보편적인 최저수준 보장과 유연한 일자리와 연금의 결합을 위한 개혁전략에 초점을 맞춰야 한다.

b. 한국의 연금개혁 방향에 대한 제언: 한국의 연금제도는, 현재 기초연금이 노인 70%를 커버하도록 설계되어 있으므로 기초연금 역할을 재고해야 할 필요가 있다. 현재의 한국 기초연금 운영방식은 기초연금의 목적을 흐리게 하는 것으로 보인다. 세 가지 개혁방안이 고려될 수 있다: 덴마크의 노인인구 기준의 기초연금 운영, 소득비례연금에 주택비용 등을 보충해 주는 보조조항이 포함된 최소 보장연금, 자산조사가 적용되는 호주 기초연금(age pension)이다.

c. 2024년 6월 19일 연금연구회 주관 세미나에서의 발표자료 요약 : 2004년 연금개혁 이후, 일본은 보험료가 고정되는 **준확정기여제도**( quasi-defined contribution system)를 도입했다. 하지만 **근로자 연금제도의 소득대체율은 100년 동안 확보될 준비금을 사용하여 50%(1가구 2인 기준)로 유지되고 있다.** 반면에, **기초연금**(일본에서 국민연금으로 부르며, 소요재원 절반은 정부 일반 재정, 소요재원 절반은 가입자의 보험료 부담으로 재원을 조달) 혜택은 **확정기여제도로 전환**되면서 최저보장 기능이 약화되어, 다음 개혁의 주요 대상이 될 것이다. **다음 2025년 개혁**에서는 기초연금 혜택을 높이기 위해 **부담 증가가 필요**(연금연구회 추가 내용: 보험료를 납부하여야 연금을 받을 수 있는 기초연금 납부기간을 **현행 40년에서 45년으로 연장**)할 것으로 예상된다. 기초연금 보험료 기간 연장에 관해서는, 현재 시점이 아닌 미래 최악의 시나리오로 **기준점(reference point)**을 전환하는 전략을 채택할 것이다. 현재를 기준으로 설정하여 개혁이 이루어진다면, **현재의 혜택 수준을 줄이거나, 또는 그 수준을 유지할 수밖에 없기 때문이다.** 2019년 기준으로 일본 기초연금의 소득 대체율은 **약 36.5%**(1가구에 속한 남편과 부인, 2인에게 지급되는 기초연금 소득대체율)이다. 또한, **기여기간 연장**과 그에 대한 **보상정책의 점진적인 시행이 이루어질 것이다.** 미래 개혁과제로는 고령자에게 양질의 일자리를 보장하고, 보편적인 최저보장을 도입하며, 일자리와 연금을 유연하게 결합하는 조치를 고려해야 한다.

## 7. 윤석명 한국보건사회연구원 명예연구위원

국민연금 소득대체율을 **단 0.1% 포인트라도 인상한다면 그것은 개혁이 아닌 개악이다.** 소득대체율을 **단 0.1% 포인트라도 더 올리면서도,** 국민연금의 장기적인 지속 가능성을 확보하기 위해서는, **단 1년 만에 보험료를 최소 20% 이상으로 올려야** 하나, **현실적으로 그렇게 보험료를 올리는 것이 불가능하다고 판단되어서다.**

2023년 5차 국민연금 재정계산에 따르면, 국민연금 수지균형 보험료율이 **19.8%**이다. **소득대체율을 40%로 유지할지라도, 보험료를 19.8% 견어야 수지균형, 즉 미래세대에게 더 이상의 빚 폭탄을 떠넘기지 않는다는 뜻이다.**

이미 발생한 천문학적인 연금 빚을 국가가 책임진다는 극단적인 전제 하에서도, 개혁 이후에 **빚이 더 늘어나지 않기 위해서는 ‘소득대체율 44%-보험료 13%안’**의 경우 **최소 21.8%를 견어야** 한다. 21.8%를 견어야 하는데, 13%

만 걸으니 8.8% 포인트나 적게 걷음으로써, 매년 그만큼의 연금 빚이 더 늘어난다. 2050년의 국민연금 미적립부채가 6,366조원으로, 단 27년만에 3.5배나 급증하는 배경이다.

국민연금을 통한 노후소득 강화방안은, 자신의 소득에 비례해서 지급하는 소득비례방식 연금제도를 도입하는 것이다. 국민연금제도에 포함된 다양한 정책적인 요소들을 국민연금에서 걸어내야 한다. 국민연금은 그 자체만으로 지속가능하도록 설계하되, 다양한 사회 정책적인 요인들은 정부 재정을 투입하는 사회정책으로 해결해야 한다.

현행 국민연금 제도, 즉 소득대체율을 40%로 유지할 지라도, 이미 발생한 국민연금 미적립 부채인 1,825조원(2023년 기준으로 GDP 대비 80.7%)이 더 늘어나지 않게 하기 위해서는, 당장 내년부터 국민연금 보험료를 19.8%로 인상해야 한다. 보험료 인상의 어려움이 있을지라도 가급적 빠른 시일 내에 최소 12%에서 15%까지 인상을 해야만, 체계적인 구조개혁이 가능할 수 있는 디딤돌을 마련할 수가 있다.

정교한 보완조치없이 현행 국민연금을 구 연금제도와 신연금제도로 이원화시킬 경우 자칫하면, (국민연금 수급자와 퇴직이 얼마 남지 않은 중고령층에게) 현 연금제도에 내재된 기득권을 보장하게 된다.

이번 연금개혁에서는 국민연금 자체의 구조개혁에 총력을 기울여야 한다. 국민연금 구조개혁이 제대로 이루어진다면, 공무원연금 등 특수직역연금과의 통합 운영이 매우 수월해 질 수가 있다. 또한 미래 지향적인 방향으로 기초연금제도 개선에 대한 국민적인 동의 확보가 수월해 질 수 있다. 국민연금 구조개혁 방향은 다름 아닌, 현행 소득재분배 기능을 배제하면서 완전한 소득비례연금으로 전환시키는 것이다. 그렇게 해야, 중간 이상 고소득층의 연금액도이크게 늘어날 수 있고, 이미 주요 선진국들이 도입한 확정기여형 방식으로의 전환도 수월해진다.

완전소득비례연금으로 전환시킨 뒤, 1단계에서 기대여명계수를 활용하면, (동일 수준의) 재정안정 달성에 필요한 보험료 인상율을 축소(보험료를 덜 올리면서도 동일한 수준의 재정안정 수준을 달성)할 수 있다. 기존의 연금 수급자를 포함한 연금 기득권 세대에게도 연금개혁에 따른 고통을 분담시킬 수가 있다.

오늘 연금연구회가 주관한 국제세미나의 호주 전문가(George Kurdna) 발표 내용처럼, 노인이 보유하고 있는 주택 소유권을 노인 빈곤을 계산에 포함시

킬 경우 노인 빈곤율이 대폭 하락할 수 있다. 2022년 OECD의 한국연금 보고서에서 권고하고 있는 국민연금 소득재분배 부분에 대한 국고 투입 권고 내용은, 현행 국민연금제도가 사실상 역진적으로 운용되고 있다는 점을 고려할 때 적절한 정책방향이라고 볼 수 없다. (2024년 6월 17~18일 OECD Pension Expert Meeting에 참석한 Mr. Andrew Reilly도 공감하였음.)

## <지정 토론자 토론문>

### 1. 김신영 교수 (한양사이버대학교)

현재의 국민연금제도는 소득대체율을 40%로 유지할지라도 재정안정 달성이 어려운 상황이다. 올해 들어서 한국 사회를 뜨겁게 달구었던 국회 연금 특위 논의에서는 “소득대체율 43% 또는 45%와 보험료 13%” 이 중점적으로 논의 되었다. 국제적인 흐름을 파악하고 있는 외국의 전문가들이 볼 때 이러한 한국의 연금개혁 논의를 어떻게 평가할 수 있을지 말해달라?

### 2. 안철수 (국회의원)

중국 맹자에 나오는 이야기를 하고 싶다. “치열한 전쟁터에서 50보 물러난 병사가 100보 더 물러난 병사를 보고 겁쟁이라고 비난하는 이야기를 왕에게 말하면서, 이를 어떻게 생각하느냐고 물었다. 왕이 대답하기를 ‘50보나 100보나 똑같은 것 아니냐’ ”

오늘 세미나에서 이 고사를 꺼낸 이유는, 지난 5월말까지 한국 국회에서 치열하게 논의되었던 안이 ‘소득대체율 43%-보험료율 13%’ 와 ‘소득대체율 45%-보험료율 13%’ 였다. 제가 볼 때는 맹자가 말한 “50보나 100보나” 와 똑같은 것 같다. 장기적으로 지속 가능할 수 있는 연금 개혁안을 검토해야 할 것 같다. 핀란드식 자동안정장치를 도입한 후, 숨고르기를 한 후에, 스웨덴식의 확정기여(DC)형 연금제도로 개혁하는 것이 바람직하다고 생각하는 데, 외국 4분의 연금전문가 생각은 어떠한 지 말씀주기 바란다,

### 3. 김태일 교수 (고려대학교)

한국은 빠른 기대수명 연장과 전 세계 최저 수준의 출산율로 인해서, 그 어느 나라보다도 연금개혁이 시급한 나라이다. 개혁이 시급하기는 하나, 중요한 점은 제대로 된 개혁이 필요하다는 점이다.

앞서 두 분이 언급한 것처럼 지난 5월말까지 한국 국회의 연금특위에서 논의되었던. ‘소득대체율 43%-보험료율 13%’ 와 ‘소득대체율 45%-보험료율 13%’ 안에 대해 어떻게 생각하는지, 연금 전문가로서 솔직하게 평가해 주시기를 부탁드립니다.

## <보도 참고 자료>

‘OECD 회원국 연금전문가 국제 세미나’ 자료

- 해외 연금개혁 요점 요약 및 한국의 연금개혁 방안에 대한

OECD 회원국에 속한 국내외 전문가들의 의견 -

연금연구회가 주관한 이번 국제 세미나에서 외국 전문가들이 중점적으로 발표 또는 거론해 주기를 특별히 요청했던 내용은 다음과 같음. (다음 내용 중에서 발표 가능한 내용을 포함시켜 달라고 외국의 전문가들에게 요청하였음.)

1. 주요 공적연금 장기 재정전망
2. 연금제도의 수지균형 여부
  - actuarially fair insurance premium rate
  - annual accrual rate
  - historical development of contribution rate
3. 연간 총연금 지출에서 보험료 수입, 기금 투자 수익, tax 보조액(국고 투입액)
  - 가능하다면, 절대액수와 비율을 함께 제공
4. 주요 연금 개혁 논의(Any ongoing pension reform plan or reform debates)
  - 연금 제도 운영 관련하여, 가장 큰 쟁점사항들
5. 연금 급여 지급에 대한 국가지급 보장 조항 유무
6. 공적연금 통합 운영 현황
  - 제도 완전 통합 또는 통합운영 여부
  - 제도별 annual accrual rate & contribution rate, & tax subsidy 존재 여부
  - 국민연금 가입자, 공무원연금(사학연금) 가입자 월 평균 연금액
7. 노후소득보장체계, 특히 취약계층의 노인빈곤 예방 차원에서의,

Pension policy (contribution based pension scheme)와 Social Policy(tax-financing old-age support programs)의 역할 분담 현황

8. 노인빈곤율, 전체 인구 대상 빈곤율. 빈곤율 측정 기준(예를 들면 중위소득 50% 이하). 빈곤율 측정시 가처분 소득 외에, 보유 자산 등을 고려하는 경우는 없는 지?

9. 현재 한국에서 벌어지고 있는 연금 논쟁에 대한 객관적인 평가

- “44%(income replacement rate for 40 years insurance period) & 13%(contribution rate)”에 대한 연금 전문가로서의 객관적인 평가

(10번은 호주 전문가에게만 해당)

10. 조세방식 기초연금 외에는 공적연금없이 기업연금(Super-annuation)이 주된 노후소득 수단인 호주 기업연금의 연간, 또한 최근 10년간 운영수익률

a. 호주 기초연금 적용대상, 불법 수급자에 대한 환수조치(있다면), 기초연금 급여수준과 장기 재정 전망,

b. 고령 인구가 늘어나는 추세에서 기초연금 운영 방향에 대한 국가적인 논쟁은 없는 지?

## 1. 파리 OECD 사무국의 앤드류 라일리 연금 분석관 (Mr. Andrew Reilly from OECD office)

(이하 내용은 2024년 6월 17~18일 개최된 제18차 아시아·태평양 지역 연금전문가 회의(Pension Experts Meeting)에서 발표되었던 한국의 최근 연금개혁 논의와 이에 대한 평가를 바탕으로, 한국 국민연금의 발전 방향에 대해 OECD 사무국 앤드류 라일리 연금 분석관이 연금연구회가 주관한 국제 세미나의 언론 보도용으로 공식적으로 제출한 자료이다. 앤드류 라일리 연금 분석관은 OECD가 발간하고 있는 *Pensions at a Glance*와 2022 OECD Pension Review - Korea의 공동 저자이다.

‘소득대체율 인상을 통한 노후소득보장 강화’와 관련된 한국에서의 최근 논쟁에 대해, 소득대체율 인상을 통한 재정안정 달성이 사실상 불가능할 수 있다는 [제18차 아시아·태평양 지역 연금전문가 회의(Pension experts Meeting)에서의] 한국 대표(한국보건사회연구원 윤석명 명예연구위원)의 발언에 상당 부분 공감하면서, 그러면 어떤 대안을 통해서 국민연금을 통해 더 많은 노후소득을 확보할 수 있을 것인가에 대해 제기된 4가지 정책 대안들에 대해서 견해를 밝힌 내용이다.)

1. 국민연금 재정안정방안으로는 소득 대체율 인상이 아닌, **소득 대체율을 현행대로 40%를 유지하면서 보험료만 13%까지 올리는 방안**에 대해 어떻게 생각하느냐?
2. 국민연금 의무납입연령을 현행 59세에서 **64세로 연장하는 방안**에 대한 견해는?
3. (중간 이상 고소득층 국민연금 가입자들의 연금액을 늘리기 위해) 대다수 OECD 회원국들처럼 **국민연금에서 소득재분배 기능을 배제하고, 100% 소득비례연금으로 전환해야 필요성**에 대한 견해는?
4. 전체 인구 중에서 노인인구 비중이 **40%에 달하는 미래 시점(2070년 이후)**에서도, **한국 국민연금의 GDP 대비 지출액이 10%에 미달할 것이라는 한국에서 흔히 언급되는 수치가 사실을 호도하고 있다는 지적**은 다음과 같은 주요한 내용들을 **배제시킨 결과**라는 주장에 대한, **OECD 사무국(Paris)의 앤드류 라일리 연금 분석관의 입장**임.

- a. 기초연금 예상 지출액(GDP 대비 3.2%) **미포함**
- b. (중장기적으로 실행에 옮겨질) 국민연금 의무납입연령을 59세에서 64세로 **5년 연장할 경우의 연금지출액 증가분 누락**.
- c. 대다수 OECD 회원국들과 달리 국민연금과 공무원연금을 **독립적으로 운영하는 한국의 특수성을 고려하지 않았음**. 즉 공무원연금·군인연금·사학연금 지출액을 **모두 고려할 경우**, 아무리 적게 잡아도 **한국의 공적연금 지출액 비중이 GDP 15% 이상을 훨씬 상회**할 것임.

(앤드류 라일리 분석관 견해) : **소득대체율을 현행대로 40%를 유지하면서 보험료만 13%까지 올리는 방안**은 추가 기여가 필요하다는 점을 인식한 긍정적인 조치로, 현재 연금체계가 **지속 가능하지 않다는 것을 보여주고 있다**. 환영할 만한 첫걸음이기도 하나, **이 인상만으로는 현재의 연금 약속을 지키기**

에는 충분하지 않으므로 추가적인 기여율 인상이 요구된다.

(영어 원문 : Proposal to increase the contribution to 13% whilst leaving the replacement rate at 40%. I would agree that this is a positive step as it recognises that additional contributions are required towards the NPS and the current system is not sustainable. However, whilst welcome, it needs to be the first step as even with this increased contribution rate current pension promises are not possible so further increases will be needed.)

(앤드류 라일리 분석관 견해) : (국민연금 의무납입연령을 현행 59세에서 64세로 연장하는 방안에 대한 견해는?). 근로자들이 최소한 정년까지 연금제도에 기여할 수 있어야 한다는 점에서 이 방안을 환영한다. 더 나아가 상한연령을 두지 않고 근로하는 동안 언제든지 기여할 수 있게 하여 연금을 최대한 늘릴 수 있도록 해야 한다.

(영어 원문 : Allow contributions to be made from 59 to 64. We would certainly welcome this proposal as workers should be able to contribute to the pension scheme at least until the retirement age. It could go further and not have an upper age but just allow contributions to be made at any age whilst working in order to maximise the pension as much as possible.)

(중간 이상 고소득층 국민연금 가입자들의 연금액을 늘리기 위해) 대다수 OECD 회원국들처럼 국민연금에서 소득재분배 기능을 배제하고, 100% 소득비례연금으로 전환할 경우 (중간 이하 저소득층의 노후소득 확보를 위해) 현행 기초연금의 지급액을 더 높여야 할 것 같은데, 이에 대한 앤드류 라일리 분석관의 견해는?

(앤드류 라일리 분석관 견해) : 국민연금에서 소득재분배 기능을 제거하되, (저소득자와 가장 취약한 계층을 중점 대상으로) 기초연금을 강화하라. 기초연금을 인상하는 것을 지지하지만, 노년기 빈곤을 해결할 수 있을 정도로 충분히 높은 수준으로 인상해야 한다. 소득비례 연금체계에 재분배 요소를 포함할 필요는 없지만, 저소득자와 가장 취약한 계층을 보호하는 것이 중요하다. 따라서 기초연금 개혁이 먼저 이루어져야 한다.

(영어 원문 : Remove redistribution and strengthen the basic pension. I would certainly be supportive of increasing the basic pension, but it would need to be increased to a sufficiently high level to help combat poverty in old-age. Whilst there is no requirement to have a redistributive element to the earnings-related component of the pension system it is important to ensure that low earners and the most vulnerable have a degree of protection. Therefore, it is important that the reform to the basic pension happens first.)

전체 인구 중에서 노인인구 비중이 40%에 달하는 미래 시점(2060년 이후)에서도, 한국 국민연금의 GDP 대비 지출액이 10%에 미달할 것이라는 한국에서 흔히 언급되는 수치(Spending projections)가 현실을 호도하고 있다는 지적에 대한, 앤드류 라일리 분석관의 견해는?

(앤드류 라일리 분석관 견해) : 한국 공적연금의 GDP 대비 장기 지출 전망과 관련하여 말하자면, “Pensions at a Glance 2023“에 표시된 한국 정부의 지출 추계는 국민연금만을 다루고 있다. 예를 들어, 기초연금과 공무원연금 등과 관련된 추가 지출이 있을 것이다. 따라서 2060년의 지출은 표시된 7.5%보다 훨씬 높을 가능성이 크다.

(영어 원문 : Spending projections. The spending projections shown in Pensions at a Glance 2023 only covers the National Pension Scheme. There will be additional expenditure associated with the basic pension and the pensions for government employees, for example. Therefore, expenditure in 2060 is likely to be much higher than the 7.5% figure shown.)

2. 이즈모 리스쿠 핀란드 연금센터 기획조정실장 (핀란드 계리사 자격증 소유자로서, 핀란드 연금추계분야 총괄하고 있음. Mr. Ismo Risku, Finnish Centre for Pensions) - 6월 19일 개최된 국제 세미나에 이메일로 제출

“농부가 너무도 게을러서 봄철에 작물을 적기에 제대로 심지 못하게 되면, 가을에 수확할 곡식이 아무것도 없다.” 이 속담은 미래의 소비를 위해서는

현재 시점에서의 희생이 필요하다는 사실을 강조한다.

한국에서 운영하는 연금제도들은 부분적으로는 부과방식 속성(PAYG 원칙, 현재 근로자가 현재 연금 수급자를 지원하기 위해 기여하는 방식)에 의해 재원이 조달되고, 부분적으로는 미래 연금 지출을 위해 사전적으로 소요 재원을 저축하는 방식으로 재원을 마련하고 있다. 이러한 식의 제도운영은 대부분의 선진국들이 보편적으로 연금제도를 운영하는 방식이다.

그러나 한국인들은 미래 연금을 지출을 위해 사용되어야 할 소요 재원들을 현재 시점에서 너무도 적게 준비하고 있다. 이는 미래 지향적인 연금재정계산 결과와 국제적인 비교를 통해 이는 확연하게 드러나고 있다. 전 세계에서 가장 출산율이 낮은 상황에서도, 한국은 미래의 연금 지출액을 충당하기 위해 자신들의 현재 소득에서 너무도 적은 액수를 저축하고 있다. 충분한 소요 재원을 마련하지 못하는 연금제도는 미래에 제대로 연금을 지급하기가 어렵다. 이는 너무도 당연한 현실이다.

(영어 원문 : “A farmer too lazy to plant in the spring has nothing to harvest in the fall.” This proverb emphasizes the fact that future consumption requires current sacrifice.

Pension provision in Korea is financed partly by the PAYG principle (where current workers contribute to support current pensioners) and partly by prefunding. This arrangement is almost universal in the developed world.

However, the amount of resources current day Koreans are dedicating to tomorrow's pensions is extraordinarily low. Forward-looking actuarial calculations and international comparisons confirm this. Despite a rock-bottom fertility rate, Koreans are saving an exceptionally small share of their income to finance future pensions. Without sufficient resources, the pension system cannot deliver pensions - a straightforward reality.)

### 3. 미카 비드룬트 핀란드 연금센터 대외협력 담당관 (Mr. Mika Vidlund, Finnish Centre for Pensions)

핀란드는 새로운 연금개혁을 앞두고 있다. 현재의 소득비례 연금체계를 개혁

하는 방안을 조사하기 위해 최근 실무 그룹이 구성되었다. 이 실무 그룹은 규칙 기반의 안정화 시스템을 통해 소득비례 연금체계가 어떠한 경제 충격에서도 적응할 수 있도록 장기적인 연금 기여 수준을 구체적으로 안정화될 수 있는 방법을 찾고 있다. 참고로 이 권고안은 2025년 초에 준비될 예정이다 (연금연구회의 주석 사항: 현재 핀란드에서 이와 관련된 업무를 담당하고 있는 Ismo Risku가 전해 온 내용에 따르면, 보다 완벽한 연금제정의 자동안정장치 도입방안을 논의 중에 있음).

핀란드 정부에 따르면 이번 연금개혁은 GDP 대비 약 0.4 퍼센트 포인트, 또는 2023년 수준에서 약 10억 유로만큼 공공부문 재정을 장기적으로 강화하려는 목표를 가지고 있다.

이번 연금개혁의 배경으로는 취약한 경제적 의존율과 낮은 성장 전망으로 인해 소득비례 연금체계의 재정적 격차가 커진 점 때문이다. 핀란드 통계청에 따르면 핀란드의 출산율 수치는 (2023년 기준으로) 1.26명으로 떨어져서 1776년 통계 작성이 시작된 이래 최저수준을 기록한 바 있다.

특히 인구 구조의 불확실성으로 인해, 향후 수십 년 동안 연금기여율이 현재 임금 총액의 약 25%에서 30% 이상으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

핀란드의 소득비례 연금체계는 주로 고용주, 근로자, 자영업자가 함께 납부하는 기여금에 기반을 두고 있다. 핀란드의 민간 부문 근로자 연금 제공자의 역할은 공동 책임에 기반을 두고 있으며 연금에 대한 국가의 보증은 없다. 핀란드는 사전에 자금이 조달되는 부과식 연금제도를 가지고 있으며, 현재 적립 비율은 적립된 연금 권리에 대해 32%이다. 참고로 연금은 연간 총임금의 1.5% 비율로 적립되며 2021년 평균 연금은 평균 소득의 52%를 차지하였습니다.

### <한국에서 논의된 국민연금 개편 방안인, “40년 가입기간 기준으로 44% (소득 대체율) & 13% (기여율)” 방안에 대한 견해>

한국은 이미 대체율을 낮추고 퇴직 연령을 높이는 개혁을 시행했음에도 불구하고 재정적 안정성과 연금지급에서의 안정성을 확보하기 위해서는 여전히 긴급하게 연금개혁이 필요하다. 고령화는 모든 선진국에서 도전 과제이지만, 한국은 기대수명 증가와 매우 낮은 출산율로 인해 인구 고령화 속도가 가장 빠르다. 안타깝게도 한국의 출산율은 아직까지 개선될 조짐을 보이지

않고 있다.

현재의 소득대체율을 유지하기 위해선 기여율을 더 높여야 한다. 한국 정부 추계에 따르면 재정적 안정을 달성하기 위해 필요한 기여율은, **현재 제안된 13%에서 15% 이상으로 더 증가**해야 하며, 개혁이 지연될 경우에 **미래 세대에 부채를 전가**하게 된다. 한국의 연금 기여율은 국제적으로 매우 낮은 수준이다.

기여율 인상과 기대수명 조정을 결합한다면, **공적연금의 장기 재정지속 가능성을 보장하기 위해 (그렇게 하지 않았을 때와 비교해서) 더 낮은 필수적인 보험료 인상이** 가능하다. 이미 해외의 여러 국가에서는 연금 시스템의 지속 가능성을 강화하기 위한 효과적인 정책 옵션으로 **기대수명 증가에 따라 연금 수급 연령을 자동으로 조정하는 방안을 도입**했다. 더 나아가 **새로운 연금(신연금)과 이미 지급 중인 연금(구연금)을 동시에 조정하는 균형 메커니즘을 통해, 세대 간 좀 더 공정한 방향으로 부담을 배분할 수 있다.**

이미 핀란드는 여러 단계의 개혁을 했다. 일부 국가는 핀란드보다 더 급진적인 형태의 구조개혁을 했다. 예를 들어 스웨덴은 **확정 급여형(DB)에서 확정 기여형(DC)으로 전환**했다. 한국도 연금개혁을 추진하기 위해 **위 두 가지 옵션(핀란드식의 개혁 또는 더 급진적인 스웨덴식 개혁)을 모두 고려해야 하며, 이는 빠를수록 좋다.**

(영어 원문 : Finland is facing a new pension reform. A working group has been set up by to investigate ways to reform the earnings-related pension system. The working group must find means to concretely stabilize the long-term pension contribution level with which the earnings-related pension system can adjust to any shocks with the help of a rule-based stabilization system. The recommendations should be ready at the beginning of 2025.

According to Finnish government the reform must strengthen public economy long-term by around 0.4 percentage points relative to GDP, or €1 billion (at 2023 level).

Background to the reform is the financing gap in the earnings-related pension system because of weak economic dependency ratio and modest growth outlook. Fertility rate has declined to the level of 1.26 which is the lowest birth rate since statistics compilation started in the year 1776

according to Statistics Finland.

Especially, uncertainty in demography is projected to increase contributions in the forthcoming decades from the current around 25% of wage sum to over 30% of wage sums.

Financing of the Finnish earnings-related pension system is mainly based on contributions paid by employers, employees and self-employed. In Finland private sector employees' pension providers activity is based on joint liability and there is no state guarantee. Finland has a prefunded PAYG system. Funding rate is currently 32% in relation to accrued pension rights. Pension accrues at a rate of 1.5% of the gross annual wages. Average pension was 52% of the average earnings in 2021.

**Comment on proposal: “44% (income replacement rate for 40 years insurance period) & 13% (contribution rate)”**

Even though South Korea has already established reforms which have reduced the replacement rate and lifted up retirement age there is still an urgent need for reform for achieving financial stability and secured pensions. Aging is challenging in all developed countries, but the speed at which population aging is the fastest in South Korea because of increased life-expectancy and extremely low fertility rate which has plummeted to the 0.7 level. Unfortunately, the nation's birth rate has not shown signs of improving.

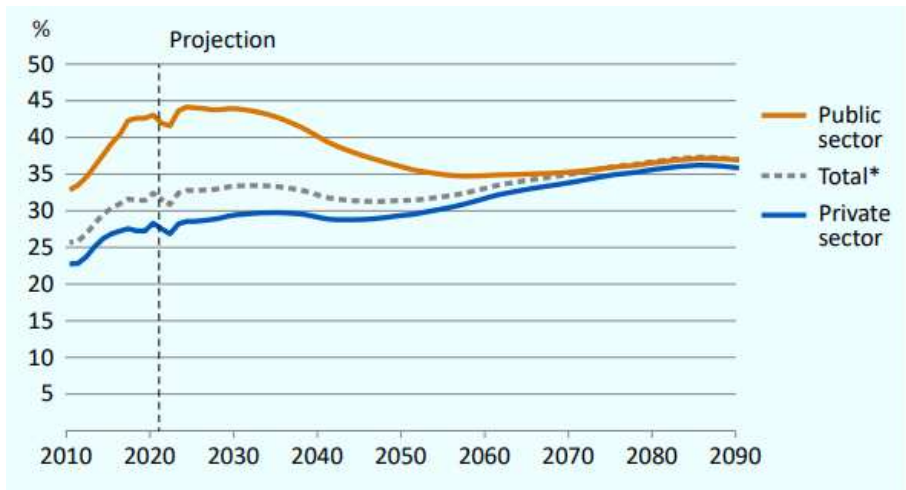
To be able to maintain at least the current income replacement rate, contribution rates would need to reach at a higher rate. National projections show that necessary contribution rate for achieving financial stability should be increased even further than currently proposed (13%-15%) and this requirement will increase if reform is postponed passing the debt to future generations. Pension contribution rates in South Korea are very low from cross-national perspective.

Combining the contribution increase and a life expectancy adjustment lead to even smaller but necessary increases in contributions for ensuring the

long-term fiscal sustainability of public pension. A number of countries have demonstrated that a promising policy option for strengthening the sustainability of pension systems is an automatic adjustment that increases the pensionable age in line with future gains in life expectancy. Going further by adjusting both new pensions and pensions in payment, balancing mechanisms distribute the burden (of restoring balance) across generations.

In Finland we have made many stepwise reforms. Some other countries have established more radical structural reforms, for example Sweden transitioning from defined benefit (DB) to defined contribution (DC). South Korea should consider both options to forward the reform – the sooner, the better.)

핀란드의 2010년부터 2090년까지 소득대비 소득비례 연금의 지출비율 (%) 추계치(Earnings-related pension expenditure in relation to the sum of earnings in 2010-2090, %)



#### 4. 호주 시드니 뉴사우스 웨일즈 대학교의 죠지 쿠드르나 박사 (Dr. George Kudrna, UNSW, Sydney from Australia)

호주는 약 2,500만 명의 인구를 가진 고소득 국가로, “민간 중심“의 3층 구조 연금체계를 운영하고 있다. 연금체계의 첫 번째 층인 **공적연금(Age Pension, 기초연금)**의 경우 대부분의 은퇴자들에게 주요 은퇴 소득을 제공하

며, 정부의 일반 재정으로 재원을 조달하고 있다. 연금액 수준은 최대 평균 소득의 약 30%에 해당하며, 자산조사를 완료한 후 지급된다. 자산조사로 인해서 약 25%의 개인들은 지급조건에는 부합하나, 연금을 받지 못하고 있다. 공적연금 소요되는 비용은 GDP의 3% 미만으로, 여타 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 인구 고령화에도 불구하고 향후 30년 동안 호주의 공적연금 지급률과 지출 수준이, (지급보다 더) 감소할 것으로 예상된다.

이러한 재정적인 지속 가능성은 두 번째 층인 강제적인 퇴직연금 제도 덕분이다. 호주 퇴직연금제도는 총임금의 12%를 개인 퇴직연금 계좌에 납부하고 은퇴 시점까지 이를 유지해야 한다. 세 번째 층은 자발적 퇴직연금과 자가 소유 주택이 해당된다. 호주 고령자들은 주택 소유비율이 매우 높은 편이다. 강제적 퇴직연금의 성숙도와 더불어 지난 12년 동안 평균 약 6%의 높은 퇴직연금 수익률(비영리 산업 펀드의 경우에는 수익률이 더 높음), 그리고 연금제도들간의 소득조사 제도가 결합되면서 호주 연금체계의 재정적·사회적 지속 가능성이 보장된다. 호주는 순소득만으로 측정한 노인 빈곤율은 매우 높지만, 자가 주택(비용 및 추정 임대료 포함)을 고려하면 65세 이상 인구 중 노인 빈곤율이 약 10%로 크게 감소한다.

한국은 공적연금 지출은 낮지만 노인 빈곤율이 높은 상황이다. 이를 해결하기 위해 정부 일반재정으로 자금을 조달하여 (도움을) 필요로 하는 사람들에게 적절한 연금혜택을 제공하는 방안을 고려할 것을 권장하고자 한다. 또한 보험료율과 연금혜택 간의 연계성을 강화하고, 민간 연금에 대한 규제와 거버넌스를 개선하여 현행 부과식 연금제도를 강화하는 방안도 권고한다.

(영어 원문 : Australia, a high-income country with about 25 million people, has a “private-heavy“ 3-pillar pension system. The first pillar, the public Age Pension, is the main retirement income for most retirees, which is funded from general tax revenues. The maximum benefit is about 30% of average earnings and is means-tested. About 25% of eligible individuals do not receive the pension due to means testing. The pension system costs less than 3% of GDP, which is very low compared to other developed countries. Projections indicate the pension rate will decrease and expenditures will fall over the next 30 years despite an aging population.

This fiscal sustainability is due partly to the second pillar, the mandatory

superannuation system, which requires a 12% contribution of gross wages to private superannuation accounts preserved for retirement. The third pillar includes voluntary superannuation and owner-occupied housing with very high homeownership among older Australian. Maturing mandatory superannuation and high superannuation returns – about 6% p.a. over last 12 years, on average, and higher for non-for-profit industry funds – combined with **the pension means testing** ensure fiscal and social sustainability of Australia’s pension system. Note that although old-age poverty measured by net income has been very high in Australia, including owner-occupied housing (cost and imputed rent) reveals far less old-age poverty – at about 10% among those aged 65+.

For Korea, which has low public pension outlays but high poverty among the elderly, I recommend considering a modest pension benefit targeted to those in need, funded by general tax revenues. Strengthening the current PAYG insurance system with a closer link between contributions and benefits (along with better regulation and governance of private pensions) is also advised.)

#### 5. 노르웨이 통계청 헤르만 쿠르제 박사 (노르웨이 연금재정추계 담당. Dr. Herman Kruse, Statistics Norway)

**2011년 연금 개혁 이후**, 노르웨이 연금제도의 지속 가능성이 크게 향상되었다. 2011년 이전 시스템에서는 2050년경까지 연기금에서 정부 예산으로 들어오는 모든 자금이 연금 지급에 사용될 예정이었다. 그러나 이제는 당분간 재량 지출이 가능한 여지가 생겼다. **노르웨이 연금제도가 지속 가능하게 된 주요 이유는 연금이 기대수명 조정을 받기 때문이다.** 이는 연금을 일찍 청구하게 되면 청구 시점의 기대수명에 따라 혜택이 공정하게 재계산된다는 것을 의미한다. 즉 늦게 청구하면 더 큰 연금을 받게 된다. 젊은 세대는 일반적으로 오래 살기 때문에 동일 청구 연령에서 더 낮은 혜택을 받는다. 이는 개인 수준에서 기대수명 증가를 반영하는 방법이다. 따라서 개인은 원하는 경우 연금을 일찍 청구할 수 있지만, 그 경우 더 낮은 혜택을 받아들여야 한다.

노르웨이 연금제도는 부과식 연금제도로, 소득세를 통해 자금을 조달한다. 근로자들은 소득세를 납부하고, 총 근로소득의 18.1%가 연금 적립금으로 할당된다. 정부는 이 적립금을 개인계좌에 보관하고, 연금을 청구한 뒤부터는 사망 시점까지 연금을 받는다. 연금액의 크기는 앞서 설명했던 연금 적립금을 연금 분배율로 나눈 값이다. 그러나 적립된 연금액과 청구 시의 적립금 및 연금 지수조정은 법률 변경의 영향을 받을 수 있다 (관련법 개정으로 연금수가 달라질 수도 있다는 뜻임). 정부가 연금 적립과 지수조정 규정 등을 변경해서 개인의 연금 권리에 영향을 미칠 수 있다. 그런 의미에서 연금제도는 완전히 법적으로 보장되지는 않지만, 거의 보장된다고는 할 수 있다.

가장 최근 노르웨이의 정책 논쟁은 연금제도의 연령 제한을 점진적으로 높이는 문제였다. 이는 연령제한이 기대수명 조정과 일치해야 하며, 기대수명이 증가함에 따라 연금연령이 증가해야 하기 때문이다. 현재 논의되고 있는 안은 약 10년마다 1년씩 은퇴 연령을 늘리는 것으로, 예를 들어 1990년생의 연금 개시연령 하한선이, 현재의 62세에서 65세로 상향 조정될 예정이다.

노르웨이 노인 빈곤율은 낮은 편이다. 노르웨이 통계청이 EU 위원회를 위해 작성한 보고서(Pension Adequacy Report)에 따르면, 노인 소득(자산 및 배당금 제외)이 노르웨이 중위소득의 60% 이하인 사람은 9% 미만이다. 현재 논의되는 내용이 향후에 그대로 시행된다면, 2070년까지 노인 빈곤율이 6% 이하로 감소할 것이다. 이러한 감소의 주요 요인은 개혁 내용이 장애인 연금 수급자를 기대수명 조정 요소로부터 부분적으로 보호하고, 최소로 혜택 수준이 고정된 인플레이션보다 더 높은 수준인, 임금 인플레이션에 맞춰 지수가 조정될 계획이기 때문이다.

노르웨이는 정치적 반발없이 여러 연금개혁을 수행할 수 있었다. 이는 연금 개혁이 여러 선거 기간에 걸쳐 정부에 영향을 미치는 장기적인 문제라는 점에 대한 정치인들의 폭넓은 이해 덕분이다. 만약에 야당이 연금개혁에 대해 강하게 반대한다면, 야당이 선거에 승리해서 집권했을 때 문제에 직면할 수 있다. 정치인들이 이러한 부분들을 이해했었기 때문에 양측의 폭넓은 정당 연합이 함께 모여, 일반 대중에게 부정적으로 보일 수 있는 개혁을 수행할 수 있었다. 매우 투명하게, 또 중립적인 성향 전문가들의 의견을 듣고, 정치적 해결책을 함께 찾음으로써 큰 규모 개혁을 쉽게 할 수 있었다. 이는 한국에 대한 교훈이라고 생각한다. 정치인들이 앞으로 나아갈 공통된 계획에 동참하지 않고, 아무것도 하지 않는 것은 아마도 최악의 결과가 될 것이다.

저는 **한국의 연금제도가 지속 가능하지 않다고 확신**한다. 제가 (**이번 18차 OECD 연금전문가 회의에서**) 배운 바에 따르면, 현재 약속된 소득대체율은 40%인 반면에 기여율은 9%에 불과하다. 따라서 **약속된 연금 지급액은 개인 기여액을 훨씬 초과**한다. 또한 **이미 연금을 받는 고령 인구가 있는데, 이들의 연금액이 충분하지 않다**. 연금수급자들이 다시 연금제도 재정안정을 위해서 기여할 수가 없지만, 충분한 연금을 제공 받아야 한다. **이를 달성하려면 현재 근로인구가 더 많이 기여해야 한다**. 따라서 **소득대체율을 높이지 않더라도 기여율을 높이는 것이 불가피해 보인다**. **앞으로 대체율을 높이려면 기여율이 훨씬 더 증가해야 할 것이다**.

(**영어 원문** : Following the 2011 pension reform, the Norwegian pension system became drastically more sustainable. With the pre-2011 system, the inflow of money from the pension fund to the government budgets would be entirely going toward pension payments by around 2050. Now, there is room for discretionary spending for the foreseeable future. The main reason for why the Norwegian pension system is now sustainable is that pensions are subject to longevity adjustment. This means that claiming pensions early results in an actuary fair recalculation of the benefits according to the expected longevity at claiming age. If you claim later, you therefore also receive a larger annuity. Younger generations typically live longer than older generations, and thus receive lower benefits to the same claiming age for a given accrued pension stock. This is a way to internalize the increasing longevity on the individual level. The individual can then freely choose to claim benefits early if he or she desires, but must then accept lower benefits.

The Norwegian pension system is funded pay-as-you-go over the tax bill. Essentially, workers pay income tax, and 18,1 percent of their gross income is set aside to their pension stock. The government keeps this stock for everyone on individual accounts, and upon claiming benefits the individuals receive annuities until death. The size of the annuity is then the accrued pension stock divided by the annuity divisor as explained above. However, the accrued pension and *at least* the indexation of both the stock and the annuities upon claiming, is subject to changes in law. If the government changes the calculation of the pension accrual, indexation rules, etc., it may

affect the pension rights of the individuals. In that sense, the pensions are not *entirely* legally guaranteed, but close to.

The most recent policy debate in Norway is to increase the age limits in the pension system gradually. The reason for this is that the age limits must align with the longevity adjustment, which points toward an increasing pension age as longevity increases. The current proposal indicates an increase in retirement ages of about 1 year per tenth cohort, meaning that the lower pensionable age limit for people born in 1990 for instance will be around 65 years of age, up from today's 62.

The poverty rate among the elderly in Norway is generally low. Projections made by Statistics Norway for the EU Commission (Pension Adequacy Report) showed that less than 9 percent of elderly people has an income (excluding assets and dividend payments) below 60 percent of the median income in society. With the current proposed changes to the pension system in Norway, this rate will decline to below 6 percent by 2070. The main driver behind this decline is the fact that the reform intends to partially shield disability pensioners from the longevity adjustment factor and that the minimum benefit levels will be indexed with the wage inflation rather than wage minus a fixed factor.

Norway has been able to undertake several reforms of the pension system without much political backlash, mainly because of a broad understanding among politicians that pension reforms are long-term issues that affect governments across many election periods. Therefore, taking a hard negative stand on a pension reform as an opposition may have consequences when elections shift, and the opposition becomes the position. Since the politicians have understood that, a broad coalition of parties from both sides have come together and made it possible to undertake reforms that otherwise could be viewed negatively by the public. By being very transparent, listen to the non-partial experts and find political solutions together, large reforms become easier. That is a lesson for Korea, in my view. It is my understanding that politicians are not committing to a common plan for the way forward, and doing nothing is probably the worst outcome.

I firmly believe that the Korean pension system is not sustainable. From what I have learned, the promised replacement rate is currently 40 percent, while the contribution rate is only 9 percent. The promised pension payouts thus far exceed the individual contributions. There is also an elderly population already living on pensions, but those pensions are far from adequate. These individuals can never again contribute to the pension system, but should nevertheless be provided a pension that is adequate. To achieve that, the current working population must be willing to contribute more. A higher contribution rate therefore seems unavoidable, even without an increase in the replacement rates. If the replacement rate is also going to increase going forward, the contribution rates have to increase even more.)

## 6. 일본 리쥬메이칸 대학의 마사토 시즈메 교수 (Professor. Masato Shizume, Ritsumeikan University, Japan)

a. 일본의 연금개혁 관련 주요 사항: 2004년 연금개혁 이후의 연금개혁 전략은, 개혁하지 않았을 경우의 미래 급여액을 기준으로 하여 기준점(reference point)을 변경하고, **준확정기여(DC)형 연금제도의 도입에 따라 하락하게 될 연금액보다는, 더 높은 혜택을 보장하기 위해 지금보다 부담을 더 늘리는 것과 같은 인기가 없는 조치들이 포함되었다.** 2025년 연금개혁에서도 새로운 사회적 위험에 대한 보상조치와 **비난 회피를 위한 모호화 조치가 포함될 가능성이 크다.** 미래 과제로는 고령자 고용을 통한 양질의 일자리 확보와 **기초연금(일본에서는 국민연금으로 부름) 보장**과 함께, 보편적인 최저수준 보장과 유연한 일자리와 연금의 결합을 위한 개혁전략에 초점을 맞춰야 한다.

b. 한국의 연금개혁 방향에 대한 제언: 한국의 연금제도는, 현재 기초연금이 노인 70%를 커버하도록 설계되어 있으므로 **기초연금 역할을 재고해야 할 필요**가 있다. 현재의 한국 기초연금 운영방식은 기초연금의 목적을 흐리게 하는 것으로 보인다. **세 가지 개혁방안이 고려될 수 있다: 덴마크의 노인인구 기준의 기초연금 운영, 소득비례연금에 주택비용 등을 보충해 주는 보조조항이 포함된 최소 보장연금, 자산조사가 적용되는 호주 기초연금(age pension)이다.**

c. 2024년 6월 19일 연금연구회 주관 세미나에서의 발표자료 요약 : 2004년 연금개혁 이후, 일본은 보험료가 고정되는 **준확정기여제도**( quasi-defined contribution system)를 도입했다. 하지만 **근로자 연금제도의 소득대체율은 100년 동안 확보될 준비금을 사용하여 50%(1가구 2인 기준)로 유지되고 있다.** 반면에, **기초연금**(일본에서 국민연금으로 부르며, 소요재원 절반은 정부 일반 재정, 소요재원 절반은 가입자의 보험료 부담으로 재원을 조달) 혜택은 **확정기여제도로 전환**되면서 최저보장 기능이 약화되어, 다음 개혁의 주요 대상이 될 것이다. **다음 2025년 개혁**에서는 기초연금 혜택을 높이기 위해 **부담 증가가 필요**(연금연구회 추가 내용: 보험료를 납부하여야 연금을 받을 수 있는 기초연금 납부기간을 **현행 40년에서 45년으로 연장**)할 것으로 예상된다. 기초연금 보험료 기간 연장에 관해서는, 현재 시점이 아닌 미래 최악의 시나리오로 **기준점(reference point)**을 전환하는 전략을 채택할 것이다. 현재를 기준으로 설정하여 개혁이 이루어진다면, **현재의 혜택 수준을 줄이거나, 또는 그 수준을 유지할 수밖에 없기 때문이다.** 2019년 기준으로 일본 기초연금의 소득 대체율은 **약 36.5%**(1가구에 속한 남편과 부인, 2인에게 지급되는 기초연금 소득대체율)이다. 또한, **기여기간 연장**과 **그에 대한 보상정책의 점진적인 시행이 이루어질 것이다.** 미래 개혁과제로는 고령자에게 양질의 일자리를 보장하고, 보편적인 최저보장을 도입하며, 일자리와 연금을 유연하게 결합하는 조치를 고려해야 한다.

(영어 원문 : 1. Key points from each country's presentation : Reform strategies after the 2004 pension reforms include unpopular measures targeting the shifting of the **reference point** to “future benefits without reform“ and increasing the burden to ensure higher benefits due to the introduction of the quasi-defined contribution system. The 2025 pension reform is also likely to include measures of compensation for new social risks, as well as obfuscation against blame avoidance. As future tasks, the reform strategy should focus on ensuring decent work and basic pensions through employment for the elderly, a universal minimum guarantee, and a flexible combination of work and pension.

2. Suggestions for desirable directions in pension reform in Korea: As for the Korean pension system, the role of the basic pension may need to be reconsidered, as the current system is designed to cover 70 percent of the elderly. This decision-making seems to obscure the purpose of the Basic

Pension. The three ways of reforming it could be considered: A demogrant pension like the Danish basic pension, **with supplementary provisions such as for housing costs, a minimum guarantee pension like the Swedish income-related pension**, or a means-tested pension like the Australian Age pension.

3. A brief summary of each presenter's materials: After the 2004 reform, the quasi-defined contribution system was implemented where insurance premiums are fixed. However, the income replacement rate for the Employee Pension Plan is maintained at **50% (1가구 2인 기준)** by drawing down reserves over a 100-year period. On the other hand, the Basic Pension benefit has been completely transformed into a defined contribution pension system, resulting in the weakening of the minimum guarantee function, which becomes the subject of the following reforms. In the next 2025 reform, an increase in the burden seems necessary to raise the Basic Pension benefits. Regarding the extension of the pension premium period in the National Pension System, a strategy will be adopted to shift reference points from the present to future worst-case scenarios. This is because if the reference point is set at the current, the reform will reduce or, at best, maintain the current benefit level, given that the income replacement rate for the Basic Pension is around 36.5% as of 2019. Additionally, the gradual implementation of the increase in contribution periods and compensatory policies for it will be carried out. As a future reform task, we need to consider guaranteeing decent work for the elderly, introducing a universal minimum guarantee, and implementing measures for a flexible combination of work and pension.)

## 7. 윤석명 한국보건사회연구원 명예연구위원

국민연금 소득대체율을 단 0.1% 포인트라도 인상한다면 그것은 개혁이 아닌 **개악이다**. 소득대체율을 단 0.1% 포인트라도 더 올리면서도, 국민연금의 장기적인 지속 가능성을 확보하기 위해서는, **단 1년 만에 보험료를 최소 20% 이상으로 올려야** 하나, **현실적으로 그렇게 보험료를 올리는 것이 불가능하다**

고 판단되기에 이같은 극단적인 단어를 사용하게 되는 것이다.

2023년 5차 국민연금 재정계산에 따르면, 국민연금 수지균형 보험료율이 19.8%이다. 소득대체율을 40%로 유지할지라도, 보험료를 19.8% 건어야 수지균형, 즉 미래세대에게 더 이상의 빚 폭탄을 떠넘기지 않는다는 뜻이다.

이미 발생한 천문학적인 연금 빚을 국가가 책임진다는 극단적인 전제 하에서도, 개혁 이후에 빚이 더 늘어나지 않기 위해서는 ‘소득대체율 44%-보험료 13%안’의 경우 최소 21.8%를 건어야 한다. 21.8%를 건어야 하는데, 13%만 건으니 8.8% 포인트나 적게 건음으로써, 매년 그만큼의 연금 빚이 더어난다. 2050년의 국민연금 미적립부채가 6,366조원으로, 단 27년만에 3.5배나 급증하는 배경이다.

국민연금을 통한 노후소득 강화 방안으로는, 자신의 소득에 비례해서 지급하는 소득비례방식 연금제도를 도입하는 것이다. 국민연금제도에 포함된 다양한 정책적인 요소들을 국민연금에서 건어내야 한다. 국민연금은 그 자체만으로 지속가능하도록 설계하되, 다양한 사회 정책적인 요인들은 정부 재정을 투입하는 사회정책으로 해결해야 한다.

현행 국민연금 제도, 즉 소득대체율을 40%로 유지할 지라도, 이미 발생한 국민연금 미적립 부채인 1,825조원(2023년 기준으로 GDP 대비 80.7%)이 더 늘어나지 않게 하기 위해서는, 당장 내년부터 국민연금 보험료를 19.8%로 인상해야 한다. 보험료 인상의 어려움이 있을지라도 가급적 빠른 시일 내에 최소 12%에서 15%까지 인상을 해야만, 체계적인 구조개혁이 가능할 수 있는 디딤돌을 마련할 수가 있다.

일부에서 제안하고 있는 것처럼, 정교한 보완조치가 없이 현행 국민연금을 구 연금제도와 신연금제도로 이원화시킬 경우 자칫하면, 그동안 방만하게 운영해 온 현 연금제도에 내재된 지나친 기득권을 국민연금 수급자와 퇴직이 얼마 남지 않은 중고령층에게 보장하는 결과가 초래될 수 있다. 이미 발생한 막대한 규모의 미적립 부채를 해결해 나감에 있어서, 이들 세대의 고통 분담을 이끌어 내기가 어려워져서다.

이번 연금개혁에서는 국민연금 자체의 구조개혁에 총력을 기울여야 한다. 국민연금 구조개혁이 제대로 이루어진다면, 공무원연금 등 특수직역연금과의 통합 운영이 매우 수월해 질 수가 있다. 또한 미래 지향적인 방향으로 기초연금제도 개선에 대한 국민적인 동의 확보가 수월해 질 수 있다. 국민연금 구조개혁 방향은 다름 아닌, 현행 소득재분배 기능을 배제하면서 완전한 소

**득비례연금으로 전환**시키는 것이다. 그렇게 해야, 중간 이상 고소득층의 연금액도이크게 늘어날 수 있고, 이미 주요 선진국들이 도입한 **확정기여형 방식**으로의 전환도 수월해진다.

국민연금을 **완전소득비례연금으로 전환**시킨 뒤, **1단계에서 핀란드가 채택하고 있는 기대여명계수를 활용할 경우, (동일 수준의) 재정안정 달성에 필요한 보험료 인상율을 축소(보험료를 덜 올리면서도 동일한 수준의 재정안정 수준을 달성)할 수 있다는 장점**과 **기존 수급자를 포함한 연금 기득권 세대도 연금개혁에 따른 고통분담이 가능하다는 장점**이 있다. 소득비례연금으로의 전환으로 인해, **실질 소득대체율이 하락한** 중간 이하 저소득층의 노후소득 적절성은 다음 조치로 확보 가능하다. 장기간 성실하게 가입한 저소득 국민연금 가입자들에 대해서는 (기초연금 구조개혁을 통해서 절약된 재원을 활용하여) **더 높은 수준의 국민연금 소득대체율을 제공(독일에서 시행 중)**하면 해결이 가능하다. 이와함께 **지금보다는 훨씬 더 잘 조준된 선별적인 제도로 전환된 기초연금의 연금액** 인상을 통해, **노인 빈곤율을 대폭 하락시킬 수 있다.**

오늘 국제세미나의 호주 전문가(George Kurdna) 발표 내용에 있는 것처럼 노인이 보유하고 있는 주택 소유권을 노인 빈곤율 계산에 포함시킬 경우 **노인 빈곤율이 대폭 하락할 수 있다.** 2022년 OECD의 한국연금 보고서에서 권고하고 있는 국민연금 소득재분배 부분에 대한 국고 투입 권고 내용은, 현행 국민연금제도가 사실상 역진적으로 운용되고 있다는 점을 고려할 때 **적절한 정책방향이라고 볼 수 없다.** (이에 대해서는 2024년 6월 17~18일 OECD Pension Expert Meeting에 참석한 Mr. Andrew Reilly도 공감하였음.)

소득재분배 기능을 내포하고 있는 국민연금이 **실제에 있어서, 역진적으로 작동하는** 주된 이유가, **절대적으로 낮은 국민연금 보험료**가 초래하는 후세대에 대한 막대한 규모의 부담 전가와 국민연금 가입자의 **소득 수준별로 가입기간에 현저한 차이가 있기 때문**이다. 부연하면 고소득층이 저소득층에 비해 거의 2배 가까운 기간을 더 가입할 것으로 전망되고 있다 보니, 국민연금 급여산식에 소득재분배 기능이 있을지라도, 실제에는 **고소득층이 저소득층에 비해서 절대 연금액을 훨씬 많이 가져감에 따라 발생하는** 현상이다.