

The 2024 Ageing Report



1 들어가며

▶ 유럽위원회(European Commission: EC)와 경제정책위원회(Economic Policy Committee: EPC)는 EU 회원국의 인구고령화가 장기 공공재정에 미치는 영향을 예측하기 위해 'Ageing Report'를 주기적으로 발간함

- '2024 Ageing Report'는 EU 회원국과 노르웨이¹⁾를 대상으로 2070년까지의 인구, 거시경제, 공적연금, 보건의료, 장기요양, 교육지출 전망을 제시하고 있으며, 모든 국가에 동일한 가정 및 방법론을 바탕으로 비교하고 있음
- 본 보고서의 기준 전망은 원칙적으로 '정책 변화 없음(no-policy-change)'을 전제로 하되, 2023년 12월 1일까지 입법화된 제도 변화를 반영함. 이는 향후 새로운 정책개입이 없을 경우 현행 제도와 이미 입법된 개혁 조치가 장기적으로 재정지출에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주는 방식임
- 따라서 본 고에서는 가장 최근 발간된 '2024 Ageing Report' 중 공적연금제도의 구조, 공적연금 지출 전망, 자원 조달과 기여금, 급여 수준 및 소득대체율을 중심으로 주요 내용을 소개하고자 함

¹⁾ 본 고에서는 EU 회원국 및 노르웨이를 축약하여 'EU 회원국'으로 통칭

2 주요내용

▶ 공적연금구조(Public Pension Schemes)

- (공적연금제도의 유형) EU 회원국의 공적연금제도는 급여산식과 운영방식에 따라 구분됨. 또한 공적연금은 정부가 운영하거나 국가가 제도의 재정위험을 책임지는 주체인 최종 보증자(ultimate guarantor)로서 비용과 위험을 부담하는 법정연금제도가 주된 분석 대상임
 - (급여산식) EU 회원국들의 공적연금제도는 확정급여(DB), 명목확정기여(NDC), 연금점수제도(PS), 정액급여와 소득비례급여의 결합 등 다양한 유형으로 구성되어 있음
 - (운영방식) 보장위험 측면에서는 노령연금, 조기연금, 장애연금, 유족연금, 최저연금 등이 포함, 재원조달 측면에서는 기여에 기초한 소득비례연금과 조세를 통해 재원을 조달하는 비소득비례 또는 비기여 급여로 구분
- 다수의 회원국은 소득 또는 기여에 연동된 공적 노령연금제도를 중심으로 운영하며, 일부 국가(덴마크, 아일랜드, 네덜란드)는 정액급여와 소득비례급여를 결합한 제도를 운영함

〈표 1〉 EU 회원국의 공적연금제도 운영방식

연금제도 급여유형 (Pension scheme type)		최저연금 (Minimum pension)	노령연금 (Old-age Pensions)
벨기에(BE)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
불가리아(BG)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
체코(CZ)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB)	정액급여(FR)&소득비례(ER)	소득비례(ER)
덴마크(DK)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB)	정액급여(FR)&자산조사(MT)	소득비례(ER)
독일(DE)	연금점수제도(PS)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
에스토니아 (EE)	정액(flat-rate) + 연금점수제도(PS)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
아일랜드(IE)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB)	자산조사(MT)-정액급여(FR)&공공부조(SA)	정액급여(FR)
그리스 (EL)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB) + 명목확정기여(NDC)	자산조사(MT)-정액급여(FR)	정액급여(FR)-소득비례(ER)
스페인(ES)	확정급여(DB)	자산조사(MT)	소득비례(ER)
프랑스(FR)	확정급여(DB) + 연금점수제도(PS)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
크로아티아 (HR)	연금점수제도(PS)	소득비례(ER)	소득비례(ER)
이탈리아(IT)	명목확정기여(NDC)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
사이프러스(CY)	연금점수제도(PS)	자산조사(MT)&소득비례(ER)	소득비례(ER)
라트비아(LV)	명목확정기여(NDC)	정액급여(FR)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
리투아니아(LT)	정액(flat-rate) + 연금점수제도(PS)	공공부조(SA)	소득비례(ER)
룩셈부르크 (LU)	확정급여(DB)	정액급여(FR)	소득비례(ER)
헝가리(HU)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
말타 (MT)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	정액급여(FR)&소득비례(ER)
네덜란드(NL)	정액(flat-rate) + 확정급여(DB)	공공부조(SA)	정액급여(FR)
오스트리아(AT)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
폴란드(PL)	명목확정기여(NDC)	소득비례(ER)	소득비례(ER)
포르투갈(PT)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
루마니아(RO)	연금점수제도(PS)	공공부조(SA)	소득비례(ER)
슬로베니아 (SI)	확정급여(DB)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
슬로바키아 (SK)	연금점수제도(PS)	자산조사(MT)-공공부조(SA)	소득비례(ER)
핀란드(FI)	확정급여(DB)	자산조사(MT)	소득비례(ER)
스웨덴(SE)	명목확정기여(NDC)	자산조사(MT)	소득비례(ER)
노르웨이(NO)	명목확정기여(NDC)	정액급여(FR)	소득비례(ER)

주: DB: Defined Benefit, NDC: Notional Defined Contribution, PS: Point System, MT: Means-Tested, SA: Social Allowance/
Assistance, FR: Flat-Rate, ER: Earing Ratio

자료: EC(2024). The 2024 Ageing Report. p.18.

▶ 공적연금 지출전망(Pension expenditure projections)

- (연금지출 전망방법) 국가별 제도 특성이 상이한 관계로 단일 공통모형이 아닌 각국의 국가모형을 활용하여 산출됨. 각국 모형의 결과는 고령화작업반(Ageing Working Group: AWG)과 유럽위원회의 검토를 거쳐 동일한 가정 및 방법론, 현행 법령 반영, 전망 결과의 타당성 등을 검토하여 전망함
- (고령화 및 공적연금 관련 지출 전망) EU 회원국의 총 고령화 관련 지출은 2022년 GDP 대비 24.4%에서 2070년 25.6%로, 1.2%p 증가할 것으로 전망됨. 이 중 공적연금 지출은 2022년 GDP 대비 11.4%에서 2070년 11.8%로 0.4%p 증가함. 16개 회원국과 노르웨이에서 공적연금 지출이 증가하고 11개 회원국에서는 감소할 것으로 예측함
 - 고령화 관련 지출의 증가분은 대부분 전망기간 중반인 2045년 이전에 발생할 것으로 제시되는데, 이는 베이비붐 세대의 은퇴·기대수명 증가·저출산율의 누적 효과가 향후 수십 년 동안 집중적으로 나타난 것이 주요 원인으로 보임
 - 이와 비슷한 흐름으로 공적연금 지출추이는 2022년에서 2045년까지 전반부에는 GDP 대비 평균 0.7%p 증가하나, 후반부인 2045년부터 2070년에는 0.3%p 감소할 것으로 나타남

〈표 2〉 2022–2070년 공적연금 지출전망

(단위: %/pps of GDP)

	2022년	2045년	2070년	2022년과 2045년의 지출변화	2022년과 2070년의 지출변화
벨기에(BE)	12.7	14.6	16.2	1.6	3.5
불가리아(BG)	9.5	9.3	9.6	0.3	0.1
체코(CZ)	8.7	10.0	10.4	0.4	1.7
덴마크(DK)	8.3	8.3	6.8	-1.5	-1.4
독일(DE)	10.2	11.0	11.4	0.4	1.2
에스토니아 (EE)	7.4	7.5	6.7	-0.8	-0.7
아일랜드(IE)	3.8	5.5	6.6	1.1	2.8
그리스 (EL)	14.5	14.0	12.0	-2.0	-2.5
스페인(ES)	13.1	16.9	16.7	-0.2	3.6
프랑스(FR)	14.4	13.9	13.6	-0.3	-0.9
크로아티아 (HR)	9.0	9.3	8.8	-0.5	-0.2
이탈리아(IT)	15.6	16.5	13.7	-2.8	-1.9
사이프러스(CY)	8.2	10.9	11.8	1.0	3.6
라트비아(LV)	7.2	6.3	5.4	-0.9	-1.7
리투아니아(LT)	6.4	9.6	9.7	0.1	3.2
룩셈부르크 (LU)	9.2	11.8	17.5	5.7	8.3
헝가리(HU)	7.7	10.2	12.0	1.8	4.3
말타 (MT)	6.2	5.6	10.5	4.9	4.4
네덜란드(NL)	6.5	7.9	8.5	0.6	2.0
오스트리아(AT)	13.7	14.2	14.0	-0.1	0.4
폴란드(PL)	10.2	10.6	10.1	-0.5	-0.2
포르투갈(PT)	12.2	15.1	10.4	-4.7	-1.8
루마니아(RO)	8.5	10.6	7.6	-3.0	-0.9
슬로베니아 (SI)	9.8	12.8	13.7	0.9	3.8
슬로바키아 (SK)	8.5	11.2	11.3	0.1	2.8
핀란드(FI)	12.8	12.3	14.1	1.8	1.4
스웨덴(SE)	7.4	7.0	7.2	0.2	-0.2
노르웨이(NO)	10.8	12.0	12.5	0.5	1.7
EA	11.9	12.7	12.5	-0.2	0.6
EU	11.4	12.1	11.8	-0.3	0.4

자료: EC(2024). The 2024 Ageing Report. p.28, European Commission, EPC 재인용.

▶ 공적연금 자원조달과 기여금

- 2022년 기준, EU 회원국의 공적연금제도 수입²⁾은 국가별로 큰 차이를 보임
 - 포르투갈은 GDP 대비 14.2%, 스페인과 핀란드는 약 13%, 그리스는 12.5%, 이탈리아·프랑스·노르웨이는 약 11%, 독일·룩셈부르크·오스트리아는 약 10% 수준임. 반면 루마니아, 크로아티아, 스웨덴, 불가리아, 아일랜드는 GDP 대비 6% 미만으로 나타남
 - 아일랜드, 네덜란드, 사이프러스, 핀란드, 스페인, 크로아티아, 독일, 리투아니아 등은 GDP 대비 공적연금 수입이 비교적 크게 증가할 것으로 전망됨. 반면 포르투갈, 그리스, 슬로바키아, 라트비아 등은 공적연금제도 수입이 감소할 것으로 나타남
- 연금지출과 기여수입을 결합하여 공적연금제도의 재정수지를 추정한 결과, 현행 정책이 유지될 경우 다수 국가에서 재정수지가 악화될 것으로 전망하였으며, 재정격차는 중앙정부를 통한 재원이전을 통해 충당될 필요가 있다고 분석함

²⁾ 부과방식 기준으로 공적연금제도 수입은 현재의 기여금과 일반재정이 현재의 연금급여 지급에 사용됨. 일부 국가는 사용자·근로자·자영자의 기여금 외에 특정 조세수입, 국가기여, 준비기금을 활용하며, 부족분이 발생하는 경우 정부 일반예산을 통해 보전함

〈표 3〉 2022-2070년 공적연금 기여금 규모 비교

(% of GDP)

	2019년	2045년	2070년	2022년과 2070년의 규모차이
벨기에(BE)	-	-	-	-
불가리아(BG)	4.7	5.1	5.1	0.4
체코(CZ)	8.2	7.7	7.7	-0.6
덴마크(DK)	-	-	-	-
독일(DE)	9.9	10.5	10.8	0.9
에스토니아(EE)	6.1	6.1	6.0	-0.2
아일랜드(IE)	2.7	3.5	4.8	2.1
그리스(EL)	12.5	12.4	10.4	-2.1
스페인(ES)	12.9	14.4	14.0	1.1
프랑스(FR)	11.1	11.0	11.0	-0.1
크로아티아(HR)	5.7	6.6	6.6	0.9
이탈리아(IT)	10.9	11.2	11.3	0.4
사이프러스(CY)	8.2	9.9	10.0	1.9
라트비아(LV)	7.9	7.2	7.1	-0.8
리투아니아(LT)	6.8	7.8	7.6	0.8
룩셈부르크(LU)	9.8	9.4	9.4	-0.4
헝가리(HU)	6.8	6.9	6.8	0.0
말타(MT)	7.6	7.9	7.2	-0.4
네덜란드(NL)	6.9	8.3	8.7	1.9
오스트리아(AT)	9.8	9.7	9.8	0.0
폴란드(PL)	8.0	8.5	8.4	0.4
포르투갈(PT)	14.2	14.6	10.3	-3.8
루마니아(RO)	6.0	5.2	5.2	-0.7
슬로베니아(SI)	9.1	9.1	9.1	0.0
슬로바키아(SK)	7.4	6.8	6.4	-1.0
핀란드(FI)	13.4	14.4	14.9	1.5
스웨덴(SE)	5.4	5.9	5.9	0.5
노르웨이(NO)	11.5	11.3	11.3	-0.1
EA	10.2	10.6	10.7	0.4
EU	9.8	10.0	10.0	0.2

* 벨기에 공적연금금은 국제사회보장(global social security) 기여를 통하여 재원이 조달됨

* 덴마크 공적연금의 재원은 일반조세로 기여금으로 산정되지 않음

* 아일랜드의 기여금은 구직급여, 보건/안전급여, 출산급여 등 다른 급여의 재원으로 사용됨

* 오스트리아의 수치는 보충급여와 재할당급여를 제외한 기여금임

자료: EC(2024). The 2024 Ageing Report. p.35, European Commission, EPC 재인용.

- (공적연금 보험료율) 대부분의 EU 회원국은 부과방식으로 운영되어, 현세대 근로자와 사용자의 기여금 및 일반재정을 통해 급여가 지급됨. 기여금만으로 지출을 충당하지 못할 경우, 일부 국가들은 정부의 일반재정 이전, 특정 조세수입, 준비기금 등을 활용하고 있으며, 스페인과 포르투갈 등은 공적연금 준비기금을 운영함

- 2022년 기준 공적연금 기여금 비율은 포르투갈이 GDP 대비 14%, 스페인과 핀란드가 13%, 그리스가 12%, 이탈리아·프랑스·노르웨이가 11%, 독일·룩셈부르크·오스트리아가 10% 수준임. 반면 루마니아, 크로아티아, 스웨덴, 불가리아, 아일랜드는 GDP 대비 6% 미만의 낮은 수준임

〈표 4〉 공적연금 보험료율 현황

	사용자	근로자	정부기여
벨기에(BE)	24.92%	13.07%	사회보장기여금의 약 19%, 대체자금의 약 16%
불가리아(BG)	8.22%(1959년 이후 출생자) 11.02%(1960 이전 출생자)	6.58%(1959년 이후 출생자) 8.78%(1960 이전 출생자)	부족분 국가가 부담
체코(CZ)	21.5%	6.5%	일반정부 예산의 일부로 운영
덴마크(DK)	-	-	-
독일(DE)	9.3%	9.3%	지속가능성기금 기준별 조정 (월 연금지출액 20~150%)
에스토니아 (EE)	20%(2층연금에 미가입자) 16%(2층연금 가입자)	-	-
아일랜드(IE)	가입자별로 상이	가입자별로 상이	부족분 국가가 부담
그리스 (EL)	13.33%(공적연금) 3%(보충연금)	6.67%(공적연금) 3%(보충연금)	국가예산 및 기타 재원
스페인(ES)	23.6%(민간근로자기준)+세대간 형평기여율 (2023~2029년까지 0.5%~1%)	4.7%(민간근로자기준)+세대간 형평기여율 (2023~2029년까지 0.1%~0.2%)	연금준비기금 운영, 필요시 부족분 중앙정부가 총당
프랑스(FR)	10.45% 이상	7.3% 이상	연금준비기금, 노후연대기금, 특정 조세 등 활용
크로아티아 (HR)	4.86~17.58%	20%(부과방식 공적연금 가입자만) 15%(부과방식 공적연금 및 DC형 의무가입연금 가입자)	부족분 국가가 부담
이탈리아(IT)	23.81%	9.19%	부족분 국가가 부담
사이프루스(CY)	8.3%	8.3%	4.9%
라트비아(LV)	20% (사용자 및 근로자의 노령연금기금 전체 기여율, 2층연금 미가입자 기준), 16% (2층연금 가입자 기준, 2층연금 보험료율: 4%)	-	-
리투아니아(LT)	0.0%	8.72%	부족분 국가가 부담
룩셈부르크 (LU)	8%	8%	8%
헝가리(HU)	9.3%	10%	-
말타 (MT)	10%	10%	10%
네덜란드(NL)	-	17.9%	부족분 국가가 부담
오스트리아(AT)	12.55%	10.25%	부족분 국가가 부담
폴란드(PL)	9.76%	9.76%	준비기금 별도 운영
포르투갈(PT)	23.75%	11%	사회보장신탁기금 별도 운영
루마니아(RO)	0~8%(일반 근로자) 4%(노동강도가 높은 근로자) 8%(특수형태근로자)	25%	부족분 국가가 부담
슬로베니아 (SI)	8.85%	15.5%	부족분 국가가 부담
슬로바키아 (SK)	21.75%(2층연금 미가입시) +5.5%(2층연금 가입시)	7%	
핀란드(FI)	17.39%(민간 근로자) 16.84%(지역정부근로자)	7.15%(17~52세 및 63세 이상) 8.65%(53~62세)	17.11%
스웨덴(SE)	10.21%	7%	-
노르웨이(NO)	7.9%	14.1%	부족분 국가가 부담

자료: EC(2024). The 2024 Ageing Report. p.154, European Commission, EPC 재인용.

▶ 급여수준 및 소득대체율(Replacement rates)

- (급여비율) 평균 연금급여를 평균임금과 비교한 지표로, 급여비율이 하락하는 것은 연금소득이 근로소득에 비해 상대적으로 낮아진다는 의미로, 장기적으로 노후소득 수준이 낮아질 위험이 있음
 - EU 회원국 평균 공적연금 급여비율은 2022년 43%에서 2070년 36%로 하락이 전망됨. 이는 공적연금 지출 증가를 억제하는 효과가 있으나, 동시에 은퇴자와 근로자 간 상대소득 격차를 확대시킬 수 있음
- (소득대체율) 신규 연금수급자가 은퇴 직전 임금 대비 최초 연금급여 수급 수준을 나타내는 지표로, 기존에 지급하고 있는 연금 급여비율과 달리, 신규 은퇴자의 최초 급여수준을 확인하여 연금개혁의 효과를 파악할 수 있음
 - EU 회원국 평균 공적 소득비례연금 소득대체율은 2022~2070년 사이 6.7%p 하락할 것으로 전망됨. 이는 같은 기간 공적연금 급여비율 하락폭인 8.3%p 보다 적고, 이러한 차이는 지급 중 연금의 평균 연동률이 임금상승률보다 낮다는 점을 보여줌
 - 라트비아(-32.5%p), 폴란드(-31.4%p), 포르투갈(-30.5%p) 등은 공적연금 소득대체율 하락폭이 큰 국가임. 이들은 NDC·지속가능성 계수·급여산식 개혁·재평가 및 연동방식 변화 등을 통해 장기재정 지속가능성을 확보할 수 있는 구조를 갖고 있으나, 이로 인하여 신규수급자의 급여수준이 상대적으로 낮아지는 부분을 반영한 것으로 보임
 - 반면 사이프러스(+11.5%p)와 헝가리(+8.5%p) 등 일부 국가는 소득대체율이 상승할 것으로 전망됨. 사이프러스는 일반제도의 보충급여 부분이 성숙한 결과가 반영될 것으로 예측하였고, 헝가리 등 일부 국가는 은퇴 시점의 수급권 재평가 방식이 임금상승률에 기초하여 소득대체율 상승 또는 완만한 유지가 가능할 것으로 제시됨
 - 그 외에 연금급여 조정국가로는 포르투갈과 프랑스가 있는데, 이들은 2035년까지 물가변동률에 따른 예상 연금급여액 및 가입기간에 따른 연금급여액을 조정할 예정임. 특히 포르투갈은 연금 수급예정자의 연금급여액 결정을 위하여 연금가입기간 중 소득이 가장 높은 40년(이전에는 은퇴시점으로부터 15년 중 최고소득 10년)이 적용되어 향후 수급자들은 기존 연금수급자에 비해 상대적으로 긴 소득기간이 적용되어 연금급여 수준이 낮아질 가능성이 있음

〈표 5〉 2022-2070년의 공적연금 소득대체율(%)

	2022년	2045년	2070년	2022년과 2070년의 소득대체율 변화
벨기에(BE)	35.1	36.3	34.6	-0.5
불가리아(BG)	41.7	32.0	29.9	-11.7
체코(CZ)	47.9	52.7	48.3	0.4
덴마크(DK)	29.4	27.9	23.7	-5.8
독일(DE)	36.8	34.9	35.1	-1.7
에스토니아 (EE)	45.6	45.6	38.7	-6.9
아일랜드(IE)	34.6	34.9	36.6	2.0
그리스 (EL)	75.9	62.0	65.2	-10.7
스페인(ES)	77.2	67.6	64.0	-13.2
프랑스(FR)	41.6	35.0	34.4	-7.2
크로아티아 (HR)	29.2	26.4	23.7	-5.4
이탈리아(IT)	59.3	46.4	52.3	-7.1
사이프러스(CY)	37.5	42.9	49.0	11.5
라트비아(LV)	56.3	25.6	23.7	-32.5
리투아니아(LT)	26.7	22.5	18.5	-8.2
룩셈부르크 (LU)	51.0	44.9	46.8	-4.2
헝가리(HU)	39.9	46.6	48.3	8.5
말타 (MT)	51.8	49.0	49.6	-2.2
네덜란드(NL)	27.2	27.2	27.2	0.0
오스트리아(AT)	53.2	54.2	54.4	1.2
폴란드(PL)	58.2	28.7	26.8	-31.4
포르투갈(PT)	69.4	91.2	38.9	-30.5
루마니아(RO)	38.0	36.5	30.7	-7.4
슬로베니아 (SI)	34.7	33.2	34.0	-0.7
슬로바키아 (SK)	39.6	36.0	34.7	-4.9
핀란드(FI)	45.3	39.0	38.0	-7.3
스웨덴(SE)	30.8	25.0	25.5	-5.3
노르웨이(NO)	21.5	17.5	19.6	-1.8
EA	46.4	42.7	40.0	-6.4
EU	45.0	40.9	38.2	-6.7

자료: EC(2024). The 2024 Ageing Report. p.48, European Commission, EPC 재인용.

▶ 지난 'The 2021 Ageing Report' 전망과의 비교

- 2024년과 2021년 보고서의 예측치를 비교하면, 회원국별로 상향전망과 하향전망이 혼재되어 있음. 다만 2024년 기준, EU 회원국 전체로는 2022~2070년 고령화 관련 지출 증가폭이 2021년 전망보다 0.1%p 더 크게 나타남
 - 기간별로 보면, 2022~2045년의 고령화 지출 증가폭은 2021년 전망보다 낮지만, 2045년 이후에는 2024년 전망의 증가폭이 더 커짐. 이는 장기적으로 연금지출이 더 높아질 것으로 전망하여 반영된 결과인 것으로 보임
- 공적연금 지출 전망은 불가리아, 독일, 슬로베니아, 슬로바키아, 노르웨이를 제외한 대부분 국가에서 2021년 전망보다 상향 조정되었음. 특히 스페인, 리투아니아, 사이프러스는 상향조정 폭이 큰 국가로 제시됨
- 결론적으로 2024년 전망은 2021년 전망에 비해 중·단기적으로는 일부 하향조정되었으나, 장기적으로는 공적연금 지출전망의 상향조정으로 인해 고령화 재정압력이 확대될 수 있다고 평가함