

1998년 스웨덴 연금개혁 경험이 한국 연금개혁 논쟁에 갖는 함의

주은선(Eunsun Joo)¹⁾

요약

본 연구는 스웨덴의 1998년 연금개혁 경험이 주는 시사점을 2020년대 한국 연금개혁 논쟁의 구체적인 논점에 비추어 찾기 위한 것이다. 한국 국민연금 개혁 논쟁은 보장성강화론과 재정중심론으로 대비되며 이에 따라 인구고령화에 대응하는 재정방안을 둘러싼 여러 이견이 제기되었다. 이러한 연금개혁 논쟁을 통해 스웨덴 연금개혁 사례 분석의 논점을 확인하고, 이를 중심으로 스웨덴 연금개혁 경험을 살펴보았다. 스웨덴은 인구 고령화가 빨랐던 만큼, 다른 나라들보다 먼저 공적연금에 명목확정기여방식(NDC)과 자동균형장치의 적용, 기초연금의 최저보장연금으로의 전환 등으로 대응한 사례이다. 시사점은 다음과 같다. 첫째, 명목확정기여방식 도입은 노후소득의 하락 및 불안정성을 증가시키므로 개혁에는 여러 선행 조건이 필요했고, 개혁 내용에도 노인빈곤위험을 줄이는 보완조치가 포함되었다. 그러나 개혁 이후에도 새로운 소득연금 보충제도 도입 등 추가적인 조치가 필요했다. 둘째, 스웨덴 연금개혁은 자동균형장치를 적용할 때 연금수급자가 수용할 수 없는 수준의 연금의 불안정성이 커지고, 결국 국고 지원이 추가될 수 있음을 보여준다. 셋째, 기초연금의 최저보장연금으로의 전환과 충분한 최저보장도 소득비례연금의 대상과 급여의 충분성을 필요로 한다. 넷째, 고령사회에서 충분한 최저보장을 실행하고 가입자가 체감하는 보험료 인상 부담을 완화하여 연금개혁을 해내기 위해서는 소득비례연금을 포함한 공적연금에 대한 국고지원이 확대되는 것이 불가피하다.

주제어: 스웨덴, 연금개혁, 명목확정기여, 자동균형장치, 최저보장연금, 국고 지원,

I. 서론

이 연구는 스웨덴의 1998년 연금개혁 경험이 현재 한국 연금개혁 논쟁에 주는 구체적인 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다. 기존 다른 나라 연금개혁에 대한 연구는 대부분 언제 어떠한 내용의 연금개혁을 했는지 소개하는 것에 치중되어 있었고, 스웨덴 연금개혁에 관한 연구 역시 마찬가지였다. 그러나 최근 한국 연금개혁 논의는 고령화로 인한 재정조달 문제와 적정보장에 관한 구체적이고 다양한 해법을 폭넓게 다루고 있는 단계이니만큼, 이제는 다른 나라 연금개혁 경험을 바라볼 때 이들이 고령화와 보장성 문제에 대해 어떤 해법을 시도했는지, 그로 인해 발생하는 불균형을 줄이기 위해 어떠한 보완 노력을 기울였는지 등으로 사례 분석의 초점을 바꿀 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 최근 한국 연금개혁 논쟁의

1) 경기대학교 사회복지전공

논점에 비추어 1998년에 이루어진 스웨덴의 대규모 연금개혁 경험과 시사점을 살펴보고자 한다.

그렇다면 최근 한국 연금개혁 논쟁은 어떤 논의 지형에서 이루어졌으며, 어떠한 논의단계를 거치고 있는가? 2023년 연금개혁 논쟁의 핵심인 국민연금 개혁에 관한 논의는 두 개의 장에서 두 가지로 대별되는 입장이 부딪치는 형태로 진행되었다. 두 개의 장이란 보건복지부에서 운영한 국민연금재정계산위원회와 국회에서 만든 연금개혁특별위원회였다. 전자는 국민연금법에 따라 5년마다 이루어지는 재정추계 결과와 제도개선안을 제시하기 위한 전문가위원회이고, 후자는 국회에서 여야정당이 합의를 통해 구성한 특별위원회이다. 재정계산위원회는 2023년 10월에 보고서를 제출하고 활동을 종료하였고, 연금개혁특위는 특위 소속 여야위원의 본격적인 논의는 하지 못한 채 1기, 2기 전문가 자문위원회 위주로 진행되었다. 다만 국회 연금개혁특위는 3기가 출범되어 2024년 시민을 대상으로 한 공론화위원회를 거쳐 결론을 내는 것을 목표로 하고 있는 상태이다.

이 두 개의 장에서 부딪친 국민연금 개혁의 두 가지 입장이란 국민연금의 취약한 보장성을 우선 강화하자는 보장성 강화론과 국민연금 재정 확충에 집중해야 한다는 재정중심론이다. 이 두 입장은 계속 평행선을 달렸고, 아직 접점을 찾지 못하고 있다. 이후 공론화위원회 운영을 비롯한 국회 연금개혁특위 논의 등 우리 사회의 연금개혁에 관한 대화는 계속 이 두 입장을 중심으로 이루어질 가능성이 높다.

국민연금재정계산위원회 최종보고서는 재정중심론에 기초하여 국민연금 소득대체율을 40%로 유지하는 안과 동시에 보장성 강화론에 입각한 소득대체율 45% 혹은 50%로의 인상안을 함께 담고 있었으며, 국회 2기 연금개혁특위 자문위원회는 보장성강화론과 재정중심론에 기초하여 국민연금 소득대체율을 50%로 올리면서 보험료율을 13%로 일단 조정하는 조합과 소득대체율을 40%로 유지하면서 보험료율을 15%로까지 조정하는 조합 두 가지를 최종적으로 제시하면서 마무리되었기 때문이다(국회 연금개혁특위 자문위원회, 2023).

두 입장은 소득대체율과 보험료율이란 두 요소에 관한 서로 다른 조합으로 일단 정리가 되었지만 2023년에 나온 재정계산위원회 최종보고서, 정부의 국민연금종합운영계획, 국회 연금개혁특위 자문위원회 보고서 등을 보면 한국 연금개혁 논의는 소득대체율과 보험료율 조정뿐만 아니라 다양한 제도 변화 검토를 제안하고 있다. 두 입장은 소득대체율과 보험료율의 숫자 차이로만 요약될 수 없다. 두 입장은 연금의 보장성 문제와 재정문제를 바라보는 관점에 큰 차이가 있고, 이에 따라 빠른 인구 고령화로 인한 연금재정 문제와 노인빈곤 위험에 대해 각각 이에 관해 서로 다른 경로의 대응을 모색하고 있다. 보장성강화론은 소득대체율 인상만 주장하는 것이 아니며, 재정중심론은 보험료 인상만 주장하고 있지 않다.

우리 사회의 연금개혁 논의는 노인빈곤 예방 및 대응을 어떤 방식으로 해낼 것인가, 고령화로 인한 연금지출 증가를 누가 어떻게 책임질 것인가 등에 관한 구체적인 논의를 필요로 하는 단계이기 때문이다. 예를 들면 언제까지 일하고 언제 은퇴할 것인가, 국민연금 재정부담 주체를 연금 가입자와 고용주로 국한시킬 것인가, 아니면 국가의 재정책임을 도입할 것인가의 문제는 물론, 심지어는 국민연금을 완전한 소득비례방식 연금으로 재편하자는 논의나(국회 연금개혁특위 자문위원회, 2023) 통상 확정급여 방식으로 운영되는 공적연금에 확정기여 방식 도입을 검토하자는 등(보건복지부, 2023) 기존과는 다른 여러 개혁 방안이 다양한 보고서에서 등장하였다.

이에 다른 나라 연금개혁 경험을 기존과는 다른 관점에서 한국에 주는 교훈을 찾는 방식으로 살펴볼 필요가 있다. 다른 나라 연금개혁에 대한 기존 연구 대부분은 연금개혁의 맥락

과 내용을 기술하는 것을 주로 하였다. 그러나 한국의 연금개혁 논의 단계는 재정문제와 보장성 문제에 대해 여러 나라에서 시도한 다양한 해법을 제시하고 있는 바, 이제는 다른 나라 연금개혁 경험을 개괄적으로 살펴보기보다는 이들이 고령화와 보장성 문제에 대응하기 위해 시도한 해법과, 그로 인해 발생한 불균형을 줄이기 위한 보완책 등으로 초점을 맞춰 분석할 필요가 있다.

스웨덴 연금개혁 사례에 대한 분석도 마찬가지이다. 이미 여러 연구에서 스웨덴의 1998년 연금개혁 사례가 전체적으로 소개된 바 있다. 1998년 스웨덴 연금개혁은 인구 고령화에 급격한 구조개혁으로 대응한 대표적인 사례로 크게 조명되었다. 이 개혁에서는 노후보장의 주요 부분인 소득비례연금을 확정급여(DB: Defined Benefit)방식에서 명목확정기여방식(NDC: Notional Defined Contribution) 방식으로, 보편적 기초연금은 최저보장연금으로 바꾸고, 프리미엄연금이란 적립식 개인연금계정을 도입하는 등 연금체계를 큰 폭으로 바꾼 바 있다. 특히 스웨덴은 자동균형장치(automatic balance mechanism) 도입으로 고령화에 대응한 선도적 사례이다.

그런데 한국 연금개혁 논의도 고령화에 대해 보험료율 인상 이외의 다양한 해법을 제시하고 있다. 정부 국민연금종합운영계획은 확정기여(Defined Contribution) 방식 도입을 고려해야 한다고 밝힌 바 있으며(보건복지부, 2023), 연금개혁에 대한 대안보고서(남찬섭 외, 2023)는 국민연금 제정에 대해 장기적인 국고지원 필요성을 제시하고 있다. 스웨덴은 공적 연금에 명목확정기여(NDC)란 형태로 확정기여 방식을 도입한 선도적인 사례이고, 연금개혁에서 피용자 보험료 도입 과정에서 국고지원의 역할이 상당히 중요한 역할을 하였다. 또한 명목확정기여 도입이 가져오는 보장성 약화와 같은 개혁의 문제점과, 이를 보완하기 위한 조치들, 스웨덴 연금개혁에서 관찰되는 연금재정 책임 변화 등을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 스웨덴 연금개혁으로 인한 변화와 그로 인한 영향, 그리고 이것이 한국에 주는 함의를 한국 연금개혁 논의 쟁점을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 이는 지금 한국 연금개혁 논의에서 출현하고 있는 다양한 대안들의 함의와 문제점을 가능한 한 구체적으로 파악하는 데 기여할 것으로 기대된다. 본 연구는 스웨덴 연금개혁 경험에서 한국 연금개혁에 주는 교훈을 찾는 것을 목적으로 한다.

본고에서는 최근 한국 연금개혁 논쟁의 맥락과 구도를 먼저 설명하고, 이를 통해 스웨덴 연금개혁 사례를 무엇에 초점을 맞춰 살펴보아야 할지를 제시할 것이다. 이렇게 도출된 초점에 따라 스웨덴 연금제도의 대응을 살펴본다. 이어서 스웨덴 연금개혁 경험이 한국의 연금개혁에 갖는 함의를 제시한다. 본 연구는 한국 연금개혁 논쟁의 논점을 먼저 파악하고 이를 중심으로 다른 나라 연금개혁 내용과 결과를 분석함으로써, 기존 연구와 달리 사례 분석을 초점화해서 실시함으로써 차별성을 확보하고, 연구 함의의 구체성을 높이고자 한다.

II. 한국 연금개혁 논쟁의 전개와 개혁의 초점

1. 논쟁의 맥락: 1998년, 2007년 연금개혁과 국민연금의 보장성 및 재정안정성

한국 연금개혁 논쟁의 핵심에는 국민연금이 있다²⁾. 현재 국민연금 개혁 논쟁은 20년 이

상의 역사를 가지는데, 지난 1998년 개혁, 2007년 개혁 내용 및 결과와 긴밀하게 연관되어 있다. 현재 국민연금 개혁을 둘러싼 논쟁의 맥락은 크게 보장성의 미비와 고령화에 따른 재정안정문제 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 1988년 도입된 한국 국민연금은 본격적인 연금지급이 이루어지기 전인 1998년, 2007년 두 번에 걸쳐 큰 폭으로 급여 인하가 이루어졌다. 1998년 개혁을 통해 국민연금은 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율이 70%에서 60%로, 2007년 개혁을 통해서는 60%에서 다시 40%로 떨어지게 되었다. 이에 따라 국민연금은 현재뿐만 아니라 미래 연금 급여 수준이 낮아져 보장의 적절성에 문제가 발생한다. 국민연금 수급연령 역시 1998년 개혁을 통해 60세에서 2033년까지 65세로 늦추고 있다. 다만 2007년 개혁에서는 기초연금을 도입함으로써 국민연금 급여삭감 효과를 일부 보완하고자 한 바 있다.

문제는 두 차례에 걸친 연금개혁 결과 국민연금 보장수준이 소득비례 사회보험제도로서는 다른 나라 공적연금 보장수준에 비해 크게 낮은 것은 물론, 국민연금 평균급여 수준이 국민 기초생활보장제도와 같은 공공부조 보장수준(1인가구 최대급여액)과 별로 차이가 없는 상황에 이르렀다는 것이다. 2023년 4월 기준 국민연금 노령연금 평균은 월 61.9만원인데 국민 기초생활보장제도 생계급여액은 월 62.3만 원이었다³⁾.

뿐만 아니라 2007년 급여삭감으로 인한 국민연금 저급여 현상은 미래에도 달라지지 않을 것으로 예상되고 있다. 국민연금 노령연금 수준은 2025년 소득대체율 약 27% 수준으로 예상되는데, 2050년에도 소득대체율 26.2%, 2080년에도 28.8% 수준으로 30%에 미치지 못할 것으로 추정된 바 있다(국민연금재정계산위원회, 2023). 해당 시기 신규수급자의 평균 보험료 납부 기간이 2050년까지 지금보다 약 4년, 2080년까지는 약 8년 늘어날 것이란 가정 하에서도 후세대 노인의 국민연금 급여수준이 크게 높아지지 않는 것이다. 그 결과 국민연금과 기초연금이 모두 있음에도 노인빈곤률은 2020년 기준 약 40.4%로 OECD 국가 평균 13%대와 현격한 차이가 있는 현 상황이 미래에도 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 현 노후소득보장제도를 이대로 유지할 경우 노인빈곤률은 2065년까지 약 26.65%로 내려가지만 2085년에도 약 30%에 달할 것으로 예상되고 있다(안서연, 최광성, 2023).

둘째, 1998년과 2007년 두 차례 이루어진 국민연금급여 소득대체율 인하는 연금지출을 줄여 연금재정안정 효과를 갖기 위한 것이었다. 당시 국민연금 재정안정 효과는 국민연금기금 소진연도를 얼마만큼 늦추는가로 제시되었다. 즉 국민연금의 재정건전성 및 제도 존립은 국민연금기금의 규모에 달려있는 것처럼 해석되었다. 물론 대부분 나라의 공적연금이 기금을 쌓지 않고 부과방식으로 운영되는 가운데 한국 국민연금이 상당한 기금을 쌓고 있는 것이 예외적인 것으로 해석될 수 있다. 또한 기금소진 연도를 늦춘다는 것이 과연 공적연금의 재정을 얼마만큼 안정시킨다는 것인지는 불분명한 것이 사실이다. 하지만 국민연금 재정문제는 오랫동안 국민연금기금 소진연도를 기준으로 제시되었고, 2007년 개혁 직전 국민연금 기금은 2047년에 소진될 것으로 예측됨에 따라 국민연금제도의 존립 자체가 어려운 것처럼

2) 국민연금은 한국 노후소득보장체계의 중심제도로 생산가능인구 중 70% 이상이 가입하고 있는 가장 광범위한 소득비례 사회보험제도이다. 생산인구 중 국민연금 가입자 비율은 보건복지부(2023)을 참고하라. 국민연금은 기초연금이나 국민기초생활보장제도와는 달리 빈곤에 대한 사후적 대응을 위한 최저보장에 그치지 않는 빈곤예방 기능을 하도록 설계된 제도이다. 이에 기초연금이나 퇴직연금의 역할은 국민연금에 따라 달라질 수밖에 없다.

3) 최후의 안전망이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도 생계급여액은 2024년에는 월 71만 원으로 인상된다. 현재의 낮은 연금급여 상황에서 사회보험방식 국민연금 노령연금 급여수준과 공공부조제도의 최저보장수준의 차별화 소득보장제도 간 합리적인 관계 형성은 계속 정책 이슈가 될 수밖에 없다.

비취졌다.

2007년 국민연금 급여수준을 떨어뜨림으로써 예상 기금소진 연도가 2060년으로 늦춰졌고, 국민연금 재정문제는 수면 아래로 내려가 잠시 논란을 비켜갔다. 이에 2013년 3차 재정추계 당시 제도발전위원회에서 국민연금 재정문제는 상대적으로 덜 다루어졌다. 하지만 기금소진연도를 기준으로 국민연금 재정안정을 평가한다면 한국 연금개혁은 연금재정문제 발생을 계속 미루는 것으로 비취질 수밖에 없다.

이에 2018년 4차 재정추계 당시 제도발전위원회에서는 다시 재정문제가 첨예한 이슈로 제기되었다. 4차 재정추계에서는 기금소진 연도가 다시 2060년에서 2057년으로 당겨지는 것으로 추정되었고, 이는 급여삭감에도 불구하고 국민연금재정이 불안정하다는 신호로 해석되었다. 이에 국민연금 재정안정 논의는 연금급여 삭감뿐만 아니라 보험료 인상 등과 같은 재정확충 조치를 함께 도입하고 장기재정안정 방안으로 자동안정화장치와 같이 인구 변화와 국민연금 급여를 연동시키는 조치를 함께 도입할 것을 고려해야 한다는 주장이 제시되기도 하였다(제4차 제도발전위원회, 2018).

2023년 연금개혁 논의의 바탕이 된 5차 재정추계에서는 기금소진 연도가 2055년으로 4차 재정추계에 비해 다시 2년 당겨졌다. 인구고령화 속도가 빨라졌기 때문이다. 재정안정의 지표를 기금소진연도에서 다른 것으로 바꾸어야 한다는 주장에 따라 기금소진 이후 해당 연도의 연금지출 전액을 모두 생산인구가 납부하는 보험료로 충당한다고 가정할 경우 필요한 보험료율인 부과방식비용률이 제시되었는데 5차 재정추계에 따르면 부과방식비용률은 2056년 26.1%에 달하는 것으로 제시되면서 연금재정 안정성을 높이고 후세대의 부담을 경감시키기 위한 추가적 연금개혁 필요성이 대두되었다.

2. 논쟁의 전개: 두 개의 장, 두 개의 입장

앞서 제시한 바와 같이 국민연금의 취약한 보장성과 미래 재정불안정이 동시에 문제가 되면서 2023년 연금개혁 논쟁은 전자에 중점을 보장성 강화론과 후자에 중점을 둔 재정중심론이 첨예하게 부딪히며 전개되었다.

이 두 입장은 보건복지부가 운영하는 재정개선위원회와 국회 연금개혁특별위원회에서 집중적으로 대립하였다. 2023년에 진 것은 이미 예견된 바였다. 법에 의해 2003년부터 5년마다 국민연금 재정추계가 이루어지게 됨에 따라 2023년에 5차 재정추계가 이루어지기로 되어 있었고, 보건복지부는 이 재정추계 결과와 재정계산위원회의 논의 결과를 반영한 국민연금 종합운영계획을 제출해야 했다⁴⁾. 정부는 2022년부터 재정추계위원회, 기금발전위원회, 재정계산위원회를 운영하였고, 이들 위원회는 2023년 재정추계 결과를 바탕으로 국민연금 제도 개선방안을 제시하였으며, 이에 기초하여 정부는 같은 해 10월 국민연금종합운영계획을 발표하였다.

국민연금 개혁 방향을 둘러싼 보장성 강화론 재정중심론 두 입장의 갈등이 전면화된 것은

4) 국민연금법에 5년마다 재정추계를 실시하고, 재정추계 결과와 함께 국민연금제도에 대한 진단을 바탕으로 제도개선에 관한 전문가 자문위원회의 권고가 이루어지도록 되어있다. 이를 위해 5년마다 국민연금 재정추계위원회, 기금발전위원회, 그리고 재정계산위원회(구 제도발전위원회)라는 세 개의 전문가위원회가 구성되어 함께 운영된다. 재정추계위원회는 국민연금 재정추계 결과를 도출하기 위한 위원회, 기금발전위원회는 국민연금 기금운용제도와 방향에 대한 논의를 위한 위원회, 재정계산위원회는 이전에 제도발전위원회로 불리었던 것에서 알 수 있듯이 새로운 재정전망과 제도진단을 기초로 국민연금제도의 개선 내용을 제시하는 것을 그 기능으로 한다.

재정계산위원회에서였다. 재정계산위원회에서 2022~2023년에 걸쳐 총 21차례 회의가 진행되는 과정에서 보장성 강화론과 재정중심론은 내내 평행선을 달렸다. 보장성 강화론과 재정중심론 각 입장에서의 국민연금 개선안을 명확히 하여 완결성을 높이는 것, 두 입장을 아우르면서, 현 단계 제도 개선을 위해 꼭 필요하고 수용성이 높은 개혁방안을 내놓는 것이 중요한 상황이었다. 그러나 최종보고서 작성 마지막 단계인 20차 회의와 21차 회의에서 보장성 강화론을 소수안으로 재정중심론을 다수안으로 표기하자는 제안과 두 입장의 배치를 둘러싼 갈등이 발생했고 표결 강행에 이르게 되었다. 이에 보장성 강화론과 재정중심론에 대해 소수안/다수안 표기를 반대하고 두 대안을 대등하게 제시해야 한다는 입장의 위원 2인이 재정계산위원회 위원직을 사퇴하는 일이 발생하였다.

이에 재정계산위원회 공청회 보고서에서는 보장성 강화론, 즉 국민연금 소득대체율 인상안은 삭제되었다. 이에 따라 사퇴 직후에 열린 2023년 9월 1일 공청회에서 재정계산위원회는 보장성 강화론이 빠진 재정중심론만 반영된 18개 연금개혁 시나리오를 발표하였다. 공청회에서 발표된 재정중심론의 18개 연금개혁 시나리오는 국민연금소득대체율의 40%로까지의 하향조정은 그대로 두고, 재정확충 조치로 보험료율을 12%, 15%, 18%로 올리는 방안과 수급연령 65세를 66세, 67세, 68세로 올리는 방안, 그리고 국민연금기금운용 수익률을 추계기간인 2093년까지 70년 동안 내내 재정추계에서 가정한 수익률보다 매해 0.5%p 높이는 방안과 매해 1%p 높이는 방안을 조합한 것이다. 즉 보험료율 3가지 인상안과 수급연령을 늦추는 3가지안, 기금운용수익률을 높이는 2가지안을 모두 조합하여 18가지 방안을 그대로 나열해서 제시한 것이다. 이에 일각에서는 공청회 보고서를 보장성 문제에 대한 처방은 없이 재정확충방안만 18가지로 나열한 반쪽짜리 보고서로 비판하기도 하였다.

이후 2023년 10월 13일 재정계산위원회는 국민연금 소득대체율을 45%, 50%로 각각 올리면서 보험료율도 함께 올리는 방안을 6가지로 조합하여 제도개선 시나리오를 24가지로 늘려 최종적으로 발표하면서 논의를 마무리하였다. 즉 소득대체율 45%에 보험료율 12%, 15%, 18% 각각을, 소득대체율 50%에 보험료율 12%, 15%, 18% 각각을 적용한 방안을 추가한 것이다. 결국 최종적으로 재정계산위원회는 소득대체율 유지안과 인상안을 모두 포괄하는 보고서를 제출하였다. 다만 최종 보고서에 들어간 소득대체율 인상안은 애초 보장성 강화론의 입장에서 작성된 보고서와는 다르다. 20차 회의 자료에 따르면 보장성 강화론은 소득대체율 50%와 향후 10년 보험료율 13%로의 인상, 중장기적인 보험료율 추가 인상, 수급연령 조정 및 국고지원 확대 등을 포함하는 1가지 방안을 제시한 바 있다(재정계산위원회, 2023). 그러나 보고서에 포함된 소득대체율 인상안은 재정확충 방안을 제외한 인상안으로 45%, 50%로의 두 가지 인상안을 모두 제시하고 있다. 이러한 재정계산위원회 내부 갈등 과정은 국민연금 보장성 강화와 재정확충을 둘러싼 사회적 논의를 촉발하였고, 결국 보고서는 24가지 시나리오만 제시할 뿐 결론 없이 마무리되었다.

이후 10월 27일에 발표된 정부 국민연금종합운영계획안은 모호하게 구체적인 방안없이 여러 방향의 개혁 논의를 더 확장시켜 내놓았다. 종합운영계획안은 정작 재정계산위원회에서는 제대로 논의한 적이 없는, 공적연금에서는 예외적인 확정기여방식과 어느 나라에서도 도입한 적 없는 세대별 차등보험료 인상안 등 시험적인 방안들까지 한꺼번에 제안하였다(보건복지부, 2023). 윤석열 정부에서 임기 내 연금개혁을 공언했지만 정부 종합운영계획은 소득대체율이나 보험료율, 수급개시연령 등에 대한 구체적인 수치를 빼놓음으로써 개혁 논의의 구체적인 출발점을 제시하는 역할은 방기하였다. 오히려 개혁논의의 범위를 더 넓혀놓는 역할을 하였다. 종합운영계획에서 정부 연금개혁 방향이 모호하게 제시되면서 연금개혁 논

쟁에서 보장성 강화론과 재정중심론 대립의 첨예함이 줄어들었고, 종합운영계획 발표 이후 연금개혁에 대한 사회적 관심 또한 현격히 줄어들었다.

윤석열 정부의 국민연금 개혁에 대한 접근 지난 정부와 비교해보면, 오히려 문재인 정부에서는 2018년 재정추계를 시행하면서 노사정위원회 안에 연금개혁특별위원회를 만들어 노사를 비롯한 여성, 청년, 소상공인 등을 아우르는 다양한 시민사회단체들이 연금개혁에 대해 논의하고 합의를 모색하도록 했다는 점에서 비교적 적극적으로 연금개혁을 추진하였다고 할 수 있다. 이에 당시 연금개혁 논의는 시민사회의 관심거리가 되었다. 2018년 4차 재정추계와 이후 연금개혁특위에서 연금개혁을 둘러싼 갈등이 크게 벌어지면서 특히 노동계는 보험료 인상을 수용한 반면 사용자단체는 보험료 인상을 거부하면서 입장과 논점이 더욱 또렷해지는 효과가 있었다.

이에 비해 2024년 4월 총선을 앞둔 윤석열정부는 연금개혁 논의에서 상대적으로 소극적이며 모호한 입장을 보였다. 이 가운데 연금개혁 논의 중심은 국회 연금개혁특별위원회로 옮겨간 상황이다. 1990년대 스웨덴 연금개혁 과정에서도 볼 수 있듯이 연금개혁은 결국 입법사항만큼 정당 간 합의가 중요하다. 이 점에서 국회가 연금개혁특위를 구성하여 운영한 것은 연금개혁 가능성을 높인 것이라 할 수 있다. 정부의 태도는 소극적이지만 이전에 비해 국회의 역할이 비교적 적극적이 된 것이다. 다만 정부의 연금개혁 논의 기구와 국회 연금개혁특위의 공식적인 연계 기제는 없다.

2022년 11월에 구성된 국회 연금개혁특위는 현재 2기가 마무리된 상태이다. 1기 국회특위는 2023년 4월까지 운영되었는데, 1기 특위 산하 전문가 자문위원회에서는 연금개혁안 도출을 위해 소득대체율 40%-연금보험료율 15%, 소득대체율 50%-연금보험료율 13%라는 두 가지 방안을 놓고 타협을 위한 시도가 이루어진 바 있다. 그러나 1기 자문위원회 마지막 회의에서 이는 실패로 돌아갔다. 전문가 의견 조정을 통한 단일 개혁안 도출과 이에 기반한 타협적 연금개혁 시도는 실패로 돌아갔다.

2기 국회특위는 1기 이후 바로 이어져 2023년 5월에서 10까지 열렸고 여기에서는 기초연금 및 국민연금 구조를 바꾸는 급진적 구조개혁 방안 및 국고지원 등 대안적 재정조달방안이 포함되어 논의 범위가 확장되었다(국회 연금개혁특별위원회, 2023). 그러나 2기 자문위원회는 결국 최종적으로는 1기에 대립한 두 개의 소득대체율-보험료율 조정안을 한국 연금개혁의 공식적인 두 개의 선택지로 제안하였다. 2기 위원회는 보장성강화론을 대표하는 방안으로 소득대체율 50%-보험료율 13%안과 재정중심론을 대표하는 방안으로 소득대체율 40%-보험료율 15%안을 제안하였다. 2기 자문위원회에서 제안한 두 방안은 바로 11월부터 이어져 2024년 5월까지 열리기로 한 3기 국회연금개혁특위가 추진하는 시민 중심의 공론화위원회에서 공식적인 논의 출발점이 될 가능성이 높다⁵⁾.

기존 국회 연금개혁특위는 전문가 자문위원회를 넘어서는 실행 능력을 갖춘 기구에서 합의형성 및 개혁 추진 시도가 제대로 이루어지지 않았다. 이에 3기 특위에서는 주요 정당들이 4월 총선의 부담을 덜고 공론화위원회의 조사 결과를 바탕으로, 연금개혁을 계속 추진해 나갈 것인지 여부가 관심거리이다.

3. 보장성 강화론과 재정중심론의 대립과 주요 논점

5) 연합뉴스, “연금특위 공론화위 이달 가동…국민연금 개혁안 도출”. 2023.12.10. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231210030800001>

보장성강화론과 재정중심론은 국민연금재정계산위원회에서 첨예하게 대립하였고, 2기 국회 연금개혁특위 자문위원회에서는 결국 타협되지 않는 두 가지 개혁방안으로 정리되어 제시되었다. 소득대체율 50%로의 인상 및 보험료율 13%로의 인상안, 소득대체율 40% 유지 및 보험료율 15%로의 인상안이라는 두 가지 개혁 방안은 숫자 차이로만 보일 수 있다. 그러나 이 두 방안은 인구 고령화에 대비한 재정책중과 극심한 노인빈곤 상황에서의 보장성 강화라는 과제에 대해 상당한 접근 방식 차이가 있다. 이에 두 방안은 재정계산위원회에서 사퇴를 수반하는 갈등을 불러왔으며, 국회라는 장에서 끝내 타협에 이르지 못한 것이다. 이 차이를 살펴봄으로써 한국 연금개혁을 둘러싼 주요 논점을 도출하고 이를 중심으로 스웨덴 연금개혁 사례를 살펴보자.

우선 인구고령화 가운데 가중되는 한국 국민연금 재정 문제에 대해 재정중심론에서는 인구고령화에 대응하기 위해 국민연금 보험료율을 가능한 한 빨리 올리고 수급연령 역시 가능한 한 빨리 늦춰야 한다는 입장이다. 또한 재정중심론에서는 보험료율의 빠른 인상을 통해 기금적립률을 높여 기금수익률 제고 효과를 증폭시키자는 주장을 한다.

한편 국민연금 급여에 대해서는 당분간 40% 소득대체율의 유지를 수용하지만 급여의 추가 조정 감액을 주장하는 견해도 있다. 4차재정계산에서는 스웨덴의 소득연금에서와 같은 자동안정화장치의 도입 방안이 장기 재정방안으로 제시되었고, 국민연금종합운영계획에서는 NDC 등을 포괄하는 확정기여방식 도입을 고려해야 한다고 밝힌 바 있다(보건복지부, 2023). 그렇다면 노인빈곤 대응을 위한 보장성 강화 전략은 무엇인가? 이 입장에서는 우선 국민연금소득대체율 인상 대신 크레딧, 보험료 지원사업 등을 통한 가입기간을 늘리는 조치를 통해 국민연금 급여수준을 높여야 한다고 주장한다. 또한 이 방안은 부분적인 효과만 있으므로 더 중요한 것은 국민연금 급여수준 인상을 대신하여 기초연금과 퇴직연금의 보장성을 강화해야 한다는 주장이다(국민연금재정계산위원회, 2023)⁶⁾. 저소득층에게는 기초연금이, 중간층에게는 국민연금이, 상층에게는 퇴직연금이 보장 기능을 하면 된다는 것이다. 특히 이 입장에서는 기초연금을 최저보장연금으로 점진적으로 바꾸자는 주장을 한다. 즉 대상 범위를 현 노인의 70%에서 50% 이하로 줄여나가고 소득수준에 따라 기초연금급여액을 차등화시키는 방식으로 바뀌야 한다는 것이다(국민연금재정계산위원회, 2023). 이러한 기초연금의 전환은 스웨덴에서 이루어진 기초연금의 최저보장연금으로의 전환과 유사성을 갖는다.

반면 보장성 강화론의 핵심 주장은 국민연금 보장성이 낮기 때문에 국민연금 소득대체율을 현재 예정된 40년 가입 40%에서 45~50%로 높이자는 것이다. 현재의 낮은 국민연금으로는 빈곤방지 기능 수행과 비기여연금인 기초연금과 합리적인 관계를 설정하기 어렵다는 것이다. 소득대체율을 높여 국민연금이 노후 최소생활비의 70% 이상을 공적연금으로 충당하고⁷⁾, 특히 OECD 평균 소득보장수준에 근접하도록 만들어야 40%에 육박하는 노인빈곤률을 의미있게 낮출 수 있다는 것이다(남찬섭 외, 2023).

보장성 강화론에서 제시된 재정방안은 다면적이다. 보장성 강화론도 3%p 가량 보험료율을 높이고 이어서 점진적으로 보험료율 추가 인상을 추진하고자 하며, 정년연장 등을 전제로 하는 수급연령 조정, 노동소득 이외 자산소득 등으로의 보험료 부과기반 확대, 추후 국고투입 등도 함께 추진되어야 한다고 주장한다. 재정중심론과의 차이는 장기적으로 일반조

6) 국민연금이 지나치게 낮은 상태에서는 비기여연금인 기초연금 인상이 어렵고, 퇴직연금은 가입률, 연금으로의 지급률 등을 볼 때 향후 상당 기간 안정적인 연금보장 기능을 하기 어렵다.

7) 국민노후보장패널 8차 조사에 따르면 50대 이상이 응답한 1인가구 노후최소생활비는 124.3만 원이며 노후적정생활비는 177.3만원이다(남찬섭 외, 2023).

세 투입이 필요하다는 것을 강조한다는 것이다. 보장성 강화론에서는 독일, 벨기에, 프랑스, 스웨덴 등 여러 나라에서 공적소득비례연금에 일반조세 지원이 이루어지고 있음을 강조한다. 나아가 더 근본적으로 중요한 재정방안은 경제성장률, 노동소득분배 개선, 저출산문제 개선 등을 통한 연금재정 기반의 건전성을 제고하는 것이라 주장한다(남찬섭 외, 2023).

드러난 쟁점은 일단 고령화로 인한 재정압박에 대한 대응책으로 명목확정기여(NDC) 적용의 적합성, 소득비례연금 개혁으로 인한 연금의 보장성 약화에 대한 대응방식과 수준, 특히 기초연금의 인상 및 최저보장제도로의 전환 여부, 보험료 인상을 비롯한 국민연금 재정확충 및 여기에서 일반예산의 역할 등이다.

III. 인구 고령화 및 보장성 문제에 대한 스웨덴 연금제도의 대응

1. 1998년 개혁 이후 스웨덴 공적연금체계와 한국 연금개혁 논의의 연관성

스웨덴의 공적연금제도는 1960년 소득비례연금의 도입 이후 꾸준히 보장대상 범위를 확대시켰고 보장 수준의 적절성을 높였다. 그러나 1970년 노인인구 비율이 13.8%였던 것이 2000년 17.2%로 증가하는 등 고령화에 따라 연금개혁이 1980년대부터 추진된 결과 1998년 연금개혁이 이루어졌다. 개혁 이후 스웨덴 공적연금체계는 세 개 층위의 공적연금-최저보장연금(Garantipension), 소득연금(Inkomstpension), 프리미엄연금(Premiepension)-이 중층적으로 보장하는 방식으로 바뀌었다(주은선, 2012).

첫째, 보편적 정액보장 방식의 기초연금이 전환된 최저보장연금은 연금액 조사(pension test)⁸⁾를 통해 연금수급액이 적은 노인, 즉 빈곤 위험이 높은 노인을 선별하여 최저수준을 보장하는 제도이다. 즉, 이는 소득연금 급여가 낮은 노인에게 최저한의 연금을 보장함으로써 소득연금을 보완하는 노후보장제도라 할 수 있다. 최저보장연금 재원은 일반예산이며 급여액은 다른 공적연금 소득이 많아지면 이에 비례하여 감액된다. 이런 전환의 조건을 살펴보는 것은 한국 연금개혁 논쟁에서 제시된 기초연금 축소안을 논하기 위해 참고할만하다.

둘째, 소득비례연금인 소득연금(Income Pension)은 전체 공적연금보험료 18.5% 중 16%가 투입되는 공적연금체계의 중심제도인데, 기존에 확정급여방식 소득비례연금이었다가 명목확정기여(NDC) 방식의 새 제도로 바뀐 것이다. 즉 소득연금에서 현 보험료 수입은 노인에게 연금급여를 지급하는데 사용하여 각자 계정에 보험료를 적립하지 않는다. 이는 보건복지부(2023)에서 고령화에 대응하는 국민연금 개혁 방안으로 검토를 제안한, 확정급여방식의 확정기여방식으로의 전환 사례이다.

셋째, 1998년 개혁을 통해 의무적인 개인연금제도로 프리미엄연금이 새롭게 도입되었다. 이는 전체 공적연금 보험료 18.5% 중 2.5%를 민간보험회사, 은행, 투자회사 등이 운영하는 연금펀드에 투입하도록 의무화한 것이다. 프리미엄연금 급여액은 각자 선택한 연금펀드의 투자 성과에 따라 정해져 예측이 어렵다. 프리미엄연금의 정체성은 공공영역과 시장영역에 걸쳐있는데, 이는 민간에 위탁운동되는 일종의 개인연금이고 연금급여를 보장하는 아무런

8) 최저보장연금은 소득조사(income test)가 아닌 연금조사(pension test)를 수행하여 전체소득이 아닌 연금수급액만을 급여지급 기준으로 하며, 개인연금 소득을 조사 대상에서 제외하고 공적연금 수급액을 고려한다.

보장장치나 세제혜택이 없지만, 기여가 의무화되어 있으며 연금청이 소득연금 보험료와 함께 보험료를 거둬들여 금융기관에 배분하며 제도 전반을 관리한다는 점에서 공적연금 일부로 간주된다.

2. 인구고령화에 대한 대응과 부작용, 그리고 보완조치

2.1. 명목확정기여(NDC) 적용을 통한 연금급여의 하락과 보완조치

명목확정기여 방식(NDC) 소득연금 급여는 각자 연금계정에 쌓인 가상의 적립액에 따라 결정된다. 기여기간의 GDP 증가율과 임금 증가율 등을 감안하여 계산된 총기여액에 따라 가상의 적립액이 결정되는데, 연금급여액은 이를 추정사망률, 기대여명, 미래 연금액 할인에 사용되는 추정이자율(1998년 제도 도입 당시 1.6%) 등의 요소로 나누어 결정한다. 즉, 각자의 연금액은 생애소득, 퇴직연령, 전 사회의 경제상황, 인구학적 상황 등에 의해 결정된다. 이 경우 평생에 걸쳐 동일한 액수를 기여한 사람이라 할지라도 퇴직 시기의 경제 상황과 기대여명, 인구전망에 따라 급여 수준은 달라진다. 이는 연금급여가 임금 및 기여수준뿐만 아니라 경제적 요인과 인구 요인에 따라 자동적으로 변화함을 의미한다(주은선, 2012). 소득연금 급여액은 평균임금에 연동된다.

소득연금의 순기여(net contribution)은 1940년대 베이비부머 세대가 대규모로 은퇴하면서 2009년부터 (-)가 되었고 이 상황이 계속될 것으로 예측되었다. 이는 전체 기여액이 전체 지출에 비해 상당 기간 못 미치게 되면서 소득연금 급여가 계속 하락하게 된다는 것을 의미한다. 다만 스웨덴 소득연금 재정에 대한 기본시나리오에 따르면 2025년부터 상황이 호전되어 2036년 이후에는 다시 수입이 지출을 넘어설 것으로 예측되고 있다. 그 주요한 이유는 출생률 변화에 따라 1990년대와 2010년대의 대규모 출생세대가 노동시장에 대규모로 진입하는 동시에 연금수급자인 1960년대 출생 노인세대가 줄어들 것이기 때문이다. 결국 소득연금의 미래 재정상태는 인구 및 임금 변동 등 다양한 요인에 의해 달라지는데, 단기적으로 가장 중요한 요인은 고용률 변화와 주식 및 채권시장 등 금융시장 상황과 이에 따른 공적연금기금 수익률이다. 장기적으로는 인구 요소가 가장 중요한 것으로 평가된다(Pensionsmyndigheten, 2016). 물론 장기추계인만큼 기대수명 및 고용 관련 가정에 차이를 둔 낙관적 시나리오와 비관적 시나리오 사이에는 순기여가 (-)를 유지하는 기간이 각각 2031년까지, 혹은 2064년까지가 되는 등 그 편차가 매우 크다(Pensionsmyndigheten, 2016). 어찌 되었든 스웨덴 인구 상황은 명목확정기여방식(NDC) 도입으로 소득연금 하락이 적어도 2031년까지는 이어지게 될 것이다.

명목확정기여방식(NDC)으로 인해 미래 소득대체율을 확정하기 어렵지만, 모든 소득계층에서 연금소득의 대체율은 떨어질 것으로 예측되었다. 모델링을 통해 개혁 이전의 연금제도가 유지될 경우 소득대체율 수준과 개혁 이후 연금제도를 적용한 소득대체율을 비교한 결과를 보아도 연금급여 수준은 상당히 떨어진 것으로 나타났다. OECD(2007)에 따르면 평균임금 소득자를 기준으로 소득비례연금 총소득대체율을 살펴보면 스웨덴이 연금개혁을 하지 않았더라면 2007년에 가입하는 평균소득자의 경우 78.9%였을 것이 62.1%로 떨어진 것으로 계산된 바 있다⁹⁾.

9) 명목확정기여방식을 채택한 스웨덴 소득연금 소득대체율 장기추정은 시기마다, 적용하는 가정마다 큰 차이가 있다. 다른 연구에서는 스웨덴 소득비례연금의 평균적인 보장수준이 2005년 53%에서 2050년 기준 40.4%로 떨어질 것으로 추정된 바 있다(Guardiancich, 2010).

<표 1> 스웨덴 1998년 개혁 이후 소득비례연금 수준의 변화: 총소득대체율 모델링
(단위: %)

	0.5AW	0.75AW	1W	1.5AW	2W
개혁 이전	41.5	50	78.9	97.1	150.6
개혁 이후	39.6	60.2	62.1	115.1	132.5

주1: 가입기간을 완전히 채워서 받을 수 있는 최대연금액으로서 과세 전 수준을 기준으로 함.
 주2: AW는 평균임금으로 0.5AW는 소득수준이 평균임금의 1/2인 가입자를, 1AW는 평균임금가입자를, 2W는 소득이 평균임금 2배 수준인 가입자를 의미한다.
 주3: 실질소득증가율 연 2%, 물가인상률 연 2%, 관리운영비를 제외한 기금운용수익률은 연 3.5%로 가정함. 구체적인 방법론과 가정은 OECD(2007)의 p.13을 참고하라.
 자료: OECD(2007). Pensions at a Glance p. 188~189의 표를 필자 재구성.

소득대체율의 전망치는 40년 근로를 기준으로 한 것이라는 점에서, 1998년 연금개혁은 장기적으로는 소득대체율은 위에 제시된 수치보다 더 크게 떨어질 수도 있다. 스웨덴에서도 이제는 연금가입기간이 충분하지 않다면 노후빈곤 위험이 높아질 수 있다는 것이다. 특히 30년만 가입하면 완전연금을 받을 수 있고, 소득이 가장 높았던 15년의 소득만 연금액 계산에 적용되던 15/30 규정이 개혁을 통해 폐지되면서 화이트칼라의 급여액 하락 효과는 더욱 크다(주은선, 2008). 미래 연금급여 적절성 문제는 다른 추정치로 보아도 유사한 경향을 보인다. EC(2015) 자료에 따르면 평균소득자의 공적연금 총소득대체율은 2003년 69.4%였던 것이 2053년에는 55.1%로, 저소득층(평균소득의 60%)의 소득대체율은 2003년 77.8%였던 것이 65.1%로 떨어지는 것으로 전망되었다.

1998년 연금개혁으로 인한 노후보장수준 변화를 소득계층별로 보면 <표 1>에 따르면 중저소득층(0.75AW)의 연금 소득대체율 수준이 60.2%에서 50%로 비교적 크게 떨어진 것으로 나타나 이들의 빈곤위험이 특히 우려스럽다. 이렇게 명목확정기여방식 채택으로 소득연금의 급여수준 하락은 저소득층의 노후소득보장에 문제를 야기한다. 이에 공적연금 급여수준 하락에 대응하기 위한 조치로 저소득층에 대한 최저소득보장 등 기초층위 공적연금과 주택수당 등의 중요성이 더욱 커졌다.

연금개혁 이후 공적연금 보장의 적정성은 계속 논쟁거리가 되어 결국 2021년에 장기가입 저연금수급자를 위한 보충적 연금제도가 도입되었다. 2017년 12월 연금위원회(The Pension Group)는 공적연금 보장성 약화와 노인빈곤 위험 증가에 대한 비판을 수용하여 기초층위 강화를 결정했다. 이들은 ‘공평성 증진’을 위해 자산조사형 보조금을 도입하겠다고 밝혔는데 특히 보조금이 오래 일하도록 만드는 유인효과를 가져야 한다는 점을 다양하게 강조하였다. “연금위원회는 특히 최저보장연금과 함께 자산조사를 바탕으로 한 재정보조를 실시하는 방안 및 노인을 위한 주택수당 증액도 고려할 것이라고 하였다(Swedish Government Offices, 2017, pp.2-3; 송지원, 2018, p.54에서 재인용).” 그 결과 2021년에 노동이력이 긴 저연금 수급자를 위한 소득연금보충제도(inkomstpension complement)가 실행되었다. 이 제도는 35년 이상 노동이력이 있는 경우에 수급자격이 있고, 연금기여 기간 및 공적소득비례연금 수준 등에 의해 급여액이 정해진다. 급여액은 과세 전 월 SEK 0~600 규모이다(Pensionsmyndigheten, 2022).

한편 개혁을 통해 새로 도입된 스웨덴 소득연금에서 아동크레딧 기간이 다른 어느 나라보다도 긴 4년에 달하는 것에 대해서도 출산에 대한 적극적 보상이란 면 이외 측면을 생각해

불 필요가 있다. 이렇게 관대한 아동 크레딧은 급여수준이 떨어진 소득비례연금에서 가입자가 기여기간을 충분히 확보하도록 만드는 것이 갖는 중요성과도 일맥상통한다.

2.2. 자동균형장치로 인한 연금급여의 불안정성 확대와 이를 보완한 일반조세 지원

1998년 연금개혁에서 인구고령화에 대한 적극적 대응을 위해 소득연금에 자동균형장치(automatic balance mechanism)가 도입되었다. 이는 인구, 경제 등 상황 변화에 따라 이를 반영한 연금자산(asset) 및 지급의무액(liabilities) 사이의 불균형 정도를 계산하여, 매해 연금수급자 급여액과 기여인구의 연금계좌 계산에 영향을 주도록 만든 것이다. 이는 가상의 연금자산과 지급의무액의 균형 회복을 위한 것으로, 자산과 지급의무액의 균형을 유지하는 것을 소득연금의 장기 지속성 유지에 중요한 요소로 삼았음을 의미한다(류재린 외, 2022).

소득연금 총자산액과 총지급의무액 사이의 비율은 균형비(balance ratio)로 표시되는데, 소득연금의 자산은 기여자산(연금기여금 수입의 미래예상가치)와 버퍼펀드의 합이다. 기여자산은 기여액과 기여액 SEK 1이 연금제도 내부에 남아있는 평균 기간을 고려하여 산정한다. 지급의무액은 현 경제활동인구에 대한 지급의무액과 현 은퇴자에 대한 지급의무액을 합산한 것이다. 자산과 지급의무액의 비율인 균형비가 1이하로 떨어지면, 재정균형 회복을 위해 소위 자동균형장치가 작동한다. 균형회복조치는 연금액 연동의 일부로서, 밸런싱 조치로 인한 수익은 다시 균형비 등을 통해 연금 밸런스에 귀속된다(Pensionsmyndghenten, 2016). 즉, 자산이 지급의무액보다 작아지면 지급하고 있는 연금의 연동과 가입자의 명목계정에 대해 인정되는 수익률이 자산 대 부채 비율만큼 조정된다. 균형 장치가 작동하게 되면 연금의 소득대체율이 감소하게 되지만 연금제도가 회복되어 균형 수치가 증가하면 반대로 소득대체율이 높아질 수 있다(주은선, 2012). 즉, 매해 자동균형장치의 작동은 노인의 매해 연금수급액에 영향을 미치며, 그 동안 매해 실질가치보전을 위해 증가했던 연금급여가 특정한 해에는 떨어질 수도 있다는 것을 의미한다.

따라서 1998년 연금구조개혁 이후 스웨덴에서는 이 문제를 다뤄내기 위한 제도 조정이 이어졌다. 소득연금의 자동균형장치 작동이 연금급여의 변동성을 지나치게 높여 제도의 안정성 및 연금수급자들의 생활보장에 문제를 야기하였기 때문이다. 스웨덴 의회는 2009년에 완화 규정(smoothing rule)을 결정했다(류재린 외, 2022). 이는 균형비를 계산할 때 연금의 가치를 매년 당해연도말 기준 평가액으로 하던 것을 최근 3년 간의 기금가치 평균값으로 수정하여 반영하기로 한 조치이다. 이러한 조치가 이루어지지 않았다면, 2010년에 밸런싱 효과는 3.28%에 달했을 것으로 평가된 바 있다(D.B. Mikula, 2010).

그러나 균형비 계산에 완화 규정을 도입한 후에도 자동균형장치가 가져오는 연금액의 불안정성은 여전히 이슈가 되었다. 3년 평균을 도입하여 매해의 연금액 변화 폭을 줄이는 데에는 한계가 있었다. 글로벌 금융위기가 스웨덴을 포함한 전세계 경제에 영향을 미친 2010년 자동균형장치의 작동 결과는 연금수급자협회의 강한 비판을 받았다. 밸런싱으로 인한 연금급여 삭감이 예상됨에 따라 대부분 연금수급자들이 커다란 불만을 가지게 되었다. 따라서 당시 우파정부는 연금수급자들에 대한 조세 인하를 단행하여 밸런싱의 소득연금급여 삭감 효과 일부를 상쇄하였다. 이후에도 자동균형장치 작동으로 인해 2011년에 연금액이 4.3% 줄었고, 2012년에는 3.5% 증가하였으나, 2014년에는 다시 2.7% 줄어들게 되었다. 이에 스웨덴 정부는 다시 연금수급자에 대한 조세 인하를 단행하였다(류재린 외, 2022). 이를 통해 연금급여 삭감분 일부를 조세로 거둬들이지 않으면서 그 효과를 상쇄하도록 하였다. 즉, 자

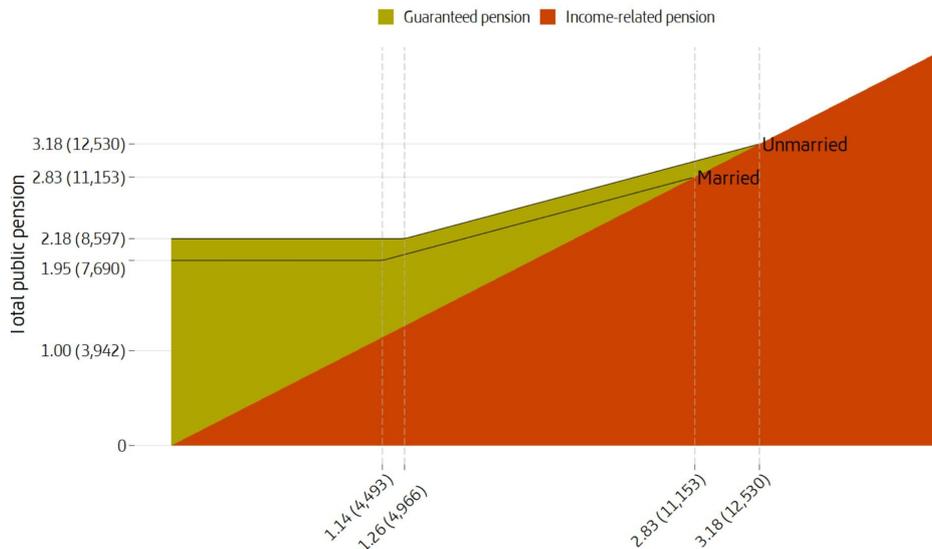
평균형장치 작동으로 발생한 소득연금의 감소를 수급자들이 느끼지 않도록 세율을 조정한 것으로 이는 결국 소득비례연금 급여의 삭감분을 일반조세 지원으로 충당한 것이다. 고령화 대응조치로 자동균형장치를 도입했지만 그로 인한 연금지출 감소분을 결국 국고로 지원한 것과 마찬가지로이다.

3. 기초보장에서 최저소득보장으로의 전환과 기능 변화

최저보장연금은 스웨덴 공적연금체계의 핵심인 소득비례연금에 명목확정기여방식(NDC)을 적용함에 따라 나타나는 노후소득보장의 취약성을 보완하는 핵심적인 장치이다. 즉, 연금구조개혁을 통해 스웨덴 공적연금체계에서 재분배의 목표와 방식을 근본적으로 바꾸었는데, 1층의 연금이 2층의 소득비례연금이 하락함에 따라 나타나는 저소득층에 대한 보장성 약화를 집중적으로 보완하는 기능을 하도록, 재분배의 목표, 범위, 내용을 크게 바꾼 것이다.

최저보장연금은 개혁 이전의 보편적 기초연금과는 속성이 다른 제도로 대상의 선별성, 최저생활이 가능한 수준으로의 급여수준 인상, 중심적인 노후보장역할을 하는 소득비례연금인 소득연금수준을 감안한 최저보장수준의 조정 등을 특징으로 한다. 이러한 최저보장연금과 소득연금의 관계 및 최저보장연금의 도입 조건은 아래 <그림 1>을 통해 이해할 수 있다.

<그림 1> 중저소득층에 대한 스웨덴 소득연금과 최저보장연금의 보장수준



주: x축과 y축의 수치는 B.A. 대비 비율을 의미하며 () 안은 절대액(SEK)임.

자료: 스웨덴 연금청 홈페이지 스웨덴 연금체계 설명자료.

<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/orange-report-2020/4-how-the-national-pension-system-works.html>

이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 1998년 스웨덴 연금개혁을 의도한 재분배의 효율화를 달성하고 있는지 여부를 가르는 것은 최저보장연금 수급률이 효율적 보장이라 말할 수 있을 정도로 낮아졌는가 하는 것이다. 우선 개혁 당시 최저보장연금 수급대상자는 일정 기간 이상 스웨덴 거주기록이 있는 65세 이상으로 공적연금 소득이 일정 수준 이하인 노인으로 설

정되었다¹⁰⁾. 반면 개혁 당시 소득연금과 프리미엄연금은 61세부터 받을 수 있도록 하여 대상연령을 달리 하였다(주은선, 2012). 2023년부터 최저보장연금 수급연령은 66세로 조정되었다. 연금소득조사의 대상은 소득연금, 프리미엄연금, 특별보충연금, 유족연금 급여 등 공적연금이다. 자산소득, 근로소득, 협약연금(occupational pension), 개인연금 등은 연금조사 대상이 아니다. 이는 공적연금가입자의 근로유인, 저축유인 약화를 막기 위한 것이라 한다. 1998년 법개정 당시 기준 최저보장연금 대상자는 소득연금 등이 3.07 B.A.(물가연동 기초액: prisbasbelopp: Price Base Amount)¹¹⁾ 이하인 사람으로 제한되었다. 그 결과 개혁 당시 노인인구의 40% 정도가 대상자가 될 것으로 예상된 바 있다(NOSOSCO, 2008; 주은선, 2012에서 재인용). 2022년 말 기준 전체 공적연금수급자가 230만 명인데 2023년 1월 기준 최저보장연금 수급자는 약 107만 명으로 전체 공적연금수급자의 절반에 약간 못 미친다¹²⁾.

둘째, 연금소득이 없거나 낮은 경우에 제공하는 최저보장수준이 기존 기초연금 급여에 비해 크게 높아졌다. 소득연금을 전혀 받지 못하는, 혼자 사는 노인에게 대한 최저보장연금의 최대급여액은 2.13 B.A.인데 이는 개혁 이전 기초연금 급여 0.96 BA, 그리고 저연금노인에게 대한 기존 보충연금(pension supplement) 0.56 B.A.를 합산한 1.52 B.A.에 비해 상당히 높아진 것이다.¹³⁾ 이러한 인상은 스웨덴 소득비례연금 개혁으로 연금액이 줄어든 저소득층의 노후보장 위협을 완화하는 효과가 있다. 특히 소득비례연금 수준이 매우 낮은 경우 이러한 조치는 빈곤 완화에 상당한 의미가 있다.

2022년 12월에 최저보장연금 최대액은 1938년과 이후 출생자에 대해 SEK 9,781이다¹⁴⁾. 한편 최저보장연금의 기준이 되는 기초액은 물가에 연동되므로 그 관대성은 물가연동에 따른 변화를 감안하여 장기적으로 평가할 필요가 있다. 참고로 소득연금 급여는 임금에 연동된다.

기초연금을 최저보장연금으로 전환할 수 있었던 것은 노인 대다수가 공적소득비례연금 수급자가 되고 이를 통해 노후소득보장 필요를 상당 부분 충족할 수 있었기 때문이다. 즉 모든 노인에게 정액의 기초연금을 제공할 필요성이 줄어든 상황이 최저보장 방식으로 소득재분배를 효율화하고자 하는 제안이 출현할 수 있었던 배경이다.

10) 최저보장이 필요하지만 거주기간 요건 등 자격을 갖추지 못한 경우에는 어떻게 할까? 이민자 등과 같이 최저보장연금 수급자격요건을 갖추지 못한 대상에게는 특별생활수당(maintenance support for the elderly)이 있다. 이는 노인에게 대한 최후의 소득보장원으로서 소득조사를 통해 제공되며, 과세되지 않는 최저, 기초보장제도이다. 또한 저소득노인에게에는 주거비 보조(BTP: Pensioners housing supplement)가 더해지는데 주거비 보조는 독신 연금수급자에게는 월 주거비의 93%를 제공하며, 상한이 있다(주은선, 2012에서 재인용). 한편 저소득노인에게 대한 주거비 보조의 2022년 기준 1인가구 상한선은 SEK 7,290이다. 주택수당 수준은 물가 등에 연동되지 않으며, 정부가 제안하고 국회가 결정한다. 2022년 말 기준 주택수당 수급자는 29만6천 명이다 (<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kortapensionsfakta>).

11) 기초액(base amounts: BA)은 중앙통계국(The Central Bureau of Statistics)의 계산을 바탕으로 정부가 매년 정하는 금액으로서 연금을 계산할 때 사용되는 소득기초액과 보장성연금 기초연금을 계산할 때 사용되는 기초액 두 가지가 있다. 기초액은 연도 말에 정해서 다음 연도에 적용하며, 소비자물가지수에 기준을 두고 매년 연동되고 있다. 1993.1.1 이전에는 급여 지급시 기초액을 기준으로 하여 연금급여를 계산하였으나, 1993년부터는 기존 기초액에서 2%를 줄인 금액을 기초액으로 하여 연금급여를 계산하였다(주은선, 2012).

12) <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kortapensionsfakta>

13) 최저보장연금은 거주기간이 40년에 미달하면 부족한 기간에 비례하여, 그리고 소득연금 수준에 비례해서 삭감된다.

14) SEK1은 약 한화 127.3원으로 2022년 말 기준 공적연금 수급노인에게 대한 최저보장수준은 약 124.5만원이다.

스웨덴에서는 1948년 보편적 기초연금 도입을 통해서야 광범위한 대상에게 연금을 지급할 수 있었다. 1950년대에 스웨덴 노인들의 약 70%는 소득비례연금을 받지 못했다. 그러나 1960년에 시작된 스웨덴의 새로운 소득비례연금인 ATP는 빠르게 성숙하여 수급률과 급여 수준이 올라가게 되었다. 여기에는 스웨덴 노동시장 참여율이 높아진 것도 일조하였다. 스웨덴에서도 노동시장 진입 연령이 꾸준히 높아졌지만 대체로 22세 경에 20시간 이상 일자리를 통해 노동시장에 진입하게 된다. 노동시장에서 퇴장하는 평균연령도 스웨덴은 2021년 기준 64.9세로 높은 편이다(Pensionsmyndigheten, 2023). 그 결과 스웨덴 노인들은 노동시장 경력, 즉 소득비례연금 기여 연수가 길다. 노인빈곤을 예방하는 역할을 하는 공적연금 발전에 따라 노인빈곤률도 계속 떨어졌다. 노인 빈곤률이 낮아지고, 소득비례연금 수급률이 90%가 넘어 다수 노인이 소득비례연금 수급자가 되는 상황에서 기초연금의 유용성에 대한 의문과 재분배의 효율화 방안에 대한 논의가 출현한 것이다. 즉, 다수가 적정 수준 이상의 소득연금 급여를 받는 상황이 ‘재분배의 효율화’를 추구할 수 있는 조건이었다. 이러한 최저보장연금으로의 전환의 조건은 어떤 의미에서는 소득비례연금에 확정기여방식(NDC)을 적용할 수 있었던 전제조건과도 유사하다.

정리하면 최저보장연금이 적정 수의 노인에게 집중적인 보장기능을 하기 위해서는, 대다수 노인이 소득비례연금 급여를 받고 있어야 하며, 해당 소득비례연금의 급여 수준이 낮지 않아야 한다. 공적연금 수급률이 대폭 높아진 1990년대 말에 기초연금의 최저소득보장제도로의 전환이 이루어진 것은 최저보장연금이 작동하는 데 필요한 조건이 무엇인지를 보여준다. 다만 스웨덴에서 최저보장연금이 소득비례연금 축소에 따른 노후소득 보완기능을 수행하는 데 우려되는 것은 소득비례연금이 달리 최저보장연금은 불가연동되어 소득연금 등 다른 공사연금 수준 변화에 비해 시간이 흐름에 따라 장기적으로 뒤떨어질 가능성이 있다는 점이다.

4. 보험료를 조정 등 연금재정 확충과 국가 일반재정의 역할 확대

1998년 연금개혁은 스웨덴 공적연금 재정에서 국가 역할의 변화를 가져왔다. 우선 기초층위의 연금재정 조달의 변화, 즉 기초연금에서 최저보장연금으로의 전환 과정에서 재정방식 변화를 살펴보자. 개혁 이전 기존 기초연금 재정은 고용주, 자영자, 정부에 의해 조성되었다. 기존에는 고용주는 피용자에 대한 급여총액의 5.86%를, 자영자는 과세소득의 6.03%를, 정부는 기초연금 지출의 25%를 조달하였다. 피용자는 애초에는 연금보험료 부담이 없었으나 재원을 확충하기 위해 1995년부터 약간의 보험료를 부담하게 되었다.

그러나 기초연금을 최저보장연금으로 전환하면서 이후 기초층위의 최저보장연금 재원 전액은 일반예산으로 전환되었다. 즉, 기초층위 재정에서 국가의 역할은 전체 지출의 25%에서 100%로 대폭 확대되었다. 이로 인한 사용자와 자영자의 보험료 감소분은 소득연금 보험료 증가분에 투입되었다.

1998년 소득연금으로의 전환 이전 소득비례연금인 ATP에서 재원은 피용자의 경우에는 피용자와 고용주가 분담하고, 자영자의 경우에는 정부 부담 없이 자영자만 부담을 하도록 되어 있었다. 피용자의 연금보험료 대부분은 고용주가 부담하였는데 피용자는 과세소득의 1%를, 고용주는 급여총액의 13%를 부담하였다. 독특한 것은 보험료는 소득이 기본금액 이상일 경우에 부과되어 상한선(ceiling)이 없지만 급여를 받을 때에는 기준액의 7.5배를 소득의 상한으로 하여 급여액이 계산되었다는 것이다. 따라서 기준액의 7.5배를 넘는 소득에 대

한 연금보험료는 세금 혹은 연대적 노후소득보장을 위한 비용과 같은 것이었다. 자영자는 고용주와 마찬가지로 소득의 13%를 부담하였다.

그러나 소득연금으로의 전환 이후 전체 보험료율 18.5%는 피용자의 경우 노사가 부담하고 자영자는 전액 자영자가 부담한다. 그러나 이 중 노동자의 공적연금 보험료 7%와 자영자 보험료 중 7%(general pension contribution)에 대해서는 전액 조세 환급이 이루어진다(Pensionsmyndigheten, 2019). 즉 스웨덴의 핵심 공적연금인 소득연금 재정 중 49.2%는 정부 일반예산으로 재정이 조달된다고 할 수 있다(유호선 외, 2021). 한편 연금개혁과 함께 연금수급자에 대한 조세혜택은 크게 축소되었다.

결과적으로 스웨덴 공적연금 전체 수입 중 상당한 부분에 대해서는 국고지원이 이루어지고 있다. 연금개혁 과정에서 피용자 보험료 부담이 도입되었으나 가입자들이 실질적 부담을 체감하지 않도록 만드는 국가의 역할이 그 이면에는 존재했다. 결국 최저보장연금 제정의 전액, 2021년에 추가된 소득연금 보충제도 재정의 전액과 소득비례연금인 소득연금 제정의 절반에 약간 못 미치는 수준으로 국가의 재정 책임은 대폭 확대되었다.

IV. 결론: 스웨덴 연금개혁이 한국에 주는 교훈

스웨덴에 연금개혁의 다양한 요소 중 한국 연금개혁 논쟁과 관련하여 함의를 갖는 요소들을 살펴보았다. 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 확정기여방식의 도입이 갖는 의미와 교훈을 생각해보자. 공적연금에 확정기여방식을 도입한 것은 단순한 연금급여 계산 방식의 변화가 아니라 노후보장 방향의 수정이었다. 스웨덴의 새 공적연금제도는 명목확정기여(NDC) 소득연금과 프리미엄연금으로 구성된 평생의 개인계정(lifetime individual account)을 기본으로 하게 되었다. 확정기여 방식의 적용이라는 것은 최종적인 연금 급여액이 불확실해졌다는 의미뿐만 아니라 공적연금제도가 철저하게 개인 단위의 소득비례적인 급여 보장을 추구하게 된 것을 의미한다. 즉, 공적 노후소득보장의 기본 원리가 변화했다는 것이다. 이 경우 장점으로 부각되는 것은 확정급여방식인 통상적인 공적연금제도에 비해 확정기여방식(NDC 채택으로 인구 및 경제상황 변화에 유연한 대응이 가능하다는 것이다. 특히 연금 보험료를 부담하는 경제활동연령층이 고령화의 부담을 전적으로 떠맡지 않게 된다는 것이다. 이에 더해 Palmer(1999) 등에 따르면 연금에서 재분배 요소의 탈각은 흔히 연금 가입자들의 노동시장 참여 유인을 높일 것으로 흔히 기대된다.

그렇다면 한국에서도 명목확정기여방식(NDC)는 이러한 긍정성을 가질 것인가? 우선 인구변동에 따른 연금급여 지출의 조정은 전면적인 명목확정기여 방식으로의 개편이 아니라 독일, 일본, 핀란드 등과 같이 인구변동을 반영하는 계수를 급여산식에 첨가하거나 수급연령 조정에 반영하는 것으로도 가능하다. 물론 이런 조치도 역시 기본 연금급여 수준이 어느 정도 이상으로 높아지지 않는다면 노후보장 기본 기능을 크게 저해할 수 있으므로 도입하기 어렵다. 오히려 저연금 및 부실한 공적 노후보장이 지속되는 것은 저출산 문제를 악화시킬 수 있다.

게다가 스웨덴의 자동균형장치의 적용 경험은 인구 및 경제상황 변화를 연금급여에 대해 직접 반영하는 방식은 연금급여의 변동성과 불안정성을 유발하며, 노후생활을 연금에 크게 의존하고 있는 노인들이 이를 감당하기 어렵다는 것을 보여준다. 스웨덴의 조세혜택을 통한 대응은 소득비례연금의 불안정성을 결국 일반조세 지원을 통해 메울 가능성이 높다는 것을

보여준다. 한국의 경우에도 마찬가지로 결과를 낳을 가능성이 높다. 뿐만 아니라 더욱 근본적으로는 국민연금과 같이 연금급여 수준이 낮은 상태에 불안정성이 더해진다면 연금의 노후 보장 기능에 최악의 결과가 발생할 수 있다.

확정기여방식(NDC)의 중요한 의도 중 하나가 노동시장 참여유인 제고라고 한다면, 이러한 정책목표를 구현하는 데 더욱 직접적인 정책수단을 구사하는 편이 더 바람직하다. 국민연금제도에서 가입기간에 따른 급여 인상 폭을 조정하는 것, 혹은 재직자에 대한 연금급여 감액을 줄이거나 폐지하는 등의 조치는 더욱 생애 후반기 노동시장 참여를 더욱 직접적으로 촉진할 수 있다.

스웨덴 연금제도가 확정기여방식의 개인계정 단위로 구축된 것은 기존 공적연금제도 발전을 통해 노인빈곤문제를 해소하고 노후소득보장의 안정성을 확보할 수 있었으며, 고용안정성에 기반한 긴 연금 가입기간이란 조건을 갖출 수 있었기 때문이다. 가입기간과 관련해서는 아동 1인당 약 4년에 달하는 관대한 아동크레딧의 역할도 고려해야 한다. 스웨덴의 연금 개혁은 기존 보편적 기초연금과 관대한 소득비례연금제도가 결합되어 거둔 성과에 힘입어 몇 가지 중요한 조건들이 충족된 덕분에 선택할 수 있는 길이었다(주은선, 2012). 일례로 스웨덴에서 2021년 기준 노동시장 진입연령은 22세이며 평균 은퇴연령은 64.9세로 노동시장에 머무는 기간이 길다(Pensionsmyndigheten, 2023). Guardiancich(2010)도 스웨덴 연금제도가 연금개혁으로 인한 변화에도 불구하고 노인들에게 여전히 안정적이고 신뢰할만한 노후소득보장제도일 것이라 전망하였고, 그 이유를 높은 수준의 대상포괄률, 광범위한 연금 크레딧, 높은 수준의 노동시장 참가율 등으로 제시한 바 있다.

그럼에도 확정기여 중심의 공적연금개혁으로 인한 급여액 하락 위험은 연금개혁 당시부터 예견되었고 이는 최저보장수준의 증액을 요구하였다. 그럼에도 연금개혁 이후 스웨덴에서도 노인빈곤위험이 증가했고, 연금수준 하락은 논쟁의 대상이 되었다. 이에 따라 저소득장기가 입자를 위한 소득연금보조금제도가 추가로 도입되기도 하였다. 명목확정기여방식(NDC)으로의 전환 이후에도 2022년 말 스웨덴의 평균 공적연금수급액은 SEK 14,900으로(약 189.7만원)로, 한국 공적연금 수준과 차이가 크다(Pensionsmyndighete, 2023).

둘째, 스웨덴의 기초연금의 최저보장연금으로의 전환이 갖는 함의와 시사점을 살펴보자. 우선 보편적 기초연금과는 다르게 최저보장연금이 취약한 노인에게 표적화된 충분한 보장을 하기 위해서도 역시 중심제도인 소득비례연금제도가 일정한 조건을 갖춰야 한다. 즉, 최저보장연금을 받는 노인의 수가 일정한 수준 이하로 유지될 수 있도록 하기 위해서는 많은 노인이 국민연금과 같은 소득비례연금 급여를 받고 있어야 하며, 그 급여 수준이 노인빈곤을 예방할 정도로 낮지 않아야 한다. 소득비례연금 수급률과 급여수준이 낮지 않아야 최저보장연금 수급자 수가 어느 수준 이하로 유지될 수 있다. 특히 국민연금 수급률은 꾸준히 올라갈 것으로 예상되지만 급여 수준은 정체될 것이 예상되는 상황에서(남찬섭 외, 2023), 기초연금을 최저보장연금으로 전환한다고 해서 소득보장의 효율성이 크게 개선될 것으로 보이지는 않는다. 소득비례연금인 국민연금 급여의 저연금 문제가 극복되어야 재분배의 효율화를 추구할 수 있다. 재분배의 효율화는 고령화 가운데 연금재정 지출을 조정할 때 중요한 고려사항이지만 그 뚜렷한 전제는 소득비례연금의 적절성 확보이다.

또한 대상범위를 좁힌 최저보장연금이 빈곤제거 기능을 제대로 해내기 위해서는 최저보장 수준 자체가 생계유지 가능한 수준으로 높아지는 것, 명실상부한 최저선의 기능을 할 수 있게 되는 것이 개혁의 전제가 될 것이다. 기초연금을 최저보장연금으로 바꾸기 위해서는 스웨덴 사례와 같이 개혁 이후 급여수준이 과거 기초연금보다 현격히 높아야 개혁의 정당성이

확보된다. 1998년 스웨덴 시민사회에서 연금개혁에 많은 반대가 있었지만 이를 극복할 수 있었던 이유 중 하나도 최저보장연금 급여수준이 기존 기초연금보다 훨씬 높아졌기 때문이다. 높은 수준의 최저보장으로 인해 저임금 노동자 상당 수가 혜택을 받을 수 있을 것으로 전망되면서 공공서비스 부문 노동자의 반대를 극복하고, 비교적 임금이 낮은 여성노동자들이 연금개혁을 수용하게 만들 수 있었다(주은선, 2006). 여기에 더해 최대 월세의 93%까지 보장하는 주택수당은 소득비례연금의 격차가 커지는 가운데, 최종적인 공적 노후보장 수준의 차이를 다시 현격하게 줄이는 데 매우 중요한 장치로 역할을 할 수 있다. 노인빈곤에 대응하는 이런 겹겹의 장치는 스웨덴에서 축소지향적 연금개혁 이후에도 노후보장제도의 빈곤 제거 기능이 확실하게 유지될 수 있게 만든다.

‘명목확정기여(NDC) 소득비례연금+ 최저보장연금’ 조합은 NDC의 ‘넌만큼 받는다’는 속성을 연금개혁 방향으로 부각시킨다면 한국에서는 ‘넌만큼 받지 못할 것’을 걱정하는 일반 국민들에게 호소력을 가질 가능성이 높다. 특히 이는 소득상층과 자영자 등에게 더욱 그러하다. 그러나 이는 중저소득층에게는 급여수준 하락을 가져오는 안으로 최저보장수준의 큰 폭의 인상 외에는 이를 정치적으로 설득할 수단이 없다. 스웨덴과 마찬가지로 한국에서도 이런 연금개혁에 대한 저임금소득자의 지지는 최저보장연금 수준에 달려 있는데, 국민연금 급여수준이 낮은 상태에서 이는 가능하지 않다. 이에 더해 기초연금을 최저보장연금과 같은 형태로 개편할 경우 저소득층의 노동유인이 심각하게 저해될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 따라서 이러한 형태의 제도 개편에서는 저소득층의 노동유인을 제고하는 보완책이 필요하다.

또한 노인인구 비율이 20%를 넘어가는 고령화 단계에서 스웨덴 공적연금 재정에서 국가 일반재정의 역할이 최저보장연금과 소득연금보충제도 등과 같은 기초 층위에서만 뿐만 아니라 소득비례연금에서도 상당히 크다는 것은 시사하는 바가 크다. 스웨덴 연금개혁 과정에서 피용자의 연금보험료 도입을 가능하게 만든 것은 국가 일반재정의 적극적인 역할이었다. 이는 한국 연금개혁에서 국가 일반재정이 당장의 보험료 인상에서도 적절하게 역할을 할 필요성이 있다는 것을 시사한다. 고령화 국면에서 국가 일반재정은 장기적인 국민연금 재정안정을 위해 일부 역할을 하는 것이 불가피하지만, 현 단계에서도 이는 저소득층과 자영자 등에게 보험료 인상의 부담을 덜어줄 수 있는 다양한 방식의 세제혜택 등을 통해 오랜 동안 교착상태에 있는 한국 연금개혁에 돌파구를 열어줄 수 있을 것이다.

참고문헌

국민연금재정계산위원회. 국민연금재정추계전문위원회. 기금운용발전전문위원회. (2023). 2023 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집. 2023.09.01.

국민연금재정계산위원회. (2023). 20차 회의자료.

국회연금개혁특별위원회. (2023). 2기 민간자문위원회 보고서.

보건복지부. (2023). 국민연금종합운영계획.

남찬섭. 주은선. 제갈현숙. (2023). 국민연금 대안보고서: 국민연금의 보장성과 지속가능성의 조화를 위하여“. 공적연금강화국민행동.

류재린. 이다미. 이병재. 신화연. 신영규. 권혁진. 제갈현숙. 주은선. 정해식. (2022). 연금개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구. 한국보건사회연구원.

송지원. (2018). 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안. 국제노동브리프 2018년 3월호. p. 51-59. 한국노동연구원.

안서연. 최광성. (2022). NPRI 빈곤전망모형연구. 국민연금연구원.

유호선. 유현경. 손현섭. (2021). 국민연금의 재정안정화 방안 연구.

주은선. (2006). 연금개혁의 정치. 한울.

----- (2012). 해외공사연금-스웨덴. 국민연금연구원.

Cichon. (1999). Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?, *ISSR* Vol.52. No.4.

Government Offices of Sweden. (2000). National Strategy Report on the Future of Pension Systems -Sweden.

Guardiancich. (2010). Current Pension System: first assessment of reform outcomes and output, European Social Observatory, supported by Belgian Federal Public Service Social Security. www.ose.be.

Ministry of Health and Social Affairs. (1998). Pension Reform in Sweden. Final Report of the Working Group on Pensions.

Miluka, D.B. (2010). Ten years after- the Swedish pension reform, Design and current status. Swedish Pension Agency(Pensionsmyndigheten).

NOSOSCO. (2008). Old-age Pension System in the Nordic Countries, Schultz Information.

OECD(2007). Pensions at a Glance.

Palmer, Edward. (1999). Exit From the Labor Force for older Workers: Can the NDC Pension System Help?, *The Geneva Papers on Risks and Insurance- Issues and Practice* Vol.24 No.4 Oct..

----- (2001). The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden during the 1990's. In Scheil-Adlung, A. (ed.), *Building Social Security: The Challenge of Privatization*, International Social Security Association 6, New Brunswick.

Pensionsmyndigheten. (2016). Orange Rapport 2015. (www.pensionsmyndigheten.se)

----- (2019). Orange Rapport 2018. (www.pensionsmyndigheten.se)

----- (2023). Facts on Swedish Pension Reform. <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kortapensionsfakta>

Settergren, Ole and Tommy Lowén. (2012). The impact of economic conditions on the

financial sustainability of social security schemes: Cohort-specific ages of retirement. International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Berlin, Germany, 30 May - 1 June 2012, ISSA.

Social Insurance Office and Ministry for Health and Social Affairs. (2005). The Swedish National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions, Regeringskansliet.

Swedish Government Offices. (2017), The Pension Group's agreement on long-term raised and secure pensions," Retrieved February, 26, 2018.
<http://www.government.se/48f80e/contentassets/38492596ca1c446d944036f9a93d048b/the-pension-groups-agreement-on-long-term-raised-and-secure-pensions.pdf>.

www.ose.be

www.pensionsmyndigheten.se

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/orange-report-2020/4-how-the-national-pension-system-works.html>.

Abstract

Implications of 1998 Swedish Pension Reform Experiences for Korean Pension Reform

Eunsun Joo(Kyonggi University, Dep. of Social Welfare)

This study is to find implications of Swedish 1998 pension reform for Korean pension reform. In the Korean pension reform debates, people who emphasize strengthening social security conflicts with people who prioritize and fiscal stability. Recent Korean pension reform debates show key points of case study. Swedish pension reform experiences are analyzed around Korean pension reform debate issues. As Swedish reform is the case of pioneering example of respond to ageing by introducing NDC and automatic balance mechanism, transition of basic pension to guarantee pension, the contention and effects of Swedish pension reform need to be analyzed. The implications are as follows. First, to respond to decline and instability of pension benefit brought by the introduction of NDC, the reform required several prerequisites like minimum guarantee level increase. The reform included complementary measures to reduce the risk of poverty among the elderly. However, even after the reform, additional measures were needed, such as introducing new Income Pension Supplement. Second, Swedish reform case shows as the instability caused by the application of the automatic balancing mechanism was unacceptable for pensioners, so state general budget's supplemental role can be added to alleviate the instability. Third, transition of basic pension to guarantee pension and a sufficient level of minimum guarantee needs adequacy and comprehensiveness of earning related pension. Fourth, in order to achieve pension reform by alleviating the burden of insurance premium increases and providing sufficient minimum guarantee, it is inevitable to expand governmental budget support to public pension scheme including earning-related pension in aged society.

Key Words: Sweden, Pension reform, NDC(Notional Defined Contribution), Korean National Pension, Automatic balance mechanism, Guarantee pension, General budget support,