

## 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도는 수렴하고 있는가? 급여 적절성과 재정적 지속가능성을 중심으로

정창률\*·권혁창\*\*

### 요약

본 연구는 서구 국가들이 최근의 연금개혁을 통해서 전통적인 베버리지형 연금체제와 비스마르크형 연금체제 구분에서 벗어나 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 유사해지고 있는지를 영국, 독일, 스웨덴의 비교를 통해 살펴본다. 지난 20여 년간의 연금개혁을 통해서 베버리지형과 비스마르크형 연금체제의 격차는 줄어들 것으로 보이며, 특히 급여의 적절성 기준으로 세 국가의 연금제도가 수렴하고 있는 경향이 발견된다. 재정적 지속가능성의 경우에는 세 국가의 공적연금 지출 수준이 수렴하고 있다고 단정할 수는 없으나, 10여 년 전의 추계에 비해서 향후 지출 수준의 차이는 크게 줄어들었으며, 각 국의 인구고령화 정도의 차이를 고려하는 경우 재정적 지속가능성 측면에서도 수렴 경향이 발견된다. 이 연구는 우리나라 연금 논의에서도 재정적 지속가능성과 적절성에 대한 소모적 논쟁 대신, 선진국에서 수렴하고 있는 지출과 소득대체율 범위에서 재정적 지속가능성과 적절성 사이의 합의가 필요함을 시사한다.

주제어: 재정적 지속가능성, 적절성, 수렴, 연금지출, 소득대체율

\* 이 논문은 2015년 경남과학기술대학교 대학회계 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 단국대학교 사회복지학과 조교수, 주저자(mymetapho@hotmail.com).

\*\*\* 경남과학기술대학교 사회복지학과 조교수, 교신저자(khchang3@gntech.ac.kr).

## 1. 서론

1990년 Esping-Andersen(1990)의 복지국가 유형화 논의 이후, 복지국가 논의는 주로 유형화에 기초한 국가간 차이의 원인과 결과를 중심으로 이루어졌다. 그러나, 최근 들어서는 오히려 Schmitt & Starke(2011), Starke et al.(2008) 등을 중심으로 복지국가가 유사해지고 - 혹은 수렴하고 - 있다는 연구들이 등장하고 있다. 수렴하고 있다는 근거는 주로 복지국가들에게 미치는 공통적인 사회적 위험 - 인구고령화나 세계화 -에 대해서 유사한 대응을 하고 있다는 관점에 출발한다.

복지국가의 수렴 경향에 대한 최근의 연구 이전부터, 연금제도에 대해서는 유사한 논의가 있어 왔다.<sup>1)</sup> Clark(2000) 등 여러 연구들은 서구 국가들의 연금제도에서 다층노후소득보장 체제가 보편화되고 있다고 언급한 바 있는데, 이는 베버리지 형과 비스마르크 형 연금체제가 독자적 경로로 - 경로의존적으로 - 발전하고 있다는 신제도학파의 전통적인 접근(Myles & Pierson, 2001)과 배치된다. 사실, 연금제도는 의료 등 인프라를 필요로 하는 다른 복지제도에 비해서 공적/사적 영역의 구분이 분명하지 않으며(Leisering, 2011), 최근에는 선진국들의 연금체제 - 특히 비스마르크 형 -가 경로의존적이라기보다는 오히려 경로이탈(path departure) 경향을 띠고 있고 연금 공사혼합(public/private mix)이 보편화되고 있다고 지적하고 있다(Ebbinghaus, 2011).

본 연구는 지난 20여 년간의 선진국의 지속적인 연금개혁 하에서 연금제도가 수렴하고 있는지를 살펴보고자 한다. 어떠한 정책이 수렴 (convergence)하는지에 대한 개념은 매우 복잡하며 추상화 (abstraction) 수준에 따라서 결과는 달라지기 마련이다 (Clasen et al., 2011). 본 연구에서는 연금개혁의 핵심적 이슈인 재정적 지속가능성과 급여의 적절성을 중심으로 각 국 연금제도의 격차 (gap)가 줄어들고 있는지 아닌지 - 수렴하는지 아닌지 - 를 분석한다. 다시 말해서, 본 연구는 연금제도의 외형적 차원에서 다층노후소득보장체계로의 이행여부에 초점을 두는 것이 아니라, 연금제도의 목적이라고 할 수 있는 적절하고 지속가능한 노후소득 보장 차원에서 수렴경향성이 존재하는지를 분석한다.<sup>2)</sup>

그리고, 본 연구에서는 연금제도의 수렴여부에 대해서 영국, 독일, 스웨덴의 사례를 비교분석하도록 한다. 여러 국가들을 대상으로 한 양적 분석을 통해 수렴여부를 분석하는 방법(Grech, 2015a)도 가능하지만, 본 연구에서는 베버리지 형을 대표하는 영국과 비스마르크 형을 대표하는 독일, 그리고

1) 연금제도는 복지국가의 가장 큰 부분을 차지한다는 점에서 연금제도의 수렴 경향은 복지국가 수렴 논의와 직접적으로 연결된다.

2) 수렴 개념의 사전적인 의미는 동형화로 볼 수 있지만, 실제 복지체제나 연금제도에서의 수렴화 논의는 유사화 경향으로 해석될 여지가 많다는 점에서 논란의 여지가 될 수 있다. 다만, '수렴화' 논의가 복지체제의 '다양성'과 대치되는 의미에서 이루어진다는 점에서 본 연구는 수렴 개념을 따르도록 한다.

선진국 가운데 예외적으로 구조적 개혁을 실시한 스웨덴의 사례를 비교분석한다. 이는 각 유형의 대표성을 드러낼 수 있음과 동시에, 양적 연구가 간과하게 되는 질적 차이까지 분석할 수 있다는 장점이 있다. 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도를 비교한 국내의 선행연구들(백인립, 2010; 권혁창·김평강, 2013)은 Esping-Andersen(1990)의 논의를 전제하여 세 나라 연금제도 혹은 연금개혁의 유사점과 차이점을 비교분석하였다. 하지만, 기존의 비교 연구들은 연금체제의 수렴화 경향에 대해서는 논의하지 않았다.

연금제도의 수렴여부에 대한 비교분석이 필요한 이유는 우리나라 연금제도 논의가 전문가들의 가치에 따라서 지나치게 재정적 지속가능성만을 강조하는 입장과 적절성만을 강조하는 입장으로 대립하여 왔기 때문이다. 만일 수렴하는 경향이 발견된다면, 우리나라의 특수성을 일부 고려하는 범위 내에서 선진국들의 재정지출 수준과 대체율 수준을 지향점으로 설정하고 이를 기준으로 논의할 수 있을 것으로 보인다. 그렇다면, 지금까지 연금제도 논의에서의 소모적인 대립은 지양될 수 있을 것으로 기대된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 선진국에서의 연금제도의 경로의존성 관련 연구 - 혹은 수렴 관련 연구 - 와 본 연구의 분석 기준인 재정적 지속가능성 및 적절성 개념을 살펴보고, 3장에서는 영국, 독일, 스웨덴의 연금 제도 및 개혁 내용을 개괄한다. 4장에서는 세 국가 연금제도의 수렴 여부를 재정적 지속가능성과 적절성 관점에서 분석한다. 마지막으로 5장에서는 본 연구의 연구결과가 한국 연금제도 논의에 미치는 시사점을 제시한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 연금제도의 경로의존성 논의

연금제도 논의에 있어서도 경로의존성에 관련된 논의는 다양하게 이루어졌다. 그 중에서도 가장 흔한 구분은 연금체제를 비스마르크 연금체제와 베버리지형 연금체제로 구분하는 것이다(Bonoli, 2003; Hinrichs, 2008). 전자는 공적연금이 퇴직 이후 소득유지(income maintenance) 기능을 할 수 있도록 급여가 소득비례적이며 공적연금 이외에 다른 노후소득원의 비중은 적은 반면, 후자는 공적연금의 역할이 빈곤경감(poverty relief)에 한정되고 - 주로 정액 급여 - 그 이상의 소득은 주로 사적연금 제도를 통해서 해결하도록 하였다. 전자의 대표적인 예는 독일로서 독일의 경우 공적연금의 비중이 압도적으로 높았던 반면, 후자의 대표적인 예는 영국으로서 영국의 경우 공적연금과 사적연금

이 같이 발전되어 있는 다층노후소득보장(multi-pillar income security) 체제로 발전되었다.

이러한 대표적인 2가지 연금체제는 그동안 경로의존적으로 발전되어 왔었다(Bonoli, 2003). 즉, 복지국가 유형과 마찬가지로 연금체제 역시 한 체제에서 다른 체제로 쉽게 이동할 수는 없었던 것으로 알려져 왔다. 그러나, 우리가 경로의존성 개념에서 유의해야 하는 것은 경로의존성이 있다는 것이 모든 제도가 초기의 결정으로 인해서 결정론적(deterministic)으로 정해져 있다는 것은 아니다. 소위 잠금효과(lock-in)는 조건에 따라서 그 영향이 다를 수 있는 것이 사실이며 (Ebbinghaus, 2005), 실제 정책은 경로의존성을 뛰어넘는 변화를 겪기도 한다.

최근 서구 국가들의 연금개혁은 전통적인 연금제도의 경로의존적 성격을 뛰어 넘는 큰 변화로서 일각에서는 경로 이탈로 묘사되고 있다(Ebbinghaus, 2005, 2011). 한번에 급진적인 변화는 어렵지만 다양한 방법, 예를 들어 지속적인 점진적 변화나 껍질기(layering)방법<sup>3)</sup> 등을 사용하여 제도의 핵심적인 원칙들까지 변화하고 있는 실정이다. 특히, 공적연금의 규모가 큰 비스마르크 형의 경우 재정적 압력에 더욱 노출되면서 강도 높은 개혁을 실시하여 왔으며 (Bonoli & Palier, 2008), 이는 그동안 비스마르크 형이 고수하여왔던 소득유지 기능을 상당히 축소하는 것이었다. 반면, 베버리지 형을 유지하여 왔던 국가들의 연금제도는 상대적으로 재정 압력이 크지 않았으며 급속한 공적연금 축소가 일어나지 않았다.

이를 근거로 베버리지 형과 비스마르크 형이 서로 유사해지고 있다는, 다시 말해서 수렴하고 있다는 지적들이 대두되고 있다(Hinrichs, 2008). 그러나, 이는 특정 관점에서 볼 때 두 체제의 제도적 차이가 줄어들고 있음을 의미하는 것일 뿐, 두 체제의 구분이 곧 사라질 것이라는 의미는 아니다. 또한, 관점에 따라서 수렴이나 유형의 유지냐는 달라지게 마련이다. 모든 선진국들이 연금체제를 다층노후 소득보장 체제로 전환하고 있다는 사실에 주목하는 경우 수렴의 경향에 주목할 수 있는 반면, 여전히 비스마르크 형 공적연금은 기여와 급여를 연계하고 - 오히려 최근 더 밀접해지고 - 베버리지 형 공적 연금은 소득재분배 - 정액급여 -를 고수하고 있다는 사실에 주목하면 차이점이 부각될 수 있다.<sup>4)</sup>

본 연구에서는 재정적 지속가능성과 적절성을 기준으로 서구의 연금체제가 수렴하는지 아닌지를 살펴보고자 한다. 이러한 작업이 필요한 이유는 재정적 지속가능성과 적절성이 서로 trade-off 관계에 있으면서도 연금개혁의 핵심적인 주제라는 점에서 이에 대한 수렴경향의 발견은 다양한 정책적 시사점을 제시할 수 있기 때문이다. 다음 절에서는 재정적 지속가능성과 적절성의 개념을 살펴보기로 한다.

3) 공적연금의 축소를 사적연금 확대로 상쇄하는 방법을 말한다.

4) Meyer & Bridgen(2011)는 독일과 영국의 공적/사적연금의 발전 과정을 검토하면서, 최근 개혁을 통해서 독일은 자유주의적 요소를 가미하고 영국은 시민주의적 요소를 더하였지만, 결과적으로 두 체제가 수렴한다 혹은 발산한다고 단정지를 수 없다고 결론내고 있다

## 2) 재정적 지속가능성과 적절성

지속가능성이라는 말은 일반적으로 예측 가능한 미래 동안 유지될 수 있는 상태를 말하는데, 다양한 정의가 가능하지만 연금개혁 논의에 있어서는 주로 공적연금이 기여와 급여의 비율이 보험수리적으로 지나치게 불균형은 아닌지 혹은 장기적으로 커다란 재정적 부담이 되는지에 주로 초점을 맞춰왔다. 이 글에서 주로 지속가능성(sustainability)으로 지칭되는 용어를 굳이 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 명명하는 이유는 지속가능성 개념이 재정적 요소만으로 한정되는 것은 아니기 때문이다. Grech(2015b)는 사회적 지속가능성 (social sustainability) 개념을 사용하고 있는데, 핵심은 재정적 지속가능성만을 고려해서 연금급여를 지나치게 줄여서 적절성과 세대간 균형을 무너뜨리는 경우에는 다른 제도의 부담이 크게 증가하거나 - 예를 들어 공공부조 - 사회적 갈등 - 정치적 불안 -이 심화되어 사회적 안정을 해친다는 것이다. 따라서, 지속가능성이라는 용어는 재정적인 측면만을 강조하는 협의의 개념 뿐 아니라 광의의 개념까지 포괄하고 있음을 인식할 필요가 있다.

재정적 지속가능성을 측정하기 위한 방법들은 다음과 같다. GDP 대비 지출 수준, 보험료 수준 및 정부부채. 많은 연구들에서 가장 흔히 사용하는 방법은 GDP 대비 지출 수준이며 공적연금 수준만을 비교하는 경우도 있으며 의무적 사적연금까지 포함할 수도 있다. GDP 대비 지출 수준은 과거 뿐만 아니라 미래까지 추정할 수 있는 방법으로 가장 보편적으로 사용된다. 보험료 수준은 실제 가입자나 사용자가 느끼는 재정적 부담을 보여주는 지표이지만, 연금만의 독립적 보험료체계를 가지지 않은 경우에는 비교가 어렵다. 정부부채는 공적연금의 재정적 지속가능성에 직접 연계되지는 않으나 서구의 연금개혁이 기본적으로 공공재정 건전화를 목적으로 하였다는 점에서(Hering, 2006) 간접적인 비교 자료가 된다.

적절성 개념은 급여 수준에 대한 것으로 빈곤을 방지하고자 하는 절대적 기준과 생애평균소득을 대체하는 상대적 기준 모두가 사용된다(Holzmann & Hinz, 2005). 적절성을 측정하기 위한 방법들은 다음이 있다. 소득대체율, 급여율 및 빈곤율. 소득대체율은 생애평균 소득 대비 어느 정도의 급여 수준인지를 나타내는 것으로 총소득대체율과 순소득대체율로 구분된다.<sup>5)</sup> 소득대체율은 급여의 적절성을 측정할 때 가장 흔히 사용되는 지표로서, 이 연구에서는 연금개혁이 이루어지지 않았을 때의 대체율 수준과 연금개혁으로 인한 미래의 대체율 수준을 비교한다. 이 역시 GDP 대비 지출수준과 마찬가지로 공적연금의 소득대체율만을 비교할 수도 있고 의무적 사적연금까지 포함할 수도 있다.<sup>6)</sup>

5) 총소득대체율은 세전소득을 기준으로, 순소득대체율은 세후소득을 기준으로 연금이 소득에서 차지하는 비율인 소득대체율을 계산한다.

6) 소득대체율이 두나라에서 동일하다고 해서 노인들의 급여 적절성이 동일하다고 단정지을 수는 없다. 예를 들어,

그리고 급여율은 평균임금 대비 급여의 수준을 나타내는 것으로 공적연금을 대상으로 한다. 이상의 2가지는 과거는 물론 미래까지 비교적 정확하게 추정하는 반면, 빈곤율의 경우에는 미래 수치는 측정하기가 어렵기 때문에 주로 과거를 측정하는데 중위소득의 50%를 기준으로 노인빈곤율을 측정한다.

재정적 지속가능성과 적절성은 어느 한쪽만 중요할 수는 없다. 연금개혁이 재정안정화와 안정적 급여 제공 사이에서 타협을 찾는 예술(art)이라는 Börsch-Supan et al.(2007)의 언급처럼, 재정안정화와 급여의 적절성은 연금개혁의 핵심적인 요소임에 틀림없다. 부연하면, 급여의 적절성은 연금제도 본연의 목적을 위해서 포기할 수 없는 가치이며, 재정문제는 연금제도 목적을 달성하기 위한 핵심적인 제약조건이라는 점에서 또한 중요하다.

### 3. 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도<sup>7)</sup>

#### 1) 영국의 연금개혁 및 노후소득보장 제도<sup>8)</sup>

영국의 연금제도는 흔히 유럽 국가 가운데 가장 민영화되었다고 알려져 왔다 (Williamson, 2000). 비스마르크 형 연금제도를 운영해온 국가들이 90년대와 2000년대 공적연금 재정문제가 이슈화되었던 반면, 베버리지 형 연금제도의 전형인 영국의 경우는 대처 정부 집권 이후 공적연금을 지속적으로 축소시키고 사적연금을 확대한 결과 사적연금에 대한 불신이 주요한 문제였다(Walker & Foster, 2006). 그 결과 영국은 2007년, 2008년, 2011년, 2014년 법 개정을 통해서 공적연금은 다시 확대하고 사적연금은 대폭 정비하는 연금개혁을 실시하였다. 이는 분명 공적연금 축소-조정-을 핵심으로 했던 비스마르크형 국가들의 연금개혁과 본질적으로 다른 것이었다.

대처 정부 이후 노동당 정부 초기까지 - 2000년대 초반까지 - 영국 연금개혁은 지속적인 공적연금 축소와 사적연금 확대였다. 그러나, 그러한 시도들이 연이어 실패하면서, 연금제도에 대한 위기 여론이 팽배해졌다(Pemberton, 2006). 이에 노동당 정부는 연금위원회(Pension Commission)를 설립

---

연금의 소득대체율이 같으나 의료 서비스 이용에 있어서 무료인 국가의 노인과 미국과 같은 민간시스템을 운영하는 국가의 노인의 노후소득 적절성은 같을 수 없다. 그러나, 일반적으로 제도의 비교에서는 그러한 제도의 차이는 무시하고 소득대체율만을 비교하는 것이 일반적이다

7) 본 연구에서 각국 연금개혁의 세부적인 내용을 다룰 수는 없다. 이를 위해서는 국민연금연구원 (편) (2012)을 참조하길 바람. 이 장은 비교연구를 위해 필요한 각국의 연금개혁과 제도 내용을 개괄적으로 다룬다.

8) 영국의 연금개혁은 80년대 초까지 거슬러 올라가지만, 과거 개혁과 질적으로 큰 차이가 나는 최근 개혁들 - 2000년대 중반 이후 - 논의에 한정한다.

하여 근본적인 대안을 만들도록 하였는데, 위원회의 보고서는 그동안의 연금정책으로부터의 대대적인 전환을 요구하였다.<sup>9)</sup> 그리고, 노동당 정부와 뒤이은 연립정부 -보수당과 자유민주당- 는 위원회 보고서의 결과를 받아들여서 연금법을 순차적으로 개정하였으며 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 공적연금 제도를 강화하도록 하였다. 2007년 연금법 개정을 통해서 대처정부 이후의 기초연금의 실질가치 하락을 막기 위해 연동방식을 복원하고, 여성의 연금수급 강화를 위해서 완전연금(full pension)을 위한 기여기간을 30년으로 축소하였다. 그리고 2층 공적연금과 적격(approved) 사적연금을 택일하도록 하는 적용제외(contracting-out)를 축소하였다가 궁극적으로 폐지하였으며, 2016년부터 기초연금과 2층 공적연금을 통합하여 공적연금을 통한 소득보장기능을 크게 확대시켰다.<sup>10)</sup> 이를 통해서 상당수가 Pension Credit -노인을 위한 공공부조- 에 의존하지 않고 공적연금을 통해서 대다수가 최저생활을 가능하도록 공적연금을 강화하였다.

둘째, 사적연금 제도를 재정비 하였다. 특히 주목할만한 것은 자격이 있는 모든 근로자들이 자동적으로 '적격 사업장 연금제도(qualifying workplace pension scheme)'에 등록하도록 하여(의무가입은 아니지만) 공적연금을 보충하는 역할을 하는 새로운 사적연금 제도(NEST)를 2012년 도입하였다. 확정급여형(DB) 기업연금 제도에 대한 신규 가입자가 크게 줄어들고, 기존의 확정기여형(DC) 기업연금 혹은 개인연금에 대한 국민들의 불신이 깊은 상태에서 NEST 제도는 향후 영국 근로자들의 핵심적인 노후소득원이 될 것으로 예상된다. 이 NEST 제도는 수수료를 엄격히 규제하고 개인의 선택을 크게 줄이는 방식이라는 점에서 기존의 앵글로-색슨 사적연금으로부터 상당한 일탈을 보여준다.

연금위원회의 보고서 이후, 영국의 연금개혁은 그 이전 연금개혁의 경향인 공적연금 축소와 사적연금 강화로부터 전환되었다. 특히, 적용제외를 폐지하고 과거 2층으로 구성된 공적연금이 기초연금으로 일원화되면서 저소득층의 노후소득이 크게 증가할 것으로 예상된다.<sup>11)</sup> 뿐만 아니라, 사적연금의 재정비를 통해서, 복잡한 사적연금을 중장기적으로 NEST 제도로 일원화하려고 시도하고 있다.

따라서, 영국의 노후소득보장 체제는 최근의 연금개혁을 통해 과거 적용제외를 핵심으로 하던 복잡한 체제에서 상당히 단순화되었다. 빈곤 노인을 위한 0층의 Pension Credit과 강력한 재분배 기능을 하는(강화된) 1층 기초연금, 그리고 2층은 자발적이지만 상당한 유인과 규제를 제공하는 2층 사적연금-특히 새롭게 도입된 NEST- 그리고 3층은 각종 자발적인 기타 사적연금으로 구성될 것이다.

9) 위원회의 보고서는 다양한 진단과 대안을 제시하는데, 공적연금 축소는 전환되어야 하는 것 외에도 사적연금 제도에 대한 근본적인 개혁까지 요구하였다. 자세한 내용은 Pension Commission (2006)을 참조하기 바람.

10) 공적연금의 통합의 과정 및 내용은 Thurley(2015) 참조 바람.

11) Bridgen and Meyer (2011)에 따르면 평균임금의 50%를 받던 근로자의 경우 과거에 비해서 50% 이상 연금소득이 증가할 것으로 예상된다.

## 2) 독일의 연금개혁 및 노후소득보장 제도

공적연금제도의 가장 오랜 역사를 가지는 독일은 도입 이후 줄곧 소득비례형 공적연금 중심의 노후 소득보장 제도를 운영하여 왔다. 그러나, 1990년대 이후 공적연금의 규모를 줄이고 사적연금을 확대 시켜야 한다는 주장이 힘을 얻게 되면서 2000년대 들어 수차례 연금 개혁을 통해서 이른바 다층노후 소득보장체계를 구축하고 있다.

1990년대까지 독일의 연금개혁은 주로 국고부담과 보험료 인상과 같은 수입증대를 목적으로 하였던 반면, 통일과 고령화 등으로 재정문제가 붙어진 이후에는 공적연금의 보험료를 안정화와 급여 수준 조정에 초점을 둔 개혁이 이루어졌다 (김원섭 외, 2006). 그리고, 공적연금의 축소로 예상되는 노후소득 부족을 벌충하기 위해서 새로운 개인연금인 리스터(Riester) 연금을 도입하도록 하였다. 주요한 연금개혁은 2001년, 2004년, 2007년, 세차례에 걸쳐서 일어나게 되는데, 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 2001년의 연금개혁은 보험재정의 안정성을 핵심목표로 하여, 인구고령화에도 보험요율이 일정범위 내에서만 이루어지도록 법적으로 규제하였다.<sup>12)</sup> 이처럼 보험료율을 안정화시키기 위해서는 급여수준의 조정이 필수적인데, 이를 위해서 자동조절장치의 도입하도록 하였다.<sup>13)</sup> 핵심적인 노후소득보장제도는 소득비례 공적연금의 급여 축소에 대처하기 위해서 한편으로는 리스터 연금을 도입하고, 다른 한편으로는 노인과 장애인의 최저생활을 보장하기 위해 독일 연금제도의 0층에 해당하는 기초소득보장제도를 도입하였다.<sup>14)</sup>

둘째, 2004년 연금개혁에서는 장기적인 재정안정화 기반을 마련하기 위해 지속가능성 계수를 도입하도록 하였다.<sup>15)</sup> 또한, 공적연금수준은 소득대체율 43%까지는 유지하되, 인구고령화 등의 원인으로 소득대체율이 그 이하로 떨어질 경우에는 추가적인 재정안정화 조치를 정부에서 마련하도록 하였다. 그리고, 연금제도를 개혁함과 더하여 남녀동일계정의 원칙에 따라 법 개정도 이루어지면서 동일한 보험금 납부 시에 여성과 남성의 보험금을 동일하게 지급하도록 규정하여 여성의 수급권을

12) 2001년 당시 총액임금 대비 19.1%이던 보험료율을 2020년까지 20% 이내로, 그리고 2030년까지 22% 내로 안정화시키는 것이 정책목표로 설정되었다 (김원섭, 2007).

13) 급여자동조절장치는 연금산식을 구성하는 세 가지 요소 (개인소득점수, 연금종류별 지급율, 연금가치) 중에서 연금가치를 결정하는 요인들을 변화시켜 급여수준을 조절하는 방식이다. 자세한 내용은 김원섭 외(2006)를 참조 바람.

14) 독일 기초소득보장제도의 도입 이전에는 사회부조를 통해서 빈곤노인들에 대한 소득지원이 있었으나 미미한 수준이었다. 기초소득보장제도의 구체적인 내용은 이정우(2014)를 참조하기 바람.

15) 지속가능성 계수는 예산을 뛰어넘는 인구고령화가 일어나는 경우 연금수준을 자동으로 감축시키도록 하는 것으로, 가입자 수 대비 연금수급자의 수를 반영하여 인구구조 변화와 노동시장의 변화를 함께 반영하는 지수라 할 수 있다(김원섭 외, 2006).



법적으로 보호하는 조치도 취해졌다(김원섭 외, 2006; 국민연금연구원, 2012).

셋째, 2007년 연금개혁에서는 재정계산 결과 2004년 연금개혁 시에 설정된 보험료 및 연금수준 목표가 달성될 수 없는 것으로 예상되어 연금지급개시연령을 65세에서 67세로 2029년까지 점진적으로 상향조정하기로 하였다(국민연금연구원, 2010).

2000년대 들어 이루어진 독일의 연금개혁은 재정안정화에 방점을 둔 연금개혁이었다. 전반적으로 공적연금의 급여수준이 크게 하락하였고,<sup>16)</sup> 이를 기업연금과 (자발적) 새로운 개인연금인 리스터 연금을 통해서 상쇄하도록 하였다는 특징이 있다. 또한, 비중은 적지만 노인들을 위한 일종의 공공부조제도인 기초소득보장제도가 도입된 것도 큰 변화라 할 수 있다.

따라서, 과거의 공적연금 중심이던 독일의 노후소득보장 체제는 일종의 다층체계 형태로 변화했다고 할 수 있다. 노인과 장애인의 기초생활을 보장하는 0층의 기초소득보장제도와 소득유지를 목적으로 하는 1층 공적연금. 그리고, 2, 3층은 사적연금으로 기업연금과 개인연금. 그러나, 사적연금은 여전히 적용범위가 넓지 않은 자발적인 제도로 남아 있는 상태이다.

### 3) 스웨덴의 연금개혁 및 노후소득보장 제도

스웨덴의 1998년 연금개혁은 다른 선진국들의 연금개혁과 다르게 구조적(structural) 개혁을 실시하였다는 특징이 있다. 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴에서 기존의 기초연금과 소득비례연금 체제를 폐지하고, 개인의 기여에 급여를 일치시키는 NDC(Notional Defined Contribution) 방식으로의 전환은 분명 주목할만한 변화였다.

개혁 이전 스웨덴의 연금체제는 시민권에 기초한 기초연금인 AFP에(공적) 소득비례연금인 ATP가 더해지는 방식이었다. 당시 상당히 관대한 연금급여가 제공되고 있었는데, 1990년대가 되면 노인 빈곤률이 전체 빈곤률보다 낮은 상황이 발생하고 (장기)재정적 지속가능성에 대한 비판이 이어지면서 연금개혁 논의가 시작되었으며, 1998년 기존 연금체제를 폐지하고 NDC 방식을 핵심으로 하는 연금제도로 전환하였다(Anderson & Immergut, 2007).

스웨덴의 1998년 연금개혁도 독일의 경우와 마찬가지로 재정적 지속가능성에 초점을 둔 개혁이었다. 조세를 재원으로 하는 보편적 기초연금인 AFP와 관대한 소득비례연금인 ATP를 중지하고, 1964년생 이후부터는 모두 NDC 방식에 적용되도록 하였다. 사용자와 피용자는 9.25%의 보험료를 각각 내도록 하되, NDC 방식에는 16%를 기여하도록 하고 나머지 2.5%는 의무적 개인연금제도(PP)에 기여하도록 하였다. 기초연금이 폐지되고 확정급여형인 ATP를 확정기여형인 NDC로 전환

16) 급여와 기여의 관계를 상당히 밀접하도록 하였다.

하면서 급여 산정에 있어서 소득재분배 요소를 없애고 급여를 기여와 밀접하게 연계시킴으로써 결과적으로 공적연금의 소득대체율은 크게 줄어들었다. 또한, NDC 방식의 경우 독일 공적연금과 마찬가지로 자동재정균형장치가 도입되어, 예측하지 못한 경제 및 인구변화로 인한 재정 변화를 급여에 반영하도록 하였는데 이 역시 연금재정안정을 명분으로 하였다.

NDC 도입으로 인한 공적연금의 축소 -그리고 기초연금의 폐지-를 보충하기 위해서 한편으로는 최저연금인 MPG를 도입하여 저소득층을 위한 소득보장을 강화하였고, 다른 한편으로는 의무적 개인연금제도 (PP)를 도입하고 기업연금을 사실상 보편화함으로써 부족한 노후소득을 벌충하도록 하였다. 조세를 재원으로 하는 MPG의 경우에는 연금액 수준이 일정수준 이하인 경우 별도의 자산조사 없이 제공한다는 점에서 일종의 최저연금이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 그리고, 단체협약을 통해서 거의 모든 근로자들이 기업연금에 가입하고 있으며 특히 중산층 이상은 기업연금이 향후 가장 주요한 노후 소득소득원이 될 것으로 예상된다.<sup>18)</sup>

따라서, 과거 공적연금 중심이던 -AFP 와 ATP- 스웨덴의 노후소득보장 체제는 이른바 다층체제로 바뀌었다. 노인을 위한 최저연금제도 -혹은 공공부조- 인 MPG 제도가 0층으로 존재하고, 1층은 기존 ATP를 대체하는 -그러나 급여를 크게 축소된- NDC 방식이 도입되었다. 2층에는 기업연금 제도가 거의 모든 피용자를 포괄하는 사실상의 보편적인 제도로 확대되었으며, 3층에는 개인연금인 PP 제도가 강제적용되고 있다. 이는 스웨덴의 1998년 연금 개혁이 단순히 확정급여형 소득비례연금에서 확정기여형 연금 (NDC)으로 전환된 것이 아니라, 공적연금과 사적연금의 비중 등에서 커다란 전환이 일어난 근본적인 개혁이라는 점을 보여준다.

#### 4. 영국, 독일, 스웨덴의 연금개혁 비교분석: 재정적 지속가능성과 적절성을 중심으로

##### 1) 재정적 지속가능성

선진국의 연금개혁은 기본적으로 인구학적 압력에 대비해서 재정적 지속가능성을 개선하는 것을 목적으로 한다는 공통점이 있다. 영국, 독일, 스웨덴 공적연금의 장기적 지출은 표 1과 같이 나타나는데, 이는 사실 지속적인 연금개혁으로 인해서 미래의 지출 수준을 상당히 축소시킨 것이다. 특히

17) MPG가 AFP를 대체한다고 볼 수는 없는데, 이는 두 제도의 목적이나 성격이 상이하기 때문이다. 후자가 보편적인 수당인데 반해 전자는 노후소득에 대한 부족분을 메워주는 일종의 최저연금이다.

18) 스웨덴의 기업연금은 가입률이 90%를 초과하며 OECD (2015)에서는 이를 의무적인 제도로 간주하고 있다.

스웨덴의 경우에는 인구고령화로 노인인구 비중이 2013년 19.3%에서 2060년 24.2% 증가할 것임에도 불구하고, 공적연금 지출은 그 기간 동안 오히려 줄어들 것으로 예상된다. 이는 스웨덴이 NDC 방식으로의 구조적 개혁을 실시하여 공적연금 지출을 상당히 줄일 수 있었기 때문이다.

[표 1] GDP 대비 공적연금 지출 추계

(단위 : %)

국가	2013	2020	2040	2060	변화 (%pt.) 2013-2060
영국	7.7	7.4	8.4	8.4	0.7
독일	10.0	10.3	12.2	12.7	2.7
스웨덴	8.9	8.3	7.5	7.5	-1.4
유럽 28개국	11.3	11.2	11.7	11.2	-0.1

자료 : EC(2015), The 2015 Ageing Report.

주: 의무적 사적연금까지 고려하면, 스웨덴의 경우 2013년 11.3%에서 2060년 11.1%로 나타난다.

영국의 경우에는 2000년대 초반 기초연금 연동방식 변경과 2016년 4월부터 적용되는 적용제외의 폐지로 인해서 공적연금 지출 증가요인이 발생하였지만, 결과적으로는 연금수급개시연령을 2028년까지 67세로 높임으로써 결과적으로 장기적인 공적연금 지출을 줄일 수 있을 것으로 예상되었다.

독일의 경우에는 영국과 스웨덴보다 공적연금 지출 증가속도가 빠르는데 이는 독일의 경우 낮은 출산율이 지속될 것으로 예상되어 -2060년 노인인구 비중이 32.3%로서 스웨덴(24.2%)이나 영국(24.8%) 보다 높음 지출을 억제하는데 한계가 있을 것으로 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 앞에서 언급했다시피 독일의 경우 연금개혁을 통해서 보험료를 증가를 상당히 억제함으로써 과거 제도에서보다 향후 공적연금 지출을 크게 줄였다.<sup>19)</sup>

재정적 지속가능성을 개선하기 위해서 공적연금에 대한 보험료율을 낮추는 것 역시 중요한 과제였다. 공적연금을 포함하는 사회보험료는 일반적으로 사용자 기여분까지 포함하고 있어서 높은 사회보험료는 투자 등 경제에 부담이 되는 것으로 알려져 왔으며 보험료율의 안정은 연금재정 안정화의 중요한 요소였다. 독일의 경우는 연금개혁의 목표 자체를 보험료율 안정에 두고 현재 20% 수준의 보험료를 2030년까지 22% 선으로 안정화시키는 것을 목표로 삼았다.<sup>20)</sup> 스웨덴의 경우에는 NDC 개혁 논의에서, 기존 제도를 유지하는 경우 향후 보험료가 2060년까지 29.8%까지 증가할 수

19) Mattil(2006)은 독일의 2000년대 초반 연금개혁 실시 시기를 기준으로 (2004년 개혁 이전) 2050년 공적연금 지출 수준을 14.9%로 예상하였다. 이는 표 1과 비교할 때 상당히 높은 수치였다.

20) 기술 편의상, 기여율 수치는 사용자 분과 피용자 분을 합산한 수치임.

있다는 우려가 있었다 (Palmer 2002). 따라서, 고령화로 인한 재정부담을 세대별로 공평하게 유지하는 것이 중요한 가치였으며, 연금개혁을 통해 장기적으로 보험료율을 16%로 고정시키도록 하였다.<sup>21)22)</sup> 이러한 경험들은 연금개혁이 보험료율을 안정시키는 것을 중요하게 생각하였음을 알 수 있다.

이외에도 공적연금의 재정적 지속가능성을 비교할 수 있는 지표로 정부 부채 비율을 들 수 있다. 표 2에서 나타나는 바와 같이, 정부 부채 규모는 스웨덴이 매우 안정적인 수준이며, 영국의 경우에는 2008년 금융위기 이후 급속하게 늘어나고 있는 실정이다. 그리고 독일의 경우에는 EU 평균을 하회하는 수준이다. 각국의 향후 재정 위험 정도를 예상한 EC(2012)의 추정에 의하면, 독일과 스웨덴은 단기, 중기, 장기에 모두 재정적 위험 발생 가능성이 낮은 반면, 영국의 경우에는 중기에는 재정적 위험 발생 가능성이 높고 장기에는 보통 수준으로 나타나고 있다. 현재 정부부채 수준과 앞으로의 재정위험 발생 가능성 모두를 고려하는 경우 독일이나 스웨덴에 비해서 영국의 경우 정부 부채 축소 압력이 커지는 경우 추가적인 연금개혁 압력이 발생할 수 있음을 보여준다.

[표 2] 영국, 독일, 스웨덴의 정부 부채 규모 추이

	2009	2012	2014	변화 (2009년과 2014년 사이)
영국	67.8%	90.0%	98.7%	30.9%P
독일	74.5%	81.9%	78.6%	4.1%P
스웨덴	42.6%	38.2%	39.0%	-3.6%P
EU 평균	74.6%	86.9%	90.6%	16.0%P

자료: EC (2013) Report on Public Finances in EMU.

주: 2014년 자료는 추정치.

지금까지 영국, 독일, 스웨덴 연금개혁의 재정적 지속가능성을 살펴보았다. 보험료율의 안정성이나 공적연금 지출 제어에 있어서 구조적 개혁을 실시한 스웨덴의 경우가 공적연금의 재정적 지속가능성 측면에서 가장 효과적이었다고 볼 수 있다. 다만, 스웨덴의 경우, 의무적 개인연금제도의 도입이나 (준강제적) 기업연금의 확대를 통해서 공적연금의 지출요인을 사적연금을 이전하였다는 점을 고려할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

21) 영국의 경우, National Insurance Contribution이 공적연금 뿐 아니라 다른 공적 사회보장제도의 재원까지 포괄하고 있기 때문에 독일, 스웨덴과의 비교에 다소 한계가 있어 논의를 생략한다.

22) 스웨덴의 경우는 사실 공적연금인 NDC에 대한 보험료율이 16%이며, 개인연금인 PP까지 포괄하는 경우 2.5%가 추가되어야 한다. 또한, 기업연금 제도가 사실상 의무제도이기 때문에 기업연금의 보험료율 - 사용자가 4.5% 이상 기여 - 까지 포괄하면 23%에 이른다.

23) OECD(2015)의 기준에 의하면 스웨덴의 사적연금만 의무제도로서 소득대체율에 합산될 뿐 영국과 독일은 그렇지 않다. 따라서, 스웨덴의 의무적 사적연금 지출까지 공적연금 지출에 포함하여 영국 및 독일과 비교하는 경우

## 2) 적절성

흔히 연금개혁은 공적연금의 재정안정성을 개선하기 위해서 급여 적절성을 희생시키는 것으로 예단하기 쉬우나, 실제로 연금개혁을 이행하기 위해서 적용대상의 확대나 재분배기능의 강화 등의 이른바 현대화 조치들도 병행된다(Bonoli, 2009). 이는 연금개혁이 적절성 측면에서 소득수준 등에 따라서 상이한 다른 효과를 발생시킬 수 있음을 보여준다.

우선 소득대체율(income replacement ratio)을 기준으로 살펴보면, 표 3은 최근 각국의 누적되어 온 연금개혁으로 인한 소득대체율의 변화를 보여준다. 전통적으로 소득비례형 공적연금을 운영하여 왔던 독일과 스웨덴의 경우에는 소득비례적인 성격은 여전히 유지하면서도 소득대체율은 상당히 줄인 것으로 나타난다. 특히 스웨덴의 경우에는 표 3에는 의무적 사적연금까지 포함되어 수치가 제시되어 있는데, 공적연금(NDC)만을 고려하는 경우 총소득대체율 기준으로 평균소득 대비 0.5배, 1배, 1.5배를 대상으로 소득대체율이 각각 42.7%, 42.7%, 29.5%로 훨씬 낮아지는 것으로 나타난다(OECD, 2015). 이는 공적연금 재정 개선의 폭이 가장 높았던 스웨덴의 경우 적절성의 하락으로 연결되고 있음을 보여주는 것이다. 반면 영국의 경우에는 평균소득 이상의 가입자들의 경우에는 소득대체율의 차이가 미미한 반면 저소득자의 경우에는 상당히 급여 수준이 높아지는 것으로 나타난다.

[표 3] 연금개혁 전후 소득대체율의 변화<sup>24)</sup>

(단위: %)

		총소득대체율				순소득대체율			
		영국	독일	스웨덴	OECD	영국	독일	스웨덴	OECD
개혁 전	0.5	41.1	47.9	82.5		51.9	56.4	84.5	
	1	29.7	47.9	78.6		39.8	66.6	80.3	
	1.5	20.6	46.5	76.5		28.3	66.4	81.9	
개혁 후	0.5	59.4	37.5	64.4	64.8	69.4	53.4	63.9	74.5
	1	29.7	37.5	64.4	52.7	38.3	50.0	63.6	63.0
	1.5	19.8	37.5	73.1	47.5	27.3	49.0	78.2	58.2

자료: OECD(2009, 2015).

주: 수치는 공적연금 이외에 의무적 사적연금 제도까지 포괄하고 있음. 영국과 독일의 경우는 포함되지 않으나, 스웨덴의 기업연금과 개인연금(PP)의 소득대체율은 포함되어 있음.

스웨덴 연금개혁의 재정적 지속가능성의 효과는 다소 줄어들 수 있다.

24) 연금개혁 전의 수치는 OECD(2009)에 따라 2004년 노동시장에 진입한 노동자를 대상으로 연금개혁 전의 소득대체율을 보여주며, 연금개혁 후의 수치는 OECD(2015)에 따라 2059년에 퇴직하는 노동자를 대상으로 하여 연금개혁 후의 소득대체율을 보여주는 것임.

평균 급여 대비 평균연금액을 나타내는 급여율(benefit ratio)의 경우, 영국에서는 2013년 36.4%에서 2060년 33.9%로 하락하고, 독일에서는 같은 기간 44.6%에서 37.3%로 하락하고, 스웨덴에서는 같은 기간 42.1%에서 26.3%로 줄어드는 것으로 나타난다(EC, 2015).<sup>25)</sup> 이 역시 소득대체율과 마찬가지로 스웨덴의 경우 하락의 폭이 가장 크며, 전통적인 비스마르크형과 베버리지형의 급여율 차이가 거의 없어지거나 일부 역전되는 것으로 나타난다.

이어서 적절성을 비교할 수 있는 지표로는 노인빈곤율이 있다. 사실 노인빈곤율은 적절성을 비교하기 이전에 연금개혁의 정당성과도 밀접한 관계가 있다. 서구의 연금개혁 논의에서 간과하는 것 가운데 하나는 전후 1990년대까지 노인빈곤율이 상당히 줄어들었다는 것으로(Whitehouse, 2000), 독일과 스웨덴의 연금개혁은 모두 노인빈곤율이 상당히 낮아진 시점에서 논의가 본격화되었다.<sup>26)</sup> 아무튼 최근 연금개혁으로 인해서 각국의 노인빈곤율은 유사해지는 것으로 나타난다. 노인빈곤율이 상대적으로 높았던 영국에서는 공적연금을 강화하여 노인빈곤율 증가를 억제하였던 반면 스웨덴의 경우에는 공적연금 축소의 결과 노인빈곤이 상당히 높아졌다.<sup>27)</sup>

[표 4] 연금개혁 전후 노인빈곤율 비교

국가	90년대 중반	2010년	변화
영국	8.8%	10.6%	1.8%
독일	13.7%	14.8%	1.1%
스웨덴	2.7%	9.3%	6.6%

자료 : LIS.

사실 노인빈곤율과 관련이 가장 깊은 제도는 공공부조나 최저연금 제도일 수 있다. 최근 연금개혁의 특징 가운데 하나는 연금개혁으로 인한 급여하락으로 인해서 가장 취약해질 수 있는 저소득층에 대한 보호장치를 강화하는 것이었다. 독일의 경우에는 노인(및 장애인)에 대한 공공부조제도로서 2004년 기초소득보장제도를 도입하여 공적연금 축소로 인한 저소득층의 소득부족 문제에 대처하려고 하였다. 스웨덴의 경우에는 NDC 제도를 도입하면서 일정수준 이하의 저연금자를 위한 최저연금 제도인 MPG를 도입하였다. 영국의 경우에는 90년대 노동당 정부가 도입한 Pension Credit 제도

25) 이 수치는 공적연금만을 대상으로 한 것임. EU 평균은 같은 시기 46.9%에서 37.8%로 낮아짐.

26) 스웨덴의 경우 1995년 노인빈곤율은 2.7%로 낮아진 것으로 나타나며(OECD, 2011), 독일의 경우에도 90년대 중반이나 2000년대초가 되면 평균 빈곤율에 거의 육박하는 수준으로 줄어들게 된다(권혁창, 김평강 2013). 영국은 사뭇 다른 배경을 가지는데, Pension Commission(2005)이 영국의 미래 노인빈곤이 크게 증가할 것이라고 지적하면서 소득재분배를 강화시키는 연금개혁 논의가 본격화되었다.

27) 노인빈곤율의 경우 미래 추정이 어렵기 때문에 추정된 수치로의 비교는 실시할 수 없었음.

가 노인을 위한 공공부조로서 운영되어 왔다. 세 나라 제도의 역할이 다소 다르기 때문에 직접적인 비교에는 한계가 있지만, 영국의 Pension Credit은 총평균임금(gross average earnings)의 21.6%, 독일의 기초소득보장제도는 19%, 스웨덴의 MPG는 23%를 제공하는 것으로 알려져 있다 (OECD 2015). 그렇지만, 각 국에서 이러한 노인을 위한 사회적 안전망에 대한 수급자 비율은 크게 차이가 나는데, 스웨덴의 경우에는 42%, 영국은 27%, 독일은 2% 수준이다(OECD 2015).<sup>28)</sup>

선진국의 연금개혁의 공통적인 특징 가운데 하나는 공적연금 축소와 이를 상쇄하기 위한 사적연금의 확대였다는 점은 잘 알려져 있다. 영국은 최근 새로운 사적연금 제도인 NEST 제도를 도입하여 중산층 이상의 노후소득보장을 강화하도록 하였으며, 독일의 경우도 리스터 연금을 통해서 줄어든 공적연금 급여를 벌충하는데 초점을 두었다. 영국과 독일의 사적연금 제도는 의무적인 제도가 아니라라는 점에서 소득보장기능 강화에는 다소 한계가 있지만, 세제혜택 등을 통해서 중산층 이상의 주요한 노후소득원이 될 것이다.<sup>29)</sup> 스웨덴의 경우에는 개인연금제도인 PP 와 기업연금 제도가 의무적으로 운영되고 있으며 따라서 대다수에게 실제 노후소득보장 기능을 수행하고 있다. OECD(2015)에 따르면, 향후 스웨덴의 평균소득자의 경우(총소득대체율 기준으로) 공적연금에서 42.7%, 사적연금에서 21.7%의 소득대체율을 가지게 될 것으로 예상된다.<sup>30)</sup>

사적연금제도가 의무적이건 그렇지 않건 간에 각 국의 노후소득원은 다양해질 것이 분명하다. 표 5에 따르면 현재를 기준으로, 독일 연금수급자들은 전적으로 공적연금에만 의존하고 있지만, 현재 노동시장에 진입하는 세대의 경우에는 그들이 노인이 되었을 때 연금소득의 1/4 이상을 사적연금으로부터 획득할 것이다. 독일 이외의 스웨덴이나 영국의 경우는 현재도 일부 사적연금을 노후소득원으로 하지만 향후 그 비중은 증가할 것이다. 이 역시 사적연금이 앞으로 거의 모든 계층의 주요한 노후소득원의 하나로 자리매김할 것임을 보여준다. 결과적으로 노후소득 구성에서 공적연금 중심이었던 비스마르크 형과 공적연금/사적연금의 분담이었던 베버리지 형의 차이가 줄어들면서 베버리지 형과 유사하게 변화하는 것으로 나타난다.

28) 스웨덴의 경우에는 NDC 제도를 도입하면서 저소득층의 소득대체율이 줄어들면서 MPG에 대한 의존이 높으며 이러한 경향은 앞으로도 계속 이어져서 2060년이 되면 노인 사회적 안전망에 대한 지출수준이 GDP의 1.3%에 이를 것으로 예상된다. 반면, 영국의 경우에는 최근 공적연금이 강화되면서 스웨덴과는 반대로 Pension credit의 비중은 현재(0.6%)보다 줄어들어 2060년에는 0.3% 수준이 될 것으로 예상된다(EC, 2015). 독일의 경우에는 현재는 기초보장제도에 대한 수요가 적고 지출 수준도 GDP에 0.2% 수준에 불과하지만(이정우, 2014), 연금개혁의 영향으로 인해서 점차 수급자와 지출수준은 늘어날 전망이다.

29) 독일의 경우에는 공적연금 축소의 영향이 저소득층에도 크게 나타나는 것으로 예상되면서, 저소득층이 리스터 연금에 가입하는 경우 많은 혜택을 주도하도록 하였으나 자발적으로 이에 가입하는 저소득층 비율은 상대적으로 낮은 실정이다.

30) 이는 2059년 은퇴하는 근로자를 기준으로 한 것이다.

[표 5] 각 국의 노후소득원 비중 비교

(단위: %)

		영국			독일			스웨덴		
		저소득	평균	고소득	저소득	평균	고소득	저소득	평균	고소득
2010	공적연금 (DB,NDC)	66	62	57	100	100	100	79	76	62
	공적연금 (DC)	0	0	0	0	0	0	2	2	2
	사적연금	34	38	43	0	0	0	19	22	36
2050	공적연금 (부과식)	66	59	52	73	73	73	62	62	52
	공적연금 (적립식)	0	0	0	0	0	0	13	13	11
	사적연금	34	41	48	27	27	27	24	24	38

자료: EU(2012) Pension Adequacy in the European Union 2010-2050.

지금까지 영국, 독일, 스웨덴 연금개혁의 적절성을 살펴보았다. 독일과 스웨덴은 급여수준을 전반적으로 낮추되 급여와 기여를 밀접하게 하는 방식으로 바꾼 반면, 영국의 경우는 중산층 이상의 소득대체율은 유지하면서 저소득층의 소득대체율은 상승시켰다. 그러나, 그보다 더 큰 특징은 독일과 스웨덴이 소득비례형 공적연금(1층)을 크게 축소시키고, 공공부조(혹은 최저연금)과 사적연금을 크게 확대시켜 결과적으로 다층체제로 점진적으로 이행하고 있다는 것이다. 결국, 각 국의 미래의 노후소득원의 구성이나 수준 측면은 상당히 유사해지는 것을 알 수 있다.

### 3) 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 세 국가의 연금은 수렴하는가?

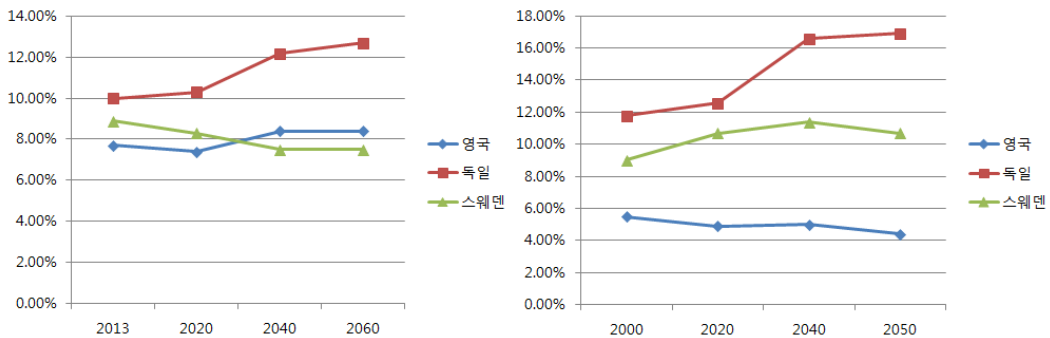
앞서 언급했듯이, 선진국들의 지속적인 연금개혁이 기존의 굳건한 연금체제(pension regime)를 약화시켜왔는지 아닌지는 분석의 기준이나 시점에 따라 달라진다. 앞 절에서는 세 국가들이 연금개혁을 통해서 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 어떻게 변화하고 있는지 -변화할 것인지-에 대해서 살펴보았다. 이 절에서는 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 실제 수렴하고 있다고 볼 수 있는지에 초점을 맞추어서 살펴보기로 한다.

재정적 지속가능성의 경우, (최근의 추계를 기초로 할 때)세 국가의 연금 지출 추이는 현재(2013년)와 미래(2060년) 사이의 지출 규모가 일부 확대되고 있는 것으로 나타나고 있으므로 (표 1 참조), 외형적으로 보면 수렴한다고 단정할 수 없다. 그러나, 그보다는 과거의 예측에 비해서 향후 연금지



출에서의 국가 간 차이는 상당히 줄어들었다는데 주목할 필요가 있다. 그림 1은 연금지출 추계 시점에 따라서 세 국가의 연금지출의 추이를 비교해 본 것이다. 그림 1의 2015년 추계만을 보는 경우 2013년에 비해서 2060년의 연금지출 차이가 더 커진 것으로 보인다. 그러나, 2015년 추계를 2001년 당시의 추계와 비교해보면, 세 국가의 연금지출 규모 차이는 상당히 줄어든 것으로 나타난다. 공적 연금의 소득보장 기능이 약하다는 지적을 받아왔던 영국은 그 사이에 연금개혁을 통해서 공적연금 지출을 다소 늘린 반면, 독일과 스웨덴 등 공적연금 지출 축소의 압박이 컸던 국가들은 상당 부분 지출을 줄인 것으로 나타난다. 이는 결과적으로 재정적 지속가능성의 측면에서 연금개혁으로 인해서 연금지출 수준의 차이는 (10여 년 전의 추계보다) 상당히 줄어들 것이라는 것을 보여준다.

[그림 1] 공적연금지출 추계 비교 (2015년 추계(좌)와 2001년 추계(우) 비교)



자료: OECD(2015), Economic policy committee(2001).

주: 수치는 GDP 대비 비율임. 과거 추계 자료가 스웨덴의 경우 의무적 사적연금을 포함하지 않아 비교의 편의를 위해 모두 공적연금 지출만으로 비교한 것임.

뿐만 아니라, 각 국가의 노인인구 비중의 차이까지 고려하는 경우<sup>31)</sup> 세 국가 연금 지출의 차이는 더욱 줄어들게 된다. 2013년과 2060년의 공적연금 지출을 노인인구 비중으로 나누는 경우, 세 국가 사이의 편차는 다음과 같이 수렴하는 것으로 나타난다. 공적연금 지출을 노인인구 비중으로 나눈 수치는 각 국가의 격차가 다소 줄어들는다<sup>32)33)</sup>. 이는 재정적 지속가능성 측면에서 장기적인 수렴의 징후들이 발견되는 것으로 해석할 수 있다.

적절성 측면의 경우를 보면, 세 국가의 향후 소득대체율 추이를 볼 때 수렴하는 경향이 나타나고

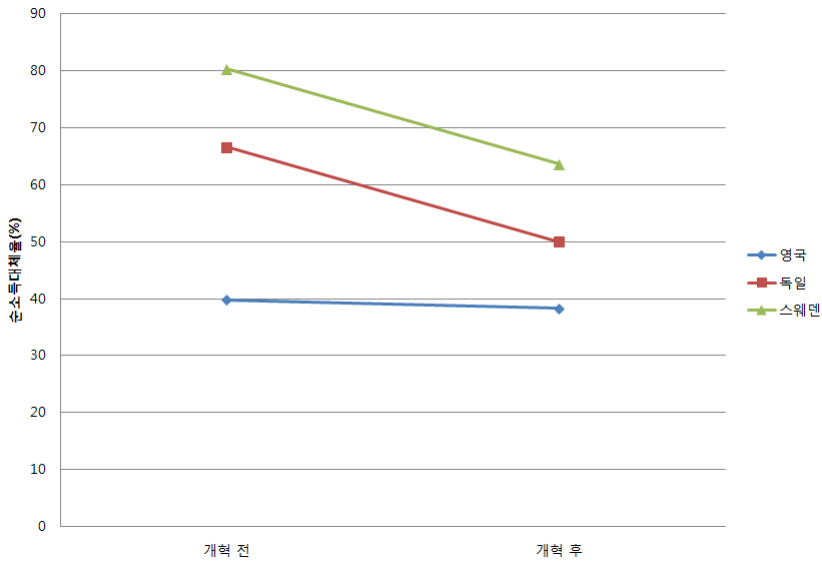
31) 2060년을 기준으로 독일의 노인인구 비중이 32.3%에 이를 것으로 예상되며 영국 (24.8%), 스웨덴 (24.2%)에 비해서 다소 높을 것으로 보인다(EC, 2015).

32) 스웨덴의 경우는 의무적 사적연금 지출까지 포함한 것임.

33) 해당 수치는 영국, 독일, 스웨덴이 각각 2013년 0.4451, 0.4762, 0.5855에서 2060년 0.3387, 0.3932, 0.4587로 그 차이는 적지만 줄어드는 추세가 발견된다.

있다. 표 2에서 이미 제시하였지만 특히 중산층의 경우를 보면, 개혁 이전에 비해서 각국의 소득대체율을 차이가 크게 줄어들었다는 사실을 확인할 수 있다. 특히, 전통적으로 관대한 공적 소득비례연금을 제공하는 것으로 알려져 있던 스웨덴과 독일의 경우에 재정압력을 해결하기 위해서 상당한 급여 삭감이 이루어졌으며, 공적연금 수준이 낮았던 영국 수준과 상당히 가까워졌다 (그림 2). 저소득층의 경우에도 독일과 스웨덴이 노인을 위한 기초보장 제도를 도입 (혹은 확대)하고 세 국가의 최저연금(혹은 노인 공공부조)의 급여 수준이 상당히 비슷하다는 점에서 적절성 측면에서 유사해지고 있다고 볼 수 있다. 반면, 고소득층의 경우에는 국가마다 줄어들고 있지 않는데 (표 2 참조), 이는 스웨덴의 경우 기업연금의 기여율이 소득 수준에 따라서 최소 4.5%에서 30%까지 다양하여 고소득 근로자의 경우 높은 기여율에 따라 높은 급여를 제공하도록 하는 노사협약에 기초한 사안일 뿐 정책적으로 국가간 큰 차이가 있다고 볼 필요는 없다.

[그림 2] 개혁전후 소득대체율 수준 변화 (평균소득 기준)



주: [표 2]를 그림으로 표시한 것임. 스웨덴의 경우는 의무적 사적연금까지 포함한 소득대체율이며, 공적연금만을 대상으로 하는 경우 개혁후 소득대체율은 42.7%임.

지금까지 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도가 수렴경향을 가지는지를 재정적 지속가능성과 적절성 관점에서 살펴보았다. 세 나라의 연금제도가 연금개혁을 통해서 향후 수렴할 것이라는 결정적인 증거를 제시한 것은 아니지만, 이 연구를 통해서 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 볼 때 과거 연

금체제 사이의 격차는 상당히 줄어들었다는 것을 보여주었다. 물론, 여전히 두 체제 사이에서 공적/사적연금의 기능상의 차이는 존재하고 있다. 그러나, 10-20년 사이에만 해도 영국, 독일, 스웨덴 이 국가들의 공적연금이 재정적 지속가능성과 적절성 측면에서 앞으로 유사해질 것이라는 예상은 상상하기 어려운 일이었다. 따라서, 아직까지 차이가 있는 각 체제 사이의 연금제도의 기능상의 차이 점 역시 앞으로 어떠한 방향으로 변화할 것인지를 살펴볼 필요가 있음에 틀림없다.

## 5. 결론: 한국에의 시사점

본 연구는 재정적 지속가능성과 적절성을 기준으로 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도가 수렴하는지를 살펴보았다. 지난 20여 년간의 지속적인 연금개혁을 통해서 베버리지형 연금체제와 비스마르크형 연금체제의 차이는 줄어들었으며, 특히 급여의 적절성 기준으로 세 국가의 연금제도가 수렴하고 있는 경향이 발견된다. 재정적 지속가능성의 경우에는 세 국가의 공적연금 지출 수준이 수렴하고 있다고 단정할 수는 없으나 10여년 전의 추계에 비해서 향후 지출 수준의 차이는 크게 줄어들었으며, 일정한 간격(range) 안에 위치한다는 점에서 수렴경향은 발견된다고 볼 수 있다. 즉 세 나라의 연금체제는 다층노후소득보장체제로 이행하는 경향성이 발견되었으며, 적절성과 노인인구를 고려한 GDP 대비 연금지출을 살펴볼 때 일정 정도 수렴 경향성이 존재한다.<sup>34)</sup>

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 우리나라 연금제도에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공적연금의 재정적 지속가능성과 적절성의 수렴경향을 고려하여 중장기적으로 우리나라 공적연금 지출수준과 소득대체율 수준에 대한 목표치를 설정할 필요가 있다. 지금까지 우리나라 연금제도의 논쟁은 한 쪽은 재정적 지속가능성의 개선만을 강조하고, 다른 한쪽은 적절성의 강화만을 주장하였던 것이 사실이다. 너무나 당연하게도 두가지는 연금제도를 위해서 양보할 수 없는 요소라는 점에서 이를 둘러싼 지금까지의 소모적 논쟁을 지양하고 지출 수준과 대체율 수준에 대한 합의가 필요한 시점이다. 이 연구에서 나타난 바와 같이, 공적연금의 장기적 지출 수준은 GDP 대비 10% 내외로 유사한 경향을 띠며, 소득대체율 수준은 중산층을 기준으로 할 때 35-50% 수준을 보이고 있다. 따라서, 일정 수준의 범위를 설정하고 그 범위 내에서 재정과 급여 사이의 조화를 이루어야 할 것이다. 다만, 이러한 조화를 막는 가장 큰 요인은 급격한 고령화 속도이다.<sup>35)</sup> 우리나라의 장기적 고령화 수준을

34) 연금체제의 이러한 수렴 경향성은 향후 복지국가 수렴 여부 논의에서도 하나의 근거가 될 수 있을 것이다.

35) 우리나라의 노인인구 비중은 현재 12% 수준에서 2060년에 40%를 초과하는 수준으로 급증할 예정이다(OECD, 2015).

선진국 수준으로 맞추겠다는 목표를 설정하고 이에 대한 다양한 대안-대표적인 것이 출산율 개선-마련이 필요하며, 그것이 어려운 경우 연금수급연령 조정 등 다양한 정책적 대안들까지 고려되어야 할 것이다.<sup>36)</sup>

둘째, 이 연구에서 제시하고 있는 급여 수준의 수렴화 경향은 명목소득대체율에 기초한 것이기 때문에 노동시장 문제는 별도로 다루어져야 한다. 이 연구나 OECD(2015) 등 국제 비교의 경우는 기본적으로 제도의 차이를 이야기하기 때문에, 실제 각 국의 노동시장 환경 등은 고려되지 않았다. 예를 들어, 생애평균 40년을 일할 수 있는 국가의 근로자와 30년을 일할 수 있는 국가의 근로자를 비교하면, 두 국가의 연금산식은 비슷하다고 해도 평균적인 연금액은 상당히 다를 수 있다. 따라서, 오랫동안 일할 수 있는 환경은 노후소득보장 강화에 필수적인 요소이다. Grech(2015b)에 따르면, 영국의 공적연금 평균가입기간은 약 34년, 독일 약 33.5년, 스웨덴 약 37년에 이를 것으로 예상된다. 그러나 우리나라의 경우는 국민연금 제도가 성숙한다 하더라도 평균 가입기간이 20년을 조금 넘기는 수준일 것이라는 비판이 계속되어 왔다. 그렇다고 해서 우리나라 근로자들이 20년 가입한 공적연금액 수준을 다른 국가 근로자들이 평균적으로 가입한 기간-예를 들어 35년-에 해당하는 금액까지 올리는 것은 현실적이지 못하다. 따라서, 제도를 국제 수준으로 맞추려는 노력에 걸맞게 노동시장 환경을 변화시키는 것 역시 중요한 과제이다.

셋째, 우리나라 역시 실질적인 다층노후소득보장체계의로의 전환이 필요한 시점이다. 본 연구에서 전통적으로 다층노후소득보장체계를 운영해왔던 베버리지형 국가 뿐 아니라 공적연금 중심이었던 비스마르크형 국가들까지 향후 사적연금 비중이 크게 늘어날 것이다. 우리나라 역시 국민연금의 축소와 퇴직연금-퇴직급여제도-의 도입으로 인해서, 외형으로는 기초연금(0층), 국민연금(1층), 퇴직연금(2층)으로 구성된 다층노후소득보장체계로 볼 수 있다(정창률, 2010). 그러나, 기초연금제도는 넓은 대상자와 낮은 급여수준 등으로 실제적인 빈곤해소에 기여하지 못하고 있고, 퇴직연금제도는 지금까지 노후소득보장 수단이라기보다는 금융산업활성화 수단으로밖에 활용되지 못했던 것이 사실이다. 국민연금의 경우에도 향후 방향에 대해서 소득비례적 성격을 강화할 것인지, 소득재분배 성격을 강화할 것인지에 대해서 논란이 지속되고 있는데,<sup>37)</sup> 독일, 스웨덴의 경우처럼 소득비례적 성격을 유지할 것인지 아니면 영국처럼 재분배기능에 집중할 것인지에 대한 사회적 논의가 필요한 상황이다. 따라서 각 제도의 내실화를 포함하는 실질적 다층노후소득보장체계의 청사진을 마련할 필요가 있다.

36) 수급개시연령만을 높인다고 문제가 해결되지 않으며, 그에 맞는 노동시장 환경 마련이 필요하다.

37) 국민연금 도입 초기부터 국민연금의 재분배부문과 소득비례부문을 분리해야 하는지 일원화해야 하는지에 대해서 논쟁이 계속되어 왔다(국민연금공단, 2015).

■ 참고문헌 □

- 국민연금연구원(2010). OECD 주요국의 공적연금제도와 개혁동향. 국민연금연구원 조사자료 2010-01.  
 \_\_\_\_\_(2012). 해외 공·사 연금제도. 국민연금연구원.  
 국민연금공단(2015). 실록 국민의 연금. 국민연금공단.  
 권혁창, 김평강(2013). OECD 주요 국가들의 연금개혁의 효과성 연구. 국민연금연구원.  
 김원섭, 김수완, 주은선, 최영준(2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공사 연금제도 발전방안. 국민연금연구원.  
 김원섭(2007). 최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구. 사회보장연구. 23(2). 161-188.  
 백인립(2010). 유럽 노령연금제도 변화의 차이점과 공통점에 관한 연구: 영국, 스웨덴, 독일의 개혁을 중심으로. 사회보장연구. 26(3). 99-138.  
 이정우(2014). 독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점. 한국사회정책. 21(1). 105-142.  
 정창률(2010). 연금체제 측면에서 본 한국 노후 소득보장체계: 갈림길에 선 한국 연금체계. 한국사회복지학. 62(2). 329-348.
- Anderson, M. & Immergut, M. (2007). Sweden: After social democratic hegemony, In M. Immergut, M. Anderson & I. Schulze(eds). *The handbook of west European pension politics*. Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2003). Two worlds of pension reform in Western Europe. *Comparative Politics*. 35(4). 399-416.
- \_\_\_\_\_(2009). Pension politics in the 21<sup>st</sup> century: From class conflict to modernising compromise? In I. Dingeldey & H. Rothgang(eds). *Governance of welfare state reform*. Edward Elgar.
- Bonoli, G. & Palier, B. (2008). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare system. In B. Palier & C. Martin(eds). *Reforming the Bismarckian welfare system*. Blackwell Publishing.
- Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. & Wilke, B. (2007). How an unfunded pension system looks like defined benefits but works like defined contributions: The German pension reform, Paper Written for the Foundation Carolina, 31st May, 2007.
- Bridgen, P. & Meyer, T. (2011). Britain: Exhausted voluntarism: The evolution of a hybrid pension regime. In B. Ebbinghaus(ed.). *The varieties of pension governance*. Oxford University Press.
- Clark, L. (2003). *European Pension & Global Finance*. Oxford University Press.
- Clasen, J., Mau, S., Meyer, T. & Seeleib-Kasier, M. (2011). Conclusion: Parallel path, great similarities, remaining differences. In J. Clasen(ed.). *Converging worlds of welfare? British and German*

- social policy in the 21st century*. Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform, MPIfG Discussion Paper.
- \_\_\_\_\_(ed.). (2011). *The variety of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford University Press.
- EC. (2012). *Fiscal Sustainability Report*. EC.
- \_\_\_\_\_(2013). *Report on Public Finances in EMU*. EC.
- \_\_\_\_\_(2015). *The 2015 Ageing Report*. EC.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Policy Press.
- EU. (2012). Pension adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee
- Grech, G. (2015a). Convergence or divergence? How the financial crisis affected European pensioners. *International Social Security Review*, 68(2), 43-62.
- \_\_\_\_\_(2015b). *The social sustainability of pension of Europe*. Scholars' Press.
- Hering, M. (2006). The politics of structural pension reform in Western Europe: does the EU matter? Paper presented at the Fifteenth international conference of the Council for European Studies, March 29-April 2, Chicago.
- Hinrichs, K. (2008). Pension reforms in Europe: Convergence of old-age security system. In H. Petersen & K. Petersen(eds), *The politics of age*. Peter Lang.
- Holzmann, R. & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the twenty-first century*. Washington, D.C.: World Bank.
- Leisering, L.(ed.). (2011). *The new regulatory state*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Mattil, B. (2006). *Pension system: Sustainability and distributional effects in Germany and the United Kingdom*. Springer.
- Meyer, T. & Bridgen, P. (2011). Towards German liberalism and British social democracy: The evolution of two public occupational pension regimes from 1945 to 1990. In J. Clasen(ed.), *Converging worlds of welfare? Britain and Germany social policy in the 21st century*. Oxford University Press.
- Myles, J. & Pierson, P. (2001). The comparative political economy of pension reform. In P. Pierson(ed.), *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press.
- OECD (2009). *Pensions at a glance*. OECD.
- \_\_\_\_\_(2011). *Pensions at a glance*. OECD.
- \_\_\_\_\_(2015). *Pensions at a glance*. OECD.

- Palmer, E. (2002). Swedish Pension reform: How did it evolve and what does it mean for the future? In M. Feldstein & H. Siebert(eds). *Social security pension reform in Europe*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Pemberton, H. (2006). Politics and pensions in post-war Britain. In H. Pemberton, P. Thane & N. Whiteside(eds). *Britains's Pension Crisis*. Oxford University Press.
- Pensions Commission. (2006). *Implementing an integrated package of pension reforms: The Final Report of the Pensions Commission*. London: The Stationery Office.
- Schmitt, C & Starke, P. (2011). Explaining convergence of OECD welfare states: A conditional approach. *Journal of European Social Policy*. 21(2). 120-135.
- Starke, P, Obinger, H, & Castles, G. (2008). Convergence towards where: In what ways, if any, are welfare states becoming more similar. *Journal of European Public Policy*. 15(7). 975-1000.
- Thurley, D. (2015). *The new single-tier state pension*. Briefing Paper. SN06525. House of Commons Library.
- Walker, A & Foster, L. (2006). Caught between virtue and ideological necessity: a century of pension policies in the UK. *Review of Political Economy*. 18(3). 427-448.
- Whitehouse, E. (2000). *How poor are the old? A survey of evidence from 44 countries*. Social Protection Discussion Paper. No. 17. World Bank.
- Whitehouse, E., D'Addio, A., Chomik, R. & Reilly, A. (2009). Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be done? *The Geneva Papers*. 34. 515-535.
- Williamson, B. (2000). *Social security privatization: Lesson from the United Kingdom*. Center for Retirement Research at Boston College.

Abstract

## Are Pension Systems between the UK, Germany and Sweden Converging? Focusing on Benefit Adequacy and Financial Sustainability

Jung, Chang Lyul\*·Kwon, Hyeok Chang\*\*

This paper examines whether the pension systems of the western countries which was traditionally classified into the Beveridgean and Bismarckian pension regime will converge after recent pension reforms in the financial sustainability and adequacy perspective by comparing between UK, Germany and Sweden. As a result of pension reforms for the last 20 years, the gap between the Beveridgean and Bismarckian pension regime will be likely to decrease and, in particular, the tendency to convergency in adequacy is found. Even though it is not jumped to a conclusion that public pension expenditure between the three countries is likely to converge, the tendency to convergency in financial sustainability is also found if the difference of demographic aging between countries is considered. The paper suggests that it is necessary to make agreement between the range of pension expenditure and replacement ratio that western countries suggest in pension debate in Korea, instead of hitherto useless controversy between financial sustainability and adequacy.

**Key Words:** financial sustainability, adequacy, convergency, pension expenditure, replacement ratio

◆ 2016.04.15. 접수 / 2016.06.08. 1차 수정 / 2016.06.10. 게재확정

\* Assistant Professor, Social Welfare, Dankook University (mymetapho@hotmail.com)

\*\* Assistant Professor, Social Welfare, Gyeongnam National University of Science and Technology (khchang3@gnitech.ac.kr).