



스웨덴 연금 구조개혁 성과와 시사점

정원석 연구위원, 전예지 연구원

요약

- 스웨덴은 1998년 공적연금의 재정안정화를 위해 수령하는 연금액을 약속하는 DB방식에서 납입액 수준과 퇴직시점의 기대여명에 따라 연금액이 변화하는 NDC방식의 연금 구조개혁을 단행하였음
 - 과거 스웨덴은 가입 기간 중 가장 소득이 높은 15년의 소득을 기준으로 은퇴 후 약속된 연금액을 지급하는 소득비례연금(ATP)과 일정 기간 이상 거주한 모든 국민에게 지급되는 기초연금(AFP)제도를 운영함
 - 1990년대 공적연금 지속가능성에 우려가 있었으며 1998년 공적연금 지속가능성 제고를 위해 기여한 만큼 연금을 수령하는 방식(NDC)의 소득연금(IP)과 강제가입 사적연금인 프리미엄연금(PP)을 도입함
 - 소득연금(IP)은 소득의 16%를 적립, 프리미엄연금(PP)은 2.5%를 적립하고 은퇴 시 적립금을 기대여명으로 나누어 연금액을 결정함
 - 연금액이 최소 수준에 미달하는 계층의 부족분은 재정을 통한 최저보증연금(GP)으로 보충함
- 구조개혁 이후 스웨덴 연금은 지속가능성과 소득보장 모두에서 성과를 보여주고 있음
 - 부과방식으로 운영되는 소득연금(IP)의 경우 연금 수입과 지출이 균형을 이루고 있음
 - 제도 도입 이후 프리미엄연금(PP)의 연 평균 수익률은 7.5% 수준으로 소득연금(IP) 수익률 3.5%의 2배 이상임
 - 이는 경제성장률에 따라 결정되는 안정적이지만 낮을 수 있는 소득연금(IP)의 수익률을 시장수익률을 통해 보완하려는 의도가 적절히 달성되고 있는 것으로 평가할 수 있음
 - 특히 디폴트옵션으로 운영되는 AP7 Safa 펀드의 수익률은 전체 프리미엄연금(PP) 펀드의 평균수익률을 상회하는 수익률을 나타냄
 - 연금 구조개혁 이후 소득대체율 역시 OECD 평균에 근접하는 것으로 나타남
- 우리나라 연금개혁 시 스웨덴의 연금 구조개혁과 사적연금 활용 사례를 참고할 수 있을 것임
 - 연금개혁을 한다 해도 지금처럼 ‘낸 것보다 더 받는 구조’가 바뀌지 않는다면 연금의 재정문제는 다시 불거질 것임
 - 따라서, 현재 제도를 유지하면서 효율과 대체율을 조정하는 개혁방안과 함께 스웨덴의 사례처럼 소득 재분배 기능은 기초연금, 소득보장 기능은 국민연금이 담당하는 형태로 구조를 개혁하는 방안을 고민할 수 있을 것임
 - 또한 공적연금의 부족분을 보완하기 위해 스웨덴의 사례처럼 사적연금을 활성화하고 수익률을 제고할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있음



1. 서론

- 최근 발표된 제5차 국민연금 재정추계에 따르면 국민연금 기금의 예상 고갈시점은 2055년으로 추정되었음
 - 이는 2018년 제4차 국민연금 재정추계에서 예상된 고갈시점 2057년보다 2년 앞당겨진 예상 결과임
 - 이번 재정추계는 보험요율, 소득대체율, 가입수급 연령 등 제도 세부 내용을 현행 그대로 유지하는 것으로 가정함
 - 따라서, 이번 재정추계 결과를 국민연금의 재정안정화를 위한 연금개혁의 기초자료로 활용하여 조속한 연금개혁이 추진될 필요가 있음
- 현재 진행 중인 공적연금 개혁의 가장 중요한 목표는 공적 연금제도의 지속가능성 제고가 될 것으로 예상됨
 - 공적연금 개혁의 과제는 공적연금 급여의 충분성, 사각지대 해소, 재정적 지속가능성 등 다양한 부분이 될 수 있음
 - 하지만 이번 제5차 재정추계에 따르면, 현재 제도가 개혁 없이 유지되어 국민연금이 고갈되고 납입자가 부담한 보험료로 연금을 지급하는 부과방식으로 전환될 경우 최대 소득의 35%를 연금 보험료로 납입하는 상황이 발생함
 - 부담률이 30%를 넘는 부과방식으로 전환될 경우 국민연금제도의 존립이 위협받을 수 있으므로, 이번 개혁은 제도가 지속될 수 있도록 기금이 고갈되지 않거나 혹은 고갈 시점을 늦추는 방안을 찾는 데 초점을 맞출 것으로 예상됨
- 공적연금 개혁이 재정안정화에 초점을 맞추게 된다면 공적연금의 지급률을 감소시키거나 보험료율을 상승하는 등 공적연금 제도의 급여보다는 부담이 커질 가능성이 큼
 - 현재 국민연금제도는 모든 가입자가 납입한 보험료보다 더 많은 연금을 수령하도록 설계되어 있으므로 이를 조정하지 않을 경우 국민연금의 재정문제는 해결되기 어려움
 - 현재 국민연금의 납입액과 수급액의 현재가치를 고려한 수익비는 최저 소득계층의 경우 납입한 보험료 대비 약 4배, 최고 소득계층의 경우에도 납입한 보험료 대비 약 1.6배를 수령할 수 있도록 설계되어 있음¹⁾
 - 따라서, 수익비가 1배가 되는 수준까지 개혁하지 않는다면 국민연금 재정문제는 지속적으로 발생할 수밖에 없음
 - 공적연금의 수익비가 감소할 경우 연금수령액이 감소하거나 보험료율이 높아지게 될 것이고, 이는 공적연금의 노후 소득보장기능 약화로 이어질 수 있으므로 이에 대한 보완방안을 고민할 필요가 있음
- 본 보고서에서는 우리나라보다 앞서 연금개혁을 단행한 스웨덴 사례를 살펴보고 우리나라 연금개혁에 고려할 수 있는 시사점을 도출하고자 함
 - 기존의 보고서들은 스웨덴 연금개혁 구조개혁을 내용에 대해 주목했지만, 본 보고서에서는 구조개혁 이후 25년이 지난 현재 개혁의 성과에 대한 평가 측면에 초점을 두고 논의를 진행함
 - 구조개혁이란 연금제도의 체계를 완전히 뜯어고치는 방식의 개혁으로 납입률과 수익률의 수치를 조정하여 연금제도의 지속가능성을 달성하고자 하는 모수개혁과 대비되는 개혁방식을 의미함

1) 최기홍·한정림(2017), 「국민연금 가입자의 소득계층별 수익성 측정」



2. 스웨덴 연금 구조개혁

가. 스웨덴 연금 구조개혁

- 과거 스웨덴의 공적연금은 보편적 기초연금(Allmän Fork Pension; AFP)과 소득비례연금(Allmän Tilläggs Pension; ATP)으로 구성되었으며, 두 제도 모두 수령하는 연금액이 보장된(Defined Benefit; DB) 연금이었음
 - 보편적 기초연금제도(ATP)는 거주기간에 따라 연금 수급자격이 부여되며, 국민은 기초연금 재원으로 소득의 5.86%를 납입하며 부족분은 정부 재원으로 충당하였음
 - 65세 이상이 되면 연금을 수급할 수 있으며, 거주기간이 길어질수록 수령하는 연금액이 증가하며 일생 동안 40년 거주 혹은 16~65세 기간 중 30년 이상 거주한 경우 최대금액(완전연금, Full-Pension)을 수령할 수 있음
 - 소득비례연금(ATP)은 피용자가 소득의 6.4%, 사용자는 피용자 소득의 6.95%를 납부하였으며, 당해 부과한 보험료로 연금을 지급하는 부과방식(Pay-as-you-go)으로 운영되었음
- 저출산·고령화 그리고 경제성장 둔화 등으로 인해 젊은 세대가 고령 세대에게 약속된 연금을 지급하는 공적연금에 대한 지속가능성 문제가 제기되었으며, 1990년대 제도의 지속가능성 제고를 위한 연금개혁 논의가 이루어짐
 - 보편적 기초연금제도(ATP)의 경우 소득, 자산 등을 고려하지 않고 연금 수령 자격이 있는 모든 국민에게 지급하여 저출산, 고령화 그리고 경제성장 둔화 등으로 인한 부담을 감당하기 어려워짐
 - 소득비례연금(ATP)의 경우 중 가장 소득이 높았던 15년간의 평균을 기준으로 연금을 지급하는 등 납입한 보험료 대비 많은 연금을 수령하는 구조로 지속가능성이 위협받게 됨
 - 개혁이 없는 경우 2030년에는 소득의 37.5%를 연금제도 유지를 위한 비용으로 사용하게 될 것으로 예상되었음²⁾
- 스웨덴은 1998년 이후 연금 구조개혁을 통해 기여한 만큼 수령하는 공적연금(Notional Defined Contribution; NDC)인 소득연금(Income Pension; IP)과 프리미엄연금(Premium Pension; PP)을 도입함
 - 소득연금(IP)은 기존 확정급여(DB)형태로 지급되는 소득비례연금(ATP)를 대체하는 연금으로 명목확정기여(NDC)방식으로 적립된 적립금으로 지급하는 연금을 의미함
 - 스웨덴은 공적연금을 부과식으로 운영하여 가입자가 납부한 기여금을 적립해서 운용하는 확정기여방식(DC)을 적용할 수 없으므로 납부자의 기여금에 일정 수익률을 부리하여 가상의 적립금을 쌓는 명목확정기여방식(NDC)을 도입함
 - 프리미엄연금(PP)은 공적연금 가입자가 강제로 가입하는 사적연금으로 보험, 은행, 투자회사 등 금융회사가 운영하는 펀드에 적립함
 - 보편적으로 지급하던 기초연금(ATP)을 대체해 연금(IP+PP) 수급액이 일정 수준보다 낮은 계층에게는 최저보증연금(Guaranteed Pension)을 지급함

2) Sweden Social Insurance 2000

- 소득연금(IP)은 명목확정기여(NDC)방식으로, 납입 기간 동안 소득의 16%를 납입하고 적립금에 대한 공시 수익률을 부리한 가상의 적립금을 은퇴 시점의 기대여명으로 나누어 연금수령액을 결정함
 - 수령하는 연금액은 가입자가 납입금과 실질임금상승률에 따른 운용수익금을 기대여명으로 나눈 수준에서 결정됨
 - 따라서, 소득연금(IP)은 개인에 대한 연금 수지균형이 이루어지며 연금 수급(혹은 은퇴 시점) 시점이 늦어질수록 수령하는 연금액이 증가함
- 프리미엄연금(PP)은 의무적으로 소득의 2.5%를 민간금융회사를 통해 적립·운용하도록 한 확정기여방식(Defined Contribution; DC)의 강제 사적 연금제도임
 - 가입자들은 사적 금융회사의 펀드 혹은 정부가 운영하는 펀드에 가입하여 적립금을 운용함
 - 가입자가 별도의 운용지시를 하지 않으면 정부가 운영하는 디폴트옵션 AP7 Safa를 통해 적립금 운용됨³⁾
- 최저보증연금(GP)은 소득이 없거나 매우 낮아 충분한 연금을 적립하지 못한 계층에 지원되는 연금으로 기초연금제도(AFP)를 대체함
 - 40년 거주자의 최저보증연금액은 2020년 기준으로 단독 가구는 월 8,597SEK(부부 각각 월 7,690SEK)임⁴⁾
 - 연금소득(IP+PP)이 월 4,966SEK(부부 4,493SEK)을 넘는 경우 최저보증연금(GP)은 선형적으로 감액되기 시작하여 연금소득이 월 12,530SEK(부부 11,153SEK)을 넘는 경우 최저보증연금(GP)은 지급되지 않음
- 스웨덴은 연금개혁을 통해 저소득층을 위한 소득재분배 기능은 최저보증연금(GP)이, 소득보장기능은 소득연금(IP)과 프리미엄연금(PP)이 담당하도록 구조를 개혁함
 - 소득재분배기능은 재정을 통해 해결하고, 공적연금은 소득보장기능을 분리하여 수지균형을 맞춘 연금제도를 운용함으로써 향후 연금의 재정문제가 발생할 가능성을 낮추었음
 - 의무적으로 사적연금에 가입하도록 하여 공적연금의 재정 부담을 덜고 가입자의 보충적 노후소득원을 확보함
 - 안정적인 수익률을 보장하는 소득연금(IP)과 변동성은 클 수 있지만 더 높은 수익률을 기대할 수 있는 프리미엄연금(PP)이 서로 보완될 수 있도록 제도를 구성함

나. 개혁 이후 평가

- 연금 구조 개혁 이후 소득연금(IP)은 재정적으로 안정적인 모습을 보이고 있음
 - 2020년을 기준으로 완충펀드와 기여금을 합친 총 자산은 10조 5,890억 SEK였으며, 지급해야 할 연금부채는 9조 7,830억 SEK로 자산이 부채보다 8,060억 SEK, 약 8% 많았음
 - 매해 약간의 잉여가 발생하고, 자산이 부채에 비해 많은 수준이 유지되어 연금재정이 안정적으로 유지되고 있는 것으로 평가할 수 있음

3) 스웨덴은 소득연금 등에서 지급하고 남은 자금을 AP1~AP6까지 펀드를 조성하여 운용하고 있으며, PP의 경우 AP7을 통해 운용하고 있음

4) SEK은 스웨덴 크로네를 의미하며 10SEK는 약 1USD를 가치가 있음(2023년 1월 31일 환율 기준 1:0.096)

- 스웨덴의 GDP 대비 공적연금 지출 비중은 2007년 9.5%에서 2050년 7.2% 수준으로 감소할 것으로 예상됨
- 이는 2050년 예상되는 EU의 공적연금지출 비중 11.4%, OECD 평균 9.5%에 비해 낮은 수준임⁵⁾

〈표 1〉 스웨덴 소득연금(IP) 연도별 자산과 부채

(단위: 10억 SEK)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022
완충펀드 ¹⁾	1,230	1,321	1,412	1,383	1,596	1,696
기여금	7,457	7,737	7,984	8,244	8,616	8,893
총자산(A)	8,688	9,058	9,396	9,627	10,213	10,589
연금부채(B)	8,517	8,714	9,080	9,165	9,454	9,783
잉여·적자	171	344	315	463	758	806
자산/부채비율(A/B)	1.0201	1.0395	1.0347	1.0505	1.0802	1.0824

주: 1) 완충펀드는 연금을 지급하고 남은 적립금으로 펀드를 조성에 운용하면서 연금부족 시 활용하는 자산을 의미함

자료: Orange Report(2020)

○ 프리미엄연금(PP)은 금융회사의 다양한 펀드를 통해 운용되고 있음

- 프리미엄연금은 수익의 2.5%를 펀드에 적립하도록 하였으며, 해당 기간 동안 자산운용 수익과 유입되는 적립금으로 자산이 증가하여 2020년 현재 운용 중인 자산은 1조 5,790억 SEK에 이릅니다
- 2020년 현재 65개 금융회사의 486개 펀드에서 운용되고 있음
- 가입자는 본인의 적립금이 운용될 펀드를 지시할 수 있으며, 지시하지 않을 경우 AP7으로 운용됨

〈표 2〉 스웨덴 프리미엄연금(PP) 자산운용 현황

(단위: 개, 10억 SEK)

구분	2020년 등록 펀드 수	운용자산 규모				
		2016	2017	2018	2019	2020
주식형펀드	346	388	441	407	517	582
혼합형펀드	37	69	70	66	69	65
지속가능펀드	28	147	166	167	209	221
채권형펀드	74	127	26	30	31	31
AP7 S�fa	1	328	407	433	632	680
Total	486	959	1,110	1,103	1,458	1,579

자료: Orange Report(2020)

○ 프리미엄연금(PP)의 경우 제도 도입 이후 높은 수익률을 기록하고 있음

- 2000년부터 2020년까지 소득연금(IP)이 공시 수익률을 통해 제공하는 연평균 수익률은 3.5%인데 비해 프리미엄

5) OECD(2017), "Long-term projections of public pension expenditure", in Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators

연금(PP)의 연평균 수익률은 7.7%에 달함

- 프리미엄연금(PP)의 경우 마이너스 수익률과 플러스 수익률이 모두 발생하여 소득연금(IP) 대비 높은 변동성을 보였으나, 이를 모두 고려한 현재까지 평균 수익률은 높은 수준으로 나타남
- 이는 높은 수익률에는 높은 변동성이 따른다는 재무이론과 일치하는 결과임
- 특히 디폴트옵션에 해당하는 국가 운용 펀드인 AP7 Söfa의 경우 (AP7을 포함한) 전체 프리미엄연금(PP) 펀드의 평균수익률보다 더 높은 수준을 나타내었음(그림 1) 참조)
 - 2000년을 100으로 보았을 때 전체 프리미엄연금(PP) 펀드는 300 수준인데 비해, 정부가 운용하는 디폴트 옵션인 AP7의 지수는 400으로 높은 수익률을 보임

○ 소득연금(IP)과 프리미엄연금(PP) 그리고 추가적인 퇴직연금을 납입할 경우, 예상되는 소득대체율은 OECD 평균과 유사한 수준으로 나타나 개혁 이후에도 소득보장기능이 일정 수준을 유지하는 것으로 볼 수 있음⁶⁾

- 스웨덴의 기대 소득대체율은 65세 은퇴 시 56%, 67세 은퇴 시 62% 그리고 69세 은퇴 시 69% 수준으로 OECD의 65세 은퇴 시 소득대체율 62%에 비해 다소 낮은 수준임
- 단, 2020년 22세로 생산활동을 시작하는 세대의 미래 예상 소득대체율은 65세 은퇴 시 65%로 OECD 평균과 유사한 수준으로, 제도가 성숙해 감에 따라 소득대체율이 증가하는 것으로 나타났음

〈그림 1〉 스웨덴 연금 종류별 수익 지수



자료: Orange Report(2020)

6) OECD(2021), "Pension at a glance"



3. 결론 및 시사점

- 우리나라 역시 국민연금 개혁방안 중 하나로 기여한 만큼 수령하는 연금 구조개혁을 고려할 수 있음
 - 연금개혁이 현재와 같은 ‘적게 내고 많이 받는 구조’를 그대로 두고, 보험료율을 높이고 연금수급을 줄이는 형태의 모수개혁으로 진행된다면 결국 공적연금의 재정문제는 다시 발생할 수밖에 없음
 - 다만, 구조개혁의 경우 모수개혁에 비해 이해 당사자 간의 합의가 훨씬 더 어려울 수 있으므로 사회적 합의에 대한 어려움 등 전환비용을 고려해 개혁방안을 전략적으로 선택할 필요가 있음
 - 절충안으로 빠른 시간 안에 모수개혁을 완료하여 1차적 재정 안정화 문제를 해결한 뒤, 충분한 논의를 통해 구조개혁을 추진하는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 기초연금의 소득재분배 기능 강화를 통해 기여한 만큼 수령하는 연금 구조개혁으로 인한 저소득층의 노후소득 사각지대를 보완하는 방안을 고려할 수 있음
 - 스웨덴은 연금소득이 일정 수준에 미치지 못하는 가입자에게 보충적인 연금을 지급하는 최저보증연금(GP)을 도입함
 - 우리나라의 경우 자산과 소득이 적은 하위 70%에 대해 기초연금(2023년 기준 월 323,180원이며, 향후 40만 원 까지 상향)을 지급하고 있으므로 공적연금의 소득재분배 기능 수준을 기초연금과 연계하여 고려할 수 있을 것임
- 사적연금 활용을 통해 노후소득 보장기능을 강화하고 공적연금의 부담을 줄이는 방안을 고려할 수 있음
 - 스웨덴은 공적연금 가입자들을 금융시장에서 운용되는 프리미엄연금(PP)에 가입하도록 하여, 안정적이지만 수익률이 다소 낮을 수 있는 소득연금(IP)을 보완하도록 하였음
 - 소득의 2.5%를 프리미엄연금(PP)에 납입하도록 하여 은퇴 이후 10% 수준의 소득대체율을 확보하였음
 - 우리나라 역시 국민연금의 지속가능성 제고를 위해 ‘더 내고 덜 받는’ 방향으로 연금개혁이 이루어진다면, 사적연금을 활용하여 노후소득 부족분을 보충하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 퇴직연금 사각지대 해소 및 개인연금 등 사적연금 활성화를 위한 제도개선, 세제 혜택, 보조금 지급 등 다양한 활성화 방안을 고민할 필요가 있음
 - 낮은 수준에 머물러 있는 사적연금의 수익률 제고를 위해 정부, 가입자 그리고 금융회사의 노력이 필요함