

kiri Weekly

2012.7.9 제190호

이슈

복지국가 스웨덴의 연금개혁과 시사점

포커스

생애자산배분 측면에서 목포기간펀드 확산이 주는 시사점

금융보험 해설

손해보험의 이해 7: 해약환급금과 표준해약환급금 제도

국내금융 뉴스

보험 모집조직의 양적 성장 및 질적 개선

3/4분기 중소기업 및 가계 자금난 심화 우려

해외금융 뉴스

북미 _ 미 대법원, 건강보험개혁법 합헌 판결

유럽 _ 유럽 재정위기 확산으로 글로벌 제조업 경기 부진

일본 _ 기업 업황은 소폭 개선되었으나 비관적 경기 전망 유지

중국 _ 세금개혁안 시범시행 지역 확대

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



복지국가 스웨덴의 연금개혁과 시사점

류건식 선임연구위원

요약

- 대표적인 복지국가인 스웨덴은 공적연금의 지속가능성을 제고하고 사적연금의 역할을 강화하는 방향으로 공사연금을 전면적으로 개혁하였음. 공적연금 개혁으로 인해 노후소득 중 공적연금의 비중은 축소된 반면 퇴직연금 및 개인연금의 역할은 확대되어 노후소득보장의 책임주체가 국가에서 개인 및 기업으로 전환됨.

공적연금 개혁의 내용은 첫째, 기존의 법정소득비례연금제도를 폐지하고 대신 기여와 급여가 비례하는 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)의 소득연금과 개인계좌형태의 수익연금(Premium Pension)을 도입하였음. 이를 통해, 급여수준을 인구구조변화에 자동적으로 연동시켜 공적연금제도의 지속가능성을 제고하였음. 둘째, 기초보장을 강화하기 위해 기존의 기초연금제도를 폐지하고 보증연금(Guaranteed Pension)을 도입하여 소득이 없거나 소득이 낮은 저소득층에 대한 노후소득보장을 강화하였음.

또한 사적연금인 퇴직연금 제도는 사무직 노동자, 생산직 노동자, 중앙정부 공무원, 지방정부 공무원 등 4개 직군별로 다양한 퇴직연금을 도입하고 공적연금의 확정기여형 도입에 맞추어 확정급여형(DB형)에서 확정기여형(DC형)으로 전환, 개인 책임에 의한 투자상품 선택과 운용수익률 제고가 이루어지도록 함. 중앙 및 지방정부 공무원에게도 퇴직연금 가입이 허용되어 단일의 특수직역연금 형태로 이루어진 우리나라와 달리 스웨덴 공무원의 노후소득보장체계는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등 3층 노후소득보장체계의 형태를 띠고 있음.

인구고령화로 공적연금의 재정부담이 가중되고 있는 우리 현실에서 복지국가인 스웨덴의 연금개혁은 다음의 정책적 시사점을 제공할 것으로 보임. 첫째, 공적연금의 재정 안정화를 통한 연금제도의 지속가능성 제고를 위해 시장기능에 입각한 근본적인 연금제도 개선을 검토해 볼 필요가 있음. 둘째, 국민연금의 역할 축소 및 사적연금 강화의 보완조치로, 저소득계층의 노후소득보장 강화를 위한 최저 보증 연금제도 도입을 장기적으로 검토할 필요가 있음. 셋째, 현행 특수직역연금을 점진적으로 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등 3층 노후소득보장체계로 전환하여 제도의 형평성을 도모할 필요가 있음.

1. 검토배경



■ 스웨덴 등 북유럽국가들은 인구고령화 등에 직면하면서 연금재정 안정화를 위한 개혁을 추진함.

- 스웨덴은 2000년대 후반 연금개혁을 일단락 지었으며, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등 나머지 북유럽 국가들은 연금제도 개혁을 지속하고 있음.
- 공적연금의 급여수준을 인구구조변화 등에 자동적으로 연동하여 하향조정하는 방식으로 연금제도 개혁을 추진함.

■ 대표적인 복지국가인 스웨덴은 고령화에 따른 연금재정 악화 등을 고려해 공적연금의 지속가능성을 제고하고 사적연금의 역할을 제고하는 방향으로 공사연금을 개혁함.

- 기존의 기초연금제도를 폐지하고 소득연금, 수익연금 중심으로 운영하되, 저소득 계층을 위해 최소한의 연금을 보장하는 방식으로 공적연금을 개혁하고, 생산직 근로자 등 4대 직군별로 DC형 중심의 퇴직연금을 운영하는 방향으로 사적연금을 개혁함.
- 이러한 스웨덴의 연금개혁은 그리스, 이탈리아 등 남유럽국가들이나 프랑스 등 서유럽국가들과 달리 큰 갈등 없이 사회적 합의과정을 거쳐 단시일 내에 획기적으로 이루어짐.

■ 우리나라 역시 급격한 인구고령화에 따라 공적연금의 재정부담 가중이 예상되고 저소득계층의 노후 소득보장 문제가 사회적 이슈로 대두되고 있어 공사연금 간 유기적 역할 분담을 위한 근본적인 연금제도 개선이 필요한 것으로 판단됨.

- 고령화에 따른 공적연금의 재정부담을 감안하여 어떠한 기초하에서 연금제도의 운용 틀을 구축하고 시행하느냐 여부는 우리나라의 최대 현안과제임.
- 이런 점에서 사회적 합의에 의해 전면적으로 연금개혁이 이루어진 스웨덴의 개혁 사례를 통해 연금제도의 개선방향을 모색하는 것은 의미가 있음.

■ 이에 보고는 스웨덴의 연금개혁 배경 및 과정을 살펴보고 연금개혁 내용 및 특징을 살펴보고 정책적 시사점을 제시하고자 함.

2. 연금개혁의 배경 및 과정



- 고령사회에서 부과방식의 연금제도는 지속가능성을 확보하기 어려울 것으로 판단되어 제도 개혁의 필요성이 제기되었음.
 - 평균수명이 길어지면 노동시장을 떠난 후 15~20년간 연금소득에 주로 의존하므로 연금수급연령을 조정하여 연금수급기간이 일정하도록 함으로써 세대 간 형평성을 제고해 주기 위한 장치가 필요하게 됨.
- 인구고령화를 미래 사회의 심각한 문제로 인식하게 된 1990년대부터 본격적으로 연금지출을 축소하기 위한 다양한 제도개혁을 추진함.
- 특히 잦은 경제위기로 인한 미래 경제여건에 대한 불확실성 확대로 국가의 노후소득보장에 대한 부담수준을 낮추고 개인의 소득보장 책임을 강화할 필요성을 느끼게 됨.
- 법정 소득비례 연금이 기여에 비해 급부가 지나치게 관대하게 설계되어 재정적 유지가 어렵고 또한 보험료납부 소득상한을 초과하는 근로자 규모가 점점 많아져 정액연금화가 될 것으로 예측되어 개혁에 대한 필요성이 존재함.
 - 이런 상황에서 1980년대 경제위기를 겪으면서 공적연금제도를 유지하기가 더욱 어려워짐에 따라 1991년부터 개혁을 추진함.
 - 1992년 연금개혁실무위원회의 보고서가 제출되었고 1994년 5개 정당의 합의가 이루어졌으며 1994년 연금개혁법안이 마련됨.
- 1998년 공적연금 개혁이 이루어졌으며 이에 맞추어 퇴직연금중심의 사적연금 개혁은 2007년까지 이루어짐.

3. 연금개혁의 내용



- 스웨덴의 연금제도는 공적연금, 퇴직연금, 개인연금으로 구성된 3층 구조이며 공적연금은 최저보증연금, 소득연금, 수익연금으로, 퇴직연금은 사무직 근로자, 생산직 근로자, 중앙정부 공무원, 지방정부 공무원 등 4가지 직군별로 구성됨.

〈표 1〉 연금개혁 이전 및 이후의 연금제도

구분		개혁 이전	개혁 이후
사적 연금	개인연금	개인저축, 개인연금	
	퇴직연금	DB형 중심의 퇴직연금	DC형 중심의 퇴직연금
공적연금		법정소득비례연금, 기초연금제도	명목확정기여방식의 소득연금, 수익연금, 최저보증연금

- 공적연금 개혁은 명목기여방식의 소득연금과 개인계정형태의 수익연금을 도입하는 형태로, 사적연금 개혁은 직군별 확정기여형 퇴직연금으로 전환하는 형태로 이루어짐.
 - 확정기여방식으로의 전환에 따라 생산직 노동자와 사무직 노동자를 대상으로 하는 퇴직연금의 경우 보험료율이 상향조정되어 급여수준이 인상됨.
 - 공적 소득비례연금이 명목확정기여방식으로 전환되면서 급여의 소득대체율이 낮아진 것에 대한 보완책으로 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 강화함.

가. 공적연금 부문

- 공적연금은 최저연금 수준을 보장하는 보증연금(Guarantee Pension), 명목확정기여방식의 소득연금(Income Pension), 그리고 수익연금(Premium Pension) 중심으로 개혁됨.

〈표 2〉 스웨덴의 공적연금 체계

구분	유형	세부 내용
공적부문	보증연금	<ul style="list-style-type: none"> • 연금수령액이 일정수준 이하인 국민을 대상 • 최저보장수준과 실제 연금액의 차이에 해당하는 부분을 지급
	소득연금 (명목확정기여방식)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득비례연금으로 공적연금 총 보험료 18.5% 중 16%를 NDC에 적립 • NDC 급여수준은 GDP 성장률에 따라 조정되며 퇴직 시 경제적 인구 요인에 의해 변동
	수익연금	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 연금개혁 시 등장한 공적연금 중 사적연금시장을 활용한 연금제도 • NDC에 적립하고 남은 2.5%를 적립하여 개인이 본인 책임하에 투자

- 공적연금체계에서 저축기능은 수익연금이, 보험기능은 소득연금이, 그리고 소득재분배를 통한 빈곤 완화기능은 보증연금이 담당함.
 - 소득연금, 수익연금, 그리고 보증연금 등의 공적연금 적용대상은 스웨덴 국내에 거주하고 있는 16세 이상 모든 국민.
 - 공적연금의 보험료율은 급여의 18.5%이며 피용자들은 고용주와 각각 절반씩 부담하고, 자영자는 본인이 전액 부담함.
 - 급여의 16%는 소득연금에 할당되어 연금수급자의 급여지급을 위한 재원으로 사용하되, 2.5%는 수익연금의 개인계정에 적립하도록 규정함.

■ 소득연금(Income Pension)

- DB형 소득비례연금을 대체하여 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution)의 소득연금(Income Pension)을 도입함.
- 명목확정기여란 확정기여방식과 동일하게 사전에 확정된 보험료를 각각의 개인계정에 적립하고 개인계정에 축적된 보험료와 수익으로 지급하는 방식임.
 - 납입된 보험료는 실제 투자를 하는 것이 아니라 개인계정의 장부에 기록되고 투자수익은 실제 투자수익이 아닌 사전에 결정된 이자율로 계산되므로 확정기여방식과 차이가 존재함.
 - 명목확정기여방식은 기존제도에 의한 연금수급자에게 급여를 지급하면서 동시에 가입자의 보험료 기여와 급여를 강하게 연계시키는 보험수리 원칙에 기초한 제도임.¹⁾

1) 명목확정기여방식은 급여를 기여에 비례시키고 기대여명을 반영하는 등 민간의 확정기여연금의 운영을 따르면서도 부과방식으로 운영된다. 이 방식의 장점은 현행기여율수준으로도 재정안정화가 가능하여 보험료 인상 등 정치적 위험을 감수할 필요가 없고 급여가 보험수리적으로 계산되기 때문에 조기퇴직을 억제하고 제도운영의 투명성이 보장된다는 점이다.

- 소득연금은 가입자들이 61세부터 연금수급연령을 선택할 수 있으며, 본인의 희망에 따라 노령연금을 신청하거나 부분연금을 수급 할 수 있음.
 - 전체 수급자의 2/3정도가 65세에 소득연금을 수급함.

■ 수익연금 (Premium pension)

- 공적연금 부분 중에서 일정한 부분을 개인의 책임하에 운용할 수 있는 제도임.
- 수익연금의 급여형태는 본인의 선택에 따라 일시금 또는 연금 모두 가능하며 연금 형태인 경우에도 종신연금이나 잔여기여명기간의 연금이나에 따라 수익률을 달리 적용하고 있음.
 - 연금방식으로 급여를 수급하는 경우 각각 종신연금은 보험료가 급여의 2.2%, 잔여기대수명기간의 연금은 급여의 3.9%를 적용하고 있으며, 급여의 0.1%를 수수료로 공제하고 있음.

■ 보증연금 (Guaranteed Pension)

- 저소득계층의 노후소득보장기능을 제고하기 위해 기초연금제도를 폐지하고 보증연금(Guaranteed Pension)제도가 도입됨.
- 기존의 연금제도하에서는 일정 연령 이상의 모든 노인에게 동일한 수준을 지급하는 기초연금이 노인계층의 빈곤방지 기능을 수행하였으나 새로운 연금체제에서는 연금급여액이 일정 수준 이하인 사람들에겐 최소한의 연금을 보장하는 보증연금으로 대체됨.
 - 보증연금은 개인의 자산이나 사적연금의 급여액을 고려하지 않고 공적연금의 급여액만을 고려하며, 재원은 중앙정부의 조세재원으로 충당됨.
 - 보증연금의 급여는 소득연금과 수익연금의 급여합계액이 독신은 기준소득의 3.07배, 부부는 2.72배 이하인 경우에 지급함.
 - 보증연금 급여지급의 기준은 독신의 경우 월 10,950 크로네(SEK: Svensk Krona), 부부의 경우 월 9,701 크로네²⁾이며, 연금수급액이 기준소득의 1.26배인 월 4,494 크로네 이하인 경우 최저보장급여기준인 월 7,597 크로네에 부족한 금액(3,103크로네)을 보증연금으로 지급함.
 - 연금액이 월 4,494~10,950 크로네 구간에 해당하는 경우에는 비율에 따라 보충급여액을 계산함.

2) 2012년 7월 4일 현재 1크로네는 163.63원임.

나. 사적연금 부문³⁾

■ 직역연금(Occupational Pension)인 퇴직연금은 개별 기업단위가 아닌 산업별 또는 직역별 단체협약에 의해서 설계됨.

- 퇴직연금은 중앙정부 공무원을 대상으로 하는 PA03, 지방정부 공무원을 대상으로 하는 KAP-KL, 스웨덴 노동조합연맹에 가입된 기업의 근로자를 대상으로 하는 SAF-LO, 기타 기업에 근무하는 근로자를 대상으로 하는 ITPK 등 4가지 형태로 이루어짐.

〈표 3〉 퇴직연금(직역연금) 유형 및 보험료율

구분	민간부문		공공부문	
	ITPK	SAF-LO	PA03	KAP-KL
시행시기	2007	1996	2003	1998
적용연령	1979년 이후 출생자	1968년 이후 출생자	1973년 이후 출생자	1971년 이후 출생자
적립개시연령	25세	21세	23세	21세
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 사무직 근로자를 위한 연금으로 2007년 운영 방식을 DC형으로 변경 • 연금자산의 50% 이상을 안전자산에 투자하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산직 근로자를 위한 연금으로 1996년 DB형에서 DC로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 공무원을 위한 연금으로 DC형 연금제도를 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 공무원을 위한 연금으로 DC형 연금제도를 도입

주: ITPK(Industries Tillggspension Kompletterande), SAF(Svenska Arbetsgivareforeningen).
 자료: Swedish Institute for Social Research.

■ 사무직 근로자를 위한 퇴직연금

- 1979년 이전 출생자는 확정급여방식을 적용하고 1979년 이후 출생자는 확정기여방식의 연금제도를 적용함.
- 2007년의 대대적인 제도개혁을 통해 확정기여방식의 퇴직연금이 새로 도입되었으며 보험료율은 기준소득 7.5배 이하는 급여의 4.5%, 7.5배 초과분에 대해서는 30%임.⁴⁾

3) 사적연금(퇴직연금, 개인연금)부문의 내용은 개혁의 대상이 된 퇴직연금을 중심으로 살펴보고자 함.

4) 스웨덴에서는 보험료산정을 위해 매년 기준소득(소득기준액)을 발표하는데 그 금액을 기준으로 등급을 나누어 등급별로 보험료가 차등화된다. 그 금액을 base amounts 또는 income base amounts라고 하는데 2009년 기준 50,900크로네(약 677만 원)이다.

- 완전급여를 수급하기 위해서는 30년 이상 재직자가 65세에 도달하여야 하며, 이 때 기준소득 7.5배 이하의 급여에 대해서는 10%, 기준소득 7.5배~ 20배의 급여에 대해서는 65%, 그리고 기준소득 20배를 초과하는 급여에 대해서는 32.5%의 급여율을 적용하여 급여액을 산정함.

■ 생산직 근로자를 위한 퇴직연금

- 생산직 근로자를 위한 퇴직연금은 개별기업 단위가 아니라 스웨덴 고용주연맹과 노동조합연맹 사이의 단체협약에 의해서 구체적인 내용이 결정되므로, 사적제도임에도 불구하고 사실상 공적제도와 마찬가지로 보편화되어 있으며, 전체 생산직 근로자의 90% 이상이 제도의 적용을 받고 있음.

〈표 4〉 스웨덴 생산직 근로자 퇴직연금 보험료율

년도	기준소득 7.5배 이하의 급여(%)	기준소득 7.5배 초과 급여(%)
2007	3.5	3.5
2008	3.9	6.0
2009	4.0	12.0
2010	4.1	18.0
2011	4.3	24.0
2012	4.5	30.0

- 생산직 근로자를 위한 퇴직연금은 원래 확정급여방식이었으나 1996년 확정기여방식으로 전환되었으며, 2007년 새로운 단체협약을 통해 보험료율을 단계적으로 상향 조정함.
 - 기준소득 7.5배 이하의 급여에 대해 기존보험료를 급여의 3.5%에서 2012년까지 4.5%로 인상하는 반면 7.5배 이상의 급여에 대해 보험료율을 3.5%에서 2012년까지 30%로 인상함.
 - 퇴직연금 가입 대상자는 21세 이상이어야 하며 일반적으로 수급연령은 65세이나 55세부터 수급이 가능함.

■ 중앙 및 지방정부 공무원을 위한 퇴직연금

- 중앙정부 공무원을 위한 퇴직연금은 확정급여방식을 채택하고 있으며, 여기에 추가하여 확정기여방식의 보충제도가 존재함.
 - 완전연금을 받기 위해서는 30년의 재직이 필요하며, 급여산정을 위한 소득기준은 퇴직직전 5년 급여를 평균한 값임.

- 지방정부 공무원을 위한 퇴직연금은 확정기여방식이며, 보험료율은 급여의 3.4~4.5% 범위에서 지방정부에 따라 차이가 있음.

4. 연금개혁의 특징



가. 공적연금제도의 지속가능성 강화

- 확정급여방식의 소득비례연금을 명목확정기여방식의 소득연금으로 전환함으로써 공적연금제도의 지속가능성을 구조적으로 확보함.
 - 고령화로 인한 노인세대 부양비용의 증가는 각 개인의 근로기간을 연장하거나 은퇴 이전에 개인저축을 늘림으로써 대응함.
- 노후소득보장에서 직접적 보장주체인 국가의 역할은 감소한 반면, 퇴직연금보험료 인상과 운용방식의 변화, 수익연금 도입으로 개인과 기업의 노후소득보장 역할은 확대됨.
 - 공적연금 개혁으로 인해 노후소득 중 공적연금의 비중은 축소된 반면, 퇴직연금의 노후소득보장 기능은 확대되는 등 노후소득보장체계가 사적연금을 중요시하는 방향으로 변화함.
 - 명목확정기여방식으로의 전환은 실질적으로 공적연금 급여수준을 낮추는 효과가 있으며, 수익연금은 공적연금의 일부이나 투자수익을 발생시킨다는 점에서 사적연금과 유사함.
 - 공적연금의 기여율이 18.5%로 고정됨에 따라 공적연금의 소득대체율은 점차 낮아질 전망이다.
 - 2005년 최종임금대비 53%였던 평균임금 소득자의 공적연금 소득대체율은 2010년 50%, 2030년 43%, 2050년 40%로 줄어들 것으로 예측됨.

나. 기초보장 강화 및 직군별 퇴직연금 적용

- 공적연금 축소 및 사적연금 강화를 핵심으로 하는 연금개혁의 가장 큰 피해자가 저소득계층이라는 점을 고려하여 최저 보증연금제도를 새롭게 도입, 저소득계층의 노후소득보장기능을 강화함.

- 기존의 일반 공적부조제도에서 분리하여 노인의 특수한 요구에 맞추어 수급요건과 급여수준을 정함으로써 저소득층의 기초적 보장을 강화하고자 도입함.
 - 명목확정기여방식의 연금제도는 장기적 재정안정성에 도움이 되지만 기존의 확정급여방식의 연금제도에 비해 소득대체율이 저하된다는 문제가 있음.
- 또한 퇴직연금의 유형이 민간부문, 공공부문 등 4가지 형태로 이루어져 퇴직연금제도를 직군별로 다양화함.
- 사학연금, 공무원연금, 군인연금 등 특수지역연금으로 이루어진 우리나라와 달리 스웨덴 공무원 노후소득보장체계는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등 3층 노후소득보장체계로 이루어짐.
 - 즉, 민간부문의 3층 노후소득보장체계에 부합하도록 공공부문도 3층 노후소득보장체계를 갖추도록 함으로써 제도의 형평성을 도모함.

다. 연기금 운용에서 개인의 역할 강화

- 소득비례연금 및 수익연금 모두 확정기여형(DC형) 형태로 운용됨으로써 개인의 운용능력을 보다 중시하는 방향으로 공적연금 운용방식이 변화함.
- 개인 운용능력이 공적연금의 소득대체율에 영향을 미치게 되었음.
- 또한 퇴직연금 운용방식이 DB형 중심에서 DC형 중심으로 전환됨에 따라 퇴직연금의 가입과 연금기금 운영에서 집단성이 약화되고 개별성은 강화됨.
- 생산직 근로자 퇴직연금은 1996년, 지방공무원 퇴직연금은 1998년, 사무직 근로자 퇴직연금은 2007년부터 확정기여형으로 운용됨.

5. 시사점



- 인구고령화에 따른 공적연금(국민연금, 특수지역연금)의 재정부담이 가중되고 있는 현실에서 대표적인 복지국가인 스웨덴의 전면적인 연금개혁은 대략 다음과 같은 시사점을 주고 있음.

- 공적연금의 재정 안정화를 도모하고 연금제도의 지속가능성을 제고하기 위해 시장기능에 입각한 근본적인 연금제도 개선을 검토해 볼 필요가 있다는 점임.
 - 우리나라는 기초노령연금과 국민연금을 분리하여 운영하고 있으며 국민연금 중 소득비례부분이 확정형으로 이루어져 인구구조변화에 따른 연금재정 부담이 가중될 우려가 있음.
 - 이에 스웨덴의 공적연금처럼 국가의 재정부담을 최소화하기 위해 명목확정기여방식의 소득연금, 수익연금 등의 형태로 소득비례연금제도를 개선하는 것을 전향적으로 검토해 볼 필요가 있음.

- 국민연금의 역할 축소와 사적연금 강화의 보완조치로 저소득계층의 노후소득을 실질적으로 보장하기 위해 최저 보증 연금제도의 도입을 장기적으로 검토할 필요가 있다는 점임.
 - 저소득계층의 안정적인 노후생활을 위해 현행 기초노령연금제도를 최저보증연금제도로 전환하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음

- 공적부문 역시 단일의 특수직역연금에서 탈피하여 점진적으로 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등의 3층 소득보장 틀에서 노후소득보장이 이루어지도록 특수직역연금 개선을 검토할 필요가 있음. [kiri](#)