



2023. 3.

국회연구조정협의회 | 공동연구

# 공적연금개혁과 재정전망 II

## Public Pension Reform and Long-term Projections

[연금개혁 해외사례 분석]



대한민국 국회  
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA



# 공적연금개혁과 재정전망 II

【연금개혁 해외사례 분석】

## 공적연금개혁과 재정전망 II

총괄 | 이정은 추계세제분석실장

기획·조정 | 이진우 사회비용추계과장

지원·편집 | 박미현 행정실무원

「공적연금개혁과 재정전망 III」는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의: 추계세제분석실 사회비용추계과 | 02) 6788-3729 | sce@nabo.go.kr

본 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

# 공적연금개혁과 재정전망 II

【연금개혁 해외사례 분석】

2023. 3.

---

본 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 국회연구조정협의회에서 선정된 국가  
주요 현안에 대하여 국회 소속기관 간 공동연구를 통해 발간되었습니다.

---

## 연구진

구 분	기 관		담당자	담당 업무
주관 기관	국회예산정책처		김우립 추계세제분석관	(연구 총괄) 국민연금 재정전망, 기초연금 재정전망, 사학연금 재정전망
			이미연 추계세제분석관	공무원연금 재정전망, 군인연금 재정전망
			남 희 추계세제분석관	퇴직연금 주요 쟁점 및 개혁방안
			박승호 경제분석관 황종률 경제분석관 유근식 경제분석관	거시경제변수 전망
참여 기관	국회도서관		김령희 조사관 구혜경 조사관 김미림 조사관 오 민 조사관 오유빈 조사관	해외자료 번역 감수
	국회입법조사처		원시연 입법조사관	국민연금 주요 쟁점 및 개혁방안
			임준배 입법조사관	공무원연금 주요 쟁점 및 개혁방안
			조인식 입법조사관	사학연금 주요 쟁점 및 개혁방안
			심성은 입법조사관	군인연금 주요 쟁점 및 개혁방안
	국회미래연구원		유희수 연구지원실장	기초연금 주요 쟁점 및 개혁방안
	경제· 인문사회 연구회	한국보건사회 연구원	이다미 부연구위원	캐나다 연금개혁 사례 분석
		고려대학교	김원섭 교수	독일 연금개혁 사례 분석
		前 공무원연금개혁 국민대타협기구 위원	정재철 박사	일본 연금개혁 사례 분석
		국민연금 연구원	김혜진 부연구위원	스웨덴 연금개혁 사례 분석
		한국보건사회 연구원	류재린 부연구위원	영국 연금개혁 사례 분석
		한국보건사회 연구원	이병재 전문연구원	해외 연금개혁 사례 연구지원





## 서 문

고령화와 기대수명 증가로 노후의 안정적인 생활에 대한 국민의 관심이 높아지고 있습니다. 연금제도는 효과적으로 운영될 경우 노후 삶의 질을 높이는 데 상당히 기여할 수 있습니다. 이에 우리나라도 공무원, 군인 등을 시작으로 전 국민에 이르기까지 공적연금 제도의 대상을 확대하며 국민의 복지증진에 이바지하고 있습니다.

그러나 공적연금의 미래 전망은 좋지 않은 상황입니다. 국민연금과 사학연금의 적립금 고갈 시기가 다가오고 있고, 공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자가 지속될 것으로 보입니다. 많은 국민 여러분께서도 우려의 시선으로 바라보고 계십니다.

공적연금은 세대간 신뢰를 바탕으로 운영되는 제도이기 때문에 제도에 대한 국민의 의구심과 불안을 해소하기 위해서는 공적연금을 지속가능한 제도로 탈바꿈해야 합니다. 안정적인 재정구조를 마련하고 노후 생활의 큰 버팀목이 되도록 개선해야 합니다. 특히, 미래세대에 부담을 전가하지 않기 위해 앞선 세대로서의 책무를 다해야 합니다.

국회는 작년 7월부터 연금개혁특별위원회를 설치하여 공적연금과 기초연금 등에 대한 다양한 개혁방안을 논의하고 있습니다. 정부도 올해 10월까지 국민연금 개혁 단일안을 국회에 제출하겠다는 방침을 발표하여 지금이 그 어느 때보다도 연금개혁에 대한 사회적 합의를 이루어 낼 적기입니다.

국회는 연금개혁을 위한 사회적 합의 도출에 기여하고자 소속기관과 정부 출연연구기관을 관리하는 경제·인문사회연구회와의 협업을 통해 연금개혁 공동연구를 수행하였습니다. 이 보고서는 우리나라 공적연금제도와 기초연금, 퇴직연금 등의 노후소득보장 체계가 당면한 현실을 고려하여 다양한 연금개혁 방안을 분석하고 미래 재정의 변화를 전망한 결과를 담고 있습니다. 이를 통해 생산적이고 사회통합적인 논의에 기여하고자 합니다.

시대와 정책 환경의 변화에 발맞추어 연금을 개혁하는 것은 자연스러운 일입니다. 이 보고서가 모두의 지혜를 모아 다시 한 번 역사적인 개혁의 과업을 이루는 데 유용한 자료가 되기를 기대합니다.

2023년 3월  
국회의장 김진표

# 차 례

## 요 약

### I. 서 론 / 1

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 3
- 2. 연구의 범위 ..... 4

### II. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 1 : 모수 개혁 국가 / 7

- 1. 독일 ..... 9
  - 가. 연금체계 구성 및 현황 ..... 9
  - 나. 개혁 추진의 배경 및 과정 ..... 13
  - 다. 개혁의 주요 내용 ..... 21
  - 라. 연금개혁의 특성 및 평가 ..... 25
  - 마. 시사점 ..... 30
- 2. 캐나다 ..... 33
  - 가. 연금체계 구성 및 현황 ..... 33
  - 나. 개혁 추진 배경 및 과정 ..... 35
  - 다. 개혁의 주요 내용 ..... 42
  - 라. 개혁의 특성 및 평가 ..... 46
  - 마. 시사점 ..... 50

### III. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 2 : 구조 개혁 국가 / 53

- 1. 일본 ..... 55
  - 가. 연금체계 구성 및 현황 ..... 55
  - 나. 개혁 추진 배경 및 과정 ..... 57
  - 다. 개혁의 주요 내용 ..... 66
  - 라. 개혁의 특성과 평가 ..... 71
  - 마. 시사점 ..... 80

2. 스웨덴 .....	83
가. 연금체계 구성 및 현황 .....	83
나. 개혁추진 배경 및 과정 .....	91
다. 개혁의 주요 내용 .....	99
라. 개혁의 특성 및 평가 .....	103
마. 시사점 .....	107
3. 영국 .....	109
가. 연금체계 구성 및 현황 .....	109
나. 개혁 추진 배경 및 과정 .....	117
다. 개혁의 주요 내용 .....	125
라. 개혁의 특성 및 평가 .....	126
마. 시사점 .....	130

#### IV. 결 론 / 133

#### 부 록 / 137

#### 참고문헌 / 253

## 표 차례

[표 1] 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독지역) .....	11
[표 2] 독일 국민연금의 재원 구조 (백만 유로, %) .....	13
[표 3] 동서독 국민연금 평균수급액 .....	17
[표 4] 2001년 이후 연금개혁이 급여수준에 미치는 영향 .....	23
[표 5] 독일사회보험의 보험료를 추이 .....	27
[표 6] 리스터연금의 계약진수의 추이 .....	28
[표 7] 캐나다 OAS, GIS, 수당의 월 최대 급여액 및 소득상한 .....	34
[표 8] 1996년 4월 이후 실시된 공공협회의 핵심 주제 .....	37
[표 9] 1997년 CPP 개혁과정: 요약 .....	38
[표 10] 2016년 6월 캐나다 재무장관들이 합의한 CPP 강화 방안 요약 .....	41
[표 11] 2016년 CPP 개혁과정: 요약 .....	42
[표 12] 보험료 부과소득상한(YMPE) 조정 스케줄 변화 .....	44
[표 13] CPP 보험료율의 단계적 인상 계획(2019~2025년) .....	44
[표 14] 저소득 근로자에 대한 근로장려세제(WITB) 확대 조치 .....	46
[표 15] CPP 개혁 전·후의 공적연금 총소득대체율 비교(2015년, 2021년) ·	48
[표 16] 공적 연금액 구간별 IPT 급여액 .....	86
[표 17] GP 수급자 규모, 총지급액 및 월평균 급여액 .....	87
[표 18] IP 및 PP 수급자 규모 월평균 급여액 .....	88
[표 19] 공적연금 수급자 총규모 및 월평균 급여액 .....	88
[표 20] 퇴직 연금 및 개인연금 수급자 규모 연평균급여액 .....	89
[표 21] 소득연금(IP) 연도별 자산 및 부채 .....	89
[표 22] GDP 대비 공적 노령연금 비중 .....	90
[표 23] 1990년~2025년 스웨덴 공적연금 필요보험료율 전망 .....	92
[표 24] OECD 및 스웨덴 저축률 .....	94
[표 25] 1994년 연금개혁법안의 주요 내용 .....	96
[표 26] 스웨덴의 주요 연금개혁 과정: 요약 .....	98
[표 27] 1998년 스웨덴 연금개혁의 주요 내용 .....	102

[표 28] OECD 주요국의 소득대체율 .....	104
[표 29] 스웨덴 노인빈곤율 .....	104
[표 30] 2000년 대비 노인빈곤율 변화 .....	105
[표 31] 1980-2019년 스웨덴 GDP 대비 공적연금 지출비 .....	105
[표 32] 공적연금 지출 전망 비교(2018~2030년) .....	106
[표 33] 영국 국민보험의 가입유형 및 보험료율(2022/2023년) .....	111
[표 34] 근로연령인구의 국가연금(State Pension) 수급권 확보 현황 .....	113
[표 35] 평균소득 대비 nSP 급여 전망 .....	115
[표 36] 국가연금 수급자의 평균 수급액 현황 .....	115
[표 37] 연금크레딧 수급자 현황 .....	116
[표 38] 연금크레딧 수급자 수 및 평균 급여 추이 .....	116
[표 39] 2007~2011년 개혁의 주요 내용 .....	121
[표 40] 2014년 연금 개혁의 주요 내용 .....	125
[표 41] 연금수급자에 대한 총 국가 지원의 지출 전망(2013/14년 불변가 기준) .....	129
[표 42] 국민보험 기여금(NIC) 대비 국가연금 및 연금크레딧 지출 추이 .....	130

## 그림 차례

[그림 1] 독일 공적연금의 지출과 수입 추이(백만유로) .....	17
[그림 2] 연금개혁이 보험료율에 미치는 영향 추정 .....	26
[그림 3] 독일의 상대빈곤율의 추이, 2005-2019, 아동과 노인 .....	30
[그림 4] 캐나다의 노후소득보장체계 .....	33
[그림 5] 캐나다의 노인빈곤율 변화(1976~2015년) .....	39
[그림 6] 캐나다 기업연금(RPP)의 가입률 변화(1977-2012년) .....	40
[그림 7] CPP의 적립배율 장기 전망치 .....	40
[그림 8] 2016년 CPP 개혁에 따른 보험료율 및 부과소득상한(YMPE) 변화 .....	45
[그림 9] 2016년 CPP 개혁에 따른 소득수준별, 세대별 소득대체율 변화 .....	45
[그림 10] CPP 인상에 따른 소득수준별 순소득대체율 변화 .....	49
[그림 11] 일본 공적연금 체계 .....	55
[그림 12] 유한균형방식 .....	63
[그림 13] 보험료 수준 고정방식 .....	67
[그림 14] 적립금 전망 .....	71
[그림 15] 저시경제슬라이드 발동시기의 차이가 최종 소득 대체율에 미치는 영향 .....	74
[그림 16] 기금운용과 스프레드 .....	76
[그림 17] 국민연금 연금액 감소 프로세스 .....	77
[그림 18] 스웨덴 노후소득보장체계 .....	83
[그림 19] 프리미엄 연금 수익률(2000년-2020년) .....	90
[그림 20] 연금유형별 지출비중 .....	91
[그림 21] 연금제도 차원에 따른 제도 유형 .....	100
[그림 22] 공·사적 연금지출 전망 .....	106
[그림 23] 영국의 노후소득보장체계 .....	109
[그림 24] 국가연금 수급자 추이 .....	114
[그림 25] 기업연금 참여율 추이 .....	117
[그림 26] 기존 제도의 연금액이 더욱 많은 경우 .....	128
[그림 27] 연금크레딧 수급조건에 해당하는 연금수급자 비중 비교 .....	129





## 요 약

### I. 서론

- (연구의 필요성) 각국은 공적연금의 재정건전성 확보를 목표로 축소지향적 연금개혁을 실시하였고, 그 결과 상당수 국가에서 공적연금의 미래 지출수준이 감소하는 모습을 나타냄
  - 일부 남유럽 국가들을 제외하면 주요한 개혁들이 일단락된 상태에서 어느 정도 재정안정화를 달성했다는 평가를 받고 있음
- 한국은 앞서 연금개혁을 실시한 서구 국가들과 비교할 때 급여삭감의 폭이 매우 컸으나, 여전히 재정안정화와 급여 적정성 확보가 어려운 상황에 처해 있음
  - 지난 1월, 제5차 국민연금 재정계산 시산 결과, 5년 전과 비교할 때 수지적자 시점은 1년(2042년→2041년), 기금소진 시점은 2년(2057년→2055년) 빨라질 것으로 예측됨
- 현재 정부와 국회 차원에서 연금개혁 논의가 어느 때보다 활발하게 이루어지고 있으며, 개혁 논의 범위는 모수 개혁 외에도 구조 개혁까지 점차 확대되는 모습을 나타냄
  - 보험료 인상과 같은 모수 개혁 외에도 노후소득보장체계 전반의 변화를 동반하는 구조 개혁으로 확대되고 있으며, 중장기적으로는 노후소득보장체계 재구조화의 청사진을 마련해야 한다는 것에 정부와 국회, 전문가집단, 이해관계자들이 대체로 공감대를 형성하고 있음
- (연구의 목적) 본 연구는 서구 국가의 연금개혁 사례를 심층적으로 분석하여 한국에 줄 수 있는 시사점을 도출하고, 개혁 논의 시 한국이 선택할 수 있는 다양한 경로들을 제시하는 것에 목적이 있음
  - 우리보다 연금제도가 일찍 성숙한 해외 주요국의 선행적 사례를 심층적으로 분석하는 것은 한국의 연금개혁 논의를 더욱 풍부하게 만들어 줄 수 있음

- (연구의 범위) 연금개혁에 있어서 모범사례로 평가받는 서구 5개국 - 독일, 캐나다, 일본, 스웨덴, 영국 - 의 연금개혁을 모수 개혁 국가와 구조 개혁 국가로 나누어 분석함
- 본 연구는 개혁 추진 배경 및 과정, 개혁의 주요 내용, 개혁의 특성 및 평가, 시사점에 관한 내용을 다루며, 분석 결과를 바탕으로 향후 한국에 줄 수 있는 정책적 시사점을 도출
  - (모수 개혁 국가) 독일(2000년 이후 연금개혁), 캐나다(1997년, 2016년 연금개혁)
  - (구조 개혁 국가) 일본(2004년 연금개혁), 스웨덴(1998년 연금개혁), 영국(2014년 연금개혁)

## II. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 1: 모수 개혁 사례

### 1. 독일

#### 가. 연금체계 구성 및 현황

- 연금제도의 구조와 종류
  - 전형적 비스마르크적 형태: 사회보험방식 중심, 주로 근로자를 대상, 사용자와 근로자 보험료, 소득비례원칙, 급여수준 높아 근로자의 생활수준 유지
  - 2019년 남성 노인(65세 이상)의 87%, 여성 노인의 90%가 국민연금 수급
- 국민연금의 관리와 운영 방식
  - 연금의 관리와 운영이 조합주의적 방식, 직종별로 분리된 연금제도. 육체 노동자, 사무직 노동자, 광부, 농부, 전문직 자영업자(의사, 변호사, 약사 등), 공무원이 별도의 연금제도
- 국민연금의 관리와 운영 방식
  - 강제가입대상자 당연가입근로자, 자영업자, 기타 그룹(군인, 복지급여수급자, 수발자)분류: 450유로 이상 소득 근로자, 전체 자영업자의 78%는 배제
  - 경제활동인구 중 84.2%가 국민연금 적극적 가입
- 국민연금 급여: 급여종류, 급여수준, 급여액 산정
  - 급여산식은 개인기여점수(1점은 평균소득을 가진 가입자가 보험료를 일년 납입

하면 획득), 급여종별지급율, 연금가치 구성. 연금가치는 개인기여점수 1점으로 받을 수 있는 연금액.

- 노령연금은 최소 5년 이상 보험료를 납입한 가입자
- 연금 수급개시연령 65세, 1948년 이후 출생자부터 상향, 1964년생부터 67세

#### □ 국민연금의 재원 구조

- 보험료가 수입의 75%, 연금보험료율 18.6%(전체 사회보험료율 40%).
- 정부지원금 전체 수입의 22.7%, 2000년 이후 환경세와 소비세로도 조달

### 나. 개혁 추진 배경 및 과정

#### □ 독일 연금제도의 형성

- 1957년 연금대개정: 경제성장으로 임금상승 노인의 상대빈곤 증가 배경.
- 근로없는 은퇴기간 구성: 급여수준 60%(노동자연금), 72%(사무직연금) 인상. 소득대체율 20-30%에서 60% 인상, 급여수준 임금 연동으로 세대간 재분배
- 빈곤에서 소득 지위보장: 보험료 납입 당시 소득 위치 급여 수준 반영
- 부과방식으로 전환, 보험료 11%에서 14% 인상, 1960년대와 1970년대에도 연금급여의 개선
- 정부 재정 책임 원칙: 특정 부분지원에서 총괄 재정지원으로, 보험료총액30%를 조세로

#### □ 1980년대와 1990년대의 연금개혁

- 경제성장이 정체, 고실업 대두는 보험료 수입을 감소시켜 연금재정 악화.
- 조기퇴직연금 감액. 급여산정 기준을 순소득으로. 장애연금 수급에 소득조사, 고등교육 가입 기간 인정 철폐. 재할급여 수급자 선정기준 강화 등 연금 급여를 삭감하고 수급 자격 제한.
- 자녀크레딧의 인정 가입 기간을 1년에서 3년으로 확대 등 가족 부양 공로 인정. 정부 재정지원은 확대.

#### □ 2000년대 이후 연금개혁의 배경

- 사회주의 국가 붕괴로 1990년대 경제의 세계화 가속화, 생산기지 논쟁에서 사회보험료 등 비임금노동비용 삭감이 기업 국제경쟁력 강화 위해 필요
- 1990년대 유럽경제통합. 마스트리트조약 재정적자 수준을 제한하는 재정준칙 도입

- 예상치 못한 동서독의 통일. 통일비용의 3분의 1은 사회보험재정. 1991년 17.70%이던 보험료는 2000년 19.30%까지 인상
- 1996년 여성과 실업자의 수급개시연령 상향, 가입 기간 인정제도 제한
- 1997년 급여삭감을 통해 보험료를 안정화: 자동조절장치의 도입했으나 정권교체로 실시 안 됨

#### □ 2001년 연금개혁의 과정

- 정부는 공적연금 지출 2000년 GDP 11.9%에서 2050년 16.9%로, 보험료를 25-30%까지 상승 예상
- 노동사회부장관 발터 리스트는 연금개혁 모델 제시: 급여산정소득에서 공적연금과 리스트연금 보험료를 제외, 적립식 개인연금 도입: 강제가입방식, 보험료를 2.5%, 국민연금제도 내에 조세기반 기초연금 도입, 보험료를 장기적으로 2030년까지 22% 이하로 억제
- 노조와 야당, 사민당 내 좌파 저항으로 타협 결과 1. 급여수준보장 규칙: 순소득대비 67%, 2. 개인연금 자발적 가입으로, 대신 정부는 보조금 지급, 4%까지 보험료 납부, 3. 기초연금제도 사회부조제도에 편입, 4. 연금재정의 자동재정계산제도 도입

#### □ 2004년 연금개혁의 과정

- 2002~2003년 경기침체. 높은 실업율, 고령화 추세로 연금재정 악화 예상
- 2002년 11월 튀립위원회 설치: 고령화 관련 연금제도, 건강보험제도, 수발보험제도 개혁안 논의. 연금제도소위는 전체 위원 3분의 1, 사회보험지지의 전통적인 전문가들과 다른 입장의 위원, 민간보험회사 대표 포함, 차별화되는 새로운 개혁방안 제출 준비
- 개혁안 내용: 수급개시연령 점차적으로 매년 1개월씩 연장 67세로 상향, 급여산식에 지속가능성요소 추가
- 예상 효과: 2030년 예측된 보험료를 24.2% 대신 22%. 대신, 급여수준 42% 대신 40%로 하락

## 다. 개혁의 주요 내용

### □ 연금개혁 내용: 급여 인하

- 목표는 연금제도 재정안정화: 보험료율을 2030년까지 22% 이하로 억제. 이전 개혁들은 수입 기반 확대. 반면, 2000년대 이후는 지출을 줄임
- 급여산정 기준을 순임금소득에서 수정된 총임금소득. 총임금소득에서 공적연금과 리스터연금 보험료 제외.
- 연금산식에 지속성계수 추가. 고령화 요소와 실업률 변동을 산식에 반영, 지속성계수는 제도부양비 변화로 구성(가입자와 실업자 수 대비 수급자 수)

### □ 리스터 연금의 도입

- 국민연금 급여수준 삭감을 상쇄할 인증제 개인연금인 리스터연금 도입. 개인이 정부 인증 연금에 가입 시, 보험료에 정액의 정부보조금 지급
- 국민연금 가입자와 그 배우자 가입 대상. 이후 공무원과 직업군인 포함
- 기본보조금과 자녀보조금. 기본보조금 최대 154유로, 보험료를 연금부과소득의 4%까지 납입하면 본인과 배우자가 각각 받음. 자녀보조금 300유로
- 소득 낮고, 결혼했고, 자녀가 많은 사람, 보험료에서 본인부담금이 줄어들

### □ 리스터연금 인증기준

- 개인연금의 노후 소득보장기능 강화를 위해 보험감독원의 인증기준 적용
- 1. 수급개시연령 62세부터, 2. 남녀에게 같은 보험료와 급여가 적용, 원금보장 원칙, 3. 연금방식으로 지급(30%는 제외), 4. 운용비용 환수 기간 5년 이상, 5. 보험기관은 상품에 대한 정보를 제공(보험료의 사용처, 적립금 규모, 수수료와 관리비용, 투자수익률 등).

### □ 국민연금 수급개시연령 상향과 관리통합

- 2007년 수급개시연령은 65세에서 67세로 연장. 장애인, 여성, 장기가입자의 경우는 63세에서 65세로
- 2012년부터 2029년까지, 첫 번째 기간 2012~2023년에 매년 1개월씩, 두 번째 기간 2024~2029년에 매년 2개월씩 상향
- 2005년 독일연금공단 노동자연금공단(23개소), 사무직연금공단(1개소), 광부연금공단(1개소), 철도보험공단(1개소), 선원연금(1개소) 등을 통합

### □ 연금제도 내실화: 저소득층 수급권과 급여의 개선

- 자영자를 위한 워킹연금: 2005년 자영업자 사적연금 가입 시 세금공제 혜택을 제공. 세금공제는 소득의 2만 유로까지(배우자가 있으면 4만 유로) 가능, 공제율 2014년 78%, 이후 인상 2025년에는 100%
- 소액근로자 당연 가입: 2013년부터 450유로 이하 미니잡근로자가 두 달 이상 근로 시, 당연 가입. 미니잡근로자는 사용자만 15%(산업부문)와 5%(가사부문)의 연금보험료 납부했음. 자발적 또는 당연 가입 시 근로자도 사용자보험료와 가입 당시 연금보험료 차액 납부. 다만, 신청에 따라 당연가입 면제 가능. 2004년 14만명이던 소액근로자 연금가입자 수는 2016년 116만 명으로 증가
- 기초연금추가금 2021 도입. 가입자는 33년 이상 가입해야 하고, 이들이 획득한 개인 기여점수가 0.3에서 0.8 사이여야 함. 35년 이상 가입한 가입자들은 기여점수 두 배로 증가. 2021년 110만 명, 평균 월 86유로 추가금 받음. 2021년 13억 유로, 일반재원에서 지출. 전체 국민연금 지출의 0.37%

## 라. 개혁의 특성 및 평가

### □ 연금개혁의 성과

- 전형적 비스마르크식 연금제도로 공적연금이 근로기의 생활수준을 유지할 정도의 급여를 제공. 개혁 후 공사연금 혼합체제로 점차적 전환. 2002년 사적연금 가입하지 않은 가구 73%, 2012년 39%.
- 1992년 이후의 개혁이 없었더라면 연금보험료율 41.7% 예상, 개혁이 2030년 까지 22.2%로 안정화할 것으로 예상. 실제로 2022년 보험료율 18.6%로 목표 달성

### □ 연금개혁의 한계

- 국민연금 급여 수준은 하락, 사적연금을 통한 상쇄는 절반만 성공
- 가입자 수: 2017년 리스터연금 계약 건수는 1,659천 명, 대상자의 44% 달성. 목표는 70-75%, 이후 가입 건수는 줄고 있음. 저소득층 가입율 19%로 낮음
- 급여수준이 낮을 것으로 예상됨. 애초의 전제(45년 가입, 국민연금 수급개시연령 수급 시작, 연금수익률 4.5% 유지)가 충족되기 어려움. 원인은 낮은 수익률(2011년 가입자, 남 2.9, 여 3.6%), 기대여명의 상향(기존 가정보다 여성 9.44세 차이), 남녀동일계정의 실시(남녀 모두 기대여명상향)임

## 마. 시사점

- 노인 빈곤 귀환은 연금개혁의 결과
- 사적연금 활성화 정책에 대한 비판이 진보와 보수 정치가와 전문가들에 의해 제기됨
- 사적연금 활성화: 세금공제제도 같은 소극적 조치보다 보조금 지급과 같은 적극적 조치들이 효과가 있음. 하지만, 사적 연금 통한 노후소득보장이 가지는 한계는 명확: 가입, 수익률, 정보, 관리비용 등 불확실성 높음
- 독일 연금 상황은 한국과 다름: 독일 노인빈곤율 9.1%, 전체 인구 빈곤율 9.8%보다 낮음: 연금제도는 도입 => 현대화 => 조정의 과정을 겪음
- 우리나라는 빈곤율이 높고, 국민연금 도입 지체, 도입 후에도 급여삭감. 현대화 과정이 결여되어 급여 수준이 낮고 수급범위가 좁음.
- 재정안정화보다는 노인빈곤 완화가 연금제도 개선의 주요 목표: 빈곤완화 효과가 큰 기초연금과 국민연금 양 공적연금의 제도 개선이 우선
- 개인연금과 퇴직연금 활성화 조치: 사적연금 발전의 기반이 되는 금융시장 접근성과 투명성 개선이 필요. 연금제도를 둘러싼 금융시스템 선진화 없이 사적연금 제도가 노후소득을 안정적으로 제공하기 어려움

## 2. 캐나다

### 가. 연금체계 구성 및 현황

- 캐나다는 전형적인 다층연금체계를 가진 국가로, 1층에 거주 기반 기초연금(OAS), 2층에 소득비례연금(CPP/QPP), 0층에 OAS 수급자 중 저소득자를 대상으로 하는 GIS와 배우자수당(allowance)이 위치하며, 3층에서는 사적연금으로 RPP(기업연금)와 RRSP(개인연금)가 운영되고 있음
  - (기초연금, OAS) 18세 이후 10년 이상 캐나다 거주 65세 이상 노인에게 지급되며, 급여수준은 거주기간에 따라 달라짐(급여반납제도에 따라 소득 상위 7% 고소득 노인은 급여지급 후 매월 환수하고 있음)
  - (2층 공적소득비례연금, CPP) 캐나다 노인의 노후소득보장에서 가장 큰 비중으로 차지하며, 공공부문 종사자를 제외한 근로자, 자영자로서 연 노동소득이

\$3,500 이상이면 의무가입 대상이 됨

- (부조식 보충연금, GIS) 2020년 기준, 연소득 \$18,600 미만이면 수급이 가능

#### 나. 개혁 추진 배경 및 과정

- (1997년 개혁) 1995년 2월, 제15차 CPP 재정계산보고서에서 당시 적립된 \$405억 규모의 기금이 2015년이 되면 모두 소진될 것으로 예측
  - 부분적립방식이 가장 효과적이며, CPP 재정에서 균제상태를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 개혁 이슈로 대두되기 시작함
  - 당시 정부가 발간한 보고서('An Information Paper for Consultations on the CPP'에 따르면, 2030년이 되면 부과방식비용률이 14.2%가 되어 당시 보험료율(6%)의 두 배를 초과할 것으로 예측되었고, 미래 세대가 그만큼의 보험료를 부담하는 것은 상당한 우려와 저항으로 이어질 수 있음을 지적함
- 연방정부와 주정부는 1996년 4월부터 두 달간 18개 도시에서 총 33개 세션을 열어 국민 대상 공공협의(public consultation)를 실시함
  - 캐나다는 연방정부와 주정부가 연금제도에 대한 헌법상 책임을 함께 하고 있어 반드시 '2/3 이상의 인구가 포함된 2/3 이상 주정부의 동의'가 있어야만 합의 사항을 의회에 상정할 수 있는 구조임
  - 개혁 논의과정에서 Ontario주와 Manitoba주가 CPP 보험료 인상에 반대하였으나, 이들의 실업보험료(EI) 인하 조건을 받아들여 결국 캐나다 전체 인구의 80%를 가진 8개주가 동의하여 최종적으로 합의안 도출에 성공함
- (2016년 개혁) 2012년 캐나다 통계청은 곧 은퇴를 앞둔 가구의 소득수준이 매우 불안정할 것이며, 은퇴를 앞둔 약 110만 가구의 노후소득수준이 취약할 수 있다는 내용을 발표함
  - 저소득층보다는 중산층의 노후소득이 부족할 것으로 예측되면서 CPP 개혁의 필요성과 요구가 높아졌고, 90년대 중반까지 계속 낮아지던 노인빈곤율이 점차 증가하여 2015년에 12.5%가 되면서 노인빈곤에 대한 우려 역시 제기됨
- 제27차 CPP 재정계산보고서에서는 CPP가 현재 적립수준을 유지하기 위한 최소 보험료율이 9.79%로 당시 보험료율보다 더 낮은 수준으로 나타났고,



2015년 자유당 집권 후 CPP 강화에 대한 호의적 분위기가 형성되기 시작

- 2016년 2월, 연방정부 재무장관과 Ontario주 재무장관이 CPP 강화 논의를 시작할 것임을 발표하였고, 그 해 6월, 8개 주가 CPP 강화(CPP Enhancement)에 찬성하여 개혁안이 통과됨.

#### 다. 개혁의 주요 내용

- (1997년 개혁) 6% 보험료율을 2003년까지 9.9%로 점진적 인상하고, 목표 적립금 규모를 2년 간 지출에서 5년 간 지출로 설정하여 비적립부채 축소를 주된 목표로 삼음
  - CPP투자위원회(CPPIB)를 설립하여 기금운용에 있어서 투자 다변화를 도모하기 시작
  - 급여산정 시 보험료 부과소득상한(YMPE)을 평균 3년치에서 5년치로 높여 급여수준을 낮추고, 장애급여의 수급요건 강화 및 급여삭감을 실시함
- (2016년 개혁) 9.9% 보험료율을 2019년부터 4년 간 11.9%로 인상하고, 25%였던 소득대체율을 33.3%로 인상함
  - 보험료 부과소득상한(YMPE)은 2024년부터 2년 간 14%로 인상함
  - 저소득층을 위한 근로장려세제(WITB)를 확대하여 이들의 보험료 인상 부담을 낮추고, 전체 가입자의 CPP 보험료 증가분에 대한 소득공제(tax deduction)를 도입함
  - 67세로 연장될 예정이던 OAS 수급개시연령 연장계획을 폐지하고, 2021년에는 예산법 개정에 따라 75세 이상 노인에게 대하여 OAS 급여를 10% 추가지급하는 조치를 실시함

#### 라. 개혁의 특성과 평가

- (개혁의 특성) 90년대 이후 두 차례 실시된 캐나다 연금개혁은 구조상의 큰 변화 없이 모수 개혁만을 실시하였으나, 개혁의 목표와 추진방향은 크게 달랐음
  - 1997년 개혁은 연금재정의 건전화가 주된 목표였던 반면, 2016년 개혁은 중

산층의 노후소득 강화를 목표로 실시됨

- 1997년 개혁에 따른 재정안정화는 훗날 CPP 강화를 가능케 하는 주요 기반으로 작용하였음.
- 1997년 개혁은 보험료 인상에 대한 정당들의 비난회피 전략으로 공공협의를 실시한 것이 특징이며, 그 과정에서 캐나다 국민에게 CPP가 처한 현 상황을 정확하게 전달함
  - 반면, 2016년 개혁은 연방정부가 주정부를 설득하는 과정에서 캐나다 국민의 CPP 강화에 대한 강한 지지가 있었기 때문에 별도의 공공협회가 필요하지 않았음
- (개혁의 평가) CPP 강화에 따라 중산층의 노후소득이 증가할 것으로 예측되며, 후세대로 갈수록 급여 인상의 폭은 더 커질 것으로 예측함
  - 저소득층의 경우, GIS와 같은 부조제도의 수급자격을 얻지 못하거나, 급여액이 줄어들 가능성이 존재함
  - 급여 인상을 동반한 2016년 개혁은 연금재정에 대한 정부의 자신감이 있었기에 가능했으며, 캐나다 국민 역시 제도에 대한 신뢰가 있었기에 보험료 인상까지 받아들일 수 있었음

#### 마. 시사점

- 2016년 개혁은 자유주의 복지국가에서 나타난 역전적(reversal) 방식의 개혁으로, 최근의 연금개혁 방향이 공적연금 축소, 급여삭감을 지향하는 것은 아닐 수 있음을 보여주는 사례임
- 이미 한참 전에 만들어진 다층체계 하에서 OAS와 GIS는 빈곤 예방을, CPP는 은퇴 후 소득유지를 목표로 삼았기 때문에 훗날 노후소득 부족 예측은 자연스럽게 CPP 강화를 도모하는 연금개혁 논의를 가능하게 했음
- 급여 인상에 앞서 일찍이 보험료 인상을 통해 달성된 CPP의 재정건전성은 훗날 정부가 급여인상 개혁을 강하게 추진하게 하는 동력으로 작용하였음
- 1997년 개혁에서 실시했던 공공협회는 일단 연금개혁을 추진하기 위한 정부의 방향성(목표)이 결정되면, 이를 설득하기 위한 사회적 합의 및 정확한 정보 전달이 얼마나 중요한지를 보여줌

### Ⅲ. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 2: 구조 개혁 사례

#### 1. 일본

##### 가. 연금체계 구성 및 현황

- 일본의 공적연금제도는 3층 구조로 1층은 모든 국민이 가입해야 하는 국민연금(기초연금), 2층은 민간기업의 근로자, 공무원 등이 가입하는 후생연금, 그리고 3층은 기업이 독자적인 판단으로 설치한 기업연금(사적연금)
  - 1층은 자영업자나 무직자, 특수직노동자 등 월 약 1만 6,000엔의 국민연금 보험료의 납부 의무를 진 국민들(제1호 피보험자)이 가입하는 부분만을 지칭
  - 공적연금의 2층 부분에는 근로자들이 가입하는 후생연금과 국가공무원 및 지방공무원, 사립학교교직원 등이 가입하는 각종 공제연금. 3층은 기업이 독자적으로 도입해서 운영하는 기업연금이 존재함
- 국민연금 피보험자는 1,431만 명이며, 최저납부기간은 10년, 20세부터 40년간 보험료를 미납 없이 납부하면 월 64,816엔을 수령. 후생연금의 피보험자는 4,535만 명으로 월 9만 엔 정도가 표준. 2015년부터 국민연금을 제외한 근로자연금제도 일원화 시행
  - 2012년에 성립한 ‘피용자연금 일원화법’으로 2015년 10월부터 3개의 공제연금이 단계적으로 폐지되어 지금까지 공제연금에 가입해 있던 공무원 등은 후생연금의 피보험자로 자격이 변경됨

## 나. 개혁 추진 배경 및 과정

- 1985년 기초연금 도입으로 고령화에 대비했으나 1994년부터는 저출생 문제가 더해지면서 1990년 후반 이후의 연금개혁 난항을 거듭
  - 예측을 벗어난 추계결과가 나올 때마다 정치적 논쟁을 반복할 여유가 더 이상 남아 있지 않다고 판단한 일본 후생노동성 관료들은, 보험료가 계속 오를지도 모른다는 국민 불안과 추계할 때마다 악화일로였던 저출생·고령화라는 사회현상에 연동하여 자동적으로 적응하는 제도 도입을 추진
- 후생노동성은 2002년 12월 5일에 ‘연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점(이하, ‘방향성과 논점’)'이란 구조개혁 보고서를 발표
  - 보험료 부담수준을 사전에 고정하고 적립금 규모를 확정하며, 경제사회변화에 맞춰 부담과 급여 간의 균형이 자동적으로 이뤄지도록 거시경제슬라이드를 도입
  - 이후 방향성과 논점은 사카구치 안으로 업그레이드되고 본격적인 후생노동성 법안으로 제출되기 위한 ‘초안’이 되어 정부여당의 의견을 수렴하고 여론의 주목을 끌면서 야당과의 협상에 활용됨
  - 고이즈미 총리의 강한 리더십으로 보험료율 인상 저항을 극복하여 보험료율 18.3%, 연금급여 50% 이상의 2004년 연금개혁 관련 법안 통과

## 다. 개혁의 주요 내용

- 2004년 연금개혁은 지금까지와는 완전히 다른 구조 개혁
  - ‘보험료 수준 고정방식’을 도입해서 젊은 세대의 부담이 과중하게 되지 않도록 하고 연금액을 ‘거시경제슬라이드’라는 자동조정 장치를 써서 서서히 삭감하는 방식이 제안
  - 노동인구 감소와 고령화 위협에 재정이 자동적으로 대응하는 메커니즘을 위해 ‘거시경제슬라이드’ 도입
  - 소득 대체율 50%를 유지하도록 연금수준 자동조정에 하한선을 설정
  - 적립금은 일본 단카이 세대와 같은 인구의 ‘혹’에 대한 대비책으로 역할 조정

## 라. 개혁의 특성과 평가

- 급여수준을 확정하고 여기에 필요한 보험료 수준을 인상해 가는 확정급여방식에서 180도 전환하여 먼저 부담수준을 확정해 두고 급여수준을 조정하는 확정기여방식으로 패러다임 시프트를 완수
- 거시경제슬라이드를 도입해서 세대 간의 부담과 급여의 공평성을 높여 제도의 지속가능성 확보
- 적립금의 운용목표가 실질적인 운용이율을 확보하는 것으로 바뀌었고 적립금의 역할이 기업연금처럼 예정이율의 확보가 아니라 경제변동, 인구변동의 충격을 줄여주는 위험준비금(버퍼)의 역할에 집중 가능하게 됨
- 거시경제슬라이드에 의한 국민연금액 감소, 기초연금 국고부담 확보, 연금수급자 연금 감액과 별도 보호 조치 등 남은 과제도 적지 않은 상황

#### 마. 시사점

- 후생노동성이 ‘방향성과 논점’이란 일본 연금개혁의 ‘나침반’을 만들어 논의의 성숙을 유도했고 사카구치라는 복지마인드가 있는 정치인이 본인의 이름을 건 ‘사카구치 안’을 개혁 초안으로 제출하여 개혁의 방향성과 논점들을 정리해 나갔던 것이 성공요인
- 경제재정 자문회의가 보험료 인상에 끈질기게 저항했지만, 구체적인 연금개혁안의 수치 등을 언급하여 사카구치 안을 기정사실화하는 등 고이즈미 총리의 강한 리더십이 구조개혁의 기본 틀을 유지하여 법안통과를 이끈 중요한 요인
- 지금까지의 연금개혁은 장래의 보험료율을 어떻게 하면 낮출 수 있을까에 초점을 맞춰져 있었으나 2004년 연금개혁은 어떻게 하면 미래세대의 연금수준을 높일 수 있을까란 문제로 초점이 크게 바뀌었음
- 확정기여형태인 보험료 수준 고정방식을 변함없이 유지하려면 거시경제슬라이드 적용 역시 예외가 없어야 하며, 그래야 미래세대의 연금수준을 높일 수 있다는 점에서 연금제도를 둘러싼 세대 간의 갈등과 불신, 불만이 팽배한 우리에게 2004년 일본 연금개혁은 시사하는 바가 큼

## 2. 스웨덴

### 가. 연금체계 구성 및 현황

#### □ 연금체계 구성

- 스웨덴의 노후소득보장체계는 1층의 공적연금과 2층의 직역연금(Occupational Pension), 그리고 3층의 개인연금으로 구성
  - 이 중 1층의 공적연금은 최저보장연금(GP: garantipension), 소득연금(IP: inkomspension), 그리고 프리미엄 연금(PP: premiepension)으로 구성됨
  - 2021년부터 장기간 소득활동을 하였으나 공적연금액이 낮은 수급자에게 최대 월 SEK 600를 지급하는 “Inkomstpensionstillägget(IPT, the income pension supplement)”를 도입

#### □ 공적연금 주요 현황

- (최저보장연금) 월평균 급여액은 여성은 SEK 2,118, 남성은 SEK 1,928으로, 남성보다 여성의 급여 수준이 높음
  - 지출규모를 보면 2023년 2월 기준 최저보장연금 총지급액은 약 2,209,618천 크로나(약 2,736억 원)
- (소득연금과 프리미엄 연금) 소득연금 월평균 급여액은 SEK 9,029이며, 프리미엄 연금 월평균 급여액은 SEK 1,000임. 보충소득연금(IPT) 월평균 급여액은 SEK 408임

### 나. 1998년 연금개혁 추진 배경 및 과정

#### □ 연금개혁 추진배경

- 인구 고령화로 인해 공적연금의 재정불안정성 문제가 대두되면서 개혁 필요성 대두
- 당시 부가연금(ATP)제도는 기대 수명 증가와 같은 인구변화에 적절히 대응하지 못해 장기적으로 연금지출 증가로 보험료 상향 필요성 대두
- 기초연금(AFP)과 부가연금(ATP)의 급여 산식은 기여와 급여 간의 연계가 약함
- 부가연금(ATP)의 ‘15년 규정’은 은퇴 직전 임금이 높은 사람이 근로 기간 내내

동일한 임금을 받는 사람보다 높은 연금을 받는 구조를 만들어 소득재분배 기능 한계를 가져옴

#### □ 연금개혁 추진과정

- 1998년 연금개혁 개혁 논의는 1984년 연금위원회(Pension Commission) 부터 시작됨
- (1984년 연금위원회) 정당, 노조, 사용자단체, 수급자 단체, 그리고 학계의 전문가, 정부 여러 부처의 대표 등 총 30명으로 구성된 연금위원회(Pension Commission)는 1990년에 발간한 최종보고서에서 기초연금과 ATP의 기본적인 틀을 유지하고 재원 조달방식도 유지할 것을 제안
- (1991년 연금개혁준비위원회) 자유당의 Bo Könberg를 중심으로 의회에 입성한 7개 정당이 추천하는 대표인 총 10명으로 구성된 위원회는 연금개혁을 위한 새로운 원칙을 제시
  - 1994년 1월 7개 정당 중 5개 정당을 중심으로 연금개혁안에 대한 합의문을 담은 최종보고서인 “A Reformed Pension System”을 제출하고 같은 해 최종보고서 내용은 법안으로 제출되어 의회에서 통과
- (1994년 실행위원회) 연금개혁준비위원회(Working Group on Pensions)의 개혁안을 지지한 다섯 개 정당의 대표자와 대표자들이 임명한 5명의 전문가들로 구성된 위원회는 최종 합의안을 도출하여 연금개혁에 성공

#### 다. 개혁의 주요 내용

##### □ 개혁목표 및 원칙

- (개혁목표) 재정적으로 안정적이고 강력한 노동유인을 가진 공평한 연금제도를 만들고 국가의 저축수준을 높이기 위해 저축 증가를 목표로 삼음
- (개혁원칙) ① 확정급여 부과방식에서 확정기여 부과방식으로 전환, ② 경제적·인구학적 조건 변화에 따라 필요시 연금의 자동조정, ③ 현 제도에 상응하는 연금급여 제공 등 공적연금의 역할 유지, ④ 생애소득에 기반한 급여산정, ⑤ 소득 변동에 연계하여 연금급여 가치 보장, ⑥ 보험원리에 근거하여 기대수명 변화를 반영하여 급여액 조정 등

## □ 개혁내용

- 기초연금과 소득비례연금 특별보충연금을 구성된 기존의 공적연금체계를 최저보장연금, 소득연금, 프리미엄연금 구조로 변경

구분	개혁이전	개혁이후
소득비례연금산정기준	30년 중 최고 15년 (15/30 규정)	생애 소득
급여산정방식	확정급여	확정기여
기초보장방식	최소정액	최소정액 단, 거주기간 및 공적연금소득에 따라 감액
급여액연동	소비자물가연동	인플레이션/실질임금 연동

## 라. 개혁 특성 및 평가

### □ 개혁 특성

- 첫째, 보편적 복지가 가장 발달한 국가로 알려진 스웨덴이 기존의 기초연금(AFP)과 소득비례연금인 부가연금(ATP)을 폐지하고 개인의 기여와 급여의 관계를 강화한 명목 확정기여형 방식(NDC, (Notional Defined Contribution))으로 개혁한 점이 특징적이라 할 수 있고, 둘째 공적연금의 소득재분배 기능과 보험기능의 분리했다는 점이 특징적임
- 둘째, 1998년 연금개혁은 연금개혁위원회에 참여한 여러 정당 간 협상의 결과라고 할 만큼 의회 중심의 사회적 합의과정을 진행했다는 점이 특징적임

### □ 개혁 평가

- (노후소득보장 측면) 현재 스웨덴의 노인빈곤율은 11.4%로 OECD 평균인 13.1%보다 낮은 수준이나 과거에 비해 노인빈곤율은 증가한 상태
- (재정적 지속가능성 측면) 1998년 연금개혁을 통해 소득연금과 프리미엄 연금의 보험료율은 18.5%로 유지되고 있으면서 공적연금 지출액은 감소추세에 있어 효과적인 재정안정화 개혁을 실시했다고 평가할 수 있음



#### 마. 시사점

- 기여와 급여 연계를 강화한 공적연금 구조를 만들고 장기적으로 인구 및 경기변동에 유연하게 대응할 수 있는 연금체계를 구축한 것을 개혁의 기본원칙으로 설정한 것에 주목할 필요가 있음
- 공적연금의 보험과 소득재분배 기능을 분리한 것은 한국에서 기초연금과 국민연금의 관계, 즉 둘 사이의 역할 분담에 있어서 시사하는 바가 큼
- 연금개혁을 위한 사회적 합의 방법으로 의회 내 위원회를 구성하는 것이 효과적일 수 있음을 보여줌
  - 스웨덴이 구조적 개혁에 성공할 수 있었던 이유는 다양한 이해관계자가 참여하는 위원회 구성보다는 전략적으로 의원 중심 위원회를 구성하고, 개혁에 찬성하는 정당을 중심으로 개혁 논의를 진행한 데에 있다고 평가됨

### 3. 영국

#### 가. 연금체계 구성 및 현황

- 연금체계 구성
  - 영국의 연금제도는 저소득층을 위한 공공부조인 0층 연금 크레딧(Pension Credit)과 기여 기반의 정액 연금인 1층 신국가연금(The new State Pension, nSP), 그리고 NEST(National Employment Savings Trust)를 포함한 2층 기업연금으로 구성되어 있음
- 제도 현황
  - (수급권 확보 현황) 근로연령인구(16~65세)의 75.8%가 보험료 납부와 크레딧을 통해 국가연금(BSP+nSP) 수급권을 확보한 상태임(PPI, 2022b)
  - (수급 현황) 2022년 8월 기준, 국가연금(BSP+nSP) 수급자는 총 1,257.9만 수준임(DWP, 2022)
    - nSP 수급자의 비율이 늘어나는 반면, BSP 수급자 비율은 감소하는 추세
    - 장기적으로 완전연금 수급률이 90% 수준까지 증가할 전망(DWP, 2016)
  - (급여 수준) 2022년 기준, nSP 급여는 주당 £185.15로, 전일제 근로자

(full-time employees) 평균소득의 24.2% 수준이며, 향후 26.9%까지 증가할 전망이다(PPI, 2022a, p.43)

- (연금크레딧 수급 현황) 2021년 11월 기준, 140.3만 명이 한 개 이상의 연금 크레딧 급여를 수급하고 있으며, nSP 도입 이후에는 수급자 규모가 감소하는 추세임
- (기업연금 가입 현황) NEST 도입 이후 기업연금 참여율이 꾸준히 증가하는 추세임

## 나. 개혁 추진 배경 및 과정

### □ 개혁추진 배경

- 2014년 개혁은 2007년, 2008년, 2011년 개혁에 이어 이루어진 연쇄적 개혁으로, 연금위원회의 개혁 논의에 기초하여 추진됨
  - 2002년 설치된 연금위원회는 공·사적 연금이 처한 상황을 진단한 뒤, 영국의 연금 체계를 근본적으로 개혁할 것을 제안함
- 이후 연금위원회의 논의에 기초하여 2007년, 2008년 개혁이 시행됨
  - 2007년 개혁은 공적연금의 급여적정성 및 재정안정성을 제고를 목표로 하였으며, 2008년 개혁은 사적연금(기업연금) 활성화를 목표로 함
- 영국 정부는 2007년, 2008년 개혁을 통해 해결하지 못한 문제들을 해결하고자 2014년 개혁을 추진함
  - 2007년과 2008년 개혁 이후에도 여전히 ① 공적연금의 복잡성과 불확실성이 높아 자신의 급여 수준을 명확히 알기 어려웠고, ② 급여 수준에 상당한 불평 등이 존재하고 있었으며, ③ 연금크레딧 수급대상자 비율이 높았음
  - 영국 정부는 “현재와 미래세대 모두를 위해 공정하고(fair), 개인 책임(personal responsibility)에 기반하며, 지속가능할 수 있도록 연금 시스템을 단순화(simplify)” 하는 것을 목표로 개혁을 추진

### □ 2014년 개혁추진 과정

- 2011년 3월, 정부가 당해연도 예산안(Budget 2011)을 통해 연금 개혁의 목표를 제시
- 2011년 4월, 정부가 녹색(green paper)을 통해 2가지 개혁안 제시
  - (방안1) 국가연금이 빠르게 2단계 정액제 구조로 전환될 수 있도록 S2P의

정액연금화 속도를 높이는 것

- (방안2) 국가연금을 통합하여 보장크레딧 이상의 급여를 제공하는 동시에 S2P를 폐지
- 2011년 4월~7월, 여론 수렴 과정 진행
  - 1,600명 이상의 개인과 102개 기관의 의견을 취합(DWP, 2011: 5)
    - 구조개혁안에 대한 지지가 높음을 확인
- 2013년 1월 18일, nSP 도입을 중심으로 하는 연금개혁안 발표
- 하원 내 노동·연금 상임위원회의 사전입법조사 시행 및 2013년 4월 권고안을 포함한 보고서 발표
- 2013년 5월 9일, 하원에서 권고안을 반영한 수정 법안 발의
- 2013년 10월 29일, 하원 통과 및 2013년 10월 30일, 상원에서 수정 법안 발의
- 2014년 5월 14일, 연금법(Pension Act 2014) 통과

#### 다. 개혁의 주요 내용

- 2014년 개혁에서는 1층과 2층의 공적연금 통합(nSP 도입), 저축크레딧 폐지, NEST의 순차적 확대 등이 이루어짐

구분	주요 내용
신국가연금 (nSP) 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이층연금(S2P)을 신국가연금(new State Pension: nSP)으로 일원화(2016년 4월부터 시행)</li> <li>- 피부양배우자 연금 폐지</li> <li>- 공적연금 수급연령 상향 조정(2028년까지 66→67세)</li> <li>- 2015년부터 5년마다 기대여명과 연계하여 연금수급연령의 상향 조정을 검토</li> <li>- 완전연금 수급을 위한 가입 기간을 30년에서 35년으로 강화</li> <li>- 최소가입기간 10년 설정</li> <li>- 저축 크레딧(Savings Credit) 폐지</li> </ul>
기업연금 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가이층연금(S2P)의 폐지에 따른 적용제외(Contracting-out)제도 폐지</li> <li>- NEST 확대</li> </ul>

## 라. 개혁의 특성 및 평가

### □ 개혁의 특성

- 소수의 전문가로 구성된 연금위원회가 개혁의 원칙과 방향을 설정하고, 정부가 이를 적극 수용함
- 동일한 방향성과 개혁 원칙 하에 연쇄적 개혁을 추진
  - 정권이 바뀌어도 기존의 개혁안이 유지되었음
- 연금 개혁에 대한 정확한 정보 제공을 통해 사회적 공감대 형성 및 국민적 지지를 이끌어 냄
  - 백서 및 녹서를 발간해 연금 개혁의 필요성에 대한 공감대 형성
  - 개혁안 발표 이후 광범위함 여론 수렴을 통해 국민들의 의견을 반영하고 개혁안에 대한 지지를 얻음

### □ 개혁의 성과

- 다층연금체계 내 기능 중복 및 복잡성 제거, 단순명료한 연금 체계 확립
  - 0층의 연금크레딧은 최후의 안전망으로 기능, 1층 nSP는 빈곤 방지, 2층 기업연금은 추가적 소득을 제공하는 제도로 재정비
- 급여 수준 제고 및 불평등 완화
  - 제도 개편으로 인해 수급액이 감소하지 않도록 기득권을 보호
  - 국가연금의 급여 수준 제고 및 성별 급여격차 감소
- 재정적 지속가능성 제고
  - 연금수급자의 연금크레딧 의존도 감소
  - 장기적으로 국가연금 지출 규모가 감소할 전망
- 사적연금 내실화 및 공공성 강화
  - NEST의 확대를 통해 기업연금 활성화를 도모
  - 수급권 보호 장치 마련, 규제·감독 기관 신설, 수수료 규제 강화 등을 통해 기업연금의 공공성 강화

## 마. 시사점

- 연금 개혁 논의를 이끌어가는 전문위원회에게 충분한 독립성과 활동기간을 보장

해야 함

- 소수의 위원들이 충분한 활동 시간 동안 실행가능한 개혁안을 도출하는데 주력할 수 있는 환경을 제공해야 함
- 구조개혁에 앞서 모수 개혁을 시행하여 구조개혁을 시행하기 위한 여건을 마련해야 함
  - 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화가 일어날 수 있도록, 일정한 방향성을 지닌 모수 개혁을 통해 구조 개혁이 정착될 수 있는 여건을 마련해야 함
- 광범위한 여론 수렴을 통해 개혁안에 대한 국민적 지지를 확보해야 함
  - 개혁안을 마련한 이후에는 여론을 수렴하고 개혁안을 수정하는 시간이 필요함
  - 영국은 이미 어느 정도의 개혁 내용을 구체화된 상태에서도 약 22개월 동안 대중들의 의견을 반영하기 위해 노력함

#### IV. 결론

- 연금개혁의 명확한 목표가 반드시 설정되어야 함
  - 개혁의 목표가 명확하지 않은 상황에서는 노후소득보장체계의 청사진을 그려내기 어려울 수밖에 없음
- 사회적 상황과 정치구조에 적합한 연금개혁 거버넌스(governance) 구성을 통해 논의의 공회전을 최소화하는 과정이 필요함
  - 효과적인 개혁 거버넌스 구성 및 운영은 개혁에 관한 사회적 수용성과 지지를 높이고, 개혁을 추진하는 동력으로 작용할 수 있음
- 노후소득보장체계를 구성하는 제도 간 역할 분담이 명확하게 이루어져야 함
  - 기초연금과 국민연금의 A값 중복, 국민연금과 퇴직연금의 관계 등 현재 한국은 노후소득보장체계를 구성하고 있는 제도 간 역할에 관하여 합의가 이루어지지 않아 개혁안 도출에 있어서 계속 난항을 겪고 있음
  - 개혁 논의 범위가 이미 구조 개혁으로까지 확대된 상황에서는 중장기적으로 제도 간 역할에 관한 결정이 있어야 함
- 세대 간, 계층 간 부담과 공정성을 높이기 위한 노후소득보장체계 마련 역시

### 중요함

- 공·사연금의 혼합(public-private pension mix)이 자칫 공적 영역에서 보호받는 이들을 축소시키는 방식으로 이루어지는 것은 지양해야 함
  - 공·사연금의 혼합은 국가별로 그 성과에 있어서 차이가 크게 나타남

---

# I. 서론

---





## 1. 연구의 필요성 및 목적

지난 30여 년간 서구 사회정책의 가장 큰 과제는 연금재정 축소에 있었다. 1980년대 중반 이후, 서구 전역에서 점차 연금재정의 지출 부담이 커지기 시작하면서 ‘영구적 긴축(permanent austerity)’의 맥락에서 공적연금 개혁의 압력이 높아졌다(Myles, 2002). 이에 각국은 공적연금의 재정건전성 확보를 목표로 축소지향적 연금개혁을 실시하였다(Arza & Kohli, 2007). 소득비례적 공적연금이 지배적인 비스마르크형 국가들은 높은 수준의 재정부담으로 강도 높은 연금개혁을 실시한 반면(Bonoli & Palier, 2007), 기초연금을 중심으로 한 베버리지형 국가들은 비교적 약한 수준에서 연금개혁을 실시하였다. 그 결과, 상당수 국가에서 공적연금의 미래 지출 수준이 점차 감소하는 모습을 나타내며, 현 시점에서는 일부 남유럽 국가들을 제외하면 대체로 주요한 개혁들이 일단락된 상태에서 상당 부분 재정안정화를 달성했다는 평가를 받고 있다(Whitehouse et al., 2009; EC, 2015).

한국 역시 급속한 인구구조 변화로 인해 국민연금의 재정 불안정성이 커질 것으로 예측됨에 따라 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 재정안정화 차원의 연금개혁을 실시하였다. 그 결과, 40년 가입 시 70%였던 소득대체율이 2028년이 되면 40%로 하락하게 된다. 이는 우리보다 앞서 연금개혁을 실시한 서구 국가들과 비교하면 급여삭감의 폭이 매우 큰 편이었다. 이런 가운데 지난 1월, 제5차 국민연금 재정계산 시산 결과, 2041년부터 국민연금의 수지적자가 발생하여 2055년이 되면 기금이 소진될 것으로 예측되었다. 이는 지난 5년 전과 비교할 때 수지적자 시점은 1년, 기금소진 시점은 2년 빨라진 것으로, 저출산·고령화 심화 및 경기 둔화에 따른 영향이 반영된 것으로 보고 있다(보건복지부 보도자료, 2022.1.27.).

기금고갈에 관한 부정적 전망으로 인해 연금개혁을 둘러싼 논쟁이 다시 뜨거워졌으며, 현재 정부와 국회 차원에서 연금개혁 논의가 어느 때보다 활발하게 이루어지는 중이다.<sup>1)</sup> 개혁의 논의 범위는 보험료 인상과 같은 보수 개혁 외에도 기초연금과 퇴직연금을 포함한 제도 전반의 변화를 동반하는 구조 개혁으로 확대되고 있다. 초기에는 국민연금의 기금소진시점 연장을 위한 보험료 인상이 우선적으로 논의되었으나, 중장기적으로는 다층노후소득보장체계 구축, 공무원연금 등 타 직역연금과의 관계를 종합적으로 고려한 노후소득보장체계 재구조화의 기틀을 마련해야 할 필요성에 대해서도 정부와 국회, 전문

1) 제5차 국민연금재정계산위원회, 국회연금개혁특별위원회

가집단, 이해관계자들이 어느 정도 공감대를 형성하고 있다. 이렇듯 모수 개혁과 구조 개혁이 함께 논의되어야 하는 어려운 상황에서 우리보다 일찍 연금개혁을 실시한 해외 주요국의 선형적 사례를 심층적으로 분석하는 것은 한국의 연금개혁 논의를 더욱 풍부하게 만들 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 서구 국가의 연금개혁 사례를 심층적으로 분석하여 한국에 줄 수 있는 시사점을 도출하고, 개혁 논의 시 한국이 선택할 수 있는 다양한 경로들을 제시하는 것에 가장 큰 목적이 있다.

## 2. 연구의 범위

본 연구는 연금개혁에 있어서 이른바 ‘모범사례’로 평가받는 서구 5개국의 연금개혁을 모수 개혁 국가와 구조 개혁 국가로 구분하여 분석하였다.<sup>2)</sup>

먼저, 모수 개혁의 사례로 독일, 캐나다의 연금개혁 사례를 분석하였다.

독일은 2000년 이후 연속적으로 실시된 연금개혁에 따라 연금재정 문제를 크게 개선함과 동시에 리스터연금과 같은 사적연금을 확대하는 조치를 취한 국가이다. 다층체계를 구축하였음에도 불구하고 공적연금 축소에 따른 부족분을 완전히 보충하기 어려운 사례로서 시사하는 바가 크다. 캐나다는 1997년과 2016년 두 차례의 연금개혁을 통해 연금재정 안정화와 급여 적정성 강화를 실현한 국가이다. 다른 서구 국가들이 대체로 급여를 축소하는 방식으로 개혁을 실시한 것과는 달리, 소득비례연금을 통한 보장성을 강화하는 경로로 연금개혁을 실시한 것이 특징이다.

구조 개혁의 사례로 일본, 스웨덴, 영국의 연금개혁 사례를 분석하였다.

일본은 연금재정 안정화와 공적연금 통합을 목표로 노후소득보장체계 개편을 위한 개혁 사례로서 의미가 큰 국가이다. 이를 위해 가장 큰 구조 개혁 성과를 띠고 있으며 일본 연금제도의 ‘패러다임 전환(paradigm shift)’이라 평가될 정도로 상당한 변화를 가져온 2004년 연금개혁을 중심으로 분석하였다. 스웨덴은 소득재분배 기능과 보험 기능을 분리하고, 기여와 급여 관계를 강화하는 방식으로 실시된 1998년 구조 개혁의 특성 및 논의 과정을 분석하였다. 마지막으로, 영국은 지난 세 차례 모수 개혁에 이어 2014년 신국가연금(nSP)로의 공적연금 체계 개편으로 설명되는 구조 개혁 실시한 국가로서, 특히 개혁과정에서 연금위원회와 같은 연금개혁 거버넌스에 관한 시사점이 큰

2) 본 연구에서 캐나다의 1997년 연금개혁은 재정방식의 변화가 일부 발생하였으나 큰 틀에서 노후소득 보장체계(급여 체계)의 변화가 없었기 때문에 모수 개혁의 사례로, 일본의 2004년 연금개혁은 1985년 기초연금 도입 이후 구조 개혁에 준하는 대개혁이었다는 점에서 구조 개혁의 사례로 분류하였다.

국가이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장과 3장은 모수 개혁을 실시한 독일과 캐나다, 구조 개혁을 실시한 일본, 스웨덴, 영국의 개혁 추진 배경 및 과정, 개혁 주요 내용, 개혁의 특성 및 평가에 관한 내용을 다룬다.<sup>3)</sup> 마지막 4장은 각국의 연금개혁 사례 분석 결과를 바탕으로 향후 한국의 연금개혁에 줄 수 있는 정책적 시사점을 도출하는 것으로 글을 맺는다.

---

3) 국가별 일부 자료번역 과정에 국회도서관 국외정보과 김령희 조사관(영국), 오유빈 조사관(캐나다), 오민 조사관(스웨덴), 구혜경 조사관(일본), 정치행정정보과 김미림 조사관(독일)이 참여하였다.



---

## Ⅱ. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 1 : 모수 개혁 국가

---



## 1. 독일

### 가. 연금체계 구성 및 현황

#### (1) 연금제도의 구조와 종류

독일의 연금제도는 전형적인 비스마르크적 형태를 취하고 있다. 비스마르크 형태는 사회보험방식이 중심이 되는 연금제도이다. 사회보험방식의 연금제도는 주로 근로자를 대상으로 하고, 사용자와 근로자가 내는 보험료로 재원이 조달되고, 연금급여의 결정에 소득 비례원칙이 적용되고, 급여수준이 충분히 높아 수급자들이 근로기의 생활 수준을 연금으로 유지할 수 있게 한다.

이러한 방식은 베버리지 방식의 연금제도와 구분이 된다. 베버리지 방식은 공적연금이 기초연금으로 구성된다. 기초연금은 사회보험방식이나 조세방식으로 운영되고, 모든 국민을 대상으로 하고, 재원은 조세나 조세에 가까운 보험료에 의해 조달된다. 기초연금은 정액 급여 방식이고, 급여 수준은 빈곤을 방지할 수 있는 정도의 수준에 제한된다. 기초연금의 급여가 낮아서, 더 많은 소득의 보충을 위해 사적연금이 함께 발달하여 연금제도는 공사연금의 다층체계를 갖추게 된다(Hinrichs, 2021).

사회보험방식인 국민연금제도가 노후소득보장에 지배적인 역할을 수행하는데, 2019년 남성 노인(65세 이상)의 87%, 여성 노인의 90%가 국민연금으로부터 연금을 수급했다. 또 다른 공적연금인 공무원연금은 남성 노인의 10%, 여성 노인의 3%, 그리고 농민연금은 남성 노인의 2%, 여성 노인의 1%에게 연금을 지급한다. 이에 비해, 공공부문의 퇴직연금제도는 남성 노인의 11%, 여성 노인의 13%, 민간부문의 퇴직연금은 남성 노인의 24%, 여성 노인의 8%에게 연금을 지급한다. 또한, 리스터연금을 비롯한 사적 개인연금 수급자는 그간의 활성화조치에도 불구하고 남성 노인의 6%, 여성 노인의 4%에 머문다(Thorsten and Krämer, 2021: 132). 이 밖에도 노인을 위한 기초보장급여가 사회부조제도 내에 운영된다. 독일연금 제도의 가장 큰 특징은 공무원과 민간 근로자가 구분되는 사회보험제도가 큰 비중을 차지하는 것이라고 할 수 있다.

## (2) 국민연금의 관리와 운영 방식

조합주의적 전통에 따라 독일의 공적연금은 업종별로 분리된 구조를 가졌다. 노동자, 사무직노동자, 광부, 공무원, 농민, 자유직종, 선원이 각각 자신의 연금제도를 발전시키고 분리되어 운영되었다. 하지만, 분리된 연금제도는 점차적으로 통합되고 있다. 통합은 분리되었던 연금제도의 급여, 조직, 재정, 관리가 공식적으로 통합되거나, 분리를 유지하면서도 급여원칙을 일원화하는 방식으로 진행되었다. 이러한 추세는 2005년 주요한 공적연금이었던, 노동자연금, 사무직근로자연금, 광부선원·철도근로자연금이 국민연금으로 통합되면서 일단락되었다(이정우, 2012: 283). 관리와 운영방식을 통합하면서 연금제도의 관리비용이 절감되었고, 나아가 독일 연금의 전통적인 조합주의적 성격도 변화하게 되었다.

## (3) 국민연금제도의 가입자

국민연금의 강제가입대상자는 당연가입근로자, 자영업자, 기타 그룹(군인, 복지급여수급자, 수발자)으로 분류될 수 있다. 이 중에서 450유로 이상 소득을 가진 당연가입근로자가 비중이 가장 큰 그룹이다. 자영업자 중 당연 가입 대상자는 교사, 보육자, 간병인, 조산원, 예술가 및 작가, 가내수공업자, 연안 선원, 어업종사자, 수공업자 그리고 유사근로자 등이다. 전체 자영업자의 78%가 당연 가입 대상이 아니다(유호선 외, 2017: 13).

2020년에 국민연금의 적극적 가입자는 39,082천 명이다. 2020년 독일의 경제활동인구는 46,372천명 중 84.2%가 국민연금에 적극적 가입을 하고 있다. 당연가입 대상자는 34,318천명, 임의가입자 208천명, 가입면제 소액노동자는 3,562천명, 인정가입자 2,938천명이었다. 가입자 대부분인 87.8%가 당연가입자이고, 0.53%가 임의가입자, 9.1%가 소액근로자, 7.5%가 인정가입자였다(Deutsche Rentenversicherung, 2022).

## (4) 국민연금 급여: 급여종류, 급여수준, 급여액 산정

국민연금 급여를 결정하는 급여산식은 개인기여점수, 급여종별지급율, 연금가치로 구성된다. 개인기여점수는 개별 가입자의 소득수준과 가입 이력에 따라 결정된다. 개인기여점수 1점은 평균 소득을 가진 가입자가 보험료를 일 년 내면 획득할 수 있다. 급여종별



지급율은 급여종류 별로 다르게 산정된다. 노령연금은 1점, 유족연금은 0.55를 부여받는다. 연금가치는 개인기여점수 1점으로 받을 수 있는 연금액으로 매년 변동한다. 즉 평균소득자가 일 년간 보험료를 납부하여 받을 수 있는 연금액이다. 2022년 구서독지역의 연금가치는 36.02유로, 구동독지역은 35.52유로이다(Deutsche Rentenversicherung, 2022: 17).

[표 1] 1957년에서 2004년까지 표준연금액 수준의 변화(서독지역)

연도	연간 평균소득 (유로)		표준연금* (45년 기여)(유로)		명목연금수준(%)	
	총임금	순임금 (세전)	총연금	순연금 (세전)	총임금대비	순임금대비 (세전)
1957	2,578	-	1,478	1,478	57.3	-
1970	6,822	6,118	3,376	3,376	49.5	55.2
1980	15,075	13,124	7,562	7,562	50.2	57.6
2000	27,741	23,340	13,373	12,356	48.2	52.9
2010	31,144	25,632	14,688	13,232	47.2	51.6
2017	37,157	30,661	16,600	14,772	44.7	48.2
2022	42,530	35,964	18,957	17,311	45.0	48.1

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2022: 27

재활서비스를 제외하면 국민연금은 주로 현금으로 지급된다. 급여의 종류는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 아동연금, 양육연금으로 구성된다. 노령연금은 일반노령연금, 장기가입노령연금, 장애노령연금으로 나누어진다. 일반노령연금은 최소 5년 이상 보험료를 납부한 가입자가 수급 자격을 얻는다. 연금의 수급개시연령은 65세이었으나, 1948년 이후 출생자들부터는 점차로 상향되어 1964년생부터는 67세에 연금을 수급할 수 있게 된다. 표준연금액은 전체 가입자의 평균 소득을 가진 가입자가 45년간 보험료를 납부했을 때 받는 연금액이다. [표 1]이 보여주는 것처럼, 표준연금액의 순임금대비 소득대체율은 1970년 55.2%였으나 이후 점차적으로 인하여 2022년에는 48.1%이다. 연금개혁 결과 표준연금액의 인하는 이후에도 계속될 전망이다. 2021년 노령연금 급여액의 평균은 구서독 남성 1,218유로(여성 809유로), 구동독 남성 1,141유로(여성 1,070유로)이다 (Deutsche Rentenversicherung, 2022: 54-55).

장애를 얻은 가입자는 요건을 갖추시 완전 장애연금이나 부분 장애연금을 수급할

수 있다. 장애연금을 받기 위해서는 연금에 5년 이상 가입하고, 장애판정을 받기 전 5년 동안 적어도 3년 이상 보험료를 납부해야 한다. 완전 장애연금의 급여수준은 기본연금액의 100%, 부분 장애연금은 50%이다(유호선 외, 2017). 2021년 말 장애연금 평균급여액은 구서독지역에서 완전 장애연금이 968유로, 부분 장애연금이 535유로, 구동독지역에서 완전 장애연금이 990유로, 부분 장애연금이 570유로이다(Deutsche Rentenversicherung, 2022: 52-53).

연금수급권자 사망 시 남은 배우자와 자녀에게 지급되는 유족연금은 장기 유족연금과 단기 유족연금(24개월 이내 수급), 유족자녀연금 및 자녀양육연금으로 구성된다. 장기 유족연금은 수급권자와 1년 이상 결혼을 유지하고, 45세 이상이고, 근로 능력을 부분적 또는 전체적으로 상실하고, 18세 이하의 자녀를 양육하는 유족에 지급된다. 단기 유족연금은 18세 이하인 수급권자의 자녀에게 지급된다. 장기 유족연금의 급여액은 수급권자의 기대 노령연금 급여액의 55%, 단기 유족연금은 25%이다(유호선 외 2017). 2021년 유족연금의 평균 급여액은 구서독 617유로(구동독 658유로)이다(Deutsche Rentenversicherung, 2022: 53-54).

#### (5) 국민연금의 재원

국민연금제도의 재원은 가입자의 보험료와 정부의 보조금이다. 가입자의 보험료는 2021년 전체 수입의 75%를 차지하며, 재원 중 가장 비중이 크다. 2021년 국민연금 보험료율은 18.6%로 사회보험료율 40% 중에서도 비중이 가장 크다. 근로자와 사용자가 각각 보험료의 절반을 납부하고, 자영업자 경우는 가입자가 전체 보험료를 납부한다. 국민연금의 재정방식은 부과방식으로 별도로 운용되는 적립기금은 없다. 단, 사회법전VI 154조에 따라, 연금공단은 한 달 지출의 0.2~17배에 해당하는 준비금을 유지한다.

[표 2] 독일 국민연금의 자원 구조 (백만 유로, %)

년도	전체수입	보험금	보험금비중	정부보조금	보조금비중
1960	9,857	6,894	69.9	2,728	27.6
1980	67,053	56,036	83.5	15,010	22.4
1990	108,621	90,758	83.5	20,371	18.8
2000	206,343	163,367	79.1	49,795	24.1
2010	244,692	189,404	77.4	58,980	24.1
2018	306,642	235,869	76.9	69,505	22.6
2021	347,664	262,103	75.4	78,867	22.7

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2022: 20

하지만, 정부지원금이 국민연금의 전체 수입에서 차지하는 비중도 적지 않다. 2021년 전체 수입의 22.7%를 차지한다. 2000년 이후부터 환경세와 소비세의 수입이 정부지원금으로 유입되고 있다(Deutsche Rentenversicherung, 2022: 20). 정부지원금의 근거는 사회법6권(법정연금법), 213조와 205조이다. 213조는 정부지원금이 이전 해의 근로자의 임금수준에 연동하여 상승하는 것이 명시되어 있다. 205조는 광부 연금에서 수입과 지출의 차액을 정부가 지원할 것을 명시한다. 광부연금은 전체 정부지원금의 약 4분1을 차지한다.

정부지원금은 통일 이후 증가하여 2005년 27.5%에 이르렀으나, 이후 감소하였다. 2021년 기초연금추가금의 도입도 정부지원금의 상향에 영향을 주었다. 정부지원금의 인상액은 2021년 기존 4억 유로에서 15억 유로로 늘어났다.<sup>4)</sup> 앞으로도 보조금의 비중은 2022년 지출의 22.8%를 유지하다가 2030년에는 23.2%로, 2036년에는 23.3%로 증가할 것으로 추정된다(BMAS, 2022: 44).

## 나. 개혁 추진의 배경 및 과정

### (1) 독일 연금제도의 형성

독일은 전형적인 조합주의적 복지국가의 형태를 가지고 있다. 이형태의 복지국가는 노동자들을 산업재해, 질병, 노령과 장애, 실업과 같은 사회적 위험에서 보호하는 것을 주된 목표로 한다. 이를 위해 독일은 사회보험제도를 발전시켰는데, 비스마르크는 1899년 '폐질과 노령에 대처한 사회보험'을 도입하여 노동자들을 강제 가입시켰다. 이후 1911

4) <http://www.buzer.de/gesetz/886/al119563-0.htm>

년 별도의 사무직근로자 연금, 1923년 광부연금이 도입되어 국민연금제도가 형성되었다.

2차 세계대전 후 서독은 라인강의 기적으로 높은 경제성장을 달성하고 있었다. 하지만, 많은 취약계층, 특히 경제활동이 어려운 노인들은 이러한 성장의 과실을 함께 누리지 못하고 있다는 비판이 거세게 일었다. 이에 따라 아데나워 정부는 1950년부터 폭넓은 복지개혁을 준비하였고, 그 중 대표적인 개혁인 1957년 연금대개혁이었다(Schmidt, 2005: 79-80; Schmaehl, 2007). 첫째, 개혁은 연금급여 결정 방식을 전면적으로 변화시켰다. 개혁 전 연금급여는 노동자와 사무직노동자 그룹별로 정액의 급여를 지급하는 균등 부분과 자신의 이전 근로소득과 기여기간에 따라 다르게 지급하는 상향 부분을 합하여 지급되었다. 개혁 후 연금급여는 자신이 기여한 보험료에 따라 결정되게 되었다. 이는 급여방식을 완전비례형으로 변경시켰고 급여 수준의 인상을 가져왔다. 개혁으로 노동자연금의 급여수준은 60%, 사무직노동자의 급여수준은 72% 즉각적으로 인상되었다.

개혁 전인 1950년대 국민연금의 급여수준은 평균 소득의 약 20~30%에 불과하여 수급자들에게 겨우 빈곤을 벗어날 수 있는 수준의 연금을 제공할 수 있었다. 하지만 개혁 후 국민연금은 가입자 순소득의 60%(평균 소득의 가입자가 40년 가입할 시)로 인상되었다. 이와 같은 급여 인상으로 연금제도의 기능은 이제는 빈곤 완화가 아니라 근로 소득 시의 소득수준과 지위를 보장하는 것으로 확대되었다. 또한, 연금급여는 가입자의 임금소득에 연동되어 상승하는 소위 동태적 연금제도로 변모하였다. 동태적 연금제도는 연금액의 가치를 근로 세대의 임금 수준에 맞추어 상승시켰고, 이를 통해 연금제도에서 세대 간 연대의 원리가 정착하게 되었다.

둘째, 개혁은 연금재정의 원칙에서도 큰 변화를 가져왔다. 우선, 연금재정방식이 적립방식에서 부과방식으로 점차적으로 변경되었다. 이후 부과방식으로 완전한 전환은 1969년에 완료되었다(이정우, 2004).

연금급여의 개선은 연금지출의 상승을 가져왔다. 1957년 연금지출은 노동자연금은 43% 그리고 사무직노동자연금은 53% 증가하였다. 재정수요가 증가하자 정부는 우선 보험료를 11%에서 14%로 인상하였다. 동시에 정부는 연금재정에 대한 지원을 총괄적 지원으로 전환하였다. 즉 이전에 정부의 지원은 균등부분과 같은 특정 부분에 제한되어 있었다. 하지만 개혁 이후 정부는 보험료의 총액과 연동하여 일정액(시작 연에는 보험료 총액의 3분의 1에 해당하는 금액)을 정부가 사용처와 상관없이 지급하는 것으로 전환하

였다(Schmaehl, 2007: 18). 셋째, 당시 분리되어 운영되고 있던 노동자연금과 사무직노동자연금의 급여 차이를 줄이는 조치가 실행되었다. 넷째, 이외에도 가입 기간의 연장을 위해 다양한 연금크레딧 제도가 도입되었고, 농민을 위한 농민연금도 도입되는 등 제도개선이 이루어졌다.

1960년대와 1970년대에도 연금수급권 개선을 위한 조치들이 잇달아 실시되었다. 1968년 사무직노동자연금의 의무가입이 확대되고, 1972년 개혁에서는 가내수공업자, 어부, 조산원, 특정 가사보조원에게 가입범위가 확대되었다. 또한 자영업자를 위한 임의 가입제도도 도입되었다. 비근로자를 대상으로 한 가입범위의 확대는 1981년 예술가연금의 도입까지 지속되었다(이정우, 2012: 255-256).

## (2) 1980년대와 1990년대의 연금개혁

1970년 중반부터 복지국가를 둘러싼 환경의 변화가 시작되었다. 복지국가의 확대를 뒷받침했던 높은 경제성장이 멈추고, 이와 함께 극복되었다고 생각했던 고실업 문제가 다시 대두되었다. 어려운 경제적 상황은 연금제도의 수입, 특히 보험료 수입을 감소시켜 연금재정도 악화되었다. 연금재정 문제와 고실업에 대응하여 독일은 보험료를 인상하고 조기퇴직제도를 확대하였고, 이는 다시 연금재정적자와 실업문제를 악화시키는 결과를 가져왔다.

이러한 어려움을 극복하기 위해 독일은 1989년 연금개혁을 시행하였다(김원섭, 2014). 정부는 조기퇴직연금에 감액하여 특별조기노령연금을 철폐하였다. 또한, 급여산정의 기준을 총소득이 아니라 순소득으로 변경하였다. 이 조치로 보험료의 인상은 자동적으로 급여의 삭감을 유발하게 되었다. 나아가, 보험료인상을 억제하기 위해 정부의 재정 지원을 증가시켰다. 이밖에, 자녀크레딧의 인정가입기간을 1년에서 3년으로 확대하고, 가입 기간 산정에 12세보다 어린 자녀를 가진 가입자의 소득 감소를 상쇄할 수 있게 하는 조치를 시행하였다. 이러한 조치들은 모두 연금제도에서 가족부양의 공로를 인정하는 요소를 강화한 것이었다.

1990년대에도 연금급여의 수급권을 제한하는 조치들이 추가되었다. 장애연금 수급에 소득조사를 시행하고, 고등교육 기간에 대한 가입 기간 인정이 철폐되었다. 또한, 연금제도의 재할당급여에서도 수급자선정기준이 엄격하게 되었다. 이외에도 학생들의 소득이 일정 이상일 때 연금가입을 강제화하는 조치도 시행되었다.

이처럼 80년대와 90년대 독일은 연금급여를 삭감하고 수급권을 제한하는 조치를 시행하였다. 하지만, 이 조치들은 어디까지나 연금제도의 기본 틀은 변경하지 않는 선에서 시행되었다. 이와 함께 가족 관련 급여를 인상하고 보험료 기반을 확대하는 조치도 동시에 시행되었다.

### (3) 2000년대 이후 연금개혁의 배경

연금제도를 둘러싼 경제적 및 사회적 여건의 악화에도 불구하고 독일은 연금제도의 기본 원칙은 포기하지 않았다. 국민연금은 세대 간 연대에 기반하여 수급자에게 소득지원의 보장을 가능하게 하는 것을 목표로 하였다. 다른 한편으로 개혁이 급여를 상당 정도 삭감한 것도 사실이다.

하지만, 이 정도의 급여삭감으로 연금재정의 어려움은 완전히 타개되지 않았다. 또한, 보험료의 지속적인 인상은 수출의존도가 높은 독일경제의 중대한 문제를 초래하였다. 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴로 1990년대부터 경제의 세계화가 가속화되면서 보험료인상이 독일의 수출경쟁력의 장애로 인식되었다. 이런 점에서 독일에서는 소위 생산기지 논쟁이 주요한 이슈로 제기되었는데, 이 논쟁에서 사회보험료와 같은 비임금노동비용의 삭감이 독일 기업의 국제경쟁력 강화를 위해서 필수적이라는 주장들이 국민과 정치 세력들의 지지를 얻었다(Seeleib-Kaier, 2001).

이에 더하여, 1990년대 초에 성립된 유럽통화 및 경제통합은 생산기지 논쟁에 추가적인 압력으로 작용하였다. 통합과정에서 체결된 마스트리트조약은 회원국의 재정적자 수준을 제한하는 재정준칙을 수립하였다. 이 조약은 연금재정을 지원하는 회원국들의 재정적 재량을 상당히 제한하는 역할을 하였다.

하지만, 독일의 연금재정에 가장 큰 어려움을 초래한 것은 예상치 못한 속도로 추진된 동서독의 통일이었다. 통일 이후 서독 정부는 정치적인 이유로 동독 주민에 대해 관대한 연금급여를 보장하였다. 이로 인한 연금지출의 급격한 증가를 충당하기 위해 독일은 엄청난 양의 재원을 국고와 보험료로 동원해야 하였다. 이 결과 연금보험료율은 20% 선으로 인상되었다.

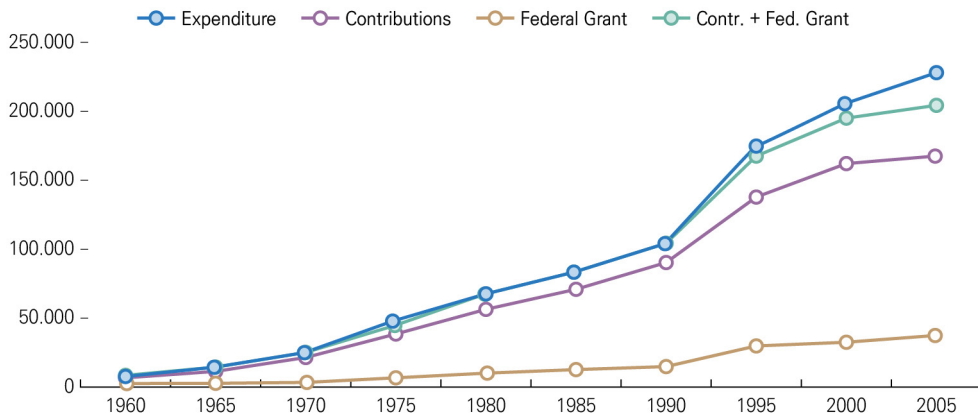
[표 3] 동서독 국민연금 평균수금액

구분	남성			여성			전체(월, 유로)		
	서독 A	동독 B	B/A	서독 A	동독 B	B/A	서독 A	동독 B	B/A
1990	797	378	47.4	336	268	79.6	581	302	55.5
1995	918	861	93.7	407	542	133.0	638	658	103.1
2000	952	982	103.2	456	614	134.6	682	759	111.7
2005	962	1005	104.5	477	660	138.3	698	801	114.7
2010	968	1015	104.5	500	702	140.4	713	830	116.4
2015	982	1046	106.5	522	749	143.6	731	875	119.4
2020	1,177	1,256	106.8	733	1063	144.8	933	1145	122.7
2021	1,178	1,252	106.2	739	1070	144.7	936	1147	122.5

자료: BMAS, 2022: Uebersicht 13.

[표 3]이 보여주는 것처럼, 구동독지역 주민의 연금액은 1995년 남성 월 797 유로, 여성 월 336유로, 전체 월 658유로에서 2021년 월 1147유로로 지속해서 인상되었다. 구동독지역의 연금액은 구서독지역 주민의 연금액에 비해서도 1995년 103%, 2010년 116.4%, 2021에는 122.5%로 높고, 차이도 갈수록 벌어졌다.

[그림 1] 독일 공적연금의 지출과 수입 추이(백만유로)



자료: Gornwald, 2012: 132

이러한 점은 연금제도가 동서독의 사회적 통합에 아주 큰 기여를 하였음을 보여주는 것이다. 동시에 이를 위해 막대한 규모의 재원이 투입되었음을 의미한다. 독일 통일 비용의 3분의 1은 사회보험재정으로 충당된 것으로 추정된다(Hassel, 2006). 독일 통일 후 연금지출도 급속히 증가하였고, 이를 충당하기 위해 보험료와 정부지원금의 부담

도 따라서 올라갈 수밖에 없었다(그림 1). 1991년 17.70%던 보험료는 2000년 19.30%까지 인상되었다(Deutsche Rentenversicherung, 2022b: 260).

1996년 독일 정부는 연금재정의 문제, 특히 높은 보험료 문제를 해결하기 위해 여성과 실업자를 위한 지급연령 상향을 앞당겨 시행하고, 가입기간 인정제도를 제한하는 조치를 하였다. 하지만, 급여의 미세조정으로 보험료 인상의 추세를 꺾을 수 없었다. 이 결과 보험료율은 2030년에는 25%를 초과할 것으로 예상되었다.

헬무트 콜 정부의 노동사회부 장관인 로버트 블뤼(Norbert Blüm)은 1997년 또 다른 개혁으로 이 추세를 전환시키려 하였다(DRB, 2008). 1999년 실행될 이 개혁의 목표는 급여삭감을 통해 보험료율을 안정화하는 것이었다. 개혁의 중요한 조치는 자동조절장치의 도입이었다. 이 조치는 연금급여의 수준을 인구고령화 요소에 맞추어 자동으로 조절하는 것이었다. 또한, 개혁은 장애연금의 급여삭감과 수급요건 제한과 같은 상당 수준의 수급권 제한조치를 실행하였다. 다른 한편으로 개혁은 소비세 인상과 같은 연금재정 수입 측면의 조치를 포함하고 있었다. 당시 개혁조치로 45년 가입을 전제로 한 표준 연금의 급여 수준은 순소득대체율 기준으로 70%에서 64%로 하락하고, 이에 따라, 보험료율도 장기적으로 2030년에 22.4%로 억제될 수 있을 것으로 추정되었다. 하지만, 정권교체로 집권한 쉬뢰더 정부가 효과가 나타나기 전에 개혁조치를 거의 철회하면서 정책효과는 실현되지는 않았다(Hinrichs, 2003; 김원섭, 2012).

#### (4) 2001년 연금개혁의 과정

1998년 게하르트 쉬뢰더수상(Gerhard Schröder)이 이끄는 사민당녹색당 연정이 기민당기사당자민당 연정의 오랜 집권을 끝내고 집권하였다. 집권 초기 연금정책에서도 사민당녹색당연정은 한편으로는 급여의 연동방식을 임금연동에서 물가연동으로 한시적으로 전환하는 등 지출삭감 정책을 지속하였다. 다른 한편으로 사민당녹색당 정부는 이전 보수 정부와 다른 정책을 폈다. 새 정부는 지출삭감보다는 수입 확대를 시도하였다. 이를 위해 정부는 환경세의 도입으로 연금적자를 보전하였다. 나아가, 새 정부는 급여제한보다는 급여개선에 나서 비정규직 근로자의 연금가입을 확대하였다. 이 조치는 효과를 보여 2001년 보험료율은 19.1%로 안정되는 추세를 보였다(Leisering et al. 2002; 김원섭, 2008).

이 조치들은 연금재정을 단기적으로는 안정화했지만, 인구고령화의 진전에 의한 재



정 악화의 장기적인 추세를 바꾸지는 못하였다. 연금재정 추계에 따르면, 공적연금의 지출은 2000년 국민소득의 11.9%에서 2050년에는 16.9%로 상승하고, 국민연금의 보험료도 장기적으로 25~30%까지 상승할 것으로 예상하였다. 비판적 재정전망에 직면하여 쾰터정부(독일)는 보다 근본적인 연금개혁을 구상하였다. 노동사회부 장관이었던 발터 리스터(Walter Riester)는 연금개혁의 첫 번째 모델을 만들었다.

리스터의 개혁모델은 크게 아래의 요소들을 포함하였다(Schudi, 2005: 148). 첫째, 연금급여수준을 공적연금 부분과 리스터연금 보험료를 제외한 총소득에 연동한다. 이 조치는 연금급여와 리스터연금 보험료만큼 급여상승을 제한하는 효과가 있다. 둘째, 현행 부과방식의 국민연금 급여는 삭감하고, 대신 적립식의 개인연금을 도입한다. 개인 연금은 강제가입방식을 취하고, 보험료율은 2.5%로 설정되었다. 또한, 공적연금제도 내에 조세를 기반으로 하는 기초연금을 도입한다. 마지막으로 연금개혁을 통해 보험료율을 장기적으로 2030년까지 22% 이하로 억제한다.

노동사회부 장관의 개혁안은 특히 노조와 야당, 그리고 여당인 사민당 내의 좌파들에 의해서 저항을 유발하였다. 이들의 비판은 특히 국민연금 급여하락에 맞춰져 있었다. 이러한 비판 때문에 개혁안은 여러 번 수정을 거쳤다. 마지막으로 확정된 개혁안에서는 정부가 수정한 것 중 중요한 것은 아래와 같다.

첫째, 정부가 급여삭감에 대한 우려를 불식시키기 위해 연금급여의 수준보장규칙을 설정하였다. 이 규칙에 따르면 국민연금과 리스터연금을 합한 연금급여의 총합은 2030년까지 표준연금(45년 가입)의 순소득대체율 67%를 유지해야 한다(Deutscher Bundestag, 2001: 145). 둘째, 새롭게 도입되는 개인연금의 적용방식이 강제 가입에서 자발적 가입으로 변경되었다. 대신 정부는 조세를 재원으로 보험료에 보조금을 지급하여 가입을 유인한다. 새로운 개인연금에서는 가입자는 보조금을 포함하여 국민연금 부과 대상 소득의 4%까지 보험료를 낼 수 있게 하였다. 셋째, 기초연금제도는 공적연금 내부가 아니라 사회부조 제도에 편입되었다. 하지만 새롭게 도입되는 노인을 위한 기초 보장에서는 급여 수준이 상향되고 수급요건인 부양의무기준도 완화되었다. 또한, 지역 정부가 아니라 연금공단이 기초보장의 신청을 담당하게 되었다. 넷째, 연금재정의 자동 재정계산을 실시한다. 이를 통해 사회적 여건의 변화로 설정된 목표보험료율과 목표 급여 수준을 유지하기 어렵다고 판단될 때 정부는 조치를 취할 수 있게 되었다(Schuldi, 2005: 150-157).

## (5) 2004년 연금개혁의 과정

2001년 개혁 직후 독일은 2002~2003년 심각한 경기침체를 겪었다. 높은 실업률, 침체된 경제, 지속하는 고령화 추세는 연금재정 악화를 초래할 것으로 예상하였다. 이러한 상황은 다시 연금개혁의 필요성이 제기하는 것이었다. 2002년 11월 재집권에 성공한 쉬테더 정부는 이에 대응하여 고령화와 밀접한 관련이 있는 연금제도, 건강보험제도, 수발보험제도의 개혁안을 논의할 전문가위원회를 설치하였다.

위원회는 ‘사회보장제도의 재정적 지속성 확보를 위한 전문가위원회’라는 명칭을 가지고 있지만, 경제학과 교수로 위원장을 맡았던 베르트 뢰럽(Bert Rürup)의 이름을 따라 뢰럽위원회라 명명되었다. 뢰럽위원회는 복지제도 분야에 따라 세 개의 소위와 기타 소위를 합쳐 4개의 소위로 나누어져서 운영되었다. 위원회는 26명으로 구성되었으며 이들은 주로 중앙정부와 지방정부 관료(노동사회부 차관), 노조와 사용자대표, 학계 전문가, 시민단체 대표, 지방의회 의원, 민간보험사 대표, 경영컨설턴트로 구성되었다. 뢰럽위원회는 2002년 11월부터 2003년 8월까지 활동하였다. 위원회는 연금제도, 건강보험제도, 수발보험제도 세 핵심 사회보험제도의 재정적 안정성을 높이는 개혁방안을 제시한 최종보고서를 제출하였다.

뢰럽위원회의 연금제도소위는 전체 위원의 3분의 1을 차지하여 큰 비중을 차지하였고, 상당히 성공적인 소위로 평가되었다. 이들은 사회보험체제를 옹호하는 전통적인 연금전문가들인 독일연금공단의 전문가들과는 다른 이론과 입장으로 무장한 전문가들이었고, 민간보험회사의 대표들도 포함되어 기존의 연금개혁방안과는 차별화되는 새로운 개혁방안을 제출할 준비를 갖추고 있었다(Leisering, 2008).

최종보고서에 제안된 연금개혁 방안은 현재의 재정방식인 부과방식의 큰 틀을 변경하지 않고 경제적 상황과 인구고령화에 견딜 수 있는 제도를 만드는 것을 목표로 하였다. 개혁방안은 아래와 같은 세부 내용을 가지고 있었다(BMGSS, 2003). 첫째, 위원회는 연금급여의 수급개시연령을 2011년부터 2034년까지 24년 동안 점차 매년 1개월씩 연장하여 최종적으로 67세로 상향할 것을 제안하였다. 이와 함께 조기노령연금의 수급개시연령도 65세로 상향된다. 둘째, 개혁방안의 또 다른 조치는 연금의 급여산식에 지속가능성 요소를 추가하는 것이다. 지속가능성 요소는 연금제도의 가입자와 수급자 비율의 변동을 반영하는 요소이다. 이 요소가 연금산식에 추가되면서 연금급여가 경제적 변동과 인구의 변동에 맞추어 적응하게 된다. 이외에도 위원회는 리스터연금의 가입범위

를 확대할 것을 제안하였다.

위원회는 제안된 개혁방안이 실행되면, 2030년 보험료율은 예상되던 24.2% 대신 22%로 안정화되고, 대신 급여 수준은 현행 제도유지 시의 42% 대신 40%로 하락할 것으로 예상하였다. 위원회의 추정에 따르면, 보험료율의 인하에 가장 중요한 기여를 한 것은 지속가능성 요소로 이를 통해 1.4%p의 보험료율이 절감될 것으로 추정되었다. 이외에도 수급개시연령의 상향은 보험료율을 0.6%p 하락시킬 것으로 예상되었다. 유럽위원회의 개혁방안은 2004년 대부분 실제로 입법화되었으나 수급개시연령의 상향은 2007년에야 실행되었다(Ebbinghaus, Gronwald and Wiß 2011).

#### 다. 개혁의 주요 내용

2001년 이후 실시된 독일 연금개혁의 가장 중요한 목표는 연금제도의 재정안정화였다. 물론, 재정안정화는 이미 1980년대부터 독일연금제도의 중요한 문제로 포착되었고, 이에 따라 많은 개혁이 시행되었다. 이전의 개혁들은 주로 보험료를 인상하고 세금기반을 확대하여 정부지원금을 증대하는 등 수입기반의 확대에 중점을 두었다. 반면, 2000년대 이후 개혁은 재정안정화를 위해 주로 지출을 줄이는 것으로 변경되었다. 이는 정치적 지향과 상관없이 모든 정부가 보험료의 인상이 독일의 수출경쟁력을 저해하고 있다는 공감대를 가지고 있었기 때문이었다. 따라서 연금개혁의 목표는 보험료를 2030년까지 22% 이하로 억제하는 것이었다.

먼저, 국민연금 급여삭감을 위해 2001년 노령자산보조법(Altersvermögensergänzungsgesetz)과 노령자산법 (Altersvermögensgesetz), 2004년 공적연금 지속성법(Rentenversicherung-Nachhaltigkeitsgesetz)이 입법화되었다(김원섭, 2007).

2001년 개혁의 주요 내용은 보험료 산정의 근거가 되는 임금소득의 범위를 조정하는 것이었다. 연금급여의 산정기반이 순임금소득에서 수정된 총임금소득으로 변경되었다. 수정된 총임금소득은 총임금소득에서 공적연금과 리스터연금 보험료를 제외한 것이었다. 이 새로운 규정에 따라, 급여가 늘어나서 국민연금 보험료와 리스터연금 보험료가 인상되면 보험료 산정기준소득도 줄어들게 된다. 이는 다시 급여하락을 이끌게 되어 보험료의 인상이 스스로 제어되는 효과가 나타나게 된다.

〈2004년 연금개혁에 의한 연금가치 산정식〉

$$ARW_t = ARW_{t-1} \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \frac{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2010} - RVB_{t-2}} \left( \left( 1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right)$$

$ARW_t$  : 연금가치

$RVB$  : 공적연금에 대한 보험료율

$BE_{t-1}$  : 평균소득 가입자의 전년도 총소득(gross income)

$AVA$  = 리스터연금 보험료율

$RQ_t$  : 제도부양비로서 가입자 및 실업자 수 대비 연금수급자 수

$\alpha$  : 인구구조의 변화를 급여에 반영하는 정도를 결정하는 계수, 1/4로 설정

$\left( 1 - \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-3}} \right) \alpha + 1$  : 지속성계수

자료: Brall et al.(2005: 464)

2001년 개혁에도 불구하고, 국민연금의 재정 악화는 지속하였다. 2004년, 이에 따라, 앞에서 언급한 튀립위원회의 제안에 따라 급여삭감을 위한 새로운 조치로 연금산식에 지속성계수가 추가되었다. 지속성 계수는 인구고령화 요소와 실업률의 변동을 연금산식에 반영할 수 있게 하는 방법이었다. 지속성계수는 가입자와 실업자 수와 수급자 수의 비율을 나타내는 제도부양비의 변화를 추가함으로써 반영되었다. 이 계수의 도입으로, 인구고령화와 실업의 증가로 연금가입자가 줄어들면, 자동으로 연금산식에 반영되어 급여의 하락을 유발하게 된다(Berner, 2006). 이를 통해 정부는 별도의 정치적 조치 없이도 급여를 조절하여 연금보험료의 인상을 방지할 수 있는 자동조정장치를 구축할 수 있다.

Hain et al.(2004)에 따르면, 두 번에 걸친 개혁을 통해 국민연금의 순소득대비 소득대체율은 70%에서 58.5%로 인하할 것으로 추정되었다. 그중 2001년의 조치는 -6%p, 2004년의 조치는 -5.5%p의 삭감 효과를 발휘할 것으로 추정하였다.

[표 4] 2001년 이후 연금개혁이 급여수준에 미치는 영향

구분	표준연금액* 삭감율 2030년 기준	표준연금액의 소득대체율
2001년 전		70%
노령자산보조법 2001년	-6.0%	64%
공적연금지속가능성법 2004년	-5.5%	58.5%

주: \*표준연금액은 독일공적연금 급여수준의 기준이 되는 급여액으로 평균소득자가 45년 기여 시 받을 수 있는 급여에 해당함.

자료: Hain et al.(2004)

연금개혁의 또 다른 요소는 지금까지 독일 연금제도에 저발전했던 사적연금의 역할을 강화하는 것이었다. 국민연금의 급여수준의 삭감은 부족해질 노후소득보장에 대한 우려를 야기하였다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 독일은 인증제 개인연금인 리스터연금을 도입하였다. 리스터연금제도에서는 정부는 정부의 인증을 받은 개인연금에 가입한 개인에게 정액의 보조금을 지급한다.

리스터연금은 연금삭감을 당하는 사람들을 대상으로 하였기 때문에, 국민연금가입자들과 그 배우자를 우선적인 가입 대상으로 하였다. 이후 공무원과 직업군인도 가입할 수 있게 되었다.

리스터연금의 보조금은 정액 방식으로 기본보조금과 자녀보조금으로 나누어진다. 기본보조금은 최대 154유로까지 받을 수 있으며, 보험료를 국민연금 부과소득의 4%까지 납입하면 받을 수 있다. 배우자도 기본보조금을 받을 수 있고, 자녀보조금은 300유로까지 받을 수 있다. 리스터연금은 직접 부담하는 보험료와 정부보조금을 합쳐서 소득의 4%까지 가입하는 방식이기 때문에, 소득이 낮고, 결혼을 했고, 자녀가 많은 사람의 경우, 전체 보험료에서 본인부담금의 부담이 적어진다. 이 때문에 리스터연금은 저소득층과 가족을 보호하는 사회정책적 기능을 가지고 있다(김원섭, 2018).

리스터연금은 보험감독원의 인증을 통과해야 보조금을 받을 수 있다. 인증기준은 첫째, 수급개시연령을 62세 이상으로 할 것, 둘째, 남녀에게 동일한 보험료와 급여가 적용될 것과 원금보장원칙의 적용, 셋째, 지급 시 연금방식으로 지급할 것(30%는 제외), 넷째, 운용비용의 환수기간이 5년 이상일 것, 다섯째, 보험기관은 상품에 대한 정보를 제공할 것(보험료의 사용, 적립금 규모, 수수료와 관리비용, 투자수익률 등)이 있다(김원섭, 2018).

다음으로 연금개혁에서 노인과 장애인을 위한 기초보장을 개선하고, 이를 사회부조 제도에서 분리하였다. 분리된 기초보장급여는 수급요건에서 소득기준과 부양의무자기준을 완화하여 급여의 포괄범위를 확대하였다. 또한, 급여의 수준도 인상되었다. 이를 통해, 국민연금의 급여 수준 삭감으로 인해 발생할 수 있는 노인의 소득보장 부족 문제를 완화하려 하였다. 하지만, 2005년 노인기초보장급여는 다시 일반 사회부조제도로 흡수되었다(이정우, 2012: 455).

2005년 이후에도 연금개혁은 지속되었다. 우선, 2005년에 독일연금제도의 전통적인 조직적 분절성을 극복하는 조치가 시행되었다. 이 조치를 통해, 독일연금공단이 노동자연금공단(23개소), 사무직연금공단(1개소), 광부연금공단(1개소), 철도보험공단(1개소), 선원금고(1개소) 등을 통합하여 관리하게 되었다(이정우, 2012).

연금개혁의 주요 조치 중 하나는 국민연금의 수급개시연령을 상향한 것이다. 이조치는 유럽위원회에서 제안되었지만, 시행이 미루어졌다가, 2007년 기민당-사민당 대연정이 노년정년조정법(Atersgrenzenanpassungsgesetz)을 도입하면서 시행하였다. 이 조치에 따라, 수급개시연령은 65세에서 67세로 연장되었다. 장애인, 여성, 장기가입자의 경우는 63세에서 65세로 상향되었다. 정부는 국민들의 거센 반발을 고려하여, 수급개시연령의 상향을 2012년부터 2029년까지 점진적으로 실행하였다. 상향과정은 두 기간으로 나누어졌다. 첫 번째 기간인 2012년부터 2023년까지는 개시연령은 매년 1개월씩, 두 번째 기간인 2024년부터 2029년까지는 매년 2개월씩 상향되었다(김원섭, 2017).

다른 한편으로 국민연금의 내실화는 공적연금의 또 다른 방향이었다. 이는 주로 국민연금의 급여삭감을 상쇄하기 위해 실시되었다. 우선, 지금까지 연금제도에서 배제된 사람들을 연금에 가입시키는 조치가 실행되었다. 2005년 독일의 공적연금에서 거의 제외된 자영업자들의 노후소득보장을 위해 뢰럽연금(Rürup pension)을 도입하였다. 뢰럽연금은 소득수준이 상대적으로 높은 자영업자를 위한 연금제도로써 사적연금 가입 시 세금공제혜택을 제공하는 것이다. 세금공제는 소득의 2만 유로까지(배우자가 있을 때 4만 유로) 가능하며, 공제율은 2014년 78%에서 시작하여 매년 2% 인상되어 2025년에는 100%가 된다(문현경·류재린·유현경·김원섭, 2021).

또한, 2013년부터 소득이 월 450유로 이하의 소액근로자인 미니잡근로자가 두 달 이상 근로를 할 경우, 당연가입대상으로 포함되었다. 2003년 하르쯔개혁으로 도입된 미니잡근로자들은 사회보험보험료를 낼 의무가 없었다. 미니잡근로자를 고용한 사용

자만 15%(산업부문)와 5%(가사부문)의 연금보험료를 납부하였다. 하지만, 2013년 이후 이들의 연금가입이 의무화되면서 근로자도 사용자보험료인 15%(가사부문은 5%)와 당시 연금보험료의 차액을 추가로 납부해야 한다. 예를 들면, 2021년 국민연금 보험료율은 18.6%이다. 따라서 미니잡노동자들은 본인이 3.6%(산업부문)와 13.6%(가사부문)의 연금보험료를 추가로 납부하여 국민연금에 가입해야 한다. 다만, 이들은 신청에 따라 당연가입대상에서 제외될 수 있게 하였다. 이 조치로 2004년 14만 명이었던 소액근로자 연금가입자 수는 2016년 116만 명으로 크게 증가하였다(문현경 외, 2021).

마지막으로 악화되는 노인빈곤 문제의 해결을 위해 2021년 1월 기초연금추가금이 시행되었다. 독일의 기초연금추가금은 국민연금 내부에서 장기가입 저급여자를 위해 설치되었다. 기초연금추가금을 받기 위해서 가입자는 33년 이상 가입해야 하고, 이들이 획득한 개인 기여점수가 0.3에서 0.8 사이에 있어야 한다. 평균 소득을 가진 가입자가 기여점수 1을 받기 때문에, 이들은 가입자 평균 소득의 30%(2021년 1040유로)에서 80%(2021년 2770유로)에 해당하는 사람들이다. 35년 이상 가입한 가입자들은 기여점수를 두 배로 증가시키는 완전 기초연금추가금을 받을 수 있다. 단, 기초연금추가금은 기여점수 0.8을 넘지 못한다(Deutsche Rentenversicherung, 2021). 2021년 기초연금추가금의 수혜자는 약 110만 정도이고 이들은 평균적으로 월 86유로의 추가금을 받았다. 마지막으로 기초연금추가금의 재원은 일반 조세이고, 2021년 13억 유로가 지출되었다. 이는 전체 국민연금 지출의 0.37%에 해당한다.<sup>5)</sup>

## 라. 연금개혁의 특성 및 평가

독일연금제도는 1889년 비스마르크가 도입한 후, 1957년에 구조적 변화를 통해 사회보험형 연금제도의 전형적 형태를 갖추었다. 하지만, 2001년 이후 연금개혁은 연금제도를 다시 한번 변화시켰다. 개혁 이전 독일 연금제도는 전형적인 비스마르크식 연금제도로 노인들에게 근로 시기의 생활 수준을 유지할 정도의 연금급여를 제공하였다. 사적 연금의 발전은 매우 제한되었고, 공적연금이 노후소득보장에 지배적인 역할을 하였다.

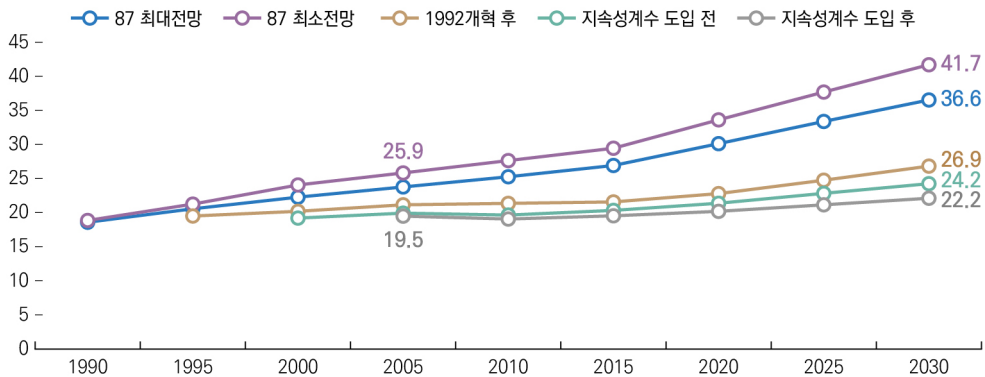
개혁은 독일 연금제도를 근본적으로 변화시키지는 않았다. 공적연금은 여전히 노후 소득의 중추적인 역할을 하고 있다. 하지만, 개혁은 확실히 사적연금의 확대를 이끌었

5) [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente\\_fakten.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente_fakten.html) 2023년 3월 25일 검색

다. 개혁 전인 2002년 독일에서 사적연금에 가입하지 않은 가구는 전체의 약 73%였지만, 개혁의 성과가 가시화된 2012년 전체 가구의 39%로 확연히 줄었다. 다른 한편으로 2002년 한 개의 사적연금에 가입한 가구는 전체 가구의 23%, 두 개의 사적연금에 가입한 가구는 약 4%였으나, 2012년에는 한 개에 가입한 가구는 36%, 두 개에 가입한 가구는 약 20%로 증가하였다(Börsch-Supan et al, 2016: 39). 이런 점에서 2001년 이후의 개혁으로 독일의 연금제도는 전형적인 비스마르크형에서 벗어나 공사연금 혼합체계를 가진 다층연금제도로 점차적으로 전환하고 있다. 이외에도 분절되어 있던 연금제도의 관리운영체계도 점차적으로 통합되고 있다.

새로운 연금개혁의 가장 큰 성과는 연금재정의 안정화 특히 연금보험료율의 안정화에 있었다. 1990년대 이후 독일의 연금개혁은 보험료율 인하를 최상의 목표로 삼고 있었다. 개혁 전 1992년 이후의 개혁이 없었더라면 연금보험료율은 41.7%에 달했을 것이라 예상되었고, 개혁이 보험료율을 2030년까지 22.2%로 안정화할 수 있을 것으로 예측되었다([그림 2]).

[그림 2] 연금개혁이 보험료율에 미치는 영향 추정



자료: Brall et al.(2005: 482)

개혁이 실시된 지 18년이 지난 2022년 연금보험료율이 예상보다 낮은 18.6%로 억제된 점에서 개혁의 목표는 달성되었다고 볼 수 있다 ([표 5]). 향후에도 목표보험료율은 달성될 수 있을 것으로 추정된다. 보험료율은 2030년에 20.2%, 2036년에는 21.3%로 안정화될 전망이다(BMAS, 2022: 41).



[표 5] 독일사회보험의 보험료율 추이

년도	국민연금	의료보험	수발보험
1960	14.00	8.40	
1970	17.00	8.20	
1980	18.00	11.40	
1990	18.70	12.78	
2000	19.30	13.57	1.70
2010	19.90	14.90	1.95
2015	18.70	15.43	2.35
2020	18.60	15.59	3.05
2022	18.60	15.95	3.05

자료: Deutsche Rentenversicherung, 2022: 15

독일 연금개혁의 성과는 고령화의 영향에 노출된 의료보험과 수발보험과 비교해도 뚜렷하다. 다른 사회보험의 보험료율은 2000년대 이후 모두 상승하는 추세를 보이고 있다. 이에 반해, 국민연금의 보험료율도 2000년까지는 지속적으로 상승하여 19.30%에 도달하였지만, 이후에는 하락하는 추세를 보여주고 있다([표 5]).

하지만, 연금개혁의 또 다른 중요한 목표는 달성하지 못하였다. 독일의 연금개혁에서 다른 목표의 하나는 사적연금의 촉진을 통한 국민연금 결손문의 보충이었다. 국민연금의 보험료율 안정에 크게 기여한 것은 급여수준의 하락이었다. 앞의 [표 1]이 보여주는 것처럼, 45년 가입 시 받을 수 있는 표준연금의 소득대체율은 2000년 순임금대비 52.9%였으나, 2022년에는 48.1%로 감소하였다. 앞으로도 연금의 소득대체율은 2030년에는 44.9%, 2036년에는 44.9%로 하락할 것으로 예상된다(BMAS, 2022: 41).

하지만, 연금소득의 감소분을 채워줄 사적연금인 리스터연금의 실적은 기대에 미치지 못하였다. 리스터연금의 계약 수는 상당히 증가하였다. 계약 건수는 2017년 최고인 1,659천 건에 올라 목표 가입수 37.5만명의 약 44%를 달성하였다(Börsch-Supan et al., 2016: 32). 하지만 이후 계약 건수는 줄어드는 추세로 전환하였다. 이런 점에서 리스터연금 가입률은 목표로 했던 70~75%에는 현저히 미치지 못하는 수준이다.

[표 6] 리스터연금의 계약건수의 추이

연도	보험상품	은행상품	투자펀드상품	주택리스터	전체
2001	1,400				1,400
2003	3,451	197	241		3,889
2005	4,524	260	574		5,358
2007	8,194	480	1,922		10,596
2009	9,995	634	2,629	197	13,454
2011	10,998	750	2,953	724	15,426
2013	11,030	805	3,027	1,154	16,000
2015	10,996	804	3,125	1,564	16,489
2017	10,867	726	3,233	1,767	16,593
2019	10,773	627	3,313	1,818	16,531
2020	10,688	592	3,297	1,793	16,370

자료: BMAS(Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales), 2022, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und- Altersvorsorge/rente-und-altersvorsorge.html>

또한, 리스터연금이 정액의 보조금으로 저소득층에 더욱 큰 가입유인을 제공하지만, 저소득층의 가입률이 예상보다 크지 않은 것으로 나타났다. Börsch-Supan, Coppola, & Reil-Held(2012: 17)에 따르면, 월 천 유로 미만의 소득을 가진 가구들의 19%가 리스터연금에 가입한 것으로 나타났다. 다른 사적연금에 저소득층의 가입률이 4%에 불과한 것을 고려하면, 이는 분명히 높은 가입률이다. 그런데도 월 이천 유로 이상의 소득을 가진 가구들의 절반 이상이 리스터연금에 가입하는 것을 고려하면, 보조금에도 불구하고 리스터연금 가입은 저소득층에게 여전히 부담스러운 것임을 보여준다.

또한, 리스터연금의 다른 문제는 낮아지는 급여 수준에 있다. 리스터연금이 국민연금의 상실분을 상쇄하기 위해서는 적절한 급여 수준을 제공해야 한다. 리스터연금 도입 시 이 목적을 달성하기 위해 가입자는 45년의 가입 기간을 채우고, 국민연금 수급개시 연령에 리스터연금 수급을 시작하고, 그동안 연금수익률도 4.5%를 유지해야 한다는 조건을 전제로 하였다(Börsch-Supan and Gasche, 2010). 하지만, 리스터연금이 실시된 지 19년이 지난 현재 급여수준이 기대보다 훨씬 낮을 것으로 예상되고 있다. 낮은 급여수준의 원인은 낮은 수익률, 기대여명의 상향, 남녀동일제정의 실시에 있다.

먼저 수익률 측면에서 리스터연금은 예상했던 4~4.5%의 수익률을 달성하지 못하

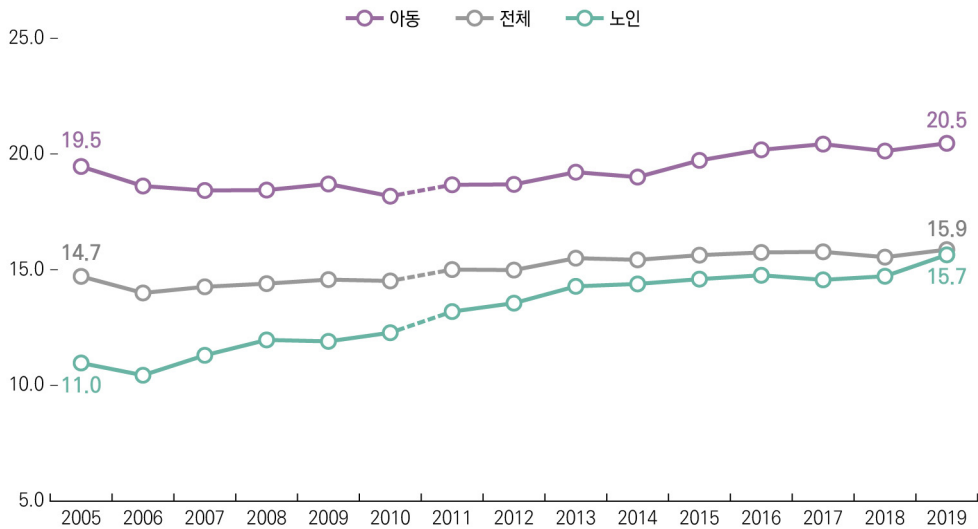
고 있는 것으로 나타났다. 사실 이는 리스터연금만의 문제는 아니다. 2000년대 이후 독일의 모든 연금상품과 생보 상품의 수익률이 떨어지고 있다. 리스터연금의 2011년 가입자의 경우 수익률은 남성의 경우 2.98%, 여성의 경우 3.59%에 머무는 것으로 나타났다(Joebges et al., 2012: 7). 연금수준을 결정짓는 또 다른 요소는 기대여명이다. 보험회사가 긴 기대여명을 적용하면 할수록 급여수준은 떨어진다. 2005년 이후 리스터연금에서는 남녀동일계정이 적용된다. 즉 여성과 남성의 기대여명의 차이가 보험급여 지급에 고려되지 않는다(Hagen & Kleinlein, 2011: 6). 이에 대처하여 보험회사는 여성가입자의 기대수명을 기준으로 기대수명을 늘려 잡았고 기대여명이 높은 생명표를 적용하였다. Hagen and Kleinlein(2011)에 따르면, 독일의 보험회사는 2005년 이후 독일 통계청의 생명표가 아니라 독일 보험계리사협회의 생명표를 적용하고 있는데, 후자는 전자보다 2011년에 가입한 여성의 경우 기대수명이 9.44세나 길다(통계청 88.21세, 보험계리사협회 97.65세). 보험사가 긴 기대수명을 적용하게 되면서 급여수준은 더 떨어지게 되었다.<sup>6)</sup>

연금개혁에 의해 급여수준은 실질적으로 삭감되고 있고 이는 보험료율에도 반영되고 있다. 하지만, 이를 상쇄할 리스터연금의 가입범위와 급여수준은 목표에 미치지 못하고 있다. 또한, 2005년 이후 실시한 자영업자와 미니잡근로자를 위한 연금가입확대도 연금수급권의 확대에 아직 큰 기여를 하지 못하고 있다. 이 결과 독일은 노인빈곤의 재등장이라는 문제에 봉착하고 있다.

---

6) 이외에도 사적연금인 리스터연금의 여러 문제가 드러나고 있다(김원섭, 2018). 리스터연금에 관한 정보가 불완전한 것도 가입을 저해하는 또 다른 요소이다. 조사에 따르면, 교육 수준이 낮은 사람들이 높은 사람들보다 연금가입률이 낮은 것으로 나타났다. 즉 가입자격이 되지만 제대로 된 정보가 없어서 가입하지 못하는 사람들이 많은 것이다(Coppola & Gasche, 2011: 13). 또한, 불투명하고 높은 수수료도 제도발전을 저해하는 요인이다. 소비자 보호단체에서 실시한 조사에 따르면 (Oekotest, 2011: 64), 연금기관들은 수수료에 대한 정보를 제대로 제시하지 않는다. 이런 상황에서 가입자들이 상품을 선택하기 어렵다. 마지막으로 급여 수준에 대한 예측이 어려운 점도 리스터연금의 문제이다. 보험사들은 급여 수준에 대해 서로 다른 정보를 제공하고 있다(Finanztest, 10/2012).

[그림 3] 독일의 상대빈곤율의 추이, 2005-2019, 아동과 노인



주: 상대빈곤율은 중위소득의 60%이하의 소득을 가진 사람들의 비율로 정의됨

자료: Seils, 2020: 5

[그림 3]은 아동과 노인의 빈곤율 추이를 보여주고 있다. 이때 빈곤은 중위소득의 60% 이하의 소득을 가진 것으로 정의되었다. 2021년 이 상대빈곤선은 월 1,148유로에 해당한다. 이 빈곤의 정의는 유럽연합에서 통용되는 빈곤의 개념으로 빈곤위험률, 상대소득빈곤 등으로 명명되기도 한다. 독일에서 노인의 빈곤율은 연금개혁 직후인 2005년 이후 지속적으로 상승한 것으로 나타난다. 2005년 11%였던 노인빈곤율은 2019년 15.7%까지 증가하였다. 더구나, 노인빈곤율은 전체 인구의 빈곤율과 아동 빈곤율보다 더 급격히 높아지고 있는 것으로 나타났다. 2005년부터 2019년 사이에 아동빈곤율은 14.7%에서 15.9%로 1.2%p. 증가한 것에 반해, 노인빈곤율은 11%에서 15.7%로 4.7%p. 나 증가하였다. 그 결과 전체 국민의 빈곤율보다 뚜렷이 낮았던 노인빈곤율이 2019년에는 전체 국민의 빈곤율에 근접하였다.

## 마. 시사점

연금개혁으로 독일의 연금제도는 공적연금 주도의 단일한 연금제도에서 공사연금 혼합의 연금제도로 전환하고 있다. 이 과정에서 급여의 삭감은 계획대로 실행되고 있지만, 사적연금의 활성화는 상당한 성과에도 불구하고 그 목표를 달성하지 못하고 있다. 이런 점에서 노인 빈곤의 귀환은 1990년 이후 진행된 연금개혁의 결과로 볼 수 있다.

이에 따라, 독일에서는 연금개혁, 특히 사적연금활성화 정책에 대한 비판이 커지고 있다. 비판은 진보와 보수 모든 정치세력과 전문가에 의해 제기되고 있다. 보수당인 기독교 사회당의 당 대표였던 제호퍼(Hort Seehofer)는 노인빈곤의 심각성을 지적하며 리스터연금이 실패라고 진단하였다(Die Welt 2016.04.08.). 또한, 뮐러위원회 위원이었던 브레멘대학의 놀 마이어 교수도 리스터연금의 가입률이 떨어지는 것을 보면서 사적 연금 활성화의 한계를 지적하였다(Nullmeier, 2018). 심지어 리스터연금과 사적연금 활성화의 지지자였던 뵈어쉬 슈판교수(Börsch-Supan)도 리스터연금의 성공에 비판적이다(Börsch-Supan, 2022).

독일의 개혁사례는 한국에 몇 가지 시사점을 준다. 먼저 한국도 독일과 유사하게 국민연금의 재정문제를 해결하는 과정에서 다층연금제도의 틀을 갖추고자 하고 있다. 국민연금의 소득대체율은 40년 가입한 가입자 평균을 가진 수급자를 기준으로 70%에서 40%로 삭감되었다. 대신, 한편으로 사적연금인 퇴직연금과 개인연금제도, 다른 한편으로 공적연금인 기초연금제도를 도입하였다.

하지만, 한국의 개인연금과 퇴직연금은 그간의 노력에도 불구하고 여전히 노후소득 보장의 수단으로서 제대로 발전하지 못하고 있다. 이런 점에서 독일의 사례는 사적연금을 활성화하기 위해서는 세금공제제도와 같은 소극적 조치보다는 보조금의 지급과 같은 적극적 조치들이 효과가 있다는 것을 보여준다. 또한, 보조금과 인증제도는 사적연금의 노후소득보장기능을 강화하는데 유용한 수단이 될 수 있다.

하지만, 동시에 독일 사례는 사적연금을 통한 노후소득의 보장이 가지는 한계도 잘 보여준다. 리스터연금제도는 개인연금 확대에 효과적이었지만, 공적연금의 공백을 채울 정도로 충분히 발전하지는 못하고 있다. 이는 무엇보다도 사적연금제도가 가입, 수익률, 정보, 관리비용 등 여러 측면에서 불확실성이 높기 때문이다.

이에 더하여, 독일 개혁 사례에서 시사점을 찾기 위해 잊지 말아야 할 것은 독일의 노인소득보장, 연금제도의 발전 정도, 사회적 상황이 한국의 그것과는 아주 다르다는 점이다. 여러 번의 삭감개혁에도 불구하고 독일의 연금제도는 아직도 90% 이상의 노인에게 적절한 수준의 연금을 제공하고 있다. 독일의 노인빈곤율(중위소득의 50% 기준)은 9.1%로 전체 인구의 빈곤율인 9.8%보다 낮다. 반면, 한국의 연금제도는 매우 부실하여 노인빈곤율은 43%로 전체 인구의 빈곤율인 16.7%와는 큰 차이가 있고, OECD 국가들의 평균인 13.1%보다 약 3배나 높은 형편이다(OECD 2021).

이러한 차이는 역사적 경로의 차이에서 비롯한다. 독일의 경우 현재는 재정적 어려

움을 겪고 있지만, 세계에서 가장 먼저 연금제도를 도입하였다. 나아가, 독일은 1957년 개혁을 통해 연금제도를 현대화하여 노인 빈곤을 획기적으로 줄이는 연금제도를 구축하였다. 현대적 연금제도는 노인세대들이 근로 없는 노년을 보낼 수 있는 길을 열었고, 지속하는 경제성장 과실의 분배에 제도적으로 동참할 수 있게 하였다. 이 제도를 바탕으로 독일은 그간의 급여삭감에도 불구하고 노인빈곤율을 일반 국민의 빈곤율 이하로 억제하고 있다.

이에 반해, 우리나라는 노인세대를 위해 연금제도를 현대화하고 확대한 적이 없다. 우리나라는 공적연금인 국민연금제도를 아주 늦게 도입하여, 노인들의 일부에게만 급여를 주고 있다. 나아가, 우리나라는 도입 이후에도 두 차례에 걸쳐서 급여 수준을 70%에서 40%로 크게 삭감하였다. 이런 점에서 독일과 달리 우리나라는 현대적인 공적연금을 구축할 기회를 얻지 못하였고, 이는 선진 국가 중에서 가장 심각한 노인 빈곤 문제를 초래하였다. 이런 형편에서 독일과 달리 우리나라는 재정문제보다는 노인 빈곤 문제에 대한 대처가 연금제도의 더 우선적인 목표가 된다.

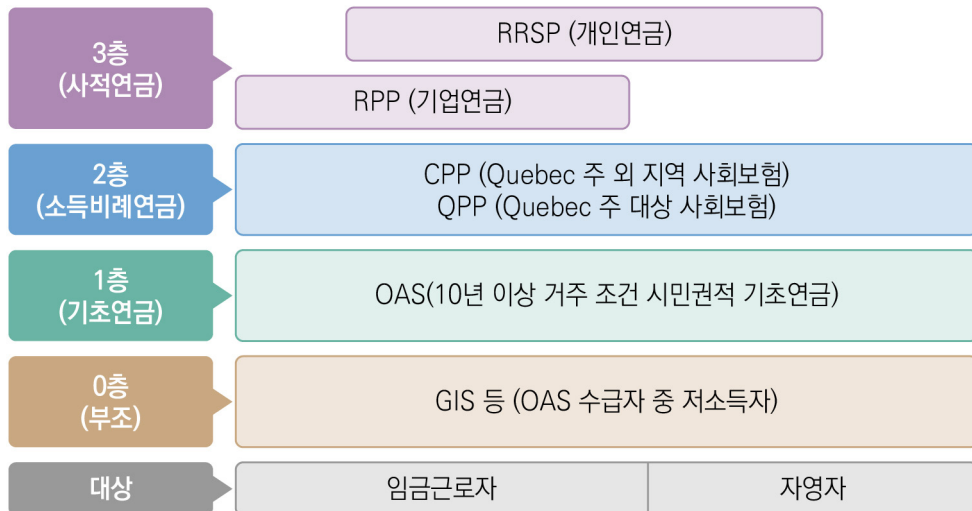
이런 점을 고려할 때, 우리나라는 공사연금 다층제도를 구축하기 전에 아래의 조치를 시행할 필요가 있다. 첫째, 우리나라는 사적연금의 활성화보다는 빈곤완화 효과가 큰 기초연금과 국민연금 양 공적연금의 제도내실화를 추진해야 한다. 이를 위해 국민연금의 수급자 범위를 확대하고 기초연금의 급여 수준을 인상하는 것이 필요하다. 독일 사례가 보여주는 것처럼, 향후, 우리나라가 공사연금의 다층제도를 구축하더라도 공적연금제도는 노인 빈곤 완화를 위한 핵심 제도로 남는다. 둘째, 개인연금과 퇴직연금 활성화 조치를 실시하기 위해서는 사적연금 발전의 기반이 되는 금융시장의 접근성과 투명성이 개선될 필요가 있다. 사적연금의 활성화는 연금제도의 개선으로만 달성되지 않는다. 연금제도를 둘러싼 금융시장과 금융관리시스템의 선진화 없이 사적연금제도가 노후소득을 안정적으로 제공하는 것은 어렵다. 또한, 우리나라에서는 개인연금과 퇴직연금에 대한 정보가 투명하게 공개되지 않고 있다. 이런 상태에서 국가가 적극적인 재정지원을 통해 사적연금을 활성화하는 조치를 시행하더라도, 기대하는 소득보장의 효과를 얻기는 어렵다.

## 2. 캐나다

### 가. 연금체계 구성 및 현황

캐나다는 공적연금이 최소 수준의 급여를 보장하는 수준에서 사적연금이 제한적으로 기능하는 ‘약한 비스마르크형(Bismarckina-lite)’ 국가에 속한다(Bonoli & Shinkawa, 2005). 캐나다는 전형적인 다층연금체계를 갖춘 국가로서 1층에 거주 기반 기초연금(OAS), 2층에는 소득비례연금(CPP)<sup>7)</sup>, 0층에는 OAS 수급자 중 저소득자를 대상으로 하는 GIS와 배우자수당(allowance)이 위치한다. 3층에는 사적연금으로 RPP(기업연금)<sup>8)</sup>과 RRSP(개인연금)이 운영된다([그림 4] 참조).

[그림 4] 캐나다의 노후소득보장체계



자료: 정창률. (2022). 캐나다 연금개혁의 동향. p.43, 그림 1.

기초연금(OAS)은 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주한 65세 이상 노인에게 지급하는 노령수당의 하나로, 급여수준은 거주기간에 따라 달라진다.<sup>9)</sup> 급여액은 소비자물가지수(CPI)에 연동되어 분기별로 조정되며, 2023년 1~3월 기준, 캐나다에 40년 거주 시 OAS의 월 최대 급여액은 65~74세 노인은 \$687.56, 75세 이상 노인은

7) 퀘벡주는 별도의 소득비례연금(QPP)을 운영하고 있다.

8) Registered Pension Plans(등록제연금제도)

9) 40년 이상 거주 시 완전연금(full pension)이 지급된다.

\$756.32이다([표 7] 참조). OAS는 1989년 도입된 급여반납제도(clawback)에 따라 소득 상위 7%에 해당하는 고소득 노인에게 OAS를 일단 지급한 뒤 매월 환수하는 방식을 따르고 있어(국민연금연구원, 2020),<sup>10)</sup> 급여 지급 단계에서만 보편성을 나타낸다. 2층 소득비례연금인 CPP는 캐나다 노인의 노후소득보장에서 가장 큰 비중을 차지하며, 공공부문 종사자를 제외한 근로자, 자영자로서 연 노동소득이 \$3,500 이상이면 의무가입 대상이 된다.<sup>11)</sup>

GIS는 보충연금식 공공부조로 2020년 기준, 연 소득이 \$18,600(개인 기준) 미만이면 수급이 가능하며, 연 소득 범주에서 OAS, GIS, 각종 수당은 제외된다. 사적연금은 매해 가입자 수가 감소하고 있으며, 현재 1,900만 명에 달하는 근로자 중 1,200만명이 기업연금(RPP)의 미가입자인 것으로 보고된다(Ambachtsheer & Nacin, 2020).

[표 7] 캐나다 OAS, GIS, 수당의 월 최대 급여액 및 소득상한

(단위: C\$)

구분	세부 조건	월 최대 급여액	소득상한
OAS (기초연금)	65~74세	687.56	129,757
	75세 이상	756.32	
GIS	독신	1,026.96	20,832
	완전기초연금 수급자의 배우자	618.15	27,552
	수당 수급자의 배우자	618.15	38,592
	비수급자의 배우자	1,026.96	49,920
수당		1,305.71	38,592
유족배우자수당		1,556.51	28,080

주: 2023년 1~3월 기준.

자료: Services Canada. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/payments.html#h2.2>

10) 국민연금연구원. (2020). 캐나다의 공적연금제도.

11) 소득상한은 \$57,400



## 나. 개혁 추진 배경 및 과정

### (1) 1997년 개혁의 추진 배경 및 과정

캐나다는 연방정부와 주정부가 연금제도에 대한 헌법상 책임을 함께 하고 있어 반드시 '2/3 이상의 인구가 포함된 2/3 이상 주정부의 동의'가 있어야만 합의사항을 의회에 상정할 수 있다(김혜진 외, 2019). 이러한 이유로 캐나다에서 연금개혁 합의안을 도출하는 것은 헌법 개정보다 훨씬 더 어려운 일이며(Battle, 1997; Lacasse, 2017), 1990년대 중반까지 CPP 개혁은 주요한 정책 이슈가 되지 않았다. 이후 사회경제적 변화 속에서 1995년 2월, 제15차 CPP 재정계산보고서(The 15th CPP Actuarial Report on the CPP)가 공개되면서 CPP 개혁 논의가 본격화되었다(김대철, 2007). 당시 보고서는 CPP의 재정 불안정성이 높아져 현 상태를 그대로 유지하면 2015년에 기금이 모두 고갈될 것으로 예측하였다(Battle, 1997).

보다 구체적으로, 현재까지 적립된 \$405억 규모의 기금이 모두 소진될 수 있다는 것이었다. 그해 6월, 당시 연방정부의 재무부차관이 부처 내 경제분석 분과에 CPP 재정에 관하여 경제적 효과 분석을 요청하였고, 분석 결과, 부분적립방식이 가장 효과적인 것으로 나타나 CPP 재정에서 균제상태를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 개혁 이슈로 떠오르기 시작하였다(정창률, 2019). 아울러, 캐나다 유명 연금학자 Ambachtscheer가 작성한 보고서에서 '적립수준을 강화해야 하나 민영화와 같은 방식은 곤란하며, 증가한 기금이 수익성 높은 투자로 이어져야 하다는 것'을 강조하였다(Ambachtscheer, 1995; 김혜진 외, 2019 재인용).

1996년 정부가 캐나다 국민을 대상으로 발간한 보고서 'An information Paper for Consultations on the CPP'에 따르면, 2030년이 되면 부과방식 비용률이 14.2%가 되어 당시 6%였던 보험료율의 두 배를 초과하는 것으로 예측되었다. 미래 세대가 14% 수준의 보험료율을 부담하는 것은 상당한 우려와 저항을 낳게 될 것이라 보았다. 또한 언론에서 제15차 재정계산보고서 내용을 바탕으로 이를 '재앙적 상황(crisis)'으로 묘사되면서 특히 수급개시연령 연장을 두고 연금개혁 논의가 본격화되었다. 당시 Information Paper에서 제기한 핵심 질문은 크게 네 가지이다.

- (1) 캐나다 CPP 보험료율은 이미 향후 몇 년 간 인상하도록 법으로 규정되어 있으며, 추가적인 인상이 필요한 상황이다. 만약 아무런 조치가 없을 시, 2030

년 CPP 보험료율은 14.2%에 달할 예정이다. 보험료율을 어느 수준에서 인상할 수 있는가?

- (2) 보험료율을 빠르게 인상하고, 여기에 급여 삭감 등의 조치를 병행하면 향후 지출 수준을 줄이고, 미래 보험료율 인상의 폭을 낮출 수 있다. 보험료율 인상과 급여 수준 변화를 두고 적절하게 균형을 이룰 수 있는 조치는 무엇인가?
- (3) 본 보고서에서 급여지출 비용을 줄이기 위한 몇 가지 방안들을 제시하였다. 이 같은 방안을 고려할 만한 대안인가? 혹은 다른 대안이 있는가? 제시된 방안 가운데 가장 적절한 것과, 가장 적절하지 않은 것은 무엇인가?
- (4) CPP 재원조달을 위해 재정을 강화하는 방식으로 갈 경우, CPP 기금의 적립액은 훨씬 더 커질 것이다. 적립금이 많을수록 미래 보험료율 수준은 낮아진다. 최대 수익을 얻기 위해 기금을 투자해야 하는가? 투자는 어떤 방식으로 이루어져야 하는가? 그 외 결정 시 고려해야 할 사항들이 있는가?

이 보고서를 바탕으로 공공협의의 핵심 주제를 정하여 1996년 4월부터 두 달간 국민 대상 공공협의(public consultation)를 위한 자리들이 본격적으로 구성되었다([표 8] 참조). 연방정부와 주정부가 함께 18개 도시에서 총 33개 세션을 열어 협의를 실시하였고, 그 과정에서 사무국은 협의 내용에 기초하여 별도의 보고서를 작성하였다. 보고서에서는 완전부과방식으로 전환되어 보험료가 14.2%까지 인상되는 것은 캐나다 국민 다수가 반대하며, 대체로 급여 삭감보다는 보험료 인상을 통한 개혁방안을 더 선호한다는 것이 핵심이었다(Reid-Southam Poll, 1996; 김혜진 외, 2019 재인용). 주 정부와 연방정부의 합의 역시 쉽지 않았다.

[표 8] 1996년 4월 이후 실시된 공공협회의 핵심 주제

- 
- (1) 캐나다인 대다수는 노후소득보장체계의 핵심 제도로써 CPP가 유지되고, 이것을 통해 보호되길 원함.
  - (2) 캐나다는 CPP를 통한 미래 노후소득보장에 대한 확신이 부족하고, 이를 해결하기 CPP가 개선되기를 원함.
  - (3) 캐나다인 대다수가 CPP가 공적연금제도로써 유지되는 것을 지지하는 반면, 소수만이 CPP를 개별적, 의무적 노후저축수단으로 대체되는 방식의 민영화를 지지함.
  - (4) 많은 캐나다인들이 최근 장애급여에 대한 비용이 빠른 속도로 증가하는 것을 우려함. 이에 장애급여를 CPP에서 제외하거나, 일부는 장애인을 위한 별도 급여체계를 만드는 것을 선호하는데, 그 이유는 노령연금을 지급하는 CPP의 목적을 장애급여가 훼손한다고 생각하기 때문임.
  - (5) 캐나다인들은 CPP에 관하여 더 잘 알 필요가 있음.
- 

자료: Federal/Provincial/Territorial CPP Consultations Secretariat. (1996). Report on the Canada Pension Plan Consultation.

특히 Ontario주와 Manitoba주는 CPP 보험료를 인상하려면 실업보험료(EI)를 낮춰줄 것을 요구하였으며(Gourley, 1997), 연방정부는 이를 받아들일 수 없다는 입장이었다. 그러나 개혁안을 통과시키려면 캐나다 주들 가운데 인구규모가 가장 큰 Ontario주의 동의가 필수적이었기 때문에 결국 실업보험료 인하 조건을 받아들여지게 된다. 막판까지 British Columbia주와 Saskatchewan주가 반대하였음에도 캐나다 전체 인구의 81%를 가진 8개주가 동의하여 최종적으로 합의에 성공하였다. 이상의 1997년 개혁과정은 요약하면 다음의 <표 9>와 같다.

[표 9] 1997년 CPP 개혁과정: 요약

시기	주요 내용	
1995년	제15차 CPP 연례보고서 발표(2월)	CPP 장기재정 고갈 위험이 대중들에게 알려짐.
	주요 논의	Canadian Institute of Actuary의 보고서 'Troubled Tomorrow' 발간, Celedon Institute of Social Policy의 Conference
	공식 미팅 시작	연방정부와 주정부 재무장관 간의 CPP 개혁 논의가 시작되었고, 주정부는 대중들에게 CPP 문제를 알릴 필요가 있음을 주장함.
1996년	Information Paper 발표(2월)	대중들의 이해를 위한 보고서 작성 (핵심 내용: 보험료율, 급여 삭감, 기금투자 방향)
	공공협의의 진행(4~6월)	18개 도시에서 총 33세션에 걸쳐 공공협의(public consultation) 실시, 매우 다양한 주제들로 실질적인 토론이 이루어짐.
	Frederiction 미팅(6월)	CPP 개혁을 위한 답판(deal)을 시도하였으나, 여러 이유들로 실패함.
1997년	Langevin 미팅(2월)	실업보험료 인하를 조건으로 온타리오주와 연방정부 간 합의가 성사됨. (핵심 내용: 장애연금 수급요건 강화, YBE 조정, 급여산식에 YMPE 적용을 3년에서 5년으로 연장)
	개혁안(Bill C-2) 의회 통과	여러 차례 논의 끝에 11월 20일 하원 통과, 12월 18일 상원 통과

자료: 김혜진 외. (2019). 연금개혁의 사회적 합의 과정 연구.

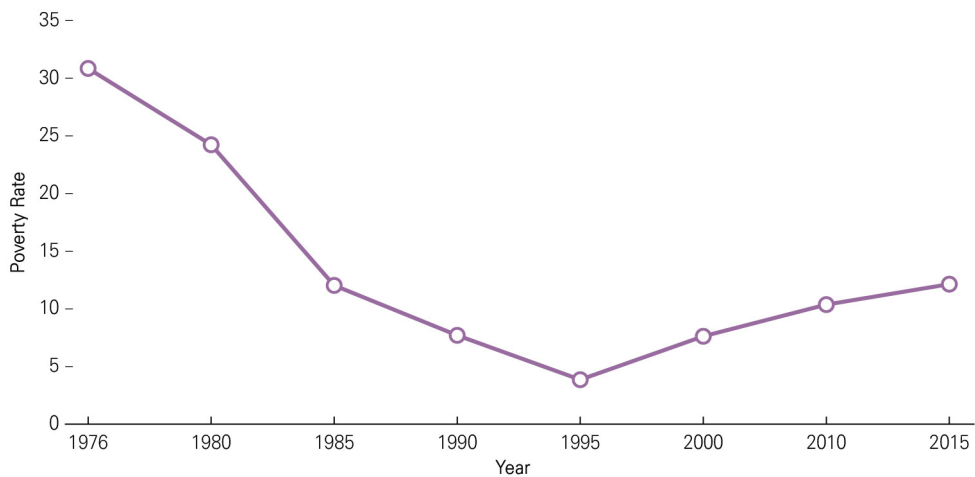
## (2) 2016년 개혁의 추진 배경 및 과정

2012년 캐나다 통계청은 '2012 Survey of Financial Security'에서 곧 은퇴를 앞둔 가구의 소득수준이 매우 불안정할 것이며, 은퇴를 앞둔 약 110만 가구의 노후소득 수준이 취약할 수 있음을 발표하였다. 특히 저소득층보다는 중산층의 노후소득 수준이 부족할 것으로 예측되면서 소득비례연금인 CPP 개혁의 필요성이 높아졌다. 당시 설문조사 결과에 따르면, 캐나다 국민의 70% 가까이가 CPP 강화 - 보장성 확대 - 를 위한 개혁에 동의하는 것으로 나타났다(The Forum Poll, 2016; Lacasse, 2017 재인용). 만약 저소득층의 노후소득 부족이 핵심이었다면, 개혁은 소득비례연금인 CPP가 아닌 OAS, GIS와 같은 노인기초보장제도에 중점을 두었겠지만, 중산층의 노후소득 부족에 대한 사회적 우려는 CPP 개혁 논의를 본격화하는데 중요하게 작용하였다(정창

를, 2019).

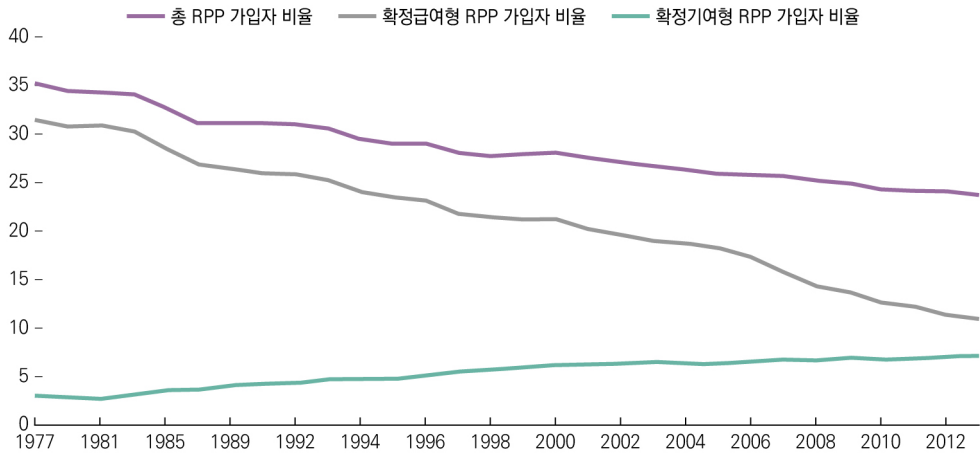
이런 가운데 1990년대 중반까지 계속 낮아져 5%대에 머물던 캐나다의 노인빈곤율은 이후 점차 증가하여 2015년에는 12.5%가 되었고, 이에 노인빈곤에 대한 우려가 제기되었다([그림 5] 참조). 일찍이 사적연금에 발달한 국가임에도 불구하고 RPP와 같은 사적연금 가입률 역시 계속 낮아지면서([그림 6] 참조), 노인빈곤 개선과 은퇴 후 적정소득 유지를 가능하게 하려면 CPP 개혁이 필수적이라는 여론이 대다수였다. 한편 제 27차 CPP 재정계산보고서에 따르면, 현재의 적립수준을 유지하기 위한 최소 보험료율은 당시 보험료율(9.9%)보다 낮은 9.79%로 나타나([그림 7] 참조), 연금재정에 관한 캐나다 상황은 긍정적인 것으로 판단되었다. 즉 기금고갈 담론이 형성되지 않았기 때문에 비교적 무난하게 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁이 논의될 수 있던 것이다(김혜진 외, 2019).

[그림 5] 캐나다의 노인빈곤율 변화(1976~2015년)



자료: Statistics Canada. 김현수. (2019). 최근 캐나다 연금개혁과 국민연금에의 시사점. p.42, 그림 3. 재인용.

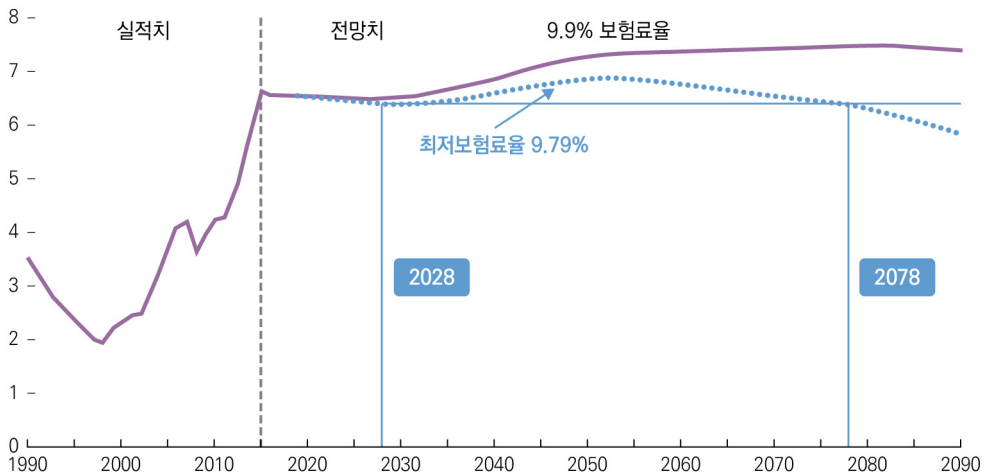
[그림 6] 캐나다 기업연금(RPP)의 가입률 변화(1977-2012년)



자료: <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2016/09/background-Canada-pension-plan-cpp-enhancement.html>

[그림 7] CPP의 적립배출 장기 전망치

(단위: 배)



주: 보험료율 9.9%가 계속 유지된다는 가정

자료: OCA. (2016). Actuarial Report 27th on the CPP as at 31 December 2015, p.40.

당시 캐나다는 다른 서구 국가들과 달리, 연금재정 개선보다는 적정성 강화에 대한 국민의 요구가 강하였고, Ontario주와 같은 일부 지방정부는 CPP 강화를 위한 개혁이 부재할 경우, 자체적으로 추가적인 공적 소득비레연금(Ontario Retirement Pension Plan, ORPP)을 도입하기로 주법을 통과시켰다(Ontario, 2014; 정창률,

2022, p.46 재인용). 당시 Ontario주는 CPP 강화를 선호하지만 연방정부에 이에 무대응으로 일관하였기 때문에 주 차원에서 별도의 소득비례연금을 도입하겠다는 입장을 밝혔다. 단, 이 같은 요구가 반영되어 CPP 강화를 위한 개혁안이 통과되면 기존 방침은 철회할 수 있었다. 캐나다 정부가 CPP 개혁을 실시하게 된 가장 큰 배경으로는 1997년 개혁의 결과로 CPP의 재정건전성이 높아졌다는 자신감이 있었다. 2015년 발표된 제27차 CPP 재정계산보고서에 따르면, CPP가 현재 적립수준을 유지하기 위한 최소 보험료율은 9.79%로, 당시 보험료율보다 더 낮은 수준이었다.

전술한 바와 같이, 일부 주정부들이 CPP 강화를 강하게 요구하였고, 특히 많은 주들이 Ontario주의 별도 제도 도입에 지지하는 입장을 내비쳤다. Ontario주의 이러한 결정은 보수당 집권 시에는 CPP를 위협하는 것으로 받아들여졌으나, 2015년 선거 이후 자유당이 집권하면서 CPP 강화를 두고 호의적인 분위기가 형성되었다(정창률, 2022). 2016년 2월, 연방 재무장관과 Ontario주 재무장관이 CPP 강화 논의를 시작할 것임을 발표하였고, 2016년 6월, Quebec주<sup>12)</sup>와 Manitoba주를 제외한 나머지 8개 주가 CPP 강화에 찬성하여 개혁안이 통과되었다([표 10] 참조). 이상의 2016년 개혁과정을 정리하면 다음의 [표 11]과 같다.

[표 10] 2016년 6월 캐나다 재무장관들이 합의한 CPP 강화 방안 요약

- 
- (1) 소득대체율은 기준소득월액(pensionable earnings)의 1/3 수준으로 인상한다.
  - (2) 부과소득상한(YMPE)가 14% 인상되어 개혁안이 완전히 적용되는 2025년에는 약 \$82,700가 될 것으로 예측된다.
  - (3) 2019년 1월 1일부터 7년에 걸쳐 보험료를 인상이 단계적으로 적용된다.
  - (4) 저소득 근로자를 지원하기 위한 근로장려세제(WITB) 혜택을 높인다.
  - (5) 근로자의 CPP 보험료 증가분에 대한 세금공제를 도입한다.
- 

자료: Capstick, Lambert-Racine, & Perez-Leclerc. (2018). Bill C-26: An Act to Amend the Canada Pension Plan, the Canada Pension Plan Investment Board Act and the Income Tax Act.

---

12) 퀘벡주의 연금개정안(Bill 149)은 2018년 2월 22일 발효되었다.

[표 11] 2016년 CPP 개혁과정: 요약

시기	주요 내용
2008~2010년	RPPs 가입률 감소 등에 따른 노후소득보장 불안정성에 대한 주정부 보고서들이 증가함. CLC, NDP 등이 CPP 강화 캠페인 시작
2010년	여당(보수당)이 CPP 강화에 지지를 표명하였으나, 이후 철회
2014년	온타리오 주정부의 선거공약으로 자체적인 퇴직연금보험(ORPP) 도입 제시 2014년 예산에 ORPP 도입 내용 포함
2015년	연방정부 선거에서 CPP 강화를 공약으로 내세웠던 자유당 승리 2015년 12월, 연방정부와 주정부 재무장관들이 모여 CPP 강화 이슈를 포함한 다양한 사안 논의
2016년 2월	연방정부와 온타리오 주정부 재무부 장관이 CPP 강화 논의 결과 발표
2016년 6월	연방정부와 8개 주정부가 CPP 강화 합의문에 서명 (Quebec주, Manitoba주 제외)
2016년 10월	연방정부의 CPP 강화 법안 시행

자료: 성혜영 외. (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구.

## 다. 개혁의 주요 내용

### (1) 1997년 개혁의 주요 내용

1997년 개혁은 재정안정화에 방점을 두고 있었기 때문에 보험료율의 점진적 인상을 동반하였다. 1997년 6%였던 CPP 보험료율을 2003년까지 9.9%까지 점진적으로 인상한 뒤, 이후 계속 유지하여 목표 적립금 규모를 2년 간 지출에서 5년 간 지출로 설정하여 비적립부채를 축소하는 것을 주된 목표로 삼았다(권혁진, 2012). 보험료율 인상 스케줄을 5년이라는 단기간으로 축소하여 적립기금을 크게 확대하고, 이렇게 확대된 적립기금의 투자수익금이 향후 급여지출의 일정 부분을 충당하여 보험료율 고정이 가능하게 만든 것이다. CPP 재정목표가 일정한 적립배율 유지를 목표로 기금 규모를 유지할 수 있는지를 점검하는 장기재정 점검으로 바뀌었다(김순옥, 신승희, 2009; 국민연금연구원, 2016).

기금운용 측면에서도 상당한 변화가 발생하였는데, 보험료 인상으로 인해 증가한 기금을 관리할 수 있는 별도의 관리기구, ‘CPP투자위원회(CPP Investment Board,



CPPIB)’를 설립하였다. CPPIB는 1997년 개혁이 실시되기 전에는 비유동성 국채만을 보유하였으나, 이후 주식, 사모펀드, 부동산 등 투자의 다변화를 도모하기 시작하였다. 2003년 4월에는 기존의 CPP 투자기금도 CPPIB에서 관리하는 것으로 바뀌었다(권혁진, 2012).

아울러 급여산정 시 보험료 부과소득상한(YMPE)<sup>13)</sup>을 평균 3년치 적용하던 것에서 5년으로 높여 급여수준을 낮추었고, 장애급여에 대한 수급요건 강화와 급여삭감을 실시하였다. 보험료 부과소득상한(YBE)도 이전까지 YMPE의 10%였던 것에서 \$3,500으로 동결하였고, 이로 인해 가입자 규모가 확대되면서 장기적으로는 보험료율을 1.4% 낮추는 효과를 발생시켰다(Little, 2008). 앞서 언급했던 Information Paper(1996)에서도 YBE를 YMPE의 5%로 낮추면, 부과방식 보험료율이 1.1%p 감소하여 균제상태 보험료율이 12.2%에서 11.2%로 감소할 것으로 예측한 바 있다(Department of Finance, 1996). 1997년 개혁은 보험료를 인상하는 대신 추가적인 급여 삭감을 발생하지 않았다.<sup>14)</sup>

## (2) 2016년 개혁의 주요 내용

2016년 개혁의 핵심은 ‘연금재정 수입 증가를 위한 보험료 인상’. ‘급여 인상’으로 요약된다. 9.9% 보험료율을 2019년부터 4년간 11.9%로 인상하고,<sup>15)</sup> 보험료 부과소득상한(YMPE)은 2024년부터 2년 간 14%를 인상하는 방식이다([표 12] 참조). 별도의 조치가 없다면, 보험료 부과소득상한은 2025년에 \$69,700이어야 하나, 14% 인상함으로써 \$82,700까지 높아졌고, 이 구간 사이에는 인상 보험료율이 11.9%가 아닌 8%의 보험료를 부과하게 된다([그림 8] 참조). 상한을 초과한 소득에 대한 보험료율 차등 적용은 보험료 부과소득상한 증가에 따른 사용자와 고용주의 부담을 낮추게 한다. 부과소득상한 인상은 당초 인상하기로 했던 2023년 이후부터 적용하여 2024년부터 2년간 14% 인상하는 방식으로 이루어졌다. 보험료 수입 증가는 급여 증가를 가능케 하였는데, 25%였던 소득대체율을 33.3%로 높였다. 그 결과, CPP 급여수준은 최대 50%

13) Year's Maximum Pensionable Earnings

14) Information Paper에서는 기대수명 증가를 반영하여 급여를 감액하려면 소득대체율을 25%에서 22.5%로 낮춰야하며, 이 경우 보험료율이 14.2%에서 12.95%로 낮아질 것으로 예측하였다(Ministry of Finance, 1996).

15) 2019년에는 9.9%에서 0.3%p를 높여 10.2%로, 이후 4년 간 추가적으로 1.7%p를 인상하는 것으로, 5년 기준으로 볼 때 연 평균 0.5%p씩 인상하는 방식이다.

까지 증가할 것으로 예측되었다(Milligan & Schirle, 2016; Government of Canada, 2018).

[표 12] 보험료 부과소득상한(YMPE) 조정 스케줄 변화

(단위: \$, %)

구분	(개혁 전) 상향예정액(A)	개혁 이후 상향수준(B)	(B)/(A)*100
2018	58,000	58,000	100
2019	59,700	59,700	
2020	61,500	61,500	
2021	63,500	63,500	
2022	65,600	65,600	
2023	67,800	67,800	
2024	70,100	74,900	107
2025	72,500	82,700	114

자료: 성혜영 외. (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구. p.66, 표 2-5.

[표 13] CPP 보험료율의 단계적 인상 계획(2019~2025년)

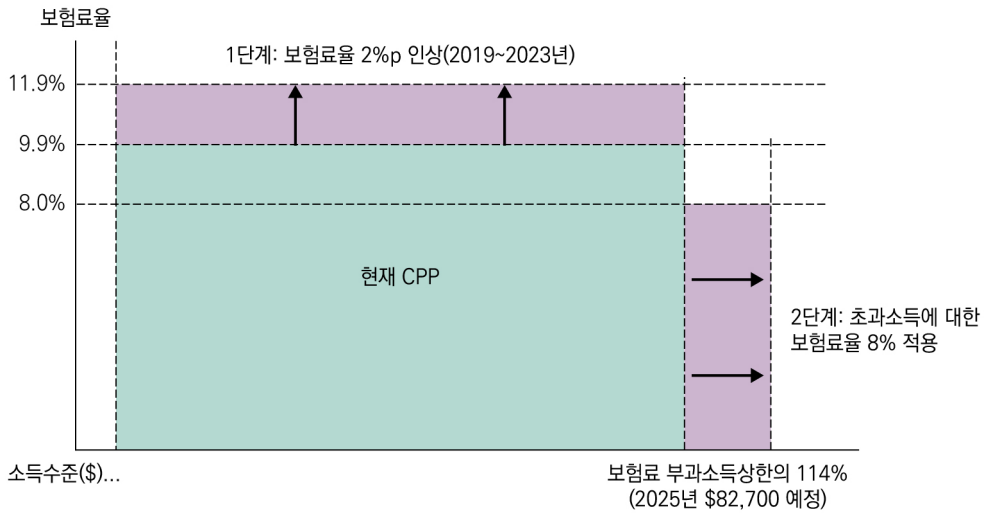
(단위: %)

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
YBE 이상 YMPE 미만 구간의 보험료율	근로자	0.15	0.3	0.5	0.75	1.0	1.0	1.0
	고용주	0.15	0.3	0.5	0.75	1.0	1.0	1.0
	자영자	0.3	0.6	1.0	1.5	2.0	2.0	2.0
YMPE 초과 구간의 보험료율	근로자	0	0	0	0	0	4.0	4.0
	고용주	0	0	0	0	0	4.0	4.0
	자영자	0	0	0	0	0	8.0	8.0

자료: Capstick, Lambert-Racine, & Perez-Leclerc. (2018). Bill C-26: An Act to Amend the Canada Pension Plan, the Canada Pension Plan Investment Board Act and the Income Tax Act. p.5, 표 1.

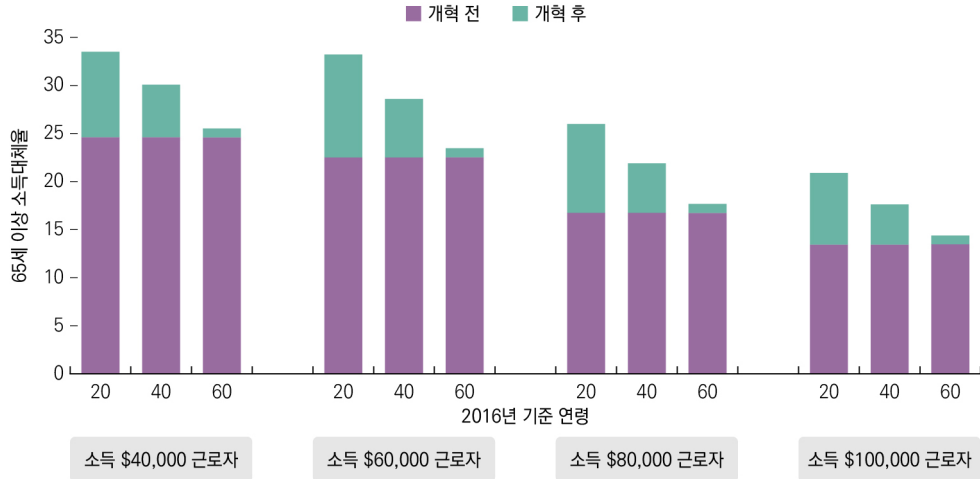
개혁 당시 60세 이상 가입자들은 개혁 영향이 거의 없지만, 20세인 젊은 세대는 소득대체율 인상으로 인해 급여수준의 변화가 두드러진다. 다음의 [그림 9]와 같이, 후세대로 갈수록 CPP 강화에 따른 급여인상의 폭이 훨씬 더 커지는 것을 확인할 수 있다. 전술한 바와 같이, 개혁 전에는 약 110만 가구가 노후소득 부족을 경험할 것으로 예측되었으나, 개혁 후에는 급여인상으로 인해 이들 중 27.5만 가구가 노후소득 부족에서 벗어날 것으로 예측된다.

[그림 8] 2016년 CPP 개혁에 따른 보험료율 및 부과소득상한(YMPE) 변화



자료: Government of Canada. (2018). Annual Report of CPP, 2017-2018. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2016/09/background-Canada-pension-plan-cpp-enhancement.html>

[그림 9] 2016년 CPP 개혁에 따른 소득수준별, 세대별 소득대체율 변화



자료: Eckler 2016.10.28. Special Notice: CPP reform moves ahead. 성혜영 외. (2019). 재 인용.

또한 보험료 인상(9.9%→11.9%)에 따른 부담이 클 수밖에 없는 저소득층을 대상으로 근로장려세제(Working Income Tax Benefit, WITB)를 확대하였다. 2019년부터 WITB의 최대급여액을 유자녀는 \$2,165, 무자녀는 \$1,192로 높였다. 단계적

증가율(점증률)은 25%에서 26%로 높였으며, 단계적 감소율(점감률)은 15%에서 14%로 낮추었다(성혜영 외, 2019)([표 14] 참조). 이로 인해 연간 약 \$2억 5천만의 추가 지출이 예상된다. 또한 CPP 보험료 증가분에 대한 소득공제(tax deduction)를 도입하였다. 이전까지 근로자는 CPP 보험료에 대하여 세액공제(tax credit)를 적용받았으나, 이후 보험료 증가분(2%p)에 대하여 추가적인 소득공제를 적용받게 되었다(성혜영, 2018).

[표 14] 저소득 근로자에 대한 근로장려세제(WITB) 확대 조치

구분	개인		가구	
	2017년	2019년	2017년	2019년
적용소득 구간	\$3,000~\$18,792	\$3,000~\$20,700	\$3,000~\$28,975	\$3,000~\$32,389
최대급여액	\$1,043	\$1,192	\$1,894	\$2,165
최대급여액 가능 소득구간	\$7,171~\$11,838	\$7,585~\$12,256	\$10,576~\$16,348	\$11,327~\$16,925
단계적 증가율 (phase-in rate)	25%	26%	25%	26%
단계적 감소율 (phase-out rate)	15%	14%	15%	14%

자료: 성혜영. (2018). 캐나다 공적연금 급여 확대 추진현황 및 시사점. p.6, 표 1.

또한 65세에서 67세로 연장예정이던 보수당의 OAS 수급개시연령 연장계획을 폐지하였다. 2008년 경제위기 직후 공적연금의 급여수급요건을 엄격하게 만드는 것이 서구 연금개혁에서 나타난 공통된 경향이었으나, 상황이 점차 개선되면서 이 같은 조치들이 완화된 것으로 볼 수 있다(남찬섭 외, 2022). 2016년 개혁에 이어서 2021년 예산법 개정예 따라 75세 이상 후기노인에 대하여 OAS 급여액을 10%를 추가지급하는 조치가 이루어졌다.<sup>16)</sup> 이 같은 인상은 2023년 기준, 260억 달러의 비용이 추가되며, 이로 인해 GDP 대비 연금급여 지출 역시 증가할 것으로 보인다.

## 라. 개혁의 특성 및 평가

### (1) 개혁의 특성

두 차례 실시된 캐나다 연금개혁은 구조상의 큰 변화 없는 모수 개혁이라는 공통점

16) <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/benefit-amount.html>

을 갖지만, 개혁의 목표와 추진 방향은 크게 달랐다.

첫째, 1997년 개혁은 인구고령화와 경기침체에 따른 연금재정의 불안정성 개선이 가장 큰 목표였던 반면, 2016년 개혁은 중산층의 노후소득 강화를 목표로 하였다. 1997년 개혁은 소득대체율은 그대로 둔 채, 보험료 인상과 캐나다기금투자위원회(CPPIB) 설립을 통해 수익률 제고를 위한 기금운용의 안정성을 높여 연금재정에 대한 보다 낙관적인 기대를 가능하게 하였다. 실제로 CPPIB는 설립 이후 꾸준히 기금운용에 있어서 우수한 성과를 나타내고 있다. 2010년부터 2014년까지 5년간 평균 수익률은 11.9%이며, 10년간 평균 수익률은 7.7%로 나타났다(국민연금사편찬위원회, 2015). 이렇듯 효율적인 기금운용 거버넌스 개선과 재정안정화는 2016년 CPP 강화를 가능케 한 주요 기반으로 자리매김하였다.

한편 2016년 개혁은 CPP의 소득대체율을 인상하였다는 점에서 공적연금에 대한 축소지향적 개혁을 추진하고 있는 다른 서구 국가들과는 그 성격이 매우 다르다. 다만, 급여인상에 그치지 않고, 보험료 인상을 동반하였다는 것이 가장 큰 특징이다. 이를 위해 보험료 부과소득상한을 높이고, 보험료 인상에 따른 경제적 부담을 낮추고자 근로장려세제(WITB) 혜택을 높이는 등의 추가적인 조치가 동반되었다.

둘째, 두 차례 실시된 연금개혁은 개혁 내용 외에도 추진 과정에 있어서 상당한 차이를 나타낸다. 1997년 개혁은 보험료 인상이라는 매우 인기 없는 사안으로, 정당들이 ‘비난회피(blame avoidance)’를 하되 개혁에서 나름의 적법성(legitimacy)을 얻기 위한 전략으로 공공협의(public consultation)을 실시한 것이 특징이다. 그 과정에서 국민에게 CPP가 처한 현 상황에 대하여 중립적으로 정확한 정보를 제공하여 제도 도입 이후 연금개혁 경험이 없는 가운데 사회적 합의 과정의 하나로서 일반 국민에게 CPP의 재정적 지속가능성 달성을 위한 보험료 인상이 불가피함을 설명하고 설득하는 과정이 필요했던 것으로 보인다(김혜진 외, 2019). 한국과 달리, 캐나다는 법 특성상 관련 이해관계자들을 설득하는 것보다, 연방정부가 개혁안에 대하여 주정부를 설득하여 합의에 도달하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 사용자, 노조 등 이해관계자를 설득하는 방식으로 이루어지는 일반적인 사회적 합의와는 다른 특성을 나타낸다. 앞서 언급한 바와 같이, 연방정부가 주정부를 설득하는 과정에서도 이미 국민들이 CPP 강화(CPP enhancement)에 대한 강한 지지를 나타냈기 때문에 2016년 개혁에서는 1997년과 같은 방식의 공공협의를 필요하지 않았다.

## (2) 개혁의 평가

캐나다는 공적연금의 재정 불안정성 문제가 제기되는 상황에서 신속하게 보험료 인상을 결정하였고, 이렇게 달성한 공적연금의 재정안정화에 기초하여 훗날 급여를 인상하는 연금개혁에 성공할 수 있었다. 앞서 언급한 개혁의 특성에 기초하여 캐나다 연금개혁을 평가하면 다음과 같다.

먼저, 개혁의 결과 측면에서 평가해 볼 수 있다. 2016년 CPP 강화에 따라 은퇴 후 필요 노후소득이 부족한 가구 비율이 1/4 감소, 즉 110만 가구에서 82.4%로 감소할 것으로 예측되었다. 이 같은 노인가구의 경제적 수준 향상은 총수요를 증가시켜 장기적으로 캐나다 경제와 고용 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 것으로 전망되었다. 개혁 전과 비교할 때 GDP는 0.05~0.09%, 고용은 0.03~0.05%로 높아질 것으로 전망하였다.<sup>17)</sup>

개혁 직전인 2015년과 비교할 때 최근 캐나다의 공적연금 총소득대체율 수준은 모든 소득계층에서 (정도의 차이는 있지만) 상승한 것을 확인할 수 있다([표 15] 참조). 평균소득자 기준, 2015년 36.7%였던 총소득대체율은 2021년 38.8%로 소폭 상승하였고(OECD, 2021), 특히 \$50,000~\$70,000 소득계층의 순소득대체율 상승 폭이 가장 크게 두드러진다([그림 10] 참조). 급여인상의 개혁의 효과가 점진적, 장기적으로 발생한다는 점에서 후세대로 갈수록 대체율 인상의 폭은 더 커질 것으로 예측할 수 있다. 다만, CPP 강화에 따른 긍정적 결과에도 불구하고, 최근 경향처럼 기업연금을 포함한 사적연금 가입률이 계속 낮아질 경우, 은퇴 전 대비 전체 노후소득에 대한 급여 적정성 향상은 기대하는 수준만큼 높아지기 어렵다.

[표 15] CPP 개혁 전·후의 공적연금 총소득대체율 비교(2015년, 2021년)

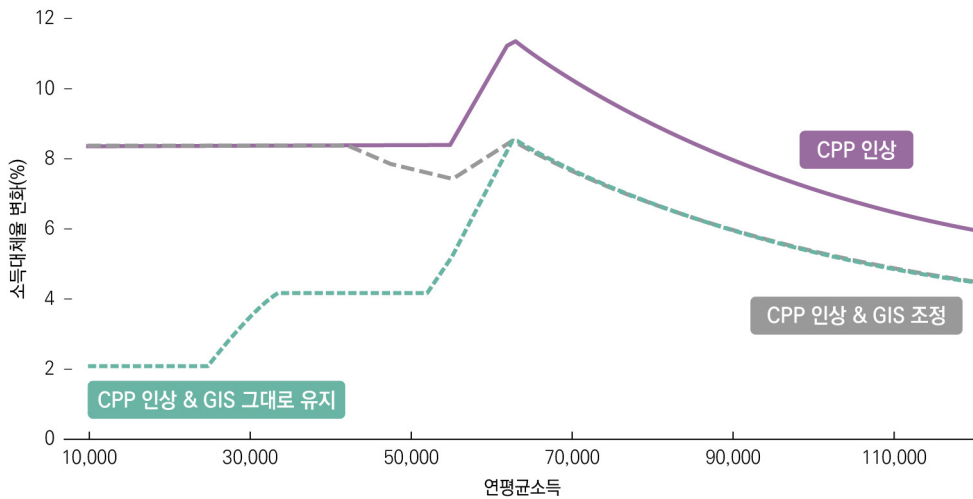
(단위: %)

평균소득 대비 비율	0.5	0.75	1	1.5	2	3
2015년	50.0	39.2	36.7	25.1	18.8	12.6
2021년	53.2	41.3	38.8	29.7	22.3	14.9

자료: OECD. (각 연도). Pensions at a Glance.

17) Department of Finance 홈페이지 참조.

[그림 10] CPP 인상에 따른 소득수준별 순소득대체율 변화



자료: Milligan & Schirle.(2016). The Pressing Question: Does CPP Expansion Help Low Earners?. p.7, 그림 1.

한편 CPP를 강화하는 방향으로 실시된 연금개혁은 후세대와 중산층의 급여상승에 기여할 수 있지만 이것이 반드시 저소득층의 급여 상승으로 이어지는 것은 아니다. 오히려 CPP 급여인상에 따라 저소득층의 경우, GIS와 같은 부조식 보충연금의 수급자격을 갖지 못하거나, 급여액이 줄어든 가능성이 존재한다(Milligan & Schirle, 2016). 최근 75세 이상 후기노인에 대하여 OAS를 추가지급하는 등의 방식으로 취약계층에 대하여 더욱 두텁게 조세 기반 제도로 연금액을 보충하는 방식은 CPP 강화에 따라 자칫 연금개혁으로 손해를 볼 수 있는 이들에 대한 완충장치의 중요성을 보여준다. 물론 보험료 인상에 따른 부담 완화 차원에서 근로장려세제를 개편하여 더욱 관대하게 지원하는 방식은 저소득층의 ‘기여’ 단계에서 완충장치로 기능하지만, 보험료 부과소득상한 인상이 동반되는 개혁은 결과 측면에서 중산층에게 훨씬 유리하게 작용할 수밖에 없는 것이 사실이다. 즉 저소득층 입장에서는 CPP 강화에 따른 급여인상 혜택보다는 오히려 보험료 부담을 높이는 결과를 가져올 수 있다(성혜영, 2019).

마지막으로, 캐나다 정부가 1997년 개혁 당시 보험료 인상에 앞서 국민을 설득한 공공협의 과정은 곧 개혁을 추진하는 정부의 신뢰로 이어졌다는 것에 주목할 수 있다. 당시 CPP 장기재정 고갈 위험과 향후 개선방향을 담은 보고서를 국민에게 공개하고, 연방 재무부장관이던 폴 마틴의 주도 하에 전국 18개 도시에서 총 33세션에 걸쳐 국민 대상 공청회를 실시함으로써 보험료 인상의 필요성을 다수의 국민이 인지하고 동의하게

할 수 있었다. 2016년 개혁은 미래 노후소득 부족이 예측됨에 따라 다수의 국민과 주정부가 CPP 강화를 강하게 요구하였기 때문에 90년대 개혁에서처럼 사회적 합의가 필수적이지 않았다. 오히려 20여 년 전 실시된 재정안정화 개혁에서 당시 최소 보험료율에 기초하여 기금의 일정 적립배율을 유지하는 장기 재정목표를 설정하여 이를 유지해 오고 있었기 때문에 캐나다 국민과 주정부는 급여인상을 위한 추가적인 보험료율 인상까지 수용할 수 있었다.

#### 마. 시사점

일찍이 사적연금에 발달하였으나 보편적 기초연금(OAS)과 보충연금(GIS)을 통해 노인 빈곤을 효과적으로 예방해 온 캐나다는 90년 이후 두 차례 실시된 개혁에서 소득비례연금의 재정안정화와 중산층의 급여 적정성 확보를 어느 정도 달성하였다. 자유주의 복지 국가에서 나타난 역전적(reversal) 방식의 개혁의 사례(Bridgen, 2019)로서 캐나다 연금개혁이 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 캐나다는 전체 노후소득보장체계를 구성하는 제도 간 역할 분담이 명확하여 연금제도 본연의 목표를 이미 오래전부터 달성해 왔다는 점에서 시사하는 바가 크다. 2016년 개혁 논의가 시작되는 과정에서 우선적인 과제는 중산층의 미래 노후소득 부족을 해결하기 위한 CPP의 급여 인상이었고, OAS는 주요 관심사가 아니었다. OAS와 GIS는 빈곤 예방에, CPP는 은퇴 후 소득유지가 주된 목표였기 때문에 후세대로 갈수록, 중산층에서의 노후소득 부족 예측은 자연스레 CPP 강화를 위한 연금개혁을 논의하게 하였고, 개혁안은 큰 구조 개혁 없이 모수 개혁만으로 비교적 신속하게 결정될 수 있었다. 현재 한국은 기초연금이 장기적으로 부조인지, 수당인지에 대한 합의가 부재하고, 퇴직연금의 역할마저 불명확한 상황에서 이들 제도와 국민연금과의 역할 정립은 계속 난항을 겪고 있다. 캐나다 연금개혁 사례는 특히 한국에서 국민연금 A값과 기초연금의 중복문제가 지속적으로 제기되는 현 상황에 참고자료가 될 수 있다.

둘째, 캐나다는 급여인상에 앞서 이미 보험료 인상을 통한 CPP 재정안정화를 달성하였고, 재정에 대한 정부의 자신감은 급여인상을 강하게 추진하는 동력으로 작용하였다. 이미 두 차례 급여를 삭감하는 연금개혁을 실시하였음에도 매 5년 실시되는 재정계산 때마다 기금고갈 우려가 커지고 있는 한국의 상황에서는 중산층의 적정 노후소득보장을 위한 급여인상이 보험료 인상만큼이나 쉽게 수용되지 않고 있다. 국민연금의 재정



안정화와 급여 적정성 확보는 둘 중 하나를 택해야 하는 것이 아니라, 조화시키기 위한 차원의 논의가 필요하다는 점(정창률, 2022)에서 캐나다 연금개혁은 현재 논의되고 있는 구조 개혁 필요성에 강한 힘을 실어줄 수 있다.

셋째, 캐나다에서 1997년 개혁 당시 공공협회는 연금개혁의 방향성이 결정되면 이를 설득하기 위한 사회적 합의 및 정확한 정보 전달이 얼마나 중요한지를 보여준다. 당시 공공협회는 제한된 기간에 전국적으로 집중 논의를 통해 재정안정화를 목표로 한 개혁의 시급성과 불가피성을 설명하는 것으로 그 목적이 비교적 단순하게 정해져 있었다. 지난 2018년 ‘제4차 국민연금 종합운영계획(안)’ 수립에 앞서, 두 달 동안 16회에 걸쳐 국민 대상 토론회(‘국민연금 개선, 국민의 의견을 듣습니다’)가 실시되었으나, 정부의 개혁 방향성이 명확하지 않은 상황에서 해당 토론회는 괄목한 성과를 거두지 못한 채로 마무리되었다. 이렇게 현 제도가 갖는 문제만을 국민에게 전달하는 방식으로는 공공협회의 당초 목적을 달성하기 어려울 뿐만 아니라, 불신만을 초래할 가능성이 높다.



---

## Ⅲ. 해외 연금개혁의 심층 사례 분석 2 : 구조 개혁 국가

---



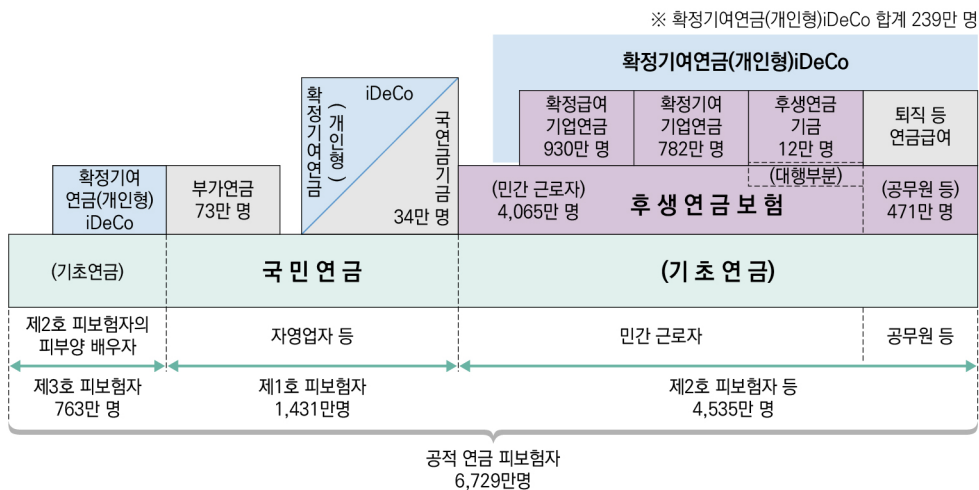
# 1. 일본

## 가. 연금체계 구성 및 현황

### (1) 3층 구조의 연금제도

일본 공적연금제도는 3층 구조다. [그림 11]에서 보듯 1층은 일본 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 국민이 가입해야 하는 국민연금(기초연금)<sup>18)</sup>이 있다. 민간기업의 근로자, 공무원 등이 가입하는 2층의 후생연금이 있고 이 두 연금제도가 공적연금으로 불린다. 3층은 기업이 독자적인 판단으로 설치한 기업연금(사적연금)이다. 공적연금제도 전체 피보험자 수는 2022년 3월말 현재 6,729만 명이다.

[그림 11] 일본 공적연금 체계



주 1: iDeCo(individual-type Defined Contribution pension plan)는 개인형 확정기여연금의 약칭

주 2: 수치는 2022년 3월말 기준

자료: 일본 후생노동성 홈페이지에서 필자 작성

### (가) 국민연금

‘국민연금’은 자영업자나 무직자, 단시간근로자나 특수직노동자 등 월 약 1만 6,000엔

18) 국민연금은 기초연금이라고도 불린다. 이 두 명칭의 구분은 자영업자 등이 가입하는 경우는 국민연금, 근로자나 근로자의 배우자 등이 가입하는 경우는 기초연금이다. 기초연금은 후생연금의 1층에 해당하며, 국민연금과 같은 연금액을 보장한다.

의 국민연금 보험료의 납부의무를 진 국민들(제1호 피보험자)이 가입하는 제도이다. 국민연금은 1960년에 도입되었고 1985년 공적연금 부분을 전 국민에 확대 적용하는 기초연금으로 통합할 때 기초연금과 동일하게 운영되는 제도로써 그 명칭과 형태를 유지하고 있다.

한편, 후생연금가입자는 공적연금의 1층 부분이 기초연금이 되는데, 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금 등으로 구성된다. 따라서 지금의 후생연금 가입자는 특별한 가입절차를 거치지 않고도 자동적으로 국민연금 가입자(제2호 피보험자)가 된다. 65세 이후에 1층 부분의 노령기초연금을 수급하기 위한 보험료는 급여에서 원천 징수되는 후생연금 보험료에 포함되어 있다. 또한 제2호 피보험자의 피부양 배우자 가운데 20세 이상 60세 미만으로 연간 수입이 130만 엔 미만이면 제3호 피보험자가 되어 본인이 보험료를 개별적으로 부담하지 않더라도 65세 이후부터 노령기초연금을 수급할 수 있다.

노령기초연금의 연금액은 공적연금에 가입한 기간에 비례하여 결정된다. 최저납부 기간은 10년이며, 20세부터 40년간 보험료를 미납 없이 납부하면 월 64,816엔을 받을 수 있다([만액(777,800엔) × 개정률 × 납부월수/490개월로 계산]). 공적연금 등을 수급하고 있는 고령자세대 중 공적연금이 총소득에서 차지하는 비율이 100%인 세대가 24.9%, 80~100%미만의 세대가 33.3%로 소득의 약 80%정도가 공적연금이다<sup>19)</sup>.

#### (나) 후생연금

공적연금의 2층 부분에는 근로자들이 가입하는 후생연금과 국가공무원 및 지방공무원, 사립학교교직원 등이 가입하는 각종 공제연금이 있다. 2012년에 성립한 ‘피용자연금 일원화법’으로 2015년 10월부터 3개의 공제연금이 단계적으로 폐지되어 지금까지 공제연금에 가입해 있던 공무원 등은 후생연금의 피보험자로 자격이 변경되었다. 2018년부터는 공무원의 보험료율이 후생연금 보험료율(18.3%)과 통일되었고 2027년에는 사립학교교직원의 보험료율이 통일될 예정이다.

후생연금 연금액은 소득비례 부분으로 평균표준보수월액(과거의 표준보수에 재평가율을 곱해서 현재가치로 바꾼 금액) × 가입월수 × 승률(5.481/1000)로 계산한다.

19) 厚生労働省, 「国民生活基礎調査(2021)」, 厚生労働省, 2021

평균적인 근로자의 노령후생연금은 월 9만 엔 정도가 표준이며 공무원의 경우, 월 약 2만 엔 정도의 ‘직역가산’이 추가되는 방식이었는데 이 가산이 파용자연금의 일원화로 폐지되어 기업연금으로 변경되면서 민간근로자와 공무원 간의 ‘관민격차’가 해소되었다<sup>20)</sup>.

#### (다) 기업연금

1층과 2층이 ‘공적연금’으로 불리는 반면, 3층은 기업이 독자적으로 도입해서 운영하는 기업연금이다. 후생노동성 소관의 기업연금은 기업이 적립금의 운용에 책임을 지는 ‘확정급여 기업연금’, 근로자가 스스로 상품을 선택하고 선택한 상품에 따라 연금액이 변하는 ‘확정기여 연금(기업형)’, 국가를 대신하여 후생연금 보험료의 일부를 운용하고 노후에 지급하는 대행부분을 갖는 ‘후생연금기금’ 등 크게 3종류가 있다<sup>21)</sup>.

이상의 제도들은 본인 기여금에 대해서는 비과세며, 사업주 부담분은 손금 처리된다. 공적연금의 2층 부분을 갖고 있지 않는 자영업자(제1호 피보험자)를 위해서 국가가 임의가입 연금제도로써 ‘국민연금기금’과 ‘확정기여연금(개인형)’을 도입해서 운영하고 있다.

### 나. 개혁 추진 배경 및 과정

#### (1) 2004년 연금개혁의 배경

일본은 1990년까지는 G7국가들 중 캐나다와 함께 인구구성이 가장 젊은 국가였다. 영국과 독일, 이탈리아가 가장 고령화한 국가였는데 20년 후의 2010년 이후부터는 일본이 가장 고령화한 국가가 되었다. 일본의 고령화 속도에는 전 세계가 주목할 정도였다.

1990년대 이후 급속한 인구고령화라는 비상상태에 일본 공적연금은 법에서 정한 대로 인구추계에 맞춰 재정재계산을 5년마다 실시했다. 그러나 추계 결과는 매번 전번의 인구추계를 뛰어넘는 평균여명의 연장과 출생률의 저하를 반복해서 보여줬다. 예측할 때마다 결과는 나빠져만 갔다. 한편 경제는 제로성장 국면에 갇혔고 물가는 디플레이션 기조에서 벗어나지 못하고 있었다. 임금은 하락하고 비정규직은 늘어나 연금제도의 미납

20) 정재철. “일본 공적연금 일원화의 특징과 시사점”, 한국연금학회 「연금연구」, 제12권제2호, 2022, p.8

21) iDeCo(individual-type Defined Contribution pension plan)는 개인형 확정기여연금으로 기여 시에 비과세, 운용수익도 비과세, 연금으로 받으면 공적연금공제 적용, 일시금을 수령하면 퇴직 소득공제 적용을 받는 개인연금 상품으로 5년 이상 20년 이하의 유기연금이다.

이 국민연금 가입자의 1/3에 이를 지경이었다.

이러한 상황은 1980년대 초반부터 이미 예측되고 있었다. 그래서 대대적인 구조개혁으로 평가받는 1985년 공적연금 개혁 시 기초연금을 도입해서 다른 나라와 비교해서도 매우 앞서 연금수준 삭감을 통해 예상되는 고령화 대비에 성공했다고 평가받았다. 그러나 1994년부터는 고령화에 저출생 문제가 더해지면서 1990년 후반 이후의 연금개혁을 매우 힘들게 했다. 2000년 개정에서는 후생연금의 소득비례 부분의 지급개시연령을 65세로 올렸고 소득비례 부분을 5% 삭감했으며 65세 이상 수급자의 슬라이드를 가져분 슬라이드에서 물가 슬라이드로 개정하는 법안이 여당 단독으로 강행처리 되었다.

이렇게 해도 예측을 뛰어 넘는 저출생 및 고령화로 인해 2000년 개정에서 회복되었던 재정적 수지균형이 2002년 1월 인구추계에서 또 다시 붕괴되었다. 또 다시 법 개정이 필요한 상황이었으나 여야 의원들로부터 ‘지난 2000년 개정으로 재정기반이 안정된다고 하지 않았는가?’라는 냉담과 짜증 섞인 반응이 되돌아 왔다. 무엇보다 도대체 언제까지 보험료를 올려야 하는가라는 불만과 불안을 가진 국민들에게 뭐라고 설명해야 할지 난감하다는 반응이었다. 야당은 물론 여당도 법 개정의 필요성을 더 이상 들어줄 여유가 없는 듯 보였다. 자칫 법안 개정을 포기해야 할 상황도 각오해야 할 지경이었다.

그렇다고 개혁시기를 미룰 수는 없었다. 이대로 아무것도 하지 않으면 머지않아 연금제도는 심각한 위기에 봉착해 지속가능성이 현저히 떨어질 것이 뻔했기 때문이다. 출생률 감소와 사망률 감소라는 사회현상에 제도를 맞추는 것은 피할 도리가 없어 보였다. 예측을 뛰어 넘는 추계결과가 나올 때마다 정치적 논쟁을 반복할 여유가 일본에는 더 이상 남아 있지도 않았다. 후생노동성 관료들은 보험료를 언제까지 올려야 할지 모를 국민 불안과 추계할 때마다 악화일로였던 저출생과 고령화란 사회현상에 자동적으로 적응하는 제도를 만들 수 없을까를 고민하기 시작했다.

그런 중에 이탈리아는 슬라이드율을 1인당 임금상승률에서 경제성장률로 변경<sup>22)</sup>했고 스웨덴은 보험료율을 고정하여 재정의 자동균형장치를 도입했다는 사실을 파악했다. 이들 국가의 연금개혁이 개혁과정에서 불필요한 정치적 논쟁을 피하려는 의도를 갖고 있었다는 사실도 알게 되었다.

이러한 국가들로부터 힌트를 얻으면서 일본에 필요한 제도의 틀은 보험료 기여계획

22) 이탈리아는 1992년 연금개혁으로 연금급여를 재평가할 때 높은 경제성장률을 상정하여 과거의 임금을 자동적으로 1% 추가하는 제도를 도입했다. 그러나 1990년 중반부터 저성장 국면으로 접어들면서 연금액이 임금수준의 상승 이상으로 인상되면서 경제성장률에 링크하는 새로운 연금제도가 필요하여 임금상승률에서 경제성장률로 슬라이드율을 변경하게 되었다(小島, 1996:46).



을 장래에 걸쳐 고정하는 것, 그리고 보험료 수입이 제약되기 때문에 연금급여를 인구구조의 변화에 적응하도록 자동적으로 삭감할 수 있도록 하여 수지균형을 맞추는 것이란 사실을 알게 되었다. 이것이 2004년 연금개정 때 도입된 보험료 수준 고정방식과 거시경제 슬라이드방식 등의 재정프레임이며 이러한 개혁내용을 처음으로 공개한 것이 후생노동성이 작성한 ‘연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점(이하, ‘방향성과 논점’)'이다. ‘방향성과 논점’을 계기로 그전까지 연금개혁에 소극적이던 여당의원들과의 개혁관련 협의가 서서히 물꼬를 트기 시작했고, 반복되는 보험료 인상과 연금재정의 지속가능성에 대한 국민 불안과 불만에 대한 새로운 대안으로 떠오르게 되었다.

## (2) 개혁의 과정

### (가) 후생노동성의 ‘방향성과 논점’

후생노동성이 차기 연금개혁을 위해 정리해서 2002년 12월 5일에 발표한 ‘연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점(이하, ‘방향성과 논점’)'은 연금일원화까지를 시야에 둔 일본 공적연금의 구조개혁안이었다. ‘방향성과 논점’의 특징은 거시경제슬라이드라고 하는 저출생 및 고령화 과정에 대응하기 위한 급여 자동조정장치(자동삭감 장치)를 도입하고 장래의 보험료율 상한을 20%로 설정해 이 이상은 절대 올리지 않겠다고 선언하는 이른바 ‘한계보험료율’을 국민들에게 발표하는 등 대단히 정치적인 의도를 내포하고 있었다. 즉, 장래의 후생연금 보험료율이 2022년에 20%에 도달하도록 단계적으로 인상하지만 20%로 고정한 후에는 보험료율을 올리지 않고도 이 부담수준으로 재정균형을 이룰 수 있을 때까지 ‘거시경제슬라이드’라고 하는 급여 자동조정 장치를 도입할 필요가 있다는 내용이었다. 이렇게 되면, 5년마다 보험료와 급여를 반복해 왔던 재정재계산제도가 불필요해지고 따라서 주기적으로 반복되어 왔던 연금불신을 종식시키겠다는 의도가 깔려 있었다.

‘방향성과 논점’에 기술되어 있는 개정 내용은 다양하지만, 연금제도의 중심인 노령 연금에 한정해서 주요 개정 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 보험료의 최종적인 상한을 고정(2017년도 이후 후생연금 18.3%, 국민연금 16,900엔(2004년도 가격))하고, 그 상한을 향해 후생연금은 매년 0.354%씩, 국민연금은 매년 월액 280엔씩 인상한다. 둘째, 급여 수준을 현역 피보험자의 매년 감소 비율과 기대여명의 연장을 감안한 조정률(매년 0.3% 감소)로 자동 조정한다(거시조정슬라이드는 매년 0.9% 정도 감소할

것으로 예상). 그 결과, 외별이 가구의 모델 연금액의 현역근로세대의 평균 가치분임금에 대한 비율인 소득 대체율은 현행의 59.3%에서 50.2%로 떨어지지만, 50%를 하한으로 정해, 급여수준이 이보다 낮을 때는 조정을 중지하고 필요한 조치를 강구한다. 셋째, 기초연금의 국고부담을 1/3에서 1/2로 인상하는 로드맵을 만든다. 넷째, 시간제근로자 등 단시간근로자의 후생연금 적용은 이번에는 보류하고 법 시행 후 5년을 목표로 검토한다. 마지막으로 이른바 전업주부인 3호 피보험자의 연금에 대해서는 새로운 부담이나 급부의 삭감은 하지 않고 이혼 시에 배우자의 후생연금을 분할하는 구조를 도입한다. 후술하겠지만 2004년 일본 연금의 구조개혁은 후생노동성이 작성한 ‘방향성과 논점’과 이를 일부 수정한 사카구치 안이 중심이 되어 법안으로 이어지게 된다.

#### (나) 사카구치(坂口)안(‘2004년 연금개혁의 급여와 부담의 전망에 대해서’)

‘방향성과 논점’이 2004년 연금개혁 과정에서 약간의 변화를 겪게 된 계기는 사카구치 시안 때문이다<sup>23)</sup>. 사카구치 안은 당시 후생노동성 사카구치 치카라(坂口力) 대신이 후생노동성의 ‘방향성과 논점’을 일부 수정해서 2004년 연금프레임의 골격을 이룬 개혁안을 발표했다. 2년 전 후생노동성이 발표한 ‘방향성과 논점’은 제목 그대로 연금개혁의 방향성에 대한 원칙과 논점 등을 제안하고 이를 근거로 몇 가지 옵션 추계를 실시한 것으로 정식적인 후생노동성 안이 아니었다. 따라서 본격적인 후생노동성 법안으로 제출되기 위한 ‘초안’을 만들어 정부여당의 의견을 수렴하고 여론의 주목을 끌면서 야당과의 협상을 주도할 필요가 있었다. 복지를 중시하는 공명당 출신이기도 했던 사카구치가 본인의 이름을 내건 안을 만들어 관련 단체와 언론, 국회에서의 논의를 주도하는 데 앞장선 것이다.

사카구치 안은 후생노동성의 ‘방향성과 논점’을 일부 수정·보완한 것이다(정재철, 2022:9). 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 후생연금의 보험료는 연간 수입의 20%를 넘지 않는 수준을 결정했다. 20%의 기준은 유럽 국가들의 보험료가 20%정도를 한계보험료로 설정하고 있었기 때문이다. 그리고 정액보험료인 국민연금 보험료는 월액 18,000

23) 사카구치 안이 등장한 직접적인 계기는 5년마다 보험료와 연금액을 변경하는 재정재계산제도가 연금제도에 대한 국민들의 불만과 불신을 조장하고 있다는 판단 때문이었다. 75년 이상의 장기간의 지속가능성을 확보하기 위해 5년마다 재정재계산이라는 미세조정과정을 거쳐야 하지만 이 재정재계산제도가 오히려 연금제도의 불안전성을 5년마다 선전하는 것처럼 국민에게 비쳐지고 있던 것에 사카구치는 특단의 대응이 필요하다고 판단했던 것이다(정재철, 2022:10). 이를 통해 ‘이 이상은 보험료를 올리지 않겠다, 이 이상은 연금을 깎지 않겠다’는 메시지를 국민들에게 전달하기 위한 장기적인 전망을 가진 연금제도가 필요했던 것이다.

엔 정도(1999년도 가격)로 억제한다. 둘째, 외별이 세대의 소득 대체율(근로세대의 가처분임금에 대한 신규재정 시의 연금액의 비율)을 약 50%~55%로 결정했는데 적어도 50%이상의 연금수준을 보장해야 연금에 대한 국민기대에 부응할 수 있다고 판단했기 때문이다. 셋째, 20%의 보험료로 50%이상의 연금수준을 보장하기 위해서는 실질임금 상승률 1%, 출생률(중위수준) 1.39를 유지하기 위한 국가책무를 집중한다. 넷째, 지금까지 연금재정을 고려할 때 이 제도가 영원히 계속될 것이라는 이른바 ‘영구균형방식’으로 재정을 계산했는데, 이미 태어난 세대가 대체적으로 연금수급을 마칠 때까지의 기간(예를 들어 95년간 = 2100년까지) 동안 급여와 부담이 균형을 이루도록 하는 ‘유한균형방식’으로 대체하여<sup>24)</sup> 적립금 수준은 2100년에 당해 연도의 급여비의 1년분 정도가 되도록 줄여나간다<sup>25)</sup>. 그리고 100년 정도의 장기균형을 고려한 적립금 수준을 억제하기 위해 급여와 부담의 균형을 고려할 수 있도록 5년마다 기간을 이동시켜 재정균형을 검증하도록 했다<sup>26)</sup>.

여기서 부담과 급여가 균형을 이루기 위한 재정기간에 대해서 간략히 설명할 필요가 있다. 공적연금제도에서 부담과 급여는 먼 미래에 걸쳐 안정적으로 유지되어야 한다. 현시점에서 재정계산을 실시하는 경우, 장래에 걸쳐 전 기간 동안 균형을 맞추도록 할지 아니면 일정 기간 동안만 할지에 따라 재정균형을 달성하기 위한 방식은 두 가지로 나누어 생각할 수 있다.

### ① 영구균형방식

영구균형방식은 이미 태어난 세대뿐 아니라 앞으로 태어날 세대도 포함한 초장기에 걸쳐 부담과 급여가 균형을 잡도록 보험료의 인상계획을 책정하고 급여수준을 설정하는 방식이다. 즉 이미 태어난 세대가 생을 마치는 이후의 기간(예를 들어 이미 태어난 세대가 95년 후(2100년도) 사망한 이후의 기간)까지를 포함해 영구적으로 부담과 급여가 균형을 잡도록 하는 방식이다. 보험료 고정방식 하에서는 계산상 영구적으로 부담과 급

24) 미국의 공적연금제도에서는 유한균형방식으로 부담과 급여를 균형시키기 위해서 재정균형기간을 평균수명기간과 일치시켰고, 이미 연금제도에 가입해 있는 사람의 대부분이 연금수급을 마치는 기간 등을 고려하여 75년으로 설정하고 있다.

25) 처음으로 4년 정도의 적립금을 사용하고 나머지 1년분을 100년 후에 남겨둔 추계를 실시하여 적립금이 고갈되면 연금을 못 받을 수도 있다는 국민들의 불안을 불식시키는 이른바 ‘100년 안심연금’의 근거가 되었다.

26) 사카구치 장관 기자회견 인터뷰. <https://www.mhlw.go.jp/kaiken/daijin/2003/09/k0905.html>

여의 관계가 균형을 맞추는 수준까지 급여수준을 조정하게 된다. 이 방식은 장래의 고령 화율이 상당히 높아질 것으로 예상되는 상황에서는 적립금의 운용수입을 활용해야 하기 때문에 적립금 수준은 일정 수준을 유지할 필요가 있다.

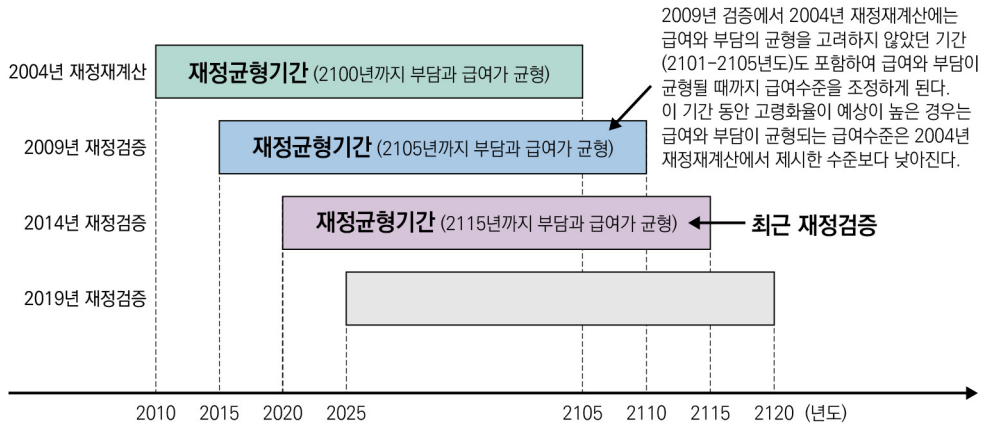
## ② 유한균형방식

일정의 기간(재정균형기간)을 정하고(예를 들어 이미 태어난 세대의 대부분이 연금수급 을 마치는 95년간=2100년까지), 이 기간 동안에 부담과 급여가 균형을 이루도록 보험 료의 인상계획을 책정하고 급여수준을 설정하는 방법이다. 5년 마다 정기적으로 재정검 증을 실시하고 그때마다 재정균형기간을 이동시켜 장래 일정 기간까지 부담과 급여가 균형을 이루도록 재정을 운영하게 된다. 영구균형방식과 마찬가지로 보험료고정방식 하 에서는 재정균형기간 동안에 부담과 급여의 관계가 균형이 잡히는 수준까지 급여수준을 조정해야 한다. 재정균형의 최종년도에 지불준비금 정도의 적립금을 보유(연금급여의 1 년 치)하도록 적립금 수준의 목표를 설정하여 부담과 급여의 균형을 고려하는 방식이다.

연금제도는 국가의 공적연금제도로 영구적으로 존재해야 한다. 따라서 부담과 급여 가 영구적으로 균형을 유지해야 하는데 현시점에서 미래의 모든 기간을 고려해야 하는 지에 대해서는 영구균형방식과 유한균형방식 간에 차이가 있다. 영구균형방식은 현시점 에서 부담과 급여가 미래의 모든 기간에 걸쳐 균형을 유지해야 한다. 이에 반해 유한균 형방식은 인간의 일생에 걸친 기간 동안에만 균형을 유지한다는 방식으로, 이 균형을 유 지해야 할 기간을 5년마다 이동시켜 결과적으로는 영구적으로 균형을 유지하는 방식이 다. 이 차이는 세대 간의 연대제도인 공적연금제도의 재정이 현시점에서 어느 세대까지 를 사정범위에 두고 책임 있는 재정운영을 해야 하는지의 차이이다. 영구균형방식에서는 앞으로 태어날 세대까지 포함하여 재정운영을 설정하지만 유한균형방식에서는 이미 태어 난 세대에 대해서 일정의 예측 하에서 재정운영을 실시하면서 예측기간을 이동시키는 차이가 있다<sup>27)</sup>.

27) 일본 연금제도는 부과방식이지만 적립금을 활용하고 있다. 재정검증의 역할은 이 적립금을 활용하면 서 장기간에 걸쳐 연금재정의 수지균형을 유지할 수 있는지를 체크하는 것이다. 유한균형방식에서는 추계 최종년도를 향해 적립금을 사용하도록 되어 있고 추계 최종년도 이후의 지속가능성은 담보되어 있지 않다. 그래서 현행 제도에서는 5년마다 재정검증을 할 때, 추계 최종년도의 적립금 비율 1을 확보(유한균형)하도록 되어 있다. 즉, 5년 후의 차기 재정검증 때의 연금재정은 그 시점부터 95년의 재정을 추계한다. 원래 추계시점에서 보면 100년 후까지 추계하는 것과 같게 된다(木村, 2019:479)

[그림 12] 유한균형방식



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

#### (다) '구조개혁'과 고이즈미 총리의 리더십

후생노동성의 '방향성과 논점', 그리고 사카구치 안이 등장한 시기는 재정적자를 줄이고 새로운 경제성장을 위해 다양한 분야에서 '구조개혁'이 모색되던 때였다. 당시 일본을 이끌고 있던 총리는 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)로 2001년 4월에 총리로 취임한 후 '자민당을 박살내겠다'며 당내 대항세력을 만들어 가면서 심각해져만 가는 재정적자를 줄이기 위한 구조개혁에 사활을 걸고 있었다. 고이즈미 총리는 일본 경제의 구조개혁과 사회보장개혁을 추진하면서 당시 여당이었던 자민당을 개혁의 '저항세력'으로 만드는데 성공하면서 한 때 내각 지지율이 80%를 넘는 등 최고의 인기와 리더십을 구사했다. 특히, 경제재정자문회의<sup>28)</sup>는 고이즈미 총리 때 개혁의 사령탑으로 막강한 권한을 행사하며 총리의 개혁 의향을 실행하는 조직이었다. 총리와 경제담당대신, 민간의원, 전문가팀 등이 의견을 교환하는 장소가 아닌, 총리를 정점으로 하는 톱다운 방식의 의사결정을 통해 각종 개혁과제를 추진함으로써 '아레나가 아닌 엔진'의 역할을 했다. 연금개혁이 중의원 선거(2003년 11월 16일)에서 쟁점으로 부상하는 가운데 자민당 공약은 2003년 내에 개혁을 확정해서 2004년 정기국회에 법안을 제출하겠다는 정도의 추상적인 내

28) 경제재정자문회의는 내각부설치법 제18조에 의해 설치하는 중요정책에 관한 회의기구 중 하나로 2001년 1월부터 운영되었다. 총리대신에게 경제재정정책에 관한 중요사항에 대해서 조사심의를 하여 자문에 응하는 기구로 총리를 포함해서 경제담당 장관 등으로 구성되어 당시 연금개혁에도 상당한 영향력을 행사했다. 자문회의에 참가하는 민간위원들은 주로 보험료 인상에 강하게 저항했고 사업주 부담의 인상을 피하고 후생연금의 소득비례 부분의 민영화를 추진하기 위해 기초연금의 전액 조세화를 요구하기도 했다.

용에 그치고 있었지만 고이즈미 총리는 “후생연금의 급여수준은 50%정도며 보험료부담은 10%(노사 합쳐서 20%)가 근로자에게는 한도가 아닐까 생각한다”고 발언하는 등 보험료를 20%와 소득 대체율 50%라는 구체적인 개혁안을 제시하며 선거에 임하려 했다.<sup>29)</sup> 한편, 야당인 민주당은 사카구치 안은 정부안도 아니며 여당(자민당)은 자체안도 없이 선거에 임하려 한다며 강하게 비판했다. 민주당의 연금개혁안은 기초연금을 전부 조세로 바꾸고 연금제도를 일원화하겠다고 공약했다<sup>30)</sup>.

급여수준을 50% 유지한다는 것은 이미 자민당과 공명당이 합의한 상태였기 때문에 고이즈미 총리도 이 약속은 지켜져야 한다고 생각하고 있었지만 문제는 보험료율이었다. 사카구치 안은 2003년 당시의 후생연금 보험료율은 13.58%였는데 이것을 매년 0.354%씩 인상하여 2017년에 20%가 되면 이후부터 보험료율을 고정하는 것이었다. 그러나 당시 막강한 발언권을 갖고 있던 경제재정자문회의는 최종보험료율을 15%로 낮추도록 강한 압력을 가하기 시작했다. 2003년 10월 3일에 경제재정자문회의에서 4명의 민간의원들<sup>31)</sup>은 「연금개혁 논의의 포인트」라는 내부보고서에서 후생노동성이 작성한 두 개의 추계(최종보험료율 20%와 18% 추계)에 더해 경제계 및 노동계가 요구하는 최종보험료율 15% 안도 추가해서 추계를 실시할 것을 요구했다.

사카구치 안의 최종보험료율 20%를 15%까지 낮추라는 자신들의 요구가 받아들여지지 않자 2003년 11월 18일 경단련과 경제재정자문회의는 16%까지 낮추도록 압력을 가했다. 당시 경단련 회장이었던 도요타그룹의 오쿠다(奥田) 회장은 “이번 연금개혁에서는 미래세대가 부담 가능한 수준으로 부담을 억제하는 것이 가장 중요한 과제라고 생각한다. 후생노동성 안의 20%의 보험료율은 경제의 활력을 떨어뜨리고 결과적으로 미납과 미가입을 증가시켜 제도의 근간을 허물어뜨릴 것이다. 이전에 15%를 제안했으나 거부당해 이번에는 16%를 제안했다. 사실 경제계에서는 현행의 13.58%를 유지하는 것도 선택지로 제시되어 있다”며 사카구치 안의 보험료인상에 강한 반대의견을 표명했다<sup>32)</sup>. 동시에 경단련과 일본상공회의소 경제동우회 등과 함께 ‘근본개혁 없는 후생연

29) <http://www.asahi.com/money/pension/seido/TKY200310280367.html>

30) <https://www.eda-jp.com/dpj/2003/nenkin.html>

31) 재계에서 2명, 학계에서 2명 등 총 4명으로 구성된다. 도쿄대학 경제학부 요시카와 히로시 교수, 오사카대학 경제학부 혼마 마사아키 교수, 도요타자동차 오쿠다 히로시 회장, 우시오 전기 우시오 지로 회장 등 총 4명이다.

32) 第23回 経済財政諮問会議議事要旨(2003年11月18日).<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1118/shimon-s.pdf>

금 보험료를 인상에 반대한다’는 성명을 냈다<sup>33)</sup>. 노동단체인 일본 노동조합 연합회도 경단련과 같은 의견으로 보험료인상에 반대했다<sup>34)</sup>.

이른바 연금전문가들도 후생노동성의 보험료 20%에 반대했다. 도쿄대학 경제학부 교수로 경제재정자문회의에 참가했던 요시카와(吉川) 의원은 “20%의 보험료율은 지나치게 높다. 그래서 우리들은 16%를 제안했다. 향후 경제성장이 매년 1%씩 증가하면 1인당 소득은 35년 후에 2배가 되고 생애소득도 2배가 된다. 소득 대체율은 약간 떨어지겠지만 연금의 절대액은 증가한다. 따라서 20%를 16%로 낮춰야 한다. 소득 대체율이 떨어지더라도 연금의 절대액이 늘어나기 때문에 국민에게 안심감을 줄 수 있다. 평균적인 소득대체율의 하락에 대한 대응은 편차가 큰 고령자 집단의 경제력 등을 면밀히 조사해서 대응하면 된다”고 주장했다. 자민당과 공명당 합의로 이미 급여 수준의 하한은 50%로 정해진 상태였다. 결국 50%를 간신히 유지하는데 선에서 각종 추계의 전제를 재계산하여 가까스로 보험료율을 18.3%까지 낮춰 법안에 담을 수 있었다.

2002년 12월의 후생노동성이 발표한 ‘방향성과 논점’에서 제시된 보험료 고정방식과 거시경제슬라이드를 통한 급여조정, 여기에 더해 ‘영구균형방식’을 대체할 새로운 재정균형기간과 적립금을 제시한<sup>35)</sup> ‘유한균형방식’으로 전환하자는 사카구치 안은 자민·공명 연립정권이 2003년 11월에 중의원선거에서 승리하자 정부제출 법안으로 바뀌어 2004년에 국회를 통과했다. 이렇게 해서 성립한 2004년 연금개혁의 특징은 보험료 수준 고정방식과 거시경제슬라이드, 소득 대체율의 변화, 적립금의 역할 등 크게 네 가지로 구분할 수 있는데 다음 장에서 상세히 살펴보도록 하겠다.

33) <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/111.html>

34) 権丈善一, 「年金, 民主主義, 経済学」, 慶應義塾大学出版会, 2015, p.147

35) 후생노동성은 적립금을 사용하지 않고 운용이율을 더해서 연금을 유지한다는 당초의 기본방침을 바꿔 사카구치 안을 작성했다. 사카구치는 후생노동성 연금담당관에게 ‘몇 년 정도까지 보면서 연금제도를 만들어야 하는가’라고 물어보니 ‘인구통계에 근거하여 계산하면 얼마든지 가능하며 100년 후까지도 가능하다’는 답변을 들었다. 그래서 ‘좋다. 100년 분의 장기전망을 만들자’고 지시했다(日本経済新聞, 2013년 9월 22일).

## 다. 개혁의 주요 내용

### (1) 보험료 수준 고정방식 도입

2004년 연금개혁은 지금까지와는 완전히 다른 개혁내용이 담겨 있었다. 대표적으로 미래의 보험료 수준을 일정하게 유지하기 위한 ‘보험료 수준 고정방식’을 도입해서 젊은 세대의 부담이 과중하게 되지 않도록 하고 연금액을 ‘거시경제슬라이드’라는 자동조정 장치를 써서 서서히 삭감하는 방식이 적용되었다.

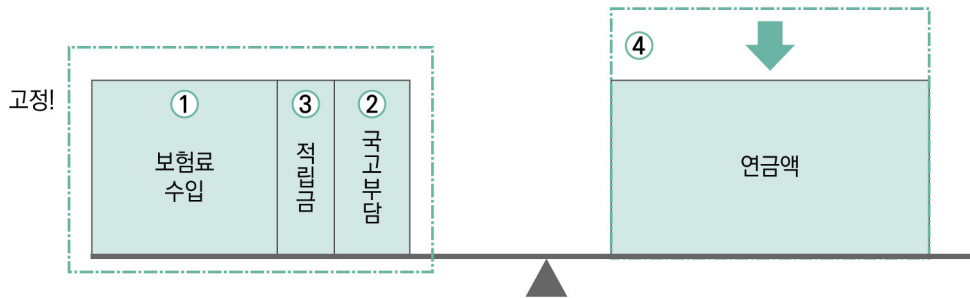
무엇보다 저출생 및 고령화가 급속히 진행되는 가운데 도대체 언제까지 보험료가 올라야 하는가에 대한 국민의 불안과 불만을 불식시키기 위해 향후 부담해야 할 보험료 수준의 ‘한계’를 제시하여 ‘보험료 수준 고정방식’을 제안했다. 먼저, 후생연금의 경우, 개혁 전 13.58%의 보험료율을 노사가 절반씩 부담했는데 2004년 10월 이후부터는 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 9월 이후부터는 18.3%로 고정되도록 했다. 국민연금은 개혁 전에는 월 1만 3,300엔 정액 부담하던 것을 매년 280엔씩 인상하여 1만 6,900엔이 되면 더 이상 인상하지 않고 고정하도록 했다. 이렇게 보험료 수입이 고정되면 기초연금 단가도 고정되어 기초연금의 국고부담(기초연금 급여비용의 1/3)도 고정된다<sup>36)</sup>. 적립금은 당시 후생연금과 국민연금을 합쳐 연금급여의 약 5년분을 적립하고 있었는데 이를 2100년도까지 연금급여비의 약 1년분 수준까지 줄여나가도록 했다. 재원 규모별로 보면 보험료 수입, 국고부담, 적립금 순으로 연금재정의 수입을 고정했다.

후생노동성이 작성한 공적연금의 재원별 총 급여 예측치를 보면, 보험료 수입은 71%, 국고부담은 20%, 적립금 사용 및 운용수입으로 약 9%를 전망했다. 공적연금 전체 재원에서 차지하는 적립금이 10% 미만에 불과하다. 적립금의 운용수익이 줄었다고 제도의 지속가능성에 치명적인 악영향을 미치는 것은 아니다. 오히려 지속가능성을 확실하게 담보하는 결정타는 ‘거시경제슬라이드’의 발동이다.

36) 기초연금의 국고부담은 현행 1/3에서 1/2로 인상하는 로드맵을 작성하는데 법률의 본칙상은 이미 1/2로 되어 있지만, 그 시행 시기는 세제의 재검토 등 재원의 대상이 붙었을 때를 염두에 국회에서 정할 때부터로 되어 있었다.



[그림 13] 보험료 수준 고정방식



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

## (2) 거시경제슬라이드 도입

[그림 13]에서 보는 것처럼 보험료 수입과 적립금, 그리고 국고부담 등 재정수입이 사전에 '고정' 되도록 하고 이 범위 내에서 연금을 지급한다고 해도 노동인구의 감소와 고령화 리스크가 현재화하면 연금재정의 균형이 무너진다. 따라서 노동인구 감소와 고령화 위험에 재정이 자동적으로 적응하는 메커니즘이 필요했는데 그 해결책이 바로 '거시경제슬라이드'다. 보험료가 사전에 고정된 상태에서는 [그림 13] 좌측의 수입과 균형을 이루기 위해서는 우측의 연금급여 총액이 자동적으로 조정되어야 재정균형이 달성된다. 이를 좀 더 구체적으로는 설명해 보자. 먼저 연금을 수급하기 시작하는 신규 연금에 적용하는 가치분 임금상승률에서 공적연금 전체의 피보험자수 감소와 평균여명의 증가를 반영하기 위한 '슬라이드 조정률'을 차감한 개정률을 적용해서 연금액을 결정한다. 슬라이드 조정률은 공적연금 전체의 피보험자수의 감소율(직전 3개년도의 실적치의 평균치로 약 0.6%)과 평균여명의 연장을 고려한 일정률(0.3%)을 더해서 산정하도록 되어 있다. 연도별로 다르기 때문에 평균적으로 0.9%정도가 반영되고 있다. 만일 매년 0.9%씩 20년간 거시경제슬라이드를 적용할 경우, 연금액은 19%정도 삭감되는데 이것으로 재정균형이 달성된다고 판단되면 거시경제슬라이드는 조기에 종료된다. 조기에 종료될수록 그만큼 후세대의 연금액을 높일 수 있어 부담과 급여 간의 세대 간 공평을 높이겠다는 개혁목적이 확실한 효과를 낼 수 있게 된다.

거시경제슬라이드 적용은 5년마다 한번 씩 실시하는 공적연금의 재정검증에서 장기적인 부담과 급여의 균형이 유지된다고 판단될 때까지 계속된다. 다만, 무조건 예외 없이 적용되는 것은 아니다. 물가나 임금의 상승이 적은 경우, 조정 후의 연금액이 전년도와 같은 금액수준까지만 조정률이 적용되며 물가나 임금의 인상이 마이너스인 경우에는

조정률이 전혀 적용되지 않는다. 즉 물가와 임금의 상승이 플러스며 연금액이 늘어날 경우에만 조정률을 적용해서 연금을 삭감하도록 되어 있다. 예를 들어 임금상승률과 물가상승률이 2.5%라고 하면, 거시경제슬라이드가 없다면 그대로 2.5%가 증가된 연금을 지급하지만 거시경제슬라이드를 적용하면  $2.5\% - 0.9\%$ (평균적인 조정률) $=1.6\%$  증가에 그치게 된다. 그런데 임금상승률과 물가상승률이 0%에 그쳤다면 거시경제슬라이드를 적용하게 되면,  $-0.9\%$ 가 되어 연금액이 감소해야 하지만 임금과 물가가 플러스가 아니기 때문에  $-0.9\%$ 가 아닌 0%를 적용, 즉 연금액이 변하지 않도록 했다. 또한 2000년부터 2002년 사이에 물가가 하락했으나 연금액을 삭감하지 않고 그대로 유지하는 ‘특례조치’를 실시했다. 물가하락을 연금액에 반영하지 않는 특례조치로 인해 본래 연금액보다 2.5% 높은 수준이었는데 이를 ‘특례수준’이라고 한다. 거시경제슬라이드를 적용하려면 이 특례수준(2.5%분)을 해소한 후 적용하도록 되어 있어 적용시기가 뒤로 미뤄질 수밖에 없었다. 2012년 11월에 성립한 ‘국민연금법 등의 일부를 개정하는 법률’에 의해 단계적으로 ‘특례수준’을 해소하여 연금재정을 개선하고 근로세대의 미래 연금액을 확보하여 세대 간 공평을 강화하는 방안이 도입되었다. 그러나 지금까지 거시경제슬라이드는 단 두 번밖에 적용되지 않았고<sup>37)</sup>, 2023년에 다시 발동될 예정이다.

거시경제슬라이드가 적용되는 기간을 ‘급여수준 조정기간’이라고 하는데 이 기간 동안에 급여 수준은 천천히 조정(삭감)되어 재정균형이 달성된다는 전망이 있을 때 종료된다. 종료 이후에는 1인당 임금이나 물가상승을 연금급여에 다시 적용한다. 2022년 당시 후생노동성의 ‘기준 케이스’에서는 조정 종료가 2023년이 될 것으로 전망되었다. 후술하겠지만 거시경제슬라이드를 통해 조정된(삭감된) 조정분은 근로세대의 보험료부담이 과중하게 되지 않도록 하고 현재 근로세대가 고령자가 되어 연금을 받게 될 때 연금수준을 확보하기 위한 ‘용돈’으로 활용된다.

이러한 거시경제슬라이드는 다른 나라에서 보면 매우 부러운 제도다. 이유는 크게 두 가지다. 하나는 거시경제슬라이드는 장래의 보험료를 고정한 상태에서 연금재정으로 들어올 재원과 급여로 나갈 연금 간의 균형을 이루도록 하여 ‘정치과정을 거치지 않고

37) 특례기간을 폐지하지 않는 대신에 미조정분을 이월할 수 있도록 함으로써 이전과 비교해서 연금재정의 건전성을 높였다. 적용되지 않았던 조정률은 2017년도까지는 이월되지 않았지만 대부분의 연도가 특례에 해당하는 경제 상황이었기 때문에 2018년도부터 미조정분을 이월할 수 있도록 했다. 당해 연도의 조정률을 적용해도 조정여지가 남은 연도에 이월된 분도 더해서 조정하도록 했다. 그렇다고 해도 디플레이션이 계속될 경우, 미조정분인 마이너스의 이월이 계속된다. 경제계 쪽에서는 물가나 임금의 상승이 적은 경우, 혹은 디플레이션이 계속되는 경우라도 조정률을 완전히 적용해야 한다고 주장하고 있다.

자동적으로' 급여를 삭감할 수 있기 때문이다. 불가피한 경제사회의 변화가 발생하여 부담의 한계라고 여겨진 한계보험료의 수준과 목표로 설정했던 소득대체율(급여수준) 간의 양립이 불가능하다고 판단되면, 고민할 필요 없이 즉각적으로 급여삭감을 선택하여 제도의 지속가능성을 높이겠다는 개혁의 방향성을 상징하는 시스템으로 높이 평가하지 않을 수 없다. 또 하나는 이러한 자동조정은 신규로 연금을 수급하는 신규수급자는 물론 이미 연금을 수급하고 있는 기존 수급자에게도 적용된다. 이미 완성된 기득권에도 예외 없이 연금을 조정할 수 있기 때문에 원래 부담했어야 할 연금 보험료를 부담하지 않은 채 이미 수급자가 되어 버린 세대에게도 고통의 분담을 요구할 수 있다. 독일이나 스웨덴의 경우, 65세 시점에서 받을 연금액을 66세, 67세로 연기하는 방법을 실행하고 있는데 이러한 지급개시연령의 연장은 프랑스의 사례에서 보는 바와 같이 정치과정을 거쳐야 하고 상당한 갈등을 각오해야 한다. 무엇보다 신규로 받는 연금을 삭감하는 것만 가능하고 이미 연금을 수급하고 있는 기존 수급자의 연금은 손댈 수 없다. 일본의 2004년 연금개혁은 정치과정을 거치지 않고도 급격한 인구구조의 변화에 연금재정이 자동적으로 적응할 수 있도록 한 획기적 내용을 담는 데 성공한 것이다. 무엇보다 인구구조가 급속하게 변하는 동안 보험료를 인상하지 못하고 높은 소득 대체율을 보장받은 채 은퇴해 버린 특정세대에게 응분의 고통분담과 세대 간 연대를 요구할 수 있다는 점은 한국 연금제도가 참고해야 할 선례라고 평가할 수 있다<sup>38)</sup>.

보험료를 고정하고 거시경제슬라이드를 도입함으로써 5년마다 반복되어 왔던 재정 재계산제도는 폐지되었다. 일본은 18.3%로 한계보험료를 설정하여 이후에는 보험료를 인상하지 않겠다고 선언했기 때문에 보험료 부담계획이 고정되었다. 따라서 보험료를 다시 결정한다는 의미를 담고 있는 재정재계산의 명칭은 재정검증으로 바뀌어 저출생 및 고령화가 진전되더라도 거시경제슬라이드를 발동하여 재정의 균형이 확보되면 법 개정을 하지 않도록 했다.

38) 이철승(2019:335)은 다음과 같이 지적한다. “현재 임금의 4.5%에 불과한 연금을 내고, 고성장기 내내 연금 납부액 상승에 반대했으며, 은퇴 이후에는 자신들이 낸 것보다 훨씬 많은 연금을 챙기게 되는 386세대의 은퇴 이후 삶을 위해, 이들(청년들)은 (사용자 부담을 제하고도) 10% 이상의 임금을 연금에 투여해야만 한다. 자신들이 선택하지도 않은 ‘적게 태어난 죄’치고는 그 컷값이 너무 가혹하다. 이 연금 구조에 손을 대지 않고, 비정규직·정규직·실업을 오가며 더 불안정하고 짧은 근속 기간을 채우게 될 청년세대에게 두 배 넘는 기여를 요구하는 것은 공정하지 않다”고 비판한다. 필자 역시 더 늦기 전에 수급자에게 주는 연금액도 조정 가능한 거시경제슬라이드를 도입하여 이들에게도 합당한 부담을 하도록 하는 부담과 급여의 세대 간 공평정책이 필요하다고 본다.

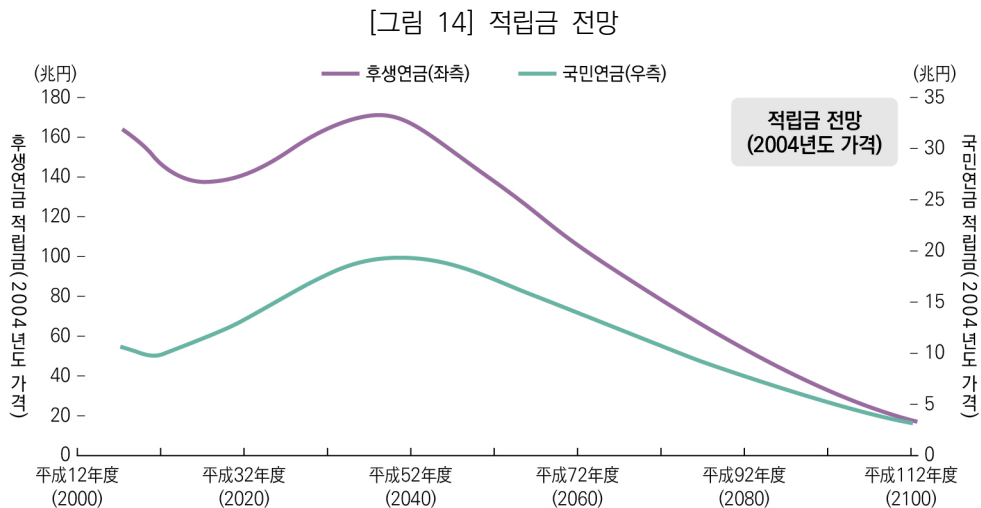
### (3) 소득대체율의 변화

일본은 신규로 연금을 수급하기 시작하는 수급자의 연금액을 ‘모델세대’라는 상(像)을 설정해서 관리한다. 모델세대는 남편이 40년간 평균임금을 받고 일했고 아내는 그 기간 동안 전업주부였던 세대를 상정한다. 이 모델세대의 연금액은 2004년도에 월 23.3만 엔이었다(남편의 후생연금 약 10.1만 엔, 부부 2명의 기초연금 약 6.6만 엔). 2004년 연금개혁이 순조롭게 실행되면, 모델연금의 소득 대체율은 59.3%에서 서서히 하락하여 2023년도 이후에는 50.2%로 추이하는 것으로 예측되었다.

그러나 만일 저출생 및 고령화가 예상보다 심각하게 진행되거나 경제상황이 어려워져 임금인상이나 적립금의 운용이율이 기대 이하로 떨어지면, 거시경제슬라이드의 조정 종료는 2023년도 보다 더 뒤로 밀리고 소득 대체율 역시 50%를 밑돌 수도 있다. 단 법 부칙에 5년마다 개정검증을 실시하여 다음번 재정검증 때까지 소득 대체율이 50%를 하회한다는 전망이 나오면 거시경제슬라이드 적용을 중지하고 부담과 급여 양방향의 재검토를 실시한다는 단서조항을 만들었다. 이러한 50% 하한 규정은 당시의 자민당과 연립정권을 구성했던 공명당의 주도로 결정되었다. 국민에게 장래에도 절반 정도의 연금을 약속한다는 안심감을 주기 위해서다. 이 규정을 놓고 갑론을박이 있었지만 연금수준의 자동조정에 ‘하한선’을 설정한 새로운 시도로 평가되고 있다.

#### (4) 적립금의 역할

2004년 연금개혁 이후 뚜렷하게 변한 것 중 하나가 적립금의 역할이다. 그 간 일본 공적연금은 기본적으로 부과방식으로 운영하고 있어 4년 치나 되는 적립금을 보유하고 있을 필요가 없다는 지적이 있어 왔다. 그러나 인구구조가 비교적 안정적인 유럽과 달리 일본은 두 개의 인구 ‘혹’을 갖고 있다. 1947년부터 49년 사이에 태어난 단카이 세대와 이들의 자녀들인 단카이 주니어 세대를 인구의 ‘혹’이라 부르는데, 이들 베이비붐 세대가 은퇴하면 연금지출이 급증할 것이다. 보험료는 고정된 상태여서 보험료를 올려 대응할 수 없기 때문에 일시적으로 적립금을 현금화(flow)하여 지급해야 한다. 이러한 인구 ‘혹’에 대한 버퍼로서 일정 규모의 적립금을 보유할 필요는 있었다. [그림 14]를 보면, 약 100년 후인 2100년에도 연금급여의 1년 치를 남기도록 계획적으로 적립금을 사용하도록 했다.



자료: 일본 후생노동성 ‘방향성과 논점’에서 필자 작성

### 라. 개혁의 특성과 평가

#### (1) 확정급여에서 확정기여로 전환

지금까지는 평균수명의 연장과 출생률의 하락 등 연금재정 리스크에 대해서 지급개시연령의 인상, 보험료의 인상, 급여수준의 인하와 같은 리스크를 뒤쫓는 형태의 개정이 중

심이었다. 그때마다 기득권 보호의 관점에서 연금수급권이 이미 구체화한 연금수급자의 연금은 약속한 금액을 보장해왔다<sup>39)</sup>.

2004년 연금개혁에서는 보험료 수준을 2017년 이후 18.3%로 고정함으로써 보험료 기여를 사전에 ‘확정’했다. 그리고 적립금을 100년 후 1년 치를 남기도록 5년마다 재정검증을 반복하는 것도 정했다. 따라서 저출생과 고령화 등의 인구구조의 변동이 보험료 인상과 적립금 감소로 이어지지 않도록 하려면 급여를 확정하지 않고 변동시켜야 한다. 쉽게 말해 지금까지 지속되어 왔던 약속된 연금을 지급하는 확정급여 방식과 결별할 수밖에 없게 된 것이다.

그렇다고 공적연금의 정책평가 요건 중 하나인 소득 대체율을 포기한 것은 아니다. 최종적인 정책목표는 재정균형을 이뤄 국민들로부터 공적연금의 신뢰를 회복하는 것이지만 정책평가는 개혁을 통해서 실질적인 노후생활을 보장할 수 있는가에 맞춰져야 했다. 연금이 실질적인 노후생활을 보장하고 있는지의 여부는 연금수급자의 연금액이 근로세대의 가처분소득(생활수준)과 비교해서 실질적인 가치를 유지할 수 있는 지로 판단한다<sup>40)</sup>

당초 ‘방향성과 논점’에서는 보험료율을 20%로 설정했지만 재계와 노동계가 요구하는 보험료율 15%라는 한계선과 소득 대체율 50%라는 안심감의 최저선을 모두 만족시키면서 동시에 무조건 20%밑으로 해야 한다는 정치권의 요구까지 고려하여 최종적으로 18.3%로 낮춰 법안을 통과시켰다. 보험료 수입의 약 10%(18.3/20)가 삭감되었기 때문에 급여수준도 당초 설계보다 10% 낮게 설정할 수밖에 없었다.

급여수준을 확정하고 여기에 필요한 보험료 수준을 인상해 가는 종래의 방식에서 180도 전환하여 먼저 부담수준을 확정해 두고 급여수준을 조정하도록 함으로써 정책과제의 중심은 어떻게 하면 미래의 급여수준을 높일 수 있을지에 맞춰지게 되었다. 현재 단시간 노동자들의 후생연금 적용확대를 통해 피보험자 수를 늘리고 임금수준을 높이는 조치를 필두로 피보험자 기간을 40년에서 45년으로 늘리고 수급개시연령을 늦추는 등 거시경제슬라이드 적용기간을 가능한 한 빨리 종료하기 위해 지금 당장 해야 할 우선순위가 높은 정책과제에 정책노력이 집중되고 있다.

39) 江口隆裕, “公的年金の財政”, 日本社会保障法学会編, 「これからの医療と年金」, 法律文化社, 2012, p.284

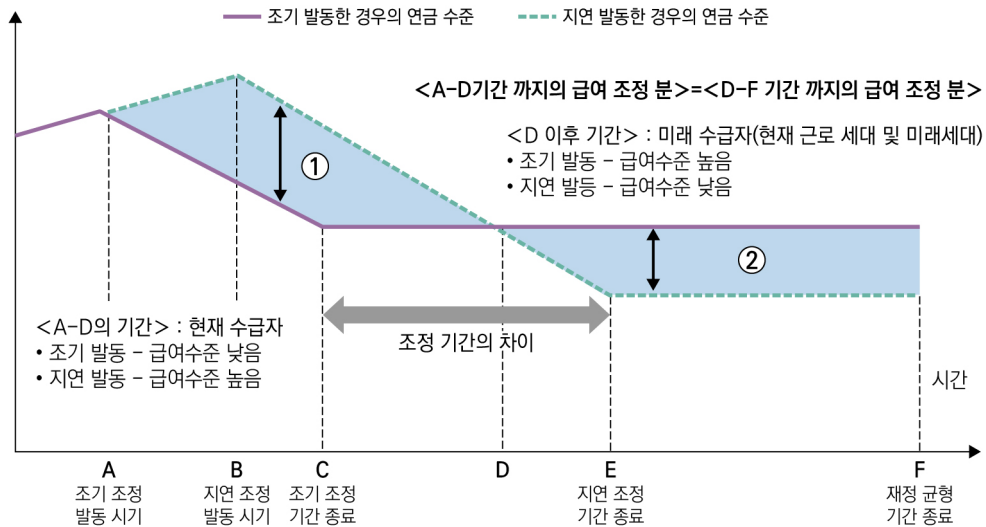
40) 일부에서 부담급여비율(수익비 등)로 세대 간 격차를 파악하는 경우가 많은데 이 지표는 연금정책의 효과측정으로는 부적절하다. 그보다는 공적연금이 실질가치를 보장하는 종신연금이기 때문에 40년 후의 실질가치를 보여주는 지표로는 연금액을 그 때의 근로세대의 임금으로 나누는 소득 대체율을 보는 것이 실질적인 연금가치를 보는 척도가 되어야 한다.

## (2) 세대 간의 부담과 급여의 공정성 확보

2004년 연금개혁의 핵심은 거시경제슬라이드를 활용해 세대 간의 부담과 급여의 공정성을 높였다는 점이다. [그림 15]는 거시경제슬라이드의 발동시기의 차이가 장래세대의 최종 소득 대체율에 미치는 영향이 달라진다는 사실을 이미지화 한 것이다. 거시경제슬라이드가 조기에 발동하면, 장래세대의 소득 대체율은 높은 수준을 유지할 수 있게 되지만 반대로 지연되어 발동하면 대체율은 낮아진다. 2004년 연금개혁에서 보험료 수준을 고정했기 때문에 보험료 수입은 이미 확정되어 버렸다. 그리고 약 100년 후에 남길 적립금의 수준을 그해 급여의 1년분으로 정해 놓았기 때문에 연금제도에 쓸 총액도 이미 결정되어 있다. 즉 이미 결정되어 있는 총액을 놓고 어떻게 세대 간에 분배할지를 결정하는 일만 남게 된 것이다. A~D기간까지의 연금조정분 ①과 D~F기간까지의 연금조정분 ②가 같기 때문에 현재 높은 소득 대체율을 조기에 조정(A)해 두면 그만큼 거시경제슬라이드 적용기간(조정기간)이 짧아져(C의 조기 조정기간 종료) 후세대의 연금수준을 높게 유지할 수 있다([그림 15]의 실선부분). 반대로 앞 세대가 조금 더 받겠다고 적용기간을 뒤로 미루면(B의 지연 조정기간 발동시기) 적용기간이 길어지게 되어(E의 지연 조정기간 종료) 후세대는 그만큼 연금이 줄 수밖에 없게 된다([그림 15]의 파선부분). 2004년 연금개혁으로 연금은 제로섬 게임이 된 것이다<sup>41)</sup>.

41) 権丈善一. 「年金, 民主主義, 経済学」. 慶應義塾大学出版会, 2015, p.72

[그림 15] 거시경제슬라이드 발동시기의 차이가 최종 소득 대체율에 미치는 영향



자료: 후생노동성 '후생노동성 연금관련 4법에 의한 개혁내용과 남은 과제' 에서 필자 작성

이러한 제로섬 상황에서 거시경제슬라이드를 조기에 발동하면 그만큼 장래세대의 소득 대체율을 높게 유지할 수 있게 되기 때문에 현재의 고령자가 미래의 손주에게 보내는 '용돈'을 더 늘릴 수 있다. 미래의 손주세대가 좀 더 나은 생활수준을 유지하길 바라고 그들의 부양부담을 조금이라도 줄여주고 싶다면 거시경제슬라이드를 현세대의 급여 삭감수단이 아닌 손주세대의 급여보장수준으로 이해하고 예외 없이 받아들일 필요가 있다.

다만 아쉽게도 지금까지 거시경제슬라이드는 두 번 밖에 발동하지 않았다. 이유는 간단하다. 디플레이션이 계속됐기 때문이다. 거시경제슬라이드는 공적연금제도에 이전부터 도입되어 있던 물가슬라이드에 연동해 있기 때문에 디플레이션으로 물가가 내려가면 연금도 감액된다. 다만, 물가가 떨어진 만큼만 감액되기 때문에 연금의 실질가치는 감소하지 않는다. 그렇지만 연금수급자 입장에서는 달갑지 않는 것이 연금액이 물가하락에 연동하여 깎였는데 거기에 더해서 거시경제슬라이드(약 1%)를 적용해서 또 깎는 것은 가혹하다는 의견이 있었다. 정책당국은 이러한 비판에 배려하여 물가가 하락하는 디플레이션에서는 거시경제슬라이드를 당초부터 발동하지 않기로 결정할 수밖에 없었다.

경제상황과 예외조치 등이 겹치면서 거시경제슬라이드 발동이 미뤄졌고 그만큼 미래세대에게 건네 줄 송금액이 줄어 연금 수급세대와 젊은 세대 간의 세대 간 격차가 커진 상태로 남아 있다. 2004년 당시 기초연금과 후생연금 모두 2023년에 거시경제슬라



이드가 종료될 것으로 예측되었으나 2019년의 재정검증 결과, 후생연금은 2025년에 종료되는데 기초연금은 그보다 22년이나 긴 2047년에나 종료될 것으로 예측되었다.

### (3) 기금운용의 목표 ‘스프레드’

실질적인 운용이율을 ‘스프레드(spread)’라고 부르는데 적립금의 목표가 스프레드로 바뀌었다. 이 부분은 오해가 많은 부분인데, [그림 16]을 통해 좀 자세히 설명하면 다음과 같다.

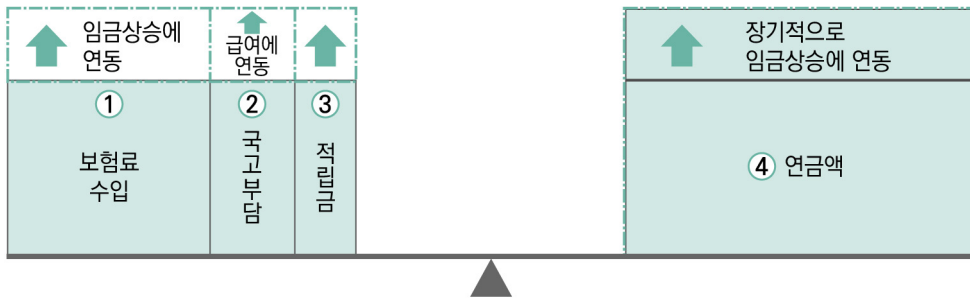
보험료수입은 임금에 연동해 있기 때문에 임금상승에 따라 증가한다. 다음으로 국고부담은 ‘연금급여’의 1/2로 정해져 있고 기본적으로 연금급여 역시 임금에 연동하기 때문에 국고부담도 임금에 연동(=임금상승)한다. 적립금은 운용수입에 따라 증감한다. 연금액은 신규 연금자는 임금슬라이드에 의해 연금액이 결정되기 때문에 임금상승에 연동하고 기존수급자는 물가슬라이드가 적용되나 임금상승이 낮아지면 물가도 덩달아 낮아지는 경향이 있고 임금상승이 낮아져 신규재정연금이 낮아지면 이후부터의 물가상승을 적용한 연금도 낮아지게 되기 때문에 장기적으로 보면, 임금상승에 연동해서 연금액이 증감하게 된다.

이렇듯 수입과 지출 모두 임금에 연동되어 있어 급격한 인플레이션이나 2008년 금융위기와 같은 경제위기가 발생해도 근로세대의 임금수준에 연동한 재원을 확보할 수 있게 된다. 결과적으로 근로세대의 임금수준의 일정비율(실질적인 연금가치)을 확보할 수 있다<sup>42)</sup>.

---

42) 坂本純一. “数理の目”, 『年金時代』, 제100호, 2016

[그림 16] 기금운용과 스프레드



자료: 후생노동성 '후생노동성 연금관련 4법에 의한 개혁내용과 남은 과제' 에서 필자 작성

문제는 연금재정이 임금에 연동하지 않는 부분의 변동에 의해 크게 영향을 받는 것이다. [그림 16]에서 보면 ③에 해당하는 적립금이 그것이다. 적립금의 운용수익은 임금에 연동하지 않기 때문에 운영수입 중에 임금상승률과의 차이가 연금재정에 중요한 영향을 미치게 된다. 실질적인 운용이율이 플러스가 되면 수입이 늘고 마이너스가 되면 수입이 준다.

인구구조의 변화를 제외하고 보면, 연금재정은 임금수준의 변화에 연동해서 변하는 구조이기 때문에 심한 경제변동이 발생해도 일정한 안정성을 확보할 수 있게 된다. 2004년 연금개혁으로 일본 공적연금의 적립금의 운용목표는 실질적인 운용이율을 확보하는 것으로 바뀌었고 실질적인 운용이율이 변하지 않으면 명목치가 바뀌어도 연금재정에는 영향을 미치지 않아 재정균형을 이룰 수 있게 되었다. 적립금의 역할이 기업연금처럼 예정이율의 확보가 아니라 경제변동, 인구변동의 충격을 줄여주는 위험준비금(버퍼)의 역할에 집중하게 되었다고 평가할 수 있다.

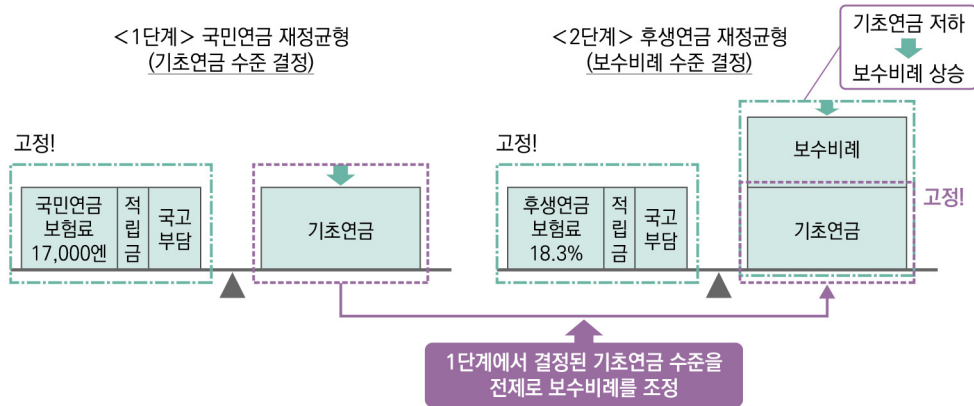
#### (4) 남은 과제

##### (가) 국민연금의 연금액 감소

거시경제슬라이드는 재정단위가 다른 국민연금과 후생연금에 각각 별도로 적용되는데 두 연금제도의 재정이 균형을 이룰 때까지 계속된다. 국민연금의 경우, 지출의 대부분이 기초연금재정에 대한 기여금이기 때문에 기초연금의 급여수준 조정을 통한 재정균형을 이뤄야 한다. 이를 위한 급여수준 조정은 ① 국민연금의 장기적인 재정상태가 균형을 이루도록 기초연금의 급여수준 조정기간을 결정하고, ② ①에서 정한 기초연금 부분의 급여수준을 고려하여 후생연금의 재정이 균형을 유지하도록 소득비례 부분의 급여수준 조정

기간을 결정하는 2단계로 나뉜다.

[그림 17] 국민연금 연금액 감소 프로세스



자료: 후생노동성 '후생노동성 연금관련 4법에 의한 개혁내용과 남은 과제' 에서 필자 작성

1단계에서 들어오는 수입은 이미 고정되어 있고 100년 후의 적립금 규모를 그해 연금지급에 필요한 1년 치 적립금을 보유한 상태를 재정이 균형을 유지하고 있다고 판단한다. 그런데 만일 그 사이에 피보험자 수 감소와 고령화로 인해 재정상태가 나빠졌다면 보험료를 올리지 않고 적립금도 줄이지 않도록 하려면 거시경제슬라이드를 발동하여 재정균형을 유지해야 한다. 예상했던 것 보다 피보험자 수가 더 많이 감소하거나 고령화가 더 진행될수록 거시경제슬라이드의 적용기간을 길게 유지해야 재정이 균형을 이루게 된다. 즉 이 적용기간 동안의 기초연금은 계속해서 삭감된다.

2단계에서는 후생연금의 재정균형 상태를 판단한다. 후생연금은 기초연금과 소득비율 부분으로 구성되어 있는데 이미 거시경제슬라이드가 적용되어 1층의 기초연금이 삭감된 상태이기 때문에 국민연금에 비해 향후 100년 후의 재정균형을 이루기가 수월해진 만큼 소득비율 부분을 크게 삭감하지 않아도 재정균형을 유지할 수 있게 된다. 기초연금의 삭감으로 국민연금에 비해 재정균형에 '여유'가 생겨 그만큼 거시경제슬라이드 적용기간을 짧게 유지할 수 있게 되는 것이다.

일본의 2004년 연금개혁은 세대 간 연금격차를 줄여서 제도에 대한 신뢰를 높였지만 주로 저소득자가 많이 가입하고 있는 국민연금의 급여수준의 확보라는 과제를 새롭게 안게 되었다. 무엇보다 국민연금밖에 가입해 있지 않는 자영업자나 시간제근로자, 농민 등의 경우 거시경제슬라이드 적용으로 연금액이 급격하게 감소하고 있다.

2019년 재정검증 결과, 후생연금의 경우는 적립금에 여유가 있어 거시경제슬라이드를 적용하지 않아도 향후 100년 후의 적립금을 1년 치 남기면서 연금재정을 안정적으로 유지할 수 있는 것으로 나왔다. 문제는 적립금이 적은 국민연금의 경우인데, 거시경제슬라이드를 오랜 동안 적용하면서 급여를 삭감하지 않으면 100년 후 1년 치의 적립금을 남길 수 없다는 결과가 도출되었다. 이것을 모델세대의 소득 대체율로 보면, ‘모델세대’의 2047년 소득 대체율은 50.8%로 예상되었고 남편의 후생연금이 24.6%, 부부 모두 만액의 기초연금을 받게 되면 26.2%(2인분)가 될 것으로 추계되었다. 단순히 계산하면 국민연금만 40년간 가입한 단신고령자가 2047년도의 소득 대체율이 13.1%밖에 되지 않는다는 계산이다. 참고로 2019년도 기초연금(만액)의 소득 대체율은 18.2%다.

기초연금과 후생연금 간에 조정기간이 다른 또 다른 이유는 ‘기초연금 기여금’ 방식 때문이다. 후생연금과 국민연금 공통의 기초연금의 급여비는 매년도 국민연금계정과 후생연금계정에서 피보험자수로 나눠 ‘기초연금 기여금’으로 거출하여 부담하고 있는데 이 ‘기초연금 기여금’에 필요한 비용은 국민연금, 후생연금 모두 각각의 보험료수입 이외에 적립금을 활용하고 있다. 따라서 재정력이 약한 국민연금계정의 적립금이 부족하면 국민연금의 재정균형에 필요한 기초연금의 조정기간이 길어진다. 그러면 국민연금계정의 기초연금 기여금의 저하와 함께 후생연금계정의 기초 연금기여금도 저하되게 된다. 그 결과, 후생연금계정은 1층의 기초연금에 충당해야 할 재원이 감소하게 되어 2층의 소득 비례에 충당할 재원이 상대적으로 증가하여 역으로 소득비례의 조정기간이 단축되는 것이다.

이러한 추계결과는 방빈 기능에 특화된 국민연금이 거시경제슬라이드의 적용기간 장기화로 연금액 수준이 낮아지면 방빈기능의 약화로 이어져 구빈제도인 기초생활보장의 대상이 되는 고령빈곤자 증가로 이어질 수 있어 추가적인 대책마련이 시급한 실정이다. 최근에는 기초연금과 후생연금의 조정기간을 일치시켜 전 국민의 급여수준의 삭감을 함께 하자는 안이 제안되었는데 후생연금과 국민연금 적립금을 통합하는 안이다. 국민연금의 재정안정을 위해서 후생연금 적립금을 사용하면 연금보험료를 인상하지 않고 추가적인 국고부담 없이도 기초연금의 삭감 폭을 줄일 수 있다. 그러나 후생연금 재정은 쉐리맨들이 만든 것으로 국민연금 가입자의 구제를 위해서 전용하는 것은 말처럼 쉽지 않다.

고민 끝에 나온 것이 소비세를 10% 인상함과 동시에 저연금자의 노후생활을 보장하기 위한 조치로 창설된 것이 ‘연금생활자 지원급여금’ 제도다. 급여금은 소득이 일정

수준<sup>43)</sup> 이하의 노령기초연금 수급자를 대상으로 월 5,020원에서 10,802원을 지급한다. 보험료 면제수속을 마친 피보험자를 대상으로 하고 있어 미납과 미가입으로 발생한 저연금 문제(모럴 해저드 문제)를 피하고 소득역전 현상도 회피하는 등의 조치가 강구되었다. 이 제도는 적립금을 활용하지 않고 소비세를 재원으로 하는 것이 그나마 낫다는 판단에서 실시된 저연금자 대책이었으나 이것 역시 국민연금의 저연금자가 늘어날 것으로 예상됨에 따라 보다 근본적인 대응방안이 모색되어야 한다는 의견이 나오고 있다. 후생노동성은 2024년 재정검증 후 2025년 법안 성립을 목표로 후생연금 적립금을 활용할지 아니면 추가재원을 발굴할지 등을 고민할 것으로 보인다.

#### (나) 기초연금 피보험자기간 연장과 국고부담

국민연금(기초연금)의 보험료 납부기간을 현행 40년에서 45년으로 늘리고 수급개시연령을 올려서 거시경제슬라이드로 감소하는 소득 대체율을 유지하려는 제도개혁이 모색되고 있다. 다만 국민연금(기초연금)의 보험료 납부기간이 길어지면 국고부담도 그만큼 늘어나기 때문에 재무성은 특별한 재원확보가 없다면 찬성할 수 없다는 입장을 고수하고 있어 연장기간 분의 재원은 모두 보험료로 충당하겠다는 안도 제시되어 있다.

#### (다) 기재정연금의 삭감

연금수급권자에게 연금액이 확정되기 위해서는 지급의 결정이란 확인적 행정처분이 필요하다. 연금지급이 결정되면 비로소 연금급여에 대한 청구권이 발생한다. 지금까지의 연금개혁에서 연금액을 삭감한 것은 앞으로 연금을 받게 될 미래의 수급자의 연금액이었고 이미 연금을 수급하기 시작한 연금수급자의 연금액에는 손을 대지 못했다. 연금액이 결정된 이후의 연금액은 일종의 재산권으로 간주되었다. 2004년 연금개혁으로 결정된 연금액도 감액할 수 있게 된 것은 대단히 강력한 조치라고 평가된다.

이러한 연금액의 삭감에 대해 헌법위반이라며 전국적으로 집단소송이 제기되었다. 연금재정의 안정을 위해 거시경제슬라이드를 적용하는 것은 최저생활을 보장한다는 헌법 25조(생존권 규정)에 위배된다는 주장이다.

그러나 첫째, 공적연금은 헌법 25조에 근거한 최저보장을 위한 제도가 아니라 부담과 급여의 균형원칙에 근거한 보험제도란 점, 둘째, 공적연금 수급자가 과거에 납부한

43) 주민세가 가족 전원 비과세여야 하며, 전년 연금수입과 그밖에 다른 소득의 합계액이 노령기초연금액 이하여야 한다.

보험료에 대응하는 재산권을 갖는다 해도 현실적으로 받고 있는 연금은 근로세대의 재산에 강제로 부과된 연금보험료와 조세를 재원으로 하고 있고 세대 간 소득이전을 받고 있다는 점, 셋째, 저소득층의 소득유지를 위해 연금급여를 올리게 되면 결과적으로 중간소득 및 고소득층의 연금수급에도 커다란 이익을 주게 되는 결과를 초래한다는 점 등도 고려해야 한다. 2022년 11월 16일 거시경제슬라이드가 헌법 25조 위반이라며 헌법소원을 낸 원고 측에 대해 오사카 고법이 내린 기각 결정도 이와 다르지 않았다. 국가의 전체적인 연금재정 상황, 연금제도는 헌법 25조가 규정한 생존권 보장을 약속하지 않았다는 등의 이유였다.

## 마. 시사점

2004년 일본의 연금 구조개혁은 후생노동성의 ‘방향성과 논점’에서 시작하여 사카구치안을 거치면서 일부가 수정되었고 경제재정자문회의와 야당의 견제에도 불구하고 내각의 제출법안으로 성안되어 2004년 6월에 국회를 통과했다. 이로써 연금의 지속가능성을 위협하는 경제사회변화와 인구구조의 변화에 제도가 자동적으로 적응할 수 있도록 하여 가장 위험한 ‘정치 리스크’를 피하는 데 성공했다.

그렇다면 이러한 성공이 가능했던 이유는 무엇일까? 첫째, 후생노동성이 ‘방향성과 논점’이란 일본 연금개혁의 ‘나침반’을 만들어 논의의 성숙을 유도했고 사카구치라는 복지마인드가 있는 정치인이 본인의 이름을 건 ‘사카구치 안’을 개혁 초안을 제출하여 중구난방식의 개혁논의를 제어하면서 개혁의 방향성과 논점들을 정리해 나갈 수 있었다. 2000년 개혁안에서 5가지 선택지를 제시하며 ‘연금을 선택하자’고 했던 과거<sup>44)</sup>와 달리 2004년 연금개혁은 분명한 방향성을 갖고 제도개혁을 추진하여 저성장 위기와 인구 위기에 신속하게 대응하겠다는 정부의 결의가 개혁의 성공열쇠라고 평가할 수 있다.

둘째, 정부의 중요정책결정에 막강한 영향력을 행사하던 경제재정자문회의가 보험

44) 후생노동성이 『연금백서』를 처음으로 제시한 것이 1998년이였다. 이 백서에는 5개의 연금개혁의 선택지가 제시되었다. A안은 현행의 연금설계를 유지하는 안, B안은 후생연금 보험료율을 월수입의 30% 이내로 억제하고 연금을 10% 삭감하는 안, C안은 후생연금 보험료율을 연간수입(보너스 포함)의 20%로 억제하고 연금을 20% 정도 삭감하는 안, D안은 후생연금 보험료율을 현 상태로 유지하고 연금은 40% 정도 삭감하는 안, E안은 후생연금을 폐지(민영화)하는 안 등 5가지였다. 이러한 선택지를 제공한 이유는 이것이 향후 연금개혁 논의의 소재가 되어 개혁의 방향성에 대해서 국민적 합의형성에 기여하길 기대했다. 1999년 후생백서에서도 이러한 부담과 급여가 균형하기 위한 5가지 개혁안이 답습된다. 5가지 선택지를 제시했던 후생노동성 안을 보면, 지난 2018년 보건복지부가 제안했던 4가지 개혁안이 연상되는 것은 필자만이 아닐 듯하다.

료 인상에 끈질기게 저항했지만 구체적인 연금개혁안의 수치 등을 공개적으로 언급하여 사카구치 안을 기정사실화 한 고이즈미 총리의 강한 리더십이 구조개혁의 기본 틀을 유지하는 데 매우 중요한 역할을 했다.

셋째, 지금까지의 연금개혁은 미래의 보험료율을 어떻게 하면 낮출 수 있을가에 초점을 맞춰져 있었으나 2004년 연금개혁은 어떻게 하면 미래세대의 연금수준을 높일 수 있을까란 문제로 초점이 180도 대전환했다<sup>45)</sup>. 전술한 것처럼 거시경제슬라이드 적용기간을 단축할수록 미래세대의 연금수령액을 높일 수 있다. 앞으로 일본 연금개혁의 초점은 오로지 미래세대의 연금액을 어떻게 인상할 수 있을지에 집중할 수 있게 된 것이다.

우리도 연금제도 불신을 진정시키기 위해서는 ‘이 이상은 보험료를 올리지 않겠다, 이 이상은 연금을 깎지 않겠다’는 메시지를 국민들에게 전달하기 위해 일본과 같은 장기적인 전망을 가진 연금제도가 필요하다. 일본도 5년마다 보험료와 연금액을 변경하는 재정재계산제도를 시행해 왔으나 이때마다 연금제도에 대한 국민들의 불만과 불신만 가속되는 경험을 했다. 75년이라는 장기간의 지속가능성을 확보하기 위해 5년마다 재정재계산이라는 미세조정과정을 거칠 수밖에 없지만 이런 미세조정수단인 재정재계산제도가 오히려 연금제도의 불안정성을 5년 마다 선전하는 것처럼 국민에게 비쳐지는 악순환을 끊어내야 한다는 후생관료와 정치인, 전문가집단의 공통된 문제의식이 있었다. 그 결과로 만들어 진 재정검증을 통해 보험료를 둘러싼 세대 간 대립에서 미래세대의 연금액 확보를 위한 세대 간 양보로 프레임을 전환하는 계기를 만드는 데 성공한 것이다<sup>46)</sup>.

2004년 연금개혁 관련 법안은 그해 6월 국회를 통과해서 성립했다. 그러나 곧바로 민주당이 주도하는 ‘연금정쟁(政爭)’에 휘말려야 했다. 민주당은 같은 해 7월에 있었던 참의원 선거에서 보험방식의 기초연금을 조세방식으로 전환하고 연금제도를 하나로 통합하며, 막 통과한 연금개혁 관련 법안을 폐지하자는 내용의 연금개혁안을 매니페스토에 약속하면서 연금제도를 정쟁의 도구로 삼겠다고 천명했다. 민주당이 리드하기 시작한 연금정국(政局)에 이익집단과 전문가 그룹, 언론사들이 참전하면서 다양한 연금개혁안이 봇물 터지 듯 쏟아져 나오며 ‘백가쟁명’ 연금개혁안들이 경합했다. 그러나 어느 개혁안도 2004년 연금개혁안을 뛰어넘을 수 없었고 2008년에 후쿠다(福田) 총리 직속의 ‘사회보장국민회의’라는 자문기구가 다양한 개혁안을 검증하면서 연금개혁 ‘백가쟁명’ 시대

45) 権丈善一. 「年金, 民主主義, 経済学」. 慶應義塾大学出版会, 2015, p.144

46) 정재철. “일본 공적연금 일원화의 특징과 시사점”, 한국연금학회 『연금연구』, 제12권제2호, 2022, p.10

는 진정국면으로 들어가게 되었다<sup>47)</sup>.

혼란의 연금정국이 수습된 이후, 일본은 연금제도 간의 격차를 축소하고 제도의 지속가능성을 높이기 위해 국고부담비율을 높이고 피용자연금을 일원화하며 후생연금 적용을 확대하는 관련 법안을 성립시켜 제도의 지속가능성을 한층 강화해 갔다<sup>48)</sup>. 이러한 성과의 원동력은 2004년 연금개혁의 동력이 된 위기감의 연속이다. 불확실한 경제사회 변화로부터 국민생활을 지켜내고 소모적인 정치 리스크를 피해 남은 과제해결에 집중하려면 더 이상 시간적 여유가 없다는 위기감이다. 우리는 과연 이런 위기감을 제대로 인지하고 있는지 냉철한 진단이 시급하다.

---

47) 2008년 ‘사회보장국민회의’의 활약상은 정재철(2022)에 간략히 서술되어 있다.

48) 또한 연금에 대한 불신과 오해를 불식시키려는 사회보장 교육 강화와 홍보에 지속적인 정책노력을 기울여 성과를 냈다(厚生労働省, 2014)



## 2. 스웨덴

### 가. 연금체계 구성 및 현황<sup>49)</sup>

#### (1) 연금체계 구성

스웨덴의 노후소득보장체계는 1층의 공적연금과 2층의 직역연금(Occupational Pension), 그리고 3층의 개인연금으로 구성되어 있다. 이 중 1층의 공적연금은 최저보장연금(GP: garantipension), 소득연금(IP: inkomspension), 그리고 프리미엄연금(PP: premiepension)으로 구성된다. 2층의 퇴직 연금은 준 의무가입제도로 전체 임금근로자의 90%가 퇴직 연금에 가입하고 있는데 노조 단위에 따라 4개로 구분된다.<sup>50)</sup> 마지막으로 3층의 개인연금은 개인들이 노후에 대비하여 자발적으로 가입하는 임의가입제도의인 저축, 보험 등이 해당한다.

[그림 18] 스웨덴 노후소득보장체계



자료: 주은선(2012)

49) 별도의 인용표시가 없는 내용은 스웨덴연금기관 홈페이지의 내용을 참고하여 작성하였음을 밝힘  
([www.pensionsmyndigheten.se/](http://www.pensionsmyndigheten.se/))

50) 4개의 직역연금은 민간부문 생산직 노동자, 민간부문 사무직 노동자, 지방정부 및 의회 공무원, 중앙정부 공무원임([www.norden.org](http://www.norden.org) > infor-norden > swedish-pension-system)

스웨덴의 공적연금제도를 자세히 살펴보면, 먼저 최저보장연금(GP)은 소득 기반의 공적연금(income-based pension)을 받지 못하거나 연금액이 적은 개인에게 기초보장 성격의 연금을 지급하는 제도이다. 최저보장연금은 연금소득조사(pension-test)가 수반되며, 개인의 공적 연금액이 월 SEK 16,177 이상(기혼자는 월 SEK 14,649)일 경우 최저보장연금은 지급되지 않는다<sup>51)</sup>. 또한 최저보장연금을 받기 위해서는 연령이 65세에 도달해야 하는데 이는 2023년부터 66세로 상향된다. 최저보장연금은 소득 및 연령 요건 이외에도 거주요건을 충족해야 하는데 스웨덴에 최소 3년 이상 거주해야 하며 40년 이상 거주하면 완전연금액을 받을 수 있다. 연금소득이 전혀 없는 개인이 받을 수 있는 완전연금액은 2023년 기준 물가기준액(base amount, BA)의 2.43배 수준으로, 월 SEK 10,631(독신자 기준)이다<sup>52)</sup>. 한편 배우자가 있으면 최저보장연금액이 감액되는데, 2023년 기준 부부는 월 SEK 9,625를 받는다. 최저보장연금 재원은 전액 일반 예산을 통해 마련된다.

다음으로 소득연금(IP)은 개인 계좌에 가상의 적립액이 쌓이고 은퇴 시 누적된 적립액과 이자액을 합산한 금액을 퇴직 시 기대 수명으로 나누어 연금으로 전환하여 지급하는 명목확정기여형(NDC: notional defined contribution) 연금제도이다. 그리고 프리미엄 연금(PP)은 민간보험회사나 투자회사 등이 운영하는 펀드에 연금계정을 만들어 납부하도록 한 강제적 개인계정 연금저축제도이다. 소득연금(IP)과 프리미엄 연금(PP)은 통합 운영되기 때문에 소득연금(IP) 가입자는 자동으로 프리미엄 연금(PP)에 가입되는데, 그 대상은 스웨덴에 거주하는 16세 이상 모든 소득활동자로 공무원과 일반 근로자, 자영업자 등 직종에 상관없이 가입 대상이 된다.

소득연금(IP)과 프리미엄 연금(PP)의 보험료가 부과되는 소득은 근로소득, 사업소득, 실업급여·부모수당·질병급여 중 과세대상소득이 포함된다<sup>53)</sup>. 소득에는 하한액과 상한액을 정하고 있는데 2023년 기준 하한액은 연 SEK 22,208이며 상한액은 연 SEK 599,250(월 SEK 49,938)이다.<sup>54)</sup> 일반적으로 하한액은 물가기준액(price base amount)의 약 42% 수준이며 상한액은 소득기준액(income base amount)의 약

51) 공적연금에 포함되는 급여는 소득연금, 보충연금(ATP), 유족연금, 해외로부터 받는 공적연금 등임

52) 노인 부부는 BA의 약 2배 수준임

53) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsgundande-inkomst>

54) <https://www.verksam.se/web/international/starting/your-national-retirement-pension-and-occupational-pension>

8.7배 수준이다<sup>55)</sup>. 상한액 이상의 소득은 근로자의 급여액 산정에 반영되지 않지만, 사용자의 경우 소득 상한이 적용되지 않으며, 소득상한액 이상의 사용자 부담금은 일반 조세로 간주하여 국고로 귀속된다<sup>56)</sup>.

소득연금(IP)과 프리미엄 연금(PP)의 수급 요건을 살펴보면 연금 수급을 위한 최소 가입 기간은 없고 2023년 기준 63세부터 연금 수급을 신청할 수 있다. 급여액은 퇴직 시점 수급자의 개인 계좌 적립액을 출생 코호트의 잔여 수명으로 나누어 산출하기 때문에 생애 소득, 퇴직 연령, 연금 수급 당시의 경제·인구 상황에 따라 결정된다. 그런데 소득연금과 프리미엄 연금의 적립액 산정 방식은 다소 상이한데 소득연금의 개인 계좌의 적립액은 가상의 적립액이기 때문에 수익금은 국가가 정한 가상의 이자율(통상 1.6%)을 적용한다. 프리미엄 연금의 경우 개인의 기여금이 실제 연금계좌에 적립되기 때문에 개인 계좌별 적립액과 수익금은 실제 금액을 의미한다.

한편 스웨덴은 2021년부터 장기간 소득 활동을 하였으나 공적 연금액이 낮은 수급자에게 최대 월 SEK 600를 지급하는 “Inkomstpensionstillägget(IPT, the income pension supplement)”를 도입하였다<sup>57)</sup>. 수급 연령은 당초 65세였으나 2023년부터 66세로 상향되었다. IPT를 받기 위해서는 최소 1년 이상의 가입 기간이 있어야 하며 최대연금액을 받기 위한 기간은 출생 코호트별로 상이하다. 1937년 이전 출생자는 30년, 1938년생부터 1944년생은 35년, 그리고 1945년 이후 출생자는 40년의 가입 기간이 있어야 한다. 연금액은 공적 연금액에 따라 상이하며, 연금소득이 월 SEK 9,495 미만이거나 월 SEK 17,935를 초과할 경우에는 지급되지 않는다(〈표 3-1〉참고). 공적 연금액 산정에 포함되는 급여는 소득연금과 보충연금(ATP)이며 프리미엄 연금은 포함되지 않는다.

마지막으로 소득연금(IP)과 프리미엄 연금(PP)의 재원은 가입자의 기여금, 사용자의 부담금 그리고 정부의 기여금(state-old-age contribution)으로 구성된다<sup>58)</sup>. 먼저

---

55) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsgrundande-inkomst>

56) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/fiansiering-av-pensionssystemet>

57) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/inkomstpensionstillagg>

58) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/fiansiering-av-pensionssystemet>

근로자와 사용자가 납부하는 법정 보험료율은 “기준 소득(pension base)”의 18.5%이다. 그런데 실제 근로자의 기여(contribution)는 임금 소득, 실업수당, 각종 사회보험 수당을 합한 소득(pensionable income)의 7%를 부담하고 고용주는 사업주는 10.21%를 부담하고 자영자는 전액 본인이 부담한다. 법정 보험료율 18.5%와 실제 기여율 17.21%의 차이는 18.5%는 연금 기여액을 산정하기 위한 기준 소득(pension base=pensionable income+pensionable amounts)에 근거한 부담 비율을 의미하기 때문인데, 기준 소득이란 보험료 부과 대상 소득에서 보험료를 제한 금액과 크레딧 인정소득을 합산한 금액이다<sup>59)</sup>. 한편 총보험료 18.5%에서 16%는 소득연금제도에 배분되어 당해 급여 지출에 사용되며 2.5%는 개인계정의 프리미엄 연금에 배분된다. 정부는 사회보장급여 수급자나 크레딧 수급자들의 보험료를 일반 조세를 통해 부담하고 있다. 예를 들면 실업급여 수급자는 10.21%의 보험료를 부담하며, 질병 급여 수급자, 양육 및 학업 등의 사유로 크레딧을 받는 경우 18.5%를 부담하고 있다.

[표 16] 공적 연금액 구간별 IPT 급여액

(단위: SEK)

공적 연금액	월 IPT 지급액	공적 연금액	월 IPT 지급액	공적 연금액	월 IPT 지급액
9,495-9,671	25	11,079-11,254	475	16,090-16,353	325
9,672-9,847	75	11,255-11,429	525	16,354-16,617	275
9,848-10,023	125	11,430-11,605	575	16,618-16,880	225
10,024-10,198	175	11,606-14,770	600	16,881-17,144	175
10,199-10,374	225	14,771-15,034	575	17,145-17,408	125
10,375-10,550	275	15,035-15,298	525	17,409-17,672	75
10,551-10,762	325	15,299-15,561	475	17,673-17,935	25
10,727-10,902	375	15,562-15,825	425		
10,903-11,078	425	15,826-16,089	375		

주: 2023년 기준

자료: <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/inkomstpensionstillagg>

## (2) 주요 현황

공적연금 급여유형별 주요 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저 최저보장연금 수급

59) 총소득의 17.21%는 근로자 소득에서 보험료를 제한 소득의 18.5%와 동일한 수준임

자는 2023년 2월 기준 1,069,012명으로 이 중 여성이 782,332명으로 약 73.2%를 차지하는 것으로 나타났다([표 17] 참고). 월평균 급여액은 여성은 SEK 2,118(한화 환산 시 약 25만 원), 남성은 SEK 1,928(약 23만 원)로, 남성보다 여성의 급여 수준이 높은 것을 알 수 있다<sup>60)</sup>. 한편 조세를 재원으로 하는 최저보장연금의 지출 규모를 보면 2023년 2월 기준 최저보장연금 총지급액은 약 2,209,618천 코로나(약 2,736억 원)이다.

[표 17] GP 수급자 규모, 총지급액 및 월평균 급여액

(단위: 명, SEK, %)

구분	전체	여성	남성
총인원(비율)	1,069,012(100.0)	782,332(73.2)	286,680(26.8)
총지급액	2,209,618,616	1,656,783,992	552,834,624
월평균 급여액	2,067	2,118	1,928

주: 2023년 2월 기준

자료: 스웨덴 연금청 homepage (<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionssstatistik/?domain=tab-6&report=report-6-1&columns>)

다음으로 소득비례연금 수급 현황을 살펴보면, 2023년 2월 기준 소득연금(IP) 수급자는 1,997,109명으로 이 중 여성이 1,020,399명(51.1%), 남성이 976,710명(48.9%)으로 여성의 비중이 다소 높다(<표 III--3>참고). 월평균 급여액은 SEK 9,029(약 112만 원)이며, 여성(SEK 8,038)보다 남성(SEK 10,065)의 급여 수준이 높았다. 2023년 2월 기준 프리미엄 연금(PP) 총수급자는 1,873,859명으로 소득연금(IP)처럼 여성 수급자(962,077명, 51.3%)가 남성 수급자 보다(911,782명, 48.7%) 많다. 월평균 급여액은 SEK 1,000(약 12만 원)이며 여성(SEK 910)보다 남성(SEK 1,095)의 급여 수준이 높았다. 한편 보충소득연금(IPT) 수급자는 1,244,394명이며 이 중 여성은 769,726명으로 전체의 61.9%를 차지하고 있다. 월평균 급여액은 SEK 408(한화 약 5.0만 원)이며 여성은 평균적으로 월 SEK 434(한화 약 5.3만 원), 남성은 SEK 366(한화 약 4.5만 원)을 받는 것으로 나타났다.

60) 본 절에 제시된 한화는 2023년 3월 10일 기준 SEK 1 당 122.9원에 따라 계산한 금액임

[표 18] IP 및 PP 수급자 규모 월평균 급여액

(단위: 명, SEK, %)

구분		전체	여성	남성
IP	총인원(비율)	1,020,399(100.0)	1,020,399(51.1)	976,710(48.9)
	월평균 급여액	9,029	8,038	10,065
PP	총인원(비율)	1,873,859(100.0)	962,077(51.3)	911,782(48.7)
	월평균 급여액	1,000	910	1,095
IPT	총인원(비율)	1,244,394(100.0)	769,726(61.9)	474,668(38.1)
	총지급액	507,971,618	334,228,525	173,743,093
	월평균 급여액	408	434	366

주: 2023년 2월 기준

자료: 스웨덴 연금청 homepage (<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/?domain=tab-3&report=report-3-1&columns>)

마지막으로 최저보장연금, 소득연금, 프리미엄 연금, IPT 그리고 부가연금(ATP)을 합산한 공적연금 급여총액은 2023년 기준 월 SEK 14,701(한화 약 180.7만 원)이었고 여성은 월평균 SEK 13,488(한화 약 165.8만 원), 남성은 월평균 SEK 16,049(약 197.4만 원)를 받는 것으로 나타났다<sup>61)</sup>.

[표 19] 공적연금 수급자 총규모 및 월평균 급여액

(단위: 명, SEK, %)

구분	전체	여성	남성
총인원(비율)	2,307,038(100.0)	1,214,202(52.6)	1,092,836(47.4)
월평균 급여액	14,701	13,488	16,049

주: 2023년 2월 기준

자료: 스웨덴 연금청 homepage (<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/?domain=tab-6&report=report-6-1&columns>)

한편 준 의무가입제도인 퇴직연금의 수급 현황을 살펴보면 2021년 기준 총수급자는 2,013,266명으로 여성은 1,059,801명(52.6%), 남성은 953,465명(47.4%)이었다. 연평균 연금액은 SEK 73,314(한화 901만 원)로 여성은 SEK 51,298(한화 630만 원) 남성은 SEK 97,785(한화 1,201만 원)로 나타나 공적연금에 비해 성별 격차가 다소 큰 것을 알 수 있다. 개인연금 수급자는 2021년 기준 317,391명으로 이중 여성

61) 2021년 기준 공적 연금액(IP, PP, ITP, ATP의 총합)은 월 SEK 13,450으로, 같은 해 평균임금(average monthly wage, SEK 37,100)의 약 36% 수준임

이 51.4%(317,343명), 남성이 48.6%(300,048명)를 차지했다. 급여액은 연 SEK 43,061(한화 529만 원)로, 여성(SEK 37,057, 한화 456만 원)보다 남성(SEK 49,412, 한화 608만 원)의 연금액이 높았다.

[표 20] 퇴직 연금 및 개인연금 수급자 규모 연평균급여액

(단위: 명, SEK, %)

구분		전체	여성	남성
퇴직 연금	총인원(비율)	2,013,266(100.0)	1,059,801(52.6)	953,465(47.4)
	연평균급여액	73,314	51,298	97,785
개인 연금	총인원(비율)	617,391(100.0)	317,343(51.4)	300,048(48.6)
	연평균급여액	43,061	37,057	49,412

주: 2021년 기준

자료: 스웨덴 연금청 homepage (<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/?domain=tab-6&report=report-6-1&columns=TjpBelopp&rows=Alderskl&sex=AMK&metrics>)

마지막으로 연금재정상태를 살펴보면, 2020년 기준 소득연금(IP)의 총자산은 10조 5,890억 SEK로 이중 완충 펀드<sup>62)</sup>는 1조 6,960억 SEK이고 보험료는 8조 8,930억 SEK이다. 지급해야 하는 부채는 9조 7,830억 SEK로 부채보다 자산이 약 8% 많다. 또한 최근 소득연금의 자산 대비 부채 비율이 1 이상을 유지하고 있는 점을 고려해보면 연금재정이 안정적으로 유지되고 있다고 평가할 수 있다.

[표 21] 소득연금(IP) 연도별 자산 및 부채

(단위: 10억 SEK)

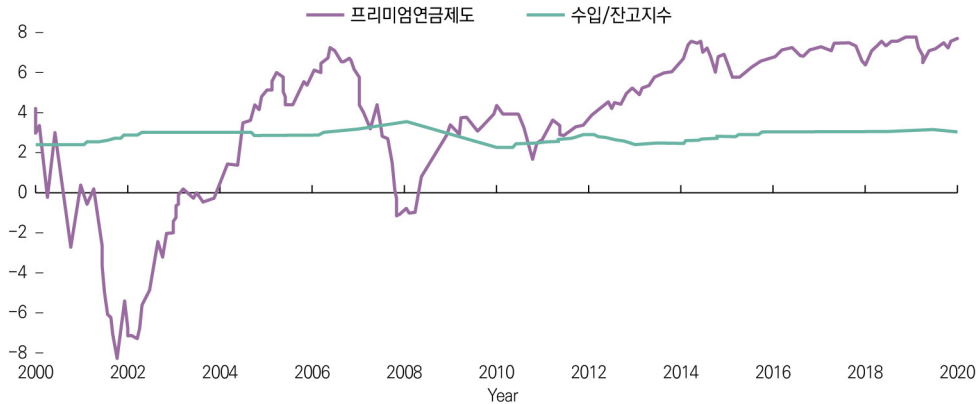
연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
완충 펀드	1,230	1,321	1,412	1,383	1,596	1,696
보험료	7,457	7,737	7,984	8,244	8,616	8,893
총자산	8,688	9,058	9,396	9,627	10,213	10,589
부채	8,517	8,714	9,080	9,165	9,454	9,783
나머지/적자	171	344	315	463	758	806
자산/부채	1.0201	1.0395	1.0347	1.0505	1.0802	1.0824

자료: Swedish Pension Agency(2020), p.6

62) 스웨덴은 소득연금 등에서 연금지급에 남은 자금을 AP 펀드를 조성하여 운용하고 있음

다음으로 프리미엄 연금의 경우 보험료의 2.5%를 펀드에 적립하여 운용하는데 2020년 총자산은 1조 5,790억 SEK에 달한다(Orange Report, 2020). 수익률의 경우 2002년에 -8.6%로 가장 낮았으나 2019년 연평균 수익률이 7.7%에 달한 것으로 나타났다.

[그림 19] 프리미엄 연금 수익률(2000년-2020년)



자료: Swedish Pension Agency(2020), p.59

한편 스웨덴의 GDP 대비 공적 노령연금 지출비 증은 2000년 6.2%, 2005년 6.4%, 2010년 6.5%를 차지한 이후 2019년까지 비슷한 수준을 유지하고 있으며 이는 핀란드, 독일, 프랑스 등 유럽 국가에 비해 낮은 수준이다.

[표 22] GDP 대비 공적 노령연금 비중

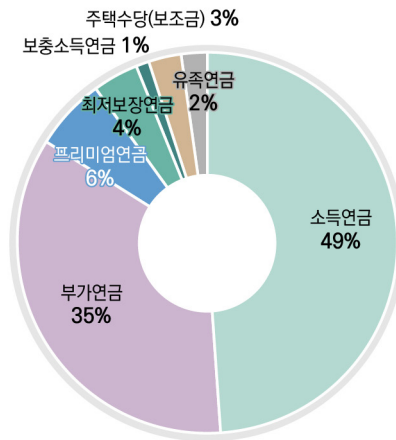
연도	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
오스트리아	8.4	7.2	7.9	8.3	9.1	9.8	9.8	9.8	10.2
벨기에	5.5	6.0	6.4	6.6	7.6	8.4	8.4	8.6	8.7
덴마크	5.6	5.4	5.6	6.1	7.1	8.0	7.9	8.0	8.1
핀란드	4.6	6.1	5.9	6.5	8.1	10.1	10.5	10.5	10.6
호주	7.2	8.4	9.8	9.9	11.3	12.0	11.9	11.9	11.8
독일	9.0	5.9	7.5	8.2	8.2	8.0	8.0	8.1	8.3
이탈리아	6.9	8.7	7.8	8.0	9.2	11.2	11.1	11.1	10.5
스웨덴	5.7	6.4	6.2	6.4	6.5	6.5	6.6	6.5	6.5
영국	3.6	3.7	3.6	3.7	4.9	5.1	4.7	4.6	4.6

자료: Data extracted on 12 Mar 2023 from OECD. Stat



노령연금 유형에 따른 지출 현황을 보면 가장 큰 비중을 차지하는 연금유형은 소득 연금(IP)으로 전체 지출의 49%를 차지하고 있으며 그 다음으로 부가연금(Tilläggs pension, ATP)이 35%의 비중을 차지하고 있다. 이외에 프리미엄 연금(PP)은 6%, 최저보장연금(Garantipension)은 4%, 그리고 IPT(Inkomstpensionstillägget)는 1%를 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 20] 연금유형별 지출비중



자료: Swedish Pensions Agency(2022), p. 24

## 나. 개혁추진 배경 및 과정

### (1) 개혁추진 배경

1913년에 도입된 스웨덴 공적연금제도는 노인 빈곤 문제 완화 및 적정 노후 소득보장을 목표로 소득 및 자산조사를 수반하는 보충연금과 완전 적립식의 기여형 연금이 혼합된 형태로 운영되었다(Hagen, 2017). 하지만 기여형 연금의 낮은 급여 수준이 문제로 지적되자 1935년과 1946년의 연금개혁을 통해 기여와 급여 간의 연계가 약한 보편적 기초연금(folkpension, FP)을 도입하였다.

당시 기초연금(FP)은 스웨덴에 거주하는 모든 사람에게 적용되었으며 정액 방식으로 지급되었다. 기초연금을 도입한 후에도 스웨덴은 1960년 공적 소득비례연금인 부가연금(ATP)의 도입을 통해 보편주의적 연금제도의 운영을 더욱 강화하였다. 부가연금(ATP)

급여는 “15/30” 규칙에 따라 30년 기여 시 최고 15년 평균소득의 60%로 산정되었는데, 당시 기초연금과 부가연금을 합한 소득대체율은 평균 근로자 임금의 약 65%로 OECD 평균 소득대체율이 57%보다 높은 수준이었다(Hagen, 2017). 또한 1969년에는 빈곤 노인을 대상으로 하는 특별보충연금(Supplementary Pension)을 도입하여 부가연금(ATP)을 받지 못하거나 급여액이 낮은 자에게 보충급여를 제공하였다(성혜영 외, 2019).

하지만 1990년대 이후 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 스웨덴도 인구 고령화로 인해 공적연금의 재정불안정성 문제가 대두되면서 개혁 필요성이 논의되기 시작하였다. 당시 논의된 공적연금의 문제점을 더욱 자세히 살펴보면 다음과 같다(Könberg, Palmer, & Sundén, 2006). 첫째 연금액 연동방식의 문제로 당시 부가연금(ATP) 급여 수준은 소비자물가지수에 연동되었기 때문에 실질임금 변동과 직접적 관련이 없었다([표 23] 참고). 그리고 기초연금도 소득변동과 무관하게 인플레이션에 따라 조정되었다. 즉 급여 혜택과 실질임금 성장 간의 연계가 약했고 이는 연금제도가 노동인구감소위험에 노출되는 결과를 초래하였다. 이와 더불어 낮은 수준의 보험료 인상은 더 큰 비용 부담을 초래하였다.

둘째, 당시 부가연금(ATP)제도는 기대 수명 증가와 같은 인구변화에 적절히 대응하지 못했다. 당시 스웨덴은 사망률이 낮은 국가 중 하나였고 앞으로도 사망률은 개선될 것으로 전망되어 2025년에는 65세 이상 인구가 전체인구의 약 20%를 차지할 것으로 전망되었다. 이는 결국 연금지출의 증가로 인해 보험료 상향의 필요성을 제기하는 것을 의미한다.

[표 23] 1990년~2025년 스웨덴 공적연금 필요보험료율 전망

(단위: %)

연도	GDP 실질 경제 성장률		
	0%	1%	2%
1990	24.3	24.3	24.3
1995	26.5	24.7	23.3
2005	32.5	27.1	22.9
2015	43.7	32.7	25.1
2025	48.1	33.1	23.3

자료: Ministry of Health and Social Affairs(1992)

셋째, 기초연금(FP)과 부가연금(ATP)의 급여산식은 기여와 급여 간의 연계가 약했고 이런 느슨한 관계는 개혁 이전까지 더욱 악화하였다. 우선 급여 산정 시 반영되는 소득에는 상한액이 존재하였는데 이 상한액은 1960년에 도입될 때 평균임금과 비교하여 높았지만 그 이후로는 실질적으로 변경되지 않았다. 또한 소득상한액은 소비자물가변동률에 연동되어 있었기 때문에 실질임금 상승으로 인해 소득상한액 이상의 인구 비율이 점차 증가하였고 그 결과 소득비례연금제도로서의 부가연금(ATP)의 기능이 제대로 작동하지 못했다.

넷째 소득재분배 기능이 약화하는 문제가 있었다. 부가연금(ATP)의 ‘15년 규정’은 은퇴 직전 임금이 높은 사람이 근로기간 내내 같은 임금을 받는 사람보다 높은 연금을 받는 구조를 만들었다. 즉 장기간 저소득 근로활동에 종사했던 자(예, 생산직 여성 근로자)로부터 단기간 고소득 근로활동에 종사했던 자로의 소득재분배 효과를 가져왔다.

다섯째, 근로유인 저하 문제로 앞서 언급된 ‘15년 규정’은 전 생애 기간 중 한정된 기간(limited part of working life) 동안의 근로소득이 미래 연금액에 직접적인 영향을 미친다는 것을 의미하였기 때문에 근로유인이 크지 않았다. 이와 더불어 정액형으로 지급되는 기초연금의 경우에도 고용과 직접적인 관련이 없었다.

마지막으로 저축 증가의 필요성이 대두되었다. 스웨덴은 1991년 1월 재무계획(Financial Plan)을 발표하면서 주요 경제 정책으로 저축 증대를 포함했다. 특히 보편적 성격이 강했던 기초연금은 개인의 저축 동기를 감소시킨 것으로 인식되었고 이로 인해 연금제도에서 저축을 증가시키는 것이 중요하게 인식되었다. 당시 연금위원회가 발표한 자료에 의하면 스웨덴의 저축률은 1960년대 초반에는 OECD 평균보다 높았지만 1990년대 들면서 더 낮아진 것으로 조사되었다([표 24] 참고).

공적연금의 제도적 문제 이외에도 스웨덴의 정치 환경 변화도 개혁의 동력이 되었다. 즉 1991년 총선에서 보편적 공적연금을 강조하던 사민당의 권력 기반이 약화하였다. 이는 보수정당의 연금개혁에 대한 동력을 얻게 된 계기가 되었으며, 1994년 이후 1998년에 이어지는 연금개혁 논의에 적지 않은 영향을 미쳤다.

[표 24] OECD 및 스웨덴 저축률

(단위: %)

연도	OECD	스웨덴
1963-66	15.44	19.28
1967-70	15.80	18.02
1971-74	16.03	15.26
1975-78	12.57	10.69
1979-82	10.81	5.22
1983-86	9.00	6.34
1987-90	-	7.54

자료: Ministry of Health and Social Affairs(1992)

## (2) 개혁추진 과정

1998년 연금개혁은 1991년에 구성된 연금개혁위원회의 활동 결과이지만 개혁 논의는 1984년 연금위원회(Pension Commission)부터 시작된다. 1980년대 초반 스웨덴의 사회보장위원회(the National Social Insurance Board)는 5년마다 연금제도의 재정 상황을 분석하고 이를 토대로 향후 7년간의 보험료를 제안해야 했는데, 당시 위원회는 연금제도의 재정적 불안정성을 지적하였다(Scherman, 1999).

이후 정치인들과 국민은 연금제도의 개혁 필요성을 인식하게 되었고, 연금제도의 문제를 파악하고 해결방안을 모색하기 위해 1984년 연금위원회(Pension Commission)가 설립되었다. 위원회는 정당, 노조, 사용자단체, 수급자 단체, 그리고 학계의 전문가, 정부 여러 부처의 대표 등 총 30명으로 구성되었다. 연금위원회(Pension Commission)는 1990년에 발간한 최종보고서에서 기초연금과 ATP의 기본적 틀을 유지하고 재원 조달방식도 유지할 것을 제안하면서도 “15/30” 규칙의 불공정성과 노동유인 약화 문제를 지적하였다(Hagen, 2013; SOU, 1990). 이에 당시 위원회는 “15/30” 규정을 “20/40” 규칙으로 변경하여 평생 최고 20년의 소득을 급여 산정에 반영하도록 하고 완전 가입 기간을 40년으로 늘리도록 함으로써 장기가입을 유인하고자 하였다. 이외에도 수급연령의 유연화, 구조개혁안 등을 논의함으로써 1990년대 진행되는 후속 연금개혁 논의와 연속성을 가졌다(성혜영 외, 2019).

연금위원회의 활동이 종료된 이후 1991년 총선에서 4개의 보수정당(Conservative, Liberal, Centre, and Christian Democrats)이 연합한 내각이

구성되었다. 이들 보수정당은 선거공약으로써 공적연금제도 개혁을 내세웠으며 이에 개혁 논의를 위해 1991년 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)를 구성하게 된다. 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)는 구성에 있어서 1984년에 구성된 연금위원회(Pension Commission)와 비교할 때 다음과 같은 차이가 있다. 즉 사용자, 근로자 및 연금수급자 단체는 배제된 채 자유당의 Bo Könberg를 중심으로 의회에 입성한 7개 정당이 추천하는 대표인 총 10명으로 구성되었다. 당시 위원장이었던 Könberg에 의하면 이는 전적으로 의도적임을 알 수 있는데, 당시 위원회는 협상할 의사가 있는 사람들로 구성하는 것이 유일한 목적이라고 인터뷰한 바 있다(Hannah, 2021). 특히 정부는 1994년의 선거 이전에 연금개혁과정을 마무리하기 위해 소규모 위원회를 선호하였는데 실제로 당시 정부는 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions) 첫 회의 이후 4개월 만에 연금개혁안(proposal)을 제출할 것을 지시하기도 했다(Hagen, 2013).

한편 기존 연금위원회는 공적연금의 기존 틀은 유지하되 부분적인 변화를 제안하였으나 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)는 이런 부분적인 변화는 일시적인 해결책으로 연금제도의 불확실성이 지속되는 문제가 있다고 보았다. 이에 정부는 광범위한 국회의 지지를 받아 정치적 환경 변화에도 안정적으로 운영될 수 있는 제도를 제안하는 것을 목표로 삼았다(Könberg et al., 2006, p. 454).

이에 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)는 1992년 8월에 첫 보고서("A Reformed Pension System-Background, Principles, Outlines")를 발표하면서 연금개혁을 위한 새로운 원칙을 제시하였다(Könberg et al., 2006). 이 보고서가 제시한 연금제도의 기본적인 개혁 방향은 다음과 같다. 첫째 생애 소득에 기초하여 급여를 산정하고 확정급여형 제도에서 확정기여형으로 변경한다. 둘째 개혁 이후 연금제도는 의무가입제도이다. 셋째, 유연한 퇴직연령이 허용되어 60세에서 70세 사이에 희망하는 연령에 퇴직할 수 있다. 넷째 급여 수준은 임금 변화에 연동되어야 한다. 다섯째 군복부 및 양육 크레딧을 제공한다. 여섯째, 새로운 연금제도의 재정방식은 부과방식이거나 부과방식과 프리미엄 계정방식의 혼합형태이다(Hagen, 2013).

이후 1994년 1월 7개 정당 중 좌파당과 녹색당을 제외한 5개 정당(사민당(SAP), 국민당(FP), 보수당(M), 중앙당, 기민당)을 중심으로 연금개혁 합의문을 담은 최종보고서인 "A Reformed Pension System"을 제출하고 같은 해 최종보고서 내용은 법안으

로 제출되어 의회에서 통과된다. 통과된 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 25] 1994년 연금개혁법안의 주요 내용

- (1) 과거 급여 산정에 적용되었던 “15/30 rule”을 “life-time earnings”로 변경한다.
- (2) 사용자와 근로자가 기여금을 50:50으로 부담한다. 근로자의 보험료 인상은 은퇴비용 증가에 대한 인식을 강화하기 위함이다.
- (3) 급여의 물가 연동을 물가변동률 대신 임금 상승률 연동으로 변경한다.
- (4) 분할연금 도입, 양육 및 군복무 크레딧을 부여하도록 한다.
- (5) 개인은 2%(향후 2.5%)를 개인 프리미엄 계정으로 납부해야 한다.
- (6) 개인은 매년 예상 연금액(소득연금과 프리미엄 연금 합산)을 안내받는다

자료: Anderson & Immergut(2007)

하지만 당시 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)는 연동방식 등에 관한 구체적인 개혁방안은 제출하지 못한 채 활동을 종료하였고 이후 후속 개혁작업을 위해 실행위원회(implementation group)를 구성하였다. 실행위원회(implementation group)는 1994년부터 1998년까지 활동하였으며 당시 위원장은 사민당의 사회부 장관인 Anna Hedborg가 맡았지만 운영 방향은 크게 변하지 않았다. 실행위원회 구성도 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)의 개혁안을 지지한 다섯 개 정당의 대표자와 대표자들이 임명한 5명의 전문가로 구성되었다(김원섭, 2008; Palmer, 2002).

그런데 당초 원활하게 운영될 것이라는 기대와 달리 개혁법안의 실행과정은 다음의 이유에서 여러 차례 연기되었다(김원섭, 2008). 먼저 행정 관리 측면에서 스웨덴 보험청은 프리미엄 연금 운영을 위한 관리 기구를 구성하는 기술적·행정적 노력과 시간이 필요하였다. 둘째 정치적 측면에서 사민당 내부에서 위원회의 개혁안이 구제도의 급진적인 변화를 가져온다는 이유로 반대하는 의견이 제시되었고 나아가 1997년 전당대회에서는 당원의 절반 이상이 연금개혁안의 합의를 취소할 것을 요구하였다. 이에 위원회는 최저연금 보장 급여 수준을 인상하고 근로자 기여금 도입에 따른 소득 상실을 상쇄하기 위해 질병수당에 대한 기여분을 사용자가 부담하는 방안 등 타협안을 제시하여 합의하고자 하였다.

정치적 갈등은 재원 부담을 둘러싸고 재정부와 사회부 사이에서도 발생하였다. 크레딧과 최저보장연금제도가 일반예산을 재원으로 하고 있어서 재정부는 일반예산을 축소하

려고 하지만 사회부는 적정 수준의 연금급여를 제공하기 위해 최대한 재원을 확보하고자 하였다. 그리고 부처 간 논의 끝에 AP-Funds로부터 일반예산으로 재정을 이전하는 데 합의함으로써 일반예산의 부담을 줄이고자 하였다.

한편 정부는 국회 중심의 연금개혁 논의를 진행하면서도 연금개혁에 대한 일반 국민의 수용성을 높이기 위해 홍보캠페인(“An information campaign”)을 하였다. 사실 공적 연금제도의 구조조정은 스웨덴 국민에게 새로운 규칙에 대한 정보를 제공하고 개혁으로 인해 노후에 대한 개인의 책임이 더 증가하였음을 인식하도록 하기 위한 홍보를 필요로 했다(Scherman, 1999). 이에 스웨덴 정부는 1999년부터 18세 이상의 모든 사람은 연간 자신의 연금권에 대한 정보를 받도록 하였다. 그리고 30세 이상인 사람이나 연금권이 있는 5년 이상의 경력이 있는 사람들은 예상 연금액도 받게 된다.

그리고 1998년 8월 스웨덴 연금개혁에서 가장 핵심적 개혁 조치인 1998년 연금개혁법안이 통과되었다. 하지만 자동조정장치 도입, National Pension Funds의 정부로 기금 이전 문제 등을 포함하여 추가적인 협의가 필요한 이슈들이 남아있었다.

[표 26] 스웨덴의 주요 연금개혁 과정: 요약

연도	주요 내용	관련 법안
1984	모든 주요 정당, 이익단체와 연금전문가들의 대표로 구성된 연금개혁위원회(pensionsberedningen)구성	
1990	최종보고서(Allmaen pension Huvudbetränkande av pensionsberedningen)를 제출하였으나 연금개혁에 대한 정치적 결정은 이루어지지 않음	
1991	사회당 및 소수 정당만이 참여하는 연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions) 구성	
1992	연금개혁 준비위원회(Working Group on Pensions)-“A Reformed Pension System-Background, Principle and Outline” 제출	
1994	·1월, 연금개혁 준비위원회의 7개 정당 중 5개 정당사이에서 연금개혁안에 대한 합의도출 ·2월, 합의로 도출된 “The Reformed Pension System”을 발표	
	정부는 위원회에서 제시된 새로운 연금제도의 원칙을 담은 법안 “Reform of general pension system”(Reformering av det allmaenna pensions-systemet)을 의회 제출 및 가결	·Prop. 1993/94: 250 Reforming the national pension system(1994.6.8.) ·Prop. 1994/95: 41 Changes in the financing of the national pension system etc(1994.12.20.)
1998	정부는 연금개혁에 찬성한 5개 정당만으로 연금개혁실행위원회를 구성	
	·5개 정당은 프리미엄 연금 보험료를 2.5%, 소득연금 보험료를 16%로 하는데 동의	·Prop. 1997/98:151 Income-based old age pension, etc.(1998.6.8) ·Prop. 1997/98: 152 Guarantee pension, etc. (1998.6.8.)
1999		·Prop. 1998/99: 98 Certain premium pension issues(1999.6.3.)
	· 1999년 1월 1일부터 신(新)연금제도 시행 · 1938년 이후 출생자에 대해 Orange Envelope 발송	·Prop. 1999/2000:12 State management of premium pension assets, etc(1999.12.15.)
2000		·Prop. 1999/2000:46 The AP Fund in the reformed pension system (12 April 2000)
	· 2000년 가을 1938년 이후 출생자들이 1995년~1998년 프리미엄 연금 자산에 대해 펀드매니저를 선택	·Prop. 1999/2000:127 Guarantee pension for persons born in or before 1937(25 October 2000)

자료: 김원섭(2008); Ministry of Health and Social Affairs(2009)



## 다. 개혁의 주요 내용<sup>63)</sup>

### (1) 개혁 목표

1998년 연금개혁의 주요 목표는 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째 재정적으로 안정적인 연금제도를 만드는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 1998년 연금개혁의 주요 동력(driving force)은 부가연금(ATP)의 장기 재정 불균형 문제였다. 당시 부가연금은 세대 간 계약에 의한 재분배 제도였기 때문에 보험료 상향은 세대 간 계약을 위협하는 조치로 이해되었다. 이에 재정 불안정의 원인으로 제기된 부가연금액 연동방식(소비자물가지수 연동)을 변경하는 방안과 부가연금제도에 기대 수명을 반영하는 방안이 고려되었다.

둘째, 강력한 노동 유인을 가진 공평한 제도를 만드는 것이다. 개혁 이전의 부가연금의 '15/30' 규칙은 근로유인을 약화하고 은퇴 직전 임금이 높은 사람이 근로기간 내 내 같은 임금을 받는 사람보다 높은 연금을 받는 등의 재분배기능 약화 문제가 있었다. 또한 부가연금의 보험료는 특정 기간 내의 임금에 기초하여 산정되었기 때문에 소득에 밀접한 보험료의 성격보다는 조세의 성격에 가까웠기 때문에 이를 개선할 필요성이 있었다. 셋째 국가의 저축 수준을 높이기 위해 저축 증가를 목표로 삼았다.

### (2) 개혁의 주요 원칙

스웨덴은 1998년 새로운 제도를 도입하면서 다음과 같은 원칙을 적용하였다. 첫째 1994년 국회의 결정에 따라 확정급여 부과방식에서 확정기여 부과방식으로 제도를 전환하는 것이다. 연금구조는 연금보험 결정 시 확정급여형과 확정기여형으로 구분되는 연금급여 산정 방식과 부과방식과 적립방식으로 구분되는 연금재정 운영방식의 4가지 차원을 조합할 수 있다. 이에 스웨덴은 기존 연금제도는 ATP와 기초연금은 확정급여 부과방식이었으나 새로운 연금제도는 확정기여 부과방식의 IP(Income Pension)과 확정기여 적립방식의 PP(Premium Pension)로 구성하였다([그림 21] 참고).

---

63) Ministry of Health and Social Affairs(2009)의 내용을 참고하여 작성함

[그림 21] 연금제도 차원에 따른 제도 유형

		Pension credit	
		Benefit-based	Contribution-based
Security	Distribution (taxation)	Basic pension ATP	Income pension
	Funding		Premium pension

자료: Ministry of Health and Social Affairs(2009), p.33

둘째, 새로운 연금제도에서는 경제적·인구학적 조건 변화에 따라 필요하면 연금조정이 자동으로 이루어지며 국민은 조정되는 연금제도를 미리 알 수 있어야 한다. 특히 스웨덴은 새로운 연금제도를 다른 예산과 마찬가지로 예산 과정의 한 부분으로 간주하여 경제 성장기에는 급여가 인상되고 불황기에는 급여가 감소하는 방식을 채택하였다고 볼 수 있다.

셋째, 공적연금의 역할을 유지하는 것으로, 먼저 “1993/94:250” 정부 법안에 따라 새로운 연금제도의 개혁 방향을 현 제도에 상응하는 연금급여를 제공해야 하는 것으로 하며 세대 간 계약이라는 공적연금의 원칙에 기초하여 부과방식을 유지하도록 한다. 또한 실질임금이 증가하더라도 공적연금 급여 수준이 감소하지 않도록 급여 상한선이 물가가 아닌 임금 성정에 따라 재산정되도록 한다. 그리고 전체 노후 소득보장체계에서 공적연금의 급여가 너무 높아지지 않도록 개인연금을 포함해 추가적인 보충급여의 역할을 담당하도록 한다. 마지막으로 기대 수명 증가가 반영되면 공적연금 급여 수준은 축소되거나 직역연금 또는 사적연금을 통해 보완하도록 한다.

넷째, 생애(Life-long) 소득 원칙을 적용하여 모든 소득이 연금급여 수준에 영향을 주도록 한다. 이것은 새로운 연금제도는 확정기여형 연금제도로 저축제도와 유사한 성격을 갖게 한다. 그리고 연금보험료는 소득의 18.5%로 납부하도록 고정함으로써 은퇴 이후 연금액이 납부한 보험료와 일치시키며 나아가 이는 가입자가 급여 예측이 가능하게 한다.

다섯째, 소득 변동(trends)에 연계한 연금급여의 가치를 보장한다. 연금급여액은 물가가 아닌 소득에 연계되어 조정되므로 실질 임금이 불안정한 경제 상황에서는 자동으로

낮은 연금액이 계산된다. 또한 특정 시점의 소득 수준이 아니라 전 생애 기간의 소득에 따라 연금액이 산정되기 때문에 나이에 상관없이 근로유인을 동등하게 강화할 수 있다.

여섯째, 보험원리에 근거한 원칙을 적용하는 것으로 평균 기대 수명 변화를 반영하는 자동조정장치를 도입하고 수급 이후에도 연금급여를 조정한다. 수급 이후 연금액의 조정(income indexation)은 실질 소득 상승률에서 1.6%(실질 잠재 경제성장률)를 빼고 물가상승률을 더한 값에 연동된다. 이 경우 일정한 이자율 증가가 없다면 연금의 구매력은 처음 수급 시점에 더 높고 수급 기간이 지날수록 낮아져 생애 마지막에 가장 낮아진다. 그리고 급여산정식에 기대 수명을 반영하면서 성별 차이를 반영하지 않음으로써 출생연도가 같고 생애 임금이 같은 남성과 여성이 같은 시기에 퇴직하면 같은 급여를 받도록 하였다. 또한 새로운 연금제도에서는 퇴직 연령을 고정하는 대신 61세 이후 원하는 시점에 청구하도록 하였다.

이외에도 부과방식을 고수하기 위해 보험료 부과 대상 소득 범위에 질병 수당, 실업 급여와 같은 사회 급여를 포함했고 사용자뿐만 아니라 개인에게 보험료를 부담시켰다. 또한 개인주의적 요소를 강화한 적립식 연금저축의 요소를 강화하기 위해 프리미엄 연금제도를 도입하였다. 이와 함께 소득재분배 요소를 강화하는 조치도 동반되었는데 학업 기간, 질병, 산재, 병역기간, 양육 기간에 대한 연금크레딧을 적용하고 보증연금(Guarantee pension)을 통해 모든 사람이 최저 연금 수준을 보장받을 수 있도록 하였다.

### (3) 주요 개혁내용

1998년 연금개혁법안은 1999년, 2000년, 그리고 2008년에 걸쳐 실시되는데 주요 내용은 기초연금과 소득비례연금에 특별보충연금으로 구성된 공적연금체계를 최저보장연금, 소득연금, 프리미엄 연금의 구조로 변경하는 것이었다(〈표 3-12〉 참고).

먼저 1998년 연금개혁의 가장 핵심 내용으로 평가받는 것은 명목확정형 기여 방식 소득연금제도의 도입이다. 즉 당시 연금개혁으로 인해 공적연금의 급여 결정 방식이 보험료 납부액에 따라 급여액이 결정되는 방식에서 보험료 납부액으로 급여액이 결정되는 기여 중심의 결정 방식으로 바뀌었다. 뿐만 아니라 경제성장률 및 인구변동 등에 따른 개인 계정의 적립액, 연금 수급 시점에 의해서 급여 수준이 달라지도록 하여 환경적 요인에 의해 공적연금의 급여 수준이 변동하도록 하였다.

둘째 거주요건만 충족하면 모든 노인이 받을 수 있었던 기초연금이 연금수급액이 적

은 노인에게 선별적으로 지급되는 최저보장연금으로 전환되었다. 즉 노인에 대한 최저보장방식이 보편적 보장에서 선별적 보장으로 바뀌었다고 평가할 수 있다. 이에 과거 기초 연금은 스웨덴에서 40년 이상 거주하거나 30년 이상 근로활동을 하면 완전 기초연금을 받을 수 있었지만, 최저보장연금은 연금소득조사를 거쳐 공적 연금소득이 없거나 낮을 때 받을 수 있다. 수급 요건뿐만 아니라 급여 수준도 변화되었는데 개혁 이전 소득비례연금을 전혀 받지 못하는 노인이 받을 수 있는 기초연금액은 1인당 1B.A.(Base Amount)의 96%를 받을 수 있었고 여기에 특별보충연금(0.55B.A.)이 추가되어 결과적으로 1.51B.A.를 받을 수 있었다. 이는 평균 근로자 임금의 약 30% 수준에 해당한다. 그런데 최저보장연금에서 혼자 사는 노인 1인이 받을 수 있는 최대 급여액은 2.13B.A.로 이는 평균 근로자 임금의 약 40%에 해당한다(주은선, 2012).

마지막으로 공적연금제도에 개인계정의 저축 성격이 강한 프리미엄 연금을 추가하였다. 총보험료 18.5% 중 2.5%는 프리미엄 연금에 의무적으로 투입하도록 하였다. 즉 프리미엄 연금은 공적연금의 한 부분으로 소득연금과 통합되어 운영된다. 법적으로 공적연금의 한 부분으로 적용되지만 2.5%의 프리미엄 보험료는 민간보험회사, 은행, 투자회사 등이 운영하는 펀드에 투입되어 운영된다.

[표 27] 1998년 스웨덴 연금개혁의 주요 내용

	개혁 이전	개혁 이후
연금제도구조	- 최저보충연금(STP) - 기초연금(AFP) - 부가연금(ATP)	- 최저보장연금(GP) - 소득연금(IP) - 프리미엄연금(PP)
소득비례연금산정기준	30년 중 최고 15년	생애 소득
급여 산정 방식	확정급여	확정기여
기초보장방식	최소 정액	최소 정액 단, 거주기간 및 공적연금소득에 따라 감액
급여액연동	소비자물가연동	인플레이션/실질임금 연동

자료: 이현주 외(2018), p.173

## 라. 개혁의 특성 및 평가

### (1) 개혁의 특성

1998년 스웨덴 연금개혁은 당시 다른 유럽 국가들처럼 재정불안정성 문제가 대두되면서 연금개혁의 필요성이 제기된 점은 유사하나 다른 국가의 연금개혁과는 다르게 구조적 개혁을 시행하였다는 점이 특징적이다(정창률·권혁창, 2016). 보편적 복지가 가장 발달한 국가로 알려진 스웨덴이 기존의 기초연금(AFP)과 소득비례연금인 부가연금(ATP)을 폐지하고 개인의 기여와 급여의 관계를 강화한 명목 확정기여형 방식(NDC, (Notional Defined Contribution)으로 개혁한 것은 주목할만한 변화라고 평가된다. 스웨덴 연금개혁의 두 번째 특징은 과거 공적연금 중심이었던 노후 소득보장체계는 연금개혁을 통해 공적연금뿐만 아니라 사적연금 중심의 다층 노후소득보장체계로 바뀌었다는 점이 특징적이다. 즉 0층에는 최저연금제도가 존재하고 1층은 NDC 방식의 소득비례연금제도와 강제가입의 개인연금인 프리미엄 연금이 존재하며 2층에는 거의 근로자 대부분을 포괄하는 기업연금이 있다.

또한 공적연금의 소득재분배 기능과 보험기능을 분리했다는 점이다. 개혁 이전의 부가연금(ATP)은 소득비례기능뿐만 아니라 소득재분배 기능을 수행하였으나 개혁 이후에는 최저보장연금제도가 소득재분배 기능을 담당하고 소득비례연금제도인 소득연금(IP)은 생애 소득을 기초로 급여 수준이 결정되도록 함으로써 보험원칙에 충실하게 하였다.

마지막으로 1998년 연금개혁은 연금개혁위원회에 참여한 여러 정당 간 협상의 결과라고 할 만큼 의회 중심의 사회적 합의 정을 진행했다는 점이 특징적이다. 1991년에 구성된 의원 중심의 연금실행위원회는 구체적인 연금개혁에 대한 합의를 이루었는데 특히 문제 진단뿐만 아니라 실행 가능성이 큰 개혁방안을 도출함으로써 정부가 정책 방향 설정을 용이하게 만드는 등 일반적인 위원회 기능을 넘어서 역할을 수행하였다고 평가된다(김원섭, 2008).

### (2) 개혁의 평가

스웨덴의 연금개혁 결과는 소득대체율 및 빈곤율 변화 등 노후소득보장 측면과 GDP 대비 연금지출 비중 등 재정적 지속가능성 측면에서 평가할 수 있다. 먼저 노후소득보장 측면에서 공적연금과 의무가입의 사적연금을 합한 총소득대체율은 평균소득자 기준 53.3%로 OECD 평균 소득대체율인 51.8%보다 다소 높은 것으로 나타났다. 스웨덴

의 노인빈곤율도 OECD 평균보다는 낮은 수준인데 2021년 발표 자료에 의하면 스웨덴의 노인빈곤율은 11.4%이며 OECD 평균은 13.1%로 나타났다.

[표 28] OECD 주요국의 소득대체율

국가	0.5 AW	1.0 AW	2.0 AW	국가	0.5 AW	1.0 AW	2.0 AW
벨기에	67.5	43.4	29.2	이탈리아	74.6	74.6	74.6
덴마크	125.1	80	61.3	네덜란드	73.1	69.7	68
핀란드	56.6	56.6	56.6	<b>스웨덴</b>	<b>61.4</b>	<b>53.3</b>	<b>67.2</b>
프랑스	60.2	60.2	51.9	영국	70.6	49	38.2
독일	46.5	41.5	33	OECD 평균	64.5	51.8	44.4

주: 2020년 기준 22세에 제도 진입하여 연금수급연령전까지 가입 전제

자료: Data extracted on 13 Mar 2023 from OECD.Stat

[표 29] 스웨덴 노인빈곤율

구분	66세 전체	66-75세	75세 이상	남성	여성
스웨덴	11.4	8.5	15.4	7.5	14.8
OECD 평균	13.1	11.4	15.3	10.1	15.1

자료: OECD(2021)

하지만 스웨덴 목표 소득대체율 장기전망치는 대략 40년 근로를 기준으로 한 것이기 때문에 연금 가기간이 충분하지 않다면 노후빈곤 위험이 높아지게 된다(성혜영 외, 2019). 실제로 스웨덴의 노인빈곤율은 과거에 비해 높아졌는데 OECD(2021)에 의하면 스웨덴 전체인구의 빈곤율은 2000년 대비 4.5% pt 증가하지만 노인빈곤율은 5.1% pt 증가한 것으로 나타났다. 또한 2000년 대비 OECD 회원국의 노인빈곤율은 0.7% pt 감소하지만 스웨덴의 노인빈곤율은 5.1% pt 증가하였다. OECD(2021)는 스웨덴의 노인빈곤율 증가 원인을 1998년 연금개혁을 통한 급여 산정 방식의 변경, 즉 ‘최고 소득 기간 15년 적용’에서 ‘생애 전 소득 기간 적용’으로 변경한 것으로 보고 있다.

[표 30] 2000년 대비 노인빈곤율 변화

구분	65세 초과	0-17세	18-25세	26-65세	전체인구
스웨덴	5.1	5.8	-3.5	4.7	4.5
OECD 32개국	-0.7	-0.5	1.0	0.3	0.1

자료: OECD(2021)

한편 1998년 연금개혁으로 인해 스웨덴은 공적연금의 지출을 효과적으로 관리하고 있다고 평가할 수 있다. 먼저 스웨덴은 1998년 개혁 논의 당시 기존 제도를 유지하면 보험료가 2060년까지 29.8%까지 증가할 수 있다는 전망이 있었다(Palmer 2002). 하지만 1998년 연금개혁을 통해 소득연금과 프리미엄 연금의 보험료율은 18.5%로 유지되고 있으면서 공적연금 지출액은 감소추세에 있다. 예를 들면 1990년 기준 GDP의 7.2%로 OECD 회원국의 평균(6.2%)보다 높은 수준이었으나 연금개혁 이후 공적연금 지출 비중은 다소 감소하여 2019년에는 7.0%이며 이는 OECD 평균(7.7%)보다 낮은 수준을 보인다.

[표 31] 1980-2019년 스웨덴 GDP 대비 공적연금 지출비

국가	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2017	2019
스웨덴	6.6	7.2	6.8	7.2	7.2	7.1	7.2	7.0
OECD 평균	5.5	6.2	6.6	6.6	7.5	7.9	7.7	7.7

주: 현금성 노령연금과 유족 연금만 산출

자료: Data extracted on 13 Mar 2023 from OECD.Stat

또한 스웨덴 공적연금 지출은 앞으로도 GDP의 7% 내외에서 유지될 것으로 예상된다. 먼저 OECD 전망에 의하면 2040년 기준 스웨덴 공적연금 지출비중은 GDP의 7.0% 수준이고 2060년 기준 7.4%일 것으로 전망된다. 공적연금뿐만 아니라 사적연금을 포함하더라도 2060년 기준 연금지출 규모는 GDP의 약 10%일 것으로 예상된다(Aspegren, Durán, & Masselink, 2019). 2060년 기준 OECD 29개국의 평균 지출 비중이 GDP의 10.4%인 점을 고려해 볼 때 스웨덴 공적연금은 다른 국가에 비해 장기적으로 재정적 지속가능성을 확보했다고 평가할 수 있다. 스웨덴의 공적연금 지출이 억제될 수 있는 이유는 다음과 같다(Aspegren, et al., 2019). 첫째 개인계정에 있는 가상의 적립액은 수명으로 나뉘어 연금급여로 계산되기 때문에 기대 수명이 변화하더라도

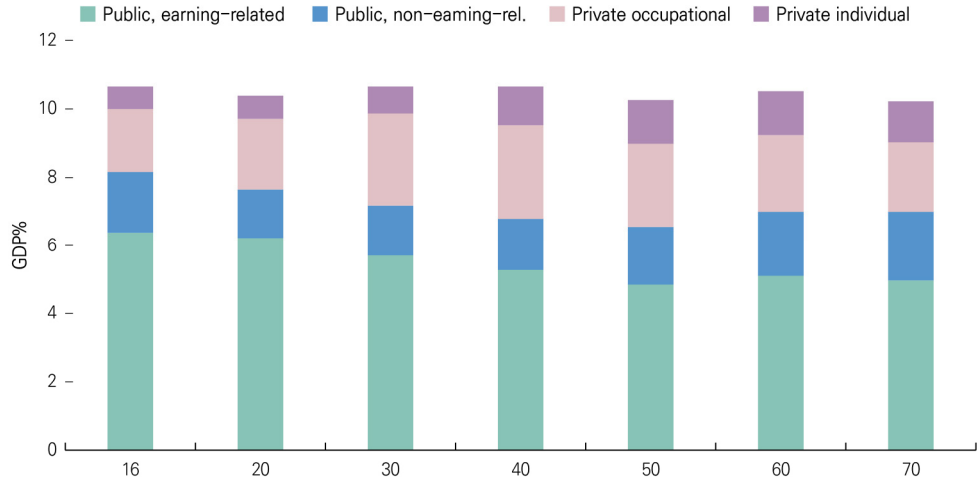
이 변화는 연금지출에 자동으로 반영된다. 또한 연금급여 계산 시 적용되는 자동조정장치로 인해 실업률 증가 등의 경기침체가 발생하면 급여 수준이 자동으로 축소되기 때문에 연금지출을 줄이는 효과가 나타난다. 즉 스웨덴의 공적연금 급여는 기여액뿐만 아니라 인구 고령화, 경제성장률에 연동되기 때문에 실제 경제의 지불 능력에 따라 조정되며 그 결과 장기적인 재정 안정성이 확보된다고 볼 수 있다.

[표 32] 공적연금 지출 전망 비교(2018~2030년)

국가	2018-2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
스웨덴	7.6	7.7	7.4	7.2	7.0	7.0	7.0	7.3	7.4
OECD 29개국 평균	9.0	9.5	9.7	10.0	10.2	10.3	10.4	10.4	10.4

자료: OECD(2021)

[그림 22] 공·사적 연금지출 전망



자료: Aspegren, et al., 2019



## 마. 시사점

세계에서 가장 먼저 보편적 공적연금제도를 도입한 스웨덴은 인구 고령화에 따른 연금 재정문제를 해결하기 위해 기여와 급여를 명확하게 연결시키는 확정기여방식에 부과방식의 재정 운영방식을 결합한 명목확정기여방식의 연금개혁에 성공하였다. 이와 같은 스웨덴 연금개혁 사례가 우리나라의 공적연금제도 개혁에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 스웨덴이 기여와 급여의 연계를 강화한 공적연금 구조를 만들고 장기적으로 인구 및 경제변동에 유연하게 대응할 수 있는 연금체계를 구축하는 것을 개혁의 기본원칙으로 설정한 것에 주목할 필요가 있다. 스웨덴은 기초연금(AFP)과 부가연금제도(ATP)가 심각한 재정 불안정 문제에 직면하자 일정한 경제성장을 전제하지 않고, 평균 수명이 증가해도 장기적으로 유지될 수 있는 연금제도를 구축하는 것을 개혁원칙으로 삼았다. 그리고 이를 위해 생애 소득에 기초한 연금급여액 산출, 기대여명 변화 및 경제성장률에 따른 급여액 조정 등의 개혁 방향을 설정하였다. 이와 관련하여 국민연금은 급속한 인구 고령화에 따른 재정불안정성 문제가 대두되고 있고 이에 대한 개혁 방안으로 보험료율 인상, 수급연령 인상 등이 논의되고 있다. 물론 이런 보수적인 개혁방안이 국민연금의 재정 안정화에 일정 정도 기여할 수 있다고 말할 수 있다. 하지만 장기적인 관점에서 국민연금 제도를 둘러싼 인구·경제적 환경 변화 즉 출산율 저하, 기대 수명 증가, 그리고 경제불황 등의 상황 속에서도 국민연금제도가 재정적으로 안정상태를 유지하기 위해서는 보다 근본적인 개혁이 필요하며 이런 관점에서 스웨덴의 자동조정장치 마련 등을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 스웨덴이 공적연금의 보험기능과 소득재분배 기능을 분리한 것에 초점을 둘 필요가 있다. 스웨덴은 조세를 재원으로 하는 최저보장연금이 소득재분배 기능을 담당하고 보험료를 재원으로 하는 소득연금이 보험기능을 담당하도록 하여 공적연금제도에서 기여와 급여의 연계를 강화하고 공적연금의 보험기능과 소득재분배 기능을 분리하였다. 국민연금도 기여와 급여의 연계가 약할 뿐만 아니라 급여산식에 반영되는 국민연금 A 값으로 인해 국민연금과 기초연금의 역할중복 문제가 지적되고 있다. 보험료를 재원으로 하는 국민연금은 급여액 산정 시 본인의 생애 소득뿐만 아니라 가입자 전체 소득인 A 값을 반영하고 있는데 이런 소득재분배 기능이 조세를 재원으로 소득 하위 70% 노인에게 정액형 연금을 지급하는 기초연금과 역할이 중복된다는 것이다. 따라서 향후 국민연금 개혁 방향을 논의하는 데 있어 소득재분배와 보험 기능을 분리하는 공적연금 구조 개혁 사례

는 참고할 수 있다. 하지만 스웨덴의 경우 구조 개혁으로 인해 노인빈곤율이 과거에 비해 높아진 점을 고려해 볼 때 기초연금이 소득재분배 기능을 수행하고 국민연금에 보험원칙에 근거하여 기여한 만큼 연금을 받는 구조로 개혁하는 것이 저소득층의 노후 빈곤 위험을 높일 가능성도 고려해야 할 것이다. 따라서 기초연금과 국민연금의 구조 개혁은 취약 계층에 대한 별도의 지원방안을 동시에 검토할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 스웨덴의 연금개혁 사례는 연금개혁을 위한 사회적 합의 방법으로 의회 내 위원회를 구성하는 방법이 효과적일 수 있음을 제시한다. 스웨덴이 기존의 사회보장 패러다임을 바꾸는 구조 개혁을 시행할 수 있었던 배경에는 다양한 이해관계자가 참여하는 위원회를 구성하기보다는 전략적으로 의원 중심의 위원회를 구성하고, 연금개혁에 찬성하는 정당을 중심으로 개혁 논의를 진행한 데 있다고 평가할 수 있다. 즉 의회민주주의와 대의정치의 상징인 의회가 연금개혁 논의과정에서 발생하는 갈등을 해소하고 국민적 동의를 얻는 데 효과적인 주체라는 점을 알려줬다(김원섭, 2008). 이와 관련하여 우리나라는 1998년의 제1차 연금개혁과 2007년 제2차 연금개혁 때보다 국민연금에 대한 사회적 관심이 더욱 증가한 상황이고 그만큼 이해관계자 간 의견 대립 등으로 사회적 합의가 어려운 상황에 직면해 있다. 국민연금의 개혁 시급성에는 공감대가 형성되어 있지만, 개혁의 목표와 방향에 대한 사회적 합의는 도출되지 못하고 있다. 특히 연금개혁과정에서의 사회적 합의 과정은 그 나라의 정치구조를 보여주는 대표적인 사례이다(김혜진 외, 2019). 따라서 정책 결정 과정에서 정당의 역할이 강한 우리나라 상황을 고려해 볼 때 우리나라가 더 효율적이고 합리적으로 사회적 합의를 이루기 위해서는 스웨덴의 연금개혁 위원회 운영 사례를 참고할 만하다.

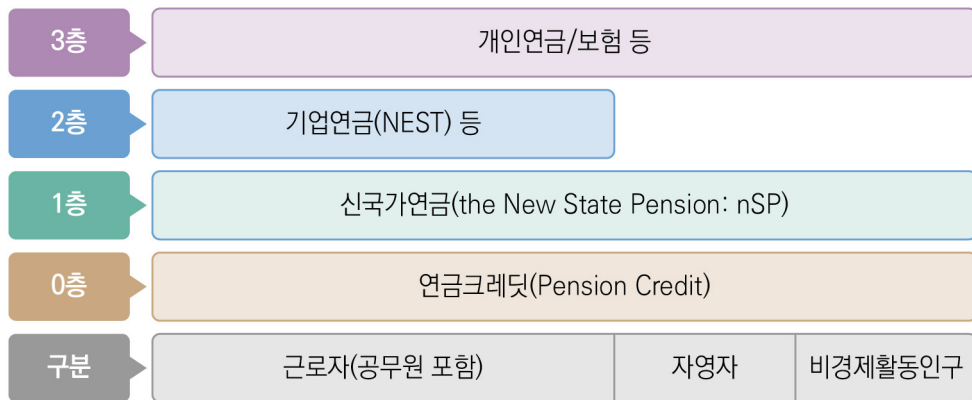
### 3. 영국

#### 가. 연금체계 구성 및 현황

##### (1) 연금체계 구성<sup>64)</sup>

영국의 연금제도는 저소득층을 위한 공공부조인 0층 연금 크레딧(Pension Credit)과 기여 기반의 정액 연금인 1층 신국가연금(The new State Pension, nSP), 그리고 NEST(National Employment Savings Trust)를 포함한 2층 기업연금으로 구성되어 있다([그림 23] 참조).

[그림 23] 영국의 노후소득보장체계



자료: 정인영, 정창률, 권혁창.(2017, p.52) <그림 II-3>

이하에서는 각 제도에 대해 간략히 살펴본다. 먼저, 의무가입제도인 nSP는 최저생계유지 및 빈곤퇴치를 목적으로 운영되는 기초연금제도로, 보험료 납입 기간에 비례해 정액 급여를 지급하는 정액방식(Flat System) 제도이다. 동 제도는 2014년 제정된 연금법(Pension Act 2014)에 기초하여 2016년 4월 6일부터 도입 및 운영되고 있다. 이는 1948년부터 운영되었던 기초국가연금(Basic State Pension, 이하 BSP)과 2002년부터 운영되었던 소득비례 연금인 국가이층연금(State Second Pension, 이하 S2P)를 통합한 것으로, 2016년 4월 6일 이전에 연금수급연령에 이른 사람들은 구(舊) 제도인 BSP와 S2P의 적용을 받는다.<sup>65)</sup> 재정은 부과방식(pay-as-you-go)으로

64) 이 부분의 내용은 영국 정부 홈페이지(<https://www.gov.uk>)를 주로 참고하였다.

65) 즉, 1951년 4월 6일 이후에 태어난 남성과 1953년 4월 6일 이후에 태어난 여성이 nSP의 적용을 받는다.

운영되며, 보험료와 국가의 보조금을 통해 급여를 지급하고 있다.<sup>66)</sup> 관리 운영은 연금 노동부(Department of Work and Pension, 이하 DWP)에서, 보험료 부과 및 징수는 국세청에서 담당하고 있다.

nSP의 가입 대상은 16세 이상부터 연금수급연령(2022년 기준, 66세) 전까지 일정 수준<sup>67)</sup> 이상의 소득 활동을 하는 모든 근로자와 자영자이다. 보험료는 국민보험(National Insurance)에 포함되어 부과되며, 고용상태와 소득수준에 따라 4개의 유형(Class)로 구분되어 각기 다른 보험료율이 적용된다([표 33] 참조). 부과 대상 소득은 근로소득과 사업소득이며, 소득이 없거나 보험료 납부 하한 소득보다 낮은 경우 보험료 납부가 면제된다.<sup>68)</sup>

2023년 3월 기준, 각 유형별 보험료율은 다음과 같다. 제 1유형(Class 1)은 주급이 £242 이상인 근로자이다. 이들의 보험료는 근로자와 고용주가 나누어 부담하며, 소득수준별로 다른 보험료율이 적용된다. 근로자의 경우 £242.01 이상 £967 이하의 주급(£1,048.01 이상 £4,189 이하의 월급)에 대해 12%의 보험료율이 적용되며, £967 이상의 주급(£4,189 이상의 월급)에 대해서는 2%의 보험료율이 적용된다. 고용주에게 부과되는 보험료 역시 근로자의 소득 수준에 따라 달라지는데, 근로자의 주급이 £123 이상 £175 이하(월급이 £533 이상 £758 이하)인 경우 고용주에게 0%의 보험료율이 적용되며, 근로자의 주급이 £175.01 이상(월 £758.01 이상)인 경우에는 고용주에게 13.8%의 보험료가 적용된다.<sup>69)70)</sup> 제 2유형과 제 4유형은 자영자(self-employed)이다. 먼저, 연간 수익이 £6,725 이상 £11,908 이하인 경우 제2유형(Class 2)에 해당한다. 이들에게는 주당 £3.15의 정액 보험료가 부과된다. 연간 수익이 £11,909 이상인 자영자는 제 4유형(Class 4)이다. 이들에게는 £11,909 이상 £50,270 이하의 수

66) 단, 재정 운용의 유동성을 확보하기 위해 2개월 동안 급여를 지급할 수 있는 규모의 기금을 운영하고 있다.

67) 2022년 11월 6일부터 2023년 4월 5일까지 적용되는 소득 기준은 근로자의 경우 주당 £242 이상, 자영자의 경우 연간 £6,725 이상이다.

68) 이 경우 임의가입이 가능하다.

69) 예를 들어, 어떠한 근로자의 소득이 주당 £1,000라면, £242에 대해서는 보험료가 부과되지 않으며, £242.01에서 £967 사이의 소득에 대해 12%의 보험료(£87)가, £967 이상의 나머지 소득에 대해 2%(£0.66)의 보험료가 부과된다. 즉, 이 근로자에게 부과되는 총 보험료는 £87.66이다.

70) 기혼 여성 및 과부, 25세 미만의 전습생, 21세 미만자, 타 직장에서 보험료를 납부하고 있는 근로자, 군 적역 후 첫 번째 직장을 가진 보훈자(veterans) 등 제 1유형에 속하는 가입자 중 일부의 경우 국민보험의 가입 유형(Category letter)에 따라 감액된 보험료가 부과된다.

익에 대해 9.73%의 보험료율이 적용되며, £50,270 초과 수익에 대해 2.73%의 보험료율이 적용된다. 마지막으로, 제 3유형은 임의가입 대상이다. 소득활동 중이지만 소득이 낮거나(2022/2023년 기준, 소득이 주 £123 이하), 해외거주자, 실업자 등이 이에 해당한다. 연금수급연령에 도달하였으나 국민보험 기여에 공백이 있는 경우에도 임의가입이 가능하다. 일반적인 임의가입 대상자는 제 3유형(Class 3)으로 분류되지만, 일정 요건을 충족하는 자영업자 또는 해외거주자의 경우 제 2유형(Class 2)으로도 가입할 수 있다. 제 3유형으로 임의가입하는 경우에는 주당 £15.85의 보험료가 부과되며, 제 2유형으로 임의가입하는 경우에는 주당 £3.15의 보험료가 부과된다(영국 정부 홈페이지, 2023.3.10. 검색).

[표 33] 영국 국민보험의 가입유형 및 보험료율(2022/2023년)

가입 유형	대상	소득	보험료율	
			근로자/본인	고용주
Class 1	근로자	주 £123 이상 £175 이하	0%	0
		주 £175.01 이상 £242 이하	0%	13.8%
		주 £242.01 이상 £967 이하	12%	
		주 £967 초과	2%	
Class 2	저소득 자영자	연 £6,725~£11,908	주당 £3.15	-
Class 3	임의 가입자		주당 £15.85	
Class 4	고소득 자영자	연 £11,908~£50,270	9.73%	-
		연 £50,271 ~	2.73%	-

주: 단, 국민보험의 가입유형에 따라 다른 보험료가 적용될 수 있음  
 자료: 영국 정부 홈페이지. “National Insurance: detailed information”. GOV.UK. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/topic/personal-tax/national-insurance>

한편, nSP의 연금 수급에 필요한 최소 가입 기간은 10년이며, 완전연금을 수급하기 위한 가입 기간은 35년이다. 가입 기간은 보험료 납부 외에도 실업, 양육, 돌봄, 모성급여 수급, 장애 등에 부여되는 국민보험 크레딧(National Insurance Credit)을 통해 축적할 수 있다. 2023년의 연금수급연령은 66세이며, 이는 2026~2028년 사이에 67세로 상향조정될 예정이다. 2022/2023년 기준, 완전연금액은 주당 £185.15이며, 보험료 납입 기간에 따라 감액된 금액이 지급된다.<sup>71)</sup> 이는 전일제 근로자 평균 소

득의 24.2% 수준이다(PPI, 2022a, p.8).<sup>72)</sup> nSP의 급여는 삼중잠금장치(triple lock)에 의해 임금상승률, CPI, 2.5% 중 가장 높은 것에 연동되어 매년 상향조정된다.

NEST는 2008년에 도입된 중·저소득층을 위한 퇴직연금제도이다. 노후소득보장을 위해 2012년부터 자동 가입(automatic enrolment)<sup>73)</sup>에 기초한 개인계좌제도(Personal Account)로 운영되고 있어, 일정 소득 이하의 근로자는 자동적으로 가입되고 있다. 기존에는 공적 소득비례연금이었던 S2P에서 적용 제외를 신청해 기업연금에 가입할 수 있었으나, 2014년 S2P가 폐지됨에 따라 의무화된 기업연금이 2층의 역할을 담당하고 있는 셈이다. 이를 통해 일반 근로자는 물론 기존 기업연금에 가입하기 어려웠던 영세 사업장 근로자도 일정 조건을 충족하면 기업연금에 자동적으로 가입할 수 있게 되었다(문현경, 유현경, 2022, p.15). 한편, NEST는 수급권 보호장치, 규제 감독기관, 수수료 규제 강화 등을 지니고 있으며, 운영 주체(NEST Corporation)가 책임성(accountability)를 지니고 있어 준 공적연금으로 평가된다.

연금크레딧(Pension Credit)은 저소득 노인에게 최저소득을 보장하기 위해 2003년에 도입된 범주적 공공부조 제도이다.<sup>74)</sup> 현재 66세 이상 노인을 대상으로 자산 조사를 통해 저소득 노인에게 기준 소득과 실제 소득의 차액만큼의 급여를 지급하고 있다. 소득인정액은 세후 소득과 재산의 소득인정액(deemed income)을 합산하여 산출하는데, 소득계산 시 국가연금, 기타연금, 기타 사회보장급여(예, 간병인 수당(carer's allowance)) 등이 포함된다. 기준 소득은 매년 임금상승률에 연동되어 조정되는데, 2022/2023년의 소득 기준은 독신의 경우 주당 소득이 £182.6 이하, 부부는 주당 £278.70 이하이다(영국 정부 홈페이지, 2023.3.10. 검색).

## (2) 제도 현황

nSP의 보험료가 조세인 국민보험에 포함되어 부과됨에 따라 근로연령인구의 대부분이 연금수급여령 도달 이전에 수급권을 확보하고 있다. <표 3-5-2>에 따르면, 근로연령인

71) 급여 산식을 다음과 같다. 완전연금액 × 기여년수(+ 기여인정년수) × 1/35

72) 전일제 근로자(full-time employees)의 평균 소득(average earnings)(은 매년 조사되는 ASHE(Annual Survey of Hours and Earnings)의 조사 결과이다.

73) 단, 일정 기간 내에서 자유롭게 탈퇴할 수 있다.

74) 2003년 도입 당시에는 보장 크레딧(Guarantee Credit)과 저축 크레딧(Savings Credit)으로 구성되어 있었는데, 2014년 개혁으로 2016년 4월부터 저축크레딧이 폐지되었고, 현재 보장크레딧만 남아있다.

구(16~65세)의 75.8%가 보험료 납부와 크레딧을 통해 국가연금(State Pension)<sup>75)</sup>의 수급권을 확보하고 있다(2018/19년 기준). 세부적으로 살펴보면, 국가보험 기여만으로 수급권을 확보한 자가 63.0%, 국가보험의 크레딧만으로 수급권을 확보한 자가 10.6%, 국가보험 기여 및 크레딧을 통해 수급권을 획득한 자가 2.1%를 차지하고 있다(PPI, 2022b).

[표 34] 근로연령인구의 국가연금(State Pension) 수급권 확보 현황

(단위: 백만명, %, 2018/2019년 기준)

	국가보험 기여만으로	국가보험 크레딧 만으로	국가보험 기여 및 크레딧으로	가입기간 미충족	국가보험 기여나 크레딧이 없음	근로연령대 전체
남성	13,863	1,519	210	2,169	3,061	20,823
여성	12,379	2,918	683	2,017	2,852	20,848
전체	26,242	4,437	893	4,186	5,913	41,671
근로연령 인구 대비	63.0	10.6	2.1	10.0	14.2	100.0

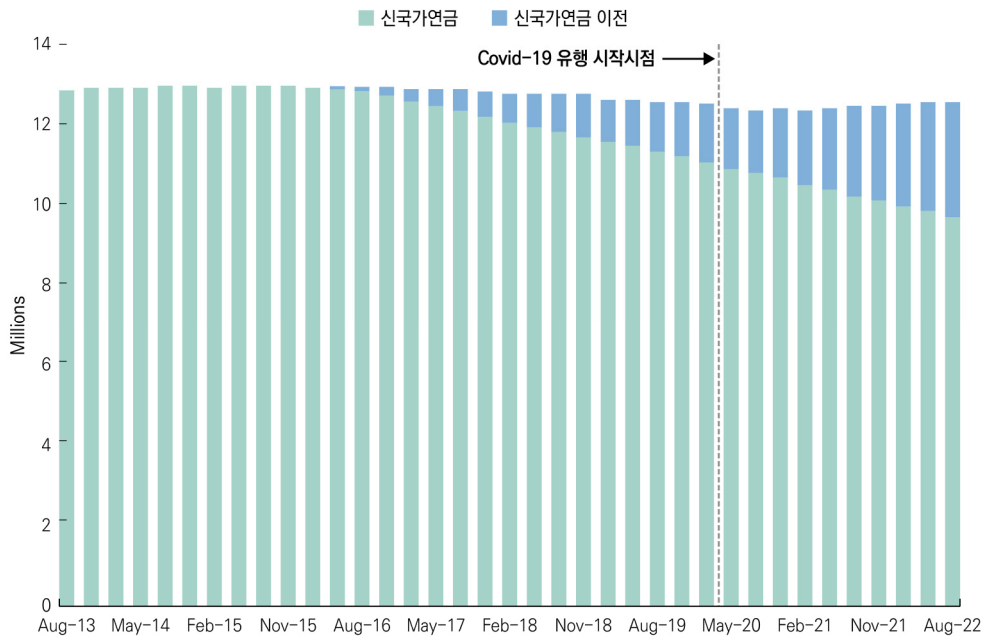
주: 16세부터 연금수급연령(2023년 기준, 66세) 사이의 사람들을 대상으로 함

자료: PPI(2022b) <Table 7>

수급 현황을 살펴보면, 2022년 8월 기준 국가연금(BSP+nSP) 수급자는 총 1,257.9만 명으로, BSP 수급자가 969.9만 명, nSP 수급자가 288.0만 명이다(DWP, 2022). 2016년 nSP 도입 이후 nSP 수급자의 비율이 늘어나고 있는 반면, BSP 수급자 비율은 감소하는 추세이다([그림 24] 참조). DWP(2016)에 따르면, nSP가 빠르게 성숙됨에 따라 장기적으로 완전연금 수급자의 비율이 약 90% 수준에 이를 것으로 전망된다.

75) 국가연금(State Pension)은 구제도인 BSP와 신 제도인 nSP를 통칭하는 것이다.

[그림 24] 국가연금 수급자 추이



자료: DWP. “DWP benefits statistics: February 2023”. DWP. February 2023. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-february-2023/dwp-benefits-statistics-february-2023>

한편 [표 35]에 따르면, nSP 급여는 주당 £185.15로, 전일자 근로자(full-time employees) 평균 소득의 24.2% 수준이며, 향후 26.9%까지 증가할 전망이다(PPI, 2022a, p.43). 평균 연금액은 완전연금액에 다소 못 미치는데, 2019년 3월 기준, BSP 수급자의 평균 급여는 완전연금액 대비 86.5% 수준이며, nSP의 평균 급여는 완전연금액 대비 90.3% 수준이다([표 36] 참조). 한편, nSP의 도입으로 급여 수준이 제고되는 동시에 남녀 간 급여 격차도 개선되었다. [표 36]에서 nSP 수급자의 급여가 BSP 수급자의 급여에 비해 £39.38 더 높고, 남녀 간 급여격차가 £13.19에서 £3.17로 크게 개선되었음을 확인할 수 있다.



[표 35] 평균소득 대비 nSP 급여 전망

(단위: £, %)

구분	nSP 급여 전망(A)	평균소득 전망(B)	평균소득 대비 급여 비율 (A/B)
2022	185.15	765	24.2
2025	211.15	828	25.5
2030	246.31	972	25.3
2035	296.22	1,161	25.5
2040	363.78	1,401	26.0
2045	446.75	1,691	26.4
2050	548.64	2,041	26.9

자료: PPI(2022a, p.43) Table A3.2

[표 36] 국가연금 수급자의 평균 수급액 현황

(단위: £, %, 2019년 3월 기준)

	BSP 평균 수급액	완전연금액 대비 비중	nSP 평균 수급액	완전 연금액 대비 비중
남성	116.56	92.5	149.02	90.7
여성	103.37	82.1	145.85	88.7
전체	108.98	86.5	148.36	90.3

주: 2019년 기준, BSP의 완전연금액은 주당 £129.20이며, nSP의 완전연금액은 주당 £164.35임  
자료: PPI(2022b) <Table 6>

연금크레딧 현황을 살펴보면, 2021년 기준, 140.3만 명이 한 개 이상의 연금크레딧 급여를 수급하고 있다([표 37] 참조). 성별로 보면, 남성이 48.6만 명, 여성이 91.7만 명(전체의 65.4%)이다. 한편, 연금크레딧 수급자 수는 2016년 4월 nSP 도입 이후 감소하는 추세이다. [표 38]에 따르면, 2005년 11월 329.8만 명이었던 연금크레딧 수급자가 2018년 11월 193.8만 명으로 감소하였다. 평균 급여는 2018년 11월 기준 £58.51이다.

[표 37] 연금크레딧 수급자 현황

(단위: 천 명, 2021년 11월 기준)

	보장크레딧만	저축크레딧만	보장크레딧 +저축크레딧	계
남성	248	84	154	486
여성	477	128	313	917
전체	725	211	467	1,403

자료: PPI(2022b) <Table 9>

[표 38] 연금크레딧 수급자 수 및 평균 급여 추이

(단위: 천명, % £)

구분	수급자 수	(주당) 평균 급여
November 2005	3,298.2	43.49
November 2006	3,343.3	46.90
November 2007	3,337.6	50.34
November 2008	3,336.4	52.82
November 2009	3,353.6	56.44
November 2010	3,327.1	56.82
November 2011	3,233.9	57.34
November 2012	3,038.9	56.90
November 2013	2,873.6	56.66
November 2014	2,672.7	56.44
November 2015	2,442.3	56.37
November 2016	2,248.0	57.31
November 2017	2,091.3	58.02
November 2018	1,937.9	58.51

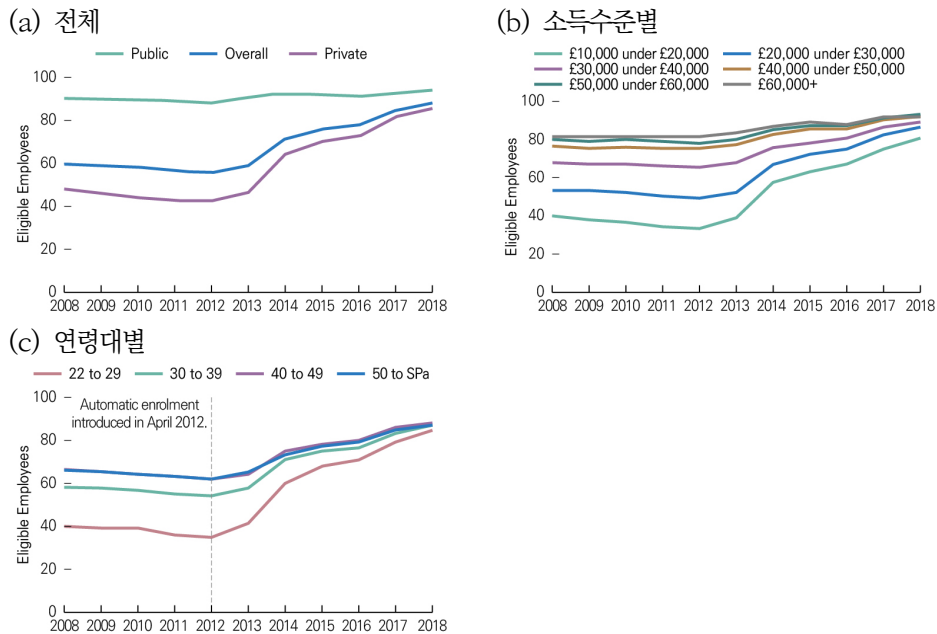
주: 저축크레딧이 포함된 수치임

자료: Nomis. "benefit payments - pension credits". Office for National Statistics. November 2018. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.nomisweb.co.uk/datasets/b100pc>

기업연금 참여율은 NEST 도입 이후 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. [그림 25]에 따르면, 2012년 43% 수준이었던 기업연금 참여율은 2018년 85% 수준으로 증가하였다. 특히, 기업연금 가입 이력을 쌓기 어려웠던 저소득층이나 청년의 기업연금 가입이

크게 증가하였다. [그림 25]에 따르면, 연 소득 1만~2만 파운드에 속하는 근로자의 기업연금 참여율이 2012년 34%에서 2018년 81%로 2배 이상 증가했으며, 22~29세 연령층의 참여율은 2012년 35%에서 2018년 85%로 증가하였다(DWP, 2019, pp. 47-50).

[그림 25] 기업연금 참여율 추이



주: 전체 근로자 대비가 아닌 기업연금 가입 대상자 기준임

자료: DWP(2019, pp. 47-50) Figure 4.1, Figure 4.3, Figure 4.5

## 나. 개혁 추진 배경 및 과정

### (1) 개혁 추진 배경

2014년 연금 개혁은 2007년, 2008년, 2011년 시행된 모수 개혁에 이어 이루어진 연쇄적 개혁이다. 이는 2014년 개혁이 2007년~2011년에 시행되었던 개혁과 마찬가지로 연금위원회(Pensions Commission, 이하 PC)의 논의 결과에 기초하기 때문이다. 연금위원회는 연금 개혁을 위해 설치된 독립적인 조사 및 자문기구로, 총리실, 재무부, 노동연금부에서 각각 추천한 세 명의 전문가로 구성되었다. 동 위원회는 2002년부터 2006년까지 활동하며 영국의 공·사적 연금이 처한 상황을 진단한 뒤 세

권의 보고서를 발간하였는데, 여기에는 연금제도 전반에 대한 진단과 정책대안이 담겨있다. 특히, 영국 정부는 연금위원회의 논의에 기초하여 다섯 가지 원칙(단순성(simplicity), 공정성(Fairness), 부담가능성 및 지속가능성(Affordability and sustainability), 개인의 책임(Personal responsibility))을 제시하였는데,<sup>76)</sup> 이 원칙들은 이후의 연금개혁 과정에서 개혁안들을 평가하는 기준으로 활용되었다. 이하에서는 2014년 개혁을 살펴보기에 앞서 2000년대에 시행되었던 연금 개혁의 배경과 주요 내용을 살펴본다.

#### (가) 2007년~2011년 연금 개혁

2000년대 초 영국에서 연금 개혁 논의가 시작된 배경은 다음과 같다. 첫째, 1980년대에 시행되었던 사적연금 강화정책으로 인해 공적연금의 급여적정성 문제와 노인빈곤 문제가 크게 대두되었다. 대처의 보수당 정부는 공적연금의 재정안정성 강화와 노동시장의 유연화 전략에 기초한 연금 개혁을 추진하였다(Bonoli, 2000). 공적연금의 재정안정화를 위해 BSP의 급여 연동 방식을 물가연동으로 전환하였고, 당시 2층을 구성하고 있던 법정소득비례연금인 SERPS(Statutory Earnings Related Pension Scheme)의 급여 수준을 25%에서 20%로 삭감하였다. 또한 사적연금의 활성화를 위해 ‘적격 개인연금’을 도입하여 SERPS에 대한 가입을 대체할 수 있도록 허용함과 동시에 보험료 환급 및 세제 혜택을 부여하였다(김영순, 2013, p.97; 김혜진 외, 2019, pp.13-16). 이러한 개혁을 통해 공적연금의 재정안정성이 크게 개선되었으나, 연금제도가 복잡해진 탓에 공·사적연금제도에 대한 국민들의 이해도와 신뢰도가 낮았고, 사적연금의 가입률이 저조하여 연금의 노후소득보장기능이 크게 약화되었다. 이에 따라 1997/98년에는 노인빈곤율(중위소득 60% 기준)이 30%에 이를 정도로 노인 빈곤 문제가 심각한 상황이었다(김혜진 외, 2019, p.26). 당시 연금위원회는 향후 급여적정성 문제가 더욱 심화될 것이라 진단하였는데, 35세 이상 피용자의 60%가 향후 노후생활이 어려운 수준의 급여를 받을 것이라 전망하였다(PC, 2004).

둘째, 고령화로 인해 재정적 지속가능성 문제가 대두되었다. 당시 연금위원회는 인구구조가 기존 전망보다도 빠르게 변화하고 있어 연금제도의 재정적 지속가능성이 낮다고 판단하였다(PC, 2004, p.2-4). PC(2004) 따르면, 2050년까지 노인인구 비율이

---

76) 이에 대한 자세한 내용은 DWP(2006)을 참조하기 바란다.

현재의 2배 수준에 이를 것으로 전망되었다. 한편으로, 공적연금의 급여 수준이 낮아지면서 그 역할이 커진 연금크레딧의 재정부담이 점차 늘어나고 있었다. 당시 연금크레딧은 BSP 급여와 연동되어 운영되고 있었는데, 보장크레딧이 최저소득보장선과 BSP 급여의 격차를 메우는 역할을 하고 있었고, 저축크레딧은 최저소득보장선 아래에 있는 사람들이 최저소득보장선을 벗어날 수 있도록 저축 인센티브를 제공하는 역할을 수행하고 있었다. 그러나 BSP 급여의 실질가치가 하락하면서 연금크레딧 내 저축크레딧이 담당해야 하는 역할을 점차 커졌고, 더 많은 사람들이 연금크레딧에 머물러 있는 현상이 발생하였다(PC, 2004, pp.226-231). 이미 연금위원회가 이러한 문제를 지적하였으나, 이는 이후에도 해결되지 못하였고, 2013년에는 공적연금 수급자의 약 40%가 연금크레딧의 수급 요건을 충족할 정도로 재정부담이 심화되었다(DWP, 2013a, p.24).

셋째, 지나치게 복잡해진 연금제도를 단순명료하게 개편할 필요가 있었다. 1990년대 이후 후기 산업사회가 도래하면서 노동시장 구조가 크게 변하였는데, 영국 정부는 연금제도를 현대화하기보다는 새로운 규정을 계속 추가하는 방식으로 대응하였다(성혜영 외, 2019). 이로 인해 공·사적연금체계가 지나치게 복잡해졌고 이는 가입자의 혼란과 불신을 야기하였다(PC, 2004, p.13). 특히, 상대적으로 취약한 계층인 여성과 자영자, 비정규직 등을 포괄하기 위한 정책 대안이 필요한 상황이었다. 이에 연금위원회는 단순명료한 제도의 확립 필요성을 주장하였고(PC, 2006, p.10), 이는 추후 연금 개혁의 주요 원칙으로 반영되었다.

연금위원회는 2차 보고서에서 전술한 문제들을 해결하기 위한 대안을 제시하였는데, 2차 보고서에 담긴 주요 권고사항은 다음과 같다(PC, 2005). 첫째, 기초연금 급여를 물가연동방식에서 임금연동방식으로 다시 전환하여, 장기적으로 연금의 가치가 떨어지는 것을 방지하고 기초연금이 기초보장의 역할을 할 수 있도록 한다. 둘째, 여성과 돌봄제공자의 권리를 강화하여 기여보다 거주를 기준으로 기초연금을 지급한다. 셋째, 연금수급연령을 2050년까지 67~69세 사이로 올린다. 넷째, 연금 크레딧에 대한 자산조사 기준을 완화함으로써 사적 저축동기 약화를 방지한다. 다섯째, 가입이 저조한 2층의 민간 개인연금을 대신할 저비용 적립방식의 의무가입 개인연금인 국민연금저축제도(National Pension Savings Scheme: NPSS)를 도입한다. 여섯째, S2P의 정액연금화를 균등분화를 가속화하되 돌봄제공자에 대한 크레딧을 개선한다.

이후 정부는 연금위원회의 권고안에 기초하여 연쇄적인 개혁을 추진하였다. 2007년, 2008년, 2011년 연금 개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 우선, 2007년 개혁의 목

표는 공적연금 급여적정성 및 재정적 지속가능성을 제고하는 것이었다. 이를 위해 첫째, BSP의 완전연금 수급을 위한 기여기간을 남성 44년, 여성 39년에서 30년으로 축소하였다. 둘째, 급여 수준을 높이고자 급여의 연동방식을 기존의 물가연동 방식에서 임금연동 방식으로 변경하였다. 셋째, BSP의 연금수급연령을 2026년까지 66세로 인상한 후 2036년까지 67세, 2046년까지 68세로 상향 조정하기로 하였다.<sup>77)</sup> 그 외에도, 가정 책임보호(Home Responsibilities Protection; HRP) 제도를 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 변경하였고, 크레딧 지급 범위를 12세~16세 미만인 자녀가 있는 부모와 주당 20시간 이상의 돌봄 제공자에게까지 확대하였다. 또한 S2P의 급여를 소득비례에서 점진적으로 정액으로 전환하기로 하였고, DC방식 기업연금과 개인연금에 가입하는 경우 허용되었던 S2P에서의 적용제외를 폐지하였다(김영순, 2014; 김혜진 외, 2019).

다음으로 2008년 개혁은 사적연금(기업연금)의 활성화와 삼중조절장치(triple-lock)의 도입을 목표로 하였다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 근로자의 기업연금 가입을 2012년 4월부터 2018년 2월까지 단계적으로 의무화하였다. 둘째, 기업연금이 없는 소규모 사업장의 근로자를 위해 2012년부터 NEST 제도를 도입하기로 하였다. 셋째, BSP 급여의 실질가치를 유지하기 위해 2011년부터 급여연동 방식을 ‘물가상승률, 임금상승률, 2.5% 중 가장 높은 수치’에 연동하는 삼중조절장치(triple-lock)로 변경하기로 하였다(김영순, 2014; 김혜진 외, 2019).

이후 시행된 2011년 개혁은 앞선 두 개혁의 후속 조치에 해당한다. 2007년 개혁에 의해 2024년~2026년 사이 66세로 상향 조정될 예정이었던 연금수급연령을 2020년까지 66세로 조정하기로 하였고, NEST의 소득 기준 및 보험료 부과 소득 구간을 상향 조정하였다(김혜진 외, 2019).

---

77) 이는 연금위원회가 2005년 발간한 제2차 보고서에서 제안된 내용이기도 하다. Pensions Commission(2005)은 남성 65세 여성 60세로 설정된 연금수급연령을 2030년까지 남녀 모두 66세, 이후 매 10년마다 1세씩 올려 2050년 68세로 설정한 것을 제안하였다. 자세한 내용은 Pensions Commission(2005)을 참조.

[표 39] 2007~2011년 개혁의 주요 내용

연도	주요 내용
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010년 4월 이후 기초연금의 완전연금 수급 요건을 30년 가입으로 축소</li> <li>- 가정책임보호(Home Responsibilities Protection; HRP) 제도를 크레딧(National Insurance Credits)으로 변경(1950년생 이후 여성에게 적용)</li> <li>- 크레딧 제고 확장(BSP와 S2P에서 12세~16세 미만 자녀가 있는 부모 및 주 20시간 이상 돌봄 제공자에게 크레딧 제공)</li> <li>- BSP의 수급연령 상향 조정(2026년까지 66세, 2036년까지 67세, 2046년까지 68세)</li> <li>- 근로소득 연동을 통한 급여 수준 인상</li> <li>- DC 방식 기업연금과 개인연금에 가입할 경우에 대한 S2P에서의 적용제외 폐지</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년부터 개인계좌 제도인 NEST 도입</li> <li>- 2011년부터 삼중잠금장치(triple lock) 적용</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금 수급연령 상향(2020년까지 65→66세)</li> <li>- NEST의 가입 대상 소득 기준과 보험료 부과 소득 구간을 상향 조정</li> </ul>

자료: DWP(2015); 김해진 외(2019); 성혜영 외(2019)를 토대로 필자 재구성

#### (나) 2014년 연금 개혁

2014년 연금 개혁을 이끈 논의는 2011년에 본격적으로 시작되었다. 2007년과 2008년 개혁으로 많은 변화가 있었으나, 연금제도 내에는 여전히 많은 문제들이 존재하고 있었다. 이에 영국 정부는 앞선 개혁을 통해 해결하지 못한 문제들을 해결하고자 2014년 개혁을 추진하였다.

당시 영국의 연금제도가 처한 문제는 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 공적연금의 복잡성과 불확실성으로 인해 사람들이 자신의 급여 수준을 명확히 알기 어려웠다. 영국 정부는 향후 S2P가 정액 연금화되면서 이러한 문제가 해결될 것이라 판단하였으나, 2007년 개혁의 효과가 나타나기까지는 상당 시간이 걸릴 것으로 전망되었다(Thurley, 2016, pp.9-10). 따라서 보다 빠르게 단순명료한 제도를 확립하는 것이 중요한 과제였다.

둘째, 여전히 상당한 불평등이 존재하고 있었다. 2007년 연금 개혁을 통해 BSP의 완전연금 수급 요건을 30년으로 단축하고, 가정책임보호 제도를 크레딧으로 변경하였으나, 여전히 취약계층(여성, 저임금 근로자, 자영자 등)의 급여 수준이 상대적으로 낮았다. 특히, 여성은 2050년쯤에야 남성과 유사한 수준의 S2P 급여를 받을 것으로 전망되었다(HM Treasury, 2011, p. 22).

셋째, 수급자 내 연금크레딧 수급대상자 비율이 여전히 높았다. 당시 연금 수급자의 약 40%가 연금크레딧 수급 자격을 지니고 있었는데, 이는 2050년에서야 약 10% 수준으로 감소하는 것으로 나타났다(DWP, 2013a, p.24). 그러나 연금크레딧의 소득 기준이 높아 저축에 대한 인센티브가 명확하지 않았고, 전망과 달리 연금크레딧 수급자가 크게 줄어들지 않을 것이라는 우려도 있었다. 연금위원회가 첫 번째 보고서에서 이미 이를 지적했으나(PC, 2004, pp. 226-231), 2007년, 2008년 개혁에서는 이를 반영하지 못하였다.

## (2) 2014년 개혁추진 과정

2010년 5월에 출범한 보수당-자유민주당 연립정부는 보다 근본적인 연금 개혁이 필요하다고 판단하였고, 2011년 3월 발표된 당해연도 예산안(Budget 2011)에서 추가적인 개혁 추진 의지를 드러냈다. 영국 정부가 제시한 개혁 목표는 현재와 미래 세대 모두를 위해 공정하고(fair), 개인 책임(personal responsibility)에 기반하며, 지속가능할 수 있도록 연금 시스템을 단순화(simplify)하는 것이었다. 당시 영국정부는 향후 정액연금화될 예정이었던 S2P와 BSP의 역할 중복으로 공적연금의 복잡성이 증가하고 있음을 지적하며, 미래의 연금 수급자들을 위한 개혁안들을 검토하여 “자산조사에 기초한 보장크레딧의 급여 수준보다 높고, 단순한(simple), 기여 기반의(contributory), 정액 지원(flat-rate support)”을 제공할겠다는 의지를 보였다(HM Treasury, 2011, p.35).

당시 영국 정부의 연금 개혁 의지는 2011년 4월 발간한 녹서인 A state pension for the 21st century에 자세히 담겨있다. 영국 정부는 녹서에서 2가지 개혁안을 제시하였다. 첫 번째 방안은 국가연금이 보다 빠르게 2단계 정액제 구조로 전환될 수 있도록 2030년까지 마무리될 예정이었던 S2P의 정액연금화를 2020년으로 앞당기는 것이었다(DWP, 2011a, p.25).<sup>78)</sup> 이 경우 BSP와 S2P의 자격 기준은 대체로 동일하게 유지되며, 급여 인상도 기존과 동일하게 지속하는 것이었다. 그러나 이 방안은 사람들이 얼마만큼의 급여를 받을 수 있는지 명확하게 할 수 있지만, 개혁 효과가 나타나기까지 상대적으로 오랜 시간이 걸린다는 단점이 있었다(DWP, 2011a, p.28). 한

78) 당시 약 £14,000~£40,000 사이의 소득에 대해 제2국가연금 보험료를 납부하였는데, 이를 7년에 걸쳐 £14,000로 낮추는 방안이었다. 이 경우 추후 가입자들은 고정 요금인 £1.60만 납부하게 된다(DWP, 2011a, p.26).



편으로, 두 정액연금 사이의 기능 중복이 존재하고, 저축크레딧이 여전히 유지되어 재정 부담이 장기간 지속된다는 점에서도, 정부가 내세웠던 개혁 원칙들과는 다소 거리가 있었다(성혜영 외, 2019, p.205).

두 번째 방안은 ‘구조개혁안’으로 공적연금을 일원화하여 보장크레딧 이상의 급여를 제공하되, S2P의 적용제외를 폐지하는 안이었다. 단층 연금을 통해 보장크레딧보다 높은 수준의 급여를 제공함으로써 저축크레딧의 폐지 및 1층 연금과 연금크레딧의 연계 감소를 실현하고, 이를 통해 연금크레딧에 투입되는 재정부담 완화를 도모하는 것이었다. 한편으로 이 방안이 시행된다면 S2P의 폐지로 적용제외가 자동으로 폐지되면서 기업연금이 2층 연금의 역할을 도맡아 하게 되는 것이었다. 이 방안은 첫 번째 방안에 비해 정부가 제시하였던 개혁 원칙들에 부합하는 방안이었으나, 급진적인 구조개혁으로 인해 다양한 부작용이 발생할 우려가 있었다.

영국 정부는 녹서를 통해 개혁안을 발표한 이후, 개혁안이 담긴 법안을 의회에 제출하기에 앞서 국민들의 여론을 수렴하는 과정을 진행하였다. 영국 정부는 2011년 4월부터 7월까지 12주에 걸쳐 개인 및 관련 기관들의 의견을 수렴하였는데, 해당 조사는 개인 및 기관들이 개혁안과 연금수급연령에 대한 총 11개의 질문에 대한 응답서를 작성하여 우편, 온라인 홈페이지, 이메일 등을 통해 접수하는 방식으로 진행되었다. 이를 통해 영국 정부는 1,600명 이상의 개인과 102개 기관의 의견을 모을 수 있었고(DWP, 2011b, p.5), 구조개혁안에 대한 광범위한 지지가 있음을 확인하였다. 특히나 기관 사이에서는 현재의 연금시스템이 너무 복잡하다는 공감대가 형성되어 있었다(Thurley, 2016). 한편으로, DWP는 기업연금 이해관계자 및 전문가가 참여하는 토론회를 개최하여 구조개혁 시 NEST의 적용방식을 어떻게 개편할 것인지 등에 대해 논의하기도 하였다(DWP, 2012, p.91).

이후 여론 수렴 및 전문가 토론회 등을 통해 개혁안을 수정한 정부는 2013년 1월 18일에 단층연금인 nSP 도입을 골자로 하는 연금개혁안을 발표하였다(DWP, 2013b). 하원 내 노동연금 상임위원회(Work and Pensions Select Committee, 이하 WPC)는 이 법안 초안에 대한 사전입법조사를 심사하고, 2013년 4월에 관련 의견과 권고사항을 포함한 보고서를 발간하였다(WPC, 2013). 동 보고서에 담긴 위원회의 주요 권고사항은 다음과 같다. 첫째, 단층연금의 시행일이 2017년 4월에서 2016년 4월로 앞당겨진 것에 대한 우려를 드러내며, 이에 대한 영향을 분석할 것을 권고하였다. 둘째, 7~10년 사이로 불분명하게 설정된 최소가입기간을 10년 이내에서 명확하

게 설정할 것을 권고하였다. 셋째, 이해관계자(가입자, 사용자 등)에게 구조개혁안에 대해 자세히 설명하고, 충분히 소통할 것을 권고하였다. 넷째, 최소가입기간을 충족하지 못할 것으로 보이는 가입자, 피부양배우자 연금의 폐지로 인해 손해를 입을 여성, 시행일이 1년 당겨져 새로운 연금의 혜택을 누리지 못하게 될 1952년 4월 6일부터 1953년 4월 5일 사이 출생한 여성에 대한 대책을 마련할 것을 권고하였다(WPC, 2013, pp.50-57).

이후 정부는 2013년 5월 위원회의 보고서에 대한 답변과 1월에 제출된 법안 초안에 대한 변경 사항이 포함된 요약을 발표하였다(DWP, 2013c) 정부의 주요 답변은 다음과 같다. 첫째, 정부는 이해관계자 및 연금업계와 논의하여 시행일 변경에 대한 이해를 구했으며, 시행일을 2016년 4월로 명시하였다. 둘째, 위원회의 권고를 받아들여 최소가입기간이 10년을 초과하지 않도록 명시하겠다고 답변하였다. 셋째, 시행일을 기준으로 과거 35년 동안 감액보험료를 납부한 여성을 위한 과도기적 조치를 취할 것이라고 답변하였다. 다만, 1952년 4월 6일부터 1953년 4월 5일 사이 출생한 여성의 경우 90%가 기존 제도보다 높은 급여액을 받을 것이라고 답변하였다(DWP, 2013c, pp.6-22).

한편, 수정 법안은 2013년 5월 9일 하원에서 발의되었고, 7월 11일에 공공법안위원회 단계(Public Bill Committee stage)를 통과하였다. 신국가연금의 적용 대상, 완전연금을 수급하기 위한 기여기간(35년), 피부양 배우자 연금의 폐지 등의 내용이 담긴 첫 번째 파트(Part 1)는 4번의 세션에 걸쳐 논의되었으며, 대부분이 수정 없이 통과되었다.<sup>79)</sup> 이후 2013년 10월 29일 하원에서의 보고 단계와 3차 검토를 마친 후, 2013년 10월 29일 하원을 통과하여 2013년 10월 30일에 상원에서 발의되었다. 이후 상원의 심사 및 자구 수정을 거쳐 2014년 5월 14일에 연금법(Pension Act 2014)이 통과되었다.

---

79) 공공법안위원회는 네 번의 세션(Fifth sitting(2 July 2013, morning), Sixth sitting(2 July 2013, afternoon), Seventh sitting(4 July 2013, morning), Eighth sitting(4 July 2013, afternoon))을 통해 nSP의 주요 내용을 논의하였다. 그중에서도 fifth sitting에서는 연금의 적용 대상 완전연금 수급 요건, 피부양 배우자 연금의 폐지, 성별 연금 격차 등에 관해 다루었다. 해당 세션의 주요 내용은 부록을 참조하기 바란다.

#### 다. 개혁의 주요 내용

2014년 개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, BSP와 S2P를 통합하여 nSP로 재편하였다. nSP의 최소가입기간은 10년이었고, 완전연금 수급 요건은 35년으로 설정되었다. 또한 모든 사람들이 개인 자격으로 연금에 가입하여 급여를 받도록 하기 위해 피부양배우자 연금을 폐지하였다. 한편, nSP의 급여 수준은 자산조사에 기초하는 연금크레딧의 기준 소득보다 높게 설정되었으며, 저축크레딧은 폐지되었다. 또한 BSP와 S2P가 일원화됨에 따라 S2P의 적용제외 제도가 폐지되었다(DWP, 2013a). 한편, nSP가 2016년 4월 6일부터 시행됨에 따라 시행일 이전에 연금수급연령에 도달한 가입자들은 기존 제도인 BSP 및 S2P의 적용을 받게 되었는데, 시행일 이전 기존 제도를 통한 연금액이 nSP를 초과하는 경우 많은 쪽을 수급할 수 있도록 하여 기득권을 보호하였고, 반대의 경우에는 일시적인 추가 기여(임의가입)를 통해 nSP의 혜택을 받을 수 있도록 허용하였다.

[표 40] 2014년 연금 개혁의 주요 내용

구분	주요 내용
신국가 연금(nSP) 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이층연금(S2P)을 신국가연금(new State Pension: nSP)으로 일원화(2016년 4월부터 시행)</li> <li>- 피부양배우자 연금 폐지</li> <li>- 연금수급연령 상향 조정(2028년까지 66→67세)</li> <li>- 2015년부터 5년마다 기대여명과 연계하여 연금수급연령의 상향 조정을 검토</li> <li>- 완전연금 수급을 위한 가입 기간을 30년에서 35년으로 강화</li> <li>- 최소가입기간을 10년으로 설정</li> <li>- 저축크레딧(Savings Credit) 폐지</li> </ul>
기업연금확 대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가이층연금(S2P)의 적용제외(Contracting-out)제도 폐지</li> <li>- NEST 확대</li> </ul>

자료: Thurley(2016); 김혜진 외(2019); 성혜영 외(2019) 등을 토대로 필자 재구성

## 라. 개혁의 특성 및 평가

### (1) 개혁의 특성

영국의 2014년 개혁의 특성은 다음과 같다. 첫째, 영국은 소수의 전문가로 구성된 연금위원회가 개혁의 원칙과 방향을 제시하고, 정부가 이를 적극 수용하여 개혁을 추진하였다는 점이 특징적이다. 정부로부터 독립성을 보장받은 연금위원회는 약 3년 간 활동하며 보다 근본적인 개혁안을 모색할 수 있었다. 이들이 3권의 보고서를 통해 제시한 권고안들은 2007년과 2008년 개혁에 대부분 반영되었으며, 이후 추진된 2014년 개혁에도 일부 반영되었다. 즉, 2014년 개혁도 연금위원회가 설정한 개혁 방향과 원칙에서 크게 벗어나지 않았다.

둘째, 동일한 방향성과 개혁 원칙 하에 연쇄적 개혁을 추진하였다. 앞서 살펴본 것처럼 2007년~2011년 사이 이루어진 개혁들은 모두 연금위원회의 권고안에 기초하여 이루어졌다. 이후 2014년 개혁이 추진된 것은 앞선 개혁들에도 불구하고 여전히 연금제도가 심각한 문제에 직면해 있었기 때문이었지만, 2014년에 시행된 구조개혁 역시 연금위원회가 제시한 원칙과 방향에서 벗어나지 않았다. 즉, 2007년~2014년 사이 이루어진 개혁들이 별도로 이루어진 것이 아니라, 일관된 방향성 하에 추진된 셈이다. 이처럼 영국이 일관된 방향의 개혁을 추진하였기에 정권이 바뀌는 상황에서도 기존의 개혁안들이 그대로 추진될 수 있었다.

셋째, 국민들에게 정확한 정보를 제공하여 사회적 공감대를 형성하고 연금개혁에 대한 국민적 지지를 이끌어냈다. 영국 정부는 개혁을 추진하는 과정에서 녹서와 백서를 발간하여 연금제도와 개혁안에 대한 국민들의 이해도를 높이려 노력하였다. 또한 개혁안 발표 이후 개인 및 기관의 광범위한 여론을 수렴하여 국민들의 의견을 반영하고 개혁안에 대한 지지를 이끌어내기 위해 노력하였다. 이러한 영국 정부의 노력은 모수개혁에 비해 상대적으로 큰 영향을 미치는 구조개혁이 성공적으로 이루어질 수 있었던 주된 요인 중 하나이다(김혜진 외, 2019).

### (2) 개혁의 성과

영국은 2014년 개혁을 통해 ①단순명료한 연금 체계 확립, ②급여 수준 제고 및 불평등 완화, ③재정적 지속가능성 제고, ④사적연금을 내실화 및 공공성 강화 등의 성과를 얻을 수 있었다. 주요 성과는 다음과 같다.

첫째, 2014년 개혁으로 인해 영국의 노후소득보장체계가 재편되었는데, nSP의 도입으로 다층연금체계 내 제도 간 기능 중복 및 복잡성이 제거하고, 단순명료한 연금체계를 확립할 수 있었다. 기존의 3층 구조로 구성되어 있던 각 제도들의 역할 및 기능이 모두 변하면서, 0층의 연금크레딧(보장크레딧만 존재)은 최후의 안전망, 1층 nSP는 빈곤 방지, 2층 기업연금은 추가적 소득을 제공하는 제도로 재정비되었다.<sup>80)</sup>

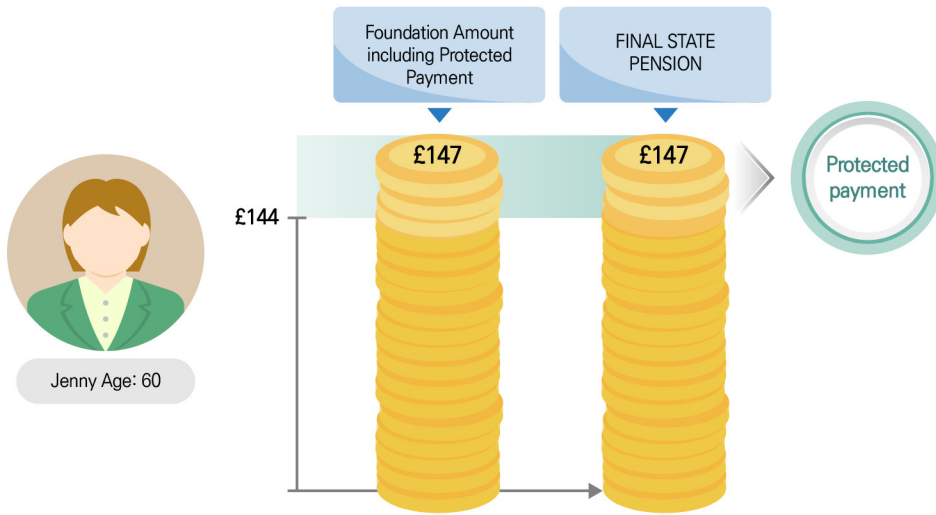
둘째, 기존의 1층 BSP와 2층 S2P를 nSP로 통합하여 보장크레딧 이상으로 급여 수준을 대폭 제고될 수 있었다. 앞선 [표 36]에서 확인한 것처럼, nSP의 급여 수준은 BSP에 비해 전반적으로 높으며, 구조개혁 이후 전일제 근로자의 평균소득 대비 급여 수준 비율도 19%에서 24.2%로 제고되었다(PPI, 2022a, p.43). 제도 개편으로 인해 수급액이 감소하지 않도록 기득권을 보호한 것도 긍정적으로 평가할 수 있다. 예를 들어, [그림 26]에서 Jenny(60세)는 nSP를 통해 주당 £144의 완전연금액을 받지만, 기존 제도에서는 주당 £147의 급여를 받을 수 있으므로, 기존 금액(foundation amount)인 주당 £147를 보장받을 수 있게 되었다. 2016년 4월(nSP 시행) 이후, 은퇴 전에 최소 가입기간 10년을 채우지 못할 사람들에게 정부가 관련 사실을 직접 고지하는 조치를 취하기로 하였다(BBC, 2016).

한편, 급여적정성이 제고되면서 재분배기능이 강화되었다. 특히, 저소득층, 자영자, 돌봄노동자 등의 급여 수준이 개선되면서, 단층 공적연금으로 빈곤 방지 기능을 수행하고, 사적연금을 통해 중산층 이상의 추가적 노후소득을 제공하는 이상적 베버리지형 체계를 확립할 수 있었다(DWP, 2013b, p.5). 또한 남녀 간 연금 격차(pensions gap)가 감소하였다. 앞선 [표 36]에서 nSP 도입 이후 남녀 간 급여 격차가 약 £10 감소한 것을 확인할 수 있었다.

---

80) 이러한 변화에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. Berry(2016)는 이러한 개혁을 신자유주의의 영향을 받은 사적연금의 강화와 공적연금의 축소로 평가한다. 그러나 사적연금에 대한 규제가 강화되면서 기업연금이 준 공적연금화 되었고, 따라서 공적연금의 기능이 축소되었다고 평가하기는 어렵다는 연구들도 존재한다(정인영 외, 2017, p.41; 성혜영 외, 2019, p.216 등).

[그림 26] 기존 제도의 연금액이 더욱 많은 경우



자료: DWP(2013a, p.16)

셋째, 재정적 지속가능성을 높일 수 있었다. 앞서 살펴본 것처럼 구조개혁을 통해 단층연금의 급여 수준이 높아졌으나, 이로 인해 연금크레딧 지출 규모를 줄일 수 있어, 장기적으로 공적연금의 정부지출이 증가하지 않을 것으로 전망되었다(HM, Treasury, 2011, p.35). [표 41]에 따르면, 단층 체계 도입 시 2040년까지는 국가연금 지출이 기존 체계에 비해 1% 내외로 증가하지만, 2050년 이후로는 오히려 지출 규모가 감소하는 것으로 전망되었다. 또한 제도 도입 직후부터 연금크레딧 수급 조건을 만족하는 연금 수급자의 비중이 감소하면서([그림 27] 참조), 연금크레딧 지출 역시 감소할 것으로 전망되었다. 이에 따라 총 급여 지출이 전반적으로 감소할 것으로 전망되었다. 실제로 [표 42]를 통해 새로운 제도가 적용된 2016년부터 국가연금 지출이 늘어났으나 연금크레딧 지출이 감소하면서, 국민보험 기여금(NIC) 대비 국가연금 및 연금크레딧 지출 비율이 감소하고 있음을 알 수 있다.

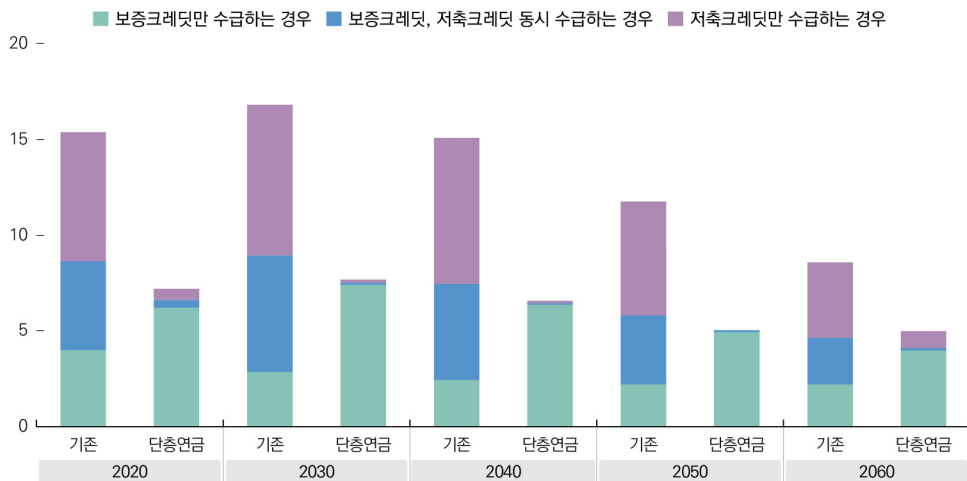
넷째, 사적연금을 내실화하고 사적연금의 공공성을 강화할 수 있었다. 영국은 전통적으로 사적연금 강화를 도모하였음에도 불구하고 1967년 약 1,200만 명이었던 기업연금 가입자가 2011년 820만 명으로 감소한 상황이었다(DWP, 2013a, p.7). 이에 2012년 NEST와 자동등록제도를 도입하며 기업연금 활성화를 도모하였는데, 당시 정부는 기업연금 가입자가 약 600만 명에서 900만 명 더 늘어날 것으로 전망하였다(DWP, 2013d, p.4).

[표 41] 연금수급자에 대한 총 국가 지원의 지출 전망(2013/14년 불변가 기준)

기존체계	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금 (BSP+AP)	87,700	92,200	133,100	203,200	269,500	392,700
연금크레딧 (GC+SC)	6,300	5,300	4,200	3,600	2,800	3,000
주택 수당 및 지방세 혜택	7,400	7,000	8,900	10,800	11,100	11,000
기타급여 <sup>1)</sup>	13,100	11,900	14,400	16,200	16,800	17,500
계	114,400	116,400	160,600	233,800	300,200	424,300
단층체계	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금(BSP+AP+ST)	87,600	92,100	134,300	204,300	266,700	376,100
구 제도(BSP + AP)	86,300	79,300	59,800	36,400	13,100	2,000
신 제도(ST)	1,300	12,800	74,500	167,900	253,600	374,100
연금크레딧 (GC+SC)	6,300	5,200	3,700	2,900	2,200	2,800
주택 수당 및 지방세 혜택	7,400	7,000	8,300	9,600	9,900	10,400
기타급여 <sup>1)</sup>	13,100	11,900	14,400	16,200	16,800	17,500
계	114,400	116,300	160,700	232,900	295,600	406,900
지출변화	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금 (현지출 대비 감소율(%))	0.0	0.1	-0.9	-0.5	1.1	4.2
자산조사를 시행하는 급여(현 지출 대비 감소율(%))	0.2	0.9	8.5	13.2	12.4	5.5
전체 급여 (현지출 대비 감소율(%))	0.0	0.1	-0.1	0.4	1.5	4.1

주: 장애수당, 돌봄수당, 크리스마스 보너스, 난방비 지원금, 75세 이상 무료 TV 라이선스  
 자료: DWP(2013d, p.49) Table C1

[그림 27] 연금크레딧 수급조건에 해당하는 연금수급자 비중 비교



자료: DWP(2013d, p.26) Chart 4.1

[표 42] 국민보험 기여금(NIC) 대비 국가연금 및 연금크레딧 지출 추이

	국가연금 지출(£m)	연금크레딧 지출(£m)	국가보험 기여금(£m)	국가보험 기여금 대비 국가연금 및 연금크레딧 비율(%)
2012/13	79,809	7,060	104,483	83
2013/14	83,110	6,680	107,306	84
2014/15	86,516	6,210	110,260	84
2015/16	89,368	5,720	114,205	83
2016/17	91,580	5,410	125,978	77
2017/18	93,800	5,110	131,781	75
2018/19	96,743	4,870	137,680	74
2019/20	98,797	4,800	144,982	71

자료: PPI(2022c, p.120) Figure S2.1.2, 일부 수정

#### 마. 시사점

영국은 장기간에 걸친 개혁 논의와 사회적 합의를 통해 구조개혁에 성공한 대표적 사례이다. 이들은 2002년부터 본격적인 논의를 시작하여 2007년, 2008년, 2011년의 보수 개혁을 순차적으로 이루었고, 2014년에는 구조개혁까지 성공하였다. 이는 2007년 제2차 국민연금 개혁 이후 지금까지 연금 개혁을 단행하지 못한 우리나라에 많은 시사점을 줄 수 있다.

첫째, 연금 개혁 논의를 이끌어가는 전문위원회에게 충분한 독립성과 활동기간을 보장해야 한다. 영국의 2000년대 연금 개혁의 특징 중 하나는 소수의 전문가로 구성된 연금위원회가 개혁의 방향 및 원칙을 설정하고, 정부가 이를 적극적으로 수용한 뒤 개혁을 추진하였다는 점이다. 이처럼 위원회의 권고안에 대한 수용도가 높은 국가들(예, 스웨덴, 독일 등)은 소수의 위원들이 충분한 활동 시간을 갖고 실행가능한 개혁안을 도출하는데 주력했다는 공통점을 지닌다(김원섭, 2008). 반면, 그간 우리나라는 이질적인 배경을 지닌 다수의 위원들로 연금 개혁과 관련된 위원회를 구성해 왔다. 이처럼 이질성이 강한 여러 명의 위원들이 개혁안에 대해 논의할 경우 구조적으로 합의안을 도출하기 어렵다. 향후의 연금 개혁 논의에서는 소수의 인원으로 구성된 위원회를 설치한 뒤, 이들에게 충분한 활동 시간을 부여하여 실행가능한 개혁안을 모색하는데 집중하도록 할 필요가 있다.



둘째, 구조개혁에 앞서 모수 개혁을 시행하여 구조개혁을 시행하기 위한 여건을 마련해야 한다. 연금 개혁은 노후소득 뿐 아니라 은퇴전후의 소비지출 행태에 광범위한 영향을 미치며, 개혁이 어떠한 순서와 방식으로 이루어지는지에 따라 노후소득보장체계에 대한 신뢰가 크게 달라질 수 있다(성혜영 외, 2019, p.230). 따라서 급격한 제도 변화보다는 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화가 일어날 수 있도록 설계하는 것이 바람직하다. 영국의 경우, 앞선 모수개혁들의 한계를 극복하기 위해 구조개혁을 추진한 것이었으나, 일련의 개혁들이 연금위원회가 제시한 권고안에 따라 이루어졌기 때문에, 결과적으로는 모수개혁을 통해 구조개혁이 연착륙하기 위한 여건을 마련할 수 있었다. 우리나라 역시 본격적으로 구조개혁을 추진하기에 앞서 일정한 방향성을 지닌 모수개혁을 통해 구조개혁이 연착륙할 수 있는 여건을 마련해야 할 것이다.

셋째, 광범위한 여론 수렴을 통해 개혁안에 대한 국민적 지지를 확보해야 한다. 영국의 경우 2가지 개혁안을 발표한 이후부터 국회에 관련 법안을 제출하기까지 약 22개월이 소요되었다. 이미 어느 정도의 개혁 내용이 구체화된 상태였음에도 상당한 기간 동안 대중들의 의견을 반영하기 위해 노력한 것이다. 이러한 영국 정부의 노력으로 인해 개혁안이 국민적 지지를 얻을 수 있었고, 의회에 제출된 뒤에는 별다른 내용 수정 없이 통과될 수 있었다. 우리나라 역시 연금 개혁을 추진하는 과정에서 개혁안을 마련한 뒤에는 여론을 수렴하고 개혁안을 수정하기 위해 충분한 시간을 가져야 할 것이다. 한편으로, 개혁을 추진하기 위해서는 단순히 국민들의 의견을 수렴하는 것 외에도 사전에 야당 및 시민단체와 개혁안에 대해 논의하고 의견을 조율하는 과정도 필요할 것이다.



---

## IV. 결 론

---



본 연구는 해외 주요국에서 실시한 연금개혁을 모수 개혁과 구조 개혁 사례로 나누어 개혁의 배경 및 과정, 개혁의 주요 내용, 개혁의 특성 및 평가에 관하여 분석하였다. 각 국 연금개혁은 급속한 인구구조 변화와 경기침체와 같은 인구학적, 사회경제적 변화로 저마다 다른 방식으로 이루어졌다. 이들 국가에서 연금개혁이 성공할 수 있었던 주요 이유와 한계, 그리고 한국에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 연금개혁의 목표를 명확하게 설정한 것을 특징으로 한다. 그 예로, 캐나다는 2016년 개혁에서 중산층의 보장성 강화('CPP enhancement')를, 스웨덴은 재정적으로 안정적이고 공평한 연금제도 구축 및 국가 총저축 증가를 목표로 삼았다. 또한 영국은 모든 세대에게 공정하고(fair), 개인 책임(personal responsibility)에 기반하며, 연금체계를 단순화하는 것(simplify)을 목표로 하였다. 한국은 여전히 연금개혁의 목표가 뚜렷하지 않은 탓에 모수 개혁과 구조 개혁을 통한 전체 노후소득보장체계의 청사진이 쉽게 그려지지 않고 있다.

둘째, 사회적 상황과 정치구조에 적합한 연금개혁 거버넌스(governance)를 구성을 통해 논의과정에서 공회전을 최소화하며 합의안을 도출하였다. 대표적으로, 스웨덴은 의회 내 위원회 구성을 통해 개혁에 찬성하는 정당을 중심으로 신속하게 논의를 진전시켜 개혁에 성공하였다. 영국은 소수의 전문가로 구성된 연금위원회(pension committee)가 일단 개혁의 원칙과 방향을 설정하면, 정부가 이를 적극적으로 수용하고 개혁을 추진해 나갔다. 캐나다를 비롯한 이 세 개의 국가들은 연금개혁 과정에서 국민, 즉 대중에게 정확한 정보를 투명하게 제공하여 연금개혁에 관한 사회적 수용성과 지지를 높여나간 것이 특징이다. 캐나다는 연방정부와 주정부 재무장관이 주축이 되어 30회 이상 공청회를 거쳤고, 영국은 녹색 발간 이후 다양한 집단의 의견수렴과 함께 합의를 진전시켰다.

셋째, 개혁의 결과 측면에서 보면, 노후소득보장체계를 구성하는 제도 간 역할 분담이 명확하게 이루어졌다. 그 예로, 스웨덴이 공적연금의 보험적 성격과 소득재분배 성격을 분리한 것을 들 수 있다. 영국 역시 2014년 신국가연금(nSP) 도입이라는 구조 개혁에서 이전보다 기초보장에 충실한 공적연금 위에 공공성을 강화한 기업연금을 얹는 방식으로, 다층체계 내 기능 중복과 복잡성을 제거하여 단순성을 확보하였다. 기초연금과 국민연금 A값 중복, 국민연금과 퇴직연금의 관계 등 오늘날 한국의 노후소득보장체계는 해당 제도가 누구에게, 얼마만큼의 노후소득을 보장해야 하는지에 관한 합의가 이루어지지 않아 개혁안 도출에 있어서 계속 어려움을 겪고 있다. 국회연금특위에서 결정

한 개혁 논의 범위가 이미 구조 개혁으로까지 확대된 상황에서는 중장기적으로 기초연금, 국민연금, 그리고 퇴직연금까지 각 제도가 어떠한 역할에 충실해야 하는지에 관한 결정이 이루어져야 한다.

넷째, 세대 간, 계층 간 부담과 급여 공평성을 높여 ‘사회적 지속가능성(social sustainability)’이 높은 노후소득보장체계를 구축하였다. 스웨덴의 ‘15/30 규정’ 폐지, 일본의 거시경제슬라이드 도입을 예로 들 수 있다. 특히 일본은 미래 보험료를 더 높이지 않는 것만큼 후세대의 급여수준이 더 낮아지지 않게 하는 방안을 모색한 것에 주목할 만하다. 한국에서 세대 간, 계층 간 갈등이 가장 극명하게 드러나는 영역이 바로 연금개혁인데, 각국이 특정 세대 또는 계층이 크게 손해 보지 않게 하는 방식으로 개혁을 실시한 것은 중장기적으로 형평성 제고를 위한 개혁 논의에 시사하는 바가 크다. 물론 자동조정장치와 같은 제도 장치는 현재 한국처럼 인구구조 불균형이 매우 심각한 국가에서 부작용이 있을 가능성이 적지 않다는 점에서 신중하게 접근해야 할 것이다.

마지막으로, 대체로 ‘공·사연금의 혼합(public-private pension mix)’이 이루어졌으나, 성과 측면에서는 각국의 차이가 두드러진다. 이미 사적연금이 확대되었던 영국, 지배적이던 공적연금을 축소하는 대신 뒤늦게 사적연금을 도입한 독일을 비교하면 그 양상은 다르지만, 일부 한계를 나타내고 있다. 두 국가 모두 한국만큼 심각한 수준은 아니나 여전히 노인빈곤 및 노후소득 불평등 문제로부터 자유롭지 않기 때문이다. 이 같은 사례는 공·사연금의 혼합을 통한 다층체계 구축이 자칫 공적 영역에서 보호받아야 하는 이들을 축소하는 방식으로 가는 것은 지양해야 함을 보여준다.

현 시점에서 한국에서 연금개혁 논의는 노후소득보장체계의 재구조화, 타 직역연금과의 통합 등 훨씬 더 넓은 범위로 확대되고 있다. 본 연구에서 다룬 5개국의 연금개혁 사례 분석의 내용들이 향후 연금개혁 논의 시 개혁의 목표 설정, 효과적인 합의 거버넌스 구성 등 개혁 성공을 위한 기초자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

---

## 부 록

---





## [부록 1] 연금개혁의 해외사례 관련 연구 경향<sup>81)</sup>

### 1. 연구 설계

#### 가. 분석 자료

- 국가정책연구포털(NKIS)에 수집·저장된 연금보고서 중에서 해외사례 분석 부분 발췌
  - 경제·인문사회연구회는 연구회 및 소관 정부출연연구기관의 연구성과물을 수집하고 있으며, 검색·활용이 가능한 대국민 서비스로서 NKIS(National Knowledge Information System) 사이트를 운영하고 있음
  - ‘연금’을 키워드로 NKIS에서 검색 시 연구보고서(714건), 정책·연구자료(170건), 정기간행물(164건), 세미나 자료(34건), 영상자료(33건) 등 총 1,837건의 연구성과물이 검색됨(2023.2월 기준)
  - 연구성과물 중에서 해외사례가 비교적 심도있게 분석된 ‘연구보고서’ 714개를 분석자료로 선정함
    - 다만, 해외사례 분석에 대한 국책연구기관의 연구경향성을 파악하는데 목적이 있기 때문에 연구보고서 전문이 아닌, 해외사례를 분석한 일부를 발췌하여 분석에 활용함
- 714개 연구보고서 중에서 해외사례를 분석한 160개의 연구보고서를 최종 분석자료로 선택했으며, 해당 부분의 텍스트를 분석하여 연구경향을 파악하고자 함
  - 해외사례 분석결과를 발췌하되, 국가별로 재분류했으며, 보고서 발간 시점을 기준으로 시기별 분류를 진행하였음
  - 본 분석에서 시기별, 국가별 구분을 나눈 이유는, 연구보고서를 작성한 연구자(연구기관) 등이 해당 국가의 연금제도의 어떠한 특징에 초점을 맞추었는지 살펴보기 위함임

81) 본 연구경향 분석에 관한 내용은 경제·인문사회연구회에서 작성하였다.

## [NKIS 활용 ‘연금’ 검색 결과]

전체(1837)	연구보고서(714)	정책/연구자료(170)	청기간령물(164)	세미나자료(34)	영상자료(33)	소장자료(665)	PRISM(57)
----------	------------	--------------	------------	-----------	----------	-----------	-----------

<div>선택된 필터</div> <div>검색결과 필터</div> <div>주제별(17)</div> <div> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 경제 (185건)</li> <li>+ 과학기술 (5건)</li> <li>+ 교육 (6건)</li> <li>+ 국제통상 및 외교안보 (24건)</li> <li>+ 국토개발 (12건)</li> <li>+ 노동 (113건)</li> <li>+ 농림 해양수산 (24건)</li> <li>+ 방송통신 정보 (6건)</li> <li>+ 보건·사회복지 (478건)</li> <li>+ 사회문화 (105건)</li> <li>+ 산업 (7건)</li> <li>+ 소장자료 (665건)</li> <li>+ 수송 교통 (1건)</li> <li>+ 에너지·자원 (3건)</li> <li>+ 일반공공행정 및 공공안전 (97건)</li> <li>+ 종합일반 (45건)</li> <li>+ 환경 (4건)</li> </ul> </div> <div>발행년도(42)</div> <div>발행기관(25)</div> <div>정책연구관리시스템(57)</div> <div>내가 찾은 검색어</div> <div>연금</div>	<div>검색어 "연금" (으)로 총 1837건 이 검색되었습니다.</div> <div> <b>연구보고서(714)</b> <div>엑셀 다운로드</div> <div>더보기</div> </div> <div> <div>[기초] 국민연금 개혁과 조세정책의 방향: 가계형태 변화를 중심으로</div> <div>*본 연구는 국민연금의 장기적인 재정안정을 위한 법 개정이 가구의 의사결정에 어떠한 영향을 주는지 수치 분석을 통해 조사하였다. 구체적으로 ...</div> <div>경제 &gt; 조세   박명호   한국조세재정연구원   2009 년</div> <div> <div>원문다운하기</div> <div>미리보기</div> <div>내서재담기</div> </div> </div> <div> <div>[정책] 국민연금 기금운용 성과평가</div> <div>&lt;연구내용&gt; - 국민연금의 적립금규모는 228조 5천억 원으로 2007년 말 대비 8조 9천억 원이 증가 - 국내금융시장에서 국민연금의 투자규모와 ...</div> <div>보건·사회복지 &gt; 보험   원종욱   한국보건사회연구원   2008 년</div> <div> <div>원문다운하기</div> <div>미리보기</div> <div>내서재담기</div> </div> </div> <div> <div>[기초] 국민연금기금운용 중장기 정책수립</div> <div>1. 서론 - 국민연금기금은 증가속도나 절대적 규모가 국가경제에 미치는 파급효과가 클 뿐만 아니라 기금운용과 관련된 분석방법론 중요 고도화 ...</div> <div>보건·사회복지 &gt; 보험   원종욱   한국보건사회연구원   2008 년</div> <div> <div>원문다운하기</div> <div>미리보기</div> <div>내서재담기</div> </div> </div> <div> <div>[기초] 국민연금 적정부담수준에 관한 연구</div> <div>1. 서론 □ 2007년 국민연금제도 개편에도 불구하고 장기적인 관점에서의 국민연금 재정 불안정 요인이 상존하고 있음. ○ 보험료 인상 가능성을 ...</div> <div>보건·사회복지 &gt; 보험   윤석영   한국보건사회연구원   2012 년</div> <div> <div>원문다운하기</div> <div>미리보기</div> <div>내서재담기</div> </div> </div> <div> <div>[정책] 공적연금 재정평가 및 정책현안 분석</div> <div>1. 연구의 배경 및 목적 - 우리나라 공적연금제도에 대한 재정평가 및 공적연금관련 정책현안 분석을 목적으로 수행되는 본 연구는 당해 연도에 ...</div> <div>경제 &gt; 재정   윤석영   한국보건사회연구원   2011 년</div> <div> <div>원문다운하기</div> <div>미리보기</div> <div>내서재담기</div> </div> </div>
---	---

- 동일한 해외 연금제도라고 할지라도 한국의 정책 상황에 따라서 제도를 해석하는 방식이 달라질 수 있기 때문임

□ 정리하면, 국책연구기관은 해외 연금제도에서 어느 부분에 초점을 맞추었는지 검토하여 성공적인 연금제도 개혁을 위한 정책정보를 제공하는데 본 분석의 목적임

## 나. 분석 방법

- 국책연구기관이 분석한 해외사례의 연구경향성을 파악하기 위해 첫째, 시기별·국가별 빈도분석을 수행함
- 둘째, 보고서의 텍스트 자료를 수집하여 주요 단어의 빈도를 검토하고, 주요 단어를 노드로, 단어 간 유사도를 관계로 설정하여 네트워크 텍스트 분석을 수행함
  - 네트워크 텍스트 분석은 분석자료를 통합하여(integrated) 핵심적인 정책 주장을 발굴하는 데 용이함

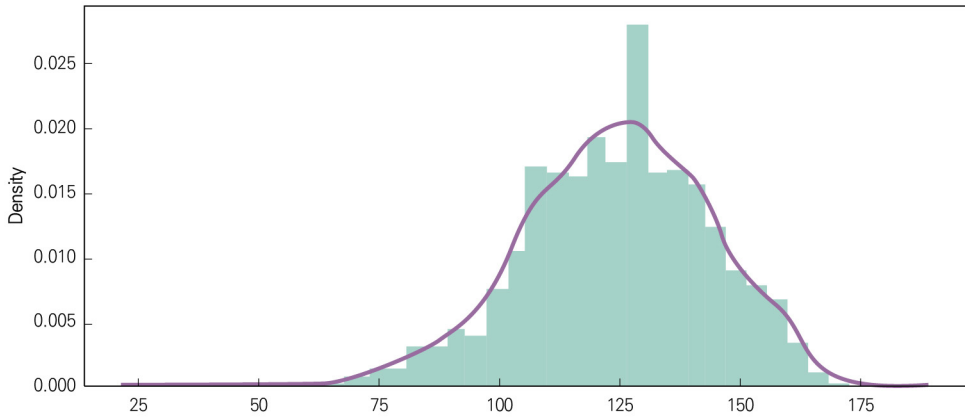
### (1) 자료 전처리

- 발췌한 연구보고서의 텍스트 데이터는 형태소 분석기를 활용하여 ‘명사(일반 명사, 고유명사)’를 추출하였음
  - 형태소 분석을 위해 카카오에서 개발한 분석기인 khaiii를 사용함
- 합성어, 파생어 등 고유한 의미를 형성하고 있는 단어들이 본래의 의미를 유지하기 위해서 원형을 유지하였음
  - 가령, ‘국민연금’은 형태소 분석 결과, ‘국민’, ‘연금’의 두 개의 명사로 분리되지만 ‘국민연금’은 고유명사로서 본연의 의미를 살리기 위해 하나의 명사로 재정리함

### (2) 네트워크 텍스트 구성

- 네트워크 텍스트 분석을 위해 1) 주요 노드(node) 선정, 2) 노드 간 관계(tie) 설정 방식은 다음과 같음
- 주요 노드 선정
  - 전처리 과정을 진행한 후 단어의 분포를 살펴보면 약 6천 여개의 명사가 추출되었으며, 상위 150개의 단어가 주로 많이 사용된 것으로 나타남(다음의 그림 2 참고)

[단어 빈도에 따른 비중]



- 상위 150위까지 단어를 노드 후보군으로 선정했으며, 의미를 가진 주요 단어를 선정하여 국가, 정책목표, 정책도구, 정책대상, 연금(종류), 환경(변화)로 그룹화 하였음

[주요 노드별 분류]

구분		내용
주요국가	1990년대	독일, 미국, 북한, 스위스
	2000년대	미국, 독일, 북한, 일본, 영국, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 스위스
	2010년대	미국, 독일, 네덜란드, 대만, 북한, 스웨덴, 영국, 일본, 중국, 캐나다, 핀란드, 호주
	2020년대	독일, 미국, 북한, 일본, 중국, 호주, 프랑스, 캐나다
정책목표		개혁, 사회보장, 보장, 유지, 조정, 빈곤, 실업, 발전
정책도구		연금, 소득, 서비스, 노동, 임금, 부담, 재정, 지출, 규정, 자산, 투자'
연금(종류)		기업연금, 공적연금, 노령연금, 기초연금, 퇴직연금, 개인연금, 사적연금, 연금보험, 국민연금
정책대상		근로자, 기업, 노인, 공무원, 개인, 가족, 연령
환경(변화)		정부, 의료, 변화, 시장

※ 노드별 구분이 명확하지 않은 경우도 있으나, 네트워크 구성을 위한 노드 선정 기준으로 적용한 것이기 때문에 분석결과에는 영향을 미치지 않음

## □ 관계 설정

- 노드 간 관계는 두 단어 간 코사인 유사도(cosine similarity)에 기반하여 설정됨
  - 코사인 유사도는  $-1 \sim +1$  범위를 가지며, 1에 가까울수록 두 단어 간 의미적 유사성이 높은 것으로 해석할 수 있음
  - 두 단어 간 코사인 유사도를 산출하기 위해서 word2vec 알고리즘을 활용했으며, 학습 방식은 skip-gram을 선택함
  - 단어의 의미 범위는 5-window로 설정하였음
- 관계의 강도 차이를 명확하게 하기 위해서 기준값을 설정하여 기준값 이상의 값을 1, 미만의 값을 0으로 설정하는 자료의 이진화(thresholding)를 통해서 관계를 재설정하였음
  - 관계 설정에서 기준값을 선정하는 명확한 기준은 없으나, 연구문제에 답을 하기 적합한 구조적 특성이 발견되는 값을 선정해야 함
  - 본 분석에서는 ‘평균값’, ‘평균값+1표준편차’, ‘평균값+2표준편차’를 기준값으로 적용하여 네트워크의 구조적 특성을 비교하고, 최종적으로 ‘평균값+1표준편차’의 값을 선정함

## 2. 시기별·국가별 빈도 분석

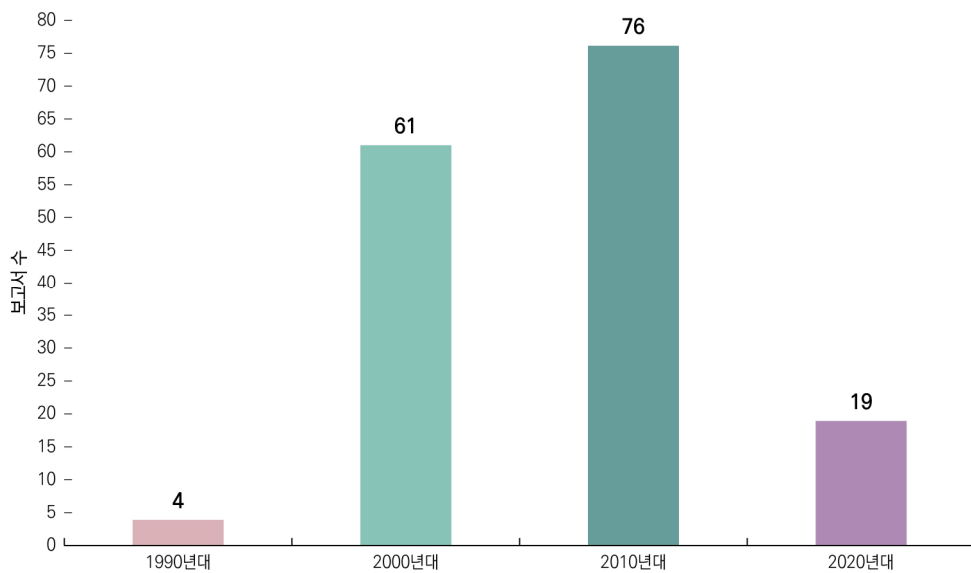
### □ 시기별로 연구된 총 국가들을 살펴보면 다음의 표와 같음

- 1990년대에는 4개에 불과했으나, 2000년대 61개, 2010년대 76개로 급증하였음
- 2020년대에는 19개에 불과하나, 2022년까지 발간된 보고서이기 때문에 2020년대에서 연구될 해외 연금사례 분석은 더욱 증가할 것으로 예상됨

[시기별 해외사례 분석 연구]

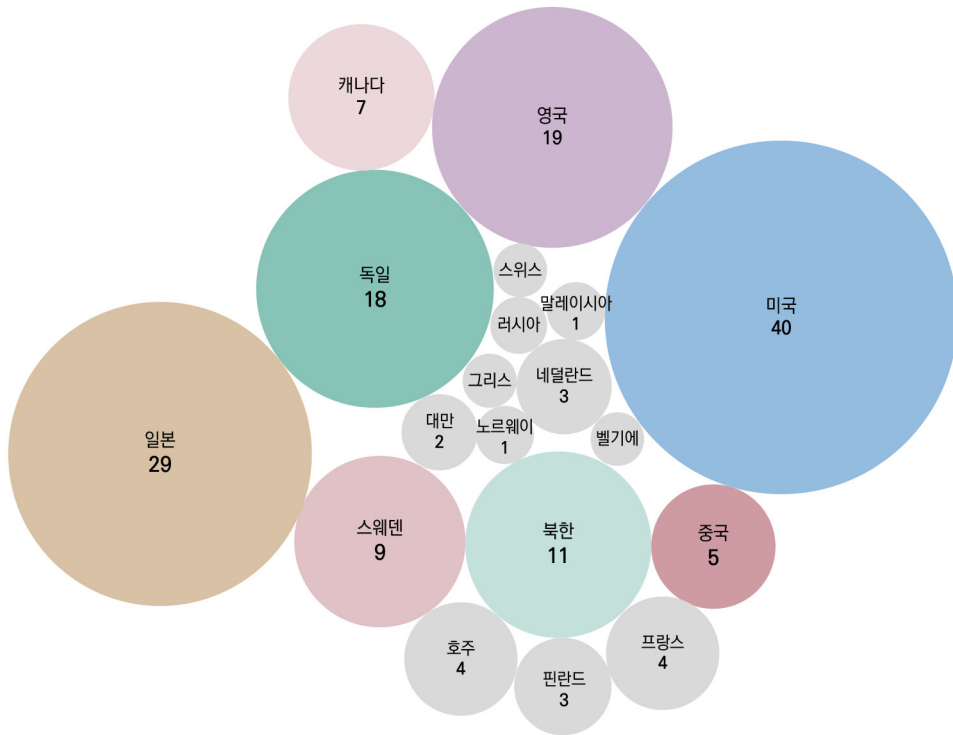
시기	보고서 수
1990년대	4개
2000년대	61개
2010년대	76개
2020년대	19개

[시기별 해외사례 분석]



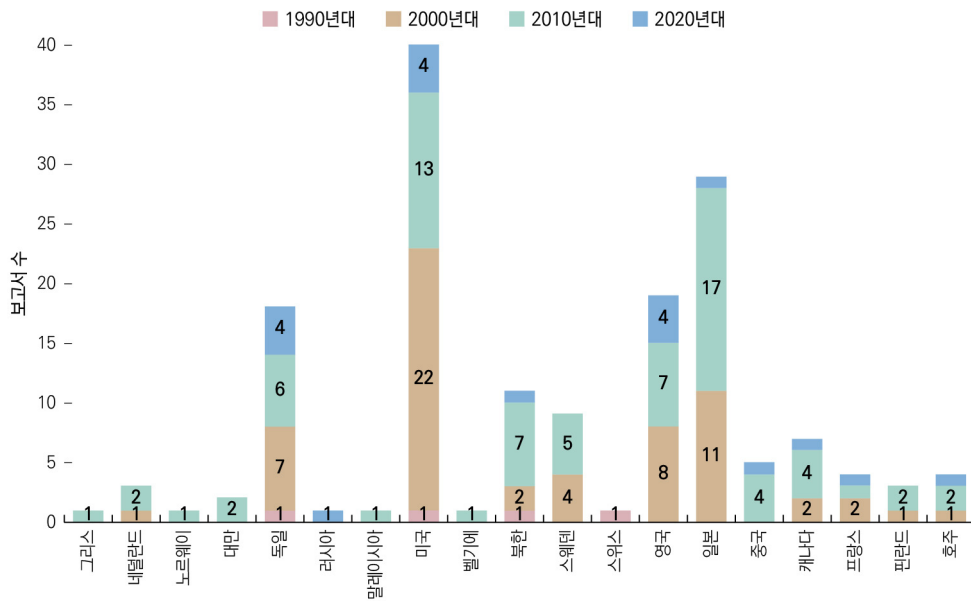
- 연금제도 관련 해외 분석 사례는 점점 더 증가하고 있는 추세를 확인할 수 있음
  - 각 국가들이 공통적·보편적인 정책목표를 달성하고자 하기 때문에 연금제도의 동형화(isomorphism)는 일정 수준 발생할 수밖에 없음
  - 해외 연구동향 분석은 한국의 정책 상황을 파악하는데 유용한 정보를 제공할 수 있음
- 국가별 해외사례 분석의 분포는 다음의 그림과 같이 요약할 수 있음

[국가별 해외사례 분석]



- 사례연구는 미국(40회), 일본(29회), 영국(19회), 독일(18회), 북한(11회) 등 순으로 많이 연구되었음
  - 언어적 접근성이 비교적 높은 국가(미국, 영국 등)와 문화적 유사성이 높은 국가(일본 등), 수준 높은 국가보장 체계를 갖춘 국가(독일 등)가 해외사례분석의 주요 대상이었음
  - 북한의 사례도 상당 수 분석이 되었으나, 벤치마킹의 목적보다는 북한의 정책상황 파악 및 통일 관련 연구가 진행됨
- 국가별·시기별로 구분하여 살펴보면 다음의 그림과 같이 정리할 수 있음
  - 미국, 일본, 영국, 독일 등의 국가 연금제도가 각 시기별로도 주요한 해외 분석 대상이었음
  - 2000년대에는 미국의 연금제도가 가장 많이 연구된 반면, 2020년대에는 일본의 연금제도가 더 많이 연구되었다는 차이가 있음

[국가별·시기별 분포]



### 3. 시기별 주요 단어 분석

#### 가. 전체 시기

□ 연금제도에 대한 해외사례 연구경향을 파악하기 위해 주요 단어들의 빈도를 검토했으며, 다음의 표는 전체 시기에서 빈도수를 기준으로 순위를 도출한 것임

- 연금(!위), 제도(2위)가 가장 많이 등장했으며, 그 빈도가 다른 단어에 비해 압도적으로 높게 나타남
  - NKIS 데이터에서 '연금'을 키워드로 사용했기 때문에 나타난 결과로 보이며, 이는 해외 사례 연구의 초점이 연금제도의 전반적인 운영 및 개선에 관한 것이라는 것을 추론할 수 있음



[주요 단어 빈도(전체 시기)]

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1위	연금	14052	21위	적용	3010
2위	제도	11982	22위	노동	3007
3위	급여	6628	23위	임금	2897
4위	사회	6022	24위	일본	2854
5위	소득	5877	25위	필요	2841
6위	정책	5185	26위	보험료	2826
7위	국가	5173	27위	복지	2813
8위	정부	4964	28위	보험	2809
9위	근로자	4652	29위	지역	2808
10위	지원	4468	30위	법	2698
11위	경제	4115	31위	사회보장	2687
12위	서비스	3994	32위	부담	2664
13위	고용	3922	33위	기관	2593
14위	수급	3624	34위	대상	2562
15위	지급	3379	35위	운영	2553
16위	기업	3346	36위	보장	2546
17위	증가	3145	37위	방식	2532
18위	재정	3131	38위	기준	2520
19위	제공	3039	39위	노인	2422
20위	개혁	3023	40위	지출	2419

- 근로자 등의 급여 및 소득을 연금제도와 결부시키는 점에서 해외사례 분석에 관심이 집중된 것을 알 수 있음
  - 급여(3위), 소득(5위), 근로자(9위) 등의 단어가 상위에 나타남
- 연금제도 개선에 있어, 주요 경제주체 중 하나인 기업의 역할을 탐색하는 연구가 많음
  - 고용(13위), 기업(16위), 노동(22위), 임금(23위) 등 주요 단어로 나타났으며 연금제도 부문에서 기업의 기여 부분을 검토하고 있음
- 정책대상인 노인이 상위에 등장했으며, 관련하여 복지 및 사회보장에 대한 논의 또한 중요하게 나타남
  - 복지(27위), 사회보장(31위), 보장(36위), 노인(39위) 등의 단어가 상위에 나타남

- 정리하면, ‘재정의 지속가능성’, ‘적절한 수준의 노후생활 보장’의 두 가지 상충되는 정책목표에 대해 해외사례 분석을 통해 벤치마킹을 하려는 연구가 진행되었다는 것을 확인할 수 있음
  - 단어의 빈도만을 가지고 추측하면 그간의 해외사례는 ‘재정의 지속가능성’ 부문에 보다 관심이 컸다는 것을 알 수 있음

#### 나. 1990년대

- 1990년대 해외사례 분석의 주요 단어(빈도)는 다음의 표와 같음
  - 1990년대 연구는 4건밖에 되지 않다는 점에서 편향이 있을 것으로 예상됨

[주요 단어 빈도(1990년대)]

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1위	연금	863	11위	퇴직	212
2위	제도	624	12위	노령연금	200
3위	근로자	341	13위	소득	199
4위	기업연금	309	14위	기업	190
5위	수급	291	15위	사회보장	179
6위	급여	290	16위	보장	172
7위	가입	249	17위	운영	152
8위	적용	230	18위	임금	135
9위	기간	227	19위	공공	133
10위	지급	218	20위	부담	125

- 근로자 관련 기업연금 및 퇴직연금과 사회보장으로서 노령연금에 대한 연구가 중심으로 이루어졌음
  - 근로자(3위), 기업연금(4위), 퇴직(11위), 노령연금(12위) 등으로 나타남

다. 2000년대

□ 2000년대 해외사례 분석의 주요 단어(빈도)는 다음의 표와 같음

[주요 단어 빈도(2000년대)]

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1위	연금	6551	11위	정부	1397
2위	제도	4366	12위	사회	1384
3위	급여	2955	13위	정책	1377
4위	소득	2346	14위	수준	1312
5위	근로자	2307	15위	국가	1290
6위	지급	1803	16위	기간	1248
7위	수급	1737	17위	경제	1248
8위	기업	1524	18위	적용	1229
9위	임금	1502	19위	지원	1196
10위	고용	1483	20위	서비스	1180

□ 2000년대 해외사례 분석은 기업을 중심으로 임금, 고용, 급여 등에 초점을 맞추고 있음

◦ 급여(3위), 소득(4위), 근로자(5위), 수급(7위), 기업(8위) 등으로 나타남

□ 연금제도의 사회보장 기능에 대한 관심은 상대적으로 낮은 반면, 재정적 지속가능성을 담보하기 위해 해외 사례를 분석한 것을 알 수 있음

## 라. 2010년대

□ 2010년대 해외사례 분석의 주요 단어(빈도)는 다음의 표와 같음

[주요 단어 빈도(2010년대)]

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1위	제도	5587	11위	수준	2126
2위	연금	5477	12위	고용	2097
3위	사회	3644	13위	일본	1953
4위	정책	3255	14위	서비스	1890
5위	정부	2827	15위	사회보장	1805
6위	국가	2779	16위	개혁	1765
7위	급여	2772	17위	복지	1765
8위	소득	2709	18위	북한	1733
9위	지원	2691	19위	증가	1675
10위	경제	2530	20위	노동	1652

□ 2010년대 들어서면서 ‘개혁’ 논의가 본격적으로 등장하기 시작함

◦ 개혁(16위) 단어가 순위 안에 나타나기 시작함

□ 1990년대~2000년대까지 해외사례 분석의 초점은 재정의 지속가능성에 집중되었다면, 2010년대부터는 사회정책, 사회보장으로서 연금개혁의 필요성이 제기되기 시작함

◦ 사회(3위), 정책(4위), 지원(9위), 사회보장(15위), 개혁(16위) 등의 단어가 주요하게 등장함

□ 주요 국가인 일본(13위)이 빈도 순위 상위에 나타났으며, 사회보장으로서 연금제도 개혁을 위해 문화적 유사성이 높은 일본 사례의 분석 비중이 높았음

## 마. 2020년대

□ 2020년대 해외사례 분석의 주요 단어(빈도)는 다음의 표와 같음

[주요 단어 빈도(2020년대)]

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1위	제도	1405	11위	소득	623
2위	연금	1161	12위	급여	611
3위	국가	1001	13위	점수	585
4위	사회	944	14위	인구	582
5위	노인	942	15위	법	573
6위	서비스	912	16위	지원	567
7위	정보	828	17위	수준	528
8위	기관	763	18위	정책	512
9위	정부	694	19위	부담	501
10위	규정	675	20위	증가	496

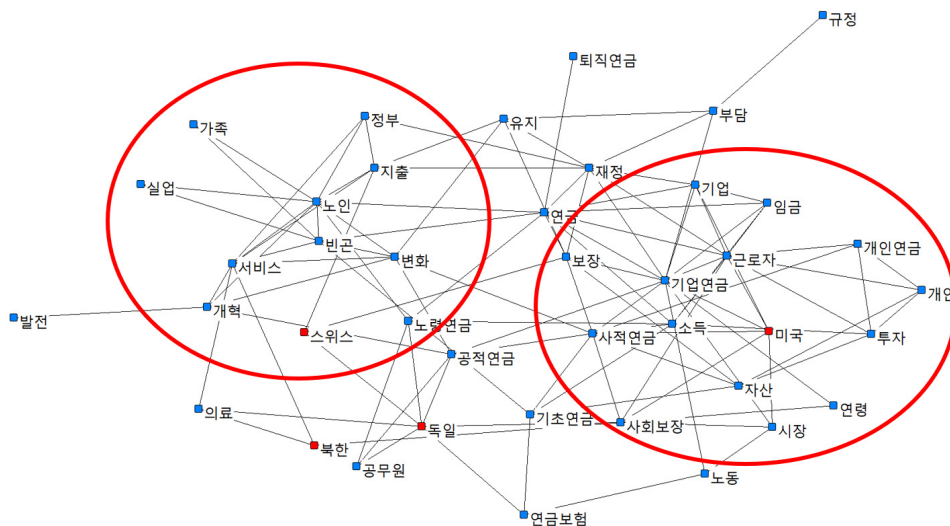
- 2020년대 연구에서는 정책대상으로서 ‘노인’이 중요하게 논의되기 시작하면서 노후생활 보장에 대한 관심이 커진 것을 확인할 수 있음
  - 노인(5위), 서비스(6위) 등으로 나타남
- 또한 연금제도에 따른 국가 및 사회 부담을 주제로 하여 해외사례를 분석한 연구가 증가하였음
  - 부담(19위), 증가(20위) 등이 주요 단어로 등장함
- 정리하면, 과거의 연구가 재정부담을 완화시키는 해외사례에 초점을 맞추었으나, 사회보장에 대한 관심과 연구가 증가하는 경향을 파악할 수 있음
  - 현시점에서 해외사례 연구는 재정부담과 노후생활 보장 사이에서 균형점을 찾는 데 관심이 높은 것을 알 수 있음

#### 4. 시기별 주요 의미 분석

##### 가. 1990년대

- 1990년대에 등장한 주요 단어를 바탕으로 아래의 텍스트 네트워크를 도출할 수 있음
  - 네트워크를 통해서 두 가지 하부집단을 구분할 수 있음

[네트워크 텍스트 분석(1990년대)]



- 첫째, 노인 실업문제에 따른 빈곤 문제가 논의되면서, 이에 대한 스위스의 개혁사례를 참고함
  - 스위스는 서구의 복지선진국들 중 거의 유일하게 우리나라 국민연금제도의 급여 산식과 유사한 형태인 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있으며, 노인빈곤율도 우리보다 훨씬 낮은 국가였기 때문에 우리나라의 노인 빈곤 문제 해결을 위한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대를 모았음
  - 전 국민을 대상으로 적용되는 1층의 보편적 기초연금은 급여수준의 목표를 기초 소득보장으로 국한하고, 그 이상의 소득보장은 근로자에게 강제 적용한 2층의 의무가입 기업연금과 3층의 개인연간에 일임하는 것이 특징임
  - 1990년대 중반의 연금개혁을 통해 아동양육기간 및 간병기간에 대한 크레딧제

도 및 분할연금제도가 도입됨으로써 대부분의 여성들도 독자적 연금수급권 획득이 가능하도록 개선됨에 따라 여성 노인의 빈곤완화에 기여하였음

□ 둘째, 미국의 사적연금(기업연금 등)을 중심으로 미국의 사회보장 제도를 분석함

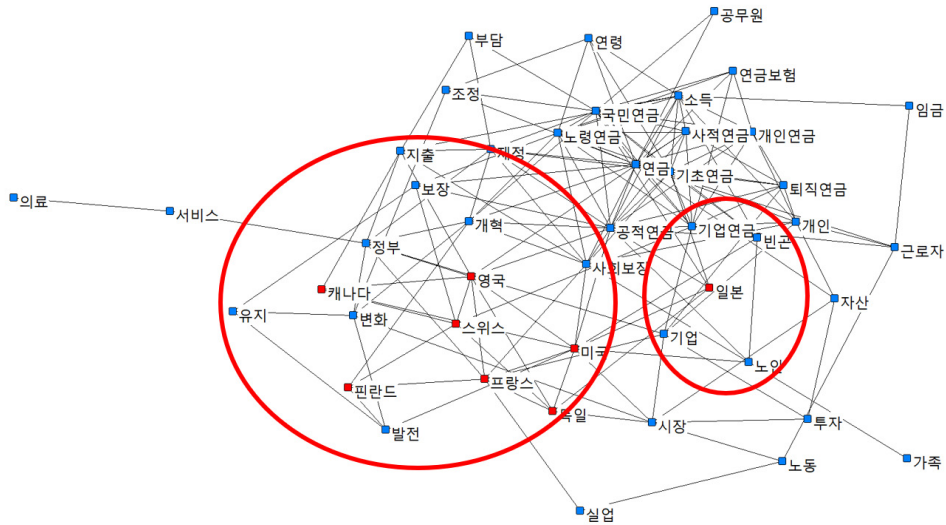
- 선진국의 2층 연금제도에 해당하는 우리나라의 퇴직금제도는 국민연금제도가 도입된 1988년을 전후로 퇴직금적립 의무사업장 규모의 확대, 퇴직금 부담분 중 일부를 국민연금 각출 부담으로 전환하는 등 상당한 변화를 맞게 되었음
- 우리나라 퇴직금제도의 기업연금으로의 전환에 대한 시사점을 선진국의 경험에서 찾기 위해 사적연금이 상대적으로 발달한 미국의 기업연금과 사회보장제도를 분석하기 위한 연구들이 진행되었음
- 미국의 기업연금은 19세기 말 철도회사를 중심으로 한 대기업들이 확정급여(DB) 형태의 연금제도를 도입하게 되어 발달하기 시작하였고, 2차 세계대전 후 적용 대상이 중소기업으로까지 확대됨에 따라 빠르게 확대되었음
  - 1970년 이후 모든 산업부문으로 확대되고 기업연금에 대한 고용주의 재정적 지원이 증가하였음

나. 2000년대

□ 2000년대에 등장한 주요 단어를 바탕으로 아래의 텍스트 네트워크를 도출할 수 있음

- 네트워크를 통해서 두 가지 하부집단을 구분할 수 있음

# [네트워크 텍스트 분석(2000년대)]



## □ 첫째, 주요 선진국(독일, 영국, 캐나다 등)의 사회보장을 위한 연금개혁 논의 탐색

- 국민연금제도의 성숙과정에서 불거진 다양한 문제들을 해결하기 위해 주요 선진국들의 연금개혁 논의에 관심을 가지게 됨
- (독일) 만성적인 고령화 문제 및 증가하는 실업률과 재정적자로 사회보험 전반의 구조적 개혁 필요성이 강조되는 상황에서 2004년 공적연금 개혁을 통해 지속성 계수 도입 및 급여수준 자동조정기능 강화, 보험료율과 소득대체율 설정범위 명문화, 연금수급연령 상향 등이 실시됨
- (영국) '02~'05년에 활동한 연금위원회(Pension Commission)의 권고에 따라 2007~2008년 공적연금의 급여 적정성 개선과 지속가능성 제고 조치를 동시에 단행하였으며, NEST(National Employment Savings Trust)라는 개인계좌제도에 '자동가입' 하도록 하는 등 사적연금의 규제를 강화함
- (캐나다) 저출산고령화와 생산성 감소, 확대한 장애연금 수급 조건 등으로 20년 후 캐나다연금보험(CPP)의 기금소진 전망이 발표됨에 따라, 1997년 재정적 지속가능성 제고를 위해 보험료율을 1996년 5.6%에서 2003년 9.9%까지 인상하고, 재정방식을 기존의 부과방식에서 부분적립방식으로 전환함



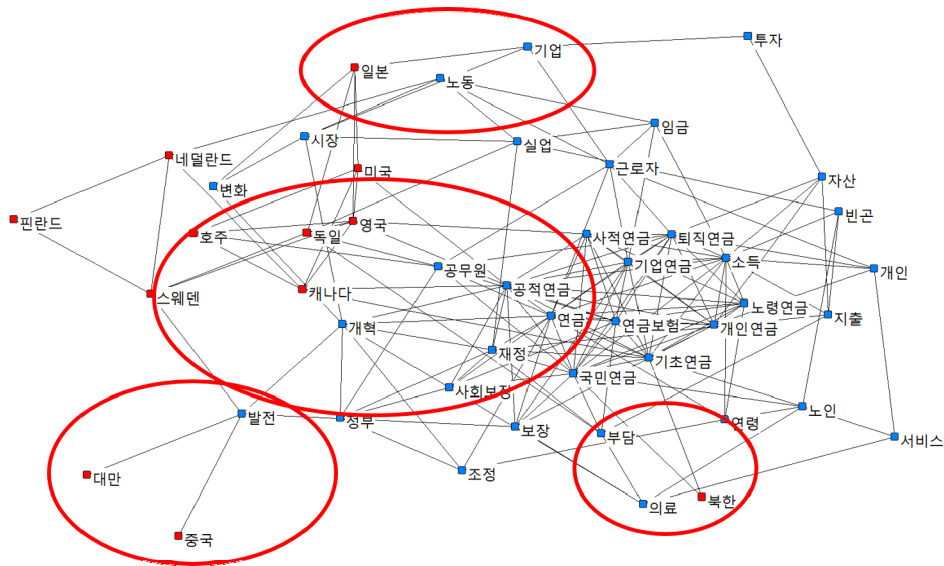
#### □ 둘째, 일본의 노인빈곤 대응과 기업연금 사례 분석

- 일본은 저출산·고령화에 대응하고 장기적으로 지속가능한 공적연금(후생·국민연금)제도를 만들기 위해 2004년에 재정안정을 목표로 보험료의 인상 및 급여 축소를 추진하였으나 노인빈곤율이 악화되지 않도록 소득대체율은 50% 이상 유지하는 등 재정안정화와 노후소득보장 동시 추구
- 2004년 공적연금개혁으로 본래의 후생연금 보험료율이 점차적으로 인상됨에 따라 기업연금에도 영향을 미침
- 일본은 공적연금인 후생연금의 일부를 기금의 형태로 국가가 아닌 제3자가 관리 운영하고 급여를 제공하는 대행제도를 운영
  - 기업이 후생연금 급여의 일부를 대행하므로 후생성은 대행에 대한 보답으로 후생연금에 납부해야할 보험료의 일부를 면제하여 비용의 이중부담을 완화 시킴
  - 2004년 연금개혁으로 대행제도에도 일부 변화가 생겼는데, 후생연금 보험료율이 매년 바뀌게 됨에 따라 인상된 보험료율에서 기업의 면제보험료율을 차감하게 됨

#### 다. 2010년대

- #### □ 2010년대에 등장한 주요 단어를 바탕으로 아래의 네트워크 분석을 도출할 수 있음
- 네트워크를 통해서 네 가지 하부집단을 구분할 수 있음

[네트워크 텍스트 분석(2010년대)]



□ 첫째, 독일, 영국, 캐나다 등 공적연금 개혁 논의를 공무원연금과 연계하여 분석을 시도함

- 공무원연금은 재정악화 문제를 완화하고 국민연금과의 격차를 줄이기 위한 노력의 일환으로 2009년, 2015년 두 차례의 연금개혁이 단행되었으며, 공무원연금개혁을 전후하여 해외의 성공적인 연금개혁 사례에 주목
- (독일) 공무원연금의 지급률 하향 및 지급개시 연령 조정, 신규 공무원을 위한 특별기금 별도 조성, 저소득층을 위한 공적연금의 역할 강화(보충연금 도입), 장기가입자에 대한 차별화된 보상 제공(장기가입자에게 감액 없이 조기연금 지급 및 보충연금 지급)
- (영국) 소득대체율 상승이 아닌 완전연금 가입기간의 조정, 크레딧제도 확대, 노인 공공부조(연금크레딧) 도입, 기초연금과 소득비례연금의 일원화 등을 통해 노인빈곤을 대폭 감소, 급여 적정성과 재정적 지속가능성 동시 추구
- (캐나다) 노후소득보장-재정안정화 동시 달성, 연금개혁의 캐치프레이즈로 중산층의 노후소득보장 강화를 제시하고 지지층 확보, 보험료율의 점진적 상향 및 근로장려세제 혜택 강화 등 보험료 인상에 따른 부담 완화 노력 실시

□ 둘째, 일본의 기업연금에 대한 관심이 1990년대에 이어서 2010년대에도 지속적으로 나타남

- 일본은 1990년대 버블경제의 붕괴와 잇따른 경제 불황으로 기업연금의 적립금 운용실적이 악화되어 2000년에 적격퇴직연금과 후생연금기금에 해약과 해산이 연이어 발생
- 2001년에 ‘확정기여연금법’, ‘확정급여기업연금법’ 등 기업연금법 제정
- 현재는 후생연금 가입자를 대상으로 한 임의가입제도로, 확정기여연금(약 750만 명), 확정급여기업연금(약 930만 명), 후생연금기금(약 12만 명), 퇴직급여(공무원 등 대상) 등 4종류의 기업연금으로 구분되어 운영

□ 셋째, 중국, 대만 등에 대한 연금제도 발전 연구가 진행되었음

- 중국, 대만 등 동아시아 국가들은 지역적 유사성에도 불구하고 각기 다른 역사적 배경과 정치적인 상황에 의해 상이한 공적연금제도를 가지고 있으며, 발전시기에 있어서도 차이를 보임
  - 우리나라는 1995년 전 국민 대상 공적연금제도를 구축한 데 반해, 대만은 2008년에 들어서야 국민연금제도를 본격적으로 시행하였고, 기업이 부담하는 통주계좌와 근로자가 납부하는 개인계좌로 구성되는 중국의 공적연금은 1951년에 도시지역 양로보험제도를 도입하였으나 농촌지역으로 확대한 것은 2009년임
- 후발주자인 동아시아 국가들이 어떠한 형태의 제도 운영을 통해 선발 국가들이 범한 오류를 최소화하고 있으며, 우리와 다른 유형의 제도운영 형태와 장단점을 분석하여 공적연금 자체에 대한 본질적 이해 및 우리나라에 대한 시사점을 제고하였음

□ 넷째, 북한의 의료 부담에 대한 연구가 진행되었는데 통일 시 사회문제로 확산될 우려가 있기 때문임

- 통일 후 평화체제 구축 과정에서 나타날 수 있는 이슈 가운데에서도 의료 부담은 국민 생활에 밀접한 관련이 있으며, 체감 영향력이 커서 사회문제로 발전할 수 있는 부분이기 때문에 남북한의 사회보장제도에 대한 체계적이고 실질적인

차원의 연구 필요성이 커짐

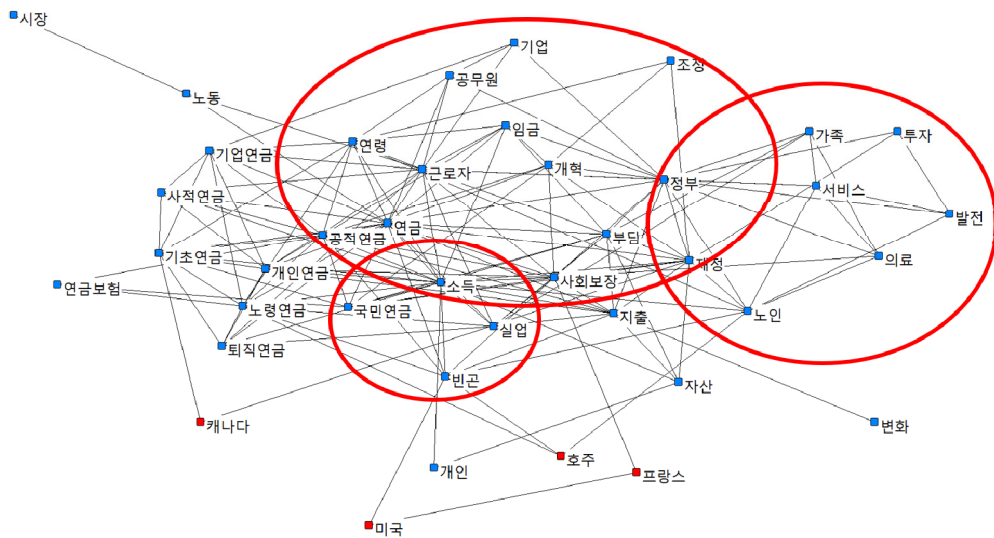
- 특히 북한 2017년, 2018년에 경제성장률이 급속하게 감소함에 따라 수입·수출이 봉쇄되면서 새로운 물자 반입이 어려워졌고 이에 따라 의료서비스 제공에 필요한 자원과 기술의 활용이 어려워짐에 따라 의료서비스의 하락으로 이어지고 있는 시기여서 관련 연구가 활발히 진행되었음

## 라. 2020년대

□ 2020년대에 등장한 주요 단어를 바탕으로 아래의 텍스트 네트워크를 도출할 수 있음

- 네트워크를 통해서 세 가지 하부집단을 구분할 수 있음

[네트워크 텍스트 분석(2020년대)]



□ 첫째, 근로자, 공무원 등의 부담논의를 중심으로 정부의 개혁(조정)에 대한 분석

- 근로자 및 일반 국민 대상 국민연금과 공무원 등을 대상으로 하는 특수직역연금 간 제도의 차이 및 형평성 문제 해결의 필요성이 지속적으로 제기됨

- 공적연금 간 역할과 기능의 차이: 국민연금은 순수하게 노후소득보장제도의 기능만을 담당하는 반면, 공무원연금 등 특수직역연금은 노후소득보장제도의 기능 이외에 직역연금 가입자의 공로보상적 성격이나 낮은 보수수준에 대한 근로보상적 성격의 급여도 함께 제공
- 연금 가입률, 보험료율, 보험료 부담 체계, 보험료 부과소득 상·하한 기준, 소득대체율/지급률, 급여의 종류와 지급 방식(연금과 일시금)의 상당한 격차 존재
- 생애소득 또는 연금급여액 관점의 급여 형평성 문제
- 국민연금과 사학연금은 재정적자가 아직 발생하지 않았으나, 공무원연금과 군인연금은 재정적자가 발생하여 2021년 기준 공무원연금에 약 3조 2천억원, 군인연금에 약 1조 6천억원 이상의 정부보전금이 투입되고 있음
- 이에 근로자, 공무원 등의 부담 논의 및 공적연금제도 간 형평성 문제 해결을 위한 연구들이 수행됨

#### □ 둘째, 실업, 빈곤 등 사회문제에 대한 대응책으로서 연금제도 논의가 확대되었음

- 국민연금은 제1차 연금개혁(1997년)과 제2차 연금개혁(2007년)을 통해 소득대체율이 각각 70→60%, 60→40%로 인하하도록 법개정 되었음
- (문제점) 우리나라 노인빈곤율(중위소득 50% 기준)은 2011년 이래 점진적으로 감소 추세지만 여전히 39% 수준이며, 연금성숙도에 비해 빈곤율 감소는 매우 더딘 상황
  - 노인인구의 빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높고, 국민연금의 소득대체율 인하로 인해 국민연금의 급여수준이 노후생활을 보장하기에는 다소 낮다는 비판이 제기되는 상황
- 이에 대한 대응책으로서 해외의 공·사적 연금제도를 분석하고 시사점을 모색하는 연구들이 수행됨

#### □ 셋째, 연금제도의 정책대상이 노인을 넘어서 가족으로 확대됨

- 국민연금은 노령연금과 함께 가입자 또는 수급권자의 사망 시 가족에게도 지급

되는 유족연금과 장애연금을 제공하고 있음

- 또한 노령연금 수급권자의 배우자가 이혼 시 혼인기간의 정신적·물리적 기여에 대해 연금 수급권의 일부를 분할하여 받을 수 있도록 분할연금을 제공
- 그리고 혼인·출산·양육 등과 같은 생애주기 상의 과업으로 인해 경력단절이 되기 쉬운 여성들의 연금수급권 취득 기회 확대, 남성들의 군복무, 불안정한 노동 상황으로 인해 실업에 처한 가입자들을 위한 출산·군복무·실업 크레딧제도가 운영되고 있음
- 이렇듯 연금제도의 정책 대상이 가족들을 위한 급여제도로 확대됨에 따라 해외의 다양한 연금급여제도에 대한 분석이 진행되고 있음

## 5. 소결

- 우리나라 국민연금은 2007년 제2차 국민연금개혁 이후 담보 상태이며, 국민연금-기초연금 간 불명확한 역할 분담, 국민-기초연금 등 공적연금과 퇴직연금(기업연금), 개인연금 등 사적연금 간 역할 분담 문제, 국민연금과 특수지역연금과의 형평성 문제 등이 제기되고 있는 상황임
- 공적연금의 주요 목적은 적절한 수준의 노후 소득 보장과 재정적 지속가능성 유지임
- 또한 공적연금 급여의 주요 목적은 노후 빈곤의 해소와 은퇴 전 소득수준을 유지하는데 있음
- 해외의 연금제도의 경향성 분석 결과, 해외의 연금개혁들은 노후소득보장과 재정적 지속가능성 중 어느 한쪽에 치우치기보다 두 가지 목적을 모두 추구하기 위한 연금개혁을 단행하였음을 확인할 수 있음
- 우리나라 역시 해외 사례를 참고하여 노후 소득 보장과 재정적 지속성을 확보할 수 있는 연금개혁 논의 및 추진이 필요할 것임
  - 그 과정에서 사회적 합의 공감대 형성을 위한 분명한 개혁 목표 설정 및 개혁과정의 객관성·투명성 확보가 필요할 것으로 보임
  - 또한 사회적 합의 전제 조건으로서 정부의 지속적인 개혁 추진 및 정치적 제약조건을 뛰어넘는 정부의 개혁의지가 필요함

## [부록 2] 캐나다 Bill C-26(CPP Enhancement) 법안

### 1. 배경

캐나다 연금제도 관련법 개정안(Bill C-26)은 캐나다 국민연금, 「캐나다연금투자위원회법(Canada Pension Plan Investment Board Act)」, 「소득세법(Income Tax Act)」을 개정하는 법으로 2016년 10월 6일 하원에 상정되었으며, 2016년 12월 15일 국왕의 재가(Royal Assent)를 받았다.

이 법안은 주로 *캐나다 국민연금* 및 「*캐나다연금투자위원회법*」의 개정을 통해 캐나다 연금제도(Canada Pension Plan, CPP)를 개혁한다. 이 개정안의 목적은 추가 보험료(contributions)를 도입한다는 가정하에 캐나다 근로자와 그 부양가족의 퇴직, 사망 또는 장애 발생 시 받게 되는 국민연금 급여액을 인상하는 것이다. 캐나다 국민연금 보험료 인상분을 상쇄하기 위해, 「소득세법」 또한 개정하여 저소득 근로자가 신청할 수 있는 근로소득세 혜택(Working Income Tax Benefit, WITB)을 확대하고 국민연금 추가 부분에 대한 근로자 보험료 공제를 실시한다.

이 개정안은 2016년 6월 20일 캐나다 재무장관들이 원칙적으로 합의한 내용과 일치한다. 캐나다 연금제도 연방 법령의 주요 변경사항은 캐나다 의회와 모든 주(州) 인구의 3분의 2를 대표하는 10개 주 가운데 적어도 7개 주의 동의를 받아야 한다.

#### 1.1 현행 캐나다 연금제도 개요

캐나다의 퇴직소득제도(retirement income system)는 공적연금과 자발적 저축의 결합 방식을 허용한다. 캐나다 퇴직소득제도의 3가지 주요 요소는 다음과 같다.

- 소득보장보조금(Guaranteed Income Supplement) 및 수당을 포함하는 노

## 령보장연금(Old Age Security, OAS)

- 캐나다 연금제도 및 퀘벡 연금제도
- 개인연금저축(Registered Retirement Savings Plans, RRSP) 및 비과세 저축계좌에서 발생하는 것과 같은 자발적 세금우대 개인저축

캐나다 연금제도는 퇴직, 사망 또는 장애 발생 시 가입자(contributor)와 그 부양가족에 부분적인 대체 소득을 제공한다. 예를 들어, 캐나다 연금제도 퇴직급여는 가입자가 65세가 되면 완전연금을 받을 수 있지만, 급여액 영구 감소 조건으로는 60세부터 받을 수 있으며, 급여액 영구 증가 조건으로는 70세까지 늦춰 받을 수 있다.

모든 가입자가 캐나다 연금제도 최대 퇴직급여금을 받을 자격이 되는 것은 아니다. 2018년 1월 65세의 신규 캐나다 국민연금 수급자에게 지급된 평균 퇴직급여금은 최대 급여의 약 60%, 즉 연간 8,303달러였다. 캐나다 연금제도 퇴직급여금은 현재 연금공제대상 연간최대소득(Year's Maximum Pensionable Earnings, YMPE)까지 소득의 최대 25%를 대체한다. 계속 일하면서 보험료를 납부하는 70세 미만의 국민연금 수급자는 퇴직후 급여(post-retirement benefit) 수급권을 충족할 수 있으며, 이 경우 퇴직소득은 증가하게 된다.

캐나다 연금제도는 퇴직급여 외에도 장애로 인해 정규직으로 일하기 힘든 국민연금 가입자에게 장애급여(disability benefit)를 지급하고, 사망한 연금 가입자의 생존 배우자와 자녀에게는 유족급여(survivor benefit)를, 사망 가입자 유족에게는 사망일시금(one-time death benefit)을 지급한다.

캐나다 연금제도는 근로자, 고용주, 자영업자의 보험료뿐만 아니라 캐나다 연금제도의 투자로 벌어들인 수입을 통해 재원을 조달한다. 현재 캐나다 연금제도 보험료율(contributory rate)은 기본 면제액(2018년 3,500달러)부터 연금공제대상 연간 최대소득(2018년 5만 5,900달러)까지 소득의 9.9%이다. 2018년 고용주와 근로자의 캐나다 국민연금 최대 보험료는 각각 2,594달러이며, 자영업자의 보험료는 5,188달



러이다.

캐나다 연금제도는 퀘벡주(Quebec)를 제외한 캐나다 전역에 적용되며, 퀘벡주의 근로자는 퀘벡 연금제도에 따라 보상을 받는다.

## 1.2 근로소득세 혜택 개요

근로소득세 혜택(WITB)은 저소득 근로자와 저소득 가구가 받을 수 있는 환급형 세액공제이다. 근로소득세 혜택은 기본 금액(basic amount), 그리고 근로소득세 혜택과 장애 세액공제 자격을 충족하는 근로자가 이용할 수 있는 장애 보조금(disability supplement)의 두 요소로 구성된다.

기본 근로소득세 혜택은 3,000달러를 초과하는 모든 근로소득의 25%를 환급하며, 거주 주 또는 거주 지역이나 가족사항에 따라 최대 혜택 수준까지 환급한다. 근로소득세 혜택 장애 보조금은 1,150달러를 초과하는 모든 근로소득의 25%를 환급하며, 거주 주 또는 거주 지역이나 가족사항에 따라 최대 보조금 수준까지 환급한다. 특정 기준액을 초과할 경우 기본 근로소득세 혜택과 근로소득세 혜택 장애 보조금은 수급자가 벌어들인 소득과 배우자 또는 사실혼 배우자(common-law partner)의 소득을 합쳐 1달러당 15% 감액한다.

## 1.3 캐나다 연금제도 강화 원칙에 대한 합의

2016년 연방예산안에서 연방정부는 국민들이 캐나다 연금제도 강화에 대한 의견을 공유할 수 있도록 협의를 시작하겠다고 발표했다. 해당 예산안은 “캐나다 연금제도 개혁은 은퇴근로자의 삶을 향상하고, 많은 캐나다 국민들이 은퇴 이후 안정적인 삶에 대해 갖는 불확실성을 해소하는 중요한 단계가 될 것”이라고 밝혔다.

캐나다 재무부(Department of Finance Canada)에 따르면, 정년이 다가오는 캐나다 가구의 24%가 은퇴 후 기존 생활 수준을 유지할 만큼의 소득을 확보하지 못할 위험이 있기 때문에 캐나다 연금제도 강화는 필수적이다. 특히 캐나다 재무부는 현재 정년이 다가오는 약 110만 가구가 은퇴를 했을 때 세후소득 추정치가 은퇴 전 세후 가구

소득의 60%를 대체하지 못할 것이라고 밝혔다. 캐나다 재무부가 실시한 한 연구에 따르면 청년근로자들은 기대수명 증가, 직장연금제도 보장범위 감소, 확정급여형(defined benefit) 퇴직연금제도에서 확정기여형(defined contribution) 퇴직연금제도로의 전환, 금리 및 자산가격변동과 같은 시장 위험 노출도 증가 등의 문제들 때문에 노후 대비 저축이 어려운 실정이다. 이 연구는 또한 캐나다 연금제도 강화는, 물가상승률과 완전히 연동하는 예측 가능한 퇴직급여액 인상으로 이어질 것이므로 관련 요구에 대응하는 것이라고 밝혔다.

2016년 6월 20일 연방 재무장관과 매니토바주(Manitoba), 퀘벡주를 제외한 모든 주의 재무장관들은 캐나다 연금제도 강화 방안에 원칙적으로 합의했다. 이후 캐나다 연금제도에 참여하는 9개 주 모두 원칙적으로 이 합의에 찬성한다는 입장을 확인했다. 2018년 2월 22일 퀘벡 연금제도 강화와 다양한 퇴직 관련 법조항 개정을 위한 법안(Bill 149)이 발효되었다. 이 법안은 캐나다 연금제도 관련법 개정안(Bill C-26)과 유사하게 퀘벡 연금제도를 변경했다.

캐나다의 재무장관들이 합의한 캐나다 연금제도 강화 방안의 내용은 다음과 같다.

- 소득대체수준은 대상 소득의 3분의 1 수준으로 높아진다.
- 소득상한선이 14% 인상되어 개정안이 완전 시행되는 2025년에는 약 8만 2,700달러가 될 것으로 전망된다.
- 2019년 1월 1일부터 7년간 단계적 도입이 시작된다. 이 7년 기간은 연금 공제대상 연간최대소득(YMPE) 미만 금액에 적용되는 보험료를 단계적으로 인상하는 5년 기간과 소득상한선을 단계적으로 적용하는 2년 기간으로 구성된다.
- 저소득 근로자를 지원하기 위한 근로소득세 혜택(WITB)을 증액한다.
- 근로자의 캐나다 연금제도 보험료 증가분에 대한 세금공제를 도입한다.

캐나다 재무부는 캐나다 연금제도 강화에 필요한 재원은 보험료 인상을 통한 자금 조달로 수급자의 급여를 인상할 것이므로 모두 확보될 것이라고 밝혔다. 또한 근로자가

인상된 완전급여액을 받으려면 약 40년간 보험료를 납부해야 하므로 노동시장에 진입하는 캐나다 청년층이 캐나다 연금제도 강화로 가장 큰 혜택을 볼 것으로 예상된다.

원칙적으로 합의가 이루어진 조치들은 거의 20년 만에 처음 시행되는 캐나다 연금제도 대규모 개편 조치이다. 1997년 연방정부와 지방정부는 총 캐나다 연금제도 연간 보험료 인상, 캐나다 연금제도 행정 및 운용 비용 절감, 캐나다연금투자위원회(Canada Pension Plan Investment Board, CPPIB) 창설을 포함한 많은 개혁안에 합의했다.

## 2. 설명 및 분석

캐나다 연금제도 관련법 개정안(Bill C-26)이 추구하는 목적은 대부분 다음 세 가지 중 하나이다.

- 추가 보험료 납부 관련 규정(제2항~제19항)
- 퇴직급여 추가 지급 및 퇴직후 급여, 장애급여 및 유족급여 지급 인상 관련 규정(제20항~제39항)
- 추가 캐나다 연금제도(Additional Canada Pension Plan) 행정 관련 규정(제40항~제53항)

또한 제1항은 기존의 정의를 다수 수정하고 18개의 정의를 추가한다. 제54항과 제55항은 이에 맞게 *캐나다 연금제도*의 기존 부칙을 개정하고 제56항에는 제2부칙을 추가한다.

제57항~제61항은 「캐나다연금투자위원회법」을 개정한다. 제62항~제64항은 경과 규정을 담고 있으며, 제65항은 캐나다 연금제도와 「캐나다연금투자위원회법」의 개정안 발효 시기를 명시한다. 마지막으로 제66항~제69항은 「소득세법」 관련 개정사항을 명시한다.

## 2.1 캐나다 연금제도 추가 보험료(제2항~제19항)

제3항, 제4항, 제5항은 기본 면제액부터 연금공제대상 연간최대소득(YMPE) 사이의 소득에 대해 2019년부터 근로자, 고용주, 자영업자에 각각 “1차 추가 보험료”를 부과하기 위한 조항을 추가한다. 제7항은 제11조의2를 추가한다. 1차 추가 보험료는 새로운 제2부칙에 명시된 비율로 부과되어야 한다. 이 비율은 아래 표 1에 제시해 놓았다. 그 결과 2023년까지 근로자와 고용주의 보험료율은 4.95%에서 5.95%로 1%p 인상되고, 자영업자의 보험료율은 9.9%에서 11.9%로 2%p 인상된다.

제3항, 제4항, 제5항은 또한 2024년부터 근로자, 고용주, 자영업자가 연금공제대상 연간최대소득(YMPE)부터 새로운 “추가 연금공제대상 연간최대소득 (Year's Additional Maximum Pensionable Earnings, YAMPE)” 사이의 소득에 대해 “2차 추가 보험료”를 부과하는 조항을 추가한다. 제12항은 YAMPE가 2024년도에는 YMPE의 107%, 2025년 이후에는 YMPE의 114%라고 명시한 제18조의1을 추가한다. 제11조의2는 2차 추가 보험료가 새로운 제2부칙에 명시된 비율로 부과되어야 한다고 명시하고 있다.

[2019년~2025년 캐나다 국민연금 1차 및 2차 추가 보험료율(%)]

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
기본 면세액부터 YMPE 사이 소득에 대한 보험료율	근로자	0.15	0.3	0.5	0.75	1.0	1.0	1.0
	고용주	0.15	0.3	0.5	0.75	1.0	1.0	1.0
	자영업자	0.30	0.6	1.0	1.50	2.0	2.0	2.0
YMPE와 YAMPE 사이 소득에 대한 보험료율	근로자	0	0	0	0	0	4.0	4.0
	고용주	0	0	0	0	0	4.0	4.0
	자영업자	0	0	0	0	0	8.0	8.0

주: YMPE=연금공제대상 연간최대소득, YAMPE=추가 연금공제대상 연간최대소득

자료: Table prepared by the authors using data obtained from Bill C-26, An Act to amend the Canada Pension Plan, the Canada Pension Plan Investment Board Act and the Income Tax Act, Schedule 2

제3항제(4)호, 제9항, 제10항, 제11항은 다음과 관련된 *캐나다 연금제도* 기존 조항에 1차 및 2차 추가 보험료 방안을 통합하기 위한 조항을 추가하고 이에 맞게 개정한다.

- 초과 보험료 계산(제3항제(4)호)
- 자영업자가 특정 근로소득을 보험료부와 대상 소득(contributory earnings)에 포함하도록 선택(제9항)
- 보험료를 납부한 급여 및 임금(salary and wages) 금액 계산(제10항)
- 연금공제대상 최대소득(maximum pensionable earnings) 금액 계산(제11항)

제2항, 제3항제(3)호, 제13항~제18항, 제19항은 1차 및 2차 추가 보험료 도입에 따른 결과로 많은 조항에서 “보험료” 표기를 단수에서 복수로 변경하며(단수 contribution에서 복수 contributions로 변경), 이 개정에 따른 부수적인 개정사항과 개정사항에 대한 명확한 설명을 명시한다. 제19항 또한 새로운 추가 캐나다 연금제도 계정(Additional Canada Pension Plan Account, ACPPA)이라는 연금을 추가한다.

제3항제(1)호, 제4항제(1)호, 제5항제(1)호, 제5항제(2)호는 개정된 조항이 이전의 캐나다 연금제도 보험료나 기본 보험료(base contributions)에 적용된다는 것을 명확히 밝히기 위해 여러 조항에 “기본(base)”이라는 단어를 추가한다.

마지막으로 제6항은 제2부칙이 신규 도입됨에 따라 제1부칙을 의미하는 기존 부칙이라는 언급을 변경하며, 제4항제(2)호, 제4항제(3)호, 제5항제(4)호, 제8항은 특정한 신규 조항이라는 언급을 추가한다.

## 2.2 캐나다 연금제도 급여 인상(제20항~제39항)

제21항~제33항은 캐나다 연금제도 퇴직급여 추가 지급 규정(제21항~제30항)과 장애급여(제31항), 유족급여(제32항), 퇴직후 급여(제33항) 지급 인상 규정을 명시한다.

제20항은 장애급여, 유족급여, 퇴직후 급여 자격 기준을 정하는 제44조를 개정한다.

제34항은 배우자와 사실혼 배우자 사이 퇴직급여의 할당을 추가 규정한다.

제35항~제37항은 개정된 조항이 기본 캐나다 연금제도에 적용된다는 것을 명확히 하기 위해 여러 조항에 “기본(base)”이라는 단어를 추가한다. 제38항과 제39항은 개정된 조항이 기본 캐나다 연금제도 또는 추가 캐나다 연금제도 계정에 적용되도록 하기 위해 추가 캐나다 연금제도 계정(ACPPA)이라는 언급을 추가한다.

### 2.2.1 퇴직급여

65세에 퇴직급여를 신청하는 수급자의 퇴직급여는 평균 국민연금 기준소득월액(average monthly pensionable earnings)의 25%이다. 평균 국민연금 기준소득월액은 가입자의 연금공제대상 소득(pensionable earnings) 총액과 보험료 납부기간(contributory period) 월수의 비율로 계산한다. 60세~65세 가입자에게 지급되는 퇴직급여액은 65세 이전 급여가 지급되는 달마다 0.6% 감액된다. 65세 이후로 급

여 지급 시기를 늦춘 가입자에게 지급하는 퇴직급여액은 수급 개시 전까지 또는 70세가 되기 전까지 매달 0.7%씩 인상된다. 퇴직급여액은 물가상승률에 따라 매년 조정된다. 2018년 월간 최대 퇴직급여액은 1,134달러이다.

제21항은 1차 및 2차 추가 보험료와 관련된 퇴직급여의 추가 지급을 규정하기 위해 제46조제(1)항을 개정한다. 추가 퇴직급여는 “1차 추가 국민연금 기준소득월액(first additional monthly pensionable earnings, FAMPE)”의 8.33%와 “2차 추가 국민연금 기준소득월액(second additional monthly pensionable earnings, SAMPE)”의 33.33%를 적용하여 계산한다. 기본 캐나다 연금제도 퇴직급여액은 계속해서 기준소득월액 평균의 25%를 적용한 금액으로 한다. 시간이 지남에 따라 추가 퇴직급여의 소득대체율이 현행 연금공제대상 소득 총액의 25%에서 33.33%로 인상되며, 40년(480개월)의 추가 보험료를 납부한 후에는 상한까지 전액 인상될 수 있다.

제22항은 제48조의1을 추가한다. 제48조의1은 1차 추가 보험료 납부기간이 480개월을 초과할 경우, “1차 추가 국민연금 기준소득월액(FAMPE)”은 월별 1차 추가 연금공제대상 소득이 가장 많은 480개월 기간의 총액을 480으로 나눈 금액으로 정의한다. 1차 추가 보험료 납부기간이 480개월을 초과하지 않을 경우, 1차 추가 국민연금 기준소득월액(FAMPE)은 1차 추가 연금공제대상 소득 총액을 480으로 나눈 금액이 된다. 제24항은 제49조의1을 추가한다, 제49조의1은 1차 추가 보험료 납부기간이 2019년 1월 1일 또는 가입자가 18세가 되는 시점 중 늦은 시점부터 시작되어 가입자가 70세가 되는 달의 전달, 가입자가 사망한 달 또는 가입자의 퇴직급여가 지급되기 시작하는 달의 전달 중 가장 이른 시점에 종료되는 것으로 정의한다.

제22항은 또한 제48조의2를 추가한다. 제48조의2는 2차 추가 보험료 납부기간이 480개월을 초과할 경우, “2차 추가 국민연금 기준소득월액(SAMPE)”을 월별 2차 추가 연금공제대상 소득이 가장 많은 480개월 기간의 총액을 480으로 나눈 금액으로 정의한다. 2차 추가 보험료 납부기간이 480개월을 초과하지 않을 경우, 2차 추가 국민연금 기준소득월액(SAMPE)은 2차 추가 연금공제대상 소득 총액을 480으로 나눈 금액이 된다. 제24항은 제49조의2를 추가한다. 제49조의2는 2차 추가 보험료 납부기간이 2024년 1월 1일 또는 가입자가 18세가 되는 시점 중 늦은 시점부터

시작되어 가입자가 70세가 되는 달의 전달, 가입자가 사망한 달 또는 가입자의 퇴직 급여가 지급되기 시작하는 달의 전달 중 가장 이른 시점에 종료되는 것으로 정의한다.

제26항은 1차 추가 국민연금 기준소득월액(FAMPE) 및 2차 추가 국민연금 기준 소득월액(SAMPE) 계산 목적상 1차 및 2차 추가 연금공제대상 소득에 적용되는 조정 계수가 주당 평균임금 및 급여의 증가분을 기준으로 기본 캐나다 연금제도에 적용되는 조정계수와 동일하도록 제51조를 개정한다. 또한 제26항은 2019년~2022년 1차 추가 보험료를 인하하기 위해 제51조의1제(1)항을 추가한다.

제25항, 제27항, 제29항은 다음 소득의 계산을 위해 제50조, 제52조, 제53조에 조항을 추가한다.

- “1차 추가 연금공제대상 소득 총액” 및 “2차 연금공제대상 소득 총액”(제25항)
- 1차 및 2차 추가 보험료를 납부한 것으로 간주되는 소득(제27항)
- “1차 추가 비조정 연금공제대상 소득”과 “2차 추가 비조정 연금공제대상 소득”(제29항)

이 금액은 제51조에 따라 해당 월의 1차 및 2차 추가 연금공제대상 소득을 계산할 때 사용된다.

제54조와 제55조의2는 관계가 종료될 때 배우자 또는 사실혼 배우자 간 미조정 연금공제대상 소득을 분할하는 규정을 명시한다. 제29항과 제30항은 1차 및 2차 추가 비조정 연금공제대상 소득을 분할하고, 이 개정에 따른 부수적인 개정사항과 기타 명확히 설명하는 개정사항을 명시하는 조항을 제54조와 제55조의2에 추가한다.

제34항은 배우자와 사실혼 배우자 사이에 퇴직급여를 할당하도록 규정한 제65조의1을 개정하여 이러한 할당 금액에 기본 캐나다 연금제도 퇴직급여와 추가 퇴직급여가 모두 포함되도록 한다.

제21항제(2)호, 제23항, 제26항제(4)호, 제26항제(5)호, 제28항 및 제27항



과 제29항에 포함된 다른 조항은 개정된 조항이 기본 캐나다 연금제도에 적용됨을 명시하기 위해 다수의 조항을 개정한다.

### 2.2.2 장애급여

캐나다 연금제도 장애급여는 정액급여(flat-rate benefit)와 가입자 퇴직급여의 75% 금액 등 두 요소로 구성된다. 2018년 월간 최대 장애급여액은 1,336달러이다.

제31항은 장애급여의 두 번째 요소가 앞서 설명한 기본 캐나다 연금제도 퇴직급여와 추가 퇴직급여 합계의 75%가 되도록 제56조를 개정한다. 비조정 연금공제대상 소득 분할 상황에서의 장애급여 계산 방법을 명시한 제56조제(6)항은 비조정 연금공제대상 소득 분할이 기본 캐나다 연금제도 퇴직급여에 대해서만 적용된다는 것을 명시하도록 개정되었다.

장애급여 자격요건은 제44조제(1)항제(b)호에 간략히 설명되어 있다. 한 가지 요건은 장애인 가입자가 최소자격기간 동안 보험료를 납부하도록 한 요건이다. 제20항은 “보험료(contributions)” 앞에 “기본(base)”이라는 단어를 추가하여 캐나다 연금제도 장애급여 인상분에 대한 자격요건이 기본 캐나다 연금제도 장애급여에 대한 자격요건과 동일하도록 명시하였다.

### 2.2.3 유족급여

캐나다 연금제도 유족급여 월액은 사망한 가입자의 생존 배우자 또는 사실혼 배우자에게 지급된다. 유족급여 수급 월액은 다음과 같이 구성된다.

- 생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 65세 이상인 경우, 사망한 가입자의 퇴직급여의 최대 60%(2018년 월 최대 681달러)
- 생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 64세 이하인 경우, 정액급여와 사망한 가입자의 퇴직급여의 최대 37.5%(2018년 월 최대 615달러)를 합산한 금액

생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 장애인이거나 부양자녀를 둔 경우가 아닌

한, 유족급여액은 45세 미만인 달에 매달 120분의 1씩 감액된다. 생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 유족급여와 퇴직급여를 모두 받는 경우, 유족급여는 유족급여와 퇴직급여를 합산한 금액이 퇴직급여 최대액을 초과하지 않도록 감액된다. 생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 유족급여와 장애급여를 모두 받는 경우, 유족급여는 유족급여와 장애급여를 합산한 금액이 장애급여의 최대액을 초과하지 않도록 감액된다.

제32항은 유족급여 계산에 사용되는 사망한 가입자의 퇴직급여액이 앞서 설명한 기본 캐나다 연금제도 퇴직급여와 추가 퇴직급여를 합산한 금액이 되도록 제58조를 개정하고 여기에 다수의 조항을 추가한다. 기본 캐나다 연금제도에 따라 적용되는 복합급여액 한도를 제외하고, 생존 배우자 또는 사실혼 배우자가 퇴직급여나 장애급여 외에도 유족급여를 받는 경우의 유족급여 또는 장애급여 감액에 관한 규정은 계속 동일하게 적용된다. 복합급여액 한도는 유족급여 증가분에 적용하지 않는다.

#### 2.2.4 퇴직후 급여

퇴직급여를 받고 계속 일하면서 국민연금 보험료를 납부하는 60세~70세 가입자는 퇴직후 급여 수급권이 있다. 퇴직후 급여액은 보험료를 납부한 연도별 최대 퇴직급여액의 최대 40분의 1에 해당하는 금액을 산출한 후, 보험료를 납부한 연금공제대상 소득 수준과 연령 등 두 계수로 조정하여 계산한다. 2018년 최대 퇴직후 급여 월액은 28달러이다. 퇴직후 급여는 퇴직후 보험료를 납부한 첫 연도 다음 해부터 지급되기 시작한다. 퇴직후 보험료를 1년 넘게 납부한 가입자는 각 연도마다 누적되는 퇴직급여를 받는다. 예를 들어, 퇴직급여를 받으면서 66세부터 70세까지 퇴직후 보험료를 납부한 가입자는 총 5개의 퇴직후 급여를 받게 된다.

제33항은 퇴직후 급여액이 기본 캐나다 연금제도 퇴직후 급여액과 1차 및 2차 추가 미조정 연금공제대상 소득액에 기초한 두 요소를 합산한 금액이 되도록 제59조의1을 개정한다. 새로운 두 금액의 계산에 사용되는 공식과 조정계수는 기본 캐나다 연금제도 퇴직후 급여 계산에 사용되는 공식과 동일하다. 1차 추가 비조정 연금공제대상 소득액에 기초한 요소는 2019년~2022년 기간 동안 1차 추가 보험료율이 낮아져 동 기간에는 감액되었다.

## 2.3 추가 캐나다 연금제도 관련 행정(제40항~제53항)

제40항은 “추가 캐나다 연금제도”와 “기본 캐나다 연금제도” 정의를 추가한다. “추가 캐나다 연금제도”는 새로운 캐나다 연금제도 급여와 관련된 요소와 해당 급여에 필요한 모든 보험료를 의미한다. “기본 캐나다 연금제도”는 기존 캐나다 연금제도의 급여 및 보험료를 의미한다.

제46항은 제108조의2를 추가한다. 제108조의2는 추가 캐나다 연금제도 계정(ACPPA)을 설정하고 추가 캐나다 연금제도와 관련하여 이 계정에 공제 또는 청구될 금액 유형을 열거한다. 예를 들어, 1차 및 2차 추가 보험료는 ACPPA에 납입되고 추가 급여에 대한 지급금은 ACPPA로 청구된다. ACPPA에 공제 또는 청구되는 금액 유형은 기본 캐나다 연금제도와 관련하여 기존 캐나다 연금제도 계정에 공제 또는 청구되는 금액 유형과 유사하다. 제44항은 기존 캐나다 연금제도 계정에 공제 또는 청구되는 금액이 오직 기본 캐나다 연금제도에 대한 금액임을 명시하도록 제108조를 개정한다.

제46항은 또한 제108조의3을 추가한다. 제108조의3은 즉각적인 의무사항을 초과하는 추가 캐나다 연금제도 계정(ACPPA) 금액은 캐나다연금투자위원회(CPPIB)로 이전됨을 명시하며, 캐나다연금투자위원회가 ACPPA에 부과된 금액의 상쇄를 위해 연방통합예산기금(Consolidated Revenue Fund)에 해당 금액을 지급하도록 요구할 권한을 고용 및 사회개발부(Employment and Social Development) 장관에 부여한다. 이 요건은 기존 캐나다 연금제도 계정에 적용되는 요건을 반영한다.

제47항은 연방통합예산기금에서 지급되고 제108조의2제(3)항에 따라 추가 캐나다 연금제도 계정(ACPPA)에 부과된 금액에 대해 ACPPA에 이자를 부과하도록 규정하기 위하여 제110조제(2)항을 추가한다. 제110조제(2)항은 제110조제(1)항에 따라 기존 캐나다 연금제도 계정에 이자를 부과하도록 명시한 기존 조항을 반영한다. 제45항은 제110조제(2)항으로 인한 부수적 개정사항을 명시한다.

제48항은 고용 및 사회개발부 장관이 캐나다 연금제도 연간 재무제표를 작성할 의무가 있음을 명시하도록 제112조를 개정한다. 이제 캐나다 연금제도 재무제표는 추가 캐나다 연금제도와 관련하여 공제 또는 청구된 금액에 대한 항목을 포함해야 한다.

제50항은 캐나다 연금제도 3년 주기 검토 요건을 규정하도록 제113조의1을 개정한다. 이제 추가 캐나다 연금제도 보험료율 및 급여에 대한 검토가 이루어진다. 제50항은 또한 다음 수치 중 하나가 *캐나다 연금제도* 규정에 명시된 범위를 벗어난 경우, 추가 캐나다 연금제도 보험료율 및 급여 조정에 관한 규칙을 명시하도록 제113조의1제(11)항의141부터 제113조의1제(11)항의145까지의 조항을 추가한다.

- 캐나다 금융감독원(Office of the Superintendent of Financial Institutions) 수석계리사(Chief Actuary)의 최신 보고서에서 산정한 1차 추가 보험료율과 규정된 연도에 대한 자영업자의 1차 추가 보험료율의 차이
- 캐나다 금융감독원 수석계리사의 최신 보고서에서 산정한 2차 추가 보험료율과 규정된 연도에 대한 자영업자의 2차 추가 보험료율의 차이

제113조의1제(11)항의144는 이러한 상황에서 보험료율 및 급여가 변경되는 방식과 범위의 계산 방법에 관한 규정을 제정할 권한을 주지사에게 부여한다. 제113조의1제(11)항의145에 따라 이러한 규정은 모든 주 인구의 3분의 2를 대표하는 10개 주 가운데 적어도 7개 주의 동의를 받은 경우에만 제정할 수 있다.

제52항은 캐나다 금융감독원 수석계리사가 기존 캐나다 연금제도 재정 상태와 캐나다연금투자위원회(CPPIB)의 투자에 기초하여, 캐나다 연금제도 재정 상태에 대한 종합검토 결과 보고서를 작성하도록 요구하는 제115조를 개정한다. 이 보고서는 3년마다 작성해야 하며, 3년 주기로 실시되는 캐나다 연금제도 검토에 필요한 정보를 제공해야 한다. 이제 캐나다 연금제도 재정 상태에 대한 종합검토 수행 시 추가 캐나다 연금제도 또한 고려해야 한다.

제53항은 연방 공무원을 위한 고용주 보험료 납부 요건을 규정하는 118조를 개정한다. 118조는 특히 추가 캐나다 연금제도 보험료에 대한 유사 요건을 추가한다.

제41항과 제42항에서는 1차 및 2차 추가 보험료의 도입에 따라 두 조항의 “보험료” 표기를 단수에서 복수로 변경한다(단수 contribution에서 복수 contributions로 변경).

제43과 제49항은 개정된 조항이 기존 캐나다 연금제도 계정이나 추가 캐나다 연금제도 계정에 적용되도록 추가 캐나다 연금제도 계정이라는 언급을 추가한다. 제51항은 캐나다 연금제도 개정 규칙을 명시한 제114조에 1차 및 2차 추가 보험료율과 추가 캐나다 연금제도 계정이라는 언급을 추가한다. 제45항과 제47항은 이러한 개정에 따른 부수적 개정사항을 명시한다.

#### 2.4 「캐나다연금투자위원회법」 개정(제57항~제61항)

제57항은 추가 캐나다 연금제도 계정(ACPPA)으로부터 이전된 자금의 관리 권한을 캐나다연금투자위원회(CPPIB)에 부여하도록 「캐나다연금투자위원회법」 제5조 제(b)항을 개정한다. 제60항은 *캐나다 연금제도* 제113조제(1)항의1 요건에 따라 CPPIB가 연방통합예산기금에 자금을 지급하고 ACPPA에 부과된 금액을 상쇄하도록 제56조제(1)항의1을 추가한다. 제61항은 재무장관이 추가 캐나다 연금제도와 관련하여 발생한 CPPIB 행정비용을 연방통합예산기금에서 지급하도록 하고, 만약 재무장관이 CPPIB가 관련 비용을 지급할 수 없다고 판단할 경우 해당 금액을 ACPPA에 청구하도록 허용하는 제57조의1을 추가한다. 제57조의1은 기본 캐나다 연금제도와 관련하여 이러한 지급과 청구가 이루어지도록 허용하는 제57조에 포함된 기존 조항을 반영한다.

「캐나다연금투자위원회법」 제39조제(4)항부터 제39조제(6)항은 캐나다연금투자위원회(CPPIB)가 연차재무제표와 분기재무제표를 작성하도록 규정한다. 제58항은 CPPIB가 기본 캐나다 연금제도 및 추가 캐나다 연금제도의 재정 관리와 관련하여 공통 및 별도 재무제표 작성 의무를 명시하도록 제39조제(8)항을 추가한다.

## 2.5 「소득세법」 개정(제66항~제69항)

제66항은 자영업자 납세자가 납부한 1차 및 2차 추가 캐나다 연금제도 보험료에 대한 세액공제를 신설하기 위해 「소득세법」 제60조제(e)항을 개정한다. 또한 제66항은 자영업자 납세자가 자영업자 소득에 대해 납부한 기본 캐나다 연금제도 보험료의 2분의 1을 계속 공제할 수 있도록 보장한다.

마찬가지로 제66항은 근로자 납세자가 납부한 1차 및 2차 추가 캐나다 연금제도 보험료에 대한 세액공제를 신설하기 위해 제60조제(e)항의1을 추가한다. 제68항은 자영업자 소득 이외의 근로소득에 대해 캐나다 연금제도에 납부하는 기본 보험료에 적용되는 기존 세액공제를 유지하기 위해 제118조의7을 개정한다.

제67항은 기본적인 근로소득세 혜택과 근로소득세 혜택 장애 보충이 소비자물가지수(Consumer Price Index)의 연간 상승에 기초하여 지수화되도록 하기 위해 제117조의1제(1)항을 개정한다.

제69항은 기본 근로소득세 혜택과 근로소득세 혜택 장애 보조금 계산 방법을 각각 명시한 제122조의7제(2)항과 제122조의7제(3)항을 개정한다. 환급형 세액공제 적용 비율은 기본 근로소득세 혜택과 근로소득세 혜택 장애 보조금의 경우 25%에서 26%로 인상되고, 2019년에는 최대 기본 근로소득세 혜택 금액이 1인 가구는 925달러에서 1,192달러로, 2인 이상 가구는 1,680달러에서 2,165달러로 인상된다.

또한 제69항은 순가구소득(net family income)이 특정 기준 금액을 초과할 때 기본 근로소득세 혜택과 근로소득세 혜택 장애 보조금의 감액률을 감소시킨다. 기본 근로소득세 혜택의 감액률이 15%에서 14%로 감소하고, 근로소득세 혜택 장애 보조금의 경우, 장애 세액공제를 청구할 수 없는 배우자 또는 사실혼 배우자가 있는 가입자는 감액률이 15%에서 14%로 감소하며, 장애 세액공제를 청구할 수 있는 배우자 또는 사실혼 배우자가 있는 가입자는 감액률이 7.5%에서 7.0%로 감소한다. 이러한 감액이 적용되는 기준 금액은 2019년 1인 가구의 경우 1만

6,667달러에서 2만 844달러로 인상되고, 2인 이상 가구는 2만 5,700달러에서 3만 2,491달러로 인상된다.

## [부록 3] 일본 연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점

### 1. 연금 제도를 둘러싼 사회·경제 환경

《고령기의 소득을 보장하는 기둥 역할을 하는 공적연금》

- 공적연금은 고령기의 소득을 보장하는 기둥으로 일본 국민이 생활을 영위하는데 있어 반드시 필요하며 매우 중요한 역할을 한다.
- 공적연금 수급자는 2,858만 명, 연간 지급 총액은 39조 4,479억 엔에 달한다(2000년도 말). 또한 고령자의 소득 중에서 공적연금이 차지하는 비율은 약 60%이며 공적연금이 수입의 전부인 가구는 고령자 가구의 약 60%를 차지한다.

《2000년 개정에 의한 저출생·고령화에 대한 대응》

- 저출생·고령화 심화에 대응하기 위해 2000년 개정에서는 이 공적연금 제도의 미래의 지급 수준을 적정하게 수정하여 고령화가 최고 수준에 도달했을 때의 현역 세대의 보험료 부담을 현재 유럽 국가들 수준인 연 소득의 20% 정도로 억제했다.

《계속되는 저출생·고령화 심화, 경제 상황의 침체 등과 연금 재정 악화》

- 그러나 2002년 1월에 나온 새로운 인구 추계에 따르면 저출생·고령화가 더욱 진행되었다. 저출생·고령화 심화가 연금 재정에 미치는 영향을 최종 보험료(율)로 파악했을 경우 새로운 인구 추계의 중위 추계에서 15% 정도(고위 추계에서 5% 정도, 저위 추계에서 25~30% 정도) 올려야 한다는 전망이 나왔다.
- 또한 1990년대에 들어선 이후 일본 경제는 정체가 계속되어 경제 성장률과 임금 상승률이 큰 폭으로 낮아졌다. 그리고 고용 상황도 악화되어 실업률이 상승하여 후생연금 피보험자가 감소했다.
- 수급자 증가로 인해 연금 지급 비용이 증가하는 한편 2000년 개정에서 실시한 보험료 인상 동결과 경기 침체 등으로 인해 보험료 납부가 줄어서 연금 재정이 악화되었다. 현재 상황이 앞으로도 계속된다면 고령화의 입구에 서 있는 단계임에도



불구하고 멀지 않은 시기에 적립금을 헐 수밖에 없을 것이다.

#### 《연금 제도에 대한 불안감, 불신감 확산》

- 또한 젊은 세대를 중심으로 연금 제도에 대한 현역 세대의 불안감, 불신감이 확산되고 있다. 이는 가볍게 생각할 수 없는 문제이며, 이 문제를 해결해야 한다.

#### 《여성의 사회 진출, 취업 형태의 다양화 등》

- 그리고 여성의 사회 진출과 취업 형태의 다양화에 따라 고용 구조가 바뀌는 상황에서 일할 의욕을 가진 사람이 다양한 형태로 일을 하여 능력을 발휘하고, 그 점이 연금 제도로도 평가를 받게 되어 노후의 자립 생활을 뒷받침하는 연금이 충실하게 갖추어지는 방향으로 나아가야 한다.

#### 《2004년의 연금 개혁의 필요성》

- 이러한 상황 변화에 대응하여 공적연금 제도가 노후 생활을 뒷받침하는 데 걸맞은 가치 있는 연금을 보장하는 역할을 수행할 수 있도록 차기 재정에 대한 재계산을 실시할 예정인 2004년에 연금 제도를 개혁해야 한다.

#### 《유럽·미국 등 선진국도 동일한 조치》

- 유럽·미국 등 선진국도 최근의 저출생·고령화 심화와 경기 침체 상황 속에서 연금 제도를 안정시키기 위해 연금 개혁을 추진하고 있다(스웨덴(1999년), 독일(2001년) 등).

## 2. 2004년 연금 개혁의 기본 관점

### 《2004년 연금 개혁의 기본 관점》

- 공적연금 제도는 기존 소득(=현역 시절의 소득)이 없어진 것을 보충하여 고령기의 소득을 보장하는 것이며, 노후 생활을 뒷받침하는 데 걸맞은 실질적으로 가치 있는 연금을 생을 마칠 때까지 지급한다는 점을 확실하게 보장하는 것이 그 역할이다.
  - 공적연금 제도가 이 역할을 향후에도 수행할 수 있도록 2004년 연금 개혁에서는 사회보험 방식을 바탕으로 아래와 같은 기본적 관점에서 개혁을 실시한다.
- ① 젊은 세대가 중심인 현역 세대의 연금 제도에 대한 불안감, 불신감을 없앨 것
  - ② 저출생 심화 등 사회경제 상황의 변화에 유연하게 대응할 수 있으며 항구적으로 안정된 제도로 만들 것
  - ③ 현역 세대의 보험료 부담이 과대해지지 않도록 배려하는 것에 중점을 두면서 지급 수준과 현역 세대의 보험료 부담의 균형을 잡을 것
  - ④ 현역 세대가 미래에 자신들에게 지급이 될 것임을 실감할 수 있도록 이해하기 쉬운 제도로 만들 것
  - ⑤ 저출생, 여성의 사회 진출, 취업 형태의 다양화 등 사회경제의 변화에 적절하고 정확하게 대응할 수 있게 만들 것

### 《특히 2004년 연금 개혁에서 조치해야 할 과제》

#### 〈보험료 인상 동결 해제와 기초연금의 국고 부담 비율을 1/2로 인상〉

- 세대 간 부양(부과 방식, 사회 전체의 원조)이 기본인 사회보험 방식을 바탕으로 저출생·고령화가 급속하게 진행되는 상황에서 미래의 보험료 수준이 과도하게 올라가지 않게 하기 위해 현재의 어려운 경제 상황을 배려하면서 보험료(율) 인상 동결을 해제해야 한다.
- 또한 최종적인 보험료 수준이 과대해지지 않게 하고 지급액도 적절한 수준을 유지하기 위해서는, 이전 개정법에서 규정된 안정된 재원을 확보하고 기초연금의 국고 부담 비율을 1/2로 올려야 한다.

#### 〈공적연금 제도의 차세대 육성 지원책의 내실화와 부양자를 늘리는 조치〉

- 공적연금 제도를 비롯한 사회 보장 제도가 원활하게 운영되고, 나아가 일본의 경제 사회가 미래에도 활력을 유지하면서 발전해 나가기 위해서는 저출생의 심화를 막고 일정한 경제 성장을 달성해야 한다. 이를 위해 2004년의 연금 개혁에서는 범정부적인 차세대 육성 지원책과 함께 공적연금 제도의 차세대 육성 지원책을 내실 있게 만들고, 고용 정책과 더불어 부양자를 늘리는 방향을 목표로 한다.
- 이때 연금 개혁을 단독으로 생각하지 않고 평생 동안 안정적으로 생활할 수 있게 하기 위한 여러 시책(직장이나 지역 등 사회 전체의 종합적인 저출생 대책 및 고령자가 안심하고 생활할 수 있는 고용과 주택 등 종합적인 대책)에 연금 개혁을 포함시켜 종합적으로 검토해야 한다.

#### 《기본적인 방향성과 논점 제시》

- 2004년의 연금 개혁에 대해서는 앞서 언급한 기본 관점에 서서 지금까지 ‘사회 보장 심의회 연금 부회’, ‘경제 재정 자문 회의’ 등에서 논의가 이루어졌는데, 이를 참고하여 아래에 개혁의 골격에 관해 기본적인 방향성과 논점을 제시한다.
- 내용은 아래의 사항이며 수치를 구체적으로 기재한 미래의 지급 수준, 부담 수준 등 예측 결과도 함께 제시한다. 또한 각 주제별로 선택지가 나누어지는 경우는 여러 선택지와 함께 그 선택지의 개념, 실현과 관련된 논점을 제시한다.

- (1) 연금 제도의 체계
- (2) 지급과 부담의 형태
- (3) 지급과 부담의 관계를 이해하기 쉬운 연금 제도
- (4) 저출생, 여성의 사회 진출, 취업 형태의 변화에 대한 대응
- (5) 국민연금 징수 강화
- (6) 공적연금 제도의 통합 추진
- (7) 종합적인 사회 보장의 형태와 연금 개혁

- 이번에 제시하는 내용 외에 연금 제도와 관련된 여러 과제, 개혁의 개별 주제도 계속해서 검토할 것이다.

### 3. 개혁의 골격에 관한 기본적인 방향성과 논점

#### (1) 연금 제도의 체계

##### (1-1) 연금 제도의 체계

《전국민 연금과 사회보험 방식이 기본인 현행 제도 체계》

- 현재 일본의 공적연금 제도에서는 국민연금 제도가 자영업자 외에 무직자도 대상으로 하며, 또한 봉급생활자가 가입하는 후생연금 제도 등의 피고용자 연금 제도에 가입하지 않은 일본 국민 모두를 대상으로 하는 전국민연금 체재를 채택하고 있다. 공적연금 제도가 노후의 소득 보장에서 맡게 되는 역할을 생각하면 이 전국민 연금이라는 개념은 앞으로도 굳게 유지해야 한다.
- 현재의 공적연금 제도는 사회 전체가 연대하여 일본 국민 한 사람 한 사람이 보험료를 납부한다는 자조 노력을 하면서 서로를 떠받치는 사회보험 방식을 채택하고 있다. 이는 일을 하여 얻은 수입 중에서 납부한 보험료가 미래의 연금 지급으로 이어지는 형태이며, 자율과 자조 정신에 입각한 방식이다.
- 또한 현재의 공적연금 제도는 취업과 소득을 얻는 형태에 차이가 있는 점, 고령자의 소득 보장 필요성에 차이가 있음으로, 1층에는 일본의 모든 국민에게 공통으로 적용되는 기초연금을 설계하면서 2층의 소득 비례 지급에는 봉급생활자 그룹만을 두었다. 이러한 점이 있어 공적연금 제도는 크게 나누어 봉급생활자가 가입하는 피고용자 연금 제도와 그 밖의 자영업자가 가입하는 국민연금 제도로 나뉜다. 기초연금의 재원은 각 연금 제도가 각출금을 부담하여 조달하는 구조이다.

《기초연금을 과세 방식으로 실시하는 방식의 개념에 대하여》

- 현행 제도 체계는 기초연금, 피고용자 연금 제도 모두 가입자의 현역 시절의 보험료 납부 실적에 따라 연금이 지급되는 각출제 연금의 구조를 채택하고 있다.
- 그런데 기초연금을 모든 고령자에게 보편적으로 기초적인 생활비를 보장하는 제도로 만들고, 세금을 재원으로 하여 각출 없이 지급이 이루어지는 과세 방식으로 개선한다는 개념이다.
- 이는 국민연금 미가입·미납 문제를 해결할 수 있는 등의 장점이 있지만 아래와

같은 문제점이 있다.

- 이와 같은 제도는 현역 시절의 노동 종사 등과 완전히 무관하게 일정액의 연금이 보장되는 구조인데, 이러한 구조는 자율과 자조 정신에 입각한 일본의 경제 사회 전체의 형태에 반하는 것은 아닌가?
- 재원으로 거액의 세금을 확보해야 하는데 부담과 지급이 연동하지 않는 세금 인상에 대해 일본 국민의 합의를 얻을 수 있을 것인가?
- 소득 제한이 불가피하고 결과적으로 자산 요건 등도 추가된 ‘제2의 생활 보호’가 되어 현역 시절의 생활수준을 크게 낮추지 않게 한다는 공적연금 제도의 취지에 맞지 않게 되는 것은 아닌가?

그리고 세금이 재원인 각출 없는 일률적인 정액 연금으로 이행하는 것에 대해 구체적으로 생각하면, 지금까지 보험료를 부담한 보험료 납부자에 대해 공평성을 유지하기 위해 납부 실적을 어떠한 형태로든지 평가하여 세금이 재원인 일률적인 정액 연금과는 별도로 지금까지 각출한 금액에 맞추어 지급해야 한다고 생각되는데 그 재원을 어떻게 확보하느냐는 문제도 있다.

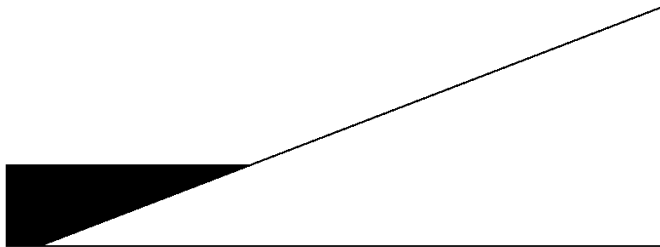
과세 방식으로 이루어지는 연금 제도에 대해서는 위와 같은 논점에 대한 종합적인 논의가 충분히 이루어져야 한다.

《정액 공적연금과 여기에 추가되는 사적 연금을 조합하는 방식의 개념에 대하여》

- 또한 공적연금은 고령자의 기초 생활비를 충분히 보장할 수 있는 수준의 정액 연금으로만 이루어지게 하고, 이 수준 이상의 다양한 노후 생활에 필요한 것을 충당하기 위해서는 일본 국민 개개인이 기업연금, 확정 각출 연금 등의 사적 연금으로 대응한다는 개념도 있다.
- 그러나 공적연금을 정액 연금만으로 이루어지게 하는 것은 현역 시절의 소득의 많고 적음과 무관하게 정액을 보장하게 된다. 그러므로 현역 시절과 비교하여 노후의 생활수준을 크게 낮추지 않는다는 공적연금 제도의 취지에서 보았을 때 특히 봉급생활자 층에 대한 노후의 소득 보장 기능이 충분하지 않게 되는 등의 문제가 있어 충분한 논의가 필요하다.

《하나의 사회보험 방식에 의한 소득 비례 연금 도입과 보충적인 기능을 하는 지급을 조합하는 방식의 개념에 대하여》

- 최근에 취업 형태가 다양해짐에 따라 봉급생활자 그룹과 자영업자 등의 그룹을 명확히 구분할 수 없는 상황이 된 점 등을 감안하여 공적연금 제도를 하나의 제도 체계로 만들어야 한다는 지적이 있다.
- 봉급생활자 그룹과 자영업자 등의 그룹을 구별하지 않고 이들을 대상으로 하는 하나의 사회보험 방식의 체계를 만들어 세금을 재원으로 하지 않는 순수한 소득 비례 연금으로 만들면서 무소득저소득자에게는 세금이 재원이며 각출 없이 보충을 하는 식으로 지급이 이루어지게 하는 방식을 고려할 수 있다(분리 보완형).  
참고로 스웨덴에서는 1999년에 개혁을 실시했을 때에 목적세적인 사업주 부담과 국고 보조를 재원으로 하고 국내 거주 요건에 따라 지급하는 1층의 기초연금 제도를 폐지하고 2층 부분이었던 소득 비례 연금만 있게 하여 현역 시절에 보험료를 충분히 각출할 수 없었던 무연금자·저연금자에게는 세금을 재원으로 한 보완적인 지급을 실시하는 방식을 채택했다.



- 이 개념은 취업의 실태, 소득을 얻는 형태, 고령기의 소득 보장 필요성에 차이가 있는 문제, 그리고 보험료 지급의 기틀이 되는 소득 파악이 충분히 이루어지지 않는 문제가 지적되고 있다. 이와 같은 상황 등을 감안하면 현시점에서는 소득에 따른 보험료 납부가 전제인 소득 비례 지급을 통일적으로 실시하는 것은 부담의 공평성 문제가 있으므로, 곧바로 하나의 소득 비례 체계로 이행하기는 어려울 것으로 판단된다.

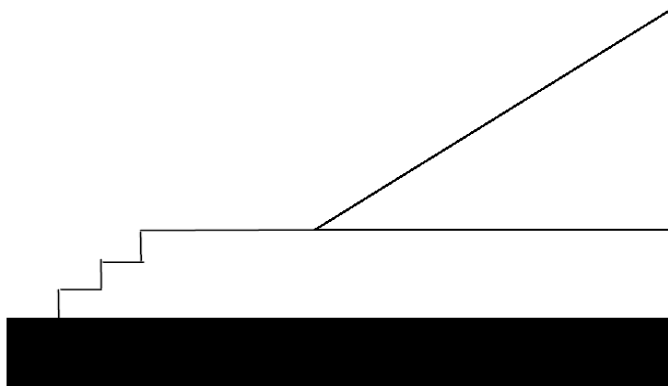
또한 다음과 같은 논점도 있다.

- 완전한 소득 비례 연금 제도만으로 이루어져 있는 연금 제도에서는 같은 세대 내에서의 소득 재분배 기능이 없는 구조가 되는 점을 어떻게 생각해야 하는가?

- 각출이 없는 보충적인 지급을 도입할 경우에 지급 요건이나 지급 수준 등의 지급 설계 및 각출을 하는 소득 비례 연금과의 정합성을 어떻게 확보할 것인가?
  - 보충적인 지급과 생활 보호 제도와의 관계를 어떻게 생각해야 하는가?
- 향후 상기한 논점에 대해 계속해서 충분한 논의를 진행해야 한다.

#### 《공적연금 제도의 제도 체계》

- 상기한 논의를 감안하면 사회보험 방식에 근거한 현행 제도 체계를 기본으로 개혁을 추진하는 것이 적절하다.
- 개혁을 실시할 때에는 안정된 재원을 확보하고 기초연금에 대한 국고 부담 비율을 1/2로 올리며, 동시에 보험료를 납부하기 쉬운 환경을 정비하여 보험료 수납 대책을 철저히 강구하는 등 장기간의 안정적인 운영을 확보한다.
- 현행 국민연금 제도는 소득 파악 문제 등이 있어 정액 보험료, 정액 지급으로 실시되고 있는데, 특히 보험료 수준이 상승함에 따라 저소득자를 중심으로 발생하는 부담의 한계, 저항감 상승이라는 문제가 있어 가능한 한 보험료를 쉽게 납부할 수 있게 하고 지급으로 이어질 수 있도록 다단계 면제의 도입을 검토해야 한다.



- 이와 같이 현행 제도에서도 가능한 한 부담 능력에 맞춘 지급 체계를 지향하는 것은 기본적인 방향으로선 상기한 하나의 사회보험 방식으로 실시되는 소득 비

레 연금과 보충적 지급을 조합한 제도 체계에 가까워지는 것이기도 하다.

- 제도 체계의 형태에 대해서는 차기 제도 개혁을 통해 장기적으로 안정된 제도로 만드는 조치를 취하여 적절한 소득 파악을 전제로 한 소득 비례 구조에 근거한 통합된 사회보험 방식으로 실시되는 연금 제도 도입까지 포함하여 향후 더욱 논의를 진행할 것이다.

## (1-2) 현행 제도의 재정 방식과 적립금 보유

### 《부과 방식의 원칙》

- 노후 생활의 기반으로 실질적으로 가치가 있는 연금액을 지급 대상자가 생을 마칠 때까지 확실하게 보장한다는 공적연금의 역할을 적절하고 명확하게 수행하기 위해서는 부과 방식(세대 간 부양)을 기본으로 하는 것이 적절하다.

### 《적립금 보유를 통한 미래의 보험료 수준 억제》

- 부과 방식은 인구 구조 변동의 영향을 받기 쉬우므로 저출생·고령화가 진행되는 상황에서는 세대 간의 공평성이라는 관점에서 부담의 평준화를 도모하기 위해 보험료(율)를 단계적으로 올리면서 현역 세대의 보험료가 급속히 상승해 과도해 지지 않도록 적립금 운용 수입을 확보하여 최고 수준에 도달했을 때의 보험료 수준을 억제해야 한다.
- 일본에서는 실제 제도 운영 시에 상당한 수준의 적립금을 보유하고, 그 운용 수입을 포함해 연금 지급을 조달하여 저출생·고령화 심화로 인한 급격한 보험료 상승을 완화하면서 수지가 장기적으로 균형을 가질 수 있도록 했다.

### 《공적연금의 확정 각출 방식에 대한 논점》

- 현행 공적연금 제도는 확정 지급(미리 설정한 산정방식에 의거하여 연금액이 결정되는 방식) 구조를 채택했으며 재정은 부과 방식으로 확보하고 있다. 확정 지급 구조에서는 저출생의 심화 등으로 인해 주어진 재원으로 지급 비용을 조달할 수 없는 경우는 지급 내용을 재검토 및 수정(지급 시작 연령이나 산정방식 변경 등) 또는 보험료 부담 인상 등, 제도 설계 면에서 조정하여 대응하게 된다.
- 연금 제도의 구조로는 확정 지급 구조 외에 각출된 보험료액 및 그 운용 수익에



근거하여 연금액이 결정되는 확정 각출 구조가 있다. 확정 각출 구조에서는 저출생 등 사회경제의 변동이 있어도 제도 설계를 조정하지 않고 대응할 수 있다. 그러나 공적연금 제도를 이 구조로만 설계할 경우는 고령기의 생활을 보장하는 기능이 불안정해지는 문제가 있다.

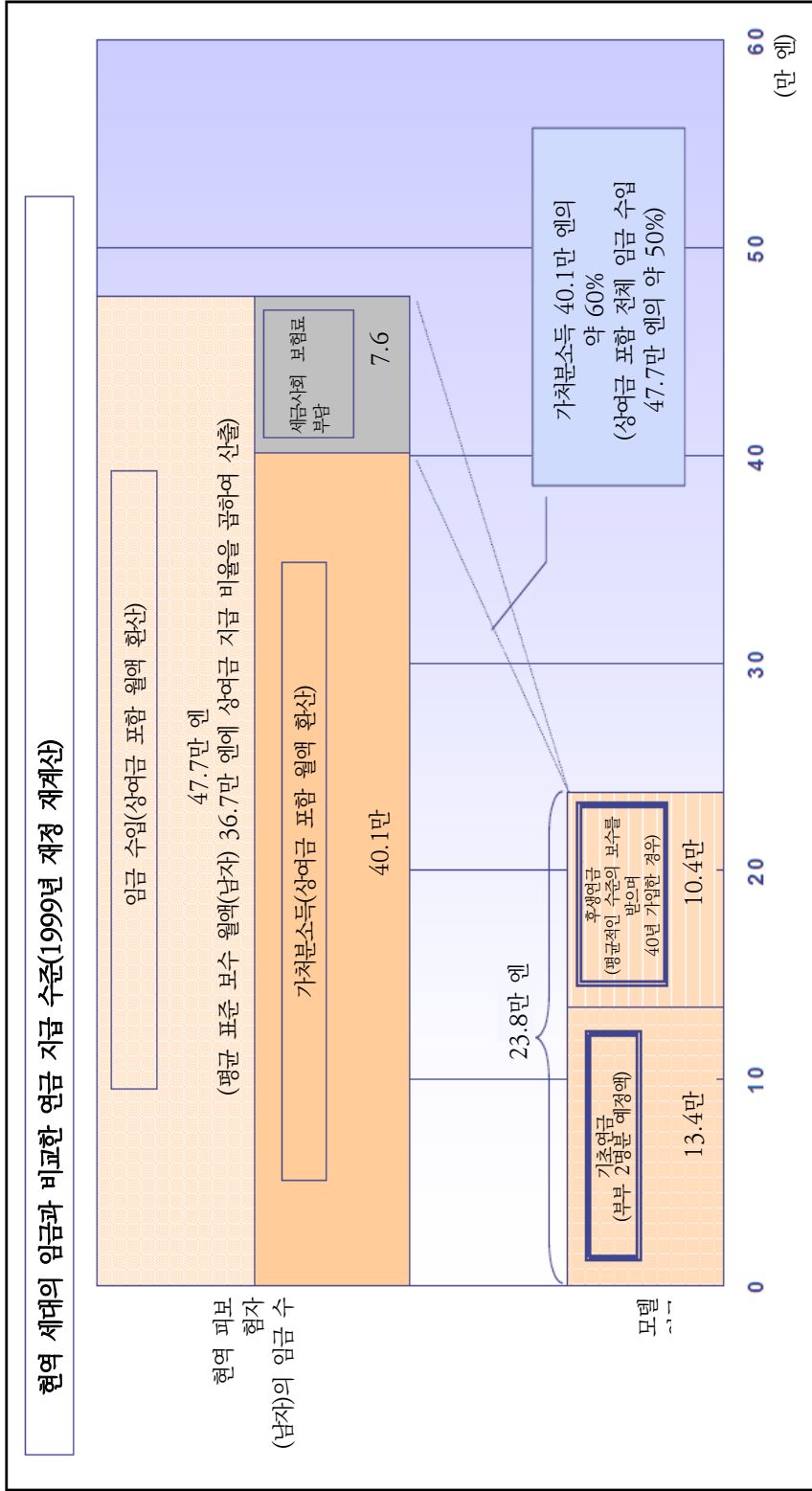
- 확정 지급 부과 방식을 공적연금 제도의 기본으로 해야 하지만 공적연금 제도의 일부로 강제 가입 확정 각출 제도를 도입한 스웨덴의 사례와 공적연금 외의 확정 각출 제도에 가입하는 것을 장려하는 조치를 실시한 독일의 사례가 있으므로 향후 일본의 공적연금 제도의 형태를 생각할 때 참고해야 한다.

## (2) 지급과 부담의 형태

### (2-1) 연금 지급의 수준

#### 《현재 연금 지급의 수준 설정의 개념》

- 현재의 연금 지급 수준은 외별이 부부의 봉급생활자 가구에 대해 기초연금(부부 2명)+후생연금(남편)의 모델 연금(23.8만 엔)이 월액으로 환산한 현역 시절의 실수령 연 수입(40.1만 엔)의 약 60% 수준이 되도록 설정되어 있다. 이것은 국제적으로 보아도 손색이 없는 수준이다.

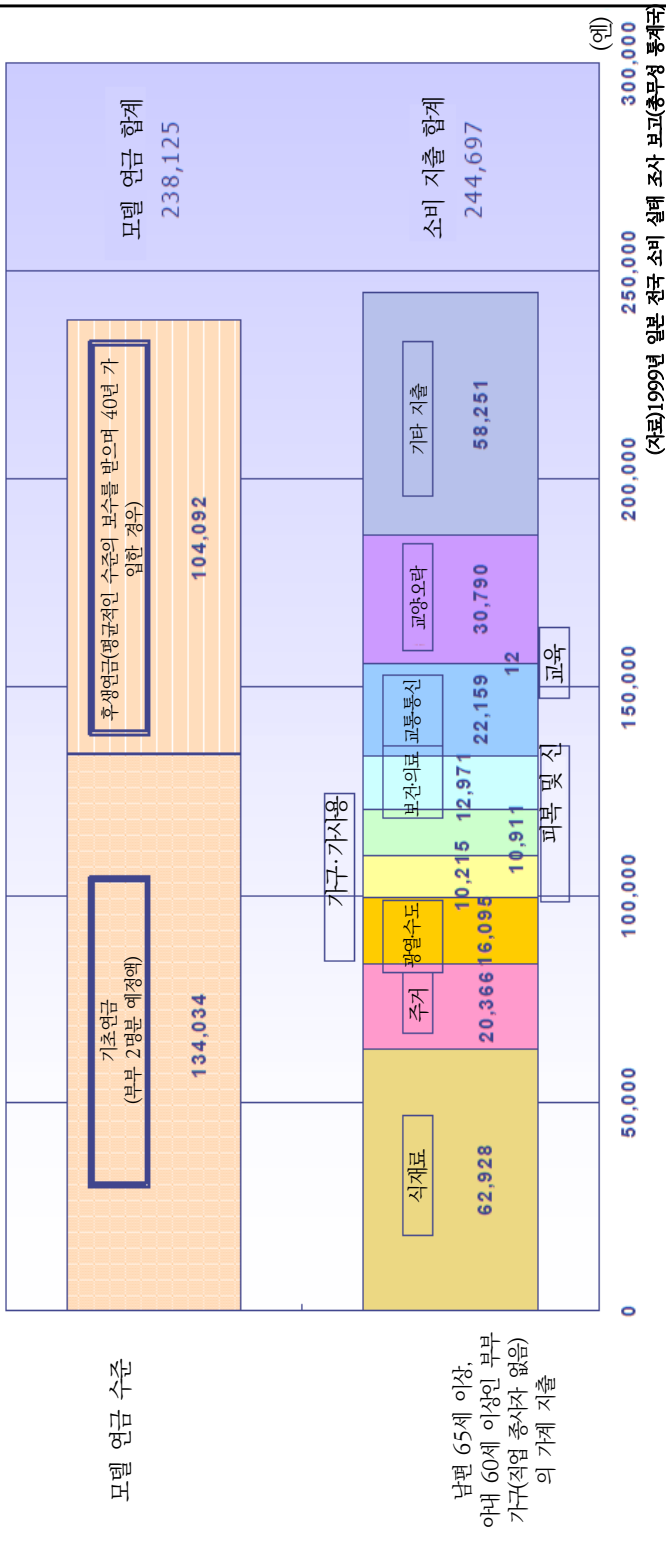


《고령자 가구의 생계비를 조달한다는 관점에서 본 지급 수준》

- 이러한 현재 연금 지급의 수준을 고령자 가구의 생계비를 조달한다는 관점에서 보면 후생연금의 모델 연금 수준(23.8만 엔)으로 고령자 부부 가구(직업 종사자 없음)의 소비 지출이 대부분 유지되었다.
- 또한 부부의 기초연금 수준(13.4만 엔)으로 고령자 부부 가구(직업 종사자 없음)의 의식주를 비롯한 노후 생활의 기초적인 부분이 유지되었다.

### 고령자 가구의 생계비와 연금 지급 수준

- 후생연금의 모델 연금 수준을 고령자 부부 가구(직업 종사자 없음)의 가계와 비교하면 기초연금·후생연금을 합쳐 소비 지출의 대부분이 유지되었다.
- 또한, 부부의 기초연금 수준을 고령자 부부 가구(직업 종사자 없음)의 가계와 비교하면 의식주를 비롯한 노후 생활의 기초적인 부분이 유지되었다.

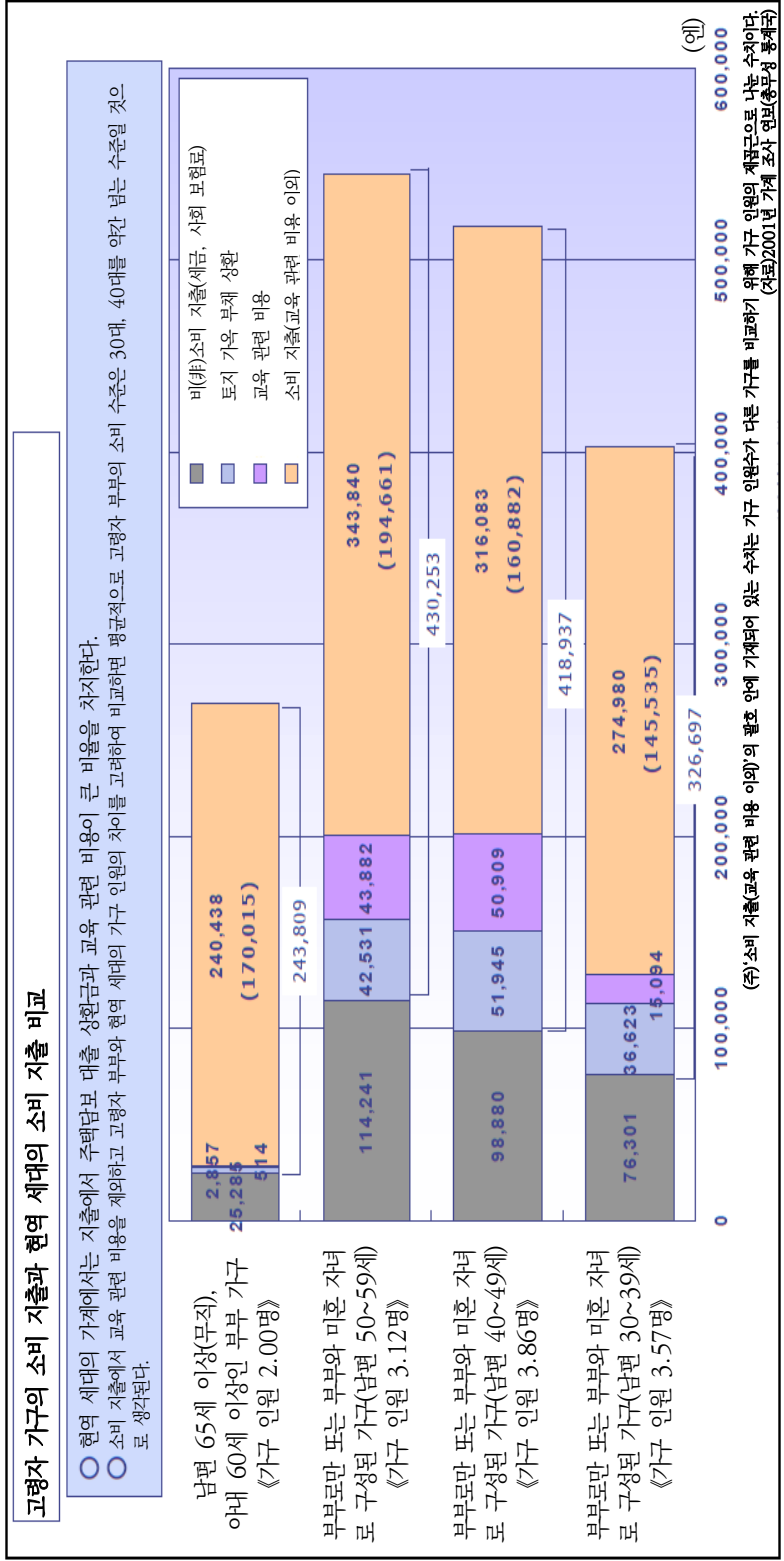


남편 65세 이상,  
아내 60세 이상인 부부  
가구(직업 종사자 없음)  
의 가계 지출

- 참고로 독신 여성의 연금 지급 수준에 대해서는 후생연금의 피보험자 기간이 짧은 점과 임금 수준이 낮은 점을 반영하여, 남성에 비해 상당히 낮다는 점에 유의해야 한다.

#### 《현역 세대의 생계비와 비교하는 관점에서 본 지급 수준》

- 현역 세대의 가계에서는 지출 중에 주택 대출 상환비와 교육 관련 비용이 큰 비율을 차지한다. 소비 지출에서 교육 관련 비용을 제외한 생계비를 고령자 부부 가구와 현역 세대에서 가구 인원의 차이를 고려하여 비교하면 평균적으로 고령자 부부 가구의 소비 수준은 30대, 40대 가구의 소비 수준을 약간 넘는 수준이라고 생각된다.



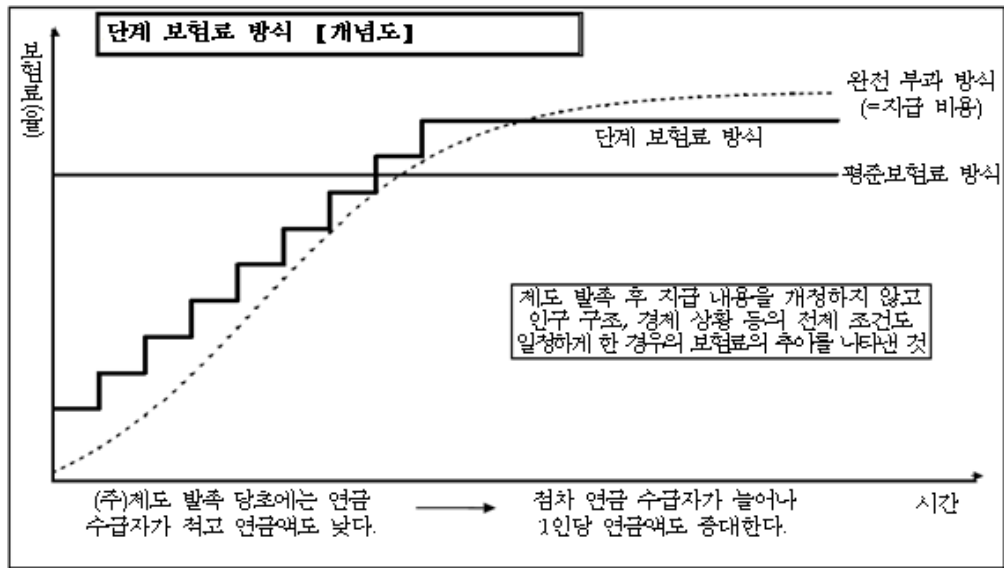
### 《연금 지급 수준에 대해 어떻게 생각해야 하는가?》

- 연금 지급 수준에 대해 어떻게 생각해야 하는지는 상기한 상황을 감안하면서 연금 제도의 지급과 부담의 형태를 전체적으로 살펴보면서 생각해야 하는 문제이다.

### (2-2) 부담의 수준

#### 《현재의 보험료 부담 수준 설정의 개념》

- 사회보험 방식의 공적연금 제도에서는 일정 기간 보험료를 납부하는 것을 연금 수급 요건으로 하고 있어, 공적연금 제도 시행 후 시간이 지남에 따라 수급자가 늘어나며, 이에 따라 연금 지급 비용이 증가한다. 또한 공적연금 제도에서는 사회경제 변동에 대응하여 실질적으로 가치가 있도록 지급하기 위해 임금과 물가 상승에 맞춰 지급 수준을 개정해야 하며, 이에 따라 연금 지급 비용이 더욱 증가한다.
- 일본에서는 1942년 후생연금제도 발족 초기(당시에는 노동자 연금 보험)에는 미래에 일정한 보험료율로 수지의 균형을 맞추는 평준보험료 방식이 채택되었다. 그러나 제2차 세계대전 후 급격한 인플레이션으로 인해 노동자의 생활이 궁핍해져 보험료를 부담하기 어려워졌으며, 또한 적립금의 실질적인 가치가 감소하는 상황에서 실제 지급 시에 필요한 비용의 동향 등도 감안하여 평준보험료에 비해 보험료(율)를 낮게 설정했다. 그 후 이를 단계적으로 높여 최종적으로 수지가 균형이 있는 수준에 도달하는 단계 보험료 방식이 채택되어 현재에 이르렀다.



#### 《보험료 부담 인상 동결 해제》

- 2000년 개정에서는 이렇게 보험료(율)를 단계적으로 올리게 되었지만 당시의 경제 상황을 배려하여 인상이 동결되었다. 그러나 저출생·고령화가 급속히 심화되면서 미래의 보험료 부담이 과도하게 상승되지 않게 하기 위해서는 장기적·계획적인 관점에서 보험료 부담을 단계적으로 올려야 한다.
- 유럽·미국 주요국에서도 보험료율은 제도의 성숙화 및 저출생·고령화의 진행 등에 따라 지금까지 서서히 인상되었다.
- 가령 보험료 인상 동결을 해제하지 않고 현재의 보험료 수준을 미래에도 고정하여 유지할 경우에는 새로운 인구 추계에 대응하여 예측(중위 추계)한 결과에 따르면 현재 수급되고 있는 연금을 포함해 즉시 지급 수준을 30% 정도로 억제해야 한다(기초연금 국고 부담 비율이 1/2인 경우. 1/3인 상태로 유지한다면 40% 정도로 지급 수준을 억제해야 한다).
- 따라서 보험료 인상을 더 이상 늦추지 않고 2004년 연금 개혁에서 보험료(율) 인상 동결을 해제해야 한다.

#### 《기초연금의 국고 부담 비율을 1/2로 인상》

- 현재 일본의 공적연금 제도에서는 보험료를 주요 재원으로 하면서 공적연금 제도 운영에 대해 국가가 책임을 지고 제도의 안정성 확보, 지급 수준 개선, 현역



세대의 보험료 부담에 대한 보조 등이라는 관점에서 기초연금의 1/3을 국고로 부담하고 있다.

- 이 국고 부담 비율은 2000년 개정된 법률 부칙에서 ‘2004년까지 안정된 재원을 확보하여 국고 부담 비율을 1/2로 인상하는 것을 꾀해야 한다’고 되어 있으며, 2004년의 연금 개혁에서 대응해야 할 큰 과제 중 하나이다.
- 공적연금 제도를 미래에도 안정되게 유지되는 제도로 만들기 위해서는 부양자인 현역 세대의 제도에 대한 신뢰감·안심감 확보 및 보험료를 부담하기 어려운 수준이 되지 않게 하는 것이 중요하다.

2004년 연금개혁에서 국고 부담 비율 1/2을 실현하는 것은 지급 수준 조정 또는 최종적인 보험료 수준 상승 억제를 가능하게 한다. 그 효과는 특히 국민연금의 최종적인 보험료 수준을 억제하는 데 큰 효과가 있으므로, 이를 통해 미래의 보험료 수준이 과도해지지 않는 상황이 일본 국민에게 명확하게 제시된다.

또한 개인 단위로 본 경우에는 기대되는 미래의 지급에 대한 보험료 납부 관계가 개선되어 자신이 납부하는 보험료가 확실하게 지급을 증가시키는 각출의 이점을 충분히 실감할 수 있는 구조가 된다.

그 결과 특히 젊은 세대가 중심인 현역 세대의 연금 제도에 대한 불안감과 불신감을 해소하는 데 기여하여 제도의 장기적인 안정화에 있어 중요한 포인트가 된다.

※ 국고 부담 비율을 1/3에서 1/2로 올린 경우의 최종적인 보험료 수준과 소득대체율에 대한 영향은 31, 32, 40페이지를 참조

- 상기한 내용과 같이 최종적인 보험료 수준이 과대해지지 않게 하고 지급도 적절한 수준을 유지하고, 또한 젊은 세대의 이해를 얻어 안정적인 제도 운영을 가능하게 하려면 반드시 국고 부담 비율을 1/2로 인상해야 한다.
- 한편 이 국고부담 비율 인상을 위해서는 2004년도에 2.7조 엔, 2025년도에 3.8조 엔(모두 1999년 재정 재계산을 기반으로 했으며 1999년도 가격임)이라는 거액의 비용이 필요하다는 점이 있어 이 재원을 안정적으로 확보하기 위한 구체적인 방안과 일체적으로 검토해야 한다.

### 《미래의 최종적인 보험료 수준에 대하여》

- 2000년의 연금 제도 개정에서는 후생연금의 최종적인 보험료율을 연소득의 20% 정도로 설정했다(기초연금의 국고부담 비율이 1/2인 경우 19.8%).
- 이미 상당히 고령화가 진행된 서유럽 국가들도 보험료 부담을 20% 정도로 설정했다. 이는 이 수준이 연금 보험료를 부담할 수 있는 심리적인 한계로 여겨지는 등의 이유가 있기 때문이다.
- 한편 최종적인 보험료(율)의 수준을 생각할 때에는 연금뿐 아니라 조세 부담과 의료, 돌봄 등의 다른 사회 보장 부담을 합친 전체적인 부담이라는 관점에서 생각해야 한다. 의료·돌봄 등의 사회 보험료 부담도 향후 높아질 것이므로 연금의 최종적인 보험료율을 20% 이하의 수준(예를 들면 18% 정도)으로 유지해야 한다는 의견이 있지만, 이 경우 그만큼 지급 수준이 낮아지는 것을 고려해야 한다는 문제가 있다.

### 《새로운 인구 추계에 대응한 예측에 대하여》

- 새로운 인구 추계에서는 저출생·고령화가 더욱 심화될 것으로 예측했는데, 현재의 지급 수준을 유지하면서 보험료 부담을 높여서 대응하기로 한 경우 연금 재정에 미치는 영향으로 2025년도 이후의 최종 보험료(율)(총 보수 기반)은 아래와 같다(새로운 인구 추계에 대응한 예측, 2002년 5월).

	1999년 재정 재계산 기반	새로운 인구 고위 추계	새로운 인구 중위 추계	새로운 인구 저위 추계
국고부담 비율 1/2				
후생연금	19.8%(100)	20.6%(104)	22.4%(113)	24.8%(125)
국민연금	18,500엔	19,900엔	21,600엔	24,000엔
(1999년도 가격)	(100)	(108)	(117)	(130)
국고 부담 비율 1/3				
후생연금	21.6%(100)	22.8%(106)	24.8%(115)	27.5%(127)
국민연금	25,200엔	27,100엔	29,600엔	33,000엔
(1999년도 가격)	(100)	(108)	(117)	(131)

주1: 괄호 안의 수치는 1999년의 재정 재계산을 기반으로 한 것을 100으로 한 경우의 지수

주2: 현재의 보험료(율)는 후생연금 13.58%(총 보수 기반), 국민연금 13,300엔

### 《보험료(율) 인상 계획에 대하여》

- 1999년의 재정 재계산에 따른 재정계획에서는 늦어도 2025년까지 최종적인 보험료(율)에 도달할 것으로 상정했다.
- 이에 대해 다음 세대에 미치는 부담을 가능한 한 가볍게 한다는 관점에서는 최종적인 보험료 수준에 도달하는 시기를 앞당기는 것을 고려할 수 있다. 이 경우 최종적인 보험료(율)를 낮출 수 있다.
- 한편 경제 상황 등을 감안하여 예를 들면 경제 상황이 나쁘고 실질 임금 상승률이 낮을 때는 최종적인 보험료 수준에 도달하는 시기를 늦추는 식으로 배려하는 조치를 취한다는 개념이 있다. 이러한 배려 조치를 취할 경우 최종적인 보험료(율)가 높아지는 점에 유의해야 한다.
- 또한 경제 상황에 대한 배려라는 관점에서는 후생연금의 보험료율을 지금처럼 5년마다 인상하지 않고 매년 조금씩 올려 1회 인상의 폭을 작게 하는 것도 고려할 수 있다.

### (2-3) 저출생 심화 등 사회·경제 상황의 변동을 감안한 지급과 부담에 대한 재검토 및 수정

#### 《사회 경제의 변화와 연금 제도》

- 공적연금 제도의 미래를 위한 지급과 부담의 관계는 기본적으로는 재정 재계산 시에 상정한 인구 구조 및 임금을 비롯한 경제 상황 등 외생적인 사회·경제 상황에 변동이 발생한 경우 그 변동에 따라 변한다.

#### 《지금까지의 방식: 5년마다 재정 재계산 시에 지급과 부담 양면을 재검토 및 수정》

- 이러한 사회·경제 상황의 변동에 대해 지금까지는 5년마다 재정 재계산 시에 인구 추계와 미래의 경제 예측 등의 변화를 감안하여 지급 내용과 미래의 보험료 수준을 재검토 및 수정했다.
- 그러나 이 방식은 저출생·고령화가 급속히 진행되는 상황에서 젊은 세대에게는 미래의 지급 수준과 보험료 수준이 투명하지 않아 연금 제도에 대한 불안으로 이어진다는 비판도 강해졌다.

- 또한 이 방식을 채택하는 경우라도 예를 들면 보험료가 상당한 수준에 달한 독일에서는 보험료 수준을 충분하게 올리기가 어려워져 지급 수준을 재검토 및 수정해 재정 균형을 도모하고 있다는 점에 유의해야 한다.

#### 《새로운 방식: 최종적인 보험료 수준을 고정하는 개념의 방식(보험료 고정 방식)》

- 스웨덴의 연금 개혁에서 볼 수 있듯이 미래에도 보험료 수준을 고정하고, 그 후 인구 구조와 경제 전망이 예상한 수준을 넘어 변동될 경우에는 지급 수준을 자동으로 조정하여 대응한다는 개념에 관심이 모이고 있다.
- 이 개념을 일본의 연금 제도에 도입할 경우에는 최종적인 보험료 수준을 법으로 정하고 그 부담 범위 내에서 지급하는 것을 기본으로 하며, 저출생 등 사회경제 상황의 변동에 따라 지급 수준이 자동으로 조정되는 구조를 제도에 포함하게 된다(이하 ‘보험료 고정 방식’이라 한다).
- 저출생·고령화가 급속히 진행되고 있는 일본에서도 세대 간의 공평성과 현역 세대의 보험료 부담의 한계를 고려하면 최종적인 보험료 수준을 법으로 정하는 보험료 고정 방식을 채택하는 것을 선택지로 고려할 수 있다.
- 보험료 고정 방식을 채택할 경우 일본에서는 현재 최종적인 보험료 수준으로 올리기 위해 보험료(율)를 인상하는 도중이므로 즉시 어떤 수준으로 보험료(율)를 고정할 수는 없으며 보험료(율)를 단계적으로 올리는 계획과 최종적인 보험료(율) 수준을 미리 제도로 고정하게 된다.
- 한편 지급 면에서는 예상한 수준을 넘어 저출생 등 사회경제 상황에 변화가 발생한 경우, 제도에 대한 재검토 및 수정 없이 자동으로 지급 수준이 조정된다. 이러한 구조는 저출생 등의 사회경제 상황에 유연하게 대응할 수 있을 뿐 아니라 저출생에 대한 조치와 경제의 발전을 위한 경제 사회 전체의 노력을 미래의 지급 수준에 자동으로 반영되게 할 수 있다.
- 참고로 보험료 고정 방식에서는 공적연금이 노후 생활을 뒷받침하는 데 걸맞은 가치 있는 제도가 되도록 지급 수준 조정에는 일정한 한도를 두어야 한다.

《보험료 고정 방식의 지급 수준 조정의 기본-연금 개정률(슬라이드율) 조정을 축으로 하고 시간을 들여 완만하게 지급 수준을 조정》

- 보험료 고정 방식에서는 저출생 등 사회경제 상황에 변화가 발생한 경우 그 정

도에 따라 지급 수준이 자동으로 조정되는데, 이 고령기의 소득을 보장하는 주축이라는 공적연금의 역할을 감안하면 지급 수준이 급격하게 조정되는 방법은 조정 방법으로 적절하지 않다. 오히려 연금 제도의 부양자인 현역 세대 전체의 보험료 부담 능력과 지급 수준의 균형을 맞춘다는 관점, 그리고 일본 국민의 생활에 급격하게 영향을 미치지 않도록 시간을 들여 완만하게 지급 수준을 조정한다는 관점에서 연금 개정률(슬라이드율) 조정을 축으로 하고 생각하는 것이 적절하다.

《연금 개정률(슬라이드율)의 구체적인 조정 방법-매크로 경제 슬라이드: 매크로 경제 성장률과 사회 전체의 임금 총액 증가율 등을 연금 개정률(슬라이드율)에 반영》

- 현행 연금 지급 개정 방법은 신규 재정(裁定) 시에 후생연금은 1인당 가처분소득(실수령 임금) 상승률에 따라 연금액을 산정하는 기초가 되는 현역 시절의 임금을 재평가하고, 국민연금(기초연금)은 일본의 국민 생활의 동향 등을 감안하여 정책을 개정하고 재정 후에는 연금액을 물가 변동에 따라 개정하고 있다.
- 부과 방식이 기본인 사회보험 방식의 연금 제도는 현역 세대를 중심으로 사회 전체가 만들어내는 소득과 임금의 일부를 보험료 부담으로 요구하고, 이를 연금 지급으로 충당하는 구조이다. 보험료 고정 방식의 지급 수준의 자동 조정 방법을 생각할 때는 연금 제도를 지탱하는 주역인 사회 전체의 소득과 임금의 변동에 따라 지급이 조정되도록 연금 개정률(슬라이드율)이 자동으로 설정되는 구조로 만들 수 있다.
- 구체적으로는 매크로 경제 성장률(GDP(국내총생산)와 국민 소득 증가율)과 사회 전체의 임금 총액의 증가율이 연금 개정률(슬라이드율)에 반영되게 하는 방법 또는 1인당 가처분소득(실수령 임금) 상승률 등을 반영하고 있는 현행 연금 개정률에 노동력 인구와 피보험자 수의 변동률을 합쳐 반영하는 방법이 있다.(이하 이 방법들을 ‘매크로 경제 슬라이드’라고 총칭한다).
- 매크로 경제 슬라이드에서는 차세대 육성 지원책에 의해 저출생 상황이 개선되는 등 사회경제 상황이 미래에 호전된 경우에는 그 점이 사회 전체의 임금 총액과 피보험자 수 등 지표의 변화를 통해 연금 개정률(슬라이드율)이 자동으로 개선되는 형태로 연금 지급에 반영된다.
- 또한 사회 전체의 임금 총액과 피보험자 수 등의 변화를 연금 개정률(슬라이드

율)에 반영하는 방법으로는 아래의 두 가지가 있다.

- ① 실적 준거법

저출생으로 인한 노동력 인구(피보험자 수) 감소 등이 매크로 경제 성장률과 사회 전체의 임금 총액에 실제로 반영되기 시작했을 때 그에 따라 자동으로 지급 수준을 조정하는 방법

- ② 미래 전망 평균화 방법

저출생으로 인한 노동력 인구(피보험자 수) 감소 등 미래에 영향을 주는 변동을 전망할 때 그 평균을 미리 포함시켜 자동으로 지급 수준을 조정하는 방법

(2-4) 지급과 부담에 대한 재검토 및 수정에 관한 방식의 정리와 그 예측 결과

- 위에서 설명한 여러 논점을 감안하여 지급과 부담에 대한 재검토 및 수정에 관한 방식의 정리와 그 예측 결과를 아래에 기재했다(예측의 상세한 내용은 뒤에 기재한 참고 자료를 참조할 것). 여기에 기재한 지급과 부담에 대한 재검토 및 수정에 관한 방향성과 논점은 향후 제도의 근간에 관련된 문제이며 향후 더욱 심도 있게 논의하여 적절한 결론을 얻도록 한다.

**【지급과 부담에 대한 재검토 및 수정에 관한 방식】**

방법 I 5년마다 실시하는 재정 재계산 시에 인구 추계와 미래의 경제 전망 변화 등을 감안하여 지급 수준과 미래의 보험료 수준을 재검토 및 수정한다.

방법 II 최종적인 보험료 수준을 법으로 정하고 그 부담 범위 내에서 지급하는 것을 기본으로 하고 저출생 등 사회경제 상황의 변동에 따라 지급 수준이 자동으로 조정되는 구조를 제도에 포함시킨다(보험료 고정 방식).

【예측에 관한 여러 전제】

여러 전제	기준 사례
경제 전제	2008년도 이후 실질 임금 상승률 1.0%, 실질 운용 이율 1.25% (명목임금 2.0%, 물가 1.0%, 명목이율 3.25%) 2003년~2007년도 실질 임금 상승률 0.5%, 실질 운용 이율 1.25% (명목임금 0.5%, 물가 0.0%, 명목이율 1.75%)
미래 추계 인구	새로운 인구 중위 추계(2002년 1월) 합계특수출산율(2050년) 1.39 2050년의 평균 수명 남성 80.95세, 여성 89.22세
국고 부담 비율 인상	차기 제도 개정 시에 안정된 재원을 확보하고 기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 인상
국고 부담 비율 인상 시의 보험료(율) 처리	보험료(율)의 인상 폭 억제 및 인하하지 않음
보험료(율) 인상 계획	매년 인상(최종 보험료(율)에 도달할 때까지) 후생연금 매년 0.354%(총 보수 기반) 인상 (국고 부담 비율을 1/3로 제한한 경우 0.384%) 1999년 재정 재계산과 5년 동안의 인상 폭이 변하지 않는다고 가정한다. ※        평균적인 피고용자(월 소득 36.7만 엔(상여금은 연 2회 합계이며 월 소득 3.6개월분)인 경우 매년 보험료를 인상에 따라 월 650엔 정도(상여금 1회당 1,150엔 정도) 보험료 부담(피보험자분)이 증가한다. 국민연금 매년 600엔(1999년도 가격) 인상 (국고 부담 비율을 1/3로 제한한 경우 800엔)
후생연금의 최종 보험료율	20%(보험료 고정 방식인 경우)

※ 아래의 각 방식과 관련해 기재한 이미지 그림은 이번 예측에서 상기한 여러 전제에 기준이 되는 사례를 예상한 경우의 결과를 나타낸 것이다. 이번 예측은 현시점에서의 여러 데이터에 근거하여 계산한 것이며 수치는 최종적으로 확정된 것이 아니다.

## 방법 I-1 지급 수준 유지 방식

현행 지급 수준을 유지하고 5년마다 실시하는 재정 재계산 시에 저출생 등 사회경제 상황의 변동에 대응하여 보험료 수준을 재검토 및 수정한다.

### 《예측 결과(기준 사례)》

- 기준 사례에서는 현행 지급 수준을 유지하기 위해서는 최종 보험료(율)를 후생연금은 23.1%, 국민연금금은 20,500엔(1999년도 가격)으로 해야 한다.

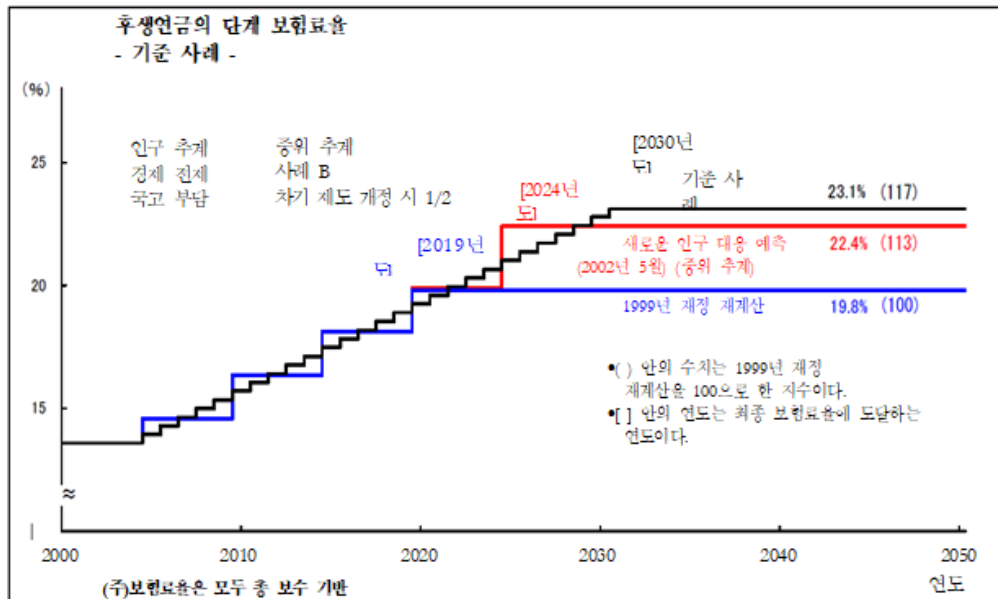
	후생연금의 최종 보험료율 (총 보수 기반)	국민연금의 최종 보험료 (1999년도 가격)
1999년 재정 재계산	19.8%(100)	18,500엔(100)
새로운 인구 대응 예측 (2002년 5월)(중위 추계)	22.4%(113)	21,600엔(117)
이번 예측의 기준 사례	23.1%(117)	20,500엔(111)

주1: ( ) 안의 수치는 1999년 재정 재계산을 100으로 한 지수이다.

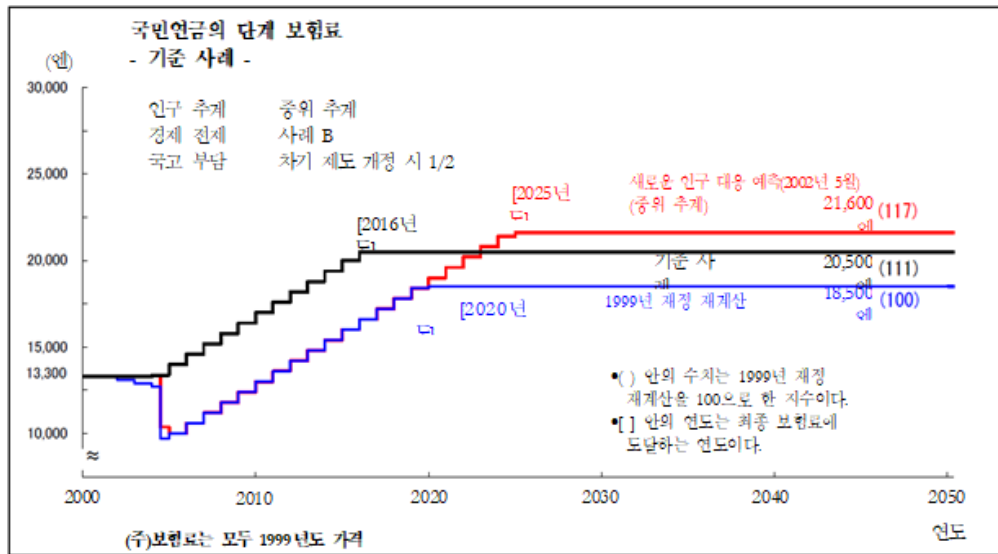
주2: 기준 사례와 새로운 인구 대응 예측이 다른 이유는 경제 전제, 국고 부담 비율 인상 시의 보험료(율) 처리, 보험료(율) 인상 계획 등이 다르기 때문이다.

주3: 현재의 보험료(율)는 후생연금이 13.58%(총 보수 기반), 국민연금금이 월액 13,300엔이다.

주4: 국고 부담 비율을 1/2로 올리기 위해서는 기초연금 전제에서 인상분으로 2004년도 2.7조 엔(1999년도 가격. 그 후 소요 재원은 증가)의 세금 재원을 확보해야 한다.







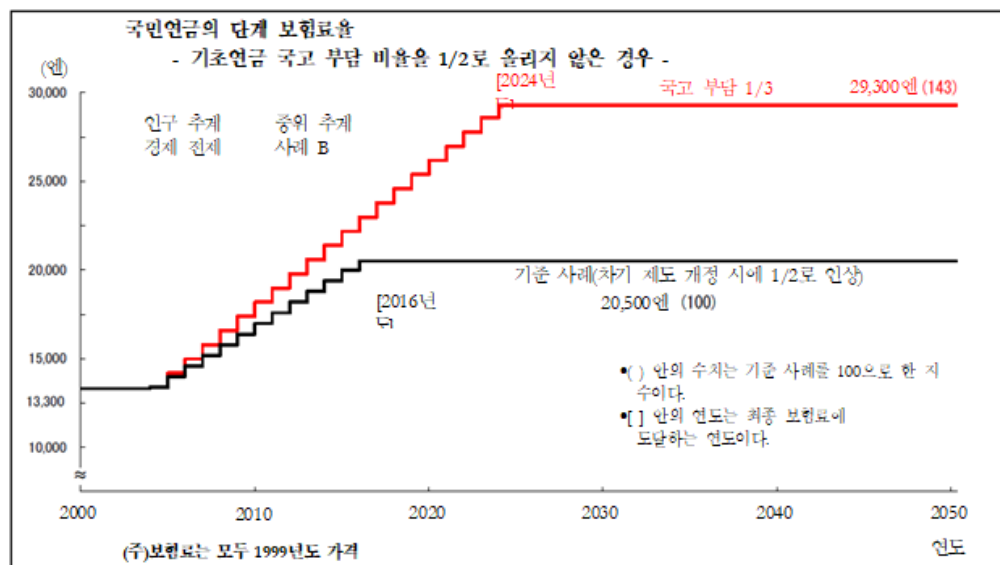
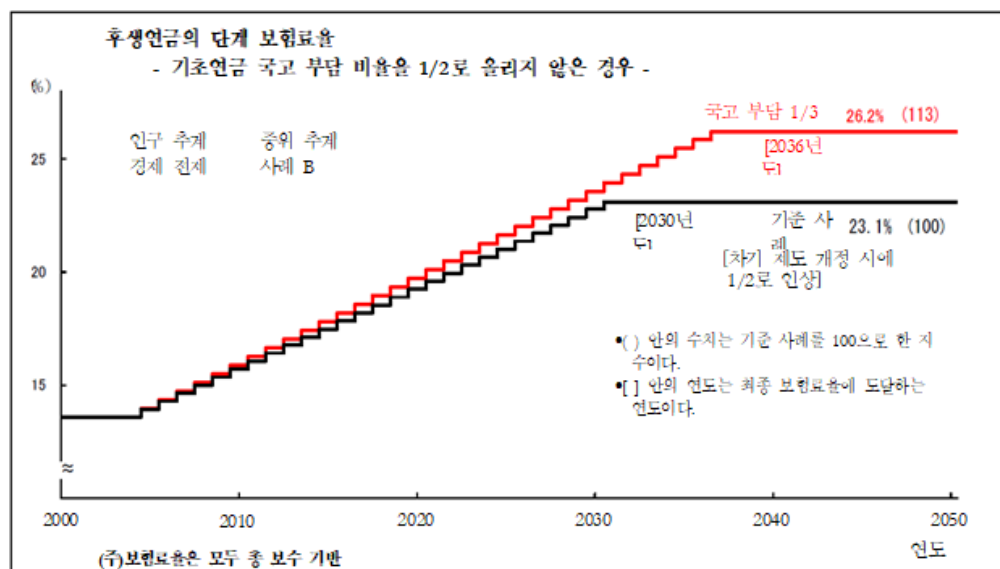
#### 《기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 올리지 않은 경우》

- 기준 사례(국고 부담 비율 1/2)의 최종 보험료(율)를 100으로 한 경우 기초연금 국고 부담 비율을 1/3로 제한하면 후생연금의 최종 보험료율은 113, 국민연금의 최종 보험료는 143으로 상승한다.
- 기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 올리는 효과는 후생연금보다 국민연금 보험료가 크다. 후생연금은 2층 부분이 있어 기초연금 국고 부담의 전체 지급에서 차지하는 비율은 국민연금이 크기 때문이다.

	후생연금의 최종 보험료율 (총 보수 기반)	국민연금의 최종 보험료 (1999년도 가격)
국고 부담 비율 1/2 (기준 사례)	23.1%(100)	20,500엔(100)
국고 부담 비율 1/3	26.2%(113)	29,300엔(143)

주1: ( ) 안의 수치는 차기 제도 개정 시에 국고 부담 비율을 1/2로 올린 경우(기준 사례)를 100으로 한 지수이다.

주2: 현재의 보험료(율)는 후생연금이 13.58%(총 보수 기반), 국민연금이 월액 13,300엔이다.



	기초연금 국고 부담 비율 인상 방법
1/2 (기준 사례)	차기 제도 개정 시에 안정된 재원을 확보하고 기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 인상
1/3	기초연금 국고 부담 비율 1/3

방법 I-2 지급과 부담 모두를 재검토 및 수정하는 방식

미래의 보험료 수준이 과중해지지 않도록 5년마다 실시하는 재정 재계산 시에 저출생 등 사회경제 상황의 변동에 대응하여 보험료 수준과 함께 현행 지급 내용과 수준을 재검토 및 수정한다

- 이 방식은 지급과 부담 모두를 종합적으로 검토하고 설정하는데, 지급 내용에 대한 재검토 및 수정은 지급 시작 연령, 기초연금 수준, 후생연금의 지급 승률(乘率)에 대한 재검토 및 수정과 연금 개정률(슬라이드율) 변경 등의 방법을 조합할 수 있다.

방법 II 보험료 고정 방식

최종적인 보험료 수준을 법으로 정하고 그 부담 범위 내에서 지급하는 것을 기본으로 하고, 저출생 등 사회경제 상황의 변동에 따라 지급 수준이 자동으로 조정되는 구조를 제도에 포함시킨다.

《개념》

매크로 경제 슬라이드에 의한 지급 수준 조정

- 연금 제도를 지탱하는 주력인 사회 전체의 소득과 임금의 변동에 따라 지급이 조정되도록 연금 개정률(슬라이드율)이 자동으로 설정되는 구조로 만든다.
- 구체적으로는 저출생 등 사회 경제 전체(매크로)의 변동 실적(또는 미래 예측)이 1인당 임금과 물가 상승을 연금 개정률(슬라이드율)로 하는 현행 연금 지급의 개정 방법에 반영시켜서 시간을 들여 완만하게 지급 수준을 조정한다(매크로 경제 슬라이드). 예를 들면 다음과 같은 실적 수치(또는 미래 예측을 평균화한 경향)가 반영되게 한다.

① 노동력 인구와 피보험자 수의 변동률

② GDP(국내총생산), 국민 소득, 피고용자 연금 보수 총액 등 매크로 경제 성장률의 변동

- 저출생 등 사회경제 상황이 호전되면 지급 수준이 개선되는 구조이다.

매크로 경제 슬라이드를 적용하는 특례 기간(지급 수준 조정 기간) 설정

- 고정한 최종 보험료 수준에 따른 부담 범위 내에서 연금 재정이 안정될 것으로 예측할 수 있을 때까지의 기간, 연금 개정률(슬라이드율)에 대해 매크로 경제 슬라이드를 적용하는 특례 기간(지급 수준 조정 기간)을 둔다. 특례 기간 중 지급 수준은 시간을 들여 완만하게 조정된다.
- 특례 기간은 고정한 최종 보험료 수준에 따른 부담 범위 내에서 연금 재정이 안정될 것이라고 전망할 수 있는 시점에서 종료한다. 그 후에는 1인당 임금과 물가 상승을 연금 개정률(슬라이드율)로 하고 있는 현행 연금 지급 개정 방법으로 복귀한다.

#### 《예측 시의 지급 수준 조정에 대한 구체적인 구조(실적 준거법)에 대하여》

실적 준거법: 피고용자의 총 임금(실수령 기반) 증가 실적에 따라 조정

- 예측은 매크로 경제 슬라이드를 적용하는 특례 기간 중 신규 재정자(裁定者)의 연금 개정률(슬라이드율), 즉 후생연금의 임금 재평가 및 기초연금의 정책 개정을 피고용자의 총 임금(실수령 기반)이 증가한 실적에 따라 실시하도록 했다. 또한 기초연금 부분과 보수 비례 연금 부분은 동일한 속도로 지급 수준이 조정되도록 했다.
- 후생연금에서는 1인당 임금(실수령 기반)의 증가율 실적과 총 임금(실수령 기반)의 증가율 실적에 차이가 있는 경우 그 차이만큼만 지급 수준이 조정된다. 참고로 이 차이(=슬라이드 조정률)는 노동력 인구의 변동률에 해당한다.
- 기존 재정(裁定) 연금의 개정률(슬라이드율)은 물가 상승률에서 슬라이드 조정률을 공제한 비율로 했다. 단, 기존 재정 연금이 예측 시점의 신규 재정 연금의 80% 이하의 수준이 될 때는 해당 기존 재정 연금에 관한 개정률(슬라이드율)은 이후 신규 재정 연금과 동일한 비율을 적용하도록 했다.

#### 명목 연금액 하한형

- 1인당 임금이나 물가가 상승 국면에 있는 경우에 각 신규 재정자, 기존 재정자에 대해 슬라이드 조정을 실시했을 때 전년도 명목 연금액 이하일 경우는 연금 개정률(슬라이드율)을 0으로 하도록 하고 예측했다. 이는 1인당 임금이나 물가가 낮아지는 경우를 제외하고 명목 연금액을 낮추지 않는다는 개념이다(명목 연금 하한형).

### 현행 연금 개정률(슬라이드율)

《신규 재청 연금의 연금 개정률》  
 ○ 후생연금 임금 재평가  
 [1인당 임금 상승률  
 (실수령 기반)]  
 ○ 기초연금 정책 개정  
 《기존 재청 연금의 연금 개정률》  
 ○ 물가 슬라이드

특례  
기간  
중

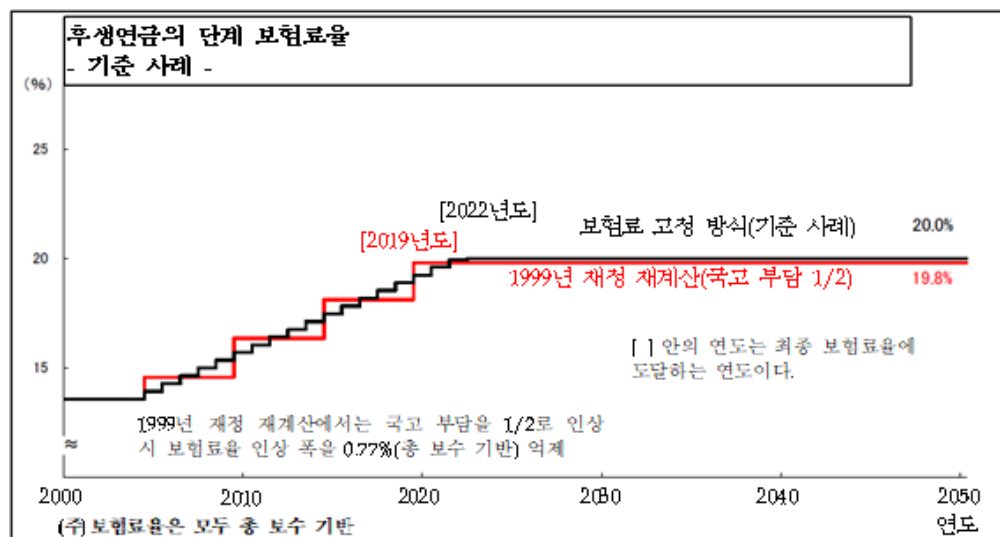
### 매크로 경제 슬라이드 (실적 준거법(명목 연금액 하한형))

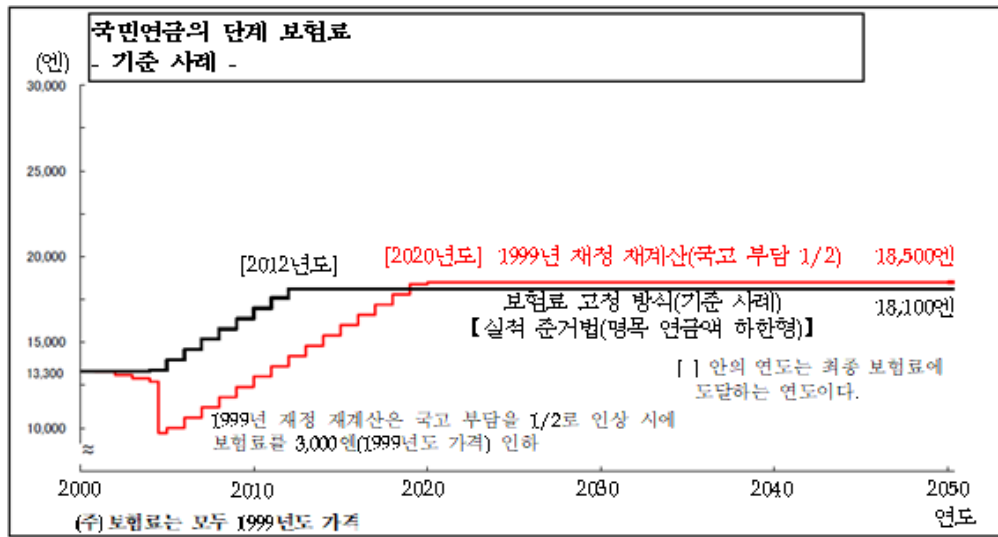
○ 신규 재청 연금(후생연금·기초연금)의 연금 개정률  
 = 피고용자의 총 임금(실수령 기반)의 증가율(실적값)  
 ※ 후생연금에서는 1인당 임금 상승률(실수령 기반)과  
 총 임금 증가율(실수령 기반)에 차이가 있는 경우 그  
 차이(=슬라이드 조정률·노동력 인구의 변동률에 상  
 당)만큼만 지급 수준이 조정된다.  
 ○ 기존 재청 연금의 연금 개정률=물가-슬라이드 조정률  
 ※ 단년도당 연금 개정률에 하한 설정  
 [각 신규 재청자, 기존 재청자에 대해 슬라이드 조정을  
 실시했을 때 전년도 명목 연금액 이하일 경우는 연금  
 개정률을 0으로 하도록 하고 예측할 1인당 임금이나 물가  
 가 하락하는 경우를 제외하고 명목 연금액을 낮추지 않는  
 다는 개념(명목 연금액 하한형)]

예측 시의 1인당 임금(실수령 기반) 증가와 총 임금(실수령 기반) 증가의 차이 전망

	고위 추계	중위 추계	저위 추계
~2025년도(평균)	-0.30%	-0.30%	-0.31%
2026~2050년도(평균)	-0.92%	-1.18%	-1.50%

(참고 1) 보험료 고정 방식의 기준 사례 보험료(율) 인상 계획(기초연금 국고 부담 비율  
 이 1/2인 경우)



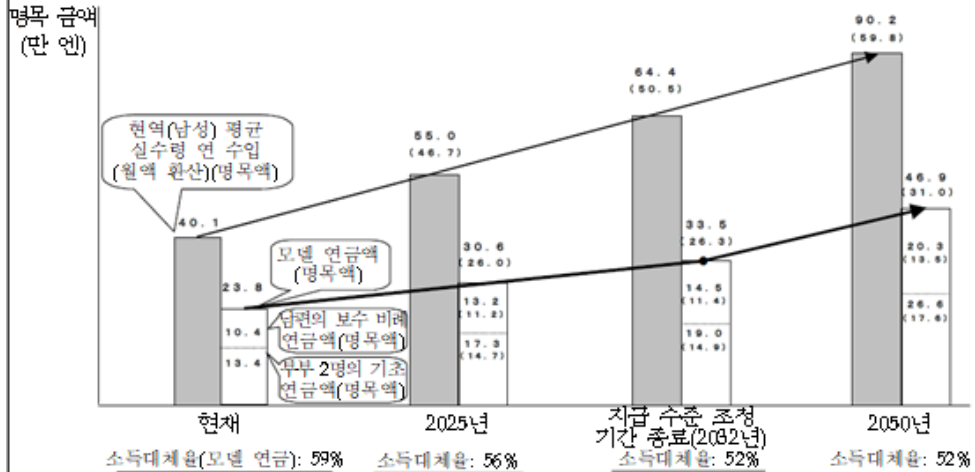


※ 국고 부담 비율을 1/2로 올리기 위해서는 기초연금 전체에서 인상분으로 2004년도 2.7조 엔(1999년도 가격. 그 후 소요 자원 증가)의 세금 재원을 확보해야 한다.

《예측 결과(기준 사례)-매크로 경제 슬라이드(실적 준거법(명목 연금액 하한형))-후생연금의 최종 보험료를 20%》

- 매크로 경제 슬라이드는 고정된 최종 보험료 수준(기준 사례에서는 후생연금의 최종 보험료를 20%)에 따른 부담의 범위 내에서 연금 재정이 안정될 것이라고 예측할 수 있을 때까지 적용되며 그동안 지급 수준은 시간을 들여 완만하게 조정된다.
- 실적 준거법에서는 2025년까지 비교적 작은 수준으로 지급 수준이 조정되지만 (2025년 시점의 소득대체율은 56%) 노동력 인구 감소가 본격화되는 2025년 무렵부터 지급 수준 조정 정도가 커진다.
- 기준 사례에서는 매크로 경제 슬라이드에 의한 지급 수준 조정이 2032년까지 실시되며 그 후에는 1인당 임금과 물가 상승을 연금 개정률(슬라이드율)로 하고 있는 현행 연금 지급의 개정 방법으로 복귀한다.
- 그 결과 지급 수준은 2032년까지 완만하게 낮아지지만 그 후는 수준이 유지되어 최종 지급 수준은 모델 연금의 소득대체율(현재 59%)로 봤을 때 52%가 된다.
- 이때 국민연금의 최종 보험료(1999년도 가격)는 18,100엔이 된다.

기준 사례(보험료 고정 방식)(후생연금의 최종 보험료를 20%)  
 - 매크로 경제 슬라이드(실적 준거법(명목 연금액 하한형))에서 슬라이드 조정을 하는 경우



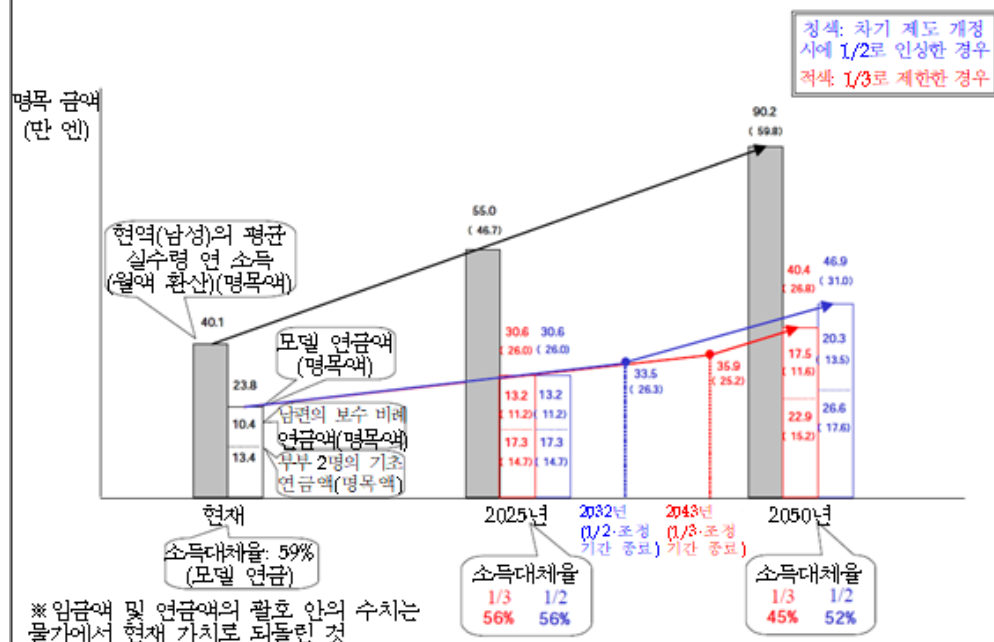
《기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 올리지 않은 경우-매크로 경제 슬라이드(실적 준거법(명목 연금액 하한형))-후생연금의 최종 보험료를 20%》

- 기초연금 국고 부담 비율을 1/3로 제한하면 기준 사례(1/2)에 비해 지급 수준 조정 기간이 길어지며(2032년→2043년), 최종 지급 수준이 낮아진다(모델 연금에서 본 소득대체율 52%→45%).

※ 참고로 기초연금 국고 부담 비율이 1/2인 경우는 1/3로 제한한 경우에 비해 최종적인 지급 수준이 높아지므로 지급에 필요한 비용이 많아져서 이를 조달하기 위해 필요한 보험료와 세금을 합친 전체적인 부담 수준도 높아진다는 점을 유의해야 한다.

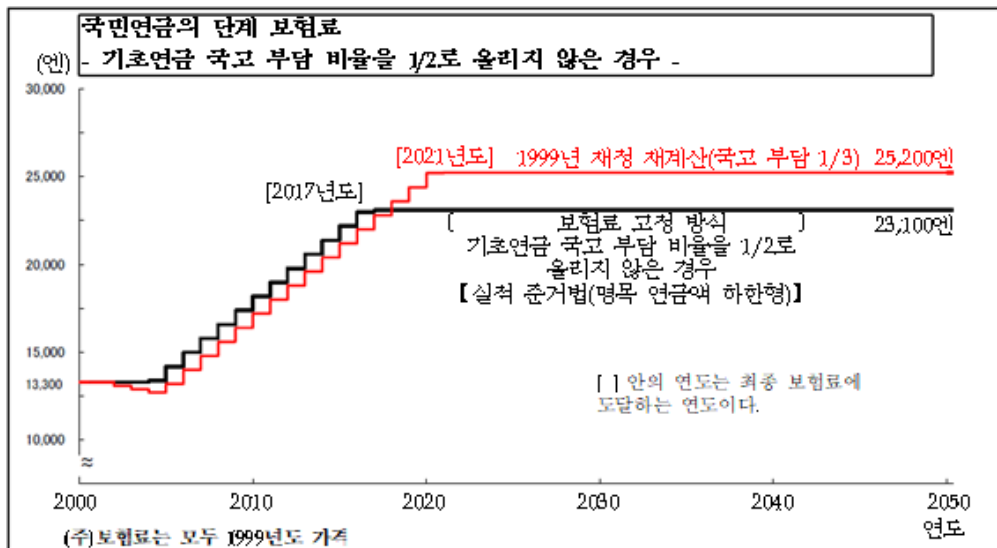
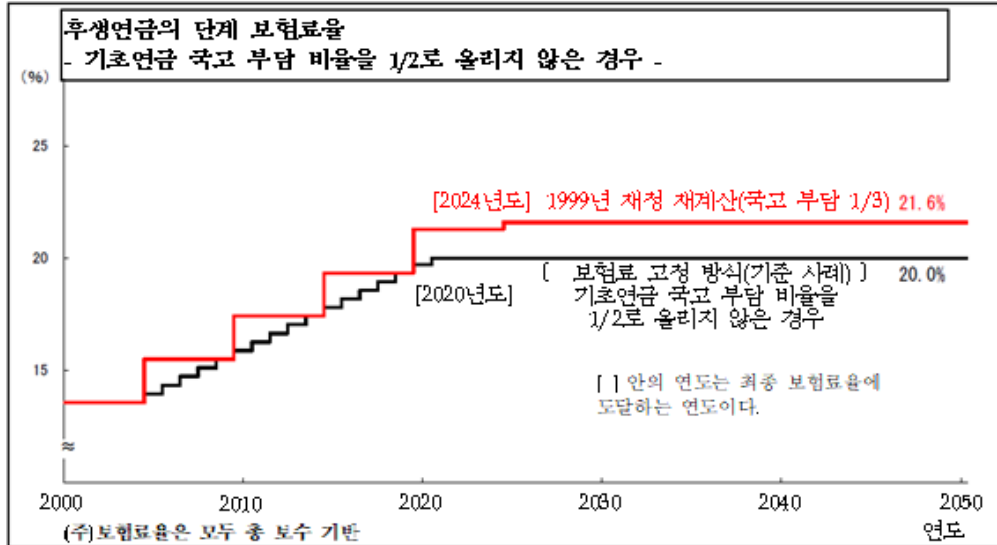
- 또한 이때의 국민연금의 최종 보험료(1999년도 가격)는 국고 부담 비율이 1/2인 경우(18,100엔)에 비해 5,000엔 상승하여 23,100엔이 된다.

기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 올리지 않은 경우(보험료 고정 방식)  
 - 매크로 경제 슬라이드(실적 준거법(명목 연금액 하한형))에서 슬라이드 조정을 하는 경우





(참고 2) 보험료 고정 방식의 기준 사례의 보험료(율) 인상 계획(기초연금 국고 부담 비율을 1/2로 올리지 않은 경우)



(참고 3)

1. 미래 전망 평균화법에 대하여

《개념》

- 매크로 경제 슬라이드에 대해서는 위에서 설명한 실적 준거법 외에 저출생 등 사회·경제 상황의 변동에 대한 미래 전망에 근거하여 설정하는 일정률(=슬라이드 조정률)을 연금 개정률(슬라이드율)에서 공제하는 방법이 있다(미래 예측 평균화법).
- 이는 인구 등에 대한 미래 전망에 근거하여 실적이 판명되기 전부터 계획적으로 지급 수준을 조정하는 방법이다. 예를 들면 노동력 인구나 피보험자 수의 변동률에 대한 미래 전망에 근거하여 슬라이드 조정률을 설정하고, 이를 연금 개정률(슬라이드율)에서 공제할 수 있다.

(참고) 2050년까지의 노동력 인구 평균 변동률 전망

고위 추계	중위 추계	저위 추계
-0.5% 정도	-0.65% 정도	-0.8% 정도

주: '일본의 미래 추계 인구(2002년 1월)' 및 '노동력률 전망(1998년 10월)'에서 산출했다.

《실적 준거법과 미래 전망 평균화법의 차이》

- 실적 준거법에서는 노동력 인구 등의 변동 실적이 반영되는 데 반해 미래 전망 평균화법에서는 노동력 인구 등의 변동에 대한 미래 전망이 반영된다.
- 미래 전망 평균화법에서는 노동력 인구 등의 변동에 대한 미래 전망이 기초가 되는 부분부터 반영되게 하기 위해, 실적 준거법과 비교하면 빠른 단계에서 지급 수준을 본격적으로 조정한다. 이에 비해 실적 준거법에서는 노동력 인구 등의 감소가 본격적으로 시작되는 2025년 무렵부터 지급 수준을 조정하는 폭이 커진다.
- 이러한 이유로 미래 전망 평균화법이 기초 부분부터 지급 수준이 크게 조정되는 데, 그만큼 실적 준거법보다 매크로 경제 슬라이드를 적용하는 특례 기간(=지급 수준 조정 기간)이 짧아지며 최종적인 지급 수준이 높아진다.
- 참고로 미래 전망 평균화법에서는 5년마다 실시하는 재정 재계산 시기에 노동력

인구 등의 변동에 대한 미래 예측의 변화에 따라 단년도당 슬라이드 조정률을 수정해야 한다.

2. 단년도당 연금 개정률(슬라이드율)에 하한을 설정하는 방법에 대하여

- 단년도당 연금 개정률(슬라이드율)에 하한을 설정하는 방법으로는 아래의 두 가지 방법을 고려할 수 있다.

① 명목 연금액 하한형

각 신규 재정자, 기존 재정자에 대해 1인당 임금과 물가가 하락하는 경우를 제외하고 슬라이드 조정을 실시했을 때 전년도의 명목 연금액 이하일 경우는 연금 개정률(슬라이드율)을 0으로 한다.

② 물가 하한형

각 신규 재정자, 기존 재정자에 대해 슬라이드 조정을 실시했을 때 전년도의 연금 수준을 물가를 기준으로 개정한 수준 이하일 경우는 물가 상승률에 따라 연금을 개정하도록 한다.

- 물가 하한형에서는 기존 재정 연금의 물가 슬라이드를 보증하므로 기존 재정자는 보험료 고정 방식에 따른 지급 수준 조정의 영향을 받지 않는다. 그 결과 명목 연금액 하한형보다 지급 수준 조정 기간이 길어지며 최종적인 지급 수준이 낮아진다.

※ 미래 전망 평균화법 및 물가 하한형에 관한 예측에 대해서는 뒤에 기재한 참고 자료를 참조할 것

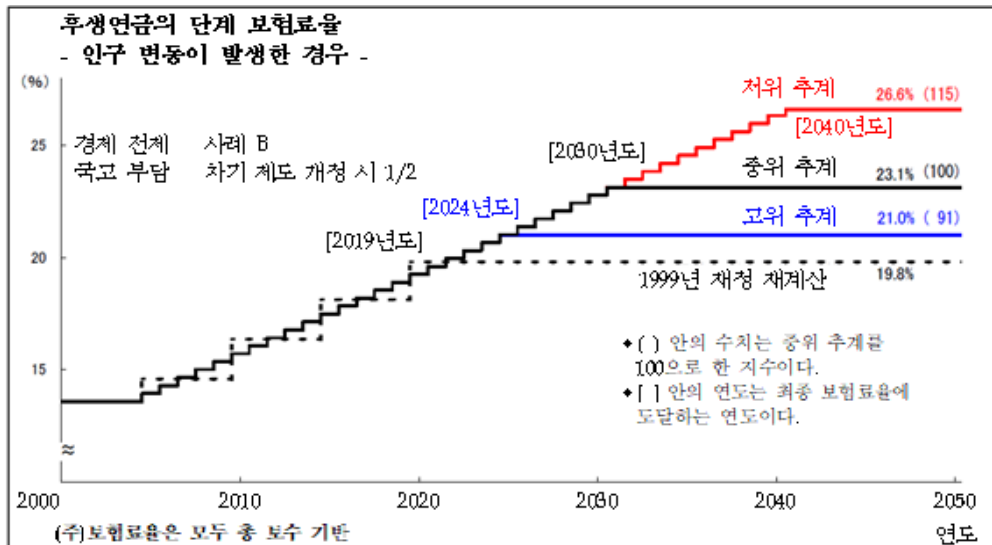
(2-5) 인구 등 여러 전제에 대해 기준 사례와 다른 가정을 한 경우의 예측 결과

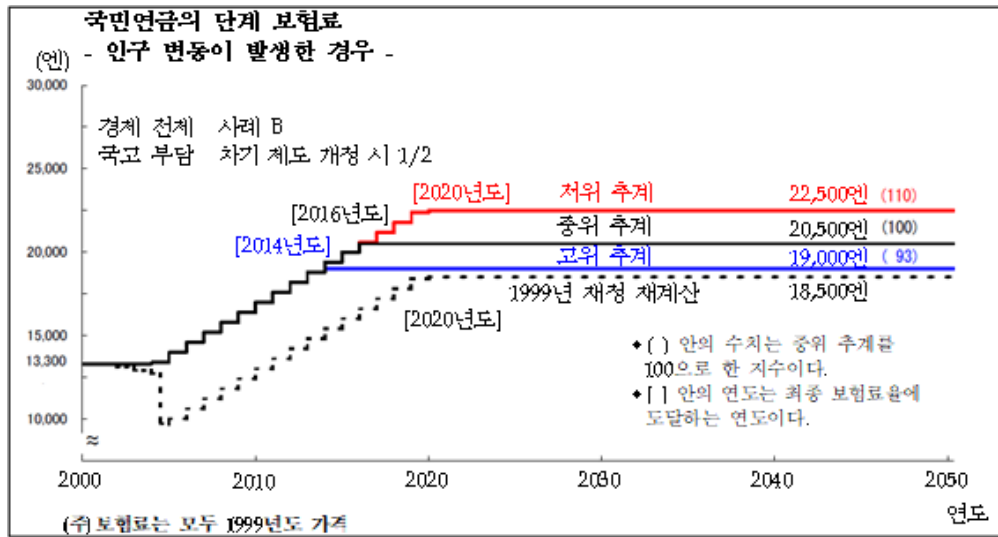
이번 예측에서는 상기한 2-4(지급과 부담에 대한 재검토 및 수정에 관한 방식의 정리와 그 예측 결과)에서 제시한 기준 사례에 대한 예측 결과와 더불어 인구와 경제 등 여러 전제에 대해 기준 사례와 다른 가정을 한 경우에 대해서도 예측했다. 개요는 아래와 같다(상세 내용은 참고 자료를 참조할 것).

1 지급 수준 유지 사례

① 인구 변동이 발생한 경우

- 기준 사례(중위 추계)의 최종 보험료(율)를 100으로 한 경우 저출생 상황이 개선되는 고위 추계에서는 후생연금의 최종 보험료율은 91, 국민연금의 최종 보험료율은 93이 된다.
- 한편 저출생이 더욱 심화되는 저위 추계에서는 후생연금의 최종 보험료율은 115, 국민연금의 최종 보험료율은 110이 된다.





새로운 인구 추계('일본의 미래 추계 인구' 2002년 1월 추계)

고위 추계(1.63)

중위 추계(1.39)(기준 사례)

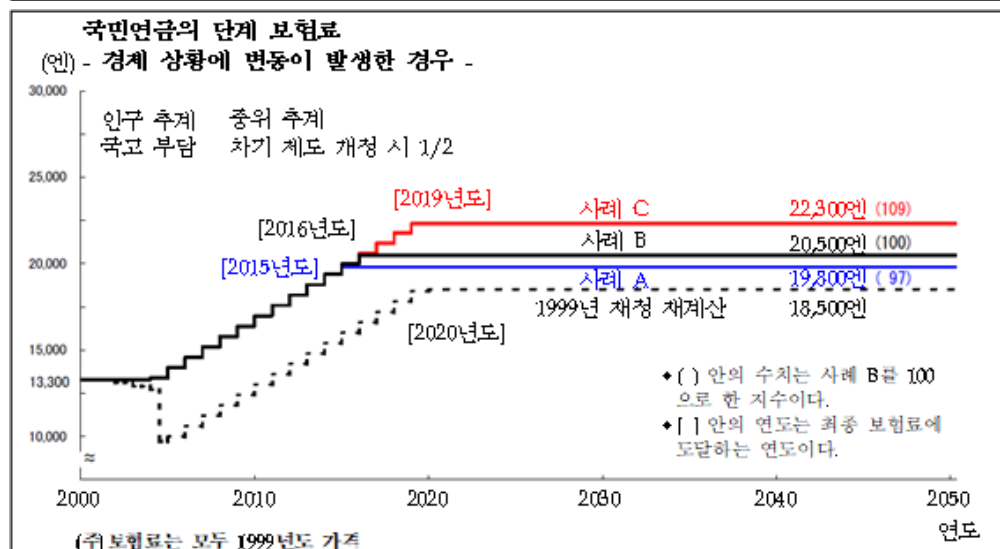
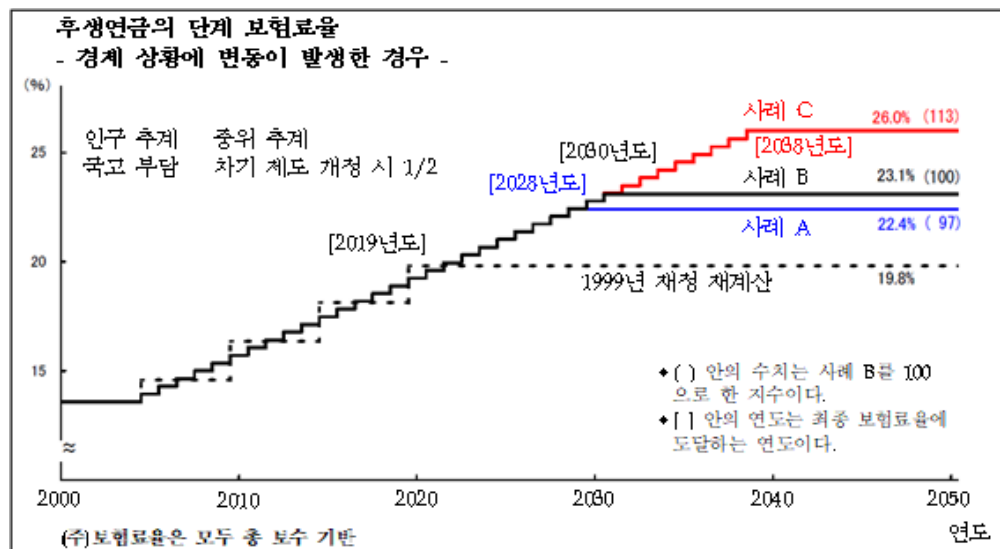
저위 추계(1.10)

주1: ( ) 안의 수치는 총 특수 출생률의 가정(2050년)이다(1997년 추계(중위)의 2050년의 합계특수출생률은 1.61이다).

주2: 수명 연장에 대한 가정은 모든 사례에서 공통된다. 2050년의 평균 수명은 남성 80.95세, 여성 89.22세이다(1997년 추계의 가정은 남성 79.43세, 여성 86.47세).

## ② 경제 상황에 변동이 발생한 경우

- 기준 사례(사례 B)의 최종 보험료(율)를 100으로 한 경우 경제 상황이 호전되는 사례 A에서는 최종 보험료(율)는 후생연금, 국민연금 모두 97이 된다.
- 한편 경제 상황이 악화되는 사례 C에서는 후생연금의 최종 보험료율은 113, 국민연금의 최종 보험료는 109가 된다.



### 【2008년도 이후】

	실질 임금 상승률	실질 운용 이율	비고
사례 A	1.0%	1.5%	명목임금 2.5%, 물가 1.5%, 명목이율 4.0%
사례 B (기준 사례)	1.0%	1.25%	명목임금 2.0%, 물가 1.0%, 명목이율 3.25%
사례 C	0.5%	1.0%	명목임금 1.0%, 물가 0.5%, 명목이율 2.0%

단, 2007년까지 전체적으로 전제를 낮게 하고 다음과 같은 경제 전제를 사용했다.

【2003~2007년도까지】

	실질 임금 상승률	실질 운용 이율	비고
사례 A	1.0%	1.5%	명목임금 1.0%, 물가 상승률 0.0%, 명목이율 2.5%
사례 B (기준 사례)	0.5%	1.25%	명목임금 0.5%, 물가 상승률 0.0%, 명목이율 1.75%
사례 C	0.0%	1.0%	명목임금 0.0%, 물가 상승률 0.0%, 명목이율 1.0%

주1: 실질 임금 상승률이란 물가 상승률에 대한 실질적인 임금 상승률이다.

(실질 임금 상승률=명목임금 상승률 - 물가 상승률)

2: 실질 운용 이율이란 명목임금 상승률에 대한 실질적인 운용 이율이다.

(실질 운용 이율=명목 운용 이율 - 명목임금 상승률)

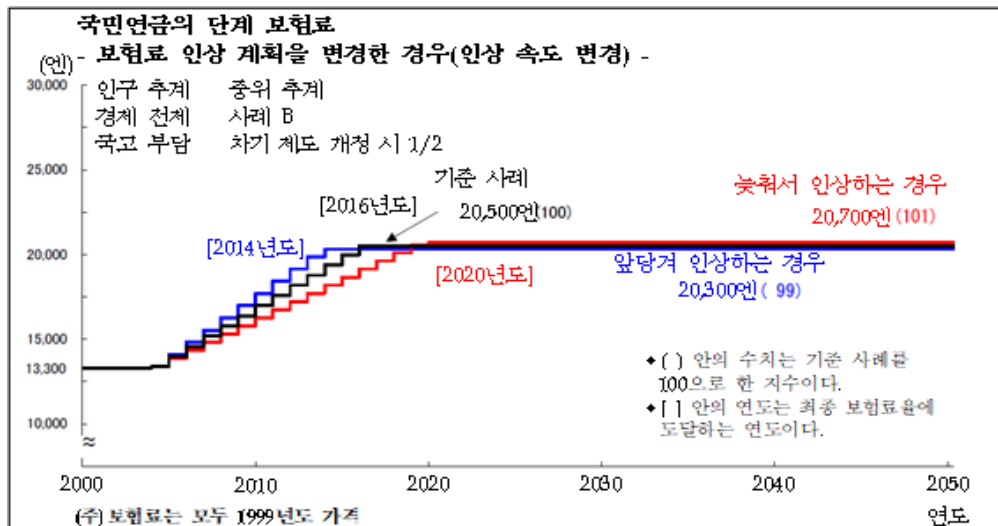
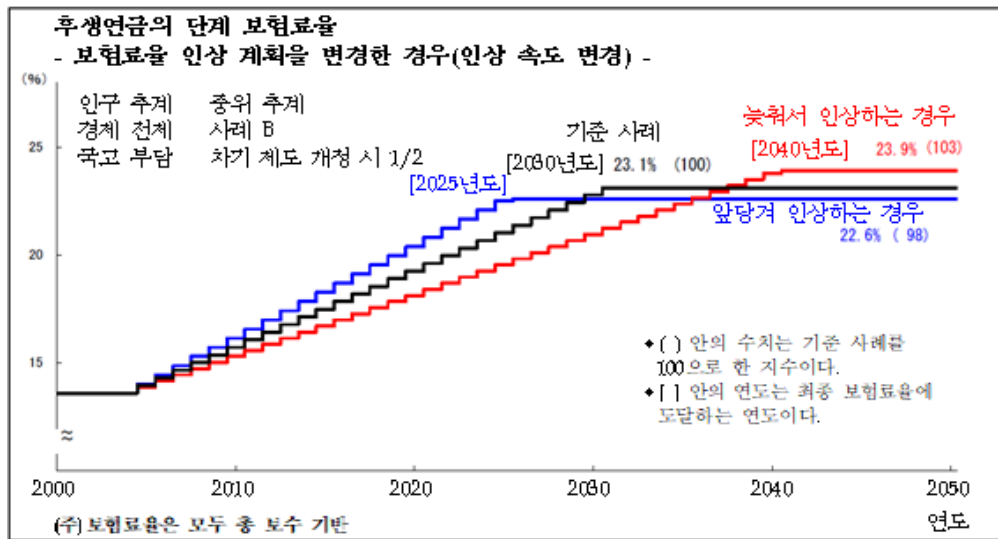
3: 위 표의 운용 이율은 자주(自主) 운용분의 전제이다. 예측 시 사용한 운용 이율은 여기에 재정 투자·용자 예탁분의 운용 이율(2001년도 말의 예탁 실적에서 산출)을 감안한 수치를 사용했다.

4: 2002년의 물가 상승률은 2003년도의 연금 개정률로 예산의 대체적 요구 한도에 사용한 -0.6%를 사용했다. 명목임금, 명목이율은 각각 사례A(1.0%, 2.5%), 사례B(0.5%, 1.75%), 사례C(0.0%, 1.0%)로 했다.

5: 2001년도 이전은 실적값을 사용했다.

③ 보험료(율) 인상 계획을 변경한 경우

- 기준 사례의 최종 보험료(율)를 100으로 한 경우 보험료(율) 인상 속도를 높여 인상 폭을 20% 증가시켰을 때(앞당기는 경우), 후생연금의 최종 보험료율은 98, 국민연금의 최종 보험료는 99가 된다.
- 기준 사례의 최종 보험료(율)를 100으로 한 경우 보험료(율) 인상 속도를 늦추어 인상 폭을 20% 감소시켰을 때(늦추는 경우) 후생연금의 최종 보험료율은 103, 국민연금의 최종 보험료는 101이 된다.



	보험료(율) 인상 빈도	보험료(율) 인상 속도
기준 사례	매년 인상	1999년 재정 재계산과 5년 동안의 보험료(율) 인상 폭을 동일하게 한다. 《단년도당 보험료(율) 인상 폭》 후생연금 ... 0.354%(총 보수 기반) 국민연금 ... 600원(1999년도 가격)
사례 A (앞당김)	매년 인상	보험료(율) 인상 폭을 기준 사례에서 20% 증가한다고 가정하고 최종 보험료(율)에 도달하는 연도를 앞당긴다.
사례 B (늦춤)	매년 인상	보험료(율) 인상 폭을 기준 사례에서 20% 감소한다고 가정하고 최종 보험료(율)에 도달하는 연도를 늦춘다.



## [부록 4] 스웨덴 연금개혁 관련 주요 법안

### 1. Prop. 1993/94: 250

#### 10.5 Pris- och följksamhetsindexering av pensioner enligt nuvarande regelsystem(현행 제도에서의 연금액 조정 방식)

정부의 제안: 물가 및 연금액 조정이 현행 규정에 따라 계산되는 연금액에 적용한다. 정부의 평가: 추후 준비과정에서 조정방식에 사용될 기준과 시행시기가 결정된다.

Pension Working Group의 제안: 정부의 제안과 일치합니다. 또한 실무 그룹은 연금액 조정 기준으로 연간 실질 성장률 1.5%의 표준을 기반해야 한다고 제안했으며 적용기간은 2000년에서 2001년까지 적용될 것을 제안했다.

협의기관: 제안은 TCO의 승인을 받았다. 그러나 제안은 PRO의 반대가 있었다. 국민연금 수급자 협회도 이에 반대하였다.

웁살라 지방 법원도 제안에 대한 의구심을 보고했다. 지방 법원은 제안된 방법이 과도하게 많은 금액을 지급하게 될 수 있다고 경고했다.

스웨덴 고용주 협회 연맹(SAF)은 전반적으로 보았을 때 현행 부가연금(ATP) 체계의 수당을 순차적으로, 이를테면 10년에 걸쳐 하향 조정해야 한다고 주장했다. 스웨덴 고용주 협회 연맹에 따르면 수당이 물가 변동을 완전하게 따르지 않는다면 이렇게 할 수 있다.

내각 제안의 근거: 오늘날 연금 체계는 사회경제적인 변화를 제대로 따르지 못한다는 문제가 있다. 경제 발전은 연금 체계의 재정적인 안정성 측면에서 큰 의미를 갖는다. 사회경제의 발전이 더딘 시기에는 성장률이 높은 시기에 비해 근로자의 연금 재정 충당 부담이 더 크다.

실질 경제 성장이 낮은 시기에 연금 비용이 상대적으로 더 크다는 점은 현행 방식에서 연금의 가치 하락과 관련이 있다. 적립된 연금액과 지급되는 연금액은 모두 최소 금액을 따른다. 즉, 기본적으로 수입 변화가 아닌 물가 변화에 따르는 것이

다. 전반적인 실질 임금이 지속적으로 증가한다면, 유급 근로자의 수입에 비해 연금액이 상당히 낮아지게 된다.

현행 부가연금(ATP)은 초기에는 높은 수준의 연금액을 지급하나, 나중에는 산정된 고정 가격을 변동 없이 지급한다. 실질 임금 성장이 낮거나 정체되는 경우, 연금과 임금은 실질적으로 같은 속도로 증가하게 된다. 이 경우 연금은 근로자의 임금과 비교했을 때 상대적인 가치를 유지하게 된다. 단기적으로 연금 지급액의 규모는 성장 속도와 관계없다. 반면, 연금 재정 충당의 기초가 되는 임금 총액은 유급 고용 인력의 수가 변동하지 않는다고 가정할 경우 실질 임금이 다소 증가했을 경우와 비교하여 증가세가 정체된다. 이 때문에 사회경제 성장이 더디거나 없는 경우 연금 수입이 연금 지급액을 충당할 수 있으려면 연금 납입액이 증가해야 된다. 장기에 걸쳐 성장이 정체되는 경우 재정 충당의 근간이 위축되어 지급되는 수당을 줄이도록 불가피하게 규정을 변경해야 한다.

내각의 제안에 따르면 개정된 연금 체계하에서 소득 연금은 개인의 연금 중 하나를 구성하며 고정 부담금으로 재정을 충당하게 된다. 또한 누적된 연금의 바탕이 된다. 이렇게 하려면 사회경제적 발전을 따르도록 연금 체계를 구성해야 한다. 개정된 연금 체계에서는 누적된 연금은 물론 지급되는 수당을 사회경제적 발전과 연동하여 산정해야 한다는 내각의 제안에 따라 이러한 요구사항이 충족된다. 누적된 연금은 연금 산정의 기초가 되는 소득(PGI) 지수에 따라 산정한다. 지급하는 노령 연금은 특정 물가 지수 및 수입 변동에 따른 연간 연금액 조정 방법을 통해 실질 임금 변동에 상응하는 측정 항목과 연계되어야 한다.

과도기 규정이 수당 측면에서 적용되어야 한다는 내각의 제안은 개정된 규정이 20년의 기간에 걸쳐 순차적으로 구현되어야 함을 의미한다. 1935년에 태어나 2000년에 만 65세가 되는 사람들은 연금의 일부를 개정된 규정에 따라 산정하게 되는 첫 번째 연령 집단이다. 따라서 노령 연금은 향후 오랜 기간 동안 주로 현행 규정에 따라 산정되게 된다. 이 때문에 현행 규정 체계에 내포된 성장 의존성은 연금 체계의 사회경제적 안정성에 훨씬 더 오랜 기간 동안 영향을 미치게 될 것이다.

반면, 향후 노령 연금 지급액을 고정 부담금으로 충당하는 원칙은 경제적으로

안정적인 체계를 필요로 한다. 이러한 관점은 현행 규정에 따라 산정되는 노령 연금에도 물가 지수 및 수입 변동에 따른 연간 연금액 조정을 도입해야 하는 근거가 된다.

따라서 내각은 노령 연금에 물가 지수 및 수입 변동에 따른 연간 연금액 조정을 적용할 것을 제안한다. 수입 변동에 따른 연간 연금액 조정이란 실질 임금 성장 변동을 고려하여 노령 연금에 인플레이션을 반영하는 것을 의미한다. 이러한 연동을 형성하는 세부 사항과 조정을 개시할 시점 등은 지속될 연금 개혁 준비 과정에서 결정되어야 한다. 이와 관련하여 질병 수당 및 유족 연금의 연동 방식도 결정되어야 한다.

### 13. Pensionssystemets finansiering m.m (연금제도의 재정 등)

#### 13.1 Grundläggande principer (기본원칙)

정부 제안: 개혁된 연금제도의 노령 연금은 재분배적 요소 외에도, 모든 연금권이 주어지는 모든 소득에서 부과되는 연금보험료로 전액 자금이 충당되어야 합니다. 노령 연금 보험료는 공제소득의 18.5%이며, 이를 위해 총 보험료 수금이 증가합니다. 남은 부분의 노령 연금 보험료는 현재의 국민연금 및 ATP 보험료가 폐지됨으로써 부과됩니다.

연금보험료 부과 대상은 모든 연금기반소득으로 구성됩니다. 따라서 연금권이 주어지는 질병급여, 육아휴직급여 등의 사회보험 수급은 오늘날과 달리 공제 대상입니다. 질병보험 및 실업급여 보험에서는 연금권을 주는 소득을 기초로 노령 연금 보험료를 계산합니다. 마찬가지로 아동수당, 군복무, 조기연금 등의 가상 소득도 노령 연금제도의 기초소득으로 포함됩니다.

개혁된 연금제도의 적립률을 이루는 소득에 대해서도 64세 이후 발생하는 모든 소득에서 완전한 노령 연금 보험료를 부과합니다. 그러나 이전의 국민연금 및 ATP 보험료의 세금 부분을 상쇄하기 위해 해당 소득에 대한 특별한 급여세를 줄입니다. 1935년 이전 출생자에게는 64세 이후 발생한 소득에 대해 노령 연금 보험료가 부과되지 않습니다. 따라서 이러한 경우에는 특별한 급여세의 변화가 없습니다.

소득 상한액을 초과하는 부분에는 노령 연금 보험료가 부과되지 않습니다. 그러나 상한액을 초과하는 소득 부분에 대해서는 9.25%의 특별한 고용주 부담금이 부과됩니다. 이 부담금은 혜택과 상관없는 세금으로 간주되며 이에 대한 기록은 세금으로 기록되어야 한다. 이러한 세금수입은 국가 예산에 계상된다.

연금보험료 수입은 소득관련 연금지급을 위해 전적으로 사용되어야 한다. 이에 따라 해당 수입의 16.5%가 같은 기간 동안 지급되는 연금을 자금 지원하기 위해 지출된다. 이익은 AP기금에 축적되며 부족분도 AP기금에서 지원된다. 보험료 기초 금액의 2%에 해당하는 금액은 프리미엄 연금으로 이체된다.

연금제도에서 기본적인 보장을 위한 최저보장연금은 일반 세금으로 재정이 지원된다. 기타연금 혜택 예를 들면 조기연금이나 유족연금 등은 일반 세금이나 해당 연금제도 내에서 조달된다.

Pension Working Group의 제안: 부담금 수준 및 부담금 기준 책정 원칙 측면에서 내각과 의견이 일치한다. 연금 실무 그룹은 과도기 규정의 영향을 받는 소득 근로자의 만 64세 이후 노령 연금 부담금이 상응하는 한도에 따라 책정되어야 한다고 제안했다. 개정된 체계의 소득 규정에서 이러한 부분을 포함하고 있기 때문이다.

자문 기구: 노령 연금 체계 재정 충당과 관련한 Pension Working Group의 제안은 상당수의 자문 기구에 영향을 미치며, 다양한 상이한 의견이 제기되었다. 그러나 전반적으로 수입 연계형 노령 연금은 특별 지정 부담금으로 전액을 충당해야 하며 모든 연금 산정의 기초가 되는 소득에 대해 부담금을 부과해야 한다는 원칙에 대한 비판은 없었다.

## 2. Prop. 1997/98: 151

### 16. 소득 지표

#### 16.1. 서문

개혁된 연금제도는 국회에서 채택한 지침에 따라 확정기여방식에 기반해야 한다. 소득재분배 기제 하에서 획득한 연금가치는 원칙적으로 기여금과 연금액 사이에서 지속적인 불균형이 없도록 재산정되어야 한다. 일시적인 흑자나 적자가 발생할 수 있는데 이러한 상황은 버퍼기금을 통해 조절되어야 한다. 또한 개혁된 연금제도는 생애 소득에 기반해야 하며 이는 근로생활 동안 연금부과대상이 되는 소득의 모든 부분이 연금산정의 기반이 되어야 함을 의미한다. 이러한 체계에서는 근로생활 중 소득이 발생한 시기와 관계없이 각 연도의 연금기준소득이 연금산정을 위한 소득계산에 동일한 가중치로 계산된다. 이런 원칙은 소득관련 연금에서의 연금액 가치는 전체 임금상승률을 고려하여 재산정되는 것을 가정한 것이다. 즉 연금액 가치는 연금의 재정을 충당하는 소득의 변화에 연동되게 된다. 더 나아가 이러한 재산정은 취득한 연금 청구권이 소득 수준에 따라 상대적 가치를 유지하게 됨을 의미한다. 연금 수당 재산정은 연금 자산에 대한 수익금으로 간주될 수 있으며, 따라서 어느 정도는 프리미엄 연금에서의 투자 수익에 대한 반환이나 일반 은행 예금의 이자와 일부 유사한 기능을 한다. 재산정은 매년 지수 변동에 따라 연금 수당을 다시 계산함으로써 이루어진다.

본 절에서 내각은 연금액을 재산정하는 데 활용해야 한다고 제안한 지수와 명칭을 제안한다.

더 나아가 내각은 이 지수의 소득 측정항목 기준 연도를 1960~1998년과 1999년 이후로 할 것을 제안한다. 또한, 1998년과 1999년의 소득 측정항목 변경 제안으로 지수가 영향을 받음에 따라 지수 계산 시 정정이 이뤄져야 하는 방식에 대한 제안도 제출한다.

## 16.2. 주요 소득 측정항목 및 지표 명명

**내각 제안:** 연금 체계의 납부액 및 지급되는 연금은 소득 지표(income index)로 명명된 지표 변동에 따라 매년 재산정되어야 한다. 소득 지표는 연금 산정의 기초가 되는 소득이 있는 사람의 소득이 평균적으로 변동하는 것을 주로 반영해야 한다. 재산정한 납부액과 소득 지표 변경에 따라 지급해야 하는 연금액 간 편차는 노령 연금 체계의 분배 측면에서 경제적인 균형을 확보하기 위해 필요한 경우에 발생할 수 있다.

**의견서 제안:** 정부부처 공식 보고서 제1997:67호의 제안은 내각의 제안과 일치한다.

정부부처 공식 보고서 제1995:41호에서 개정된 노령 연금 체계에서 사용할 지수의 기초가 되는 소득 측정항목의 정확한 정의가 제출되지 않았다. 반면, 연금 실무 그룹 등이 다룬 다양한 측정항목에 대한 심층 분석과 안정성의 3가지 측면에서 이러한 측정항목의 장단점에 대한 조사 결과가 제출되었다. 그러나 의견서의 법안 발의안에는 연금 실무 그룹의 제안과 의회의 입법 체계를 토대로, 일부 조정과 내용 추가를 거친 소득 정의와 지수 형성에 대한 제안이 포함되었다. 연금 실무 그룹의 제안과 마찬가지로 정부부처 공식 보고서 제1995:41호의 법안 발의안에 포함된 소득 측정항목은 평균적인 측정항목이었다.

다양한 소득 측정항목에 대한 의견서의 검토는 채택된 지침의 관점에 따라 이뤄졌다. 여기에는 소득 지표 계산의 기초가 되는 일반적인 소득 수준 측정 기준을 개정된 규정에 따라 피보험자의 연금 기준에 대한 노령 연금 체계 규정에서 가져와야 한다는 내용 등이 포함되었다. 이러한 제한을 둔 것은 이 지수가 해당하는 인구를 포괄하며 검토 대상이 되는 자료의 범위가 상당히 제한될 것이기 때문이다. 그 밖에도 지수 계산의 기준을 연금 체계에서 가져오는 것의 다른 이점도 있는데, 이렇게 함으로써 다른 통계 출처의 데이터로부터 독립성을 갖게 된다.

의견서에 제출된 설명의 배경을 고려하면, 연금 실무 그룹의 보고서에서와 마찬가지로 소득 측정항목을 선택하는 것은 사회경제적 발전, 연금 체계의 재정적 안정 준수,

근로자를 위한 표준 개발 간의 균형을 모색하는 방법이다.

따라서 연말 기준 금액과 연금 잔액의 합계(12월 금액에서 전년도에 취득한 연금 수령권 제외)는 지급될 연금 수당과 동일한 방식으로 소득 변동에 따라 연간 연금액 조정이 이뤄져야 한다. 납부된 보험료와 지급되는 연금액은 소득 지표의 전체 변동을 고려했다. 소득 변동에 따른 연간 연금액 조정 기준에 상응하는 비율에 따라 잔액은 매월 계산되었으며, 연금의 경우 상응하는 증가세가 기대수명 분모에 반영되었다.

## 19. 프리미엄 연금의 보험 기능

### 19.3. 프리미엄 연금 계정

**내각 제안:** 연금청은 각 연금 가입자에게 프리미엄 연금 계좌를 생성해야 한다. 이 계좌는 연금 가입자가 보유한 프리미엄 연금 미지급금의 추이를 보여준다.

**조사단 제안:** 내각과 의견을 같이한다.

**자문 기구:** 제안에 대해 반대 의견이 표명되지 않았다.

**내각 제안의 근거:** 의회에서 승인한 지침에 따르면 프리미엄 연금 체계의 적립금은 개별 계정에 등록되어야 한다. 이렇게 함으로써 적립액과 계좌 잔액의 수익금을 토대로 개별화된 노령 연금의 기초를 마련할 수 있다. 연금청은 각 연금 가입자에게 프리미엄 연금 계좌를 생성해야 한다. 이 계좌는 연금 가입자가 보유한 소득 비례 연금 체계 미지급금의 추이를 보여준다. 제21조에서 연금 가입자의 프리미엄 연금의 미지급금을 토대로 매년 프리미엄 연금을 산정할 것을 제안한다. 따라서 미지급금의 규모에 영향을 미칠 수 있는 모든 사건은 계좌에 등록되어야 한다. 계좌는 또한 프리미엄 연금의 특성에 따라 해당 연금을 수령할 수 있는 권리가 있는 유족을 위해 유지되어야 한다.

## [부록 5] 연금법안 관련 2013년 영국 하원 회의 기록

법안심사위원회(Public Bill Committee)는 다음 위원으로 구성됨

위원장: † 마틴 케이튼(Martin Caton), 앤 메인(Anne Main)

- † 톰 블렌킨소프(Tom Blenkinsop)(*미들즈브로 사우스 & 이스트 클리블랜드*)(노동당)
- † 캐런 브래들리(Karen Bradley)(*스태퍼드셔 무어랜즈*)(보수당)
- † 올리버 콜빌(Oliver Colvile)(*플리머스, 서튼 & 데본포트*)(노동당)
- † 쉼라 길모어(Sheila Gilmore)(*에든버러 이스트*)(노동당)
- † 리처드 그레이엄(Richard Graham)(*글로스터*)(보수당)
- † 앤드류 그리피스(Andrew Griffiths)(*버튼*)(보수당)
- † 마이클 맥캔(Michael McCann)(*이스트 킬브라이드, 스트렛헤이븐 & 레스마하고*)(노동당)
- † 그레그 맥클리몬트(Gregg McClymont)(*컴버놀드, 킬사이드 & 커킨틸록 이스트*)(노동당)
- † 파멜라 내쉬(Pamela Nash)(*에어드리 & 쇼츠*)(노동당)
- † 크리스토퍼 핀처(Christopher Pincher)(*탤워스*)(보수당)
- † 마크 레클리스(Mark Reckless)(*로체스터 & 스트루드*)(보수당)
- † 조나단 레이놀즈(Jonathan Reynolds)(*스탈리브릿지 & 하이드*)(노동협동조합당)
- † 앤드류 셀루스(Andrew Selous)(*사우스웨스트 베드포드셔*)(보수당)
- † 데이비드 심슨(David Simpson)(*어퍼밴*)(민주연합당)
- † 스티브 웹(Steve Webb)(노동연금부 부장관)
- † 헤더 휠러(Heather Wheeler)(*사우스 더비셔*)(보수당)

닐 카필드(Neil Caulfield), 존 폴 플래어티(John-Paul Flaherty), 스티븐 맥기네스(Stephen McGinness), *위원회 서기*

† 위 위원들이 법안심사위원회에 참석함



# 법안심사위원회

2013년 7월 2일 화요일

(오전)

[의장: 마틴 케이튼 위원장]

## 연금법안

### 제1조

#### 국가연금

제시된 안건: 제1조를 수정 없이 원안 그대로 연금법안에 포함할 것인지 여부

**위원장:** 이로써 새로운 제1조에 대한 논의, 즉 1951년 4월 6일 이후 출생한 여성 집단에 대한 검토를 진행하겠습니다.

“정부는 1951년 4월 6일 이후 출생한 모든 여성을 이 법에 의해 도입된 새로운 국가 연금제도에 포함할 것인지 여부를 결정하기 위해 검토를 수행해야 한다. 해당 검토는 이 법에 대한 국왕의 승인이 내려지고 6개월 이내에 수행해야 하며, 이에 대한 보고서를 의회에 제출해야 한다.”

본 위원장은 새로운 제1조가 표결에 부쳐지더라도 절차가 완료될 때까지 다른 새로운 조항들과 함께 표결을 진행하지 않을 것임을 위원들께 다시 한번 말씀드립니다.

**노동연금부 장관(스티브 웹):** 케이튼 위원장님, 좋은 아침입니다. 우리는 모두 위원장님 앞에서 연금법안에 대해 논의하는 시간이 오기를 기다리고 있었습니다.

저는 공식 야당(official Opposition)에 감사의 말을 전하며 합의 도출을 시작하고자 합니다. 제가 하원에서 의원직을 수행한 16년 동안 법안의 실질적인 조항에 대해

이번처럼 수정안이 적게 제출되었던 사례는 없었던 것 같습니다. 연금법안 전반부는 제 1조에 따라 도입된 국가연금을 다루고 있는데, 오늘 논의할 수정안 목록을 보니 이 부분에 대해 야당은 실질적인 수정안을 전혀 제출하지 않았습니다. 이 사실을 알고 ‘야당에 찬사를 보내야겠다’라고 생각했습니다. 연금은 장기적인 사안입니다. 국가연금 개혁에 대한 합의를 이룰 수 있다면 자신들이 처한 상황을 정확히 알아야 하는 모든 유권자에게 좋은 징조일텐데 우리는 이러한 합의를 거의 이루었다고 생각합니다. 정권은 계속 교체되기 때문에, 연금 구조를 가능한 한 안정적인 구조로 수립하는 것이 중요합니다. 그러므로 가벼운 농담조로 말하는 동시에 약간 진지하게 말하자면, 연금법안의 전반부가 거의 완벽하게 구성되었다고 평가할 수 있게 된 점에 대해 컴버놀드, 킬사이드, 커킨틸록 이스트 선거구를 대표하는 그레그 맥클리몬트 의원에게 감사의 뜻을 표합니다.

조항 자체에 대해 말하자면, 제1조는 다음 그대로입니다.

“이 부는 국가연금으로 칭하는 연금제도를 창설한다”

제1조제(2)항은 국가연금 급여(benefit)가 2016년 4월부터 시행된다고 명시합니다. 법안심사위원회는 정부가 2011년에 녹색(Green Paper)을 발행했을 때 시행 연도를 2016년으로 예상했다는 걸 알고 있을 것입니다. 우리는 후속 협의를 수행했고 이를 반복했으며 정부 내에서도 많은 업무를 수행했습니다. 올해 초에 정부는 백서(White Paper)를 작성했고, 백서를 작성할 때만 해도 2017년이 더 현실적인 일정일 수 있다고 생각했습니다. 하지만 저는 우리가 이 사안에 대해 매우 열심히 업무를 수행했으며, 법안 초안이 발표되었을 때 이 시점을 앞당겨 다시 2016년을 시행 연도로 검토하고 있다는 걸 알리게 되어 기쁘게 생각합니다. 우리는 법안 제1부에 대한 사전입법검토(pre-legislative scrutiny)를 수행한 점에 대해 상임위원회(Select Committee)의 모든 위원에게 감사의 뜻을 밝힙니다. 상임위원회의 모든 위원은 2016년이라는 시행 연도가 연금법안에 포함되기를 간절히 원했고, 우리가 위원들의 권고에 긍정적으로 답할 수 있었던 점을 기쁘게 생각합니다.

분명히, 시행일이 명시되는 즉시 이에 반대 의사를 표명하는 사람들이 있을 것입니다. 이들은 우리가 연금법안에 어떤 날짜를 명시하든 반대할 것입니다. 과거에는 경과 조치(transitional arrangements)를 거의 또는 전혀 시행하지 않은 채 대대적인 연금제도 변경이 추진되었으며, 경우에 따라 이러한 변경은 많은 사람의 수급권(entitlements) 측면에서 오늘 제안된 수정안보다 훨씬 더 중요했습니다. 우리는 경과 조치가 필요하다고 생각했고, 어떤 경과 조치를 시행할 것인지에 관해서는 후반부 조항

에 대한 심사에서 많은 논의가 이루어질 것입니다. 예를 들어, 기혼 여성 연금제도(married woman stamp)에 적립한 사람들과 단층(single tier) 국가연금 외에 다른 연금에 이미 가입한 사람들을 위한 특별한 제도가 필요합니다. 사실, 연금법안을 수정할 때 경과 조치를 다루는 데 많은 시간을 쏟았습니다.

제1조는 단순히 2016년부터 국가연금으로 칭하는 연금제도가 시행될 것이라고 언급하지만, 이를 실제로 시행하는 것은 복잡한 업무입니다. 우리는 꽤 관대하고 포괄적인 여러 경과 조치를 수립했다고 주장합니다. 분명히 이러한 경과 조치에서 혜택을 받지 못하는 집단에 속하는 사람이 언제나 있고 혜택을 받는 집단에 속하는 사람도 있을 것이며, 그 반대의 경우도 마찬가지일 것입니다. 그러나 또 다른 집단이 시행일 이후에 자격을 충족하더라도 예전 규칙대로 대우를 받도록 하는 조항이 규정될 때마다 법안이 더 복잡해질 것이고 결국 여러 제도가 복합적으로 운영될 것입니다. 연금 개혁의 핵심은 단순성(simplicity)이기 때문에 여기에는 상충관계가 존재하며, 우리는 적절한 균형을 찾았다고 믿습니다.

저는 우리가 집단으로 묶어서 하는 이 수정안 심사에서 새로운 제1조를 고려하고 있다는 점에 주목합니다. 그레그 맥클리몬트 의원이 공정하다고 생각하실 수 있도록, 그레그 맥클리몬트 의원께 왜 제1조를 수정할 필요가 있다고 생각하는지 설명할 기회를 드린 후에 제가 왜 그렇게 생각하지 않는지 설명하고자 합니다. 새로운 제1조는 검토가 필요하며, 새로운 제2조와 새로운 제3조 또한 검토가 필요합니다. 검토를 하는 것은 의견을 내는 것을 대체하는 게 아니기 때문에, 새로운 제1조를 검토할 때 그레그 맥클리몬트 의원이 단순히 “질문하러 왔습니다”라고 말하는 데 그치는 것이 아니라 의원이 생각하는 답이 무엇인지 제안하기를 바랍니다. 그레그 맥클리몬트 의원은 새 제도에 포함되지 않는 사람들이 있다는 문제를 공개적으로 언급했습니다. 그의 수정안은 단순히 우리가 검토를 수행해야 한다고 말하는 반면, 그의 공개 발언은 다소 다른 내용을 담고 있습니다. 그레그 맥클리몬트 의원은 이 변화에 영향을 받는 70만 명의 여성이 새 제도를 선택할 수 있어야 한다고 공개적으로 언급했습니다. 그러나 그레그 맥클리몬트 의원의 수정안은 그렇게 말하고 있지 않습니다. 그러므로 해당 발언이 맥클리몬트 의원의 생각을 담은 것이고 그러한 발언을 듣기를 원했던 사람들을 대상으로 했던 말이라면, 새로운 제1조를 검토할 때 그레그 맥클리몬트 의원이 이를 위해 연금법안을 수정할 기회가 있었음에도 그렇게 하지 않은 이유를 설명할 수 있기를 바랍니다.

연금법안의 많은 조항은 제1조보다 명확성이 떨어집니다. 제1조는 국민이 읽고 그것

이 무엇을 의미하는지 알 수 있는 몇 안 되는 연금법안 조항 중 하나이므로, 저는 이 문제를 필요 이상으로 길게 끌지 않을 것입니다. 제1조는 우리가 기본적인 자산조사 방식(basic means test)의 수준을 넘어서는 새로운 단일의 단순하고 충분한 국가연금 을 도입하여 은퇴 저축의 확고한 기반을 제공하고 여성과 자영업자가 사상 처음으로 연금제도에서 공정한 대우를 받을 수 있도록 합니다. 제1조는 근본적인 개혁의 첫 번째 조항이며, 법안심사위원회의 업무에 찬사를 표할 수 있게 되어 개인적으로 자랑스럽게 생각합니다.

**그레그 맥클리몬트**(컴버놀드, 킬사이드, 커킨틸록 이스트)(노동당): 스티브 웹 노동연금부 장관은 우리가 이 법안을 상정하기까지의 과정을 설명했습니다. 저는 단지 스티브 웹 부장관에게 몇 가지 논점을 설명하고자 합니다. 그는 약간의 농담조로 이 법안의 국가연금 조항에 대한 야당의 전반적인 지지를 환영한다고 말했습니다. 저는 스티브 웹 부장관이 환영 의사를 왜 약간의 농담조로 밝혔는지 궁금합니다. 우리가 연금에 대해 도출한 합의를 신뢰한다면, 근본적인 이견이 없는 경우 반대를 위한 반대를 하지 않는 것이 정상적인 의사진행 방식이라는 생각이 절대적으로 적절하고 옳아 보입니다. 저는 이를 기록에 남기고자 합니다.

스티브 웹 부장관은 제도 시행 연도에 대해 2016년과 2017년을 언급했습니다. 누군가는 이 시행 연도에 대해 일관적이지 않다고 말할 것입니다. 처음에는 시행 연도가 2016년이었으나 2017년으로 변경되었다가 다시 2016년이 되었습니다. 스티브 웹 부장관은 이 사안과 관련해 지금까지 진행된 경과를 설명했지만, 개인적으로는 이처럼 시행 연도가 계속 바뀐 것이 재무부의 야심과 관련이 있을 수 있다고 생각합니다. 그런 경우가 종종 있기도 했습니다. 재무부가 1년 전에 증액한 국민보험(National Insurance) 기여금으로부터 얻은 우발적 이득을 공공 회계에 반영하면서, 2015~2016년 회계가 이러한 우발적 이득을 포함하지 않았을 때보다 향상된 것처럼 보이도록 하는 데 관심이 있었을 것이라는 점은 꼭 의심이 많은 사람만의 생각은 아닐 것입니다. 우리는 영국 우체국(Royal Mail) 연금기금과 관련해서도 동일한 문제가 더 큰 규모로 발생했던 것을 목격했기에, 그 문제가 이 사안에 영향을 미쳤는지도 궁금하게 생각합니다. 그렇더라도 우리는 시행 연도를 2016년으로 하는 문제에서 결국 지금과 같은 결과를 얻었습니다.

우리는 정부가 설정한 기간 내에 제도 전환을 완료하는 것과 관련하여 확정급여제

도(defined benefit schemes)에 몇 가지 문제가 있다는 사실을 알고 있습니다. 우리는 위원회 증거조사 회의에서 해당 영향에 대한 몇 가지 증거를 청취했습니다. 스티브 웹 부장관은 경과 조치를 언급했고, 실제로 경과 조치에 관한 조항은 아마도 연금 법안에서 가장 복잡한 부분일 것입니다. 스티브 웹 부장관은 “단순성”과 그가 언급하지 않은 두 번째 단어 사이의 상충관계를 언급했지만, 저는 그 단어가 부장관이 지난주 법안심사위원회에 대한 증언에서 언급했던 “공정성”이었을 것으로 추측합니다. 스티브 웹 부장관은 불공정하게 제외되는 배제 집단(unfair loser)이 없도록 하겠다는 열망을 밝혔습니다. 저는 공정한 배제 집단(fair loser)이라는 것이 있을 수 있는지 확신하지 못하겠지만, 어쨌든 스티브 웹 부장관의 주장을 수용합니다. 물론 모든 중요한 법령에서 이러저러한 유형의 법적 공백이 불가피하다는 스티브 웹 부장관의 지적은 옳습니다. 연금의 경우 매우 오랜 기간에 걸쳐 권리를 얻는다는 점에서 특히 그렇습니다.

바로 이 점이 비용중립성과 관련이 있는 부분입니다. 저는 지난주에 논의할 때 이 점을 스티브 웹 부장관에게 강조하려고 했습니다. 저는 비용중립적 법안이란 이전 제도보다 비용이 많이 들지도 않고 적게 들지도 않는 것이라고 이해하고 있습니다. 하지만 우리는 새로운 제도가 현행 제도보다 비용이 적게 들 것이라는 점을 알고 있습니다. 재무부는 상당한 우발적 이득을 얻을 것입니다. 재무부 내부에서도 이 사안에 대해 어느 정도 논의했던 걸로 알고 있습니다. 국가보험 기여금 증액에 따른 재무부의 우발적 이득이 어떻게 처리될 것인지는 여전히 조금 모호합니다. 우리는 공공부문이 고용주와 근로자의 국민보험 기여금 증가분을 충당해야 할 것이라는 점을 알고 있습니다. 이 점이 공공 서비스에 어떤 영향을 미칠까요? 이 점이 영국 의료제도인 국민건강보험(National Health Service, NHS) 서비스 감소를 의미합니까? 아니면 의회 예산의 추가 감소를 의미합니까? 예를 들어 지방정부 연금제도는 8억 파운드의 자금을 마련해야 할 것입니다.

“국가연금”이라고 칭하는 급여 도입에 대한 여러 사안이 제기된 상황입니다. 저는 절차가 진행됨에 따라 이러한 사안 가운데 일부를 더 자세히 검토할 수 있을지 의심스럽습니다. 이번 연금개혁이 장기적인 개혁이 되기 위해서는 합의 도출이 중요합니다. 스티브 웹 부장관은 합의의 중요성에 대해 연금 산업, 연금 이해관계자, 소비자 이해관계자와 많은 논의를 진행할 것입니다. 저는 합의 자체가 문제가 있다고 생각하지 않으며, 정부가 올바른 궤도로 나아가고 있다고 생각하는 경우 그렇게 말하는 데 전혀

부끄러움을 느끼지 않습니다. 스티브 웹 부장관은 이전 정부가 정액 급여 국가연금(flat-rate state pension)으로 전환하는 사안에 있어 현 정부와 동일한 경로를 매우 천천히 밟아 나가고 있던 점을 언급하지 않았습니다. 현 정부는 이 사안을 훨씬 더 신속히 추진했습니다. 이것이 우리의 현 상황입니다.

전반적으로, 우리는 정액 급여 국가연금이 개선될 수 있다는 견해를 갖고 있습니다. 우리가 논의하는 내용은 단순성, 공정성, 비용 사안에 관한 것이며, 더 근본적으로는 저축을 장려하는 일에 관한 것입니다. 우리가 이 사안을 논의할 때 종종 범여권 인사들이 정액 급여 국가연금제도를 열렬히 지지하고 있음을 매우 분명하게 알 수 있습니다. 이 제도의 경우 국민이 국가로부터 얼마나 많은 급여를 받을 것인지 알 수 있을 것이고, 따라서 국민은 이를 바탕으로 노후를 준비할 수 있기 때문입니다. 이는 매우 간단해 보입니다. 이 사안이 진전되고 우리가 추가적인 개인 저축을 늘리는 방향으로 이동함에 따라 위원회는 사람들이 어디에 저축할지 논의할 것입니다.

제1조는 “국가연금”이라고 칭하는 급부를 규정합니다. 스티브 웹 부장관은 그가 새로운 제1조에 대해 어렵다고 여긴 점을 명시한 것으로 보입니다. 스티브 웹 부장관 뿐 아니라 정부 측 인사들은 야당이 질의하고 정부 입법안을 철저히 심사하는 공식 소임을 다할 뿐만 아니라 모든 협상 수단을 강구하도록 부추기고자 하는 것 같습니다.

**스티브 웹:** 그렇지 않습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 스티브 웹 부장관은 “그렇지 않다”고 외칩니다. 스티브 웹 부장관은 실망하겠지만, 저는 최선을 다해 그 발언에 대응하고자 합니다. 현재 이 연금법안은 급격한 변화를 거치고 있으며 상당히 많은 사람이 속한 집단이 배제된 상황입니다. 이는 단층 정액 급여제도로 빠르게 전환하는 과정에서 발생하는 불가피한 상황입니다. 스티브 웹 부장관은 불공정하게 제외되는 배제 집단이 없도록 하겠다는 열망을 밝혔으며, 70만 명의 여성을 국가연금제도에 포함하는 비용에 대한 수치를 제시했습니다. 이 70만 명의 집단에 대한 증언을 들은 사람이라면 누구나 해당 집단이 이 사안을 이해하는 문제에 성실히 임하고 있다는 생각이 들었을 것입니다. 그들은 은퇴 이후 남은 생애 동안 주당 평균 6파운드의 국가연금 급여 차이가 기타 저축이 전혀 없는 사람의 생활수준에 미칠 수 있는 영향을 강조했습니다.

이 문제는 고려할 가치가 있습니다. 스티브 웹 부장관은 여성 70만 명 집단 가운

데 85%의 생활이 향상될 것이라는 증거를 제시했습니다. 이 여성 70만 명 집단은 자체 증거에서 여성 7만 명의 생활이 더 어려워질 것이라고 계산했고, 같은 연령의 남성과 똑같은 연금을 받을 경우 은퇴한 여성의 삶에 중요한 차이를 가져올 것이라고 강력히 주장했습니다.

스티브 웹 부장관은 급격한 변화의 불가피성을 올바르게 언급했습니다. 하지만 우리는 이 여성 집단과 같이 새로운 제도에서 불이익을 받게 될 사람들의 입장을 고려해야 합니다. 은퇴 후 연금에 의존하여 생활하는 것은 남은 인생 동안 이어집니다. 이는 일회성 불이익이 아닙니다. 불이익을 받는 집단에 속한 여성은 자신이 남은 인생 동안 같은 연령의 남성보다 연금을 적게 받을 것임을 알 것입니다. 저는 우리 모두가 이 상황을 불공정하다고 보리라 생각합니다.

스티브 웹 부장관은 연금제도가 조정될 때마다 불이익을 받는다고 생각하는 또 다른 집단이 생긴다고 말했으며, 이는 정확한 지적입니다. 저는 스티브 웹 부장관의 주장을 여러 차례 들었고, 그의 주장은 일리가 있습니다. 하지만 때때로 스티브 웹 부장관은 이 여성 집단이 제시한 주장의 타당성을 충분히 인정하지 않습니다. 새로운 조항과 관련해 정부가 연금법안의 새로운 제1조를 검토하고 분석 보고서를 하원에 제출해달라는 요청이 있습니다. 이 요청은 무례한 제안이 아니며, 해당 여성 집단이 제시하는 주장의 타당성을 인정하는 것입니다.

약 7만 명의 여성이 2016/2017년 문제에 대해 열심히 캠페인을 벌였습니다. 이 7만 명의 여성은 새로운 국가연금제도가 도입되기 전에 은퇴할 것이므로 도입 시점이 2017년으로 연기되면 손해를 보게 됩니다. 이 여성들은 효과적인 캠페인을 벌였고, 정부는 도입 시점을 2016년으로 변경했습니다. 저는 도입 연도를 2016년으로 되돌린 것이 재무부가 국민보험 기여금의 증가분을 공식 장부(public books)에 반영하기를 바랐던 점과도 관련이 있을 것이라는 의견을 밝혔습니다. 하지만 저는 신문과 다른 곳에서 이 여성들의 캠페인 또한 일정 부분 역할을 했다고 확신합니다.

저는 정부에 이 여성 70만 명 집단의 사례를 검토하고 6개월 내에 하원에 보고서를 제출하도록 요청하는 것이 전혀 문제가 없다고 생각합니다. 결국, 연금법안은 다음 선거 이후인 2016년까지 발효되지 않을 것입니다. 이렇게 하는 것이 공정한 의사진행 방식으로 여겨지며, 저는 새로운 조항을 고려할 것을 스티브 웹 부장관에게 요청합니다.

**실라 길모어**(에든버러 이스트)(노동당): 케이트 위원장님, 저는 위원장님과 함께 법안을 심사하게 되어 기쁘게 생각합니다. 스티브 웹 부장관이 지금 단계에 도달한 것은 상당한 성과입니다. 우리는 현 정부 임기 내내 이 조항의 시급성에 대해 논의했고, 스티브 웹 부장관이 이 논의를 주도했습니다.

스티브 웹 부장관은 제 견해를 잘 알고 있습니다. 현 정부는 이번 연금 개혁에 대해 약간 잘못된 기대를 국민에게 심어 주었으며, 발생한 문제 중 일부는 어느 정도 여기에 원인이 있습니다. 우리는 자신들이 새로운 연금제도의 수급 자격을 충족하지 못할 것임을 알고 있고 자신들이 불이익을 받을 것이라고 생각하는 여러 집단의 의견을 청취했으며, 그중 일부는 올바른 것도 있었고 다소 올바르지 않은 것도 있었습니다. 새 연금제도가 시행될 때 무슨 일이 일어날지 지켜보는 것은 우리의 관심을 끄는 일입니다. 주당 30파운드를 추가로 지급받는 것과는 거리가 멀다는 사실을 갑자기 깨닫게 될 다른 집단이 있다고 예상하기 때문인데, 이들은 자신이 이와 비슷한 금액의 국가연금 수급권을 이미 가지고 있음을 알게 될 수도 있습니다.

이번 연금 개혁은 국가연금제도의 일부 요소가 이미 시행되고 있었기에 정부가 긴축 재정정책을 펴는 시기에도 추진할 수 있었습니다. 만약 국가연금제도의 일부 요소가 이미 시행되고 있지 않았다면, 연금 개혁은 많은 국민에게 엄청난 변화였을 것입니다. 여러 해 동안, 국가연금제도의 다양한 요소가 시행되었고, 그 기원은 아마도 부가연금제도(graduated pension)를 시작으로 하는 아주 오래전으로 거슬러 올라갈 것입니다. 어떤 이들은 자신의 연금 명세서에서 이에 대한 항목을 확인할 수 있을 것입니다. 부가연금이 딱히 많은 금액의 연금을 지급하는 것은 아니었고, 아직도 이 연금을 받는 사람들은 그다지 많은 연금을 받고 있지 않다는 사실을 알 것입니다. 그리고 나서 국가소득비례연금제도(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)가 시행되었고, 이후 2002년부터 대체로 국가소득비례연금제도를 바탕으로 수립된 제2 국가연금제도(second state pension, S2P)가 시행되었습니다.

### 오전 9시 45분

직장연금(employer's pension scheme)에 가입하는 행운이 없는 많은 국민들도 국민보험 소득 하한을 초과하는 소득을 올렸기 때문에 지난 몇 년 동안 연금보험료를 납부했습니다. 이는 매우 중요한 사실입니다. 우리는 지난 몇 년간 직장연금 가입자의 수가 계속 감소하고 있음을 알고 있습니다. 그 결과, 국가연금제도 가입 여



부와 관계없이 국민이 실제로 보게 될 차이점은 연금기금이 증가할 것이라는 점입니다. 이는 또한 우리에게 미래에 대한 약간의 교훈을 줍니다.

갑자기 중단되지 않고 점진적으로 변화하는 단계에 이르기 위해 우리가 노력할 필요가 있다는 스티브 웹 부장관의 의견에 동의합니다. 학문적·이론적 관점에서 볼 때, 국가소득비례연금제도는 많은 집단, 특히 돌봄 책임이나 건강 또는 장애 등의 이유로 근로 기록 점수가 다소 낮은 집단에 훌륭한 제도였다는 주장도 제기될 수 있습니다. 국가소득비례연금제도는 20년만 적립하면 되는 방식이므로 완전연금을 받기 더 쉬운 제도였습니다. 여러 역사적인 이유로, 국가소득비례연금제도는 시행 이후 20년 동안 다양한 방식으로 크게 분리되었고, 이로 인해 전 정부에서는 분리된 요소 가운데 일부를 다시 통합하려고 시도했습니다. 저는 이 통합 시도가 이전과는 약간 다른 방식인 제2 국가연금제도 방식으로 추진되었다고 주장합니다. 우리는 이제 이 문제에 대한 최종 검토를 하고 있습니다. 연금은 본질적으로 어느 정도의 안정성이 필요한 제도이므로, 우리 모두와 미래 세대를 위해 우리는 어떤 새로운 아이디어를 제시하며 이 문제를 다시 불확실한 상태로 만들어서는 안 될 것입니다.

새로운 제1조와 우리가 관심을 쏟는 특정 집단의 견해와 관련하여 말하자면, 특히 이들 집단은 많은 통제력이나 적응할 시간을 갖지 못한 채 근로 경력 초기에 예상하지 못했던 변화를 겪은 집단이라고 생각합니다. 이들 집단은 아마도 다른 연금을 적립할 기회가 적었던 세대에 속할 것입니다.

다행히도 우리는 공공부문과 민간부문 모두에서 연금제도의 대대적인 변화를 목격했지만, 안타깝게도 다른 이유로 이러한 연금제도의 일부 이점을 잃고 있습니다. 많은 시간제 근로자가 자신이 일하는 기업의 연금제도에 전혀 가입하지 못하고 있는 문제는 그리 오래되지 않았습니다. 기여금을 납부할 의사가 있더라도 연금제도에 가입할 수 없었습니다. 이는 일부 공공부문에서도 실제로 발생했으며, 꼭 여성에게만 해당하는 문제는 아니나 대부분 경력을 시간제로 일하는 여성을 비롯한 많은 여성들은 연금제도에 가입하고 싶어도 기여금을 납부할 기회를 얻지 못했습니다. 연금제도 가입 자격과 관련하여 이와 같이 차별하던 관행이 금지되었습니다. 역설적이게도 남성이든 여성이든, 전일제 근로자이든 시간제 근로자이든 많은 사람이 연금제도에 가입할 기회가 줄어든 시대에 이는 바람직한 조치입니다.

이 집단에 속한 많은 사람이 바로 이러한 상황을 겪었으며, 경력 초기에 가족을 돌

봐야 해서 시간제로 일했다면 연금제도에 가입할 기회가 적었을 것입니다. 연금 수급 연령을 높이는 사안이 얼마나 잘 홍보되었는지에 대한 논쟁이 있으며, 많은 이들이 앞으로 일어날 일에 대해서 충분히 인지하지 못했다고 느끼고 있습니다. 확실히 제 세대 많은 사람의 생각에는 옳든 그르든 공정하든 공정하지 않든 여성의 연금 수급연령이 60세일 것이라는 가정이 뿌리 깊게 자리하고 있습니다. 우리는 60세가 되면 연금을 받게 될 것으로 알고 있었습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 쉼라 길모어 의원은 여성과 연금 간 관련된 특정 문제를 매우 명확히 제시하고 있으며, 여성 70만 명 집단은 논의 사안의 일부입니다. 쉼라 길모어 의원은 정부의 인식에 문제가 있다는 점에 동의합니까? 자동가입제도는 정액 급여형 국가연금제도로의 전환을 뒷받침합니다. 개인 수당에 맞춰 매년 자동가입에 대한 소득 하한을 상향 조정한 결과, 최대 100만 명의 여성이 연금제도의 자동가입 대상에서 누락되었습니다. 정부에 경종을 울리는 문제는 여성이 연금제도에서 남성에 비해 공정한 대우를 받지 못한다는 인식이 달라지지 않았다는 점입니다.

**쉼라 길모어:** 그 발언에는 많은 의미가 내포되어 있습니다. 이전 연금법안위원회에서 법안을 심사했으며, 힘들고 어려운 일을 기꺼이 맡으려고 하는 우리 가운데 일부는 자동가입제도를 시행할 경우 어떤 일이 발생할 것인지 매우 오랫동안 논의했습니다.

여성과 남성 간 연금 공정성과 불공정성은 흥미로운 사안입니다. 이 사안은 이를테면 다양한 견해의 각 극단에서 바라볼 수 있습니다. 여성의 기대 수명이 일반적으로 남성보다 길다는 점에도 불구하고 은퇴 연령이 남성보다 낮은 이점을 가지고 있다고 주장할 수 있으며, 때때로 이러한 주장이 실제로 제기되기도 합니다. 이를 근거로, 일각에서는 여성이 더 좋은 대우를 받는다고 주장했습니다. 그러나 다른 한편으로, 역설적이게도 여성이 남성보다 더 오래 사는 경우가 많기 때문에 우리는 연금수급자 빈곤 사례에서 여성의 비율이 훨씬 높다는 점을 오래전부터 알고 있었습니다.

여성이 남성보다 오래 살기 때문에 은퇴 당시 저축했던 돈을 다 써버렸을 가능성이 더 크며, 분명 과거에는 그랬고 지금도 어느 정도는 그렇듯이 많은 여성이 배우자 급여를 받았지만, 남편보다 오래 사는 경우가 아주 흔합니다. 이 문제와 관련해, 남편이 직장연금제도에 가입되어 있는 상황이라든가 여성의 유족연금(widow's pension)이 더 적을 가능성이 큼니다. 이러한 모든 요인은 여성의 기대 수명이 남성보다 길다는 점에도 불구하고, 또는 아마도 이러한 점 때문에 은퇴한 여성이 남성보다 경제적으로 상당히 취약한 상황임을 의미합니다.

여러 해 전에, 저는 지금과 분위기가 매우 달랐던 시기에 여성과 연금에 대해 조사하기 시작했습니다. 예를 들어, 당시는 여성이 여전히 차별을 받던 시기였으므로, 여성을 직장연금에 어떻게 가입시킬 수 있는지가 중요한 문제였습니다. 여성의 빈곤과 은퇴 시 남성보다 적은 수입이 중요한 주제로 다루어졌습니다. 이 사안은 꾸준히 논의되었고, 10년 전 연금크레딧(pension credit) 제도 도입을 추진했던 주된 요인이 되었습니다.

다. 이 방법은 우리가 오늘 논의하고 있는 것과 같이 연금제도를 전반적으로 손보는 것이 아니라 기존 은퇴자만을 다뤘기 때문에 연금수급자 빈곤 문제에 신속히 대응할 수 있었으나, 현행 연금제도에는 적용되지 않습니다.

연금크레딧 제도의 혜택은 주로 여성에게 돌아갔고, 우리는 그 결과 연금수급자 빈곤 문제가 상당히 개선되었음을 알고 있습니다. 그렇지만 이러한 여성 가운데 많은 여성은 일했던 시기에 다른 연금제도에 연금을 적립할 기회가 없었다고 생각한대며 관련 증거를 제시했습니다. 이들 여성은 곧 있으면 연금 수급연령이 됩니다. 연금 수급연령이 약간 늦춰졌지만, 그들은 대략 60~62세 사이의 연령대에 속하며, 대체 연금제도에 연금을 적립할 기회가 없었을 것입니다.

상임위원회는 이 문제를 고려한 후 일각에서 존재한다고 생각하는 연금 지위, 즉 어떤 사람은 107파운드를 받는 반면 다른 사람은 144파운드를 받는 극명히 차이가 나는 연금 지위가 실제와 다르다는 점을 인정했습니다. 그럼에도 정부의 수치에 따르면, 이 집단의 여성은 현행 연금제도가 시행 중인 시점에 은퇴할 것이며, 그들이 생각했던 주당 평균 107파운드가 아니라 127파운드의 연금을 받을 것입니다. 그러나 이들은 새로운 연금제도에서는 133파운드를 받을 것입니다. 보험료 납부 연수, 연금제도에 가입하기로 동의했는지 여부 등에 따라 다를 것이므로, 시행일 이후 은퇴하는 모든 사람이 완전연금을 받지는 않을 것입니다. 따라서 모든 사람이 약간 다른 위치에 있으며, 이에 따라 주당 평균적으로 약 6파운드의 연금 차이가 발생합니다.

어떤 면에서, 이 금액이 그렇게 큰 것은 아니라고 주장할 수도 있습니다. 만약 이 차이가 정확한 수치라면, 상대적으로 작은 인구집단에 대해서는 총액이 크지 않겠지만, 우리 모두 바라는 대로 은퇴 이후 오래 살 경우 그 영향이 상당히 클 것입니다. 중양값의 경우 언제나 해당 범위를 살펴봐야 한다는 문제가 있으며, 특정 집단에 대해 그 범위가 상당히 다를 수 있습니다. 이 집단에 속한 사람에게 이는 단순히 6파운드 차이가 난다는 문제가 아닐 것입니다. 실제 총액은 훨씬 더 많을 것이고, 그들은 이 문제를 우려하고 있습니다.

우리가 평등화라는 취지를 진지하게 여긴다면, 우리는 이러한 여성이 은퇴 이후 남은 여생 동안, 출생일이 같은 남성과 비교했을 때 더 적은 연금을 수령하는 것을 받아들이야 한다는 주장이 평등한 대우에 역행한다는 사실을 명심해야 합니다. 미래 세대와 은퇴자를 위해, 우리는 멀지 않은 미래에 연금 수급연령을 더 평등하게 조정하는 방향으로 나아가고 있으며, 젊은 여성은 연금 수급연령이 남성과 같아질 것으로 기대할

것입니다. 그러나 이들 여성은 이와 같이 변화를 이룰 기회를 받지 못한 채 일하는 중에 이러한 변화를 경험했습니다.

일각에서는 2016년까지의 기간에 국가연금 수급연령이 되더라도 해당 시점에 연금을 받는 대신 연금 수급 시기를 늦추고 연금을 더 적립하도록 할 수 있다는 의견을 제기했습니다. 연금 수급 시기를 늦추는 것에 대한 현행 규정이 관대한 것은 사실이나, 이 조항들이 통과된다면 예전처럼 관대하지는 않을 것입니다. 하지만 현재 재무상담사들은 연금 수급 시기를 늦추는 것이 다른 어떤 형태의 투자보다 이율이 높은 꽤 훌륭한 방법이라고 조언하는데, 어떤 사람은 아마도 이것이 이상하다고 생각할 것입니다. 저는 이러한 조언에 따라 얼마나 많은 사람이 연금 수급 시기를 늦추고 있는지에 대한 통계는 확인하지 못했습니다.

그러나 연금 수급 시기를 늦추는 결정은 개인의 재정상태가 연금 수급 시기를 늦출 수 있는 상태인지 여부에 달려 있으며, 법안심사위원회에 제출된 증거와 상임위원회에 대한 서면 제출자료에서 지적한 바와 같이 이 집단의 또 다른 중요한 논점입니다. 이들 중 상당수는 추가 적립을 위해 국가연금 수급 시점을 늦추는 것은 사치라고 언급했습니다. 그러나 어떤 사람에게는 그렇지 않을 수도 있습니다. 이러한 사람들은 배우자도 직장이 있거나 본인 스스로 아직 일하고 있는 경우일 것입니다. 이 경우에는 국가연금 수급 시점을 늦추는 것이 현명할 수 있습니다. 따라서, 어떤 사람에게는 국가연금 수급 시점을 늦추는 것이 합리적이겠지만, 어떤 사람들은 상대적으로 이미 소득이 적은데 여러 이유로 벌써 일을 그만두었을 수 있는 것입니다.

## 오전 10시

우리는 곧 연금 수급연령이 되는 집단에서 전일제 근로자와 실제로 어떤 형태로든 일하는 근로자가 여러 이유로 감소한다는 점을 알고 있습니다. 어떤 사람은 건강과 관련해 일을 그만두기도 하고, 다른 사람은 돌봄 책임 때문에 일을 그만두기도 합니다. 물론, 이 연령대의 대다수 여성의 경우 자녀가 이미 장성했을 것이나, 이 시기에는 다른 돌봄 책임이 발생하기도 합니다.

**그레그 맥클리몬트:** 저는 은퇴 시점에 여성이 같은 연령의 남성보다 더 빈곤할 가능성이 크다는 쉘라 길모어 의원의 주장에 대해 한마디 하고자 합니다. 쉘라 길모어 의원은 이 점이 문제의 핵심이고 불이익을 받을 여성 가운데 다른 은퇴 수입이 없는 여성이 많을 것이라는 점에 동의하십니까? 쉘라 길모어 의원이 말씀하신 바와 같이, 주당 평균 6파운드는 상당한 금액이지만, 여기서 평균이라는 표현은 여생 동안 상당한 불이익을 받을 사람이 있다는 사실을 가리고 있습니다.

**셸라 길모어:** 지적해주신 부분은 중앙값을 제시하면서 이 수치가 크지 않으므로 괜찮다는 주장이 안고 있는 문제입니다. 이 연령대에게 돌봄 책임은 큰 문제입니다. 우리는 사회적 돌봄을 통해, 그리고 돌봄 책임을 맡아야만 하는 사람에게 제공되는 급여를 통해 그 사실을 잘 알고 있습니다.

돌봄 의무가 항상 연로한 부모를 돌보는 일만 있는 것은 아닙니다. 병에 걸린 배우자를 돌볼 수도 있습니다. 저는 배우자가 병에 걸렸기 때문에 돌봄 상황에 처한 많은 유권자들을 만났습니다. 최근에는 남편이 파킨슨병에 걸린 한 여성과 이야기를 나누었습니다. 이 여성은 자녀가 다 자란 후 다시 일하기 시작했고 연금 수급연령까지 정기적으로 일할 것이라고 예상했지만, 남편의 병이 악화된 후 남편을 돌보기 위해 직장을 그만두어야 했습니다. 이 부부는 일할 수 없게 된 남편의 수입만 잃은 것이 아니라 아내의 근로소득도 잃었습니다. 돌봄 수당(carer's allowance)과 같은 특정 제도에 따라 급여(provisions)를 받을 수 있지만, 이는 주당 57파운드에 불과하므로 근로소득을 실질적으로 대체하지는 못합니다.

이러한 상황은 드물지 않습니다. 이러한 돌봄 책임을 맡고자 하는 사람이 많습니다. 이들은 비용을 들여 누군가를 고용하거나 지방정부에 의존하기보다는 차라리 직접 돌보겠다고 말하곤 합니다. 돌봄의 대상은 배우자나 부모나 혹은 성인이 된 장애인 자녀일

수 있으며, 결국 재정 면에서 심각한 영향을 받습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 쉘라 길모어 의원이 한창 발언하시는 중에 끼어들게 되어 죄송스럽게 생각합니다만, 저는 쉘라 길모어 의원이 새로운 제1조에 관한 설득력 있는 사례를 제시하며 정부가 새로운 제1조에 대한 검토를 수행할 것을 요구하고 있다는 생각이 들었습니다. 우리는 종종 중앙값과 일반화에 대해 이야기할 때가 있습니다. 이러한 논의는 어떤 면에서 불가피하지만, 주당 평균 6파운드 적은 급여를 받게 될 것이라는 7만 명 여성에 대한 수치는 다른 지원을 받지 못하는 여성이 상당한 큰 불이익을 받게 될 것이라는 사실을 가릴 수 있다고 생각합니다. 쉘라 길모어 의원은 정부가 검토를 통해 이러한 인구집단에서 어떤 일이 벌어지고 있는지 정확히 조사하고 알아낼 수 있다는 점에 동의하십니까?

**셸라 길모어:** 저는 그 점에 전적으로 동의하며 법안심사위원회가 연금법안 제1부에 대한 노동연금위원회의 사전입법검토를 참조할 것을 요청합니다. 우리는 평균적인 영향뿐만 아니라 영향의 범위와 여성 집단 중에서 새로운 연금을 받지 못하는 여성이 얼마나 많이 있는지 조사하는 것이 유용하다고 말했습니다.

우리는 이러한 상황이 일부 사람들의 생각만큼 분명히 확인할 수 없다는 점을 잘 알고 있었습니다. 어떤 사람은 특정 사례의 결과에 기분 좋게 놀랐을 수도 있으나, 또 어떤 사람은 은퇴 이후의 삶에서 어려운 상황에 처할 것입니다. 이 점은 지난주에 매리언 리(Marion Rees)로부터 접수한 증거에 다음과 같이 자세히 설명되어 있습니다.

“대다수 국민의 경우, 연금은 20년 정도의 기간 동안 얼마나 많은 금액을 받을 것인지에 관한 문제가 아니라 그 주에 얼마만큼의 돈으로 생계를 유지해야 하는지에 관한 문제이다.” - [2013년 6월 27일, 연금법안심사위원회, 공식 보고서, c. 77, Q145.]

어느 연금제도로부터 나오는 수입인지 관계없이 그 액수가 적은 사람은 전기·가스 요금을 납부하는 데 어려움을 겪을 것이며 만약 여전히 임대료를 내고 있다면 임대료를 납부하는 데도 어려움을 겪을 것입니다. 수입이 적은 여성은 합리적인 생활수준을 유지하는 게 어려울 것입니다. “만약 당신이 가상의 쌍둥이 형제보다 2년 일찍 은퇴했고 당신이 그 쌍둥이 형제보다 조금 더 오래 살 것이라는 사실을 고려하면, 당신은 꽤 찜을 것이며 아무런 문제가 없다”라고 말하는 것은 전혀 위안이 되지 않습니다. 이는 일상생활에 드는 비용에 어려움을 겪는 사람에게 도움이 되지 않는 위안입니다.

**그레그 맥클리몬트:** 저는 여기에 기여금 문제도 관련이 있다는 생각이 들었습니다. 저는 제2 독회에서 스티브 웹 부장관의 자유민주당 동료 의원 중 한 명이 새로운 연금 제도를 “시민연금(citizen’s pension)”이라고 표현하는 것을 들었지만, 새로운 연금제도는 사실상 당연히 기여금 제도이며 그 점에서 우리 대부분이 찬사를 보내는 것이라고 생각합니다.

현행 제도에 따른다면 국가연금 전액을 받기 위해 평생 동안 보험료를 납부하고, 가능한 경우 국가소득비례연금제도나 제2 국가연금제도 보험까지 납부한 여성조차 제대로 모든 규칙을 따랐음에도 같은 연령의 남성보다 연금액수가 적다는 것을 깨달을 것입니다. 이런 여성은 제대로 결정하고 행동했음에도 기대했던 결과를 얻지 못했다는 생각이 강하게 들 것입니다.

**실라 길모어:** 그 문제는 증거를 제시한 여성들이 강조한 문제 중 하나입니다. 이들 여성은 그것이 실제로 자신들에게 어떤 의미인지와 자신들이 처한 상황을 설명했습니다. 남성이든 여성이든 많은 사람이 연금을 급여(benefit)로 생각하지 않으며 자신이 일하는 내내 보험료를 납부한 결과라고 생각한다고 말했으며, 어떤 사람은 매우 화를 내며 말하기도 했습니다. 저는 사람들이 이렇게 말하는 이유가 복지(welfare)인지 급여 지출(benefit spending)인지에 관한 논쟁에 일부분 기인한다고 생각합니다.

매우 화가 난 연금수급자들은 어떤 상황에서도 자신이 복지 수혜자(welfare recipients)라고 생각하지 않을 것이라고 저에게 말했습니다. 이들은 일했고 근로 기간 내내 기여했고 보험료를 납부했으며, 정당한 대가를 기대했습니다. 이러한 상황은 이 여성 집단을 포함한 모든 집단에 해당합니다. 기여금은 복지국가의 중요한 부분이며 처음부터 시행되었던 관행입니다.

기여형 복지국가는 수명에 관한 사안이므로, 특정 연도에 얼마나 많은 연금기금을 조성하고 얼마나 많은 비용을 지출하는지를 기준으로 평가해서는 안 됩니다. 우리는 살면서 은퇴 단계에서 돌려받는 것보다 더 많은 세금과 국민보험 기여금 등을 납부할 때가 있습니다. 그러나 인구의 대다수가 연금 수급연령을 넘어 살기 때문에 연금을 받을 것으로 기대하며, 이는 이들이 기여금을 납부할 것이라고 기대하는 가장 중요한 이유 중 하나입니다. 이들은 은퇴 후 자신이 투자한 돈을 돌려받을 것이라고 기대합니다.

우리가 받은 증거에 따르면, 분명히 이들 여성은 자신이 연금제도에 기여했다는 생각이 강했습니다. 그중 많은 사람이 보험료 납부 기간에 대한 요건을 충족했습니다. 즉,



일을 안한 것도 아니고 기여금을 납부하지 않은 것도 아니며, 충분한 기여금을 적립하지 않은 것도 아님을 의미하지 않습니다. 그 중 일부는 본인 명의로 완전한 금액의 퇴직연금을 받으려면 39년이나 보험료를 납부해야 하는 것으로 알고 있었다고 밝혔습니다. 그 중 일부에 있어, 이 문제는 자신이 충분한 기여금을 납부했는지에 관한 문제가 아니라, 만약 자신이 같은 연령의 남성과 동일하게 대우받았다면 얻었을 혜택을 실제로는 얻지 못할 것이라는 점에 대한 문제입니다.

**그레그 맥클리몬트:** 쉐라 길모어 의원의 발언을 들은 후, 저는 이 사안의 핵심 문제가 수급연령을 평등하게 변경하는 조치가 시행되기 이전의 마지막 인구집단에 속한 집단과 관련이 있다는 생각이 들었습니다. 쉐라 길모어 의원이 지난주에 이 사안을 제기한 걸로 알고 있습니다. 스티브 웹 부장관이 그럴만한 이유가 있기 때문에 새로운 제도를 신속히 추진하기로 결정했다면, 수급연령을 평등하게 변경하는 조치가 시행되기 전의 마지막 인구집단에 속한 여성 집단이 쉐라 길모어 의원의 설명대로 불이익을 받게 될 위험이 있습니다.

**쉐라 길모어:** 이 문제는 평등화 과정을 더 신속히 추진하는 사안과 응당 전달받아야 하는 정확한 정보를 얻지 못한 것처럼 보이는 사람들의 입장에 대해 우리가 과거 진행했던 모든 논의와 밀접한 관련이 있습니다. 이 집단에 속한 많은 여성은 어쨌든 해당 연금의 혜택을 받을 수 있는 방법에 대한 설명이 충분하다고 생각하지 않습니다.

저는 이미 연금 수급 시기를 늦추는 것에 대한 복잡한 문제를 다뤄본 바 있습니다. 확실한 건, 국가연금 수급연령이 되는 것을 연기할 수는 없다는 점입니다. 법령에 규정되어 있기 때문입니다. “나는 내가 은퇴해야 하는 나이인 62세에 은퇴하지 않을 것이다. 나는 65세가 될 때까지 기다릴 것이다”라고 말할 수는 없지만, 연금 수급 시기를 늦출 수 있고 이 경우 받게 될 연금이 증가할 것입니다.

이러한 여성 중 일부가 안고 있는 문제는, 이미 재정적으로 어려움을 겪는 상황에서 추가로 몇 년 동안 국가연금을 받지 않는 건 매우 어려운 일이라는 점입니다. 이들 여성은 홉슨의 선택(Hobson's choice) 문제에 직면합니다. 자신이 얻는 소득으로 생활하기 어려운 상황에서도 연금 수급 시기를 늦춰 나중에 연금을 받기로 했을 때의 연금 수급액을 높이거나, 아니면 당장 필요하고 기다릴 여유가 없기 때문에 지금 적은 연금을 받는 것입니다. 이는 그들에게 간단한 선택이 아닙니다. 그들이 이러한 상황에 놓인 것은

일을 하지 않았기 때문이 아니라 건강 상태와 돌봄 책임 때문입니다. 그들은 별다른 도리가 없기에 이렇게 선택하는 것입니다.

평균 6파운드는 많은 금액이 아닌 것처럼 들립니다. 만약 이 집단의 여성을 새로운 연금제도에 포함하는 전체 비용이 매우 크지 않을 경우, 포함할 수 있는지 다시 검토하는 것이 합리적입니다. 때때로 이 집단에 속한 여성은 주당 127파운드라는 가상의 소득 외에 다른 소득이 없더라도 이 수치가 정확하다면(어떤 경우에는 127파운드보다 적을 수 있음) 연금크레딧 제도를 통해 보충 소득을 얻을 것이므로 전혀 문제가 없을 것이라는 설명을 듣습니다. 이 연금법안의 명시된 목표 중 하나가 자산 조사에 기초하는 보충 소득에 대한 의존도를 줄이는 것임을 고려할 때, 우리가 논의 중인 집단의 여성에게 이러한 설명은 받아들이기 힘든 내용일 것입니다. 이들 여성은 연금크레딧 제도가 그들이 은퇴한 후에도 계속 시행될 것이므로 괜찮을 것이라는 말을 듣는 상황을 역설적이라고 생각할 것입니다.

#### 오전 10시 15분

**그레그 맥클리몬트:** 실라 길모어 의원은 자산 조사 방식에 대해 언급했습니다. 새로운 국가연금에 이 여성 집단에 어떠한 영향을 미치는지 검토해야 하는 또 다른 이유가 아닐까요? 정부는 자산 조사를 줄이고자 하며, 이러한 노력이 얼마나 성공적일 것인지에 대한 논쟁이 있습니다. 자산 조사를 줄이는 방법 중 하나는 이 70만 여성 집단 중 누구도 자산 조사 방식의 급여에 의존할 필요가 없도록 만드는 것입니다. 검토를 통해 정부는 얼마나 많은 사람이 자산 조사 방식의 급여를 신청할 것인지에 관한 정보를 수집할 수 있을 것입니다.

**실라 길모어:** 이러한 정보는 검토의 유용한 측면이 될 것입니다. 자산 조사 방식은 많은 사람이 중요하게 생각하는 문제인데, 1997년 이후 연금수급자 빈곤 문제를 비교적 빠르게 대응해서 발생하게 된 부정적인 측면입니다. 자산 조사 방식의 기준을 조금 넘는 사람이나 저축이나 기타 소득이 자산 조사 방식에 의해 줄어들고 있다고 생각하는 사람의 경우, 연금제도 관련 사안이 비정상적으로 다뤄진다는 인식은 분노를 유발합니다. 이러한 상황에서 벗어나는 것도 중요하지만, 우리는 이 집단을 내버려 두어서는 안 되며, 크게 감소한 수입으로 은퇴 이후의 삶(일부 여성의 경우 30년)을 꾸려야 한다는 전망에 대응해야 합니다.

**그레그 맥클리몬트:** 스티브 웹 부장관은 이 사안에 대한 초당적 합의에 찬사를 보냈습니다. 이러한 합의의 취지에 따라, 정부는 우리가 오늘 논의 중인 여성 집단의 상황에 대한 검토 요청을 받아들이는 게 합리적일 것입니다.

**실라 길모어:** 모든 법령은 아무리 신중히 작성하더라도 어느 부분에선가 문제가 발생할 것입니다. 세월이 지나면 문제가 분명히 드러날 것이고, 사람들은 간혹 이렇게 명백해 보이는 문제를 왜 처음부터 예상하지 못했는지 묻기도 합니다. 정부는 항상 그 자체로 완벽해 보이는 법안을 만들고자 하고 “우리는 이 부분을 다시 살펴볼 것이고, 이를 변경할 것입니다”라고 꾸물거리며 답변하지 않기를 바라지만, 여기에는 또 다른 논점이 있습니다. 때때로 우리는 변화를 주어야만 합니다. 때때로 우리는 사람들이 “전반적으로 이렇게 하는 것이 옳았다. 전반적으로 우리는 옳은 일을 하고 있다. 전반적으로 사람들은 이 조치로 혜택을 얻을 것이지만 이 상황에서는 배제되는 집단이 발생할 수 있고 이러한 일을 피할 수 있었을 것이다”라고 말하는 입장을 택해야 할 때가 있습니다.

영국에는 지난 몇 년 동안 자신이 처한 입장에 대해 강력한 주장을 줄곧 밝혔던 별개의 여성 집단이 있습니다. 이 집단은 자신들이 제기한 의견이 충분히 전달되지 못하고 있다고 생각합니다. 일부 사람들은 순전히 일반적인 상황만을 보기 때문에, 이 집단의 상황을 별로 중요한 일이 아님에도 소란을 떠는 상황처럼 여겨지도록 설명합니다. 지금은 우리가 이 문제를 면밀히 검토해야 할 때입니다. 저는 상임위원회가 원했던 것 또한 이 문제에 대한 철저한 검토였다고 주장하고자 합니다. 상임위원회는 영향의 범위를 조사하고 이를 줄일 방법이 있는지 파악하고자 했습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 정부가 백서에서 연금 개혁에 대한 제안을 발표했을 때, 정부는 모두가 144파운드를 받을 것이라는 인상을 심어주었습니다. 모두가 무심코 이러한 생각을 갖게 되었습니다. 그러므로 제대로 선택했음에도 144파운드를 받지 못할 것임을 알게 된 사람들이 부당한 대우를 받는다고 역울해하는 것은 놀랍지 않은 일입니다. 다시 한번 말하자면, 정부가 합의와 협력의 정신에 따라 이 문제를 재검토하고 누가 얼마나 부당한 대우를 받고 있는지 자세히 조사하라는 요구에 동의해야 하는 이유가 바로 이 때문이라는 의견에 실라 길모어 의원은 동의할 것입니다.

**실라 길모어:** 동의합니다. 제가 처음에 말했듯이, 인식과 관련된 문제가 있습니다. 스티브 웹 부장관의 발언을 듣고 보니 저는 스티브 웹 부장관이 상임위원회에서 증언할 당시 저는 그가 자신의 전반적인 계획을 스코틀랜드인들에게 더 친숙할 수 있는 단어인 “진정 대단한(fandabbydosey)” 계획이라고 생각한다는 의견을 제시했던 것이 기억납니다.

**그레그 맥클리몬트:** 실라 길모어 의원께서는 “진정 대단한(fandabbydosey)”이라는 단어의 기원을 설명해주실 수 있습니까? 많은 위원이 매우 유명한 스코틀랜드 코미디언 콤비를 알지 못할 수 있습니다.

**실라 길모어:** 저는 이 단어에 대한 설명이 제1조의 목적에서 벗어나는 것으로 여겨질 것이라고 생각합니다. “진정 대단한(fandabbydosey)”이라는 단어는 실제로 아버지와 아들은 아니지만 아버지와 아들을 연기하는 콤비가 등장하는 스코틀랜드의 인기 코미디 프로그램이었습니다. 이 단어는 스코틀랜드에서 매우 유명한 구호 중 하나가 되었습니다. 스코틀랜드에는 영국 전역에서 유행할 수 있는 멋진 문구들이 있습니다. 제가 이 단어를 언급한 목적은 때때로 우리가 한 문제에 대해 너무 많이 논의하는 것을 지적하기 위한 것입니다. 우리는 어떤 것이 뭔가 돌파구가 될 것이라는 인상을 국민에게 심어줍니다. 모든 정부는 때때로 이에 대한 책임이 있습니다. 사실 우리가 여기에서 논의하는 사안이 대부분 변혁을 이루고, 발전하며, 바라건대 국민들이 은퇴 후 더 나은 삶을 영위할 수 있도록 하는 주된 목표를 달성할 위치로 나아가기 위한 단계임에도 불구하고, 우리는 이 조치가 개혁이며 이 시점부터 모든 것이 바뀔 것이라고 말하기를 원합니다.

하지만 국민들은 두 가지 조건을 충족해야만 은퇴 후 더 나은 삶을 영위할 수 있습니다. 첫째, 우리는 국민이 자산 조사 방식에 의존할 필요가 없도록 이 단층 연금 수준이 충분한 금액이 되도록 해야 하며, 아마도 이 사안에 대해서는 나중에 더 많은 논의가 이루어질 것입니다. 둘째, 정부는 국민이 저축하고 또 저축을 할 수 있도록 장려해야 합니다. 우리가 나중에 논의할 사적연금(private pensions)과 관련된 많은 문제가 있습니다. 아직도 사적연금과 관련해 개선할 사항이 많으며, 국민이 사적연금 방식으로 저축할 가치가 있다고 생각하도록 하기 위해서는 이를 개선해야 합니다. 저는 30대 국민이 “아, 70세가 되면 연금크레딧에서 손해를 볼 것이므로 지금 저축하는 게 나을 것이다”

고 생각할 거라고 확신하지 않습니다. 저축을 가로막는 다른 문제가 많으며, 우리는 이 문제 또한 해결해야 합니다.

**그레그 맥클리몬트:** 쉐라 길모어 의원은 연금법안의 두 부분과 국가연금과 추가적인 사적연금 저축 사이의 상호관계를 훌륭하게 지적했습니다. 저는 만약 새 연금법안의 논리가 국민이 국가로부터 어떤 급여를 받을 것인지 알고 추가 저축을 장려할 수 있도록 국가연금제도를 단순화하고 명확히 밝히는 것이라면, 이 목표를 실현할 수도 있고 아닐 수도 있다는 점에 쉐라 길모어 의원이 동의할 것이라고 확신합니다. 하지만 새 연금법안에 포함되는 여성은 은퇴 전에 상당한 금액을 개인적으로 저축할 수 없을 것입니다.

**쉐라 길모어:** 전적으로 동의합니다. 이는 여성에게 중요한 사안입니다. 문제는 시간이 부족한 것이 아니라 이들 여성이 여러 이유로 사적연금제도에 가입하기 어려운 세대에 속한다는 것입니다. 우리는 남성과 여성의 연금저축이 크게 차이가 난다는 점을 알고 있습니다. 이는 과거에 영향을 미쳤고, 이미 은퇴한 사람뿐만 아니라 은퇴가 얼마 남지 않은 사람에게도 영향을 미칩니다. 이러한 많은 여성은 사적연금으로 받는 급여가 매우 적습니다. 이는 부분적으로는 근로 경력 중단으로 인한 기회의 부족 때문이거나 시간제 근로자라는 이유로 혹은 특정 수준의 수입으로 인해 연금제도에 가입할 수 없었기 때문입니다. 냉엄한 현실은 국가연금을 받지 못할 경우 많은 여성의 은퇴 전망이 암울할 것이라는 점입니다.

**그레그 맥클리몬트:** 쉐라 길모어 의원이 언급한 여성은 정부가 사적 개인연금을 장려하기 위해 강력히 홍보할 때 그들의 근로 경력이 한창인 시기였을 것이고, 그중 많은 여성은 1990년대 우리가 너무나 잘 알고 있는 잘못된 정보에 따른 사적연금 선택 사건(mis-selling scandal)에 휘말렸습니다. 이들 여성은 연금제도와 관련해 많은 변화를 겪었는데, 이러한 변화 가운데 일부는 개선을 위한 것도 아니었고 연금저축 급여에 대한 것도 아니었습니다.

**쉐라 길모어:** 저는 지금뿐만 아니라 당시에 이 문제가 절실히 와닿았습니다. 저는 국가소득비례연금제도를 탈퇴하고 자유롭게 다른 형태의 연금에 가입할 수 있는 제도가

시행되었던 당시를 기억합니다. 저는 그때 변호사로 일하고 있었으며, 제 비서와 이 사안에 대해 이야기를 나누었던 기억이 납니다. 제 비서와 저는 나이 차이가 별로 나지 않았으며, 제 비서는 기여금을 덜 낼 수 있다는 점을 이유로 그 기회를 잡았습니다. 당시 제 비서의 자녀는 10대였으며, 부모라면 잘 알겠지만 이 나이의 자녀를 키울 때 많은 돈이 듭니다. 제 비서는 월급이 많지 않았습니다. 네, 분명히 저는 인색한 고용주였죠. 비서의 남편은 부정기적으로 일하는 육체 근로자였습니다. 그녀는 다른 연금제도에 가입함으로써 당시 실제로 쓸 수 있는 소득이 늘어났고, 다른 많은 사람이 그랬던 것처럼 탈퇴가 허용되자 국가소득비례연금제도를 탈퇴했다고 분명히 말했습니다. 저는 사람들이 계속 보험료를 납부하도록 강제하는 방법이 있었는지 확신할 수 없습니다. 그들은 국가소득비례연금제도에 계속 보험료를 납부할 것인지 아니면 개인연금으로 바꿀 것인지를 선택할 수 있다는 설명을 들었습니다. 그러나 많은 경우 실제 연금보험 상품은 매우 열악했습니다.

그 후 얼마 지나지 않아, 저는 법무법인의 파트너 변호사가 되면서 국가소득비례연금제도를 탈퇴했습니다. 이는 엄밀히 말해 제가 자영업자로 일했음을 의미합니다. 제가 자영업자로 일한다고 해서 법무법인에 큰 영향력을 미친 것은 아니었지만, 어쨌든 법무법인은 이런 방식으로 운영됩니다. 소득비례연금제도를 탈퇴한 후, 저는 개인연금제도에 가입해야 한다고 생각했습니다. 하지만 개인연금제도가 매우 조금 확장되거나 때로 축소되는 것을 목격한 후, 저는 차라리 돈을 침대 밑에 두는 것이 나을 것이라고 생각하는 지경에 이르렀습니다. 사실, 저는 개인연금제도에 가입하더라도 은퇴 후 받게 될 금액이 너무 적었기 때문에 추가 개인연금제도에 가입하지 않았습니다. 많은 사람이 저랑 같은 상황이었을 것입니다.

때때로, 우리는 개인의 이익을 추구할 필요가 있고, 만약 그럴 기회가 있다면 저는 꽤 강력히 조언할 것이고, 사람들이 연금 자동가입에 동의하도록 허용하지 않을 것입니다. 우리는 더 젊을 때 이 문제에 대해 조언을 받을 필요가 있습니다. 예컨대 30대나 40대는 자신이 나이를 먹어서 연금이 필요하게 될 것이라는 사실을 심각하게 생각하지 않을 것이기 때문입니다.

### 오전 10시 30분

저는 우리가 이 인구집단의 입장을 고려하고 이들이 처한 상황 범위와 수치 뒤에 숨겨진 사항을 자세히 검토할 기회를 갖게 되기를 희망합니다. 사람들은 “차이가 주

당 6파운드에 불과하고 그들은 이러한 차액을 보충할 수 있다”라고 말하겠지만, 이 금액을 보충하기 위한 제안은 많은 경우 타당성이 결여되어 있습니다. 2016년의 도입 일이 이전 도입일보다 이르긴 하지만 아직 3년 정도 남았기 때문에 제도 전환 시점에 맞게 조치를 개선하고 올바르게 수정할 시간이 충분하므로 법령이 발효되기 전에 이 사안을 재검토하기를 희망합니다.

저는 이 사안을 재검토한 후 재고할 기회를 제공할 것을 스티브 웹 부장관에게 강력히 촉구합니다. 아마도 스티브 웹 부장관은 검토를 마친 후 여전히 자신이 옳은 일을 하고 있다고 만족할 것이지만, 적어도 재고할 기회가 주어진다면, 이 여성 집단은 정부가 자신의 의견에 귀를 기울였으며 적절하고 충분히 조사한 후 결정을 내렸다고 생각할 것입니다. 저는 정부가 이 문제를 고려한 후, 이러한 여성 집단에 영향을 미친 최악의 상황을 계기로 우리가 이 여성 집단의 입장에서 긍정적으로 사안을 바라보고, 이 집단이 기존 제도나 새로운 제도 중 더 유리하다고 판단하는 제도를 선택하도록 허용해야 한다는 걸 인정하기를 바랍니다. 이 단계에서, 지금부터 법안 발효일까지 2년 반의 시간이 남았기에 법안을 재고할 수 있는 충분한 기회가 있을 것이므로, 우리는 정부 측 제안대로 연금법안을 수정하는 것이 아니라 관련 정보를 충분히 조사하고 고려할 것을 요청합니다.

**스티브 웹:** 저는 새로운 제1조가 수정 없이 그대로 연금법안의 일부로 포함되어서는 안 된다고 생각하지 않습니다. 새로운 제1조는 훌륭한 첫 번째 조항이고 합의 도출을 명시하고 있으므로, 저는 새로운 제1조에 초점을 맞춰 제 답변을 말씀드리고자 합니다. 우리는 애초 의도했던 것보다 약간 더 넓은 범위인 1951~1953년 출생 집단을 포함하는 1951년 4월 6일 이후 출생한 모든 여성의 연금 지위를 검토해야 하며, 국왕의 승인을 받은 후 6개월 내에 보고서를 제출해야 합니다. 대략적으로 표현하자면, 컴버놀드, 킬사이드, 커킨틸록 이스트 선거구를 대표하는 의원이자 야당 대표인 그레그 맥클리몬트 의원은 “이는 단지 면밀히 검토하는 일에 불과합니다. 저는 학자입니다. 질문하는 것이 우리의 일입니다”라고 말하고 있습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 저는 결코 그렇게 말하지 않았습니다.

**스티브 웹:** 저는 내포되어 있는 의미를 말했습니다.

**그레그 맥클리몬트:** 의사록에 정확히 기록하기 위해 말하자면, 저는 결코 학계를 언급하지 않았습니다. 만약 제가 스티브 웹 부장관이라면 신증을 기할 것입니다. 스티브 웹 부장관은 저보다도 훨씬 더 오랜 시간을 학계에서 보낸 것을 알고 있기 때문입니다.

**스티브 웹:** 칭찬으로 한 말이지만 신경 쓰지 않으셔도 됩니다.

그레그 맥클리몬트 의원은 자신이 맡은 일이 면밀히 검토하는 것이지 견해를 갖는 것이 아니라고 말합니다. 그레그 맥클리몬트 의원은 우리가 그에게 모든 의견을 솔직히 털어놓도록 하려고 있다고 말했지만, 그는 분명히 그렇게 하지 않을 것입니다. 모순적인 점은 의원들이 하원이 아니라 하원 밖에서 관계자들에게 솔직한 생각을 털어놓으면 약간의 갈등이 발생한다는 점입니다. 5월 24일 그레그 맥클리몬트 의원은 다음과 같이 말했습니다.

“우리는 2016년 시행일 이후 65세가 되는 모든 남성과 여성이 단층 연금을 받을 수 있도록 함으로써... 정부가 70만 명의 여성이 수급권이 없는 것으로 간주되는 불공정한 상황을 해결하도록 해야 한다고 생각합니다.”

이 발언을 들은 사람들이 그레그 맥클리몬트 의원이 그런 의도로 말했다고 생각할 위험이 있습니다. 당시 예비내각 재무장관이 “제가 예산을 지출하겠다고 밝히지 않는 한, 정부는 그러지 않을 것입니다”라고 말했기 때문에 더욱 우려됩니다. 하지만 그레그 맥클리몬트 의원의 발언은 의사록에 기록되어 있습니다. 따라서 임의의 수를 고르자면, 70만 명의 사람들은 노동당이 집권하면 이를 추진할 것이라고 생각할 수도 있습니다. 하지만 법령을 개정할 기회가 있었음에도 노동당은 법령을 개정하지 않고 검토를 요청합니다.

## 중략

**파멜라 내쉬:** 저는 스티브 웹 부장관이 곧 자리에 앉으실 것 같기에, 이 기회를 빌어 부장관님이 마무리 발언을 시작할 때 언급했던 부분으로 돌아가고자 합니다. 스티브 웹 부장관은 새로운 제1조가 1951년 이후에 출생한 여성뿐만 아니라 우리가 오늘 오전에 집중적으로 논의 중인 1951년에서 1953년 사이에 출생한 여성을 언급한다고 지적했습니다. 우리가 이 인구집단과 은퇴가 얼마 남지 않은 사람들에게 특히 관심을 기울이고 있으나, 제안에 다른 변화가 이루어지지 않는 한, 저를 포함한 20대 여성을 비



못해 단층 국가연금(Single-tier State Pension, STP)을 받기를 희망하는 모든 여성에게 영향을 미칠 것입니다. 정부의 수치에 따르면, 현행 제도와 비교해 여성이 매주 받게 될 평균 금액이 점차 감소할 것입니다. 새로운 제도가 시행되면 20대 여성은 현행 제도에 따라 받게 될 연금보다 훨씬 적게 받을 것입니다.

**스티브 웹:** 파멜라 내쉬 의원은 자신의 관심을 정당하게 표명했습니다. 40년 또는 50년 후에는 국가연금 수급연령과 관계없이 GDP에서 차지하는 국가연금 지출의 비중이 지금보다 커질 것이나, 연금개혁을 하지 않았을 경우만큼 커지지는 않을 것입니다. 이때가 되면 자동가입제도와 직장연금에 대한 고용주 의무 기여제가 약 40여 년간 시행되었을 것입니다. 우리는 국가연금제도의 장기적 지속가능성을 개선하고 있으며, 이와 병행하여 우리는 사람들이 수십 년의 가치를 지닌 다른 혜택을 받도록 보장하고 있습니다. 아마도 유일하게 믿을 만한 정책 조합일 것입니다. 우리는 더 관대한 비적립형 국가연금을 약속할 수 있지만, 솔직히 말해 저는 제 손자들을 믿지 않습니다. 저는 제 손자들의 호의에 기대 비적립형 연금을 받기를 원하지 않습니다. 제 손자들이 그러기를 원할 것이라고 생각하지 않기 때문입니다. 제 손자들은 저를 위해 사회적 돌봄 비용, 의료 비용과 그 밖의 모든 비용을 부담하게 될 것입니다. 우리는 사람들이 괜찮은 금액의 국가연금에 더해 사적연금을 받을 수 있도록 보장해야 합니다.

제1조는 비교적 이견이 없어 보이지만, 우리가 원한다면 나중에 새로운 제1조를 놓고 의견이 엇갈릴 수도 있을 것입니다. 저는 오늘 우리가 논의한 집단만이 특별히 부당한 대우를 받는다고 생각하지 않습니다. 이 집단이 서 있는 위치는 긍정적인 면과 부정적인 면을 모두 가지고 있습니다. 이 집단은 우리가 특히 자랑스럽게 생각하는 조치, 즉 물가상승률, 평균 임금상승률, 2.5% 가운데 높은 수치에 맞춰 국가연금을 매년 조정하는 3중 보안(triple lock) 제도 시행으로 혜택을 받았습니다. 저는 새로운 제1조로 인해 발생할 복잡성, 지연, 불확실성을 긍정적으로 보는 사람은 없을 것이라고 생각합니다.

*안전이 제기되었고 동의가 이루어짐*

*이에 따라 제1조를 수정 없이 원안 그대로 연금법안의 일부로 포함하도록 명령됨*



## 참고문헌

보건복지부 보도자료. 국민연금 재정추계 시산결과 발표: 재정추계전문위원회, 기본가정에 기초한  
전망결과 제시. 2023.1.27.

Arza, C. & Kohli M. Introduction: The political economy of pension reform.  
in Arza, C. & Kohli, M(eds). Pension Reform in Europe: Politics, poli-  
cies and outcomes. New York: Routledge.

European Commission(EC). The 2015 Ageing Report: Economic and budget-  
ary projections for the 28 EU member states(2013-2060).  
Luxembourg: EU. 2015.

Myles, J. A new social contract for the elderly. Why we need a new welfare  
state. Oxford: Oxford University Press.

Whitehouse, D., D'aadio, A., Chomik, R., & Reily, A. Two decades of pen-  
sion reform: What has been achieved and what remains to be done?..  
The Geneva papers on risk and insurance-issues and practice,  
vol.34, no.4. pp.515-535. 2009.

### 〈독일〉

김원섭 · 이정우 · 정해식. 「주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공사연  
금제도 발전방안」. 국민연금연구원 연구보고서, 2006-11.

김원섭. “독일 리스터연금제도의 평가와 시사점”. 「한국사회정책」, 25권 3호, 2018, pp.  
279-303.

김원섭. “최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구”. 「사회보장연구」, 23권 2호,  
2007, pp. 161-188.

김원섭. 「독일, 해외 공사연금제도」, 국민연금연구원, 2012.

문현경·류재린·유현경·김원섭, 「고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태  
근로종사자를 중심으로」, 국민연금연구원 연구보고서, 2021.

유호선 · 김진수. Hiessl, Christina. 「독일의 공·사적 연금제도 연구」, 국민연금연구원 프로  
젝트 2017-04.

이정우. 독일 국민연금제도의 개혁동향과 정책적 시사점”. 「한국사회정책」, 11권, 2004, pp.  
59-103.

이정우. 연금제도, 한국보건사회연구소(편), 「주요국의 사회보장제도, 독일」, 한국보건사회연구소,  
2012

- Berner, Frank. "Beyond the Distinction Between Public and Private: Hybrid Welfare Production in German Old-Age Security." Mimeo, 2006.
- BMAS(Bundesministeriums für Arbeit und Soziales). "Statistik zur privaten Altersvorsorge (Riester-Rente)." (검색일:2022.12.15.)  
<https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen>
- BMAS(Bundesministeriums für Arbeit und Soziales). *Alterssicherung in Deutschland 2021*. 2022.
- BMGSS(Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung). *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission*. BMGSS, 2003.
- Börsch-Supan, A. H. & Gasche, M. "Kann die riester-rente die rentenluecke in der gesetzlichen rente schliessen?" MEA. 201-2010.
- Börsch-Supan, A. H., Bucher-Koenen, T., Goll, N. & Maier, C. "15 Jahre riester – eine bilanz." MEA, 06-2016.
- Börsch-Supan, A. H., Coppola, M. & Reil-Held, A. Riester pensions in germany: Design, dynamics, targetting success and crowding-in, national bureau of economic research. working paper 18014, 2012.  
<http://www.nber.org/papers/w18014>
- Brall, N., Duenn, S. & Fasshauser, S. "Zu den Einflussfaktoren der Rentenanpassung und deren verfassungsrechtlichen Grenzen." *Deutsche Rentenversicherung*, vol. 2005, no. 8-9/2005, 2005, pp. 460-488.
- Brall, N., Duenn, S. & Fasshauser, S. "Zu den Einflussfaktoren der Rentenanpassung und deren verfassungsrechtlichen Grenzen." *Deutsche Rentenversicherung*, vol. 2005, no. 8-9, 2005, pp. 460-488.
- Coppola, M. & Gasche, M. "Die riester-foederung-mangelnde information als verbreitungshemmnis". *Wirtschaftsdienst*, vol. 91, 2011, pp. 792-799.
- Coppola, M. & Gasche, M. "Die riester-foederung-mangelnde information als verbreitungshemmnis." *Wirtschaftsdienst*, vol. 91, 2011, pp. 792-799.
- Deutsche Rentenversicherung, "Grundrente: Zuschlag zur Rente." Deutsche Rentenversicherung, 6/2021.
- Deutsche Rentenversicherung. "Rentenversicherung in Zahlen 2022." Deutsche Rentenversicherung, 2022a.
- Deutsche Rentenversicherung. "Rentenversicherung in Zeitreihen 2022." Deutsche Rentenversicherung, 2022b.
- Deutscher Bundestag. "Jahresgutachten 2001/ 2002 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung." *Bundestags-Drucksache 14/ 7569*, 2001.

- Ebbinghaus, Bernhard and Gronwald, Mareike. "The changing public-private pension mix in Europe: From path dependence to path departure." Bernhard Ebbinghaus (ed): *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 23-53.
- Hagen, K. & Kleinlein, A. "Zehn jahre riester-rente: Kein grund zum feiern. Wochenbericht des DIW." vol. 47, 2011, pp. 3-24.
- Hain, W., Lohmann, A. & Luebke, E. "Veraenderungen bei der Rentenanpassung durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz." *Deutsche Rentenversicherung*, vol. 59, 2004, pp. 333-349.
- Hassel, Anke. "Die Schwachen des deutschen Kapitalismus." Volker Berghahn and Sigurt Vitolis (eds.): *Gibt es einen deutschen Kapitalismus? Die soziale Marktwirtschaft im Weltsystem*. Frankfurt: Campus Verlag, 2006, pp. 200-214.
- Heien, Thorsten and Krämer, Marvin. "Alterssicherung in Deutschland 2019(ASID 2019)." BMAS, 2021.
- Hinrichs, K. "Between Continuity and Paradigm Shift: Pension Reforms in Germany." ZeSArbeitspapier No 14, Zentrum fur Sozialforschung, Bremen, 2003.
- Hinrichs, K. and Lynch, J. "Old-Age Pensions." Beland, D., M., Kimberly J., Obinger, H. and Pierson, C. *The Oxford handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford Uni. Press, 2. ed.: 2021, pp. 492-505.
- Joebges, H., Meinhardt, V., Rietzler, K. & Zwiener, R. "Auf dem weg in die altersarmut." IMK. 73, 2012.
- Leisering, Lutz, Davy, Ulrike, Berner, Frank, Schwarze, Uwe and Blomeke, Patrick. "Literaturstudie zum Projektantrag an die DFG: Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat: Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa." Regina Arbeitspapier Nr. 2.2002.
- Leisering, Lutz. Pension Reform in Germany - the Role of Experts. NPS International Conference, "Reforming Public Pension Schemes -with special reference to the role of policy advice and experts in pension politics." Seoul, 29 August 2008.
- OECD. *Pension at a Glance*. OECD, 2021.
- Oekotest. "Reise ins Labyrinth." vol. 2011, no. 6, pp. 64-97.
- Schmähl, W. "Die Einführung der 'dynamischen Rente' 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen ; Versuch einer Bilanz." (ZeS-Arbeitspapier, 3/2007). Bremen:Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, 2007.
- Schmähl, Winfried. "Paradigm Shift in German Pension Policy." Rein, Martin & Schmaehl, Winfried. *Rethinking the Welfare State*. Cheltenham, Edward Elgar, 2004, pp. 153-204.

- Schmidt, Manfred G. *Sozialpolitik*, Leske & Budrich, 2005.
- Schuldi, M. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005.
- Seeleib-Kaiser, Martin. *Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 2001.
- Seils, Eric. "Wiederanstieg der Altersarmut." *Policy Brief WSI*, vol. 8, 2020.

### 〈캐나다〉

- 국민연금사편찬위원회. 「실록 국민의 연금」. 국민연금공단 국민연금연구원. 2015.
- 국민연금연구원. 「재정목표 및 재정지표의 국제비교연구」. 조사보고서 2016-02. 국민연금연구원. 2016.
- 국민연금연구원. 캐나다의 공적연금제도(2020).
- 권혁진. 「해외 공·사적연금제도: 아메리카 〈캐나다〉」. 국민연금연구원. 2012.
- 김대철. 캐나다의 2003년 공적연금 재정계산 현황. 「보건복지포럼」. 2007/04. 한국보건사회연구원. 2007.
- 김순옥·신승희. 「국민연금 재정계산의 개선방안」. 정책보고서 2009-07. 국민연금연구원. 2009.
- 김현수. 최근 캐나다 연금개혁과 국민연금에의 시사점. 「연금포럼」. vol.76. p.39-48. 국민연금연구원. 2019.
- 김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람. 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례연구」. 국민연금연구원, 2019.
- 남찬섭·주은선·정창률·민기채·이은주·이재훈. 「노후보장성 강화를 위한 연금제도 개선방안」. 연구보고서 2022-01. 공적연금강화국민행동. 2022.
- 성혜영. 캐나다 공적연금 급여 확대 추진현황 및 시사점. 「연금이슈 & 동향분석」. 제47호. 국민연금연구원. 2018.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점」. 국민연금연구원. 2019.
- 정창률. 캐나다 연금개혁의 동향. 「글로벌 이슈 브리프」, Vol.4. 경제·인문사회연구회. 2022.

- Battle. A New Old Age Pension Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives. 135-90. 1997.
- Bonoli. G., & Shinkawa. T. Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries. Edward Elgar Publishing.

- Bridgen. P. The retrenchment of public pension provision in the liberal world of welfare during the age of austerity-and its unexpected reversal, 1980-2017. *Social Policy & Administration*. vol.53. 2018.
- Capstick. B., Lambert-Racine, M., & Perez-Leclerc, M. Bill C-26: An Act to amend the Canada Pension Plan, the Canada Pension Plan Investment Board Act and the Income Tax Act. no.42-1-C26-E. Parliamentary Information and Research Service. 2018.
- Department of Finance. An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan. 1996.
- Federal/Privincial/Territorial CPP Consultation Scretariat. Report on the Canada Pension Plan Consultation. 1996.
- Government of Canada. Annual Report of CPP, 2017-2018. 2018.
- Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2016/09/back-grounder-canada-pension-plan-cpp-enhancement.html>
- K. Ambachtsheer. & M. Nacin. Improving Canada's Retirement Income System: A Discussion Paper on Priorities. Feb 2020. National Institute on Ageing. 2020.
- Lacasse, D. The Evolution of the Canada Pension Plan, Its Expansion, and the Aging Population. *Queen's Policy Review*. vol.8, no.1. 2017.
- Little. B. Fixing the future: How Canada's usually fractious governments worked together to rescue the Canada Pension Plan. University of Toronto Press. 2008.
- Milligan, K., & Schirle, T. The Pressing Question: Does CPP Expansion Help Low Earner?. E-Brief. Institut C.D. HOWE Institute. 2016.
- OECD. Pensions at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing. 2015.
- OECD. Pensions at a Glance 2021. Paris: OECD Publishing. 2021.
- Office of the Chief Actuary(OCA). Actuarial Report(27th) on the Canada Pension Plan as at 31 December 2015. Ottawa: OCA. 2016.
- Services Canada. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/payments.html#h2.2>

#### 〈일본〉

- 이철승. 「불평등의 세대」. 문학과 지성사, 2019
- 정재철. “일본 공적연금 일원화의 특징과 시사점”, 한국연금학회 「연금연구」, 제12권제2호, 2022
- 정재철. “일본의 보험방식 기초연금”, OECD대한민국정책센터·중앙대학교 사회복지학부 「기초연금의 경로 변화에 관한 국가 간 비교」, 2012

- 江口隆裕. “公的年金の財政”. 日本社会保障法学会編. 「これからの医療と年金」, 法律文化社, 2012
- 久保知行. “基礎年金の導入”. 「年金と経済」, 年金シニアプラン総合研究機構. Vol.25. No.4, 2007
- 菊池馨実. 「社会保障法制の将来構想」. 有斐閣, 2010
- 堀勝洋. 「年金の誤解」. 東洋経済新報社, 2005
- 権丈善一. 「年金, 民主主義, 経済学」. 慶應義塾大学出版会, 2015
- 権丈善一. 「年金改革と積極的社会保障政策」. 慶應義塾大学出版会, 2004
- 権丈善一. 「医療年金問題の考え方」. 慶應義塾大学出版会, 2006
- 吉原健二. 「新年金法・61年金改革解説と資料」. 全国社会保険協会連合会, 1987
- 吉原健二・畑満. 「日本公的年金制度史」. 中央法規, 2016
- 木村真. “マクロ経済スライドの現状と課題(発動と終了の条件)”, 「社会保障研究」, 제4권제4호, 2019
- 西沢和彦. 「年金制度は誰のものか」. 日本経済新聞出版社, 2008
- 小島晴洋. “イタリアの新たな年金改革”. 海外社会保障研究, 제117호, 1996
- ニコラス・バー著・菅沼隆監訳. 「福祉の経済学」. 光生館, 2007
- 坂本純一. “数理の目”, 「年金時代」, 제100호, 2016
- 厚生労働省. 「国民生活基礎調査(2021)」. 厚生労働省, 2021
- 厚生労働省. 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」. 厚生労働省, 2002
- 厚生労働省. 「社会保障の教育推進に関する検討会報告書」. 厚生労働省, 2014
- 厚生労働省. 「平成9年度版年金白書, 21世紀の年金を『選択』する」. 厚生労働省, 2000

#### 〈스웨덴〉

- 김원섭. 「공적연금개혁에서 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구」. 국민연금연구원. 2008
- 김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람. 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례연구」. 국민연금연구원, 2019.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점」. 국민연금연구원, 2019.
- 이현주·김근혜·송지원·신정완·주은선·최연혁·Jonas Edlund. 「주요국의 사회보장제도 5 - 스웨덴의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원 나남, 2018
- 정창률·권혁창. “영국, 독일, 스웨덴의 연금제도는 수렴하고 있는가?: 급여 적절성과 재정적 지속가능성을 중심으로”. 「한국사회정책」, 제23권제2호, 2016, pp.1-24.



주은선, 「해외 공·사 연금제도(스웨덴)」. 국민연금연구원. 2012.

Anderson, Karen .M. and Ellen M Immergut. Sweden: After Social Democratic Hegemony. In Immergut, E.; Anderson, K.M.; Schulze, I. (ed.), The Handbook of Pension Politics in Western Europe, 2007, pp. 349-395

Aspegren, Hanna., Jorge Durán and Maarten Masselink . “Pension Reform in Sweden: Sustainability & Adequacy of Public Pensions” Economic Brief. Vol. 48. Publications Office of the European Union. 2019, pp.1-14.

Hagen, Johannes. “Pension principles in the Swedish pension system”, Scandinavian Economic History Review, vol.65, no.1, 2017, pp.28-51,

Hannah, Adam. “Procedural tools and pension reform in the long run: the case of Sweden”. POLICY AND SOCIETY, vol.40 no.3, 2021, pp.362-378.

<https://stats.oecd.org>

<https://www.norden.org>

<https://www.pensionsmyndigheten.se>

<https://www.verksamhet.se>

Könberg, Bo., Edward Palmer, & Annika Sundén. The NDC Reform in Sweden : The 1994 Legislation to the Present. in Holzmann, R. and Palmer, E. (eds.) Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes, Washington, D.C.: The World Bank, 2006

Ministry of Health and Social Affairs. A REFORMED PENSION SYSTEM-- Background, Principles and Sketch Ds 1992:89

Ministry of Health and Social Affairs. The Swedish Pensions Agreement and Pension Reform, Translation of Ds 2009:53, pp.27-52

OECD. Pensions at a Glance 2021. 2021

Palmer, Edward. Swedish pension reform: How did it evolve, and what does it mean for the future?. In Social security pension reform in Europe, University of Chicago. 2002. pp. 171-210.

Reports of the Government Commissions (SOU) 1990:76)

Scherman, Karl Gustaf. The Swedish pension reform. Issues in social protection. Discussion Paper 7. Genf, International Labour Office. 1999.

Swedish Pension Agency. Orange Report\_Annual Report of the Swedish Pension System, 2020

Swedish Pensions Agency. The Swedish Pensions Agency's Annual Report. 2022

## 〈영국〉

- 김영순. “적대정치에서 합의정치로?: 블레어정부 이후 영국의 연금개혁에 관한 연구”. 『한국정치학회보』, 47(5), 2013, pp.95-116.
- 김영순. 「코끼리 쉽게 옮기기: 영국 연금개혁의 정치」. 후마니타스. 2014.
- 김원섭. 「공적연금개혁에서 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구」. 국민연금연구원. 2008.
- 김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람. 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외 사례 연구」. 전주: 국민연금연구원. 2019.
- 문현경·유현경. “영국 노동시장 변화에 따른 공·사적연금의 대응”. 『국제사회보장리뷰』, 2022 (여름), pp. 5-18.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구」. 전주:국민연금연구원. 2019.
- 영국 정부 홈페이지. “National Insurance: detailed information”. GOV.UK. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/topic/personal-tax/national-insurance>
- 정인영·정창률·권혁창. 「영국의 공·사적 연금제도 연구」. 국민연금연구원, 2017.
- “State pension outcasts to receive warning letters”. BBC, 22 June 2016. (검색일: 2023.3.12.) <http://www.bbc.com/news/business-36596172>
- Berry, Craig. “Austerity, ageing and the financialisation of pensions policy in the UK”. British politics 11, 2016, pp.2-25.
- Bonoli, G. The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe. Cambridge University Press, 2000.
- Department for Work and Pensions(DWP). “DWP benefits statistics: February 2023”. DWP. February 2023. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-february-2023/dwp-benefits-statistics-february-2023>
- Department for Work and Pensions(DWP). “State Pension Statistics from November 2020 to February 2022”. DWP. 2022. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/government/collections/dwp-statistical-summaries>
- Department for Work and Pensions(DWP). A state pension for the 21st century. The Stationery Office, 2011a.
- Department for Work and Pensions(DWP). A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. The Stationery Office, 2011b.
- Department for Work and Pensions(DWP). Automatic enrolment evaluation report 2019. DWP ad hoc research report no. 68. London: The

- Stationary Office. 2019.
- Department for Work and Pensions(DWP). Draft Pensions Bill. London: The Stationary Office. 2013b.
- Department for Work and Pensions(DWP). Government Response to the Fifth Report of the House of Commons Work and Pensions Select Committee, Session 2012-13, into Part 1 of the draft Pensions Bill. London: The Stationary Office. 2013c.
- Department for Work and Pensions(DWP). Impact of New State Pension (nSP) on an Individual's Pension Entitlement – Longer Term Effects of nSP. January 2016.
- Department for Work and Pensions(DWP). Security in retirement: towards a new pensions system. The Stationery Office. May 2006.
- Department for Work and Pensions(DWP). Single-tier impact assessment. IA No: DWP0028. London: The Stationary Office. 2013d.
- Department for Work and Pensions(DWP). The single-tier pension: a simple foundation for saving. Vol. 8528. The Stationery Office, 2013a.
- Department for Work and Pensions(DWP). Workplace Pension Reforms: Baseline Evaluation Report. Department for Work and Pensions Research Report No 803. 2012.
- Department for Work and Pensions. Post-Legislative Scrutiny of the Pensions ACT 2007. 2015.
- HM Treasury. Budget 2011. HC 836. London: The Stationery Office. 2011.
- Nomis. “benefit payments – pension credits”. Office for National Statistics. November 2018. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.nomisweb.co.uk/datasets/b100pc>
- Pensions Commission. A New Pension Settlement for the Twenty-First Century The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. 2005.
- Pensions Commission. Implementing an integrated package of pension reforms: The Final Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. 2006.
- Pensions Commission. Pensions: challenges and choices. the first report of the pension commission. London: The Stationery Office. 2004.
- Pensions Policy Institute(PPI). “Pension Facts 2022”. Pensions Policy Institute. 2022b. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/sponsor-research/pension-facts>
- Pensions Policy Institute(PPI). The Pensions Primer: A Guide To The UK Pensions System(Updated as at June 2022). 2022a.
- Pensions Policy Institute(PPI). UK Pensions Framework: Indicator Appendix. 2022c.

Thurley, Djuna. The new State Pension – background. House of Commons Library BRIEFING PAPER. Number SN-06525, 30 August 2016.

Work and Pensions Committee(WPC). The Single-tier State Pension: Part 1 of the draft Pensions Bill. London: The Stationery Office, April 2013

### 〈연금개혁의 해외사례 관련 연구 경향(부록 1)〉

“연금”. 국가정책연구포털(NKIS) (검색일: 2023.2.1.)

강성호 외. 「공적연금 급여형평성 분석 및 연계제도 평가」. 국민연금연구원, 2012.

권문일. 「해외 공·사연금제도Ⅱ(아메리카): 미국」. 국민연금연구원, 2012.

김병철. 「해외 공·사연금제도Ⅲ(아시아): 중국」. 국민연금연구원, 2012.

김상호. “생애소득 관점에서 국민연금과 특수직역연금 비교”. 「경제학연구」, 제56권 제3호, 2008, pp.171-193.

김수완·정인영. “사학연금과 공무원연금 비교연구”. 「사학연금연구」, 제6권, 2021, pp.209-276.

김원섭. 「해외 공·사연금제도 I(유럽): 독일」. 국민연금연구원, 2012.

김진수. 「유럽의 노후보장체제와 기업연금」. 한국노동연구원, 1997.

김태일·박규성. “국민연금과 공무원연금의 형평성 비교분석: 공적연금개혁이 수평적 형평성 측면에 미친 영향을 중심으로”. 「정부학연구」, 제20권 제3호, 2014, pp.173-204.

성혜영. 「공적연금 제도 간 격차와 해소방안」. 국민연금연구원, 2022.

이정우. 「해외 공·사연금제도 I(유럽): 스위스」. 국민연금연구원, 2012.

정인영 외. “다층노후소득보장체제의 변화 -영국의 공·사적 연금제도를 중심으로”. 「사회과학연구」, 제36권 제2호, 2020, pp.21-46.

정인영 외. “미취업 미취업 청년층을 위한 국민연금 크레딧제도 개선방안 연구”. 「사회과학연구」, 제29권 1호, 2018, pp.153-175.

정인영. “사학연금 보험료 부과소득 상·하한 기준의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”. 「사회보장연구」, 제37권 제1호, 2021, pp.31-68.

정인영. “캐나다 공적연금의 재정목표 및 재정지표에 관한 연구”. 「사회복지정책」, 제46권 제1호, 2019, pp.107-134.

정재철. 「해외 공·사연금제도Ⅲ(아시아): 일본」. 국민연금연구원, 2012.

최옥금 외. 「동아시아 국가의 연금제도 비교」. 국민연금연구원, 2014.

European Commission, The 2015 Pension Adequacy Report, 2015.

<https://www.nkis.re.kr/totalSearchResults.do>

## 공적연금개혁과 재정전망 II

발간일 2023년 3월

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사(tel 02·786·2999)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회비용추계과로  
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·6788·3729)

ISBN 979-11-6799-121-8 93350

© 국회예산정책처, 2023

