

연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

류재린

이다미 · 이병재 · 신화연 · 신영규 · 권혁진 · 제갈현숙 · 주은선 · 정해식



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	류재린	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	이병재	한국보건사회연구원 전문연구원
	신화연	한국보건사회연구원 연구위원
	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
	권혁진	경상국립대학교 교수
	제갈현숙	한신대학교 강사
	주은선	경기대학교 교수
	정해식	한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2022-30

연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

발행일 2022년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-894-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.30>

발|간|사

최근 공적연금에 대한 개혁 필요성이 대두되면서, 공적연금 뿐 아니라 노후소득보장체계 전반에 대한 개선 논의가 진행되고 있다. 그 간 국회의 연금특위를 중심으로 의미 있는 논의들이 진행되었으나, 그럼에도 연금 개혁을 위한 실체적 논의가 진전되기는 쉽지 않아 보인다. 이는 관련된 사안이 복잡한 탓이겠으나, 연금 개혁이 경제 혹은 보험수리적 문제가 아니라 정치의 문제이기 때문이기도 하다. 연금 개혁을 추진하기 위해서는 연금 정치의 관점에서 접근하여, 구체적이고 실행가능한 연금 개혁안을 모색하고, 이에 따른 이해관계자 집단의 정책 선호를 파악하는 동시에, 적절한 사회적 논의 기구의 운영방안을 모색할 필요가 있다. 이에 이 연구는 연금 개혁 논의의 진전을 위한 사회적 합의 모형과 구체적이고 실행 가능한 사회적 합의기구 설치 및 운영방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

이 연구는 류재린 부연구위원이 책임을 맡고, 본 연구원의 정해식 연구위원, 이다미 부연구위원, 신화연 연구위원, 이병재 전문연구원, 신영규 부연구위원과 경상국립대학교 권혁진 교수, 한신대학교 제갈현숙 교수, 경기대학교 주은선 교수가 참여하였다. 본 연구원의 강신욱 선임연구위원과 사회공공연구원의 이재훈 연구실장의 지원과 자문이 연구의 내용을 알차게 만들었다. 이 연구에 대해 유익한 조언을 해주신 익명의 평가위원 들께도 감사 인사를 드린다. 마지막으로 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 내용 및 방법	7
제2장 연금 개혁과 사회적 합의	11
제1절 사회적 합의의 개념	13
제2절 연금 개혁과 사회적 합의	17
제3절 종합 및 소결	25
제3장 사회적 합의 과정에 관한 해외사례	29
제1절 핀란드	32
제2절 독일	47
제3절 스웨덴	64
제4절 영국	88
제5절 소결: 한국에의 시사점	107
제4장 한국의 연금 개혁 방안 분석	111
제1절 공적연금의 운영 현황 및 재정 전망	113
제2절 최근의 연금 개혁 논의	127
제3절 마이크로시뮬레이션 모형을 이용한 개혁 방안 효과 추정	134



제4절 종합 및 소결	189
제5장 연금 개혁과 이해관계자 집단의 정책 선호	195
제1절 조사 개요	197
제2절 연금 개혁 모델별 이해관계자 집단의 정책 선호 분석	200
제3절 연금 개혁 방향 정보 제공에 따른 정책 선호 변화 분석	218
제4절 종합 및 소결	224
제6장 결론: 성공적 연금 개혁을 위한 정책 제언	229
제1절 주요 내용 요약	231
제2절 연금 개혁 논의를 위한 사회적 합의 모형	236
제3절 사회적 합의 기구의 설치 및 운영 방안 제시	242
참고문헌	247

표 목차



〈표 3-1〉 핀란드 산업부문 및 직종별 연금기여율(2022년)	38
〈표 3-2〉 독일 다층노후소득보장체계	48
〈표 3-3〉 1945년~1990년 공적연금 연대기	51
〈표 3-4〉 1990년 이후 공적연금 연대기	52
〈표 3-5〉 전후 독일 연정과 주요 연금 개혁	54
〈표 3-6〉 료료위원회 위원 명단 및 소속	61
〈표 3-7〉 2017년 개혁논의 시 제안된 수급연령 조정 내용	72
〈표 3-8〉 스웨덴 연금 개혁의 과정 개요	78
〈표 3-9〉 영국 국민보험의 가입유형 및 보험료율(2022-2023년)	90
〈표 3-10〉 2007~2014년의 영국 연금 개혁 내용	97
〈표 3-11〉 BSP(국가기초연금)와 nSP(신국가연금)의 완전노령연금 급여수준 비교	98
〈표 3-12〉 2002~2014년의 연금 개혁 과정	105
〈표 4-1〉 가입종별 국민연금 가입자 수 추이	116
〈표 4-2〉 공적연금 가입 현황	116
〈표 4-3〉 급여종류별, 월평균 수급액별 국민연금 연금수급자 수	117
〈표 4-4〉 급여종별 국민연금 수급자의 급여 수준	118
〈표 4-5〉 국민연금 재정현황	118
〈표 4-6〉 국민연금 급여지출 현황	119
〈표 4-7〉 기초연금의 기준연금액과 평균연금액 추이	120
〈표 4-8〉 가구유형별 기초연금 수급자 현황	121
〈표 4-9〉 기초·국민연금(노령연금) 동시수급자 추이	122
〈표 4-10〉 기초연금 지출 현황	122
〈표 4-11〉 장기재정전망을 위한 인구 및 거시 경제	124
〈표 4-12〉 국민연금 주요 제도 내용	124
〈표 4-13〉 기초연금 주요 제도 내용	124
〈표 4-14〉 국민연금 재정 전망	125
〈표 4-15〉 현재 제도를 반영한 기초연금 지출 전망	126



〈표 4-16〉 국정과제를 반영한 기초연금 지출전망	127
〈표 4-17〉 DOSA의 모듈별 시뮬레이션 대상 사건(event)	135
〈표 4-18〉 4차 재정추계의 국민연금 가입 관련 가정 및 본 연구의 가정	137
〈표 4-19〉 시뮬레이션 시나리오	138
〈표 4-20〉 연금종별 평균 연금액 비교: A값 대비	144
〈표 4-21〉 개혁방안별 연금월액 변화: 기준선 대비 변화율	159
〈표 4-22〉 개혁방안별 A값 대비 국민연금액 비율 비교	163
〈표 4-23〉 개혁 방안별 소득대체율 비교	165
〈표 4-24〉 개혁 방안별 수익비 비교	167
〈표 5-1〉 연구참여자 정보	198
〈표 5-2〉 1차 인터뷰 질문지	199
〈표 5-3〉 2차 인터뷰 질문지	200

그림 목차



[그림 3-1] 핀란드 연금 관련 법률 수정안 도출 및 확정 절차	35
[그림 3-2] 핀란드 소득비례연금제도의 구성과 운용 구조	37
[그림 3-3] 독일 공적연금 개시 연령 변화	57
[그림 3-4] 영국의 노후소득보장제도 구성	88
[그림 3-5] 연금크레딧 수급조건에 해당하는 연금수급자 비중 전망의 비교	99
[그림 3-6] 연금제도별 민간 부문 고용주 지원 연금제도 가입 근로자 비율	99
[그림 4-1] 한국의 노후소득보장체계	113
[그림 4-2] 시뮬레이션 흐름도: DOSA	135
[그림 4-3] 국민연금 수급률 전망: 2023~2088년	143
[그림 4-4] 신규 노령연금 수급자 가입기간과 수급률: 1946~2023년 코호트	146
[그림 4-5] 연금월액 분위별 가입기간과 생애월평균소득 분포	148
[그림 4-6] 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 생애월평균소득(B값)과 가입기간 분포	150
[그림 4-7] 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 소득대체율, 연금월액의 A값 대비 비율 및 수익비	153
[그림 4-8] 국민연금 소득대체율과 수익비: '보편적 기초연금' 모형	157
[그림 4-9] 개혁방안별 국민연금액 변화	169
[그림 4-10] 보편적 기초연금 모형: 유형별 기초연금 수급자 비중	172
[그림 4-11] 국민연금 강화 모형: 기초연금과 보충연금 수급자 비중	173
[그림 4-12] 국민연금 급여 조정 모형: 기초연금 수급자 비중	174
[그림 4-13] 소득인정액 10분위별 평균 연금액: 국민연금	178
[그림 4-14] 소득인정액 분위별 평균 연금액: 기초연금	180
[그림 4-15] 소득인정액 분위별 평균 연금액: 공적연금(=국민연금+기초연금)	182
[그림 4-16] 국민연금 기금 추이	185
[그림 4-17] 국민연금 기금 수지적자 보전 추이	186
[그림 4-18] 기초연금 재정 추이	188
[그림 4-19] 공적연금 재정 추이	189



Abstract

A Study on Social Consensus Models for Pension Reforms

Project Head: Ryu, Jae-rin

In pension reform, it is crucial to secure procedural legitimacy through social consensus among members of society, because pension reform is a political issue rather than an economic or actuarial one. On the other hand, as the interests of society members vary depending on the direction of pension reforms, it is necessary to search for specific and feasible reform plans and to precede the process of identifying the policy preferences of society members to advance pension reform discussions. Therefore, this study aims to propose a social consensus model and specific and practical social consensus mechanisms that can help advance discussions on pension reform in Korea.

This study is composed of four main parts. First, we examine the concept, role, and importance of social consensus in pension reforms(Chapter 2) and review the social consensus process in pension reforms of significant countries to derive implications (Chapter 3). Second, after examining the issues facing public pensions in Korea, we analyzed the impact of significant reform proposals on the adequacy and financial

Co-Researchers: Lee, Dahmi·Lee, Byeongjae·Shin, Hwayeon·Shin, Young-Kyu·Kwon, Hyuk-Jin·Jegal, Hyeon-suk·Joo, Eunsun·Jung, Haesik

2 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

sustainability of public pension to understand changes in interests according to specific reform plans (Chapter 4). Third, we identify the awareness and policy preferences of the public regarding pension reforms through focus group interviews (FGI) (Chapter 5). Finally, based on the research contents, we search for suitable social consensus mechanisms for promoting pension reforms.

Keyword : National Pension Schemes, Pension Reforms, Social Consensus



요약

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 연금 개혁 논의를 진전시키기 위한 사회적 합의 모형과 구체적이고 실행가능한 사회적 합의 기구의 설치 및 운영 방안을 제시하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 첫째, 연금 개혁에서의 사회적 합의의 개념과 역할 및 중요성에 대해 살펴보고(2장), 주요국의 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정을 검토하여 시사점을 도출하였다(3장). 둘째, 한국의 공적연금이 처한 상황을 살펴본 뒤, 주요 개혁안이 공적연금의 적정성과 재정 안정성에 미치는 영향과 그에 따른 이해관계 변화를 살펴보았다(4장). 셋째, 초점집단면접(FGI)을 통해 연금 개혁과 관련된 국민들의 인식과 정책 선호를 파악하였다(5장).

2. 주요 연구 결과

사회적 합의는 다양한 사회적 갈등 상황에서 주요 주체들이 강제력에 의존하지 않고 갈등을 해소해가는 연속적 과정을 말한다. 이는 사회적 대화, 사회적 자문, 사회적 합의주의, 사회적 협의 등의 다양한 형태로 존재하며, 정책 결정의 정당성을 확보하는 등 여러 긍정적인 역할을 수행한다(2장 1절). 특히나, 연금 개혁이 경제적 문제가 아닌 정치적 문제라는 점에서 연금 개혁에서는 정부와 주요 사회 구성원들 사이의 협력 관계, 즉 사회적 합의를 통해 절차적 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.

사회적 합의는 각 나라의 연금 체계, 연금 개혁의 배경, 개혁의 내용과 방향, 사회적 합의의 주체 등에 따라 다양한 형태로 나타난다. 가장 대표적인 형태는 주요 정당 간의 합의 또는 정부와 주요 사회적 파트너들 간

4 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

의 합의이며, 때로는 사회적 합의 없이 정부가 개혁을 주도하기도 한다. 이러한 사회적 합의가 이루어지기 위해서는 민주적 과정과 절차, 논의 기구, 합의 결과에 대한 평가 체계 등의 요소들이 필요하며, 개혁을 추진하는 세력의 강력함이 연금 개혁의 성패를 좌우하기도 한다(2장 2절).

이처럼 다양한 사회적 합의 과정이 존재한다는 점은 해외 주요국의 연금 개혁 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 연금 개혁은 전문가로 구성된 위원회 주도로 추진되거나(영국, 독일의 2004년 개혁), 이해당사자들의 사회적 합의 기구를 통해 이루어지며(핀란드), 이해당사자나 일반 국민의 참여 없이 정당 간의 합의를 통해 달성되기도 한다(독일의 2001년 개혁, 스웨덴). 이처럼 각 나라의 상황에 따라 사회적 합의 방식이 달라진다는 사실은, 현재 우리나라에 적용가능한 사회적 합의 방식이 여럿 존재할 수 있고, 따라서 하나의 사회적 합의 방식을 고수하기보다 다양한 형태의 사회적 합의를 시도해야 함을 시사한다(3장).

한편, 우리나라에 적합한 사회적 합의 과정을 모색하기 위해서는 우리 연금제도가 직면한 상황을 진단하고, 개혁안에 따른 이해관계 변화를 파악해야 한다. 연금 개혁의 배경과 사회구성원들의 이해관계에 따라 사회적 합의 과정이 달라질 수 있기 때문이다. 먼저, 현행 노후소득보장체계는 현세대의 노인 빈곤 문제, 미래의 급여성정성 문제, 재정적 지속가능성 문제, 기초연금의 역할 재정립 문제, 적용 사각지대 및 노동시장 변화에 대한 대응 문제, 국민연금 A값 문제 등 다양한 문제들에 직면해 있다. 이들은 매우 복잡하고 상호연관성을 지니고 있어, 모수 개혁만으로는 근본적인 해결책을 모색하기 어려운 상황이다(4장 1절).

그렇다면, 구조개혁 시 어떠한 이해관계 변화가 발생할까? 본 연구는 동태적 마이크로 시뮬레이션 모형을 이용해 최근 거론되고 있는 주요 개혁안들이 공적연금 급여 수준과 재정에 미치는 영향을 비교·검토하였다(4장 2절). 본 연구에서 설정한 시나리오는 아래의 <요약표 1>과 같다.

〈요약표 1〉 시뮬레이션 시나리오

모형	국민연금		기초연금 + 보충연금	
	소득대체율	소득재분배 요소	대 상	급여 수준
기준선	43% ⇒ 40% (2028년까지) 하향	1:1	노인 중 소득 하위 70%	30만원 (A값 연동 조정)
기초연금 증액	43% ⇒ 40% (2028년까지) 하향	1:1	노인 중 소득 하위 70%	40만원 (A값 연동 조정)
국민연금 강화	45%	1:1	노인 중 일부	30만원(A값 연동 조정) + 보충연금
보편적 기초연금	25%	완전 소득비례	노인 전체	A 값의 20%
국민연금 급여 조정	40%	완전 소득비례	노인 중 소득 하위 집단	A 값의 20%

자료: 필자 작성

주요 분석 결과를 살펴보면, 첫째, 현행 제도로는 적정한 노후소득을 보장하기 어렵고, 둘째, 소득대체율을 45%로 인상하는 ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 장기적으로 급여 수준을 높이지만 가입기간이 긴 상위계층에게 상대적으로 더 큰 혜택이 돌아간다. 셋째, 국민연금제도를 완전 소득비례방식으로 전환하는 경우 모든 계층의 국민연금액이 전반적으로 축소되는데, 상위계층의 절대적인 급여 감소폭이 더 크지만 상대적인 급여 수준 감소는 하위계층에서 더 크게 나타난다. 넷째, 개혁 초기에는 모든 개혁 방안들이 현행 제도에 비해 더 높은 급여를 제공하지만 장기적으로는 보편적 기초연금이 상대적으로 더 높은 급여를 제공한다. 다섯째, 장기적으로는 보편적 기초연금 모형에 가장 많은 재정이 소요될 것으로 전망되며, 그 외의 방안들에 소요되는 재정은 유사한 것으로 나타났다. 이는 보편적 기초연금 도입 시 후세대의 부담이 가장 크게 늘어남을 의미한다. 이상의 결과들은 연금 개혁안에 따라 소득계층별 이해관계가 달라질 수 있으며, 연금 개혁 논의 시 이를 고려해야 함을 시사한다.

전술한 이해관계 변화는 이해당사자들의 정책 선호에 영향을 미치며,

이에 따라 사회적 합의 과정의 방향이 달라질 수 있다. 이에 본 연구는 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 통해 적정 노후소득과 재정위기, 국민연금 보험료 부담 및 소득대체율, 노후소득보장제도의 역할에 대한 인식 등을 살펴보았다(5장 1절).

주요 결과를 살펴보면, 우선, 대부분의 인터뷰 참여자들이 기금운용의 불투명성과 기금소진에 대한 우려를 지니고 있었으나, 그들 중 다수는 기금소진 이후에도 국민연금의 급여가 반드시 지급될 것이라는 신뢰를 지니고 있었다. 점진적인 보험료 인상 필요성에는 다수가 동의하였으며, 일반 재정 투입보다는 보험료 조기 인상이 효과적이라고 인식하고 있었다. 소득대체율 인하에 대해서는 응답자의 다수가 재정위기를 고려하여 감수할 의향이 있다고 응답하였으나, 국민연금의 급여가 기초연금 수준으로 낮아지는 것에는 우려를 표하였다. 한편, 응답자의 대부분이 기여 기반 제도인 국민연금을 강화하고 기초연금은 빈곤한 노인에 초점을 맞춘 제도로 개편해야 한다는 입장이었으며, 개인연금에 대한 신뢰도는 높은 편이었으나, 퇴직연금에 대한 기대는 그리 높지 않았다(5장 2절).

한편, 연금 개혁의 방향에 대해서는 질문한 결과, 국민연금 보험료 인상 없이 급여를 삭감하는 방향의 개혁에 대해서는 참여자 대부분이 크게 반발하였다. 반면, 보험료 인상이나 수급개시연령 상향 조정에 대한 반발은 그리 크지 않았다. 기존에 약속된 급여를 받을 수 있다면, 보험료 인상이나 수급개시연령 조정은 받아들일 수 있다는 입장이다. 다만, 참여자의 대부분이 은퇴 이후 수급개시연령 도달까지의 공백 기간에 대해 우려하고 있었다(5장 3절).

이상의 인터뷰 결과는, 첫째, 근시일 내에 반드시 보험료를 인상해야 하며, 둘째, 국민연금의 역할을 강화하고, 셋째, 노후소득보장체계를 단순·명료하게 개편해야 함을 시사한다(5장 4절).

3. 결론 및 시사점

앞선 논의들을 종합해보면, 사회적 합의 형태는 연금 개혁의 방향에 따라 달라질 수 있다. 연금 개혁은 국민연금이 당면한 트릴레마를 해결하는 방향으로 진행되어야 하며, 한편으로는 세대 문제에 대한 고민도 필요한 복잡한 문제이다(6장 2절).

만일 연금 개혁이 국민연금의 트릴레마 해소에 집중한다면, 정부와 전문가 집단을 중심으로 구체적인 과제와 해결 방안을 마련하고, 사회적 합의 과정에서는 갈등 전선의 구체적 당사자들이 직접 논의에 참여하여 갈등 요소에 대한 해결책을 모색하는데 집중하는 것이 바람직하다.

그러나 보다 큰 틀에서의 개혁 방향을 논의하는 경우, 이해당사자 대표 간의 합의를 지향하기보다 사회적 논의, 사회적 대타협 기구의 형태로 사회적 합의를 추진하는 것이 보다 적절할 수 있다. 연금 개혁의 방향 설정은 연금 뿐 아니라 노동시장 구조, 인구 구조 변화, 중고령자 정책 등을 두루 아우르는 거대한 주제이며, 그 필요성과 방향에 대한 전국민적 동의와 지지가 필요하기 때문이다. 이 경우 ‘연금개혁위원회’가 국가 기구로 구성될 필요가 있으며, 이미 유사한 기능을 수행하고 있는 저출산고령사회위원회와의 관계설정에도 대한 고민도 필요하다(6장 3절).

주요 용어 : 국민연금, 연금 개혁, 사회적 합의

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

한국의 공적연금이 위기에 봉착해 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 1988년 도입된 국민연금은 전 국민을 포괄하는 제도로 확대된 지 23년이 지났지만 여전히 미성숙된 상태이다. 급여 적정성이 낮아 현재의 노인 빈곤 문제의 해결은 물론, 미래의 적정 노후소득 보장도 담보하기 어렵다. 이에 더하여 저부담-고급여 체계에 기인한 수지불균형 문제와 저출산·고령화로 인한 재정적 지속가능성 문제도 존재하고 있다. 이 같은 국민연금을 보완하기 위해 2014년 기초연금이 도입되었으나, 노인 하위 70%를 대상으로 하고 있어 빈곤 완화에 한계가 있다. 더욱이 연계감액 산식과 수급자 선정방식이 고정된 채 급여 수준만 가파르게 높아지면서 국민연금과의 정합성이 크게 흔들린 상태이며, 향후 급속한 고령화가 예상됨에 따라 재정 부담도 가중될 전망이다.

그 간 위기에 처한 연금제도를 개혁하려는 노력이 없었던 것은 아니다. 2007년 제2차 연금 개혁 이후 두 차례의 국민연금재정계산과 「국민연금 종합운영계획(안)」 수립이 있었고, 그때마다 연금 개혁에 대한 논의가 있었다. 특히, 2018년에 이루어진 제4차 국민연금재정계산 이후에는 경제사회노동위원회(이하, 경사노위) 산하에 「연금개혁특별위원회」가 설치되어 연금 개혁에 대한 사회적 합의를 추진한 바 있다. 그러나 연금개혁특별위원회는 이해당사자 간 견해차를 좁히지 못한 채 결국 합의 도출에 실패하였다.

4 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

경사노위 이후 한동안 중단되었던 연금 개혁 논의에 불씨를 지핀 것은 2022년 대통령 선거였다. 이전 선거와 달리 2022년 대통령 선거에서는 국민기초생활보장제도, 기초연금을 포함한 소득보장제도 재구성이 주요한 공약으로 다뤄졌다. 더불어민주당은 ‘만 60세 퇴직 이후부터 공적연금 수급 전까지 연 120만원 장년 수당 지급’, ‘현재 소득 하위 70%인 기초연금을 더 많은 어르신에게 지급할 수 있도록 점진적으로 확대 추진’, ‘국민기초생활보장제도 생계급여 소득인정액에 기초연금 공제 도입 추진’, ‘(기초연금) 부부 동시 수급에 따른 감액 규정 폐지’, ‘소득 있는 국민연금 수급자의 연금삭감액 단계적 축소’와 같은 제도 개선 내용부터 ‘공적연금 이해당사자가 참여하는 연금개혁위원회 운영’, ‘2023년 국민연금 5차 재정계산과 연계한 연금 개혁안을 마련, 국민 동의 바탕 개혁 추진’과 같은 개혁과정에 대한 공약을 내세웠다(더불어민주당, 2022). 국민의힘 역시 ‘(국민기초생활보장제도)장애인, 노인, 아동, 근로능력이 없는 가구원을 포함하고 있는 가구에 월 10만원 추가 지급’과 같은 제도 개선 내용부터 ‘대통령 직속 「공적연금개혁위원회」 설치’, 세대 공평한 개혁, 다층 연금 개혁, 직역간 형평성 및 제도 건전성 확보 등의 정책 방향을 제시하였다(국민의힘, 2022). 국민의당은 일반 국민과 공무원도 평등한 동일연금제(Common Pension) 추진, ‘지속 가능한 통합국민연금법’ 제정, 제도 개편 이전의 기득권 인정, ‘범국민 공적연금 개혁추진회의’ 구성 등의 공약을 발표하였다(국민의당, 2022).

그러던 중 2022년 2월 3일 대선후보 토론회에서 ‘누가 대통령이 돼도 국민연금 개혁하겠다고 공동 선언하는게 어떤가’라는 안철수 국민의당 후보의 제안에 다른 세 후보가 공감을 표시하였다. 이후 윤석열 정부 대통령직인수위원회는 ‘복지국가 개혁방향 발표’에서 “기초연금, 국민연금, 특수직역연금, 퇴직연금 등 노후소득보장과 관련된 연금제도 전반에 대

한 논의(구조적 연금 개혁)을 추진하기 위해 공적연금개혁위원회 설치를 추진”하겠다고 밝혔다(제20대 대통령직인수위원회, 2022. 4. 29.). 이 같은 대통령직인수위원회의 발표는 새 정부의 연금 개혁 의지를 드러낸 것으로 평가되며, 연금 개혁이 빠르게 추진될 것이라는 기대를 모았다.

그러나 새 정부 출범 이후 공적연금개혁위원회는 국회에 설치되었다. 국회는 2022년 7월 22일 여야 합의로 ‘연금개혁특별위원회를 설치’하기로 의결하였다(제21대 국회 제398회 제4차 회의록, 2022.7.22.). 의안 원문에 따르면, 연금위원회는 위원장을 포함하여 13인(더불어민주당 6인, 국민의힘 6인, 비교섭단체 1인)으로 구성되었으며, 산하에 민간자문위원회를 두고, 2023년 4월 30일까지 활동하는 것을 골자로 한다(국회의장 발의, 2022.7.22.). 반면, 정부는 2022년 8월 10일에 이와 별개로 제5차 국민연금재정계산을 진행하겠다는 계획을 밝혔다. 2022년 8월 중 재정 추계에 착수하여, 2023년 3월까지 재정 추계 결과를 내고, 이를 토대로 국민연금 종합운영계획을 수립하여 2023년 10월까지 국회에 제출하겠다는 계획이다(보건복지부 국민연금정책과, 2022. 8. 10.).

이러한 정부의 계획으로 인해 국회 연금개혁특별위원회의 논의는 원론적인 수준에 머물 가능성이 높다. 정부의 계획대로라면 국회에 설치되는 연금개혁특별위원회는 제5차 재정계산의 추계 결과에 대한 보고는 받을 수 있으나, 재정계산위원회가 제시하는 구체적인 재정안정화 방안에 대한 보고는 받지 못하기 때문이다. 연금 개혁 논의의 기초가 되는 재정계산 결과가 2023년 3월에서야 발표될 예정이기에 국회가 논의를 서두를 이유도 없어졌다. 실제로 국회의 연금개혁특별위원회 첫 회의는 10월 25일에서야 열렸고, 민간 자문위원회는 11월 16일에야 구성되었다(국회 보건복지위원회, 2022. 11. 16.).

그렇지만 앞으로 어떤 방식이든 노후소득보장 개혁방안 논의가 구체적

으로 진행될 예정이다. 저출산 고령화에 따른 인구구조 변화, 이에 따른 성장률 저하와 국민연금 기금수익률의 하락, 부양비 증가에 따른 미래세대 부담 완화 방안 모색 등 국민연금 재정안정성 이슈가 등장할 것이기 때문이다. 또한, 노인 중 소득 하위 70%를 선정하는 기초연금의 역할의 모호함에 따라 대선 이후 기초연금의 방향성에 대한 정치적 논의도 시작되고 있다.

그럼에도 연금 개혁을 위한 실제적 논의가 진전되기는 쉽지 않아 보인다. 앞서 언급한 것처럼, 우리나라는 지난 2018년 제4차 국민연금재정계산 및 국민연금 종합운영계획안 제출, 사회적 논의 기구 운영에도 불구하고 국민연금 개혁에 실패한 바 있다. 더욱이 향후 노후소득보장 개혁 논의에서는 국민연금 소득대체율, 보험료율을 조정하는 모수적 개혁방안 외에도 기초연금과 국민연금 간의 관계 재구조화 등 구조적 개혁방안도 함께 다뤄질 것으로 보인다. 구조개혁 논의는 여러 제도를 종합적으로 검토해야 하는 만큼 복잡하고 합의안 도출까지 더욱 오랜 시간이 소요될 수밖에 없다.

이러한 상황에서 연금 개혁 논의 진전을 위해서는 구체적이고 실행 가능한 연금 개혁안을 도출하고, 이에 따른 이해관계자 집단의 정책 선호 판별 및 사회적 논의 기구 운영방안을 제시할 필요가 있다. 특히, 각 개혁방안별로 경제 주체 간 이해관계가 달라지므로 개혁방안을 먼저 구체화할 필요가 있다. 이어 각 개혁방안에 따른 이해관계자 집단을 도출하고, 이들의 정책 선호를 분석하는 단계를 거쳐야 한다. 이후 개혁방안별로 사회적 논의 기구 운영방안을 제시하는 것이 필요하다. 특히, 개혁방안의 논의 방향에 따라 사회적 논의 기구 운영방안도 달라질 수 있다.

이에 이 연구는 합리적인 수준에서 개혁이 진행될 수 있는 사회적 합의 기구를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 연금 개혁에서의 사회적

합의의 역할과 중요성을 살펴보고, 해외의 연금 개혁 과정에서의 사회적 합의 과정을 분석한 뒤 시사점을 도출하려 한다. 또한 현재 논의되고 있는 개혁방안을 구체화하고, 개혁방안별 효과를 살펴보려 한다. 이후 개혁방안의 논의 방향에 대한 이해관계자 집단과 그들의 정책 선호를 판별하고자 한다. 마지막으로 앞선 논의를 종합하여 연금 개혁 추진을 위한 사회적 합의 기구 운영방안을 제시하려 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

이 연구는 크게 네 부분으로 구성된다. 첫째, 연금 개혁에서의 사회적 합의가 무엇인지 살펴본다. 사회적 합의는 매우 광범위한 개념이므로, 다양한 사회적 합의의 개념들을 정리하고, 정책 결정 과정에서의 사회적 합의의 역할과 중요성에 대해 살펴보려 한다. 특히, 연금 정치(Pension politics)의 관점에서 연금 개혁에서의 사회적 합의의 역할과 중요성, 그리고 사회적 합의를 이루기 위한 요건들에 대해 정리하려 한다.

둘째, 연금 개혁을 위한 사회적 합의 기구 운영의 해외사례를 분석하고, 정책 함의를 도출하고자 한다. 2022년 이후 예정된 연금 개혁은 보수적 개혁 또는 구조적 개혁 방안에 따라 이해당사자 집단의 정치적 균열이 상이하게 이뤄질 전망이다. 이에 국외 사례 연구는 개혁안에 대한 이해관계자 집단의 정책적 선호를 구체화하지 않은 상태에서 사회적 합의 기구 운영 사례를 분석하고자 한다. 전문가 중심의 자문위원회 모델과 이해관계자 집단 간의 사회적 협의 모델은 개혁방안에 따라 다르게 적용될 필요

가 있다. 예를 들어, 국민연금의 소득대체율, 보험료율 등을 조정하는 모수 개혁은 전문가 중심의 자문 모델 운영이, 기초연금과 국민연금의 관계 재구조화 등은 사회적 합의 모델 운영이 더 바람직할 수 있다. 따라서 분석 대상인 국외 사례를 선정하는 단계에서부터 사회적 합의 기구 운영 방식 결정의 배경이 되는 개혁방안을 함께 검토하고자 한다. 모수적 개혁방안에서의 사회적 합의 기구 운영 사례, 구조적 개혁방안에서의 사회적 합의 기구 운영 사례를 각각 선정하여 세부 과정을 분석하고자 한다.

셋째, 이 연구는 연금 개혁 논의의 구체성을 확보하기 위해 현재 공적 연금이 직면한 상황을 살펴보고, 구체적인 연금 개혁 방안을 모색한다. 이는 구체적인 연금 개혁 방안에 따른 사회적 합의 기구의 운영방식을 제안하기 위함이다. 지금까지 국내에서는 연금 개혁 방안 및 이에 따른 이해관계자 도출(김수완, 2019), 연금 개혁 방안별 개혁 담론의 대상자 도출(정해식·이다미·이병재·한겨레, 2020)이 시도된 바 있으나, 구체적인 개혁방안을 제시한 뒤 개혁방안별 효과에 따라 이해관계가 어떻게 달라지는지 분석한 연구는 없다. 그러나 2022년 대통령 선거를 거치면서 연금 개혁 논의가 구체적으로 진행되었기 때문에 이를 포함하는 방안을 수립하고, 그 제도적 전망을 살펴볼 필요가 있다. 특히나 노후소득보장제도의 급여적정성 확보를 위한 재구조화 외에도 재정적 지속가능성, 사각지대 해소를 통한 급여 보편성 확보 방안을 구체화할 필요가 있다.

넷째, 연금 개혁을 위한 사회적 합의 모델 제시한다. 연금 개혁 방안별로 이해관계자 집단을 도출하고, 사회적 논의의 의제를 구체화하여 우리나라에 적합한 사회적 합의 모델을 제시하고자 한다. 이를 위해 국민들의 다양한 정책 선호를 파악하기 위한 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 시행하고 개혁 방향에 대한 시사점을 도출하려 한다. 마지막으로 앞선 논의에 기초하여 국내 연금 개혁에 대한 사회적 합의 모

델을 제시한다. 특히, 우리나라는 사회적 합의 결과를 입법으로 강제하는 정치적 구조가 아니기 때문에 국회가 합의 과정에 참여하는 방법도 함께 제안하고자 한다.

2. 연구 방법

이상의 연구 내용을 달성하기 위해 이 연구에서는 먼저 연금 개혁 과정에서의 사회적 합의 과정 분석 기존 문헌을 검토한다. 이를 바탕으로 국외 연금 개혁 방안에 따른 사회적 합의 모델의 상이점을 도출하고, 국내 사회적 합의 과정 분석을 통해 사회적 합의 기구의 운영 방안을 제안하고자 한다.

다음으로 전문가 자문 회의를 진행한다. 전문가 자문 회의는 두 가지 목적으로 진행하였다. 먼저, 구체적인 연금 개혁 방안 수립을 위한 전문가 자문 회의를 진행하였고, 이를 바탕으로 개혁방안별 이해관계자 집단의 정책 선호 및 경제·사회적 배경을 파악하고자 하였다.

이어서 개혁방안별로 재정추계 및 시뮬레이션 분석을 시행하였다. 마이크로시뮬레이션 모형을 이용하여 개혁방안에 따라 주요 집단의 급여 수준이 어떻게 변화하는지, 재정 수지가 어떻게 변화하는지 분석하였다.

마지막으로 이해관계자 집단을 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)를 진행하고, 이를 바탕으로 연금 개혁 방안에 대한 이해관계자 집단의 정책 선호 및 평가요소를 도출하였다. 인터뷰 대상자는 연령, 노동시장 참여형태에 따라 선별하였으며, 그룹당 2회씩 총 10회에 걸쳐 인터뷰를 진행하였다.



제2장

연금 개혁과 사회적 합의

제1절 사회적 합의의 개념

제2절 연금 개혁과 사회적 합의

제3절 종합 및 소결

제 2 장 연금 개혁과 사회적 합의

제1절 사회적 합의의 개념

공공정책의 성공과 실패는 사회구성원들에게서 얼마만큼의 정당성을 확보하는지에 달려있다. 사회구성원들의 동의를 얻지 못한 채 정부가 독단적으로 추진하는 정책은 성공하지 못할뿐더러, 때로는 큰 저항을 발생시키기도 한다(유호선, 2013, p.33). 후생경제학의 관점에서는 효용 증가를 통해 정책의 정당성을 확보할 수 있으나, 복잡성과 불확실성이 높은 현대 사회에서 이러한 접근은 여러 한계를 지닌다. 사회구성원들의 간주관적 합의(intersubjective consensus)를 통한 정당성 확보가 정책의 성공 여부를 결정하는 핵심적 요인이 되기도 하는 것이다(최영준, 전미선, 2017, p.361).

그렇다면 공공정책에서의 합의란 무엇을 의미할까? 넓은 의미에서 합의(Consensus)는 강제력에 의존하지 않는 갈등의 해소 과정 또는 결과물이다(서문기, 2007, p.3). 보다 구체적으로는, “의견 또는 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 교섭과 대화, 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하며 그에 대하여 상호 동의하는 것”을 의미한다(Susskind, 1999, 이호영, 서문기, 이진, 이준용, 이항우, 정필주, 2006, p.28에서 재인용). 이는 갈등 주체들 간의 동의를 찾아가는 과정(an agreement-seeking process), 즉 합의 형성(consensus building)을 통해 얻어진다.

이때, 공공정책의 영역에서 중요한 것은 사회 문제 해결을 위한 이해집

단 간의 합의, 즉 사회적 합의이다. 사회적 합의(social consensus)는 다양한 사회적 갈등 상황에서 사회의 주요 주체들이 이를 해결하기 위해 각자의 이해관계를 조율하고 조정하여 일정 수준의 동의를 이루는 것을 의미한다(이호영 외, 2006; 김주현, 박명준, 2013, p.93). 이는 사회구성원 사이에서 이루어지는 여러 형태의 협력적 노력(collaborative efforts)을 포괄하는 개념이지만(Innes and Booher, 1999), 기본적으로 강제력에 의존하지 않고 사회적 갈등이 해소되는 과정을 의미하며 사회 전체의 문제해결 능력을 의미하기도 한다(Susskind and Field, 1996). 특히, 공식적인 사회적 합의는 체계적 성격을 지니며 사회 규범의 내면화 과정이라는 점에서 단순히 갈등 해소의 최종산물(end-product)이 아니라 갈등을 해소해가는 연속적 과정으로 이해될 수 있다(이호영 외, 2006, p.27; 서문기, 2007, p.3).

한편, 사회적 갈등이 다양한 만큼 이를 해결하기 위한 사회적 합의도 여러 형태로 나타난다. 이에 따라 사회적 대화(social dialogue), 사회적 자문(social consultation), 사회적 합의주의(social corporatism), 사회적 협의(social concertation) 등 갈등 해결 방식을 지칭하는 여러 용어들이 혼용되고 있다(유호선, 2013; 정상호, 2020).

먼저, 우리나라에서 가장 일반적으로 사용되는 ‘사회적 합의’는 노동자와 사용자가 참여하는 공공정책의 결정 과정을 의미한다. 노사정 위원회에서 social corporatism을 사회적 합의주의로 번역한 이후로는 많은 이들이 이러한 개념을 받아들이고 있다(정상호, 2020, p.190). 이때의 사회적 합의는 사회적 합의는 노사정 3자(tripartite) 사이에서 이루어지는 사회협약(social pacts)을 의미하는데, 이는 자본주의 경제의 위기 국면에서 이를 해결하기 위한 사회민주적인 국가정책의 결정 방식이자(김용원, 2012), 상호 대립하는 계급들 간의 타협의 산물이라 할 수 있다(최

영준, 전미선, 2017, p.362).

사회적 자문(social consultation)은 정부가 사회적 파트너들의 의견을 신중하게 숙고하여 바람직한 정책 방안에 대해 함께 고민하는 것을 의미한다(Ebbinghaus, 2010). 이는 문제해결을 위한 상호 의견 교환 자체에 의의를 두며(정상호, 2020, p.190), 따라서 어떠한 합의를 지향하지 않고(손영우, 2018, p.112), 정부가 그 결과를 수용할 의무도 없다(유호선, 2013, p.26). 정부는 이를 통해 정책 결정 과정에서의 정당성을 확보할 수 있으나(유호선, 2013), 정부가 그 결과를 수용할 의무를 지지 않는 만큼 사회적 자문이 정책 결정에 미치는 영향은 그리 크지 않다(Ebbinghaus, 2011).

사회적 대화(social dialogue)는 경제·사회정책에 이해를 함께하는 노사정 또는 노사 대표 간의 경제 및 사회정책과 관련된 모든 형태의 교섭, 자문, 정보 공유 등을 포괄하는 개념이다(ILO, 2013, p.12). 이는 노사정 간의 모든 형태의 소통을 의미한다는 점에서 사회적 합의나 사회적 자문에 비해 넓은 개념이라 할 수 있다(정상호, 2020, p.190). 이는 주요 사회구성원 간의 합의를 장려함으로써 사회문제를 해결하는 것을 목적으로 한다(ILO, 2013). 참여 주체에 따라 노사정 3자 형태, 정부가 직접 참여하지 않는 노사 형태, 노사정 이외의 이해관계자가 참여하는 다자형태 등 다양한 형태의 사회적 대화가 존재할 수 있다.

마지막으로, 사회적 협의(social concertation)는 정부와 사회적 파트너들 간의 의견 조율 및 양보를 통한 합의 달성을 목적으로 한다(유호선, 2013, p. 27). 만일 원만한 합의가 이루어지는 경우 민감하고 분쟁의 소지가 있는 정책 시행에 대한 사회적 파트너들의 반대를 사전에 방지할 수 있다(Ebbinghaus, 2010). 일반적으로 사회적 협의의 결과는 사회 협약(social pacts)¹⁾으로 이어지는데, 이러한 맥락에서 사회적 협의는 정부

와 사회적 파트너들이 정책 결정을 위해 협의하여 사회 협약을 이루어내려는 시도와 노력, 또는 그 결과로도 해석될 수 있다(정상호, 2020, p.191).

이처럼 다양한 형태의 사회적 합의는 정부와 사회적 파트너들이 정책 결정의 책임을 공유할 수 있도록, 즉, 건전한 사회적 지배구조(social governance)를 형성하는 것을 도울 수 있다.²⁾ 이는 사회적 합의가 여러 순기능을 갖기 때문이다. 첫째, 사회적 합의를 통해 정책 신뢰도를 높이고, 이해관계자들의 반대 없이 빠르게 정책을 시행할 수 있다. 둘째, 사회적 합의는 이해관계자들 사이의 소모적인 의견 대립을 완화한다. 셋째, 사회적 합의는 사회가 직면한 문제에 대해 신뢰할 수 있는 정보를 생성하고 이를 공유하는 역할을 수행한다. 때로는 사회적 합의를 통해 사회 문제에 대한 정보가 직접적인 참여자들 뿐 아니라 대중들에게 공개되기도 한다. 따라서, 정부는 단독으로 정책 결정을 내리기 어렵거나, 사회적 파트너들의 반대 없이 원활하게 정책을 시행하고자 할 때, 또는 정책 결정의 정당성을 확보하기 위해 사회적 합의를 추진한다(유호선, 2013). 이에 따라 정부는 단독으로 정책 결정을 내리기 어렵거나, 사회적 파트너들의 반대 없이 원활하게 정책을 시행하고자 할 때, 또는 정책 결정의 정당성을 확보하고자 할 때 사회적 합의를 추진한다.

1) 이는 사회적 대화를 통해 도출된 제도화된 수준의 동의 또는 합의를 의미한다(정상호, 2020, p.191).

2) 사회적 지배구조는 공적 영역인 사회보장에서의 행위자(정부)와 사적영역 행위자(사회적 파트너들) 사이에서 발생하는 다양한 형태의 개입, 즉 책임의 공유를 말한다(Ebbinghaus, 2011). 즉, 사회적 지배구조는 정책 결정 및 정책 수행 시 정부가 사회적 파트너들(social partners)과 공적 영역을 공유하는 것을 의미한다.

제2절 연금 개혁과 사회적 합의

1. 연금 정치와 사회적 합의

일반적으로 연금 개혁은 급여적정성 제고나 재정안정성 확보를 목표로 하며, 이를 달성하기 위한 개혁안은 복잡한 수리적 계산 및 추계를 통해 마련된다. 이로 인해 흔히 연금 개혁은 보험수리적 문제 또는 경제적 문제로 인식된다.

그러나 사실 연금 개혁이 경제적 문제보다는 정치적 문제에 가깝다(김영순, 2005, p.2). 사회적 연대의 원리에 기초한 공적연금은 어떠한 형태로든 재분배 기능을 내재하고 있으며, 이는 여러 사회세력 간의 정치적 타협의 산물이었기 때문이다. 게다가 연금은 어떠한 사회보장제도보다도 많은 구성원들의 이해 관계와 연관되어 있으며, 제도 개혁의 효과가 장기에 걸쳐 나타나므로 패자(loser)는 명확하게 드러나지만 승자(winner)는 먼 미래에서야 나타나거나 명확해진다. 따라서 연금 개혁은 ‘누가 언제 무엇을 어떻게 잃을 것인가(Who loses what, when and how?)의 문제이며(김영순, 2005, p.4), 이는 필연적으로 정치적 갈등을 낳는다(Myles and Pierson, 2001, p.321).

이처럼 정치적 갈등을 유발하는 연금 개혁을 추진하는 것은 모든 정부에게 어려운 일이다. 따라서 연금 개혁은 차기 집권을 위태롭게 하지 않는 방법, 즉 정부를 향한 비난을 분산시키는 방법을 통해 이루어진다. 이는 가능한 많은 정치 세력이나 사회적 구성원들을 연금 개혁 과정에 끌어들이는 것이다. 예를 들어 의회 내 주요 정당 간의 합의를 만들어 내거나, 정부와 주요 사회 세력(예, 노동조합, 사용자 단체 등)과 협력관계를 구축함으로써 연금 개혁의 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 이에 따라 최근

에 일어난 공적연금 개혁은 충분한 사회적 협의를 거치며 추진되고 있다(문현경 외, 2022, p.23).

물론, 사회적 합의가 연금 개혁을 정당화하는 수단으로만 기능하는 것은 아니다. 제도화된 사회적 합의에서 노동은 상대적으로 강력한 지위를 지니기 때문에 사회적 합의 과정은 노동자 계층에 불리한 연금 개혁에 대한 정치적 장벽이 될 수 있다(주은성, 정해식, 2008, p.371). 즉, 사회적 합의가 구체적으로 어떻게 작동하는지에 따라 이는 개혁을 정당화하는 수단이 될 수도 있고, 연금 개혁을 둘러싼 사회적 갈등을 조율하는 역할을 수행할 수도 있다.

한편, 연금 정치적 관점에서 연금 개혁 문제에 접근할 때에는 ‘누가 연금 정치를 형성하고 있는지’에도 주목해야 한다. 누가 연금 개혁에 주로 참여하고 있는지, 이들이 어떠한 이해관계와 선호를 지니고 있는지가 연금 개혁의 성패를 좌우할 수 있기 때문이다. 일반적으로 연금 개혁과정의 주요 참여자는 정부와 노동자, 그리고 사용자이며, 정당 역시 입법과정에서 그 영향력을 행사한다. 이들은 연금 개혁을 둘러싼 갈등을 자극하고 강화하면서 연금 정치를 형성한다(김수봉 외, 2006, p.36), 특히, 사용자와 노동자는 사회보험료 공동부담한다는 점에서 개혁 논의에 참여할 정당성을 지닌다. 이하에서는 연금 개혁의 주요 행위자인 사용자와 노동자, 그리고 정당에 대해 각각 살펴본다.

먼저, 사용자는 사회 정책의 주요 행위자 중 하나로, 특히, 연금 정책에서 보험료의 일부를 부담한다는 점에서 매우 중요한 이해당사자이다.³⁾ 사용자는 정부의 정책 결정에 구조적 힘(structural power)과 도구적 힘(instrumental power)을 행사하는데(Babic et al., 2022, p.135), 전자는 시장경제 체제에서 얻게 되는 경제적 영향력을 의미하며, 후자는 사

3) 연금 개혁의 주요 행위자로서 사용자에 관해서는 문현경 외(2022)을 참고하기 바란다.

용자가 정책 결정에 능동적, 의식적, 그리고 집단적 영향을 미치고자 다양한 도구를 이용해 행사하는 힘을 의미한다(Babic et al., 2022, p.135). 일반적으로 구조적 힘이 보다 직접적이고 구체적으로 행사되지만,⁴⁾ 이는 정책의 방향을 직접적으로 결정(determine)하지 못하며 사회·경제적 환경에 따라 그 힘이 조정된다. 따라서 사용자들은 도구적 힘을 행사하여 정책 결정 과정에서 자신들의 정책 선호(preferences)를 최대화하려 한다(문현경 외, 2022).⁵⁾

사용자의 정책 선호는 정책 환경이 변함에 따라 복잡·다양하게 나타난다. 특히, 기업의 기술, 무역 의존도, 규모 등의 요인들이 복합적으로 작용하며 사용자 간 선호의 이질성(sectoral variations in preferences)을 낳는다(문현경 외, 2022).⁶⁾ 이러한 이질성은 사용자 집단 내 의견 분화로 나타나는데, 그 결과 일부 사용자와 노동자가 연합하는 행태가 나타나기도 한다. 이는 사용자가 사회 정책에 무조건 반대하는 것이 아니라 마지못해 순응하거나 적극적으로 찬성하기도 한다는 것을 의미한다. 즉, 연금 개혁에서도 사용자가 정부안을 마지못해 수용하거나 적극적으로 지지할 수도 있는 것이다. 따라서, 사회적 합의를 원활하게 이끌어내기 위해서는 사용자가 공적연금에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지, 어떠한 개혁안을 선호하는지, 그 이유는 무엇인지 등을 자세히 파악하는 것이 중요하다(문현경 외, 2022).

다음으로 노동자 역시 사회정책의 사회적 합의 과정에 관여하는 주요

4) 도구적 힘(instrumental power)은 이는 정당에 대한 기부, 로비 활동 등 간접적이고 다소 추상적인 형태로 표현된다(Babic et al., 2022, p.136).

5) 사용자가 연금 개혁에서 어떠한 방식으로 영향력을 행사하는지에 관하여는 Choi(2008), 문현경 외(2022) 등을 참고하기 바란다.

6) 사회보험과 관련해서는 여러 요인 중 '기업의 규모'가 의견 분화를 낳는 중요한 요인으로 꼽힌다. 대기업보다는 중소기업이 사회보험이 자신들에게 가져올 장기 혜택보다 당장의 보험료 부담으로 인한 단기비용 증대에 민감한 행태를 보이는 경향이 있다(양재진, 2014, p.83).

행위자이다. 앞서 언급했듯이 자본주의에서 노동 계층이 자본 계층에 비해 권력 자원에서 열위에 있는 것이 사실이다. 그러나 민주주의에서는 노동 계층이 정치를 통해 그들의 권력을 증진시키고 불평등을 개선할 수 있다(임유진, 2014, p.101). 노동 계층 노동조합, 노동자 정당 등을 통해 공식적인 영향력을 행사하지만, 공식적으로 영향력을 행사할 수 있는 제도적 권리나 직접적인 채널이 없는 경우 비제도화된 거부권을 사용하기도 한다. 예를 들어, 대중시위나 총파업 등의 방법을 통해 노동자 계층에 불리한 일방적인 연금 개혁에 대항할 수 있다(김수봉, 2006, p.39).

한편, 연금 개혁 과정에서 노동 조합의 역할에 주목할 필요가 있다. 노동 계층이 연금 개혁에 미치는 영향력이 노동조합의 역량, 노동조합과 정당의 결합도, 노동조합 내부의 이해관계 차이 등에 따라 달라지기 때문이다. 연금 개혁 과정의 직접적인 참여자인 노동조합의 지도부는 자신이 대표하고 있는 노동 계층의 요구를 반영하고, 반대로 노동 계층에게 그들의 전략을 설명할 의무를 지니고 있다. 이와 동시에 합의 사항에 대해 노동 계층을 설득하고, 조직 내부에서 불만 사항을 무마하는 역할도 수행해야 한다. 평조합원과 지도부의 의사소통이 얼마나 원활하였는지, 즉 수직적 의사소통이 얼마나 원활하게 이루어졌는지도 연금 정치에서 주목해야 할 지점 중 하나이다(주은선, 정해식, 2008, p.371).

마지막으로, 정당은 입법 과정에 직접적으로 참여함으로써 영향력을 행사한다. 이들은 다양한 사회적 갈등 구조 속에서 이슈와 균열(cleavage)을 포착하고, 자신에게 유리한 균열을 선택적으로 동원하는 능동적 행위자이다.⁷⁾ 정당의 정책 결정은 정당의 지지기반이나 이데올로기 뿐 아니라 정당의 상대적 위상과 정당 간 경쟁의 영향을 받는다(임유

7) 균열(cleavage)은 '사회구성원 간의 이해관계의 상충으로 인한 갈등이 집단의 정체성과 결합되어 조직적으로 표출되어지는 현상'을 지칭한다(조성대, 2008, p.169).

진, 2014, p.102). 정당의 핵심 지지층을 유지하기 위해 이데올로기적 정체성을 유지하는 한편, 세력 확장을 도모하기 위해 정책을 이용하는 것이다. 즉, 정당은 유권자의 지지를 획득하는 과정에서 정책을 통해 다른 정당과 경쟁한다(임유진, 2014, p.102).

정당이 지닌 이러한 특성으로 인해 정당의 정책 결정이 반드시 사회적 요구나 제도적 필요와 일치하지는 않는다. 이에 대한 대표적 사례는 제1차, 제2차 국민연금 개혁이다. 제1차 개혁의 경우 외환 위기 이후 복지제도의 확충에 대한 사회적 요구가 있었음에도 불구하고, 정당 경쟁의 결과 재정안정성을 높이는 방향으로 정당의 선호가 수렴하면서 국민연금의 재정안정성을 확보하는 보수적 방향으로의 개혁이 시행되었다. 반면, 제2차 개혁에서는 재정적 지속가능성에 대한 사회적 요구에도 불구하고, 진보적인 공간에서 정당들 간의 합의가 이루어졌기 때문에 기여와 관계없는 수당적 성격의 ‘기초노령연금이 도입될 수 있었다(임유진, 2014). 이처럼 정당 간 경쟁과 정당의 선호에 따라 이해당사자나 사회적 요구와 다른 방향으로의 개혁이 이루어질 수 있기 때문에, 사회적 합의를 추진하기 위해서는 각 정당의 선호를 파악하는 것이 중요하다.

2. 연금 개혁과 사회적 합의의 형태

연금 개혁에서의 사회적 합의는 각국의 연금 체계, 정치 제도, 사회적 합의 주체 등에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다. 사회적 합의의 형태를 결정하는 여러 요소 중 가장 기본적이고 중요한 것은 연금 체계라 할 수 있다. 연금 체계를 이루고 있는 구성원들의 이해관계는 연금제도의 구조(programmatic design)에 의해 규정된다. 특히나, 연금제도가 오랫동안 운영되어 온 경우 서로 다른 이해관계를 지닌 다양한 이해관계자들

이 존재하며, 이들은 광범위한 정치적 지지를 형성하며 제도 변화에 대응한다. 이로 인해 연금 개혁은 경로 의존적 변화(path-dependent change)로 나타나는 경우가 지배적이다. 이런 관점에서 연금제도의 제도적 특성은 연금 개혁의 범위와 정치적 패턴을 결정하는 핵심적인 변수이며(주은선, 정해식, 2008, p.369), 당연히 연금 체계의 구조에 따라 주요 행위자들의 선호나 전략이 달라지게 된다.

한편으로, 사회적 합의 주체에 따라서도 여러 형태의 사회적 합의가 나타날 수 있다. 그 중 대표적인 형태는 주요 정당 간의 합의이다. 이러한 합의는 권력이 집중된 헌정 구조를 갖는 나라에서 주로 나타나는데, 이는 정책 결정 과정에서 이익집단이 접근할 수 있는 지점이 많지 않고, 따라서 의회에서 다수를 점하고 있는 집권 정당의 의도대로 개혁안이 결정될 수 있기 때문이다. 물론 다음 선거에서 나타날 수 있는 유권자들의 처벌 가능성이 이를 제약하는 요소로 작용한다. 권력이 집중되어 있는 만큼 책임도 집중되기에, 어떠한 정당도 다음 선거에서 반사이익을 얻기 어렵다(김영순, 2005, p.5). 반면, 권력이 분산되어 있는 다원주의적 정치 체계에서는 이익집단들이 정책 결정 과정에 접근할 수 있는 기회가 상대적으로 더 많고, 이들의 거부로 인해 개혁이 좌절될 가능성이 더욱 크다. 즉, 이 같은 유형의 사회적 합의는 정당 간 경쟁이 다중적일 경우 나타나기 어렵다.

한편으로, 정부와 주요 사회적 파트너들 간의 합의를 통해 연금 개혁이 이루어지는 것이다. 일반적으로 노사정 간의 합의, 즉 삼자합의형이 대표적이다. 이처럼 형태의 개혁은 인기 없는 복지개혁이 선거에 미치는 영향을 상쇄하거나 중화시켜준다(Ebbinghaus and Hassel, 2000). 이러한 형태의 개혁은 사회적 파트너들이 정책 결정 과정 뿐 아니라 사회보험의 행정에도 깊이 관여하는 유럽대륙의 국가들에서 주로 나타난다(김영순,

2005, p.5).

다자 간 합의를 통한 연금 개혁에서는 연금 개혁과 관련된 위원회의 역할이 중요해진다. 일반적으로 연금개혁위원회는 정당, 전문가, 이익단체 대표 등으로 구성되며, 연금 개혁 논의를 주도하고 개혁안을 결정하는 역할을 수행한다. 이는 연금 개혁의 정치적 부담을 줄일 뿐 아니라 연금 개혁을 효율적으로 진행하는 유용한 수단이다. 물론, 연금개혁위원회를 통한 연금 개혁의 추진이 개혁의 성공을 보장하지는 않지만, 연금 개혁에서 발생하는 진통을 완화하는데 크게 기여할 수 있다(김원섭, 2008, p. 1).

반면, 이처럼 광범위한 사회적 합의 과정을 필요로 하는 정당 제휴나 삼자 합의와 달리 정부가 주도적으로 연금 개혁을 시행할 수도 있다. 즉, 야당이나 사회적 파트너들과 협력하지 않은 채 정부가 일방적으로 연금 개혁을 추진할 수 있다. 이러한 유형에 속하는 개혁은 그리 많지 않은데, 이는 국민들의 강한 저항을 불러오거나 사회적 갈등을 심화시킬 수 있기 때문이다. 이에 정부 주도로 연금 개혁을 추진하는 경우 대국민 의견 수렴 또는 전문가 자문위원회 형태의 ‘사회적 자문’을 통해 개혁을 추진하기도 한다.

3. 사회적 합의의 성공 요건

연금 개혁에서 사회적 합의가 성공하기 위해서는 여러 장치가 필요하다. 첫째, 민주적 과정과 절차는 사회적 합의를 위한 지렛대 역할을 할 수 있다. 특히, 사회적, 정치적 세력들이 파편화 되어 있고, 서로 원심적 경쟁을 하고 있는 경우 민주적 과정의 역할이 커질 수 있다. 무수히 많은 회의와 투표를 통해 아래로부터의 합의를 형성하는 경우 민주주의가 연금 개혁의 동력이 될 수 있다(김영순, 2005, p.24).

둘째, 이해관계에서 대립하는 여러 사회 세력들이 연금제도가 직면한 상황에 대해 객관적으로 판단할 수 있는 정보를 제공할 기구와 이들이 모여 문제를 논의할 기구가 필요하다. 그간의 여러 연금 개혁 사례들을 살펴보면, 각 나라별로 구성 범위와 권한의 차이는 있지만 사회적 합의를 위한 기구들이 조직되어 운영되었다(김영순, 2005, p.24). 이러한 사회적 합의 기구에서 중요한 것은 신뢰할 수 있는 주체를 논의에 참여시키는 것과 그 결정에 책임질 수 있는 권한을 부여하는 것이다(유호선, 2013, p.32).

셋째, 사회적 합의 결과의 이행을 평가할 수 있는 평가체계를 구축해야 한다. 사회적 합의가 지속되기 위해서는 참여 주체들이 합의 결과를 책임져야 하며, 이를 성공적으로 이행하고 있는지 평가할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다(유호선, 2013, p.32).

그러나 이러한 장치나 절차들이 완비되었다고 해서 사회적 합의에 반드시 성공할 수 있는 것은 아니다. 복지 개혁의 결과를 결정하는 것은 연금 개혁과 관련된 사회적 세력 관계이다. 제도는 '사회적·정치적 세력 관계의 응축물'이며, 이 세력 관계가 달라질 때 제도도 변화할 수 있기 때문이다(김영순, 2005, p.23). 바꾸어 말하면, 개혁을 추진하는 세력의 강력함 혹은 그 방어 연합의 취약함이 연금 개혁의 성패를 좌우한다고 할 수 있다(김영순, 2005, p.23). 이는 연금 개혁이 성공하기 위해 어떠한 형태로든 사회적 합의가 필요함을 의미한다. 사회적 합의에 기반하지 않은 채 추진된 연금 개혁이 엄청난 갈등을 유발할 뿐 성공하기 어렵고, 성공한다고 해도 세력 관계가 변한다면 뒤집히곤 하기 때문이다(김영순, 2005, p.23).

이러한 맥락에서 보면, 사회적 합의를 추진하는 과정에서 사회 세력들 간의 이해관계를 고르게 반영한 '포괄적 합의안'을 도출하는 일은 매우 중

요하다. 여러 보상적 요소들을 섞은 포괄 합의안을 통해 개혁에 반대하는 사회세력들을 분할 포섭할 수 있기 때문이다(김영순, 2005, p.24). 포괄적 합의안이 지닌 복잡성은 일반 국민들의 재정적 가독성(financial literacy)를 떨어뜨려 반대를 분산시킬 수 있게 한다(Whitehouse, 2000).

한편으로, 정확한 정보 전달을 통해 국민들을 설득하는 것도 중요하다. 가입자의 부담이 늘어나는 인기가 없는 개혁이라 할지라도, 정부가 개혁의 당위성을 사실 그대로 전달하는 것이 중요하다. 안종범(2005, pp 105-106)은 연금 개혁의 주된 실패 원인으로 '정부의 개혁의 필요성과 개혁안에 대한 홍보 노력 부족'을 꼽았다. 이처럼 연금 개혁에서는 왜곡된 정보의 발생을 차단하여 제도에 대한 신뢰는 높이는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 연금 개혁의 사회적 합의를 위해서는 언론의 역할도 중요하다.

제3절 종합 및 소결

지금까지 사회적 합의의 개념과 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정에 대해 살펴보았다. 여기에서는 앞선 내용을 정리하고, 이를 통해 얻을 수 있는 시사점을 간략히 제시한다.

먼저, 이 보고서에서는 사회적 합의는 다양한 사회적 갈등 상황에서 주요 주체들이 강제력에 의존하지 않고 갈등을 해소해가는 연속적 과정을 의미한다. 이는 사회적 대화, 사회적 자문, 사회적 합의주의, 사회적 협의 등의 다양한 형태로 존재하며, 정책결정과정에서 ①건전한 사회적 지배 구조 형성을 돕고, ②정책 신뢰도를 높이며, ③이해관계자들 사이의 소모적인 의견 대립을 완화하고, ④신뢰할만한 정보를 생성 및 공유하는 등의

중요한 역할을 수행한다. 이에 정부는 정책 결정의 정당성을 확보하기 위해 사회적 합의를 추진한다.

이때, 연금 개혁이 경제적 문제보다는 정치적 문제에 가깝기 때문에, 연금 개혁에서 사회적 합의는 매우 중요하다. 연금 개혁에서는 정부와 주요 사회적 파트너들 간 협력 관계를 구축하고 절차적 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 따라서 사회적 합의를 이루기 위해서는 연금 정치를 형성하는 주요 행위자인 사용자, 노동자, 정당의 특성과 선호를 파악해야 한다.

한편, 연금 개혁에서의 사회적 합의는 각국의 연금 체계, 정치 제도, 사회적 합의 주체 등에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다. 대표적으로, ① 주요 정당 간의 합의, ② 정부와 주요 사회적 파트너들 간의 합의 등의 형태가 나타날 수 있으며, 경우에 따라 정부가 개혁을 주도할 수도 있다. 이러한 사회적 합의가 이루어지기 위해서는 민주적 과정과 절차, 사회적 논의 기구, 합의 결과의 이행을 평가할 수 있는 평가 체계 등이 필요하며, 개혁을 추진하는 세력의 강령함(또는 그 방어 연합의 취약함), 국민들에 대한 정보 전달 및 언론의 역할 등도 중요하다. 종합하자면, 각 나라의 연금체계, 연금 개혁의 배경, 개혁의 내용과 방향, 사회적 합의의 주체와 합의를 이루어가는데 필요한 요소들의 조합에 따라 적절한 사회적 합의 과정이 달라질 수 있다.

그렇다면 우리나라에는 어떠한 형태의 사회적 합의가 적절할까? 앞서 살펴본 것처럼 이는 우리 제도가 처한 상황과 개혁의 방향, 그리고 그에 따른 이해관계, 정치 지형 등에 따라 달라진다. 또한 누가 어떻게 사회적 합의를 주도하는지, 또 그들의 상호작용을 통해 어떠한 권력관계가 생성되는지에 따라서도 달라질 수도 있다(김영순, 2011).

실제로 지난 1, 2차 연금 개혁에서는 서로 다른 형태의 사회적 합의가

나타났었다. 먼저, 1차 연금 개혁은 정부의 주도로 이루어졌다. 대통령을 비롯한 정부의 정치적 판단이 중요한 역할을 했으며, 복지부가 마련한 개혁안들이 대부분 관철되었다. 이해당사자들의 선호는 정당을 통해 일부 반영되는 정도였으며, 정당들은 자신의 정치적 입장에 따라 정부의 개혁안이나 이해당사자들의 선호를 선택적으로 채택하였다. 개혁 과정에서 주요 행위자 사이의 전략적 행위나 상호작용 역시 거의 나타나지 않았다.

반면, 2차 개혁의 경우 정당과 국회의 역할이 중요해졌다. 여러 정당들이 주도적으로 정책을 입안하고 여론을 형성하며 논의를 주도하였다. 이해당사자들 역시 시민단체 등을 통해 활발히 자신의 입장을 피력하였으며, 정당도 이들의 입장을 보다 적극적으로 고려하였다. 이 과정에서 주요 행위자들 간 협상 및 타협이 활발하게 이루어졌고, 서로의 입장에 따른 연대도 1차 개혁에 비해 공고하게 형성되었다. 최종 법안의 내용은 이러한 과정을 거치며 정부의 초안과 상당히 달라진 채 통과되었다.

전술한 1, 2차 연금 개혁의 전개 과정은 현재 우리에게 적절한 사회적 합의 과정 역시 과거와 달라질 수 있음을 시사한다. 현재 우리나라에 적절한 사회적 합의 방식을 모색하기 위해서는 우리 연금제도가 직면한 여러 문제들과 주요 개혁방안에 따라 달라지는 이해관계를 파악하고, 이에 대한 국민들의 정책 선호를 파악하는 것이 선행되어야 한다. 따라서 이후의 내용들은 이 같은 순서로 전개될 것이다. 다만, 다음 장에서는 주요국에서는 어떠한 형태의 사회적 합의 과정이 있었는지에 대해 먼저 살펴볼려 한다.



제3장

사회적 합의 과정에 관한 해외사례

제1절 핀란드

제2절 독일

제3절 스웨덴

제4절 영국

제5절 소결: 한국에의 시사점

제 3 장 사회적 합의 과정에 관한 해외사례

이 장에서는 주요국(핀란드, 독일, 스웨덴, 영국)의 연금 개혁 내용과 정치·사회적 환경, 그리고 사회적 합의 과정을 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

앞서 살펴본 것처럼 연금 개혁의 내용과 방향에 따라 보다 적합한 사회적 합의 과정이 달라질 수 있는데, 이들 국가들은 각기 다른 제도적 특성을 지니고 있으며 사회적 합의 과정도 상이하다. 핀란드는 노사정 합의기구에 기초하여 모수 개혁을 이루어낸 사례이다. 이해당사자들이 직접 협상을 통해 개혁안을 만들어냈다는 점이 특징적이다. 독일은 다양한 사회적 합의 방식을 추진한 사례이다. 독일은 정치적 지형이 복잡한 상황에서 구조개혁 및 모수개혁을 추진한 사례이다. 독일은 2001년 연금 개혁을 추진하는 과정에서 사회적 대타협 방식, 이해관계자(노동조합)를 설득하는 방식에 실패하자, 야당과의 정치적 합의를 통해 구조개혁에 성공하였고, 2004년에는 전문가 중심의 개혁위원회를 통해 모수 개혁에 성공할 수 있었다. 스웨덴은 정치권을 중심으로 개혁을 추진한 사례이다. 스웨덴은 1998년 이해집단을 배제한 채 정치권을 중심으로 개혁을 추진하여 구조개혁에 성공하였다. 마지막으로 영국은 2007~2011년의 모수개혁과 2014년 구조개혁을 연쇄적으로 성공하였다. 이들은 소수의 전문위원회와 정부를 중심으로 개혁방안을 도출한 뒤 전 국민을 대상으로 의견을 수렴하여 사회적 합의를 이루어낸 사례이다.

제1절 핀란드

1. 서론

핀란드에서 노인의 소득보장을 위한 연금제도는 크게 사회보험 원리에 따라 연금보험 가입자와 사용자의 기여금을 바탕으로 운용되는 소득비례 연금(earnings-related pension)과 조세를 바탕으로 핀란드사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland' Kela)이 지급하는 국가연금(national pension)으로 구성된다. 소득비례연금은 연금보험 가입자의 노동기간과 연금기여금에 비례하여 그 급여액이 결정되므로 가입 기간이 길수록, 가입 중 소득이 높을수록 은퇴 후 연금 급여가 높다. 2021년 12월 31일 기준, 핀란드 소득비례연금 평균 급여액은 월 1,639 유로였다(ETK, 2022a). 반면 국가연금은 소득비례연금에 가입한 적이 없거나 가입 기간이 짧아 소득비례연금 급여액이 일정 수준 이하인 사람들에게 최소한의 소득보장을 위해 핀란드 정부가 지급하는 연금으로서 그 급여액은 매년 다르게 결정된다. 2022년 8월 1일부터 12월 31일까지 1인가구 노인을 위한 국가연금 기본급여액은 월 703.45유로, 배우자나 파트너와 함께 사는 노인에게 지급되는 기본급여액은 월 628.03유로다(Kela, 2022).

연금수령자가 소득비례연금보험에 가입한 이력을 바탕으로 소득비례 연금 급여를 받는데 그 금액이 국가연금 급여액에 미치지 못할 때, 핀란드사회보험청은 소득비례연금 급여액과 국가연금 기본급여액의 차이만큼을 국가연금으로 지급한다. 즉, 국가연금 급여액은 개인의 소득비례연금 급여액 수준에 따라 달라지는 것이다. 따라서 2021년 12월 31일 기준으로 핀란드 노령연금 월평균 급여액 1,784유로 가운데 대부분은 소득비

례연금이 차지하고, 국가연금은 7.23%에 해당하는 129유로에 불과하다(ETK, 2022a). 이처럼 국가연금의 전체 급여액 규모는 매우 적은 수준이라 핀란드에서 인구 고령화에 따른 연금 개혁 논의는 소득비례연금제도에 초점이 맞추어진다.

1962년에 모든 국민을 대상으로 한 연금제도가 도입된 후, 핀란드는 수십 년에 걸쳐 크고 작은 개혁을 단행하고 있다. 전통적으로 개혁에 관한 논의와 의사결정은 노사정 합의기구를 통해 이루어지고 있다. 따라서 핀란드 사례를 검토하는 이 절에서는 우선 소득비례연금제도 개혁을 다루는 핀란드의 노사정 합의기구를 살펴보고, 소득비례연금제도 의사결정 및 운용 체계를 알아본다. 이후 이러한 내용에 대한 이해를 바탕으로 핀란드에서 가장 최근에 추진되었던 2017년 연금 개혁의 과정과 내용을 조사한다.

2. 핀란드 소득비례연금제도 의사결정 및 운용 체계

가. 노사정 합의 전통

핀란드는 1968년 급격한 임금 상승에 따른 인플레이션을 막기 위해 처음으로 국가 차원에서 노동자단체, 사용자단체, 중앙정부가 임금 수준을 포함한 다양한 경제정책과 사회정책의 쟁점에 대해 협약을 맺기 시작한 후, 지금까지 노사정 합의를 통한 의사결정 전통을 이어오고 있다(이채정, 이선화, 김진석, 신영규, Suh, Melin, Hofäcker, Hess, 2021, 87). 2000년대 중반까지 핀란드의 중앙집중적 단체협약과 정책 결정은 Tulopoliittinen kokonaisratkaisu(Tupo)라고 명명되었고, 영어로는 Finnish National Income Policy Agreements로 번역됐다. 그러나 2007년에 사용자단체인 EK(Confederation of Finnish Industries)가

산업부문별 단체교섭을 주장하고 국가 차원에서의 중앙집중적 단체교섭에 참여하지 않으면서 이후 공식적으로 Tupo라는 표현은 사용되지 않고 있다. 하지만 여전히 노사정 합의기구를 통한 각종 사회정책 의사결정 전통은 유지되고 있다.

핀란드 노사정 합의기구에서 논의되는 정책 사항은 연금제도 개편, 사회보험료 조정, 실업급여 제도 변경, 직업훈련 정책, 직장 문화 개선 등이다. 2005년과 2017년의 연금 개혁 계획안도 노사정 합의기구에서 만들어졌고, 코로나19(Covid-19) 대유행 상황에 대응하기 위한 다양한 노동시장정책과 사회정책도 이 기구에서의 논의를 바탕으로 결정되었다. 최근 육아휴직 제도 개편과 사회보장제도 개혁 논의 과정에서도 노사정 합의기구를 통한 의견 수렴이 이루어지고 있다.

노사정 합의기구에는 노동자와 고용자를 대표하는 단체들이 참여한다. 노동자 측에서는 핀란드 3대 노동조합연맹인 SAK, STTK, Akava가 참여하고, 고용자 측에서는 EK(Confederation of Finnish Industries), KT(Local Government Employers), KiT(Church Employers), VTML(Office for the Government as Employer)가 참여한다. 노사정 합의기구에서 정부를 대표하는 내각의 장관은 비교적 중립적인 위치에서 논의를 이끌고, 사용자단체와 노동자단체 사이의 합의안이 도출되면 그 내용을 법률안으로 만들어 의회에 제출한다. 법률안이 의회를 통과하면 노사정 사이의 합의 내용은 법률적 효력을 갖게 되고, 향후 내각은 그 내용을 집행한다.

연금 개혁을 위한 노사정 합의 기구에는 정부를 대표하는 사회보장부를 비롯해 사용자단체, 고용자단체, 자영업자단체, 연금기금운용사연합(Finnish Pension Alliance; TELA)과 연금기금운용사, 핀란드연금센터(Finnish Centre for Pensions; ETK)가 참여한다. 참여 기관들 사이의

논의를 거쳐 합의안이 도출되면 핀란드 사회보건부(Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö)는 합의 내용을 반영한 연금 관련 법률 수정안을 만들어 핀란드 의회에 제출한다. 핀란드 의회가 이 수정 법률안을 검토하여 의결하고, 대통령이 그 법률을 비준하면 연금 관련 법률의 수정이 확정되면서 연금 개혁을 위한 논의와 합의는 완료된다(ETK, 2022b).

[그림 3-1] 핀란드 연금 관련 법률 수정안 도출 및 확정 절차



자료: ETK(2022b). Tripartite Negotiations. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/administration-and-supervision/tripartite-negotiations/>에서 2022. 11. 10. 인출.

나. 소득비례연금제도 운용 현황

핀란드의 민간부문 노동자를 위한 소득비례연금제도 TEL과 단기 계약직 노동자를 위한 소득비례연금은 모두 1962년에 도입되었다. 이후 예술가를 위한 연금 TaEL은 1986년에 도입되었다. 이렇게 분리되어 운용되던 소득비례연금제도 가운데 민간부문 노동자 연금 TEL, 단기 계약직 노

동자 연금 LEL, 예술가 연금 TaEL이 1986년에 TyEL로 통합되었고, 지금까지 이 제도가 핀란드 소득비례연금제도에서 가장 핵심적인 부분을 차지하고 있다(Johanson and Sorsa, 2010). 이외에도 핀란드의 소득비례연금제도는 공공부문 노동자를 위한 JuEL, 자영업자를 위한 YEL, 농부를 위한 MYEL, 선원을 위한 MEL 등으로 나누어져 있다.

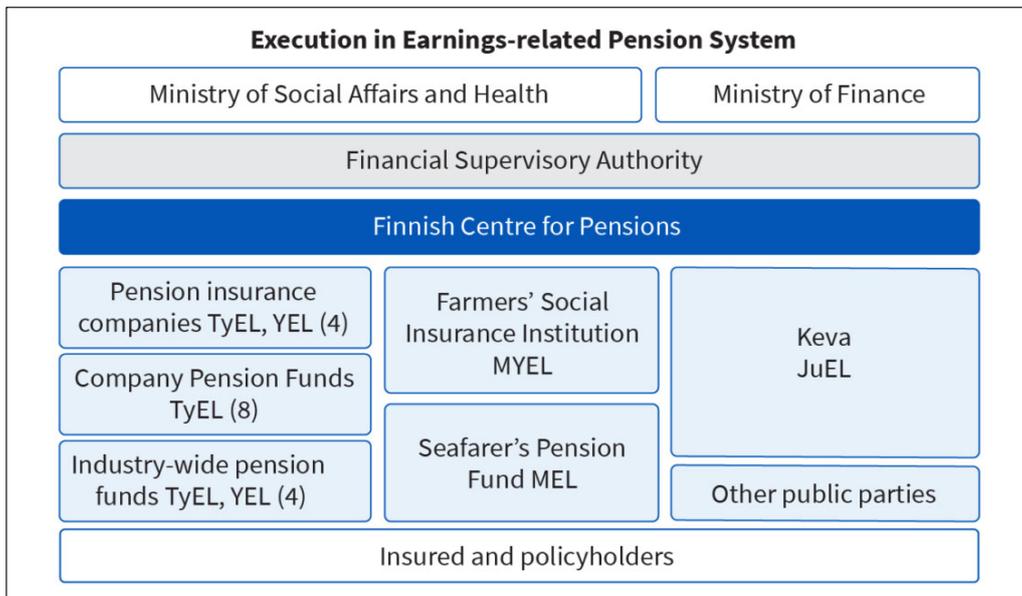
소득비례연금제도가 나누어져 있는 것처럼 그 운용 구조도 분산되어 있다. 민간부문 노동자를 위한 TyEL은 민간 연금기업(pension insurance companies), 사업장 단위의 연기금(company pension funds), 산업별 연기금(industry-wide pension funds) 등 세 가지 유형의 연금 운용 주체가 기금을 관리한다. 자영업자를 위한 연금 YEL에는 민간 연금기업과 산업별 연기금 등 두 가지 유형의 운용 주체가 관여하고 있다. 농부와 선원을 위한 연금은 특별 연기금 관리조직인 Mela와 Merimieseläkekassa가 각각 관리한다. 공공부문 노동자의 연금인 JuEL은 Keva와 기타 특수 연기금 관리조직이 담당하고 있다.

이러한 분산화(decentralization)는 핀란드 소득비례연금제도 운용의 가장 핵심적인 특징이다. 이것은 19세기 몇몇 공장에서 처음 연금제도가 처음 도입된 이후, 20세기에 다양한 산업부문이 개별적인 법률과 기관을 바탕으로 서로 다른 연금제도를 도입한 역사적 배경에 기인한다. 과거에는 산업부문별 연금제도 사이에 운용방식과 급여액의 차이가 매우 컸지만, 수십 년에 걸쳐 핀란드는 그 차이를 계속 줄여왔다. 비록 산업부문별로 연금제도의 기여금과 운용기관은 여전히 다르지만, 오늘날 민간부문과 공공부문 연금의 급여액은 동일하다(TELA, 2022a).

핀란드가 소득비례연금제도 운용의 분산화를 유지하는 이유는 가장 큰 이유는 연금기금 운용의 위험을 분산할 수 있는 장점 때문이다. 즉, 하나의 기관이 모든 연금기금의 관리와 투자를 책임지는 방식보다 여러 기관이 그 업무를 나누어 담당하도록 하는 것이 연금기금 자산 운용의 위험성

을 낮출 수 있다는 것이다. 또한, 다양한 형태의 연금기금운용사가 연금 서비스에 참여함으로써 서비스 경쟁이 발생하고, 이를 통해 경영효율성과 고객서비스 수준을 높일 수 있다는 것도 분산화의 장점으로 꼽힌다. 이러한 맥락에서 민간부문 사용자와 자영업자는 자신들의 사업장에 적합한 연금기금운용사를 스스로 선택하여 연금기금 운용을 맡길 수 있다(TELA, 2022a). 한편 법률은 연금기금운용사들의 경쟁을 방지하고 협력을 강제하는 규정을 마련하고 있다. 과도한 경쟁은 연금기금의 안전성을 해질 수 있기 때문이다. 법률에 따르면 연금기금운용사들은 연금보험의 약관과 계리원칙(actuarial principles) 준비, 통계 수치의 수합, 법령의 집행과 개정과 관련한 기타 사항에 대해 반드시 협력하고 협조해야 한다. 그리고 무엇보다 연금기금운용사들은 경쟁을 위해 연금보험 상품의 내용을 독자적으로 변경할 수 없다(TELA, 2022b).

[그림 3-2] 핀란드 소득비례연금제도의 구성과 운용 구조



자료: ETK(2022c). Parties to the Pension Scheme. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/administration-and-supervision/parties-to-the-pension-scheme/>에서 2022. 11. 10. 인출.

〈표 3-1〉 핀란드 산업부문 및 직종별 연금기여율(2022년)

구분	2022년		
	전체 임금 대비 기여율 (%)	종업원/자영업자 기여율(%)	
		53세 미만 63세 이상	53세 이상 62세 이하
민간 산업부문	24.85	7.15	8.65
선원	19.0	7.15	8.65
지방정부	27.9	7.15	8.65
중앙정부	24.4	7.15	8.65
교회	28.97	7.15	8.65
자영업	23.1	24.1	25.6
농부 및 보조금수령자	-	최소 13.3 최대 24.1	최소 13.9 최대 25.6

주: 농부 및 보조금수령자의 기여율은 소득 수준에 따라 다름
 자료: ETK(2022d). Pension Contributions. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/pension-contributions/>에서 2022. 11. 10. 인출.

다. 소득비례연금제도 운용 거버넌스⁸⁾

핀란드 소득비례연금제도는 다양한 형태의 연금기금운용사, 핀란드연금센터, 사회보건부, 핀란드 의회, 핀란드금융감독원 등이 참여하는 거버넌스를 통해 운용되고 있다. 또한, 연금기금운용사연합(TELA)은 핀란드 내 모든 연금기금운용사를 회원으로 하는 조직으로서 연금기금운용사들의 이해관계를 감독하고, 소득비례연금제도 부문을 대표하며 소득비례연금제도에 대한 신뢰와 이해를 높이는 역할을 한다(TELA, 2022c).

산업 부문별 연금기금운용사는 해당 부문의 고용자와 자영업자들에 관한 정보를 수집하고, 그 정보를 바탕으로 소득비례연금 보험료를 거두고 연금 급여를 지급한다. 또한 이 기관들이 관리하는 연금기금의 규모가 크

8) 이 부분은 TELA(2022d)의 내용을 바탕으로 요약 및 재구성하였다.

기 때문에 연금기금운용사는 금융 부문에서도 중요한 역할을 하고 있다. 단, 연금기금은 반드시 소득비례연금을 위해 사용되어야 하므로 그들의 투자는 수익성과 안전성을 바탕으로 이루어져야 한다. 따라서 연금기금 운용사의 투자 행위는 법률로 엄격한 규제를 받는다. 비록 산업 부문별로 연금기금운용기관이 다르지만, 연금을 신청하는 사람은 은퇴 전 자신이 마지막으로 가입되었던 연금기금운용사에 연금급여신청서를 제출하면 된다. 연금기금운용사들은 서로 관련 정보를 제공함으로써 협력적으로 연금 지급 업무를 처리하기 때문이다.

핀란드연금센터(ETK)는 소득비례연금의 제공을 원활하게 하도록 법률에 따라 설립된 협력기구다. 따라서 핀란드연금센터의 역할과 기능은 법률에 따라 다음과 같이 정해져 있다. 첫째, 소득비례연금제도의 평가와 발전 그리고 그 개혁 과정의 모니터링에 필요한 연구를 수행하고, 통계와 정보를 생산한다. 둘째, 소득비례연금제도와 관련된 법률안 작성을 지원한다. 셋째, 연금 운용과 관련된 서비스를 구축하고 관리한다. 넷째, 소득비례연금제도 관련 직무훈련, 소통, 안내 등의 프로그램을 제공한다. 다섯째, 소득비례연금제도와 관련하여 법률 조언, 국제 업무, 감사 활동을 수행한다. 여섯째, 외국에 거주하는 핀란드 소득비례연금 가입자들의 연금급여신청서 처리를 포함한 국제적인 연금 관련 업무를 처리한다. 이와 더불어 핀란드연금센터는 일부 예외적인 상황을 제외한 거의 모든 연금기금운용사의 가입자 소득 및 연금 가입 관련 정보가 등록되는 데이터베이스를 관리한다.

핀란드 사회보건부는 우선 연금 관련 법령을 개정함으로써 소득비례연금제도 운용에 관여한다. 소득비례연금의 재원은 노동자와 사용자로부터 거둔 연금기여금이므로 사회보건부의 법령 개정 작업은 노동자단체 및 사용자단체와의 협의를 통해 이루어진다. 또한, 사회보건부는 연금기금

운용사의 사업 허가를 관리하고 민간부문 연금기여금에 적용될 계리원칙을 승인한다.

핀란드 의회는 소득비례연금제도와 관련된 모든 법률의 제·개정안을 심사하고 승인한다. 이와 관련된 업무는 대부분 의회 내 사회보건위원회(Social Affairs and Health Committee)가 처리한다. 심사 과정에서 사회보건위원회는 일반적으로 노동자단체, 사용자단체, 연금기금운용사 연합을 각각 대표하는 전문가의 의견을 청취한 후 결론을 내린다.

핀란드의 금융과 보험 부문에서 일어나는 활동을 감독하는 핀란드금융감독원(Financial Supervisory Authority; FIN-FSA)은 연금기금운용사의 활동을 감독한다. 이와 관련하여 핀란드금융감독원은 자체적인 규정과 지침을 바탕으로 연금기금운용사의 재정 상황, 연금 지급 능력, 거버넌스, 의사결정 절차, 정관 등을 감독한다.

3. 2017년 연금 개혁 사례

가. 배경

2009년 2월 핀란드 중앙정부가 인구 고령화를 고려하여 정년을 65세로 연장하는 방안을 제시하면서 연금 개혁에 관한 논의가 시작되었다. 당시 노동자단체와 사용자단체 모두 중앙정부의 정년 연장 제안을 받아들일 수 없다고 선언했고, 대중의 여론 역시 정년 연장을 강하게 반대했다. 이러한 상황 속에서 2009년 3월 11일, 노사정은 직장 생활을 늘리는 방안에 대한 협상을 시작하기로 합의했다. 협상은 소득비례연금제도 개혁을 논의하는 그룹(Rantala그룹)과 직장 내 웰빙 증진을 다루는 그룹(Ahtela그룹)으로 나누어져 진행되었다. 두 그룹의 공통된 목표는 당시

60세 수준이었던 평균 은퇴 연령을 2025년까지 62.4세로 높임으로써 연금 재정의 지속가능성을 향상시킬 수 있는 정책적 방안을 도출하는 것이었다(ETK, 2022e).

나. 협상 과정

연금 개혁을 포함한 정년 연장 협상을 위해 정부 측에서는 사회보장부가 참여하였고, 노동자 측에서는 제조·서비스업을 중심으로 한 노동자단체인 SAK, 전문직 노동자단체인 STTK, 고학력 직장인을 위한 노동자단체인 Akava 등 3개 단체가 참여했다. 사용자를 대표해서는 민간 산업부문 사용자단체인 EK(Confederation of Finnish Industries), 지방정부 부문 사용자단체인 KT(Local Government Employers), 기독교교회 사용자단체인 KiT(Church Employers), 중앙정부 사용자단체인 VTML(Office for the Government as Employer) 등 4개 단체가 참여했다.

직장의 웰빙 개선 방안을 다루는 Ahtela그룹에서 노사정 협상은 순조롭게 진행됐다. Ahtela그룹은 처음 정한 일정에 따라 2010년 합의안을 도출하고 추가 세부 작업을 추진했다. 그러나 연금제도의 세부적인 내용을 논의하는 Rantala그룹에서의 협상은 쉽게 진전되지 못하였다(ETK, 2022e). 이는 은퇴 연령 조정안을 두고 노동자단체와 사용자단체 사이에 견해차가 컸기 때문이다. 사용자단체들은 정부가 제안한 정년 연장에 찬성하였지만, 노동자단체는 모두 정년을 늦추는 것에 강하게 반대했다. 결국 합의 시한인 2010년 1월 말까지 Rantala그룹은 합의안을 도출하지 못하고 협상을 종료했다(yle, 2010).

이후 오랫동안 연금 개혁에 관한 논의가 담보 상태에 있었다. 그런데

2011년 9월, 당시 보건사회부 장관이던 Paula Risikko는 정년 연장을 달성하기 위해 정부가 취할 수 있는 다양한 정책 수단들을 정리하여 노사 양측에 전달하면서 Rantala그룹이 이러한 정책 수단들에 관한 의견을 정리한 보고서를 제출할 것을 제안했다(ETK, 2022e). 이러한 제안에도 불구하고 노동자단체들은 정년 연장 반대를 고수하며 협상에 나서지 않았다. 그러던 중 2012년 2월, 회원 수가 가장 많은 노동자단체 SAK가 정년 연장안 도입을 고려할 수 있다고 태도를 바꾸었다. SAK는 정부가 제안한 정책수단들은 고용률을 높일 수 있는 방안이므로 이를 종합적으로 검토한 후, 필요하다면 정년 연장에 동의할 수 있다는 의견을 표명했다. SAK의 이러한 태도 변화와는 다르게 노동계에는 여전히 정년 연장에 반대하는 의견이 강했다(Trade Union News from Finland, 2012).

SAK가 정년 연장안에 대해 유연한 태도를 보이면서 Rantala그룹의 협상이 재개되었고, 2012년 2월 17일과 2012년 3월 22일에 각각 정부가 제안한 정책수단들과 관련된 1, 2차 중간보고서가 발표되었다(ETK, 2022e). 이후 협상은 계속되었고, 2013년 10월 노사정 합의기구는 “고용과 성장에 관한 사회적 협약(työllisyys- ja kasvusopimus)”을 체결하면서 연금 개혁이 필요하다는 인식에 합의하였다. 이 협약은 2014년 가을까지 노사정은 구체적인 연금 개혁안에 합의하고, 핀란드 의회는 합의된 개혁안을 법제화하며 핀란드 정부는 늦어도 2017년 초부터 새로운 연금 관련 법안이 집행되어야 한다고 명시하였다(Trade Union News from Finland, 2014a).

위 합의를 바탕으로 노사정 합의기구는 정년 연장을 포함한 연금 개혁안 수립을 위한 본격적인 협상을 시작했다. 정년 연장에 강력하게 반대하던 노동자단체들이 연금 개혁에 긍정적인 태도를 보이게 된 이유는 젊은 세대가 연금제도를 신뢰하고 앞으로도 계속 보험료를 내도록 하기 위해

서는 연금 재정의 지속가능성이 유지되어야 한다는 점 때문이었다. 즉, 인구 고령화가 심화하는 상황에서 연금 재정의 지속가능성을 고려하면 노동자단체들도 정년 연장을 계속 반대할 수만은 없었다. 따라서 노사정 합의기구인 연금 수급 최저 연령을 점진적으로 65세까지 높이는 방안에 합의했다(Trade Union News from Finland, 2014a).

은퇴 연령을 높이는 것에 합의한 후, 주요 쟁점은 연금 급여액 산출 방식에 있어 연금 적립률(accrual rate)을 어떻게 적용할 것인가에 있었다. 당시 소득비례연금제도는 기본적으로 근무 기간 1년마다 1.5%의 적립률을 적용하고, 53~62세 동안의 근무 기간에는 연 1.9%, 63세부터 연금 수령 시점까지의 근무 기간에는 연 4.5%의 적립률을 각각 적용하고 있었다. 반면 노사정 합의 기구에서는 연령에 상관없이 일괄적으로 연 1.5%의 적립률을 적용하는 방안이 협상 주체 다수의 주목받고 있었다. 하지만 고학력 노동자를 대표하는 노동자단체인 Akava는 이 안에 강력히 반대했다. Akava 소속 노동자들은 고학력이므로 상대적으로 노동시장 진입 시기가 늦고 은퇴 직전 임금 수준이 높으므로 연 1.5%의 적립률을 적용하게 되면 고학력 노동자들의 연금 급여액이 크게 줄어들기 때문이었다. 이 사안과 관련하여 Akava는 다른 협상 주체들과 이견을 좁히지 못했고, 결국 2014년 9월 25일 Akava는 협상테이블을 떠났다(yle, 2014a; 2014b).

2013년에 체결된 사회협약에 따라 노사정 합의기구인 2014년 가을까지 합의된 연금 개혁안을 도출해야 했다. 이 합의기구인 모든 협상 참여자의 합의를 끌어내기 위해 협상을 잠시 중단하고 Akava가 돌아오기를 기다렸다. 그러나 Akava가 내부 논의를 통해 연금 개혁안 협상에 더 이상 참여하지 않기로 결정함에 따라 당시 총리였던 Alexander Stubb과 노사정 합의기구인 Akava를 제외한 상태에서 합의안을 도출하였다

(Trade Union News from Finland, 2014b; yle, 2014c). 결과적으로 고학력 직장인을 위한 노동자단체 Akava를 제외한 모든 노동시장단체의 합의를 바탕으로 연금 개혁안이 수립된 것이다. 이 개혁안은 2015년에 핀란드 의회를 통과했고, 2017년이 시작되면서 소득비례연금제도에 적용되었다(ETK, 2022e).

다. 합의된 개혁안의 내용⁹⁾

노사정 합의기구를 통해 2014년 9월에 합의된 연금 개혁은 소득비례 연금제도의 재정적 지속가능성을 보장하면서도 충분한 급여를 세대 간에 공평하게 제공하는 것이었다. 이를 위해 개혁안은 다음과 같은 제도 변화를 추진하고자 했다.

우선 소득비례연금 가입 최소연령을 기존 18세에서 17세로 낮추고, 은퇴 연령을 매년 단계적으로 늦추는 방안이 채택되었다. 개혁안이 적용되기 전인 2016년까지는 63세가 되는 시점부터 연금 수급권자는 은퇴하고 연금을 받을 수 있었다. 그러나 개혁안은 2017년부터 2027년까지 이 시점을 매년 3개월씩 늦추도록 했다. 즉, 은퇴 연령이 2017년에는 63세 3개월, 2018년에는 63세 6개월로 바뀌고, 2027년에는 65세까지 늦춰지는 것이다. 예외적으로 육체적으로나 정신적으로 업무 부담이 큰 직업에는 이러한 변화를 적용하지 않기로 하여 63세부터 연금 수령이 가능하다.

다음으로 2016년까지 노동자의 나이에 따라 매년 다른 수치의 연금적립률이 적용되던 것을 바꾸어 2017년부터는 연 1.5%의 연금적립률을 고정적으로 적용하기로 했다. 이는 전반적으로 고령 노동자에게 적용되는 연금적립률이 낮아지는 효과가 있었다. 따라서 기존 연금 가입자들의 기

9) ETK(2022e)에 있는 “Changes to benefits”의 주요 내용을 요약 및 재구성하였다.

대 이익을 보호하기 위해 2027년 12월 31일까지 53~62세에 해당하는 노동자에게는 1.7%의 연금적립률을 적용하는 예외 조항이 추가되었다.

또 다른 변화는 연금 수령 개시 시점에 따라 급여액이 달라지도록 하는 것이었다. 우선 은퇴 연령이 도래하더라도 계속 일하면서 연금기여금을 납부하고 연금 수령을 미루면 급여액이 올라가도록 제도를 바꾸었다. 즉, 은퇴 연령 도래 후 연금기여금을 추가로 납부하면 급여액은 추가 납부 기간이 1개월 연장될 때마다 0.4%씩 1년에 최대 4.8%까지 오른다. 다른 한편으로 은퇴 연령 이전인 61세부터 예상 급여액의 25%나 50%를 받는 방식도 도입되었다. 이때 은퇴 연령 개시 후 급여액은 사전 수령 기간 1개마다 월 0.4%씩 줄어든다.

개혁안은 향후 재정 상황에 따라 민간 산업부문 연금인 TyEL의 기여금 비율을 높이기로 했다. 이에 따라 2017년에는 연금기여금 비율이 종업원 소득의 24.4%로 높아졌다. 이후 이 비율은 추가로 인상되어 2022년에는 24.85%까지 올랐다.

4. 소결

핀란드의 연금제도 운용과 개혁에 관한 협상과 의사결정은 노동시장에서 전통적으로 형성된 노사정 합의기구를 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 합의기구는 다양한 노동시장 관련 제도와 정책을 논의하기 위해 이미 오랫동안 작동하고 있었기 때문에 협상 주체들 사이에 소통의 방식은 매우 안정적으로 제도화되어 있고, 신뢰 수준도 상당히 높다. 이러한 특징은 비록 몇 해에 걸친 지루한 협상이었지만, 결국 핀란드가 노사정 합의를 바탕으로 연금 개혁안을 도출할 수 있었던 제도적 환경이 되었다고 볼 수 있다.

핀란드 사례는 연금제도 관련 당사자를 대표하는 단체들이 직접 협상을 통해 개혁안을 만들어낸다는 매우 기본적인 합의를 보여준다. 소득비례연금의 재정은 기본적으로 노동자와 사용자의 기여금으로 마련되고, 연금 급여는 은퇴한 노동자에게 지급된다. 이처럼 제도의 당사자인 노동자와 사용자의 의견이 개혁안 협상에 최대한 반영되도록 하는 것은 연금 개혁의 민주적 정당성 확보를 위해 매우 중요한 일이다. 당사자들이 참여하는 협상과 합의 없이 관료와 전문가 중심으로 의사결정이 이루어지는 우리나라 연금제도 개편 논의는 핀란드와 큰 차이를 보인다.

협상 과정이 보여주는 것처럼 핀란드는 연금의 재정 안정성을 높이기 위해 단순히 연금제도만을 수정한 것이 아니라 고령 노동자들의 은퇴를 늦추기 위해 근무환경 개선을 통한 직장 내 웰빙을 높이는 다양한 정책도 도입하였다. 이러한 접근은 연금제도 관련 문제를 해결함에 있어 소득보장의 관점만이 아니라 노동시장과 근로환경의 요인들에 대한 통합적인 고려가 협상 진전 및 효율적인 대안 발견에 도움을 줄 수 있음을 보여준다.

핀란드 사례를 우리나라 연금 개혁 논의 구조에 적용할 수 있는 부분은 현실적으로 매우 작다. 그러나 전통적인 노사정 합의기구를 통해 매우 긴 시간을 투자하며 협상을 이어가는 핀란드 연금 개혁 논의는 민주주의 국가에서 개혁 논의 과정에서 추구해야 할 가치가 무엇인지를 잘 보여준다. 국민연금에 대한 국민의 불신이 점점 커지는 상황에서 우리나라가 연금 개혁 논의 과정과 의사결정 절차에서 추구하는 가치는 무엇인지를 생각해 볼 필요가 있다.

제2절 독일

독일에서 은퇴자의 수는 2035년까지 증가할 것으로 전망한다. 1차 중기인구추계결과(2020년~2035년)에 따르면, 2020년부터 2035년까지 67세 이상 인구는 1,600만 명에서 2,000만 명으로 22% 증가할 것으로 전망되었다¹⁰⁾. 연금 개시 연령이 67세로 상향 조정(Rente mit 67)됨에 따라 생산가능인구가 20세에서 66세까지로 조정되었는데, 2035년 생산가능인구 100명당, 67세 이상 인구는 41~43명으로, 2020년 노후부양 비율 31에서 2035년 43~46(팬데믹 고려하지 않음)까지 증가하는 것으로 추계되었다. 독일 전역의 생산가능인구는 2035년까지 12~13% 정도 감소하지만, 안정적인 수준으로 유지될 것으로 추계되었다. 또한 생산인구 감소와 퇴직 연령층의 증가를 참작하여 48만 명의 이주(생업)자가 필요한 것으로 추계하였다(Statistisches Bundesamt, 2022).

이러한 급격한 인구변동은 부과방식으로 공적연금을 운영해 온 독일 공적연금에 직접적인 영향을 미쳤다. 그러나 독일 연금정책의 패러다임 변화는 비단 인구구조 변화뿐만 아니라, 20세기 후반 장기실업 심화와 금융의 세계화에 따른 금융시장의 압력 등의 영향도 상당했다. 그 결과 연금제도에 대한 모수개혁과 부분적 구조개혁이 진행되었고, 무엇보다 공적연금 중심의 노후소득보장체계를 다층화하여 사적연금이 강화되었다. 이 글은 21세기 이후 공적연금 정책의 패러다임을 변화시킨 연금 개혁을 중심으로 사회적 합의구조와 특징에 대해 살펴본다.

10) 코로나 팬데믹이 사망률에 영향을 미쳤고, 기대여명은 증대되지 않았다. 지난 10년 동안의 기대여명 증대는 이전 시기와 비교해서 둔화되었고, 이러한 경향은 중기인구추계에 반영되었다. 65세 연령층이 전체 인구에 차지하는 비율은 1960년 12%, 1980년 16%, 2000년 17%, 2020년 22%, 2040년 28%, 2060년 30%로 집계 및 추계되었다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2021. pp. 3-4).

1. 노후소득보장체계와 사적연금의 강화 경향

가. 다층소득보장체계와 연금정책의 경로 이탈

독일의 노후소득보장체계는 세 가지 기둥-국가 차원의 법정체계로 이루어져 있다. 각 층은 고용노동자와 자영업자를 위한 공적연금(1층), 기업 차원의 노후보장(2층), 개인 노후보장(3층)으로 구성되어 있다. 독일은 전통적으로 1층 중심의 노후소득보장체계를 구축하였으나 슈뢰더(G. Schröder) 정부의 연금 개혁 이후 2층과 3층을 강화하는 방향으로 전환되었다.

〈표 3-2〉 독일 다층노후소득보장체계

	고용노동자			자영업자			
	공무원	노동자와 사무직		의무가입자		농민연금	직능별보장
1층: 법정체계 (공적연금)	공무원연금	법정연금 (GRV)		임의가입자	자영업자를 위한 특별기구 및 규정		
2층: 기업부가체계		광부연금	기업노후연금 부분적 세금 공제	공공부문 추가 보장			
3층: 개인노후보장	사적노후보장(부분적 세액 공제)						
	생명보험(개인연금)			저축(은행저축, 증권, 펀드 등)			
4층: 기초보장	노후에 따른 필요지향적 기초보장						

자료: Bäcker, G., Ernst, K. (2020). Das 3-Säulen-System der Alterssicherung im Überblick. <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/288929/das-3-saeulen-system-der-alterssicherung-im-ueberblick>에서 2022. 7. 1. 인출

한국의 다층노후소득보장체계에서 공공부조는 0층으로 분류되지만 독일에서는 4층으로 구분하고 있고, 소득 능력이 감소한 대상자를 기준으로 2017년 말, 기준 65세 이상 노령층 514,000명(65세 인구의 약 10%)에게¹¹⁾ 기초보장을 제공했다(Statistisches Bundesamt, 2018).

독일의 노후소득보장체계는 전후 1층인 공적연금을 중심으로 발전되었지만, 2011년 리스터연금(Riester Rente) 도입을 계기로 2층과 3층 체계가 강화되었다. 국가는 보조금과 세제 혜택을 동원하면서 사적연금 영역을 강화를 위해 지원하였다. 이러한 측면에서 사적 노후소득보장 영역이 국가의 노후소득보장체계 일부로 전환되었다고 평가한다(Bäcker, G., Ernst, K., 2020). 부과방식의 재정운용 제도는 1층의 법정연금, 공무원연금, 농민연금과 2층의 공공부문 추가보장이 대표적이고, 적립방식의 재정운용 제도는 대부분 1층의 직능별 보장, 2층의 기업노후연금, 3층의 개인연금이 속한다. 이러한 변화에 대해 독일의 연금정책이 ‘지출지향적 수입정책(ausgabeorientierte Einnahmepolitik)’에서 수입지향적 지출정책(einnahmeorientierte Ausgabenpolitik)’으로 변화됐다고 평가한다(Schmidt, 2005, p.116; Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K. and Neubauer, J., 2008, p.425; Urban, 2010, p.23; 우승명, 2019, p.75).

지출지향적 수입정책은 1957년 연금 개혁 이후 추구했던 방식으로 은퇴 후에도 이전의 생활 수준을 보장하는 것을 목표로 연금급여를 통한 소득대체율이 유지될 수 있도록 보험료를 조정하는 것이다. 수입지향적 지출정책은 2000년 이후 슈뢰더 정부의 일련의 연금 개혁에 반영되었다. 수입지향적 지출정책은 수입 측면의 보험료를 일정 수준 이상 상승하

11) 2016년 기준 기초보장 지출 규모는 6,500억 유로로 2005년(2,900억 유로)과 비교해서 두 배 이상 증가함. 법정연금의 급여 삭감과 기초보장 수급자 증가는 비례적 관계이다 (BMAS(독일연방노동사회부), 2022).

는 것을 억제하는 것을 목표로 한다. 따라서 보험료 수입에 맞춰 급여 지출이 조정되므로, 소득대체율 목표는 사실상 지켜지기 어렵게 됐다. 법정 연금의 기여율은 1997년과 1998년 20.3%까지 상승했다가 2021년 기준 18.6%¹²⁾로 다소 하락했다. 2025년까지 보험료율이 20%를 초과하지 않고, 18.6% 이하로 떨어지지 않도록 하기 위한 ‘법정연금 급여 개선과 안정을 위한 법률¹³⁾’을 통해 수입수준을 통제하고 있다. 이에 따라 발생하는 부족한 재정에 대해 연방정부 예산¹⁴⁾을 추가 지원함으로써 보험료를 상한을 유지하는 데 기여한다. 이와 같은 공적연금 정책의 패러다임 변화를 위해 독일 연금제도에 대한 약사를 잠시 살펴보자.

나. 전후 독일 연금의 약사:

“지출지향적 수입정책에서 수입지향적 지출정책으로”

전후 연금역사는 1990년대 전후로 구분된다. 그 첫 번째 시기인 전후부터 1990년대까지로 이 시기는 공적연금의 확대와 통일 이후 동서간 연금제도 단일화를 위한 노력이 주요했다. 이 시기는 지출지향적 수입정책의 시기로 볼 수 있다.

이 시기 공적연금의 확대는 독일식 복지국가인 사회국가(Sozialstaat)에 대해 의회 정당 간, 계급 관계 상 상대적으로 커다란 갈등 없이 합의되고 발전했다는 특징이 있다. 의회 세력으로 우파진영의 기민련(CDU)과 좌파진영의 사민당(SPD)을 중심으로, 의회 밖 세력으로 노동조합, 고용주단

12) 보험료율의 변화는 1891년 1.7%, 1928년 5.5%, 1957~1967년 14% 이후 점진적으로 상승하다가(단, 1956년에서 1957년 상반기까지 23%~26.9%까지 상승함) 1997년 1월부터 1999년 3월까지 20.3% 상승 후 점진적으로 하락시켜왔다(IAQ, 2022).

13) RV-Leistungsverbesserungs-und Stabilisierungsgesetz

14) 공적연금에 대한 연방정부 보조금은 중요한 재원이다. 국가 예산 대비 연방정부의 보조금은 1957년 10.8%, 1960년 13.5%, 1970년 8.2%, 1980년 9.9%, 1990년 7.8%로 수준이었다가 2000년 17.3%로 증가되었다(이정우, 2019, 180).

체, 교회, 복지단체들이 주축이 되어, 이른바 “사회정책에서의 대연정”(Bäker et al., 2008, 62)을 기반으로 복지국가의 토대를 마련하고 발전시켰다.

〈표 3-3〉 1945년~1990년 공적연금 연대기

연도	내용
1945/47년	점령지역의 불균등한 개발
1947년	소비에트 점령지역 내 모든 사회보험영역에 대한 통일적(표준)보험 성립
1948년	독일연금보험자협회(Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) 설립
1951년	더 높은 (보장)보험에 관한 법률
1953/1955년	연금인상 또는 추가수당 허가에 관한 다양한 법률
1957년	1957년 연금대개혁(노동자, 사무직, 광부 보험에 대한 새로운 규정도입)
1957/58년	농부를 위한 노후부조
1972년	연금개혁법(모든 시민 적용, 유연한 노령연금급여)
1982/83/84년	2차 예산구조법, 1983/84 예산수반법(긴축개혁조치)
1985/86년	유족연금 개혁, 육아기간 도입
1989년	92년 연금개혁법 통과(통일 이후)

자료: 연방정치교육원(bpb). Rentenpolitik-Nachkriegsgeschichte bis 1990(연금정책-1990년까지의 전후 역사). <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/289637/nachkriegsgeschichte-bis-1990/>에서 2022. 7. 10. 인출

두 번째 시기는 통일 이후 신자유주의적 복지국가 축소와 더불어 국가재정에 대한 긴축을 요구했던 콜(H. Kohl)정부에 이어 슈뢰더 정부의 수입지향적 지출정책을 위한 연금 개혁이 단행됐던 시기이다. 통일 이후 한편으로는 구동독과 서독의 연금제도를 단일화하고, 다른 한편으로는 노동시장개혁과 더불어 공적연금 기능 축소를 위한 시도가 거듭되었다. 특히, 연립정부(이하, 연정)를 이끈 양대 정당인 기민련(CDU)과 사민당(SPD) 사이에 연금 개혁과 관련된 견해 차이는 거의 찾아보기 힘들다. 1991년부터 1996년 사이에만 11개의 연금시스템과 관련된 법률이 변경되었다.

〈표 3-4〉 1990년 이후 공적연금 연대기

연도	내용
1990년	연금균등화법(구서독. 연방의회)과 사회보험에 관한 법(구동독. 인민의회): 통일 협약
1991년	독일통일 맥락에서 연금 전환법 및 기타규정
1992년	연금개혁법 시행(순임금 상승에 따른 연금조정, 연령제한의 점진적 상향, 연금 공제 도입)
1996년	성장 및 고용촉진에 관한 법률; 기여금경감법; 퇴직으로 점진적 이동을 위한 촉진법
1999년	연금개혁법(조기정년연장, 조기퇴직공제, 육아시간개선)
2000년	소득감소 연금 개혁법
2001년	퇴직재산보증법과 퇴직재산법(기업 및 민간노령연금 활성화, 연금수령액 인하), 노년기 필요에 기반을 둔 기초보장 도입을 위한 법)
2004년	퇴직소득세법(이연과세로 점진적 전환)
	법정연금 지속가능법(연금 조정 산식에 '지속가능성요소' 도입)
	법정연금보험의 조직개편에 관한 법률(법정연금의 새로운 조직구조, 사무직원 금과 노동자연금 사이의 분리 극복)
2007년	법정연금연령제한조정법 (2012년부터 기준 연령을 67세로 점진적 인상)
2010년	예산수반법(실업수당II 수급자에 대한 연금보험료 해지)
2013년	민간연금 세제혜택 개선법(상품정보지 도입 포함)
2014년	연금보험 급여개선법(63세부터 공제 없는 연령제한 도입, 1992년 이전 출생자에 대한 두 번째 육아양육기에 대한 모성연금 도입, 새로 수령한 장애연금에 대한 공제기간 연장)
2016년	유연연금법(생업에서 퇴직 전환 유연화, 예방과 재활 강화)
2017년	장애연금급여개선법(산입기간연장)
	연금전환완료법(2025년부터 구연방주와 신연바주에서 균일한 연금가치보장, 변환계수 용해)
	기업연금강화법(기업연금의 근본적인 방향 전환), 순 기여보장활성화(사회적 파트너 모델), 면세대상 보수체계 상향, 저소득자 보조금 및 기타 변경

자료: 연방정치교육원(bpb). Rentenpolitik-Von 1990 bis heute(연금정책-1990년부터 현재까지). <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/289643/von-1990-bis-heute/>에서 2022. 7. 10. 인출

1997년 콜 정부 말기 연정파트너였던 기민련과 자민당은 정권이 교체된 이후 슈뢰더 정부 초기에 연금개혁법 1999(Rentenreformgesetz 1999)을 의회에서 통과시켰다. 1998년 연방의회 선거 당시 사민당의 총

리 후보였던 슈뢰더는 선거 기간에 이전 정부의 연금개혁법을 비판하였지만, 당선 이후 슈뢰더 정부의 연금정책은 보수연정의 연금 개혁 방향과 본질적으로 다르지 않았다.

특히 리스터(W. Riester) 연방노동사회부 장관의 주도로 2000년과 2001년에 진행된 연금 개혁은 구조적으로 정책목표를 포함한 패러다임의 변화를 겪는다. 또한 슈뢰더 2기 정부에서는 연방보건복지부의 주도로 리스터 개혁에 버금가는 연금 개혁이 단행되었다(Urban, H.-J., 2010; 우승명, 2019; 박지호·김동혁, 2019, p.37에서 재인용). 정권교체 이후 집권한 메르켈(Merkel) 정부는 연금의 수급개시연령을 67세로 상향 조정하기에 이른다. 이후 메르켈 정부는 2기(기민련·자민당)부터 3기 대연정(기민련·사민당)까지 이른바 ‘적극적으로 아무것도 하지 않음(aktives Nichtstun)’을 통해서 기존 연금 개혁의 방향을 유지했다(Urban, 2010, p.7).

2. 주요 연금 개혁의 내용 및 결과

가. 연구 대상 연금 개혁

위에 제시한 전후 공적연금 연대기를 통해 연금제도를 중심으로 변화를 파악할 수 있었고, 1990년 전후로 정책 패러다임의 전환을 살펴보았다. 이제 더 나아가 이 연구의 주요 대상인 연금 개혁을 중심으로 주요 개혁내용을 살펴보자.

지출지향적 수입정책을 추구했던 정부는 아데나우어(K. Adenauer) 정부부터 콜 정부 2기까지로 볼 수 있고, 수입지향적 지출정책으로의 전환은 콜 정부 3기부터 현재까지이다. 주요 연금 개혁의 대상은 리스터 개혁, 슈미트 개혁, 67세 연금이다.

〈표 3-5〉 전후 독일 연정과 주요 연금 개혁

총리	제1당	연정파트너	회기	주요 연금 개혁
콘라드 아데나우어 (14년 1개월)	기민련·기사련 (CDU/CSU)	자유민주당, (흑황연정)	2기(1953~1957)	1957 연금개혁
		독일당(DP) (흑황연정)	3기(1957~1961)	
빌리 브란트 (4년 7개월)	사민당 (SPD)	자유민주당 (적황연정)	1기(1969~1972)	연금개혁법 1972
			2기(1972~1974)	
헬무트 콜 (16년)	기민련·기사련 (CDU/CSU)	자유민주당 (흑황연정)	4기(1991~1994)	연금이행법(1991), 연금통합 연금개혁법(1992)
			5기(1994~1998)	
게하르트 슈뢰더 (7년 1개월)	사민당 (SPD)	사민당, 녹색당 (Bündnis90/ Die Grünen) (적녹연정)	1기(1998~2002)	리스터 개혁 (구조개혁+ 모수개혁)
			2기(2002~2005)	슈미트 개혁 (모수개혁)
앙겔라 메르켈 (16년)	기민련·기사련 (CDU/CSU)	사민당 (대연정)	1기(2005~2009)	67세 연금 (모수개혁)
		자민당 (흑황연정)	2기(2009~2013)	
		사민당 (대연정)	3기(2013~2017)	

주: 기민련: 기독교민주연합, 기사련: 기독교사회주의연합, 사민당: 사회민주주의당
 자료: 우승명. (2019). 21세기 독일 연금 개혁과 패러다임의 전환-지출지향에서 수입지향 연금정책
 으로-. 72를 기반으로 필자 재구성

나. 연금 개혁의 주요 결과

슈뢰더 정부시기 리스터 개혁(Riester-Reformen)을 시작으로, 메르켈 정부의 연금 개시 연령의 67세 상향 조정(Rente mit 67)까지 일련의 변화는 독일 연금제도의 기초를 마련한 1957년 연금 개혁 목표와 단절되면서 패러다임이 전환(Paradigmenwechsel)됐다. 연구 대상인 세 가지 연금 개혁의 주요 내용은 다음과 같다.

리스트터 연금 개혁(2000/2001)은 ‘생계능력 감소에 따른 연금¹⁵⁾’ 개혁과 「노후자산법(AVmG)」, 「노후자산보충법(AVmEG)」을 통칭한다(Deml, J., Haupt, H. and Steffen, J., 2008, 48-54). 생계능력 감소에 따른 연금은 크게 부분적으로 생계 능력을 상실한 사람과 완전하게 상실한 사람을 구분한다. 과거에는 생계적 측면(Erwerbsunfähig)의 능력과 직업적 측면(berufsunfähig)의 능력에 대해서 구분하였으나, 개혁 이후 장애로 인한 잔존 기능을 근거로 하루 노동시간 3시간 이하, 3시간 이상 6시간 이하 등과 같이 분류하게 되었다. 이를 통해 2030년까지 보험료 상승이 0.6% 억제될 것으로 예상했다.

노후자산법과 노후자산보충법으로 정부의 보조금과 세제 혜택 지원을 통해 적립방식의 사적연금 확대와 기업연금 제도 개선, 노인빈곤층 대상 「노령및생계능력감소에따른기초보장(사회법전 제12권)」도입, 새로운 연금조정산식(Rentenanpassungsformel)을 도입되었다. 이에 따라 연금 보험료는 2020년까지 20% 수준에서 억제하면서, 이후 2030년까지 최고 22%를 초과할 수 없도록 조치했다. 급여의 측면에서 2000년 평균 70.8% 수준에서 2030년 64.5%로 하향하게 된다. 개혁추진 세력들은 보험료 인상과 소득대체율 인하는 ‘세대 간 정의(Generationengerechtigkeit)’에 속하는 정책으로 전면에 내세웠다. 이처럼 리스트터 연금 개혁은 공적연금제도 모수개혁과 더불어 사적연금 강화 및 기초보장제도 신설 등의 구조개혁까지 포함한다.

슈미트 개혁은 2001년 연방보건부 장관으로 임명된 슈미트(U. Schmidt)는 슈뢰더 정부 2기에 내각 개혁으로 2002년 10월부터 연방보건사회보장부(Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung)의 수장이 된 직후 뤼롭위원회(Rürup Kommission)를 발족하여 법정연

15) 과거 장애연금(Invaliditätrenten)에 해당하는 연금 급여이다.

금, 법정건강보험과 요양보험에 대한 재정중심의 개혁을 추진했다. 법정 연금 개혁과 관련된 주요 내용으로 수급개시 연령을 67세로 상향하는 것과 지속성 변수(Nachhaltigkeitsfaktor)를 연금급여 산식에 추가하는 것이다.

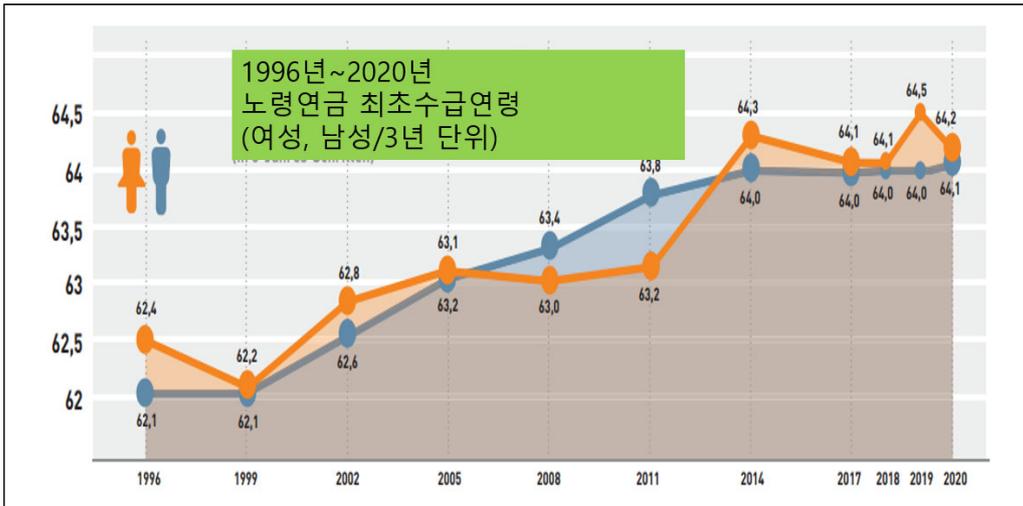
이에 2004년 7월 연방의회는 「연금보험지속성법(RV-Nachhaltigkeitsgesetz)」을 통과시켰다. 지속성변수는 매년도 연금수급자비율의 변화율에 대한 역수로 나타난다. 그 결과 고령화가 심화되면 연금수급자 비율이 증가하게 되는데, 지속성변수는 감소하게 되어 연금급여가 낮은 수준에서 결정되도록 한 것이다. 그 외에 조기연금 신청 연령을 2006년부터 60세에서 63세로 단계적으로 올리고, 18세 이상 직업훈련 기간에 대한 연금가입 기간으로 산입해왔던 제도를 단계적으로 폐지하기로 방안이 마련되었다.

슈미트 개혁으로 2015년 기초보장 수준(단독가구 747유로 기준)의 법정연금 급여(소득대체율 47.6%)를 위해 평균소득자는 28.5년, 평균소득 50% 소득자는 56.9년의 가입기간 유지가 필요하다. 같은 기준으로 2030년이 되면 소득대체율은 43%로 하락하지만, 이 급여를 받기 위한 가입기간은 평균소득자 32년, 평균소득 50% 소득자 64년으로 증가한다(IAQ, 2016, 1). 급여인하, 세대 내 세대간 연대 파괴, 저소득자에게 불리한 방향으로 연금 개혁이 추진되었다.

67세 연금 개혁(Rente mit 67)은 메르켈 총리 시기 거대 양당인 기민련과 사민당의 대연정(Grosse Koalition)에서 슈뢰더 정부의 연금 개혁 방향은 고수되었다. 2007년 사민당 소속의 연방노동부 장관이자 뮌터페링(F. Müterfering)의 주도로 「연금보험수급개시연령조정법(RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)」이 통과되었다. 이에 따라 65세였던 연금수급 개시 연령이 2012년부터 2024년까지 67세로 단계적으로 상향되고, 중증장애인에게 지급되던 연금도 63세에서 65세로 상향되었다. 199

2년 개혁으로 60세에서 65세까지 상향을 진행한 지 15년 만에 재차 연금 수급 연령을 상향 조정한 것이다.

[그림 3-3] 독일 공적연금 개시 연령 변화



자료: Deutsche Rentenversicherung (2022), Rentenatlas 2021. *Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends*. 19

3. 연금 개혁 과정의 정책결정 및 합의구조

리스터 연금 개혁, 슈미트 연금 개혁 그리고 67세 연금 개혁은 전후 57년 연금 개혁과 단절하면서, 독일 연금정책의 프레임을 전환시킨 조치들로 평가된다.

리스터 연금 개혁은 정부 주도적인 정책 결정의 사례이고, 슈미트 연금 개혁과 67세 연금 개혁은 워킹위원회 보고서 결과로 볼 수 있다. 두 가지 모두 일반적인 사회적 합의와는 거리가 멀다. 특히, 리스터 연금 개혁은 정부의 개혁정치 과정 및 결정에서 독점과 선거 시기 공약을 저버린 사례¹⁶⁾로서 간단하게 다룬다.

가. 리스터 연금 개혁: 정부 독점적 연금 개혁의 사례

16년간 유지됐던 보수자유(흑황)연정을 교체하면서 등장한 좌파(적녹)연정은 선거과정에서 얻었던 지지를 기반으로 정권 초기, 행정부가 행위자로서 정책 과정을 주도할 수 있었다.

1998년 10월 27일 슈뢰더 총리는 금속노조(IG Metall) 간부 출신의 리스터(W. Riester)를 연방 노동사회부 장관으로 임명한 후 연금 개혁을 급속하게 추진하였다. 이를 위해서 총리와 노동사회부는 연금 개혁의 결정을 중앙집중화시켰고, 연금 개혁 과정에서 중요한 결정은 의심할 여지 없이 정부 조직 내에서 진행됐다. 총리와 노동사회부는 196개의 전략적 결정을 지배했고, 재무부는 정책 수립과 관련해서 지원하였다(Hegelich, 2022, 4).

개혁과정에서 당의 민주주의가 중요했지만, 슈뢰더가 추진하는 정책에 대한 사민당 내 공감대는 지배적이지 못했기 때문에 슈뢰더는 사민당 내에서 그의 권력자원을 활용하기 어려웠다. 사민당 당수였던 슈미트(U. Schmidt)와 스트룩(P. Struck)은 슈뢰더와 리스터가 주도한 개혁안에 반대했다. 그리고 연립정부 파트너였던 녹색당은 연금정책의 연정파트너로서 별다른 역할을 하지 않았다. 녹색당은 급진적인 연금 개혁에 대한 책임으로부터 회피함으로써, 연금 개혁안에 반대하는 세력들의 비난에서 벗어나고자 과묵함을 전략으로 선택했다고 평가받는다(Hegelich, 2022, 4).

사민당과 녹색당은 콜 정부 시기 인구통계학적 요소를 도입했던 1997년 연금 개혁을 크게 비판했지만, 실제 정부 여당의 위치에서 적녹연정은 공식적으로 보수 정부의 연금 개혁 방향을 이어서 더 강력한 개혁 요소를

16) 슈뢰더 1기 정부에서 연방 재무부장 라폰틴(O. Lafontaine)은 1999년 3월 모든 공직에서 사임했다. 라폰틴은 1998년 선거에서 전년도 콜 정부의 연금 개혁을 비판하면서 개혁 이전으로의 회귀를 약속했지만, 슈뢰더 정부의 사회, 경제, 재정 정책 등에서 많은 이전에 부딪히며 사임하게 된다. 그는 슈뢰더와 영국의 블레어가 사회민주주의의 가치에서 벗어나 신자유주의로 전환됐다고 비판하였다(Lafontaine, 1999).

추가하였다. 일방적인 연금 개혁 정치에 대해 노동조합은 2000년 10월부터 반대를 위한 직접행동에 돌입했고, 의회 내에서 리스터 개혁안에 대한 다수를 조직하기가 점점 어려워졌다. 노동조합과 당내 강경파는 리스터를 압박했지만, 야당인 보수당과의 타협의 여지가 많았으므로 동지였던 당이나 노조의 지지에 의존할 필요가 없었다(Die Welt, 2000).

결과적으로 리스터 개혁은 총리와 장관을 중심으로 행정부와 정부 야당의 합의로 진행된 특성을 가진다. 이는 시민당의 민주주의 가치뿐만 아니라 시민당의 근본적 변화¹⁷⁾와 맞닿아 있다. 그리고 2001년 연금 개혁은 2030년 이후 추가 개혁을 불필요하게 만들려는 의도가 있었다. 그러나 사적 노후 준비를 위한 불충분한 기반 마련으로 정부는 2003년 다시 금 연금 개혁을 추진하게 된다. 리스터 개혁에 대해 시민 2/3는 반대했다(Börsch-Supan, Heiss und Winter, 2004, p.36).

나. 뤼롭 위원회(Rürup-Kommission): 예정된 결론과 편향

보험료안정화법안(Beitragssatzsicherungsgesetz)에 대한 연정 내부의 분쟁으로 연방보건사회보장부 장관인 슈미트는 2002년 11월 ‘사회보장체계 재정의 지속가능성을 위한 위원회(Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme)’ 일명, 뤼롭위원회(위원장, 뤼롭)를 출범시켰다. 이듬해 2003년 3월 14일 슈뢰더 총리는 ‘아젠다 2010’에서 리스터 개혁을 능가하는 연금 개혁을 위한 후속 조치를 예고했고, 위원회는 같은 해 2003년 8월 28일 보고서

17) 독일의 신중도(Neue Mitte)는 1999년 6월 유럽연합(EU) 선거 전에 유럽에서의 시민주의의 미래 역할에 대해 ‘블레어-슈뢰더 성명(Blair-Schröder Papers)’을 통해 처음으로 공개됐다. 영국의 제3의 길과 독일의 신중도는 시민주의 역사에 전환을 가져왔다(Mahnkopf, 2000, 489).

를 제출하였다.

슈뢰더 2기 정부는 법정연금(GRV), 법정질병보험과 요양보험 재정에 대한 지속가능한 안정화를 위해 현실적이고, 실행가능한 해법을 위해 27명의 전문가 위원회를 출범시켰다. 2002년 12월 13일 튀름위원회의 첫 회의를 개최한 날에 슈미트 장관은 사회체계의 현대화를 위한 매우 '결정적인 발걸음'으로써, 위원회의 사회보험 수입 측면이 연구될 것이라고 기대했다. 더불어 그녀는 사회보장 체계가 경제에 매우 의존적인 점을 비판하면서, 위원회의 과업지시서(Arbeitsauftrag)에 '고용에 효과적인 자극을 주기 위해서 비임금 노동비용을 감소시킬 방안'을 명시했다고 밝혔다. 이에 튀름은 신속하게 사회보험기여금 축소를 목표로 설정하였고, 첫 회의가 개최되기 전부터 67세로 연금 수령 연령의 상향을 주장하면서 정부 여당인 사민당의 비판을 받기도 했다(Spiegel, 2002).

정부의 연금 개혁에 대한 의지와 구상을 담아낼 수 있는 전문가위원회는 위원회 구성부터 그 특성이 두드러진다. 전문가위원회라는 특성으로 학계에서 소집된 인원이 전체 중 가장 많은 9명이었고, 그중 경제학을 기반으로 둔 연구자가 다섯 명에 이른다. 그다음으로 기업과 경영계에서 위촉된 전문가가 8명, 시민사회에서 3명, 노조 대표로 2명, 사회보험 보험자 2명, 관료 2명으로, 위원회 내부의 중립성과 균형을 기대하기 힘들게 구성되었다(BMGS, 2003, 24-25).

〈표 3-6〉 워킹그룹 위원 명단 및 소속

이름		소속	
워킹그룹	B. Rürup	다름슈타트 공과대학 경제학(위원장/학계)	TU Darmstadt
보어쉬-주판	A. Börsch-Supan	만하임대학 경제학(학계)	Universität Mannheim
페르버	G. Färber	행정학 전문학교(학계)	Hochschule für Verwaltungswissenschaften
라우터바흐	K. Lauterbach	켈른대학 건강경제학(학계)	Universität Köln
나겔	E. Nagel	바이에로이트 의학(학계)	Universität Bayreuth
눌마이어	F. Nullmeier	브레멘대학 정치학(학계)	Universität Bremen
라펠휘셴	B. Raffelhüschen	알버트-루드비스 대학 경제학(학계)	Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
슈미트	J. Schmid	에버하르트 칼스 대학 정치학(학계)	Eberhard Karls Universität Tübingen
바그너	G. G. Wagner	베를린 공과대학 경제사회학(학계)	TU Berlin
티만	H. Tiemann	연방 건강사회보장부(관료)	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
트라우어니히트	G. Trauernicht	니더작센 사회부 장관(관료)	Niedersächsische Sozialministerin
베르거	R. Berger	컨설팅 회사(기업)	Roland Berger Strategy Consultants, München
딜	C.-M. Dill	악사보험(기업)	Axa
되트링	D. Döttling	컨설팅 회사(기업)	Döttling & Partner Beratungsgesellschaft
쇼흐	M. Schoch	BMW(기업)	BMW
포셔라우	E. Voscherau	화학기업(기업)	BASF, Ludwigshafen
프라이	G. Fleig	다임러크라이슬러(기업)	DaimlerChrysler AG
프란츠	N. Franz	쉐링(기업)	Schering AG
후스만	J. Husmann	독일사용주협회총연합(자본)	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
슈톨터포트	B. Stolterfoht	독일평등복지연합(시민)	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
뮐러	E. Müller	소비자센터 연방협회(시민)	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
빌켄	R. Wilcken	독일도시협회(시민)	Deutscher Städtetag
프라처	H. Platzer	뮌헨 지역질병금고(사회보험)	AOK Bayern, München
루란트	F. Ruland	독일연금보험자연합(사회보험)	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
엔겔른-케퍼	U. Engelen-Kefer	독일노총(노조)	Deutscher Gewerkschaftsbund
비제휘겔	K. Wiesehügel	건축-농업-환경노조(노조)	IG Bauen-Agrar-Umwelt

자료: BMGS. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (2003). Nachhaltig in der Finanzierung der sozialen Sicherungssystem. 24~25를 바탕으로 필자작성

위원회는 ‘사회보장체계는 개인이 대처할 수 없는 주요 위험에 대해 계획할 수 있는 보장에 관한 것이므로, 예측가능해야 하고, 미래세대에게도 보장되어야 한다’는 전제하에 사회보장체계 전반의 재정이 지속가능하려면 사회보장 비용이 증가하더라도, 임금 비용의 상승을 제한하는 것을 핵심으로 개혁안을 제시했다(BMGS, 2003, pp.5-6). 이는 과업지시서의 핵심 요구에 대한 해법이 제시되었다.

독일의 사회적 합의구조는 전후 노사합의를 기반에 둔 사회국가 발전에 중요한 요소였다. 그러나 신자유주의 개혁의 지속, 보수정당의 장기 집권, 장기 경기침체에 따른 고실업 등을 배경으로 사회민주주의의 우경화와 노동세력이 약화되면서 사회적 합의구조는 서서히 유명무실하게 되었다.

콜 정부의 1992년 연금 개혁 이후 이러한 현상이 두드러졌다. 이 개혁안은 단 두 명의 연방의원만이 반대하면서 통과되었고, 의회 합의에 도달하는 과정에서 양대 정당의 정치적 이해가 교환되었다. 이 개혁으로 최소 10년간 추가 개혁이 없을 것으로 예상됐으나, 90년대 중반 실업률 상승으로 연금 개혁에 대한 논쟁이 촉발되었다. 정부는 일자리 창출을 위한 전통적인 합의 방식인 야당인 사민당, 노조대표, 사용자대표 간 사회적 합의를 계획했지만, 선거 국면에 이르면서 사회적 합의의 참여자들은 총선을 통한 집권에 집중하면서, 합의구조는 수포로 돌아갔다. 이에 콜 정부는 연금 개혁안을 1997년 일방적으로 통과시켰고(Andreas et al, 2002; 은민수, 2007, p.158 재인용) 사민당은 이를 선거 국면에서 적극적으로 비판하는 소재로 활용하였다.

사민당의 집권은 신자유주의 개혁에 지친 유권자들의 선택이었고, 그에 대한 기대 역시 상당했다. 그러나 집권 이후 정부 주도 방식이거나 정부가 추천한 위원회 중심의 개혁추진에 대한 시민들의 피로감은 상당했

다. 그 결과 2005년 총선(연방의회선거)에서 사민당은 2002년 대비 4.3% 떨어진 34.2%, 녹색당은 8.1% 득표율을 얻어 재집권에 실패한다(Statistisches Bundesamt, 2007, 제갈현숙, 2007, 172 재인용). 이후 보수당의 메르켈 총리의 16년 집권이 이어지고, 사민당은 연정 파트너로 참여한다. 2005년 선거에서 과거 사민당 지지자였으나 사민당의 개혁정치에 반대해서 창당된 좌파당에 투표했던 유권자들은 사민당과 차별화된 사회정책, 노동정책, 경제정책에 대해 기대했다(Tagesschau, 2022. 7. 10.). 이후 사민당은 총선에서 2009년 23%, 2013년 25.7%, 2017년 20.5%, 2021년 25.7% 지지율을 얻었다. 그러나 1998년 40.9% 지지율을 사민당이 다시 회복하기는 어려워 보인다(Deutscher Bundestag, 2022. 7. 10.).

슈뢰더 정부는 사민당으로서 사회적 합의주의 전통을 따르지 않고, 정부 주도 방식과 정부 위촉 전문가위원회를 통한 연금 개혁을 강력하게 추진하였다. 정부 주도방식에서는 정부안에 반대하는 세력들과의 적극적인 대화나 토론은 ‘독일병’을 내세워 진행하지 않았다. 워킹위원회는 전문가 위원회라는 점을 내세워 재정의 지속가능성과 임금 외 노동비용 축소를 소위 ‘과학적’ 틀 거리로 정당화하였다. 사회적 반대와 노동자들의 저항은 연금 개혁과정에서 철저하게 배제되었다. 이러한 점에서 연구 주제로 다뤄진 세 가지 연금 개혁 과정은 독일 연금 개혁의 역사에서 다른 경로 의존성을 발현시켰고, 이후 독일정당 분화와 정치적 우경화에 증대한 영향을 미쳤다.

제3절 스웨덴

1. 1998년 연금 개혁 개괄

1998년 개혁으로 스웨덴의 공적연금체제는 커다란 변화가 이루어졌다. 1998년 이전에는 기초연금(AFP: Folkpension)과 소득비례연금(ATP: Allmän Tillägspension)에 특별보충연금(SPT: Pensionstillskott)가 부가된 형태를 갖췄던 연금체제는 최저보장연금(Garantipension), 소득연금(Inkomstpension), 프리미엄연금(Premiepension)의 새로운 조합으로 바뀌었다. 스웨덴의 1998년 연금 개혁법안은 1999년, 2000년, 2008년에 걸쳐 시행되었다. 큰 폭의 구조변화를 가져온 1998년 개혁의 주요 내용을 설명하면 아래와 같다.

첫째, 기초연금이 최저보장연금으로 전환되었다. 시민권에 근거하여 모든 노인에게 동일하게 주어졌던 기초연금은 연금조사(pension test)¹⁸⁾를 통해 연금수급액이 적은 노인을 선별하여 제공하는 ‘최저보장연금’으로 대체되었다(성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람, 2019, .164). 즉, 스웨덴에서 노인에 대한 최저선 보장 방식은 선별적, 차등적 보장으로 바뀌었다(주은선, 2012).

구 기초연금제도에서는 스웨덴에서 40년 이상 거주하거나 30년 이상 일한 이력이 있으면 완전기초연금을 받을 수 있었으며, 당시 기초연금 수준은 1인당 1 B.A.(기초액: Base Amount: basbelopp)의 96%, 부부일 경우 각각 B.A.의 78.5%였다. 특별보충연금(SPT) 수준은 0.55 B.A. 수준이었다(주은선, 2006a). SPT를 포함하면 ATP 급여를 받지 못하는 자

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

의 연금수령액은 1.5 B.A.로 평균노동자 임금의 약 30%였다. 즉, 정액방식의 보편적 기초연금과 최저보장 방식의 SPT가 공적노후소득보장의 기본선을 유지하고 있었다(주은선, 2012).

최저보장연금의 재원은 일반예산이며, 최저보장연금 급여액은 공적연금 소득에 따라 감액된다. 최저보장연금 수급대상자는 3년 이상 스웨덴 거주기록이 있는 노인으로서 거주기간이 40년에 미달하면 40년에 미치지 못하는 기간에 비례하여 급여가 삭감된다¹⁹⁾. 최저보장연금이 소득비례연금을 전혀 받지 못하는, 혼자 사는 노인에게 대해 보장하는 최대급여액은 2.13B.A.(물가연동 기초액: prisbasbelopp: Price Base Amount)²⁰⁾이다. 이는 평균임금의 약 40%에 해당되는 것으로 알려져 있다(주은선, 2012).

노인 빈곤율이 상당히 낮아지고, 노인 대다수가 공적소득비례연금 수급자가 되는 상황, 즉 보편적인 정액연금제공의 필요성이 줄어든 상황에서 기초연금을 통한 소득재분배를 효율화하고자 하는 제안이 출현한 것이 최저보장연금제도 도입의 배경이다. 다수가 적정 수준 이상의 소득비례연금 보장을 받는 상황이 '재분배의 효율화'를 추구할 수 있는 조건이었던 것이다(주은선, 2012). 다수에게 한꺼번에 적용되는 기초연금과 같은 재분배

19) 그렇다면 최저보장이 필요하지만 거주기간 요건 등 자격을 갖추지 못한 경우에는 어떻게 할까? 이민자 등과 같이 최저보장연금 수급자격요건을 갖추지 못한 대상에게는 특별생활수당(maintenance support for the elderly)이 있다. 이는 65세 이상 노인에게 대한 소득조사를 통해 제공되며, 과세되지 않는 최저의, 기초보장제도이다. 여기에 주거비 보조가 추가된다. 특별생활수당 수급자 수는 15,700명으로 연금수급자의 1% 미만이다. 특별생활수당에 추가되는 주거비 보조(BTP: Pensioners housing supplement)는 독신 연금수급자에게는 월 주거비의 93%를 제공하며, 상한이 있다(이현주 외, 2018).

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

장치보다 소득비례연금 급여수준 등을 고려한 좀 더 정밀한 재분배 장치가 요구되었고, 그것이 최저소득보장이었다(주은선, 2012). 1950년대에는 스웨덴 노인의 70%가 소득비례연금을 받지 못하는 상황이었기에 공적 노후소득보장은 기초연금을 중심으로 기능하였고, 공적소득비례연금(ATP) 수급률이 크게 증가한 이후인 1990년대 말에는 기초연금이 최저소득보장제도로 전환된 것이다. 따라서 최저보장연금이 목적에 맞게 기능하기 위해서는, 최저보장연금 수급자 수가 일정 수 이하로 유지될 수 있도록 노인 대부분이 소득비례연금 급여를 받아야 하며, 해당 소득비례연금 급여 수준이 적정 수준이어야 한다(이현주 외, 2018).

둘째, 공적연금체계의 중심이 되었던 확정급여식 소득비례연금인 ATP가 명목확정기여(NDC) 방식의 소득연금(Inkomstpension)으로의 전환되었다. 전체 연금보험료 18.5% 중 대부분인 16%가 소득연금에 투입된다. ATP에서는 확정급여 방식으로 보험료 납부액에 따라 급여액이 확정되었으며 15/30 규정이 적용되었으나, 연금 개혁 이후 소득연금에서는 평생에 걸친 보험료 납부액 뿐만 아니라 경제성장 및 인구 변동 등에 의해 각자 계정의 적립액이 달라지며, 또 연금 급여를 수급하는 시점에서도 계속 영향을 받게 되었다. 즉, 각자의 연금액은 기여 기간의 GDP 증가율과 임금 증가율 등을 감안하여 각자 계정의 가상의 적립액을 계산한 후에, 이를 추정사망률, 기대여명, 미래 연금액 할인에 사용되는 추정이자율(1998년 제도 도입 당시 1.6%) 등의 요소로 구성된 계수로 나누어 결정한다(성혜영 외, 2019). 즉, 생애소득, 퇴직연령, 경제상황(현재 임금수준), 인구 상황 및 전망 등에 의해 연금액이 결정된다(주은선, 2012). 이처럼 급여액을 인구구조 변화 및 경제 성장과 연계시킨 것이 노령화에 대한 핵심적 대응장치이다. 이렇게 연금급여를 경제 및 인구변동에 자동으로 연동시킨 것은 연금 개혁의 정치적 부담을 줄인 것이기도 하다(주은

선, 2012).

또한 재정안정을 위한 적극적인 장치로서 자동균형장치(automatic balance mechanism)를 도입하였다. 이는 자산과 지급의무액 사이의 균형을 회복시키기 위해 인구, 경제 등 상황 변화가 연금 급여와 기여인구의 계좌 계산에 반영되도록 만든 것이다²¹⁾. 즉, 장기적 지속성을 유지 측면에서 자산(asset)과 지급의무액(liabilities)의 균형을 유지하는 것이 중요한 요소가 되었다. 자산이 지급의무액보다 작아지면 즉, 균형비가 1이하로 떨어지면, 제도의 장기적인 재정균형 회복을 위해 소위 자동균형장치가 가동되어 지급하고 있는 연금의 연동과 명목계정 인정 수익률이 자산 대 부채의 비율만큼 줄어든다(주은선, 2012; 성혜영 외, 2019, p.166에서 재인용). 밸런싱 조치로 인한 수익은 다시 균형비 등을 통해 연금 밸런스에 귀속되도록 되어 있다(Pensionsmyndigheten, 2015). 균형장치가 작동하게 되면 연금의 소득대체율이 감소하게 되지만 자산과 지급의무액 사이의 비율이 회복되어 균형 수치가 증가하면 반대로 소득대체율이 높아질 수 있다(주은선, 2012; 이현주 외, 2018에서 재인용).

한편 보험료 부과소득에 대한 상하한제는 유지되었다. 소득연금 기여를 부과하는 소득에는 상한이 없어 결국 기여액에도 상한이 없지만 연금 급여에는 상한을 두고 있다. 이는 스웨덴 소득비례연금에 재분배 효과를 발생시킨다.

셋째, 공적연금 체계 내에 개인연금계정인 프리미엄 연금을 추가하였다. 전체 보험료 18.5% 중 2.5%는 민간보험회사, 은행, 투자회사 등이 운영하는 연금펀드에 투입하도록 의무화되었다. 프리미엄 연금의 가장

21) 소득연금 총자산액과 총지급의무액 사이의 비율은 균형비(balance ratio)로 표시되는데, 소득연금의 자산은 기여자산(연금기여금 수입의 미래예상가치)과 버퍼펀드의 합이다. 기여자산은 기여액과 기여액 1크로나가 연금제도 내부에 남아있는 평균 기간을 고려하여 산정한다. 지급의무액은 현 경제활동인구에 대한 지급의무액과 현 은퇴자에 대한 지급의무액을 합산한 것이다.

큰 특징은 연금보험료를 적립하는 개인이 투자자가 된다는 것이다. 즉, 개인이 투자 위험(혹은 성과)을 전적으로 감수하며 투자 결정을 내리는 체계이다. 따라서 각자가 자신의 상황에 맞는 위험률을 설정하여 투자하도록 되어 있으며, 프리미엄 연금의 급여액은 각자 선택한 펀드의 투자 성과에 따라 정해진다. 이 경우 최저급여액에 대한 별도 보장은 존재하지 않는다. 연금펀드 위탁과 투자 결정, 그리고 그 결과로서 연금급여액의 편차는 전적으로 개인이 감당해야 하는 것으로 남겨져 있다.²²⁾

프리미엄 연금은 자유시장의 경쟁원칙에 근거하여 작동하도록 만들어져, 연금펀드들의 무제한 경쟁과 자유로운 투자를 보장한다. 과거에 통상적으로 공적연기금에는 기금운용의 장기성과 안정성을 고려하여 주식투자 및 해외투자에 대한 상한, 투자주식 종류에 대한 규제 등이 적용되었다. 반면 새로 도입된 프리미엄 연금 펀드들의 포트폴리오에는 아무런 제약이 없다. 개인은 1~15개의 펀드를 조합하여 프리미엄연금을 선택할 수 있으며, 언제든지 원하는 대로 펀드를 바꿀 수 있다. 이렇게 프리미엄 연금에는 규제가 없는 대신, 세금공제 혜택이나 보조금 혜택도 없다. 즉 의무화된 개인연금과 유사한 제도를 운영함에도, 스웨덴 정부는 직접적으로 비용을 지출하지 않는다. 프리미엄연금은 공적연금체계의 일부로 간주되지만 국가는 소위 투자의 자유를 보장하면서 연금펀드에 대한 투입 및 운용에 대한 규제에는 적극적이지 않다. 사실상 프리미엄 연금 펀드 투자나 위험관리방식 등에 대한 규제는 없다(주은선, 2012).

다만 프리미엄 연금은 법적으로 공적연금의 한 부분으로서 소득연금과

22) 프리미엄 연금이 전통적인 공적연금 개념과 다르다는 것은 첫째, 프리미엄 연금 적립금은 자산 개념으로 취급되어 배우자 사망시 급여권이 생존한 배우자에게로 이전되는 것에서, 둘째, 프리미엄 연금 급여액 지급 방식은 연금자산을 펀드에 그대로 놔두고 급여액이 펀드가치에 따라 매년 재계산되도록 하는 방식과 전통적인 annuity insurance로 자산을 이전하여 매달 고정액을 보장받는 방식 두 가지 중에서 하나를 선택할 수 있도록 한 것에서도 볼 수 있다(주은선, 2012).

한 법에 통합되어서 규제된다. 연금청(Pensionsmyndigheten)²³은 프리미엄연금 시장의 모든 펀드들의 수익, 비용, 위험률에 관한 정보를 모아 제공하며, 펀드 규모에 따라 운용 수수료를 표준화하여 규제한다. 국가 규제는 운영수수료와 마케팅 비용을 억제하는 것으로서 국가 역할의 핵심은 프리미엄 연금제도 운영에서 중개 역할을 독점함으로써 더 효율적인 시장을 구축하는 것이다(주은선, 2012). 이에 더해 적극적으로 연금 펀드를 선택하지 않는 사람을 위한 공공의 디폴트 펀드인 AP7이 운영된다. AP7의 운영 역시 민간부문 연금펀드 운영과 다르지 않다.

2. 이후 공적연금제도의 주요 변화

가. 자동균형장치의 작동과 급여 변동성 완화

소득연금의 자동균형장치 작동은 계속 문제제기의 대상이 되었다. 자동균형장치가 연금액의 변동성을 지나치게 높여 연금제도의 안정성 및 연금수급자들의 생활안정성을 저해할 수 있다는 비판이다. 이러한 견해를 일부 반영하여 스웨덴 의회는 2009년에 완화 규정(smoothing rule)을 결정했다. 이는 균형비 계산에서 버퍼기금의 가치를 매년 당해연도말 기준 평가액이 아니라, 최근 3년 간의 기금가치 평균값으로 수정한 것이다. 이러한 조치가 없었다면, 2010년에 밸런싱 효과는 3.28%에 달했을

23) 한편 스웨덴의 모든 공적연금제도의 관리 운영은 2010년 1월 1일부터 연금청(Pensionsmyndigheten)이 맡게 되었다. 프리미엄연금이 도입되면서 만들어졌던 프리미엄 연금청(Premiepensionsmyndigheten)이 소득연금과 프리미엄을 함께 관리하는 조직으로 변경되었다. 사회보험청(Forsakringskassan)으로부터 ATP 및 소득(비례)연금 관련된 업무는 분리되었다. 이러한 관리체계 변경의 목적은 공적연금이 분화되면서 ATP, 소득연금, 프리미엄연금 등 여러 공적연금제도의 관리운영체계를 간소화하고 가입자들 및 연금수급자들의 편의를 증진하기 위해서이다. 이러한 통합의 결과 모든 공적연금의 관련 행정은 한 군데에서 이루어질 수 있게 되었다(연금청 홈페이지; 주은선, 2012에서 재인용).

것으로 평가된 바 있다. 구 규정 적용시 2011, 2012 밸런싱 효과는 더 낮았을 것으로 계산되었다(D.B. Mikula, 2010; 이현주 외, 2018에서 재인용).

그러나 완화 규정 도입 이후에도 여전히 자동균형장치가 가져오는 연금액의 불안정성은 계속 이슈가 되었다. 연금수급자협회 등은 자동균형장치가 연금액을 매우 불안정하게 만들어 수급자들이 변화에 적응할 수 없게 만들기 때문에 더욱 그 효과를 완만하게 만드는 메커니즘이 필요하다고 주장하였다. 2010년 자동균형장치의 작동은 연금수급자협회의 강한 비판을 받았다. 잠정적 연금급여 삭감에 대한 수급자들의 광범위한 불만 때문에 우파정부는 연금수급자들에 대한 조세 감축을 단행하여 밸런싱의 급여삭감 효과 일부를 상쇄한 바 있다. 자동균형장치 작동으로 인해 2011년에는 연금액이 4.3% 줄었고, 2012년에는 3.5% 증가하였다. 2014년에는 다시 2.7% 감소 효과가 있었으며, 이에 다른 조세 감축 조치 등을 통해 연금액 감소분 일부를 상쇄하도록 하였다(European Commission, 2015). 이에 시스템의 변동성을 줄이기 위해 밸런싱과 이에 따른 급여연동방식 변화가 필요하다는 주장이 제기되었다(이현주 외, 2018).

나. 소득연금보조금(Inkomstpension complement) 도입²⁴⁾

NDC방식을 채택한 연금 개혁 이후 공적연금 급여의 적정성이 계속 공공의 논쟁 대상이 되었다. 2017년 12월 연금위원회(The Pension Group)은 기초층위를 강화하는 것에 동의하였다. 이들은 ‘공평성 증진을 위해 보장성 연금을 자산조사형 보조금(means-tested supplement)으로

24) 이 부분은 연금청 홈페이지(2022)를 주고 참고하였다.

확장할 것을 결의하였고, 다만 이것이 오래 일한 것에 대한 명확한 경제적 이점을 제공하는 형태여야하며, 특히 보장성연금 수급자가 더 오래 일할 기회를 갖도록 해야 한다고 하였다(Swedish Government Offices, 2017). “연금위원회는 이번 개혁안을 통해 최저보장연금뿐만 아니라 주택 보조나 재정보조를 통해 기초보장을 확대할 수 있도록 기초보장의 개념을 보다 포괄적으로 다뤄야 한다고 주장했다. 특히 최저보장연금과 함께 자산 조사를 바탕으로 한 재정보조를 실시하는 방안 및 노인을 위한 주택보조금 액수 증대도 동시에 고려할 것이라 밝혔다(Swedish Government Offices, 2017, pp.2-3; 송지원, 2018, p.54에서 재인용).”

이에 2020년 12월 의회에서 소득연금보조금(inkomstpension complement) 도입이 결정되었고, 2021년에 노동이력이 긴 저연금 수급자를 위한 소득연금보조금이 실행되었다. 소득연금보조금은 저임금 노동이력이 긴 경우에 수급자격이 있고, 연금기여 기간 및 공적소득비례연금 수준 등에 의해 급여액이 정해진다. 가장 이르게는 65세부터 받을 수 있으며, 급여액은 과세 전 월 SEK 0~600 규모이다. 소득연금보조금의 완전액은 스웨덴에서 연금기여가 가능한 소득을 35~40년 사이 벌었을 때 수급 가능하다(연금청 홈페이지, 2022).

다. 수급개시 연령 조정

스웨덴 공적연금에서는 은퇴연령을 따로 설정하고 있지 않다. 그러나 완전공적소득비례연금(ATP)을 받을 수 있는 65세가 1960년대부터 문화적으로는 은퇴연령으로 여겨졌다(Palmer and Könberg, 2019). 다만 61세는 소득연금을 수급할 수 있는 최저연령이며, 65세는 보장성 연금을 신청할 수 있는 최저연령이자, 장애연금이 노령연금으로 전환되는 연령

이다. 중요한 분기점으로는 또한 67세를 꼽을 수 있는데 이는 고용주가 연령을 이유로 고용계약을 해지할 수 있는 연령의 경계이다(Palmer and Könberg, 2019).

스웨덴은 소득연금수급 개시 구간을 61~67세로 설정하고 있다. 전술한 것처럼 스웨덴의 근로자는 67세까지 고용상태를 유지할 수 있는 권리가 있기 때문이다(송지원, 2018, p.55). 그런데 2017년 12월, 연금위원회는 2026년까지 소득연금 최저수급연령을 61세에서 64세로 올리는 계획을 발표했다. 이 계획안은 기대수명과 미래의 연금재정을 고려한 연금 개혁이 필요하다는 연금위원회의 연구 결과를 바탕으로 발표되었다. 이 개혁안은 고용보호법(LAS)이 적용되는 연령 범위, 즉 고용상태를 유지할 수 있는 권리를 갖는 연령의 범위 역시 67세에서 69세로 확대하는 방안을 포함하고 있다(Swedish Government Offices, 2017, pp.7-8; 송지원, 2018, p.55에서 재인용). 2017년에 제안된 수급연령 조정 내용은 구체적으로 다음과 같다.

〈표 3-7〉 2017년 개혁논의 시 제안된 수급연령 조정 내용

구분	제안 내용
2020	- 연금 인출 최저연령을 61세에서 62세로 올림 - 고용보호법(LAS) 상한 연령을 67세에서 68세로 올림 - 객관적 사유가 없는 피용자 해고option이 전체 LAS 연령 범위로 확장됨
2023	- 연금인출 최저연령을 62세에서 63세로 올림 - 보장성 연금 연령제한을 66세로 올림 - LAS 연령제한을 68세에서 69세로 올림 - 관련 보장제도가 평균수명에 연동되도록 함
2026	- 연금 인출 최저연령을 63세에서 64세로 올림 - 보장성 연금 연령 제한을 평균 기대수명에 연동

자료: Swedish Government Offices. (2017). The Pension Group's agreement on long-term raised and secure pensions. 7-8; 송지원. (2018). 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안, 55. 두 개 문헌 바탕으로 필자 작성.

다만 연금위원회는 연금수급연령 조정에서 노동 이력이 긴 사람들을 위한 특별면제규정이 있어야 한다는 것에 동의했다. 44년 이상 일한 사람들은 계속 65세부터 보장성연금 수급자격을 가져야 한다는 것이다 (Ministry of Health and Social Affairs, 2017)

“스웨덴의 사회적 파트너들은 이 개혁안에 대체로 찬성하였으나 몇 가지 우려의 목소리를 드러냈다. 스웨덴의 지자체 노동자 노조(Kommunal)는 보건 및 보육 영역 노동자들이 경험하고 있는 힘든 노동환경과 불안정한 노동조건 등으로 인해 다수 노동자들이 50~60대까지 일하는 데 어려움을 겪고 있으며, 평균 은퇴연령이 63세에 그치고 있다고 밝혔다. 따라서 이번 연금 개혁안은 해당 분야 근로자들에게는 적합하지 않은 법안이 될 가능성이 높다는 점을 지적했다. 또한 사용자들은 고용보호법(LAS) 적용 연령이 69세로 상향되는 것에 대해 우려를 드러냈다. 스웨덴 사용자단체(Svenskt Näringsliv)는 이번 개혁안으로 인해 기업들이 60세 이상의 근로자들을 고용하는 데 있어 소극적인 태도를 보일 것이라고 경고하였다 (Eurofound, 2018; 송지원, 2018, pp.55-56에서 재인용)”.

연령 조정은 은퇴시기를 지연시킬 뿐 아니라 연금액 수준을 올려준다. 공적 논쟁에서는 연금액을 높이는 다른 방법들이 논의되었다. 공적연금 예산을 늘리는 것, 의무화된 퇴직연금 등이 제안되었다. 실제로 퇴직연금을 늘리는 협약들이 많이 이루어졌다. 또한 국가가 보조금을 제공하는 사적 저축을 지지하는 사람들도 있었다(Pensionsmyndigheten, 2018). 수급연령 조정 논의에 힘입어 2020년에 소득비례연금 및 프리미엄연금의 최저수급연령이 61세에서 62세로 상향되었다(Pensionsmyndigheten, 2020).

라. 프리미엄연금 개혁

프리미엄연금은 공적연금체계의 일부이지만 시장에서 운용되는 만큼 효율적인 시장의 작동에 요구되는 조건을 충족하고 있느냐 하는 것이 계속 이슈가 되었다. 프리미엄연금은 공적연금과 사적연금 사이의 중간 성격의 새로운 연금보장 층위로 도입되었지만, 제도에 대한 호응도는 낮았다. 이는 개인선택의 증진이라는 제도 목적이 성취되고 있지 못함을 보여 준다.

프리미엄연금 운영에서 일찍이 문제로 인식된 것은 정보 제약과 가입자들의 소극성 문제이다. 2005년 4월에 이루어진 조사 결과에 따르면 프리미엄 연금 저축자 중 6%만이 프리미엄연금 펀드에 대해 충분한 지식을 갖고 있다고 생각한다고 응답하였고, 52%는 프리미엄 연금을 다루는 데 충분한 지식을 갖고 있는 것과는 거리가 멀다고 응답하였으며, 약 30%도 중간 수준으로 답하였다. 이는 대체로 프리미엄연금에 대한 개인의 정보 및 지식 수준이 만족스럽지 않음을 보여주었다(SOU, 2005, p.87; 주은선, 2012에서 재인용). 이는 앞서 언급한 적극적인 연금펀드 선택률을 낮추며, 동시에 고위험 펀드를 선택 경향을 낳는다.

연금펀드 선택을 위한 정보와 지식의 제약이 프리미엄 연금 운영의 문제점으로 인식됨에 따라 고위험 펀드의 프리미엄 연금 시장 진입을 제한하는 조치가 고려되기도 하였다. 펀드 수가 많아지고 일부 프리미엄 연금 펀드들이 큰 폭의 손실을 입으면서 ‘펀드들을 제대로 비교해서 선택하는 것이 가능한가, 펀드 참여 범위를 제한해야 하는 것이 아닌가’ 하는 문제 제기가 대두된 것이다(김원섭, 김수완, 최영준, 주은선, 2006). 그러나 고위험 펀드의 참여를 제한하는 데에는 많은 논란이 뒤따르고 있으며, 사실상 프리미엄연금위원회도 고위험펀드를 제한하는 것보다 개인들에게 적

절한 지식을 제공하는 것이 중요하다고 언급하였다(SOU, 2005, p.87; 이현주 외, 2018에서 재인용). 단, 고위험 펀드 수를 제한하는 방법 중 하나로 제시되는 것은 연금청이 개별 연금펀드로부터 받는 수수료를 주식 펀드와 채권펀드 등 펀드 종류별로 차등화시켜 고위험 펀드에 압박을 가하는 것이다(SOU, 2005, p.87; 이현주 외, 2018에서 재인용).

프리미엄 연금이 노후소득보장에서 어느 정도의 역할을 할 것인지는 투자수익률에 따라 크게 달라진다(김원섭 외, 2006). 투자 결과에 따른 프리미엄 연금의 커다란 편차와 선택의 문제가 대두되는 상황, 그리고 자유로운 시장 구축과 국가 불개입이란 원칙 하에서 고위험 투자를 어떻게 관리할 것인가가 과제로 인식되는 상황은 노후소득보장과 자유로운 시장의 조화가 쉽지 않은 과제임을 보여준다(이현주 외, 2018).

2017년 말 연금개혁위원회는 “프리미엄연금은 공적연금(national pension)의 일부이며, 국가가 책임지는 사회보장(social insurance)의 일부이다. 따라서 오용을 제어하고 펀드시장을 더욱 안전하게 만드는 조치들이 요청된다.”고 밝혔다(메모랜덤 *A More Secure and Sustainable Fund Marketplace(PM 2017:XX)*의 프로포절 참고). 개인의 합리적 선택을 지원하는 정보의 제공과 충분한 감독이 중요하다는 것을 다시 강조한 것이다. 이에 위원회는 선택의 자유, 지속가능성, 통제 가능성을 연금펀드 시장의 3가지 원칙으로 제시하였다.

그러나 위원회는 프리미엄연금을 사회보장의 일부로 국가가 명확히 책임져야 한다는 것이 ‘산출’을 보장하는 것을 의미하지는 않는다는 것을 명확히 하였다. 즉, 연금시장에서 운용되는 프리미엄연금 급여액을 보장하지는 않는다는 것이다.

3. 개혁 과정에서 이해당사자들의 요구와 이를 조정한 협의 기구 운영방식

가. 개혁과정 개요

스웨덴 연금 개혁은 다음과 같은 과정을 거쳐 진행되었다. 우선 연금 개혁은 부르주아정당 연립정부의 집권 직후 추진된 것으로서 우파진영이 헤게모니를 잡고 개혁담론과 개혁과정을 주도하였다(주은선, 2006b). 1991년 말 우파연립정부는 집권하고 바로 연금개혁위원회를 만들었다. 당시 스웨덴정부는 처음부터 근본적인 구조개혁을 하겠다는 의도를 갖고 있었다. 사민당, 자유당, 보수당, 중앙당 등 주요 정당 대표들은 NDC 도입, NDC와 프리미엄연금의 비중, 주요 주체별 연금보험료 부담의 재배분에 관해 불과 수개월 사이에 신속하게 타협을 이루어냈다. 타협 결과는 1992년 가을 연금개혁위원회가 새 연금제도의 원칙들을 담은 메모랜덤을 발표하면서 처음으로 윤곽을 드러냈다(성혜영 외, 2019). 협상 결과에 대해 소수당이었던 좌파당과 신민주당이 반대를 표명하면서 이들은 워킹그룹에서 제외되었고, 1992년 말 반대정당을 배제한 새로운 워킹그룹이 만들어졌다.

이후 연금개혁위원회에서는 세부 내용에 대한 정당 간의 협상이 이루어졌고, 전문가들의 입법안 작업이 이루어졌다. 1994년 1월에 최종보고서가 나오면서 개혁안 설계 작업은 이 당시에 거의 사실상 종료되었다. 선거 전인 1994년 4월에 새 연금법은 의회에서 신속하게 통과되었다. 이 과정에서 시민사회가 반응을 제시하는 레미스(회람, Remiss) 기간은 의도적으로 4주 정도로 짧게 설정되어 사회단체들은 아래로부터의 여론 형성은 커녕 내부 합의조차 할 수 없었다(주은선, 2006a).

그러나 1994년 선거에서 사민당이 승리한 이후, 연금개혁위원회의 의도적인 폐쇄성으로 인해 쌓였던 불만들이 분출하였다. 연금 개혁은 1996년 사민당 내부에 심각한 갈등을 야기하였고, 이에 연금 개혁 자체가 연기되기도 하였다. 당 대회에서는 연금 개혁 재협상이 결의되었다(성혜영 외, 2019). 극심한 당내 비판으로 인해 사민당은 5개 정당 합의에 대한 재협상을 요구했지만 이는 부르주아 정당들의 강력한 반발을 불러왔다.

사민당 당원들의 격한 반대 이후에도 1997년 봄에 사민당 당수는 1994년 개혁안의 원칙을 여전히 지지하고 있음을 천명하였다. 1998년 1월 모든 정당은 1994년 제안의 주요 내용들을 실행시키기로 마침내 합의하였다. 당내 기층대중의 의사를 존중하는 것만큼이나 정당 간 합의를 존중하는 것이 민주주의에서 중요하다는 것이 명분이었다. 합의한 연금 개혁 원칙들은 하나하나 입법화되었다. 1998년 정부에서 마지막 논쟁거리가 된 것은 아동크레딧, 보장성연금 수준 등이었고, 이에 재경부가 사민당 정부 및 사회부와 대립하였다. 의회는 1998년에 새로운 연금시스템을 채택하였고, 2001년에는 자동 밸런스 구조에 관한 내용이 포함된 최종 연금개혁법을 채택하였다.

정리하면 1990년대 스웨덴에서는 “의회에 폐쇄적인 연금개혁위원회를 만들어 새로운 연금시스템을 디자인하고, 이를 통해 정책형성 요소를 자동화시키고, 국가로부터 개인에게로 책임을 이전하고자 하였다 (Hannah, 2021, p.362)”.

〈표 3-8〉 스웨덴 연금 개혁의 과정 개요

개혁 국면 I : 1984-1991 (사민당 정부)	
1984.10	정부는 연금개혁위원회 구성(주요 정당, 이익집단, 전문가)
1990.11	최종보고서 제출(SOU 1990:76): 다양한 개혁안 제시했으나 합의 도출 실패
개혁국면 II : 1991-1994 (부르주아 정부)	
1991.11	Minister of Social Affairs가 의장을 맡은 working group 구성. 모든 원내 정당 참여 (이익집단은 배제)
1992.8	working group은 주요 개혁 원칙 발표 (Ds 1992:89)
1992년 말	좌파당과 신민주당 배제됨에 따라 새로운 working group 만들어짐.
1994.1	새 연금체계에 대한 5개 정당의 합의 구성 (좌파당과 신민주당은 반대표 던짐)
1994.2	working group은 최종보고서 제출(SOU:1994:20) 관련 이해집단은 1994년 4월 15일까지 코멘트 제출해야 함.
1994.4.28	정부는 의회에 “reform of the general pension system” bill 개혁법안 제출
1994.6.8	사민당과 4개 부르주아 정당 연합 하에서 의회는 정부 제안 채택
1994.6.23	정부는 implementation group 지명. 개혁에 찬성한 5개 정당으로만 구성됨. 의회가 채택한 원칙에 기반한 구체적인 개혁안을 도출하도록 함
개혁 국면 III : 1994-2001 (사민당 정부)	
1995.1.1	노령연금에 대한 개인기여 1% 도입. 기여금이 프리미엄 리저브 시스템으로 이전되기 시작함.
1995.6.28	Ministry Memorandum “A Reformed Pension System-Income-Related old age pension Act(Ds 1995:41)
1995년 budget bill	1997년 1월까지 개혁 실행 연기
1997년 budget bill	1999년 1월까지 개혁 실행 연기
1996.3.	사민당 비상회의(conference) 열림-5개 정당 합의 채택 및 내용에 대한 지도부 거센 비판 그 결과 광범위한 정당 내 개혁 컨설팅이 시작됨. 기층 정당원들로부터 개혁에 대한 약 500개의 비판적인 커멘트 모아짐.
1996.12	극심한 당내 비판으로 인해 사민당은 5개 정당 합의에 대한 재협상을 요구함. 특히 고용주 기여로부터 고용주 및 피용자 기여로의 재정방식 전환과 프리미엄 리저브 시스템의 설치가 그 대상이 됨. LO는 이를 환영했으나 부르주아 정당들은 합의 입법화를 강력히 요구함. 5개 정당 합의는 심각하게 위협받음.

1997.9	사민당 대회(congress)는 연금 이슈를 다시 논의함. 당대회는 5개 정당 합의를 뒤집기로 결정함. 그러나 정당 지도부는 실행그룹과 계속 함께 일함.
1998년 초	fee swap을 둘러싼 논쟁이 전면화되었고 타협으로 해결됨. 비용자는 높아진 연금 기여금을 sickness insurance fees의 철폐와 조세 완화를 통해 보상받음. 그 댓가로 부르주아 정당들은 개인계정시스템에 대한 기여를 2%에서 2.5%로 올릴 것을 주장함.
1998.6.8	의회는 새로운 연금시스템 채택. 몇몇 재정 문제는 미해결
2001.5.	의회는 최종 연금개혁법(자동 밸런스 메커니즘) 채택

자료: Ministry of Health and Social Affairs (1998). Pension reform in Sweden; Haag, D. (2000). Die schwedische Rentenreform 1998 - Analyse eines Gesetz; Settergren, O. (2001). Two thousand five hundred words on the Swedish pension reform, Schludi, Martin. (2005). The Reform of Bismarckian Pension Systems. 100-101에서 재인용

나. 이해당사자의 요구

스웨덴 연금 개혁 정치는 좌우정당들이 주도하였으나, 노조, 사용자단체, 노인단체 등 다양한 이해관계자들이 개입하여 입장을 표명하고 관철시킬 계기들이 있었다.

첫째, 연금 개혁에서 부르주아 정당과 사용자단체의 요구를 살펴보자. 1990년대 연금 개혁은 그 동안 스웨덴 우파가 제기한 민영화, 시장화를 지향하는 연금 개혁 담론에 근거하여 시작되었고, 부르주아 정당 집권기에 급물살을 탔다. 신민주당을 제외한 부르주아정당들과 일사불란한 대응을 하였는데, 대표적인 것이 부분민영화라 할 수 있는 프리미엄연금의 도입이다. 스웨덴에서 1950년대에 부르주아정당들은 프리미엄연금과 유사한 연금제도 도입을 원했지만 실패한 바 있다. 같은 시도가 1990년대에는 성공할 수 있었다. 그 핵심적인 이유는 연금 개혁에 대해 부르주아 정당들은 상당히 통일된 입장을 보이면서 1950년대와는 달리 단일한 안을 추진하였기 때문이다²⁵). 특히 이미 성숙한 공적 소득비례연금(ATP)이 존재하는 상황에서 완전한 적립식 사연금체계의로의 전환은 ‘이중부담’

문제를 가져오기 때문에 가능한 정책대안으로 의미를 가질 수 없었다. 모든 부르주아 정당들은 공적 소득비례연금제도가 성숙함에 따라 이 제도의 폐지는 경제적으로, 정치적으로 불가하다는 결론에 이르렀다. 이에 15% 만큼의 기여가 프리미엄연금에 투입되어야 한다는 생각을 초기에 폐기하였다. 공적소득비례연금(ATP)가 수십 년 간 작동해 온 것을 부르주아 정치인들은 무시할 수 없었고 이는 정당들 사이의 이데올로기적 갈등을 감소시켰다(Lindbom, 2001). 그럼에도 보수당은 연금 개혁 후반기에 프리미엄연금의 몫을 기여율 2% 포인트에서 2.5% 포인트만큼으로 늘리는데 상당한 노력을 기울였다.

또한 피용자 기여분의 도입도 자본 진영이 원하던 것 중 하나였다. 스웨덴의 자본은 보수당과의 원활한 협력을 통해 연금 개혁에 관한 정당 간 협상과정에 영향력을 행사할 수 있었다. 이들은 연금 개혁 과정에서도 정당정치 내부의 것으로 여겨지기 쉬운 정당 간 타협에까지 우파블록 내에서의 공식적·비공식적인 협의를 통해 개입하였다(주은선, 2006a). 물론 피용자 기여분 도입을 노동조합이 받아들이도록 하기 위해서는 세제혜택, 보험료 교환 등 다양한 보완조치를 필요로 한다. 이에 피용자 기여를 도입하기 위해 질병보험과의 기여 교환(swap) 등 복잡한 후속조치가 개혁 후반까지 논의되었다(Schludi, 2005).

둘째, 사민당과 블루칼라노동조합연맹(LO)은 연금 개혁 초기부터 연금 개혁의 필요성을 처음부터 수용하고 타협 과정에서 부분적인 조정만을 시도하였다. 연금 개혁을 처음부터 수용하고 타협을 시작한 배경은 무엇보다도 1990년대 초 극심한 경제위기와 공공재정 위기였다²⁶⁾. 사민당과

25) 1990년대 이전까지는 우파정당들은 각자 사민당과 부분적인 정책 연대라는 생존전략을 구사하였으나, 사민당 약화에 따라 우파정당 연합의 집권 가능성이 높아지면서 이들 간의 단결이 갖는 효용은 더욱 커졌다. 이에 연금 개혁 정치과정 내내 우파진영은 노조의 영향력을 차단하고, 적절한 역할분담을 통해 사민당에 압박을 가했다(주은선, 2015).

26) 1991-1993 사이 스웨덴 경제는 3년 연속 (-)성장을 하였다. 1990년 스웨덴 국가재정

부르주아 정부 모두에게 공공지출의 가장 큰 단일 아이템이었던 연금의 감축은 중요한 대상이 되었다. 경제위기 국면에서 연금 개혁 논의에 참여한 사민당 대표는 고령화로 인한 연금지출액을 줄이는 것을 불가피한 조치로 여겼다. 이에 더해 사민당은 15/30 규정 등이 ATP에서 불합리한 부분이라고 보고 있었고 제도를 합리화하고자 하였다. 물론 이는 구조개혁이 아닌 부분개혁으로도 해결 가능한 문제였고, 더욱이 사민당은 프리미엄연금 도입을 지지하지는 않았다. 그러나 사민당은 연금구조개혁안을 수용하는 것이 개혁을 위한 타협의 불가피한 조건이라 인식하고 있었다.

블루칼라노동조합연명(LO) 역시 15/30 규정이 블루칼라노동자들에게 불리하다고 여기고 있었고 평생소득반영 원칙을 선호하였다. 그렇다고 이들이 명목확정기여(NDC)방식에서의 전환이나 프리미엄연금의 도입을 포함하는 구조개혁을 결코 지지한 것은 아니다. 그럼에도 이들은 경제위기를 배경으로 하는 연금 개혁의 흐름을 뒤집을 수 없다고 보았다.

더 중요한 것은 노동조합 내부의 입장은 단일하지 않았다는 것이다. 과거 기초연금액에 비해 훨씬 관대한 최저보장연금 급여액은 개혁 초기에 저임금 노동자에게 유리한 것으로 비춰졌다(주은선, 2005, p.222). LO 최대의 노조로 성장한 지방자치단체 공무원노조는 많은 저임금 여성노동자를 대표하고 있었는데 이들은 연금 개혁에 적극적으로 반대하지 않았다. 반면 건설노조와 금속노조는 연금 개혁에 반대하였다. NDC로의 전환은 기존 제도에 비해 이는 저임금소득자에게 더욱 불리한 것으로 비추어졌기 때문이다. 피용자 기여를 도입하는 것과 프리미엄연금을 도입하는 것 또한 비판의 대상이 되었다. 이들은 사민당 내에서도 반대 목소리를 강력하게 내었지만 이들의 반대 목소리는 사민당을 뚫지 못했다. 또한

은 GDP 4.2% 흑자를 보였지만 1993년 -12.3%였다. 1992년과 1995년 통화위기는 스웨덴 크로나화를 큰 압박에 처하게 만들었다. 따라서 스웨덴 정부는 재정절감정책을 택할 수밖에 없었다.

비용자 기여 도입으로 인한 소득 하락을 막기 위한 조치 역시 이들의 개혁 수용을 가능하게 하였다. 1990년대 스웨덴 연금 개혁에서 사민주의 진영의 지도부와 대중들의 괴리는 두드러졌고 이는 연금 개혁 과정을 지연시켰지만 흐름을 되돌리지는 못했다.

한편 화이트칼라노동조합연맹(TCO)는 15/30 규정의 폐지에 이해관계를 갖고 있었다. 15/30 규정은 화이트칼라 노동자에게 유리한 것으로 알려져 있었기 때문이다. 그러나 새롭게 도입되는 학업크레딧은 TCO가 연금 개혁에 크게 반대하지 않도록 만들었다. 이는 연금 개혁에 대한 노동운동 진영의 분열을 자극하는 것이기도 하였다²⁷⁾. 연금제도의 민영화, 시장화 경향에 대한 공통된 우려에도 불구하고 노동자들의 차별적인 경제적 이해관계가 산발적인 쟁점으로 드러나면서 노동운동 진영은 하나의 목소리를 내지 못하였다.

셋째, 노인은 연금 개혁의 잠재적인 반대세력으로 여겨지곤 한다. 노인은 복지국가에서 형성된 대표적인 이익집단으로 기존 제도를 통해 이익을 보았기 때문에 복지후퇴를 제어하는 역할을 할 것으로 기대되곤 한다 (Pierson ed, 2001 등). 그러나 실제 연금 개혁 과정에서 노인은 대표적인 반대집단으로 도드라진 역할을 하지 않았다. 노인은 스웨덴 연금 개혁의 구조적 측면보다는 세부 내용에 관심을 집중하였다. 이들은 기초연금 해소, NDC와 프리미엄연금 도입 등과 같은 연금 개혁 주요내용에 실질적인 영향력을 행사하지 않았고, 현 수급자에 관련된 물가연동, 기초액(Base Amount) 조정 등에 관심을 집중하였다. 이에 이들은 현 연금수급자에 대한 제도 이행기의 특별한 보상으로 인해 다른 어느 집단보다도 쉽

27) LO의 학업크레딧에 대한 부정적인 입장을 통해 TCO와 LO의 갈등의 일단을 엿볼 수 있다. LO의장인 Irenne Wennemo는 다음과 같이 언급한다. “스웨덴에서 대학을 다닐 경우 약 SEK 8,000 혹은 SEK 9,000를 받는다. 이들은 이 중 20%에 대한 크레딧을 받는다. 우리는 이것을 불필요하다고 말했다.”(주은선, 2006a).

계 연금 개혁을 승인하였다.

당시 연금액 연동 조치의 변화가 연금제도 및 개혁에 대한 노인의 지지를 좌우한 것을 볼 수 있다. 사민당 집권 후 1995년 연금액 연동규칙에 변화가 이루어졌다. 공공재정적자가 일정 폭을 넘어서면 기초액(BA)은 소비자물가 변화의 60%만 반영하여 조정되기로 한 것이다. 특히 좌파정부의 연금 삭감이 저소득 연금수급자들에게도 영향을 미쳤다는 것이 주목할 만하다. 기존에 저소득 집단은 연금 삭감을 겪어도 자산조사 급여의 확대를 통해 보상을 받았다(Schludi, 2005). 이러한 종류의 절감조치는 1998년 선거에 영향을 미쳤다²⁸⁾. 1998선거에서 사민당은 연금 및 사회복지 급여의 개선을 약속했고, 이후 현세대 연금수급자의 급여액은 다시 회복되기 시작했다²⁹⁾.

연금수급자단체는 위원회 내부로 진입하였고 발언권을 가졌으나 결과적으로 이들이 행사한 영향력은 노인의 이해관계에 관련된 것으로 제도의 장기적인 방향 및 원칙에 대한 것은 아니었다. 따라서 노인이 기존 연금제도로 인해 이익을 보아왔다고 할지라도 단지 이 이유만으로 이들이 공적연금제도 축소에 적극적으로 반대할 것으로 보기는 어렵다(주은선, 2006a).

28) 사민당의 득표율은 1994년 45.3%에서 1998년 36.6%로 감소하여 77년 동안 최악의 기록을 보였다. 좌파당 득표율은 12%로 두 배 가량 증가했고 득표의 30% 가량은 사민당에서 온 것으로 평가되었다. 또한 상당수 유권자들이 기권하여 투표율이 86.8%에서 78.6%로 떨어졌다. 부르주아 정당 중에서는 계속 연금을 포함한 사회지출 증가 필요성을 강조한 기독교민주당만 득표율이 4.1%에서 11.8%로 올라 승자가 되었다. 1994년에는 65세 이상 국민의 3%만 기독교민주당에 표를 던졌지만 1998년에 이 비율은 17%로 증가하였다(Schludi, 2005).

29) 1999년부터 연금은 다시 완전한 BA기반에 의해 (1993년 이래의 BA 93% 대신) 계산되기 시작했다. 재정적자가 사라지면서 연금급여는 다시 인플레이에 완전히 연동될 수 있었다. 이는 1995-1998년 사이에는 더 낮은 비율로 자동적으로 조정되었다. 마지막으로 저연금수급자를 위한 주거급여가 1997년 주거비용의 85%에서 83%로 낮아졌던 것이 1999년 90%로 높아졌다(Schludi, 2005).

다. 협의기구 운영 방식

부르주아 정부는 1991년 연금개혁위원회를 노조, 자본가단체, 연금수급자단체 등 사회집단을 배제하고 의회 원내정당 정치가들로만 구성하였다. 특히 앞서 개혁 과정에서 언급한 바와 같이 연금 개혁안에 반대한 좌파당과 신민주당은 위원회에서 초반에 배제되었다. 사회단체들은 참고그룹(reference group)으로 별도로 조직되었다. 이는 1980년대에 활동한 연금위원회와는 전혀 다른 모습이었고, 스웨덴의 정치적 관례에서 벗어난 것이었다. 1990년대 스웨덴에서 만들어진 연금개혁위원회는 이렇게 좌우를 넘나드는 정당 연합을 형성하였다는 점, 이해관계자를 배제하였다는 점, 반대자들을 조기에 몰아냈다는 점 등을 특징으로 한다. 이러한 원내 정당 위주의 연금개혁위원회 운영은 이후에도 이어졌고, 2017년 연금수급연령 조정 등을 결의한 연금위원회(the Pension Group) 역시 6개 정당(유권자의 80%를 대표함)으로 구성되었다(Palmer and Könberg, 2019).

1994년 2월 연금 개혁안을 제시할 당시, 당시 개혁안은 의회 내 주요 정당들이 협상을 통해 만장일치로 결정한 것이라는 점에서, 스웨덴 정치시스템의 기능성을 보여주는 모범적인 사례로 여겨질 수도 있다. 그러나 이는 달리 보면 1980년대에 운영된 연금개혁위원회에 비해 이해관계자를 배제하고 있다는 점에서 정당 지도자 위주로 폐쇄적으로 운영된 것이라고도 평가할 수 있다.

연금개혁위원회에서 이해관계자를 배제한 것은 각 사회집단의 영향력 차이를 뚜렷이 드러내는 계기가 되었다. 사회집단들은 정식 위원회를 통한 참여통로는 막혔지만, 참고그룹에서, 또 레미스(회람, Remiss)와 같은 피드백 등을 통해 정책 결정에 계속 참여하였다. 다만 이런 방식의 참여는 국

가, 노동, 자본의 권력관계 변화를 배경으로 사회집단들의 영향력에 큰 편차를 가져왔다. 정당과의 연계가 약한 사무직노조(TCO) 등의 영향력은 최소화된 반면, 이미 1980년대부터 로비 등 비공식적 활동과 우파정당과의 협력을 강조해 온 자본진영의 영향력은 축소되지 않았다. 사회단체가 참여한 참고그룹의 활동은 형식적이었지만 보수당과 사용자단체, 사민당과 LO의 정책협이는 작동했다. 이는 사민당이 연금개혁위원회를 대표하여 LO지도부를 개혁에 동의하도록 설득해내는 기제가 되었다(주은선, 2006b).

비단 연금개혁위원회의 운영방식뿐만 아니라 스웨덴의 코포라티즘(조합주의, Corporatism)적 사회운영이라는 오래된 특징은 연금 개혁 과정에서 다양한 정치세력의 반대를 무마시키는 역할을 하였다. 사회집단들이 수직적으로 중앙집중화된 구조를 갖고 있다는 코포라티즘적 특성은 연금 개혁에 대한 저변의 불만을 각 단위 내부로 봉쇄하는 효과를 가져왔다. 특히 노동조합의 수직적인 의사결정 구조는 기층 대중의 불만과 저항을 각 조직 단위에서 봉쇄하였다. 특히 LO 내에서 끝내 설득되지 않던 금속노조와 건설노조, 다수 노조원, 그리고 사민당 내 일반대중들의 반대는 확산되지 않고 조직 내부의 의견대립 문제로 봉쇄되었다. 이 과정에서 통상적인 상향식 의사결정 장치들의 작동은 억제되었다. 사민당과 LO가 유지해 온 견고한 관계도 사민당이 노동운동에게 합의를 유도하는 것을 가능하게 만들었다. 이것이 LO가 기층노조원들의 반발에도 불구하고 사민당과 함께 연금 개혁에 찬성할 수 있도록 만든 정치적 기제이다. 이는 스웨덴에서는 왜 오스트리아, 프랑스 등에서 전개된 연금 파업과 같은 적극적인 저항이 없었는가를 설명하는 데 결정적이다. 요컨대 스웨덴에서 연금축소, 프리미엄연금 도입, 피용자 기여 도입을 둘러싼 대중들의 불만은 팽배했지만 실제로 별다른 정치적 갈등이 분출되지 않은 것도 상당 부분 코포라티즘적 갈등조절 장치가 작동하였기 때문이다(주은선, 2006b).

4. 결론

개인의 기여에 따른 급여 자격은 국가가 제한적으로만 축소시킬 수 있는 권리로서, 연금급여 삭감은 강력한 정치적 저항을 불러오기 마련이라고 한다(Bonoli, 2000). 게다가 스웨덴 연금 개혁은 대중의 반발을 살만한 내용을 여러 가지 포함하고 있었고, 실제 상당한 반발이 있었다.

그럼에도 스웨덴에서 연금 개혁이 성사될 수 있었던 것은 무엇보다도 연금개혁위원회 내에서 주요 좌우정당이 합의를 해냈기 때문이다. 이를 가능하게 한 것은 스웨덴 사회의 정치적 헤게모니 변화와 1990년대 초에 발생한 극심한 경제위기의 압박이었다. 개혁 초반에 좌우정당 연합을 형성하는 것은 개혁으로 인한 비난 회피(blame avoidance)에 효과적일 뿐만 아니라 정권교체가 이루어져도 개혁을 계속 고수하는 데 반드시 필요한 조치로 여겨졌고, 실제로도 1990년대 좌우 정권교체 과정에서 그러한 효과를 발휘하였다.

또한 스웨덴 연금 개혁은 개혁 자체의 복잡성과 개혁 내용이 가지는 분절적 포섭 효과가 작용함으로써 그에 대한 정치적 반발이 분산된 것이 개혁을 가능하게 또 다른 요인이었다. 스웨덴의 연금 개혁이 별다른 정치적 저항에 맞닥뜨리지 않은 것은 연금급여 축소가 각 집단에게 서로 다른 영향을 미치는 복잡한 방식으로 이루어졌기 때문이다. 즉, 단순하게 기여액을 올리고 급여액을 낮추는 연금부분 개혁안보다 오히려 구조개혁의 복잡성이 전선을 흐려 버렸다. 연금 개혁에는 노동자들의 분열된 이해관계를 반영하는 여러 요소들이 있었고, 실제로 노동조합은 이해관계에 따라 분절된 입장을 보였다³⁰⁾. 15/30 규정 폐지 및 평생소득원칙의 도입, 학

30) 이렇게 연금 개혁안이 분절적 포섭 효과를 발휘할 수 있었던 것은 노동운동 내부의 분열과 이를 봉합해 온 LO 헤게모니의 약화라는 정황과 무관하지 않다(주은선, 2006b).

업 크레딧, 아동크레딧의 도입, 기초연금 폐지 및 최저보장연금의 도입 등이 그러한 역할을 한 연금 개혁의 요소였다. 연금 개혁안은 정책 패키지³¹⁾ 구성되어 여러 집단을 포섭할 수 있는 내용을 담고 있었고, 잠재적인 반대세력들은 파편화되었다. 즉, 잠재적인 반대세력은 따로 분리되어 포섭되었다. 이에 힘입어 프리미엄연금 도입, 피용자기여 도입, 상한액 유지를 통한 공적연금 축소 등 일반적으로 노동자에게 불리하게 여겨지는 내용들도 별다른 저항 없이 한꺼번에 통과될 수 있었다(주은선, 2006a).

한편 앞서 언급한 바와 같이 스웨덴 특유의 코포라티즘 정치 구조 역시 연금 개혁을 둘러싼 불만과 갈등의 파급력을 줄이는 데 기여하였다. 연금 축소에 합의하는 지도부와 대중의 괴리는 불가피한데, 수직적인 조직구조 및 하향식 의사결정은 연금 개혁을 둘러싼 불만과 갈등의 폭발을 막는 역할을 하였다. 타협의 당사자는 대중에게 그들의 결정과 전략을 설명하고 정당화시키고 책임을 질 의무가 있기 때문이다(주은선, 2006b).

정리하면, 의회에 원내정당들로 구성된 폐쇄적인 워킹그룹을 만들었다는 비스웨덴적 요소와 코포라티즘 구조 속에서 이루어진 설득이라는 스웨덴적 요소가 합쳐져 스웨덴에서 연금 개혁이 절차적 정당성을 가질 수 있었다.

31) 연금 개혁안을 정책패키지라고 말하는 것은 모든 내용 요소들이 정당들 간의 복잡한 타협의 결과로서 갖추어져 각 집단의 이해관계를 반영하고 있다는 의미에서이다. 즉 연금 개혁안은 정치적 타협의 결정체로서 이 중 어느 하나만을 변경시키는 것은 어려운 일이다. 즉, LO나 TCO가 어느 하나의 요소에만 문제제기를 하고 이를 변경하기는 매우 어렵다. 1994년에 결정된 연금 개혁의 내용이 PPR의 규모를 기여금 2%에서 2.5%로 늘린 것을 제외하고는 1998년 최종 통과 당시와 아무것도 바뀌지 않은 것도 상당 부분 이러한 이유 때문이다.

제4절 영국

1. 연금제도의 구성

영국의 노후소득보장체계는 4층으로 구성되어 있다. 0층은 저소득 노인을 위한 공공부조인 연금크레딧(Pension Credit)이며, 1층은 기여기반 기초연금인 신국가연금(new State Pension, nSP), 2층과 3층은 소득비례 기업연금인 국가고용저축신탁(National Employment Savings Trust, NEST) 등의 기업연금과 개인연금, 보험 등 사적연금이다.

[그림 3-4] 영국의 노후소득보장제도 구성

3층	개인연금, 보험 등		
2층	기업연금(NEST 등)		
1층	신국가연금(nSP)		
0층	연금크레딧(Pension Credit)		
구분	근로자(공무원 포함)	자영자	비경제활동인구

자료: 정인영, 정창률, 권혁창. (2017). 영국의 공·사적 연금제도 연구. 프로젝트 2017-05, 52.

각 제도에 대해 자세히 살펴보자. nSP는 16세 이상부터 수급개시연령 전까지의 소득이 일정 수준³²⁾ 이상인 근로자와 자영자를 대상으로 한다. 보험료는 통합 사회보험인 National Insurance에 포함되어 부과되는데, 소득 수준과 가입 유형(class)에 따라 다른 보험료율이 적용된다. 2022년의 가입유형별 보험료율을 살펴보면, 소득이 있는 근로자인 제1유형

32) 2022년 기준, 근로자는 주당 £242 이상, 자영자는 연간 £6,725 이상이 이에 해당한다 (영국정부 홈페이지, 2022a, 2022.10.30. 인출).

(Class 1)는 주급이 £242 이상 £967 미만인 경우 13.25%의 보험료율이 적용되며, 주급이 £967 이상인 경우에는 3.25%의 보험료율이 적용된다. 양자 모두 고용주에게는 15.05%의 보험료율이 적용된다. 한편, 주급이 £242 미만(하한 소득)인 근로자에게는 0%의 보험료가 적용되는데, 이는 실질적으로 보험료를 내지 않지만 기여를 쌓을 수 있음을 의미한다. 이때, 주급이 £175 미만인 경우에는 고용주도 보험료를 부담하지 않지만, £175 이상 £242 미만인 경우에는 고용주만 보험료를 부담한다. 제2유형은 저소득 자영자이다. 2022년 기준, 연소득이 £6,725~£11,908인 이들이 이에 해당하며, 이들에게는 주당 £3.15의 정액 보험료가 부과된다. 제3유형은 임의가입대상이다. 소득이 주 £123 이하이고 국민보험의 크레딧 대상이 아닌 경우, 실업자, 기혼 여성, 미망인 등이 이에 해당하며, 이들에게는 주당 £15.85의 정액 보험료가 부과된다. 마지막으로 제4유형은 고소득 자영자이다. 연간소득이 £11,909 이상인 자영자가 이에 해당하는데, 연간소득이 £11,909~£50,270인 경우 10.25%의 보험료율이 적용되며, 연간소득이 £50,270 이상인 경우에는 3.25%의 보험료율이 적용된다(영국정부 홈페이지, 2022a, 2022.10.30. 인출).

다음으로 수급 요건을 살펴보면, nSP에 35년 이상 가입해야 완전연금을 수급할 수 있으며, 수급권 확보에 필요한 최소 가입기간은 10년이다. 완전연금액은 주당 £185.15 수준이며(2022/23년 기준), 수급권을 확보하였으나 가입 기간이 35년에 미치지 못하는 경우에는 가입 기간에 따라 연금액이 삭감된다. 수급개시연령은 2022년 기준 66세이며, 2026~2028년 사이에 67세로 상향 조정될 예정이다. 급여 수준은 삼중잠금장치(triple lock)에 따라 조정된다(영국정부 홈페이지, 2022a 2022.10.30. 인출). 이는 연금급여의 실질가치를 보장하기 위해 매년 임금상승률, 소비자물가상승률, 2.5% 중 가장 높은 것에 연동하여 급여 수준이 조정됨을 의미한다.

〈표 3-9〉 영국 국민보험의 가입유형 및 보험료율(2022-2023년)

(단위: 영국 파운드, %)

가입유형	대상	소득	보험료율	
			근로자/본인	고용주
Class 1	근로자	주 £123~£242	0%	0%
		주 £175~£242	0%	15.05%
		주 £242.01~£967	13.25%	
		주 £967 ~	3.25%	
Class 2	저소득 자영자	연 £6,725~£11,908	주 £3.15	-
Class 3	자발적 가입자		주 £15.85	
Class 4	고소득 자영자	연 £11,908~£50,270	10.25%	-
		연 £50,271 ~	3.25%	-

자료: 영국정부 홈페이지. (2022a). National Insurance: detailed information.
<https://www.gov.uk/topic/personal-tax/national-insurance>에서 2022. 10. 30. 인출.

2002년 도입된 연금크레딧은 기준 소득 이하의 저소득 노인들이 기준 소득을 충족할 수 있도록 급여를 제공하는 제도이다. 도입 당시에는 보장 크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)으로 이루어졌으나, 2014년 연금 개혁으로 2016년 4월부터 저축크레딧이 폐지되었고 현재는 보장크레딧만 남아있다. 2022년 기준, 독신의 경우 주당 최대 £182.60의 급여가 지급되며, 배우자가 있는 경우 최대 £278.70의 급여가 지급된다(영국정부 홈페이지, 2022a, 2022.10.30. 인출).

마지막으로 NEST는 2008년에 도입된 중·저소득층을 위한 퇴직연금 제도이다. 저소득층의 노후소득보장을 위해 2012년부터 자동가입에 기초한 개인계좌제도(Personal Accounts)로 운영되고 있다. 모든 고용주가 기업연금을 제공해야 하며, 22세 이상 연금수급개시연령 이하이면서 연간소득이 £ 10,000 이상인 근로자는 자동으로 기업연금에 가입하도록 되어 있다(영국정부 홈페이지, 2022b, 2022.10.30. 인출).

2. 최근의 연금 개혁³³⁾

가. 2000년대 이전의 역사

영국의 공적연금제도는 가입 기간에 따른 급여 수준 차이가 있으나 기본적으로 기여 기반의 정액형 연금이라는 점에서 기초보장적 성격이 강하다. 또한 기초연금의 낮은 급여 수준을 보완하기 위해 사적연금을 활성화하여 적정 수준의 노후소득보장을 구현하려 한다는 점이 특징적이다. 이는 1979년 집권한 보수당 정부가 시행한 정책의 결과이다. 대처 정부는 집권 시기 동안 공적연금의 역할을 축소하고 사적연금을 확대하는 정책을 지속적으로 시행하였다.

1979년 경제위기 중 집권한 보수당 정부는 당시 공적연금제도의 2층을 구성하고 있던 소득비례연금인 SERPS(Statutory Earnings Related Pension Scheme)의 재정 문제를 심각한 사안으로 인식하였다. 이에 더하여 SERPS를 적용 대체할 수 있는 확정급여형 기업연금을 개선이 필요하다고 인식하였다. 당시 SERPS는 확정급여형 기업연금으로 대체할 수 있도록 설계되어 있었는데 이 확정급여형 기업연금이 사용자와 근로자 모두에게 좋은 선택지가 아니었던 탓에 각 제도가 제대로 작동되지 않는 상황이었다(최영준, 2018). 이에 대처 정부는 SERPS와 확정급여형 직역 연금의 역할 축소를 주요 목표로 삼았다. 먼저, 기업 연금에 대한 적용 대체를 확정기여형으로 확장하였다. 이후 SERPS의 급여액 산정 시 적용되는 과거 소득을 전체 근로기간 평균소득으로 조정하여 SERPS의 급여 수준을 낮추었으며, 급여산정계수 또한 기존 25%에서 20%로 점진적으로

33) 이 부분은 김영순(2014), 정창률(2018), 김혜진 외(2019), 성혜영 외(2019) 등을 주로 참고하였다.

인하하는 조치를 시행하였다(정창률, 2018). 이에 더하여 SERPS를 적극 기업연금으로 전환하는 경우 보험료 환급을 허용하였고, 세제 혜택까지 부여하였다(김혜진 외, 2019, pp.13-16).

그러나 이 같은 대처 정부의 정책적 노력에도 불구하고 사적연금은 완전히 내실화되지 못하였다. 제도가 너무 복잡한 탓에 국민들의 이해도가 그리 높지 않았고, 제도에 대한 신뢰도가 낮아 가입률이 저조하였기 때문이다(정창률, 2018). 이러한 상황은 지속되자 1990년대에는 노인 빈곤 문제와 노후소득의 적정성 문제가 크게 대두되었다. 1997/98년 영국의 노인빈곤율(중위소득 60% 기준)은 30% 수준에 이를 정도로 심각한 상황이었다(김혜진 외, 2019, p.26). 1997년 집권한 신노동당 정부는 공적연금의 역할을 강화하기보다는 사적연금의 가입 저해 요인을 해소하여 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 1999년에는 사적연금 가입을 저해하는 주된 요인인 제도 불신을 해소하기 위해 수수료 규제 등을 강화한 이해관계자 연금(stakeholder pensions)을 도입하였고(정창률, 2018), 빈곤선 이하 노인에게 최저소득보장급여를 제공하는 최저소득보장(Minimum Income Guarantee, MIG)를 도입하기도 하였다.

이러한 정부의 노력에도 불구하고, 사적연금에 대한 유인이 계속 낮아지자 신노동당 정부는 2002년 SERPS를 새로운 연금제도인 제2국가연금(S2P)로 전환하는 한편, MIG를 연금크레딧으로 전환하여 빈곤 문제에 대응하고자 하였다(정창률, 2018).

나. 2000년대 연금 개혁의 배경

전술한 일련의 개혁들은 노후소득보장에서 공적연금의 역할을 방빈(防貧)에 두고, 그 이상의 적정 노후소득은 개인의 노력을 통해 얻을 수 있도록

록 하는 정책적 노력의 역사로 정리할 수 있다. 이러한 노력이 결실을 맺기 위해서는 사적연금이 내실화되어야 하며, 이를 통해 공적연금의 지출이 최소화되어야만 한다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 사적연금 활성화 정책은 성공했다고 보기 어렵다. 제도가 복합해진 탓에 오히려 사적연금 가입자가 감소하였고, 공적연금의 노후소득보장 기능도 크게 약화되었다. 이에 영국 정부는 2002년 연금위원회(Pensions Commission)를 설치하여 대응책을 강구하려 하였다. 연금위원회 설립 당시 영국의 노후소득보장제도가 직면한 주요 문제들은 다음과 같다.

첫째, 급여적정성이 크게 낮아졌다. 전술한대로 2층 공적연금의 역할이 계속 축소되는 동시에 사적연금이 활성화되지 못하면서 노후소득이 지속적으로 낮아졌다. 기초국가연금(BSP)의 물가연동으로 인해 연금의 실질가치가 계속 떨어지는 것 또한 빈곤율을 높이는 원인 중 하나였다(정창률, 2018). 이처럼 낮아진 급여 수준은 2010년대까지도 개선되지 못하였는데, 2013년에는 공적연금 수급자의 약 40%가 연금크레딧의 수급 요건을 충족할 정도였다(DWP, 2013a, 35). 더욱이 1990년대 이후 후기산업사회로 진입하면서 노동시장 구조가 빠르게 변하였고, 여성, 자영업자, 비정규직 등의 노후소득보장이 더욱 취약해졌다. 당시 영국이 처한 상황을 검토하였던 연금위원회는 임시방편(muddle-through option)이 아니라 근본적인 개혁이 필요하다고 진단하였다(Pensions Commission, 2004, p.127).

둘째, 재정적 지속가능성 문제가 대두되었다. 전술한대로 기초국가연금(BSP)의 급여 수준이 낮아져 연금크레딧의 지출이 기초국가연금(BSP)보다도 빠르게 증가할 것으로 전망되었다. 당시 연금위원회는 이에 대한 개선 필요성을 제기하였으나, 재정적 지속가능성의 문제는 이후 시행된 여러 차례의 모수개혁을 통해 완전히 해결되지 못하였다. 물론, 재정 문

제가 연금체계 변화에만 기인한 것은 아니다. 당시 영국의 저출산·고령화 문제 역시 심각하였다. 연금위원회는 인구구조가 기존의 전망보다 빠르게 변하고 있어 현행 체제에서는 장기적인 재정안정성을 확보하기 어려울 것이라 진단하였다(Pensions Commission, 2004, pp.226-231).

셋째, 복잡해진 연금제도를 단순화할 필요가 있었다. 2000년 이전까지의 사적연금 활성화 정책으로 인해 새로운 규정이 계속 추가되고 새로운 제도가 도입되는 등의 변화가 지속되었다. 이는 공사적연금제도 모두를 복잡하게 만들었고 가입자의 혼란과 불신을 초래하였다(Pensions Commission, 2004, 13). 당시 연금위원회는 연금제도를 단순명료하게 재구조화할 것을 제안하며 단순성(Simplicity)를 연금 개혁의 주요 원칙으로 제시하였다.

다. 연금위원회(Pensions Commission)와 이후의 연금 개혁

2000년대의 영국의 연금 개혁은 연금위원회를 중심으로 진행되었다. 앞서 살펴본 것처럼 영국 정부는 노후소득보장제도에 대한 근본적인 개혁방안을 모색하고자 2002년 12월 독립적인 자문기구인 연금위원회를 설립하였다. 이 위원회는 총리실과 재무부, 그리고 노동연금부에서 각각 추천한 세 명의 전문가로 구성되었는데, 2004년부터 2006년까지 발간한 세 권의 보고서를 통해 당시 연금제도가 처한 문제점을 진단하고, 연금 개혁의 원칙들과 개혁 방향을 제시하였다. 이들이 제시한 연금 개혁의 원칙들은 단순성(Simplicity), 공정성(Fairness), 부담가능성과 지속가능성(Affordability and Sustainability), 개인의 책임(Personal Responsibility)이다(DWP, 2006). 동 원칙들은 2007년, 2008년, 2011년의 단행된 모수 개혁은 물론 2014년 단행된 구조개혁 논의에서도

여러 개혁방안들을 평가하는 기준이 되었다.

연금위원회의 활동이 종료된 이후부터 본격적인 개혁 논의가 시작되었고, 2007년, 2008년, 2011년의 모수 개혁과 2014년의 구조개혁이 단행되었다. 이하에서는 각 개혁의 주요 내용을 살펴본다.

먼저, 2007년 연금 개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국가기초연금(BSP)의 완전연금을 수급하기 위한 최소가입기간을 모두 30년으로 축소하였다. 기존에는 남자 44년, 여자 39년이었다. 둘째, 급여의 연동방식을 기존의 물가연동에서 소득연동으로 변경하였다. 셋째, 가정책임보호(Home Responsibilities Protection; HRP) 제도를 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 변경하였고, 넷째, 국가기초연금(BSP)의 수급연령을 2026년까지 66세로 인상한 후 2036년까지 67세, 2046년까지 68세로 상향조정하기로 하였다. 다섯째, 크레딧 지급 범위를 확장하여 12세~16세 미만인 자녀가 있는 부모와 주당 20시간 이상의 돌봄 제공자에게도 크레딧을 제공하기로 하였고, 마지막으로, DC방식 기업연금과 개인연금에 가입할 경우에 대한 S2P에서의 적용제외를 폐지하였다(김영순, 2014; 김혜진 외, 2019)

2008년 개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 근로자의 기업연금 가입을 의무화하였다. 이 제도는 2012년 4월부터 2018년 2월까지 250인 이상 사업장, 50인 이상 사업장, 50인 미만 사업장 순으로 단계적으로 확장되었다. 영국 정부는 이를 통해 600~900만 명이 기업연금에 신규 가입할 것으로 기대하였다(DWP, 2013b). 둘째, 기업연금이 없는 사람들을 위해 2012년부터 국민고용저축신탁(National Employment Savings Trust, NEST)을 도입하기로 하였다. 셋째, 2011년부터 삼중조절장치(triple-lock)를 적용하기로 하였다. 이는 물가에 연동되고 있던 국가기초연금(BSP)의 급여를 물가상승률, 임금상승률, 2.5% 중 가장 높

은 수치에 연동함으로써 급여의 실질가치를 유지하기 위한 조치였다(김영순, 2014; 김혜진 외, 2019).

2011년 개혁은 앞선 두 개혁의 후속 조치에 해당한다. 동 개혁에서는 기존에 2024년~2026년 사이 66세로 상향 조정될 예정이었던 수급연령을 2020년까지 66세로 조정하는 것과 NEST의 소득 기준 및 보험료 부과 소득 구간을 상향조정하는 것이 주된 내용이다(김혜진 외, 2019).

마지막으로 2014년 개혁이 추진된 것은 2007~2011년까지의 연쇄적인 개혁이 단행되었음에도 불구하고, 여전히 연금제도가 복잡하고 노후준비가 불확실하였기 때문이다. 특히, 단기간에 걸쳐 연쇄적인 개혁이 시행되면서 공·사적연금에 대한 국민들의 이해도가 떨어지는 문제가 발생하였다. 일례로, 2012년에 정부가 시행한 설문조사에서는 응답자의 63%가 연금제도가 복잡해서 무엇이 가장 좋은 방법인지 이해하지 못한다고 응답하였다(DWP, 2013a). 이에 2014년 개혁은 공적연금을 현대화하여 단순명료하게 만들고, 사적연금의 공공성을 개선하는 것을 목적으로 하였다(성혜영 외, 2019).

2014년 개혁의 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저, 국가기초연금(BSP)과 제2국가연금(S2P)을 통합하여 신국가연금(nSP)으로 일원화하였다. 이때, 신국가연금의 급여 수준은 자산조사에 기초하는 연금크레딧의 기준 소득보다 높게 설정되었으며, 이에 따라 자산조사 기반의 저축 크레딧이 폐지되었다. 또한 S2P와 BSP가 일원화됨에 따라 적용 대체가 폐지되었고, 모든 사람들이 개인자격으로 연금에 가입하기에 피부양자 연금 역시 폐지였다. 한편으로 저소득층의 수급권 확보를 돕기 위해 nSP의 완전연금을 위한 가입기간을 35년으로 축소하였다(DWP, 2013a). nSP는 2016년부터 적용되었는데, 남성은 1951년 4월 6일, 여성은 1953년 4월 6일 이후 출생한 경우에 적용되었다(정인영·정창률·권혁창, 2017, p.73).

〈표 3-10〉 2007~2014년의 영국 연금 개혁 내용

구분	주요 내용
2007년	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년 4월 이후 기초연금의 완전연금 수급 요건을 30년가입으로 축소 - 가정책임보호(Home Responsibilities Protection; HRP) 제도를 크레딧(National Insurance Credits)으로 변경(1950년생 이후 여성에게 적용) - 크레딧 제고 확장(BSP와 S2P에서 12세~16세 미만 자녀가 있는 부모 및 주 20시간 이상 돌봄 제공자에게 크레딧 제공) - BSP의 수급연령 상향 조정(2026년까지 66세, 2036년까지 67세, 2046년까지 68세) - 근로소득에 연동한 급여 수준 인상 - DC 방식 기업연금과 개인연금에 가입할 경우에 대한 S2P에서의 적용제외 폐지
2008년	<ul style="list-style-type: none"> - 2012년부터 개인계좌 제도인 NEST 도입 - 2011년부터 삼중잠금장치(triple lock) 적용
2011년	<ul style="list-style-type: none"> - 공적연금 수급연령 상향(2020년까지 65→66세) - NEST의 가입 대상 소득 기준과 보험료 부과 소득 구간을 인상
2014년	<ul style="list-style-type: none"> - 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이충연금(S2P)를 신국가연금(nSP)으로 일원화(관련 조치는 2016년 4월부터 시행) - 피부양배우자 연금 폐지 - 공적연금 수급연령 상향 조정(2028년까지 66→67세) - 2015년부터 5년마다 기대여명과 연계하여 연금수급 연령의 상향 조정을 검토 - 완전연금 수급을 위한 가입 기간을 30년에서 35년으로 강화 - 최소가입기간 10년 설정 - 저축 크레딧(Savings Credit) 폐지 - 국가이충연금(S2P)의 적용제외(Contracting-out)제도 폐지 및 NEST 확대

자료: 1) DWP. (2015). Post-Legislative Security of the Pensions ACT 2007.

2) 김혜진 외(2019); 성혜영 외(2019)를 토대로 재구성, 류재린(2022)에서 재인용

라. 개혁의 성과

2007년~2014년까지 단행한 연쇄적인 개혁의 성과는 다음과 같다. 첫째, 공·사적 연금체계를 재구조화하여 제도 내 복잡성을 제거하고 단순한 체계를 확립할 수 있었다. 이는 제도별 역할이 명확하게 재정립되었음을 의미한다. 둘째, 급여적정성을 제고할 수 있었다. nSP의 급여수준은 구제도인 BSP에 비해 전반적으로 높아졌다. 〈표 3-11〉에 따르면, 2020년 기준 nSP의 최대급여액은 £175.2으로, BSP의 최대급여액£134.25보다 크게 높아졌다. 근로자의 평균소득 대비 급여 수준 비율도 구조개혁 이

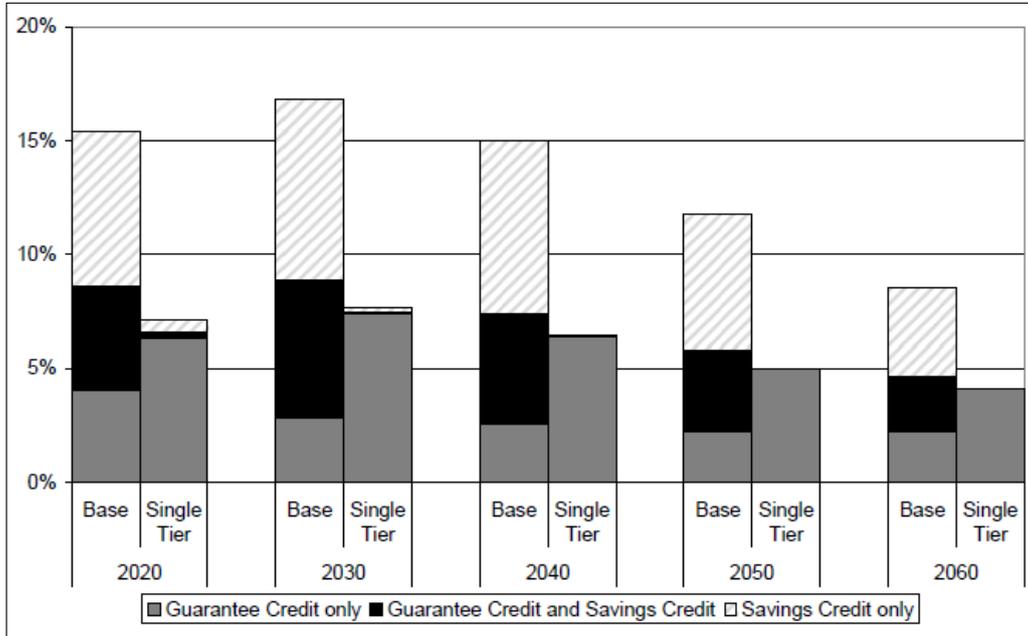
후 19%에서 24.8%로 제고되었다(PPI, 2022). 셋째, 재정안정성이 제고되었다. 구조개혁을 통해 급여수준이 높아지면서 연금크레딧 수급자 규모를 줄일 수 있었고 재정적 지속가능성을 높일 수 있었다(그림 3-5) 참조). 넷째, 사적연금을 내실화할 수 있었다. 영국이 사적연금 강화를 도모하였음에도 불구하고 1967년 1,220만명이었던 기업연금 가입자가 2012년 780만 명으로 감소하였는데(DWP, 2013a), NEST와 자동등록 제도로 인해 사적연금이 활성화되기 시작하였다. 기업연금 가입자는 약 600만 명에서 900만 명 더 늘어날 것으로 전망된다(DWP, 2013b). 특히, 연금 개혁 이후 연 소득 £10,000-£20,000에 속하는 근로자의 기업연금 참여율이 2012년 35%수준에서 2017년 76% 수준까지 증가하였다(DWP, 2018, pp.47-49).

〈표 3-11〉 BSP(국가기초연금)와 nSP(신국가연금)의 완전노령연금 급여수준 비교

과세연도	BSP 완전노령연금 (주 소득)	근로자 평균소득 대비 BSP 비율	nSP 완전노령연금 (주 소득)	근로자 평균소득 대비 nSP 비율
2020.04	£134.25	19.0%	£175.20	24.8%
2021.04	£137.60	18.9%	£179.60	24.7%
2022.04	£141.85	18.4%	£185.15	24.0%
2025.04	£161.80	19.0%	£211.15	24.7%
2030.04	£194.35	19.2%	£253.45	25.0%
2035.04	£238.45	19.6%	£311.10	25.6%
2040.04	£294.05	20.1%	£383.65	26.2%

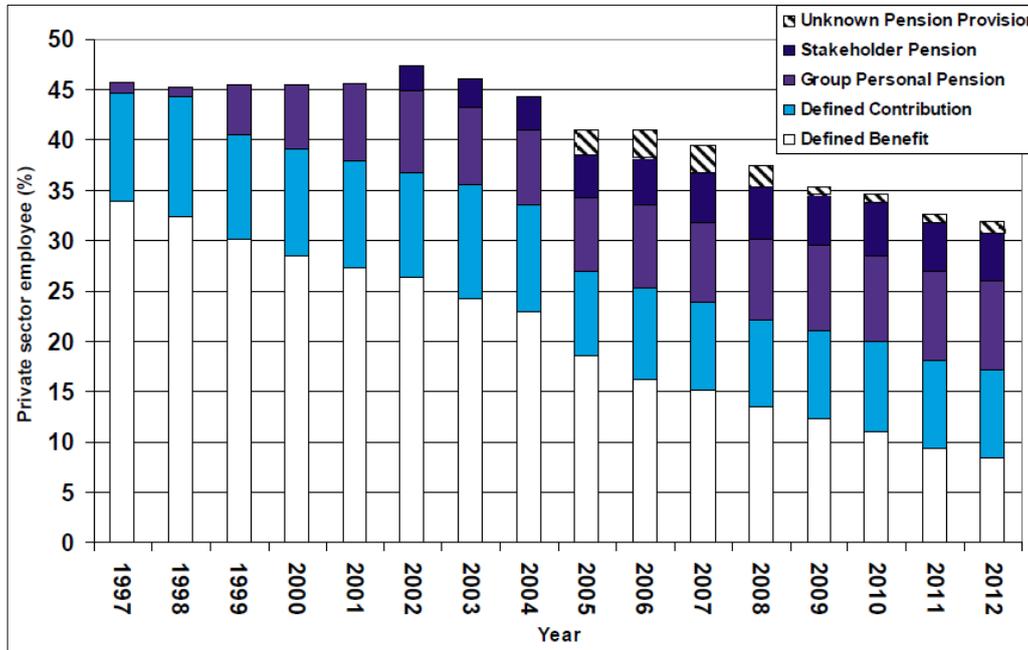
자료: PPI (2022). Pension facts 2022. <http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts>에서 2022.10.30. 인출.

[그림 3-5] 연금크레딧 수급조건에 해당하는 연금수급자 비중 전망의 비교



자료: DWP (2013a), The single-tier pension: a simple foundation for saving. 26.

[그림 3-6] 연금제도별 민간 부문 고용주 지원 연금제도 가입 근로자 비율



자료: DWP (2013a), The single-tier pension: a simple foundation for saving. 9.

3. 사회적 합의 과정

가. 2007년 연금 개혁

2007년 연금 개혁 논의는 연금위원회의 활동이 끝난 이후부터 본격적으로 시작되었다. 연금위원회는 연금제도 개혁과 관련된 3권의 보고서를 발간하였는데, 이 보고서들은 연금제도가 직면한 문제에 관한 사실관계를 확인하고, 향후 어떠한 정책이 필요한지 제시함으로써 사회적 합의의 토대를 마련하기 위한 것으로 평가된다(김영순, 2014). 당초 연금위원회는 사적연금제도의 개선방안을 모색하는 것이 목표였으나, 사적연금 뿐 아니라 공적연금에서도 근본적인 개혁이 필요하다고 판단하였고, 공·사적 연금 모두에 대한 개선방안을 제시하였다.

한편, 연금위원회의 또 다른 역할은 이해관계자들을 설득하여 개혁안에 대한 정치적 지지를 얻은 것이었다(Centre for Public Impact, 2016). 연금위원회는 제2차 보고서 발간 이후 경영계(영국산업연맹, CBI), 노동계(영국노동조합총협의회 TUC), 그리고 여러 시민단체들과 연금 개혁안에 대해 협의를 시작하였다(김영순, 2014).

연금위원회의 보고서를 접한 주요 이해단체들이 처음부터 연금위원회안을 지지한 것은 아니었다. 각 단체별 입장을 살펴보면, 먼저, 정부 부처들은 연금위원회의 보고서 내용에 대해 상반된 입장을 취하였다. 노동연금부는 연금위원회의 보고서 내용을 기본적으로 옳은 방향이라 판단하고 지지하였으나, 재무부는 기초연금 개혁비용에 대한 의구심을 드러냈다(Hills, 2007). 영국산업연맹(CBI)은 2차 보고서의 내용을 대부분 지지하였으나, 기초연금을 거주기반 제도로 개편하는 것과 NPSS의 중소기업 적용의무화에 대해서는 반대하였다. 공업고용주연맹(EEF)은 연금 개혁의

필요성에는 공감하였으나, 고용주의 부담을 고려한 여러 유예조치를 요구하였다. 전국연기금연합회(NAPF)는 수급연령 인상과 보편연금화에는 찬성하였으나, NPSS의 운영을 단일체제로 구성하는 것에는 반대하였다. 영국 노동조합회의(TUC)는 수급연령 상향 조정과 중소기업에 대한 NPSS 면제 또는 기여금 감면제도를 반대하였다. 마지막으로 시민단체는 연금위원회의 의견을 거의 수용하였다(김영순, 2014).

이후 연금위원회는 노동연금부와 함께 이해관계자들을 설득하였고, 결국 연금위원회가 제안한 개혁방안들이 대부분 수용될 수 있었다. 이 과정에서 큰 역할을 한 것은 대국민 토론회였다. 영국 정부는 2005년 2월 연금 개혁의 원칙을 담은 Principles for Reforms: The National Pension Debate를 출간한 뒤 2005년 6월부터 11월까지 8개 지역에서 들과 이해관계자를 대상으로 하는 토론회(National Pension Debate)를 개최하였다(김영순, 2014). 또한 2006년 2월에는 NEST 도입에 대한 토론회를 개최하였는데, 이 토론회에는 주요 이해당사자(근로자, 고용주, 노동연금부, 연금산업대표, 상하원의원, 사적연금 규제 위원 등)이 참여하였다(유호선, 2013). 이후 2006년 3월 18일에도 전국 6개 지역에서 오프라인 토론회를 개최하였고, 일반 국민들을 대상으로 하는 온라인 여론조사를 시행하기도 하였다.

전술한 대국민 토론회는 대중들과 이해관계자가 연금문제에 대한 인식을 공유하고 선택가능한 개혁 방안이 무엇인지에 대해 논의할 수 있는 기회를 제공하였다(김영순, 2014). 또한 국민들이 노후준비에 대한 심각성과 노후소득을 위해 어느 정도의 책임을 져야만 한다는 점을 인식하는 계기가 되었다(Hills, 2007). 이러한 과정은 대국민 자문(national consultation)으로 불리며, 영국 역사상 가장 성대했던 토론회 중 하나로 평가되고 있다(유호선, 2013, p.27)

한편, 영국 정부는 연금위원회의 제안에 기초하여 두 개의 백서(white paper)를 발간하였다. 또한 백서를 발간할 때마다 여러 개인과 기관들로부터 내용에 관한 자문을 받았고 이를 반영하여 개혁안을 수정하였다. 영국 정부는 2006년 5월 25일 연금 개혁에 관한 첫 번째 백서를 발간한 이후, 그해 9월까지 약 350명의 개인과 기관들로부터 백서에 담겨있는 연금 개혁안에 대한 자문을 받는다(김영순, 2014). 2006년 12월 두 번째 백서를 발간한 이후에도 유사한 자문 과정을 진행하여 보고서의 내용을 수정하였다. 이러한 자문과정은 백서에서 제안한 개혁안이 국회의 의결 과정에서 큰 수정 없이 그대로 통과되는데 크게 기여하였다(김혜진 외, 2019).

영국 정부는 전술한 사회적 합의과정이 담긴 개혁안을 국회에 제출하였다. 이 안의 대부분은 연금위원회의 초안과 동일하였으나, 국민들의 의견 및 자문내용을 수용하는 과정에서 일부 내용이 수정되었다. 먼저, 연금위원회는 1층 기초연금에 대한 기여보다는 퇴직 적 거주 여부에 기초하여 급여를 제안하는 거주기반 기초연금을 제안하였다. 그러나 영국정부는 거주기반 기초연금보다는 기여에 기초한 기초연금을 운영하되 완전 연금의 수급 요건을 낮추고 크레딧을 확대하는 방안을 제시하였다. 둘째, 위원회는 NEST를 신설하여 모든 근로자들이 자동가입하되, 스스로 탈퇴할 수 있는 권리를 부여할 것을 제안하였으나, 영국 정부는 2012년까지 개인 계좌(personal accounts)제도를 마련하고 자동가입형태를 유지하되, 이를 위원회가 제안한 NPSS와 동일하게 운영할 것인지 산업기반 모형으로 재편할 것인지에 대해서는 추후 논의하기로 하였다. 셋째, 위원회는 급여연동 방식을 기존 물가지수에서 평균소득 연동으로 바꿀 것을 제안하였으나, 영국 정부는 2012년부터 근로소득 상승률에 기초연금액 인상을 연동할 것을 제안하였다. 넷째, 위원회는 수급개시연령을 2030년

이후 남녀 모두 66세, 2040년 67세, 2050년 68세로 순차적으로 인상할 것을 제안하였다. 그러나 영국 정부는 수급개시연령 인상 스케줄을 앞당겨 2024~2026년 사이에 66세로 인상, 이후 2036년 67세, 2046년 68세로 인상할 것을 제안하였다(Hills, 2007).

나. 2014년 연금 개혁

2007년 이후의 연금 개혁이 진행되는 동안 집권당이 교체되었으나 연금 개혁은 기존의 계획대로 진행되었다. 특히, 2014년의 구조개혁을 추진하는 과정에서도 연금위원회가 제시하였던 연금 개혁의 원칙들이 그대로 적용되었다.

2014년 연금 개혁 논의는 영국정부가 2011년 4월에 녹색(green paper)을 발간하면서부터 본격적으로 시작되었다. 이 녹색에는 2가지의 공적연금 개혁안이 담겨있었는데, 첫 번째 방안은 2층의 S2P를 정액연금으로 전환하는 방안이었고 두 번째 방안은 BSP와 S2P를 통합하여 신국가 기초연금(nSP)으로 재편하고 그 아래 연금 크레딧을 두는 방안이었다(DWP, 2011). 전자는 1층과 2층 연금을 모두 정액으로 보장하여 급여적정성을 높이는 방안이었고, 후자는 1층과 2층을 통합하여 급여적정성을 높임이는 방안이었다. 양자 모두 연금크레딧 수급률을 낮추고 재정안정성을 확보하는 것이 주된 목표였다. 당시 영국 정부는 연금 개혁을 통해 40%에 육박하는 연금크레딧 수급자 비율을 2050년 10%까지 낮추고자 하였다(DWP, 2013a).

영국 정부는 녹서를 통해 국민들에게 공·사적 연금과 관련된 구체적인 정보를 제공함으로써, 개혁안에 대한 국민들의 이해를 높이기 위해 노력하였다. 이 녹색에는 두 개혁안의 장점과 고려사항, 그리고 급여 수준 변

화 등에 대한 구체적인 정보가 담겨있었으며, 각 개혁방안들을 통해 연금 위원회가 제시하였던 개혁원칙들이 어느 정도로 달성될 수 있는지에 대한 평가가 담겨있었다. 이는 개혁방안에 연금위원회에서 제시했던 내용들이 얼마나 녹아들어 있는지 국민들에게 구체적으로 보여주기 위함이었다.

한편, 2011년 당시 정부는 BSP와 S2P를 통합하는 방안을 선호하였으나, 해당 방안 적용 시 공적연금의 급여 수준이 전반적으로 하락할 수 있다는 지적이 제시되면서 노동계와 경영계를 중심으로 하는 사회적 논란이 발생하였다. 이에 영국 정부는 녹색서 발간 이후 약 12주에 걸쳐 관련 기관들과 국민들에게 개혁안에 관한 자문을 받았다. 동 자문은 개인 및 기관들이 개혁안과 연금수급연령에 대한 총 11개의 질문에 대한 응답서를 작성하여 우편, 온라인 홈페이지, 이메일 등을 통해 접수하는 방식으로 진행되었으며, 102개의 전문가 및 기관으로부터 1,600여 개의 의견이 접수되었다(DWP, 2011). 영국은 전술한 과정을 통해 국민들의 선호를 보다 명확히 파악할 수 있었는데, 설문 응답자의 약 3/4이 공적연금제도를 단일화하는 것을 선호한다고 응답하였다(DWP, 2013b). 한편, 이러한 자문과정 이외에도 네 차례에 걸친 라운드 테이블 회의를 진행하여 서로 이해관계가 다른 집단들을 한자리에 모아 의견을 교환하기도 하였다(김영순, 2014). 영국 정부는 2011년 7월 의견수렴에 대한 결과보고서를 발간하였는데, 여기에는 공적 협의 과정과 참여단체, 주요 결과, 현재 연금 수급 관련 이슈들이 정리되어 담겨있다.

전술한 과정들은 2007년 개혁 때처럼 대규모로 진행되지는 않았지만, 영국 정부가 사회적 합의를 이끌어내기 위해 노력한 것으로 평가할 수 있다. 영국 정부는 국민들에게 개혁에 관한 주요 내용을 전달하고 이해시키기 위해 노력하였고 국민들의 의견을 반영하고자 노력하였다. 그 결과 정

부가 제시한 개혁안이 국민적 지지를 얻을 수 있었고 성공적으로 연금 개혁을 단행할 수 있었다.

마지막으로, 영국 정부는 2013년 1월 공적연금의 개혁 배경, 개혁 방안, 사례별 시나리오를 담은 백서를 발간한다. 이는 새로운 제도에 대한 국민들의 이해를 높이고 국민적 지지를 얻기 위함이었다. 이 백서는 2013년 5월 발의된 연금 개혁안의 기초가 되었는데, 구조개혁이 큰 진통을 겪지 않고 1년 만에 국회를 통과한 것은 이 백서에서 연금 개혁의 파급 효과에 대해 충분히 검토하였기 때문이라 할 수 있다.

〈표 3-12〉 2002~2014년의 연금 개혁 과정

시기	내용
2002년 12월~2006년 4월	연금위원회 설치 및 활동, 3권의 보고서 발간
2005년 6월~2005년 11월	대 국민토론회 개최
2006년 2월~2006년 3월	전국순회 대국민 토론회 및 설문조사 수행
2006년 5월	연금 개혁에 관한 첫 번째 백서(white paper) 발간
2006년 11월	연금 개혁에 관한 두 번째 백서(white paper) 발간
2007년 7월	2007년 연금 개혁 법안 통과
2008년 11월	2008년 연금 개혁 법안 통과
2011년 3월	2011년 예산안 발표 및 추가적인 연금 개혁 필요성 제시
2011년 4월	녹서(green paper) 발간 - 2가지 대안(모수개혁안과 구조개혁안) 발표
2011년 7월	두 개혁 대안에 대한 여론 수렴 결과 발표 (응답 기관의 75%가 구조개혁안 지지)
2011년 11월	2011년 연금 개혁 법안 통과
2012년 5월	단층 공적연금 도입 시 NEST 적용방식 등을 주제로 전문가 토론회 개최
2012년 10월	자동등록 기반의 NEST 시행
2013년 1월	백서(white paper)발간 및 연금개혁안 발의
2013년 1월~2013년 10월	제출 법안에 대한 하원 심사 및 자구수정
2013년 11월~2014년 3월	제출 법안에 대한 상원 심사 및 자구수정
2014년 5월	2014년 연금 개혁 법안 통과

자료: 성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람. (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구, 프로젝트 2019-03, p.210. 〈표 III-23〉을 일부 수정

4. 소결

이 절에서는 2000년대 이후 영국의 연금 개혁에 대해 살펴보았다. 앞선 내용을 종합하면, 2000년대 영국의 연금 개혁은 소수의 전문가인 연금위원회와 정부를 중심으로 추진되었으나, 도출된 개혁안을 적용하는 과정에서 대국민 토론회와 자문 등을 통해 국민들을 설득하고, 국민들의 의견을 반영함으로써 사회적 합의를 성공적으로 이끌어낸 사례라 할 수 있다. 영국 연금 개혁의 특징은 다음과 같다.

첫째, 소수의 전문가로 구성된 연금위원회가 독립적으로 개혁방안을 모색하였고, 정부가 이를 적극 수용하여 개혁을 추진하였다는 것이 특징적이다. 앞서 살펴본 것처럼 연금위원회는 2002년부터 2006년까지 충분한 기간을 두고 활동하며 적절한 개혁방안을 모색할 수 있었다. 이들이 제출한 보고서는 향후 연금 개혁의 방향과 원칙을 정하는 토대가 되었고, 국민들과 이해관계자들을 설득하는 도구로 활용되었다.

둘째, 정부가 국민들에게 정확한 정보를 제공하여 개혁에 대한 이해도를 높임으로써 사회적 공감대를 형성하고 국민적 지지를 이끌어내었다. 이 과정에서도 연금위원회가 작성한 보고서들이 크게 기여하였는데, 연금위원회의 보고서에 연금제도가 직면한 문제점들이 명확하게 담겨있어 국민들이 이를 통해 현실을 직시할 수 있었다. 영국 정부가 연금위원회의 보고서에 기초하여 발간하였던 백서와 녹서 역시도 국민들에게 정확한 정보를 제공하고 개혁안에 대한 이해도를 높이는 역할을 하였다. 전술한 정부의 노력은 2007년부터 2014년까지의 연쇄적인 연금 개혁이 일관된 원칙 하에 이루어지고 있음을 국민들에게 알려주었고, 연금 개혁에 대한 지지를 이끌어낼 수 있었다.

마지막으로, 대국민 토론회, 자문, 이해관계자 회의, 여론조사 등을 통

해 국민들의 의견을 파악하려 노력하였다. 특히, 2007년 개혁을 추진 당시 영국 정부는 개혁 내용을 거의 확정하였음에도 2005년 6~11월과 2006년 2~3월 사이 여러 차례 토론회를 개최하였고, 설문조사를 시행하여 이해관계자들과 국민들의 의견을 수렴하려 하였다. 이러한 대국민 여론 수렴 결과는 보고서로 작성되어 정부 홈페이지에 게재되었다. 이러한 과정은 연금 개혁에 대한 국민들의 지지를 확보하는데 도움을 주었고, 정권이 바뀐 이후에도 기존의 연금 개혁이 그대로 추진된 원동력이 되었다(김혜진 외, 2019).

제5절 소결: 한국에의 시사점

이 장에서는 주요국의 사회적 합의 과정을 살펴보았다. 각 나라별 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 핀란드는 정부가 아닌 연금제도의 이해당사자 간의 협의에 의해 개혁이 추진되었다. 전통적인 노사정 합의 기구를 중심으로 연금 개혁에 대해 논의하였고, 이를 통해 연금제도 뿐 아니라 노동 시장과 근로환경과 관련된 내용들까지 종합적으로 고려한 효율적인 대안을 마련할 수 있었다.

다음으로 독일은 다양한 사회적 합의 방식을 추진하여 연금 개혁에 성공한 사례라 할 수 있다. 독일은 2001년 연금 개혁을 추진하는 과정에서 전통적인 사회적 대타협 방식을 시도하였으나, 이를 통한 개혁이 어려워지자 노동조합을 설득하는 방식을 시도하였고, 이마저 어려워지자 결국 야당과의 정치적 합의를 통해 개혁을 단행하였다. 2004년 이후의 개혁은 어려운 정치적 지형에도 불구하고 전문가로 구성된 개혁위원회를 통해 개혁에 성공할 수 있었다. 이러한 개혁이 가능했던 것은 인구구조와 장기

실업의 심화, 금융시장의 압력 등으로 인해 강도 높은 재정안정화 조치가 불가피했기 때문이다.

스웨덴의 1990년대 연금 개혁은 이해집단이 배제된 채 정치권을 중심으로 개혁이 추진된 사례이다. 이를 가능하게 한 것은 스웨덴 사회의 정치적 헤게모니 변화와 1990년대 초에 발생한 극심한 경제위기의 압박이었다. 특히, 연금 개혁이 별다른 정치적 저항에 맞닥뜨리지 않은 것은 연금급여 축소가 각 집단에게 서로 다른 영향을 미치는 복잡한 방식으로 이루어졌기 때문이다. 또한 스웨덴 특유의 코포라티즘 정치 구조와 여러 집단을 포섭할 수 있는 정책 패키지로 구성된 개혁안 역시 정치적 저항을 줄이는데 크게 기여하였다.

마지막으로, 영국은 소수의 전문가로 구성된 연금위원회와 이를 지지한 정부 주도로 개혁에 성공한 사례이다. 연금위원회가 당시 영국이 처한 상황을 객관적으로 분석하여 연금 개혁 방향과 원칙을 제시하였고, 영국 정부가 이를 대부분 수용하여 연금 개혁을 추진하였다. 이 과정에서 대국민 토론회 및 의견 정치를 통해 다양한 이해관계자를 설득하고 연금 개혁에 대한 국민들의 지지를 얻어낼 수 있었다.

이상의 사례들이 한국에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정은 각 나라가 처한 정치적 환경과 정책 결정 과정에 따라 달라질 수 있다. 특히, 사회적 합의를 이루는 과정이 반드시 전 일반국민이나 이해집단의 참여로 이루어질 필요는 없었다. 연금 개혁은 전문가로 구성된 위원회 주도로 추진되거나(영국, 독일의 2004년 개혁), 이해당사자들의 사회적 합의기구를 통해 추진되거나(핀란드), 이해당사자나 일반 국민의 참여 없이 정당 간의 합의를 통해 이루어질 수도 있다(독일의 2001년 개혁, 스웨덴).

따라서 향후 우리나라 역시 향후 연금 개혁 논의에서 다양한 사회적 합

의 방식을 시도할 필요가 있다. 우리나라는 정부 주도하에 1998년 1차 연금 개혁을 단행하였고, 2차 연금 개혁은 정부가 주도하였으나 전문화된 위원회 활동과 국회의 적극적인 참여가 있었다. 이후 우리나라는 여러 형태의 사회적 방의 방식을 시도하고 있는 중이다. 재정계산위원회가 5년마다 재정계산 결과에 기초한 개혁안을 제시하였으며, 노사정위원회 산하에 연금특위를 설치하여 개혁 논의를 진행하였다. 향후 연금 개혁을 추진하는 과정에서는 국회 중심의 개혁이나 새로운 형태의 연금개혁위원회를 구성하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

다만, 이때 중요한 것은 연금개혁위원회에 충분한 독립성과 권한을 부여하는 것이다. 앞선 2장에서 살펴보았듯이 사회적 자문이 정책 결정 과정에 실질적으로 미치는 영향은 크지 않다. 만일 연금개혁위원회가 실질적 권한이 없이 단순히 자문기구로서 가능하도록 구성된다면, 연금 개혁이 난항을 겪을 가능성이 크다. 또한 위원회에게 충분한 논의 기간이 주어지는 것도 중요하다. 단기간 동안 문제에 논의하여 도출한 땀질식 처방은 근본적인 문제를 해결하지 못할뿐더러, 오히려 개혁 논의를 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 땀질식 처방으로는 개혁의 정당성을 확보하거나 국민적 지지를 얻기 어렵기 때문이다.

둘째, 연금 개혁이 성공하기 위해서는 정당의 정치적 이념과 관계없이 일관된 개혁 방향을 유지한 채 연금 개혁을 추진할 필요가 있다. 그간 우리나라는 정권에 따라 연금 개혁 방향이 달라지거나, 각 정당이 각자의 이해관계에 따라 개혁안에 반대하거나 일부만 채택하기도 하였다. 1차 연금 개혁에서는 개혁을 추진하던 중 김대중 정부가 들어서면서 개혁의 방향이 크게 변하였고, 2차 연금 개혁에서는 정당정치에 의해 개혁의 내용이 크게 달라졌다(임유진, 2014). 특히, 2차 개혁 당시 야당은 정치적으로 불리한 위치에 있었음에도 자신들의 이익을 대변하는 연금 개혁안

을 발의하고 여론을 형성하였고(김영순, 2011). 그 결과, 정당 간 타협에 의해 기초노령연금제도가 도입되었다.

향후 국민연금이 장기적으로 사회적 지속가능성을 확보하기 위해서는 연금 개혁 방향에 대한 정부와 의회의 일관된 태도가 중요하다(김혜진 외, 2019). 특히나 제도 간 정합성이나 개혁의 파급효과에 대한 충분한 검토 없이 정치적 이해관계에 의해 개혁의 방향이 변해서는 안된다. 이와 관련해서는 정권 변화와 관계없이 연쇄적인 연금 개혁을 추진한 영국 사례나, 야당의 반대가 있자 이해관계자인 노조를 설득하여 개혁을 추진하였던 독일 사례를 참조할 수 있을 것이다.

셋째, 국민들에게 연금 개혁에 관한 정보를 투명하게 제공하고 국민들과 적극적으로 소통하는 것이 중요하다. 연금 개혁이 성공하기 위해서는 사회적 합의 방식과 관계없이 국민들을 설득하고 이해시키는 것이 중요하다. 예를 들어 영국은 연금위원회의 보고서, 백서, 녹서 등을 통해 국민들에게 연금 개혁과 관련된 정보를 투명하게 제공하였고, 대국민 토론회, 설문 조사 등을 통해 다양한 여론을 수렴하려 하였다. 이를 통해 연금 개혁의 필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하고 개혁안에 대한 국민들의 지지를 얻어낼 수 있었다. 향후 우리나라 역시 연금 개혁 추진 시 국민들에게 투명한 정보를 제공하고, 다양한 의견을 수렴하기 위해 적극적으로 노력해야 할 것이다.



제4장

한국의 연금 개혁 방안 분석

제1절 공적연금의 운영 현황 및 재정 전망

제2절 최근의 연금 개혁 논의

제3절 마이크로시뮬레이션 모형을 이용한 개혁 방안
효과 추정

제4절 종합 및 소결

제 4 장 한국의 연금 개혁 방안 분석

제1절 공적연금의 운영 현황 및 재정 전망

1. 제도 운영 현황

여기에서는 본격적인 논의에 앞서 현재 우리나라의 공적연금 현황을 살펴본다. [그림 4-1]에 따르면, 우리나라의 노후소득보장체계는 3층으로 구성되어 있다. 1층은 공적연금인 기초연금과 국민연금으로 구성되어 있고, 2층은 퇴직연금이, 3층은 개인연금(연금보험·주택·농지연금 등)으로 구성되어 있다. 또한 공무원, 사립학교교직원, 군인 등의 특수직역 종사자를 대상으로 1층과 2층이 합쳐진 형태의 특수직역연금제도가 운영되고 있으며, 0층에는 공공부조제도인 국민기초생활제도가 운영되고 있다.

[그림 4-1] 한국의 노후소득보장체계

3층	개인 / 주택·농지연금 등			
2층	퇴직금/퇴직연금 (DB, DC)	개인형 IRP		
1층	국민연금	특수직역 연금		
	기초연금			
0층	국민기초생활보장			
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 필자가 일부 수정

이처럼 우리나라가 외형적으로는 다층보장의 틀을 갖추었지만 아직까지 각 제도가 내실화 되었다고 보기는 어렵다(류재린 외, 2022). 국민연금은 도입된지 30년이 지났지만 아직까지 내실화되지 못하였고, 비교적 최근에 도입된 기초·퇴직·개인연금도 완전히 자리잡았다 보기 어렵다. 특히, 두 제도 간 연계 산식이 고정된 상태로 기초연금 급여가 빠르게 높아지면서 우리 노후소득보장체계의 중심이라 할 수 있는 국민연금과 기초연금 간 부정합성이 커진 상태이다. 여전히 낮은 노후소득보장 수준과 높은 노인빈곤율은 우리 노후소득보장체계의 한계를 잘 드러내고 있다. 이하에서는 우리나라의 노후소득보장에서 중추적인 역할을 담당하고 있는 국민연금과 기초연금을 중심으로 제도 운영 현황을 살펴본다.

가. 국민연금

국민연금제도는 일반 국민을 대상으로 노령, 장애 또는 사망 등 사회적 위험에 대비하여 연금 등 급여를 수급 요건에 따라 지급함으로써 노후 등 생활안정과 복지증진을 위해 1988년부터 시행하고 있다. 국민연금의 가입대상은 국내에 거주하는 국민으로서 만 18세 이상 60세 미만인 자이다. 1988년 도입 당시에는 일정 규모 이상 사업장을 대상으로 했으나, 1999년에는 전국민을 대상으로 확대되었고, 2006년에는 5인 미만 사업장으로 적용 대상이 확대되었다. 보험료율은 기준소득월액의 9%이며, 사업장가입자의 경우 사용자와 본인이 보험료율의 절반인 4.5%를 각각 부담하고, 지역가입자와 임의가입자는 본인이 전액 부담하고 있다.

국민연금은 근로기간 동안 본인이 보험료를 납부하고 최소 가입기간과 연령 등 수급조건에 따라 연금과 일시금 등 급여종류가 결정된다. 연금형태로 수급할 경우 급여종류에 따라 일정 수준의 연금액을 사망 시까지 매

월 수급할 수 있다. 소득대체율은 40년 가입 시 2008년 50%에서 2028년 40%까지 매년 0.5%씩 하향 조정되고 있으며, 2022년 가입기준 소득대체율은 43%를 적용하고 있다. 노령연금 수급연령은 2007년 법개정을 통해 만 60세에서 2013년부터 5년마다 1세씩 연장되고 있으며, 2033년에는 65세로 인상될 예정이다.

가입자 현황을 살펴보면(〈표 4-1〉), 2021년 기준 국민연금 가입자는 약 2,235만 명으로, 1999년 전국민을 대상으로 하는 제도로 확대된 이후 약 609만 명이 증가하였다. 가입종별로는 사업장가입자가 전체 가입자의 65.2%(1,458만 명)을 차지하고 있으며, 지역가입자가 30.5%(682.7만 명), 그 밖에 임의가입자와 임의계속가입자가 각각 1.8%(39.7만 명), 2.4%(54.3만 명)를 차지하고 있다. 한편, 국민연금이 사각지대 해소를 위해 사업장가입자의 적용 범위를 지속적으로 확대하면서 지역가입자가 빠르게 감소하고 있는 추세이다. 1999년 전체 가입자의 66.6%(1,082만 명)를 차지하던 지역가입자는 2021년 30.5%로 감소한 상태이다.

그러나 여전히 많은 사람들이 국민연금에서 적용제외되거나, 국민연금이 포괄되었지만, 여러 사유로 납부예외 또는 체납 상태에 머무르고 있다. 2020년 12월 기준, 적용 사각지대 규모는 약 1,263만 명으로 추정되며, 이는 18~59세 인구의 40.9% 수준이다(유희원·류재린·김혜진·김아람, 2021). 특히, 지역가입자의 적용 사각지대 문제는 여전히 심각한 수준이다. 2020년 12월 기준 지역 납부예외자는 309.8만 명으로 전체 지역가입자 689.8만 명의 44.9% 수준에 이르고 있다(〈표 4-1〉, 〈표 4-2〉 참조.).

〈표 4-1〉 가입종별 국민연금 가입자 수 추이

(각 연도 말일 기준, 단위: 만명, (%))

구분	계	사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
1988	443.3	443.1 (100.0)	- -	0.1 (0.0)	0.0 (0.0)
1992	502.1	497.7 (99.1)	- -	3.2 (0.6)	1.1 (0.2)
1995	749.7	554.2 (73.9)	189.0 (25.2)	4.9 (0.6)	1.6 (0.2)
1999	1,626.2	523.8 (32.2)	1,082.2 (66.6)	3.3 (0.2)	16.9 (1.0)
2003	1,718.2	695.9 (40.5)	996.4 (58.0)	2.4 (0.1)	23.5 (1.4)
2006	1,774.0	860.5 (48.5)	908.6 (51.2)	2.7 (0.2)	2.2 (0.1)
2012	2,032.9	1,146.4 (56.4)	856.8 (42.1)	20.8 (1.0)	8.9 (0.4)
2013	2,074.5	1,193.6 (57.5)	851.4 (41.0)	17.8 (0.9)	11.7 (0.6)
2014	2,112.5	1,231.0 (58.3)	844.5 (40.0)	20.3 (1.0)	16.8 (0.8)
2015	2,156.8	1,280.6 (59.4)	830.3 (38.5)	24.1 (1.1)	21.9 (1.0)
2016	2,183.3	1,319.2 (60.4)	806.0 (36.9)	29.7 (1.4)	28.3 (1.3)
2017	2,182.4	1,345.9 (61.7)	769.2 (35.2)	32.8 (1.5)	34.5 (1.6)
2018	2,231.4	1,381.8 (61.9)	769.5 (34.5)	33.0 (1.5)	47.1 (2.1)
2019	2,221.6	1,415.8 (63.7)	723.2 (32.6)	32.9 (1.5)	49.8 (2.2)
2020	2,210.7	1,432.0 (64.8)	689.8 (31.2)	36.2 (1.6)	52.7 (2.4)
2021	2,234.8	1,458.1 (65.2)	682.7 (30.5)	39.7 (1.8)	54.3 (2.4)

자료: 국민연금공단. (2022a). 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022. 9. 30. 인출

〈표 4-2〉 공적연금 가입 현황

(2020년 12월 말일 기준, 단위: 천 명, (%))

구분	인원	백분율
총인구 (18-59)(A)	30,875	(100.0)
경활인구 (B)	22,414	-
국민연금 가입자 (a+b+c)	20,687	(67.0)
납부예외 (a)	3,098	(10.0)
장기체납 (b) ¹⁾	1,023	(3.3)
소득신고자 (c) ²⁾	16,566	(53.7)
타 공적연금 가입자 (d) ³⁾	1,679	(5.4)
적용제외자 (e) ⁴⁾	8,509	(27.6)
적용 사각지대 규모 (a+b+e)	12,630	(40.9)
공적연금 가입률	총인구 대비 (c+d/A)	(59.1)
	경활인구 대비 (c+d/B)	(81.4)

주: 1) 장기체납자 1,035천 명 중 사망자 및 중복자(7천 명), 60세 이상자(5천 명) 등을 제외한 수치임.
2) 납부예외자, 장기체납자, 적용제외자가 아닌 그 외 가입자로서 타 공적연금 가입자가 제외된

내국인 통계임.

3) 국민연금 DB를 통해 파악한 타 공적연금 가입자수로 각 공단의 공식 수치와 차이가 있을 수 있음.

4) 18-59세 인구 중 국내 거주자만을 추린 후, 국민연금 가입자와 타 공적연금 가입자를 제외하는 방식을 적용하여 추출.

5) 가입자의 자격변동, 사망, 국외이주 등으로 인해 국민연금공단의 공표통계 수치와 일치하지 않음.

자료: 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원. 72.

다음으로 수급자 현황을 살펴보자. <표 4-3>에 따르면, 2021년 말 기준 국민연금 수급자는 약 577만 명 수준이다. 급여종별로는 노령연금 수급자가 전체 수급자의 83.6%(482.6만 명)를 차지하고 있다. 급여수준은 전반적으로 그리 높지 않다. 전체 수급자의 약 60.8%가 40만 원 미만의 급여를 받고 있다. <표 4-4>에 따르면, 노령연금 수급자의 월평균 수급액은 55.6만 원이며, 장애연금과 유족연금 수급자의 월평균 수급액은 각각 46.2만 원, 30.3만 원이다.

<표 4-3> 급여종류별, 월평균 수급액별 국민연금 연금수급자 수

(2020년 12월 말일 기준, 단위: 명, %)

구분	계	노령연금	장애연금	유족연금
계	5,774,357 (100.0)	4,826,096 (100.0)	70,040 (100.0)	878,221 (100.0)
20만원 미만	977,157 (16.9)	815,977 (16.9)	48 (0.1)	161,132 (18.3)
20만원~40만원 미만	2,532,968 (43.9)	1,929,015 (40.0)	29,536 (42.2)	574,417 (65.4)
40만원~60만원 미만	1,063,774 (18.4)	930,208 (19.3)	29,668 (42.4)	103,898 (11.8)
60만원~80만원 미만	488,907 (8.5)	449,857 (9.3)	7,598 (10.8)	31,452 (3.6)
80만원~100만원 미만	282,442 (4.9)	273,576 (5.7)	2,112 (3.0)	6,754 (0.8)
100만원~130만원 미만	250,587 (4.3)	249,115 (5.2)	904 (1.3)	568 (0.1)
130만원~160만원 미만	129,525 (2.2)	129,369 (2.7)	156 (0.2)	0 (0.0)
160만원~200만원 미만	47,642 (0.8)	47,624 (1.0)	18 (0.0)	0 (0.0)
200만원 이상	1,355 (0.0)	1,355 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

자료: 국민연금공단. (2022a). 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022. 9. 30. 인출.

〈표 4-4〉 급여종별 국민연금 수급자의 급여 수준

(2021년 12월 말일 기준, 단위: 원)

구분	노령연금 ¹⁾							장애연금 ²⁾	유족연금
	계	20년이상	10~19년	소득활동	조기	특례	분할		
최고	2,399,710	2,399,710	1,771,470	2,166,730	2,068,510	1,027,720	1,691,180	1,724,750	1,193,560
평균	556,502	944,639	395,214	975,486	583,984	221,157	213,588	461,510	302,856

주: 1) 노령연금 전체 평균은 특례·분할연금수급자를 제외하고 산정

2) 장애연금은 1~3급을 모두 평균 낸 수치임

자료: 국민연금공단. (2022a). 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022. 9. 30. 인출

국민연금 재정 현황을 살펴보면, 국민연금 적립기금은 2021년 말 기준 145조원을 조성하여 이중 26조원을 급여지급 등으로 지출하고 약 945조원을 기금으로 적립하여 운용하고 있다. 기금운용 수익률은 비교적 높은 수준을 유지하였으나, 2018년에는 일시적으로 수익률이 하락하였고 2019년에 11.3%로 회복한 것으로 나타났다. 적립기금 규모는 향후 본격적으로 수급자가 발생하는 성숙 단계 이전까지 꾸준하게 증가할 것으로 전망된다.

〈표 4-5〉 국민연금 재정현황

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
조성	58	64	83	39	121	123	145
연금보험료	36	39	42	44	48	51	54
운용수익	22	25	41	-6	73	72	91
국고보조금 등	0.09	0.05	0.07	0.03	0.08	0.07	0.1
지출	16	18	20	21	23	26	30
연금급여 지급	15	17	19	21	23	26	29
관리운영비	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
기금 증가분	43	46	63	17	98	97	115
기금운용	512	558	622	639	737	834	949
기타	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
수익률	4.6	4.8	7.3	-0.9	11.3	9.7	10.8

주: 기타는 공단회관취득비와 임차보증금, 기금보관분을 합한 금액.

자료: 1) e-나라지표, 국민연금 재정현황, 2022. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764에서 2023.1.8. 인출.

2) 국민연금공단(2022b) 국민연금기금 운용수익률 현황. https://www.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_03_01.jsp에서 2023.1.8. 인출.

지출 규모를 추이를 살펴보면, 국민연금 전체 급여지출 규모는 2010년 약 8.6조원에서 매년 증가하여 2021년은 29조 원 수준까지 증가한 상태이다. 급여지출 중 대부분을 차지하는 급여는 노령연금으로 전체 지출 대비 비중은 70% 이상이고 증가추세를 유지하고 있다. 2010년부터 2021년 약 11년간 급여 지출의 연평균 증가율은 12.1% 수준인데, 최근 5년간 증가율은 11.3%로 증가추세가 상대적으로 둔화된 것을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 국민연금 급여지출 현황

(단위: 십억 원, %)

연도	급여지출 합계	노령연금	유족연금	장애연금	반환일시금	급여지출의 전년 대비 증가율
2010	8,635	6,862	949	334	491	15.6
2011	9,819	7,905	1,062	347	504	13.7
2012	11,551	9,327	1,196	349	679	17.6
2013	13,113	10,706	1,330	365	712	13.5
2014	13,780	11,296	1,460	366	658	5.1
2015	15,184	12,415	1,591	372	806	10.2
2016	17,068	14,048	1,722	373	925	12.4
2017	19,084	15,932	1,875	391	886	11.8
2018	20,753	17,384	2,058	406	905	8.7
2019	22,764	19,069	2,264	428	1,004	9.7
2020	25,654	21,817	2,428	431	977	12.7
2021	29,137	25,084	2,612	435	1,006	13.6

주: 1) 반환일시금은 사망일시금을 포함하여 작성

2) 장애연금은 장애일시금을 포함하여 작성

자료: 국민연금공단(각 연도) 국민연금 통계연보; https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2022.7.12. 인출; 국민연금공단(각연도 말) 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022.7.12. 인출

나. 기초연금

기초연금은 2014년 7월 도입되어 65세 이상 소득하위 70%를 대상으로 급여를 지급하고 있다. 이는 2008년 도입된 기초노령연금을 대상 확대와 연금액 인상 등 방향으로 개선한 것이다. 급여 수준은 2014년 도입 당시 20만 원(단독가구 기준)이었으나, 대선 때마다 기준연금액이 빠르게 인상되어 2021년에는 30만 원의 급여를 지급하고 있다(〈표 4-7〉 참조). 기초연금은 가구 구성과 소득 수준 및 국민연금 급여 수준에 따라 감액된다. 보건복지부(2022)에 따르면 전체 수급자의 10.0%에게 감액이 적용되고 있으며, 전체 수급자의 평균 연금액은 기준연금액보다 낮은 26.6만 원 수준이다.

〈표 4-7〉 기초연금의 기준연금액과 평균연금액 추이

(단위: 원)

구분	기준연금액		전체 평균연금액	감액수급자 평균연금액
2014	200,000(160,000)		178,155	110,606
2015	202,600(162,080)		181,469	118,037
2016	204,010(163,200)		181,488	116,428
2017	206,050(164,840)		183,205	122,102
2018	250,000(200,000)		222,786	149,538
2019	하위 20%	300,000 (240,000)	236,850	199,305
	일반	253,750 (203,000)		
2020	하위 40%	300,000 (240,000)	249,193	186,975
	일반	254,760 (203,808)		
2021	300,000(240,000)		265,571	163,104

자료: 최옥금. (2022). 기초연금 수준과 국민연금 관계에 대한 소고. 한국연금학회 춘계학술대회 발표자료.

기초연금의 수급자 규모를 살펴보면, 2020년 기준 기초연금 수급자는 약 566만 명으로 65세 이상 전체 인구의 66.7%가 기초연금을 수급하고 있다. 가구유형별로는 단독가구가 49.2%이며, 부부 가구가 50.8%를 차지하고 있다. 한편, 기초연금과 국민연금의 동시수급자는 점차 늘어나고 있다. <표 4-9>에 따르면, 2014년 국민연금을 수급하고 있던 기초연금 수급자는 30.4%였으나, 2021년에는 기초연금 수급자의 44%가 국민연금을 수급하고 있다.

<표 4-8> 가구유형별 기초연금 수급자 현황

(각 연도 말일 기준, 단위: 만명, %)

구분	65세 이상 인구	수급자 수					수급률
		계	단독가구	부부가구			
				소계	1인 수급	2인 수급	
2014년	652.1	435.3 (100)	223.1 (51.2)	212.3 (48.8)	37.9 (8.7)	174.3 (40.0)	66.8
2015년	677.1	449.5 (100)	230.6 (51.3)	218.9 (48.7)	37.5 (8.4)	181.3 (40.3)	66.4
2016년	698.7	458.1 (100)	235.1 (51.3)	223.0 (48.7)	38.0 (8.3)	185.0 (40.4)	65.6
2017년	734.6	486.9 (100)	245.8 (50.5)	241.1 (49.5)	41.1 (8.4)	200.0 (41.1)	66.3
2018년	763.9	512.6 (100)	255.4 (49.8)	257.1 (50.2)	44.1 (8.6)	213.0 (41.6)	67.1
2019년	801.4	534.6 (100)	265.3 (49.6)	269.2 (50.4)	45.5 (8.5)	223.8 (41.9)	66.7
2020년	848.2	566.0 (100)	278.6 (49.2)	287.4 (50.8)	47.4 (8.4)	240.0 (42.4)	66.7
2021년	883.5	597.3 100	291.3 (48.8)	306.1 (51.2)	49.6 (8.3)	256.5 (42.9)	67.6

자료: 보건복지부. (2022). 통계로 본 2021년 기초연금. 7.

122 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

〈표 4-9〉 기초·국민연금(노령연금) 동시수급자 추이

(각 연도 말일 기준, 단위: 만명, %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기초연금 수급자	인원 (A)	435.3	449.5	458.1	486.9	512.6	534.6	566.0	597.3
기초· 노령연금 동시 수급자	인원 (B)	132.3	144.4	154.1	175.1	195.8	213.9	238.4	265.0
	비중 (B/A)	30.4	32.1	33.6	36.0	38.2	40.0	42.1	44.4

자료: 보건복지부. (2022). 통계로 본 2021년 기초연금. 53.

기초연금 지출 규모는 기준연금액 인상과 인구고령화 인해 빠르게 증가하고 있다. 2015년 9.7조 원에서 가파르게 증가하여 2020년 16.7조 원까지 증가한 상태이다. 이후에도 인구고령화로 대상자가 확대되면서 기초연금 지출은 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 한편, 최근 기초연금액이 인상되면서 중앙정부의 국고 부담 비중이 증가하고 있다. 2015년 75.5%였던 중앙정부의 국고부담 비중은 2020년 결산기준 78.3%로 증가하였다(보건복지부, 2022).

〈표 4-10〉 기초연금 지출 현황

(단위: 십억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기초연금	9,680	9,912	10,530	11,963	14,777	16,686	19,117
국비	7,306	7,554	8,054	9,197	11,498	13,060	14,963
지방비	2,374	2,358	2,476	2,766	3,279	3,626	4,154

주: 2021년은 예산자료를 바탕으로 총지출 추정
자료: 보건복지부. (각 연도). 보건복지통계연보.

2. 재정 전망

가. 분석 개요

여기에서는 국민연금과 기초연금에 대한 재정전망을 통해 공적연금의 재정적 지속가능성을 진단한다. 장기재정전망의 주요 전제 및 가정은 다음과 같다. 먼저, 인구추계는 통계청의 「2019년 장래인구특별추계」에서 중위 시나리오를 반영하여 시행하였으며(통계청 인구동향과, 2019. 03. 28.), 경제 변수는 기획재정부(2020. 09. 02.)의 장기재정전망 거시전제 중립가정을 적용하였다. 추계기간은 2022년부터 2092년까지 80년이며, 기준연도는 2021년이다. 2021년까지는 실적자료를 반영하였고, 2022년과 2023년은 예산안의 수치를 반영하였다(〈표 4-11〉 참조).

다음으로, 국민연금에 대한 대부분의 가정은 현행 국민연금법의 내용을 그대로 적용하였다(〈표 4-12〉 참조). 단, 가입 기간은 2022년부터 국민연금에 가입한 뒤 가입을 지속하는 것으로 가정하였고, 수급 기간은 21년으로 가정하였다. 노령연금 수급 연령은 제도 변화에 따라 65세까지 상승하는 것으로 가정하였으며, 만일 제도 개혁으로 수급 연령이 인상될 경우 수급 기간도 그만큼 감소하는 것으로 가정하였다.

기초연금의 경우 65세 이상인 노인의 소득 하위 70%에게 급여가 지급되는 것으로 가정하였다. 이때 기준연금액은 2022년에는 30.7만 원, 2023년에는 32.2만 원을 지급하는 것으로 적용하였고, 이후부터는 매년 소비자물가상승률에 연동하여 인상하되 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값의 일정 비율을 유지하는 것으로 가정하였다(〈표 4-13〉 참조).

124 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

〈표 4-11〉 장기재정전망을 위한 인구 및 거시 전제

구분	내용	참고자료
인구추계	통계청 2019년 장래인구특별추계: 2017~2067년 중위·시나리오	통계청 인구동향과(2019.03.28.).
경제변수	국가재정법상 2020~2060년 장기재정전망의 거시전제 중립가정 반영	기획재정부 재정효과분석팀(2020.09.02.).
기준연도	2021년 실적자료 2022년과 2023년은 예산자료	2022년과 2023년은 예산(안)

〈표 4-12〉 국민연금 주요 제도 내용

구분	주요 내용
가입연령	18~59세
보험료율	9% 사업장가입자의 경우 본인과 사업장 사용자가 균등 부담 지역가입자의 경우 본인 전액 부담
노령연금 수급개시연령	기존 60세에서 2033년 65세로 상향 조정 2013년 61세부터 2033년 65세까지 매 5년마다 1세씩 상향 조정 (2022년 현재 62세)
급여수준	기존 60%에서 2008년 50%로 하향조정 후 2028년 40%까지 매년 0.5%씩 하향 조정 (2022년 현재 43%)
재정방식 및 재정목표	법상 규정된 재정방식 및 재정 목표는 없음

〈표 4-13〉 기초연금 주요 제도 내용

구분	주요 내용
수급대상	65세 이상 소득 하위 70%
기초연금액	2022년은 30.7만원, 2023년은 32.2만원(2023년 예산안) 반영 이후에는 매년 물가상승률로 인상하되 국민연금 재정계산 5년 주기마다 국민연금 A값 대비 일정 비율(A값 대비 11.5% ¹⁾ 반영하는 것으로 가정 ²⁾
감액	부부 동시수급자 감액 및 국민연금 수급액에 따른 연계 감액 적용

주: 1) 2023년 적용 기준 국민연금 A값 281만원 대비 32.2만원 비율 유지하는 것으로 가정
2) 기초연금액은 기초연금법 제5조 및 제9조에 따라 소비자물가상승률을 매년 반영하되, 국민
연금 재정계산주기 5년마다 기초연금액 적정성 평가 결과를 반영하도록 되어 있음

나. 전망 결과

〈표 4-14〉는 국민연금 재정추계 결과를 보여준다. 이에 따르면, 현행 제도를 유지할 때 국민연금 적립기금은 2056년에 소진되는 것으로 나타난다. 이는 수입 측면에서는 근로연령 인구, 즉 가입자의 감소, 지출 측면에서는 급여 지출 증가에 따른 결과이다. 같은 이유로 부과방식 보험료율은 2080년 38.7%까지 증가하는 것으로 나타난다. 한편, 〈표 4-15〉에 따르면, 기초연금은 2020년 17조 원에서 2080년 312조 원(경상가 기준)으로 증가하며, 급여 지출이 GDP에서 차지하는 비율은 2020년 0.8%에서 2080년 3.6%로 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 국민연금 재정 전망

(단위: 조원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립률	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입 ¹⁾	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	124	67	57	74	50	1,616	21.2	2.6	9.9
2040	154	85	69	164	-10	1,853	11.4	4.3	17.2
2050	151	107	44	302	-151	1,042	4.0	6.2	25.3
2060	130	130	0	473	-343	-	-	7.8	32.7
2070	166	166	0	693	-527	-	-	9.5	37.4
2080	210	210	0	905	-695	-	-	10.3	38.7
2090	275	275	0	1,067	-792	-	-	10.0	34.8
2092	288	288	0	1,101	-813	-	-	10.0	34.3

- 주: 1) 보험료율 9% 유지 시 보험료 수입
 2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금
 3) 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출
 4) 2056년 기금소진(적립기금규모 -259조원)
 5) 2020년은 실적자료

자료: 필자 작성

〈표 4-15〉 현재 제도를 반영한 기초연금 지출 전망

(단위: 조원, %)

구분	기초연금 현재 제도 유지		
	지출규모	GDP 대비 지출규모	1인당 급여수준 (월액, 천원)
2020	17	0.8	255
2030	37	1.3	385
2040	74	1.9	576
2050	122	2.5	861
2060	179	3.0	1,278
2070	245	3.4	1,874
2080	312	3.6	2,718
2090	366	3.5	3,898
2092	368	3.3	4,056

- 주: 1) 현재 제도를 반영한 기초연금은 65세 이상 인구 소득 하위 70%를 대상으로 하고, 기초연금액은 매년 물가상승률로 인상하되 국민연금 재정계산 5년 주기마다 국민연금 A값 대비 일정비율(A값 대비 11.5%) 유지하는 것으로 가정
2) 1인당 기초연금액은 기준연금액으로, 부부감액 등 반영하지 않은 금액임(경상가)
3) 2020년은 실적자료

자료: 필자 작성

〈표 4-16〉은 윤석열정부 11대 국정과제에 따라(제20대 대통령직인수위원회, 2022.5), 기초연금을 40만원으로 인상하였을 때의 기초연금 지출 전망 결과를 보여준다. 이는 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상하고 매년 국민연금 A값 대비 13.9%(월액)³⁴⁾ 지급하는 것으로 가정한 결과이다. 이에 따르면, 기초연금 급여지출은 2080년 기준 384조 원(경상가 기준)으로 현행 대비 72조 원 증가하며, GDP 대비 지출은 2080년 4.4%로 현행 대비 0.8%p 증가하는 것으로 나타났다.

34) 즉, 국민연금 A값 288만원 대비 40만원 비율 유지하는 것으로 가정

〈표 4-16〉 국정과제를 반영한 기초연금 지출전망

(단위: 조원, %)

구분	기초연금액 40만원으로 인상		
	지출규모	GDP 대비 지출	1인당 급여수준 (월액, 천원)
2020	17	0.8	255
2030	46	1.6	476
2040	92	2.4	712
2050	151	3.1	1,065
2060	221	3.7	1,578
2070	302	4.2	2,312
2080	384	4.4	3,349
2090	451	4.3	4,799
2092	467	4.2	5,154

주: 1) 현재 제도를 반영한 기초연금은 65세 이상 인구 소득 하위 70%를 대상으로 하고, 기초연금액은 2024년 40만원으로 인상하고 매년 국민연금 A값 대비 일정비율(A값 대비 13.9%)을 지급하는 것으로 가정

2) 1인당 기초연금액은 기준연금액으로, 부부감액 등 반영하지 않은 금액임(경상가)

3) 2020년은 실적자료

자료: 필자 작성

제2절 최근의 연금 개혁 논의

1. 연금 개혁 관련 이슈

여기에서 현재 우리 연금제도가 직면한 다양한 문제들을 살펴본다. 우리 제도가 직면한 첫 번째 문제는 높은 노인 빈곤 문제이다. 우리나라의 노인빈곤율은 43.4% 수준으로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다(OECD, 2022). 이는 아직까지 우리의 연금제도가 성숙되지 못하였기 때문이다. 2014년 기초연금 도입되면서 노인빈곤율이 다소 낮아졌으나, 현행 기초연금이 빈곤 해소를 목적으로 도입된 제도가 아니기에 이를 통한

빈곤 해소에는 한계가 있다. 이러한 노인 빈곤의 문제는 시급히 해결해야 하는 문제이다. 이때 한가지 유의할 점은 기여와 혜택 간 시차가 긴 국민연금의 모수 개혁은 현재의 노인 빈곤에는 아무런 영향도 미치지 못한다는 점이다. 즉, 국민연금의 개선과는 별개로 현세대 노인 빈곤을 완화할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

두 번째는 향후의 급여적정성 문제이다. 제4차 국민연금 재정계산 결과에 따르면, 연금제도가 성숙된 이후에도 전반적인 가입 기간이 짧아 급여 수준이 그리 높아지지 않을 것으로 전망된다. 보건복지부(2018)에 따르면, 국민연금이 완전히 성숙된 2088년 신규 수급자의 실질 소득대체율은 24.3% 수준에 머물 것으로 전망되었는데, 이는 평균 가입 기간이 26.8년에 불과할 것으로 전망되기 때문이다. 더욱이 소득대체율이 2028년까지 40%로 점진적으로 인하됨에 따라 신규수급자의 소득대체율이 2040년 전후까지 하락하다가 2060년 이후에서야 서서히 높아질 것으로 전망된다(주은선, 2020). 한편, 급여적정성의 문제는 다층체계의 한 축을 이루고 있는 기초연금과 퇴직연금의 성숙과도 연결된 문제이다. 만일 기초연금과 퇴직연금이 내실화된다면 국민연금만으로는 해결하기 어려운 급여적정성 문제가 크게 완화될 수 있다. 다만, 기초연금과 퇴직연금이 미래의 노후소득보장체계에서 어느 정도의 역할을 감당할 것인지에 대한 생각이 전문가마다 상이하므로, 추후 연금 개혁 논의 시 실질적인 급여 수준을 어떻게 제고할 것인지에 대한 논의가 주요 쟁점이 될 것으로 보인다.

세 번째 문제는 재정적 지속가능성의 문제이다. 국민연금의 저부담-고급여 구조와 저출산·고령화로 인해 국민연금의 기금은 2057년에 모두 소진될 것으로 전망된다(보건복지부, 2018). 국민연금 도입 당시에는 기금소진 이후에 부과식으로 전환되어 운영될 계획이었으나, 인구 구조 변화로 인해 이는 불가능한 상황이다. 앞선 <표 4-14>에서 살펴본 것처럼

부과방식 비용률은 2080년 38.7 %로 높아질 것으로 전망된다.³⁵⁾ 즉, 국민연금의 재정안정화 방안이 시급히 강구되어야 하는 상황이다. 한편, 기초연금 역시 재정안정성 확보가 시급하다. 앞선 <표 4-15>에 따르면, 기초연금 급여 지출이 GDP에서 차지하는 비율은 2020년 0.8%에서 2080년 3.6%로 증가할 전망이다. 이러한 재정적 지속가능성 문제를 고려하면, 노인의 70%를 대상으로 하는 현행 기초연금을 계속 유지하기는 어려운 것이 현실이다.

네 번째는 기초연금과 국민연금의 관계 문제이다. 기초연금은 도입 초기부터 역할이 불명확하다는 지적을 받아왔다. 기초연금이 노인의 70%를 대상으로 하고 있어 보편적 수당으로서의 성격도 지니고 있으나, 자산 조사를 통한 공공부조의 성격도 지니고 있어 성격이 모호하다는 지적이다(류재린 외, 2022). 또한 국민연금과 기초연금의 관계 설정이 모호하여 기초연금이 다층체계 내에서 어떠한 역할을 수행하는지 역시 불분명하다. 기초연금 도입 당시에는 두 제도가 연계되어 중층보장이 이루어지도록 설계하였으나, 두 제도 간 연계금액 산식이 고정된 채 기초연금의 기준연금액이 빠르게 증가하면서 두 제도 간 연계금액의 실효성이 낮아진 상태이다. 더욱이 두 제도 간 연계로 인해 국민연금 가입자들이 향후 자신의 기초연금 급여 수준과 수급 여부를 파악하기 어렵게 되었다. 한편, 두 제도의 재분배 기능이 중복되는 것도 문제이다. 국민연금이 급여 산식에 A값을 반영하여 재분배를 수행하고 있는데, 기초연금 역시 노인 중 하위 70%를 대상으로 급여를 지급하고 있어 재분배가 두 번 이루어지고 있는 셈이다(이용하, 2022). 마지막으로 기초연금의 대상자 선정 방식의 개

35) 이러한 추계 결과는 지난 4차 재정계산 결과와는 다소 차이가 있는 것이다. 4차 재정계산 결과에 따르면, 부과방식 비용률이 2080년 29.5%로 높아질 것으로 전망된다(국민연금재정추계위원회, 2018). 이 같은 차이는 인구 및 거시경제전망치, 그리고 기타 가정의 차이에 기인하는 것으로 보인다.

선도 필요하다. 기초연금은 노인 하위 70%를 대상으로 운영되고 있는데, 기존 노인들에 비해 상대적으로 소득 및 자산 수준이 높은 베이비붐 세대가 노인으로 편입됨에 따라 2014년 도입 당시 87만 원이었던 단독가구의 선정기준액이 2021년 169만원까지 높아진 상태이다(보건복지부, 2022). 즉, 과거에 비해 소득 수준이 높은 노인들에게도 기초연금이 지급되고 있다. 추후 연금 개혁 논의에서는 두 제도 간 역할을 분명하게 재정립하는 것이 무엇보다 중요하다.

다섯 번째 문제는 국민연금의 적용 사각지대 문제와 노동시장의 구조 변화에 대한 대응 문제이다. 앞서 살펴본 것처럼 국민연금의 적용 사각지대 문제는 여전히 심각한데, 적용 사각지대 문제가 장기간 누적되면 급여 사각지대 문제로 이어질 가능성이 높아 이에 대한 개선이 필요하다. 한편, 적용 사각지대에 대한 대응 문제는 노동시장 변화에 대한 국민연금의 대응 문제이기도 하다. 적용 사각지대 문제가 비표준고용관계의 증가로 대표되는 노동시장의 구조변화와 밀접하게 연관되어 있기 때문이다(문현경·류재린·김원섭·유현경, 2020). 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 단시간 근로자 등 비표준 고용 관계에 속하는 노동자의 대부분은 국민연금 가입을 지속하지 못할 가능성이 높고(류재린·문현경, 2022), 공적 자료를 통한 소득파악이 어려워 보험료 부과 및 징수에 한계가 있다(정인영, 2015).

마지막으로, 국민연금의 A값에 대한 개선이 필요하다. 앞서 살펴본 국민연금의 적용 사각지대 문제는 국민연금이 취약계층을 포괄하지 못하고 있음을 보여주는 동시에 가입자 간 가입기간 격차가 존재하고 있음을 의미한다. 권혁진(2020)에 따르면, 국민연금의 가입 기간과 기준소득월액 수준이 강한 상관관계를 지니고 있는데, 이러한 상황에서는 국민연금의 재분배 기능이 제대로 작동하지 않거나 왜곡될 수 있다. 재분배 과정에서

수급권이 없는 저소득 취약계층이 배제될 수 있기 때문이다. 한편, 국민연금의 A값은 국민연금의 급여 수준과 적용 사각지대 문제와도 밀접한 관계를 지닌다. 급여 산식에 반영된 A값으로 인해 전체 가입자의 평균 기준소득월액이 낮아지는 경우 노령연금 신규 수급자의 급여 수준도 낮아지게 된다. 그런데 현행 제도가 가입종별로 보험료 부과 및 징수기준을 달리 적용하고 있어 사업장가입자와 지역가입자의 기준소득월액 수준이 크게 차이 나는 상황이다. 국민연금공단(2022c)에 따르면, 2021년 12월 기준 사업장가입자와 지역 소득신고자의 평균 기준소득월액은 각각 302만 원, 141만 원이다. 이는 지역가입자의 기준소득월액 수준이 노령연금 급여 수준을 낮추고 있음을 의미한다. 한편, 전술한 내용과 동일한 원리로 적용 사각지대 해소가 노령연금 수급자의 급여 수준을 떨어뜨릴 우려가 있다. 국민연금이 저소득층을 포괄하여 적용 사각지대를 해소할수록 A값이 하락하고, 노령연금 급여 수준이 낮아질 수 있는 것이다.

2. 최근의 연금 개혁 논의³⁶⁾

앞선 논의를 정리해보면, 현행 노후소득보장체계는 현재의 노인빈곤 문제, 미래의 급여적정성 문제, 재정적 지속가능성 문제, 기초연금의 역할 재정립문제, 적용 사각지대 및 노동시장 구조변화에 대한 대응문제, 국민연금 A값 문제 등 다양한 문제들에 직면해 있다. 이러한 문제들은 매우 복잡하며 상호연관성을 지니고 있어, 각 제도에 대한 모수 개혁을 통해서 해결되기 어렵다.

먼저, 국민연금의 모수 개혁 효과는 상당한 시차를 두고 나타나기에 현재의 노인 빈곤에 영향을 미치지 못한다. 기초연금액을 크게 높이는 경우

36) 이 부분은 류재린 외(2022)를 주로 참고하였다.

노인 빈곤 개선에 즉각적인 효과가 있겠으나, 이는 기초연금이 직면한 여러 문제들-국민연금과의 연계 감액, 기초연금의 대상자 선정방식, 재정적 지속가능성 등-에 대한 해결을 전제로 한다. 만일 기초연금과 관련된 문제들이 해결되지 않은 채 기초연금의 급여 수준만 높아지는 경우 오히려 다층체계 내 제도 간 부정합성이 더욱 커질 수 있다. 이는 현재의 노인 빈곤 문제에 대응하기 위해서는 모수 개혁이 아닌 구조개혁이 필요함을 의미한다. 한편, 향후의 인구구조 변화를 고려하면 모수 개혁만으로 급여적정성 문제와 재정적 지속가능성 문제에 모두 대응하는 것은 불가능하다. 소득대체율, 보험료율 등의 모수 조정은 임시방편일 뿐, 근본적인 해결책이라 보기 어렵다. 또한 모수 개혁은 제도 간 관계에 기인하는 문제들, 즉 제도 간 역할 배분의 문제를 해결할 수 없다. 각 제도들의 운영 방식과 역할 배분이 불분명한 상황에서 각 제도의 모수만 조정하는 것은 제도 간 복잡성과 부작용이 더욱 심화되는 문제를 낳을 수 있다.

이에 따라 최근 구조개혁의 필요성을 강조하는 연구들이 등장하고 있다(류재린 외, 2022). 이들은 크게 국민연금 중심의 노후소득 보장 모형, 재정안정화 지향 모형, 기초연금 중심의 노후소득보장 모형으로 묶을 수 있다. 먼저, 국민연금 중심의 노후소득 보장 모형은 국민연금의 급여적정성 확보에 초점을 맞추고 노후소득보장체계를 개편하되, 기초연금, 퇴직연금 또는 보충연금 등을 통해 현세대의 노인 빈곤 및 급여적정성 문제에 대응하는 방향이다. 두 번째, 국민연금의 재정안정화 지향 모형은 재정안정성 확보에 초점을 맞추되, 기초연금의 선별성을 강화하거나 보충적인 제도를 도입함으로써 저소득층의 급여 수준을 보완하는 방향이다. 이 두 개혁 방안들은 모두 노후소득보장체계 내 국민연금의 역할을 강화하는 한편, 저소득층의 부족한 급여를 보완하기 위한 수단으로 기초연금이나 보충연금 등의 수단을 활용한다는 점에서 유사하다. 세 번째 모형은 기초

연금의 역할을 확대하는 동시에 국민연금과 기초연금의 균등 부분을 조정하여 국민연금의 역할을 축소하는 방향이다. 국민연금의 균등 부분을 기초연금으로 옮기는 동시에 기초연금의 지급범위와 급여수준을 확대하여 기초연금의 역할을 확대하는 것이 핵심 내용이다. 이때, 국민연금은 완전소득비례로 전환하는 동시에 소득대체율을 낮춤으로써 소폭의 보험료 인상만으로도 국민연금의 재정안정성을 확보한다는 점이 특징이다.

전술한 개편 모형들은 향후 어떠한 노후소득보장체계를 만들어가려 하는지와 밀접한 연관성을 지닌다. 우리나라의 공적연금은 1988년 국민연금 도입 당시에는 비스마르키안적 모형을 지향하였으나, 이후 두 번의 연금 개혁으로 인해 소득대체율이 인하되고 기초연금이 도입 및 확대되면서 비스마르키안적 성격과 베버리지안적 성격을 모두 지니게 되었다(김원섭·강성호·김형수·이용하, 2016). 이때, 첫 번째와 두 번째 모형은 모두 국민연금의 중심성을 강화하는 것으로 비스마르키안적 체계의 회귀를 지향하는 반면, 세 번째 모형은 기초연금의 역할을 확대하여 기초연금과 국민연금 중심의 중층보장체계를 구축하는 것으로 베버리안적 체계로의 전환을 지향한다(류재린 외, 2022).

한편, 전술한 개혁 모형에 따라 연금 개혁에 적합한 사회적 합의 모형이 달라질 수 있다. 예를 들면, 모수개혁에는 전문가 중심의 자문 모형(국민연금제도발전위원회 등)이 적합할 수 있으나, 기초연금과 국민연금의 관계 재구조화 등은 사회적 합의 모형(경사노위 연금개혁 특위)이 더 바람직할 수 있다. 또한 연금 개혁 논의가 구체성을 띠기 위해서는 구체적인 연금 개혁 방안에 대한 논의가 필요하며, 어떠한 개혁 모형을 지향하는지에 따라 이해관계자와 적절한 사회적 합의 기구의 운영방식이 달라질 수 있다(김수완, 2019). 이에 다음절에서는 최근 논의되고 있는 개혁 방안들의 효과 분석을 시도한다. 이때, 연금 개혁을 통한 급여적정성 제

고가 필수적이라는 점에서 국민연금 중심의 노후소득 보장 모형과 기초연금 중심의 노후소득보장 모형을 주로 비교·분석한다.

제3절 마이크로시뮬레이션 모형을 이용한 개혁 방안 효과 추정

1. 연구방법: 분석모형(DOSA) 개요

본 연구에서는 동태적 마이크로시뮬레이션 모형(dynamic micro-simulation model)을 활용하여 최근 논의되고 있는 공적연금 개혁 방안들이 계층별 노령연금 수급권과 급여 수준에 미치는 장기적인 영향을 분석한다.

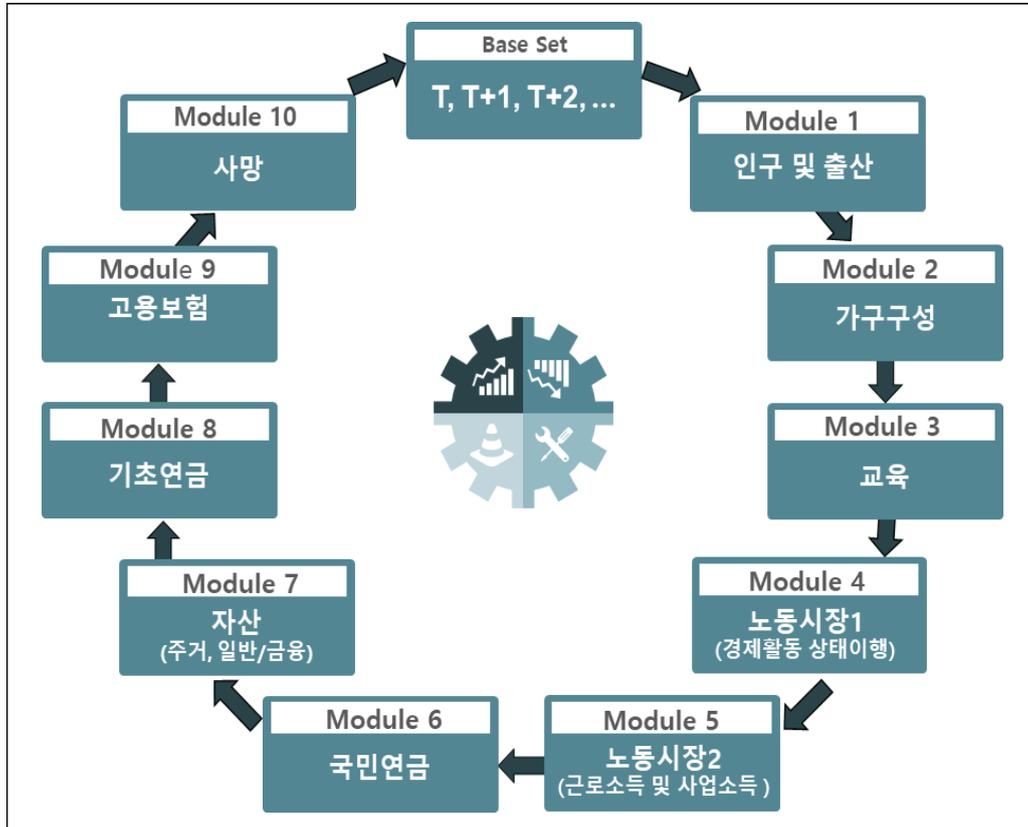
본 연구에서 활용하는 시뮬레이션 모형은 ‘DOSA(Dynamic micro-simulation Outlook model for Social policy Analysis)’로써, 공적연금 - 국민연금 및 기초연금 - 이 노후소득보장에 미치는 장기적 효과를 분석하는데 활용되어 왔다(권혁진, 2020; 이다미·권혁진, 2019; 고제이 외, 2016; 권혁진·류재린, 2015; 2018; 신우진·권혁진·류재린, 2016; 권혁진 외, 2013).

미시 시뮬레이션 모형의 분류상 DOSA는 ‘전체 인구를 대상으로 횡단면적 순차과정을 포함한 동태적 모형(population model with dynamic cross-sectional ageing)’에 해당한다.³⁷⁾ DOSA는 2005년 인구주택총조사 1% 표본(47만 7,852명) 추출 자료에서 성별·연령별 인구구조를 일부 보정한 자료를 기본자료(Base set)로 사용한다.³⁸⁾

37) 미시 모형의 기술적 특징과 분류에 관한 보다 자세한 사항은 Li, J. and O’Donoghue, C. (2013), O’Donoghue(2001), Dekkers, G. and Belloni, M. (2009) 참조.

38) 일반에게 공개된 인구주택 총조사 1% 표본 추출 자료에서는 일부 비동거(군대 및 학업

[그림 4-2] 시뮬레이션 흐름도: DOSA



자료: 이다미, 권혁진. (2019). 국민연금 실업크레딧의 노후소득보장 효과 -미시 시뮬레이션 (micro-simulation)을 활용한 장기 전망. p.50.

<표 4-17> DOSA의 모듈별 시뮬레이션 대상 사건(event)

모듈	1	2	3	4	5
생애 사건	출산	결혼, 이혼, 재혼	각 학제별 입학 및 졸업	경제활동 상태 및 종사상지위	근로소득 및 사업소득
모듈	6	7	8	9	10
생애 사건	국민연금 가입 및 수급(노령·장애)	자산 보유 및 가치	기초연금 수급	고용보험 가입, 수급 및 실업크레딧	사망, 국민연금 (유족)

자료: 이다미, 권혁진. (2019). 국민연금 실업크레딧의 노후소득보장 효과 - 미시 시뮬레이션 (micro-simulation)을 활용한 장기 전망, 51.

등) 가구원에 대한 정보가 없는데, 인구주택 총조사 전수조사 통계치(성별·연령별 인구 수)를 기준으로 비동거 가구원이 있다고 응답한 가구를 대상으로 관측치를 생성하였다.

본 연구에서 시뮬레이션 기간은 2006~2088년이며, 각 연도별로 <표 4-17>의 생애사건들에 대한 시뮬레이션이 이루어진다.³⁹⁾ 이때, 본 시뮬레이션에서 핵심 변수인 국민연금 수급 여부와 연금액은 <표 4-19>의 생애 사건들, 특히 경제활동상태와 소득(모듈 4와 5)에 기반해 각 개인들의 연금가입 여부를 연간 단위로 시뮬레이션하고, 연금수급 가능 연령에 도달한 시점에는 그동안 축적된 가입 이력을 고려하여 연금수급 여부 및 연금액 수준을 산출한다. 즉, 생애 근로기간 동안 시뮬레이션을 통해 축적된 연금가입 시점 및 기간, 생애월평균 소득에 기반하여 연금 급여 종류 및 수급액을 결정한다.⁴⁰⁾⁴¹⁾

한편, DOSA에서는 4차 재정 추계에서 전망하고 있는 인구 전망과 국민연금 가입률, 그리고 기획재정부의 장기재정전망의 주요 거시경제 변수들(경제활동인구, 소비자물가상승률, 명목임금상승률 및 이자율 등)⁴²⁾을 활용함으로써 시뮬레이션 결과의 안정성과 신뢰성을 확보하고자 한다.⁴³⁾ 이때, 향후 국민연금 수급자 규모와 수급액 결정에 있어서 가장 중

39) 본 연구에서는 모형의 구체적인 내용들에 대한 설명은 생략함을 밝힌다. 참고로 고제이 외(2016)에서 각 모듈별 알고리즘과 관련 분석 방법과 결과 등을 매우 상세하게 설명하고 있기에 이에 관심 있는 독자들은 참조하기를 바란다.

40) 이처럼 DOSA는 시뮬레이션을 통해 축적된 개개인의 가입이력에 기반하여 수급 여부와 수급액을 결정한다는 점에서 수급에 대한 별도의 가정을 필요로 하지 않는다. 반면에 국민연금 재정추계 모형의 경우 연금수급자(규모와 비중)는 가입과는 별도로 수급 측면에 대한 가정을 통해 전망된다. 따라서 해당 모형의 가입과 수급에 대한 추계 결과 사이의 정합성을 평가하기가 쉽지 않다. 다만, 그럼에도 불구하고 서로 다른 모형에 따른 결과가 유사하다는 점은 두 모형의 안정성과 신뢰성이 상호지지되는 것으로 평가할 수 있다([그림 4-3] 참고).

41) DOSA에서는 개인별 가입기간과 가족관계 등에 기반하여 노령연금(조기노령연금 포함), 장애연금 및 유족연금 수급자와 수급액이 결정된다. 이때, 현행 제도 상 군복무·출산·실업 크레딧을 모두 고려한다. 다만, 임의(계속)가입, 재직자연금 및 부양가족 연금은 고려하고 있지 않다는 점에서 향후 개선이 필요하다.

42) 본 연구에서는 기획재정부(2020.9.20.)의 2020~2060년 장기재정전망의 거시경제 중립 가정을 반영함

43) 일반적으로 미시 시뮬레이션 모형에서 활용하는 거시적 차원의 실적치 혹은 전망치는 '집계조정셋(alignment set)'으로 지칭된다. 이를 통해 시뮬레이션 결과가 발산하거나 지나치게 비현실적인 결과를 발생하는 문제를 통제한다(Dekkers and Belloni, 2009).

요한 변수는 국민연금 가입률에 대한 장기 전망 내용이다. 이에 <표 4-18>을 보면, 4차 재정추계에서는 실제로 보험료를 납부하지 않음으로써 가입기간이 늘어나지 않는 납부예외자와 체납자를 포함한 국민연금가입률(<표 4-18>의 2행: 91.1%→93.0%)에는 큰 변화가 없다. 하지만, 납부예외자 포함한 전체 지역가입자가 줄어드는 동시에, 납부예외자 비율 역시 줄어들고, 이들의 징수율 역시 높아지는 것으로 가정·전망한다(<표 4-18>의 6행: 2020년 70.6%→2035년 이후 78.3%).

<표 4-18> 4차 재정추계의 국민연금 가입 관련 가정 및 본 연구의 가정

(단위: %)

	2020년	2025년	2030년	2035년 이후
국민연금 가입률	91.1	92.0	92.6	93.0
지역가입자 비율	33.5	30.5	28.2	26.4
납부예외자 비율	48.1	44.7	42.2	40.0
지역가입자 징수율	68.3	70.1	71.6	73.2
사업장가입자 징수율	98.6			
연금 보험료 납부자 비율(징수율 고려)	70.6	73.9	76.4	78.3

주: 1) 국민연금 가입률은 경찰인구 대비 납부예외 혹은 보험료 미징수자를 포함한 가입자 비율임.
2) 연금 보험료 납부자 비율은 경찰인구 대비 납부예외 혹은 보험료 미징수자를 제외한 가입자 비율임

자료: 2행에서 6행은 각각 국민연금재정추계위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 47-50. <표 13>, <표 14>, <표 15>, <표 16>.

2. 공적 연금 개혁 시나리오

본 연구에서 비교·분석하기 위한 개혁 방안은 총 5개이다(<표 4-19> 참고). 먼저, ‘기준선’ 모형은 기본적으로는 현행 국민연금과 기초연금 제도를 의미하며, ‘기초연금 증액’ 모형은 ‘기준선’과 기본연금액 수준만이 다르다. 두 모형에서 국민연금 제도는 2028년까지 소득대체율을 40%까지 점진적으로 낮추며, 연금급여의 재분배 기능은 그대로 유지한다. 기초

연금 역시 현행 제도와 마찬가지로 소득인정액(=소득평가액+자산의 소득환산액)을 기준으로 65세 이상 노인 중 하위 70%를 대상으로 하며, 국민연금과 기초연금 연계 역시 현행 제도를 그대로 동일하게 적용한다. 다만, 기초연금액은 기준선 모형에서는 30만 원, 기초연금 증액 모형에서는 40만 원으로 하며, 이후에는 A값 변화에 따라 연동한다.

〈표 4-19〉 시뮬레이션 시나리오

모형	국민연금		기초연금 + 보충연금	
	소득대체율	소득재분배 요소	대 상	급여 수준
기준선	43% ⇒ 40% (2028년까지) 하향	1:1	노인 중 소득 하위 70%	30만원 (A값 연동 조정)
기초연금 증액	43% ⇒ 40% (2028년까지) 하향	1:1	노인 중 소득 하위 70%	40만원 (A값 연동 조정)
국민연금 강화	45%	1:1	노인 중 일부	30만원(A값 연동 조정) + 보충연금
보편적 기초연금	25%	완전 소득비례	노인 전체	A 값의 20%
국민연금 급여 조정	40%	완전 소득비례	노인 중 소득 하위 집단	A 값의 20%

자료: 필자 작성

세 번째 시나리오인 ‘국민연금 강화’ 모형은 국민연금의 경우 2008년 이후 소득대체율 하향(50% → 40%) 과정을 멈추고 2023년부터 소득대체율 45% 수준으로 인상·유지한다. 기초연금은 현행 소득인정액 기준 하위 70%를 선정하던 방식에서 A값 대비 소득인정액의 일정 비율 이하인 자로 변경한다. 이때, 제도의 연속성을 위해 2023년에는 어떤 기준으로 선정하든 대상자가 동일하도록, 즉 하위 70%의 노인이 수급할 수 있도록 한다.

좀 더 구체적으로 말하면, 2023년 소득인정액 기준 하위 70%에 해당

하는 선정기준액의 2023년 A값 대비 비율을 구하고, 이후 연도에서는 동 비율을 그대로 적용하여 기초연금 수급자를 선정한다. 이때, 본 연구에서 동 비율은 약 65% 수준으로써 2024년 이후부터는 소득인정액이 A값 대비 65% 이하인 자⁴⁴⁾를 기초연금 수급 대상으로 한다. 이때, 기초연금액은 ‘기준선’ 모형과 동일하게 30만 원을 A값 변화에 따라 연동하는 한편, 국민연금과 연계·감액하여 지급한다.

‘국민연금 강화’ 모형에서는 생계에 필요한 소득이 부족한 노인들을 대상으로 보충연금을 도입한다. 보충연금 수급 대상자는 근로·사업소득과 국민연금 합산액이 2023년 40만 원 이하인 경우로 하며, 최대 지급액은 20만 원, 즉 합산소득이 2원 증가 시마다 1원을 감액(감액률 50%)하여 지급한다. 이후 선정대상액과 지급액은 A값 변화에 따라 연동하여 적용 및 지급한다.

‘보편적 기초연금’ 모형은 2023년 이후 가입자부터 국민연금 소득대체율을 25%로 하향시키고, 완전 소득비례 제도로 장기적으로 전환하는 모형이다. 이로 인한 연금액의 감소는 A값의 20%에 해당하는 기초연금액을 65세 이상 모든 노인에게 지급함으로써 보완한다. 이를 위한 제도 개혁 과정에서는 현행 연금액에 포함된 A급여분⁴⁵⁾ 수준에 따라서 기존 기초연금(30만원)과 새로운 기초연금(A값의 20%) 중에서 수급자에게 유리한 제도를 적용한다. 즉, 기존 수급자 및 가입자⁴⁶⁾에게는 [본인 획득 연금

44) 단, 부부의 경우에는 부부합산 소득인정액이 1인 기준 선정기준액의 1.6배를 적용하여 선정한다.

45) 현행 국민연금액은 개인의 생애월평균소득(B값)과 가입자의 평균소득(A값)을 반영·합산하여 결정된다. B값과 A값 수준이 동일한 경우에는 그 금액이 5:5로 동일하지만, 소득 재분배 기능에 의해 A값에 비해 B값이 낮은 저소득 계층은 A값에 따른 연금액 비중이 상대적으로 높다. 따라서 상위계층은 그 반대이다.

39) 이는 2023년 이전에 수급권을 확보한자 또는 2023년 이전의 가입 기간을 지닌 자를 의미한다. 만일 2023년 이후에 처음으로 국민연금에 가입한 자는 A급여 분이 원칙적으로 존재하지 않는다.

액 중 A급여분 + 현행 기초연금 30만원]이 A값의 20% 이상일 경우 현행의 국민연금액과 기초연금액을 적용한다. 반면에 위 합산액이 A값의 20% 미만인 경우에는 본인 획득 연금액 중 A급여분을 제외한 금액을 국민연금으로 지급하는 한편, A급여분을 포함해 A값의 20%에 해당하는 금액을 새로운 기초연금 급여로 지급한다. 다시 말하면, 이 경우에는 A값의 20%에 해당하는 금액 중 일부는 A급여분으로 충당하고 이를 제외한 나머지 금액은 일반 재정에서 조달·지급한다.

동 모형의 내용이 상당히 복잡한 점을 감안하여 하나의 사례를 통해서 설명하면 다음과 같다. 예를 들어, 2035년에 1970년생인 어떤 개인이 연금 수급권을 획득했다고 하자. 이때, 그의 가입이력을 보면 2022년까지 24년 가입, 그리고 2023년 개혁 이후 10년의 가입기간이 있다. 또한 그는 2022년까지의 가입이력에 따라 확보한 연금액이 2023년 기준 실질가치로 볼 때 90만 원이고, 이 중에서 A급여분은 45만 원이라고 하자. 그리고 수급시점 A값의 20%에 해당하는 금액이 실질가치로 54만 원이라고 하면, A급여분(45만원)과 기존 기초연금액(30만원)의 합산액이 더 크다. 따라서 이 경우에 그에게 지급하는 연금액은 ‘2022년까지의 가입에 따라 획득한 국민연금액(90만원)’ + ‘30만원(기존 기초연금)’ + ‘2023년 이후 완전소득비례제도 가입에 따라 획득한 국민연금액(소득대체율 25%)’으로 구성된다.

다음으로 1970년생 중 어떤 개인은 2022까지 12년 가입하여 확보한 연금액이 40만원인데, 이 중 A급여분이 22만 원이라고 하자. 이 경우 기존 기초연금 30만 원을 합산한 금액은 앞서 말한 A값의 20%인 54만 원보다 적다. 따라서 그에게 지급하는 연금액은 ‘2022년까지의 가입에 따라 획득한 국민연금액 중 A급여분을 제외한 금액(18만원)’ + ‘54만원(A값의 20%, 새로운 기초연금제도)’ + ‘2023년 이후 2023년 이후 완전소

득비례제도 가입에 따라 획득한 국민연금액(소득대체율)'으로 구성된다. 이 경우 수급자는 기존 기초연금을 수급하는 경우에는 70만원(40+30)이지만, 새로운 기초연금을 수급하는 경우에는 72만원(18+54)으로 연금액이 2만원 더 증가하기에 새로운 제도가 상대적으로 유리하다.

다시 말하면, '보편적 기초연금' 모형에서는 A급여분이 상대적으로 적을수록 기존 제도(30만원 지급)에 비해 새로운 기초연금 급여(A값의 20%)를 선택·수급하는 것이 유리하다. 따라서 제도 이행과정에서는 연금급여 수준이 낮은 자들, 그리고 2023년 이후 가입이력이 늘어날수록 새로운 연금제도를 선택하게 될 것이다. 이에 개혁 초기에는 두 번째 사례와 같은 개인들이 점차 늘어나겠지만 시간이 지나면서 그 규모는 점차 줄어들게 되어, 장기적으로는 소득대체율 25%의 완전소득비례 국민연금 제도와 A값의 20%를 지급하는 새로운 기초연금제도가 운영될 것으로 전망된다.

마지막으로 '국민연금 급여 조정' 모형은 2023년부터 소득대체율 40%의 완전소득비례 방식으로 연금제도를 전환하는 동시에, 기초연금은 소득수준이 A값의 20% 이하 계층에게만 지급하는 모형이다. 이때, 국민연금의 경우 평균수명 증가에 따라 신규 수급자의 연금액을 삭감한다. 좀 더 구체적으로 말하면, 신규수급자(65세 기준)의 기대여명이 22.25년을 초과하는 경우, 초과 기간을 고려하여 연금액을 조정한다. 예를 들어, 신규수급자의 기대여명(65세 기준)이 23.25년인 경우, 기존 연금액의 $0.96(=22.25/23.23)$ 만큼만 지급한다.⁴⁷⁾ 다음으로 기초연금은 소득평가액(근로·사업소득과 국민연금)이 A값의 20% 이하인 자를 대상으로 하

47) 이를 위해 본 연구에서는 「장래생명표」(통계청)(2021.12.공표)를 활용한다. 이때, 동 자료는 2020~2070년 기간에 대해 남녀별로 5년 단위 65~69세의 기대여명 자료를 미발표연도는 선형보간하는 한편, 2070년 이후는 2070년 기대여명이 지속된다고 가정한다. 그리고 남녀를 구분하지 않고 그 평균값으로 시뮬레이션한다.

며, 기초연금액은 소득평가액과 2:1의 비율로 감액·지급한다. 이처럼 국민연금액을 축소하고 기초연금액을 선별적으로 지원하기에 동 모형에서는 국민연금과의 연계는 고려하지 않는다.

정리하면, <표 4-19>의 모형들 중에서 ‘기준선’(baseline) 모형은 현행 제도를 반영한 것으로 이해할 수 있다. 물론, 앞 절에서 살펴본 바와 같이 DOSA가 실제 제도 상 모든 요소들을 반영한 것은 아니다. 예를 들어, 재직자 노령연금, 부양가족 연금 및 임의가입자 등에 대해선 시뮬레이션이 이루어지지 않는다. 하지만, 이러한 차이는 기준선을 포함해 모든 모형들에 공통적이다. 따라서 ‘기준선’ 모형에 따른 결과들은 다른 개혁 시나리오의 특성과 그에 따른 시뮬레이션 결과들을 비교·평가하기 위한 좌표로써의 의미는 충분하다. 따라서 이하 시뮬레이션 결과들이 향후 연금 개혁 논의에 유용한 참고자료가 될 수 있기를 기대한다.⁴⁸⁾

3. 기본 시뮬레이션 결과

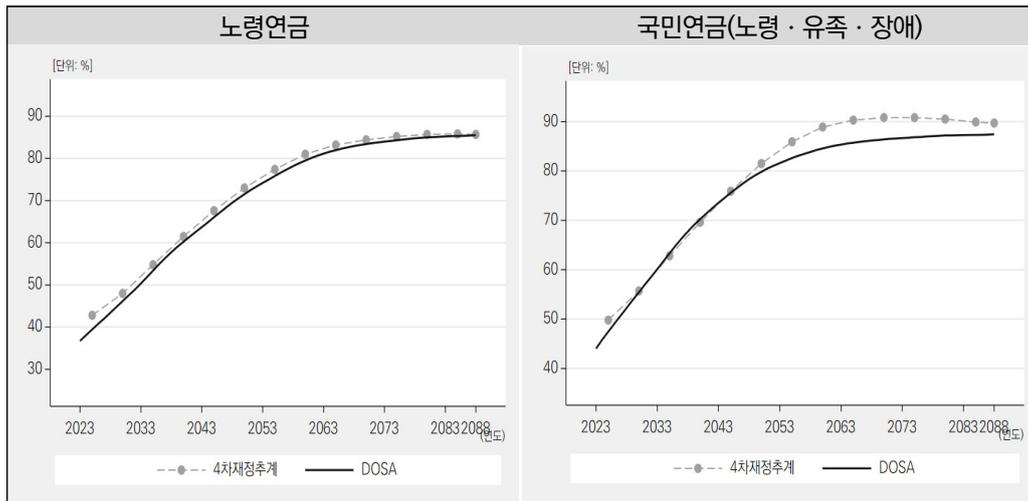
[그림 4-3]은 2023년 이후 65세 이상 노인인구 중 국민연금 수급자 비중에 대한 DOSA의 시뮬레이션 결과와 지난 4차 재정추계결과를 비교·제시한다. 먼저, 65세 이상 인구 중 노령연금 수급자 비중을 보면, DOSA와 재정추계 결과 사이에 큰 차이가 없다. 2023~2088년 기간 중 수급률 증가 속도도 그렇고, 수급자 비중 역시 상당히 유사하다고 평가할 수 있다. 다만, DOSA의 노령연금 수급자 비중에 비해 재정추계의 결과가 다소 높게 추정되는데 그 차이는 매우 적다고 할 수 있다. 예를 들어, 2088년 수급률의 경우 DOSA는 약 85.5%, 재정추계에서는 85.7%로 전망된다([그림 4-3]).

48) Wolf et al.(1995)에 따르면, 준거점에 영향을 미치는 동일한 요소가 개혁안에도 동일하게 영향을 미칠 것이기에 그 상대적 차이는 크지 않을 수 있다.

한편, 노령연금 이외에 유족과 장애연금 수급자 비중의 추이를 보면, DOSA의 경우 2023년 약 45% 수준에서 2050년대 초반 약 80%까지 빠르게 높아진 이후 완만하게 상승하여 2088년 약 87.4%에 이를 것으로 전망된다. 반면 재정추계의 경우에는 2060년대 초반까지 수급률이 빠르게 상승하여 약 90%에 이른 후 정체된 후 2088년에는 약 89.7% 수준으로 전망하였다([그림 4-3]).

따라서 이러한 차이는 두 모형의 유족연금에 대한 시뮬레이션 가정과 방식의 차이에서 비롯된 것으로 판단된다. DOSA의 경우에는 시뮬레이션 대상 개인들의 가족 관계를 활용하여 기존 노령연금 수급자가 사망 시 유족연금을 수급하는 것으로 시뮬레이션이 이루어지는 반면, 재정추계는 노령연금 수급자 사망 시 유족이 있을 비중(유유족률)에 대한 최근 통계치 등을 활용하여 해당 요인들이 향후 어떻게 변화될 것인가에 대한 가정에 따라 결정된다.

[그림 4-3] 국민연금 수급률 전망: 2023~2088년



주: DOSA는 본 연구의 시뮬레이션 결과임.
 자료: 국민연금재정추계위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계.

〈표 4-20〉은 2011~2022년 기간 동안 연금종별 평균 연금액 실적치와 시뮬레이션 결과를 비교해서 보여준다. 앞서 말한 바와 같이, DOSA는 2006년부터 연금 가입과 수급에 대한 시뮬레이션이 이루어지는데 그 결과를 실적치와 비교한 것이다. 이에 전반적으로 그 결과를 보면, 시뮬레이션 결과가 실적치에 비해 다소 높다고 할 수 있지만, 그 차이는 2~3%p 정도로써 큰 차이는 아니라고 판단한다. 한편, 추정치와 실적치 모두 2018년 이전과 이후의 노령연금액 수준이 차이가 존재하지만, 이것은 특례노령연금을 2018년 이전에는 포함한 반면, 2018년부터는 제외한 통계 차이기 때문이다.

〈표 4-20〉 연금종별 평균 연금액 비교: A값 대비

(단위: %)

연도	노령연금		유족연금		장애연금	
	추정값	연금통계	추정값	연금통계	추정값	연금통계
2011	15.7	15.4	12.9	12.7	22.6	21.8
2012	16.8	16.3	13.0	12.8	22.7	21.7
2013	17.0	16.7	13.1	12.8	22.8	21.7
2014	17.4	16.9	13.1	12.8	22.5	21.4
2015	18.0	17.2	13.0	12.7	22.1	21.0
2016	18.5	17.5	12.9	12.5	21.5	20.6
2017	19.1	17.8	12.8	12.3	20.9	20.2
2018	24.5	22.5	12.6	12.2	20.5	19.7
2019	24.6	22.4	12.6	12.1	20.3	19.3
2020	24.5	22.2	12.4	11.9	19.6	18.8
2021	24.6	21.9	12.2	11.9	19.0	18.2
2022	24.4	21.6	12.0	11.7	18.3	17.6

- 주: 1) 2011~2017년: 노령연금은 특례노령연금 포함
 2) 2018~2022년: 노령연금은 특례노령연금 제외
 3) 연금통계치는 2011~2021년은 각 연도 12월 기준, 2022년은 5월 기준임.
 4) 추정치는 본 연구의 시뮬레이션 결과임.
- 자료 1) 연금종별 평균액: 국민연금공단. (2022d). 월별 통계자료. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2022.8.30. 인출.
- 2) 연도별 A값: 국민연금공단. (2022e). 연금정보. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp에서 2022.8.30. 인출.

[그림 4-4]는 1946~2023년 출생코호트별 가입기간과 노령연금 수급 여부에 따른 평균 가입기간에 대한 시뮬레이션 결과이다. [그림 4-4]의 (a)를 보면, 연금제도 도입이 40대에 이루어진 1946년 코호트의 평균 가입기간은 약 60개월에 지나지 않았으나, 이후 가입범위 확대 등으로 인해 가입기간은 빠르게 늘어나 1980년대 코호트의 평균 가입기간은 약 240개월(20년) 수준에 이를 것으로 전망된다. 하지만, 이후 평균 가입기간은 240~250개월 수준에 머무를 것으로 전망된다. 이는 현재의 가입 사각지대 규모가 크게 축소되지 않는 한 가입기간의 증가를 기대하는 것은 매우 어렵다는 점을 시사한다. 한편 전체적인 가입기간 분포 역시 평균 가입기간의 변화 추이와 유사할 것으로 예상된다. 사분위수 범위(하위 25%~상위 25%) 역시 1980년대 코호트부터는 170~330개월 수준을 유지하고 있다.

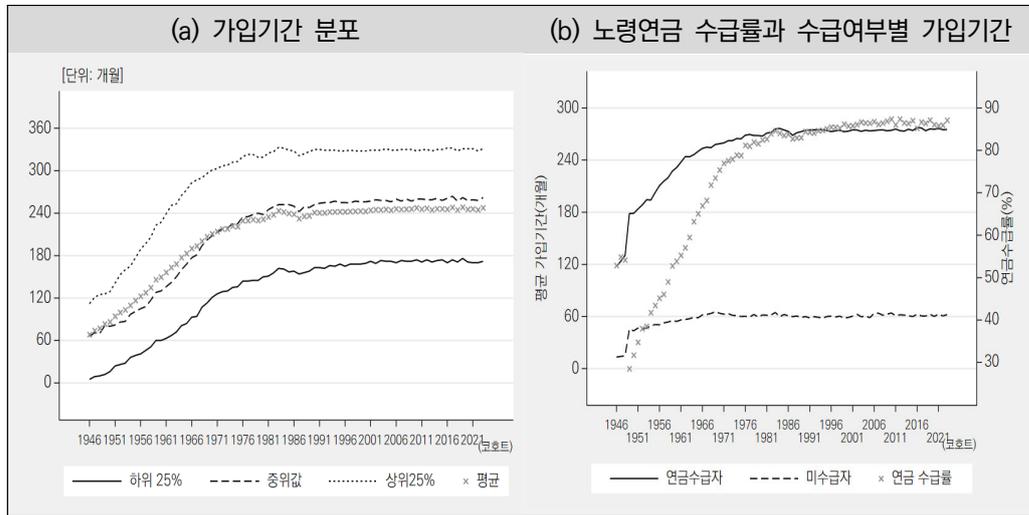
[그림 4-4]의 (b)에서는 생애근로기간 동안 120개월을 가입하지 못한 미수급자와 120개월을 초과한 연금수급자의 평균 가입이력과 각 코호트별 노령연금 수급률을 함께 보여준다. 여기서 보면, 미수급자의 평균 가입기간은 코호트에 관계없이 대체로 60개월 수준에 머물고 있다. 한편, 연금수급자의 평균 가입기간은 1980년대 코호트까지 빠르게 증가하지만, 이후 증가 속도는 정체함으로써 평균적인 가입기간은 270~280개월 사이에 머무를 것으로 전망된다.

코호트별 수급률을 보면 분석대상 코호트 중 초기 코호트의 수급률은 50% 이상으로 상당히 높았다가 급격하게 낮아진 것을 볼 수 있다. 이는 국민연금제도가 도입된 '88년 당시 만나이가 45~55세인 자들에 한해 연금수급을 위한 최소 가입기간을 60개월로 하여 노령연금을 지급한 특례노령연금제도에 따른 결과로 이해할 수 있다.

정리하면, 이처럼 1980년대 이후 코호트의 평균적인 가입기간이 더 이

상 늘어나지 않고 정체된다는 것은 국민연금이 충분히 성숙된다고 할지라도 국민연금액 수준이 높아지는 것에는 한계가 있음을 시사한다. 특히, 소득대체율이 점진적으로 인하되고 있는 상황에서 가입기간 증가 속도의 저하는 향후 세대의 연금액 수준이 이전 세대에 비해서도 낮아질 가능성이 높음을 의미한다는 점에 유의할 필요가 있다.

[그림 4-4] 신규 노령연금 수급자 가입기간과 수급률: 1946~2023년 코호트



주: 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

다음으로 소득계층별로 향후 국민연금액 수준과 변화에 대한 시뮬레이션 결과를 살펴보고자 한다. 좀 더 구체적으로 말하면, 1961~2023년 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 최초연금월액의 수준, 소득대체율 및 수익비에 대한 시뮬레이션 결과를 계층별로 산출·비교한다. 이를 위해 본 연구에서는 신규 노령연금 수급자의 최초 수급 연금월액을 수급 연도 A값을 기준으로 정규화(normalized)⁴⁹⁾하고, 이를 기준으로 각 코호

49) DOSA에서는 조기노령연금 수급에 대해서도 시뮬레이션이 이루어지는 바, 현실과 마찬가지로 동일한 코호트라고 할지라도 최초 수급연도가 서로 다르다. 이에 각 연도별 A값을 기준으로 연금월액 수준을 정규화하여 서로 다른 연금월액의 가치를 비교한다. 최기

트를 5분위로 구분한다.

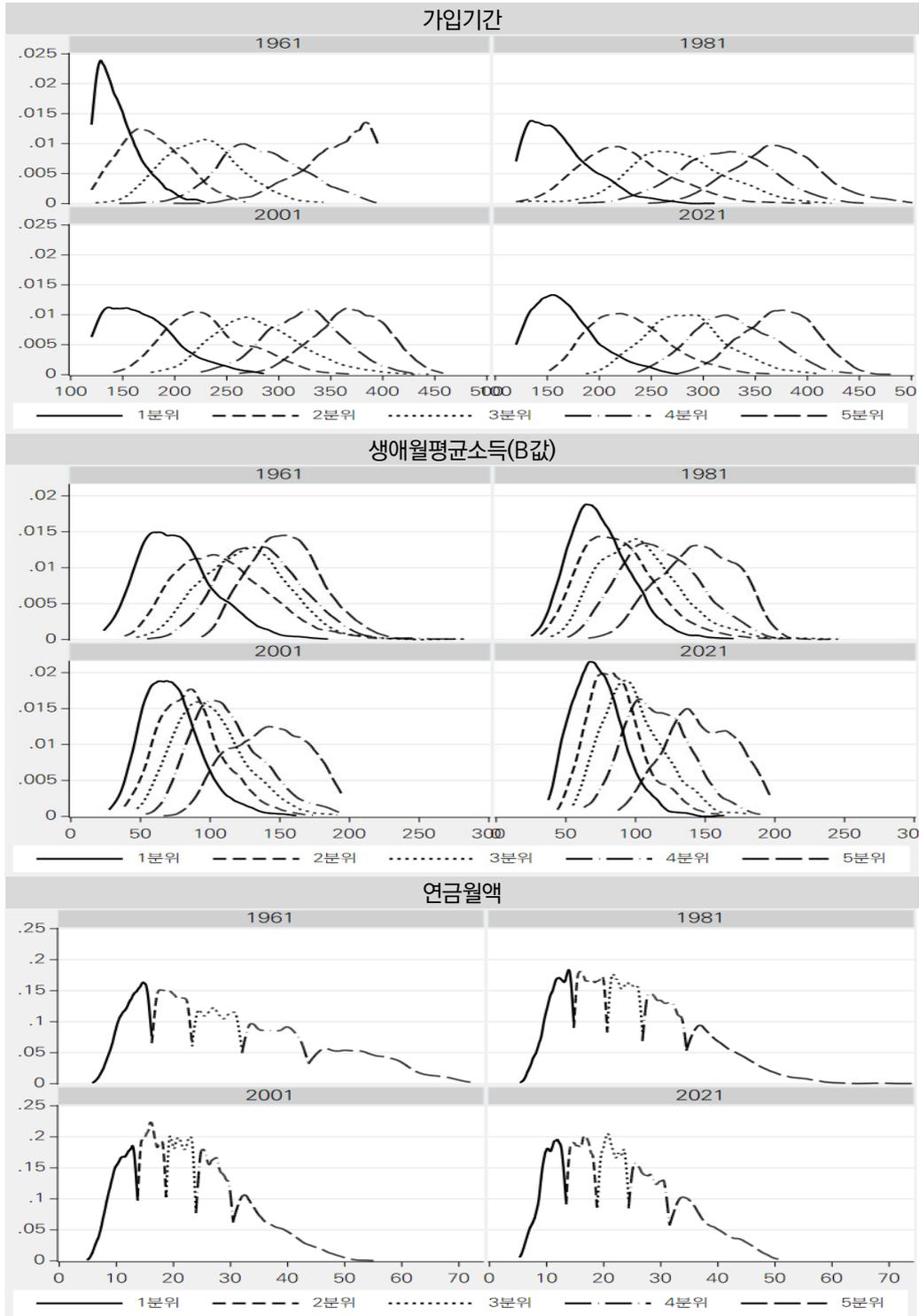
국민연금액은 개인의 생애월평균소득(B값)과 가입기간, 그리고 전체 가입자의 평균 소득(A값)이 종합적으로 반영되어 결정된다. 이에 연금월액 분위별 결과에 대한 해석은 주의가 필요하다. 왜냐하면 동일한 분위에 속한다고 할지라도 가입기간과 생애월평균소득이 상당히 상이할 수 있기 때문이다. [그림 4-5]에서 보는 바와 같이, 분위별 가입기간과 생애월평균소득의 분포가 단봉분포이기는 하지만, 분포의 형태는 분위별로 서로 다르고, 분위별 분포는 서로 중첩된다.⁵⁰⁾

예를 들어, 여성의 경우 3~40대 경력단절 이후 노동시장에 다시 참여하지 않는 경우 생애월평균소득 수준은 높지만 가입기간은 상대적으로 짧을 수 있다. 또한 소득수준이 낮음에도 불구하고 꾸준히 연금보험료를 납부하여 가입기간이 길 수도 있다. 따라서 흔히 말하는 것처럼 상위계층의 연금액의 소득대체율은 하위계층에 비해 낮다는 말은 소득계층간 가입기간이 동일하다는 전제 하에서만 성립한다. [그림 4-5]에서 보는 바와 같이, 생애월평균소득이 높을수록 가입기간 역시 길다는 점에서 상위계층의 소득대체율이 상대적으로 더 높을 가능성은 충분하다.

홍·신승희(2015)에 따르면, 이러한 정규화 방식은 서로 다른 시점의 값들을 비교가능하게 하기 위한 할인율로써 전체 임금상승률을 사용하는 것을 의미하며, 정규화라는 용어에서 알 수 있듯이 관련 수치들을 1.0을 중심으로 하는 편리성을 갖는다.

50) 이러한 현상은 생애월평균소득(B값) 분위별 가입기간과 연금월액 분포에서도 나타날 수밖에 없다. 예를 들어, 최기홍·신승희(2015)에서는 1950년 전후 출생코호트의 연금가입 행정자료를 활용하여 산출한 B값 분위별 가입기간 평균치를 보면 20년 가입자의 경우 분위별 가입기간의 평균치의 차이는 1년 미만이며, 10~20년 사이 가입자의 경우에는 그 차이가 2년 미만에 지나지 않는다.

[그림 4-5] 연금월액 분위별 가입기간과 생애월평균소득 분포



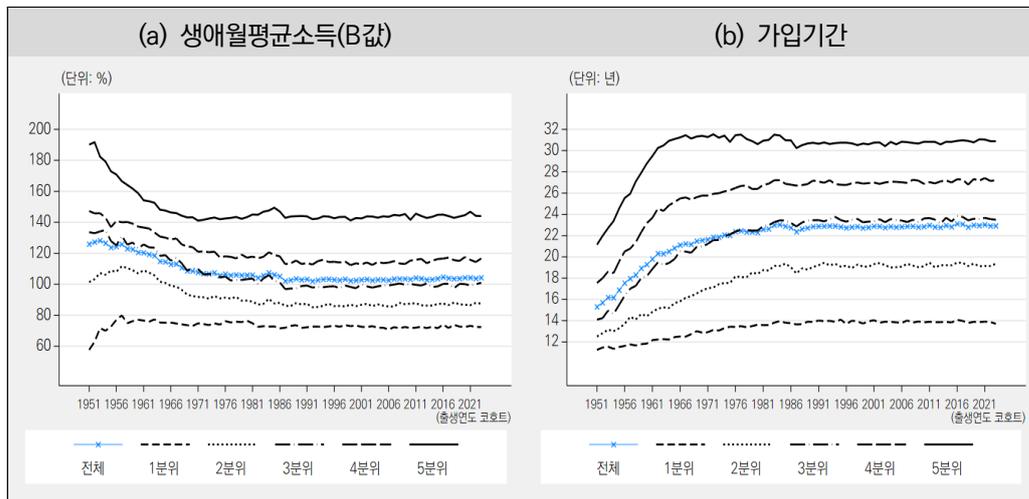
주: 본 연구의 시뮬레이션 결과임

[그림 4-6]은 1951~2023년 출생 코호트별 신규 노령연금 수급자의 생애월평균소득(B)과 가입기간의 분위별 평균치의 추이를 보여준다. 이때, [그림 4-6]의 (a)에서 분석대상 초기 코호트의 분위별 B값의 차이가 이후 코호트에 비해서 상당히 크게 나타나는 점이 눈에 띈다. 이는 제도 도입 이후 연금가입범위의 확대 등 다양한 요인들이 미친 영향일 수 있지만, 무엇보다 연금보험료 상·하한액이 고정됨으로써 현실을 제대로 반영하지 못한 것이 주요 요인으로 판단된다. 유희원·한신실·임란·손현섭(2021)에 따르면, 제도 도입 당시 연금가입 상한액은 200만원인데 이는 당시 근로자 평균임금 대비 약 4.3배에 이르는 수준이었으며, 여기에 해당하는 가입자는 전체 가입자 중 약 0.37%에 지나지 않을 정도로 상당히 높은 수준이었다. 하지만 국민연금 보험료 상·하한은 1995년과 2007년 두 차례 개편 시기를 제외한 다른 기간에는 동일한 수준이 그대로 유지되었다. 따라서 제도 도입 초기에 연금 가입 대상자들의 기준소득월액 분포는 상당히 넓었지만, 이후 근로자의 평균임금은 지속적인 상승과 연금가입 범위 확대로 인한 가입자 수의 증가에 따라 해당 소득분포가 좁아진 것으로 판단된다. 한편, 가입자의 기준소득월액 분포가 안정적으로 유지될 수 있도록 2010년 7월부터는 기준소득월액 상·하한액을 A값 변동률에 연동하여 매년 조정하고 있다. 즉, [그림 4-6] (a)의 결과는 이러한 제도적 요소가 반영된 결과로 이해할 수 있다.

한편, [그림 4-6] (b)에 따르면, 분위별 평균 가입기간 역시 장기적으로는 일정 수준을 유지될 것으로 전망된다. 예를 들어, 1980년대 중후반 코호트부터 분위별 평균 가입기간 수준과 계층간 차이에는 별다른 변화 없이 일정 수준을 유지한다. 이는 이들 세대가 노동시장에 본격적으로 진입하는 2000년대 이후 노동시장 상황과 무관하지 않을 것이다. 즉, 노동시장 유연화로 취업과 실업이 반복되는 한편, 가입 사각지대는 크게 줄어

들지 않는 상황들을 고려하면 이들 세대의 가입기간 증가는 쉽지 않을 것이다.⁵¹⁾ 특히, 앞선 <표 4-18>에서와 같이 가입 사각지대가 향후 일정 정도 해소된다는 가정에 따른 것임에도 불구하고 이러한 결과가 나타나는 점은 주목할 필요가 있다. 즉, 소득대체율이 낮아지는 상황에서 가입기간이 지속적으로 증가되지 않는다면, 미래 세대의 연금액 수준은 이전 세대에 비해 높아질 가능성은 매우 희박하다.

[그림 4-6] 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 생애월평균소득(B값)과 가입기간 분포



주: 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

다음으로 살펴볼 기본적인 추계 결과는 현행 제도를 그대로 유지하는 경우, 즉 '기준선' 시나리오에 따라 향후 예상되는 국민연금의 소득대체율, 연금월액 수준 및 수익비의 추이를 살펴본다. 먼저, [그림 4-7]의 (a)에서는 1951~2023년 출생코호트와 연금액 분위별 소득대체율을 볼 수

51) 이러한 맥락에서 DOSA의 시뮬레이션에 따른 미래의 결과는 현재의 노동시장 상황 등이 미래에도 지속된다는 가정 하에 산출된 결과임에 유의할 필요가 있다. 다만, [그림 4-5]의 결과는 재정추계위원회에서 가정하는 가입률 변화를 반영하였음에도 불구하고 가입기간 증가가 크지 않음을 보여준다는 점에서 시사하는 바가 크다.

있다. 장기적으로 보면 4·5분위 소득대체율은 약 25% 수준 이상으로 전망되며, 3분위는 약 23%, 2분위는 약 20%, 그리고 1분위는 약 15% 수준 정도로 전망된다.

이론적으로는 국민연금의 소득재분배 기능이 존재함으로써 소득수준이 낮은 계층일수록 소득대체율이 높을 것으로 알려져 있는데, 이는 소득수준은 달라도 가입기간이 동일한 경우에만 타당하다. 하지만 현실에서는 소득수준이 높을수록 가입기간 역시 길게 나타나는 경향이 있고, 동일한 소득수준이라고 할지라도 가입기간이 길수록 소득대체율 역시 높게 나타난다. 이에 [그림 4-6] (b)의 분위별 평균 가입기간을 보면, 1분위는 장기적으로도 약 12~13년에 지나지 않는 반면, 5분위의 경우에는 장기적으로 30년을 초과할 것으로 전망된다. 따라서 이러한 계층별 가입기간의 차이가 축소되지 않는 한 국민연금제도의 실질적인 재분배 기능은 작동하기 어렵다고 평가할 수 있다.

한편, 분위별 차이가 일부 존재하기는 하지만 1960년대 코호트, 특히 상위 계층의 소득대체율이 다른 코호트에 비해 전반적으로 높음을 볼 수 있다. 이는 '88년 제도 도입 시기에 이들 코호트가 3~4대로써 경제활동이 가장 활발한 시기였고, 또한 당시 소득대체율 역시 6~70%로 상당히 높았기 때문이다.⁵²⁾ 하지만 이후 소득대체율이 점진적으로 하락함으로써 1970~80년대 코호트의 소득대체율은 빠르게 낮아질 것으로 예상된다. 2028년 이후부터는 소득대체율 40%가 적용되고 가입기간에도 큰 변화가 없으므로 2000년대 초반 이후 세대들의 분위별 소득대체율은 일정 수준이 유지될 것으로 전망된다.

다음 [그림 4-7]의 (b)는 수급연도 A값 대비 최초 수급 연금월액의 비율을 코호트-분위별로 보여주고 있는데, 분위와 코호트에 따른 전반적인

52) 40년 가입 평균적인 소득자(A값=B값)의 소득대체율에 대한 제도 변화를 보면, 1988~1998년 70%, 1999~2007년 60%, 2008년~2028년 기간 동안은 50%에서 40%로 점진적으로 인하된다.

변화 패턴은 소득대체율의 경우와 유사하다. 즉, 초기 세대의 연금월액 수준은 이후 세대에 비해 상대적으로 높았지만, 이후 연금액 인하를 목표로 한 제도 개혁들로 인해 세대가 지날수록 연금액 수준은 낮아지고 있다. 장기적으로 보면 5분위의 A값 대비 연금월액의 비율은 약 37%, 4분위는 약 27%, 3분위는 약 21%, 2분위는 약 16%, 그리고 1분위는 약 11% 수준으로 전망된다.

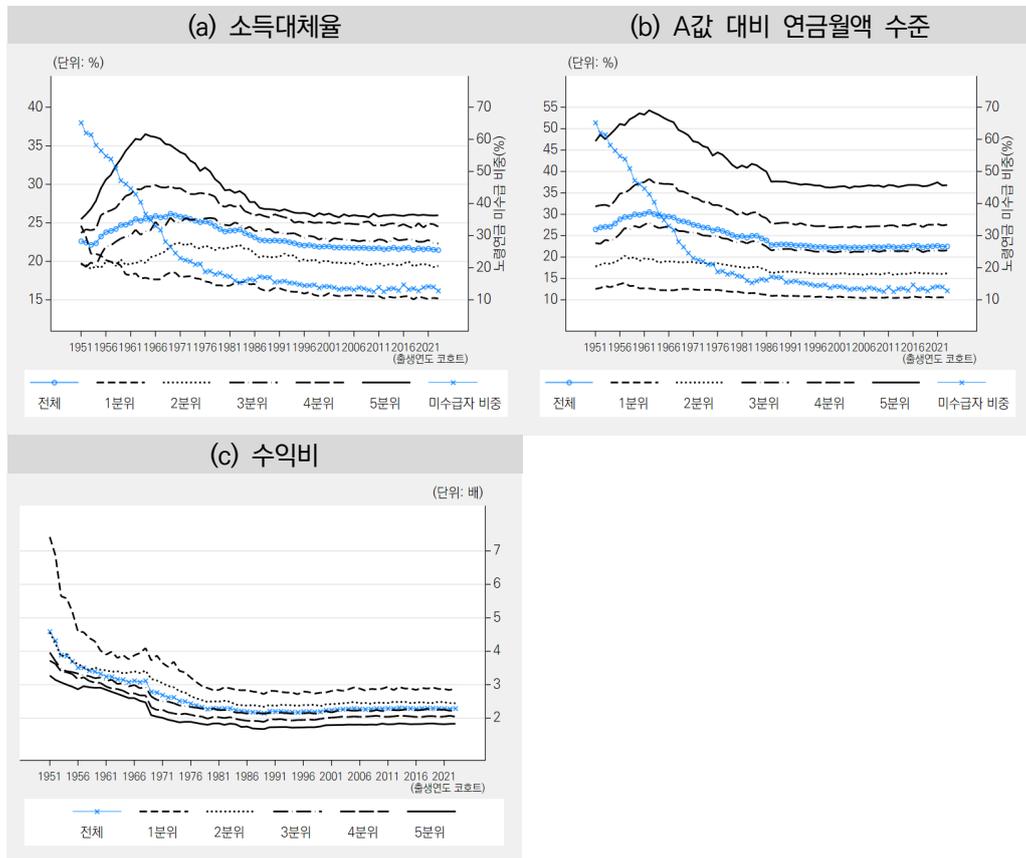
이때, 좀 더 주목할 필요가 있는 것은 하위 1·2분위의 연금액 수준과 그 변화이다. 예를 들어, 1분위의 A값 대비 연금월액 수준은 1956년 코호트의 경우 약 14.8% 수준으로 가장 높았고 이후 코호트로 갈수록 지속적으로 낮아져 장기적으로는 10% 수준에 이른다. 2분위의 경우에도 1956년 코호트의 동 비율이 약 20.3%로써 가장 높았고 이후 지속적으로 낮아져 장기적으로는 약 16% 수준에 지나지 않을 것으로 전망된다. 즉, 하위 계층의 연금액 수준은 초기 세대의 경우에도 높은 수준이라 할 수 없었음에도 불구하고 이후 제도개혁으로 인해 지속적으로 낮아질 것으로 전망된다. 또한 장기적으로 노령연금 미수급자 비중이 약 15% 수준으로 전망된다는 점을 고려하면, 2080~90년대에 노년인구 중 무연금자를 포함해 국민연금액 수준이 평균소득(A값)의 20%에도 미치지 못하는 인구가 절반에 이를 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

[그림 4-7]의 (c)는 생애기간 납부한 연금보험료 합계액과 최초수급 이후 사망 시까지 수급할 것으로 예상되는 총(기대)연금액의 배율을 코호트-분위별로 보여준다.⁵³⁾ 초기 코호트의 수익비는 평균적으로 약 3~4배이지만, 장기적으로는 국민연금의 평균적인 수익비는 약 2.3배 수준이 될 것으로 전망된다. 이처럼 수익비가 초기 세대, 특히 하위계층의 경우 상대적으로 높았다가 이후 빠르게 낮아진 것은 제도 도입 당시 기여에 비해

53) 수익비 산출을 위한 연금보험료와 연금액의 할증·할인은 A값을 기준으로 하였으며, 기대여명은 통계청의 「장래생명표」를 활용하였다. 이때, 5세 단위별 5년 간격의 기대여명은 각각 선형보간을 통해 각세-각 연도로 변환·적용하였다.

상대적으로 관대했던 급여수준의 축소, 소득재분배 기능의 약화 및 보험료 인상에 따른 것으로 이해할 수 있다. 소득대체율 인하 등 급여 축소를 위한 제도 개혁들은 물론, 보험료율은 그동안 세 차례 인상('88년 3% → '93년 6% → '98년 이후 9%)되었으며, 재분배기능도 지난 1998년 개혁으로 약화되었다.⁵⁴⁾

[그림 4-7] 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 소득대체율, 연금월액의 A값 대비 비율 및 수익비



주: 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

54) 연금급여 산식에서 소위 재분배상수는 제도 도입 당시 0.75이었지만, 1998년 개혁으로 1로 변경되었다. 재분배상수는 연금액 결정 시 A값과 B값에 대한 상대적 가중치라고 할 수 있는데, 동 상수가 높아짐으로써 B값이 연금액에 미치는 영향이 강화된 것으로 이해할 수 있다.

4. 개혁방안별 시뮬레이션 결과 비교 및 검토

지금까지 살펴본 분석대상 개인들의 생애월평균소득과 가입기간에 대한 ‘기준선’ 모형의 시뮬레이션 결과는 모든 모형에서 동일하다. 왜냐하면 개혁 방안들의 시나리오들은 국민연금 수급액과 기초연금만을 대상으로 하기 때문이다. 따라서 가입 관련 변수들인 가입 시기별 소득수준, 가입기간 및 생애월평균소득 변수들은 모든 모형에 대해서 공통적이다. 이에 본 소절에서는 각 시나리오와 ‘기준선’의 차이를 비교함으로써 개혁방안별 특징을 검토한다.

가. 국민연금 개혁 방안들의 특징 비교⁵⁵⁾

국민연금제도에 대한 각 개혁방안의 특징은 각 코호트별 신규 노령연금 수급자의 국민연금액을 기준으로 비교·분석한다. 이때, 개인별 국민연금액은 수급 연도 A값 대비 비율로 표준화하고, 그 비율을 기준으로 5분위 계층을 구분한다. 사실, 개혁방안별로 개인별 연금액 수준이 달라짐으로써 전체적인 분포의 형태는 모형별로 서로 다르지만, 그렇다고 해서 개인들의 순위가 변화되지는 않는다. 왜냐하면 동일한 가입이력을 전제로 연금액이 결정된다는 점에서 각 시나리오에 따른 연금액은 ‘기준선’ 모형의 연금액을 선형변환 한 것으로 이해할 수 있기 때문이다.

이에 국민연금에 대한 각 개혁방안들의 특징은 ‘기준선’ 모형의 결과를 기준으로 그 차이를 비교·분석한다. 이때, ‘기초연금 증액’ 모형은 기초연금액 수준만이 다를 뿐 국민연금은 ‘기준선’ 모형과 동일함으로써 비교

55) 국민연금에 대한 개혁방안들은 개인단위를 중심으로 비교·분석한다. 만일 가구 단위로 비교·분석하는 경우에는 가구 구성원들의 수급 시점 및 생애근로이력의 차이 등으로 인해 개혁방안들을 적절하게 비교·분석하기 어렵다고 판단하였음을 밝힌다.

대상에서 제외한다. 다음으로 ‘보편적 기초연금’ 모형의 결과는 ‘A급여분’이 포함된 국민연금액을 비교한다. 사실, 본 장 1절에서 설명한 바와 같이 ‘보편적 기초연금’ 모형은 ‘A급여분’과 기존 기초연금(30만원 상당액)을 합한 금액이 새로운 기초연금(A값의 20%)보다 적은 경우 ‘A급여분’을 제외한 금액을 국민연금액으로 지급하고, ‘A급여분’은 새로운 기초연금으로 이전·지급한다. 따라서 이와 같은 경우 국민연금 수급자는 기초연금으로 ‘A급여분’이 지급된다고 할지라도 해당 금액은 실질적으로 보장된다.

이에 [그림 4-8]에서는 ‘A급여분’이 기초연금으로 지급된다고 할지라도 실질적으로 보장되는 국민연금을 ‘보편적 기초연금(A)’으로 하고, 애초 개혁방안에 따른 국민연금은 ‘보편적 기초연금’으로 하여 비교·제시한다. 여기서 보면 전체 국민연금액 수준이 낮은 계층은 ‘A급여분’ 역시 낮음으로써 새로운 기초연금 제도로 상대적으로 빠르게 편입된다. 예를 들어, 하위 1·2분위의 경우 개혁 초기부터 바로 새로운 제도(‘보편적 기초연금’)에 편입됨으로써 국민연금액의 소득대체율과 수익비는 각각 약 8%, 약 1.6배 정도에 지나지 않는다. 하지만 ‘A급여분’을 새로운 기초연금으로 수급하게 됨으로써 실질적으로 보장되는 연금액의 소득대체율과 수익비는 각각 약 18%와 약 4배가 된다.

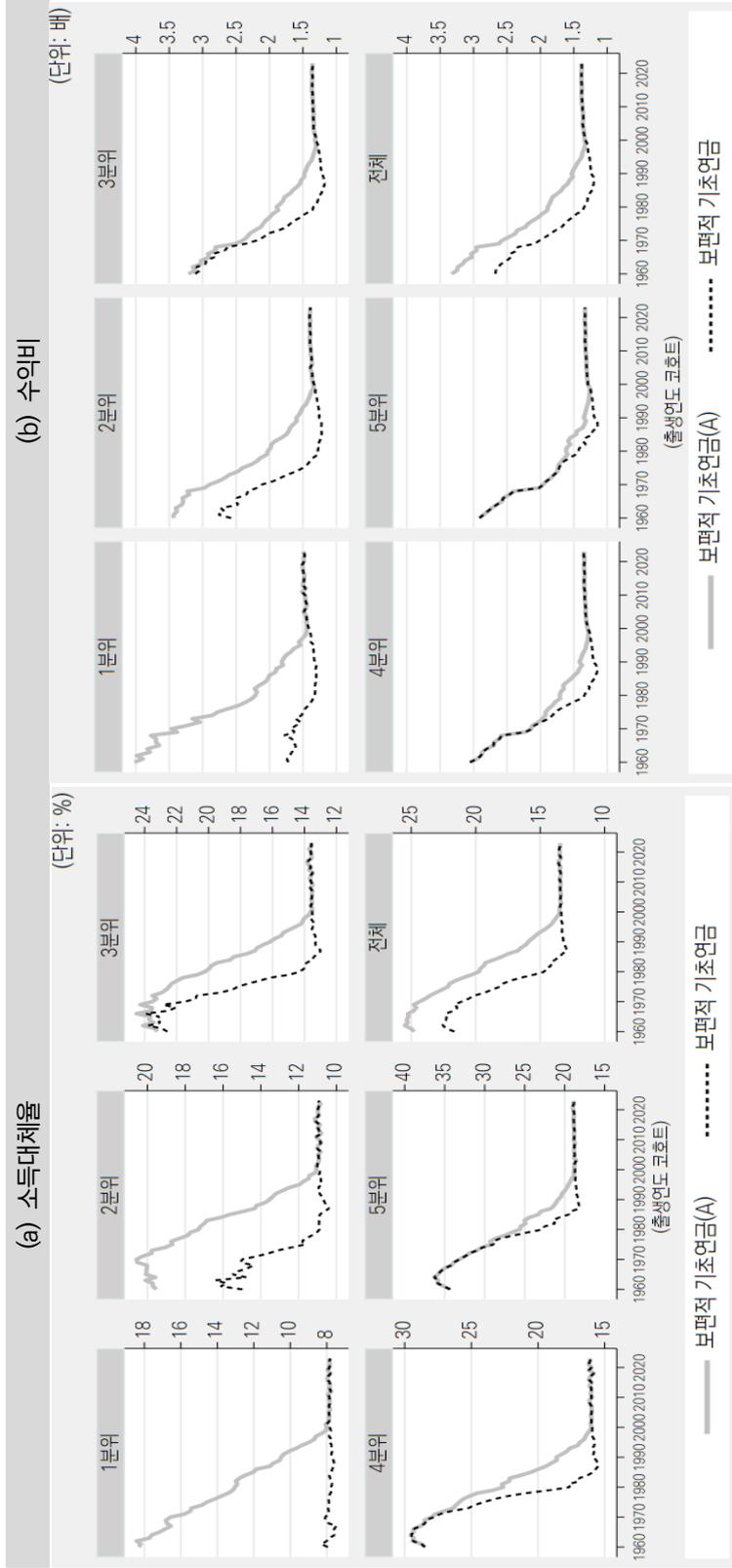
반면, 상위계층인 4·5분위의 경우에는 개혁 초기에는 상대적으로 ‘A급여분’에 해당하는 금액이 많고, 따라서 ‘A급여분’과 기존 기초연금을 합산하는 경우 새로운 기초연금액(A값의 20%)보다 많게 됨으로써 ‘A급여분’이 포함된 국민연금액을 그대로 수급한다. 그 결과, ‘보편적 기초연금’과 ‘보편적 기초연금(A)’에 따른 결과의 차이는 존재하지 않는다. 하지만 2023년 이후 소득비례방식의 연금가입기간이 상대적으로 늘어날수록 ‘A급여분’이 줄어들게 됨으로써 ‘A급여분’ 포함여부에 따른 결과가 다르

게 나타난다.

이처럼 개혁 초기에는 계층별로 새로운 제도에 편입되는 시기가 다르지만, 즉 하위계층일수록 상대적으로 더 빠르게 새로운 제도에 편입된다. 하지만 ‘보편적 기초연금’ 모형은 2023년 이후부터는 소득비례방식으로 전환됨으로써 시간이 지날수록 국민연금에서 ‘A급여분’은 모든 계층에서 축소된다. 예를 들어, 2023년 이후 기간에만 연금가입이력이 있는 코호트, 즉 2000년 전후 코호트부터는 ‘A급여분’이 아예 존재하지 않음으로써 ‘보편적 기초연금’과 ‘보편적 기초연금(A)’에 따른 결과의 차이는 존재하지 않는다. 이에 각 개혁방안이 계층별로 미치는 영향을 비교하는데 있어서는 실질적으로 보장되는 국민연금, 즉 ‘A급여분’이 포함된 ‘보편적 기초연금(A)’의 시뮬레이션 결과를 기준으로 한다.⁵⁶⁾

56) 이하 기초연금과 공적연금 재정 측면을 비교하는 경우에도 ‘보편적 기초연금(A)’의 의미는 ‘A급여분’이 국민연금에 포함되고, 기초연금에는 ‘A급여분’이 제외된 경우의 시뮬레이션 결과를 의미한다.

[그림 4-8] 국민연금 소득대체율과 수익비: '보편적 기초연금' 모형



주: 1) 기준선(baseline)의 결과([그림 4-8] 참조)를 기준으로 각 개혁방안별 차이를 의미함
 2) 신규 노령연금수급자의 최초수급월액임

〈표 4-21〉~〈표 4-24〉와 [그림 4-9]는 ‘기준선’의 결과를 기준으로 각 시나리오에 따른 국민연금액의 변화를 연금월액 분위별로 비교·제시한다. 〈표 4-21〉~〈표 4-23〉은 1965년 코호트부터 10년 단위로 2015년 코호트까지 최초연금월액, A값 대비 비율, 소득대체율 및 수익비의 결과를 보여주는 한편, [그림 4-9]는 1960~2023년 코호트의 변화 추이를 보여준다.

먼저, 〈표 4-21〉은 각 개혁방안들이 분위별 국민연금액에 미치는 영향을 ‘기준선’을 기준으로 비교·제시한다. 즉, ‘기준선’의 최초 수급 연금월액 대비 각 시나리오별 최초 수급 연금월액의 변화율을 통해 개혁방안들을 비교한다. ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 2023년부터 소득대체율을 45%로 인상시키는 시나리오로써 모든 분위의 연금월액을 증가시킨다. 이때, 개혁 초기에는 하위 분위의 상승폭이 상대적으로 약간 더 크게 나타나는데, 이는 연금월액의 절대적 수준이 낮음으로써 변화율이 상대적으로 크게 나타난 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이후 코호트로 갈수록 연금월액의 상승률은 모든 분위에서 약 12.5%로 동일하다. 다만, 이 경우 분위별 변화율은 동일하다고 할지라도 연금액의 절대적 변화는 상위 계층일수록 크다는 점에 유의할 필요가 있다. 〈표 4-22〉에서 국민연금 강화 모형의 분위별 A값 대비 연금월액의 비율은 상위 계층으로 갈수록 상대적으로 더욱 크게 나타난다. 예를 들어, 2015년 코호트의 1분위의 A값 대비 연금월액 비율(11.8%)은 기준선(10.5%)에 비해 1.31%p 증가했지만, 동일 코호트 5분위의 경우(41.5%)에는 기준선(36.9%)에 비해 4.6%p로 더 증가했다. 다시 말하면, 소득대체율의 상승은 장기적으로 보면 계층에 관계없이 연금월액을 동일한 비율로 증가시키지만, 절대적인 연금액의 증가는 가입기간이 상대적으로 긴 상위계층에게 더욱 크게 나타날 것으로 전망된다.

〈표 4-21〉 개혁방안별 연금월액 변화: 기준선 대비 변화율

(단위: %)

	코호트	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
국민연금 강화	1965	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
	1975	4.2	3.4	3.2	3.1	3.1
	1985	7	7.1	6.9	7.1	6.9
	1995	10.5	10.7	11	11	11
	2005	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
	2015	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
국민연금 급여조정	1965	-12.1	-11.9	-11.7	-11.6	-11.8
	1975	-20.2	-17.9	-16.4	-15.1	-13
	1985	-27	-23.9	-20.6	-16.8	-11.3
	1995	-33.9	-28.5	-24.7	-19.5	-11.4
	2005	-37.2	-31.5	-26.5	-21.5	-12.7
	2015	-37.6	-31.2	-26.8	-20.8	-12.5
보편적 기초연금(A)	1965	-2.9	-2	-1.6	-1.2	-1.1
	1975	-17.5	-13	-11.2	-9.9	-8.1
	1985	-28	-26.2	-23.3	-20.8	-15.7
	1995	-42.3	-38.3	-35.8	-31.6	-25.1
	2005	-47.7	-42.8	-38.6	-34.4	-26.9
	2015	-47.7	-42.4	-38.7	-33.6	-26.7

주 1) 코호트별 신규 수급자의 최초연금월액의 변화를 의미함
 2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

다음으로 국민연금 급여를 완전소득비례로 전환하는 두 모형(‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금(A)’)에서는 개혁 초기는 물론, 장기적으로 갈수록 하위 계층의 연금액 하락 폭이 상대적으로 더욱 크게 나타난다. 이는 하위 계층일수록 연금액에서 차지하는 ‘A급여분’이 자신의 생애 월평균소득(B값)에 의한 연금액 비중보다 상대적으로 더 큰 상황에서 소득비례로 전환함으로써 ‘A급여분’에 해당하는 연금액이 사라지기 때문이다. 이때, ‘국민연금 급여조정’은 소득대체율이 40%로 하락하는데 비해, ‘보편적 기초연금(A)’은 25%로 훨씬 더 크게 낮아짐으로써 연금월액의 하락 폭은 장기적으로 더욱 크게 나타난다.

한편 이처럼 ‘국민연금 급여조정’의 경우 소득대체율 인하 폭이 상대적으로 적음에도 불구하고 개혁 초기 연금월액의 하락 폭이 ‘보편적 기초연

금(A)'보다 크게 나타나는데, 이것은 '국민연금 급여조정'에서는 최초 수급 당시 기대여명이 22.5년보다 긴 경우 연금액을 감액하기 때문이다.⁵⁷⁾ 이에 1965년 코호트의 경우 '국민연금 급여조정'의 연금월액 하락 폭이 '보편적 기초연금(A)'에 비해 약 10%p 더 크지만, 이러한 차이는 개혁 이후 시간이 지나면서 점점 축소되고 장기적으로 보면 '보편적 기초연금(A)'의 연금월액 하락 폭이 10%p 이상 더 크게 나타난다.

〈표 4-22〉는 각 코호트별 신규 수급자의 최초 연금월액의 수급연도 A값 대비 비율에 대한 각 시나리오별 시뮬레이션 결과로써 국민연금의 노후소득보장 수준을 나타낸다. 먼저 '기준선'의 결과는 앞서 살펴본 바와 같이(〈그림 4-7〉의 (b) 참고), 분석대상 코호트 중 초기 세대의 연금월액 수준은 이후 세대에 비해 상대적으로 높았지만, 이후 연금액 인하를 목표로 한 제도 개혁들로 인해 세대가 지날수록 연금액 수준은 낮아질 것으로 전망된다. 〈표 4-22〉를 통해 좀 더 구체적으로 보면, '기준선'의 경우 A값 대비 연금월액의 비율은 2015년 코호트의 경우 5분위 약 36.9%, 4분위 약 27.3%, 3분위 약 21.3%, 2분위 약 16.1%, 그리고 1분위는 약 10.5% 수준으로 전망된다.

이에 소득대체율을 2023년부터 45%로 상향시키는 '국민연금 강화'는 개혁 초기에는 연금월액의 하락 속도를 늦추고 장기적으로는 연금월액을 상향시킬 것으로 예상된다. 이때 장기적으로 나타나는 소득계층별 상향 정도는 상위계층일수록 상대적으로 더 클 것으로 전망된다. 2015년 코호트의 최초 수급 연금월액의 A값 대비 비율을 보면, 1분위의 경우에는 '기준선'에 비해 약 1.3%p 더 높아지지만, 2분위는 약 2%p로 조금 더 높고, 5분위의 경우 약 4.6%p 더 높아짐으로써 하위 계층에 비해 상대적으로 가장 크게 연금월액이 증가한다. 이는 가입기간이 상대적으로 긴 상위계

57) 자세한 설명은 1절의 각 시나리오에 대한 설명 참고.

층에게 소득대체율 상향의 효과가 상대적으로 크다는 것을 의미한다. 한편, 소득대체율 상향으로 인해 연금월액 수준이 전반적으로 높아지기는 하지만, 3분위의 경우 연금월액의 A값 대비 비율이 장기적으로 약 24% 수준 정도로써 무연금자를 포함해 65세 이상 인구 중 절반 정도는 국민연금액이 A값의 20% 이하 수준일 것으로 전망된다.

더욱이 소득대체율을 낮추고 소득비례방식으로 전환하는 경우, 즉 ‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금(A)’은 국민연금액 하락 속도를 더욱 가속화시킬 것으로 전망된다. 앞서 <표 4-21>에서 살펴본 바와 같이, 개혁 초기에는 기대여명에 따라 연금액을 조정하는 ‘국민연금 급여조정’의 연금액 수준이 ‘보편적 기초연금(A)’에 비해 상대적으로 더 빠르게 감소되지만, 장기적으로는 ‘보편적 기초연금(A)’의 연금액 하락 폭이 당연히 더 크게 나타난다. 다만, 두 모형 간 하락 폭의 차이는 하위 계층에 비해 상위 계층의 경우 더욱 크게 나타나는데, 이는 가입기간이 길어질수록 그 차이가 누적되기 때문이다.

다른 한편, ‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금(A)’의 A값 대비 연금월액 비율과 ‘기준선’과의 분위별 차이는 약 -4%p ~ -10%p 정도로 상위 계층으로 갈수록 상대적으로 더 크게 나타나는 경향이 있다.⁵⁸⁾ 이는 <표 4-21>의 결과와 다소 대비되는 것으로 자칫 이해될 수도 있을 것이다. 하지만, <표 4-21>의 결과는 연금월액의 상대적인 감소 폭을 의미하는데 반해, <표 4-22>의 결과는 연금월액의 절대적 감소를 의미한다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 1분위의 경우 연금월액이 10에서 5로 감소하는 경우 연금월액의 상대적인 감소 폭은 -50%이고 이때 A값이

58) 다만, 이러한 특징이 ‘보편적 기초연금(A)’의 경우에는 뚜렷하게 나타나지만, ‘국민연금 급여조정’의 경우에는 4·5분위의 감소 폭이 유사하다는 점에서 다소 불분명하다. 후자의 이러한 결과는 기대여명에 따른 급여감축 비율이 분위에 관계없이 동일하게 적용되지만, 감축된 금액은 4분위에 비해 5분위의 경우 더 많음으로써 나타난 것으로 이해할 수 있다.

100이라고 할 때 절대적인 감소 폭은 -5%p가 될 것이다. 반면, 5분위의 경우 연금월액이 40에서 30으로 감소하는 경우 상대적인 감소 폭은 -25%에 지나지 않지만, 절대적인 감소 폭은 -10%p로 나타나기 때문이다.

이처럼 ‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금(A)’은 하위 계층은 물론, 상위 계층의 연금월액의 절대적 수준을 상대적으로 더 크게 감소시킴으로써 국민연금액의 전반적 수준을 하향시킨다. 그 결과, ‘보편적 기초연금(A)’에 따른 평균 연금월액 수준이 차상위인 4분위의 경우에도 A값 대비 20% 수준에도 미치지 못할 것으로 전망된다. 또한 ‘국민연금 급여조정’의 경우에도 소득대체율 인하와 더불어 기대여명에 따른 급여조정을 병행함에 따라 평균적인 연금월액 수준이 4분위의 경우에도 A값의 20%를 약간 상회하는 수준에 머무를 것으로 전망된다. 한편, 동 모형의 경우 선별적인 기초연금 제도로 전환하기 위해 A값의 20%를 수급자 선정 기준으로 하고 있는데, <표 4-22>의 시뮬레이션 결과에 따르면 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있다. 이하에서 동 모형의 기초연금 수급자 규모를 좀 더 자세히 살펴보겠지만, 가입기간의 획기적인 증가를 기대하기 힘든 현 상황에서 소득대체율의 인하는 연금급여 수준을 크게 낮춤으로써 현행 기초연금 제도의 수급자 범위와 크게 다르지 않을 것으로 예상된다.

〈표 4-22〉 개혁방안별 A값 대비 국민연금액 비율 비교

(단위: %)

분위	모형	1965	1975	1985	1995	2005	2015
1분위	기준선	12.3	12.2	11.3	10.9	10.5	10.5
	국민연금 강화	12.3 (0.06)	12.7 (0.51)	12.1 (0.78)	12.0 (1.14)	11.8 (1.31)	11.8 (1.31)
	국민연금 급여조정	10.8 (-1.48)	9.8 (-2.44)	8.3 (-3.03)	7.2 (-3.63)	6.7 (-3.85)	6.6 (-3.89)
	보편적 기초연금(A)	11.9 (-0.34)	10.2 (-2.07)	8.2 (-3.14)	6.3 (-4.56)	5.6 (-4.97)	5.5 (-4.96)
2분위	기준선	19.0	18.2	17.4	16.2	16.0	16.1
	국민연금 강화	19.1 (0.07)	18.8 (0.62)	18.6 (1.23)	17.9 (1.73)	18.0 (2.00)	18.1 (2.01)
	국민연금 급여조정	16.7 (-2.26)	14.9 (-3.25)	13.2 (-4.14)	11.6 (-4.60)	11.0 (-5.04)	11.1 (-4.98)
	보편적 기초연금(A)	18.6 (-0.38)	15.8 (-2.35)	12.9 (-4.53)	10.0 (-6.20)	9.2 (-6.86)	9.3 (-6.78)
3분위	기준선	27.0	24.8	23.1	21.5	21.2	21.3
	국민연금 강화	27.0 (0.07)	25.6 (0.79)	24.7 (1.60)	23.9 (2.36)	23.9 (2.65)	24.0 (2.66)
	국민연금 급여조정	23.8 (-3.15)	20.8 (-4.05)	18.4 (-4.75)	16.2 (-5.30)	15.6 (-5.60)	15.6 (-5.70)
	보편적 기초연금(A)	26.6 (-0.42)	22.0 (-2.79)	17.7 (-5.38)	13.8 (-7.71)	13.1 (-8.19)	13.1 (-8.23)
4분위	기준선	37.1	32.2	29.5	27.4	27.0	27.3
	국민연금 강화	37.2 (0.09)	33.2 (1.01)	31.6 (2.09)	30.4 (3.02)	30.3 (3.37)	30.8 (3.42)
	국민연금 급여조정	32.8 (-4.30)	27.3 (-4.83)	24.6 (-4.93)	22.1 (-5.30)	21.2 (-5.76)	21.7 (-5.63)
	보편적 기초연금(A)	36.6 (-0.45)	29.0 (-3.19)	23.4 (-6.11)	18.8 (-8.65)	17.7 (-9.25)	18.2 (-9.16)
5분위	기준선	52.5	43.7	40.7	36.9	36.5	36.9
	국민연금 강화	52.6 (0.12)	45.1 (1.34)	43.4 (2.78)	41.0 (4.07)	41.0 (4.55)	41.5 (4.60)
	국민연금 급여조정	46.3 (-6.17)	38.1 (-5.65)	36.1 (-4.51)	32.9 (-4.06)	32.0 (-4.46)	32.4 (-4.44)
	보편적 기초연금(A)	51.9 (-0.57)	40.2 (-3.49)	34.4 (-6.27)	27.8 (-9.15)	26.8 (-9.68)	27.2 (-9.71)

주: 1) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

2) 각 연도 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 최초 수급 연금월액을 대상으로 함

〈표 4-23〉은 각 시나리오에 따른 분위·코호트별 소득대체율을 비교·제시한다. [그림 4-7]을 통해 살펴본 바와 같이 ‘기준선’에 따른 분위별 소득대체율은 상위 계층일수록 더 높는데, 이러한 특징은 다른 모든 모형에서도 동일하다. 특히, ‘기준선’과 ‘국민연금 강화’의 경우 소득재분배 기능이 존재함에도 불구하고, 소득계층별 가입기간의 차이가 재분배 기능을 상쇄시킬 정도로 컸기 때문에 나타난 결과로 이해할 수 있다.

이처럼 소득계층별 가입기간의 차이가 상당히 크게 존재하는 상황에서 상대적으로 높은 소득대체율은 상·하 계층 간 격차를 확대시킬 것으로 전망된다. 예를 들어, ‘기준선’의 경우 1분위(15.3%)와 5분위(26.0%)의 소득대체율 격차는 10.6%p로써 5분위가 상대적으로 더 높다. 이러한 ‘기준선’에 비해 개혁 이후 소득대체율이 45%로 상대적으로 높은 ‘국민연금 강화’의 경우 각 분위의 소득대체율이 ‘기준선’에 비해 높아지기는 하지만, 5분위(29.2%)와 1분위(17.3%)와의 격차는 11.9%p로 ‘기준선’에 비해 더 크다.

한편, 소득대체율을 낮추는 동시에 소득비례방식으로 전환하는 ‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금(A)’의 소득대체율 하락은 하위 계층에서 상대적으로 더 크게 나타나는 경향이 있다. 그 결과 1분위와 5분위의 소득대체율 격차는 ‘기준선’에 비해서 더욱 확대된다. 이는 하위 계층일수록 국민연금액에서 차지하는 ‘A급여분’의 비중이 상대적으로 큰 상황에서 소득비례 방식에서의 전환에 따른 충격이 상대적으로 더 크기 때문이다. 더욱이 생애월평균소득(B값)이 A값에 비해 큰 상위계층의 경우에는 소득대체율이 동일하다고 한다면 오히려 소득비례로 전환하는 경우 연금액은 상승할 것이다. 따라서 위 두 모형에서 상위 계층에 대한 시뮬레이션 결과들은 소득대체율 하락에 따른 연금액 감소가 소득비례로의 전환에 따른 연금액 증가 효과를 충분히 상쇄시킨 결과라고 이해할 수 있다.

〈표 4-23〉 개혁 방안별 소득대체율 비교

(단위: %)

분위	모형	1965	1975	1985	1995	2005	2015
1분위	기준선	17.7	17.7	17.0	16.0	15.6	15.3
	국민연금 강화	17.8 (0.08)	18.5 (0.74)	18.2 (1.18)	17.7 (1.67)	17.5 (1.94)	17.3 (1.92)
	국민연금 급여조정	15.5 (-2.19)	14.0 (-3.71)	12.1 (-4.92)	10.2 (-5.81)	9.5 (-6.12)	9.4 (-5.98)
	보편적 기초연금(A)	17.2 (-0.52)	14.6 (-3.14)	12.0 (-4.99)	9.0 (-7.08)	7.9 (-7.70)	7.8 (-7.50)
2분위	기준선	20.5	21.7	21.6	20.0	19.8	19.4
	국민연금 강화	20.6 (0.07)	22.4 (0.74)	23.1 (1.52)	22.2 (2.14)	22.3 (2.47)	21.8 (2.42)
	국민연금 급여조정	18.0 (-2.50)	17.6 (-4.09)	16.0 (-5.58)	13.8 (-6.21)	13.1 (-6.68)	13.0 (-6.43)
	보편적 기초연금(A)	20.1 (-0.44)	18.7 (-2.98)	15.6 (-5.98)	11.9 (-8.07)	11.0 (-8.85)	10.9 (-8.54)
3분위	기준선	24.0	25.5	24.5	23.4	22.7	22.7
	국민연금 강화	24.1 (0.06)	26.3 (0.80)	26.2 (1.71)	25.9 (2.55)	25.6 (2.84)	25.6 (2.84)
	국민연금 급여조정	21.2 (-2.84)	21.1 (-4.39)	19.0 (-5.52)	17.1 (-6.30)	16.2 (-6.54)	16.2 (-6.51)
	보편적 기초연금(A)	23.6 (-0.39)	22.5 (-2.99)	18.4 (-6.09)	14.6 (-8.78)	13.5 (-9.21)	13.6 (-9.14)
4분위	기준선	29.7	28.9	26.3	25.2	24.9	24.6
	국민연금 강화	29.8 (0.07)	29.8 (0.89)	28.1 (1.87)	27.9 (2.77)	28.0 (3.11)	27.7 (3.07)
	국민연금 급여조정	26.2 (-3.48)	24.3 (-4.55)	21.5 (-4.77)	19.8 (-5.32)	19.1 (-5.80)	19.1 (-5.50)
	보편적 기초연금(A)	29.4 (-0.37)	25.9 (-2.97)	20.5 (-5.73)	16.9 (-8.29)	16.0 (-8.94)	16.0 (-8.60)
5분위	기준선	36.3	31.7	27.7	26.3	25.9	26.0
	국민연금 강화	36.3 (0.09)	32.7 (0.96)	29.6 (1.90)	29.2 (2.89)	29.1 (3.23)	29.2 (3.24)
	국민연금 급여조정	32.0 (-4.28)	27.5 (-4.27)	24.4 (-3.28)	23.1 (-3.21)	22.4 (-3.49)	22.5 (-3.43)
	보편적 기초연금(A)	35.9 (-0.40)	29.1 (-2.62)	23.3 (-4.42)	19.5 (-6.75)	18.7 (-7.14)	18.9 (-7.09)

주: 1) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

2) 각 연도 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 최초 수급 연금월액을 대상으로 함

〈표 4-24〉는 각 시나리오에 따른 코호트·분위별 수익비를 비교·제시한다.⁵⁹⁾ 전체적으로 보면 수익비는 시나리오에 관계없이 하위계층일수록 상대적으로 높고, 시간이 지나면서 수익비는 소득분위에 관계없이 감소할 것으로 전망된다. 다만, ‘국민연금 강화’의 경우에는 분석대상 초·중반 코호트의 수익비는 감소하지만, 2000년대 이후 코호트부터는 1960~70년대 코호트에는 미치지 못하지만, 1980~90년대 코호트에 비해선 약 0.2~0.3배 정도 상승할 것으로 전망된다.

한편, 국민연금액을 ‘기준선’에 비해 축소하는 두 모형(‘보편적 기초연금(A)’과 ‘국민연금 급여조정’)의 수익비는 일반적으로 예상한 바와 같이 수익비 감소가 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 예를 들어, ‘기준선’의 경우 수익비는 분위에 따라 약 2.9~1.8배 수준이 될 것으로 전망되는 것에 비해, ‘국민연금 급여조정’은 약 1.8~1.6배, ‘보편적 기초연금(A)’은 약 1.5~1.3배 수준으로 낮아지는 것은 물론, 계층간 차이가 약 0.9배에서 약 0.2배로 축소될 것으로 전망된다. 이처럼 계층 간 수익비 차이가 축소되는 것은 하위 계층의 수익비 하락 폭이 상대적으로 더 크기 때문인데, 그 이유는 앞서 말한 이유와 동일하다. 즉, 위 두 모형의 경우 소득비례로 전환함으로써 하위 계층의 연금액 하락 폭이 상대적으로 더 크기 때문이다.

한편, 〈표 4-24〉의 수익비에 대한 시뮬레이션 결과는 소득수준에 상관없이 동일 코호트에 대해서는 동일한 기대여명을 적용한 결과라는 점에 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 현실에서는 상위계층일수록 기대여명이 상대적으로 길 가능성이 높는데, 이를 고려하면 상위계층의 수익비는 〈표 4-24〉의 결과에 비해 증가할 가능성이 높은 반면, 하위계층의 수익비는 하락할 가능성이 높기 때문이다.

59) 수익비는 생애기간동안 납부한 보험료를 수급시점 가치로 환산하여 합산한 금액 대비 미래 수급하게 될 연금월액의 가치 역시 수급 시점 가치로 환산하여 합산한 금액비이다. 이때, 가치환산은 각 연도별 A값을 기준으로 한다.

〈표 4-24〉 개혁 방안별 수익비 비교

(단위: %)

분위	모형	1965	1975	1985	1995	2005	2015
1분위	기준선	3.8	3.4	2.8	2.7	2.9	2.9
	국민연금 강화	3.8 (0.02)	3.5 (0.14)	3.0 (0.19)	3.0 (0.29)	3.3 (0.37)	3.3 (0.36)
	국민연금 급여조정	3.3 (-0.46)	2.7 (-0.70)	2.0 (-0.81)	1.8 (-0.96)	1.8 (-1.13)	1.8 (-1.12)
	보편적 기초연금(A)	3.7 (-0.11)	2.8 (-0.59)	2.0 (-0.82)	1.5 (-1.17)	1.5 (-1.43)	1.5 (-1.41)
2분위	기준선	3.4	2.8	2.4	2.4	2.5	2.5
	국민연금 강화	3.4 (0.01)	2.9 (0.09)	2.6 (0.17)	2.6 (0.25)	2.8 (0.31)	2.8 (0.31)
	국민연금 급여조정	3.0 -0.41)	2.3 (-0.51)	1.8 (-0.60)	1.7 (-0.72)	1.7 (-0.82)	1.7 (-0.80)
	보편적 기초연금(A)	3.3 (-0.07)	2.4 (-0.37)	1.8 (-0.64)	1.4 (-0.94)	1.4 (-1.10)	1.4 (-1.07)
3분위	기준선	3.0	2.4	2.2	2.2	2.2	2.3
	국민연금 강화	3.0 (0.00)	2.4 (0.07)	2.3 (0.14)	2.4 (0.23)	2.5 (0.28)	2.6 (0.29)
	국민연금 급여조정	2.6 (-0.35)	2.0 (-0.40)	1.7 (-0.48)	1.6 (-0.57)	1.6 (-0.62)	1.6 (-0.64)
	보편적 기초연금(A)	2.9 (-0.05)	2.1 (-0.27)	1.7 (-0.52)	1.4 (-0.80)	1.3 (-0.89)	1.4 (-0.90)
4분위	기준선	2.7	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1
	국민연금 강화	2.7 (0.01)	2.2 (0.06)	2.1 (0.13)	2.2 (0.21)	2.3 (0.26)	2.3 (0.25)
	국민연금 급여조정	2.4 (-0.32)	1.8 (-0.34)	1.6 (-0.35)	1.6 (-0.40)	1.6 (-0.46)	1.6 (-0.46)
	보편적 기초연금(A)	2.7 (-0.03)	1.9 (-0.22)	1.5 (-0.41)	1.3 (-0.63)	1.3 (-0.72)	1.3 (-0.72)
5분위	기준선	2.6	1.9	1.7	1.7	1.8	1.8
	국민연금 강화	2.6 (0.01)	2.0 (0.06)	1.9 (0.12)	1.9 (0.19)	2.0 (0.22)	2.1 (0.23)
	국민연금 급여조정	2.3 (-0.31)	1.6 (-0.25)	1.5 (-0.21)	1.5 (-0.21)	1.6 (-0.25)	1.6 (-0.24)
	보편적 기초연금(A)	2.6 (-0.03)	1.7 (-0.15)	1.5 (-0.28)	1.3 (-0.44)	1.3 (-0.50)	1.3 (-0.50)

주: 1) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

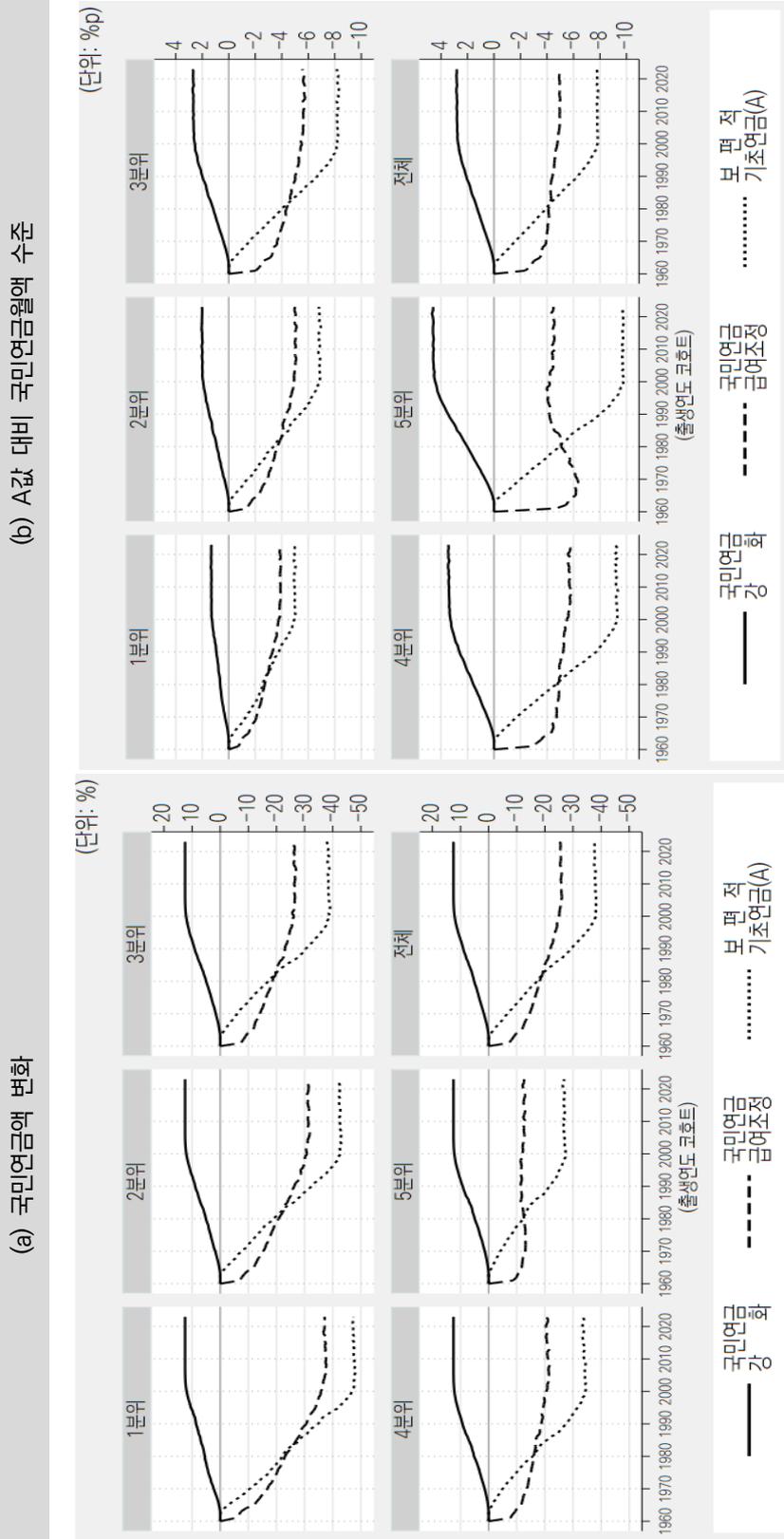
2) 각 연도 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 최초 수급 연금월액을 대상으로 함

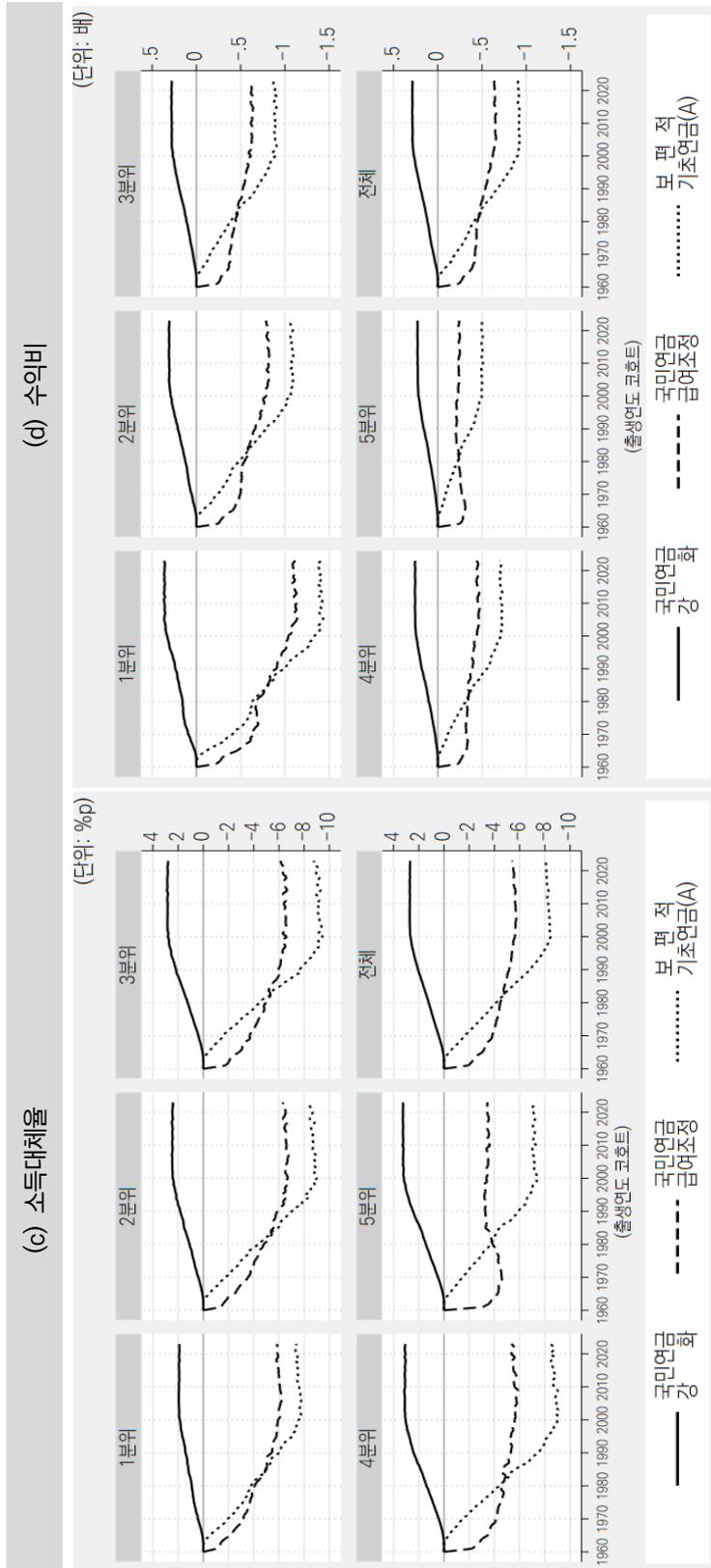
[그림 4-9]는 각 개혁방안들의 시뮬레이션 결과를 분석대상 전체 코호트(1960~2023년 출생코호트)에 대해 요약·제시한 것이다. 이때, ‘기준

선'과 각 시나리오별 결과의 차이를 제시함으로써 각 개혁방안의 중·장기적인 영향과 전반적인 특징을 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 가장 특징적인 것은 '보편적 기초연금(A)'와 '국민연금 급여조정'에 따른 결과들이 1980년대 코호트에서 서로 교차한다는 것이다. 사실, 그 이유는 앞에서 설명한 바와 같다. 즉, '보편적 기초연금(A)'의 결과는 애초 개혁방안과는 달리 'A급여분'을 포함한 결과라는 점, 그리고 '국민연금 급여조정'의 경우 기대여명에 따른 연금액 조정에 따른 효과는 즉각적으로 나타나는데 반해, 소득대체율 하락에 따른 효과는 중·장기적으로 발생하기 때문이다.⁶⁰⁾

60) 이외 세부적인 내용에 대한 설명은 앞의 <표 4-21>~<표 4-24>의 결과들에 대한 설명을 통해 나름 충분히 이루어졌다고 판단함으로써 추가적인 설명은 생략하기로 한다.

[그림 4-9] 개혁방안별 국민연금액 변화





- 주: 1) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.
 2) 각 연도 출생코호트별 신규 노령연금 수급자의 최초 수급 연금월액을 대상으로 함
 3) 기준선(baseline)의 결과(그림 4-7) 참조를 기준으로 각 개혁방안별 차이를 의미함

나. 공적연금(국민연금, 기초연금) 분포(A값 대비)

지금까지는 국민연금 제도를 중심으로 각 개혁방안의 특징을 비교·검토했지만, 이하에서는 기초연금을 포함한 공적연금 차원에서 그 특징을 비교·검토하고자 한다. 이에 각 개혁방안별 기초연금 수급자 규모와 추이를 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 각 개혁방안들의 국민연금제도의 개혁은 독립적이거나 보다는 기초연금 제도의 개혁과 밀접하게 연계되어 설계·제시된 것이기 때문이다.

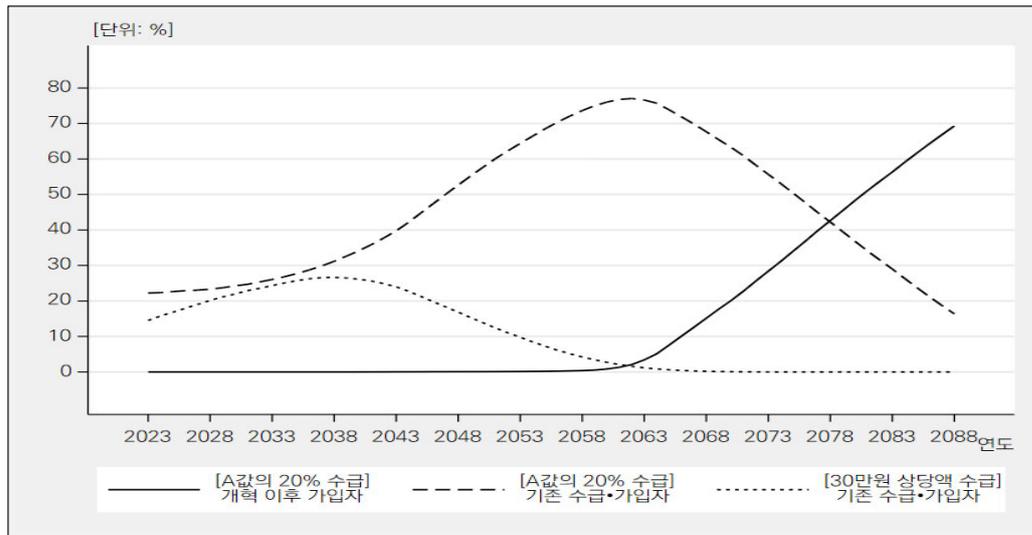
[그림 4-10]은 국민연금 노령연금 수급자 중 ‘보편적 기초연금’ 방안에 따른 기초연금 수급자 추이를 보여준다. 동 방안은 65세 이상 전체 노인을 대상으로 A값의 20%를 기초연금으로 지급하는 것이지만, 개혁과정에서는 국민연금액 중 ‘A급여분’이 상대적으로 높은 자에게는 기존의 기초연금(30만원 상당액)을 지급한다.⁶¹⁾ 이에 기존 국민연금 수급·가입자 중 기존 기초연금을 수급하는 자들의 비중은 개혁 초기에는 약간 증가하지만, 2040년 이후부터는 지속적으로 감소하고 2060년 경에는 기존 기초연금을 수급하는 자는 완전히 사라지게 됨으로써 새로운 제도만이 운영될 것으로 예상된다. 한편 기존 국민연금 수급·가입자이지만 새로운 기초연금을 수급하는 자들의 비중은 개혁 초·중반에는 빠르게 증가하지만, 2060년 이후부터는 빠르게 감소한다.⁶²⁾ 이는 앞에서 설명한 바와 같이, 개혁 초기에는 ‘A급여분’이 상대적으로 적은 하위계층부터 새로운 제도로 편입되며, 또한 개혁 이후 기간의 가입이력 비중이 증가함에 따라 ‘A급여분’이 감소하기 때문이다. 이와 동시에 2023년 이후 기간에 대한

61) 모형에 대한 좀 더 자세한 설명은 1절 등 전술한 내용을 참고하기를 바란다.

62) 본 시뮬레이션에서 새로운 기초연금의 수급자는 기본적으로 국민연금 미수급자는 물론, 장애·유족연금 수급자도 포함한다. 다만, 동 모형은 모든 노인에게 기초연금을 보편적으로 지급하기에 이들의 비중은 [그림 4-8]에서는 제외하였다.

가입이력만이 존재하는 자들은 2060년대 들어서 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

[그림 4-10] 보편적 기초연금 모형: 유형별 기초연금 수급자 비중



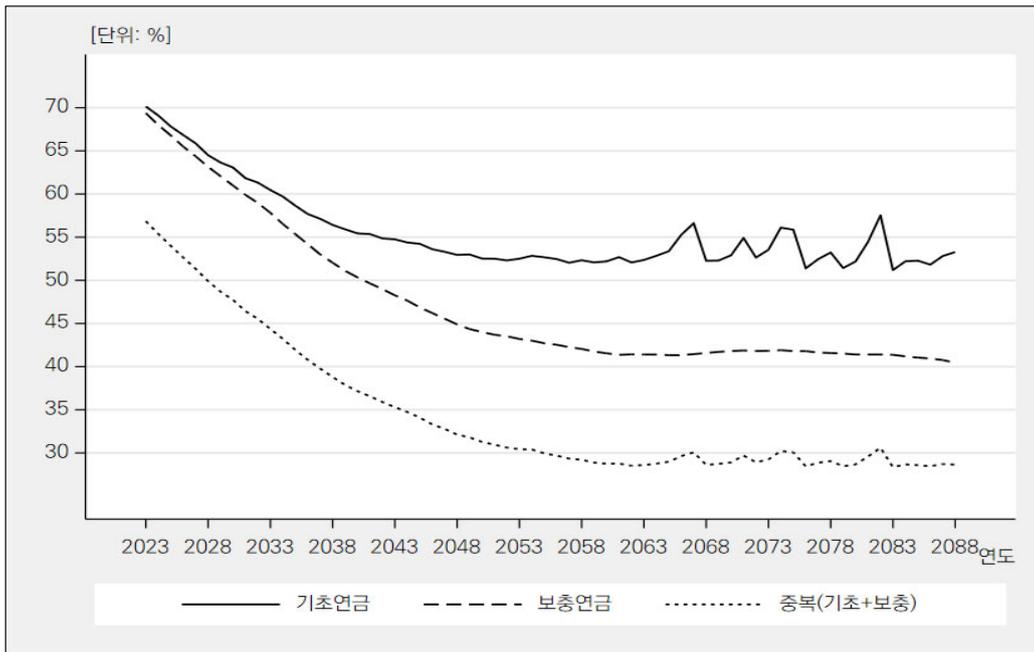
주: 1) 국민연금 노령연금 수급자(미수급자 및 유족·장애연금 수급자는 제외)를 대상으로 함.
 2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

[그림 4-11]은 ‘국민연금 강화’ 모형에 따른 기초연금과 보충연금 수급자 비중을 보여준다. 동 모형에서는 기초연금 수급자 선정 기준을 A값 대비 소득인정액의 일정 비율⁶³⁾로 전환한다. 그 결과, 기초연금 수급자는 개혁 초기 전체 노인 중 70%에서 장기적으로는 50~55%로 축소될 것으로 전망된다. 이와 동시에 ‘국민연금 강화’ 모형에서는 자산의 소득환산액을 제외한 소득평가액(근로·사업소득 및 국민연금액)이 2023년 기준 40만원에 미치지 못하는 자들에 대해 최대 20만원(소득 2원 당 1원 감액)의 보충연금제도를 신설한다. 이러한 보충연금제도의 수급자는 초기

63) 2023년 기준 하위 70%에 해당하는 소득인정액의 A값 대비 비율을 이후에 그대로 적용함. 본 시뮬레이션에서 해당 비율은 약 65% 수준이며, 이는 시뮬레이션 수행 시마다 조금씩 변화할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

70%에서 빠르게 감소하여 2060년대 이후부터는 약 41~42% 수준을 유지할 것으로 전망된다.

[그림 4-11] 국민연금 강화 모형: 기초연금과 보충연금 수급자 비중



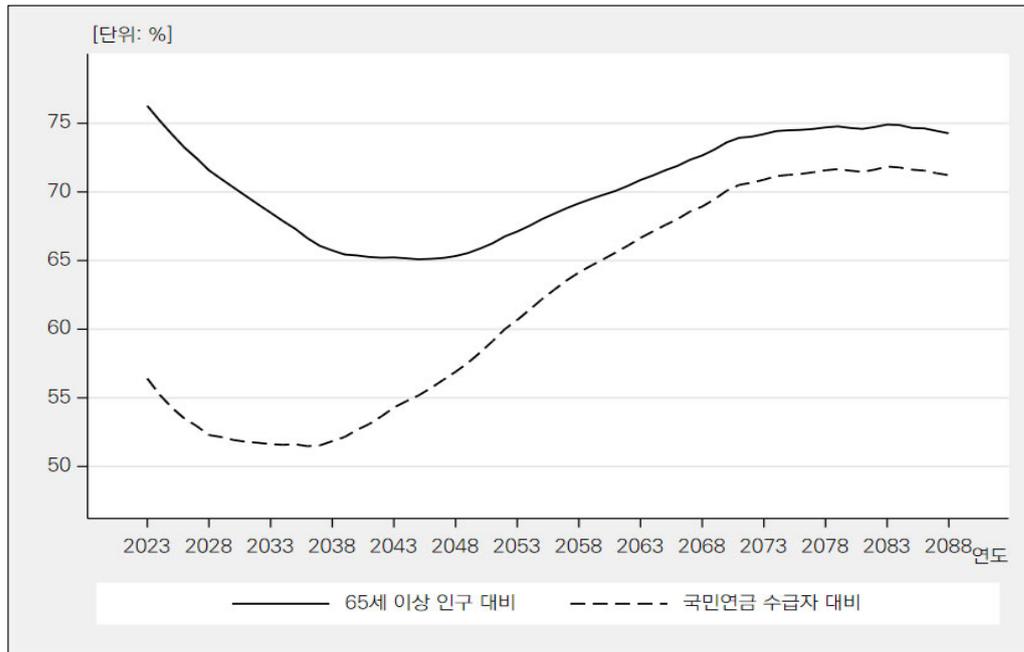
주: 1) 65세 이상 인구 대비 수급률을 의미함
2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

[그림 4-12]는 ‘국민연금 급여조정’ 모형의 기초연금 수급자 비중을 보여준다. 동 모형의 국민연금 소득대체율 인하 폭(45%→40%)은 ‘보편적 기초연금’(45%→25%)에 비해 상대적으로 크게 적지만, 기초연금은 소득평가액(근로·사업소득 및 국민연금)이 A값의 20% 이하인 경우에만 선별적으로 지급한다. 하지만 [그림 4-12]에서 그 수급자 비중을 보면 선별적이라고 하기에는 현행 기초연금제도와 크게 다르지 않다는 점에 유의할 필요가 있다.

좀 더 구체적으로 말하면, 동 모형의 기초연금 수급자 비중은 개혁 초기에는 75%에서 65%까지 감소하지만, 이는 주로 국민연금 제도 도입 초

기 상대적으로 관대했던 시기에 연금에 가입했던 자들의 국민연금 수급에 따른 것이다. 하지만 3차례에 걸쳐 소득대체율을 인하한 것에 더해, 동 모형의 개혁안에 따라 소득대체율을 추가 인하한 것은 물론, 소득비례 방식으로의 전환에 따라 연금액이 크게 하락할 전망이다(앞선 <표 4-22>의 내용과 설명 참조). 그 결과, 국민연금액 수급자 중에서도 기초연금 수급자 비중이 장기적으로 70%를 상회할 것으로 전망된다

[그림 4-12] 국민연금 급여 조정 모형: 기초연금 수급자 비중



- 주: 1) 65세 이상 인구 대비 기초연금 수급자 비중을 의미함
 2) 각 연도별 국민연금 수급자 대비 기초연금 수급자 비중을 의미함
 3) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

이상의 결과를 간략하게 정리하면, ‘기준선’에 비해 국민연금을 강화하는 모형의 경우에는 기초연금은 상대적으로 약화시키고, 반면에 국민연금을 약화시키는 경우에는 기초연금 강화를 통해 보완하고자 하는 특징을 갖는다. 예를 들어, ‘국민연금 강화’의 경우에는 ‘기준선’에 비해 기초

연금 수급자 비중이 점차 축소되는 반해, ‘국민연금 급여조정’에서는 그 비중이 장기적으로 보면 75%에 이른다. 특히, ‘보편적 기초연금’에서는 소득대체율을 20%로 인하하는 동시에 소득비례방식으로 전환함으로써 급격하게 낮아진 국민연금액을 보완하기 위해 기초연금을 보편적으로 지급한다.

한편, 이러한 공적연금 제도 전반에 걸친 개혁방안에 대한 평가는 각 개혁방안에 따른 공적연금(국민연금+기초연금) 차원에서 이루어져야 할 것이다. 결국, 어떤 개혁방안이든 적정한 노후소득 수준 보장을 목표로 하는 동시에, 해당 목표를 효율적으로 달성하고자 하기 때문이다. 이에 이하에서는 각 개혁방안에 따른 노후소득보장 수준과 그에 따른 재정 소요 규모를 비교·검토하고자 한다.

노후소득보장 수준은 앞서와는 달리, 가구 단위의 소득인정액(=소득평가액+소득환산액) 분위를 기준으로 각 개혁방안에 따른 시뮬레이션 결과를 ‘기준선’과 연도별로 비교·검토한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국민연금제도에 대한 각 개혁방안의 특징은 장기간에 걸쳐 서서히 나타나며, 그 과정에서 기존 제도에 따른 영향은 물론, 이외의 다양한 요소들로부터 영향을 받는다. 따라서 각 개혁방안의 특징을 비교·검토하기 위해선 개인단위, 그리고 코호트별로 그 결과를 비교·제시하는 것이 상대적으로 적절하다고 판단한다.⁶⁴⁾ 반면, 기초연금에 대한 개혁방안 별 효과와 특징은 개혁 초기부터 발생한다. 예를 들어, 기초연금 수급범위와 지급액 수준의 변화에 따른 노후소득보장 수준의 변화와 모형별 차이는 2023년 개혁 시점부터 나타난다. 또한 국민연금제도 개혁에 따른 효과가 본격적으로 나타나는 시기에는 기초연금 제도의 역할 역시 변화

64) 개인 단위 그리고 코호트별로 비교하는 것은 가구 구성에 따른 영향과 출생코호트의 이질성을 통제하는 것으로 이해할 수 있다.

할 것이다. 이러한 맥락에서 이하에서는 2023년 이후 15년 간격으로 개혁방안별 특징을 비교·검토한다.

둘째, 개인단위가 아닌 가구 단위의 소득인정액을 기준으로 각 개혁방안을 비교·평가하고자 하는 것은 기본적으로 기초연금에 가구 단위로 지급한다는 상황을 감안한 것이다. 또한 노인빈곤 혹은 노후소득보장 수준에 대한 정책 혹은 연구들 대부분이 가구를 단위로 하기 때문이다. 더욱이 수급자 선정과 지급액 수준은 국민연금 이외 소득은 물론, 자산을 가구 단위로 합산·평가한다. 이에 본 연구에서는 ‘기준선’에서 수급자 선정을 위한 소득인정액을 기준으로 전체 노인가구를 10분위로 구분하여 각 개혁방안이 계층별로 미치는 영향을 비교한다.⁶⁵⁾

[그림 4-13]은 65세 이상 노인가구의 소득인정액 10분위별 국민연금액 수준과 추이를 각 시나리오별로 비교·제시한다. 이때, 국민연금액은 가구단위로 합산하고, 각 연도별 A값을 기준으로 정규화(nomalized)하여 제시한다. 2023년 개혁 초기 국민연금 미수급가구는 전체 가구 중 약 20%(하위 1·2분위)를 차지하며, 10분위 가구의 국민연금 수급 수준은 A값의 약 20% 수준이다. 이후 각 개혁방안별로 수준은 다르지만, 전반적으로 보면 2030~40년대에는 국민연금액이 증가하지만, 이후에는 국민연금액 수준이 점차 낮아질 것으로 전망된다. 이는 소득대체율이 상대적으로 높았던 제도 시행 초기 가입했던, 예를 들어 출생연도가 1960~70년인 세대의 연금액 수준이 상대적으로 높기 때문이다. 하지만 이후 소득

65) 사실, 각 개혁방안에 따라 각 가구가 속한 소득인정액 분위가 달라지지는 않는다. 왜냐하면 모형에 관계없이 가구별 소득인정액 구성 항목 중 국민연금액 이외에는 동일하고, 모형별 국민연금액은 ‘기준선’ 국민연금액을 선형변환한 것에 다를 아니기 때문이다. 하지만, ‘보편적 기초연금’ 모형의 경우에는 기초연금 수급자 선정을 위해 별도의 소득·자산조사를 하지 않는다는 점에서 편의상 ‘기준선’에 따른 분위기를 기준으로 한다. 한편, 소득인정액을 포함하여 공적노후소득보장 수준을 평가해야 한다는 의견이 존재할 수 있을 것이다. 하지만 본 연구에서는 소득인정액을 단순히 계층을 구분하기 위한 기준으로만 활용할 뿐임에 유의할 필요가 있다.

대체율이 인하됨으로써 노인가구의 국민연금액 수준은 점차 낮아져 상위 계층인 9·10분위 가구의 경우에도 A값의 20~25% 수준에 머무를 것으로 전망된다.

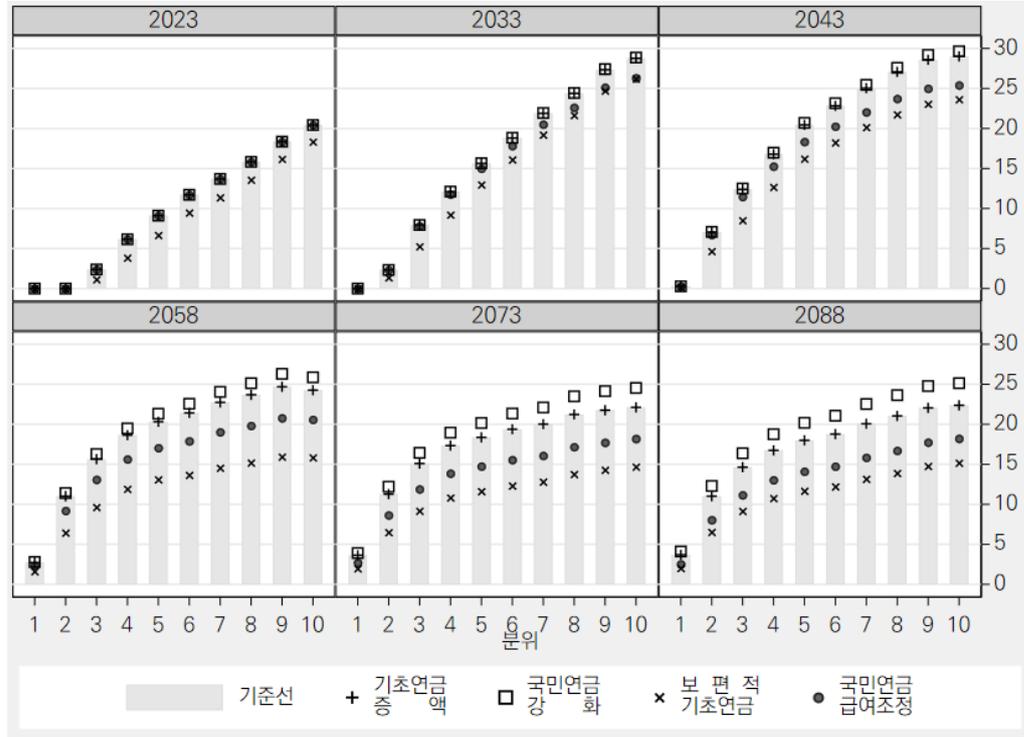
한편, 개혁 초기임에도 불구하고 다른 모형들에 비해 ‘보편적 기초연금’ 모형의 국민연금액 수준이 낮은 것은 국민연금액 중 ‘A급여분’이 상대적으로 낮은 자의 경우 해당 부분을 국민연금이 아닌 기초연금으로 지급하기 때문이다. 또한 이러한 경우는 [그림 4-10]에서 보듯이 시간이 지나면서 점차 증가하는 한편, 동 모형에 따른 개혁효과(소득대체율 인하 및 소득비례로의 전환)가 뚜렷하게 나타난다. 그 결과, 장기적으로 보면 9·10분위 조차도 연금액 수준이 약 A값의 15% 수준에 머무를 것으로 전망된다. 이는 비교대상 모형 중 국민연금액 수준이 가장 낮은 것을 의미한다.

‘국민연금 급여조정’ 모형의 경우 개혁 초기부터 기대여명에 따라 국민연금을 감축하지만 개혁 초기에는 그 영향이 뚜렷하게 나타나지는 않는다. 하지만, 시간이 지나면서 동 개혁에 따른 효과와 더불어, 소득대체율 인하에 따른 효과가 나타난다. 그 결과, ‘보편적 기초연금’에 비해 연금액 수준이 상대적으로 높기는 하지만, 장기적으로는 9·10분위 가구의 경우에도 연금액 수준은 A값의 20%에도 미치지 못할 것으로 전망된다.

‘기준선’, ‘기초연금 증액’, 및 ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 앞선 두 모형에 비해서는 국민연금액 수준이 상대적으로 높기는 하지만, 그 수준이 9·10분위의 경우에도 25% 정도라는 점에서 향후 연금 개혁 논의에서 충분한 논의가 필요할 것으로 평가한다. 예를 들어, ‘기준선’과 ‘기초연금 증액’의 경우에는 6분위 이하, ‘국민연금 강화’의 경우에는 5분위 이하 가구들의 국민연금액 수준은 A값의 20%에도 미치지 못할 것으로 전망된다.

[그림 4-13] 소득인정액 10분위별 평균 연금액: 국민연금

(단위: %)



주: 1) 분위는 기준선 모형의 소득인정액을 기준으로 구분하여 모든 모형에 공통적으로 적용함
 2) 소득인정액은 소득평가액과 소득환산액을 합산한 금액임
 3) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

[그림 4-14]는 각 개혁방안별 기초연금 수급액을 비교·제시한다. 먼저, ‘보편적 기초연금’의 경우 전체 노인가구를 대상으로 기초연금(A값의 20% 혹은 30만원 상당액)을 지급함으로써 다른 모형에 비해 그 수준이 높은 것은 물론, 계층 간 차이 역시 크지 않다. 동 모형의 경우 기초연금액 수준이 개인별로 20%를 지급함에도 불구하고, 수급가구의 평균적인 연금액 수준이 20~25% 수준인 것은 제도 이행과정에서 기존의 기초연금(2023년 기준 30만원)을 수급하는 자들이 존재하는 동시에, 각 분위에는 단독가구와 부부가구가 혼재되어 있고 또한 부부가구의 경우 부부감액(개인별로 80%만 지급)이 이루어진 결과로 이해할 수 있다.⁶⁶⁾

‘국민연금 급여조정’ 모형의 결과를 보면 모든 분위에 걸쳐 수급가구가 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 동 모형의 경우 기초연금은 소득평가액이 A값의 20% 이하인 자에게만 지급하는 선별적 모형임에도 불구하고 상위계층에 속한 가구 중에서도 수급하는 가구가 존재한다. 하지만, [그림 4-12]과 <표 4-22>에서 본 바와 같이, 동 개혁방안에 따르는 경우 국민연금액 수준이 매우 낮음으로써 국민연금 수급자 중 약 70%가 넘는 자들이 기초연금을 수급하게 된다. 다만, 소득평가액과 2대1의 비율로 기초연금액을 감액함으로써 상위 계층으로 갈수록 평균 수급액은 낮아진다.

다음으로 살펴볼 세 모형, 즉 ‘기준선’, ‘기초연금 증액’ 및 ‘국민연금 강화’의 경우 기초연금제도에 대한 개혁 내용은 상당히 유사하다. ‘기준선’과 ‘기초연금 증액’ 모형은 기초연금 수급범위(노인가구 중 하위 70%)와 기타 제도적 요소(국민연금과의 연계감액 및 부부감액 등)가 동일하며, 다만 기초연금액 수준만 다르다. 따라서 [그림 4-13]에서 보면 두 모형의 차이는 1~7분위 가구들의 기초연금 수준만이 다르다.

‘기준선’과 ‘국민연금 강화’의 분위별 평균 연금액(기초+보충) 수준을 비교해 보면, ‘국민연금 강화’의 경우 1·2분위의 연금액이 ‘기준선’에 비해 약 7~8% 높고, 상위층으로 갈수록 ‘기준선’과의 차이는 조금씩 줄어든다. 한편, 시간이 지나면서 분위에 따른 패턴은 유사하지만, ‘기준선’과의 차이는 축소된다. 이러한 결과는 ‘국민연금 강화’ 모형의 다음과 같은 특징에 따른 것으로 이해할 수 있다.

먼저, 동 모형에서 기초연금은 소득인정액을 기준으로 대상자를 선정한다는 점에서는 ‘기준선’과 동일하지만, 노인가구 중 하위 70%를 선정하지 않고 소득인정액의 A값 대비 비율로 선정한다는 점에서 다르다. 그

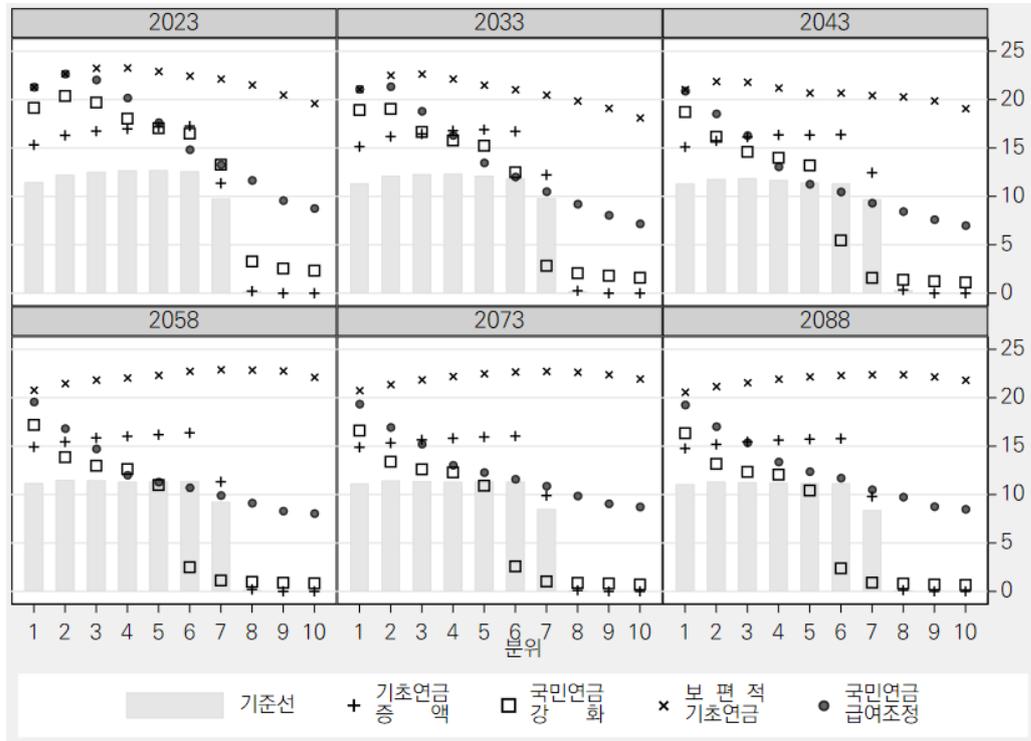
66) 이러한 요인은 ‘국민연금 급여조정’을 포함한 다른 모형의 결과에도 동일한 영향을 미친다.

결과, 동 모형의 기초연금 수급자는 장기적으로는 50~55% 수준으로 축소될 것으로 전망된다([그림 4-11] 참고).

그리고 동 모형에서 도입한 보충연금의 경우에는 수급자를 소득인정액이 아닌 소득평가액을 기준으로 선정하기에 소득인정액 기준 최하위 분위에만 그 수급자가 존재하지 않는다. 더욱이 보충연금액 수준이 최대 20만원(2023년 기준)이지만, 소득평가액에 따라 2대1로 감액 지급한다는 점에서 상위계층으로 갈수록 지급액은 줄어든다. 따라서 국민연금 수급자가 점점 늘어나면서 하위 계층 역시 감액된 연금액을 받게 됨으로써 ‘기준선’과의 차이가 장기적으로 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

[그림 4-14] 소득인정액 분위별 평균 연금액: 기초연금

(단위: %)



주: 1) 분위는 기준선 모형의 소득인정액을 기준으로 구분하여 모든 모형에 공통적으로 적용함
 2) 소득인정액은 소득평가액과 소득환산액을 합산한 금액임
 3) 기초연금 미수급가구는 제외한 수치임.
 4) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

[그림 4-15]는 지금까지 살펴본 국민연금과 기초연금을 합산한 공적 연금액 수준을 각 개혁방안별로 비교·제시한다. 이때, 주요 비교 대상 분위는 5·6분위 이하의 결과를 중심으로 한다. 왜냐하면 현실에서 중·상위 계층의 경우에는 공적연금 이외에 퇴직·개인연금이 존재하는 것은 물론, 생애근로기간 동안 축적한 자산이 존재함에도 불구하고, 본 연구에서는 공적연금만을 중심으로 한다는 점에서 상위 계층의 노후소득보장 수준을 평가하는 것은 무리이기 때문이다.

먼저, 개혁 초기의 결과를 보면 ‘기준선’의 공적연금 수준이 다른 개혁 방안들에 비해 가장 낮음을 볼 수 있다. 이는 각 개혁방안들의 경우 현행 기초연금액에 비해 상대적으로 관대한 급여를 제공하며, 이러한 영향은 개혁 초기부터 바로 나타나기 때문이다. 이때, 그 효과가 가장 큰 모형은 A 값의 20%에 해당하는 기초연금을 보편적으로 지급하는 ‘보편적 기초연금’ 모형으로써 6분위의 공적연금 수준이 약 34%, 5분위는 30%에 이르며, 1분위의 경우에도 20% 수준을 상회한다. 다음으로 공적연금 수준이 높은 모형은 ‘국민연금 급여조정’이다. 사실 해당 모형은 ‘보편적 기초연금’과 동일한 수준의 기초연금을 지급하기는 하지만, 소득평가액만을 기준으로 기초연금 수급자를 선정한다는 점에서 그 효과는 제한적일 수 있다. 개혁 초기에는 국민연금 미수급자가 상당한 규모로 존재한다는 점에서 1~3분위에 속한 가구들의 공적연금 수준은 ‘보편적 기초연금’ 모형과 유사하다. 하지만 소득평가액에 따라 기초연금을 감액(2 대 1)함으로써 4분위 이상 계층의 평균적인 공적연금액 수준은 25~30% 수준이 될 것으로 예상된다.

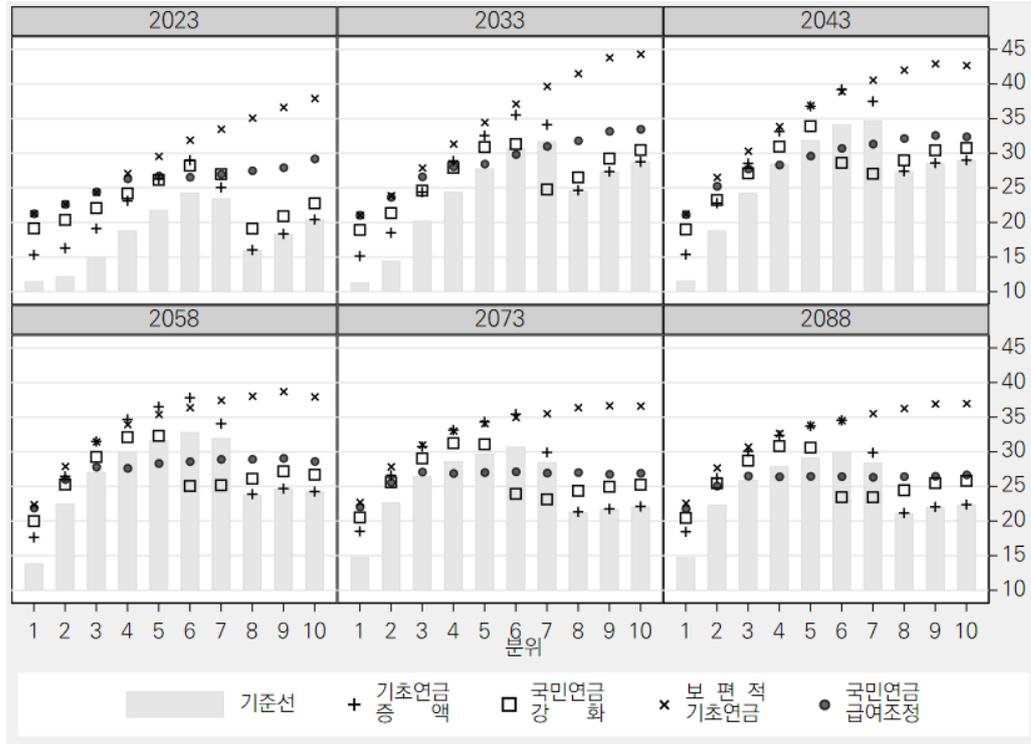
다음으로 ‘국민연금 강화’ 모형에서 중간 계층의 공적연금 수준은 ‘기초연금 증액’ 모형과 유사하지만 하위 계층의 경우에는 상대적으로 더 높다. 이는 ‘국민연금 강화’ 모형에서 도입한 보충연금의 영향 때문인데, 보

충연금은 소득이 존재하는 경우 연금액을 2 대 1의 비율로 감액하는 반면, ‘기초연금 증액’ 모형은 감액없이 그대로 지급하기 때문이다.

정리하면, 개혁 초기에는 각 개혁방안에 따른 공적연금 수준은 ‘기준선’에 비해 노인가구의 공적연금 수준을 전반적으로 제고시킬 것으로 예상된다. 예를 들어, ‘보편적 기초연금’과 ‘국민연금 급여조정’의 경우에는 개혁 초기 ‘기준선’에 비해 1~3분위의 공적연금 수준을 A값 대비 7~10%p 증가시킬 것으로 예상되며, ‘국민연금 강화’는 약 8%p, 그리고 ‘기초연금 증액’은 약 5%p 증가시킬 것으로 예상된다.

[그림 4-15] 소득인정액 분위별 평균 연금액: 공적연금(=국민연금+기초연금)

(단위: %)



주: 1) 분위는 기준선 모형의 소득인정액을 기준으로 구분하여 모든 모형에 공통적으로 적용함
 2) 소득인정액은 소득평가액과 소득환산액을 합산한 금액임
 3) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

하지만 시간이 지나면서 기초연금의 이러한 효과는 개혁방안별로 조금씩 다르게 나타날 것으로 예상된다. 예를 들어, ‘기초연금 증액’ 모형의 경우에는 시나리오의 특성상 ‘기준선’과의 차이는 시간이 지나도 크게 변화되지 않을 것이다. ‘기준선’의 경우 국민연금이 성숙되면서 장기적인 공적연금 수준은 1분위의 경우 A값의 약 15%, 2분위는 약 22.4%로 증가할 것으로 전망되며, 5·6분위의 경우에는 약 29~30% 수준에 이를 것으로 전망된다.

‘기초연금 증액’ 모형은 이러한 ‘기준선’의 변화 패턴이 동일할 것으로 예상되며, 다만 1~6분위의 공적연금 수준이 약 4%p 더 높다는 차이만이 존재한다. 이때, 주목할 만한 특징은 3~6분위에 대한 결과를 보면, ‘기초연금 증액’과 ‘보편적 기초연금’ 모형에 따른 공적연금 수준이 다른 모형에 비해 가장 높다는 점이다. 다만, 1~2분위의 공적연금 수준이 ‘보편적 기초연금’에 비해 상대적으로 낮다는 점 역시 향후 개혁논의에서 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 ‘기초연금 증액’ 모형에 1~2분위를 대상으로 하는 보충연금제도를 도입하는 경우 하위계층의 공적연금 수준을 제고할 수 있는 가능성이 존재하기 때문이다.

‘국민연금 강화’의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 ‘기준선’과 동일한 기초연금을 지급하지만 수급자 범위는 점차 축소될 것이다. 또한 국민연금 수급자가 증가함으로써 보충연금의 수급자 범위와 지급액이 동시에 축소될 것이다. 그 결과, 1분위의 공적연금은 분석대상 기간동안 약 A값의 20% 내외 수준이 유지될 것으로 예상된다. 2·3분위의 경우에는 개혁 초기 각각 약 20%와 22% 수준에서 약 25%와 29% 수준까지 증가한 이후 그 수준이 지속될 것으로 전망된다. 이러한 패턴, 즉 개혁 이후 공적연금 수준이 증가하다가 일정 수준에 도달한 이후 지속되는 패턴은 4~5분위의 경우에도 유사하게 나타날 것으로 보이는데, 4~5분위는 그 수준이

약 30% 수준으로 전망된다. 한편, 6분위의 경우에는 기초연금과 보충연금 수급자 규모가 점차 축소됨에 따라 이러한 패턴이 2050년 전후로 사라질 것으로 전망된다([그림 4-11] 참고).

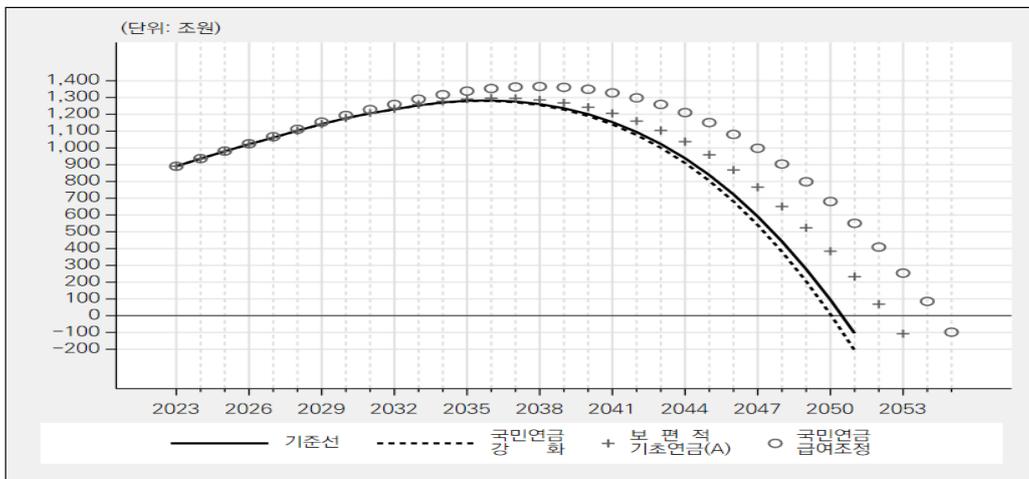
‘보편적 기초연금’의 경우 국민연금 수급자와 연금액이 증가함에 따라 대부분 국민연금 미수급자인 1분위를 제외한 2~6분위의 공적연금 수준은 2030~40년대까지 지속적으로 증가하지만, 이후에는 국민연금의 소득대체율 인하와 소득비례방식으로 전환에 의해 공적연금 수준은 하향될 것으로 전망된다. 특히, 소득비례방식으로의 전환에 따른 영향은 하위계층에게 상대적으로 크게 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만, 그림에도 불구하고 A값의 20% 수준으로 기초연금을 보편적으로 지급함으로써 다른 모형에 비해 공적연금 수준이 전반적으로 가장 높은 개혁방안으로 평가할 수 있다.

마지막으로 ‘국민연금 급여조정’ 모형에서는 개혁 초기부터 분석대상 기간 끝까지 1·2분위의 공적연금 수준이 21~25% 수준으로 유지된다는 점이 특징적이다. 이는 하위계층을 대상으로 A값의 20%에 해당하는 기초연금을 보충급여 방식으로 지급하는 시나리오에 부합된 결과라고 판단할 수 있다. 동 모형에서 볼 수 있는 또 다른 하나의 특징은 2040년대 후반부터 3분위 이상 계층의 공적연금 수준이 유사해지는 동시에 전반적으로 조금씩 하향함으로써, 장기적으로는 3분위 이상 계층의 공적연금 수준이 26% 내외로 수렴하는 경향이 있다는 점이다. 이는 동 모형의 개혁방안에 따라 국민연금액 수준이 상당히 낮아짐으로써(〈표 4-22〉 참고), 선별적이라고 하기에는 기초연금 수급자가 상당한 규모에 이르는 상황([그림 4-12] 참고)에서, 기초연금이 소득평가액에 따라 2대1의 비율로 감액·지급하기 때문에 나타난 것으로 이해할 수 있다.

다음으로는 각 개혁방안에 따라 소요될 것으로 예상되는 재정을 비교

한다. [그림 4-16]은 각 개혁방안에 따른 국민연금 기금의 추이를 비교·제시한다. 사실, 각 개혁방안에 따른 기금 추이는 어느 정도 쉽게 예상할 수 있다. 즉, 국민연금 급여 감축 정도가 큰 모형일수록 기금수지 적자 시기가 연장될 것이기 때문이다. 이에 그 결과를 보면, ‘기준선’의 모형의 경우 기금수지가 적자로 전환되는 시점은 2051년이며, 적자규모가 상대적으로 크지만 ‘국민연금 강화’의 경우 역시 2051년으로 전망된다. ‘보편적 기초연금’의 경우 기초연금으로 지급되는 ‘A급여분’을 고려하는 경우⁶⁷⁾ 기금수지 적자 시점은 2053년, 그리고 ‘국민연금 급여조정’은 2055년으로 전망된다.

[그림 4-16] 국민연금 기금 추이



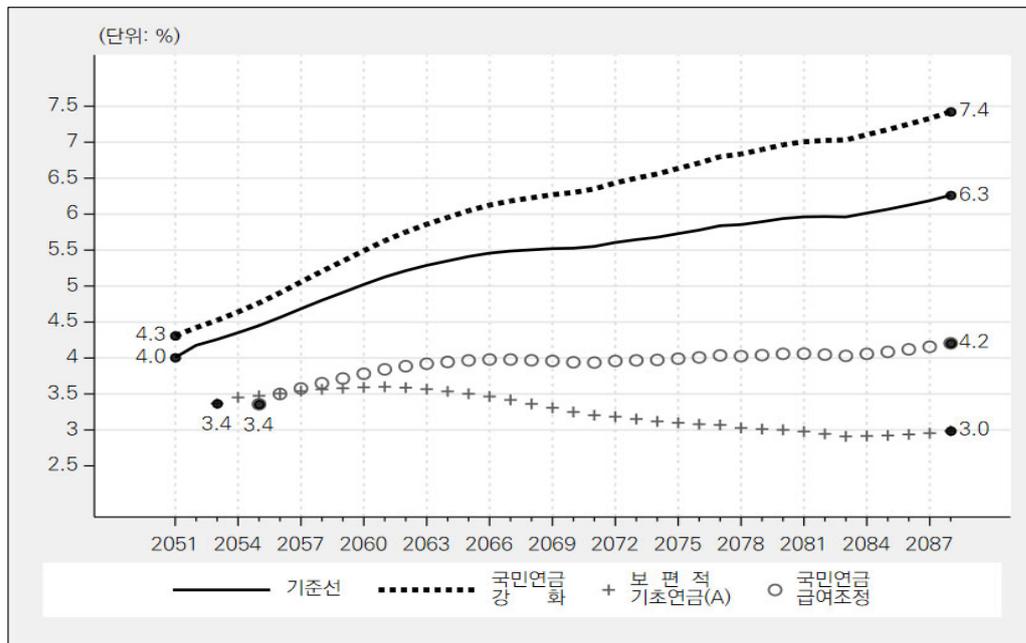
주: 1) 경상가격 기준임
2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임

한편, 국민연금 기금이 소진된 이후 일반재정을 통해 보전해야 할 소요 재정 규모 추이를 보면([그림 4-17] 참조), ‘기준선’ 모형의 경우 2051년

67) 새로운 기초연금으로 수급한다고 하지만, 해당 금액 산정과 재원은 여전히 국민연금제도를 안에서 이루어지기 때문이다.

GDP의 4%에서 지속적으로 증가하여 2088년에는 GDP의 약 6.3%에 이를 것으로 전망된다. ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 소요재정은 2051년 GDP의 4.3%로 ‘기준선’과의 차이가 0.3%p 수준이지만, 이후 국민연금액을 증가시킨 시나리오의 특성상 그 격차는 더욱 확대됨으로써 2088년에는 ‘기준선’에 비해 GDP의 약 1.1%p 더 많은 재정이 소요될 것으로 예상된다. 이와는 달리, ‘기준선’에 비해 국민연금액을 낮춘 모형 모형들의 소요 재정 규모는 분석대상기간 동안 완만하게 증가하거나, 감소할 것으로 전망된다. 예를 들어, ‘보편적 기초연금’의 경우에는 2053년 소요재정 규모가 GDP의 3.4%였지만, 2060년대에 들어서 그 규모가 완만하게 축소됨으로써 2088년에는 GDP의 3% 수준에 이를 것으로 전망된다. 그리고 ‘국민연금 급여조정’의 경우 소요재정 규모는 2055년 GDP의 3.4%에서 2088년에는 4.2%로 완만하게 증가할 것으로 전망된다.

[그림 4-17] 국민연금 기금 수지적자 보전 추이



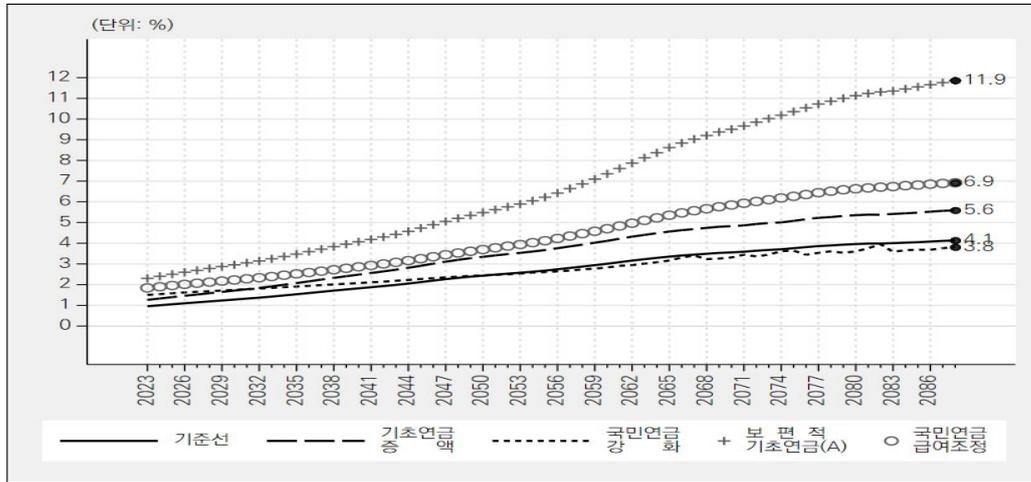
주: 1) 기획재정부(2020년)의 장기재정전망 중위 가정의 GDP 대비 비중임
 2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

[그림 4-18]은 각 개혁방안별 기초연금에 소요되는 일반재정 추이를 비교·제시한다. 사실, 각 개혁방안들은 국민연금 급여를 감축하는 경우엔 기초연금제도를 강화하는 경향이 있다는 점에서 앞서 살펴본 결과와는 다른 결과를 예상할 수 있다. 이에 그 결과를 보면, ‘보편적 기초연금’의 경우 기초연금제도에 소요되는 재정은 개혁 초기에는 GDP의 약 2% 수준에 지나지 않지만, 장기적으로는 그 규모가 GDP의 약 11.9%로 증가할 것으로 전망된다. 이는 개혁 초·중반 시기에는 ‘A급여분’에 해당하는 금액은 국민연금 기금에서 이전하여 지급하지만, 그 규모는 점점 축소됨으로써 일반재정을 통해 전액 지급해야 하기 때문이다.

다음으로 일반재정이 많이 소요될 것으로 예상되는 모형은 ‘국민연금 급여조정’ 모형으로써 장기적으로 그 규모는 GDP의 약 6.9% 수준에 이를 것으로 예상된다. 이는 앞에서 계속 지적한 바와 같이, 선별적이라고 하기에는 수급대상자 규모가 상당히 크고 A값의 20%로 공적연금 수준을 보충해야 하는 시나리오에 따른 결과라고 이해할 수 있다.

‘국민연금 강화’ 모형의 경우 보충연금을 추가 도입하기는 하지만 기초연금 수급자 규모가 축소됨으로써 필요로 하는 일반재정 규모는 개혁 초기에는 ‘기준선’에 비해 약간 더 많지만, 장기적으로는 ‘기준선’에 비해서도 약 0.3%p 낮은 3.8% 수준일 것으로 전망된다. 마지막으로 ‘기초연금 증액’ 모형의 경우 소요되는 기초연금 재정은 장기적으로 GDP의 약 5.6% 수준에 이를 것으로 전망된다.

[그림 4-18] 기초연금 재정 추이



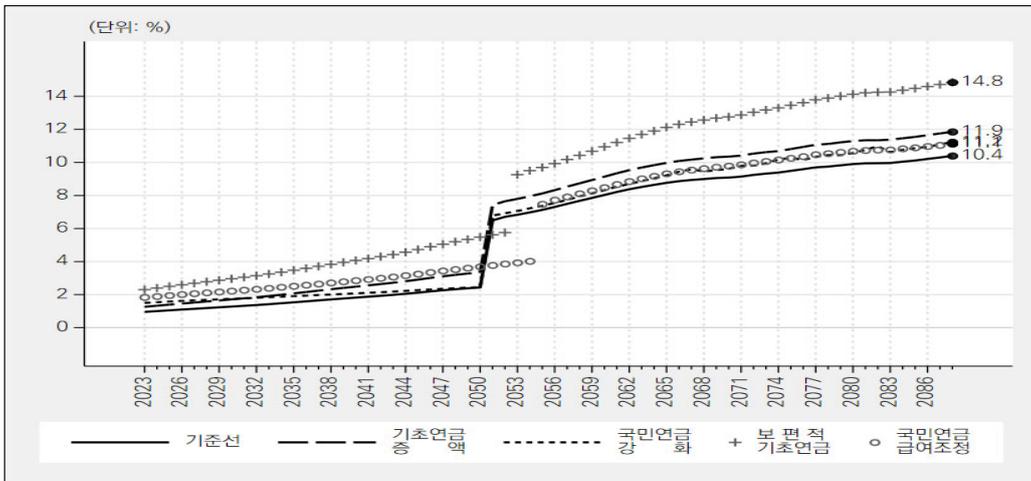
주: 1) 기획재정부(2020년)의 장기재정전망 중위 가정의 GDP 대비 비중임
 2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

[그림 4-19]는 국민연금의 수지적자를 보전하기 위해 필요한 재정과 기초연금제도에 소요되는 재정을 합산하여 각 방안별 소요재정을 보여준다. 이때, 국민연금 기금이 소진되는 시점이 상이하다는 점을 고려하여, 각 방안별 소진 시점 이전에는 기초연금 소요재정만 비교하고, 소진 시점 이후에는 기초연금에 대한 재정과 수지적자를 보전하기 위한 재정을 합산하여 비교·제시한다. 따라서 국민연금 기금 소진 시점 이전의 각 방안별 소요재정 추이는 [그림 4-17]과 동일하지만, 이후의 소요 재정 추이는 [그림 4-17]과 다소 다르게 나타날 수 있다.

공적연금 전체적으로 가장 많은 재정이 소요될 것으로 전망되는 모형은 ‘보편적 기초연금’ 모형으로써 장기적으로 그 규모는 GDP의 약 14.8% 수준까지 증가할 것으로 예상된다. 다음은 ‘기초연금 증액’ 모형으로써 장기적인 소요 재정 규모는 GDP의 약 11.9% 수준이다. 한편, ‘국민연금 급여조정’과 ‘국민연금 강화’ 시나리오에 따른 공적연금에 소요되는 재정 규모는 분석대상 기간 동안 대체로 유사하며, 장기적으로 보면

GDP의 약 11.2% 수준이다. 마지막으로 ‘기준선’ 모형에 소요되는 재정 규모는 비교 대상 모형 중에서도 가장 낮은 수준으로써, 2088년의 경우 GDP의 약 10.4% 수준으로 전망된다.

[그림 4-19] 공적연금 재정 추이



주: 1) 기획재정부(2020년)의 장기재정전망 중위 가정의 GDP 대비 비중임
 2) 본 연구의 시뮬레이션 결과임.

제4절 종합 및 소결

지금까지 우리 제도가 처한 현실을 살펴보고, 최근 논의되고 있는 공적 연금 개혁안들이 급여 수준과 재정에 미치는 영향을 비교·검토하였다. 앞선 논의를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 현행 노후소득보장체계는 현세대의 노인 빈곤 문제, 미래의 급여 적정성 문제, 재정적 지속가능성 문제, 기초연금의 역할 재정립 문제, 적용 사각지대 및 노동시장 변화에 대한 대응 문제, 국민연금 A값 문제 등 다양한 문제들에 직면해 있었다. 이러한 문제들은 매우 복잡하고 상호연

관성을 지니고 있어 모수 개혁만으로는 해결되기 어렵다. 따라서 보다 근본적인 해결책을 모색해야만 한다.

이처럼 근본적인 제도 변화, 즉 구조 개혁이 이루어지는 경우 사회 구성원들의 이해관계가 크게 변하게 된다. 이에 이 장에서는 동태적 마이크로 시뮬레이션 모형을 이용해 최근 논의되고 있는 주요 개혁안들이 공적 연금 급여 수준과 재정에 미치는 영향을 비교·검토하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 현행 제도를 반영한 ‘기준선’ 모형에 따른 분위별 국민연금액 수준(A값 대비 신규 노령연금 수급자의 최초연금월액의 비율)은 장기적으로 5분위(상위 20%)의 경우 약 37%, 4분위는 약 27%, 3분위는 약 21%, 2분위는 약 16%, 그리고 1분위(하위 20%)는 약 11% 수준으로 전망된다. 장기적으로 노령연금 미수급자 비중이 약 15% 수준으로 전망되며, 2080~90년에도 무연금자를 포함해 국민연금액 수준이 평균소득(A값)의 20%에도 미치지 못하는 노인 인구가 여전히 절반 정도에 이를 것으로 전망되었다. 향후 노후소득 수준을 제고하기 위한 정책적 노력이 절실하다.

둘째, ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 개혁 초기에는 연금월액의 하락 속도를 늦추고 장기적으로는 국민연금액을 상향시킬 것으로 전망된다. 하지만 상위계층일수록 그 혜택이 상대적으로 더 클 것으로 전망된다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 2015년 출생코호트의 국민연금액 수준(A값 대비 비율)을 보면, 1·2분위는 ‘기준선’에 비해 1~2%p 높아지는데 비해 5분위의 경우에는 약 4.6%p 더 높아질 것으로 예상된다. 이는 가입 기간이 길수록 소득대체율 상향에 따른 효과가 커지기 때문이다.

셋째, 국민연금제도를 완전 소득비례 방식으로 전환하고 소득대체율을 하향 조정하는 ‘국민연금 급여조정’과 ‘보편적 기초연금’의 경우 모든 계층의 국민연금액이 전반적으로 축소될 것으로 전망된다. 하지만, 상위계

층에 비해 하위 계층의 국민연금액 축소 폭이 상대적으로 더욱 크게 나타난다는 점은 주목할 필요가 있다. 현행 제도에서는 하위 계층일수록 연금액에서 차지하는 'A급여분'이 자신의 생애월평균소득(B값)에 의한 연금액 비중보다 상대적으로 더 크다. 이때, 소득비례방식으로의 전환은 'A급여분'에 해당하는 금액만큼 연금액이 축소되는 것을 의미하기 때문에 제도 개혁에 따른 영향은 하위층에게 더욱 클 것으로 평가된다.

한편, 위 두 모형에서 국민연금액의 상대적인 감소(기준선 대비)는 하위 계층일수록 더 크지만, 절대적으로 감소되는 연금액은 상위층일수록 더 크다. 그 결과, 4분위의 평균적인 연금액 수준이 '보편적 기초연금'의 경우 A값 대비 20% 수준에도 미치지 못하는 것은 물론, '국민연금 급여조정'의 경우에도 그 수준을 약간 상회하는 정도에 머무를 것으로 전망된다. 이는 '국민연금 급여조정'의 소득대체율(40%)이 '보편적 기초연금'(25%)에 비해 상대적으로 높지만, 동 모형에서는 소득대체율 인하와 더불어 기대여명에 따른 급여조정을 병행하기 때문이다.

넷째, 개혁 초기에는 모든 개혁방안들이 현행 제도에 비해 노인가구의 공적연금 수준을 전반적으로 제고시킬 것으로 전망된다. 예를 들어, '보편적 기초연금'과 '국민연금 급여조정'의 경우에는 개혁 초기 '기준선'에 비해 1~3분위의 공적연금 수준을 A값 대비 7~10%p 증가시킬 것으로 예상되며, '국민연금 강화'는 약 8%p, 그리고 '기초연금 증액'은 약 5%p 증가시킬 것으로 예상된다. 하지만 장기적으로 보면 그 효과는 개혁방안 별로 조금씩 상이하다.

장기적으로 '기준선'에 따른 공적연금 수준은 1분위의 경우 A값의 약 15%, 2분위는 약 22.4%로 증가할 것으로 전망되며, 5·6분위의 경우에는 약 29~30% 수준에 이를 것으로 전망된다. '기초연금 증액' 모형은 시나리오 특성상 '기준선'에 비해 1~6분위의 공적연금 수준이 약 4%p 더

높은 것은 제외하곤, 장기적인 변화 패턴은 동일하다.

‘국민연금 강화’의 경우 장기적으로는 기초연금 수급자가 범위가 축소되는 동시에, 보충연금의 수급자 범위와 지급액 역시 동시에 축소될 것으로 전망된다. 이에 2~6분위의 공적연금 수준(A값 대비)은 개혁 이후 증가하다가 일정 수준(약 25~30%)에 도달한 이후 지속될 것으로 전망된다. 반면, 1분위의 경우에는 시나리오 특성상 분석기간 동안 A값의 20% 내외 수준이 유지될 것으로 예상된다.

‘보편적 기초연금’의 경우 국민연금 수급자와 연금액이 증가함에 따라 대부분 국민연금 미수급자인 1분위를 제외한 2~6분위의 공적연금 수준은 2030~40년대까지 지속적으로 증가하지만, 이후에는 국민연금의 소득대체율 인하와 소득비례방식으로 전환에 의해 공적연금 수준은 하향될 것으로 전망된다. 다만, A값의 20% 수준으로 기초연금을 보편적으로 지급하는 시나리오의 특성 상, 1분위와 2분위의 공적연금 수준은 A값의 약 22.5%와 27%에 이르며, 3~6분위의 공적연금 역시 30~35% 수준으로 전망된다. 이는 비교 대상 모형 중 공적연금 수준이 상대적으로 가장 높은 방안임을 의미한다.

‘국민연금 급여조정’ 모형은 하위 계층을 대상으로 A값의 20%에 해당하는 기초연금을 보충급여 방식으로 지급하는 시나리오 특성 상, 1·2분위의 공적연금 수준은 분석 기간 동안 21~25% 수준이 유지되는데 반해, 3분위 이상 계층은 개혁 초·중반 이후 공적연금액 수준이 하향되면서 장기적으로는 26% 내외로 수렴할 것으로 전망된다. 이는 시간이 지나면서 국민연금액이 하락하면서 보충방식으로 지급하는 기초연금 수급자 규모가 선별적이라고 하기에는 상당한 규모에 이르기 때문이다.

다섯째, 각 시나리오별 국민연금 기금 소진 시점에 대한 전망 결과를 보면, ‘기준선’, ‘기초연금 증액’ 및 ‘국민연금 강화’는 2051년으로 동일

하고, ‘보편적 기초연금’은 2053년, 그리고 ‘국민연금 급여조정’은 2055년으로 전망된다.

여섯째, 국민연금 기금 수지 적자 보전과 기초연금 지급에 소요되는 일반재정 규모를 시나리오별로 비교해 보면(2088년 기준), 가장 많은 재정이 소요될 것으로 전망되는 모형은 ‘보편적 기초연금’ 모형이다. 동 모형에 소요되는 일반재정 규모는 장기적으로 GDP의 약 14.8% 수준까지 증가할 것으로 전망된다. 다음은 ‘기초연금 증액’ 모형으로써 GDP의 약 11.9% 수준, ‘국민연금 급여조정’과 ‘국민연금 강화’은 GDP의 약 11.2% 수준으로 유사할 것으로 전망된다. 이는 보편적 기초연금 도입 시 후세대의 부담이 가장 크게 늘어남을 의미한다. ‘기준선’ 모형에 소요되는 재정 규모는 비교 대상 모형 중에서 가장 낮은 수준(GDP의 약 10.4%)이지만, 공적연금액 수준, 특히 하위계층의 공적연금 수준이 가장 낮다는 점 역시 고려될 필요가 있다.

이상의 결과들은 연금 개혁안에 따라 소득계층별 이해관계가 달라짐을 시사한다. 특히 소득비례 전환 및 기초연금의 역할조정에 따라 상위계층과 하위계층의 이해관계가 크게 달라질 수 있다. 또한 급여 수준이 개선된다 하더라도 재정 부담이 지나치게 높아진다면, 후세대에게 전가되는 부담이 커질 수 있다. 따라서 연금 개혁에 대한 사회적 합의를 추진하기 위해서는 이에 대한 고려가 필요하다. 이때, 이러한 이해관계 변화는 사회구성원들의 정책 선호 변화로 이어진다. 이에 다음 장에서는 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)를 통해 사회 구성원들의 정책 선호를 파악한다.



제5장

연금 개혁과 이해관계자 집단의 정책 선호

제1절 조사 개요

제2절 연금 개혁 모델별 이해관계자 집단의 정책 선호 분석

제3절 연금 개혁 방향 정보 제공에 따른 정책 선호 변화
분석

제4절 종합 및 소결

제 5 장

연금 개혁과 이해관계자 집단의 정책 선호

제1절 조사 개요

1. 조사 설계 및 질문지 구성

본 연구는 연금 개혁 시 적절한 사회적 합의 방식을 제시하기에 앞서, 국민들의 다양한 정책 선호를 파악하기 위해 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 실시하였다. 연구참여자 선정기준과 인터뷰 진행방식을 정리하면 다음과 같다.

인터뷰는 그룹당 2회씩 총 10회에 걸쳐 2주간 진행되었다. 2차 인터뷰는 1차에서의 내용을 바탕으로 더욱 구체적인 정보를 제공하여 진행하였다. 이는 참여자들이 연금 개혁 방향에 대한 추가 정보를 얻은 뒤, 어떠한 정책 선호 변화를 보이는지 분석하기 위함이다. 연구참여자는 현재 노동시장에 참여하고 있는 만 30대, 만 50대 국민연금 가입자⁶⁸⁾, 노동시장 참여 형태 - 임금근로자(정규직/비정규직), 자영업자 - 및 연령대를 기준으로 5개 그룹을 정하고, 그룹당 참여자 수는 6~7명으로 구성하여 총 34명이 참여하였다(〈표 5-1〉 참조).

인터뷰는 연구진 회의를 바탕으로 만들어진 반구조화 질문지에 기초하여 실시하였고(〈표 5-2〉, 〈표 5-3〉 참조), 소요시간은 2시간 내외이다. 질문지는 ‘적정 노후소득’, ‘국민연금 재정위기’ ‘국민연금 보험료 및 소

68) 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자

득대체율’, ‘제도별 설계’, ‘개혁안에 대한 선호’를 하위 범주로 각각 구성하였다. 인터뷰는 음성파일로 녹음한 뒤, 녹취록으로 전사하였다.

〈표 5-1〉 연구참여자 정보

구분	연령대	성별	혼인 여부	노동시장 참여 형태	참여자	국민연금 가입 유형
그룹 1	30대 초반	여성	기혼	정규직	1-A	사업장가입자
		여성	미혼	정규직	1-B	사업장가입자
		남성	기혼	정규직	1-C	사업장가입자
		남성	미혼	무기계약직	1-D	사업장가입자
		여성	미혼	정규직	1-E	사업장가입자
		여성	미혼	무기계약직	1-F	사업장가입자
		남성	미혼	정규직	1-G	사업장가입자
그룹 2	30대 초반	여성	미혼	계약직	2-A	사업장가입자
		여성	미혼	계약직	2-B	사업장가입자
		남성	미혼	프리랜서	2-C	지역가입자
		남성	미혼	계약직	2-D	사업장가입자
		여성	미혼	계약직	2-E	사업장가입자
		여성	미혼	계약직	2-F	사업장가입자
		여성	미혼	파트타임	2-G	사업장가입자
그룹 3	50대 초반	여성	사별	자영업	3-A	사업장가입자
		여성	기혼		3-B	사업장가입자
		남성	이혼		3-C	지역가입자
		남성	기혼		3-D	사업장가입자
		남성	기혼		3-E	지역가입자
		남성	기혼		3-F	지역가입자
그룹 4	50대 초반	남성	기혼	정규직	4-A	사업장가입자
		남성	기혼		4-B	사업장가입자
		남성	기혼		4-C	사업장가입자
		여성	기혼		4-D	사업장가입자
		여성	기혼		4-E	사업장가입자
		여성	기혼		4-F	사업장가입자
		여성	기혼		4-G	사업장가입자
그룹 5	50대 초반	여성	기혼	계약직(6개월)	5-A	사업장가입자
		여성	미혼	계약직(6개월)	5-B	사업장가입자
		남성	기혼	파견직	5-C	사업장가입자
		남성	미혼	프리랜서	5-D	임의가입자
		여성	기혼	계약직(1년)	5-E	사업장가입자
		남성	기혼	계약직(1년)	5-F	사업장가입자
		여성	기혼	특수계약직	5-G	지역가입자

자료: 필자 작성

〈표 5-2〉 1차 인터뷰 질문지

구분	질문
적정 노후소득	<p>〈본인의 미래 노후소득 수준(공·사적연금 모두 포함)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 은퇴 후 어느 정도의 노후소득이 보장될 것으로 기대하는가? (금액) - 본인이 생각하는 노후소득의 필요 정도와 비교할 때, 예상하는 노후소득의 수준은 적정한가? <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 노후소득을 구성하는 각 제도들(국민연금/기초연금/퇴직연금/개인연금)에서 본인이 얼마만큼 보장받을 수 있다고 생각하는가? (금액) - 국가는 개인이 노후준비에 실패했을 경우, 최소 얼마만큼을 노후소득으로 보장해야 한다고 생각하는가? (금액) - 필요로 하는 전체 노후소득 수준 가운데 국민연금이 어느 정도를 담당해야 한다고 생각하는가? (금액, 비율) - 그 외 본인(개인)이 별도로 (퇴직연금이나 개인연금을 통하여) 노후를 준비해야 하는 수준은 어느 정도라고 생각하는가? (금액, 비율)
국민연금 재정위기	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 기금이 고갈될 것이라는 뉴스를 들으면 어떠한 생각이 드는가?
국민연금 보험료율 및 소득대체율	<ul style="list-style-type: none"> - (개인 기준 측면) 국민연금 보험료율 인상에 동의하는 경우, 어느 정도 수준까지 부담이 가능한가? - (사회적 기준 측면) 소득수준별(고소득층, 저소득층)로 당장 인상이 가능한 보험료율 수준은 각각 어느 정도라고 생각하는가? - 현재 국민연금의 보험료율(9%) 대비 소득대체율 수준은 적절하다고 생각하는가?
국민연금과 기초연금에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금과 기초연금은 어떠한 역할에 충실해야 한다고 생각하는가? (예: 은퇴 후 적정소득 유지, 빈곤예방, 빈곤완화) - 미래에 국민연금 재정이 부족할 경우, 일반재정(조세)으로 급여를 지급할 수도 있다고 하는데, 여기에 동의하는가? - 국민연금이 재분배 기능이 부재한 완전소득비례제도로 전환하는 것에 대하여 어떻게 생각하는가?
기초연금 지급대상 지급수준	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금의 지급대상과 지급수준은 어느 것이 적절하다고 생각하는가? · (지급대상) 현행(하위 70%), 65세 이상 모든 노인으로 확대(100%), 현재보다 축소(선별성 강화, 약 40% 수준) · (지급수준) 현행(최대 30만원), 급여 인상, 급여 인하
퇴직연금의 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직연금이 자신의 노후소득보장에 있어서 얼마나 충실할 수 있을 것으로 기대하는가?
개인연금 가입	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 개인연금에 가입하고 있는가? 가입하고 있다면 월 소득의 얼마만큼 납부하고 있는가?

자료: 필자 작성

〈표 5-3〉 2차 인터뷰 질문지

구분	질문
국민연금 소득대체율 인하	- 보험료율 인상에 동의하지 않는다면, 국민연금 재정안정화를 위해 급여를 삭감하는 것에 동의하는가?
기초연금 확대	- 기초연금 확대에 동의한다면 이를 위해 세금을 더 많이 부담할 수 있는가?
개혁안에 대한 선호	- 여러 개혁안 가운데 어느 것을 선호하며, 선호하는 이유는 무엇인가? - ① 국민연금 급여수준 하향 조정, ② 국민연금 보험료율 인상, ③ 기초연금 조정 · 소개된 개혁안에서는 국민연금 소득대체율이 40% 이하로 낮아지지 않지만 불가피한 경우에는 더 낮아질 수도 있다. 필요한 보험료보다 낮은 보험료를 내기 위해 국민연금 급여를 더 낮추는 것에 대하여 어떻게 생각하는가? · 국민연금의 재정안정화를 위해 수급개시연령을 더 늦추는 것에 대해 어떻게 생각하는가?

주: 1차 인터뷰 후 추가정보 제공
 자료: 필자 작성

제2절 연금 개혁 모델별 이해관계자 집단의 정책 선호 분석

1. 적정 노후소득에 대한 의견

가. 본인의 미래 노후소득 수준 예측

본인의 미래 노후소득 수준에 관한 질문에서 인터뷰 참여자들은 대체로 월 200만원 정도는 있어야 적절한 수준의 노후소득이 가능하다고 답하였다. 30대의 경우, 주택 구매를 위한 비용 부담이 점차 커지고 있다는 점을 들어 주택 소유 여부에 따라 은퇴 후 필요한 생활비 수준이 달라질 것으로 보았다. 즉 집을 소유하고 있다는 가정하에 부부가구 기준, 월 200만원을 제시한 것이다. 은퇴 후 예상되는 노후소득 수준을 명확하게 금액으로 제시한 경우는 거의 없었고, 연령대가 낮아질수록 더욱 그러한

양상을 나타냈다.

만약 지금 물가로 200 정도 받으면 추가로 일바라던지, 뭔가 해야 할 것 같은 불안감을 갖고 살 것 같아요. 항상 무슨 일을 할까 찾을 것 같고, 300~400 정도 받는다면 손주들한테 용돈도 주고, 아프면 자식에게 손 벌리지 않고 병원도 잘 다닐 수 있을 것이라 생각해요. (참여자 1-G, 30대 초 정규직)

저도 비슷한데 200만원 정도가 살면서 필요할 것 같고, 기대하는 수익은 300만원일 것 같아요. 주택 소유 여부에 따라 크게 달라질 것 같긴 해요. [제 나이가 되었을 때.] 예전에는 집을 사는 것이 쉬웠는데, 지금은 엄청 더 많은 금액이 필요해요. 그렇더라도 집이 있으면 200만원 정도면 충분히 살 수 있을 것 같아요. (참여자 1-B, 30대 초 정규직)

고정비용이 있기 때문에 적어도 200만원 정도. 아파트에 살면 관리비도 나가고 친구들도 만날테고 밥도 먹을텐데 물가상승률 따지면 최소 200만원은 필요하지 않을까 싶어요. (참여자 2-C, 30대 초 프리랜서)

개혁이 어떻게 될지 [모르지만] 금액이 조정되거나 수급연령이 미뤄질 수 있기 때문에 현재 돈의 가치로 계산해 보면 400만원 이상은 되어야 한다고 생각하고, 지금 그 정도 준비는 된 것 같아요. (참여자 3-B, 50대 초 자영업자)

2. 국민연금 재정위기에 대한 인식

연령대, 노동시장 지위를 막론하고 거의 모든 참여자가 국민연금 기금 운용의 불투명성, 기금소진 가능성에 대한 우려를 동시에 나타냈다. 기금 고갈론은 민간보험사가 만든 ‘프레임’에 불과하다는 입장과 함께, 2057년 기금고갈은 이미 인구구조 변화에 따른 정확한 예측이라는 점에서 의도적으로 형성된 프레임만으로는 보기 어렵다는 의견이 병존한다.

기금고갈 우려에도 불구하고 다수는 국민연금이 국가가 운영하는 공적 보험이라는 점에서 국가가 파산하지 않는 한, 기여 당시 약속된 급여는 반드시 지급될 것이라는 신뢰가 어느 정도 형성되어 있었다.

차라리 [국민연금으로 내는] 돈을 개인연금으로 하면 보장이라도 될텐데, **이건 내가 받을 수 있을지 확실하지 않고 정책도 자주 바뀌고 하잖아요. 받을 수 있을지 [없을지도] 모르는데 내야 하는 돈이니 내는 거죠. 기대라기보다는.** (참여자 1-B, 30대 초 정규직)

급여를 받을 수 있을 것이라고 생각은 해요. **이건 국가의 중요한 문제이기 때문에 손 놓고 있지 않을 거란 말이죠. 방법을 어떻게든 찾을 것 같아요.** (참여자 1-C, 30대 초 정규직)

국민연금이 너무 투명하지 않게 투자하고 있다고 생각해요. 항상 기사를 보면 어디에 투자했는데 몇 %의 손해를 입었다, 어느 기업에 우리도 모르게 투자했는데 또 손해를 입었다, 이런 것들을 너무 많이 봐서요. 우리가 1년에 어느 곳에 투자해서 이 정도 수익을 냈고, 이 정도 금액을 갖고 있으며 **이건 이렇게 쓰이고 있다는 신뢰가 필요하지 않을까** 생각해요. 국민연금이라는 제도를 믿지는 않지만 어쨌든 내가 내고 있는 돈이 있고, **지금 급여를 받는 분들이 있으니 그래도 우리에게 이 정도 약속한 금액은 주지 않겠냐는** 믿음이 있는 것 같아요. (참여자 2-G, 30대 초 파트타임)

프레임이죠. 우리가 50년 전 석유가 고갈된다고 했지만 지금도 석유는 앞으로 몇 백년 쓸 수 있는 것처럼, 국민연금을 자꾸 이슈화하는 건 생명보험이나 화재보험 같은 **[민간] 보험업계가 국민연금을 공격해야 상품을 팔 수 있는 그런 목적**이 있으니까요. 실제로 국민연금이 고갈될 수도 있을 것이고, **설계보다 더 오래 갈 수도 있을 것이고 그건 정확히 알 수 없는 추정치**잖아요. (참여자 3-D, 50대 초 자영업자)

2053년이 되면 고갈된다고 과학적으로 계산되어 있는 거니까. **프레임**이라기보다는 이런 문제가 생길 수 있는데 **과연 이렇게 뇌들** 것이냐. **이걸 프레임으로 볼 수는 없다**고

생각해요. (참여자 3-C, 50대 초 자영업자)

어느 시점에 고갈된다고 명확하게 명시되어 있잖아요. 저희는 **아이 둘 것까지 납부하고 있는 상황**인데 고민하게 되더라구요. 내주고 있는 이유가 가입기간이 늘면 나중에 더 많이 받을 수 있다고 해서 일찍부터 그렇게 하고 있는데, **[기금고갈로 인해] 나중에 못 받지 않을까**. 다른 한편으로는 **국가에서 운영하는 것이니 결코 이게 망하지는 않을 거야. 국가를 믿고 가보자**고 생각해서 넣고는 있는 상황이에요. 언론에서 [기금고갈] 문제가 계속 해서 나오고, 저출산으로 인해 납부해야 할 인구가 줄어드니 끊임없이 나오는 문제 같아요. (참여자 4-E, 50대 초 정규직)

우리 세대에는 인구가 많아 그만큼 충분히 받고 있었는데, 우리 다음 세대들이 점점 인구가 줄어들다 보니 고갈된다고 하는데 실제로 맞아요. **고갈될 수밖에 없어요. 기금을 아무리 잘 운용한다고 해도 고갈이 될 수밖에 없어요.** (참여자 5-C, 50대 초 비정규직)

3. 국민연금 보험료 부담 및 소득대체율

가. 보험료 인상에 동의하는 경우, 부담가능한 수준

참여자 상당수가 현재 국민연금의 재정을 감안하면 보험료 인상 필요성에 동의하는 것으로 나타났다. 노인부양비 부담이 급증하는 현실을 고려하면 현재 보험료만으로는 향후 국민연금의 급여지급이 어려울 수 있음을 인지하고 있는 것이다. 다만 보험료율이 15%까지 높아지면 세금까지 포함할 때 경제적 부담이 커진다는 점을 들어, 소득대체율을 낮추는 것도 대안의 하나가 될 수 있다고 보았다.

50대에서는 노동시장 지위와 무관하게, 보험료를 전액 본인이 부담해야 하는 지역가입자에 대하여 보험료 인상 시 정부의 보험료 지원이 필요함을 강조하였다. 9%를 초과하여 인상된 부분에 대한 정부지원을 예로

들었다. 한편 보험료 인상의 속도는 일시에 올리는 것보다는 간격을 두고 점진적으로 올리는 것이 상대적으로 저항이 적을 것이라는 인식을 나타냈다.

이유는 간단해요. 출산율이 0.79인가요. 그러면 후손들은 한 사람이 3명을 부양해야 하는데 말이 안 되는 구조죠. 사회가 유지되려면 기득권, 그러니까 기성세대가 내려놓고 조금씩 고통분담을 하지 않으면 사회가 지탱될 수 없어요. 애당초 설계 자체가 잘못되었기 때문에 지금이라도 계속 1%p씩 올리든, 아니면 3년에 2~3%p씩 올리든 손을 봐야한다고 생각해요. 이 구조는 유지될 수 없어요. (참여자 3-D, 50대 초 자영업자)

일부는 동의하지만 15%까지 인상하면 생활유지가 안될 것 같아요. 우리가 국민연금만 내는게 아니고 다른 세금도 있으니까요. 1~2%p 라면 가능하겠지만 그게 쉬운 문제가 아니죠. 소득대체율을 더 낮춘다든지 그런 식으로 방법을 찾아야죠. 우리보다 먼저 급여를 타신 분들이 너무 많이 받았기 때문에 우리가 그렇게 [많이] 내야 하는 건 아닌 것 같아요. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

사업장가입자는 절반을 회사에서 부담하니까 괜찮지만 지역가입자는 전액 본인부담이니 15%까지 올린다고 하면 저는 가만히 있지 않을 것 같아요. 만약 올려야 한다면 1~2%p 정도예요. (참여자 3-F, 50대 초 자영업자)

M: 본인 소득의 20%라면 어떻게 생각하나?

직장을 다니면 [사업주와] 나눠서 내니 20%에 대한 부담이 없지만 개인은 20%로 올리면 부담이 너무 커서 [보험료 납부를] 꺼릴 것 같아요. 저라면 안 낼 것 같아요....

인상하는 것에 대하여 15%까지는 할 수 있다고 생각은 하는데, 사업장가입자는 반반씩 내지만 임의가입자는 본인이 15%를 다 내야하니까 부담이 클 거예요. 그 부분에 대한 보완(보조)이 필요하지 않을까요. 저는 지금 아내 것을 다 납부해주고 있는데 9%씩 홀로 납부하다보니 [부담이] 크죠. 15%로 늘어나면 현재 9%에서 상승하는 부분 절반 정도는 지역가입자들에 대하여 정부가 보조해주는 제도를 마련하면, 그 정도까지는 할 수 있지

않을까요. ... 그러면 저항이 적지 않을까. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

보험료 인상에 대하여 15%까지는 할 수 있다고 생각은 하는데, 문제는 사업자나 개인, 임의가입자는 본인이 15%를 다 내면 큰 부담이 될 거예요. 이 부분에 대한 보완이 필요하지 않을까요. 제가 아내 것도 대신 납부해주고 있는데 9%씩 납부하다보니 [부담이] 크죠. 개인사업자들도 마찬가지로일 것이구요. 현행 9%에서 6%p 정도 올라간다면 그 중 절반 정도는 국가에서 지역가입자들에 대하여 지원하는 제도 마련이 필요해 보여요. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

12% 정도. 국민들도 고갈된다 이런 단어가 많이 나오고 해서 인지는 하고 있을 것 같아요. 결국은 올려야 한다는 생각을 암암리에 하는 것 같아요. (참여자 4-D, 50대 초 정규직)

한 번에 올리지 말고 건강보험료를 올라가듯 조금씩 천천히 올라가는 게 맞지 않을까요. (참여자 4-A, 50대 초 정규직)

50대 정규직 일부는 서구 국가들처럼 보험료 인상 시 근로자 부담비율을 낮추고, 사용자 부담을 지금보다 높이는 방안을 제안하였다. 사용자는 이미 다양한 세제혜택을 통해 부담이 완화되고 있다는 이유에서다. 이는 최근 노동소득분배율을 고려할 때 근로자와 사용자의 사회보험료 부담을 다르게 적용해야 한다는 주장과도 맥을 같이 한다.

저는 20% 선까지 가능하다고 생각해요. 다른 나라들도 많이 그렇지만 우리는 지금 개인과 사업자 부담이 50:50이잖아요. 그 비율을 조정해서 30:70 정도로 해서, 20% 보험료율이라면 개인이 6%, 사업자가 14% 이런 식으로. 총 부담률은 올리되 현재 개인이 부담하는 비율을 낮추고 사업자 부담 비율을 많이 높이는 그런 방식이. 사업체에서는 다른 세제지원을 통해 커버할 수 있지만, 개인은 개인이 부담해야 하는 걸. 전체 다 올린다고 하면 개인 부담이 커질 수 있으니 그런 방식으로 운영해 가는, 꼭 20%가 아니더라도 요

율을 올려야 한다면 개인과 사업자 간 비율을 조정해야 사업자가 더 부담하는 방향으로 조정... (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

나. 현 보험료 대비 소득대체율 수준의 적정성

국민연금 소득대체율이 70%에서 40%로 점차 낮아지는 중이지만 낸 것보다는 많이 받는 구조이기 때문에 손해만 보지 않는다면 - 수익비가 1보다 낮아지지 않는다면 - 대체율 인하를 어느 받아들일 수 있다는 입장이 존재한다. 다만 대체율이 40%보다 낮아지면 기초연금과의 급여 차이가 미미해지기 때문에 국민연금의 역할이 오히려 축소될 수 있다는 우려를 나타냈고, 일부 50대에서는 대체율이 더 낮아지면 자신들의 자녀가 국민연금 가입보다는 주식투자 등이 경제적으로 더 이로울 수 있다는 입장을 내비쳤다.

9% 대비 소득대체율 40%면 저는 정말 좋다고 생각하거든요. 이런 사적연금이 있으면 가입자가 엄청 몰렸을 거예요. 인구가 꺾이는 상황에서 이 소득대체율 지키기는 어려울 것 같은데 수치 40%로 보면 엄청 좋은 거라고 생각하고 있어요. (참여자 1-G, 30대 초 정규직)

어차피 고갈되는 것보다는 40%로 낮추더라도 낸 것보다 많이 받거든요. 그래서 더 낮춰도 상관없고, 예를 들어 은행 이자율 정도만 해서 손해만 안보게끔 그 정도까지도 받아들일 수 있다고 생각합니다. (참여자 3-E, 50대 초 자영업자)

처음에 비하면 대체율이 너무 많이 떨어져서 적절하지 않지만 지금 고갈이 [우려되잖아요]. 그래도 다음 세대를 위해 우리가 대체율을 좀 더 낮춰서 우리 자식들의 짐을 덜어주는 게 맞다고 생각해요. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

재정이 고갈되고 이런 걸 국민들에게 홍보하고 부득이한 방법이다, 어쩔 수 없다고 국민들에게 설득을 시켜야 하는 상황이라 낮춰야 하더라도 40% 미만은 어렵다고 생각합니다. 마지노선으로 해야 합니다. 더 낮춘다면 기초연금과 차이가 너무 줄어들기 때문에 무의미한 국민연금제도가 되지 않을까요. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

더 낮춰지면 저희 아이는 차라리 국민연금 [가입] 안하고 그 돈으로 투자를. 그게 오히려 이득이지 않나요. (참여자 4-G, 50대 초 정규직)

4. 노후소득보장제도의 역할에 대한 인식

가. 국민연금과 기초연금이 각각 충실하게 수행해야 하는 역할 인식

기초연금은 빈곤 노인에 대하여 선별성을 강화하는 방식으로 바뀌어야 한다는 의견이 많았다. 현재 노인빈곤율을 고려할 때 기초연금 지급범위 70%는 빈곤하지 않은 노인까지 포함하고 있어 예산 측면에서 비효율적이라는 것이다. 국민연금은 가입자 개인의 기여에 기초하여 운영하고, 기초연금은 빈곤노인에 대하여 재분배 기능을 더욱 확대하는 방식으로 개편해야 한다는 입장이 대부분이었다. 기초연금이 노인의 인간적인 삶 유지를 위해 ‘최저생계’ 수준은 책임져주는 제도로 기능해야 한다는 것이다.

기초연금은 힘들게 살아가는 어르신들에게 최소한 기초[수준]을, [보장]해줘야 한다고 생각합니다. 생활유지는 사람마다 다르기 때문에 그건 비례해서 나가야 하구요. (참여자 1-C, 30대 초 정규직)

기초연금만 받아서 먹고 살 정도로 [보장하는 것은] 너무 한 것 같고, 한 달에 한 두 번 외식을 할 수 있게끔. 정말 그냥 너무 삶이 피폐하지 않을 정도로 유지해 줄 수 있어야 할 것 같아요. (참여자 1-B, 30대 초 정규직)

기초연금은 최저생계 유지가 되어야 하는 거죠. 국민연금 없으신 어르신들도 의외로 많아요. 노후보장이 잘 되어 있는 분들이 있는 반면, 진짜 기초연금만으로 방 하나 해서 혼자 그걸로 생활하시는 남자 어르신도 계세요. 충분히 그걸로 생활하시더라구요. 물론 외출 안하고 식사만 해결하고 하는데 이런 거 보면 기초연금이 이 분의 최저생계 유지를 책임져 주는 거예요. 70%까지 주는 건 아닌 것 같아요. 빈익빈 부익부가 너무 심화된 상황에서 이것까지 주다 보니 가까운 예산만 나간다는 생각이 들어요. 그걸 좀 더 낮춰야 한다고 생각해요. 국민연금도 마찬가지로 최저생활 보장이기는 해요. 기초연금은 국민연금 가입을 안하신 분들에 대한 최저생활 보장이고, 국민연금은 우리가 타의든 자의든 노후 기본생활비라고 생각하고 가입하잖아요. 기초연금과는 다르겠죠. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

마지막 보루로 극빈층을 위해서 기초연금제도는 같이 끌고 가야 하는, 국민으로서 발전시켜야 하지 않을까요. 국민연금은 어차피 직장생활 하신 분들이 낸 돈 만큼 정해진 룰에 따라서 가져가는 것이니 보험의 공적 기능을 생각해서 기초연금은 어느 정도 발전시켜야 하지 않을까요. 기초연금으로 생활하는 분들이 생각보다 많은 걸로 알고 있거든요. 개인적으로 이건 발전해야 하지 않을까. 정치인들이 표를 얻기 위해서 하는 행위보다는 이 분들이 마지막으로 누릴 수 있는 인간적인 삶을 위해 최소한 국가에서 지원하는 제도로써 발전할 수 있는 길이 타당하다고 봐요. (참여자 3-F, 50대 초 자영업자)

기초연금은 부의 재분배 역할을 하는 게 맞고요. 최소한의 생활비가 없어 극빈층으로 전락하게 되면 발생하는 사회적 문제가 더 많기 때문에, 그걸 막기 위한 수단으로 국가에서 주도적으로 그런 계층을 찾아서 극빈층으로 전락하는 걸 사전에 방지하는 거죠. 국민연금은 노후보장을 목적으로 국가에서 반강제적으로 했지만 개인들이 주도적으로 노후 준비를 하는 수단, 국가가 끌고 가는 형태가 맞다고 생각합니다. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

나. 일반재정(조세)을 통한 국민연금 급여 지급 가능성

국민연금 재정에 국고를 투입하는 것에 대한 의견은 대체로 부정적이었다. 더 이른 시기 보험료로 냈어야 할 것을 훗날 조세로 부담하는 ‘조삼모사(朝三暮四)’에 불과하다는 것이다. 기금고갈이 임박해서 조세를 투입하는 것은 근본적인 대책이 될 수 있으므로 현 시점에서 늦지 않게 보험료를 인상하는 것이 효과적이라고 보고 있다. 국민연금 부족분을 메우기 위해 조세를 투입하는 것은 후세대의 부담만 높이는 것이라는 우려가 존재한다. 한편 30대의 경우, 기금고갈시점에서 조세를 투입하더라도 그 때 자신들은 이미 은퇴자일 것이기 때문에 추가적인 부담이 없다는 입장을 내비쳤다.

공무원연금도 이미 오랜 시간 국가보전금이 투입되고 있다는 점에서 형평성 측면에서 보면 국민연금도 가능할 수 있다는 의견, 조세투입은 기초연금에 한정되어야 한다는 의견도 제시되었다.

약간 조삼모사라는 생각이 들어요. 제가 낸 세금으로 받는 거고, 고갈되면 세금을 더 걷어서 내는데 제가 더 내서 그렇게 하는 거고. 코로나 때도 지원금을 막 주는데, 사실 그것도 저희 모르게 세금 다 올려서 받은 거잖아요. (참여자 1-F, 30대 초 무기계약직)

올려주면 고맙기는 하죠. 저희는 그때 쬐이면 일을 안 할 거고. 어떻게 보면 국민연금은 세금과 비슷한 역할을 한다고 생각하거든요. [월급에서] 떼 가는 건 똑같잖아요. 어디서 떼 가는지 다 알지도 못하고, 세금으로 하니까 괜찮다고 생각은 해요. 세금 올려서 받는 주체는 내가 아닐테니까. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

그렇게 되면 미래 세대는 이중으로 납부하게 되는 거잖아요. 그것에 대한 불만이 커지지 않을까요. (참여자 2-G, 30대 초 비정규직)

210 연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구

만약에 고갈되면 어느 정도 국가가 세금으로, 약속한 건 지켜야 한다고 생각해요 (참여자 2-B, 30대 초 비정규직)

세금을 낸다고 해도 큰 변화가 있을까. 저희 아랫 세대만 더 힘들어지지 과연 희망이 있을까 생각하거든요. 조금 더 [보험료를] 올리든가, [가입]기간을 늘리든가 그런 방법으로 해야해요. (참여자 2-C, 30대 초 비정규직)

당연히 그렇게 해야 한다고 생각합니다. 국가가 이미 약속한 내용이기 때문에 뭔가로 해결해야 하죠. 그러기 위해서는 조세를 갖고 할 수밖에 없어요. 하지만 무한정 투입하다 보면 결국 그건 밑 빠진 독에 물 붓기가 되니 메울 수 있는 방법을 빨리 강구한다는 전제 하에서 국가 재정이 투입되어 해결하는 것. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

코로나 때문에 나라에서 돈을 엄청 풀었잖아요. 그걸로 인해 나라빚이 늘었을 것이고, 국민연금도 없으면 메우는 것이 맞지만 뒷감당을 못할 것 같아요. 많이 투입되면 국가가 어디선가 또 [세금을] 가져와야 하잖아요. 세금을 올리더라도. (참여자 4-F, 50대 초 정규직)

신념적으로는 동의하지만 결국 그게 다 국민들이 떠안아야 하는 또 하나의 빚이거든요. 그런 차원에서 봤을 때 그건 절대 안되는 것 같아요. 결국 다음 세대로 넘어가면 빚이 되고, 근시안적 방법 같아요. 지금도 코로나라는 어쩔 수 없는 상황에서 돈을 엄청나게 풀었는데 감당이 안되잖아요. (참여자 4-C, 50대 초 정규직)

말도 안되는 소리예요. 국민연금은 [자기가] 냈던 돈으로 받는 건데 다른 세금을 여기로 빼 버리면 어딘가는 또 구멍이 생긴다는 말인데 그럼 도미노 현상처럼 망가지지 않을까요. (참여자 5-A, 50대 초 비정규직)

공무원연금이나 이런 것도 부족하면 세금으로 충당하는데 국민연금이라고 그렇게 못할 것은 없잖아요. (참여자 5-C, 50대 초 비정규직)

국민연금은 자기가 낸 돈 주는 거니까 이걸 세금으로 하면 안 된다는 취지인거죠. 그렇게 된다고 하면 기초연금처럼 해서 줘야지 결국은 이걸 연금이잖아요. 국민연금을 세금으로 메꾸게 되면 뒤죽박죽 되는 거예요. (참여자 5-D, 50대 초 비정규직)

다. 기초연금의 지급대상 및 지급액

30대에서는 특히 국민연금을 받지 못할 수 있다는 우려가 큰 탓에 기초연금의 지급범위를 모두에게 넓히는 것을 선호하는 것으로 나타났다. 기금고갈 시점에서는 기초연금이 국민연금을 대체할 수도 있다고 보는 것이다. 소득대체율이 계속 낮아지고 있어 국민연금으로는 적절한 수준의 노후소득 보장이 어렵기 때문에 빈곤하지 않은 노인도 기초연금이 함께 보장되어야 한다는 입장이다. 이와 함께 기초연금의 자산요건 중 자가에 대한 기준이 지금보다 크게 완화되어야 한다고 주장한다.

저도 처음에는 어려운 사람에게 더 많이 줘야한다고 생각했는데 어떻게 보면 저희는 국민연금을 못받을 수도 있잖아요. 모두에게 주는 방식으로 넓혀가야 하지 않나 싶어요. 국민연금을 대체할 수 있도록 말이죠. 국민연금 소득대체율이 점차 낮아질 것이고 이런 것들을 커버하려면 [기초연금]이 커져야 하지 않을까 싶어요. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

집이 있고 없고에 따라 차이가 있는데 이집 평생 겨우 하나 갖고 있는데 집 때문에 연금도 못받는다igo 하면 조금 그럴 것 같아요. 여건이 좀 많이 완화되어야 할 것 같아요. (참여자 1-A, 30대 초 정규직)

저는 일단 100%로 가는 게 좋다고 생각해요. 기본소득 개념으로 가는 게 맞다고 생각하고요. 기초연금이 안정적 소득기반을 제공하여 노인생활의 안정을 지원하고 복지를 증진하는. 이게 기본이기 때문에 그 뜻에 의해 늘려가는 것이 맞다고 생각합니다. (참여자 1-G, 30대 초 정규직)

다른 한 편으로는 현 세대 노인 중 노후소득이 충분한 이들이 현저히 적기 때문에 지급범위 70%를 유지하거나 더 낮추고, 급여수준을 높이는 방식을 제안하였다. 기초연금만 지급하는 노인들이 월 30만원으로는 생계유지가 거의 불가능하다고 보는 것이다. 예산제약으로 인해 금액을 무한정 높이기 어렵다면 지급범위를 축소하는 것도 적극 고려해야 한다는 입장이다. 65세 이상 노인들 가운데 일하는 경우가 점차 늘고 있기 때문에 기초연금 지급연령을 많게는 70세로 연장하는 것도 가능하다고 보았다. 기초연금이 지금처럼 확대되면 국민연금과의 균형이 깨질 수 있다는 우려가 있고, 기초연금 급여 인상보다는 노인에 대한 복지서비스를 확대하는 것이 바람직하다는 의견도 존재하였다.

저는 우리나라 노인들이 돈 있는 분이 상당히 적다고 생각해요. [그래서] 70%를 유지하는 것이 좋다고 생각하거든요. 대신 금액을 조금 올리는 것이 낫지 않을까. 노인 분들이 생각보다 자식들에게 해주느라고 돈이 없는 분이 많아서 상위 몇 % 빼고는 거의 비슷할 거라고 생각하기 때문에 조금 올려서 하는 것이... (참여자 1-C, 30대 초 정규직)

현재 만 65세도 경제활동 가능한 분들이 많으셔서 나이는 연장되어야 한다고 생각해요. 수급이 65세가 아니라 뒤로 미뤄야 한다고 생각해요. 70세 이렇게. (참여자 1-G, 30대 초 정규직)

100만원 가진 사람에게 30만원과, 1000만원 가진 사람한테 30만원은 다르다고 생각하거든요. 모두에게 [기초연금을] 다 주면 좋지만 무조건 재원은 한정되어 있기 때문에 사회적 기여를 하신 분들에 대한 보상이 정말 없는 것 같아요. 기초연금제도 정말 좋다고 생각해요. 출근하다 보면 폐지 줍는 분들도 많으시잖아요. 그런 분들에게 30만원은 진짜 큰 돈이거든요. (참여자 2-E, 30대 초 비정규직)

진짜 가난하신 분만 줘야 한다고 생각해요. 재정문제도 있고. 금액은 솔직히 30만원인

지, 40만원인지 기준을 뭘로 잡아야 할 지는 모르겠어요. 사람마다 돈의 가치가 다르잖아요. 어떤 사람은 20~30만원으로 한 달 버틸 수 있겠네, 다른 분은 일주일 밖에 못 버티겠네, 그렇기 때문에 급여 기준을 어떻게 잡아야 할지 모르겠어요. (참여자 2-C, 30대 초 비정규직)

지금 70%보다는 좀혀서 금액을 더 높이는 게 낫지 않을까. 30만원은 너무 부족한 것 같아요. 적어도 50만원은 [되어야]. 노인 분이 혼자 사시려면 최소 그 정도는 있어야 하지 않을까요. 어려운 분들은. (참여자 3-E, 50대 초 자영업자)

100% 다 지급하는 건 맞지 않다고 생각하고 그래서 70%든 80%든 적정선에서 제한을 두는 건 적절하다고 생각합니다. 부부가 합산해서 받아도 50만원이 안되는 금액인데 그건 충분히 올릴 수 있는 여지가 있다면 올려도 된다고 생각합니다. 근데 문제는 국민연금과의 밸런스를 고려해야죠. 그 차이가 너무 적어지면 국민연금에서 이탈이 분명 생길 수 있고, 국민연금 자체의 의미가 퇴색될 수 있으니까요. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

[지급대상율] 50~60%로 낮추고 금액을 60~70만원으로. 솔직히 30만원으로 혼자서는 [살아가기기] 정말 힘들거든요. 그 분들은 자거나 이게 아닐 것이고 월세일텐데 월세 내면 뭐 남는게 없잖아요. 그래서 기준을 낮추고 금액을 올리는 것으로, 정말 없는 분들에게 집중을 하자. (참여자 4-D, 50대 초 정규직)

저는 급여를 올리는 것보다 다른 제도에 대하여 혜택을 주는 게 나을 것 같아요. 왜 돈으로만 해결하려고 하는지. [기초연금 대상자들] 나이별로 해도 될 것 같아요. (참여자 5-A, 50대 초 비정규직)

라. 국민연금의 완전소득비례연금으로의 전환

국민연금의 완전소득비례연금으로의 전환은 개인연금과의 차이가 없어 공적보험의 기능을 상실한다는 입장과, 오히려 자신이 낸 만큼 받을

수 있기에 더 성실하게 보험료를 낼 것이라는 입장이 상존하고 있었다. 전자는 국민연금이 공적보험이기 때문에 재분배 역할에 충실해야 하다는 점, 후자의 경우, 재분배 기능은 이미 소득세와 같은 조세 영역에서 크게 작용하고 있음을 근거로 제시하였다.

그러면 사실상 국민연금의 큰 뜻이 없어지는 것 같아요. 그럴거면 개인연금을 들지. 역지로 국민연금 가입하게 해서 개인연금하고 사실상 크게 다르지 않다면 운영하는 의미가 있을까요. (참여자 1-B, 30대 초 정규직)

‘국민’이 용어에 들어가 있는데 개인연금의 느낌이에요. (참여자 1-C, 30대 초 정규직)

젊은 세대들은, 지금 저희 또래만 해도 투자에 관심이 많고 주식이나 노후에 어떻게 대비할 것인가 이런 것들에 대하여 기회라든지 이런 것들이 많은 세대이기 때문에 앞으로 갈수록 내가 이만큼 냈는데 왜 이거밖에 못받아? 저소득층은 왜 더 많이 받지? 이런 말들이 많이 나올 수밖에 없는 거죠. 옛 세대랑 다르잖아요. (참여자 2-B, 30대 초 비정규직)

자기가 낸 거 대로 받는 것에 찬성합니다. 어떻게 보면 일종의 적금이잖아요. 제가 낸 만큼 받을 수 있는 거라면 아끼지 않고 낼 것 같아요. 적금의 개념이니까. (참여자 3-C, 50대 초 자영업자)

민영보험은 자기가 낸 것만큼 자기가 가져가는 것이 원리지만 공적보험은 공적 기능이 있으니 분배도 들어가야 한다고 생각해요. 현행 체제로 가는 것이 맞다고 봐요. 공적보험이지 민영보험은 아니잖아요. (참여자 3-F, 50대 초 자영업자)

사회보험이니까 현행이 맞다고 생각해요. 있으신 분들이 조금 덜 내신 분들을 보듬어 주는 것이. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

저는 A값에 재분배가 있지만 그것과 마찬가지로 유족연금이라든지, 기초연금과 노령

연금 사이의 관계, 그런 것에서도 **소득재분배** 기능이 있다고 알고 있어요. 단순히 A값을 제외하고 B값으로만 한다? 그렇게만 하는 건 문제가 있어요... 노후보장이라는 건 복지적인 [성격의] 공적 보험이잖아요. 당연히 **소득재분배**가 들어가야 한다고 생각합니다. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

재분배적인 건 소득세로 이미 많이 내고 있잖아요. 얼마 이상 벌면. 조세적인 측면에서 해결할 문제죠. (참여자 5-D, 50대 초 비정규직)

마. 퇴직연금의 역할과 기대

노동시장 지위와 무관하게 근속기간이 과거보다 짧고 이직이 잦아 퇴직연금 역할이 크지 않을 것이라는 입장을 내비쳤다. 연간 1개월 치 소득을 ‘저축’하는 것이기 때문에 이것이 장기적으로 유지되면 큰 금액이겠지만 여전히 주택구매 등 목돈 마련을 위한 일시금, 중도인출이 매력적인 수단으로 작용하고 있었다. 퇴직연금은 국가가 관리하는 노후소득의 수단이기보다 금융상품으로서 성격이 강하고, 수익률이 낮거나 심지어 손해가 발생하는 경우도 있어 기대수준이 높지 않은 것으로 나타난다. 이는 IRP와 같은 개인연금에 대한 신뢰가 높은 것과 대조되는 모습이다.

퇴직연금이 10년, 20년 직장다녔을 때 엄청 쌓이잖아요. 그럼 도움이 되는데 **짧게 끊어서 다니면 그 비중이 클 것 같지 않아요.** (참여자 1-C, 30대 초 정규직)

요즘 같이 이직이 많은 시대에 퇴직금으로는 살기 어렵지 않을까요. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

근속이 많지도 않고, 저는 사회생활을 10년 했지만 가장 오래 6년 동안 다닌 곳에서도 퇴직연금이 없었거든요. **그게 반복되고 하면 퇴직연금의 의미가 점점 사라질 것 같아요.**

저한테는 사실 퇴직연금이 거의 없는 것이거든요. 그럴 바에는 개인연금을 강화하는 게 더 좋은 방법 같아요. (참여자 1-A, 30대 초 정규직)

절대적으로는 충분치 않죠. 내 소득의 1/12를 저축해 놓는 거니까 그게 10년 쌓이면 1년치 소득이 되는 거잖아요. 적지 않죠. 소득이라는 건 특별한 이유 없이 상승하니까요. (참여자 3-D, 50대 초 자영업자)

일종의 퇴직금이잖아요. 1년에 한달 치 월급을 올리는 거니까 꼭 필요하다고 생각합니다. (참여자 3-E, 50대 초 자영업자)

저는 이 집을 마련할 때 [퇴직금을] 다 찾아서 썼거든요. 그래서 지금 있는 곳에서 나갈 때 연금으로 돌릴 수 있을까 의문이에요. [일시금으로] 찾아서 쓸 것 같아요. (참여자 4-F, 50대 초 정규직)

대부분 다 [일시금으로] 찾아쓰는 걸로 알고 있어요. 그렇게 못하게 막지 않는 이상 눈앞에 당장 현금이 있으면 찾아서 급한데 쓰려고 하지, 미래를 위해... (참여자 4-A, 50대 초 정규직)

퇴직하면 일시금으로 찾아서 썼지, 이걸 연금으로 받는다고는 생각을 안해 봐서 모르겠어요... 어차피 국민연금에서 65세에 받을 건데 퇴직금까지 굳이. (참여자 5-A, 50대 초 비정규직)

퇴직연금의 문제점은 운영을 국가가 하는 것이 아니라 금융기관에서 하잖아요. 금융기관에서 눈먼 돈으로 알더라고요. 운영을 제대로 안해요. 자기가 신경 안쓰고 맡기면 손해났을 거예요. (참여자 5-F, 50대 초 비정규직)

제가 파견직 근무를 하다보니 보통 5년마다 회사가 바뀌어요. 5년에 한 번씩 퇴직금이 나와요. 그걸 계속 지금까지 꾸준히 모았으면 상당히 될텐데. 그 때마다 쓸 일이 생기니까

다 찾아서 쓰게 되더라고요. 개인적으로 나이가 들기 시작하니까 노후대책을 해야겠다 싶어서 IRP 가입하고 있거든요. (참여자 5-C, 50대 초 비정규직)

바. 개인연금 가입 여부 및 납부액

응답자 상당수가 개인연금에 가입하고 있거나, 이미 보험료 납입을 완료한 것으로 나타났다. 가입 사유는 30대의 경우, 노후소득을 기대하기보다는 연말정산과 같은 세제혜택 유인이 가장 컸고, 크게 목돈 들어갈 일이 발생하지 않는다면 가입상태를 계속 유지하고 싶다는 의지를 내비쳤다. 50대에서는 세제혜택보다는 주로 추가적인 노후소득을 기대하여 가입한 경우가 많았다.

현재 400만원에 맞춰서 내고 있어요. 세액공제가 첫 번째 이유이고, 두 번째는 회사에서 지원이 나와서요. IRP는 가입하다가 안하다가. 나머지 300을 더 채우기 위해 가입할까 말까 하고 있어요. (참여자 1-G, 30대 초 정규직)

저는 가입했었는데 집이 더 중요해서 그걸 다 해지하고 집에 넣었어요. (참여자 1-A, 30대 초 정규직)

보장성보다는 소득공제 때문에 가입했어요. (참여자 3-E, 50대 초 자영업자)

세제혜택, 그것도 큰 거잖아요. (참여자 3-B, 50대 초 자영업자)

저는 오래 전에 납입해 버렸어요. 납입종료. 제가 회사에 처음 갔을 때 1997년도였나. 친구 어머니가 보험설계사여서 들어놓고 청약서를 저한테 보냈더라고요. 그래서 가입했는데 당시 제 급여의 20%를 10년 간 납입했어요. 지금은 수급하게 되면 연 600만원인가 700만원씩 매년 받을 것으로 [알고 있어요.] (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

노후에 받을 연금이라고 생각해요. 뭘 수가 없어요. 세금을 다 토해내야 하거든요. 세 제혜택을 꽤 많이 받고 있어서. [해지하면 그 동안] 받은 세금을 다 토해내야 해서 아예 묻 어두는 용도로 생각하고 있어요. (참여자 4-G, 50대 초 정규직)

저도 개인연금은 몇 개 들은 것 같아요. 납입은 다 끝났고요. 저 3개, 남편 3개 이렇게. 큰 금액은 아니지만 일시불로 그냥 여유 있을 때 2천, 이렇게 한 번씩., (참여자 4 정현희) 그 때가 젊었을 때니까 저도 직장생활하면서 빠른 시기에 뭣도 모르고 들은 거예요. 해약 한 게 하나도 없었거든요. 10년 타는게 아니고 평생 타는 그런게 있었어요. 그 때 당시 뭣 모르고 가입했던 게 도움이 될 것 같은 생각이 들어요. 소득 대비 10% 정도 냈던 것 같아 요. (참여자 4-D, 50대 초 정규직)

제3절 연금 개혁 방향 정보 제공에 따른 정책 선호 변화 분석

1. 국민연금 보험료 인상 없는 급여 삭감에 대한 인식

보험료 인상 없는 급여 삭감은 이미 약속된 급여가 보장되지 않는다는 점에서 반발이 컸다. 기금고갈을 늦추기 위한 한시적 대책에 불과하다는 입장이다. 50대 자영업자의 경우, 보험료 인상 시 두루누리과 같은 보험료 지원이 확대되지 않는다면 고용부담이 더욱 커질 수 있음을 우려하였다.

급여가 낮아지는 것에 대해서는 동의하지 못하겠어요. 100만원 이상은 받아야 하지 않아요. 생계 유지를 위해서는. (참여자 2-A, 30대 초 비정규직)

동의하지 않아요. 어쨌든 약속이 바뀐 거잖아요. 통보죠. 받아들이기 힘들 것 같아요. 한 번 바뀌었다는 것은 앞으로도 그럴 수 있다는 거잖아요. 예를 들어, 국가가 저한테 처

음에는 100만원이라고 했다가 우리 어려우니까 80만원이야. [이렇게 하는 건데.] 한 번 그러면 또 그럴 수 있다고 생각해요. (참여자 2-B, 30대 초 비정규직)

(보험료 인상과 급여 삭감 중 하나를 고르라면) 보험료 인상을 선택할 것 같아요. 소득 대체율이 떨어져서 나중에 30%까지 내려간다고 하면 재정상태 등이 의심될 것 같아요. (참여자 2-D, 30대 초 비정규직)

제가 지난 번까지는 보험료를 좀 상향해도 될 것 같다고 생각했는데, 다시 살펴보니 저희는 건설업계이고 계속 노임이 올라가고 현장에 있으면 노무자가 있고 저희 직원들 말고 그 분들도 저희가 [임금을] 지급하고 있거든요. 기업이 보험료를 절반씩 나눠서 내고 있잖아요. 저희도 어렵고 하니까요. (참여자 3-B, 50대 초 자영업자)

두루누리처럼 지원 많이 해주면 15%도 가능하겠지만 그런 지원 없고. 일자리 지원금도 최저임금 많이 올려놓고 올해 하반기부터 일자리 지원금 중단했잖아요. 마찬가지로요. 그런 지원 없이 자영업자는 너무 힘들어요. 고용을 못해요. 이런 것 때문에 고용을 못하다 보면 계속 악순환이거든요. 40년 이상 납부한 사람들은 소득대체율이 높잖아요. 이런 부분 낮추고, 이걸 사회보험이니까요. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

사업주 입장에서 4대보험 정말 부담스러워요. 거기서 더 올린다면 힘들어요... 사업주도 의료보험, 국민연금 내잖아요. 똑같이 가야지 이걸 올리면 힘들어요. 이번 달에 벌써 고용보험 보험료도 올랐거든요. 다 부담이에요. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

보험료 지금 내는 것만으로 깎아주고 덜 받으라고 하는 건 의미가 없을 것 같아요. 기금 고갈을 막기 위해 나온 대책 밖에 안 되지, 국민들 생각은 그게 아니잖아요. 조금이라도 더 내서 조금 더 받는 것이 낫지 그냥 힘드니까 덜 내라, 덜 받아라 이거니까. 그건 국민들이 안 좋아할 것 같아요. (참여자 4-A, 50대 초 정규직)

2. 보험료율 인상에 대한 인식

2차 인터뷰에서는 서구 국가들과 비교할 때 한국의 보험료 부담수준이 크게 낮은 수준이라는 점에서 보험료 인상에 동의하는 입장들이 많아졌다. 기금고갈시점을 연기하여 자신들의 약속된 급여를 받을 수 있다면 보험료 인상을 이제는 받아들일 수 있다는 것이다. 3년 간 단계적으로 보험료를 인상한다면, 최대 15%까지 보험료를 높이는 것에 동의할 수 있다는 이들도 있었다.

저는 지난 번에는 안올리면 좋겠다고 생각했는데 자료를 보니까 조금 올릴 수 있다고 생각이 바뀌었어요. 다른 나라에 비해서 [보험료가] 많이 낮네요. 적어도 11%까지는 올려도 될 것 같아요. (참여자 3-E, 50대 초 자영업자)

보험료를 봤는데 생각보다 얼마 안 내더라고요. 생각해 봤을 때 한 달에 20~30만원 저축한다고 치면 나중에 내 노후에 도움이 되는 거잖아요. 5만원, 10만원 이렇게 올라도 저축하는 느낌으로 낼 수 있을 것 같은데, 제일 중요한 건 지금 이대로 가다가는 [기금이] 파산이에요. 받을 수가 없어요. 그래도 5만원, 10만원 정도 [납부액이] 올라가면 그 정도는 감낼 수 있다는 생각을 갖게 되었죠. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

(M. 현행 9%에서 향후 3년 계획으로 보험료를 인상한다면) 15%까지 가야 한다고 생각해요. 우리가 다들 보험료 내기 힘들다 하는데 적금도 마찬가지잖아요. 내기 힘들었던 게 나중에 가면 목돈이 되듯이 국가가 갖고 있던 걸 안주는 것이 아니잖아요. 저는 꼭 15%는 아니지만 그 정도로 올려야 한다고 생각해요. 저도 저희 직원들 국민연금 보험료 내줘야해서 부담은 많지만 제가 더 일해야죠. (참여자 3-D, 50대 초 자영업자)

3. 기초연금 확대 시 재원조달 방안에 대한 의향

연령을 막론하고 임금근로자들은 (자영자와 달리) 소득세와 같은 직접세 부담수준을 높이는 것은 현 시점에서 어려우며, 법인세나 간접세를 통해 기초연금 확대를 위한 재원을 마련하는 것을 선호하였다. 또한 증세를 통해 기초연금을 확대한다면 지급범위 확대 역시 고려해야 한다는 입장을 내비쳤다.

제가 직접세로 납부하는 건 부담스럽고요. 간접세나 다른 방향으로. 법인세를 올리든지 해서라도 재원을 마련할 방법은 충분히 있을 것 같습니다. (참여자 4-A, 50대 초 정규직)

세금을 어떻게 건느냐에 따라 다르겠죠. 간접세로 건으면 저랑 상관 없을 수도 있는 애기지만 직접적으로 올리면 그 때는 다시 생각해야겠죠. [예를 들어] 담배를 만원 올린다고 하면 저는 상관없거든요. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

저는 보편성에 조금 더 힘을 준다고 생각하는 편이라, 증세를 하게 된다면 [기초연금] 대상이 확대되어야 하는게 맞아요. 평등하게. (참여자 1-A, 30대 초 정규직)

4. 연금 개혁안에 대한 선호 및 이유

저는 원래 기초연금을 보편적으로 지급해야 한다고 생각했는데 이야기 듣고 생각이 바뀌었어요. 저소득층은 생각보다 돈을 체계적으로 쓰지 못하는 분들이 많거든요. 우리는 계획적으로 쓰고 지출하지만 그 분들은 그렇지 않아요. 그래서 서비스로 제공하는 것이고. 차라리 보편적으로 주는 것보다는 선별적으로 하고 서비스를 곁들여서 촘촘하게 하는 게 어떨까 싶어요. 돈을 무작정 늘리기보다는. (참여자 1-E, 30대 초 정규직)

5. 수급개시연령의 연장에 대한 인식

한국이 처한 인구구조 변화와 국민연금 재정상황을 고려하면 수급개시연령을 65세에서 더 연장하는 것에 대한 반발은 크지 않았다. 오히려 보험료 인상보다 수급개시연령을 연장하는 것에 대한 수용성이 더 높았다. 지금보다 생애 근로기간을 연장할 수 있다고 기대하기 때문이다. 즉 수급개시시점이 늦춰지더라도 기대수명 연장으로 생애 수급기간이 길어지므로 크게 손해는 아니라는 입장이다.

다만 수급개시연령 연장은 정년연장과 직결되는 문제로, 정년이 함께 연장되지 않으면 은퇴 후 수급개시까지의 공백이 심각한 문제가 될 수 있음을 거의 공통적으로 우려하고 있다. 고숙련 전문직이 아닌 경우, 노후에 할 수 있는 일이 단순노동에 불과하기 때문에 수급개시연령을 연장되는 것을 우려하는 이들도 존재한다.

수급개시연령 연장이 가장 우선적으로 이루어져야 할 것 같아요. 워낙 오래 살다 보니 일도 그만큼 오래 할 수 있을 거고, 그러면 당장 연금을 받지 않아도 일하고 살 수 있을 정도가 될 것이라 생각하거든요. 조금 더 건강해지고 의료가 발달하면... 수급개시연령을 높이는 건 좋은데 소득대체율을 너무 많이 낮추면 연금으로 의지하려던 사람들도 있을 수 있잖아요. 그 사람들은 너무 낮아지면 살아가기 어려울 것 같아요. (참여자 1-B, 30대 초 정규직)

저는 수급개시연령 상향조정해야 한다고 생각해요. 지금 만 61세 연금 받는 사람도 있고... 63세도 있을텐데 63세는 너무 빠르다고 생각해요. 우리도 다른 나라처럼 68세 이 정도는 가야된다고 생각해요. 지금 기업들도 어려운데 그 보험료를 15%까지 올린다는 건, 최저임금 올리고 하면서 부작용도 많은데 그것까지 올리면 [부담이] 너무 가중된다고 생각해요. 나라에서 그 부분을 보조해주는 것도 아니잖아요. (참여자 3-A, 50대 초 자영업자)

처음에 [연금제도를] 만들 때는 이렇게 오래 살 줄 몰랐잖아요. 아이들이 그렇게 안 태어날 줄도 몰랐고. **상황에 맞게 바꾸는 건 맞다고** 생각해요. **널 사람은 없고, 탈 사람은 많으니까.** (참여자 4-F, 50대 초 정규직)

저는 조금 늦추는 것도 [괜찮다고 생각해요]. **수명이 길어지는 상황**이니까. 지금 어른 신들, 90세 가까이 사시잖아요. 60세면 환갑잔치하고 이런 세대인데 본인들도 그렇게 오래 살지 몰랐다고... 저희는 어떨까 가끔 생각하거든요. 지금 생각한 것보다 더 오래 살 수도 있고. 재수 없으면 정말. **우리 아이들도 그렇고 애들이 점점 줄고 노인은 더 많아질텐데 그것에 대한 대책**인 것 같기는 해요. (참여자 4-G, 50대 초 정규직)

정년 문제하고 같이 논의될 사항 같거든요. 노후보장이 되어야 하는데 근로를 할 수가 없고, 그렇다고 연금수급도 안되고. **지금 공백이 발생하는 기간을 정부가 어떤 식으로 보완해 줄 수 있는지, 그 부분이 같이 논의되면서 수급개시연령까지 함께 이야기되어야 할 것** 같아요. (참여자 4-B, 50대 초 정규직)

정년이 몇 살인지가 더 중요할 것 같아요. 67세는 지금 볼 때 너무 많지만, **그 때 가서 정년이 연장된다고 하면 합리적일 수도 있을 것** 같아요. (참여자 2-B, 30대 초 비정규직)

젊은 애들이 저희가 보기에... 저희 자녀들도 대학교 4학년 이러니까. 개네들 보면 너무 불쌍해요. 위에서 빠져줘야 하는 것 아닌가하는 생각이 많이 들어요. 하지만 **정년연장이 안되면 수급연령을 높일 수 없는 거죠.** 저희도 갭이 있잖아요. 55세에서 65세. 10년 간의 공백이 힘들거든요. **그걸 뭘로 메워야 하는지 고민이** 많아요. 70세 이렇게 늘린다고 하면 **그건 정말 죽으라는 소리** 같아요. 10년이 정말 고민이에요. (참여자 4-D, 50대 초 정규직)

보통 55세에서 65세까지 10년이 정말 긴 기간이거든요. **10년 공백이 있으니까.** 나중에 65세부터는 연금 받으니까 그나마 괜찮은데 이 시기에는 지출도 많은데 수입은 없고. **저는 이 기간이 가장 큰 문제**라고 생각해요. **55세 이렇게 퇴직하고 나서 마땅히 지금 저희**

나이대에 갈 곳이 없잖아요. 제2의 직업을 찾는 게 힘들고, 가더라도 제대로 된 곳에 가기 힘들고. 저는 정년연장이나 이런 것 없이 수급개시연령만 높이는 건 조금 문제가 있다고 봐요. 그 공백기간을 대체할 수 있는 방법이 있어야 할 것 같아요. (참여자 4-D, 50대 초 정규직)

노인들이 퇴직하고 나서 할 수 있는 일이 전문직이 아니라면 단순노동이잖아요. 그 때 되면 로봇으로 대체될 가능성도 높구요. 전문직이 아니라면 그 사이에 특별히 할 수 있는 일이 없을텐데 그러면 너무 늦지 않을까 생각했어요. (참여자 2-D, 30대 초 비정규직)

제4절 종합 및 소결

이 장에서는 연금 개혁 시 사회적 합의를 도출하기에 앞서, 국민들의 정책 선호를 파악하기 위해 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 실시하였다. 인터뷰 대상은 현재 노동시장에 참여하고 있는 만 나이가 30~50대인 국민연금 가입자 34명이었으며, 노동시장 참여형태와 연령대를 기준으로 5개 그룹을 정하여 2주 동안 그룹당 2회씩 총 10회에 걸쳐 인터뷰를 진행하였다. 2차 인터뷰는 1차에서의 내용에 기초하여 보다 구체적인 정보를 제공한 뒤 진행하였다. 이를 통해 참여자들이 연금 개혁 방향에 대한 추가정보를 얻은 후에는 어떠한 정책 선호 변화를 보였는지 파악하기 위함이었다. 주요 인터뷰 결과는 다음과 같다.

먼저, 2절에서 연금 개혁과 관련하여 적정 노후소득과 재정위기, 국민연금 보험료 부담 및 소득대체율, 노후소득보장제도의 역할에 대한 인식을 살펴보았다.

미래 노후소득 수준에 관한 질문에서는 참여자들이 대체로 월 200만원 전후의 노후소득이 필요하다고 응답하였으나, 본인의 예상노후소득

수준을 명확히 제시하는 경우는 거의 없었다. 재정 위기와 관련해서는 대부분의 참여자가 국민연금 기금 운용의 불투명성, 기금소진 가능성에 대한 우려를 나타냈으나, 다수의 참여자가 이러한 우려에도 불구하고 국가가 운영하는 국민연금의 급여가 반드시 지급될 것이라는 신뢰를 지니고 있었다.

국민연금 보험료 부담 및 소득대체율과 관련해서는 인터뷰 참여자의 상당수가 점진적인 보험료 인상 필요성에 동의하고 있었으며, 기금소진 시점에 일반 재정을 투입하는 것보다 보험료 조기 인상이 효과적이라는 인식을 갖고 있었다. 소득대체율의 경우에도 수익비가 1보다 낮아지지 않는 한 대체율 인하를 받아들이겠다는 응답이 다수를 차지하였다. 다만, 국민연금 급여 수준이 지나치게 낮아지는 경우 기초연금과의 급여 차이가 미미해지는 것에 대한 우려가 있었다.

이러한 결과는 노후소득보장제도의 역할에 대한 인식과도 연결되어 있는데, 대부분의 인터뷰 참여자들이 가입자의 기여에 기초한 국민연금을 강화하되 기초연금은 빈곤한 노인에 초점을 맞춘 제도로 개편해야 한다는 입장이었다. 한편, 국민연금의 완전소득비례 전환과 관련해서는 소득비례 전환 시 공적연금으로서의 기능이 상실된다는 입장과 자신이 기여한만큼 급여를 받을 수 있기에 오히려 성실하게 보험료를 납부할 것이라는 입장이 공존하고 있었다. 마지막으로 인터뷰 참여자의 상당수가 개인연금에 대한 높은 신뢰도를 보였으나, 퇴직연금에 대해서는 향후에도 그 역할이 크지 않을 것이라는 인식이 대부분이었다.

3절에서는 연금 개혁과 관련된 정책 선호를 살펴보았다. 먼저, 국민연금 보험료 인상 없이 급여를 삭감하는 방향의 개혁에 대해서는 대부분의 참여자가 크게 반발하였다. 적정 수준의 급여를 보장하지 못하며, 기금고갈을 늦추기 위한 한시적 대책에 불과하다는 지적이다. 반면, 보험료 인

상이나 수급개시연령에 대한 반발은 그리 크지 않았다. 기존에 약속된 급여를 받을 수 있다면, 보험료 인상이나 수급개시연령 연장은 받아들일 수 있다는 입장이다. 다만, 참여자의 대부분이 은퇴 이후 수급개시연령 도달까지의 공백 기간에 대해 우려하고 있었다.

이러한 결과를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 향후 연금 개혁 논의 시 반드시 보험료를 인상해야 한다. 그 간의 우리나라는 보험료율 인상을 위해 끊임없이 노력해왔으나 사회적 합의를 이루지 못하였다. 그러나 현재 다수의 국민들이 보험료 인상의 필요성에 인식하고 있는 만큼 정부가 보다 적극적으로 보험료율 인상을 추진할 필요가 있다. 특히, 직접적으로 사회적 합의 과정에 참여하는 이해관계자 대표들이 보험료 인상에 반대하는 경우 적극적으로 국민들의 여론을 수렴하여 협상에 참여하는 이해관계자 대표들을 설득할 필요가 있다. 다만, 대다수의 인터뷰 참여자가 조기에 보험료를 인상하는 것이 효과적이라는 인식을 지니고 있으며 급격한 인상이 아닌 점진적인 인상을 선호한다는 점을 고려하여, 빠른 시일 내에 보험료 인상을 시작하되 조금씩 점진적으로 인상하는 스케줄을 적용해야 할 것이다.

둘째, 노후소득보장체계 내 국민연금의 역할을 강화할 필요가 있다. 다수의 인터뷰 참가자들이 재정위기를 고려하여 대체율 인하를 받아들일 것이라는 입장을 보였으나, 한편으로는 국민연금 급여 수준이 지나치게 낮아지는 것에 대한 우려를 지니고 있었다. 특히, 국민연금의 급여가 낮아지고 기초연금의 급여가 계속 증가하여 두 제도 간 급여 차이가 미미해지는 것에 대해 부정적인 입장을 보였다. 대부분의 인터뷰 참여자들이 가입자의 기여에 기초한 국민연금을 강화하고, 기초연금은 선별성을 강화하는 방향으로 개편해야 한다는 인식을 공유하고 있었다. 이는 다수의 국민들이 앞서 4장에서 살펴본 개혁 방향 중 국민연금의 중심성 강화를 선호할

가능성이 높음을 시사한다.

이때, 한가지 유의할 점은 대부분의 인터뷰 참가자가 재정안정화를 매우 중요한 문제로 인식하는 동시에 적절한 급여 수준에 대한 우려도 지니고 있다는 점이다. 보험료 인상없이 급여를 삭감하는 방식의 개혁에 대한 반발, 월 200만 원 정도의 노후소득이 필요하다는 응답과 국민연금 급여 수준이 기초연금과 유사한 수준까지 낮아지는 것에 대한 우려, 은퇴 이후 수급개시연령 도달까지의 공백 기간에 대한 우려, 개인연금에 대한 높은 신뢰 등이 이를 지지한다. 이는 향후 개혁 논의 시 재정안정성에만 초점을 맞추기보다는 국민연금을 통해 적절한 급여수준을 제공할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음을 의미한다.

셋째, 노후소득보장제도를 단순화하고 제도 간 관계를 명확하게 설정할 필요가 있다. 미래 노후소득 수준에 관한 인터뷰에서 본인의 예상노후소득 수준을 명확히 제시하는 경우가 거의 없었다는 점에 주목해야 한다. 이는 우리 노후소득보장체계가 복잡하고 각 제도 간 역할이 불분명하여 가입자들이 자신의 노후소득을 직관적으로 알기 어려운 상황임을 잘 보여주는 결과라 할 수 있다. 향후 다층노후소득보장체계가 내실화되기 위해서는 복잡한 제도를 단순화하고 제도 간 관계를 명확하게 설정하는 과정이 선행되어야 한다.



제6장

결론: 성공적 연금 개혁을 위한 정책 제언

제1절 주요 내용 요약

제2절 연금 개혁 논의를 위한 사회적 합의 모형

제3절 사회적 합의 기구의 설치 및 운영 방안 제시

제 6 장

결론: 성공적 연금 개혁을 위한 정책 제언

제1절 주요 내용 요약

본 연구는 연금 개혁 논의 진전을 위한 사회적 합의 모형과 구체적이고 실행가능한 사회적 합의 기구의 설치 및 운영 방안을 제시하는 것을 목표로 하였다. 이를 위해, 연금 개혁에서의 사회적 합의의 개념과 역할 및 중요성에 대해 살펴보고(2장), 주요국의 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정을 검토하여 시사점을 도출하였다(3장). 또한 한국의 공적연금이 처한 상황을 살펴본 뒤, 주요 개혁안이 공적연금의 적정성과 재정 안정성에 미치는 영향과 그에 따른 이해관계 변화를 살펴보았다(4장). 셋째, 초점집단 면접(FGI)를 통해 연금 개혁과 관련된 국민들의 인식과 정책 선호를 파악하였다(5장). 각 장의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 2장에서는 연금 개혁에서의 사회적 합의과정에 대해 살펴보았다. 1절에서는 사회적 합의의 개념과 역할 및 중요성, 그리고 사회적 합의를 이루기 위한 요건들에 대해 살펴보았다. 본 연구에서는 사회적 합의를 다양한 사회적 갈등 상황에서 주요 주체들이 강제력에 의존하지 않고 갈등을 해소해가는 연속적 과정으로 정리하였다. 이는 사회적 대화, 사회적 자문, 사회적 합의주의, 사회적 협의 등의 다양한 형태로 존재하며, 정책 결정 과정에서 여러 긍정적인 역할을 수행한다. 특히나, 이를 통해 정책 결정의 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 그 중요성이 높다 할 수 있다.

2절에서는 논의의 범위를 좁혀 연금 개혁에서의 사회적 합의에 대해 살펴보았다. 연금 개혁을 추진하는 과정은 경제 또는 보험수리의 영역이

아니라 정치의 영역이기 때문에 연금 개혁에서는 정부와 주요 사회적 파트너들 사이의 협력 관계를 통해 절차적 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 이때, 사회적 합의는 각국의 연금 체계, 정치 제도, 사회적 합의 주체 등에 따라 ①주요 정당 간의 합의, ② 정부와 주요 사회적 파트너들 간의 합의 등 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 경우에 따라 ③정부가 개혁을 주도하기도 한다. 이러한 사회적 합의가 이루어지기 위해서는 민주적 과정과 절차, 사회적 논의 기구, 합의 결과의 이행을 평가할 수 있는 평가 체계 등이 필요하며, 개혁을 추진하는 세력의 강렬함(또는 그 방어 연합의 취약함), 국민들에 대한 정보 전달 및 언론의 역할 등도 중요하다. 종합하자면, 각 나라의 연금체계, 연금 개혁의 배경, 개혁의 내용과 방향, 사회적 합의의 주체와 합의를 이루어가는데 필요한 요소들의 조합에 따라 적절한 사회적 합의 과정이 달라질 수 있음을 살펴보았다.

3장에서는 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정에 대한 해외사례를 살펴보았다. 핀란드는 전통적인 노사정 합의 기구를 중심으로 연금 개혁을 추진하였고, 이를 통해 연금제도 뿐 아니라 노동시장과 근로환경 변화를 종합적으로 고려한 대안을 마련할 수 있었다. 독일은 다양한 사회적 합의 방식을 시도하였고, 어려운 정치적 지형에서 정당 간의 합의와 전문위원회를 통한 연금 개혁에 성공한 사례이다. 2001년 연금 개혁에서는 전통적인 사회적 대타협 방식과 노동조합을 설득하는 방식을 통한 연금 개혁이 어려워지자 결국 야당과의 합의로 개혁을 단행하였고, 2004년에는 전문가로 구성된 개혁위원회를 통해 개혁에 성공하였다. 1990년대 스웨덴의 연금 개혁은 이해집단이 배제된 채 정치권을 중심으로 사회적 합의를 이루어낸 사례이다. 이 같은 연금 개혁이 성공한 것은 각 집단에게 서로 다른 영향을 미치는 정책패키지를 통해 각 집단을 설득하였기 때문이다. 마지막으로, 영국은 소수의 전문가로 구성된 연금위원회와 이를 지지한

정부 주도로 개혁에 성공한 사례이다. 연금위원회가 개혁 방향과 원칙을 제시하고 정부가 이를 대부분 수용하여 연금 개혁을 추진하였으며, 그 과정에서 대국민 토론회 및 여론수렴 절차를 진행하여 연금 개혁에 대한 국민들의 지지를 얻어낼 수 있었다.

이상의 사례들은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 연금 개혁에서의 사회적 합의 과정은 각 나라가 처한 정치적 환경과 정책 결정 과정에 따라 달라질 수 있으며, 우리나라 역시 한가지 사회적 합의 방식을 고수하기보다는 다양한 사회적 합의 방식을 시도할 필요가 있다. 둘째, 국회 중심의 개혁 시 정치적 이해 관계와 무관하게 연금 개혁이 추진되어야 하며, 정당의 정치적 이념과 관계없이 일관된 개혁 방향을 유지해야 한다. 셋째, 사회적 합의 과정에서 국민들에게 연금 개혁에 관한 투명한 정보를 제공하고, 보다 적극적으로 국민들의 의견을 수렴하는 것이 중요하다.

다음으로 4장에서는 우리 연금제도가 직면한 상황을 파악하고, 마이크로시뮬레이션 모형을 통해 실현가능한 연금 개혁안에 대해 검토하였다. 먼저, 1절에서는 현행 노후소득보장체계가 현세대의 노인 빈곤 문제, 미래의 급여적정성 문제, 재정적 지속가능성 문제, 기초연금의 역할 재정립 문제, 적용 사각지대 및 노동시장 변화에 대한 대응 문제, 국민연금 A값 문제 등 다양한 문제들에 직면해 있음을 살펴보았다. 이후 전술한 문제들이 매우 복잡하고 상호연관성을 지니고 있어, 모수 개혁만으로는 근본적인 해결책을 모색하기 어려움을 제시하였다.

다음으로 2절에서는 최근 논의되고 있는 국민연금 중심의 노후소득보장 모형과 기초연금 중심의 노후소득보장 모형을 반영한 5개의 시나리오를 설정하고, 각 개혁 모형이 공적연금액(국민연금, 기초연금) 수준과 재정에 미치는 영향을 비교·검토하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 현행 제도로는 적정한 급여를 보장하기 어렵다. 둘째, 소득대체율을 45%

로 인상하는 ‘국민연금 강화’ 모형의 경우 장기적으로 급여 수준을 높이지만, 가입기간이 간 상위계층일수록 상대적으로 더 큰 혜택을 누릴 것으로 전망되었다. 셋째, 국민연금제도를 완전 소득비례방식으로 전환하는 경우 모든 계층의 국민연금액이 전반적으로 축소되는 것으로 나타났으며, 상위계층의 절대적인 급여감소폭이 더 크지만, 상대적인 급여수준 감소는 하위 계층에서 더 큰 것으로 나타났다. 넷째, 개혁 초기에는 모든 개혁방안들이 현행 제도에 비해 공적연금 수준을 전반적으로 높이지만, 장기적인 영향은 상이한 것으로 나타났다. 다섯째, 국민연금 기금 수지 적자 보전과 기초연금 지급에 소요되는 일반재정 규모를 시나리오별로 비교해 보면(2088년 기준), 보편적 기초연금 모형에 가장 많은 재정이 소요될 것으로 전망되었으며, 그 외의 방안들에 소요되는 재정은 유사한 것으로 나타났다.

5장에서는 국민들의 정책 선호를 파악하기 위해 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 실시하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 먼저, 2절에서는 적정 노후소득과 재정위기, 국민연금 보험료 부담 및 소득대체율, 노후소득보장제도의 역할에 대한 인식을 살펴보았다. 대부분의 인터뷰 참여자들이 필요노후소득을 분명하게 응답하였으나, 본인의 예상노후소득 수준을 명확히 제시하지 못하였다. 재정위기와 관련해서는 대부분의 참여자가 국민연금 기금 운용의 불투명성과 기금소진 가능성에 대한 우려를 지니고 있었으나, 다수의 인터뷰 참여자가 기금소진 이후에도 국민연금의 급여가 반드시 지급될 것이라는 신뢰를 지니고 있었다. 또한 다수의 인터뷰 참여자가 점진적인 보험료 인상 필요성에 동의하고 있었으며, 일반 재정 투입보다는 보험료 조기 인상이 효과적이라고 인식하고 있었다. 소득대체율 인하에 대해서는 재정위기를 고려하여 감수할 의향이 있다는 응답이 다수를 차지하였으나, 기초연금과의 급여 차이가 미미

해질 정도로 국민연금의 급여가 낮아지는 것에 대한 우려가 있었다. 한편, 대부분의 인터뷰 참여자들은 기여 기반 제도인 국민연금을 강화하고 기초연금은 빈곤한 노인에 초점을 맞춘 제도로 개편해야 한다는 입장을 지니고 있었다. 또한 인터뷰 참여자의 상당수가 개인연금에 대한 높은 신뢰도를 보였으나, 퇴직연금에 대해서는 향후에도 그 역할이 크지 않을 것이라는 인식이 대부분이었다.

3절에서는 연금 개혁과 관련된 정책 선호를 살펴보았다. 우선, 국민연금 보험료 인상 없이 급여를 삭감하는 방향의 개혁에 대해서는 대부분의 참여자가 크게 반발하였다. 적정 수준의 급여를 보장하지 못하며, 기금고갈을 늦추기 위한 한시적 대책에 불과하다는 지적이다. 반면, 보험료 인상이나 수급개시연령에 대한 반발은 그리 크지 않았다. 기존에 약속된 급여를 받을 수 있다면, 보험료 인상이나 수급개시연령 연장은 받아들일 수 있다는 입장이다. 다만, 참여자의 대부분이 은퇴 이후 수급개시연령 도달까지의 공백 기간에 대해 우려하고 있었다.

이러한 인터뷰 결과로부터 얻은 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 향후 연금 개혁 논의 시 반드시 보험료를 인상할 필요가 있다. 특히, 빠른 시일 내에 보험료 인상을 시작하되 조금씩 점진적으로 인상하는 스케줄을 적용하는 것이 중요해 보인다. 둘째, 노후소득보장체계 내 국민연금의 역할을 강화할 필요가 있다. 재정위기로 인해 대체율 인하가 불가피하다면 이를 받아들이겠다는 입장이 다수였으나, 한편으로는 인터뷰 참가자의 대부분이 국민연금 급여 수준이 지나치게 낮아지는 것에 대한 우려를 지니고 있었다. 셋째, 노후소득보장제도를 단순화하고 제도 간 관계를 명확하게 설정할 필요가 있다. 거의 모든 인터뷰 참가자가 자신의 노후소득수준을 예측하지 못하는 상황이었다.

전술한 것처럼 사회적 합의 과정은 각 나라의 연금 개혁의 배경, 개혁

의 내용과 방향, 사회적 합의의 주체와 합의를 이루어가는데 필요한 요소들의 조합에 따라 달라질 수 있다. 이러한 측면에서 지금까지 살펴본 본 연구의 내용은 적절한 사회적 합의 과정을 모색하기 위한 사전 작업이라 할 수 있다. 다음절에서는 이를 토대로 연금 개혁을 위한 사회적 합의 과정을 제안하는 것으로 보고서의 결론을 대신한다.

제2절 연금 개혁 논의를 위한 사회적 합의 모형

1. 연금 개혁 트릴레마의 이해

가. 연금 개혁 트릴레마를 고려한 사회적 합의 모형

국민연금 개혁은 국민연금의 트릴레마를 해결하는 방향으로 진행되어야 한다. 국민연금의 트릴레마는 사각지대를 줄여서 급여 대상의 보편성을 확보해야 하는 과제, 적절한 급여 수준을 유지하여 급여 적정성을 확보해야 하는 과제, 연금 보험료율 조정 및 가입대상 확대 등을 통해 재정적 지속성을 확보해야 하는 과제가 서로를 제약하여 세 과제를 모두 달성하기 어렵다는 것을 말한다.

국민연금 급여 사각지대를 줄이기 위해서는 가입 연령에서 가입을 쉽게 하고, 수급연령에서 자격 완화가 필요하다. 국민연금은 제도 도입 초기 가입을 지원하기 위해 낮은 보험료율을 적용하였다. 이러한 조치는 가입률을 높일 수 있지만, 장래 재정적 지속성에 위협을 가한다. 한편, 수급 자격 완화를 목적으로 최소 15년 이상 가입해야 연금 수급 자격을 부여하던 것을 1999년부터 최소 10년 가입으로 변경하였다. 최소 가입기간을

줄이는 것은 급여 보편성을 확보한다는 측면에서 긍정적이지만 재정 부담을 키우며, 또 짧은 가입 기간으로 인한 저연금 수급자를 양산한다는 문제가 있다. 즉, 국민연금 사각지대를 줄이기 위한 조치는 재정적 부담을 키우거나, 일부 집단에서 급여의 적정성을 낮추는 문제를 일으킨다. 따라서 보편성을 확보하기 위해 사각지대를 줄이는 것과 더불어 저연금 수급자에 대해 어떠한 추가적 소득보장을 해야 하는지를 별도로 고려해야 한다.

국민연금의 재정적 지속성을 확보하기 위해서는 보험료 수입을 늘리거나, 급여 지출을 줄여야 한다. 보험료 수입을 늘리기 위해 보험료율을 인상할 경우에는 저소득 취약 계층에서 노동 공급을 줄이거나 기여를 회피하는 등의 사각지대가 커질 수 있다. 그래서 급여의 보편성을 확보하기 어려워지는 문제가 발생한다. 한편 급여 지출을 줄이기 위해 소득대체율을 낮추거나, 높은 보험료율에 따른 가입 저항을 줄이기 위해 국민연금 급여의 소득비례성을 높이게 되면 단기 저소득 가입자 집단에서 낮은 연금에 따른 급여 적정성의 문제가 발생한다. 국민연금의 소득재분배 요소를 폐지하고 완전소득비례로 전환하거나 소득비례성을 키우는 경우 평균 소득 이하 가입자의 경우에는 급여 수준이 낮아지게 된다. 따라서 재정적 지속성을 확보하기 위해 보험료율을 인상할 경우, 이에 따른 가입 사각지대 확대를 최소화하기 위한 보험료율 지원을 신설하는 것을 검토해야 한다. 또한, 소득대체율을 낮추는 경우에는 저연금 수급자에게 소득을 보충할 수 있는 수단을 동원할 필요가 있다.

한편 급여 적정성을 확보하기 위한 방안으로 가입을 유도하기 위해 낮은 보험료율을 적용하거나, 보험료를 지원하는 것은 재정적 지속성을 낮추게 된다. 또한, 보험 가입자의 적정 급여를 확보하고자 하는 목적으로 수급에 필요한 최소 가입기간을 늘리는 경우, 국민연금 수급률이 낮아져

서 급여의 보편성을 확보하기 어려워진다. 따라서 이 경우에도 국민연금의 수급에서 제외되는 노인에게 대한 소득보장 수단을 고려해야 한다.

이렇듯 국민연금 개혁의 트릴레마는 개혁 방향을 설정하는 데 있어 고려해야 할 요소이다. 연금 개혁에서 어떤 과제 해결에 집중해야 하는지와 그러한 과제 해결을 위한 수단이 가져오는 문제를 보완하기 위한 수단에 대한 이해가 필요하다. 기존 국민연금 제도가 보편성 확보 차원에서 문제를 가졌는지, 지속가능성 확보 차원에서 문제를 가졌는지, 급여 적정성 확보 차원에서 문제를 가졌는지와 같이 어떤 요소에 집중하느냐에 따라 개혁의 방향이 달라진다. 여전히 노인 빈곤의 문제가 심각하다는 것에 집중하면, 국민연금 제도 설계가 우리의 급격한 노령화 과정에 대한 대응에 한계를 드러내는 것이므로 보편적 기초연금 도입과 같은 제도 개혁을 검토해야 한다. 마찬가지로 국민연금의 가입 사각지대가 커서 미래에도 특정한 집단에서 적정한 수준의 급여를 확보하기 어렵다고 볼 경우에도 국민연금 제도를 통한 대응이 어렵다고 볼 수 있으므로 제도를 재설계하는 것을 검토해야 한다.

이렇듯 현재 연금 개혁이 어떤 과제에 집중하고자 하는지에 따라서 사회적 합의 모형이 달라질 필요가 있다. 2022년 현재 개혁 논의를 살펴보면, 재정적 지속성 확보를 가장 중요한 과제로 보고 있는 것으로 보인다. 따라서 재정적 지속성 확보를 위한 보험료율 조정에 대한 동의가 가능한 사회적 합의 모형을 운영해야 하고, 또한 보험료율 인상에 따른 갈등 전선을 극복해나갈 수 있는 수단을 동원할 수 있는 당사자들이 합의 과정에 참여해야 한다. 보험료 부담 당사자들이 더 중요한 역할을 하는 합의 과정 모형이 필요하다는 의미이다. 따라서 급여 적정성을 확보하기 위한 과제, 급여의 보편성을 확보하기 위한 과제에 집중할 때의 당사자와 구분될 필요가 있다. 한편 갈등 전선을 극복해나갈 수 있는 수단에 대한 고려도

필요하다. 보험료율 인상이 가져올 영향을 극복하기 위해 보험료 지원 사업 등의 재정적 지원 필요를 고려하거나, 보험료율 인상에 따른 고용주 부담을 완화하기 위해 퇴직급여 부담의 일부를 전환 또는 완화하기 위한 논의를 추가하고자 한다면 이를 구체적으로 검토할 수 있는 정부 당국, 입법 과정을 실질적으로 수행할 국회도 개혁 논의에 깊숙이 개입할 필요가 있다.

나. 세대 문제를 고려한 사회적 합의 모형

국민연금제도는 부과방식 재정 운영 원칙을 일부 반영하여 세대간 계약 방식으로 사회적 위험에 대응하는 사회보험의 형태를 가진다. 그래서 연금 개혁의 트릴레마 외에도 세대간 이해가 다르다는 문제를 가진다. 만약 세대간 계약의 부과방식이 아닌 개인 단위의 수지 상등을 추구하는 적립방식을 지향한다면 각 세대의 부담-급여 수준의 균형은 기여 수준과 급여 수준의 조정을 통해서 달성이 가능하다. 그렇지만 현재 국민연금 제도는 부과방식 원칙을 반영하고 있어, 세대의 문제는 두 가지 측면에서 고려할 필요가 있다.

첫째는 이미 운영해왔던 제도적 유산의 영향을 고려해야 한다. 국민연금은 초기 제도 확대 적용을 위해 낮은 보험료율, 높은 급여율을 적용하였다. 이 당시 가입자의 평균 수명이 더 낮다는 점에서 이러한 조치는 일부 정당화될 수 있지만, 이러한 방식의 제도 운영은 사회적 연대, 사회 보험의 가치를 실현하기 위한 의도라기보다는 정부 정책 설계 영향이 더 컸다. 따라서 초기 가입자를 지원하는 방식의 정책 설계에 따른 제도 운영 비용을 누가 부담할 것인가의 문제가 남는다. 이러한 정책 설계 비용을 제도 가입자가 부담할 것인지, 아닌지의 문제이다. 기대수명 증가와 같이

사회보험이 대응하고자 하는 위험 요소가 확대되는 것이라면, 제도 가입자 간에 이 부담을 분산하는 것이 필요하다. 따라서 국민연금 제도 운영에서 후세대 가입자가 부담해야 해야 하는 몫과 정책 설계의 특징으로 인해 발생하는 후세대 부담분을 구분할 필요가 있다. 후세대 부담분에 해당하는 몫은 일반 재정을 통해 부담을 완화할 필요가 있다. 그렇지만 국민연금 제도 도입 초기부터 이러한 후세대 부담분이 누적되어 있기 때문에 그 수준을 구체적으로 추정하기 어렵다는 한계가 있다. 한편, 국민연금의 제도적 성숙에 따라 후세대에서는 가입자와 비가입자의 구분이 크지 않을 전망이다. 따라서 추상적 수준에서라도 후세대 부담분에 대한 인식을 가질 필요가 있다.

둘째는 미래 제도의 영향을 받는 사람들에 대한 것이다. 국민연금의 재정적 지속성을 확보하기 위해 연금보험료율을 단계적으로 높여도, 단계적으로 급여율을 낮추거나 수급연령을 조정하더라도 이러한 제도 개혁의 영향을 받는 사람들은 후세대, 미래세대다. 즉, 국민연금의 재정적 지속성을 확보하고자 하는 제도 개혁의 상당수는 후세대가 부담해야 하는 수준을 지금 시점에 개혁 과제로 정하는 것이다. 이에 따라 후세대 부담을 줄이기 위한 조치들이 병행되어야 한다. 현재 가입자인 국민연금 수급자가 미래 받는 연금에 부과되는 조세를 통한 재원을 연금 재정에 투입하는 방식은 미래 세대의 재정적 부담을 더는 방식이 되며, 동시에 앞의 제도적 유산을 고려한 정책 대응이 될 수 있다. 참고로, 연금급여의 실질가치 보장 방식을 변경하는 것, 연금보험료율의 즉각적 인상, 소득대체율 하향 조정의 중단 등은 현 세대의 부담을 키우거나, 미래 세대의 급여 수준을 보장하는 효과를 가진다.

셋째는 국민연금의 재정적 지속성 문제를 더욱 키우고 있는 인구구조의 변화와 더불어 미래 노동 시장과 관련된 전망을 함께 고려하는 것이

다. 장래 근로연령 인구의 급격한 감소는 부과방식 비용을 높이는 요인이 되고, 또 수명의 증가는 수급 기간을 늘리게 된다. 따라서 수급연령을 조정하면서 동시에 고령자들이 노동시장에 더 오래 참여할 수 있는 조건을 갖출 필요가 있다. 지금은 고령으로 인한 노동시장에서의 배제를 최소화하는 방식을 고려하고 있다면, 미래에는 노동 참여와 연금 수급을 병행하여 적절한 소득을 확보할 수 있도록 지원해야 한다.

따라서 세대문제를 고려하는 보다 큰 틀에서 이뤄지는 연금 개혁 논의에서는 인구 구조, 노동시장 구조를 고려하여 일과 은퇴의 시기를 조정하는 거시적인 대안을 마련해야 한다. 이러한 방식의 개혁 논의는 우리 사회가 나아가야 할 방향을 고려해야 하므로 보다 큰 틀에서의 논의를 통한 대타협 기구가 필요하다. 이때는 구체적인 이해당사자가 참여하는 합의 모형보다는 보다 거시적인 틀에서 논의 기구를 운영할 필요가 있으며, 개혁 방향 논의에도 더 많은 시간이 필요할 것이다.

2. 사회적 합의 기구의 역할: 연금 제도 운영의 청사진 제시

사회적 합의 기구는 사회적 합의 모형이든, 사회적 논의 모형이든 관계 없이 행정을 수행할 구체적인 기구가 필요하다. 그리고 이 기구는 연금 제도 운영의 청사진을 제시할 필요가 있다.

청사진에는 현재 이뤄지고 있는 국민연금 장기재정전망에 포함되는 제도적 측면의 변화를 포함해야 한다. 재정전망에 포함되는 인구, 경제, 노동시장 여건 변수를 포함하여 국민연금 제도의 장기적 발전 전망을 포함해야 한다. 이를 바탕으로 개인연금, 퇴직연금 등 사적 연금의 발전 전망을 수립해야 한다. 예를 들어, 연금 보험료율이 장기적으로 지금의 약 2, 3배 수준으로 증가할 때는 가계의 여유자금이 부족해지므로 사적연금의

발전 가능성은 상당히 낮아진다. 또한 고용주의 연금부담금이 높아져서 이를 낮추기 위해 일부에서 논의하고 있는 퇴직금전환금제의 재도입은 퇴직연금을 통한 노후소득 확보의 가능성을 낮춘다. 따라서 재정전망 뿐만 아니라 장기적인 노후소득보장제도 재구성에 따른 전망도 포함해야 한다.

이러한 청사진은 재정적 지속성과 보장성을 확보하는 방안, 제도의 보편성과 재정적 지속성을 확보할 수 있는 방안과 같이 연금 개혁의 트릴레마를 고려한 내용이어야 한다. 연금 개혁이 성공하기 위해서는 현세대와 미래세대가 부담해야 하는 재정적 부담 몫이 어느 정도인지에 대한 적절한 판단이 가능해야 할 것이다.

제3절 사회적 합의 기구의 설치 및 운영 방안 제시

1. 연금 개혁 논의 기구 운영 현황

2022년 현재 예정된 연금 개혁 주체들의 움직임은 다음과 같다.

먼저 정부 차원에서이다. 윤석열 정부는 연금 개혁을 주요한 국정과제로 포함하고 있다. 2022년 7월 발표된 윤석열정부 120대 국정과제 과제 번호 42번 지속 가능한 복지국가 개혁에서는 “사회적 논의를 통한 상생의 연금 개혁 추진으로 국민연금 지속가능성을 제고하고 안정적인 노후소득보장 체계 구축”을 과제 목표로 설정하였다(대한민국정부, 2022, 81). 국민연금 개혁을 위해 국민연금법에 명시된 제5차 국민연금 재정계산을 실시하고, 이에 바탕을 둔 정부의 국민연금 제도 개편안을 마련한 후, 사회적 합의 도출은 ‘공적연금 개혁위원회’를 설치·운영하여 이끌어

내겠다는 것이다.

국민연금 운영의 주무부처인 보건복지부는 2023년 제5차 국민연금 재정계산을 준비하고 있다. 보건복지부는 2023년 10월까지 국민연금 종합운영계획안을 작성하여 제출해야 하는데, 규정에 따라 재정계산 결과가 연금 개혁으로 연결될 수 있도록 대표성과 전문성을 확보한 재정계산위원회를 구성·운영하여 국민연금 개혁안 마련에 집중할 계획이다(보건복지부 보도자료, 2022.8.10.). 그리고 재정계산 결과를 바탕으로 해서 사회적 합의 기능은 국회 연금개혁특별위원회 등을 활용한다는 계획이다. 연금 개혁 논의가 구체성을 가지기 위해 재정계산위원회에 재정추계전문위원회, 기금운용발전전문위원회 위원이 2인을 포함하도록 하고 있다.

한편 국회도 연금개혁특별위원회를 설치하여 운영하고 있다. 특별위원회는 산하에 민간자문위원회를 구성하여 연금 개혁의 정책 방향을 제시하도록 하고, 이를 바탕으로 특위에서 구체적인 정책 방향을 합의하는 것을 검토하고 있다. 또한 특위가 설정한 정책 방향에 적합한 개혁 방안을 민간자문위원회에서 제출하도록 할 계획이다. 이러한 개혁 방안을 특위는 내부 논의 및 이해당사자 대표, 국민의견수렴 기구에 제출하여 의견을 수렴할 계획이다. 그리고 이를 바탕으로 해서 개혁 대안을 수립하고, 법률안의 국회 통과를 시도할 계획이다.

2. 연금 개혁 논의 기구 운영 방향

앞서 2절에서 제시한 바와 같이 개혁 논의가 구체적 과제에 집중할 경우에는 소규모 전문가 집단이 구체적인 개혁 방안을 먼저 제시하고, 이를 바탕으로 사회적 합의 모형을 운영하는 방식이 바람직하다. 현재 국회 연금개혁특별위원회가 운영하고 있는 방식이 이러한 형태에 가장 가깝다.

따라서 국회 특위는 운영 방식에서 개혁 과제를 재정안정화 수단을 구체화하는데 적합한 방식으로 설계되어 있다. 또한 보건복지부의 국민연금 재정계산도 이러한 과제에 적합한 방식으로 설계되어 있다. 2022년 연금 개혁 논의 과정에서 이러한 사회적 합의 모형 운영은 불가피한 측면이 있다. 베이비붐 세대의 노동시장 은퇴가 예정되고, 저출산이 지속되는 과정에서 국민연금의 장기적인 재정안정성을 확보하는 것이 어느 때보다 시급하기 때문이다. 특히 재정안정성을 확보하기 위한 개혁 조치가 시급히 이뤄지지 않으면 전체적인 제도 재설계를 기획해야 한다는 점에서도 시급성이 부각된다.

한편 개혁의 시급성에도 불구하고 장기적인 개혁 방향 수립은 필요한 상황이다. 앞서 사회적 논의 기구 운영에서 제시한 바와 같이 장기적 개혁 방향과 단기적 개혁 과제를 구분해서 접근할 필요가 있기 때문이다. 현재 상황에서 단기적으로 국민연금의 재정지출을 줄이고자 하는 시도는 다른 한편으로 기초연금의 역할 확대로 귀결될 가능성이 있다. 노후소득 보장제도의 전체적인 전망에 대한 판단이 각기 다를 수 있기 때문이다. 또한 연금제도가 본질적으로 정치적으로 결정된다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어, 2007년 국민연금 개혁에서는 국민연금의 소득대체율을 장기적으로 20% 낮추면서 기초연금의 2028년까지 10%로 한다고 하였다. 그렇지만 기초연금은 2014년 A값의 약 10%인 20만원으로, 이후에 30만원으로 인상된 바 있다. 물론 이러한 배경에는 줄어들지 않는 현 노인 세대의 경제적 어려움을 고려할 필요도 있었다. 따라서 사회적 논의 기구에서는 보다 장기적 시야에서 다양한 노후소득보장제도의 장기적 발전 방향을 수립해야 한다.

정리하면, 연금 개혁이 집중해야 하는 과제를 연금제도의 트릴레마를 해소하고자 하는 목적이라면, 구체적 해결 과제를 지목하고 이에 따른 갈

등 전선의 구체적인 당사자가 참여하는 사회적 합의 모형을 지향할 필요가 있다. 한편으로 보다 큰 틀에서의 개혁 방향을 논의하고자 할 때는 사회적 합의를 지향하는 모형보다는 사회적 논의, 사회적 대타협 기구의 형태를 보일 필요가 있다.

전자의 경우에는 정부가 주도적으로 개혁 방안을 마련하고, 사회적 합의 과정에서는 각 이해당사자들이 처한 문제를 드러내며, 이러한 갈등 요소 해결을 위해 동원 가능한 정책수단을 설계하는 방식이 필요하다. 따라서 정부 주도 개혁 방안 수립까지는 전문가 집단이 참여하고, 이해당사자들의 요구를 확인하고 타협하는 과정에서 사회적 합의 모형 방식이 운영될 필요가 있다.

후자의 경우에는 개혁의 필요에 대한 전국민적 설득이 전제되어야 한다. 따라서 개혁의 필요성, 정책 방향의 확인 및 동의를 얻기 위한 ‘연금 개혁위원회’가 국가 기구로 구성될 필요가 있다. 이때 연금개혁위원회는 연금제도 뿐 아니라 노동시장 구조, 중고령자 교육 정책 방향, 인구 구조를 두루 아우를 필요가 있다. 따라서 이러한 기능을 이미 수행하고 있는 저출산고령사회위원회의 하위 기구로 논의 기구를 설치할 것인지, 아니면 별도의 독립적 기구로 설치할 것인지를 고려할 필요가 있다.



- 고제이, 권혁진, 신우진, 류재린, 하솔잎, 조남운. (2016). 미시모의실험 기반 중장기 사회 재정 영향 평가 모형 개발 - 노후 소득 보장 정책을 중심으로, 한국보건사회연구원,
- 국민연금공단. (2022a). 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022.9.30.인출
- 국민연금공단. (2022b) 국민연금기금 운용수익률 현황. https://www.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_03_01.jsp에서 2023.1.8. 인출.
- 국민연금공단. (2022c). 2021년 12월 국민연금 사업통계.(국민연금공단 내부자료).
- 국민연금공단. (2022d). 월별 통계자료. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month에서 2022.8.30. 인출.
- 국민연금공단. (2022e). 연금정보. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp에서 2022.8.30. 인출.
- 국민연금공단. (각 연도 말) 국민연금 공표통계. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_request_resources_04_01.jsp?cmsId=public_data에서 2022.7.12.인출
- 국민연금공단. (각 연도) 국민연금 통계연보 https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2022.7.12.인출
- 국민연금재정추계위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계. 국민연금재정추계위원회.
- 국민의당. (2022). 제20대 대통령 선거 국민의당 정책공약집.
- 국민의힘. (2022). 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 국회 보건복지위원회. (2022. 11. 16.). 국회 연금개혁 특위, 민간자문위원회 구성의 건 의결- 공적 연금 관련 각 분야 전문가 및 관련 연구기관 종사자 1

- 6인으로 구성된 민간자문위원회 구성 -. 국회 보도자료. <https://www.assembly.go.kr/portal/bbs/B0000051/view.do?nttId=1937224&menuNo=600101&sdate=&edate=&pageUnit=10&pageIndex=1>에서 2022. 12. 10. 인출.
- 국회예산정책처. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처.
- 국회의장 발의. (2022. 07. 22.). 연금개혁 특별위원회 구성의 건. 의안번호 2116617.
- 권혁진 (2020). 노후소득 적정성에 대한 공적연금 개혁 방안들의 장기 효과 전망 및 평가 - 평균의 함정에 빠져버린 정부 정책의 한계 -. 연금연구 제10권 제1호. 1-43.
- 권혁진, 류재린. (2015). 공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기 전망, 응용통계연구 제28권 제4호, 한국통계학회. 741-762.
- 권혁진, 류재린. (2018). 노후소득보장을 위한 공적연금의 적정성과 재정 안정성 전망, 공공사회연구, 제8권 제1호, 한국공공사회학회, 38~82.
- 권혁진, 신우진, 한재명, 정동진, 류재린, 박충렬, 김균. (2013). 2007년 공적 연금 개혁의 적정성 전망과 평가: dynamic micro-simulation을 통한 장기 분석, 사회보장연구 제29권 제4호, 한국사회보장학회, 1-54.
- 기획재정부. (2020. 09. 02.). 재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 '60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리 -재정준칙 도입 추진 및 사회연금보험 개혁 필요-. 기획재정부 보도자료.
- 김수봉, 배준호, 이각희, 이승영. (2006). 해외연금제도 개혁 사례연구: 연금개혁 과정의 정치적 쟁점을 중심으로. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 김수완. (2019). 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가? 2019년 사회정책연합 공동학술대회 기획주제 I 세션 발표문(2019.10.11.).
- 김영순. (2005). 연금개혁의 정치: 서구 3 개국 사례를 통해 본 구조적 개혁의 정치적 조건들. 사회보장연구, 21(2), 1-28.
- 김영순. (2011). 한국의 복지정치는 변화하고 있는가: 1,2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국의 복지정치. 한국정치학회보. 45(1), 141-163

- 김영순. (2014). 꼬끼리 쉽게 옮기기: 영국 연금개혁의 정치, 후마니타스
- 김용원. (2012). 사회적 합의주의의 성공가능성에 관한 연구-한국과 독일 사례의 비교를 중심으로. 한국협동조합연구, 30(2), 79-105.
- 김원섭, 김수완, 최영준, 주은선. (2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공·사연금제도 발전방안. 국민연금연구원 연구보고서.
- 김원섭, 강성호, 김형수, 이용하. (2016). 우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체계로의 재구축 방안에 관한 연구. 사회보장연구, 32(4), 1-29.
- 김원섭. (2008). 공적연금개혁에서 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구. 국민연금연구원 연구보고서.
- 김주현, 박명준. (2013). 사회의 질과 사회적 합의 지향성의 효용. 국제지역연구, 22, 89-120.
- 김혜진, 성혜영, 김원섭, 김현수, 정창률, 김아람. (2019). 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구, 프로젝트 2019-01, 전주: 국민연금연구원.
- 대한민국정부. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제.
- 더불어민주당. (2022). 제20대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집.
- 류재린, 문현경. (2022). 코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석. 사회보장연구 38(2), 31-63.
- 류재린, 정해식, 이용하, 신화연, 이다미, 이지혜. (2022). 공적연금 재구조화 방안 연구. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 류재린. (2022). 2000년대 이후의 영국의 연금개혁과 시사점. GLOBAL ISSUE BRIEF
- 문현경, 김혜진, 김아람. (2022). 연금개혁의 주요 행위자로서 사용자에게 대한 기초연구. 전주:국민연금연구원.
- 문현경, 류재린, 김원섭, 유현경. (2020). 고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로. 연구보고서 2020-17. 국민연금연구원.

- 박지호, 김동혁. (2019). 육체가동연한 연장에 따른 정책방향 연구. 한국도로공사 연구보고서.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2022. 8. 10.). 국민연금 개혁을 위한 재정추계 본격 착수 - 8월 추계를 시작으로 장기재정전망 도출 및 개혁안 마련 -. 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=372550에서 2022. 10. 31. 인출.
- 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.
- 보건복지부. (2022). 통계로 본 2021년 기초연금
- 보건복지부. (각 연도). 보건복지통계연보. 세종:보건복지부.
- 서문기. (2007). 사회적 합의형성에 관한 이론적 소고: 분석틀과 정책적 합의. 행정논총, 45(4), 1-22.
- 성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람. (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구, 프로젝트 2019-03, 전주:국민연금연구원.
- 손영우. (2018). 한국형 사회적 대화 기구의 특징과 발전 방향에 관한 연구: 경제사회노동위원회를 중심으로. 시민사회와 NGO, 16(2), 105-140.
- 송지원. (2018). 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안. 국제노동브리프 2018년 3월호 51-59. 한국노동연구원.
- 스웨덴 연금청 홈페이지. <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/income-pension-complement>에서 2022.6.20. 인출.
- 신우진, 권혁진, 류재린. (2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향, 사회보장연구 제32권 제1호, 한국사회보장학회, 33-55.
- 안종범. (2005). 국민연금개혁의 정치경제학. 응용경제, 7(2), 87-109.
- 연방정치교육원(bpb). Rentenpolitik-Nachkriegsgeschichte bis 1990(연금 정책-1990년까지의 전후 역사). <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/289637/nachkriegsgeschichte-bis-1990>에

- 서 2022. 7. 10. 인출
- 연방정치교육원(bpb). Rentenpolitik-Von 1990 bis heute(연금정책-1990년부터 현재까지). <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/289643/von-1990-bis-heute/>에서 2022. 7. 10. 인출
- 영국정부 홈페이지. (2022a). National Insurance: detailed information. <https://www.gov.uk/topic/personal-tax/national-insurance>에서 2022. 10. 30. 인출.
- 영국정부 홈페이지. (2022b). Workplace pensions. <https://www.gov.uk/workplace-pensions/joining-a-workplace-pension>에서 2022. 10. 30. 인출.
- 우승명 .(2019). 21세기 독일 연금개혁과 패러다임의 전환-지출지향에서 수입지향 연금정책으로-. 한국사회복지학 71(2). 65~90.
- 우태현, 유병홍, 이상호. (2015). 노동정책결정과정에서 노사정관 거버넌스 상의 정책네트워크의 기능에 관한 연구. 한국노총 중앙연구원.
- 유호선, (2013). 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 관한 연구, 연구보고서 2013-03, 국민연금연구원
- 유호선. (2013). 연금개혁을 위한 사회적 합의 과정에 관한 연구. 국민연금연구원.
- 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원.
- 유희원, 한신실, 임란, 손현섭. (2021). 국민연금 기준소득월액 상·하한 조정방안 검토. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 은민수. (2007). 영국과 독일의 연금개혁 비교: 다수제 정치와 합의제 정치를 중심으로. 비교민주주의연구 제3집 2호. 133~166.
- 이다미, 권혁진. (2019). 국민연금 실업크레딧의 노후소득보장 효과 -미시 시뮬레이션(micro-simulation)을 활용한 장기 전망. 사회보장연구 제35권 제3호, 39~72.
- 이용하. (2022). 우리나라 노후보장 개선방안: 국민연금 개혁을 중심으로. 정책기획위원회 세미나 발표자료.

- 이정우. (2019). 독일형 복지국가. 과거-현재-미래. 인제대학교 출판부.
- 이채정, 이선화, 김진석, 신영규, Ellie Suh, Harri Melin, Dirk Hofäcker, Moritz Hess. (2021). 사회경제시스템 전환과 복지국가 유형별 대응체제 비교. 연구보고서 21-14호. 서울:국회미래연구원
- 이현주, 김근혜, 송지원, 신정완, 주은선, 최연혁, Jonas Edlund. (2018). 스웨덴의 사회보장제도. 한국보건사회연구원.
- 이호영, 서문기, 이진, 이준웅, 이항우, 정필주. (2006). 사회적 합의수준 제고 방안. 정보통신정책연구원 연구보고서.
- 임유진. (2014). 정당경쟁과 국민연금 개혁의 복지정치. 한국정치학회보 48(1), 99-118.
- 정상호. (2020). 한국의 '지역의 사회적 협의'에 관한 연구. NGO연구, 15(3), 185-220.
- 정인영, 정창률, 권혁창. (2017). 영국의 공·사적 연금제도 연구. 프로젝트 2017-05, 전주:국민연금연구원.
- 정인영. (2015). 국민연금 사각지대 완화를 위한 제도적 개선방안 연구. 사회복지정책 42(2), 33-62.
- 정창률. (2018). 회귀인가 발전인가? 적용제외 폐지 이후 영국 연금제도 검토. 사회복지정책 45(1), 1-26.
- 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022. 4. 29.). '고용을 통해 성장과 선순환하는 지속가능한 복지'를 위한 윤석열 정부의 복지국가 개혁방향. 제20대 대통령직인수위원회 보도자료.
- 제21대 국회 제398회 제4차 회의록 (2022.7.22.). 국회본회의 회의록.
- 제갈현숙. (2007). 독일 적녹연정 시기(1998~2005) 의료보험 제도 변화에 관한 연구. 사회복지정책 31권. 149~176.
- 조성대. (2008). 균열구조와 정당체계: 지역주의, 이념, 그리고 2007년 한국 대통령선거. 현대정치연구, 1(1), 169-198.

- 주은선. (2005). 연금개혁 정치의 특성: 스웨덴에서 자유주의적 연금개혁은 어떻게 가능했는가?. *사회복지연구*, 26, 201-228.
- 주은선. (2006a). 연금개혁의 정치, 한울.
- 주은선. (2006b). 스웨덴 복지정치의 기반 변화: 코포라티즘의 폐기, 또는 변형?, *사회보장연구* 제22권 제1호, 241-264.
- 주은선. (2012). 해외 공·사연금제도(스웨덴). 국민연금연구원.
- 주은선. (2015). 스웨덴 모델의 변화 속에서 바라본 스웨덴 연금제도. 한국스칸디나비아학회 2015 하반기 쟁점 토론회(제3차 쟁점토론회). (2015.11.06.)
- 주은선. (2020). 국민연금 중심 개혁방안. 한국보건사회연구원 세미나 발표자료.
- 최기홍, 신승희. (2015). 생애 순혜택으로 측정한 국민연금 초기 수급자들의 소득재분배, *응용통계연구* 제28권 제4호, 721-739.
- 최영준, 전미선. (2017). 공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?: 공무원연금 개혁 과정 분석. *한국행정학보*, 51(3), 359-387.
- 최영준. (2018). 공적연금제도, 최복천 외(공저). 『영국의 사회보장제도』, 219-248, 한국보건사회연구원.
- 최옥금. (2022). 기초연금 수준과 국민연금 관계에 대한 소고. 한국연금학회 춘계학술대회 발표자료.
- 통계청. (2005). 2005년 인구주택총조사 1% 표본추출 자료.
- 통계청. (2021). 장래생명표(2021.12.공표). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA202에서 2022. 8.30. 인출
- Andreas A., F. Bonker, and H. Wollmann. (2002). Welfare State Reform in Germany from 1982 to the present. Report for the 2002 WRA MSOC Conference.
- Babic, M., Huijzer, J., Garcia-Bernardo, J., & Valeeva, D. (2022). How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and Politics*, 24(2), 133-150. doi:10.1017/bap.2021.19

- Bäcker, G., Ernst, K. (2020). Das 3-Säulen-System der Alterssicherung i
m Überblick. <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/rentenpolitik/288929/das-3-saeulen-system-der-alterssicherung-im-ueberblick>에서 2022.7.1. 인출
- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K. and Neubauer, J. (2008). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMAS(독일연방노동사회부). (2022). aten zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter-und-bei-Erwerbsminderung/daten-zur-grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html>에서 2022.7.30. 인출.
- BMGS; Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (2003). Nachhaltig in der Finanzierung der sozialen Sicherungssystem. Breicht der Kommission. Bonn.
- Bonoli, G. (2000). The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe. Cambridge University Press.
- Börsch-Supan, A., Heiss, F. and Winter, J. (2004). Akzeptanzprobleme bei Rentenreformen. Wie die Bevölkerung überzeugt werden kann. Köln.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. (2021). Bevölkerungsforschung. Ausgabe 1/2021 - 42. Jahrgang. Wiesbaden.
- Centre for Public Impact. (2016). The Pensions Commission: reforming the UK's pensions system. Case Study April 13 2016.
- Dekkers, G. and Belloni, M. (2009). A classification and overview of micro simulation models, and the choices made in MIDAS. *What are the consequences of the AWG-projections for the adequacy of*

- social security pensions*(5-24). ENEPRI Research Report No. 65, AIM WP4. 5-24.
- Deml, J., Haupt, H. and Steffen, J. (2008). *Solidarität leben statt Altersarmut*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Department for Work and Pensions. (2006). *Security in retirement: towards a new pensions system*, May 2006.
- Department for Work and Pensions. (2011). *A state pension for the 21st century*.
- Department for Work and Pensions. (2013a). *The single-tier pension: a simple foundation for saving*.
- Department for Work and Pensions. (2013b). *Single-tier impact assessment*.
- Department for Work and Pensions. (2015). *Post-Legislative Scrutiny of the Pensions ACT 2007*.
- Department for Work and Pensions. (2018). *Automatic enrolment evaluation report 2018*. DWP ad hoc research report no. 68.
- Deutsche Rentenversicherung (2022). *Rentenatlas 2021. Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends*.
- Deutscher Bundestag. (2022). *Bundestagswahlergebnisse seit 1949 – Zweitstimmen(1949년 이후 연방 선거 결과)*. https://www.bundestag.de/parlament/wahlen/ergebnisse_seit1949-244692에서 2022. 07.10. 인출
- Die Welt. (2000). *Riester muss bei der Rente der Opposition entgegenkommen*. 2000.10.16.(<https://www.welt.de/print-welt/article538633/Riester-muss-bei-der-Rente-der-Opposition-entgegenkommen.html>. 검색일 2022. 07.10).
- Ebbinghaus, B. (2010). *Reforming Bismarckian corporatism: The changing role of social partnership in continental Europe*. A long goo

dbye to Bismarck, 255-278.

Ebbinghaus, B. (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford Press

Ebbinghaus, B., & Hassel, A. (2000). Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states. *Journal of European public policy*, 7(1), 44-62.

ETK (2022a). Average Pensions. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pensioners-income-level/average-pensions/> 2022년 1월 10일 인출.

ETK (2022b). Tripartite Negotiations. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/administration-and-supervision/tripartite-negotiations/> 2022년 11월 10일 인출.

ETK (2022c). Parties to the Pension Scheme. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/administration-and-supervision/parties-to-the-pension-scheme/> 2022년 11월 10일 인출.

ETK (2022d). Pension Contributions. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/pension-contributions/> 2022년 11월 10일 인출.

ETK (2022e). Pension Reform in 2017. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/> 2022년 12월 13일 인출.

Eurofound(2018), "Sweden: Latest working life developments - Q4 2017," Retrieved February, 25, 2018 from <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/sweden-latest-working-life-developments-q4-2017>

European Commission, Social Protection Committee. (2015). *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*.

- e-나라지표. (2022). 국민연금 재정현황: https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2764에서 2023.1.8. 인출.
- Haag, D. (2000). Die schwedische Rentenreform 1998 - Analyse eines Gesetz gebungsprozesses, Diplomarbeit, Universität Konstanz.
- Hannah, A. (2021). Procedural tools and pension reform in the long run: the case of Sweden. *Policy and Society*, 40(3), 362-378.
- Heglich, S. (2022). Riester-Reform. Reformkompass. Das Strategieinstrument. Bertelsmann Stiftung.
- Hills, J. (2007). Pensions, public opinion and policy. *Making social policy work*, 221-243.
- Hinrichs, K. (2000). Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries. *European Review*, 8(3), 353-378.
- IAQ: Institut Arbeit und Qualifikation. (2016). Folgen des sinkenden Rentenniveaus: Zunehmende Überschneidung von Grundsicherung sbedarf und Renten. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII54_Grafik_Monat_11_2016.pdf.에서 2022.07.10. 인출.
- IAQ: Institut Arbeit und Qualifikation. (2022). Beitragssätze zur Renterversicherung 1955 - 2022 und bis 2030. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII43a.pdf에서 2022.07.30. 인출.
- Innes, J. E., and Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the american planning association*, 65(1), 9-26.
- International Labour Organization. (2013). National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance. International Labour Organization.

- Johanson, J. E., & Sorsa, V. P. (2010). Pension governance in Finland—a case study on public and private logics of governance in pension provision. Finnish Centre for Pensions Reports 2010:2, Helsinki.
- Kela (2022). Amount, payment and taxation of the national pension. <https://www.kela.fi/national-pensions-amount-and-payment>에서 2022. 12. 13. 인출.
- Lafontaine, O. (1999). Das Herz schlägt links. *Econ.*
- Li, J. and O'Donoghue, C. (2013). “A survey of dynamic microsimulation models: Uses, model structure and methodology”, *International Journal of Microsimulation*, 6(2), 3-55.
- Lindbom, A. (2001). Dismantling the social democratic welfare model? Has the Swedish welfare state lost its defining characteristics?. *Scandinavian political studies*, 24(3), 171-193.
- Mahnkopf, B. (2000). Formel 1 der neue Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus. *Prokla*. Heft 121. Nr.4, 489-525.
- Mikula, D.B. (2010). “Ten years after- the Swedish pension reform, Design and Current Status”. Swedish Pensions Agency.
- Ministry of Health and Social Affairs (1998). Pension reform in Sweden. from http://regeringen.se/pressinfo/pdf/pensioner/pensionsreform_en.pdf.
- Ministry of health and Social Affairs. (2017). The Pension Group's Agreement on Long-term Raised and Secure Pensions. 2017.12.14. Swedish Government Office Memorandum.
- Myles, J., and Pierson, P. (2001). The comparative political economy of pension reform. *The new politics of the welfare state*, 305, 322-323.
- O'Donoghue, C. (2001). “Dynamic microsimulation: A methodological

- survey”, Brazilian Electronic Journal of Economics, 4(2).
- OECD Publishing. (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD.
- OECD. (2022). Poverty rate(indicator). Retrieved. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/poverty-rate/indicator/english_0fe1315d-en에서 2022. 06. 06. 인출.
- Palmer, Edward and Bo Könberg. (2019). The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection. Social Protection and Jobs Discussion Paper No.1901. World Bank Group.
- Pensions Commission. (2004). Pensions: challenges and choices, the first report of the pension commission, London: The Stationery Office.
- Pensions Policy Institute. (2022). Pension facts 2022: <http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts>에서 2022.10.30. 인출.
- Pensionsmyndigheten. (2015). Orange Report 2015 -Annual Report of the Swedish Pension System-. Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten. (2018). Orange Report 2018 -Annual Report of the Swedish Pension System-. Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten. (2020). Orange Report2020 -Annual Report of the Swedish Pension System-. Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- Pierson, Paul ed. (2001). The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press.
- Schludi, Martin. (2005). The Reform of Bismarckian Pension Systems. Amsterdam University Press.
- Schmidt, M. (2005). Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Soz

- ialwissenschaften.
- Settergren, O. (2001). Two thousand five hundred words on the Swedish pension reform. In For the Workshop on Pension Reform at the German Embassy, Washington DC.
- SOU. (2005). Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs. SOU 2005:87.
- Spiegel. (2002). Erste Sitzung der Rürup-Kommission. Ein weiter Weg mit Gegenwind. (2002.12.13.) <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/erste-sitzung-der-ruerup-kommission-ein-weiter-weg-mit-gegenwind-a-226946.html>에서 2022.07.10. 인출.
- Statistisches Bundesamt. (2007). Statistisches Jahrbuch 2007. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt. (2018). Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.
- Statistisches Bundesamt. (2022). https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21_459_12411.html에서 2022.07.01. 인출.
- Susskind, L. E., McKearnen, S., and Thomas-Lamar, J. (1999). The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement. Sage publications.
- Susskind, L., and Field, P. (1996). Dealing with an angry public: The mutual gains approach to resolving disputes. Simon and Schuster.
- Swedish Government Offices. (2017), "The Pension Group's agreement on long-term raised and secure pensions," Retrieved February, 26, 2018 from <http://www.government.se/48f80e/contentassets/38492596ca1c446d944036f9a93d048b/the-pension-groups-agreement-on-long-term-raised-and-secure-pensions.pdf>
- Tagesschau. (2022). DEUTSCHLAND BUNDESTAGSWAHL 2005(2005년

- 독일 연방하원선거 결과). <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2005-09-18-BT-DE/umfrage-aktuellethemen.shtml>에서 2022. 7. 10. 인출
- TELA (2022a). Decentralized system. <https://www.tela.fi/en/pension-system/decentralized-system/>에서 2022. 12. 13. 인출.
- TELA (2022b). Competition in the sector of earnings-related pensions. <https://www.tela.fi/en/pension-providers/competition/>에서 2022. 12. 13. 인출.
- TELA (2022c). Purpose of our activities. <https://www.tela.fi/en/about-us/purpose-of-our-activities/>에서 2022. 12. 13. 인출.
- TELA (2022d). <https://www.tela.fi/en/pension-system/operators-in-the-system/>에서 2022. 11. 10. 인출.
- Trade Union News from Finland (2012). To raise or not to raise? Labour market organizations divided over minimum retirement age. <http://heikkijokinen.info/en/trade-union-news-from-finland/17-archive-tun/1574-to-raise-or-not-to-raise-labour-market-organizations-divided-over-minimum-retirement-age>에서 2022. 12. 14. 인출.
- Trade Union News from Finland (2014a). Pension reform on the door. <http://heikkijokinen.info/en/trade-union-news-from-finland/576-pension-reform-on-the-door>에서 2022. 12. 14. 인출.
- Trade Union News from Finland (2014b). Labour market organisations agree to employment pension reform. <http://heikkijokinen.info/en/trade-union-news-from-finland/605-labour-market-organisations-agree-to-employment-pension-reform>에서 2022. 12. 14. 인출.
- Urban, H.-J. (2010)., “Sozialstaatliche Sicherung in der großen Krise des Finanzmarkt-Kapitalismus”. 11-28, in *Der Neue Generationenvertrag*. edited by Urban. H.-J., Ehlscheid, C. and Gerntke, A..

Hamburg: VSA-Verlag.

Whitehouse, E. (2000). Pension reform, financial literacy and public information: a case study of the United Kingdom. Social Protection Discussion paper. No. 0004. The World Bank.

Wolf, D., Jan Ondrich, Kenneth G. Manton, Eric Stallard, Max A. Woodbury, and Larry Corder. (1995). A Model for Simulating Life Histories of the Elderly: Model Design and Implementation Plans. Syracuse, NY: Maxwell Center for Demography and Economics of Aging, Center for Policy Research.

Yle (2010). Deadline Nears in Stalled Pension Talks. <https://yle.fi/a/3-5501427>에서 2022. 12. 15. 인출.

Yle (2014a). Palkansaajapuolen eripura jarruttaa eläkeratkaisua. <https://yle.fi/a/3-7490209>에서 2022. 12. 15. 인출.

Yle (2014b). Akava poistui eläkeneuvotteluista. <https://yle.fi/a/3-7492792>에서 2022. 12. 15. 인출.

Yle (2014c). Eläkeneuvotteluissa on saatu ratkaisu - eläkeikä nousee. <https://yle.fi/a/3-7492804>에서 2022. 12. 15. 인출.