

스웨덴 정부의 연금제도 개혁안

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 스웨덴

송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학교 경영학 박사과정)

■ 머리말

현재 스웨덴의 연금제도는 최저보장연금(Garantipension), 소득연금(inkomstpension), 프리미엄연금(premiepension)으로 구성되어 있다. 현재의 연금제도는 1998년에 있었던 대대적인 연금개혁을 통해 완성된 것으로 개혁 이후 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 하지만 기대수명의 증가와 미래 연금재정 안정성에 대한 위험인식이 점차 높아지면서 2010년 이래 지속적으로 연금제도의 추가 개혁의 필요성이 제기되어 왔다. 이러한 문제의식을 바탕으로 스웨덴 정부가 최근 발표한 새로운 연금 개혁안은 연금제도의 틀을 전환시켰던 1998년 개혁에 비해 큰 변화의 내용을 담고 있지는 않지만 고령화 사회로의 진입에 맞게 연금수급연령을 상향시키고, 지속가능한 연금체계를 만드는 데 목적을 두고 있다. 이 글에서는 스웨덴 현 연금제도의 개요와 이번 개혁에 담긴 내용을 구체적으로 다룬다.

■ 스웨덴 연금제도 개요

스웨덴의 연금제도는 1913년 최초로 도입된 이래, 여러 차례 개혁을 거쳐왔다. 특히 1946년의 기초연금제도(AFP)와 1959년의 소득비례연금제도(ATP), 1969년의 연금보충급여(SPT)의 도입¹⁾은 스웨덴 복지 모델의 핵심으로 여겨지며 스웨덴의 광범위한 사회보장의 기틀을 제공했다는 평가를 받아왔다. 하지만 1960년 이후 지속된 저출산·고령화 문제와 1990년대 초의 금융위기는 연금제도의 지속가능성에 대한 의심과 우려를 낳았다. 특히 스웨덴 내 고령인구의 비율이 1990년 당시 이미 27.6%였으며 2030년에는 39.4%로 증가될 것이 예상되었기 때문에 연기금 고갈을 우려할 수밖에 없는 상황이었다(양재진, 2011: 108). 이러한 문제를 해결하기 위해 1998년 실시된 연금제도 개혁을 통해 연금과 사회보험구조가 상당 부분 변화하였다. 1998년 이전까지의 스웨덴 연금체계는 공적연금인 기초연금과 소득비례부가연금을 강조하고, 이 연금을 보충적인 급여체제로 보완하는 보편적 사회보장의 성격을 띠고 있었다. 그러나 1998년의 개혁은 공적연금의 비중을 축소하고 개인연금의 역할을 확대하여 연금제도의 주체를 국가에서 개인과 기업으로 전환하게끔 도모했다. 특히 기존의 기초연금(AFP), 소득비례연금(ATP)에 연금보충급여(SPT)가 덧붙여진 형태의 연금체계가 소득연금, 최저보장연금, 프리미엄연금의 형태로 전환되었다.

1998년 개혁을 통해 거주요건을 충족한 노인에게 정액으로 지급되던 기초연금과 저소득층을 위한 연금보충급여를 없애고 연금소득조사를 통해 연금수급액이 적은 노인에게만 최저연금을 보장하여 지급하는 최저보장연금제도가 등장하였다. 최저보장연금은 65세부터 수급할 수 있는데 스웨덴에 최소 3년 이상 거주하여야 하며, 40년간 거주하였을 시 연금의 완전수령이 가능하고 40년 미만의 경우, 감액된 급여가 지급되었다. 최저보장연금의 가장 큰 특징은 소득 및 자산 조사 대신 연금소득을 조사하여 소득연금수급액이 보장연금에서 설정한 기

1) 기초연금은 직업에 상관없이 65세 이상의 모든 노인에게 정액을 지급하는 보편적인 공적연금이었으며 부가연금제도는 30년 동안 직장생활을 한 근로자들이 15년 동안의 최고소득을 바탕으로 추가연금의 금액을 책정하여 지급하는 소득비례 연금이었다. 연금보충급여는 기초연금을 가지고 생활을 유지할 수 없는 노인을 위해 지급되는 급여로 기초연금의 55.5% 수준까지 수급할 수 있었다.

준 아래로 산정될 경우, 차액만 지급하는 형태라는 점이다(Government offices of Sweden, 2016: 27).

한편 확정급여(Defined Benefit) 방식으로 지급되었던 소득비례연금이 폐지되는 대신 명목 확정기여(Notional Defined Contribution) 방식의 소득연금제도가 도입되었다. 보험료 납부액에 따라 연금수령금액에 차이가 생겼던 소득비례연금이 보험료 납부액과 경제상황, 은퇴연령, 현재 임금수준 등을 모두 고려하여 적립금액을 차별화하는 소득연금으로 전환된 것이다. 즉 동일한 금액의 보험료를 납부했다고 할지라도 개인의 은퇴시점, 기대수명, 인구통계학적 상황 등에 따라 연금수령금액에 차이가 생길 수 있게 되었다. 이때 소득연금 급여액 산정에 있어서 가장 중요한 요소로 여겨지는 것이 개인의 은퇴연령으로 은퇴시점의 차이를 근거로 급여액에도 변화가 생기기 때문에 퇴직을 조금씩 미루는 근로자들도 상당수 있는 것으로 나타났다.

이 밖에 1998년 연금개혁으로 새로이 등장한 연금은 프리미엄연금으로 소득연금, 최저보장연금과 함께 공적연금의 한 부분으로 여겨진다. 하지만 이 연금제도는 자유시장 원칙에 근거하여 구성된 것으로 연금펀드들의 투자방식이나 종류에 제한을 두지 않아 기존의 공적연금과는 큰 차이를 보인다. 게다가 개인이 연금보험을 선택할 수 있고 연금보험투자에 대한 전적인 책임을 지기 때문에 특별한 보장이 존재하지 않는다(Government offices of Sweden, 2016: 22). 프리미엄연금과 관련한 정부의 주된 역할은 프리미엄연금시장의 모든 펀드들의 수익률, 위험도 등의 정보를 모아 제공하고 운용수수료를 규제하는 것으로 일반적인 정부의 공적연금제도의 운영, 가입 방식과는 큰 차이를 보인다.

■ 2017년 12월 발표된 연금 개혁안

1998년의 연금개혁은 고령화 사회로의 진입에 맞춰 연금재정 안정화 방안을 마련하고 지속가능한 제도를 만들기 위한 차원에서 진행되었다. 현 스웨덴 정부와 연금 위원회가 발표한 개혁안의 큰 방향은 이전 개혁과 일치하지만 수급자격 연령을 둘러싼 연금제도의 개편 및 노동시장 문제를 위한 제안을 함께 담은 점이 특별하다고 할 수 있다.

연금제도 개혁

기초보장 강화

1998년 기초연금이 최저보장연금으로 전환된 이후, 최저보장연금의 보장범위와 정도에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 최저보장연금이 제대로 기능하기 위해서는 최저보장연금을 수급하는 노인의 수가 증가하지 않도록 다수의 노인이 소득연금으로 기본적인 생활을 영위할 수 있어야 하는데 적정 수준의 소득연금을 확보하지 못한 노인들, 즉 최저보장연금을 수급해야 하는 노인들의 수가 적지 않은데다 그들이 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 돕는 최소한의 보장이 제대로 이루어지지 않는다는 문제가 있었다. 이에 연금위원회에서는 최저보장연금의 효율성을 높이고 노인들의 기초생활 보장을 확대하는 방안을 마련하기 위해 나섰다. 특히 연금위원회는 이번 개혁안을 통해 최저보장연금뿐만 아니라 주택보조나 재정보조를 통해 기초보장을 확대할 수 있도록 기초보장의 개념을 보다 포괄적으로 다뤄야 한다고 주장했다. 특히 최저보장연금과 함께 자산조사를 바탕으로 한 재정보조를 실시하는 방안 및 노인을 위한 주택보조의 금액 증대도 동시에 고려할 것이라 밝혔다(Swedish Government Offices, 2017: 2-3).

프리미엄연금 개혁

앞서 다뤘듯, 프리미엄연금은 공적연금 영역에 포함이 되어 있지만 자유시장 원리에 따라 운영되는 특징이 있어 현재 프리미엄연금 시장에는 수많은 상품들이 운영되고 있다. 이처럼 프리미엄연금제도는 개인들에게 다양한 선택지를 제공하지만 연금상품의 종류가 워낙 많은 탓에 개인들이 펀드를 비교, 선택하는 데 어려움을 겪고 있다는 지적이 이어지고 있다. 또한 연금상품 운용사들과 투자자들이 투자금을 방만하게 운용해 연금상품의 수익률이 하락한 경우가 종종 발생함에 따라 연금위원회는 프리미엄연금에 대한 개혁안을 발표했다. 무엇보다 이번 개혁안을 통해 연금위원회는 프리미엄연금이 공적연금의 영역에 포함되어 있는 만큼 정부가 지금보다 더욱 책임감을 가지고 살펴보아야 한다고 주장했다.

이 밖에도 프리미엄연금시장 내 연금상품이 지나치게 많아지면서 스웨덴 국민들이 적극적으로 연금상품에 대한 정보를 확인하지 않은 채 단순히 소득연금을 관리하는 정부기관인

연금청(Pensionsmyndigheten)의 디폴트펀드, 제7 AP 펀드(AP 7)에 가입하는 경우가 늘어나고 있다. 이에 따라 연금위원회는 제7 AP펀드가 보다 합리적이고, 안전하게 연기금을 관리해야 하고 가입자들을 위해 보다 장기적인 수익을 만들어내야 한다고 강조했다(Swedish Government Offices, 2017: 5-6).

지속가능한 연금제도, 연금수급 개시연령 상향 조정

2016년 스웨덴의 평균 은퇴연령은 64.5세였다. 스웨덴에는 소득연금수급 개시연령이 정해져 있지 않지만 61~67세 연령구간을 소득연금수급 개시 구간으로 설정하고 있다. 61세는 소득연금을 수령할 수 있는 최저연령이고 스웨덴의 근로자는 67세까지 고용상태를 유지할 수 있는 권리가 있기 때문에 해당 구간을 연금수급 개시연령 구간으로 설정해두었다. 지난 2017년 12월, 연금위원회는 2026년까지 소득연금수급 최저연령을 61세에서 64세로 상향 조정하는 계획을 발표했다. 이 계획안은 기대수명과 미래의 연금재정을 고려한 연금 개혁이 필요하다는 연금위원회의 연구결과를 바탕으로 발표되었다. 이 개혁안은 고용상태를 유지할 수 있는 권리를 갖는 연령의 범위 역시 67세에서 69세로 확대하는 내용을 포함하고 있다. 구체적으로 살펴보면 소득연금의 경우, 수급 개시연령이 2019년 62세, 2023년 63세, 2026년 64세로 지속적으로 상향될 예정이고 최저보장연금의 수급가능 연령은 2023년에는 65세에서 66세로, 2026년에는 평균 기대수명에 맞춰 다시 한번 상향 조정될 예정이다(Swedish Government Offices, 2017: 7-8). 이러한 연금수급 개시연령 변화의 가장 큰 목적은 연금재정의 안정성을 높임과 동시에 노동시장에서 고령 근로자들을 적극 활용하여 노동공급 문제를 동시에 해결하기 위함이다.

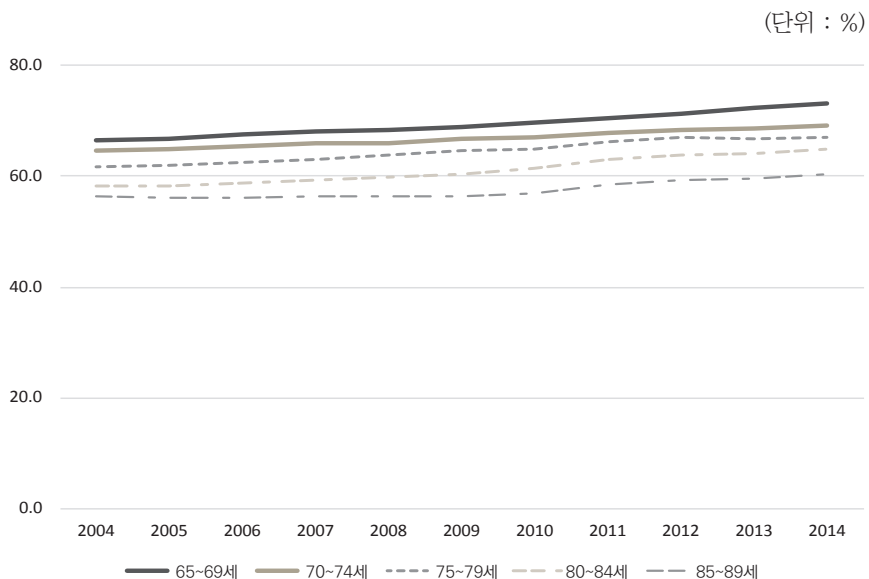
스웨덴의 사회적 파트너들은 이 개혁안에 대체로 찬성하였으나 몇 가지 우려의 목소리를 드러내기도 했다. 스웨덴의 지자체 근로자 노조인 Kommunal은 보건 및 보육 영역 근로자들이 경험하고 있는 힘든 근로환경과 불안정한 근로조건 등으로 인해 해당 분야 다수의 근로자들이 50~60대까지 일하는 데 어려움을 겪고 있으며 평균 은퇴연령이 63세에 그치고 있다고 밝혔다. 따라서 이번 연금 개혁안은 해당 분야 근로자들에게는 어울리지 않는 법안이 될 가능성이 높다는 점을 지적했다. 또한 사용자들은 고용상태로 머무를 수 있는 최대 연령이 69세로 늘어난 것에 대해 우려를 드러냈다. 스웨덴 사용자단체 Svenskt Näringsliv는 이번 개혁안

으로 인해 기업들이 60세 이상의 근로자들을 고용하는 데 있어 소극적인 태도를 보일 것이라고 경고하였다(Eurofound, 2018).

양성평등한 연금제도

스웨덴 연금제도는 기본적으로 양성평등을 지향하고 있다. 하지만 연금급여액에 있어서는 격차가 상당한 편이다. 스웨덴 정부에 따르면 스웨덴 여성의 평균 연금급여액이 남성에 비해 30%가량 낮은 것으로 나타났다. 이는 스웨덴 여성의 근로기간이 육아, 돌봄 등의 이유로 인해 남성보다 짧은데다 은퇴시기도 남성보다 이르기 때문이다. 이로 인해 생애기간 중 근로기간과 급여에 따라 달라지는 소득연금 수령금액에 양성 간 격차가 나타나게 되었다(Government Offices of Sweden, 2017). 스웨덴 통계청은 여성의 평균연금급여액이 2004년 이후로 조금씩 증가하고 있으나 여전히 양성 간 격차가 어느 정도 존재한다는 점을 지적했다(그림 1 참조). 연금급여 차이 문제를 극복하기 위해 연금위원회는 2015년부터 양성평등을 근거로 한 연금제도에 대한 연구를 실시했으며 이를 바탕으로 2016년 12월, 양성평등 연금제도의 시행계획을 발표했다(Swedish Government Offices, 2017: 12). 시행계획 이후

[그림 1] 스웨덴 남성 대비 여성의 연금급여 비율(2004~2014년)



연금급여 격차가 어느 정도 감소하였는지에 대한 연구결과는 아직 발표되지 않았지만 시행 계획이 가지고 있는 목표들이 단기적인 효과를 기대하기에는 어려운 부분이 있어 추후 경과를 지켜봐야 어느 정도 개선이 이루어졌는지 확인할 수 있을 것이다.

노동시장 관련 개혁

지속가능한 근로환경, 근로생활

연금위원회는 연금제도 개혁과 더불어 지속가능한 근로생활을 위해 근로환경의 개선 및 교육, 훈련의 확대가 필요함을 주장했다. 연금재정의 지속성을 유지하기 위해서는 근로자가 장기간 노동시장에서 일하는 것이 중요한 만큼, 근로과정에서 발생하는 부상이나 건강 이상 문제를 해결하기 위해 근로환경을 적극적으로 개선해야 하며, (재)교육을 통해 근로자들이 노동시장에 머물 수 있는 기회를 충분히 제공해야 한다고 설명했다. 특히 연금위원회는 2018년 6월부터 스웨덴 예블레 지역에 새로이 설립될 근로환경 관련 정부기관이 수행할 여러 연구들이 근로환경 개선과 더불어 연금제도에 상당한 영향을 미칠 것이라 기대하고 있다(Swedish Government Offices, 2017: 10).

고령근로자 대표단

연금위원회는 연금개혁안과 함께 고령근로자를 대표할 수 있는 기구 혹은 조직을 설립할 계획을 함께 발표했다. 이 고령근로자 대표단은 노인근로자와 관련한 연구, 지식 등의 강화를 지원하고 고령으로 인해 채용과정에서나 일터에서 생길 수 있는 차별에 적극적으로 대응하는 역할을 담당하게 된다. 연금위원회는 대표단 설립을 통해 고령근로자가 노동시장으로부터 배제되지 않도록 하는 데 목적을 두고 있다.

노동시장, 연금제도 관련 특별자문위원회 설립

연금제도는 노동시장과 깊은 관련이 있기 때문에 이 문제를 함께 다루기 위한 협의체가 필요하다는 연금위원회의 공통된 의견이 있었다. 따라서 연금위원회는 이를 위한 특별자문위원회 설립의 필요성을 주장하고 있으며 이를 통해 장기적인 시각에서 연금과 노동시장 문제를

다루고자 한다.

■ 맺음말

연금위원회와 스웨덴 정부는 이번 연금제도의 개혁에 기초보장의 범위를 확대함과 동시에 현재 및 미래의 수급자들을 위해 연금재정 안정성을 보장한다는 목적이 있다고 밝혔다. 이 목적과 방향은 지난 1998년 연금개혁과 크게 다르지 않다. 하지만 이번 연금개혁안을 자세히 살펴보면 연금 그 자체에 대한 개혁과 함께 스웨덴 정부가 연금에 영향을 줄 수 있는 노동시장 문제에 적극적으로 개입할 것임을 확인할 수 있다. 특히 스웨덴 정부는 이번 연금개혁안을 통해 첫째, 연금재정의 지속가능성을 확보하고 둘째, 노동시장 내 고령근로자 활용 문제를 해결하기 위해 연금수급가능 연령대를 높이며 셋째, 장기적인 노동시장 참여가 가능하도록 근로환경 개선을 도모하는 방안을 함께 고려하였다. 따라서 이번 연금개혁안은 연금문제에 대한 개별적인 해결책을 제시함과 동시에 연금과 노동시장 문제를 전체적이고 장기적인 안목에서 다루고 있다는 점에서 큰 의미가 있다. **KLI**

참고문헌

- 양재진(2011), 「스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석」, 『사회과학논집』 42(1), pp.105-129.
- 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>
- Government Offices of Sweden(2017), “Handlingsplan för jämställda pensioner,” Retrieved March, 5, 2018 from <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/handlingsplan-for-jamstallda-pensioner/>
- Government Offices of Sweden(2016), “The Swedish old-age pension system: How the income pension, premium pension and guarantee pension work,” Retrieved February, 25, 2018 from http://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-old-age-pension-system_webb.pdf
- SCB(2016), “WOMEN AND MEN in Sweden: FACTS AND FIGURES 2016,” Retrieved March, 5, 2018 from https://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0201_2015B16_BR_X10BR1601ENG.pdf
- 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>