

네덜란드 노후소득보장에 대한 법적 검토*

하도마**

국문초록

2020 글로벌 연금 지수(Mercer CFA Institute Global Pension Index)에 따르면 네덜란드 노후소득보장법제는 세계에서 최고 노후소득보장제도이다. 「노후일반법(Algemene Ouderdomswet)」은 거의 무조건적인 ‘기본소득’으로 모든 노인에게 공적연금을 제공하고 있다. 「연금법(Pensioenwet)」은 동종업종의 산별퇴직연금기금(bedrijfstakpensioenfonds) 혹은 단일회사의 기업퇴직연금기금(ondernemingspensioenfonds)을 규제하고 있다. 이에 비해 한국의 노후소득보장제도는 상대적으로 낮은 31위에 그쳤다. 따라서 네덜란드 노후소득보장법제의 검토를 통해 한국의 노후소득보장법제에 시사점과 개선점이 제공될 수 있다. 하지만 아직까지 언어 장벽으로 인해 해당 검토는 이루어지지 못한 것으로 보인다. 본 글은 네덜란드 노후소득보장법제의 전개 과정과 어떻게 그 법제가 노후소득보장제도의 적절성, 지속가능성과 완전성을 장려했는지 법사학적으로 검토하고자 한다. 본 논문은 먼저 네덜란드의 공적 및 사적 연금 규제의 역사를 개략적으로 설명한다. 이후 「노후일반법」과 「연금법」의 주요 내용을 개관한다. 마지막으로 이를 한국 제도와 비교하고 시사점을 제공한다.

주제어: 노후소득보장, 법정연금, 퇴직연금, 기업연금, 기본소득, 네덜란드 사회보장법

* 이 논문에 피드백을 해주신 서울대 사회보장법연구회의 회원들 (특히 토론자였던 황신정 회원)과 본 학술지의 심사위원들, 그리고 교정해준 정효선에게 고마움을 표합니다.

** Thomas C. Adriaenssens, 성균관대학교 일반대학원 법학과 박사과정생 (Tilburg University 법학전문대학원 학·석사, 전남대학교 일반대학원 사학과 석사).

목 차

- I. 들어가며
- II. 네덜란드 노후소득보장제도의 역사
- III. 공적연금과 「노후일반법 (AOW)」의 법제
- IV. 사적연금과 「연금법」의 법제
- V. 비교와 시사점
- VI. 나가며

I. 들어가며

노후소득보장은 모든 복지국가의 주요 목표 중 하나이다. 글로벌 연금 지수(Mercer CFA Institute Global Pension Index)는 매년 적절성 및 지속 가능성과 완전성의 측면에서 37개국의 노후소득보장제도를 분석하여 비교한다. 2020년에는 한국 제도가 50.5점(31위)을 받았는데 과거에 비해 일본(32위)을 살짝 제쳤다. 독일 제도는 67.3점으로 11위를 차지했지만 지속가능성에서는 매우 낮은 점수를 받았다. 지속가능성 측면에서 독일은 26위인데 한국은 18위를 차지하고 있다. 네덜란드가 82.6점으로 1위를 차지하며 그 뒤를 덴마크와 이스라엘이 바짝 뒤쫓고 있다.¹⁾ 그러나 경제협력개발기구(OECD)의 통계에 의하면 네덜란드는 GDP의 5.2%만을 (공적) 연금에 지출하는 반면 OECD 평균은 GDP의 7.7%이다. 참고로 한국은

1) Knox, D. et al. *Mercer CFA Institute Global pension Index*, Mercer, 2020, pp. 4-46:

국가	종합 점수	적절성	지속가능성	완전성
네덜란드	82.6 (1등)	81.5	79.3	88.9
독일	67.3 (17등)	78.8	44.1	81.4
한국	50.5 (31등)	48	53.4	50.3
일본	48.5 (32등)	52.9	35.9	59.2

3.0%이며 독일은 10.2%이다.²⁾ 네덜란드 노후빈곤율은 OECD에서 3.1%로 세번째로 낮은 반면 독일은 9.6%, 한국은 43.8%이다.³⁾ 네덜란드의 고령화는 OECD 평균보다 약간 높은 편이다. 2021년 노인 부양률은 네덜란드가 35.6%이며 한국은 아직 24.8%이다.⁴⁾ 경제상황을 보면 GDP 대비 정부 부채는 한국 59%보다 네덜란드가 66%로 약간 높지만 OECD 평균보다 훨씬 낮다.⁵⁾ 마찬가지로 가처분 소득 대비 가구 부채는 한국 200%, 네덜란드 230%로 네덜란드가 높은 편이지만 가구 부채 정책의 차이가 있어 논쟁의 여지가 있다.⁶⁾ 마지막으로 GDP 대비 연금기금 총 자산은 네덜란드가 212%로 세계1위다.⁷⁾ 정리하자면, 네덜란드의 노후소득보장 수준은 비교적 높은 편이다.

글로벌 연금 지수에 따르면 한국 노후소득보장제도는 두 가지 과제에 직면해 있다. 첫 번째는 고령화로 인한 지속가능성의 문제이며, 두 번째는 노후빈곤을 효과적으로 완화하는 것이다. 그렇다면, 네덜란드 노후소득보장제도가 무엇 때문에 연금지수에서 높은 점수를 받았으며 무슨 시사점을 제공할 수 있는가? 한국의 비교법연구는 이미 독일 등 주요 국가들의

- 2) OECD (2021), Pension spending (indicator). doi: 10.1787/a041f4ef-en (2021.09.25 방문).
- 3) OECD.stat (2021), 'Pensions at a Glance: Income and poverty of older people', <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=69414> (2021.09.25. 방문). 노후빈곤율이란 고령자가족 중 균등화된 가계 중위 가처분소득 (equivalized household disposable income)가 50% 이하인 가구의 비율을 말한다.
- 4) 2030년대 중순, 한국의 노인 부양률은 급등하여 네덜란드를 넘어설 것으로 예상된다. OECD (2022), Old-age dependency ratio (indicator). doi: 10.1787/e0255c98-en (2022.04.19 방문).
- 5) OECD (2022), General government debt (indicator), doi: 10.1787/a0528cc2-en (2022.04.19 방문).
- 6) OECD (2022), Household debt (indicator), doi: 10.1787/f03b6469-en (2022.04.19. 방문). 기본적으로 네덜란드의 소득세 정책은 가구 부채가 높을수록 주택 대출에 대한 이자를 마이너스 소득으로 간주한다. (마이너스 소득에 대한 하한선 존재함.)
- 7) 반면에 한국의 연금기금 자산은 13%이다. OECD (2022), Pension funds' assets (indicator). doi: 10.1787/d66f4f9f-en (2022.04.19 방문).

노후소득보장법제를 다루었지만⁸⁾ 네덜란드, 덴마크와 이스라엘 같은 인구규모가 상대적으로 적은 나라의 노후소득보장법제는 아마 언어장벽으로 인해 검토되지 못하였다. 따라서 네덜란드 노후소득보장제도의 배후에 있는 법제를 검토할 만하다.

다른 유럽 국가와 마찬가지로 네덜란드의 노후소득보장법제는 3대 기둥이 있다. 제1기둥은 부과방식(Pay-as-you-go; PAYG)의 공적 연금이다.⁹⁾ 이 연금은 본질적으로 연금개시연령에 도달한 사람들을 위한 기본소득 제도이며 「노후일반법(Algemene Ouderdomswet; 이하 ‘AOW’)」에 의하여 규정된다. AOW는 사회보험이고, 원칙적으로 모든 피보험자는 연금개시연령(현재 66세 7개월)에 도달한 후 월 최저임금의 50% (독거노인의 경우 70%)에 해당되는 연금을 받는다. 2022년 1월 기준으로 지급액이 세전 월 851,52유로(한화 약 120만원)이다. 연금개시연령 전의 50년(즉, 17-67세)에 1년 이상 합법적으로 네덜란드에 거주한 사람은 거주하는 동안 AOW에 가입된다. 향후 수령할 연금수급액에 대한 청구권은 가입된 동안 매년 2%씩 ‘적립(opbouwen)’되므로, 피보험자는 50년 동안 가입한 경우 100%의 연금수급액을 수령한다.

제2기둥은 적립방식(capital accumulation)을 이용한 퇴직연금(혹은 직장연금·직업연금)이다.¹⁰⁾ 퇴직연금에는 전문직 연합 퇴직연금기금(Beroepspensioenfondsen), 단일회사의 기업퇴직연금기금(Ondernemingspensioenfondsen; 이하 ‘기업연금’) 또는 산별퇴직연금기금(Bedrijfstakpensioenfondsen; 이하 ‘산업연금’)¹¹⁾이 있다. 퇴직연금은 「연금법(Pensioenwet)」

8) 예를 들어 김영미, “독일의 노후소득보장법제와 시사점”, 『사회보장법학』, 제3권 제1호 (2014), 71-124.

9) 즉, 지급 은퇴한 사람의 연금이 지금 일하는 사람의 기여금으로 재정의된다. 윤석명, “네덜란드 사회보장제도 현황과 시사점”, 『보건복지포럼』, 제32권 (1999), 77-88 참고.

10) 은퇴자의 연금은 근로 당시 불입한 기여금과 해당 기여금을 통한 투자 수익 및 이자로 구성되는 것이 적립방식의 원칙이다.

11) 비교하자면 한국 「근로자퇴직급여 보장법」 제23조 (둘 이상의 사용자가 참여하는 확정기여형퇴직연금제도 설정) 참고.

으로 규제되며 노사(勞使)의 단체협약에 의하여 설립된다. 퇴직연금제도의 사용자 참여는 부령(部令)과 단체협약을 통해서 강제될 수 있다.¹²⁾ AOW가 최저임금의 50%를 지급하는 것과 달리 퇴직연금의 급여는 가입자의 은퇴 전 임금을 기준으로 한다. 연금기금마다 연금급여액이 다르지만, 보통 가입자의 은퇴 전 평균 월급의 70%에서 AOW 연금급여액의 차액을 보충해주는 것을 목표로 한다.¹³⁾ 네덜란드 근로자 대부분 연금기금에 가입하거나 가입했기 때문에 연금기금은 많은 자본을 축적해 왔으므로 기관 투자자로 아주 중요하다. 예를 들면, 네덜란드 많은 연금 기금 중 하나인 ABP는 2015년에 약 4,700억 달러를 투자 중이었다. 당시 한국의 국민연금공단의 투자액은 전국민이 가입했음에도 약 4,270억이었다.¹⁴⁾

제3기둥은 개인저축과 사적 보험이다. 그러나 제3기둥은 특별히 사회보장법률에 의해 규제되는 것이 아니며¹⁵⁾ 또한 네덜란드 노후소득보장제도에서 큰 비율을 차지하지 않는다. 따라서 제3기둥은 본 글에서는 다루지 않는다.

네덜란드 노후소득보장법제의 역사는 100년이 넘었다. 그래서 본 논문은 이 법제를 법사적으로 접근하고자 한다. 시기구분을 두자면, 첫 번째 부분에서는 먼저 19세기 산업화 당시 퇴직연금기금의 구성과 근로자 장애연금법에 포함됐었던 근로자 노령연금을 기술한다 (II.1. 산업화 시대: 1860-1945). 이후 1947년에 제정된 「노후수당 긴급법률 (Noodregeling Ouderdomsvoorziening)」과 50년대에 제정된 AOW와 「연금법」을 다룬다 (II.2. 현 제도의 탄생: 1945-1960). 마지막으로 AOW와 「연금법」의 개정과 발달을 설명한다 (II.3. 확장 and 변경: 1960-현재). 본 글의 세번째, 네번째 장에서는 제1기둥(AOW)과 제2기둥(퇴직연금법제)의 내용을 살펴본

¹²⁾ Art. 2 Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Neth.).

¹³⁾ 즉, “퇴직연금 급여 = 은퇴 전 평균 월급의 70% - AOW 연금급여”.

¹⁴⁾ Paula, J./Della Croce, R. (eds.), *Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds. Report on Pension Funds Long-term Investments. 2015*. OECD, 2016.

¹⁵⁾ 민법에 의해 규제된다: Artt. 990-992 Burgerlijk Wetboek (oud) [네덜란드 구 민법전] (Neth.).

후 한국의 제도와의 비교를 한다.

II. 네덜란드 노후소득보장제도의 역사

<표 1> 노후소득보장에 관한 법률 연대표

1870-1890년대	산업화와 이로 인한 이슈들을 사회적 문제로 인식. 첫 기업연금 재단 설립.
1905	장애와 노후 소득보장에 관한 법안
1913	「장애 및 노후법(Invaliditeits- en Ouderdomswet)」 제정: 퇴직연금에 가입되지 않는 70세(1919년 이후 65세)에 이른 일반 근로자를 위한 공적 연금 제공
1947	「노후수당 긴급법률(Noodregeling Ouderdomsvoorziening)」 제정: 임시조치로서 65세에 이른 거주자들에게 소득에 따라 공적 연금 제공
1949	「산업연금제도 참여의 강제에 관한 법률(Wettelijke regeling betreffende verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds)」 제정: 정부는 미참여 사용자가 일정 퇴직연금기금에 참여하도록 명할 수 있음
1952	「연금기금 및 금고법(Pensioen- en spaarfondsenwet)」 제정: 퇴직연금의 규제화
1956	「노후일반법(AOW)」 제정: 65세에 이른 모든 거주자에게 자산조사 없이 정액 연금 제공
1965	「노후일반법」 개정: 급여는 최저임금과 연결되므로 ‘사회적 최저’ 보장 도입
1985	「노후일반법」 개정: 기혼 여성도 개인적 공적 연금수급권 취득
2007	「연금기금 및 금고법」에서 「연금법」으로 명칭 정정 및 전문 개정: 투자과 재무관리 등에 대한 규정 도입.
2012	「노후일반법」 개정: 65세 대신에 연금개시연령은 기대 수명에 따라 정해짐.

<표 2> 네덜란드 노후소득보장 주요 법령

	제1기둥			제2기둥	
	1913 「장애 및 노후법」	1947 「노후수당 긴급법령」	1956 「노후일반법 (AOW)」	1952 「연금과 기금법」	2007 「연금법」
성격	직장사회보험 (werknemers- verzekering)	공공부조 (bijstand)	주민사회보험 (volksverzekering; demogrant)	근로기준 (단체협약상)	
적용대상	저소득 근로자	전 인구	전 인구	단체협약의 적용을 받는 근로자	
자산조사	자산 및 소득	소득	-	-	
급여의 수준	정액	정액 (단, 다른 소득 있는 경우 감액)	정액 (1965년 이후 최저임금에 연동)	미정 (보통 AOW 포함 평균 혹은 최후의 월급의 70% 약속)	
재원조달방식	적립방식 및 부과방식	부과방식	부과방식	적립방식	
퇴직연금과의 관계	수령 시 미지급	수령 시 감액	수령 여부 무관	-	

1. 산업화 시대: 1860-1945

중세 시대에 길드(gilde)가 이미 어떤 형태의 노후소득보장제도를 운영했고, 군인과 공무원을 위한 연금제도가 이미 존재했지만, 현재의 네덜란드 노후소득보장제도는 19세기 후반 산업화의 산물이다. 첫 퇴직연금기금은 사용자와 그들의 근로자들 간의 협상을 통해서 탄생했다. 1881년 네덜란드의 기계공장 스토르크 (Stork)가 자기 직원들의 은퇴를 위해 수익의 일부를 적립하는 기금을 만든 것이 최초 퇴직연금기금으로 기록된다.¹⁶⁾ 애초에 회사 주인들은 반사회주의적 정치사상이 강해 스토르크 회사처럼

¹⁶⁾ Jaarverslag 2016, Amersfoort: Pensioenfonds Stork. <https://www.pensioenfondsstork.nl/files/Jaarverslag2006.pdf> (2022.03.22 방문). 2012년에 금속전기산업기금(Pensioenfonds Metaal-Elektro)과 합병함.

연금기금 설립을 하려는 의지가 낮았다.¹⁷⁾ 그러나 노동자들의 개탄스러운 생활과 근로환경 문제, 이른바 ‘사회적 문제(sociale kwestie)’에 대한 인식이 높아지고 남성 참정권의 확대와 함께 퇴직연금기금도 노후빈곤을 퇴치할 수단으로 서서히 인식되었다.

20세기 초반에는 고용주의 의지뿐만 아니라 기금의 규모도 변화했다. 애초에 노사는 연금협약에 의하여 단일 회사의 근로자를 위한 기업퇴직연금기금(기업연금)을 설립했지만 이러한 기금은 참여 사용자가 하나밖에 없어서 상대적으로 취약했다. 그래서 1920년경 동일한 산업의 몇몇 사용자들을 위한 산별퇴직연금기금(산업연금)을 설립하기 시작했다. 이러한 산업연금은 특히 제2차 세계대전 이후 기업연금보다 가입자가 많아져 서서히 표준이 되었다. 예로 1917년에 유제품종업 근로자를 위한 퇴직연금기금¹⁸⁾, 보건·의료계의 퇴직연금기금(Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn), 건설계의 퇴직연금기금(Stichting Bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid), 그리고 판매직 근로자를 위한 퇴직연금기금(Stichting Bedrijfstakpensioenfonds voor de Detailhandel)을 들 수 있다.

또한 노후소득보장은 정부가 규제해야 하는 과제로 인식되었다. 1913년에 이르러 「장애 및 노후법(Invaliditeits- en Ouderdomswet)」이 제정되어 퇴직연금제도에 가입하지 못한 70세(1919년 이후 65세) 근로자에게 기초 공적연금을 지급했다.¹⁹⁾ 다만 「장애 및 노후법」은 임금이 낮은 근로자만 보장했으며²⁰⁾ 경제활동인구의 대부분이었던 자영업자들을 배제하고 적립방식을 이용했다. 하여 법 제정 당시 70세 이상의 노인들은 불입한 연금액이 거의 없었기 때문에 연금 수령자에서 배제되었을테지만, 이를

17) Smolenaars, *Lang leve de AOW!*, Mediadam, 2007, p. 21.

18) 'Pensioenregeling zuivelarbeiders'. "Leeuwarder courant". Leeuwarden, 1917.01. 25, p. 2 <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010600877:mpeg21:p002> (2022.02.14 방문).

19) Art. 74 Invaliditeits- en Ouderdomswet 1913, *Kamerstukken II*, 1915-1916, 228, nr. 7 (wijziging invaliditeitswet etc.) (Neth.). 이 법은 401개의 조항으로 참 방 대해서 운용이 복잡했다.

20) Art. 4 Invaliditeits- en Ouderdomswet 1913 (Neth.).

막기 위해 제386조가 도입됐다. 제386조는 이미 70세 이상인 노인들에게 노령보험에 가입해온 것처럼 연금급여를 받을 수 있도록 특례를 두었다.²¹⁾

그렇다면 노후소득보장제도를 통한 실제 보장 수준은 어느 정도였을까? 1939년에 이르러 65세 이상 인구 48%가 공적연금을 받을 수 있었다. 하지만 연금이 지급됨에도, 연금급여는 미흡해 연금만으로는 살 수 없었다. 65세 이상 인구의 12~15%가 여전히 공공부조에 의존해야 했다. 「장애 및 노후법」 또한 전체 경제활동인구를 보장하기는커녕 모든 근로자조차 보장하지 못했으며 집행이 곤란했다.²²⁾ 간단히 말해 당시 공적 및 사적 연금을 통해 노후빈곤 수준이 일부 완화되었을지도 모르지만, 예방되지는 못했다.

2. 현 제도의 탄생: 1945-1960

제2차 세계대전 직후 경제적 어려운 시기인 재건설기(Wederopbouw, 1945-1958)에는 「장애 및 노후법」에 의해 제공된 제한적 노후소득보장 급여가 불충분한 것으로 인지되었다. 1940-1945년간 런던에 망명한 정권이었던 전후의 드레스 수상 정권(Kabinet Drees)은 베버리지 보고서에 영향을 받아 노후소득보장제 등 전 사회보장제도를 급속히 확대하도록 했다. 노후빈곤을 심각한 문제로 인식한 드레스 정권은 먼저 1947년에 「노후수당 긴급법률 (Noodregeling Ouderdoms-voorziening)」을 제정하였다.²³⁾ 이 긴급법률은 재건설기의 첫 번째 사회법 관련 법안이며 임시적 성격을 띠었다.

짐작컨데 「노후수당 긴급법률」은 노후빈곤 문제가 긴급하고 가시적이었고 규제가 임시적인 (즉 일시적인) 조치로 제시되어 국회를 통과할 수

21) Art. 386 Invaliditeits- en Ouderdomswet 1913 (Neth.).

22) Smolenaars, *op. cit.*, 2007, pp. 25-27.

23) 최종 법안은 *Kamerstukken I*, 1946-1947, nr. 362.

있었다. 노후빈곤 문제의 긴급성은 기존의 사회보장법률들이 기초로 한 비스마르크형 직장사회보험논리가 아니라 베버리지 보고서의 공공부조논리를 요구했다.²⁴⁾ 즉 노후소득보장을 위해 부과방식을 적용할 필요가 있었다. 드레스 수상은 직장사회보험논리에서의 이탈과 부과방식을 반대하는 의원들을 다음과 같이 비판했다:

[직장사회보험에 가입·기여할 기회가 없던] 65세 이상의 고령자를 위한 제도가 보험원칙에 입각하여 설계하기 어렵다는 것을 [그 국회의원들은] 깨달아야 합니다. ... 정반대입니다. [직장]사회보험에 가입하지 못했거나 [가입했지만] 사회보장급여가 부족한 고령자가 보험료를 납부하지 않았더라도 바로 급여를 받을 수 있도록 하는 것이 핵심입니다. ... 고령자들이 지금 겪는 비상사태를 즉시 완화하기 위해서는 [직장]사회보험을 통해서 지불되지 않으면서도 연금급여를 어떤 형태로든 제공 하는 조치가 있어야 한다고 정부는 확고히 믿습니다.²⁵⁾

법의 경로의존성의 예로, 「노후수당 긴급법률」의 기본 원칙은 후속 법률에서도 존속되었다. 첫째 원칙은, 공적 연금의 급여는 퇴직 전 소득에(만) 의존하지 않는 것이다.²⁶⁾ 하여 소득이 적을수록 긴급법률상 연금을 많이 받았다.²⁷⁾ 둘째 원칙은, 모든 거주자가 법의 적용범위에 포함되는 것이다. 덕분에 「노후수당 긴급법률」은 비교적 이해하기 쉬우며 집행하기 편했다.

24) 「노후수당 긴급법률」의 법안을 위해서 작성된 정부 보고서는 베버리지 보고서를 명시적으로 언급했다. A.A. van Rhijn et al., *Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken 1945-1946 참고.

25) *Kamerstukken I*, 1946-1947, 362, p. 7.

26) 이 원칙은 전례가 있다. II.1.에서 언급했듯이 1913년에 「장애 및 노후법」 제정 당시, 본 법 제368조 내지 제373조가 이미 70세 이상의 근로자를 가입했던 것으로 보는 특례를 뒀다. 다만, 1947년에 제정된 「노후수당 긴급법률」 제5조 b항과 c항은 일정한 수입이 있는 65세 이상의 사람을 배제했다.

27) Art. 6 *Noodregeling Ouderdoms-voorziening* (Neth.).

「노후수당 긴급법률」의 조문 수는 38개로 「장애 및 노후법」에 비해 10배 정도 내용이 적었다.

정부는 또한 단체협약으로만 규제되었던 퇴직연금을 규제하기 시작했다. 먼저 1949년에 「산업연금제도 참여의 강제에 관한 법률 (Wettelijke regeling betreffende verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds)」을 제정했다.²⁸⁾ 강제 참여란 정부는 노사가 요청하는 경우 해당 (동종업종) 산업에 사업을 하는 모든 사용자에게 산업연금제도 참여를 의무화하는 권한을 의미한다.²⁹⁾ 참여 강제는 새로운 것이 아니었다. 정부가 특정한 단체협약을 특정한 산업의 모든 사용자에게 적용시키는 기제에서 유래했다.³⁰⁾

정부가 퇴직연금제도에의 참여를 의무화할 수 있게 되었으므로 퇴직연금기금을 규제하는 것이 다음 단계였다. 이를 위해서 1952년에 「연금기금 및 금고법 (Pensioen- en spaarfondsenwet)」이 제정되었다.³¹⁾ 「연금기금 및 금고법」의 중요한 조항 중에는 퇴직연금기금 설립 사전허가제를 통한 정부의 감독(제4조), 기금의 이사회에서 사용자와 근로자가 동등하게 대표하게 하는 의무 (제6조), 기금의 정관에 대한 요건 (제7조), 단기적으로 가입된 근로자의 보상에 대한 기준 (제8조), 적립금을 재보험(reinsure)하거나 승인된 정책으로 투자할 의무 (제9조 내지 제10조), 예상 비용을 적절히 충당할 의무 (제13조), 건전하게 투자할 의무 (제14조), 기금에 참여하는 사용자에게 대한 대출 제한 (총 기금의 10% 이하; 제15조), 그리고 퇴직연금급여의 압류에 대한 제한 (제32조) 등이 있다. 이러한 내

28) Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds, *Stb.* 1949, J121 (Neth.). 해당 법도 20개 조항으로 비교적 간단했다.

29) Art. 3 Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Neth.). 「산업연금제도 참여의 강제에 관한 법률」 제13조는 어떤 사용자가 정부로부터 의무화된 특정 연금기금 참여하는 동안 근로계약상 또는 단체협약상 다른 연금기금에 참여하는 의무가 중지된다.

30) Art. 2 sub 1 Wet Algemeen verbindend en onverbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten, *Stb.* 1937, 801 (Neth.)에서 유래했다.

31) Pensioen- en spaarfondsenwet, *Stb.* 1952, 275 (Neth.).

용은 일부 조정됐어도 현행 법률에 여전히 존재한다.

마지막으로, 1956년에 「노후일반법(AOW)」은 「노후수당 긴급법률」을 대체했다.³²⁾ AOW도 70개 조문으로 복잡한 법령이 아니었지만 「노후수당 긴급법률」과 달리 (자산과) 소득에 관계없이 모든 65세 이상 주민에게 노령연금급여를 제공했다. AOW는 원칙적으로 “15세 이상 65세 미만의” 주민을 모두 노령보험에 가입시켰다.³³⁾ 그러나 법은 가입한 사람을 무조건 수급권자로 보지 않았다. 기혼 여성은 노령보험에 가입되어 있어도 급여를 받을 자격이 없었고, 대신 남자 가장이 배우자가 받을 급여를 포함한 ‘부부급여’를 받았다.³⁴⁾ 법은 기혼자(gehuwden)와 미혼자(ongehuwden, 과부·홀아비 포함)를 구분했다. AOW급여로서는 미혼자는 한 명을 위해 매달 67굴덴(gulden; 현 한화 약 34만 원)을 받았지만 기혼 남성은 본인과 배우자를 위해서 매월 111.50굴덴(한화 약 57만 원)을 받았다.³⁵⁾ 외국에 거주해 주민 자격이 없어 15~65세 사이에 노령보험에 가입하지 못한 사람은 가입하지 못한 해마다 연금급여가 2%씩 감액(korting)되었다.³⁶⁾ 마지막으로, AOW 제9조는 평균 소득과 물가의 연동에 따라 연금급여를 (반)자동적으로 조정(indexatie)을 하였으며 제60조는 퇴직연금제도가 ‘보충연금(aanvullend pensioen)’으로서 AOW와 연계하는 것을 가능하게 하였다.

사회사적 관점에서 보면, AOW과 「노후수당 긴급법률」은 고령자의 생활을 재구축하는데 있어서 중요한 역할을 해 왔다. 양법은 65세 이후에도 일을 계속할 필요성을 줄이고 노인들에게 어느 정도의 재정적 독립성을 주었다. 은퇴한 항만 노동자의 말을 인용하자면, AOW급여는 “[나 같은] 사람들은 우리 아이들이 우리를 버릴 조증적인 두려움으로부터 해방시켜

32) Algemene Ouderdomswet, *Stb.* 1956, 281 (Neth.).

33) Art. 6 sub a AOW (Neth.).

34) Art. 7 lid 2 AOW (Neth.).

35) Art. 8 lid 1 & 2 AOW (Neth.). Smolenaars, *op. cit.*, 2007, p. 27에 따라 당시 평균 월급은 364 굴덴 (현 한화 약 184만 원) 이었다.

36) Art. 10 AOW (Neth.).

주었다.”³⁷⁾ 간접적으로, 법은 젊은 세대가 부모에게 지는 때때로 과도한 부양의 의무³⁸⁾를 줄여주었다. 향후 수십 년 동안, 위에 설명한 노후소득 보장제도는 확장되고 조정되었지만 기본적 틀은 변경되지 않았다.

3. 확장과 변경: 1960-현재

1956년의 AOW는 아직 ‘최하한선의 연금’(‘bodem pensioen’, 문자 그대로 ‘바닥 연금’) 즉 기초연금이었으므로 집세나 난방은커녕 음식값도 거의 내지 못할 수준이었다. 다른 말로, 아직 기초생활수준을 스스로 보장할 수 있는 기본연금(basispensioen)이 아니었다.³⁹⁾

하지만, 60년대의 경제 호황과 함께 나라가 부유해져 노령연금을 높여야 한다는 목소리도 높아졌다. 노인 이익 단체들은 이 부유함을 동등하게 누리지 못하는 사람들 중 대다수는 노인들이라고 지적하면서 공적연금의 인상을 호소하기 시작했다. 예를 들면 1964년 위트레흐트에서 노인 대규모 시위가 벌어졌다. 25,000명의 노인들은 모여 음식, 난방, 주택과 같은 “사회적 문제”에 대한 걱정 없이 살 수 있는 사회적 최저생계비[‘sociaal minimum’]를 요구했다. 최저임금은 최저의 생활연금을 보장하는 것처럼 사회적 최저생계비는 최저의 생활연금을 보장해야 했다.⁴⁰⁾ 국가는 이러한 주장에 귀를 기울였다. 이미 1961년에 AOW급여가 상당히 인상됐는데⁴¹⁾

³⁷⁾ M. Beijering, "We hebben ons altijd uit de naad gewerkt...": ouder worden in Rotterdam, vroeger en nu. Rotterdam: Pluspunt 1994. 재인용 Smolenaars, *op. cit.*, 2007, p. 35.

³⁸⁾ 네덜란드 (구) 「민법전」 제202조에 기초. Smolenaars, *op. cit.*, 2007, pp. 38-39. 또한 A. de Regt, 'Onderhoudsplicht en verhaal van steun 1912-1965', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, Vol. 12, No. 3 1985, pp. 405-445참고.

³⁹⁾ Smolenaars, *op. cit.*, 2007, pp. 48-51.

⁴⁰⁾ "25.000 grijze congressisten in Utrecht EIS VAN BEJAARDEN: leefbaar pensioen." *De Volkskrant*. 's-Hertogenbosch, 1964.05.11, pp. 1 & 3. <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010877206:mpeg21:p001> (2022. 2. 14. 방문); Smolenaars, *op. cit.*, 2007, p. 54.

⁴¹⁾ *Stb.* 1961, 86; *Kamerstukken II*, 1960-1961, 6229, nr. 3 참고.

1964년 말 최저생계비 보장도 법에 도입되었다.⁴²⁾ 그러나 이른바 ‘사회적 최적생계비’는 무엇을 의미했는가? 당시 사회부장관에 의하면 사회적 최저생계비는 “최저임금의 70%”, 즉 세후(稅後) 최저임금 정도가 적당하였다.⁴³⁾ 당시 최저임금은 근로자 한 명이 한 가구(약 4명)의 생계를 유지할 수 있는 수준의 최저생계비였다.

<표 3> 60년대 퇴직연금 가입 상황

산업연금 가입자수(비율) (1964년 기준)		기업연금 가입자수(비율) (1962년 기준)	경제활동인구 (1969년 기준)	
참여 강제	참여 강제되지 않음		남	여
96만 명 (약 18%)	13만 명 (약 3%)	48만 명 (약 9%)	370만 명	150만명
52개 기금	29개 기금	1684개 기금		

출처: Kamerstuk Tweede Kamer 1960-1961, 6229, nr. 3, p. 15; ‘Arbeidsde
elname, vanaf 1969’, CBS, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83752NED/table?dl=2B26F>(2022.02.14 방문)

정부는 사회적 최저생계비를 확보하기 위해서 퇴직연금에 의존할 수도 있었으나 왜 그러하지 않았을까? 사회부장관이 스스로 지적했듯이, 그리고 <표 3> 보여주듯이, 참여를 강제할 수단이 있더라도 퇴직연금의 가입률이 노후빈곤을 해소할 만큼 높거나 보편적이지 않았다. 첫째, 퇴직연금은 근로자만 대상이었고, 둘째, 장기근속자를 우대하여 여성을 차별했다. 정부의 추산에 따라 1961년 여성은 퇴직연금 가입자의 4%에 불과했다.⁴⁴⁾ 그 결과 경제활동인구의 3분의 2 이상이 퇴직연금에 가입돼 있지 않았다.

1985년에 AOW는 다시 중요한 개정이 있었다. 유럽연합법이 요구하는

42) *Stb.* 1964, 7762; *Kamerstukken I*, 1964-1965, 7762 nr. 46a 참고.

43) Art. 9 lid 5 AOW (Neth.); *Kamerstukken II*, 1960-1961, 6229, nr. 3, p. 21; Art. 9 lid 5 AOW (Neth.) 참고. 이 수준은 공공부조의 수준과 거의 같다.

44) *Kamerstukken II*, 1960-1961, 6229, nr. 3, p. 16.

대로 기혼 여성은 남편을 통하지 않고 직접 AOW급여 수급권을 얻었다.⁴⁵⁾ 1985년에 이르러 기혼 연금수급자는 세후 최저임금의 100%, 미혼 연금수급자는 세후 최저임금의 70%에 해당되는 금액을 매월 AOW급여로 받았다. 기혼 연금수급자는 배우자의 생계비도 부담해야 하기 때문에 100%를 받았는데 개정안은 이 금액의 절반을 배우자에게 지급하게 하여 기혼 연금수급자 자격을 부여했다. AOW 제8조 제1항은 이를 반영하여 다음으로 개정되었다.

- (1) 노령연금의 세전 총액은 정하는 데에 있어서
 - a. 기혼 연금수급자의 월 세후 노령연금은 월 세후 최저임금의 50%와 같아야 하고;
 - b. 미혼 연금수급자의 월 세후 노령연금은 월 세후 최저임금의 70%와 같아야 한다.⁴⁶⁾

또한 다음 해에는 미혼·기혼의 구분이 사실상 폐지되고 동거 여부가 구분 기준이 되었다. (미혼·기혼 구분 시 동거 중이지만 의도적으로 이혼한 부부는 총합 140%의 연금을 받을 수도 있었다.)⁴⁷⁾ 그 당시에 제8조 제1항의 개정은 혁명적인 변화였다. 이제 AOW는 많은 여성들을 마치 맞벌이 가정처럼 대우했기 때문이다. 결혼생활에서 노인 여성에게도 어느 정도의 경제적 독립성을 (돌려)줬다.⁴⁸⁾ 그러나 기혼 여성에게 독립적 연금 수급권을 부여하는 것은 공적연금제도의 마지막 실질적인 확대였다.

⁴⁵⁾ *Stb.* 1985, 181; Council Directive 79/7/EEC, 19 December 1978 (equal treatment for men and women in matters of social security) (EU).

⁴⁶⁾ 현재는 AOW 제9조 제5항. 연금수급자 남편의 배우자가 아직 65세 이하인 경우를 위한 노령수당 조항이 (현 제8조) 도입됐는데 일몰 조항이다 2015년에 만료되었다. 원칙적으로 최저임금은 정규직 근로자와 피부양자 가족이 문화적 삶을 살기 위해 필요한 최소한의 금액이다. 한국 「국민연금법」 제64조와 비교.

⁴⁷⁾ *Stb.* 1986, 563. art. 1 lid 2 & 3 AOW (Neth.) 참고.

⁴⁸⁾ Smolenaars, *op. cit.*, 2007, pp. 76-80. 중요하게도 AOW 제13a조는 1957년에서 1985년 사이 결혼으로 인해 노령보험에 가입하지 않았던 여성들을 가입한 사람으로 간주했다.

왜냐하면 90년대 들어서는 고령화에 따른 기대수명의 증가와 출산율의 감소가 노후소득보장제도의 지속가능성과 경제성에 그림자를 드리웠기 때문이다. 많은 논쟁에도 불구하고 AOW의 개혁은 2012년에 연금개시연령이 기대수명과 연동되는 개정만으로 그쳤다.⁴⁹⁾ AOW 제7a조에 의해 연금개시연령은 2013년 65세에서 2025년 67세로 점진적으로 인상되고 그 이후에 기대수명과 연동된다고 규정하고 있다.⁵⁰⁾ 통계적으로 보면 2003년 65세 이상의 10%가 일을 하고 있어 2021년엔 40%로 증가했는데, 은퇴 후 근로자의 대부분은 상대적으로 시간적 자유가 있는 시간제근로자이거나 자영업자(예술가, 택시기사, 농부, 작가 등)이다.⁵¹⁾ AOW는 아마도 유권자의 상당 부분이 의존하는 제도로서 근본적으로 변경하거나 폐지하지 못할 만큼 강력한 사회보장제도일 것이다.

퇴직연금의 경우는 약간 다르다. 사적연금은 적립방식을 바탕으로 하기 때문에 고령화에 덜 민감하지만 주식 시장의 변화에 더 민감하다. 또한 퇴직연금의 내용은 노사간 단체협약의 산물이므로 정부가 사적연금을 직접 규제 영역으로 보지 않았다. 『연금기금 및 금고법』의 제정과 1952년 이래 수많은 개정은 이를 반영하고 있다.⁵²⁾ 사적연금의 규제는 1990년대에 중요한 개정이 많았다. 개정 내용 중 이직 시 전회사의 연금사업자에 대한 연금지급의무를 다른 연금사업자로 이전하는 권리 보장, 정규직·비정규직 근로자의 차별 및 남녀의 차별 금지, 사용자 미납입 부담금에 대한 규칙 강화 (DAF라는 자동차 대기업이 1993년에 파산했는데 채무

49) *Stb.* 2012, 328.

50) Art. 7a lid 2 AOW (Neth.). 연금수급개시연령 계산식은 근본적으로 다음과 같다: 연금수급개시연령 = $67 + 2/3 * (65세\ 때\ 남은\ 기대수명 - 20.64)$ (5년 전의 연금연령 - 67). 만약 2030년에 65세 때 남은 기대수명이 30년이면, 연금수급개시연령은 = $67 + 2/3 * (30 - 20.64)$ ($67 - 67$) = 73세일 것이다.

51) '300 duizend werkende 65-plussers in 2020', *CBS.nl*, 2021.08.25, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/34/300-duizend-werkende-65-plussers-in-2020> (2022.04.21 방문).

52) 특히 *Stb.* 1972, 400; *Stb.* 1972, 774; *Stb.* 1981, 17; *Stb.* 1987, 340; *Stb.* 1990, 29; *Stb.* 1991, 445; *Stb.* 1993, 15; *Stb.* 1994, 496; *Stb.* 1997, 65; *Stb.* 1999, 592; *Stb.* 2000, 256 ; *Stb.* 2000, 625 [퇴직연금 양성평등 강화]; *Stb.* 2000, 628; *Stb.* 2001, 314.

중에 미납입 부담금도 많았다) 등 있었다. 그러나 「연금기금 및 금고법」의 본질적 문제는 퇴직연금기금에 대해 국가가 어떤 책임을 지고 있는지, 퇴직연금기금의 안정은 시대 변화에 따라 어떻게 확보할 수 있는지, 연금사업자 및 가입자와 사용자가 서로에게 무엇을 기대할 수 있는지, 퇴직연금기금이 일반 보험사와 어떻게 관련되거나 구별돼야 하는지 등을 만족스럽게 규정하지 못한 것이었다.⁵³⁾

때문에 「연금기금 및 금고법」은 2007년에 전부 개정이 되어 명칭이 「연금법」으로 수정되었다.⁵⁴⁾ 현행 「연금법」은 약 200개 조문으로 (그리고 약 300페이지의 국회설명서로) 1950년대 법률보다 복잡하다. 「연금법」은 위에서 언급한 근본적 문제를 해결하는 것을 목표로 했다. 그러나 50년대에 등장한 사적연금의 기본적인 법적 틀은 바뀌지는 않았다. 다음 장은 각각 현재의 AOW와 「연금법」의 세부사항을 살펴본다. <표 3>은 본 장에서 논의된 주요 법률을 정리하고 있다.

III. 공적연금과 「노후일반법 (AOW)」의 법제

AOW는 이른바 ‘주민사회보험’ (volksverzekering)이다. 즉, AOW는 원칙적으로 “아직 연금개시연령에 도달하지 않은” 거주자(ingezetene)를 “이 법률의 규정에 따라 가입”시키는 사회보험이다.⁵⁵⁾ AOW급여를 받을 권리의 조건은 “a. 그 사람이 연금개시연령에 도달했으며, b. [연금개시연령 도달 전 50년의 기간에] 적어도 이 법에 따라 1년간 [노령]보험에 가입되

⁵³⁾ E.A.M. Bergamin, 'De nieuwe Pensioenwet', *Onderneming & Financiering*, nr. 51, June 2002, pp. 2-9; 참고로 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30413, nr. 3, pp. 1-4.

⁵⁴⁾ Wet van 7 december 2006 houdende regels betreffende pensioenen (Pensioenwet), *Stb.* 2006, 705 (Neth.).

⁵⁵⁾ Art. 6 lid 1 sub a AOW (Neth.). 또한, sub b에 따르면 체류하지 않지만 네덜란드에서 소득세를 납부하는 사람도 가입된다. AOW 제2조에 의하면 거주자이란 “네덜란드에 생활하는 사람”을 의미하며 네덜란드에 생활하는지 여부가 제3조 제1항에 따라 “사건의 상황에 따라 판단된다.”

었다”는 것이다.⁵⁶⁾ 연금수급권은 교도소에 수용 중 (제8b조) 또는 기소를 피하는 동안 (제8c-8d조) 정지되지만 해외에 거주하는 경우에는 정지되지 않는다. AOW급여의 수준은 1인가구인지 여부 및 연금개시연령에 도달 전 50년의 기간 중 몇 년 동안 노령보험에 가입했는지 두 가지 요인에 달려 있다.

첫째 요인에 관하여 AOW 제9조는 미혼 연금수급자와 기혼 연금수급자를 위한 “세전 노령연금”을 구분한다. 2.3에서 설명한 대로 정부는 “기혼 연금수급자의 월 세후 노령연금이 월 세후 최저임금의 50%”와 같게 그리고 “미혼 연금수급자의 월 세후 노령연금이 월 세후 최저임금의 70%”와 같게 세전 노령연금급여를 설정해야 한다.⁵⁷⁾ 그러나 AOW상 ‘미혼·기혼’이란 「민법전」상 의미의 혼인보다 동거의 의미와 더 가깝다. 함께 사는 자매 두 명은 둘 다 AOW상 기혼 연금수급자이지만 남편이 옆집에 사는 부부는 둘 다 AOW상 미혼 연금수급자이다. AOW 제1조 제3항은 기혼자를 “1촌 가족원을 제외하고는 다른 미혼 [혹은 별거 중인 기혼자] 성인과 같은 가구에 사는 미혼 성인”으로 정의하고 있기 때문이다. 또한 AOW 제1조 제4항은 “두 사람이 같은 집에 주된 거처를 가지고 있으며 가구비에 기여하는 것 등으로 서로를 돌보는 경우” 그 사람을 ‘같은 가구’에 사는 동거인으로 본다. 법에선 여전히 ‘기혼’과 ‘미혼’이라고 하지만 이 단어의 의미는 일상생활에서의 의미와 너무 멀어졌다. 그래서 혼동을 방지하기 위해서 행정상 1인가구를 위한 미혼급여를 ‘1인가구연금’(alleenstaandenpensioen)이라고 하며 기혼급여를 ‘동거인연금’(samenwonendenpensioen)이라고 한다.⁵⁸⁾ 어쨌든, AOW를 집행하는 사회

56) Art. 7 lid 1 AOW (Neth.). AOW 제7a조에 의하면 2022년에 개시연령은 66세 7개월이다.

57) Art. 9 lid 5 AOW (Neth.). 2022.01.01 기준으로 월 세후 노령급여는 1,244 유로 (미혼) 혹은 852 유로 (기혼) 이다: 'Nieuwe AOW-bedragen vanaf januari 2022', SVB, 2021.12.14, <https://www.svb.nl/nl/aow/nieuws/nieuwe-aow-bedragen-vanaf-januari-2022> (2022.03.23 방문).

58) 그러나 예외로서 AOW 제9a조 제1항은 네덜란드에 거주하지 않는 연금수급자는 원칙적으로 기혼 노령연금만 받는다고 규정하고 있다. 이는 해외에서 혼자서

보험공단(Sociale Verzekeringsbank)은 연금급여가 동거 여부에 달려 있으므로 연금수급자가 ‘미혼자’ (1인가구)로 살고 있는지 조사할 권한을 가지고 있다. 이 조사권한에 관해서는 사회조사관이 수급자의 집에 칫솔이 몇 개 있는지까지 확인하는 것으로 사람들이 알고 있다.⁵⁹⁾ 만약 조사에 의해 사회보험공단은 연금수급자가 ‘미혼자’가 아니라고 결정한다면 부당하게 수령된 급여의 반환을 요구할 수 있다.⁶⁰⁾ 결국 ‘같은 가구’가 애매 모호한 개념이므로 많은 AOW 판례는 연금수급자가 ‘미혼자’가 아닌지의 쟁점에 초점을 맞추고 있다.

둘째 요인에 관하여, 연금개시연령 도달 전 50년의 기간에 노령보험에 가입되지 않는 해마다 급여 2%가 감액(korting)된다. 자세히 말해, AOW 제13조 제1항 a목은 “세전 노령연금에서 ... 연금가입개시연령에 도달한 후 ...노령보험에 가입되지 않은 연도” 수에 따라 2%가 감액된다고 규정한다. 예를 들어, 노령보험에 가입한 ‘하 씨’가 10년 동안 네덜란드에서 살다가 EU 밖에서 40년간 거주했다면 급여액의 20%에 대한 청구권만 ‘적립’하게 될 것이다. 미혼 연금수급자로서 하 씨는 매월 852유로의 20%, 즉 170유로를 AOW급여로 받을 것이다. 단, 하 씨가 외국에서 거주하는 경우에도 최대 10년간 자발적으로 노령보험 가입을 연장할 수 있다.⁶¹⁾ 만일 하 씨가 10년간 자발적으로 AOW에 가입 시 매월 852유로의 40% (341유로)를 급여로 받을 수 있다. 망명자와 같이 50년 동안 노령보험에 가입하지 못한 사람은 사회적 최저생계비 이하의 생활을 하지 않도록

거주하는지 여부가 확인하기 어려운 것이기 때문이다.

⁵⁹⁾ 조사관이 수급자 집에서 사용중인 칫솔 두 개를 발견하면 동거인이 있다는 증명이 될 수가 있다. 물론, 더 현대적인 방법은 해당 주택은 가스와 전기 사용이 1인가구의 기준에 적합하는지 확인하는 것이다.

⁶⁰⁾ Art. 15 & 50 AOW (Neth.). 제17a부터 제17i조에 따라 사람은 허위 혼자 산다고 신고하는 경우 벌금이 부과될 수 있다. ‘함께 사는 것’이라는 개념이 특히 현대사회에서 애매해서 SVB는 이 문제에 대해 많은 (아마도 바람직하지 않을) 제약을 가지고 있다. 참고로, 제20조에 따라 SVB는 연금수급자 대신에 그의 연금 급여로 장기요양시설 등 사회복지 이용에 따른 개인부담금을 직접 납부할 권한이 있다.

⁶¹⁾ Artt. 34-40 AOW (Neth.).

록 공공부조를 통해서 보충급여를 받을 수 있는데, AOW과 달리 공공부조는 자산조사를 한다. 다만, 원칙적으로 공공부조, 실업보험, 장애연금, 산업재해보상 등 다른 사회보장법상의 급여는 연금개시연령에 도달하면 중지된다.

흥미롭게도, 연금수급자도 휴가를 받을 권리가 있다. AOW에는 휴일수당에 관한 규정이 포함되어 있다.⁶²⁾ AOW의 노령연금은 최저임금과 연동되는 것처럼 AOW의 휴일수당도 「최저임금 및 최저휴일수당법(Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag)」에 명시된 최저휴일수당과 연동된다. 노령연금급여와 마찬가지로 휴일수당은 1인가구의 경우 최저휴일수당의 70%, 동거인의 경우 최저휴일수당의 50%에 해당하며 5월에 지급된다. 동거인 연금수급자의 휴가수당은 월 50유로 정도라서 5월에 600유로를 휴일수당으로 받을 것이다.

AOW는 기초연금이 아니라 기본연금이므로 연금급여 수준은 비교법적 관점에서 넉넉하다. 하지만 이 넉넉함으로 인해 공적 연금은 사회보장제도로써 상당한 비용을 든다. 다른 주민사회보험과 마찬가지로 가입자의 기여금으로 재정부담을 원칙으로 한다.⁶³⁾ 따라서 네덜란드 주민은 연금개시연령에 도달하기 전의 50년 동안 소득세와 함께 노령보험료를 납부해야 한다. 소득세와 마찬가지로 노령보험료도 소득에 달려있다. 소득이 ‘0’이면 노령보험료도 ‘0’이므로 사실상 보험료를 납부하지 않아도 가입되어 있다는 것을 의미한다.⁶⁴⁾ 그러나 이러한 재정제도는 사회가 고령화될수록 더 적은 근로자들이 더 많은 노령연금수급자를 위해서 더 많은 노령보험료를 납부해야 하는 위험을 포함하고 있다. 때문에 「사회보험재원조달에 관한 법률(Wet financiering sociale verzekeringen)」은 AOW보험료가 소득의 18.25%를 넘지 않도록 설정해야 한다고 규정하고 있다. 현재 노령보험료는 17.90%로 설정되어 있다.⁶⁵⁾ 노령보험료는 이른바 ‘보험료

62) Art. 29 lid 1 & 31 AOW (Neth.).

63) Art. 6 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen, *Stb.* 2005, 36 (Neth.).

64) Art. 7 Wet financiering sociale verzekeringen (Neth.).

65) Art. 11 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen (Neth.); art. 1 Regeling tot

소득(premie-inkomen)’에 대해서만 징수된다. 보험료 소득은 일정한 상한선 이하의 소득이며 현 상한선이 35,472유로에 해당하므로 실제로 징수될 노령보험료는 6,349유로를 초과하진 못한다.⁶⁶⁾ 만약 해당 연도의 AOW 비용이 징수된 보험료를 초과한다면 초과분은 국가 세금으로 충당될 것이다.⁶⁷⁾ 그 결과는 미래의 AOW 일부가 AOW 급여를 포함한 연금수급자의 소득에 부과되는 소득세를 포함해 재정되게 된다. 이 난감한 화두는 AOW의 ‘조세화 (fiscalisering)’라고 부른다.

AOW의 조세화는 세대간의 형평성을 확보하는 메커니즘 중 하나이다. 왜냐하면 노후소득보장의 비용은 일하는 세대만으로 내는 기여금과 고령층이 많을수록 더욱 많아질 은퇴자 세대의 소득과 재산에 대한 세금으로 재정되기 때문이다. 다시 말해, AOW의 조세화는 사실상 은퇴자의 소득과 재산에 대한 세금을 올리는 것과 같다. (가난한) 은퇴자의 AOW급여 일부는 근로자 아니라 다른 은퇴자가 내는 것이다. 그래서 주로 이를 향의하는 집단은 근로 세대 아니라 은퇴자 세대이다.⁶⁸⁾ AOW의 수준과 자원조달은 조세화 이외 다른 메커니즘을 통해서도 조정될 수 있다. 첫째, AOW는 최저임금과 연동되지만 기준이 ‘세후’ 최저임금이다. 정부는 ‘세후’가 무엇인지 선정하는 데 어느 정도의 행정적 재량이 있다. 마찬가지로, 정부는 시행령에 의해 보험률을 18.25%이상으로 선정할 수 없으나 0%에서 18.25% 이하로 선정하는 데엔 재량이 있다.

vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2022, *Stcrt.* 2021, 46406 (Neth.).

66) Art. 8 lid 3 Wet financiering sociale verzekeringen 내지 art. 2:10 Wet inkomstenbelasting 2001 (Neth.).

67) Art. 3 Wet financiering sociale verzekeringen (Neth.).

68) 예를 들어 ‘연금 지킴 재단’이란 노령자 이익단체: Fiscalisering AOW (12 april 2021), *stichting Pensioenbehoud*, <https://www.stichtingpensioenbehoud.nl/nieuwsbrief/615-fiscalisering-aow> (2022.04.19 방문).

IV. 사적연금과 「연금법」의 법제

AOW는 상대적으로 간단한 법률이지만 퇴직연금기금의 규제는 그렇지 않는다.⁶⁹⁾ 퇴직연금은 근로자와 사용자의 계약, 실은 거의 항상 노사간의 단체협약에 의하여 설립된다.⁷⁰⁾ 따라서 퇴직연금제도는 연금계약에 의하여 설립된 근로기준이다. 이러한 단체연금협약은 2.2에서 언급한 바와 같이 특정한 산업 둘 이상의 사용자와 체결되면 산별퇴직연금기금이 설립된다. 만약 특정 노동조합과 사용자들이 해당 산업에 일하는 근로자 ‘상당수’를 대표하는 경우, 정부에 동종 산업 모든 사용자의 참여를 강제해 달라고 요청할 수 있다.⁷¹⁾ 예외적으로 사용자가 이미 해당 산업연금제도보다 근로자에게 더 혜택이 좋은 기업연금제도를 운영하고 있다면 강제 참여에서 면제될 수 있다.

연금계약(pensioenovereenkomst)과 관련 계약은 AOW처럼 누가 어떤 급여를 얼마나 받을지 등 연금 자체의 세부 사항을 규제하지만 「연금법」은 본 계약들의 내용에 제한과 조건을 부과하고 있다.⁷²⁾ 구체적으로 말하면, 「연금법」은 연금에 관하여 사용자와 근로자의 관계 (연금계약, 2장), 사용자와 연금사업자의 관계 (운영계약, 3장), 연금사업자의 책무와 지배

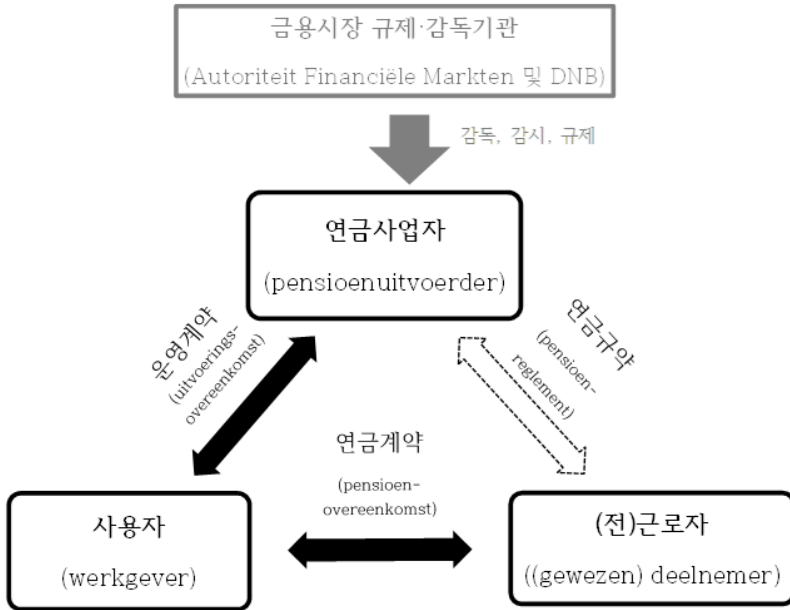
69) 「연금법」은 한국 「근로자퇴직급여 보장법」과 제일 공통점이 많다. 다만 AOW에 비해 「연금법」은 유럽연합법 (Directive (EU) 2016/2341 (IORP-directive) 등)을 통해 국제 영향을 더 받고 있다.

70) Art. 1 & 2 lid 2 Pensioenwet (Neth.).

71) Art. 2 lid 1 Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Neth.).

72) 예를 들어 공무원들을 위한 ABP 퇴직연금의 연금계약 (Pensioenovereenkomst (inclusief pensioenovereenkomst voor beroepsmilitairen), *Stc.* 2017, 72427). 이 연금계약은 단지 7개의 조항만을 포함하고 있는데 ABP 퇴직연금의 상세 내용은 (꽤 길고 상세한) 연금규약에 찾아야 한다. (본 문서는 <https://www.abp.nl/pensioen-bij-abp/pensioenreglement/> 찾을 수 있음). 조기노령연금은 존재하지만 「연금법」이나 다른 법에 의해 규제되지 않는다. 단체협약 상 조기노령연금으로 인해 네덜란드의 ‘실질 은퇴 연령 (Effective labour market exit age)’은 연금개시연령보다 낮다.

구조 (4장과 5장), 그리고 연금사업자에 대한 감시·감독(6장과 7장)을 규율하고 있다. 따라서 「연금법」은 사용자와 연금가입자(deelnemer)⁷³⁾와 연금사업자(pensioen-uitvoerder) 간의 삼각관계를 규제하고 있다. <그림1>는 개략적인 개요를 제공한다.



[그림 1] 퇴직연금의 법적 관계들

첫째, 「연금법」은 법적 효력을 가지기 위해서 사용자와 근로자(가입자) 간의 연금계약이 어떤 조건을 충족시켜야 하는지를 규정한다. 단체협약으로서 연금계약은 제3자인 근로자에게 효력을 주므로 해석방법이 일반 계약해석방법과 상이하다. 판사에 의해 법률처럼 보다 객관적으로 해석된다.⁷⁴⁾ 아마 제일 중요한 것은 (그리고 한국의 퇴직연금과 달리) 연금계약

⁷³⁾ 다른 말로, 근로자. 여기에 전 가입자(gewezen deelnemer)와 퇴직연금수급권자(pensioengerechtigde) 포함.

은 퇴직연금이 퇴직연금수급자의 남은 생애 동안 매월 지급돼야 한다는 것이다.⁷⁵⁾ 평균보다 일찍 사망한 수급자가 평균보다 오래 산 수급자의 퇴직연금 일부를 재정하기 때문에 이 제도는 동일 세대 내에서 (intragenerational)의 연대를 바탕으로 한다고 말할 수 있다.

둘째, 근로자와의 연금계약을 체결한 후에 사용자는 운영계약을 통해 연금사업자에 연금기금의 운용관리업무와 자산관리업무 수행을 맡길 의무를 진다.⁷⁶⁾ 사용자의 사업과 연금사업이 별도로 관리될 것을 확보하도록 한 것이다. 「연금법」은 세 가지의 연금계약을 구분한다: 연금급여가 확정된 확정급여형 연금계약(uitkeringsovereenkomst; 소위 ‘Defined Benefits’), 연금기금에 납입하는 기여금이 확정된 확정기여형 연금계약(premieovereenkomst; 소위 ‘Defined Contributions’), 그리고 확정급여형과 확정기여형이 결합된 혼합형 연금계약 (kapitaalovereenkomst; 소위 ‘Collective Defined Contribution’) 이 있다.⁷⁷⁾ 사용자는 퇴직연금기금에 기여금을 납부해야 한다.⁷⁸⁾ 사용자가 연금계약이 정하는 바에 따라 근로자의 월 급여에서 기여금 일부를 공제할 수 있기에, 보통 연금계약 내 해당 사항에 대한 조항이 규정되어 있다.⁷⁹⁾ 보통 기여금은 상하한선 내 근로자의 보수 일정 비율에 해당한다. 근로자 보수의 상하한선 내의 일정 부분은 ‘퇴직연금을 주는 보수 (pensioen gevend salaris)’라고 불린다. 예를 들자면, 연금계약이 정하는 바에 따라 연금사업자는 정규직 근로자

74) HR 20 Februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1427 (DSM/Fox), para. 4.1-4.5 (Neth.).

75) Art. 15 lid 1 Pensioenwet (Neth.).

76) Art. 23 Pensioenwet (Neth.). 이어서「연금법」 제25조는 운영계약이 최소로 답아야 하는 내용을 열거한다. 그 중에는 연금의 기여를 확정·납부하는 방법, 연금 급여와 기여를 변경하는 절차들 등 있다. 비교하자면 한국 「근로자퇴직급여 보장법」 제29조, 제30조 내지 제33조 참고.

77) Art. 10 & 1 Pensioenwet (Neth.).

78) Art. 24 Pensioenwet (Neth.).

79) 예를 들어, 공무원 근로자의 연금계약 (Pensioenovereenkomst ABP, *Stc.* 2019, 65769) 제4조 제4항에서 이를 30%로 한다. 이는 세법 측면에서 중요하다. 「연금법」 제26조 제1항 참고.

1,200유로(하한선) 초과분부터 9,500유로(상한선)의 월급여에 대해서만 기여금을 징수할 수 있다. 기여금은 25%이며 사용자는 그 25%의 30%를 근로자의 월 급여에서 공제할 수 있다. 근로자는 3,100유로를 월급으로 받으면 (3,100의 17.90%) 530유로를 AOW 기여금으로 납부하며 140유로 (3,100-1,200=1,900의 25%의 30%)를 퇴직연금기금에 납부한다. (그리고 사용자는 3,100-1,200=1,900의 25%의 70% = 330유로) 따라서 이 경우에는 근로자의 월 급여 670유로 즉, 20% 이상이 노후소득보장에 투자·기여된다.

셋째, 연금사업자는 기금의 운영과 관리, 기여금의 징수 및 연금급여의 지급에 관하여 연금규약(pensioenreglement)을 정해야 한다.⁸⁰⁾ 연금사업자가 가입자(전 가입자와 연금수급자 포함)를 정기적으로 기금의 상황에 관한 몇 사항에 대해서 통지할 의무가 있다.⁸¹⁾ 특히, 연금사업자는 가입자들에게 연금기금의 재정 상황과 재정 상황이 그들의 퇴직연금(수급권)에 어떤 영향을 미칠지 알려야 한다. 또한 퇴직연금은 자본 축적을 통해 재원을 조달해야 한다. 이를 위해서 연금사업자는 우선 “비용효과적 기여금”을 징수해야 한다.⁸²⁾ 연금사업자는 그다음에 연도마다 “97.5%의 확실성으로” 기금의 모든 향후 지출을 충당할 수 있도록 충분한 재원을 확보해야 한다 (소위 ‘dekkingsgraad’).⁸³⁾ 적립된 자본을 투자하기 위해서 연금사업자는 “건전한 투자전략”을 채택해야하고, 이러한 전략은 무엇보다 “가입자와 연금수급자의 이익을 위해서” 그리고 사용자의 사업에 10%

⁸⁰⁾ Art. 35 Pensioenwet (Neth.). 연금규약은 연금계약과 운영계약을 준수해야 한다.

⁸¹⁾ Artt. 38-47c Pensioenwet (Neth.). 한국 「근로자퇴직급여 보장법」 제6장 (퇴직연금사업자 및 업무의 수행) 비교.

⁸²⁾ Artt. 127 & 128 Pensioenwet (Neth.).

⁸³⁾ Artt. 132 & 133 Pensioenwet (Neth.). 또한 연금사업자는 가능한 한 버퍼로서 105%를 유지해야 한다. 이 규정의 문제는 주가, 채무, 가치의 단기적 변동으로 인해 이 숫자를 유지하기 굉장히 어려워진다는 것이다. 게다가, 「연금법」 제137조에 따라 연금 급여는 재정 상황이 좋을 때, 즉 기금액이 그 숫자 이하에 있지 않을 경우에만 인플레이션에 정정될 수 있다 (이른바 indexatie 혹은 toeslagverlening). 참고로 한국 「근로자퇴직급여 보장법 시행령」 제7조는 최소적립금의 95%를 말한다.

이하를 투자해야 한다는 것을 의미한다.⁸⁴⁾ 향후 투자전략은 또한 유럽연합의 ESG에 관한 법에 의해 영향을 받을 수 있다.

그럼 퇴직연금의 사각지대에 놓인 근로자는 어떤 근로자인가? AOW급여와 달리, 퇴직연금의 급여는 납부한 기여금에 좌우되므로 ‘연금을 주는 보수’를 받는 일을 덜한 사람은 퇴직연금을 덜 받는다는 것을 의미한다. 급여의 기반이 될 자금의 축적에 덜 기여했기 때문이다. 다만, 퇴직연금을 받기 위해서 최소 가입기간이 없다는 점은 중요하다. 연간 2유로 미만의 ‘아주 작은 연금’은 근로자가 가입을 중지할 때 (즉, 사직할 때) 해당 연금도 만료되어 버린다.⁸⁵⁾ 대신에 연간 2유로 이상의 ‘작은 연금’은 연금사업자에 의해 통합될 수 있다. 작은 연금은 근로자가 이직을 하거나 시간제 근로를 할 경우 생기는데 작은 연금의 연금사업자는 가입자가 연금개시연령에 도달할 때 해당 근로자의 제일 큰 퇴직연금을 관리하는 연금사업자로 작은 연금의 가치를 이전할 수 있다. 이른바 ‘가치이전’(waardeoverdracht)이다.⁸⁶⁾ 게다가, 퇴직연금의 수급권은 재산권이므로 달리 합의되지 않는 한 가입자가 이혼할 때 분할된다.⁸⁷⁾ 따라서 가입자의 배우자도 퇴직연금에 의해 어느 정도 노후소득보장을 받는다. 마지막으로, 근로자는 퇴직연금제도에 참여하는 사용자 아래에 일해야 퇴직연금수급권을 쌓을 수 있다. 다시 말해, 모든 근로자가 퇴직연금에 가입하고 있는 것은 아니다.

대부분 퇴직연금제도들이 은퇴 전 근로자 평균 월 급여의 일정 비율액

84) 「연금법」 제 135조 제1항은 “연금사업자는 신중한 사람의 기준 [prudent-person regel]에 따른 투자전략을 채택하며”라고 규정하지만 ‘건전한 투자전략’과 ‘신중한 사람의 기준’이 정확히 무엇인지 하위법령에서 찾아야 한다.

85) Art. 55 lid 6 Pensioenwet (Neth.).

86) Artt. 70a-92a Pensioenwet (Neth.).

87) 정확히 말하면, 양 배우자가 결혼 기간 동안 쌓이는 퇴직연금. 참고로 Wet verevening pensioenrechten bij scheiding, *Stb.* 1994, 342 (Neth.) 제2조 제2항에 따라 일정 기간 내에 연금사업자에 이혼의 사실을 통지하지 않으면 분할연금을 연금사업자를 통해서 직접 받을 수 없다. 그러한 경우에는 전배우자에게서 직접 청구해야 한다. 한국 「국민연금법」 제64조 비교.

에서 AOW 연금급여액의 차액을 보충한다는 것을 고려할 경우 네덜란드 근로자는 은퇴 후에 노후소득을 얼마나 받을까? 2019년에 60세-66세 남성은 연금개시연령 도달 시 평균 퇴직연금수급권(pensioenaanspraak)이 1,400유로, 60세-66세 여성은 640유로에 달했다. 2019년의 월 AOW급여가 약 840유로(기혼 연금수급자 기준)이므로 평균 남성 연금수급자는 월 약 2,200유로를 여성 연금수급자는 1,500유로를 총 연금급여로 받는다. 물론 이 금액은 평균이다. 퇴직연금에 참여하지 않는 소기업의 근로자, 임금노동을 한 적이 없는 사람, 자영업자 등 퇴직연금수급권이 없는 사람을 포함한다. 그렇지만 2016년에 네덜란드 25-65세 인구의 950만 명 중에 890만 명이 어느 정도의 퇴직연금을 쌓았고, 그 890만 명 중에 64%가 퇴직연금을 적극적으로 쌓는 중이라고 보고된다. 대부분은 산업연금 가입자였다.⁸⁸⁾ 생각건대, 아마도 정부의 강제참여제도와 함께 산별(단체)협약 및 산업연금의 제도는 인건비의 일부인 노령연금에 대한 바닥치기 경쟁을 방지해서 노후소득보장을 강화했다.

AOW에 비해 퇴직연금은 소득대체율이 훨씬 더 높다. 그래서 노후소득보장에서 퇴직연금제도는 AOW보다 역할과 비중이 상당하다고 말할 수 있다. 다만, 모든 사람이 퇴직연금을 (충분히) 쌓을 수 있는 것이 아니다. 사각지대가 거의 없는 AOW는 훨씬 더 포괄적이어서 노후소득보장제도로서, 사회보장으로서, 사회적 안전망으로서 훨씬 더 중요하다. 퇴직연금은 소득 재분배의 역할이 취약하다.

88) 'Verwacht pensioen van mannen derde meer dan van vrouwen', CBS, 9 april 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/15/verwacht-pensioen-van-mannen-derde-meer-dan-van-vrouwen>; 'Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio', CBSstatline, 2021.06.09, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?dl=62A33>; 'Welvaart van personen; kerncijfers', CBSstatline, 2021.12.21, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83740NED/table?dl=E083> (2022.03.25 방문).

V. 비교와 시사점

네덜란드 노후소득보장법제를 한국과 비교해보자. 첫째, AOW는 실제로 기여하는지 여부와 관계없이 모든 거주자를 노령보험에 가입시킨다. 이는 한국 「국민연금법」 제9조의 “사업장가입자가 아닌 자로서 18세 이상 60세 미만인 자는 당연히 지역가입자가 된다.”는 규정과 비슷하다. 둘째, AOW의 연금액은 한국의 「국민연금법」 제51조 제1항과 마찬가지로 법에 의하여 평균소득과 물가의 변동에 따라 정정된다. 그러나 한국 「국민연금법」 제51조 제2항과 달리 AOW는 정액 급여이므로 퇴직 전 소득과 관련이 없다.⁸⁹⁾ 더 많이 기여했어도 더 많은 연금급여를 받는 것이 아니다. 셋째, 한국 국민연금은 이론적으로 적립방식에 의존하지만 AOW는 부과방식을 채택했다. 덕분에 AOW는 50년대에 제정된 순간부터 급여를 지급할 수 있게 되었지만, 한국 국민연금은 경제적 상황이 유사한 한 80년대 후반에 제정되었음에도 불구하고 동일하게 노후빈곤을 완화했다고 말하기 어렵다. 넷째, AOW는 한국 기초노령연금과 국민연금을 혼합한 성격의 제도로 이해될 수 있다고 할 수 있지만, 필자 생각에는 적당한 비교가 아니다. AOW가 공공부조가 아니라는 것은 수급자에게 핵심이다. AOW는 한국 「기초연금법」처럼 기본적인 노후소득을 보장하는 것을 목표로 하기는 하지만 AOW의 ‘자산조사’는 동거인과 같이 사는지 여부에 한정되어 있다.⁹⁰⁾ 그러므로 공공부조의 성격이 결여하고, 보다 아동수당 같은 데모그란트의 성격을 가진다. 결국 한국의 「기초연금법」은 65세 이상의 노령자를 위한 「국민기초생활보장법」의 특별법이다. 구직 활동 등의

89) 국민연금법 제51조의 ‘기본금액’은 제1항의 “연금 수급 전[3년들]의 평균소득월액” 50%와 제2항의 “가입자 개인의 가입기간”의 “기준소득월액” 50%로 구성된다.

90) 기초연금법 제8조(기초연금액의 감액) 제1항은 “본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다”로 AOW와 유사하지만 기초연금법 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) 제1항의 “기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 [일정한] 이하인 사람[만]에게 지급한다”는 조항과 같은 내용은 AOW에는 없다. AOW가 데모그란트로서 소득에 좌우되지 않기 때문이다.

의무를 부과하지 않으나 여전히 소득·재산의 조사의 결과에 따라 급여가 결정된다. 네덜란드 공공부조는 AOW를 제대로 못 받는 노령자를 위해서 간단히 공공부조의 의무 일부에서 면제하는 것과 같은 역할을 한다. AOW의 노령연금은 ‘기초(bodempensioen)’ 아니라 ‘기본(basispensioen)’이다.

한국의 국민연금제도와 퇴직연금제도는 사실상 네덜란드 공적연금제도보다 사적연금제도와 공통점이 많다. 첫째, 네덜란드 산업연금은 한국 국민연금처럼 경제의 일정한 분야에서 근로하는 사람(사업장가입자)을 가입시킨다. 한국 국민연금의 경우에는 비정부(non-government)의 직업군에만 적용된다. 한국의 정부, 군대, 교육 등의 산업에서는 특수직 연금이 따로 있다. 둘째, 한국 퇴직연금제도는 네덜란드 퇴직연금처럼 (대다수) 확정기여형 또는 확정급여형의 연금으로 설정되고, 근로기준으로 고려되며, 적립방식에 의존하고 있다. 심지어 네덜란드 노동법은 퇴직연금제도 이외에 해고 시 퇴직금 같은 급여가 있다.⁹¹⁾

중요한 차이점은 아마 각 나라의 노후소득보장제도가 개발된 순서에 있다. 네덜란드에서는 퇴직연금제도가 공적연금제도보다 수십 년 앞서 단체협약에 의하여 탄생했다. 반면 한국은 국민연금이 이미 1988년에 생겼지만 2000년대의 개혁 후에야 퇴직연금 제도가 법에 도입되었다. 퇴직금 자체는 사실상 노후소득을 잘 보장한 적이 없었다. 오히려 퇴직금은 실업소득보장과 더 유사했다.⁹²⁾

다른 중요한 차이점은 네덜란드 노후소득보장제도는 AOW의 부과방식과 퇴직연금의 적립방식을 혼합하여 사용하는 것이다. 부과방식은 세대간 연대에 의존하며 강한 재분배 기능을 가지고 있다. 반면 적립방식은 가입자 간의 동일 세대 내에서의 연대에 보다 더 의존한다. 네덜란드 노후소

91) 네덜란드 노동법은 퇴직금과 비슷한 제도가 있지만 퇴직금을 해고보상금으로 본다. Adriaenssens, Thomas C., "Repurposing Severance Pay in the Netherlands and South Korea: a Historical Analysis" *Korea Legislation Research Institute Journal of Law and Legislation*, volume 11, no. 2, 2021, pp.167-202 참고.

92) 위의 각주.

특보장제도는 두 가지의 방식을 효과적으로 혼합하고 있는 듯하다. 다만, 한국에서는 「국민기초생활보장법」을 제외하고 모든 노후소득보장이 이론적으로 적립방식을 사용하고 있다.⁹³⁾ 시적으로 표현해보자면 AOW는 일하는 사람들이 은퇴한 (조)부모들에게 용돈을 주는 제도이다. 그런데 왜 50년대 네덜란드에서 이러한 용돈 같은 노후기본소득이 정치적으로 받아들여질 수 있었을까? 필자가 보기에는 노후기본소득의 개념이 정치적으로 받아들여져 AOW가 제정된 것이 아니라 개념이 전쟁 후의 비상사태에서 임시로 도입되고 나서야 정치적으로 받아들여진 것으로 보인다. 「노후수당 긴급법령」의 10년간 ‘실험’은 아마도 모든 노인을 위한 기본소득이란 개념을 대중이 받아들일도록 만들었다.

마지막으로 가장 분명한 것은 네덜란드는 노후소득보장의 기여금뿐만 아니라 급여도 상당히 높다는 것이다. 특히 퇴직연금에 가입하지 못해 AOW에만 의존해야 하는 사람들의 경우에 그렇다. 따라서 AOW는 아마도 네덜란드 사회보장에서 가장 중요한 소득재분배제도일 것이다. 이 덕분에는 또한 네덜란드 노후빈곤률이 상대적으로 낮은 편이다.⁹⁴⁾

이제 다시 서론에서 언급된 글로벌 연금 지수로 되돌아가 보자. 연금지수는 한국에 다음을 권고한다.

- 퇴직연금제도 설정 장려
- 국민 연금수급자를 위한 지원 확대
- [소득세를 위해서] 퇴직연금 급여 일부를 소득으로 보는 조항 도입
- 기여금 수준을 높임으로써 서서히 기금의 적립금 증가
- 자산관리 다양화를 장려해서 적립금 증가 향상
- 퇴직연금제도 거버넌스에 대한 규제 개선⁹⁵⁾

93) 물론 국민연금은 사실상 부과방식의 성격을 띠기는 해서 기금이 마를 걱정이 있으나 국민연금법은 공식적으로 적립방식에 의해 재정된다.

94) 노후빈곤은 난민과 다른 이민자 중에 제일 많이 발생한다. 왜냐하면 AOW 감액을 가장 많이 받은 집단은 네덜란드에 온 중년 외국인이며 이 집단은 또한 일 자리를 구하는 데 어려움을 많이 겪어 퇴직연금도 별로 없기 때문이다. R. Scholte, R./Lammers, M., *Inkomenspositie ouderen*, SEO Economisch Onderzoek, 2017, pp. 3-10 참고.

네덜란드 법은 이를 어떻게 해소했을까? 첫 번째 권고에 관하여, 산업연금은 규모의 경제를 가능하게 했으며 강제 참여의 도구는 바닥치기 경쟁을 막았을 것이다. 이와 함께 (56년에 비해) 퇴직연금 가입률을 향상시킨 듯하다. 한국 「근로자퇴직급여보장법」은 이미 제4조에 의해 퇴직연금제도의 설정을 의무화하면서 제4장의2(중소기업퇴직연금기금제도)에서 중소기업을 위한 퇴직연금기금을 도입했다. 이러한 연금기금은 여러 사용자가 참여할 수 있는 하나의 연금기금이라 네덜란드 산업연금과 비슷하다고 말할 수 있다. 두 번째 권고에 관하여, AOW에 사회적 최저생계비의 보장을 도입함으로써 네덜란드 노후소득보장법제는 극빈 연금수급자를 위한 지원을 확대 향상시켰다. 세 번째 권고는 세법 개혁에 관한 것이겠지만 본질적으로 네덜란드 세법은 연금수급자가 공적·사적 연금을 매월의 급여로 수급할 때 소득세를 징수한다. 네 번째 권고에 관하여, 이미 3과 4절에 언급한 바처럼 공적 및 사적 노령연금을 위한 기여금은 네덜란드 평균적 근로자의 소득 약 20%에 해당된다.⁹⁵⁾ 다섯과 여섯 번째 권고에 관하여, 네덜란드 「연금법」은 연금기금의 거버넌스 및 투자 정책에 대한 규정을 많이 둔다. 여기서 네덜란드 퇴직연금법제에 대한 더 자세한 후속 연구가 도움이 될 것이다.

VI. 나가며

본 글은 비용이 비교적으로 낮으면서 적절성과 지속가능성의 양면에서 높게 평가된 네덜란드 노후소득보장제도의 법제를 검토했다. 역사적 접근법을 채택하여 공적과 사적 노령연금 제도의 탄생과 발달을 서술했다. 이를 통해서 먼저 19세기 말에 노사간 단체협약으로 퇴직연금제도가 도입

⁹⁵⁾ Knox et al. *op. cit.*, 2020, p. 37.

⁹⁶⁾ 물론 OECD에 따라 국내 총생산의 5.2%에 그치기는 한다. 기여금은 저소득층과 고소득층에 총 소득 20% 아니기 때문이다. 각주 2 참고.

됐음을 보여줬다. 일부는 단일회사에 의해 설정된 기업연금(ondernemingspensioenfond)이었으며 다른 일부는 일정 산업의 사용자들에 의해 설정된 산업연금(bedrijfstakpensioenfond)이었다. 퇴직연금기금은 1950년대에 이르러 현 「연금법」에 의해 정부의 규제를 받게 되었다. 네덜란드 입법부는 우선 해당 산업연금 미참여 사용자의 참여를 강제하는 도구를 법에 도입해서 퇴직연금에 대한 바닥치기 경쟁을 방지했다. 그 후에 연금기금의 운영과 관리 자체를 규제하기 시작했다. 동시에 공적연금은 1913년에 직장사회보험에 의해 근로자를 보호하는 비스마르크형 제도에서 1956년에 주민사회보험을 통해 데모그란트처럼 모든 거주자를 보호하는 베버리지형 제도로 변경했다. 이 공적연금, 「노후일반법(AOW)」은 60년대에 급여가 노인의 ‘사회적 최저생계비’를 확보하도록 점진적으로 증가되었다. 공적연금의 부과방식과 사적연금의 적립방식은 얽혀서 점점 더 많은 인구의 노후소득을 보장할 수 있었다. 이어서 본 글은 공적연금과 사적연금을 규제하는 AOW와 「연금법」을 분석해봤다.

이 분석을 통해서는 네덜란드의 노후소득보장제도는 글로벌 연금 지수에서 일관되게 적절성과 지속가능성과 완전성의 세 측면에서 왜 높은 평가를 받았는지 다음으로 결론지을 수 있다. 첫째, 네덜란드의 제1기둥의 공적 노령연금은 최저임금과 연동된 기본소득(‘사회적 최저생계비’)을 고령자에게 보장한다. 아마 기본소득제도가기 때문에 노후빈곤을 줄이는 데 매우 효과적이었으며, 또한 공적연금을 관리하기 쉽게 만들었다. 공적연금 자체는 수준이 적절하며 모든 거주자를 가입시키는 법제로서 완전하다고 말할 수 있다.

둘째, AOW는 퇴직연금을 위한 저축을 단념하게 하지 않았다. 오히려 퇴직연금은 AOW가 데모그란트의 성격을 가져서 AOW급여와 퇴직연금급여를 간단히 합할 수 있었다. 퇴직연금과 공적연금은 다른 점에서도 서로를 보완한다: (기여금의 부과와 조세의 징수를 통한) 부과방식과 적립방식을 혼합해 노후소득보장제도를 재정함으로써, 고령화가 부과방식에 미치는 위험은 AOW의 기본소득액에만 한정되며, 금융시장이 적립방식

에 미치는 위험은 「연금법」의 사적연금에 한정된다. 다른 말로, AOW와 「연금법」을 규제하는 노후소득보장제도는 세대간의 연대를 동일 세대 내에서의 연대와 혼합한 것이다. 따라서 공적연금과 사적연금이 한 제도로서 운영되는 덕분에 노후보장제도의 통합적 완전성에 뒷받침이 된다.

셋째, 퇴직연금 규제는 산업연금의 규모의 경제를 통해서 위험의 분담을 장려해 왔다. 이는 제도의 지속가능성과 완전성을 향상했다. 따라서 「연금법」은 연금기금의 투자정책과 지배구조에 관하여 50년의 규제적 경험을 바탕으로 제정되기 때문에 후속연구는 한국 「근로자퇴직급여 보장법」의 개선에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

마지막으로, 그리고 아마도 가장 중요한 점으로, AOW는 기본소득이 가능하다는 점을 보여준다. 적어도 지난 65년간은 네덜란드 노인이 가난에서 벗어나는 데 효과가 있었다. 많은 노인에게 경제적 자립의 존엄성을 제공하고, 은퇴 후 가난의 망령을 없애주었으며, 노부모의 경제 상황에 대한 걱정 없이 근로자가 일할 수 있게 해주었다. AOW는 한국이 행하지 않았지만 아직도 행할 수 있는 길을 보여준다. 만약 AOW는 기여금만으로 재정됐다면 지속가능성이 그다지 좋지 않았을 것이다. 그런데 최대 기여금액이 한정되며, 기여금으로 재정되지 못할 AOW의 비용 일부는 일반세금(간접세, 재산세, 소득세 등)으로 재정될 메커니즘이 있다. 그렇기에 법이 고령화의 (아마도 일시적인) 문제를 극복할 잠재력을 얻었다. 다만, 법은 지속가능성에 도달하기 위한 도구일 뿐이며 결국 지속가능성은 법적 문제라기보다 정책적·경제학적 문제이다.

참고문헌

김영미, “독일의 노후소득보장법제와 시사점”, 『사회보장법학』, 제3권 제1호 (2014), 71-124.

윤석명, “네덜란드 사회보장제도 현황과 시사점”, 『보건복지포럼』, 제32권 (1999), 77-88.

Adriaenssens, T.C., Repurposing Severance Pay in the Netherlands and South Korea: a Historical Analysis, *Korea Legislation Research Institute Journal of Law and Legislation*, vol. 11, No. 2, 2021, pp.167-202.

Bergamin, E.A.M., De nieuwe Pensioenwet, *Onderneming & Financiering*, No. 51, June 2002, pp. 2-9.

Knox, D. et al., *Mercer CFA Institute Global Pension Index*, Mercer, 2020.

Paula, J./Della Croce, R. (eds.), *Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds. Report on Pension Funds Long-term Investments. 2015*. OECD, 2016.

de Regt, A., Onderhoudsplicht en verhaal van steun 1912-1965, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, vol. 12, No. 3, 1985, pp. 405-445.

van Rhijn, A.A., et al., *Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland*, Ministerie van Sociale Zaken, 1945-1946.

Scholte, R./Lammers, M., *Inkomenspositie ouderen*. SEO Economisch Onderzoek, 2017.

Smolenaars, E., *Lang leve de AOW!*, Mediadam, 2007.

네덜란드 공무원 퇴직연금기금인 ABP의 현행 연금규약 (<https://www.abp.nl/pensioen-bij-abp/pensioenreglement/>, 최종방문 2022.04.27.)

네덜란드 사회보험공단 홈페이지 (<https://www.svb.nl/nl/aow/nieuws/nieuwe-aow-bedragen-vanaf-januari-2022> 최종방문 2022.03.23.)

- 네덜란드 법령정보센터 (국회 자료 등 포함) (<https://zoek.officielebekendmakinge.nl/uitgebreidzoeken/historisch>, 최종방문 2022.04.27.)
- 네덜란드 왕립도서관의 신문 기록보관소(<https://www.delpher.nl/>, 최종방문 2022.02.14.)
- 네덜란드 통계 자료 (<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>, 최종방문 2022.04.27.)
- 네덜란드 통계청 안내자료 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/34/300-duizend-werkende-65-plussers-in-2020>, 최종방문 2022.04.27.)
- 스토르크 연금기금 2016년보고서 (Pensioenfonds Stork Jaarverslag 2016) (<https://www.pensioenfondsstork.nl/files/Jaarverslag2006.pdf>, 최종방문 2022.03.22.)
- ‘연금 지킴 재단’ 보도자료 (<https://www.stichtingpensioenbehoud.nl/nieuwsbrieven/615-fiscalisering-aow>, 최종방문 2022.04.19.)
- OECD 통계 자료 (data.oecd.org, 최종방문 2022.04.27.)

<Abstract>

A Legal Study of Dutch Old Age Income Security Law

Thomas C. Adriaenssens*

The Dutch retirement pension system is recognized as one of the best pension systems in the world according to the Mercer Global Pension Index. On the one hand, the General Old Age Act (AOW) provides a public pension that gives a near unconditional ‘basic income’ to the elderly. On the other hand, the Pension Act regulates the operation of occupational pensions, both the big industry-wide funds (bedrijfstakpensioenfondsen) and the smaller company pension funds (ondernemingspensioenfondsen). However, South Korea’s system of Old Age Income Security scores relatively low on the index. Thus, examining the Dutch system provides valuable insights in how Korea can improve her system of old age income security, something that has not happened yet due to the language barrier. This paper takes a legal history approach to examine how this system came into being and how these laws encourage the adequacy, sustainability, and integrity of the system. This paper first sketches the history of the regulation of public and private pensions in the Netherlands (2). It then gives a more in-depth description of the AOW (3) and the Pension Act (5), before briefly making a comparison with South Korea (6).

Key Words: old-age insurance, statutory pension, retirement pension, occupational pension, basic income, Dutch Social Security Law

* PhD-student at Sungkyunkwan’s Graduate School of Law, LL.M., M.A., LL.B.