네덜란드 사회보장제도 현황과 시사점

구미 선진국 중 재정면에서 가장 충실하며 선진적인 제도라고 평가되고 있는 네덜란드 노후 소득보장체계는 지난 20여 년 동안 직역연금부문의 비중을 확대하여 다른 선진국이 겪고 있는 공적 사회보장제도의 재정불안정 현상으로부터 비교적 자유로운 실정이다. 그러나 최종급여 대비 70% 수준의 소득 대체율이 고정된 상태에서 직역연금 비중이 지나치게 확대됨에 따라 직역연금제도가 성숙단계에 진입하는 시점에서 직역연금제도의 재정 불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 본고에서는 이러한 네덜란드 사회보장제도의 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 살펴보았다.

尹錫明
한국보건사회연구원 책임연구원

1. 머리말

네덜란드의 연금제도는 구미 선진국 중 재정면에서 가장 충실하며 선진적인 제도라고 평가되고 있음에도 지금까지 우리에게 거의 소개되지 않고 있는 실정이다. 네덜란드 연금제도의 특징으로는 공적연금제도와 사적연금제도를 합친 연금급여 수준이 최종급여의 70%로 설정되어 공적연금과 사적연금제도가 일체감을 갖고 운영되는 것을 들 수 있다. 한편 연금제도는 아니지만, 종업원이 조기퇴직하고 나서 연금 수급개시까지 최종급여의 일정비율을 회사가 지급하는 노사간의 조기퇴직협정(VUT: Early Retirement Schemes)이 대부분의 기업에서 실시되고 있는 점도 네덜란드 사회보장제도의 특색이다.

본 글에서는 가장 선진적인 구조를 지닌 것으로 평가되고 있는 네덜란드 사회보장체계의 현황, 문제점, 향후 대처방안을 살펴봄으로써 우리나라에 적합한 노후소득보장체계 구축을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 네덜란드의 사회보장체계

가. 네덜란드 사회보장체계 현황

네덜란드 노후 소득보장제도는 법정 퇴직연령인 65세에 도달한 사람을 대상으로 하는 소득보장(income maintenance)제도와 노동시장을 떠나 근로소득이 없는 55세 이상 64세 이하 연령층을 대상으로 하는 사회보호(social protection)제도로 구성되어 있다. 네덜란드의 경우 법정 퇴직연령인 65세 이전에 퇴직하는 경우 연금제도로 편입되지 못하며, 이 경우 연금제도 외의 별도 제도에 의해 소득보장이 이루어지고 있다.

현재 네덜란드에서 조기퇴직자를 위한 사회보호제도는 공적 장해, 실업보험 및 민간부문의 조기퇴직제도(VUT)로 구성되어 있어 공적, 사적부문이 제도 운영에 함께 참여하고 있다. 그러나 관대한 사회보호제도의 급여 규모 및 급여 지급기간으로 인해 노령근로자가 노동시장으로부터 법정 퇴직연령 이전에 조기 퇴직하는 경향이 강한 실정이다. 조기 퇴직자의 경우 65세 도달하는 시점에서 노령연금제도에 편입될 수 있다는 것이 네덜란드 사회보장체계의 특색이다.

네덜란드에서는 65세 이전에 실직상태에 있는 경우 1층(first tier)의 공적 장해, 실업급여가 기업에서 제공하는 2층(second tier) 급여에 의해 보충되고 있다. 65세 이후 노후소득보장체계는 1층의 노령연금, 2층의 보충적 기업연금제도, 3층의 개인연금 또는 생명보험으로 구성되어 있다. 네덜란드의 경우 노령인구 소득보장에 있어 공공부문과 민간부문의 역할분담 비율이 역사적으로 일정하지 않았다. 19세기에는 특정기업과 관련된 노인들의 소득보장에 기업이 주도적인 역할을 담당하였으나 20세기에 접어들면서 노후 소득보장 기능의 주도권이 국가로 이전되었다. 이러한 경향은 제2차 세계대전 이후 복지국가(welfare state)의 전개와 함께 더욱 가속화되었다.

그러나 지난 20년간 네덜란드 노후 소득보장체계에서 2층 기업부문의 역할은 괄목할만한 성장을 하였으며, 현재 3층 보장체계가 더욱 중요해지는 경향이 있다. 이는 노후소득보장체계에 있어 공적부문의 역할 약화에 주로 기인하고 있다.

나. 네덜란드 사회보장제도 개요

네덜란드 노후 소득보장제도는 실업보험(Unemployment Insurance)과 장해보험(Disability Insurance)으로 구성되는 사회보장제도(Social Security Benefit Program)와 기업의 사용자가 제공하는 조기퇴직제도(Early Retirement Programmes)로 구별된다[1]. 사회보장제도의 실업보험은 비자발적 실업에 따른 소득원 상실자들을 보호하기 위한 사회안전망 차원의 실업급여(WW: Unemployment Benefit)와 사회부조(ABW/RWW: Social Assistance)로 구분된다.

표 1. 네덜란드 총사회보장지출에서 공공부문과 민간부문의 비율

구분	공공부문				민간부문			
	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995
노령현금급여	88.5	83.7	80.3	76.9	11.5	16.3	19.7	23.1
장해	99.4	99.1	99.1	99.2	0.7	0.9	0.9	0.9
상병	96.2	95.4	93.5	91.7	3.8	4.6	6.5	8.2
보건	n.a.[1)]	n.a.	81.2	84.0	n.a.	n.a.	18.8	16.0
합계	n.a.	n.a.	88.3	87.6	4.2	5.8	11.7	12.4

주: 1) 해당자료 없음.

자료: Willem Adema and Marcel Einerhand, *The Growing Role of Private Social Benefits*, DEELSA/ELSA/WD(98) 3, OECD, 1998.

표 2. 네덜란드 55세 이상 인구의 사회보장체계로부터의 총수입: GDP 대비 백분율(1980~1993년)

	1층(First tier)	2층(Second tier)	3층(Third tier)	총계(Total)
1980	8.8	2.0	0.9	11.7
1985	8.5	2.8	1.2	12.5
1987	8.2	3.1	1.3	12.6
1989	7.8	3.3	1.4	12.5
1991	8.4	3.5	1.5	13.4
1993	8.2	3.8	1.8	13.8

자료: Martin Blomsma and Roel Jansweijer, "The Netherlands: Growing Importance of Private Sector Arrangements", *Enterprise and the Welfare State*, edited by Martin Rein and Eskil Wadensjö, Edward Elgar, 1997.

실업급여 수급기간은 실직전 직장 근무기간 및 근로경력에 따라 최고 5년까지 실직전 직장 총급여의 약 70%에 해당하는 고정률(flat-rate)로 지급된다. 실업급여 수급자가 법적으로 보장된 급여를 모두 수령하기 위해서는 새로운 일자리를 적극적으로 찾는 노력을 지속해야 하나 57.5세 이상의 비자발적 실업자에게는 이러한 규정이 해당되지 않

1) 네덜란드 소득보장체계에서는 법정 퇴직연령인 65세 이후의 소득보장체계뿐만 아니라 65세 이하 노령인구를 위한 소득보장 체계도 매우 중요하다. 1949년에 제정된 실업보험법(WW: Unemployment Insurance Act), 1964년에 제정된 실업급여법(WWW: Unemployment Provisions Act), 1976년에 제정된 장해보험법(AAW: Disablility Insurance Act)은 1976년에 제정된 일반 장해급여법(AAW: General Disability Benefits Act)과 함께 지난 20년 동안 조기 퇴직한 네덜란드 근로자의 중요한 노후소득원으로 작용하였다.

표 3. 총노동 비용 대비 사용자와 피용자가 지불하는 사회보장 보험료 비율(1978~1992년)

	1978	1981	1984	1988	1992
총노동 비용	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총급여	73.0	72.7	73.3	72.7	74.8
법정 사회보장 보험료	31.8	33.8	38.0	36.7	31.5
• 실업급여법(WW: *Unemployment Act*)	0.8	1.2	1.8	2.4	1.7
• 가족수당법(AKW: Family Allow. Act)	2.1	1.5	3.0	1.5	0.0
• 건강보험법(ZW: Sickness Act)	6.6	6.3	4.9	5.2	5.7
• 강제질병기금법(ZFW: Health Insur. Act)	5.0	5.3	6.2	5.7	3.7
• 특별질병보험법 및 장해보험법(AWBZ/AAW: Special Health Insur. and Disab. Insur. Act)	4.0	5.6	7.9	8.7	8.1
• 장해보험법(WAO: Disab. Insur. Act)	5.1	5.4	4.0	3.0	2.9
• 노령연금법(AOW: Basic Pension)	8.2	8.5	10.1	10.1	9.4
관습적(customary)인 사회보장 보험료	9.1	9.2	9.8	9.4	8.7
• 직역연금(Occupational Pensions)	7.6	7.2	7.2	5.3	4.8
• 조기 퇴직(VUT: Early Retirement)	0.0	0.6	1.1	1.8	2.3
• 상병급여(Sickness Benefit)	0.3	0.3	0.2	0.6	0.4
• 의료보험(Health Insurance)	1.0	0.6	0.6	0.7	0.6
• 퇴직증여(Retirement Donations)	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2
• 기타	0.2	0.5	0.7	0.7	0.4
국가 부담을 제외한 총사회보장 보험료	40.9	43.0	47.3	46.1	40.2

자료: Martin Blomsma and Roel Jansweijer, "The Netherlands: Growing Importance of Private Sector Arrangements", *Enterprise and the Welfare State*, edited by Martin Rein and Eskil Wadensjö, Edward Elgar, 1997.

는다. 이러한 연유로 인해 실업급여는 57.5세 이상 다수의 노령 근로자에게 노령연금 지급 전의 퇴직소득으로 비쳐질 수도 있다.

한편 법정 실업급여 수급기간이 경과된 이후에도 실업 상태에 있는 경우 65세까지 사회부조의 혜택이 지급되나 사회부조에서는 최저임금의 70%만을 지급하기 때문에 실업급여와 비교시 상당한 소득 감소가 발생한다.

정상적인 근로행위가 불가능한 육체적·정신적 장해가 있는 사람에게 장해보험 급여가 지급된다. 1993년까지 총급여 70%에 해당하는 장해보험 급여가 법정 퇴직시점까지 지급되었다. 그러나 장해보험이 사용자가 노령 근로자들을 퇴직시키는 수단으로 악용됨에 따라 네덜란드 정부는 장해보험 수혜요건을 대폭 강화하여 1993년 수혜자수를 대폭 감소시켰다.

1970년대 후반에 도입된 조기퇴직제도는 사용자가 제공하는 프로그램으로 노령 근로자를 젊은 실업자로 대치하기 위하여 도입

된 제도였다. 조기퇴직제도의 소득대체율은 업종별, 업종내에서도 회사별로 차이를 보이고 있으나 평균 퇴직전 총 소득의 80%에 해당하는 것으로 알려져 있다. 현재 거의 모든 근로자들이 기초 사회보장급여 외에 강제적인 사용자 연금제도로 높은 수준의 급여대체율을 확보하고 있다. 1989년 현재 가구주가 65세 이상인 가정의 80%가 보충적인 직역연금 급여를 받는 것으로 알려져 있다[2].

3. 네덜란드 연금제도 개요

가. 공적연금제도

1) 네덜란드 공적연금제도 발달과정

19세기말까지 네덜란드에는 노령, 장해, 실업에 대처하는 특별한 제도가 거의 없었다. 공공부문의 경우 지역공동체 구호제도 이 외의 별도 제도를 찾아 볼 수 없었다. 19세기 후반 부분적으로 존재하던 사적연금의 경우 가입대상이 제한적이었으며, 현대적 의미의 연금제도로 발전하지 못하고 있었다. 이에 따라 근로자들의 노후 소득보장을 위해 국가가 개입해야 한다는 노동계의 주장이 설득력을 얻어가고 있었다. 점증하던 노동운동 쟁점의 하나로 노령연금 수급권 보장이 거론되던 사회적 환경하에서 1919년 장해 및 노령에 관한 법령이 도입됨으로써 마침내 피용자와 유가족을 대상으로 하는 공적연금제도가 탄생하였다. 자영자의 경우는 임의 가입원칙에 따른 노령연금의 선택권이 주어졌다. 최초의 공적연금제도에서는 연금급여가 물가 및 급여 상승에 연계되지 못했다. 이에 따라 연금급여 실질가치의 하락 지속으로 소수 기업연금 수혜자를 제외한 대다수 노령인구의 빈곤문제가 해소되지 못하였다.

1949년에 제정된 드리즈 비상법(Drees Emergency Law)에서는 노령연금 적용대상이 제한적이었기 때문에 1957년에 65세 이상의 네덜란드 국민에게 실제적으로 충분한 소득을 보장하기 위한 일반노령연금법(AOW: General Old Age Pension Law)이 도입되었다. 새로운 법에 따라 소득원천 및 소득수준에 상관없이 모든 네덜란드 거주자가 강제적으로 노령연금제도에 적용되었다. 65세에 정률의 노령연금 급여지급이 시작되며 기여액이 아닌 가입기간에 의해 급여수준이 결정되고, 완전 노령연금은 50년 계속 가입한 사람에게 지급되고 있다. 1919년의 장해 및 노령에 관한 법령과 달리 일반노령연금법에서는 고용주가 기여금을 납부하지 않으며 공적연금 급여가 사적연금급여에 연동되어 운영되고 있다. 독신자는 부부의 62%(나중에 70%로 상향 조정되었음)를 수급하며 결혼한 여성의 경우 독자적으로 연금에 가입하여 독자적인 연금 수급권을 확보할 수 있으나 남편의 급여와 조정과정을 거치도록 되어 있다.

2) 공적연금제도 현황 및 전망

1980년 이후 노령연금 급여는 법정최저임

2) 이 비율은 1989년 이래 계속 증가하고 있다(P. J., Meuwissen, "AOW Ontvangers an Aanvullend Pnsioen Inkomen", *Statistisch Magazine*, 1993.).

금에 연계되어 가구주가 65세 이상인 부부의 노령연금급여는 세후 최저임금의 급여가 지급되며, 65세 이상 독신자의 경우는 최저임금의 70%가 지급되었다. 1994년 법개정으로 현재 65세 이상 독신자의 경우 최저임금의 50%가 급여로 지급되고 있다. 노령연금제도는 65세 이하 근로소득에 대한 소득세(payroll tax: 15.4%)를 재원으로 부과방식으로 운영되고 있다. 현재 네덜란드 5가구 중 한 가구꼴로 노령연금을 수급받고 있다. 현 체제가 유지되는 가정하에서의 장기 재정추계(2070년까지)에 의하면 네덜란드의 공적연금은 여타 선진국가와 비교시 건전한 재정상태를 유지할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

표 4. 네덜란드 공적노령연금제도 대안별 수입(Contribution), 지출(Expenditure), 재정수지(Balance)의 현재가치(1994년 국내총생산 대비)[1]

	현체제 유지[2]	급여·비용 연계[3]	연금급여 임금연동[4]	연금수급연령 연기[5]
수 입	160.1	160.1	160.1	168.8
지 출	213.5	180.5	234.3	178.6
재정수지	-53.4	-20.4	-74.2	-9.8

주: 1) 1994~2070년 기간 동안 5%의 시간할인율을 이용하여 계산하였음.
2) 현체제를 유지하는 경우
3) 2015년 이후 연금급여지출 증가율을 국내총생산(GDP) 수준으로 억제하는 경우
4) 연금급여를 임금에 연계시키는 경우
5) 70세부터 연금급여 지급을 시작하는 경우

자료: Roseveare, Leibfritz, Fore, and Wurzel, *Ageing Population, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries*, OECD/GD(96) 134, OECD, 1996.

표 5. 네덜란드 공적노령연금제도 대안별 연금지출: 국내총생산 대비(1994년 불변가격 기준)

대 안	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
현체제 유지	5.7	6.1	8.4	11.2	12.1	11.4	11.2	11.0
급여·비용 연계	5.7	6.1	7.4	7.4	7.4	7.4	7.4	7.4
연금급여 임금연동	5.7	6.8	9.5	12.8	13.9	13.1	12.9	12.6
연금수급연령 연기	5.7	5.1	5.5	7.2	8.3	8.6	8.4	8.2

자료: Roseveare, Leibfritz, Fore, and Wurzel, *Ageing Population, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries*, OECD/GD(96) 134, OECD, 1996.

나. 네덜란드의 직역연금제도: 기업연금을 중심으로

1) 네덜란드 직역연금 발달과정

네덜란드에서 노령인구 소득보호를 위한 조치는 공공부문이 아닌 민간부문에 의해 주도되었다. 네덜란드의 기업연금제도(OPFs: Dutch Company-related Pension Arrangements)는 19세기 중반에 처음으로 도입되었으나 이 당시 기업연금 기금은 소수에 불과하였고 사용자가 박애를 바탕으로 피용자의 노후를 보살펴준다는 성격이 강하였으며 2차 세계대전 이후에 발달하여 오늘에 이르고 있다.

제2차 세계대전 이후 네덜란드정부는 사적연금제도에 관한 법적 체제 정비의 일환으로 1954년 연금과 저축기금에 관한 법령(PSW: Pension and Saving Funds Act)을 제정하였다. 동 법령에서 사적연금제도는 적립식으로 운영되어야 하며, 연기금은 기업의 자본과 완전히 분리되어야 함을 규정하고 있다. 한편 모든 민간 연기금 투자의 건전성에 대한 감독은 보험협회(Insurance Chamber)에 위임되었다. 1972년 자영 전문직을 전문직 연기금(Professional Pension Funds)에 강제적으로 참여하도록 법제화되었다.

2) 네덜란드 직역연금 적용 현황 및 특징

네덜란드에서는 65세 이상 인구의 대다수가 공적 사회보장제도 외에 보충적인 직역연금의 적용을 받는다. 기업연금제도의 99% 이상이 확정급여형이며, 0.6%만이 확정갹출형을 유지하고 있다. 기업연금급여 산정기준으로 72% 이상이 최종급여를 기준으로 하며, 나머지는 최종급여, 고정급여, 평균급여의 혼합된 형태를 취하고 있다. 대기업의 경우 독자적인 기업연금제도를 갖고 있는 반면, 중소기업은 산업별 연기금(Sector-wide Pension Funds) 제도에 참가하고 있다.

중도 퇴직자 수급권 보호가 네덜란드 직역연금제도의 가장 선진적인 면으로 평가받고 있다. 네덜란드에서는 서키트라 불리우는 연금통산기구에 가입하고 있는 기업연금 상호간에 전직자의 연금 수급권이 완전하게 통합되는 구조가 설정되어 있다. 즉, 이직전의 연금제도에서 발생한 연금 수급권의 현재 가치액을 이직후의 연금제도에 반납한 후 이직한 직장의 연금제도에서 그 금액상당의 근무기간을 부여하는 제도이다.

네덜란드의 직역연금제도는 1954년 제정된 연금과 저축에 관한 법령에 기초하여 다음과 같이 운영되고 있다. 일반적으로 개별기업연금제도가 산업연금기금보다 급여제공 측면에서 우월한 것으로 알려져 있다.

공무원을 대상으로 하는 연금기금(ABP: Civil Servants' Pension Fund)은 1층 사회보장기능과 2층 직역연금의 기능을 포괄하고 있다. 대표적인 산업연금기금으로 의료 및 복지(PGGM: Medical and Welfare)기금을 들 수 있는데 동 기금은 재정이 매우 건실한 것으로 알려져 있다. 사용자가 기업연금제도를 도입하여 피용자를 위해 연금급여를 제공할지의 여부가 법에 의한 강제가 아니라, 사용자의 자유선택에 맡겨져 있다. 그러나 일단 기업연금제도를 도입하는 경우 사용자

표 6. 네덜란드 직역연금 유형

유형	성격	대상기금	대상(만명)
공무원연금제도(ABP: Civil Servants' Pension Fund	공무원 대상	1	90
산업연금기금(BPFs: Sector-wide Pension Plan)	산업별로 실시되는 연금제도	80	250
개별기업연금 (OPFs: Company Plan)	특정기업 단독의 연금제도	1,000	70
직접보험제도	중소기업 등이 직접 생명보험회사의 연금보험에 가입하는 제도	n.a.	n.a.

주: n.a.: 해당자료 없음.

자료: 일본 후생연금기금연합회, 『제외국의 기업연금제도』, 1997.과 Martin Blomsma and Roel Jansweijer, "The Netherlands: Growing Importance of Private Sector Arrangements", *Enterprise and the Welfare State*, edited by Martin Rein and Eskil Wadensjö, Edward Elgar, 1997.에서 재정리

표 7. 주요 OECD 국가 기업연금기금 규모 및 적립방식 비중(1994년말)

	국내총생산(GDP) (십억자국통화)	기금규모 (십억자국통화)	GDP대비 기금비중	퇴직소득보장 비중
독 일	3,075.6	433	14.1	5.6
스 페 인	64,616.8	1,954.2	3.1	1.2
미 국	6,931.4	3,155.0	45.5	18.2
일 본	479,100.0	152,027.0	31.7	12.7
네덜란드	608.4	626.5	102.8	41.1
영 국	662.2	578.8	86.9	34.8
스 웨 덴	1,516.9	599.0	39.5	15.8
스 위 스	351.9	363.5	103.3	41.3

자료: OECD, *Private Pension Systems*, 1997.

는 연금제도 적립에 대해 법적 의무를 지게 된다. 1973년 설립된 FVP기금(Fund Advance Payment to Pension Insurance)이 사용자들이 피용자에게 적극적으로 기업연금을 제공하는 계기가 되었다. 이에 따라 네덜란드의 노후소득보장에서 기업연금이 차지하는 비중은 1994년말 현재 41%로 OECD 주요국가와 비교하는 경우에도 앞도적으로 높은 비율을 점하고 있다.

3) 공적연금제도와의 관계

네덜란드에서는 프랜챠이즈(franchise)라 불리는 제도하에서 기업연금제도의 급여가 노령연금급여와 조정되고 있으며, 40년 근속하

는 경우 노령연금과 기업연금을 합한 연금액이 최종급여 70%에 설정되어 있다. 합산한 급여수준이 70%를 넘으면 기업연금제도는 세금 우대조치를 받을 수 없다.

5. 네덜란드 연금제도의 문제점

가. 급격한 인구구조의 노령화

여타 국가에 비해 아직 네덜란드는 인구구조의 노령화 문제가 심각하지 않은 상황이나, 2010년 이후에는 고령화 현상이 다른 나라보다 급속하게 진행되어 심각한 노령화 문제에 직면할 것으로 예상되고 있다. 급속한 인구구조 노령화에 따른 부양비 증가로 연금재정 불안정이 심화될 것으로 전망된다.

나. 조기퇴직 문제

완전 고용된 기간의 관점에서 볼 때 네덜란드의 노동시장 참가율은 주변국에 비해 매우 낮은 편이다. 이러한 현상은 높은 전업주부 비중, 불완전 취업자, 장해 및 조기퇴직에 기인하고 있다. 과거 수십년간 조기 퇴직에 따른 노동력 감소로 인해 네덜란드의 실업률은 지속적으로 감소해 왔다. 그러나 1960년대 이후 네덜란드에서의 조기퇴직 문제는 심각한 사회문제로 등장하고 있다. 조기퇴직 경향은 특히 60~64세 연령층에서 심하게 나타나고 있다. 일례로 1960년대 60~64세 사이 연령층의 노동시장 참가율이 80%였으나, 1994년 현재 동 연령층의 노동시장 참가율은 20%에 지나지 않고 있다. 특히 65세 이상 남성의 노동시장 참가율은 1960년 20%였으나 1985년 3%로 급락하였다[3]. 이러한 조기퇴직 경향 이면에는 조기퇴직에 유리하게 설정된 장해보험(WAO/AAW)이 커다란 역할을 해온 것으로 알려져 있다.

특히 1980년대에 장해보험은 생산성이 떨어지는 노령 근로자를 퇴직시키는 수단으로 십분 활용되었다. 노동자를 해고하는 경우 여러 가지 법적인 장애가 있었으나 장해급여는 실업급여보다 나은 조건의 급여가 가능했다(장해급여가 65세까지 지속되는 반면, 실업급여는 일반적으로 2년 반 동안만 지급되었기 때문이다). 이러한 이유로 인해 사용자와 피용자는 실업급여보다는 장해보험의 수급권을 선호하였다. 장해보험의 점증하는 비용 부담으로 인해 네덜란드 정부는 1985년 7월 사회보장제도 재구축 과정에서 장해보험 급여수준을 10% 하향 조정하였으며, 장해보험 수급자격도 제한하였다.

1970년내 중반 이후의 고실업 현상 속에서 법정 퇴직연령 이전에 실직한 근로자들의 안정적 생활을 위해 네덜란드 정부는 공공부문과 민간부문이 공동으로 대처하도록 유도하였다. 이에 따라 정부의 간섭없이 사용자와 피용자의 부담으로 운영되는 산업별 또는 기업 특유의 조기퇴직제도가 활성화되었다. 이에 따라 장해보험 급여 감소분의 상당부분이 사용자와 피용자의 단체협약에 의해 기업에 의해 보충되고 있다. 10년 근로경력을 지닌 근로자에게 조기퇴직제도 가입자

3) Kapteyn and Vos, *Social Security and Retirrement in Netherlands*, NBER Working paper #6135, 1997.

격이 주어지며 대부분의 조기퇴직제도가 최종급여 75~85% 수준의 퇴직급여를 제공하였기 때문에 1970~80년대 조기퇴직 문제를 심화시키는 데 일조하였다.

다. 재정문제

연금재정과 관련하여 네덜란드 시스템의 두드러진 특징은 여타 선진국과 달리 1층 공적연금제도보다 2층 직역연금 재정불안정이 향후 심각한 문제로 대두될 것이라는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 네덜란드에는 프랜챠이즈라 불리는 제도하에서 기업연금제도의 급여가 공적 노령연금급여와 조정되고 있다. 지난 20여 년 동안 공적 노령연금 급여의 낮은 증가율로 인해 최종급여 70%에 설정되어 있는 소득 대체율의 상당부분을 2층 직역연금이 담당하게 되었다.

한편 네덜란드에서는 서키트제도를 통해 기업연금 상호간에 이직자의 연금 수급권을 통합하고 있다. 그러나 전직 전의 연금제도에서 발생한 연금 수급권을 전직한 직장의 연금제도에서 보전해 주는 기업연금통산제도가 부과방식에 의해 운영되고 있다는 데 문제가 있다. 네덜란드의 2층 직역연금이 적립방식으로 운영되고 있다는 일반적인 상식과 달리 서키트제도로 인해 기존 가입자 연금수급권의 명목가치만이 적립되고 있는 형편이다. 따라서 향후 급격한 물가 상승이 도래하는 경우 연금재정의 악화로 인해 네덜란드 2층 직역연금제도의 개혁은 불가피할 것으로 지적되고 있다[4]. 이와 함께 부과방식으로 운영되는 민간부문 조기퇴직제도 또한 향후 예상되는 네덜란드 인구구조의 급격한 노령화가 수반할 재정악화로 인해 현행제도의 지속이 어려울 것으로 전망되고 있다.

라. 네덜란드 사회보장제도의 문제점과 대처방향

조기퇴직 경향 및 인구의 고령화 진전으로 네덜란드는 최근까지 높은 사회보장 지출을 경험하고 있다. 1970년 국내총생산의 11.9%에 머물던 사회보장 지출이 1994년 18%로 증가하였다. 사회보장보다 광의의 개념인 사회보호에 대한 지출은 1992년에 국내총생산의 33%를 차지하고 있어 덴마크(31.4%), 프랑스(29.2%), 독일(27.3%) 및 영국(27.2%)에 비해 높은 수준이다[5]. 현재 네덜란드 정부는 급여수준 삭감 및 사회보장제도 관리운영의 개선을 통한 비용절감 노력으로 사회보장 지출을 감소시키려 노력하고 있다.

1992년 네덜란드 국회는 급격한 장해급여 수급자수의 증가 문제 해결을 위한 조사위원회(Committee of Enquiry)를 결성하였다. 이와 별도로 1994년 정부정책자문위원회(Scientific Council for Government Policy)가 이익집단(사업자 및 피용자 단체)이 사회보장제도 관리·

4) Martin Blomsma and Roel Jansweijer, "The Netherlands: Growing Importance of Private Sector Arrangements", *Enterprise and the Welfare State*, edited by Martin Rein and Eskil Wadensjö, Edward Elgar, 1997, pp.260~262.

5) The 25th ISSA General Assembly, "Developments and Trends in Social Security, 1993~1995: Report of the Secretary General, Part 2, Broadbased Retrenchment Developments", *International Social Security Review*, Vol.49, 1996, p.26.

운영에 미치는 영향을 분석하였다. 국회 및 정부위원회 보고서에 따르면 사업자 및 피용자단체가 지난 20여 년간 민간부문의 기업 구조조정에 장해보험을 악용하였던 것으로 알려지고 있다. 즉, 사용자단체는 생산력이 떨어지는 피용자를 해고하는 수단으로, 피용자단체는 이렇게 퇴직하는 근로자에게 연금급여를 지급하는 수단으로 이용하였던 것이다. 이러한 연유로 인해 고용주와 피용자 대표들이 주도한 사회보험 감독위원회(SVR: Social Insurance Supervisory Board)가 본연의 기능을 다하지 못하였던 것으로 평가되고 있다.

따라서 국회 위원회와 정부정책자문위원회 보고서는 기존 네덜란드 공적사회보장제도 관리방식을 재검토하는 계기를 마련하였다. 기존 관리운영방식에서 나타났던 문제점을 해결하기 위해 현재 네덜란드 정부는 국가사회보험청(LISV: National Social Insurance Institute)을 창설하여 국가가 사회보장제도 운영과정에 직접 간여하고 있다[6]. 이와 병행하여 사회보장관리기구의 효율성 제고를 위해 제한된 범위내에서의 경쟁제도를 도입하여 기업들이 일정한 범위 내에서 관리기구를 선택할 수 있도록 허용하고 있다.

6. 시사점 및 맺는말

국가마다 정도의 차이는 있지만 선진국이 지향하는 일반적인 노후소득보장체계는 사회구성원간의 연대의식에 입각한 공적연금을 통해 기본적인 노후소득을 보장하면서 기업연금과 개인연금을 통해 공적연금을 보완하는 형태를 취하고 있다. 그러나 이미 오래전에 공적연금제도를 도입한 국가들의 경우 대부분의 국가가 공적연금 재정불안정으로 인해 곤란을 겪고 있으며, 이에 대한 대안으로 기업연금과 개인연금의 확대발전을 꾀하고 있다.

네덜란드는 지난 20여 년 동안 노후 소득보장체계에서 사적부문의 비중을 확대하여 다른 선진국이 겪고 있는 공적 사회보장제도의 재정불안정 현상으로부터 비교적 자유로운 실정이며, 연금통산기구인 서키트제도를 통해 기업연금제도 상호간 연금수급권을 통합 운영하고 있다는 측면에서 매우 선진적인 사회보장체계를 구축한 국가로 평가받고 있다.

그러나 네덜란드 소득보장제도는 최종급여 대비 70% 수준의 소득 대체율이 고정된 상태에서 사적연금 비중이 지나치게 확대됨에 따라 사적연금제도가 성숙단계에 진입하는 시점에서 재정 불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 사적연금제도의 재정불안정이 야기되는 경우 최종 부담은 결국 공적부문으로 전가될 것이기 때문에 사적부문의 지나친 확대 또한 바람직하지 않다는 것이 네덜란드 노후소득보장체계로부터 얻을 수 있는 시사점이라고 하겠다. 따라서 우리나라의 경우 노후소득보장체계에서 공적부문과 사적부문을 균형적으로 발전시키는 것이 바람직하다고 판단된다.

6) Renée van Wirdum, *The context of change: "Social Security reform in the Netherlands"*, *International Social Security Review*, Vol.51, 1998, p.99.

네덜란드에서는 과거 20년 동안 1층 사회보장제도의 장해연금을 사용자와 피용자가 조기퇴직 및 기업 인력구조조정 수단으로 이용함으로써 노령인구의 심각한 조기퇴직 현상을 초래하였다. 이에 따라 노동력의 감소에 따른 경제·사회적 부작용이 심각한 문제로 대두되었다. 최근 우리나라에서도 공무원연금 급여산식 개정과 관련하여 향후 예상되는 연금급여의 하락을 방지하기 위해 조기퇴직신청 교육공무원이 급증하고 있어 교육공무원 수급에 커다란 차질이 예상되고 있다. 성숙단계에서의 경제·사회적 효과에 대한 충분한 검토없이 특정 사회보장제도를 도입하는 것이 얼마나 커다란 휴유증을 가져올 수 있는지를 보여주는 대표적인 예라고 하겠다. 이러한 관점에서 정부와 민간이 합심하여 여타 선진국에 비해 후진적이던 사회보장제도를 기본적인 문제부터 점진적으로 개선해온 네덜란드 사회보장 발전과정은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

또한 사회보장제도 적용·관리에 있어 국가가 배제되고 사용자 대표와 피용자 대표 위주로 운영되는 경우 사회보장제도 관리·운영에 비효율성이 생겨날 수 있음이 네덜란드 사례에서 얻을수 있는 교훈이라 하겠다. 따라서 우리나라의 경우 사회보장제도 적용 및 관리에서 사용자와 피용자의 적극적인 참여를 유도하되 적절한 범위 내에서의 정부 통제가 필요하다는 것이 세계에서 가장 선진적인 제도를 유지하고 있는 네덜란드의 사회보장제도로부터 얻을 수 있는 시사점이 될 것이다.