

외국 연금개혁과정의 특징과 우리나라에의 시사점

김수완
국민연금연구원 부연구위원

1. 들어가는 말

지난 3년간 우리나라에서 연금개혁이 지난하게 전개되는 과정을 보면서 많은 사람들이 단순히 외국의 연금개혁의 내용적 측면뿐만 아니라 외국의 연금개혁과정에 대해 관심을 표명하고 있다. 즉 앞서 연금개혁을 추진했던 외국의 경우 어떤 연금개혁 논의과정을 거쳤으며 그 과정에서 어떤 어려움이 있었고 어떤 요인에 의해 연금개혁이 성공할 수 있었고 실패했다면 그 요인이 무엇인지 등을 살펴봄으로써 우리나라에 대한 교훈을 얻고 싶어 한다는 것이다. 그리하여 최근 외국 연금개혁의 정치적 과정에 대한

연구들이 많이 이루어지고 있다.¹⁾

이 글은 상기한 질문과 관심들에 대해 다분히 '실용적 대응'의 성격을 지닌다. 그리하여 각국의 연금개혁과정을 분석하거나 외국의 동향을 소개하는 것 자체에 목적이 있기보다는 외국의 경험들로부터 우리나라 상황에 접목될 만한 몇 가지 특징적인 측면들을 도출해내고 이로부터 우리나라의 연금개혁에의 시사점을 찾아보고자 한다.

여기서는 먼저 외국의 연금개혁의 제도적·정치경제적 배경을 간략히 살펴보고 일본, 스웨덴, 독일, 이탈리아, 영국 등 1990년대 이후 연금개혁을 단행한 국가들을 중심으로 연금개혁

1) 각국 연금개혁의 정치적 과정에 대한 내용은 다음과 같은 자료들을 참고할 수 있다. Reynaud, Emmanuel (ed.)(2000) *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: ILO. Aspalter, Christian(2005). *The Politics of Pension Reform in Germany, Italy, and Sweden*. 국민연금연구원. Bonoli, Giuliano(2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Sakamoto, Junichi(2004). *2004 Pension Reform (Japan)*. 국민연금연구원 방문발표자료. 국민연금연구원 제도연구팀(2005). 해외 연금개혁 사례분석. 국민연금연구원 내부자료. 국민연금연구원. 김영순(2004). 연금개혁과 사회적 합의. 2004년도 한국사회보장학회 추계학술발표대회 자료집. 윤석명(2005). 외국 연금개혁과정에서 이해집단간 조정경험 사례 및 시사점 : 독일, 오스트리아, 이태리를 중심으로. 연금포럼 제 19호. 주은선(2004). 금융자본의 자유화와 스웨덴 연금개혁의 정치. 서울대학교 박사학위논문. 노상현(2004). 일본의 공적연금 법제의 개혁과 과제. 한국법제연구원 등.

과정의 특징을 다음의 네 가지로 정리한 후 우리나라에의 시사점을 제시하도록 한다. 첫째, 연금개혁이 반복적으로 추진되어온 경향과 문제점, 둘째, 재정추계의 중요성 및 회의가 동시에 제기되는 경향, 셋째, 연금이슈의 정치권내 '탈정치화' 및 사회적 파트너와의 '사회적 합의'가 추구되는 경향, 넷째, 사회보장 재원마련 논쟁 등이 그것이다. 마지막으로 연금개혁이 추진되는 사회적 여건이 우리나라와 서구 복지국가간에 어떤 차이가 있는지를 진단하도록 한다.

2. 외국 연금개혁의 정치·경제·제도적 배경

주지하다시피 고령화에 따른 연금의 장기적 재정불안정 문제는 어느 국가에서도 피할 수 없는 이슈이자 가장 핵심적인 개혁 이유로 인식되고 있다. 저출산 및 기대여명 증가에 따른 고령화는 연금지출을 지속적으로 증가시킴과 동시에 연금재원을 감소시킴으로써 재정불안정을 야기하게 되는 것이다. 일각에서는 고령화 시대에 연금개혁의 근원적 불가피성 혹은 더 나아가 연금 제도 틀의 근원적 부적합성을 지적하기도 한다. 즉 1889년 독일의 비스마르크가 사회보험방식의 연금제도를 도입했을 때 수급연령은 당시로서는 생존가능성이 낮은 70세였다는 것이다. 따라서 OECD 국가들의 평균기대수명이 이미 77.4세에 도달한 상황에서 기존 방식의 연금제도의 재정적 지속불가능은 필연적인 귀결

일 수 있다는 것이다.

다만 연금개혁의 시급성에 있어서는 연금제도의 유형에 따라 존재함을 볼 수 있다. 연금제도를 크게 두 가지로 유형화해보면 '성숙한 부과방식의 공적 소득비례연금'을 가진 국가군인 독일, 이탈리아, 프랑스, 스웨덴 등과, '낮은 수준의 1층 공적연금과 발달된 사적연금'을 가진 호주, 네덜란드, 스위스, 영국 등의 국가군으로 구분할 수 있다. 성숙한 부과방식의 공적 소득비례연금을 가진 국가들에서는 재정안정화를 위한 연금개혁문제가 시급히 제기되는 반면, 낮은 수준의 1층 공적연금과 발달된 사적연금을 가진 국가군에서는 재정안정화 이슈가 상대적으로 덜 심각하거나 1990년대 이후 획기적인 연금개혁 움직임이 나타나지 않는다.

이처럼 고령화가 연금개혁을 촉발하는 주요 원인인기는 하지만 연금개혁의 시급성과 개혁방향의 설정은 각국의 경제적·정치적 환경과도 밀접히 연결되어 있다. 유럽의 경우 1970년대 중반 이후 오일쇼크 등으로 인한 경제성장 하락, 실업증가 등 경제적 환경이 악화되어왔다. 그리하여 『사회보장혜택의 증가 → 소비촉진 → 경제성장』, 즉 사회보장제도와 경제성장 간 선순환 관계보다는 『사회보장기여 증가 → 노동비용 상승 → 기업경쟁력 악화 및 고용제한 → 실업악화』의 악순환이 부각되는 상황이 전개된 것이다.

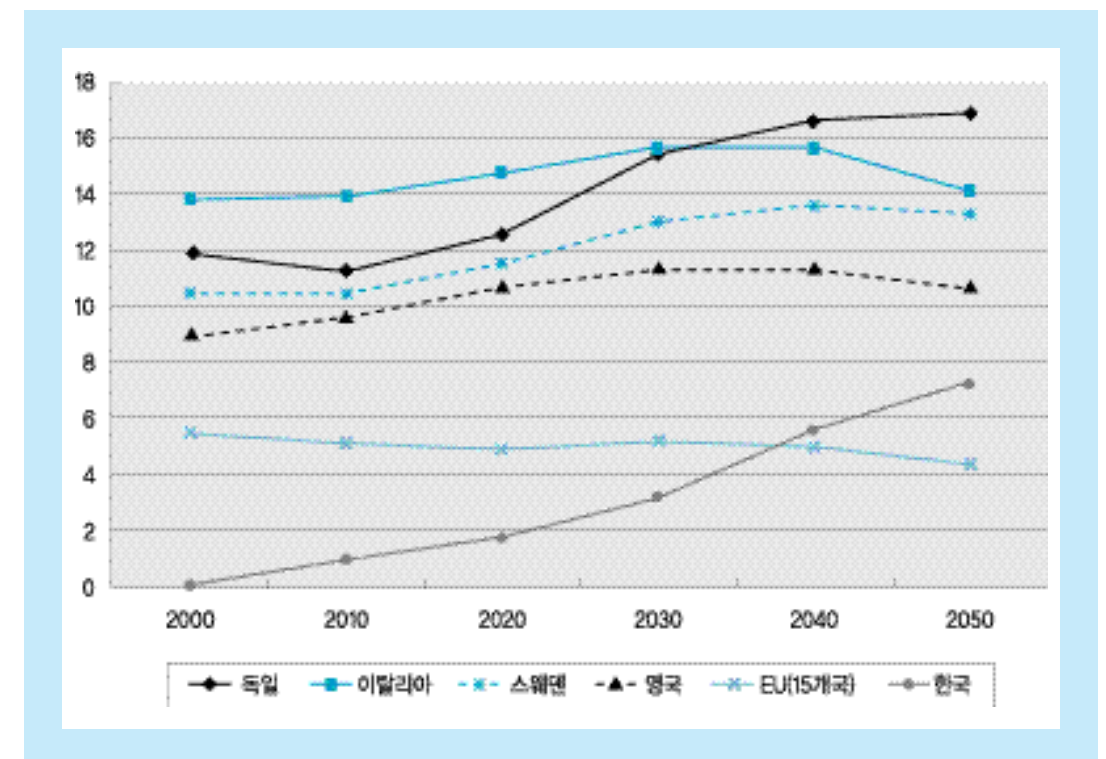
더구나 1980년대 이후 유럽시장 통합 가속화에 따라 기업간 경쟁 심화, 통화 통합준비에 따른 환율 및 통화정책 사용 제한 등으로 인해 유

표 1. 공적연금 지출수준 전망(GDP 대비 %)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	변화최대치
프랑스	12.1	13.1	15.0	16.0	15.8	n.a	4.0
독일	11.8	11.2	12.6	15.5	16.6	16.9	5.0
이탈리아	13.8	13.9	14.8	15.7	15.7	14.1	1.9
스웨덴	9.0	9.6	10.7	11.4	11.4	10.7	2.4
영국	5.5	5.1	4.9	5.2	5.0	4.4	-1.1
EU(15개국)	10.4	10.4	11.5	13.0	13.6	13.3	3.2
한국	0.5 (2006)	0.9	1.6	3.1	5.5	7.2	6.3

자료 : Council of the European Union (2003), 한국은 국민연금연구원 데이터베이스(2005), (단, 우리나라 GDP 전망은 2004년 GDP 778,444십억원(경상)을 기초로 KDI(2001.10), "국민연금장기재정추계를 위한 거시경제변수전망"의 저성장 시나리오와 국민연금발전위원회의 물가상승률 가정치(3%)를 적용하여 명목GDP를 추정함)

그림 1. 공적연금 지출수준 전망(GDP 대비 %)



럽 개별 정부들의 정책사용 여지가 매우 축소된 점도 복지국가 재편의 맥락에서 연금개혁을 압박하는 환경으로 작용하였다.

한편 1990년대에 몇몇 유럽 국가들에서는 사회민주당이 다시 정치적 헤게모니를 장악하는 경향이 나타남과 동시에, 시민주의에서는 새로운 수정주의 이념 설정이 나타나는 경향이 있다. 영국에서는 노동당 블레어 정권이 '제3의 길' (The Third Way)을, 독일에서는 시민당의 '신중도(Neue Mitte)'를 내세우고 있으며 스웨덴에서도 1990년대 초 경제위기를 맞아 1991년 시민당이 실각하고 중도우파가 집권한 이후 시민당의 정책 기조에 변화를 가져오고 있다.

수정주의적 시민주의의 주요 내용은 복지국가의 과제를 '위기보호'에서 '기회관리'로 전환함으로써 위기관리에 대한 사회적 책임을 부분적으로 개인의 부담으로 이전하고, 복지에 있

어서 기회의 균등에 기반한 개인의 역량과 책임을 강조하려는 것이다. 이는 필연적으로 사회정책에서 시장지향성을 강화시키게 된다.

이와 같은 개인책임 혹은 시장지향성 강화 경향은 유럽 복지국가 개혁의 곳곳에서 나타난다. 독일 시민당 슈뢰더 정권의 『아젠다 2010』⁴⁾은 복지국가의 재편, 노동시장 유연화와 사회보장의 축소로 압축되며, 연금개혁에서도 적립식 개인연금 활성화를 추구해왔다.⁵⁾ 스웨덴의 연금개혁 정당연합(시민당 포함)에서는 사용자 부담이었던 보편적 기초연금을 폐지하고 정부 부담의 최저소득보장제도로 전환하였으며, 공적관리체계 하의 강제적 적립식 개인계정 도입(보험료의 2%)을 통해 부분민영화를 추구하였다. 영국 노동당 정권은 공적연금을 중하소득계층만 포괄하는 제도로 축소하고 사적연금으로의 적용제외를 활성화하는 개혁 방향을 추진하고 있다.

4) 『아젠다 2010』은 사회민주당·녹색당 연립정부가 2003년 내세운 개혁 프로그램으로서 노사관계와 복지제도, 교육 및 직업훈련 제도, 창업 및 벤처기업 지원 제도 등의 대폭적 개혁과 기술혁신을 통해 저성장, 고실업, 고령화와 연금개혁 등의 경제·사회문제 해결을 지향하고 있다. 사회정책의 전반적 방향은 복지국가의 재편, 노동시장 유연화와 사회보장의 축소로 압축된다. 이 정책에 따른 독일정부의 집중적인 기술지원정책의 결과 레이저·정보통신·생명기술·니노기술 분야 등에서 일자리 창출 효과 등이 꽤 성공적으로 나타나고 있으나, '복지국가 재편' 프로그램에 대한 국민들의 평가는 일단 시민당의 지지율 하락으로 표출되고 있다. 이에 2005년 9월 총선 이후에는 기민당-기민련과 시민당간의 대연정이 구성되어 기민당수 메르켈이 시민당의 슈뢰더를 대신하여 총리가 되었다.

5) 독일은 2001년의 리스터 개혁(Riester reform)에서 적립식 개인연금 활성화 정책을 추구하였다. 구체적으로는 연소득의 0.5%에서 점차적으로 금액을 상향조정하여 2008년까지 연소득의 4% 한도 내에서 개인연금 계좌에 적립하도록 하고, 소득이 일정액 이하이거나 자녀가 있으면 연방 정부가 보험료의 일부를 국고로 보조하게 된다. 이처럼 전체 근로기간 내에 총수입의 4%를 개인연금으로 저축하여 최소 25%의 실질 이자를 받도록 할 경우 공적연금 개혁으로 인해 발생하게 될 미래의 급여하락을 대체하여 현재와 같은 급여수준이 보장될 수 있도록 한다는 논리이다.

3. 외국 연금개혁과정의 특징 및 시사점

(1) 개혁의 반복적 추진

1990년대 외국의 연금개혁은 사실 한번으로 완결되지 못하고 추가적인 개혁이 진행되어온 경향이 있다. 독일의 경우 1990년대 이후 수차례 연금개혁을 추진해왔으며(1992, 2000, 2001, 2003년의 개혁 및 1996, 1997, 1998, 1999년의 개혁 추진), 이탈리아는 1992, 1995, 1997, 2003년 등 네 차례에 걸쳐 개혁이 단행되었으며, 일본도 1985년에 기초연금을 도입한 후 1994, 2000, 2004년 개혁 등 세 차례에 걸쳐 재정안정화를 위한 개혁이 있었다.

이는 연금개혁의 단행 그 자체가 개혁목표의 성공적 달성을 의미하는 것이 아님을 시사한다. 대표적인 예로 이탈리아의 1995년 Dini 개혁의 과정 및 정치적 평가는 비교적 성공적이었으나, 이로써 연금의 장기적 재정안정화가 온전히 달성된 것은 아니었다. 새 제도의 구체적 운영방식에 대한 준비 미비로 인한 혼란과 불만, 빈번한 개혁 조치로 인한 제도불신, 지나치게 장기간으로 설정된 이행기간 등이 개혁의 긍정적 효과를 약화시키고 있으며, 이후 프로디 개혁(1997), 베르루스코니 개혁(2003)에서 수급연령 연장, 조기퇴직 억제 정책 등 추가적인 재정안

정화 조치가 추진되었던 것이다. 한편 스웨덴의 1998년 연금개혁은 비교적 목표달성수준이 높은 개혁이었으나 15여년에 걸친 개혁준비와 논쟁 후에야 개혁이 단행된 사례이다.

이처럼 연금개혁의 반복이 초래하는 부정적 효과를 인식할 필요가 있다. 기존의 개혁 빈도와 개혁 내용, 개혁의 정치적 과정에 대한 경험에 따라 현재의 개혁에서 취할 수 있는 선택의 폭과 정치적 난이도가 달라진다. 따라서 가장 최근의 연금개혁 동향이 이전 시기보다 더 큰 폭의 변화를 시도하는 방향으로 나타나는 것은 더 이상 재정불안정에 따른 잦은 제도개혁이 어렵다는 것을 반증하고 있다. 스웨덴, 영국, 이탈리아는 공적연금의 구조적 개혁과 사적연금 확대, 부분 민영화를 단행했으며, 독일, 일본은 현재 공적연금의 틀을 유지하면서도 확정기여적 요소를 일부 도입하는 등 1990년대 이전의 미세조정과는 확연히 다른 커다란 부분적 개혁을 단행해온 것이다.⁶⁾ 특히 일본은 재정재계산에 따른 정부의 일방적인 개혁추진이 반복됨에 따라 점차 개혁추진에 어려움을 겪었으며 이에 2004년에는 향후 개혁으로 인한 정치적 소모를 제거하기 위해 급여 자동조정장치를 도입하였다. 이는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 임시방편적 개혁은 후세대에게 재정적 부담뿐만 아니라 더 큰 정치적 논쟁의 짐을 지우는 부정적

6) 이들 국가의 개혁방향에서의 공통점은 크게 두 가지로 들 수 있다. 첫째, 최근 서구에서는 기여율 인상의 한계를 인정하는 경향, 즉 더 이상의 기여율 인상은 사회적으로 감당될 수 없다는 정책적 판단 혹은 사회적 인식이 반영되고 있으며 대신 장기적으로 기여 상한선(한계기여율)을 설정하고 그 범위 내에서 급여를 조정하려는 경향이 대두되고 있다. 둘째, 확정급여방식의 내재적인 재정불안정 요인을 제거 혹은 감소시키기 위해 명목적 확정기여방식(NDC)으로의 변화 혹은 인구학적 변화 및 경제학적 요인 변화를 급여에 자동적으로 반영하도록 하는 경향이 나타난다.

사회적 경험이 될 것이라는 점이다.

우리나라에서도 1998년 첫 번째 개혁과 2003년 두 번째 개혁 추진 시차가 불과 5년에 불과하고, 두 번의 개혁추진과정에서 모두 정치적 소모가 컸고 논쟁의 구도와 방향도 거의 유사하여 “유사한 논쟁구도의 반복”이 나타나는 실정이다. 더구나 연금재정의 불안정은 5년마다 70년 후를 전망하는 재정재계산이 시행될 때마다 앞으로 계속 반복적으로 문제시될 수 있다.

(2) 재정추계의 중요성과 회의 동시에 제기

외국의 연금개혁의 출발점에는 우리나라와 마찬가지로 장기재정추계 결과가 놓여있다. 즉 장기재정 추계결과에 의거하여 현재 제도를 그대로 유지할 경우 미래의 보험료율 상승 전망 혹은 적립기금 고갈시점을 분석함으로써 재정안정화를 위한 연금개혁의 필요성을 제기한다는 것이다.

예를 들어 프랑스는 1986년 장기재정추계결과 현 제도 유지 시 2025년까지 보험료율을 1.7배까지 상향조정하거나 급여를 절반으로 삭감

해야 할 것으로 전망되었다. 이 전망에 기반하여 프랑스에서 연금개혁에 대한 필요성이 제기되었다. 다만 오랫동안 정치적 합의를 이루지 못해 1993년에 가서야 일반제도 개혁이 이루어졌고, 2003년에 공공부문 제도개혁을 단행하였다. 독일의 최근 연금개혁에서도 현 제도 유지 시 보험료율이 현행 19.5%에서 2030년경 26%로 1.3배 상승할 전망임을 들어 재정안정화를 위한 개혁조치의 필요성을 제기하였다.

그 외에도 스웨덴은 1990년 연금재정추계결과 현 제도 유지 시 보험료율이 2025년경 33%(현행 약 20%)까지 인상될 것으로 보고 개혁의 불가피성을 진단하였으며 일본은 2004년 재정재계산을 통해 현 제도 유지 시 2038년경에는 보험료율이 26%(현행 17.35%)로 약 1.5배 상승할 것으로 전망되어 재정안정화 개혁을 추진하였다. 한편 이탈리아의 연금개혁과정에서는 「연금개혁평가위원회」가 각종 재정전망과 객관적 자료들을 제공하여 연금개혁의 필요성 설득과 제도개혁 방향에의 사회적 합의에 중추적 역할을 담당했다는 평가를 받았다.

이처럼 외국의 연금개혁과정에서 재정추계

결과는 연금개혁의 필요성을 정치적 이슈가 아닌 객관적 사실(fact)로 인식되도록 하여 국민적 공감대를 얻어내는 중요한 기능을 담당했다. Reynaud가 언급했듯이 연금개혁의 출발과 과정에서 다양한 사회주체들이 신뢰할 수 있는 연금제도의 재정상황과 미래 전망 등에 관한 자료(credible technical data)가 제공되는 것이 매우 중요하다는 것이다.⁷⁾

그러나 동시에 재정추계는 미래의 경제·사회적 상황에 대한 가정에 따라 크게 달라지는 불확실한 수치에 불과하다는 비판도 동시에 제

기된다. 예를 들면 스웨덴의 1990년 연금재정추계 결과는 경제성장률 전망에 따라 보험료 부과율에 대한 전망이 어떻게 달라지는지를 보여주고 있다. 실질 연간 GDP 성장이 전혀 이루어지지 않을 경우 2025년에 연금급여 지출을 감당하기 위한 보험료 부담률은 44%, 경제성장률 1%를 가정할 경우에는 보험료율이 33%일 것으로 전망되었고, 경제성장률 2%를 가정할 경우에는 보험료 부담률이 1995년과 비슷한 수준으로 유지될 수 있어 개혁이 불필요한 것으로 전망되었던 것이다.⁸⁾

그림 2. 스웨덴의 연금재정추계 (1990): 경제성장률 가정에 따른 필요보험료율 전망

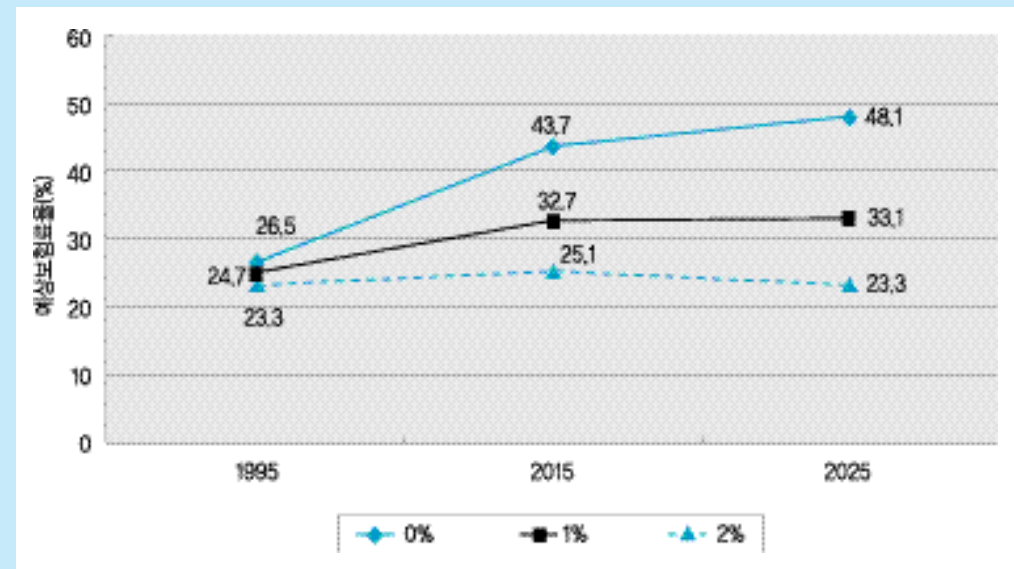


표 2. 각국의 장기 재정추계 전망

국명	현재도 유지 시 향후 전망
프랑스	2025년경 보험료율 1.7배 상승 혹은 급여 1/2 삭감 (1986년 추계)
독일	보험료율 19.5% → 26% (2030년경, 1.3배 상승)
스웨덴	2030년경 보험료율 33% (1986년 추계, 경제성장률 1% 가정 시)
일본	보험료율 17.35% → 26%(2038년경 1.5배 상승)
미국	2041년 기금고갈
한국	2046년 기금고갈

7) Reynaud, Emmanuel (ed.)(2000) Social Dialogue and Pension Reform, Geneva: ILO.

8) SOU(1990) 『Allmanna Pension: huvudtankande av pensionsberedningen』, Allmanna Forlaget, Stockholm: 주은선 (2004), 금융자본의 자유화와 스웨덴 연금개혁의 정치, 서울대학교 박사학위논문에서 재인용

다만 스웨덴에서는 상이한 가정에 의한 상이한 추계결과가 개혁 필요성을 약화시키는 방향으로 논쟁화되기 보다는 '미래의 불확실성' 자체가 문제라는 인식하에 근본적인 해결책을 모색하려는 움직임으로 연결되었다.

반면 최근 미국의 연금개혁논쟁의 배경에는 동일한 장기추계결과에 대한 상이한 해석과 대응이 정치적으로 대립하는 양상이 놓여있다. 미국은 매년 장기추계를 발표하는데 비교적 사회가 인구학적으로나 경제적으로 안정적인 상태를 유지하고 있어 장기 재정추계 결과가 상대적으로 안정적으로 나타나는 편이다⁹⁾. 미국의 장기추계결과에 의하면 현행 보험료율, 급여수준 유지 가정 하에서 미국 사회보장 신탁기금의 규모에 대한 2005년 장기재정전망에 따르면 전체 기금이 2015년에 최고조에 달했다가 이후 전후 베이비 붐 세대가 퇴직함에 따라 점차 감소하여 2041년에는 기금이 소멸할 것으로 전망되고 있다.

그러나 이에 대한 재정안정화 대책은 상이하게 도출되고 있다. 먼저 부분적 개혁안에 의하면 현행제도에서 보험료율을 2%미만(1.9%수준)으로 상향조정하거나 급여수준을 약간 낮추는 것으로도 100년 이상 기금고갈이 없는 재정안정화 조치를 취할 수 있을 것으로 전망되고 있다. 그러나 미국 부시정부는 고령화에 따른

사회보장의 근본적 위기론을 정치적으로 강조함으로써 개인계정 도입 등의 구조적 개혁이 불가피함을 주장하고 있다.

이처럼 추계 결과가 비교적 안정적인 것으로 알려져 있는 미국에서도 장기재정추계에 대한 정치적 논란이 일어나고 있고 장기재정추계를 각각 판이한 정책판단의 근거로 사용하고 있다는 점을 고려해본다면, 안정된 가정에 입각하여 고도로 발달된 모델을 이용한 추계라 할지라도 비정치적(apolitical)이고 객관적인 정책판단의 지표로 보기는 쉽지는 않다고 보여진다.¹⁰⁾

우리나라에는 5년마다 재정재계산¹¹⁾을 시행, 공표하게 되어있으며 이에 근거하여 재정안정화 조치를 마련하고자 하고 있다. 그리하여 2003년 재정재계산에서는 현제도 유지시 2046년 기금고갈, 2050년경 보험료율이 30% 수준까지 상승할 것으로 전망했으며 정부는 이에 근거하여 기금고갈 시점을 2070년까지 늦추는 재정안정화 방안으로 급여 하향조정 및 보험료를 인상 방안을 마련하였다.

그러나 지난 2003년 재정재계산 결과를 발표했을 때 각계의 반응은 매우 상이했다. "출산율을 너무 낮게 가정했기 때문에 지나치게 비관적으로 결과가 도출되었다"는 비판과, "출산율, 투자수익율과 경제지표 등을 너무 낙관적으로 가정했다"는 비판 등 상반된 견해가 도출되었

던 것이다. 또한 5년마다 70년 후를 전망하는 재정재계산이 시행될 때마다 기금고갈시점의 부각 등 연금재정의 불안정이 반복적으로 문제시될 수 있으며, 재정추계 시점에 따라 사회·경제적 가정 변화, 모형개선 등으로 인해 장기 재정전망 및 필요보험료율이 달라지게 될 경우의 혼란과 불신이 가중될 우려가 존재한다.

따라서 장기재정추계를 의미하는 재정재계산은 정기적으로 시행하더라도 제도 개선작업은 별도의 과정을 통해 이루어지도록 해야 하며, 연금개혁에 대한 장기적 비전을 제시하고 논의구도를 정착시킬 필요성이 대두된다.

(3) 연금이슈의 정치권내 '탈정치화' 및 사회적 파트너와의 '사회적 합의' 추구

최근 외국의 연금개혁에서는 정당 간에는 '탈정치화', 노조 등 사회적 파트너와는 '사회적 합의'를 추구하는 경향을 보인다.

먼저 연금의 개혁방향은 복지국가의 핵심적인 사회정책으로서 정당간 이데올로기 차이를 반영하는 중요한 정책적 이슈이기도 하지만, 적어도 고령화 시대에서의 장기 재정건전성에 대한 문제 인식, 즉 개혁 필요성 자체에 있어서만 큰 정당간 이데올로기에 따른 정책 차이가 크지 않을 수 있는 '객관적' 혹은 '합의된' 사실이므로 해석할 수 있다. 또한 연금 이슈는 수십 년 이상에 대한 전망이 필요한 제도의 장기적 속성 때문에 정당 정치 혹은 정권교체를 넘어선 개혁추진의 연속성(continuity)이 필요한

사안이기도 하다.

그리하여 일단 연금개혁이 달성된 국가들에서는 정치적 색채가 배제된 전문가위원회 혹은 전문가 실무작업반(working group)에서 개혁안을 마련하거나 선거에서 연금개혁을 쟁점화하지 않기로 합의하는 등 정치적 논쟁을 최소화하려는 노력을 기울여왔다. 독일의 경우 연금관련 이해 관계자들은 정부가 마련한 연금 개혁안 자체에 대해서는 반대하지만 연금 전문가들이 제시하는 장기 재정전망 및 제도개혁의 필요성에 대해서는 공감대를 보여 왔다. 이에 독일 정부는 신뢰받는 전문가 그룹으로 구성된 전문위원회의 연구결과를 적극 활용하여 개혁을 추진해 왔다.

한편 스페인은 1995년 연금이슈를 선거논쟁에서 다루지 않기로 의회에서 협정을 맺은 후, 개혁안을 국회에 제출하기 전에 정부가 노조와 협상하여 연금개혁을 단행하였다. 스웨덴은 1994년 의회선거에서 자유-보수당에서 사회민주당으로 정권이 교체되었으나 연금개혁의 과정과 방향에 큰 영향을 미치지 않았으며 개혁안을 마련했던 의회 내 실무작업반(working group)의 구성도 거의 바뀌지 않았다. 또한 1994년 봄 5개 정당은 9월 선거에서 연금개혁을 쟁점화하지 않기로 합의하였다.

영국의 경우 전통적으로 연금개혁 추진과정에서 정당 간에 합의를 구하려는 노력이 약한 것으로 알려져 있다. 대신 정부는 의회의 다수당을 통해 법안 통과를 강행해왔으며 이에 따라 1960년대 이후 영국에서는 정권이 바뀔 때마다

9) 예를 들면 합계출산율 가정이 1984~1987년에는 2.0, 1988~1997년까지 1.9로 비교적 높은 상태에서 안정적으로 반영되고 있다.

10) 김수완·김순옥·안성훈 (2005). 다층노후소득보장체계 구축 연구. 국민연금연구원.

11) 외국에서 정례적으로 재정재계산을 시행하는 국가들을 보면 미국은 매해 국회에 보고하게 되어 있고, 일본과 영국은 5년, 캐나다는 3년마다 재정재계산을 시행하고 있다.

상반된 개혁이 추진되는 ‘개혁방향의 교대(alternating pattern)’¹²⁾ 경향을 보였다. 그러나 1990년대 후반부터 블레어 정권은 공적연금 축소 및 사적연금 활성화라는 보수당의 기존의 개혁 기조를 크게 바꾸지 않고 오히려 유지·강화하면서, 그 대신 이전보다는 저소득층의 소득보장 기능을 대폭 강화하는 방향으로 공적연금 개혁을 추진해오고 있다.

요컨대 연금개혁의 정치권내 탈정치화 경향은 유럽 복지국가들에서 정당간 연합에 의한 개혁추진 혹은 연금이슈의 비정치화 협정, 정권간에 개혁 방향의 연속성 등의 형태로 나타나고 있다.

한편 연금개혁 과정에서 주요한 사회적 파트너와의 사회적 합의 혹은 정치적 협상의 중요성을 역설하는 연금개혁의 실패사례들도 있다. 1997년 연금개혁을 단행한 독일의 기민당 정부는 사회적 합의 없이 사회적 논란 끝에 연금개혁을 단행했으나 곧 실패하였으며, 1998년 대신 들어선 사민당-녹색당 연합정부는 1997년 도입한 개혁조치들에 대해 재논의하는 상황이 전개되기도 하였다. 1994년 이탈리아의 베를루스코니 정부는 사용자단체조직의 지지를 받아 연금개혁을 추진하고자 하면서 연금개혁 논의에서 노조를 배제함으로써 결국 노조의 총파업과 대중적 저항에 의해 연금개혁이 실패하고 베

를루스코니 정부 실각을 경험한 바 있다.¹³⁾ 반면 뒤이어 집권한 디니 정부는 1995년 의회에서 주요 노조들의 정치적 지지를 얻어 명목적 확정 기여제도로의 전환을 이뤄냈다. 개혁의 가장 큰 비토(veto) 세력과 사전협상 혹은 개혁과정에서의 참여를 유도할 필요성을 시사하는 대목이다.

최근 연금개혁에서 정당간 탈정치화 혹은 사회적 합의가 추구되는 이유는 정치적인 관점에서 보자면 연금개혁 및 복지축소 등 정치적으로 인기가 없는 정책추구에 대한 비난회피(blame avoidance) 및 책임공유 차원으로 해석할 수 있을 것이다.

(4) 사회복지장 재원마련 논쟁

서구 복지국가들은 공적연금 기여금만으로 필요한 사회복지적 기능을 담당할 수 없으며 일반재정 투입은 불가피한 방향인 것으로 판단해왔다. 그리하여 재정안정화 조치들 속에서도 일반재정의 투입을 강화하여 국가의 기초보장 역할을 강화하려는 노력들이 동시에 이루어지고 있다. 또한 기업의 사회복지장 부담을 경감하기 위한 재원의 다각화 경향도 나타나고 있다.

특히 최근 독일, 프랑스, 스위스 등에서 부가가치세 인상 등 새로운 재원에 관한 논의가 본격화되고 있어 우리나라에서 유의미하게 참고

할 필요가 있다. 스위스는 1999년 개혁에서 연금재정 재원마련을 위해 부가가치세를 1% 인상하였고, 2000년에는 특별 소비세 인상 조치를 취하는 등 적극적인 재원 다각화를 모색하고 있다.

독일은 1990년부터 정부보조금을 보험료율 상승에 연계, 부가가치세 수입의 일정비율이 연금재정으로 이전될 수 있도록 하였다. 한편 사회복지정책 차원에서 지급되는 재분배적 급여에 대해서는 국가의 일반재정에서 지원하도록 함으로써 2000년경 전체 연금지출 중 정부 보조금은 무려 25% 수준에 달한다. 최근 독일의 메르켈(Merkel) 정부는 사회복지장기금 적자 완화를 위해 2007년부터 부가가치세 현행 16%에서 19%로 증가할 것으로 결정하였다. 단 독일 연방은행과 OECD는 TVA 상승이 0.5% 경제하락을 가져올 것이라는 비판적 입장이다.

최근 프랑스에서는 기업의 노동비용 감소를 위해 사회복지장 부담을 경감하는 한편 동시에 부담금을 상쇄할 수 있는 새로운 재원발굴에 관한 논의가 진행 중이다. 다만 일반재정을 통한 재원확보방식은 연금 및 실업보험 분야 등의 사회복지장영역보다는 질병보험 및 가족급여 등의 영

역에 주로 해당된다.

프랑스의 재원마련 논쟁¹⁴⁾에 따르면 기존의 기여율 인상 방식은 노동에만 부과된다는 점, 월급에 기초하고 있어 고용을 억제하는 방식으로 작용한다는 점이 문제로 지적된다. 즉 기업이 사회복지장 부담을 줄이기 위해 노동자를 해고하거나 기업을 해외로 이전한다든지 국내생산 대신 수입을 증가시키는 경향이 나타나고 있으며 이때에는 경제가 성장하더라도 실업은 증가하는 문제가 발생하게 되는 것이다. 따라서 이에 대한 대안으로서 사회복지장 재원마련을 위한 부가가치세 인상안¹⁵⁾과 기업의 부가가치 창출에 대한 세금부과 방안¹⁶⁾이 대립되고 있다.

외국의 상황에 비춰볼 때 아직 우리나라의 공적연금 부담률은 낮은 편이다. 그러나 공적연금 기여수준에 대한 국민의 심리적 한계선과 지역가입자의 순응성이 매우 낮다는 점을 감안하면 서구 복지국가 수준의 사회복지장 부담 인상은 쉽지 않을 전망이다. 또한 국민연금 사각지대에 대한 노후소득보장 강화를 위해서는 일반재정 투입은 불가피하다. 다만 문제는 일반재정 투입의 ‘정도’와 ‘재원마련방식’일 것이다.

14) 주프랑스대사관(경제과)(2006) 『프랑스 사회복지장제도의 특징 및 개혁 논의』를 참고하였다.

15) 부가가치세를 인상할 경우 사회복지장 부담을 기업에서 사회복지장혜택의 주요 수혜자인 소비자에게 전환할 수 있고 시행이 단순하다는 장점을 들 수 있으나, 부가가치세 상승에 따라 물가상승 및 그로 인한 임금상승 압력을 유발하는 악순환이 진행될 가능성이 우려되고 있다.

16) 기업의 부가가치 창출에 대해 세금을 부과하는 방안은 사회복지장 기여금보다 과세율이 광범위하고, 과세율이 GDP 증가에 비례하여 과세수입이 안정적이며 과세방식이 기업의 노동/자본 비율에 종립적이어서 노동을 자본으로 대체할 유인이 감소한다는 점에서 지지되고 있다. 그러나 고부가가치 산업(하이테크, 정보통신, 에너지 등)에 불리하게 작용함으로써 이들 산업이 해외로 기업을 이전할 우려가 있으며, 계산방식의 복잡함으로 인해 세금회피를 통제하기 어렵고 장기적으로 투자에 불리하게 작용하여 결국 고용창출에 부정적이라는 비판이 제기된다.

12) Davies, Bryn(2000). The Structure of Public Reform in the United Kingdom, in Reynaud, Emmanuel(ed.) Social Dialogue and Pension Reform, Geneva:ILO.

13) Antichi and Pizzuti(2000). The Public Pension System in Italy, Emmanuel Reynaud(ed.) ibid. 이탈리아의 개혁사례에 대해서는 김영순(2004). 연금개혁과 사회적 합의, 2004년도 한국사회보장학회 추계학술발표대회 자료집을 참조할 수 있다.

표 3. 공적연금 부담률(2001년 기준)

	가입자	고용주	합 계	비 고
프랑스	6.65	9.8	16.45	-
독일	9.75	9.75	19.5	연금지출의 37% 국가부담
이탈리아	8.89	23.81	32.7	최저보증 국가부담
스웨덴	7	11.9	18.9	최저보증, 유족, 장애, 크레딧 국가부담
영국	10.0	11.9	21.9	최저보장, 크레딧 조세부담
일본	8.675	8.675	17.35	기초연금에 대한 부분적 국고보조
한국	4.5	4.5	9	-

우리나라에서도 서구에서 진행되는 바와 같이 노동에 부과되는 방식 이외에 다양한 세원발굴을 모색해야 한다는 주장이 일각에서 제기되고 있어 외국에서 진행 중인 사회보장 재원 논쟁이 우리나라에서도 점차 구체화될 가능성이 있다.

한편 다른 제도의 재원을 노후소득보장 기능 강화에 적극적으로 활용한다는 측면에서 현재 재정부에서 마련 중인 EITC 도입 모형에 대한 적극적인 관심이 필요하다. EITC제도는 2007년 소득분에 대해 2008년부터 급여가 첫 제공될 예정이며 제도 모형 구축에서 국민연금, 기초생활보장제도 등 복지부의 주요 소득지원 프로그램과의 관계 설정이 주요 이슈 중 하나이다. 만약 EITC가 사회보험 기여분에 우선적 지원을 하는 방식으로 운영될 경우 저소득근로자에 대한 연금보험료 국고지원과 동일한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

(5) 개혁의 여건 검토

마지막으로 외국의 연금개혁으로부터 시사점을 얻기 위해서는 먼저 우리나라 연금개혁 출발점의 차이를 인식할 필요가 있다는 점을 짚어야 할 것이다. 즉 외국과 우리나라는 개혁의 여건과 맥락, 특히 공적연금이 담당하는 소득보장 기능과 국민의 제도에 대한 지지에 있어서 상당한 차이가 존재한다.

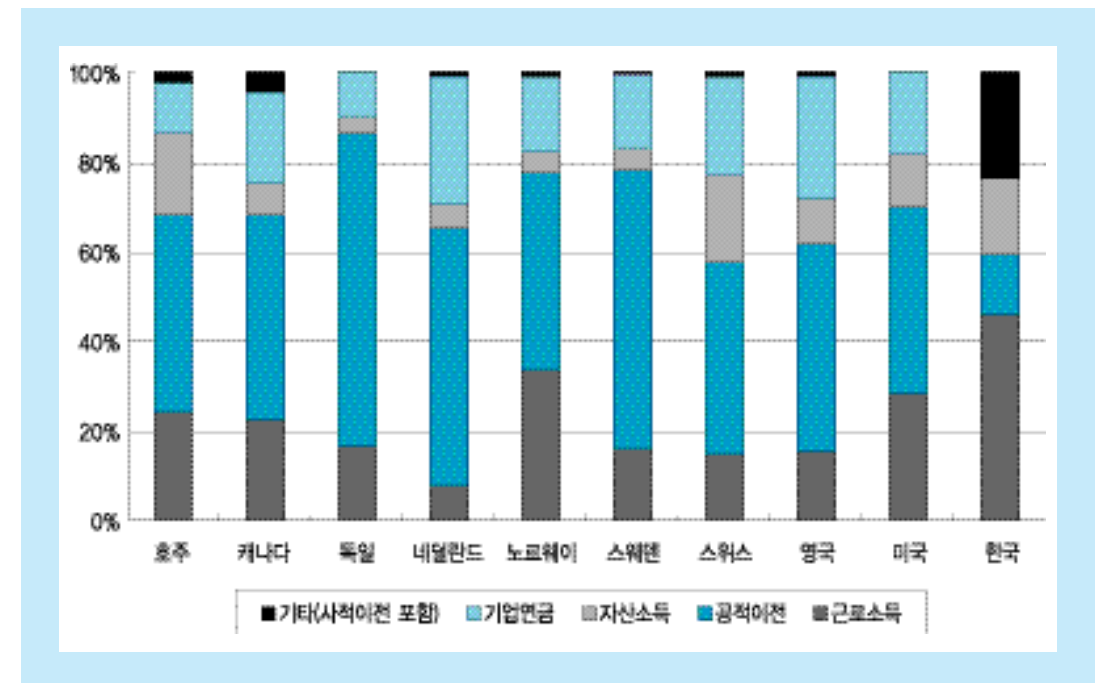
첫째, 공적연금의 노후소득보장 기능의 차이이다. 서구 복지국가들에서는 연금제도의 성숙에 따라 노인의 빈곤율이 역사적으로 크게 감소해왔으며 많은 국가들에서 노인집단의 빈곤율은 전체인구의 빈곤율보다 오히려 낮거나 비슷한 수준이다. 이는 공적연금의 노후 소득보장 기능이 상당한 수준임을 반증한다. 반면 우리나라에서는 노인은 아직 대표적인 빈곤층 혹은 취약 집단인 상황이며, 국민연금의 도입역사가 짧고 제도가 성숙하지 않은 시점이다.

표 4. 65~69세의 소득구성과 빈곤율 국가간 비교

	소득 중 공적이전 비중 (공적연금 및 공공부조)	소득 중 기업연금 비중	가구 빈곤율
캐나다 1997	46.6	20.2	8.5
독일 1994	70.0	9.5	7.8
네덜란드 1994	57.5	28.6	8.2
스웨덴 1995	62.0	16.4	2.2
영국 1995	46.3	27.3	17.0
미국 1997	41.3	17.4	24.7
한국 2000	14.1	-	30.3

출처: 외국의 경우는 Rein et al.(2004)에서 인용(LIS data분석). 한국은 김수완·조유미(2006).

그림 3. 각국의 65~69세의 노인가구 소득구성



65~69세의 소득구성을 국가간에 비교한 <표 4>를 보면 공적연금을 포함한 공적이전의 비율

은 서구 국가들에서 41~70%로 매우 높은 반면 한국은 14%로 매우 낮은 수준이다. 기업연금의

경우 특히 캐나다, 네덜란드, 미국, 영국 등에서 큰 비중을 차지하고 있으나 우리나라의 경우에는 아직 본격화되어 있지 않다. 또한 동일 연령 대 가구의 빈곤율을 비교해보면 한국은 30%를 상회하여 매우 높은 수준이다.

둘째, 연금제도에 대한 국민적 지지와 신뢰의 차이이다. 서구 복지국가들에서 연금제도는 국민의 지지를 받는 사회보장제도로 정착된 상태로, 그만큼 기득권 세력이 강하여 개혁과정에서의 국민적 반대가 심하기도 하지만 일단 제도의 장기적 지속가능성을 위한 개혁의 불가피성이 사회적 파트너 혹은 국민들에게 인식되면 사회적 합의가 가능한 상황이다.

반면 우리나라에서는 국민연금의 필요성 자체에 대한 논란 및 제도에 대한 불신이 크고(안티-국민연금 세력), 개혁의 필요성에 대한 국민적 인식이 매우 미흡한 상황이다. 특히 제도의 문제점에 대한 전문가들의 진단과 해결 우선순위에 대해 합의가 이루어지지 않고 있다. 이는 여야간에 상이한 개혁안을 제시한 채 타협 지점을 좁혀달라 찾지 못하고 있는 현 상황의 근원적 원인이기도 하다.

이러한 연금개혁 여건은 상반된 측면들을 동시에 제기하게 된다. 먼저 ‘개혁추진 시기’에 대한 상이한 반응이 나타난다. 한편에서는 제도가 정착되어 국민들의 소득보장기능을 충분히 담당하기 전에 이미 급여삭감 등의 재정안정화 논의를 하는 것 자체에 대한 거부감, 제도 자체에 대한 국민들의 불만과 불신이 가중되는 경향을 우려한다. 반대로 다른 한편에서는 제도가 성숙하지 않고 수급자층이 두텁지 않기 때문에 제도에 대한 이해관계 혹은 조직화된 반대 정도가 제도 성숙 이후보다 약할 것이므로 더 늦기 전에 개혁해야 한다는 정치적 주장도 설득력있게 제기된다.

또한 상기한 연금개혁의 출발점에 있어서의 외국과의 차이점은 우리나라에서 연금개혁의 주된 목표를 외국처럼 재정안정화를 우선적으로 추진할 수 없도록 하고 있다. 즉 외국은 제도의 사회적 지속가능성이 상당히 확보된 상태에서 재정적 지속가능성을 위한 개혁을 단행했다면, 우리나라는 사회적 지속가능성과 재정적 지속가능성을 동시에 추구해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.¹⁷⁾ GSST

17) 사회적 지속가능성(social sustainability)이란 제도가 본래적 기능인 소득보장적 역할을 제대로 수행하는가, 그리하여 제도가 국민들에게 수용가능한가라는 의미를 담고 있다. ‘재정적 지속가능성’(financial sustainability)은 고령화 및 경제 상황변화에 따라 국가 경제가 제도에의 재정적 부담을 감당할 수 있고 제도가 장기적으로 재정적 건전성을 확보할 수 있는가라는 의미로 사용된다(김수완 · 김순옥 · 안상훈, 2005).