

사회보장협정 체결의 추진현황 및 대책

王鎮鎬 / 보건복지부 연금재정과장

1. 추진 배경

우리나라 사회보장협정은 미국 뉴욕 한인상공회의소의 건의에 따라 처음으로 시작되었다. 미국 현지지사에게 근무하는 한국주재원의 경우 통상 3~5년의 과전근무 후 본사로 귀환하게 되는데 미국연금제도(OASDI)상 연금급여의 수혜대상이 되는 가입기간 10년을 채우지 못해 연금혜택을 받지 못할 뿐만 아니라, 우리나라에서도 국민연금법상 보험료 납부의무도 면제되지 않으므로 이중의 부담을 지게 된다. 이러한 점을 감안하여 뉴욕 한인상공회의소가 이를 해소해 줄 것을 전경련을 통하여 정부에 건의하게 되었고 정부에서는 이를 '93년 9월 한미경제협력대화(DEC)의 정식 의제로 상정하여 '94년 4월 미국 볼티모어에서 양국간 사회보장협정 체결을 위한 제1차 실무교섭회의를 개최함으로써 대외국과의 사회보장협정 체결을 위한 실무교섭이 시작된 것이다.

그후로는 캐나다와도 '94년 8월에 한·

캐 특별동반자관계(Special Partnership) 실무작업반회의 의제로 채택하여 교섭을 시작하게 되었으며, 특히 영국, 독일, 프랑스 등 유럽국가들과는 '95년 3월 대통령 유럽순방시 양국간 정상회담을 통하여, 네덜란드와는 '96년 3월 ASEM회의시 양국정상간 합의를 통하여 사회보장협정 체결을 위한 교섭이 확대되기에 이르렀다.

2. 추진현황

가. 사회보장협정 체결 과정

사회보장협정은 먼저 양국간의 연금제도에 대한 정보교환으로부터 출발하는 것이 상례로 되어 있으며, 이러한 정보교환이 끝나면 양국의 협정초안을 교환한 후 회의 일정과 장소를 정하여 양국 협상대표간의 협정체결을 위한 실무교섭이 진행된다.

실무교섭은 양국에서 제출한 협정문 초안에 대한 조문별 축조심의로 이루어지고 매번 실무회의가 끝날 때마다 회의록

(Minute)을 작성하게 되며 이러한 수차례의 실무회의 결과 일부 쟁점사항을 제외한 전반적인 합의가 이루어지면 일부 미합의된 사항에 대하여는 입장을 유보한 채 양국 협상대표간에 서명을 하게 되는데 이를 가서명이라 한다.

가서명 후 양국 정부는 외교채널을 통하여 미합의 유보사항에 대한 교섭을 추진하게 되며 유보사항에 대하여도 완전한 합의가 이루어지면 양국 정상이나 협정서명의 권한을 가진 대표간(외무부장관 등)에 정식서명을 하게 된다.

그러나 협정안에 정식서명을 하였다고 하여 협정안이 곧 국내법과 같은 효력을 가지는 것은 아니며 각국의 헌법에서 정한 국회동의 등의 절차를 거쳐야 효력을 발휘하게 된다. 사회보장협정은 국제법상 조약과 동일하게 취급되며 헌법(제60조)에 규정된 국가나 국민에게 중대한 재정적인 부담을 지우는 조약과 같이 효력을 발휘하기 위하여는 대통령의 비준과 국회의 동의를 사전에 거쳐야 된다는 것이 외부 조약국의 공식적인 입장이다.

나. 사회보장협정 추진현황

우리나라의 대외국과의 사회보장협정 추진현황은 '96년 11월 현재 미국과는 '95년 11월 3차 실무교섭회의를 통하여 일부 미합의 사항에 대한 유보상태로 가서명된 상태이고, 캐나다와는 2차례의 실무회의 결과 '96년 2월 협정안에 가서명하였고, 영국과는 '96년 8월 제3차 실무

회의시에 가서명하였다.

기타 유럽국가와도 현재 실무회의를 위한 교섭이 진행 중에 있으며 이중 프랑스와는 '96년 12월 9일부터 5일간 프랑스 파리에서 제1차 실무회의가 예정되어 있고, 기타 네덜란드, 독일, 스위스, 덴마크, 이태리 등과도 실무회의 개최를 위한 양국제도에 대한 정보교환이 이루어지고 있다.

다. 사회보장협정의 주요내용

앞의 배경에서 본 바와 같이 우리의 경우 사회보장협정 체결을 추진한 동기가 우선 해외 파견근로자의 사회보장제 이종 부담 방지에 있었으나, 또하나의 중요한 목적은 장기해외거주 교포들의 연금수급권 보호에 있다 하겠다. 이는 상대국에서 연금급여수급 가입기간을 충족시키지 못하고 귀국하는 경우 우리나라에서 국민연금에 계속 가입하게 되면 앞의 가입기간을 합산하여 연금을 지급하게 되는 것으로 양국에서 각각의 가입기간에 해당하는 부문만큼 연금을 지급하게 되는 것이다(연결통산방식).

예를 들어보면 미국에서 9년간 사회보장제를 납부하고 귀국한 교포가 우리나라에서 국민연금에 11년을 계속 가입한 후 60세에 도달하게 된 경우 미국의 연금급여 수급요건인 최소가입기간 10년을 충족하지 못하여 미국제도의 연금혜택을 받지 못하고 우리나라에서도 국민연금에 20년을 계속 가입하지 못하였으므로 우리나라

연금의 혜택도 받을 수 없게 되나, 한국과 미국간의 사회보장협정이 체결되면 미국에서의 가입기간 9년을 우리나라 가입기간과 합산하여 우리 국민연금법상 연금수급요건을 충족시키게 되어 연금을 받을 수 있게 되는 것이다. 이때 연금액은 각 국가에서 해당부분 만큼을 나누어 지급하게 된다.

사회보장협정은 크게 두 가지 유형으로 분류되는데 사회보장세 이중방지만을 규정한 경우를 보험료면제협정(Contribution only Convention)이라고 부르고 가입기간의 합산을 포함하는 경우를 가입기간합산협정(Totalization Convention)이라고 한다.

우리나라의 경우 미국·캐나다와는 가입기간합산을 포함한 협정안에 가서명하였고 영국의 경우 일단계로 보험료면제협정을 체결하고 난 후 가입기간합산협정을 체결하는 단계적 협상안(Twin-Track Approach)을 추진 중에 있다. 최근의 각국 사회보장협정의 경향은 각국 연금제도의 복잡성과 연금재정의 불안정 문제 등으로 인하여 보험료면제협정을 우선 체결하는 추세에 있다.

이러한 사회보장협정문에는 앞의 두 가지 커다란 목적과 관련된 조항 외에도 주로 다음과 같은 조항들이 포함되어 있다.

- 적용대상 국내법의 범위 조항
- 내외국인 차별금지(Equal Treatment) 조항
- 정부기관 근무자 및 선박회사, 항공기 근무자 예외조항

우리나라의 경우 사회보장협정 체결 추진의 동기는 해외 파견근로자의 사회보장세 이중부담 방지와 장기해외거주 교포들의 연금수급권 보호에 있다 하겠다.

- 가입기간합산을 위한 최소가입기간 (보통 2년 이내) 조항
- 사회보장협정 이행에 필요한 경과규정(Entry into Force) 등

3. 협정체결상의 문제점

가. 국민연금제도상의 문제점

사회보장협정 체결을 위한 교섭을 추진함에 있어 현재 커다란 장애물이 되고 있는 것 중의 하나가 우리법상의 반환일시금제도이다. 반환일시금제도는 국민연금제도를 도입할 당시 강제저축 성격을 지닌 연금에 대한 국민의 인지도가 낮은 점을 감안하여 납부한 보험료에 정기에금 이자율을 가산하여 지급하는 사회보험의 원리와는 다소 맞지 않는 후한(?) 제도를 도입함으로써 재정안정화 차원에서도 계속 문제가 되는 제도인데, 작년 8월에는 외국과의 사회보장협정 체결을 촉진하기 위하여 국민연금법을 개정하여 외국인의 국민연금가입을 종전의 임의 가입에서 당연적용으로 바꾸고 이에 대한 후속조치로서 외국인에 대한 반환일시금 지급을 상호주의에 의하도록 한 데서 문제가 생긴

것이다.

협정 상대국의 입장에서는 자국민에게 지급되는 반환일시금을 외국인에게 지급하지 않는 반환일시금 지급제한 규정은 사회보장협정상 일반원칙중의 하나인 내외국인 동등대우조항(Equal Treatment)에 명백히 위배되며, '사회보장에서의 내외국인 동등대우에 관한 협약(ILO 제118호 협약, 1964년 4월 발효)'에도 배치된다는 주장이며, 특히 미국의 경우는 1952년 체결한 한·미 우호항해통상조약(Friendship, Commerce and Navigation Treaty)상 내외국인 균등대우 조항에도 위반된다는 주장을 하고 있다.

우리 입장에서는 협정상 일반원칙인 내외국인 동등대우의 차원에서 외국인에게도 반환일시금을 지급하게 됨은 국민연금법 동조항에 위반함은 물론 외국인에게 국민연금을 당연적용 시킨 취지에도 반함과 아울러 사회보장협정 추진의 유인책을 상실하게 되는 결과를 초래하므로 추진상 어려움이 있는 것이다.

나. 전문성의 부족

사회보장협정의 체결을 위해서는 사전에 상대국 연금제도에 대한 파악과 함께 사회보장협정으로 초래될 결과에 대한 정확한 재정영향분석은 물론 일단 협정이 체결되면 장기간 동안 효력을 갖게됨(이를 변경하려면 별도의 협정을 추진하는 것과 같은 절차를 거쳐야 함)에 유의하여 협정을 추진하여야 함에도 앞의 추진 배

경에서 살펴본 바와 같이 외국과견근로자의 사회보장제 이중부담방지 등 기업부담경감의 차원이나 통상외교의 차원에서 이루어지고 있음에 문제가 있다 하겠다.

외국의 경우 사회보장부(성)에 국제협력관(국장급)을 두어 이들이 20~30년 동안 전문성을 가지고 계속 협정체결업무만을 담당하고 있는 반면, 우리의 경우 실무회의 수석대표인 외무부 통상국 각과에서 해당 지역별로 업무를 분담하고 있을 뿐 아니라 잦은 인사이동으로 인한 업무의 계속성의 결여로 전문성이 떨어지고 있는 실정이다.

양국의 통상문제를 전문으로 하는 통상조약과 장기간에 걸쳐 사회보장 권리보장을 목적으로 하는 사회보장협정과 그 근본 취지부터가 다른점을 감안할 때 앞으로 계속 이루어질 사회보장협정 교섭업무의 전문적이고 지속적인 추진방안이 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

다. 사전정보 및 협조체계의 미흡

선진외국의 연금제도는 오랜 역사속에서 형성된 복잡한 구조를 지니고 있으므로 사회보장협정을 원활하게 추진하기 위하여는 각국의 제도가 지니고 있는 보험료 납부 및 급여구조의 특성과 제도변경 여부, 해외 체류 근로자 및 장기거주자의 현황 등 사전 정보의 파악이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 실무적인 업무를 담당하고 있는 국민연금관리공단 조사부 국제협력담당 인원(과단위로 10명이내)으로

이를 감당하기는 어려운 실정이다.

또한 우리측 사회보장협정 문안을 작성하고 상대국 협정 문안의 수용여부를 판단하기 위해서는 많은 검토시간이 소요됨은 물론 앞에서 언급된 상대국 제도의 정확한 파악이 있어야 함에도 미국, 캐나다, 영국과 가서명이 이루어진 현재에도 정확한 재정영향분석이나 앞으로 협정체결로 초래될 결과 등에 대한 영향분석 등이 거의 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 이는 외국주재 한국공관의 인원부족과 전경련, 대한무역진흥공사(KOTRA) 등의 사회보장협정의 중요성에 대한 인식부족에 기인하는 것으로 앞으로 사회보장협정을 확대하기 위하여는 이들과의 유기적인 협조체제가 유지되어야 할 것으로 생각된다.

4. 향후 추진대책

직접 사회보장협정 업무를 담당했던 실무자로서 협정체결을 위한 실무회의의 우리측 대표로 참석했던 경험을 토대로 그간의 추진경위라든가 문제점 등을 생각나는 대로 두서없이 나열해 보았으나, 협정 경험이 일천한 우리의 현실을 감안해 볼 때 그간의 실적에 대하여는 업무를 담당했던 관계자 여러분들이 열심히 노력한 결과라 생각하고 이러한 문제점에 대하여는 앞으로 국익을 위하여 사회보장협정 업무가 한층 더 발전되기를 바라는 마음에서 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

반환일시금제도의 문제는
사회보장협정 대원칙 중 하나인
내외국인 동등대우의 차원에서
이를 폐지하거나 반드시 개선되어야 한다.

가. 국민연금제도의 정비

외국의 연금제도는 숙지주의의 원칙에 입각하여 통상적으로 거주하는 자를 기준으로 가입대상을 정하고 있으므로 국내 거주국민을 원칙으로 하고 외국인에 대하여 별도조항으로 규정하는 우리나라의 제도는 외국과의 사회보장협정 추진상 상충되는 문제를 스스로 제도 속에 내재하고 있다 하겠다.

앞의 반환일시금제도라든가 자영자에 대한 협정대상 포함문제 등이 그러한 데 앞으로의 사회보장협정을 위하여는 세계화(Globalization) 등의 관점에서도 연금제도의 정비를 서둘러야 할 것으로 생각된다. 특히 반환일시금제도의 문제는 사회보장협정의 대원칙 중의 하나인 내외국인 동등대우의 차원에서 이를 폐지하거나 반드시 개선하여야 할 것으로 생각된다.

나. 사회보장전담부서의 신설

앞으로 사회보장협정 추진업무는 양적으로나 질적으로나 기하급수적으로 증가할 것으로 예상되는 바 현재와 같이 외무부 통상업무의 한 부분으로 추진하기에는

한계가 있을 것으로 생각되며, 특히, 20~30년의 경험을 지닌 상대국의 전문가들과의 협상에서 열세를 만회하기 위해서는 협상전문가의 양성이 시급하다. 이를 위하여 보건복지부내에 사회보장협정 전문부서를 신설함과 아울러 실무적인 지원강화를 위해 국민연금관리공단에 국제협력부를 두어야 할 것으로 생각된다.

다. 유기적인 협조체제의 구축

현재의 재정추계에 의하면 사회보장협정으로 인한 재정적인 이득은 우리 기업이 주로 진출하는 미국 등 4~5개국을 기준으로 살펴볼 때 연간 422억 정도의 기업부담이 경감되는 것으로 추정되며(전경련, '93년 추계자료), 우리측의 보험료 감

소를 고려하더라도 연간 24,075백만원의 순익이 생기는 것으로 분석되고 있다(표 1 참조).

사회보장협정 체결의 결과는 이러한 재정적인 이득 이외에 장기적으로 해외에 거주한 후 귀국하는 동포들의 연금수급권 보장이라는 국민의 권익보호 차원에서의 이득도 아울러 고려할 경우 그 미치는 영향의 파급범위가 크다고 할 수 있겠다.

이러한 관점에서 외국주재 한국공관과 전경련 그리고 한국무역진흥공사(KOTRA)의 해외지사와의 유기적인 업무협조체제의 구축으로 보다 더 정확한 정보를 근거로 사회보장협정 업무가 이루어지기를 마지막으로 바란다.

표 1. 재정 영향 분석

(단위: 백만원)

구 분	계	미국	캐나다	영국	프랑스	독일	네덜란드	덴마크	스페인	일본
해당국감소	34,911	8,483	116	5,379	539	6,741	637	1	408	12,607
한국감소	10,836	3,915	644	721	468	733	91	50	9	4,205
한국순익	24,075	4,568	△528	4,658	71	6,008	546	△49	399	8,402

자료: 국민연금관리공단 내부자료