

국외출장 결과보고서

1 출장 개요

출장목적

- 유럽연합 사회보장 재정추계 방식 및 거버넌스 검토

과제명

- 사회보장 재정추계 개선방안

출장기간

- 2019.07.23.(화) ~ 2019.07.28.(일)

출장국가(도시)

- 벨기에(브뤼셀), 몰타(발레타)

출장자

- 신정우 연구위원
- 고혜진 부연구위원

일정요약

일자	국가(도시)	방문기관	면담자	주요 활동상황
7/24	벨기에(브뤼셀)	EC 경제금융국	Stephanie Pamies Pedro Arévalo	고령화 보고서, 재정적 지속가능성 보고서 발간
7/26	몰타(발레타)	기획재정부	Godwin Mifsud Melchior Vella	현 유럽연합 고령화 실무그룹 장 몰타 기획재정부 국장 (몰타 연금 추계 총괄)

2 출장 주요내용

①	유럽연합 사회보장 재정추계 거버넌스
일 시	07.24(수요일) 15:00 ~ 18:00
장 소	브뤼셀 유럽 위원회 경제금융국
참석자	Stephanie Pamies Sumner (EC 경제금융국 정부부채 지속가능성 부문장) Pedro Arévalo(EC 경제금융국 정부부채 지속가능성 부문 연금추계 전문가) 신정우(Kihasa) 고혜진(Kihasa)

o 유럽연합의 재정 관리

- 유럽 28개국은 단일 화폐를 사용함에 따라서 회원국 간 경제 의존성이 높아진바, 한 국가의 재정 상황이 다른 국가에도 영향을 미치고 있음
- 이에 유럽연합(EU)은 안정·성장협약(Stability and Growth Pact)이라는 재정준칙을 세우고, 유럽통화동맹 국가의 재정을 관리하고 있음
- 아울러, EUROPE2020 전략(10년 단위 계획)을 마련하는데 EUROPE2020은 재정을 넘어, 유럽연합 차원에서의 보다 광범위한 장기 목표를 제시함
- 담당자는 재정에 관한 내용이 구체적으로 담겨 있지는 않다는 점에 문제의식을 가지고 있음. 다만 차기 계획(EUROPE2030) 수립 시에는 재정에 관한 목표를 추가할 지는 불투명하다는 것이 담당자의 입장임
- 한편, 재정에 관한 유럽의회의 결정에 협조하지 않는 회원국은 최종적으로 재정상의 불이익을 받도록 되어 있지만, 아직까지 실제 적용된 사례가 없었던 것을 담당자로부터 확인함

o 유럽연합의 고령화 보고서(Ageing Report) 발간 배경과 목적

- 2001년 스톡홀름에서 유럽의회가 공공재정의 지속가능성에 대한 정기적인 검토를 권고하자, 유럽연합 집행위원회(EC)는 인구학적 변화로 예상되는 어려움 등 연령과 관련한 지출 추계를 시작함
- 지금까지 여섯 차례의 추계가 있었는데, 2009년부터 ‘고령화 보고서’라는 제목으로 추계 결과를 발표함
- 고령화 보고서는 인구, 장기적 재정 지속가능성 측면을 반영하여 미래 50년을 내다보는 것으로, EU국가에 일관된 기준과 추계 모형을 적용한다는 측면에서 산출 결과의 비교 가능성을 높임 (한편, 각 국가의 제도적 특성을 충분히 반영하지 못했다는 비판

을 받기도 함)

- 고령화 보고서는 안정·성장협약의 재정준칙을 준수하고, 회원국의 특수성을 반영한 정책 제언의 근거가 됨
 - 담당자와의 면담에 따르면, 이러한 EC의 활동은 강제적인 조치를 내리기 위함 보다는 EU국가의 고령화 관련 지출을 점검하고, 재정적 지속 가능성을 검토하여 벤치마킹할 수 있는 우수한 사례를 발굴·제시함으로써 ‘EU국가의 자발적인 개혁 유도’에 목적을 둔 것임
- 한편, 각 국가는 고령화 보고서와 별도로 자국의 실정에 맞게 독자적인 개혁을 추진하기도 함
 - 담당자는 프랑스의 사례를 들어서 설명한바, 프랑스는 고령화 보고서에서 재정적 지속가능성 측면에서 문제가 되지 않았지만, 국가적 필요에 따라 ‘분절된 연금 체계로부터 발생하는 형평성 문제를 해결’하고자 연금 개혁을 추진하였음

o 유럽연합의 고령화 보고서 발간 과정과 거버넌스

- 고령화 보고서의 발행은 유럽연합 「경제금융국(ECOFIN)」 재정정책 및 정책혼합과 (Directorate C)의 공공재정 지속가능성 팀(Sustainability of public finances, C.2)에서 총괄하고 있음
- 보고서는 유럽의회 결정에 따라 의무적으로 발행하도록 되어 있으며, 보고서 발행까지는 총 3년¹⁾의 시간이 필요함
- 보고서의 발행에 앞서 고령화 실무그룹(Ageing Working Group, AWG), 경제정책위원회(Economic policy committee, EPC), 유럽의회의 순차적인 검토가 이루어짐
- 고령화 보고서에 참여하는 각 주체의 역할과 구성은 다음과 같음

주체	역할	구성
공공재정 지속가능성 팀 (ECOFIN/C/C.2)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연금을 제외한 4개 영역의 추계 실무 담당 (고령화 실무그룹에서 합의된 가정 및 모형에 기초) ▶ 인구 및 경제활동인구 추계 결과 (고령화 실무그룹 검토)를 기초로 각 정책별 추계 수행 ▶ 연금 추계를 위한 각종 기초 값 (노동생산성, 노동 산출, 이자율, GDP 등) 제공²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주로 경제학(보건경제학 포함)을 전공한 13인으로 구성 ▶ 보건 및 장기요양 부문 3인, 연금 부문 5~6인 담당 ▶ 전담 직원이 13인이지만, 다른 부서와의 협업³⁾이 활발하기 때문에, 지출 추계를 위한 인력은 13인 이상

	▶ 각국에의 정책 제언 등 보고서 집필에 관여	
고령화 실무그룹 (Ageing Working Group, AWG)	▶ 경제정책위원회의 실무 그룹 중에 하나로, 고령화 관련 지출 추계의 기술적인 이슈(가정, 추계 모형)를 다루고 합의를 도출 ▶ 방법론에 관한 보고서(제1권)를 우선 발행하고, 이를 기반으로 실시된 추계 결과를 담은 보고서(제2권)를 발행 ▶ 각 국가의 연금 추계 결과에 대한 Peer review ⁴⁾	▶ 회원국의 재정, 보건복지 관련 부처 공무원, 사회재정추계 전문가들로 구성 ▶ 각 회원국 2인, 노르웨이 2인, 스위스 ⁵⁾ 2인, 유럽통계청 (EUROSTAT), ECB ▶ 의장(임기 2년)은 투표로 결정
경제정책위원회 (economic policy committee)	▶ AWG의 상위 조직으로, AWG의 의장이 설명한 보고서 내용 검토 ▶ 회원국은 AWG와 경제정책위원회에 참여하여, 해당 국가의 의견을 개진	▶ EU 회원국만 참여 가능 (노르웨이, 스위스 제외) ▶ 기재부 직원으로 30인 구성
유럽의회	▶ 고령화 보고서 최종 승인	

o 추계 영역 추가 검토

- EC는 작업 초기에 연금 지출 추계와 더불어 세수 추계도 검토하였지만, 세수 추계는 실행에 옮기지 못함
- 담당자는 최근 지출과 수입의 균형을 중시하는 국가가 늘고 있어서, 향후 세수 추계가 이루어져야 할 것으로 판단하고 있었음
- 단, 국가마다 제도가 다르기 때문에 세수입의 범위를 설정하기 어렵고, 세수 추계에 대한 반대의 입장을 보이는 국가가 있어서 곧바로 실행하기는 어려운 것으로 보임
- 담당자는 EC보다 OECD가 세수 부문에 대한 전문성을 갖추고 있다고 판단하는바, 만약 작업에 착수한다면 두 조직의 협력이 절대적으로 필요하다고 설명함

1) 3년은 실무를 진행하는데 소요되는 최소 시간으로, 이 일정을 고려하여 3년 주기로 보고서를 발행함
2) 인구추계는 유럽통계청(EUROSTAT)의 자료를 활용함
3) 재정준칙을 담당하는 팀은 C.1이지만, 각국의 경제 전문가들로 구성된 Directorate D 등과도 밀접하게 협력하고 있음. D와의 협력은 각 국가를 대상으로 제안되는 정책 제언을 검토하기 위함임
4) 연금 추계 결과는 두 차례에 걸쳐 검토가 이루어지는바, 1차 검토는 유럽위원회에 의해서, 2차는 다른 회원국에 의해서(회원국 간에 상호 검토) 실시됨
5) 스위스는 최근에 참여하기 시작하였기 때문에, 2018년 고령화 보고서에는 스위스의 분석 결과가 담겨 있지 않음

②	유럽연합 사회보장 재정추계(고령화 관련 지출) 방식
일 시	07.26(금요일) 09:00~12:00
장 소	몰타 기획재정부 (발레타)
참석자	Godwin Mifsud (몰타 기획재정부 국장, 고령화 실무그룹 장) Melchior Vella (몰타 기획재정부 경제분석가) 외 신정우(Kihasa) 고혜진(Kihasa)

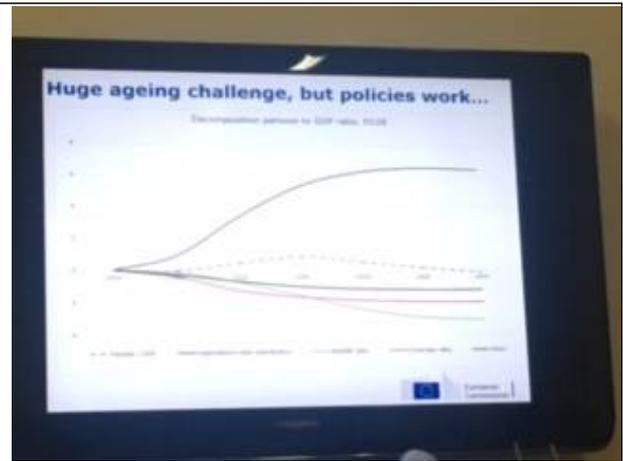
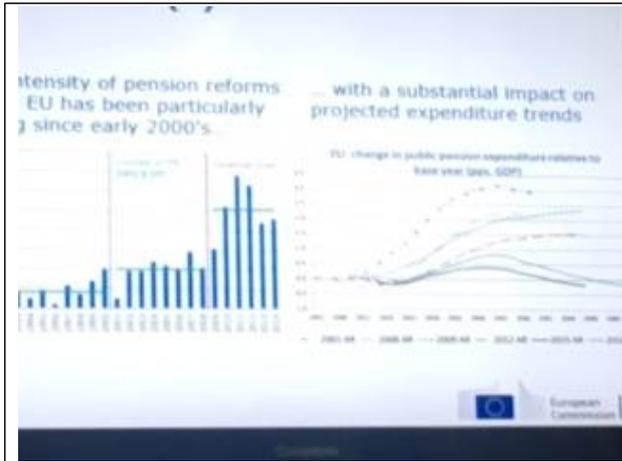
○ 고령화 실무그룹(Ageing Working Group, AWG)의 활동

- 고령화 실무그룹은 추계에 필요한 기술적인 부분을 검토하고, 각 회원국의 의견을 조율하는 역할을 함
- 기술적인 부분은 주로 국가 간의 비교 가능성 향상에 초점을 두고 있음
- 최대한 회원국들의 의견을 반영하기 위한 노력을 하고 있으나, 논의 과정에서 추계의 가장 기본이 되는 인구구조 추계 부분에서 회원국 간의 의견 상충이 있음
- 의장(Mr. Godwin)은 두 가지(기술적인 부분, 회원국 간 의견 조율)의 균형을 유지하는 것을 중요하게 생각함

○ 고령화 보고서의 정책적 활용

- 고령화 보고서의 활용성은 ‘유럽연합 전체 차원’과 ‘개별 국가 차원’으로 구분해서 살펴볼 수 있음
- 첫째, ‘유럽연합 전체 차원’에서는 안정·성장협약의 재정준칙 달성을 위한 구체적인 가이드라인으로 쓰임
 - 유럽연합은 고령화가 재정에 미치는 영향력을 정기적으로 검토하고, 부채 상황을 모니터링(연 1회 국가별 보고서 발간)하고, 재정지속가능성 보고서와 고령화 보고서를 발행(3년 주기)함
 - 중기재정목표 관리를 위한 근거 자료를 생산함
 - 이전 보고서 결과들과 비교하여 정책 개혁의 효과를 확인함(이는 개별 국가 차원에서도 활용이 가능)
- 둘째, ‘개별 국가 차원’에서는 각 국가의 실정을 고려한 정책적 제언을 하는데 쓰임
 - 고령화 보고서는 제언일 뿐 법적 규제가 아니기 때문에, 회원국이 전적으로 받아들이는 것은 아니지만, 변화를 위한 지지와 협조의 공감대를 형성하는 도구가 됨
 - 지금까지는 고령화 보고서의 내용을 이행하는데 있어서 직접적인 재정 지원이 없었으나, 최근에 들어서 재정 지원에 관한 논의를 시작함

- 다른 한편, 재정 지원을 고령화 보고서에 국한하여 생각하지 않고, 유럽연합 전체 차원으로 확대하여 접근하면 재정 지원을 확보할 수 있음
- 개별 국가 단위에서의 고령화 보고서를 활용한 예로써 몰타의 경험을 살펴보면, 정년 연장⁶⁾, 연금 수급연령 연장에 대한 AWG의 조언이 있었으며, 몰타는 이에 대해 동의하고 현재 개혁을 추진하고 있음



- 한편, 고령화 보고서는 어떤 정책 영역이 고령화 관련 지출을 늘리는지를 확인하고, 정책 영역별로 어떤 요인에 의해 지출 확대 효과가 있을 수 있는지에 대해서 분석하고 있음
- 연금 영역을 예로 들면, 연금 지출은 부양비, 포괄률, 수익비, 노동시장 효과로 구분되어 분석되며, 네 가지 요소 중에서 부양비 증가에 의해서 전체 지출이 크게 확대된 것으로 확인됨

$$\frac{\text{65세 이상 인구}}{\text{20-64세 인구}} \times \frac{\text{연금 수급자수}}{\text{65세 이상 인구}} \times \frac{\text{평균 연금소득}}{\text{GDP}} \times \frac{\text{20-64세 인구}}{\text{20-74세 노동시간}}$$

부양비
포괄률
수익비
노동시장 효과

o 고령화 실무그룹의 향후 과제

- 고령화 실무그룹은 앞으로 다음 문제에 대해서 검토하고자 함
 - 정년 및 수급개시연령 상향 조정
 - 고령화 관련 지출 증가 추세를 감안해, 노인 연령 상향 조정 (65세 → 74세)
 - 보건의료, 노동시장 정책 개혁

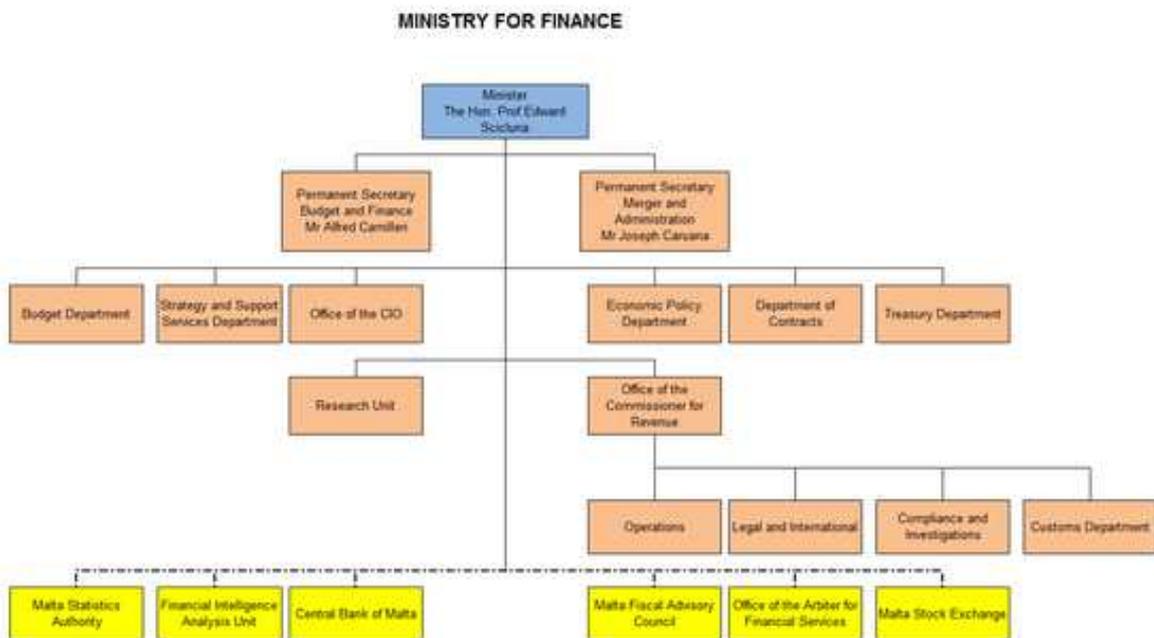
o 몰타의 연금제도와 추계모형 검토

- 연금제도

- 소득비례형 연금체계에 기초함 (기여기간, 임금 수준에 연동)
- 과거에는 경찰 등에 대해서 별도의 퇴직금 체계를 두었으나, 현재는 단일 연금 체계로 모두 편입한 상황임
- 최소 기여 기간을 충족해야 연금을 수령할 수 있으며, 자영자에 대해서는 기여기간 기준을 별도로 두고 있음
- 2028년부터 65세 이상을 대상으로 연금을 지급하는 것으로 연금 수급 개시 연령을 상향 조정함

- 연금 추계모형

- 기재부 내 경제정책과(Economic policy department)가 담당하며, 2명이 실무를 전담하고 있음 (기재부 총원: 30명)
- 기재부가 추계 작업을 주도하지만, 다른 부처(특히, 연금을 담당하는 사회부처)와 협업을 하고 있음
- 추후 한국의 재정 추계시의 쟁점은 ‘지역별로 분절된 연금 체계 하에서는 이중 계산을 방지하는 것’과 ‘가입자의 지역별 이동 시 가입 기간 산입 등 제도적 여건을 충분히 반영하는 것’이라고 생각함(Mr. Godwin)



6) 몰타는 정년 시기가 다른 국가들보다 빨랐기 때문에 이에 대한 고령화 실무그룹(AWG)의 제언이 있었음