

강요된 연금개혁:

그리스의 사례

정 인 영
(국민연금연구원)

권 혁 창*
(경남과학기술대학교)

정 창 룰
(단국대학교)

본 연구의 목적은 OECD 국가들 가운데 외부로부터의 압력에 의해 연금개혁을 실시한 그리스의 사례를 분석하고 우리나라 노후소득보장체계의 발전을 위한 시사점을 도출하는 데 있다. 이를 위해 그리스 연금개혁의 경제적 맥락과 정치적 과정을 살펴보고, 연금개혁의 과정 및 연금제도의 내용을 분석하며, 연금개혁의 과제 및 방향을 전망하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 2008년 경제위기 이후 EU·IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 강제적으로 이루어진 그리스의 2010년 연금개혁은 재정안정화에 초점을 맞추어 급진적으로 추진되었으며, 개혁의 강도는 그리스에서 이루어진 이전의 연금개혁은 물론, 다른 서구 선진국들의 연금개혁과 다르게 상당히 큰 수준이었다. 그리스의 연금개혁은 외부의 압력에 의해 한 국가의 연금체계가 급진적이며 구조적으로 개혁될 수 있으며, 사회 구성원들의 요구가 충분히 반영되지 못하는 개혁이 될 수 있다는 것을 보여준다. 둘째, 그리스의 소득 비례연금의 급여수준이 대폭 하락하여 총 소득대체율이 90%에서 60% 정도로 낮아졌으나 이에 대한 보완책이 미흡하여 앞으로 노인빈곤 문제가 더욱 심각해질 개연성이 있다. 그리스 사례를 통해 본 연구는 노인빈곤의 문제를 해결하기 위해 우리나라 국민연금의 적용의 사각지대 문제 및 짧은 연금가입기간의 문제를 개선하기 위한 지속적인 관심과 노력이 필요하며, 국민연금과 기초연금의 안정적인 관계 및 적절한 역할 분담이 필요함을 시사하고 있다. 또한, 그리스 연금개혁에서 나타나는 기득권 조정은 연금개혁이 지연되거나 왜곡되는 경우 현재 수급자들의 권리도 완전히 보호되지 않을 수 있다는 점에서 우리나라의 공무원연금 개혁에 중요한 시사점을 제공한다.

주요용어: 그리스, 연금개혁, 경제위기, 적용의 사각지대 문제, 노인빈곤

본 연구는 2015년 국민연금연구원 연구보고서인 '남부유럽 연금개혁 연구'를 수정·보완한 것입니다. 본 연구의 내용은 연구자들의 개인적 의견이며 소속기관의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

* 교신저자: 권혁창, 경남과학기술대학교(khchang3@hanmail.net)

■ 투고일: 2015.1.29 ■ 수정일: 2015.3.18 ■ 게재확정일: 2015.4.3

I. 서론

그리스는 OECD 국가 중 2008년 세계 경제위기로 인한 경제침체의 영향을 가장 심하게 받고 있으며, 2015년 현재 유로존 탈퇴 가능성이 제기되는 등 불확실한 정치경제적 상황에 처해 있는 국가이다. 본 연구는 경제위기가 연금개혁을 촉발하는 국가 사례연구로 그리스의 연금개혁을 주목하고자 한다. 일반적으로 경제위기는 국가의 총생산을 감소시키며 이는 급여지출을 위한 보험료 수입의 감소를 초래하여 결과적으로는 국가의 재정 부담을 증가시킬 수 있다. 하지만 경제위기 상황에서 국제기구로부터 재정적 지원을 받기 위해서는 긴축정책이 조건으로 전제되며, 연금개혁은 그러한 긴축정책의 일환으로 요구되었다.

국제기구로부터 재정적 지원을 받기위한 조건으로 연금개혁을 실시한 경우가 그리스가 처음은 아니다. Deacon(2007)에 따르면, 1994년 이후 10여 년 동안 51개국이 World Bank 등 국제기구로부터의 지원을 조건으로 연금개혁을 실시하였다. 그러나 외부로부터의 압력에 의한 연금개혁은 개발도상국에 한정되어 있었고, 서구 선진국들의 경우에는 간접적인 세계화의 압력이 없었던 것은 아니지만 연금개혁을 강요받은 사례는 거의 없었다. 그러나 그리스의 경우에는 경제위기 하에서 일국의 경제정책 자체가 제한된 상태에서, 유럽중앙은행(ECB)의 원조를 받기위해 연금개혁을 지체할 수 없었다.

물론 연금개혁이 외부적 압력에 의해 이루어졌다고 해서 그리스 연금제도(혹은 복지제도)가 전혀 문제가 없었다는 의미는 아니다. 남부유럽 국가들의 공통적인 특성인 저성장과 고실업 그리고 저출산·고령화로 인하여 그리스 정부의 재정적자가 지속적으로 누적되고 있었다. 그리스의 경우 연금지출은 국가재정적자의 50%를 차지할 만큼 높았으나 노인빈곤 역시 EU국가들 중 가장 높은 상황이었고, 연금개혁의 필요성이 대두되었지만 이를 자율적으로 실시하는데 실패하였다. 이러한 상황에서 2008년에 경제위기가 발생하고 국가 부채가 감당하기 힘든 수준까지 증가하게 되자 그리스는 EU와 IMF 등 외부의 압력에 의해 연금개혁을 실시하게 되었는데, 2010년에 추진한 연금개혁의 강도는 다른 서구 선진국들의 연금개혁과는 차원이 다른 수준이었다(예를 들면, 기득권 불인정 등). 그리스의 연금개혁은 한 사회에서 요구되는 연금개혁이 제 때에 자발적으로 실행되지 못하고 계속해서 후세대에게로 책임이 전가되어 막다른 골목에 이르게 될 경우, 외부의 충격에 의해 그 국가의 연금체계가 급진적이며 구조적으로 개혁될 수 있는 사례라고

볼 수 있다.

그리스의 연금개혁은 국내외 언론 등을 통해서 단편적으로만 알려져 왔을 뿐, 실제로 어떠한 변화를 겪고 있는지에 관해서 구체적으로 다루어진 바가 없다. 연금개혁에 대한 선행연구들은 인구고령화에 대한 대응으로서의 연금개혁에 주목해왔다. 하지만 본 연구는 고령화 요인뿐만 아니라 경제위기 상황이 연금개혁을 촉진시킨다는 관점에서 그리스 연금개혁을 검토하고자 한다. 한국에서 남부유럽 국가들, 특히 그리스의 연금제도에 대한 선행연구는 그다지 많이 존재하지 않는다. 김연명(2013)의 연구는 노동시장구조와 인구 가족구조의 특징을 기준으로 남부유럽 국가들과 한국을 비교하여 이러한 구조들이 유사함을 논의하고, 그 결과 한국과 남부유럽 국가들 간에는 사회보장의 분절화와 계층화, 그리고 돌봄에 있어서의 가족책임주의가 유사하다고 결론지었다. 하지만 그의 연구는 공적연금제도의 개혁에 대한 연구는 아니라는 점에서 그리스 연금개혁에 초점을 맞추고 있는 본 연구와 차이가 있다.

본 연구의 목적은 선진국 가운데 외부로부터의 압력에 의해 연금개혁을 실시한 그리스의 사례를 분석하고 우리나라 노후소득보장제도의 발전을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 그리스 연금개혁의 경제적 맥락과 정치적 과정을 살펴보고, 연금개혁의 과정 및 연금제도의 내용을 분석한다. 이를 토대로 연금개혁의 과제 및 방향을 전망해본다.

우리나라와 그리스는 산업구조나 공업화 수준 등에서 차이가 없는 것은 아니지만, 높은 자영자 비중, 만연한 지하경제, 정치적 불안정, 저출산으로 인한 급격한 고령화, 가족의 복지기능 과다 등 유사한 특성도 가진다는 점에서 그리스의 연금개혁(혹은 복지 개혁)에 대해 지속적으로 관심을 기울일 필요가 있다. 그러나 국가 내부적 역량 미흡으로 연금개혁을 성공하지 못했던 그리스와는 달리, 우리나라는 국민연금의 재정적 위험이 비교적 먼 미래에 발생할 것으로 예상되는 상황에서 2차례에 걸쳐 선제적으로 국민연금법 개정을 실시했던 경험이 있다는 점에서 그리스의 연금개혁 사례를 통해 우리나라의 공적 연금 발전을 위한 구체적 정책대안을 모색하는 것은 힘들 것이다.

하지만 그리스의 연금개혁은 우리나라에 의미 있는 시사점을 제공해 줄 수 있는 부분도 있다. 서구 선진국에서는 이미 주요한 정책 이슈가 아닌 공적연금의 광범위한 사각지대 문제가 그리스의 경우에는 여전히 존재하고 있으며, 연금가입기간 역시 유럽 국가들 가운데에서 매우 짧다는 점에서 노후소득보장의 취약성 문제가 남아 있는 상황이다. 이러한 문제들은 우리나라의 공적연금에도 그대로 존재하고 있기 때문에, 과연 그리스의

연금개혁이 재정 감축만을 위한 일방적인 조치들로 이루어져 있는 것인지, 그렇지 않다면 과연 미해결되어 있는 이러한 문제들에 대한 대안을 제시할 수 있는 것인지를 살펴보는 것은 우리나라의 연금제도 연구를 위해서도 중요할 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 본 연구의 논의의 배경으로써 세계화와 연금개혁에 관해 고찰하고, 그리스 연금개혁의 상황적 맥락을 경제위기 하의 경제 및 노동시장 상황과 정부부채, 그리고 그리스 경제위기 관련 EU의 요구 및 그리스의 대응으로 나누어 분석한다. 다음으로 III장에서는 그리스의 연금개혁 과정과 연금제도의 구성에 관해 살펴보고, IV장에서는 연금개혁의 결과 노정된 개혁 과제들을 분석하고 향후 전망을 제시한다. 그리고 V장에서는 이상의 논의를 정리하고 한국에의 시사점을 모색해보고자 한다.

II. 논의의 배경

1. 세계화와 연금개혁

흔히 연금개혁은 인구고령화라고 하는 일국 차원의 압력을 해결하기 위한 수단으로 받아들여져 왔다(Gough, 2000). 다시 말해서, 연금개혁은 복지국가에 미치는 내적 혹은 외적 압력을 논할 때 다루어지는 탈산업화와 세계화 중, 탈산업화로부터 비롯된 것으로 알려져 왔다. 그러나 Walker & Deacon(2003)이 지적하듯이, 세계화는 복지와 연금제도에 가장 큰 영향을 미쳐왔으며, 특히 세계화가 연금제도에 미친 영향은 재정안정화 논리였다. 세계화로 인한 개방경제 체제 하에서, 국가 경쟁력 차원에서 보험료의 인상은 매력적인 옵션이 될 수 없게 되었기 때문에, 공적연금 급여를 축소하고 그 축소분을 적립식 사적연금으로 부분 상쇄(offset)하자는 것이었다. 물론, 급여 삭감은 정치적으로 획득한 권리에 대한 축소를 의미하기 때문에(Schwartz, 2001) 정치적으로 매우 인기 없는 정책일 수밖에 없지만, 실제로 대부분의 선진국들을 지난 20여 년간 연금개혁을 통해서 공적연금 개혁을 추진해온 것이 사실이다.

이러한 재정안정화 논리는 경제관료 및 경제전문가의 주도로 일국 차원에서도 이루어

졌지만, World Bank 등 신자유주의적 국제기구들 역시 개발도상국들을 대상으로 경제 원조의 대가로 적립식 사적연금의 도입 혹은 확대를 지속적으로 요구하여 왔다 (Orenstein 2013).¹⁾ 결과적으로 많은 개도국들은 연금제도에 있어서 국제기구들로부터의 압력에 의해서 연금개혁을 강요받을 수밖에 없었다. 이러한 외부로부터의 연금개혁 압력은 전술한 바와 같이 개발도상국에 한정되었던 것으로 알려져 있다. 물론, 1990년대 중반에 이탈리아는 마스트리히트(Maastricht) 조약을 이행하기 위해 급진적인 연금개혁을 실시하였고 이 역시 넓은 의미에서는 세계화의 압력으로 인한 것으로 볼 수 있으나, 연금개혁을 실시하지 않으면 안 되는 급박한 상황으로 내몰려 이루어진 연금개혁은 아니었다.

반면에, 최근 경제위기를 겪고 있는 그리스의 연금개혁은 서구 국가들의 연금개혁에 서는 찾아보기 어려운 외부로부터의 강력한 압력으로 인해 개혁이 이루어지고 있다. EU라는 초국적 연합은 그리스의 연금제도에 대해서, 개발도상국 연금개혁에 대한 World Bank와 같은 global policy actor의 역할을 수행하면서 강력한 개혁을 요구하고 있다. 특히, 구제금융의 주도적 역할을 하고 있는 독일의 국민들은 그리스의 관대한 공적연금에 대한 비판적 태도를 가지고 있었으며(The Economist, 2010), 이는 결국 구제금융을 제공받기 위한 조건으로 현재 연금수급자의 연금 삭감까지도 포함되는 급진적인 연금개혁이 요구되었다. 따라서 그리스의 사례는 선진국의 경우에도 과거 제도와 단절되는 급진적인 연금개혁을 강요받을 수 있다는 것을 보여주는 사례로서 보다 상세히 검토할 필요성이 있다고 판단된다.

2. 경제위기 상황과 그리스 연금개혁의 상황적 맥락

그리스의 연금개혁이 이루어진 경제적 맥락으로는 경제위기를 들 수 있다. 그리스의 최근 경제상황 분석은 경제성장률과 실업률 등 다양한 경제지표들²⁾, 그리고 그리스의 연금개혁을 추동하는 주요 요인의 하나로 언급된 정부부채 및 재정적자를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 앞서 언급한바와 같이 1994년 이후 10여 년 동안 50여 개국이 World Bank 등 국제기구로부터의 지원을 조건으로 연금개혁을 실시하였다.

2) 노동시장 상황은 공적연금의 기여 측면에서 중요한 지표라고 할 수 있는데, 특히 노동시장의 참여율 정도는 보험료를 납부할 수 있는 인구의 크기를 알 수 있는 지표로 의미미하다고 할 수 있다.

그리스는 유례없는 경제발전에도 불구하고 정부의 과도한 재정적자가 누적되고 있었으며, 이는 2010년 심각한 재정위기를 야기하였다. 2차 세계대전 이후 가장 심각한 상태인 2010년의 재정위기는 방만한 재정정책(과용, 탈세의 만연, 지나치게 낙관적인 재정계산 등), 재정적자에 대한 부적절한 대응, 탈세와 지하경제의 만연, 정부의 무능한 행정력 등 사회구조적 문제, 부정확한 통계자료 등의 요인에 기인하고 있다(유호선·이지은, 2012).

그리스 경제는 2004년 아테네 올림픽 이후 높은 성장세를 시현하여 2007년에는 3.5%를 기록하는 등 EU 회원국 평균수준을 상회하는 성장세를 지속하였다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 여파 및 구조적인 경쟁력 취약으로 2008년에는 1993년 이래 15년 만에 처음으로 마이너스(-0.2%) 성장세를 기록하였고, 그 이후 2010년에는 -4.9%, 2011년에는 -7.1%, 2012년에는 -7.0%로 경기침체가 악화되었으나, 2013년에는 -3.9%, 2014년 5월에는 0.6%로 경기가 점차 회복될 것으로 전망된다. 금융위기의 영향으로 2008년 3만 달러에 육박하던 1인당 GDP는 2012년에는 2만5천 달러 선까지 감소하였다(표 1).

OECD 국가 중 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경제침체의 영향을 가장 심하게 받고 있는 그리스의 이러한 경제상황은 노동시장에도 부정적인 영향을 미치고 있다.³⁾ 경제위기 이전인 2007년에 8.4%였던 실업률이 금융위기 이후 2010년부터 급격하게 상승하기 시작하여 2013년에는 2007년의 3배가 넘는 27.5%를 기록하였다. 2012년 OECD와 EU 28개국 평균 실업률이 각각 7.9%와 10.5%인 점을 감안하면 매우 높은 수치임을 알 수 있다. 2013년부터 그리스의 경제성장률은 서서히 회복세로 돌아서고 있으나, 실업률이 하락세로 전환되는 데에는 좀 더 시간이 걸릴 것으로 보인다.

3) 그리스 노동시장의 특수성은 자영자 비중이 높은 데에서도 나타난다. 2012년 그리스의 전체 취업자 중 자영자 비중은 36.8%인데, 이는 OECD 평균(2011년 15.8%)은 물론, 다른 남부유럽 국가인 이태리(25.1%)나 스페인(17.6%)에 비해서도 높은 편이다(OECD, 2014a).

표 1. 그리스의 경제상황 지표

(단위: %, USD)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
경제성장률(실질)	3.5	-0.2	-3.1	-4.9	-7.1	-7.0	-3.9
1인당 GDP	27,794	29,737	29,726	28,385	27,045	25,475	-
물가상승률	2.9	4.2	1.2	4.7	3.3	1.5	-0.9
실업률	8.4	7.8	9.6	12.8	17.9	24.5	27.5

자료: OECD.StatExtracts.

실업의 심각성을 파악할 수 있는 지표 중 하나인 실업자 중 1년 이상 장기 실업자의 비율은 2012년에 59.3%에 달한다. 이는 그리스의 실업자 10명 중 6명은 1년 이상의 장기 실업상태에 놓여있음을 의미한다. 이러한 그리스의 장기실업자 비율은 2012년 OECD 국가 평균(34.3%)과 비교하여도 매우 높은 수치임을 알 수 있다(OECD, 2014a).

<표 2>는 그리스의 2008-2012년까지 거시 경제적 상황을 보여주고 있다. 중요 지표는 정부부채인데, 2012년 현재 GDP의 156.9%를 차지하고 있다. 그리스는 EU 회원국으로서 국가채무 부채비율 목표치를 달성해야할 책임이 있다. 2013년 6월 기준 정부부채 비율은 당초 EU가 설정한 목표치인 175.2%를 하회하는 160.5%로 다소 개선된 것으로 나타나고 있다.

표 2. 그리스의 주요 거시경제 지표

(단위: GDP의 %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
재정적자	-9.9	-15.6	-11.0	-9.6	-8.9
정부부채	110.3	129.7	148.3	170.3	156.9
경상수지	-14.96	-11.10	-9.56	-9.95	-2.66

자료: OECD.StatExtracts; OECD Economic Outlook.

이러한 경제위기 상황에서 그리스의 연금개혁이 진행되는 정치적 과정은 EU와의 관계 속에서 살펴볼 수 있다. OECD 국가 중 글로벌 금융위기의 영향을 가장 심하게 받고 있는 그리스의 금융위기 관련 EU의 요구와 그리스의 대응과정⁴⁾을 살펴보면

4) 본 내용은 주 그리스 한국대사관 홈페이지(<http://grc.mofa.go.kr/korean/eu/grc/main/index.jsp>)의

다음과 같다. 2009년 10월 그리스에서 실시된 조기총선에서 승리한 사회당(PASOK) 정부의 파파콘스탄티누 재무장관이 같은 해 10월 EU 재무장관 회의에 참석하였고, 2009년 예상 재정적자 규모가 정부 목표치인 3.7%를 3배 이상 초과하는 12.5%에 달할 것으로 예상된다고 시인하면서 시장의 불안을 촉발하였다. 그 후 2010년 5월에 그리스·EU·IMF 3자간에 합의한 재정긴축안을 시행하는 조건으로 총 1,100억 유로 규모의 유로존·IMF 공동 구제금융 지원이 확정되었는데, GDP 대비 재정적자비율을 2009년 13.6%에서 2014년에는 2.6%(364억 유로 상당)까지 감축한다는 목표가 설정되었다. 그리고 EU와 IMF는 3개월마다 재정긴축안 시행여부를 모니터링 하기로 하였다. 2011년 3월에 열린 유로존 정상회의에서는 그리스 구제금융 대출조건을 완화하기로 결정하여, 평균 대출금리를 1% 포인트 인하하고 대출만기는 종전 평균 3년에서 7.5년으로 연장하였다. 2011년 6월 그리스 국회를 통과한 중기재정계획에는 2011-2014년까지 300억 유로의 재정적자를 감소시키고, 2015년까지 GDP 대비 재정적자 비율을 1%로 감소시키며, 광범위한 공공분야의 구조개혁 및 500억 유로 상당의 민영화를 추진하는 내용이 포함되어 있다.

2011년 7월 유로존 정상회의에서는 2011-2014년까지 총 1,090억 유로 규모의 구제금융을 추가로 지원하기로 결정하였는데, 구제금융 상환조건은 만기의 경우 현재 7.5년에서 10년 유예기간을 포함하여 최소 15년에서 최대 30년으로 연장하고, 금리는 현재 4.5%에서 3.5%로 인하하도록 결정되었다. 제2차 구제금융은 유럽재정안전기구(EFSF)의 재원과 IMF 및 민간채권단의 자발적 참여로 구성되었다. 그리고 같은 해 10월 유로존 정상회의에서 EU 정상들은 민간투자자들의 국채손실률을 50%까지 확대하기로 하고, 2011년 말부터 2014년까지 최대 1,000억 유로 규모의 EU·IMF의 추가 자금지원을 조건으로, 그리스에 대한 초강도 긴축재정정책 시행과 개혁조치 이행에 대한 모니터링을 실시기로 합의하였다. 2011년 10월에는 임금 및 연금을 삭감하고, 노동대기제, 단체교섭권 약화 등을 포함한 긴축조치 법안이 그리스 국회를 통과하였다.

계속되는 긴축정책 추진과 경기침체로 파판드레우 전 총리는 의회의 정부 신임투표에서는 불신임 위기를 모면하였으나, 야당측은 파판드레우 총리의 퇴진과 조기 총선을 지속적으로 요구하였고, 2011년 11월 파파데모스 전 유럽중앙은행(ECB) 부총재를 총리로 한 사회당·신민당·그리스정교연합 3당으로 구성된 과도연립정부가 출범하였다.

“그리스 정세”를 참고하여 작성하였다.

파파데모스 신임 총리는 차기 총선까지 1차 구제금융 6회분(80억 유로) 확보, 2차 구제 금융협정 비준 및 이행, 민간채권단과의 국채교환 계약이행 등의 임무를 부여받았다.

다음해인 2012년 2월에 열린 유로존 재무장관회의에서 그리스의 긴축재정 및 부채비율 인하 약속이행을 조건으로 그리스에 1,300억 유로 구제금융 지원이 결정되었다. 2012년 2월 제2차 구제금융 선결조건으로 그리스 국회를 통과한 긴축법안의 내용은 연금 및 최저임금 삭감, 공무원 해고, 민영화 계획 등이 포함되어 있다. 2012년 5월 총선에서 긴축정책을 추진해 오던 신민당, 사회당이 참패하고 연정구성에 실패하였으나, 같은 해 6월에 실시된 2차 총선 결과 구제금융협정에 찬성하는 신민당, 사회당, 민주좌파로 구성된 연립정부가 출범하였으며, 신민당 사마라스 대표가 총리로 취임하였다. 재총선에서 기존 여당이 집권에 성공함에 따라 유로존 탈퇴 가능성은 낮아졌으나, 사마라스 정부는 2010년 제1차 구제금융협정 이후 가장 가혹하고 광범위한 조치들을 포함한 135억 유로 상당의 긴축법안에 대한 연립정부 내의 의견수렴 및 국회통과, 조기 이행의 과제를 안고 있는 상황이었다.

한편, 그리스에 대한 제3차 구제금융의 필요성에 대한 IMF 보고서가 공개되면서, 2차 구제금융이 끝나는 2014년 상반기부터 3차 구제 금융에 대한 논의가 진행되고 있었다. 그리스 정부는 3차 구제 금융과는 별도로 그리스 국가 부채에 대한 추가 탕감도 희망하고 있으나, EU 주도국인 독일이 완강히 반대하고 있는 상황이다. 그리스 정부가 EU·IMF 구제금융의 대가로 약속한 개혁프로그램 이행 과정에서 초강도 긴축재정 및 경제체질 개선을 위한 개혁에 반발하는 노동계의 반대와 긴축조치로 인한 경기침체 가속화 우려 등에 따라 경제위기 재발 등 시장 내의 불확실성은 여전히 상존하고 있는 것으로 보인다. 한편 2015년 1월말 선거를 통해 집권한 급진좌파 시리자는 구제금융 재협상, 연금개혁 철회를 공약으로 하여 국민들의 지지를 이끌어 냈으나, EU와의 협상 과정에서 여전히 난항을 겪고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 그리스의 연금개혁

1. 연금개혁의 과정

가. 연금제도의 발전과정

<표 3>은 그리스 연금제도의 발전과정을 보여주고 있다. 그리스는 1861년에 공무원 및 위험하고 힘든 직업(arduous and unhealthy occupations) 종사자들을 대상으로 최초의 공적연금이 실시된 이후 점차 가입대상을 확대하였다. 그러나 일반 국민을 대상으로 한 공적연금제도는 산업 발전의 낙후 등으로 인해 다른 유럽 국가에 비해 상대적으로 늦게 도입되었는데, 1930년대 중반(1934년)이 되어서야 비로소 민간기업의 피용자를 위한 의무 가입제의 기본소득비례연금(mandatory primary pension)이 시행되었다.

2차 대전 후 1951년에 제정된 사회보장법(Law 1846/51)은 이후 1990년까지 약 40년간 모든 사회보장법의 기초로서의 역할을 수행하였는데, 이 기간 동안 그리스의 연금개혁은 지속적으로 적용 대상을 확대하고 급여수준을 높이는 방향으로 진행되었다. 즉, 농업중심의 사회였던 그리스는 1961년에 농민을 위한 의무보험을 도입하였으며, 이후 1982년에 농민을 대상으로 하는 연금을 더욱 확대하였다. 또한 다양한 직업군에 따라 유사한 소득비례연금이 분립적으로 확대 적용되면서 오늘날의 모자이크식 노후보장 체계를 형성하게 되었다(Triantafyllou, 2006). 특히 580개의 위험하고 힘든 직업 종사자(라디오 아나운서, 제빵사, 슈퍼마켓 및 미장원종사자 등), 농업인, 전문직 자영자(변호사, 의사, 약사 등), 기타 특수 피용자(은행원, 국영기업체 직원 등) 등 직업군에 따라 수많은 연금제도가 분립적으로 설립되고 발전되어 갔다.

그리스의 공적연금제도는 부과방식(pay-as-you-go)의 소득비례 사회보험 형태로 발전되어 왔으며, 기본비례연금 외에 추가로 부가비례연금(auxiliary pension)의 가입이 가능한 형태로 발전되어 왔다. 또한 다양한 직업군별로 유사한 비례연금이 분절적으로 운영됨에 따라 공적연금 관리운영기관이 너무 많고, 각각의 기관들이 서로 다른 법과 규정에 따라 각기 다른 연금제도를 운영함으로 인해 여러 가지 문제가 발생했다. 또한 1990년부터는 고령자의 증가로 연금재정 및 지속가능성의 문제가 대두되기 시작했다. 그리고 외부적으로 EU의 압력에 의하여 연금제도에서 재정안정화 문제가 주요 이슈로 부각되었다.

연금에 대한 지출 수준은 국가재정적자의 50%를 차지할 만큼 높았으나 노인빈곤율 역시 EU국가들 중 가장 높은 상황이었고, 연금개혁의 필요성이 대두되어 1990년에 보험료를 상향조정하고, 장애연금의 수급조건을 강화하며, 연금 계산식을 개선하는 등 연금개혁을 추진하기 시작하였다. 이후 경제위기가 발생하기 전인 2008년까지 수차례에 걸쳐 연금개혁을 시도하였으나 사회적 합의를 이루는데 실패하였고, 그 결과 정부의 원안대로 급진적인 연금개혁을 추진하지 못해 연금제도가 직면한 문제들을 해결할 만한 만족스런 개혁을 이루지 못하였다.

이렇듯, 그리스에서 연금개혁이 어려운 이유를 “분리된 조합주의(disjoined corporatism)”로 불리는 그리스의 정치적 특징에서 찾을 수 있는데, 이를 요약해 보면 다음과 같다 (Featherstone & Tinios, 2006; Lavdas, 1997). 첫째, 오랜 기간 동안 정치적 대립이 심한 2개의 정당이 지배하고 있는 정치체제로 인해 모든 정책결정에서 합의가 거의 불가능한 구조이다. 둘째, 노·사·정 및 이해관계 조직들이 합의를 통하여 정책을 결정하는 조합주의의 전통이 부재하다. 셋째, 정치체제와 노조가 강하게 밀착되어 있다. 즉, 그리스 정치의 특징은 그리스 정부가 이익집단들에게 다양한 방법으로 특혜를 제공함으로써 노동자들이 정부에 정치적으로 협력하도록 유도하는 국가조합주의(state corporatism)의 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 그리스의 이익집단들은 소수의 독과점 형태로 국가와 긴밀하게 연결되어 있으며, 조직 내에서도 상의하달식 톱-다운(top-down) 방식의 의사결정 구조를 특징으로 하고 있다(유호선·이지은, 2012).

표 3. 그리스 연금제도의 발전과정

연도	연금개혁의 주요 내용
1861	공무원 및 특수직종 근로자 대상 연금제도 도입(최초의 공적연금)
1934	민간기업 피용자를 위한 최초의 의무가입 공적연금인 기본소득비례연금 도입
1951	사회보장법 제정(이후 40년간 모든 사회보장법의 기초로서의 역할 수행)
1961	농민 대상 의무가입 공적연금 도입
1990	보험료 상향조정, 장애연금 수급요건 강화, 연금계산식 개선
1992	수급연령 상향 및 제도간 동일화, 급여수준 감소, 국고보조 증가
1999	최저연금액의 증가, 자영자들을 위한 연금기금 단일화
2002	연기연금에 대한 인센티브, 국고 보조율을 GDP의 1%로 고정
2008	지역 간 파편화된 연금제도들을 통합하여 공적연금의 효율성 제고, 제도 간 급여 수준 등 규정들을 통합하여 불평등 완화
2010	재정안정화 및 제도의 합리화(rationalization)를 목표로 개혁 추진

자료: ‘권혁창 외(2015). 남부유럽 연금개혁 연구의 내용을 토대로 저자가 작성.

앞서 언급한 바와 같이, 그리스의 공적연금제도는 지역별로 100여개가 넘는 연금 제도로 분리되어 서로 다른 규정에 의해 운영됨에 따라 지역 간 그리고 개인 간 불평등 문제가 심각한 상황이었다. 또한 공적연금이 전 국민을 포괄하지 못하여 광범위한 사각 지대가 존재했으며, 소득을 축소 신고하는 문제가 상존하고 있었다. 따라서 그리스 정부는 2008년에 연금개혁을 추진하였다.

2008년 연금개혁은 그리스 공적연금제도의 가장 큰 특징인 지역 간 파편화된 연금 제도들 최소화하여 공적연금의 효율성을 높이고 제도 간 급여 수준 등 제반 규정들을 통합하여 불평등을 완화하려는 목적으로 추진되었으며, 재정안정화 방안은 포함되지 않았다. 2008년 연금개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 약 130여개의 연금제도를 13개로 통합하여, 지역 간 서로 다른 다양한 수급요건들을 점진적으로 통일화하려고 하였다. 특히, 궁극적으로 급여 수준의 단일화를 목표로 노동사회부(Ministry of Labor and Social Security) 산하의 사회보험공단인 IKA⁵⁾를 중심으로 제도를 통합하였다. 둘째, 사회보험 가입자들을 대상으로 단일화된 번호를 부여하도록 하였으며, 그 결과 2009년 6월부터 사회보험번호(National Insurance Number)를 부여하기 시작하였다. 이것은 실업보험 및 건강보험의 가입자 확대를 위해서도 필요한 사항이며, 무엇보다, 기여 회피를 막기 위한 방안으로 도입되었다. 셋째, 근로유인을 강화하기 위하여, 35년 동안 근로한 이후 3년간 지속적으로 노동시장에 있다가 65세(1993년 이전 근로를 시작한 경우는 60세) 이후 연금을 수급하는 경우 인센티브를 제공하도록 하였다. 아울러 조기 수급에 대해서는 패널티를 강화하도록 하였다. 넷째, 여성의 연금 수급권에 관한 내용으로 장애아동이나 어린 아이를 키우는 여성들의 은퇴연령을 50세에서 55세로 상향조정 하였으며, 양육 크레딧의 제공을 최대 3년(기존에는 최대 2년)으로 확대하였다. 또한 근로 여성은 6개월의 모성 크레딧을 획득할 수 있도록 하였다.

2008년 연금개혁은 지역 간 서로 다른 다양한 연금제도들을 최소화하고 연금체계를 현대화하기 위한 출발점이었다는 점에서 나름대로 의미를 부여할 수 있다. 그러나 130여개에 달했던 연금제도를 13개로 축소했음에도 불구하고 여전히 존재하는 분절화 문제로 인해 지역 간 불평등이 해소되지 못했고, 공적연금의 포괄성 문제와 소득의 축소

⁵⁾ IKA는 주로 피용자와 관련된 연금, 건강보험, 산재, 가족급여, 고용보험 등 전체 사회보험을 종합적으로 관리하는 기관이다. 2011년 이후 새롭게 진입하는 공무원들도 IKA에서 관리하나, 일반 자영업자, 농업 부문 종사자 등은 별도의 기구에서 관리한다. 또 IKA는 급여관리는 물론 자격관리 및 보험료 징수, 기금관리 등도 수행한다.

신고 문제도 해결되지 못했다. 또한 급속한 인구고령화와 연금제도의 재정안정화 문제 등을 해결하기에는 미흡한 것으로 평가되었다. 특히 사회보험의 체계적인 모니터링과 객관적 증거 자료들의 부재에 대한 논의가 지속되었다(유호선·이지은, 2012). 따라서 정부는 지속적인 행정개혁과 재정안정화를 목표로 하는 추가적인 개혁을 준비하고 있었다. 이러한 상황에서 2009년 10월 총선에서 사회당(PASOK)이 집권당인 신민당을 누르고 승리하여 정권교체를 이루었고, 그 결과 신민당의 집권 시 이루어졌던 2008년 개혁은 중단되었다. 그리고 새로운 연금개혁을 추진하게 되었다.

이러한 상황에서 2010년 그리스의 경제상황은 더욱 악화되어 II장에서 살펴본 바와 같이 국가 부채가 감당하기 힘든 수준까지 증가하게 되었으며, 그 결과 EU·IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 재정안정화에 초점을 맞춘 강력한 연금개혁을 2010년에 실시하게 되었다.

나. 2010년 연금개혁

EU와 IMF는 2010년 5월 그리스가 GDP 대비 재정적자비율을 2009년 13.6%에서 2014년에는 2.6%까지 감축하는 재정긴축안을 시행하는 것을 조건으로 구제금융을 지원하기로 결정하였다. 그리고 자문단을 파견하고, 그리스의 재정 위기를 해결하기 위한 정책 프로그램들을 논의하였다. 이 때 수립된 목표는 사회보장제도의 만성적인 재정 불균형을 해소하는 것이었는데, 이를 위한 첫 번째 개혁 대상이 바로 연금제도였고, 두 번째 개혁 대상은 노동시장의 유연성 강화 및 의료보장제도였다. 따라서 연금제도에 대한 대대적인 개혁은 불가피한 것이었다.

그리스의 연금개혁에 앞서 자문단이 진단한 문제점은 다음과 같다(IMF, 2010). 첫째, 인구고령화로 인한 재정안정성의 문제이다. 그리스는 이미 세계에서 가장 고령화된 국가 중 하나이며, 인구고령화도 다른 유럽 국가들에 비해 급속하게 진행되고 있어, 공적연금에 대한 GDP 대비 지출 비중이 2006년 11.9%에서 2050년에는 24.8%까지 증가할 것으로 예상되었다. 둘째, 공적연금에 지출되는 비율의 증가율은 EU 평균을 상회하는 반면, 65세 이상 노인빈곤율은 여전히 높은 편에 속한다. 셋째, 공적연금제도가 직역에 따라 분절화 되어 있어, 연금의 수급요건 및 급여수준에 차이가 발생하여 심각한 불평등을 야기하고 있다.

이러한 배경에서 그리스 정부는 EU·IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 그 어느 때 보다는 가혹하고 강력한 연금개혁을 추진하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 또한 연금개혁의 목표는 불가피하게 재정안정화에 맞추어졌으며, 재정안정화를 위한 제도의 합리화(rationalization)가 두 번째 목표로 설정되었다. 따라서 지금까지 방만하게 운영하고 있었던 연금제도의 급여 수준을 낮추기 위한 개혁방안이 제시되었으며, 직역 간 심각한 불평등 문제를 완화하기 위하여 직업군별로 독립적으로 운영되는 다양한 공적연금들의 규제와 급여 수준을 단일화하기 위한 개혁이 추진되었다.

2010년 연금개혁의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 1층의 기본소득비례 연금과 2층의 부가소득비례연금을 하나의 소득비례연금으로 통합한다. 그리고 세 개의 노인기초보장제도 - 최저연금, 보충연금(EKAS), 범주형 공공부조(OGA 연금) - 를 하나로 통합하여 최저보장연금으로 일원화한다. 이에 따라 일원화된 소득비례연금액이 국가가 정하는 최저액에 미치지 못하는 경우에만 360유로의 최저보장연금을 보장하도록 하였으며, 세금을 재원으로 해서 지급된다. 일원화된 소득비례연금과 최저보장연금은 2015년부터 시행된다. 한편, 소득비례연금의 계산을 위한 기준소득월액은 퇴직 전 최종 5년간 평균소득에서 전 생애 평균소득으로 개선하였다.

둘째, 소득비례연금의 급여수준이 대폭 감액되었다. 소득비례연금의 소득대체율은 원래 35년 가입 시 기본비례연금은 70%, 부가비례연금은 20%, 총 90% 정도의 소득 대체율을 제공하는 형태로 설계되었다. 이때 가입기간 1년당 급여 지급률이 가입기간에 따라 누적적이었으며 2-3%에 달하였으나 이 지급률은 2010년 개혁으로 0.8-1.5% (2015년부터 적용)로 대폭 감소되어 40년 가입할 경우 기본비례연금은 41%, 부가비례 연금은 20%, 총 60% 정도가 보장될 전망이다. 이는 사실상 종전에 비해 급여수준이 1/3 정도 줄었음을 의미한다. 이와 더불어 연간 연금지급 회수도 원래 1년에 14회 지급 되던 것이 2013년부터 12회로 줄어들었다.

이러한 급여수준의 축소는 공정한 분배와 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 목적으로 미래 수급자들뿐 아니라 현재 수급자들에게도 발생하였다. 즉, 2010년 8월 '세대간 연대세 (intergenerational solidarity levy)'라는 이름의 임시 사회보험기금이 조성되어 초기에는 월 기본비례연금의 3-10%가 차감되었고, 2012년부터는 차감율이 14%로 상향조정 되었다. 또한 2011년 9월부터 300유로를 초과하는 부가비례연금의 3-4%가 차감되고

6) 특별한 연금이 없는 한 OECD(2013a)와 유호선·이지은(2012)의 내용을 바탕으로 작성하였다.

있다(Petmesidou, 2013).

셋째, 연금수급연령⁷⁾을 상향 조정하였다. 개혁 이전 연금수급개시연령은 남성 65세, 여성 60세였으나, 개혁 이후 남녀 모두 65세로 일원화하였으며, 2013년부터는 남녀 모두 67세로 다시 상향 조정되었다. 또한 개혁 이전에는 다양한 사유로 58세에 연금 수급이 가능하였으나, 2010년 개혁으로 40년 기여 시 60세에 수급 가능한 예외만 남겨 두고 연금의 조기 수급에 관한 다른 조항들을 폐지하였으며, 2013년부터는 수급 가능한 예외가 40년 기여 시 62세로 상향 조정되었다. 또한 2021년부터 남녀 수급연령을 3년에 1번씩 평균 기대여명의 변화에 맞추어 조정하는 것으로 개혁하였으며, 첫 해는 2010년에서 2020년의 10년 간 수명의 변화를 반영할 예정이다.

넷째, 2011년 1월부터 신규 공무원 등을 일반 공적연금제도(IKA)에 적용하기로 하였으며, 공무원연금의 남녀 수급연령 차이 역시 동일하게 조정하였다.

다섯째, 2010년까지 13개의 연금제도가 3개로 통합되었다. 이로 인해 그리스 국민들의 대부분은 세 개의 연금제도(IKA, OAEE, OGA)로 통합될 것으로 전망된다. 즉, 민간 영역(private sector)의 근로자들을 대상으로 운영되고 있는 IKA는 앞서 언급한 바와 같이 2011년부터 새롭게 진입하는 공공 영역(public sector)의 근로자(공무원 포함)들까지 포함하여 운영된다. 그리고 농부들을 대상으로 운영하고 있는 OGA는 현재와 같이 운영할 계획이다. 한편, 자영자들의 경우 2011년부터 2015년까지 현재 자영자들을 대상으로 운영되고 있는 OAEE를 중심으로 통합작업이 진행되고 있다(OECD, 2014b). 그러나 전문직 종사자들의 반발로 완전한 통합에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 즉, 언론계 종사자, 의사, 변호사 등 전문직 종사자들을 대상으로 운영 중인 제도들을 자영자들을 대상으로 운영하는 OAEE로 편입시킬 예정이나, 전문직 종사자들의 반발로 이들은 아직 예전의 독립적 직역 연금제도에 소속되어 있는 실정이다.

여섯째, 재정적 지속가능성 제고를 위해 다양한 정책들이 추진되었다. 예를 들면, 2011-15년은 연금인상이 동결되었고, 일시불 지급액을 2011년부터 공무원과 공기업 직원들에 대해 최소 10% 삭감했으며, 연금의 최대 10%에 대한 계절적 보너스 지급을 2011년부터 중단하고 저소득 연금수급자에 대한 보너스는 2013년부터 삭감했다.

7) 연금수급연령 관련 조건은 2012년 12월 31일까지 연금 권리를 취득하거나 이미 취득한 자의 경우는 제외된다. 그리고 자활능력이 없는 자녀를 가진 부모 역시 새로운 규정의 연금 수급요건 적용대상에서 제외된다.

일곱째, 연금수급연령의 상향조정 및 소득비례연금의 소득대체율의 하락으로 인해 낮아진 급여수준의 하락을 보완하기 위해 다양한 종류의 크레딧 제도를 확대 또는 도입하였다. 대표적으로 양육 크레딧은 첫째 자녀에게 1년, 둘째는 2년, 셋째는 3년씩 최대 5년까지 수급이 가능하도록 하였다. 또한 군복무, 학업, 모성휴가, 실업, 병가 등의 사유로 최대 7년까지 크레딧 수급이 가능하도록 하였다.

여덟째, 급여의 적정성을 제고하기 위해 다양한 정책들을 추진하였다. 예를 들면, 2010년 8월부터 연금액이 월 1,400유로를 초과하는 고액연금자들의 연금에 5-10%의 과세가 부과되도록 하였으며, 새로 도입된 800유로의 정액 보너스가 월 2,500유로 미만을 수급하는 연금수급자에 대한 계절적 보너스를 대체하도록 하였다. 또한 2011년부터 월 연금액이 1,000유로를 초과할 경우 5-15%가 누진적으로 감액된다.

그리스의 연금개혁은 2010년 개혁으로 끝난 것이 아니라 후속 조치들이 이어지고 있다. 이후 개혁의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.⁸⁾ 첫째, 장애연금 지급이 연장되었다. 장애비율이 최소 67% 이상이라는 전제 아래, 장애인증센터 보건의료위원회의 장애판정이 특별한 이유 없이 보류중일 경우, 2013년 10월 31일까지 자격 만료된 장애연금 수급자에게 장애연금이 6개월 더 지급된다. 둘째, 사회보험공단(IKA)에 체납된 보험료의 징수를 목적으로 보험료 징수센터가 설립되었다. 사회보험료와 세금으로부터 나오는 수입의 통합을 위한 첫 번째 단계로서 징수센터가 설립되었으며, 2017년 7월 1일까지 완료될 것으로 예상된다. 셋째, 55-64세 은퇴자들을 위해 IKA-ETAM 임의보험이 지급된다. 고용계약이 종료된 이후, 연금수급연령까지의 시간적 간격을 축소하기 위해 55-64세의 은퇴자들에게 실업보험료에서 지원되는 실업급여의 지급이 최대 3년까지 가능하다.

다. 연금개혁에 대한 평가

앞서 살펴본 2010년 연금개혁을 평가하면 다음과 같다. 첫째, 그리스의 연금개혁은 자발적인 개혁이 아닌 외부의 압력에 의한 개혁이었다. 연금개혁의 요구와 실행이 2010년 이전에도 없었던 것이 아니지만, 외부적 압력이 없는 상태에서 국가 내부적으로 연금

⁸⁾ 법률 4144/2013(A' 88/18-4-2013)의 66조, 법률 4251/2014의 141조 1항, 법률 4172/2013(A 167/23-7-2013), 법률 3996/2011의 66조의 내용을 정리하였다.

개혁에 대한 합의를 도출하지 못하고 연금개혁은 계속 실패하였다. 그러다가 2008년에 경제위기가 발생하고 국가 부채가 감당하기 힘든 수준까지 증가하게 되자, EU·IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 강제로 강력한 연금개혁을 추진했다는 점에서 주목할 만하다. 즉, 사회에서 요구되는 연금개혁이 제 때에 자발적으로 실행되지 못하고 계속해서 후세대에게로 책임이 전가되다가 막다른 골목에 이르게 되어 급진적으로 개혁된 사례라고 볼 수 있다. 따라서 이전의 연금개혁에서는 추진하지 못했던 재정안정화 및 이를 보완하기 위한 제도의 합리화를 목표로 강력한 개혁이 추진되었다.

둘째, 외부의 압력에 의해 추진된 2010년 개혁의 강도는 그리스에서 이루어진 이전의 연금개혁은 물론, 다른 서구 선진국들의 연금개혁과 비교할 때도 차원이 달랐다. 먼저 지역 간 불평등 문제를 완화하기 위하여 직업군별로 분절화 되어 운영되던 13개의 연금 제도를 3개로 통합하고, 공무원연금도 일반 공적연금인 IKA로 통합하여 일원화하였다. 이를 통해 다양한 공적연금의 급여 수급요건 및 급여 수준의 격차, 그리고 지역 간 불평등의 문제가 상당부분 완화될 수 있을 것으로 예상된다.

또한 내용적인 면에서도 1층의 기본비례연금과 2층의 부가비례연금을 하나의 소득 비례연금으로 통합하여 이 급여액이 국가가 정하는 최저액에 미치는 못하는 경우에만 최저연금을 보장하도록 변경되었다. 그리고 무엇보다 소득비례연금의 급여수준이 대폭 낮아져서, 40년 가입 시 총 소득대체율이 90%에서 60%로 1/3 정도가 감액되었다. 또한 재정적 지속가능성 제고 차원에서 연금수급연령을 67세로 상향조정하고 기대여명과 연계하도록 변경되었다. 이를 통해 과거에 비해 재정적 지속성이 제고될 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 긴박한 연금개혁 요구는 기존 연금수급자 등 기득권의 불인정으로까지 이어졌다. 일반적인 연금개혁에서는 기득권이 인정되어 기존 수급자들은 개혁의 대상에서 제외된다. 그러나 그리스는 연금제도를 둘러싼 내외부적인 문제점 및 연금개혁의 필요성에도 불구하고, 계속된 연금개혁의 실패로 문제점이 누적된 가운데, 국제기구들의 긴축 요구로 공적연금을 대폭 축소해야 하는 긴박한 상황에 직면하게 되었다. 그로 인해, 미래 수급자들에 대한 조정만으로는 충분하지 않게 되어 현재 수급자들의 급여까지 축소시키는 상황까지 이르게 되었다. 따라서 2010년 개혁의 경우 국가 사회보장제도의 지속가능성을 위해 기득권을 인정받지 못하고, 미래 수급자들뿐만 아니라 기존 수급자들에게까지 예외 없이 적용된다는 점에서 매우 급진적인 개혁으로 평가할 수 있다.

다음 절에서는 2010년 연금개혁의 결과라고 할 수 있는 현행 그리스 연금제도의 구성에 관해 살펴보기로 하겠다.

2. 공적연금제도

2014년 현재 그리스의 공적 노후보장체계는 소득비례연금(기본소득비례연금+ 부가소득비례연금)과 최저연금(비례연금에 포함), 보충연금(EKAS), 그리고 범주형 공공부조인 OGA 연금으로 복잡하게 구성되어 있다. 그리스의 노후소득보장체계는 3개의 기둥(pillar)으로 구분할 수 있다. 첫 번째 기둥인 공적연금은 직역별로 분절적으로 설계되어 있으나 최근 개혁을 통해 제도가 많이 통합·일원화되었다. 공적연금의 핵심인 소득비례연금은 가입자 및 수급자의 규모면에서 가장 큰 일반 피용자연금(IKA)과 농업 종사자연금(OGA), 일반자영업자연금(OAEE) 등으로 구분할 수 있다. 전문직 종사자들의 경우 현재는 별도의 직역연금에 속해있으나 2015년까지 OAEE에 편입될 예정이다.

부과방식으로 운영되는 소득비례연금은 1층의 기본비례연금과 2층의 부가비례연금으로 분리되어 있었지만 2010년 개혁을 통해 2015년부터 1층과 2층의 소득비례연금이 하나로 통합된다. 그밖에 노인기초보장제도로서 1층에는 연금조사에 기반하는 최저연금과 자산조사형 보충연금(EKAS)이 있으며, 0층에는 범주형 공공부조(OGA 연금)가 있다. 이들 세 개의 재분배성 급여는 모두 국고로 조달되는데, 이 제도들 역시 2015년부터 최저보장연금으로 일원화된다. 이러한 소득비례연금과 노인기초보장제도가 전체 노후소득보장체계에서 차지하는 비중이 압도적이다. 2010년 연금개혁을 통해 그리스 노후소득보장체계가 소득대체율이 높은 비스마르크형의 소득비례연금 단일 체계에서 기여부분과 비기여 부분을 분리하는 다층체제로 개혁된 것으로 평가할 수 있다(Petmesidou, 2013).

다음으로 사적연금으로는 두 번째 기둥인 자발적 퇴직연금과 세 번째 기둥인 개인 연금이 있다. 그러나 사적연금은 전체 노후보장체계의 1% 미만을 차지할 정도로 역할이 매우 미미하다(Symeonidis, 2013).

가. 급여

2008년과 2010년 개혁을 통해 130여개의 공적연금제도가 13개로, 그리고 다시 3개로 대폭 축소되었으나, 여전히 직역에 따른 연금제도마다 규정 및 수급요건이 상이하며, 이는 직역별로 불평등한 문제를 야기하고 있다. 대표적인 공적연금인 일반 피용자연금(IKA)에서 제공되는 연금급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금이다. 소득비례연금의 노령연금은 최소 15년(4,500일)을 가입하고, 67세에 도달했을 때 급여수급이 가능하다. 가입기간이 40년(종전 35년) 이상일 경우에는 62세부터 완전연금 수급이 가능하다.

2014년 5월 기준 소득비례연금(기본+부가)의 노령연금, 유족연금, 장애연금 수급자 수는 각각 199만명, 40만명, 23만명이다. 노령연금 대비 유족 및 장애연금의 비율은 각각 20%와 11.5%이다. 그밖에 노인 대상 공공부조인 OGA 연금은 기본소득비례연금 대상자 중 보험료 납부 기록이 불충분한 3만명 정도에게만 지급되며, 부가소득비례연금 대상자에게는 지급되지 않는다. 월평균 급여액을 살펴보면, 노령연금, 유족연금, 장애연금이 각각 944유로, 685유로, 623유로이며, 노령연금 대비 유족연금과 장애연금의 급여 수준은 각각 73%와 66%에 해당된다.⁹⁾

연금산정을 위한 기준소득은 처음에 퇴직 전 최종 2년간 평균소득이 적용되다가 1990년대 개혁으로 퇴직 전 최종 5년간 평균소득으로, 그리고 최근에는 전 생애 평균 소득으로 변경되었다. 기 수급 연금은 매년 물가에 연동되어 왔지만, 최근에는 경제위기를 거치면서 수급액 자체가 크게 감축되는 상황¹⁰⁾이었으므로 연금연동은 사실상 거의 이루어지지 못했다. 2011-13년은 연금인상이 동결되었으며, 당초 계획에서 2년 더 연장되어 2015년까지 동결된다. 이와 더불어 새로운 연동기준이 마련되었는데, 과거의 공무원 연금 연동대신 2014년부터는 물가상승률에 연동된다. 이러한 조치들은 급여의 적정성 보다는 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 조치들이라고 할 수 있다(OECD, 2014b).

⁹⁾ EGovernment Social Security. www.idika.gr.

¹⁰⁾ 월 800유로 이하의 연금인 경우 동일하게 유지되었으나 그 이상인 경우 최고 50%까지 감액된다. 그리고 평균 월수령액이 1,400유로에서 1,100유로로 줄어들었다.

나. 재원

2014년 현재 그리스의 소득비례연금은 기본비례연금과 부가비례연금으로 구성되며, 둘 다 부과방식에 의해 운영된다. 먼저 기본비례연금은 2014년 현재 보험료율이 20%이며, 근로자의 경우 사용자와 근로자가 각각 보험료의 2/3(13.33%)와 1/3(6.67%)을 부담하는 것을 원칙으로 한다. 그리고 자영자의 경우 전액(20%) 본인이 부담한다. 다음으로 부가비례연금의 경우 6%의 보험료율을 근로자와 사용자가 각각 3%씩 균등부담한다.

국고는 재분배성격의 급여지출분(최저연금 및 보충연금) 및 재정적자분 등을 보전할 목적으로 GDP 대비 일정비율(2010년의 경우 GDP의 약 6%)을 의무적으로 조달한다. 국고는 거의 모든 연금제도에 대해 보조금을 지급하지만, 전문직 자영자연금에 대해서만은 지급하지 않는다.

그리스의 소득비례연금은 보험료부과를 위한 소득하한은 없으며, 상한만 두고 있다. 2012년 현재 상한선은 1993년 이전에 가입한 사람의 경우 66,561.60(연소득)유로, 그 이후에 가입한 사람은 그 절반수준인 34,051.50유로(근로자 평균소득인 20,100유로의 1.7배)가 각각 적용된다.

다. 관리운영

IKA(Social Insurance Institute)는 피용자를 대상으로 하는 가장 큰 연금관리기관이다. 일반 근로자들은 원래부터 IKA에서 관리하였고, 은행원, 공무원, 공공영역에 종사하는 근로자는 자체 연금관리기관이 있었으나, 2008년부터는 이들도 점차 IKA로 통합되고 있다. 공무원은 아직 IKA로 완전히 편입되지는 않았으나, 2011년부터 신규로 입사하는 공무원들은 IKA로 편입되어 관리된다. 반면에 2011년 이전에 입사한 공무원들은 아직 공무원 연금관리기관에 보험료를 납부하고 연금급여를 받고 있다. 그러나 정치인들은 이들도 모두 IKA에서 관리하기를 바라고 있는 상황이다. 2011 이전에 입사한 공무원들에 대해서는 기득권이 인정되어 이들이 받는 연금의 급여 수준은 과거의 기준에 준하여 받고 있다.

라. 노인기초보장제도

2014년 현재 그리스의 노인기초보장제도는 최저연금과 자산조사형 보충연금(EKAS), 범주형 공공부조(OGA 연금) 등 세 개로 구분된다. 최저연금은 기본소득비례연금에 포함되며, 연금조사를 통해 급여수준이 낮은 저연금 수급자에게 지급된다. 그리고 보충연금(EKAS)은 1996년부터 소득과 재산을 포함한 자산조사를 통해 저소득 연금수급자에게 지급된다. 또한 불충분한 기여기록을 가지고 있는 65세 이상 노인을 대상으로 OGA를 통해 자산조사형 공공부조(OGA 연금)가 제공된다. 그러나 최저연금은 범주형 공공부조(OGA 연금)의 2배 정도로 높은 수준으로 제공되며, 관리운영이 분리된 점이 특징이다.¹¹⁾ 65세 이상 노인의 60% 정도가 최저연금을, 그리고 19%가 OGA 연금을 수급하고 있다(OECD, 2013a).

상술한 바와 같이 2010년 연금개혁을 통해 세 개의 노인기초보장제도를 최저보장 연금으로 일원화하여 2015년부터는 소득비례연금이 국가가 정하는 최저액에 미치는 경우에만 360유로의 최저보장연금이 지급된다. 그리고 보충연금인 EKAS는 2015년에 폐지된다. 최저보장연금은 연금수급연령 이상인 자 중 연금의 최소가입기간 15년을 채우지 못하거나 연금에 가입하지 않은 노인들 중 소득기준(본인과 가족의 소득이 각각 5,040유로와 10,080유로 이하)과 거주기간(15년 이상)을 충족시킨 경우 급여를 제공하도록 새롭게 신설되었다.

11) OGA 연금은 별도의 공적기관인 노인복지서비스공단에서 지급한다.

IV. 개혁 과제

본 장에서는 앞 장에서 살펴본 연금개혁의 결과 노정된 개혁 과제들을 분석하고, 그리스 연금개혁의 앞날을 전망해 보고자 한다.

1. 급여의 적정성 제고

2010년 연금개혁은 외부의 압력에 의해 이루어졌으며, 그 결과 재정안정화를 목표로 추진되었다. 또한 외부의 압력에 의한 급진적인 개혁이었기 때문에 노동계 및 시민들의 시위에도 불구하고 급여의 적정성에 대한 고려는 형식적인 수준에 머물렀다. 즉, 소득 비례연금의 급여수준은 대폭 하락하여 40년 가입 시 총 소득대체율이 90%에서 60% 정도로 낮아졌다. 반면에 낮아진 급여수준을 보완하기 위해 저소득층의 급여 적정성을 고려하여 최저보장연금이 도입되고 크레딧 제도가 확대되었으나, 최저보장연금의 급여 수준이 낮고 이에 포괄되지 않는 광범위한 사각지대로 인해 적정성의 고려는 형식적으로만 이루어졌다. 이로 인해 향후 노인빈곤 문제가 더욱 심각해질 개연성이 있다. 따라서 적정성 제고방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 4>는 중위소득의 50% 기준 노인빈곤율과 공적연금의 소득대체율을 나타내고 있다. 65세 이상 노인빈곤율은 2007년 15.2%에서 2010년 15.8%로 소폭 상승하였다. 이는 OECD 국가들의 평균 노인빈곤율이 2007년 15.1%에서 2010년 12.8%로 하락한 것과는 대조적이다. 한편, 2012년 그리스의 공적연금 소득대체율이 64%인데, 이는 다른 OECD 국가 및 유럽국가와 비교해도 아직 높은 수준이다. 상대적으로 높은 공적 연금의 소득대체율에도 불구하고 그리스의 노인빈곤율이 OECD 평균에 비해 높게 나타나는 것은 다음의 두 가지 요인에 기인하는 것으로 판단된다. 첫째는 광범위한 공적연금의 사각지대가 존재하기 때문이다. 그리스 사회보장제도의 특징 가운데 하나는 적용범위의 협소함이다. 연금중심의 복지제도를 운영하는 그리스의 경우 공적연금이 경제활동참가 인구에 대해서는 거의 보편적으로 적용되어 왔지만, 실제 기여하는 사람들의 비율은 경제활동연령인구의 58.3%에 불과한 실정이다. 이는 65%를 상회하는 독일, 영국, 미국, 스웨덴 등 서구 선진국에 비해 상당히 낮은 수준이며, 공적연금의 역사가 훨씬 짧은 일본(75%)보다도 낮다. 그리고 국민연금의 역사가 일천한 우리나라(54.2%)와 비슷한

수준이다(World Bank, 2012).

이러한 적용범위의 협소함은 한편으로는 그리스 노동시장의 특수성과 관련 있다. 즉, 전체 취업자 중 자영자 비중이 OECD 국가 중 가장 높은 수준인 36.8%(2012년 기준)에 달하고, 지하경제가 매우 크며, 전통적으로 여성의 노동시장 참여율이 낮다. 또한 사회 보험에 대한 적용은 주로 정규직 임금근로자에 한정되어 있으며, 비정규직 근로자나 자영자(혹은 지하경제 부문 종사자)는 배제되어 있다. 여기에 부족한 행정력과 결합하여 낮은 소득파악률의 문제가 발생하고 있다. 또 다른 한편으로는 다른 남부유럽 국가들과 마찬가지로 그리스의 연금개혁 과정에서 적용범위의 확대가 주요한 정책 이슈가 아니었기 때문에 판단된다.¹²⁾ 그러나 그리스 공적연금의 광범위한 사각지대 문제는 소득대체율이 다른 국가에 비해 상대적으로 높음에도 불구하고 노인빈곤율이 높게 나타나는 원인이 되고 있는 것이 사실이다. 따라서 공적연금의 적용에서 상당수 제외되어 있는 자영자, 여성 등에 대한 획기적인 가입지원 대책이 없이는 사각지대의 해소가 어려울 것으로 판단된다.

표 4. 노인빈곤율 및 공적연금의 소득대체율

국가	노인빈곤율		소득대체율(2012년)	
	2007년	2010년	총 소득대체율	순 소득대체율
그리스	15.2	15.8	64.0	79.6
독일	10.1	10.5	42.0	57.8
영국	12.2	8.6	37.9	48.0
일본	21.7	19.4	37.5	42.5
한국	44.6	47.2	43.9	49.1
OECD 평균	15.1	12.8	57.9	69.1

주: 1. 노인빈곤율은 65세 이상 노인인구 중 중위소득의 50% 이하인 사람의 비율임.

2. 소득대체율은 평균소득자 기준임.

자료: OECD(2013a). Pensions at a Glance 2013.

둘째는 공적연금의 가입기간이 짧기 때문이다. 급여 산정방식에 따라 정도의 차이는 있을 수 있지만 대부분의 공적연금은 가입자들의 가입기간이 길수록 연금액이 증가하도록 되어 있다. 그런데 <표 5>에서 나타나는 바와 같이, 그리스의 경우에는 평균 공적연금

12) 남부유럽 국가들의 연금개혁의 특징에 관한 자세한 내용은 권혁창 외(2015)를 참조하시오.

가입기간이 25.1년(남성 27.5년, 여성 20.8년)에 그치고 있어, 영국, 스웨덴 등의 서구 선진국은 물론 다른 남부유럽 국가들에 비해서도 현저하게 짧은 실정이다. <표 4>에 따르면 2010년 개혁 이후에도 그리스 공적연금의 소득대체율은 낮지 않은 것으로 나타나지만, 현저하게 짧은 가입기간 때문에 실제 <표 4>에서 제시하는 수준의 소득대체율에 해당하는 공적연금을 수급하는 경우는 소수에 머무르고, 상당수는 가입기간 부족으로 연금소득의 부족을 경험할 개연성이 매우 높다. 또한 최근의 경제위기로 인해서 그리스의 청년실업율은 거의 60%에 이르고 있는데, 이러한 상황이 지속될 경우 연금 가입기간은 더욱 짧아질 것으로 예상된다.

표 5. 주요국의 공적연금 평균 가입기간

(단위: 년)

국가	2010년 신규 연금수급자들의 평균 연금 가입기간(크레딧 포함)		
	전체	남성	여성
그리스	25.1	27.5	20.8
스페인	37.6	39.9	31.3
이탈리	30.7	33.9	27.1
스웨덴	37	40	34
영국	35	42	26

자료: EU(2012), Pension Adequacy in the European Union 2010-2050; EU(2009), Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046.

2. 재정적 지속가능성 제고

그리스는 2008년 경제위기 이후 공적연금의 지속가능성 제고를 위해 소득대체율을 30% 이상 낮추고, 보너스 지급을 중단하였으며, 연금수급연령을 상향 조정하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이, 2010년 현재 그리스의 GDP 대비 공적연금 지출은 13.6%로 OECD 28개국 평균인 9.3%보다 높게 나타났다. 2050년에도 그리스의 공적연금 지출 전망은 OECD 평균에 비해 높게 나타나고 있으나, 2010-2050년 사이의 증가폭은 OECD 평균인 2.4% 포인트 보다 낮은 1.8% 포인트로 나타나, 그리스의 경우 연금의 재정적 지속가능성을 높이기 위해 상대적으로 강도 높은 개혁이 진행되고 있음을 알 수 있다.

표 6. GDP 대비 공적연금 지출 전망(2010-2050년)

국가	2010	2020	2030	2040	2050
그리스	13.6	13.7	14.1	14.9	15.4
OECD 평균	9.3	9.8	10.6	11.2	11.7

자료: European Commission(2011), The 2012 Ageing Report.

하지만, 그리스의 경우 다른 유럽 국가들에 비해 인구고령화가 급속하게 이루어지고 있으므로 이에 대한 대비가 필요할 것으로 보인다. 그리스의 2012년 현재 총인구(1,130만명) 가운데 65세 이상 노인인구 비중은 19.5%에 이르고 있다. 65세 인구 비중은 1950년 6.8%에서 2000년 16.6%, 2010년에는 19.2%까지 상승했으며, 2050년에는 32.5%로 추계되고 있다(OECD, 2014a). OECD 평균 65세 이상 노인인구 비중이 2010년 현재 14.7%인 것을 감안하면, 그리스의 경우 이미 노인인구 비중이 상당히 높은 나라이며, 사실상 세계에서 가장 고령화된 국가 중 하나라고 볼 수 있다. 65세 이상 노인인구 비율을 EU 28개국과 비교해 보면, 그리스의 노인인구 비율은 유럽 평균과의 격차가 갈수록 커져서 2030년 이후에는 유럽 평균보다 훨씬 높을 것으로 예측된다.¹³⁾

또한 그리스는 아직 경제위기에서 완전히 벗어나지 못하고 있다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이, 경제성장률은 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있으며, 실업률도 30%에 육박하고 있다. 그리고 구제금융에 따른 외채를 갚기 위해서 아직 얼마나 오랫동안 긴축재정정책을 시행해야 할지 알 수 없다. 특히 그리스는 EU 경제권에 속해 있어 자국 중앙은행의 통화발행을 통한 경제활성화를 피하는데 한계가 있고 환율조정 등을 통해 외부충격을 흡수할 수 없기 때문에, 국제금융시장 또는 국제경기의 변동 등 외부의 충격에 대한 유연성이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 이유로 2008년 경제위기 이후 공적연금의 지속가능성을 목표로 다양한 정책을 시행하였음에도 불구하고, 여전히 OECD 등 국제기구는 그리스 연금제도의 지속가능성에 대해 부정적으로 평가하고 있다(OECD, 2013b). 따라서 향후 급속도로 진행되고 있는 인구고령화와 경제상황에 대응하기 위한 지속가능성 제고방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

13) 노인부양비 역시 전체 인구 중 노인인구 비율과 비슷한 추세를 나타내고 있다. 그리스의 노인부양비는 2010년 29%(유럽평균은 28.4%)에서 2050년 58%(유럽 평균은 55%)로 상승할 것으로 예측된다. 특히 2030년까지는 완만하게 증가하다가 2030년 이후 큰 폭으로 확대될 것으로 예측되는 만큼 다른 유럽 국가들에 비해 급속한 고령화위험이 도래할 것으로 예상된다(European Commission, 2011).

3. 행정적 효율성 제고

그리스는 직역 간 그리고 개인 간 심각한 불평등 문제를 해소하고 행정적 효율성을 제고하기 위해 여러 개로 분절되어 있던 연금제도들을 3개(IKA, OAEI, OGA)로 통합하였다. 또한, 2010년 연금개혁을 전후해서 가입대상자들의 가입회피를 방지하고 사회보험공단에 체납된 보험료의 징수를 용이하게 하기 위해 보험료 징수센터를 설립하여 통일된 단일 급여 및 보험료 납부방식을 시행하고 있으며, 모든 근로자에 대한 사회보장 기록(AMKA) 보유를 의무화하였다.

그러나 사회적 합의 없이 외부의 압력에 의해 강압적으로 이루어진 개혁으로 인해 노조의 강한 저항에 직면하였으며, 언론인, 의사, 변호사, 엔지니어 등 전문직들은 그들의 독립적인 사회보험 지위를 그대로 유지하고자 하는 등 통합에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 따라서 분배정의, 급여의 적정성, 광범위한 사각지대의 완화, 그리고 재정 분배의 합리화를 목적으로 하는 추가적인 개혁이 요구된다. 즉, 전문직 종사자들을 대상으로 운영 중인 연금제도들의 추가적 통합이 필요할 것으로 보인다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 경제위기가 연금개혁을 촉발하는 국가 사례로서 그리스의 연금개혁을 살펴 보았다. 그리스의 사례는 한 사회에서 요구되는 연금개혁이 제 때에 자발적으로 실행되지 못하고 계속해서 후세대에게로 책임이 전가되어 막다른 골목에 이르게 될 경우, 외부의 압력에 의해 한 국가의 연금체계가 급진적이며 구조적으로 개혁될 수 있으며, 사회 구성원들의 요구가 충분히 반영되지 못하는 개혁이 될 수 있다는 것을 보여주고 있다는 점에서 의미가 있다. 2008년 경제위기 이후 EU·IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 강제적으로 이루어진 2010년 연금개혁은 재정안정화에 초점을 맞추어 급진적으로 추진되었으며, 개혁의 강도는 그리스에서 이루어진 이전의 연금개혁은 물론, 다른 서구 선진국들의 연금개혁과 비교할 때도 차원이 달랐다.

본 연구를 통해 제시된 연금개혁의 과제는 다음과 같다. 첫째, 소득비례연금의 급여 수준이 대폭 하락하여 총 소득대체율이 90%에서 60% 정도로 낮아졌으나 이에 대한

보완책이 미흡하여 앞으로 노인빈곤 문제가 더욱 심각해질 개연성이 있으므로 급여의 적절성 제고가 필요하다. 둘째, 급속도로 진행되고 있는 인구고령화에 대응하기 위한 지속 가능성 제고방안의 모색이 필요하다. 셋째, 전문직 종사자들을 대상으로 운영 중인 연금 제도들의 추가적 행정적 통합이 필요하다.

그리스의 사례가 우리나라에게 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 노인빈곤의 문제를 해결하기 위해 국민연금의 적용의 사각지대 문제 및 짧은 연금가입기간의 문제를 개선하기 위한 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 물론 국가 내부적 역량으로 연금개혁을 성공하지 못했던 그리스와는 달리, 우리나라는 재정적 위험이 비교적 먼 미래에 발생할 것으로 예상되는 상황에서 2차례에 걸쳐 재정적 지속가능성에 초점을 맞춘 국민연금 개혁을 자발적으로 실시한 경험이 있다. 하지만, 우리나라의 경우에도 지하경제가 크고 자영자 비중이 높으며, 그로인해 소득과악률이 낮고 노인빈곤율이 높으며, 광범위한 공적연금의 사각지대 문제 및 짧은 연금가입기간의 문제가 발생하고 있다는 점에서 그리스와 공통점을 가지고 있다. 공적연금의 사각지대와 짧은 연금가입기간의 문제가 해결되지 않으면 높은 노인빈곤율을 보일 수 있다는 그리스의 경험에 비추어, 우리나라의 경우에도 높은 노인빈곤율의 문제를 풀기 위해서 국민연금의 적용의 사각지대를 축소하고 가입기간을 확대하여 급여의 적정성을 제고하기 위한 노력이 국민연금 관련 정책에서 우선순위에 놓일 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 국민연금과 기초연금의 안정적인 관계 및 적절한 역할 분담이 필요하다. 그리스의 경우, 만연한 지하경제 및 높은 자영자 비중 등으로 인해 기여제도(소득비례연금)와 비기여제도(노인기초보장제도) 간 상호보완적 발전을 뒷받침해줄 수 있는 경제·사회적 여건이 크게 미흡하여 제도 간 역할분담관계가 상당히 왜곡된 것이 사실이다. 특히 비기여제도인 최저연금은 근로자 평균소득의 30%에 달하는 관대한 급여를 제공하고 있어서 연금지출을 압박했으며, 수급자가 급속히 늘어나면서 GDP 대비 공적연금지출 비중을 OECD 국가들 중 가장 높은 수준으로 끌어 올리는 결과를 초래하였다. 또한 소득비례 연금과 노인기초보장제도가 상호보완적인 관계에서 발전하기 위한 최소한의 전제조건, 즉, 소득비례연금의 건전한 성숙도 충족되지 않은 상태에서 무분별하게 노인기초보장제도를 도입함으로써 사실상 소득비례연금의 발전기반을 거의 와해시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다(이용하 외, 2015). 결국, 그리스는 2010년 개혁을 통해 1층과 2층으로 구분되어 있던 소득비례연금을 하나로 통합하고 소득대체율을 60%까지 낮췄으며, 서로

중복되어 비효율적으로 운영되는 노인기초보장제도들을 최저보장연금으로 일원화 하였다. 이렇듯, 그리스의 사례는 우리나라의 경우에도 국민연금과 기초연금이 상호 보완적인 관계에서 조화롭게 발전하는 것이 중요함을 시사하고 있다. 그리고 이를 위해 두 제도가 어떻게 연계되고 역할 분담하는 것이 바람직할 것인지에 관한 사회적 논의와 합의가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 잇단 개혁 실패로 인해서 현재 수급자들까지 급여를 삭감하도록 규정한 것은 우리나라의 공무원연금 개혁과 관련해서 중요한 시사점을 제공해 준다. 그리스는 계속된 연금개혁의 실패로 문제점이 누적된 가운데, 국제기구들의 긴급요구로 공적연금을 대폭 축소해야 하는 상황에 직면하였고, 미래 수급자들에 대한 조정만으로 충분하지 않게 되어 현재 연금수급자들의 급여까지 축소시켰다. 사실, 정상적인 경우라면 현재 수급자들에 대한 급여축소는 신뢰원칙의 위반이라고 할 수 있지만, 그리스의 긴박한 상황은 현재 수급자들까지 고통분담에 참여시킨 것이다. 현재 논의 중인 우리나라 공무원연금 개혁도 비슷한 맥락이라 할 수 있다. 과거 수차례의 연금개혁 시도가 있었으나 계속해서 기득권을 보호하는 차원의 개혁밖에 이루어지지 않았고, 그 결과 현재는 연금수급자들에게 일부 기여금을 받도록 하는 조치들이 고려되고 있는 상황이다. 물론, 우리나라 공무원연금 문제가 그리스처럼 급박한 상황인지 아닌지 여부까지 본 연구에서 다룰 수는 없지만, 연금개혁이 지연되거나 왜곡되는 경우 현재 수급자들의 권리도 완전히 보호되지 않을 수 있다는 점을 시사하는 것으로 볼 수 있다.¹⁴⁾

끝으로, 최근의 급변하는 상황을 고려해볼 때 그리스의 강요된 연금개혁이 성공적으로 마무리될 수 있을지 의문이다. 지난 2015년 1월말 선거를 통해 집권한 급진좌파 시리자는 구제금융 재협상, 연금개혁 철회를 공약으로 하여 국민들의 지지를 이끌어 냈으며, 이는 다수의 국민들이 강요된 연금개혁에 대한 반감을 표출한 것으로 볼 수 있다. 현재 시점에서 그리스 연금개혁의 결말을 예상할 수는 없으나, 국민들이 동의하지 않는 강요된 연금개혁은 경우에 따라서는 일반 국민들로부터 배척받아 실패할 수 있다는 것을 보여 주고 있다. 2010년 개혁의 주요 조치들이 2015년부터 실시되도록 되어 있는데 이런 조치들이 실제 이행될지 아닐지에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

14) 여기에서 국민연금 대신 공무원연금에 대한 시사점을 언급하는 이유는 국민연금은 개혁의 방향이 옳은지 아닌지에 대한 가치관에 관계없이 수십 년 후에 발생할 재정문제에 대한 개선을 위해서 선제적으로 급진적인 개혁을 실시했던 반면, 공무원연금은 이미 재정문제가 발생하고 있음에도 개혁이 계속 실패하여 왔고 그러한 개혁의 실패과정이 그리스 사례와 유사하기 때문이다.

정인영은 영국 University of York에서 사회정책학 석·박사학위를 받았으며, 현재 국민연금연구원
에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금, 사회보장, 공공부조, 빈곤 등이다.
(E-mail: inyoung.jung@nps.or.kr)

권혁창은 서울대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 미국 University of Wisconsin-Madison
에서 사회복지학 박사학위를 받았다. 현재 경남과학기술대학교 사회복지학과 조교수로 재직 중이다.
주요 관심분야는 연금, 사회보장, 복지개혁, 근로연계복지 등이다. (E-mail: khchang3@hanmail.net)

정창률은 연세대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 영국 University of Sheffield에서 사회
정책학 박사학위를 받았다. 현재 단국대학교 사회복지학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심
분야는 연금, 사회보장 등이다. (E-mail: mymetapho@hotmail.com)

참고문헌

- 권혁창, 정창률, 정인영(2015). *남부유럽 연금개혁 연구*. 서울: 국민연금연구원.
- 김연명(2014). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. *한국사회복지조사연구*, 36, pp.27-59.
- 유호선, 이지은(2012). 노후소득보장제도 유형별 연금제도 개혁특성: 유럽연합 국가를 중심으로. 국민연금연구원.
- 이용하, 최인덕, 최옥금(2015). 노인기초보장제도와 국민연금 간 역할분담관계에 관한 연구. 서울: 국민연금연구원.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage Publication.
- EGovernment Social Security(그리스 전자정부 사회보장). <http://www.idika.gr>. 2014.12.11. 인출.
- European Commission (2011). *The 2012 Ageing Report*. Brussels: EC.
- European Union (2012). *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*. Luxembourg: EU.
- European Union (2009). *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046*. Luxembourg: EU.
- Featherstone, K., Tinios, P. (2006). Facing up to the Gordian Knot: The Political economy of pension reform. In M. Petmesidou, E. Mossialos, *Social Policy Developments in Greece*. London: Ashgate.
- Gough, I. (2000). *Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case*, Paper for Social Protection in the New Era, Bath, University of Bath, UK.
- IMF (2010). Greece: Stand-By Agreement-Review Under the Emergency Financing Mechanism. IMF Country Report No. 10/217.
- Lavdas, K. (1997). *The Europeanization of Greece: Interest politics and the crises of integration*. London: Macmillan.
- OECD (2011). *OECD Factbook 2011*. Paris: OECD.
- OECD (2013a). *Pensions at a Glance 2013*. Paris: OECD.
- OECD (2013b). *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*. Paris: OECD.

- OECD (2014a). *OECD Factbook 2014*. Paris: OECD.
- OECD (2014b). *OECD Pensions Outlook 2014*. Paris: OECD.
- Orenstein, M, A. (2013). Pension Privatization: Evolution of a Paradigm. *Governance*, 26(2), pp.259-281.
- Pemesidou, M. (2013). Is Social Protection in Greece at a Crossroads? *European Society*, 15(4), pp.597-616.
- Petmesidou, M. (2012). *Pensions, Health Care and Long-term Care*. ASISP Annual National Report 2012. Brussels: EC.
- Schwartz, H. (2001). Round up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics and Welfare State Change. In P. Pierson (Eds.). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Symeonidis, G. (2013). *The Greek Pension Reform Strategy 2010-2013: Steering away from the tip or the iceberg?* Paper presented at the World Pension Summit, November 2013, Amsterdam, Netherlands.
- The Economist (2010.2.23.). Greece's generous pensions: What makes Germans so very cross about Greece?
- Triantafillou, P. (2006). Greece: Political Competition in A Majoritarian System. In E. M. Immergut, M. A. Karen and I. Schulze (Eds.). *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp.97-149.
- Walker, A., Deacon, B. (2003). Economic globalization and Policies on Ageing. *Journal of Societal and Social Policy*, 2(2), pp.1-18.
- World Bank (2012). *International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures*. Discussion Paper 1211. Washington, DC: World Bank.

Forced Pension Reform: The Case of Greece

Jung, In Young

(National Pension Research Institute)

Kwon, Hyeok Chang

(Gyeongnam National University of
Science and Technology)

Jung, Chang Lyul

(Dankook University)

The purpose of this study is to examine the forced pension reform in Greece and draw its policy implications for the development of public pension systems in Korea. It explores the economic context and the political process of the pension reform in Greece, analyzes the contents of the Greek pension reform, and suggests its future directions. The results of the study are as follows: First, the 2008 global recession was the economic contexts for the 2010 Greek pension reform, and EU and IMF enforced the pension reform to reduce the national debt of Greece. The pension reform focused on the financial sustainability of the pension systems and the effects of the radical pension reform are profound. Second, the benefit level of the earnings-related pension was cut so significantly that there is a possibility of future poverty problems for the elderly. This study has two policy implications for the development of public pension systems in Korea. First, we need to reduce the coverage gap in the National Pension scheme and to extend the contribution periods in order to reduce the elderly poverty. Second, we need to balance the roles of the National Pension scheme and the Basic Pension and to develop the appropriate relationship between the two schemes.

Keywords: Greece, Pension Reform, Global Recession, Pension Coverage Gap, Elderly Poverty