

【연구책임자】

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

곽은혜 한국노동연구원 부연구위원

유호선 국민연금연구원 연금제도연구실장

정창률 단국대학교 사회복지학과 교수

Mika Vidlund Finnish Centre for Pensions Liaison Manager

홍성운 한국보건사회연구원 연구위원

제|출|문

OECD 대한민국 정책센터 소장 귀하

본 보고서를 귀 기관과 용역계약(2020. 8. 25.)한 「OECD ‘한 눈에 보는 연금’의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안」의 보고서로 제출합니다.

2020년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식

본 연구는 OECD 대한민국 정책센터의 2020년도 연구사업으로서, 연구 책임 수행기관인 한국보건사회연구원이 핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions)의 Mika Vidlund, 한국노동연구원의 곽은혜 박사, 국민연금연구원 유호선 박사, 단국대학교 정창률 교수와 협력하여 추진하였다.

2인의 익명 보고서 검토자로부터 보고서 제목이 너무 길고, 보고서 제목을 통해 보고서에 무슨 내용을 담길 지가 명확하지 않다는 점을 들어, 보고서 제목을 바꾸는 것이 좋겠다는 의견이 있었다. 이러한 지적에도 불구하고 보고서 제목을 그대로 유지하기로 하였다. 보고서 내용을 모두 보고서 제목에 담으려고 하다 보니 제목이 길어졌기 때문이다. 서론 부분에서 보고서 제목을 이렇게 정한 배경에 대해 간략하게 기술하였다.

아울러 본 보고서에 언급된 의견들은 전적으로 연구자들의 견해이며, OECD 혹은 OECD 대한민국 정책센터의 공식적인 견해와 무관함을 밝혀 둔다.

발|간|사

인생 100세 시대를 맞이하여 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있다. 본 연구보고서에 수록된 내용을 통해 확인할 수 있는 것처럼 복지국가의 대명사로 불리는 스칸디나비아 국가들이 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 폐지하는 대신, 소득비례연금을 축으로 하되 저소득층을 대상으로 최저보증연금을 도입하는 방향으로 노후소득보장제도에서의 선택과 집중을 강화하고 있다.

이는 과거에 비해 급격하게 늘어나는 평균수명, 저성장 추세로 인한 전통적인 소득보장제도의 지속 가능성 저하, 그리고 소득 및 근로 조건 등에서의 양극화 심화로 인한 사회 구성원 간의 형평성 문제 대두로 인해 Rawls의 정의론에 기반한 스칸디나비아 복지국가의 존립기반이 위협받고 있었기 때문이다.

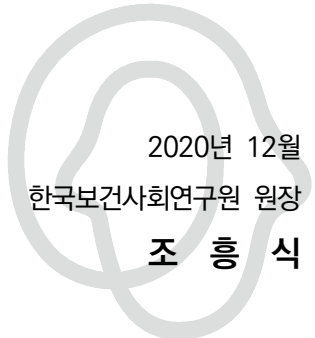
사회·경제 환경 및 노후소득보장제도 성숙도 측면에서 이들 국가와 매우 커다란 차이가 존재하는 것이 우리의 현실인 관계로 지금 당장 이들 국가와 동일한 방향으로 제도 개편을 단행하는 것이 정치적·사회적으로 수월하지 않을 것이다. 국민연금제도 등 사회보장제도의 성숙도가 낮아 서이기도 하나, 부인할 수 없는 사실은 지금 당장은 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 회원국에서 손꼽을 정도로 높다는 것을 현실로 받아들여야 하기 때문이다. 그렇다고 이러한 우리의 현실을 내세워, 다양한 이해 관계자들의 반발에도 불구하고 인구 고령화에 대처할 수 있는 방향으로 제도 개편의 물꼬를 트고 있는 복지 선진국들의 최근 동향을 마냥 무시할 수만도 없는 것이 또 다른 우리의 현실이기도 하다. 이러한 면들을 종합적으로 고려한 노후소득보장체계 구축방안 마련이 시급한 이유가 여기에 있다 할 것이다.

본 보고서는 적기에 제대로 된 방향으로의 연금제도 개혁을 소홀히 해

왔던 이태리와 그리스가 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 어떠한 방향으로 제도 개편을 추진해왔었는지에 대해서도 상세히 기술하고 있다. 자체 노력으로 제대로 된 방향으로의 제도 개편이 이루어지지 못할 경우, 국가적으로 어떠한 상황에 놓이게 될지를 제대로 보여주는 사례라 할 수 있을 것 같다. 보고서에서는 일본, 영국, 캐나다에서 최근 20여년 간 진행되었던 연금 개혁의 주요 내용들도 소개하고 있다. 국가별로 처한 상황이 상이한 상황에서 노후소득보장이라는 본연의 제도 도입 목적과 함께 제도 지속 가능성 확보 차원에서 국가별로 어떠한 유사점과 차이점이 있는지를 보여줄 수 있는 좋은 사례로 보여진다.

이러한 문제의식을 염두에 두면서, 지난 20여년 동안 진행되어 온 OECD 회원국들의 연금제도 개편 추이를 보여주고 있는 본 연구보고서는 OECD 회원국 중에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행될 것으로 예상되는 우리에게 적지 않은 정책적인 시사점을 제공할 것으로 보여진다. 이러한 연구 내용이 관련 분야 연구자와 정책 당국의 연금개편 논의에 참고자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

본 연구를 지원해 주신 OECD 대한민국 정책센터를 비롯하여 자료 협조에 도움을 주신 핀란드와 국내 협력 연구 기관의 관련자분들께 감사드립니다.



2020년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요 약	1
Abstract	41
제1장 서 론	123
제2장 사회경제 여건 변화와 연금 개혁 개관: 주요 제도 변화 중심으로	135
제1절 지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회 여건 변화와 연금정책의 Paradigm 변화 ..	137
제2절 주변 환경변화에 적응하기 위한 연금 개혁 주요 내용: 연금자동안정장치 개관 ..	149
제3절 연금 개혁으로 인한 노후소득보장 약화에 대한 대응방향: 최저소득보장 유형 ..	151
제3장 OECD 회원국들의 유형별 연금제도 운영 현황	167
제1절 그리스와 이탈리아의 연금제도 운영 현황	169
제2절 일본, 영국, 캐나다의 연금제도 운영 현황	227
제3절 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 연금제도 운영 현황	262
제4장 한국 노동시장의 이중구조와 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금 제도 개편 방향	345
제1절 한국 노동시장의 이중구조 현황에 대한 분석	347
제2절 점진적 퇴직 활성화 방안	384
제3절 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향 - 비정형 근로자: 플랫폼 노동자와 특수형태 근로자 중심으로	393
제4절 비정형 근로자 관련 주요 쟁점: 국민연금 지역 가입자로 분류되는 특수형태 근로자 등에 대한 보험료 지원을 통한 사각지대 축소 효과	406
제5장 주요 내용 요약 및 정책제언	415
참고문헌	443
부 록	465



요약 · Abstract

〈표 1〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황 9	
〈표 2〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모	32
〈Table 1〉 Automatic adjustments in mandatory schemes, OECD selected countries	58
〈Table 2〉 Number of workers in the platform economy in Korea	107

본문

〈표 2-1-1〉 OECD Economic Surveys: Korea 2018	144
〈표 2-2-1〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황 ...	150
〈표 3-1-1〉 그리스가 체결한 양해 각서	176
〈표 3-1-2〉 그리스 정부 재정적자 (2008-2018년)	177
〈표 3-1-3〉 시장가격 기준 1인당 GDP	178
〈표 3-1-4〉 빈곤율 (중위소득의 50%)	179
〈표 3-1-5〉 경제활동 인구 실업률	180
〈표 3-1-6〉 그리스 연금의 시기별 소득대체율	192
〈표 3-1-7〉 그리스와 OECD 국가의 연금지출 비중 (GDP 대비) 추이	192
〈표 3-1-8〉 시점별 연금지출 추정	193
〈표 3-1-9〉 1990년대부터 2011년까지 이탈리아 연금 개혁 요약	203
〈표 3-1-10〉 소득 수준별 연금대체율	216
〈표 3-1-11〉 연령에 따른 개인 빈곤율	219
〈표 3-1-12〉 90년대 중반부터 2016년까지 연령별 상대 빈곤율 증감	222
〈표 3-1-13〉 노인빈곤율 및 전체 빈곤율	223
〈표 3-1-14〉 소득 수준별 연금대체율	223
〈표 3-2-1〉 재정재계산과 재정검증의 비교	233

〈표 3-2-2〉 2019년 재정검증의 결과	235
〈표 3-2-3〉 YMPE 상향 조정 계획	261
〈표 3-2-4〉 YMPE를 기준으로 구분되는 보험료를 상향 조정 계획	261
〈Table 3-3-1〉 Main characteristics of the employment pension schemes (2021) ..	282
〈Table 3-3-2〉 Main characteristics of the minimum old-age pension schemes (2021)	285
〈Table 3-3-3〉 Automatic adjustments in mandatory schemes	331
〈표 4-1-1〉 연도별 1차 노동시장 규모	350
〈표 4-1-2〉 노동시장별 남성 근로자 비율	351
〈표 4-1-3〉 노동시장별 대졸자 비율	352
〈표 4-1-4〉 노동시장별 근로자 평균 연령	352
〈표 4-1-5〉 노동시장별 국민연금 가입 비율	353
〈표 4-1-6〉 노동시장 별 퇴직연금 가입 비율	354
〈표 4-1-7〉 기업규모별 평균 월 급여액	356
〈표 4-1-8〉 고용형태별 평균 월 급여액	356
〈표 4-1-9〉 기업 규모별 시간당 임금 격차	358
〈표 4-1-10〉 고용형태별 시간당 임금 격차	358
〈표 4-1-11〉 1차 노동시장과 2차 노동시장의 시간당 임금 격차	360
〈표 4-1-12〉 분위회귀분석을 이용한 노동시장 간 임금 격차	362
〈표 4-1-13〉 시간당 임금총액 격차 OB decomposition 결과	365
〈표 4-1-14〉 시간당 정액급여 격차 OB decomposition 결과	366
〈표 4-1-15〉 노동패널 요약통계량	368
〈표 4-1-16〉 기업규모에 따른 표본 특성	369
〈표 4-1-17〉 고용형태에 따른 표본 특성	370
〈표 4-1-18〉 기업 규모에 따른 조건부 전이확률	372
〈표 4-1-19〉 고용 형태에 따른 조건부 전이확률	372
〈표 4-1-20〉 노동시장 간 이동경직성	374
〈표 4-2-1〉 연령별 고용지원금	387

〈표 4-2-2〉 분쟁 사안 처리 일정표	387
〈표 4-3-1〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모	398
〈표 4-3-2〉 플랫폼경제 종사자 사회보험 가입 비율	399
〈표 4-4-1〉 저소득 지역가입자 보험료 지원에 따른 소요재원: 2021~2024	410
〈표 4-4-2〉 중위 기준소득월액 이하 지역 소득신고자의 규모와 특성(2018. 12. 기준)	410
〈표 4-4-3〉 지역가입자 중위소득 이하인 지역가입자를 대상으로 보험료 지원할 경우의 소요재 원: 2021~2024	411

부록

〈부표 1-1〉 자료원별·노인집단 유형별 자산 분포(2015년 기준)	467
--	-----



요약 · Abstract

[그림 1] 싱가포르에서 67세까지 정년이 연장되어 온 과정	30
[Figure 1] Poverty rates among older age groups and the total population	49
[Figure 2] Future net replacement rates for full-career average-wage workers	51
[Figure 3] Differences in pension contribution rates among countries	54
[Figure 4] Current old-age income security systems in Finland, Sweden, Denmark, and Norway	61
[Figure 5] Guaranteed pension and Income-related pension in Sweden	63
[Figure 6] Total pension amount including housing allowance in Finland (as of 2019)	65
[Figure 7] Old age dependency ratio (population 65 and over to population 15 to 64 years)	81
[Figure 8] Current retirement ages by year of birth in the Nordic countries.	87
[Figure 9] Statutory pension expenditure in relation to GDP, %, in 2016-2070.	89
[Figure 10] Average Monthly Earned Income by Company Size and Age	98
[Figure 11] Average Monthly Earned Income by Employment Type and Age	98
[Figure 12] Rate of Participation in National Pension Scheme by Company Size and Age	99
[Figure 13] Provision of Severance Pay by Employment Type and Age	100
[Figure 14] Provision of Severance Pay by Company Size and Age	100
[Figure 15] Provision of Severance Pay by Employment Type and Age	101
[Figure 16] Mechanism of digital social security (example)	118

본문

[그림 2-1-1] 40년 내로 2배 가까운 증가가 예상되는 평균 노인부양비: 생산가능인구(20~64세) 100명당 65세 이상 인구 수, 1980~2060년	138
--	-----

[그림 2-1-2] (2020년과 2060년) OECD 회원국의 노년부양비 비교	139
[그림 2-1-3] 노인의 가처분 소득: 64세 이상 노인의 소득, 전체인구 소득 대비 비율	141
[그림 2-1-4] 노인 연령 집단과 전체 인구의 빈곤율: 상대적 빈곤율(% , 2016년 기준)	142
[그림 2-1-5] 임금 근로자의 미래 순소득대체율(해당 국가의 연금 산정에 필요한 완전한 경력을 충족하였다는 가정 하의 소득대체율)	145
[그림 2-1-6] OECD 회원국들의 연금 기여율(보험료율), 2018년 기준	147
[그림 2-3-1] 노르딕 4개국의 연금제도 현황	152
[그림 2-3-2] 스웨덴 보장연금의 감액슬라이드	153
[그림 2-3-3] 노르웨이 노령연금체계(2008년 기준)	155
[그림 2-3-4] 노르웨이 노령연금체계(2011년 이후)	156
[그림 2-3-5] 핀란드 주택수당을 포함한 총연금액(2019년 기준)	157
[그림 2-3-6] 독일 평균소득가입자의 순소득대체율 변화(1985~2025년)	160
[그림 2-3-7] 독일의 법정연금과 최저연금 급여구조	161
[그림 2-3-8] 2004년 연금제도 개정에 근거한 소득대체율과 완전부과 방식인 경우의 소득대체율	162
[그림 2-3-9] (2014년부터 2110년까지의) 급여수준 자동조정과 최종 소득대체율 (2014년) ·	163
[그림 2-3-10] 2004년 연금 개혁에 따른 급여수준 자동조정 구조	164
[그림 2-3-11] 사회·경제상황이 변동된 경우의 소득대체율 전망 : 2004년 재정검증	165
[그림 2-3-12] 사회·경제상황이 변동된 경우의 소득대체율 전망 : 2019년 재정검증	165
[그림 3-1-1] 삭감 전후 연금액 수준 빈도	189
[그림 3-1-2] 개혁 전후 공적연금 지출 수준 추정	210
[그림 3-2-1] 공적연금제도 체계 및 가입자 규모(2019년 3월 기준)	229
[그림 3-2-2] 비정규 근로자 증가 추이	237
[그림 3-2-3] 영국의 현행 노후소득보장체계 (2016년 4월 이후)	246
[그림 3-2-4] 캐나다의 현행 노후소득보장체계	256
[그림 3-2-5] 캐나다 기업연금 가입률	259
[그림 3-2-6] 2016년 CPP개혁 내용 및 조정계획	260
[노르딕 국가들의 노인 부양비 (15~64세 인구 대비 65세 이상 인구)]	263

[현재 기준으로 노르딕 국가들의 출생 연도별 은퇴 연령]	270
[노르딕 국가들의 GDP 대비 법정연금 지출액 변화추이 (2016-2070년, %)]	271
[Figure 3-3-1] Total fertility rate 2000-2019.	276
[Figure 3-3-2] Life expectancy at birth by gender 1980-2100.	277
[Figure 3-3-3] Old age dependency ratio (population 65 and over to population 15 to 64 years)	278
[Figure 3-3-4] Structure of the Finnish old-age pension system	287
[Figure 3-3-5]. Structure of the Danish old-age pension system.	290
[Figure 3-3-6] Structure of the Norwegian old-age pension system	294
[Figure 3-3-7] Structure of the Swedish old-age pension system	296
[Figure 3-3-8] The employment rate of 55-64-year-olds in the Nordic countries in 2000-2019	305
[Figure 3-3-9] Employment rate of 55-64-year-olds women in 2000-2019	305
[Figure 3-3-10] Employment rate of 55-64-year-olds men in 2000-2019	306
[Figure 3-3-11] Historical and projected changes in retirement ages in the Nordic countries since 1949.	307
[Figure 3-3-12] Current retirement ages by year of birth in the Nordic countries	310
[Figure 3-3-13] Number of disability pensions in relation to working-age population (15-64 years old).	320
[Figure 3-3-14] Private sector (the Employees Pensions Act) earnings-related pension expenditure and contribution income in Finland relative to wage sum (%).	324
[Figure 3-3-15] Pension assets in statutory and occupational pension plans in 2018, % of GDP.	325
[Figure 3-3-16] Statutory pension expenditure in relation to GDP, %, in 2016-2070	327
[Figure 3-3-17] Change in the Swedish earnings-related pension index and price index in 2000-2020, %.	333

[그림 4-1-1] 기업규모별 연령 별 평균 월 근로소득	376
[그림 4-1-2] 고용형태별 연령 별 평균 월 근로소득	376
[그림 4-1-3] 기업 규모별 연령별 평균 시간당 임금	377
[그림 4-1-4] 고용형태별 연령 별 시간당 임금	378
[그림 4-1-5] 기업 규모 별 연령 별 국민연금 가입률	379
[그림 4-1-6] 고용 형태 별 연령 별 국민연금 가입률	380
[그림 4-1-7] 기업 규모 별 연령 별 법정 퇴직금 제공 여부	381
[그림 4-1-8] 고용 형태 별 연령 별 법정퇴직금 제공여부	382
[그림 4-2-1] 싱가포르에서 67세까지 정년이 연장되어 온 과정	385
[그림 4-2-2] 고령 근로자 재고용 문제에 대한 싱가포르 노사정의 가이드 라인 (Tripartite guidelines on the Re-employment of older employees)	388
[그림 4-3-1] 플랫폼의 분류	395
[그림 4-3-2] 플랫폼 경제 종사자의 범위	397
[그림 5-1] ILO 권고를 고려한 노후소득보장체계 구축 방향	431
[그림 5-2] 2014년 영국의 연금 개혁 주요 내용: 기존 연금 크레딧 중에서 저축 크레딧제도 폐지 ..	435
[그림 5-3] 디지털 사회보장의 작동 방식(예)	438
[그림 5-4] 덴마크 노후소득보장체계 구축과정에서의 고단했던 여정	440

부록

[부그림 1-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준) ..	466
[Figure 2a-1] Employment rate of 55-59-year-olds 2000-2019, %	467
[Figure 2a-2] 60-64세 연령층의 고용율 변화 추이 Employment rate of 60-64-year-olds 2000-2019, %	467
[Figure 2a-3] 65-69세 연령층의 고용율 변화 추이 Employment rate of 65-69-year-olds 2000-2019, %	468



1. 연구의 목적 및 필요성

- 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위해 연금제도를 포함한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있음.
- 한국 사회에서 잘 운영되는 복지국가 사례로 자주 인용되는 스칸디나비아 국가들은 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 폐지하는 대신,
 - 소득비례연금을 주축으로 하되 저소득층을 대상으로 최저보증연금을 도입하는 방향으로 노후소득보장제도에서의 선택과 집중을 강화하고 있음.

- 이는 과거에 비해 급격하게 늘어나는 평균수명, 저성장 추세로 인한 전통적인 소득보장제도의 지속 가능성 저하, 그리고 소득 및 근로 조건 등에서의 양극화 심화로 인한,
 - 사회 구성원 간의 형평성 문제 대두로 인해 Rawls의 정의론에 기반한 스칸디나비아 복지국가의 존립기반 자체가 위협받고 있었기 때문이었음.

- 사회·경제 환경 및 노후소득보장제도 성숙도 측면에서 이들 국가와 매우 커다란 차이가 존재하는 것이 한국의 현실인 관계로 지금 당장 이들 국가와 동일한 방향으로 제도 개편을 단행하는 것이 정치적·사회적으로 수월하지 않을 것임.
- 국민연금제도 등 사회보장제도의 성숙도가 낮아서이기도 하나, 지

2 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

금 당장은 한국의 노인빈곤율이 OECD 회원국에서 손꼽을 정도로 높다는 것을 현실로 받아들여야 하기 때문임.

- 그렇다고 이러한 우리의 현실을 내세워, 다양한 이해 관계자들의 반발에도 불구하고 인구 고령화에 대처할 수 있는 방향으로 제도 개편의 물꼬를 트고 있는 복지 선진국들의 최근 동향을 마냥 무시할 수만도 없는 것이 한국이 처한 현실이기도 함.
- 이러한 면들을 종합적으로 고려한 연금개혁과 노후소득보장체계 구축방안 마련이 시급함.

□ OECD는 수년간 OECD Pensions at a Glance(이하, 한 눈에 보는 연금)를 통해 국가별 최신 연금개혁 동향과 연금 관련 주요 지표 변화 추이를 보고하고 있으며, 특히 사회·경제 여건 변화에 따른 특별 주제들을 선정하여 국가별 대처 현황을 비교하고 있음.

- 2017년 발간된 『한 눈에 보는 연금』은 유연 퇴직(Flexible retirement)에 대해, 2019년의 『한 눈에 보는 연금』은 비정형 근로(Non-standard forms of work)를 특별 챕터로 선정하여,
 - 관련된 내용의 추세와 특징 및 왜 이러한 주제들이 주목받고 있는지, 나아가 기존의 연금제도 개선을 통해 노후소득보장을 강화할 수 있는 방안들을 고민해 오고 있음.

○ 이와 함께 다음과 같은 다양한 연금지표들을 주기적으로 비교 분석하고 있음.

- 연금제도 설계(Design of pension systems), 연금 수급권(Pension entitlements), 인구·경제학적인 측면(Demographic and economic context), 노인들의 소득과 빈곤(Incomes and

poverty of older people), 노후소득 제도의 재정상황(Finances of retirement-income system) 관련한 지표를 중점적으로 검토하고 있음.

○ 2017년과 2019년 『한 눈에 보는 연금』에 수록된 연금개혁 추이와 주요 지표 변화를 동태적인 관점에서 분석할 경우, 연금제도의 미래 발전 방향에 대한 시사점 도출이 가능함.

- 특히 빠른 인구 고령화 과정에서의 유연 퇴직 활성화와 4차 산업혁명으로 인해 빠르게 증가하고 있는 새로운 직업 유형들을 포괄할 수 있는 노후소득보장모형에 대한 시사점 도출이 가능할 것임.

□ 이러한 문제의식 하에, 본 연구에서는 2017년과 2019년에 발간된 OECD의 한 눈에 보는 연금에 수록된 내용들 중에서, 빠르게 변화하는 사회·경제여건 변화에 대처하기 위한 OECD 회원국들의 주요 연금개편 내용과 스페셜 챕터, 즉 유연 퇴직(Flexible retirement)과 비정형 근로(Non-standard forms of work) 관련 내용을 검토하였음.

○ OECD 발간 보고서 내용 외에도, 본 연구에서는 적기에 제대로 된 방향으로의 연금제도 개혁을 소홀히 해왔던 이탈리아와 그리스가 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 어떠한 방향으로 제도 개편을 추진해왔었는 지에 대해 상세히 기술하고 있음.

- 자체 노력으로 제대로 된 방향으로의 제도 개편이 이루어지지 못할 경우, 국가적으로 어떠한 상황에 놓이게 될 지를 제대로 보여주는 사례라 할 수 있을 것 같아서임.

○ 본 연구에서는 일본, 영국, 캐나다에서 최근 20여년 간 진행되었던

4 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

연금개혁의 주요 내용들도 소개하고 있음.

- 국가별로 처한 상황이 상이한 상황에서 노후소득보장이라는 본연의 제도 도입 목적과 함께 제도 지속 가능성 확보 차원에서 국가별로 어떠한 유사점과 차이점이 있는 지를 비교해보기 위해서임.

- 이러한 문제의식을 염두에 두면서, 지난 20여년 동안 진행되어 온 OECD 회원국들의 연금제도 개편 추이를 보여주고 있는 본 연구는,
 - OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행될 것으로 예상되는 한국에게 적지 않은 정책적인 시사점을 제공할 것임.

2. 사회·경제 여건 변화와 연금 개혁 개관: 주요제도 변화 중심으로

가. 지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회·경제 여건 변화와 연금정책의 Paradigm 변화

- 1) 사회·경제 여건 변화와 주요 연금관련 지표 비교: 한국을 중심으로 여타 OECD 회원국들과 비교

- 정도의 차이는 있으나 OECD 회원국들 대다수가 과거와는 비교하기 어려울 정도로 악화된 노인부양비, 즉 경제활동인구 대비로 비율이 크게 늘어난 연금 수급자 비율로 인해, 기존의 공적연금제도를 유지하기가 사실상 불가능할 것으로 보여지고 있음.

- 주목되는 점은 OECD 회원국들 중에서도 한국의 상황이 가장 악화될 것으로 예상되고 있다는 것임.

- 2020년 기준으로 OECD 평균보다 낮은 한국의 노인부양비가 40년 후인 2060년에 가서는 OECD 회원국 중에서 노인부양비가 가장 높은 나라, 이로 인해 연금제도를 운영하기에 미래세대의 부담이 가장 높은 나라가 될 것으로 전망되고 있음.

□ 한국의 노인 빈곤율이 OECD 회원국 중에서 가장 높은 것은 사실이나, 한국의 현실에 비추어 볼 때 왜곡되는 측면도 적지 않음.

○ 한국 노인 연령 집단의 상대빈곤율이 OECD 최고 수준인 것은 사실이나, 노인 집단사이의 소득 불평등이 주된 요인이라는 점도 주목할 필요가 있음.

○ 노인 집단의 상대빈곤율이 높은 것이 사실이나,

- 고소득·고자산 노인집단과 상대 빈곤선(약 90만원 선)보다 훨씬 낮은 절대빈곤선(국민기초생활보장제도의 생계급여인 52만원) 이하에 놓여있는 노인 비율이 25% 전후에 달하여, 노인집단 내에서의 양극화가 주된 이유 중의 하나이기 때문임.

○ 특히 전통적으로 금융자산보다 부동산 자산을 선호하는 한국의 자산보유 특성을 고려하여 노인집단이 소유한 주택을 고려한 다차원적 접근에 따를 경우,

- 한국의 노인빈곤율이 21% 수준으로 하락하는 것으로 나타나고 있다는 측면이 있어서임(윤석명 외., 2017).

□ 지난 20여년 동안 복지 선진국인 스칸디나비아 국가들의 연금개혁 과정을 제대로 이해하고 그에 따른 시사점을 제대로 도출하기 위해서도, **한국** 노인집단의 정확한 빈곤 실태 파악은 매우 중요한 정책 과제로 대두되고 있음.

6 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

○ 구체적으로, 2018년 6월에 발간된 OECD 한국경제검토보고서에서는 2021년에 기초연금을 30만원으로 인상할지라도,

- 65세 이상 노인 70%에게 지급하는 현행 기초연금 체계를 그대로 유지할 경우 노인 빈곤율이 42.4%에 달하여, 여전히 OECD 평균의 3배 수준 될 것이라는 점을 언급하고 있음.

□ 이러한 배경 하에, OECD에서는 **한국의** 기초연금이 두 가지 약점을 가지고 있다고 평가하고 있음.

○ 첫째 기초연금 수급자의 1/3이 상대 빈곤선 위의 노인들, 즉 상대 빈곤 개념으로도 빈곤한 노인이 아니라는 것임.

○ 두 번째, 절대 빈곤에 **노출된** 취약 노인들이 절대 빈곤선 위, 즉 절대 빈곤에 속하지 않는 노인들과 동일한 액수의 연금을 받고 있다는 것임.

□ 한국 정부가 최우선적으로 해결해야 할 **정책방향으로는**, 모든 노인들이 최소한의 적정한 급여를 받을 수 있도록 잘 조준된, 즉 선별적인 제도로 기초연금 정책방향을 전환시키라고 권고하고 있음.

○ 기초연금을 통해 저소득 노인이 절대빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는데 기초연금 정책의 초점을 맞추라고 **권고하고 있는 것임.**

2) 노후소득보장에서 연금정책과 사회정책의 분리 추진

□ 과거 연금제도에 내재되어 있던 다양한 사회정책적인 요소들을 연금정책으로부터 명시적으로 배제하는 경향이 뚜렷해지고 있음.

○ 급변하는 사회·경제 여건 변화 및 이에 따른 연금제도의 지속 가능

성 확보와 제한된 재정여력을 효율적으로 활용하기 위해,

- 기여방식의 연금제도를 축으로 하는 연금정책과 정부 재정을 투입하는 사회정책의 정책 대상과 정책 목표를 명확하게 구분하여 제도를 운영하는 방향으로 주요 OECD 회원국의 연금제도가 개편되고 있다는 점이 강조되어야 함.

□ 기여방식 연금제도의 경우, 낸 것보다 더 많이 받는 방식인 '저부담·고급여' 제도가 지속 가능할 수 있도록 급여수준은 낮추고 부담수준은 올리는 방향으로 연금제도를 개편하였음.

○ 이러한 방향으로의 제도 개편으로 인해 초래될 취약계층의 노후소득원 하락을 보완하기 위해, 저소득 노인과 장애인 대상으로 최소한의 소득을 보장하는 최저소득보장제도를 도입하고 있는 것임.

○ 연금정책은 지속 가능한 연금제도로의 개혁을 통해, 노후빈곤 예방 또는 최소한의 소득 보장을 위해서는 정부 재정으로 재원을 조달하는 최저소득보장제도를 도입하여 운영하고 있음.

○ 이처럼 사회정책적인 특성을 내포한 연금제도는 정부의 일반 재정으로 재원을 조달하되, 대상자 선정에서 선택과 집중하는 방식으로 제도 운영방식을 변경하였음.

- 부연하면 제도 개혁 이전 보편적인 제도로 운영되던 기초연금제도를 폐지하고 저소득층 대상의 보장연금(Guarantee pension)을 도입함으로써, 국민 모두가 기본적인 소득보장이 가능할 수 있도록 하되, 대상자 선정의 요건은 대폭 강화시키고 있음.

□ 2004년 하르츠 개혁을 통해 거의 완벽한 형태의 연금자동안정장치를 도입한 독일의 경우에는, 자동안정장치가 초래할 저소득층의 노

8 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

후빈곤문제를 해결하기 위해 취약 노인대상의 기초연금제도를 도입하였음.

- 한국처럼 65세 이상 노인의 70%가 아닌, 저소득 노인과 장애인을 대상으로 정부 재정으로 재원을 조달하는 기초연금을 도입한 것임.
- 변화하는 사회·경제 여건 변화에 제대로 대응해 가면서 지속 가능한 방향으로의 노후소득보장체제를 구축했다고 국제기구 등으로부터 평가받고 있는 국가들의 경우에는,
 - 선택과 집중을 통해 연금정책과 사회정책을 명확하게 구분함으로써, 제도별 정책 목표를 명확하게 하는 동시에 개별 제도의 지속 가능성을 높이는 방향으로 제도 개편을 단행하였음

나. 주변 환경변화에 적응하기 위한 연금 개혁 주요내용 : OECD 회원국들이 도입한 연금자동안정장치 개관

- 기대수명, 기타 인구통계학적 비율, 재정 상황 등 다양한 지표의 변화에 따라 연금제도의 parameter들을 자동으로 조정하는 자동조정 장치는 연금정책의 표준 수단이 되고 있음.
- 자동조정 장치는 현재 OECD 회원국 가운데 절반에 해당하는 나라에서 사용되고 있음.
- 2019년 OECD 연금보고서에 수록된 주요 OECD 회원국들의 연금 자동조정장치 도입 현황을 요약 정리한 <표 1>의 주요 개념 중심으로 살펴보도록 함.

〈표 1〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황

	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금수급 연령과 기대수명 연계	자동연계에 영향받는 소득대체율 비율
호주	○					99.8
덴마크	○				○	100
핀란드			○		○	100
독일				○		100
이탈리아		○			○	100
일본			○	○		100
한국						0
네덜란드				○	○	100
스웨덴	○	○		○		100

자료: 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20국가의 노후소득보장제도』, 36쪽.

- ‘DB 또는 포인트제도’의 경우에는 부담하는 보험료 수준과 관계없이 사전에 확정된 급여를 지급하다 보니, 평균수명 증가로 인해 연금 받는 기간이 늘어나면 연금재정 불안정이 불가피해짐.
- 이러한 문제를 최소화하기 위하여, 평균수명이 늘어나는 만큼 평균수명에 연동하여 연금 지급액을 삭감하고 있음.
- ‘재정, 인구·통계적 비율, 임금 연계’는 연금재정에 부정적인 영향을 미치는 저성장, 저출산, 평균수명 증가 현상이 나타날 경우,
 - 매년 이러한 추이를 반영하여 이미 지급하고 있는 연금액(수급자 기준)과 향후 지급할 예상연금액(가입자 기준)을 자동으로 조정하여 삭감하는 조치를 의미함.
 - 즉 가입기간 동안 가입자 자신(사용자 부담금 포함)이 기여한 만큼

만 지급하는 연금제도를 의미하여, 이 경우에는 일반적으로 연금재정 안정이 자동으로 확보될 수 있음.

- 'NDC'는 소위 말하는 명목확정기여제도로써 1999년 스웨덴에서 세계 최초로 도입한 제도임.
- 경제·사회 여건이 좋았던 시절에 부과방식으로 운영해 오던 제도가 지속되기 어렵다고 보아, 새로운 방향으로 제도를 개편하면서 제도 이행과정 상의 수월함을 확보하기 위해 고안된 제도임.
- 개혁 이전 시점까지 확정급여(DB) 방식으로 운영하면서 누적된 연금제도의 잠재부채(Implicit pension debt)가 개혁 이후 더 이상 늘어나지 않는다는 장점을 지닌 제도라 할 수 있음.

- <표 1>에서는, 한국에서 흔히 국가별 비교에 자주 활용되는 스칸디나비아 복지국가들과 북유럽, 일본 등이 정도의 차이는 있으나 강제 적용 연금제도에 다양한 형태의 자동조정 장치를 도입하고 있음을 보여주고 있음.
- 복지 문제가 거론될 때마다 이들 국가와 비교하기를 좋아하는 것이 한국의 복지와 연금 관련 논쟁에서 흔히 볼 수 있는 현상임.
- 그러나 연금제도의 지속 가능성 확보 차원에서 이들 국가들이 오래 전에 도입한 연금재정의 자동안정장치에 대해서는 한국 사회에서의 연금논쟁 주요 참여자들인 전문가 그룹, 노동조합, 시민단체, 정치권과 행정부에서도 거의 언급되지 않고 있음.

- 환경변화에 효과적으로 대처하기 위해 OECD 회원국들 상당수가 이미 도입한 연금재정 안정장치에 대해 한국 사회는 아직까지도 도

입 여부를 검토하지 못하고 있는 것임.

- 이를 통해 현재 한국에서 운영하는 연금제도가 주요 OECD 회원국들의 최근 연금개편 동향과 적지 않은 거리가 있음을 알 수 있음.

다. 연금개혁에 따른 노후소득보장 약화 대응방향: 최저소득보장 유형

1) 노르딕 국가(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크)의 최저소득보장 유형

□ 덴마크를 제외한 모든 노르딕 국가들(핀란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이)은 보편적인 기초연금을 폐지하고, 저소득층 대상의 최저보장 연금제도를 운영하고 있음.

○ 스웨덴과 노르웨이는 기초연금을 완전히 폐지하면서 최저보장연금 제도를 도입하였음.

- 소득비례연금의 경우 NDC제도로 전환하여 가입자 자신이 기여한 만큼만 연금을 지급하는 방식으로 변경하였음.
- 소위 말하는 확정급여(Defined benefit)방식에서 확정기여(Defined contribution) 방식으로 변경한 것임.

□ 한편 덴마크의 경우에는 전체 노후소득원 중에서 공적 연금제도가 차지하는 비율이 20%가 채 안되게 운영하고 있음.

○ 노후소득 대부분을 기업연금으로 충당하는 반면에, 조세방식 기초 연금을 전체 노인에게 지급하고 있으나 전체 노후소득에서 차지하는 비중이 매우 낮다는 특징이 있음.

□ 막대한 석유 수입으로 노르딕 국가 중 1인당 국민소득이 제일 높은

국가인 노르웨이 역시, 초고령 사회에서의 연금제도 지속 가능성 확보를 위해, 선택과 집중 측면에서 연금제도를 극명하게 개편하였음.

○ 2011년 연금제도 개편 이전까지 노르웨이는 모든 노인에게 기초연금(basic pension)을 지급하였으나,

- 개혁 이후인 2011년부터는 기초연금을 폐지하는 대신 보증연금제도(Guarantee pension)를 도입하여 저소득층의 노후를 보호하는 방향으로 연금제도를 개편하였음.

□ 노르딕 국가들 중 핀란드는 다음과 같은 이유로 인해 한국의 연금제도 개편방향에 대해 시사하는 바가 많아 보임.

○ 법정 소득비례연금은 기대여명계수를 적용하여 재정적인 측면에서의 지속 가능성을 확보하면서도, 기초연금과 주택수당을 통해 저소득층의 노후소득을 보장하고 있어서임.

○ 핀란드는 1990년대 초반까지만 해도 대부분의 노인(65세 이상 노인 93% 정도가 대상)에게 만액 기초연금(full basic pension)을 지급했으나,

- 현재 기초연금 수급 대상자는 전체 노인의 45% 미만으로 대폭 축소되었음.

○ 과거 기초연금 수급자 대부분이 만액 기초연금을 받았던 것과 달리, 소득비례연금액에 따라 차등 지급함으로써 현재 소수 (전체 노인의 8% 미만)에게만 만액 기초연금이 지급되고 있음.

- 즉 대부분의 기초연금 수급자에게는 만액이 아닌 소득비례연금액 수준에 따라 기초연금의 일부만이 지급되고 있는 것임.

○ 스웨덴과 노르웨이와 달리 핀란드는 기초연금을 유지하고는 있으나, 철저하게 저소득 노인 위주로 선택과 집중하는 방식으로 제도를

운영하고 있는 것임.

- 연금적용 소득상한이 없어 연금액이 많아지는 중간 이상 고소득층의 연금소득에 20% 수준의 소득세를 부과하다보니, 결과적으로는 전체 노인들이 받는 연금액의 차이가 아주 크게 벌어지지 않게 됨.
- 아무런 연금도 못 받는 사람에게는 minimum guarantee로 최소한의 소득을 보장하는 대신, 연금을 많이 받는 사람에게는 연금소득세를 많이 걷는 연금 수급액에 대한 소득재분배 기능이 있기 때문임.

2) 독일의 최저소득보장 유형: 기여연금 제도 내에서의 최저소득 보장과 비기여제도를 활용한 소득보장

□ 독일은 2004년 하르츠 개혁을 통해 거의 완벽한 형태의 연금재정 자동안정 장치를 도입하였음.

○ 독일 연금재정 자동안정 장치의 경우,

- 연금재정에 크게 영향을 미치는 주요 요인인 출산율, 평균수명 연장 추이, 경제 성장률의 변화가 연금재정에 미치는 영향을 매년 산정하여, 지속 불가능한 수준의 변화가 초래되었다고 평가될 경우,
- 재정적으로 지속 가능할 수 있도록 연금 수급자를 포함하여 연금액을 자동으로 조정하는 장치를 운영하고 있음.

○ 상황이 이러하다 보니, 2030년까지 독일 공적연금에서 제공하는 연금 급여율이 지속적으로 하락할 것으로 전망되고 있음.

□ 이처럼 획기적인 연금개혁으로 인해 저소득층의 연금액이 감소하는 상황에서, 독일이 최근 도입을 추진하고 있는 법정 기여연금제도 틀 내의 최저보장제도는 연금정책의 선택과 집중 측면에서 시사하는

바가 적지 않은 것 같음.

- 독일의 경우 기여연금제도에 35년 이상 가입한 경우에 기여연금제도를 통하여 권리로서 최저연금을 보장하는 방식임.
 - 2004년 하르츠 개혁을 통한 중장기적인 관점에서의 연금소득하락으로 인해 초래될 취약계층의 소득보장을 위해, 취약계층(저소득 노인과 장애인)을 대상으로 하는 기초연금을 도입하였음. 정부 재정으로 재원을 조달하는 사회정책 목적의 기초연금을 도입한 것임.
 - 이러한 조치에도 불구하고 하르츠 개혁으로 인해 연금소득대체율이 하락하게 되어, 특히 중간 이하 소득 수준에 해당하는 연금 가입자들이 노후빈곤에 처할 위험성이 더 높아짐에 따라,
 - 일정기간(35년) 이상 성실하게 법정연금제도에 가입했던 가입자에 대해서는 법정 연금제도의 틀 내에서 최저생계비 이상의 최저연금을 지급하는 추가적인 제도 도입을 추진하고 있는 것임.
- 부연하면, 자동안정장치 도입으로 연금제도의 재정적인 지속 가능성을 확보하면서 발생하고 있는 저연금 문제를 해결하기 위해,
 - 법정연금제도에 성실하게 가입해 온 중간소득 이하 저소득 가입자에 대해서는 성실 가입에 대한 보상 차원에서,
 - 이미 사회정책 목적으로 도입된 기초연금이 아닌 최저연금 도입을 통해 최저생계비 이상의 연금을 지급하는 새로운 유형의 최저보장 개념 도입을 시도하고 있음.

3. OECD 회원국들의 유형별 연금제도 운영 현황

가. 그리스와 이탈리아의 연금제도 운영 현황

- 이탈리아와 그리스는 EU 요구조건 충족을 위해 연금 개혁을 실시할 수밖에 없었던 대표적인 사례임.
- 연금제도의 지속가능성과 제도 형평성에 대한 문제 제기가 있었음에도, 연금 개혁이 좌절되거나 형식적인 개혁만 이루어져 왔었으나, 국가적 위기 상황에 처하게 되자 강력한 연금 개혁이 단행되었음.
- 그리스는 연금정책이 국가 통제 밖에서 이루어질 수 있음을 보여준 사례임.
- 정치적 이해관계에 따라 개혁이 지연되었으나, 외부 세력에 의해 가혹한 수준의 연금삭감 조치가 이루어졌음.
- 그리스 노후소득보장제도의 구조적 전환은 큰 의미가 있음.
 - 최근 개혁을 통해, 기존의 1층 공적연금을 2개로 나누어 하나는 사실상 (정액형) 기초연금으로서 재분배 기능을 수행하도록 함.
 - 다른 하나는 소득비례연금으로 설정함으로써 결과적으로 1층 공적연금 내에서 저소득층의 소득대체율을 대폭 높이는 방식으로 바뀌었음. 일부가 누리던 고급여 소득비례연금을 대폭 삭감한 것임.
 - 이는 비스마르크형 연금제도도 위기상황에서는 핵심원칙 철회가 가능함을 보여준 것임.
- 2010년 이후 그리스 연금 개혁은, 재정안정을 위한 소득보장기능 축소로 볼 수 있음.

- 수차례 급여조정으로 2060년 예상 연금지출이 10여 년 전에 비해 절반 정도로 감소할 것으로 예상됨.
 - 이는 보장수준 약화를 의미하나, 취약계층에 대한 충격 최소화 차원에서 고연금층의 혜택을 대폭 삭감하는 정책적인 선택을 하였음.
 - 고연금층의 희생과 양보를 요구하면서, 동시에 기수급자의 연금액도 대폭 삭감하였음.
-
- 이탈리아 연금 개혁은 외부압력으로 개혁이 시작되어 외부압력으로 일단락되었음.
 - 소위 말하는 이탈리아의 NDC 개혁은 1992년부터 2011년까지의 개혁 과정을 통칭함.
 - 1995년의 디니 개혁은 정책충격을 줄이기 위해서 매우 긴 이행기간을 설정하고 있다 보니, 실제 개혁효과가 적을 수 밖에 없었음.
 - 2010년에 또다시 경제위기가 발생하면서 집권하게 된 몬티 정부가 2주 만에 통과된 연금 개혁을 통해, 그동안 기득권 유지의 산물이었던 Seniority pension과 NDC로의 이행 기간을 폐지하였음.
 - 유의미한 연금개혁으로 평가되는 1992년, 1995년, 2011년 개혁 모두가, 외부의 거센 압력으로 인해, (연금개혁을 둘러싼 이탈리아 내부의 다양한 논쟁이 불가능한 상황에서), 단행될 수 있었음.
 - 이탈리아는 연금 개혁을 통해 상당한 수준의 급여 축소가 이루어졌으나, 여전히 이탈리아 노인의 상대 빈곤율은 낮은 것으로 나타남.
 - 연금개혁 이전은 물론이고 개혁 이후에도 이탈리아의 전체 국민 대상의 빈곤율보다 노인빈곤율이 더 낮음.

- 이는 이탈리아 연금 개혁이 전체 노인의 삶을 위태롭게 만드는 제도 개편이 아닌 고급여 연금을 축소하는 방향이었음을 시사함.

○ 이탈리아 연금 개혁을 장기적인 관점에서 볼 경우, 노후소득의 다층화(multi-pillarization) 과정으로 볼 수 있음.

- 흔히 '높은 보험료율을 전제로 NDC 제도를 통해 충분한 노후소득이 보장되는' 공적연금 위주의 제도로 이탈리아 연금제도를 평가하기도 하나, 실상은 지난 30여년 간 사적연금 역할을 강화해왔음.

○ 그동안 파편화되어 있던 부조형 연금제도를 강화하여, 공적연금에 제대로 가입하지 못한 사람들을, 부조형 연금제도를 통해 노후소득을 보장하도록 한 조치도 정책적인 의미가 크다고 할 수 있음.

□ 두 국가의 연금 개혁을 비교 평가해 보면 첫째, 연금 개혁에서 이념적 정체성이 핵심적인 역할을 하지 못하였다는 것임.

○ 그리스와 이탈리아는 확장적 연금정책과 긴축적인 연금 개혁을 실시함에 따라 정책적인 측면에서의 이념이 상이하였음.

- 두 국가의 개혁사례는, 외부압력을 통한 연금 개혁이 이루어질 경우, 정부의 이념 차이가 개혁의 주요변수가 되지 않음을 시사함.

○ 둘째, 두 나라의 연금 개혁에서 연금재정 문제가 노후소득보장보다 중요하게 다루어졌으나, 실제로는 소득보장기능을 무시한 일방적인 재정건전화 시도는 아니었다는 것임.

- 연금 개혁 이후에도 두 국가 노인들의 삶은 두 나라 전체 국민들의 삶의 수준이나 여타 OECD 국가들의 노인들과 비교할 때 열등한

것으로 나타나지 않음.

- 이들 국가의 연금개혁은 그 동안의 수차례 개혁에서도 기득권이 유지되던 특권적인 연금 축소가 핵심이며, 전반적인 급여하락보다는 고소득층의 양보와 희생을 강조했다는 점을 주목할 필요가 있음.

○ 셋째, 외부로부터의 압력으로 실시된 연금 개혁은 평상시에는 채택할 수 없는 강력한 강도(intensity)로 진행될 수 있었음.

- 그리스와 이탈리아는 오랜 시간동안 유의미한 연금 개혁이 이루어지지 못하였었는데, 외부로부터의 압력을 통해 과거 부조리한 연금 제도를 척결하는 강력한 개혁을 달성하였음.

○ 넷째, 연금 개혁의 내용이 개별 국가의 역량이나 제도적 유산에 따라 달라질 수 있다는 것임.

- 그리스와 이탈리아는 개혁 이전에는 모두 비스마르크형 연금제도를 운영하고 있었으나, 개혁이 진행되면서 나타난 제도의 변화에서 결과적으로 상당한 차이를 초래하였음.

나. 일본, 영국, 캐나다의 연금제도 운영 현황

1) 일본의 지난 20년간 공적연금 개혁

□ 2004년 연금 개혁

- 1997년 인구추계를 기초로 재정 재계산을 실시한 결과, 대폭적인 연금 개혁 필요성이 대두되었음.

○ 연금 재정목표의 재설정

- 2004년 제시된 재정목표는 후생연금 보험료상한을 18.3%(국민연금은 2004년도 가격 기준 16,900엔)로 제시하였음(보험료수준 고정방식).
- 향후 100년간 재정균형을 유지할 수 있도록 급여수준을 조정하는 개혁을 단행함.
- 큰 폭의 급여하락 방지를 위해 소득대체율 하한을 50%로 고정함.

○ 재정계산제도의 개편

- 고정된 보험료 수준에서 연금급여와 보험료 부담의 균형을 검증하는 체계로 변경함.

○ 자동조정장치의 도입 - 거시경제슬라이드

- 거시경제슬라이드는 재정균형 유지에 필요한 일정기간에 대하여, 인구감소와 평균수명 연장을 반영한 <슬라이드 조정률>을 설정하여 연금액 상승을 억제하는 구조임.

□ 2012년 연금 개혁 - 사회보장 및 세제 일체 개혁

- 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화, 비정규직 증가, 가족형태 변화, 경제성장의 정체에 직면함에 따라, 소비세 인상과 전체 사회보장제도 개혁을 계획

○ 기초연금인 국민연금법 등 개정법

- 기초연금 소요재원의 1/2 국고부담 비율은 계속 유지하되, 연금액 특례수준은 폐지함.

- 연금생활자 급부금법(年金生活者 給付金法)
 - 월 소득액이 일정수준 이하인 노령기초연금 수급자에게 추가급여를 지급함.

- 연금기능강화법(年金機能強化法)
 - 연금수급에 필요한 최소가입기간을 10년으로 단축하고, 산전 후 휴가기간 중의 사회보험료는 면제함.

- 피용자연금 일원화법(被用者年金 一元化法)
 - 공제연금의 보험료를 후생연금에 일치(상한 18.3%)시키고, 그동안 특혜 논란이 있었던 공제연금의 3층 부분을 폐지함.

2) 영국의 지난 20년간 공적연금 개혁

- 2007년~2008년 연금 개혁
 - 노인 빈곤문제 심화로 인해 2007년, 2008년 연금개혁이 이루어짐.

- 2007년 : 급여 적정성 개혁
 - 완전노령연금 수급에 필요한 가입기간 단축을 통해 간접적인 급여 수준 상향조정
 - 가사책임보호제도(HRP)를 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 확대 강화함.
 - 연금급여를 물가연동에서 소득연동으로 변경함으로써 현실화시킴.
 - S2P에 크레딧을 도입함.

○ 2007년 : 재정안정화 개혁

- 연금 수급연령을 상향 조정함.

○ 2008년 : 사적연금 개혁

- 개인계좌제도(National Employment Savings Trust) 도입
- S2P로부터 적용대체(Contract-out)를 폐지

□ 2014년 연금 개혁

- 복잡성과 불확실성, 자산조사 대상 연금급여, 불평등 문제 상존
- 이러한 문제들을 완화하기 위해 국가연금과 S2P를 통합하였음.

○ 급여 적정성 개혁

- 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이층연금(S2P)을 통합하여 신 국가연금(new State Pension: nSP)으로 일원화

○ 재정안정화 개혁

- 피부양 배우자 연금제도는 폐지하고, 연금 수급연령을 상향 조정
- 완전연금 가입기간을 35년으로 상향, 최소가입기간은 10년 설정
- 저축 크레딧(Savings Credit) 폐지와 기업연금 확대

3) 캐나다의 최근 20년간 공적연금 개혁

□ 2016년 연금 개혁

- CPP 소득대체율 조정을 통해 노후소득보장 기능을 강화함.

22 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

- 공적연금의 높은 신뢰와 낮은 기업연금 가입율로 인해 가능하였음.
- 연금 급여수준 상향 조정
 - CPP 소득대체율을 25%에서 33%로 8% 포인트 상향조정
- 동시에, 재정 안정을 달성할 수 있도록 보험료율도 상향 조정
 - CPP 보험료와 연금보험료 부과 기준소득인 YMPE(Year's Maximum Pensionable Earnings)를 상향 조정함.
 - 2019년의 0.3% 포인트 인상을 시작으로, 2023년에 11.9%까지 보험료를 인상할 계획임.
 - 연금 적용소득 기준인 YMPE를 100%에서 114%까지 인상할 계획
- 2023년까지 소득대체율과 보험료율 인상 후, 2024년부터 2025년까지는 보험료 부과 상한소득을 14%(\$58,700 → \$82,700) 인상

다. 노르딕 국가의 연금제도 운영 현황: 지난 20년 동안 노르딕 국가 (핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크) 공적연금 개혁 평가 중심으로

- 연금제도 설계 (Design of pension systems)
- 노르딕 국가들은 모든 근로자와 자영업자에 대해 포괄적으로 연금 제도를 적용하고 있음.
 - 모든 노르딕 국가들이 최저연금(minimum pension)을 소득비례 연금 액수와 연계하고 있음.
 - 덴마크를 제외한 모든 노르딕 국가가 보편적으로 지급하던 기초연금(national pension)을 폐지하였고, 무연금 또는 저연금 소득비

례연금 수급자로 한정하여 최저연금제도를 운영하고 있음.

○ 가장 급진적인 개혁은 소득비례연금을 확정급여(DB, Defined benefit)에서 기여한 만큼 지급하는 확정기여(DC, Defined contribution) 제도로 변경한 스웨덴에서 이루어졌음.

- 노르웨이 역시 스웨덴과 유사한 명목확정기여(NDC)로 운영
- 핀란드는 점진적 개혁을 통해 연금체계를 재구조화하였음. DB제도를 유지하고는 있으나, 명목확정기여(NDC) 제도와 유사하게 운영.

※ 기대여명계수를 활용하여 연금 급여액을 자동으로 삭감함으로써, 실제로는 NDC제도와 유사하게 제도 운영

- 덴마크는 연금제도 안정성과 현상 유지에 초점이 맞추어져 있음.

※ 기초연금의 부가급여 부분이 감액되는 소득비례연금 비중이 커지면서, 거주에 기반한 최저연금 비중이 축소되고 있음.

○ 노르딕 국가들이 설정한 연금 개혁의 주된 목표는 노동시장 참여 유인을 높여 재정적인 측면에서 장기적으로 연금제도의 지속 가능성을 높이는 것임.

- 은퇴연령 연장, 기대수명 증가에 따른 연금급여 조정, 과거 남용되었던 조기퇴직의 통로 폐지 및 고용된 상태로 노동시장에 더 오래 머무르게 할 다양한 인센티브 제공으로 근로기간 연장을 시도함.
- 높은 노동시장 참여율과 연장된 근로기간이 경제활동인구 감소로 초래될 문제 상당부분을 상쇄할 수 있을 것으로 기대하고 있음.

□ 연금급여의 적정성 (Pension adequacy)

○ 노르딕 국가 모두 소득 불평등과 빈곤율이 매우 낮음.

- 특히 덴마크와 노르웨이는 관대하게 최저 보호수준을 운영함.

- 덴마크와 노르웨이는 총연금(gross pension) 기준으로 최저연금이 각각 평균 임금의 약 35%와 33%인 반면에, 핀란드와 스웨덴에서는 평균 임금의 24% 수준임.
- 65세 이상 노인의 상대빈곤율(2018년 기준)이, 덴마크가 3%, 노르웨이는 4%에 불과한 반면에, 핀란드가 7%, 스웨덴은 11%임.

- 연금재정의 자동 안정장치
 - 모든 노르딕 국가들이 공적 연금액과 기대수명 사이의 자동 연동 장치(an automatic link)를 도입하였음.
 - 핀란드와 스웨덴은 은퇴연령과 연금액 모두를 기대수명에 연동
 - 노르웨이에서 기대수명 조정, 즉 연금받는 기간이 늘어나는 리스크가 은퇴 시점에서의 연금액과 연동되어 있는 반면에, 덴마크는 기대수명 조정을 은퇴 연령과 연동시키고 있음.
 - 덴마크가 채택하고 있는 연동시스템은 은퇴연령의 조정 여부에 대해 매 5년마다 국회에서 승인을 받아야 하기 때문에, 준자동(semi-automatic) 제도로 묘사되고 있음.

- 스웨덴은 연금제도 운영에 비우호적인 거시경제 상황(예: 낮은 또는 마이너스 경제성장)이나 인구 구조변화(예: 출산율 하락과 빠르게 진행되는 평균수명 연장)가 초래할 장기적인 재정 불안정 요인을 차단하기 위해 자동조정장치 도입
 - 이와 같은 자동균형기제를 통해 연금급여액 삭감이 가능할 수 있도록 하고 있으며, 실제 연금액이 삭감된 경우도 발생하였음.

- 2010년에 처음으로 자동연동 방식이 작동하였고, 2011년과 2014년에 두 차례 더 작동하였음.

- 법정 소득비례연금이 직면하는 모든 종류의 경제적·인구 측면에서의 위험 요인들이 현재 연금액 뿐 아니라 미래의 연금액에도 반영되고 있음.

4. 한국 노동시장의 이중구조와 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향¹⁾

가. 한국 노동시장의 이중구조 현황에 대한 분석

- 1990년 중반 이후 뚜렷해진 한국 노동시장의 이중구조 현황과 격차 추이를 분석하였음.
- 기업 규모 및 고용 형태별 노동시장 성과의 격차 확대와 노동시장 경직성이 비효율적인 인력수급과 청년 실업률을 높이는 원인이 됨.

1) 일견 보고서 전체 구성과 조화를 이루기 어려워 보이는 내용인 “한국 노동시장의 이중구조 현황에 대한 분석” 내용을 보고서에 포함시킨 배경은, 한국의 노동시장 이중구조가 그 어느 OECD 회원국보다도 심각하기 때문이다. 18개월 주기로 발간되고 있는 OECD EDRC Committee의 OECD Economic Surveys: Korea 보고서에서는 수차례에 걸쳐서 한국의 노동시장 이중구조 문제를 시급히 해결해야 할 주요 정책과제로 설정하여, 바람직하다고 판단하는 정책방향을 제시하고 있다. 한국의 노동시장 이중구조는 근로기간 동안의 소득 양극화에만 머무르는 것이 아니라, 연금 등 사회보험 적용율에서의 현격한 차이를 초래하여 노후소득 양극화를 심화시키고 있다는 측면에서 시급히 해결해야만 하는 중요한 정책과제라 할 수 있다. 특히 4차 산업혁명 가속화, 플랫폼 노동자 양산이 예상되는 상황에서 이들 집단이, 이미 심화된 한국의 노동시장과 사회보험 적용에서의 이중구조 문제를, 더욱 악화시킬 가능성이 높다는 점을 고려하여, 심층 분석결과를 바탕으로 바람직한 정책방향 설정과 시급성을 강조할 필요가 있다는 본 프로젝트 책임자의 판단에 따라 보고서에 포함시켰음을 밝히는 바이다.

- 노동시장에 이중구조가 존재한다는 사실을 가정하고 노동시장 이중구조 현황을 근로소득 격차와 이동 경직성으로 나누어 분석함.
- 기업 규모와 고용형태에 따른 구성원 특징, 임금 격차, 임금 결정 함수의 차이를 2016년 이후의 고용형태별 근로실태조사를 통해 살펴봄.
 - 한국노동패널 2000-2018년 데이터로 노동시장 단절성 정도 파악
- 고용형태별근로실태조사에 나타난 15세부터 64세까지의 임금 근로자 중 300인 이상 기업에 근무하는 임금 근로자 비율은 2016년 13%에서 2019년 13.9%로 소폭 증가하였음.
 - 임금 근로자 중 정규직 비율은 72%-74% 수준으로 동기간 큰 변동이 없음.
- 1차 노동시장과 2차 노동시장의 단순 평균 임금 격차를 살펴보면,
 - 2016년-2019년 사이 300인 미만 기업 근로자의 평균 월 임금총액은 300인 이상 기업 근로자 평균 월 임금총액의 65%-68% 수준이고 정규직 대비 비정규직 근로자의 상대임금은 59%-60%임.
- 고용형태별 시간당 임금 격차는 월 소득 격차보다 더 작게 나타남.
 - 비정규직 근로자의 시간당 임금총액은 정규직 근로자의 83%-85% 수준으로 월 임금총액 격차와 비교할 때 그 격차가 더 작게 나타남.
- 나이, 학력, 성별과 같은 개인 특성을 통제한 뒤에도 1차 노동시장 근로자의 시간당 임금총액은 유의미하게 높은 것으로 나타남.

- 이 결과는 1차 노동시장에 속하였기 때문에 나타나는 인과적 결과로 해석할 수 없고, 잠재적 경력과 학력을 통제하고 난 뒤에도 남아 있는 1, 2차 노동시장 간 임금 격차로 해석될 수 있음.

□ 노동시장 이중구조에 대하여 논의할 때 중요한 요인은 두 노동시장 간의 격차와 단절성 여부임.

- 특히 1차 노동시장으로의 이동 제한은 청년들의 구직 기회비용을 증가시키고, 기업과 구직자의 매칭 프로세스를 비효율적으로 만듦.

- 한국노동패널 3차-21차 (2000년-2018년) 자료를 이용하여 두 노동시장 간 이동 경직성이 존재하는지 살펴본 결과 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로의 이동이 관찰된 경우는 6.6%-10% 수준으로 아주 드물었음.

- 표본 대다수는 노동시장 간 이동을 경험하지 않음을 알 수 있음.

- 고용 형태에 따른 조건부 전이확률도 같은 결과를 보임.

- 전기 비정규직이 다음기 정규직으로 전환되는 경우는 10.04%임.
- 전기 정규직이 다음기에 정규직 유지하는 경우는 97%임.

□ 또한 근로자 개인의 나이, 현재 직장 경력, 연도 및 개인 고정효과를 포함한 모형으로 1, 2차 노동시장 간 이동경직성을 추정하였음.

- 전기 비정규직근로자가 다음 기에 정규직일 확률이 전기 정규직이었던 근로자보다 52.2% 더 낮음.

□ 기업규모와 근로형태에 따른 경제 지표의 격차를 생애주기별로 살

퍼봄으로써 그 격차가 연령대에 따라 변화를 보이는지 분석하였음.

- 월소득 격차를 생애주기에 따라 연령별로 살펴보면,
 - 기업규모별, 고용형태별 모두 25세 때보다 시간이 갈수록 두 노동시장간 월평균 소득 격차가 커지는 현상이 나타남.
 - 이는 노동시장 진입 당시의 격차도 존재하지만 임금 상승률에 있어서도 노동시장 간 격차가 존재함을 함의함.
- 근로소득 뿐만 아니라 국민연금 가입률과 법정 퇴직금 제공 여부에 있어서도 기업 규모별, 고용 형태별로 그 격차가 관찰되었음.
 - 이 격차는 25세-55세 모든 연령대에서 격차의 뚜렷한 감소 없이 일정하게 유지되고 있는 것으로 나타났음.

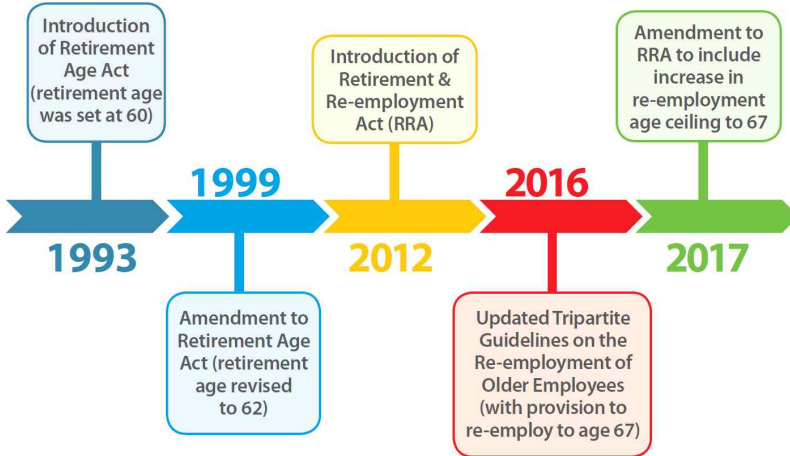
- 이하에서는 한국의 노동시장 이중구조 분석 내용과 함께 외국의 제도 운영 중심으로 점진적인 퇴직 활성화 방안을 기술하고자 함.
- 한국에서 나타나고 있는 노동시장 이중구조 문제와 연관성이 떨어져 보이는 점진적인 퇴직 활성화 방안을 기술한 배경은, 노동시장 이중구조 문제가 가장 심각하게 나타나는 연령층이 중·고령층이라는 사실을 강조하기 위함임.
 - 새로 노동시장에 진입하는 연령층 등을 제외할 경우, 노동시장 이행 경로 과정에서 가장 취약한 계층이 중·고령 연령층이기 때문임.

- 중·고령 연령층이 처한 노동시장 이중구조 문제와, 이로 인해 발생하는 높은 노인 빈곤율 등을 극복하기 위해서는 점진적인 퇴직 활성화가 불가피함.
 - 이하에서는 한국적인 현실에서 도입 가능성이 높은 점진적인 퇴직 사례를 소개하고자 함.

나. 점진적인 퇴직 활성화 방안 : 싱가포르와 일본 제도 운영 현황 비교

- 싱가포르의 점진적 퇴직 제도 개요
- 싱가포르에서는 1993년 이전까지는 법정 정년이 없었음.
 - 그 때까지는 관행 상 싱가포르의 중앙적립기금 (CPF, Central Provident Fund) 인출이 가능한 연령인 55세에 연동되어 있었음.
- 1993년에 싱가포르 정부가 노동조합대표회의(NTUC)와 경영자 총연합회 (SNEF)와의 협의 하에 60세를 정년으로 하는 퇴직연령법 (Retirement Age Act)을 도입함.
 - 1999년에는 60세이었던 정년을 62세로 연장하였음.
- 고령 인구가 증가하고 노인 부양비가 악화되면서, 2012년에 정년이 된 근로자에게는 정년을 62세에 65세까지 유연하게 적용, 즉 근로할 수 있는 기회를 제공하는 퇴직 및 재고용법(RRA, Retirement and Re-employment Act)이 도입됨.
- 노사 추가 협상을 바탕으로, 2017년 7월 1일부터는 사용자가 근로자의 재고용을 기존의 65세에서 67세까지 연장할 수 있도록, 고령 근로자 재고용에 대한 노사정 가이드라인을 개정하였음.

[그림 1] 싱가포르에서 67세까지 정년이 연장되어 온 과정



자료: National Trade Congress (2016), "Understanding Re-employment" guidebook, Singapore.

- 일본의 점진적인 퇴직제도: 고령자 고용 안정 조치
- 일본의 중고령층 근로자는 세계적으로도 근로 의욕이 강한 것으로 알려져 있음.
 - 이들은 서구권 국가의 근로자 못지않게 1970년대부터 점진적 퇴직에 관한 제도적 혜택을 받아 왔음.
- 이러한 배경에는 1971년 제정된 '중고령자 등의 고용 촉진에 관한 특별조치법'이 있음.
 - 이 법 이전에는 1966년 제정된 고용대책법에서 중고령층을 포함한 전 연령층을 대상으로 한 고용 촉진 대책 마련을 규정하고 있음.
 - 이 법은 민간 기업에 45세 이상 연령층, 63종의 직종에 대해 고용률을 설정하고 고용률 달성을 노력 의무로 부과하였음.

- 이후 이 법은 고령자고용안정법, 즉 ‘고연령자 등의 고용 안정 등에 관한 법률’로 바뀌어 1986년 10월 1일부터 시행되고 있음.
 - 이 법은 9조 3항에 ‘고령자 고용 확보 조치’의 실시를 규정함.
 - 이에 따라 계속고용, 정년 폐지, 정년 연장 등의 조치가 시행되어 점진적 퇴직의 근거가 되고 있음. 2006년 4월부터는 ‘노력 의무’가 ‘의무’로 바뀌었음.

- 이 같은 일본 정부의 노력으로 인해 2018년에는 조사 대상 기업의 99.9%가 이러한 고령자 고용 확보 조치를 실시하고 있음.
 - 구체적으로 살펴보면, 계속고용제가 79.3%로 단연 높고, 다음이 정년 연장으로 18.1%, 그리고 정년제 폐지는 2.6%에 불과함.
 - 이때의 계속고용에는 재고용, 근무 연장 등이 포함됨.

- 우리나라와 달리 일본은 점진적 퇴직을 고려하는 고령 근로자 대부분이 연금 수급권을 지니고 있음.
 - 일반 국민대상의 공적연금인 후생연금(우리의 국민연금에 해당) 도입 시점(1940년대)이 빨랐기 때문임.
 - 따라서 그간의 점진적 퇴직 대책은 일본형 고용체계, 정년 등 노동시장 정책은 물론 연금정책과도 연관되어 운영되어 왔음.
 - 특히 부분 연금을 받으며 일하는 60대 근로자가 적지 않았음.

다. 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향 - 비정형 근로자 플랫폼 노동자와 특수형태 근로자 중심으로

- 2차 노동시장에 속한 근로자가 1차 노동시장으로 이동하는 경우는

적어도 한국노동패널 3차-21차 자료에서는 아주 드물게 관찰됨.

- 실제 노동시장 간 이동 경직성과 1차 노동시장의 폐쇄성이 존재한다면, 이중 구조화된 노동시장은 청년층에서 중장년층에 이르기까지 소득 및 은퇴 준비의 격차를 유지시킬 것임.
 - 분리와 폐쇄성이 뚜렷해지고, 경제성과가 1차 노동시장으로 집중될수록 2차 노동시장 내 근로자를 위한 복지비용 부담과 노동시장 유연성 저하로 인한 사회적 비용이 증가할 것임.
- 이러한 분석결과는 노동시장 이중구조의 문제가 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층이 당면한 문제임과 동시에 노년층 빈곤까지 연결될 수 있음을 함의함.
- 이러한 현상은 4차 산업혁명 도래와 함께 사용자의 주체가 모호한 플랫폼 노동자가 양산되면서 문제가 더욱 심화될 가능성이 높음.
- 플랫폼 노동자들 문제 이전에도 우리 노동시장의 독특한 현상인 특수형태 근로자들의 경우에는 사용자 개념이 모호하여,
 - 국민연금에서 사업장 가입자가 아닌 지역가입자로 분류되고 있음.
- 우리나라의 경우 플랫폼경제 종사자 규모는 플랫폼경제 종사자에 대한 정의에 따라 46만 9000~53만 8000명으로 추산됨.

〈표 2〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모

(단위: 천 명)

구분	정의 1	정의 2
플랫폼경제 종사자 수 (취업자 대비 비율)	469 (1.7)	538 (2.0)

주: 플랫폼경제 종사자의 사회보험 가입 비율의 경우, 현재 표집틀의 부재로 인해 모집단을 정확히 파악할 수 없어 이들의 국민연금 가입 현황을 일반화하는 데 제약이 있다.

자료: 김준영. (2019), 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

- 우리나라의 플랫폼경제 종사자들의 국민연금 가입률은 52.6%로 추산됨.
 - 특히 고용원이 없는 자영업자(농림어업 제외)의 국민연금 가입률이 전체 국민연금 가입률(72.6%)에 비해 현격하게 낮다는 점을 감안하면, 현재의 사회보장 시스템을 유지하면서 이들 집단을 그대로 방치할 경우 사회보험 혜택에서 소외될 가능성이 큼.
 - 결과적으로 노후소득 양극화로 귀결될 가능성이 높음.²⁾
- 노동시장에서의 지위가 상대적으로 열악한 이들 집단은 평균적으로 소득수준이 낮음에도 보험료는 본인이 100%를 부담하다 보니, 국민연금 사각지대 확대의 주요 원인으로 작용하고 있음.
 - 이들 집단에 대한 보험료 지원제도 도입을 통한 가입유인 확대, 실시간 소득파악 수단 확보를 전제로 소득이 낮은 취약계층에 대해서는 정부가 사용자의 역할을 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

5. 정책 제언

- 보고서의 본문에 기술된 OECD 회원국들의 연금제도 개편 내용을 기초로 하여 4차 산업혁명과 초고령 사회 대처 차원에서 비용·효과 측면에서 지속 가능한 소득보장체계 구축 방향을 제안하고자 함.

2) 국회 입법조사처의 '4차 산업혁명 시대 임금 노동자의 사회보험 가입 변화 전망과 향후과제' 보고서는 4차 산업혁명으로 인한 사회보험 사각지대 규모 확대를 우려하고 있다. 이 보고서에 따르면 향후 5년 뒤에 국민연금 가입자가 44만 명 감소할 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 선제적인 조치가 필요함을 언급하고 있다.

- 한국의 경우에는 중앙정부와 지방정부 재정으로 100% 재원을 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있음.
- 중앙정부 소요액 기준으로 2018년 약 11조원이었던 기초연금이 10년 후인 2027년에 가서는 28.7천억원에 달할 것으로 전망되고 있다(윤석명, 2020a).
 - 1인 기준으로 월 30만원, 부부기준으로는 월 48만원이 지급되다 보니, 저소득 취약계층의 국민연금 가입유인이 약화될 가능성이 높음.
 - 특히 국민연금 가입기간과 연계되어 지급되는 기초연금 제도운영 속성으로 인해, 중간이하 저소득층의 경우 10년 이상 장기 가입할 유인이 현저하게 떨어질 가능성이 높음.
- 주목할 대목은 최근 들어서는 대통령 선거 때마다 소득수준과 무관하게 일률적인 기초연금 지급액 인상 공약이 단골 메뉴로 등장하고 있다는 점임.
 - 이처럼 우려되는 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는, 기초연금의 경우 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급할 필요가 있음.
- 유사한 수준의 소득대체율을 지급하는 여타 OECD 회원국에 비해 절반 정도의 보험료를 부담함에 따른 연금제도의 불균형으로 인해,
- 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능이 제도 설계 당시의 취지와 다르게 역진적으로 운영되고 있는 측면이 있음(윤석명 외.,

2019).

- 급여와 부담의 불균형으로 인해 장기간 가입할 가능성이 높은 고소득 국민연금 가입자가 오히려 현행 제도의 가장 큰 수혜자가 되고 있어서임.

□ 이처럼 당초 제도 설계 취지와 다르게 역진적으로 작동하고 있는 국민연금의 균등부분(A값) 비중을 축소 또는 폐지하여, 국민연금제도를 완전소득비례연금으로 전환시킬 필요가 있음.

- 연금제도의 수급부담 구조에서의 균형 확보와 이를 달성하기 위한 보험료 인상을 추진하기 위해서도 국민연금의 소득비례연금으로의 전환은 불가피한 측면이 있음.

- 소득 재분배 기능을 현행처럼 유지할 경우, 제도 균형을 달성하기 위한 보험료 인상이 어려워지기 때문임.

- 연금제도 수급부담구조의 균형을 달성하기 위해 OECD 국가들의 평균수준으로 보험료를 인상할 경우,

- 중간이상 고소득층의 연금제도 수익비가 1 이하로 떨어지게 되어 그렇지 않아도 어려운 보험료 인상 노력의 정치적 동력 확보가 사실상 불가능해질 것이라서 그러함.

□ 공사연금을 Social Security Integration라는 정책수단을 통해,

- 공적연금 소득재분배로 초래되는 고소득층의 불이익을 사적연금의 세제혜택을 통해 보상해 주는 미국을 제외한 대다수 OECD 회원국들이 공적연금을 소득비례연금을 운영하는 배경이기도 함.

- 노르딕 국가들이 이러한 방향으로 제도 개편을 단행 이유 역시 기여연금제도의 재정적 지속 가능성 확보와 함께,

- 취약계층에 대해서는 정부 재정으로 재원을 조달하여 최소한의 소득을 보장하는 최저보장연금 또는 최저소득보장제도로 이원화시킴으로써,
 - 연금정책과 사회정책의 목표와 대상자를 명확하게 구분하기 위함이었음.
- 최근 들어 한국 사회에서 제기되고 있는 공적연금 강화라는 명목으로 국민연금 소득대체율을 인상하자는 주장은,
- 현행 저부담·고급여 국민연금의 속성을 심화시킨다는 측면에서 제대로 된 정책방향이라고 보기 어려움.
 - 이 경우에는 젊은 세대와 후세대에게 부담을 떠넘기면서 현재 중장년 세대에게 더 많은 혜택이 돌아가기 때문임.
 - 대신에 국민연금을 통해 더 많은 연금을 지급 받을 수 있는 진정한 의미의 공적연금 강화 방안을 서둘러 시행하여야 함.
 - 국민연금에서 인정해 주는 연금 적용소득의 대폭적인 상향 조정(예: 캐나다)으로 가능해질 연금 수령액 증가 효과를 통해 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 제도 개편을 서둘러야 하는 배경임.
- 초장기간에 걸쳐 운영되는 공적연금제도 작동 원리를 고려할 때, OECD Korea Economic Surveys 보고서에서 강조한 것처럼,
- 현재 OECD 국가들의 절반 수준에 불과한 국민연금 보험료를, 세대간 형평성 확보 차원에서 하루라도 빨리 인상할 필요가 있음.
 - 보험료 인상 시점이 늦어질수록 동일한 수준의 재정안정 달성을 위해 필요한 보험료 인상율이 더 높아질 수 밖에 없어서임.

- 한국의 사회보장제도는 사회보험 위주로 운영되고 있으나, 광범위한 적용의 사각지대로 인해 정작 사회보험을 통한 사회적 보호가 가장 필요한 집단이 배제되는 결과를 초래하고 있음.
 - 포용적 성장을 추구하고 있으나, 결과적으로는 배제적 성장이 이루어지고 있는 것임.
 - 상황이 이러하다 보니 공적이전과 사회보장제도를 통한 소득재분배 효과가 OECD 회원국들 중에서도 한국이 제일 낮은 것으로 나타나고 있음.
-
- 이러한 한국적인 현실을 고려한 바람직한 소득보장제도 개편방향을 제시하면 다음과 같음.
 - 무엇보다도, 본인의 기여에 입각하여 연금이 지급되는 소득비례연금으로 국민연금제도를 시급하게 개편할 필요가 있음.
 - 정부 재정으로 충당되는 비기여 방식의 연금제도인 기초연금의 경우에는,
 - 수급 대상자를 개인이 처한 사회적 환경 및 니드에 부합할 수 있도록 대상자는 선별적이면서도 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 방향으로 운영할 필요가 있음.
 - 특히 비기여 방식의 연금급여가 확대될 경우에는 중간소득 이하 취약계층의 국민연금 가입 유인이 더욱 약화될 수 있음.
 - 기여방식인 국민연금의 가입유인을 약화시키지 않기 위해서라도, 기초연금의 현금급여 지급 인상을 최소화할 필요가 있음.
 - 대신에 노후소득 수준에 따라 차등 지급되는 주택수당(Housing allowances) 등과 같은 다양한 제도를 적절하게 정책적으로 혼합함으로써 내셔널미니멈(National Minimum)을 달성할 수 있는

방안을 모색할 필요가 있음.

- 즉, 개별제도 하나하나를 모든 개인에게 똑같이 지급하는 의미의 보편적인 복지가 아닌,
 - 한국에 존재하는 다양한 제도의 적절한 정책 혼합을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 보편적인 복지(소득보장) 개념이 될 수 있다는 것임.
 - 이에 대해 구체적이면서도 설득력이 있는 사례로, 핀란드 노후소득보장체계를 적극 검토할 필요가 있음(윤석명 외., 2019).
- 복지 전문가들이 국민연금 사각지대 축소 완화 차원에서 적극적으로 채택을 강조하고 있는 연금 크레딧제도 확대의 경우,
- 이에 따른 부작용들이 최근 영국의 연금 개혁을 통해 확인할 수 있다는 측면에서, 이 역시 매우 제한적으로 활용하여야 할 정책 수단으로 보여짐.
- 지금 상황의 한국 사회에서 특히 주목해야 할 대목은 국가별 제도의 발전 경로와 제도의 도입 시점이 매우 상이하다는 점임.
- 한국에서 흔히 비교 대상으로 삼고 있는 국가들은 연금제도 도입 역사가 길게는 100년이 넘었고, 선진국 중에서도 상대적으로 짧은 캐나다 역시, CPP가 1960대 중반에 도입되다 보니, 1999년에서야 전 국민연금시대를 달성한 한국과는 제도 운영 역사에서 상당한 차이가 존재함.
- 상황이 이러함에도 특정한 시점에서의 횡단면적인 관점에서의 국가간 연금 지급액을 비교하다 보니, 제대로 된 비교가 이루어지지 못하고 있음.
- 성숙단계 시점에서의 한국 국민연금제도와 현재 서구 사회의 연금

제도를 비교해야 장기적인 발전 방향 측면에서의 제대로 된 정책 방향 도출이 가능할 수 있다고 판단하는 배경임.

- 제도 역사가 매우 짧은 한국의 국민연금 은 저부담·고급여 특성에서 기인하는 연금제도에 내재된 막대한 규모의 미적립 부채로 인해 장기적인 재정 불안정 문제가 그 어느 국가들의 연금제도보다도 심각한 상황임.
 - 연금제도는 부담과 급여라는 두 바퀴로 굴러가는 자전거와 유사한 측면이 있음.
 - 출산율은 세계 최저수준이며, 인구 고령화 속도는 세계에서 제일 빨리 진행되고 있어, 연금제도를 운영하기에 제일 좋지 않은 환경에 노출되어 있는 국가가 다름 아닌 한국임.
- 상황이 이러하다 보니, 그 어느 국가들보다도 제도 지속 가능성 확보를 위한 제도 개편 노력을 서둘러야 할 때임.
 - 이미 주요 국가들이 20여년 전에 도입한 연금제도의 자동안정장치가 지금도 제대로 거론되지 않고 있는 것이 한국의 현실이라는 사실 하나만으로도,
 - 현재 한국에서 운영하고 있는 연금제도와 제도 개편 논의들이 얼마나 시대에 뒤떨어져 있는지를 알 수 있는 단적인 예라고 할 수 있음.



Abstract

Pension Reform Plans for New Types of Jobs based on a Time Series Analysis of Key Indicators of the OECD Report, “Pensions at a Glance”

Yun Suk-myung

Eunhye Kwak · Ho-sun Yoo · Chang Lyul Jung

Mika Vidlund · Sungun Hong

1. Purpose and Necessity of this Study

In order to adapt to the changing social and economic environment in the era of “centenarians”, reforms of the welfare system (including the pension system) are the subject of heated public debate both at home and abroad. Scandinavian countries, often cited in Korea as exemplary cases of welfare states, are abolishing the universal basic pension plan and introducing a minimum guaranteed pension plan for low-income earners. Additionally, in order to reform the old-age income security system, these countries are pursuing an earnings-related pension plan with strengthened selection criteria.

Due to the rapid increase in life expectancy, the threat posed by low growth to the traditional income security system, and the emergence of issues of social equity at a time of increasing

income inequality, the Scandinavian welfare state model based on Rawls' theory of justice is being threatened.

Large differences exist between Korea and the Scandinavian countries in terms of the social and economic environments and the maturity of the old-age income security systems. Consequently, it will not at present be easy, either politically or socially, to carry out reforms in the same direction as these countries. This is partly due to the relative immaturity of Korea's social security systems, such as the National Pension System. At the same time, Korea's elderly poverty rate is one of the highest among the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) member countries. We cannot ignore the recent trend in many advanced welfare countries, which is to pursue institutional reform to cope with an aging population, despite opposition from various stakeholders. It is in this context that we must urgently plan to build an old-age income security system that considers these aspects comprehensively.

OECD provides the latest pension reform trends and changes in key pension-related indicators by country through the OECD Pensions at a Glance report. In particular, the report selects specific topics according to changes in social and economic conditions and compares the responses of each member country.

Pensions at a Glance 2017 discusses flexible retirement and

Pensions at a Glance 2019 deals with the topic of non-standard forms of work in special chapters. These reports introduce the trends and characteristics of flexible retirement and non-standard forms of work and contemplate both the reasons why these topics are attracting attention and ways to strengthen old-age income security through improvement of the existing pension system.

In addition, the following various pension indices are periodically compared, analyzed, and reviewed: the design of pension systems; pension entitlements; demographic and economic context; elderly income and poverty; and the finances of retirement-income systems.

By analyzing international trends in pension reform and changes in major indicators in Pensions at a Glance 2017 and 2019 in a time-series perspective, it is possible to derive policy implications for the future. In particular, it will be possible to draw policy implications for the old-age income security model in relation to the new types of jobs that are rapidly increasing, due to the revitalization of flexible retirement in the context of rapid population aging and the 4th Industrial Revolution.

With this in mind, this study summarizes major pension reforms in OECD member countries to cope with rapidly changing social and economic conditions. Special chapters of OECD Pensions at a Glance 2017 and 2019 deal with flexible retirement and non-standard forms of work.

In addition to the content of the reports published by the OECD, this study describes in detail how Italy and Greece, which had neglected to reform their pension systems in the right direction and in a timely manner, pursued reform after the 2008 global financial crisis. These countries serve as case studies demonstrating the kind of situation a country may face if it fails to proactively carry out institutional reform.

This study also introduces the main elements of pension reforms carried out by Japan, the United Kingdom (UK), and Canada over the past 20 years. This study compares the similarities and differences between countries in terms of securing pension sustainability and compares the original purposes of introducing old-age income security systems in different countries and under different circumstances.

This study, which shows the general trend of pension system reform in OECD member countries over the past 20 years, may also provide applicable policy suggestions for Korea, which is expected to experience the fastest aging population among OECD member countries.

2. Changes in Social and Economic Conditions and an Overview of Pension Reform: Focusing on Major System-wide Changes

A. Changes in social and economic conditions in OECD member countries over the past 20 years and changes in the paradigm of pension policies

1) Comparison of changes in social and economic conditions and major pension-related indicators: Comparison between Korea and other OECD member countries

With few exceptions (e.g. Israel), the old-age dependency ratio is increasing rapidly in most member countries. Although there is a difference in degree, the majority of OECD member countries have recognized that it is virtually impossible to maintain their existing public pension systems due to the deterioration of the old-age dependency ratio. That is, there is an exponentially increasing proportion of pensioners relative to the economically-active population. It is noteworthy that among the OECD member countries, the situation in Korea is expected to deteriorate the most. Korea's old-age dependency ratio, which as of 2020, was lower than the OECD average, will be the highest among OECD member countries by 2060. This is expected to leave the heaviest burden to the future generations in terms of operating the pension system.

The disposable income of Korea's elderly is the lowest among the OECD member countries. The main reason for this is the comparatively slow introduction of the pension system for the general public, as Korea was a newly-emerging country

after World War II. Canada was one of the last OECD member countries to introduce a public income proportionate pension, the Canada Pension Plan (CPP) which launched in 1965. In Korea, the national pension was first introduced in 1988 for businesses with 10 or more employees. The expansion of the system to cover all citizens, including the self-employed in urban areas, occurred relatively recently, in April 1999. Therefore, Korea has a very short history of public pension systems.

Since the difference in the timing of the introduction of national pension systems in Canada and Korea, both of which introduced the system relatively late among OECD member countries, is only 23 years, it may seem differences between the countries are negligible. However, considering that the national pension for all citizens was implemented in Korea only in April 1999, the real difference between the times of pension system introduction is 34 years. Moreover, due to the nature of the operation of the long-term public pension system - unlike health insurance that provides benefits immediately upon participation - the pensioner is entitled to a pension only when the minimum participation period of 10 years is met and the pensioner reaches the age of 62. Consequently, a considerable period of time still has to pass before the income security effect of the public pension system can be fully realized in Korea.

It is also necessary to take into account the fact that Korea's ratio of disposable income to national income is relatively high. Compared to most OECD member countries, the tax and social insurance premiums paid by the economically-active age group are low, and although the elderly population is rapidly increasing, the proportion of the elderly is still low compared to other OECD member countries. For this reason, the proportion of disposable income of age groups other than the elderly group is higher than in most OECD member countries. This implies structural factors that inevitably lead to a lower disposable income level among the elderly group.

Since Koreans often prefer owning real estate over financial assets, it is important to consider that disposable income may be low compared to the actual amount of assets held. Relatedly, it is necessary to look into the problem of poverty among the elderly in Korea through a multidimensional approach that considers various factors including assets instead of simply considering disposable income. It is also necessary to compare trends in the disposable income of the elderly in OECD countries with these aspects in mind. In the case of Korea, it is worth noting that the disposable income of the elderly aged 75 years and older is very low, and is even very low among the elderly aged 65 years and older.

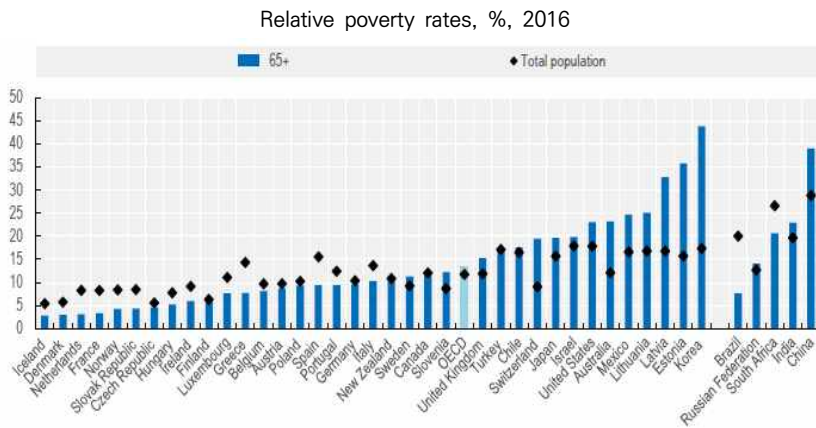
The elderly poverty rate in OECD countries is one of the most frequently-cited economic indicators. According to the OECD

standard, the concept of relative poverty is set at the point when a person falls below 50% of the median income based on disposable income. According to this standard, the poverty rate of the elderly in Korea is the highest among OECD member countries. The high elderly poverty rate has emerged as an important issue in every election because there are arguments being made that it is necessary to significantly increase the tax-based basic pension in order to lower the poverty rate of the elderly.

Although it is true that Korea's elderly poverty rate is the highest among OECD member countries, an appropriate approach in interpreting this data is required since there are some aspects where reality is distorted. As shown in Figure 1, the relative poverty rate of the elderly in Korea is the highest in the OECD. But, income inequality among the elderly is the main factor. The ratio of the elderly who are below the absolute poverty line to those in the high-income and high-wealth elderly group is around 25%. (The basic livelihood benefit under the National Basic Livelihood Security System is KRW 520,000, which is much lower than the relative poverty line of about KRW 900,000.) This is one of the main reasons behind the polarization within the elderly group. In particular, when the fact that people traditionally prefer real estate assets over financial assets is considered, and a multidimensional approach is taken by factoring in houses owned by the elderly

group, the poverty rate of the elderly in Korea falls to 21%. In a similar study, the rate is 28%.

[Figure 1] Poverty rates among older age groups and the total population



Note: Relative poverty is defined as an income below half the national median equivalised household income.
 Source: OECD, Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS.

One of the most important policy tasks necessary to properly understand the pension reform process of Scandinavian countries and to draw useful policy implications for Korea is to accurately identify the poverty level of the elderly group in Korea. It should be noted that the Scandinavian countries have been advanced welfare states over the past 20 years. According to the 2018 OECD Economic Survey of Korea, published in June 2018, even if the basic pension is raised to KRW 300,000 in 2021, the poverty rate for the elderly would still stand at around 42.4%, assuming the current basic pension system, which pro-

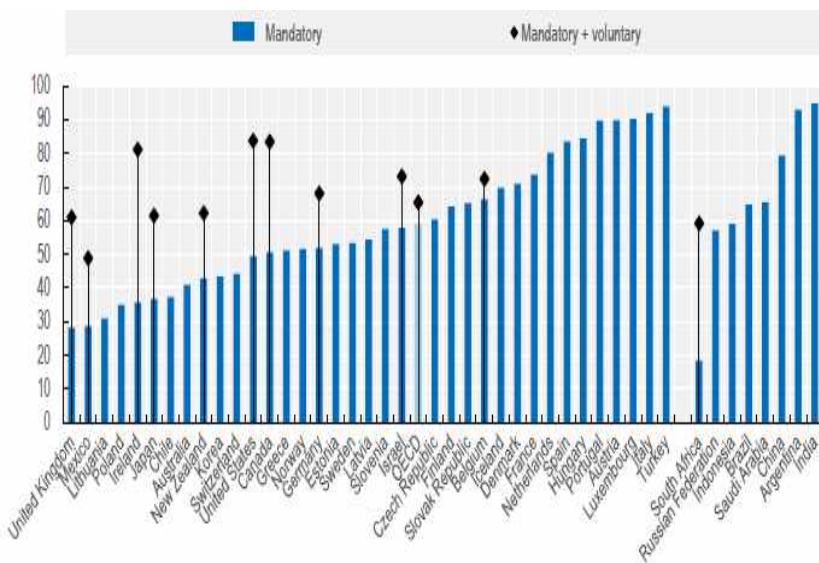
vides income to 70% of those aged 65 years and older, remains the same. According to the report, the poverty rate among the elderly is three times the OECD average.

Against this background, the OECD report finds that Korea's basic pension has two weaknesses: First, one-third of the beneficiaries of the basic pension are elderly people who are above the relative poverty line. This means they are not actually poor based on the concept of relative poverty. Second, the vulnerable elderly exposed to absolute poverty are receiving the same amount of support as the elderly who are above the absolute poverty line. The OECD report recommends that the Korean government shift the basic pension policy toward a well-targeted, selective system so that all of the elderly can receive a minimum and adequate benefit. The report stresses that policy should focus on helping low-income elderly people escape absolute poverty through the basic pension.

In the meantime, when it comes to the Korean National Pension Service, a very careful interpretation of Figure 2, which shows the “future Net Pension Replacement Rates (NPRs) of wage earners” in OECD member countries, is required. According to Figure 2, the net pension replacement rate of Korea is very low. If this figure is taken at face value, it may lend support to the argument that there is a problem with the Korean National Pension Service in terms of the adequacy of pension benefits. This is because the net pension replacement

rate does not seem higher than that of workers in other OECD countries, even if it meets the theoretical replacement rate of 40 years of participation, which is difficult to meet in reality. In other words, we face the reality that it is difficult to meet the theoretical requirement of 40 years of participation, and even when this condition is met, the net pension replacement rate is low compared to other OECD member countries.

[Figure 2] Future net replacement rates for full-career average-wage workers



Note: OECD calculations based on the pension model. Pension entitlements are based on current legislation in OECD countries. The values of all pension system parameters reflect the situation in 2018 and onwards. The calculations show the pension benefits of a worker who enters the system that year at age 22 and retires after a full career. The baseline results are shown for single individuals.

Source: OECD, Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS.

However, a crucial flaw exists in these international comparisons. Important items are omitted in the case of Korea in the cross-country comparison of NPRs shown by the OECD. Specifically, the retirement pension, which pays an insurance premium equivalent to 8.3% of an employee's monthly salary, is excluded from the calculation of retirement income because it is not operated as a compulsory company pension, which is the OECD standard. It is not the case that 100% of employees receive the retirement pension but most employees of large corporations do receive the benefits. Overall, more than half of all wage earners receive retirement pensions. Nevertheless, if the retirement pension benefits are not considered to be a source of retirement income, just because they are not the same as the OECD standard of a compulsory company pension, it will be difficult to properly evaluate the overall retirement income level of Korean workers.

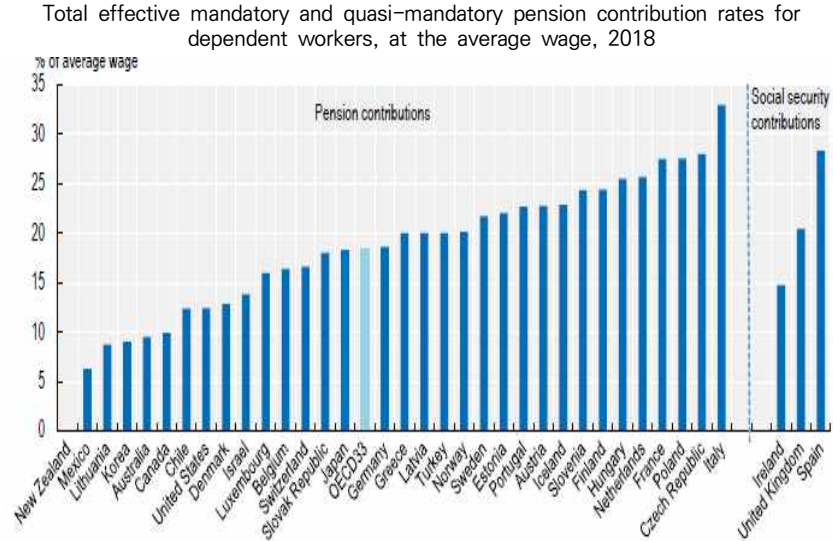
The seriousness of the problem is that these issues are not limited to retirement pensions. The basic pension, which is paid to 70% of all elderly people aged 65 years and older and financed entirely through taxation, is excluded from the future net pension replacement rate of wage workers simply because it is not paid to all elderly people. The payment of the basic pension, toward which a large amount of financial resources have been heavily invested, is not counted as a source of old-age income for Korean workers. If the old-age income sys-

tem, operated by the state or corporate employers with huge burdens, is excluded entirely from the calculation of retirement income (because it is not a compulsory pension and is not paid to all citizens), this could lead to a serious distortion in recognizing reality and could harm the future development of the old-age income security system in Korea. Although the retirement pension is not paid to all citizens, it is safe to assume that most of the middle and high-income earners with relatively stable jobs are receiving pension benefits.

On the other hand, in the case of the basic pension, which is paid to 70% of the elderly aged 65 years and older, most are entitled to receive benefits, except for some high-income (high pension) earners and some wealthy groups. In terms of income level, the middle and high-income earners receive retirement pension benefits while the elderly in the bottom 70% of income receive basic pension benefits. This means that all citizens are entitled to receive at least one or more pension benefits in addition to the National Pension. However, discussion concerning the appropriate net pension replacement rates is being conducted without recognition of this fact. If this goes unchecked, such a discussion could seriously distort the issue of adequacy of old-age income from a long-term perspective.³⁾

3) It is worth noting that the current old-age income security system in Korea is deepening the polarization of old-age income. The National Pension includes an income redistribution function by design, and the employer and the subscriber each take responsibility for paying half of the total amount, unlike that of other OECD member countries that have similar NPRs. As a

[Figure 3] Differences in pension contribution rates among countries



Note: In Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Iceland, Italy, Luxembourg, Poland, Slovenia and the United States, contributions also finance disability or invalidity benefits.

Source: OECD, Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS.

result, a significant portion of the system maintenance cost is passed on to future generations, while the income redistribution function within the same generation is not working properly. On the other hand, the benefits of the retirement pension, to which 100% of actual income is reflected, are concentrated among high-income earners with stable jobs. Although the Labor Act requires that a retirement pension be paid by an employer if an employee works for the employer for one year or longer, the percentage of Korean workers who can receive retirement pension benefits is slightly greater than 50%. In particular, most of the tax benefits provided to strengthen old-age income and revitalize private pensions accrue to middle and high-income earners. Meanwhile, the low-income class, as well as many vulnerable groups with unstable jobs, have very low chances of securing stable old-age income due to low participation rates in the national pension and in retirement pensions. Therefore, a pension policy that can make improvements is needed. In other words, the approach that separates pension and social policies adopted in Sweden through pension reform in 1998 is also urgently needed in Korea.

Figure 3 compares the pension contribution rates (premium rates) of OECD member countries. The premium rate of the National Pension is 9%, which is less than half of the OECD average of 20%. An increase in insurance premiums is inevitable in terms of financial stabilization of the pension.

2) Separation of Pension Policy and Social Policy in Old-Age Income Security

There is a clear tendency to explicitly exclude various social policy elements inherent in the past pension system from the pension policy. It should be stressed that the pension systems of major OECD member countries are being reformed in the direction that the policy targets and goals of the pension policy center on the contribution-based pension system; the social policy where government finances are invested should be clearly separated in order to secure the sustainability of the pension system and efficiently utilize limited financial resources amid rapidly changing social and economic conditions.

In the case of contribution-based pension systems, the benefits have been lowered and the contributions raised to ensure the sustainability of these “low-contribution, high-benefit systems.” Also, to compensate for the potential decline in old-age income sources for vulnerable groups due to the reforms, minimum income security systems, which guarantee a

minimum income for low-income elderly people and people with disabilities, are being introduced. OECD countries have carried out pension reforms to ensure financial sustainability while introducing minimum income security systems, using government finances, to prevent old-age poverty and guarantee minimum income. These pension systems, which have characteristics of social policy, are financed by governments' general budgets, and selection and concentration strategies are adopted in selecting beneficiaries. In summary, basic pension systems, which were operated as universal systems before the reforms, are being abolished, and guarantee pensions for the low-income class are being introduced, providing basic income security for all citizens while significantly strengthening the eligibility of beneficiaries.

In Germany, which introduced a near-perfect automatic adjustment mechanism through the Hartz reform in 2004, the basic pension system for the vulnerable elderly was introduced to solve the problem of old-age poverty of the low-income class caused by the automatic stabilizer. The basic pension, financed by the government, targeted the low-income elderly and the disabled rather than 70% of the elderly aged 65 and older in Korea. As such, in the countries evaluated by international organizations as having established a sustainable old-age income security system that responds effectively to changing socio-economic conditions, the pension policy is clearly dis-

tinguished from social policy based on the “selection and concentration” strategy. This allows the setting of clear policy goals for the respective systems. Meanwhile, reform has been carried out to enhance the sustainability of each system.

B. Pension reform to adapt to changes in the environment: An overview of automatic adjustment mechanisms (AAMs) introduced by OECD member countries

Automatic adjustment mechanisms (AAMs), which automatically adjust the parameters of a pension system to changes in various indicators such as life expectancy, other demographic ratios, and financial conditions, have become a standard means of pension policy. Automatic adjustment mechanisms are currently used by half of the OECD countries. Table 1 summarizes the introduction of the automatic adjustment mechanisms in major OECD member countries included in the 2019 OECD Pension Report. In order to help explain the table entitled “Introduction of Automatic Adjustments Mechanisms to Compulsory Pension Systems among Major OECD Countries,” cases of each country are provided.

〈Table 1〉 Automatic adjustments in mandatory schemes, OECD selected countries

	Funded defined contribution scheme	Notional defined contribution scheme	Benefits linked to life expectancy in DB or points	Benefits linked to financial balance, demographic ratios, or wage bill	Retirement age linked to life expectancy	Share of replacement rate affected by automatic link
Australia	○					99.8
Denmark	○				○	100
Finland			○		○	100
Germany				○		100
Italy		○			○	100
Japan			○	○		100
Korea						0
Netherlands				○	○	100
Sweden	○	○		○		100

Source: OECD, Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS.

The pension in a defined contribution (DC) plan is based on the value of the lump sum accumulated during the accumulation phase. In this case, the financial stability of the pension can be automatically secured. A nominal defined contribution (NDC) plan was introduced in Sweden in 1999 for the first time in the world. Since the pay-as-you-go system, which operated at a time when economic and social conditions were much better than they are today, was deemed no longer sustainable, the decision was made to reform the system. In order to ease implementation, this type of DC plan was devised.

A DC plan has the advantage of implicit pension debts accumulation due to defined benefits (DB)-based operation until the reform does not increase any more.

If defined benefits are paid regardless of the level of insurance premiums paid, with the period for receipt of pension increasing due to an increase in average life expectancy, the finances of the pension inevitably become unstable. In order to minimize this problem, benefits linked to life expectancy in DB or points plan (a plan to reduce the amount of pension payments in conjunction with the increase in average life expectancy), was used. “Financial balance, demographic ratios, or wage bill” refers to cases in which low growth, low fertility or an increase in life expectancy that has a negative impact on pension finances occurs. This trend is reflected every year to make automatic adjustments to the amount of pension currently paid (to the beneficiaries) and the amount of pension to be paid in the future (to the participants).

Table 1 shows that Scandinavian welfare countries, which are often used for country-by-country comparisons in Korea, and other Northern European countries, and Japan, among others, are introducing various types of automatic adjustment mechanisms to their compulsory pension systems, although there are some differences in degree. Whenever welfare and pension issues are discussed, there is a tendency to compare Korea with these countries. However, the automatic adjustment mecha-

nisms introduced by these countries long ago in order to ensure the sustainability of the pension system are rarely mentioned by those who are major participants in the pension debate in Korea, including expert groups, labor unions, civic groups, politicians, and the administration. Korea has not yet considered whether to introduce the mechanisms which have already been introduced by many OECD member countries to effectively cope with environmental changes. This shows that the pension system currently operated by Korea is quite far from the recent pension reform trends in major OECD member countries.

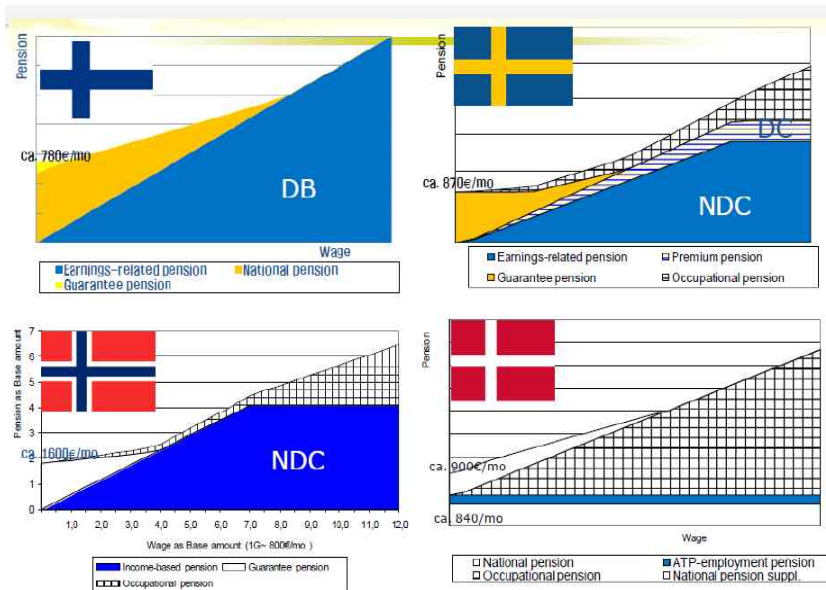
C. Response to Weakening Old-age Income Security due to Pension Reform: Minimum Income Security

1) Minimum Income Security in Nordic countries (Sweden, Finland, Norway and Denmark)

This study examines Nordic countries' operation of the minimum income security system by analyzing the pension systems of four Nordic countries (Sweden, Finland, Norway, and Denmark) that have shown changes since the mid-1990s. [Figure 4] shows the current old-age income security systems in Finland, Sweden, Denmark, and Norway, from left to right. Except for Denmark in the lower right-hand corner, all Nordic

countries have abolished the universal basic pension and are operating a minimum guaranteed pension system for the low-income class. Sweden and Norway introduced the Minimum Guaranteed Pension System while completely abolishing the basic pension. The earning-related pension was converted to the NDC system where the pension was paid only equivalent to the contribution made. This is a change from the so-called defined benefit plan to the defined contribution plan.

[Figure 4] Current old-age income security systems in Finland, Sweden, Denmark, and Norway



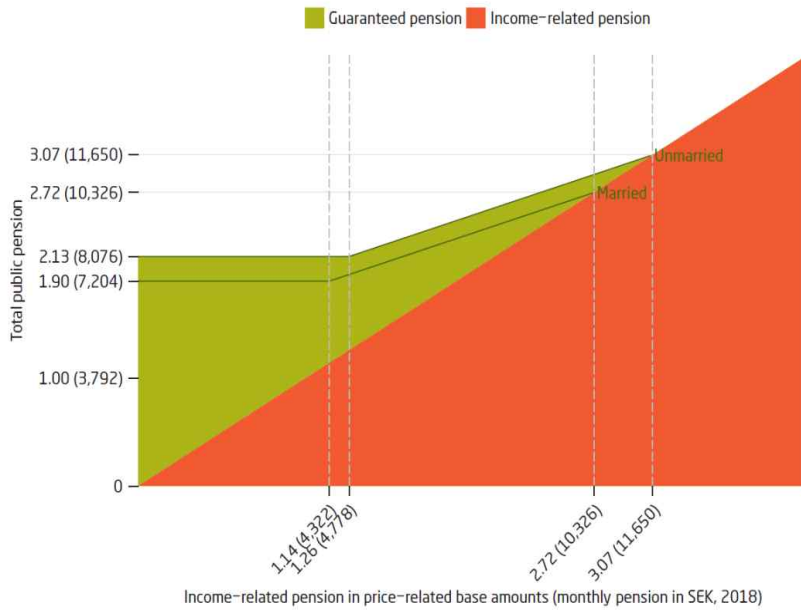
Source: Finnish Centre for Pensions, 2018.

Sweden introduced the guaranteed pension system to guar-

antee the old-age income of the vulnerable after the NDC plan was introduced through pension reform in 1999. The guaranteed pension system operates as follows based on a supplementary benefit plan, if the earnings-related pension benefits (NDC pension + premium pension) are below the baseline set by the guaranteed pension plan, the shortfall is paid by the guaranteed pension. However, in order to alleviate the weaknesses of the supplemental benefit plan (for example, those whose earnings-related benefits are around the baseline tend not to work or not to make contributions to the pension), a reduction rate is applied when the earnings-related pension benefits are calculated. The reduction rate varies depending on pension income brackets such as the earned income tax credit (EITC).

As shown in Figure 5, 100% of the earnings-related pension benefits is reduced from the maximum guaranteed amount in the low-income bracket, while only 48% of the pension benefits are reduced in the bracket where the pension amount is SEK 4,778 (KRW 619,000) for single household beneficiaries in order to weaken the motivation to avoid work and pension contribution. Due to the application of the reduction rate, as of 2018, a single elderly household can receive the guaranteed pension even if it would be a small amount to the extent their earnings-related pension benefits are not more than SEK 11,650 (KRW 1.51million).

[Figure 5] Guaranteed pension and Income-related pension in Sweden



Source: The Swedish Pension Agency, 2019

In Denmark, the public pension system accounts for less than 20% of the total income for the old-age group. While most old-age income is covered by corporate pensions, the tax-based basic pension is paid to all the elderly. However, the share of the public pension of the total old-age income is very low.

Norway, which has the highest per capita income among Nordic countries due to its large oil exports, also carried out drastic reforms to ensure pension system sustainability in a su-

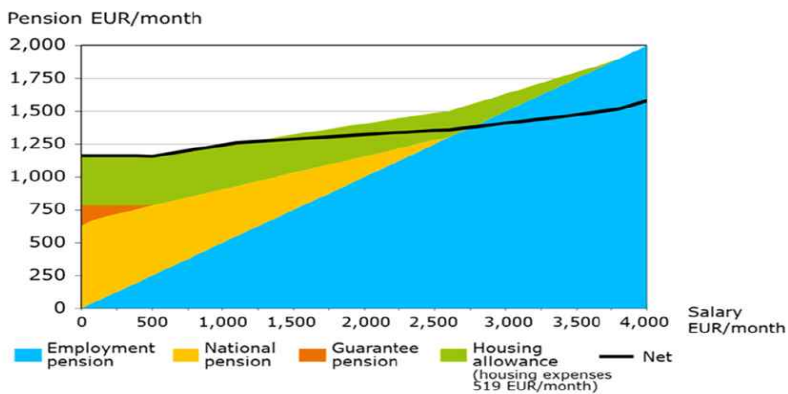
per-aged society. Prior to the reform of the pension system in 2011, Norway paid a basic pension to all the elderly. The pension system was reformed in 2011 to protect the old-age income of the low-income class by abolishing the basic pension and introducing a guaranteed pension system.

Among the Nordic countries, Finland's case seems to have many policy implications for the future direction of Korea's pension system. Finland's statutory earnings-related pension secures financial sustainability by applying the life expectancy coefficient, while guaranteeing the old-age income of the low-income class through the basic pension and a housing allowance. Until the early 1990s, Finland paid the full basic pension to most seniors (about 93% of those aged 65 and over). Today, the number of beneficiaries has been drastically reduced to less than 45% of all seniors. While most beneficiaries of the basic pension received the full basic pension in the past, only a small number (less than 8% of the total elderly population) currently receives the full basic pension because the amount of the benefits is paid differentially based on the earnings-related pension amount. Only a portion of the basic pension, instead of the full amount, is paid to the majority of basic pension beneficiaries according to the level of the earnings-related pension amount.

Unlike Sweden and Norway, Finland maintains the basic pen-

sion, but the system is operated with a focus on low-income seniors. Furthermore, as the pension amount increases, an income tax of about 20% is levied on pension income. As a result, the difference in the amount of pension received by all elderly people is not very great. In this way, Finland guarantees a minimum income to those who do not have any income while a high pension income tax is imposed on those who receive a large pension amount.

[Figure 6] Total pension amount including housing allowance in Finland (as of 2019)



Source: Data obtained by the author through an email interview with Mr. Ismo Risku, an expert at the Finnish Center for Pensions.

Regarding the operation of Korea's system that pays the same amount of basic pension to all seniors regardless of income level, Finland's old-age income security system can provide many policy implications. Specifically, the Finnish case

can provide policy implications for the future direction of cash benefit payments for the basic pension in Korea aimed to alleviate the high elderly poverty rate. It is not easy to make a definitive conclusion as to whether the appropriate future amount of the basic pension (paid to the vulnerable elderly) will be KRW 300,000, KRW 400,000, or KRW 500,000. However, in Finland, as the amount of the earning-related pension increases, the basic pension is paid differentially, and instead, the housing allowance is expanded.

One of the important policy implications that can be obtained from the case of Finland is that it would be desirable to pay the basic pension in an amount sufficient to purchase the minimum necessities in Korea (in order not to weaken the incentives for the vulnerable group to join the National Pension above all). In Finland, the cash payment of the basic pension is reduced while the rest of the pension is replaced with a housing allowance. If houses owned by the elderly in Korea are viewed as substitutes for a housing allowance instead of converting houses into an income value, this can minimize the elderly poverty rate in Korea as well as reduce unnecessary controversies that arise in the process of considering houses owned by the elderly as a type of income.⁴⁾

4) A controversy may arise in the process of converting houses owned by the elderly in Korea into considerations of income. In particular, the controversy would intensify when it comes to proper methods to convert owned houses into an income value and the possibility of asset securitization of houses for residential purpose. The majority of the elderly in Korea have little to no

2) Types of Minimum Income Guarantee in Germany: Minimum Income Guarantee within the Contribution Pension Plan and Income Guarantee Using Non-Contribution Plans

Germany introduced near-perfect automatic adjustment mechanism through the Hartz reform in 2004. The automatic adjustment mechanism calculates the impact of changes in: fertility rate, life expectancy, and economic growth rate (major factors that greatly affect pension finances) on pension finances every year and automatically makes adjustments to the pension amount if it is assessed that the impacts of changes in these factors compromise the sustainability of the pension system. Therefore, it is expected that the pension benefit rate provided by the German public pension will continue to decline until 2030.

In a situation where the pension amount of the low-income class is decreasing due to this groundbreaking pension reform, the minimum guarantee system within the contribution pension system, which Germany is trying to introduce, seems to have many implications for pension policies. In Germany, the mini-

disposable income but many own the houses they live in. Although a proper analysis and evaluation of this unique characteristic of the elderly in Korea is needed, due mainly to the aforementioned controversies, houses owned by the elderly are not properly reflected in the calculation of the elderly poverty rate. If Finland's operating principles of the basic pension and the housing allowance for the elderly are introduced to Korea, these problems will be solved more effectively.

imum pension is guaranteed as a right through the contribution pension system to those who have participated in the contribution pension system for at least 35 years. The basic pension was introduced for the vulnerable (low-income elderly people and the disabled) in order to guarantee the income of the vulnerable class due to the decline in pension income from a mid to long-term perspective through the Hartz reform in 2004. This basic pension was introduced as a component of social policy through the use of government finances.

As the pension replacement rate decreased due to the Hartz reform, the insured were at higher risk of living in poverty in their old age. For this reason, Germany is promoting the introduction of an additional system that pays a minimum pension that is higher than the minimum cost of living within the framework of the statutory pension system to those who have faithfully participated in the statutory pension system for a certain period of time (35 years). In other words, in order to solve the problem of the reduction in the pension amount inevitably caused by introducing the automatic adjustment mechanisms (as part of the effort to ensure the financial sustainability of the pension system), and, at the same time, to reward the low- and middle-income insured persons who have faithfully participated in the statutory pension system, Germany is attempting to introduce a new type of minimum guarantee that pays more than the minimum cost of living through the introduction of

the minimum pension rather than the basic pension that has already been introduced for social policy purposes.

3) Japan's Introduction of Automatic Adjustment Mechanisms and the Minimum Income Guarantee

Influenced by Sweden's introduction of automatic adjustment mechanisms in 1999, Japan also introduced automatic adjustment mechanisms which differ in certain respects from those introduced in Germany in 2004. Japan also introduced the minimum income guarantee system, in addition to the automatic adjustment mechanisms. In the beginning, the reform was criticized for being weak in terms of automatic adjustment mechanisms compared to Germany. However, considering Germany's recent trend of strengthening the minimum income guarantee (although there is a difference in degree) considerable similarities can be found in the pension system reform of the two countries.

In Japan's pension reform of 2004, the fiscal evaluation period was set at 100 years, and the fiscal stability target was set to secure one year's worth of pension payments at the end of the next 100 years. To achieve this, the pension benefit amount will automatically decrease, but the reform ensures that the pension replacement rate of at least 50% for married couples is guaranteed.

Due to the automatic adjustment of the benefits, the pension benefits will continue to decline over a long period of time. The automatic adjustment of the benefits and the change in the final replacement rate (from 2014 to 2110) estimated in 2014 are as follows: during the benefit adjustment period, if the economic growth rate is increasing, the adjustment period will be shortened to 2043, whereas if the economic growth rate is declining, the adjustment period will last until 2058—15 years longer. When the pension finances reach a level that achieves equilibrium in the very long term, the macroeconomic slide stops working. After that, the pension benefit level will remain constant.

As of 2014, the replacement rate of 62.7% for married couples is expected to drop from the maximum of 51.0% to the minimum of 42.1% for each macroeconomic scenario. If such a situation actually occurs, the minimum income guarantee system combined with the automatic adjustment mechanisms will guarantee the replacement rate of at least 50% for married couples.

3. Operation of Pension Systems by OECD Member Countries

A. Operation of Pension Systems in Greece and Italy

Italy and Greece were forced to carry out pension reforms in order to meet EU requirements. Although the issues of pension system sustainability and equity had previously been raised, prior attempts at pension reform were either frustrated or carried out only in a perfunctory manner. However, strong pension reforms have been implemented in the midst of national crises in each country.

The example of Greece shows that pension policies can be implemented outside of state control. In Greece, the pension reforms were delayed due to political interests, resulting in harsh pension cuts. It is of great significance that structural reforms of Greece's old-age income security system were carried out by external forces. Through recent reforms, the existing first-tier public pension was divided into two, with one part actually performing a redistribution function as a (fixed amount) basic pension and the other part existing as an earnings-related pension. As a result, the pensions system was changed in a way that significantly increased the replacement rate of the low-income class within the first-tier public pension. This can be said to demonstrate that the core princi-

ple of pension benefit payments in the Bismarck-type pension system can be withdrawn in a national crisis.

Greece's pension reform after 2010 can be seen as a reduction in the income guarantee function for the sake of financial stability. Due to several benefit adjustments, the projected pension expenditure in 2060 has been reduced by about half compared to 10 years ago. This means that the level of protection has been weakened, and the benefits of the high-value pension earners have been drastically cut to minimize the impact on the vulnerable. The sacrifices and concessions demanded of the high-value pension earners, and the pensions of existing beneficiaries, were also drastically reduced.

The Italian pension reform started with external pressure and ended with external pressure. The so-called NDC reform in Italy refers to the reform process from 1992 to 2011. The Dini reforms of 1995 set a very long implementation period to reduce policy shocks. The Monti government, which gained power in the midst of the economic crisis in 2010, passed the pension reform bill in just two weeks, abolishing the seniority pension available to the already privileged and the implementation period for NDC. The reforms carried out in 1992, 1995, and 2011, which were evaluated as significant reforms, were able to be implemented in a situation where various controversies surrounding pension reform were impossible amid strong external pressure.

Although Italy's pension reform has resulted in significant cuts in benefits, the relative poverty rate of Italian seniors is still low. The elderly poverty rate is lower than the overall poverty rate both before and after reform. This suggests that the Italian pension reform did not tend in the direction of endangering the lives of the elderly.

In the long run, the Italian pension reform can be viewed as a process of multi-pillarization. Although it is often evaluated as a system centered on public pensions in which old-age income is sufficiently guaranteed through the NDC system (on the premise of a high premium rate), Italy has also strengthened the role of private pensions over the past 30 years. It is also worth noting that the fragmented public assistance pension system was strengthened so that those who could not properly join the public pension system were guaranteed their old-age income through the assistance pension system.

Comparisons and evaluations of the pension reforms of Greece and Italy show that ideological identity did not have a key influence in pension reform. Greece and Italy have different ideologies concerning pension policy. Greece implemented an expansionary pension policy while Italy carried out austerity-focused pension reform. However, the cases of the two countries suggest that in the case of pension reform through external pressure, the government's ideology is not the main variable for reform.

Second, although the pension finance issue was treated as more important than the old-age income guarantee in the two countries' pension reforms, this does not mean the reforms were unilateral attempts at fiscal consolidation, ignoring the income security function. Even after the pension reform, the lives of the elderly in both countries did not appear to be inferior to the standard of living of the general public in each country or compared to the elderly in other OECD countries. It is worth noting that the reforms in these countries focused on the reduction of privileged pensions for the vested interests and emphasized the concessions and sacrifices of the high-income class rather than the overall decrease in benefits.

Third, since the reforms were compelled by external pressure, it was possible to proceed with an intensity that could not be adopted under more normal circumstances. In Greece and Italy, significant pension reforms had not been implemented for a long time, but finally, through external pressure, strong reforms to eradicate the unsustainable pension system were carried out.

Fourth, the particular details of pension reform may vary depending on the capabilities of individual countries or the presence of institutional legacies. Both Greece and Italy had operated Bismarck-type pension systems before reform, but as the reforms progressed, each system changed into a significantly different form.

B. Current Operation of Pension Systems in Japan, the UK, and Canada

1) Major Pension Reforms in Japan over the Past Two Decades

① Pension Reform in 2004

As a result of the actuarial estimates based on the 1997 population estimate, the need for significant pension reform emerged. Against this background, the pension fiscal target was reset. The fiscal target presented in 2004 set the upper limit of the income-related pension premium at 18.3%, a fixed premium. (The national pension was 16,900 yen based on the 2004 price). Reform was carried out to adjust the benefit level so that sustainability of the fiscal balance would be maintained for the next 100 years while the lower limit of the replacement rate was fixed at 50% to prevent a sharp drop in benefits.

In addition, the actuarial estimates system was reorganized into a system that verifies the balance between pension benefits and premium burden at a fixed premium level. In particular, the macroeconomic slide, a Japanese-style automatic adjustment mechanism, was introduced. The macroeconomic slide is structured to suppress the increase in the pension amount by setting the “slide adjustment rate” that reflects the decrease in population and the extension of life expectancy for a certain period of time necessary to maintain financial

balance.

② Pension Reform in 2012: Social Security and Tax Reform

Faced with demographic changes due to low fertility and an aging population, an increase in non-regular workers, changes in family structure, and stagnation in economic growth, reform of the entire social security system was promoted along with a consumption tax hike. The practice that half of the required resources for the national pension (which is Japan's basic pension) are borne by the national treasury was maintained, but the special case system relating to pension amount was eliminated. The Act on Benefit Payment for Those Living on Pension made it possible to provide additional benefits to beneficiaries of the old-age basic pension, whose monthly income was below a certain level. In addition, with the Act on Enhancement of Pension Function, the minimum participation period required to receive a pension was reduced to 10 years and social insurance premiums were exempted during maternity leave. In particular, under the Employee Pension Unification Act, the welfare pension for the general public and the mutual aid pension for public officials were combined into a public pension with the same pension benefits and premiums ("Common Pension"). The third layer of the mutual aid pension, which had been controversial for preferential treatment, was abolished. The premiums of mutual aid pensions, such as civil

servant pensions, which were lower than the income-related pension for the general public, were made equal to those of the welfare pension with a premium upper limit of 18.3%.

2) Public Pension Reform in the UK over the Last Two Decades

Pension reform was carried out in 2007 and 2008 as the problem of elderly poverty worsened.

① Pension Reform in 2007

The UK reform in 2007 was aimed at achieving the adequacy of pension benefits. By shortening the period required to receive the full old-age pension, the level of pension benefits was raised indirectly. Home Responsibilities Protection (HRP) was expanded and strengthened through the National Insurance Credits. The pension benefit sliding method, which has been linked to prices for the past several decades (and has deepened the problem of elderly poverty) has been reorganized from a price sliding scale to an income sliding scale. A credit system was introduced in the State Second Pension (S2P) to strengthen the pension entitlement. Although the focus of the reform in 2007 was on securing the adequacy of pension benefits, measures were also taken to raise the pension eligibility age to stabilize pension finances.

② Private Pension Reform in 2008

With the introduction of the National Employment Savings Trust, Opt-out from S2P was abolished.

③ 2014 Pension Reform

Despite the numerous pension reforms, the complexities and uncertainties of the pension system and the inequality in benefits under the means-tested plans and pension systems remained. To alleviate these problems, the state pension and S2P were integrated. Also, to secure the appropriateness of pension benefits, the first-tier Basic State Pension (BSP) and the State Second Pension (S2P) were integrated into the new State Pension (nSP). At the same time, reforms to stabilize pension finances were promoted. The pension system for dependent spouses was abolished and the pension age was raised. While the participation period for full benefits was raised to 35 years, the minimum participation period was set at 10 years. The Savings Credit, which was introduced for the purpose of strengthening the pension entitlement, was abolished through the pension reform in 2014 due to a sudden increase in maintenance costs and side effects within the old-age income security system. In particular, the Nest system was introduced to strengthen the benefits of corporate pensions for the vulnerable, improving the profitability of corporate pensions.

3) Canada's Public Pension Reforms over the Last Two Decades

① Pension Reform in 2016

Canada, which had a low pension replacement rate compared to other OECD countries, decided to strengthen its old-age income security through the Canada Pension Plan (CPP), a public earnings-related pension. It is also noteworthy that such a political decision was made possible due to the high confidence of Canadians in public pensions and the low participation rate in corporate pensions.

In order to strengthen old-age income, the CPP replacement rate was raised by eight percentage points, from 25% to 33%. In order to achieve financial stability, the premium rate was also raised at the same time. The premium will be raised to 11.9% by 2023, starting with a 0.3 percentage point increase in 2019. Along with the increase in CPP premiums, Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) will be raised by 100% to 114%. After increasing the replacement rate and insurance premium by 2023, the cap on premiums will be increased by 40% (\$58,700 → \$82,700) from 2024 to 2025.

Canada is strengthening its old-age income security by increasing the benefit rate of the CPP, the main public pension system, and the income subject to calculation of pension recognized by the CPP. Canada's efforts to strengthen public pensions seem to be politically misunderstood in Korea. Only the

fact that the replacement rate of Canada's public pension was raised to enhance old-age income security is stressed without proper understanding that the reform was made possible because the financial condition of Canada's CPP and the surrounding conditions of the pension system did not cause much difficulty in strengthening the public pension by raising the CPP benefit. Before the 2016 pension reform, Canada had already secured the long-term sustainability of the CPP system through 150 years of long-term pension finance projections. It is worth noting that, while promoting an increase in public pension benefits in order to strengthen retirement income security, a corresponding increase in insurance premiums is being made at the same time so that financial stability is not undermined.

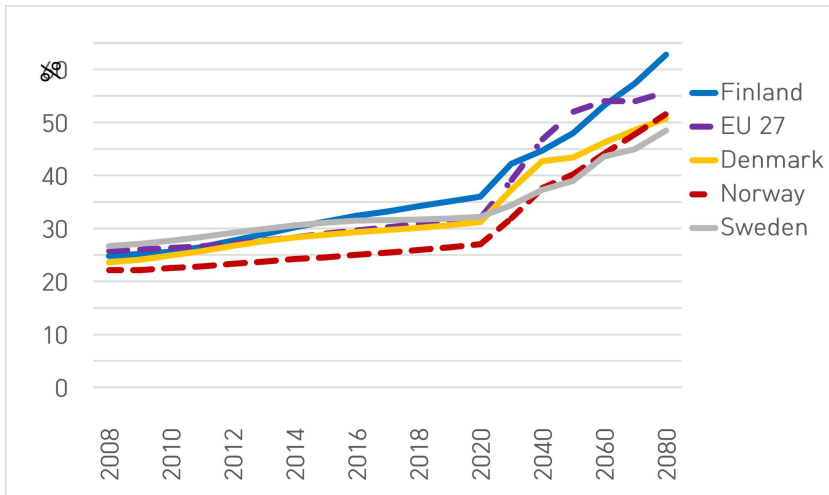
C. Operation of Pension Systems in Nordic Countries: Focusing on the Evaluation of Public Pension Reforms in Finland, Sweden, Norway, and Denmark over the Past Two Decades

1) Evaluation of the public pension reforms in the Nordic Countries over the last two decades

Nordic countries are in the forefront of facing a significant population ageing that is attributed to both falling mortality and fertility rates and projected life-expectancy increases.

This increases pressure for financing pension systems and means that younger generations will have to support a larger group of retirees thus increasing financial burden for working age people who contribute to pensions. With fewer workers per retiree, sustainability options are not ideal: pay lower pensions to retirees, tax the workforce at a higher rate, or some combination of both. This paper seeks to provide similarities and differences on the roadmap that Denmark, Finland, Norway and Sweden have chosen to meet the needs of future generations of pensioners and deliver on the goals of sustainability and adequacy.

[Figure 7] Old age dependency ratio (population 65 and over to population 15 to 64 years)



Source: Eurostat

2) Design of pension systems

Nordic countries provide a comprehensive pension coverage for all workers and self-employed. The main principle of the pension system in the Nordic countries is that a pension is based on the lifetime earnings principle. In Denmark, though, self-employed earnings-related pension protection is based on voluntary pensions. All the countries have changed their minimum pension in a way that it is dependent on the amount of the earnings-related pension. In all the Nordic countries, except Denmark, national pension has ceased to be a universal benefit and minimum pension provision is targeted for those with no or meagre earnings-related pensions.

The Nordic pensions' landscape has changed as a consequence of the recent pension reforms over the last two decades. The most radical reforms being established in Sweden where the earning-related pension system has been changed from defined benefit (DB) system to defined contribution (DC). The Norwegian reform was strongly inspired by the path-breaking Swedish pension reform and the earnings-related pension is based on the Notional Defined Contribution (NDC) approach.

The Finnish pension system has been restructured on piecemeal reforms that have gradually changed the whole system. Finland has DB system, but, because pension is linked con-

sistently to life-time earnings and pension is adapted to the extended life expectancy in a similar manner as in the DC systems with the life expectancy coefficient it makes the system closer to the economic essence of a NDC system. The structure of the Finnish pension system is quite unique and differs from the reference group. Due to the comprehensive coverage of the statutory scheme, demand for voluntary supplementary pension provision is small. Whereas, in Denmark, Norway and Sweden the importance of funded private supplementary occupational pensions is increasing.

The Danish story of reforms is more about stability and status quo. At least on the surface. However, occupational pensions (DC) are gaining significant weight, whereas the weight of the residence based minimum pension is diminishing as more and more employees have accrued earnings-related pension which will taper the supplementary part of national pension. In fact, the Danish pension system has largely been privatized. Despite the changes towards more private pensions, and even though larger share of employees' income will come from occupational pensions, statutory pensions will remain the most important source of income for persons with the lowest income share in the population.

In Finland the contents of earnings-related pensions are determined in the pension acts, but the principles are mainly agreed on in negotiations between the labour market organ-

isations and the State, which means that reform process follows a so-called tripartite administrative model. In other Nordic countries the labour market partners have not participated to the reform process in a similar weight.

The main goal of the structural reforms established in the Nordic countries is to improve the long run fiscal sustainability of the pension system, particularly through stronger labour supply incentives. The increases in retirement age, life-expectancy adjustments, abolishing early retirement routes and the incentives to stay in employment longer are expected to prolong the average working lives, a key pre-condition for preserving the sustainability and adequacy of pensions in a context of increased life expectancy. Even though all these countries have large pension funds the statutory pension schemes are based on an intergenerational solidarity contract and the pension systems are to be financed mainly on pay-as-you-go-basis (PAYGO).

High labour-market participation and longer working lives can mitigate the problem of an ageing society with a shrinking working-age population. The Nordic countries have enjoyed comparably high employment rates, especially for women and older workers. Employment rates in the Nordic countries are among the highest in the OECD-area. In recent two decades the employment rate of 55-64-year-olds has increased in all the Nordic countries. It is noticeable, that in Finland the em-

ployment rate for women is higher than men's.

3) Pension adequacy

Nordic countries stand out in terms of low degrees of income inequality and poverty. Denmark and Norway have both comparatively generous level of minimum protection. In Denmark and Norway minimum gross pension is about 35% and 33% of average wage respectively, whereas in both Finland and Sweden it amounts to 24 % of average wage. Sweden has the highest share of people aged 65 and above with a disposable income below the threshold for being at risk of poverty. On the other hand, Danish model has been successful in reducing poverty. According to OECD's definition (2020c) the relative old-age (aged 65 or over) poverty rate is only 3% in Denmark and 4% in Norway, whereas in Sweden it is 11% followed by Finland 7% in 2018.

According to latest OECD calculations (2019) the introduction of NDC scheme in Sweden will substantially lower theoretical replacement rates for cohorts of retirees affected by the reform while it has a much smaller impact in Norway. In Finland and Denmark, the change in the replacement rate is relatively small. Younger generations can expect similar benefit levels as older generations in percent of last wages, only if they work longer and retire at a later age.

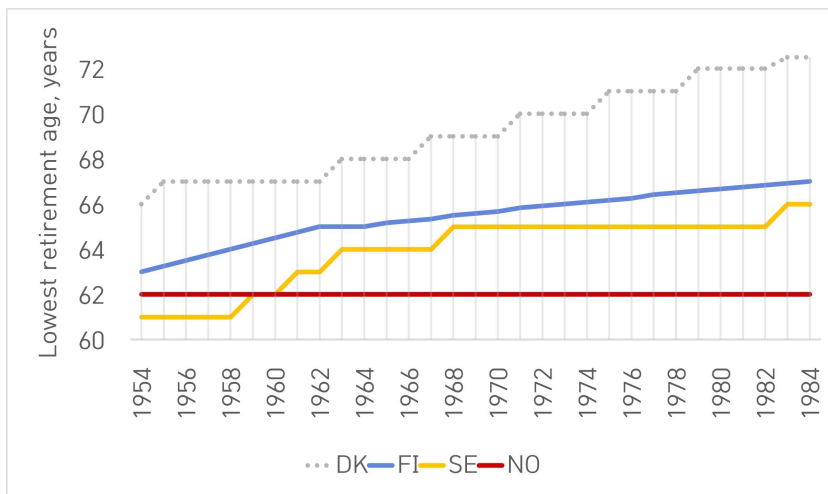
All the Nordic countries share a concern concerning the pension coverage and pension level of self-employed persons in comparison to employees. In Denmark, Norway and Sweden the self-employed can be seen to be disadvantaged in terms of access to supplementary occupational pension schemes. Even though occupational pension schemes have become obligatory in Norway, the self-employed are excluded. Both in Norway and Denmark the focus in pension policy has recently been on removing disincentives to private pension savings. In Finland, even though the self-employed receive the pension on the same conditions as employees there is a risk that they will experience inadequate pensions in old age. Unlike employees, the self-employed negotiate with their pension institution over a proper level of earnings-related pension income base, which should correspond their work input i.e. the wage that a self-employed person would pay to a worker hired to do the same work. However, over 30 percent of self-employed people and over 40 percent of new self-employed end up with the minimum level of income base.

4) Automatic stabilizers

One of the key parameters in any pension system is setting the age at which a pension can be drawn. In Finland, Norway and Sweden retirement age is flexible thus giving individuals a

right to choose when they will retire on an old-age pension after they have reached the lowest retirement age. In addition, people can draw partial or full old-age pensions regardless of whether they stop working or not.

[Figure 8] Current retirement ages by year of birth in the Nordic countries.



Source: National pension insurance authorities.

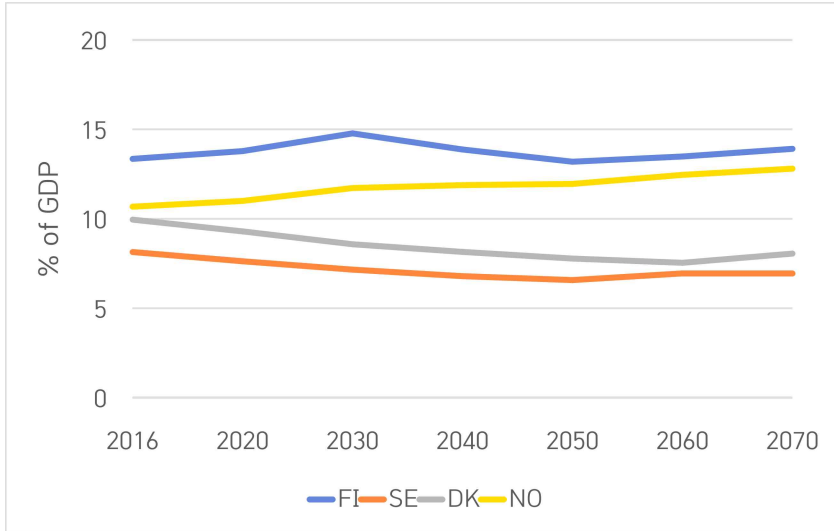
For ensuring sustainability and adequacy all four countries have incorporated an automatic link between pensions and life expectancy in their public pension systems. Finland and Sweden have indexed both retirement age and benefits to life expectancy. Whereas in Norway life-expectancy adjustment is linked to a benefit level at the time of retirement and in Denmark to retirement age. Danish system can be described semi-automatic: a change in retirement age must be approved

in parliament every fifth year.

Sweden has also established an automatic adjustment mechanism to address imbalances in the wake of unfavourable macroeconomic and demographic developments to mitigate the fiscal impact of these risks in the future. This automatic balancing mechanism allows for a cut in pensions in payment, which has happened. The balancing indexation was activated for the first time in 2010 because of the financial crisis in 2008 as well as in years 2011 and 2014. In principle, all economic and demographic risks of statutory earnings-related pensions are reflected in the level of current or future pensions. In other Nordic countries the financiers i.e. employers, workers and government carry the risks.

Reforms have strengthened pension financing by mitigating the long run growth in the pension expenditures. Even though pension expenditure in Norway is projected to increase, the level of expenditure was projected to nearly double from the current level without a structural change in the pension system. In Finland development of pension expenditure can be described rather stable with small fluctuations. In Sweden and Denmark trend in public pension expenditures is even declining.

[Figure 9] Statutory pension expenditure in relation to GDP, %, in 2016–2070.



Source: European Commission 2018.

Nordic countries have modernized their pension systems through several actuarial adjustments, thus strengthening the financial sustainability of the pension provision. An ability to curb the growth of public pension spending and a significant increase in senior workers' employment rates in recent decades also proves that measures have been effective.

4. Dual Structure of the Korean Labor Market and the Direction of Pension System Reform to Cope with the 4th Industrial Revolution

A. Dual Structure of the Korean Labor Market

1) Overview

Chapter 4 of this report presents the current status of the dual structure of the Korean labor market and the trend of the widening gap between the two markets, which has become apparent since the mid-1990s. Although there is no clear standard or definition that can be used to determine whether there is a dual labor market structure, the Korean labor market is clearly divided into a primary labor market characterized by high wages and job security and a secondary labor market characterized by low wages and job instability, and the gap between the two markets is widening (Byeong-Yoo Jeon et al., 2018). The criteria typically used to distinguish the Korean labor market from others are the size of the company and the type of employment. The widening gap in labor market performance by company size and employment type and rigidity of labor mobility contribute to inefficient supply of and demand for manpower and increase the youth unemployment rate. Due to the gap by company size and employment type caused by the

dual structure of the labor market, the importance of one's first job is naturally emphasized. Upon entering the secondary labor market, people experience job instability and find it difficult to enter the primary labor market. For this reason, people are reluctant to enter the secondary labor market in the first place, and many young people are willing to endure the long preparation period after graduation that is necessary to get a job in the primary labor market. On the other hand, in the secondary labor market, companies are having a hard time hiring people.

In this chapter, the Korean labor market is assumed to have a dual structure in order to analyze the current status of such dual structure from the perspectives of the wage gap and the rigidity of labor mobility. The characteristics of members, wage gaps, and differences in wage determination functions based on company size and employment type are examined through the survey reports on labor conditions by employment type conducted since 2016, and the degree of disconnection between the labor markets is reviewed based on the data from the 2000-2018 Korean Labor and Income Panel Study.

2) Labor Market Size and Wage Gap by Company Size and Employment Type

The proportion of wage earners working for companies with 300 or more employees among wage earners aged 15 to 64,

shown in the survey reports on labor conditions by employment type, increased slightly from 13% in 2016 to 13.9% in 2019. The proportion of regular workers among wage earners is 72% to 74%, showing no significant change during the same period. The share of male workers in the primary labor market is higher than in the secondary labor market. The proportion of male workers of companies with 300 or more employees range from 63% to 68%, and the proportion of men among regular workers is 60% to 63%.

A closer look at the simple average wage gap between the primary and secondary labor markets shows that the average monthly wage of those working for companies with fewer than 300 employees between 2016 and 2019 is 65% to 68% of the average monthly wage of those working for companies with 300 or more employees. The wage of non-regular workers is 59% to 60% that of regular workers. The hourly wage gap by employment type appears to be smaller than the monthly income gap. The total hourly wage of non-regular workers is 83% to 85% that of regular workers, showing a smaller gap compared to the total monthly wage. Unlike the monthly income gap by company size, the monthly income gap by employment type is significantly affected by the working hour gap in addition to the hourly wage gap. This is because part-time employment is included in non-regular employment.

Even after controlling for individual characteristics such as

age, education, and gender, the total hourly wage of workers in the primary labor market appears to be significantly higher. As of 2019, the total hourly wage of workers of companies with 300 or more employees is 27.3% higher than that of workers of companies with fewer than 300 employees, and the hourly wage for regular workers is 1.3% higher than that for non-regular workers. This result cannot be attributed to the fact that these workers are in the primary labor market, but it can be interpreted as a wage gap between the primary and secondary labor markets that remains after controlling for potential career and educational background. This premium of the primary labor market is similar when comparing median wages rather than average wages.

3) National Pension and Retirement Pension Participation Rate by Company Size and Employment Type

It can be predicted that the rate at which workers in the primary labor market with more stable employment participate in the national pension and retirement pension would be higher than those in the secondary labor market with unstable employment. Looking at the national pension first, 99% of workers of corporations with 300 or more employees and 98% of regular workers in the primary labor market are participating in the national pension system. The rate of participation in

the national pension for wage workers of companies with fewer than 300 employees was 89.7% in 2019. However, the participation rate of non-regular wage workers was less than that of other groups. In 2016, only 56.7% of non-regular wage workers were participating in the national pension system, and that rate increased slightly to 61% in 2019.

Meanwhile, the rates of participation in the retirement pension of workers in the primary and secondary labor markets showed a larger gap than the rates of participation in the national pension. More than 70% of workers of corporations with 300 or more workers were participating in the retirement pension, but for workers of companies with fewer than 300 employees, the percentage was less than 50%. The difference in the rate of participation in the retirement pension between employees of companies with 300 or more and fewer than 300 employees ranged from 30%p to 32%p. When looking at each employment type, the gap in the participation rate was larger, standing at 38%p to 39%p. The rate of regular workers' participation in the retirement pension ranged from 56.1% to 58% in 2016, while the rate for non-regular workers was 17.4% to 19.6%.

4) Rigidity of Labor Mobility between Markets

When discussing the dual structure of the labor market, one

of the most important factors is whether there is a gap and disconnection between the two labor markets. In particular, the restriction of movement to the primary labor market increases the opportunity cost of job seeking for young people and makes the matching process between companies and job seekers inefficient. As a result of examining whether there is rigidity of labor mobility between the two labor markets based on the 2000 to 2018 data of the Korean Labor and Income Panel Study, transition from the secondary labor market to the primary labor market was very rare, reaching only 6.6% to 10%.

First, the conditional transition probability in which individual characteristics and human capital were not controlled was calculated. The conditional transition probability is a value that shows how the size of the engaged company or type of employment has changed over two consecutive periods. If there was a missing value, the point of time of that missing value and the observed values before and after that time were excluded from the probability calculation. The probability that those working for a company with fewer than 300 employees in the first period would still be working for a company with fewer than 300 employees in the following period was 93.4%, while the probability that they would have moved to a company with more than 300 employees was 6.6%. The probability that those working for a company with 300 or more employees in the first period would be still working for a company with 300 or more

employees in the following period was 82.4%, while the probability that they would have moved to a company with fewer than 300 employees was 17.6%. It can be seen that the majority of the sample did not experience a transition between labor markets. The conditional transition probability based on employment type shows the same result. Those who were non-regular workers in the first period but transitioned to regular workers in the following period were 10.04% of the sample, while those who were regular workers in the first period and still had a permanent position in the following period were 97% of the sample.

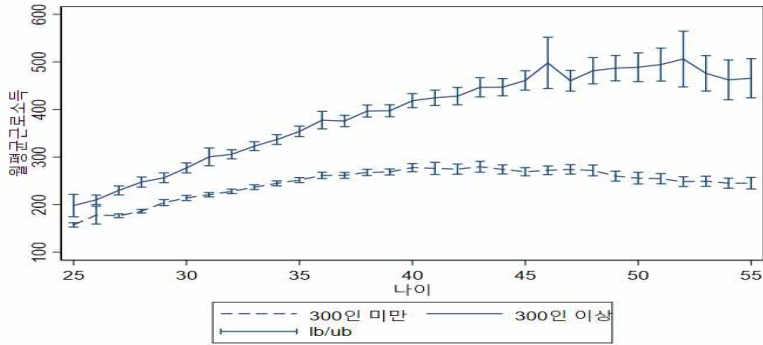
Next, the rigidity of labor mobility between the primary and secondary labor markets was estimated with a model that included the age, age squared, work experience, service years, and individual fixed effect of each worker. If a person worked for a company with fewer than 300 employees in the first period, the probability of that person still working for a company with 300 or more employees in the following period is 20.2% lower than in the case of a worker of a company with 300 or more employees in the previous period. The rigidity of labor mobility between temporary and permanent positions is even greater. Workers who were non-regular workers in the first period have a 52.2% lower probability of becoming regular workers in the following period than those who were regular workers in the first period.

5) Income by Age and Participation in Pension in the Primary and Secondary Labor Markets

The result of analyzing the mobility between labor markets based on the Korean Labor and Income Panel Study shows that workers who entered the secondary labor market find it difficult to move to the primary labor market and are thus highly likely to stay in the secondary labor market. If there is a gap between the primary labor market and secondary labor market, and movement between them is rigid, it is likely that there would be a large gap in the pension and economic variables of workers in each labor market at the time of retirement. To examine this, the gap in economic variables of male workers aged 25 to 55 after the year 2000 by labor market and age was analyzed.

First, the analysis results show that the average monthly income gap between the two labor markets increases over time by both company size and employment type. This implies that there exists a gap at the time of entry into the labor market in terms of earned income as well as a gap in rate of wage increase between the labor markets.

[Figure 10] Average Monthly Earned Income by Company Size and Age

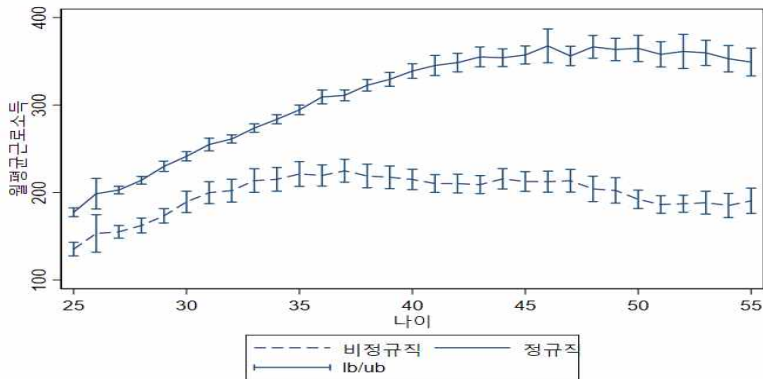


Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55. Monthly income is the real wage as of 2015, and the unit is 10,000 won.

Vertical axis: average monthly earned income, horizontal axis: age, dotted line: company with fewer than 300 employees, solid line: Companies with 300 or more employees

Source: 3rd to 21st KLIPS

[Figure 11] Average Monthly Earned Income by Employment Type and Age



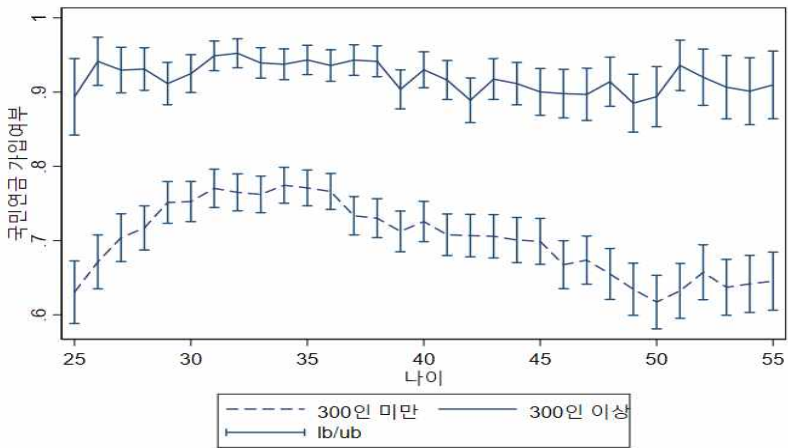
Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55. Monthly income is the real wage as of 2015, and the unit is 10,000 won.

Vertical axis: average monthly earned income, horizontal axis: age, dotted line: temporary positions, solid line: permanent positions

Source: 3rd to 21st KLIPS

The gap was observed not only in earned income but also in participation in the national pension scheme and provision of severance pay by company size and employment type. It was also found that the gap remained constant for all age groups (from 25 to 55), showing no significant decrease.

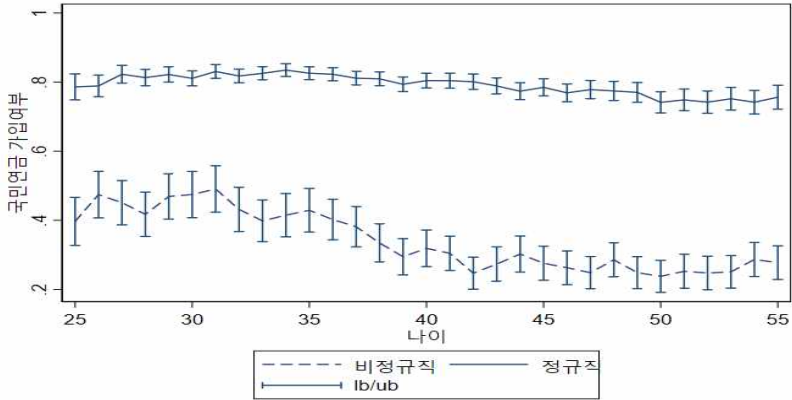
[Figure 12] Rate of Participation in National Pension Scheme by Company Size and Age



Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55.
 Vertical axis: participation in national pension scheme, horizontal axis: age,
 dotted line: companies with fewer than 300 employees, solid line: companies
 with 300 or more employees

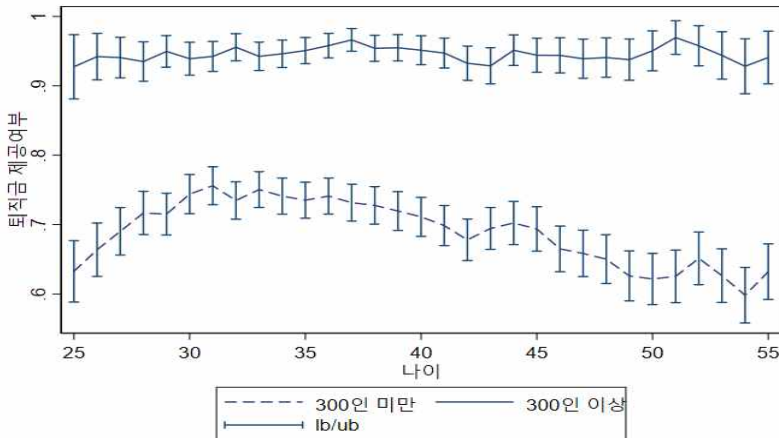
Source: 3rd to 21st KLIPS

[Figure 13] Provision of Severance Pay by Employment Type and Age



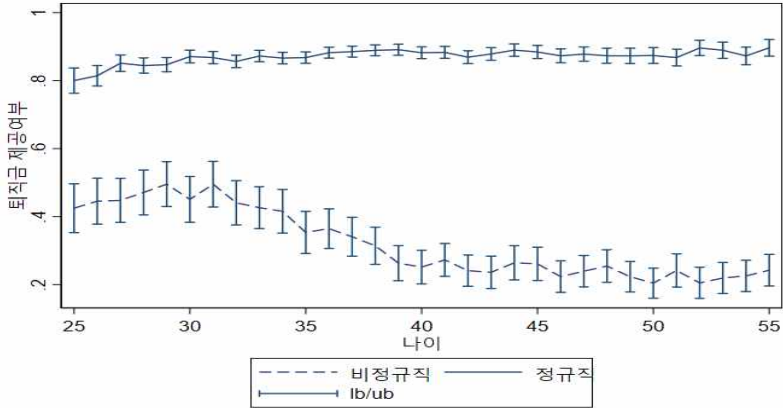
Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55.
 Vertical axis: participation in national pension scheme, horizontal axis: age,
 dotted line: temporary positions, solid line: permanent positions
 Source: 3rd to 21st KLIPS

[Figure 14] Provision of Severance Pay by Company Size and Age



Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55.
 Vertical axis: provision of severance pay, horizontal axis: age, dotted line:
 companies with fewer than 300 employees, solid line: companies with 300 or
 more employees
 Source: 3rd to 21st KLIPS

[Figure 15] Provision of Severance Pay by Employment Type and Age



Note: The sample is male wage earners aged 25 to 55.
 Vertical axis: provision of severance pay, horizontal axis: age, dotted line: temporary positions, solid line: permanent positions

Source: 3rd to 21st KLIPS

6) Summary

This chapter presents the results of various empirical analyses related to the dual structure of the Korean labor market. When age and level of education are controlled, the wages of workers in the primary labor market are higher than those of workers in the secondary labor market. The wages of workers in large companies with 300 or more employees are about 30% higher than those of workers in companies with fewer than 300 employees. Although this gap has narrowed gradually since 2016, there is still a significant wage gap of 27.3% as of 2019. The premium for regular workers is much less than that for

workers in the primary labor market based on the size of the company. When age and level of education are controlled, regular workers receive 1% to 2% higher wages than non-regular workers. This gap is a residual gap that remains after the observable human capital variable is controlled, and does not indicate a causal relationship.

The case of workers in the secondary labor market moving to the primary labor market was observed very rarely, at least in the data of the 3rd to 21st Korean Labor and Income Panel Study. If there is rigidity of labor mobility between the labor markets and the inaccessibility of the primary labor market, the dual-structured labor market maintains the gap in income and preparation for retirement from the young to the middle-aged. As the separation and inaccessibility of the labor market becomes more pronounced, and economic performance is concentrated in the primary labor market, the social costs arising from the welfare burden of workers in the secondary labor market and reduced flexibility in the labor market will increase. The results of this chapter imply that the dual structure of the labor market is a problem facing young people newly entering the labor market and can lead to poverty among the elderly.

B. Revitalization Plan for Progressive Retirement: Comparison of Singaporean and Japanese Systems

1) Overview of Singapore's Progressive Retirement System

Singapore did not have a statutory retirement age until 1993. Until then, by convention, retirement was linked to 55 years of age, the age at which withdrawals from the Central Provident Fund (CPF) could be made. In 1993, the Singapore government introduced the Retirement Age Act which stipulated a retirement age of 60, in consultation with the National Trades Union Congress (NTUC) and Singapore National Employers Federation (SNEF). In 1999, the retirement age was extended from 60 to 62.

As the aging population grew and elderly support expenses increased, the Retirement and Re-employment Act (RRA), which provides workers who reach the retirement age with the opportunity to work flexibly from the age of 62 to 65, was introduced in 2012. Based on additional labor-management negotiations, the tripartite guidelines for re-employment of older workers were revised, allowing employers to extend the re-employment of workers from 65 to 67 years of age from July 1, 2017.

2) Japan's Progressive Retirement System: Measures to Stabilize Employment for the Elderly

Japanese middle and old-aged workers are known to have a strong desire to work. They have been receiving institutional benefits in relation to progressive retirement since the 1970s to the same extent as workers in Western countries. This is due mainly to the Act on Special Measures for the Promotion of Employment of the Middle- and Old-Aged Worker, which was enacted in 1971. Before this law, the Employment Measures Act, enacted in 1966, stipulated measures to promote employment for all age groups, including middle- and old-aged individuals. This law set the employment rate for the 45 and older age group in 63 types of occupations and required private companies to do their best to meet the employment rate.

Since then, this law has been superseded by the Employment Security Act for the Elderly, in effect since October 1, 1986. Article 9, Paragraph 3 of this Act stipulates the implementation of measures to secure the employment of the elderly. Accordingly, measures such as continued employment, abolition of the retirement age, and extension of the retirement age have been implemented, providing legal grounds for progressive retirement. Beginning in April 2006, the law strengthened the existing statutory duties of achieving the employment rate.

Due to these efforts of the Japanese government, 99.9% of

the companies surveyed were taking measures to secure employment for the elderly in 2018. According to the survey, the continuous employment system is by far accounting for 79.3% among the measures taken by the companies, followed by the extension of the retirement age at 18.1%, and the abolition of the retirement age at only 2.6%. The continuous employment includes re-employment and extension of work.

Unlike Korea, the majority of Japanese old-aged workers considering progressive retirement have the right to receive a pension. This is because the welfare pension (corresponding to the national pension of Korea), a public pension for the general public, was introduced early. Therefore, the progressive retirement plan has been operated in connection with the Japanese-style employment system and with labor market policies such as the retirement age as well as pension policies. In particular, there were many workers in their 60s who are working on a partial pension.

C. Direction of Pension System Reform to Cope with the Fourth Industrial Revolution and a Super-Aged Society – Focusing on Atypical Workers (Platform Workers and Special-type Workers)

According to the analysis of the dual structure of the Korean labor market conducted in this study, it is very rare that work-

ers belonging to the secondary labor market move to the primary labor market, at least according to data in the 3rd to 21st data sets of the Korea Labor Panel. If movement rigidity between labor markets and the closure of the primary labor market exist, the dual-structured labor market will maintain the gap in income and retirement preparation from the young to the middle-aged. As segregation and closure become clear and economic performance is concentrated in the primary labor market, the welfare burden for workers in the secondary labor market — as well as social costs due to reduced labor market flexibility — will increase.

The results of this analysis imply that the problem of the dual structure of the labor market is a problem facing young people who are newly entering the labor market and that it can also lead to elderly poverty. This phenomenon is highly likely to intensify with the advent of the fourth industrial revolution and the mass production of platform workers whose identity is ambiguous.

Even before the issue of platform workers, special-type workers (a unique phenomenon in the Korean labor market) had an ambiguous identity — they are classified as regional participants rather than workplace participants in the national pension. In Korea, the number of workers in the platform

economy is estimated to be 469,000 to 538,000 depending on the definition of workers in the platform economy.

〈Table 2〉 Number of workers in the platform economy in Korea

(Unit: thousand)

Classification	Definition 1	Definition 2
Platform economy workers (as a percentage of the employed)	469 (1.7)	538 (2.0)

Source: Jun-young Kim. (2019), Estimated number of platform economy workers in Korea (as a percentage of the employed).

It is estimated that the pension participation rate of the platform economy workers in Korea is 52.6%. In particular, considering that the participation rate of the self-employed without employees (excluding agriculture, forestry and fisheries) is significantly lower than the overall national pension participation rate (72.6%). If these groups are left as they are while maintaining the current social security system, they are likely to be excluded from social insurance benefits. This is highly likely to result in polarization of old-age income.⁵⁾

5) The report entitled "Prospects of Changes in Social Insurance Participation of Wage Workers and Future Tasks in the Era of the 4th Industrial Revolution" published by the National Assembly Research Service (2019) raises concerns over potential expansion of social insurance blind spots due to the 4th Industrial Revolution. This report mentions that preemptive measures are needed as the number of national pension participants is expected to decrease by 440,000 over the next five years.

These groups, whose status in the labor market is relatively low, pay 100% of the insurance premiums themselves even though their average income level is low. This serves as a major cause of the expansion of a blind spot in the national pension. Therefore, it is necessary to actively review measures for the government to take over the role of employers for the underprivileged with low income on the premise of expanding participation incentives through the introduction of the insurance premium support system for these groups and securing means of real-time income identification. Specific direction of pension reform to cope with the fourth industrial revolution and a super-aged society will be described in the summary and conclusion sections.

5. Summary and Policy Suggestions

1) Implications for Korea of Pension Reforms in Greece and Italy

Suggestions for the direction of Korean pension system reform based on the aforementioned assessments of the Greek and Italian pension reforms are as follows: first, pension reform is an issue that transcends ideologies and requires a serious approach for future generations. Looking at the past 10 years,

political circles have approached issues concerning the national pension, which should be a key means of guaranteeing old-age income (from an election engineering perspective) and have failed to deal with the national pension as a serious policy subject. If pension issues cannot be resolved through political means, an enterprising approach—such as the establishment of a neutral organization—is required.

Second, it is necessary to set goals for the pension policy within a broader framework. In Greece and Italy, reforms were carried out to solve fiscal problems at a time when the problem of income security was already solved to some extent. On the other hand, in the case of Korea, there are many problems with the level of guarantee in addition to long-term financial instability. This is a particularly serious problem for the underprivileged, who are not receiving the benefits of private pensions such as retirement pensions and personal pensions, and exist in a blind spot of national pension policies, as do those who have difficulty in securing sufficient old-age income due to their short participation period in private pensions. Under these circumstances, there is no clear social consensus on stabilizing the pension finances and strengthening the level of protection. As a result, discussions on pension reform have not yet materialized.

A new discussion framework is needed because it is practically impossible to discuss the overall issues under the actuarial estimates of the national pension, which is currently an important framework for discussion. Before establishing the fiscal target and income security goal of the national pension, decisions should first be made via a new discussion framework. Key questions include: whether the basic pension needs to be reduced to a public assistance system in the long term; whether it should be integrated into the national pension, expanded into a universal benefit system, or as for the retirement pension; whether it should remain a voluntary supplementary pension system or whether it should be developed into a system that is systematically supplementing the public pension.

2) A desirable direction to build an old-age income security system

Above all, in order to prepare for the coming era of demographic difficulty, an approach that properly considers the reality of Korea is necessary. The progressive retirement system (partial pension system) that we are considering and reviewing in order to encourage older workers to keep working and to promote a slow transition to retirement is either already disappearing or its importance has significantly decreased in Sweden and Finland. This is because there are significant dif-

ferences between these countries and the circumstances facing Korea in terms of the operation status of the old-age income security system and the older workers.

Although these advanced countries no longer operate or maintain the progressive retirement system, which provided us with policy implications in the past, it does not mean that we should pay any less attention to them now. Rather, we need to pay even more attention and carefully analyze the reasons these countries were contemplating the introduction of such systems, the background concerning the decrease in the present usefulness of the system, and in particular what direction was taken if the system was replaced with a different one, and if abolished, the reasons for abolishment.

In particular, the analysis of differences between these countries and Korea in relation to the lack of jobs for the young, the lack of preparation for post-retirement or the lack of old-age income security for the middle-aged and the elderly, as well as analysis of the wide income gaps caused by the mismatch between the pension-receiving age and the retirement age is needed. It is necessary to consider a direction of reform that meets the reality faced by Korea. We need to find not only the best policy or system, but also to find the second-best policy or system in practical terms. If it is difficult to find the second-best policy, we should do our best to find the third-best policy. Our reality is as desperate as that.

Since the majority of the vulnerable in our society are not receiving adequate social insurance benefits, progressive retirement based on the existing social insurance system can intensify the polarization of old-age income by strengthening the already privileged. In this context, like it or not, Japan is seen as a country that can provide many practical policy implications. This is largely because Japan has a long history of old-age employment compared to other OECD countries, and because it is extending the working period by extension of the retirement age and is using the incumbent pension system of the income-related pension in a way similar to the employment subsidy.

Since the blind spots of the social insurance system are large, with a high proportion of social insurance in the overall social security system, and since the system is operated based on a low-burden, high-benefit basis, the market income gap further widens after retirement. Unfortunately, those who are in greatest need of welfare do not actually reap the benefits. Decisions to increase welfare spending, which are usually made just before election season and without sufficient analysis, exacerbate the already distorted welfare-related problems.

It is necessary to properly understand the foreign policies of promoting progressive retirement. Major advanced countries aim to entice people to work longer while Korea has a policy goal to further systematize what is already being done, namely

to work up to the age of 72. In this regard, it is necessary to recall the recent OECD report (*Working Better with Age*) which notes that old-age work, which is active in Korea, has enough social value to be recognized as a treasure to other OECD member countries (OECD 2018b).

Instead of criticizing the fact that many elderly people are forced to work even in very old age in Korea due to the incomplete welfare system, it would be desirable to positively accept the fact that old-age working is an active part of the Korean labor market (as in the OECD evaluation) while focusing energy and effort on the establishment of a social system that provides appropriate rewards and compensation for their work.

In the new environment to come, it is meaningful and effective to provide choice by providing an option that suits each individual's circumstances rather than applying the same system uniformly to all. For those who have secured a certain degree of competitiveness in the labor market, strong policy support should be provided so that these workers can remain employed. Even if this approach will require the government to inject funds in the short term, it will have an overwhelming advantage in terms of cost-effectiveness in the long run.

For older workers who have secured a certain degree of competitiveness, various types of employment support policies are needed according to occupational status and income class

(such as employment subsidies and social insurance premium support for older workers). For those who have difficulty working due to various factors, support should be provided to ensure the minimum guarantee established by the government. That is, it is an important and urgent priority to establish an effective cooperative system along with other social security systems.

To reduce the blind spots in social insurance, an “insurance premium reduction vs. premium support” plan may be considered. In Germany and France, insurance premium reduction plans are widely used to prevent employment evasion (long-term unemployment) due to high social insurance premiums. In the case of Korea, the insurance premium support plan seems more appropriate than the reduction plan given the overall circumstances and with the aim to minimize moral hazards. As the blind spots in the application of the national pension system remain large, providing incentives through the insurance premium support system may be more effective in reducing the blind spots. In Korea, the “Durunuri Social Insurance”, which was originally proposed as a national pension insurance premium support project for the vulnerable, was introduced as a premium reduction and exemption system as part of an active labor policy pursued in the process of the labor-management consultation. However, the effect of reducing the blind spots of the national pension is insignificant in spite

of the substantial budget.

Since the introduction of the Durunuri Social Insurance program—which had little effect in reducing the blind spots of the national pension—opinions voicing the desire to abolish the program are arguing that the policy effect is small compared to the cost. This is putting the cart in front of the horse, since the Durunuri Social Insurance program was introduced in a way that had little effect on reducing blind spots in the first place. However, instead of trying to reform the system in the proper direction, people are discussing the necessity of abolishing the program, as it has little effect.

It is necessary to find a creative direction for the development of the Durunuri Social Insurance program that properly reflects the reality of Korea in terms of revitalizing progressive retirement in a future super-aged society. It is an urgent priority to develop a progressive retirement model that can accommodate various types of occupations so that middle-aged and elderly people can extend their participation period to the national pension through revitalization of progressive retirement as well as share jobs with young people. Efforts should be made to encourage older workers to accept reduced income due to reduced working hours while sharing jobs with the younger generation. At the same time, it is necessary to increase incentives for middle to old-aged workers to keep working and for employers to hire older workers through social insurance

premium support, among other possible measures. To this end, the Earned Income Tax Credit (EITC) should be expanded to include low-income middle to old-aged workers and, on top of this, the Durunuri Social Insurance program should be expanded to support social insurance premiums. If the two systems are operated simultaneously, it will be possible to provide incentives for the low-income class to join the national pension system and to build an infrastructure for promoting income for the vulnerable.

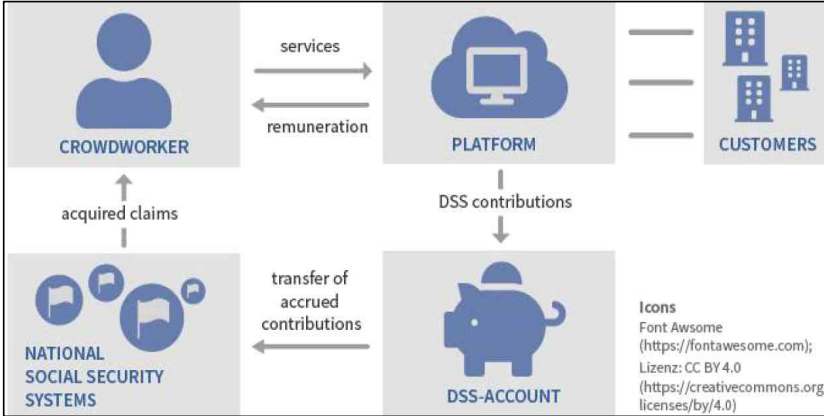
Meanwhile, the need to prepare measures to strengthen social insurance and social security systems for platform workers, which are being mass-produced recently, seems stronger than ever before. If these groups are left unattended-to, they are highly likely to be excluded from social insurance benefits. As a result, it is highly likely that this will lead to polarization of old-age income.

As discussions on the introduction of a basic income are already becoming visible in Korea, it seems that the time has come for the government to urgently intervene concerning the issue of guaranteeing the old-age income of low-income platform workers and special types of workers. There is no room for hesitation given the concern over the difficulty of understanding the income of these groups and the huge financial requirements. The case of the basic pension, which is being expanded periodically every election season without adequate

consideration of the ripple effect of the system reform or expansion, is already providing us with sufficient lessons. As far as our circumstances allow, even in the form of a pilot test, it is time to hasten the introduction of a program focusing on the vulnerable that is actively supported by the government on the premise of the contribution of these vulnerable groups.

In order to rush to come up with the direction of social insurance development under new circumstances, it is necessary to actively think about how digital social insurance works in the form illustrated in Figure 16 (Suk-myung Yun et al., 2019). In particular, an in-depth analysis of the different backgrounds and approaches of Germany and France, which seem to have taken different paths in countermeasures against platform workers, seems necessary. As far as can be understood, Germany, as the birthplace of the existing social security system, seems to be concentrating on modernizing the social security system in a direction that can adapt within the rapidly changing social environment. On the other hand, France is facing critiques that it is trying to break away from the traditional social insurance system and move toward a social security system that relies more on taxation in terms of financing rather than on individual contributions (Ji-yeon Jang, 2019).

[Figure 16] Mechanism of digital social security (example)



Source: Weber. (2019). Digital Social Security: Outline of a concept for the 21st century.

What is particularly noteworthy here is that Germany has secured the long-term sustainability of its social security system, including the pension system, while the sustainability of France's system is significantly lower. This could be the background explanation for why these countries are coping with social security and pensions system challenges by moving in different directions. In other words, while Germany still has a choice on how it might proceed, France has no choice. Therefore, France's approach is different. (Suk-myung Yun et al., 2019)

Based on the discussions so far, a direction for constructing a sustainable income security system in terms of cost and effectiveness is proposed with the aim of coping with a super-aged society. Only when the system is designed in such a way that

the beneficiaries are well-selected and more benefits are paid to the vulnerable will it be possible to reduce or alleviate the income polarization caused during the economically active period. In order to effectively strengthen the public pension system, it is necessary to revitalize a progressive retirement system that can extend the pension participation period while minimizing blind spots so that even the underprivileged can receive public pension benefits through various policy measures. It is also necessary to raise the income subject to calculation of pension to receive a higher pension benefit even under the same pension system with the same replacement rate. To be more specific, measures to be taken to reform the income security system include: ① reforming the national pension system to create an earnings-related pension system in which an annuity is paid based on one's contribution; ② seeking a basic pension where the beneficiaries are carefully selected and differential payment is made according to the level of old-age income; and ③ appropriately mixing various measures, including housing allowances, which are differentially paid according to the level of old-age income in order to achieve the national minimum. A true sense of universal welfare (income security) will be felt with the achievement of the national minimum through an appropriate mix of various programs that exist in Korea rather than through universal welfare where each individual program is equally paying to all individuals. As a spe-

cific example of this, it is necessary to take a close look at the Finnish retirement income security system (Suk-myung Yun, 2019b).

Providing preferential opportunities to the vulnerable, who have been excluded from various support measures due to their low political influence in our society, seems to be the way to properly implement the inclusive growth that the OECD emphasizes. Before arguing that this is unlikely to be effective due to many problems without even trying, it would be desirable in terms of social development and building a fair society to try policy alternatives that are considered appropriate. If we hesitate and do nothing until the argument of providing a basic income to all citizens obtains political domination, the financial burden and social cost to be borne by the entire society would be enormous.

When comparing two situations, one where various attempts have been made but do not work, and other policy alternatives gain strength in the end, and a second situation where no attempt has been made from the beginning and then a system with significantly less sustainability is introduced due to political pressure, the former case seems better than the latter. This is because our society will be able to accumulate experience and gain knowledge concerning how to build social infrastructure from which we can find clues to solutions when faced with other similar situations in the future.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제 1 장 서론

우리나라 사회보장제도, 구체적으로 연금제도 관련 연구에서 흔히 비교 기준이 되고 있는 서유럽의 경우, 2차 세계 대전 복구과정에서 전례를 찾기 어려울 정도로 경제적 호황을 누리게 되면서 사회 전반이 장밋빛 청사진으로 물들어 있었다. 특히 우리나라 사회보장제도에 커다란 역할을 미친 독일의 경우에는 마샬플랜으로 인한 경제적인 부흥과 동독과의 체제 경쟁과정에서 매우 관대한 사회보장제도를 구축하였다. 제2차 세계 대전 이전에 적립방식으로 운영되던 독일의 연금제도는 2차 세계대전을 거치며 연금 적립금이 전쟁비용으로 충당되면서 세계대전 이후, 불가피하게 부과방식으로 연금 재정방식이 변경되었다.

독일의 연금재정방식이 부과방식으로 전환된 배경으로는 다음 두 가지 이유를 들 수 있을 것 같다. 첫 번째 이유는 이미 언급된 것처럼 연금적립금이 전쟁비용으로 모두 소진됨에 따라 당해 연도에 연금 지출 비용을 조달하는 재정방식인 부과방식으로 전환이 불가피한 측면이 있었다는 것이다. 두 번째 이유 역시 연금제도 발전과정에서 중요한 논점으로 평가될 수 있을 것 같다. 정치적인 측면에서 연금제도가 이용된 면이 있기 때문이다. 무엇보다도 냉전 시대에서 체제 경쟁 상황에 놓여있던 서독은 국가가 노후를 책임지겠다는 정책을 운영하던 동독과의 복지 경쟁이 불가피했던 측면이 있었다. 여기에 덧붙여 전후 높은 출산율과 높은 경제성장률은 미래를 낙관적으로 전망하게 하는 배경이 되었다.⁶⁾

6) 통일 이전의 서독과 동독의 연금제도, 그리고 독일 통일과정에서의 연금통합 사례에 대해

이러한 상황에서 연금제도를 정치적으로 이용하기에 적절한 경제적인 논거가 발표되었다. 1960년대 초 Canadian Journal of Economics에 발표되었던 Aaron의 Social Security Paradox이다. 동 Theorem에 따르면 2차 대전 이후 서구 사회가 직면하고 있던 사회·경제상황에서는 미래 연금지출에 대비하여 기금을 쌓아놓는 적립방식보다, 매년 필요한 연금 지출액만큼을 걷어서 충당하는 부과방식의 연금제도가 필요한 보험료 측면에서 더 낮게 운용할 수 있다는 내용이었다. 이는 너무나 당연한 결론이라 할 수 있다. 2차 세계대전을 거치며 많은 인구가 사망하였고, 출산율이 높아지면서 미래 연금제도 부양능력이 대폭 향상되었기 때문이다. 여기에 덧붙여 경제성장률까지 높다 보니, 경제활동연령층이 보험료를 적게 부담하면서도 연금 수급자는 과거 연금보험료 부담 수준과 관계 없이 관대한 연금을 지급받을 수 있게 된 것이다.

연금제도를 정치적으로 활용하기에 너무도 우호적인 환경이 형성되었던 것이다. 이러한 주변 여건들로 인해 대부분의 다수 서구 국가들은 부과방식의 연금제도를 도입하면서, 과거 기여 내력과 상관없이 관대한 연금을 지급할 수 있는 제도적인 틀을 구축할 수 있었다. 전후 세계 최강대국으로 자리 잡게 된 미국 역시 예외가 아니었다. 케네디 사후 집권한 린든 B 존슨 대통령은 위대한 사회(Great Society) 건설을 부르짖으며 대대적인 사회보장 정책의 확대를 추진하였다.

그러나 달도 차면 기우는 법, 장밋빛 전망에 휩싸여있던 선진국들이 1970년대 불어 닥친 석유파동으로 인한 Stagflation을 거치며 그동안 가지고 있었던 낙관적인 미래에 대해 근본적인 검토에 들어가기 시작하였다. 40년 이상 장기 집권하면서 스웨덴 복지국가의 틀을 구축한 사민당은

서는 윤석명·류재린(2016), “독일 통일과정에서의 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가”, 통일부 독일통일 총서 13 『사회복지·연금분야 관련 정책문서』를 참고하기 바란다.

석유파동으로 초래된 경제위기가 1회성이 아니라는 문제인식 하에, 새로운 사회·경제 여건 변화에 적응할 수 있는 방향으로의 연금제도 개편 논의를 시작하게 되었다. 석유 파동이전에 완전고용을 전제로, 노동시장에 진출하여 열심히 일하고 국가에 세금을 납부하면, 태어나서 사망할 때까지 국가가 모든 것을 책임지겠다는 스웨덴 복지모델의 대폭적인 수정이 불가피함을 직감하게 된 것이다.

초장기 속성의 연금제도의 지속 가능성에 위기의식을 가지게 된 스웨덴 집권 사민당은 1980년대 들어 의회 차원에서의 연금제도 개편 논의에 착수하였다. 1980년대 중반부터 본격화된 연금제도 개편 논의는 여러 정당이 참여하는 초당파적인 성격으로 진행되었다. 워낙 파격적인 연금제도 개편 논의가 진행되다 보니, 당시에 논의되었던 제도 개편을 수용하기 어렵다고 판단한 일부 정당은 의회 논의에서 이탈하기도 하였다. 1990년대 초 노르딕 국가들의 경제위기 과정에서 복지제도를 포함한 대폭적인 구조 조정 등의 여파로 집권 사민당이 총선에서 패배하면서 정권이 바뀌는 상황에서도 우파 정권 역시 사민당 정권이 주도했던 제도 개편안의 기초를 그대로 이어나갔다. 이후 총선 승리로 재집권한 사민당은 1998년 마침내 과히 혁명적이라고 할 수 있는 연금재정의 자동안정장치를 도입하기에 이르렀다. 1998년에 의회에서 관련법이 통과된 이후, 1999년부터 시행되고 있는 스웨덴의 자동안정화 장치는 명목확정기여(Notional Defined Contribution)제도 개혁 이전 시점까지의 기간에 대해서는 기존의 확정급여(Defined Benefit) 방식을 보장하되, 개혁 이후 시점부터는 가입자의 부담수준에 비례하여 연금을 지급함으로써, 더 이상 연금부채(Unfunded liability)가 증가하지 않는 방식이다. 특히 그동안 방만한 연금제도 운영의 단초가 되었던 각종 사회정책을 기여형 연금제도(Contributory Pension)로부터 완전히 분리시킴으로써, 중추적인 연금

제도인 기여형 연금제도의 지속 가능성을 확보할 수 있게 되었다.

대신에 사회정책적인 특성을 내포한 연금제도는 정부의 일반 재정으로 재원을 조달하되, 대상자 선정에서 선택과 집중하는 방식으로 제도 운영을 변경하였다. 부연하면 제도 개혁 이전 보편적인 제도로 운영되던 기초 연금제도를 폐지하고 저소득층 대상의 보장연금(Guarantee pension)을 도입함으로써, 스웨덴 국민 모두에게 기본적인 소득보장이 가능할 수 있도록 하되, 대상자 선정의 요건을 대폭 강화시킨 것이다.

이러한 스웨덴의 연금 개혁에 대해 개혁 당시에는 국가가 국민들의 노후소득보장을 포기하고 지나치게 시장경제에 의존하는 방향으로의 개악이라는 평가도 있었으나, 이후 적지 않은 국가들이 이와 유사한 방식으로의 연금 개혁을 단행하기에 이르렀다. 2004년 독일과 일본이 스웨덴에서 채택한 자동안정장치 개념을 도입한 연금 개혁을 단행하였다, 스웨덴의 인접국가인 노르웨이 역시 스웨덴과 거의 유사한 제도로 개편하였다. 반면에 핀란드의 경우는 완전한 확정기여방식이 아닌 확정급여방식은 유지하나, 늘어나는 평균수명만큼 연금액을 자동적으로 삭감하는 기대여명계수(Life expectancy coefficient)를 통해 연금제도의 지속 가능성을 확보하고 있다. 구 동구권 국가 중에서는 폴란드 등에서 스웨덴 방식의 연금제도를 도입하였다. 방만한 연금제도 운영으로 인해 1990년대부터 6차례 이상 연금 개혁을 추진해야 했던 이태리 역시 스웨덴 방식의 명목확정기여제도를 도입하였다.

주요 선진국들 중에서 연금 도입시점이 늦었던 캐나다 소득비례연금(CPP로 불리며 1965년에 도입)은 저연금 체제로 출발하였다. 소득대체율 24%(우리나라 국민연금은 1988년 제도 도입 당시 70% 소득대체율로 출발하였음)로 출발하였음에도 1990년대 후반 재정 불안정이 가시화되면서, 연금 보험료를 9%에서 9.9%로 일시에 인상하는 재정안정화 조치

를 취하였다. 최근 들어서는 노후소득보장의 적절성 측면에서 논의를 거듭한 끝에 소득대체율을 기존의 24%에서 33% 수준으로 인상하되, 재정 안정성 확보를 위해 보험료를 3년여에 걸쳐 11.9%로 2% 포인트 즉시 인상하는 방향의 제도 개편을 단행하였다.

UN에서 규정한 새로운 인류 출현을 의미하는 “Homo hundred”, 즉 인생 100세 시대가 의미하는 바는, 평균수명이 늘어나는 만큼 그에 상응하는 제도 개편 노력이 없을 경우 연금제도의 지속 가능성이 현저하게 떨어지게 된다는 것이다. 지금까지 살펴본 것처럼, 저성장·저출산·평균수명 연장 추이 속에서도 연금제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 OECD 회원국들은 고통스러운 개혁을 단행하였다. 지난 20여년 동안에 진행된 가장 의미가 있는 연금 개혁으로는 스웨덴의 연금재정자동안정장치를 들 수 있다. 연금 개혁이 스웨덴이라는 한 국가에 국한된 것이 아니라, 중요한 OECD 회원국들에게 유사한 방식으로의 연금 개혁을 유발한 촉매가 되었기 때문이다.

이하에서는 이러한 흐름을 반영하여, 지난 20여년에 걸쳐 진행된 스웨덴과 주변 노르딕 국가의 연금 개혁 주요 내용을 정리해 보고자 한다. 또한 우리나라 공적연금제도에 지대한 영향을 미쳤고, 지금도 적지 않은 영향을 미치고 있는 독일과 일본의 연금제도 개편 과정 및 내용을 살펴볼 것이다. 또한 상대적으로 방만한 제도 운영을 해온 남유럽 국가들의 연금제도 현황을 정리해 봄으로써 사회여건 변화에 효과적으로 대처해 온 국가들과 방만하게 연금제도를 운영해 온 국가들의 연금제도 운영 현황을 비교해 보도록 한다.

특히 최근 들어서는 4차 산업혁명과 함께 늘어나는 플랫폼 노동자 등 전통적인 사회보험 방식의 연금제도로는 포괄하기 어려운 새로운 형태의 노동자들이 양산됨에 따라, 이들 노동자들을 포괄할 수 있는 연금제도 논

의도 진행되고 있다. 이러한 논의의 일환으로 기본소득 도입 논의가 진행되고 있다.

본 연구보고서에서는 이러한 OECD 회원국들의 연금제도 개편 동향을 유형별로 정리해 보고자 한다. 이를 위해 OECD에서 발간한 Pensions at a Glance 보고서 내용을 적극 활용하고자 한다. OECD는 수년간 OECD Pensions at a Glance를 통해 국가별 최신 연금 개혁 동향과 연금 관련 주요 지표 변화 추이를 보고하고 있으며, 특히 사회·경제 여건 변화에 따른 특별 주제들을 선정하여 국가별 대처 현황을 비교하고 있다.

2017년 한 눈에 보는 연금 보고서는 유연 퇴직(Flexible retirement)에 대해, 2019년 보고서에서는 비정형 근로(Non-standard forms of work)를 특별 챕터로 선정하여, 관련된 내용의 추세와 특징 및 왜 이러한 주제들이 주목받고 있는 지, 나아가 기존의 연금제도 개선을 통해 노후소득보장을 강화할 수 있는 방안들을 고민해 오고 있다.

이와 함께 다음과 같은 다양한 연금지표들을 주기적으로 비교 분석하고 있다. 연금제도 설계(Design of pension systems)와 관련된 지표, 연금 수급권(Pension entitlements) 관련 지표, 인구·경제학적인 지표(Demographic and economic context), 소득과 빈곤지표(Incomes and poverty of older people), 재정상황(Finances of retirement-income system) 관련 지표들이 바로 그것이다.

2017년과 2019년 『한 눈에 보는 연금』에 수록된 연금 개혁 추이와 주요 지표 변화를 시계열 관점에서 분석할 경우, 연금제도의 미래 발전 방향에 대한 시사점 도출이 가능하다. 특히 빠른 인구 고령화 과정에서의 유연 퇴직 활성화와 4차 산업혁명으로 인해 빠르게 증가하고 있는 새로운 직업 유형들을 포괄할 수 있는 노후소득보장모형에 대한 시사점 도출

이 가능할 것이다.

이러한 OECD 보고서의 최신 동향에 대한 검토를 통해, 지난 20여년 동안의 OECD 회원국 연금제도 개편을 통해 얻을 수 있는 시사점을 도출해 보고자 한다. 이와 함께 4차 산업혁명 진행으로 변화하는 노동시장 변화에 대처할 수 있는 연금제도개편 또는 보완 방향에 대해서도 정책적인 시사점 도출 및 정책제언을 시도해 보고자 한다.

보고서 제2장으로 넘어가기 전에 본 보고서의 제목을 이렇게 정한 배경에 대해 간략하게 기술하고자 한다. 2인의 익명 보고서 검토자로부터 보고서 제목이 너무 길고, 보고서 제목을 통해 보고서에 무슨 내용을 담길 지가 명확하지 않다는 점을 들어, 보고서 제목을 바꾸는 것이 좋겠다는 의견이 있었기 때문이다. 익명의 검토자는 “보고서 제목을 보면 OECD 한눈에 보는 연금의 주요 지표 시계열 분석을 실시하고 그 결과를 바탕으로 새로운 유형의 일자리를 위한 연금 개혁 방안을 제안하는 것으로 생각된다. 그러나 내용을 읽어보면 각 국가별 연금 개혁을 평가하고 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 목적으로 보여 연구 제목과 내용이 일치하지 않는 것으로 사료된다.”라고 평가하고 있어서다.

익명의 평가자 검토 의견이 타당한 측면이 있다는 점을 고려하여, 보고서 저자의 의도를 명확히 하고자 한다. OECD Korea Policy Centre의 요청으로 작성된 본 보고서의 목적은 지난 20여년 동안 OECD 연금제도 변화과정을 기술한 “2017년과 2019년 한 눈에 보는 연금” 보고서 내용 중 연금 관련 주요 지표가 지난 20여년 동안에 어떻게 변하여 왔는지를, “2017년과 2019년 OECD 한 눈에 보는 연금”에 수록된 변화 내용 검토를 의미한다. 문제는, 이렇게 보고서를 작성할 경우에, 국가 간에 너무도 단편적인 비교에 머물게 된다는 한계를 인식하여, 특히 우리에게 시사점이 많은 국가들을 중심으로 지난 20여년 동안, 연금제도 주요 개혁 내용

을 정리하는 형식으로 보고서 연구 방향을 설정하였다.

OECD 회원국 모두를 대상으로 시계열 분석을 하는 것은 사실상 불가능하며, 그럴 필요도 없다는 것이 연구 책임자의 판단이다. 보고서 제목에 언급된 주요지표의 시계열 분석은, 우리에게 특히 시사점이 많은 노르딕 국가들을 중심으로 해당 지표에 입각하여 국가 간 비교 및 시사점을 도출하는 방식으로 주요지표에 대한 시계열 분석을 하였다. 익명의 검토자는 보고서 제목에 근거하여, 주요지표를 선정하여 OECD 회원국별 실증분석을 실시하는 것으로 이해한 것 같으나, 주요 지표를 염두에 두면서 지난 20여년 동안 주요 국가들(특히 주요지표 분석 대상 국가로는 노르딕 국가들인, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크)의 연금제도 변화 내용을 비교 분석하는 것 자체를 시계열 분석이라는 의미로 표현하였다.

이러한 표현, 즉 시계열 분석이라는 표현을 쓴 배경과 이러한 분석이 중요하다고 판단한 이유는, 현재 한국의 연금관련 논의 및 논쟁에서는 특정 시점에서의 국가별 GDP 대비 연금 지출 등에 대한 횡단면적(Cross-section)인 비교가 주를 이루다 보니, 각 국가별 연금발전 단계 비교 및 연금제도에 내재된 문제점 및 바람직한 제도 개편 방향에 대한 사실 왜곡이 발생하고 있다. 이에 대한 문제 제기와 현황 파악, 나아가 팩트를 왜곡하지 않는 제대로 된 제도 개편 방향에 대한 시사점 도출이 가능하다고 보아, 이를 시계열(Time-series) 관점에서의 분석이라는 표현으로 사용하였음을 강조하고자 한다.



제2장

사회·경제 여건 변화와 연금 개혁 개관: 주요 제도 변화를 중심으로

제1절 지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회 여건 변화
와 연금정책의 Paradigm 변화

제2절 주변 환경변화에 적응하기 위한 연금 개혁 주요
내용: 자동안정장치 도입

제3절 연금 개혁으로 인한 노후소득보장 약화에 대한
대응방향: 최저소득보장 유형

제 2 장

사회·경제 여건 변화와 연금 개혁 개관: 주요 제도 변화를 중심으로⁷⁾

제1절 지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회 여건 변화와 연금정책의 Paradigm 변화

1. 사회·경제 여건 변화와 주요 연금관련 지표 비교

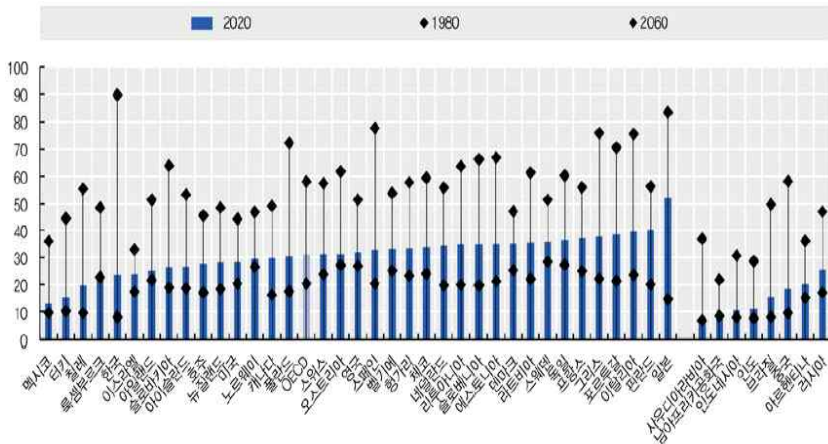
지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회·경제 여건변화에 대해 파리 OECD 사무국에서 발간한 가장 최신 버전의 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20 국가의 노후소득보장제도』인 2019년 보고서에 수록된 내용을 통해 개략적으로 살펴보고자 한다.

[그림2-1-1]은 1980년을 시작으로, 2020년, 그리고 그로부터 40년 후인 2060년의 OECD 회원국의 노인부양비를 보여주고 있다. 노인부양비란 “생산가능인구(20~64세) 100명당 65세 이상 인구 수”의 비율을 의미한다. 일부 국가(예를 들면 이스라엘)를 제외하고 대다수 회원국들의 노인부양비가 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 주목되는 점은 우리나라의 노인부양비 증가, 즉 부양능력의 악화 속도가 OECD 회원국 중에서 가장 빠르게 진행되고 있다는 것이다. 2020년 기준으로 OECD 평균보다

7) 보고서 제2장은, OECD에서 발간한 “한 눈에 보는 연금”의 총론(또는 요약 부분)에 해당되는 내용을 정리한 뒤에, 그 중에서도 지난 20여년간 특히 중요한 연금제도 개편 내용을 소개하고 정리한다는 차원에서 최저소득보장제도를 기술하였다. 한국에서 복지 선진국, 특히 연금 선진국들로 인용하는 국가들이 지난 20여년 동안 과거 (준)보편적이었던 기초연금을 최저소득보장제도로 전환하였기 때문에 특히 중요한 제도 개편 내용이라고 판단하여 주요 국가별 최저소득보장제도를 소개하였다.

낮은 우리나라의 노인부양비가 40년 후인 2060년에 가서는 OECD 회원국 중에서 노인부양비가 가장 높은 나라, 이로 인해 연금제도를 운영하기에 미래세대의 부담이 가장 높은 나라가 될 것으로 전망되고 있다.

[그림 2-1-1] 40년 내로 2배 가까운 증가가 예상되는 평균 노인부양비: 생산가능인구(20~64세) 100명당 65세 이상 인구 수, 1980~2060년



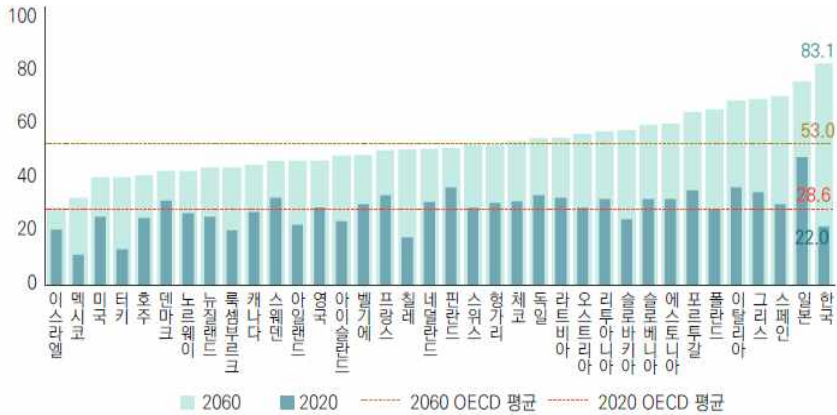
자료: UN 세계인구전망: 2019년 개정판.
출처: OECD(2019b) 17쪽.

2020년 OECD EDRC 위원회에서 발간한 한국경제검토 보고서에는 이와 동일한 그림을 2020년 OECD 평균(28.6)과 2060년 OECD 평균(53.0)의 구체적인 수치를 제시하면서 비교하고 있다. 2020년에 22.0으로 OECD 평균보다 낮은 우리나라의 노인부양비가 40년 후인 2060년에 가서는 OECD 평균인 53.0보다 30.1% 포인트나 높은 83.1로 전망되고 있음을 보여주고 있다.

정도의 차이는 있으나 OECD 회원국들 대다수가 과거와는 비교하기 어려울 정도로 악화된 노인부양비, 즉 경제활동인구 대비 엄청난 비율로 늘어난 연금 수급자 비율로 인해, 기존의 공적연금제도를 유지하기가 사

실상 불가능할 것임을 보여주고 있다. OECD 회원국들 중에서도 한국의 상황이 가장 악화될 것으로 예상되고 있다.

[그림 2-1-2] (2020년과 2060년) OECD 회원국의 노년부양비 비교



자료: OECD, 『OECD Economic Surveys: Korea 2020』, 2020.

[그림 2-1-3]은 전체인구 소득 대비 64세 이상 노인의 가처분 소득 비율을 보여주고 있다. 잘 알려진 것처럼 OECD 회원국들 중에서도 우리나라 노인들이 가처분 소득이 제일 낮은 것으로 나타나고 있다. 여타 회원국들에 비해 우리나라 노인의 가처분 소득이 낮은 주된 이유는 2차 세계대전 이후의 신생국으로 일반 국민을 대상으로 하는 연금제도 도입 시점이 매우 늦었기 때문이다. OECD 회원국 중에서 도입 시점이 제일 늦은 편에 속하는 캐나다의 공적 소득비례연금(CPP) 도입 시점이 1965년이었던 점을 상기하면, 1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금을 처음 도입한 우리나라 공적연금 역사가 매우 짧은 것임을 알 수 있다. OECD 회원국들 중에서 상대적으로 뒤늦게 도입한 캐나다와 우리 국민연금의 제도 도입 시점 차이가 단순 계산에 따르면 23년에 불과하여 별

차이가 나지 않는 것처럼 보일 수도 있으나, 전 국민 대상의 국민연금이 1999년 4월부터 시행되었음을 감안하면, 실제 도입 시점의 차이가 34년으로 벌어지게 된다. 더욱이 초장기 속성의 공적연금제도 운영 속성 상, 가입 즉시 혜택을 받을 수 있는 건강보험과 달리, 10년이라는 최소한의 가입기간을 충족하면서 연금 수급연령인 62세에 도달하여야 연금을 수급할 수 있게 되다보니, 공적연금제도를 통한 소득보장 효과가 본격적으로 나타나기까지는 아직도 상당한 기일이 지나야 한다는 것이 우리가 처한 현실이다.

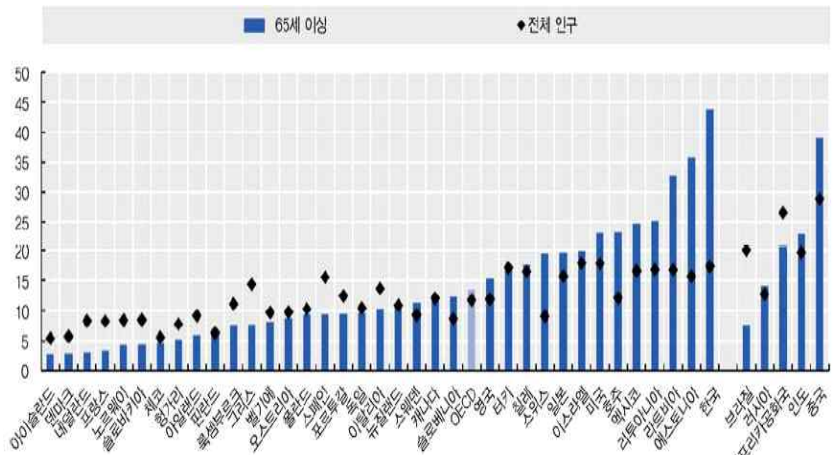
여기에 덧붙여, 한국의 경우 국민소득대비 가처분소득 비중이 높다는 한국적인 특성을 고려한 접근이 필요하다. 대부분의 OECD 회원국들에 비해 경제활동연령층에서 부담하는 세금과 사회보험료가 낮은 편이고, 빠르게 노인인구가 늘어나고 있는 있으나 아직까지는 상대적으로 여타 OECD 회원국들에 비해 노인인구 비중이 낮다보니, 노인집단에 비해 여타 연령층의 가처분 소득 비중이 높게 나타나게 된다는 것이다. 상대적으로 노인집단의 가처분 소득수준이 더 낮게 나타날 수 밖에 없는 구조적인 요인을 내포하고 있다는 것이다.

이와 함께 우리나라 국민들이 선호하는 자산이 금융자산이 아닌 부동산이다 보니, 실제 자산 규모에 비해 가처분소득이 낮을 수 있다는 점도 중요한 고려 대상이 되어야 할 것 같다. 이와 관련된 중요한 논점으로 단순히 가처분소득의 단차원이 아닌, 보유 자산 등을 고려한 다차원 접근을 통한 우리나라 노인 빈곤문제를 들여다볼 필요가 있다. 관련 내용에 대해서는 본 보고서의 부록과 관련 내용에 대한 영문 요약 보고서 (Sukmyungyun·Kyongpyo Ko, 2018)를 참고하기 바란다.

이러한 측면들을 염두에 두면서 [그림 2-1-3]에서 보여주고 있는 OECD 회원국들 노인의 가처분 소득 추이를 비교할 필요가 있다. 우리나라

나, 우리 현실에 비추어 볼 때 사실을 왜곡하는 측면이 있다는 점을 고려한, 제대로 된 접근이 필요한 대표적인 지표라고 할 수 있다.

[그림 2-1-4] 노인 연령 집단과 전체 인구의 빈곤율: 상대적 빈곤율(% , 2016년 기준)



주: 상대적 빈곤은 해당 국가의 균등화 가계 소득의 절반 이하를 가진 것으로 정의한다.
출처: OECD(2019b) 20쪽.

[그림 2-1-4]를 통해 알 수 있는 것처럼 우리나라 노인 연령 집단의 상대빈곤율이 OECD 최고 수준인 것은 사실이나, 노인 집단사이의 소득 불평등이 주된 요인이라는 점도 주목할 필요가 있다. 노인 집단의 상대빈곤율이 높은 것이 사실이나, 고소득·고자산 노인집단과 상대 빈곤선(약 90만원 선)보다 훨씬 낮은 절대빈곤선(국민기초생활보장제도의 생계급여인 52만원) 이하에 놓여있는 노인 비율이 25% 전후에 달하여, 노인집단 내에서의 양극화가 주된 이유 중의 하나이기 때문이다. 특히 전통적으로 금융자산보다 부동산을 선호하는 우리나라의 자산보유 특성을 고려하여 노인집단이 소유한 주택을 고려한 다차원적 접근에 따를 경우, 우리나라 노인빈곤율이 21%, 유사한 연구에서는 28% 수준으로 하락하는 것으로

나타나고 있기 때문이다.

지난 20여년 동안 복지 선진국인 스칸디나비아 국가들의 연금 개혁과정을 제대로 이해하고 그에 따른 시사점을 제대로 도출하기 위해서도, 우리나라 노인집단의 정확한 빈곤 실태 파악은 매우 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 구체적으로, 2018년 6월에 발간된 OECD 한국경제검토보고서에서는 2021년에 기초연금을 30만원으로 인상할지라도, 65세 이상 노인 70%에게 지급하는 현행 기초연금 체계를 그대로 유지할 경우 노인 빈곤율이 42.4%에 달하여, 여전히 OECD 평균의 3배 수준 될 것이라는 점을 언급하고 있다.

이러한 배경 하에, OECD에서는 우리나라 기초연금이 두 가지 약점을 가지고 있다고 평가하고 있다. 첫째 기초연금 수급자의 1/3이 상대 빈곤선 위의 노인들, 즉 상대 빈곤 개념으로도 빈곤한 노인이 아니라는 것이다. 두 번째, 절대 빈곤에 노출된 취약 노인들이 절대 빈곤선 위, 즉 절대 빈곤에 속하지 않는 노인들과 동일한 액수의 연금을 받고 있다는 것이다. 한국 정부가 최우선적으로 해결해야 할 정책방향으로, 모든 노인들이 최소한의 적절한 급여를 받을 수 있도록 잘 조준된, 즉 선별적인 제도로 기초연금 정책방향을 전환시키라고 권고하고 있다. 기초연금을 통해 저소득 노인이 절대빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 데 기초연금 정책의 초점을 맞추라고 권고하고 있다.

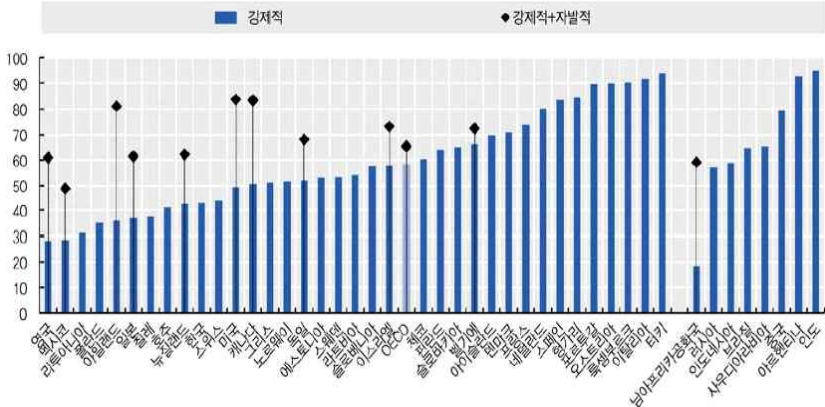
〈표 2-1-1〉 OECD Economic Surveys: Korea 2018

The Basic Pension is to rise to KRW250,000 (USD 232) in September 2018 and to KRW 300,000 in 2021, while maintaining its coverage at around 70% of the elderly. The government projects that this will reduce the elderly poverty rate to 42.4% in 2021, still more than three times the OECD average. The Basic Pension has two key weaknesses: i) one-third of those who receive it are above the relative poverty line; and ii) the elderly in absolute poverty receive the same benefit as those above absolute poverty. The immediate priority is well-targeted social spending to ensure an adequate minimum level of income for all elderly. The government should focus the Basic Pension on the lowest-income elderly to ensure that they escape from absolute poverty (2018 OECD Economic Survey of Korea).

자료: OECD(2018), Economic Surveys: Korea, p53

한편 국민연금에 대해서는 OECD 회원국들 “임금 근로자의 미래 순 소득대체율”을 보여주고 있는 [그림 2-1-5] 역시 매우 주의 깊은 해석이 필요하다. [그림 2-1-5]에 따르면 우리나라 연금제도의 소득대체율이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이 그림을 액면 그대로 받아들일 경우, 연금급여 적절성 측면에서 우리나라 국민연금에 문제가 있다는 주장에 힘을 실어줄 수도 있다. 현실적으로 충족하기가 쉽지 않은 40년 가입조건이라는 이론적인 소득대체율을 충족시킬지라도, 여차 OECD 회원국 근로자들에 비해 소득대체율이 높아 보이지 않기 때문이다. 즉, 40년 가입이라는 이론적인 소득대체율 산정 기준을 충족시키기 어려운 것이 우리 현실인데, 이 어려운 조건을 충족한다 할지라도 다른 OECD 회원국들과 비교시 낮은 소득대체율을 보이고 있어서다.

[그림 2-1-5] 임금 근로자의 미래 순수소득대체율(해당 국가의 연금 산정에 필요한 완전한 경력을 충족하였다는 가정 하의 소득대체율)



주: OECD 회원국의 현재 법률을 기준으로 OECD가 계산한 수치를 보여주고 있다. 2018년 이후의 상황을 미래로 정의하며, 2018년에 22세의 나이로 연금제도에 가입하여 완전경력을 마친 후 은퇴하는 근로자의 연금 급여액을 나타낸다. 가구단위가 아닌, 독신 개인 기준의 소득대체율을 의미한다. 출처: OECD(2019b) 28쪽.

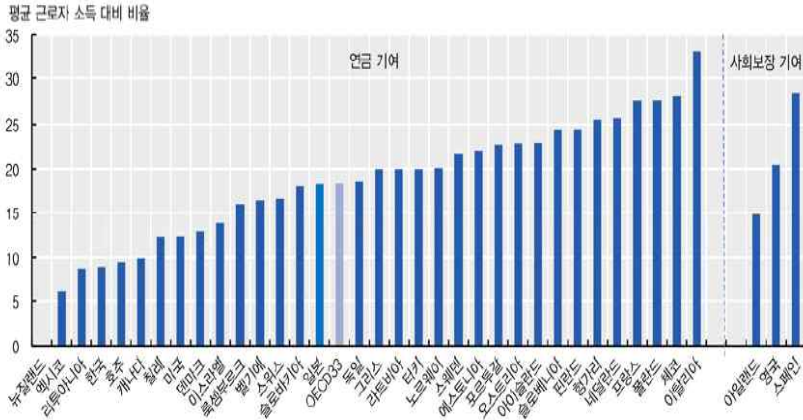
문제는 이러한 국제비교에 있어서 한국의 고유한 특성들이 제대로 반영되지 못함에 따라 사실과 달리 왜곡되는 측면도 많다는 점을 공유할 필요가 있다. OECD에서 보여주는 소득대체율의 국가 간 비교 그림에서, 우리나라의 경우에는 중요한 항목들이 빠져있기 때문이다. 구체적으로 매월 근로자 급여의 8.3%에 해당하는 보험료를 부담하고 있는 퇴직연금이 단지 OECD 기준으로 설정하고 있는 강제 퇴직금제도(Compulsory company pension)로 운영되지 않고 있다는 점을 들어 노후소득 산정 기준에서 빠져있기 때문이다. 물론 근로자 100%가 퇴직(연)금 적용을 받는 것은 아니지만, 대부분의 대기업 근로자들이 퇴직(연)금의 혜택을 받고 있으며, 전체 임금 근로자의 절반 이상의 현실적으로 혜택을 받고 있는 제도를 단지 강제 적용이 아니라는 점을 들어 노후소득원에 포함시키지 않을 경우, 우리나라 근로자들의 전체적인 노후소득 수준에 대한 제대로 된 평가가 이루어지기 어려울 수 밖에 없을 것이다.

이러한 문제가 퇴직(연)금에만 국한되지 않고 있다는 데에 문제의 심각성이 있다. 65세 이상 전체 노인의 70%를 대상으로 전액 조세로 재원을 충당하고 있는 기초연금 역시, 단지 전체 노인에게 지급하지 않고 있다는 이유로 임금 근로자의 미래 순소득대체율에서 배제하고 있기 때문이다. 이미 막대한 재원이 투입되고 있는 기초연금 지급액이 우리나라 근로자들의 노후소득원에서 빠지게 되는 것이다. 국가 또는 기업의 고용주가 엄청난 부담을 하면서 운영하는 노후소득 관련제도가 단지 강제 적용이 아니고, 국민 100%에게 지급하지 않고 있다고 해서 통채로 배제되고 있는 현실은 자칫 우리나라 노후소득보장제도에 대한 제대로 현실 인식과 향후 발전 방향에 있어 상당한 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다. 비록 국민 전체가 해당되지는 않고 있으나, 퇴직(연)금의 경우에는 상대적으로 안정적인 직장에 근무하는 중간 이상의 고소득층이 대부분 혜택을 받고 있다고 가정하여도 큰 무리가 없다고 볼 수 있다. 반면에 65세 이상 노인의 70%에게 지급하는 기초연금의 경우, 일부 고소득(고연금) 및 자산가 그룹을 제외하고는 대부분이 급여 수급 자격을 확보할 수 있기 때문이다. 전체 소득 수준으로 평가하면, 중간 이상 고소득층은 퇴직(연)금 혜택을, 소득 하위 70% 노인들은 기초연금 혜택을 받게 되다 보니, 전체 국민 입장에서는 국민연금제도 외에 적어도 하나 이상의 추가적인 연금혜택이 가능하다는 사실을 배제한 채로, 적정 연금소득 대체율 논의가 진행되고 있다는 측면에서, 이러한 논의가 그대로 진행될 경우 장기적인 관점에서 노후소득의 적정성 문제와 관련하여 제대로 된 발전 방향을 제시하기가 어려울 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

[그림2-1-6]은 OECD 회원국들의 연금 기여율(보험료율)을 비교하고 있다. 국민연금 기준으로 연금 보험료율이 9%로 표시되고 있어, OECD 평균수준인 20% 수준의 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 연

금 재정안정화 측면에서 보험료 인상이 불가피함을 알 수 있다.

[그림 2-1-6] OECD 회원국들의 연금 기여율(보험료율), 2018년 기준



주: 평균소득 근로자의 강제적, 준강제적 연금제도에 대한 총 유효 기여율을 의미한다.
출처: OECD(2019b) 30쪽.

2. 노후소득보장에서 연금정책과 사회정책의 분리 추이

이미 언급했던 것처럼 과거 연금제도에 내재되어 있던 다양한 사회정책적인 요소들을 연금정책으로부터 명시적으로 배제하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 급변하는 사회·경제 여건 변화 및 이에 따른 연금제도의 지속가능성 확보와 제한된 재정여력을 효율적으로 활용하기 위해 기여방식의 연금제도를 축으로 하는 연금정책과 정부 재정을 투입하는 사회정책의 정책 대상과 정책 목표를 명확하게 구분하여 제도를 운영하는 방향으로 주요 OECD 회원국의 연금제도가 개편되고 있다는 점이 강조되어야 할 것 같다.

1998년 스웨덴 연금 개혁(연금법 의회 통과 기준)의 핵심은 그동안 연금제도에 혼재되었던 연금정책과 사회정책을 투명하게 분리시켰다는 것

이다. 소득비례연금을 명목확정기여(NDC) 방식으로 전환시켜, 제도 개편 이후부터는 미적립부채(Unfunded liability)가 더 이상 늘어나지 않도록 함으로써 제도의 지속 가능성을 확보하되, 이러한 재정 안정화 조치로 인해 안정적인 노후생활이 어려워질 취약계층에 대해서는 연금 재원이 아닌 세금으로 재원이 조달되는 최저보장연금제도를 도입함으로써 연금정책과 사회정책을 분리시킨 것이다.

기여방식 연금제도의 경우, 낸 것보다 더 많이 받는 방식인 '저부담·고급여'제도가 지속 가능할 수 있도록 급여수준은 낮추고 부담수준은 올리는 방향으로 연금제도를 개편하였다. 이러한 방향으로의 제도 개편으로 인해 초래될 취약계층의 노후소득원 하락을 보완하기 위해, 저소득 노인과 장애인 대상으로 최소한의 소득을 보장하는 최저소득보장제도를 도입하였다. 연금정책은 지속 가능한 연금제도로의 개혁을 통해, 노후빈곤 예방 또는 최소한의 소득 보장을 위해서는 정부 재정으로 재원을 조달하여 최저소득보장제도를 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 사회정책적인 특성을 내포한 연금제도는 정부의 일반 재정으로 재원을 조달하되, 대상자 선정에서 선택과 집중하는 방식으로 제도 운영을 변경하였다. 부연하면 제도 개혁 이전 보편적인 제도로 운영되던 기초연금제도를 폐지하고 저소득층 대상의 보장연금(Guarantee pension)을 도입함으로써, 국민 모두에게 기본적인 소득보장이 가능할 수 있도록 하되, 대상자 선정의 요건을 대폭 강화시키고 있다.

2004년 하르츠 개혁을 통해 거의 완벽한 형태의 연금자동안정장치를 도입한 독일의 경우에는, 자동안정장치가 초래할 저소득층의 노후빈곤문제를 해결하기 위해 취약 노인 대상의 기초연금제도를 도입하였다. 우리나라와 같은 65세 이상 노인 70% 대상이 아닌, 저소득 노인과 장애인을 대상으로 정부 재정으로 재원을 조달하는 기초연금을 도입한 것이다. 이

처럼 국제기구 등으로부터 변화하는 사회·경제 여건 변화에 제대로 대응해 가면서 지속 가능한 방향으로의 노후소득보장체계를 구축했다고 평가받는 국가들의 경우에는 선택과 집중을 통해 연금정책과 사회정책을 명확하게 분하여, 제도별 정책 목표를 명확하게 하는 동시에 개별 제도의 지속 가능성을 높이는 방향으로 제도 개편을 단행하였음을 알 수 있다.

제2절 주변 환경변화에 적응하기 위한 연금 개혁 주요내용 : 연금자동안정장치 개관

이하에서는 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20국가의 노후소득보장제도』보고서에 수록된 주요 OECD 회원국들 연금 자동조정장치 도입 현황을 보고서 취지에 맞도록 재구성하여, 주요 내용 중심으로 간략하게 설명을 덧붙이고자 한다. 주요 OECD 회원국들 연금 자동조정장치 도입 현황을 축약 정리한 <표 2-2-1>의 개념 중심으로 정리해보고자 한다.

“주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황” 표의 이해를 돕기 위해, 국가별 사례를 부연 설명해보도록 한다. ‘적립식 DC’는 적립식 확정기여형 제도를 의미한다. 즉 가입기간 동안 가입자 자신(사용자 부담금 포함)이 기여한 만큼만 지급하는 연금제도를 의미하여, 이 경우에는 일반적으로 연금재정 안정이 자동으로 확보될 수 있다. ‘NDC’는 소위 말하는 명목확정기여제도로써 1999년 스웨덴에서 전 세계 최초로 도입한 제도이다. 경제·사회 여건이 좋았던 시절에 부과방식으로 운영해 오던 제도가 더 이상 지속 가능하기 어렵다고 보아, 새로운 방향으로 제도를 개편하면서 제도 이행과정 상의 수월함을

확보하기 위해 고안된 제도이다. 개혁 이전시점까지 확정급여(DB) 방식으로 운영하면서 누적된 연금제도의 잠재부채(Implicit pension debt)가 개혁 이후 더 이상 늘어나지 않는다는 장점을 지닌 제도라 할 수 있다. 'DB 또는 포인트제도'의 경우에는 부담하는 보험료 수준과 관계없이 사전에 확정된 급여를 지급하다 보니, 평균수명 증가로 인해 연금 받는 기간이 늘어나면 연금재정 불안정이 불가피해진다. 이러한 문제를 최소화하기 위하여, 평균수명이 늘어나는 만큼 평균수명에 연동하여 연금 지급액을 삭감하는 방안이다. '재정, 인구·통계적 비율, 임금 연계'는 연금재정에 부정적이 영향을 미치는 저성장, 저출산, 평균수명 증가 현상이 나타날 경우, 매년 이러한 추이를 반영하여 이미 지급하고 있는 연금액(수급자 기준)과 향후 지급할 예상연금액(가입자 기준)을 자동으로 조정하여 삭감하는 조치를 의미한다.

〈표 2-2-1〉 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금제도에 대한 자동조정장치 도입 현황

	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금수급 연령과 기대수명 연계	자동연계에 영향받는 소득대체율 비율
호주	○					99.8
덴마크	○				○	100
핀란드			○		○	100
독일				○		100
이탈리아		○			○	100
일본			○	○		100
한국						0

	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금수급 연령과 기대수명 연계	자동연계에 영향받는 소득대체율 비율
네덜란드				○	○	100
스웨덴	○	○		○		100

자료: 『한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국과 G20 국가의 노후소득보장제도』, 36쪽.

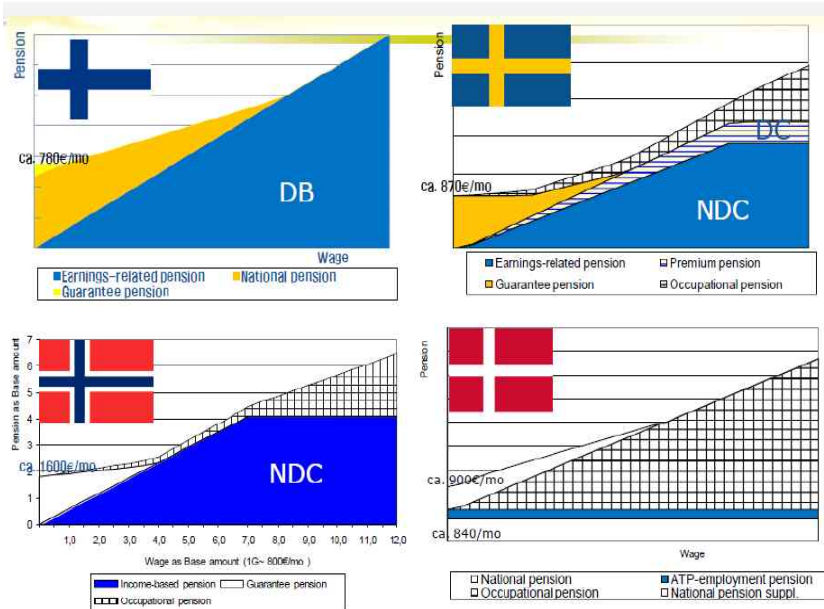
〈표 2-2-1〉를 통해, 우리가 흔히 비교하기 좋아하는 스칸디나비아 복지국가들과 북유럽, 일본 등은 정도의 차이는 있으나 강제 적용 연금제도에 다양한 형태의 자동조정 장치를 도입하고 있음을 알 수 있다. 복지 문제가 거론될 때마다 이들 국가와 비교하기를 좋아하는 것이 우리나라 복지 논쟁에서 흔히 볼 수 있는 현상인데, 유독 제도의 지속 가능성 확보 차원에서 자동안정장치에 대해서는 거의 거론이 되고 있지 않은 것이 우리 현실이다. 이를 통해 현재 우리가 운영하고 있는 연금제도가 주요 OECD 회원국들의 최근 연금개편 동향과 적지 않은 거리가 있음을 알 수 있다.

제3절 연금 개혁으로 인한 노후소득보장 약화에 대한 대응 방향: 최저소득보장 유형

1. 노르딕 국가의 최저소득보장 유형

복지국가의 전향으로서 우리나라에도 자주 인용되고 있는 노르딕 국가들(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크) 연금제도 변화과정을 통해 구체적으로 살펴보도록 한다. [그림 2-4-1]은 1990년대 중반 이후 최근까지 변화해온 노르딕 4개국의 연금체계를 그림으로 보여주고 있다.

[그림 2-3-1] 노르딕 4개국의 연금제도 현황



자료: 저자가 2018년 3월에, 핀란드를 방문하여 현지(Finnish Centre for Pensions) 전문가와 연금 세미나를 개최하면서 입수한 자료임.

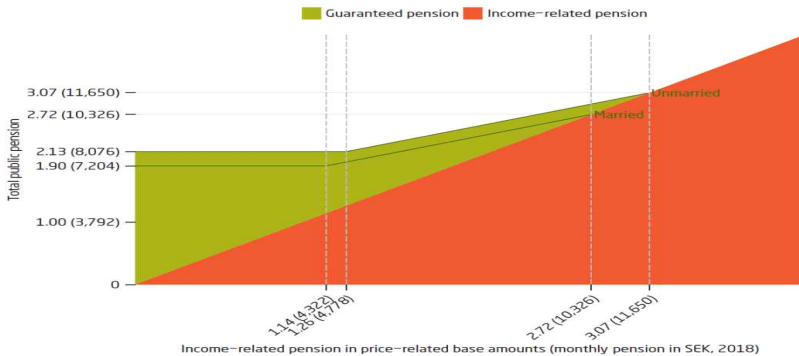
[그림 2-3-1]은 좌측으로부터 시계방향으로 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이의 현행 노후소득보장체계를 보여주고 있다. 우측 하단의 덴마크를 제외하고, 모든 노르딕 국가들이 보편적인 기초연금을 폐지하고, 저소득층 대상의 최저보장연금제도를 운영하고 있다. 스웨덴과 노르웨이는 기초연금을 완전히 폐지하면서 최저보장연금제도를 도입하였다. 소득비례연금의 경우 NDC제도로 전환하여 가입자 자신이 기여한 만큼만 연금을 지급하는 방식으로 변경하였다. 소위 말하는 확정급여(Defined benefit)방식에서 확정기여(Defined contribution) 방식으로 변경한 것이다.

1999년 연금 개혁을 통해 명목확정기여(NDC) 방식으로 연금지급방식을 지급한 이후, 취약계층의 노후소득보장을 위해 스웨덴이 도입한 보

장연금제도 작동원리는 다음과 같다(양재진, 2020년 보사연 세미나 발표 자료. 이하 양재진 2020으로 인용).

보장연금은 보충급여방식으로 운용된다. 즉, 소득비례연금수급액(NDC연금+프리미엄연금)이 보장연금에서 설정한 기초선 이하로 산정되는 경우, 모자란 차액만큼 보장연금이 지급되는 것이다. 엄밀히 얘기하면, 보장연금이 산정될 때, 프리미엄연금의 수령액은 무시된다. 하지만 NDC소득비례연금의 연금액을 16%가 아닌 18.5%의 기여율에서 얻어진 것으로 간주하여 적용하기에 사실상 프리미엄연금액이 포함된 것으로 이해하는 것이 옳다(양재진, 2020). 실제 프리미엄연금액을 사용하지 않고 NDC와 통합하여 추정치를 사용하는 것은 보장연금의 행정을 단순화하기 위함이다. 또 프리미엄연금에 대한 투자의욕을 북돋우기 위한 고려 때문이기도 하다. 보장연금은 기본적으로 보충급여형이기에, 만약 실제 프리미엄연금액을 보장연금액 산정시 사용하게 되면, 프리미엄연금의 수익이 높은 경우 그만큼 보장연금액이 낮아진다. 보장연금에 의존할 수 있는 합리적 인간은 힘들여 프리미엄연금의 수익을 높이기 위해 시간과 노력을 들이지 않게 된다(양재진, 2020).

[그림 2-3-2] 스웨덴 보장연금의 감액슬라이드



자료: The Swedish Pension Agency, 2019

그러나, 보충급여 방식의 단점인 기초선 부근에서의 근로와 기여회피 문제를 완화하기 위해, 소득비례연금액 산정시 감액률을 적용한다. 감액은 EITC처럼 연금소득구간에 따라 감액률을 달리한다. [그림2-4-2]에 나타나 있듯이, 저소득구간에서는 최대보장금액에서 소득비례연금 수령액의 100%를 감액하나, 연금액이 4,778SEK(원화로 61.9만원, 단독가구 수급자의 경우)이상인 구간에서는 연금수령액의 48%만을 감액하여 근로와 기여회피 동기를 약화시키고 있다. 감액률의 적용으로 인해, 2018년 현재, 단독가구 노인의 소득비례연금수령액이 11,650SEK(원화로 151만원)인 경우까지는 조금씩이라도 보장연금을 받게 된다(양재진 2020).

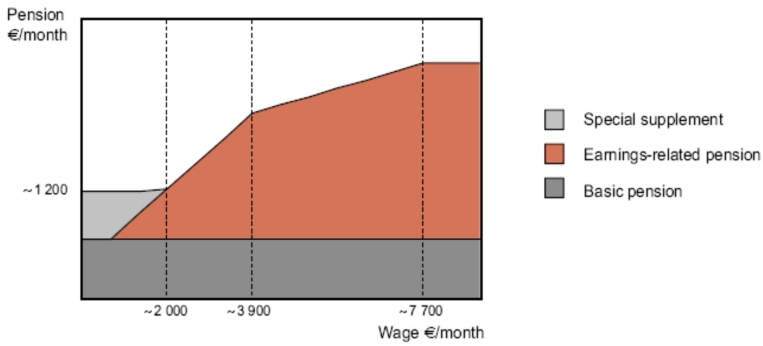
한편, 핀란드의 경우에는 이원화되어 있었던 기초연금(균등부분으로 모든 노인에게 지급하던 기초연금과 소득수준에 따라 차등지급하던 기초연금)에서 균등부분을 폐지하고, 소득수준에 차등지급하는 기초연금만 유지하여 운영하고 있다. 구체적으로 1990년대 초반 하더라도 65세 이상 노인 94%에게 만액 기초연금(full basic pension)을 지급하였으나, 현재에는 약 43%의 65세 이상 노인에게만 기초연금을 지급하면서도 소득비례연금에 따라 차등 지급하고 있다. 이에 따라 만액 기초연금 수급자 비율은 전체 노인 중에서 8% 이하로 매우 소수에게만 지급하고 있다. 스웨덴과 노르웨이와 달리 기초연금을 유지하고는 있으나, 철저하게 저소득 노인 의주로 선택과 집중하는 형식으로 제도를 운영하고 있는 것이다(윤석명, 2020a).

한편 덴마크의 경우에는 전체 노후소득원 중에서 공적 연금제도가 차지하는 비율이 20%가 채 안되게 운영하고 있다. 노후소득 대부분을 기업 연금으로 충당하는 반면에, 조세방식 기초연금을 전체 노인에게 지급하고 있으나 전체 노후소득에서 차지하는 비중이 매우 낮다는 특징이 있다.

방법이 다르기는 하나, 공적연금 전체 비중이 노후소득에서 차지하는 비중이 높지 않게 운영하고 있는 것이다(윤석명 외., 2019).

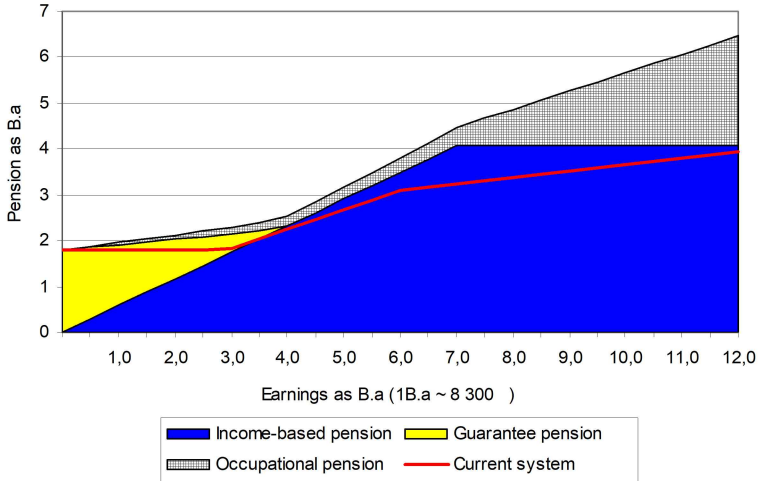
선택과 집중 측면에서 연금제도를 극명하게 개편해 온 노르웨이의 연금제도 개편 전후의 모습은 다음 그림과 같다.

[그림 2-3-3] 노르웨이 노령연금체계(2008년 기준)



2011년 연금제도 개편 이전까지 노르웨이는 모든 노인에게 기초연금(basic pension)을 지급하고 있었다. [그림 2-4-4]을 통해 알 수 있는 것처럼, 2011년부터는 기초연금을 폐지하는 대신 보증연금제도(Guarantee pension)를 도입하여 저소득층의 노후를 보호하는 방향으로 연금제도를 개편하였다.

[그림 2-3-4] 노르웨이 노령연금체계(2011년 이후)



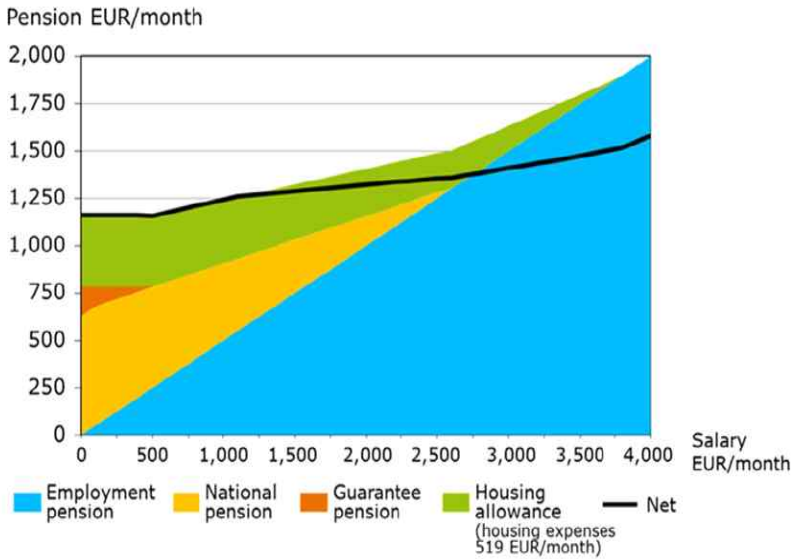
자료: 저자가 노르웨이 현지를 현지 연금 담당 공무원과 우리나라 연금제도와 노르웨이 연금제도에 대해 상호 세미나를 개최하면서 입수한 자료임.

한편, 소득비례연금의 경우 NDC제도 대신에, 기대여명계수를 적용하여 지속 가능성을 확보하고, 취약계층 중시의 기초연금 제도 적용과 주택수당이라는 추가적인 급여를 통해 노후소득을 보장하고 있는 핀란드 사례가 연금정책과 사회정책의 선택과 집중 측면에서, 노르딕 국가들 중에서 우리에게 시사하는 바가 제일 많을 것으로 판단되어, 이에 대해 상세하게 기술하고자 한다(윤석명, 외, 2019).

핀란드는 거의 모든 노인에게 기초연금을 지급했었으나, 현재는 기초연금 수급 대상자가 전체 노인의 43% 정도이며, 기초연금을 연금수준에 따라 차등지급하고 있다. 더 나아가 연금소득에 대해서도 약 20% 수준에 달하는 소득세를 부과하다보니, 전체 노인들이 받는 연금액의 차이가 2배 정도 수준으로 그 차이가 많지 않다. 아무 연금도 못 받는 사람에게는 minimum guarantee로 최소한의 소득을 보장하는 대신, 연금

을 많이 받는 사람에게는 세금(연금소득세)을 많이 걷기 때문이다(윤석명 2019).

[그림 2-3-5] 핀란드 주택수당을 포함한 총연금액(2019년 기준)



자료: 저자가 핀란드 현지(Finnish Centre for Pensions) 전문가(Mr. Ismo Risku)와 이메일 인터뷰를 통해 입수한 자료임.

핀란드 사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다. 우리나라 노인들이 소유하고 있는 주택을 소득으로 환산하는 것에는 문제가 많을 수 있다. 특히 적절하게 환산하는 방법과 유동화 가능성 측면에서 그러하다. 그런데 핀란드의 소득보장체계를 주의 깊게 살펴보면 우리가 얻을 수 있는 정책적 함의가 많아 보인다(윤석명 외., 2019).⁸⁾ 현재 우리

8) 익명의 보고서 검토자는 본 내용에 대해 다음과 같은 코멘트를 하였다. “핀란드의 주택수당 확대가 우리나라에도 시사점이 있다고 언급했습니다. 중·고소득 계층에는 합리적인 대안이나 주택 미보유자와 같은 취약계층에 속한 노인에게는 과연 feasible 할까 라는 의문이 듭

나라는 기초연금 액수를 동일하게 지급하고 있다. 핀란드 사례는 향후 우리나라의 노인빈곤 완화차원에서 기초연금의 cash benefit으로 최대한 얼마를 지급하여야 할지에 대한 정책적 함의를 제공하고 있다고 생각된다. 향후 기초연금 적정액(취약노인 기준으로)이 30만원이 될지, 40만원 될지, 50만원이 될지는 모르겠다. 그런데 핀란드에서는 소득비례연금의 액수가 늘어남에 따라 기초연금을 차등적·부분적으로 지급하면서 대신 확대하는 것이 housing allowance라는 것이다. 즉 주택수당을 확대하고 있는 것이다. 핀란드 관련제도 운영 사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의로, 우리나라의 경우 기초연금은 최소한 생필품을 구매할 수 있을 정도만 지급하는 것이 좋을 것 같다는 것이다(무엇보다도 취약계층의 국민연금 가입유인을 약화시키지 않기 위해서 그러하다). 핀란드의 경우 기초연금의 현금지급은 줄이면서 나머지는 housing allowance로 대체하고 있다. 우리나라 노인들이 보유하고 있는 주택을 소득으로 환산하는 개념이 아닌, 주택수당 지급의 대체제로 본다면 우리나라 노인빈곤문제, 특히 노인 소유의 주택을 소득으로 환산하는 과정에서 발생하는 불필요한 논란들을 최소화할 수 있는 정책적인 시사점이 얻을 수 있을 것 같다(윤석명 외., 2019).

니다. 빈곤 노인에게 어떤 정책대안이 추가적으로 필요할지 서술이 필요할 것 같습니다.” 이 보고서를 읽을 독자들도 이같은 오해를 할 가능성이 있다고 판단되어 각주를 통해 설명을 추가하고자 한다.

핀란드 Housing Allowance는, 우리나라에서 흔히 언급되는 주택을 담보로 한 연금 지급이 아닌, 중간(또는 중위)소득 이하 취약계층에 대해 현금급여 외에 주택수당과 같은 현물 속성의 급여를 지급하는 것을 의미한다. 현재 한국에서 무기여 방식으로 운영되고 있는 기초연금 급여가 대폭 확대될 경우 (특히 부부기준으로) 웬만한 국민연금 가입자(가입기간이 짧고 연금 적용 소득이 낮은 가입자)의 연금액보다 많아질 수 있다. 이처럼 중간이하 저소득 계층의 국민연금 가입 유인을 약화시키지 않기 위해 현금급여 지급을 무작정 확대하는 것이 아니라, 최소한의 현금급여를 지급한 뒤에는 In-kind Benefit 형식으로 주택수당을 지급하자는 취지에서 기술한 내용이다.

2. 독일의 최저소득보장 유형: 기여연금 제도 내에서의 최저소득 보장과 비기여제도를 활용한 소득보장

2004년 하르츠 개혁을 통해 거의 완벽한 형태의 연금재정자동안정화 장치를 도입한 독일 연금제도 운영 현황은 다음과 같다. 독일 연금재정 자동안정화 장치의 경우, 연금재정에 크게 영향을 미치는 주요 요인인 출산율, 평균수명 연장 추이, 경제 성장률의 변화가 연금재정에 미치는 영향을 매년 산정하여, 지속 불가능한 수준의 변화가 초래되었다고 평가될 경우, 재정적으로 지속 가능할 수 있도록 연금 수급자를 포함하여 연금액을 자동으로 조정하는 장치를 운영하고 있다. 상황이 이러하다 보니, 2030년까지 독일 공적연금에서 제공하는 연금 급여율이 지속적으로 하락할 것으로 전망되고 있다.

이처럼 획기적인 연금 개혁으로 인해 저소득층의 연금액이 감소하는 상황에서, 독일이 최근 도입을 추진하고 있는 기여연금제도 내에서의 최저보장제도는 연금정책의 선택과 집중 측면에서 시사하는 바가 적지 않은 것 같다.

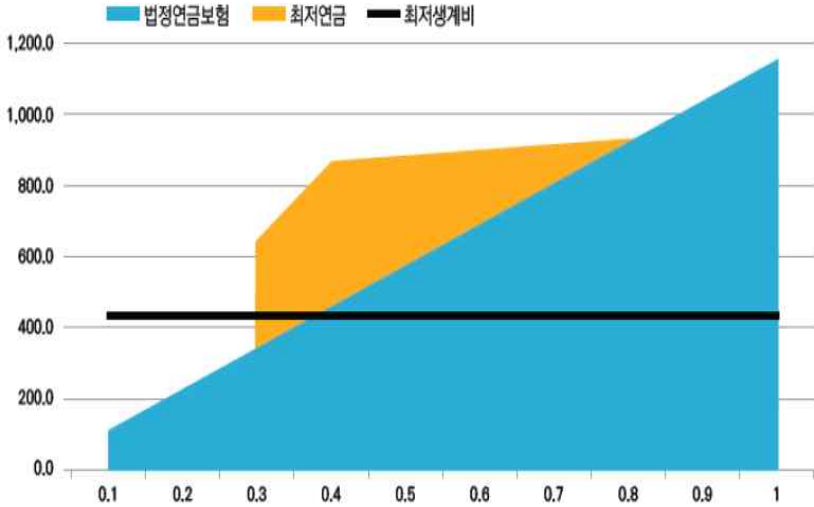
[그림 2-3-6] 독일 평균소득가입자의 순소득대체율 변화(1985~2025년)



출처: Jurgen Kohl(2012), 「Pension System and Pension Reform in Germany」, 보고서 연구 책임자가 현지 출장 중 개최된 세미나에서 입수한 자료.

독일의 경우 기여연금제도에 35년 이상 가입한 경우에 기여연금제도를 통하여 권리로서 최저연금을 보장하는 방식이다. 2004년 하르츠 개혁을 통한 중장기적인 관점에서의 연금소득하락으로 인해 초래될 취약계층의 소득보장은 이미 언급하였듯이 취약계층(저소득 노인과 장애인) 대상의 기초연금을 도입하였다. 정부 재정으로 조달하는 사회정책의 연금제도를 도입한 것이다. 그런데 하르츠 개혁으로 연금소득대체율이 하락함에 따라 노후빈곤에 처할 위험성이 높아짐에 따라, 일정기간(35년) 이상 가입한 가입자에 대해서는 세금으로 재원을 도달하는 사회정책 목적의 기초연금제도가 아닌, 법정 연금제도의 틀 내에서 최저연금을 지급하는 추가적인 제도를 도입하고 있는 것이다.

[그림 2-3-7] 독일의 법정연금과 최저연금 급여구조



주: 소득이 전혀 없으며 서독 지역에 거주하는 법정연금보험 35년 가입자(기준년도 : 2019년)
 자료: 한신실 (2020년 11월, 한국보건사회연구원 내부 세미나 발제자료)

3. 자동안정장치 도입과 최저소득보장: 일본 유형

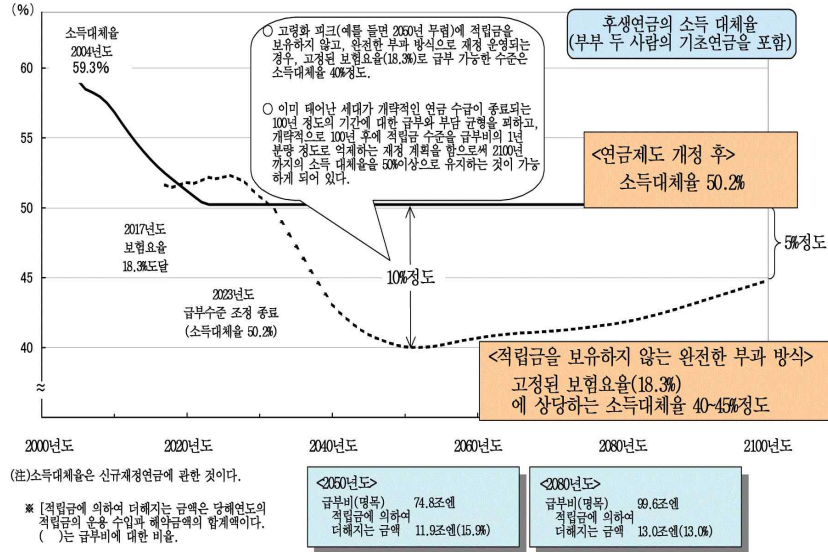
1999년 스웨덴의 연금자동안정장치 도입에 영향을 받아 일본 역시 2004년에 독일 방식과는 상이한 유형의 자동안정장치를 도입하였다. 일본의 경우에는 자동안정장치와 함께 최저소득보장제도를 동시에 도입하였다는 특징이 있다. 2004년 개혁 당시 독일에 비해 연금재정의 자동안정장치 측면에서는 강도가 약한 개혁이라는 비판에 직면하였으나, 최근 독일이 최저소득보장을 강화하는 추세인 것을 고려하면 정도의 차이는 있으나 독일과 일본의 연금제도 개편 방향에서 상당한 유사성을 발견할 수 있다.

2004년 일본의 연금 개혁 내용을 간략하게 정리해 보면, 첫째 재정평가기간을 100년으로 설정하여 100년 후의 연도말에 최고 1년치 이상의

연금액 지급액을 확보하는 것을 기본적인 재정안정의 목표로 설정하였다. 이를 달성하기 위해 연금 급여액이 자동적으로 하락하게 될 것이나, 부부기준으로 최소 50%의 소득대체율은 보장하겠다는 것이 2004년 일본이 단행하였던 자동안정장치 도입과 최저소득보장의 핵심 내용이라고 할 수 있다. 이러한 일본 연금제도 개편 내용의 작동과정은 다음 그림과 같다(윤석명 2020a).

이하에서는 2004년 연금 개혁 이후에, 2014년까지 연금재정 자동안정화에 따른 예상 소득대체율 변화 비교 중심으로 언급하고자 한다. 일본의 후생노동성은 2004년 개정으로 2100년도까지 소득대체율 50.2%의 유지가 가능한 것으로 보았음 (2004년 재정계산).

[그림 2-3-8] 2004년 연금제도 개정에 근거한 소득대체율과 완전부과 방식인 경우의 소득대체율



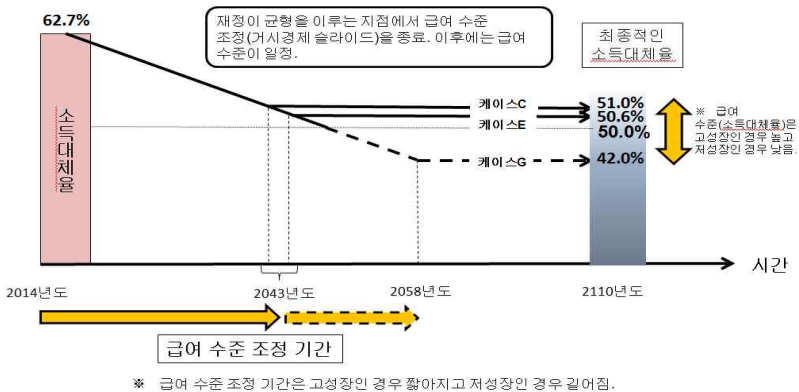
자료 : 일본 후생노동성 연금국(2004)



[그림 2-4-9]는 2004년 연금 개혁 이후, 2014년에 추정한 (2014년부터 2110년까지의) 급여수준 자동조정과 최종 소득대체를 변화 추이를 보여주고 있다. 자동안정장치 도입으로 급여가 자동조정되며, 급여수준 조정 기간 동안에 경제성장률이 높아질 경우에는 2043년까지로 급여 조정기간이 짧아지는 반면에, 경제성장률이 하락할 경우에는 15년이 더 길어진 2058년까지 급여 조정이 이루어질 것으로 전망되었다.

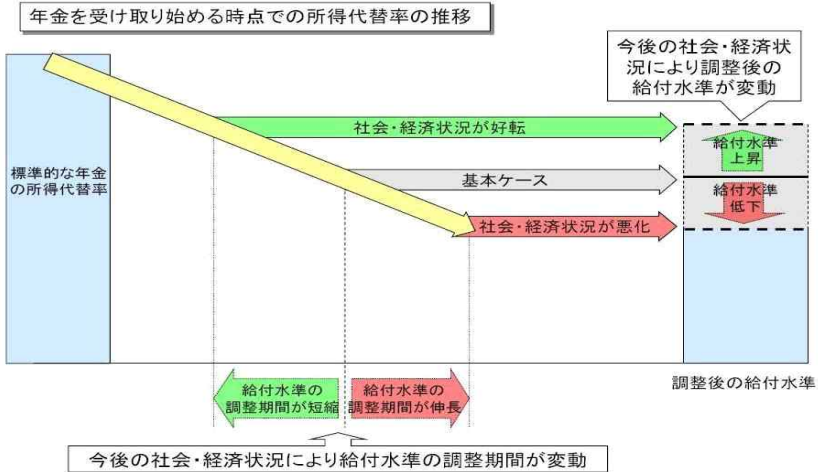
초장기적으로 연금재정이 균형을 달성하는 수준에 도달할 경우에, 거시경제 슬라이드 작동이 멈추게 된다. 이후에는 연금급여수준이 일정하게 유지되게 되어 있다. 2014년 기준으로 부부기준 62.7%의 소득대체를 이 거시경제 시나리오별로 최대 51.0%의 소득대체율에서 최소 42.1%의 소득대체율로 전망되고 있다(윤석명, 2020a).

[그림 2-3-9] (2014년부터 2110년까지의) 급여수준 자동조정과 최종 소득대체율 (2014년) 급여 수준의 자동 조정과 최종적인 소득대체율



자료 : 한국과 일본의 연금전문가 세미나 자료, 2014년 서울 메리얏 호텔.

[그림 2-3-10] 2004년 연금 개혁에 따른 급여수준 자동조정 구조

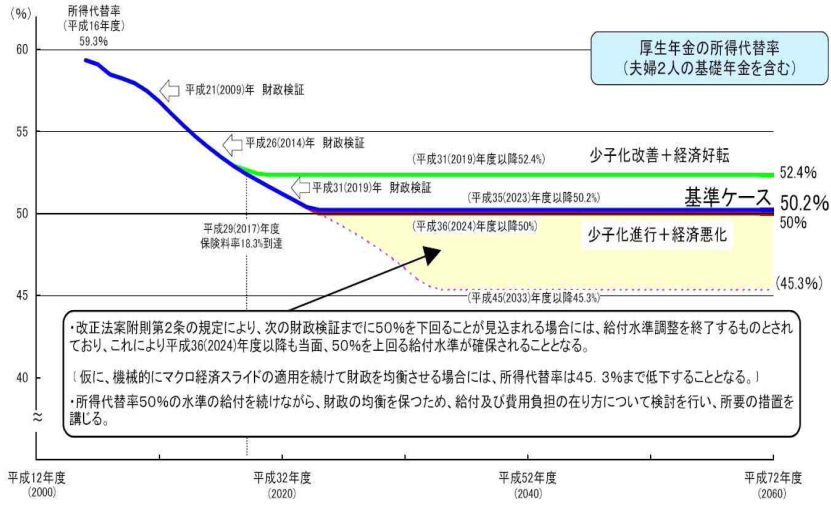


자료 : 일본 후생노동성 연금국(2009)

2004년 재정계산결과에 따르면 출산율과 경제상황이 좋아질 경우의 소득대체율을 2019년 이후에도 52.4%로 전망하였다. 반면에 연금 주변 여건이 악화될 경우에는 거시경제슬라이드를 적용하여 소득 대체율을 45.3%까지 하향 조정될 것으로 예상하였다.

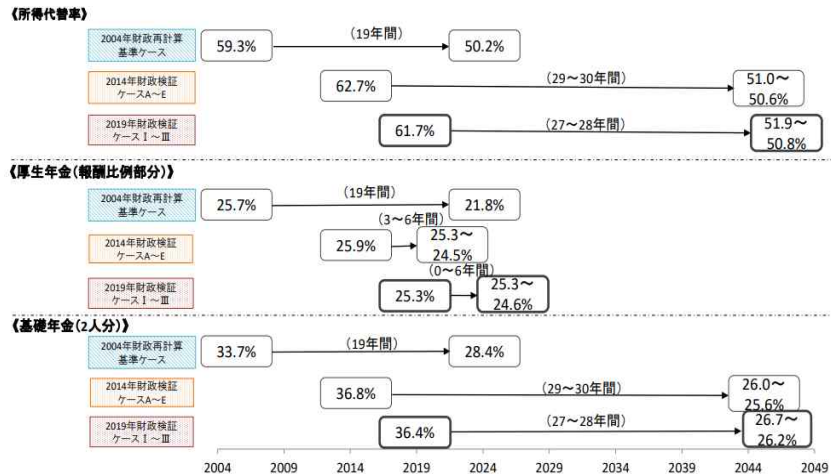
가장 최신 자료인 부록 [그림 2-4-12]의 2019년 재정검증결과에 따르면, 2004년의 전망과 아주 큰 차이는 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 주목할 대목은 후생연금 보험료가 18.3%에 달하고 있음에도, 후생연금의 소득대체율이 25% 수준이라는 점이다. 또한 일본의 기초연금인 국민연금의 보험료로 월 1.8만엔을 부담하고 기초연금의 소요재원 50%를 세금으로 충당하고 있음에도 기초연금소득대체율이 부부 2인 기준으로 현재 36% 수준에서 장기적으로는 26% 수준(1인 기준으로 13%)으로 하향 조정될 예정이라는 점이다.

[그림 2-3-11] 사회·경제상황이 변동된 경우의 소득대체율 전망 : 2004년 재정검증



자료 : 일본 후생노동성 연금국(2004)

[그림 2-3-12] 사회·경제상황이 변동된 경우의 소득대체율 전망 : 2019년 재정검증



자료 : 일본 후생노동성 연금국(2020). "2019(令和元)年財政検証結果のポイント", 第9回社会保障審議会年金部会 2019年8月27日



제3장

OECD 회원국들의 유형별 연금제도 운영 현황

제1절 그리스와 이탈리아의 연금제도 운영 현황
제2절 일본, 영국, 캐나다의 연금제도 운영 현황
제3절 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 연금제도
운영 현황

제 3 장

OECD 회원국들의 유형별 연금제도 운영 현황¹⁰⁾

제1절 그리스와 이탈리아의 연금제도 운영 현황¹¹⁾

1. 그리스

가. 문제제기

일반적으로 연금 개혁은 인구 고령화라는 일국 차원의 사회경제적 변화에 대한 대응으로 알려져 있으나, 실제로는 순수한 국내적 이슈만으로

10) 보고서 제3장 “OECD 회원국들의 유형별 연금제도 운영 현황”에서 소개하고 있는 국가 들인 그리스, 이탈리아, 일본, 영국, 캐나다, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 선정하 는 배경은 다음과 같다. 그리스와 이탈리아의 경우에는 연금제도 적용의 사각지대는 광범위 하면서도, 연금 가입자와 수급자들에게 지속 불가능한 제도를 적용해 운영하다 보니, 결 국 외부의 압력에 의해 연금 개혁이 진행되었다는 측면에서 시사하는 바가 적지 않다고 판단되어 대상 국가로 선정하였다.

한국의 연금제도가 과거 일본 연금제도와 상당히 유사했으나 현재에 와서는 두 국가의 연금제도가 매우 상이한 방향으로 발전해 왔다는 점을 고려하여 일본을 분석대상 국가로 선정하였다. 한편 캐나다의 경우에는 거의 완전 적립방식으로 운영되는 CPP제도의 급여 적절성을 강화하기 위한 최근의 제도 개편 사례가 사사하는 바가 많다고 판단되어 분석 대상국가에 포함시켰다. 반면에 영국의 경우에는 대처정부 이후 재정안정에 중점을 두다 보니 OECD 회원국들 중에서는 연금재정 불안정 문제가 심각하지 않아, 여타 OECD 회 원국들과는 다르게 오히려 연금급여 지급을 강화하는 방향으로의 제도 개편을 추진하였 다는 점에 주목하여 분석대상 국가에 포함시켰다.

마지막으로 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크로 구성되는 노르딕 국가를 중점적으로 분 석한 배경은, 복지국가의 이상적인 모델로 한국에서 자주 인용되는 국가들이면서, 변화하 는 사회·경제 여건에 부합하는 방향으로의 연금개혁을 단행한 국가들이라는 특성이 있어 서이다. 특히 노르딕 국가라는 공통점 속에서도, 국가별 특성을 반영하여 제도 운영 세부 내역에서는 적지 않은 차이가 있으나, 장기적인 관점에서 지속 가능성을 확보하는 방향으 로의 제도개혁을 하였거나, 제도 개편방향을 모색하고 있는 측면을 고려하여 중점 분석 국가로 선정하였다.

11) 제1절의 내용은 정창률 단국대학교 교수가 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

간주될 수밖에 없는 특징을 가진다. 대부분의 선진국들은 고령화 등 국내 사회경제적 변화를 반영하여 지난 30여 년간 가장 중요한 사회개혁 이슈로서 연금 개혁을 진행하여 온 반면, 일부 국가들은 - 주로 동구 유럽이나 남미 국가 등 개발도상국 -의 경우는 국내적 문제의식보다는 (자발적 혹은 강요에 의한) 국제기구의 권고에 기초하여 연금 개혁을 진행하기도 하였다(Deacon 2007; Orenstein 2013).

이탈리아와 그리스는 EU라는 초국가 단위의 공동체가 요구하는 조건을 충족하기 위해서 연금 개혁을 실시할 수밖에 없었던 사례라는 특징을 갖는다. 이들 국가의 경우, 연금재정의 지속가능성 (및 제도의 형평성)에 대한 문제제기가 이미 오래되었음에도 불구하고, 국내적 이유로 연금 개혁이 좌절되거나 형식적으로 이루어졌었는데, 국가적 위기 상황에 직면하게 되면서 (일반적인 연금 개혁보다) 훨씬 강력한 연금 개혁을 실시할 수밖에 없었다.

특히, 최근 그리스의 경우는 구제금융의 전제조건으로 강력한 연금 개혁을 실시할 수밖에 없었는데, 중장기적인 기여와 급여의 관계를 재설정하는 일반적인 연금 개혁에 그치지 않고, 일종의 기득권이라 할 수 있는 현재 연금수급자들의 급여를 대대적으로 삭감하는 것을 포함한다는 점에서, 다른 어느 서구의 연금 개혁과는 다른 차원의 연금 개혁 강도 (intensity)를 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이탈리아 역시 1990년대 경제 위기 상황에서 (선진국에서 일반적이지 않은) 구조적 연금 개혁인 이른바 NDC 개혁을 실행하면서 이후 10여 차례의 추가적인 연금 개혁이 이루어졌는데, 이 역시 강력한 연금 개혁의 결과 후속개혁이 불가피하게 된 사례라 할 수 있다. 추가적으로 우리나라에 거의 알려지지 않은 2019년 연금 개혁은 기존의 연금 개혁과는 정반대라는 점에서 이를 주목할 필요가 있다.

우리나라는 양적으로 복지제도가 팽창했음에도 불구하고, 다양한 사각 지대의 존재와 급격한 고령화 등으로 인해서 보장 측면과 재정 측면 모두에서 불안감을 떨치지 못하고 있는 상황이다. 김연명 (2013)은 한국 복지 국가가 후진적 남부유럽 복지국가의 특성과 시장중심(민간보험)의 자유주의 복지국가의 특성을 가지고 있다고 지적하면서 남부유럽 복지국가에 대한 관심은 지속적으로 높아졌다. 특히, 빠른 인구고령화(낮은 출산율)와 연금재정의 불확실성 문제는 남부유럽에 대한 검토 필요성을 높여왔다.

사실, 우리나라에서 남부유럽 복지국가 혹은 연금 개혁은 흔히 반면교사의 사례로 언급되어 왔다. 제 4 복지국가 모형으로 언급되는 ‘남부유럽 복지국가’는 사회보험 - 특히 연금 제도가 전체 사회지출의 50% 이상을 차지한다 - 위주로 복지제도가 발전되어 외형적으로는 보수주의(조합주의) 복지국가처럼 보이지만, 낮은 적용범위와 불공정한 급여 구조 때문에 효과적이지 못한 복지체제로 분류되어 왔다(Ferrera 1996, 2010). 조합주의 복지국가들 역시 주로 정규직 위주의 내부자(insider) 보호체계라는 비판을 받아왔으나, 남부유럽 복지국가는 그러한 경향성이 극단적으로 나타난 사례로 인식되어 왔다.

이들 국가의 복지제도가 연금 중심으로 발전되어 왔다는 점에서 이들 국가들의 연금제도를 살펴보는 것은 중요한 의미를 가질 수 있다. 특히나, 연금 개혁의 적절한 시기를 놓쳐서 외부의 압력으로 인해서 연금 개혁을 실시할 때의 충격을 잘 보여주는 예가 될 수 있을 것이며, 이는 우리나라 연금 제도 발전 논의에도 기여를 할 수 있을 것이다.

나. 그리스 연금 개혁 검토

그리스의 연금제도는 2010년 재정위기를 기점으로 크게 달라졌다. 그 이전 그리스는 연금 개혁의 내적 요구에도 불구하고 이를 실행하는데 정치적으로 실패하여 왔다. 그러나, 경제위기 발생과 뒤 이은 구제금융 하에서 외부적 압력으로 인해서 연금 개혁을 거듭해서 실시할 수밖에 없었다.

연금제도의 과정이나 내용을 본격적으로 살펴보기 전에 우선 그리스의 정치, 경제적 상황들을 살펴볼 필요가 있기 때문에 이를 우선적으로 살펴 보도록 한다. 이어서 2010년 이전의 연금제도의 특징과 개혁 실패 경험을 살펴보고, 이어서 경제 위기 이후 이어진 연금 개혁을 구체적으로 살펴 보도록 한다.

1) 그리스 정치의 변화

그리스의 연금 개혁을 이해하기 위해서는 그리스의 정치를 일정부분 살펴보아야 하는데, 이는 많은 선행연구들에서 2010년 이전 그리스 연금 제도의 개혁 실패를 그리스 특유의 정치구조로 이해하고 있기 때문이다 (Triantafilou, 2007).

흔히 그리스 정치는 1974년 이후에 현재와 같은 구조로 안정되었다고 하기 때문에 그 시기 이후를 위주로 살펴보는 것이 타당할 것이라고 판단 된다(Hatzis 2019). 1974년 이후 그리스는 사실상 온건좌파 범사회당(PASOK)과 온건우파(New Democracy (ND))가 번갈아가며 정권을 획득하는 방식이 2010년 경제위기 때까지 이어져 왔다. 그 가운데에서도 범사회당이 주류였으며 우파는 상대적으로 짧은 시기 동안 집권을 하였다.

시점을 좁혀보면, ND는 2004년에서 2009년 사이에 집권했었고,

PASOK은 2009년 선거에서 승리하여 집권하였다. 그런데, 2010년부터 본격적인 남부유럽 재정위기가 발생하게 되었고, 당시 집권당이었던 PASOK은 사실상 붕괴되는 과정을 겪게 되었다. 2012년 선거를 통해서 ND가 집권에 성공하게 되었지만, 경제위기로 인한 긴축(austerity) 요구가 거세지면서 ND에 대한 지지는 약해졌고, 2015년에는 좌파 포퓰리즘 정당으로 급부상한 시리자(SYRIZA)가 선거에서 승리하고 집권하면서 그리스 정치구조는 커다란 변화를 경험하게 되었다.

포퓰리즘 정당으로서 경제위기 와중에 집권하게 된 시리자에 대해서 간략하게 살펴볼 필요가 있다(정병기 2020). 2004년부터 원내정당이 된 시리자는 2009년 총선까지 약 10석 내외의 의원을 배출하는 소수파 정당이었으나, 2012년 경제위기 도중에 실시한 선거에서 반엘리트주의를 내세우며 기존 정치 집단인 PASOK과 ND의 대체 정당으로 등장하여 71석을 획득하면서 129석을 획득한 ND에 이어서 2당으로 등장하게 되었다.¹²⁾ 경제위기 하에서, 시리자는 긴축 조치와 사유화 계획의 철회, 국가 부채의 일부 탕감, 국가의 경제 성장 투자 확대, 복지국가 재건설로 집약되는 진보 정치를 내세워 그리스 대중들의 지지를 확보하기 시작했다(정은희 2013). 3차 구제금융에 따른 (EU 등으로부터의) 추가적인 긴축 요구가 이어지는 가운데에서 실시된 2015년 선거에서 시리자는 (총 300석 가운데) 145석을 획득하여 압도적 1당이 되지만, 과반까지 확보하지는 못하여 ANEL이라는 극우 포퓰리즘 정당과 연립정부를 구성하게 되었다.¹³⁾

그러나, 집권 이후 시리자는 기성정당과 유사한 행보를 보일 수밖에 없었다. 구제금융에 대한 저항을 내세웠지만 현실적으로 이를 추진할 수 없

12) 그리스의 주류 좌파 정당이었던 PASOK은 33석 획득에 그쳤음.

13) 기존의 주류 정당이었던 ND와 PASOK은 각각 75석과 16석 밖에 얻지 못하였으며 ANEL은 10석을 획득한 군소정당이었음.

었고, 집권 이후 구제금융안에 동의할 수밖에 없었다. 그 이후에도 그들이 주장했던 국민 발안 같은 직접 민주주의 강화, 사회권의 확대 등 엘리트층의 기득권에 타격을 줄 수 있는 개헌 내지 입법에 성공하지 못했다 (Lorencka 2019). 예를 들어, 시리자는 2015년 선거시 (경제위기 이후 계속 삭감되어온) 최저임금을 2012년 수준으로 회복하겠다는 것을 핵심 공약으로 삼았으나, 실제로는 이를 이행하지 못하였다.

이에 시리자에 대한 인기는 약해졌고 2019년에 치러진 선거에서는 온건우파인 ND가 158석을 획득해서 단독정부를 구축하게 되고, 시리자는 86석에 그치고 말았다. 이러한 시리자의 실패는 시리자가 기존의 급진주의적 개혁 정책을 후퇴하고 우파적 접근을 수용한 결과로 해석될 수 있다 (Adler 2019). 주목할 만한 것은 ND 역시 경제위기로 인한 국민들의 좌절감을 자극하는 포퓰리즘적 성격을 강화했다는 점이다. 2019년 총선에서 ND의 경제 사회 정책 공약은 대폭 조세 인하, 일자리 창출 조치 등 온건한 방식에서 포퓰리즘 정책을 수용하는 것이었다(정병기 2020).

2) 그리스의 경제적 상황: 2010년 이후 경제위기를 중심으로

그리스의 연금 개혁은 경제위기 발생과 밀접한 관련이 있다는 점에서 이에 대한 간략한 설명은 필수적이다.

(1) 경제위기의 과정

2001년에 EU 멤버가 된 그리스는 사실 가입 초반에 경제적 성과가 양호한 편이어서, 2000년부터 2008년까지 연평균 4%의 성장은 Euro 존 평균을 상회하는 수준이었다. 그러나, 만성적인 재정적/무역 수지 적자와 공공부채의 증가는 지속적으로 비판받아 왔다. 경제위기 직전인 2007년

에 재정적자는 GDP 대비 7%, 2008년 10%, 그리고 2009년에는 16%에 달하는 상황이었다.

이러한 수치는 사실 사후적으로 정정된 것이었는데, 2009년에 새로 집권한 PASOK 정부는 기존 정부의 공공부채 발표가 잘못된 산정에 의한 것이라면서, 2008년 재정적자를 기존의 5%에서 7.7%로 수정했고 - 차후에 10%로 다시 정정되었음 -, 2009년 재정적자 역시 3.7%에서 12.5%로 수정했다 - 차후에 이는 다시 16%로 정정되었음. 이에 총 공공부채 역시 99.6%에서 115.1%로 수정되었다 - 차후에 이 역시 126.8%로 정정되었음.

이러한 상황에서, 주요한 평가 기관(Fitch, Standard and Poor's, Moody's)들은 신속히 그리스의 국가신용도를 하향 조정하기 시작했으며, 그로 인해 민간 외환 흐름이 중단되었다. 2009년 9월 그리스/독일 10년 부채 수익률 스프레드는 130bp(basis points)에 불과했지만, 그리스 경제는 시장에서 신용도가 하락하면서 2010년 4월 그리스/독일 10년 부채 수익률 스프레드는 1,000bp를 넘어섰다. 파산 위험에 직면한 그리스는 2010년 5월 트로이카(European Commission, European Central Bank, IMF)에게 공식적으로 구제금융을 요청했으며, 자국 경제를 안정화하기 위해 2010년, 2012년 그리고 2015년에 3개의 양해각서(Memorandums 즉, 경제 구조조정 프로그램)에 연이어 서명했다. 그리스는 양해각서 <표 3-1-1>에 따라 급격한 임금삭감, 공공부문 축소, 노동시장의 자유화 그리고 서비스 시장의 자유화 등의 조치를 실행해야 했다.

〈표 3-1-1〉 그리스가 체결한 양해 각서

<p>1차 양해각서</p> <p>체결: 2010년 5월 2일 기간: 2010년 5월 -2013년 6월 규모: €110bn 목적: •지속가능성을 강화하는 재정 통합의 이행 •체제 안정을 위한 금융 부문 정책의 이행 •투자 및 수출주도 성장모델을 향한 경제 구조의 개혁 •민간투자자에 대한 그리스의 신뢰 회복</p>
<p>2차 양해각서</p> <p>체결: 2012년 3월 1일 기간: 2012년 3월 -2014년 말 규모: €164.5bn 목적: •총정부부채 수준을 지속 가능한 경로로 되돌리기 위해 민간 채권자가 보유하고 있는 채무 재조정 •구조개혁, 성장 촉진 및 경쟁력 향상으로 재정 건전성 강화</p>
<p>3차 양해각서</p> <p>체결: 2015년 8월 19일 기간: 2015년 8월 -2018년 8월 규모: 최대 €86bn 목표: •재정의 지속가능성 회복 •재정의 안정성 보장, 성장, 경쟁력 그리고 투자 증대 •공공 행정 개혁</p>

자료: George Pagoulatos. 2018. "Greece after the bailouts: assessment of a qualified failure". GreeSE Papers (130). Hellenic Observatory. European Institute, p. 7.

1차 구제금융 당시 그리스 정부는 재정건전화 계획을 발표하면서, 당시 재정적자는 2014년까지 3% 이하로 감축 (지출 축소 및 증세)하고 2012년부터 자체적인 국채발행을 목표로 하였으나, 여러 사회적 불안정과 경기침체로 인해서 목표 달성에 실패하였다. 이후 상황은 계속 악화되어 2011년 6월에 S&P는 그리스의 일시적 디폴트 가능성을 언급하면서 장기국채 등급은 가장 낮은 등급인 CCC로 강등되기에 이르렀다.

2차 구제금융에서는 지출삭감을 골자로 하여 2012-14년 동안 재정적자를 7% 포인트 줄이는 것을 목표로 하였다. 그 사이 긴축으로 인한 다양한 악영향들이 나타나게 되었고, 이는 앞에서 살펴본 정치 구조의 근본적인 변화를 불가피하게 야기하였고, 소수파였던 좌파 포퓰리즘 정당인 시

리자가 급부상하게 되었다. 2015년 1월 시리자는 가혹한 긴축 정책을 부과하는 트로이카에 저항하면서 집권에 성공하였고, 2015년 7월 5일 시리자 정부와 그리스 국민들은 투표를 통해 트로이카의 긴축 협상안을 61% 반대로 거부했다. 하지만 열흘도 지나지 않은 2015년 7월 13일 알렉시스 치프라스(Alexis Tsipras) 총리는 트로이카의 압력에 항복하여 그들이 제시한 3차 양해각서에 서명하였고, 시리자는 4년 동안 트로이카의 가혹한 긴축 정책을 시행했다. 연금은 삭감되었고, 공공부문 노동자들은 해고되었고, 임금이 삭감되거나 동결되었으며, 국가 주요 자산이 매각되었고, 세금은 급격하게 인상되었다(박상준 2020).

최종적으로 2018년 8월 20일 그리스는 구제금융을 공식적으로 종료하게 되는데 이는 8년 동안의 긴 기간이었다. 그렇다고 해서 구제금융에 대한 모든 의무가 종결된 것은 아니었으며 지속적으로 부채를 갚기 위한 긴축정책은 지속될 것으로 예상된다.

(2) 주요 경제지표의 변화

기본적으로 그리스 구제금융은 정부부채를 개선하기 위한 긴축정책으로 이어졌고, 그 긴축은 상당기간 동안 경제에 어려움을 주었다. 2018년의 구제금융이 종료될 수 있었던 것은 정부부채 문제가 일정 부분 개선되었고 다른 경제지표들 역시 부분적으로 회복되었기 때문이다. 여기에서는 구제금융 전후 주요한 지표 몇가지를 제시하도록 한다.

〈표 3-1-2〉 그리스 정부 재정적자 (2008-2018년)

(단위: GDP 대비 %)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-10.2	-15.1	-11.2	-10.3	-8.9	-13.2	-3.6	-5.6	0.5	0.7	1.1

자료: Eurostat

정부 재정적자 측면에서 보면 2009년에 -15% 수준에서 지속적으로 개선되면서 2016년에는 흑자로 돌아서게 되고 2018년이 되면 1.1% 흑자를 기록하였다. 그러나, 정부부채는 별로 개선되지 않아서 2018년에는 역대 최고 수준인 181.1%에 이르고 있다. 다만, 2000년대 후반과 2010년대 초의 급격한 증가는 없어졌다는 점에서 200%를 넘을 거라는 우려는 다소 불식한 측면이 있다.

경제 위기 이후 경제가 후퇴하면서 1인당 GDP가 1/4 가량 줄어들었으며, 이는 전반적인 국민들의 삶의 수준이 낮아졌음을 의미한다. 2008년에 약 21,800 유로였던 1인당 소득이 2015년에는 16,200 유로까지 줄어들었다가 2018년에는 17,200 유로 수준으로 약간 반등하였다.

〈표 3-1-3〉 시장가격 기준 1인당 GDP

(단위: 유로)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
21,800	21,400	20,300	18,600	17,300	16,500	16,300	16,200	16,300	16,800	17,200

자료: Eurostat

긴축으로 인한 경제침체는 빈곤지표에도 그 영향이 그대로 나타나는 데, 2008년에 28.1%에 이르렀던 빈곤 계층 비율은 2014년 36.0%까지 이르렀다. 이후 점진적으로 줄어들고는 있으나 2018년에도 그 수치는 31.8%에 이르고 있는 상황이다. 그러나, 이 수치는 현실을 그대로 반영하지 못할 개연성이 있다. 중위소득의 50% 이하로 산정되는 상대빈곤율에서, 사실 마이너스 경제성장을 하는 경우 빈곤선 자체가 하향하기 때문에 실제 빈곤한 계층 가운데에서 소득이 동일한 가운데에서 빈곤층으로 벗어나는 경우가 발생할 수 있다. Petmesidou (2017)에 따르면 2008년

소득을 기준으로 하는 경우 2014년에 빈곤계층은 전체 그리스인의 절반 정도까지 이르렀다고 한다.

〈표 3-1-4〉 빈곤율 (중위소득의 50%)

(단위: %)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
28.1	27.6	27.7	31.0	34.6	35.7	36.0	35.7	35.6	34.8	31.8

자료: Eurostat

실업 역시도 경제침체로 심각한 상황을 경험하였다. 2008년 7.8%였던 실업률은 2013년이 되면 27.5%로 급증하게 되었으며 이후 차츰 낮아졌으나 구제금융이 종료된 2018년에도 여전히 19.3%라는 높은 실업률을 보여주고 있다. 청년실업은 더 심각하여, 2008년의 청년실업률 (15-24세)은 21.9%였으나, 2013년이 되면 58.3%에 이르게 되고, 이후에는 다소 개선되었으나 2018년에 이르러서도 39.9%라는 높은 청년실업률이 나타나고 있는 상황이다.¹⁴⁾ 실업은 경제 침체로 인한 민간 부문의 고용감소도 있었지만, 공공부문에 대한 효율화를 요구하면서 지속적으로 공공 부문 축소가 요구되었는데, 1, 2차 구제금융 조건에서는 2011-15년까지 최소 15만 명의 공무원을 감축하는 조건이 부과되어 있었다.¹⁵⁾

14) 실업률 자체가 높은 것도 문제지만, 실업에 대한 사회보호 시스템이 제대로 갖추어져 있지 않았던 것은 그 문제를 더 심각하게 만들었음. 직장을 잃은 사람 가운데 90%가 정부의 실업보호의 대상에 포함되지 않았으며 직장을 가지지 못한 청년층에게 제공되는 급여에 있어서도 대상자가 매우 제한적일 뿐 아니라 급여도 형식적인 수준이었음 (Petmesidou 2017).

15) 예를 들어, 이른바 트로이카는 13년 6월까지의 공공인력 구조조정 실적이 합의에 못 미친다면서 7월 2일에 3일 내에 감축 이행여부를 결정하라고 통보하기도 하였음. 이에 그리스 정부는 7월 6-8일에 수천 명의 교사와 학교 교직원들을 재배치하겠다고 또한 수천 명의 지방경찰관을 재배치할 것을 통보할 수밖에 없었음.

〈표 3-1-5〉 경제활동 인구 실업률

(단위: %)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
7.8	9.6	12.7	17.9	24.5	27.5	26.5	24.9	23.6	21.5	19.3

자료: Eurostat

일반 중산층의 어려움은 세금 증가에서도 나타났다. 정부지출 수준에 걸맞는 정부수입을 확보하지 못했었기 때문에 구제금융 하에서 일정수준의 세원 확충은 불가피했는데, 이를 위해서 대표적으로 social solidarity tax라는 일종의 누진적 소득세를 도입하였다.¹⁶⁾ 이러한 증세로 인해서 실질소득은 더욱 줄어들게 되었다.

다. 그리스의 연금 개혁 과정

앞에서도 언급했으나, 그리스의 연금 개혁은 2010년부터 시작된 구제금융 이전과 이후로 구분된다고 할 수 있다. 구제금융 이후의 강력한 개혁과 달리, 그 이전 시기는 여러 선심성 정책이 지속적으로 도입되고, 반대로 연금제도를 개선하려는 노력은 계속 거부되거나 형식적인 수준이었다. 따라서, 두 시기를 구분해서 살펴보도록 할 필요가 있다.

1) 2010년 이전 그리스의 연금 정책¹⁷⁾

역사적인 발전 과정을 모두 다룰 수는 없으나 주요한 사항들을 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 조합마다 연금제도의 내용이 다소 상이할 수 있

16) 이 세금의 세율은 소득에 따라서 2.2%에서 10%까지 다양하게 설정되었다.

17) 이에 대해서는 Triantafillou (2007)를 주요하게 참조하였음.

는데 특별한 언급이 없는 경우는 다수의 민간 근로자들이 가입하고 있는 조합인 IKA에서 운영하는 공적연금 제도를 중심으로 다루도록 한다.

현대적인 의미에서 그리스의 사회보험 제도는 1차대전 이후에 순차적으로 도입되는데, 다른 여러 국가들과 마찬가지로 대규모 사업장을 중심으로 도입되기 시작했다. 여기에서 특징적인 것은 (이후에도 가장 중요한 조합으로 운영되어 온 IKA를 중심으로 논의할 때) 아테네 등 3개의 주요 도시를 중심으로 사회보험 제도의 운영이 이루어져 왔다는 점이다. 그리스 사회보험에서 적용범위의 보편화는 1980년대까지 매우 점진적이고 제한된 형태로 이행되어 왔다.

1960년대에 이르면 그리스 경제에서 주요한 부분을 차지하는 농민들을 OGA라고 하는 조합을 통해서 사회보험에 적용하도록 하였다. 처음에는 농민들의 기여를 포함하여, 소득세의 10%, 그리고 법인세의 15%, 담배세 등을 통해서 재원을 마련하는 방식으로 도입되었으나 1964년이 되면 농민들에 대한 기여는 폐지하도록 하였다. 농민들의 사회보험의 경우는 재원 마련이 여의치 않으면 급여를 줄일 수 있도록 한다든지, 연동방식을 부령(시행령)에 의해서 조정되도록 하여, 결과적으로 농민들에 대한 보장을 불안정하게 만드는 요인이 될 수 있었다.

다른 서구 국가들이 사회보장제도에 대한 재구조화를 시작할 시기였던 1980년대에도 그리스는 연금정책을 확대하는 정책을 지속하였다. 적용대상이 확대되었음은 물론, IKA의 경우 (15년의 연금지급 최소가입기간을 충족하는 경우) '비숙련 근로자 최저임금(minimum wage)의 20배'에 해당되는 최저연금을 제공하도록 설정하였다. 또한, 농민이나 난민들을 위해서 기여기간이 부족하거나 전혀 없는 사람들을 위해서 보편적인 최저연금을 확보할 수 있도록 하였다. 그리고, 장애연금의 수급요건을 완화하여 다수의 근로자들이 조기퇴직을 할 수 있는 경로로 활용할 수 있도

록 했음은 물론, 금액도 높여서, 경증장애(33.3%-50%의 근로능력 손실)의 경우에도 완전연금의 50%를 받을 수 있도록 하였다. 이러한 조치들로 인해서 가장 큰 조합인 IKA와 OGA는 이미 80년대부터 재정적인 어려움을 겪게 되었다.

1990년에 이르러 10여 년 만에 집권에 성공한 ND는 사회보장 개혁을 중요한 기치로 내세우면서 의욕적으로 연금 개혁을 시도하였다. 정부의 의도는 1단계로 연금 재정 문제를 개선하고 두 번째 단계에서는 구조적인 개혁을 실시하려는 것이었다. 그러나, 실제로는 1단계 수준에서만 개혁이 이루어졌다. 개혁 내용은 다음과 같다: 수급연령은 남성 65세, 여성 60세로 인상, 장애연금 수급요건 강화, 급여 산정 소득을 2년에서 5년으로 확대, 기여 상한의 인상, 조기연금 급여 삭감 도입, 공무원 기여 도입, 공무원 최소 퇴직 연령 도입(남성 60세, 여성 58세). 이 개혁 내용을 보면, 개혁 이전의 그리스 연금 제도가 얼마나 많은 문제를 가지고 있었는지를 여실히 보여준다. 90년 개혁 이전에는 조기연금을 받아도 급여 삭감이 없었으며 공무원은 기여 자체가 없었고, (우리나라 과거 공무원연금처럼) 공무원연금의 경우 최소가입기간만 채우면 연령에 관계없이 급여를 받을 수 있었다. 이 개혁이 과거의 문제점을 어느 정도 해결하기 위한 접근이었던 것은 분명하지만, 그 정도로는 그리스 공적연금 제도가 충분히 공정하다거나 재정적으로 지속가능한 제도라고 볼 수는 없는 상황이었다.

이 정도의 개혁으로는 결코 재정적 건전성을 유지할 수 없었기 때문에 정부는 곧바로 후속 개혁을 시도하였으나, 성공적이지 못했다. 1991년의 이른바 Fakiolas Committe의 제안은 정부에 의해서 거부되었다. 이후의 1992년에도 정부는 개혁을 시도하였는데, 처음 의도보다는 다소 약화된 형태로 일부 제도의 수정이 이루어졌다. 기존의 보험료율은 근로자와

사용자가 각각 5.75%와 11.5%였는데 이것이 6.67%와 13.33%로 인상되었으며, 정부 역시 신규가입자 임금의 10%를 기여하도록 하였다. 수급 자격은 다소 강화되었으나, 여전히 상당한 특혜적인 요소들이 존재했는데, 예를 들어 3명 이상의 아이가 있는 여성은 20년 가입후 50세부터 연금을 수령할 수 있었다. 그리고 1993년 가입자부터는 지급률이 하향되어 1층 공적연금에서 35년 가입시 60%, 2층 공적연금에서 20%를 제공받을 수 있게 바뀌었으나, 급여기준 소득 산정에 있어서 여전히 마지막 5년 간의 소득을 기준으로 해서 연금급여가 산정될 수 있도록 설계되어 (연공형 임금체계의 혜택을 많이 받는) 화이트칼라에게 유리하게 설계되어 있었다.

1993년부터 재집권한 범사회주의 정당인 PASOK 역시 몇 번의 연금 개혁을 시도하였으나 결코 성공적이지 못했다. 개혁을 시도할 때마다 처음의 시도와는 다르게 아주 미미한(minor) 개혁만이 실행되었다. 96년과 2001년 개혁을 통해서 여성의 퇴직연령을 65세로 높이고 다자녀 여성에 대한 50세부터 연금을 지급하는 조치들이 없어졌으며, 급여 산정을 위해서 고려되는 기간이 최종 15년 중 최고 10년으로 확대되었다. 그리고, 35년을 가입하면 연령에 관계없이 제공하던 Seniority pension을 40년을 가입하는 경우에 지급하는 것으로 수정하였다.

그나마 2001년 개혁은 다소 의미 있는 조치들이 통과되었다. 공공부문의 경우 2008년에 입직하는 공공부문 근로자들의 경우 소득대체율을 70%로 줄이도록 하였다. 그리고, 과거에는 공공부문의 경우 최종 소득(final salary)을 바탕으로 연금급여를 산정하였으나 마지막 10년 가운데 5년을 기준으로 급여를 산정하도록 하였다. 출산에 대한 크레딧 제도가 도입되었으며 퇴직연기에 따른 연금액 가산 제도 역시 도입되었다. 그리고, 이 시기에는 파편화되어 있는(fragmented) 조합들을 통합하기 위한

노력들이 본격화되기 시작하면서 조합마다 상이하게 설정되어 있던 부분들이 점차 하나의 규정으로 통일되기 시작하였다. 예를 들어, 조합마다 다르게 설정되어 있던 연금수급개시연령을 통일하도록 하였다.

ND가 다시 집권한 2004년 이후 연금 개혁을 추진하였고, 2008년에는 또다시 연금 개혁이 이루어졌는데, 재정안정화와 제도의 합리화를 목표로 하고 개혁이 추진되었다(정인영 외 2014). 우선적으로 파편화된 연금운영을 해결하기 위해서 130개의 조합을 13개로 통합하여, 직역간 서로 다른 다양한 수급요건들을 점진적으로 일원화하도록 하였다. 다음으로, 2009년 6월부터 사회보험번호를 부여하였는데 주요한 도입 이유는 기여회피를 막기 위한 것이었다. 다음으로, 근로유인을 강화하기 위해서 조기수급에 대한 패널티를 높이고 수급을 늦추는데 따른 인센티브를 추가하였으며, 양육 크레딧을 확대하도록 하였다. 그러나, 이러한 개혁안 중 일부는 2009년 PASOK이 재집권하면서 취소되었다.

요약하면, 2010년대 경제 위기 이전부터 그리스에서 연금재정 문제는 주요한 사회적 과제로서 중요하게 다루어졌지만 실제 개혁은 미미한 수준으로만 이루어졌다. 90년대 이후 다양한 조치들이 이루어지기는 하였으나 이는 연금재정의 불균형 - 기여와 급여 사이의 불균형 - 을 해결하기에는 역부족인 수준이었으며 이러한 실질적인 개혁의 지연은 향후 그 대가를 치르게 되었다.

2) 2010년 이후 그리스 연금 개혁

(1) 전개 과정

2009년부터 시작된 그리스 경제의 추락은 2010년 구제금융을 받으면서 새로운 국면을 겪게 되었다. 다시 말해서, 더 이상 그리스의 문제는 국

내적 정책 선택으로 해결할 수 없게 되었고 채권자들의 요구를 반영할 수밖에 없었다. 사실 경제위기로 구제금융을 받은 국가들은 많았지만 그리스처럼 공적연금 개혁이 주요한 원인으로 지목받고 가혹할 정도의 개혁을 실시하게 된 선진국은 매우 드물었다. 이는 그리스의 연금재정 문제가 전례없이 심각한 상황이었다는 점이 고려될 필요가 있을 것으로 보인다.

앞서도 언급했듯이, 2008년 그리스 경제는 1993년 이래 15년 만에 처음으로 마이너스(-0.2%) 성장을 기록하였고, 그 결과 2009년부터 전체 근로자 수가 25% 감소하여 연금보험료의 수입 감소로 이어졌으며, 이는 곧 연금재정의 문제로 나타나게 되었다.

특히, 그리스의 경우 부과방식의 공적연금이었으나 보험료 수입을 중심으로 급여를 제공하는 것이 아니라, 보험료율을 고정시키고 (1층 공적연금 20%, 2층 보조연금 (supplement pension) 6%) 부족한 재원을 조세로 충당하는 방식을 사용했는데, 경제위기로 세수가 줄어들면서 연금 지출을 감당하기 어려운 상황이 되었다. 그리스의 경우 국가 재정적자의 50% 이상을 연금급여로 지출되는 상황에서 연금급여의 즉각적인 삭감이 핵심적인 쟁점이 되었다. 결과적으로 그리스 경제위기는 일종의 재정위기로서 국가 재정적자를 어떻게 줄일 것인지에 초점을 둘 수밖에 없었는데, 이에 대한 핵심적인 정책 대안이 연금 지출을 즉각적 그리고 지속적으로 줄이느냐에 달려 있었다.¹⁸⁾ 이러한 그리스의 상황은 그리스의 연금 개혁이 다른 국가들의 일반적인 개혁과는 상이할 수밖에 없음을 의미한다. 일반적으로 연금 개혁은 장기적인 연금재정 안정화를 위한 급여와 기여의 재구조화라고 볼 수 있는데, 그리스의 경우는 장기적인 재정건전화

18) 물론, 연금재정만으로 재정위기를 줄일 수는 없음. 증세 역시 중요한 대안 중에 하나였으며, 지출 측면에서는 비효율적인 공공부문을 어떻게 효과적으로 감축할 것이냐도 중요한 고려사항이었음. 공공부문의 비대화, 비효율화는 그리스 경제의 지속적인 문제였음. 이미 80년대에 공공부문이 GDP의 50%를 차지하는 상황이었으며 (Petmesidou 2017), 연금재정 문제는 이와 연결되는 것이었음.

보다도 즉각적으로 지출을 줄여야 하는 과제를 가지고 있었던 것이다.

IMF 자문단의 진단에 따르면 그리스 공적연금은 2006년 GDP의 11.9%에서 2060년이 되면 24.8%까지 지출이 증가할 것으로 예상되었는데(IMF 2010), 이는 유럽의 모든 국가들 중에서 가장 높은 수준이었다. 만일 보험료 수입으로 이를 충당하는 제도 설계였다면 국가 부채와는 밀접한 관련이 없을 수도 있었을 것이다. 그러나, 공무원을 비롯한 공공 부문은 물론, 일반 근로자들에 대해서도 정부는 공적연금에 대해 상당한 일반 조세 지원을 하여 왔기 때문에 채권단은 이에 대한 즉각적인 해결을 요구하였던 것이다.

또한, 자문단은 그리스의 노인빈곤이 높음을 지적하였는데, 이는 높은 연금지출 수준에도 불구하고 제도가 보편적이지 못하고 일부 계층에게 특권적인 혜택을 제공한다는 문제의식에 기초한 것이었다. 2009년 당시 그리스의 노인빈곤율은 13.1%로서 전체 인구 빈곤율인 12.9%와 유사한 수준이었다. 그러나, 이는 높은 연금지출에 비해서 연금제도가 비효율적으로 운영되고 있다는 것을 반증하고 있는 것이었고 연금제도가 불평등을 재생산하고 있다는 것을 나타내었다(Matsaganis 2011). EC (2010)은 그리스의 노인빈곤율이 EU 평균보다 3% point 높고, 노인 소득의 5분위 비율 역시 EU 평균 (4.0)보다 높은 4.5라고 지적하였다.

그리고, 경제위기가 진행되면서 일자리가 줄어들고 소득수준, 경제규모가 급격하게 축소되는 가운데에서, 연금소득으로 안정적인 생활을 하는 노인계층이 상대적으로 부각되었다. 일각에서는 많은 실직자들이 연금소득자에게 의존하는 상황이 발생하는 상황에까지 이르게 되었다.¹⁹⁾

19) 2011년이 되면 노인빈곤율은 7.3%, 2012년에는 6.5%까지 낮아지는데 이는 중위소득의 50%인 노인빈곤율 정의에서부터 나타난 것임. 다시 말해서, 경제위기로 인해서 전체적인 중위소득이 낮아지면서 노인들은 (연금액 변화가 없더라도) 상대적으로 소득수준이 높아지는 효과가 나타나게 됨.

이러한 상황들을 볼 때, 결과적으로 그리스 연금 개혁의 주요한 타겟이 미래 세대가 아니라 현재 연금수급자에게 맞추어야 한다는 것을 알 수 있는 요소라고 할 수 있다.

그리스의 경우 복지지출 가운데에서 연금에 대한 지출 비중은 압도적으로 높은 상황이었다. 당시 그리스의 복지지출은 OECD 평균을 약간 상회하는 수준이었지만, 2009년을 기준으로 연금지출은 13.5%로서 OECD 평균인 7.7%를 크게 상회하여 OECD 국가에서 가장 높은 지출을 차지하고 있었다. 그럼에도 불구하고 노후소득보장이 불안정하고 빈곤문제가 만연하다는 것은 그만큼 제도가 효과적으로 운영되지 못했다는 것을 의미하였다.

(2) 2010년 이후 연금 개혁 내용²⁰⁾

정부부채의 감축이 구제금융의 핵심적인 요구상황이었고, 이를 위해서 공적연금 개혁이 필수적이라는데 채권단이 공감하고 있는 상황이었기 때문에 구제금융과 거의 동시에 그리스에서는 2010년 연금 개혁을 실시하게 되었고 이어서 지속적으로 연금 개혁이 2016년까지 이어지게 되었다.²¹⁾

2010년 이후 그리스 연금 개혁은 크게 보면 2가지로 나누어지는데, 첫째는 기수급자들의 연금을 삭감하는 것이었으며, 다음은 현재 (미래) 가입자들의 연금을 조정하는 것이었다.

기수급자 연금 삭감의 배경은 역시 채권단의 요구에 의한 것이었다. 채권단은 2009년 대비 2060년 연금지출이 GDP 대비 2.5%P 보다 높아서는 안 된다는 것을 조건으로 내세웠으며, 그리스 정부 입장에서는 미래

20) 이 부분은 Symeonidis (2016), Nektarios & Tinios (2019), Ziomas & Theodoroulakis (2016)을 참고로 하였음.

21) 이는 하나의 과정으로 이해할 수 있기 때문에 이를 동시에 다룰 필요가 있음.

세대의 연금삭감으로는 이를 해결하는 것이 불가능할 것으로 판단한 것으로 보인다. 이에 다양한 방식으로 기수급자들의 연금을 삭감하는 조치들을 시행하였다.

우선, 기존의 그리스 공적연금을 간략하게 소개하면²²⁾(조합마다 다소 차이가 있기는 하지만), 1층의 주요한 연금(main pension)과 2층의 보조연금(supplement pension)으로 구성되며, 둘 다 소득비례연금의 성격을 가지고 있었다. 1층의 경우 보험료가 20%(사용자 13.33%, 근로자 6.67%)였고 2층은 보험료가 6%(근로자, 사용자 각 3%)를 기여하는 방식이었고, 이를 통해서 (앞서도 언급했지만) 35년을 가입하면 90%까지 소득대체율을 제공하는 방식이었다.²³⁾ 이외에도 조합에 따라서 일시금(lump-sum)을 제공하는 경우도 드물지 않게 존재하였다.

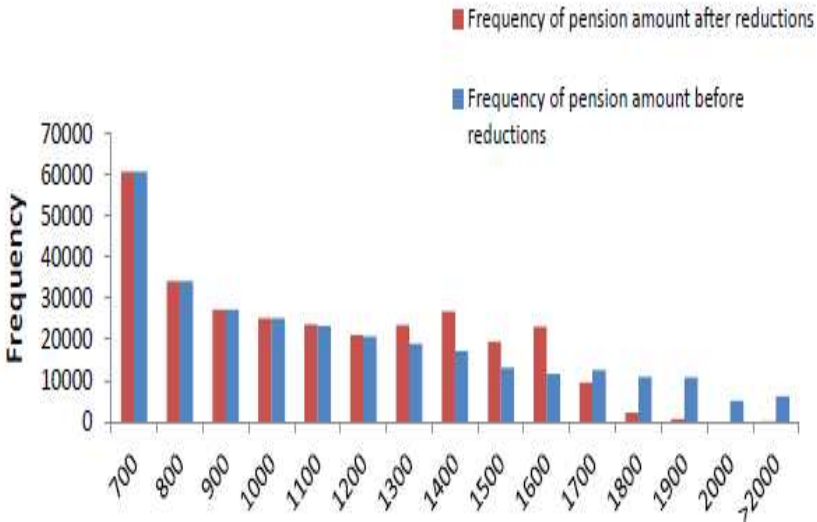
기수급자 연금삭감은 모든 공적연금 단위에서 이루어졌다. 우선적으로 일반적인 퇴직자들의 경우 급여액의 약 20%정도가 삭감되었으며 조기퇴직자들의 경우 40%까지 삭감되기도 하였다. 다만, 저연금소득자이거나 장애를 가진 사람들의 경우는 삭감이 이루어지지 않았다. 그림 2-1은 중요한 사실을 보여주는데, 연금액이 월 1900유로 이상인 경우는 삭감 이후 거의 없어졌고, 고연금수급자 대부분이 월 1300-1600 유로 수준으로 하향되었음을 보여준다(Symeonidis 2016). 또한, 1200유로 이하의 연금수급자들은 연금액 삭감으로 인한 영향을 거의 받지 않는 것으로 나타난다. 그 밖에도 2016년 개혁을 통해서 main pension의 upper ceiling을 2773유로에서 2000유로로 줄이고, 총 연금액 기준으로도 upper ceiling을 3680 유로에서 3000유로로 줄이도록 하였다. 결과적으로 기수급자 연금삭감의 주요한 대상은 고연금자였다는 것을 보여준다. 그리

22) 사적연금이 존재하나 실제로는 거의 역할을 하지 못했음.

23) 93년 이후 가입한 민간 부문 근로자들은 80%의 소득대체율이었음.

고, 2012년에는 일시금을 2-83%까지 삭감하는 조치가 이루어졌고, 이후에 다시 시행령을 통해서 35%를 삭감하였다.

[그림 3-1-1] 삭감 전후 연금액 수준 빈도



자료: Symeonidis, G. (2016).

그리고, 2010년부터 2014년까지 연금액 연동이 동결되었고, 연금액에 대한 세제혜택도 줄어들어 2012년에는 일반적인 연금소득자의 세금 공제(tax allowance)가 12,000 유로에서 9,000유로로 줄어들었으며, 2013/4년부터는 연금액에 대한 모든 세금공제가 폐지되었다.

이러한 일련의 삭감 조치 가운데 2012년 이후의 일부는 2015년 대법원의 위헌판결로 인해서 무효화되기도 하였지만, 모든 조치가 무효화된 것은 아니고, 계속되는 삭감 조치가 노후소득의 안정성을 지속적으로 해치기 때문에 일정 수준 이상의 연금액 삭감에 대해 제동을 건 것으로 이해될 수 있다.

분명한 것은 일반적인 연금 개혁에서는 거의 일어나지 않는 기수급자에 대한 연금삭감이나 동결이 그리스 연금 개혁에서는 아주 중요한 부분이었던 것이다. 이를 수급권에 대한 침해라는 시각에서 볼 수도 있으나, 그리스 사회제도가 기득권의 특권적 연금 제도를 사실상 방치해왔다는 점에서, 이에 대한 수정은 형평성 차원에서 해석될 여지가 있다. 그리고, 삭감에 있어서는 주로 고연금수급자 위주로 이루어져 왔다는 사실은 기수급자 연금액 삭감이 노인빈곤 악화 문제와는 별로 관련이 없다는 사실을 보여준다.

다음으로 현재 가입자와 미래 가입자들을 위한 연금제도 변화가 이루어졌다. 가장 중요한 변화는 2010년 개혁을 통해서 1층 연금을 재정적으로 건전하게 하는 것이었는데, 이를 위해서는 급여 하락이 불가피했다. 그래서 기존 지급률(accrual rate) 2-3%를 0.8-1.5%로 크게 낮추도록 하였다. 그리고 이는 2016년 개혁을 통해서 0.77-2%로 재조정되었는데 전체적으로는 10-30%의 노후소득이 추가적으로 하락하는 것이었다 (Petmesidou 2017).

그리고 1층 연금을 다층체제로 만들기 위해서 2010년과 2016년 개혁을 통해서 상당한 구조적 변화가 이루어졌다. 최종적으로 1층은 기초(basic) 부분과 주요(main) 부분으로 이루어지게 되었다. 기초 부분은 조세를 기초로 한 연금으로서, 공적연금에 대한 20년 이상 기여를 하게 되면 빈곤선인 384 유로 (2016년 기준)를 제공하되 기여가 20년에 미치지 못하면 1년당 2%씩 삭감하도록 하였다. 주요 부분은 기존처럼 소득비례 연금으로 운영하되 급여는 추가적으로 낮추도록 하였다. 2층 보조연금(supplement pension)의 경우 2012년 개혁을 통해서 NDC 방식으로 전환되어 수지상등원칙에 충실하게 운영될 예정이다. 그리고, 2016년 개혁을 통해서 노인을 위한 일종의 부조를 통폐합하여 사회연대수당

(social solidarity allowance)를 도입하여 월 360유로를 제공하도록 하였다.

그 외에도 다양한 조치들이 이루어졌다. 가장 중요한 것은 급여 산정 소득 (pensionable earning)을 설정하는 방식으로서, 기존에는 (여러 과거 법개정에도 불구하고) 조합에 따라서 5년 혹은 10년의 최종 (혹은 최고) 소득을 기준으로 급여를 설정하도록 했는데 2010년 법개정을 통해서 생애 전체 소득으로 설정하도록 바뀌었다. 또한, 연금수급개시연령은 2012년부터 65세에서 67세로 높였다. 그리고, 연동 방식에 있어서 기존에는 경제부처에서 매년 결정하도록 했던 것이, 새롭게 법개정이 이루어지면서 CPI를 초과하지 못하도록 하였다. 그리고 2010년부터 고용된 공무원들은 일반 근로자들이 가입하는 연금조합에 가입하도록 하였다. 또한, 정부가 임시방편적으로 제공하던 연금기금에 대한 보조금을 더 이상 지급하지 못하도록 하였다.

결과적으로 그리스의 공적연금의 경우 2010년 이후의 개혁을 통해서 상당한 연금 급여 삭감이 이루어지게 되었다. 별도로 연금보험료율을 높이지 않으면서 정부의 임의적인 재정보조는 줄어들어 1층의 기초부분은 정부가 조세로서 책임지도록 하였다. 급여 삭감 정도는 표 2-6에서 나타나는데, 2000년대 초반 그리스 공적연금 가입자들은 40여년을 가입하는 경우 총소득기준으로 80% 이상의 소득대체율을 공적연금에서 받을 수 있었지만, 2010년대 후반에 입직하는 경우 고소득자들은 거의 절반 정도로 줄어들게 되는 것으로 나타난다. 그러나, 이 정도 수치는 EU 국가의 평균 정도에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 일방적인 축소는 아니며 1층 연금의 기초 부분을 도입하고 사회연대수당(social solidarity allowance)을 도입하는 조치는 저소득노인을 위한 보호를 강화했다고 할 수 있다.

〈표 3-1-6〉 그리스 연금의 시기별 소득대체율

(단위: %)

소득 대체율	2002			2012			2018		
	평균소득 1/2	평균소득	평균소득 2배	평균소득 1/2	평균소득	평균소득 2배	평균소득 1/2	평균소득	평균소득 2배
총소득	84.0	84.0	84.0	75.4	53.9	43.1	63.1	49.9	43.2
순소득	99.9	99.9	99.9	92.5	70.5	61.2	57.6	51.1	51.3

자료: OECD, Pension at a glance.

이러한 적극적인 연금재정 개선 노력은 장기적으로는 물론, 단기적으로도 효과를 나타냈다. 표 2-7에서 나타나는 바와 같이 경제 위기 이후에도 급증하던 그리스의 연금지출은²⁴⁾ 지속적인 개혁 이행으로 인해서 추세를 역전시킬 수 있었다.²⁵⁾

〈표 3-1-7〉 그리스와 OECD 국가의 연금지출 비중 (GDP 대비) 추이

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
그리스	13.5	14.2	15.8	17.1	16.0	16.4	16.8	16.7	16.5
OECD 평균	7.7	7.7	7.7	8.0	8.1	8.1	8.0	7.8	7.7

자료: OECD (2020)

그리고 더 중요한 것은 장기적으로 보면 일련의 개혁으로 인해서 연금지출 수준은 상당히 안정화되어 현재 지출 수준보다도 낮아질 것으로 보

24) 2009년 이후의 급격한 증가는 GDP 자체의 감소의 영향이 크다고 할 수 있음 (Petmesidou 2017).

25) 특히 기수급자 삭감이 큰 영향을 미쳤을 것으로 추정됨.

인다는 점이다. 사실 그리스는 EU에서 노인 인구 비중이 (현재 기준으로) 3번째로 높은 국가이며 차후에도 그럴 것으로 예상됨에도 불구하고²⁶⁾ 지출수준이 장기적으로 낮아질 것으로 예상된다. 이는 경제 위기 이전의 연금지출 추정과 비교해보면 여실히 드러나는데, 표2-8에서 나타나는 것처럼 2007년의 추정에서는 2060년까지 연금지출이 GDP 24.1%로 추정되었지만, 연금 개혁 이후인 2015년 자료에서는 11.5%로 안정화되는 것으로 나타난다. 이 수준은 EU 국가들 평균보다도 더 낮은 수준으로서 장기적으로 그리스 공적연금 재정은 안정될 것으로 - 현 제도가 앞으로도 유지된다는 가정하에서 - 추정된다.

〈표 3-1-8〉 시점별 연금지출 추정

(단위: %)

	2007/10/13/15년	2020년	2040년	2060년	2007/10/13/15년과 2060년 차이
그리스 (2007)	11.7	13.2	21.4	24.1	12.4
그리스 (2010)	13.6	13.7	14.9	14.6	1.0
그리스 (2013)	16.2	15.5	14.1	14.3	-1.9
그리스 (2015)	17.3	13.4	12.0	11.5	-5.8
EU (2010)	11.3	11.3	12.6	12.9	1.6
OECD (2015)	8.8			10.9	2.1

자료: Symeonidis, (2016), OECD (2018)

그리스 연금 개혁에서 간과해서는 안 되는 부분이 행정적 효율화에 대한 부분이다. 사실 남부유럽 복지국가를 이야기 하면서 주요한 특징 가운데 하나는 파편화된 사회보험 조합 운영에 대한 것이다. 그리스는 전형적

26) OECD (2020)에 따르면 2050년에도 그리스의 노인부양비는 일본, 스페인에 이어서 3번째로 높을 것으로 예상된다.

인 사례로서, 2008년에 133개에 달하는 사회보장기금(social security fund)이 있었는데, 이를 2008년 개혁을 통해서 13개로 줄였지만 여전히 데이터나 회계는 별도로 운영되는 경우가 일반적이었다. 이후 2008년 개혁에서 도입했으나 활용되지 않았던 사회보장번호(social security number)를 전산화하여 중복급여 등을 막고 제도를 효율화할 수 있도록 하였다. 그리고, 2014년부터는 조합을 다시 3개로 줄여서 행정비용을 줄일 수 있었으며 2016년부터는 궁극적으로 하나로 통합하였다. 2층 보조연금(supplement pension)의 경우는 이미 2012년부터 조합을 하나로 통합하여 운영하여 왔다. 이는 다른 복지개혁과 합쳐지면서 여러 행정적 낭비를 줄이는데 기여하였다.

라. 평가

그리스 연금 개혁 과정과 내용은 다음과 같이 평가될 수 있다.

우선, 그리스의 경우 국내적 정책인 연금정책이 국가의 통제 밖에서 이루어질 수 있는 것을 보여준 사례라고 평가할 수 있다. 물론, 최종적으로 연금정책의 결정은 국가 차원에서 이루어지는 것이지만, 그리스 정부는 구제금융 하에서 연금 개혁을 실시하지 않을 수 없는 상황에 처하게 되었다. 이는 그리스 정부가 지속적으로 연금 개혁에 미온적이며 수동적인 자세를 취한 결과로 밖에 볼 수 없다. 1990년대부터 연금재정 안정을 위한 조치들이 부분적으로 실행되기는 했으나 결과적으로는 연금재정안정을 위한 수준에는 미치지 못했으며, (경제위기 이전에) 상당한 국고가 투입되고 지출 수준이 OECD 평균을 크게 웃도는 상황에서도 노인빈곤율 등을 볼 때 노후소득보장 제도가 효율적으로 작동하지 않았다. 이는 최고 5년 소득으로 연금을 산정하는 등 공무원과 일부 근로자들에게 지나치게

유리한 제도를 운영할 결과라고 볼 수 있다. 그 결과 2010년부터의 연금 개혁에서는 연금제도 자체의 변화가 일어남은 물론, 기수급자들에게도 희생을 강요하는 상황에 직면할 수밖에 없었다. 2010년 이전의 연금 개혁에서 강력한 저항을 유지했던 노동조합도, 경제위기 하에서 그 힘을 잃을 수밖에 없었고 트로이카의 요구를 수용하지 않을 수 없었다. 요약하면, 연금재정이 되었든 소득보장이 되었든, 문제를 해결하기에 걸맞는 정책적 접근이 당연히 필요한 상황이었음에도 불구하고, 그리스의 경우 정치적 이해관계에 따라 개혁이 지연되면서, 결국은 가혹한 수준의 연금삭감 조치를 받아들일 수밖에 없는 상황을 경험하게 되었다.

다음으로, 그리스 노후소득보장제도의 구조적 전환은 상당한 의미가 있다. 각 국의 연금유형을 이야기하는데 있어서 베버리지형과 비스마르크형은 각국의 제도적 유산으로서 각 유형 내에서의 연금 개혁을 대안의 범위에 두었던 것이 사실이다. 그런데, 그리스의 경우는 기존의 1층 공적 연금을 2개로 나누어 하나는 사실상 (정액형) 기초연금으로서 재분배 기능을 수행하도록 하고 다른 하나는 소득비례연금으로 설정함으로써 결과적으로 1층 공적연금 내에서 저소득층의 소득대체율을 상당히 높여주는 방식으로 바뀌었다고 볼 수 있다. 물론, 1층 공적연금과 2층 보조연금 모두 비적립의 공적연금이라는 점에서 이를 베버리지형으로 전환되었다고 평가할 수는 없으나 그리스의 사례는 비스마르크형 연금체제가 커다란 위기 상황에서 그 핵심적 원칙을 철회할 수도 있다는 것을 보여준다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이는 흔히 소득유지를 핵심으로 하는 비스마르크형 복지국가가 인구고령화 등 재정압력 하에서 어떻게 이를 유지할 수 있을 것이냐에 대한 의구심에 대한 (비스마르크형 복지국가 가운데) 유의미한 반응이라고 볼 수 있다.

다음으로, 2010년 이후 그리스 연금 개혁을 미시적으로 평가해보면

(예상할 수 있듯이) 재정안정화를 위해서 소득보장기능을 축소한 것으로 볼 수 있다. 2010년 이전의 그리스 연금 개혁은 외형적으로는 점진적으로 지출을 줄이고자 하는 방향이었다고 볼 수 있으나, 실제로는 기득권에 대한 특혜적 연금제도를 유지시켜주는 성격이 강했다. 이는 미래 연금재정에 대한 우려 뿐 아니라 경제위기 당시 국가의 재정에 큰 악영향을 주었고 더 이상 이를 유지할 수 없는 외부로부터의 압력에 직면하였다. 이에 수차례의 연금 개혁을 통해서 2060년 기준 연금지출은 10여 년 전의 추정에 비해 거의 절반 정도 줄어드는 것으로 나타난다. 이는 보장 수준의 약화를 의미하는 것인데, 그 충격을 줄이기 위한 그리스의 전략은 고연금계층의 혜택을 줄이는 것이었다. 앞서도 언급했듯이, 기수급자들을 위한 연금삭감이 지속적으로 이루어졌는데, 연금액 연동을 제외하고는 대부분 고연금계층의 희생과 양보를 요구하는 것이었다. 이는 과거 연금제도의 특권적 설계에 대한 반작용이라고 볼 수도 있으나, '양보할 수 있는 여력이 있는 계층'이 보다 더 양보하도록 한 조치라고 볼 수 있다. 1층 연금의 2원화로 소득재분배 기능을 추가하는 설계 역시 고소득계층이 공적연금에서 더 많이 양보한 것으로 해석될 수 있다.

저소득층의 경우는 과거 파편화되어 있던 노인부조제도를 강화해서 1층연금에 보호를 받지 못하는 노인들에게 360 유로를 제공하도록 하는 발전된 부조제도를 도입했다는 것을 주목할 필요가 있다.²⁷⁾ 전반적인 연금액의 감소는 불가피한 것이 사실이지만 연금급여 수준은 유럽국가들

27) 이 글에서 자세히 다룰 수는 없었으나, 경제 위기 이후 복지개혁 역시도 주목할 만한 부분임. 당시 실업이 급증하는 가운데에서도 실업급여가 파편화되어 있어 실제로 실업을 하고서도 90% 이상은 정부가 제공하는 실업급여 대상에서 제외되었음. 경제위기는 그리스 사회보호 시스템의 총체적 문제점을 드러냈으며, 이에 다양한 복지개혁이 이루어지게 되었음. 2017년에는 최초로 보편적인 부조제도 - Social Solidarity Income - 가 도입되었으며, 2018년에는 가족급여 개혁을 통해서 기존의 미미한 (meagre) 수준의 2가지 형태의 급여를 하나로 통합하였음. 또한, 2019년부터는 주거급여 개혁을 통해서 60만 저소득 가구가 혜택을 볼 것으로 예상됨 (Ziomas et al., 2018).

평균 수준으로 판단된다. National Actuarial Authority(2018)에서는 그리스 공적연금 가입자들의 평균 가입기간이 2017년 30.6년에서 2060년 37.4년으로 늘어날 것이라는 것을 가정하고 있으나, 실제 그리스 노동시장이 장기적으로 오래 근로할 수 있는 여건을 마련할지는 낙관적으로만 볼 수는 없다. 다른 EU 국가들보다 낮은 수준의 노동시장 참여가 향후에도 이어진다면 노후소득보장 부족은 향후 그리스 노후소득의 문제가 될 수 있다.

2. 이탈리아

가. 이탈리아 연금 개혁 검토

이탈리아의 연금 개혁은 스웨덴과 함께 구조적 연금 개혁인 NDC 개혁의 예로서 언급되어져 왔으며, 홍이진 외(2012, 2018) 등에서 개괄적인 내용이 소개되어진 바 있다. 이 글은 제도 내용의 서술에 덧붙여서 그 과정을 살펴보는 것도 있지만, 2018년부터 이어진 최근의 이탈리아 연금제도의 변화까지 살펴보고자 한다. 1990년대 개혁 이후 계속되어 온 이탈리아의 연금제도 변화는 줄곧 연금재정 개선을 위한 시도였는데, 2018년 이후의 개혁은 그 반대의 성격을 가지고 있다. 이러한 개혁이 어떤 의미와 내용을 가지는지를 지난 개혁들과의 맥락을 고려하여 살펴볼 필요가 있다.

다만, 그리스의 연금 개혁 검토에서와 마찬가지로 제도 내용 자체의 소개보다는 어떠한 맥락과 과정으로 1990년대 이후 이탈리아 연금제도가 변화해왔는지를 제시하는 것에 초점을 두도록 하겠다. 그리스처럼 최근의 정치/경제적 배경에 대해서 자세히 다루지는 않겠지만 이를 간략하게

먼저 다루도록 한다. 그리고 이어서는 1990년대 이후 이탈리아 연금 개혁의 과정을 다루고, 이어서는 현재 이탈리아 연금제도의 내용을 개괄적으로 다루도록 한다.

1) 이탈리아의 정치/경제적 상황

(1) 이탈리아의 정치적 상황²⁸⁾

이탈리아 연금 개혁을 이야기 하면서 빠뜨릴 수 없는 정치적 상황은, 1948년부터 이어져온 First Republic이 1992년에 사실상 종결되면서 새로운 체제가 등장했다는 점이다. 2차 대전 이후 1992년까지 이탈리아는 사실상 중도 우파 성향의 기독교 민주당(DC)이 주류로서 정치 질서를 주도하면서도 단독 정부가 아니라 끊임없이 연합정부 형태로 빈번히 정치 권력이 교체되는 혼란스러운 정치적 전통을 가지고 있었다. 그런데, 1992년이 되면 그 질서가 붕괴하게 되었고, 그 이후에는 완전히 새로운 정당들이 기존 정당들을 대체하게 되었고, 새로운 정치권력이 등장하게 되었다(Ferrera & Jessoula 2007).

논의를 2008년 경제위기 이후로 좁혀서 최근 이탈리아의 정치적 상황의 특징을 정리하면, (그리스, 스페인 등) 경제위기를 겪었던 다른 국가들에서와 마찬가지로 포퓰리즘 정당이 주요한 대안세력으로 등장했다는 점을 주목할 필요가 있다. 2008년 경제위기 이후 경제적 어려움에도 불구하고 여러 인기영합적 정책을 추진하다가 베를루스코니 정부 (우파 연합)가 물러나고 중도 성향의 몬티 정부가 집권하면서 남부유럽 재정위기 하에서 다양한 긴축정책을 펴게 된다. 이후 2013년 선거에서는 온건좌파인 민주당이 외형적으로는 승리했으나 과반을 얻지 못하고 우파 정당과 합

28) 김종범(2013, 2018)을 중점적으로 참고하였음.

계 대연정을 구성하였다. 이 선거에서 주목할 점은 오성운동이라는 우파 포퓰리즘 정당이 3당으로 등장하면서 기성 정당들의 영향력이 줄어들게 되었다는 점이다.

이어서 최근 벌어진 2018년 선거에서는 오성운동이 1당이 되고 우파 연합 중 하나인 북부동맹(이 역시 극우 정당)과 연립정부를 수립하는 형태가 되었다. 이는 이탈리아가 경제적 어려움, 이민정책 등에 대해서 기성정당 대신 새로운 정치세력에게 힘을 보태준 것으로 볼 수 있다. 2019년 9월에는 오성운동이 연정파트너로 북부동맹 대신 온건좌파인 민주당 등과 연립정부를 구성하고 있다.

(2) 이탈리아의 경제 상황

2008년 세계 금융위기에 이어진 남부유럽 재정위기를 겪으면서 이탈리아 경제는 급격히 추락했는데, 그리스 등과는 다르게 구제금융까지 받지 않았으나 경제위기가 일단락 된 이후에도 과거 수준으로 회복하지 못하고 있는 실정이다. 사실 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 이탈리아 경제는 세계 5위로서 영국보다 더 큰 규모였으나, 현재는 그 경쟁력을 많이 상실한 상황이다. 경제 관련 여러 수치들은 이를 잘 드러내는데, 2017년이 되면 2008년에 비해서 경제규모(GDP) 자체가 7% 줄어들었으며, 1인당 GDP는 같은 기간 \$40,689에서 \$31,984로 20% 정도 줄어든 것으로 나타난다.

정부부채는 이탈리아 경제의 오랜 골칫거리였다. 1990년대 구조적 연금 개혁 역시 마스트리히 조약을 이행하기 위한 수단으로서 이루어졌으며, 그 이후에도 이는 해결되지 않고 있다. 2008년에 GDP 대비 112.5%였던 정부 부채는 2012년 135.4%, 2015년 156.9%로 최고조에 달했다가 2018년에는 146.8%로 다소 낮아진 것으로 나타난다. 그러나, 일본과

그리스에 이어서 OECD에서 3번째로 정부부채가 많은 국가라는 점에서 여전히 정부부채는 이탈리아의 큰 정책 과제이다.

이탈리아의 경제문제에서 독특한 점은 지역간 불균형 문제이다. 이탈리아 북부는 스웨덴보다 소득수준이 높은 반면 남부는, 체코보다도 소득수준이 낮는데, 이러한 불균형은 정치불안이나 복지정책 미발달과도 밀접한 관련이 있었던 부분이다.

나. 이탈리아의 연금 개혁 과정

이탈리아 연금 개혁이 주목을 받은 것은 1990년대 중반의 소위 'NDC 방식'을 도입하여 선진국에서는 드물게 구조적 개혁을 실시했다는 것이다. 그러나, 이 때의 개혁 한번으로 이탈리아 연금제도가 재구조화된 것은 아니며 이후에도 지속적으로 후속작업이 이루어졌다. 따라서, 1990년대 이후 개혁의 과정을 살펴보는 것을 중점적으로 할 필요가 있다. 그러나, 그 이전의 상황을 간략하게나마 이해할 필요는 있을 것이다.

1990년대 연금재정을 건전화하기 위한 연금 개혁 이전에 이탈리아 연금 정책은 확장적인 방향이었다고 할 수 있다. 예를 들어, 1969년 법 개정은 급여 산식을 변화시켜 급여가 기존 40년 기여 시 60%의 소득대체율에서 80%로 높아졌다. 이러한 관대한 급여제공은 이탈리아가 다른 국가들보다도 빠른 시점에서 연금지출을 크게 늘리게 되는 주요한 요인이 되었다.²⁹⁾

이처럼 이탈리아 연금제도는 재정에 일찍부터 영향을 끼쳤음에도 불구하고 1970년대 말까지 연금재정에 대한 논의가 전혀 없었다(Ferrera and Jessoula 2007). 연금 재정 문제에 대한 인식이 전혀 없었음을 적나

29) GDP 대비 공적연금 지출이 1960년 4.5%에서 1980년에는 10.8%로 증가하게 됨.

라하게 보여주는 것이 ‘Seniority pension’의 도입이다. 이는 1956년 공공부문 근로자들에게 매우 유리한 급여를 제공하는 연금 형태로서, 당시 공공부문 근로자들에게 20년만 가입하면 연령에 관계없이 퇴직 이후 연금을 제공하도록 되어 있었다. 이러한 특혜적 연금제도는 일반 민간 부문에도 파급되어, 1965년이 되면 민간부문 근로자와 자영근로자 역시 35년만 가입하면 연령에 관계없이 퇴직 이후 연금을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 조치는 특정 세대에게 과도한 연금 급여를 제공하도록 하여, 향후 연금 개혁을 촉발시키는 주요한 요인이 되었다.

결국, 이탈리아 연금제도는 국가의 재정 문제가 본격화되기 시작하자 곧바로 개혁의 대상으로 인식되었다. 이탈리아의 경우 90년대 초가 되면 GDP 대비 국가 부채 규모가 100%로서 서유럽에서 가장 높은 수준이었다. 또한, 당시 GDP 대비 이자상환 규모가 10%에 이를 정도로 상황이 악화되게 되며³⁰⁾, 이는 유럽 경제공동체 가입을 위한 큰 장애요인이 되었다. 특히 1992년 체결된 마스트리히 조약(Maastricht Treaty)은 다른 어떤 나라들보다 국가부채 수준이 높았던 이탈리아에게 강력한 재정 압력 요인이 되었다. 물론, 마스트리히 조약의 주요 조건 5가지 가운데 국가 부채 부문은 하나의 요소에 불과했지만, 당시 이탈리아의 재정적자가 GDP 대비 약 10% 수준인 가운데에서, 3%로 맞추도록 요구하는 조약의 조건은 매우 벅찬 것이 사실이었다. 따라서 다양한 방식으로 이탈리아는 긴축 정책을 펴게 되며, 그러한 긴축정책 가운데 연금제도 개혁은 주요한 요소였다.

이탈리아의 경우, 다른 사회복지제도는 상대적으로 미발달된 상태에서, 연금제도는 전후 크게 팽창하였다. 그래서 1990년대 초가 되었을 때

30) 당시 서유럽 국가들의 평균 이자상환 규모가 약 5% 정도였다는 점을 고려할 때 이탈리아의 이자상환 규모는 예외적으로 많은 수준이었음.

에는 연금지출이 전체 사회지출의 60%에 이를 정도로 노인들에게 과보호(overprotection)가 이루어지는 가운데, 국가 재정은 위태로운 상태에 이르게 되었다. 결국, 80년대까지 이어졌던 연금 팽창은 더 이상 지속될 수 없는 상황에 이르게 되면서, 이후 연속적으로 연금 개혁이 일어나는 상황으로 변하게 되었다.

1) 1990년대 NDC 개혁부터 2011년 개혁까지

이탈리아의 연금 개혁은 그 개혁의 광범위함으로 인해 주목을 받았다. 이는 흔히 디니(Dini) 개혁이라고 하는 이 1995년 연금 개혁은 선진국에서는 매우 이례적인 패러다임 개혁의 사례로 언급되고 있다. 그러나 이탈리아 연금 개혁은 디니 개혁 한번으로 종결된 것이 아니라 그 후속조치들이 계속 이어져왔다. 그 중에서 2011년 개혁까지의 과정은 하나의 연장선상에서 다루어질 수 있다: 아마토 개혁(1992-3), 디니 개혁(1995), 프로디 개혁(1997), 마로니-트레몬티 개혁(2003-4), 프로디 정부 개혁(2003-4), 트레몬티 개혁(2010), 페르네로 개혁(2011년). 즉, 이탈리아 연금 개혁은 하나의 사건이 아니라 십 수 년 사이의 연속적인 과정으로 이해할 필요가 있다(표 3-1-9 참조).

〈표 3-1-9〉 1990년대부터 2011년까지 이탈리아 연금 개혁 요약

연도	주요 개혁 조치
1992	아마토 개혁 1 (공적연금): 보험료율 인상, 급여산정 기준소득 변경, 은퇴 연령의 조정, 공적영역 Seniority pension 수급자격 강화 아마토 개혁 2 (사적연금): 사적연금 규제 틀 도입
1995	디니 개혁: NDC 전환, 보험료율 인상, 대상자 확대, 최소가입기간 완화, 노인부조 확대, 사적연금 유인 확대
2000	사적연금 규제 개혁 실시
2004 2005	퇴직연금 유인 제공, Seniority pension 혜택 축소, 사적연금 자동등록 제도 도입
2006	사적연금 자동등록 제도 일부 수정
2007	2004년 공적연금 개혁 일부 수정
2009	공공부문 여성 퇴직연령 점진적 상향
2010	여성 퇴직연령 즉시 상향, 급여와 수명과 연계방법 도입
2011	NDC 방식에서의 일원화, 연금수급개시연령 인상, Seniority pension 폐지

1990년대 이전에 연금재정에 대한 논의가 거의 이루어지지 않다가, 1990년대가 되면 상황이 바뀌게 된다. 안으로는 정치권력이 1992-4년을 기점으로 전환되면서, 새로운 정책 행위자(actor)들이 연금정책을 주요한 이슈로서 다루기 시작했다는 점이며, 밖으로는 재정적자와 마스트리히 조약과 관련된 압박들로 인해서 연금 개혁이 불가피하다는 인식이 팽배해지기 시작하였다.

1992년 당시 사회주의 아마토 정권에서는 연금 개혁을 실시하였으며, 이 개혁은 2가지 요소로 구성되었다(Jessoula 2011): 첫째는 공적 부과 방식 연금의 개정이었으며, 둘째는 부가(added) DC형 적립연금 규제 틀을 최초로 도입하는 것이었다. 전자는 이른바 비용억제 조치였는데, 보험료율을 기존 24.5%에서 27.1%로 높이고, 급여기준 산정소득을 최종 5년

평균에서 생애 평균으로 전환하는 것이었다. 또한, 급여지급개시연령을 남성 60세, 여성 55세에서 남성 65세, 여성 60세로 높이는 것이었다. 그리고, 과거 20년만 가입하면 연령에 관계없이 수급권이 생겼던 공적부문 종사자를 위한 Seniority pension은 35년 가입으로 크게 엄격해졌다³¹⁾. 후자의 개혁은 TFR - 퇴직금 제도 - 를 비롯한 그동안 자발적으로 운영되었던 기업 및 개인연금에 대한 규제 틀을 처음으로 도입하는 것이었다. 이전까지의 사적연금이 사실상 국가의 정책적 개입이 전혀 없는 제도였던 반면, 이 개혁으로 정부가 사적 연금에 대한 규제틀을 도입함으로써 결과적으로 다층보장체제로 이행되기 위한 첫걸음을 시작했다고 볼 수 있다. 이들 사적연금은 여전히 자발적 가입을 원칙으로 하였으나, 이 개혁으로 인해서 소득공제 등의 유인들이 도입되었다.

그러나 10여년에 걸친 점진적 변화를 계획했던 아마토 개혁은 실제 이탈리아 입장에서는 가시적인 재정건전화 조치 중 하나로는 부족한 수준이었으며, 보다 강력한 수준의 연금 개혁이 요구되었다. 1994년에 우파 베를루스coni 정부에 의해서 개혁이 시도되었으나, 노동조합의 강력한 저항에 직면하여 실패로 돌아갔다. 이어 정치적 혼란기에 정치적 이념보다는 전문가적 성격이 강한 정부를 표방하며 등장한 디니 정부 - 기본적으로는 중도 좌파 정부 - 에서는 기존의 연금제도를 전면적으로 개혁하여 기존의 공적연금과 완전히 다른 형태의 NDC(Notional Defined Contribution) 방식을 도입하였다(Jessoula 2011; Ferrera 2010). NDC 방식의 기본적인 아이디어는 보험료 기여에 기초해서 급여를 산정하는 DC 방식의 아이디어를 이용하되 실제 적립식 사적연금의 DC와는 달리 기여 적립없이 경제성장률 등의 지표를 사용해서 수익을 산정하고 이를 기초로 급여를 결정하는 방식이다. 즉, 급여가 과거 방식과 달리 보

31) 특히 이 규정은 연금 예상 지출을 크게 줄이는 것 - 25% 정도 - 으로 알려져 있음.

수에 연계되는 것이 아니라 보험료 기여에 연계되도록 하는 방식을 의미한다. 이탈리아 공적연금이 NDC 방식을 도입한다는 것은 기존 공적연금에서의 보수 연계 급여나 관대한 급여 산정 방식, 그리고 Seniority pension 과의 결별을 의미하는 것이다. 다시 말해서, NDC 방식 도입은 공적연금 제도의 원칙 자체를 연대적 책임에서 개인의 책임으로 전환하고, 보다 구체적으로는 연금 급여를 - 낸 것만큼으로만 한정하여 - 일부 줄이며, 퇴직을 연기시키는 유인을 상당히 높이는 것이었다.

이러한 급진적인 연금 개혁은 연금제도가 성숙한 국가들에서는 매우 드문 급진적인 개혁인데, 이탈리아 연금 개혁은 사실상 경로의존성을 무시한 패러다임 전환을 실현하였다. 이탈리아의 사례는 선진국의 연금 개혁 가운데 이례적으로 급진적인 것이었는데, 이러한 경로이탈적 (path departing) 연금 개혁이 이루어진 배경을 살펴볼 필요가 있다(Ferrera & Jessoula 2007).

디니 정부 직전 베를루스코니 정부가 노조에 대해서 적대적인 자세를 취해서 그들로부터의 지지를 획득하지 못했던데 반해서, 디니 정부는 노조 세력을 잘 활용하였다. NDC 개혁이라는 급진적 연금 개혁 안에 대해서 사용자 단체들은 보험료 인상 등을 이유로 반대 입장을 냈었지만, 노조들은 새로운 정치세력 등장에 대한 기대로 인해서 매우 협조적이었으며 새로 등장한 노조 세력 역시도 연금 개혁의 필요성에 공감하고 있었다. 이탈리아의 사례는 연금정치(pension politics)에서 많이 다루어지는데, 이탈리아의 연금 개혁은 그 급진적인 내용이 낱을 가입자들의 저항을 매우 긴 이행 기간을 설정함으로써 해소할 수 있었다(Ferrera and Jessoula 2007). 다시 말해서, 디니 개혁의 핵심인 NDC (Notional Defined Contribution) 방식에 완전히 적용되는 사람은 1996년 이후 노동시장에 진입한 경우에 한정되며, 1995년까지 구제도에 18년 이상

가입되어 있던 사람은, 이후에도 NDC에 가입하지 않고 구제도에 남아있도록 하였다. 한편, 1995년까지 구제도에 18년 미만 가입되어 있던 사람은 구제도의 수급권은 유지하되, 1996년부터는 NDC 방식에 적용되도록 하였다. 결국, 디니 개혁에서 명목상 핵심은 NDC로의 전환이었지만, 실제로 상당기간은 NDC와 구제도가 상존하는 방식이었으며, 실제 완전한 전환은 30-40년이 소요될 것으로 예상되었다.³²⁾

이외에도 디니 개혁은 공적연금의 여러 규정들을 변화시켰다. 첫째, 구제제 하에서 Seniority pension의 수급 조건을 강화하여 2008년까지 기존 35년에서 40년으로 높이도록 하였다. 둘째, 일종의 부조형 0층 연금으로서 기존에 분리되어 있던 부조형연금 - social pension과 minimum pension - 을 사회수당(social allowance)으로 대체(일원화)하여 1995년에 당시 월 480,000리라 (약 250유로)를 제공하도록 하였다 (Bahle, Hubland & Pfeifer 2011).

새로 도입되는 NDC에서도 여러 주목할 만한 세부 규정들을 설정하였는데, 첫째, 보험료율을 아마도 개혁 이후 27.1%였던 것을 32.7%로 높였다. 둘째, 적용범위를 확대하여 일종의 비정규근로자 개념인 parasubordinati에게 까지 확대하도록 하였다. 이들에게는 보험료를 10%로 하여 다른 일반 근로자나 공무원보다 훨씬 낮게 설정하도록 하였다(근로자는 32.7%, 공무원은 32.35%임). 셋째, parasubordinati 등 취약계층의 연금수급을 보편화하기 위해서 연금수급을 위한 최소 가입기간을 20년에서 5년으로 대폭 줄여서 장기적으로 연금수급자를 높이는 조치를 취하였다. 넷째, 자녀 양육이나 돌봄 제공 기간에 대한 가입기간 인정제도를 도입하였다.

이탈리아의 NDC 개혁은 재정적 지속가능성, 비용 절감, 세대내 형평

32) 그러나, 이후의 개혁을 통해 그 이행기간은 점차 단축되었음.

성, 현대화, 유연화 등 다양한 가치 측면에서 좋은 평가를 받을 수 있었다.³³⁾ 그러나, 긴 이행기간을 두어 현재 노인세대들의 문제를 미래 세대들에게 전가했다는 점에서 세대간 형평성 측면에서는 비판받을 수 있다 (Ferrera & Jessoula 2007).

이후 후속 조치들이 계속 이어졌다. 1997년 연금 개혁은 공적연금을 일부 수정하는 형태의 약한 형태의(minor) 연금 개혁으로서, Seniority pension의 수급자격을 보다 엄격히 하였으며, 공공부문 근로자와 민간 부문 근로자의 수급요건을 통일시켰으며, 1년 동안 급여의 연동을 동결 하였다.

2000년 연금 개혁은 사적연금 규제들에 대한 개혁으로서, 디니 개혁에서의 사적연금 유인을 더욱 확대하여, 공제소득상한 (threshold)을 5,164 유로로 높이고 공제율도 12%로 크게 상승시켰다. 또한 새로운 개인연금 (생명보험)인 PIP를 도입하도록 하였다.

우파 베를루스코니 정부에서의 2004년과 2005년 연금 개혁도 주목할 만하다. 2001년부터 시작된 베를루스코니 정부의 연금 개혁안의 핵심은 이탈리아 연금 제도를 실질적인 다층체계로 전환하기 위해서 기존의 TFR을 의무적인 적립식 사적연금 제도로 전환하고 (사용자들의 요구를 반영하여) NDC의 보험료율을 다소 하향하는 것이었다. 그러나, 이는 강력한 노조의 반대에 직면하게 되어 실제 개혁은 원래 계획보다 훨씬 약한 형태로 이루어지게 된다.

2004년의 개혁은 공적연금에 대한 개혁으로서, 첫째, 조기은퇴를 유인하는 장치들을 제거하여 사실상 연금급여를 줄이도록 하는 것이며 (2010년 이후), 둘째, 구 제도 하에서의 일정 기간의 가입기간을 채우면 연령에

33) NDC 개혁 이전에 이탈리아는 파편화된 운영으로 인해 조합마다 상이한 기준이 적용되었으나, NDC 제도 도입으로서 보험수리원칙이라는 동일한 기준이 적용되게 되었음.

상관없이 급여를 지급하던 Seniority pension의 연금수급개시연령을 여성 60세, 남성 65세로 설정하였다. 2005년 연금 개혁은 사적연금에 대한 개혁으로서 일종의 자동등록 제도인데 ('silent-consent'), 일시금 제도인 TFR을 종신연금(annuity) 제도로 전환시키는 것을 유도하기 위해서, TFR에 남아 있겠다고 선택하는 경우를 제외하고는 자동적으로 종신연금(annuity) 제도에 적용되도록 하였다 (2008년부터).

2007년 연금 개혁은 먼저, 노인부조인 사회수당(social allowance)을 확대하여 2000년 360유로였던 것을 2011년까지 417유로까지 (65-70세) 확대하는 것이었다(Bahle, Hubland, & Pfeifer 2011).³⁴⁾ 다음으로, 2004년 연금 개혁의 연장선상에서 급여 산출시 계수를 조정하도록 하였다.

2009년 연금 개혁은 European Court of Justice의 권고에 의해서 공공기관의 경우 남성과 여성의 연금수급개시연령을 맞추는 일환이었다. 기존에 남성 65세, 여성 60세였던 것을 2018년까지 모두 65세에 맞추는 것을 주요 내용으로 하였다. 다만, 이 규정에 해당하는 것은 공공기관 종사자에게 한정되었으며, 민간기관의 경우에는 기존의 규정이 유지되었다.

2010년 개혁은 크게 두 가지인데, 첫째는 2009년의 연금 개혁을 수정하여 여성의 연금수급개시연령 인상을 가속화시켜 2012년부터 모든 여성의 연금수급개시연령을 65세로 인상하였다. 이는 단기적인 연금재정지출 감소를 위한 것이었다. 둘째는, 인구학적 위험에 대비하기 위해서 연금수급개시연령을 평균기대수명 변화에 연계시키는 것으로 이는 중장기적인 지출 증가를 막기 위한 조치였다.

2011년 이탈리아는 정치 경제적으로 매우 좋지 않은 상태였으며,

34) 70세 이상은 516유로를 제공하는 것으로 하였다.

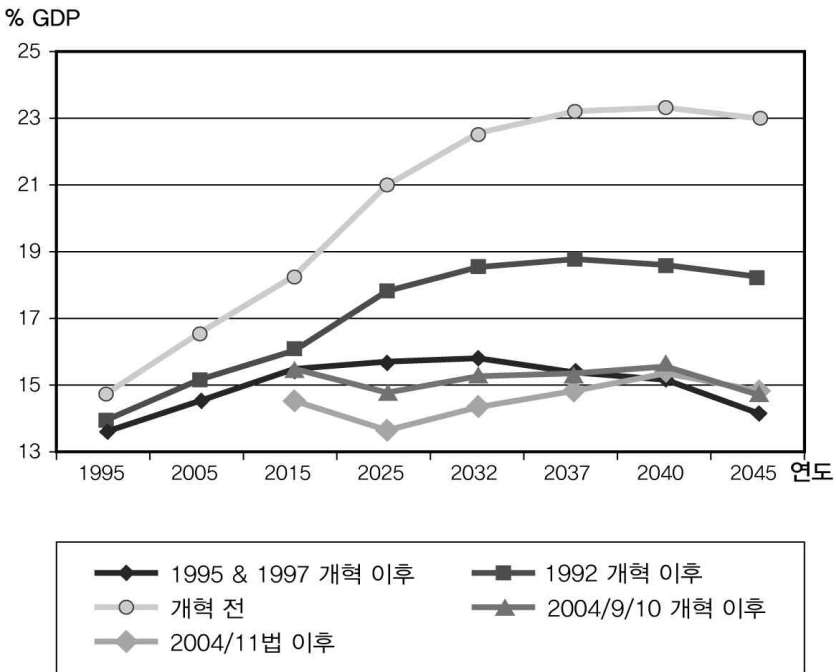
2011년 하반기 새로 집권한 (전문가 중심의 technocrat 정부라고 할 수 있는) 몬티 정부는 중요한 몇 가지 조치를 취하였다. 이 시기는 남부유럽 재정위기 시기로서 1990년대 중반에서와 마찬가지로 EU로부터 국가 재정 개선 - 긴축 -을 위한 요구를 받았으며, 특히 노동시장개혁이 중요한 정책 과제였다. 연금 개혁은 노동시장개혁을 위한 하나의 수단으로 받아들여졌고 본격적인 노동시장 문제와 실업보험 개혁 논의 이전에 급박하게 이루어졌다(Sacchi 2013).

1995년 개혁 이후 가장 급격한 (가혹한) 연금 개혁이었음에도 불구하고 실제 개혁은 초안이 나오고 이행되는데 - 12월 - 2주 밖에 걸리지 않았다. 노조와의 사회적 합의 같은 과정도 없었고, 정부 이외의 다른 정책 행위자들도 (경제위기 가운데 여러 미숙함을 보여주었던 베를루스코니 정부 때와 달리) 위기 상황에서 새롭게 등장한 몬티 정부의 첫 번째 정책 과제에 동의할 수밖에 없었다.

단기적으로 재정 건전성을 높이는 것이 중요했기 때문에 노령연금 수급연령을 즉각 올리고 2018년까지 67세로 남녀 공히 높이기로 하였다. 가장 중요한 개혁 내용은 NDC로의 전환을 가속화하여 2012년 1월부터는 모든 사람들이 NDC로 일원화되어 적용되도록 바뀌었다. 다시 말해서, NDC로의 점진적 이행을 폐지하고 NDC로의 전환을 종료시킨 것이다. 이는 NDC 로의 전환기간 동안 발생할 수 있는 세대간 형평성을 개선하는 것을 주요한 과제로 삼았던 몬티 정부의 철학이 반영된 것이었다. 같은 맥락에서 Seniority pension을 폐지하여 급여는 보험료 기여 수준으로만 결정되도록 변경되었으며 대신 조기퇴직연금이 도입되었다. 또한, 2012년과 13년에 월 1400유로 이상의 연금액의 연동을 동결시키도록 하였다. 마지막으로 연금수급 연령을 유동적으로 바꾸어서 70세까지 원하는 때에 퇴직을 결정할 수 있도록 하였다.

이러한 20여 년 동안의 지속적인 연금재정 안정화를 시도한 결과를 나타낸 것이 그림 3-1이다. 그림 3-1에서 나타나는 바와 같이, 아마토 개혁 이전의 제도 하에서는 2040년에는 GDP의 23%에 이르는 공적연금 지출이 예상되었으나 계속된 재정안정화 노력으로 인해서 중장기적으로 연금 지출이 GDP의 15% 수준에서 안정화될 것으로 예상된다.

[그림 3-1-2] 개혁 전후 공적연금 지출 수준 추정



자료: 홍이진 (2012)

2) 2010년대 경제위기 이후의 연금 개혁

2011년 연금 개혁은 사실상 NDC 개혁을 종식시키는 주요한 연금 개

혁으로 볼 수 있다. 물론, 거둬진 연금 개혁에도 불구하고 노후소득의 적정성 측면에서 이탈리아가 결코 낮지는 않으나 어찌되었든 2011년 연금 개혁은 NDC로의 이행기간을 종료시키는 주요한 개혁이었던 것은 분명하다.

그런데, 그 이후의 연금 개혁은 사뭇 다른 양상으로 이어지는 것으로 볼 수 있다. 1992년부터 2011년 개혁까지가 공적연금 재정안정을 최우선 목표로 둔 긴축의 성격을 가진 연금 개혁이었던 반면, 2016년 연금 개혁(Poletti-Renzi reform)과 2019년 개혁은 확장적인 (expansionary) 연금 개혁이라는 점에서 이전의 연금 개혁과는 분명히 구분된다.

이러한 방향 전환에 결정적인 터닝 포인트는 아니더라도 언급해야 할 사건이 2013년과 2015년의 대법원(Supreme Court)의 판결이었는데, 요점은 2011년 개혁의 내용이었던 월 1400유로 이상의 연금에 대한 동결과 일정 금액이상의 연금에 대한 연대기여금 부과에 대해서 위헌 판결을 내렸던 것이다.

2016년 개혁은 조기퇴직을 촉진하고 저연금 소득을 높이겠다는 목표를 가지고 추진되었다(Raitano & Jessoula 2018). 이른바 APE라는 조치를 도입하는데 이는 조기퇴직을 하는 사람들에게 일정부분 지원을 해주는 것이다. 이는 2가지 카테고리로 나누어지는데, 첫째는 '금융 형태(financial version)'이고 둘째는 '사회적 형태(social version)'이다. 전자의 경우 당시 표준 퇴직연령(66세 7개월)보다 3년 7개월 빨리 퇴직하는 사람들에게 은행이 발행하는 대출을 받아서 퇴직연령까지 받고, 표준 퇴직연령이 된 이후 20년 이상에 걸쳐서 이를 되갚도록 한 것이다.³⁵⁾ 후자는 '일정요건을 충족하는' 비주류(disadvantaged) 근로자들이 30년 이상을 기여하면서 3년 7개월 먼저 퇴직하게 되는 경우 최대 월 1500유

35) 이 경우 20년 이하를 살다가 사망하는 조기사망 위험은 정부가 보호하는 것이다.

로의 수당을 제공할 수 있도록 하는 것이다.³⁶⁾ 이외에도 조기연금을 받을 때의 손해를 약화시켜 주었다. 이러한 조치들을 통해서 이 제도 도입 이후 3년간 60억 유로의 추가비용이 발생할 것으로 예상된다. 결과적으로 이 개혁은 빨리 퇴직하는 사람들에게 긍정적인 인센티브를 주지 않도록 하는 세계적인 연금정책의 추세에 역행하는 것이라고 할 수 있다.

2019년 연금 개혁은 이러한 경향을 노골적으로 강화하는 것이었다. 이 개혁의 배경은 몇 가지로 볼 수 있는데, 우선 정치적으로 5성 운동으로 대표되는 포퓰리즘 정당이 정권을 획득한 것과 관련이 있다. 다음으로, 지난 20여 년간의 개혁으로 인한 재정안정성 강화가 확장적인 연금 개혁을 받아들이게 된 배경이 된 것으로 이해될 수 있다.

최근 이루어진 연금 개혁의 내용을 간단하게 살펴보기로 한다 (Jessoula & Raitano 2019). 개혁 내용은 크게 2가지인데, 첫째는 이른바 'Quota 100 pension'이라고 하는 것으로 이는 2016년 개혁에 이어서 기존의 조기퇴직에 대한 제한을 상당히 완화하는 조치로 이해될 수 있다. 기본적으로 2019-2021년까지 실험적인(pilot) 조치로 도입된 것으로서, 법적 연금수급개시연령(67세) 이전이고 조기퇴직 요건(남성 42년 10개월, 여성 41년 10개월 가입) 이전이라도, 38년의 가입기간을 채우면 (그리고, 연소득이 5000유로 미만이면) 62세부터 연금을 수급할 수 있도록 하는 것이다. 현행 NDC 방식에서는 연금수급개시연령이 기대수명(life expectancy)과 연계되도록 되어 있는데, Quota 100 pension에서는 이를 예외로 두기로 하였다. 그러면서, 기대수명 변화에 조기퇴직을 위한 기여 기간을 자동적으로 연동하도록 하는 것도 2026년까지 유예하도록 하여 그 때까지 2018년의 조기퇴직 요건 (남성 42년 10개월, 여성

36) 일정요건이라 함은 실업급여 수급권을 소진한 실업자, 심하게 장애를 입은 근로자(workers) 등을 의미한다.

41년 10개월 가입)을 그대로 유지하도록 하였다. 마지막으로, 일찍 은퇴하는 여성이 35년의 공적연금(NDC 및 그 이전 공적연금) 가입기간을 가지는 경우 전체 가입기간을 NDC로 급여를 산정해서 받게 되는 것을 조건으로 58세부터 연금을 받을 수 있도록 하였다. 이 역시 조기 퇴직을 위한 조치라고 볼 수 있다.

둘째, 노인빈곤에 대처하기 위한 노인 공공부조 제도인 'citizenship pension'을 강화하는 것이다. 이탈리아에 10년 이상 거주했고 67세 이상이면서 연 균등화 소득(equivalised income)이 9,360 유로 이하인 경우 독신 노인에게 월 630유로 (주거비용 150 유로 별도) 가 지급되도록 하고 있다.

이러한 확대 조치들로 인해서 상당한 추가적인 비용 발생이 불가피하며, 2019년 40억 유로, 2020년 83억 유로, 2021년 87억 유로, 2022년 82억 유로, 2023년 70억 유로 정도가 추가적으로 필요할 것으로 추정된다.

다. 이탈리아 연금 제도

여기에서는 이탈리아 연금제도의 내용을 개괄적으로 살펴보도록 한다. 현재의 제도를 중심으로 기술하도록 하되, 주요한 변화에 대해서 일부 배경 설명을 덧붙이기로 한다.

1) 공적연금

우선, 공적연금에 대해서 살펴보도록 하는데, 주요한 내용은 1층의 사회보험 방식의 공적연금이며 부조형 제도는 보충적으로 언급한다.

앞서도 언급했듯이, 이탈리아는 일찍부터 DB 방식의 공적연금 제도를 운영하다가 1995년 개혁을 통해서 NDC 방식을 도입하여 급여가 기여와 밀접하게 연결되는 제도로 전환되었다. 그러나, 긴 이행기간을 설정하여 1995년까지 기존 DB 연금에 18년 이하로 가입한 사람들만 NDC 제도에 적용되도록 하였다. 그러나, 그 이행기간 설정은 최종적으로 2011년부터는 모든 가입자들이 NDC 방식에 적용되도록 하여 현재는 NDC 방식만이 운영된다고 볼 수 있다.³⁷⁾ 따라서 NDC 제도 설계 위주로 제도 내용을 다루도록 한다.

NDC 공적연금은 경제활동을 하는 사람들을 기본적으로 적용대상으로 한다. 사실 이탈리아는 남부유럽 국가들의 복지제도의 특성처럼 파편화된 적용범위를 연금제도에서 가지고 있었는데 디니 개혁 때 공적연금 적용대상을 비정규근로자까지 확대하였다. 그래서 현재는 근로자는 물론 자영자, 농민까지 경제활동을 하는 사람들 전체가 적용된다고 할 수 있다.

재정은 가입자들의 보험료 수입에 크게 의존하는데, 보험료율이 대단히 높은 것이 특징이다. 일반적으로 연금재정이 어려울 때 급여를 낮추는 것에 초점을 두지만, 이탈리아의 90년대 연금 개혁에서는 (급여 인하도 있었으나) 보험료 인상을 통해서 재정문제를 해결하고자 하는 경향이 강했다. 근로자는 총 33%의 보험료인데, 본인이 2/3를 부담하고 사용자가 나머지를 부담한다. 자영자의 경우는 2016년 23.1%에서 2018년 24%로 인상되었으며 비정규 근로자의 경우 2014년 28%에서 2018년에 33%로 높아졌다.³⁸⁾

NDC 방식 하에서 급여 산정은 총 기여액과 전환 계수

37) 물론 현재 수급자들의 다수는 기존의 DB 방식으로 산정된 공적연금을 받고 있음.

38) 비정규근로자들의 보험료율은 '95년 10%부터 시작하여 지속적으로 높아져서 현재는 근로자와 같은 수준이 되었음.

(transformation coefficient)에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 급여는 총기여액에 비례하기 때문에 급여 산정은 (수직적 소득재분배 기능이 없는) 완전한 소득비례연금 방식이라고 할 수 있다. 전환계수는 특정 연령계층 (age bracket)에 따라서 다르게 설정될 수 있는데, 3년에 한 번씩 예상 수명변화를 조정하여 변하게 된다. 따라서, 전반적인 수명이 늘어나게 되면 급여가 줄어들게 된다. 2013-15년의 경우 57세부터 수급하면 전환 계수는 4.30%이고, 65세에는 5.43%이며 70세는 6.54%였다.³⁹⁾

NDC 방식 하에서는 기대수명 증가에 따라서 예상 수급기간이 늘어날 것으로 예상되면 수급개시연령은 자동적으로 조정된다. 현 시점에서 노령연금 수급개시연령은 66세 7개월인데 일부 여성 민간 부문 근로자들은 아직 약간 낮지만 머지않아 남녀 차이는 없어질 것이다. 조기노령연금은 남성의 경우 42년 (여성은 41년)을 가입하면 연령에 관계없이 지급되며, 그리고 20년 이상을 가입하고 63세부터 월연금액이 1200유로 (부조연금의 2.8배)를 초과하는 경우도 수급할 수 있다.

연금 수급을 위한 최소가입기간은 20년으로서, 일부 과도기 기간에는 5년만 가입하면 급여를 수급할 수 있게 한 적도 있었지만 현재는 20년을 최소 가입기간으로 한다. NDC 방식 하에서 연동방식은 물가 연동이지만, 연금액에 따라서 물가연동을 부분적으로 반영한다: 2014년부터, 최저연금의 3배까지는 100%, 3-4배 사이는 95%, 4-5배는 75%, 5-6배는 50%, 6배 이상은 40%만 연동된다.

이러한 NDC 방식 하에서 이탈리아 근로자들의 향후 노후소득은 표 3-2와 같은 수준으로 나타난다. 사실 보험수리 원칙에 충실한 NDC 방식임에도 높은 보험료 부담 때문에 향후에도 상당히 높은 노후소득보장이 이루어질 것으로 보인다. 물론, 과거 연금 방식에 비해서 기여 대비 급여

39) 2016-8년에는 57세부터 수급하면 4.25%, 65세부터 수급하면 5.33%, 70세부터 수급하면 6.38%인.

는 상당히 줄어들었다고 할 수 있으나 - 세대간 형평성에 대해서 2011년에 비판이 있었음 - 연금액의 절대액은 상당히 높은 수준이다.

〈표 3-1-10〉 소득 수준별 연금대체율

(단위: %)

	소득수준 (평균소득 대비)		
	0.5	1.0	1.5
이탈리아	79.5	79.5	79.5
OECD 평균	60.0	49.0	44.7

자료: OECD (2020)

그리고, 행정적인 측면에서도 연금이 필요한데, 이탈리아는 전통적으로 다양한 조합들로 분리 운영해왔으나, 2011년 개혁 이후 사실상 공적 연금이 통합 운영되고 있다고 볼 수 있다. 물론, 전체 가입자의 약 4% 정도가 별도의 제도에 의해서 운영되기도 하지만 - 대부분 특정 전문직 - 자영자, 공무원을 포함하여 사실상 INPS라는 단일기관에 의해서 관리운영된다고 할 수 있다(Ministry of Economy and Finance 2017).

기여형 공적연금 수급요건을 충족하지 못한 노인들을 위해서는 부조형 연금이 지급되는데, 이는 2019년 개혁을 통해 'Citizenship pension'이 새롭게 도입되면서 보호의 수준이 상당히 높아졌다. 이에 대해서는 위에서 다루었기 때문에 생략하도록 한다.

2) 사적연금

이탈리아 연금 개혁의 핵심 요소인 NDC 개혁을 통한 급여 삭감은 사실은 사적연금 확대를 전제로 이루어졌다고 볼 수 있다. 이탈리아는 이를 위해서 새로운 사적연금을 도입할 필요가 없었는데, 그 이유는 오래전부

터 운영되어 왔던 TFR - 적립식 의무 퇴직금 제도 -이라는 제도적 유산이 있었기 때문이다. 소득의 6.91%를 납부하는 TFR은 연금제도로 전환하는 경우 약 15%의 소득대체율을 제공할 수 있는데 이 정도의 급여는 NDC 개혁으로 인한 소득대체율 하락을 대부분 상쇄할 수 있는 수준이었다.⁴⁰⁾ 다시 말해서, 재정문제가 심각한 공적연금을 줄이되 감소분에 대응하여 기존의 TFR을 의무적 기업연금 제도로 전환하여 다층노후소득보장 체계를 구축하려고 하였다.⁴¹⁾ 그러나, TFR의 의무화는 노조의 반대로 실행되지 못하였고, 2004년 개혁을 통해서 일종의 자동등록 제도를 도입되는데 그쳤다. 부연하면, 일시금 제도인 TFR을 의무적으로 연금(annuity) 제도로 전환하지는 못하고, 일단기업에 입사할 때 연금(annuity) 제도로 운영하되 본인의 선택에 따라서 일시금 제도에 남아있을 수 있도록 하였다.

TFR 제도의 의무연금제도로의 전환은 좌절되었지만, 사적연금 발전을 유도하기 위한 다양한 조치들이 계속해서 도입되었다. 1992년 아마토 개혁부터 시작해서 지속적으로 사적연금에 대한 유인을 강화해왔으며, 이를 강제화하는 개혁까지 이어지지는 않았지만, 자발적인 차원에서 사적연금의 확대는 계속되어 왔다. 예를 들어, 2005년 개혁은 TFR이 모든 종류의 연금기금으로 전환할 수 있도록 연금으로의 전환의 폭을 넓혀주었다(Pavolini et. al., 2018).

기업이나 산업 차원, 그리고 금융상품 차원에서 사적연금 - 기업연금 및 개인연금 -의 규모는 이탈리아에서 지난 30여 년간 계속 확대되어 왔다. 기업연금과 개인연금 가입자 수는 크게 증가하여 2016년 기준 780

40) Ferrera & Jessoula (2007)에 따르면 공적연금의 점진적(NDC로의) 이행으로 인해 35년을 일한 전형적 근로자의 공적연금 소득대체율이 2000년에서 2030년 사이에 67.3%에서 49.6%로 약 17.5%p 줄어드는 것으로 예상되었다.

41) 이탈리아 사적연금에 관련해서는 Jessoula (2018), Pavolini et. al., (2018)를 참조하기 바람.

만 명이 가입하여 전체 근로자의 28.3%가 가입한 것으로 나타난다 (Jessoula 2018).⁴²⁾

라. 평가

이탈리아 연금 개혁 과정과 내용은 다음과 같이 평가될 수 있다.

우선, 이탈리아의 구조적 연금 개혁은 외부적 압력에 의해서 시작되어 외부적 압력으로 일단락되었다고 할 수 있다. 흔히 NDC 개혁이라고 일컬어지는 이탈리아의 연금 개혁은 1995년의 디니 개혁이라는 하나의 개혁이 아니라, 1992년부터 2011년 개혁까지의 과정이라고 할 수 있다. 92년 아마토 개혁, 95년 디니 개혁 모두 정치적 불안정과 경제위기 - 정부부채 급증 - 의 와중에 실시된 것으로 평상시였다면 노조의 엄청난 저항으로 인해 실행하기 어려웠겠으나 위기 상황에서 커다란 잡음없이 이행될 수 있었다.

그런데, 앞서도 언급했듯이, 디니 개혁은 정책 충격을 줄이기 위해서 상당히 긴 이행기간을 설정하고 있었는데, 이러한 긴 이행기간이 실제로는 세대간 형평성 측면에서 불합리했음에도 불구하고, 이를 수정하고자 하는 디니 개혁 이후의 개혁들은 사실은 미미한 수준에 그치고 말았다. 그러나, 2010년 다시 경제위기가 발생하게 되고 그 와중에 집권한 몬티 정부는 2주 만에 연금 개혁을 통과시키면서 기존의 기득권 유지의 산물이었던 Seniority pension을 폐지하고 NDC로의 이행기간을 폐지시켰다. 이 역시 위기 상황에서 노조 등의 veto player들의 저항없이 이행된 것이었다. 결과적으로 유의미한 수준에서의 개혁인 1992년, 1995년,

42) 이는 2000년의 170만 명에 비해서 4배 이상 증가한 것이며, 자산 규모 역시 2000년 230억 유로에서 2016년에는 1513억 유로로 확대되었다(Ministry of Economy and Finance 2017).

2011년 개혁은 모두 연금 개혁에 대한 외부적 압력이 거센 가운데에서, 연금 개혁을 둘러싼 다양한 논쟁들이 불가능한 상황에서, 이행될 수 있었다.

다음으로, 이탈리아 연금 개혁이 상당한 급여 축소가 이루어졌다고는 하지만, 결과적으로는 여전히 이탈리아에서 노인들은 상대적으로 빈곤의 위험이 낮은 것으로 나타난다. 표 3-3은 1990년대 개혁 이전인 1987년과 개혁 도중인 2004년 이후의 연령별 빈곤율을 나타내는데, 개혁 이전에는 물론 개혁 이후에도 여전히 노인빈곤율이 더 낮은 것으로 나타난다. 이는 이탈리아 연금 개혁이 노인의 삶을 위태롭게 만드는 방향의 개혁은 아니었다는 것을 보여준다. 최근에도 마찬가지로, 절대 빈곤율 기준으로 볼 때 65세 이상 빈곤율이 2018년 기준 4.6%로서 전체 인구 절대빈곤율 8.4%에 비해 낮은 수준이다.

〈표 3-1-11〉 연령에 따른 개인 빈곤율

(단위: %)

	1987년	2004년
65세 이하	13.3	18.8
65세 이상	10.5	7.8

자료: Franco, D, Marino, M, R & Tommasino, P. 2008.

다음으로, 이탈리아 연금 개혁은 길게 보면 일종의 다층화(multi-pillarization)의 과정으로 볼 수 있다. 흔히 이탈리아 연금제도를 '높은 보험료를 하에서 NDC 제도를 통해서 노후소득을 충분히 보장하는' 공적연금 위주의 제도로 보기도 하지만, 지난 30여 년 동안 지속적으로 사적연금의 역할을 강화해왔다는 점을 주목할 필요가 있다. 물론, 이탈리아 연금 체계가 각 층의 역할이 잘 조정된(coordinated) 방식이라고 할 수는

없으나 (Jessoula 2011), TFR을 비롯해서 다양한 사적연금을 구성하도록 하여 NDC 도입으로 인해서 줄어든 노후소득보장 수준을 보충하도록 하였다. 그리고, 과거 파편화되어 있던 부조형 연금제도 역시 강화하여 사회보험형 공적연금에 충분히 가입하지 못한 사람들은 부조형 연금제도를 통해서 노후소득을 보장받을 수 있도록 하였다.⁴³⁾

다음으로, 이탈리아 연금 개혁 과정에서 보험료 삭감 논의는 별로 이루어지지 않았다. 이탈리아는 상당히 급진적인 개혁을 실시하였으나 1992년과 1995년 개혁을 통해서 보험료가 약 33%까지 높아지게 되었고, 이는 이탈리아가 (NDC를 도입한) 스웨덴보다 공적연금을 통한 보장을 높일 수 있는 밑바탕이 되었다. 사실 33%라는 공적연금 보험료는 (다른 국가들과 비교할 때) 비상식적으로 높은 수준이지만,⁴⁴⁾ 이후 연금 개혁 논의에서 보험료율 삭감은 사용자 단체만 일부 주장했을 뿐 노조들은 극렬하게 반대하였다. 노후소득보장을 위해서 높은 보험료율을 수용하는 가입자들의 자세는 이탈리아가 연금재정 위기에도 불구하고 높은 소득대체율을 유지할 수 있게 된 바탕이 되었다고 할 수 있다.

3. 소결

지금까지 그리스와 이탈리아의 연금 개혁을 살펴보았다. 이 두 나라는 연금재정의 불안정성이 예상되는 상황에서도 이에 대한 개선 노력을 외면하거나 지연시켜온 결과, 예기치 않은 외부적 압력이 발생하였을 때 연

43) 이는 이탈리아 복지개혁 측면에서 언급될 수 있다. 다른 남부유럽 국가들처럼 복지제도가 초보적인 수준에 머물러 있었고, 최근 다양한 노력을 했으나 여전히 구사회위험(old social risk)에 대한 대비 정도에 그치고 있다. 자세한 내용은 Sacchi(2018)을 참조하기 바란다. 또한 전반적인 이탈리아 복지는 Ascoli & Pavolini (2015)를 참조하라.

44) 준 강제적으로 운영되는 TFR까지 포함되면 실제로는 훨씬 더 높다.

금정책이 국가의 자율성을 벗어나서 바뀔 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 두 국가의 연금 개혁을 비교 평가하면 다음과 같다.

첫째, 두 국가의 연금 개혁에서 이념적 정체성은 핵심적인 영향을 끼친 것으로 보기 어렵다. 그리스는 1980년대까지 확장적인 연금정책을 통해서 소득보장을 강화하는 정책을 폈는데 이는 주로 주류 좌파 정부의 정책적 방향이었다. 1990년대부터 시작된 재정안정을 위한 시도는 우파정부의 주도로 이루어졌으나 노조 등의 저항 하에서 성공적이지 못하였다. 그러다가 2010년 경제위기 이후의 연금 개혁은 그 이전의 연금 개혁과는 확연히 구분되는 것으로서, 초기에는 우파 정부 하에서 이루어졌으나 최근 2016년 개혁은 좌파 포퓰리즘 정당인 시리자에 의해서 이루어졌다. 이는 경제위기라는 외부적 압력 하에서 재정안정화를 목표로 하는 연금 개혁은 이념에 관계없이 이루어졌음을 보여준다.

이탈리아는 80년대까지 확장적 연금 개혁이 주로 주류 우파 정부하에서 이루어졌다. 반면, 90년대 주요한 재정안정화를 위한 연금 개혁들은 좌파와 중도 (약한 좌파) 정부에 의해서 이루어졌으며, 2011년의 강력한 재정안정화 연금 개혁 역시 (전문가 중심으로 구성된) 중도 성향의 몬티 정부 하에서 이루어졌다. 최근 개혁은 그 이전까지의 연금 개혁의 성격과는 반대로 확장적 성격의 개혁이 이루어졌는데, 이는 오성운동이라는 우파 포퓰리즘 정당의 주도 하에서 이루어졌다.

둘째, 표면적으로는 두 국가의 연금 개혁은 연금재정 문제가 노후소득 보장보다 중요하게 다루어졌다고 볼 수 있으나, 실제로는 소득보장기능을 무시한 일방적인 재정건전화 시도는 아니었다.

두 국가의 주요 연금 개혁 - 이탈리아는 1990년대 이후, 그리스는 2010년 이후 -에서 가시적인 재정건전화 성과는 명확히 보인다. 앞에서 언급했다시피, 개혁을 통해서 개혁 이전의 향후 연금 지출 수준을 상당히

줄여서 재정안정화에 기여하였다. 그리고, 그러한 개혁은 기득권에 대한 특권적인 연금의 축소가 핵심적인 내용이었으며, 전반적인 급여 하락보다는 고소득층의 양보와 희생을 강조했다는 점을 주목해서 볼 필요가 있다. 그리스의 경우 고연금 기수급자들의 거둬들인 연금축소는 물론, 현재/미래 가입자들에게도 (보험료는 고정된 상황에서) 고소득층의 소득대체율을 크게 낮추는 연금 개혁을 실시하였다. 이탈리아 역시 그리스 정도는 아니지만 과거 고소득층을 우대하는 연금산식을 NDC 방식으로 바꾸고 고연금 계층이 양보를 하는 연동방식을 도입한 것은 경로이탈적 변화라 할 수 있을 것이다.

그 결과, 연금지출의 상당한 축소에도 불구하고, 현재 혹은 미래 노인 세대의 연금 수준은 크게 부족해 보이지 않는다. 표 4-1에서 나타나는 바와 같이, 1995년과 2016년의 연령별 상대빈곤율 변화를 보면, 그리스와 이탈리아의 노인계층이 상대적으로 빈곤위험이 낮아진 것으로 나타난다.⁴⁵⁾ 이는 그리스와 이탈리아 연금 개혁은 그 국가에서 노후소득보장 차원에서도 필요한 조치였었음을 드러내는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-1-12〉 90년대 중반부터 2016년까지 연령별 상대 빈곤율 증감

(단위: %)

	65세 이상	0-17세	18-25세	26-65세	총
그리스	-17.5	5.6	10.1	2.6	0.8
이탈리아	-6.6	-2.5	2.3	0.7	-1.1
OECD 평균	-2.1	1.8	3.6	1.8	1.5

자료: OECD (2020)

시계열적인 변화 뿐 아니라 현시점에서의 노인빈곤율과 일반빈곤율은

45) 물론, 그리스와 이탈리아의 경제가 침체되면서 절대적인 생활수준 측면에서 노인들도 약화되었다고 볼 수도 있으나, 경제 침체의 영향을 경제활동 세대가 모두 떠안는 것이 공평하다고 할 수는 없다.

표 3-1-13과 같다. 이는 그리스와 이탈리아에서 노인빈곤 자체는 OECD 평균보다 낮다는 점에서 현 시점에서 큰 문제는 아니라는 것을 보여주며, 다른 인구집단에 비해서도 두 국가의 노인빈곤은 큰 사회문제가 아니라는 것을 보여준다.

〈표 3-1-13〉 노인빈곤율 및 전체 빈곤율

(단위: %)

	노인빈곤율	전체 빈곤율
그리스	7.8	14.4
이탈리아	10.4	13.7
OECD 평균	13.5	11.8

자료: OECD (2020)

다만, 연금 개혁의 효과는 매우 장기적으로 나타날 수 있다는 점에서 현재 노인빈곤율이 향후에도 유사한 수준으로 유지된다는 보장은 없으나, 표 3-1-14에서 나타나는 것처럼 장기적으로도 소득대체율 측면에서 다른 OECD 국가들에 비해 낮지 않은 수준이다. 다만, 이들 국가들의 노동시장 환경이 오래 일할 수 있는 환경을 지속적으로 유지할 수 있는지에 따라서 노후소득수준은 달라질 수 있을 것이다.

〈표 3-1-14〉 소득 수준별 연금대체율

(단위: %)

	소득수준 (평균소득 대비)		
	0.5	1.0	1.5
그리스	63.1	49.9	45.5
이탈리아	79.5	79.5	79.5
OECD 평균	60.0	49.0	44.7

자료: OECD (2020)

셋째, 외부로부터의 압력으로 실시된 연금 개혁은 평상시에는 실시할 수 없는 강력한 강도(intensity)로 진행될 수 있었다. 앞에서 살펴보았듯이, 그리스와 이탈리아는 오랜 시간 동안 유의미한 연금 개혁이 이루어지지 못했었는데, 외부로부터의 압력을 통해서 과거의 부조리한 연금제도를 척결하는 강력한 개혁을 이행할 수 있었다.

이러한 연금 개혁은 그 과정에서 기득권 계층의 이해관계가 덜 반영되기 마련이며, 그 동안 배제되거나 무시되어 온 계층들을 위한 제도가 강화되었다. 두 국가 모두 사회적 약자를 위한 연금 제도의 발전이 매우 미진했던 국가들이었는데, 연금 개혁 과정에서 이들에 대한 보장성 강화가 동반되었다.

넷째, 연금 개혁의 내용은 각 국의 역량이나 제도적 유산에 따라 달라질 수 있다. 그리스와 이탈리아가 외부로부터의 강력한 압박에 의한 개혁 이전에 모두 비스마르크형 연금제도를 가지고 있었던 국가였으나, 개혁이 진행되면서 나타난 제도의 변화는 상당히 상이하게 나타난다.

그리스의 경우는 1층을 2개로 구분하여 하나는 재분배적 기초 부문과 다른 하나는 비례 부분으로 나누어지고, 2층은 NDC 방식의 (비적립) 공적연금으로 재편되었는데, 결과적으로 (적립식) 사적연금의 역할을 강화하는 방식이 아니라 비적립 공적연금 내에서 역할을 구분하되, 전통적인 비스마르크형 방식에서 일탈하는 - 소득계층에 따라서 소득대체율을 다르게 설정하는 - 연금 개혁이라 할 수 있다. 반면, 이탈리아의 경우, 1층은 기존의 DB 공적연금을 NDC 공적연금으로 전환하되 상당히 높은 보험료를 부담하도록 하여 1층이 핵심적인 소득 유지 기능을 수행하도록 하되 소득비례적 성격은 유지하였다. 그리고, 지속적으로 적립식 사적연금의 역할을 강화하여 다층화의 요소를 강화했다는 점을 특징으로 할 수 있다.

결과적으로 두 국가 모두 외부적 압력으로 인해서 연금 개혁을 실시했지만, 그리스는 공적연금 중심의 체계를 유지하면서도 전통적인 비스마르크 방식에서 벗어나는 연금 개혁을 실시하였고 이탈리아는 소득비례공적 연금에 기초한 비스마르크 형을 유지하면서도 적립식 사적연금의 역할을 강화하는 다층화 전략을 추구하였다는 점에서 커다란 차이가 발견된다.

이러한 평가를 기초로 하여 한국 연금제도에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연금 개혁은 이념을 초월한 이슈로서 미래 세대를 위한 진지한 접근을 필요로 한다. 우리나라 연금정책이 외부로부터의 압력으로 변한다는 것은 상상할 수 없는 시나리오이며, 지속가능한 미래 사회의 설계를 위해서 우리의 주도하에 연금정책 개선이 진행되어야 한다. 그런데, 실제 지난 10여년의 과정을 보면 노후소득보장의 핵심수단이 되어야 하는 국민연금은 정치권에서 리스크로 접근할 뿐 진지한 정책과제로 다루어지지 못하여 왔다. 능숙한 정치력을 통해서 이를 해결할 수 없다면 중립적인 기구 등을 통해서 이를 추진하려는 진취적인 태도가 필요하다. 그 외에도 선거철만 되면 확대를 약속하는 기초연금에 대한 접근이나, 금융기관의 이해관계에 함몰되어 있는 퇴직연금 정책, 근본적인 문제점을 건드리지 못한 공무원연금 개혁 등에 대해서도 책임있는 정책 대안을 제시할 시점이 왔다고 생각된다.

둘째, 더 큰 틀에서의 연금정책에 대한 목표 설정이 필요하다. 그리스와 이탈리아는 소득보장에 대한 문제가 어느 정도 해결된 가운데 - 일부 특권층에게 과도하게 혜택을 주는 심각한 문제가 있었으나 - 재정 문제를 해결하기 위한 개혁이 이루어졌다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 반면, 한국의 경우는

46) 최근 이탈리아의 개혁내용은 이전의 개혁내용과 성격이 상이한데, 이는 과거 연금개혁에 대한 반작용 정도로 이해될 수 있을 것이다.

장기적인 재정 불안정도 문제이지만 현 시점에서는 보장수준도 상당한 위기에 있다. 다시 말해서, 재정을 개선하자는 것과 보장수준을 강화하자는 것에 대한 명확한 합의가 없기 때문에 연금 개혁 논의가 구체화되는 수준까지 진척되지 못하고 있다. 일방적으로 어느 하나를 택일할 수는 없으나 두 가지 본질적인 사항에 대한 갈등이 심한 상황을 조정하지 않은 상황에서 연금정책의 목표를 세우기는 어려운 것이 사실이다.

이러한 상황의 근본적인 이유는 연금정책을 전체적인 노후소득보장체계 차원에서 접근하지 못하고 있기 때문이다. 한국의 노후소득보장정책은 국민연금 이외에 퇴직연금, 기초연금 등도 존재하는데 이에 대한 전체적인 틀에 대한 합의가 없이 국민연금의 목표를 설정하는 것은 애초에 불가능하다. 그런데, 현재 가장 중요한 논의 틀인 국민연금재정재계산 하에서의 논의에서는 이러한 전반적인 논의가 불가능하며 새로운 논의구조가 요구된다. 이를 통해서 기초연금은 장기적으로 부조제도로 축소할지 국민연금에 통합시킬 것인지 아니면 보편적인 수당 제도로 확대할 것인지, 퇴직연금은 자발적인 부가연금 제도로 돌 것인지 공적연금을 체계적으로 보완하는 제도로 발전시킬 것인지 등을 정한 이후, 그 틀 안에서 국민연금의 재정 목표, 소득보장 목표를 설정할 필요가 있다. 예를 들어, 기초연금이 보편적인 제도로 현재 가치 30만원 정도가 지속적으로 제공되고 퇴직연금이 준강제적인 제도로 (일시금 수급이 사실상 불가능한) 제도로서 설정된다면, 국민연금은 (중장기적으로) 소득대체율을 보다 낮추는 개혁을 논의할 수도 있다. 또 다른 예로, 기초연금이 부조제도로써 현재 30-40대가 연금수급자가 되었을 때는 대상이 아니라면 국민연금은 최저보장 기능을 고려한 제도가 되어야 할 것이다. 그렇지만, 현재와 같이 다른 제도에 대한 밑그림이 없는 상황에서 국민연금이 소득대체율을 조정한다든지, 최저보장을 도입하는 것은 무의미해 보인다.

제2절 일본, 영국, 캐나다의 연금제도 운영 현황⁴⁷⁾

1. 일본

가. 일본 연금제도의 변천과정

- ▣ 1942년 : 사업장 남성근로자 대상으로 노동자연금보험법 실시
- ▣ 1944년 : 후생연금보험법으로 개칭 (여성노동자 적용)
- ▣ 1961년 : 국민연금 도입 (자영자, 5인 미만사업장 근로자, 농민 등)
- ▣ 1985년 : 현행 국민 (기초)연금, 후생연금, 공제연금으로 체계화 (기초 연금 도입 및 2층 연금으로 재편), 급여 적정성 강화, 여성 연금권 강화
- ▣ 1999년 : 후생연금 급여율 5% 인하, 연금급여를 물가에만 연동하는 방식으로 전환, 소득비례연금 수급개시연령의 단계적 상향조정 (60세 (2013년)→65세(2025년))
- ▣ 2004년 : 연금수준 (소득비례연금) 점진적 인하 및 국민/후생연금 보험료의 점진적 인상, 재정목표 영구균형방식에서 유한균형방식으로 전환, 자동조정방식 도입
- ▣ 2007년⁴⁸⁾ : 70세 이후 소득활동 시 후생연금의 지급정지제도 시행

47) 제2절의 내용은 유호선 국민연금연구원 연구위원이 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

48) <http://www.mhlw.go.jp>

(노령후생연금과 임금의 합계가 48만엔이 초과하는 경우에 전액 또는 일부정지), 노령 후생연금 연기지급제도 시행 (66세 이후 수령하도록 신청가능)

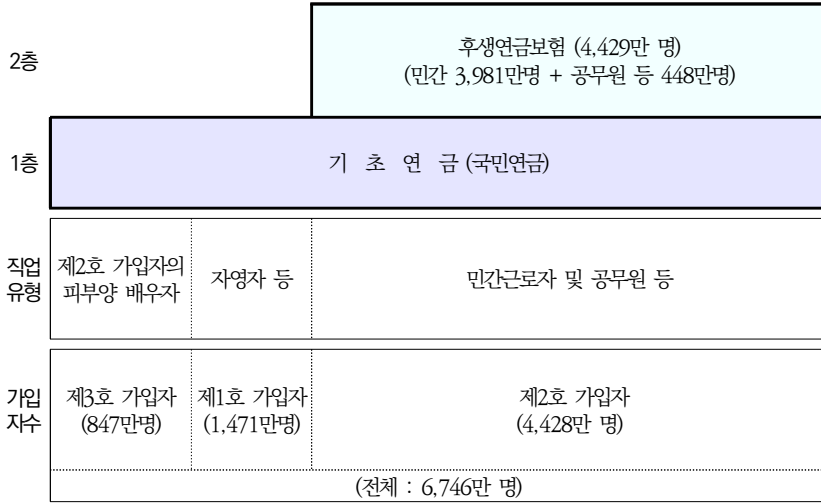
- 2010년⁴⁹⁾ : 5천만건의 개인의 연금기록이 매칭되지 않는 문제가 발생하여 2010년부터 새로운 관리기관을 두어 사회보험청 (Social Insurance Agency) 을 일본연금기구로 재편
- 2012년 : 사회보장 조세 전면 개혁 : 공적연금의 재정기반과 최저보장 기능을 강화하기 위해 기초연금 국고부담 1/2 항구화(안정적인 재원 확보), 최소가입기간 25년에서 10년으로 단축, 단시간 근로자 적용 확대, 관민격차 해소를 위해 공무원 공제연금과 사립학교 공제연금을 모두 후생연금에 통합하는 「피용자연금 일원화법」 제정

나. 현재 일본의 연금제도 체계

일본의 경우 연금제도의 가입자를 제1호 가입자, 제2호 가입자, 그리고 제3호 가입자로 구분하여 각각 구분하여 관리하고 있다. 1층의 기초연금은 제1호 가입자, 제2호 가입자, 그리고 제3호 가입자 등 모든 근로 세대뿐 아니라 전업주부까지 포함하고 있으며 그들은 65세 이후 정액의 기초연금을 수급할 수 있다. 반면, 2층의 후생연금은 민간 피용자와 공무원 을 포괄하며 그들은 기초연금 이외에 후생연금에도 가입하여 기초연금과 후생연금의 두 가지 급여를 모두 수급하게 된다. 2019년 3월 현재 1호 가입자는 1,471만 명이고, 2호 가입자는 4,428만 명이며, 3호 가입자 847만 명으로 전체 6,746만 명으로 추산된다.

49) Pensions at a glance 2009

[그림 3-2-1] 공적연금제도 체계 및 가입자 규모(2019년 3월 기준)



주: 1) 제1호 가입자: 20세 이상 60세 미만 자영자, 농민, 학생, 30시간미만 파트타임 근로자 등
 2) 제2호 가입자: 민간피용자, 공무원 등
 3) 제3호 가입자: 민간 피용자와 공무원 등에 의해 부양되는 배우자
 자료: 후생노동성 연금국 (2020)

일본의 연금제도에서 제1호 가입자는 자영자, 농민, 학생, 및 30시간 미만의 파트타임 근로자이며, 제2호 가입자는 민간근로자 및 공무원이다. 그리고 제3호 가입자는 민간피용자 및 공무원에 의해 부양되는 배우자들이다. 일본의 연금제도는 위와 같이 기초연금을 통하여 전 국민을 포괄하고 있다.

일본의 노후소득보장제도는 위와 같이 기초연금, 후생연금, 그리고 사적연금으로 구성되어 있다. 기초연금은 보험료와 급여 모두 정액이므로 1호 가입자들은 매월 정액의 보험료를 부담하고 있다. 따라서 2020년 현재 기초연금의 재원은 1호 가입자들이 부담하는 월 정액보험료 16,540 엔과 2호 및 3호 가입자 몫으로 후생연금(혹은 공제연금) 재정에서 기초

연금 보험료(가입자 수 × 정액)를 충당하고 있다. 그리고 국가는 기초연금 지출의 50%를 국고로 보조하고 있다. 후생연금의 보험료는 2020년 현재 보수월액의 18.3%이다. 그러나 무소득 배우자인 3호 가입자의 경우 본인의 보험료 부담이 전혀 없으며, 배우자가 가입한 후생연금에서 부담하고 있다.

일본연금제도에서 급여는 노령연금, 유족연금, 장애연금, 그리고 일시금으로 구성되어 있으나, 노령연금을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기초연금 수급자가 받을 수 있는 노령기초연금의 수급자격 기간은 보험료 납부기간과 면제기간을 합하여 10년 이상이어야 수급이 가능하다. 노령기초연금의 수급개시연령은 65세이고, 가입기간에 비례하여 정액으로 지급하고 있다. 노령후생연금의 수급자격 기간은 노령기초연금과 동일하게 10년이며, 노령기초연금의 수급자격 충족 시 후생연금에 1개월이라도 가입했을 경우 연금의 수급이 가능하다. 급여의 지급개시 연령은 65세 이나 60세부터 감액된 연금 수급이 가능하다. 또한 수급자가 재직 중일 경우, 일부 또는 전액의 지급이 정지된다. 연금의 급여액은 소득수준과 가입기간에 비례하고 있다.

다. 2004년 연금 개혁

1) 개혁 배경 - 1999년 재정 재계산

일본의 연금제도는 1997년 전체 사회보장 지출의 52.4%를 차지할 정도로 매우 중요한 제도로 성장하였다. 그 결과 연금제도의 개혁에 관한 다양한 논의가 활발히 진행되고 있었다. 특히, 1999년 재정 재계산을 위한 검토가 시작될 무렵, 세대 간 형평성에 관한 문제제기 및 공적연금 제

도들 간 논의가 활발히 이루어졌다. 이러한 맥락에서, 후생연금의 민영화에 대한 주장을 비롯한 다양한 연금 개혁론이 대두되고 있었다.⁵⁰⁾ 이러한 상황에서 1997년 1월에 '미래 인구 추계'가 발표되었다. 이는 일본의 국립 사회보장·인구문제 연구소에서 재정재계산 등을 위하여 주기적으로 발표하는 추계결과이다. 1997년 발표된 일본의 인구추계를 기초로 재정재계산을 실시한 결과, 연금제도의 대폭적인 개혁 필요성이 대두되었다. 이는 일본의 심화된 저출산 고령화 및 경제성장률, 임금상승률, 물가상승률, 그리고 금리 모두 매우 낮고 실업률은 높아지고 있는 환경적 변화에 기인하였다.⁵¹⁾ 이렇게 열악한 사회·경제 환경의 변화는 연금제도의 대대적인 재정안정화 개혁의 필요성을 더욱 심화시켰다.

이러한 상황에서 이루어진 2004년 연금 개혁의 내용은 재정목표의 재설정, 이와 관련된 재정재계산제도의 개혁 및 거시경제슬라이드의 도입으로 나누어 볼 수 있다.

2) 개혁 내용

(1) 재정목표 재설정

일본의 국민연금과 후생연금의 재정방식은 적립방식으로 도입된 후 부과방식⁵²⁾으로 전환되어 지속되고 있다. 그러나 일본의 저출산 및 고령화의 심화 그리고 장기간의 경제 침체로 인하여 일본 연금제도의 재정 목표인 단계보험료 방식 하 영구균형방식(永久均衡方式)의 개혁이 불가피하였

50) 年金審議會『公的年金の民営化等に関する提言』pp.2~9

51) 社会保障制度 審議會 年金数理部会 (2000), 『平成11年財政再計算に基づく 被用者年金制度の財政検証』pp.2~3

52) 부과방식으로 지칭하고 있으나, 상당한 수준의 기금으로 인하여 일부에서는 부분 적립방식이라고 지칭하기도 한다.

다. 부연하면, 보험료율을 단계적으로 상향조정하는 단계보험료방식 하 영구균형방식에서는 법으로 규정된 급여수준에서 보험료율의 계속된 인상을 제시하기 때문에 미래세대의 심화된 재정부담 이슈가 끊임없이 제기되었다. 이러한 이유로 5년마다 이루어지는 재정 재계산에서 급여와 부담의 재검토가 불가피하였다.

이러한 배경에서 2004년부터 새롭게 제시된 재정목표는 미래세대에 과중한 부담을 해소하기 위하여 후생연금의 보험료 상한을 18.3%(국민연금은 2004년도 가격 기준 16,900엔)로 제시하였다.(보험료수준 고정방식 保険料水準固定方) 그리고 향후 약 100년간 재정균형을 유지할 수 있도록(유한균형방식 有限均衡方式) 급여수준을 조정하는 방안으로 개혁하였다. 그러나 이 경우 급여수준이 지나치게 떨어질 가능성이 있다. 이에 큰 폭의 급여 수준 하락을 막기 위하여 그 하한을 소득대체율 50%⁵³⁾로 고정하였다. 그리고 보험료의 상한에 도달하는 2017년까지 보험료 인상 계획을 제시하였다. 이때 보험료 인상 계획은 후생연금의 경우 2004년 10월부터 2017년까지 매년 0.354%(근로자 0.177%, 고용주 0.177%)를 인상하여 18.3%로 고정하고, 국민연금은 2005년 4월부터 매년 280엔(2004년도 가격)을 인상하여 16,900엔으로 고정하는 계획이다. 뿐만 아니라, 기존의 재정계산의 검증 기간인 영구균형방식을 유한균형방식으로 개정하면서 재정균형의 기간을 100년으로 하고, 재정균형상태는 평가 기간 마지막 시점에서의 적립배율 1배여야 함을 제시하였다.⁵⁴⁾

53) 일본에서 언급하는 표준연금의 소득대체율은 일반적인 OECD의 개념과 다르게 사용되고 있다. 즉, 일본 표준연금의 소득대체율 50%는 남편은 40년간 평균임금을 받은 직장인이며, 부인은 40년간 전업주부로 일한 가구의 소득대체율이다. 즉, 이것은 부부 두 명의 국민연금과 남편의 후생연금의 합이 소득대체율 50%인 것을 의미한다.

54) 厚生労働省年金数理課(2004)『厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果』 pp.94-128

(2) 재정계산제도의 개정

2004년 일본 연금 개혁의 주요 내용 중 하나는 자동조정장치인 거시경제 슬라이드를 도입한 것이다. 그리고 재정재계산을 재정검증으로 바꾸어 새롭게 제도화하였다. 이러한 개혁의 배경은 1999년과 이전 재정재계산 결과 사이의 큰 차이 때문이다. 즉, 저출산·고령화 및 경제 악화 등 연금을 둘러싼 환경의 급격한 변화⁵⁵⁾로 재정재계산의 예측 결과 값에 매뉴 큰 차이가 발생한 것이다. 이에 일본은 공적연금의 재정안정화를 위하여 자동조정장치인 거시경제슬라이드를 도입하였으며, 그 결과 재정재계산의 방식도 새롭게 변화하였다. 1999년 이전 재정재계산의 목적은 급여수준의 유지를 목표로 향후 필요 보험료율을 계산하기 위함이었다. 그러나 2004년 이후 재정검증에서는 고정된 보험료 수준 하에서, 거시경제 슬라이드에 의한 연금급여와 보험료 부담의 균형을 검증하는 체계로 바뀌었다.

〈표 3-2-1〉 재정재계산과 재정검증의 비교

	1999년 이전 재정재계산	2004년 이후 재정검증
재정목표	단계보험료방식 하, 영구기간 동안 발생할 모든 지출이 미래 모든 수입과 현재 적립기금의 합과 균형	보험료수준 고정방식 하, 평가 기간 마지막 시점에서의 적립배율 1배
재정균형 기간	영구균형방식 (永久均衡方式)	유한균형방식 (有限均衡方式) (약 100년)
재정검증 역할	향후 보험료율의 전망을 작성한 후 적절한 보험료 설정	급여와 부담의 균형을 자동 조정하는 구조 하에서 재정의 건전성을 정기적으로 점검

(3) 자동조정장치의 도입 - 거시경제슬라이드

거시경제슬라이드는 장기적으로 재정의 균형을 유지하는데 필요하다

55) 社会保障制度 審議會 年金数理部会 (2000), 『平成11年財政再計算に基づく 被用者年金制度の財政検証』 pp.2~3

고 생각되는 일정기간에 대하여 현역 인구의 감소와 평균수명의 연장을 반영한 <슬라이드 조정률>을 설정하고, 이 슬라이드 조정률에 해당하는 만큼 임금 및 물가에 의한 연금액 상승을 억제하는 구조를 말한다. 이때 5년에 1번 재정검증을 통해 대략 100년 동안의 재정균형기간이 종료할 때에 그 시점의 급여비용의 1년 치 정도에 해당하는 적립금을 보유할 수 있도록 연금액을 조정하는 기간을 설정한다. 부연하면, 연금액은 임금과 물가 상승에 의하여 증가하지만, 일본은 거시경제슬라이드에 의하여 일정기간동안 연금액 증가를 조정(단, 급여하한, 보험료 상한, 소득대체율 50%은 고정) 함으로서 보험료 수입의 범위 내에서 급여를 지급하고 장기적인 연금재정 운영이 가능하도록 하는 구조이다. 따라서 이러한 일본의 접근법을 수정된 연동(modified indexation)이라고도 지칭하기도 한다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 5년에 1번 재정검증을 할 때 대략 100년 간의 재정균형기간이 종료하는 시점에 연금지급에 지장이 없을 정도의 적립금을 보유할 수 있도록 연금액 증가를 조정하는 기간을 설정한다. 조정기간에는 현역 인구의 감소와 평균수명의 연장을 연금액에 반영하고, 그 부분만큼 임금과 물가의 상승에 따른 연금액 증가를 억제시킨다. 그 후 재정검증을 통해 연금재정의 균형을 유지하는 것이 가능하다고 판단될 경우, 이러한 연금액 조정을 종료하게 된다.

참고로, 2004년 개정된 후생연금보험법 및 국민연금법에 의하면, 일본 정부는 재정검증으로 다음의 내용들을 시행하도록 하였다. 가. 보험료 뿐 아니라 국고부담에 필요한 비용 등 연금의 수지균형에 대해 향후 100년 간의 추계를 작성하도록 한다. 나. 향후 100년 동안 재정 균형의 유지가 어려울 것으로 예측된다면, 정부 시행령으로 거시경제슬라이드에 의한 연금의 급여수준 조정의 시작 년도를 적시하도록 한다. 다. 거시경제 슬

라이드에 의한 연금의 급여수준 조정이 불필요하다고 생각되는 경우, 급여수준 조정이 끝나는 연도를 적시해야 한다. 라. 거시경제슬라이드에 의한 조정기간 동안 재정검증을 수행해야 할 때에는 급여수준 조정이 끝나는 시기의 전망을 작성해야 한다. 마. 가~라의 전망을 공표한다.

〈표 3-2-2〉 2019년 재정검증의 결과

- 중위 인구변수로 가정한 후, 미래 경제상황을 6가지 경우 I~Ⅵ로 구분하여 재정검증의 결과를 산정한다.
- 재정균형기간 동안 재정균형을 유지하며 재정기간 종료 시 재정목표에 도달할 수 있도록 거시경제슬라이드를 수행하며 끝나는 시기를 기재
 - (경제 상황 I~Ⅲ) 소득대체율 50% 유지 가능. 재정목표의 달성을 위한 조정기간 종료 연도 2046~2047년으로 예상
 - (경제 상황 IV~Ⅵ) 소득대체율 50% 유지 어려울 것으로 예상. 2040년 중반 소득대체율 50% 도달, 이후 거시경제슬라이드 계속 수행 시 소득대체율 40% 중반으로 하락 예측

〈미래의 소득대체율과 조정 종료 시기〉

	소득대체율	부부의 기초연금		조정기간의 종료연도
		남편의 후생연금	남편의 후생연금	
2019년	61.7%	36.4%	25.3%	—
I	51.9%	26.7%	25.3%	2046년
II	51.6%	26.6%	25.0%	2046년
III	50.8%	26.2%	24.6%	2047년
IV	46.5%	23.4%	23.1%	2053년
V	44.5%	21.9%	22.6%	2058년
VI	36~38%	—	—	2052년

- (경제 상황 Ⅵ) 소득대체율 36~38%로 예상. 거시경제슬라이드의 지속적 작동으로 2052년 기금이 소멸되어 완전부과방식으로 전환. 제도는 보험료와 국고부담의 충당으로 지속 가능 예상.

라. 2012년 연금 개혁 - 사회보장 및 세제 일체개혁

1) 개혁 배경

일본은 1990년대를 전후하여 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화, 비정규 고용의 증가로 인한 고용기반의 변화, 1인 가구가 증가하는 가족 형태의 변화, 그리고 경제성장의 침체 등 다양한 변화상황에서 새로운 사회적 위기에 직면하였다. 이에 일본 정부는 2010년을 전후하여 노인 중심의 복지제도에서 '전세대 대응형'의 사회보장제도로의 개혁, '세대 간 형평성 제고', 그리고 '전체적인 사회보장제도의 강화 및 재정건전화'의 동시달성을 목표로 소비세 인상과 전체 사회보장제도의 개혁을 계획하였다⁵⁶⁾. 그리고 일본 정부는 정치적으로 부담이 되는 본 개혁안을 수행하기 위하여, 본 개혁안에 대한 사회적 합의를 이루기 위하여 노력하였다.

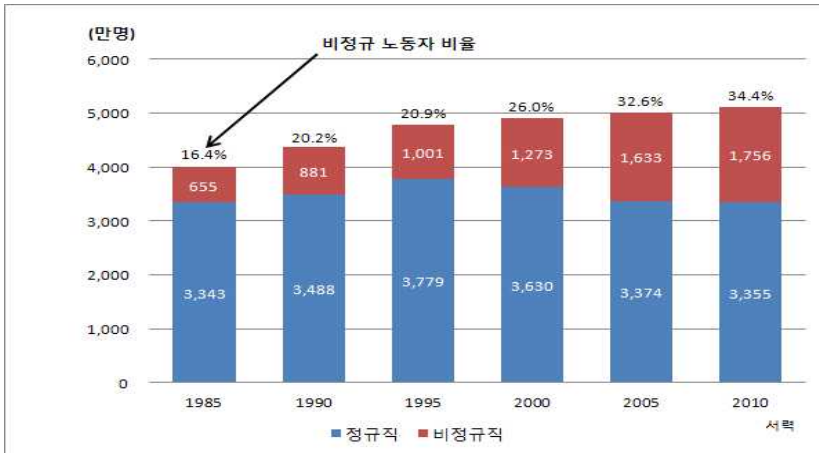
이러한 배경에서 이루어진 사회보장 및 세제일체 개혁의 배경을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인구구조의 변화이다. 일본의 인구고령화는 세계 최고 수준으로 2012년 현재 65세 이상 노인 1명을 20~64세 인구 2.4명이 부양하고 있으며, 합계 출산율은 2012년 현재 1.41로 매우 낮게 나타나고 있다. 이러한 이유로 근로 가능세대는 점차 줄어들어 반면, 2차 세계대전 이후 출생한 단카이 세대로 인하여 노인인구의 증가 속도는 배가되고 있다. 이는 근로 가능세대의 의무인 사회보험료 및 세금의 감소로 사회보장 수입의 감소를 야기하는 반면, 연금, 의료, 간호 등의 노인세대를 위한 사회보장비의 지출 증가를 발생시키고 있다.

둘째, 비정규직 고용의 증가 등 고용기반이 변화하고 있다. 다음의 [그

56) 明日の安心 社会保障と税の一体改革を考える
http://dl.gov-online.go.jp/public_html/gov/pdf/pamph/ad/0002/0002b_all.pdf

림]에서 볼 수 있듯이, 1985년 16.4%였던 비정규직 노동자는 2010년 34.4%로 두 배 이상 증가하였다. 또한 이 당시 일본 총무성이 발표한 자료에 의하면, 2012년 현재 비정규직은 2천 만명이 넘었으며 그 비율도 38.2%로 증가하였다. 이와 같은 노동시장의 고용기반 변화는 사회보험 제도의 수입 기반 약화를 야기하게 된다. 그러나 동시에 이러한 변화는 저소득 비정규직의 사회보장에 대한 필요를 증가시키고 있다. 결국 이러한 노동시장에서의 이원화 현상은 사회보장의 수입 감소와 지출의 증가를 야기하여 국가의 재정문제를 발생시킬 것으로 예상되었다.

[그림 3-2-2] 비정규 근로자 증가 추이



자료 : 총무성

셋째, 가족형태의 변화이다. 일본은 산업화 이후 대가족 중심의 가족형태가 점차 해체되어 부부만 거주하는 가구 혹은 단신으로 혼자 사는 가구가 지속적으로 증가하고 있다. 그 결과 노인들의 고독사 문제가 사회문제로 대두되었으며, 일본 정부의 시급한 선두 과제들 중 하나는 이러한 무연사회(無緣社會) 문제의 해결이었다. 따라서 일본 정부는 사회보장제도

중 사회서비스를 강화하여 이러한 문제들을 해결하려고 하고 있다. 넷째, 경제성장의 정체이다. 일본은 1990년대부터 거품경제가 붕괴하고 장기 경기침체가 시작되었으며, 2011 동일본대지진의 영향으로 지속적인 경기침체와 사회불안을 겪고 있다. 이는 사회보장을 위한 재원부족 문제를 심화시키고 있으며, 그 결과 사회보장제도의 재편문제를 야기하고 있다.

특히, 일본의 고령화 속도는 세계 최고 수준으로 1965년 65세 이상 노인 1명을 20~64세 인구 9.1명이 부양하였으나, 2012년 현재 65세 이상 노인 1명을 20~64세 인구 2.4명이 부양하고 있으며, 2050년 65세 이상 노인 1명을 20~64세 인구 1.2명이 부양해야 할 것으로 예측되고 있다.⁵⁷⁾ 이와 같이, 세계최고수준의 속도로 고령화가 진행됨에 따라 사회보장 관련 비용이 매년 1조 엔 이상 증가하게 되어 연금제도를 포함한 현 사회보장제도 전반을 정비하여 지속가능한 사회보장제도를 구축해야 할 상황에 직면하였다. 이러한 배경에서 일본 정부는 여당과 함께 “사회보장 및 조세의 일체개혁”을 추진하게 되었으며, 2011년 6월 30일 일본 정부와 여당의 사회보장개혁검토본부는 사회보장 및 조세 일체개혁안을 발표하였고, 10월 7일부터는 후생노동성에 사회보장개혁 추진본부가 설치되었다.⁵⁸⁾

일본 정부가 심혈을 기울여 추진하고 있는 “사회보장 및 조세일체개혁”의 가장 큰 목표는 세대 간 불평등의 완화이다. 즉, 인구고령화로 인한 후 세대의 부담을 줄이고 안정된 사회보장의 재원을 마련하기 위하여 소비세율을 현행 5%에서 10%로 상향조정하며 소비세의 사용처를 연금, 의료, 개호, 육아의 4개 분야로 확대하는 것이다.

57) 일반적으로 노인부양비는 15~64세의 생산가능인구 100명에 대한 65세 이상 인구의 비율을 의미한다. 따라서 일본의 정부에서 발표한 “明日の安心”에 있는 위의 수치는 정확한 노인부양비가 아니다.

http://dl.gov-online.go.jp/public_html/gov/pdf/pamph/ad/0002/0002b_all.pdf

58) 渡辺記安, 2013, 不公平な年金の国、日本,

따라서 연금제도 역시 후세대의 부담을 경감시키고자, 현행 국민연금과 후생연금의 체제를 소득비례연금제도와 최저소득보장제도로 개혁하려 하였다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 일본 정부가 계획하고 있는 개혁안에서 예상되는 소요비용인 총 3.8조 엔(2015년 기준) 중 약 2.7조의 경우, 소비세율을 현행 5%에서 2010년대 중반까지 10%로 상향조정하여 재원을 마련하고자하며, 현행 국민연금·후생연금·공제연금을 폐지하고 소득비례연금(NDC)과 최저보장연금으로 구성된 단일 공적연금제도를 창설하여 모든 국민을 포괄하려는 계획이었다.

이와 같은 사회보장 및 세제일체개혁은 2009년 50여년 만에 정권교체를 이룩한 민주당에 의하여 본격적으로 시작되었으나, 이후 발생한 동일본대지진과 3년 3개월 만에 다시 민주당으로부터 자민당으로의 정권교체가 이루어지며 개혁의 속도와 그 강도에서 약간의 변화를 보이며 진행되었다. 즉, 소비세를 현행 5%에서 10%로 점진적으로 상향하려는 계획은 유효하나, 노후소득보장제도에 있어서 공적연금제도를 통합하여 명목확정기여(NDC)의 형태와 최저소득보장으로 개선하려는 구조개혁은 좀 더 시간을 가지고 재고한 이후 추진할 것임을 발표하였다.⁵⁹⁾ 이에 소비세는 단계적으로 상향조정하여 2019년 10%로 인상하였으나, 공적연금제도는 아직까지 국민연금과 후생연금의 현 제도가 유지되고 있는 상황이다.

2) 공적연금의 개혁 내용 - 연금제도를 중심으로⁶⁰⁾

(1) <정부·여당 사회보장 개혁본부>에서 제시한 개혁 방안

2008년부터 논의되기 시작한 사회보장 및 세제일체개혁안은 2010년

59) 社会保障制度改革 国民会議 報告書 (2013, 8)

60) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihousyoku/index.html>

부터 정부에 의하여 구체적인 논의가 진행되었다. 그리고 2011년 12월 5일 일본 정부는 <정부·여당 사회보장 개혁 본부>를 구성하여 지금까지 구상한 개혁방안을 발표하였다. <정부·여당 사회보장 개혁 본부>에서 발표한 연금의 개혁 방안은 현재 일본 연금제도의 구조개혁과 현행 연금 제도에서의 문제점 개선으로 크게 두 가지로 나누어 개혁의 방안을 제시하였다. 우선 구조개혁으로 현행 연금제도를 소득비례연금과 세금을 재원으로 하는 최저소득보장제도로 개혁하는 것이었다. 이 경우 소득비례 연금은 직종에 관계없이 모두가 같은 제도에 가입하며 소득이 같으면 보험료와 급여 수준도 동일하게 적용하는 방안이다. 보험료는 15%로 예상하며 명목확정기여(NDC)형태로의 개혁을 계획하였다. 또한 최저보장연금의 최고 급여액을 7만 엔(2011년 현재 가격)으로 예상하고 있으며, 따라서 모든 수급자가 소득비례연금과 최저보장연금을 합쳐 최저 약 7만 엔 이상의 연금을 수급할 수 있는 제도의 구축을 계획한 것이다.

그리고 구조개혁 이전에 현행제도에서 개선할 과제로 제시한 내용은 다음과 같다. 첫째, 기초연금의 국고부담 2분의 1을 영구적으로 시행하는 것이다. 단, 소비세 인상 이후 소비세를 재원으로 국고 부담의 2분의 1을 영구화하도록 하는 방안이다. 둘째, 최저보장기능의 강화이다. 따라서 저소득자에 대한 가산 뿐 아니라 수급자격을 위한 최소가입 기간을 현재 25년에서 10년으로 단축하는 방안이다. 셋째, 고소득자에 대한 연금급여를 개정하는 내용이다. 즉, 연간 수입이 일정 수준 이상인 고소득자를 대상으로 단계적으로 경감된 급여를 지급하자는 내용이다. 넷째, 물가슬라이드를 적용하지 않고 과다 지급된 연금 급여액의 문제를 해결하는 내용이다. 즉, 물가가 하락했음에도 불구하고 물가슬라이드를 적용하지 않고 특별법에 의해 연금급여액을 그대로 지급함에 따라, 본래 지급해야 할 급여액보다 2.5%나 높은 수준의 급여액이 지급되었다. 따라서 이를 신속히

해결할 수 있는 방안을 검토하는 것이다. 다섯째, 출산휴가기간 중의 보험료 부담을 면제하는 방안이다(크레딧 확대). 즉, 미래세대에 대한 투자의 관점에서, 후생연금의 피보험자에 대하여 육아휴직 기간에 대한 보험료 면제에 추가하여 산전후 휴가기간 중의 연금보험료 역시 면제하며, 이 기간은 장래 연금급여액의 산정 시 급여에 반영하는 내용이다. 여섯째, 단시간 근로자에 대한 후생연금의 적용확대이다. 일곱째, 후생연금과 공제연금을 일원화하는 방안이다. 여덟째, 다각도에서의 형평성 문제를 고려하여 제3호 피보험자제도를 수정하는 것이다. 아홉째, 거시경제슬라이드를 검토하는 것이다. 즉, 디플레이션 경제하에서 현행 거시경제슬라이드 방법에 의한 연금재정 안정화 대책은 기능을 발휘할 수 없는 점을 고려하여, 세대 간 형평성과 연금재정을 안정화한다는 관점에서, 디플레이션 경제하의 거시경제슬라이드 방향의 수정을 검토하는 것이다. 열 번째, 고령자 근로를 강화하는 목적에서 재직자노령연금을 수정하는 것이다. 열한 번째, 표준보수 상한을 수정하는 내용으로서, 고소득자의 능력에 따라 보다 적절하게 보험료를 부담할 수 있도록 후생연금의 상한을 건강보험제도를 참고로 조정하는 방안이다. 열두 번째, 지급개시 연령의 상향 조정을 검토하는 것이다. 열세 번째, 업무 운영의 효율화로서, 현행 연금제도의 개선 및 새로운 연금제도를 검토하는 데 있어서 연금제도를 운영하기 위한 업무처리 시스템과 관련된 문제점을 완화하도록 하는 것이다. 열네 번째, 유족기초연금이 모자가정에만 지급되고, 부자가정에는 지급되지 않는 문제 등 지급요건의 판정 기준을 적정화하는 방향으로 개선하는 것이다.

(2) 사회보장 및 세제일체개혁 중 2012년 연금관련 4법(年金関連4法)
개혁 내용

위에서 살펴 본 <정부·여당 사회보장 개혁 본부>의 연금 개혁방안은 상당히 급진적인 개혁안이었다. 특히, 현행 연금제도를 하나로 단일화한 후 이를 NDC로 개혁하려는 구조개혁은 매우 급진적인 개혁으로 정치적인 부담 역시 매우 큰 개혁안이었다. 또한 본 개혁방안의 논의 중에 발생한 동일본대지진의 후폭풍으로 인하여 본 개혁방안의 추진에 큰 차질이 빚어졌다. 따라서 이 당시 정권은 2012년 12월에 <사회보장제도개혁 국민회의>를 구성하여 <정부·여당 사회보장 개혁 본부>의 개혁안에 대한 보다 심층적인 재고를 시작하였다. 그 결과 연금제도의 경우 우선 현행 연금제도가 안고 있는 문제들을 개선하고 연금제도의 구조개혁은 시간을 좀 더 가지고 재고하는 것으로 일단락 지어졌다. 이에 따라 2012년 11월에 1차적으로 이루어진 현행 연금제도의 문제점을 개선하기 위한 연금 개혁법은 다음과 같이 이루어졌다.

① 국민연금법 등 개정법(国年法等改正法成立) (11월 16일)

국민연금법 등 개정법은 2월 17일 각의 결정된⁶¹⁾ 사회보장 및 세제의 일체개혁 내용 중 교부국채의 발행에 의한 2012년도 기초연금 국고부담 2분의1과 연금액의 특례수준을 해소해야함을 국회에 제출한 법안이다. 그러나 본 법안은 원안대로 통과되지 못하였으며, 의원 수정을 통하여 다음과 같이 수정·통과되었다. 즉, 연금특례공채(연계국채)에 의한 2012년~13년도 기초연금국고부담 1/2을 유지하고, 연금액의 특례수준을 해

61) 각의결정은 실무상 행해지는 내각 내(內) 의사결정의 한 형식으로, 내각 총리대신이 주 최하므로 '각의 결정'이라고 하고 있다. 각의 결정의 과정은 일반적으로 여당의 사전심사, 각 정부부처의 심사 등의 조정을 거친 후, '사무차관회의'에서 승인된 안에 대하여 각의가 다루어진다. 이러한 과정을 거쳐 법률안이 각의청의(각의에 심사가 요청되는 것)된 후 각의결정이 이루어지면 내각 총리대신은 그 법률안을 국회에 제출하게 된다.

소하는 것으로 법안이 통과되었다. 따라서 기초연금의 1/2 국고부담 비율은 지속되게 되었으며, 연금액의 특례수준은 해소되었다.

② 연금생활자 급부금법(年金生活者給付金法成立) (11월 16일)

연금생활자 급부금법은 사회보장 및 세제의 일체개혁의 내용들 중 하나로 2월 17일 각의 결정되었다. 그 내용은 고소득자의 연금액을 하향조정하고 저소득자의 연금액은 가산하며, 교부국채를 상환하는 등에 관한 개정안이다. 그러나 이러한 개정방안은 수정되어 저소득층의 고령자 및 장애인을 위한 급여수준 검토로 내용이 조금 바뀌어서 이루어졌다. 이에 월 소득액이 일정수준이 안되는 노령기초연금 수급자에게 추가적인 급여를 지급하는 것으로 법률안이 통과되었다. 본 법안은 2015년 10월부터 적용되고 있다.

③ 연금기능강화법(年金機能強化法成立) (8월 10일)

연금기능강화법 역시 사회보장 및 세제의 일체개혁의 내용 중 일부이다. 이는 2월 17일 각의 결정된 것으로 기초연금 국고부담을 소비세로 50% 지원, 연금 급여의 최소 가입기간 단축, 출산전후휴가 기간 중의 사회보험료를 면제, 유족기초연금을 부자(父子)가정까지 확대, 단시간노동자에 대한 후생연금 적용을 확대 하는 내용이다. 위의 개선방안은 국회에서 논의되는 과정에서 일부 수정되어 법안이 통과되었다. 따라서 기초연금 재정의 2분의1을 국고부담으로 항구화할 것이며, 연금의 수급자격기간인 최소가입기간은 현재 25년에서 10년으로 축소하여 2015년 10월부터 시행되고 있다. 산전후 휴가기간 중 사회보험료 면제는 2014년 8월 이전에 시행되었으며, 유족기초연금의 부자가정예의 확대는 2014년 4월부터 시행되었다.

④ 피용자연금 일원화법 (被用者年金 一元化法成立) (8월 10일)

피용자연금 일원화법의 내용은 2월 17일 각의 결정된 사회보장 및 세제의 일체개혁 내용 중 법안 내용과 같이 피용자연금을 일원화하려는 법안으로 후생연금과 공제연금을 일원화하려는 것이다. 본 법안은 2015년 10월부터 시행되었으며, 공제연금의 보험료를 인상하여 후생연금의 보험료율에 일치(상한 18.3%)시키고 공제연금에 있는 3층 부분은 폐지하는 것으로 법안이 통과되었다.

2. 영국

가. 영국 연금제도의 변천과정

- 1908년 : 최초로 무기여 노령연금제도 도입
 - 무기여 정액 급여로 자산조사 방식, 70세 이상의 저 소득자가 대상

- 1925년 : 보험료 기여방식으로 노령연금, 유족연금, 고아연금 도입
 - 연소득 £250 이상인 자와 육체 근로자 대상, 보험료 기여방식, 사용자와 근로자가 보험료 반씩 부담, 급여는 65세 ~ 70세까지 정액 지급

- 1946년 : 국민보험(National Insurance) 도입 - 정액기여 정액급여
 - 보편적 국가연금제도, 국민보험료(National Insurance)로 각종 국민보험급여 수급

- 1961년 : 부가연금제도(Graduated Retirement Pension)도입
 - 낮은 수준의 소득비례연금을 NI에 추가하여 이중체제 공적연금 제도 시행, GRP는 기업연금으로 적용대체(contract-out) 선택 가능

- 1978년 : 법정소득비례연금(Statutory Earnings Related Pension Scheme) 도입
 - GRP의 낮은 수준을 보완하기 위하여 기여와 급여수준이 높은 SERPS로 대체, 자녀돌봄 및 부모 양육 등에 대한 가사책임보호제도 도입

- 1986년 : 공적연금의 약화로 재정안정화 제고
 - SERPS의 적용 대체 대상을 개인연금까지 확대, SERPS 급여 수준 삭감

- 1995년 : 여성 노령연금 수급개시연령 현 60세에서 65세로 상향

- 1999년(법 개정, 2002년 적용) : 공적연금에 의한 저소득층 소득보장 강화 및 사적연금 강화
 - SERPS를 국가이층연금제도 (State Second Pension)로 개혁, 강화된 S2P로 저소득층 급여수준 상향 조정, 최저소득보장제도 (Minimum Income Guarantee) 도입

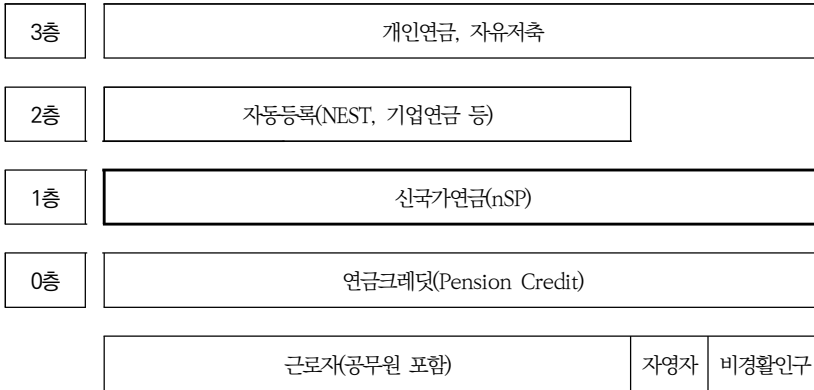
- 2002년 : MIG를 연금크레딧(Pension Credit)으로 대체
 - 개인이 사적인 저축액이 있을 때 공적소득보장의 급여 수준 하락 방지 위하여 저축 크레딧 도입

- 2007년 : 공적연금 급여수준의 적정화와 수급연령 상향 조정
 - 완전연금을 위한 기여기간이 남자 44년 여자 39년을 2010년부터 동일하게 30년으로 변경, 2012년부터 물가연동에서 소득(earnings) 연동으로 급여 조정 등 다수의 개혁

- 2008년 : 사적연금 가입의 활성화
 - 개인계좌제도인 퇴직연금(NEST: National Employment Saving Trust) 도입, 2011년부터 삼중잠금장치(triple lock) 적용
- 2011년 : 수급연령 상향 조정
 - 공적연금 수급연령 상향, NEST의 가입 대상 소득 기준과 보험료 부과 소득 구간을 인상
- 2014년 : 공적연금제도 통합
 - 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이층연금(S2P)를 신국가연금(new State Pension: nSP)으로 일원화 등 다양한 개혁

나. 현재 영국의 연금제도 체계

[그림 3-2-3] 영국의 현행 노후소득보장체계 (2016년 4월 이후)



주: 신국가연금은 남성은 1951년 4월 6일, 여성은 1953년 4월 6일 이후 출생자에게만 적용. 그 이전 출생자는 구제도에 적용됨.

1908년 처음으로 도입된 영국의 공적연금제도는 수 차례의 개혁을 거

치며, 현재의 제도로 발전되었다. 이러한 과정에서 1946년 국가보험(National Insurance)이 도입된 이후 2007년의 연금 개혁과 2014년의 연금 개혁이 가장 큰 연금 개혁들 중의 하나이다. 이에 본 장에서는 적정성 중심의 공적연금 개혁이 이루어진 2007년과 NEST가 도입된 2008년 연금 개혁을 살펴볼 것이다. 그리고 이중체계 공적연금이 단일체계의 공적연금(new State Pension)으로 바뀐 2014년의 연금 개혁을 중심으로 살펴 볼 것이다.

다. 2007년, 2008년 연금 개혁

1) 개혁 배경

1980년대부터 1990년대까지 영국 노후소득보장제도의 개혁 특징은 부가방식의 공적연금을 축소하고 적립방식의 사적연금을 강화한 것으로 요약할 수 있다. 특히, 1986년의 개혁은 법정소득비례연금(SERPS)의 급여수준을 인하하였으며, 사적연금 강화를 위한 다양한 인센티브를 제공하였다. 이와 같이 사적연금을 지속적으로 강화하는 개혁을 수행한 결과, 공적연금의 재정적 지속가능성에 대한 문제는 어느 정도 해결되었다. 그러나 이러한 개혁은 영국의 노인빈곤 문제를 심화시켰다. 부연하면, 사적연금 강화 정책으로 영국 금융 산업의 발전이라는 긍정적 측면이 있었음에도 불구하고, 이로 인하여 야기되는 문제점들 또한 지속적으로 제기되었다. Blake(2003)에 의하면, 1988년부터 1993년까지 기업연금 가입자들 중 약 50만 명이 개인연금으로 이전하였으며, 이들의 대다수는 상당한 규모의 손해를 보았다. 특히, 개인연금 회사가 기업연금으로부터 가입유인을 위하여 주 목표로 하였던 교사, 광부, 간호사, 경찰들 중 약 90% 정도는 개인연금 회사의 왜곡된 조언 때문에 옳기게 되었다고 보고하고 있

다. 즉, 이러한 기업연금에서 개인연금으로의 이전 과정에서 정부의 규제가 충분치 않았기 때문에 개인연금의 잘못된 판매의 문제(personal pensions mis-selling scandal)가 발생하게 되었다(Blake, 2003 ; 최영준 2011 ; 유호선 2013 ; 2020). 이러한 문제가 영국 사회에서 이슈가 되면서, 개인연금 회사는 총 135억 파운드의 거액을 보상금으로 사용하였다. 그럼에도 불구하고, 여전히 높고 복잡한 수수료 구조 등 개인연금에 관한 많은 문제점들이 발생하였다. 이러한 상황에서 1997년 블레어를 수장으로 하는 신노동당 정부가 선거에서 승리하면서 보수당에서 노동당으로 약 20여년 만에 정권교체가 이루어졌다(유호선, 2013 ; 2020).

영국 보수당이 진행하고 있는 지속된 연금 개혁 등으로 인하여 1995년 영국의 노인 빈곤율은 32%까지 급증하였다. 이와 같이 노인 빈곤 문제가 심화되어 사회문제로 대두되자, 1997년 블레어가 수장으로 있는 신노동당 정부는 연금 개혁의 첫 번째 목표로 노인빈곤 문제 해결을 제시하였다. 이러한 맥락에서, 우선, 1999년 SERPS를 개혁하였다. 즉, SERPS를 저소득층에 좀 더 유리한 국가 제2연금(S2P)으로 대체하였다. 그리고 중산층 이상 시민들을 대상으로는 사적연금을 통하여 노후소득보장을 강화하기 위한 목적으로 스택홀더연금을 새롭게 도입하였다. 이에 더하여, 연금 수급자들의 빈곤문제를 완화하기 위하여 최저소득보장제도(Minimum Income Guarantee)를 도입하였다. 그러나 MIG는 사적 저축이 있을 때 공적소득보장 혜택이 줄어들게 설계되어 있어서 이에 대한 문제가 제기되었다. 이에 이러한 문제를 완화하기 위한 목적으로 연금크레딧(Pension Credit)을 도입하였다. 이렇게 영국은 1997년 블레어가 이끄는 신노동당 정부에 의하여 정권이 교체되면서부터, 노후소득보장제도 개혁 방향에 조금씩 변화가 시작되었다. 이러한 변화의 기초는 2007년 연금 개혁(Pensions Act 2007)과 2008년 연금 개혁(Pensions Act

2008)으로 빛을 발하게 되었다.

2) 개혁 내용

이러한 상황에서 이루어진 2007년 연금제도의 개혁은 기초국가연금에 관한 개혁, S2P에 관한 개혁, 그리고 연금 수급연령 상향에 관한 개혁으로 크게 나누어 볼 수 있다(유호선, 2013 ; 2020). 첫째, 기초국가연금에 관한 개혁 내용은, 다른 선진국들과 달리, 재정안정화가 아닌 급여의 적정성에 초점을 맞추어서 이루어졌다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. ① 완전노령연금 수급을 위한 기간을 단축하여 간접적으로 급여수준을 상향조정하는 것이다. 완전노령연금을 위한 기여기간을 남성 44년 여성 39년에서 양성 모두 30년으로 2010년 4월부터 단축하였다. 영국의 연금제도는 보험료 기여기간에 비례하여 정액으로 급여를 지급하는 기초연금이다. 이에 완전노령연금을 위한 기여기간을 단축하면 결국 연금 급여수준이 증가하게 된다. ② 기존의 가사책임보호제도(HRP)를 국민보험 크레딧(National Insurance Credits)으로 확대 강화하였다. 이러한 개혁으로 인하여 노동시장에서 근로를 하지 않더라도 30년 이상 자녀 양육 혹은 노인 부양 등 돌봄노동을 하였다면 완전노령연금을 수급할 수 있게 되었다. 이는 여성 연금 수급권 강화에 크게 기여할 것으로 예상되었다(유호선 외, 2011).⁶²⁾ ③ 급여 연동제를 2011년 4월부터 물가(price)에서 소득(earnings)으로 개혁하였다. ④ 기초국가연금의 수급 조건 일부를 개선하였다. 부연하면, 개인은 기초국가연금의 수급을 위하여 보험료를 일정기간 기여해야 하는 조건이 있었다. 그러나 적격연수(qualifying years)의 일정 기간을 기여해야 하는 기초국가연금의 수급조건이 폐지되었다. 이러한 개혁으로 전 생애동안 돌봄노동만 수행하고 경제활동을 하

62) 영국의 크레딧 제도에 대한 상세한 내용은 유호선, 이지은(2011)을 참고할 수 있다.

지 않은 여성들도 크레딧만으로 기초국가연금을 수급할 수 있게 되었다.

S2P에 관한 개혁 내용은 다음과 같다. ① S2P에 크레딧을 도입하였다. S2P에서도 기초국가연금과 같이 자녀 양육과 노인 돌봄 등 돌봄노동에 대한 크레딧을 도입하였다. 이는 여성들의 S2P 수급을 증가를 야기하여, 여성 연금 수급권이 강화될 것으로 예상되고 있다. ② 공적연금 강화 방안의 일환으로 S2P의 적용대체(contract-out)를 금지하는 내용이다. 즉, 2012년 4월부터 S2P에서 스텝홀더연금, 개인연금 또는 DC형 퇴직연금으로의 적용대체(contract-out)가 금지되었다(유호선 외, 2011 ; 유호선 2013 ; 2020).

마지막으로 연금의 수급연령을 상향조정하였다. 이는 기초국가연금과 S2P 모두에 적용되는 개혁안으로 연금의 지속가능성 제고를 위하여 수급연령을 상향조정하는 개혁을 하였다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. ① 여성의 연금 수급 개시연령을 2020년까지 65세로 남성과 동일하게 조정하였다. ② 이후 기초국가연금의 수급연령을 2024년 4월부터 2046년 4월까지 65세에서 68세로 상향조정하였다. 부연하면, 여성의 연금수급개시연령을 65세로 남성과 동일하게 조정할 후, 연금 수급개시 연령을 남녀 동일하게 상향조정하는 것이다(유호선 외, 2011 ; 유호선 2013 ; 2020).

공적연금 중심의 2007년 개혁과 달리, 2008년의 연금 개혁(The Pensions Act 2008)은 사적연금에 관한 개혁이었다. 2008년 연금 개혁의 목표는 사적연금의 활성화이며, 이는 2006년 발간된 두 번째 백서인 “개인 계좌 : 저축을 위한 새로운 길(Personal Accounts : a new way to save)”에서 언급된 내용을 바탕으로 이루어졌다. 이러한 2008년 연금 개혁 내용은 다음과 같다. ① 사적연금 가입활성화를 목표로, 2012년부터 2층 연금제도에 자동으로 가입되는 개인계좌제도(National

Employment Savings Trust)를 도입하였다. 이러한 NEST는 2012년부터 적격 기업연금에 가입되어 있지 못한 22세에서 연금수급 연령까지의 모든 근로자에게 적용되는 것이다. 즉, NEST는 S2P 혹은 이로부터 적용대체되어 있지 않은 모든 근로자들을 자동적으로 가입시키는 제도이다. 그러나 NEST에서 근로자는 가입 후 탈퇴의 선택이 가능하다. NEST의 보험료는 사용자, 피용자 그리고 정부가 분담하는 형태이다. 즉, 모든 사용자는 최소 3%를 기여하도록 요구되며, 피용자가 4%를 기여하고, 정부는 세제혜택의 형태로 약 1%를 보조하고 있다. ② 2012년 4월부터 S2P로부터 적용대체를 폐지하였다. 즉, S2P에서 DC의 기업연금, 스택홀더연금, 그리고 개인연금으로의 적용대체를 폐지하였다. 그러나 DB 형태의 기업연금으로의 적용대체는 가능하다.

라. 2014년 연금 개혁

1) 개혁 배경

영국은 2004년과 2005년 연금위원회의 제안을 수용하여 2007년과 2008년 두 차례의 연금개혁을 수행하였다. 이 당시 연금위원회에 의하여 진단된 연금제도의 문제점은 노후를 위한 낮은 수준의 저축, 제도의 복잡성, 제도의 불평등(특히, 여성들의 낮은 연금 수준), 지속가능성(세대 간 형평성 및 지속가능성)이었다(DWP, 2013). 이러한 문제들을 완화하기 위하여, 2007년과 2008년 앞서 살펴본 다양한 개혁을 수행하였다. 그러나 영국은 아직까지 연금제도에서 해결해야 할 과제를 가지고 있었다. 이 당시 영국 정부가 진단한 영국 연금제도의 문제점은 복잡성과 불확실성, 자산조사를 필요로 하는 급여의 종류가 많은 문제, 그리고 불평등이었다.

이는 연금위원회에서 제기된 연금제도의 문제점들 중 2007년과 2008년의 연금 개혁에도 불구하고 아직 해결되지 못한 혹은 미진한 과제들이었다. 복잡성과 불확실성은 영국의 연금제도가 가지고 있는 매우 오래된 숙제로 2007년의 개혁에도 불구하고 해결되지 못한 내용이다. 영국의 연금제도는 집권당이 바뀔 때마다 바뀌는 제도 중 하나이며, 이러한 이유로 제도가 매우 복잡하게 구성되어 있다. 그리고 이러한 제도의 복잡성은 개인들이 향후 얼마의 연금을 받을 수 있는지 예측을 어렵게 하고 있다. 즉, 불확실성의 문제를 야기하는 것이다. 다음으로 영국의 노후소득보장제도는 자산조사를 거쳐야만 수급이 가능한 급여들이 많이 있으며, 이로 인하여 제도의 복잡성과 불확실성은 더욱 심화되고 있다. 이 당시 영국의 노후소득보장제도 중 자산조사를 통하여 수급할 수 있는 급여는 연금크레딧(Pension Credit : Guarantee Credit + Savings Credit), 주택수당, 지방세 급여(Council Tax Benefit) 등이 있었다. 특히, 전체 연금 수급자들 중 약 40%는 연금크레딧 중 저축크레딧을 수급할 수 있을 정도로 자산조사를 통한 연금크레딧 수급자 수가 큰 비중을 차지하고 있었다(DWP, 2013). 연금크레딧과 기초연금과의 이러한 관계는 제도를 더욱 복잡하게 할 뿐 아니라, 은퇴 후 연금 수급자들이 국가로부터 얼마를 받을 수 있는지 예상도 어렵게 하고 있었다. 마지막으로 아직까지 남겨진 문제는 불평등의 문제였다. 여성과 남성 사이의 연금 불평등은 상당히 심각한 문제였으며, 이는 2050년 이후에야 해소될 것으로 전망되었다. 또한 자영자들은 S2P에 가입할 수 없었기 때문에 이들의 노후소득보장 문제가 제기되었다(DWP, 2013).

이러한 상황에서 “21세기를 위한 국가연금 (A state pension for the 21st century)”이라는 보고서가 발간되었으며, 영국 정부는 국가연금의 개혁을 위한 두 가지 선택지를 제시하였다. 첫 번째는 모수개혁 방안으로

추가 국가연금의 급여수준 상향이었으며, 두 번째는 구조개혁 방안으로 국가연금과 S2P를 하나로 통합하는 방안이었다. 영국 정부는 두 가지 방안 중 후자를 선택하였다. 이는 연금제도를 단순화할 수 있으며, 저축을 제고할 수 있다고 판단하였기 때문이다(DWP, 2013).

2) 개혁 내용

이러한 배경에서 이루어진 2014년 연금 개혁 내용은 다음과 같다. 첫째, 공적연금제도를 통합하였다. 기존의 제도인 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이층연금(S2P)을 통합하여 신국가연금(new State Pension: nSP)으로 일원화하였다. 이러한 공적연금제도의 통합 개혁은 신규수급자에게만 적용되도록 하였다(DWP, 2013). 둘째, 피부양 배우자 연금제도를 폐지하였다. 이는 재정안정화 차원에서 이루어졌다. 즉, 전업주부를 주 대상으로 운영되었던 피부양 배우자 연금을 폐지하는 대신 확대 강화된 크레딧 제도를 지속적으로 유지함으로써 전업주부들의 노후소득보장을 유지하려는 의도였다(DWP, 2013). 셋째, 공적연금 수급연령을 상향 조정하였다. 수급연령의 상향 조정은 재정안정화를 목적으로 이루어진 개혁이었으며, 2028년까지 66→67세로 상향 조정할 예정이다. 이는 공적연금의 수급연령 상향 일정을 앞당긴 개혁으로, 이전의 연금 개혁에 의하여 공적연금의 수급연령은 2034년과 2036년 사이에 67세, 2044년과 2046년 사이에 68세까지 상향 조정할 계획이었다. 그러나 2014년 연금법 개정으로 2026년~2028년 사이 67세까지 상향조정하는 것으로 계획이 앞당겨졌다. 또한 2015년부터 5년마다 정기적으로 기대여명과 연계하여 연금수급 연령의 상향 조정을 검토하게 하였다(DWP, 2013). 넷째, 완전연금 수급을 위한 가입기간 상향 및 최소가입기간 설정하였다. 최소

가입기간은 10년으로 다소 길게 설정하였으며, 완전연금 수급을 위한 가입기간을 30년에서 35년으로 강화하였다. 이 역시 재정안정화를 위한 개혁 방안이었다(DWP, 2013). 다섯째, 저축 크레딧(Savings Credit)을 폐지하였다. 2016년 4월부터 연금수급연령 이상 저소득자에게 보장 크레딧(Guarantee Credit)만 지급하며, 기존에 제공하였던 저축크레딧은 폐지하였다. 여섯째, 공적연금을 일원화함으로써 기존에 유지되었던 적용대체(Contracting-out)제도를 폐지하였다. 마지막으로 기업연금을 확대하였다. 2012년부터 시행되고 있는 자동가입(auto-enrolment)에 기초한 개인계좌제도(PA: Personal Accounts)를 전면적으로 확대하였을 뿐 아니라, 기업연금을 확대하고 있다. 즉, 2014년 연금 개혁으로 BSP와 S2P가 일원화되었으며, 이에 따라 2층 공적연금인 S2P에서 DB형 기업연금에 한정하여 허용되었던 적용대체제도도 함께 폐지되었다. 또한 2층 사적연금에서 자동등록 방식이 도입되면서 모든 사업장들은 근로자들을 근로지 연금(Workplace Pension - NEST 포함)에 가입시켜야 하는 의무가 발생하였다. 이는 2007년 연금법 개정 이후 지속적인 연금 개혁으로 공적연금과 사적연금이 공존하여 선택 가능하였던 2층의 연금이 사적연금으로 대체되었음을 의미한다(DWP, 2013).

2014년 연금 개혁의 목적은 기초국가연금의 역할 강화를 통해 노인 대상 선별적 공공부조제도인 연금크레딧에 부여되는 재정적 부담을 줄이고 기업연금 및 개인연금 등 사적연금의 역할을 강화하는데 있었다. 그리고 궁극적 목적은 인구고령화에 따른 공적연금의 재정불안정 문제를 조기에 완화시키는데 있었다.

3. 캐나다

가. 캐나다 연금제도의 변천과정

- 1951년 : 노령보장법(Old Age Security Act) 제정으로 1952년부터 OAS(Old Age Security) 시행
- 1966년 : 소득비례연금인 캐나다 연금제도(Canada Pension Plan: CPP) 및 퀘벡연금제도(Quebec Pension Plan: QPP) 시행
- 1967년 : OAS 보충을 위한 소득보충보장제도(Guaranteed Income Supplement: GIS) 도입
- 1975년 : 배우자수당제도(Spouse's Allowance: SA) 도입, 2000년 이후 수당(Allowance) 및 유족배우자수당제도로 재편
- 1989년 : OAS에 고소득층 급여반납제도(clawback) 도입
- 1996년 : OAS의 적용 범위에서 일부 고소득층 제외
- 1998년 : CPP 재정 안정화 및 투자정책 확립을 위한 제도개혁
- 2000년 : OAS와 CPP 적용이 동성의 관습법상의 파트너에게 확대
- 2009년 : 조기연금의 감액과 연기연금의 증액율을 2016년까지 점진적으로 조정하여 급여형평성을 제고하도록 함("Economic Recovery Act," Dec. 12, 2009)
- 2016년 : 중산층의 노후소득을 강화하기 위한 CPP의 급여적정성을 강화하는 개혁 단행

나. 현재 캐나다의 연금제도 체계

[그림 3-2-4] 캐나다의 현행 노후소득보장체계

3층	개인연금(Registered Retirement Savings Plan, RRSP)		
	기업연금(Registered Pension Plan, RPP) (RPP의 일부는 RRSP로 전환 가능)		
2층	캐나다 연금플랜(Canada Pension Plan, CPP)		
1층	기초연금(Old Age Security, OAS) 보충연금(Guaranteed Income Supplement, GIS)		
	근로자(공무원 포함)	자영자	비경활인구

출처: Frederick Vettese, 2016

캐나다의 CPP는 유럽 국가들에 비하여 비교적 늦은 시기인 1966년 도입되었다. 물론 1951년부터 OAS를 도입하여 운영하고 있었으나, 소득 비례연금제도는 다소 늦게 도입되었다. 이후 CPP는 그 역할을 충실히 수행하여 큰 개혁 없이 지속되고 있었으나, 2016년 상당히 큰 규모의 개혁이 이루어졌다. 이에 본 장에서는 CPP의 2016년 개혁을 중심으로 살펴볼 것이다.

다. 2016년 연금 개혁

1) 개혁 배경⁶³⁾

1966년에 도입된 CPP는 캐나다 노인 빈곤율을 낮추는데 매우 큰 공헌을 하였다(Vettese, 2016). 물론 이는 CPP 단독의 도입 효과라기 보다 캐나다 다층노후소득보장제도들의 시너지 효과의 결과물이지만, CPP의 역할은 매우 중요하였다. 그 결과 1976년 노인 빈곤율(Low Income Cut-off, LICO)은 30%까지 하락하였으며, 이는 2011년 5.2%까지 낮아졌다. 그리고 이러한 5.2%에 속하는 노인들은 노후소득보장의 제도권으로 유인하여 빈곤율을 낮추기에는 쉽지 않은 사람들이었다. 이들의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 캐나다에서의 거주기간이 짧은 이민자로 완전 OAS 혹은 GIS를 받을 수 없는 사람들이다. 또한 약 150,000명의 사람들은 GIS의 수급 대상이나 이를 신청하지 않는 사람들이다. 그리고 일부는 어린 손자녀를 돌보는 조부모들로 추정되고 있다. 이에 현재 캐나다의 노인빈곤율은 더 이상 낮아지기 어려운 수준인 것으로 파악되고 있었다 (Vettese, 2016). 또한 이 당시 캐나다의 공적연금인 1층과 2층(CPP + OAS + GIS)의 급여를 합쳐서 살펴보면, 노인들 중 소득수준이 하위 20%인 1분위에 속하는 이들은 공적연금을 통하여 은퇴 이전 소득의 100% 보다 많은 수준의 급여를 받았으며, 2분위 사람들은 약 100% 정도의 급여를 받았다(Vettese, 2016). 즉, 2016년의 CPP 개혁 이전에도 CPP를 포함한 캐나다 공적연금은 그 기능을 성공적으로 수행하고 있었다.

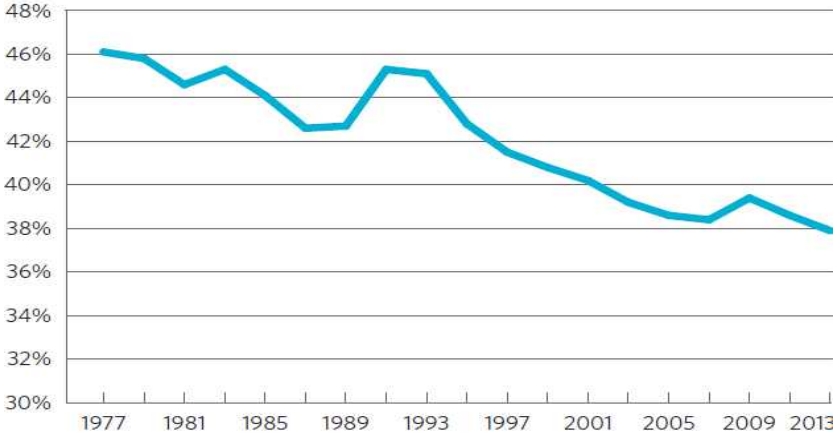
그러나 이것은 CPP가 결점없이 완벽하다는 것을 의미하지 않았다. 이 당시 제기되고 있었던 CPP의 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 이 당시 9.9%인 CPP 보험료율은 급여수준에 비하여 상당히 높은 수준이었다. 이 당시 급여수준에 적합한 보험료율은 약 6% 정도로 예상되었다. 둘째, 저

63) 캐나다의 2016년 개혁 배경은 〈The Canada Pension Plan : Part 1 - Past and Present〉, Frederick Vettese, 2016을 참고하여 작성하였다.

소득의 연금 수급자들은 CPP에의 가입을 통한 급여 수급에 부정적이였다. 이는 GIS의 환수(claw-back) 제도에 기인한다. 셋째, 고소득자들 역시 CPP가 공정하게 이루어진다고 생각하지 않았다. 이는 그들이 수급하는 CPP 급여는 모두 과세가 되는 반면, 기여한 보험료는 소득공제가 이루어지지 않기 때문이였다(Vettese, 2016).

CPP에 대한 위와 같은 소소한 불만이 있었으나, 이를 제외한 많은 수의 사람들은 CPP를 강화하자고 지속적으로 주장하였다. 즉, 캐나다 은퇴자 협회(the Canadian Association of Retired Persons) 및 캐나다 노총(the Canadian Labour Congress)은 CPP를 보다 확대하자고 끊임없이 주장하였다(Vettese, 2016). 또한 캐나다 정부 역시 그들의 공적연금 목표를 수정하려는 생각을 가지고 있었다. 즉, 캐나다 정부는 공적연금의 목표를 최저소득보장을 통한 빈곤완화에서 은퇴이전 소득에 보다 가깝게 적정 수준의 급여를 지급하는 것으로 보다 높이려하였다(Vettese, 2016). 그리고 이는 3층의 사적연금보다 공적연금의 강화를 통하여 이루려 하였다. 이는 캐나다의 경우 기업연금의 가입율이 매우 낮게 나타나는 반면, 공적연금에 대한 신뢰도가 높기 때문이였다. 특히, 캐나다의 경우, 앞에서 살펴보았듯이, 공적연금에 의한 저소득층(소득 1분위 & 2분위)의 노후소득보장은 상당히 잘 이루어지고 있다. 그러나 캐나다의 경우 소득비례 공적연금에 의한 중산층 및 그 이상의 노후소득보장은 OECD와 G20 국가들 중 하위권에 위치하고 있었다(Vettese, 2016). 이러한 이유로 캐나다 정부는 CPP를 강화하기 위한 결정을 하였으며, 이는 2016년 연금 개혁으로 이어졌다.

[그림 3-2-5] 캐나다 기업연금 가입률



자료 : 캐나다 통계청 ; Vettese, 2016

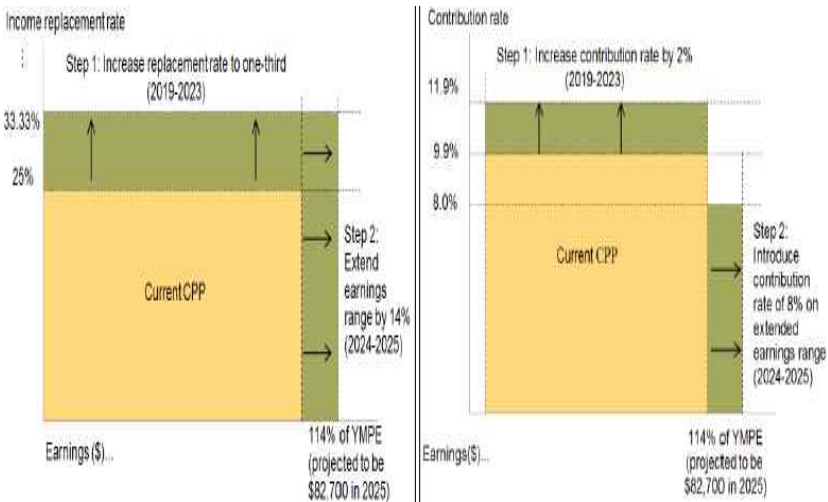
2) 개혁 내용

2016년 CPP의 개혁 내용 중 가장 중요한 것은 급여수준과 보험료율의 상향이다. 앞서 살펴보았듯이, 캐나다에서는 CPP를 강화하자는 주장이 지속되었다. 이는 중산층들이 그들의 노후소득을 강화하기 위한 목소리였다. 이에 우선 CPP의 소득대체율을 25%에서 33%로 8% 상향조정하였다. 이는 40년 가입 시 받을 수 있는 노령연금 기준의 소득대체율이다. 둘째, CPP 보험료율 및 연금보험료 부과를 위한 기준소득인 YMPE(Year's Maximum Pensionable Earnings)를 상향조정하였다. 보험료율은 2019년부터 0.3% 인상을 시작으로 2023년까지 11.9%로 상향 조정할 계획이다. 그리고 연금보험료 부과를 위한 기준소득인 YMPE(Year's Maximum Pensionable Earnings)은 100%에서 114%까지 상향조정할 계획이다. 따라서 2023년으로 예정된 소득대체율과 보험료율의 인상이 마무리된 후 연금보험료 부과 상한소득을 2024년부터 2025년까지

14%(\$58,700 → \$82,700) 인상할 예정이다. 2020년 현재 연금보험료 부과를 위한 기준소득은 연 \$3,500 이상 \$58,700이다.

이러한 개혁 내용을 정리하면 다음의 표와 같다. 우선, 1단계로 2023년까지 CPP의 소득대체율을 33%로 보험료율은 11.9%로 상향조정한다. 그리고 2단계로 연금보험료 부과를 위한 기준소득인 YMPE(Year's Maximum Pensionable Earnings)를 100%에서 114%까지 상향조정할 것이다. 그러나 2024년 이후 연금보험료 부과는 YMPE 100% 소득까지 11.9%를 부과하며, 증가된 YMPE 100~114%까지의 소득에는 8%의 보험료만 부과할 계획이다.

[그림 3-2-6] 2016년 CPP개혁 내용 및 조정계획



자료 : Finance Canada 2016 ; Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from Canada and Internationally, 2017, OSFI & BSIF

〈표 3-2-3〉 YMPE 상향 조정 계획

(단위: \$, %)

년도	YMPE 상향 예정액(A)	개혁 이후 YMPE(B)	A대비 B비중(%)
2018	58,000	58,000	100
2019	59,700	59,700	100
2022	61,500	61,500	100
2021	63,500	63,500	100
2022	65,600	65,600	100
2023	67,800	67,800	100
2024	70,100	74,900	107
2025	72,500	82,700	114

자료 : Department of Finance Canada

〈표 3-2-4〉 YMPE를 기준으로 구분되는 보험료율 상향 조정 계획

(단위: %)

년도	YMPE 아래 보험료율 상향 스케줄	YMPE 위 보험료율 상향 스케줄
2018	0.0	0.0
2019	0.3	0.0
2022	0.6	0.0
2021	1.0	0.0
2022	1.5	0.0
2023	2.0	0.0
2024	2.0	8.0
2025	2.0	8.0

자료 : Department of Finance Canada

제3절 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 연금제도 운영 현황⁶⁴⁾

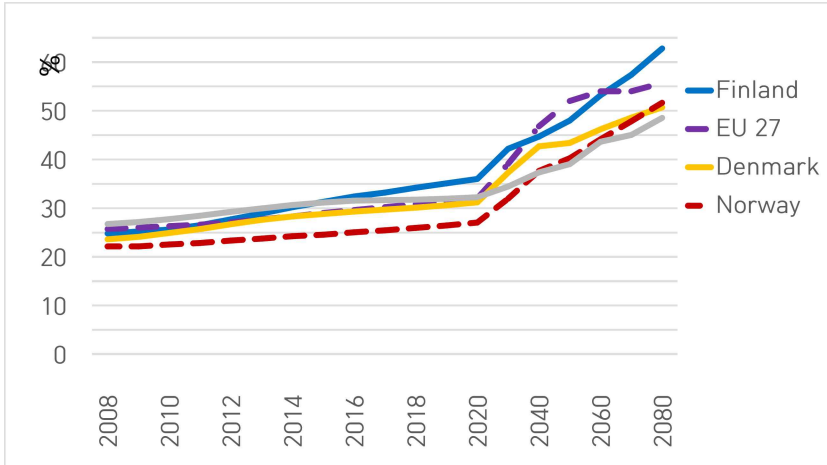
1. 요약문: 노르딕 국가들의 연금제도 현황: 지난 20년 동안 노르딕 국가들의 공적 연금 개혁에 대한 평가⁶⁵⁾

노르딕 국가들은 사망률과 출산율이 떨어지면서 기대수명은 늘어날 것으로 예상됨에 따라, 심각한 인구 고령화 문제에 직면하고 있다. 이러한 추이는 연금재정에 대해 부정적으로 작동하면서 젊은 세대가 더 많은 은퇴자를 부양해야 함을 의미하여 연금제도를 운영하기 위해 근로 연령층의 부담을 증가시키게 된다. 은퇴자를 부양해야 할 근로자 수가 적어진 상황에서도 연금제도를 지속 가능하게 하기 위한 선택지들은 쉽게 받아들이기 어려운 정책 수단들 뿐이다: 은퇴자에게 더 적은 액수의 연금을 지급하거나, 또는 근로 세대에게 더 높은 세금을 부담시키거나, 아니면 이 두가지 정책 수단들을 적절하게 혼합하여 운영하는 방법들이 가능한 정책 수단들이기 때문이다. 본 장에서는 연금 수급자를 부양해야 할 미래 세대의 요구를 충족시키면서도 연금제도의 지속 가능성과 연금 급여 적절성 목표를 달성하기 위해 노르딕 국가들인 덴마크, 핀란드, 노르웨이 및 스웨덴이 채택한 로드맵들의 유사점과 차이점을 정리해 보고자 한다.

64) 제3절의 내용은 Finnish Centre for Pensions의 Mika Vidlund가 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

65) 본 요약문은 제3절의 저자인 Mika Vidlund가 작성한 영문 요약문을, 본 프로젝트 책임자인 한국보건사회연구원 윤석명 박사가 독자들의 이해를 돕기 위해 노르딕 국가들의 연금제도 전반에 대한 이해를 바탕으로 올바른 이해가 필요한 부분들에 대해서는 **부가적인 설명을 추가**하면서 가독성을 높일 수 있도록 **의역하였음을** 밝히는 바이다. 여기서 지칭하는 노르딕 국가들은 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴에 국한된다. 통상 노르딕 국가로 분류되고 있는 아이슬란드는 적은 인구 규모 등을 고려하여 본 연구 대상에서 제외시켰다.

[노르딕 국가들의 노인 부양비 (15~64세 인구 대비 65세 이상 인구)]



자료: Eurostat

가. 연금제도 설계 (Design of pension systems)

노르딕 국가들에서는 모든 근로자와 자영업자에 대한 포괄적인 연금 제도 적용이 이루어지고 있다. 노르딕 국가들 연금 제도의 주요 원칙으로는 평생 소득 (lifetime earnings)의 원칙에 기반하여 운영한다는 점이다. 덴마크의 경우에는 자영업자의 소득비례연금제도가 자발적인 가입 원칙(voluntary pensions)에 따라 운영된다는 특징이 있다. 모든 노르딕 국가들이 최저연금(minimum pension)을 소득비례연금 액수와 연계시키는 방향으로 제도운동을 변경하였다. 덴마크를 제외한 모든 노르딕 국가들이 과거 보편적으로 지급하던 기초연금(national pension)을 폐지하고, 대신에 소득비례 연금이 전혀 없거나 적은 액수의 소득비례연금 수급자로 한정하여 운영하고 있다(targeted for those with no or meager earnings-related pensions).

노르딕 국가들이 처한 연금 주변 환경이 지난 20년 동안의 연금 개혁으로 인해 과거에 비해 크게 바뀌었다. 가장 급진적인 개혁으로는 소득비례연금을 부담수준과 관계없이 사전에 설정한 급여율을 지급하던 확정급여(DB, Defined benefit)에서 가입자 자신이 기여한 만큼만 지급하는 확정기여(DC, Defined contribution) 제도로 변경한 스웨덴에서 이루어졌다. 노르웨이의 연금 개혁은 전통적인 운영 방식으로부터 탈피(path-breaking)한 스웨덴 연금 개혁에 크게 영향을 받아, 소득비례연금제도가 스웨덴과 유사한 명목확정기여(NDC, Notional Defined Contribution)로 운영되고 있다.

반면에 핀란드는 전체 연금체계를 점차적으로 변화시키는 수차례의 점진적인 개혁들(piecemeal reforms)을 통해 재구조화되고 있다. 스웨덴과 노르웨이와 달리 핀란드는 아직도 확정급여(DB) 제도를 유지하고는 있으나, 실질적인 작동 원리 측면에서는 이들 국가가 채택하고 있는 명목확정기여(NDC) 제도와 유사한 제도를 도입하였다. 구체적으로 연금 급여산정 기준을 지속적으로 평생 근로소득에 연계시키되, 기대여명계수(life expectancy coefficient)를 통해 늘어나는 기대수명만큼 연금 급여액을 자동으로 삭감하는 조치를 취함으로써, 실제 연금재정에 미치는 영향 측면에서 스웨덴과 노르웨이가 도입한 명목확정기여제도와 유사하게 제도를 운영하고 있기 때문이다. 여타 노르딕국가들과 비교할 때 핀란드는 매우 특이한 연금체계를 구축하고 있다. 법정 연금제도(statutory pension)가 보편적인 제도 적용을 달성하고 있다 보니, 자발적인 가입 원칙의 보충적인 연금제도(voluntary supplementary pension)에 대한 사회적 필요성이 매우 적은 편이다. 핀란드와 달리 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서는 보충적인 적립방식의 사적 직역연금(funded private supplementary occupational pensions)에 대한 중요성이

커지고 있다.

덴마크에서 연금 개혁과 관련된 주요 스토리는, 적어도 표면적으로는, 제도 안정성과 현상 유지(more about stability and status quo)에 초점이 맞추어져 있다. 전체 노후소득 중에서 확정 기여형의 직역연금의 상당한 비중을 차지하고 있는 상황에서, 날이 갈수록 더 많은 근로자들이 기초연금의 부가급여 부분(supplementary part of national pension) 감액과 연동되고 있는 소득비례연금에 대한 비중이 커지면서, 거주에 기반한 최저연금(residence based minimum pension)의 비중이 축소되고 있다. 노르딕 국가들의 연금체계에 대해 우리가 알고 있는 일반적인 상식과 달리, 덴마크 연금체계는 이미 상당부분 민영화가 되어있다 (has largely been privatized). 전체 노후소득에서 사적연금의 비중을 더 높이는 방향으로의 변화, 또 근로자들의 노후소득 대부분을 사적연금에 의존하는 방향으로 덴마크의 연금체계가 변화하고 있기는 하나, 저소득층의 경우에는 앞으로도 여전히 국가가 운영하는 다양한 형태의 법정연금(statutory pensions)이 가장 중요한 노후소득원으로 남아 있게 될 것이다.

핀란드에서는 소득비례 연금에 관한 내용들이 기본적으로 연금법에 의해 결정되나, 연금제도에 관한 주요 원칙들이 주로 노동조합, 사용자 단체와 정부의 협상을 통해 합의된다. 이는 핀란드에서의 연금 개혁 과정이 소위 말하는 노사정 관리 모형(tripartite administrative model)을 따르고 있음을 의미한다. 여타 노르딕 국가들의 경우에는 노동시장 파트너들, 즉 노조와 사용자 단체가 핀란드처럼 연금 개혁 과정에서 큰 비중으로 참여하지 않고 있다는 차이점이 있다.⁶⁶⁾

66) 핀란드에서 작동하고 있는 노사정 모형이 자칫 우리나라에서 잘못 이해될 소지가 있다고 판단되어 핀란드 연금 개혁과정에서 실제 발생하였던 사례를 소개하고자 한다. 이하 기술 내용들은 본 프로젝트 책임자인 윤석명 박사가 2012년과 2016년 헬싱키에 소재한

노르딕 국가들이 설정한 연금구조개혁에서 주된 목표는 무엇보다도 노동시장 참여 유인을 높여 재정적인 측면에서 장기적인 관점에서의 연금제도 지속 가능성을 높이는 것이다 (improve the long run fiscal sustainability of the pension system). 은퇴연령의 연장, 기대수명 증가에 따른 연금급여 조정, 과거 남용되었던 조기퇴직의 통로 폐지 및 고용된 상태로 노동시장에 더 오래 머무르게 할 다양한 유인 제공 등을 통해 근로기간을 연장(prolong the average working lives)할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이러한 조치들은 평균수명이 늘어나는 상황에서도 연금 제도의 지속 가능성과 함께 연금급여의 적절성을 유지할 수 있는 가장 중요한 전제 조건들이라고 할 수 있다. 모든 노르딕 국가들이 상당한

Finnish Centre for Pensions의 본부를 방문했을 때, 2018년 연금 개혁을 추진하기 위한 노사정 대화의 Coordinator 역할을 담당하였던 Finnish Centre for Pensions의 Ismo Risku (Head, Department of Plannings)가 직접 설명해 준 내용에 근거한다. Ismo Risku는 본 절을 작성한 Mika Vidlund의 직장 상사이면서도 가장 가까운 직장 동료 중 한 사람이다.

이하 기술되는 내용들은 지난 20년 동안의 핀란드 연금 개혁들 중에서 매우 중요한 의미가 있는 2018년 연금 개혁과정에서 보여 준 중요한 의사결정 과정과 관련된 내용들이다. 2012년 개혁을 통해 보편적으로 지급하던 기초연금을 저소득층 중심의 선별적인 제도로 개편하고 소득비례 연금의 급여 지급율을 축소하였음에도, 연금제도의 지속 가능성이 현저하게 떨어진다고 판단한 핀란드 정치권은 2018년 연금 개혁의 필요성에 대해 합의하였다고 한다. 2012년 핀란드 정치권에서 2018년 추가적인 개혁 필요성에 대한 합의를 이룰 당시에, 2018년에 구체적으로 어떤 개혁이 이루어질 지에 대해 결정된 내용은 없었지만, 어찌되었던 2018년 추가적인 연금개혁을 단행하기로 2012년에 핀란드 정치권이 합의하였던 것이다.

이러한 합의를 추진하기 위해 핀란드의 노사정 모형이 가동되었으며, 이 노사정 모형의 Coordinator 역할을 수행하였던 Risku Ismo가 2016년 헬싱키에서 윤석명 박사에게 설명해 준 내용은 매우 신선했다. 2018년 개혁의 주요내용이 기대여명계수 (life-expectancy coefficient) 도입을 통한 연금 급여의 삭감에 있다 보니, 노사정 협의에 참여한 일부 구성원들이 거부 의사를 분명히 하였다고 한다. 개혁을 거부했던 노사정 구성원은 다른 아닌 공무원과 대학교수 등 전문직을 대표하는 집단이었다고 한다. 이러한 움직임에 대해 한국의 경우에 대입할 경우 양대 노총과 경영계를 대표하는 노사정 구성원들이, 개혁을 거부하는 세력들에 대해 나라의 장래를 걱정하지 않는 집단이라고 비판하면서, 2018년 개혁내용에 대해 찬성함에 따라 매우 급진적인 2018년 개혁이 이루어질 수 있었다고 한다. 전체 노사정 구성원들 중에서 노조와 경영계의 비중이 높아 가능했다고 한다. 참고로 핀란드는 일반 국민대상의 연금제도와 공무원 등 특수지역연금이 별도의 제도로 관리되고 있기는 하나, 민·관에게 동일한 연금 지급율을 지급하는 Common pensions 체계로 운영되고 있다.

규모의 연금 적립금을 확보하고 있음에도 법정연금제도들(statutory pension schemes)은 세대간 연대 계약(intergenerational solidarity contract)에 입각하며, 주로 부과방식(PAYGO)으로 재원을 조달하고 있다.⁶⁷⁾

높은 노동시장 참여율과 과거에 비해 연장된 근로기간은 근로인구가 감소하는 상황에서 연금받는 기간이 늘어나는 것을 의미하는 고령사회가 초래할 문제점들을 상당부분 상쇄할 수 있을 것이다. 노르딕 국가들의 경우에는, 여타 국가들에 비해 특히 여성과 고령 근로자의 고용율이 높다는 특징이 있다. 노르딕 국가들의 고용율은 OECD 회원국들 중에서도 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 최근 20년 동안 모든 노르딕 국가들에서 55-64세 연령층의 고용률이 증가했다. 특히 핀란드의 경우에는 여성의 고용률이 남성보다 더 높다는 점이 주목할 만한 대목이다.

나. 연금급여의 적정성 (Pension adequacy)

노르딕 국가 모두 소득 불평등과 빈곤율이 매우 낮다는 특징이 있다. 덴마크와 노르웨이는 모두 비교적 관대한 수준의 최저 보호수준(minimum protection)을 제공하는 방식으로 제도를 운영되고 있다. 덴마크와 노르웨이에서는 총연금(gross pension) 기준으로 최저연금이 각각 평균 임금의 약 35%와 33%인 반면에, 핀란드와 스웨덴에서는 평균

67) (역자 주) 여기서 의미하는 세대간 연대 계약과 재정방식으로서의 부과방식에 대한 정확한 이해가 필요하다. 2018년 연금개혁을 통해 기대여명계수를 도입한 핀란드 소득비례연금의 급여율, 즉 소득대체율은 장기적으로 우리 국민연금과 유사한 44% 수준으로 하락할 예정이다. 이 정도의 연금급여를 지급하기 위해 현재 핀란드 소득비례연금은 24.4%의 보험료를 납부하고 있으며, 우리나라에 비해 출산율이 훨씬 높은 수준임에도 장기적인 관점에서 30% 정도의 보험료 부담을 예상하고 있다. 이처럼 높은 보험료를 부담하고 있음에도 불구하고 100% 적립이 이루어지지 않는다는 측면에서 부과방식이라는 용어를 사용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

임금의 24% 수준이다. 스웨덴은 가처분소득 기준으로 빈곤선 아래에 위치한, 즉 빈곤한 65세 이상 인구 비율이 가장 높다. 반면에 덴마크 연금모형은 빈곤율을 줄이는 데 있어 성공적으로 대처해 오고 있다. OECD의 정의(2020c)에 근거한 65세 이상 노인의 상대빈곤율은, 2018년 기준으로 덴마크가 3%, 노르웨이는 4%에 불과한 반면에, 핀란드가 7%이며, 스웨덴은 11%로 노르딕 국가들 중에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

최근 OECD 계산 결과 (2019)에 따르면 스웨덴의 경우 NDC 제도 도입으로 인해 이 개혁의 직접적인 영향을 받는 퇴직자 집단의 이론적 연금 소득대체율이 상당히 낮아질 것으로 전망되고 있는 반면에, 노르웨이는 유사한 NDC 개혁을 단행하였음에도 개혁의 영향을 받는 퇴직자 집단의 소득 대체율 하락이 훨씬 적을 것으로 나타나고 있다. 지난 20여년 동안의 연금 개혁에도 불구하고 핀란드와 덴마크에서는 연금 소득대체율의 변화가 비교적 적다. 젊은 세대가 더 오래 일하고 은퇴 시점을 늦출 경우에는, 최종임금 대비 연금 소득대체율 측면에서 현재의 노인세대와 유사한 수준의 연금 혜택을 받을 것으로 예상된다.

모든 노르딕 국가들이 근로자 - 우리나라 국민연금의 경우 사업장 가입자에 해당 - 와 비교할 때, 자영업자의 연금제도 적용 범위와 연금액 수준 측면에서 우려를 공유하고 있다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서 자영업자는 보충적 직업연금 제도에 대한 접근성 측면에서 불이익을 받고 있다. 직역연금제도가 의무화된 노르웨이에서조차도 자영업자는 제도 적용으로부터 제외되고 있다. 최근 들어서 노르웨이와 덴마크 연금정책의 초점은 사적연금 저축에 가입하지 않을 유인들을 제거하는 데 맞추어져 있다. 핀란드에서는 자영업자가 직장 가입자와 동일한 조건으로 연금을 받도록 설계되어 있음에도, 노년기에 노후생활에 충분한 수준의 연금을 확보하지 못할 위험에 노출되어 있다. 직장 근로자와 달리 자영업자는 소득

비례연금 소득 기준의 적정수준을 설정할 때 자신들의 연금을 관리하는 기관들과 협상한다. 여기서 말하는 연금 소득기준의 적정수준은 자신들의 노동 투입량에 상응해야 한다. 부연하면, 자영업자가 자신이 수행하고 있는 일과 동일한 일을 시킬 근로자를 고용할 경우에 지불해야 할 임금 수준을 의미한다. 실제로 자영업자의 30% 이상과 신규 자영업자의 40% 이상이 연금소득 기준의 최저수준(minimum level of income base)을 선택하여 연금 가입을 하고 있다.

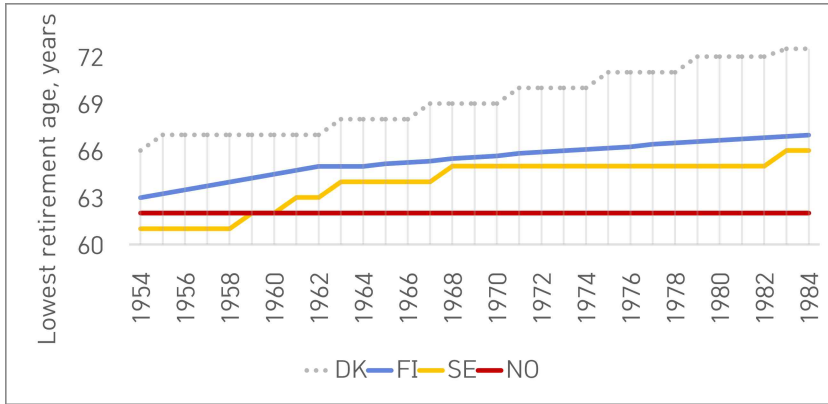
다. (연금재정의) 자동 안정장치들 (Automatic stabilizers)

특정 연금제도에서 중요한 패러미터 중의 하나가 바로 연금수급 개시 연령이다. 핀란드, 노르웨이, 스웨덴에서는 은퇴 연령을 유연하게 적용하고 있다. 이를 통해 개개인은 연금을 수급할 수 있는 가장 빠른 나이에 도달한 이후, 즉 연금을 수급할 수 있는 최소한의 연령에 도달한 이후 연금 수급 시점을 선택할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 여기에 덧붙여 연금 가입자가 일을 중단하든 아니면 계속해서 노동시장에 잔류하는 것과 상관없이 부분연금 또는 전액 노령연금을 받을 수 있다.

연금제도의 지속 가능성 확보와 급여 적절성 보장을 위해 모든 노르딕 국가들이 공적연금제도 내에 연금액과 기대수명 사이의 자동 연동장치(an automatic link)를 도입하였다. 핀란드와 스웨덴은 은퇴연령과 연금액 모두를 기대수명에 연동시켰다. 한편 노르웨이에서는 기대수명 조정, 즉 연금받는 기간이 늘어나는 리스크가 은퇴 시점에서의 연금액과 연동되어 있는 반면에, 덴마크는 기대수명 조정을 은퇴 연령과 연동시키고 있다. 덴마크가 채택하고 있는 연동시스템은 다음과 같은 특성으로 인해 준자동(semi-automatic) 제도로 묘사되고 있다. 은퇴연령의 조정 여부

에 대해 매 5년마다 국회에서 승인을 받아야 하기 때문이다.

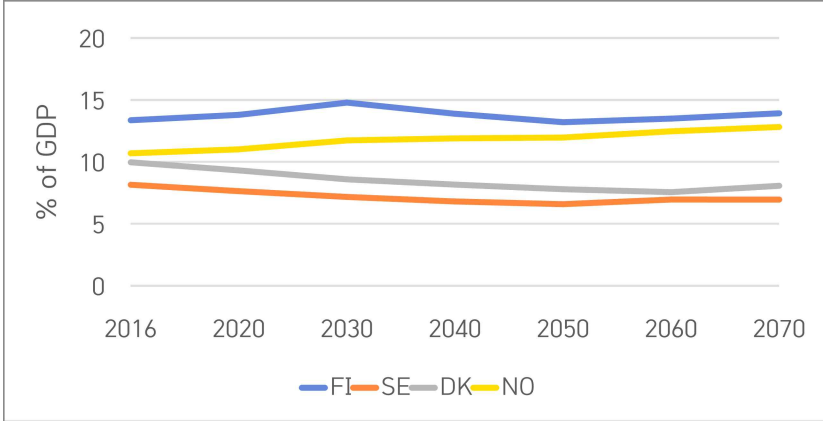
[현재 기준으로 노르딕 국가들의 출생 연도별 은퇴 연령]



자료: National pension insurance authorities.

특히 스웨덴은 연금 제도운영에 비우호적인 거시경제 상황(예: 낮은 또는 마이너스 경제 성장율)이나 인구 구조변화(예: 출산율 하락과 빠르게 진행되는 평균수명 연장)가 초래할 장기적인 재정 불안정 요인을 차단하기 위해 자동조정장치(an automatic adjustment mechanism)를 도입하였다. 이와 같은 자동균형기제(automatic balancing mechanism)는 연금급여액 삭감이 가능하도록 하고 있으며, 실제로 연금액을 삭감하는 경우도 발생하고 있다. 2008년의 글로벌 금융위기의 여파로 인해 2010년에 처음으로 자동연동 방식이 처음 작동하였다. 이후 2011년과 2014년에 두 차례 더 작동하였다. 원칙적으로 법정 소득비례연금이 직면하는 모든 종류의 경제적, 인구 측면에서의 위험 요인들이 현재 연금액 뿐 아니라 미래의 연금액에도 반영되고 있다. 스웨덴을 제외한 다른 노르딕 국가들은 연금 재원 조성에 기여하는 그룹, 즉 사용자, 근로자, 정부가 연금제도가 직면하는 위험, 즉 비용 인상분을 공동으로 부담하고 있다.

[노르딕 국가들의 GDP 대비 법정연금 지출액 변화추이 (2016-2070년, %)]



자료: European Commission 2018.

장기적인 관점에서 연금지출 증가를 억제하는 개혁 조치들을 통해 연금 재정의 건전성을 강화하고 있다. 노르웨이의 경우를 예로 들면, 연금지출이 계속해서 늘어날 것으로 전망되고 있기는 하나, 노르웨이의 구조적인 연금 개혁 조치가 없었다면 지금 예상하는 연금지출의 거의 두 배 수준으로 증가할 것으로 추정되었다. 핀란드의 경우에는 향후 연금지출이 소규모 변동 폭을 유지하면서 안정적으로 움직일 것으로 예상되고 있다. 반면에 스웨덴과 덴마크에서는 공적연금 지출이 오히려 감소하는 추이를 보여주고 있다.

노르딕 국가들은 다양한 보험 수리적인 조정 조치를 통해 연금제도를 현대화시켰으며, 이를 통해 재정적인 측면에서 연금제도의 지속 가능성을 높일 수 있었다. 공적연금의 지출 증가를 억제할 수 있는 국가적인 능력과 함께 최근 수십년 동안 고령 근로자의 고용률이 크게 높아져 온 것 역시 연금제도의 지속 가능성 측면에서 효과적인 정책 수단들로 작동되어왔음을 입증하고 있다.

2. Introduction

A comparison of the Nordic countries is particularly interesting within the frame of the so-called Nordic welfare model. By analysing old age pension reforms in four Nordic countries - Denmark, Finland, Norway and Sweden - this paper indicates that pension systems differ significantly even across these countries. However, countries can still be characterized as a comprehensive welfare states within the field of pensions. All residents are covered by residence-based basic pension. In Denmark public or statutory pensions provide universal coverage to the entire population, thus following traditional Nordic model, whereas in the other Nordic countries minimum pension is currently more targeted. On the other hand, in Denmark statutory pensions do not provide maintenance of the middle- and high-income groups' previous incomes like other Nordic countries' statutory pensions do.

One of the key questions, especially when referring to the new-type workers amid the 4th industrial revolution, is what kind of pension provision countries' pension systems provide and do all individuals have access to these retirement solutions in the future. According to European Commission (2013) statutory schemes in the EU member states, by and large, respond well to the challenge of providing pensions for atypical

(part-time, temporary, self-employed workers) and mobile workers. In contrast, the situation in the second pillar schemes, i.e. occupational or supplementary pension schemes, cannot be regarded as satisfactory: atypical workers continue to be less well covered and workers who change jobs tend to end their careers with reduced occupational pension rights compared to workers who remain with the same employer. Historically, traditional employment-based retirement funds have been set up for permanent employees. Often the special rules of the fund, specific to a participating employer, prescribe that only “eligible” employees may be members. This typically excludes short-term contractors and self-employed people who are required to make their own provisions for retirement.

Nordic countries are also in the forefront of facing a significant population ageing that is attributed to both falling mortality and fertility rates and projected life-expectancy increases. This increases pressure for financing pension systems and means that younger generations will have to support a larger group of retirees thus increasing financial burden for working age people who contribute to pensions. With fewer workers per retiree, sustainability options are not ideal: pay lower pensions to retirees, tax the workforce at a higher rate, or some combination of both. This paper seeks to provide similarities and differences on the roadmap that Nordic countries

have chosen to meet the needs of future generations of pensioners and deliver on the goals of sustainability and adequacy.

The focus of this paper is on very recent pension reforms that have been established over the last two decades. Consequently, the pensions landscape has changed in these countries in a similar manner like in many other OECD countries. The most radical reforms being established in Sweden where pension system has been changed from defined benefit (DB) system to defined contribution (DC).

One of the key parameters in any pension system is setting the age at which a pension can be drawn. For ensuring sustainability and adequacy all four countries have adapted their pension systems to this global challenge by increasing retirement age and either linking it or benefits, or both, to life expectancy. In addition, the statutory pension systems in Finland, Norway and Sweden are flexible in terms of the retirement age, and the system gives individuals more choice in their retirement decisions. Individuals have a right to choose when they will retire on an old-age pension after they have reached the lowest retirement age.

Moreover, in order to encourage people to work longer and postpone retirement, the above mentioned three countries have established decoupled systems, in which people can draw partial or full old-age pensions regardless of whether they stop working or not. The principles and main features of the flexible

pension design are pretty much the same, although the conditions differ from each other in some aspect.

The main goal of the structural reforms is to improve the long run fiscal sustainability of the pension system, particularly through stronger labour supply incentives. Even though all Nordic countries have large pension funds the statutory pension schemes are based on an intergenerational solidarity contract and the pension systems are to be financed mainly on pay-as-you-go -basis (PAYGO).

In the following, these reforms are evaluated in more detail. But first, the next chapter provides an overview to the magnitude of the ongoing demographic change which has been pushing countries for reforms. Chapter 3 illustrates the design of the Nordic pension systems. Chapter 4 concentrates on major reforms and chapter 5 gives some concluding remarks.

3. Declining fertility and increasing old-age dependency ratio

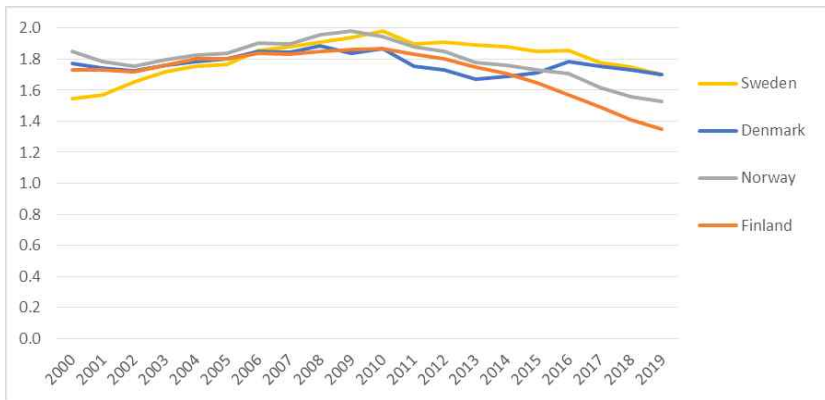
The Nordic countries have previously had high fertility rates. This has been partly explained by the fact that the countries have favourable policies for parental leave and childcare. Now these policies don't seem to be having as much effect as one would expect

Since 2010, total fertility has been decreasing across the

Nordic countries (Comolli et al. 2019). Finland has seen the largest drop in the average total fertility rates (TFR). The country's average fertility rate has been in decline since 1990 and declined from 1.9 in 2010 to an all-time low 1.35 births per woman (Official Statistics of Finland 2019).

Norway is just behind at 1.56 children, compared with 1.96 in 2010. Finland's and Norway's fertility rates are now lower than the EU average, which is at 1.59. However, due to Sweden and Denmark, with relatively high fertility rates, the Nordic region is slightly above the EU average. Sweden's fertility rate is 1.76 children born per woman and Denmark's is 1.72.

[Figure 3-3-1] Total fertility rate 2000-2019.

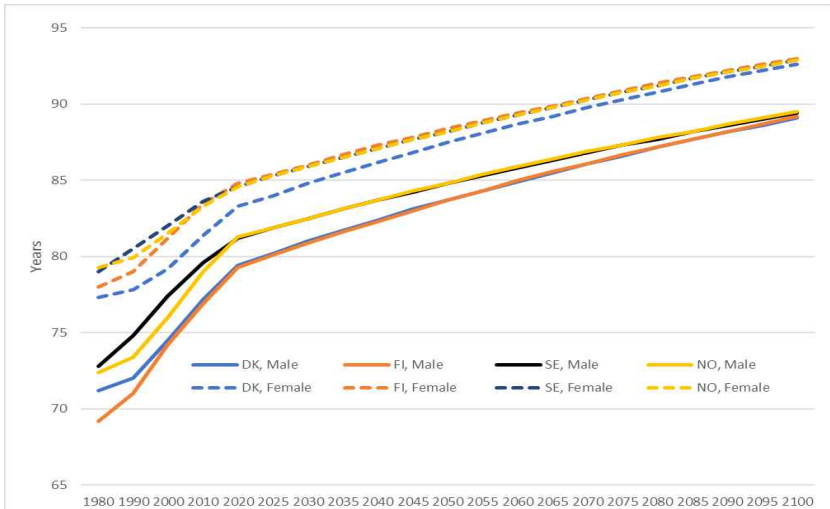


Source: OECD 2020a.

At the same time, life expectancy has increased throughout the region. Growth in life expectancy is also projected to be strong in all countries. Though, the increase in life expectancy

has slowed down like in many EU and some other high-income OECD countries particularly since the 2000s. Women generally live longer than males. But, the decline in mortality rate for women has slowed down more sharply than for men. As a result, the gender gap in life expectancy has narrowed. In Finland the difference in advantage for women is somewhat over 5 years whereas in other Nordic countries it is less than 4 years. The gender gap in Finland is expected to narrow to the same level than in other Nordic countries.

[Figure 3-3-2] Life expectancy at birth by gender 1980-2100.

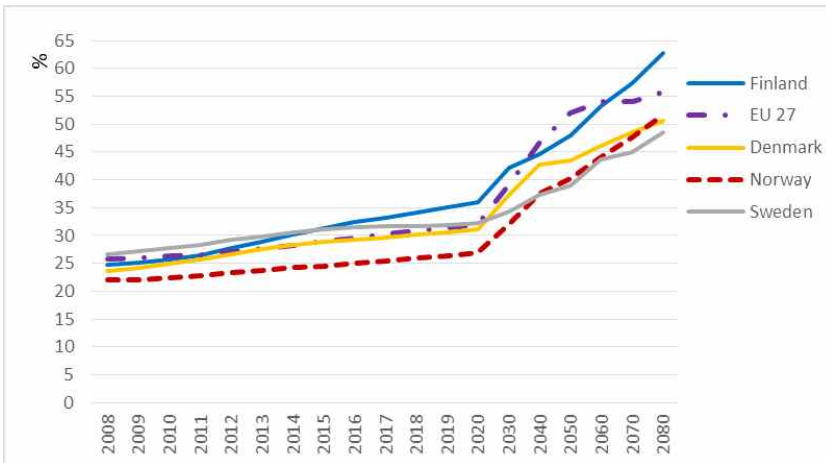


Source: Eurostat 2021.

Population ageing has been one of the main global demographic trends during recent decades. In the Nordic countries the old-age dependency ratio, defined as the size of age groups

65 and older as a share of the working age population between 15-64 years is projected to double in comparison to early years of 2000. The old-age dependency ratio is projected to be among the highest within the EU-countries in Finland (62%).

[Figure 3-3-3] Old age dependency ratio (population 65 and over to population 15 to 64 years)



Source: Eurostat

4. Design of pension systems

In recent decades Denmark, Sweden and Norway have established changing landscape of public-private mix in their pension schemes. Total pension provision in the Finnish pension system is clearly different in this respect.

In the statutory pension systems, the rules are identical for all types of people in gainful employment irrespective of industry

or sector or whether they are wage-earners or self-employed. Differences in the latter arise, however, because of the collectively agreed supplementary pensions that occur on a relatively large scale especially in Denmark, but also in Sweden. As a rule, self-employed people are not covered by the collective schemes. In Denmark earnings-related pensions is based on various agreements between the social partners, leading to a certain heterogeneity also between employees. In addition, in the Finnish pension system even though the rules are the same to all, self-employed people negotiate with their pension provider over a proper level of income base. Many self-employed people end up paying only the minimum level of pension contributions.

Main characteristics or rules of the employment related pension and minimum old age pension are shown in the following tables 3-3-1 and 3-3-2.

The main principle of the pension system in the Nordic countries is that a pension is based on the individual's earned income throughout their life, the 'lifetime earnings principle'. The minimum pension is a departure from this principle. Finland, Sweden and Norway have restructured their minimum pension so that it is conditional to the amount of earnings-related pension. For example, in Norway majority of the leading politicians and independent experts within a Pension Commission preparing for the 2011 reform emphasized that a

modernized national insurance scheme should be more earnings-based, and that a guarantee pension then provides targeted and effective basic insurance similarly as in Sweden (Andresen 2006).

In Finland this structural change was implemented already in 1996. Before that, the basic part of the national pension was paid to all pensioners in the same amount. However, the benefit was not very large, somewhat more than 100 euros in today's value. The supplementary part of the national pension was already then pension-tested i.e. earnings-related pension reduced the supplement. The significance of the basic part as a provider of minimum pension was small when it was abolished, as its real value had not increased for 30 years. The removal of the base amount had more of principled importance. In this respect, the change was a shift from the principle of universality to an income-oriented and redistributive principle. (Airio & Kangas 2017.)

At that time, it was discussed whether these changes in national pension were made because of the membership of the European Union. However, two main reasons are more likely. First, the Finnish earnings-related pension system developed so that people receive increasingly full earnings-related pensions. Second, the economic recession, known in Finland as the 'Finnish Great Depression', that hit the Finnish economy in the 1990s may have caused the change. (Arajärvi 2008). According

to Hinrichs and Kangas, (2003) the Finnish pension regime shifted from citizenship-based model towards an employment-based pension model. It can be said that the reform changed the Finnish pension system towards the European pension model. (Suutela-Vuorinen 2010.)

In general, a minimum pension guarantee emphasizes a strong and transparent link between contributions and benefits, while it allows for a radical violation of this principle for individuals in the lower part of the earnings distribution. However, the substitution of a universal basic pension with a minimum pension guarantee is not as innocent as it might seem. Particularly in its most extreme version with a 100 percent taper, the minimum guarantee can be seen to violate the intuitions about fairness, since individuals with significant lifetime contributions may end up with the same benefit as individuals who have made no contributions what-so-ever. The gradual withdrawal secures that redistribution will affect a significant part of the lower earnings-distribution, while it is accepted that the contribution-benefit link is weakened for a considerable section of the population. (West Pedersen 2015a)

In Finland and Sweden, it was decided to combine 100 percent withdrawal with a gradual withdrawal for earnings-related benefits in excess of a certain threshold. In Norway the guarantee pension is not fully reduced against the earnings-related pension, but by 80 per cent of the earnings-related pension.

This solution ensures that all except a small minority in the very lower part of the earnings-distribution will have at least some effect of contributions paid into the earnings-related pension schemes.

This change in comparison to earlier model has an important positive effect for low-income earners. It gives a higher replacement rate than the old system for persons with low incomes and few years of pension earning, because everybody who has had pension earning will get something in return on top of the minimum pension. Thus, it helps to avoid the so-called “minimum pension trap”, meaning that also those who have had a rather limited pension earning will receive a higher pension than those who have had no earning. (Andresen 2006.)

〈Table 3-3-1〉 Main characteristics of the employment pension schemes (2021)

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
Retirement age	67	Flexible 63y 9m - 68	Flexible 62-75	Flexible 62-
Early retirement	Early retirement through unemployment insurance scheme from age 62	Partial (25 or 50%) early old age pension from age 61	Partial or full (20, 40, 50, 60, 80 or 100%) early old age pension from age 62 Specific AFP-occupational pension	Partial or full (25, 50, 75 or 100%) early old age pension from age 62

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
			from age 62	
Employment termination age	-	70 (agreed)	72	69 (agreed)
Arduous job	2022: Years-of-service pension 1 to 3 years before normal retirement age after 42-44 years of arduous work	Years-of-service pension from 63 after 38 years of arduous work.	No specific provision	No specific provision
Pensionable earnings	Not earnings related - based on working hours	All career earnings	All career earnings	All career earnings
Life-expectancy adjustment	Retirement age	Retirement age and pension with annuity divisor at the age of retirement	Pension with annuity divisor	Retirement age and pension with annuity divisor
Upper earnings limit (ceiling)	-	No ceiling for employees. For self-employed € 180 750 per year (4.2 x average wage)	1.3 x average wage	1.2 x average wage
Pension accrual	DC: 1% of average wage	DB: 1.5%, with life expectancy adjustment	DC: 18.1%	DC: 18.5%
Unpaid periods	No credited periods.	Periods of earnings-related	Periods of earnings-rel	Periods of earnings-relat

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
	Contributions are paid at the double rate for periods of earnings-related allowances. The State or private employers and insurance funds pays two-thirds of the ATP contribution.	allowances; studies and child home care	ated allowances; childcare or care for a disabled, sick or elderly person; compulsory military or civil service	ed allowances; childcare; studies; compulsory military or civil service
Indexing income-based pension payments	Adjusted when sufficient funds: (Price index)	Wage 20% and Price 80%	Wage growth - 0.75% (constant)	Wage growth - 1.6% (constant) and sustainability index
Indexing pension entitlements	Adjusted when sufficient funds	Wage 80% and Price 20%	Wage growth	Wage growth and sustainability index
Occupational pensions	Semi-mandatory. Coverage: 85% of employees	Voluntary, Coverage: 10% of employees	Mandatory	Semi-mandatory. Coverage: 90% of employees
	DC	DB/DC	DB/DC	DC/DB

Source: National authorities

〈Table 3-3-2〉 Main characteristics of the minimum old-age pension schemes (2021)

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
Retirement age	66	65	67	66
Early retirement	-	- (Transitional rules: 63, if born before 1958 or 64, if born 1958-1961. Linked to earnings-related pensionable age.)	-	-
Residence requirement for full national pension	40 years (until 2025. Thereafter raising requirement from 4/5 to 9/10 years of residence between the age of 15 to the retirement age)	40 years	40 years	40 years
Life-expectancy adjustment	Retirement age	Retirement age	-	Retirement age

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
Pension amount	Base amount: 840 €/m Supplementary amount: 960 €/m Total: 1800 €/m (35% of average wage, AW)	National pension: 665 €/m Total with a guarantee: 840 €/m (24% of AW)	1600 €/m, (33% of AW)	830 €/m (24% of AW)
Indexing pension payments	Wage index	Price index	Wage index, but adjusted for the effect of the life expectancy factor (approx. 0.5%)	Price index

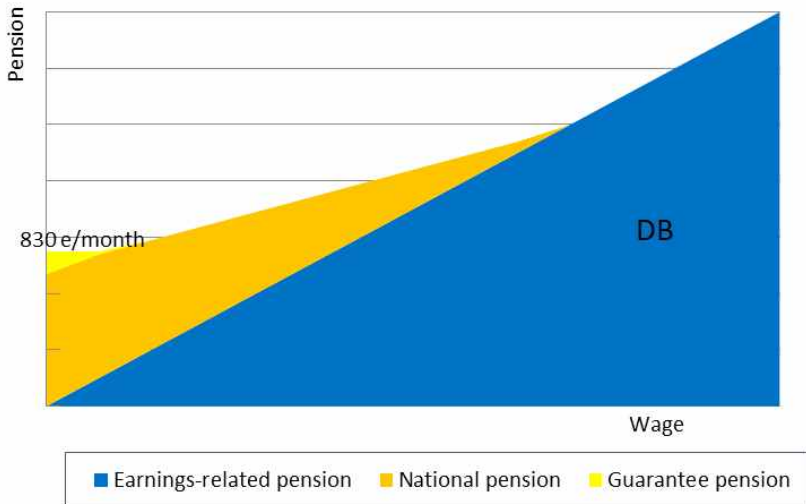
Source: National authorities

A. Finland

The structure of the Finnish pension system is quite unique and differs from the reference group. Finland can be seen as a one-pillar pension system. Due to the comprehensive coverage of the statutory scheme, demand for voluntary supplementary pension provision is small. One reason for this is that there is no ceiling in the earnings-related pension system for employees. The statutory pension system consists of three defined-benefit (DB) parts: earnings-related pensions based on incomes achieved during the working career; a residence-based national pension and a guarantee pension, which

aims at poverty alleviation and guaranteeing the minimum safety net. The guarantee pension is tested against other pension income with a 100 percent withdrawal whereas national pension is tested against earnings-related pension with a 50 percent withdrawal. (see Figure 3-3-4.)

[Figure 3-3-4] Structure of the Finnish old-age pension system



The Finnish pension system has been restructured on piecemeal reforms that have gradually changed the whole system. The significance of the national pension for the pensioner's income has diminished over the years as the earnings-related pension scheme has matured. After the 1996 reform national pensions are no longer paid to all pension recipients if the

earnings-related pension exceeds a certain limit (Hietaniemi & Ritola 2007).

The most recent structural change to the minimum pension was made in 2011 when the guarantee pension was introduced. The guarantee pension reform was the greatest single reform concerning the financial situation of Finnish low-income pensioners. The purpose of the guarantee pension is to guarantee basic security for a pensioner when other pensions do not secure a sufficient subsistence level. The fiscal advantage of the reform was its affordability: the national pension was not raised because the guarantee pension was targeted only at pensioners with the lowest income. It can be argued that the reform introduced a flat-rate principle to the Finnish pension system. For those pensioners eligible for the full national pension, the guarantee pension reform increased the pension income for a single household by up to 17 per cent and by up to 32 per cent for a pensioner living in couple, bringing both household types to the same pension level (Airio & Nurminen 2016.)

The current rules of the earnings-related pension are the result of a major pension reforms in 2005 and a further reform implemented in 2017 which are the largest pension reforms since the initial years of the scheme (1962).

It has been described that the 2005 reform relied on individual choice and financial incentives – the “carrots” – while

the 2017 reform relied more heavily on “sticks” and increased the age of eligibility for old-age pension (Börsch-Supan 2005; Nivalainen et al. 2020). The 2017 pension reform continued in the path of the 2005 pension reform. The largest principled change was linking the retirement age to changes in life expectancy. Previously, longevity was taken into consideration only by the life-expectancy coefficient, which decreases the pension level. This mechanism was established in 2005 reform and applied for the first time in 2010. (see e.g. Finnish Centre for Pensions 2020a).

B. Denmark

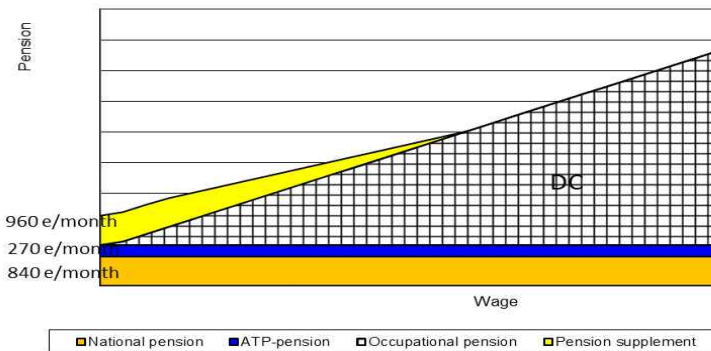
Danish statutory old-age pension consists of the generous residence based national pension and employment related pension (ATP, the Labour Market Supplementary Pension). National pension has a flat-rate amount provided to all pension recipients and an income-tested supplementary part. The supplement is tested against earned, capital and pension income with a 30.9 percentage taper. In addition, since 2003 a supplementary lump-sum benefit (2 400 euros/year) can be granted for pensioners (ældrecheck) with little to no income besides the full old-age pension.

The ATP is a fully funded defined-contribution scheme (DC) financed by a moderate fixed amount contribution equalling to

around 1% in relation to average wage. ATP is not based on previous work earnings but on hours worked. If employee has paid contributions for the whole working career since the age of 18 up to retirement age the full ATP equals to 32 per cent of the national pension's flat-rate amount (Figure 3-3-5). In 2019, the annual average ATP was 22 per cent of the flat-rate amount. (ATP 2019.)

The emphasis of the universal statutory pension is on poverty protection whereas income maintenance is to be fulfilled by the occupational pension schemes. Occupational pensions were largely established around 1990. The contribution to these schemes varies but is typically 12-18% of the salary (e.g. IOPS 2020). Occupational pensions provide good income replacement and cover 85 percent of employees, but not the self-employed and non-organised workers. These can purchase pension by saving through individual private savings.

[Figure 3-3-5]. Structure of the Danish old-age pension system.



The Danish story of reforms is more about stability and status quo. At least on the surface. However, occupational pensions are gaining significant weight whereas the weight of the residence based minimum pension is diminishing as more and more employees have accrued earnings-related pension which will taper the supplementary part of national pension.

One of the key reforms through which the Danish government has sought to reduce early retirement and enhance employment among the elderly as well as answering to a trend of population ageing dates to Welfare Agreement 2006 and Agreement on Later Retirement 2011 (see e.g. OECD 2015). Increasing retirement age and linking it to life-expectancy is also based on these agreements.

Since 2014 the focus in pension policy has been on the challenges caused by the maturation of a multi-pillar pension system and from the interaction between the public and private pension pillars. Two challenges are widely acknowledged. The first one is the coverage challenge, which refers to around a quarter of the working-age population not covered by occupational pension and tend to have much smaller supplementary retirement savings, if any. The second challenge concerns savings disincentive which means that low-to-middle income workers, covered by occupational pensions, reap little to no benefit from the savings they accumulate during their last decade on the labour market because the extra private pension

entitlements accruing result in a reduction of the pension income-tested part of the national old-age pension. This second problem may have adverse effects on work and retirement decisions. Government has in 2018 changed the maximum limits for contributions that can be paid into private pension savings without leading to a reduction in the national pension but according to labour market organisations and the association of insurance companies and pension funds the measures established so far are inadequate. (European Commission 2018.)

C. Norway

In Norway the national pension insurance scheme experienced the most comprehensive reform since it was introduced in 1967. Current and significantly restructured pension system was established in 2011.

Statutory pension consists of a guaranteed pension and earnings-related pension based on lifetime earnings like in Sweden and Finland. The guaranteed pension provides a minimum pension for people with little or no pension earnings. The guaranteed pension is tested against NDC pension rights with a taper of 80 percent.

The Norwegian reform was strongly inspired by the path-breaking Swedish pension reform and the earnings-related pension is based on the Notional Defined

Contribution (NDC) approach. The pension rights accrue at a fixed rate of 18.1 percent of annual earnings up to a ceiling at approximately 1.3 times the average wage. The new rules for accrual of statutory pension entitlements will gradually be phased in for cohorts born after 1954 and fully for cohorts born after 1963.

In addition, most employers are required to set up an occupational pension scheme for their employees. An important part of the reform process was to legislate private pensions compulsory in 2006 to compensate the reductions in future benefit levels. Employers who set up DC plans must make contributions of at least 2% of employee earnings up to a ceiling. (Figure 3-3-6.) (Christensen et al. 2012;) Coverage of occupational pensions was unequal before the Act relating to mandatory occupational pensions entered into force. Before this, occupational pension schemes covered approximately 40% of the employees in the private sector whereas in the public sector practically all employees were covered.

[Figure 3-3-6] Structure of the Norwegian old-age pension system



One of the main objectives of the Norwegian pension reform is to provide individuals with incentives to work longer and postpone retirement. In connection with the changes to the old-age pension also the early retirement pension scheme (AFP-scheme) was radically changed into an actuarially fair system for all private sector workers in 2011.

In contrast to other Nordic countries retirement age is not increased nor linked to life-expectancy. However, the key features of the reform - closer connection between pensions and earnings, actuarially fairer calculation of pension benefits, increased flexibility and incentives to combine work and pension without any earnings test - are supposed to deliver the objective of promoting employment, especially among the older population, in order to reduce the burden of an ageing population on public finances.

D. Sweden

Whereas many countries have taken several steps, the Swedish reform in the late 1990s changed the structure of the pension system in a one step and has also been labelled as ‘paradigm shift’ or ‘big bang’ where everything was changed (e.g. Scherman 2003; Kangas et al. 2010). One of the most radical changes in the current pension system was the switch from a relatively generous defined benefit formula (DB) to a defined contribution scheme (DC).

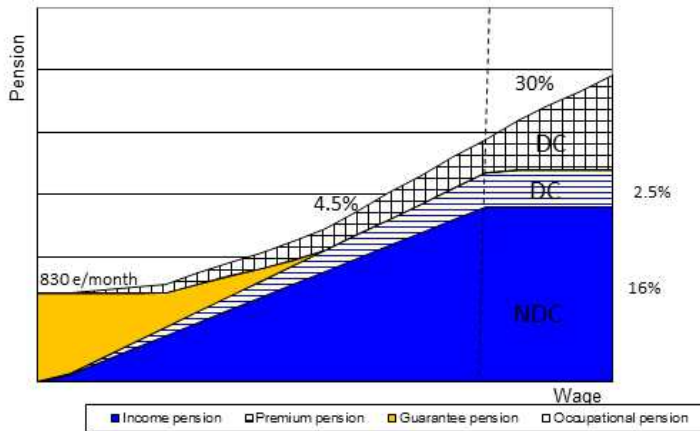
Current statutory pension system consists of three parts: a pay-as-you-go defined-contribution system i.e. ‘a notional DC’ (NDC, income pension), a fully funded defined-contribution system (DC, premium pension) and a guarantee pension, which provides a minimum pension for people with no, or a very low, statutory income pension. The guaranteed pension is tested against NDC pension rights using a combination of 100 percent withdrawal with a taper of 48 percent for earnings-related pension in excess of a certain threshold.

The total earnings-related old-age pension contribution is 18.5 percent of pensionable income: 16 percentage points (p.p.) for the income pension and 2.5 p.p. placed in individual accounts for the premium pension (see figure 3-3-7).

In addition, most employees in the public and the private sector, around 90 percent of employees are covered by

semi-mandatory occupational pension schemes based on collective agreements between the unions and the employers' confederations. Especially, for high-income earners occupational pension becomes very important due to a ceiling within the statutory pension system which is somewhat higher than the average wage. Contributions are typically 4.5 percent of wages below the statutory pension ceiling, and 30 percent of wages above the ceiling which equals 1.2 times the average wage. (Figure 3-3-7). Additional coverage can also be bought through voluntary individual pension savings.

[Figure 3-3-7] Structure of the Swedish old-age pension system



The major Swedish pension reform implemented in 1999 had multiple comparable objectives to Finland and Norway, but the most important driving force behind the introduction of the

new NDC scheme was financial. First, pension system should be financially stable over time, even when faced with adverse demographic and economic developments. System should also provide increased work incentives and a clear link between contributions and benefits as well as fairness across generations. And the system should give individuals the possibility of controlling some of their pension funds. (Könberg et al. 2006; Barr 2013). It is noticeable that the Swedish pension system has transferred all financial and demographic risks onto the individual and is meant to function automatically for an indefinite future (Scherman 2003).

In 2019 Swedish Parliament accepted a significant pension reform which has increased the earliest retirement age from 2020 onwards and will later link it to life-expectancy. Otherwise, the Swedish pension system has survived its first two decades without any major changes. However, there have been adjustments and smoothening of the automatic balancing mechanisms in the indexation of the PAYG earnings-related pension. Other adjustments have primarily concerned the fully funded premium pension, including strengthened regulation and improved consumer protection. (European Commission 2018a). Consequently, number of premium pension funds has significantly decreased.

Currently improvements in minimum pensions as well as securing the level of earnings-related pensions are high on the

political agenda in Sweden.

5. Reform trends and process

The Nordic countries have many similarities in pension reforms that have been established during the last two decades. Even though reforms differ from each other in certain aspects, e.g. technically, several combining elements can be found in measures for ensuring the financial sustainability of the pension schemes, longer working lives and sufficient pensions.

Pension reforms have tightened the link between pension entitlements and contributory records. Sweden, Finland and Norway have moved from generous final salary principle to a career model in calculating pension, with changes in accrual rates and indexation rules. In Sweden and Norway, the system has turned from DB to DC-model for accumulating pension entitlements. Following the principle of lifelong earnings, pension entitlements have also been redefined and extended for non-working periods. Pension rights can be accrued to a varying degree based on e.g. childcare periods, studies and social benefits, for example during sickness and unemployment periods.

All four countries have increased incentives to continue working longer at an older age and aim to postpone the average effective retirement age. Finland is the only one that has

set a target and an indicator for measuring the development of the average effective retirement age. In 2009 the government and central labour market organisations set as a goal that the expected effective retirement age should rise to 62.4 years by 2025. In 2019, it was 61.5 years. At the beginning of the 2000s it was around 59 years. The rising expected effective retirement age shows that the reforms have clearly led to retirement at a later age. (Finnish Centre for Pensions 2020c.)

All countries have adjusted pensions for changes in life expectancy. Minimum retirement age has been increased and indexed to life-expectancy, except for Norway. Sweden, Finland and Norway have established flexible retirement based on actuarial principles. Reforms have also increased possibilities for better combining pensions or partial pensions and work income. Simultaneously, access to early retirement schemes has been restricted either reducing the levels of benefits provided by special schemes or closing these schemes.

Even though recent reforms have aimed at prolonging working lives through reducing the scope of special provisions the policy shift towards longer working lives may prove particularly challenging for workers in arduous and/or hazardous work. Finland and Denmark have in their very recent reforms introduced specific provisions for arduous or hazardous work. In Sweden the Government has set the Social Insurance Inspectorate to examine different kind of options for early re-

tirement for persons with a long and arduous career (GOS, 2020). In the Nordic countries workers who could plausibly be considered as being in this kind of occupation have not earlier benefited from any specific policy treatment or pension scheme. Whereas, many Southern and Eastern European countries have implemented an early exit strategy with the aim of facilitating the exit of these workers from the labour market. (see e.g. Natali et al. 2016.)

1) Reform process

What comes to reform process it is noteworthy that in Sweden and Norway it looks almost identical. In both countries were appointed Pension Commissions, composed of leading politicians and independent experts. Their mandate was to advice their respective Governments and Parliaments on the design of the future pension system. Major stakeholders in both countries, the labour market partners and the social security administrations, were not invited to participate in the Commissions' work. (Andresen 2006.)

In Sweden, the Pension Commission was appointed in 1991, and delivered its report in 1994. The reform was adopted by Parliament the same year after a short but intense political process. The implementation of the reform became the responsibility for a group of representatives from the political

parties. The five major parties that supported the pension reform in the 1990s form the Pension Group. The current pension system introduced in the late 1990s was supported by 85 percent of parliament. In this way, the implementation process was swift and efficient, but it has also been criticised for being closed to public debate and to various interest groups and stakeholders. (Andresen 2006.) However, in connection with the latest reforms Government and labour market organisations have agreed on regular and enhanced collaboration (Social Ministry 2017).

In Norway, on the other hand, the process was slower and more incremental. The Pension Commission was established in 2001 and delivered its report in 2004. The Pension Commission proposals were submitted to a broad hearing, including both various stakeholders and the administration in the process. Parliament adopted a set of principles for the new pension system in 2005. The detailed features were decided few years later through further political process. In addition to a more incremental political process, the administrative implementation of the Norwegian reform is kept more separate from the political process than the case was in Sweden. (Andresen 2006.)

Also, in Denmark similar process can be observed concerning stakeholder engagement in preparing the 2006 welfare agreement which along with the 2011 agreement on later retirement, were key reforms through which the Danish government has

sought to reduce early retirement and enhance employment among the elderly. Cross-party political support for pension and welfare reforms was strong. The Danish government appointed an independent commission in 2004 to include the voices of different stakeholders in the reform process. On the other hand, traditional social partners - trade unions and employers' organisations - were excluded, as part of a more general shift away from Denmark's tradition of social corporatism, which was based on a social partnership between the interests of the state, employers and workers. CPI 2018)

In Finland the contents of earnings-related pensions are determined in the pension acts, but the principles are mainly agreed on in negotiations between the labour market organisations. The State also participates in the negotiations, which means that the earnings-related pension scheme follows a so-called tripartite administrative model. In 2017 reform the State involvement in the process can be said to be more visible in comparison to earlier negotiations. It set strict precondition for the forthcoming pension reform. The aim of the reform set by State was to reduce the sustainability gap of public finances by one percentage point by extending working lives. The reform process was exceptional also as because the initiative on prolonging working life took fire based on the Council of State's proposal in 2009 to gradually raise the retirement age to 65 years. The central labour market organisations did not ac-

cept the proposal and public opinion opposed it strongly as well. However, all major stakeholders were included in the process as several tripartite groups were established to find measures with which the expected effective retirement age could be raised with three years by 2025 and to achieve the requirement set for spending. The labour market organisations reached an agreement (see social partners 2014) on a proposal of changes to pensions in 2014 and Government bill was passed in Parliament in 2015. (Finnish Centre for Pensions 2020a.)

A. Enhancing incentives to continue working at an older age

High labour-market participation and longer working lives can mitigate the problem of an ageing society with a shrinking working-age population. High or even so-called full employment is one of the cornerstones of what is known as the Nordic model and, historically, the Nordic countries have enjoyed comparably high employment rates, especially for women and older workers. Employment rates in the Nordic countries are among the highest in the OECD-area.

Traditionally, the employment rate for older workers has been highest in Sweden and lowest either in Finland or Denmark. What combines Finland and Denmark is that both countries have provided early retirement routes to a greater extent than Sweden and Norway. However, in recent reforms

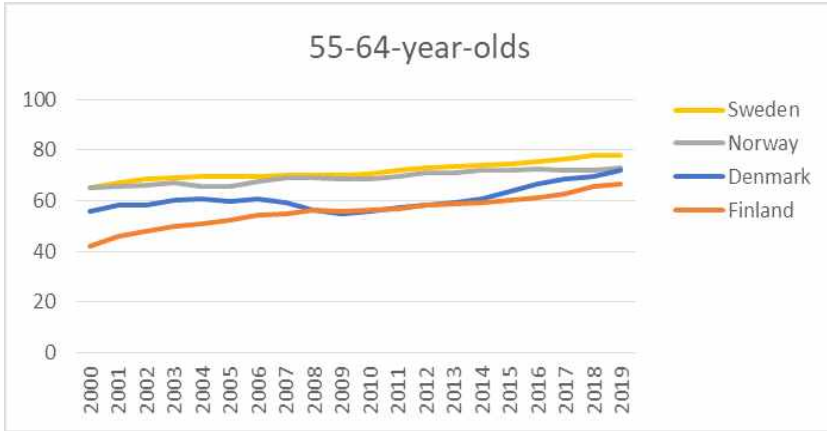
both countries have tightened the eligibility rules for early retirement and even abolished them.

In recent two decades the employment rate of 55-64-year-olds has increased in all the Nordic countries. Although the increase in Finland has been faster than in other Nordic countries in the 2000s, these - particularly Denmark - still have pulled ahead. At least part of the gaps between the Nordic countries can be explained by part-time work (55-64 years as percentage of the total employment), which is clearly more common in Denmark (21%), Sweden (23%) and Norway (24%) than in Finland (16%) (Eurostat 2020). It is noticeable, that Finland is unique in a way that it is the only country where the employment rate for women is higher than men's (Figures 9 and 10).

In the age group 55-59, the employment rate is close to or even higher than in the whole working age population. In older age groups employment rates drop significantly even though the employment rate has risen steadily. (see Annex)

[Figure 3-3-8] The employment rate of 55-64-year-olds in the Nordic countries in 2000-2019

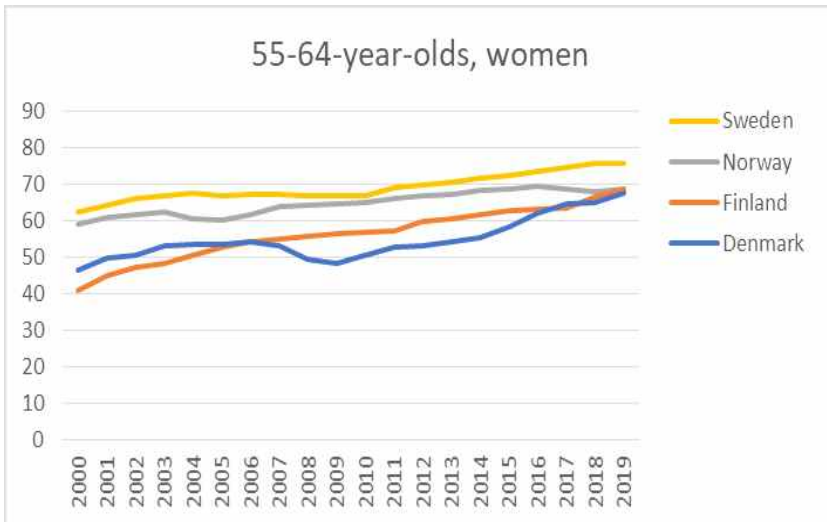
(unit: %)



Source: OECD 2020b.

[Figure 3-3-9] Employment rate of 55-64-year-olds women in 2000-2019

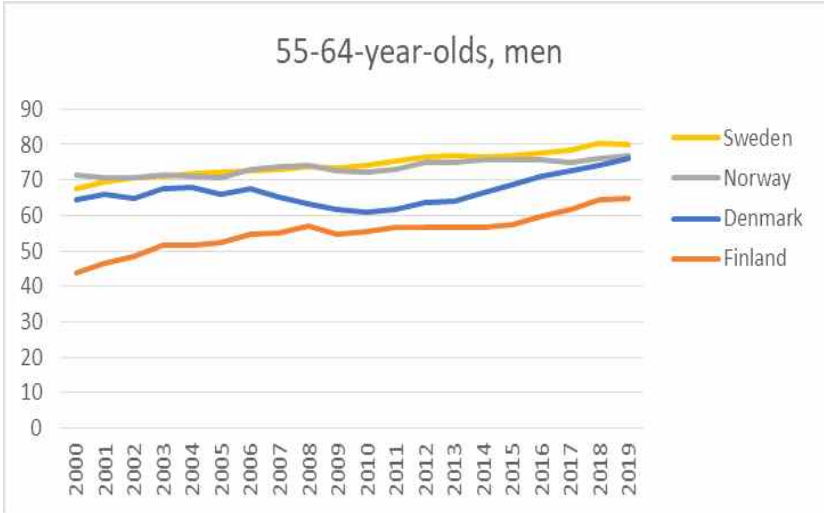
(unit: %)



Source: OECD 2020b.

[Figure 3-3-10] Employment rate of 55-64-year-olds men in 2000-2019

(unit: %)

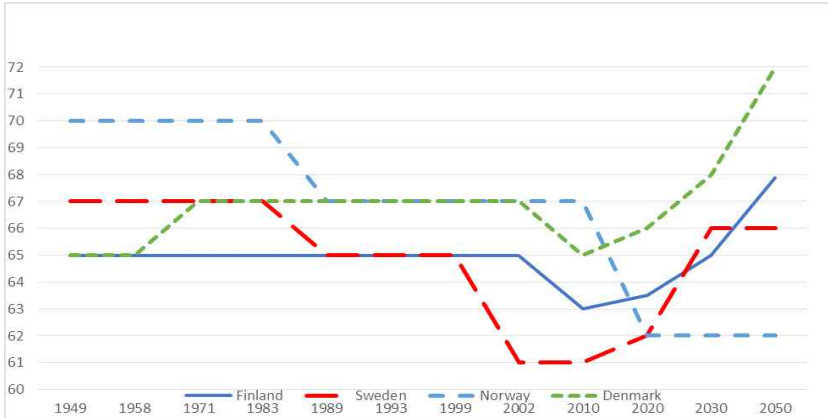


Source: OECD 2020b.

1) Raising the statutory age of retirement

Raising the statutory retirement age is one of the key measures to strengthen financial sustainability without decreasing pensions despite improvements in longevity. Apart from Norway, the other Nordic countries have increased the retirement age. Taking a long-run perspective, retirement ages in the Nordic countries have followed a downward trend from the middle of the 20th century and have been drifting upward only very recently and not yet even bypassed their original levels even though life-expectancy has increased substantially.

[Figure 3-3-11] Historical and projected changes in retirement ages in the Nordic countries since 1949.



Note: Changes in retirement age are based on the data points and the lines do not therefore show year-to-year changes.

Source: OECD 2011; National officials.

In Norway, for example, retirement age was as high as age 70 during the initial decades of the pension system before it was reduced to 67 and further to the current level. In Norway, to foster longer working lives and as an adaptation to the 2011 pension reform, mandatory retirement age has been extended from age 70 to age 72 in 2015 (West Pedersen 2015). In Norway discussions for the need to increase the earliest retirement age have been ongoing for several years (see e.g. West Pedersen 2019; Forskning 2019; Dagbladet 2019; Aftenposten 2015). For guaranteed pension the retirement age is 67.

Denmark has unique development first in increasing pension age from 65 to 67, then cutting it back to 65 in 2004 and increasing it again to 67 between 2019 and 2022, after which it is

linked to life expectancy by 2027. Current projections indicate that the statutory retirement age will reach 72 by 2050. This is the highest planned retirement age across OECD-countries. In Denmark, discussions to revise the link between the retirement age and life expectancy are ongoing to avoid that all life expectancy gains translate into increases in the retirement age (OECD 2019).

The Danish Parliament takes decisions on adjustment of the pension age at 5-year intervals. The changes are pre-announced with a lead of 15 years. The first change will be implemented in year 2030 for retirement age (year 2027 for early retirement age). In 2015 it was agreed that the official retirement age will be increased to 68 years in 2030. The official and the early retirement age are indexed to the development in life expectancy at the age of 60. The change in one year can never be below 6 months and above 12 months. The indexation is set to keep the expected number of years in retirement constant. The aim is to target the expected pension period to 14.5 years (17.5 including early retirement) in the long run. Currently, these are about 18.5/23.5 years, respectively.

Denmark has removed mandatory ages of retirement. The mandatory retirement age of 70 for civil servants was abolished in 2008. In 2016 it became illegal in the private sector for collective or individual agreements to require employees to retire by 70. (OECD 2018.)

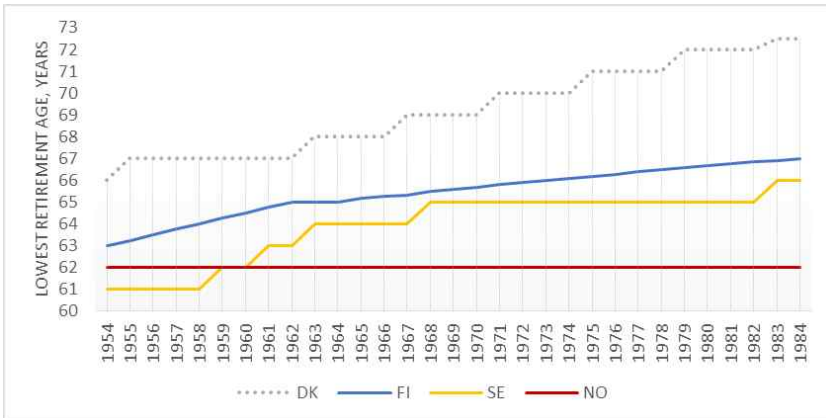
In the Swedish residence based guaranteed pension scheme retirement age is 65. This will increase to age 66 in 2023 and then to age 67 in 2026 with a link to life-expectancy. In the earnings-related pension system, no fixed retirement age exists. Mandatory retirement age was raised from 67 years to 68 years in 2020, and in 2023 it will be 69 years. Retirement is usually compulsory at this age unless an employer agrees to extend the individual's employment contract. Otherwise, the retirement age is flexible starting from the age of 62, which is the earliest retirement age. Retirement age has been 61 years since the establishment of the DC-system, but it was raised to current level in 2020 and further to 63 years in 2023. In 2026, the retirement age will be 64 years and linked to life expectancy in line with a target retirement age.

The target retirement age will be linked to the average life expectancy at age 65 and serve as a benchmark for deciding when to retire in order to receive an adequate level of pension. The lowest retirement ages will automatically increase by two-thirds of the amount by which the average life expectancy has increased, with a six-year delay. This means the target age calculated for 2020 is used to set retirement ages in 2026. While the target age will be reviewed annually, the lowest retirement age can only be increased once every three years to limit the frequency of future changes. The retirement age in the guaranteed pension scheme equals the target retirement

age.

In Finland the retirement age will first rise by 3 months per age cohort for those born in 1955 and later from 63 years until it is 65 years (Figure 3-3-12). The retirement age of the earnings-related pension system is linked to life expectancy as of those born in 1965. The adjustments shall be made at a maximum of two months per year. The first adjustment shall be made in 2030. Each cohort will have its own target retirement age. By working until the target retirement age, the reducing effect of the life expectancy coefficient on the pension can be offset. Mandatory retirement age will increase stepwise from 68 to 70 years. Within the national pension scheme, the old-age retirement age is 65 years. In the future, the retirement age of the national old-age pension will correspond to that of the earnings-related old-age pension.

[Figure 3-3-12] Current retirement ages by year of birth in the Nordic countries



B. Better combining pensions and work income

1) Flexible and partial retirement

The focus in the Nordic countries like in most of the other OECD countries is on raising retirement ages, both the formal and effective retirement ages when exit from the labour force takes place in practice. Increases in retirement age has been a response to higher life expectancy which increases the financing requirements for the pension systems.

While a rising retirement age almost certainly results in later retirement, it does so in a rather inflexible way. It imposes a uniform, and often binding, minimum retirement age on people with different preferences, health status and job opportunities. (Hernæs et al. 2015.) It also typically generates a spill to disability and unemployment insurance programs.

Sweden, Norway and Finland have established flexible retirement age, introducing a window within which one can retire. Sweden established its current model of flexible retirement age two decades ago, followed by Finland in 2005 and Norway in 2011. Additionally, the rules for retirement have been relaxed by introducing a new partial pension, giving people more freedom to combine work and retirement. According to Barr (2013), it is praiseworthy that the pension system does not

force workers to make a binary choice between work and pension but allows partial deferral, that is, the option to draw part of the pension while the deferred element continues to grow.

In Sweden, the earliest age of receiving earnings-related pension is 62 and a person may withdraw his/her pension fully or partly, possibly combined with continued work.

In Norway, similarly at the age of 62 or older. However, to be able to withdraw old age pension before age 67, pension rights of a certain degree must have been accumulated. The accumulated old age pension must equal to an amount of the guaranteed pension before retiring in order to prevent an excessive erosion of future pensions.

In Finland, due to pension reform 2017, rules currently offer the possibility for 61-year-olds or older to take out a quarter or half of the pension amount they have earned so far. Pension will be permanently reduced for each month that the pension is taken early.

One of the ideas behind the flexible retirement age is that it gave an option to insured persons to retire a bit earlier or to compensate the expected future decline in pensions due to increasing longevity by extending working careers and thus accruing pension longer. The downside of this chosen mechanism is that if people retire too early, they might end up with an inadequate pension. The possibility for early retirement can also have a decreasing effect on the size of the workforce and the

wage sum.

It has turned out, that in Finland old age retirement concentrated at age 63 and there was the risk of a continuously falling replacement rate. Similarly, in Sweden the number of persons drawing an old-age pension before the age of 65 has increased steadily since the reformed legislation took effect (Vidlund 2017).

It seems that the possibility to retire flexibly has changed men's retirement behaviour more than women's. This is most eye-catching in Norway, where over 40 per cent of the men between the ages 62 and 66 claim their pension and majority of them as soon as they can, at age 62. However, majority of them also continue at work. The pattern of pension withdrawal in Norway is clearly two-folded, though, since another 40 per cent of men wait until they turn 67. In total around one-third use early retirement option. (NAV 2019.) In Sweden, every fifth aged between 61 and 64 years take their pension early and men use this option slightly more than women. In Finland one in ten 61-year-old or older chooses to take out a partial old-age pension. More than half of the recipients of the partial old-age pension are men and over two-thirds of partial old-age pension recipients continued working. (Kannisto 2020.)

It is remarkable that in both Norway and Sweden, around 90 per cent of those who have taken their old-age pension early are drawing their accrued pension in full. Similarly, in Finland

nearly 90 per cent took out the maximum amount (50%) of their accrued pension.

The observed reluctance to extend voluntarily working lives and a continued rise in projected life expectancy generated the need for increasing the lower age limit of the flexible pension age in Finland and Sweden. It was understood that the low retirement age endangered both adequacy of pensions and financial sustainability of the general government.

C. Restricting access to early retirement schemes

In general, there are four major routes out of working life, that is, old-age pension, unemployment benefits, specific early retirement benefits and disability benefits. All four schemes have been thoroughly reformed. Of course, the weight and usage of these options as an early exit route vary between the Nordic countries. Actually, a paradigm shift can be observed starting already since the 1990s. The shift from the policy promoting early exit to the policy promoting continuous employment. The target has been toward prolonging working lives and removing financial incentives to early retirement.

There have been several routes out of the labour market in Finland and Denmark, compared to Sweden and Norway. In the Swedish and Norwegian system no such early retirement options have been available. Though, in Norway, a specific

AFP-early retirement occupational pension scheme exists but otherwise disability pensions have been the most widely used early exit option.

In Sweden older workers have been protected from dismissal by laws making it difficult and expensive to lay them off. Periods of notice increase with seniority and first-in-last-out applies. Another important feature of the Swedish model has been the use of partial retirement. Currently, a downward adjustment of old-age pension is made if it is taken early, which can be at the age of 62 at the earliest, in relation to pension at age 65, in consideration of the longer remaining life expectancy.

However, even though one should expect Denmark to be a high exit country because low levels of employment protection and flexible labour markets and generous early retirement schemes the contrary is true. The rate of early exit or retirement is relatively low and employment rates of 55-64-year-olds among the highest in the EU. The Danish experience indicates that the causes and effects of early retirement are highly complex. Functionality of the labour market and the social security system in more general, active labour market policies as well as cultural factors, i.e. of preferences, attitudes and values are seen to explain this contradictory finding. (Jensen 2005; Oorschot & Jensen 2009.)

In Finland unemployment benefit has provided an alternative

pathway to early retirement. However, the Government decided at the end of 2020 to abolish this so-called unemployment path to retirement. It means that those who become unemployed at an older age (at the age of 60-62) will not receive an unemployment allowance until retirement but only for a maximum of 500 days, as is the case for younger employees. The amendment will enter into force gradually from 2023 on. The purpose is to improve the employment rate of over 55-year-olds.

In Denmark a specific voluntary early retirement pension (efterløn) is a scheme linked with unemployment insurance that currently gives the opportunity to withdraw from the labour market four years before the retirement age. Early retirement period will shorten from five to three years simultaneously as the early retirement age gradually increases from 62 to age 64 in 2023 and further to age 65 in 2028 after which it will be indexed to the development in life expectancy. To qualify, individuals must have been members of the unemployment insurance fund for at least 30 years and have paid voluntary early-retirement contributions during this period.

The introduction of voluntary early retirement pension in 1979 was justified on the grounds that the gainfully employed part of the population would have a better age composition, and that the elderly could withdraw earlier and make way for younger people (Nososko 2008). The scheme was first and foremost targeted at workers with health problems needing an early

exit from the labour market. But it quickly gained popularity also among other groups than the one it initially was targeted at. (Abrahamson & Wehner 2003.)

In Norway early retirement is possible from the age of 62 through a special scheme based on agreements between the social partners, collectively agreed early retirement pension (AFP). The rationale behind the establishment was not to allow for a combination of work and pension but to relieve older employees with long working lives and physically demanding jobs and on the grounds of ill-health to retire earlier than the general retirement age of 67. Around 60 percent of the employed were entitled to an early retirement pension. (Hernæs et al. 2016; Vidlund 2017.) Early retirees obtained entitlements as if they remained working until the age of 67. Early retirement (AFP) through occupational pension arrangements did not reduce future pension benefits at any point in time with the old system, neither because of a shorter period of labour market earnings nor through a longer period as pensioner. (Fredriksen et al. 2015.) Thus, it has reduced incentives to work after the age of 62.

The AFP-scheme was revised when the flexible retirement age was introduced in 2011 for the private sector employees. However, for public sector employees, agreement between the government and the unions was reached not until 2018 and the new rules will apply starting in 2025. This agreement has been

described as completion of the Norwegian pension reform. In addition, by aligning the public and the private sector AFP-schemes, a serious obstacle to mobility between the two sectors has been removed. (West Pedersen 2018.)

Currently, the AFP system provides a supplement to the statutory old-age pension and is paid as an annuity. It accrues up to the age of 62 with an actuarial deferment for each year that a worker delays pension take-out, until age 70. It can be combined with the old-age pension and with earnings from work, without earnings testing. (Nordby & Næsheim 2017.)

1) Introducing specific provisions for arduous or hazardous work

Finland and Denmark have introduced specific provisions targeted at workers in arduous or hazardous job. In Finland this years-of-service pension was part of 2017 reform. It can be granted if the person has done work that requires great mental or physical effort for at least 38 years and the ability to work has been reduced. So far, the years-of-service pension has been unpopular because access to pension is uncertain and it is smaller than the disability pension and it can only be awarded starting from the age of 63. In the future, as the official retirement age rises, the time spent on a years-of-service pension will become longer, which may make the benefit more popular.

Danish government (2020) reached an agreement on October

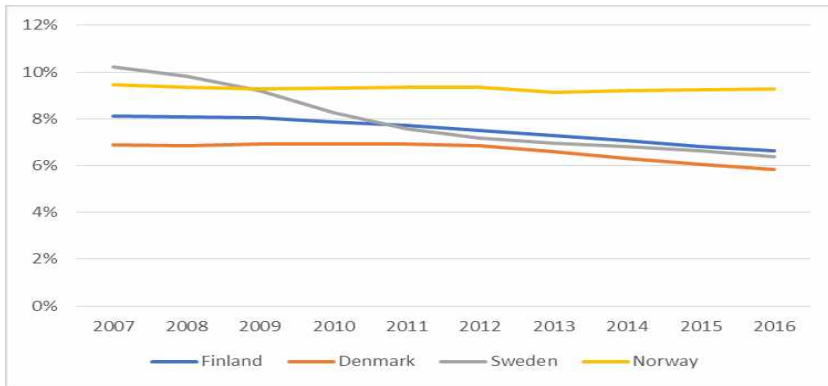
2020 with three other political parties on their proposal to introduce a right to early retirement for people who have spent a long time in the labour market, particularly those with physically and mentally demanding jobs. It will allow people who have spent at least 42 to 44 years in the labour-market - including periods of unemployment, parental leave and training - the right to retire on a state pension one to three years earlier than normal retirement age. The first new early retirement pensions will be paid in 2022. According to the political agreement a specific financial industry tax will be levied for partly financing the new benefit. The government's decision to allow a group of people to retire early has been criticised by employers for being a very unfortunate change of direction in light of the need to keep Danes working longer into their old age.

2) Activating people with reduced capacity

The general policy orientation in Nordic countries is to increase labour supply and participation in the labour market, including that of people with reduced work capacity. The aim is to integrate benefit recipients and disability pensioners into paid employment. Reforms in Sweden and Norway reveals that a clear-cut difference has been made between the old-age pension and disability benefits. In all the countries vocational rehabilitation is the primary alternative to disability benefits. According to statistics countries have also been able to reduce

number of people receiving disability pension during the 2000s. Though, in Norway the trend has rather been stable between the years 2007-2016 (Figure 3-3-13). (OECD 2021; Mielonen & Ahonen 2017.)

[Figure 3-3-13] Number of disability pensions in relation to working-age population (15-64 years old).



Source: OECD (2021) Social Benefit Recipients Database (SOCR)

In Sweden a structural reform was made already in 2003 when sickness and disability insurance was merged. The reform introduced slightly different rules for those younger and older than 30 years. It replaced permanent disability benefit by a temporary activity compensation with special work incentives for those aged 19-29 and provides sickness compensation for those aged 30 and over if person will probably never be able to work. Benefit is calculated based mainly on the highest earnings in the years before incapacity for work and no longer as a

combination of pension accrual and projected pensionable service. The main aim of the reform has been, on the one hand, to better adapt the scheme to the new old-age pension scheme and, on the other hand, to encourage beneficiaries to work in accordance with their remaining working capacity.

In Denmark, disability pensions were also significantly reformed already in 2003, when the various disability benefits were merged into a single benefit, while part-time and fixed-term benefits were abolished. The replacement of the partial disability pension was a subsidized job (flex job), in which the municipality pays a partially incapacitated person a wage-related benefit or a special unemployment benefit if the supported job is not immediately available. Further, the disability pension reform in 2012 restricted access to disability benefits to individuals over 40 and introduced a rehabilitation programme stipulation prior to being able to receive the benefit. The rehabilitation process was reformed in 2013 with the aim of giving people individual, tailor-made assistance to come back to work. People can apply for a disability benefit without previous participation in a rehabilitation programme if they have permanently reduced capacity to work; a maximum five years remaining until eligibility for the old-age pension; and recent full-time labour participation of at least 20-25 years. (OECD 2018.)

In Norway most recent disability pension reform was im-

plemented in 2015. The main reasons for introducing these changes were to harmonize the disability benefits to the changes that already had been made regarding the old age pensions and to encourage disabled persons to work by making the rules more flexible concerning additional income from working. The way to calculate the benefit was changed and is comparable to the Swedish model. The main difference to current rules is that old regulation did not provide the flexibility that allows a combination of work and receiving disability benefit. Under the new system, the disability pensioner's total income will always increase with earnings, without income traps or reassessment of working capacity.

In Finland disability pensions have not been restructured in a similar manner as in other Nordic countries. Currently, a tripartite working group is preparing measures to improve the incentives to work while drawing a partial disability pension. The aim is to prepare a Government proposal of a so-called linear model which resembles Norwegian model for Parliament by the end of 2022. In a similar manner as in Denmark more lenient terms and conditions are applied for granting disability pension for those who are close to retirement age.

D. Strengthening pension financing

A stable and sustainable contribution level has become the

focus and one of the aims of pension policy. For example, in Finland an agreement (social partners 2014) on the main features of the 2017 pension reform, the social partners set a smooth development of the contribution rates, long-term protection of the benefits and ensured financing as the targets.

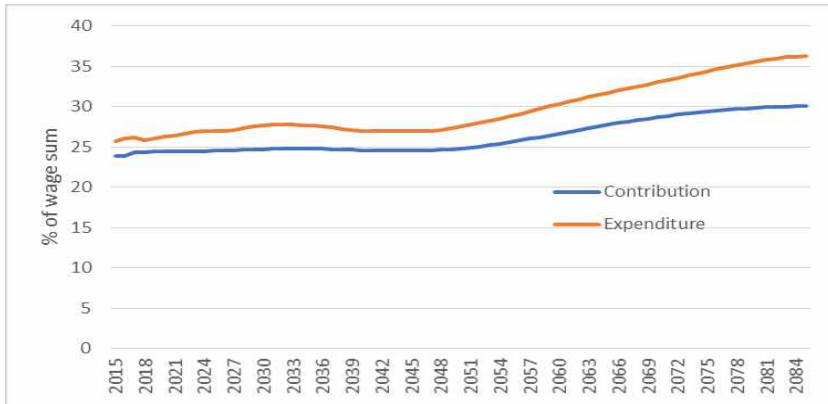
In all the Nordic countries adjustments to future benefits have decreased the need to increase the contributions. In the Swedish pension system this will happen automatically. This means subordinating the pension benefits to the constant contribution rate and thus adjustment of the pension level.

The Swedish system has fixed contribution rate as a key element, while the Finnish system has the de-fined benefit rules to be fixed. In Finland, projections for recently established pension reform indicate a stable contribution rate for the forthcoming decades. The main private sector pension scheme can keep the contribution rates stable at 24.4% until the 2050s, but after that, in the latter half of the century, the TyEL contribution must be increased steeply as the TyEL pension expenditure will grow due to changes in demography (see Tikanmäki et al. 2019). Especially, the fall in fertility during the past decade weakens the financing of the pensions.

It is noticeable that 2017 reform set the goal of constant contribution and fair burden sharing between generations. If the scheme aims to smooth development of contributions until 2085, contribution rate should be raised immediately over 2

p.p. According to long-term projections a constant TyEL contribution rate should be increased from the current 24.4 percent to 26.7 percent (Tikanmäki et al., 2019; Valkonen 2020). This means that the scheme is not financially sustainable.

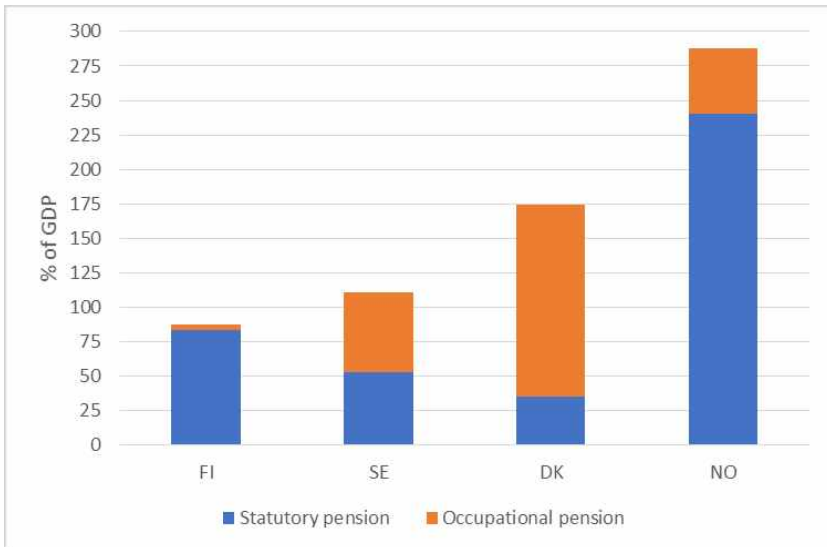
[Figure 3-3-14] Private sector (the Employees Pensions Act) earnings-related pension expenditure and contribution income in Finland relative to wage sum (%).



The pension contributions paid into the pension scheme of private sector wage earners have exceeded the pension expenditure from the founding of the scheme to the early 2010s, except for a few years during the depression of the 1990s. From 2009 to 2012, the TyEL pension expenditure and contribution income were roughly equal. After that, the expenditure has exceeded the contribution income on a permanent basis. The difference is financed with pension assets.

Since part of the future pensions are financed from the accrued capital funds, the corresponding projected contribution rate increase is somewhat smaller than the increase in expenditures. The Finnish earnings-related pension scheme is partially funded. About a quarter of accrued pension entitlements are pre-funded and the rest are financed through a pay-as-you-go (PAYG) system. Individual pension benefits do not depend on the existence or yield of funds. Funds only affect contributions. The amount of earnings-related pension assets was over 80 percent in relation to the GDP in 2018.

[Figure 3-3-15] Pension assets in statutory and occupational pension plans in 2018, % of GDP.



Sources: (Finnish Centre for Pensions 2020b; Swedish Pensions Agency 2019; ATP 2019; OECD 2019a; Insurance & Pension Denmark 2019; SSB 2020; NBIM 2018; Folketrygdfondet 2018)

Discussions is ongoing whether returns of pension funds could be increased by allowing more freedom in risk-taking as a response to the low interest rates e.g. by loosening pension providers' solvency rules. Some public discussion is also ongoing whether pension expenditure should be cut by abolishing accrual of earnings-related old age pensions from periods when the individual does not pay contributions.

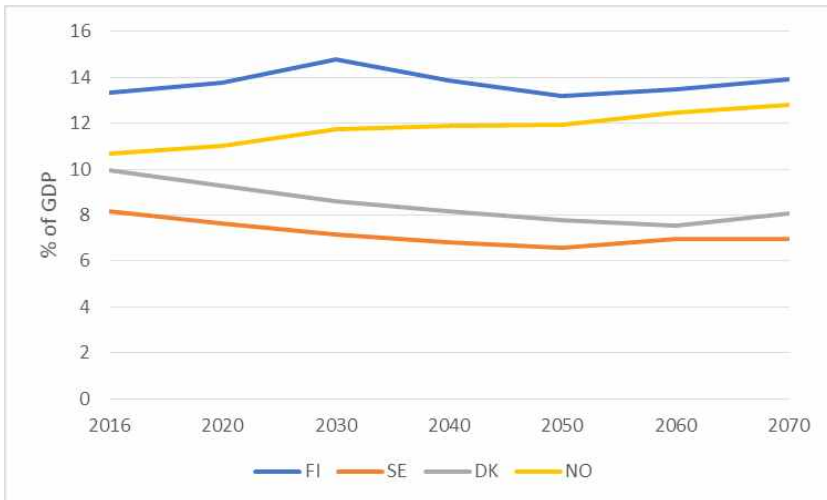
Solving the financing problem by increasing contribution rates is not unproblematic, and since major steps have already been taken in terms of increasing retirement ages and adjusting the system to increasing longevity, the question of benefit adjustments may come to the fore.

In Norway employer and employees statutory pension contributions are not directly linked to financing of statutory pension expenditures but used to finance government expenditures in general. Even after the pension reform the pension system is still a part of the general public finances and financed pay-as-you-go. Related to this, unlike most pension funds, the capital of the Government Pension Fund is not directly linked to financing pension expenditures, only its expected real return of 3%, given the fiscal rule (NBIM 2018). The aim of the Government Pension Fund is to support savings for financing future pension payments. It receives revenues from Norway's oil and gas production and is the world's largest sovereign

wealth fund with a capital value around 2.5 times the GDP.

The Norwegian pension reform is tailored to reduce the growth in the fiscal gap by mitigating the long run growth in the pension expenditures and by raising tax bases through stronger labour supply incentives, rather than being immediately cost saving (Fredriksen et al. 2015). Without a structural change in the pension system, expenditure on old age pension was estimated to increase from 9 to about 20 percent of mainland Norwegian GDP between 2004 and 2050 (St. meld. nr. 12, 2004). Currently pension expenditure is about 11 percent of GDP and it is projected to increase to 13 percent of GDP by 2070.

[Figure 3-3-16] Statutory pension expenditure in relation to GDP, %, in 2016-2070



Source: European Commission 2018a.

In Denmark the costs of the tax-financed national basic pension are expected to be relatively lower in future as the occupational pensions gradually increase in size simultaneously decreasing the supplementary part of the national pension. More pensioners will be entitled to an occupational pension and the average amount paid out will increase. Higher payment of occupational pension means that the amount of basic pension decreases. The share of employees who will receive the full income-tested supplement of the national old-age pension is expected to decrease from around 57 percent in 2012 to 17 percent in 2080 (Ministry of Finance 2017). Occupational expenditure is projected to increase from the 5% of GDP in 2020 to 7 % of GDP by 2070 (European Commission 2018a).

In Sweden the pension spending is projected to decrease 1.2 percentage points by 2070 compared to the starting year 2016. However, this is because reclassification of the premium pension from the public to mandatory private pension and thus excluded from the statutory pension expenditure (European Commission 2018a). Otherwise, the expenditure in relation to GDP would have remained unchanged.

Sweden is unique in that it utilizes a structure of multiple pension reserve funds to support financing of the earnings-related old-age pension scheme. There are five separate buffer funds with an investment capital around 30% of GDP.

Premium pension is fully funded and assets within this (statutory) pension scheme were already close to 30% of GDP in 2018.

1) Automatic stabilizers

According to OECD (2019) there should be a long-term strategy to secure retirement income. Governments have to ensure that pension policies deliver secured retirement incomes in financially sustainable and economically efficient ways irrespective of the economic and political conditions. While pension systems cannot be put on autopilot, automatic adjustment mechanisms increase the predictability in pension financing by linking some parameters to key variables. As an example, the link to life expectancy provides a predictable rule for adjusting future benefits at a given age or for raising the retirement age as longevity increases.

All the Nordic countries have incorporated an automatic link between pensions and life expectancy in their pension systems. Danish system can be described semi-automatic: a change in retirement age must be approved in parliament every fifth year. Norway has not indexed retirement age to life expectancy but benefit level is adjusted to life-expectancy.

In general, one of the most appealing characteristics of the DC or NDC system is, that the annuity responds automatically

to the financial pressure created by an aging population. The longer the length of life expectancy, the smaller the pension will be at a given retirement age. The NDC PAYG pension system works on an actuarial basis. At the time of retirement an annuity is calculated by dividing the individual's accumulated account (assets) by a divisor reflecting unisex life expectancy at the retirement. The individual can counteract the negative effect on the annuity caused by increasing life expectancy by postponing the date of retirement.

Finland has DB system, but, because pension is linked consistently to life-time earnings and pension is adapted to the extended life expectancy in a similar manner as in the DC systems with the life expectancy coefficient it makes the system closer to the economic essence of a NDC system (see e.g. Sankala & Reipas 2017; Börsch-Supan 2005). The life-expectancy coefficient was preserved in 2017 reform but mitigated. Thus, the very recent reform combines the life-expectancy coefficient, which decreases the pension level, with higher pensionable ages that increase in accordance with life expectancy in line with the cohort's life expectancy.

〈Table 3-3-3〉 Automatic adjustments in mandatory schemes

	Benefits linked to life expectancy	Automatic Balance Mechanism i.e. benefits linked to financial balance or demographic ratios or wage sum	Retirement age linked to life expectancy
Sweden	x, NDC / DC	x	x
Norway	x, NDC	-	-
Finland	x, DB	-	x
Denmark	x, DC	-	x

Source: (OECD 2019)

So far, there are no automatic adjustment mechanisms to address imbalances in other Nordic countries' statutory pension system in the wake of unfavourable macroeconomic and demographic developments such as those built in the pension system in Sweden to mitigate the fiscal impact of these risks in the future. Similar measures can already be found in some other countries as well (e.g., Canada, Japan, Germany and the Netherlands). However, the transfer of the risks to pension recipients has probably been taken the furthest in Sweden even in comparison to other OECD-countries. In principle, all economic and demographic risks of statutory earnings-related pensions are reflected in the level of current or future pensions. In other Nordic countries the financiers (employers, workers and government) carry the risks.

In Sweden not only initial benefits are affected by adjustment mechanism but also pensions in payment. This is due to an au-

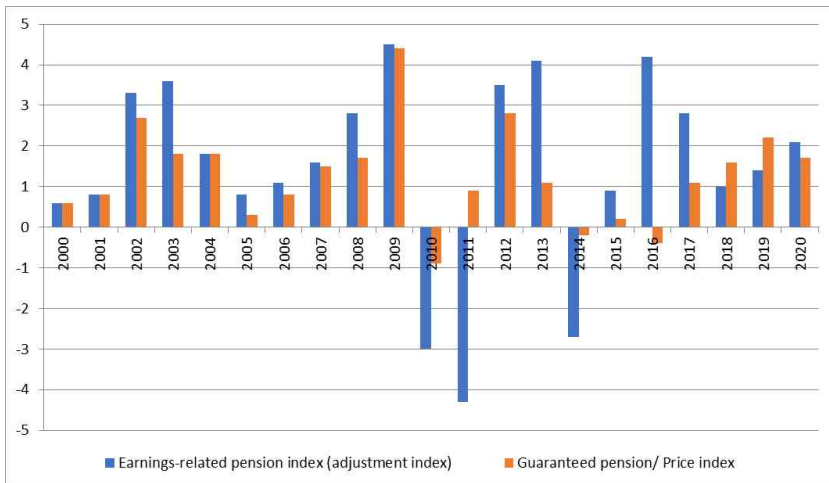
automatic balancing mechanism which secures the financial sustainability of the NDC- pension system. In case of unsustainability, i.e. the current liabilities (pensions in payment and accrued pension) of the system are greater than the calculated assets (contribution income and buffer funds) mechanism is activated, and the indexation will be reduced until stability is restored. The automatic balancing mechanism guarantees that the system will be able to finance its obligations with a fixed contribution rate and fixed rules regardless of the demographic or economic development.

The mechanism allows for a cut in pensions in payment, which has happened. The balancing indexation was activated for the first time in 2010 because of the financial crisis in 2008 as well as in years 2011 and 2014 (Figure 3-3-17). All risks stemming from external disturbances on the financial performance of the system are automatically transferred into reduced benefit levels (with a 2-year delay). However, even in Sweden, the actual risk distribution may deviate from legislative principles. For example, since the cuts have been compensated through taxation, it means that all taxpayers have carried at least some part of the risks.

In principle, the mechanism is fully automatic and based on an already realised development. When balancing is activated, pension balances and pension benefits will be indexed by the so-called balance index instead of the change in the income

index. Based on the earlier years' experience of benefit cuts, the decision has been made to reduce the effect of the index. Since 2017 the balance ratio has been dampened. Only one third of the deviation of the balance ratio affects the indexing for reducing fluctuation in indexing of pensions. (The Swedish Pensions Agency 2018.) Swedish experience proves that political decisions continue to play a central role in the final risk distribution. The balance is strived for over a longer period, avoiding sudden slow-down and acceleration. In addition, the cuts have been compensated by tax relieves and a traditional discretionary pension reform to raise the old-age pension retirement age and pension levels.

[Figure 3-3-17] Change in the Swedish earnings-related pension index and price index in 2000-2020, %.



Source: The Swedish Pensions Agency 2020.

E. Preventing poverty of older people

1) Current adequacy

Nordic countries often stand out in terms of low degrees of income inequality and poverty. In fact, these characteristics are often considered to be some of the key elements of the so-called Nordic welfare model. Several studies have shown that the differences in the income levels are smaller in the Nordic countries than in most of the OECD countries. Income inequality among the elderly population has tended to be lower than among the population of working age. Income distribution and income poverty among older population has also stayed below the OECD average for decades. (OECD 2020c.) Even with the small fluctuations the picture can be characterised by stable and low shares of elderly population having a low income.

In Denmark and Norway minimum gross pension is about 35% and 33% of average wage respectively, whereas in both Finland and Sweden it amounts to 24 % of average wage. Taxation rules differ between countries but in principle gross pensions are subject to income tax. However, for example, in Finland due to tax deductions no tax is levied from the full amount of guarantee pension. Similarly, in Norway old-age

pensioners who only receive the minimum benefit do not pay any income tax, with the tax rebate gradually tapered off against increases in an individual's total income (OECD 2019; West Pedersen 2017). In Sweden, tax is levied but it is dependent on the age of the retiree. Lower tax is levied from the age of 66 than at younger age (Swedish Pensions Agency 2021). In Denmark also minimum pension is taxed when income exceeds a tax-free threshold.

According to the EU definition persons at risk of poverty are those living in a household⁶⁸⁾ with a disposable income (after social transfers) per consumption unit of less than 60 percent of the median income for all persons in the country. OECD uses a limit of 50 per cent. It is typical of pensioners at risk of poverty that they are often quite close to the at-risk-of-poverty threshold, that is, their income is more than 50 but under 60 per cent of the national median income.

Among the Nordic countries Sweden has the highest share of people aged 65 and above with a disposable income below the threshold for being at risk of poverty. On the other hand, Danish model has been successful in reducing poverty. According to OECD (2020c) the relative old-age (aged 65 or over) poverty rate is only 3% in Denmark and 4% in Norway, whereas in Sweden it is 11% followed by Finland 7% in 2018.

68) OECD (2020) database: Average Annual Wages.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE%20

According to data based on EU's definition, 9 per cent of elderly in Denmark and 8 percent in Norway were at risk of poverty. Correspondingly in Sweden 15% and in Finland 13%.

Relative income poverty is higher among the oldest (75+) than among those aged 65-74. Poverty seem to be strongly related to a person's gender. Relative income poverty among the elderly is also concentrated among single persons. Usually older, female pensioners who live alone end up at risk of poverty. Not only do women face a higher risk of experiencing income poverty in old age due to more fragmented working careers and greater domestic responsibilities, they often face another structural inequality in terms of lower pensions generated by earnings-related pension schemes (Nygård et al. 2016).

Relative income poverty only reveals how certain groups in society fare compared to the general population, irrespective of whether their incomes in real terms have in fact increased. Even though it can be argued, especially in the case of Sweden, that median equivalent income and the poverty threshold both have increased due to economic growth and increase of overall employment rate, several reports indicate a concern that the income position of elderly persons in Sweden has become more insecure (see e.g. Nelson et al. 2019; European Commission 2018, 2018a; Swedish Pensions Agency 2018b; Social Ministry 2011).

Replacement rates of work-related pensions are dependent

upon one's income, gender differences in income accumulated during one's working life is later mirrored in terms of pension gaps between older women and men. For example, in Finland and Sweden, the average level of pensions has been shown to be systematically higher for men than women (e.g. Nygård et al. 2016; Sjögren Lindquist and Wadensjö 2012). Also, a very recent study by the Finnish Centre for Pensions reveals that women are more worried about pension issues than men. Four out of five women and whereas two out of three men are worried about their income in retirement (Palomäki et al. 2020).

According to latest OECD calculations (2019) the introduction of NDC scheme in Sweden will substantially lower theoretical replacement rates for cohorts of retirees affected by the reform while it has a much smaller impact in Norway. In Finland and Denmark, the change in the replacement rate is relatively small. Especially in Denmark this goes along with large increases in the retirement age. Younger generations can expect similar benefit levels as older generations in percent of last wages, only if they work longer and retire at a much later age. It is noticeable that pension replacement rates fall with age at the time of retirement depending on the indexation mechanism as well as the time spent on retirement, i.e. retirement age. The largest fall in OECD's theoretical replacement calculations were found in Sweden because the indexation of the NDC schemes is wages minus 1.6 p.p., which is less than price indexation in the OECD model. (OECD 2019.)

2) Reforms

The parliamentary review group on the Swedish pension system (Pension Group) suggested in 2018 several reforms to improve the lowest pensions, including increases in the guaranteed minimum pension and in housing supplements (see e.g. Social Ministry 2018; Nelson et al. 2019). These reforms were implemented in 2020. The Swedish government has simultaneously also introduced additional tax cuts for persons older than 65 years of age. In addition, level of earnings-related pension will be increased starting in September 2021 with a special supplement, income pension allowance, for those with a long career but with low pay (Social Ministry 2020). One of the arguments for establishing a new supplement was to increase respect for those who have worked a whole career on small wages in order to make a more clear-cut distance to those who have not worked at all. Pension Group is also discussing whether pension contribution should be raised in the NDC-system.

Denmark and Norway have both comparatively generous level of minimum protection. In the Danish pension policy, the focus has recently been on removing disincentives to private pension savings. Solving or reducing savings-disincentives could also increase the pension coverage and pension level of

the self-employed people. The self-employed can opt to contribute to personal pension schemes to compensate for their lack of occupational pension coverage and to achieve a higher pension. However, around 60 percent of the self-employed hardly pay any contributions (European Commission 2018). Similarly, in Norway the self-employed can be seen to be disadvantaged in terms of access to supplementary occupational pension schemes. Even though occupational pension schemes have become obligatory from 2006, the self-employed are excluded. Norway is also trying to find solutions for encouraging private savings and tax-favoured individual retirement saving was introduced in 2017 (Tax Administration 2017). Self-employed people are a natural target group for this scheme, even though it is not restricted exclusively to the self-employed (West Pedersen 2017).

Finland is also facing challenges concerning the self-employed persons. Even though the self-employed receive the pension on the same conditions as everybody else there is a risk that they will experience inadequate pensions in old age. Unlike employees, the self-employed negotiate with their pension institution over a proper level of pension income base, which should correspond their work input i.e. the wage that a self-employed person would pay to a worker hired to do the same work. However, over 30 percent of self-employed people and over 40 percent of new self-employed end up with the

minimum level of income base (Finnish Centre for Pensions). This will minimise their pension contributions, but at the same time leads to earnings-related pensions that are so low, that are not necessarily higher than what they would receive via the guarantee pension. For example, OECD (2019) has recommended Finland to consider reforming the basis of pension contributions. The tripartite working group has started its work in 2020 for finding measures on how to develop the pension security for the self-employed.

6. Conclusions

Nordic countries provide a comprehensive pension coverage for all workers and self-employed. In Denmark, though, self-employed earnings-related pension protection is based on voluntary pensions. All the countries have changed their minimum pension in a way that it is dependent on the amount of the earnings-related pension. Except for Denmark national pension has ceased to be a universal benefit and minimum pension provision is targeted for those with no or meagre earnings-related pensions.

In Denmark, Norway and Sweden the importance of funded private supplementary occupational pensions is increasing. In the future a larger share of employees' income will come from occupational pensions as more employees have paid into an

occupational pension through their whole career. In fact, the Danish pension system has largely been privatized. The Danish pension system is indeed a multi-pillar-system and even more so in the future as the private collective bargaining-based occupational pensions will provide an increasingly larger share of total pension provision. Despite these changes towards more private pensions, statutory pensions will remain the most important source of income for persons with the lowest income share in the population (European Commission 2018).

It is also noticeable that occupational pensions are based on fully funded defined contribution schemes. This will increase financial sustainability on the overall pension provision as pension payments are built on strict actuarial principles.

In order to share more evenly the costs of ageing and pension provision among the generations, Nordic countries have introduced both systemic and parametric reforms in their statutory pension systems. The increases in retirement age, life-expectancy adjustments, abolishing early retirement routes and the incentives to stay in employment longer are expected to prolong the average working lives, a key pre-condition for preserving the sustainability and adequacy of pensions in a context of increased life expectancy.

In Norway, Denmark and Finland old-age pensioners face the risk of increasing life expectancy, whereas the government, employers and employees bear the risk of an unfavourably de-

velopment in other demographic components, macroeconomics and the labour market. It is then up to politicians and other stakeholders to decide how taxes, contributions and pension expenditures should be adjusted to maintain pension system financially sustainable in the long run.

Another tool to addressing intergenerational redistribution would be automatic stabilizers that are automatically triggering measures to control the expenditure of a pension system. For example, in Finland the most urgent challenge is to share the fiscal consequences of lower fertility fairly between generations. Depending on their design, automatic stabilizers can defend the interests of future generations by scaling back pension promises. Applying an automatic adjustment mechanism to account for future macroeconomic and demographic risks will diminish political risk. So far, only Sweden has established such a mechanism.

In Sweden financial sustainability was already high on the political agenda at the onset of the major pension reform in the late 1990s. Concerns regarding social sustainability are more recent and have influenced the Swedish pension policy discourse in the last few years. The focus has been on declining replacement rates. Recent pension reform by increasing the lowest retirement age is one of the solutions for safeguarding the future pension level.

However, the need to adapt pension schemes to un-

favourable macroeconomic and demographic developments remains regardless of the type of schemes in both single and multipillar countries. In order to ensure stable retirement incomes, longer working careers are needed to ensure a decent pension. Nordic countries have modernized their pension systems through several actuarial adjustments, thus strengthening the financial sustainability of the pension provision. An ability to curb the growth of public pension spending and a significant increase in senior workers' employment rates in recent decades also proves that measures have been effective.



제4장

한국 노동시장의 이중구조와 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 개편 방향

제1절 한국 노동시장의 이중구조 현황에 대한 분석

제2절 점진적 퇴직 활성화 방안

제3절 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향

- 비정형 근로자: 플랫폼 노동자와 특수형태 근로자
중심으로

제4절 비정형 근로자 관련 주요 쟁점 : 국민연금 지역
가입자로 분류되는 특수형태 근로자 등에 대한
보험료 지원을 통한 사각지대 축소 효과

제4장

한국 노동시장의 이중구조와 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향

제1절 한국 노동시장의 이중구조 현황에 대한 분석⁶⁹⁾⁷⁰⁾

1. 서론

1990년 중반 이후 나타난 한국 노동시장의 특징은 노동시장의 이분화가 뚜렷해졌다는 사실이다. 노동시장 이중구조가 존재하는지에 대해 명확한 기준이나 정의가 있는 것은 아니지만 한국의 노동시장은 고임금, 고용안정으로 특징지어지는 1차 노동시장과 저임금, 고용불안으로 특징지어지는 2차 노동시장의 구분이 명확하고 두 노동시장 사이의 격차가 확대되고 있다 (전병유 외., 2018). 노동시장 이중구조와 이동성 단절의 문제는 청년들의 노동시장 이행 저해, 인력 수급 미스매치, 노동시장 경직

- 69) 일견 보고서 전체 구성과 조화를 이루기 어려워 보이는 내용인 “한국 노동시장의 이중 구조 현황에 대한 분석” 내용을 보고서에 포함시킨 배경은, 한국의 노동시장 이중구조가 그 어느 OECD 회원국보다도 심각하기 때문이다. 18개월 주기로 발간되고 있는 OECD EDRC Committee의 OECD Economic Surveys: Korea 보고서에서는 수차례에 걸쳐서 한국의 노동시장 이중구조 문제를 시급히 해결해야 할 주요 정책과제로 설정하여 바람직하다고 판단하는 정책방향을 제시하고 있어서다. 한국의 노동시장 이중구조는 근로기간 동안의 소득 양극화에만 머무르는 것이 아니라, 연금 등 사회보험 적용율에서의 현격한 차이를 초래하여 노후소득 양극화를 심화시키고 있다는 측면에서 시급히 해결해야만 하는 중요한 정책과제라 할 수 있다. 특히 4차 산업혁명 가속화, 플랫폼 노동자 양산이 예상되는 상황에서 이들 집단이 이미 심화된 한국의 노동시장과 사회보험 적용율에서의 이중구조 문제를, 해결이 아닌 기존에 이미 심화된 문제들을 더욱 악화시킬 가능성이 높다는 점을 고려하여, 심층 분석결과를 바탕으로 바람직한 정책방향 설정과 시급성을 강조할 필요가 있다는 본 프로젝트 책임자의 판단에 따라 보고서에 포함되었음을 밝히는 바이다.
- 70) 제1절의 내용은 관측해 한국노동연구원 부연구위원이 작성한 원고를 본 보고서의 취지와 형식에 맞도록 수정·편집하였음을 밝힌다.

성으로 인한 경제의 성장잠재력 하락, 일자리 양극화로 인한 사회적 불안 등 다양한 경제·사회적 문제를 수반한다.

한국 노동시장을 구분 짓는 가장 대표적인 기준은 기업 규모와 고용 형태이다. 기업 규모에 따른 격차가 발생하게 된 계기는 대기업의 생산 기능 외부화와 중층적인 하청구조에 있다. 외환위기 이전 한국은 고도의 경제 성장을 보였지만 이후 이러한 고도성장은 불가능해졌다. 소비재 시장이 확대되고 외국 기업과의 경쟁력 확보를 위해 대기업은 비용 절감을 통해 수익을 확보해야 했다. 이 과정에서 대기업은 자신이 담당하던 생산 기능을 단계적으로 외주화하였고, 연쇄적인 하청구조가 나타나게 되었다(전병유 외., 2018). 고용 형태에 따른 구분은 정규직과 비정규직의 격차를 의미한다. 한국의 외환위기 이후 기업들은 인건비 절약을 위해 핵심 인력 외에는 계약직, 일용직과 같은 비정규직 인력을 고용하였다. 비정규직 인력은 근로기간이 정해져 있으므로 정규직 인력보다 고용의 불안정성이 더 크다.

노동시장 이중구조화로 인한 기업 규모 및 고용 형태별 격차와 단절은 첫 일자리의 중요성을 자연스럽게 강조하게 되었다. 2차 노동시장에 진입한 뒤에는 고용불안과 1차 노동시장으로의 진입 단절을 경험하기에 2차 노동시장으로의 진입 자체를 꺼리게 된다. 최종 교육을 마친 청년층은 1차 노동시장으로의 취업을 위해 장기간의 취업 준비도 감수한다. 반면, 2차 노동시장에서는 청년층의 취업 기피로 구인난을 경험한다. 노동시장의 이중구조화와 경직성은 인력 수급을 비효율적으로 만들고, 청년 실업률을 높이는 원인이 된다.

2차 노동시장에 들어간 근로자는 1차 노동시장 근로자에 비해 낮은 임금과 열악한 근무 환경에서 근로할 가능성이 크다. 노동시장 이중구조화의 특징 중 하나인 노동시장 간 이동의 단절로 인해 1차 노동시장과 2차

노동시장에서 종사하는 근로자 사이의 생애 전반에 걸친 소득 격차는 근무 연차가 늘어날수록 더욱 심해질 것이라고 예측할 수 있다.

본 장에서는 한국 노동시장의 이중구조가 존재한다는 사실을 전제로 한국의 노동시장 이중구조 현황을 임금 격차와 이동성으로 나누어 분석한다. 먼저 기업 규모 및 고용 형태에 따른 구성원 특징, 임금 격차, 임금 결정 함수의 차이를 2016년 이후 고용형태별근로실태조사 통해 살펴본다. 격차 분석에 이어 이중 노동시장 간 단절성 정도를 살펴본다. 한국노동패널 2000-2018년 자료를 바탕으로 연도별 근로자 상태 변화를 추적하여 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로의 이동 가능성을 분석하고자 한다. 또한 1차 노동시장과 2차 노동시장에서 퇴직시 연금을 비롯한 경제 변수의 격차가 어느 정도 인지 함께 살펴본다.

2. 기업 규모별, 고용 형태별 노동시장 규모 및 구성원 특징 변화

본 장에서는 고용형태별근로실태조사 2016-2019년 자료를 이용하여 최근 한국의 이중노동시장 격차를 살펴본다. 고용형태별근로실태조사는 근로자 1인 이상 표본 사업체와 이에 종사하는 소속 근로자이고, 조사는 매년 6월을 기준시점으로 한다. 고용형태별근로실태조사는 개별 근로자의 소정 근로시간, 초과 및 휴일 근로시간, 정액급여, 초과급여, 상여금을 나누어 조사한다. 본 연구에서는 통계청 마이크로데이터 통합서비스⁷¹⁾에서 현재 공개하고 있는 2016년~2019년 자료를 이용하여 분석을 시행한다.

먼저 요약통계량을 비교함으로써 각 노동시장의 규모, 성비, 구성원 학력, 평균 나이, 연금 가입 현황을 비교한다. 표본은 15세부터 64세까지

71) mdis.kostat.go.kr

근로자로 제한하였다. <표 4-1-1>은 각 연도별 1차 노동시장의 크기를 나타낸다. 다른 선행연구와 같이 1차 노동시장을 기업 규모와 정규직 여부로 구분하였다. 300인 이상 기업에 근무하는 임금 근로자 비율은 2016년 13%에서 2018년 14.2%까지 증가하였다가 2019년 13.9%로 전년 대비 소폭 감소하였다. 임금 근로자 중 정규직 비율은 72%~74% 수준으로 큰 변동이 없다. 1차 노동시장을 기업 규모에 따라 구분하였을 때 1차 노동시장에 포함되는 근로자 비중이 정규직 여부로 구분하였을 때보다 훨씬 작음을 알 수 있다.

<표 4-1-1> 연도별 1차 노동시장 규모

(단위: 비율)

연도	300인 이상	정규직
2016	0.130	0.731
2017	0.135	0.724
2018	0.142	0.727
2019	0.139	0.737

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

<표 4-1-2>는 각 노동시장 별 남성 근로자 비중을 나타낸다. 1차 노동시장 정의 방법과 상관없이 1차 노동시장에서 남성 근로자 비중이 2차 노동시장에서의 남성 근로자 비중보다 높다. 기업 규모로 구분하였을 때 300인 이상(1차 노동시장) 기업 근로자 중 60% 이상이 남성 근로자로 여성보다 남성 근로자의 비중이 더 높다. 300인 이상 기업 남성 근로자 비중은 2016년 68.4%였고 이는 2019년 65% 수준으로 소폭 감소하였다. 300인 미만 기업 (2차 노동시장)의 경우를 보면, 남성 근로자 비중은 56%~57%로 매해 비슷한 수준을 유지하고 있다.

고용형태별로 살펴보면, 정규직 임금 근로자 중 남성의 비율은 2016년 62.9%에서 2019년 60.7%로 여성의 비중이 소폭 증가하였으나 여전히 남성의 비중이 더 높다. 비정규직 임금 근로자의 경우 남성보다 여성의 비중이 더 크다. 비정규직 임금 근로자 중 남성 비율은 2016년 46.2%에서 2019년 46.7%로 거의 변화가 없다. 이를 통해 남성보다 여성이 2차 노동시장에 더 많이 종사하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-1-2〉 노동시장별 남성 근로자 비율

(단위: 비율)

연도	300미만	300이상	비정규직	정규직
2016	0.569	0.684	0.462	0.629
2017	0.567	0.661	0.465	0.623
2018	0.563	0.633	0.463	0.615
2019	0.558	0.650	0.467	0.607

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

각 노동시장 구성원의 학력 차이를 보기 위해 4년제 대학 졸업자 비중을 살펴보았다. 2차 노동시장보다 1차 노동시장 구성원의 평균 학력이 더 높다. 300인 이상 기업에 종사하는 임금 근로자 중 대졸자 비율은 56%~59% 수준인 반면, 300인 미만 기업에 종사하는 임금 근로자 중 대졸자 비율은 33%~36%로 기업 규모로 분리한 1, 2차 노동시장에서 대졸자 비율 차이는 21%p~25%p 정도이다. 고용형태별로 살펴보면, 정규직 근로자 중 대졸자 비율은 42%~44%, 비정규직 중 대졸자 비율은 21%~23%로 1차, 2차 노동시장 간 20%p~21%p의 비율 차이를 보인다.

〈표 4-1-3〉 노동시장별 대졸자 비율

단위: 비율

연도	300미만	300이상	비정규직	정규직
2016	0.333	0.587	0.213	0.423
2017	0.346	0.558	0.230	0.430
2018	0.353	0.561	0.230	0.440
2019	0.357	0.574	0.233	0.443

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

노동시장별 근로자 평균 연령은 1차 노동시장보다 2차 노동시장에서 더 높다. 300인 미만 기업 임금 근로자의 평균 연령은 2016, 2017년 41.6세에서 2019년 42.6세로 증가하였고, 300인 이상 기업 근로자의 평균 연령은 2016년 38.4세에서 2019년 39.5세로 역시 증가하였다. 고용형태별로 살펴보면 비정규직 근로자의 평균 연령은 2016년 41.8세, 2019년 42.8세이고, 정규직 근로자의 평균 연령은 2016년 40.9세, 2019년 42세이다.

〈표 4-1-4〉 노동시장별 근로자 평균 연령

단위: 연령

연도	300미만	300이상	비정규직	정규직
2016	41.6	38.4	41.8	40.9
2017	41.6	38.8	41.5	41.2
2018	42.2	39.1	42.3	41.5
2019	42.6	39.5	42.8	42.0

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

고용이 보다 안정된 1차 노동시장 종사자의 국민연금 및 퇴직연금 가입 비율이 고용이 불안정한 2차 노동시장 종사자보다 더 높을 것이라고 예측할 수 있다. <표 4-1-5>와 <표 4-1-6>은 각각 노동시장별 국민연금 가입 비율과 퇴직연금 가입 비율을 보여준다. 우선 <표 4-1-5>의 국민연금 가입 비율부터 살펴보면 1차 노동시장에 해당하는 300인 이상 기업 근로자와 정규직 근로자는 거의 대부분 국민연금에 가입되어 있다. 300인 이상 기업 근로자의 99%, 정규직 근로자의 98%가 국민연금에 가입되어 있다. 300인 미만 기업 임금 근로자의 국민연금 가입 비율은 2019년 89.7%로 약 90%의 임금 근로자가 국민연금에 가입되어 있다. 하지만 비정규직 임금 근로자의 국민연금 가입률은 다른 그룹에 미치지 못하는 수준을 보인다. 2016년 비정규직 임금 근로자의 56.7%만이 국민연금 가입자였고, 2019년에는 이보다는 증가한 61%가 국민연금 가입자였다.

<표 4-1-5> 노동시장별 국민연금 가입 비율

· 단위: 비율

연도	300미만	300이상	비정규직	정규직
2016	0.886	0.990	0.567	0.982
2017	0.874	0.987	0.549	0.978
2018	0.881	0.987	0.565	0.979
2019	0.897	0.989	0.610	0.980

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

1차 노동시장과 2차 노동시장 종사자의 퇴직연금 가입 비율은 국민연금 가입 비율 차이보다 더 크게 나타났다. <표 4-1-6>에 나타난 결과를 보면, 300인 이상 기업 근로자의 70% 이상이 퇴직연금 가입자였지만 300인 미만 기업 근로자의 경우 이 비율이 50% 미만이었다. 300인 이상

기업 근로자와 300인 미만 기업 근로자의 퇴직연금 가입 비율 차이는 30%p-32%p이다. 고용형태 별로 살펴보았을 때 퇴직연금 가입 비율의 격차는 38%p-39%p로 더 크게 나타났다. 정규직 근로자의 퇴직연금 가입 비율은 2016년 56.1%~58%이고, 비정규직 근로자의 퇴직연금 가입 비율은 17.4%~19.6%이다.

〈표 4-1-6〉 노동시장 별 퇴직연금 가입 비율

단위: 비율

연도	300미만	300이상	비정규직	정규직
2016	0.415	0.733	0.174	0.561
2017	0.426	0.748	0.187	0.577
2018	0.428	0.730	0.190	0.576
2019	0.437	0.741	0.196	0.580

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

1차 노동시장의 정의에 따라 1차 노동시장 근로자는 2차 노동시장에 속한 임금 근로자보다 높은 고용 안정성과 임금을 보인다. 퇴직 후 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 국민연금, 퇴직연금 가입 비율 격차를 통해 2차 노동시장에 포함된 근로자는, 1차 노동시장에 포함된 근로자보다, 생애 근로 기간뿐 아니라 퇴직 후에도 생활의 안정성이 더 낮을 수 있음을 알 수 있다.

3. 기업규모별, 고용형태별 임금 격차

가. 노동시장별 평균 임금 격차

본 절에서는 고용형태별근로실태조사에 나타난 임금 근로자의 월평균 소득과 시간당 임금을 살펴본다. 소득은 각 조사연도의 6월에 지급된 급여와 근로시간을 바탕으로 계산되었다. 월평균 임금총액은 월 정액급여와 초과급여의 합이다. 정액급여는 기본급 (소정근로시간에 대하여 실제 지급된 기본임금), 통상적 수당 (소정근로시간에 대하여 정기적·일률적으로 지급한 고정적 수당), 그리고 기타수당 (통상적 수당을 제외한 각종 수당)으로 구성되어 있다. 초과급여는 소정근로시간 외 연장, 야간, 휴일근로 수당의 합계액을 의미한다. 모든 임금은 명목소득이 아닌 2015년 물가 기준 실질소득을 나타낸다.

〈표 4-1-7〉과 〈표 4-1-8〉은 각각 기업 규모별, 고용형태별 평균 월 임금총액을 나타낸다. 300인 이상 기업과 300인 미만 기업의 평균 월 임금총액은 2018년을 제외하고 140만원 이상의 차이를 보인다. 2016년~2017년 300인 미만 기업 근로자 평균 임금총액은 300인 이상 기업 근로자 임금총액의 65% 수준이며, 300인 미만 기업 근로자의 상대소득은 2018년 이후 소폭 증가하여 2018년에 68%, 2019년 67%를 보인다. 두 노동시장의 정액급여 차이를 살펴보면 2017년까지 300인 미만 기업 근로자의 평균 정액급여는 300인 이상 기업 근로자의 67% 수준이었고, 2018년에는 소폭 상승하여 70% 수준을 보였다. 한편, 300인 미만 기업 근로자의 초과급여는 300인 이상 기업 근로자의 평균 초과급여의 절반에 못 미치는 수준이다. 임금총액 중 초과급여가 차지하는 비율은 일정한 모습을 보이는데, 300인 미만 기업 근로자의 경우 임금총액 중 초과급여 비중은 6%, 300인 이상 기업 근로자의 경우 9%이다.

〈표 4-1-7〉 기업규모별 평균 월 급여액

단위: 천원, 비율

연도	임금총액			정액급여			초과급여		
	300인 미만	300인 이상	상대소득	300인 미만	300인 이상	상대소득	300인 미만	300인 이상	상대소득
2016	2,720	4,163	0.65	2,554	3,799	0.67	166	364	0.46
2017	2,741	4,200	0.65	2,568	3,824	0.67	174	376	0.46
2018	2,830	4,189	0.68	2,658	3,810	0.70	172	379	0.46
2019	2,911	4,365	0.67	2,747	3,985	0.69	164	380	0.43

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

고용형태별 평균 소득 차이는 기업규모별 차이보다 더 크게 나타난다. 정규직 대비 비정규직 근로자의 임금총액 상대임금은 59%~60% 수준으로 기업규모별 격차보다 조금 더 크게 나타난다. 비정규직 근로자의 월평균 정액급여는 정규직 근로자의 60%~61% 수준이고, 초과급여는 2016년 46% 수준이었으나 2019년 37%로 하락하였다.

〈표 4-1-8〉 고용형태별 평균 월 급여액

단위: 천원, 비율

연도	임금총액			정액급여			초과급여		
	비정규직	정규직	상대소득	비정규직	정규직	상대소득	비정규직	정규직	상대소득
2016	1,922	3,216	0.60	1,820	2,994	0.61	102	221	0.46
2017	1,920	3,264	0.59	1,828	3,026	0.60	92	237	0.39
2018	1,969	3,347	0.59	1,880	3,109	0.60	88	238	0.37
2019	2,021	3,448	0.59	1,937	3,219	0.60	84	229	0.37

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

다음은 1차 노동시장과 2차 노동시장에서의 시간당 임금 격차를 살펴본다. 시간당 임금총액은 임금총액을 초과근로시간을 포함한 총 실근로시간으로 나눈 값이고, 시간당 정액급여는 정액급여를 소정 실근로시간으로 나눈 값이다. 시간당 임금은 2015년 물가 기준 실질임금이다. 기업 규모로 나누었을 때 시간당 임금총액과 시간당 정액급여 격차는 월 소득 격차와 크게 다르지 않다. 2016-2017년, 300인 미만 기업 근로자의 시간당 임금총액은 300인 이상 기업 근로자의 66%였고, 2019년 70% 수준까지 상승하였다. 시간당 정액급여 기준 상대임금 또한 비슷한 수준으로 2018년 이전에는 67%, 이후에는 70%이다.

반면, 고용형태별 시간당 임금 격차는 월 소득 격차보다 더 작게 나타난다. 비정규직 근로자의 시간당 임금총액은 정규직 근로자의 83%~85% 수준이다. 이는 월 임금총액이 59%~60%인 것과 비교하면 그 격차가 훨씬 줄어들었다고 볼 수 있다. 시간당 정액급여의 경우, 비정규직 근로자는 정규직 근로자의 83%~86%에 해당하는 시간당 정액급여를 받고 있다. 이 또한 월평균 정액급여 격차인 60%~61%와 비교할 때 크게 줄어든 값이다. 기업 규모별 구분과는 달리 고용형태별 월 소득 격차는 시간당 임금 격차에 더해 근로시간 격차의 영향을 많이 받는다. 이는 시간제 고용이 비정규직 근로에 포함되어 있기 때문이다.

〈표 4-1-9〉 기업 규모별 시간당 임금 격차

단위: 천원, 비율

연도	시간당임금총액			시간당정액급여		
	300인미만	300인이상	상대임금	300인미만	300인이상	상대임금
2016	15.9	23.9	0.66	15.7	23.6	0.67
2017	16.3	24.6	0.66	16.1	24.0	0.67
2018	18.0	26.3	0.69	17.9	25.7	0.70
2019	18.9	27.1	0.70	18.8	26.7	0.70

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

〈표 4-1-10〉 고용형태별 시간당 임금 격차

단위: 천원, 비율

연도	시간당임금총액			시간당정액급여		
	비정규직	정규직	상대임금	비정규직	정규직	상대임금
2016	14.7	17.7	0.83	14.5	17.6	0.83
2017	15.5	18.2	0.85	15.4	17.9	0.86
2018	16.8	20.0	0.84	16.7	19.8	0.84
2019	17.4	21.0	0.83	17.3	20.8	0.83

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 저자 작성

나. 1차 노동시장 임금 프리미엄

〈표 4-1-9〉와 〈표 4-1-10〉에서 살펴본 임금 격차가 나이, 학력, 성별과 같은 개인 특성이 고려되지 않은 단순 임금 비교였다면, 더 정교한 비

교를 위해 회귀분석을 통하여 1차 노동시장 프리미엄을 살펴보고자 한다. 추정식은 Mincer 임금 방정식을 이용하였다.

식 (1)

$$\ln w = \alpha + \beta_0 L + \beta_1 age + \beta_2 age^2 + \beta_3 edu + \beta_4 u + e$$

$\ln w$ 는 시간당 임금총액의 자연로그값을 나타낸다. L 은 1차 노동시장 여부를 나타내는 더미변수이고, β_0 는 1차 노동시장 프리미엄을 나타낸다. 1차 노동시장 여부 외에 나이, 나이제곱, 교육수준 더미(고졸이하, 고졸, 초대졸, 대졸, 대졸이상), 노동조합 가입여부를 통제하였다. 분석 표본은 15세~64세까지의 남성으로 제한하였다. 본 분석의 목적은 1차 노동시장과 2차 노동시장 사이의 격차를 추정하는 것이다. 여성의 경우 특히 2차 노동시장에 속한 여성의 경우 노동시장 입출입이 빈번하여 격차 추정에 노이즈를 발생시킬 수 있기 때문에 경제활동인구 중 남성만 분석 표본으로 제한하였다.

OLS로 추정한 노동시장 프리미엄은 <표 4-1-11>에 제시되어 있다. 각 셀은 각기 다른 회귀분석을 통해 도출된 β_0 추정치이고, 식 (1)에 나타난 통제변수를 모두 포함한 결과이다. 1차 노동시장 프리미엄은 1차 노동시장에 속하였기 때문에 나타나는 인과적 결과로 해석할 수 없고, 잠재적 경력과 학력을 통제하고 난 뒤에도 남아있는 1, 2차 노동시장 간 임금 격차를 의미한다. 나이와 최종 학력을 통제한 뒤에도 1차 노동시장 근로자의 시간당 임금총액이 2016년 32.1% 더 높고 1차 노동시장 프리미엄은 2019년 27.3%까지 점차 감소하는 모습을 보인다. 고용형태에 따른 결과를 살펴보면, 2016년 정규직 근로자의 시간당 임금총액이 비정규직 근로자보다 2% 더 높고, 2019년에는 1.3%더 높다. 정규직 프리미엄은 일정

한 추세 없이 증가와 감소를 반복한다.

시간당 정액급여의 차이도 비슷한 결과를 보이는데, 기업 규모별로 살펴보면 1차 노동시장 프리미엄은 2016년 31.3%였고 2019년 26.2%까지 점차 감소하였다. 정규직과 비정규직 시간당 정액급여 격차는 2016년과 2018년 각각 1.8%, 1.1%였으나, 2017년과 2019년에는 통계적으로 유의미한 격차가 관찰되지 않았다.

〈표 4-1-11〉 1차 노동시장과 2차 노동시장의 시간당 임금 격차

가. 시간당임금총액				
	2016년	2017년	2018년	2019년
300인이상	0.321***	0.320***	0.284***	0.273***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
정규직	0.020***	0.010*	0.017***	0.013**
	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.004)
나. 시간당정액급여				
	2016년	2017년	2018년	2019년
300인이상	0.313***	0.304***	0.268***	0.262***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
정규직	0.018***	0.002	0.011*	0.007
	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.004)
표본수	502043	563626	558701	557075

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 각 셀은 식(1)의 1차 노동시장 프리미엄을 OLS로 추정된 값이며, 별개의 회귀분석을 통하여 도출한 추정치이다. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

다. 분위회귀분석을 이용한 이중구조 분석

OLS를 이용한 평균 임금 분석은 임금이 아주 높거나 낮은 이상치(outlier)의 영향을 크게 받을 수 있다. 따라서 Koenker and Bassett (1978)의 분위회귀분석(quantile regression)을 이용하여 추가분석을 시행하였다. 분위회귀분석은 1차 노동시장과 2차 노동시장의 조건부 확률분포를 비교한다. 모든 임금 분위에 대해서 회귀분석을 시행할 수 있지만 본 연구에서는 평균 임금 분석과의 비교를 위해 중위 임금 격차를 추정하였다. <표 4-1-12>는 분위회귀분석의 결과로 1차 노동시장에서의 임금 분포 중위값과 2차 노동시장에서의 임금 분포 중위값의 격차를 나타낸다.

기업 규모별 시간당 임금총액의 중위 임금 격차를 살펴보면 300인 이상 기업 근로자의 중위임금이 300인 미만 기업 근로자보다 2016년 30.3% 더 높았고, 이 격차는 2019년 26.9%까지 감소하였다. 시간당 정액급여의 중위 임금 격차 또한 비슷한 수준으로 2016년 30.1%, 2019년 25.4%를 보인다.

고용형태별 시간당 임금총액의 중위 임금 격차는 2016년 3.7%였고 이는 2019년 1.6% 수준으로 절반 이상 감소하였다. 시간당 정액급여의 중위 임금 격차는 이보다 조금 작은 수준으로 2016년 정규직 근로자의 시간당 정액급여 중위 임금이 비정규직 근로자보다 2.2% 높고 이는 2019년 0.7%까지 감소하였다. 2019년 중위 임금 격차는 통계적으로 유의미하지 않다. 시간당 임금총액, 시간당 정액급여 모두 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이의 평균 임금 격차보다 중위 임금 격차가 더 크게 나타났다.

〈표 4-1-12〉 분위회귀분석을 이용한 노동시장 간 임금 격차

가. 시간당 임금총액				
	2016년	2017년	2018년	2019년
300인이상기업	0.303*** (0.002)	0.324*** (0.002)	0.290*** (0.002)	0.269*** (0.002)
정규직	0.037*** (0.004)	0.025*** (0.005)	0.028*** (0.005)	0.016*** (0.004)
나. 시간당정액급여				
	2016년	2017년	2018년	2019년
300인이상기업	0.301*** (0.002)	0.311*** (0.002)	0.277*** (0.002)	0.254*** (0.002)
정규직	0.022*** (0.004)	0.012* (0.005)	0.020*** (0.005)	0.007 (0.004)
표본수	502,043	563,626	558,701	557,075

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 각 셀은 식(1)의 1차 노동시장 프리미엄을 분위회귀분석을 이용하여 추정된 값이며, 별개의 회귀 분석을 통하여 도출한 추정치이다. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

4. 노동시장별 임금함수 비교

앞선 분석에서는 나이와 교육 수준과 같은 통제변수가 근로자의 시간당 임금에 미치는 영향이 1차와 2차 노동시장에 따라 달라지지 않음을 가정하고 노동시장 더미 효과를 추정한 것이다. 본 절에서는 분석을 확장하여 1차 노동시장과 2차 노동시장에서의 임금 함수가 다를 수 있음을 가정하고 각각의 임금 함수를 비교하고자 한다. 실증분석의 목표는 Oaxaca-Blinder (이하 OB) decomposition 방법을 이용하여 평균 임금의 차이를 두 집단의 특성 차이와 임금 함수의 차이로 분해하는 것이다. 이를 식으로 표현하면 아래와 같다.

식 (2)

$$\bar{Y}_1 - \bar{Y}_2 = (\bar{X}_1 - \bar{X}_2)' \hat{\beta}_1 + \bar{X}_2' (\hat{\beta}_1 - \hat{\beta}_2)$$

하첨자는 1차와 2차 노동시장을 의미한다. \bar{Y}_1 은 1차 노동시장에서의 평균 로그 임금이다. 따라서 좌변은 1차 노동시장과 2차 노동시장에서의 평균 로그임금 격차를 나타낸다. \bar{X}_1 은 1차 노동시장 구성원 특성의 평균이며, 나이, 나이제곱, 전문대 이상 학위 소지 여부, 4년제 대학 이상 학위 소지 여부를 포함하는 벡터이다. $\hat{\beta}_1$ 은 1차 노동시장에서의 임금 함수 계수 추정치이다. 따라서, 우변의 첫째 항은 1차 노동시장에서 평가된 ($\hat{\beta}_1$ 을 사용) 노동시장 구성원의 평균 특성 차이를 의미하고, 두 번째 항은 임금 함수 차이(임금 함수의 계수 차이)를 의미한다.

시간당 임금총액 격차 분석 결과는 <표 4-1-13>에 제시되어 있다. 1차 노동시장 내 평균 임금의 로그값이 각 패널의 첫 번째 행에 제시되어 있

고, 2차 노동시장 내 평균 임금의 로그값은 각 패널 두 번째 행에 제시되어 있다. 둘의 격차가 '차이' 행에 제시된 숫자이다. 패널 가. 기업규모별 격차를 보면, 300인 이상 기업의 평균 임금이 300인 미만 기업의 평균 임금보다 2016년 44.6% 더 높고, 이 격차는 2019년 37.2%까지 감소한다. 이 차이는 구성원 특징 차이와 임금 함수 차이로 나뉜다. 기업 규모별 격차 중 구성원의 나이와 학력 차이에 기인한 임금 격차는 2016년 11%이고, 이 격차는 2019년 7.8%로 감소하였다. 임금 함수 차이로 인한 임금 격차는 구성원 특징 차이로 인한 격차보다 더 크다. 이는 두 노동시장에서 나이와 학력이 임금에 미치는 영향이 다르기 때문에 발생하는 격차이다. 2016년 임금 함수 차이로 인한 격차는 33.6%였고 2019년 29.4%로 감소하였다.

패널 나.는 고용형태별 격차를 나타낸다. 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 평균 임금 격차는 2016년 22.8%에서 2019년 19.9%로 소폭 감소하였다. 이 격차는 대부분 구성원의 특징 차이에서 비롯된다. 2016년 22.8%의 임금 격차중 21.1%p는 구성원 특징 차이에 기인한 격차이고, 1.7%p가 임금 함수 차이에 의한 격차였다. 두 격차는 2019년 모두 소폭 감소하여 구성원 특징 차이로 인한 임금 격차는 18.4%, 임금 함수 차이로 인한 임금 격차는 1.5%이다.

고용형태별로 나누었을 때와 비교하여 기업규모별로 나누었을 때 1차 노동시장과 2차 노동시장의 평균 시간당 임금총액 격차가 더 크게 나타난다. 기업 규모로 나누었을 때 임금 격차의 대부분은 구성원 특징이 아닌 임금 함수의 차이에서 기인한 것이었으나 고용형태별로 나누었을 때 임금 격차는 거의 대부분 구성원 특징 차이에 기인한다. 시간당 정액급여의 격차 또한 시간당 임금총액 격차와 유사하기 때문에 결과만 <표 14>에 제시한다.

(표 4-1-13) 시간당 임금총액 격차 OB decomposition 결과

가. 기업규모 별 격차				
	2016	2017	2018	2019
300인이상 로그 평균임금	3.055***	3.072***	3.150***	3.189***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
300인미만 로그 평균임금	2.609***	2.638***	2.757***	2.817***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
차이	0.446***	0.434***	0.394***	0.372***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
구성원 특징 차이	0.110***	0.090***	0.092***	0.078***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
임금함수 차이	0.336***	0.343***	0.302***	0.294***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
나. 고용형태 별 격차				
	2016	2017	2018	2019
정규직 로그 평균임금	2.726***	2.751***	2.863***	2.918***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
비정규직 로그 평균임금	2.498***	2.544***	2.657***	2.719***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
차이	0.228***	0.207***	0.205***	0.199***
	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.004)
구성원 특징 차이	0.211***	0.192***	0.190***	0.184***
	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
임금함수 차이	0.017***	0.015***	0.016***	0.015***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
표본수	502,043	563,626	558,701	557,075

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 차이는 1차 노동시장 평균 임금의 로그값과 2차 노동시장 평균 임금의 로그값 격차를 의미한다. 이 차이는 구성원 특징 차이와 임금함수 차이로 분해되며, 구성원 특징차이와 임금 함수 차이의 합은 전체 차이와 일치한다. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 4-1-14〉 시간당 정액급여 격차 OB decomposition 결과

가. 기업규모 별 격차				
	2016	2017	2018	2019
300인이상 로그 평균임금	3.032***	3.038***	3.122***	3.166***
	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)
300인미만 로그 평균임금	2.595***	2.623***	2.746***	2.807***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
차이	0.437***	0.416***	0.376***	0.359***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
구성원 특징 차이	0.128***	0.101***	0.102***	0.088***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
임금함수 차이	0.309***	0.314***	0.273***	0.270***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
나. 고용형태 별 격차				
	2016	2017	2018	2019
정규직 로그 평균임금	2.710***	2.731***	2.848***	2.904***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
비정규직 로그 평균임금	2.483***	2.531***	2.647***	2.711***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
차이	0.227***	0.200***	0.201***	0.193***
	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.004)
구성원 특징 차이	0.218***	0.198***	0.195***	0.189***
	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
임금함수 차이	0.009**	0.002	0.006	0.004
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
표본수	502,043	563,626	558,701	557,075

자료: 고용형태별근로실태조사 2016-2019

주: 차이는 1차 노동시장 평균 임금의 로그값과 2차 노동시장 평균 임금의 로그값 격차를 의미한다. 이 차이는 구성원 특징 차이와 임금함수 차이로 분해되며, 구성원 특징차이와 임금 함수 차이의 합은 전체 차이와 일치한다. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

5. 노동시장 간 이동경직성

노동시장 이중구조에 대하여 논의할 때 중요한 요인은 두 노동시장 간의 격차와 단절성 여부이다. 앞선 절에서 기업 규모와 고용형태에 따라 노동시장을 구분하고 1차 노동시장과 2차 노동시장의 차이에 대하여 살펴보았다면, 본 절에서는 한국노동패널(Korean Labor and Income Panel)을 이용하여 두 노동시장 간 이동경직성이 존재하는지 살펴보고자 한다. 한국노동패널은 1998년부터 2018년까지 한국의 도시지역 5000 가구를 대상으로 조사된 방대한 패널 자료이다. 본 연구에서는 3차~21차 조사자료를 이용하여 2000년부터 2018년까지 기업규모와 고용형태에 따라 구분한 노동시장 사이에 이동경직성이 존재하는지 살펴본다.

가. 요약통계

표본은 앞선 절과 마찬가지로 15세에서 64세까지의 남성으로 제한하였다. 이중 분석대상이 되는 임금근로자는 전체 표본의 71%이고, 임금근로자 중 전체 종업원수가 300인 이상인 경우는 27%이다. 상용직 근로자란 근로 계약기간이 1년 이상인 근로자이거나 정해진 계약 기간 없이 본인이 원하면 계속 일할 수 있는 경우를 의미한다. 정규직, 비정규직은 근로자의 주관적 응답에 기초한 것으로 일반적으로 상용직 근로자이면서 정년제로 계약 기간 없이 일할 수 있는 상태를 정규직으로 가정한다. 표본에서 임금 근로자 중 상용직은 81%이고, 본인이 정규직이라고 응답한 경우는 75%이다. 앞선 절과 마찬가지로 1차 노동시장과 2차 노동시장을 구분하는 기준은 기업 규모가 300인 이상인지 여부와 정규직 여부로 한다.

〈표 4-1-15〉 노동패널 요약통계량

변수	평균	표준편차	표본수
임금근로자	0.71	0.45	73,777
300인이상기업	0.27	0.44	44,501
상용직	0.81	0.39	52,676
정규직	0.75	0.43	50,193

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성을 표본으로 한정

〈표 4-1-16〉과 〈표 4-1-17〉은 각각 기업규모별, 고용형태별 표본의 요약통계량을 나타낸다. 300인 미만 기업과 300인 이상 기업에 종사하는 근로자의 평균 나이는 각각 40.9세, 39.4세로 큰 차이를 보이지 않는다. 교육 수준은 300인 이상 기업 근로자의 평균 교육 수준이 300인 미만 기업 근로자 평균보다 더 높다. 평균 월 소득은 300인 이상 기업에서 약 140만원 정도 더 높고, 시간당 임금은 300인 이상 기업 종사자가 0.88만원 더 높다. 월평균 소득과 시간당 임금은 2015년 기준 실질임금이다. 주당 평균 근로시간은 300인 미만 기업 종사자가 4.4시간 더 많다. 졸업 후 경과 기간은 조사 시점과 최종 교육과정을 마친 시점의 차이를 의미한다. 300인 미만 기업 종사자의 교육 기간이 300인 이상 기업보다 평균적으로 더 짧기 때문에 잠재적 경력을 나타내는 졸업 후 경과 기간이 300인 미만 기업에서 더 길게 나타난다. 조사 시점에서 현재 직장 경력은 300인 미만 기업에서 5.44년, 300인 이상 기업에서 9.93년으로 4.49년의 차이를 보인다.

〈표 4-1-16〉 기업규모에 따른 표본 특성

변수	300인 미만 기업			300인 이상 기업		
	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차	표본수
나이	40.86	10.72	32,702	39.4	8.93	11,799
고졸이하	0.16	0.37	32,409	0.05	0.21	11,773
고졸	0.57	0.49	32,409	0.46	0.5	11,773
4년제대학	0.22	0.42	32,409	0.38	0.49	11,773
대학원이상	0.05	0.21	32,409	0.12	0.32	11,773
월소득	236.84	133.67	32,558	376.37	213.56	11,772
시간당임금	1.22	0.9	32,487	2.1	1.42	11,764
근로시간	48.17	12.69	32,675	43.77	8.87	11,792
졸업 후 경과 기간	19.12	13.15	32,119	14.86	11.26	11,696
현재직장경력	5.44	6.28	32,446	9.93	8.33	11,720

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 월소득과 시간당 임금은 2015년 기준 실질 임금이며 단위는 만원이다.

고용형태에 따른 표본 특성을 살펴보면, 비정규직 근로자의 평균 나이가 정규직 근로자보다 약 4세 더 많다. 정규직 근로자의 평균 교육 수준이 비정규직 근로자보다 높다. 월 소득은 비정규직 평균이 185.88만원, 정규직 평균이 304.85만원으로 약 119만원의 격차를 보인다. 시간당 임금은 정규직 근로자 평균이 0.61만원 더 높다. 주당 평균 근로시간은 비정규직 근로자가 45시간, 정규직 근로자가 46.5시간으로 정규직 근로자 평균이 조금 더 길지만 큰 차이는 없다. 교육 기간이 비교적 짧은 비정규직의 졸업 후 경과 기간이 정규직 근로자보다 평균 8년 더 길고 이 격차는 기업 규모별 격차보다 더 큰 수준이다. 현재 직장 경력은 비정규직 근로

자가 5.18년, 정규직 근로자가 7.91년으로 정규직 근로자가 2.73년 더 길다.

〈표 4-1-17〉 고용형태에 따른 표본 특성

변수	비정규직			정규직		
	평균	표준편차	표본수	평균	표준편차	표본수
나이	44.21	12.26	12,513	40.06	9.47	37,680
고졸이하	0.29	0.45	12,255	0.08	0.27	37,529
고졸	0.56	0.5	12,255	0.52	0.5	37,529
4년제대학	0.12	0.32	12,255	0.32	0.47	37,529
대학원이상	0.03	0.16	12,255	0.08	0.27	37,529
월소득	185.88	104.81	12,423	304.85	176.96	37,577
시간당임금	1.02	0.68	12,390	1.63	1.19	37,515
근로시간	45.02	14.62	12,485	46.5	10.73	37,652
졸업 후 경과 기간	24.57	14.85	12,154	16.57	11.71	37,337
현재직장경력	5.18	7.15	12,407	7.91	7.78	37,416

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 월소득과 시간당 임금은 2015년 기준 실질 임금이며 단위는 만원이다.

나. 조건부 전이확률

두 노동시장 간의 이동경직성 정도를 살펴보기 위해 우선 조건부 전이 확률을 확인하였다. 조건부 전이확률이란 X 변수의 상태가 s_l 로 주어졌을 때 다음 기 상태가 s_k 가 될 확률을 의미한다.

식 (3)

$$\Pr(X_{t+1} = s_k | X_t = s_l)$$

조건부 전이확률은 연속된 두 기간 동안 종사 기업 규모나 고용 형태가 어떻게 변화하였는지 보여주는 값이다. 결측치가 있을 경우 결측치가 있는 시점과 그 전후 인접한 관측치는 확률계산에서 제외되기 때문에 전체 관측치 수가 요약통계에 제시된 것보다 더 적다. 조건부 전이확률은 개인의 특성이나 인적자본이 통제되지 않은 기초 통계분석으로 이해할 수 있다.

기업 규모에 따른 조건부 전이확률을 살펴보면 전기 300인 미만 기업 종사자가 다음기 300인 미만 기업에 종사할 확률은 93.43% (=22,332/23,902), 300인 이상 기업으로 이동할 확률은 6.57% (=1,570/23,902)이다. 전기 300인 이상 기업에 종사했으나 다음기 300인 미만 기업에 종사할 확률은 17.63% (=1,624/9,214), 전기 300인 이상 기업에 종사했고 다음기에도 300인 이상 기업에 종사할 확률은 82.37% (=7,590/9,214)이다. 결과에 따르면 표본 대다수는 노동시장간 이동을 경험하지 않는다.

고용 형태에 따른 조건부 전이확률도 같은 결과를 보인다. 전기에 비정규직이었으나 다음기 정규직으로 전환될 확률은 10.04% (=918/9,140)이고, 전기 정규직이었으나 다음기 비정규직으로 전환될 확률은 3.03% (=922/3,0387)로 매우 적다. 조건부 전이확률을 통해 1차 노동시장 종사자가 2차 노동시장으로 이동하거나 2차 노동시장 종사자가 1차 노동시장으로 이동하는 경우는 표본에서 매우 적게 관찰되는 현상임을 알 수 있다.

〈표 4-1-18〉 기업 규모에 따른 조건부 전이확률

(단위: 명, %)

t	t+1		전체
	300인미만	300인이상	
300인미만	22,332	1,570	23,902
	(93.43)	(6.57)	(100.00)
300인이상	1,624	7,590	9,214
	(17.63)	(82.37)	(100.00)
전체	23,956	9,160	33,116
	(72.34)	(27.66)	(100.00)

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

〈표 4-1-19〉 고용 형태에 따른 조건부 전이확률

t	t+1		전체
	비정규직	정규직	
비정규직	8,222	918	9,140
	(89.96)	(10.04)	(100.00)
정규직	922	29,465	30,387
	(3.03)	(96.97)	(100.00)
전체	9,144	30,383	39,527
	(23.13)	(76.87)	(100.00)

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

다. 노동시장 간 이동경직성

1차 노동시장과 2차 노동시장 간 이동경직성 분석을 위해 이번에는 개인의 특성을 통제하고 분석한다. 개인고정효과를 반영한 선형확률모형⁷²⁾을 사용하여 전기 노동시장 상태가 다음기 노동시장 상태에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 추정식은 아래와 같다.

식 (4)

$$X_{i,t} = \alpha + \beta_1 X_{i,t-1} + \beta_2 age_{i,t} + \beta_3 age_{i,t}^2 + \beta_4 tenure_{i,t} + \mu_i + \lambda_y + e_{i,t}$$

하첨자 i 는 개인을 나타내고, t 는 조사 시점을 나타낸다. 좌변은 1차 노동시장 종사 여부를 나타내는 더미 변수이다. t 기에 1차 노동시장에 속해 있으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖는다. $X_{i,t-1}$ 는 전년도 노동시장 상태이다. 마찬가지로 1차 노동시장에 속해 있으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖는다. 나이와 나이제곱, 현재 직장 경력 (tenure)은 시간에 따라 변하는 변수이므로 포함하였다. μ_i 는 개인 고정효과이다. 개인 고정효과를 통제함으로써 개인의 능력과 같은 비관측 요인까지 통제할 수 있다. 최종 교육 수준은 시간에 따라 변하지 않는 고정 변수이므로 개인 고정효과를 통제함으로써 함께 통제된다. λ_y 는 시간 고정효과로 조사연도 더미이다. 이를 통해 시간에 따른 추세를 통제할 수 있다.

72) 고정효과를 반영한 로짓모형을 통해서도 분석을 시행할 수 있다. 로짓모형의 결과와 선형확률모형의 결과가 거의 동일하기 때문에 해석이 더 직관적인 선형확률모형의 결과를 제시한다.

〈표 4-1-20〉 노동시장 간 이동경직성

	300인 이상	정규직
전기 300인 이상	0.202***	
	(0.012)	
나이	0.007**	0.006***
	(0.003)	(0.002)
나이제곱	-0.000***	-0.000***
	(0.000)	(0.000)
현재 직장 경력	0.005***	0.007***
	(0.001)	(0.001)
전기 정규직		0.522***
		(0.009)
N	33096	39239

자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 15세~64세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 개인 및 시간 고정효과가 포함된 결과이며, 강건 표준오차는 괄호에 표기한다. * p<0.10 ** p<0.05 *** p<0.01

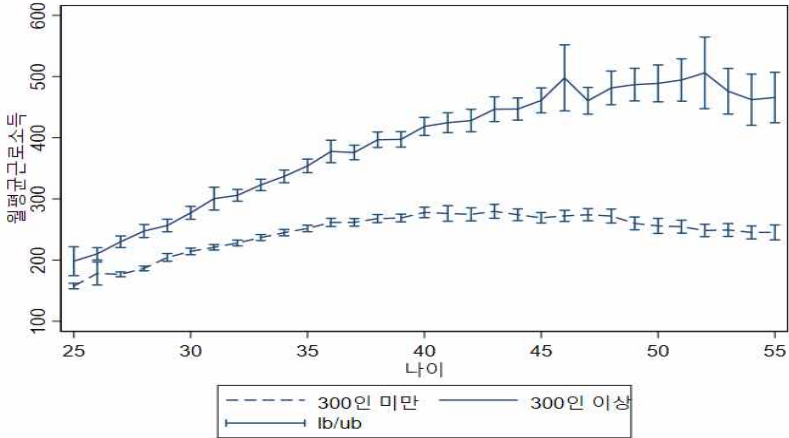
추정결과는 〈표 4-1-20〉과 같다. 전기 300인 이상 기업에 속해 있었다면 다음기 300인 이상 기업에 속할 확률은 그렇지 않은 경우 보다 20.2% 더 높다. 이는 전기 300인 미만 기업에 속해 있었다면 다음기 300인 이상 기업에 속할 확률이 20.2% 더 낮다는 의미이다. 정규직과 비정규직간 이동 경직성은 이보다 더 크게 나타난다. 전기 정규직이었던 근로자는 전기 비정규직이었던 근로자보다 다음기 정규직일 확률이 52.2% 더 높다. 이 결과는 모두 개인의 능력, 교육 수준과 같은 특성이 통제된 효과이다.

라. 노동시장에 따른 연령별 소득 및 연금 가입 여부

앞선 분석에서 1차 노동시장과 2차 노동시장 간의 이동성이 경직적임을 보였다. 2차 노동시장에 일단 진입한 근로자들은 1차 노동시장으로 옮겨가기 어렵고, 2차 노동시장에 지속적으로 머무르게 될 가능성이 높다는 의미이다. 1차 노동시장과 2차 노동시장의 격차가 존재하고, 이동이 경직되어 있다면, 각 노동시장 근로자의 연금 및 경제 변수의 격차가 퇴직 시점에 크게 나타날 가능성이 있다. 이를 살펴보기 위해 2000년 이후 노동패널 25세부터 55세까지 남성 노동자의 노동시장별 연령별 경제 변수의 격차를 살펴보았다.

먼저 [그림 4-1-1]과 [그림 4-1-2]를 살펴보면 1차 노동시장과 2차 노동시장에 종사하는 근로자의 연령별 평균 월 근로소득이 제시되어 있다. 평균값과 함께 표시된 막대는 평균값에 대한 95% 신뢰구간의 상한과 하한을 나타낸다. 기업 규모별, 고용 형태별 모두 25세 때보다 시간이 갈수록 두 노동시장 간 월평균 소득 격차가 커짐을 알 수 있다. 기업 규모로 나누었을 때 근로자의 월평균 소득 격차는 45세까지 점차 커지다 이후 그 격차가 유지되고, 고용 형태로 나누었을 때 50세까지 격차가 커지고 그 격차가 유지된다. 55세 때의 평균 월소득 격차는 기업 규모로 나누었을 때 220.5만원, 고용 형태로 나누었을 때 158.5만원이다.

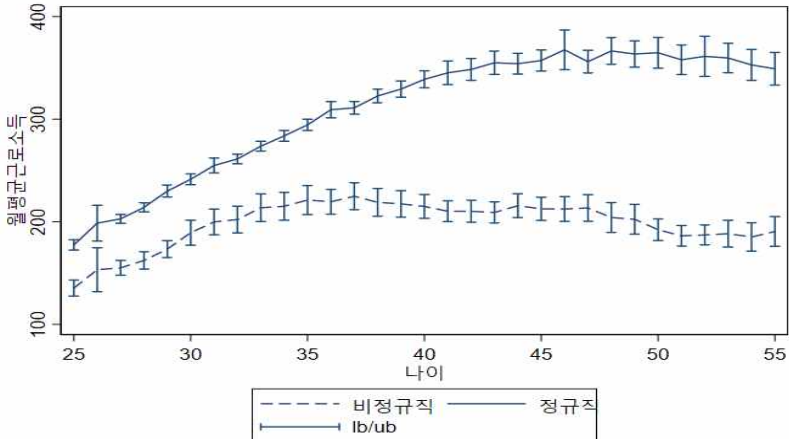
[그림 4-1-1] 기업규모별 연령 별 평균 월 근로소득



자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 월소득은 2015년 기준 실질임금이며 단위는 만원이다.

[그림 4-1-2] 고용형태별 연령 별 평균 월 근로소득

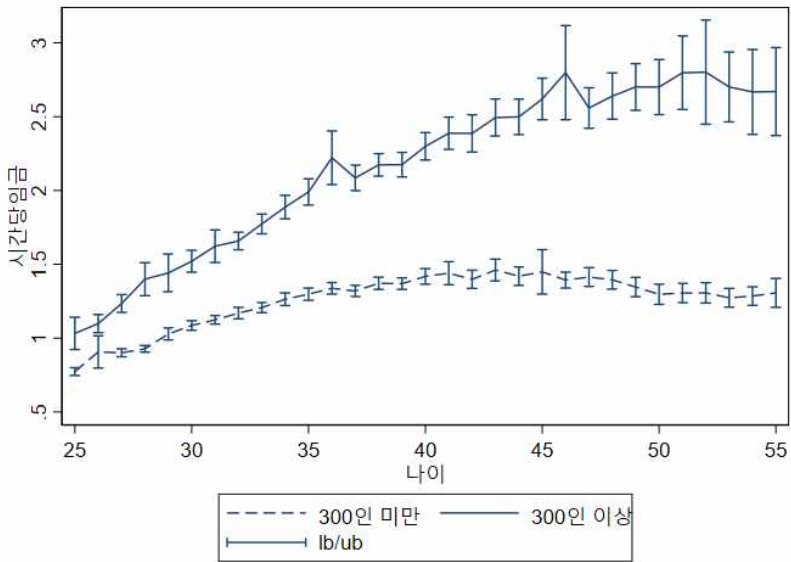


자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 월소득은 2015년 기준 실질임금이며 단위는 만원이다.

[그림 4-1-3]과 [그림 4-1-4]는 노동시장별 연령별 평균 시간당 임금을 나타낸다. 두 그림 모두 연령이 높아짐에 따라 노동시장 간 임금 격차가 더 커짐을 뚜렷이 보인다. 먼저 기업 규모별로 노동시장을 나누었을 때 25세 때 두 노동시장 간 시간당 임금 격차는 0.26만원이었으나 이 격차는 30세 때 0.43만원, 40세 때 0.88만원, 50세 때 1.40만원으로 점차 증가한다. 고용형태별로 살펴보면, 25세 때 평균임금 격차는 0.10만원 30세 때 0.25만원, 40세 때 0.72만원 50세 때 0.87만원으로 그 격차가 증가한다.

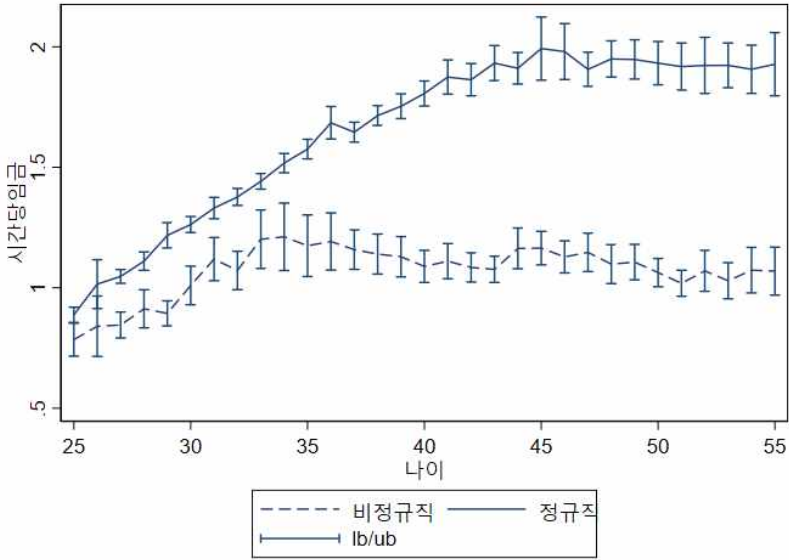
[그림 4-1-3] 기업 규모별 연령별 평균 시간당 임금



자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 시간당 임금은 2015년 기준 실질임금이며 단위는 만원이다.

[그림 4-1-4] 고용형태별 연령 별 시간당 임금



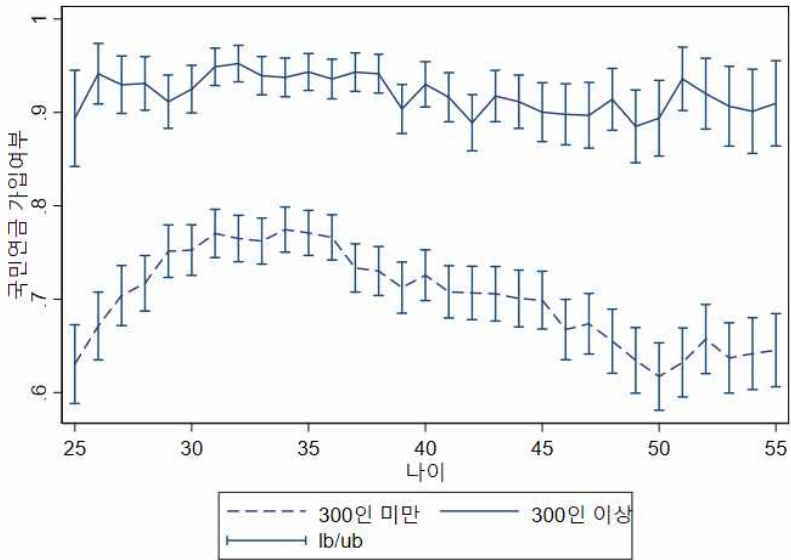
자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다. 시간당 임금은 2015년 기준 실질임금이며 단위는 만원이다.

다음은 노동시장 별 국민연금 가입률 및 퇴직금 지급 여부를 살펴본다. [그림 4-1-5]는 기업규모별 연령별 국민연금 가입률을 나타낸 그래프이다. 국민연금에 가입되어 있는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0의 값을 갖는 변수의 평균치를 나타낸다. 300인 이상 기업 종사자를 보면 전 연령 구간에서 대체로 90% 안팎의 국민연금 가입률을 보이고 있다. 반면 300인 미만 기업 종사자의 경우 62%~77% 사이의 국민연금 가입률을 보인다. 국민연금 가입 비율은 30대 중반까지 점차 증가하다 이후 50세까지 감소, 그 이후 소폭 증가하는 모습을 보인다. 두 노동시장 간 국민연금 가입 비

율의 차이가 존재하고, 전 연령에 걸쳐 가입 비율이 비슷하게 유지되는 1차 노동시장과 달리 2차 노동시장에 속한 근로자의 국민연금 가입 상태는 연령에 따른 변화가 존재한다.

[그림 4-1-5] 기업 규모 별 연령 별 국민연금 가입률



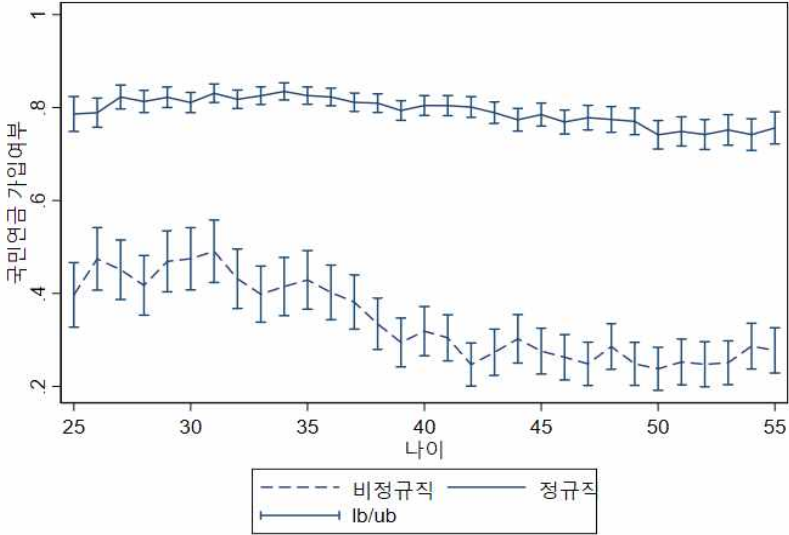
자료: 한국노동패널 3차~21차

주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

고용형태별 국민연금 가입 비율을 살펴보면 정규직 근로자의 국민연금 가입 비율은 전 연령에 걸쳐 안정적인 편이다. 50세 이전까지는 80% 수준의 가입률을 보이고, 50세 이후에는 74~76% 수준으로 다소 감소하는 모습을 보인다. 이와 비교하여 비정규직 근로자의 국민연금 가입 비율은 변화가 크고 연령이 높아질수록 감소하는 모습을 보인다. 25세부터 36세까지는 40% 이상의 가입률을 보이거나 그 이후 국민연금 가입 비율이 점차

감소하여 42세부터는 20%대의 가입 비율을 보이고 있다.

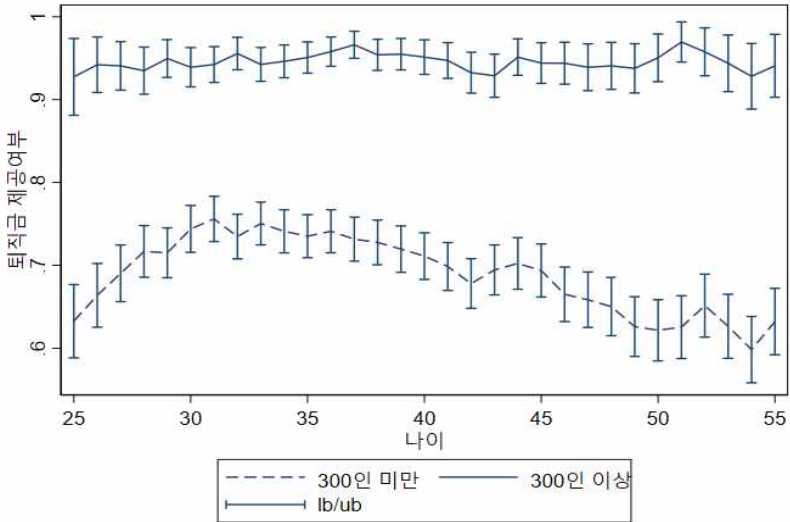
[그림 4-1-6] 고용 형태 별 연령 별 국민연금 가입률



자료: 한국노동패널 3차~21차
 주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

마지막으로 직장에서 법정 퇴직금을 지급하는지 여부에 대하여 응답한 결과를 살펴본다. 300인 이상 대기업의 경우 93%~97%의 높은 비율로 직장에서 법정 퇴직금이 지급된다고 응답하였다. 반면 300인 미만 기업 종사자는 직장에서 법정 퇴직금이 지급되는 경우가 62%~76% 수준으로 연령에 따른 변동이 존재한다. 300인 미만 기업 종사자 중 법정 퇴직금이 존재하는 직장에 근무하는 경우는 25세 평균 63%에서 31세 평균 76%까지 증가하고 이후 점차 감소한다. 55세 시점에서 300인 이상 기업에 종사하는 근로자는 94%가, 300인 미만 기업에 종사하는 근로자는 63%가 직장에서 법정 퇴직금을 지급한다고 응답하였다.

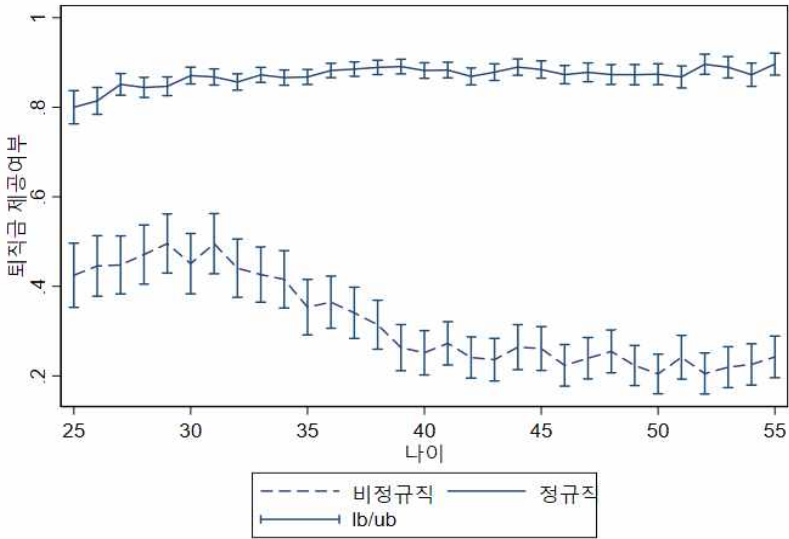
[그림 4-1-7] 기업 규모 별 연령 별 법정 퇴직금 제공 여부



자료: 한국노동패널 3차~21차
 주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

고용형태별로 살펴보면 정규직 근로자의 경우 80% 이상이 직장에서 법정 퇴직금을 지급한다. 이 비율은 연령이 증가할수록 점차 증가하는 추세를 보인다. 25세 평균 80%의 정규직 근로자가 법정 퇴직금이 지급되는 직장에서 근무하였고 이 비율은 점차 증가하여 55세에는 평균 90%에 이른다. 반면 비정규직 근로자는 법정 퇴직금 지급 직장 비율이 연령이 높아질수록 점차 감소한다. 25세부터 34세까지는 평균 42%~50%의 근로자가 법정 퇴직금 지급 직장에서 근무하였으나 이 비율은 점차 감소하여 55세 평균 24%를 보인다. 이는 정규직 근로자의 55세 평균인 90%와 비교할 때 매우 낮은 수치이다.

[그림 4-1-8] 고용 형태 별 연령 별 법정퇴직금 제공여부



자료: 한국노동패널 3차~21차
 주: 25세~55세 남성 임금근로자를 표본으로 한정한다.

6. 소결

본 절에서는 한국 노동시장의 이중구조 현황과 관련하여 다양한 실증 분석 결과를 제시하였다. 선행연구와 같이 기업규모와 고용형태를 기준으로 노동시장을 나누었을 때 300인 이상 기업에 종사하는 남성 임금 근로자는 13%~14%, 정규직 남성 임금 근로자는 72%~74% 수준이다. 이들 1차 노동시장에 속하는 임금 근로자들은 2차 노동시장 근로자에 비해 남성의 비중이 높고, 대졸자 비율이 높으며, 근로자 평균 연령이 낮다. 2016년부터 2019년까지 2차 노동시장 근로자의 평균 소득은 1차 노동시장 근로자의 60%~70% 수준이고, 시간당 임금은 70%~80% 수준이다.

이들 임금 격차는 구성원 특징 차이에 일부 기인한다.

개인의 나이 및 교육 수준을 통제하여도 1차 노동시장에 속한 근로자의 임금은 2차 노동시장 근로자보다 높다. 300인 이상 대기업 근로자의 임금은 300인 미만 기업 근로자 임금보다 30% 가량 높다. 이 격차는 2016년 이후 점차 감소하고 있지만 2019년 현재에도 여전히 27.3%의 유의미한 임금 격차가 존재한다. 정규직 프리미엄은 기업규모에 따른 1차 노동시장 프리미엄 보다는 훨씬 적은 수준이다. 개인의 나이와 교육 수준을 통제하였을 때 정규직 근로자는 비정규직 근로자보다 1%~2% 높은 임금을 받는다.

노동시장 이중구조의 큰 문제는 1차 노동시장의 폐쇄성에 있다. 이중 노동시장의 존재와 이동 경직성은 청년들의 구직 기회비용을 증가시키고, 기업과 구직자의 매칭 프로세스를 비효율적으로 만든다. 한국노동패널을 이용하여 살펴본 결과 실제 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로 이동이 관찰된 경우는 6.6%~10% 수준으로 아주 드물었다. 개인의 특징을 통제한 뒤 추정을 하여도 노동시장 간 이동경직성은 여전히 존재하였다.

1차 노동시장과 2차 노동시장 사이의 소득 및 임금 격차는 노동시장에 진입한 직후보다 시간이 지날수록 점점 더 커진다. 이는 노동시장 진입 당시의 격차도 존재하지만 임금 상승률에 있어서도 노동시장 간 격차가 존재함을 의미한다. 근로기간 동안의 격차에 더해 2차 노동시장에 속한 근로자는 1차 노동시장에 속한 근로자보다 은퇴 후 준비에 있어서도 차이를 보인다. 대기업 혹은 정규직 근로자의 국민연금 가입 비율과 법정 퇴직금 지급 여부 비율은 청년기부터 중장년기까지 80%~90% 대의 안정된 모습을 보이지만 중소기업, 비정규직 근로자는 이 비율들이 낮고 불안정하다.

기업규모와 고용형태에 따른 노동시장의 분리와 이중 노동시장의 격차

는 청년층의 소득 격차를 유발하고, 노동시장 간 이동 경직성은 중장년층에 이르기까지 이 격차를 심화시킨다. 2차 노동시장에 속한 근로자는 저소득과 고용불안정이 은퇴 시점까지 유지될 가능성이 크고, 은퇴 후 소득 불안정성 또한 높다는 특징을 가지고 있다. 노동시장 분리와 폐쇄성이 뚜렷해지고, 경제 성과가 1차 노동시장으로 집중될수록 2차 노동시장 내 근로자를 위한 복지 부담과 노동시장 유연성 저하로 인한 사회적 비용이 증가할 것이다. 본 장의 결과는 노동시장 이중구조의 문제가 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층이 당장 직면하는 문제임과 동시에 노년층 빈곤까지 연결되는 사회 문제일 수 있음을 지적한다.

제2절 점진적 퇴직 활성화 방안⁷³⁾

본 절에서는 싱가포르와 일본의 점진적인 퇴직 활성화 사례를 비교 분석함으로써, 우리나라에서의 점진적인 퇴직을 활성화시킬 수 있는 정책 대안을 모색해 보고자 한다.

1. 싱가포르의 정년 연장과 점진적 퇴직 활성화 과정

싱가포르에서는 1993년 이전까지는 법정 정년이 없었다. 그 때까지는

73) 노동시장 이중구조 분석 이후에 연관성이 적어보이는 점진적인 퇴직 활성화 방안을 기술한 배경은, 노동시장 이중구조 문제가 가장 심각하게 나타나는 연령층이 중·고령층이라는 사실을 강조하기 위함이다. 새로 노동시장에 진입하는 연령층 등을 제외할 경우, 노동시장 이행경로 과정에서 가장 취약한 계층인 중·고령 연령층이 처한 노동시장 이중구조 문제, 이로 인해 발생하는 높은 노인 빈곤율 등을 극복하기 위해서는 점진적인 퇴직 활성화가 불가피하며, 한국적인 현실에서 도입 가능성이 높은 점진적인 퇴직 사례를 소개하고자 하는 취지에서 보고서에 수록되었다.

관행 상 싱가포르의 중앙적립기금 (CPF, Central Provident Fund) 인출이 가능한 연령인 55세에 연동되어 있었다.

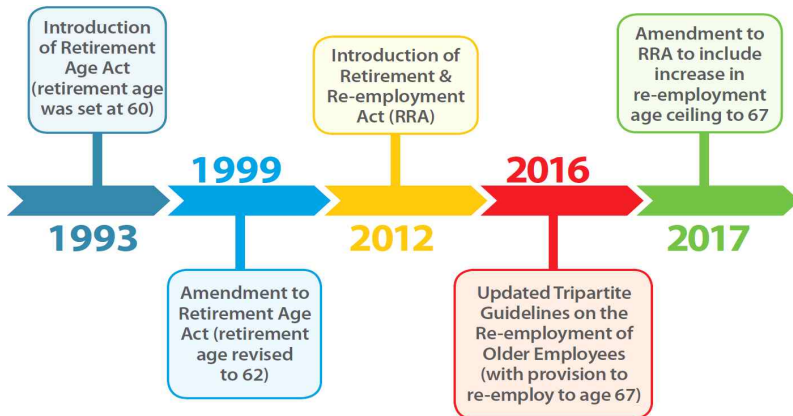
1993년에 싱가포르 정부가 노동조합대표회의(NTUC, National Trade Union Congress)와 경영자 총연합회 (SNEF, Singapore National Employers Federation)와의 협의 하에 60세를 정년으로 하는 퇴직연령법(Retirement Age Act)를 도입하였다.

1999년에는 60세 이었던 정년을 62세로 연장하였다.

고령 인구가 증가하고 노인 부양비가 악화되면서, 2012년에 정년이 된 근로자에게 정년이 62세에 65세까지 유연하게 근로할 수 있는 기회를 제공하는 퇴직 및 재고용법(RRA, Retirement and Re-employment Act)이 도입되었다.

노사 추가 협상을 바탕으로, 2017년 7월 1일부터는 사용자가 근로자의 재고용을 기존의 65세에서 67세까지 연장할 수 있는, 고령근로자 재고용에 대한 노사정 가이드라인을 개정하였다.

[그림 4-2-1] 싱가포르에서 67세까지 정년이 연장되어 온 과정



자료: National Trade Congress (2016), "Understanding Re-employment" guidebook, Singapore.

가. 법과 가이드 라인 (the law and the guidelines)

1) 근로자 재고용 의무 (Obligation to Re-employ employees)

2012년부터 시행 중인 퇴직 및 재고용법 (RRA)에서는, 근로자가 62세 법전 퇴직연령에 도달하였을 때 사용자는 재고용이 가능한 근로자에게 65세 (2017년 7월부터는 67세로 개정)까지 재고용하도록 강제하고 있다.

2) 재고용 가능 요건(Eligibility)

근로자가 다음 두 가지를 충족할 경우에, 근로자가 재고용 요건을 충족한 것으로 평가한다. 첫째는 만족할만한 업무 수행 능력을 보여주어야 한다. 다음으로는 계속 근로할 있는 건강상태를 유지하고 있어야 한다.

3) 상담과 알림 (Consultation and Notification)

근로자가 62세 생일에 도달하기 6개월 전까지 퇴직 예정인 근로자를 고용하고 있어야 하며, 3개월 전까지는 재고용 또는 재고용 거부 계약 (Offer/Non-offer of re-employment contract)을 해야 한다. 6개월 또는 3개월 조한은 67세까지 적용된다.

4) 근로 계약 (Contract)

사용자는 재고용이 가능한 근로자에 대해, 법정 정년일 3개월 전 또는 이미 체결한 재고용 계약 종료 3개월 전까지 재고용 계약을 진행해야 한다.

재고용 기간은 최소 1년을 기준으로 67세까지 연장할 수 있거나, 67세

까지 5년 계약 형태를 취해야 한다.

5) 고용 지원금(EAP, EMPLOYMENT ASSISTANCE PAYMENT)

재고용 요건을 갖춘 근로자에게 적절한 일자리를 제공할 수 없을 경우, 사용자는 마지막 수단으로 단 한 차례의 고용지원금(EAP)을 재고용이 가능한 근로자에게 제공해야 한다. 고용지원금은 다음 기준으로 지급된다.

〈표 4-2-1〉 연령별 고용지원금

(단위: 개월, 싱가포르 달러)

EAP	62에서 64.5세 미만	64.5세에서 67세
급여 지급 개월	3.5	2
최저 액	5,500	3,500
최대 액	13,000	7,500

주: EAP는 노동법에 규정한 총액임금을 적용함.

6) 분쟁 처리 (Dispute resolution)

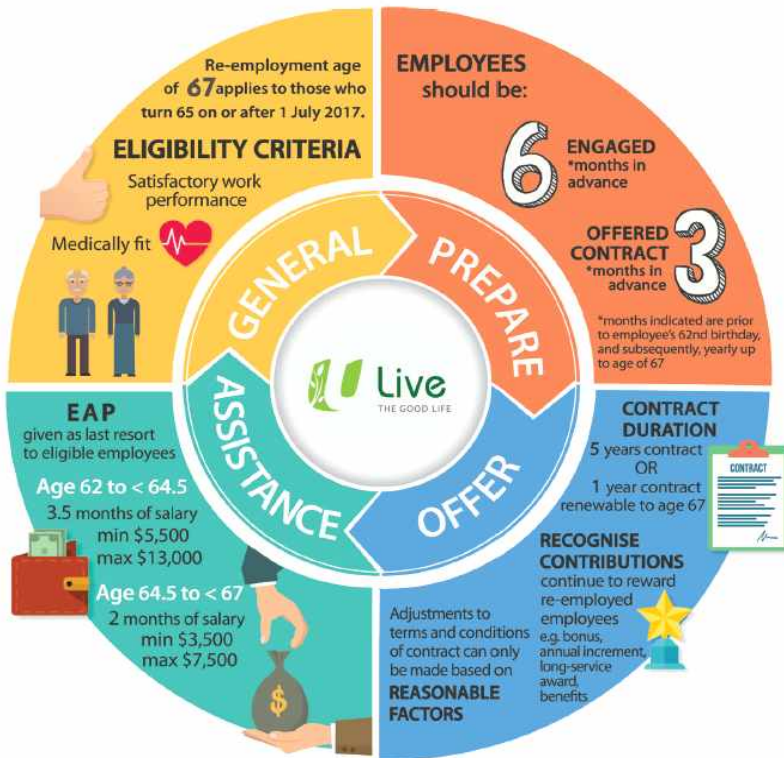
분쟁 사안별 분쟁 처리 틀 (Dispute Resolution Framework)

〈표 4-2-2〉 분쟁 사안 처리 일정표

재고용 첫 날부터 표면화된 분쟁 사안 처리 일정표	
1개월	6개월
<ul style="list-style-type: none"> 연령에 근거한 고용 종료 및 해고 재고용 요건을 갖추지 못함에 따라 재고용 기회 박탈 제공할 일자리 없어 재고용 요건을 갖춘 근로자에게 재고용 제안을 하지 못할 경우	재고용 약관 (terms and conditions)의 합리성 (reasonableness) <ul style="list-style-type: none"> 고용 지원금(EAP)과 관련된 문제들

지금까지 논의된 내용을 바탕으로 고령 근로자 재고용 문제에 대한 싱가포르 노사정의 가이드 라인을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림 4-2-2] 고령 근로자 재고용 문제에 대한 싱가포르 노사정의 가이드 라인 (Tripartite guidelines on the Re-employment of older employees)



주: Employees may approach their union or the Ministry of Manpower for assistance
 자료: National Trade Congress (2016), "Understanding Re-employment" guidebook, Singapore.

2. 일본의 점진적 퇴직제도 운영 현황: 고령자 고용 안정 조치⁷⁴⁾

가. 점진적 퇴직: 고령자 고용 안정 조치

일본의 중고령층 근로자는 전 세계적으로도 근로 의욕이 강한 것으로 알려져 있다. 이들은 서구권 국가의 근로자 못지않게 1970년대부터 점진적 퇴직에 관한 제도적 혜택을 받아 왔다. 이러한 배경에는 1971년 제정된 ‘중고령자 등의 고용 촉진에 관한 특별조치법’이 있다. 이 법 이전에는 1966년 제정된 고용대책법이 중고령층을 포함한 전 연령층을 대상으로 고용 촉진 대책 마련을 규정하고 있다.

이 법은 민간 기업에 45세 이상 연령층, 63종의 직종에 대해 고용률을 설정하고 고용률 달성을 노력 의무로 부과하였다.

이후 이 법은 고령자고용안정법, 즉 ‘고연령자 등의 고용 안정 등에 관한 법률’로 바뀌어 1986년 10월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 9조 3항에 ‘고령자 고용 확보 조치’의 실시를 규정하고 있다. 이에 따라 계속 고용, 정년 폐지, 정년 연장 등의 조치가 시행되어 점진적 퇴직의 근거가 되고 있다. 2006년 4월부터는 ‘노력 의무’가 ‘의무’로 바뀌었다.

이 같은 일본 정부의 노력으로 인해 2018년에는 조사 대상 기업의 99.9%가 이 같은 고령자 고용 확보 조치를 실시하고 있다. 계속 고용제가 79.3%로 단연 높고, 다음이 정년 연장으로 18.1%, 그리고 정년제 폐지는 2.6%에 불과하다. 이때의 계속 고용에는 재고용, 근무 연장 등이 포함된다.

74) 윤석명 외(2019) 『노동시장 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제』에 수록된 일본의 고령근로 현황 내용을 요약 정리하였음.

나. 중고령층 고용과 점진적 퇴직 실태

일본 총무성의 노동력 조사에 따르면 2008년부터 2018년까지의 11년 사이에 55세 이상 취업자 수는 282만 명이 늘었다. 이는 동 기간 중 늘어난 전체 취업자 279만 명보다도 많다.

65세 이상으로 한정하면 고령 취업자는 더욱 두드러진다. 65세 이상 취업자 증가는 309만 명으로 역시 전체 증가자를 웃돌고 있다. 일본에서는, 동 기간 중 인구구조의 영향 등으로 15~64세 층 취업자가 30만 명 줄었다는 사실을 고려할 필요가 있다. 요컨대 베이비붐 세대가 고령화하고 전체 인구가 줄어드는 인구 오너스(onus) 사태에 따른 신규 노동력 공급 부족을 65세 이상 고령자 취업 증가가 상당 부분 해소시키고 있다.

우리나라와 달리 일본은 점진적 퇴직을 고려하는 고령 근로자 대부분이 연금 수급권을 지니고 있다. 일반 국민대상의 공적연금인 후생연금(우리의 국민연금에 해당) 도입이 빨랐기 때문이다. 따라서 그간의 점진적 퇴직 대책은 일본형 고용체계, 정년 등 노동시장 정책은 물론 연금정책과도 연관되어 운영되어 왔다. 특히 부분 연금을 받으며 일하는 60대 근로자가 적지 않았다.

3. 한국에서의 점진적인 퇴직 활성화 방안: 베이비붐 세대를 중심으로 한 바람직한 고용 정책 방향⁷⁵⁾

약 720만 명으로 추정되는 한국의 1차 베이비붐 세대(1955~1963년생)는 전체 인구에서 차지하는 비중과 사회적인 영향력 측면에서 전 세계

75) 윤석명 외(2019) 『노동시장 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제』에 수록된 한국에서의 점진적인 퇴직의 필요성과 발전방향에 대한 내용을 요약 정리하였음.

적으로도 유례를 찾기 어렵다. 우리 사회 전반에 걸쳐 매우 커다란 영향력이 있는 이들 집단에 대한 대책을 마련하지 못할 경우 국가 가용자원 상당 부분이 이들 집단으로 흘러갈 가능성이 높다. 현재 근로 관행이 유지될 경우 장기간의 소득 크레바스가 불가피하게 되며, 최근 들어 가시화되고 있는 복지욕구 분출과 결합하여 사회적 비용은 훨씬 많이 소요되더라도 정책 효과가 제한적인, 중국에 가서는 지속 불가능한 결과를 초래할 확률이 높은 공공부조 속성의 제도들이 대폭 확대될 가능성이 높다.

이러한 우려를 고려할 때 고령자 고용촉진 정책을 최우선 정책 목표로 설정할 필요가 있다. 이미 절대인구가 줄어들고 있는 한국적인 현실을 감안할 때, 일본에서 채택하고 있는 퇴직 후 재고용이 적절한 대책의 하나로 보여진다. 그러나 이러한 대책이 고착화될 경우 자칫 저임금 또는 초저임금 고령 근로자를 양산할 수도 있다. 최소한의 생활은 가능할 수 있을 정도의 임금수준이 유지되는 방향으로의 퇴직 후 재고용이 정착할 수 있는 정책설계가 필요한 이유다. 고령자 고용촉진 정책이 제대로 자리 잡을 수 있기 위해서는 정책 당국의 정책의지 및 결단이 필요하다. 다양한 점진적인 퇴직모형 사례를 제시하면서, 동시에 이들 모형이 현실에서 작동할 수 있도록 채찍과 당근 정책을 병행 도입해야 할 것이다.

최우선적으로 국민연금 수급연령과 퇴직시점을 일치시킨다는 정책 목표를 설정한 후에, 선택 가능한 방안을 제시할 필요가 있다. 예시 차원에서 대안을 제시하면, 국민연금 수급연령과 퇴직시점을 일치시키기 위해 61세(2023년 이전) 퇴직, 62세(2023~2027년) 퇴직, 63세(2028년 이후) 퇴직을 원하는 근로자의 경우 55세 근처부터 퇴직시점까지 월급이 점진적으로 삭감되는 급여체계를 선택할 수 있도록 한다. 이러한 조건이 충족된다는 전제 하에서 계속고용을 최우선으로 하되 당분간은 사업장 여건에 따라 일본에서 운영하는 것처럼 퇴직 후 재고용도 병행할 필요가 있

다. 고령 근로자들의 근로시간 단축을 통해 청년세대와의 일자리 공유를 통한 세대 간 상생이 가능하도록 설계하여야 할 것이다.

반면에 정책당국이 제시하는 점진적 급여 삭감 체계를 받아들이지 못하는 근로자에게는 기존의 정년 60세 제도를 그대로 적용하도록 한다. 소위 말하는 제도 개혁에서의 채찍과 당근정책을 병행할 필요가 있다. 점진적인 퇴직이 활성화될 수 있도록 고령 근로자 고용에 따른 다양한 정책 유인들을 고용주와 고령 근로자 모두에게 부여하도록 한다. 일정비율 이상 고령 근로자를 채용한 기업에 대해서는 고용지원금을 지원하고, 4대 사회보험료도 일부 지원하는 정책수단들을 적극 활용할 필요가 있다. 장기적으로 소요재원 대비 긍정적인 효과가 훨씬 크게 나타날 가능성이 높아서이다.

현재 연금 사각지대 해소라는 당초의 제도 도입 취지와 달리 적극적인 노동정책으로 성격이 달라진 '두루누리 사회보험' 제도를 저소득 근로자에 한정시키는 것이 아닌, 중고령 근로자들의 점진적인 퇴직 활성화가 가능할 수 있는 정책 기제로 확대 개편할 필요가 있다. 연금제도 도입역사가 긴 일본은 이미 성숙단계에 진입한 후생연금의 재직자 연금을 사실상 고령 근로 활성화의 재원으로 활용하고 있다. 일본과 동일한 정책수단을 확보하기 어려운 한국적 현실에서, 가장 현실성 있는 정책 대안 중의 하나가 중고령 근로자에 대한 사회보험료 지원을 통한 사용자 부담을 덜어 주는 것이 될 수 있을 것 같다.

제3절 4차 산업혁명에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향 - 비 정형 근로자: 플랫폼 노동자와 특수형태 근로자 중심으로

4차 산업혁명 진행과 인공지능 발전 등으로 인해 근로자들의 근로소득에 기반하여 운영되고 있는 전통적인 사회보험제도의 작동 가능성이 현격하게 약화될 가능성이 있다는 점을 고려한 접근이 필요하다. 특히 빠르게 늘어나고 있는 플랫폼 종사자들을 사회보험 틀 안으로 포괄할 수 있는 다양한 정책적인 노력이 필요한 시점이다.

1. 개관

전통적 고용형태와 다른 특징을 가지고 있는 플랫폼노동이라는 새로운 고용형태는 노동법적 보호문제를 야기하고 있다. 플랫폼노동은 근로계약 관계를 기반으로 한 전통적인 노동과는 법률적, 공간적 환경 등의 측면에서 상이한 특징이 있다. 플랫폼노동 종사자가 빠르게 증가하는 상황에서 법적 지위가 불안정한 이들 집단에 대한 보호의 필요성이 대두되고 있다.

플랫폼노동은 수요자와 플랫폼, 그리고 공급자 사이의 법률적인 관계가 발생함에 따라 공급자를 어떠한 범주에 포함시킬 것인가가 중요한 쟁점사항이 되고 있다. 이로 인해 플랫폼노동 종사자를 근로자에 포함할 것인지, 아니면 특수형태근로종사자로 규정할 것인지, 또 다른 제3영역에서 보호할 것인지가 논의되고 있다.

2. 플랫폼노동의 개념 및 유형, 현황 및 실태와 쟁점⁷⁶⁾

가. 플랫폼의 개념 및 유형

① 플랫폼 개념

‘플랫폼’(Platform)의 사전적 의미는 역에서 기차를 타고 내리는 곳을 의미한다. 컴퓨터와 연계된 정보 시스템 환경을 통해 방대한 정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있는 기반을 제공하는 의미로 사용되고 있다.

② 플랫폼의 유형

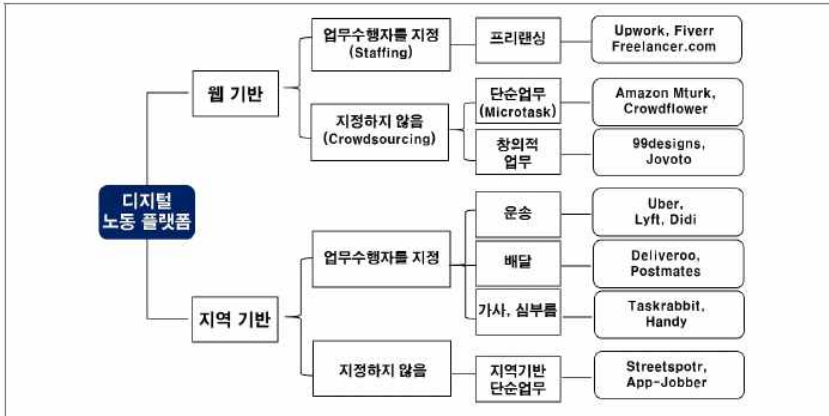
플랫폼은 매개하는 공간과 업무수행 방식 등에 따라 지역기반(Location-based)과 웹기반(Web-based) 플랫폼으로 구분된다.⁷⁷⁾ ‘지역기반 플랫폼’은 수요자의 온라인 주문에 따라 업무가 할당되면서, 해당 플랫폼이 운영되는 지역에서 서비스가 제공되는 것으로, 대표적으로 우버와 에어비엔비(Airbnb) 등이 해당된다.

‘웹기반 플랫폼’은 모든 일처리가 온라인에서 수행되면서, 노동시장 자체가 전 세계적으로 형성되는 것으로, 업워크(Upwork)와 아마존 머케니컬 터크(Amazon Mechanical Turk) 등이 있다.

76) 이하 내용은 한인상·신동윤, “플랫폼노동의 주요 현황과 향후과제(2019년 10월 18일 발간, NARS Vol. 76), 국회입법조사처”을 참고하여 요약 정리하였음을 밝히는 바이다.

77) Schmidt, Florian A., Digital Labour Markets in the Platform Economy: Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work, Good society-social democracy, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, pp.6~7.

[그림 4-3-1] 플랫폼의 분류



자료: Florian A. Schmidt, Digital Labour Markets in the Platform Economy; Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work, Good society-social democracy, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, p.7(최기산, 김수한, 「글로벌 각 경제(Gig Economy) 현황 및 시사점」, 『국제경제리뷰』 제2019-2호, 한국은행, 2019, p.6 재인용)

나. 플랫폼노동의 개념 및 유형

① ‘플랫폼노동’의 개념

‘플랫폼노동’은 현재 법률상으로 명확하게 의미가 정의된 용어가 아닌, 디지털 플랫폼을 기반으로 이루어지는 노동을 일컫는 용어로 사용되고 있다. 현재 ‘플랫폼노동’ 외에도 다양한 용어들이 동시에 사용되고 있다. 깃노동(Gig work), 온디멘드(주문형) 노동(On-demand work), 크라우드 소싱(Crowd sourcing), 디지털 노동(Digital labor) 등이 흔히 사용되는 용어들이다.

통상 플랫폼노동은 수요자, 플랫폼, 공급자로 구성되며, 이들 3자를 포괄하는 구조로 운영되고 있다. 형태에 따라 구매자, 소비자, 크라우드

제공자 등으로 불리는 '수요자(Demanders)'는 서비스 등을 이용하는 자이다. '플랫폼(Platforms)'은 서비스 경쟁이 벌어지는 시장을 제공하는 공간으로 온라인 시장을 설계하여 제공하고 매개한다. 수요자와 공급자는 인터넷에 기반한 디지털 통신장치(모바일, 스마트 폰 등)를 이용하여 플랫폼에 접속한다. '공급자(Suppliers)'의 형태에 따라 판매자, 생산자, 운전기사, 주인(Host), 클라우드 워커 등으로 불리면서 서비스 등을 제공하는 자를 의미한다.

② 플랫폼노동의 대표적인 유형

㉠ 온디맨드(주문형) 플랫폼노동

수요자가 고객이고 플랫폼이 운영자, 공급자는 서비스제공자이다. 이 유형은 위치정보를 활용한 플랫폼에 의해 서비스를 연결하나, 실제 서비스는 오프라인을 통해 이루어진다는 특징이 있다. 배차서비스, 음식배달서비스 등이 대표적인 예이다.

㉡ 클라우드 소싱 플랫폼노동

수요자가 온라인 플랫폼을 통해 일을 발주하고, 다수의 서비스 공급자가 그 일에 응모하여 업무위탁/도급계약을 맺어서 해당 서비스를 제공하는 형태이다. 온라인상에서 다수의 군중이 제시된 과업을 수행한다는 특징이 있다. 아마존 머케니컬 터크가 대표적인 예이다.

[그림 4-3-2] 플랫폼 경제 종사자의 범위

구분	종사상 지위	유형		주요 직무
		표준적 임금노동자		
플랫폼 이용	임금 노동	노동 플랫폼	지식 기반형	대리운전, 배달, 심부름, 의료요양 등
			웹 기반형	통번역, IT, 디자인 등
	비임금노동 (자영업 등)	판매 플랫폼		이베이
		자산 임대 플랫폼		에어비앤비
		전통적 자영업자		

자료: 김준영. (2019). 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

플랫폼경제 종사자에 대한 정의에 따라, 한국의 플랫폼경제 종사자 규모는 46만 9000~53만 8000명으로 추산되고 있다(김준영, 2019).

3. 플랫폼노동의 현황 및 실태와 쟁점

가. 플랫폼노동의 현황

아직까지 플랫폼노동 종사자 규모에 대한 공식 통계자료를 찾기가 어려운 실정이다. 다양한 플랫폼노동 유형의 개념과 분류 등에 대한 국제기준이 없으면서, 기존의 노동통계조사는 임금근로자를 중심으로 설계되어 있기 때문이다. 우리가 접하는 플랫폼노동 종사자의 규모는 연구자들의 설문 조사나 디지털 플랫폼에 가입된 회원 수 등을 통해 추산한 것이다.

한국고용정보원의 ‘우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정’에서는, 플랫폼노동 종사자를 47만~54만 명으로 추산하고 있다. 이는 전체 취업자

의 1.7~2.0%에 해당되며, 남성이 66.7%로 여성 33.3%보다 2배 가량 더 많다.

〈표 4-3-1〉 우리나라 플랫폼경제 종사자 규모

(단위: 천 명)

구분	정의 1	정의 2
플랫폼경제 종사자 수 (취업자 대비 비율)	469 (1.7)	538 (2.0)

자료: 김준영. (2019), 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

나. 한국의 플랫폼노동 종사자 노동보호 실태

현재 플랫폼노동 종사자의 근로실태는 연구자들의 연구결과, 종사자 증언, 종사자 단체의 요구 사항 등을 통해 파악하고 있다. 파악된 대부분의 사례는 주문형 플랫폼노동 종사자 실태이다. 2019년 한국고용정보원의 '우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정'에서는, 플랫폼노동 종사자의 월평균 소득(세전)이 100만원 이하라는 응답비율(36.5%)이 가장 높았다. 300만원 초과라는 응답비율은 3.6%에 그쳤고, 월 평균 소득의 산술평균은 163.9만원 수준이다.

이처럼 근로상황이 열악함에도 플랫폼경제종사자 대부분이 사회안전망의 사각지대에 노출되어 있다. 산재보험 미가입율의 경우, 대리운전기사가 99.4%이며, 커서비스 기사는 61.5%에 달하고 있다. 이는 산재보험이 전통적인 고용관계를 기반으로 운영되고 있어서 새로운 형태의 근로행위는 포괄하지 못하고 있기 때문이다.

〈표 4-3-2〉 플랫폼경제 종사자 사회보험 가입 비율

(단위: 명, %)

구분		사례 수	고용 보험	국민 연금	건강 보험
전 체		422	34.4	52.6	70.1
직업	대리운전	102	27.5	53.9	71.6
	음식배달	98	10.2	37.8	48.0
	퀵서비스	97	19.6	34.0	54.6
	택시운전	125	70.4	77.6	98.4
성·연령	남성 30대 이하	129	21.7	37.2	50.4
	남성 40~50대 이하	214	39.7	59.8	74.8
	남성 60대 이상	70	44.3	58.6	91.4
	여성 전연령	9	11.1	55.6	77.8
교육 수준	고졸 이하	325	34.2	49.5	68.6
	전문대졸 이상	97	35.1	62.9	75.3
소득 가구원 수	2명 이상	150	44.0	68.7	79.3
	1명	272	29.0	43.8	65.1

주: 플랫폼경제 종사자의 사회보험 가입비율의 경우, 현재 표집틀의 부제로 인해 모집단을 정확히 파악할 수 없어 이들의 국민연금 가입 현황을 일반화하는 데 제약이 있다.

자료: 김준영, (2019), 우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정.

플랫폼경제 종사자의 국민연금 가입률은 52.6%로 추정되고 있다. 고용원이 없다는 측면에서 플랫폼경제 종사자들과 직업 특성에서 유사한 자영업자(농림어업 제외)의 국민연금 가입률은 전체 국민연금 가입률(72.6%)에 비해 매우 낮은 실정이다. 상황이 이러함에도 현재의 사회보장 시스템을 유지하면서 이들 집단을 그대로 방치할 경우 사회보험 혜택에서 배제될 가능성이 높으며, 결과적으로 노후소득의 양극화로 귀착될 가능성이 높다.⁷⁸⁾

78) 국회 입법조사처의 ‘4차 산업혁명 시대 임금 노동자의 사회보험 가입 변화 전망과 향후 과제’ 보고서는 4차 산업혁명으로 인한 사회보험 사각지대 규모 확대를 우려하고 있다. 이 보고서에 따르면 향후 5년 뒤에 국민연금 가입자가 44만 명 감소할 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 선제적인 조치가 필요함을 언급하고 있다.

다. 플랫폼노동의 쟁점

전 세계적으로 플랫폼노동이 빠르게 확산되고 있음에도 종사자 규모와 이들의 노동실태를 정확하게 분석한 자료를 확보하기가 어려워, 이들에 대한 효과적인 대책을 마련하기 어렵게 하는 장애요인이 되고 있다.

이로 인해 플랫폼노동을 전통적인 노동관계법 체계로 포괄하는 데에 어려움이 있다. 노동 매개방법과 법률관계, 노동력을 제공하는 공간적·시간적 환경 등이 전통적인 노동관계와는 크게 다르기 때문이다. 이로 인해 전통적인 노동법체계에서 플랫폼노동 종사자를 보호할 수 있을지에 대한 문제의식이 생겨나고 있으며, 이미 그 한계도 나타나고 있다.

안정적인 소득확보를 위해 노동시간을 연장하는 등의 노동 강도 강화로 인해 위험에 노출되는 플랫폼노동 종사자들의 사례가 증가하고 있음에도, 임금근로자 중심으로 산재보험, 고용보험 등의 사회보험이 설계되어 있다 보니 플랫폼노동 종사자들이 보호받지 못하고 있어서다.

라. 일부 OECD 회원국 비표준 노동의 연금제도 적용 사례 - 유사 택시 플랫폼 노동자에 대한 연금제도 적용 중심으로⁷⁹⁾

OECD 회원국들 중에서도 서유럽 국가들은 최근까지도 전체 경제활동 인구 중에서 비공식적 분야 종사자 규모가 적다보니, 전통적으로 한국과 같은 국가에서의 고민거리였던 높은 자영자 비중 등으로 인해 초래되는 사회보험 방식 연금제도에서의 적용 사각지대가 커다란 사회문제로 대두되지는 않았던 것 같다. 이러한 OECD 회원국들도 산업구조와 노동공급

79) 이하 내용은 OECD (2018), Pensions at a Glance 2018에 수록된 내용을 참고하여 요약 정리한 것이다.

형태에서의 획기적인 변화가 초래하고 있는 비공식적인 분야의 확대로 인해, 비표준 노동(Non-standard work) 분야에서 커다란 변화를 겪고 있다.

최근 들어 농업을 포함한 일부형태의 자영업 감소가, 플랫폼에 기반하는 유사 택시 운전자 등과 같은 새로운 기술을 바탕으로 하여 생겨난 비표준 노동행위가 증가하면서 일부 상쇄되는 측면이 있다. 현재 선진국의 경우에는 비표준 노동행위의 비중이 전체 고용의 0.5~3%에 불과할 정도로 비중이 낮음에도, 중장년층에 비해 젊은 세대들이 새로운 형태의 근로에 더욱 의존하는 경향이 많다는 점에서 중요성이 커지고 있다.

이처럼 새로운 근로 유형의 확산으로 인해 피고용 근로와 자영업 사이의 경계가 더욱 모호해졌다. 예시 차원에서 플랫폼에 기반한 유사 택시 운전사에 대한 OECD 회원국들의 연금제도 적용 현황을 살펴보면 다음과 같다.

(예) 유사 택시 플랫폼 노동자 연금제도 적용 사례

최근 들어서 온라인 노동 플랫폼이 크게 성장하였다. 일본, 노르웨이, 터키 등의 국가에서는 유사 택시 플랫폼이 불법이기는 하나 빠르게 발전하고 있는 플랫폼 중 하나이다. 통상 일반 택시 운전자들의 경우에는 자영업자로 분류되나 몇몇 국가에서는 피고용 근로자로 간주하고 있다. 기존 택시 운전사에게 적용되는 연금 규정과 유사 택시 플랫폼에 적용되는 규정이 대체로 동일하다. 즉, 후자에 대한 별도의 규정이 없는 것이다.

핀란드에서는 2018년 7월 택시 서비스 관련 규제가 완화되면서, 기존의 택시 운전사와 유사 택시 플랫폼 운전사가 동일하게 연금제도에 적용되고 있다. 최저 소득기준을 넘어설 경우, 자영업자를 위한 표준 연금보

험, 즉 YEL 보험을 적용받게 된다. 보험료 산정기준이 되는 근로 소득도 동일하게 계산된다. 핀란드에서는 엄브렐라 회사(umbrella company)의 등장으로 플랫폼 노동에 대한 연금 처리과정이 더욱 복잡해졌다. 자영업자와 프리랜서 직종을 대신하여 이들이 제공한 서비스의 청구서를 엄브렐라 회사가 플랫폼에 보내며, 자영업자를 위해 몇몇 행정 업무도 대행하고 있다. 예를 들면, 자영업 유사 택시 플랫폼 운전사의 기여금을 엄브렐라 회사가 보험기관에 전달한다. 이처럼 엄브렐라 회사는 자영업자와 프리랜서 직종을 대신하여 중개서비스를 제공하고 있는데, 이러한 역할을 담당하고 있는 엄브렐라 회사를 어느 정도까지 고용주로 볼 수 있느냐가 논점으로 등장하고 있는 것이다.

한편, 프랑스에서는 유사 택시 플랫폼 노동자를 기존의 택시 운전사와 같은 독립적인 노동자로 취급하고 있다. 이들은 기존 독립 노동자("travailleurs independants")처럼 가입할 지, 수급기준이 충족될 경우에는 마이크로기업가(micro-entrepreneurs)로 사업을 운영할지 여부를 선택할 수 있다. 후자의 경우 유사 택시 운전사는 월별, 혹은 분기별로 소득이 아닌 수입을 기반으로 기여율(2019년 기준 22%)을 납부한다. 즉 비용은 공제되지 않으며 노령연금을 포함한 모든 사회적 위험이 보장된다.

유사 택시 플랫폼 근로자를 자영업자로 분류할지, 아니면 피고용 노동자로 분류할지에 대해서는 여전히 많은 국가에서 논란거리로 남아있다. 오스트리아에서는 유사 택시 플랫폼, 우버(Uber)가 제공할 수 있는 서비스와 관련된 법적인 분쟁이 계속되고 있다. 최근에 오스트리아의 대법원은 우버가 온라인 자동차 렌탈 서비스를 제공할 수 없는 것으로 판결하였다. 그동안은 독립 계약자로 분류되어 연금 보험료를 납부할 필요가 없었던 많은 플랫폼 운전사들이, 이러한 판결로 인해 이제부터는 우버의 계약 파트너로 간주되어 법정연금의 보험료를 납부해야한다는 것을 의미한다.

벨기에의 경우에는 플랫폼 노동자의 상황이 매우 다양하여 이들의 사회적 권리에 관한 최종 결정이 내려진 바가 없다. 2016년에는 플랫폼 노동규제를 위해 새로운 법률이 도입되었다. 이 법에 따르면 연간 최대 6000 유로의 수입이 있는 플랫폼 노동자는 보험료를 납부하지 않으며, 이로 인해 연금을 포함한 사회적 권리도 발생하지 않는다.

지금까지 일부 OECD 회원국들의 유사 택시 플랫폼 노동자의 연금제도 적용 사례를 살펴보았다. 다음 절에서는 유럽연합의 플랫폼노동 종사자 등에 대한 보호사례를 요약 정리해 봄으로써, 한국의 플랫폼 종사자들을 보호할 수 있는 대안 마련을 위한 시사점을 도출해보고자 한다.

4. 유럽연합의 플랫폼노동 종사자 등 보호사례 : 2019년 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침」⁸⁰⁾

가. 제정 배경

2019년 유럽연합(EU)의 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침(Directive 2019/1152 - Transparent and predictable working conditions in the EU)」은 새로운 고용형태의 출현과 같은 노동시장의 변화에 대응하기 위해 제정되었다. 전통적인 고용관계와 달리 새로운 고용형태는 고용관계의 예측가능성을 어렵게 함으로써, 노무제공자에게 적용 가능한 권리와 사회적 보호 등에 관한 불확실성을 초래하고 있다. 이러한 상황에서 고용관계의 예측가능성을 높임으로써 불확실성을 최소화하기 위해 이같은 지침이 마련되었다.

80) 이하 내용은 국회 입법조사처의 『외국입법 동향과 분석 (제33호)』에 수록된 「유럽연합의 플랫폼노동 종사자 등 보호사례」을 요약하여 정리하였음을 밝힌다.

1991년 10월 14일 마련된 「유럽연합 지침」은 사용자로 하여금 고용 관계상 적용되는 근로조건을 근로자(Employees)에 한정시켜 서면 제공하는 의무를 규정하였다. 1991년 「유럽연합 지침」이 근로자가 아닌 노무 제공자에게는 적용되지 않아 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태를 보호하기가 어려웠다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 마련된 2019년의 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침」에서는 보호대상 주체를 노무제공자(worker1)에게까지 확장하여 넓게 보호하고 있다.

나. 제정 목적

노동시장의 적응 가능성을 보장하면서도 투명하고 예측 가능한 고용을 촉진함으로써 근로조건을 개선하려는 목적에서 본 지침이 제정되었다. 유럽연합은 근로자(employees) 개념을 EU 회원국 국내법에 위임하고 있었다. 근로자를 회원국의 고용법에 따라 근로자로서 보호되는 자라고 정의하였다. 통상적으로 근로자는 고용계약을 체결하거나 고용계약에 따라 노무를 제공하는 자를 의미하는 반면에, 노무제공자(workers)는 명시적 또는 묵시적, 구두 또는 서면과 상관없이 고용계약 또는 그 밖의 계약을 체결하거나 노무를 제공하는 자를 의미하였다.

다. 2019년 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침」의 주요 내용

본 지침은 유럽연합 내 플랫폼노동을 포함한 모든 유형의 고용형태(시간 계약, 가사노동, 간헐적 근로, 바우처 기반노동, 훈련생, 견습생 등)에 적용된다. 이를 통해 모든 유형의 노무제공자는 서면으로 된 근로조건 등의 정보를 제공받을 권리, 수습기간 제한, 추가 직업 선택권, 예측 불가능

한 계약의 경우, 일을 시작하기 전에 합리적인 기간을 알 권리, 온 디멘드(호출) 계약 등 남용금지, 다른 고용형태로의 전환 요청권, 의무적 훈련을 무료로 받을 권리 등을 보장받고 있다.

라. 2019년 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침」의 시사점

고용계약 또는 그 밖의 계약관계에서의 노무제공자(workers) 개념을 규정함으로써 플랫폼 노동 종사자 등의 권리보호를 입법적으로 마련하였다. 플랫폼노동 등을 입법적으로 보호하는 방식은 크게 3가지 방식으로 구분된다. 노동관계법의 적용 가능성을 검토하는 방식, 특수형태근로종사자에 포함시키는 방식, 독일의 유사근로자와 같이 제3의 영역에서 보호하는 방식들이 이에 해당된다.

EU의 2019년 「투명하고 예측가능한 근로조건에 관한 지침」에서 노무제공자를 보호하는 방식은 앞서 언급된 3가지 방식 중에서, 노동관계법의 적용 가능성을 검토하는 방식과 유사하다. 노동관계법상의 근로자를 포함한 노무제공자에게 최소한의 권리를 보장함으로써 플랫폼노동 등 새로운 고용형태로 인해 발생할 법의 사각지대를 해소하고자 하는 의도가 반영되었다고 할 수 있다.

한국도 플랫폼 노동 종사자를 보호하기 위한 EU의 지침과 일부 OECD 회원국들이 시행하고 있는 유사 택시 플랫폼 노동자 연금제도 적용 사례를 참고하여, 빠르게 늘어나고 있는 플랫폼노동 등과 같은 새로운 고용형태를 한국적인 특수성과 현실적인 여건을 고려하여 보호할 수 있는 제도적 장치 마련을 서둘러야 할 시점이다.

제4절 비정형 근로자 관련 주요 쟁점: 국민연금 지역 가입 자로 분류되는 특수형태 근로자 등에 대한 보험료 지원을 통한 사각지대 축소 효과

1. 국민연금 지역가입자(비정형 근로자 포함)에 대한 보험료 지원 필요성

경제적으로 취약한 계층이 국민연금 사각지대에 방치됨으로써 근로기간동안의 소득불평등이 노후소득 불평등으로 연결되는 것을 최소화하려는 정책적 노력이 필요하다. 연금 사각지대를 축소할 수 있는 대표적인 정책 대안으로는 보험료 납부가 어려운 취약계층에게 국민연금에 가입할 유인을 제공하는 보험료 지원 사업이 있다.

이미 국민연금에서 취약계층을 지원하기 위한 다양한 보험료 지원 제도(두루누리 사회보험, 농어업인에 대한 국민연금 보험료 지원 등)를 도입하고 있음에도 이들 제도의 혜택을 받지 못하는 지역가입자가 다수 존재하고 있다. 4차 산업혁명으로 인한 플랫폼 노동자가 빠르게 증가하는 현실을 고려할 때, 현행처럼 보험료 지원제도를 운영할 경우 유사한 수준의 소득 및 경제적 상황에 처해 있음에도 어떠한 직업유형에 속해 있느냐에 따라 보험료 지원을 받는 그룹과 보험료 지원을 받지 못하는 그룹으로의 이원화가 고착화될 가능성이 높다.

구체적으로 보고서 4장 1절의 분석 결과에 따르면, 기업규모와 고용형태에 따른 노동시장의 분리와 이중 노동시장의 격차가 청년층의 소득 격차를 유발하고, 노동시장 간 이동 경직성은 중장년층에 이르기까지 이 격차를 심화시키고 있다. 2차 노동시장에 속한 근로자의 경우에는 저소득과 고용불안정이 은퇴 시점까지 유지될 가능성이 크고, 은퇴 후 소득 불안정성 또한 높다는 특징이 있음을 알 수 있었다. 노동시장 분리와 폐쇄성이 뚜렷해지고, 경제성과가 1차 노동시장으로 집중될수록 2차 노동시

장 내 근로자를 위한 복지비용 부담과 노동시장 유연성 저하로 인한 사회적 비용이 증가하게 될 것이다. 이러한 분석결과는 노동시장 이중구조의 문제가 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층 뿐 아니라 노년층의 빈곤까지 연결되는 사회 문제가 될 수 있음을 지적하였다.

이미 언급된 것처럼 플랫폼경제 종사자의 국민연금 가입률은 52.6%로 여타 직업군에 비해 현저하게 가입율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 노동시장에서의 지위가 상대적으로 열악한 이들 집단은 평균적으로 소득수준이 낮음에도 본인이 보험료 100%를 부담하다 보니, 국민연금 사각지대 확대의 주요 원인으로 작용하고 있다. 이들 집단에 대한 보험료 지원제도 도입을 통한 가입유인 확대를 위하여, 실시간 소득파악 수단 확보를 전제로 소득이 낮은 취약계층에 대해서는 정부가 사용자 역할을 대신하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

2. 국민연금 보험료 지원 대상 선정과 보험료 지원 대인별 소요비용 추계

보험료 지원제도 확대의 당위성에도 불구하고, 추가적으로 지원 대상을 확대할 경우에는 국민연금 성실 가입자와의 형평성 문제, 지역가입자의 도덕적 해이 문제가 초래되지 않도록 지원제도를 운영할 필요가 있다. 즉 보험료 지원제도 도입에 따른 효과를 점검하면서 제도운영을 보완할 수 있도록 파일럿 테스트 형식으로 제도를 도입한 이후 경과를 지켜보면서 점차 대상자를 확대하는 방향으로 추진하는 것이 바람직해 보인다.

가. 보험료 지원 대상 선정

국민연금 보험료 지원 대상은 이러한 제도 도입을 통해 달성하고자 하

는 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 국민연금 사각지대 축소를 중요한 정책목표를 설정한 경우에는 지역가입자 중에서도 납부예외자를 지원하는 방안이 효과적일 수 있다. 반면에, 중고령 근로자의 가입종별 소득수준 차이 완화를 정책 목표로 설정할 경우에는 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원도 고려할 수 있다(윤석명 외., 2019). 현재 논란이 되고 있는 플랫폼경제 종사자의 낮은 국민연금 가입을 역시, 현행 국민연금 체계에서 지역 가입자로 분류됨에 따라 본인이 보험료를 100% 부담하는 것에 기인하는 바가 적지 않다. 소득수준이 낮고 지역 가입자라는 점을 충족할 경우 무조건 보험료 지원 대상으로 선정하기에는 여러 제약 요인들이 있다. 어려운 여건 하에서도 성실하게 보험료를 납부하는 동일한 여건에 처해 있는 국민연금 가입자들도 있어서다.

이러한 측면들을 종합적으로 고려할 경우, 우선적으로 국민연금 납부예외자에 대한 보험료 지원이 필요해 보인다. 납부예외자에 대한 보험료 지원이 필요한 배경은 납부예외자가 지역가입자 중에서 가장 취약한 집단이기 때문이다. 18~59세 지역가입자의 평균 가입 기간이 104.5개월인 반면에, 납부예외자는 30.5개월에 불과하다. 특히 납부예외자의 52.4%는 10개월 미만을 가입하고 있는 것으로 파악되고 있다.

국민연금공단의 DB 분석 결과에 의하면, 보험료 납부예외자의 상당수는 기준소득월액이 50만원 이하이며, 가입기간 역시 매우 짧은 1년 미만인 것으로 나타나고 있다(윤석명 외., 2019). 이들 취약집단이 소득신고를 재개하여 연금 수급권 확보에 필요한 최소 가입기간을 충족할 수 있도록 유도할 경우, 장기적인 관점에서의 사각지대 축소가 가능할 것이다. 그러나 보험료 납부예외자에게만 보험료 지원을 할 경우, 제도 운영의 취지와 효과성 측면에서 당위성은 확보할 수 있을지라도 그 대상규모가 적어 획기적인 사각지대 축소효과를 기대하기 어렵다는 문제가 있다. 이하

에서는 이러한 문제점을 염두에 두면서 보험료 지원 대상 차이에 따른 대안별 소요재원 차이를 산정해 본다는 취지에서 국민연금 지역가입자의 중위소득 이하인 지역가입자도 지원 대상에 포함시킬 경우의 소요예산 추정치를 소개하고자 한다.

나. 국민연금 보험료 지원 대안별 소요비용 추계⁸¹⁾

① 보험료 지원 대안 1(김상희 의원안)

「국민연금법」 제91조에서는 연금보험료 납부예외를 허용하고 있다. ‘보험료 지원 대안 1’은 납부예외 사유인 사업 중단, 실직, 휴직 등으로 인해 국민연금 납부예외자였던 국민연금 가입자가 보험료 납부를 재개할 경우 소득기준에 따라 보험료의 50%를 지원하는 경우를 상정하였다. 2021년부터 2024년까지 국민연금 지역가입자의 보험료 50%를 지원할 경우 예상되는 소요재원 규모는 <표 4-4-1>과 같다. 연도별 보험료 지원 대상자가 동일하다고 가정하였음에도 소요재원에 차이가 나는 것은, 국민연금 지역가입자의 소득에 대해 2018년 소득을 기준으로 국회예산정책처의 명목임금상승률 가정치를 적용했기 때문이다.

81) 이하 내용은 윤석명(2020b) 「국민연금 사각지대 축소를 위한 정책방향」에 수록된 비용 추계치를 요약하였음을 밝힌다.

410 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

<표 4-4-1> 저소득 지역가입자 보험료 지원에 따른 소요재원: 2021~2024

(단위: 천명, 억원)

구분		2021	2022	2023	2024
지역가입자 중위소득 이하 적용	납부 재개 지역 가입자	159.6	159.6	159.6	159.6
	지원대상자	109.2	109.2	109.2	109.2
소요재원		565	587	609	632

자료: 국회예산정책처(2019a), 「김상희의원 국민연금법 일부개정법률안 비용추계서」, 윤석명(2020b)에서 재인용

② 보험료 지원 대안 2(윤소하 의원안)

‘보험료 지원 대안 2’에서는 국민연금 기준소득월액이 지역가입자 중위소득 이하인 지역가입자를 지원 대상으로 설정할 경우의 지원 대상자 규모와 소요재원을 살펴보고자 한다.

<표 4-4-2> 중위 기준소득월액 이하 지역 소득신고자의 규모와 특성(2018. 12. 기준)

(단위: 천명, 개월, 원, 세)

	구분	인원 수	기간	금액	연령
전체	50만원 미만	54.6	86.4	381,313	46.1
	50만~60만원	151.6	64.3	545,274	43.4
	60만~70만원	169.3	85.0	644,051	45.7
	70만~80만원	221.1	100.7	747,646	47.8
	80만~90만원	325.9	102.5	847,875	48.1
	90만~100만원	707.6	100.1	975,804	48.3
	100만원	474.0	88.5	1,000,000	45.9
	계	2,104.2	93.8	864,316	47.1

자료: 국민연금공단 DB(2018. 12. 기준).

‘보험료 지원 대안 2’의 경우, 국민연금보험료 지원 대상자 수는 2021년 182만명, 2024년에 175만명으로 전망된다. 이에 따른 재정소요 규모는 2021년 8,716억원, 2024년 8,403억원이 될 것으로 추계되고 있다 (윤소하 국회의원 요청에 따른 국회예산정책처 비용추계서, 2019).

〈표 4-4-3〉 지역가입자 중위소득 이하인 지역가입자를 대상으로 보험료 지원할 경우의 소요재원: 2021~2024

(단위: 만명, 억원)

구분		2021	2022	2023	2024
지역가입자 중위소득 이하 적용	납부 재개 지역 가입자	364	361	357	351
	지원대상자	182	181	178	175
소요 재원		8,716	8,658	8,542	8,403

자료: 국회예산정책처(2019b), 「윤소하의원 국민연금법 일부개정법률안 비용추계서」. 윤석명(2020b)에서 재인용

결국 어떤 지원방안을 채택하느냐에 따라, 즉 지원 대상자 규모에 따라 상당한 규모로 소요재원 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 정책 도입이 시급하고 사각지대 축소 차원에서 매우 필요한 정책일지라도, 실시간 소득파악이 가능할 수 있는 국가적인 인프라를 구축해 나간다는 전제 하에, 여타 국민연금 보험료 성실 납부자와의 형평성 확보 차원, 더 나아가서는 도덕적 해이가 발생하는 것을 방지하면서도 정책 효과를 극대화할 수 있는 최적의 정책 조합을 찾아가는 노력이 필요해 보인다.

이러한 측면에서 판단하건데, 적어도 중단기적인 관점에서는 성실 가입자의 가입 유인을 훼손하지 않으면서도 취약계층 보호를 위한 보험료 지원 사업의 정책 효과성을 제대로 평가해 볼 수 있도록, 국민연금 지역가입자 중위소득 이하에 속하는 납부재개 지역가입자를 우선적으로 지원 하는 방안에 대해 집중 검토해 볼 필요가 있어 보인다. 이러한 정책 도입

에 따른 효과분석이 가능할 수 있는 데이터가 어느 정도 구축될 때까지는 보험료 지원에 대한 니드가 많은 집단을 최우선적으로 지원하되, 지원기간에 제한을 두지 말고 계속해서 지원하는 것이 사각지대 완화 및 국민연금을 통한 노후소득보장 강화 취지에 부합될 수 있을 것 같다. 이러한 판단의 배경에는 보험료 지원이 필요한 취약계층에 대해 기간 제한없이 계속해서 보험료 지원이 이루어진다면, 실직(특수형태 근로자 또는 비정형 근로자)과 사업실패(영세 자영업자)처럼 자력으로는 보험료를 납부하기 어려운 시기에도 보험료를 납부할 유인이 제공되어, 납부 예외자로 전환될 가능성을 최소화할 수 있어 보이기 때문이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

주요 내용 요약 및 정책제언

제 5 장 주요 내용 요약 및 정책제언

본 장에서는 외국의 연금제도 운영 현황 분석을 통해 얻을 수 있는 주요 시사점을 언급한 뒤, 향후 본격적으로 도래할 4차 산업혁명과 인구 오너스 시대를 대비한 점진적 퇴직 활성화 및 연금제도 개편방향에 대한 정책제언을 시도하고자 한다.

1. 지난 20년 동안 OECD 회원국의 사회 여건 변화와 연금정책의 Paradigm 변화

가. 노후소득보장에서 연금정책과 사회정책의 분리 추이

과거 연금제도에 내재되어 있던 다양한 사회정책적인 요소들을 연금정책으로부터 명시적으로 배제하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 급변하는 사회·경제 여건 변화 및 이에 따른 연금제도의 지속 가능성 확보와 제한된 재정여력을 효율적으로 활용하기 위해 기여방식의 연금제도를 주축으로 하는 연금정책과 정부재정을 투입하는 사회정책의 정책 대상과 정책 목표를 명확하게 구분하여 제도를 운영하는 방향으로 주요 OECD 회원국의 연금제도가 개편되고 있는 것이다.

1998년 스웨덴 연금 개혁(연금법 의회 통과 기준)의 핵심은 그동안 연금제도에 혼재되었던 연금정책과 사회정책을 투명하게 분리시켰다는 것이다. 소득비례연금을 명목확정기여(NDC) 방식으로 전환시켜, 제도 개편 이후부터는 미적립부채(Unfunded liability)가 더 이상 늘어나지 않

도록 함으로써 제도의 지속 가능성을 확보하되, 이러한 재정 안정화 조치로 인해 안정적인 노후생활이 어려워질 취약계층에 대해서는 연금제도가 아닌 국가 재정, 즉 세금으로 재원을 조달하는 최저보장연금제도를 도입함으로써 연금정책과 사회정책을 분리시킨 것이다.

기여방식 연금제도의 경우, 낸 것보다 더 많이 받는 방식인 '저부담·고급여' 제도가 지속 가능할 수 있도록 급여수준은 낮추고 부담수준은 올리는 방향으로 연금제도를 개편하였다. 이러한 방향으로의 제도 개편으로 인해 초래될 취약계층의 노후소득원 하락을 보완하기 위해, 저소득 노인과 장애인 대상으로 최소한의 소득을 보장하는 최저소득보장제도들 도입하였다. 연금정책은 지속 가능한 연금제도로의 개혁을 통해, 노후빈곤 예방 또는 최소한의 소득 보장을 위해서는 정부 재정으로 재원을 조달하는 최저소득보장제도를 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 사회정책적인 특성을 내포한 연금제도는 정부의 일반 재정으로 재원을 조달하되, 대상자 선정에서 선택과 집중하는 방식으로 제도 운영을 변경하였다. 부연하면 제도 개혁 이전 보편적인 제도로 운영되던 기초연금제도를 폐지하고 저소득층 대상의 보장연금(Guarantee pension)을 도입함으로써, 국민 모두에게 기본적인 소득보장이 가능할 수 있도록 하되, 대상자 선정요건을 더욱 강화시키고 있다는 것이다.

국제기구 등으로부터 변화하는 사회·경제 여건 변화에 제대로 대응해 가면서 지속 가능한 방향으로의 노후소득보장체계를 구축했다고 평가받는 국가들의 경우에는 이처럼 제도 운영에서의 선택과 집중을 통해 연금정책과 사회정책을 명확하게 구분함으로써, 제도별 정책 목표를 명확하게 하는 동시에 개별 제도의 지속 가능성을 높이는 방향으로 제도 개편을 단행하였다.

나. 주변 환경변화에 적응하기 위한 연금 개혁 주요내용 : 연금자동안정장치 중심으로

주요 OECD 회원국들은 연금 자동조정장치를 도입하여 운영하고 있다. 본문에서 기술하였던 주요 OECD 회원국들 중에서 강제적용의 연금 제도에 대한 자동조정장치 도입 현황을 다시 한 번 요약해 보면, 호주, 덴마크, 핀란드, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스웨덴이 자동안정장치를 도입하고 있다. 강제적용 공적연금제도에서의 자동안정장치 도입 시발점이 되었던 스웨덴은 기존의 확정급여(DB)형 연금제도를 'NDC', 소위 말하는 명목확정기여제도로 전환시켰다. 경제·사회 여건이 좋았던 시절에 부과방식으로 운영해 오던 제도가 더 이상 지속되기 어렵다고 보아, 새로운 방향으로 제도를 개편하면서 제도 이행과정 상의 수월함을 확보하기 위해 고안된 제도이다. 개혁 이전시점까지 확정급여(DB) 방식으로 운영하면서 누적된 연금제도의 잠재부채(Implicit pension debt)가 개혁 이후 더 이상 늘어나지 않는다는 장점을 지닌 제도라 할 수 있다.

이처럼 우리가 흔히 비교하기 좋아하는 스칸디나비아 복지국가들과 북유럽, 일본 등은 정도의 차이는 있으나 강제 적용 연금제도에 다양한 형태의 자동조정 장치를 도입하였다. 복지 문제가 거론될 때마다 이들 국가와 비교하기를 좋아하는 것이 우리나라 복지 논쟁에서 흔히 볼 수 있는 현상인데, 유독 제도의 지속 가능성 확보 차원에서 도입이 시급한 자동안정장치는 거의 논의되지 않고 있는 것이 우리 현실이다. 이를 통해 현재 우리가 운영하고 있는 연금제도가 주요 OECD 회원국들의 최근 연금개편 동향과는 적지 않은 거리가 있음을 알 수 있다.

2. 그리스와 이탈리아 연금제도 운영사례를 통해 본 시사점

보고서 본문에서는 OECD 회원국들 중에서 그리스, 이탈리아, 일본, 영국, 캐나다, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 선정하여 지난 20여년 동안의 연금개혁 및 제도 운영 현황을 살펴보았다. 전체 OECD 국가들 중에서도 이들 국가를 분석 대상 국가로 선정한 배경은 다음과 같다. 그리스와 이탈리아는 연금제도 적용의 사각지대는 광범위하면서도, 연금 가입자와 수급자들에게 지속 불가능한 제도를 적용해 운영하다 보니, 결국 외부의 압력에 의해 연금 개혁이 진행되었다는 측면에서 시사하는 크다고 판단되어 분석대상 국가로 선정하였다.

한국의 연금제도가 과거에는 일본 연금제도와 매우 유사하였으나 현재에 와서는 두 국가의 연금제도가 매우 상이한 방향으로 발전해 왔다는 점을 고려하여 일본도 분석대상 국가로 선정하였다. 한편 캐나다의 경우에는 거의 완전 적립방식으로 운영되는 CPP제도의 급여 적절성을 강화하기 위한 최근의 제도개편 사례가 시사하는 바가 많다고 판단되어 분석대상국가에 포함시켰다. 반면에 영국은 대처정부 이후 재정안정에 중점을 두다보니 OECD 회원국들 중에서는 연금재정 불안정 문제가 심각하지 않아, 여타 OECD 회원국들과는 다르게 오히려 연금급여 지급을 강화하는 방향으로의 제도 개편을 추진하였다는 점에 주목하여 분석대상 국가로 포함시켰다.

핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크로 구성되는 노르딕 국가를 중점적으로 분석한 배경은, 복지국가의 이상적인 모델로 한국에서 자주 인용되는 국가들이면서, 변화하는 사회·경제 여건에 부합하는 방향으로의 연금개혁을 단행한 국가들이라는 특성이 있어서이다. 특히 노르딕 국가라는 공통점 속에서도, 국가별 특성을 반영하여 제도 운영 세부내역에서는 적지

않은 차이가 있으나, 장기적인 관점에서 지속 가능성을 확보하는 방향으로의 제도개혁을 하였거나, 제도 개편방향을 모색하고 있다는 측면을 고려하여 중점 분석 국가로 선정하였다.

본문에서 분석한 이들 국가 중에서도 특히, 적기에 제대로 된 방향으로의 제도 개편을 실행에 옮기지 못함에 따라 결국에서는 외부의 힘에 의해 강제로 연금제도를 개편하게 된 그리스와 이탈리아의 사례가 우리에게 시사하는 바가 클 것으로 보여, 이들 국가를 중심으로 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리스와 이탈리아 연금 개혁 평가를 기초로 하여 한국 연금제도 개편방향에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연금 개혁은 이념을 초월한 이슈로서 미래 세대를 위한 진지한 접근을 필요로 한다. 실제로 지난 10여년의 과정을 보면 노후소득보장의 핵심수단이 되어야 하는 국민연금은 정치권에서 리스크로 접근할 뿐 진정성 있는 정책과제로 다루어 지지 못하여 왔다. 능숙한 정치력을 통해서 이를 해결할 수 없다면 중립적인 기구 등을 통해서 이를 추진하려는 진취적인 태도가 필요하다.

둘째, 보다 큰 틀에서의 연금정책에 대한 목표 설정이 필요하다. 그리스와 이탈리아는 소득보장에 대한 문제가 어느 정도 해결된 가운데 재정 문제를 해결하기 위한 개혁이 이루어졌다고 볼 수 있다. 반면에, 한국의 경우는 장기적인 재정 불안정도 문제이지만 현 시점에서는 노후소득의 양극화 심화로 인해 보장수준도 상당한 위기에 있다. 즉, 재정 안정과 노후소득보장수준 강화에 대한 구체적인 방향성이 부재하다 보니 연금 개혁 논의가 구체화되는 수준까지 진척되지 못하고 있다.

현재 중요한 논의 틀인 국민연금 재정계산제도 하에서의 논의에서는 구조적인 측면에서 이러한 문제들을 모두 다룰 수 있는 전반적인 논의가 불가능하다는 점에서 새로운 논의구조가 필요해 보인다. 이를 통해서 기

초연금은 장기적으로 부조제도로 축소할 건지 국민연금에 통합시킬 것인지, 퇴직연금은 자발적인 부가연금 제도로 둘 것인지 공적연금을 체계적으로 보완하는 제도로 발전시킬 것인지 등을 정한 이후, 그 틀 안에서 국민연금의 재정목표, 소득보장 목표를 설정할 필요가 있다.

3. 한국 노동시장의 이중구조 문제

보고서 4장에서는 한국 노동시장의 이중구조 현황과 관련하여 다양한 실증분석 결과를 제시하였다. 기업규모와 고용형태를 기준으로 노동시장을 나누었을 때 300인 이상 기업에 종사하는 남성 임금 근로자는 13%~14%, 정규직 남성 임금 근로자는 72%~74% 수준이다. 이들 1차 노동시장에 속하는 임금 근로자들은 2차 노동시장 근로자에 비해 남성의 비중이 높고, 대졸자 비율이 높으며, 근로자 평균 연령이 낮다. 2016년부터 2019년까지 2차 노동시장 근로자의 평균 소득은 1차 노동시장 근로자의 60%~70% 수준이고, 시간당 임금은 70%~80% 수준이다. 이들 임금 격차는 구성원 특징 차이에도 일부 기인한다.

개인의 나이 및 교육 수준을 통제하여도 1차 노동시장에 속한 근로자의 임금은 2차 노동시장 근로자보다 높다. 300인 이상 대기업 근로자의 임금은 300인 미만 기업 근로자 임금보다 30% 가량 높다. 이 격차는 2016년 이후 점차 감소하고는 있으나 2019년 현재에도 여전히 27.3%의 유의미한 임금 격차가 존재한다. 정규직 프리미엄은 기업규모에 따른 1차 노동시장 프리미엄 보다는 훨씬 적은 수준이다. 개인의 나이와 교육 수준을 통제하였을 때 정규직 근로자는 비정규직 근로자보다 1%~2% 높은 임금을 받는다.

노동시장 이중구조의 가장 큰 문제는 1차 노동시장의 폐쇄성에 있다.

이중 노동시장의 존재와 이동 경직성은 청년들의 구직 기회비용을 증가시키고, 기업과 구직자의 매칭 프로세스를 비효율적으로 만들기 때문이다. 한국노동패널을 이용하여 살펴본 결과 실제 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로 이동이 관찰된 경우는 6.6%~10% 수준으로 아주 드물었다. 개인의 특징을 통제한 뒤 추정을 하여도 노동시장 간 이동경직성이 여전히 존재하였다.

1차 노동시장과 2차 노동시장 사이의 소득 및 임금 격차는 노동시장에 진입한 직후보다 시간이 지날수록 점점 더 커진다. 이는 노동시장 진입 당시의 격차도 존재하지만 임금 상승률에 있어서도 노동시장 간 격차가 존재함을 의미한다. 근로기간 동안의 격차에 더해 2차 노동시장에 속한 근로자는 1차 노동시장에 속한 근로자보다 은퇴 후 준비에 있어서도 차이를 보인다. 대기업 혹은 정규직 근로자의 국민연금 가입 비율과 법정 퇴직금 지급 여부 비율은 청년기부터 중장년기까지 80%~90% 대의 안정된 모습을 보이지만 중소기업, 비정규직 근로자는 이 비율들이 낮고 불안정하다.

기업규모와 고용형태에 따른 노동시장 분리와 이중 노동시장의 격차가 청년층의 소득격차를 유발하고, 노동시장 간의 이동 경직성은 중장년층에 이르기까지 이 격차를 심화시킨다. 2차 노동시장에 속한 근로자는 저소득과 고용불안정이 은퇴시점까지 유지될 가능성이 크고, 은퇴 후 소득 불안정성 역시 높다는 특징이 있다. 노동시장 분리와 폐쇄성이 뚜렷해지면서, 경제성과물이 1차 노동시장으로 집중될수록 2차 노동시장 내 근로자를 위한 복지 부담과 노동시장 유연성 저하로 인한 사회적 비용이 증가할 것이다. 이러한 분석결과를 노동시장 이중구조의 문제가 노동시장에 새로 진입하는 청년층이 직면한 문제인 동시에, 노년층의 빈곤문제까지에도 연결될 수 있다는 측면에서 매우 심각한 사회문제라고 할 수 있다.

3. 인구 오너스 시대를 대비한 점진적 퇴직 활성화 필요성⁸²⁾

보고서 4장의 노동시장 이중구조 분석 이후에 연관성이 적어보이는 점진적인 퇴직 활성화 방안을 기술한 배경은, 노동시장 이중구조 문제가 가장 심각하게 나타나는 연령층이 중·고령층이라는 사실을 강조하기 위함이다. 새로 노동시장에 진입하는 연령층 등을 제외할 경우, 노동시장 이행경로 과정에서 가장 취약한 계층인 중·고령 연령층이 처한 노동시장 이중구조 문제, 이로 인해 발생하는 높은 노인 빈곤율 등을 극복하기 위해서는 점진적인 퇴직 활성화가 불가피하며, 한국적인 현실에서 도입 가능성이 높은 점진적인 퇴직 사례를 소개하고자 하는 취지에서 보고서에 수록하였다.

가. 싱가포르와 일본의 점진적 퇴직 활성화 사례

서구 국가들에 비해 지리적·문화적으로 유사성이 더 많아 우리에게 시사하는 바가 적지 않을 것으로 판단되는 싱가포르와 일본 사례를 중심으로 소개하였다. 싱가포르에서는 1993년 이전까지는 법정 정년이 없었다. 그 때까지는 관행 상 싱가포르의 중앙적립기금(CPF, Central Provident Fund) 인출이 가능한 연령인 55세에 연동되어 있었다. 1993년에는 싱가포르 정부가 노동조합대표회의(NTUC)와 경영자 총연합회(SNEF)와의 협의 하에 60세를 정년으로 하는 퇴직연령법을 도입하였다. 1999년에는 60세 이었던 정년을 62세로 연장하였다. 고령 인구가 증가하고 노인 부양비가 악화되면서, 2012년에 정년이 된 근로자에게는 62

82) 이하 내용은 윤석명 외(2019) 『노동시장 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제』에 수록된 점진적인 퇴직의 필요성과 발전방향에 대한 내용을 바탕으로 새로운 내용들을 추가하여 정리하였음을 밝힌다.

세에서 65세까지 유연하게 근로할 수 있는 기회를 제공하는 퇴직 및 재고용법(RRA, Retirement and Re-employment Act)이 도입되었다. 노사 추가 협상을 바탕으로, 2017년 7월 1일부터는 사용자가 근로자의 재고용을 기존의 65세에서 67세까지 연장할 수 있는, 고령근로자 재고용에 관한 노사정 가이드라인을 개정하였다.

나. 일본의 중고령층 고용과 점진적 퇴직 실태

일본의 중고령층 근로자는 전 세계적으로도 근로 의욕이 높은 것으로 알려져 있다. 일본 중고령 근로자들은 서유럽 국가들의 근로자 못지않게 1970년대부터 점진적 퇴직의 혜택을 받아 왔다. 1966년 제정된 고용대책법은 중고령층을 포함한 전 연령층을 대상으로 한 고용 촉진 대책 마련을 규정하고 있다. 특히 1971년 제정된 ‘중고령자 등의 고용 촉진에 관한 특별조치법’이 중고령층 근로 활성화에 중요한 역할을 하였다. 1986년 10월 1일부터 시행되고 있는 고령자고용안정법, 즉 ‘고령자 등의 고용안정 등에 관한 법’의 9조 3항에 ‘고령자 고용 확보 조치’의 실시를 규정하고 있다. 이에 따라 계속 고용, 정년 폐지, 정년 연장 등의 조치가 시행되어 점진적 퇴직의 근거가 되고 있다. 2006년 4월부터는 점진적인 퇴직과 관련된 사안들에 대한 ‘노력 의무’가 ‘의무’로 바뀌었다.

이러한 노력으로 인해 2018년에는 조사 대상 기업의 99.9%가 고령자 고용 확보 조치를 실시하고 있다. 이 중에서 계속 고용제가 79.3%로 압도적으로 높고, 정년 연장이 18.1%, 정년제 폐지는 2.6%에 불과하다. 여기서 언급된 계속 고용에는 재고용, 근무 연장 등이 포함되어 있다.

일본 총무성 노동력 조사에 따르면 2008년부터 2018년까지의 11년 사이에 55세 이상 취업자 수가 282만 명 증가하였다. 이는 동일한 기간

동안에 증가한 전체 취업자 279만 명보다도 많다. 65세 이상으로 한정할 경우에는 고령 취업자 증가가 더욱 뚜렷해진다. 65세 이상 취업자 증가가 309만 명에 달해 전체 증가자를 웃돌고 있어서다. 동 기간 중에 일본에서는 인구구조의 영향 등으로 15~64세 층 취업자가 30만 명 감소하였다. 베이비붐 세대가 고령화하고 전체 인구가 줄어드는 인구 오너스(onus) 시대에서의 신규 노동력 공급 부족을 65세 이상 고령자 취업 증가가 상당 부분 해소시키고 있는 것이다.

한국과 달리 일본은 점진적 퇴직을 고려하는 고령 근로자 대부분이 연금 수급권을 가지고 있다는 차이가 있다. 일반 국민대상의 공적연금인 후생연금(우리의 국민연금에 해당)이 1940년대에 도입되어, 1999년에서야 전 국민연금을 달성한 한국에 비해 매우 빨랐기 때문이다. 일본에서는 점진적 퇴직대책을 일본형 고용체계, 정년 등 노동시장 정책 외에도 연금 정책과 연관시켜 운영해 왔다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 부분 연금을 받으며 일하고 있는 60대 근로자가 적지 않다는 측면 역시, 한국의 점진적인 퇴직 활성화를 위해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

다. 한국에서의 점진적인 퇴직 활성화 방안: 베이비붐 세대를 중심으로 한 바람직한 고용 정책 방향⁸³⁾⁸⁴⁾

향후 도래할 인구 오너스 시대를 대비하기 위해 한국이 처한 현실을 제

83) 이하 내용은 윤석명 외(2019) 『노동시장 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제』에 수록된 점진적인 퇴직의 필요성과 발전방향에 대한 내용을 수정하여 정리하였음을 밝힌다.

84) 본 보고서 4장 3절에 기술된 “한국에서의 점진적인 퇴직 활성화 방안: 베이비붐 세대를 중심으로 한 바람직한 고용정책 방향” 내용을 기초로 하여 제5장의 요약 내용을 작성하는 대신에, 비록 그 내용이 일부 중복될 지라도 연구 책임자의 이전 연구 내용을 재 기술하는 것이 관련 이슈에 대해 더 설득력을 높일 수 있을 것으로 판단되어 2019년 보고서 내용을 재인용하였다.

대로 고려한 접근이 필요하다. 고령 근로 장려 및 점진적인 퇴직 활성화를 위해 우리가 고민 중이고 검토 중인 점진적인 퇴직제도(부분연금제도) 등의 경우 스웨덴이나 핀란드에서는 이러한 제도들의 중요성이 상당 부분 감소하였거나 이미 사라지고 있다. 이는 동일한 시점에서 놓고 보았을 때, 노후소득보장제도 운영 현황과 고령 근로 측면에서 이들 국가와 우리가 처한 환경에 커다란 차이가 있기 때문이다(윤석명 외., 2019).

이와 관련하여 주목할 대목은 과거에 우리에게 시사점을 제공할 만한 점진적인 퇴직과 관련된 제도가 있었으나, 현재는 그러한 제도를 운영하고 있지 않다고 해서 관심을 적게 가져서는 안 될 것이라는 점이다. 이들 국가에서 그 당시에는 왜 그러한 제도 도입을 고민하였고, 현재에는 그러한 제도의 유용성이 감소한 배경이 무엇인지, 특히 다른 형태의 제도로 바뀌었다면 어떠한 방향으로 바뀌었는지, 폐지되었다면 어떠한 이유가 있었던 것인지에 대해 더 많은 관심과 분석이 필요하다.

특히 청년층은 일자리 부족, 중고령층은 노후 준비 또는 노후소득보장 부족, 연금 수급 연령과 퇴직 연령 불일치에 따른 광범위한 소득 크레바스 현상과 관련하여 이들 국가와 한국과의 차이점 분석 및 한국적 현실에 부합할 수 있는 제도 도입방향에 대한 고민이 필요하다. 최선의 정책 제안 또는 제도만을 고집할 것이 아니라, 현실적으로 선택할 수 있는 차선의 대책이 있는 것인지, 차선도 어렵다면 차차선의 대책이라도 필요한 것이 현재 한국이 처한 절박한 현실이다.

경제적 취약계층 대다수가 제대로 된 사회보험 혜택을 받지 못하고 있는 상황에서, 현재의 사회보험제도 위주로 점진적인 퇴직 활성화를 시도할 경우에는 오히려 기득권을 강화시켜 노후소득 양극화를 심화시킬 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 실제 적용 가능성 측면에서 시사점을 얻을 수 있는 나라는 일본으로 보여진다. 여타 OECD 회원국들에 비해 오

랫동안 고령 근로를 하고 있으며, 정년 연장 등을 통해 근로 기간을 연장하는 동시에, 후생연금의 재직자 연금제도를 고령근로 활성화를 위한 고용지원금과 유사한 형태로 활용하고 있기 때문이다.

한국은 전체 사회보장제도에서 사회보험의 비중은 높으나 사회보험제도의 사각지대가 광범위하면서도 젊은 세대와 후세대에게 그 부담을 전가하는 저부담·고급여 체계로 운영되다 보니 시장소득 격차가 은퇴 이후에 더 벌어지는 현상이 발생하고 있다. 이로 인해 복지 혜택이 가장 필요한 집단의 복지 체감률이 낮아 복지 욕구가 분출하고 있으나, 이에 대한 면밀한 분석없이 선거철 득표 차원에서 이루어지는 복지관련 공약들이 이미 왜곡된 복지 관련 문제를 더욱 심화시키는 측면이 있다.

점진적 퇴직 활성화를 위한 외국의 여건과 한국이 처한 제반 여건의 차이를 제대로 이해할 필요가 있다. 주요 선진국들은 좀 더 일하도록 유인하는 데 목적이 있는 반면에, 한국은 이미 하고 있는 일(72세까지 고령 근로)을 좀 더 체계화하려는 데에 중요한 정책적인 차이가 있음을 주목해야 한다. 이와 관련하여 한국에서 이미 활성화되어 있는 고령근로가 OECD 여타 회원국들에게는 보물(Treasure)로 인식될 수 있을 만큼의 사회적 가치가 있다는 최신 OECD 보고서(Working better with age: Korea) 내용을 상기할 필요가 있다(OECD 2018b).

흔히 언급되고 있는 것처럼, 한국의 복지제도가 제대로 완비되지 못하여 고령이 되어서도 비자발적으로 일을 해야만 한다는 비판 대신에, 고령근로가 활성화되어 있는 그 자체에 대해서는 OECD의 평가처럼 긍정적으로 받아들여지, 고령근로에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있는 사회 시스템 구축에 정책적인 역량을 집중하는 것이 적절한 대처 방향이 될 수 있을 것이다.

다가올 새로운 노동 환경 하에서는 모든 대상자들에게 획일적으로 동

일한 제도 또는 시스템을 적용하기보다는 개개인이 처해 있는 여건에 부합될 수 있는 선택지를 제공하여 본인들이 선택할 수 있는 기회를 제공하는 것이 효과적일 수 있을 것이다. 고령자라 할지라도 노동시장에서 경쟁력을 확보한 집단에 대해서는 계속 고용이 가능하도록 정책적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이러한 정책 지원으로 인해 지금 당장은 재정이 투입될지라도 장기적인 관점에서는 이러한 접근 방식이 투입 비용 대비 효과 측면에서 훨씬 효과적일 수 있을 것이라서 그러하다.

어느 정도 경쟁력을 유지하고 있는 고령 근로자에 대해서는 종사상 지위별, 소득계층별로 (고령 근로자에 대한 고용 지원금과 사회보험료 지원 등 측면에서) 다양한 형태의 고용 지원 정책이 필요하다. 여러 가지 요인으로 인해 고령 근로자가 어려운 집단에 대해서는 국가가 설정한 최저 보장이 가능하도록 선택과 집중에 따른 지원 정책이 마련되어야 할 것이다. 무엇보다도, 여타 사회보장제도와의 효과적인 공조체계 구축이 중요하고 시급하다.

사회보험 사각지대 축소를 위한 취약계층 지원 방안으로는 ‘보험료 감면 대 보험료 지원’ 방안을 검토해 볼 수 있다. 독일과 프랑스에서는 높은 사회보험료에 따른 고용 회피(장기 실업)를 방지하기 위하여 보험료 감면 제도가 폭넓게 사용되고 있다. 한국은 상당수 취약계층들이 이미 근로를 하고 있으며 절대적인 보험료 수준이 선진국처럼 높지 않다는 측면에서 주로 사용자에게 혜택을 주는 적극적 노동시장 정책차원에서의 보험료 감면 정책보다는, 가입종별 보험료 부담의 형평성 제고와 도덕적 해이 최소화 및 가입 유인 제공 측면에서 보험료 지원제도가 더 적절한 정책수단이 될 것으로 보여진다.

한국의 경우에는 국민연금 제도 적용의 사각지대가 아직도 광범위한 상황이다 보니, 보험료 지원 제도를 통한 가입 유인 제공이 사각지대 축

소에 보다 효과적일 수 있어서이다. 이렇게 판단하는 배경은 적극적인 노동시장 정책 차원에서 보험료 감면제도로 도입된 '두루누리 사회보험'이 그동안 상당한 예산을 투입하였음에도 국민연금 사각지대 축소 효과가 기대에 못 미치고 있어서다. 보험료를 납부하지 못하고 있는 집단이 주된 정책 대상이 아닌, 이미 보험료를 납부하고 있는 집단에 대한 보험료 감면제도로 활용되고 있기 때문이다.

4. 지금까지의 논의를 반영한 바람직한 연금제도 개편 방향⁸⁵⁾

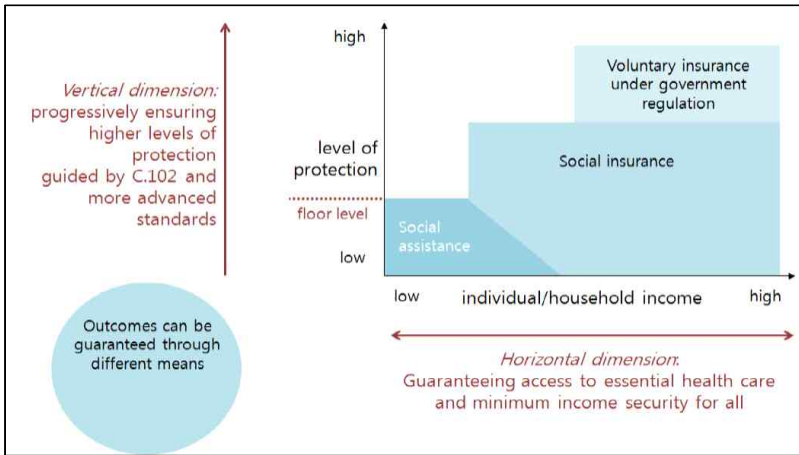
본문에 기술된 OECD 회원국들의 연금제도 개편 내용을 기초로 하여 4차 산업혁명과 초고령 사회 대처 차원에서 비용·효과 측면에서 지속 가능한 소득보장체계 구축 방향을 제안하고자 한다. 아래 그림은 ILO, 즉 국제노동기구에서 제시한 투입 비용 대비 정책 효과를 높일 수 있다고 판단하고 있는 노후소득보장 모형이다. 비기여 방식의 소득보장제도는 이 제도가 필요한 취약계층에게 주로 적용하고, 조금이라도 기여할 능력이 있는 집단에 대해서는 가입자 자신의 기여 내역에 기반하여 급여를 지급하는 사회보험제도 속성의 연금제도를 주된 노후소득보장제도로 설정하고 있다. 여기에 덧붙여 정부의 관리 감독을 전제로 여유가 있는 집단에 대해서는 자발적인 추가 제도 도입을 제안하고 있다.

세계은행이 1994년 *Averting the Old-age Crisis* 발간을 통해 전통적인 공적연금의 역할을 축소하고, 대신 다층소득보장제도 구축을 통해 공적연금과 사적연금의 균형적 발전 방향을 제시한 것에 대해 강하게 비판하였던 ILO와 ISSA가 세부적인 내용에서는 차이가 있으나 큰 틀에서

85) 이하 내용은 윤석명 외(2019) 『노동시장 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제』에 수록된 바람직한 연금개혁 방향에 대한 내용을 기초로 하여 새로운 내용들을 추가하여 정리하였음을 밝힌다.

는 유사한 접근 방식을 보이고 있음에 주목할 필요가 있다. 즉 획일적인 제도의 일률적인 적용 대신에 각자가 처한 상황에 맞추어 다양한 소득원을 확보할 수 있는 방안을 제시하였다는 측면에서 노후소득보장체계 구축방향에서 적지 않은 변화가 있었다고 평가할 수 있다.

[그림 5-1] ILO 권고를 고려한 노후소득보장체계 구축 방향



자료: ILO. (2012), From precarious work to decent work.

한국의 경우에는 중앙정부와 지방정부 재정으로 100% 재원을 충당하는 비기여 방식의 기초연금액이 빠르게 인상되고 있다. 중앙정부 소요액 기준으로 2018년 약 11조원이었던 기초연금이 10년 후인 2027년에 가서는 28.7천억원에 달할 것으로 전망되고 있다(윤석명, 2020a). 1인 기준으로 월 30만원, 부부기준으로는 월 48만원이 지급되다 보니, 저소득 취약계층의 국민연금 가입유인이 약화될 가능성이 높다. 특히 국민연금 가입기간과 연계되어 지급되는 기초연금 제도운영 속성으로 인해, 중간 이하 저소득층의 경우 10년 이상 장기 가입할 유인이 현저하게 떨어질 가능성이 높다.

주목할 대목은 최근 들어서는 대통령 선거 때마다 소득수준과 무관하게 일률적인 기초연금 지급액 인상 공약이 단골 메뉴로 등장하고 있다는 점이다. 이처럼 우려되는 상황에서 중간소득 이하 국민연금 가입자 및 저소득 자영업자 등 취약계층 국민연금 가입자들의 국민연금 참여 유인이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는 기초연금은 일정액의 현금과 현물급여(주택 바우처 등)를 혼합하여 지급할 필요가 있다.

유사한 수준의 소득대체율을 지급하는 여타 OECD 회원국에 비해 절반 정도만의 보험료를 부담함에 따른 연금제도의 불균형으로 인해, 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능이 제도 설계 당시의 취지와 다르게 역진적으로 운영되고 있는 측면이 있다(윤석명 외., 2019). 급여와 부담의 불균형으로 인해서, 국민연금에 장기간 가입할 가능성이 높은 고소득 국민연금 가입자가 오히려 현행 제도의 가장 큰 수혜자가 되고 있어서다.

이처럼 당초 제도 설계 취지와 다르게 역진적으로 작동하고 있는 국민연금의 균등부분(A값) 비중을 축소 또는 폐지하여, 국민연금제도를 완전 소득비례연금으로 전환시킬 필요가 있다. 연금제도의 수급부담 구조에서의 균형 확보와 이를 달성하기 위한 보험료 인상을 추진하기 위해서도 국민연금의 소득비례연금으로의 전환은 불가피한 측면이 있다. 소득 재분배 기능을 현행처럼 유지할 경우, 제도 균형을 달성하기 위한 보험료 인상이 어려워지기 때문이다. 연금제도 수급부담구조의 균형을 달성하기 위해 OECD 국가들의 평균수준으로 보험료를 인상할 경우, 중간이상 고소득층의 연금제도 수익비가 1 이하로 떨어지게 되어 그렇지 않아도 어려운 보험료 인상 노력의 정치적 동력 확보가 사실상 불가능해질 것이라서 그러하다.

공사연금을 Social Security Integration라는 정책수단을 통해 공적연금 소득재분배로 초래되는 고소득층의 불이익을 사적연금의 세제혜택

을 통해 보상해 주는 미국을 제외한 대다수 OECD 회원국들이 공적연금을 소득비례연금을 운영하는 배경이기도 하다. 본문에서 살펴본 노르딕 국가들이 이러한 방향으로 제도 개편을 단행 이유 역시 기여연금제도의 재정적 지속 가능성 확보와 함께, 취약계층에 대해서는 정부 재정으로 재원을 조달하여 최소한의 소득은 보장하는 최저보장연금 또는 최저소득보장제도로 이원화시킴으로써 연금정책과 사회정책의 목표와 대상자를 명확하게 구분하기 위함이었다.

최근 들어 한국 사회에서 제기되고 있는 공적연금 강화라는 명목으로 국민연금 소득대체율을 인상하자는 주장은, 현행 저부담·고급여 국민연금의 속성을 심화시킨다는 측면에서 제대로 된 정책방향이라고 보기 어렵다. 이 경우에는 젊은 세대와 후세대에게 부담을 떠넘기면서 현재 중장년 세대에게 더 많은 혜택이 돌아가기 때문이다. 대신에 국민연금을 통해 더 많은 연금을 지급 받을 수 있는 진정한 의미의 공적연금 강화 방안을 서둘러 시행하여야 한다. 국민연금에서 인정해 주는 연금 적용소득의 대폭적인 상향 조정으로 가능해 질 연금 수령액 증가 효과를 통해 안정적인 노후 생활이 가능할 수 있도록 제도 개편을 서둘러야 하는 배경이다. 초장기간에 걸쳐 운영되는 공적연금제도의 작동 원리를 고려할 때, OECD Economic Surveys 보고서에서 거듭 강조한 것처럼 현재 OECD 국가들의 절반 수준에 불과한 국민연금 보험료를, 세대간 형평성 확보 차원에서 하루라도 빨리 인상할 필요가 있다. 보험료 인상 시점이 늦어질수록 동일한 수준의 재정안정 달성을 위해 필요한 보험료 인상율이 더 높아질 수밖에 없어서다.

한국의 사회보장제도는 사회보험 위주로 운영되고 있으나, 광범위한 적용의 사각지대로 인해 정작 사회보험을 통한 사회적 보호가 가장 필요한 집단이 배제되는 결과를 초래하고 있다. 포용적 성장을 추구하고 있

나 결과적으로는 배제적 성장이 이루어지고 있는 것이다. 상황이 이러하다 보니 공적이전과 사회보장제도를 통한 소득재분배 효과가 OECD 회원국들 중에서도 한국이 제일 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 한국적인 현실을 고려한 바람직한 소득보장제도 개편방향을 제시하면 다음과 같다.

무엇보다도, 본인의 기여에 입각하여 연금이 지급되는 소득비례연금으로 국민연금제도를 시급하게 개편할 필요가 있다. 정부 재정으로 충당되는 비기여 방식의 연금제도인 기초연금의 경우에는, 수급 대상자를 개인이 처한 사회적 환경 및 니드에 부합할 수 있도록 대상자는 선별적이면서도 노후소득 수준에 따라 연금을 차등 지급하는 방향으로 운영할 필요가 있다. 특히 비기여 방식의 연금급여가 확대될 경우에는 중간소득 이하 취약계층의 국민연금 가입 유인이 더욱 약화될 수 있다. 기여방식인 국민연금의 가입유인을 약화시키지 않기 위해 기초연금의 현금급여 지급 인상을 최소화할 필요가 있다. 대신에 노후소득 수준에 따라 차등 지급되는 주택수당(Housing allowances) 등과 같은 다양한 제도를 적절하게 정책적으로 혼합함으로써 내셔널미니멈(National Minimum)을 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

즉 개별제도 하나하나를 모든 개인에게 똑같이 지급하는 의미의 보편적인 복지가 아닌, 우리나라에 현재 존재하는 다양한 제도의 적절한 정책 혼합을 통해 내셔널미니멈을 달성할 수 있도록 하는 것이 진정한 의미의 보편적인 복지(소득보장) 개념이 될 수 있다는 것이다. 이에 대한 구체적인 사례로 핀란드 노후소득보장체계를 적극 검토할 필요가 있다(윤석명 외., 2019).

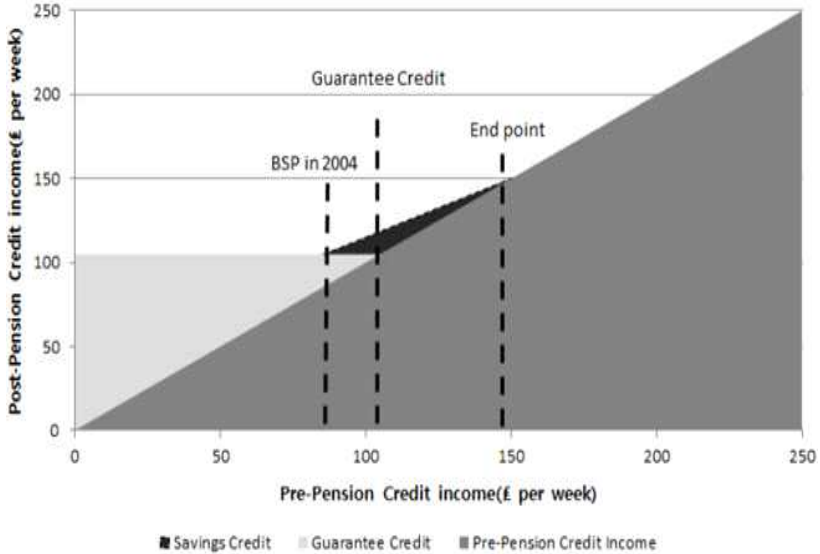
복지 전문가들이 국민연금 사각지대 축소 완화 차원에서 적극적으로 채택을 강조하고 있는 연금 크레딧제도 확대의 경우, 이에 따른 부작용을

최근 영국의 연금 개혁을 통해 확인할 수 있다는 측면에서, 이 역시 매우 제한적으로 활용하여야 할 정책 수단으로 보여진다.

1998년의 영국 연금개혁은 저소득층에 대한 경제적 지원을 강화하는 것에 중점을 두었다. 저소득층 연금액 제고를 위해, 공공부조 속성의 최저소득보장연금(MIG)제도가 도입된 것이다. MIG는 최저소득 이하의 사람에게 그 잔액을 지급하는 보장크레딧(Guarantee Credit)과 최저소득 수준 이하의 연금수급자가 저축할 때 이에 연계하여 일정액을 지급하는 저축크레딧(Savings Credit)으로 구분되었다.

영국은 오랜 논의 끝에 2014년 추가적인 연금 개혁을 단행하였다. 2014년 개혁에는 여러 요인이 있으나, 무엇보다도 연금 크레딧으로의 과도한 재정투입을 억제하려는 것이 주요 원인이었다(문현경, 2020). 40%에 달하는 공적연금 수급자가 연금 크레딧의 수급자격을 충족하다 보니, 연금크레딧 소요비용이 크게 늘어나고 있어서였다. 2000년대 초에 이미 문제점들이 지적되었음에도 제도 개편이 미루어졌으나, 2014년 개혁을 통해 저축 크레딧제도가 폐지되었다. 영국의 크레딧 개혁내용을 보여주는 [그림 5-2]가 시사하는 바는 다음과 같다. 2004년의 국가기초연금(BSP)과 비교하면, 보장크레딧(Guarantee Credit)이 그 위치를 유지하면서 저축크레딧(Savings Credit)의 끝나는 지점(End point)이 우측으로 대폭 이동함에 따라, 삼각형 넓이가 더욱 커지게 되어 제도 운영에 필요한 소요재원이 대폭 증가하게 된 것이다.

[그림 5-2] 2014년 영국의 연금 개혁 주요 내용: 기존 연금 크레딧 중에서 저축 크레딧제도 폐지



자료: 문현경 (2020년 11월, 한국보건사회연구원 연금세미나 발제자료)

보고서 2장에 기술된 내용을 통해 알 수 있는 것처럼 노르딕 국가들과 북유럽, 일본 등은 세부 내용 상에서는 차이가 있으나 강제 적용 연금제도에 다양한 형태의 자동조정 장치를 도입하고 있다. 복지 문제가 거론될 때마다 이들 국가와 비교하기를 좋아하는 것이 한국의 복지 논쟁에서 흔히 볼 수 있는 현상임에도, 유독 연금제도의 지속 가능성 확보 차원에서 도입한 이들 국가의 연금재정 자동안정장치에 대한 논의는 다루지 않으며 관심조차 없어 보인다. 반면에 적절한 연금액과 사각지대 문제는 실제보다 과장되어 강조되고 있는 측면이 있으나, 정작 중요한 장기적인 관점에서의 제도 지속 가능성에 대한 고민은 현저하게 부족해 보인다.

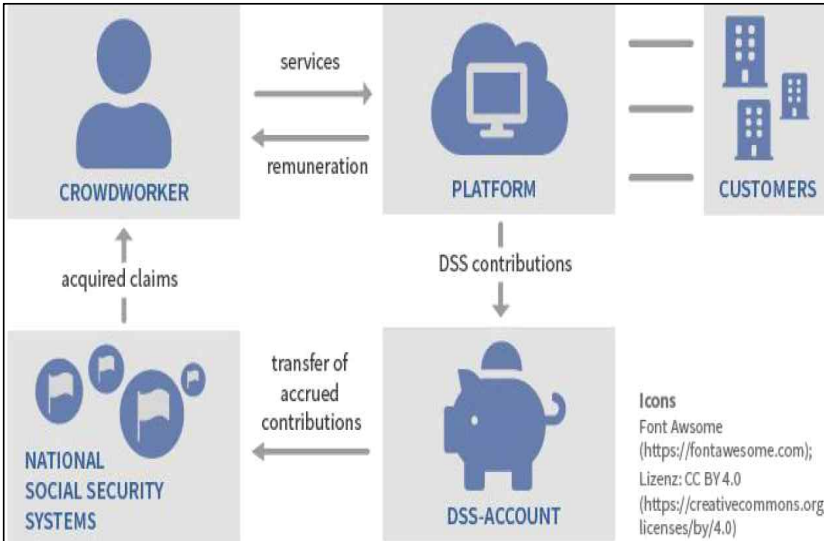
연금제도는 부담과 급여라는 두 바퀴로 굴러가는 자전거와 유사한 측면이 있다. 출산율은 세계 최저수준이며, 인구 고령화 속도는 세계에서 제일 빨리 진행되고 있어, 연금제도를 운영하기에 제일 좋지 않은 환경에

노출되어 있는 국가가 다름 아닌 한국이다. 상황이 이러하다 보니, 그 어느 국가들보다도 제도 지속 가능성 확보를 위한 제도 개편 노력을 서둘러야 할 때이다. 이미 주요 국가들이 20여년 전에 도입한 연금제도의 자동안정장치가 지금도 제대로 거론되지 않고 있는 것이 한국의 현실이라는 사실 하나만으로도, 현재 한국에서 운영하고 있는 연금제도와 제도 개편 논의가 얼마나 시대에 뒤떨어져 있는지를 알 수 있는 단적인 예라고 할 수 있을 것 같다.

한편 최근 들어 양산되고 있는 플랫폼 종사자들에 대한 사회보험 및 사회보장제도 강화 대책 마련의 필요성이 그 어느 때보다도 높아 보인다. 이들 집단을 그대로 방치할 경우 사회보험 혜택에서 소외될 가능성이 높아서다. 결과적으로는 노후소득 양극화로 귀결될 가능성이 커지기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 새로운 여건 변화 하에서의 사회보험 발전 방향에 대한 고민을 서둘러야 한다는 측면에서 검토해 볼 대안으로 [그림 5-3]에 예시되어 있는 형태의 디지털 사회보험 작동 방식을 들 수 있을 것 같다(윤석명 외., 2019).

최근 들어 빠르게 늘어나고 있는 플랫폼 노동자에 대한 대책에서 상이한 정책 방향을 설정한 것으로 보여지는 독일과 프랑스에 대한 심도있는 분석이 필요해 보인다. 지난 수십년간 주요 국가들의 연금제도 운영 상황을 지켜보아 온 본 연구 책임자의 판단에 따르면, 현존하는 사회보험방식의 연금제도를 처음 도입한 독일은 빠르게 변화하는 사회 환경변화에 적응하여 작동할 수 있는 방향으로의 사회보장제도 현대화에 초점을 맞추고 있는 것 같다. 반면에 소요재원 조달을 위한 정책방향 설정 측면에서 프랑스의 경우에는 가입자 본인의 기여에 의존하는 전통적인 사회보험 방식으로부터, 정부 재정, 즉 조세에 더 의존하는 방향으로 사회보장제도를 개편하려는 경향이 있는 것 같다(장지연, 2019).

[그림 5-3] 디지털 사회보장의 작동 방식(예)



자료: Weber. (2019). Digital Social Security: Outline of a concept for the 21st century.

이러한 움직임과 관련하여 주의 깊게 살펴봐야 할 대목이 있다. 독일은 2004년 고통스러운 제도 개혁을 통해 과거 부과방식 속성의 연금제도에 자동 안정장치를 도입함으로써 어떠한 상황변화에서도 생존이 가능할 수 있는 연금제도를 구축하였다. 반면에 프랑스는 독일에 비해 연금제도의 지속 가능성이 현저하게 떨어지고 있어, 지속 가능성 확보를 위한 다양한 제도 개혁을 시도하고는 있으나 정치적 반발로 인해 적기에 제대로 된 연금 개혁을 달성하지 못하고 있다는 차이가 있다. 이러한 면들이 독일과 프랑스가 향후 도래할 4차 산업혁명과 최근 들어 양산되는 플랫폼 노동자 등을 포괄하기 위한 연금제도 등 사회보험제도 개편 방향 설정에서의 차이를 유발하는 주요 요인인 것으로 보여진다. 좀 더 직설적으로 표현하자면, 빠른 환경변화 속에서도 독일은 연금제도의 자동안정장치 도입과

미니잡과 같은 단시간 근로, 투잡 근로 및 저임금 근로자들에 대해, 가입 대상자들이 처한 상이한 특성과 니드를 고려한 정책을 시행해 오다 보니, 재정안정화와 취약계층 보호라는 두 마리 토끼에 대해 어느 정도 정책적으로 관리가 가능한 상황인지라, 급변하고 있는 시대 상황에서도 향후 대처할 방향들에 대한 선택지가 남아 있어 보인다. 반면에, 프랑스의 경우에는 그동안 고통스러운 제도 개혁을 소홀히 해오다 보니, 다양한 선택의 여지가 없어, 특정한 방향으로 접근하려는 경향이 오히려 강해지고 있는 것 같아 보인다는 것이다(윤석명 외., 2019).

지금 상황의 한국 사회에서 특히 주목해야 할 대목은 국가별 제도의 발전 경로와 제도의 도입 시점이 매우 상이하다는 점이다. 우리가 흔히 비교 대상으로 삼고 있는 국가들은 연금제도 도입 역사가 길게는 100년이 넘었고, 선진국 중에서도 상대적으로 짧은 캐나다 역시, CPP가 1960대 중반에 도입되다 보니, 1999년에서야 전 국민연금시대를 달성한 한국과는 제도 운영 역사에서 상당한 차이가 존재한다. 제도 역사가 매우 짧은 한국의 국민연금은 저부담·고급여 특성에서 기인하는 연금제도에 내재된 막대한 규모의 미적립 부채로 인해 장기적인 재정 불안정 문제가 그 어느 국가들의 연금제도보다도 심각한 상황이다.

상황이 이러함에도 특정한 시점에서의 횡단면적인 관점에서의 국가간 연금 지급액을 비교하다 보니, 제대로 된 비교가 이루어지지 못하고 있다. 성숙단계 시점에서의 한국 국민연금제도와 현재 서구 사회의 연금제도를 비교해야 장기적인 발전 방향 측면에서의 제대로 된 정책 방향 도출이 가능할 수 있다고 판단하는 배경이다.

이러한 측면을 염두에 둔 연금제도 개편 방향 모색이 필요하다. 한국이 처한 제반 상황들을 소홀히 하면서 단순한 비교를 통해, 현재 주요 선진국의 연금제도와 표면상으로만 나타나고 있는 한국의 연금제도를 피상적

으로 비교·평가할 경우에는, 정작 중요한 부분들이 간과될 수도 있다는 점을 특히 주목할 필요가 있다.

[그림 5-4] 덴마크 노후소득보장체계 구축과정에서의 고단했던 여정



자료: 보고서 작성 책임자가 덴마크 출장 중에 현지 연금전문가(덴마크 ATP의 Mr. Ole)와 세미나 과정에서 입수한 자료임.

이러한 측면에서 노후소득보장 분야에서 후진국이었으나, 묵묵히 자신들의 길을 가다보니, 어느 사이에, 국제기구들로부터 전 세계에서 가장 효과적인 노후소득보장체계를 구축했다는 평가를 받고 있는 덴마크 사례가 주는 교훈을 상기할 필요가 있다. 서유럽 국가들 중에서 연금 후진국이었던 덴마크는 주변국들과의 단순 비교를 통해 이들 국가가 도입했던 연금제도를 무비판적으로 도입·수용하는 대신에, 그 과정이 힘들고 더디

게 진행될 지라도 자신이 처한 현실을 제대로 인식하면서 자신만의 고유한 소득보장제도들을 운영해 오다 보니, 국제기구 등이 평가하기에 어느 순간에 전 세계 노후소득보장의 최고 순위에 도달하게 되었다는 것이다.

전 세계 국가들 중에서 그 어느 국가도 가보지 않았던 길, 연금제도 운영 측면에서는 가장 여건이 좋지 않은 환경에 처해 있는 한국은 본문에서 살펴보았던 주요 국가들의 효과적인 제도 개혁사례를 바탕으로, 연금 개혁의 올바른 이정표를 세운 뒤에, 조금은 늦더라도 그리고 많이 어렵더라도 일관된 방향으로의 제도 개편을 시도해 나가야 할 것이다. 이를 통해 한국이 최첨단에서 경험하게 될 인구고령화와 연금제도가, 매우 짧은 기간 동안에 그것도 동시에 성숙단계로 진행되는 과정에서도, 지속 가능하면서 국민 니드별로 적절한 소득보장을 제공할 수 있는 소득보장체계를 구축할 수 있을 것이다. 한국이 효과적인 노후소득보장체계를 구축한다면, 인구 고령화 측면 등에서 한국과 유사한 경험을 하게 될 많은 국가들에게 모범적인 제도 운영 방향을 제시해 줄 수 있을 것이다. 이를 통해 문화·사회적인 여건이 상이함에도 연금제도를 포함한 사회보장제도 구축에서 무비판적으로 서구 시스템을 모방하는 단계에서 벗어나, 아시아가 가야 할 올바른 길, 즉 Asian-way의 선도자 역할도 가능해질 수 있을 것이다.



- 김연명. 2013. "한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로." 한국사회복지조사연구. 36: 27-59.
- 김종법. 2013. "2013 이탈리아 총선과 좌우연정의 정치적 합의". 국제학논총. 20: 19-41.
- 김종법. 2018. "과거의 소환. 극우의 부활. 미래의 정치". 국제정치논총. 58(4): 45-73.
- 박상준. 2020. "긴축 이후 그리스의 경제적/사회적 변환과 정치적 합의". EU 연구. 55: 295-334.
- 문현경. 2020. 11. "영국의 연금제도 운영 현황". 한국보건사회연구원 연금세미나 발제자료.
- 안주엽 외. 2019. "노동시장 이중구조와 청년 일자리(I)". 한국노동연구원.
- 양재진. 2020. "스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석". 한국보건사회연구원 소득보장 관련 내부세미나 발표자료.
- 유호선. 2013. "다층노후소득보장제도의 유형화 및 유형별 특성의 분석-유럽연합 국가들을 중심으로". 사회보장연구. pp.169-199.
- 유호선. 2014. 일본의 연금 개혁에서 사회적 합의과정. 일본연구. 제 60권
- 유호선. 2015. 일본과 한국의 공적연금 재정계산제도 비교-재정방식. 재정목표 및 재정지표를 중심으로. 일본연구. vol. no.65. pp.37-64.
- 유호선. 2020. "연금 개혁 시 사회적 합의과정에 관한 비교연구 -영국과 이탈리아의 비교". 사회보장연구
- 유호선. 2020. "일본 재정검증의 역사와 2019 재정검증 결과". 월간 연금이슈 & 동향분석(제66호). 국민연금연구원
- 윤석명. 1999. "스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점". 보건복지포럼 9월호. pp 59-69.
- 윤석명. 2000. "공적연금과 명목확정각출제도". 보건복지포럼 4월호. pp71-79.

- 윤석명. 2001. "OECD 연금 개혁안 평가". 연금포럼 가을호. 국민연금공단.
- 윤석명. 2004. 10. "외국연금 개혁 동향과 우리나라의 연금 개혁방향 - 보수적 연금 개혁(Parametric Reform) 중심으로 -한국 연금 어디로 갈 것인가: 보수적 개혁 vs 패러다임적 개혁". 2004년도 한국사회보장학회 추계학술대회.
- 윤석명. 2011. "일본 공적연금제도 개혁(안)에 대한 평가와 한국 공적연금 개혁 방향 : 社會保障 · 稅 改革案의 타당성 평가 중심으로". 2012년 경제학공동학술대회의 "한국연금학회 발표논문 자료집".
- 윤석명. 2020a. "한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향 : 재정적·정치적 지속 가능성 제고 중심으로". 국회사무처.
- 윤석명. 2020b. "국민연금 사각지대 축소를 위한 정책방향". 한국노후소득보장제도 재평가와 합리화 실천방안 연구. 한국조세재정연구원.
- 윤석명 · 김문길. 2004. "연금정책 목표 달성을 위한 NDC제도의 타당성 검토" 한국사회보장학회 2004년 춘계대회 발표논문.
- 윤석명 · 양혜진 · 이힘찬 · 오신휘 · 유근춘 · 권혁진 · 김경아 · 김원섭 · 류건식 · 신현구 · 양성문 · 양재진 · 이철수 · 전영준 · 정창률 · 최연혁 · 최환용 · Hazel Bateman · Junichi Sakamoto · Mika Vidlund · Hiroshi Yamabana. 2012. "다층노후소득보장체계 구축을 위한 정책방안 연구". 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 윤석명 · 류건식 · 이정우 · 우해봉 · Takayasu Yuichi · Ismo Risku · 남효정 · 서희정. 2013. "다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편 방안". 한국보건사회연구원.
- 윤석명·류재린(2016), "독일 통일과정에서의 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가", 통일부 독일통일 총서 13 『사회복지·연금분야 관련 정책문서』
- 윤석명 · 고경표 · 김성근 · 강미나 · 이용하 · 이정우. 2017. "다양한 노인빈곤 지표 산정에 관한 연구(I)". 한국보건사회연구원.
- 윤석명 · 최기홍 · 최세림 · 류재린 · 배준호 · Ismo Risku · 이정우 · 박형준. 2019. "중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제". 한국보건

- 사회연구원.
- 전병유 외. 2018. "노동시장의 이중구조와 정책대응: 해외사례 및 시사점". 한국은행.
- 정병기. 2020. "포스트포퓰리스트 정당 시리자(SYRIZA)의 부침과 2019년 그리스 총선". 지중해지역연구. 22 (4). 101-126.
- 정은희. 2013. 7. "그리스 시리자. 집권 위해 단일 정당으로 창당." 참세상.
<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=70971>
- 정인영 외. 2017. "영국의 공사적 연금제도 연구". 국민연금연구원.
- 정인영 · 권혁창 · 정창률. 2014. 남부유럽 연금 개혁 연구. 국민연금연구원 보고서.
- 통계청. (각 연도). "고용형태별근로실태조사".
- 한국노동연구원. "한국노동패널" 3차~21차.
- 한신실. 2020. 11. "독일 연금제도 현황". 한국보건사회연구원 연금세미나 발제 자료.
- 홍이진 외. 2012. "주요국의 사회보장제도 이탈리아편". 보건사회연구원.
- 홍이진 외. 2018. "이탈리아의 사회보장제도". 보건사회연구원.
- 年金審議會. "公的年金の民営化等に関する提言".
- 渡辺記安. 2013. "不公平な年金の国. 日本". www.mhlw.go.jp.
- 社会保障制度 審議會 年金数理部会. 2000. "平成11年財政再計算に基づく 被用者年金制度の財政検証".
- "社会保障制度改革 国民会議 報告書". 2013. 8.
- 厚生労働省年金局数理課. 2004. "厚生年金 · 国民年金平成16年財政再計算結果".
- Abrahamson. P. & Wehner. C. 2003. "Pension Reforms in Denmark."
 Available from: https://www.researchgate.net/publication/237541817_Pension_Reforms_in_Denmark .
- Adler. D. 2019. "The three mistakes behind Syriza' demise in Greece".

- The Guardian. 8 Jul. 2019.
- Aftenposten. 2015. "Sprikende meninger om å heve nedre pensjonsalder". <https://www.aftenposten.no/norge/i/1GBq/sprikende-meninger-om-aa-heve-nedre-pensjonsalder>.
- Airio. I & Kangas. O. 2017. "Opinions on pension policy principles in Finland in 1994 and 2016 (Mielipiteet eläkkeiden järjestämistavoista ja määräytymisperiaatteista Suomessa vuosina 1994 ja 2016)". *Yhteiskuntapolitiikka* 82: 6. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135718/YP1706_Airio&Kangas.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Airio. I. & Nurminen. M. 2016. "The Case of the Guarantee Pension Reform: Change of Perceived Income Adequacy among Low-Income Pensioners in Finland". *European Journal of Social Security*. Volume 18 Issue 3. pp. 248-267. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/138826271601800301>.
- Andresen. M. 2006. "Pension reform in Norway and Sweden". *Nordisk försäkringstidskrift*. 4/2006. <https://www.nft.nu/sv/pension-reform-norway-and-sweden>.
- Arajärvi P. 2008. "Muuttuva kansaneläke- virtaviivaistettiin ko periaatteetkin? In Hagfors. R. & Hellsten. K. & Sakslin M.(eds): Suomen kansan eläke". Kelan tutkimusosasto. Helsinki. p. 60-85.
- Archived-Backgrounder: "Canada Pension Plan(CPP) Enhancement". www.fin.gc.ca/n16/data/16-113_3-eng.asp.
- Ascoli. U. & Pavolini. E. (ed) 2015. "The Italian Welfare State in a European Perspective". Policy Press. Bristol.

- ATP. 2019. "The Danish Labour Market Supplementary Pension Fund". Annual Report 2019. <https://www.atp.dk/en/results-and-reports/results-and-reports-atp-group>.
- Barr. N. 2013. "The pension system in Sweden". Report to the Expert Group on Public Economics 2013:7. Ministry of Finance. <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf>
- Bert Rurup. 2005. "Pension reforms and demographic ageing. in Toward Newfound Confidence". International Social Security Association.
- Börsch-Supan. A. 2005. "The 2005 Pension Reform in Finland". Finnish Centre for Pensions. Working Papers 2005:1. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129075/The2005pensionreforminFinland.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Browning. Edgar. "Social Insurance and Inter-generational Transfers." The Journal of Law and Economics. 16. 1973.
- Christensen. A.M., D. Fredriksen, O.C. Lien and N.M. Stølen. 2012. "Pension Reform in Norway: Combining NDC and Distributional Goals'. In Holzmann, Robert; Palmer, Edward; Robalino, David (2012): Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Progress, Lessons, and Implementation. Washington". DC: World Bank. 129-154. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9378>.
- CPI; Centre for Public Impact. 2018. "2006 Welfare Agreement in Denmark".

<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/2006-welfare-agreement-denmark>.

Dagbladet. 2019. "Nav-sjef positiv til å øke nedre pensjonsalder til 63 år".

<https://www.bt.no/nyheter/inneeriks/BRW2XG/nav-sjef-positiv-til-aa-oeke-nedre-pensjonsalder-til-63-aar>.

Danish government. 2020. "Ny ret til tidlig pension på plads".

<https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/ny-ret-til-tidlig-pension-paa-plads/>.

Deacon. B. 2007. "Global Social Policy and Governance". London: Sage Publication.

DWP. 2013. "The single-tier pension: a simple foundation for saving".

EC. 2010. "Progress and key challenges in the delivery and adequate and sustainable pensions in Europe". European Economy Occasional Paper. No. 61. European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications for the European Communities.

European Commission. 2003. "Directorate-General for Employment.

Social Affairs and Inclusion. Adequate and sustainable pensions". Joint report by the Commission and the Council. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/92e39555-0eba-498d-a490-bbd1729c7ab0>.

European Commission. 2018. "Pension adequacy report 2018 -

Current and future income adequacy in old age in the EU (Volume 2)". <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8085&furtherPubs=yes>.

es.

European Commission. 2018a. "The 2018 Ageing Report: Economic

- and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)". https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.
- Eurostat. 2020. "Part-time employment as percentage of the total employment. by sex and age". https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/LFSA_EPPGA__custom_522940/default/table?lang=en.
- Ferrera. M. 1996. "The 'southern model' of Social Europe". *Journal of European Social Policy*. 6(1): 17-37.
- Ferrera. M. 2010. "The south European countries". In Castle. F. G. Leibfried. S. Lewis. J. Obinger. H & Pierson. C. eds.. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press. 616-629.
- Finnish Centre for Pensions. 2019. "Earnings-related Pension".
- Finnish Centre for Pensions. 2020a. "Previous Pension Reforms". <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/>.
- Finnish Centre for Pensions. 2020b. "Cash flows of the earnings-related pension system". <https://www.etk.fi/en/research-statistics-and-projections/statistics/financing-of-pensions/cash-flows-of-the-earnings-related-pension-system/>.
- Finnish Centre for Pensions. 2020c. "Pension indicators 2020".
- Folketrygdfondet. 2018. "Hovedpunkter2018-Folketrygdfondet".
- Forskning. 2019. "Bør nedre pensjonsalder økes til 63 år?"

<https://forskning.no/pensjon/bor-neredre-pensjonsalder-okes-til-63-ar/1336513>.

Franco. D. Marino. M. R & Tommasino. P. 2008. "Pension policy and poverty in Italy: Recent developments and new priorities". *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*. 67(2): 119-159.

Frederick Vettese. 2016. "The Canada Pension Plan : Part 1 - Past and Present". Morneau Shepell.

Fredriksen. D. Holmøy. E. Strøm. B. and Stølen. N. 2015. "Fiscal effects of the Norwegian pension reform - A micro-macro assessment". Discussion Papers No. 821. Statistics Norway.

GOS; Government Offices of Sweden. 2020. 11. "Internationell jämförelse av tidig pensionering". Socialdepartementet.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/internationell-jamforelse-av-tidig-pensionering/>.

Gould. R & Saurama. L. 2003. "From early exit culture to the policy of active ageing - the case of Finland". Finnish Centre for Pensions. Working Papers 4. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129119/FromearlyexitculturetothepolicyofactiveageingthecaseofFinland.pdf;jsessionid=1D34787E182494E400A8AF23A0D8BD22?sequence=1>.

Hatzis. A. N. 2019. "A Political History of Modern Greece". 1821-2018. *Encyclopedia of Law and Economics* (pp.1: 1-12) Springer.

Heikki Tikanmaeki. 2018. "Demographic and labour market challenges of the Finnish pension system". Finnish Centre for Pensions.

Hellstrand Julia. Nisén Jessica & Myrskylä Mikko. 2020. "All-time low

- period fertility in Finland: Demographic drivers, tempo effects, and cohort implications”. *A Journal of Demography*. Volume 74. 2020 - Issue 3. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00324728.2020.1750677>.
- Hietaniemi, M. & Ritola, S. 2007. “The Finnish Pension System”. Finnish Centre for Pensions. Handbooks 2007:6. <https://core.ac.uk/download/pdf/33464275.pdf>.
- Hinrichs K. & Kangas O. 2003. “When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies”. *Social security and Administration*. Vol. 37. No.6. December 2003. Pp. 573-591. http://www.actuariess.org/cancun2017/Papers/27.%20Mikko%20Sankala_Paper.pdf. https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/241831?_ts=1503cb1ca00.
- IMF. "Korea: Selected Issues". IMF Country Report No. 01/101. 2001.
- IMF. 2010. “Greece: Stand-By Agreement-Review Under the Emergency Financing Mechanism”. IMF Country Report No. 10/217.
- Insurance & Pension Denmark. 2019. [pension-assets-held-by-institutional-investors-dkkbn.pdf\(forsikringogpension.dk\)](https://www.forsikringogpension.dk/pension-assets-held-by-institutional-investors-dkkbn.pdf).
- IOPS. International Organisation of Pension Supervisors. 2020. “Country Profiles - Denmark”. <http://www.iopsweb.org/resources/44962212.pdf>.
- Jensen, P. 2005. “Reversing the Trend from “Early” to “Late” Exit: Push, Pull and Jump Revisited in a Danish Context”. Geneva

- Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice. 30. 656-673.
<https://doi.org/10.1057/palgrave.gpp.2510046>
- Jensen. S. 2018. "Challenges and Learning Points in the Danish Pension System. Presentation at Tela-ETLA seminar on "Intergenerational risk-sharing - "from early age to old age".
https://www.tela.fi/instantdata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telaww-structure/21860_Svend_Jensen_Tela-Etla_seminar.pdf
- Jessoula. M & Raitano. M. 2019. "A new path for Italian pensions". ESPN Flash Report 2019/11. European Commission.
- Jessoula. M. 2011. "Italy: from Bismarckian pension to multi-pillarization under adverse conditions." In Ebbinghaus. B. eds.. *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford University Press. 151-183.
- Jessoula. M. 2018. "Pension multi-pillarisation in Italy: actors, 'institutional gates' and the 'new politics' of funded pensions". *Transfer*. 24(1). 73-89.
- Julkunen R. 2001. *Suunnanmuutos. 1990-luvun poliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino. Tampere.
- Kangas O. Lundberg U. Ploug N. 2010. "Three routes to pension reform: Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden". *Social Policy & Administration* 44 (3). 265-284. <https://blogs.helsinki.fi/capitalism-and-society/files/2012/12/three-routes-to-pension-reform.pdf>.
- Kannisto. J. 2020. "Osittainen varhennettu vanhuuseläke ja työuraeläke: uudet eläkelajit" 2019. Finnish Centre for Pensions.

- Reports 2/2020. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139416/osittainen-varhennettu-vanhuuselake-ja-tyouraelake-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Koenker. R. & Bassett Jr. G. 1978. "Regression quantiles". *Econometrica: journal of the Econometric Society*. 33-50.
- Könberg. B., Palmer. E., and Sundén A. 2006. "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present." In *Pension Reform - Issues and Prospects for Non Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. pp. 449-466. Washington. DC: World Bank.
- Kudrna. G. 2017. "The Norwegian Pension Reform: An External Perspective". ARC Centre of Excellence in Population Ageing Research Working Paper. <https://www.cepar.edu.au/publications/working-papers/norwegian-pension-reform-external-perspective>.
- Lacasse. Dajean. 2017. "The Evolution of the Canada Pension Plan. Its Expansion. and the Aging Population". *Queen's Policy Review*. 8:1.
- Lorencka. M & Leonidi. G. A. 2019. "Syriza in Power (2015-2019): A Review of Selected Aspects." *Political Preferences*. Vol.24. pp. 5-26.
- Markus Sailer. 2013. "The Adjustment of the German Pension System in Response to Demographic Ageing and Economic Globalization". *German Pension Insurance*.
- Matsaganis. M. 2011. "The welfare state and the case of Greece". *Journal of European Social Policy*. 21(5):501-512.
- Menard. Jean-Claude. 2017. "Enhancement of the Canada Pension Plan". *Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada(OSFI)*.

- Mielonen. A. & Ahonen. K. 2017. "Työkyvyttömyyseläkejärjestelmät ja työkyvyttömyyseläkkeensaajien toimeentulo eri maissa". In (eds) Rantala. J., Hietaniemi. M., Nyman. H., Laaksonen. M. & Kuivalainen. S. Työkyvyttömyyseläkkeensaajieneläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135148/Tyokyvyyttomyyselakkeensaajien_elaketurva_ja_toimeentulo_2000_luvulla.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ministry of Economy and Finance. 2017. "2018-ROUND OF EPC-WGA PROJECTIONS" ITALY'S FICHE ON PENSIONS.
- Ministry of Finance. 2017. "Det danske pensionssystem nu og i fremtiden (The Danish Pension System Today and in the Future)". <https://fm.dk/udgivelser/2017/juni/det-danske-pensionssystem-nu-og-i-fremtiden/>
- Natali. D. Spasova. S. and Vanhercke. B. 2016. "Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN)". European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication/-/publication/e23e8180-9ac9-11e6-868c-01aa75ed71a1>.
- National Actuarial Authority. 2018. "Greek Pension System Fiche. European Commission". Economic Policy Committee. Ageing Working Group.
- NAV. 2019. "Pensjon statistikk". <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/pensjon-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-alderspension.desember-2019>.

- NBIM; Norges Bank Investment Management. 2018. "Government Pension Fund Global". annual-report-2018-government-pension-fund-global.pdf(nbim.no).
- Nektarios. M. & Tinios. P. 2019. "The Greek Pension Reforms: Crises and NDC Attempts Awaiting Completion". Discussion Paper. No. 1906. World Bank.
- Nelson. K., Nieuwenhuis. R. and Alm. S. 2019. "Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC". Discussion Paper No. 1909. World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/437801556881062837/pdf/Sweden-Adjoining-the-Guarantee-Pension-with-NDC.pdf>.
- Nivalainen. S., Tenhunen. S., & Järnefelt. N. 2020. "Carrots, sticks and old-age retirement. A review of the literature on the effects of the 2005 and 2017 pension reforms in Finland". Nr 2. Nordisk välfärdsforskning. Nordic Welfare Research. https://www.idunn.no/nordisk_valfardsforskning/2020/02/carrots_sticks_and_old-age_retirement_a_review_of_the_lit.
- Nordby. P. & Næsheim. H. 2017. "Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen 2016". Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2017/5. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publicasjoner/_attachment/302659?_ts=15b23517e38.
- Nososko. Nordic Social-Statistical Committee. 2008. "Old-age Pension Systems in the Nordic Countries". <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:968720/FULLTEXT01.pdf>
- Nygård. M. Härtull. C. Wentjärvi. A. and Jungerstam. S. 2016. "Poverty

- and Old Age in Scandinavia: A Problem of Gendered Injustice? Evidence from the 2010 GERDA Survey in Finland and Sweden”.
https://www.vasa.abo.fi/users/minygar/Undervisning-filer/Nyg%C3%A5rd%20et%20al_2016_art_10.1007_s11205-016-1313-6.pdf.
- OECD. 2011. Pensionable age in OECD countries. Pensions at a Glance. Retirement systems in OECD and G20 Countries.
https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en.
- OECD. 2015. “Ageing and Employment Policies: Denmark 2015. Working Better with Age”.
https://read.oecd-ilibrary.org/employment/ageing-and-employment-policies-denmark-2015_9789264235335-en#page1
- OECD. 2018. Denmark. Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017.
https://www.oecd.org/els/emp/Denmark%20Key%20policies_Final.pdf
- OECD. 2019. “Pensions at a Glance 2019. OECD and G20 Indicators”.
https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en.
- OECD. 2019a. “Pension Markets in Focus”.
www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm.
- OECD. 2020. “Average Annual Wages.”
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE%20.
- OECD. 2020a. “OECD family database”. <http://www.oecd.org/so->

- cial/family/database.htm
- OECD. 2020b. "Labour Force Statistics".
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#.
- OECD. 2020c. "Income Distribution Database".
<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>.
- OECD. 2021. "Social Benefit Recipients Database (SOCR)"
<https://www.oecd.org/social/recipients.htm>.
- OECD Korea Policy Centre. 2019. "한눈에 보는 연금 2019: OECD 회원국
 과 G20국가의 노후소득보장제도".
- OECD. 2012. "OECD Economic Surveys : Korea 2012".
- OECD. 2001. "Economic Surveys: Korea 2001".
- OECD. 2014. "Economic Surveys: Korea 2014".
- OECD. 2016. "Economic Surveys: Korea 2016".
- OECD. 2017. "Pension at a Glances 2017: OECD and G20 Indicators".
- OECD. 2018a. "Economic Surveys: Korea 2018".
- OECD. 2018b. "Working Better with Age: Korea".
- OECD. 2019. "Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators".
- Office of the Chief Actuary. 2016. "Actuarial Report 27th on the
 Canada Pension Plan as at 31 December 2015". Office of the
 Superintendent of Financial Institutions Canada.
- Oorschot. W. & Jensen. P. 2009. "Early retirement differences between
 Denmark and The Netherlands: A cross-national comparison of
 push and pull factors in two small European welfare states".
 Journal of Aging Studies. Volume 23. Issue 4. December 2009.
 Pages 267-278 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S089040650800145X>.
- Orenstein. M. A. 2013. "Pension Privatization: Evolution of a
 Paradigm". Governance. 26(2). 259-281.

Palmer. E. 2000.

“The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues”.
<https://www.oecd.org/finance/financial-markets/2638200.pdf>.

Palomäki. L-M. Ilmakunnas. I. Kuivalainen. S. Liukko. J. Mustonen. J and Tenhunen. S. 2020. “Trust in the pension system 2019. Questionnaire survey on views relating to pensions”. Finnish Centre for Pensions. Studies. 7/2020.
<https://www.julkari.fi/handle/10024/140864>.

Pavolini. E. et. al.. 2018. "The challenge of occupational welfare in Italy: between risks and opportunities". In Natali & Pavolini. E. eds.. Occupational Welfare in Europe: Risks. Opportunities and Social Partner Involvement. European Trade Union Institute. 173-192.

Pension Bureau. (n.d.). “Summaries of the 2014 Actuarial Valuation and Reform Options. Ministry of Health. Labour and Welfare. Japan”.
https://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/2014_Actuarial_Valuatin.pdf.

Petmesidou. M. 2017. "Welfare reform in Greece: A major crisis. crippling debt conditions and stark challenges ahead". In Taylor-Gooby. Leruth. B. & Chung. H. After Austerity. Oxford University Press. 155-179.

Raitano. M & Jessoula. M. 2018. “Changes in the pension debate under the new government in Italy”. ESPN Flash Report 2018/41. European Commission.

Regeringskansliet. 2018. “The Swedish pension system and pension projections until 2070”.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_se.pdf.

- Sacchi. S. 2018. "The Italian welfare state in the crisis: Learning to adjust?". *South European Society and Politics*. 23(1): 29-46.
- Sacchi. S. 2013. "Policy without politics? Domestic agendas, market pressures and informal but tough economic conditionality in the Italian labour market reform". Prepared for presentation at the 7th ECPR general conference, 4-7 September, Sciences po, Bordeaux.
- Sankala. M. & Reipas. K. 2017. "Adapting to Changes in Life Expectancy in the Finnish Earnings-Related Pension Scheme".
- Sjögren Lindquist. G. & Wadensjö. E. 2012. "Income Distribution among those of 65 Years and Older in Sweden". IZA. Discussion Paper. No. 6745. <http://ftp.iza.org/dp6745.pdf>.
- Social Ministry. 2017. "Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner".
<https://www.regeringen.se/overenskommelser-och-avtal/2017/12/pensionsgruppens-overenskommelse-om-langsiktigt-hojda-och-trygga-pensioner/>.
- Social Ministry. 2018. "Översyn av grundskyddet för pensionärer - Inriktning för ett nytt grundskydd. Ds 2018:8".
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2018/03/oversyn-av-grundskyddet-for-pensionarer--inriktning-for-ett-nytt-grundskydd/>.
- Social Ministry. 2020. "Överenskommelse om höjda pensioner 2021".
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/overenskommelse-om-hojda-pensioner-2021/>.
- Social Ministry. 2011. "Efter 65 - Inte Bara Pension". Ds 2011:42. Stockholm: Social Ministry.

<https://www.regeringskansliet.se/49bbbe/content/en/ta-s-sets/4464f354e39849c79c367175046ad7d6/efter-65---inte-bara-pension-ds-201142>.

Social partners. 2014. "Agreement on 2017 Earnings-related Pension Reform". <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/agreement-on-2017-earnings-related-pension-reform.pdf>.

SSB. Statistics Norway. 2020a. "Livs-ogskadeforsikringselskaper.regnskap-årlig-SSB"

SSB. Statistics Norway. 2020b. "Pensjonskasser-SSB"

St. meld. nr. 12. 2004. "Pensjonsreform - trygghet for pensjonene". Finans departementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2004-2005-/id405895/>.

Sukmyung Yun. June 2015. "Old-Age Income Security System in Korea: Policy Implication". OECD. OECD Korea Policy Centre. Indonesian National Pension Service (BPJS Ketenagakerjaan) 공동 주관 세미나 (Seminar on the National Pension Schemes) 발표 자료. 인도네시아(자카르타).

Sukmyung Yun. 2000. "Generational Accounting for Korea". mimeo. Korea Institute for Health and Social Affairs. Seoul. [World Bank Project for the 2nd SAL(Structural Adjustment Loan) for Republic of Korea].

Sukmyung Yun. 2004. "Financing challenges facing social security scheme: The Case of Korea". Social security in a world of changing priorities. International Social Security Association.

Sukmyung Yun · Kyongpyo Ko. 2018. "Multidimensional Elderly

- Poverty Index”. Policy Report 2018-06. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Suutela-Vuorinen. A. 2010. “The Finnish National Pension in the Process of Europeanization – Co-ordination and Confusion in Pension Policy”. University of Turku.
<https://www.utu.fi/sites/default/files/public%3A//media/file/anu%20suutela-vuorinen.pdf>.
- Symeonidis. G. 2016. “The Greek Pension Reform Strategy 2010-2016”. Social Protection & Labour discussion paper. no. 1601. World Bank.
- Tax Administration. 2017. “Scheme concerning tax-favourable individual pension saving”.
<https://www.skatteetaten.no/en/person/taxes/get-the-taxes-right/employment-benefits-and-pensions/pension-and-disability-benefit/a-new-scheme-concerning-tax-favourable-individual-pension-saving/>.
- The Swedish Pensions Agency. 2018. “Orange Report 2017 - Annual reports of the Swedish Pension System”.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0>.
- The Swedish Pensions Agency. 2018b. “Äldre med låga inkomster”.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/ny-rapport-aldre-med-laga-inkomster>.
- The Swedish Pensions Agency. 2019. “Orange Report 2018 - Annual reports of the Swedish Pension System”.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0>

- The Swedish Pensions Agency. 2021. "Så blir pensionen 2021".
<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/sa-blir-pensionen-2021>.
- Tikanmäki. H. Lappo. S., Merilä. V., Nopola. T. Reipas. K. & Sankala. M. 2019. "Statutory Pensions in Finland - Long-term Projections 2019". Reports 7/2019. Finnish Centre for Pensions.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139073/statutory-pensions-in-finland-long-term-projections-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Triantafilou. P. 2007. "Greece: Political competition in a majoritarian system". In Immergut. E. M. Anderson. K. M. & Schulze. I. eds. The Handbook of Western European Pension Politics. Oxford University Press. 97-149.
- Valkonen. T. 2020. "The Finnish Pension System and Its Future Challenges. Intereconomics". Volume 55. 2020. Number 2. pp. 92-96.
<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/2/article/the-finnish-pension-system-and-its-future-challenges.html>.
- Vidlund. M. 2017. "Flexible retirement - a model for the future? Lessons from Sweden, Norway and Finland". Reports 6/2017. Finnish Centre for Pensions. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135347/Flexible-retirement-a-model-for-the-future.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- West Pedersen. 2017. "ESPN Thematic Report: Assessment of Pension Adequacy in Norway". European Commission.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>.
- West Pedersen. 2019. "Foreslår å øke pensjonsalderen. Levealdersjustering av aldersgrensene i pensjonssystemet - hvor-

- for og hvordan? Institutt for samfunnsforskning”.
<https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2019/for-eslar-a-oke-pensjonsalderen.html>.
- West Pedersen. A. 2015. “Employment protection age limit extended from age 70 to age 72 in Norway”. ESPN - Flash report2015/57. European Commission.
- West Pedersen. A. 2015a. “Out of the ashes or out with the bathwater? The Swedish pension reform and the Scandinavian model”.
- West Pedersen. A. 2018. “Norway: Agreement on occupational pension reform in the public sector”. ESPN Flash Report 2018/45. European Commission.
- World Bank. 2000. "The Korean Pension System at a Crossroads". Report No. 20404-KO.
- Ziomas, D & Theodoroulakis, M. 2016. The new Greek pension reform: Improving governance and ensuring sustainability. ESPN Flash Report 2016/63. European Commission.
- Ziomas, D, et al., 2018. Reforming the social welfare system in Greece. ESPN Flash Report 2018/59. European Commission.
- _____, 2005b. "Aging Population and Public Pension - With Special Reference to Korean Characteristics -", University of Toronto.
- _____, 2005b. "Public Pension Reform Directions for Korea in the Changing Socioeconomic Environment", University of Toronto.
- _____, 2005a. "Rapid aging and old-age income security in Korea". Economic and Labour Relations Review, New South Wales University.



[부록 1] Alkire-Foster의 다차원(Multi-dimension) 빈곤 연구 방법론에 따른 한국의 노인 빈곤을 추정 결과 요약⁸⁶⁾

2015년 하반기 가동되었던 국회 ‘공적연금 강화 및 노후빈곤 해소를 위한 특위·사회적 기구’에서 상대 노인빈곤율에 대한 논의 및 검토 요청이 있었다. 상대 노인빈곤율과 우리나라 노인의 실제 상황 간 괴리가 적지 않다는 문제가 제기되었기 때문이다. 기존의 소득 중심 빈곤지표에서는 단지 소득 분포만을 이용하여 빈자를 구분하는 접근 방식을 취하고 있다. 그러나 일찍이 여러 학자들은 이러한 소득 중심 빈곤지표가 빈곤 측정의 필요조건은 갖추고 있지만 충분조건은 갖추지 못하고 있다는 점을 인식해 왔다. 심지어 소득과 필수적 재화들의 소유 간 상관관계가 그렇게 높지 않다는 연구 결과들도 수차례 보고되고 있는 실정이다. 소득 중심 빈곤 접근법은 충분한 저축이나 살기 좋은 집을 보유하고 있어도 소득이 없는 자를 ‘빈곤’으로 분류하는 문제점이 있으며, 특히 소득 활동을 하지 않는 노인들을 빈자로 구분할 가능성이 상대적으로 높다.

이에 알카이어-포스터 차원계수 접근(AF counting approach)을 바탕으로 한 다차원 빈곤지표의 산정을 통해 기존 소득중심 단차원 빈곤지표로는 포착할 수 없었던 노인 삶의 다양한 측면을 빈곤지표에 반영할 필요가 있다. 이를 위해 소득뿐 아니라 다른 중요하다고 생각되는 영역들

86) 이하 내용은 윤석명 외(2017) 『다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(I)』에 수록된 알카이어-포스터 차원계수 접근(AF counting approach)을 바탕으로 한 다차원 빈곤지표의 산정결과를 요약하고 있다. 동 보고서는 기존 소득중심 단차원 빈곤지표로는 포착할 수 없었던 노인 삶의 다양한 측면이 있음을 보여주고 있다. 이는 기존의 가처분소득만을 고려한 단차원 접근으로는 한국 노인들의 실제 생활수준을 제대로 보여주지 못하고 있다는 중요한 정책적 시사점을 제공하고 있다.

(자산, 주거 등) 사이의 결합분포를 바탕으로, 예컨대 모든 차원들 중 최소 개 이상 차원에서 결핍을 겪고 있는 사람을 빈곤하다고 간주하는 방식을 취하였다.

그 결과 2015년 기준 우리나라 (OECD 기준) 소득 빈곤 노인은 노인인구 100명당 46명꼴로 나타났다. 그런데 이들 중 45%(노인인구의 약 21%)는 소득과 함께 주거(면적) 또는 자산 차원에서도 결핍을 겪고 있는 다차원 빈곤 집단이었다. 특히 이들은 대부분 최저자산층에 해당하였다 (95.2%). 반면에 나머지 55%(노인인구의 약 25%)는 소득 차원에서만 결핍을 경험하고 있을 뿐, 주거(면적)과 자산 차원에서는 결핍을 겪고 있지 않았다. 주목할 점은 이들 55%의 노인 중 66.3%가 고자산층과 최고자산층에 해당하였고, 최저자산층은 2%에 불과하다는 것이다.

따라서 “OECD 기준 상대 노인빈곤율에 따르면 우리나라 노인들의 절반이 가난하다고 하는데 정말 이들이 모두 가난한 것인가?”라는 물음에 대해 상기 분석 결과를 바탕으로 답을 한다면, 다차원 빈곤 관점에서는 그렇지 않다는 결론을 내릴 수 있을 것 같다. 이러한 연구 결과가 시사하는 바는, OECD 기준에 따른 소득 빈곤 노인들 모두가 정부 정책의 우선 순위에 포함되어야 할 만큼 열악한 상황인지에 대해 좀 더 깊은 숙고가 필요해 보인다는 점이다. 특히 노인 빈곤 정책의 경우에는 소득 분포만이 아닌 소득과 그 외 영역(건강, 자산 등) 간 결합분포를 바탕으로 접근할 필요가 있다는 점에 대한 사회적 공감대 형성이 필요해 보인다.

지금까지의 논의를 바탕으로 한 정책적 함의는 다음과 같다. 소득 빈곤 노인 중 최우선적으로 지원이 필요한 집단을 식별함으로써 정책 우선순위를 결정할 수 있다는 점이다. 둘째, 여러 차원들의 결합분포를 파악하여 맞춤형 정책을 설계한다면 한정된 자원이 더욱 효과적으로 배분될 수 있다는 것이다.

〈부표 1-1〉 자료원별·노인집단 유형별 자산 분포(2015년 기준)

(단위: %)

구분	자산계층별 분포 (가구원당 총자산 기준)				
	계	최저	저	고	최고
한국복지패널조사					
노인 전체 (100%)	100.0	28.2	18.0	20.4	33.4
소득비결핍 노인 (53.7%)	100.0	14.7	16.8	22.2	46.3
소득결핍 노인 (46.3%)	100.0	44.0	19.4	18.3	18.3
다차원 비빈자 (55.0%)	100.0	2.0	31.7	33.3	33.0
다차원 빈자 (45.0%)	100.0	95.2	4.3	0.1	0.4
가계금융·복지조사					
노인 전체 (100%)	100.0	28.0	21.3	20.5	30.2
소득비결핍 노인 (53.8%)	100.0	16.5	20.0	23.5	40.0
소득결핍 노인 (46.2%)	100.0	41.5	22.7	16.9	18.9
다차원 비빈자 (59.0%)	100.0	3.5	36.3	28.3	31.9
다차원 빈자 (41.0%)	100.0	96.1	3.0	0.5	0.4

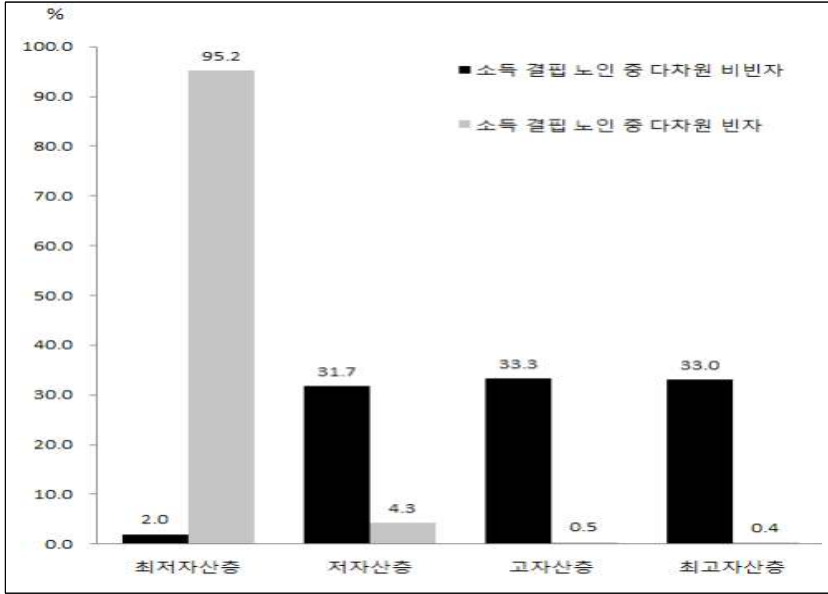
주: 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 그리고 자산계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25%tile, 50%tile, 75%tile을 경계선으로 하여 최저(25%tile 미만)/저(25%tile~50%tile)/고(50%tile~75%tile)/최고층(75%tile 이상)으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사와 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

출처: 윤석명·고경표 외(2017), 『다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(I)』, 한국보건사회연구원.

[부그림 1-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준)

(단위: %)



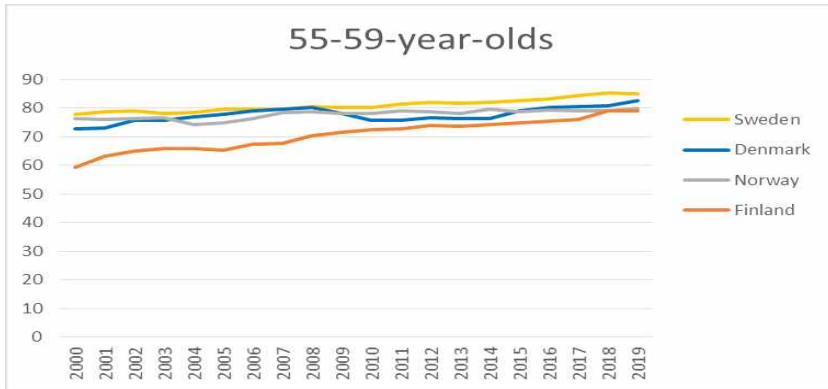
주: 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 자산 계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25%tile, 50%tile, 75%tile을 경계선으로 하여 최저(25%tile 미만)/저(25%tile~50%tile)/고(50%tile~75%tile)/최고층(75%tile 이상)으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년 한국복지패널조사를 바탕으로 작성하였음.

출처: 윤석명·고경표 외(2017), 『다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)』, 한국보건사회연구원.

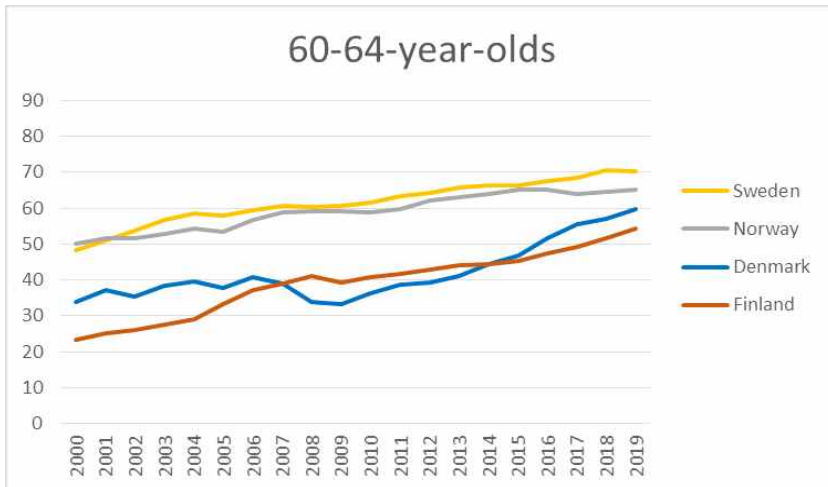
[부록 2] 노르딕 국가의 고용율 변화 (Employment rate)

[Figure 2a-1] Employment rate of 55-59-year-olds 2000-2019, %.



Source: OECD 2020b.

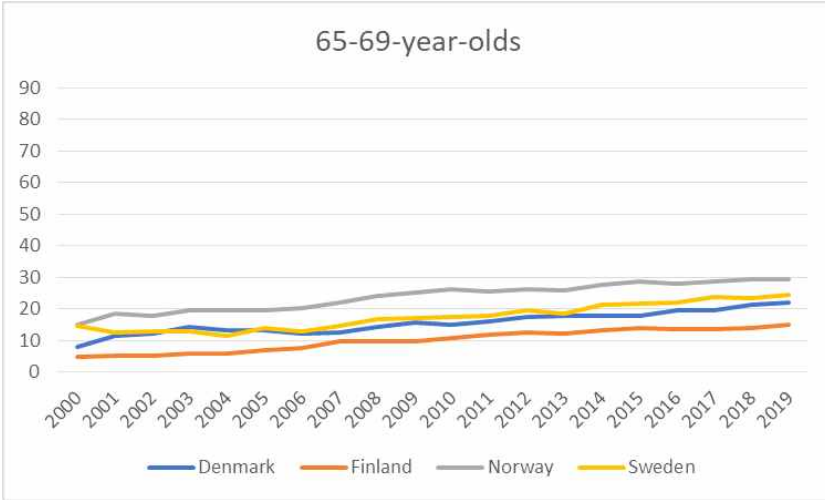
[Figure 2a-2] 60-64세 연령층의 고용율 변화 추이 Employment rate of 60-64-year-olds 2000-2019, %.



Source: OECD 2020b.

470 OECD '한 눈에 보는 연금의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안

[Figure 2a-3] 65-69세 연령층의 고용률 변화 추이|Employment rate of 65-69-year-olds 2000-2019, %.



Source: OECD 2020b.