

|         |
|---------|
| 발 간 번 호 |
|---------|

|            |
|------------|
| 2021 연구보고서 |
|------------|

# 아셈 회원국 연금제도 현황 및 비교분석



# 아셈 회원국 연금제도 현황 및 비교분석

2021. 12.

## 저자소개

**송해영 (Song, Hae-Yung)** 박사는 한국 서울에 소재한 아셈노인인권정책센터 사무국장이다. 그녀는 영국 런던대 SOAS에서 개발학 (정치경제) 박사학위를 받았다. 런던대학교, 워릭대학교, 고려대학교에서 국제정치경제학과 한국학을 가르쳤다. 주요 연구분야는 인권이론, 국제개발이론이다.

**지앙 타인 롱 (Giang, Thanh Long)** 박사는 베트남 하노이에 소재한 국립경제대학교의 부교수이다. 그는 또한 하노이에 있는 사회 의학 연구소의 선임 연구원, 영국 옥스퍼드 대학교 인구 고령화 연구소의 부속 연구원, 호주 태즈메이니아 대학교 멘츠 의학 연구소의 겸임 선임 연구원이다.

**수완라다 워라웨트 (Suwanrada, Worawet)** 박사는 태국에 소재한 술라롱콘 대학교 경제학과 교수이다. 2019년에는 태국 국가연구위원회로부터 경제학 부문 우수 학자상을 받았다. 2012년부터 2016년까지 인구학 대학 학장, 2016년부터 2020년까지 술라롱콘 대학교 경제학부 학장을 지냈다. 현재, 태국 국가 노인 위원회의 위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 노후 소득 지원, 사회 보장, 공공 재정에 초점을 맞추고 있다.

**양재진 (Yang, Jae-Jin)** 박사는 연세대학교 행정학과 교수이자 복지국가연구소의 소장이다. 그의 연구는 복지국가의 비교 정치경제에 초점을 맞추고 있다. 한국정치학회에서 최우수논문상 (2013년)과 인재 최우수서적상 (2017년)을, 아시아행정학회에서 나카무라 아키라상 (2019년)을 수상하였다.

**나탈리 데이빗 (Natali, David)** 박사는 이탈리아 피사에 소재한 산타나 고등대학원의 유럽연합 비교 정치학 교수이다. 그는 2002년 프랑스와 이탈리아의 연금 개혁에 관한 논문으로 플로렌스 유럽대학원에서 정치학 박사 학위를 받았다. 그의 연구는 유럽 전역의 사회 보장 제도 개혁의 비교 분석과 유럽 연합의 역할에 대해 다루고 있다. 그의 최근 연구 분야는 공개적 정책 조정 방법 (Open Method of Coordination)과 유럽 2020을 통한 사회적 보장과 사회포용 정책이다.

**테를리지 안드리아 (Terlizzi, Andrea)** 박사는 이탈리아 피사에 소재한 산타나 고등대학원의 박사 후 연구원이자 이탈리아 피렌체 대학교의 겸임 교수로 피렌체 고등대학원의 사회정치학부에서 정치학 박사 학위를 받았다. 그의 주요 연구 분야는 공공 및 사회 정책, 공공 행정 및 관리, 비판적 정책 연구, 정책 과정 이론, 제도 및 정책 변화 등이다.

## 요약

아셈노인인권정책센터 (ASEM Global Ageing Center: AGAC)는 아시아 유럽 정상회의 (ASEM)차원에서 노인 인권 증진을 위한 전문적 국제 기구로 2018년 설립되었다. AGAC은 노인인권 인식제고, 국제교류협력 등의 사업 이외에도 노인인권 관련 중요한 함의가 있는 정책 연구 프로젝트를 수행해왔다. 2021년의 연구 프로젝트로 '아셈 회원국들의 연금정책 현황 및 비교분석'이 선정되었으며, 유럽연합 및 아세안 회원국들의 현지 연금 정책 전문가들로 구성된 팀에 의해 수행되었다.

인구 고령화는 오늘날 대부분의 국가가 겪고 있거나 조만간 겪게 될 대세로 인식되고 있다. 노년층의 정확한 정의는 비록 각 사회마다 다르지만, (의학) 기술의 발전으로 인류는 노년층의 인구수가 증가하는 사회에서 살게 되었다. 오늘날 대부분의 국가가 인구 고령화에 따른 사회적, 경제적, 문화적 상황에 대응해야만 하지만, 각 국가가 활용할 수 있는 사회적, 경제적, 문화적 자원은 국가마다 다르다.

금번 '아셈 회원국들의 연금정책 현황 및 비교 분석'은 고소득 국가들과 중위 소득 국가들이 각기 처한 사회경제적 조건은 서로 다르지만 존엄한 노후의 삶을 보장하기 위해 기울인 공통적인 노력과 이를 둘러싼 논쟁 및 갈등을 탐색한다. 본 연구는 한국, 베트남, 태국 그리고 이탈리아 연구자들이 한국, 베트남, 태국, 덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국 등 7개국의 연금 정책 및 개혁 경험을 생생하게 반영한 실증적 사례와 분석을 담고 있다.

본 연구 프로젝트는 아셈 회원국 중에서 선별된 7개국이 재정 건전성과 경제성장 같은 '경제적 가치'에 매몰되지 않고 연금제도를 통해 어떻게 급격한 인구 고령화와 경제적, 사회적 양극화에 대응해 왔는지 살펴본다. 동시에, 노후 빈곤, 불평등 및 근로 빈곤층과 같은 '사회적 문제'를 해소하기 위한 노력이 그들의 연금정책과 개혁에 어떻게 반영되는지에 대해서도 살펴본다. 고소득 국가들과 중위 소득 국가들의 정책 선택지와 정책시행에 필요한 자원의 규모는 다르지만, 본 연구는 아셈 회원국 7개국이 '경제적 가치' 및 재정적 제약 속에서도 '사회적 가치'를 실현하기 위해 어떤 연금 정책을 개발하고 채택했는지 보여주고, 이들 국가들이 좀 더 평등한 사회를 만들어 가는데 직면하고 있는 도전에 대해서 살펴본다.

본 연구 프로젝트가 아셈 회원국뿐만 아니라 기타 국가들이 (미래)고령화 사회에 더 잘 대비할 수 있도록 기여할 수 있는 통찰력을 제공하기를 바란다.

## 목차

|   |    |
|---|----|
| 서문 .....  | 1  |
| 베트남의 연금 체계: 현재 문제, 향후 과제 및 정책안 .....                          | 8  |
| 태국의 연금 체계: 현황, 정책 개발 및 향후 과제 .....                            | 30 |
| 한국의 노후 소득 보장: 당면 과제와 미래를 향한 개혁 의제 .....                       | 51 |
| 유럽의 노후 최저 소득 보장에 관한 비교 분석: 덴마크, 이탈리아,<br>슬로베니아 및 영국의 사례 ..... | 67 |

## 서문

### 송해영

인구 고령화는 오늘날 대부분의 국가가 겪고 있거나 조만간 겪게 될 돌이킬 수 없는 대세로 인식되고 있다. 노년층의 정확한 정의는 비록 각 사회마다 다르나 (의학) 기술의 발전으로 인류는 노년층의 인구 수가 지속적으로 증가하는 사회에서 살게 되었다. 오늘날 대부분의 국가는 인구 고령화가 야기하는 사회적, 경제적, 문화적 도전과 이슈에 대응해야만 하지만 각 국가가 활용할 수 있는 사회적, 경제적, 문화적 자원은 국가마다 다르다. 인구 고령화가 제기하는 주요 이슈 중의 하나는 어떻게 노인들에게 존엄한 삶을 보장하는 가이다. 이는 저소득 국가뿐만 아니라 고소득 국가에도 중요한 문제이다.

많은 유럽연합 (EU) 회원국처럼 다른 국가보다 노년층을 위한 사회복지 제도가 발달한 고소득 국가들은 지난 수십 년 동안 만성적인 저성장의 여건 속에서 '초고령화 사회'에 대응해 왔다. 반면, 급속한 산업화와 도시화로 인해 사회적 경제적으로 커다란 변화를 겪고 있는 동남아시아국가연합 (ASEAN) 회원국과 같은 저소득 및 중위소득 국가들은 경제적 자원과 정책 수단의 측면에서 빠르게 진행되는 인구 고령화에 대처할 준비가 덜 되어 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국은 유럽연합으로 대표되는 고소득 국가들과 동남아시아국가연합으로 대표되는 저소득/중위소득 국가들의 중간 입장에 놓여 있다. 한국의 인구 고령화 속도와 정도는 유럽연합 국가들을 앞지르고 있으며 지난 20여 년간 동남아시아국가연합 국가들보다 많은 노년층을 위한 정책을 개발해왔다. 그러나 한국은 경제협력개발기구 (OECD) 회원국 중에서 노년 빈곤율이 가장 높다. 이는 연금 제도를 포함하여 노령층을 위한 정책이 최근에서야 채택되어 노년층 인구의 상당 부분이 그 혜택을 누리지 못하고 있기 때문이기도 하다.

금년 아셈노인인권정책센터 (ASEM Global Ageing Center: AGAC)의 정책연구 '아셈 회원국들의 연금정책 현황 및 비교분석'은 고소득 국가들과 중위소득 국가들이 처한 각기 다른 사회경제적 여건에도 불구하고 아셈

회원국들의 연금정책을 통해 노인들에게 존엄한 삶을 보장하기 위한 공통의 노력과 이를 둘러싼 갈등과 논쟁을 탐색한다. 이를 통해 아셈 회원국뿐만 아니라 다른 국가들이 고령화에 더 잘 대비할 수 있도록 시사점과 통찰력을 제공하고자 한다. 이 목표는 AGAC가 추구하는 궁극적 지향점과 부합한다. AGAC는 한국정부의 이니셔티브에 의해 아시아 유럽 정상회의 (ASEM)의 맥락에서 노인인권 증진을 목적으로 2018년 설립한 전문 국제기구다. AGAC는 그동안 ‘노인학대’와 ‘연령주의 척도 개발’ 등 노인인권 관련 주제에 대한 정책 연구를 수행해 왔다. 무엇보다도 2021년도 연금정책 연구 프로젝트는 유럽연합과 아세안 현지 연금 전문가들이 공동연구진을 구성하여 수행되었다는 점에서 특별한 의미를 가진다. 그동안 AGAC의 정책연구는 센터 내의 연구팀이 수행하거나 센터의 의뢰를 받은 외부 연구기관이 수행했지만, 이번 프로젝트에는 한국, 베트남, 태국 그리고 이탈리아 현지 전문가들이 참여하였다. 이 연구는 한국, 베트남, 태국, 덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국 등 7개국의 연금정책과 개혁에 대한 생생한 정보와 통찰을 담고 있다.

노년기 존엄한 삶의 보장과 연금은 직접적으로 연관되어 있는 만큼 연금정책은 노인인권 관련 주요 연구 주제일 수밖에 없다. 이번 연구가 보여주듯이 아셈 회원국들의 사회복지 정책간 상당한 차이에도 불구하고, 이 국가들의 연금 정책의 입안과 개혁에는 공통적으로 두 가지 상반된 힘, 즉 ‘보편주의 원칙’과 ‘재정적 지속가능성’이 작용하고 있다. 한편으로는 빈곤과 불평등은 사회적 문제일 뿐 아니라 소비와 투자를 저해하여 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 공감대가 정책 입안자들과 학계에서 형성되어 왔다. 특히 2000년대 말 금융위기와 최근 코로나19 팬데믹 상황에서 노년층을 포함한 취약계층이 가장 큰 타격을 받았을 뿐 아니라 빈곤과 사회적, 경제적 양극화가 심화되면서 사회적 통합의 와해 위험성에 대한 문제가 대두되었다. 이에, IMF, 세계은행뿐만 아니라 많은 국가의 정부는 재정 건전성과 경제 성장만을 우선시하는 것이 점점 어려운 상황에 봉착하였다. 이러한 대세 속에, 베트남, 태국, 한국, 이탈리아, 영국의 사례에서 보듯이 더 많은 저소득층 노인이 최저 소득 보장 연금의 혜택을 받을 수 있도록 하는 ‘보편주의’적 방향으로 연금 개혁이 추진되었다. 그러나 또 다른 한편으로는 이러한 빈곤과 불평등 해소를 위한 보편주의적 정책은 재정적 지속가능성 원칙이라는 상반된 흐름으로부터 도전을 받아왔다. 한 예로, 최저소득 보장 연금 혜택을 받을 수 있는 대상의 외연이



넓어지긴 했지만, 보장 액수가 빈곤선 보다 낮을 뿐만 아니라 동시에 사적 연금제도가 확대되었다 (예, 태국, 베트남, 한국). 재정적 부담을 덜기 위해서 각 수급자에게 지원하는 금액을 낮게 유지하는 방법 이외에도, 이탈리아처럼 수급 자격을 엄격하게 적용하거나 영국의 경우와 같이 최저 소득 보장 연금 신청에 대한 사회적 낙인 문화가 팽배하기도 한다. 이런 요인들은 노년층의 빈곤 완화 목적으로 채택된 정책들의 궁극적 목적을 저해하는 것으로 나타났다.

본 연구 프로젝트는 다음과 같이 두 가지 측면에 초점을 둔다. 즉, (1) 분석대상으로 선택된 아셈 회원국 7개국이 재정 건전성 및 경제성장과 같은 경제적 가치에 매몰되지 않고 어떻게 연금 제도를 통해 급격한 인구 고령화와 경제적, 사회적 양극화에 대응해 왔는가, (2) 노후빈곤, 불평등 및 근로 빈곤층과 같은 사회 문제를 해소하기 위한 노력이 그들의 연금 정책과 개혁에 어떻게 반영되었는가를 살펴본다. 고소득 국가들과 중위 소득 국가들이 가용할 수 있는 자원이 다른 만큼 국가간 정책 선택의 범위와 규모는 상이하나 본 연구는 아셈 회원국 7개국이 ‘경제적 가치’ 또는 ‘재정 안정성’ 원칙과 대비되는 ‘사회적 가치’를 실현하기 위해 어떤 연금 정책을 개발하고 채택하였는지, 이들 국가들이 좀 더 평등한 사회를 만들어 가는데 어떠한 도전에 직면하고 있는 가를 보여준다.

타인 룡 지양 교수는 베트남 연금제도의 주요 특징과 베트남의 기여형 (contributory) 그리고 비기여형 (non-contributory) 연금 제도가 어떻게 진화해 왔는지에 대해 논의한다. 그는 베트남 사회가 지난 수십 년 동안 급속한 산업화와 인구 고령화를 동시에 겪으면서 직면하게 된 주요 사회적 도전과 과제를 다룬다. 세계은행이 중위소득 국가로 분류하는 베트남의 인구 고령화 속도는 다른 중위소득 국가들보다 훨씬 빠르다. 베트남은 60세 이상 인구 비율이 10%에서 20%로 두 배가 되는 데 겨우 15년 밖에 걸리지 않을 것으로 예상되는 데, 이는 일본의 25년, 한국의 20년에 비해서도 고령화 속도가 빠른 점을 보여준다. 지양 교수는 베트남의 현 기여형 (contributory) 그리고 비기여형 (non-contributory) 연금제도의 한계를 진단한다. 즉, 일련의 연금 개혁을 통해 기여형 연금제도 가입자의 대상 범위가 확대되었지만, 실제 혜택의 적용은 연령, 성별, 지역에 따라 매우 불균등하다. 또한, 비기여형 (사회) 연금 제도가 노인 빈곤율을 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타나고 있지만 여전히 많은 노인이 수급 대상에서 제외되고 있으며 사회연금 금액 수준

도 빈곤선보다 많이 낮다. 이러한 진단을 바탕으로, 지양 교수는 연금 가입 대상을 확대하고 가입자들의 소득 보장 실현을 목적으로 기여형 및 비기형 연금제도를 통합하는 연금 제도 개혁안에 대해 논의한다.

위라웨트 수완라다 교수는 태국 연금제도의 특징들을 소개하고 주요 연금개혁에 대해 논의한다. 특히 공적 연금제도의 개혁이 단행된 2009년을 기준으로 태국 연금제도의 발전 과정에 대해 살펴본다. 2009년 연금개혁으로 공무원 연금 수급자와 공공 복지시설에 거주하는 노인을 제외한 모든 태국 노년층이 노령수당 (old-age allowance)을 받을 수 있게 되었다. 이는 노령수당이 일부 소외된 노인을 대상으로 한 공적부조에서 노령인구 90%를 대상으로 한 보편적인 사회 보장제도로 거듭났다는 것을 의미한다. 수완라다 교수는 2011년에 시행된 또 다른 중요한 개혁인 국민저축기금 (National Savings Fund)의 설립에 대해 논의한다. 2009년 연금개혁이 노령수당을 거의 보편적 제도로 확대했다면, 2011년 도입된 국민저축기금 제도는 비공식 부문 근로자들도 자발적으로 기여형 연금제도에 가입할 수 있도록 하여 이들이 노후에 보다 높은 연금을 수급할 수 있도록 설계되었다. 연금체계를 선진화하고 확대하려는 정부의 노력과 일부 성과에도 불구하고, 여전히 많은 과제가 남아 있다. 60세 이상의 태국 인구 7.2%가 빈곤선 이하의 소득으로 생활하고 있으며, 비공식 부문의 근로자 다수는 자발적 연금제도에 가입하지 않고 있다. 또한, 여러 연금제도들을 관리 감독하고 조율할 수 있는 권한을 가진 단일 기관이 부재하여, 현행 태국 연금제도 관리체제는 분절되어 있다. 그리고 정부는 현 노령수당 수준이 빈곤해소에 턱없이 낮다는 것을 인식하고 있음에도 이를 인상하는 것을 꺼려하고 있다. 이러한 태국의 연금제도 현황 분석에 기반하여 수완라다 교수는 태국이 더 평등한 사회로 가기까지 길고도 험난한 여정이 놓여있음을 전망한다.

양재진 교수는 유례없는 속도로 초고령 사회로 진입하고 있는 한국이 당면한 첨예한 정책 과제에 대해 논의한다. 현재 세계에서 출산율이 가장 낮고 (2021년 기준 0.8명 미만) OECD 회원국 중에서 노인 빈곤율이 가장 높은 한국은 2025년에 65세 이상 인구가 20%를 초과하면서 초고령사회가 될 것으로 전망된다. 양재진 교수는 한국 연금제도의 주요 특징과 발전 과정을 소개한다. 그 중 가장 대표적으로 근로 소득자를 대상으로 1988년 도입된 국민연금 (National Pension Scheme)은 1999년 자영업자와 비공식 부문 근로자로 그 대상 범위가 확대되었다. 그리고 노년층 소득 하위 40%를

지원하는 기초노령연금이 2007년 도입된 이후 그 대상이 하위 70%로 확대되어, 현행 기초연금으로 대체되었다. 양재진 교수는 한국정부가 지난 20-30년 동안 근로자와 노년층을 위한 연금제도를 새롭게 채택하고 확대해왔지만, 노인빈곤 문제를 해소하기에는 역부족이라고 진단한다. 국민연금이 도입된 지 얼마 되지 않아 가입자의 연금가입 기간이 짧은 한편 기초연금 월 지급액이 현 빈곤선의 절반 수준에 불과하기 때문에 현재 진행 중인 노인빈곤 문제를 해결하기는 쉽지 않다는 것이다. 양재진 교수는 노인 빈곤 해결책으로 스웨덴식 보장연금을 도입할 것을 제안한다. 그의 주장에 따르면, 시간이 지남에 따라 국민연금이 성숙해지면서 현재 노인세대의 빈곤과 미래 노인세대의 빈곤의 성격이 달라질 것이기에 현행 기초연금처럼 노년층의 70%를 지원하는 대신 공적 자원을 도움이 필요한 소수 (예, 노년층 소득 하위 40%)에게 집중하는 것이 효과적이라는 것이다. 다시 말해, 연금제도가 상대적으로 잘 발달되어 있고 노인을 위한 여러 복지 대책들이 이미 시행되고 있을 경우 빈곤한 노인에 대한 선별적 지원법이 노후빈곤 문제 해결에 더 효과적일 수 있다고 주장한다. 양재진 교수의 이러한 주장은 최근 한국에서 가장 뜨거운 논쟁인 보편적 기본소득의 타당성에 대한 논쟁의 주요 입장 중 하나이다.

데이빗 나탈리 교수와 안드리아 테를리지 박사는 유럽연합 4개국 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아 및 영국)의 노후 최저소득 보장제도에 대해 비교 분석한다. EU 27개 회원국은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 2018년 이미 20%에 달하면서 다른 나라들보다 일찍 인구 고령화를 경험했다. 유럽 노인빈곤의 특징 중 하나는 빈곤율은 감소하였지만 노년층 인구 수 자체가 증가함에 따라 빈곤의 위험에 처한 노인의 실제 수는 지속적으로 유지되고 있다는 점이다. 또 다른 특징은 노인빈곤의 위험이 남성보다 여성들 사이에서 더 높아 노인빈곤의 성별 차이가 크다는 점이다. 유럽 전역의 노인빈곤 위험에 대한 데이터를 개괄한 후, 나탈리 교수와 테를리지 박사는 EU 4개국 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아 및 영국)이 노인빈곤 문제에 대응하기 위해 어떤 연금 정책을 채택했는지 면밀히 검토한다. 이 유럽 4개국의 최저소득 보장 연금 같은 노인빈곤 예방책을 보다 근본적으로 이해하기 위해, 4개국의 연금체계 유형을 비스마르크식 (occupational coverage) 또는 베버리지식 (universal coverage) 기준에 따라 구분하고 이 두 유형의 주요 특징이 노인빈곤 예방정책에 어떻게 반영되어 있는 지 살펴본다. 또한, 빈곤층을 겨냥한 특정 대상 중심의 ‘선별적’

복지와 모든 대상을 지원하는 ‘보편주의적’ 복지라는 두가지 상반되는 원칙 하에 노후 빈곤 예방책들을 재조명함으로써, 이 두 원칙이 복지 비용(예산), 미수령 행동 문제(복지혜택 수급에 대한 낙인), 정치적 지지(연대), 노인빈곤 감소 효과의 측면에서 각기 다른 영향을 끼친다는 것을 보여준다. 현실에서는 대부분의 국가는 이 두 가지 원칙을 혼합한 제도를 도입하고 있는 만큼 저자들은 각 연금제도의 빈곤 완화 효과에 대해 다소 복합적인 결론을 내린다. 즉, 비록 베버리지식 연금제도가 비스마르크식 연금제도보다 빈곤 완화 목적에 더 효과적인 측면이 있으나, 공공지출의 규모와 노인빈곤 예방간 상관 관계는 약하다고 결론 내린다. 일례로, 이탈리아는 공적 연금에 많은 돈을 지출함에도 불구하고 빈곤율과 소득 불평등이 모두 높은 나라이다.

아셈 회원국들의 연금정책을 비교분석한 본 연구는 인구 고령화가 가속화됨에 따라 연금 정책이 대부분의 국가가 인구 고령화에 대응하는 주요 수단이 되었고 그에 따라 연금 정책의 중요성이 증가했음을 보여준다. 본 연구 프로젝트에서 분석한 아셈 회원국 7개국(베트남, 태국, 한국, 덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국)은 경제발전 수준, 사회적 조건 및 문화적/가족적 가치 면에서 서로 상이함에도 불구하고 공통적으로 (노인)빈곤과 불평등을 완화하기 위해 경제적 현실(재정적 제약)과 사회적 가치 사이에서 균형을 맞추기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 그리고 금번 정책연구는 노인빈곤 문제를 해결하는 데 있어 모든 국가들에게 적용될 수 있는 하나의 명확한 해결책은 없다는 것을 보여준다. 아직 연금제도가 발달되지 않은 나라에서는 비기여형 보편적 기초연금의 노인빈곤을 완화하는데 효과적일 수 있는 반면, 기타 사회복지 정책이 비교적 잘 발달되어 있고 빈곤층의 인구 비율이 상대적으로 낮은 나라에서는 오히려 취약층을 대상으로 한 선택적인 접근방식이 더 효과적일 수 있다. 그러나, 이번 연구는 연금정책이 노인들이 존엄하게 살 권리, 사회적 결속, 연대, 평등원칙이라는 가치와 밀접하게 관련이 있는 한 논쟁적일 수 밖에 없으며 연금정책의 내용과 방향은 결국 정치적 요인(예, 정치적 결단, 다양한 사회집단간 힘의 역학)에 의해 결정될 수 밖에 없음을 시사한다.

# 베트남의 연금 체계: 현재 문제, 향후 과제 및 정책안

## 타인 통 지양

### 1. 서론

인구 고령화는 세계 각 국가 및 지역의 사회경제 및 보건에 상당한 영향을 미치는 21세기의 중요한 인구통계적 흐름이다 (UNFPA & HelpAge International — HAI, 2012). 60세 이상이면 노인이라는 정의 하에 유엔 (United Nations, 2019)이 중앙값 인구 추세를 추정할 때 따르면, 전 세계 노인 인구가 2020년 약 9억 1,000만 명에서 2050년 약 23억 명으로 (전 세계 인구의 12%에서 22%로) 증가할 것으로 나타났다. 특히 국민소득 상으로 중위권에 속하는 국가들에서 인구 고령화는 소득보장 공공정책에 대한 다양한 과제를 안겨줄 것이다. 또한, 연금제도가 제한된 보장 범위로 저개발되어 있는 이러한 국가들에서, 도시화와 산업화로 인한 사회경제 및 보건의 급격한 변화와 가족의 해체 현상은 노후소득보장 문제를 해결해야 할 긴급한 필요성을 제기한다 (UN-DESA, 2007; UNFPA & HAI, 2016).

베트남도 이러한 인구통계적 흐름에서 예외가 아니다. 베트남 여성 1인당 출산율은 1990년 3.4명에서 2019년 2.09명으로 감소해 인구 대체 출산율을 밑돌게 되었다. 동시에, 출생 시 기대수명은 1990년 64.8세에서 2019년 73.6세로 약 10년이 더 늘어났다. 이 두 가지 인구 변화로 인해 베트남에서도 인구 고령화가 진행되고 있다. 베트남 전체 인구에서 노인 (60세 이상)이 차지하는 비율이 2009년 8.7% (745만명)에서 2019년 11.9% (1,140만명)로 증가했다 (베트남 통계청 — GSO, 2021a). 베트남 통계청 (2021b)의 인구 전망에 따르면 베트남은 2036년에는 65세 이상 인구가 전체 인구의 14.17%를 차지하는 '고령화' 사회에 진입할 것으로 보인다. 과거 20년간 베트남은 도이 모이 (개혁) 프로그램을 통해 1980년대 말 세계 최빈국에서 2009년 하위 중소득 국가 (low middle-income country)로 거듭났다 (세계은행, 2021). 이에 따른 경제 변화와 함께 사회 안전망 체계도 발전하여 베트남 연금제도의 보장성과 급여 혜택의 측면에서 상당한 진전이

있었다. 그러나, 다양한 연구는 급속한 인구 고령화로 인해 베트남 연금 제도 — 기여형 (contributory)과 비기여형 (non-contributory) 모두 — 의 현실계와 실행에 있어서 형평성과 지속성 문제에 직면할 것이라고 예측했다 (Giang과 Pfau, 2009; UNFPA와 ILO, 2014; Giang과 Nguyen, 2017). 베트남 노인의 대다수는 여전히 낙후된 시골 지역에 살고 있고, 오직 노인 인구의 3분의 1만이 공적 연금을 받고 있으며, 나머지 3분의 2는 혼자 살거나 자녀와 가족의 지원에 의지하여 살고 있다 (베트남 여성 연합, 2012; 베트남 통계청, 2021a). 또한, 지난 20여 년 동안 다세대 가구가 점진적으로 감소해 왔다. 즉, 자녀와 살고 있는 노인의 비율이 감소하는 반면 혼자 또는 배우자와 살고 있는 노인의 비율은 증가하였다 (Giang and Pfau, 2007; VWG, 2012; GSO, 2021a). 따라서 현 베트남 연금제도의 제한된 보장 범위와 함께 가족의 지원이 감소한다면 베트남 노인들은 더 심한 소득 취약성에 노출될 것이다.

이러한 상황에서 본 논문은 현 제도의 특징과 인구 고령화로 인한 다양한 과제에 초점을 맞추어 베트남의 기여형과 비기여형 연금제도에 대한 설명과 논의를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 본 논문은 인구 고령화에 대응하는 가능한 제도 설계에 대해서도 논의하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 베트남 연금 제도의 간략한 소개를 통해 베트남 연금 제도의 현재 상태와 과제에 대해 논의하고, 3장에서는 인구 고령화에 대응하기 위한 개혁 방향을 제안하고, 4장에서는 결론을 서술함으로써 본 연구의 매듭을 짓는다.

## 2. 베트남 연금 체계: 현황과 문제점들

베트남의 현행 사회보장제도는 다음 4개의 주요 축을 포함한다: i) 활발한 노동시장, ii) 국민 보험 (social insurance), iii) 사회복지보조금 또는 수당 (social assistance or social allowances), iv) 기초 사회복지서비스 (basic social services). 이 사회보장제도의 축들은 생애 주기에 따른 다양한 위험을 다루기 위해 구축되었다. 본 논문에서는, 베트남 사회보장제도의 두 번째와 세 번째 축에 초점을 맞춘다. 특히, 두 번째 축 (국민 보험)은 의무적 프로그램과 자발적 프로그램으로 구성된 기여형 연금 제도를 포함한다. 세 번째 축 (사회 복지보조금 또는 수당)은 비기여형 연금 제도 (또는 사회연금 또는 현금 지원 제도)를 포함한다.

### 2.1. 기여형 연금 제도

의무적 및 자발적 연금 프로그램에 대한 간략한 설명을 위해, 표 1은 이러한 연금 제도의 규정에 대한 정보를 제공한다.

표 1. 의무적 연금 프로그램과 자발적 연금 프로그램 비교

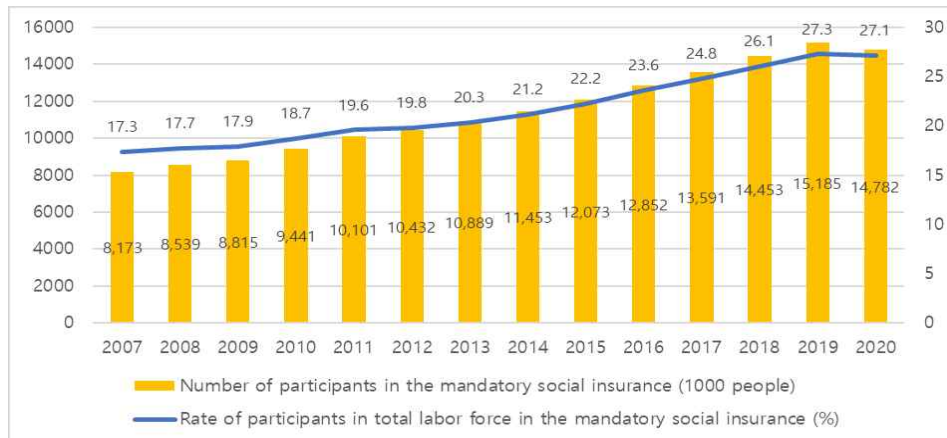
|                   | 의무적 연금 프로그램  | 자발적 연금 프로그램  |
|-------------------|--|--|
| 보험 급부 혜택          | 질병, 출산, 직업병 및 산재, 연금, 유족 수당  | 연금, 유족 수당  |
| 보험료 산정을 위한 월소득 기준 | 현재 받는 월급 (추가수당 및 지급액 포함), 최저임금 이상이어야 함.  | 월급 대신 월 소득으로 선택 가능, 최소 농촌 지역 빈곤선 이상이어야 함   |
| 보험료율              | 월급의 26%:<br>- 18%는 고용인 부담 = 질병 출산 보험3% + 직업병 및 산재 보험1% + 연금 유족 수당 보험 14%<br>- 8%는 피고용인 부담, 연금 유족 수당 보험 | 월급 혹은 월 소득의 22%, 연금 유족 수당 보험, 보조금 지급됨:<br>- 빈곤층의 경우 30% 지원<br>- 차상위 빈곤층의 경우 25% 지원<br>- 이 이외의 경우 10% 지원 (최대 10년) |
| 보험료 출연금 (납부) 빈도   | 매월 납부  | 매월, 매 분기, 반년마다, 일년에 한번, 혹은 향후 몇 년을 위해 한번, 미출연금도를 위해 한번 납부  |

출처: Giang 외 연구진 (2021)

## 2.2. 연금 가입

베트남의 현행 연금제도는 상기 다섯 가지 경우에 가입이 의무적이다. (i) 1개월 이상에서 3개월 이하의 근로계약에 종사하는 사람; (ii) 베트남 관련 법안의 기준에 의해 정의된 근로계약 하에서 해외에서 근무하나 국민 보험에 가입하지 않았던 베트남인; (iii) 협동조합 및 사업체에서 월급을 받고 일하는 관리자; (iv) 지역사회, 구 및 읍면지역의 시간제 직원; (v) 베트남 정부가 부여한 취업허가증 또는 실습면허증을 소지한 외국인 근로자가 정부 규정에 따른 의무적인 사회보험의 적용을 받는 경우 (2014년 베트남 국민 보험법 2장 I절). 총 근로자 수 대비 의무적 연금 프로그램의 가입률은 2007년 17.3%에서 2020년 27.1%로 (8,173,000명에서 14,782,000명으로) 점차 증가했다. [그림 1]

그림 1. 의무적 연금 프로그램 가입률, 2007년-2020년



출처: 베트남 국민 연금 (다년 간 데이터), Giang 외 연구진 (2021)에 의해 인용됨

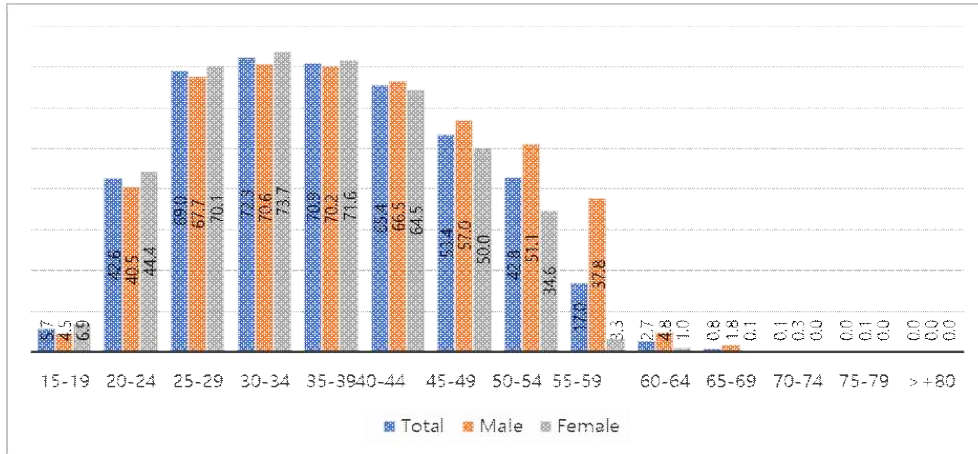
의무적 연금 프로그램 가입이 다양한 근로자 집단 간에 서로 어떻게 다른지 알아보기 위해, 다음의 그림 2, 3, 4는 성별, (도농)주거지별, 그리고 근로계약 유형별로 각 연령 집단의 연금 프로그램 가입 현황을 보여주고 있다.

그림 2는 의무적 연금 프로그램 가입률이 매우 고령인 근로자의 1% 미만에서 젊은 집단의 70% 이상까지 연령별로 차이가 큰 것을 보여준다. 특히 20~54세 남성근로자와 20~59세 여성근로자의 가입률이 다른 집단보다 높았다. 같은 연령대 남녀 근로자 사이에서는 남성근로자의 가입률이



여성근로자의 가입률보다 뚜렷이 높았다. 보다 구체적으로, 45~64세 근로자의 가입률에 대한 성별 격차가 상당히 컸다.

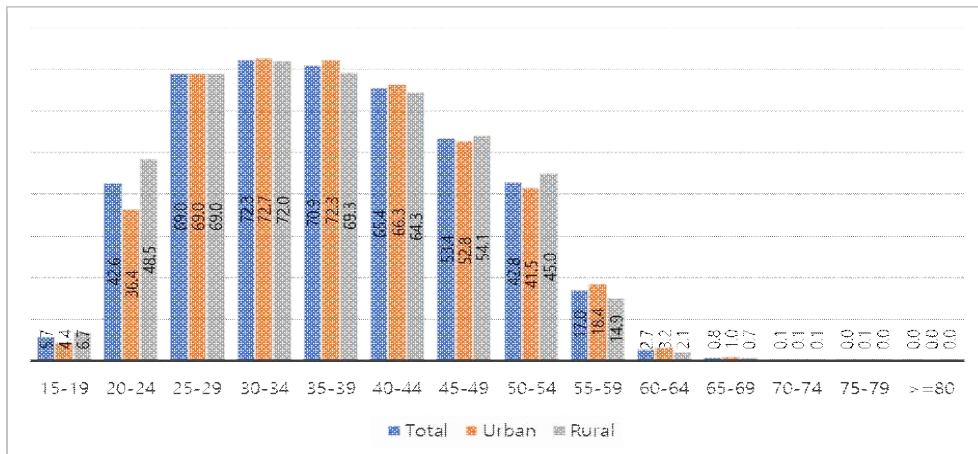
그림 2. 2019년 연령별 및 성별 의무적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

그림 3은 베트남의 모든 연령대에서 의무적 연금 프로그램 가입률이 도시 근로자나 농촌 근로자 간에 크게 다르지 않다는 것을 보여준다. 이것은 상당히 고무적인 현상인데, 대개의 경우, 도시 근로자의 가입률이 농촌 근로자들보다 훨씬 더 높기 때문이다 (세계은행, 2007; MOLISA, 2017).

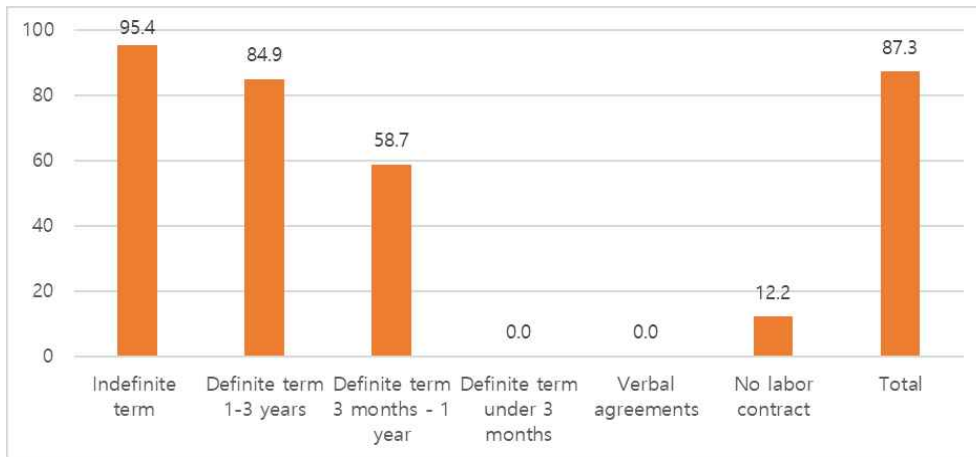
그림 3. 2019년 연령별 및 거주지별 의무적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

근로계약 유형은 근로자가 의무적 연금 프로그램에 가입할 자격이 있는지를 규정하는 데 중요하다. 그림 4는 단기 또는 무계약이 의무적 연금 프로그램의 낮은 가입률과 유의미한 연관이 있음을 명확히 보여준다. 무기계약 근로자의 약 95%가 의무적 연금 프로그램에 가입한 반면, 근로계약 기간이 짧은 근로자의 가입률은 더 낮았다.

그림 4. 2019년 근로계약 유형별 의무적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

2014년 국민보험법 (Law on Social Insurance)에 명시된 바와 같이 의무적 연금 프로그램 가입대상이 아닌 15세 이상의 모든 베트남 시민을 위해 자발적 기여형 연금 제도가 시행되고 있다. 그림 5는 2008년 - 2020년의 자발적 연금 프로그램의 가입률과 가입자 수의 추이를 보여준다. 가입률과 가입자 수라는 두 지표 모두 2008 - 2018년에 점진적으로 증가하다가 2019년과 2020년에 급격히 증가한 것으로 나타났다. 이는 국민보험제도 적용범위 확대에 관한 중앙당위원회 결의안 28/2018호 (Resolution 28/2018 of the Central Party Committee)가 시행된 데 따른 것으로 풀이된다. 그러나 자발적 연금 프로그램의 가입률은 2020년 근로자의 2% 미만으로 여전히 매우 제한적이다. 이는 비공식 부문에 종사하는 근로자의 비율 (약 78%)과 견주어 보았을 때 아주 낮은 수준이다.

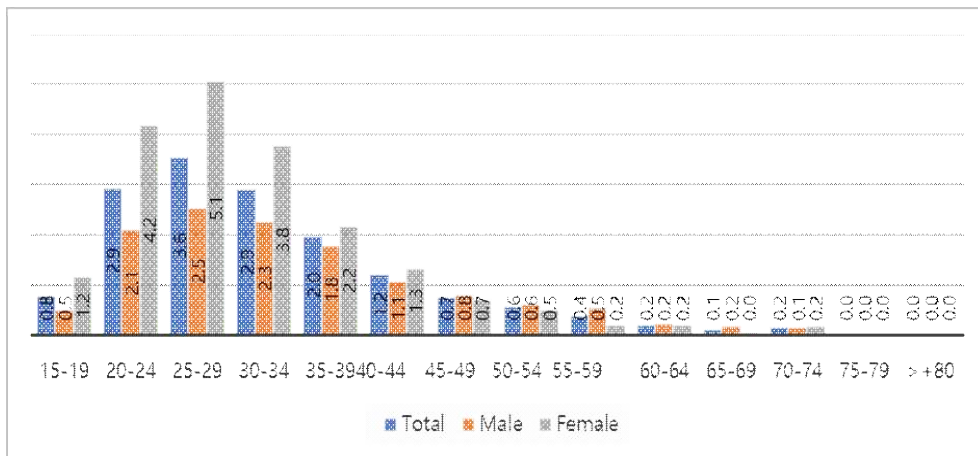
그림 5. 자발적 연금 프로그램의 가입률, 2008년-2020년



출처: Giang 외 연구진 (2021), 베트남 국민 연금 (다년 간) 연례 보고서를 기반으로 계산

그림 6은 2019년 연령별 및 성별 자발적 연금 프로그램 가입률을 나타낸 것이다. 20~34세 연령대에서, 남성과 여성 근로자들의 가입률에는 상당한 차이가 있었다. 그러나 연령대가 높을수록 그 차이는 작아졌다.

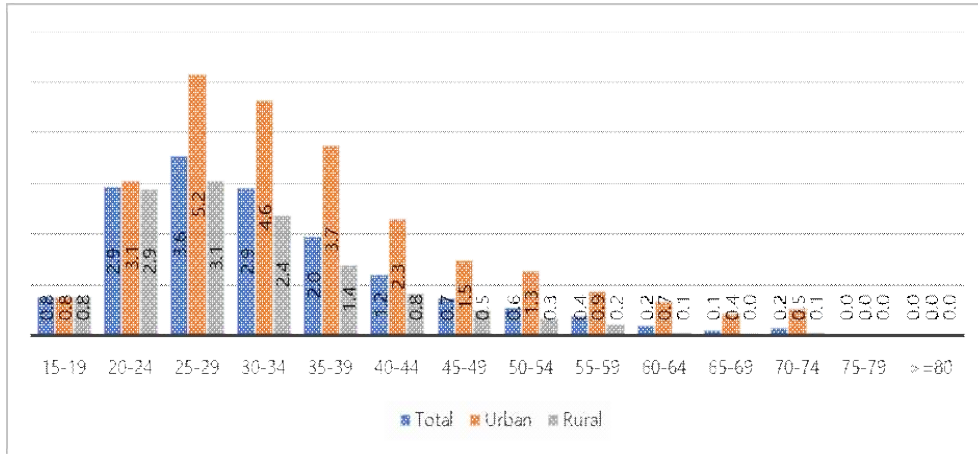
그림 6. 2019년 연령별 및 성별 자발적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

그림 7은 도시 및 농촌 근로자의 자발적 연금 프로그램 가입률을 보여준다. 도시근로자 가입률이 농촌근로자 가입률의 약 2배에 달하는 것으로 나타났다. 그 차이는 25~29세 연령대에서 현저한 반면, 연령대가 높을수록 그 차이가 더 작다.

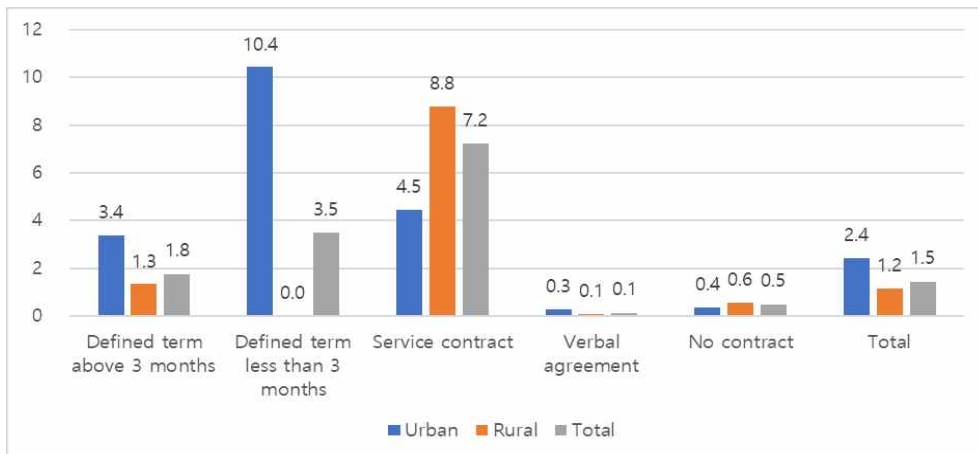
그림 7. 2019년 연령별 및 거주지 별 자발적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

그림 8은 근로계약의 유형과 관련하여 단기 또는 무계약자의 자발적 연금 프로그램 가입률이 일정 기간 계약자의 가입률보다 낮은 것을 보여준다. 이러한 추세는 의무적 연금 프로그램의 가입자들에서도 나타난다. 특히, 근로계약이 없거나 구두 협약만 있는 경우 근로자들의 가입률은 지극히 낮다.

그림 8. 2019년 근로계약 유형별 및 거주지 별 자발적 연금 프로그램 가입률 (%)



출처: 2019년 근로자 설문 조사 데이터를 이용하여 자체 계산

## 연금 출연금 납부와 연금 혜택

의무적 연금 프로그램의 경우 피고용인 근로자 (근로계약 기간이 1개월 이상인 간부, 공무원, 군무원)는 자신의 월급의 8%를 보험료로 납부하는 반면 고용인은 18%를 납부한다. 이 출연금 중 22% (피고용인 8%, 고용인 14%)는 퇴직연금 및 유족 수당을 위한 것이며, 나머지 4%는 질병 급여, 출산 휴가, 산업재해 및 질병 등을 위한 것이다. 표 2는 지난 10년간 의무적 연금 프로그램에 대한 규제가 어떻게 변천되어 왔는지 보여준다.

자발적 연금 프로그램의 경우 보험료율은 22%이고, 이것은 오직 퇴직 연금 및 유족 수당을 위한 것이다. 국민 보험금 보조 지급 대상 선정기준 최저 소득 수준은 농촌 빈곤선으로 노동보훈사회부 (MOLISA)가 정하고 있다. 2018년 농촌 빈곤선은 1인당 월 소득 70만 베트남 동 (VND)이었다.

표 2. 의무적 연금 프로그램 규정의 변화, 2008년 - 현재

| 퇴직 연금 체제       | 2008년-2015년  | 2016년-2017년  | 2018년-현재   |
|----------------|--|--|--|
| 연금 급여 대상 조건    | 남성은 만 60세<br>여성은 만 55세;<br>최소 만 20년간 국민<br>연금 보험료 납부 | 남성은 만 60세<br>여성은 만 55세;<br>최소 만 20년간 국민<br>연금 보험료 납부 | 남성은 만 60세<br>여성은 만 55세;<br>최소 만 20년간 국민<br>연금 보험료 납부   |
| 연금 급여 수준 선정 기준 | 연금 가입 기간 동안<br>보험료 산정<br>기준으로 활용된<br>월급의 평균값         | 연금 가입 기간 동안<br>보험료 산정<br>기준으로 활용된<br>월급의 평균값         | 연금 가입 기간 동안<br>보험료 산정 기준으로<br>활용된 월급의 평균값  |
| 연금을 (소득 대체율)수준 | 15년간의 월급<br>평균값의 45%                                 | 15년간의 월급<br>평균값의 45%                                 | 여성: 15년간의 월급<br>평균값의 45%<br>남성: 월급 평균값의<br>45%, 평균 산정<br>기간을 16에서<br>19년간의<br>가입기간으로 점진적<br>인상; 2018년부터<br>2021까지 인상 실행<br>남성: 2022년 이후의<br>경우, 20년간의 월급<br>평균값의 45% |

|                                      |  |  |  |
|--------------------------------------|--|--|--|
|                                      | 남성: 가입 기간<br>증가 1년 당 2%<br>추가  | 남성: 가입 기간<br>증가 1년 당 2%<br>추가  | 남성: 가입 기간 증가<br>1년 당 2% 추가   |
|                                      | 여성: 가입 기간<br>증가 1년 당 3%<br>추가  | 여성: 가입 기간<br>증가 1년 당 3%<br>추가  | 여성: 가입 기간 증가<br>1년 당 2% 추가   |
|                                      | 최대 연금율: 월급<br>평균값의 75%   | 최대 연금율: 월급<br>평균값의 75%   | 최대 연금율: 월급<br>평균값의 75%   |
| <b>최대 연금율<br/>혜택을 적용받기<br/>위한 조건</b> | 남성: 최소 만 30년<br>이상 국민 연금<br>보험료 납부 여성:<br>최소 만 25년 이상<br>국민 연금 보험료<br>납부 | 남성: 최소 만 30년<br>이상 국민 연금<br>보험료 납부 여성:<br>최소 만 25년 이상<br>국민 연금 보험료<br>납부 | 남성: 2022년부터,<br>최소 만 35년 이상<br>국민 연금 보험료<br>납부<br>여성: 2018년부터,<br>최소 만 30년 이상<br>국민 연금 보험료<br>납부 |

출처: Giang 외 연구진 (2021), 베트남 국민 보험법 2006년 및 2014년 기반으로 작성

### 인구 고령화에 대한 대응

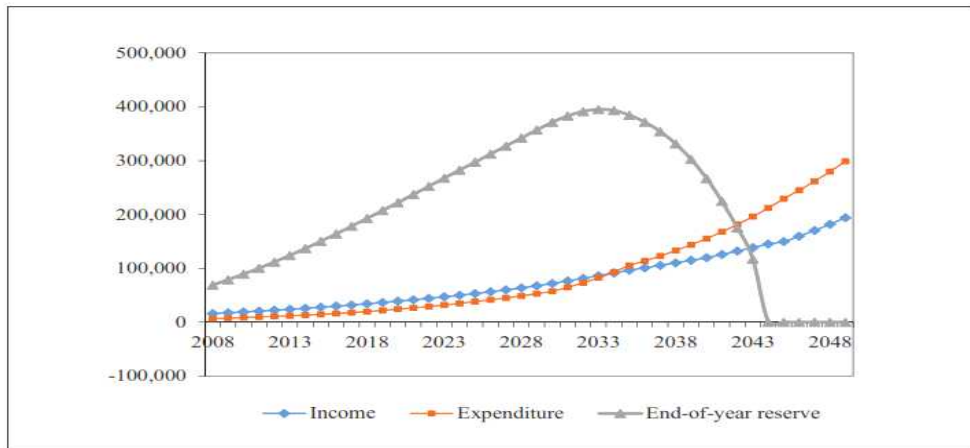
연령, 성, 거주지 측면에서 다양한 근로자 집단 간의 차이 외에도 베트남의 현행 재정운용 방식인 부과 방식 (pay-as-you-go)하의 확정 급여형 (defined benefit) 체제는 급속한 인구 고령화로 인하여 지속 불가능할 것이라는 문제점이 여러 연구들을 통해 밝혀지고 있다. 예를 들어, 국제 노동 기구 (2014)의 연구에 따르면 베트남이 현행 연금 제도를 개혁하지 않을 경우 2034년에는 연금 기금이 고갈될 것이며, 연금 기금의 수익과 지출의 균형을 맞추는 데 필요한 부과율이 현재의 22%가 아닌 47.5%가 될 것임을 보여주었다. 남성과 여성 근로자의 정규 은퇴 연령을 높이는 정책 변경과 함께 연금 급여 조정을 한다면 약 30년 더 연금 재정 수지를 연장하는 데 도움이 될 것이다 (표 3). Giang과 Nguyen (2017)도 베트남의 국민 연금 재정 수지가 2043년까지 유지될 수 있고 부과율은 44%에 달할 것이라고 한다 (그림 9). 이러한 연구들은 체계적인 개혁 없이는 현행 연금 제도는 재정적으로 지속가능하지 않을 것임을 나타낸다.

표 3. 기여형 연금 제도 운영의 재무적 지속성 예측

|                |  | 부과율 22%<br>초과 년도 | 연금 기금<br>고갈 년도 | 부과율 (%)<br>2049년 |
|----------------|--|------------------|----------------|------------------|
| 현행 연금<br>제도 유지 | 현행유지   | 2021             | 2034           | 47.5             |
| 개혁안 1          | 추가 가입기간에 대해<br>할증 없이 일괄 추가<br>요율1.5% + 65 세로<br>은퇴 연령 상향 조정  | 2050             | 2080           | 21.3             |
| 개혁안 2          | 추가 가입기간에 대해<br>할증 없이 일괄 추가<br>요율 2.0% + 65 세로<br>은퇴 연령 상향 조정 | 2046             | 2066           | 26.2             |

출처: 국제 노동 기구 (2014)

표 9. 정규 은퇴 연령 및 보험료율 변동에 따른 연금 기금 예측, 2008년-2049년



각주: NRA -정규 은퇴 연령 normal retirement age; CR -기여 보험료율 contribution rate

출처: Giang과 Nguyen (2017)<sup>1)</sup>

1) 표 9의 Income은 연금재정수입, Expenditure는 연금재정지출, End-of-year reserve는 연말기준 연금기금 적립액으로 번역될 수 있음.

### 2.3. 비기여형 (사회)연금 제도

비기여형 연금 제도 (사회연금제도라고도 함)는 기여형 연금 급여를 받을 자격이 없는 노인 집단에게 매월 소득을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이 제도의 수혜자 노인은 다음과 같은 두 종류가 있다.

- 80세 이상: 기여형 연금의 혜택을 받지 못하는 노인이 이를 증명하면 혜택을 받을 수 있다.
- 60세 이상 79세 이하: 특정 조건 (예: 자녀 또는 다른 친척의 지원 없이 혼자 사는 것)을 갖춘 노인이 이를 증명하면 혜택을 받을 수 있다.

표 4는 베트남의 사회 연금 제도의 주요 변화를 나열하고 있다.

표 4. 베트남 사회연금제도의 이정표

| 순서 | 시기                     | 연령 자격  | 월 연금 수혜금액                |
|----|------------------------|--------|--------------------------|
| 1  | 2000년 3월 26일           | 90세 이상 | 45,000 베트남 동 (약 3달러)     |
| 2  | 2004년                  | 90세 이상 | 65,000 베트남 동 (약 4.2달러)   |
| 3  | 2007년 4월 13일 (법령 67)   | 85세 이상 | 120,000 베트남 동 (약 7.5 달러) |
| 4  | 2010년 2월 27일 (법령 13)   | 80세 이상 | 180,000 베트남 동 (약 9.5달러)  |
| 5  | 2013년 10월 21일 (법령 136) | 80세 이상 | 270,000 베트남 동 (약 13달러)   |
| 6  | 2021년 3월 15일 (법령 20)   | 80세 이상 | 360,000 베트남 동 (약 15달러)   |

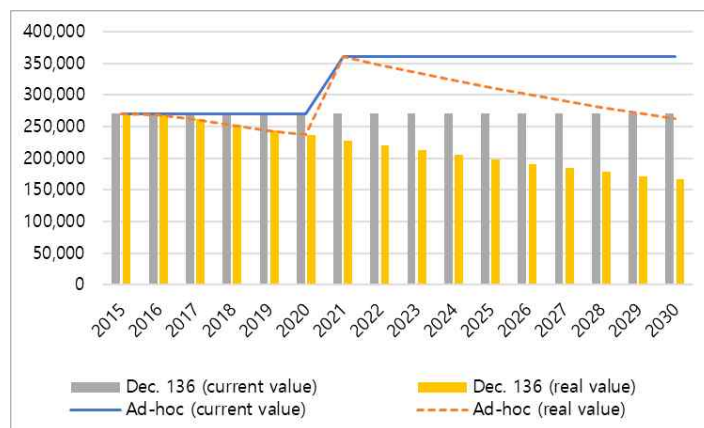
출처: 다양한 법령 자료 기반으로 자체 작성

다양한 연구에서 베트남의 사회연금제도가 베트남의 노인 빈곤을 감소시키는 데 기여했다는 것이 밝혀졌다 (예: ILSSA와 UNFPA, 2007; Giang과 Pfau, 2009; Giang과 Wesumperuma, 2012). 그럼에도 불구하고, 관련 연금 규정의 한계로 여러 난제에 부딪히고 있다. 국제노동기구 (ILO, 2021)가 지적한 바와 같이 베트남의 사회연금제도가 60~79세 연령대 내에서는 일정 자격을 갖춘 빈곤층만을 대상으로 하기 때문에, 그 혜택 적용에 커다란 격차가 있어서, 현재 이 연령대 노인 95,000명만이 사회연금의 혜택을 받고 있다.



사회연금 수혜 금액의 적정성 또한 문제이다. 수혜금액의 기본이 되는 기준선이 월 소득 27만 VND 베트남 동 (약 12 미국 달러)로 책정되어 있는데, 이 수준은 농촌 및 도시 빈곤선 (각각 70만 VND 및 90만 VND)의 약 39%와 30%밖에 되지 않는다 (McClanahan, James, 및 Gelders, 2019). 새로운 법령 20/2021은 이 기준선을 36만 VND (약 15 미국 달러)로 상향 조정했지만, 빈곤선이나 최저 임금과 같은 소득 기반 척도와 비교하면 여전히 매우 낮은 수준이다. 현재 적용되고 있는 기준선은 베트남 1인당 GDP의 약 6%로 국민 소득 중위권에 속하는 국가 중에서 가장 낮은 수준이다 (Kidd, 2017; McClanahan, James 및 Gelders, 2019). 이 기준선은 최저 임금이나 인플레이션 지수에 연동되어 있지 않기 때문에 사회연금 수혜 금액의 실질 가치 (구매력)는 시간이 지남에 따라 감소해 왔으며 앞으로도 더 감소할 것으로 예상된다 (그림 10). 사회연금이 노인 빈곤 감소에 미치는 영향이 작은 것도 이러한 이유들 때문이다 (Giang과 Pfau, 2009; Kidd, Gelders와 Tran, 2019).

그림 10. 베트남 사회연금 수혜 금액의 실질 가치 추세 (단위 VND)



출처: 국제 노동 기구 (2021)

### 3. 개혁 방향<sup>2)</sup>

Bar와 Diamond (2008)가 논의한 바와 같이, 연금 제도는 다음의 4가지를 포함하는 다양한 목표 실현을 추구한다: (i) 은퇴 후에도 높은 소득을 누릴 수 있게 하여 평생 큰 굴곡 없이 안정적인 소비를 누릴 수 있게 하기, (ii) 노인의 빈곤을 방지하거나 줄이는 것을 목표로 하는 소득 재분배, (iii) 기대수명보다 오래 살 경우를 대비한 보험, (iv) 유사한 조건의 남성과 여성에게 공정한 수혜금액을 책정함으로써 성별 형평성 실현. 만약 연금제도가 적절하게 잘 설계가 되었다면, 은퇴 후 총 연금수령기간에 걸쳐 연금수령자의 소득을 보장할 수 있다. 선진국과 개발도상국 모두의 경험에 따르면 모든 인구 집단의 장기 소득 보장을 목표로 연금 제도를 설계할 수 있고, 특히 낮은 소득으로 저축을 충분히 못하는 비공식 부문에 종사하는 근로자들을 위한 장기 소득 보장을 목표로 하는 연금 제도도 다양한 방식과 여러 수준의 복잡성으로 설계될 수 있다 (World Bank, 1994; Mitchell과 Fields, 1996; Thompson, 2001; Holzmann, Robalino, Takayama 외 연구진, 2009). 또한, 어떤 식으로 설계하든 연금 체제는 이하 세 가지 원칙을 달성해야 한다: (i) 가입자 범위 확대, (ii) 비공식성 감소, (iii) 재정 효율성 보장 (재정적 지속 가능성 및 가입자 간 재정 형평성 포함).

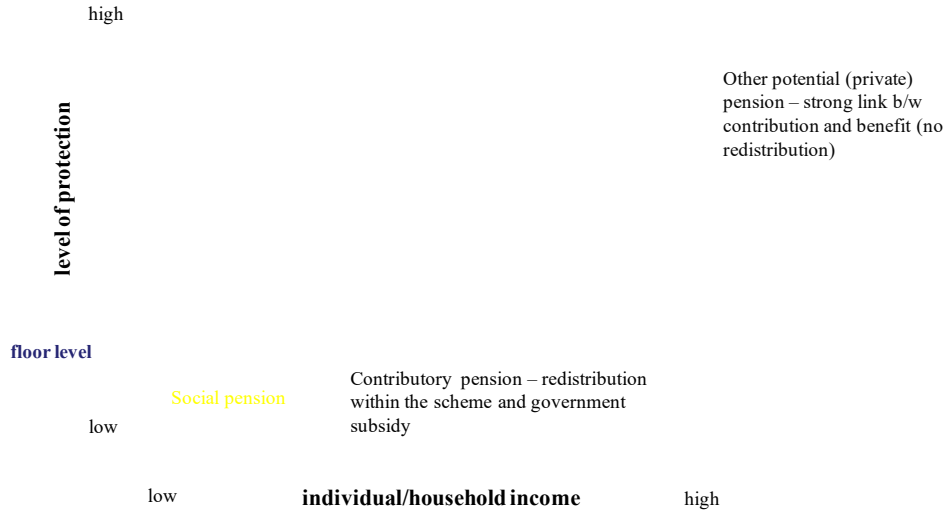
베트남 경제와 같이 빠르게 발전하는 경제에서 비공식 부문 종사 근로자의 가입을 확대하려는 전략은 역동적인 필요가 있으며 인구 변화의 특성을 고려해야 한다. 특히, 다음의 두 노년층 집단에게 전략적으로 연금을 제공하는 것이 중요하다: (i) 훨씬 가난하고 덜 발전된 베트남에서 일한 현 베트남 노년층 (ii) 개인 저축을 할 가능성이 높은 미래의 베트남 노년층. 두 집단에 대한 연금 제공 전략 모두 기여형 연금과 비기여형 (사회)연금의 조합을 포함할 가능성이 높다. 이러한 전략들이 서로 최대한 잘 보완되도록 설계되는 것이 중요하다.

---

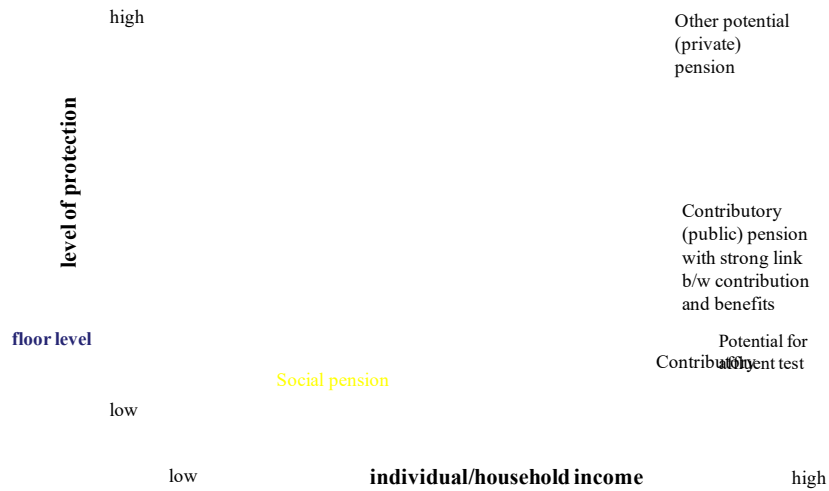
2) 3장은 대부분 ILO와 UNFPA (2014)에 기반하여 작성되었다.

## 그림 11. 미래 베트남 연금 제도를 위한 개혁안 설계

### 개혁안 1



### 개혁안 2



출처: Knox-Vydanov (2012)와 Galian (2014)을 기반으로 ILO와 UNFPA (2014)에 의해 작성됨<sup>3)</sup>

3) 그림 11의 level of protection은 ‘노령 소득 보장 정도’, floor level은 ‘기준선’, individual/household income은 ‘개인/가계 소득’, social pension은 ‘비기여형 사회연금’, contribution pension-redistribution within the scheme and government subsidy는 ‘기여형 연금 - 연금 가입자간 및 정부 보조금의 재분배’, Other potential (private) pension - strong link b/w contribution and benefit (no redistribution)은 ‘기타 (사적) 연금- 기여금과 급여간 강한 연동성 (소득 비재분배)’, Contributory (public) pension with strong link b/w contribution and benefits은 ‘기여형 공공 연금 - 기여금과 급여간 강한 연동성’, potential for affluent test는 ‘소득 수준에 따른 차등 지급 가능성’, Other potential (private) pension은 ‘기타 (사적) 연금’으로 번역될 수 있음.

연금 제도 첫 번째 개혁안 (그림 11, 상단 패널)은 독일, 프랑스, 미국, 구소련 동부 유럽 국가 등과 같은 많은 OECD 국가들의 연금 제도 현황을 반영한 것이다. 이 국가들에서는 대다수 근로자가 소득과 연금 급여를 연동시킨 기여형 국민 연금 제도 (contributory social insurance schemes)에 가입되어 있다. 이들 국가들의 연금 제도가 은퇴 후 받는 연금을 은퇴 전의 소득과 연동시키고 있다고는 하지만, 이 국가들의 국민 연금 제도는 개인의 적금으로 단순히 환원되지 않게 복잡하며, 대개는 상당한 소득 재분배 기능을 수행하고 노령 빈곤층을 위해 보조금도 지급한다. 예를 들면, 연금 급여 금액을 산정하는 공식은 저소득 근로자가 동년배 고소득 근로자보다 비율적으로 더 큰 연금을 수령하게끔 설계되어 있다. 이와 유사하게 소득 재분배를 위해 국민 연금 재정의 보험료 (출연금) 수입이나 일반 세수를 가지고 최소 연금 보장 프로그램을 운영하기도 한다. 특히, Bar와 Diamond (2008)가 요약한 연금 제도의 목표와 관련하여, 이러한 기여형 국민 연금 제도는 목표 (i)과 (ii)를 동시에 실현하는 것과 관계가 있다. 사적 연금 계좌에 충분한 자금을 축적할 수 없었을 저소득 근로자들은 이러한 국민 연금 제도의 사회적 연대를 위한 소득 재분배를 통해 은퇴 후의 연금 소득을 얻는다. 일부 국가에서는 비공식 부문에 종사하는 저소득 근로자에게 자발적으로 가입할 수 있는 연금 프로그램을 제공하고 출연금 (보험금)의 일부를 보조해준다. 그러나, 이 보조금은 일반 세금으로 조달되기 때문에 (i) 최소 연금 정도만 제공할 수 있는 합리적인 수준이어야 하며 (ii) 공식 부문에 종사하는 근로자들에게 더 많은 세금 부담을 초래해서는 안 된다는 점에 유의해야 한다.

이러한 국민 연금 제도 모델에서 비기여형 사회연금이 차지하는 부분은 최소한인 경향이 있으며, 기여형 연금 수급 자격을 획득하기 위해 충분한 기간 동안 출연금 (보험금)을 내지 못한 비교적 소수의 인구 집단을 주로 지원한다. 이러한 소수 집단은 대개 이민자, 장기 실업자, 그리고 육아 때문에 장기간 경력이 단절된 여성들이다. 이러한 사회 연금은 출연금 (보험금) 납부를 통해 수급권을 얻은 남성 근로자의 미망인에게 그 미망인이 출연금을 내지 않았다 할지라도 유족 수당을 제공하는 경향이 있다.

비기여형 사회연금은 (독일이나 프랑스의 예처럼) 소득 및 자산에 대한 검증을 실시해 일정 수준의 소득 및 자산을 가진 사람에게는 혜택을 주지 않을 수 있다. 이와 같은 논리로, 연금 수령 여부를 검증하여 국민 연금을 이미 수령하는 사람에게 사회연금 혜택을 주지 않을 수 있다. 국민 보험 가입률이 높은 러시아와 키르기스스탄과 같은 나라에서는 이와 같은 연금 수령 여부 검증이 실행되고 있다. 베트남은 현재 80세 이상을 대상으로 이와 같은 연금 중복 수령 검증을 실시하고 있다.

그러나, 일부 중위 소득 국가의 사회연금 운용의 경험은 사회연금의 혜택을 비공식 부문에 종사하는 근로자에게로 확대하는 것은 어려울 수 있음을 시사하고 있다. 출연금 (보험금)을 납부하여 국민 연금 수급권을 얻는 공식 부문의 근로자들은 비공식 부문의 저소득 근로자나 무급 근로자들에게 “무료” 비기여형 연금 혜택을 제공하는 것에 반대하기 때문이다 (Willmore, 2014).

연금 제도 두 번째 개혁안 (그림 11, 하단 패널)은 소득 재분배와 생애 주기에 걸친 안정적인 소비생활 영위라는 연금의 두 가지 기능을 분리한다. 이 개혁안의 경우, 연금 제도의 기초는 동일한 연금 혜택을 세금으로 조달하는 보편적 (혹은 준보편적) 사회연금이다. 연금 혜택을 가입자의 소득과 연동시키는 것이 아니라, 소득수준에 상관없이 모든 노년층에게 동일한 일정액의 연금 혜택을 제공하는 것이다. 이러한 사회연금 기초 위에, 기여형 연금 프로그램이 제공되어 출연금 (보험금)을 납부한 이들에게 추가 연금 소득을 제공할 수 있다. 기초가 되는 사회연금이 소득 재분배 기능을 수행하기 때문에, 기여형 연금 프로그램은 생애 주기에 걸친 안정적인 소비에 더 명확하게 초점을 맞출 수 있다. 이러한 의미에서 — 첫 번째 개혁안과는 달리 — 두 번째 개혁안에서의 기여형 연금 프로그램은 정부의 보조금 지원없이 자체 재정으로 운영될 것이다. 또한, 비록 두 번째 개혁안에서의 기여형 연금 프로그램이 가입자들 간에 여전히 어느 정도의 소득 재분배를 할 수도 있겠지만, 현행 베트남 국민 연금의 기여형 연금 제도와는 달리, 출연금 (보험금)과 연금 급여가 더 긴밀하게 연동될 것이다.

첫 번째 개혁안과 마찬가지로, 비공식 부문 근로자는 — 소득이 낮거나 높거나 상관없이 — 추가 혜택을 얻기 위해 자발적으로 기여형 연금

프로그램에 가입할 수 있다. 비공식 부문의 근로자들이 이 프로그램에 가입하고 출연금을 납부하게끔 장려하려면, 사회연금의 수준을 적절하게 산정하는 것이 아주 중요하다. 어떤 연구는 — 비록 연구의 최종단계 결과는 아니지만 — 비공식 부문 근로자에게도 사회연금 혜택을 제공하는 것이 오히려 역효과를 낼 수 있다고 주장했다 (Holzmann과 연구진, 2012). 비공식 부문에 종사하는 근로자에게 사회연금으로 기본 소득 보장 혜택을 준다면 비공식 부문 근로자들이 공식 부문으로 이직하려는 유인을 감소시키는 동시에, 공식 부문 근로자들의 세금 부담을 증가시켜 공식 부문 근로자들이 비공식 부문으로 이직하게끔 압박을 가할 수 있기 때문이다.

#### 4. 결론

국민 소득 하위 중위권 국가들이 인구 고령화 상황에 직면하면서 연금 재정을 안정시키고 노후빈곤을 줄이며 세대 간 형평성을 이룰 수 있도록 현행 연금 제도를 개혁해야 할 필요성이 제기되었다. 베트남 국민 연금 제도 역시 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 가고 있기 때문에, 베트남의 현행 기여형과 비기여형 연금제도의 특징, 문제점 그리고 개혁 방향에 대한 논의가 그 어느 때보다 필요하다.

이러한 시대적 연구 수요에 대응하고자, 본 논문은 현재까지 발표된 연구물을 활용하여 베트남의 현행 기여형과 비기여형 연금제도 모두 사회 안전망 체계를 구축하여 노령 인구의 생활 수준 향상에 상당한 역할을 했다는 것을 밝혀냈다. 반면에, 급격한 인구구조 및 사회경제적 변화로 인해 베트남의 현행 기여형과 비기여형 연금제도 운영 메커니즘이 잘 작동하지 않을 수 있음을 보여주었다. 특히, 현행 베트남의 기여형 연금 제도는 재정적 불안정과 세대간 불평등의 문제에 직면하게 될 것이고, 비기여형 (사회)연금 제도는 그 효율성이 떨어지는 문제가 발생하게 될 것이다. 따라서, 본 논문은 기여형 연금 제도와 비기여형 (사회)연금 제도가 상호 보완이 되는 통합 체계 (integrated system)를 설계하여 연금 가입을 확대하고 모든 가입자들의 소득 보장을 성취해야 한다고 제안한다.

## 참고문헌

- Barr, N. and P. Diamond. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford University Press.
- Galian, C. (2014). *Social Protection Assessment for Vietnam. Draft unpublished mimeo*. Hanoi: World Bank.
- General Statistics Office of Vietnam (GSO). (2021a). *The Population and Housing Census 2019: Population Ageing and Older Persons in Viet Nam*. Hanoi: General Statistics Office of Vietnam.
- General Statistics Office of Vietnam (GSO). (2021b). *Viet Nam Population Projection for the Period 2019-2069*. Hanoi: General Statistics Office of Vietnam.
- Giang, T. L., & Pfau W. D. (2007). The Elderly Population in Vietnam during Economic Transformation: An Overview. *Social Issues under Economic Transformation and Integration in Vietnam, 1*, 185-210.
- Long, G. T., & Pfau, W. D. (2009). Ageing, Poverty and the Role of a Social Pension in Vietnam. *Development and Change, 40* (2), 333-360.
- Giang, T. L., & Wesumperuma, D. (2012). Social Pensions for Older Persons in Vietnam: Current Status and Recommendations for Policy Responses. *Social Protection for Older People: Social Pensions in Asia*, 168-186.
- Giang, T. L., Do, T. T., & Phi, M. P. (2021). *Overview of the Social Insurance System in Vietnam*. Hanoi: Oxfam Vietnam.
- Giang, L. T., & Nguyen, C. V. (2017). The Aging Population and Sustainability of the Pension Scheme: Simulations of Policy Options for Vietnam. *Journal of Economics and Development, 19* (3), 40-51.
- Holzmann, R., Palacios, R. J., & Zviniene, A. (2004). *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective* (Vol. 403). Social Protection, Labor Markets, Pensions, Social Assistance, World Bank.

Holzmann, R., Robalino, D. A., & Takayama, N. (Eds.). (2009). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington D.C: World Bank.

International Labour Organization. (2014). *Pension Fund Projections for Vietnam under New Policy Proposals* (Unpublished Manuscript). Hanoi: International Labour Organization.

International Labour Organization. (2021). *Technical Note: Analysis of Draft Decree 136 and exploring options for social pension expansion in Viet Nam*. Hanoi: International Labour Organization.

Institute for Labour Science and Social Affairs., & United Nations Population Fund. (2007). *Assessment on Social Pension for the Elderly Persons in Vietnam*. (Unpublished report). Hanoi: Institute for Labour Science and Social Affairs and United Nations Population Fund.

Kidd, S., Gelders, B., & Tran, A. (2019). *Potential Impacts of Social Pensions in Viet Nam*. Hanoi: International Labour Organization.

Knox-Vydmanov, C. (2012). *Social Protection Floors and Pension Systems: The Role of a 'Citizen's Pension'. Pension Watch - Briefings on social protection in older age, Briefing No.9*. London: HAI.

McClanahan, S., & James, P. (2019). *Assessing the Adequacy of Tax-Financed Social Protection in Viet Nam'*. Hanoi: International Labour Organization.

Mitchell, O. S., & Fields, G. S. *Designing Pension systems for Developing Countries* (No. 95-14). Wharton School Pension Research Council, University of Pennsylvania.

Ministry of Labour, War Invalids, and Social Affairs, Vietnam. (2017). *Proposal to Reform the Current Social Insurance System in Vietnam*. Hanoi: Ministry of Labour, War Invalids, and Social Affairs, Vietnam.

Thompson, L. H. (2001). Operation of Pension Systems: Public or Private?, Chapter 6 in Ortiz (comp.), *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila,



*Banco Asiático de Desarrollo.*

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Population Prospects: The 2019 Revision. Volume I – Comprehensive Tables*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2007). *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

United Nations Population Fund., & Help Age International. (2012). *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*. London: HelpAge International.

United Nations Population Fund., & Help Age International. (2016). *Work, Family and Social Protection: Old Age Income Security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam*. London: HelpAge International.

United Nations Population Fund., & International Labour Organization.. (2014). *Expansion of Pension Coverage to Informal Workers in Vietnam: International Experiences and Policy Options*. Hanoi: United Nations Population Fund and International Labour Organization.

Vietnam Women' s Union. (2012). *Vietnam Aging Survey 2011: Key findings*. Hanoi: Women' s Publishing House.

Willmore, L. (2014). Towards Universal Pension Coverage in Mexico. *Pension Watch Briefing*, (13).

World Bank. (1994). *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect and Promote Growth*. Hanoi: World Bank.

World Bank. (2007). *Vietnam Development Report 2008: Social Protection*. Hanoi: World Bank.

World Bank. (2021). *World Bank Country and Lending Groups. 2020*. Hanoi: World Bank.

# 태국의 연금 체계: 현황, 정책 개발 및 향후 과제

## 위라워트 수완라다

### 1. 서론

인구 고령화는 태국 사회에서 심각한 문제이다. 태국 등록관리국 (Bureau of Registration Administration)에 따르면 2021년 10월 말 기준으로 태국의 노령인구 (60세 이상 인구)는 1,202만 명으로 전체 인구의 약 18.2%에 해당한다. 국가경제사회개발위원회 (National Economic and Social Development Council)가 실시한 인구추계에 따르면 2022년에는 태국 내 노령인구 비율이 20%를 넘어 2030년이 되기 전에 25%로 증가할 전망이다. 이러한 추세에 따라 태국은 곧 초고령 사회에 진입할 것으로 보인다. 지난 40년 동안 태국은 출산율 감소와 기대수명 증가로 인해 인구가 급속하게 고령화되는 사회적 상황에 지속적으로 직면해 왔다. 1980년 이후, 태국의 노령인구 수와 비율은 지속해서 증가해왔다. 통계청 (National Statistical Office)이 실시한 인구주택총조사 (National Population and Housing Census)에 따르면 1970년부터 노령인구의 비중은 1970년 4.9%에서 1980년 5.5%, 1990년 7.4%, 2000년 9.5%, 그리고 2010년 13.2%로 증가했다. 또한 국가경제사회개발위원회의 인구 예측에 따르면 2030년에는 25.9%, 2040년에는 32.1%로 노령 인구의 비율이 계속 증가할 것으로 보인다. 노령인구 비중의 증가와 함께 생산가능 연령인구 (15-59세)와 아동인구 (0-14세)의 수와 비중이 낮아지고 있다. 결과적으로 노령 인구와 생산가능 연령인구 사이에 연령 구조적 불균형이 존재한다. 즉, 노령 인구 1인당 생산가능 연령인구가 2020년 3.59명에서 2030년 2.34명, 2040년 1.78명으로 줄어들 것으로 예상된다.

급속한 인구통계학적 변화는 특히 “아이를 적게 낳고 오래 산다 (having fewer children and living longer)”라는 세태 속에서 고령화 사회의 노인 복지 문제에 대한 우려를 불러일으켰다. 특히 노후 소득 보장은 태국 사회의 모두가 우려하는 이슈들 중 하나이다. 통계청은 태국 노인 설문조사를 통해 태국 노인의 소득원이 노동 소득 (earnings), 저축 및 이자 소득 (income from savings and interest), 연금 (pensions), 노령 수당 (old-age allowances),

가족 및 친척의 지원 (support from family and relatives)이라고 밝혔다 (Pothisiri 와 Teerawichitchainan, 2019). 이 설문조사의 이전 결과에서도 상당수의 노령인구가 생활을 위해 여전히 일을 해야 하는 것으로 나타났다. 2017년 태국 노인 설문조사에 따르면 노령인구의 38%가 설문조사 시점 기준 과거 12개월 이내의 기간 동안에 노동을 한 것으로 나타났다. 1994년부터 2017년까지 6차례에 걸쳐 실시된 태국 노인 설문조사를 분석한 결과 노델 (Knodel) 외 연구진 (2019)은 노후 소득을 위해서 일을 하는 노인이 비교적 흔하여 노령인구의 약 40%에 달하는 것을 확인했다. 동시에, 노령인구의 거의 80%가 자녀들로부터 약간의 재정적 지원을 받는 것으로 나타났으며, 이 80%의 비율은 과거 25년간 상당히 안정적으로 유지되어 왔다. 그럼에도 불구하고 노후 소득 보장이 여전히 부족한 노인들이 있다. 같은 2017년 태국 노인 설문조사에 따르면 태국 노령인구의 19.9%에서 정부가 제공하는 노령수당이 주요 소득원인 것으로 나타났다. 노령수당은 대략 월 600~1,000 바트 THB (약 20~33 미국 달러)의 현금을 정부가 수급자 사망 전까지 지급하는 일종의 사회연금으로 볼 수 있다. 이 공적 부조 금액의 수준은 빈곤선에 비해 상당히 낮다. 이 설문조사 결과는 태국 노령 인구의 최소 5분의 1이 다른 소득원이 없거나 있어도 많지 않다는 사실을 반영한다. 태국의 국가경제사회개발위원회가 공식적으로 발표한 2019년 빈곤 및 불평등 보고서 (Poverty and Inequity Report 2019)에서는 60세 이상 노령인구의 7.2%가 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 반면, 국가 전체 인구의 빈곤율은 6.2%라고 밝혔다. 이는 여전히 불안정한 노후 소득으로 취약하거나 열악한 환경에서 살고 있는 노인들이 많다는 것을 의미한다.

이론적으로 연금은 정부가 노령인구의 노후 소득을 보장하고, 노령 빈곤을 줄이며, 인류의 장수에 따른 상황에 대처하고, 평생에 걸쳐 안정적인 소비 수준을 유지하기 위해 중요한 제도이다. 인구 고령화에 대처하고 노후 소득 보장을 강화하기 위해 태국 정부는 기존의 연금 제도를 점진적으로 개혁하고 특히 2009년부터 새로운 연금 제도와 연금 관리 체계를 도입해오고 있다. 2009년 노령수당 개혁은 태국의 공적 연금의 지형을 크게 바꿔 놓은 연금 제도 개혁 중 하나였다.

노령수당은 특정 취약계층을 위한 다양한 공적 부조 제도 중 하나로서 1993년 도입되었고 수급 자격을 소득이나 재산의 검증을 통해서 검정하는 제도이기 때문에 빈곤 노인만 받을 수 있었다. 이후 노령수당 수급 자격, 수급자 선정 주체, 노령수당 수준, 지급방법 등에 대한 규칙과 규정이 여러

차례 변경됐다. 이러한 일련의 변경을 거쳐 2009년 좀 더 보편적인 제도로 전환되었다. 공무원 연금 수급자, 정부로부터 월급을 받는 노인과 공공 복지 시설에 거주하는 노인을 제외하면 태국의 모든 노인은 등록을 하면 노령수당을 받을 수 있게 되었다. 이에 따라 노령수당은 일부 소외계층 노인에게 대한 사회적 지원에서 모든 노인의 사회적 보호로 그 기능이 바뀌었다. 이 커다란 정책 변화로 비기여형 사회연금 제도의 혜택 적용 범위가 노령 인구의 90%보다 넓어지면서 극적으로 증가했다. 2017년 태국 노인 설문조사에 따르면 노령인구의 85.5%가 노령수당을 받고 있는 반면 오직 6.8%만이 연금을 받는 것으로 나타났다. 비공식 부문 근로자, 농민, 자영업자, 주부 등의 집단에게는 제공되는 의무적 연금 제도가 없었기 때문에 이들은 노령수당에 대한 정책적인 보편화로부터 혜택을 받았다. 이렇듯 노령수당이 거의 모든 노령 인구에게 지급되면서 태국 인구의 기초연금 보호의 보편성이 실현되었다고 해도 과언이 아니다 (Suwanrada, 2017).

2009년 노령수당의 보편화 외에도 태국 연금 체계 전반에 새로운 연금 프로그램들의 도입이 잇따르고 있다. 2011년에는 국민저축기금 (National Saving Fund)이라는 새로운 연금 프로그램이 도입되어 태국의 공적 연금 체계에 극적인 변화를 일으켰다. 국민저축기금은 비공식 부문에 종사하는 근로자들에게 제공되는 자발적 기여형 연금 프로그램으로 이들이 노후에 더 많은 연금 혜택을 받을 수 있도록 한다. 국민저축기금 프로그램에 가입하지 않은 비공식 부문 종사 근로자는 비기여형 노령수당만 받을 수 있다. 하지만 안타깝게도 이 프로그램은 2016년에서야 공식적으로 운영되어 가입자를 받기 시작했다. 농민, 자영업자, 주부 같이 공식적 고용인구로는 잡히지 않는 이들은 기초연금으로서 노령수당을 받을 수 있으며, 은퇴 전에 국민저축기금에 가입하여 출연금 (보험료)을 납부하면 이 납부금에 따라 추가적인 연금을 받을 수 있다.

동시에 태국 노동부 사회보장실 (Social Security Office, Ministry of Labor)은 비공식 부문의 근로자들에게 자발적 가입을 원칙으로 하는 3가지 사회보험을 추가적 대안으로 제공하기 시작했는데, 이 중 2가지는 노후 소득 보장을 제공한다. 이 추가적인 프로그램의 가입 대상은 관련법 제 40조에 기초하여 정해지기 때문에 이들 프로그램을 제 40조 가입자를 위한 자발적 사회보험이라고 부른다. 그러나 이들 프로그램은 연금을 제공하는 것이 아니라 60세 이후 일시금만 제공하는 제도이다. 이러한 공적 연금 프로그램들 사이의 경쟁은

연금 체제 전체를 관리하고 조정할 단일 권한의 부재로 인해 발생하는 정책 조정 실패를 반영한다. 또한 생산가능연령인구의 노후 소득 보장에 대한 대비라는 관점에서 현 연금 체제를 살펴보면 심각하게 우려되는 점들이 있다. 자발적 가입을 기반으로 하는 공적 기여형 연금에 가입한 비공식 부문 근로자들의 비율이 애초의 예상에 미치지 못하고 있다. 비공식 부문의 근로자들이 그들의 노후 소득을 준비하도록 독려하기 위해 정부가 막대한 노력을 기울였지만, 여전히 그들의 상당 수가 기여형 연금에 가입하지 않고 있다. 가입하지 않은 그들은 60세 이후에는 노령수당만 받을 수 있고 정부가 제공하는 자발적 기여형 연금제도로부터는 어떠한 추가적인 연금 혜택도 받지 못한다.

2009년의 노령수당 개혁과 비공식 부문의 근로자들에게 혜택을 줄 수 있는 연금 제도 도입을 위한 노력 외에도 새로운 연금 관리 기제의 도입에 대한 두 가지 변화를 추가로 언급할 가치가 있다. 첫째, 정부는 특히 고용주로부터 연금 출연금 충당금 (provident fund)을 아직도 지급받지 못한 근로자들의 소득 대체율이 낮아질 수 있다는 점을 우려하고 있다. 정부는 고용주의 출연금 충당금 납부를 의무화하겠다는 입장이다. 둘째, 현재 연금 체제 전반에 대한 정책조정 실패, 미래 연금 제도와 관리 방식에 대한 청사진 부재에 대한 우려가 크다. 이에 태국 내각은 2021년 3월 재정부 (Ministry of Finance)가 발의한 연금 관련 법안 2건을 원칙적으로 승인하였다. 현재 이 법안들은 상세한 심의를 위해 사법위원회실 (Office of the Juridical Council)에 제출된 상태이다. 승인된 두 법안 중 첫째 법안은 연금 기금에 관한 것이고, 둘째 법안은 연금 정책을 조율하는 위원회에 관한 것이다.

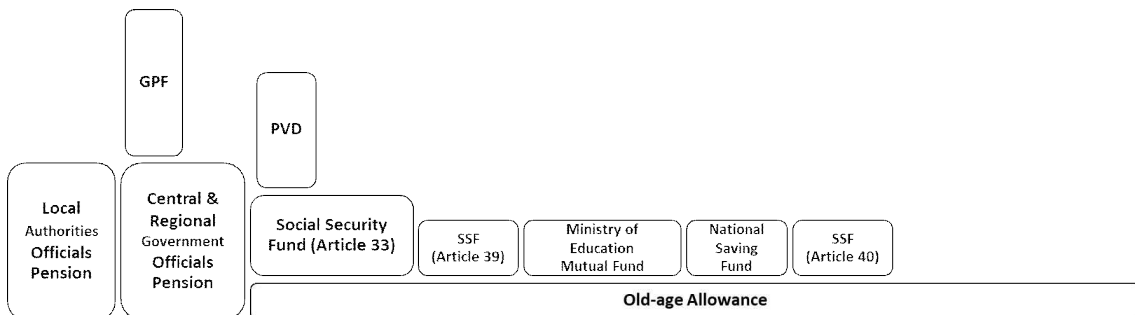
본 논문의 첫째 목표는 특히 2009년 노령수당이 보편화된 이후의 태국의 연금 정책 변화 및 개혁 상황을 역사적 및 체계적으로 검토하는 것이다. 둘째 목표는 태국의 연금 정책의 변화와 개혁이 사회적 우려를 해소하고 인구 고령화와 사회 양극화에 대응하여 공평한 사회를 보장할 수 있는지 분석하는 것이다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. 첫 번째 절은 서론이고 두 번째 절은 현재 태국의 연금 제도에 대한 체계적인 설명이다. 세 번째 절은 노령수당이 보편화되기 전인 2009년 태국의 공적 연금 제도의 전반적인 모습과 2009년 이후 현재까지 연금 정책의 변화에 초점을 맞추고 있다. 마지막 절은 결론이다. 2009년 연금 정책 개혁 이후 이러한 개혁이 사회적 우려를 해소하고 인구 고령화와 사회적 양극화에 대응하여 공평한 사회를

보장할 수 있는지 논의될 것이다. 태국의 연금 정책이 나아가야 할 방향을 제시하고 태국 사회가 연금 개혁안을 고려하는 과정에서 경제적 가치와 사회적 가치에 얼마나 상대적인 중점을 두고 있는가를 따지기 위해, 현재 진행되고 있는 연금에 대한 논쟁의 일부 역시 다뤄질 것이다.

## 2. 태국의 연금 체계

태국의 연금 체계는 국가적으로 통일되게 운용되는 단일 제도가 아니다. 태국의 연금 체계는 다른 부처 또는 다른 정부 기관에 의해 다른 시점에 설립되어 운영, 관리되는 많은 단편적인 프로그램으로 구성되어 있다. 각 연금 프로그램마다 각기 다른 인구 집단을 대상으로 하며, 각기 다른 자금 조달 방법을 채택하고 각기 다른 연금 혜택을 제공하고 있다. 수완라다(2017)는 태국의 현 연금 체계가 다음과 같은 네 가지 주요 특징을 가지고 있다고 했다. 첫째, 연금 체계는 직업 기반의 연금 제도와 노령수당 제도로 구성된다. 둘째, 연금 체계의 보편적 보호는 노령수당 제도에 의해 이루어진다. 공무원 연금 수급자, 근무 중인 60세 이상의 공무원 또는 공공 복지시설에 거주하는 노인 등 정부로부터 이미 상당한 혜택을 누리고 있는 노인만 노령수당 수급대상에서 제외된다. 셋째, 개인 연금으로는 기여형과 비기여형 연금이 있는데, 기여형 연금으로는 확정급여형 (defined benefits) 혹은 비확정급여형 (defined contributions) 연금이 있다. 넷째, 현재로서는 모든 개별 연금 프로그램을 규제, 감시, 관리할 수 있는 권위를 가진 단일 기관이 없다.

그림 1. 태국 연금 체계 종합도



각주: 저자가 현행 공적 연금 프로그램들에 근거하여 편찬

태국의 주요 연금 프로그램들과 그들의 주요 특징 (설립 연도, 대상 집단,

자금 조달 방법, 연금 혜택, 담당 부처 및 정부 기관)이 표 1에 설명되어 있다. 다양한 연금 프로그램이 공존하며, 한 사람이 동시에 여러 연금 프로그램에 가입하고 혜택을 누릴 수 있다는 점을 감안하면 현재 태국의 연금 체제는 다중적 체계라고 볼 수 있다. 국가 공무원은 공무원연금기금 (Government Pension Fund) 가입자가 아니면 세금으로 조달되는 통상적인 공무원연금의 혜택을 누리고, 가입자라면 세금으로 조달되는 일부 조정된 공무원연금과 공무원연금기금에 누적된 저축과 금융 수익으로부터 조달된 연금을 받는다. 지방정부 공무원은 공무원연금기금에 가입하지 않은 국가 공무원이 누리는 혜택에 준하는 공무원연금을 받는다. 사회보장기금 (Social Security Fund)에 가입하는 것이 의무인 공식적 부문에 종사하는 근로자들은 노령수당도 받고 사회보장기금으로부터 노후에 연금도 받는다. 만약 그들의 고용주가 충당금을 사회보장기금에 납부한다면, 그들은 충당금에서 발생한 저축과 금융 수익으로부터 추가적인 연금 혜택을 받을 것이다. 이외에 나머지 인구 집단은 국민저축기금이나 사회보장기금 관련 법령 제 40조에 근거하여 가입하지 않으면 노령수당밖에 받을 수 없다. 태국 연금 체계의 전체적인 구조는 그림 1과 같이 시각화할 수 있다.

표 1. 태국의 주요 공적 연금 제도

| 연금 프로그램  | 설립 연도 | 대상 집단   | 자금 조달 방법과 연금 급여 혜택    | 담당 정부 기관                               |
|--|-------|---|-----------------------|--|
| 노령 수당 (Old Age Allowance System)                       | 1993  | 60세 이상, 공무원연금 수령자, 재직 중인 공무원, 공공복지기관 거주 노인 제외                                       | 비기여형 재원 조달, 확정급 여형 연금 | 전국 노인 위원회, 지방행정진흥청, 내무부, 방콕 행정부, 파타야 시 |
| 공무원 연금 (Government Officials Pension)                  | 1951  | 공무원   | 비기여형 재원 조달, 확정급 여형 연금 | 감사원, 재정부                               |
| 공무원연금기금 (Government Pension Fund)                      | 1996  | 공무원<br>각주: 1996년 이후부터는 공무원연금기금 가입자는 여전히 공무원연금도 받겠지만 연금 급여 산정 방식은 공무원연금만 받는 경우와 다르다. | 기여형 재원 조달, 비확정급 여형 연금 | 공무원연금기금, 재정부                           |
| 지방정부공무원연금 기금 (Local Government Officials Pension Fund) | 1957  | 성급, 현급, 구급 행정 기관에서 일하는 지방 정부공무원   | 비기여형 재원 조달, 확정급 여형 연금 | 지방행정진흥청, 내무부                           |
| 사회보장기금 (Social Security Fund)                          | 1990  | 최소 1인 이상 근로자가 일하는 사업장의 피고용인 (제33조)  | 기여형 재원 조달, 확정급 여형 연금  | 노동부 사회보장실                              |

|                                       |      |   |                                   |             |
|---------------------------------------|------|---|-----------------------------------|-------------|
|                                       |      | 제33조에 근거한 가입자는 아니지만 사회보장기금에 가입할 의지가 있는 자 (제39조)   | 기여형<br>조달, 여형<br>재원<br>확정<br>연금   |             |
|                                       |      | 비공식 부문에 종사하는 생산 가능 연령 인구의 자발적 가입 (제40조, 선택안 2, 3) | 기여형<br>조달, 지급<br>재원<br>일시불        |             |
| 충당금<br>(Provident Fund)               | 1987 | 고용주가 충당금 기금을 적립한 사업장의 피고용인                        | 기여형<br>조달, 급여형<br>재원<br>비확정<br>연금 | 증권거래위원회     |
| 사학기금<br>(Private Schools Mutual Fund) | 2007 | 사립학교 교사와 행정직원                                     | 기여형<br>조달, 급여형<br>재원<br>비확정<br>연금 | 교육부         |
| 국민저축연금<br>(National Saving Fund)      | 2011 | 다른 공적 연금 프로그램에 가입되지 않은 생산 가능 연령 인구 (15-60세)       | 기여형<br>조달, 급여형<br>재원<br>비확정<br>연금 | 국민저축기금, 교육부 |

각주: 수완라다 (2017)의 표 12.3을 기반으로 저자에 의해 일부 수정됨

지금부터는 현행 연금의 가입자 범위와 연금 급여 혜택의 적정성 측면에서 태국의 현행 연금 제도를 노령인구와 생산 가능 연령 인구의 관점에서 탐구하겠다.

원칙적으로 현재의 연금 제도의 범위는 노령 인구를 모두 포괄한다. 공무원 혹은 지방 공무원 연금 수급자가 아니거나 공무원으로 재직하지 않거나 혹은 공공복지 시설에서 거주하지 않는 노인의 경우 60세 이상이기만 하면 노령수당을 받을 수 있어서 노후 소득 보호에 대한 보편성이 존재한다. 노령수당 제도 자체가 완전히 보편적이지는 않지만 노후 소득 보장 측면에서 낙오자가 발생하지 않도록 보장할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2017년 태국 노인 설문조사에 따르면 노령수당 수급자가 전체 노령 인구의 85.5%를 차지한다. 연금 수급자 (공무원 연금 및 노동부 사회보장실에서 지급하는 노령 급여 포함)는 전체 노령 인구의 6.8%에 해당한다. 따라서 태국 노인의 약 92%가 현재 비기여형 확정급여제도의 혜택을 받고 있다고 해도 과언이 아니다.

그러나 비기여형 확정급여 연금제도의 화폐가치 측면에서 노령수당 제도는 앞으로 어려움에 직면할 것이다. 2009년 도입 이후 수급자 연령에 따라 노령수당의 액수는 매월 600~1000바트로 고정되어 있고 물가 지수에 연동되지 않아서 자동적으로 조정되지 않는다. 반면 공무원 연금은 연령에 따라 일정 액수에 고정되는 것이 아니라 가입자의 퇴직 전 월급에 연동되어



산정된다. 공무원연금기금에 가입하지 않기로 한 공무원과 지방정부 공무원의 경우 퇴직 한 달 전 월급과 총 재직 기간을 기초로 연금 급여 금액이 결정된다. 공무원연금기금에 가입해 있는 공무원의 경우 퇴직 전 60개월 평균 월급을 기초로 연금 급여 금액이 산정된다.

원칙적으로 여러 연금 프로그램이 생산 가능 연령 인구 집단의 이익을 위해 설립되었다. 생산 가능 연령 인구는 공무원, 사기업에 종사하는 근로자, 비공식 부문 근로자가 대부분을 차지하는 기타 근로자들로 분류되어 다른 연금 프로그램이 이들에게 제공된다. 생산 가능 연령에 있는 사람이 연금 프로그램의 혜택을 받을 수 있는지의 여부는 그 사람의 취업 상태, 직종, 그리고 연금 프로그램에 자발적으로 가입하려는 의지에 달려 있다. 법률상 1996년 이후 근무를 시작한 공무원은 공무원연금기금 가입이 의무이고, 종업원 1명 이상의 사업장에서 일하는 근로자는 사회보장기금 (제33조)에 의무적으로 가입해야 한다. 사립학교 교사와 행정직원은 사학기금에 가입할 의무가 있다. 나머지 생산 가능 연령 인구의 경우, 자발적으로 국민저축기금이나 사회보장기금 (제 40조의 근거) 연금 프로그램에 가입 신청을 할 수 있다. 현재 이 두 연금 프로그램의 가입자는 전체 생산 가능 인구의 약 38%를 차지한다. 즉, 이들 두 연금 프로그램같이 출연금을 내야하는 연금 프로그램은 가입률이 그리 높지 않다. 그 결과, 노후 소득 보장을 위하여 태국 정부가 많은 연금 프로그램을 도입했지만 노인 빈곤 문제는 앞으로도 해결되지 않은 채로 남아 있을 것이다. 특히 자발적 가입을 기반으로 하는 사회 안전망에 속하지 않고 낙오된 취약계층이 노년기에는 빈곤 문제를 겪게 될 것이다.

연금 액수의 적정성 문제는 현재와 미래의 관점에서 태국 연금 제도의 큰 과제로 남아 있다. 근무 상태나 직업, 자발적 연금 프로그램에 가입하려는 의지에 따라 한 명의 근로자가 둘 이상의 연금 프로그램에 동시에 가입할 수 있다. 예를 들어 사기업 근로자는 관련 법안 제 33조에 근거하여 사회보장기금에 가입하여 연금 혜택을 누리는 동시에 고용주가 이 근로자가 근무하는 동안 연금 프로그램에 납부한 총당금에서 발생하는 연금 혜택도 받을 수 있다. 또한, 이 근로자가 60세가 되면 노령수당 혜택 역시 받을 수 있다. 1996년 이후 공무원연금기금에 가입한 공무원은 공무원연금의 혜택을 누릴 뿐만 아니라 본인과 정부가 고용주로서 출연한 총당금 혜택을 추가로 받게 된다. 비공식 부문의 근로자 (자영업자, 농업인, 택시기사, 노점상, 주부 등)는 60세 이후 노령수당을 받을 수 있으며, 여기에 더해

국민저축기금으로부터 연금 혜택을 받을 수 있다. 물론, 이들 비공식 부문 근로자들은 국민저축기금에 가입하는 대신 사회보장기금에 (관련 법령 제 40조 근거) 자발적으로 가입할 수 있다.

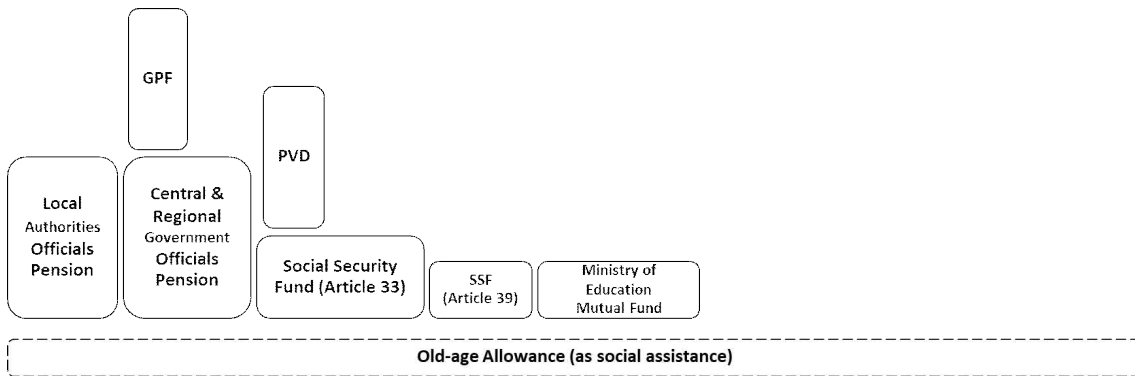
태국의 전체적인 연금 체계가 모든 노령 인구를 지원하는 보편성을 달성하고 있다고 할 수 있지만, 여전히 연금 액수의 적정성은 달성하지 못한 과제로 남아 있다. 노령수당만 받는 노인의 경우 월 600~1,000 바트의 소득을 얻게 되는데, 이 액수는 어떤 지수에도 연동되지 않아서 시간이 지남에 따라 그 실질가치가 떨어지게 된다. 국가경제사회개발위원회가 산출한 공식 빈곤선인 2,710 바트 (매월, 인당)와 비교해 본다면 노령수당만으로는 빈곤을 면할 수 없기 때문에 현 연금 체계의 사회 안전망 제공은 상대적으로 빈약한 편이라고 할 수 있다. 부족한 노령수당을 보충하기 위해 사회보장기금에 (관련 법령 제 33조 근거) 가입할 수는 있지만, 실제로 노후에 연금을 받기 위해서는 가입 후 연금 수령가능 연령 55세 이전까지 최소 180개월 이상 반드시 출연금을 납부해야만 한다. 사회보장기금의 노후 월 연금 급여액 계산 공식은  $(20\% + \text{추가 } \%) \times (\text{평균 월급}; \text{은퇴 전 60개월 평균, 기준으로 적용되는 평균 월급의 상한선은 15,000 바트})$ 이다. 공식 속 계수의 추가 %는 가입 후 180개월의 출연금 납부 이후의 12개월마다 최고 1.5%씩 증가할 것이다. 예를 들어, 출연금 (보험료)을 30년 (360개월) 동안 납부했다면, 적용 가능한 계수는 최대 (첫 180개월 동안 20% + 나머지 180개월 동안 추가 22.5%) 42.5%가 될 것이고, 상한선 기준 월급여액을 적용하면 월 연금 급여 액수는 최대  $42.5\% \times 15,000 = 6,375$  바트가 될 것이다. 사회보장기금으로부터 받을 수 있는 이 연금 금액은 확실히 현재의 빈곤선보다 높다. 그럼에도 불구하고, 은퇴 전 월급이 15,000 바트보다 낮거나 가입 기간이 30년보다 짧은 경우, 실제로 받는 연금 수령액은 공식에 따라 이보다 더 낮을 것이다. 게다가, 사회보장기금의 연금 수급자는 월 수령 연금 금액이 연금 수령 시작 시점에서 확정되어 죽기 전까지 변함없이 유지되고 물가 지수에 연동되어 자동으로 조정되지 않는다. 따라서 물가가 오름에 따라 연금의 실질 가치가 떨어질 것이고 실질적인 연금 혜택은 그리 높지 않을 것이다. 한편, 현행 규정에 따라 사회보장기금 연금 수급자는 노령수당과 연금 둘 다 동시에 받을 수 있다는 점을 유의해야 한다. 반면 공무원연금 급여액 계산 공식을 사회보장기금 공식과 비교해보면 인구 내 다른 동일 연령대 집단 내에서도 소득대체를 측면에서 큰 차이가 있음을 발견할 수 있다. 공무원연금기금에 가입하지 않은 공무원의 경우 월 연금 급여액 계산 공식은  $(\text{해당 근속연수}/50\text{년}) \times (\text{은퇴 전$

월급)이다. 공무원연금기금에 가입하고 별도의 기여형 연금 (비확정급여형 연금)이 있는 공무원의 경우,  $70\% \times$  (퇴직 60개월 전 평균 월급)의 공식으로 월 연금 급여액이 결정된다. 따라서 연금 급여액 수준의 적정성뿐만 아니라 생산 가능 인구 내에서의 근로 지위나 직종 간의 불평등 측면에서도 심각한 문제가 있다고 할 수 있다.

### 3. 2009년 이후 태국 연금 체계의 변화와 그 함의

본 절에서는 2009년 이후부터 지금까지 변화된 태국의 연금 정책에 대해 설명하고 분석하고자 한다. 과연 이 연금정책의 변화와 개혁이 사회적 우려를 해소하고 인구 고령화와 사회 양극화에 대응하여 보다 공평한 사회를 보장할 수 있는가? 2009년 이후 일련의 정책 개혁과 새로운 연금 프로그램의 도입으로 태국 연금 체계의 전체적인 구도가 바뀌었다. 이러한 2009년 이후의 정책 변화를 탐색하고 평가하기에 앞서 2009년 이전 태국 연금 체계에 대한 설명이 선행되어야 한다.

그림 2. 2009년 이전의 태국 연금 체계 종합도



각주: 저자가 2009년 이전 공적 연금 프로그램들을 반영하여 종합

2009년 이전 태국의 연금 제도는 직장에 기반한 연금 제도와 노령수당 제도로 구성되었다. 노령수당 제도는 1993년 내무부 행정지원청 (Department of Public Assistance, Ministry of Interior) 담당 하에 시작되었다. 이 제도의 목적은 일을 할 수 없거나 간병인 없이 버려져 필요한 생활비를 감당할 적절한 소득이 없는 60세 이상의 소외계층 노인에게 재정적 지원을 제공하는 것이었다. 당시 태국에는 노인 보호나 노후 소득 보장의 보편성이 없었다. Knodel 외 연구진 (2019)은 2002년 태국 노인 설문조사에 따라 연금

또는 노령수당을 받는 태국 노인의 비율이 전체 노령 인구의 각각 4.3% (연금수령인구 비율)와 3.0% (노령수당수령인구 비율)에 불과하다고 밝혔다. 2007년 같은 설문조사에서는 이 비율이 전체 노령 인구 중 5.4% (연금수령인구 비율)와 24.4% (노령수당수령인구 비율)로 증가했다. 하지만, 같은 기간 태국은 여전히 비공식 부문에서 종사하는 근로자들을 포괄하는 구체적인 연금 프로그램이 없었다. 2009년 이전 태국의 전반적인 연금 체계가 그림 2에 묘사되어 있다. 그러나, 2009년 이후 일련의 연금 정책 개혁, 새로운 연금 프로그램의 도입, 연금 제도를 바꾸려는 일부 노력은 태국 연금 체계의 지형을 극적으로 바꾸었다.

#### 4. 노령수당 제도 (OLD-AGE ALLOWANCE SYSTEM): 특정 목적 대상 중심에서 보편적 혜택 중심으로

태국의 노령수당 제도는 1993년 소외된 노인을 지원하기 위해서 세금으로 조달되는 공적부조의 일환으로 시작되었다. 이 제도가 시작된 이래로 수급 자격, 수급 대상 선정 방법 및 혜택 수준과 관련하여 많은 변화를 겪어왔다 (Suwanrada, 2013). 2009년 아비시트 베이자히바 (Abhisit Vejjajiva) 총리 정권하에서 노령수당 제도는 보다 보편적으로 바뀌었다. 노령수당 수급 대상이 60세 이상의 노인 대부분으로 확대되었다. 공무원연금 혹은 공무원 월급을 받거나 공공복지 시설에 거주하지 않는 60세 이상 노인이라면 누구나 노령수당을 받을 수 있게 되었다. 이러한 보편화에 따라 노령인구 중 노령수당 수급자 비율이 2007년 21.4%에서 2011년에는 81.4%로 증가했다 (Knodel 외 연구진, 2019). 2012년 인럭 친나왓 (Yinluck Shinawatra) 내각은 노령수당 액수를 1인당 매월 500 바트 단일금액에서 수급자 연령에 따라 금액에 차등을 두도록 변경하는 것을 승인했다. 월 평균 노령수당 지급액은 60~69세는 월 600 바트, 70~79세는 월 700 바트, 80~89세는 월 800 바트, 90세 이상은 월 1,000 바트이고, 이러한 연령별 차등 수급액은 현재까지 유지되고 있다. 다만 프라윗찬오차 (Prayut Chan-ocha) 총리가 도움이 필요한 노인에게 더 집중하려는 노력을 기울이면서 노령수당 제공의 “보편주의 (Universalism)” 라는 철학적 가치가 조금 희석되었다. Suwanrada와 Sukontamarn (2021)은 2017년에 실시된 두 가지 조치를 통해 이러한 가치 희석이 현실화되었다고 지적했다. 그 중 첫 번째 조치로 저소득층 노인에게 추가수당을 지급하도록 노인법을 개정할 것을 들 수 있다. 추가 수당을 위한

재원은 술과 담배에 부과된 소비세로부터 조달된다. 이 노인법 개정안에 근거하여 저소득자로 분류된 노인은 국민소득수준에 따라 매월 50~100 바트를 노령수당에 보충하여 받는다. 두 번째 조치는 경제적으로 부유한 노인이 노령수당을 기부해 어려운 노인을 돕도록 유도하는 정부의 노력이다. 노령수당 수령을 포기한 노인에게는 훈장이 수여되며, 포기한 노령수당 금액의 최대 10%까지 과세 소득에서 공제될 수 있다. 모든 태국 노인에게 노후 소득을 보장한다는 이른바 “보호의 보편성 (universality of protection)” 원칙 아래 노령수당 제도의 특정 대상 중심에서 보다 보편적인 제도로의 전환은 이론적으로는 공무원연금과 노령수당이라는 두 가지 비기여형 연금제도에 의해 달성되었다. 2019 회계연도 노령수당 수급자는 909만 3,916명으로, 2019년 말 60세 이상 인구는 1,113만 6,059명으로 집계됐다. 즉, 현행 노령수당 제도는 약 81.6%의 태국 노인을 수급대상으로 포함한다.

## 5. 국민저축기금 (National Saving Fund): 기여형 연금 제도를 비공식 부문 근로자들에게로 확대

2011년, 국민저축기금법 (National Saving Fund Act)이 제정되었는데, 이 법은 궁극적으로 공적 기여형 연금 제도의 가입자 범위를 공식적인 사업장에 고용되지는 못했지만 비공식 부문에 종사 및 근로하는 서민층에게로 확대하는 것을 목적으로 한다. 그러나 국민저축기금의 실제 출범과 가입자 모집은 4년이 더 지연되었다. 국민저축기금 제도는 공무원연금 또는 사회보장기금 같은 공적 연금 제도에 가입되지 않은 15~59세 생산가능인구를 대상으로 하는 자발적인 기여형 연금 제도로 설계됐다. 참고로, 사회보장기금은 관련 법안 제 33조와 제 39조가 지정한 대상에 대해서는 의무적인 연금 프로그램이지만, 이 대상에 해당하지 않는 경우 제 40조 선택안 2와 3에 근거하여 사회보장기금에 자발적으로 가입할 수 있는 연금 프로그램이다. 국민저축기금 연금 프로그램 가입자는 가입 후 개설한 자신의 연금 자산 계정에 매월 50 바트 (1.66 미국 달러) 혹은 100 바트 (3.33 미국 달러)의 출연금 (보험료)을 납부해야 한다. 이에 덧붙여 가입자의 연령에 따라서 정부가 출연금을 같이 납부해 주기도 한다. 만약 가입자의 연령이 30세 미만인 경우 출연금 (보험료)의 50%를 함께 납부해 주고, 30~50세인 경우 80%, 50세 이상일 경우 100%를 정부가 같이 지불해

국민저축기금에 납부되는 가입자 명의의 출연금 (보험료)의 실제 액수를 늘려준다.

국민저축기금은 일정하게 보장된 높은 수익률을 달성하기 위해 가입자들의 개인 연금 계좌를 성실히 투자 관리할 의무가 있다. 가입자의 개인 연금 자산 계정에 적립된 금액 (출연금과 출연금 투자 수익률의 합)은 가입자가 60세가 되면 가입자 사망 시까지 균등 지급하는 것을 원칙으로 월 연금 급여액이 산정된다. 이와 더불어 가입자가 기본 출연금 (보험료)보다 많이 납부하면 이에 비례하여 월 연금 급여액을 높일 수 있는 기회를 제공하고 있다. 하지만 이러한 추가 출금은 매월 1,100 바트 (36.66 미국 달러)를 초과해서는 안 된다. 기본 출연금 (보험료) 납부와는 달리 정부는 이러한 추가 출연금에 대해서는 공동 납부를 해 주지는 않는다. 안타깝게도 국민저축기금의 가입률은 만족스럽지 못했다. 2021년 8월 현재 가입자 수는 겨우 240만 명으로 비공식 부문 근로자 인구 수의 약 10%에 불과하다.

## 6. 사회보장기금 제 40조 (SOCIAL SECURITY FUND SECTION 40): 비공식 부문 근로자들을 위한 대안

국민저축기금이 가입자를 더 모으지 못하는 이유 중 하나는 2011년에 시작한 또 다른 공적 연금 프로그램인 사회보장기금과 경쟁하고 있기 때문이다. 2011년 태국 노동부 산하 사회보장실 (Social Security Office)은 비공식 부문의 근로자들을 대상으로 자발적 가입을 기반으로 하는 세 가지 사회보험을 새롭게 출시하고 홍보하였다. 이들을 속칭 사회보장기금 제 40조 선택안 1, 선택안 2 및 선택안 3이라고 한다. 이 세 가지 자발적 사회보험의 가입자격은 다음과 같다: (1) 태국 국적자, (2) 15~65세, (3) 사회보장기금 제 33조 및 제 39조 대상이 아닌 자, 공무원이나 공기업 직원이 아닌 자이다. 사회보장기금 제 40조 선택안 1은 매월 70 바트씩 출연금 (보험료)을 징수하고 사고나 질병, 장애, 사망 시 보상을 제공한다. 사회보장기금 제 40조 선택안 2는 매월 100 바트씩 출연금 (보험료)을 징수하고 선택안 1과 똑같이 세 가지 경우에 대한 보상과 더불어 가입자가 60세가 되면 일시금을 지급한다. 이 노후 소득 보장을 위한 일시금은 60세 전까지 매월 50 바트씩 적립되어진 출연금과 이 적립금에서 발생한 이자수익을 기반으로 하여 산정된다. 사회보장기금 제 40조 선택안 3은 매월 300 바트씩 출금을 징수하고 선택안 2의 보장에 아동수당을 추가로 제공한다. 그리고 선택안

3의 경우, 60세에 지급되는 일시금은 60세 전 매월 150 바트씩 적립되어진 출연금과 이 적립금에서 발생한 이자수익을 기반으로 하여 산정된다. 사회보장기금 제 40조 선택안 1, 선택안 2 및 선택안 3의 사회보험 가입자는 2021년 6월 기준 약 360만 명이다. 그러나 이들 가입자 (특히 선택안 1의 가입자)의 수는 코로나 19의 발생 이후 경제 부양책의 일환으로 태국 정부가 사회보장기금 제 40조 사회보험 가입자들에게 특별 지원을 제공한 이후 급격히 증가했다. 사회보장기금의 자발적 사회보험은 사망 전까지 매월 연금을 제공하지 않고 가입 종료 시 일시불을 지급하지만, 원칙적으로 제 40조 선택안 2와 선택안 3의 가입자는 국민저축기금에 가입할 수 없고 노령수당만 받을 수 있다. 사회보장기금과 국민저축기금 사이의 대체 가능성과 경쟁은 여전히 비공식 부문의 근로자들을 위한 연금 형태의 노후 소득 보장을 강화하는 데 장애가 되고 있다.

## 7. 새로운 연금 및 통합적 관리 체제 도입을 위한 노력

태국 정부는 새로운 의무적 연금 제도와 이를 관리 및 통제하는 기제를 도입하여 인구 고령화에 대처하고 노후 소득 보장을 강화하고 분절되어 있는 기존 연금 프로그램들을 통합하기 위해 노력하고 있다. 2021년 3월 태국 내각은 재정부 (Ministry of Finance)가 발의한 연금 관련 법안 두 건을 원칙상 승인했다. 현재 이들 법안은 사법위원회실 (Office of the Juridical Council)에 회부되어 상세한 심의를 받고 있다. 첫 번째 법안은 연금 기금에 관한 것이고 두 번째 법안은 연금 프로그램들을 조율할 수 있는 국민 연금 정책위원회에 관한 것이다.

관련 법안 제 33조 및 제 39조에 준거하여 사회보장기금에 가입된 1,160만명의 사기업 근로자들 중에서 오직 228만명만이 그들의 고용주가 자발적으로 납부한 충당금 (voluntary provident fund) 형태로 노후대비 저축을 하고 있다. 발의된 국민 연금 기금 법안 초안은 15~60세 근로자의 고용주가 충당금을 납부하는 것을 의무화하는 것을 골자로 한다. 새롭게 도입될 의무적 충당금 제도는 사기업 직원, 임시직 공무원, 공무원, 공공기관 및 공기업 직원 중 아직 자발적 충당금의 혜택을 받지 못한 사람들의 고용주를 대상으로 한다. 이 연금 기금 법안은 해당 근로자가 추가적인 노후 대비 저축을 할 수 있도록 하여 노후 생활을 하기에 충분한 50% 이상의 소득대체율 (income replacement rate)을 달성하는 것을 목표로 한다. 이

법안에 기초하여 설립될 국민연금기금 (National Pension Fund)은 근로자뿐만 아니라 고용주로부터도 노후대비 저축과 출연금을 모금할 것이다. 이렇듯 노후대비 장기 저축을 한 뒤 근로자가 60세가 되면 적립된 금액을 일시금으로 받거나 혹은 향후 20년 동안 일정 월 연금 급여액을 받을 수 있게 된다. 아울러 국민연금기금을 관리할 사무소는 태국 연금 체계 전반에 대한 관리 및 지배구조 개선을 위해 연금 제도와 관련된 정부와 민간 기관 간의 데이터베이스 통합에서 중심적 역할을 하게 될 것이다.

분절된 여러 연금 프로그램들을 모두 감독하고, 전체적인 상황을 이해하며, 연금 프로그램들 간에 발생하는 재정적인 외부성 문제를 해결하고, 급속한 인구 고령화에 대처하기 위한 일관성 있는 연금 정책을 모색할 수 있는 권한을 가진 단일 기관이 여전히 없다. 각 연금 프로그램은 개별적으로 서로 분리되어 공통적인 조율없이 운영되고 있다. 따라서 이 같은 정책 공조 실패에 대응하기 위해 국무총리를 위원장으로 하는 국민연금정책 위원회 (National Pension Policy Committee)의 설치가 국민연금정책 위원회 법안 초안의 주요 취지이다. 이러한 국가 위원회는 정책을 권고하고, 모든 은퇴자를 아우르는 연금 체계 발전을 위한 계획과 권고안을 감독하며, 연금액의 적정성, 형평성, 재정의 지속성이라는 연금 정책 목표를 달성하기 위한 조치를 실행할 수 있는 권한을 갖게 될 것이다. 동시에 이 위원회는 각 연금 프로그램 운영 기관들 간 조정을 총괄, 관리 및 감독하고, 공적 및 사적 연금 프로그램 데이터베이스의 연계 구축을 목표로 삼는다. 궁극적으로 이 위원회는 분절된 각종 연금 프로그램들이 앞서 언급한 통합 정책 목표에 따라 운영, 변경 또는 개혁될 수 있도록 보장해야 한다.

## 8. 결론

본 절에서는 태국의 연금 정책 변화와 개혁이 과연 사회적 우려를 해소하고 인구 고령화와 사회 양극화에 대응하여 보다 형평성 있는 사회를 만드는 데 기여했는가에 대해 논하고자 한다.

앞 절에서 살펴본 태국 연금제도 현황과 발전상에 따르면 첫째, 2009년 연금 개혁은 사회적 우려를 해소했다고 해도 과언이 아니다. 2009년 보편화 개혁으로 노령수당에 대한 공적 부조 제도로서의 비효율성 때문에 보호받지 못하고 낙오되어 있던 수많은 비공식 부문의 근로자들과 취약계층 노인들이



사회 안전망으로 들어올 수 있었기 때문이다. 이 개혁은 “누구도 낙오시키지 않기 (no one left behind)”라는 원칙에 뿌리를 둔다. 둘째, 국민저축기금 제도는 비공식 부문에 종사하는 근로자들이 더 높은 수준의 노후 소득 보장을 누릴 수 있도록 하기 위해 설립되었다. 이 새로운 제도의 도입은 비공식 부문 근로자들이 낙오되지 않고 품위 있게 노후 대비를 할 수 있는 길을 열어 주기 위한 것이었다. 셋째, 민간부문 근로자들을 위한 일부 고용주들의 총당금 납부 의무화 시행은 상대적으로 규모가 작아서 고용주가 총당금을 납부할 여력이 없는 사업장을 지원하는 것을 목표로 한다. 노동자 보호라는 관점에서 정부의 이러한 노력이 무시해서는 안 된다. 넷째, 분절된 각종 연금 프로그램들을 관리, 감독 및 조율하고 전체 연금 체계의 전체적인 방향을 모색할 수 있는 권한을 가진 단일 국가 위원회를 설립하는 것은 연금 수급자 집단 간 불평등 완화에 도움이 될 것으로 기대할 수 있다.

태국 정부가 연금 정책의 사회적 가치보다는 경제적 가치에 무게를 둔 점은 부인할 수 없다. 일부 비정부기구들은 노령수당을 공식적인 기초연금으로 변경하고 그 금액을 공식적인 빈곤선으로 상향조정하자는 제안을 했는데 이 제안의 실행에는 당시 노령수당 예산에 대한 5배의 증액이 필요했다. 총리는 이러한 노인빈곤문제 해결책에 대한 제안을 거부했고 결과적으로 이 제안은 내각과 의회에 회부되어 검토되지 못했다. 현재 노령수당의 액수가 매우 낮고 지난 10년간 물가상승을 반영하기 위해 상향 조정된 적이 한 번도 없지만, 정부는 노령수당의 액수나 현 운영 상태를 바꾸기를 여전히 꺼리고 있고 노령수당 제도에 대한 입장은 현재의 현상유지에 머물러 있다. 하지만 지난 5년간 정부의 일부 추가적인 정책들은 보편주의보다는 사회적 지원에 대한 선호를 반영하고 있다. Suwanrada와 Sukontamarn (2021)은 이러한 정부의 사회적 지원에 대한 선호를 다음의 두 가지 조치에서 엿볼 수 있다고 언급한다. 하나는 2017년 노인법 (Act on the Elderly)을 개정해 술과 담배에 부과된 소비세를 재원 삼아 저소득층으로 분류되는 노인에게 추가수당을 지급하기 시작한 조치이다. 두 번째 조치는 경제적 형편이 좋은 노인들이 자신들의 노령수당을 기부해 어려운 노인을 돕도록 장려하기 위해 노령수당 수령을 포기한 노인에게 훈장을 주고 포기한 노령수당금액의 최대 10%까지 과세소득 공제라는 혜택을 주는 조치이다.

현재 앞서 언급한 연금 기금에 대한 법안과 연금 정책 위원회에 대한 법안이 사법위원회실에 회부되어 상세히 심의를 받는 중이지만 아직 정식으로 입법되지는 않았고, 다른 연금 정책들은 기존과 다를 바 없이

평소처럼 실행되고 있다. 태국의 분절된 현행 연금 체계 하에서는 “자유방임주의 (laissez-faire)”가 여전히 팽배하다. 미래 세대에 전가될 수 있는 부담과 사회적, 경제적 가치의 충돌에 대한 사회적 우려들을 균형 있게 저울질하면서 태국 연금 체계를 적절한 방향으로 이끌 수 있는 단일 권한을 가진 기관이 현재로서는 없다. 따라서, 태국의 현행 공적 연금 체계가 고령화와 사회 양극화에 따른 상황에 대처하여 보다 공평한 사회를 보장할 수 있는지의 여부는 불투명하다.

## 참고문헌

Teerawichitchainan, B., Pothisiri, W., Knodel, J., & Prachuabmoh, V. (2019). Thailand's older persons and their well-being: An Update based on the 2017 Survey of Older Persons in Thailand.

National Economic and Social Development Board. (2007). *Population Projections for Thailand 2000-2040*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board.

National Statistical Office. (2017). *Report on the 2017 Survey of Older Persons in Thailand*. Bangkok: Ministry of Digital Economy and Society.

Pothisiri, W., & Teerawichitchainan, B. (2019). National survey of older persons in Thailand.

Suwanrada W. (2013). Financial Security for the Elderly and Pension Reform in Thailand. *Global Aging Issues and Policies: Understanding the Importance of Comprehending and Studying the Aging Process*. 134-152.

Suwanrada W. (2017). Old-Age Allowance Scheme in Thailand. *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*. Kluwer Law International.

Suwanrada W., & Sukontamarn, P. (2021). Should social pensions be universal or targeted? Older persons' preferences over the old-age allowance system in Thailand. *Forthcoming in Journal of Aging & Social Policy*.

# 한국의 노후 소득 보장: 당면 과제와 미래를 위한 개혁 의제

## 양재진

### 1. 서론

한국은 전 세계 유례가 없는 속도로 초고령 사회로 진입하고 있다. 현재, 한국의 고령 인구 비율 (전체 인구 중 65세 이상의 비율)은 약 16% (5,200만 명 중 850만 명)이다. 고령 인구 비율이 평균 20%인 서구 국가들이나 고령 인구 비율이 28%나 되는 일본에 비교하면 한국 인구는 현재는 상대적으로 젊은 편이다. 하지만 2025년에는 고령 인구 비율이 20%를 초과하면서, 한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 초고령사회에 진입할 것이다. 현재는 일본의 고령 인구 비율이 세계에서 가장 높지만, 2025년쯤이 되면 한국이 일본을 따라잡을 것이다. 한국의 인구 고령화 속도는 일본보다 빠르기 때문에, 2045년이 되면 한국은 일본을 앞질러 더 고령화된 사회가 될 것이다. 2067년에는 한국의 고령 인구 비율은 47%에 이를 것으로 예상되며 이는 인류 역사상 유례가 없는 비율이다. 이는 세계에서 가장 높은 기대 수명과 세계에서 가장 낮은 0.8 이하의 출산율에 의한 결과이다.

사회보장제도 중에서도 국민연금은 고령화에 따른 상황과 직결된 프로그램 중 하나이다. 고령 인구 비율이 약 20%인 서구 복지 국가에서는 국민연금 지출이 총 재정 지출의 약 40%를 차지한다. 공공 보건 지출이 재정 지출의 약 30%를 차지하며 그 뒤를 잇는다. 반면 현재 한국에서는 공공 보건 지출이 더 많다. 하지만 한국의 국민연금 지출이 공공 보건 지출을 초과하는 것은 시간문제이다. 한국 노후 소득보장제도의 주축인 국민연금 (National Pension Scheme)의 경우 40년간 출연금 (보험료)을 납부하면 최대 금액의 연금 급여를 받을 수 있다. 다만, 국민연금의 역사가 길지 않아서 2028년이 되어서야 운용을 시작한 지 40년이 된다. 그리고 베이비붐 세대들은 아직 은퇴를 시작하지도 않았다. 국민연금 지출은 10년에서 15년 후에 폭발적으로 증가할 것으로 예상되는데, 이러한 상황에서 한국의 노후 소득보장 제도는 초고령사회에서도 과연 지속 가능한가? 국민연금 제도의 지속가능성을 높이기 위해 필요한 개혁과제는 무엇인가?

게다가 한국은 65세 이상 인구의 상대적 빈곤율 (노인빈곤율)이 40%를 넘는 나라이다. 경제협력개발기구 (OECD) 국가 중에서 한국의 노인빈곤율이 가장 높다. 앞으로 국민연금이 성숙해지면 노인빈곤율도 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 제도적 구제책이 시행되지 않으면 앞으로 장기간 많은 노인이 빈곤으로 고통받게 될 것이다. 노인 빈곤문제를 해결하기 위해 어떠한 개혁이 필요한가? 본 논문에서는 한국의 현행 노후 소득보장제도와 고령화 상황에 대해 대략적으로 소개하고 국민 연금 제도의 지속가능성 제고와 노년층의 빈곤 완화를 위한 개혁방안을 제시하고자 한다.

## 2. 한국의 노후 소득 보장 체계

많은 선진 복지국가와 마찬가지로 한국의 노후 소득 보장 제도 또한 다층 또는 다층 체계 (multi-pillar or multi-tier system)라는 측면이 있다. 세계은행 (World Bank, 1994)과 국제노동기구 (Gillion, 2000)가 공식화한 다층 체계의 기본 모델에 따르면, 세금으로 조달되는 비기여형 사회연금이 보장 제도의 기저층인 1층에 배치되어 기본소득 보장 (소득재분배) 기능을 수행한다. 노후 소득 보장 제도의 2층에는 공적 연금 혹은 의무적으로 가입해야 하는 사적 연금을 두어 국민들이 의무적으로 노후 대비 저축을 하게끔 하고 장수 리스크 (longevity risk)에 대비한 보험도 제공한다. 보장 제도의 3층에는 중상위 소득층에게 은퇴 후 소득을 적정 수준으로 보장하기 위해 자발적으로 가입할 수 있는 사적 연금이 배치된다 (Holzmann과 Hinz, 2005; Holzmann과 Palmer, 2006).

한국에서 일반인을 대상으로 하는 노후 소득 보장 제도의 주축은 1988년 붕급생활자를 위해 도입된 국민연금 (National Pension Scheme)이다. 국민연금은 1999년에 자영업자와 비공식 부문에 종사하는 근로자를 대상으로 확대되었다. 국민연금은 확정급여형으로 보험료율은 수입의 9%이고, 기대 소득대체율은 40%이다. 국민연금 급여가 각 가입자의 소득에 연동되어 책정이 되지만 미국 공적 연금제도의 노령 유족 장애보험제도 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program)처럼 저소득층에게 출연금 납부 대비 더 많은 연금 급여를 주어 소득재분배 기능을 수행한다. 즉, 국민연금은 소득재분배, 노후대비 저축 의무화, 장수 리스크 대비 보험 기능을 동시에 복합적으로 수행한다.

1990년대 후반부터 국민연금이 이처럼 다층 체계가 되기 시작했다. 1998년에 일반 세수로 조달되는 기초 연금의 성격을 띠는 노인연금 (The Senior Citizen Pension)이 도입되었다. 그러나 저조한 가입률과 낮은 연금 급여액 때문에 노인연금이 노후 소득 보장을 제공한다고 보기는 어려웠다. 저소득 노인에게 기본 소득 보장을 제공한 것은 2000년에 도입된 국민기초생활보장제도 (the National Basic Livelihood Security System)이다. 국민기초생활보장제도는 국민 전체를 대상으로 하는 공적부조 프로그램이지만 많은 수혜자들이 노인이다. 따라서 국민기초생활보장제도가 노후 소득 보장 제도의 기저층을 받쳐주는 0층에 있다고 할 수 있다. 하지만 그 수급 자격 규정이 매우 엄격해서 여전히 많은 저소득 노인이 혜택을 받지 못하고 있다.

2007년에는 현행 기초연금의 전신인 기초노령연금 (Basic Old-Age Pension)이 도입되어 노인 인구의 소득 하위 40% 정도에게 혜택을 제공하였다. 이 연금은 기본 소득 보장과 소득재분배 기능을 수행하여 노후 소득 보장 제도의 1층에 해당한다. 노후 소득 보장 제도의 3층에 해당하는 사적 연금은 1994년과 2001년에 각각 개인연금저축과 연금저축의 형태로 세금혜택 유인책과 함께 도입되었다. 노후 소득 보장 제도의 3층에 해당하는 핵심은 2005년 근로자퇴직급여보장법 (Workers' Retirement Benefit Security Act)으로 도입된 퇴직연금이다. 퇴직연금은 근로기준법이 시행하는 퇴직금을 은퇴 전에 회사 외부에 저축하게끔 하여 일시금이 아닌 연금으로 혜택을 받을 수 있도록 했다. 2010년부터 4인 이하 사업장도 퇴직연금을 설정할 수 있게 되면서 퇴직연금은 국민연금에 버금가는 규모로 성장하고 있다. 고용주는 근로자에게 임금의 8.33%를 연금 보험료 (출연금)로 지급할 의무가 있다.

그림 1. 한국의 노후 소득 보장의 다층 체계

|                                 |                                      |        |        |               |  |
|---------------------------------|--------------------------------------|--------|--------|---------------|--|
| 3층                              | 개인연금 /주택 및 농지연금                      |        |        |               | 560 만 <sup>1)</sup><br>(가입자)                   |
|                                 | 퇴직금/<br>퇴직연금 (확정<br>급여형, 비확정<br>급여형) | 개인 IRP |        | 공공 근로자를 위한 연금 | 812만<br>(퇴직연금<br>가입자)                          |
| 2층                              | 국민 연금                                |        |        |               | 2,186만<br>(가입자)<br>461만<br>(수령자) <sup>3)</sup> |
| 1층                              | 기초연금                                 |        |        |               | 500만<br>(수령자) <sup>4)</sup>                    |
| 0층                              | 국민기초생활보장제도                           |        |        |               | 163만<br>(수령자)                                  |
| 대상                              | 근로자                                  | 자영업자   | 기<br>타 | 공무원           |  |
| 출처: 국민연금 전문가 간담회 (2018년 9월 27일) |                                      |        |        |               |  |

각주: 1) 비과세 개인연금 (2017년 기준)

2) 2016년 기준

3) 노후 소득 보장 (373만), 유족 수당 (71만), 장애 수당 (7만), 일시불 (10만)  
(2018년 6월 기준)

4) 2018년 5월 기준

요약하면 한국의 노후 소득 보장 제도의 2층에는 보험 급여가 소득과 연동이 되는 공적연금인 국민연금이 있고, 1층에는 일반 세수를 기반으로 운영되는 기초연금이 있으며, 0층에는 기본소득 보장을 위한 공적 지원 프로그램인 국민기초생활보장제도가 있다. 국민연금의 연금 급여액이 작다는 점을 보완하기 위해 의무적인 기업 연금 제도, 퇴직 연금, 개인 퇴직 연금

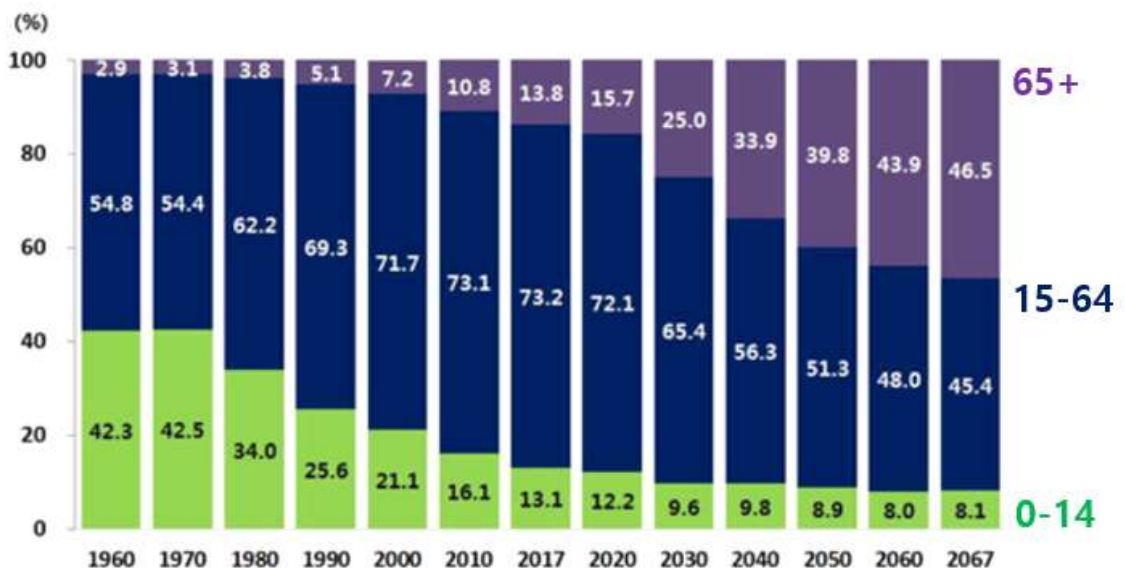
(IRP)이 국민연금 위의 3층에 위치해 있다. 공무원, 교사, 군무원 등을 포괄하는 특수 직업 연금은 1층과 2층, 3층에 걸쳐 있으며 기초연금과 퇴직연금의 기능을 함께 수행한다. 자발적 출연금 (보험료) 납부에 세제 혜택을 주는 개인 연금 외에도 최근 주택연금과 농지연금이 도입돼 최상위층에 자리 잡고 있다 (그림 1 참조).

### 3. 한국의 인구 변화와 노인 빈곤 문제

#### 3.1 초고령화 사회의 도래

한국 인구의 연령 구조가 빠르게 변화하고 있다. 2017년 한국의 인구는 5,136만 명인데, 2028년 5,194만 명으로 정점을 찍은 뒤 2067년에는 3,929만 명으로 감소할 것으로 예상된다. 이는 전례없이 극적인 변화이다. 2017년에서 2067년 사이에 15~64세 생산 가능 인구 비율은 73.2%에서 45.5%로 30% 포인트 가까이 감소하는 반면, 65세 이상 인구의 비율은 13.8%에서 46.5%로 30% 포인트 이상 증가할 것이다. 유소년 인구 수는 672만 명에서 318만 명으로 절반으로 줄어들 것이고 중위연령은 2017년 42세에서 2031년 50세를 넘고 2067년에는 62.2세에 이를 것으로 예상된다 (통계청, 2019).

그림 2. 한국의 인구 구조 변화 (2017년 - 2067년)

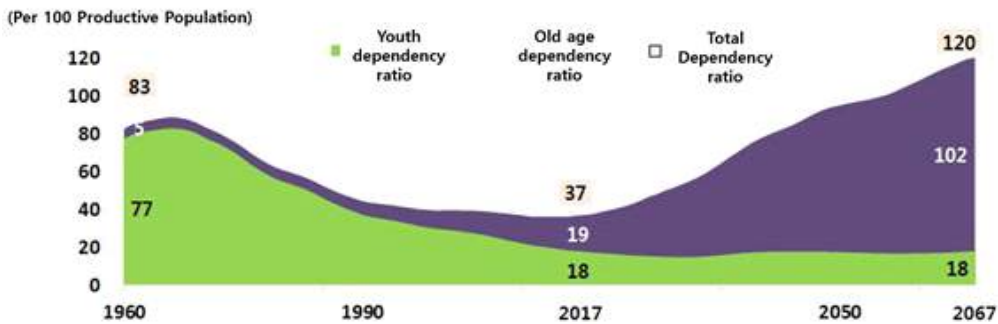


출처: 통계청 (2019: 7)



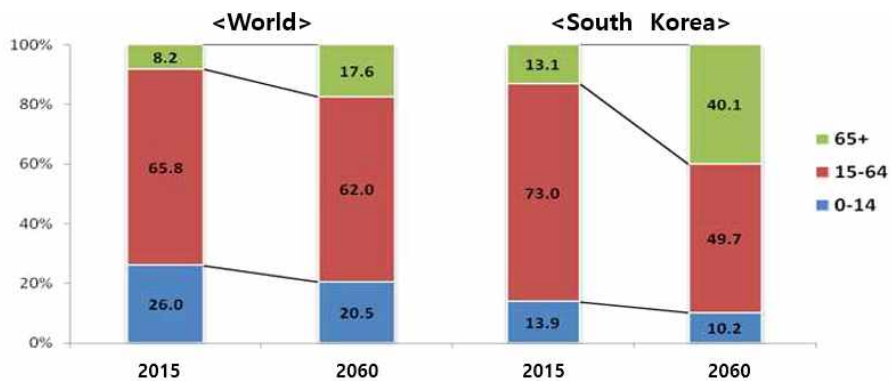
생산 가능 연령 인구는 1953년 한국전쟁 종전 후 태어난 베이비붐 세대가 노령이 되는 2020년부터 급격히 감소할 것으로 예측됐다. 이에 따라 생산 가능 인구 100명당 부양인구 수가 2017년 37명에서 2067년 120명으로 빠르게 늘어날 것이다. 이 가운데 노인인구 부양비율이 2017년 19명에서 2067년 102명으로 급증할 것으로 전망되고 있다 (그림 3 참조). 한마디로 노인 인구 부양 비용이 50년 동안 5.5배로 늘어날 것이다. 생산성이 5.5배 증가하고 경제규모도 그만큼 커지면 이러한 고령화에 따른 충격을 어느 정도 흡수할 수 있을 것이다. 하지만 한국의 경제적 고성장 시대는 이미 끝이 났고, 지금은 1~2%의 낮은 경제성장률을 보이고 있다. 따라서, 도래하는 인구 구조의 초고령화에 따른 영향은 상상을 초월할 것이다.

그림 3. 한국 인구의 부양률 변화 (1960년 - 2067년)<sup>4)</sup>



출처: 통계청 (2019: 17)

그림 4. 한국과 세계의 인구 구조 변화



출처: 통계청 (2015: 13)

4) 그림 3의 Per 100 Productive Population은 ‘생산인구 100명당’, Youth dependency ratio는 ‘유소년 인구 부양률’, Old age dependency ratio는 ‘노인 인구 부양률’, Total Dependency ratio는 ‘인구 부양률 합계’로 번역될 수 있음.

급증하는 노인 인구와 생산 가능 인구 감소는 한국의 연금 체계 근간에 커다란 타격을 줄 것이다. 1980년대 이후 많은 경제협력개발기구 (OECD) 국가들은 그들의 연금 제도를 재정적으로 좀 더 지속 가능하게 만들기 위한 개혁을 집중적으로 실시해 왔으며 앞으로도 계속할 것으로 보인다. 한국도 그들의 전철을 밟아 개혁을 한다면 국민 연금제도의 지속가능성 문제를 해결할 수 있을 것이다. 그러나, 그림 4에서 보여지고 위에서 언급한 바와 같이 인구 고령화가 모든 나라가 경험하는 일반적인 현상이기는 하지만 한국의 인구 고령화 현상은 그 어떤 나라보다 빠르게 진행되고 있다. 이는 한국의 연금 제도 개혁 조치가 훨씬 더 강도 높게 수행되어야 함을 시사한다 (Shin, 2017).

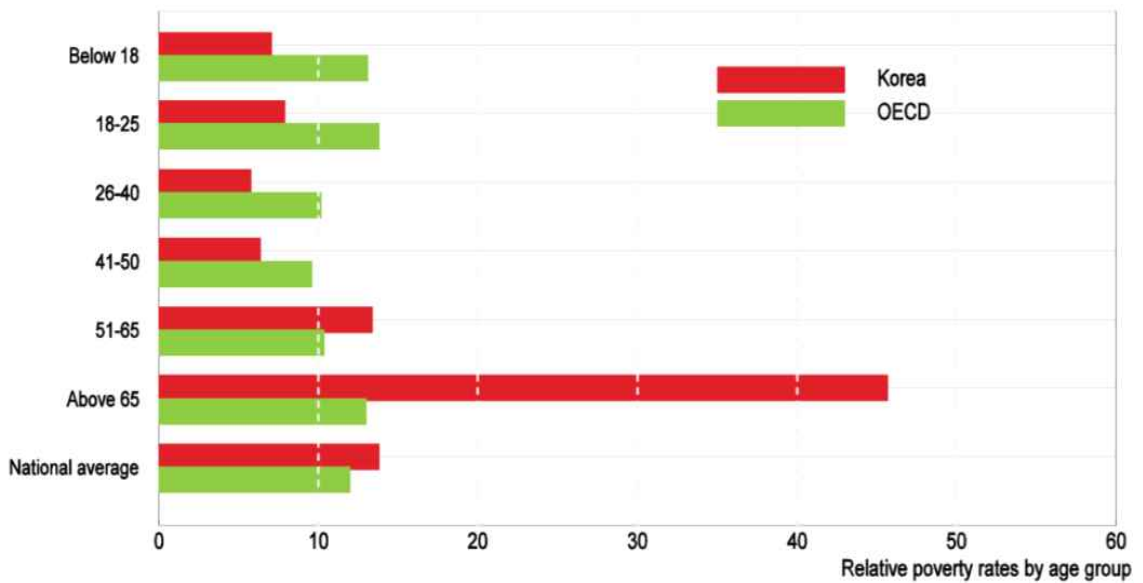
급속한 인구 고령화와 경제성장률 부진으로 인하여 국민연금 기금이 빠른 속도로 고갈될 전망이다. 국민연금 수급자 수보다 보험료를 납부하는 출연자 수가 아직은 많기 때문에 국민연금 적립금이 2041년 최대 1,778조 원까지 계속 늘어날 것이다. 하지만, 2042년부터 급격히 감소하기 시작하여 불과 15년 뒤인 2057년에는 국민연금 적립금이 바닥날 것이다. 이것이 하락세의 끝이 아니다. 2057년 한 해에만 국민연금은 124조 원의 적자를 기록할 것으로 추산된다. 이 시점부터 국민연금은 미래 세대의 가입자들에게 전적으로 의존하는 부과방식 (Pay-as-you-go) 체제로 전환될 것이다. 국민연금 적립금이 완전히 소진된 후이기 때문에 2057년 후부터는 필요한 연금 급여 지급을 위한 지출은 모두 보험료 (출연금) 인상으로 충당할 수밖에 없게 될 것이다. 출연금을 올리지 않으면 국민연금 재정 수입은 337조 원에 머물겠지만 국민연금 재정 지출은 1,120조 원에 달해, 2088년에만 783조 원의 적자가 발생할 것으로 예상된다 (국민연금재정추계위원회, 2018).

국민연금 기금이 소진되면 연금 급여 지급 지출을 충당하기 위해 필요한 보험료율은 2060년 소득의 최대 29.3%, 2070년 34.7%, 2088년 37.7%에 이를 전망이다 (국민연금재정추계위원회, 2018). 이 추정치는 출산율을 1.05명으로 가정하고 얻은 것이다. 현재 출산율이 약 0.8명인 점을 감안한다면 연금 급여 지급 충당을 위해 실제로 필요한 보험료율은 이 추정치보다 더 오를 것이다. 국민 건강보험료, 일반세 등의 부담도 증가해야 할 필요성이 있다는 사실을 고려한다면 국민연금에 40%에 가까운 보험료율 적용을 실행하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇다면 우리는 국민연금을 포기해야 하는가? 노후 소득 보장을 지속적으로 제공하기 위해서 어떻게든 국민 연금의 재정 지속가능성을 확보할 수 있는 활로를 모색할 필요가 있다.

### 3.2 한국의 노인 빈곤 문제

한국의 65세 이상 노인의 (상대적) 빈곤율은 경제협력개발기구 (OECD) 국가들 평균보다 훨씬 높다. 아래 그림 5와 같이 2015년 한국의 65세 이상 노인의 빈곤율은 45%로 OECD 평균의 4배에 달했다. 한국의 다른 모든 연령대의 빈곤율은 OECD 평균을 밑돌지만 노인 빈곤율은 특별히 높다. 다른 OECD 국가들과 달리 주요 공적연금 제도인 국민연금의 혜택을 받지 못하는 노인이 많기 때문이다. 국민연금은 1988년 대기업 근로자들을 위해 먼저 도입되었고, 이후 점차 중소기업 근로자들에게로 확대되었다. 국민연금이 5인 미만 기업에 종사하는 근로자와 도시지역 자영업자까지 그 대상이 확대된 것은 불과 22년 전인 1999년이다. 당시 60세 이상 고령자는 국민연금 가입 자격이 없었다. 40세 이상도 국민연금에 가입할 수는 있었지만 출연금(보험료) 납부 기간이 짧기 때문에, 이들이 받을 수 있는 연금 수령액은 적다.

그림 5. 연령대별 상대적 빈곤율 비교 (2015년)



각주: 상대 빈곤선은 중위 소득의 50% 이하이다.

출처: 경제협력개발기구 (2018)

일반 세금으로 운영되는 기초연금은 국민연금을 받지 못하거나 연금 급여가 적은 저소득층 노인의 소득 보장을 위해 2007년에 도입됐다. 그러나 2021년 기준 기초연금 수령액은 월 30만 원 (280 미국 달러)으로 1인 가구 빈곤선인 월 60만 원의 절반 수준에 불과한 것을 보면 기초연금을 통해 가난에서 벗어나기는 어렵다고 할 수 있다. 국민연금이 어느 정도 성숙되면 저소득 노인의 연금 수령액도 늘어날 가능성이 높다. 하지만 현재 국민연금은 상대적으로 역사가 짧고 보험료 (출연금) 납부 기간이 짧기 때문에 향후 20~30년간 국민연금 수령액은 많지 않을 것이다. 따라서, 기초연금에 대한 구조적 개혁 없이 현 노인 세대의 빈곤 문제를 해결하기는 쉽지 않을 것이다.

또한, 많은 국민들이 여전히 국민연금에 가입되어 있지 않다. 국민의 약 30%가 국민연금에 보험료 (출연금)를 지불하지 않는데, 출연금을 내지 않으면 은퇴 후 연금을 받을 자격이 없다. 연금 수령 자격이 없으면 기초연금에 의존해야 하지만 기초연금액이 많지가 않아서 노년에 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다. 이러한 빈곤층 노인에 대한 소득 보장이 시급하다.

## 4. 한국의 노후 소득 보장 제도 개혁하기

### 4.1 개혁 방향

개개인은 근시안으로 인해 노후 대비 저축을 적게 하는 위험과 기대 수명보다 오래 살게 되는 장수 리스크에 노출되어 있기 때문에 국가가 노후 소득 보장을 제공해야 한다. 국가는 다층 체계로 노후 소득 보장 제도를 설계해야 하고, 이 다층 제도 하에서 기초연금, 국민연금, 퇴직연금이 각 층을 이루고 제대로 기능해야 한다. 의무적 저축기능이 있고, 장수 리스크로부터 가입자를 보호하는 국민연금이 노후 소득 보장 제도의 다층 구조에서 중심점 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 다만, 재정적 지속가능성을 확보하기 위해 연금 급여 수준을 점차 낮추는 것이 불가피하다. 또한, 중산층 이상의 가입자가 퇴직연금을 통해 국민연금의 줄어든 연금 급여액을 보완하여 적절한 노후 소득을 얻을 수 있도록 퇴직연금을 정상화해야 한다. 그래야 정부가 가용재원을 활용해 저소득 노인에게 기초 소득 보장을 제공할 수 있다. 기초 소득 보장 강화를

위해서는 현행 기초연금과 국민기초생활보장제도를 통합해 스웨덴식 보장연금 (Guarantee Pension)을 도입해야 한다.<sup>5)</sup>

왜 스웨덴식 보장연금 (Guarantee Pension)이 도입되어야 하는가? 저소득 노인에게도 적절한 소득 보장을 할 수 있기 때문이다. 현 세대의 빈곤 대책과 국민연금이 성숙된 이후의 미래 세대를 위한 소득 보장 문제는 구분할 필요가 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 현재의 빈곤 노인은 제도가 늦게 도입돼 국민연금에 가입하지 못했거나 혹은 국민연금 가입 후 보험료 (출연금) 납부 이력이 짧다. 따라서, 현재 대부분의 노인은 국민연금으로부터 아무런 연금도 받지 못하거나 적은 액수의 연금만 받는다. 하지만 현재 국민연금에 가입되어 있는 중장년층은 최소 25년 이상의 출연금 (보험료) 납부 기간을 갖게 되기 때문에 현재의 노인과 비교하면 현재 생산 가능 연령 인구의 연금 소득은 훨씬 높을 것이다. 또한 과거와 달리 맞벌이 부부가 늘고 있어 앞으로 부부 합산 연금 수령액은 더 늘어날 것으로 전망된다. 그러므로 노인의 70%를 포괄하는 기초연금의 준보편주의 (quasi-universalism)를 고집해서는 안된다. 노인 빈곤율이 40% 안팎이라는 점을 감안하여 70%라는 노인 인구 지원의 범위를 줄여 40%의 노인 빈곤층에게 집중해야 하고, 기초연금의 지급액은 최저노후생활보장 (National Minimum)에 맞추어 빈곤을 면하기 위해 필요한 최저 생활비를 제공하도록 해야 한다.

## 4.2 다층 체계 시점에서 본 연금 개혁 의제

### 국민연금의 지속 가능성을 확보하기 위한 개혁

우선 노후 소득 보장 제도의 중추인 국민연금 재정 안정성 확보를 위한

5) 저자의 연금개혁안은 스웨덴의 연금 제도 개혁을 벤치마킹한 것이다. 스웨덴 연금제도 개혁은 1999년부터 단계적으로 시행되고 있다. 이 개혁의 가장 큰 특징은 스웨덴 연금 다층 제도의 중심점이 되는 2층의 Arbejdsmarkedets Tillægs Pension (ATP 노동시장 추가 연금)에 실시한 구조적 변화이다. ATP는 출연금 (보험료)과 연금 급여를 가입자의 소득과 연동시키는데, 이 연금의 재정운영 방식을 확정급여형 (Defined Benefit)에서 명목확정기여형 (Nominal Defined Contribution)으로 개혁한 것이다. 명목확정기여형 (NDC)에 대해서 부연 설명하자면 이 연금제도 하에서는 가입자 개인들의 출연금 (보험료)이 가상의 개인 계좌에만 기록되고 실제 금융 시장에 투자되어 운용되지는 않는다. 하지만, 마치 '정상'적인 확정기여형 연금처럼 개인 계좌에 가상으로 누적된 자산을 기준으로 연금 급여가 산정된다. 따라서, 명목확정기여형 (NDC) 연금제도 하에서는 연금 급여액이 실제 납부한 출연금 (보험료)과 상당히 밀접하게 연동된다. 이러한 의미에서 명목확정기여형 (NDC) 연금은 소득재분배 기능이 없는 연금이다. 저소득 노인의 기초 소득 보장을 위해 스웨덴 연금 다층 제도의 1층에는 정액형 기초연금 대신 보충급여형 보장연금 (Guarantee Pension)이 배치돼 있다. 보장연금 (Guarantee Pension)은 일반과세로 조달된다. 이밖에, 중산층 퇴직자의 연금 급여 적정성을 높이기 위해 이전 축적된 확정기여형 연금인 프리미엄 연금 (Premium Pension)을 명목확정기여 연금 위 3층에 배치했다 (Yang, 2011).

대책이 요구된다. 지속되는 인구 고령화에 발맞추어 보험료 (출연금)를 인상하는 것이 재정 안정성 확보를 위한 개혁의 핵심이다. 현재 보험료율은 소득의 9%이지만 소득대체율은 40%라고 약속하고 있다. 대부분의 다른 복지국가들이 약 40%의 소득대체율로 연금을 지급하면서 보험료율로 소득의 약 20%를 책정한 것을 감안하면, 국민연금의 보험료율 (출연금)과 연금 급여 소득 대체율이 상당히 불균형하게 책정되어 있다고 볼 수 있다. 이 불균형을 바로잡는 것이 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보하기 위한 개혁의 첫걸음이 돼야 한다.

그러나 출연금 (보험료) 인상만으로는 충분하지 않다. 보험료 인상과 함께 기대수명이 늘어남에 따라 연금 수급 가능 연령도 점차 높여야 한다. 구체적인 방안으로 2018년 국민연금제도발전위원회 (National Pension System Development Committee)의 개편안을 적용할 필요가 있을 것이다. 정부 산하의 국민연금제도발전위원회는 보험료율을 현행 9%에서 2029년까지 13.5%로 단계적으로 인상할 것을 권고하였다. 이후 2030년부터는 스웨덴, 독일, 일본에서처럼 인구 고령화의 진전에도 연금 재정 수지를 유지하게끔 연금 급여액수가 자동적으로 하향 조정될 수 있도록 하는 자동 안정 장치를 국민연금에도 도입해야 한다. 또한 국민연금 수급 가능 연령을 현 65세에서 더 높은 연령으로 단계적으로 상향 조정하는 것도 필요할 것이다 (국민연금 재정추계위원회, 2018).

### **퇴직연금 가입의 의무화**

재정 지속 가능성을 위한 개혁 시 발생하는 국민연금 급여 하향 문제는 퇴직연금 정상화로 상쇄되어야 한다. 2019년 기준 사업주가 납부하는 퇴직연금 연간 보험료 총액은 34조 1,000억 원으로 국민연금 재정 수입 (2019년 기준 47조 8,000억 원)의 70%가 넘는다. 퇴직연금 가입자 수가 국민연금 가입자 수의 4분의 1에 불과한 점을 감안하면, 퇴직연금의 실제 1인당 보험료 (출연금) 액수가 매우 큰 셈이고 이는 퇴직연금에 가입한 중산층 근로자들이 적절한 연금 혜택을 받을 수 있다는 것을 의미한다. 다만 현재 대부분의 퇴직연금 가입 근로자들은 재직기간 중 중간정산을 받고 퇴직 후 일시불로 퇴직금을 받고 있어서 실제로 은퇴 후 연금을 받는 일은 비교적 드물다. 이런 의미에서 퇴직연금은 이름만 연금일 뿐이고, 실상은 외부에서 지원받는 퇴직금 제도로 운영되고 있다. 즉, 현행 퇴직연금은 연금 기능이 약하다. 이 문제를 극복하고 국민연금 급여 하향 조절에 따른 소득대체율 하락을 보완하기 위해 퇴직연금을 준공공 연금으로 전환해야 한다 (Yang, 2021).

준정부기관으로서 국민연금공단 (National Pension Service)은 보험료 (출연금)를 징수하고 스웨덴처럼 국민연금과 함께 퇴직연금을 운용할 수 있다. 또는, 다른 개혁의 대안으로 지금처럼 민간 금융 회사들이 여러가지 퇴직 연금 상품을 계속 운용하게 두고, 국민연금공단이 민간 연금 시장에 하나의 퇴직 연금 운용사로서 참여해 금융회사 간 경쟁을 강화할 수 있다. 국민연금공단의 기금 운용 수익률이 민간 금융 회사의 연금 운용 수익률의 2배가 넘는 반면, 수수료는 3분의 1 수준으로 낮은 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 따라서, 연금이 장기 금융 상품이라는 사실을 고려하면, 같은 보험료로 국민연금공단이 운용하는 퇴직연금이 민간 금융회사보다 가입자들에게 높은 연금혜택을 줄 것으로 예상된다.

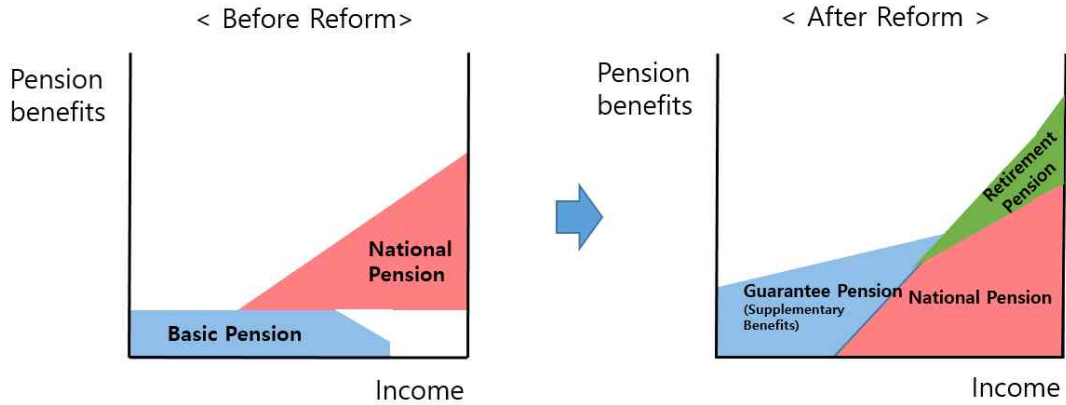
반면 퇴직연금 가입자가 재직기간 중 중간정산을 받고 퇴직 후 일시불로 퇴직금을 받는 것을 어렵게 해야 한다. 대신 은퇴 후 안정적인 소득원을 제공하기 위해 매월 일정하게 지급되는 연금이 퇴직연금의 주된 지급방식이 되어야 한다.

### **보장연금을 통한 기본소득 보장 강화**

사회적 연대의식 제고와 재정적 효율성을 고려해 저소득층을 위한 기본소득 보장 제도를 현행의 정액 급여에서 스웨덴식 보장연금 (Guarantee Pension)의 보충 급여형으로 개편할 필요가 있다. 스웨덴 연금 다층 제도의 1층에 해당되는 보장연금 (Guarantee Pension)은 보충적 연금이기 때문에 같은 액수의 재원을 가지고도 현행 기초연금보다 높은 기초 소득 보장을 실현할 수 있다. 그림 6에 보여진 바와 같이 국민연금과 퇴직연금 합산급여액이 최저노후생활보장 (National Minimum) 기준선에 미달하는 노인은 누구나 최저 기준선과 실제 소득의 격차를 메울 수 있을 만큼 보충연금을 받을 수 있다. 이렇게 설계된 보장연금의 연금 급여액은 현행 준보편적 기초연금액보다 최대 2배까지 높을 것이다.

6) 2018년 퇴직 연금을 운용한 민간 금융회사가 연간 운용비로 가져간 액수는 운용되는 퇴직 연금 자산 총액의 0.4~0.49%에 달했다. 이는 국민연금공단의 국민연금 운용비인 0.08~0.23%보다 월등히 높은 수치이다. 연금은 30년을 내다보는 장기 금융상품이라서 수수료 절감과 수익률 상승의 복리 효과가 매우 클 것이기 때문에, 국민연금공단이 퇴직연금을 운용하면 더 많은 연금 기금 자산이 쌓일 수 있다 (Yang, 2021).

그림 6. 노후 소득 보장 제도 개혁 전과 후 비교<sup>7)</sup>



한마디로 상술한 보장연금은 65세 이상의 노인에게 엄격하지 않은 소득검정을 거쳐 제공하는 공적 부조 프로그램이라고 이해될 수 있다. 보장연금이 도입되면 65세 이상 노인이 국민기초생활보장제도 밖으로 분리되어 세금에 기반한 보충적 연금에 의해 보호받게 된다. 현행 국민기초생활보장제도는 그 대상을 65세 이상 노인 인구뿐만 아니라 생산 가능 연령 인구까지 포함하는 공적 부조 제도이기 때문에 수급 자격 검정을 엄격하게 집행할 수밖에 없다. 다시 말해, 생산 가능 연령 인구의 도덕적 해이 문제 (예를 들면, 수급 혜택을 받기 위해 일을 할 수 있는데 일을 하지 않으려는 것)를 막기 위해서 수급 자격 심사에서 소득 검정을 매우 엄격하게 한다는 것이다. 이 때문에, 일할 능력이 없다고 판단되는 노인도 수급 자격을 얻기가 어렵다. 반면, 상술한 스웨덴식 보장연금이 도입되면 재산이 상당히 많은 노인만 혜택에서 제외될 정도로 수급 자격 검정의 엄격성을 대폭 완화할 수 있을 것으로 보인다.

보장연금은 최저노후생활보장 (National Minimum) 기준선에 미달하는 노인에게 대해서만 보충 연금 혜택을 제공한다. 따라서 앞서 언급했던 것처럼 퇴직 연금이 정상화됨과 동시에 국민연금이 가입자를 늘리고 성숙하게 되어 개인이 수령하는 연금 금액이 늘어나면 보장연금에 필요한 재정 지출은 이에 비례하여 최소화될 것이다. 이와 같이 연금 재정이 효율적으로 되면 정부는 저소득 노인에게 보다 많은 기본 소득을 제공할 수 있을 것이다.

7) 그림 6의 Pension benefits은 ‘연금 급여’, Income은 ‘소득’, Basic Pension은 ‘기초연금’, National Pension은 ‘국민연금’, Retirement Pension은 ‘퇴직연금’, Guarantee Pension (Supplementary Benefit)은 ‘보장연금 (보충적 연금 급여 혜택)’으로 번역될 수 있음.



## 5. 결론

한국의 인구 고령화에 따른 상황은 사회보장제도 전반에 상당한 재정적 부담을 줄 것으로 예상되는데, 그 중에서도 노후 소득 보장 제도의 재정 지속성에 미치는 영향은 아주 직접적이다. 통상적으로 사회보장성 재정지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 연금의 재정 지속가능성에 대한 확보는 생산 가능 연령 인구를 위한 사회보장제도의 지속을 위해서도 필요한 조치이다. 이에 본 논문은 노후 소득 보장의 다층 체계 하에서 비용 부담을 다각화하는 한편 소득 계층별로 소득 보장을 체계화하자는 개혁안을 제시하였다.

한편 한국의 노후 소득 보장 제도의 중추인 국민연금의 미성숙함으로 인해 현재대 노년층의 빈곤 문제도 심각한 것으로 나타났다. 또한, 생산 가능 연령 인구 중 상당수가 재정적으로 국민연금 보험료 (출연금)를 낼 능력이 없어서 은퇴 후 안정적인 노후 소득을 얻지 못하는 것으로 나타났다. 이들에게는 세금으로 지원하는 연금 혜택이 필요하다. 현행 기초연금은 보편화를 목표로 하고 있어 수급자 수는 많지만 한 사람당 받는 연금의 액수는 빈곤선보다도 낮다. 혜택의 대상을 빈곤선 이하 노인에게 집중시켜 세금으로 지원하는 연금이 지금보다 더 후하게 지급될 필요가 있다. 이러한 논리 하에 스웨덴식 보장연금 개혁안이 제안되었다.

지면의 제한으로 본 논문에서는 심도 있게 다루지는 못했지만 은퇴 연령의 상향 조정과 비활동인구의 경제활동 촉진을 통해 노후 소득의 연금 의존도를 낮추는 방안도 진지하게 검토돼야 한다. 나아가 경제성장의 중요성 역시 간과되어서는 안 된다. 경제성장은 인구 고령화에 따른 사회적 비용 충당을 가능하게 하고 저소득층의 소득을 증가시키는데 도움을 줄 수 있기 때문에, 생산성 향상과 경제 활성화를 위한 시책이 연금개혁과 맞물려 시행되어야 한다.

## 참고문헌

- Gillion, C. (2000). The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office. *International Social Security Review*, 53 (1), 35-63.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age Income Support in the 21st century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington D.C.: World Bank.
- Holzmann, R., & Palmer, E. E. (Eds.). (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: World Bank.
- National Pension Financial Estimation Committee. (2018). *Materials from Public Hearings on the Direction of National Pension System Improvement*. Jeonju: National Pension Financial Estimation Committee.
- Shin, H. Y. (2017). Demographic Change and Long-Term Financial Prospects for Social Insurance (II). *Korea Institute for Health and Social Affairs Research Report*, 54.
- Statistics Korea. (2015). *Population Status of the World and South Korea*. Seoul: Statistics Korea
- Statistics Korea. (2019). *Special Estimation of Future Population: 2017~2016*. Seoul: Statistics Korea
- World Bank. (1994). *Adverting the Old Age Crisis*. New York: World Bank
- Yang, J. J. (2021). Making Korea's Retirement Pension a Semi-Public Pension: Necessities and Plans. Unpublished manuscript.
- Yang, J. J. (2011). The Swedish Pension System and Issue Analysis. *Social Science Review*, 41 (1). 105-129.

## 유럽의 노후 최저 소득 보장에 관한 비교 분석:

### 덴마크, 이탈리아, 슬로베니아 및 영국의 사례

데이빗 나탈리 & 안드리아 테를리지

#### 1. 서론

연금 정책은 현대 사회에 매우 중요하다. 정책적 관점에서 연금 제도는 현대 복지국가의 초석 중 하나이다. 장수 리스크로부터 개인을 보호하는 것이 현대 복지 프로그램의 중심 목표라서 연금 재정 지출은 복지 예산의 막대한 부분을 차지한다. 사회 분석적 관점에서 연금에 대한 연구를 통해 사회 권리의 복잡한 구조와 복지 제도의 출현과 진화에 대해 밝힐 수 있다. 유럽의 여러 국가들이 이에 해당한다. 유럽의 많은 국가들에서는 연금을 필두로 다양한 복지 제도가 잘 확립되어 인구의 대다수가 대상이 되어 지원을 받고 동시에 중요한 재정 수입원을 제공한다.

유럽 전역의 국가들에서 연금은 빈곤 예방과 소득 불평등 완화에도 결정적인 역할을 한다. 빈곤으로 추락하는 위험을 완화하기 위한 (출연금을 낼 여력이 없고 기초 생활 유지가 곤란 사람들의 필요에 기반한) 비기여형 연금 제도는 일반적으로 기여형 연금 제도보다 주목을 덜 받아왔다. 하지만, 최근 일부 국가별 비교 분석 연구가 이러한 비기여형 연금 제도를 대상으로 실시되었고 흥미로운 실증 분석 결과를 제공하고 있다 (Ebbinghaus, 2020; Goedemé, 2013; Guardiancich, 2016).

Goedemé와 Marchal (2016)이 요약한 바와 같이 노인의 최소 소득 보장 제도는 적어도 세 가지 이유로 긴요한 정책 수단이다. 첫째, 은퇴 전 수십 년간 일했지만 낮은 근로 소득으로 노후 대비를 제대로 못한 이들에게 이러한 정책이 노후 소득을 제공하는데 중요한 역할을 하고 빈곤 문제를

완화하는데 기여한다. 따라서, 최소 소득 보장 제도 분석은 노인 빈곤의 국가별 차이와 추세를 설명하는데 중요하다.

둘째, 사회 복지 비용 억제 및 절감을 골자로 하는 최근의 정책 개혁들이 대세를 이룸에 따라 노후 최소 소득 보장 제도는 향후 더욱 중요해질 가능성이 농후하다. 사회 복지 지출 삭감과 연금 출연금 (보험료)과 연금 급여 사이의 연계를 강화함에 따라 공적 연금 제도가 제공하는 연금 혜택은 줄어들 것이고 사적 연금의 비중이 늘어날 것이다. 게다가 은퇴 전 연속적으로 재직하며 출연금을 납부하는 표준적인 경력을 따르지 않는 인구가 증가함에 따라 비기여형 연금이 더욱 중요해질 것이므로 현 공적 연금 급여액이 그 적정성을 잃을 위험에 처해 있다 (Hinrichs와 Jessoula, 2012). 최근 유럽연합 집행위원회의 연금적정성 보고서와 유럽연합의 사회보장 위원회 (European Commission, 2021a; 2021b)가 강조한 것처럼 몇몇 유럽연합 회원국들이 노후 최저 소득 보장을 확대하기 위해 새로운 복지 혜택을 도입하고 있다. 예를 들어, 2019년 이탈리아에 시민연금 (citizenship pension)이 설립되었는데 소득 검정을 거쳐 월 780유로 (주거비 보조금 포함)의 혜택을 제공하여 저소득 연금 수급자들의 상당수가 부족한 소득 문제를 해결할 수 있도록 도울 것이라 예상된다 (아래 3절 참조).

셋째, 노후 최소 소득 보장을 위한 비기여형 연금 제도의 개혁 동향은 소득 기반의 기여형 연금 제도의 개혁 동향과 다르다. 비기여형 연금 제도는 빈곤 문제 완화가 목적이지만 기여형 연금 제도는 안정적 소득 유지가 목적으로 이 둘은 근본적으로 다른 취지를 가진 제도이기 때문이다. 뿐만 아니라, 노후 최소 소득 보장을 위한 비기여형 연금 제도의 개혁은 현 연금 수급자에게 영향을 미치는 반면, 기여형 연금 제도의 개혁은 다양한 사회/직업 집단에게 영향을 주기 때문이다.

본 논문은 유럽 4개국의 (서로 다른 형태의) 최저 소득 보장 연금의 역할을 조명한다. 본 논문은 빈곤 퇴치 성과에 차이가 있는 다양한 유형의 연금제도를 살펴본다. 본 논문에서 분석할 유럽 4개국 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국)은 연금 제도로 빈곤 위험을 다루는 데 있어서 성과와 단점을 보여주는 실증적 사례를 제공한다. 이 사례들은 노년의 빈곤과 불평등 문제에 대응하기 위한 효과적인 전략 수립을 위해 참고할 만하다.

제 1절에서는 유럽 전역의 노후 빈곤 위험에 관한 주요 데이터를 요약한다. 비록 유럽의 연금 제도가 (높은 수준의 공적 연금 지출과 함께) 잘 발달돼 있지만 빈곤 위험은 여전히 높다. 미래의 노후 빈곤에 대한 최근의 예측에 따르면, 노동시장의 변화와 사회 복지 비용 억제 정책 실시의 결과로 향후 노후 빈곤 문제가 다시 부상할 수 있다. 빈곤 예방은 여전히 유럽 정책 입안자들의 의제이기 때문에 유럽연합 회원국들의 연금 체계에 대한 정량적 및 정성적 정보를 제공하는 유럽연합 집행위원회의 연금적정성 보고서 (2021a; 2021b)와 같은 주요 연구 간행물에서 필요한 데이터를 가져왔다.

제 2절에서는 유럽의 최저 소득 보장 연금 분류 체계를 소개한다. 특히, 빈곤 위험을 방지하기 위한 연금 정책 분류는 세 가지 핵심 측면에 초점을 맞춘다: (1) 재원 조달 (기여형 또는 비기여형); (2) 혜택 접근성 (보편적 또는 거주, 직장 및/또는 소득에 대한 검정을 기반으로 한 조건적); (3) 연금 수급의 수준. 이 분류법은 최근 관련 연구물 (Goedemé와 Marchal, 2016; Guardiancich, 2016)에 기반한다. 서로 다른 분류법은 노인 인구를 정하는 범위를 다르게 한다거나 빈곤 위험을 완화할 수 있는 역량이 다르다는 것을 의미한다.

제 3절에서는 분석 대상 유럽 4개국 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국)에 대한 보다 심층적인 정보가 제공된다. 이 네 나라의 연금 제도는 빈곤 위험을 완화하는데 있어서 다른 역량을 가진 각기 다른 연금 제도의 실증적 사례를 대표한다. 덴마크와 영국의 연금 체계는 공적 연금과 사적 연금 제도가 공존하며 노후 소득 보장을 제공하는 대표적인 다축 체계 (multi-pillar system)이다. 반면, 이탈리아와 슬로베니아는 대표적인 사회보험제도 (social insurance system)로, 공적 연금이 노후 소득 보장의 중추이다. 최저 소득 보장 연금제도의 측면에서도 이 네 나라는 차이가 있다. 빈곤과 물질적 궁핍의 위험을 줄이기 위해 각 국은 다른 연금 제도를 운영하고 있다. 어떤 국가의 연금 제도는 출연금으로 재원을 조달하는 반면, 다른 국가의 연금 제도는 일반 세수에서 재원을 조달한다. 동시에, 어떤 국가의 경우 노후 최저 소득 보장 제도가 연금 체계의 일부로 편입되어 있지만, 다른 국가의 경우 공적 부조의 하나로 운영된다. 이와 더불어, 제 3절에서는 각국의 연금 정책 수단들과 이들의 빈곤 해소 효과가 간략하게 요약될 것이다. 본 절의 비교분석에 사용된 데이터는 유럽연합 비교분석

데이터베이스, 경제협력개발기구 (OECD) 간행물 및 사회과학 연구 문헌에서 가져온 것이다.

제 4절에서는 노인을 빈곤으로부터 보호하기 위한 유럽 각국의 정책 추세를 광범위하게 비교 분석한다. 분석대상 유럽 4개국 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국)의 실증적 사례를 기반으로 빈곤 위험 감소를 위한 각각의 정책 역량을 비판적으로 검토할 것이다. 이러한 비교 검토는 각 정책수단의 장단점을 밝혀 노후 빈곤 문제 해결을 위한 보다 더 유망한 개혁 전략을 수립하는데 도움이 될 것이다.

## 2. 유럽의 빈곤 위험

2018년 기준 유럽연합의 65세 이상 인구는 총 8,900만 명 (전체 인구의 20%)으로, 그중 여성이 5,100만 명 (57%)이고 남성은 3,800만 명 (42%)이었다. 2060년에는 고령 인구가 1억 3,100만 명 (여성 7,200만 명, 남성 5,900만 명)으로 증가할 것으로 추산된다 (European Commission, 2021a).

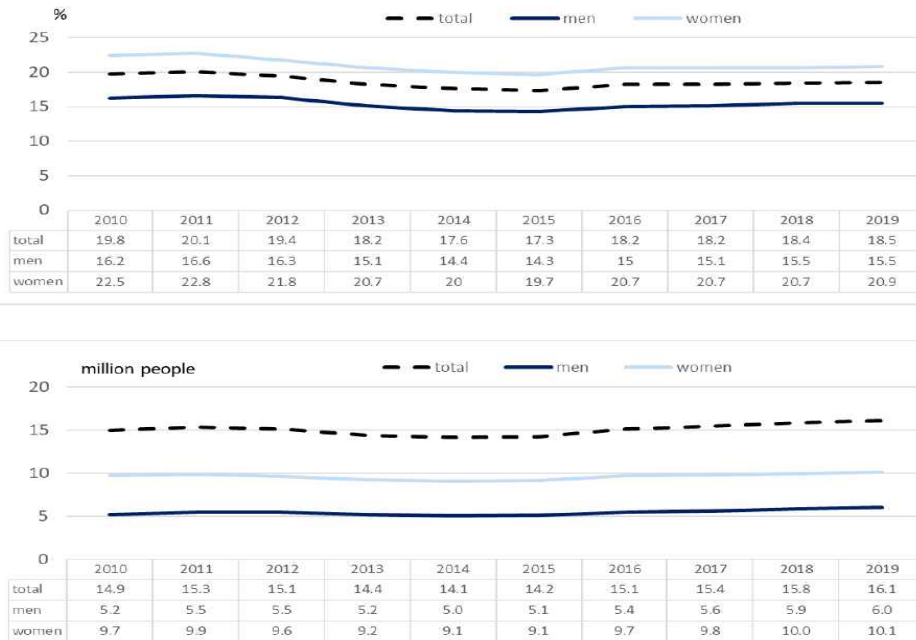
2008년 이후 노후 빈곤율은 감소했지만 노인 인구 수 자체가 증가함에 따라, 빈곤과 사회적 소외의 위험 (At Risk Of Poverty or social Exclusion, AROPE)<sup>8)</sup>에 처한 노인의 실제 수는 변한 게 별로 없다 (그림 1). 2008년 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 노인의 수는 1,670만 명이었던가 2010년 1,490만 명으로 감소했고 2019년에는 1,610만 명으로 다시 증가했다. 2008년과 2019년 사이에 고령 인구가 7,570만 명에서 9,050만 명으로 증가했기 때문이다. 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 노인의 비율은 나라마다 큰 차이가 있다. 2019년 기준 이 비율은 덴마크와 프랑스에서는 10%이지만 라트비아에서는 거의 50%에 달한다 (그림 2). 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 노인의 비율은 남성보다 여성 사이에서 더 높다.

---

8) 빈곤과 사회적 소외의 위험 (At Risk Of Poverty or social Exclusion, AROPE)에 처한 사람들의 비율은 상대적 소득, 심각한 물질적 결핍, 그리고 가정 내에서의 노동 강도를 기반으로 종합적으로 측정된다. 하지만 가정 내에서의 노동 강도는 생산 가능 연령 인구에만 적용되고 고령 인구에는 적용되지 않기 때문에 이 두 인구 집단의 AROPE 비율은 직접적으로 비교할 수 없다.

빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 노인의 비율은 상대적 소득과 심각한 물질적 결핍<sup>9)</sup> 등 두 가지 요소를 합쳐서 측정된다. 이 구성요소들을 분리해서 별도로 살펴보면, 2010~2016년 동안 남녀 모두 노후 소득 빈곤이 감소했다가 이후에 다시 증가하기 시작했다 (그림 3). 2019년 기준 유럽연합 국가들의 상대적 빈곤율은 생산 가능 연령 인구보다 고령 인구에서 더 높았다. 연령에 따른 빈곤율의 구조는 나라마다 상당한 차이가 있다 (그림 4).

그림 1. 유럽연합 27개국 성별 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 고령 인구 (65세+), 2010-2019 (단위: %, 백만명)

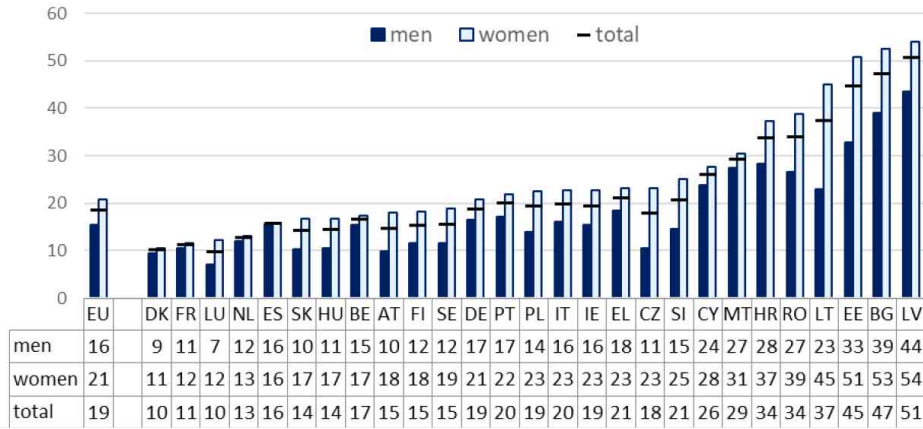


출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 27)

9) 빈곤과 사회적 소외의 위험을 측정할 때, 다음 9가지 중 적어도 4가지에 해당되면 물질적 결핍이 있다고 정의된다. (1) 임대료/주택용자 상환금 또는 전기요금을 제때 지불할 수 없음; (2) 적절한 난방을 하고 살 재력이 없음; (3) 이틀에 한 번은 고기, 생선 또는 이와 동등한 단백질을 섭취할 재력이 없음; (5) 집을 떠나 일주일 동안 휴가를 즐길만한 재력이 없음; (6) 자동차를 구매할 재력이 없음; (7) 세탁기를 구매할 재력이 없음; (8) 컬러 TV를 구매할 재력이 없음; (9) 전화 (휴대전화 포함)를 구입할 수 있는 재력이 없음 (European Commission, 2021a: 32). 유럽연합통계 (Eurostat)의 경우, 자발적으로 선택하지는 않았으나 경제적 상황이 좋지 않아서 어쩔 수 없이 상기 9가지 항목 중 적어도 4가지에 해당되는 경우를 심각한 물질적 결핍이라고 정의한다

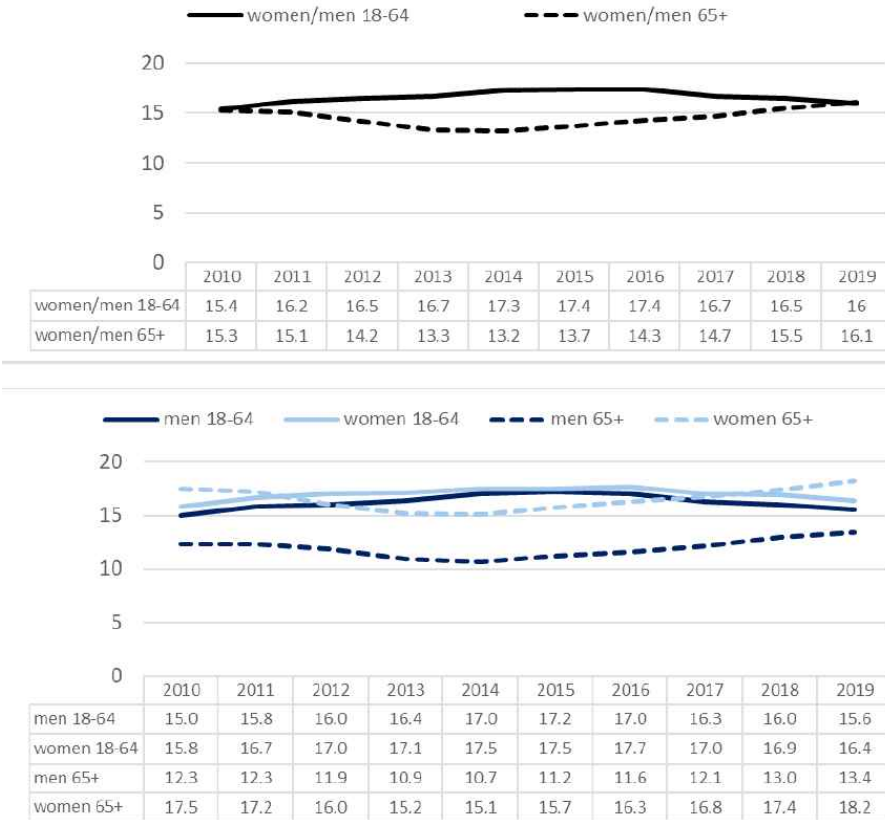
([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material\\_deprivation](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material_deprivation)).

그림 2. 고령인구 (65세+)의 성별 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE) (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 28)

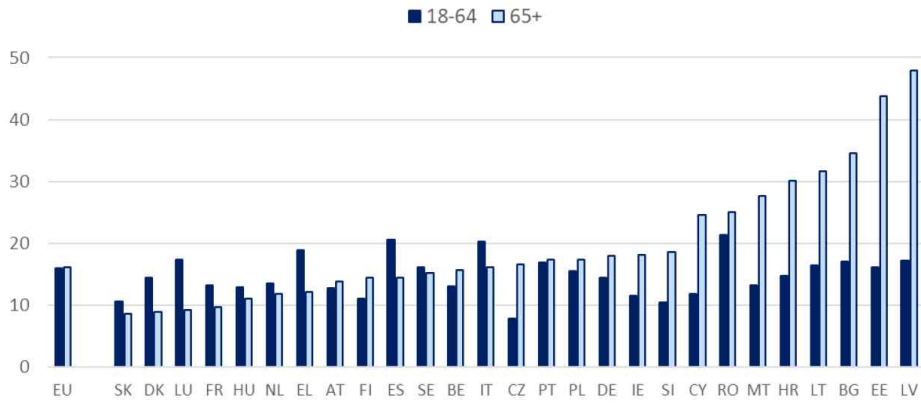
그림 3. 유럽연합 27개국 연령대별 및 성별 빈곤의 위험, 2010-2019 (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 28)



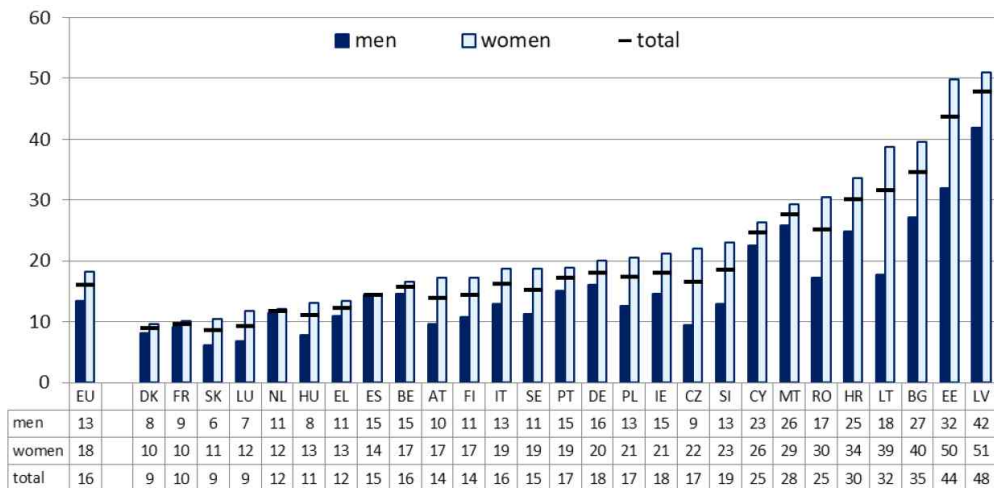
그림 4. 고령 인구 (65세+)와 생산 가능 연령 인구 (18-64세)의 빈곤 위험, 2019 (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 30)

일부 유럽 국가에서 고령 인구의 빈곤 위험이 상대적으로 낮은 이유는 연금 급여 수준이 적정하고 연금 제도가 소득재분배를 할 수 있기 때문이다. 명백히, 고령 인구에게 충분하고 잘 분배된 소득을 제공하는 국가들에서 노후 빈곤율이 가장 낮다 (European Commission, 2018). 그러나 그림 5에서 볼 수 있듯이 거의 모든 유럽연합 국가에서 여성이 남성보다 더 높은 노후 빈곤 위험에 직면해 있다.

그림 5. 고령 인구 (65세+)의 성별 빈곤 위험, 2019 (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 31)

빈곤과 사회적 소외의 위험 측정 요소인 심각한 물질적 결핍 (severe material deprivation, SMD)은 지난 10년 동안 감소해 왔다 (그림 6). 그러나 이 요소 역시 유럽 국가들 간에 상당한 차이가 있다. 물질적 및 사회적 결핍 (material and social deprivation, MSD) 수준<sup>10)</sup>은 심각한 물질적 결핍 수준보다 높게 나타났다 (그림 7). 물질적 및 사회적 결핍 수준은 일정 사회 활동을 감당할 수 있는 재정 능력이 있는지 여부를 포함하여 물질적 결핍 수준보다 더 많은 항목을 기반으로 측정된다. 전반적으로 물질적 결핍은 연금 지출과 간접적으로 관련이 있다 (그림 8).

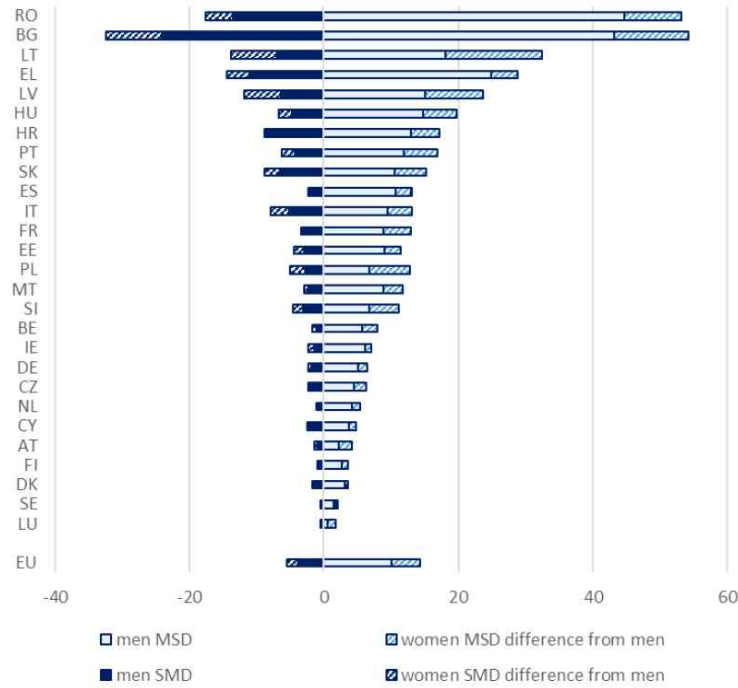
그림 6. 유럽연합 27개국 연령대별 및 성별 심각한 물질적 결핍 (SMD) 2008-2019 (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 33)

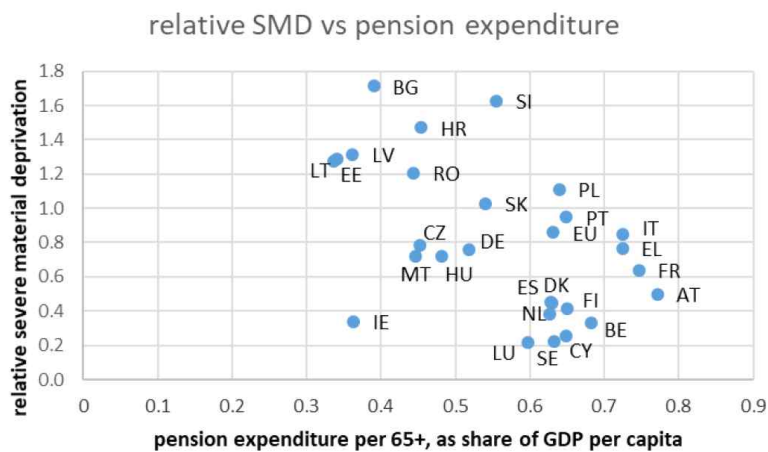
10) 다음 13 가지 중 적어도 5 가지에 해당되면 물질적 및 사회적 결핍이 있다고 정의된다. (1) 예상치 못한 지출을 감당하지 못함; (2) 일 년에 한 번 집을 떠나 일주일 동안 휴가를 즐길만한 재력이 없음; (3) 임대료/주택용자 상환금, 전기요금 혹은 할부금을 제때 지불할 수 없음; (4) 이틀에 한 번은 고기, 생선 또는 채식주의자를 대상으로 한 고기 대체물을 섭취할 재력이 없음; (5) 적절한 난방을 하고 살 재력이 없음; (6) 개인적 사용을 위한 자동차/승합차를 구매할 재력이 없음; (7) 낡은 가구를 교체할 재력이 없음; (8) 낡은 옷을 새 옷으로 교체할 재력이 없음; (9) 발에 잘 맞는 신발 두 켤레를 구매할 재력이 없음; (10) 작은 용돈을 매주 자기 자신을 위해 쓸 여력이 없음; (11) 정기적으로 여가 활동을 즐길 재력이 없음; (12) 적어도 한 달에 한 번 이상 친구/가족과 함께 술/식사를 할 수 있는 재력이 없음; (13) 인터넷 연결비용을 감당할 재력이 없음 (European Commission, 2021a).

그림 7. 고령 인구 (65세+)의 심각한 물질적 결핍 (SMD)과 물질적 및 사회적 결핍 (MSD), 성별, 2019 (단위: %)



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 34)

그림 8. 고령 인구 (65세+)와 생산 가능 연령 인구 (18-64세)의 심각한 물질적 결핍과 1인당 연금 지출, 2018 (단위: % of GDP)<sup>11)</sup>



출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a: 35)

11) 그림 8의 relative SMD는 ‘상대적 심각한 물질적 결핍’, pension expenditure는 ‘연금 지출’, pension expenditure per 65+, as share of GDP per capita는 ‘65세 이상 인구 대상 1인당 연금 지출 (1인당 GDP중 차지하는 비중)’로 번역될 수 있음

관련 연구들 (Ebbinghaus, 2020)에서 강조되었듯이, 지난 10년 동안 유럽 전역의 국가들은 여러 연금 개혁들을 시행했다. 연금 재정 개혁 (대개는 일반 세금으로 재원을 조달하는 것으로부터 다른 방법으로 전환) 및 은퇴를 늦추고 더 일하게 장려하여 더 많은 대상을 공적 연금의 대상으로 포괄하는 것이 공통적 추세이다. 또 하나의 공통적인 흐름은 빈곤 위험 문제를 해결하기 위한 대책을 도입했다는 것인데, 주로 기초연금 또는 최소 소득 보장 연금의 형태로 시행되었다 (European Commission, 2021a). 수급 필요성 및 소득 검정을 통해 조건부로 지급하는 노후 최소 연금 혜택은 경력이 짧거나 소득이 적은 인구 집단에게 특히 중요하다.

### 3. 노후 빈곤을 해결하기 위한 연금 제도

앞 절에서는 노인의 빈곤 위험을 줄이기 위한 연금 혜택의 역할에 대한 데이터를 제시했다. 노후 빈곤 문제 완화를 위해서 유럽 국가들은 각기 다른 정책 수단을 가지고 있는데, 이러한 차이는 연금 체제를 받치고 있는 광범위한 제도적 구조의 차이와 관련이 있다. 이러한 제도적 구조는 크게 비스마르크식 (Bismarckian)과 베버리지식 (Beveridgean)으로 구분할 수 있다. 비스마르크식 연금 제도의 주요 목표는 직장이 있는 사람, 보험에 가입한 사람 혹은 출연금 (보험료)을 납부한 이력이 있는 사람들이 노후에도 소득을 유지하게 하는 것이다. 반면, 베버리지식 연금 제도는 보편적 빈곤 완화를 보장하는 것을 목표로 한다 (표 1) (Bonoli, 2003; Guardiancich, 2016). 애초에, 유럽 국가들의 연금 제도는 이 두 가지 유형으로 분류된다 (표 2).

표 1. 비스마르크식 연금과 베버리지식 연금 대비

|         | 비스마르크식             | 베버리지식           |
|---------|--------------------|-----------------|
| 대상      | 직장 기반              | 보편적             |
| 수급자격 여부 | 고용                 | 시민, 거주지, 수급 필요  |
| 재원 조달   | 사회 보장 기금 출연금 (보험금) | 일반 세금 수입        |
| 연금 혜택   | 수급자의 소득과 연동        | 소득과 상관없이 정액     |
| 사회적 협력자 | 관여                 | 비관여             |
| 공적 부문   | 전면적 국민 연금          | 제한된 국민 연금       |
| 사적 부문   | 뒤늦게 발달된 사적 연금 기금   | 일찍 발달된 사적 연금 기금 |

출처: Bonoli (2003)

표 2. 비스마르크식 연금과 베버리지식 연금 제도 채택 국가들

| 비스마르크식                               | 베버리지식                |
|--------------------------------------|----------------------|
| 유럽 대륙                                | 노르딕                  |
| 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드 (1956년 이전) | 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴  |
| 유럽 남부                                | 앵글로-셀틱               |
| 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인                 | 영국, 아일랜드             |
| 유럽 동부                                | 혼합                   |
| 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 유고슬라비아     | 스위스, 네덜란드 (1956년 이후) |

출처: Guardiancich (2016)

이러한 분류 방식은 유럽 국가의 연금 제도를 단층 및 다층 체계로 세분할 수 있는 길을 닦았다. 단층 체계에서는 국가가 개인 연금 소득의 가장 큰 부분을 제공한다. 단층 체계 연금제도는 후한 연금 급여와 높은 가입률로 ‘소득 유지’의 목표를 추구하고 이외에 보충적인 연금 혜택 제공의 여지를 줄인다. 연금 급여 지급에 대한 재원 조달은 보통 부과방식 (pay-as-you-go)이기 때문에 출연금 (보험료)으로 얻는 연금 재정 수입이 곧바로 현재 연금 수급자들에게 쓰여진다. 비스마르크식 연금 제도를 가지고 있는 국가들이 이에 해당하는데 이들은 국가가 운영하는 대규모 부과방식 재정 기반의 연금 체계를 고수해 오고 있다. 반면, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴은 베버리지식 기초 연금 위에 직장인들에게 공적 연금과 사적 연금 혼합 가입을 의무화하였다. 베버리지식 연금 제도를 채택한 다른 국가들의 연금 제도도 다층 구조인데, 직장 혹은 개인 연금 가입은 자발적 (아일랜드와 영국)이거나 준의무적 (덴마크, 네덜란드, 스위스)이라서 앵글로-셀틱 국가들에 팽배한 연금 혜택의 낮은 보급률 (가입률) 문제를 야기하고 있다. 이들 국가에서는 공적 연금은 주로 빈곤 예방과 기초연금 같은 보편적 정액 혜택 제공 혹은 소득 검정을 통한 조건부 혜택 제공에 초점을 맞추고 있다. 이러한 공적 연금을 기저층으로 하여 이보다 위층에 있는 사적 연금은 직장 혹은 개인 연금을 제공하는 소득 유지 기능에 초점을 맞추고 있다. 따라서, 이들 국가들의 연금 급여 재원 조달 방식은 혼합형으로 공적 연금의 경우는 부과방식 (pay-as-you-go) 그리고 기타 연금의 경우는 적립식 (fully funded)으로 재정이 운영되고 있다 (Natali and Terlizzi, 2021).

이렇게 다른 연금 제도의 맥락 속에서 노후 빈곤문제를 완화하기 위한 연금 제도는 기여형과 비기여형으로 구분된다. Guardiancich (2016)가 인용한 세계은행 (1994)의 연금 제도 분류 방식에 따라 최저 소득 보장 연금은 다양한 정책 수단들로 다양한 형태를 취할 수 있다 (표 3).

**표 3. 다양한 형태의 최저 소득 보장 연금 제도**

| 기여형         | 비기여형                             |
|-------------|----------------------------------|
| 정액 연금       | 소득 수단 검정 없는 보편적 연금 (예. 기초연금)     |
| 최소 소득 보장 연금 | 거주지 기반 연금                        |
|             | 회복을 조건부로 하는 연금 (수급 후에 소득에 대해 조사) |
|             | 공적 부조 사회연금 (수급 전에 소득에 대해 검정)     |

출처: Guardiancich (2016)

또 다른 구분은 최저 소득 보장 혜택의 수급 자격이 일정 형태의 소득 검정을 통해 조건적으로 주어지는지의 여부와 관련이 있다. 기여형과 비기여형 최저 소득 보장 연금 제도는 이러한 수급 자격 검정에 있어 큰 차이가 있다. 비기여형 최저 소득 보장 제공의 경우 검증을 거치지 않고 수급자격을 주는 기초연금과 다른 연금의 수령 여부 검정을 거쳐 조건적으로 수급자격을 주는 기초연금, 그리고 덜 엄격한 검정을 거쳐 수급 자격을 주는 사회연금이 있다.

표 3의 기초연금은 보편적 혜택 (Goedemé and Marchal, 2016)으로 다른 소득원에 관계없이 특정 연령 이상의 모든 국민들에게 주어진다. 반면 수급 자격 설정과 연금 혜택 수준을 정할 때 보편적이 아니라 조건적 (예, 거주지 기반 연금)일 수도 있다. 이러한 조건부 기초연금 혜택 수준은 다른 연금 급여액을 고려하여 연금 소득 총합이 일정 수준이 되게끔 설계되어 있지만, 연금이 아닌 다른 소득원은 고려되지 않는다. 공적 부조 사회연금은 유럽 서부에서 가장 흔한 비기여형 최소 소득 보장 제도이다. 이 사회연금의 수급 자격은 공적 연금 소득뿐만 아니라 다른 소득원에 대한 검정을 통해 결정되고, 수급 신청 시 최소 몇 년간의 과거 거주 기록이 종종 요구되기도 한다. 행정상, 사회연금은 일반적인 공적 부조 제도의 일부일 수도 있고 공적 연금 제도의 일부일 수도 있다. 비기여형 최소 소득 보장 연금 제도가 없는 일부 국가에서는, 기여형 연금 수급 자격이 없는 저소득 노인은 일반적인 공적 부조의 혜택을 받는다.

사회연금 제도를 운영하는 국가에서는 노인을 위한 공적 부조 제도가 다른 복지 제도와 분리되어 별도로 설치 운영되었다. 이러한 노후 최저 소득 보장 제도는 20세기 중반에 도입되었으며, 일반적으로 생산 가능 연령 인구를 대상으로 한 공적 부조 제도가 도입되기 훨씬 전에 도입되었다.

구 유럽연합 15개 국가 중 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드만이 주요 비기여형 최소 소득 보장 연금 제도로 (조건부) 기초연금을 채택하여 시행하고 있다. 이들 4개 국가는 모두 1940년대와 1950년대에 소득 검정에 기반한 조건부적인 보편 사회연금을 대체하여 기초연금을 도입하였다. 당시 새로 도입된 기초연금은 이들 국가의 공적 연금 제도의 기반이 되었다. 이후 덴마크는 기초연금을 일부 수단 검정을 거쳐 수급자격을 가리게끔 바꾸었고 핀란드와 스웨덴 역시 기초연금을 조건부 기초연금으로 전환했다. 또한

기초연금 혜택 수준 결정에 있어서 국내 거주 기간을 주요 요소로 삼기 때문에 이민자들의 경우 별도의 사회 연금이나 일반 사회 공적 부조가 유일하게 의지할 수 있는 노후 최저 소득 보장이다.

### 3.1 다양한 최저 소득 보장 연금 제도들의 장단점

기초연금 제도는 재원 조달, 행정적 실행 규칙, 수급 자격 요건의 측면에서 차이가 있다. 이 다양한 최소 소득 보장 연금 제도들은 두가지 대비되는 원칙인 선별적 대상 추구 혹은 보편적 혜택 추구에 근거한다. 후자는 혜택을 얻을 자격이 누구에게나 열려 있는 반면, 전자는 조건적으로 일부에게만 수급 자격을 준다. 비록 이 두 가지 원칙이 서로 다른 이상적인 형태의 연금 제도를 제시하지만, 현실에서의 연금 제도는 절충적으로 서로 다른 정도의 보편성을 가지고 있다. 보편적이거나 혹은 선별적 연금 제도는 예산 비용, 수급자의 행동에 영향을 미치는 문제, 정치적인 지지 그리고 효과 측면에서 서로 다른 함의를 가진다.

원칙적으로, 비용 측면에서 보편적 연금 제도는 선별적 연금보다 더 높은 재정 비용이 필요함을 의미한다. 연금이 높은 수준으로 책정되면 높은 공공 지출로 이어져 공공 재정의 장기적 지속가능성 문제와 높은 기회비용의 잠재적 문제가 발생한다. 그러나, 연금이 낮은 수준으로 책정되고 많은 사람에게 제공되면 빈곤 문제 완화의 기능은 오히려 저하된다. 동시에, 보편적 연금 제도는 단순하기 때문에 대체적으로 낮은 관리 비용이 드는 반면, 선별적 연금 제도는 대상이 되는 인구 집단의 경제 상황을 모니터링해야 하고 편법 수급과 부실 운용의 잠재적 위험이 있기 때문에 높은 관리 비용이 든다.

수급자의 행동에 미치는 영향적 측면에서 선별적 연금 제도는 수급자들을 나태하게 해서 빈곤에 빠지게 한다고 여겨지고, 이민자 같은 소수 집단에게는 질 낮은 혜택을 제공한다고 알려져 있다. 게다가 수급자들에게 붙는 불명예스러운 사회적 시선이 수급률과 제도 자체의 효과를 떨어뜨린다. 보편적 혜택 중심의 연금 제도는 대체적으로 높은 정치적 지지를 얻는다. 이는 보편적 제도가 사회 전체의 연대라는 개념에 근거를 두고 있고 원칙상 모두에게 혜택을 제공하는 경향이 있기 때문이다. 대조적으로 선별적 연금 제도는 부유한 사람들로부터 부정적인 반응을 불러일으키는 경향이 있는데 이 제도가 경제적으로 어려운 사람들에게 더 직접적이고 확실한 재분배를 하기 때문이다.



위에서 언급한 다양한 연금 제도들의 잠재적 및 실질적 효과에 대한 연구들은 서로 상반된 결과를 내고 있다 (이 연구들에 대한 정리 및 검토는 Guardiancich, 2016을 참조). Korpi와 Palme (1998: 661쪽)은 “가난한 사람들에게 집중하여 더 많은 혜택을 줄수록 빈곤을 줄일 가능성은 더 적어진다” 라고 주장했지만, 이후의 연구들은 이 견해에 이의를 제기했다. Marx, Salanauskaitė와 Verbist (2013: 42쪽)는 “특히 공공 지출을 높이려는 노력을 하면서 가난한 사람을 집중 대상으로 하는 것은 높은 수준의 재분배 효과로 이어지는 경향이 있다” 는 것을 발견했다.

#### 4. 유럽 4개국의 연금 제도 비교

본 절에서는 노후 최저 소득 보장 제도의 최근 개혁 동향을 조명한다. 유럽 전역의 개혁 동향을 살펴보고 난 후, 본 논문의 분석 대상인 덴마크, 이탈리아, 슬로베니아 및 영국 등의 4개 국가에 초점을 맞춘다. 이들 네 국가는 각기 다른 연금 제도를 대표하며 각기 다른 종류의 최저 소득 보장 제도를 도입했다.<sup>12)</sup>

이들 유럽 4개국은 빈곤 위험 완화를 위한 연금 제도들이 가진 오랜 특성을 보여주는 실증적인 사례를 제공함과 동시에 보다 최근의 개혁 동향에 대해서도 알려준다. 다른 많은 유럽 국가들과 마찬가지로 이들 4개국에서도 연금 개혁의 주된 초점은 저소득 연금 수급자들의 소득 보장 적정성을 개선하는 것이었다. 위에서 설명한 바와 같이 지난 수십 년 간 적정성에 관한 의제는 국가 연금 제도 내에서 빈곤퇴치 안정 장치를 강화하려는 광범위한 노력의 일환으로 제기되어 왔다. 이러한 노력은 최저 소득 보장 개선에 주안점을 두고 있다. 유럽연합 회원국 중 약 절반이 이러한 주안점을 두고 연금 개혁을 실시했다. 이러한 개혁의 예로, 이탈리아는 기초연금을 도입했고, 슬로베니아는 기여형 최저 소득 보장 연금을 도입했으며, 덴마크는 최저 소득 보장 연금의 급여액을 인상했으며, 다른 국가는 다른 형태의 보충 연금제를 실행했다. 동시에, 덴마크와 같은 몇몇 유럽연합 회원국은 거주지를 기준으로 기초연금 수급 자격을 가리는 소득 검정 조건을 강화하는 조치를 도입했다 (European Commission, 2021a).

12) 덴마크와 영국의 연금 제도는 전형적인 다층 체제인 반면, 이탈리아와 슬로베니아는 공적 연금이 노후 소득 보장의 주를 이루는 단층 사회보험 체제이다.

## 4.1 덴마크

### 덴마크의 연금 체계

덴마크의 연금 제도는 전형적인 베버리지식 다층 체계로 세 가지 주요 프로그램 (의무적 연금, 직장 연금, 개인 연금)에 기반한다. 첫 번째 층은 보편적 공적 연금 프로그램들로 구성되어 있다. 의무적 연금은 국민연금 (folkepension)과 적립식 연금인 노동시장 추가연금 (Arbejdsmarkedets Tillægs Pension, ATP)으로 구성되어 있다. 국민 노령 연금은 보편적 주거지 기반 연금 제도로 그 재원은 출연금이 아니라 일반 세금에서 조달하며 부과방식 (pay-as-you-go)으로 운영된다. 노동시장 추가연금은 모든 직장인이 소득의 출연금을 납부하여 재원을 조달하는 적립식 비확정급여형 연금으로 의무적으로 가입해야 한다 (European Commission, 2021b) (표 4).

표 4. 덴마크 연금 제도

|     | 연금 체계            | 거주지 기반 연금  | 기여형<br>최저 소득<br>보장 연금 | 노인을 위한 공적 부조<br>(현물 혹은 현금 지원)               |
|-----|------------------|--|-----------------------|---|
| 덴마크 | (베버리지식)<br>다층 체계 | 국민연금 (Folkepension)<br>부분 1, 정액 (소득 검정)<br>부분 2, 전체적 소득원<br>검정 후 저소득층에게<br>일시금의 보충 연금 지급 | -                     | 연금 수령자에게 거주<br>비용 지원 혜택 제공<br>(Boligydelse) |

출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a)

덴마크의 다층 연금 체계의 두 번째 층은 자발적 단체협약에 기초한 직장인이면 의무적으로 가입해야 하는 연금 프로그램으로 구성되어 있으며, 생산 가능 연령 인구의 63.4%를 차지하는 정규직 근로자 94%가 이 연금 프로그램에 가입되어 있다. 세 번째 층은 연금 저축과 생명 보험 프로그램으로 구성돼 있으며, 직장 연금에 가입할 수 없는 자영업자들에게 특히 중요하다. 또한, 근로 능력을 영구적으로 상실한 사람들은 장애연금 (førtidspension)을 받을 수 있는데 수급액은 수령자가 결혼한 상태이거나 동거인이 있는 경우보다 혼자 사는 1인 가구인 경우에 더 높다 (European Commission, 2021b).

지난 십여 년 동안 2006년 복지협정 (Welfare Agreement)은 나이든 근로자들의 노동 시장 참여를 증가시키기 위한 목적으로 연금 제도를 대대적으로 개혁했다. 이 일환으로 자발적 조기 은퇴, 일반적인 정년 증가, 기대 수명 증가에 따른 법정 정년 상향 조정이 실시되었다 (de la Porte와 Natali, 2014). 이 개혁은 노후 생활 수준을 유지하면서 증가하는 연금 지출 비용 문제를 해결하기 위한 것이었다. 2011년 덴마크 정부는 이전 개혁의 우선순위를 확인하는 개혁안을 통과시켰다. 2020년 개혁안인 *Reformpakken 2020*은 정년을 65세에서 67세로 늘렸다 (2035년에는 69세로 추가적인 상향조정 예정). 이외에도 자발적인 조기 은퇴 제도가 도입되었고 2013년 1월에는 “노인 장애연금 (senior disability pension)” 이 도입되었다.

2020년 8월, 사회민주당 소수 정부 (Social Democratic minority government)는 매우 긴 근무 경력을 가진 근로자들이 법정 연금 수령 가능 연령에 도달하기 전에 조기 은퇴하고 연금을 수령할 수 있도록 하는 법령 발의안을 제출했다 (Kvist, 2019). 새로 발의된 조기은퇴 연금제도에 따르면 61세 기준 최소 42, 43, 혹은 44년의 이상의 근무 경력이 있는 사람은 법정 정년 전에 조기연금을 받을 수 있다. 시간제 및 자영업 종사 기간, 훈련 및 실업 기간, 병가 및 출산 휴가도 근무 경력에 포함된다. 정년 전에 은퇴하여 받는 조기 연금 급여는 정년에 은퇴하면 받는 공적연금과 거의 동일한 금액이 될 것이다. 이외에도 조기 은퇴를 위한 추가적인 기회가 제공되었다. 예를 들면, 근로 능력에 문제가 있는 경우 법정 정년 6년 전부터 청구할 수 있는 이른바 연장자 연금 제도의 개선안이 제기되었다. 노동조합은 최근의 이러한 조치들이 정치적인 지지를 얻는데 한 몫을 해왔다. 또한 노동조합은 조기 은퇴안에 대해서도 지지를 표명한 반면, 법정 정년을 기대 수명에 맞추어 자동 조정하는 발의안에 대해서는 반대 입장을 표명하고 있다. 이 문제가 2022년 정치적 논쟁의 핵심이 될 가능성이 농후하다.

### **덴마크의 최저 소득 보장 연금 제도**

덴마크의 최저 소득 보장 연금 제도는 40년 이상의 거주자에게 제공되는 국민연금 (folkepension)이다. 덴마크의 국민연금 급여는 기본 연금 급여와 가계소득 감정을 기반으로 조건부로 지급되는 보충 연금 급여의 두 가지 요소로 구성된다 (표 4).

1994년부터 이 두 가지 구성요소와 이들의 수급자격 여부를 결정하는 근로 소득 기준치가 임금 지수에 연동되기 시작했다. 2004년부터는 (소득세 과세 대상이 되는) 보충연금이 추가적으로 도입되었다. 이 보충연금은 일시불로 지불되며 거주지 기반 국민연금 (folkepension) 수급자들 중 소득이 없거나 적은 경우 지급된다 (Figari, Matsaganis와 Sutherland, 2008). 그러나 2017년 시행된 연금 제도 개혁은 거주자 기반 국민연금, 장애연금 및 보충연금수급의 자격 기준을 높이고 수급 자격을 얻기 위한 최소 국내 거주 기간을 상향 조정했다 (European Commission, 2021a). 2019년 덴마크 정부는 일시적으로 또는 영구적으로 직장을 잃은 사람들도 연금을 적립할 수 있도록 하기 위해 연금기금을 조성했다 (European Commission, 2021a).

최저 소득 보장 연금에 덧붙여, 저소득 연금 수급자의 임대료를 반 이상 지급해주는 추가적인 소득 보장 또한 제공한다. 또한 국민연금 수급자는 소득 검정을 거쳐 조건부로 난방금 보조, 의료비 보조 및 재량에 따른 개인에 대한 보조적 지원품도 받을 수 있다 (Andersen, 2011; Ploug, 2012).

### **덴마크의 노후 빈곤 문제**

전반적으로 덴마크의 국민연금은 노인이 최저 생계비를 감당할 소득을 확보하는 데 중요한 역할을 하고 있어 덴마크의 다른 연령대 인구 집단과 비교했을 때 빈곤 위험에 처한 노령층 인구의 비율이 낮다 (European Commission, 2021b).

덴마크의 연금 제도는 빈곤 문제 완화에 관해서는 좋은 평가를 받는 반면 소득유지에 대해서는 그만큼 좋은 평가를 받지 못하고 있다. 사실, 위에서 논의되었듯이 덴마크의 연금 제도는 빈곤 위험으로부터의 보호를 주요 목적으로 하는 보편적 공적 연금에 커다란 주안점을 두고 있다. 대신, 소득유지 기능은 1990년대 초에 확립된 직장 연금 제도에 의해 충족될 것이라고 기대된다. 그러나 자영업자와 노동 조합 단체 협약의 적용을 받지 못하는 근로자들은 직장연금에 가입할 수 없어서 사적 개인 저축으로 노후를 대비해야 한다.

저소득층은 고소득층보다 납부한 출연금 대비 더 많은 연금을 받고 고소득층보다 소득대체율이 대체적으로 더 높다. 이는 수급 신청자의 소득

검정 결과를 기반으로 국민연금 수령액이 산정되기 때문이다. 국민연금 급여의 두 가지 요소 중 정액제인 기본 연금 급여는 수급 신청자의 은퇴 전 근로 소득이 상당히 높은 경우에만 정액 기본 연금 급여가 차감이 되는 반면, 보충 연금 급여는 근로 소득을 포함한 각종 과세 대상의 소득의 합이 일정 기준액을 넘을 경우에 차감이 되고 수급 신청자가 공적 연금 이외에는 소득이 아예 없거나 적은 경우에만 수급 자격이 주어진다.

빈곤 예방 대책의 적정성을 기준으로 판단했을 때, 덴마크의 연금 제도는 꽤 성공적이라 여겨진다. 덴마크의 빈곤율은 유럽연합<sup>13)</sup>의 기준으로 봤을 때에도 낮고, 특히 2008년 금융 위기 이후 빈곤율이 오히려 감소하였다. 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 고령 인구의 비율은 2019년 10.0% (2008년보다 8.6% 포인트 하락)였으며, 남성과 비교하여 여성의 경우 약간 높았다. 빈곤 위험 (AROP)에 처한 고령 인구의 비율은 2018년에 9%였는데 이는 2008년에 비해 9.1% 포인트나 하락한 수치이다. 그러나 이러한 위험에 처한 고령 인구 비율의 변동은 연금액수의 변화보다는 중위 소득의 변화에 의해 발생했을 가능성이 더 높다. 심각한 물질적 결핍 (SMD)을 겪는 고령 인구의 비율은 2019년 1.3%로 2008년과 비교하여 큰 변화가 없었다. 75세 이상의 초고령 인구 상황을 살펴보면 노후 빈곤 위험이 더욱 높아진다 (2019년 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 초고령 인구의 비율 15.3%, 빈곤 위험에 처한 초고령 인구의 비율 14.5%). 그럼에도 불구하고 덴마크의 이러한 노후 빈곤 위험 수치들은 여전히 유럽연합 평균 수준 이하이다.

심각한 물질적 결핍과 관련하여 2019년 기준 덴마크 고령 인구의 1.3%만이 물질적 결핍을 겪고 있다고 보고했다 (EU의 1/5수준). 덴마크의 연금 수령액의 성별 격차는 2008년부터 2019년까지 10.4% 포인트 감소했다. 이것은 유럽연합 국가들 중에서 가장 작은 수준의 격차이다.

연금 제도의 적정성 혹은 지속 가능성 문제에 대한 덴마크의 정책적 대응은 연금 급여 감소가 아닌 노인의 고용 및 경제 활동 증가를 유도하는 것이었다. 이러한 대응은 실질적인 은퇴 연령의 연장으로 이어졌다. 조기 은퇴를 제한적으로 허락하고 연금 수령 가능 연령을 기대수명에 자동적으로

---

13) 유럽연합과 유럽연합-27은 현재 27의 유럽연합 회원국을 지칭한다.

연동하여 조정되게끔 지수화 하는 핵심 개혁 이외에도, 노후 근로 소득과 공적 연금을 결합하는 제도를 실행할 수 있는 가능성도 눈에 띄게 높아졌다.

일반적으로 덴마크의 공적 연금은 최저 생계비를 감당할 수 있도록 노후 최저 소득 보장에 중요한 역할을 하며, 상당한 소득 재분배 기능도 수행한다. 비기여형 국민 연금은 성별, 건강 상태, 직장 경력과 상관없이 모든 국민의 기본 소득을 보장한다. 이러한 보편적 수급 대상에서 유일환 예외는 상당 기간 해외에서 살았던 이민자와 난민들이다. 공적 연금 수급의 절반이 소득 검정을 거쳐서 수급자격이 결정되거나 수급액이 결정되기 때문에 직장 연금과 개인 연금과 같은 사적 연금을 통해 노후 대비 저축이 있는 사람에서 없는 사람으로 소득 재분배 정도가 높다. 게다가, 자영업자와 직장연금이 제공되지 않는 직장에서 일하는 근로자 역시 다른 국민들과 같은 조건으로 공적 연금을 받는다. 이러한 재분배 능력은 은퇴자 집단 내에서 소득이 비교적 균등하게 분배되어 있다는 사실에서도 나타난다. 상대적으로 높은 금액의 공적 연금액은 빈곤의 위험에 처한 인구 비율이 다른 연령 집단에 비해 고령 인구 집단에서 왜 더 낮은지 설명하는 데 도움이 된다. 또한, 공적 연금은 저소득층이 소득 유지를 확보하는 데에도 중요한 역할을 한다.

## 4.2 이탈리아

### *이탈리아의 연금 체계*

이탈리아의 공적 연금 제도는 사회 보험의 전형적인 예로 (비스마르크식) 단층 체계이다. 이탈리아의 (부과방식인 pay-as-you-go로 재원을 조달하는) 공적 연금은 전체 연금 체계의 첫 번째 축이 되어, 노년층을 위한 주요 소득원을 대표한다. 반면, 생산 가능 연령 인구 중 작은 부분 (약 34%)만이 보충적인 사적 연금 기금들 (두 번째 축의 직장연금과 세 번째 축의 개인 연금)에 가입돼 있다. 1990년대 초반부터 공적 연금 지출을 통제하는 동시에 보충적인 사적 연금의 가입률을 높이기 위한 개혁들이 추진되었다. 이 개혁의 일환으로 부과방식 (pay-as-you-go)의 재원 조달 방법은 유지한 채 공적 연금 금액의 산정 방식을 확정급여 (Defined Benefit)형에서 명목확정기여 (Notional Defined Contribution)형으로 대체했고, 법정 정년도 상향 조정하였다.

표 5. 이탈리아의 연금 제도

|      | 연금 체계          | 거주지 기반 연금  | 기여형 최저 소득 보장 연금  | 노인을 위한 현금 공적 부조  |
|------|----------------|--|--|--|
| 이탈리아 | (비스마르크식) 단층 체계 | 시민연금 (67세부터) <i>(Pensione di cittadinanza)</i> 소득 검정에 기반한 연금 + 거주비 지원 혜택 | 보충적 최저 소득 보장 연금 (2011년 이전에 은퇴한 확정급여형 연금 가입자) <i>(Integrazione al trattamento minimo)</i> | (10년 이상 국내 거주자) 67세 이상, 노령수당 <i>(Assegno sociale)</i> 보충적 최저 소득 보장 연금 <i>(Maggiorazione sociale)</i> 70세부터 (장애인의 경우 60세부터) 보충적 제공 <i>(Incremento al milione)</i> |

출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a)

1992년 이래로, 네 가지 연금 개혁의 물결이 다양한 방식의 연금 정책 변화에 영향을 주었다 (Jessoula and Raitano, 2016). 제 1차 물결 (1992-1997)의 영향 하에 자발적 직장연금 (두 번째 축)과 적립식 개인 연금 (세 번째 축)과 같은 보충적 성격의 사적 연금의 발달로 인해 전체적인 연금 제도가 다층 체계로 재편되었다. 동시에, 부과방식 (pay-as-you-go)으로 재원을 조달하는 첫 번째 축인 공적 연금은 확정급여 (Defined Benefit)형에서 명목 확정기여형 (Notional Defined Contribution)으로 전환되었다.

제 2차 물결 (2001-2007)의 영향 하에 연금 가입율을 보충적으로 늘리기 위한 일련의 세부적 조치들이 실시되었다. 제 3차 물결 (2009-2011)의 영향 하에 단기적으로 공적 연금 지출을 줄이기 위한 개혁이 시행되었으며, 연금 수령 가능 연령을 높이고 기대수명과 연동시켜 상향 조정을 가능하게 하는 연금 수급 자격 강화 조치가 시행되었다. 후자의 조치는 제 4차 물결 (2016-2019)의 영향 하에서 빈곤 퇴치를 위한 사회 안전망 구축을 위한 개혁에 의해 부분적으로 (그리고 일시적으로) 상쇄되고, 빈곤 예방 사회 안전망도 강화되었다.

첫 번째 축인 공적 연금은 노후 최저 소득 보장을 위한 기초연금 부문과 수급자의 소득에 연동되어 연금 급여액이 산정되는 부문으로 나뉜다. 노령수당인 *assegno sociale* (기존의 사회연금)과 새로 도입된 시민연금인 *pensione di cittadinanza*가 기초연금 부분을 구성한다. 이 두 가지 기초연금 프로그램들은 빈곤 퇴치에 목적을 두며 수급 신청자의 소득 검정을 거쳐

조건부로 지급되고, 일반 세금으로 재원이 조달된다. 국민 소득 대비 일정 기준선 이하의 소득으로 생활해야 하는 빈곤한 노인에게 동일한 액수의 공적 부조를 제공한다 (European Commission, 2021b).

의무적 공적 연금은 부과방식 (pay-as-you-go)으로 재원이 조달되며, 모든 근로자들이 가입 대상이다. 따라서, 공기업 및 사기업 근로자, 자영업자 (플랫폼 근로자 포함), 용역 도급 하청 근로자 (*parasubordinati*) 모두 공적 연금에 가입할 의무<sup>14)</sup>가 있다. 1995년 개혁 이전에는 모든 공적 연금이 확정급여형이었지만, 개혁 후 1996년 1월 1일 이후에 노동 시장에 새로이 진입한 근로자들은 명목확정기여형 공적 연금에 가입하도록 규정이 바뀌었다. 1995년 기준 공적 연금 출연금 (보험료) 납부 이력이 18년 미만인 근로자의 경우 1995년 이후의 근로 기간에 대해서만 비례적으로 명목확정기여형 연금 급여액 산정 방식이 적용되었다. 1995년 기준 공적 연금 출연금 납부 이력이 18년 이상인 근로자의 경우 확정급여형 연금 급여액 산정 방식이 변함없이 유지되었다. 2011년의 개혁으로 기존에 가입 의무에서 면제되었던 일부 근로자들이 명목확정기여형 공적 연금에 의무적으로 가입하도록 규정이 바뀌었고 이들의 2011년 이후의 근로 기간에 대해서 비례적으로 명목확정기여형 연금 급여액 산정 방식을 적용했다.

보험료 (출연금)율은 사기업 및 공기업에 종사하는 일반 근로자의 경우 총소득의 33%이고 자영업자의 경우 24%로 달리 책정되었다. 용역 도급 하청 근로자의 경우 일반 근로자와 동일한 보험료 (출연금)율을 적용 받고 있지만 이전에는 훨씬 낮은 보험료 (출연금)율을 적용받았다 (예: 1996-1998년 총소득의 10%) (Raitano, 2018). 노령수당 및 공적 연금의 수급 자격 조건이 지난 십 년 간 급격히 강화되어 왔고, 지금은 기대수명 연장에 따라 자동 상향 조정되고 있다. 2010년 연금 수령 가능 연령은 남성은 65세, 여성은 60세였지만 2020년에는 남녀 모두 67세로 연장되었다. 수급 자격을 얻기 위해서는 수급 신청자의 나이가 67세 이상이어야 하고 동시에 최소 20년의 출연금 (보험료) 납부 이력이 있어야 한다. 71세<sup>15)</sup>까지 연금 수령을 미룰 수 있고, 미룰 경우 연금 급여액이 보험계리적으로 상승하는 인센티브를 얻는다. 명목확정기여형 연금에 완전히 속하는 1996년 1월 1일 이후에 공적

14) 오직 프리랜서 전문직 (예, 변호사, 건축가)만이 공적 연금 의무에서 제외된다. 대신 이러한 직종의 종사자는 사적 연금에 가입할 의무가 있다.

15) 이 나이의 경우 수급자격을 얻기 위해 필요한 출연금 (보험료) 납부 이력은 5년밖에 되지 않는다.



연금에 가입한 근로자들에게는 다음과 같은 추가적인 수급 조건이 적용된다. 오직 출연금 (보험료)을 충분히 납부해서 받을 수 있는 연금 급여가 노령수당 (월 약 650유로)의 최소 1.5배 이상인 경우에만 71세가 되기 전에 조기 연금 수령이 가능하다.

최근 2015~2019년 사이 연금 제도의 적정성 문제가 더욱 부각되었다. 2011년 연금 개혁안을 두고 노동조합과 좌파 및 우파 정당 간에 펼쳐진 대립의 결과 2017년에 새로운 조기 연금 수령 선택권이 마련됐다. 첫째, 금융적 선지급 연금 (anticipo pensionistico, APE)은 연금 가입자가 63세 이상이고 지난 20년 동안 출연금 (보험료)을 납부해왔다면 연금 수령 가능 연령에 이르기 전이라 할지라도 미래에 받을 연금을 담보로 금융기관으로부터 대출을 받을 수 있도록 하였다. 따라서, 금융적 선지급 연금은 사실상 조기 은퇴 연금 수령과 같은 작용을 한다. 마테오 렌지 (Matteo Renzi)가 이끄는 중도좌파 정부의 지원을 받아 실시된 이 선지급 연금 개혁은 사회적 선급 연금 (social APE)도 도입하였다. 사회적 선급 연금은 별도의 조기 은퇴 연금 제도로 일부 사회적 취약계층을 대상으로 한다. 이 제도의 연금 수령 가능 연령은 63세이고 30년에서 36년 사이의 출연금 (보험료) 납부 이력이 있어야 수급 자격을 얻을 수 있다.

정부는 ‘노동 강도가 높고 위험한 (arduous and hazardous)’ 직종들을 선정하고 이 특수 직종에 종사하는 근로자들이 보다 유리한 조건으로 은퇴할 수 있도록 연금 제도를 설계했다. 이들 특수 직종 종사 가입자에게는 기대수명에 따라 연금 수령 가능 연령이 자동적으로 상향 조정된다는 정책이 적용되지 않는다. 이런 가운데 일부 극우파 및 좌파 정치인, 인기편승주의 정치인들로부터 2011년 연금 개혁을 무력화하고 법정 연금 수령 가능 연령을 낮추자는 목소리가 나왔다. 2019년 디마이오살비니 (Di Maio-Salvini) 연금 개혁은 2016~2018년 연금 개혁의 연장선이라 볼 수 있는 여러 조치를 도입했다. 가장 중요한 두 가지 혁신은 조기 은퇴 연금 제도인 ‘할당100 연금 (pensione quota 100)’과 ‘시민 연금 (pensione di cittadinanza)’이었다. 2019~2021년 동안 시범 조치로 실험적으로 도입된 ‘할당100 연금’은 가입자가 법정 연금 수령 가능 연령 (현행 67세) 미만이거나 조기 연금 수령을 위해 필요한 출연금 (보험료) 납부 기간 (남성의 경우 42년 10개월, 여성의 경우 41년 10개월)을 채우지 못했음 지라도, 출연금 납부 기간 (최소 38년)과 현재 연령 (최소 62세)의 합계가

100이 되면 은퇴하여 연금을 수령할 수 있도록 하는 조기 은퇴 연금 프로그램이다 (Natali, 2019).

### **이탈리아의 최저 소득 보장 연금 제도**

노령수당 (assegno sociale)은 주로 소득 재분배를 시행하는 공적 연금 프로그램이다. 노령수당의 재원은 일반 세금을 통해 조달되며 소득 검정<sup>16)</sup>을 거친 저소득층에게 약간의 현금 (연간 5,977유로)을 정액으로 제공한다. 중요한 연금 프로그램이지만 그 액수가 빈곤선<sup>17)</sup>보다 낮아서 수급자들이 노령수당만으로는 빈곤을 벗어날 수 없다는 사실은 연금 적정성 평가에 영향을 미친다.

노령수당 제도 (old-age social allowance scheme)는 오래된 연금 제도를 대체하기 위해 1995년에 설립되었지만 구 연금 제도는 초고령 연금 수급자들을 대상으로 여전히 운영되고 있다. 이 구 연금제도에는 사회연금과 기여형 연금 수급자들 중 하한선 (integrazione al minimo)보다 적은 연금을 받는 사람들을 위한 보충연금이 있다. 2020년에는 약 100만 명이 사회연금의 혜택을 받았고, 300만 명 미만의 연금 가입자가 기여형 보충연금의 혜택을 받았다 (Baldini 외 연구진, 2020).

2019년에 도입된 시민연금은 연간 소득이 9,360 유로 이하인 이탈리아에서 10년 이상 거주해온 67세 이상의 1인 가구 노인에게 소득 검정을 거친 후 월 630 유로의 연금 급여와 월 150 유로의 주거비 보조금을 제공한다. 시민연금 제도는 일부 연금수급자가 겪고 있는 경제적 어려움을 대거 해결할 것으로 기대되었지만, 수급 자격 기준이 너무 까다로워 오히려 잠재적 수급 신청자를 감소시키고 있다 (Natali, 2019).

지난 몇 년 동안 유럽연합은 연금 지출의 비용 삭감을 실행하고 이를 통해 절약한 재정 수입을 아직은 미숙한 다른 사회 정책의 발달을 위해 써야 한다고 이탈리아 정부에게 자주 강조해 왔다. 유럽연합의 정책 조율 시스템 하에서 2008년 및 2009년 국가별 권고안은 공공지출에서 연금 지출이

16) 유럽연합 시민뿐만 아니라 합법적으로 유럽연합 국가 내에서 거주하는 제 3국가 국민도 노령수당을 받을 수 있다. 1인 가구의 경우, 노령수당 수급 자격을 얻기 위해서는 연 소득이 5,824.91 유로 이하가 되어야 한다. 동시에, 수급 신청자는 해당 유럽연합 국가에 최소 10년 동안 지속적으로 거주한 이력이 있어야 한다.

17) 이탈리아 통계청의 추산에 따르면, 2019년 기준 1인 가구의 빈곤선은 월 소득 780유로이다.

차지하는 비중을 줄이고 다른 사회 복지 지출 비중을 늘리는 데 초점을 두었다 (Guardiancich와 Natali, 2021). 이런 가운데 콩트 (Conte) 정부의 ‘할당100연금’ 시범 시책 실행이 곧 종료되고 연금의 장기적 과제를 해결해야 할 필요성이 제기되면서 연금 개혁이 재개됐다. 이른바 ‘할당100연금’ 시범 적용의 과도기는 2021년 말 종료되며, 대신에 ‘노동강도가 높고 위험한’ 직종들에 종사하는 근로자를 위한 대책이 시행될 예정이다. 세부사항은 아직 확정되지 않았다.<sup>18)</sup>

공공행정직에 대한 개선이 필요하다는 점이 사회적 이슈로 부상했는데, 이는 연금 정책에도 영향을 줄 수 있는 이슈이다. 정부와 노동조합 (CGIL, CILS, UIL)은 2021년 3월에 “공공근로 혁신 및 사회통합에 관한 협약 (Pact for the innovation of public work and social cohesion)” 에 합의하고 서명했다. 이 협약은 (1) 2019~2021의 3년 계약갱신 (2) 온라인 근무 (3) 전문직 분류체계 개정 (4) 직원 훈련 (5) 노동조합 참여 체계 (6) 직장 복지 등의 6개 항목으로 구성되어 있다. 이 협정은 드라기 (Draghi) 정부와 노동조합이 공공 행정 개혁에 함께 힘을 실어주기 위해 체결한 첫 번째 협약이다. 정부는 공공 부문의 조기 은퇴를 허용하는 한편, 가까운 미래에 4차 산업혁명이 야기할 국가적 과제들을 해결하기 위한 기술을 갖춘 새로운 세대의 직원들을 채용하기 위한 절차 도입을 서두르겠다는 의도를 밝혔다. 코로나 19 전염병에 대응하여 경제 회복을 활성화하기 위해 2020년 12월에 채택된 유럽연합 회복 계획 (EU Recovery Plan)의 맥락에서 이탈리아 정부가 도입한 국가 회복 및 복원 계획 (National Recovery and Resilience Plan)의 효과적인 이행을 위해서라도 정책 입안자들은 이러한 공공 행정 혁신이 우선되어야 한다고 주장했다.

### **이탈리아의 노후 빈곤 문제**

평균적으로 이탈리아는 노후에도 높은 소득유지를 확보하기 위한 연금지출이 많다. 2019년 18-64세 인구 집단의 가처분소득 중간값과

18) 연금 개혁 토론에서 제시된 가상의 연금 프로그램들 중에서 소위 ‘할당102연금’ 은 조기 은퇴 연금 수급 자격을 얻기 위한 조건으로 64세 (기대수명에 따라 상승)와 38년의 출연금 납부 기간 (출산 휴가, 군 복무 및 자발적 추가 납부를 환산한 기간으로 인해서 예외 적용을 받은 납부 기간은 2년을 초과할 수 없음)을 내걸고 있다. 노동조합은 모든 유형의 직종에 대한 출연금 (보험료) 납부 기간이 41년이 되면 은퇴 연금 수령이 가능한 ‘할당41연금’을 다시금 제안하려 했다. 또한 노동조합은 포르네로 (Fornero)법 하의 연금 제도로 복귀하지 않기 위해 연금 수령 가능 연령을 유연하게 조정 가능하게 하자는 제안도 했다.

노년층의 가처분소득 중간값의 비율은 101%인데, 이는 같은 해 유럽연합 평균 비율인 90%에 비해 높았다. 국가 평균 소득대체율은 이탈리아 (73%)가 유럽연합 국가들의 평균 (57%)보다 상당히 높았다 (European Commission, 2021b).

하지만, 높은 수준의 공적 연금 지출에도 불구하고 이탈리아는 연금 적정성과 불평등 문제를 고질적으로 가지고 있다. 첫째, 소득대체율의 남녀 간 차이가 크다. 비록 2019년 기준 이탈리아의 남성과 여성 각각의 평균 소득대체율 자체는 유럽연합 국가들의 평균을 상회했지만, 남녀 간의 평균 소득대체율 격차는 18% 포인트로 유럽연합 국가들의 평균 소득대체율 성별 격차인 5% 포인트와 비교하여 이탈리아 연금의 소득대체율 성별 불평등이 심한 것으로 나타났다. 이와 비슷하게 이탈리아에서는 연금 소득액 자체도 남녀 간의 격차가 크다.

게다가, 이탈리아 연금 제도는 노후 빈곤에 대해 미온한 예방책을 제공한다. 비록 이탈리아의 노년층이 젊은층에 비해 경제적으로 부유한 편이지만 2019년 기준 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 노령인구의 비율 (19.8%)은 유럽연합 평균치 (18.5%)보다 높았다. 노인 빈곤 문제는 여성에게 더 확연하게 나타나서, 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 노령 여성의 인구 비율은 22.8%인 반면 노령 남성 인구의 경우 16.1%로 나타났다. 더군다나, 이탈리아의 국가채무 위기 이후 심각한 물질적 결핍을 겪는 노령인구 비율도 악화 일로에 있다. 2019년 기준 심각한 물질적 결핍을 겪는 고령인구의 비율은 6.7%였는데 이는 유럽연합의 평균치인 4.8%에 비해 높은 수치이다.<sup>19)</sup>

2008년과 2019년 사이의 변화를 분석해보면 이탈리아 연금 제도가 노후 소득 보장에 얼마나 효과적인지 전반적으로 파악할 수 있다. 실제 의무적 가입 공적 연금은 젊은층 대비 은퇴자의 소득 상황을 개선하는데 효과적이었다. 젊은층 대비 은퇴자의 상대적 중위소득비율이 2008년 89%에서 2019년 101%로 실제 증가했다. 이는 이탈리아의 장기 대공황

19) 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 인구 비율은 75세 이상의 초고령 인구의 경우 21%로 65세 이상의 고령 인구의 경우 (20.2%)보다 높다. 이와 유사하게, 심각한 물질적 결핍을 겪는 인구의 비율은 75세 이상 초고령 인구의 경우 7.6%로 65세 이상의 고령 인구의 경우 (7.2%)보다 높는데, 동년배 여성의 경우는 더 높다 (75세 이상 초고령 여성 인구의 경우 8.5%, 65세 이상의 고령 여성의 경우 7.7%). 이 비율은 은퇴자들의 소득 조건이 전반적으로 개선되었는지를 나타내는 지표이다.

(2008-2014)의 결과로 인한 빈곤 급증과 임금 정체 그리고 자영업자 및 근로 연수가 긴 사람들을 위한 확정급여형 연금이 성숙 단계로 접어들어 인건비 부담 증가라는 동시에 진행된 시대적 변화와 궤를 같이 한다.

### 4.3 슬로베니아

#### 슬로베니아의 연금 체계

슬로베니아의 공적 연금은 비스마르크식 단층 체계 사회보험제도이고, 부과방식 (pay-as-you-go)으로 재원을 조달한다. 슬로베니아의 공적 연금은 획일적이며, 고용 및 기타 경제활동을 통해 소득을 얻는 모든 사람들은 의무적으로 가입해야 한다 (표6). 따라서 자영업자 역시 가입 대상에 포함되어 보험의 혜택을 받으며 소득의 24.35%를 출연금 (보험료)으로 납부해야 한다. 이외에 비표준적인 근로 계약으로 공적 연금에 가입하지 못하는 사람의 경우 대부분 사회 보장 보험에 가입할 수 있고, 정규직 전일제 근로자의 경우에는 보험료 (출연금)율은 공적 연금과 비슷하게 적용된다. 근로하지 않는 인구 집단은 자발적으로 공적 연금에 가입할 수 있다. 또한, 보충적 연금 제도가 존재하는데 노동 강도가 높고 위험한 직종에 종사하는 근로자와 공공 근로자는 이 보충적 연금에 의무적으로 가입해야 한다. 이외에도, 고용주들은 다양한 집단 연금 프로그램을 자발적으로 조성하여 피고용인들에게 제공할 수 있다. 모든 직장인의 58%가 이렇게 사적으로 조성된 직장 연금 혹은 보충 연금에 가입되어 있다.

표 6. 슬로베니아의 연금 제도

|       | 연금 체계          | 거주지 기반 연금 | 기여형 최저 소득 보장 연금                           | 노인을 위한 현금 공적 부조  |
|-------|----------------|-----------|---|--|
| 슬로베니아 | (비스마르크식) 단층 체계 | -         | 최저 소득 보장 연금 ( <i>Najnižja pokojnina</i> ) | 보조수당, 여성 63세 이상 남성 65세 이상 ( <i>Varstveni dodatek</i> ) |

출처: 유럽연합 집행위원회 (2021a)

슬로베니아에서 최초의 연금 및 장애 보험법 (Pension and Disability Insurance Act)은 1992년 채택되었다. 이 법에 따르면, 연금 수급 자격을 얻기 위해서는 근무 기간뿐만 아니라 나이 기준 (남성 55.5세, 여성 50.5세)도 충족되어야 한다. 기초연금의 급여액은 은퇴 전 일하는 동안 받은 월급의 85%로 산정되었다 (Motoh, 2021).

이후 2000년과 2013년에 연금 및 장애 보험법이 개정되면서 연금 체계 역시 바뀌었다. 새 연금 및 장애 보험법 (ZPIZ-1)은 법정 정년을 58세로 연장했고 기초연금 급여의 산정 방식도 개정했다. 이 개정에 따라 기초연금 급여액은 은퇴 전 평균 월급의 72.5%로 산정되고 18년 이상 출연금 (보험료)을 납부한 후 수령이 가능하다. 18년이라는 납부 기간의 조건은 기존의 10년에서 상향 조정된 것이다. 또한 2000년 개정 후 기존의 공적 연금을 첫 번째 축으로, 자발적으로 조성된 집단 연금 프로그램을 두 번째 축, 그리고 개인이 사적으로 가입하는 연금을 세 번째 축으로 하는 다축 체계의 연금 체계가 확립되었다. 2013년 개정된 연금 및 장애 보험법 (ZPIZ-2)은 세 가지 축의 연금 체계에 맞추어 연금 프로그램들을 구체화하면서, 실질적 은퇴 연령을 연장하기 위한 시책을 내놓았다. 2012년 기준 법정 연금 수령 가능 연령은 남자는 63세, 여자는 61세였는데, 2013년 개정으로 이 연령이 남녀 모두 65세로 점진적으로 평준화되었다. 2013년부터 조기 은퇴 후 연금 수령 가능 최소 연령이 58세에서 60세로 연장되었다. 65세 이전 조기 연금 수령 시 연금급여를 월 0.3%씩 삭감한다. 반대로 연금 수령을 미룰 경우에는 월 연금 급여를 올려주는 데, 이러한 증가 비율은 2021년 기준 여자는 월 1.36%, 남자는 월 1.28%에서 1년당 3%로 증가했으며 3년 이후에도 계속 수령을 미룰 경우 추가적인 연금 증가는 더 이상 없다. 연금 급여 증가분에는 이렇듯 시간 제약이 있지만, 연금 수령을 미루는 것에는 시간 제약이 없다.

### **슬로베니아의 최저 소득 보장 연금 제도**

다른 3개의 분석 대상 국가들과 마찬가지로 슬로베니아 역시 연금 제도의 장기적인 재정적 지속가능성을 높이기 위한 노력과 빈곤을 예방하려는 노력이 함께 추진되었다. 슬로베니아 최저 소득 보장 연금은 가입자의 출연금 (보험료)으로 재원이 조달되면 국가 평균 세수 월급의 76.5%를 기준으로 수급 신청자의 연금 소득을 검정한 후 조건부로 제공되고 액수는 과거 40년 동안 납부한 출연금 (보험료)을 기준으로 산정된다. 2017년 10월 1일부터 일정 조건을 만족하는 연금 수급자들에게 제공되는 최저 소득 보장 연금액과 장애 연금액이 월 500 유로로 인상되게끔 연금 및 장애 보험법이 수정되었다 (European Commission, 2021b).<sup>20)</sup> 이러한 인상으로 연금 수급자들은 다른 공적 부조를 신청해도 되지 않을 만큼의 노후 보장을 받을

20) 이로 인해서 공적 연금 지출이 2017년 330만 유로에서 2018년 1,330만 유로로 증가한 것으로 추정된다 (Majcen, 2017).

수 있다. Majcen (2017)은 월 연금 400-500 유로를 받는 모든 연금 수급자들의 46%가 이 최저 소득 보장 연금액 인상의 혜택을 누릴 것이라고 추정했다. 이와 더불어, 40년 이상 출연금 (보험금)을 납부한 경우에 한하여 내구재 교체, 주거지 관리 및 수리 등 장기간에 걸쳐 발생하는 생활비를 현금 보조금 형태로 지원해 준다.

### 슬로베니아의 노후 빈곤 문제

슬로베니아의 평균 소득대체율<sup>21)</sup>은 43%로 유럽연합 국가들의 평균 소득대체율 57%에 비교하여 낮고, 슬로베니아 고령인구의 상대적 중위소득은 생산 가능 연령 대비 83%로 유럽연합 국가들의 평균치인 90%보다 낮다. 빈곤과 사회적 소외의 위험 (AROPE)에 처한 고령 인구 비율은 유럽연합 평균치보다 높다. 슬로베니아에서 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 고령 여성인구가 특별히 높기 때문이다. 슬로베니아에서 심각한 물질적 결핍을 겪고 있는 노년층의 비율은 유럽연합 평균에 가깝다. 이는 동유럽의 유럽연합 회원국들과 비교했을 때 슬로베니아의 물질적 생활 수준이 전반적으로 높다는 사실을 반영한다. 주거밀도가 높은 환경에서 사는 슬로베니아의 노년층 인구 비율 (3.9%)이 유럽연합 국가 평균 (4.8%)에 비교하여 낮고, 주거비가 과하게 부담이 되는 슬로베니아의 노년층 인구 비율 (4.9%) 역시 유럽연합 국가 평균 (10%)에 비교하여 낮다는 점 역시 슬로베니아의 물질적 생활 수준이 높음을 보여준다.

2008년과 2019년 사이에 노년층의 소득이 나머지 인구에 비해 소폭 증가했다. 이는 경제 위기가 생산 가능 연령 인구 소득에 부정적인 영향을 주었기 때문이고, 결과적으로 경제 위기에 대응하기 위한 재정 통합 정책으로 연금 지수는 오히려 동결되고 공적 부조 혜택은 상대적으로 약화되었다. 빈곤의 위험에 처한 노령인구 비율은 65세 이상의 경우 2.7% 포인트, 75세 이상의 경우 3.6% 포인트 감소했는데, 이는 주로 빈곤에 처한 여성 노인 인구가 대거 감소했기 때문이다. 노령 인구의 심각한 물질적 결핍 문제는 남녀 구분 없이 모두 개선되었는데, 장애 연금 등 각종 연금을 받는 수급자 중에서 노후 소득 보장을 위한 연금을 받는 수급자의 비율이

21) 다른 유럽연합 국가들과 달리 슬로베니아의 경우 연금 급여가 개인소득세 납부에서 사실상 면제되는 점을 감안하면, 세전 연금 소득을 기반으로 계산되는 소득대체율은 신중히 해석해야 한다. 세후 소득을 기반으로 계산되는 순소득대체율이 오히려 더 나은 지표가 될 수 있다.

증가했을 뿐만 아니라 수급자의 인구적 구조 자체가 변했기 때문으로 풀이된다.

자영업자와 비정규직 근로자에게 지급되는 연금의 적정성이 심각한 문제<sup>22)</sup>로 꼽힌다. 이들은 상대적으로 연금 가입 후 출연금 (보험료)을 납부한 기간이 짧기 때문에 정규직 근로자들을 위한 장기적 노후 소득 보장 제공에 재정적으로 부정적인 영향을 끼친다. 그러나 만약 자영업자나 비정규직 근로자가 양질의 공적 연금 프로그램에 가입하지 못한다면 그들은 노후에 가난하게 살게 될 것이다. “모든 직종의 일이 다 중요하다 (all work counts)” 라는 원칙에 근거한 일부 관련 법 개정으로 비정규직 근로자에 대한 사회 보장이 강화되었다. 예를 들어, 민사 계약직 근로자와 근로장학생의 경우 미래에 연금 보험 기간이 상향 조정되었는데 이는 향후 더 높은 액수의 연금 수급으로 이어질 것이다.

#### 4.4 영국

##### *영국의 연금 체계*

영국은 선진국 중에서 가장 적은 복지 혜택을 제공하는 공적 제도와 가장 발전된 자발적 사적 프로그램들을 결합한 다층 체계의 연금 제도를 가지고 있다 (Schulze와 Moran, 2007). 다층 체계의 첫 번째 층인 국영기초연금 (Basic State Pension)은 가입이 의무적이고 정부가 관리 운영하며, 연금 급여 혜택은 낮은 수준의 정액으로 국민 보험 (National Insurance)이라 불리는 보험료 (출연금)에서 그 재원이 조달된다. 최저소득선보다 적은 소득을 버는 사람들의 경우 출연금 (보험료)을 납부하지 않아도 되고, 이보다 더 많은 소득을 버는 경우에는 출연금을 납부한다. 이런 측면에서 볼 때, 국영기초연금은 소득 검정을 거친 조건부 정액제 복지 프로그램이라 할 수 있다. 연금 급여 수급 조건은 실제 은퇴 여부와 상관없이 가입자가 일을 계속 하고 있어도 연금 급여를 받을 수 있다. 기저층인 국영기초연금의 주요 목적은 작은 수준의 혜택을 통해 노인 빈곤을 예방하려는 데 있다.

---

22) 자영업자의 노후 최저 소득 보험은 2016년 기준 870 유로인 반면 이들이 납부한 사회 보장 보험료 (출연금)는 평균 1,074 유로였다. 더욱이 대부분의 자영업자는 최소로 요구되는 출연금만 납부한다. 같은 해인 2016년 슬로베니아의 세전 월급 평균값인 1,558 유로와 870 유로를 비교해 보면 자영업자들이 정규직 근로자보다 평균적으로 상당히 낮은 연금을 받게 될 것이 자명하다.



2016년까지 국영기초연금 기저 층위에 추가적인 층들의 연금 제도들이 도입되었는데 이들은 (이미 1950년대에 시작된) ‘선택형 (contracting-out)’ 방식에 기반을 두었다. 근로자들은 국민 보험 (National Insurance)의 납부는 의무적으로 하지만 어떤 연금 프로그램에 가입할지는 자발적으로 선택할 수 있었다. 공적 연금 프로그램도 선택할 수 있고 사적 연금 프로그램도 선택할 수 있다. 전자의 공적 연금 프로그램은 부과방식 (pay-as-you-go)으로 재원을 조달하는 반면, 후자의 사적 연금 프로그램은 회사 단위에서 운영되는 직장 연금과 민간 보험 회사에 의해 운영되는 개인 연금으로 구성된다. 사적 연금 (직장 연금 혹은 개인 연금)은 적립식으로 재원이 조달되며 연금 급여 산정 방식은 확정기여형인 경우가 늘고 있다. 연금 급여액은 납부한 출연금 (보험료)에 따라 결정되므로 소득재분배 효과는 별로 없다. 공적 연금 프로그램이나 정부 보조금이 빈약하여 사적 연금 프로그램에 가입할 유인을 제공한 덕분에 사적 연금 (특히 직장 연금)이 매우 일반적이다.

표 7. 영국의 연금 제도

|    | 연금 체계         | 거주지 기반 연금 | 기여형 최저 소득 보장 연금 | 노인을 위한 현금 공적 부조   |
|----|---------------|-----------|-----------------|---|
| 영국 | (베버리지식) 다층 체계 | -         | 국영기초연금          | 국영연금 최저 소득 보장 공제, 63세부터 겨울 난방비 보조, 크리스마스 보너스 (10파운드) 및 처방료 면제 혜택을 보편적으로 지원, 주거비 보조, 의회세 감면 혜택, 버스 무임승차권을 지방정부가 지원 |

출처: 유럽연합 집행위원회 (2018)

지난 몇 년간의 개혁으로 신국영연금 (New State Pension)이 설립되면서 영국의 연금 체계는 상당한 변화를 겪었다. 2016년 4월 6일 이전에 법정 연금 수령 가능 연령에 도달할 경우 기여형 국영기초연금의 회원으로 남아 있고, 2016년 4월 6일 이후에 법정 연금 수령 가능 연령에 도달할 경우 신국영연금에 가입할 수 있다. 신국영연금이 도입된 후로는 법정 연금 수령 가능 연령에 도달하기 전 일을 더 오래 한다고 해서 연금 급여 산정 시 사용되는 출연금 납부 이력을 증가시켜 향후 수령할 연금의 액수를 증액시킬 수 없게 되었다. 소득에 연동된 연금은 대부분 사적 연금이어서

국가 복지 체계의 일부로서 제공되지는 않는다. 사적 연금은 (고용주가 피고용인을 위해 계좌를 개설해주는) 직장연금과 (고용주에 의해 가능할 수도 있는) 개인연금 두 유형으로 나뉜다.

### **영국의 최저 소득 보장 연금 제도**

터너 (Turner)가 편찬한 연금 위원회 (Pensions Commission)의 보고서 (2004, 2005)가 불러온 연금 제도 개혁 필요에 대한 각성이 최근 행해진 연금 개혁의 물꼬를 텄다. 이 보고서는 인구 구조의 변화가 야기할 사회적 도전들에 대해서 되짚어 보면서 몇 가지 문제점들을 확인했다 (Whiteside, 2016). 첫째, 영국 연금은 너무 복잡해서 일반 국민들이 제대로 노후 설계를 하기가 어렵다. 둘째, 국영기초연금의 효율성이 매우 낮다. 셋째, 확정급여형이든 확정기여형이든 보충연금의 혜택을 받는 사람은 너무 적으며, 기타 부가적인 국영 연금은 행정상 복잡함만 가중시키고 제대로 된 금전적 가치도 제공하지 못한다.

2016년 4월에 도입된 신국영연금 (NSP)은 개인 가입자들이 수령하게 될 연금의 액수가 법정 연금 수령 가능 연령 이전에 출연금 (보험료)을 납부한 회수에 따라 정해지기 때문에 일종의 기여형 연금이라고 볼 수 있다 (PPI, 2021). 신국영연금은 개인 가입자가 법정 연금 수령 가능 연령이 되면 고정된 액수의 연금을 지급한다. 납부한 출연금 (보험료) 액수와 상관없이, 출연금 (보험료)을 납부한 회수가 같으면 같은 액수의 연금을 받게 된다. 최소 만 35년 이상의 출연금 (보험료) 납부 이력이 있고 법정 연금 수령 가능 연령에 이른 사람은 주당 179.6파운드 (2021-22년 기준)의 연금액을 모두 받을 수 있다. 이 기본적 수급 자격 조건에 덧붙여, 세부 규정이 정한 28가지의 경우 중 하나에 해당하면 출연금 (보험료) 납부 이력을 대체할 수 있다. 예를 들면, 법정 병가 급여, 출산·입양·육아휴가에 대한 법정 급여, 구직자 수당, 고용 보조 수당 및 간병인 수당을 받을 수 있는 수급 자격이 있는 사람의 경우 출연금 (보험료)을 납부하지 않은 기간의 일정 부분을 납부한 기간으로 인정받을 수 있다. 출연금 납부에 대한 규정은 복잡한데 실제 현금 납부 없이 출연금 (보험료) 납부 기간으로 인정받을 수 있는 여러 방법이 있을 뿐만 아니라 출연금을 납부할 수 있는 방식도 다양하다. 자영업자의 예를 들면, 이들은 피고용인 근로자와 다른 수준의 출연금 (보험료)을 납부한다. 또한, 출연금 (보험료) 납부 기간의 공백을 메우기 위해

자발적으로 출연금을 납부할 수 있는데, 이러한 공백 메우기는 최대 6년까지 가능하고 적용되는 세부 규정은 연령에 따라 다르다. 2016년 4월 6일 기준 법정 연금 수령 가능 연령에 이른 신국영연금 가입자의 경우 최소 만 35년 이상 출연금 (보험료) 납부라는 요건을 만족해야 약속된 연금액을 그대로 받을 수 있다. 신국영연금의 다른 프로그램들 역시 최소 10년 이상의 출연금 (보험료) 납부라는 요건을 충족해야만 수급 자격을 얻을 수 있다 (PPI, 2021).

국영연금 혜택 외에도, 처한 상황에 따라 연금 수급자는 소득 검정을 거쳐 여러가지 혜택을 받을 수 있다. 이러한 소득 검정 기반 조건부 복지 혜택의 주요 프로그램으로 연금 크레딧 (Pension Credit)이 있는데 이 프로그램은 주로 66세 이상을 대상으로 하는 최저소득보장 크레딧 (Guarantee Credit)으로 구성되어 있다. 총 개인 혹은 가계 소득이 일정 수준에 미치지 못하면 최저소득보장 크레딧의 지원과 최저 소득 보장이라는 사회적 안전망 혜택을 받을 수 있다. 소득 관련 세금으로부터 재원을 조달하고 빈곤층에게만 혜택이 지급되기 때문에 이 프로그램의 소득재분배 효과는 크다.

이에 덧붙여 영국의 노년층에게는 추가적인 복지 혜택이 소득 검정을 거쳐 제공된다. 주거비 보조 혜택과 의회세 감면 혜택은 연금을 받고 있는 노인뿐만 아니라 연금 수령 가능 연령보다 어린 사람도 소득 검정을 거쳐 수급 자격을 얻을 수 있다. 생산 가능 연령 인구에 속하는 경우에는 종합 크레딧 (Universal Credit)으로부터 처음 1회에 한하여 주거비용 보조금을 신청하여 받을 수 있다. 이러한 복지 혜택들은 비록 영국의 공적 연금에서 최상의 중요성을 가진 부분은 아니라 할지라도, 공적 연금 제도의 일부분으로 포함되어 많은 노인에게 보충적인 노후 소득을 제공하는데 중요한 역할을 한다.

주거비 보조 혜택은 저소득 임차인들에게 지급된다. 가구 형태에 따라 상한선이 정해져 있지만 개인이 받을 수 있는 금액은 특정되어 있지 않다. 주거비 보조 제도는 임대료 및 주거 관련 서비스 요금의 부담을 덜어주기 위해 마련되었으며, 임대인이라 할지라도 수급 자격이 있다고 평가되면 주거비 보조 혜택을 받을 수 있다. 하지만 수급 자격이 있다고 해서 모든 사람이 주거비 보조 혜택을 신청하지는 않는다. 2018년과 2019년 자료를 가지고 한 공식 추산에 따르면 연금수급자 중에서 약 140만 명 정도가

주거비 보조 혜택을 받을 자격이 있지만, 그 중 겨우 14%만이 보조금을 수령했다. 또 다른 혜택으로 의회세 감면이 있는데 이는 개인의 의회세 납부 부담을 최고 100%까지 감면해주는 리베이트 제도이다. 각 지방 정부 의회가 이 지방세 감면 혜택에 대한 자체적인 세부 규정을 정한다. 2009년과 2010년 자료에 따르면 의회세 감면 혜택 수급 자격이 있는 연금 수령 가구들 중 31-38%가 수급 신청을 하지 않아 혜택을 받지 않았다. 이외에도 연금 수급자는 기타 비연금 혜택을 받을 수 있는데 정부 입장에서는 이러한 혜택 제공이 중요한 부분으로 인식된다. 이러한 비연금 혜택들은 간병비 보조금처럼 특정 목적에 따라 개별적으로 수급이 결정되기도 하고, 무료 TV 시청권 (75세 이상의 연금 크레딧 수급자면 누구나)이나 겨울 난방비 보조처럼 일정 나이 이상의 거의 모든 사람들에 제공되기도 한다 (Finn과 Goodship, 2016).

### **영국의 노후 빈곤 문제**

빈곤의 위협에 처한 노인 수는 1998년/1999년 이후 그리고 2007년/2008년 이후 크게 감소했지만 최근 들어서는 소폭 증가했다. 2015년/2016년 기준 65세 이상 인구 중 빈곤의 위협에 처한 인구 비율은 남성의 경우 14.4%, 여성의 경우는 19.4%로 빈곤 위협의 성별 격차가 유지되고 있다. 빈곤의 위협에 처한 인구 비율은 65세 이상은 17.1%, 75세 이상은 21.4%로 연령에 따라서도 차이가 난다. 유럽연합통계 (Eurostat)에 따르면 65세 이상의 연금 수급자 인구 중 심각한 물질적 결핍을 겪는 인구의 비율은 1.2% (2008년 관측된 것과 거의 동일)이고 물질적 및 사회적 결핍을 겪는 인구의 비율 (3.2%)은 이보다 약 3배나 높다 (European Commission, 2018).

연금 혜택 적정성의 미래 방향에 대한 논의에서 가장 논란이 되는 문제는 연금과 물가 지수의 연동에 관한 것이다. 국영기초연금과 신국영연금의 경우 최소한 연금을 임금 지수와 연동해야 하는 법적 의무가 있다. 법적으로 연금크레딧의 최저 소득 보장 연금의 표준액은 적어도 임금 지수와 연동하여 상향 조정이 되어야 한다. 하지만, 최근 몇 년간 최저 소득 보장 연금액의 증가분은 국영기초연금의 정상 수령액 증가분보다 작았어야 했으나 국영기초연금의 증액분을 따라잡으려다 보니 최저 소득 보장 연금액이 임금 지수 상승보다 더 많이 상승했다.

‘불평등이 심화되면서 고령화되는 사회 문제 예방하기 (Preventing Ageing Unequally)’ 라는 보고서 (OECD, 2017)를 통해 경제협력개발기구는 영국 연금 제도의 미래 적정성 확보에 있어 다음 세 가지의 중요한 도전이 있다고 강조했다. 첫째, 교육을 덜 받은 50-64세 국민들 (특히 여성들)은 일을 할 가능성이 매우 적다. 둘째, 비만 및 건강 상의 문제가 조기 은퇴의 주요 원인이 될 것이다. 셋째, 장기 요양이 필요한 많은 노인들은 높은 비용을 감당해야 한다.

또 다른 문제는 연금크레딧 복지 혜택의 수급 자격이 있는 사람들이 혜택을 신청하지 않고 수령하지 않는 문제와 관련이 있다. 이들의 미수령 행동은 소득 검정을 거쳐 조건부로 혜택을 주는 복지 제도의 고질적인 문제이다. 2001년 연금크레딧 복지 프로그램들이 시작된 이래로 수령률을 높이기 위한 많은 노력이 이루어졌으나, 모든 노력이 아주 성공적이지는 않았다. 최근의 추정치에 따르면, 복지 혜택 수급 자격이 있는 사람들 중에서 거의 5분의 2 (39%)가 혜택 신청을 못하고 있다. Finn과 Goodship (2014)이 강조한 바와 같이, 최저 소득 보장 제도의 혜택이 이렇듯 제대로 활용되지 못하는 이유들은 여러가지가 있다. 개별 복지 혜택의 설계, 목표 및 수급 자격 요건이 복잡하다는 점, 복지 혜택을 실제로 제공하는 기관의 행정적 능력이 부족하다는 점, 다양한 수급 가능 집단의 태도, 환경, 문화 (예, 복지 혜택 수령자에게 낙인을 씌우는 문화) 등이 그 이유들 중에 포함된다.

## 5. 유럽의 최저 소득 보장 연금 제도 비교 분석

결론으로서 본 절은 앞서 살펴본 유럽 4개 국가의 비교 분석에서 얻은 실증적 분석을 처음으로 제공한다. 이를 위해 유럽 전역에서 노후 최저 소득 보장 제도가 최근 어떻게 진화하고 있는지를 연구한 2차 문헌을 참조한다 (Ebbinghaus, 2020). 또한 위에서 분석한 네 가지 연금 체계 (덴마크, 이탈리아, 슬로베니아, 영국의 연금 체계)의 설계와 그에 따라 선택된 정책을 살펴볼 것이다. 그리고 노후 빈곤 및 결핍 문제를 완화하는데 이 네 가지 연금 체계가 가진 각기 다른 역량에 대해서 논의할 것이다.

공적 연금 제도는 근본적 설계 차이의 결과로 채택된 정책에도 차이가 있다 (Goedemé, 2013; Goedemé 와 Marchal, 2016). 베버리지식 연금 제도는 (출연금 납부 기간 혹은 거주 기간을 근거로) 모든 거주자에게 정액의

연금을 보편적으로 제공함과 동시에 소득 검정을 거쳐 조건적으로 공적 부조 및 복지 혜택을 제공한다. 반면, 비스마르크식 연금 제도는 (충분히 오랫동안 출연금을 납부한 사람에게) 최소의 보편적 사회연금을 제공하거나 소득 검정을 거쳐 조건적으로 제공하는 최저 소득 보장 혜택 및 공적 부조와 같이 특정 대상을 위한 복지 혜택을 제공한다. 최저 소득 보장 연금 (혹은 사회연금)의 경우 출연금 (보험료) 납부 연수가 수급 자격을 판단하는데 쓰인다. 가족들을 돌보느라 경력이 단절되어 근무 연수가 매우 적은 여성, 장기 실업자, 늦은 나이에 국내로 이주해 온 이민 1 세대들에게 납부 기간 수급 조건은 문제가 될 수 있다. 이 문제는 앞서 살펴본 4개 국가에서 이미 확인되었다. 덴마크와 영국은 원칙적으로 인구의 대부분에게 수급 자격을 주는 보편적 최저 소득 보장 혜택을 제공하고 있다. 이탈리아와 슬로베니아의 노후 빈곤 완화 전략은 기여형 최저 소득 보장 연금에 기반하고 있다.

표 8. 분석 대상인 4개 국가의 연금과 노후 빈곤

|       | 최저 소득 보장 연금 제도                   | 보장 수준 (가입률x 평균 소득 기준 소득대체율)                       | 연금 지출 (% GDP, 2018년) | AROPE (2019년) | AROP (2019년) | SMD (2019년) |
|-------|----------------------------------|---|----------------------|---------------|--------------|-------------|
| 덴마크   | 거주지 기반 연금, 노인을 위한 현금 공적 부조       | 기초연금 (17%), 빈곤층 대상 연금 (88x18%)                    | 12.3%                | 10.0%         | 9%           | 1.3%        |
| 이탈리아  | 기여형 최저 소득 보장 연금, 노인을 위한 현금 공적 부조 | 최저 소득 보장 연금 (32x19%), 빈곤층 대상 연금 (22%)             | 15.8%                | 19.8%         | 16.2%        | 6.7%        |
| 슬로베니아 | 기여형 최저 소득 보장 연금, 노인을 위한 현금 공적 부조 | 빈곤층 대상 연금 (17x31%), 최저 소득 보장 연금. (2x13%)          | 9.8%                 | 20.5%         | 18.6%        | 3.9%        |
| 영국    | 거주지 기반 연금, 노인을 위한 현금 공적 부조       | 기초연금 (16%), 빈곤층 대상 연금 (27x20%), 최저 소득 보장 연금 (10%) | 11.0%                | 18.0%         | 17.1%        | 1.2%        |

출처: 유럽연합 집행위원회, 2018, 2021a, 2021b; 유럽연합 통계

각주: 1) 이 표에서는 AROPE는 65세 이상 인구 중 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 인구의 비율 (%)을 지칭하고 AROP은 65세 이상 인구 중 빈곤의 위험에 처한 인구의 비율 (%)을 지칭하며, SMD는 65세 이상 인구 중 심각한 물질적 결핍을 겪는 인구의 비율 (%)을 가리킨다.

2) 영국의 경우에만 2019년이 아닌 2016년의 자료 기반.

3) 연금 지출에는 장애연금, 근로 능력 감소에 따른 조기 은퇴 연금, (정년 은퇴) 연금, 지급 예상 (정년 은퇴) 연금, 부분연금, 유족연금, 노동시장 상황에 따른 조기 은퇴 연금 등이 포함된다.

둘째, 모든 국가는 최저 소득 보장 연금 제도와 소득 검정을 거쳐 조건적으로 제공하는 공적 부조 사회 복지 프로그램을 혼합한 광범위한 정책 수단을 가지고 있다 (표 8). 기여형과 비기여형의 혼합, 보편적 기초 연금 및 공적 부조와 소득 검정을 통한 조건적 연금의 혼합 등을 거쳐, 앞서 분석한 네 국가 모두 최저 소득 보장 제도가 더 복잡해졌다. 빈곤과 사회적 소외의 위험에 처한 사람들의 상황이 저마다 다르고 복지 혜택을 제공하려는 목표 대상 집단이 다양하다 보니 사회 복지 제도가 이들에게 손길을 미치기 위해서 복잡하게 되는 경우가 종종 있다. 그러나, 이러한 제도의 복잡함은 동시에 연금 제도의 적정성 확보를 위해 극복해야 할 도전으로 인식된다. 제도가 복잡하면 영국의 사례처럼 사회 보장성 복지 혜택의 수급이 필요한 사람이 신청을 하려는 의욕이 꺾이거나 이탈리아의 경우처럼 재분배 측면에서 정책 입안자의 의도와는 상반되는 결과를 초래할 수 있다. 본 논문은 연금이라는 금전적인 측면의 복지 혜택만 분석하고 있지만 사회 복지 서비스를 살펴보는 것도 중요하다. 사회 복지 서비스는 빈곤의 위험을 줄이는 데 중요한 역할을 하고 있기 때문에 연금 제도가 노년층의 사회적 소외 문제를 해결하는 역량에 영향을 미친다.

셋째, 노후 최저 소득 보장을 위한 보편적 제도가 점점 더 소득 검정을 거치는 조건적 제도들로 대체되고 있다. 덴마크의 사례처럼 북유럽 국가조차도 순수한 보편적 보장을 점차적으로 포기하고 소득 검정이 가미된 보다 복잡한 체계의 연금 제도를 추구하고 있다. 정책 입안자들은 소득 검정을 거치는 조건적 복지 제도가 보편적 제도보다 적은 비용 (적은 예산)이 필요하지만, 복지가 필요한 특정 집단에 자원을 더 집중할 수 있다는 중요한 이점을 가지고 있는 것으로 본다. 그러나, 관련 연구 문헌에서 지적된 바와 같이 행정적 측면에서 개인 수급 신청자들의 소득을

검정하는 절차를 관리하는 것이 매우 어려울 수 있으며 관리 비용의 증가를 야기할 수 있다. 게다가, 영국의 사례에서 충분히 증명된 바와 같이 소득 검정 절차 자체가 잠재적 수혜자들에 대한 굴욕적 낙인을 생성할 수 있다.

최저 소득 보장 연금 제도가 빈곤 위험 해소의 성과를 낼 수 있는 역량은 연금 제도의 몇 가지 핵심 요소에 따라 달라진다. 첫 번째 요소는 연금 제도의 적용 범위와 연금 급여 수준이다. 기초연금을 제공하는 베버리지식 연금 체계에서 빈곤 위험을 줄이기 위해 평균 소득대체율 (평균 소득 대비 연금 급여액의 비율)이 중요한데, 영국의 평균 소득대체율 (16%)과 덴마크의 평균 소득대체율 (17%)은 특히 낮다 (유럽연합 및 경제협력개발기구 데이터에 기반한 표 8 참조). 많은 경우 심각한 빈곤을 면하게 하기 위해서 소득 검정을 통해 조건적으로 제공하는 최저 소득 보장 연금과 혜택들이 필요하다. 영국 연금 수급자의 17%가 이러한 소득 보장 혜택 (평균 소득 대비 35% 수준의 연금 급여)을 받고 있는 반면, 덴마크 연금 수급자의 88% 정도가 이러한 혜택 (평균 소득 대비 18% 수준의 연금 급여)을 받고 있다.

노후 최저 소득 보장의 적정성 역시 연금 제도의 적용 범위에 따라 달라진다. 유럽연합 및 경제협력개발기구의 기준에 따르면, 덴마크는 빈곤율이 낮은 것이 특징인데 덴마크의 최저 소득 보장 연금은 준보편적으로 제공되고 소득 검정을 거친 조건적 복지 혜택도 핵심적 역할을 수행한다. 한편, 영국은 빈곤율이 중간 수준이고 최저 소득 보장 연금 제도의 적용 범위가 덴마크보다 낮다. 복지 혜택 수령률이 낮은 것이 영국 특유의 문제이다. 위에서 강조했듯이 복지 제도의 복잡함, 낮은 행정 능력 그리고 복지 혜택을 요구하는 행동을 굴욕적인 오명이라 생각하는 것이 수령률을 낮추었다. 비스마르크식 연금 제도를 채택한 남유럽과 동유럽의 국가들은 최저 소득 보장 연금 프로그램과 함께 특정 빈곤층을 겨냥한 복지 프로그램도 제공하고 있다. 남유럽 국가들 중 특히 그리스와 포르투갈에 이러한 연금 제도가 널리 퍼져 있는데, 이탈리아의 경우 연금 수급자의 3분의 1 (34%)만이 이 최저 소득 보장 연금을 수령하고 있고 빈곤율은 중간 수준에 불과하다. 슬로베니아의 최저 소득 보장 연금 제도에 대한 적용 범위는 낮지만, 슬로베니아의 빈곤율은 중간 수준이다.



투입된 공공지출과 그 결과로 운영된 최저 소득 보장 제도와 그 성과를 보여주는 빈곤율을 비교해 보면 비스마르크식 제도보다 베버리지식 제도가 빈곤 완화에서 더 나은 성과를 거둔 것으로 보인다. 덴마크의 제도는 빈곤 문제 해결에 탁월한 성과를 보인 반면 이탈리아는 공공 복지 지출은 많은데 빈곤율은 중간 수준으로 낮지 않다. 최저 소득 보장 제도의 유형과 상관없이 모든 국가들에 만연한 문제점들은 제도가 복잡하여 노후 보장 제도의 분석 및 행정적 운영을 비효율적이고 어렵게 만든다는 점, 복지 혜택의 수령률이 낮은 점, (여성, 이민자, 비정규직 근로자, 지하 경제 등) 추가적인 보장 혜택이 필요한 특정 원인에 의한 빈곤이 늘어나고 있다는 점이다. 공공 복지 지출의 총액 수준 자체와 효과적인 보장의 상관 관계는 약하다. 본 논문에서 살펴본 실증적 사례들이 보여주듯이 최저 소득 보장 제도의 설계가 금전적 지원 수준만큼이나 중요하다. 예를 들어, 이탈리아는 공적 연금 지출이 많지만 빈곤율과 소득 불평등 모두 높고, 이러한 수치는 덴마크에 비해 훨씬 높은데도 불구하고 덴마크는 이탈리아보다 연금에 훨씬 적은 돈을 쓴다.

본 논문의 비교 분석의 핵심에 있는 4개 유럽국가의 사례들은 공공 복지 지출 억제, 인구의 고령화, 고용시장에서의 고질적인 소득 불평등의 영향으로 노후 최저 소득 보장이 점점 더 중요해지고 있음을 보여준다. 아마도 향후 수년 동안 노후 최저 소득 보장은 유럽 국가들의 최우선 의제로 남을 것이다.

## 참고문헌

Andersen J. G. (2011), Denmark: The Silent Revolution Towards a Multipillar Pension System. In B. Ebbinghaus (ed.). *In The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe* (pp. 183-209). Oxford University Press.

Baldini, M., Mazzaferro, C., & Stefano, T. (2019). La Pensione Di Cittadinanza. Un' occasione Persa?.

Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35 (4) 399-416.

De la Porte, C., & Natali, D. (2014). Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared. *West European Politics*, 37 (4), 732-749.

Ebbinghaus, B. (2020). Multiple Hidden Risks for Older People: The Looming Pension Crisis Following this Pandemic. *Journal of European Social Policy Blog*, 30.

European Commission. (2018). *Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Volume 1*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. (2021a). *Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Volume 1*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. (2021b). *Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Volume 2*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Figari, F., Matsaganis, M., & Sutherland, H. (2008). The Effect of Minimum Pension Schemes and Recent Reforms to Them on the Financial Well-Being of Older People. *ISER-University of Essex, Athens University of Economics and Business*.

- Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of Benefits and Poverty: an Evidence and Policy Review. *JRF/CESI Report*.
- Goedemé, T. (2013). Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?. *In Minimum Income Protection in Flux* (pp. 108–136). Palgrave Macmillan, London.
- Goedemé, T., & Marchal, S. (2016). Exploring a Blind Spot in Comparative Pension Reform Research: Long-term Trends in Non-Contributory Pensions in Europe. *International Journal of Social Welfare*, 25 (2), 161–175.
- Guardiancich, I. (2016). *Don't Fix What Ain't Broke. Options for Kosovo – Reform of Pensions Systems in Transition Countries*. Kosovar Stability Initiative. 10.13140/RG.2.2.19442.09926
- Guardiancich, I., & Natali, D. (2021). German and Italian Pensions: Similar Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories?. *German Politics*, 1–19.
- Hinrichs, K., & Jessoula, M. (Eds.). (2012). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. Springer.
- Jessoula, M., & Raitano, M. (2017). Italian Pensions from “Vices” to Challenges: Assessing Actuarial Multi-Pillarization Twenty Years on.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies for Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63 (5), 661–687.
- Kvist, J. (2019). *Early Retirement for Worn-out Workers: A Major Election Topic in Denmark*. Brussels: European Commission.
- Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G. (2013). *The Paradox of Redistribution Revisited: And that it May Rest in Peace?*. Schanburg: Institute of Labor Economics.
- Majcen, B. (2017). *Slovenia Increases Minimum Old-Age and Disability Pension*. Brussels: European Commission.

- Motoh, E. (2021). Slovenia Social Briefing: Pension System in Slovenia. *China-CEE Institute, Weekly briefing*, 41 (3).
- Natali, D. (2019). Pensione di Cittadinanza, Quota 100 e tagli alle pensioni d'oro: come cambiano le politiche pensionistiche. In E. Innocenti, E. Rossi, and E. Vivaldi. (eds.), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*. Bologna: Il Mulino, 199-218.
- Natali, D., & Terlizzi, A. (2021). The Impact of Covid-19 on the Future of Pensions in the EU. *ETUC SociAll Project 2018/08 Thematic Report*, 44-57.
- OECD. (2017). *Preventing Ageing Unequally*. Paris: OECD.
- Ploug, N. (2012). The Danish Flexicurity Model and Old Age Protection. *In Labour Market Flexibility and Pension Reforms* (pp. 182-202). Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230307605\\_7](https://doi.org/10.1057/9780230307605_7)
- Pension Policy Institute. (2021). *The Pensions Primer: A Guide to the UK Pension System*. London: Pension Policy Institute.
- Raitano M. (2018). Italy: Para-subordinate workers and their social protection, in OECD (eds.), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?* (pp. 145-170). OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>
- Schulze, I., & Moran, M. (2007). United Kingdom : Pension Politics in an Adversarial System. In E. M. Immergut (Ed.), *The Handbook of West European Pension Politics* (pp. 49-96). Oxford Univ. Press. <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/21158/>
- Whiteside, N. (2017). Britain's Pension Reforms: A New Departure?. *The New Pension Mix in Europe, Brussels: PIE Lang*, 177-200.