

유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

여유진
이주미

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

■ 연구진

연구책임자 **여유진** 한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진 **이주미** 한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2023-39

유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

발 행 일 2023년 12월
발 행 인 이 태 수
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (주)정인애드

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-993-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.39>

발|간|사

노후소득보장, 특히 연금 개혁을 일컬어 ‘코끼리 옮기기’에 비유하곤 한다. 덩치가 크고 다양한 이해관계가 얽혀 있어 개혁이 쉽지 않음을 빗댄 말이다. 그럼에도 불구하고 많은 유럽 국가들이 한국에 비해 훨씬 더 거대한 코끼리를 비교적 안전하게 옮기는 데 성공해 왔다. 어떻게 그것이 가능했을까 하는 것은 이미 다양한 연구자들에 의해 연구되어 왔다. 이에 비해 이렇게 지속적으로 개혁해 온 유럽의 노후소득보장 제도들이 어떠한 체계를 갖추고 있으며, 실제로 노인 빈곤을 낮추는데 얼마나 성공적인지를 일목요연하게 비교한 연구는 많지 않다. 이런 측면에서 신뢰성 있는 자료를 확보하여 유럽 8개국과 한국의 노후소득보장 제도들을 비교하고 노인 빈곤 감소의 효과를 분석한 본 보고서의 의의는 적지 않다고 생각한다. 이 보고서가 향후 우리나라 노후소득보장 체계 구축과 개혁에 좋은 참고 자료가 되기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 여유진 선임연구위원의 책임하에 이주미 전문연구원이 연구진으로 참여하였다. 연구진은 보고서의 작성 과정에서 많은 정보와 영감을 주었을 뿐만 아니라 오류의 수정에 실질적으로 도움을 주신 서울과학기술대 김영순 교수님, 국민연금연구원 유호선 박사님, 단국대 정창률 교수님, 경기대 주은선 교수님 그리고 원내 김기태 박사님과 익명의 평가자에게 깊은 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2023년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	7
제1절 연구 배경 및 목적	9
제2절 연구의 주요 내용	10
제3절 EU-SILC 및 가계금융복지조사 개요 및 분석 방법	13
제2장 이론적 배경	19
제1절 사회적 위험으로서의 ‘노령’과 노인 빈곤의 특성	21
제2절 ‘노령(빈곤)’ 위험에 대한 대응으로서 유럽 공적 연금의 발전과 개혁	29
제3장 노후소득보장 체계의 주요 내용 및 특성	45
제1절 노후소득보장의 전제 지표	47
제2절 노후소득보장 체계 구조와 특성	57
제3절 노후소득보장의 적절성	76
제4장 노인의 빈곤 및 불평등 추이	91
제1절 노인(가구)의 특성과 소득 구성	93
제2절 노인 빈곤 현황	106
제3절 노인 불평등 현황	124
제5장 결론 및 정책적 시사점	135
제1절 요약과 논의	137
제2절 한국에의 시사점	145



제3절 연구의 한계 및 향후 과제	151
참고문헌	153

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 보고서의 체계 및 주요 연구 내용	12
〈표 1-2〉 국가별·조사연도별 사례수(가구 및 인구, 비가중)	14
〈표 1-3〉 EU-SILC 소득 관련 변수 및 조작적 정의	16
〈표 1-4〉 개인별·가구 유형별 구분 변수 및 조작적 정의	18
〈표 2-1〉 초기 공적 연금 유형별 가치와 목표 선호	33
〈표 2-2〉 노후소득보장 체계의 다층화(tier) 모델	36
〈표 2-3〉 다층화·다층화 개혁 유형 및 개혁 사례	37
〈표 2-4〉 모수 개혁 유형 및 개혁 사례	39
〈표 2-5〉 최저보장과 적절성 제고를 위한 개혁 유형 및 개혁 사례	42
〈표 3-1〉 유럽 8개국과 한국의 거시 사회경제 지표(2021년 기준)	48
〈표 3-2〉 유럽 8개국과 한국의 15~64세의 성별 경제활동 참가율(2021년 기준)	50
〈표 3-3〉 노후소득보장 체계 개괄(2020년 전후)	59
〈표 3-4〉 최저보장의 형태(2020년 전후)	62
〈표 3-5〉 연금 수급연령 이후 유족 연금(2020년 전후)	65
〈표 3-6〉 재원조달 방식(2020년 기준, 단 영국은 2018년 기준)	69
〈표 3-7〉 연금 크레딧(2020년 기준)	72
〈표 3-8〉 표준 수급 연령(2020년 기준)	73
〈표 3-9〉 급여 연동 방식(2020년 기준)	74
〈표 3-10〉 연금 소득에 대한 세금 및 사회보험 기여금 부과방식(2020년 전후)	75
〈표 3-11〉 노령연금의 소득 대체율 및 과세(2020년 기준)	82
〈표 3-12〉 미래 노령연금의 상대 연금소득 및 대체율(2060년대, 65~71세 기준)	85
〈표 3-13〉 유럽 8개국과 한국의 최저보장의 최대 수준(2019년 기준)	89
〈표 4-1〉 중위소득 대비 최저보장의 수준(2019년 기준)	111
〈표 4-2〉 유럽 8개국 전기와 후기 독신 노인의 성별 빈곤율 격차(2021년, 단, 영국은 2018년)	119

그림 목차

[그림 2-1] OECD 국가의 평균 수명(1970년과 2019년 전후)	24
[그림 2-2] OECD 국가의 65세 기대여명(2020년)	25
[그림 2-3] OECD 국가의 65세 이상 인구 비율(1970년과 2020년)	27
[그림 2-4] OECD 국가의 사회지출(2019년)	28
[그림 2-5] 주요 OECD 국가의 사회지출(1980년)	31
[그림 2-6] 1990년 이후 EU 국가의 주요 연금 개혁 조치의 갯수 및 개혁 범주	34
[그림 3-1] 유럽 8개국과 한국의 연령대별 경제활동 참가율(2021년)	51
[그림 3-2] OECD 국가의 경제활동연령 고용률과 은퇴연령 빈곤율(2019년)	54
[그림 3-3] OECD 34개국의 은퇴연령 빈곤율과 노인 고용률(2019년)	54
[그림 3-4] 유럽 8개국과 한국의 노인인구 비중 추계(2020~2060년)	56
[그림 3-5] 유럽 8개국과 한국의 노인 부양비 추계(2020~2050년)	56
[그림 3-6] 공적 연금과 총 공적사회 지출(2019년)	77
[그림 3-7] 유럽 8개국의 노후소득보장 수급자 수 및 수급률(2018년)	79
[그림 3-8] 한국의 노후소득보장 수급자 수 및 수급률(2018년)	81
[그림 3-9] 공적 연금의 순소득 대체율(2020년 기준)	82
[그림 3-10] 유럽 8개국과 한국의 연금 모델링 결과	86
[그림 4-1] 유럽 8개국과 한국의 연령 집단별 인구 분포(2021년 기준)	93
[그림 4-2] OECD 국가의 합계 출산율(2021년 기준)	94
[그림 4-3] 유럽 8개국과 한국의 노인 인구의 비중 추이	94
[그림 4-4] 유럽 8개국과 한국의 노인 가구의 비중(2021년 기준)	95
[그림 4-5] 유럽 8개국과 한국의 노인 가구유형별 분포 추이(인구 기준)	96
[그림 4-6] 유럽 8개국과 한국의 자가(무상 포함) 거주 노인 비율 추이(인구 기준)	97
[그림 4-7] 유럽 8개국의 소득 원천별 비중(전체 가구)	99
[그림 4-8] 유럽 8개국의 소득 원천별 비중(노인 단독 및 커플 가구)	101
[그림 4-9] 한국의 가구유형별소득 원천별 비중	103
[그림 4-10] 유럽 8개국과 한국의 노령 및 유족 급여 수급률	104
[그림 4-11] 유럽 8개국의 생애주기별 빈곤율(2010년과 2021년)	107
[그림 4-12] 한국의 생애주기별 빈곤율(2010년과 2021년)	110
[그림 4-13] 유럽 8개국의 전체 및 노인 빈곤율 추이	113
[그림 4-14] 한국의 전체 및 노인 빈곤율 추이	115
[그림 4-15] 유럽 8개국 독신 노인의 성별 빈곤율	117



[그림 4-16] 한국 독신 노인의 성별 빈곤율	120
[그림 4-17] 노인 단독 가구의 노령 및 유족 급여와 총 공적 이전 급여의 탈빈곤 효과	121
[그림 4-18] 유럽 8개국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수	125
[그림 4-19] 한국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수	126
[그림 4-20] 유럽 8개국의 연령 집단별 소득 5분위 분포(2010년과 2021년)	128
[그림 4-21] 한국의 연령 집단별 소득 5분위 분포(2012년과 2021년)	130
[그림 4-22] 유럽 8개국의 소득 5분위별 노인 소득 구성(2010년과 2021년)	132
[그림 4-23] 한국의 소득 5분위별 노인 소득 구성(2017년과 2021년)	134
[그림 5-1] 유럽 8개국과 한국의 15~64세의 성별 경제활동 참가율(2021년 기준)	138
[그림 5-2] 유럽 8개국과 한국의 기타 노인가구 및 자가에 거주하는 노인의 비율(2021년)	139
[그림 5-3] 유럽 8개국과 한국의 노인 빈곤율(2021년)	141
[그림 5-4] 유럽 8개국과 한국의 노령연금의 순대체율(2020년)	142
[그림 5-5] 유럽 8개국과 한국의 비임금근로자 비율(2021년)	142
[그림 5-6] 노인 단독 가구의 총 공적 이전 급여의 탈빈곤 효과(2021년)	143
[그림 5-7] 유럽 8개국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수(2021년)	144



Abstract

A Study on the Old-age Income Security System and Elderly Poverty in European Welfare States

Project Head: Yeo, Eugene

This study focuses on the characteristics of the old-age income security system and the level of poverty and inequality among the elderly in eight European countries that have handled old-age risks relatively well since World War II: Sweden, Finland, the Netherlands, the UK, Germany, France, Italy, and Greece. Through our analysis, we sought to gain implications for Korea, which is currently undergoing pension reform. We used data from the OECD, EU, and MISSOC to take an organized look at the structure, characteristics, and adequacy of retirement income security systems in eight European countries. In addition, raw data from the EU-SILC and Statistics Korea's Household Finance and Welfare Survey were used to analyze the income composition of elderly households as well as the trends of poverty and inequality among the elderly in the eight European countries and Korea.

The research results are summarized as follows. First, while most European countries have implemented reforms to increase the sustainability of their pension systems since the 1980s, in recent years they have also enhanced measures to increase the adequacy of pensions. As a result, despite the pension reform, poverty rates for the elderly in the eight European countries have remained stable at a very low level, when measured with 40% of the median income as the poverty line, over the past 20

years. The level of inequality has generally been lower among the elderly than among the working-age population. Second, it is important to note that the eight European countries and Korea are very different in terms of labor market characteristics and household composition. This is because factors such as how much of the economically active population remains in the labor market for how long and how far the population has aged all affect the sustainability of each country's pension finances. Third, the pension systems of the European countries are becoming multi-pillar systems, departing from the early Beveridge and Bismarck models. On a closer look, however, at their inherent structure and the extent to which they have reduced poverty and inequality, path dependency and policy legacy remain. Fourth, in order to prevent poverty among the elderly, it is important to have in place a minimum retirement-income guarantee and a generous income replacement rate, as well as extensive pension coverage. A high income replacement rate, unless unaccompanied by broad coverage, can lead to increases in poverty and inequality among the elderly. Fifth, not only the effectiveness of the retirement income security system but also its efficiency is important, as revealed by the examples of Italy and Greece, where the large sum of money (15.7% and 16.0% of GDP, respectively) they spent on supporting old age and survivors did not do much to reduce poverty and even increased inequality.

Several implications have been drawn. First, there is a need to closely consider Korea's unique characteristics in the design and reform of the retirement income security system. Second, the minimum guarantee must be especially strengthened as a vertical redistribution function (Robin Hood) within the retirement income security system. Third, in this connection, there is a need to further clarify the role and design of the basic pension, especially as a minimum income guarantee mechanism for the elderly. Fourth, in order to strengthen the 'piggy bank' function of pensions, prac-

tical measures should be taken to encourage people to remain in the labor market longer and extend the period of contribution. Fifth, as securing pension adequacy and sustainability are matters of funding, in addition to increasing pension contribution rates, measures should be sought to further diversify social welfare financing. Sixth, further enforcement should be applied to the conversion of the current statutory severance pay into an occupational pension. Seventh, it is necessary to integrate the fragmented pension evaluation system so as to establish a comprehensive retirement income security monitoring system and develop a standardized evaluation scale. Lastly, there is a need to enhance 'social learning' for the public.

Keyword : retirement income security system, public pension, elderly poverty



요약

1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 ‘노령’ 또는 ‘노인 빈곤’이 사회적 위험으로 규정되고 복지국가의 주요 의제로 다루어지게 된 사회적·역사적 맥락과 공적 연금의 성립 과정을 살펴보았다. 또한 2차 대전 이후 노령 위험을 비교적 잘 다루어온 유럽 8개 국가-스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스-의 노후소득보장 체계의 특징과 노인 빈곤·불평등 수준을 구체적으로 탐색·분석함으로써 연금 개혁의 도정에 있는 한국에 시사점을 얻고자 하였다. 이를 위해 OECD, EU, MISSOC 자료 등을 활용하여 유럽 8개국의 노후소득보장 체계의 구조와 특성, 적절성 등을 체계적으로 정리하였다. 또한 EU-SILC와 통계청 가계금융복지조사 원자료를 활용하여 유럽 8개국과 한국의 노인 가구 특성과 소득 구성, 노인 빈곤 및 불평등의 실태와 추이를 분석하였다.

2. 주요 연구결과

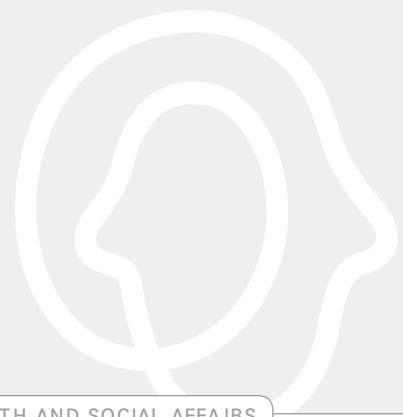
연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대부분의 유럽 국가들이 1980년대 이후 연금의 지속가능성을 높이기 위한 개혁을 단행해 왔지만, 최근에는 연금의 적절성을 높이기 위한 조치들도 동시에 강화하고 있다. 그 결과 연금 개혁에도 불구하고 지난 20여년 간 유럽 8개국의 노인 빈곤 수준은 중위소득 40% 수준까지는 안정적으로 매우 낮게 유지되었으며, 불평등 수준도 대체로 근로 계층보다 낮았다. 둘째, 유럽 8개국과 한국의 노동시장 현황과 가구 구성은 매우 상이하다는 점을 전제할 필요가 있다. 경제 활동 인구 중 얼마나 많은 사람들이 노동시장에 머물러 있으며, 얼마나 오랫동안 머물러 있느냐, 인구 구조의 고령화가 얼마나 진행되었느냐 등이 각 나라의 연금 재정의 지속 가능성에 영향을 미치기 때문이다. 셋째, 유럽 8개국의 연금 체계는 초기 베버리지언 체계와 비스마르크 체계에서 상당히 벗어나 다기동체계화되어가고 있지만, 내부 구조와 빈곤·불평등 완화 효과성을 들여다보면 여전히 상당한 경로의존성(path dependency)과 정책 유산(policy legacy)을 발견할 수 있었다. 넷째, 노인 빈곤을 예방하기

위해서는 노후소득보장의 최저 보장과 소득대체율의 관대성과 함께 연금 수급권의 포괄성도 중요하다. 관대성이 높더라도 포괄성이 떨어질 경우 노인 빈곤과 불평등을 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 다섯째, 노후소득보장 체계의 효과성 뿐만 아니라 효율성(지출 대비 빈곤 감소 효과)도 중요하다. GDP 대비 각각 15.7%와 16.0%의 노령 및 유족 지출을 하고도 노인 빈곤 감소에 있어 두드러지지 않고 불평등 수준은 오히려 더 높은 이탈리아와 그리스를 반면교사로 삼아야 한다.

3. 결론 및 시사점

본 연구 결과의 시사점을 정리하면 첫째, 노후소득보장 체계의 설계와 개편에 있어 한국이 가진 특수성을 면밀하게 고려할 필요가 있다. 둘째, 노후소득보장 체계 내에서의 수직적 재분배 기능(Robin Hood)으로서 특히 최저보장 기능을 강화해야 한다. 셋째, 이와 관련하여 특히 노인 최저소득보장 장치로서 기초연금의 역할과 설계를 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 넷째, 연금의 돼지 저금통(piggy bank) 기능을 강화하기 위해 노동시장에 좀 더 오래 머물러 있으면서 기여를 연장하는 실질적 방안이 강구되어야 한다. 다섯째, 결국 연금 적절성의 확보와 함께 지속가능성의 확보도 재정의 문제와 직결되어 있으며, 보험료 인상과 더불어 사회복지 관련 세원을 좀 더 다양화하는 방안이 모색되어야 한다. 여섯째, 현재의 법정 퇴직금의 기업연금화도 좀 더 강제력을 가질 필요가 있다. 일곱째, 흩어져 있는 연금 평가 체계를 통합하여 종합적인 노후소득보장 평가 모니터링 체계를 구축하고, 표준화된 평가 척도를 개발할 필요가 있다. 마지막으로, 일반 국민들을 대상으로 하는 ‘사회적 학습’(social learning)을 강화할 필요가 있다.

주요 용어 : 노후소득보장, 체계, 공적 연금, 노인 빈곤



제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구의 주요 내용

제3절 EU-SILC 및 가계금융복지조사 개요 및 분석 방법

제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제4차 재정 재계산에 따른 연금 개혁 합의안 도출에 실패한 이후, 현 정부는 연금 개혁을 정부의 최우선 개혁 과제 중 하나로 상정하고 있다. 한편으로 예상보다 더 빨리 진행되고 있는 초저출산·고령화로 인한 재정적 지속가능성 악화와, 다른 한편으로 높은 수준의 노인 빈곤과 노후 소득 불안정성 증가는 연금 개혁안에 대한 사회적 합의 도출에 있어 딜레마이자 양날의 검으로 작용하고 있는 것이 사실이다. 하지만 지금까지의 관련 연구나 논의 구조는 상대적으로 전자에 더 무게 중심이 실렸으며, 공적 노후소득 보장의 궁극적 목표라 할 수 있는 빈곤 예방이나 노후 소득 안정성 문제는 실질적으로 덜 주목받는 경향이 있었다. 또한 ‘노후소득보장’이라는 총체적 틀보다는 ‘국민연금’이라는 제도적 틀로 연구 범위가 한정되는 경향도 있었다. 단, 최근으로 올수록 논의 구조가 점점 더 국민연금을 넘어 노후소득보장 체계 전체로 확장되는 경향이 나타나고 있기는 하다.

한편, 서구 복지국가들은 우리나라보다 더 빨리 노후 빈곤을 사회적 위험으로 인식하여 국가 차원의 개입을 시작하였고, 공적 연금의 성숙 이후에는 저출산·고령화와 재정 위기에 맞서 연금 개혁을 지속해 왔다. 한편으로 연금의 적절성 확보를 통해 노후 삶의 안정성을 보장하는 과제와 다른 한편으로 미래 세대로의 부담 전가를 최소화하면서 재정적 지속 가능성을 담보해야 하는 과제 사이의 균형과 조화를 모색하고 있다. 이러한 서구 복지국가들의 경험은 우리나라의 노후소득보장 개편에 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이에, 본 연구는 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤·불평등 수준을 국가 간 비교·분석함으로써 둘 간의 대응성과 상관성을 탐색하고자 한다. 그간의 국가별, 제도별로 다소 분절적으로 이루어졌던 노후소득보장 체계 관련 연구들에 비해, 본 연구는 노후소득보장 체계와 노인 빈곤 간의 관련성을 중심으로 좀 더 통합적이고 분석적으로 접근하고자 한다. 이를 통해 향후 노인 빈곤과 불평등을 경감, 세대 내·세대 간 형평성 제고, 재정적 지속가능성 확보라는 소위 ‘연금 트릴레마’를

극복하기 위한 노후소득보장 체계 구축 대안 도출에 시사점을 제공하고자 한다.

제2절 연구의 주요 내용

본 연구에서는 기존에 많이 사용되는 ‘공적 연금’ 대신 ‘공적 노후소득보장 제도’라는 용어를 사용하였다. 본 연구에서 다루고자 하는 ‘공적’ 노후소득보장 제도는 소득연계 연금, 기초연금(최저보장연금), 준 공적 기업연금을 포함하는 공적 연금과 노인을 대상으로 하는 범주적 사회부조 제도에 한정하고자 한다.²⁾ 본 보고서는 유럽 복지국가의 공적 노후소득보장 체계의 성립 과정과 개혁의 주요 내용을 개괄하고, 유럽 8개국의 노후소득보장 체계의 구성과 주요 내용을 살펴본 후, 이들 국가의 노후소득보장 제도의 빈곤과 불평등 감소 효과를 분석하였으며, 논의의 결과를 바탕으로 한국에의 시사점과 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

본 보고서는 5개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 1장(서론)에서는 연구의 추진 배경과 목적, 연구의 주요 내용과 방법을 설명하였다. 특히, 본문의 4장에서 분석할 데이터로서 『유럽연합 소득과 생활 여건에 관한 통계(The European Union Statistics of Income and Living Condition)』(이하 EU-SILC)와 한국 통계청의 『가계금융복지조사』의 개요와 주요 분석 방법을 개괄하였다.

2장(이론적 배경)에서는 노령과 노인 빈곤이 사회적 위험으로 규정되는 역사적 맥락을 통해 노령기 빈곤에 대해 국가가 개입하게 되는 불가피성과 정당성을 살펴보았다. 특히 현대 사회에서 사회적 위험으로서 ‘노령(위험)’이 가지는 특성을 개관함으로써 오늘날 공적 연금을 비롯한 노후소득보장 제도의 중요성이 커지게 되는 배경을 탐색하고자 하였다. 또한, 이러한 ‘노령(빈곤)’이라는 사회적 위험에 대한 대응으로서 유럽에서 공적 연금 제도 발전의 역사와 1970년대 중반 오일쇼크 이후 경제적·재정적 위기와 인구고령화를 배경으로 연금 개혁이 이루어지는 과정을 간략하게 서술하였다.

3장(노후소득보장 체계의 주요 내용 및 특성)은 유럽 8개국-스웨덴, 핀란드, 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스, 네덜란드, 영국-체계를 개관하는데 할애되었다. 먼저, 노후

2) 광의의 노후소득보장은 노인 일자리(시장소득), 개인연금, 기업연금, 공적 연금(기초연금 포함), 퇴직금(일시금), 주택연금 등을 모두 포괄할 수 있다.

소득보장을 위한 기반이 되는 경제활동 연령기의 성별 고용률을 살펴보고, 이어서 노후 소득보장 지출의 현황과 전망을 가늠하기 위한 지표로서 노인 인구 비율, 연금 수급자 수 변화 등 고령화 관련 지표를 분석하였다. 이어서 유럽 8개국의 노후소득보장 체계, 최저보장의 수준, 재원조달 방식, 연금 연동 방식, 연금에 대한 과세 등을 체계적으로 기술하였다. 이를 통해 각 국가가 노후의 빈곤을 예방하고 안정을 보장하기 위한 노력을 가늠하고자 하였다. 마지막으로 노후소득보장에 대한 공적 사회지출 수준, 노령 및 유족 관련 급여의 수급자 수와 수급률, 연금의 소득 대체율 등 이러한 노후소득보장의 산출 지표를 제시하였다.

4장(노인 빈곤 및 불평등)에서는 3장에서 살펴본 각국의 노후소득보장 체계가 현실에서 노인 빈곤과 불평등을 얼마나 완화하는지를 살펴보는 데 목적이 있다.³⁾ 이를 위해, 유럽 통계청의 EU-SILC(EU statistics on income and living conditions)와 한국 통계청의 가계금융복지조사 원데이터를 활용하여 분석하였다⁴⁾. 먼저, 노인(가구)의 특성과 소득 구성을 살펴보기 위해 연령 집단별 인구 분포, 노인 인구 및 가구 비중, 노인의 가구유형별 분포, 자가 거주 노인의 비율, 전체 가구와 노인 가구의 소득 원천별 소득 비중 등을 분석하였다. 이어서 노인의 빈곤과 불평등 현황을 통해 노후소득보장 제도의 효과를 가늠하고자 하였다. 이를 위해 생애주기별 빈곤율, 전체 인구와 노인 인구의 빈곤율 추이, 성별 빈곤율, 지니계수, 5분위 분포, 5분위별 소득 구성 등의 지표를 활용하였다.

마지막으로, 5장(결론 및 정책적 함의)은 지금까지의 분석 결과를 개괄하고 정책적 시사점을 도출하는데 활용되었다. 주요 연구 내용은 <표 1-1>에 정리되어 있다.

3) 공적 이전소득의 적절성을 파악하기 위한 지표로는 투입 지표(예를 들면, GDP 대비 관련 지출의 비중), 산출 지표(제도의 커버리지, 급여 수준 등), 효과성 지표(빈곤 및 불평등 감소율 등) 등이 있을 수 있다. 이 중 효과성 지표는 제도의 최종적인 목표와 가장 밀접한 관계가 있을 뿐 아니라, 제도의 효율성까지를 가늠할 수 있는 잠재력이 있다. 예를 들면, 많은 자원을 투입하고도 제도의 설계가 적절치 못해서 기대한 만큼의 빈곤이 감소하지 않거나 불평등이 오히려 증가할 수도 있다. 반면, 상대적으로 적은 자원을 투입하고도 빈곤과 불평등을 효과적으로 감소시킬 수도 있다. 이와 같이, 빈곤과 불평등 지표를 살펴봄으로써 간접적으로 제도 설계의 적절성을 평가할 수 있다.

4) EU-SILC 원자료의 경우 연구계획서 제출(2023년 4월), 자료검토(2023년 5~7월), 자료 활용 승인(2023년 7월 19일)의 과정을 거쳐 획득하였다. 가계금융복지조사 원자료의 경우 연구계획서 제출(2023년 7월) 및 자료 활용 승인 이후 원격접근서비스(RAS)를 이용하여 분석하였다.

12 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

〈표 1-1〉 보고서의 체계 및 주요 연구 내용

장 구분	절 구분	주요 연구 내용
1장 (서론)	- 연구 배경 및 목적 - 연구의 주요 내용 - EU-SILC 및 가계금융복지조사 개요 및 분석 방법	- 연구 배경 및 목적 - 연구의 주요 내용 - 데이터 개요 - 분석 국가 및 분석 시점 - 변수의 조작적 정의
2장 (이론적 배경)	- 사회적 위험으로서의 '노령'과 노인 빈곤의 특성 '노령(빈곤)' 위험에 대한 대응으로서 유럽 공적 연금의 발전과 개혁	- 노령과 노인 빈곤이 사회적 위험으로 규정된 역사적 맥락 - 사회적 위험으로서 '노령(빈곤)'의 특성 - 공적 연금의 기원과 발전 - 복지국가 재정 위기 이후 연금 개혁 논쟁과 주요 개혁 내용
3장 (노후소득보장 체계의 주요 내용 및 특성)	- 노후소득보장의 전제 지표 - 노후소득보장 체계 구조와 특성 - 노후소득보장의 적절성	- 경제활동참가율 - 고령화 관련 지표 - 노후소득보장 체계의 구성: 개괄, 노후 최저소득보장 장치, 유족연금 - 연금 가입: 자원 조달 방식, 연금 크레딧 - 연금 수급: 수급 연령, 급여 연동, 과세 - 공적 연금에 대한 지출 65세 인구 대비 노령 및 유족 급여 수급률 - 노령연금의 소득 대체율 - 노인에 대한 최저소득보장
4장 (노인 빈곤 및 불평등 추이)	- 노인(가구)의 특성과 소득 구성 - 노인 빈곤 현황 - 노인 불평등 현황	- 노인의 인구 및 가구 분포와 특성 - 전체 및 노인가구의 원천별 소득 분포 - 생애주기별 빈곤율 - 전체 빈곤율과 노인 빈곤율 추이 - 노인의 성별 빈곤율 - 노령 및 유족 급여와 총 공적 이전소득의 탈빈곤 효과 - 근로 연령층과 노인 소득의 지니계수 - 노인의 소득 5분위별 분포 - 소득 5분위별 노인의 소득 구성
5장 (결론 및 정책적 시사점)	- 요약과 논의 - 한국에의 시사점 - 연구의 한계 및 향후 과제	- 결과의 요약 - 연구 결과의 정책적 시사점 - 연구 한계 및 향후 과제

제3절 EU-SILC 및 가계금융복지조사 개요 및 분석 방법

본 연구에서는 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤 현황을 분석하기 위하여 문헌 검토, 기존 통계 자료 분석, 유럽연합 통계청(Eurostat)의 EU-SILC와 한국 통계청의 가계금융복지조사 원자료 분석 등 다양한 방법이 활용되었다. 이 절에서는 EU-SILC 원자료 분석을 위한 자료의 처리 방법을 중심으로 기술하고자 한다.

1. 데이터 개요

EU-SILC는 유럽공동체 가구패널(ECHP)을 대체하기 위해 2003년에 만들어진 광범위한 가구 및 개인 데이터베이스이다. 현재는 유럽 연합 국가와 아이슬란드, 노르웨이, 스위스 등을 포함한 32개국의 연간 데이터를 제공하고 있다. 조사에는 소득, 빈곤, 사회적 배제, 주택, 노동, 교육, 건강 등 매년 조사되는 항목, 3~6년마다 수집되는 항목, 코로나-19와 같은 특수한 상황에서 정책 요구에 대응하기 위해 임시로 수행되는 모듈이 포함되어 있다. 제공되는 데이터의 소득 준거 기간(reference period of income)은 조사가 수행되는 연도의 전년도이다. 다만, Eurostat에서는 소득 기준 시점(12-month period, such as the previous calendar or tax year)이 아닌 조사 기준 시점(survey year)을 기준으로 관련 지표를 발표하는 점에서 혼동을 최소화하고 통일성을 제고하고자 이후 분석결과에서도 조사연도를 기준으로 제시하였다. 표본은 각 국가의 대표 표본(representative samples)으로 표집되며, 해당 국가의 영토에 거주하는 모든 개인 가구와 구성원이 포함된다. 개인 조사표의 조사 대상은 16세 이상으로 한정된다. 단, 공동 가구나 시설에 거주하는 사람은 대상 인구에서 제외된다.⁵⁾

통계청의 가계금융복지조사는 우리나라 가구의 자산, 부채, 소득, 지출 등 생활 수준을 종합적으로 파악하여 경제, 사회, 복지 관련 정책과 연구에 활용할 목적으로 2012년 이후 실시되고 있는 조사이다. 전국을 대표하는 2만 여 표본 가구를 대상으로 매년 조사가 실시되고 있다. 2017년부터는 행정자료로 보완된 데이터를 생산하고 있으며, 우리나라의 공식적 소득분배지표를 작성하는 데 활용되는 대표적인 가구조사 데이터

5) Income and living conditions: Information on data <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/information-data#Target%20population> 에서 2023. 10. 13. 인출하여 참조함.

14 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

이다(통계청, 2023, p.9).

〈표 1-2〉 국가별·조사연도⁶⁾별 사례수(가구 및 인구, 비가중)

(단위: 가구, 명)

연도 가구	스웨덴	핀란드	독일	프랑스	이탈리아	그리스	네덜란드	영국	한국
2004년	5,748	11,200	-	10,273	24,270	6,252	-	-	
2005년	6,133	11,229	13,106	9,754	22,032	5,568	9,356	10,826	
2006년	6,803	10,868	13,799	10,036	21,499	5,700	8,986	9,902	
2007년	7,183	10,624	14,153	10,498	20,982	5,643	10,219	9,275	
2008년	7,452	10,472	13,312	10,418	20,928	6,504	10,337	8,935	
2009년	7,544	10,137	13,087	10,603	20,492	7,036	9,728	8,362	
2010년	7,173	10,989	13,079	11,044	19,147	7,005	10,134	8,109	
2011년	6,717	9,351	13,512	11,360	19,399	6,029	10,492	8,058	
2012년	6,628	10,307	13,145	11,999	19,579	5,626	10,168	10,175	19,744
2013년	6,201	11,370	12,703	11,131	18,487	7,439	10,131	10,172	18,594
2014년	5,800	11,030	12,744	11,384	19,663	8,620	10,174	9,859	17,863
2015년	5,859	10,726	12,927	11,390	17,985	14,096	9,806	9,312	18,031
2016년	5,787	10,620	13,330	11,459	21,325	18,255	12,748	9,711	18,273
2017년	5,928	10,210	13,496	11,068	22,226	22,743	13,328	12,400	18,497
2018년	5,831	9,832	12,892	10,876	21,173	24,305	12,493	17,113	18,640
2019년	5,621	9,646	12,350	11,737	20,831	17,914	13,764	-	18,406
2020년	5,781	9,474	22,788	10,899	14,241	15,086	13,211	-	18,064
2021년	8,889	9,407	31,099	14,015	18,561	12,617	15,242	-	18,187
인구	스웨덴	핀란드	독일	프랑스	이탈리아	그리스	네덜란드	영국	
2004년	14,297	29,070	-	24,987	61,542	16,849	-	-	
2005년	15,319	29,112	31,276	24,245	56,105	14,878	23,756	25,504	
2006년	17,149	28,039	31,777	24,940	54,512	15,190	23,096	23,365	
2007년	18,126	27,454	31,709	25,907	52,772	14,793	25,905	21,942	
2008년	18,825	26,481	28,904	25,510	52,433	16,869	25,448	21,033	
2009년	18,441	25,157	28,368	25,611	51,196	18,035	23,687	19,380	
2010년	17,881	27,009	27,978	26,523	47,551	17,611	24,639	18,713	
2011년	16,665	23,018	28,644	27,071	47,841	15,067	25,461	18,670	
2012년	16,591	25,370	27,938	28,534	47,365	13,869	24,961	23,420	56,652
2013년	15,220	27,910	26,709	26,353	44,622	18,030	24,629	23,251	53,709
2014년	14,026	27,142	26,499	26,787	47,136	20,995	24,494	22,474	51,642
2015년	14,250	26,433	26,290	26,694	42,987	34,465	23,338	21,231	51,127
2016년	14,072	25,983	26,699	26,692	48,316	44,094	29,559	22,205	50,872
2017년	14,616	24,818	26,516	25,464	48,819	54,041	29,716	28,147	49,518
2018년	14,403	23,879	25,193	24,766	45,761	56,660	27,610	38,705	48,590
2019년	13,461	23,164	23,925	26,569	43,400	39,803	29,899	-	46,847
2020년	14,102	22,701	45,919	24,807	29,252	32,962	28,573	-	45,095
2021년	21,715	22,360	62,621	31,709	38,450	27,710	32,614	-	44,034

자료: 유럽 8개국은 EU-SILC 원데이터; 한국은 가계금융복지조사 원데이터 분석

6) EU-SILC 및 가계금융복지조사 원자료 분석 결과에서 표시된 연도는 소득 기준 시점이 아닌 조사 기준 시점임에 유의할 필요가 있다(Eurostat 2023, p.41). Eurostat에서는 소득 기준 시점(12-month period, such as the previous calendar or tax year)이 아니라 조사 기준 시점(survey year)으로 빈곤율 등을 발표하고 있어 본문에서도 이에 준하여 분석 결과를 제시하였다.

2. 분석 국가 및 분석 시점

본 연구의 분석 대상 국가는 유럽 8개국이다. 대상 국가 선정은 기존의 복지국가 레짐(regime) 분류와 연금 특성 등을 감안하여 우리나라에 많은 시사점을 줄 것으로 기대되는 국가들로 선별하였다. 사민주의 복지국가로 분류되는 스웨덴, 핀란드, 조합(보수)주의 복지국가로 독일, 프랑스, 넓게는 조합주의에 포함되지만 나름의 특성으로 인해 남유럽 복지국가로 구분되는 이탈리아, 그리스, 그리고 혼종적(hybrid) 성격의 네덜란드, 영국이다.

분석 시점은 2004년부터 2021년까지 18개 시점이다. 다만, 독일과 네덜란드는 2005년부터 데이터가 제공되며, 영국은 2005년부터 유럽연합에서 탈퇴한 2020년(2월 1일) 이전인 2018년까지만 데이터가 제공된다. 이탈리아와 그리스의 경우 2004년부터 2006년까지 3개 년도의 세금 및 사회보장기여금 관련 변수들이 상대적으로 부실하여 소득 비중 등의 분석에서는 이 연도를 제외하고 분석하였다. 세부 분석 결과는 2010년과 2021년 두 개 연도의 결과를 제시하였다. EU-SILC에서 제공하는 분석 대상 국가의 연도별 사례 가구 및 인구 수는 <표 1-2>에 제시되어 있다.

3. 변수의 조작적 정의

본 연구에서 EU-SILC 데이터의 주요 분석 목적은 데이터 분석을 통해 노후소득 보장 제도의 분배 효과를 직·간접적으로 추정하는 데 있다. 따라서 가장 중요한 변수는 소득 관련 변수이다. 본 연구에서 활용하는 기준 소득은 EU-SILC에서 제공하는 가구 총 처분가능소득(Total disposable household income), 노령 및 유족 급여를 제외한 사회 이전 전 가구 처분가능소득(Total disposable household income before social transfers other than old-age and survivor's benefits), 노령 및 유족 급여를 포함한 사회 이전 전 가구 처분가능소득(Total disposable household income before social transfers including old-age and survivor's benefits)이다. 세 개의 변수를 기본으로 <표 1-3>와 같이 추가적인 소득 변수를 산출하였다.

〈표 1-3〉 EU-SILC 소득 관련 변수 및 조작적 정의

	소득 관련 변수	조작적 정의
제공 변수	가구 총 처분가능소득 (A)	$A = \text{모든 가구원의 } \Sigma(\text{근로소득} + \text{개인연금} + \text{공적 이전소득}) + \text{가구 단위의 } \Sigma(\text{임대소득} + \text{이자 및 배당 소득} + \text{사적 이전소득} + 16\text{세 미만 가구원의 소득} + \text{공적 이전소득}) - (\text{정기적인 재산세} + \text{정기적인 가구 간 현금 이전} + \text{소득세 및 사회보험 기여금})$
	노령 및 유족 급여를 제외한 사회 이전 전 가구 처분가능소득(B)	$B = A - \text{모든 가구원과 가구 단위의 } \Sigma(\text{실업급여} + \text{상병급여} + \text{장애급여} + \text{교육 관련 수당} + \text{아동(가족)수당} + \text{주거급여} + \text{기타 공적 이전급여})$
	노령 및 유족 급여를 포함한 사회 이전 전 가구 처분가능소득(C)	$C = B - \text{모든 가구원의 } \Sigma(\text{노령 급여} + \text{유족 급여})$
	가구 균등화 지수(EQS)	$EQS = 1 + 0.5 \times (14\text{세이상 가구원수} - 1) + 0.3 \times (13\text{세이하 가구원수})$
산출 변수	세 전/이전 후 소득(D)	$D = A + (\text{정기적인 재산세} + \text{정기적인 가구 간 현금 이전} + \text{소득세 및 사회보험 기여금})$
	노령 및 유족 급여(E)	$E = B - C$ 기여/자산조사형, 기여/비자산조사형, 비기여/자산조사형, 비기여/비자산조사형 노령 및 유족 관련 급여의 합계액 (한국의 경우, 특수직역연금, 국민연금, 기초연금 합계액)
	기타 공적 이전 급여(F)	$F = A - B$ 실업급여, 상병급여, 장애급여, 교육관련 수당, 가족/아동 수당, 주거급여, 기타 공공부조의 합계액 (한국의 경우, 공적 이전소득에서 노령 및 유족 급여를 뺀 값)
	1인 균등화 소득(EQI)	$EQI = (A \sim F) / EQS$

자료: Eurostat(2023)을 참고하여 저자 작성

통계청 가계금융복지조사의 경우도 원데이터에 포함되어 있는 처분가능소득 변수를 활용하였으며, 노령 및 유족 급여는 공적 연금(국민연금 및 특수직역연금)과 기초연금을 합산한 금액, 기타 공적 이전 급여는 총 공적 이전소득에서 노령 및 유족 급여를 뺀 금액으로 변수를 생성했다. 세부적인 공적 이전소득 내역 등은 반출 가능한 원데이터에 포함되어 있지 않기 때문에 통계청 마이크로데이터 통합서비스(MDIS, MicroData Integrated Service)의 원격접근서비스(RAS, Remote Access Service)를 활용하여 분석을 수행하였다.⁷⁾

특히, 본 연구에서는 우리나라에서 소득 분석 시 많이 활용되는 OECD 균등화 지수, 즉 가구원수의 제공근 대신 OECD 수정 균등화 지수를 활용하였음에 유의할 필요가

7) 통계청 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.kostat.go.kr/>)

있다. OECD 수정 균등화 지수는 성인 가구주에 대해 1.0, 14세 이상의 추가적인 가구원에 대해서 0.5, 13세 이하 가구원에 대해 0.3의 가중치를 부여하여 가구원 가중치를 모두 합산한 값이다. 1인 균등화 처분가능소득은 가구 총 처분가능소득을 수정 균등화 지수로 나눈 값이다. 이와 같이, 가구원수의 제공근 대신 OECD 수정 균등화 지수를 사용한 것은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, EU-SILC를 분석하여 연간 지표를 생산하고 있는 Eurostat의 메타 데이터 값들, 특히 분배 관련 지표들은 모두 OECD 수정 균등화 지수를 활용하여 산출한 값이다. 대표적으로 AROP, 즉 빈곤위험율(At-risk-of-poverty rate)은 수정 균등화 지수를 활용한 중위소득 60% 기준 빈곤율이다.⁸⁾ 본 연구에서는 분석한 값들의 신뢰성을 검증하기 위해 동일한 균등화 지수를 취하여 분석 결과를 산출한 후 Eurostat의 메타 데이터 값들과 비교했다. 둘째, 가구원 수의 제공근 균등화 지수를 활용하여 EU-SILC 원자료를 분석한 후 OECD의 소득분배 데이터베이스(Income distribution database)에서 제공하는 분배 지표들과 비교한 결과 - 국가마다 차이의 정도가 다르기는 하지만 - 둘 간에 상당한 차이를 확인했다. 이는 기본적으로는 분석에 사용한 원자료의 차이에서 기인하는 것으로 추정되지만, 소득의 조작적 정의, 빈곤선 설정 방식 등에도 차이가 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 가구원 수 제공근을 활용할 경우 OECD와의 비교를 통해 발생하는 차이에 대한 오해를 불식시키기 위해 검증 가능한 수정 균등화 방식을 활용하였다. 빈곤선(poverty threshold)은 가구 단위 분석의 경우 전체 가구 총 처분가능소득의 중위소득 40%, 50%, 60%이며, 인구 단위 분석의 경우 전체 인구 균등화 처분가능소득의 중위소득 40%, 50%, 60%이다. 이전 전(before transfer) 소득의 분석에서도 빈곤 기준선은 처분가능소득의 중위소득 40%, 50%, 60%로 고정하였음에 유의할 필요가 있다.

소득의 개인별·가구유형별 분석에 활용된 주요 변수의 조작적 정의는 <표 1-4>와 같다. 일반적으로 노인을 지칭할 때와 분석할 때 연령 기준은 65세 이상이다. 다만, 전체 인구의 연령 구분-생애주기별 분석-시에는 OECD에서 사용하고 있는 연령 구분 기준(OECD distribution database)을 활용하였다. 이 구분은 18세 미만(아동), 18~25세(전기 청년), 26~40세(후기 청년), 41~50세(중년), 51~65세(장년), 66~75세(전기

8) 검증 결과 AROP 기준으로 거의 대부분의 값들이 일치하였으나 몇몇 연도에서 국가별로 0.1~0.2 정도 차이가 나는 값들이 발생하였다. 이는 국가별 코딩이나 조정 등의 과정에서 발생한 차이로 추정되나 그 차이가 미미하여 무시할 만한 수준이라 간주하였다.

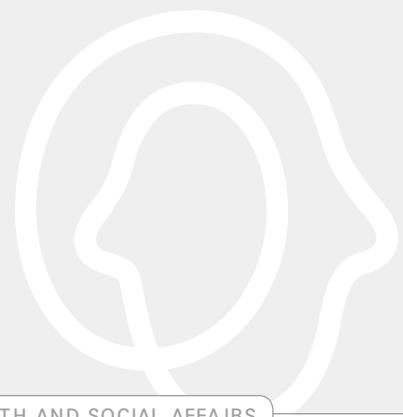
노인), 76세 이상(후기 노인)의 7단계 생애주기별 연령 범주로 나눈다. 여기에서 노인은 65세 이상이 아닌 66세(은퇴 연령) 이상이라는 데 유의할 필요가 있다.

노인의 가구 유형은 단독(독신)가구, 부부(커플)가구, 노인 포함 가구으로 구분하였다. 본인 또는 배우자 중 한 명이라도 65세 이상이면 노인 부부가구에 포함하였다. 유럽의 경우 법적으로 혼인하지 않고 동거하는 커플의 비율이 높아 부부와 커플을 병기하여 동일한 의미로 사용하고자 한다. 기타 노인 포함 가구는 주로 노인이 포함된 2세대 혹은 3세대 가구이다.

〈표 1-4〉 개인별가구 유형별 구분 변수 및 조작적 정의

	구분 변수	조작적 정의
산출 변수	노인	65세 이상
	연령 구분	18세 미만(아동), 18~25세(전기 청년), 26~40세(후기 청년), 41~50세(중년), 51~65세(장년), 66~75세(전기 노인), 76세 이상(후기 노인)
	(노인) 가구 유형	노인 단독가구: 65세 이상 노인 1인 가구 노인 부부(커플)가구: 65세 이상 노인이 적어도 1명 포함되어 있는 커플 가구 기타 노인 포함 가구: 노인 단독과 노인 커플 가구를 제외한 65세 이상 노인이 1인 이상 포함된 가구 노인 비포함 가구: 노인이 포함되어 있지 않은 가구

자료: 저자 작성



제2장

이론적 배경

제1절 사회적 위험으로서의 '노령'과 노인 빈곤의 특성

제2절 '노령(빈곤)' 위험에 대한 대응으로서

유럽 공적 연금의 발전과 개혁

제2장 이론적 배경

제1절 사회적 위험으로서의 ‘노령’과 노인 빈곤의 특성

1. 노령과 노인빈곤이 사회적 위험으로 규정된 역사적 맥락

노령기에 부딪칠 수 있는 위험을 흔히 ‘4고’(四苦), 즉 빈고(貧苦), 병고(病苦), 고독고(孤獨苦), 무위고(無爲苦)로 일컫는다. 이 중 빈곤은 나머지 노령기 고통의 직·간접적인 원인이 되기도 하고 이들을 더욱 악화시키는 요인이 되기도 한다는 점에서 핵심적인 위험이라 할 수 있다.

근대 이전에도 동양에서는 ‘환과고독’(鰥寡孤獨), 즉 홀아비, 과부, 고아, 독거노인은 진휼(賑恤)책의 대상이 되었다. 서구에서도 ‘근로능력 없는 빈민’은 가톨릭 교회의 우선적인 구제 대상이었다. 하지만 노인에 대한 진휼이나 구제는 극빈자에 한해 제한적으로 이루어졌으며, 일반적으로 노인 문제는 사회나 국가 차원의 문제라기보다는 확대 가족 차원, 확장해도 마을(교구) 공동체 차원의 문제로 다루어졌다.

근대 이후 서구 국가에서 ‘노령’은 보편적인 사회적 위험으로 간주되기 시작하였는데 이는 몇 가지 시대적 변화의 맥락에서 이해 가능하다.

첫째, 산업화, 도시화 과정에서 전자본주의 사회의 공동체적 결속이 와해되었다. 비록 서구의 중세는 ‘암흑시대’로 불리곤 하지만, 봉건제 하에서는 “돌보아지지 않는 곤궁”이란 적어도 이론적으로 존재할 수 없었다. 농노는 신분적 예속 또는 “비자유 상태”로 말미암아 재난에서 보호 받을 수 있었다. 실업, 질병, 노령이라는 위험에 대한 보호가 봉건영주와 교회의 보호 속에서 이루어졌다(de Schweinitz, 2001). 하지만 중세 후기 근대 초기의 끊임없는 전쟁 - 십자군 전쟁에서 30년 전쟁에 이르기까지-과 전염병(페스트)의 확산 등의 영향으로 봉건제가 붕괴되고 이어서 엔클로저 운동으로 농노가 봉건 영지로부터 축출되기 시작면서 빈곤의 문제는 봉건제와 교회의 문제를 넘어서기 시작했다. 즉, 중세 봉건제의 몰락은 신분적 예속으로부터의 해방이라는 밝은 측면과 ‘빈곤화’라는 어두운 측면을 동시에 배태하고 있었다.

둘째, 자본주의 시장경제에서의 노동의 성격으로 말미암은 노령 빈곤위험의 증가를 꼽을 수 있다. 대다수의 사람들이 농업과 수공업에 주업으로 하던 농경사회에서는 일반적으로 노동으로의 진입과 퇴거라는 노동이력(勞動歷)의 명확한 경계선이 존재하지 않았다. 태어나서 활동이 가능한 시기에 노동이 시작되고 더 이상 노동을 할 수 없을만큼 신체 상태가 노쇠하면 노동이 종결된다. 기술발전이 급속하지 않았던 사회에서 고령자의 기술은 초심자에게 전승되어야 하기 때문에 오히려 더 높은 가치가 부여되기도 했다. 하지만 노동력이 ‘상품’화되고 기술 발전이 급속하게 일어나는 시장 자본주의 사회에서는 노동력의 상품성을 높이고 새로운 기술을 습득하기 위한 인적 자본 형성기(학령기), 본격적인 노동시장 진입 시기(경제활동기), 급속한 기술발전을 따라잡을 수 없거나 노동력 쇠퇴로 노동 가치가 저하된 시기(은퇴기)의 구분이 상대적으로 명확해졌다. 일반적으로 시장경제에서 ‘근로능력이 없다’는 것은 실제적인 의미보다는 ‘노동력의 가치 저하로 시장에서 판매되기 어렵다’는 의미를 내포하고 있다. 평균 수명이 늘어나고 노령기가 길어질수록 이로 인한 노인 빈곤 문제는 더욱 심각한 사회문제가 된다.

셋째, 진보주의 운동과 사회조사 발달 과정에서 빈곤의 ‘재발견’ 맥락에서 노인 빈곤이 사회적 위험으로 규정되었다. 유럽의 소위 ‘벨 에포크’(Belle Époque, 아름다운 시절)는 19세기 말부터 제1차 대전 발발 전까지의 시기로, 산업 측면에서의 과학기술과 정치적 측면에서의 민주주의가 동시에 발전하면서 진보주의 운동과 노동운동도 활발히 일어났던 시기이다. 이러한 발전에 힘입어 노동자 대중의 빈곤에 본격적으로 눈을 돌리게 된 것도 이 즈음이라 할 수 있다. 영국에서는 1886년 찰스 부스의 “런던 시민들의 삶과 노동에 관한 조사”에 이어 1901년 라운트리의 “요크시 빈곤 조사”를 통해 구조적 빈곤 실태를 밝힘으로써 ‘빈곤의 재발견’이 이루어졌다. 독일에서도 1882년에 직업 및 사회 구조에 관한 최초의 조사가 시행되었으며, 여러 통계 자료들은 독일 사회문제를 명확히 인식하고 해결하는데 도움을 주었다(de Schweinitz, 2001, pp.304-307; Ritter, 1992). 당시 사회조사 결과는 빈곤이 개인 탓이라는 보수적 빈곤관을 반증하고 근대적 복지제도를 도입하는데 결정적인 역할을 했다. 사회조사와 진보적 사회운동 등의 결과로 독일에서는 1889년 노령과 폐질보험(Old-age and Invalidity Insurance)이, 영국에서는 1908년 무각출 노령연금(the Old Age Pension, 1908)이 도입되었다. 이러한 제도의 도입은 빈민을 단순히 구호나 통제 대상으로만 여기던 빈민법으로부터의 실질적 탈피를 의미하며, 빈곤을 사회적 위험으로 바라봐야 한다는 빈곤관의 전환이

그 밑바탕에 깔려 있다.⁹⁾

넷째, 국민국가 만들기(national state-building) 과정에서 국가행정·조세체계의 정립은 현대적인 복지제도의 실질적인 기반이 되었다. 비록 노령이 사회적 위험으로 인식되었다 할지라도 이를 국가적·사회적 차원에서 다룰 만큼의 물적·인적·기술적 인프라가 갖추어져 있지 않으면 제도적 대응이 어려울 수 있다. 서구 유럽 국가는 구교와 신교의 갈등에서 빚어진 30년 전쟁을 종식시키기 위해 이루어진 1648년 베스트팔렌 조약(Peace of Westphalia)을 계기로 오늘날과 유사한 국가 간 경계가 설정되고 국가 주권 개념이 생성되었다. 이후 국민국가로서 내부 통합이 주요 과제로 부상하게 되었다. 이전의 봉건영주로부터 권한을 절대왕정의 권한으로 대체하는 과정에서 국가 행정, 조세권 등이 정비되고 근대적인 급여 행정이 발전하고 관료제가 강화된 것이다(Ritter, 1992). 영국의 경우 기존의 빈민법을 종합적으로 체계화한 엘리자베스 빈민법(1601년)에서 빈민을 노동가능 빈민, 노동무능력 빈민, 빈곤 아동으로 체계적으로 분류하고, 빈민구호 책임을 교구에서 지방정부로 이관하였다(de Schweinitz, 2001; 원석조, 2019). 이는 빈민대책이 국가 사업으로 이양되고 국가 차원의 구빈행정과 조세체계가 정비되었음을 의미한다. 요컨대, 사회적 위험에 대한 정부의 개입 나아가 복지국가의 형성은 관료화와 중앙집권화 그리고 의회 민주주의의 제도화와 밀접한 관계가 있다(Flora and Heidenheimer, 1981).

2. 사회적 위험으로서 ‘노령(빈곤)’의 특성

노령을 사회적 위험으로 간주한다는 것은 직·간접적인 국가 개입의 필요성이 인정됨을 의미한다. 실제로 오늘날 대부분의 복지국가에서 노령에 대한 사회지출은 전체 사회지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹⁰⁾ 동시에 노령은 최근으로 올수록 국가의 가장 큰 난제로 부상해 왔다. 이는 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화와 국가의 재정적

9) 이와 관련하여, 아사 브릭스(Briggs, 1961)는 20세기 복지 역사에서 논쟁을 뛰어넘을 만큼 지배적인 다섯 가지 요소들이 있다고 주장한다. 빈곤에 대한 태도에서의 근본적 변화, ‘사회적 상황’(social contingencies)에 대한 세밀한 조사, 실업과 복지정책 간의 밀접한 연관성, 시장 자본주의 자체 내에서 복지철학과 실천의 발달, 복지 입법의 내용과 논조에 대한 노동계급 압력의 영향이 그것이다.

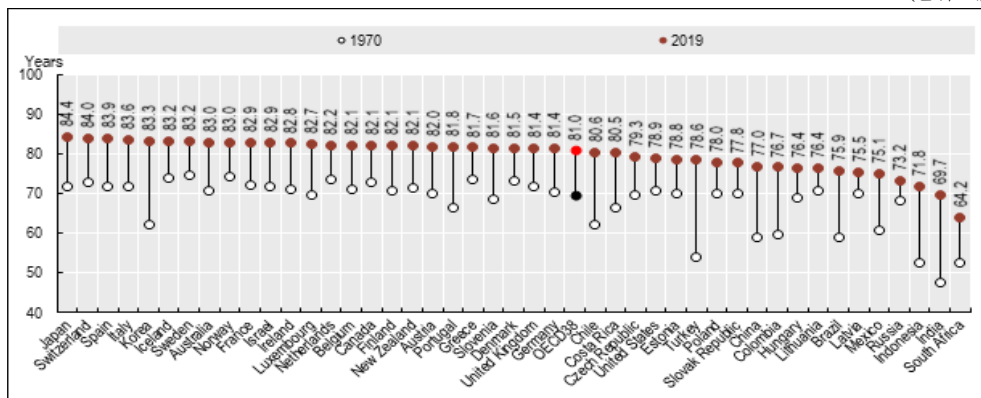
10) 2019년 기준 OECD 평균 공적 사회지출은 GDP의 20.1%였으며, 노인과 유족에 대한 현금 공적 사회지출은 GDP의 7.7%로 총 공적 사회지출의 약 38.3%를 차지했다(OECD.stat(Dataset: Social and Welfare Statistics)에서 2023. 8. 15. 인출)

위기에서 일차적 원인을 찾을 수 있지만 그 이면에 사회적 위협으로서 ‘노령’이 가지는 특성에서 기인하는 바 크다. 이는 크게 다섯 가지 측면으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, ‘노령’의 ‘보편성’이다. 중세 평균 수명은 35~40세에 불과했지만 오늘날 선진 자본주의 국가의 평균 수명(life expectancy at birth)은 80세를 넘어섰다. 코로나19가 본격화되기 직전 연도인 2019년 OECD 38개국의 평균 수명은 81세였다(OECD, 2022). 같은 해 세계 최장수국가인 일본의 평균수명은 84.4세, 한국은 83.3세였다. 한국은 1970년 62.3세이던 평균 수명이 2019년 83.3세로 20년 이상 급격히 늘어났다(OECD 2022).¹¹⁾ ([그림 2-1] 참조)

[그림 2-1] OECD 국가의 평균 수명(1970년과 2019년 전후)

(단위: 세)



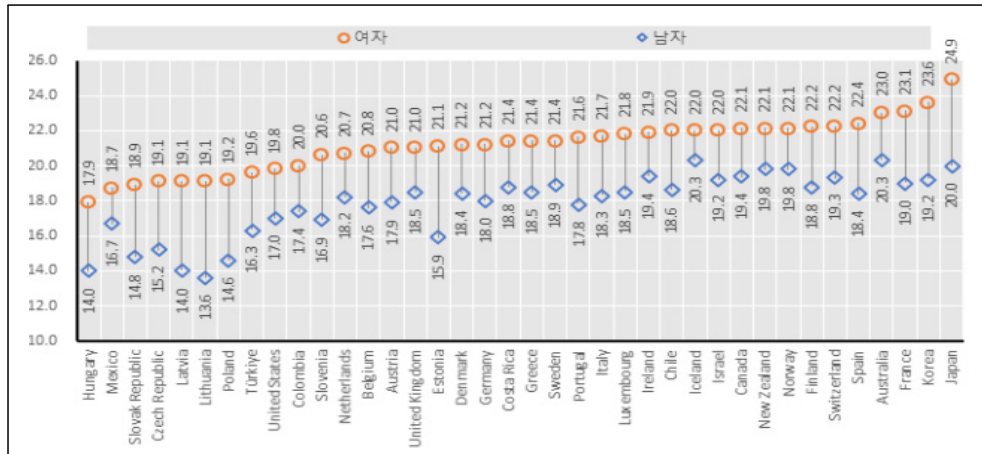
자료: OECD(2022)

오늘날 우리나라를 포함한 선진국에서 태어난 평균적인 사람들은 노년기를 거치게 된다는 것, 즉 대부분의 사람들에게 ‘노령기’가 생애주기에서 보편적인 한 단계가 되었음을 의미한다. 따라서 퇴직은 대다수 인구가 예상하는 상당한 기간의 자체적인 삶의 단계로 인식되고 있다(Kohli and Arza, 2011, p.252).

11) 평균 수명이 80세를 넘는 국가 중 1970년에서 2019년 사이 평균 수명이 가장 빨리 증가한 나라이다. OECD 회원국 중 이 기간 동안 평균 수명이 20년 이상 늘어난 나라는 튀르키예(24.4년)와 한국(21.0) 뿐이다.

[그림 2-2] OECD 국가의 65세 기대여명(2020년)

(단위: 년)



주: 튀르키예는 2019년 데이터임.

자료: OECD.stat(Health Status: Life expectancy)에서 2023. 8. 19. 인출한 데이터로 저자 그림 작성

둘째, ‘노령’의 ‘장기(長期)성’이다. 19세기 말에서 20세기 초 공적 연금이 유럽 각국에서 처음 도입되던 시기만 하더라도 노령에 이르는 인구의 비율이 적었을 뿐 아니라 노령 이후의 삶이 비교적 짧았다. 하지만 [그림 2-2]에서 보는 바와 같이, 2020년 기준으로 OECD 국가들의 65세 기대여명은 여성의 경우 17.9년(헝가리)에서 24.9년(일본)에 이르고, 남성의 경우 13.6년(리투아니아)에서 20년(일본)에 이른다. 한국은 일본 다음으로 기대여명이 높아서, 여성 23.6년, 남성 19.2년에 이른다. 단순히 계산하면(이자율, 할인율, 물가상승률 등을 0으로 가정하고 가구규모도 동일하다고 가정하면), 40년 근로하고¹²⁾ 정년 후 20년을 산다고 가정할 때, 생활 수준을 근로활동기와 동일하게 유지하려면 자신이 버는 돈의 3분의 1(=20년/60년)을, 생활 수준을 근로활동기의 50% 수준으로 유지한다 해도 5분의 1을 저축해야 한다. 저축의 주체가 국가든 개인이든, 혹은 현 세대와 구 세대 간의 사회적 계약이든 이면의 논리는 마찬가지다. 요컨대, 노령의 보편성과 장기성은 개인 차원에서나 국가 차원에서 ‘노령’을 가장 중요한 사회적 위협으로 인식하게 만드는 요인이라 할 수 있다.

12) 연금 수급자의 ‘기초 사례’(base case)는 표준 고용계약에 따라 40년 경력을 쌓은 후 표준 연금 수급연령에 퇴직하는 근로자의 연금을 의미한다(European Commission, 2021a, p.68).

셋째, 노령(위험) 단위의 ‘개인화’이다. 이는 가족 형태와 가치관 변화와 밀접한 관계가 있다. 전산업사회의 확대가족에서 산업사회의 핵가족으로 가족 형태가 변화해 왔다. 최근에는 더 나아가 이혼, 비혼, 사별 등으로 1인 가구가 급격하게 증가하고 있기도 하다.¹³⁾ 가족 형태 변화와 1인 가구의 증가는 서구 복지국가에서도 일찍이 시작된 현상이다. 이러한 변화와 더불어 여성의 경제활동 증가와 여권 신장 등으로 인해 남성 부양자(호별이) 가족 중심의 복지 모델이 맞벌이 가족 내지 개인 중심의 복지 모델로 변화해 왔다. 노후소득보장과 관련해서도 남성의 노령연금 수급권과 여성의 유족 연금 권리가 일반적이던 호별이 모델에서 보편적 기초연금 또는 소득비례 연금 내 최저 보증연금(guaranteed minimum pension)을 둬으로써 노인 개개인의 최저소득보장을 강화하는 개인화 방식으로 변화해가고 있다.

넷째, 노령 위험에 대한 국가 보호의 ‘자격’과 ‘정당성’이다. 이는 앞서 언급한 노령이 사회적 위험으로 인식되는 역사적 맥락과 관련이 있다. 영국에서 빈민법이 형성되고 변화해 가는 과정에서 노인은 소위 ‘자격있는 빈자(deserving poor)’로 간주되어 자산조사(means test)를 거쳐 구호의 대상이 되었지만 근로능력 있는 빈민은 ‘자격없는 빈자(undeserving poor)’로 분류되어 근로조사(work test)를 통해 작업장의 강제 노역 대상이 되었다. 독일을 포함한 대부분의 유럽 국가에서 사회보험이 도입될 때도 실업보험이 가장 늦게 도입된 반면 노령이나 폐질 보험은 일찍이 도입되는 경향이 있었다.¹⁴⁾ 이와 같이 연령으로 증명되는 노령이라는 사회적 위험은 복지국가 성립 이전에도 일차적 보호의 대상이 되었다. 복지국가 성립 이후 권리로서의 연금 수급권이 일찌감치 도입된 것도 이러한 맥락에서이다. 여기에 내재되어 있는 암묵적 전제는 노인은 그 연령에 이르기까지 어떠한 방식으로든 사회(적 재생산)에 일정한 기여를 했다는 것이다.¹⁵⁾¹⁶⁾

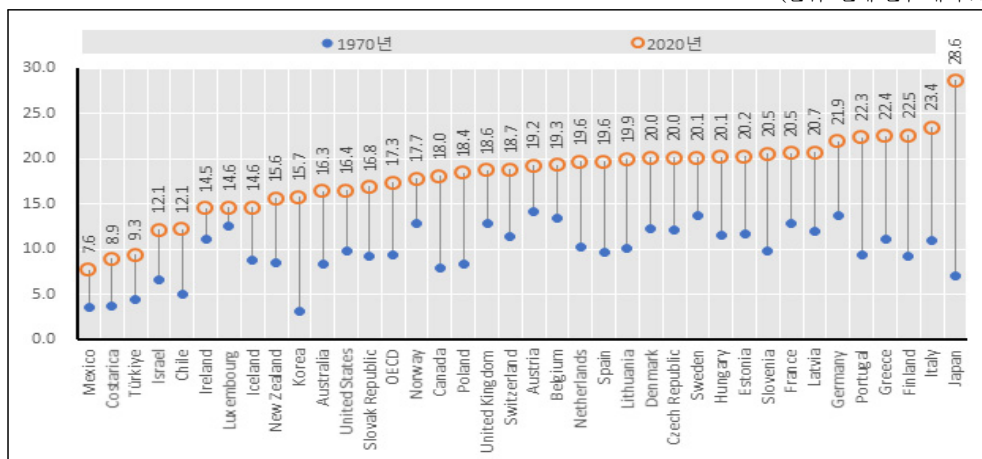
13) 1980년 17%에 이르던 3세대 이상 가구의 비중은 2000년 13.7%로 감소한 데 이어 2022년에는 3.1%에 불과할 정도로 급감했다. 반대로, 1980년에 4.8%에 불과하던 1인 가구의 비율은 2000년 15.5%, 2022년 34.5%로 급증했다(국가통계포털, 세대 및 가구 구성(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GA8004&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GAOO04&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1516&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GA8003&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GAOO06&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_path=I3)에서 2023. 10. 17. 인출하여 저자 계산).

14) 독일이 사회보험을 최초로 도입한 이후 1914년까지 12개국이 산재보험을, 10개국이 질병보험을, 8개국이 노령연금을 도입했으나, 5개국만이 실업보험을 도입했다(Floara and Alber, 1981)

마지막으로 노령(위험)의 ‘정치(政治)성’을 언급할 필요가 있다. 앞서 언급한 노령의 모든 특성과 더불어 저출산으로 인해 인구 고령화가 급격하게 진행되고 있다. OECD 총 인구 대비 노인의 비율은 1970년 9.3%이던 것이 2020년에는 17.3%로 증가했다. 노령화가 가장 많이 진행된 일본의 경우 같은 기간 동안 노인 인구 비율은 7.1%에서 28.6%로 급증했으며, 우리나라는 3.1%에서 15.7%로 12.7% 포인트 증가했다([그림 2-3] 참조).

[그림 2-3] OECD 국가의 65세 이상 인구 비율(1970년과 2020년)

(단위: 전체 인구 대비 %)



자료: OECD. Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ea1-en에서 2023. 8. 20. 인출한 데이터로 저자 그림 작성

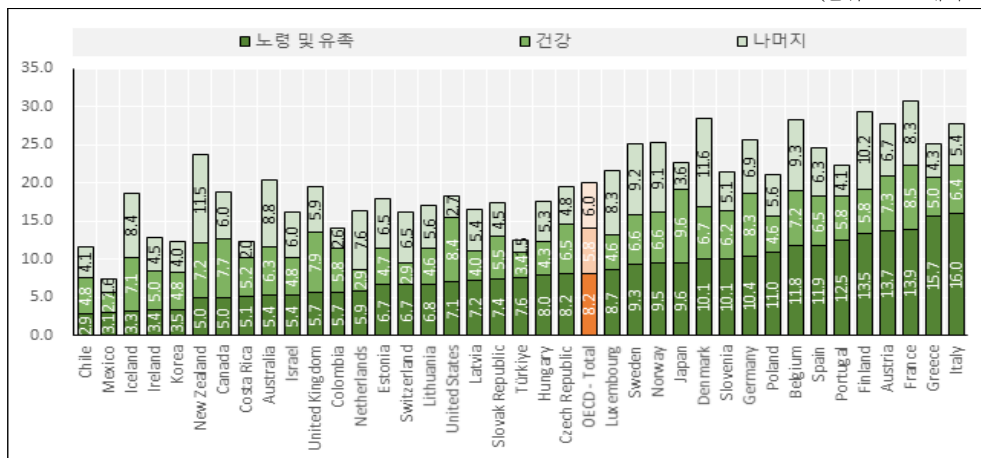
이러한 인구 고령화로 인해 한편으로, OECD 대부분 국가에서 심각한 재정 위기 - 연금과 보건료 모두의 측면에서 -에 직면해 있다. 실제로 [그림 2-4]에서 보는 바와 같이, 노령 및 유족(old age and survivors)과 건강(health)이 총 공적 사회지출에서

- 15) 특히 유럽 국가들의 경우 제2차 세계대전이라는 전면전 - 전 국민이 어떤 방식으로든 전쟁과 전후 재건에 참여한 - 이후 형성된 연대감도 전 세대에 대한 사회적 부양의 정당성을 강화하는데 크게 기여했다고 볼 수 있다.
- 16) 우리나라의 노인복지법에도 이러한 전제가 녹아 있다. 제2조(기본이념)에는 “노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다”는 조항이 명문화되어 있다. 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95#undefined>)에서 2023년 8월 12일 인출

차지하는 비중은 적게는 51.3%(뉴질랜드)에서 많게는 80%를 초과한다(튀르키예, 미국, 일본, 코스타리카, 그리스, 포르투갈, 콜롬비아, 이탈리아). 노령 및 유족 지출만을 따지더라도 OECD 평균 국내총생산(GDP)의 8.2%이며, 대부분의 유럽 대륙 국가들과 남유럽 국가들은 국내총생산의 10% 이상을 지출하고 있는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 이와 같이 더 많은 사람들이 퇴직 연령까지 생존하고 그 이후에는 훨씬 더 긴 기간 동안(공적) 연금을 청구해야 한다는 도전이 1990년대 이후 커다란 정치적 의제로 등장했다(Hinrichs, 2021). 연금 개혁-재정 적자 축소-은 대부분 정부의 일차적 정치 현안이 되었으며 선거의 핵심 쟁점 중 하나로 부각되어 왔다. 다른 한편 노령 인구의 증가로 단순히 노인 표 수뿐만 아니라 노인의 정치적 힘도 커짐에 따라 노인 복지의 감축은 정치적으로 점점 더 큰 위협을 감수해야 한다. 더구나 연금의 경우 현 세대 노인뿐 아니라 노령을 앞둔 세대의 주요 관심사이기도 하기 때문에 정치적으로 더욱 풀기 어려운 숙제가 되는 경향이 있다.

[그림 2-4] OECD 국가의 사회지출(2019년)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD iLibrary(Social Expenditure: Aggregate data)에서 2023. 8. 20. 인출한 데이터로 저자 그림 작성

17) OECD. Elderly population (indicator)(doi: 10.1787/8d805ea1-en)에서 2023. 8. 20. 인출

제2절 ‘노령(빈곤)’ 위험에 대한 대응으로서 유럽 공적 연금의 발전과 개혁

잘 알려진 바와 같이, 유럽에서 초기 공적 연금은 크게 두 가지 흐름 - 패밀리(family)로 알려진 -으로 발전해 왔다. 하나는 비스마르키언 패밀리(Bismarkian family)로 근로 소득과 연계된(earning-related) 사회보험 방식의 공적 연금의 흐름이고, 다른 하나는 베버리지언 패밀리(Beveridgean family)로 보편적인 정액 급여(flat-rate) 형태의 공적 연금의 흐름이다. 전자는 유럽대륙과 남유럽 복지국가, 후자는 영국과 노르딕 복지국가의 초기 형태에서 그 원형을 찾을 수 있다. 하지만 오늘날 여전히 소득연계형 사회보험¹⁸⁾이라는 단일 기둥을 고수하고 있는 독일¹⁹⁾과 같은 몇몇 예외적 국가들을 제외하고는 다기둥 체제(multi-pillar system)로 수렴해 가고 있기 때문에 1980년대 이후 연금 레짐과 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 복지레짐 유형화(1990) 간의 괴리가 진행되고 있다고 볼 수 있다. 이 절에서는 공적 연금의 기원과 발전을 간략하게 살펴보고 1980~1990년대 이후 노후소득보장을 둘러싼 논쟁과 개혁의 현황을 개괄하고자 한다.

1. 공적 연금의 기원과 발전

최초의 공적연금은 1889년 비스마르크 사회보험 입법의 일환으로 성립된 노령 및 폐질보험(Old-age and Invalidity Insurance)이다. 이 프로그램은 일부 정부 보조를 포함하기는 하지만 기본적으로 기여금으로 재정이 조달되고, 사업주와 근로자 대표로 구성된 공공기구가 관리하였다. 그 2년 후인 1891년에는 덴마크가 조세로 재원을

18) 본 보고서에서는 Income-related pension을 소득연계 연금으로 번역하였다. 기존에는 소득비례 연금으로 번역되는 경향이 있으나, 대부분의 확정급여(DB) 방식의 income-related pension은 소득에 완전 정비례(proportional)하기보다는 소득에 연계되지만 누진적 대체율을 적용하거나 최저보증연금 장치를 둬으로써 소득재분배 효과를 가지고 있기 때문이다.

19) 독일도 노인을 위한 범주적 사회부조제도(Basic income support for the elderly and for persons with reduced earning capacity; Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)를 가지고 있지만 엄격한 자산조사(means tested)형 사회부조제도를 공적 연금 체계에 포함시키지 않는 것이 일반적이다(MISSOC Comparative Tables, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>에서 2023. 8. 25. 인출). 다만, '노후소득보장 체계'와 같이 좀 더 포괄적인 범위에서는 사회부조제도를 '0층'으로 다루고 있다.

조달하고 지방 정부가 관리하는 욕구 있는 노인에 대한 기초급여(Alderdomsunderstøttelsen)제도를 도입했다(Kohli and Arza, 2011). 영국이 무기여 노령연금을 도입한 것은 1908년의 일이다(박광준, 2002). 독일의 노령 및 폐질 보험이 비스마르키언 패밀리의 최초 제도라면, 덴마크의 기초급여와 영국의 무기여 노령연금은 베버리지언 패밀리의 초기 형태라 할 수 있다. 후자의 형태는 원래 자산 조사를 통해 욕구 있는 노인을 선별하여 급여를 제공하는 표적화된 제도였지만 이후 보편적인 기초연금을 수립하였다. 유럽 대륙과 남부 유럽 국가들은 근로 기반 소득비례 연금으로 구성된 독일식 모델을 따랐고, 서유럽보다 다소 늦게 중부 및 동부 유럽 국가들도 근로 연계 연금 제도를 도입했다(Kohli and Arza, 2011).

초기 연금 제도들은 인구의 제한된 부분에게 다소 높은 은퇴 연령에 낮은 혜택을 제공하는 경향이 있었다. 비스마르키언 패밀리 국가들은 제한된 산업의 노동자들을 대상으로 하였고, 베버리지언 패밀리 국가들은 빈곤한 노인을 주 대상으로 했다. 영국 무기여 노령연금의 경우 사실상 기존 빈민법 상의 자격 있는 빈자에 대한 빈곤수당 성격을 가지고 있었으며, 최초 연금이 지급되었을 때 유자격자는 49만 명에 불과했다. 독일 노령 및 폐질보험과 영국 무기여 노령연금 모두 도입 당시 자격 연령은 70세 이상이었다. 은퇴 연령이 높고 기대 수명이 낮다는 것은 급여를 받는 기간이 짧고 연금 지출이 상대적으로 적다는 것을 의미했다. 1930년에 연금을 포함한 사회지출은 모든 유럽 국가에서 국내총생산(GDP)의 5% 미만이었다. 초기 공적 연금은 ‘노령’이라는 새로운 삶의 단계라는 의미에서 퇴직에 대한 급여라기보다는 장애 수당 혹은 공공부조 급여로 더 많이 인식되었다(Pierson, 2006; Kohli and Arza, 2011; 박광준, 2002).

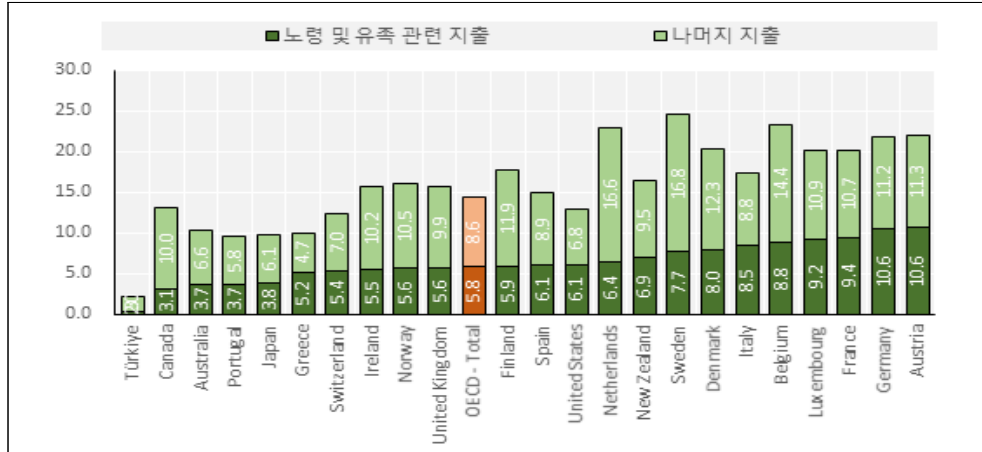
전후 소위 ‘복지국가의 황금기’(golden age of welfare state)에는 공적 연금의 수혜 자격은 더욱 관대해졌고, 퇴직 연령은 낮아졌으며, 급여 수준은 상승했다. 복지국가 위기와 재편 이전까지의 유럽 공적 연금 체계의 주요 특징은 몇 가지로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 전후 형성된 연대감과 정치적·사회적 컨센서스를 바탕으로 공적 연금 대상의 보편성과 급여 수준의 관대성이 크게 향상되었다. 앵글로색슨 국가들과 스칸디나비아 국가에서 연금 확대는 일차적으로 자산조사의 표적화된 제도에서 보편적 정액(flat-rate) 프로그램으로의 전환으로 이루어졌다. 스웨덴은 1948년에 자산조사를 없앴으로써 국민연금(folkpension)을 보편적 정액급여로 공고화하였으며, 노르웨이

(1956년), 핀란드(1957년), 덴마크(1970년)도 동일한 경로를 따랐다. 영국은 베버리지 보고서의 영향으로 1946년 자산조사를 폐지하였으며, 국가 기초연금(Basic State Pension, BSP)은 모두에 대한 보편적 정액급여가 되었다(Kohli and Arza, 2011).²⁰⁾ 이후 스칸디나비아 국가는 소위 “2세대” 연금체계 경로로 한 단계 진전했다. 노후의 빈곤 예방이라는 목표에 더해 퇴직자들이 이전 생활 수준을 일정 정도 보장(security) 하도록 하기 위해 기초연금을 보완하는 새로운 소득연계 층(tier)을 구축하는 것을 목표로 했다. 부분적으로 비스마르키언 패밀리를 모방한 사회보험 시스템을 구축했다(Kohli and Arza, 2011). 수급 자격은 더욱 관대해졌고, 정상 퇴직 연령은 낮아졌으며, 많은 나라에서 조기퇴직 옵션을 도입했다. 예를 들면, 이탈리아는 1939년에 남성 60세, 여성 55세로 퇴직 연령을 낮춘 데 이어 1968년에는 더 이른 퇴직이 가능하도록 했다(Kohli and Arza, 2011).

[그림 2-5] 주요 OECD 국가의 사회지출(1980년)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat(Social Expenditure: Aggregated data)에서 2023. 8. 21. 인출한 데이터로 저자 그림 작성

둘째, 1980년대 대부분 유럽 국가에서 공적연금은 성숙 단계에 접어들었으며, 단일한 가장 큰 사회보장 급여로 자리잡았다. 가장 먼저 사회보험 방식의 소득연계 노령연금을

20) 그러나 영국의 급여 수준은 유럽의 다른 국가들과 비교해서 여전히 낮은 수준이었다. 또한 급여가 기여력(寄與性)에 의존함에 따라 불완전한 기여 이력을 가진, 따라서 완전한 기초연금을 받을 수 없는 많은 근로자들이 여전히 보충적 자산조사 사회부조에 기대야 했다(Kohli and Arza, 2011).

도입한 독일과 이웃 국가인 오스트리아는 1980년에 이미 GDP의 10% 이상을 노령 및 유족 관련 비용으로 지출하고 있었다([그림 2-5] 참조). 후후발 복지국가라 할 수 있는 포르투갈 등 몇몇 예외적인 국가들을 제외하고 대부분이 유럽 국가들이 국내총생산(GDP)의 5% 이상, 총 공적 사회지출의 35~50% 내외를 노령 및 유족 관련 비용으로 지출했다.

셋째, 대부분 유럽 국가에서의 공적연금 체계는 거의 절대적으로 재원조달 방식 측면에서 부과방식(Pay-As-You-Go, 이하 PAYG), 급여 산정 방식 측면에서는 확정 급여(Defined Benefit, 이하 DB)의 기반 위에 작동했다. 1988년 OECD 보고서에 의하면 그 당시 기준으로 OECD 모든 회원국의 공적연금 재정방식을 부과방식으로 기술하고 있다(Holzmann, 1988). 당시만 하더라도 인구 고령화 수준이 높지 않았고 경제성장률도 비교적 높은 수준을 유지하였기 때문에 연금 재정의 문제는 심각하게 제기되지 않았다. 인구 고령화 수준이 높지 않다는 것은 노인 부양비가 낮음을 의미 하므로, 현 근로세대에게 보험료를 거두어 현 노인세대에게 노령 및 유족 연금을 지급 하는 부과방식은 사회적 연대와 사회적 부양을 체현하는 적절한 방식으로 간주되었다. 당해 연도 보험료와 당해 연도 급여 간의 수지 균형을 맞추는 부과방식(PAYG)이므로 자신이 낸 것에 엄격하게 비례한 급여보다는 좀 더 느슨한 형태의 소득 연계가 이루어 지는 확정급여(DB) 방식으로 운영되는 것이 일반적이었다. 이러한 재원조달 방식 (부과방식(PAYG))과 급여 방식(DB방식)을 통해 근로 세대와 은퇴 세대 간, 노인 세대 내 형평성과 평등성을 동시에 보장하는 것이 어느 정도 가능했다.

넷째, 1980년대 이전의 연금 체계를 기준으로 볼 때 유럽 국가들의 연금 체계는 에스핑-엔더슨(Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐의 세 가지 세계, 즉 사민주의, 보수(조합)주의, 자유주의 레짐에 다소 부합하는 방식으로 발전했다. 유럽대륙과 남유럽 보수주의 복지국가들의 대다수는 비스마르키언 모델의 소득 연계 사회보험 방식을 유지한 반면, 노르딕 사민주의 국가들과 영국은 베버리지언 모델의 보편적인 정액 연금 위에 소득 비례 연금을 얹는 방식의 다기둥 체계로 전환해 갔다. 영국도 이런 측면에서는 노르딕 국가들과 유사한 경로를 거쳤지만 다기둥 체계 형성 과정에서 시장, 즉 민간 부문의 역할을 강화했다는 점에서 차이를 보인다. 또한 정액 기초부분의 급여 수준이 낮아서 자산조사 사회부조에 의존하는 비중이 상대적으로 높다는 점도 사민주의 국가들과의 차이로 볼 수 있다. 즉 형태의 유사성에도 불구하고, 스웨덴, 노르웨이,

핀란드 등 사민주의 복지국가들이 대상의 보편성과 급여의 적절성을 추구하는 과정에서 이층의 공적 체계를 추구한 반면, 영국의 경우 공공과 민간의 역할 분담이라는 측면에서 혼합 체계를 추구하였으며 저소득층의 대상 포괄성과 급여 적절성이 상대적으로 낮다는 점에서 두 유형 간의 상당한 분기가 발견된다.

〈표 2-1〉 초기 공적 연금 유형별 가치와 목표 선호

	베버리지언 (기초체계)	사민주의 (혼합체계)	비스마르키언 (보험체계)
유 형	정액(flat-rate)	정액 + 소득연계	소득연계
가 치	최저 보장 최저 이상에서의 자유 세대 간 연대	사회적 평등 사회적 적절성 세대 간 연대	산업적 성취 사회적 적절성 세대 간 연대
목 표	빈곤 예방 (최저생활수준의 보장)	빈곤 예방 이전 생활수준의 유지	이전 생활수준의 유지
적 용 조 건	보편적 적용(최저 보장)+ 민간보험 의무가입(소득연계)	보편적 적용(기초)+ 공적 의무가입(소득연계)	공적 의무가입(소득연계)
수직적 재분배	저소득층으로의 이전만 강함	강함	중간

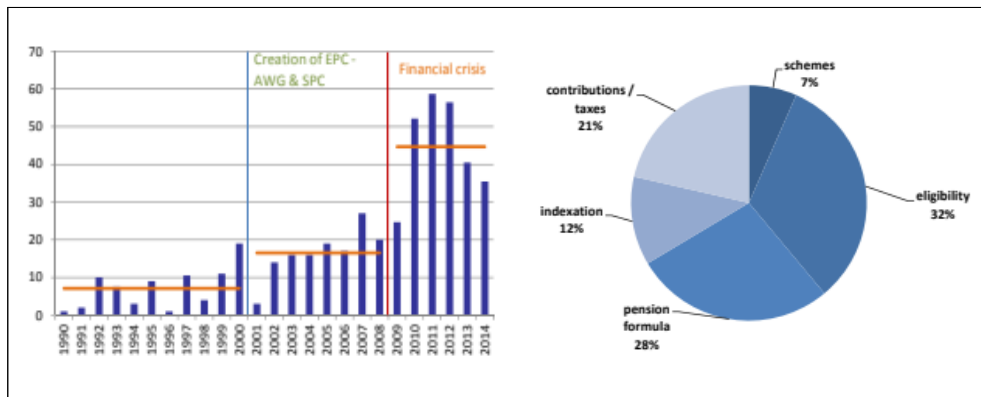
자료: 저자 작성

2. 복지국가 재정 위기 이후 연금 개혁 논쟁과 주요 개혁 내용

1980년 전후로 대부분의 서구 복지국가들에서 연금 재정에 대한 위기감이 고조되면서 연금 개혁이 국가 현안으로 등장하기 시작했다. 그 배경은 크게 세 가지로 볼 수 있다(Holzmann, 1988). 첫째, 저출산, 베이비붐세대의 노령화, 기대연령의 연장 등으로 인한 인구구조의 변화는 실질적으로 또는 극적으로 OECD 지역 전체 -당시 선진 복지국가- 에서 퇴직자당 경제활동 인구의 수를 감소시킬 것으로, 즉 노인 부양비를 증가시킬 것으로 예상되었다. 둘째, 전후 본격적으로 확대되어 온 공적연금 체계의 성숙, 즉 급여 수준의 상승과 급여 대상의 확대로 인해 연금 지출이 급증했다. 셋째, 1970년대 중후반 두 차례의 오일 쇼크로 복지국가에서 장기적인 경기 침체 -스테그플레이션 -가 심화되고 일부 국가에서는 경제 위기와 고실업으로 인한 고통이 가중되었다. 이로 인해 유럽 복지국가에서는 연금 재정의 지속가능성 문제가 심각하게 제기되었으며, 본격적인 개혁 논의가 대두되었다.

대부분 유럽 복지국가들은 적절한 연금 소득을 유지하면서 재정 지속가능성을 향상시키기 위해 지난 수십 년 동안 점진적인, 일부 경우 상당한 연금 개혁을 수행해 왔다. 개혁은 연금 시스템 규칙 및 모수를 실질적으로 수정하는 광범위한 조치를 통해 구현되었다(Carone, Eckefeldt, Giamboni, Laine, and Sumner, 2016). 이와 같이, 재정의 지속가능성과 관련된 논의는 크게 두 가지 방향, 한편으로 다층화 혹은 다기동화로 전환, 연금의 재정조달 방식 등 연금의 체계와 구조 변화를 꾀하는 시도와, 다른 한편으로 기존의 연금 체계 내에서 퇴직연령 연장, 기여율 인상, 기여력 조정, 급여 산출 기초와 연동 방식 조정 등 모수 조정을 통해 재정 감축을 도모하려는 시도로 나타났다. [그림 2-6]에서 보는 바와 같이, EU 회원국에서의 연금 개혁 조치들은 특히 2010년 들어 더 강하게 나타났다. 개혁의 범위도 자격 조건, 연금 공식, 연동 방식, 기여금 및 세금, 구조 개혁 등 광범위한 영역을 포괄하고 있다.

[그림 2-6] 1990년 이후 EU 국가의 주요 연금 개혁 조치의 갯수 및 개혁 범주



자료: Carone et al.(2016, p.7)

여기에서는 유럽 복지국가 연금 개혁의 주요 흐름을 다층화(다기동화) 구조 개혁, 재정적 지속가능성 제고를 위한 모수 개혁, 최저보장과 적절성 제고를 위한 개혁으로 구분하여 살펴보려고 한다.

가. 다층화(다기동화) 구조 개혁

공적 연금 체계에 대한 개혁 논쟁의 불씨를 당긴 것은 세계은행(World Bank)의 1994년 보고서 『Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth』였다. 이 보고서의 핵심 주장은 공적 연금은 약간의 정액급여만을 지급하고, 대부분의 강제퇴직연금 급여는 민간 상업연금기금에 의해 보장되어야 한다는 것이다. 즉, 다층 노후소득보장 체계로 개혁하되 공적 연금보다는 사적 연금을 강화하는 방안을 제안하였다(World Bank, 1994; Beattie and McGilivray, 1995). 특히 이 보고서에서는 소득비례 부분의 급여는 확정기여(Defined Contribution, 이하 DC) 형태의 강제저축체계, 즉 적립방식(funded system)으로 제공할 것을 강력하게 권고하였다. 세계은행의 다층화안은 공적 연금의 민영화에 가깝고, 이 경우 기여에 비례하는 방식의 급여가 불가피하다는 점에서 적립방식과 확정기여(DC) 방식은 하나의 셋트라고 볼 수 있다. 세계은행의 이 같은 안은 공적 체계가 인플레이션에 대처해 급여를 보호하지 못하고, 급여 공식이 지나치게 관대하며, 행정비용이 너무 높고, 특히 높은 수준의 “정치적 위험”에 노출된다는 주장에 근거했다.

배티와 맥길브레이(Beattie and McGilivray, 1995)는 세계은행의 주장을 조목조목 반박했는데, 이러한 공적 체계에 대한 비판은 많은 경우 사적 체계에도 유사하게 혹은 그 이상으로 적용된다는 사실을 무시했다는 요지였다. 또한 공적 연금 체계가 많은 선진 산업국가에서 노령자들의 빈곤을 제거하거나 감소시키고, 적절한 수준의 대체 소득을 제공하고 있으며, 사적연금 체계보다 더 낮은 행정비용으로 더 효과적으로 운영되는 많은 예가 있다는 점을 지적하였다.

이와 같이, 세계은행 보고서 이후의 연금 개혁 대안을 둘러싼 다양한 논의와 반론, 재반론(예를 들면, ILO, 2000; ILO, 2004; World Bank, 2005 등)은 개별 국가의 연금 개혁에 상당한 영향을 미쳤다. 전반적으로 볼 때 당시 서유럽의 선진 산업국가들에만 한정하자면, 즉 새롭게 자본주의 세계로 편입한 동유럽 국가들을 제외하면,²¹⁾ 다층화로의 방향성은 1980년대 이전부터 이미 진행되어 왔고, 구조 개혁은 이후에도 제한적으로만 이루어졌다. 오늘날 유럽 노후소득보장 체계는 대체로 <표 2-2>와 같은 여러

21) <표 2-2>에서 보듯이, 상당수의 동유럽 국가들은 기존의 사회보험 방식 공적 연금을 강제 민간 개인 구조를 가진 혼합 시스템으로 전환하였다.

기둥(pillar) 또는 층(tier)들의 조합으로 구성되어 있다.

〈표 2-2〉 노후소득보장 체계의 다층화(tier) 모델

기둥 또는 층 (pillar or tier)		특성	유형	예시
3층		저축 기반 자발적 기업연금, 개인보험	민간보험 플랜	대부분 나라
2층	(준)의무 기업연금	보험료 기반 법정(단체협약) DB, DC 적립방식(Funded system)의 연기금 펀드	소득연계 (준)의무적 민간 기업연금	네덜란드 덴마크 영국
1층	공적소득 연계연금	보험료 기반 사회보험 DB 또는 NDC 부과방식(PAYG)의 공적 연금	소득연계 의무적 공적연금	대부분의 유럽대륙 국가들 영국 한국
0층	기초연금	조세(또는 사회보장세) 기반 정액 사회수당 완전 보편 또는 느슨한 자산조사 기반 공적 이전 급여	(준)보편적 기초연금 (독립적 제도)	네덜란드 핀란드 스웨덴 한국 ²²⁾
	최저 보증연금	보험료 또는 조세 기반 보충연금 연금조사	top-up 최저보증연금 (보통은 1층 공적 소득연계 연금에 포함)	이탈리아 그리스
	범주적 사회부조	조세 기반 표적화된 자산조사	노인을 대상으로 하는 범주형 사회부조	독일 영국

자료: 저자 작성

1990년대 이후의 다주화다층화 개혁의 유형과 주요 사례들은 〈표 2-3〉에 제시된 바와 같다. 더 많은 유럽 국가들이 지배적 단일 기둥 모델에서 다기둥(multi-pillar) 모델을 지향하고 있다. 다만, 대다수 서유럽 국가에서 핵심적인 공적 연금 제도의 재정 방식은 대체로 부과방식(PAYG)을 고수하고 있다. 반면 급여 방식에 있어서는 기존의 확정급여(DB) 방식을 명목확정기여(Notional defined contribution, 이하 NDC) 방식으로 전환하는 사례들이 늘어나고 있다. 스웨덴과 이탈리아가 공적 연금제도를 확정급여(DB) 방식에서 명목확정기여방식(NDC)으로 전환한 대표적인 사례이다.

22) 한국의 '기초연금'을 기초연금으로 분류하는 것은 논란의 여지가 있을 수 있다. 분명 한국의 기초연금은 거주 요건에 기반한 엄밀한 의미의 데모그란트로서의 기초연금과는 거리가 멀다. 하지만 노인의 약 70%가 수급하고 있고 한 번 받기 시작하면 대부분 노인이 평생을 받게 된다는 점에서 기초연금으로 분류했다. 이는 4장에서 기초연금을 기타 사회적 이전으로 분류함으로써 나타낼 수 있는 해석상의 혼란-국민기초 생활보장제도와와의 혼동-을 방지하기 위한 분석상의 편의와도 무관치 않다.

〈표 2-3〉 다주화다층화 개혁 유형 및 개혁 사례

개혁 유형	개혁 사례
• 공적 PAYG 연금제도를 NDC 시스템으로 재구조화	이탈리아, 스웨덴, 노르웨이, 그리스, 라트비아, 폴란드
• 강제 민간 개인 구좌를 가진 혼합 시스템으로의 전환	불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로박 공화국
• 보편적 정액기초연금을 자산조사급여로 전환	아이슬란드
• 기업의 퇴직금(severance pay)을 연금으로 전환	이탈리아
• 개인 저축에 대한 새로운 강제 층위(layer) 추가	덴마크, 스웨덴, 영국(국가 연금저축 제도에 자동 등록)
• 세금 유인을 주는 자발적 연금저축 그리고/혹은 기업연금 장려	프랑스, 독일, 헝가리, 폴란드, 포르투갈
• 기업연금에 최저고용주급여 도입	노르웨이
• DB 기업연금을 DC로 전환	스웨덴, 영국

자료: European Commission(2018a, 2021a); Kohli and Arza(2011); OECD(2021a) 에 기초해서 저자 작성

스웨덴(1998년)과 이탈리아(1992~1993년과 1995년)는 1990년대 후반 DB 시스템을 NDC 공적 연금 시스템으로 전환했다. 이 체계는 확정기여(DC) 체계의 기능을 대부분 모방하여 설계되었지만 본래의 확정기여(DC) 플랜과 달리 수익률은 정부에서 설정한다. 또한 DC 플랜은 적립방식(funded system)으로 운영되는 것이 보통이지만 NDC 플랜은 부과방식(PAYG)으로 유지되며 자산은 축적되지 않는다. 그리스는 2010년에 기존 소득연계 연금의 지급률(accrual rate)을 삭감하고 기초연금 요소를 도입(월 360유로)하는 방식으로 첫 번째 기둥을 재설계했다. 2012년에는 기존에 부과방식(DB)으로 운영되던 보충 의무연금 기금을 단일 기금(ETEA)으로 통합하고 명목확정기여(NDC) 시스템으로 변형했다.²³⁾ 이어서 2016년에는 기존에 8개의 펀드로 구성되어 있던 첫 번째 기둥을 하나의 기금으로 통합(EFKA)하는 조치를 입법화했다(Kangur, Kalavrezou, Kim, 2021).²⁴⁾ 독일은 NDC 시스템에 가까운 특징을 제공하는 공적 연금 포인트 시스템으로 개혁하고(1992년 및 2004년) 사적 연금을 장려하는 조치를

23) 당시 제로적자(zero deficit) 규칙도 도입하였으나 2015년 대법원(CoS) 결정에 의해 위헌 판결을 받음으로써 실현되지 못했다(Kangur, Kalavrezou, Kim, 2021).

24) 그리스는 2008년 금융위기 이후 경제적 타격을 가장 많이 받은 나라로 이후 EU, IMF 등으로부터 강력한 구조조정을 요구받았다. 그 중 매우 관대하고 파편화되어 있는 연금에 대한 개혁 요구도 거쳤다. 그리스는 2010년, 2012년, 2016년에 걸쳐 연금개혁을 단행했으나 여전히 그리스의 공적 연금은 유럽 국가들 중에서도 매우 관대한 나라에 속한다. 자세한 내용은 Kangur, Kalavrezou, Kim(2021)을 참조하시오.

시행했다. 네덜란드도 준의무적 기업연금을 확정급여(DB)형에서 개인의 선택이 더 제한적인 적립식 확정기여(Funded Defined Contribution, 이하 FDC)로 전환하는 과정에 있다(OECD, 2021a, p.17). 이와 같이 DB에서 DC로 전환하는 이유 중 하나는 연금의 공정성을 높이는 동시에 지속가능성을 향상시키기 위함이다. 즉 기여금과 급여 사이의 연결 고리를 만들어 시스템을 보다 투명하게 만들고 정치적 위험과 재량적 변화 가능성을 낮추려는 것이다(Alonso-García, 2018, p.1117).

이들 개혁의 공통된 특징은 지속가능성 향상과 더불어 단편화된 제도들을 보다 통합된 공적 체계로 대체하는 경향이 있다는 점이다(Carone et al., 2016, p.14). 여기에 총 급여에서 부과방식(PAYG) 연금의 비중을 낮추고 확정기여(DC) 성격의 보충적, 적립식 사적 체계의 역할을 증가시키는 경향도 포착된다(European Commission, 2010). 오늘날 대부분의 유럽 국가에서 노후소득보장 체계는 다층화다기동화되어 있다.

나. 재정적 지속가능성 제고를 위한 모수 개혁

급여를 산정하는데 사용되는 공식은 연금 운영에 핵심적이다. 퇴직연금의 급여방식에 포함된 모수로는 대체로 네 개의 요소가 투입된다: 연금 수급연령, 연금급여 산정 방법, 연금조정(연동)방법, 보조적 권리(유족급여, 부부에 관련된 급여, 피부양 아동 급여) (Raynaud, 1995). 1990년대 이후 대부분의 유럽 국가들이 모수 개혁을 단행했다. 재정적 지속가능성 제고를 위한 모수 개혁의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-4〉 참조).

먼저, 연금 수급 연령을 늦추는 조치, 즉 퇴직 연령을 상향하는 조치로, 거의 모든 유럽 국가들이 조기 및 법정 퇴직 연령을 높였다. 특히 그리스, 스웨덴, 프랑스, 핀란드에서 2008년과 2013년 사이에 큰 폭의 상향 조치가 입법화되었다. 이탈리아, 오스트리아, 슬로베니아는 성별 수급연령의 균형을 맞추기 위해 여성의 퇴직 연령을 상향 조정했다. 이탈리아의 경우 여성의 연금 수급 연령은 2012년에서 2018년 간, 단 7년 만에 7세가 증가했다(Carone et al., 2016, p.8; European Commission, 2021b, p.160). 스웨덴, 이탈리아, 네덜란드 등 많은 국가들이 연금 수급 연령을 기대여명 증가에 맞추는 (반)자동 조정 장치를 도입했거나 도입을 앞두고 있다.

〈표 2-4〉 모수 개혁 유형 및 개혁 사례

개혁 유형	개혁 사례
• 퇴직연령 상향, 기여여명과 연계	대부분 국가
• 조기퇴직 옵션을 제거하거나 제한	대부분 국가
• 더 늦은 퇴직에 대한 인센티브 도입	대부분 국가
• 보험 기여율 인상, 수지균형 장치 도입	대부분 국가
• 자격취득을 위한 기여연수 증가	대부분 국가
• 급여 산정을 위한 근로기간 확대	대부분 국가
• 기대여명 변화에 따른 급여 조정	독일, 핀란드, 포르투갈 등
• 기대여명에 따른 자격 조건 조정	프랑스, 덴마크 등
• 더 낮은 방향으로 연동규칙 변화(임금에서 물가로 변경 등)	대부분 국가
• NDC 연금에서 변형계수 하향(연금 삭감 초래)	이탈리아

자료: European Commission(2018a, 2021a); Kohli and Arza(2011); OECD(2021a) 에 기초해서 저자 작성

둘째, 조기 퇴직 인센티브를 줄이거나 제거하고 더 늦은 퇴직에 대한 인센티브를 강화하는 조치이다. 1970년대 중반 이후 장기침체로 인해 고실업이 문제되자 이에 대응하기 위한 방안으로 조기퇴직 경로에 대해 인센티브를 제공하는 국가들이 적지 않았다. 하지만 연금의 재정적 지속가능성 문제가 더 전면적으로 제기되면서 조기 퇴직 인센티브를 사실상 폐지하거나 엄격히 제한하기 시작했다. 스페인, 프랑스, 네덜란드, 오스트리아, 루마니아, 핀란드, 스웨덴 등이 이러한 조치를 취한 국가들이다. 더 나아가 일반 연금 수급 연령 이후에 퇴직하는 사람들에게 대한 인센티브가 도입되기 시작했다. 2015년 기준으로 이러한 인센티브가 존재하는 나라는 EU 회원국 중 18개국에 이르는 것으로 나타났다(Carone et al., 2016, p.8). 최근 관련 개혁의 예로, 벨기에는 2018년에 비정규 근로계약의 한 형태인 유연근무에 연금 수급자를 포함 하도록 확대했으며, 그리스는 근로하는 연금 수급자들의 연금을 기존에 70%에서 30%만 삭감하는 것으로 변경했다. 스웨덴은 고용을 유지할 수 있는 권리가 67세에서 69세로 연장된다(European Commission, 2021a, p.59).

셋째, 연금 기여금 또는 관련 세금을 높이는 조치로, 공적 연금의 수지 균형을 맞추기 위한 수입 증대를 목표로 많은 나라들이 기여율을 높이거나 추가적인 세금 투입 요소를 도입했다. 2008년 금융위기 전 덴마크와 프랑스, 위기 이후 영국, 핀란드, 포르투갈, 불가리아 등이 사회보험료의 기여율을 상향 조정했다. 일부 EU 국가는 공적 연금에 대한

조세 수입 할당 조치를 도입했다. 예를 들면 독일은 부가가치세의 1포인트를 공적 연금에 투입하는 조치를 취했다. 아울러 독일은 공적 연금의 재정적 균형을 보장하기 위해 기여금이 준자동적으로 조정되는 균형 매커니즘도 도입했다.

넷째, 연금 산식에서 자격 조건을 더 강화하는 조치로, 동일한 수준의 급여를 받기 위해 필요한 고용 연수를 증가시킨 것이다. 1990년대에 포르투갈은 자격 기간을 연금 수급이 확정되기 전 10년에서 15년으로 연장하였다. 핀란드는 2030년까지 기여금을 점진적으로 인상하기로 결정했다(Kalisch and Aman, 1998, p.24). 2014년 EU 평균 약 34년으로 추정되는 평균 기여 기간은 2060년에는 약 38년으로 4년 정도 증가할 것으로 추정된다(Carone et al., 2016, p.8).

다섯째, 연금 산식에서 관대성을 감소함으로써 실질적으로 급여를 삭감하는 조치도 단행되었다. 1990년대 독일, 이탈리아, 노르웨이, 캐나다, 그리스, 핀란드에서 최종적인 급여 수준을 삭감했으며, 영국은 소득비례 급여의 가치를 낮췄다. 스웨덴도 급여 감소와 급여 산정 방식 변경을 함께 추진했으며, 포르투갈은 연금 누진 비율을 10%까지 감소시켰다. 독일과 핀란드도 사실상 급여 감소 효과를 초래하는 급여 조정 방식을 덜 관대하게 하는 조치를 단행했다. 최종 연금급여 계산에 사용되는 소득 연수를 스페인은 8년에서 15년으로, 프랑스는 10년에서 25년으로 증가함으로써 실질적인 급여 감소 효과를 도모하였다(Kalisch and Aman, 1998, p.24). 2010년대 중반까지 최대 18개 EU 국가들에서 연금소득 기준이 (준)평생 평균 소득으로 이동했다. 또한, EU 회원국 절반 이상이 주요 연금 시스템 모수를 기대 수명과 연결하는 자동 매커니즘을 도입했다(Carone et al., 2016, pp.5-11).

마지막으로, 급여 연동 방식(pension indexation)을 변화하는 조치이다. 1980~90년대까지만 해도 많은 유럽 국가들이 연금 급여를 임금이나 생활 수준 변화에 연동하는 방식을 취했다. 하지만 점점 더 많은 국가에서 물가에 대한 전체 또는 부분 연동(indexation)으로 전환했다. 또한 일부 국가에서는 연동 계산식에 “지속가능성 요소”(sustainability factor) 또는 “감소 계수”(reduction coefficients)를 도입했다. 예를 들면 스페인은 지급 연금 조정을 위한 지수를 도입함으로써 인플레이션보다 연금 상승이 지체될 것으로 예상된다(Carone et al., 2016, p.12). 특히 2008년 금융위기 이후 국제기구(IMF나 EU 등)로부터 지원을 받아야 했던 그리스, 포르투갈 등은 1년 이상 연금 연동을 중단할 것을 요구받았고 실제로 그렇게 했다. 이 수단은 “슬금슬금 축소”

(creeping retrenchment)가 가능하고 기저 효과를 볼 수 있기 때문에 1990년대 이후 많은 국가에 의해 채택되었다(Hinrichs, 2021).

다. 최저보장과 적절성 제고를 위한 개혁

전후 황금기를 거치면서 유럽 복지국가에서 공적 연금 제도의 범위와 수준은 비약적으로 발전했기 때문에, 복지국가의 은혼기, 위기기와 재편기에 재정적 지속가능성을 위한 연금 개혁은 불가피한 측면이 있었던 것은 분명한 사실이다. 그럼에도 불구하고 재정적 지속가능성을 위한 공적 연금의 축소가 연금 개혁의 모든 부분을 설명하는 것은 아니다. 다른 하나의 흐름은 연금의 적절성, 그 중에서도 최저보장을 강화하려는 노력도 견지되었다. 유럽 복지국가에서 노인 빈곤율은 2000년대 이래로 안정적으로 유지되거나 감소한 나라들이 많다. 덴마크, 노르웨이, 그리스 등에서 노인 빈곤율은 두드러지게 감소했고, 프랑스는 비교적 안정적으로 유지되었다. 스웨덴, 핀란드, 네덜란드의 경우 노인 빈곤율의 등락이 상당히 컸지만 그럼에도 불구하고 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율은 5% 미만의 매우 낮은 수준을 유지했다(Luxembourg Income Study, Key Figures 참조)²⁵⁾. 다만 영국의 경우 대처 집권기(1979~1990년)에 ‘파울러 연금 개혁’ 등의 영향으로 노인 빈곤율이 크게 상승하였으나 이후 안정적인 감소세를 유지하고 있다. 이와 같이 재정 위기로 인한 연금 축소의 일반적인 흐름에도 불구하고 퇴직 이후 소득의 최저보장을 위한 제도적 장치는 오히려 강화되는 경향도 발견된다.

2021년 OECD 보고서 『Pension at a Glance』에 의하면 최근 관찰되는 분명한 추세는 “연금에 낮거나 없는 노인에 대한 소득보호를 강화하는 것”이라고 주장한다(OECD 2021a). EU 보고서 『Pension Adequacy Report』에서도 “많은 개혁이 계속 해서 근로 수명 연장을 촉진했지만, 다수 회원국은 연금 적정성을 높이기 위한 조치를 동시에 취했다”고 기술하고 있다.²⁶⁾ 최근 몇 년 간은 비정형 근로자와 자영자 커버리

25) Luxembourg Income Study: Key Figures(<https://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures>)에서 2023. 5. 19. 인출하여 참고

26) 보고서에서는 최근 EU 회원국의 연금 개혁에서 네 가지 경향을 확인하고 있다. 인센티브 및 기타 ‘부드러운’(soft) 조치를 통해 근로수명 연장 및 퇴직 후 연장을 촉진하는 것, 소득유지 능력과 연금시스템의 포괄성을 향상시키는 것을 목표로 하는 조치, 빈곤 감소를 목표로 하는 새로운 조치의 도입, 일반 예산에서 더 많은 연금 재원을 마련하는 방향으로 전반적으로 장기적으로 전환하는 방식이 그것이다(European Commission, 2021a, pp.56-57).

지를 포함하여 연금 시스템의 소득 유지 능력과 포용성을 향상시키고, 최저급여와 같은 빈곤 방어책을 확대하고, 연금 재정을 개혁하는 데 주력해 왔다는 것이다. 특히 2008년 금융위기 이후 채택된 적절성 개혁의 초점은 저소득 연금 수급자 보호 조치를 개선하는 것이었다(European Commission, 2021a, p.16; p.63). 하지만 1990년대 이전에 이미 대부분의 서유럽 국가들에서 공적 연금은 성숙 단계에 들어섰고 연금 수급권과 대체율이 높은 수준에 올라 있었기 때문에 실제 최저보장 적절성을 제고하기 위한 급여 개혁이 두드러지지는 않았다. 반면 구 공산권(동유럽) 국가들과 남유럽 국가들에서 최근 연금 적절성을 높이기 위한 개혁 사례들이 증가해 왔다(〈표 2-5〉 참조).

〈표 2-5〉 최저보장과 적절성 제고를 위한 개혁 유형 및 개혁 사례

개혁 유형	개혁 사례
• 빈곤방지를 위한 기초 기동에서 커버리지 향상 혹은 확대	핀란드, 스웨덴, 이탈리아, 영국
• 최저보장연금 도입 또는 최저보장 연금의 수준 인상	이탈리아, 독일, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아
• 자영자, 저소득 근로자, 파트타임 근로자를 커버하기 위한 가입조건 및 급여 개선	스위스, 벨기에, 스페인, 포르투갈, 룩셈부르크
• 연금 적절성에 유리하도록 연금 수급권 또는 계산 규칙 수정	구 공산권 국가들, 포르투갈
• 연금 크레딧 확대	대부분 국가
• 연금 가치 보호에 초점을 둔 연동 규칙 수정	구 공산권 국가들, 스페인

자료: European Commission(2018a, 2021a); Kohli and Arza(2011); OECD(2021a) 에 기초해서 저자 작성

첫째, 최저보장과 연금의 적절성을 제고하기 위한 조치로서 핀란드, 스웨덴, 이탈리아, 영국에서는 기초 기동에서의 커버리지를 향상하는 조치를 시행했다. 벨기에, 프랑스, 스페인에서는 연금의 최저보장 급여를 증액했다. 독일, 슬로바키아, 슬로베니아 등도 근로 기간 동안 저소득을 기록한 개인들의 급여를 인상했다.

둘째, 노인의 빈곤을 예방하고 연금 적절성을 높이기 위한 조치로 기초연금, 기여형 최저연금을 도입하거나, 기초/최저 연금 수준을 인상하거나, 다양한 유형의 연금 보충 급여(top-ups)를 도입하는 나라들이 증가했다. 이탈리아는 최소 10년 동안 자국에 거주하고 특정 기준 이하의 연간 균등소득을 가진 67세 이상 노인을 위한 기초연금인 ‘시민연금’(the ‘citizenship pension’)을 도입했다. 독일은 33년 이상 기여하고 소득이 낮은 개인을 위한 연금 보충을 도입하는 법안을 채택했다. 그리스도 2010년 연금 개

혁에서 소득비례 연금 내에 기초연금 요소를 도입했다. 오스트리아는 연금 수급액이 낮은 사람을 위한 ‘연금 보너스’를 제정하여 이른바 ‘평등 보충 기준액’(equilisation supplement reference rate)을 받을 수 있도록 했다. 슬로바키아는 30년 이상 기여한 연금 수급자에게 월평균 임금의 33%를 지급할 수 있는 자격을 부여하는 법안을 시행했다. 리투아니아는 낮은 연금에 대한 연금 보충을 도입하고, 비기여 사회부조 연금을 인상했다(European Commission, 2021a, p.63).

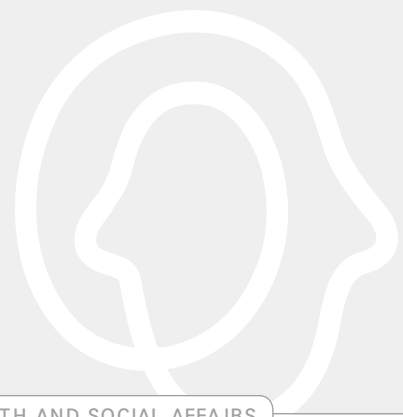
셋째, 사회보험 가입에서 불리한 조건에 있는 자영업자, 저소득 근로자, 파트타임 근로자 등에 대한 연금 개선 조치들도 지속되었다. 스위스에서는 저소득 근로자와 시간제 근로자를 연금 체계 내에 포괄하기 위해 연금 적용 소득을 하향 조정했다(Kohli and Arza, 2011). 벨기에는 2017년에 자영자를 위한 최저연금이 근로자 최저연금에 맞춰 크게 인상되었다. 스페인도 최근 자영업자를 위한 특별 제도에 일련의 변화를 통해 미래에 보다 적절한 연금을 제공할 것으로 기대된다. 포르투갈은 2019년부터 자영업자를 위한 새로운 기여 제도가 시행되어 이전에 높았던 기여율이 계약직 근로자에 가까워졌다. 그리스는 2020년 연금 개혁을 통해 프리랜서, 농민, 자영자를 위한 새로운 사회보험 시스템이 도입되었다. 독일은 최근 ‘신뢰할 수 있는 세대 간 계약에 대한 연금 위원회’에서 자영자를 위한 의무보험 제도 도입을 공식화했다(European Commission, 2021a, pp.60-68).

넷째, 최근 구 공산권 국가들 중 상당수는 연금 발생 또는 계산 규칙을 연금 적절성에 유리한 방향으로 수정했다. 몇 가지 사례로, 루마니아는 2019년에 국가의 포인트 기반 시스템에서 연금 포인트의 가치를 크게 높이는 새로운 연금법을 채택했다. 슬로베니아는 연금의 법정 대체율을 점진적으로 인상(남성)하기로 했다. 에스토니아는 2021년부터 저소득자의 지급률을 높이고 고소득자의 지급률을 낮추는 조치를 취했다(European Commission, 2021a, p.60).

다섯째, 대부분의 국가에서 여성과 취약계층의 연금 수급권을 강화하기 위해 연금 크레딧을 확대하고 있다. 많은 유럽 복지국가들이 출산 및 보육 기간, 무급 돌봄, 군 복무나 공익 활동 기간, 정규 교육기관에서의 고등교육 기간 등에 대해 연금 크레딧을 적용하고 있다. 또한, 실업급여, 상병급여, 장애급여 등을 받는 기간에는 연금 보험료의 일부 또는 전부를 급여 지급 기관에서 지급하고 있다. 최근 변화로 2019년 폴란드는 네 자녀 이상을 양육하고 노령연금 수급 자격이 없거나 연금이 최저연금 미만인 어머니

(특정 조건에서는 아버지)에게 국가 예산으로 지급되는 보충 노령수당인 소위 ‘mother 4+’ 연금을 도입했다. 크로아티아, 슬로베니아, 불가리아, 리투아니아 등도 자녀 양육, 간병에 대한 연금 크레딧을 도입하거나 확대했다. 독일은 최초 육아와 무급 돌봄을 하는 개인들에게 소득조사를 거쳐 ‘기본 연금’을 지급하는 SPI 연금 보충제도를 실시하고 있다(European Commission, 2021b, p.62).

마지막으로, 최근 연금 급여의 가치를 보호하기 위해 연금 연동 규칙을 개정한 나라들도 있다. 예를 들면, 리투아니아는 기존에 임의로 조정하던 연금급여 연동 규칙을 2017년 새롭게 도입했다. 크로아티아는 2019년에 임금과 물가에 연동하여 1년에 두 번 연금 급여를 조정하는 조치를 채택했다. 스페인은 2018년 연금 수급자의 구매력을 유지하기 위해 연금을 소비자 물가지수에 연동하기로 결정했다(European Commission, 2021a, p.60).



제3장

노후소득보장 체계의 주요 내용 및 특성

제1절 노후소득보장의 전제 지표

제2절 노후소득보장 체계 구조와 특성

제3절 노후소득보장의 적절성

제3장 노후소득보장 체계의 주요 내용 및 특성

제1절 노후소득보장의 전제 지표

한 나라의 노후소득보장 수준에는 많은 거시 사회, 경제 지표들이 직·간접적으로 영향을 미친다. 이는 GDP 대비 연금 지출의 구성을 분해해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 국내총생산(GDP)에서 연금 지출이 차지하는 비중은 아래 공식과 같이 분해 가능하다(OECD, 2021a, p.34).

$$\frac{\text{연금지출}}{\text{GDP}} = \left(\frac{\text{퇴직자당 연금액}}{\text{평균임금}} \right) \left(\frac{\text{연금수급자수}}{\text{퇴직자수}} \right) \left(\frac{\text{퇴직자수}}{65+\text{인구}} \frac{1}{\text{고용률}} \right) \left(\frac{65+\text{인구}}{20-64\text{인구}} \right) (\text{노동분배율})$$

이 중, $\left(\frac{\text{퇴직자당 연금액}}{\text{평균임금}} \right)$ 과 $\left(\frac{\text{연금수급자수}}{\text{퇴직자수}} \right)$ 는 대략적인 연금 급여의 적절성과 포괄성을 나타내는 지표로 본 연구의 주요 주제이며 이 장에서 미시적 분석 대상이기도 하다. $\left(\frac{\text{퇴직자수}}{65+\text{인구}} \frac{1}{\text{고용률}} \right)$ 은 노동시장적 요인, $\left(\frac{65+\text{인구}}{20-64\text{인구}} \right)$ 는 인구학적 요인이며, (노동분배율)은 GDP 대비 임금총액으로 자본과 노동 간 거시적 분배율을 의미한다. 공급 측면에서 보면 무엇보다도 국가의 경제력, 즉 노인에게 적절한 자원을 제공할 수 있는 경제적 여력이 존재해야 하며 이는 노동시장적 요인과 노동분배율에 의해 결정된다. 수요 측면에서 보면 노인의 절대적, 상대적 수와 노인 부양률과 같은 인구학적 요인이 노후소득보장 수준을 결정하는 데 영향을 미치는 요인이다.

노후소득보장 수준과 관련이 있는 비교 대상 국가들의 거시 사회·경제적 지표들은 <표 3-1>에 제시되어 있다. 2021년을 기준으로 볼 때, 총 인구는 독일이 8,320만 명으로 가장 많고 핀란드가 554만 명으로 가장 적다. 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 한국이 인구 측면에서 5,000만 명 이상의 대국에 속한다면, 그리스, 스웨덴, 핀란드는 1,000만 명 내외의 소국, 네덜란드는 1,753만 명의 중소국으로 분류될 수 있다.

〈표 3-1〉 유럽 8개국과 한국의 거시 사회경제 지표(2021년 기준)

국가		인구 (만명)	65세 이상 인구 비율 (%)	노인 부양비 ¹⁾ (%)	1인당 GDP (PPP, US dollar)	고용률(%)		
						15-64세	65세 이상	전체
노르딕	스웨덴	1,042	20.2	35.7	60,397	75.4	19.2	67.3
	핀란드	554	22.9	40.7	54,774	72.8	12.1	62.4
혼합형	네덜란드	1,753	19.9	33.9	64,489	80.1	9.4	64.2
	영국	6,703	18.7	32.0	49,985	74.7	10.2	59.9
유럽 대륙	독일	8,320	22.1	37.1	59,055	75.6	7.5	58.3
	프랑스	6,774	20.8	37.6	50,998	67.2	3.4	51.5
남유럽	이탈리아	5,913	23.7	40.3	47,592	58.2	5.1	44.0
	그리스	1,057	22.6	38.8	31,297	57.2	4.4	43.3
-	한국	5,174	16.6	24.7	47,068	66.5	34.9	60.5

주: 1) 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율.

자료: OECD.stat(Historical population, Gross domestic product(GDP), LFS by se and age)에서 2023. 10. 13. 인출

65세 이상 인구의 비율은 네덜란드, 영국, 한국을 제외한 나머지 6개국이 모두 20%를 초과해 초고령 국가에 속한다. 한국은 16.6%로 2021년 기준으로는 비교 대상국 중 가장 젊은 국가이다. 노인 부양비 역시 초고령 국가들의 경우 35~40% 내외로 높게 나타난 반면, 한국은 24.7%로 아직은 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이다. 그러나 한국은 - 본문에서 살펴보겠지만 - 노령화의 속도가 가장 빨라 두 지표 모두에서 조만간 다른 국가들을 추월할 것으로 예상된다.

구매력(PPP : Purchasing Power Parity)으로 환산한 2021년 1인당 GDP는 네덜란드가 약 64,500달러로 가장 높고, 이어서 스웨덴, 독일, 핀란드 순이었다. 우리나라의 1인당 GDP는 47,068달러로 이탈리아와 비슷한 수준이다. 비교 대상국 중 1인당 GDP가 가장 낮은 나라는 그리스로 31,297달러였다.

경제 활동 인구(15~64세)의 고용률에서도 네덜란드가 80.1%로 가장 높은 수준을 보였으며, 이어서 독일(75.6%), 스웨덴(75.4%), 영국(74.7%)의 순으로 높았다. 반면, 남유럽 두 개 국가, 즉 이탈리아와 그리스는 근로 연령의 고용률이 각각 58.2%와 57.2%로 네덜란드에 비해 20% 포인트 이상 낮게 나타났다. 한국과 프랑스의 고용률은 각각 66.5%와 67.2%로 두 유형의 중간에 위치해 있다. 반면, 한국의 65세 이상 노인 고용률은 34.9%로 비교 대상국들에 비해 현저히 높은 수준을 보였다. 한국 다음으로

노인 고용률이 높은 스웨덴은 19.2%였으며, 이어서 핀란드(12.1%), 영국(10.2%) 순이었다. 이탈리아와 그리스의 경우 근로 연령에 이어 노인의 고용률도 각각 5.1%와 4.4%로 낮은 수준을 기록했다.

이하에서는 노후소득보장의 수준에 가장 의미있다고 간주되는 두 개의 지표로서 경제활동참가율과 노령화 수준을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 경제활동참가율²⁷⁾

가. 연령대별 경제활동참가율

소득연계 연금의 수준을 결정하는 가장 중요한 두 개의 요소는 주로 노동시장에 머물러 있는 기간으로 측정되는 근로 이력과 그 기간 동안의 근로소득 수준이다. 대체로 40년 내외를 완전 연금을 수급하는 기간으로 설정하고 있다는 점에서 - 2장에서 살펴본 바와 같이 실제 기여 기간은 2014년 EU 평균 34년 - 전체적인 경제활동 참가율은 연금 수급권과 연금 수준을 가늠하는 데 의미있는 지표이다. 2021년 기준으로 유럽 8개국과 한국의 연령대별 경제활동 참가율은 [그림 3-1]에 제시되어 있으며, 주요 특징은 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 연령대별 경제활동 참가율 곡선의 유형은 세 가지 -좌측 개방형, 양측 폐쇄형, 우측 개방형- 으로 구분해 볼 수 있다. 좌측 개방형의 두드러진 사례는 네덜란드로, 15세에서 19세 남녀의 경제활동 참가율은 각각 71.6%, 76.7%, 20세에서 24세의 경제활동 참가율은 각각 81.7%, 85.6%에 이른다. 스웨덴, 핀란드, 영국은 네덜란드보다는 낮지만 14세에서 19세의 경제활동 참가율이 30~40%대로 비교적 높은 수준이다. 이와 반대로 양측 폐쇄형의 남유럽 두 개 국가, 즉 이탈리아와 그리스는 15세에서 19세의 경제활동 참가율이 10% 미만으로 매우 낮은 수준이며, 마찬가지로 70대 이상의 경제활동 참가율도 10% 미만으로 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이다. 독일과 프랑스는 이 두 개 유형의 중간 정도로 분류될 수 있다. 한국은 우측 개방형의 전형적인-독특한-사례라 할 수 있다. 한국의 경우 15세에서 19세 남녀의 경제활동 참가율은 각각 6.8%,

27) 고용률 대신 경제활동 참가율을 살펴보는 것은 많은 EU 국가에서 실업 기간 중에도 실업급여 지급 기관에서 연금보험료를 대납하거나, 국가에서 보험료를 지원하는 크레딧 제도를 가지고 있기 때문이다.

9.5%로 남유럽 국가들에 비해서는 약간 높은 수준이지만 10% 미만이며, 20세에서 24세까지도 남녀 각각 42.1%, 51.2%로 남유럽을 제외한 나머지 국가들에 비해서는 낮은 경제활동 참가율을 보인다. 이와는 대조적으로 65세에서 69세 남녀 경제활동 참가율은 각각 63.0%, 39.9%, 70세에서 74세 남녀의 경제활동 참가율은 각각 46.6%, 31.7%로 비교 대상국 중에서도 두드러지게 높은 수준이다. 노동시장에의 늦은 입직은 생애 중 근로 기간을 낮춤으로써 근로활동기 보험료와 조세를 기반으로 하는 연금의 수준에 영향을 미친다. 이는 남유럽 국가들에서와 같이 현재 근로세대에 높은 보험료를 부과하거나, 한국과 같이 경제활동을 노후로까지 연장하는 결과로 나타난다.

〈표 3-2〉 유럽 8개국과 한국의 15~64세의 성별 경제활동 참가율(2021년 기준)

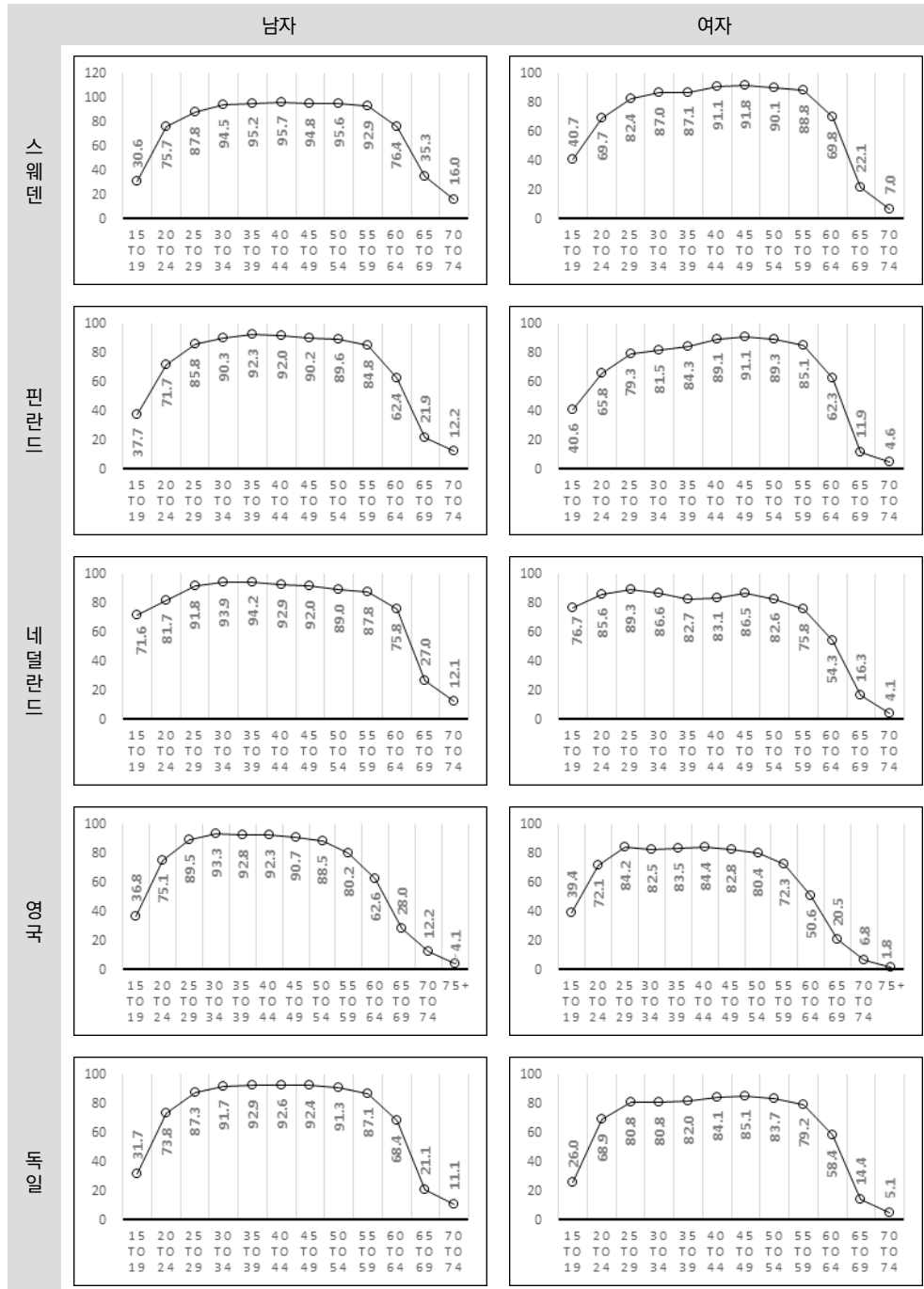
국가		남자(A)	여자(B)	차이(A-B)	전체
노르딕	스웨덴	84.9	80.8	4.1	82.9
	핀란드	80.5	77.3	3.3	78.9
혼합형	네덜란드	87.1	80.2	6.9	83.7
	영국	81.9	74.7	7.2	78.3
유럽 대륙	독일	82.5	74.4	8.1	78.5
	프랑스	76.2	70.0	6.2	73.0
남유럽	이탈리아	73.6	55.4	18.2	64.5
	그리스	75.0	59.6	15.4	67.3
한국		78.0	59.9	18.1	69.0

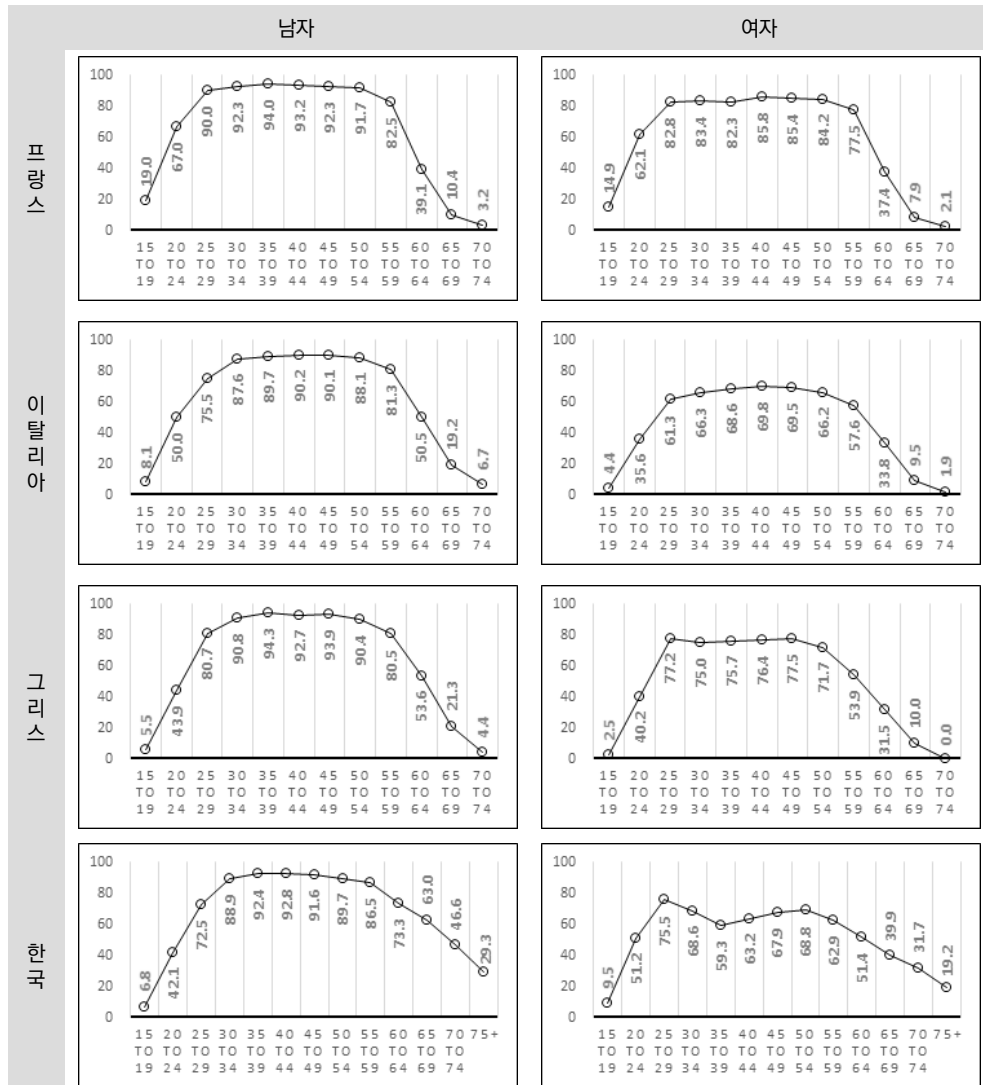
자료: OECD.Stat(Dataset: LFS by sex and age - indicators)에서 2023. 10. 21. 인출

둘째, 여성 경제활동 참가율은 남녀 유사형과 남고-여저(男高-女低)형으로 구분할 수 있다. 남녀 유사형의 전형적인 예는 스웨덴, 핀란드와 같은 노르딕 국가들로 이들 국가에서 남녀 경제활동 참가율의 차이는 3~4% 내외에 불과하다(〈표 3-2〉 참조). 3세 까지 자녀를 부모가 키우는 것을 장려하는 핀란드의 경우 30대까지 남녀 경제활동 참가율이 8% 내외까지 차이를 보이지만 이후에는 거의 동일한 수준을 유지하는 것으로 나타났다(〈그림 3-1〉 참조).

[그림 3-1] 유럽 8개국과 한국의 연령대별 경제활동 참가율(2021년)

(단위: %)





주: 그리스는 여성의 70-74세 데이터 없음. 한국, 영국은 75+ 데이터 추가(다른 나라는 해당 데이터 제공되지 않음)
 자료: OECD.Stat(Dataset: LFS by sex and age)에서 2023. 10. 13. 인출한 데이터로 저자 그림 작성

이와 대조를 이루는 국가로 이탈리아, 그리스, 한국은 남성의 경제활동 참가율에 비해 여성의 경제활동 참가율이 매우 낮은 전형적인 남고-여저의 형태를 띠는 국가들이다. 이들 국가들에서 남녀 경제활동 참가율 차이는 15~18%에 이른다. 하지만 이들 국가 내부에서 이탈리아, 그리스의 경우 생애주기 전반에 걸쳐 남자에 비해 여성의 경제활동 참가율이 낮은 패턴을 보이는 반면, 한국의 경우 출산과 육아기에 해당하는 30

세에서 44세 기간 동안 낮아졌다가 이후 다시 상승하는 ‘M’자형 패턴을 보이는 것이 특징적이다. 나머지 유럽 대륙 국가들과 영국의 남녀 경제활동 참가율 차이는 6~8% 내외로 이들 두 유형의 중간에 위치해 있다.

요컨대, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드는 이른 노동시장 입직과 경제활동 연령기 남녀 공히 높은 경제활동 참가율을 보인다는 점에서 연금 공식에 유리한 조건을 갖추었다. 연금 기여 기간이 길고 실질 노인 부양비를 낮출 수 있기 때문이다. 이탈리아, 그리스, 한국은 이와 대조적으로 늦은 노동시장 입직과 여성의 낮은 경제활동 참가율로 인해 평균적인 연금 기여 기간이 짧고 실질 노인 부양비가 높다는 점에서 연금 재정에 불리한 조건이다. 프랑스, 독일, 영국은 이 두 개 유형의 중간에 위치해 있지만 후자(남유럽과 한국)보다는 전자(노르딕과 네덜란드)에 더 가깝다고 볼 수 있다.

나. 고용률과 빈곤율 간의 관계

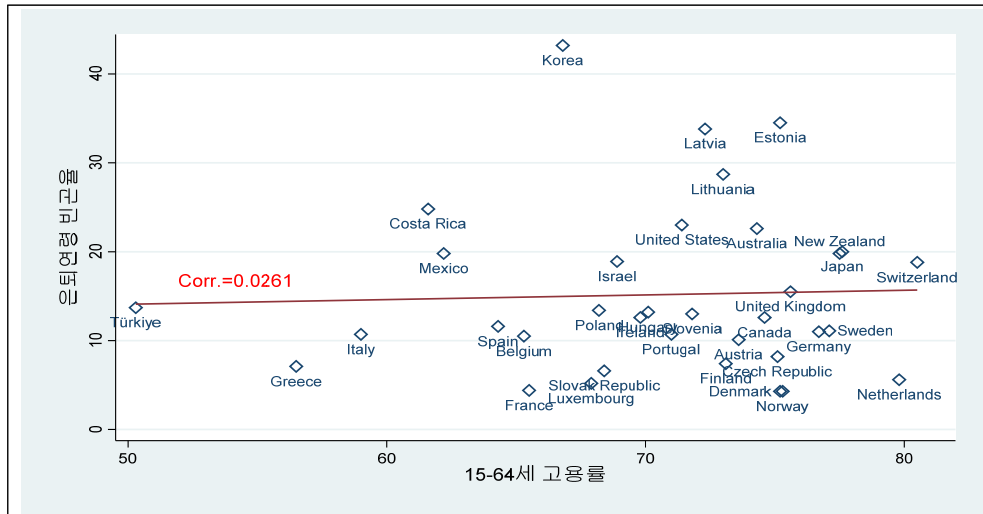
OECD 34개국의 경제활동연령 고용률과 은퇴연령 빈곤율(2019년)의 상관관계는 0.0261로 사실상 상관관계가 없는 것으로 나타난다([그림 3-2] 참조). 뒤에서 살펴보겠지만, 유럽 선진 복지국가들 대부분이 경제활동 이력이나 기여 수준과 직접적으로 연계되어 있지 않는 노인에게 대한 최저소득보장 장치나 제도(Minimum Income Schemes, 이하 MIS)를 별도로 마련해 두고 있기 때문인 것으로 추정된다. 즉 그 나라가 목표로 하는 최저 수준 이상에 대해서는 경제활동기의 노동력에 연계되는 경향이 있지만 최저보장은 이와 무관하게 보장하는 경향이 있다는 것이다.

이와는 완전히 대조적으로, OECD 34개국의 은퇴연령 빈곤율과 노인 고용률(2019년)의 상관관계는 0.6373으로 높은 상관관계가 확인된다([그림 3-3] 참조). 즉, 노인 빈곤율이 높을수록 노인 고용률도 높다는 것을 의미한다. 그 대표적인 예가 한국이다. 그림에서 보듯이 한국은 노인 빈곤율과 노인 고용률 모두 OECD 회원국들 중 가장 높다. 이는 노후에 공적 최저보장이 이루어지지 않는 상황에서 빈곤을 탈피하고 생활 유지를 도모하려는 자구적 노력에 의존하는 경향을 반영하는 결과이다.

54 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

[그림 3-2] OECD 국가의 경제활동연령 고용률과 은퇴연령¹⁾ 빈곤율²⁾(2019년³⁾)

(단위: %)

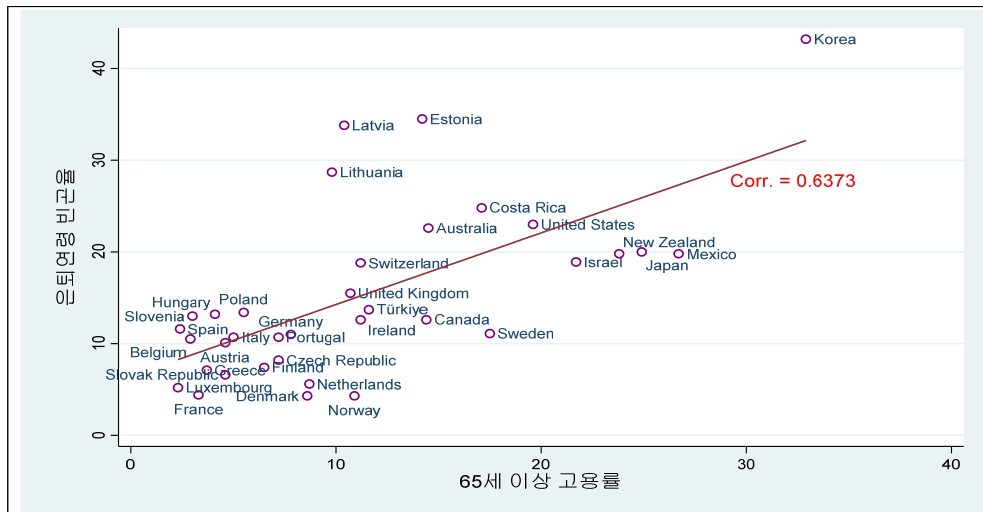


주: 1) 은퇴연령은 66세 이상임. 2) 빈곤율은 세후, 이전 후 중위소득 50% 기준임
3) 호주와 멕시코는 2020년, 일본은 2018년 빈곤율임.

자료: OECD.Stat(LFS by sex and age, income Distribution Database)에서 2023. 8. 17. 인출한 데이터로 저자 분석 및 그림

[그림 3-3] OECD 34개국의 은퇴연령¹⁾ 빈곤율²⁾과 노인 고용률(2019년³⁾)

(단위: %)



주: 1) 은퇴연령은 66세 이상임. 2) 빈곤율은 세후, 이전 후 중위소득 50% 기준임
3) 호주와 멕시코는 2020년, 일본은 2018년 빈곤율임.

자료: OECD.Stat(LFS by sex and age, ncome Distribution Database)에서 2023. 8. 17. 인출한 데이터로 저자 분석 및 그림

2. 고령화 관련 지표

노후소득보장 재정에 영향을 미치는 수요 측면의 주요 지표는 고령화 수준과 노인 부양비(15~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율)이다. [그림 3-4]에서 보는 바와 같이, 2020년 기준으로 인구에서 노인이 차지하는 비율은 이탈리아가 23.4%로 가장 높고 핀란드(22.5%), 그리스(22.4%), 독일(21.9%), 프랑스(20.5%), 스웨덴(20.1%)의 순이다. 이들 6개국은 노인 인구가 전체 인구의 20%를 초과하는 초고령화 사회에 접어든 국가들이다. 네덜란드와 영국은 각각 19.6%와 18.6%로 초고령화 사회에 근접했다. 한국은 비교 대상국들 중 가장 낮은 15.7%를 기록하고 있다. 하지만 고령화의 속도는 OECD 국가들 중 가장 빨라 2060년에는 인구의 43.8%가 65세 이상 노인이 차지할 것으로 추정되는데, 이는 비교 대상국들은 물론이고 OECD 국가들 중에서도 가장 높은 수준이다(OECD.Stat)²⁸⁾. 그 결과, 15~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율로 산정되는 노인 부양비도 2020년 기준으로는 한국이 가장 낮은 수준으로 경제활동 인구 100명당 22.1명이지만, 2050년이 되면 가장 높은 수준으로 경제활동 인구 100명당 71명으로 급등할 것으로 추정된다. 2050년 기준으로는 영국(40.5명), 스웨덴(40.8명), 프랑스(45.9명), 핀란드(46.5명) 등은 경제활동 인구 100명당 노인 인구가 현재보다 10명 내외 더 많아지는 데 그치는 것으로 나타났다([그림 3-5] 참조). 이들 국가들의 경우 이미 성숙한 초고령사회에 접어든데다, 합계 출산율도 1.5~1.9명으로 비교적 높은 수준을 유지하고 있기 때문이다(OECD iLibrary)²⁹⁾.

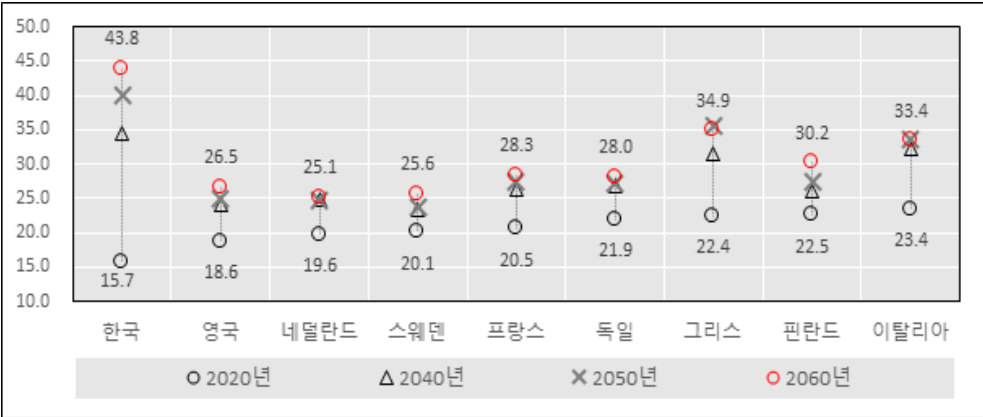
현재의 고령화 수준보다 고령화 속도가 준비와 적응이라는 측면에서 미래 노후소득 보장 재정의 지속가능성에 더 큰 영향을 미친다. 이런 측면에서 비록 현재 한국의 고령화 수준은 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이지만, 고령화 속도는 다른 나라들과 비교할 수 없을 정도로 빠르다는 점에 높은 경각심을 가져야 한다. 즉 지속가능한 노후소득 보장 체계의 구축은 더 서둘러야 할 과제라는 점이 다시 한 번 강조되어야 할 것이다.

28) 2060년 인구 추계 결과에 의하면, 65세 이상 노인 인구 비율은 한국이 43.8%로 40% 이상인 유일한 국가로 추정되었다. 한국 다음으로 노인 비율이 높은 나라는 일본으로 38.1%, 리투아니아 35.1%, 그리스 34.9%의 순이었다(OECD.Stat, Dataset: population projection에서 2023. 8. 21. 인출)

29) OECD iLibrary(Dataset: Pension at a glance)에서 2023. 10. 21. 인출

[그림 3-4] 유럽 8개국과 한국의 노인인구 비중 추계(2020~2060년)

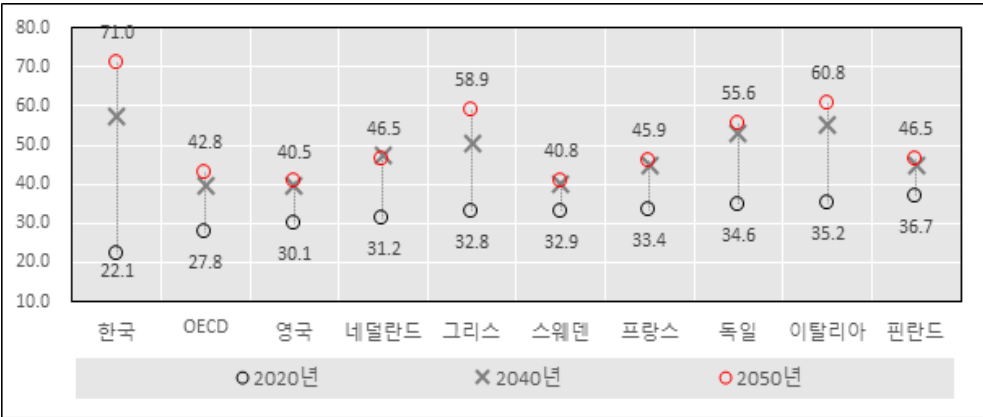
(단위: 전체인구 대비 %)



자료: OECD (2023), Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ea1-en에서 2023. 8. 20. 인출;
OECD.Stat(Dataset: Population projections)에서 2023. 8. 21 인출한 데이터로 저자 그림 작성

[그림 3-5] 유럽 8개국과 한국의 노인 부양비 추계(2020~2050년)

(단위: 전체인구 대비 %)



자료: OECD.Stat(Dataset: Historical population data and projections (1950-2050))에서 2023. 10. 21 인출
한 데이터로 저자 그림 작성

제2절 노후소득보장 체계 구조와 특성³⁰⁾

1. 노후소득보장 체계의 구성

가. 노후소득보장 체계 개괄

아래 <표 3-3>은 유럽 8개국의 노후소득보장 체계를 개괄적으로 정리한 것이다.

스웨덴은 1998년 연금 구조 개혁을 통해 노후소득보장 체계의 중심 기둥에 해당하는 확정급여(DB) 방식의 소득 연계 연금을 명목확정기여(NDC) 방식의 소득연금(inkomstpension)으로 변환하였다. 여기에 더해 개인 구좌의 확정기여(DC), 완전 적립(fully funded) 방식으로 운영되는 프리미엄 연금(premiepension), 조세로 재원이 마련되는 최저보장을 위한 보증연금(garantipension)의 3층 체계로 구성되어 있다. 근로 이력이 적어 소득이 낮은 노인의 연금 소득을 보충하기 위한 소득연금 보충(inkomstpensionstillägg) 장치와 상당히 광범위한 적용 범위를 가진 기업연금도 운영되고 있다.

핀란드의 공적 노후소득보장체계는 다양한 직역별로 운용되지만 동일한 규칙이 적용되는 확정급여(DB)-부과(일부 적립) 방식의 소득연계 사회보험제도(Työeläke)를 주축으로 하고, 연금소득 조사를 거쳐 제공되는 표적화된 기초연금인 국민연금(Kansaneläke)³¹⁾ 및 보증연금(Takuueläke)의 2층 체계로 구성되어 있다. 국민연금과 소득비례 연금은 통합되어 총연금을 구성하며, 소득비례연금 1유로마다 국민연금은 50센트씩 감소하며, 소득비례연금이 특정 수준에 도달하면 국민연금이 지급되지 않는다

30) 이 절의 주요 내용은 European Commission(2018b; 2021b)의 Pension adequacy report - country profile, OECD(2021b)의 Pension at a glance: Country profile(<https://www.oecd.org/els/public-pensions/>), MISSOC Comparative Tables(<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables>), SSA(2018)의 Social security programs throughout the world 등을 참고하여 정리했다. 기준 시점은 2020년 전후이다.

이와 관련하여, 복잡한 제도를 정리·요약하는 과정에서 과도한 생략, 서술과 해석상의 오류 등이 있을 수 있음을 밝힌다. 덧붙여서 모든 나라에서 연금 개혁이 지속적으로 이루어지고 있는 바, 이러한 변화의 흐름을 포착하지 못한 스냅샷이 가지는 한계도 존재한다. 이러한 한계를 감안하여 각 국가의 연금과 노후 소득보장 체계에 대한 좀 더 구체적인 내용은 관련 문헌과 자료를 참조하기 바란다.

31) 국민연금은 거주 기간과 관련 최소 요건을 충족하는 핀란드 거주자에게 모두 적용된다는 점에서-비록 연금소득조사(pension test)를 거치지만 기초연금으로 분류된다(Finnish Centre for Pensions 참조, <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/overview-of-pensions/system-description/>, 2023. 12. 26. 접속).

(Finnish Centre for Pension 홈페이지).

네덜란드의 연금제도는 두 개의 기둥으로 구성되어 있다. 하나는 일종의 사회보장세(payroll taxes)를 통해 자금을 조달하는 보편적인 정액 노령연금(Algemene Ouderdomswet, AOW)이고, 다른 하나는 적립식 기업연금 제도이다. 기업연금은 강제적인 것은 아니지만 노사협약에 따라 피용자의 약 80~90%가 커버되는 준보편적이고 준의무적 소득연계 노령연금이라 해도 무방하다. AOW 연금 전액을 받을 자격이 없고 기타 소득이 거의 또는 전혀 없는 연금 수급자는 월 순 급여를 정부가 결정하는 노인 사회부조 급여라 할 수 있는 노인 보충소득(AIO, aanvullende inkomensvoorziening ouderen) 급여제도도 구비되어 있다.

영국은 연금개혁을 통해 기존의 국민연금(National Pension)을 신국가연금(New State Pension)으로 대체했다.³²⁾ 2016년 4월 6일 이후 공적 연금 연령에 도달한 사람들은 신국민연금의 적용을 받게 되며 이는 전환 장치를 가진 정액 연금 제도이다. 35년의 기여 기록을 가지면 완전 국가연금을 받을 수 있으며, 최소 기여 기간은 10년이다. 2층에 해당하는 근로자저축신탁(National Employment Savings Trust, NEST)은 모든 고용주가 적격 근로자를 자동으로 등록해야 하는 일종의 의무 기업연금이다. 연금 연령에 도달했으나 충분한 자원을 가지지 못한 노인에게는 자산조사를 거쳐 노인 대상 사회부조제도인 연금크레딧(Pension Credit)이 주어진다.

독일의 법정 공적 연금 제도(Statutory Pension Insurance, SPI)는 소득 연계-부과 방식(PAYG)의 사회보험 단일층으로 이루어져 있으며, 포인트에 기반하여 연금 급여가 산정되는 방식이다. 2021년에는 33년 이상 기여한 저소득 근로자에 대한 소득연계 연금 보충(Grundrente) 장치가 도입되었다. 연금 소득과 노후 자금이 충분치 않은 경우 노인을 위한 범주적 공공부조 제도(Grundsicherung im Alter)를 활용할 수 있다. 이외에 자발적인 단체협약에 의해 운영되는 다양한 기업연금(Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes)과 자발적 개인연금 플랜이 존재한다. 기업연금은 대부분 확정급여(DB)형 제도이다.

32) 2016년 4월 6일 이전에 공적 연금 체계는 정액 기초연금인 국민연금(National Insurance, NI)과 소득 연계 부가연금(Contributory State Pension)의 이중 체계로 이루어졌으며, 둘 다 대규모 자발적인 민간 연금부문에 의해 보완되었다.

〈표 3-3〉 노후소득보장 체계 개괄(2020년 전후)

국가		노후소득보장 체계
노르딕	스웨덴	- 국가 연금은 부과방식(PAYG) 명목계정시스템(NDC)의 소득연계 연금(inkomstpension), 의무 적립식 확정급여(DC)형 프리미엄 연금(premiepension), 조세로 재원이 조달되는 확정급여(DB)형 연금소득조사 보충(top-up)제도인 보증연금(garantipension)으로 구성. 완전 보증연금을 위한 거주 기간은 40년임. - 국가 연금은 아니지만 확정급여(DB)와 확정급여(DC) 요소를 가진 기업연금 플랜은 광범위한 커버리지를 가지고 있음.
	핀란드	- 법정 노후소득보장 제도는 연금소득 조사를 거치는 표적화된 기초 국가연금(국민연금(Kansaneläke) 및 보증연금(Takuueläke))과 다양한 그룹에 대해 실질적으로 동일한 규칙을 적용하는 다양한 법정 확정급여(DB) 방식의 소득연계 사회보험 제도(Työeläke)의 이중 시스템으로 구성. - 법정 소득연계 제도들은 대개 부과방식(PAYG)으로 운영되나 일부 부분 적립방식으로 운영하기도 함.
혼합형	네덜란드	- 연금제도는 두 개의 기둥으로 구성됨: 최저임금과 관련되고 급여세(payroll taxes)를 통해 자금을 조달하는 정액 국가연금(AOW)과 적립식 기업연금 제도. - 기업연금의 경우 고용주가 피용자에게 연금제도를 제공해야 하는 법적 의무는 없지만 노사협약에 따라 피용자의 약 80~90%가 적용됨. 따라서 이러한 제도는 준의무적이라 해도 무방함. - AOW 완전급여를 받을 수 없고 소득이 낮은 노인에게 노인 보충소득(AIO) 제공
	영국	- 2016년 4월 이후 연금 연령에 도달한 사람들에게 대해 새로운 국민연금(State Pension) 시스템 도입. 이는 전환장치인 정액 제도임. - 그 시점 이전에 연금 연령에 도달한 사람들에게 대해서는 정액 기초연금(National Insurance, NI)과 소득연계 부가연금(Contributory State Pension)의 이중 체계임. 둘 다 대규모 자발적인 민간 연금부문에 의해 보완됨. - 자산조사를 거쳐 세금으로 지원되는 연금크레딧(Pension Credit)은 최빈 연금수급자들을 표적으로 함.
유럽 대륙	독일	- 법정 공적 연금 제도는 단일 층이며 소득 연계 부과방식(PAYG) 시스템. 연금 계산은 연금 포인트를 기반으로 함. - 모든 소득원의 개별 노후 준비금이 충분하지 않은 경우 추가 자산 조사 급여(Grundsicherung im Alter) 이용 가능.
	프랑스	- 의무 공적 연금 제도는 두 개의 층, 즉 확정급여(DB)형 공적 기초연금(Régime de base)과 포인트 제도를 기반으로 하는 보충적 기업연금(Agirc-Arrco)으로 구성. - 노인을 위한 표적화된 최저 소득(ASP)제도도 있음.
남유럽	이탈리아	- 공적 연금 제도(Assicurazione Generale Obbligatoria, AGO)는 단일 층이며 확정급여(DB)제도와 명목확정기여(NDC)의 연금 자격을 비례 배분(hybrid)함. - NDC는 1996년 이후 노동시장에 진입한 사람들에게 완전히 적용됨. NDC에서 기여금은 실질 GDP 성장과 연계된 수익률을 얻음. 퇴직 시 적립된 명목 자본금은 퇴직 시점의 평균 기대여명을 고려하여 연금으로 전환됨.
	그리스	- 공적 연금 제도는 비 소득연계(기초) 부분(국민연금, ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ)과 기여형 소득 연계 연금(ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ)으로 구성. - 국민연금은 정액급여형, 기여연금은 확정급여(DB)형의 부과방식(PAYG)으로 운영됨. - 연금급여를 받지 않는 67세 이상 무보험자에게 일정 조건 하에 ‘무보험 노인을 위한 사회연대 수당’ 제공(2019년 말까지 폐지).

자료: OECD(2021b); MISSOC Comparative Tables 등을 바탕으로 저자 정리

프랑스의 의무 공적 연금은 확정급여(DB)형 공적 기초연금(Régime de base)과 포인트 제도를 기반으로 하는 보충적 기업연금(Agirc-Arrco)의 두 개 층으로 구성되어 있다. 두 개 층 모두 부과방식(PAYG) 시스템을 기반으로 한다. 공적 기초연금은 최고 소득 연도 25년 동안의 퇴직자 소득의 최대 50%를 지급하는 것을 목표로 한다. 이외에도 노인의 최저보장을 위해 자산조사에 기반한 노령 연대 수당(Allocation de solidarité aux personnes âgées, ASAP) 장치가 구비되어 있다.

이탈리아는 지속적인 연금 개혁 과정에 있지만, 공적 연금 제도는 여전히 직업의무 보험(Assicurazione Generale Obbligatoria, AGO)의 단일 층이며 기존의 확정급여(DB)형 제도와 변화된 명목확정기여(NDC)의 연금 자격을 비례 배분(hybrid)하고 있다. 명목확정기여(NDC) 체계에서 기여금은 실질 GDP 성장과 연계된 수익률로 상정된다. 퇴직 시 적립된 명목 자본금은 퇴직 시점의 평균 기대여명을 고려하여 연금으로 전환된다. 최저 수준에 미달하는 기여 연금을 받는 사람의 경우 최저연금 보충(Minimum pension supplement)을 받을 자격이 주어진다. 노령 사회수당으로 사회연금(assegno sociale)과 새로운 시민권 연금(pensione di cittadinanza)이 구축되었으며, 이는 일반 조세로 재원이 조달되는 자산조사 프로그램이다. 국가의 소득조사 기준에 따라 가난한 노년층에게 정액의 사회부조 급여를 제공한다.

그리스의 공적 법정 연금 제도는 크게는 국가 예산에서 자금이 조달되는 준보편 비기여 연금(국민연금, ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ)과 확정급여(DB)형 제도에 기초한 기여형 연금(보상연금, ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ)으로 구성되어 있다. 기초 부분인 국민연금은 최소 15년의 보험 가입과 15년의 그리스 거주를 조건으로 하며, 완전 연금을 수령하기 위해서는 20년의 보험 기여와 40년의 거주 기간을 요한다. 이외에도 명목확정기여(NDC)형 보조연금과 퇴직 일시금 제도도 있다. 연금제도의 적용을 받지 않는 67세 이상의 무보험자에게는 일정 조건을 충족할 경우 지급되는 ‘무보험 노인을 위한 사회연대수당’(social soliarity grant, EKAS)을 제공했다. 하지만 이 제도는 2019년 말까지 점진적으로 폐지되었다(European Commission, 2021b, p.116).

나. 노후 최저소득보장(MIS) 장치³³⁾

노인에 대한 최저소득보장 장치 혹은 제도들(Minimum Income Schemes, 이하 MIS)³⁴⁾은 크게 세 가지 범주로 구분할 수 있다.

하나는 데모그란트(demogrant) 성격의 보편적 혹은 준보편적 수당으로 이는 거주 요건-해당 국가에 거주한 기간-을 만족하고 연금 수급 연령에 도달한 전체 노인을 대상으로 조세를 재원으로 정액 급여 혹은 최저보장소득(Guaranteed Minimum Income, 이하 GMI)까지의 보충급여(top-up)를 제공하는 방식이다. 약간의 변형을 통해 자산조사 또는 연금소득조사(pension-test)에 따른 차등화 요소가 있을 수 있지만 -기여 요건이 아닌- 거주 요건을 일차적 조건으로 하고 보편적인 최저보장을 목표로 한다는 점이 중요하다. 예를 들면, 스웨덴 보증연금과 핀란드의 국민연금이 거주 기초연금인가 기여 최저연금인가에 대한 논란이 있을 수 있으나 EU(European Commission, 2021a)에서는 이를 거주 기초연금으로 분류하고 있다.

두 번째 형태는 기여형 소득연계 공적 연금 내에 최저보장연금을 두는 방식이다. 이는 근로연령기에 공적 연금에 가입하기는 했지만 경력 단절, 저임금 등으로 수령 연금액이 최저 수준에 미치지 못하는 경우 연금소득 조사(pension-test) 등을 통해 최저 수준까지 연금을 채워주는 연금 보충(top-up) 형식의 장치이다. 기초연금과의 가장 큰 차이는 최저 기여 기간을 충족해야 한다는 점이다.

마지막으로, 세 번째는 연금과 기타 소득을 합해도 최저 소득에 미달하는 저소득 노인을 대상으로 하는 자산조사(means test)를 보충급여를 제공하는 표적화된 사회부조 프로그램을 두는 방식이다. 대체로 유럽 국가에서는 노인을 대상으로 하는 범주형 사회부조(categorical social assistance) 제도를 가지고 있다. 이는 노인과 근로연령을 포괄하는 일반형 공공부조(general public assistance)에 대비되는 개념이다.

33) 본 연구에서 유럽 7개국의 MIS는 EU의 20021년 분류 방식을 그대로 차용했다(European Commission, 2021a). 영국의 연금크레딧(Pension Credit)을 노인 대상 사회부조로, 한국의 기초연금을 거주 요건 기초연금으로 분류하였다. 이 때 자산조사 급여(means-tested benefit)인 한국의 기초연금을 거주 요건 기초연금으로 분류하는 것은 논란의 여지가 있으나 노인의 70% 내외가 받고 있다는 점에서 준 보편적 기초연금으로 분류하였다.

34) 최저보장소득(GMI: Guaranteed Minimum Income)도 사용되지만, MIS가 제도에 대한 용어라면, GMI는 총량적 급여 수준에 대한 용어라 할 수 있다.

〈표 3-4〉 최저보장의 형태(2020년 전후)

국가		거주 기초연금	기여 최저연금	노인 대상 사회부조
노르딕	스웨덴	Guarantee pension (Garantipension)		Maintenance support for older people, from age 65 (Äldreförsörjningsstöd) Housing supplement, from age 65(Bostadstillägg)
	핀란드	National pension (Kansaneläke) Guarantee pension (Takuueläke)		Housing allowance for pensioners
혼합형	네덜란드	General old-age pension (Algemene ouderdomswet) (AOW)		Income supplement for older people (Aanvullende inkomensvoorziening ouderen) (AIO)
	영국		New State Pension	Pension Credit Housing benefit
유럽 대륙	독일		income-related pension supplement(Grundrente) ¹⁾	Means-tested basic social assistance in old age (Grundsicherung im Alter)
	프랑스		Minimum contributory pension (Minima de pension)	Solidarity allowance for older people, from age 65 (Allocation de solidarité aux personnes âgées, ASPA)
남유럽	이탈리아		Minimum pension supplement (for those retired before 2011 with a DB pension) (Integrazione al trattamento minimo) Citizen's minimum pension (from age 67) (Pensione minima di cittadinanza)	Social increase to the minimum pension supplement (Maggiorazione sociale) Social allowance, from age 67 (and 10-year residence period)(Assegno sociale) Supplement from age 70 (or from age 60 with disability) (Increment al milione)
	그리스		National pension (Εθνική συνταξή)	Social solidarity allowance for uninsured older people, from age 67 (Επιδομα κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφαλιστών υπερηλικών) Housing allowance, from age 65 (Στεγαστική συνδρομή)

주: 1) 2021년에 도입

자료: European Commission(2021a, pp.145-148); 영국은 MISSOC Comparative Tables(2019, 7.1. 기준)

〈표 3-4〉에서 보는 바와 같이, 분석 대상 8개국들은 이 세 가지 MIS 중 하나 혹은 두 가지 장치의 혼합을 통해 노인의 최저소득보장을 달성하고자 한다.

스웨덴, 핀란드, 네덜란드는 거주 요건에 기초한 보편적인 기초연금을 통해 일차적으로 노인의 최저보장을 보장하고자 했던 베버리지언 패밀리의 유산을 일부 공유하고 있다. 여기에 더해 스웨덴, 네덜란드는 거주 요건과 기여 기간 등을 충족하지 못한 노인을 대상으로 한 사회부조제도가 별도로 운영되고 있다. 하지만 전형적인 데모그란트적 성격의 기초연금은 네덜란드의 AOW이다. 네덜란드의 AOW는 높은 급여 수준으로 인해 사회부조(AIO)를 받는 노인 비율이 극히 낮다는 점에서 노인 기본소득 형태의 보편적 기초연금을 가진 나라는 비교 대상국 중에서 네덜란드가 유일하다. 스웨덴의 보증연금은 조세로 운영된다는 점을 제외하면 사실상 보충연금(top-up pension)과 유사한 성격을 띤다. 핀란드의 국민연금은 연금소득조사(소득비례연금)를 통해 차등화된 급여를 지급하고 소득비례연금이 일정액을 초과하면 국민연금 자격을 상실한다는 점에서 기초연금 본래의 형태에서 다소 변형된 연금이라 할 수 있다.

비스마르키언 패밀리를 가진 유럽 대륙 복지국가인 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스의 경우 기여 연금 내에 최저보장을 위한 연금(minimum pension) 또는 보충연금(top-up pension)을 가진 나라이다. 독일은 2021년 최소 33년 공적 연금에 가입한 저소득 연금 수급자에 대한 연금 보충(Grundrente)을 도입했다. 프랑스는 공적 연금(regime general)에 완전 최저연금을 받으려면 41.75년(2020년 기준) 기여해야 하는 기초 최저연금(minimum contributif)이 포함되어 있다. 이탈리아의 경우 구 DB 시스템의 적용을 받는 사람은 연간 연금소득이 일정액 이하일 경우 최저연금 보충(Minimum pension supplement)을 받을 수 있다. 그리스도 공적 연금의 기초부분(국민연금)을 도입했으며 최소 조건은 15년 기여와 15년 그리스 거주이다. 완전 기초 연금을 받기 위해서는 20년 기여와 40년 거주 요건을 충족해야 한다. 영국의 신국가 연금 역시 최소 기여 기간이 10년이고 완전 급여를 받기 위해 최소 35년을 기여해야 하는 기여 최저연금에 포함된다.

분석 대상 8개국 중 핀란드만이 주거급여 이외의 별도의 노인 대상 사회부조 제도를 두고 있지 않으며, 나머지 7개국은 일반형 공공부조가 아닌 노인 대상 범주적 사회부조제도를 두고 있는 것으로 나타났다.

다. 유족 연금

유족 연금은 고인의 배우자(또는 사실혼 관계의 동거인)와 미성년 자녀에게 주어지는 급여이다. 상대적으로 고용률이 낮고, 평균 수명이 긴 여성의 경우 유족 연금의 수준은 노후 빈곤에 큰 영향을 미친다. 하지만 거주 요건에 기초한 기초연금이 존재하는 나라들의 경우 유족연금은 법정 연금 수급 연령 이전까지만 지급되기도 한다. 이 경우 유족 연금은 노후소득보장과는 다소 무관하다. 여기에서는 법정 연금 수급 연령 이후의 유족 연금을 중심으로 다루고자 한다. 이는 <표 3-5>에 제시되어 있다.

스웨덴에서 유족 연금(전환연금, omställningspension)은 생존 배우자가 65세 미만 이면서 18세 미만 자녀와 함께 살거나 사망한 배우자와 최소 5년 동안 중단 없이 함께 살았어야 받을 수 있다. 배우자 사망 후 재혼하는 경우 연금은 중단된다. 급여는 12개월 동안 지급되며, 특정 조건 하에서 추가 12개월 또는 막내 자녀가 12세 될 때까지 연장 가능하다. 66세 이상 미망인을 대상으로 하는 미망인 연금(änkepension)은 노령연금이나 전환연금(omställningspension)에 따라 사망자 보충 연금(tilläggs pension)의 일정 비율을 수급받을 수 있다.

핀란드에서 기초연금 성격의 국민연금 내 유족연금은 생존 배우자가 65세 미만인 경우에만 수급 가능하다. 소득비례연금(Työeläke)의 유족급여는 고인과 65세 전에 결혼한 생존 배우자가 수급 대상이며, 자녀의 수에 따라 사망자 연금의 17~50%를 지급한다. 유족 연금은 자신의 (예상) 연금과 통합되며, 본인과 사망한 사람의 연금 50% 대 50% 비율로 계산된다.

네덜란드의 노후소득보장 제도 중 보편적 기초연금에 해당하는 AOW는 생존 배우자가 법정 퇴직 연령에 도달할 때까지만 유족연금을 지급한다. 이후 기초연금(AOW)으로 대체된다. 유족연금을 받으려면, 18세 미만 미혼 자녀가 있거나 45% 이상 근로능력이 상실된 상태여야 한다. 단체협상에 의해 가입된 기업연금의 유족 급여도 별도로 존재한다.

〈표 3-5〉 연금 수급연령 이후 유족 연금(2020년 전후)

국가	유족연금 급여의 내용 및 수준
스웨덴	- 전환연금(omställningspension): 65세 미만 생존 배우자 • 12개월 동안 지급, 추가 12개월 또는 막내 자녀가 12세 될 때까지 연장 가능 - 미망인 연금(änkepension): 66세 이상 미망인 • 노령 연금이나 조정 연금(omställningspension)에 따라 사망자 보충 연금(tilläggspension)의 일정 비율 수급 - 주택 보충(bostadstillägg): 소득조사를 거쳐 주택보충 수급 가능
핀란드	- 국민연금(Kansaneläke): 65세 미만 생존 배우자(10년 간 또는 자녀가 18세 도달할 때까지 지급) - 법정 소득비례 연금(Työeläke): 고인과 65세 전에 결혼한 생존 배우자 • 자녀연금을 받을 자격이 있는 자녀의 수에 따라 사망자 연금의 17~50%. • 유족 연금은 자신의(또는 예상) 연금과 통합됨; 사망한 사람의 연금 50% - 50% (유족 배우자 자신의 연금 - 기본 금액). - 단체협약에 따라 모든 근로자는 단체생명보험에 가입 • 일시불이며 연령에 따라 감소(사고사의 경우 지급금 50% 증가)
네덜란드	- AOW는 법정 퇴직연령 이전까지만 미성년 자녀가 있거나 근로능력이 45% 이상 상실된 경우 유족연금이 지급되며, 법정 퇴직연령 도달시 이는 일반 노령연금으로 대체됨. - 기업연금은 단체협약 조건에 따라 별도 지급
영국	- 사별수당(Bereavement Allowance): 45세 이상 국민연금 연령 미만인 사람에게만 지급 • 최대 52주 동안 지급. 55세 이상인 경우 전액 연금 지급. 그 이하인 경우 매년 전체 요율의 5%씩 삭감 - 사별지원금(Bereavement Support Payment): 국민연금 연령 미만 • 정규 교육을 받는 20세 미만 자녀 유무에 따라 정액 일시금과 18개월 간의 급여 지급
독일	- 미망인 또는 홀아비 연금: 최소 1년 이상 혼인 지속시 수급 가능 • 47세 이상의 사별자, 노동능력이 저하된 사람, 18세 이하의 자녀를 양육하는 경우 “주” 과부 또는 홀아비 연금. 그렇지 않으면 소위 “부” 과부 또는 홀아비 연금 수급 - 주 유족연금: 사망한 배우자가 받을 수 있었던 노령 연금의 55%; 그 외의 경우, 미성년 미망인 연금은 사망한 배우자가 받을 수 있었던 노령 연금의 25%까지 최대 24개월 동안 지급 - 근로소득, 대체 소득 및 볼로 소득은 미망인이나 홀아비의 연금에 공제됨. 이 소득이 2020년 7월 1일부터 2021년 6월 30일까지 특정 월 금액(€902.62(서부) 또는 €877.27(동부))을 초과하고 기본적으로 고아 연금을 받을 자격이 있는 각 자녀에 대한 추가 금액(€191.46(서부) 및 €186.09(동부))을 초과하는 경우 2020년 7월 1일부터 2021년 6월 30일까지 유족 연금은 초과 금액의 40% 비율로 삭감됨.
프랑스	- 기초제도: 유족연금, 미망인/홀아비 장애연금 또는 노령연금: 고인의 실제 또는 가상 장애 또는 노령연금의 54%, 해당인이 완전 연금 수급 연령에 도달해서 자신의 연금을 청구하고 그 액수가 월 871.27유로를 초과하지 않는 경우 11.1% 추가 - 근로자를 위한 보충 연금 제도(Agirc-Arrco): 고인의 보충연금의 60%. 피보험자가 취득한 포인트 점수가 100점 미만인 경우 일시금 지급
이탈리아	- 유족급여 대상: 생존 배우자/동거 파트너, 이혼한 배우자; 자녀, 부양 부모, 형제 또는 자매, 부양 손자 - 피보험자의 장애 또는 노령연금의 60%. 미망인(홀아비)의 소득에 따라 혜택이 25%, 40% 또는 50% 감소될 수 있음. 고려되는 자산은 생존배우자의 근로소득이며, 상속소득은 심사하지 않음.
그리스	- 생존 배우자: 특정 조건을 제외하고는 결혼 기간은 최소 3년, 연령 제한 없음. - 생존 배우자는 고인이 받았거나 받을 자격이 있었던 연금의 70%를 받음. 노령연금 지급 이후 결혼한 경우 유족연금은 사망자와 유족 연령 차이에 따라 1~5% 감액됨.

자료: MISSOC Comparative Tables 등을 바탕으로 저자 정리

영국의 사별수당(Widowed Allowance)과 사별 부모수당(Widowed Parent's Allowance)도 (신)국민연금 수령 연령 이전인 생존 배우자에게만 지급된다.

독일에서는 생존 배우자(일정 조건이 충족되는 경우 이혼한 배우자도 포함됨)는 결혼이 1년 이상 지속된 경우이면서 47세 이상, 노동능력 저하, 18세 이하 자녀를 키우는 사람은 '주'(major) 유족급여, 이 조건에 해당되지 않는 경우 '부'(minor) 유족급여를 받을 수 있다. 주 유족급여는 고인이 받을 수 있었던 노령연금의 55%에 해당하는 급여를 수급할 수 있다. 부 유족급여는 최대 24개월 동안 노령연금의 25%까지 지급된다. 근로소득, 대체 소득, 불로소득이 특정액을 초과하는 경우, 초과 금액의 40% 비율로 유족 연금이 삭감된다. 재혼하는 경우 직전 12개월간 월평균 연금액의 24배에 해당하는 일시금이 지급되고 중단된다.

프랑스의 유족연금은 기초연금과 피용자를 위한 기업연금(Agirc-Arrco)에서 각각 지급한다. 기초연금 내 유족 관련 급여(pension de réversion)를 수급하기 위해서는 생존 배우자가 55세 미만이면서 자산이 특정 수준 미만(유족연금)이거나 근로능력의 2/3 이상이 상실된 상태(유족 장애연금, 유족 노령연금)여야 한다. 기초제도의 경우 고인의 실제 또는 가상 장애 또는 노령연금의 54%가 지급된다. 유족인 배우자가 완전 노령연금 수급 연령에 도달하여 자신의 연금을 청구할 경우 연금 총액이 특정 한도 이하인 경우 11%가 가산된다. 기업연금에서는 고인의 보충연금의 60%가 유족연금으로 지급된다. 다만 고인이 취득한 포인트가 100점 미만인 경우 일시금으로 지급된다.

대부분의 국가에서 유족급여의 대상은 고인의 배우자(일부 이혼한 배우자)와 미혼 자녀에 한정되는 것이 일반적이다. 이탈리아의 경우 유족급여의 대상범위는 생존 배우자, 이혼한 배우자, 자녀는 물론이고 -다른 유족이 없는 경우- 부양 부모, 형제 또는 자매와 부양 손자까지로 확대된다. 생존 배우자의 연령 제한도 없다. 유족급여는 피보험자의 장애 연금 또는 노령 연금의 60%, 생존 배우자의 소득에 따라 급여가 25%, 40%, 50% 감소될 수 있다. 고려되는 자산은 생존 배우자의 근로소득이며, 상속 소득은 자산조사 대상에서 제외된다. 생존 배우자가 재혼할 경우 연금 지급이 중단되며, 2년치 연금이 일시금으로 지불된다.

그리스에서 생존 배우자는 혼인 기간이 최소 3년 이상이어야 유족연금을 받을 자격이 주어지며 연령 제한은 없다. 생존 배우자는 고인이 받았거나 받을 자격이 있었던 연금의 70%를 수급받을 수 있다. 다만, 노령 연금 지급 이후에 결혼한 경우 연령 차이에 따라

1~5%가 감액된다. 생존 배우자가 재혼할 경우 연금은 중단된다.

요컨대, 기초연금 성격의 제도가 존재하는 스웨덴, 핀란드, 네덜란드와 정액(신)국가 연금을 가진 영국의 경우 유족 연금은 대체로 법정 기초연금 또는 정액연금 수급 연령 전까지만 수급 가능하다. 반면, 소득연계 연금 중심의 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스에서 유족연금은 연령 제한 없이 수급 가능하다. 이들 나라들은 대체로 북유럽 국가들에 비해 여성 경제활동 참가율이 낮아 배우자 사망 후 유족연금 수급권은 노후 빈곤 예방에 중요한 기능을 할 것으로 추정된다. 실제로도 이들 나라의 피보험자(고인)의 실제(또는 가상) 노령 연금 대비 유족 연금의 비율은 독일 55%, 프랑스 60%(보충연금), 이탈리아 60%, 그리스 70%로 상당히 높은 수준이다.

2. 연금 가입: 자원 조달 방식 및 연금 크레딧

가. 자원 조달 방식³⁵⁾

비교 대상 8개국 모두에서 노후소득보장을 위해 사회보장 기여금과 조세 모두로 부터 재정을 조달한다. 대체로 기초연금 성격의 노후소득보장 제도의 재원은 조세로 충당된다. 소득연계 사회보험은 기여금을 주요 재원으로 하지만 일부 국가 보조금이 투입되기도 한다. 구체적인 자원 조달 방식은 <표 3-6>에 제시되어 있다.

스웨덴은 세금과 기여금을 혼합하여 재원을 조달하지만 노령연금의 대부분은 세금으로 재원이 조달되며 부분적으로만 기여금을 통해 조달된다. 기여금은 세 가지 유형으로 구분된다: 일반연금 기여금(피용자), 고용주 및 자영자 기여금, 국가 노령연금 기여금. 이 중 피보험자가 납부하는 일반 연금 기여금은 소득(실업급여 포함)의 7%이다. 피용자와 자영자가 지불하는 일반연금 기여금 7%는 세금공제를 통해 대부분 환급된다. 고용주 -피용자당 부과되지만 사실상 고용주가 지불하는- 와 자영자에 대한 사회보험 기여금은 10.21%가 부과된다. 국가는 사회보험과 실업보험 급여를 받는 경우 10.21%, 상병, 활동급여를 받거나 연금 크레딧을 받는 경우 18.5%를 기여한다.³⁶⁾

35) 여기에서 다루는 재정 조달 방식은 공적 연금에 한정되며, (준)의무 기업연금에 대한 기여율은 제외되어 있음에 유의해야 한다.

36) Pensions Myndigheten(<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensions>)

핀란드의 노후소득보장 체계 역시 세금과 기여금을 혼합하여 재원을 조달한다. 기초 연금의 성격을 가지는 국민연금과 보장연금은 조세로 재원이 조달되며, 법정 소득비례 연금은 사회보험기여금으로 재원이 조달된다. 민간부문 고용주의 보험료율은 16.95%, 피용자는 연령에 따라 차등 요율이 적용되며, 52세 전 근로자는 7.15%, 53세에서 62세까지는 8.65%이다.

네덜란드의 AOW 연금은 부과방식(PAYG)이며, 기여율은 1997년 이후 17.9%로 고정(법정 최대치는 18.2%)되어 있다. 이는 개인 소득세 시스템에 통합되어 있어 사실상 사회보장제 개념에 가깝다. 기여금은 연금 수급자를 제외하고 소득세를 납부해야하는 모든 거주자 및 비거주자 뿐 아니라 유급 근로를 하지 않으면서 어떤 급여도 받지 않는 사람도 지불해야 한다. 기여금을 통해 AOW 지출의 약 70%를 충당하고 나머지는 일반 조세 수입을 통해 조달한다. 기업연금의 기여율은 적격 소득의 15~25% 범위에서 정해진다.

영국은 장애, 노령, 유족, 실업, 질병 및 출산 급여 등 대부분의 현금 급여에 대한 기여금을 일괄 징수하며, 기여금은 소득 수준에 따라 차등화되어 있다. 2018년 기준으로 피용자는 183~892유로 사이의 주간 소득에 대해 12%, 이를 초과하는 소득에 대해 2%를 지불하며, 고용주는 183유로를 초과하는 모든 주간 소득에 대해 13.8% 지불해야 한다. 연금 수령 연령 이후에는 기여금을 납부하지 않는다.

독일은 사회보험 기여금이 노후소득보장 재원의 주가 되지만 일반 연방 보조금(일반 조세)으로도 자금을 조달한다. 이는 부과방식(PAYG)의 법정 보험 총 지출의 20% 이상을 차지한다.³⁷⁾ 기여금의 보험료율은 고용주, 피용자 각 9.3%로 18.6%에 이른다. 실업급여를 받는 경우 급여 지급기관이 전액 기여금을 지불하며, 나머지 임금 대체 급여는 급여 지급 기관과 피보험자가 각각 절반씩 부담한다.

systemet/finansiering-av-pensionssystemet)에서 2023. 10. 28. 인출하여 저자 정리

37) 2018년에 세금으로 지원된 정부 보조금은 전체 수입의 약 23.9%를 차지했다(European Commission, 2021b, p.64).

〈표 3-6〉 재원조달 방식(2020년 기준, 단 영국은 2018년 기준)

국가	재원조달 방식
노르딕	스웨덴 - 노후소득보장제도는 세금과 기여금을 혼합하여 재원 조달 • 사회보험 기여율은 세법에 명시 • 노령 및 유족 급여의 대부분은 부과방식(PAYG) 기반(86%)이며, 부분적으로 적립방식(premiepension)(13.5%)으로 운영 - 노령연금(älderspension) : • 상당 부분은 세금으로 재원 조달, 부분적으로는 사회보험 기여금으로 재원 조달. • 사회보험 기여율: 피용자(고용주가 지불) 및 자영업자의 경우 10.21%; • 일반 연금 기여금: 7%, 소득 기준 금액 (inkomstbasbelopp, 2020)의 최대 8.07 배까지 피용자 및 자영업자가 지불. 일반연금 기여금은 세금감면을 통해 전액 보상 • 보증연금 (Garantipension)은 세금으로 재원 조달 - 유족연금(efterlevandepension) : 사회보험 기여율은 근로자(사용자 부담)와 자영업자의 경우 0.6%
	핀란드 - 노후소득보장제도는 세금과 기여금을 혼합하여 재원 조달 - 보험료로 운영되는 국민연금 (kansaneläke) 과 보장연금 (takueläke): 조세 - 법정 소득비례 연금 (Työeläke): 사회보장 기여금 • 고용주: 민간부문은 16.95%(평균), 지방자치단체 16.82%; 국가 16.70%(추정), 교회 21.65% • 피용자: 7.15%(53~62세는 8.65%); • 농민, 장학생, 자영업자: 24.1%(53~62세는 25.6%) • 민간 부문에서 피용자의 최소 소득 기준은 월 €60.57(2020년 기준)이지만 최대 금액은 없음. 자영업자 최소 소득 기준은 연간 €7,958.99, 최대소득 €180,750. 농민 최소 소득 기준은 연간 €3,979.49.
혼합형	네덜란드 - 노령, 유족 및 장기 요양을 보장하는 국가 보험 제도(Volksverzekeringen)는 소득세를 납부해야 하는 모든 거주자 및 비거주자의 사회 기여금으로 자금 조달 • 사회기여금 및 조세로 제공되는 재원 비율은 법률로 명시되어 있지 않음. • 시스템은 부과방식(PAYG)에 기초함. - 법정 노령연금제도는 사회기여금과 일반 조세를 어느 정도 혼합하여 재원 조달 • 기여금은 연금 수급자를 제외하고 소득세를 납부해야하는 모든 거주자 및 비거주자 뿐 아니라 비근로이면서 어떤 급여도 받지 않는 사람도 지불해야 함. • 기여율: 17.9%
	영국 - 현금 질병 및 모성 급여, 장애, 노령, 유족 및 실업 급여에 대해 일괄 기여 • 기여금은 근로소득에 따라 다름 - 보험료율 • 피용자: GBP 162(€183)~GBP 892(€1,008) 사이의 주간 소득에 대해 12%를 지불하고 GBP 892(€1,008)를 초과하는 소득의 2%를 지불 • 고용주: GBP 162(€183)를 초과하는 모든 주간 수입에 대해 13.8% 지급
유럽 대륙	독일 - 노후소득보장제도는 기여금과 세금으로 재원 조달 • 사회보험 기여금은 연방정부가 매년 정함. • 부과방식(PAYG)으로 자금을 조달하는 법정 연금 보험. - 법정 연금 보험에 대한 지출은 기여금뿐만 아니라 피용자당 총 임금 및 급여 증가율과 기여율에 따라 달라지는 일반 연방 보조금으로도 자금을 조달함. • 연방 정부는 기여금으로 보장되지 않는 연금 보험 급여를 정산하기 위해 추가 연방 보조금을 일시금으로 지급. 연방정부는 연금보험회사에 육아기간에 대한 정책 기여금과 환급금 지급. 위에서 언급한 모든 연방 정부 지출은 세수에서 가져옴. - 보험료율 : 일반연금보험 보험료율은 18.6%(2020년 기준), 피용자 9.30%, 고용주 9.30%

국가	재원조달 방식
	• 2020년 연간 한도 : 구 연방 주에서는 €82,800, 신 연방 주에서는 €77,400. • 임금 대체 급여(예: 실업급여)를 받는 경우, 급여 지급 기관이 연금보험 기여금 지불. 기타 임금 대체 급여(예: 병가 수당)의 경우, 기여금은 급여 지급 기관(건강 보험 회사, 전문 협회)이 절반, 피보험자가 절반 지불.
프랑스	- 노후소득보장제도는 주로 기여금과 세금으로 재원 조달 • 시스템은 부과방식(PAYG)에 기초함. • 예산은 “사회보장 재정에 관한 법률” (“Loi de Financement de la sécurité sociale”, LFSS)이라는 법안의 틀 내에서 설정 • 사회 보장 자원은 다섯 가지 범주로 분류: 사회기여금(2020년 전체 자원의 59.5%), 일반 사회보장 기여금(사회 기여금, CSG - 20%), 세금 및 기타 사회기여금 (17.6%), 순이전(2.11%), 기타소득(1%). - 사회 기여율은 사회보장 실령까지 부과되며, 다른 비율은 한도 없이 적용됨. • 실령까지 15.4%: 이 중 피용자 6.90%, 고용주 8.55% • 2020년 실령: 월 €3,428; 연간 €41,136 • 실령 없는 비율 2.30%: 이 중 피용자 0.40%, 고용주 1.90% • 수공업자, 소매업자, 제조업자는 피용자와 고용주 기여금 합계에 해당하는 비율로 납부: 사회보장 한도 내에서 17.75%; 전체 고용소득의 0.60%
남유럽	이탈리아 - 노후소득보장제도는 기여금으로 재원 조달 • 시스템은 부과방식(PAYG)에 기초함 - 노령, 장애, 유족 연금에 대한 사회보험 기여율 • 민간부문 근로자: 총 33%(피용자 9.19%, 고용주 23.81%) • 공무원(국가) 기여율: 총 33%(피용자 8.80%, 국가 24.20%) • 공무원(지방 기관 및 NHS 센터): 총 32.65%(피용자 8.85% 공공기관 23.80%) • 자영업자: 24% • 실령은 연봉 한도에 기여율을 적용한 결과(2020년 약 €103,055의 33% = €34,008.15)
	그리스 - 노후소득보장제도는 세금과 기여금으로 재원 조달(혼합 시스템) • 시스템은 부과방식(PAYG)으로 관리됨. - 기여 연금(<i>ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ</i>)은 기여금으로 자금을 조달하는 의무적 사회 보험 제도; 국민연금(<i>ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ</i>)은 세금에서 직접 조달 - 장애, 노령, 유족에 대한 사회 기여율 • 총 20.00%(피용자 6.67%, 고용주 13.33%) • 자영업자, 독립 전문직 종사자(예: 변호사, 엔지니어, 의사), 농부: 6가지 보험 유형 중 선택한 금액을 매달 고정 금액으로 지불

자료: MISSOC Comparative Tables 등을 바탕으로 저자 정리

프랑스도 노후소득보장제도는 주로 기여금과 일부 세금으로 운용된다. 사회보험 기여금의 보험료율은 상한선까지 고용주 8.55%, 피용자 6.90%를 부과하며, 상한선(ceiling) 이상에 대해서는 고용주 1.90%, 피용자 0.40%를 부담한다. 자영업자는 피용자와 고용주의 합계요율을 부담해야 한다.

이탈리아의 직업 의무연금은 주로 기여금에 의해 재원이 조달된다. 사회보험 기여금은

노령, 장애, 유족 연금이 포함된다. 민간 부문의 총 보험료율은 33%에 이르며, 이 중 23.81%는 고용주가, 9.19%는 피용자가 부담한다. 자영업자의 기여율은 24%이다.

마지막으로 그리스의 노후소득보장제도 중, 기초연금에 해당하는 국민연금은 세금에서 직접 재원을 조달하며, 기여 의무 연금은 사회보험 기여금으로 재원을 조달한다. 이탈리아와 유사하게 여기에는 노령, 장애, 유족 연금이 포함된다. 보험료율은 총 20.0%이며, 이 중 13.33%는 고용주가, 나머지 6.67%는 근로자가 지불한다. 자영업자들은 6가지 보험 유형 중 선택한 금액을 매달 고정 금액으로 지불한다.

나. 연금 크레딧

연금 크레딧은 근로 연령 인구의 자격 기간을 연장해 줌으로써 노령기 연금 수급권과 연금 급여 수준을 확보해 주기 위한 장치이다. 특히, 출산, 육아 등으로 불리한 위치에 있는 여성이나, 고용 불안정성이 높은 저소득 근로자의 노후소득 안정성을 높여주는 장치로서 유용한 제도이다.

비교 대상 8개국 중 정주 요건에 기초한 순수한 형태의 데모그란트에 가까운 기초 연금을 가진 네덜란드(AOW)를 제외한 나머지 7개국에서 유급 근로활동을 하지 않는 기간 동안의 특정 사유에 대해 국가 또는 소득대체 급여를 지불하는 기관에서 보험료를 대납하는 방식의 연금 크레딧 제도를 운영하고 있다(〈표 3-7〉 참조). 출산과 일정 기간 동안의 육아 기간에 대해서는 대부분의 나라에서 연금 가입 기간으로 산정된다. 그 다음으로 일반적 크레딧 기간은 실업 급여, 상병 급여, 장애 연금 등 근로할 수 없는 정당한 사유를 가지는 기간이다. 이 기간 동안은 국가가 보험료를 지원하기도 하지만, 해당 급여를 지급하는 기관 -예를 들면, 실업보험, 상병보험 관리 기관- 에서 보험료를 지불하기도 한다. 스웨덴, 핀란드, 독일, 프랑스는 국가가 인정하는 고등 교육 기관에서 교육을 이수하는 기간 동안에도 연금 크레딧이 적용된다. 스웨덴, 핀란드, 독일, 프랑스, 이탈리아 등에서는 군 복무 기간도 연금 크레딧이 적용된다.

〈표 3-7〉 연금 크레딧(2020년 기준)

국가		연금 크레딧
노르딕	스웨덴	- 출산 또는 입약 아동의 양육기간(첫 4년 동안, 10세 이전); 대학 또는 직업전문대학 학생; 구직/상병 급여(aktivitets-/sjukersättning). 수급자 → 이들은 기여금을 지불해야 하며 일부 국가 지원 - 병역; 군복무나 기타 의무 복무 기간(최소 120일 이상 복무)
	핀란드	- 소득연계 사회보장급여(소득연계 출산 수당, 부모 수당, 실업급여, 직업전환 휴가, 질병급여, 재활보조금) 수령 기간, 산재보상, 군인 상해 보상, 자동차 책임보험으로 인한 소득 손실 - 세 살 미만 아동의 가정 양육, 대학 공부
혼합형	네덜란드	- 해당 없음(거주 요건에 의한 자격 부여)
	영국	- 12세 미만 자녀에 대한 자녀 수당을 받는 기간: 간병인 수당, 근로세액 공제, 법정 출산 수당, 법정 입양 수당, 장애 및 실업 기간
유럽 대륙	독일	- 10세까지의 자녀 양육 기간(자녀 1인당 최대 3년까지); 비공식 돌봄 기간: 법정 군복무 또는 공무 기간; 질병, 재활, 임신과 출산, 17세 이상 학업 또는 고등 교육 받는 기간; 급여(실업, 상병 급여 등) 수급 기간
	프랑스	- 기초연금: 질병, 출산, 장애, 산재 급여 및 직업 재활 기간; 비자발적 실업; 출생 크레딧; 교육 크레딧; 입양 크레딧; 돌봄; 육아휴직; 군복무; 특정 조건 하에서 퇴직 기간 - 보충연금: 질병, 출산, 산재, 장애, 실업, 조기퇴직
남유럽	이탈리아	- 군 복무; 질병, 출산, 실업 급여 또는 해고 수당을 받는 동안 발생한 간주 기여 기간; 돌봄 기간(자녀, 성인을 돌보기 위해 직장을 떠난 기간);
	그리스	- 장애연금, 상병급여, 실업급여 참여 기간; 2차 대전 레지스탕스 참여 기간 (연금 권리 산정에만 포함되고 연금액 계산에는 사용되지 않음) - 자녀를 돌보기 위한 휴가 기간 (연금 권리, 급여액 산정에 모두 사용됨)

자료: OECD(2021b); MISSOC Comparative Tables 등을 바탕으로 저자 정리

3. 연금 수급: 수급 연령, 급여 연동, 과세

가. 수급 연령

대부분 나라들이 연금 공식의 보수적 개혁을 단행했지만, 그 중에서도 거의 빠짐 없이 시행한 개혁은 연금 수급 연령 연장이다. 전체적으로 법정 연금 수급 연령이 높아졌을 뿐만 아니라, 기존에 남녀 차등을 두었던 연금 수령연령을 통일하고, 조기 퇴직을 없애거나 조기퇴직 조건을 엄격하게 제한하는 조치를 시행하는 추세이다. 1990년대 60세 전후이던 은퇴 연령은 최근 65~67세 내외까지 증가하였다. 스웨덴, 핀란드, 독일, 이탈리아, 네덜란드 등 대부분의 나라에서 연금 수급 연령을 기대 수명(또는 기대여명)에 따라 자동적으로 혹은 임의적으로 조정하는 장치를 마련하였다(〈표 3-8〉 참조).

〈표 3-8〉 표준 수급 연령(2020년 기준)

국가		표준 수급 연령
노르딕	스웨덴	- 표준 퇴직연령은 65세(소득비례연금은 62세부터, 보증연금은 65세부터 유연한 퇴직연령 적용) - 은퇴 시기 결정을 위해 목표 연령 도입(기대수명 증가를 고려한 퇴직 연령 설정)
	핀란드	- 법정 소득비례 연금: 62-64년 출생자는 65세, 65년 이후 출생자의 퇴직연령은 기대수명과 연동됨(62세 기준 기대여명) - 국민연금 및 보증연금: 1965년 이전 출생자의 경우 65세, 1965년 이후 출생자의 퇴직연령은 소득비례연금제도의 퇴직연령과 연계됨.
혼합형	네덜란드	- 법정 퇴직 연령은 2020년과 2021년 66년 4개월(2024년에 67세) - 2025년부터 법정 퇴직연령은 기대여명과 연동, 기대수명이 늘어날수록 1년마다 8개월씩 증가
	영국	- 국민연금과 새로운 국민연금 모두 65세(2020년 10월에 66세) - 2026년부터 2028년까지 66세에서 67세로 인상 계획, 그 이후부터는 기대수명에 맞춰 5년마다 재검토
유럽 대륙	독일	- 표준 퇴직 연령은 67세(2012년부터 2031년까지 단계적으로 67세로 인상, 1963년 이후 출생자부터 67세 적용)
	프랑스	- 기초연금: 1955년 이후 출생자 62세 - 보충 연금 제도: 출생 연도에 따라 65~67세
남유럽	이탈리아	- 표준 법정 퇴직연령은 67세(기대수명 증가에 따라 점진적으로 연장될 예정, 2050년까지 69세 9개월)
	그리스	- 표준 퇴직 연령은 보험 가입기간이 15년인 경우 67세, 40년인 경우 62세

자료: OECD(2021b); MISSOC Comparative Tables 등을 바탕으로 저자 정리

나. 급여 연동 방식

연금 연동(pension indexation)은 연금 수급자를 노년의 생활수준 저하로부터 보호하고 은퇴 기간 동안 적절한 연금을 유지하기 위한 중요한 정책 수단이다. 전반적으로 연금급여에 대한 회원국의 연동 규칙은 크게 4가지 주요 그룹으로 나눌 수 있다; (1) 물가 연동, (2) 임금 연동, (3) 연동 급여에 대한 혼합 연동 규칙(가격과 임금 모두에 연동), (4) 임의 결정에 기초한 급여 연동(European Commission, 2021a, pp.50-51).

〈표 3-9〉 급여 연동 방식(2020년 기준)

국가		연동 방식
노르딕	스웨덴	- 물가 - 1.6% (그리고 자동조정 매커니즘)
	핀란드	- 물가 80% + 임금 20%(매년 1월 초 조정)
혼합형	네덜란드	- 물가(적립률 funding ratio)
	영국	- 삼중 장치: max(물가, 임금, 2.5%)
유럽 대륙	독일	- 임금 - 지속가능성 요인(Nachhaltigkeitsfaktor, 노령연금 비용, 연금 수급자와 가입자 간 비율)
	프랑스	- 물가(담배 제외, 매년 1월 1일 연간 조정) - 11월 1일 보충 연금 연간 재평가(피보험자의 평균 임금 변동, 경제 및 인구통계학적 상황을 고려하여 조정될 수 있음)
남유럽	이탈리아	- 물가(높은 연금수급자에 대해서는 더 낮은 연동률)
	그리스	- 물가 혹은 물가 미만(단, 2009년에서 2022년 사이는 0) - 2023년부터 매년 경제, 노동, 사회부 장관의 공동 결정에 따라 조정; 연금의 지속 가능성 보장을 위한 특별법에 따라 3년마다 조정

자료: OECD (2021a, pp.35-36); MISSOC Comparative Tables; European Commission(2021a, pp.50-51) 등을 바탕으로 저자 정리

〈표 3-9〉에서 보는 바와 같이, 비교 대상 8개국 중 5개국 -스웨덴, 프랑스, 이탈리아, 그리스, 네덜란드- 은 물가에 연동하여 연금 급여를 인상하는 규칙을 가지고 있다. 스웨덴은 물가에 인구통계학적 변화를 감안한 자동조정 매커니즘(1.6%)을 빼줌으로써 실질 연금급여액은 물가보다 낮은 비율로 인상된다. 프랑스는 양방향성, 즉 평균 임금과 인구학적 상황 등을 종합적으로 고려하여 연금 연동을 재평가하고 있다. 이탈리아에서는 낮은 연금에 유리한 누진 공식으로 고연금 수급자에 대해서는 물가보다 더 낮은 연동률을 적용함으로써 재정 절약과 ‘연금 압축’을 동시에 도모하고 있다. 그리스는 2009년부터 2022년까지 연금액을 동결함으로써 연금의 실질 가치 하락을 초래했다. 독일은 총 임금 상승률에 연금 비용, 부양비 등을 고려한 지속가능성 요인을 빼준 비율을 연동 공식으로 사용한다. 핀란드는 물가 상승(80%)과 임금 인상률(20%)을 혼합하여 연금급여 인상에 연동한다. 영국은 물가, 임금, 2.5% 중 가장 높은 비율을 연동한다.

라. 연금 소득에 대한 세금 및 사회보험 기여금 부과

마지막으로, 〈표 3-10〉에 제시되어 있는 바와 같이, 연금 소득은 세전 총(gross) 연금 소득과 세후 순(net) 연금 소득으로 나눌 수 있다. 비교 대상 8개국 모두에서 연금은

과세 대상이다. 핀란드, 독일, 프랑스, 그리스, 네덜란드는 연금급여에 대해 건강보험료도 부과된다. 세금을 재원으로 NHS 방식 보건의료 서비스가 제공되는 스웨덴, 이탈리아, 영국에서는 건강보장에 대해 별도의 기여금이 부과되지 않는다.

〈표 3-10〉 연금 소득에 대한 세금 및 사회보험 기여금 부과방식(2020년 전후)

국가		노후소득보장 급여에 대한 세금 및 사회보험 기여금
노르딕	스웨덴	- 연금은 일반 과세 대상 - 사회보험 기여금 없음
	핀란드	- 연금은 전적으로 과세 대상 • 연간 연금 소득이 €47,000를 초과하면 5.85%의 추가 세금 부과 • 연금 수급자를 위한 간병 수당 (Eläkettä saavan hoitotuki) 과 연금 수급자 주택 수당 (Eläkkeensaajan asumistuki) 은 과세 대상 아님 - 질병 보험/의료 보험 (Sairausvakuutus/Sairaanhoitovakuutus): 연금 및 기타 사회 급여의 1.65%
혼합형	네덜란드	- 연금은 일반 과세 대상 - 일반 유족법 및 장기요양법에 대한 사회보험 기여금은 표준 요율로 연금에서 공제. 건강보험법에 따른 기여금은 5.4% 비율로 공제되어 정부의 건강보험 기금으로 환급됨
	영국	- (구)기초연금과 신국민연금 모두 과세 대상 - 사회보험 기여금 없음
유럽 대륙	독일	- 연금은 일반 과세 대상(일부 비과세) - 건강보험료 7.3%(법정 건강보험료 14.6%의 절반), 나머지 7.3%는 연금지급기관이 지불
	프랑스	- 의무 기초연금과 보충연금 모두 과세 대상(가구당 최대 €3,850까지 총 연금 금액에서 10% 공제, 노령연금이 €292.79 이하이고 자산조사를 거친 경우에는 세금이 면제) - 일반 사회기여금 8.3%, 6.6%, 3.8% 또는 면제; 사회적 부채 상환을 위한 기여 0.5%; 자활생활을 위한 추가 연대 기여금 0.3% 또는 면제 - 보충연금에만 건강보험료 1%
남유럽	이탈리아	- 연금은 일반 과세 대상 - 이탈리아 연금수급자기구(Opera nazionale dei pensionati d'Italia, ONPI)에 월(연 13번) €0.01.
	그리스	- 연금은 일반 과세 대상 - 연금수급자 사회연대 기여금 공제 후, 건강보장을 위해 연금의 6% • 사회연대 기여금은 €1,400.00을 초과하는 월 연금에 대해 3~14% 부과

자료: MISSOC Comparative Tables을 바탕으로 저자 정리

제3절 노후소득보장의 적절성

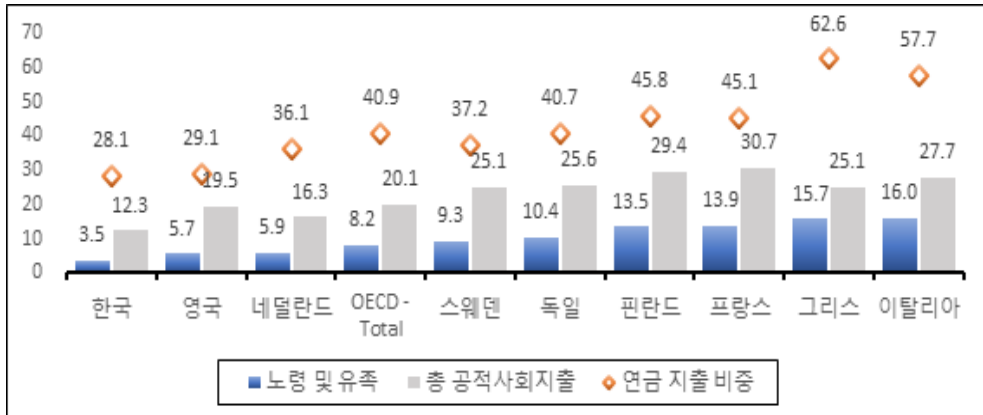
2010년 이전까지 유럽의 개별 국가들과 EU 차원에서의 연금 개혁은 지속가능성(sustainability)에 초점을 두었다. 하지만 2010년 전후로 EU 보고서에서는 지속가능성과 적절성(adequacy) 간의 균형을 역설하는 보고서가 나타나기 시작했다. 2010년 그린페이퍼로 『Towards adequate, sustainable and safe European pension systems』에 이어, 2012년 『Pension adequacy in the European Union 2010-2050』이 발간되었다. 이후 2015년부터 3년 주기로 EU 회원국의 연금 적절성을 평가하고 미래 연금 적절성을 위한 권고안을 제시하는 『Pension adequacy report』가 출간되고 있다. 일반적으로 연금 적절성은 소득 대체와 빈곤 보호라는 두 가지 차원에서 다루어진다(European Commission, 2012, p.13). 여기에서는 앞서 기술한 노후 소득보장 체계의 기능적 적절성의 네 가지 측면-연금 지출, 수급률(커버리지), 대체율, 그리고 최저보장-에서 유럽 8개국(과 한국)의 연금 적절성을 검토해 보고자 한다.

1. 공적 연금에 대한 지출

OECD 회원국에서 총 연금 지출은 2000년과 2017년 사이 평균 GDP의 1.5% 증가했다(OECD, 2021a, p.16). 이 기간 동안의 인구통계학적 변화만으로도 GDP의 2.5%까지 연금 지출이 증가할 것으로 추정된 만큼, 이 기간 동안 연금 개혁을 통한 긴축의 효과가 나타난 것으로 보인다. 특히 EU 차원에서 노령 급여에 대한 지출은 대체로 변화하지 않았다. 2005년과 2018년 사이 인구통계학적 변화의 영향은 재정 정책으로 크게 상쇄되었다. 연금 지출은 평균적으로 GDP의 10.8%이지만 국가마다 크게 다르며(2018년 4.5%에서 13.7% 사이) 연금 및 광범위한 사회보장 시스템의 다양한 설계를 반영한다(European Commission, 2021a, p.16).

[그림 3-6] 공적 연금과 총 공적사회 지출(2019년)

(단위: GDP 대비 %, 총 공적사회지출 대비 %)



자료: OECD.stat(Dataset: Social Expenditure: Aggregated data에서 2023. 10. 9. 인출)을 바탕으로 저자 그림

본 연구의 비교 대상 유럽 8개국, 한국, 그리고 OECD 전체 평균 GDP 대비 총 공적 사회지출과 공적 연금에 대한 사회지출 비율은 [그림 3-6]에 제시되어 있다. 남유럽 2개국, 이탈리아와 그리스의 공적 연금 지출이 각각 GDP의 16.0%와 15.7%로 가장 높았다. 특히, 그리스는 전체 공적 사회지출의 62.6%를 노인에 대한 현금 지출이 차지하고 있다. 이탈리아는 공적 연금에 대한 보험료가 근로자 소득의 33%에 이를 정도로 높다.³⁸⁾ 그리스는 사회보험 기여율이 20%이지만 기초연금에 대한 재원이 세금으로 충당되는 만큼 함께 지출이 높은 것으로 나타났다(OECD, 2021b). 이 외에 프랑스(13.9%), 핀란드(13.5%), 독일(10.4%)의 GDP 대비 공적 연금 지출이 10%를 초과했다. 반면 네덜란드와 영국의 GDP 대비 공적 연금 지출 비중은 각각 5.9%와 5.7%로 OECD 평균(8.2%)을 크게 하회하는 수준이었다. 이들 두 국가에서 공적 연금은 보편적 기초연금을 중심으로 하며, 그 이상의 소득 연계 연금은 민간 부문-기업연금-에 의존하는 혼합 방식의 연금 체계를 가지고 있어 공적 연금 지출이 상대적으로 낮은 것으로 추정된다.³⁹⁾ 특히, 네덜란드는 -뒤에서 살펴보겠지만- 비교 대상 8개국 중 가장 보편

38) 이중 1/3은 근로자가, 2/3은 고용주가 부담한다(OECD, 2021b, <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>에서 2023. 7. 13. 인출).

39) 2019년 기준으로 노령 및 유족 관련 지출에서 네덜란드와 영국의 민간(강제 및 자발) 지출 수준은 각각 GDP의 4.4%와 5.5%로 이른다. 우리나라의 해당 지출은 0.9%였다. (OECD.Stat(Dataset: Social Expenditure - Aggregated data)에서 2023. 10. 31. 인출).

적이고 높은 수준의 기초연금(AOW)을 운영함으로써 연금 적절성에서 우수한 성과를 내고 있으면서도 낮은 지출 수준으로 유지하는 효율성 높은 체계로 주목할 만한 사례다.⁴⁰⁾ 한국은 2019년 기준으로 GDP 대비 3.5%만을 공적 연금에 지출하고 있는 것으로 나타났다. 총 공적사회 지출에서 공적 연금 지출이 차지하는 비중 또한 28.1%로 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이었다. 네덜란드, 영국과 같이 2층의 민간 기업연금이 발달하지 않았다는 점에서 상대적으로 낮은 노인 인구 비율을 감안하더라도 한국의 연금 지출은 매우 낮은 수준이다.

2. 65세 인구 대비 노령 및 유족 급여 수급률

단순하게 보자면 연금 지출은 (수급자수×평균 수급액)으로 산출될 수 있다. 전자는 연금의 커버리지를, 후자는 연금액의 적정성(대체율)을 나타내는 지표이며, 이 두 지표가 연금 적절성(pension adequacy)을 가늠한다 해도 과언이 아니다. [그림 3-7]은 이 중 연금 커버리지, 더 포괄적으로 노후소득보장 제도의 커버리지를 보여준다. 신규 제도 간, 노령-유족 연금 간, 연금 층(0층, 1층, 2층) 간 중첩성으로 인해 노후소득보장의 표준적인 커버리지를 파악하기는 힘들다. 하지만 65세 이상 노인 수 대비 노령 및 유족 급여 수급자 수⁴¹⁾를 통해 전반적인 커버리지를 가늠할 수는 있을 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 개인 단위 기초연금을 가지고 있는 스웨덴, 핀란드, 네덜란드는 노령연금 수급 연령 전에만 유족연금을 지급하므로 유족연금 수급률은 실제로 제외되어야 하고, 반대로 배우자 사망 시 유족연금이 노령 빈곤 예방에 중요한 역할을 하는 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스에서는 유족연금을 포함하여 중요하게 고려해야 한다. 여기에서는 편의상 이를 모두 포함하여 제시하였고, 다만 해석만 달리 해주었다.

스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국은 65세 이상 인구 대비 주요 공적 연금 수급자의 비율이 100%를 초과한다. 스웨덴은 개혁 전 연금(ATP)과 개혁 후 연금(소득연계연금)을

40) 머서 연구소에서 47개국의 퇴직소득 시스템을 비교하는 글로벌 연금지수(Mercer CFA Institute Global Pension Index, MCCPI) 산정 결과 2023년 네덜란드 연금시스템이 1위를 차지했으며, 아이슬란드와 덴마크가 각각 2위와 3위를 차지했다(<https://www.cfainstitute.org/about/press-releases/2023/mercer-cfa-institute-global-pension-index-2023>에서 2023. 10. 31. 인출)

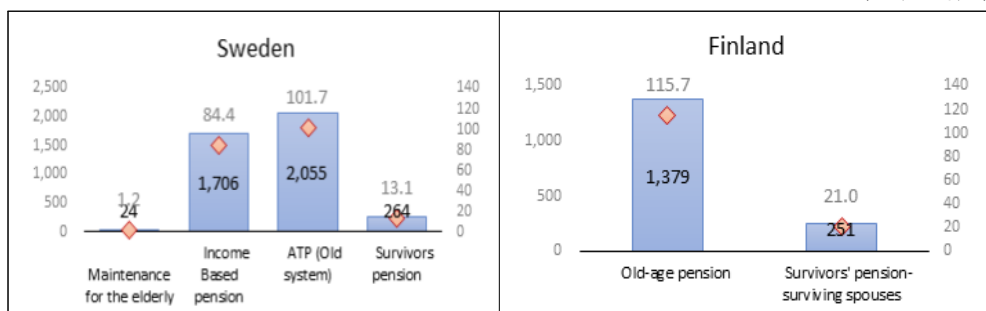
41) 노인 인구 수와 연금 수급자 수가 정확하게 대응하는 것은 아님에 주의할 필요가 있다. 즉, 여기에서 사용된 계산 방식은 단순히 (노령 및 유족 연금 수급자 수/65세 인구 수) *100으로 65세 이상 노인 중 노령연금 수급자 수와는 다른 개념이다. 후자가 좀 더 엄격한 수급률이나 이러한 지표를 찾기는 어려웠다.

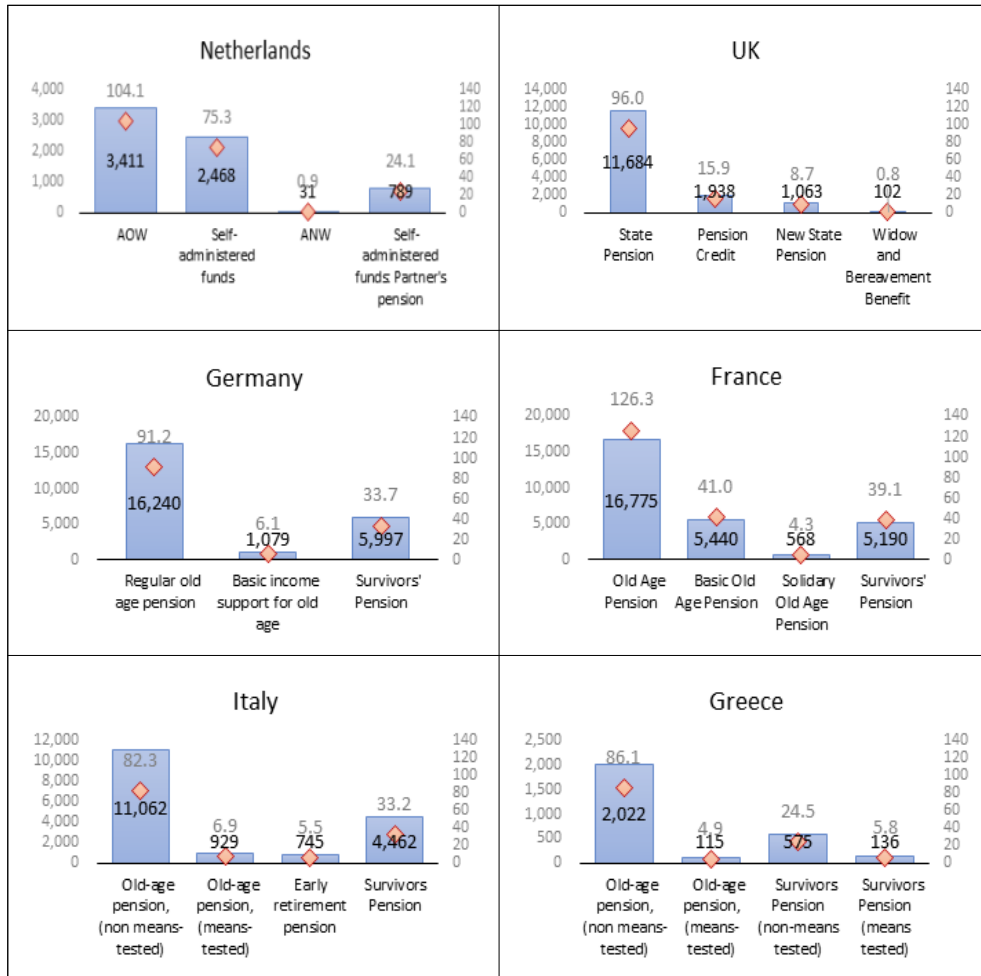
가입 기간에 따라 비례 중복 수급하므로 합산한 수급자의 노인 대비 비율이 180%를 초과하였다. 영국도 신규 국민연금을 수급자를 합하면 노인 인구의 104.7%에 이른다. 네덜란드의 경우 보편적 기초연금인 AOW의 노인 대비 비율이 104.1%에 이르며, 단체협상에 따른 소득비례연금 수급자의 비율도 노인 대비 75.3%에 이른다. 스웨덴과 네덜란드에서 노인에 대한 범주적 사회부조 수급자는 각각 노인의 1.2%, 0.9%로 극히 미미한 수준이다. 핀란드는 노령연금 내에 자산조사형 보충(top-up)급여가 포함되어 있다. 즉, 이들 세 국가에서는 노령연금만으로 대부분 노인의 최저소득보장(GMI)이 달성된다고 볼 수 있다. 이에 비해 영국은 노인에 대한 범주적 사회부조인 연금크레딧 수급자의 비중이 15.9%로 상대적으로 높은 것이 특징이다. 즉, 영국에서는 국민연금 수급만으로 최저보장에 이르지 못하는 노인의 비중이 상당함을 시사한다.

독일, 이탈리아, 그리스의 경우 노인 인구 대비 주 노령연금 수급자 비율이 80~90% 수준으로 앞선 네 국가에 비해 낮은 수준이다. 프랑스만이 126.3%로 100%를 크게 상회했다. 이들 국가에서 노인 인구 대비 유족연금 수급자 비율은 독일 33.7%, 프랑스 39.1%, 이탈리아 33.2%, 그리스 30.3%(비자산조사와 자산조사 합산)로 30%를 초과한다. 물론 이중 상당수는 65세 미만의 비노인일 가능성이 있으므로 65세 이상 유족연금 수급자 비율을 가늠하기는 어렵지만, 전반적으로 앞선 네 개 국가들에 비해 유족연금 수급률이 높다. 언급한 바와 같이, 이들 네 개 국가는 65세를 넘어서도 유족연금 수급이 가능할 뿐 아니라, 유족연금이 노후 생계보장의 중요한 기둥이다. 이들 네 개 국가에서 주요 노령연금 기둥과 유족연금 기둥을 합산하면 모두 65세 인구 대비 100%를 훨씬 상회한다.

[그림 3-7] 유럽 8개국의 노후소득보장 수급자 수 및 수급률¹⁾(2018년²⁾)³⁾

(단위: 천명, %)





주: 1) 수급률 = 해당 연금제도의 수급자 수 / 65세 이상 노인 인구 수 × 100.

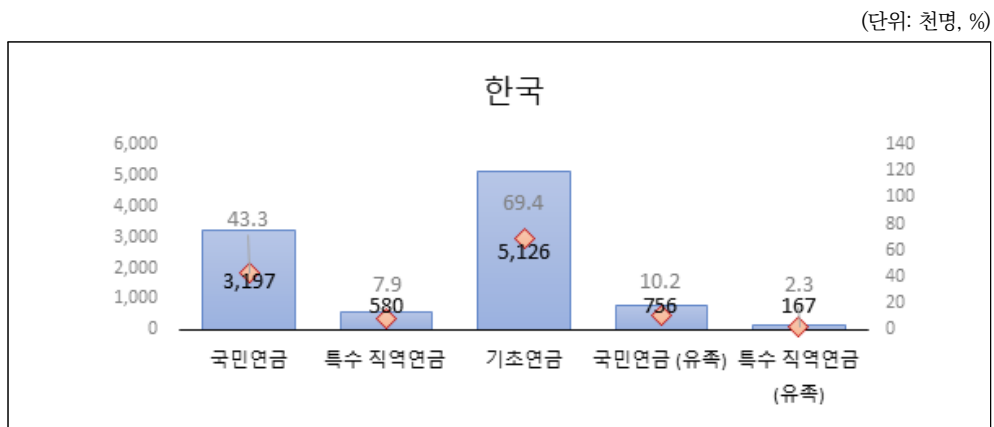
2) 이탈리아는 2016년 수치임.

3) 핀란드: Old-age pension에는 Special pensions for farmers, Part-time pension 수급자 포함; 독일: Regular old age pension에는 the long-term insured, particularly long-term period insured, the Mineworkers scheme, civil servants, farmer, ther livalar profession 연금 수급자 포함, Survivors' Pension에는 the insured individual after an occupational accident, farmers, liberal professions, civil servants 유족연금 수급자 포함; 프랑스: Old Age Pension에는 employed or self employed farmers 연금 수급자 포함, Basic Old Age Pension에는 regime for liberal professions RSI, other special regimes 기초연금 수급자 포함, Survivor Pension에는 civil servants and military personnel, other schemes 유족연금 수급자 포함; 영국 Widow and Bereavement Pension에는 Widow's Benefit (Pension and Mother's Allowance), Bereavement Benefit (Bereavement and Widowed Parents Allowance), Bereavement Support Benefit 유족연금 수급자 포함.

자료: OECD. Stat(Dataset: SOCR - Detailed data, Reference series)에서 2023. 8. 16. 인출하여 저자 계산 및 그림 작성

한국은 2018년 기준으로 노인 인구 대비 공적 연금의 주요 기둥인 국민연금과 특수직역연금의 합산 비율은 51.2%이며, 여기에 유족연금 비율을 합해도 63.7%로 100%에 크게 못 미친다. 물론 범주적 사회부조와 준보편적 사회수당의 중간 형태인 기초연금 수급자 비율까지 합할 경우에는 100%를 훨씬 상회한다([그림 3-8] 참조).

[그림 3-8] 한국의 노후소득보장 수급자 수 및 수급률¹⁾(2018년²⁾)³⁾



주: 1) 수급률 = 해당 연금제도의 수급자 수 / 65세 이상 노인 인구 수 × 100.

자료: OECD, Stat (Dataset: SOCR - Detailed data, Reference series)에서 2023. 8. 16. 인출하여 저자 계산 및 그림 작성

3. 노령연금의 소득 대체율

〈표 3-11〉과 [그림 3-9]는 유럽 8개국과 한국의 노령연금 소득 대체율을 보여주고 있다. 연금의 소득 대체율은 모델 근로자-예를 들면, 평균임금의 50%, 100%, 200%의 근로소득을 가진 근로자-가 퇴직 후에 받을 수 있는 연금액, 즉 근로소득 대비 연금 급여의 비율을 의미한다. 총 대체율은 세전 소득을 기준으로 하며, 순 대체율은 세후 소득을 기준으로 한다. 근로자의 경우 세금과 사회보장 기여금을 납부하므로 세금(일부 국가에서 건강보험료)만을 납부하는 노인에 비해 세후 소득 감소가 더 크다. 따라서 총 대체율에 비해 순 대체율이 더 높은 경향이 있다.

스웨덴, 독일, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 영국, 한국은 연금 설계 공식에 소득 재분배 요소가 포함되어 있어 저소득자일수록 소득 대체율이 높게 나타난다. 핀란드와 이탈리아 만이 노령연금은 완전 소득비례로 소득 구간과 관계없이 소득 대체율이 동일하다.

〈표 3-11〉 노령연금의 소득 대체율 및 과세(2020년 기준)

(단위: %)

구분	AW 의	스웨덴	핀란드	네덜 란드	영국	독일	프랑스	이탈 리아	그리스	한국	OE CD
총 대체율	0.5	61.4	56.6	73.1	70.6	46.5	60.2	74.6	84.7	43.1	64.5
	1.0	53.3	56.6	69.7	49.0	41.5	60.2	74.6	72.6	31.2	51.8
	2.0	67.2	56.6	68.0	38.2	33.0	51.9	74.6	66.5	18.6	44.4
순 대체율	0.5	65.1	63.8	94.3	79.2	57.9	71.3	78.4	94.1	45.8	74.4
	1.0	56.2	63.2	89.2	58.1	52.9	74.4	81.7	83.6	35.4	62.4
	2.0	75.3	64.3	87.0	47.7	41.9	64.5	84.6	77.5	22.5	54.9
연금에 대한 과세		25.7	30.3	25.2	14.0	32.7	25.4	25.8	18.4	9.7	16.5

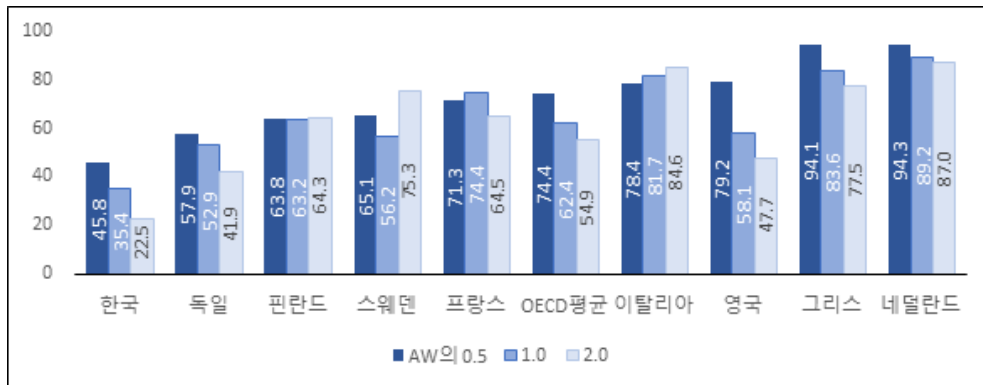
주: 1) 연금 대체율(Net pension replace rates)은 퇴직 전 근로소득 대비 연금 급여로 정의됨. 총대체율은 세금과 사회보험 기여금 전 금액, 순대체율은 후 금액임(남성, 평균임금(AW) 기준임)

2) 연금소득에 대한 과세 기준은 남성, 평균 근로소득과 동일한 소득을 받는 연금수급자 기준임.

자료: OECD.stat(Dataset: Pensions at a Glance)에서 2023. 10. 9. 인출

[그림 3-9] 공적 연금의 순소득 대체율(2020년 기준)

(단위: 해당 AW 대비 %)



주: 1) 순 연금 대체율(Net pension replace rates)은 퇴직 전 순 근로소득 대비 순 연금 급여로 정의됨(세금과 사회보험 기여금을 감안한 금액, 남성, 평균임금(AW) 기준임)

자료: OECD.stat(Dataset: Pensions at a Glance)에서 2023. 10. 9. 인출을 바탕으로 저자 그림

스웨덴은 특이하게 평균 근로소득(AW의 1.0) 구간의 소득 대체율이 상대적으로 낮고(총 대체율 53.3%), 저소득(AW의 0.5)과 고소득(AW의 2.0) 구간의 소득 대체율이 상대적으로 높은(각각 61.4%와 67.2%) ‘U’자 형태를 띠고 있다. 이는 NDC 소득비례 연금 방식으로 주 연금만으로는 완전 소득비례에 가깝지만, 보증연금(guaranteed pension)을 통해 저소득 노령연금 수급자의 최저소득을 보장해 준 결과로 추정된다.

비교 대상국들 중 네덜란드의 평균 대체율이 가장 높은 수준이다. 순 대체율을 기준으로 할 때, 네덜란드의 저소득 퇴직자(AW의 0.5)는 이전 소득의 94.3%를 연금으로 수령하며, 중간소득 퇴직자(AW의 1.0), 고소득 퇴직자(AW의 2.0)도 각각 소득 대체율이 89.2%와 87.0%에 이른다. 네덜란드는 보편적 기초연금(AOW) 수준이 비교 대상국들 중 가장 높을 뿐 아니라, 단체 협약에 의한 자율적인 - 하지만 커버리지가 80% 내외에 이르러서 사실상 준 의무연금이라 할 수 있는 - 소득비례 기업연금도 잘 구비되어 있기 때문이다(위의 <표 3-3> 참조, 김원섭, 2018, pp.129-137).⁴²⁾

영국의 경우 소득 구간별 대체율의 편차가 매우 크게 나타났다. 즉, 저소득 퇴직자(AW의 0.5)의 소득 대체율은 순 대체율 기준으로 79.2%에 이르지만, 중간소득(AW의 1.0)과 고소득(AW의 2.0) 퇴직자의 순 소득 대체율은 각각 58.1%와 47.7%이다. 영국은 자유주의적인 베버리지안 복지국가의 전형으로 국가의 역할을 정액 최저보장에 한정하고 그 이상은 민간의 역할로 규정하는 복지 철학에서 기인하는 것으로 보인다.

남유럽 두 개 국가 - 이탈리아와 그리스 -의 노령연금 소득 대체율은 네덜란드에 이어 70~80%로 높은 수준이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이들 두 국가의 GDP 대비 연금 지출이 16% 내외에 이르는 것은 이와 같이 높은 연금 대체율에 기인하는 것으로 보인다. 특히 이탈리아의 경우 공적 연금 내부에 소득 재분배 요소가 거의 없는 것으로 나타났다.

한국 노령연금의 소득 대체율은 비교 대상국들 중 가장 낮을 뿐 아니라 OECD 회원국 평균에도 크게 못 미치는 수준이다. 순 소득 대체율 기준으로 저소득 퇴직자(AW의 0.5)의 소득 대체율은 45.8%, 중간소득(AW의 1.0)과 고소득(AW의 2.0) 퇴직자의 소득 대체율은 각각 35.4%와 22.5%이다. 두 차례의 연금 개혁 과정에서 소득 대체율이 낮아졌을 뿐 아니라, 연금 공식 내에 소득 재분배 요소를 포함하고 있기 때문에 소득이 높을수록 대체율이 낮아진 결과로 볼 수 있다.

유럽 8개국과 한국 모두에서 노령연금은 과세 대상이다. 가장 높은 세율을 보이는 나라는 독일과 핀란드로 연금 소득에 대한 세율이 30%를 초과한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이들 나라는 연금소득에 건강보험료도 부과되기 때문에 세율이 더 높은 것으로 추정된다. 세율이 가장 낮은 나라는 한국으로 과세율은 9.7%이다. 한국의 경우 특수

42) Pension Federatie, The Dutch pension system: highlights and characteristics, <https://www.pensioenfederatie.nl/website/the-dutch-pension-system-highlights-and-characteristics> 2022. 12. 16. 인출

직역 연금 수급자를 제외하고는 국민연금 수급자 대부분의 연금소득이 과세 구간 아래에 있다는 점도 감안되어야 한다.

연금 개혁의 효과는 당장부터 발효되는 경우도 있지만, 대부분의 개혁 효과는 점진적으로 미래 세대의 연금 수급에 영향을 미친다. <표 3-12>와 [그림 3-10]은 40여년 이후 퇴직 연령에 따른 상대 연금소득과 소득 대체율을 시뮬레이션한 결과를 보여주고 있다. 좌측 그림은 평균 총소득 대비 해당 소득 구간 퇴직자의 소득 대체율(총 상대 연금 소득)을, 우측 그림은 개인의 퇴직 전 세전 소득 대비 퇴직 후 세전 연금 소득 대체율(총 대체율)을 의미한다.

저소득 근로자(AW의 0.5)의 퇴직 후 연금 소득은 평균 남성 근로자 소득(AW)의 23.2%(독일)에서 42.4%(그리스)로 다양하다. 연금액의 소득 구간별 격차(AW의 0.5와 3 간의 격차)는 스웨덴이 7배로 가장 높고, 이어서 핀란드(6배), 이탈리아(6배), 네덜란드(5.5배), 프랑스(4.8배), 영국(3.2배), 독일(2.8배), 한국(2.1배) 순이다. 스웨덴은 근로자 평균소득의 약 30% 수준으로 노인의 최저소득을 보장하되, NDC 방식으로 소득 비례성을 강화함으로써 연금 격차를 확대하는 방식의 개혁을 채택했다. 이로서 소득 구간별 소득 대체율에 있어 최고 소득 구간의 은퇴자가 가장 높은 71.4%를 기록하고 있다. 뒤에서 살펴보겠지만 스웨덴의 노인 소득 불평등은 증가하는 경향을 보여 왔으며 향후에도 이러한 추세를 지속할 가능성이 높다. 핀란드와 이탈리아도 최저 대 최대 소득 구간의 연금 배율이 약 6배로 스웨덴 다음으로 높고, 모든 소득 구간의 소득 대체율이 각각 56.6%와 74.6%로 동일하다. 한편으로는 노동시장에서의 소득 격차를 노후에 까지 비례적으로 연장시킬 가능성이 높다는 점에서 비판받을 수 있지만, 다른 한편 사회보장의 안정(security) 기능, 즉 근로시기의 생활 수준을 노후에도 보장받을 수 있다는 점에서 정당성을 확보할 수 있다. 네덜란드도 구간별 소득 대체율 격차가 73.1%~67.5%로 비교적 적으면서, 최저 소득 구간 근로자의 상대 연금 수준이 36.5%로 그리스와 이탈리아 다음으로 높은 수준이다. 독일은 전반적으로 소득 대체율이 46.5%~22.0%로 낮고, 연금소득 구간별 근로소득 대비 상대 연금소득 비율도 2.8배로 비교 대상 유럽 국가 중 가장 낮다. 이는 소득 연계 단일층의 노령연금을 가졌다는 점에서 의외의 결과라 할 수 있다. 독일은 연금 공식 내에 '연금 압축' 요소를 가진 것으로 보이며, 향후 노인의 분배 지표를 눈여겨볼 필요가 있다.

마지막으로 영국과 한국은 그림에서 보듯이 매우 유사한 패턴을 가지고 있다. 연금의

상대소득에서 최소 대 최대 급여액 배율이 각각 3.2배와 2.1배, 최대 구간의 연금 대체율이 각각 33.2%와 19.5%로 매우 낮은 수준이다. 스웨덴 등과 반대로, 한편으로 누진적 요소를 가진 연금 공식을 가지고 있어 소득 재분배 측면에서 장점이 있다고도 볼 수 있지만, 다른 한편으로 연금의 생애 주기간 소득 평탄화(smoothing) 또는 안정(security)이라는 측면에서 볼 때 중산층 이상의 노후 소득 준비로서는 불리한 측면이 있음을 부정할 수 없다. 특히, 한국의 경우 전반적으로 연금 대체율 자체가 낮아 전반적인 노인의 소득 불안정 문제가 심각하게 제기되고 있다.

〈표 3-12〉 미래 노령연금의 상대 연금소득 및 대체율(2060년대, 65~71세 기준)

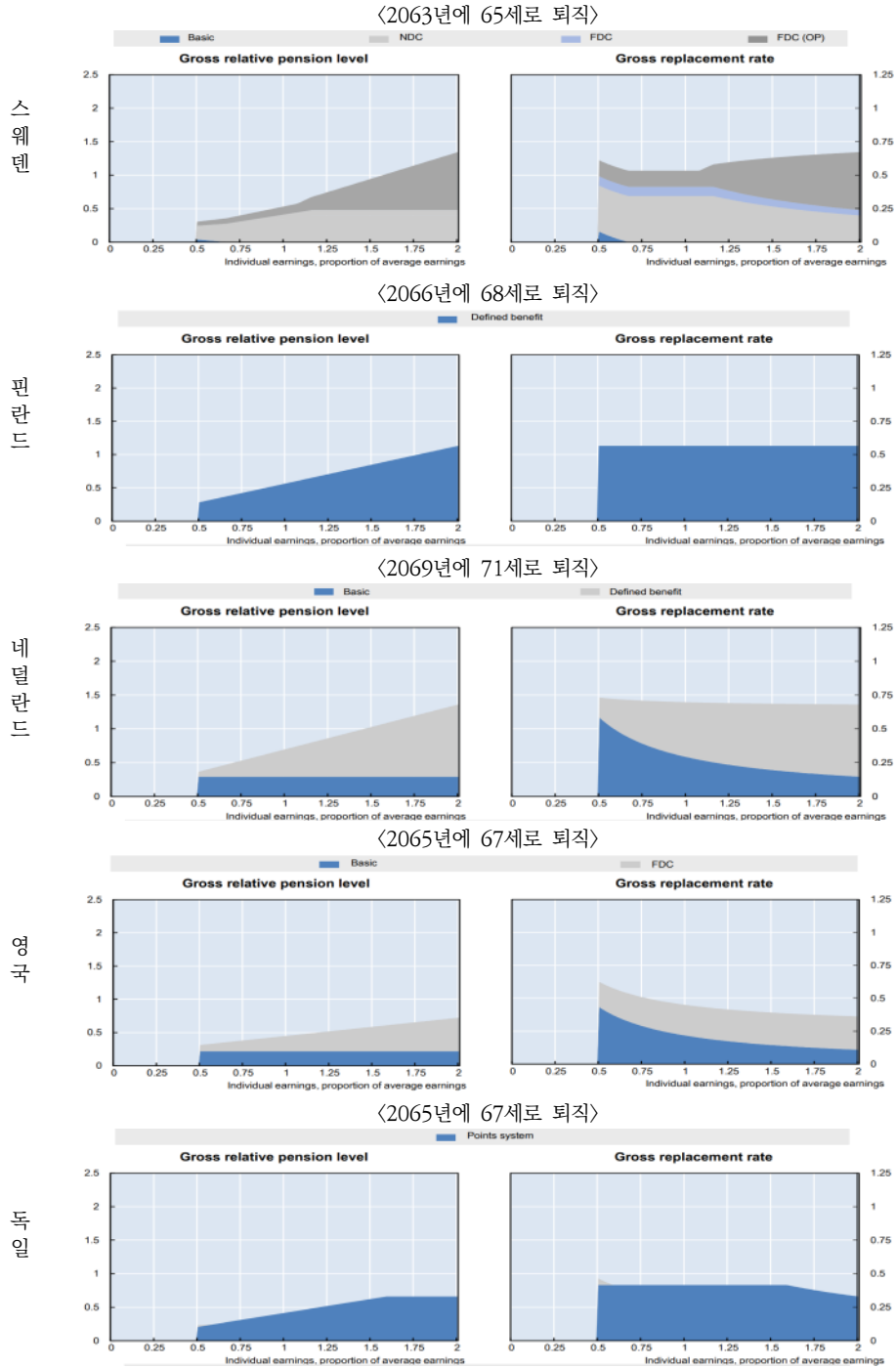
(단위: %)

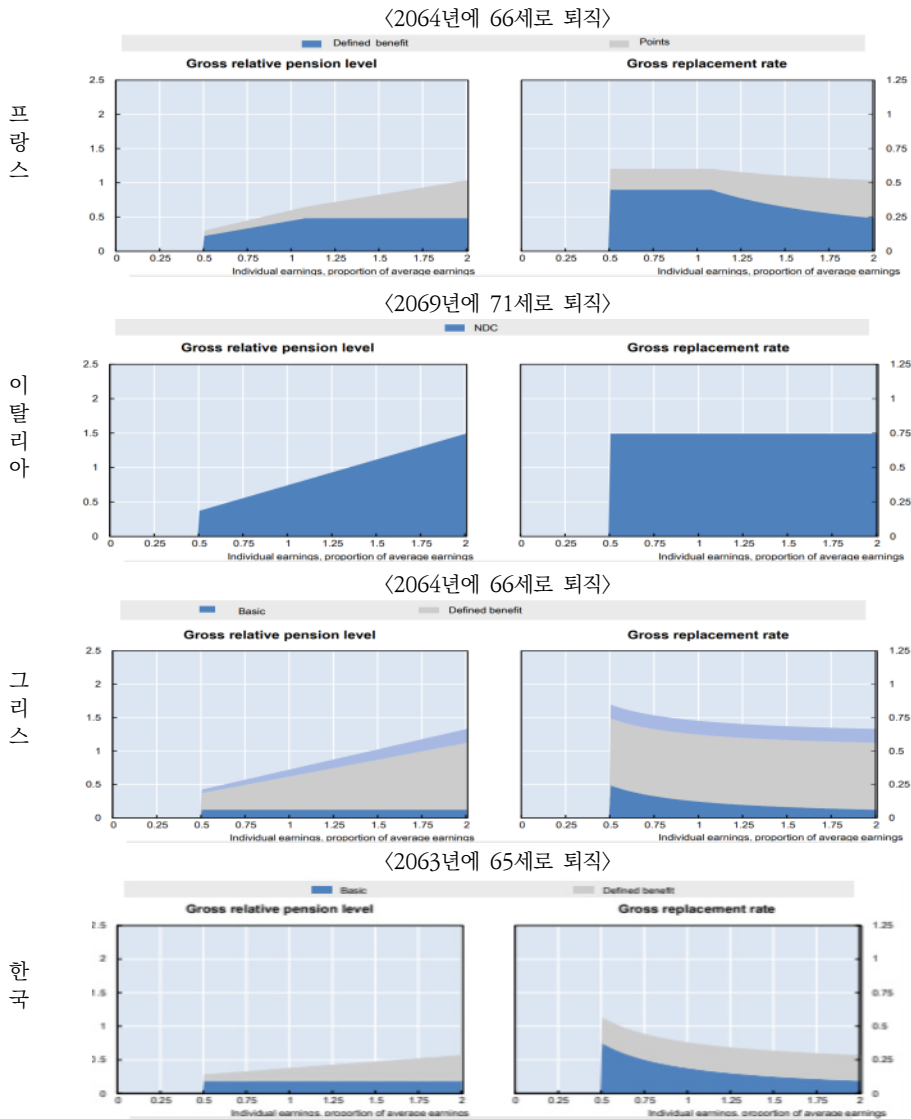
국가	구분	개인소득(평균소득 대비 배율)					
		0.5	0.75	1	1.5	2	3
스웨덴	총 상대 연금소득	30.7	40.0	53.3	94.5	134.4	214.1
	총 대체율	61.4	53.3	53.3	63.0	67.2	71.4
핀란드	총 상대 연금소득	28.3	42.5	56.6	84.9	113.2	169.8
	총 대체율	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6
네덜란드	총 상대 연금소득	36.5	53.1	69.7	102.9	136.0	202.4
	총 대체율	73.1	70.8	69.7	68.6	68.0	67.5
영국	총 상대 연금소득	31.2	38.1	44.9	58.6	72.3	99.6
	총 대체율	62.4	50.8	44.9	39.1	36.1	33.2
독일	총 상대 연금소득	23.2	31.2	41.5	62.3	66.0	66.0
	총 대체율	46.5	41.5	41.5	41.5	33.0	22.0
프랑스	총 상대 연금소득	30.1	45.2	60.2	82.7	103.7	145.8
	총 대체율	60.2	60.2	60.2	55.1	51.9	48.6
이탈리아	총 상대 연금소득	37.3	56.0	74.6	111.9	149.2	223.9
	총 대체율	74.6	74.6	74.6	74.6	74.6	74.6
그리스	총 상대 연금소득	42.4	57.5	72.6	102.8	133.1	188.6
	총 대체율	84.7	76.6	72.6	68.6	66.5	62.9
한국	총 상대 연금소득	28.4	33.2	38.0	47.6	57.2	58.4
	총 대체율	56.7	44.2	38.0	31.7	28.6	19.5

주: 총 상대 연금소득은 평균 총소득 대비 해당 소득 구간 퇴직자의 소득 대체율을, 총 대체율은 해당 구간 개인의 퇴직 전 총소득 대비 퇴직 후 소득 대체율을 의미함.

자료: OECD(2021b), Pensions at a Glance 2021: Country profiles of pension systems, <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>에서 2023. 7. 13. 인출

[그림 3-10] 유럽 8개국과 한국의 연금 모델링 결과





주: 좌측 그림은 평균 총소득 대비 해당 소득 구간 퇴직자의 소득 대체율을, 우측 그림은 개인의 퇴직 전 총소득 대비 퇴직 후 소득 대체율을 의미함.

자료: OECD (2021b), Pensions at a Glance 2021: Country profiles of pension systems,

<https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>에서 2023. 7. 13. 인출

4. 노인에 대한 최저소득보장(GMI)

마지막으로, 노후소득보장에서 핵심 요소 중 하나는 최저보장 장치(또는 제도, MIS)가 얼마나 탄탄하게 깔려있고 그 수준이 얼마나 적정한가, 즉 최저소득보장(Guaranteed Minimum Income, GMI)의 적절성 문제이다. 특히, 이는 노인 빈곤과 매우 밀접한 관련이 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 유럽 8개국에서는 보편적 기초연금, 소득비례 연금 내 보충(top-up) 급여, 노인에 대한 범주적 사회부조제도의 세 가지 중 한 개 이상의 장치 또는 제도를 가지고 있다.

〈표 3-13〉에서 보는 바와 같이, 네덜란드의 보편적 기초연금(AOW)의 연금 수준은 1215.81유로로 비교 대상 국가들에 비해 월등히 높은 수준이다. 유럽 8개국 중 1인당 국민소득이 가장 높다는 점을 감안하더라도(〈표 3-1〉 참조), 네덜란드의 보편적 기초연금 수준은 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 프랑스의 사회부조(Solidarity allowance for older people), 스웨덴의 보장연금(Guarantee pension), 영국의 보편적 기초연금(New State pension)이 800유로대로 그 뒤를 잇고 있다. 1인당 국민소득이 유럽 8개국 중 가장 낮은 그리스의 최저 기여연금 수준은 790유로, 자산조사 사회부조의 최저 급여 수준은 457유로로 낮지 않은 수준이다. 이에 비해, 네덜란드, 스웨덴에 이어 1인당 국민소득이 비교 대상국들 중 세 번째로 높은 독일의 노인을 위한 사회부조 최대 급여액은 424유로로 경제 수준을 감안할 때 낮은 수준이다. 한국의 기초연금은 노인 인구의 약 70%를 커버하고 있어 준보편적 사회수당 성격을 가지고 있지만, 급여 수준은 2019년 기준 209,960원(보건복지부, 2019), 유로로 환산할 때 160.78유로로 경제 수준을 감안하더라도 매우 낮은 수준이다.

〈표 3-13〉 유럽 8개국과 한국의 최저보장의 최대 수준(2019년 기준)

국가		급여명	65+ 인구 대비 수혜자 비율		급여액(2019. 1. 1. 기준)	
			최근 데이터(%)		월(유로)	비고
			남자	여자		
노르딕	스웨덴	Guarantee pension	15.8	47.5	849	
		Maintenance support for older people	1.1	1.3	399	
	핀란드	National pension	26.3	44.4	557.79 ~ 628.85	급여액은 혼인 여부에 따라 달라짐. 거주기간이 짧을수록 삭감
		Guarantee pension	2.1	4.4	784.52	완전 급여액에서 다른 연금소득을 빼줌
혼합형	네덜란드	General old-age pension (AOW)	보편적 급여		1215.81	완전 연금은 50년 보험 가입 후 지급; 보험기간이 짧을수록 비례적 감소
	영국	New State pension	-		821.25	주당 급여를 월로 환산
		Pension Credit	15.9		814.67	주당 급여를 월로 환산
유럽 대륙	독일	Means-tested basic social assistance in old age	3.11)	3.3 ¹⁾	424	주택, 난방, 장애 지원이 제외된 금액임.
	프랑스	Minimum contributory pension	27.4	49.7	636	계산식이 복잡함
		Solidarity allowance for older people	3.9	3.8	868	
남유럽	이탈리아	Minimum pension supplement	-	-	556 ²⁾	연간 13번 지급
		Social increase	-	-	649	
		Social allowance	0.27	0.28	496	
	그리스	Minimum contributory pension	16.09	24.93	790 ²⁾	연간 14번 지급
		Non-contributory old-age pension	1.67	3.8	457 ²⁾	연간 14번 지급(1회 392유로)+ 주거급여 연간 최대 525유로
	한국	기초연금	약 70%		160.78 ³⁾	209,960원을 유로로 환산

주: 1) 법정 퇴직 연령을 넘은 인구 대비 비율임.

2) 연간 12번 지급으로 환산

3) 2019년 평균 환율(1유로=1,305.86(매매기준율 기준))

자료: European Commission(2021a, pp.114-117); 영국은 MISSOC Comparative Tables(2019. 7. 1. 기준); OECD. Stat(Dataset: SOCR - Detailed data, Reference series); GOV.UK에서 2023. 10. 28. 인출하여 저자 계산; 한국은 보건복지부(2019), World Bank(<https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=FXRT0016>)에서 2023. 11. 1. 인출하여 저자 계산



제4장

노인의 빈곤 및 불평등 추이

제1절 노인(가구)의 특성과 소득 구성

제2절 노인 빈곤 현황

제3절 노인 불평등 현황

제4장 노인의 빈곤 및 불평등 추이⁴³⁾

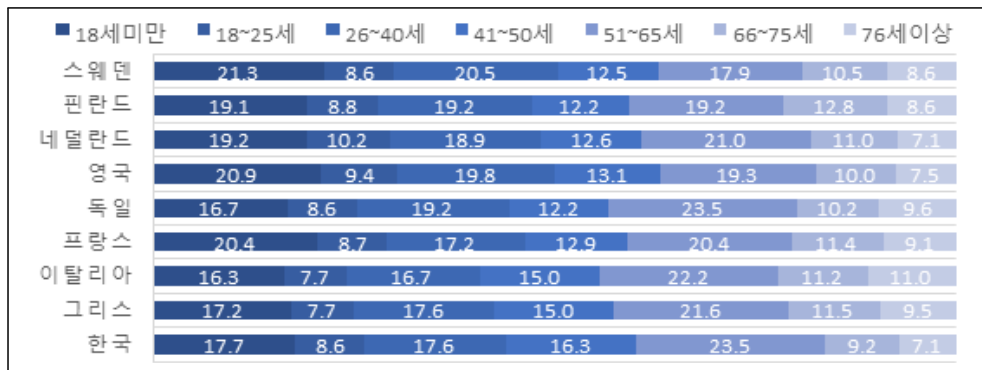
제1절 노인(가구)의 특성과 소득 구성

1. 노인의 인구 및 가구 분포와 특성

먼저, 노인의 인구와 가구 분포 및 특성을 간략하게 살펴보고자 한다.

[그림 4-1] 유럽 8개국과 한국의 연령 집단별 인구 분포(2021년 기준)

(단위: 전체 인구 대비 %)



주: 1) 표본조사 분석 결과이므로 모수치(실제 노인인구 비율)와는 다를 수 있음.

2) 영국은 2018년 수치임.

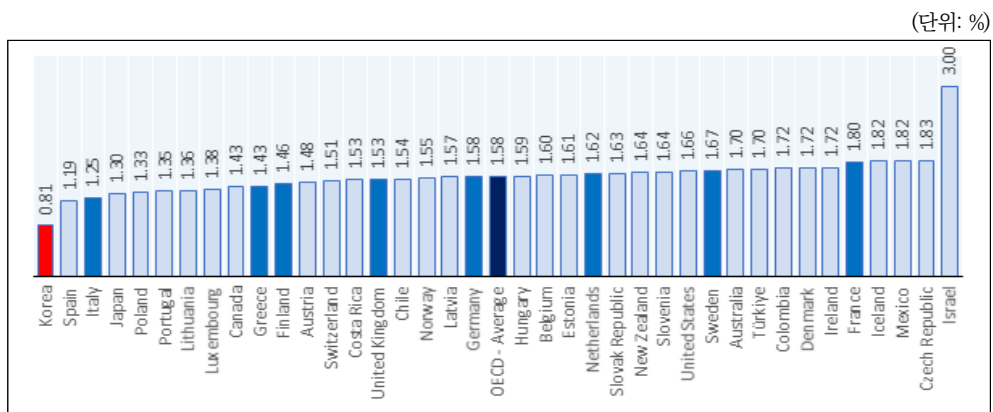
자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-1]은 OECD SOCX의 연령 집단 구분 방식에 따라 2021년 기준(단, 영국은 2018년) 유럽 8개국과 한국의 연령 집단별 인구 분포를 보여주고 있다. 66세 이상 은퇴 연령 비율이 상대적으로 높은 나라는 이탈리아(22.2%), 핀란드(21.4%), 그리스(21.0%)이며, 한국(16.3%)은 비교 대상국들 중 은퇴 연령자의 비율이 가장 낮다. 반대로

43) 분석 과정에서 EU-SILC의 2008년 이전 소득 자료-특히 조세와 사회보험 기여금 등-는 상당히 불안정함을 확인하였다. 그럼에도 불구하고 좀 더 긴 추세를 확인하기 위하여 2006년부터 2021년까지의 분석 결과를 모두 제시하였다. 특히, 스웨덴, 핀란드, 이탈리아, 그리스의 2010년 이전 데이터의 불안정성을 감안하고 볼 필요가 있다.

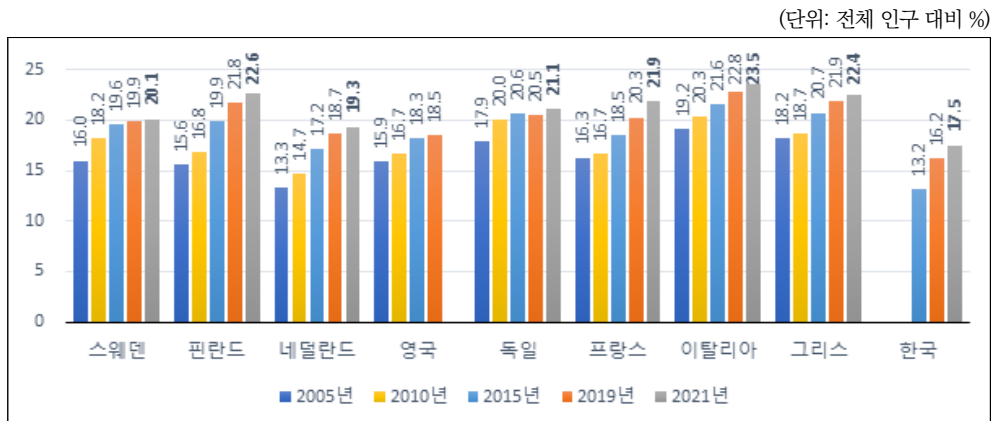
18세 미만 아동의 비율이 높은 나라는 스웨덴(21.3%), 영국(20.9%), 프랑스(20.4%) 등이며, 상대적으로 아동 비율이 낮은 나라는 이탈리아(16.3%), 독일(16.7%), 그리스(17.2%) 등이다. 한국의 아동 비율은 17.7%로 이들 국가들에 비해서는 약간 높다. 하지만 [그림 4-2]에서 보는 바와 같이, 한국은 지속적으로 OECD 회원국은 물론이고 세계에서 가장 낮은 출산율을 보이고 있기 때문에 조만간 한국의 아동 비율은 이들 국가들보다 더 낮아질 것으로 예상된다.

[그림 4-2] OECD 국가의 합계 출산율(2021년 기준)



자료: OECD.Stat(Dataset: Fmaily Database)에서 2023. 11. 2. 인출하여 저자 그림

[그림 4-3] 유럽 8개국과 한국의 노인 인구의 비중 추이



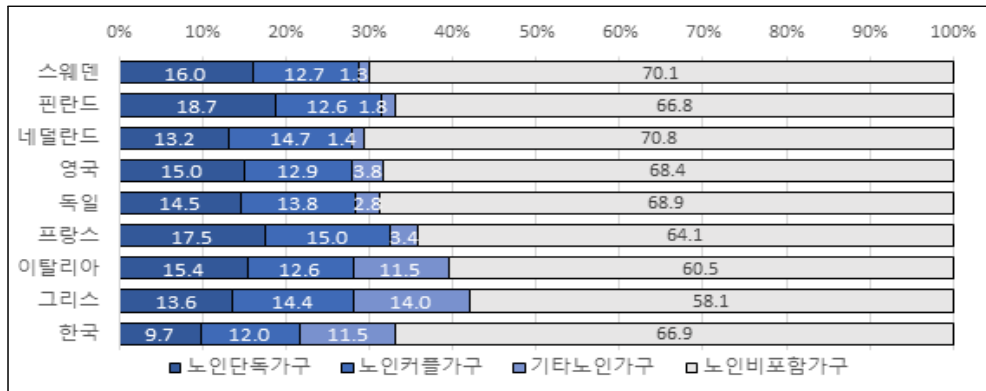
주: 1) 표본조사 분석 결과이므로 모수치(실제 노인인구 비율)와는 다를 수 있음.

2) 영국의 2019년 수치는 2018년 수치로 대체함.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-4] 유럽 8개국과 한국의 노인 가구의 비중(2021년 기준)

(단위: 전체 가구 대비 %)

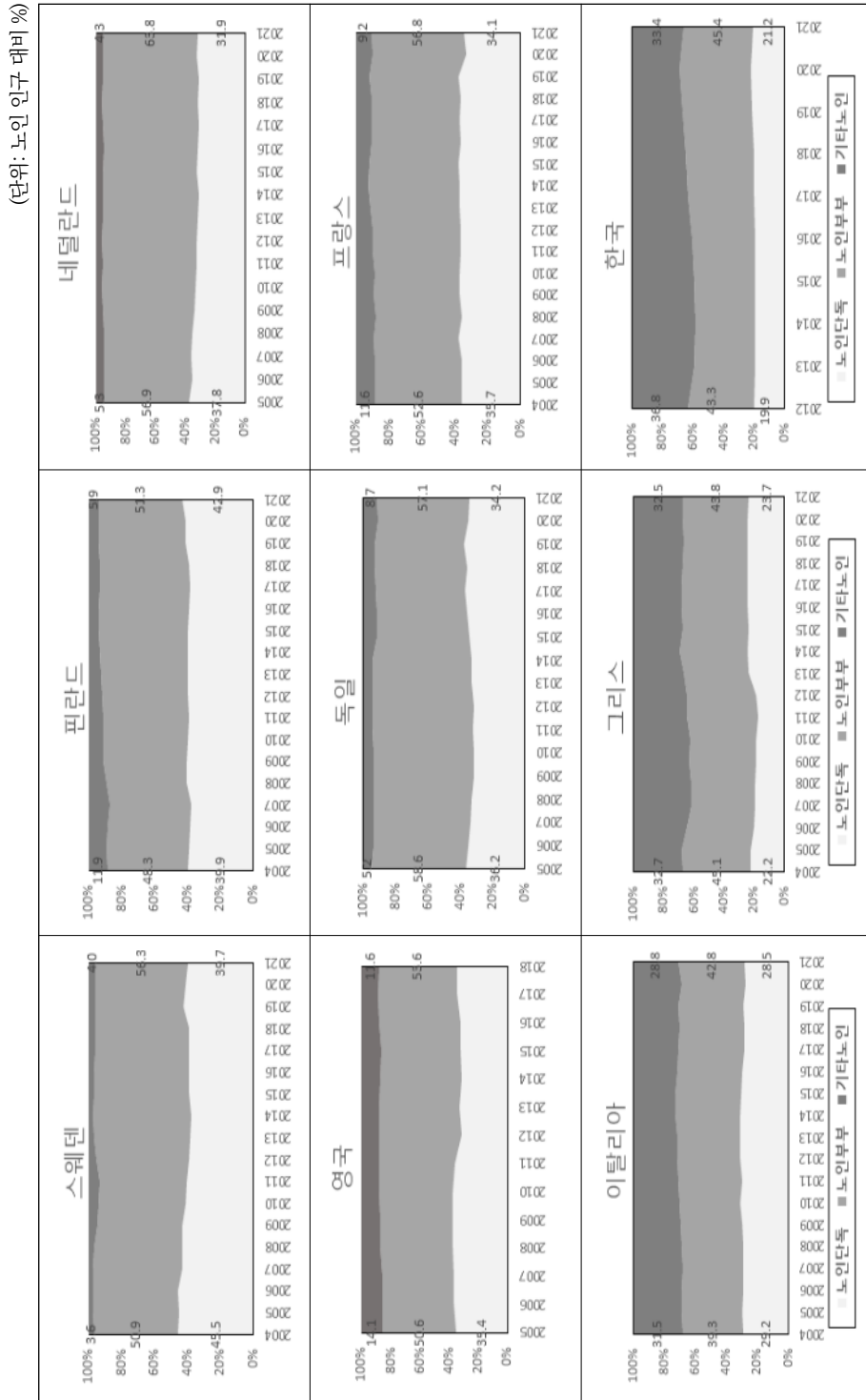


주: 영국은 2018년 수치임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-3]과 [그림 4-4]는 각각 전체 인구에서 노인 인구의 비율 추이와 전체 가구에서 노인 가구-노인 단독, 노인 부부, 노인 포함 기타 가구-가 차지하는 비중을 보여주고 있다. 2005년 이래로 노인 인구 비율은 모든 나라에서 증가하는 추세이다. 2021년 기준으로 이탈리아(23.5%), 핀란드(22.6%), 그리스(22.4%), 프랑스(21.9%), 독일(21.1%), 스웨덴(20.1%)은 초고령사회-노인 인구가 전체 인구의 20%를 초과하는 사회-로 진입한 상태이고, 네덜란드(19.3%)와 영국(18.5%)도 이에 근접했다. 한국은 2021년 노인 인구 비율이 17.5%로 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이지만 고령화 속도는 가장 빨라서 2015년과 2021년 사이 6년 동안 4.3%p가 증가했다. 가구유형별 노인 가구의 비중을 살펴보면, 개인주의 성향이 강한 노르딕 국가와 네덜란드에서는 노인 단독 혹은 커플 가구가 노인 가구의 일반적인 형태를 이루며, 노인이 포함된 복합 가구-주로 자녀, 손자녀와 함께 사는 2, 3세대 가구-의 비중은 1%대로 극히 낮은 수준이다. 이에 비해 가족주의적 문화가 여전히 강한 남유럽의 이탈리아와 그리스는 기타 노인 가구의 비중이 전체 가구의 각각 11.5%와 14.0%를 차지할 정도로 높은 수준이다. 영국, 프랑스, 독일은 기타 노인 가구 비중이 2~3%를 차지했다. 한국의 경우 노인 단독 가구의 비중이 9.7%, 노인 커플 가구의 비중이 12.0%, 기타 노인 가구의 비중이 11.5%로, 아직은 노인 단독가구 비중이 상대적으로 낮은 수준이며, 기타 노인 가구는 남유럽과 비슷한 비중을 보이고 있다.

[그림 4-5] 유럽 8개국과 한국의 노년 가구유형별 분포 추이(인구 기준)

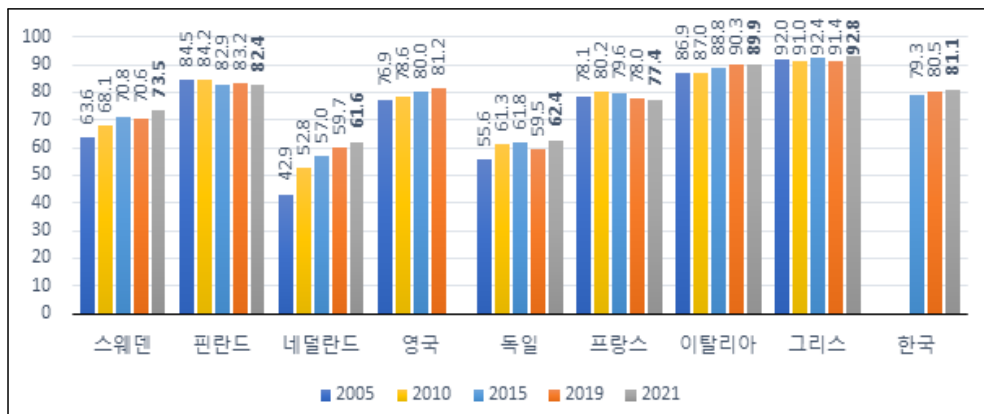


자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

하지만 [그림 4-5]에서 보는 바와 같이, 2012년에서 2021년 기간 동안, 한국의 노인 중 노인 단독 가구 또는 노인 부부 가구 형태로 거주하는 노인의 비중이 증가하는 추세에 있는 반면 -각각 11.9%에서 21.2%로, 43.3%에서 45.4%로 - 기타 노인 가구에 속한 노인의 비중은 2012년 36.8%에서 2021년 33.4%로 점차 감소하는 추세이다. 이탈리아와 그리스를 제외한 나머지 유럽 6개국에서 노인 커플 가구에 거주하는 노인 비중이 50% 이상으로 다수를 차지했다.

[그림 4-6] 유럽 8개국과 한국의 자가(무상 포함) 거주 노인 비율 추이(인구 기준)

(단위: 노인 인구 대비 %)



주: 1) 영국의 2019년 수치는 2018년 수치로 대체함.

2) 한국의 경우 “기타” 주거 점유 형태를 자가에 포함함.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-6]은 자가(무상 포함)에 거주하는 노인의 비율을 보여주고 있다. 2021년 기준으로 자가 주택에 거주하는 노인의 비율은 남유럽의 그리스(92.8%)와 이탈리아(89.9%)에서 90% 내외로 매우 높게 나타나며, 핀란드(82.4%), 영국(81.2%), 프랑스(77.4%), 스웨덴(73.5%) 등이 그 뒤를 이었다. 독일(62.4%)과 네덜란드(61.6%)는 비교 대상국들 중 자가 주택 거주 노인의 비율이 가장 낮은 수준이었다.⁴⁴⁾ 네덜란드의 경우 2005년 노인의 자가 거주율은 42.5%에 불과하였으나 최근으로 올수록 자가 거주율이

44) 독일과 네덜란드에서 노인의 자가 거주율이 유독 낮은 이유에 대해서는 심층적 검토가 필요한 부분이다. 네덜란드는 사회주택 형태의 저렴하고 질 높은 공공주택 공급이 잘 되어 있고, 독일은 민간임대에 대해서도 강력한 정부 규제가 이루어지고 있으며, 두 나라 모두 주거급여가 발달해 있어 자가 거주 욕구가 상대적으로 낮을 수 있을 것으로 추정된다(두 나라의 임대주택과 관련해서는 박원석(2020)을 참고하라).

급격하게 증가하고 있는 추세이기는 하다. 한국의 자가 거주 노인 비율은 81.1%로 영국과 비슷한 수준이며 비교 대상국들 중 상대적으로 높은 편에 속한다.

2. 전체 및 노인가구의 원천별 소득 분포

[그림 4-7]은 전체 가구의 원천별 소득 구성을 보여주고 있다. 즉, 경상소득(세전-이전후 소득)을 100.0으로 할 때 세전-이전 전 소득(시장소득과 사적 이전소득의 합산액), 노령 및 유족 급여⁴⁵⁾, 기타 공적 이전소득(총 공적 이전소득에서 노령 및 유족 급여를 뺀 금액), 세금 및 사회보장 기여금이 차지하는 비중을 분석한 결과이다.

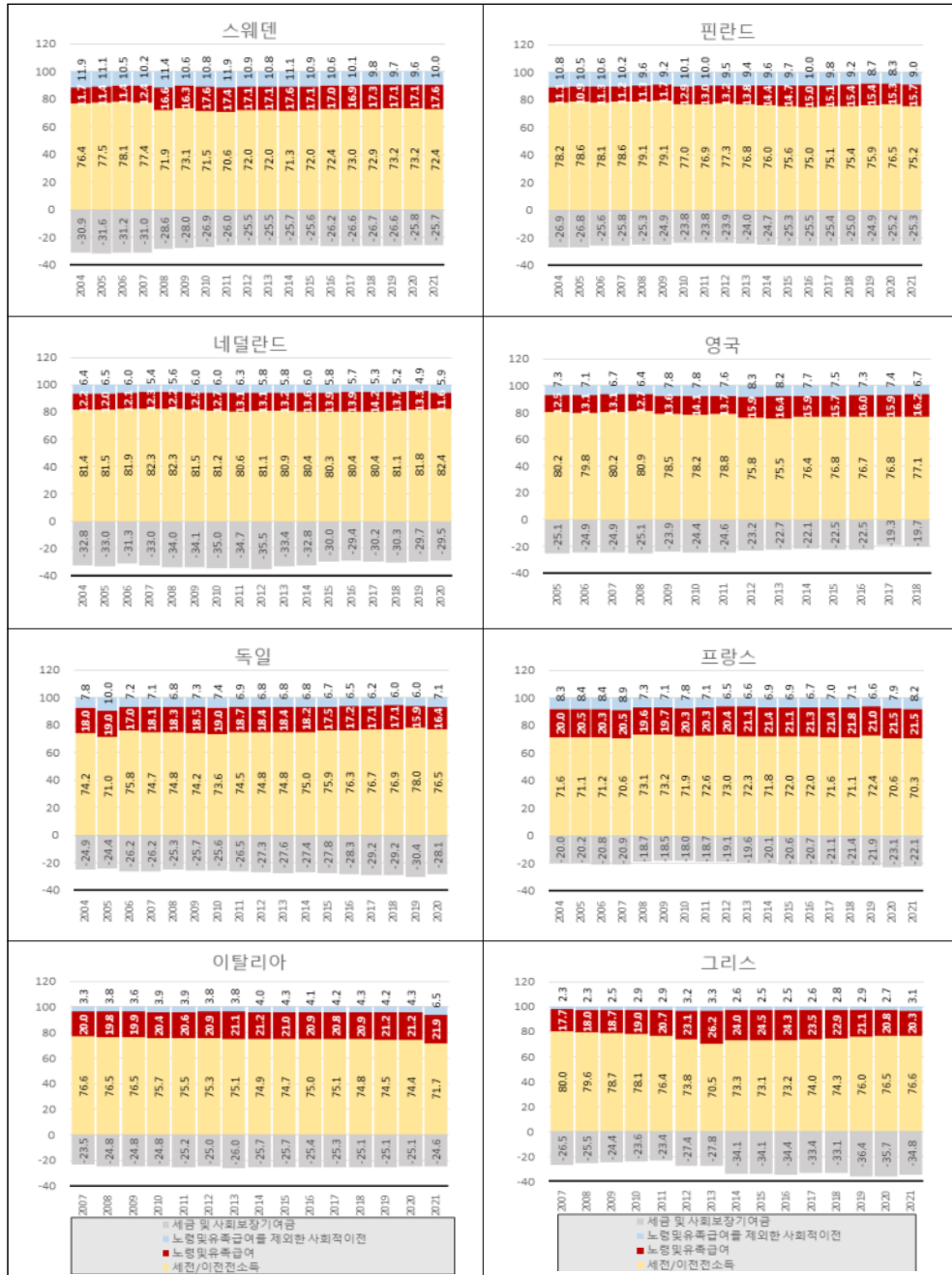
분석 결과, 유럽 8개국에서 전체 가구의 소득 중 약 70~80%는 시장소득(과 사적 이전 소득)이 차지하고 있다. 유럽에서 가구 간 사적 이전은 극히 미미한 수준이라는 점을 감안할 때 이는 대부분 시장소득으로 추정된다. 2021년 기준으로 볼 때, 프랑스에서 시장소득의 비중은 70.3%로 가장 낮고, 네덜란드에서 82.4%로 가장 높다. 영국, 그리스, 독일, 핀란드는 시장소득이 대략 70% 후반대이며, 스웨덴, 이탈리아는 70% 초반대이다. 시장소득의 비중은 국가별로 큰 등락이나 경향성을 찾기는 어렵다.

노령 및 유족 급여가 경상 소득에서 차지하는 비율은 대략 10% 초반에서 20% 초반대를 기록하고 있다. 공적 연금이 총 GDP에서 차지하는 비중이 높은([그림 3-6] 참조) 프랑스, 이탈리아, 그리스에서 노령 및 유족 급여는 전체 가구 소득의 20%를 넘는다. 스웨덴, 핀란드, 독일, 영국에서 노령 및 유족 급여가 전체 소득에서 차지하는 비중은 10% 후반대이며, 네덜란드만이 유일하게 10% 초반대를 유지하고 있다. 2010년 이후 노령 및 유족 급여가 전체 소득에서 차지하는 비중은 핀란드와 영국에서만 점차 증가하는 추세에 있을 뿐 여타의 나라는 거의 일정했다. 독일과 그리스는 2010년 이후 오히려 노령 및 유족 급여의 비중이 점차 줄어드는 경향도 확인된다.

45) EU-SILC 데이터에서 노령 및 유족 급여에는 기여-비기여, 비자산조사-자산조사 급여가 모두 포함된다. 따라서 노인을 대상으로 표적화된 급여들(예를 들면, 영국의 연금크레딧)도 모두 여기에 노령 및 유족 급여에 포함된다.

[그림 4-7] 유럽 8개국의 소득 원천별 비중(전체 가구)

(단위: 가구 세전-이전후 소득 대비 %)



주: 균등화하지 않은 세전-이전후 소득 기준이며, 단위는 가구임.
 자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

노령 및 유족 급여를 제외한 공적 이전소득이 총 소득에서 차지하는 비중은 노르딕 2개 국가, 스웨덴과 핀란드에서 10% 내외로 가장 높고, 독일, 프랑스, 영국이 6~8%대, 네덜란드가 5~6%대 수준이다. 이탈리아와 그리스는 2~4%로 상대적으로 가장 낮은 비율을 보여주고 있다.⁴⁶⁾ 시민주의 복지국가는 가족 수당, 실업급여, 상병수당 등 근로 연령을 대상으로 한 현금 급여가 발달해 있어 상대적으로 그 비중이 높은 것으로 추정된다.

[그림 4-8]에서는 노인 단독가구와 노인 부부(커플)가구⁴⁷⁾ 소득 원천별 소득 구성을 분석할 결과를 보여주고 있다. 비교 대상 8개국 모두에서 노령 및 유족 급여는 노인 소득의 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 총 소득에서 노령 및 유족 급여가 차지하는 비중은 노인 단독 가구의 경우 대략 60% 후반대에서 80% 초반대에 이르며, 노인 부부 가구의 경우 대략 50% 후반대에서 70% 후반대이다. 일반적으로 노인 단독가구가 노인 부부 가구에 비해 노령 및 유족 급여의 비중이 더 높게 나타나는 것도 특징적이다. 이는 부부가 함께 생존한 가구일수록 평균 연령이 더 낮을 가능성이 높고, 배우자 중 한 쪽이 은퇴하지 않았을 가능성도 있기 때문일 것으로 추정된다.

2021년을 기준으로 볼 때, 노인 단독가구의 노령 및 유족 급여 비중이 가장 높은 나라는 독일로 85.4%이며, 이어서 스웨덴(79.9%), 프랑스(79.3%), 영국(79.0%), 네덜란드(75.9%), 핀란드(69.9%) 순이다. 의외로 남유럽 2개국, 이탈리아(69.7%), 그리스(63.8%)는 높은 공적 연금 지출에도 불구하고, 노인 단독가구의 소득에서 노령 및 유족 급여가 차지하는 비중이 다른 나라들에 비해 상대적으로 낮았다. 노인 부부 가구의 소득에서 노령 및 유족 급여가 차지하는 비중은 프랑스(75.5%)에서 가장 높고, 독일(72.2%), 스웨덴(71.3%), 영국(70.2%)이 그 뒤를 잇고 있다. 노인 단독가구와 마찬가지로 부부 가구에서도 그리스(55.9%)와 이탈리아(61.8%)의 노령 및 유족 급여 비중이 상대적으로 낮게 나타난다.⁴⁸⁾

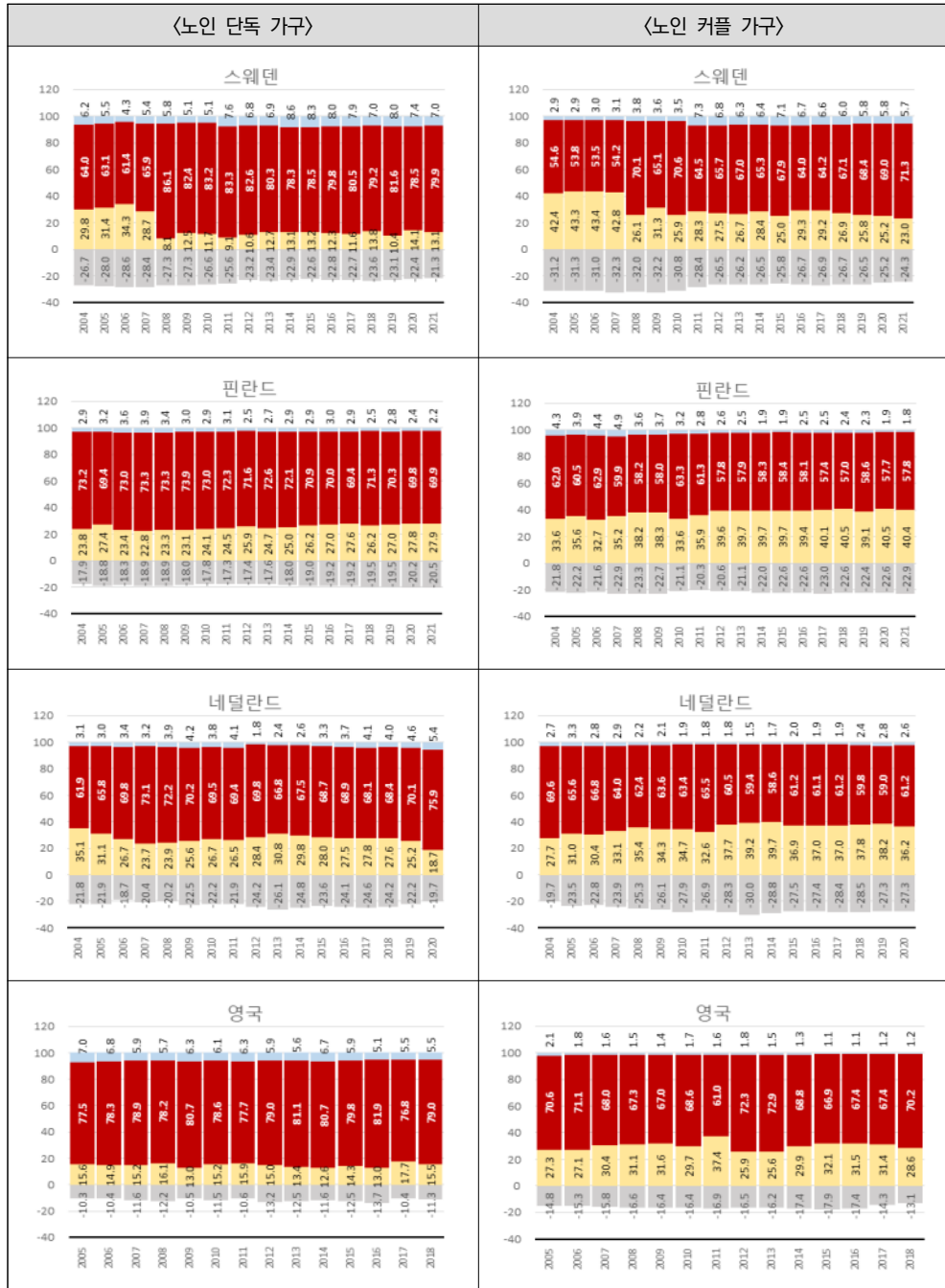
46) 이탈리아는 2021년 예외적으로 기타 공적 이전소득의 6.5%로 증가했는데 코로나 관련 급여일 것으로 추정되거나 확인이 필요하다.

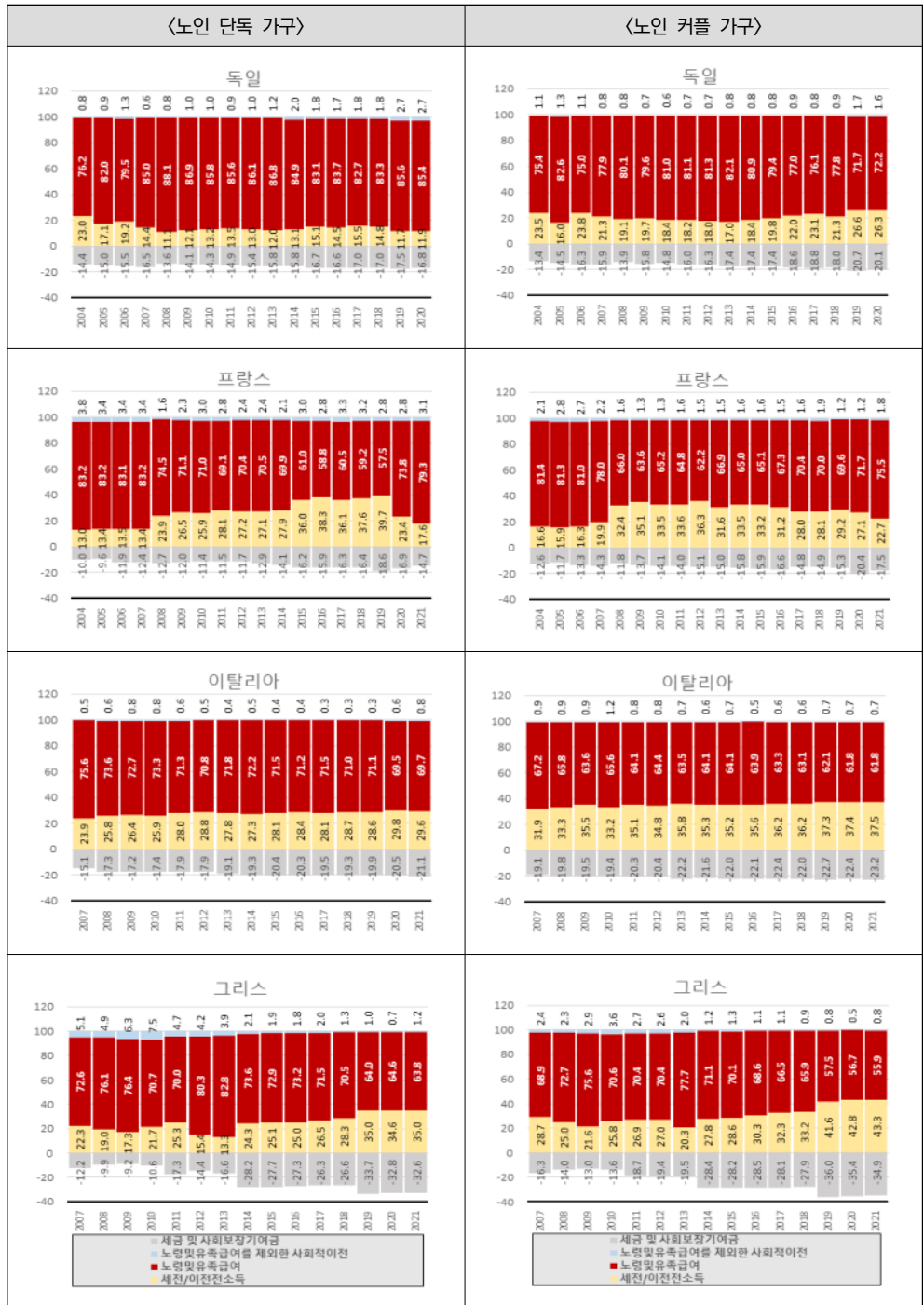
47) 유럽에서는 결혼을 하지 않고 동거하는 경우가 많아 '부부'라는 용어 대신 '커플'이라는 용어를 사용하였으나, 본문에서는 이를 혼용하여 사용하고자 한다.

48) 우리나라와 마찬가지로 이탈리아와 그리스도 정년이 따로 없는 자영업자의 비율이 상대적으로 높은 것이 이러한 결과와 무관치 않을 것으로 추정된다. 2021년 기준으로 이탈리아와 그리스의 자영업자(self-employment) 비율은 전체 고용의 각각 21.8%와 31.8%를 기록하고 있다(OECD.Stat: ALFS Summary tables에서 2023. 11. 3. 인출).

[그림 4-8] 유럽 8개국의 소득 원천별 비중(노인 단독 및 커플 가구)

(단위: 가구 세전-이전후 소득 대비 %)



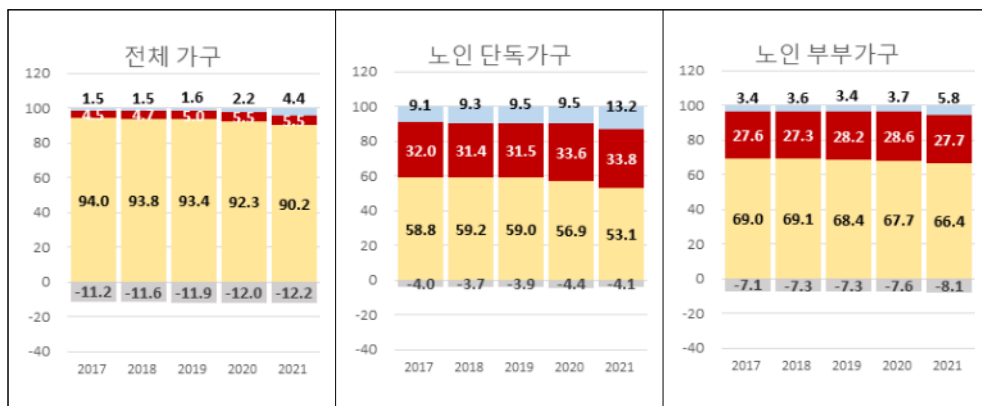


그럼에도 불구하고, 노인 단독 가구와 노인 부부 가구 모두에서 노령 및 유족 급여가 총 가구 소득에서 차지하는 비중은 많게는 4/5에서 적게는 3/5을 차지하고 있다.

기타 공적 급여가 전체 소득에서 차지하는 비율은 스웨덴, 영국, 네덜란드에서 5% 내외로 나머지 비교 대상국들에 비해 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 3장에서 살펴본 바와 같이, 유럽 8개국 모두에서 연금 소득은 과세 대상이며, NHS가 아닌 건강 보험 방식으로 보건의료 서비스를 제공하는 나라에서는 건강보험료도 별도로 부과된다. 그 결과 노인 가구의 총 소득 대비 과세의 비율은 영국, 프랑스, 독일을 제외하고는 20%대-그리스는 최근 30%대-로 높은 수준을 기록하고 있다.

[그림 4-9] 한국의 가구유형별소득 원천별 비중

(단위: 가구 세전-이전후 소득 대비 %)



주: 균등화하지 않은 세전-이전후 소득 기준이며, 단위는 가구임.

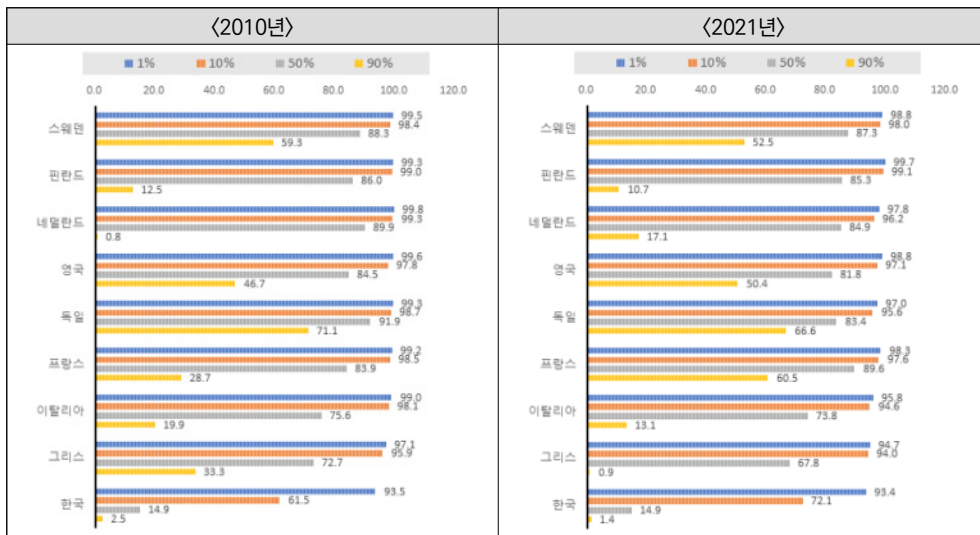
자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-9]에서 보는 바와 같이, 한국은 지금까지 살펴본 유럽 8개국과는 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준의 공적 이전소득 비중을 보여주고 있다. 전체 가구의 경우 시장 소득과 사적 이전소득이 경상소득의 90% 이상을 차지하고 있다. 2021년 기준으로 기초연금을 포함한 공적 연금이 차지하는 비중은 5.5%, 기타 공적 이전소득이 차지하는 비중은 4.4%로 공적 이전소득은 전체 소득의 9.8%를 차지하고 있다. 2021년 기준으로 노인 단독가구의 경우 시장소득과 사적 이전소득이 경상소득의 53.1%, 노인 부부가구의 경우 전체 경상소득의 66.4%를 차지하고 있으며, 공적 연금 소득의 비중은 각각 33.8%와 27.7%에 불과했다. 다만 연금을 제외한 공적 이전소득의 비중이 2021

년에 노인 단독가구의 13.2%, 노인 부부가구의 5.8%로 전년도에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 지난 정부에서 국민기초생활보장제도의 생계급여 부양의무자 기준을 크게 완화하는 등 일반 공공부조 수급 요건을 완화한 데서 주요한 원인을 찾을 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 한국은 비교 대상 유럽 국가들에 비해 특히 노인 단독가구에서 공적 이전소득 중 연금 외 기타 공적 이전소득에의 의존율이 높은 것이 특징이다. 이는 공적 연금을 받지 못하는 저소득 노인들이 일반 공공부조(general public assistance)-국민기초생활보장제도-에 의존하는 비율이 높다는 점을 단적으로 보여주는 결과이다.

[그림 4-10] 유럽 8개국과 한국의 노령 및 유족 급여 수급률

(65세 이상 노인 대비 %)



주 : 1) 영국은 2021년 수치를 2018년 수치로, 한국은 2010년 수치를 2017년 수치로 대체함.

2) 65세 이상 노인이 있는 가구의 세전-이전후 소득에서 노령 및 유족 급여가 차지하는 비중을 계산한 값임. 노령 및 유족 급여 수급은 가구 단위로 산정되었으므로 커플 중 한 명만 노령 급여를 받는 경우에도 수급하는 것으로 계산되었음.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>); 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

[그림 4-10]은 세전-이전 후 경상소득에서 노령 및 유족 급여가 차지하는 비중을 통해 노령 및 유족 급여 수급률을 간접적으로 산정해 본 결과이다. 가구 단위 소득을

49) 실제로 국민기초생활보장제도 일반 수급자 중 65세 이상 노인의 수는 2020년 723,514명에서 2021년 852,396명으로 약 13만명 증가하였다. 노인 인구 대비 수급률은 동일 기간에 8.5%에서 9.6%로 상승했다(보건복지부, 2021, p.22; 보건복지부, 2022, p.22).

인구 단위로 환산한 결과이므로 개인 연금 수급권이 아닌 가구 단위 수급률을 의미한다는 점에 유의할 필요가 있다. 분석 결과, 유럽 8개국에서 노령 및 유족 급여 수급률-가구 소득의 1% 이상인 경우-은 2010년 기준으로는 그리스(97.1%)를 제외하고는 99%를 초과할 만큼 거의 대부분 노인이 하나 이상의 급여를 받는 것으로 나타났다. 2021년에 그 비율은 1~3%p 하락하기는 했지만 여전히 95% 이상 노인이 노령 및 유족 급여를 하나 이상 수급하고 있었다. 최근으로 올수록 법정 연금 수급 연령이 상향 조정됨에 따라 65세 이상이지만 노령 연금을 수급하지 않는 노인의 비율이 늘어난 결과로 보인다. 한국은 유럽 8개국보다는 약간 낮은 수준이지만 2021년 기준으로 93.4%가 노령 및 유족 관련 급여를 하나 이상 수급받고 있는 것으로 나타났다. 기초연금이 노인 인구의 약 70%를 커버하고 있기 때문에 수급률이라는 측면에서의 사각지대는 낮은 수준이다. 기초연금을 수급받지 못하는 노인 중 대다수는 국민기초생활보장 수급자이므로 사실상 공적 현금 이전의 비수급 노인은 거의 없다고 보아도 무방할 것이다. 다만 그 수준의 문제이다. 유럽 8개국에서 노령 및 유족 연금이 총 소득에서 차지하는 비중이 10% 이상인 노인의 비율은 1% 이상인 노인의 비율과 거의 동일하다. 이에 비해 한국에서 노령 및 유족 연금이 총 소득에서 차지하는 비중이 10% 이상이 노인의 비율은 72.1%로 떨어진다. 2021년 기준으로 노령 연금이 총 소득의 50% 이상인 노인의 비중은 프랑스(89.6%), 스웨덴(87.3%), 핀란드(85.3%), 네덜란드(84.9%), 독일(83.4%), 영국(81.8%)에서 80%를 초과하고, 이탈리아(73.8%)와 그리스(67.8%)만이 그보다 낮은 수준이다. 앞서 언급한 바와 같이, 이탈리아와 그리스에서는 2세대 이상 복합 가구에 거주하는 노인의 비율과 자영자 비율이 높기 때문에 상대적으로 시장소득이 비율이 높게 나타난 데서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 한국은 이를 감안하더라도 총 소득에서 노령 및 유족 급여의 비율이 50% 이상인 노인의 비율은 14.9%에 불과하다. 전체 소득의 대부분이라고 할 수 있는 90% 이상을 노령 및 유족 연금에 의존하고 있는 노인의 비율 역시 독일(66.6%), 프랑스(60.5%), 스웨덴(52.5%), 영국(50.4%)에서 노인의 절반 이상이다. 이에 비해 한국(1.4%)과 그리스(0.9%)는 노령 및 유족 급여만으로 노후 생활을 영위하는 노인의 비중은 극히 낮은 것으로 나타났다.

한국의 경우 국민연금이 성숙기에 들어섰다고는 하지만 현 세대 노인 중 상당수가 공적 연금의 대상에서 제외되어 있을 뿐 아니라, 국민연금의 순 대체율도 평균 근로자 임금(AW) 기준 35.4%로 비교 대상국들은 물론이고 OECD 평균(62.4%)에도 크게

못미친다(〈표 3-11〉 및 [그림 3-9] 참조). 현 세대 노인의 빈곤을 완화하기 위해 기초 연금이 도입되었지만 기초연금의 급여 수준은 2021년 단독 가구 기준 월 30만원으로 1인가구 기준중위소득의 16.4%로 낮은 수준이다.⁵⁰⁾ 이러한 결과로 지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 노인가구 소득에서 노령 및 유족 관련 급여가 차지하는 비중은 유럽 8개국에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

제2절 노인 빈곤 현황

1. 생애주기별 빈곤율

먼저, [그림 4-11]은 균등화 처분가능소득의 중위소득 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 설정하여 생애주기별 빈곤율을 산출한 결과를 제시하고 있다.⁵¹⁾ 분석 결과, 몇 가지 특이점을 발견할 수 있다.

첫째, 형태면에서 18~25세 청년의 빈곤율이 유독 두드러지는 나라(스웨덴, 핀란드, 독일, 네덜란드), 전반적으로 평탄하지만 생애 후반기로 갈수록 빈곤율이 떨어지는 나라(프랑스, 이탈리아, 그리스), 생애 후반기로 갈수록 빈곤율이 올라가는 나라(한국, 영국)로 구분해 볼 수 있다. 스웨덴, 핀란드, 네덜란드는 특히 이행기 청년 빈곤율이 봉우리처럼 도드라지며, 본격적인 노동시장 입직 시기 이후에는 빈곤율이 급격히 낮아져 이후 안정화되는 경향을 보인다. 이탈리아와 그리스는 생애주기별 빈곤율 차이가 크지 않으며 특히 노년기 빈곤율이 노동시장기보다 오히려 낮다는 것이 특징적이다.

둘째, 유럽 8개국 모두에서 노인의 중위소득 40% 기준 빈곤율은 극히 낮은 수준으로, 명시적으로든 암묵적으로든 이 기준 전후 수준이 노인의 최저보장기준선(Minimum Income Standard, MIS)으로 노인의 최저소득보장(Guaranteed Minimum Income, GMI)이 이루어지고 있음을 시사한다. 2021년 중위소득 40% 기준으로 노인 빈곤율이 가장 낮은 나라는 핀란드로 66~75세(이하 전기 노인)와 76세 이상(이하

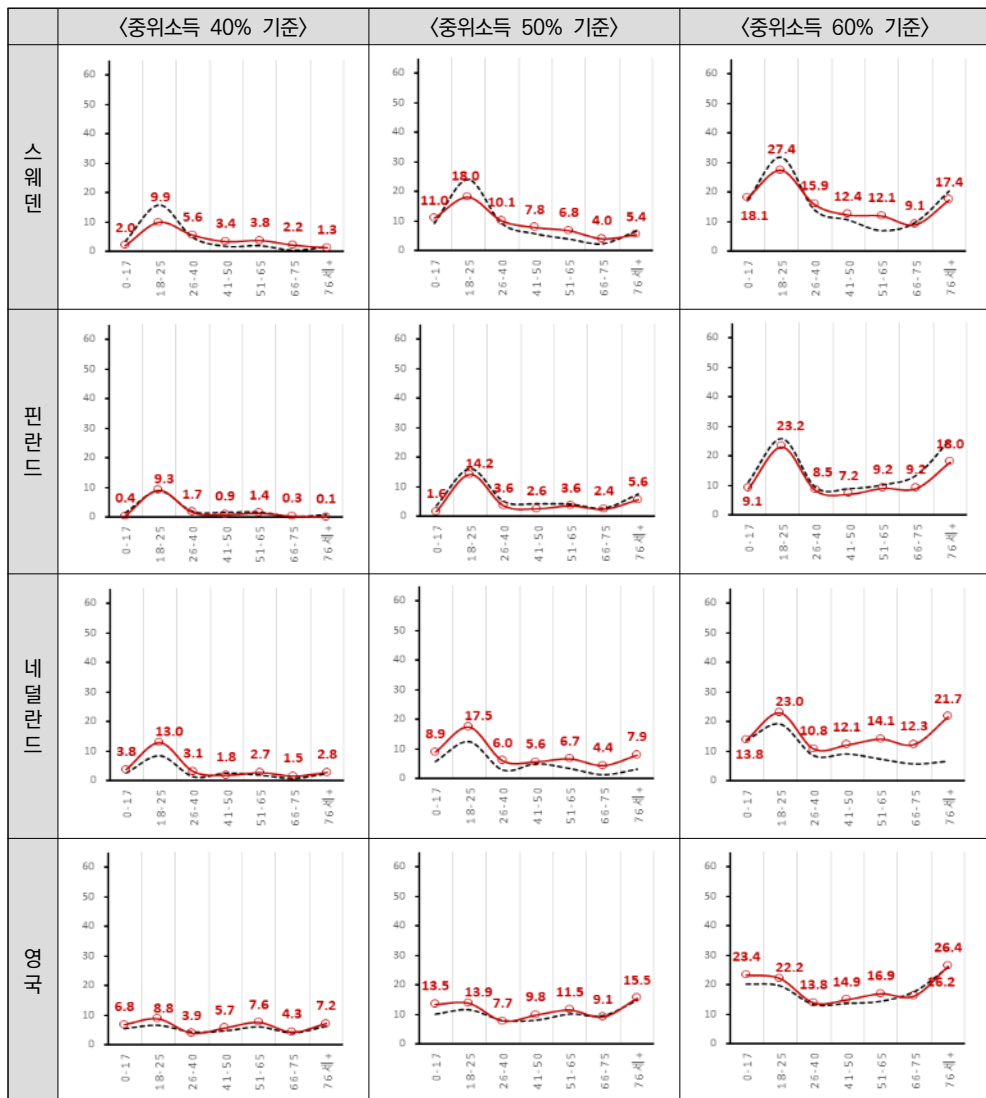
50) 2021년 1인가구 기준 중위소득은 1,827,831원이다(보건복지부, 2022, p.4).

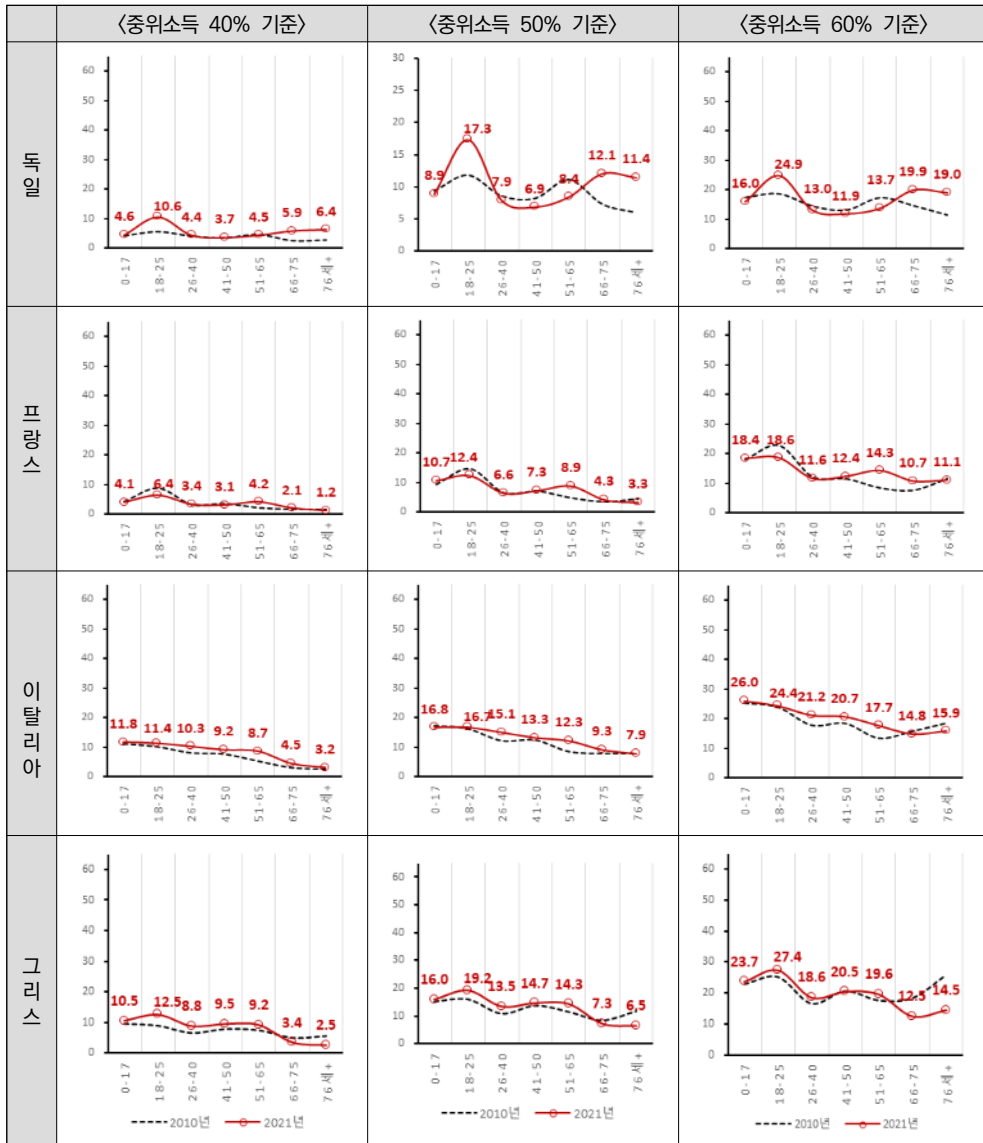
51) 1장(서론)에서 설명한 바와 같이, 소득의 균등화를 위해 사용된 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

후기 노인)의 빈곤율이 각각 0.3%와 0.1%에 지나지 않는다. 프랑스(각각 2.1%와 1.2%), 스웨덴(각각 2.2%와 1.3%), 네덜란드(각각 1.5%와 2.8%), 그리스(3.4%와 2.5%), 이탈리아(4.5%와 3.2%)도 중위소득 40% 기준 빈곤율이 5% 미만의 낮은 수준을 유지하고 있다. 다만 독일(각각 5.9%와 6.4%)과 영국(각각 4.3%와 7.2%)은 5%를 약간 상회하는 수준이다.

[그림 4-11] 유럽 8개국의 생애주기별 빈곤율(2010년과 2021년)

(단위: %)





주: 1) 1인 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구인. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

2) 영국의 2021년 수치는 2018년 수치로, 한국의 2010년 수치는 2012년 수치로 대체함.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

셋째, 빈곤선이 높아질수록 근로연령층에 비해 노년층 빈곤율이 더 높아지며, 특히 후기 노인의 빈곤율이 크게 높아진다. 중위소득 60% 기준 빈곤율에서 이러한 현상은 뚜렷하게 확인된다. 2021년 중위소득 60% 기준으로 영국과 네덜란드의 후기 노인

빈곤율은 각각 26.4%와 21.7%로 20%를 넘었으며, 독일(19.0%), 핀란드(18.0%), 스웨덴(17.4%)도 전기 청년을 제외한 근로연령층의 빈곤율에 비해 높은 수준을 기록하고 있다. 이들 나라는 모든 노인에 대해 중위소득 40~50% 수준 정도까지는 공적 책임의 영역으로 보장하는데 주력한다면, 그 이상의 생활 수준에서는 개인의 근로이력과 노후 준비 등의 영역으로 간주하는 것으로 추정된다. 또한, 여성이 남성에 비해 평균 수명이 높기 때문에 연령이 높아질수록 여성 노인의 비중이 높아져 상대적으로 연금 수준이 낮거나 유족연금에 의존하는 여성 노인의 빈곤율이 높은 데서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 다만, 프랑스(11.1%), 이탈리아(15.9%), 그리스(14.5%)는 근로연령층에 비해 낮은 수준의 빈곤율을 유지하고 있다.

넷째, 2010년에 비해 2021년에 그리스와 핀란드를 제외한 나머지 나라에서 전기 노인 빈곤율은 -미미한 수준이지만- 악화되었다. 하지만 최저소득보장의 마지노선이라 할 수 있는 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율과 후기 노인 빈곤율은 대체로 거의 변화하지 않았거나 오히려 감소하였다.⁵²⁾ 다만 독일과 네덜란드에서 노인 빈곤율은 특히 중위소득 50%와 60% 기준으로 2010년에 비해 2021년에 크게 악화되었다. 3장에서 살펴본 바와 같이, 독일의 노인을 위한 범주적 사회부조 급여액은 2019년 기준 월 424유로로 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준인데, 이러한 낮은 최저보장 수준이 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율 악화에 영향을 미쳤을 것으로 추정된다(〈표 3-13〉 참조).⁵³⁾ 네덜란드의 경우 기초연금(AOW) 수준은 유럽 8개국 중 가장 높은 수준이지만 그 이상의 소득비례연금은 단체협상에 따른 준의무 기업연금에 의존하기 때문에 가입여부와 급여 수준에 따른 개인 편차가 상당히 클 것으로 추정된다. 지난 20여년 동안 많은 기업연금이 기존의 확정급여(DB)에서 확정기여(DC) 방식으로 전환하는 등 개혁이 진행되었으므로 이러한 영향이 빈곤율 상승으로 나타난 것으로 추정되지만 구체적인 원인은 추가적인 연구를 통해 보완되어야 할 것으로 보인다.

전반적으로 볼 때, 유럽 8개국 대부분의 나라에서 중위소득 40% 혹은 50% 기준

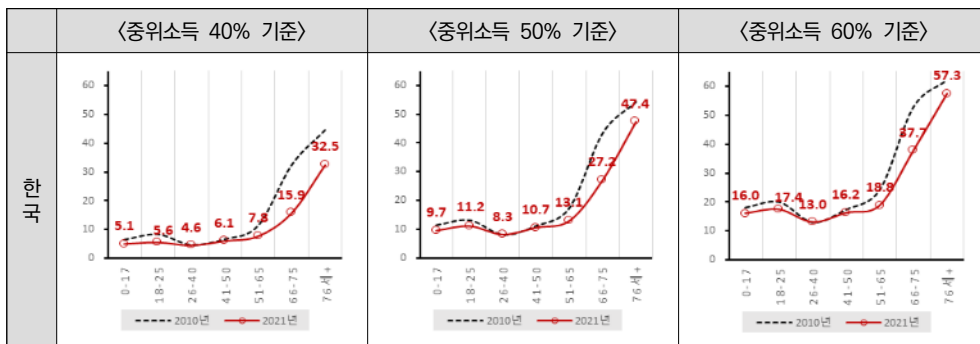
52) 프랑스에서 유독 최근으로 올수록 후기 노인 빈곤율이 낮아진 것은 두 가지 요인이 작용한 결과이다. 하나는 최근으로 올수록 완전연금을 받을 수 있는 은퇴자가 증가함에 따라 가구의 평균연금이 점진적으로 증가했기 때문이고, 다른 하나는 최근 미혼 여성과 후기 노령 여성(미혼 수급자의 68%가 여성임)에 관한 최저 노령 연금이 연속적으로 인상되었기 때문이다(European Commission, 2021b, p.137).

53) 스웨덴의 범주적 사회부조 수준이 399유로로 더 낮지만 수급률이 1.2%에 불과한 반면, 독일의 사회부조 수급률은 노인 인구의 6.1%로 상당히 높다는 점을 감안해야 한다(〈그림 3-5〉 참조). 최근 독일은 노인 사회부조 급여액을 높이라는 작업에 착수했다.

노인 빈곤율은 전체 인구 빈곤율에 비해 더 낮은 수준이다. 즉, 이 수준에서의 노인에 대한 최저보장은 국가의 의무라고 생각하는 경향이 있음을 추정케 하는 결과이다. 실제로 3장에서 기술한 바와 같이, 유럽 8개국은 모두 1개 이상의 노인을 위한 최저 보장 장치(혹은 제도, MIP 혹은 MIS)를 가지고 있다. 이러한 최저보장 장치는 경력이 짧거나 소득이 낮은 사람들에게 중요한 적정 보호 수단이 될 수 있다. EU에 의하면, 여성이 더 많이 활용하는 최소 급여에 의존하는 노인의 비율은 지난 3년 동안 일반적으로 안정적으로 유지되었으며 동시에 많은 국가에서 노년기 최저소득보호를 확대하기 위한 새로운 조치가 채택되었다(European Commission, 2021a, p.15).

[그림 4-12] 한국의 생애주기별 빈곤율(2010년과 2021년)

(단위: %)



주: 1) 1인 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구인. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

마지막으로, 한국은 생애 후반기, 특히 노년기 빈곤율이 유독 높게 나타난다([그림 4-12] 참조). 한국의 중위소득 40% 기준 노인의 빈곤율은 전기 노인과 후기 노인 각각 15.9%와 32.5%로 매우 높은 수준이다. 또한 유럽 8개국의 경우 전기 노인과 후기 노인의 중위소득 40% 기준 빈곤율 차이가 크지 않고 일부 국가는 후기 노인의 빈곤율이 오히려 더 낮게 나타나는 반면, 한국은 전기 노인과 후기 노인의 빈곤율 차이가 16.6%p에 이를 만큼 크다. 이는 후기 노인 세대는 공적 연금이 성숙하기 전 세대라 공적 연금 수급률이 낮고 고령으로 인해 노동시장에서 근로소득을 획득하기도 쉽지 않으며 여성 노인의 비중이 높기 때문으로 추정된다. 최후 안전망인 기초생활보장 생계급여 수준 또한 기준중위소득의 30%로 중위소득 40%에 미치지 못하는 것도 한 원인으로 꼽을

수 있다(보건복지부, 2023 참조). 또한, 한국의 중위소득 60% 기준 후기 노인 빈곤율은 57.3%로 절반 넘는 후기 노인이 빈곤에 노출되어 있는 것으로 나타났다.

2. 전체 빈곤율과 노인 빈곤율 추이

다음으로 전체 인구와 노인의 중위소득 40%, 50%, 60% 기준 빈곤율의 장기 추세를 확인하기 위해 2004년에서 2021년까지 유럽 8개국의 빈곤율을 분석한 결과를 [그림 4-13]에 제시하였다.

〈표 4-1〉 중위소득 대비 최저보장의 수준(2019년 기준)

국가		급여 유형	급여명	최대급여액 수준	
				월(유로)	중위소득 대비 비율(%)
노르딕	스웨덴	기초연금	Guarantee pension	849	39
		사회부조	Maintenance support for older people	399	18
	핀란드	기초연금	National pension	557.79~ 628.85	24~27
		기초연금	Guarantee pension	784.52	34
혼합형	네덜란드	기초연금	General old-age pension (AOW)	1215.81	53
	영국	최저연금	New State pension	821.25	38
		사회부조	Pension Credit	814.67	38
유럽 대륙	독일	사회부조	Means-tested basic social assistance in old age	424	19
	프랑스	최저연금	Minimum contributory pension	636	29
		사회부조	Solidarity allowance for older people	868	40
남유럽	이탈리아	최저연금	Minimum pension supplement	556	34
		사회부조	Social increase	649	40
		사회부조	Social allowance	496	30
	그리스	최저연금	Minimum contributory pension	790	101
		사회부조	Non-contributory old-age pension	457	58

주: 1) 최저보장액은 대부분 면세점 이하일 것으로 가정하여 처분가능소득 중위소득 대비 비율로 산정함. 주거급여는 포함하지 않은 수치임.

2) 영국의 처분가능소득은 2018년 수치임.

자료: 급여명과 급여액은 〈표 3-13〉 참조; 중위소득은 EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료 분석 결과임

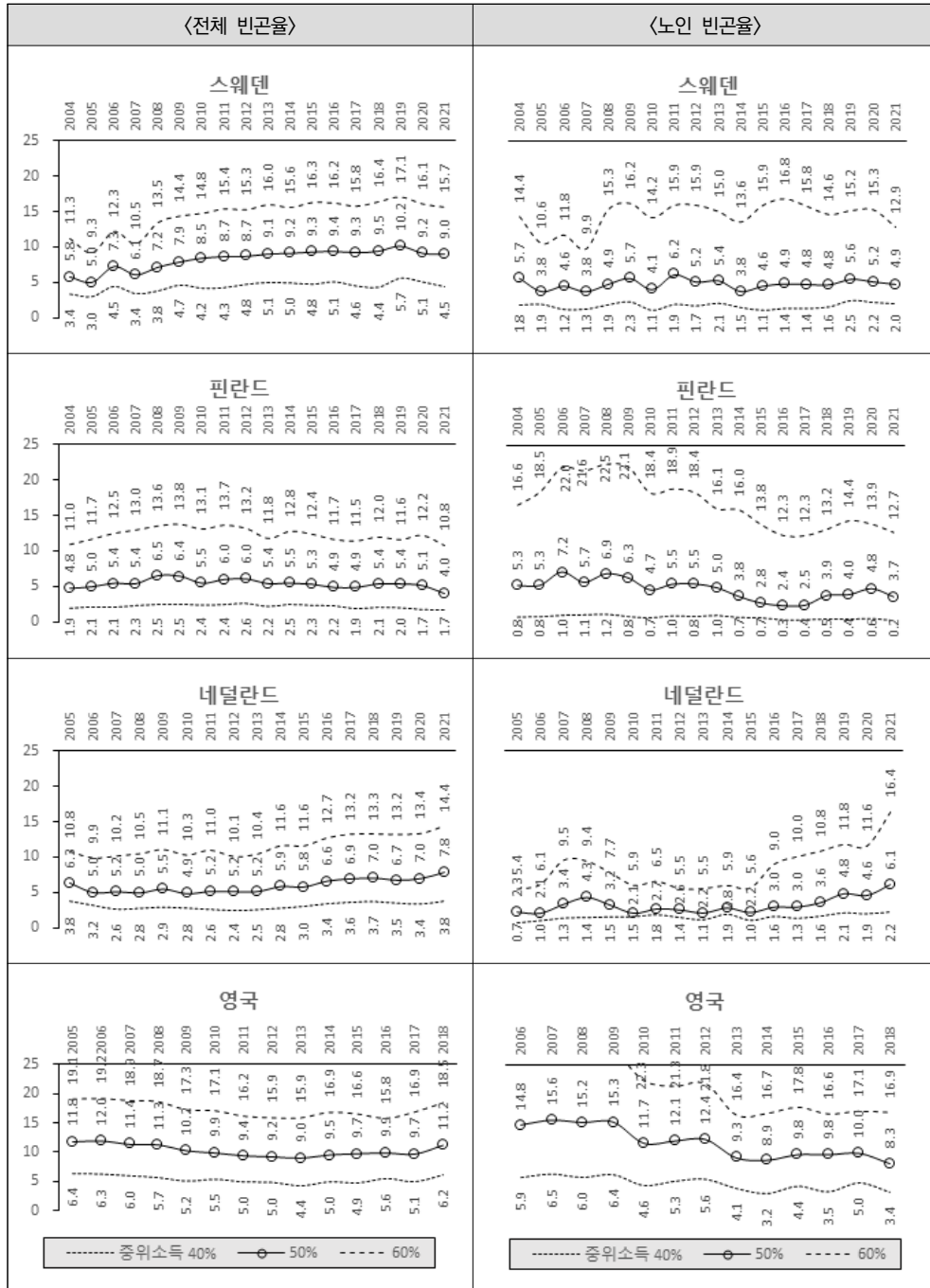
첫째, 무엇보다도 특징적인 것은 중위 40% 빈곤율을 기준으로 할 때 모든 국가에서 전체 인구에 비해 노인 빈곤율이 낮게 유지된다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이, 유럽 복지국가에서는 노인에 대해 적어도 중위소득 40% 수준까지의 최저 보장은 국가의 의무라는 점을 명시적 혹은 암묵적으로 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스에서 이는 뚜렷이 확인된다. 실제로 앞서 3장에서 기술한 노인에 대한 최저소득보장(GMI) 수준을 EU-SILC에서 산출한 중위 처분가능소득 대비 비율로 산출해 본 결과, 핀란드의 보증연금은 34%, 네덜란드 기초연금(AOW)은 53%, 스웨덴 보증연금은 39%, 프랑스 노인 대상 사회부조는 40% 이르렀다(〈표 4-1〉 참조).

둘째, 특히 네덜란드와 프랑스에서 중위소득 40%와 50% 기준 노인 빈곤율이 낮으면서 그 간극이 극히 좁은 것을 확인할 수 있는데, 이들 두 나라에서는 노인 MIS 수준이 중위소득 50% 내외에서 그어질 것으로 추정된다. 이들 두 나라 이외에도 전반적으로 중위소득 40%와 50% 기준 노인 빈곤율의 격차에 비해 중위소득 50%와 60% 기준 빈곤율의 격차가 더 크게 벌어지는 경향이 나타난다. 즉, 대체로 중위소득 50% 수준까지는 노인 빈곤에 대해 국가가 더 적극적으로 개입하는 경향이 있지만, 그 이상에 대해서는 개인의 노동시장 성과나 노후 준비에 맡기는 경향이 있음을 추정케 하는 결과이다. 복지국가의 공적 현금 이전이 빈곤 예방과 이전 생활 수준의 유지(security)의 두 목적을 위한 기제라면 대체로 중위소득 50% 수준까지는 전자에, 그 이후는 후자에 초점을 둔다고도 볼 수 있다. 이는 최근으로 올수록 유럽 연금 레짐이 다기동체제-기초 보장 기동과 소득비례 기동-로 옮겨간 것과도 관련이 있다.

셋째, 전체 인구나 노인 빈곤율에 있어 지난 17년 간 일관된 경향을 발견하기는 어렵다. 소득자료가 다소 불안정한 2008년 이전을 제외하더라도 그러하다. 다만 독일과 네덜란드의 경우 2010년 전후로 노인 빈곤율이 뚜렷이 상승하는 추세를 확인할 수 있는데 이는 앞서 그 이유를 추정한 바 있다. 반면, 그리스와 영국에서는 2010년 이후 노인빈곤율의 뚜렷한 감소세를 확인할 수 있다. 이들 나라는 비교적 최근에 기초연금을 강화하는 방식으로 연금 개혁을 단행하였으며, 특히 그리스는 2008년 금융위기로 근로 연령층의 소득이 크게 하락하였음을 감안한다면 복합적 요인이 작용했을 것으로 추정된다.

[그림 4-13] 유럽 8개국의 전체 및 노인 빈곤율 추이

(단위: 인구 대비 %)



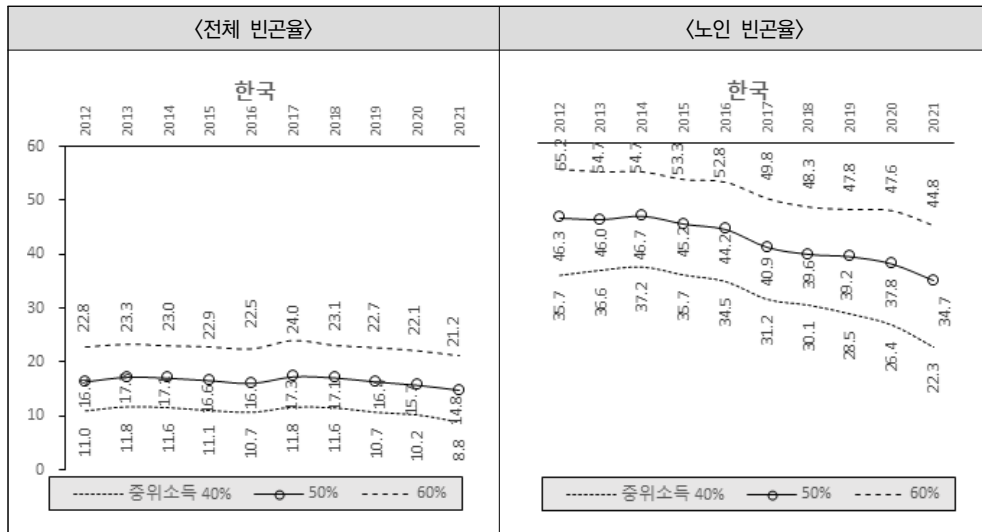


주: 1인 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

[그림 4-14] 한국의 전체 및 노인 빈곤율 추이

(단위: 인구 대비 %)



주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

마지막으로, 한국은 OECD 회원국 중 노인 빈곤율이 가장 높은 나라이다. 앞서 생애 주기별 빈곤율([그림 4-12] 참조)에서도 확인할 수 있듯이, 한국의 노인 빈곤율은 이전 연령대에 비해 훨씬 더 높다. 그 결과 전체 인구 빈곤율에 비해서도 노인 빈곤율 수준은 2~3배 더 높은 수준이다. 하지만 최근 10여 년 동안 노인 빈곤율은 모든 기준선에서 10%p 이상 확연히 줄어들고 있는 추세를 확인할 수 있다. 특히 2018년 이후 노인 빈곤율이 크게 하락했는데, 이는 국민연금 완전연금 수급자의 증가, 기초연금액의 상승, 국민 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준의 사실상의 폐지 등이 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 여전히 노인 빈곤율은 비교 대상 8개국과는 비교할 수 없을 정도로 높다. 특히 유럽 8개국의 최근 노인 빈곤율은 중위소득 40% 기준 적게는 1% 미만 많아도 6% 내외라는 점을 감안하면 우리나라의 중위소득 40% 기준 빈곤율은 여전히 매우 높은 수준이다. 이는 국민연금이 최저보장 장치(MIP)를 가지고 있지 않고, 노인에게 대한 최저소득보장(GMI)으로는 너무 낮은 소득 대체율을 가지고 있기 때문이다.

3. 노인의 성별 빈곤율

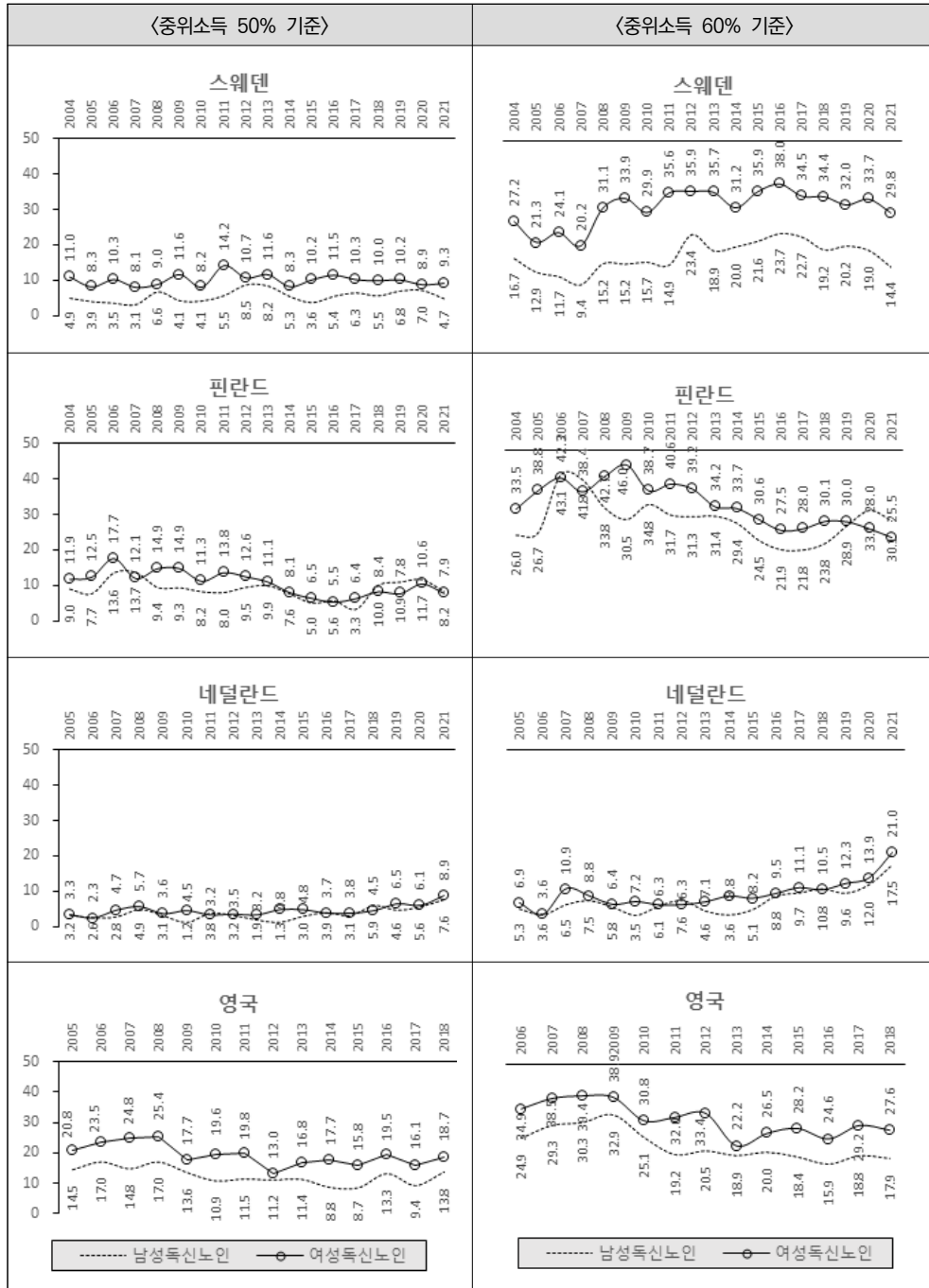
유럽 복지국가에서도 남성 노인에 비해 여성 노인은 연금소득이 더 낮고 그 결과 빈곤율이 더 높다(European Commission, 2021a, pp.102-106). 이는 대체로 여성은 출산, 육아, 가족돌봄 등의 이유로 남성에 비해 노동시장 참가율이 낮고, 노동시장에 참여하더라도 직종, 경력 차이 등으로 인해 남성보다 평균 임금이 낮은 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 하지만 기초연금이나 연금 보충 등의 최저소득보장 수준, 연금 산정 공식, 연금 크레딧의 내용, 유족 급여의 수준 등에 따라 나라마다 성별 노인 빈곤율 차이는 상당히 다르다. 노인 부부가구나 2세대 이상 노인가구(기타 노인가구)의 경우, 배우자 연금이나 자녀의 근로소득이 섞여 있기 때문에 노후소득보장 제도의 순(net) 효과를 파악하기 어렵다는 점을 감안하여 여기에서는 노인 단독 가구(1인가구) 노인의 성별 빈곤율을 비교해 보고자 한다([그림 4-15] 참조).

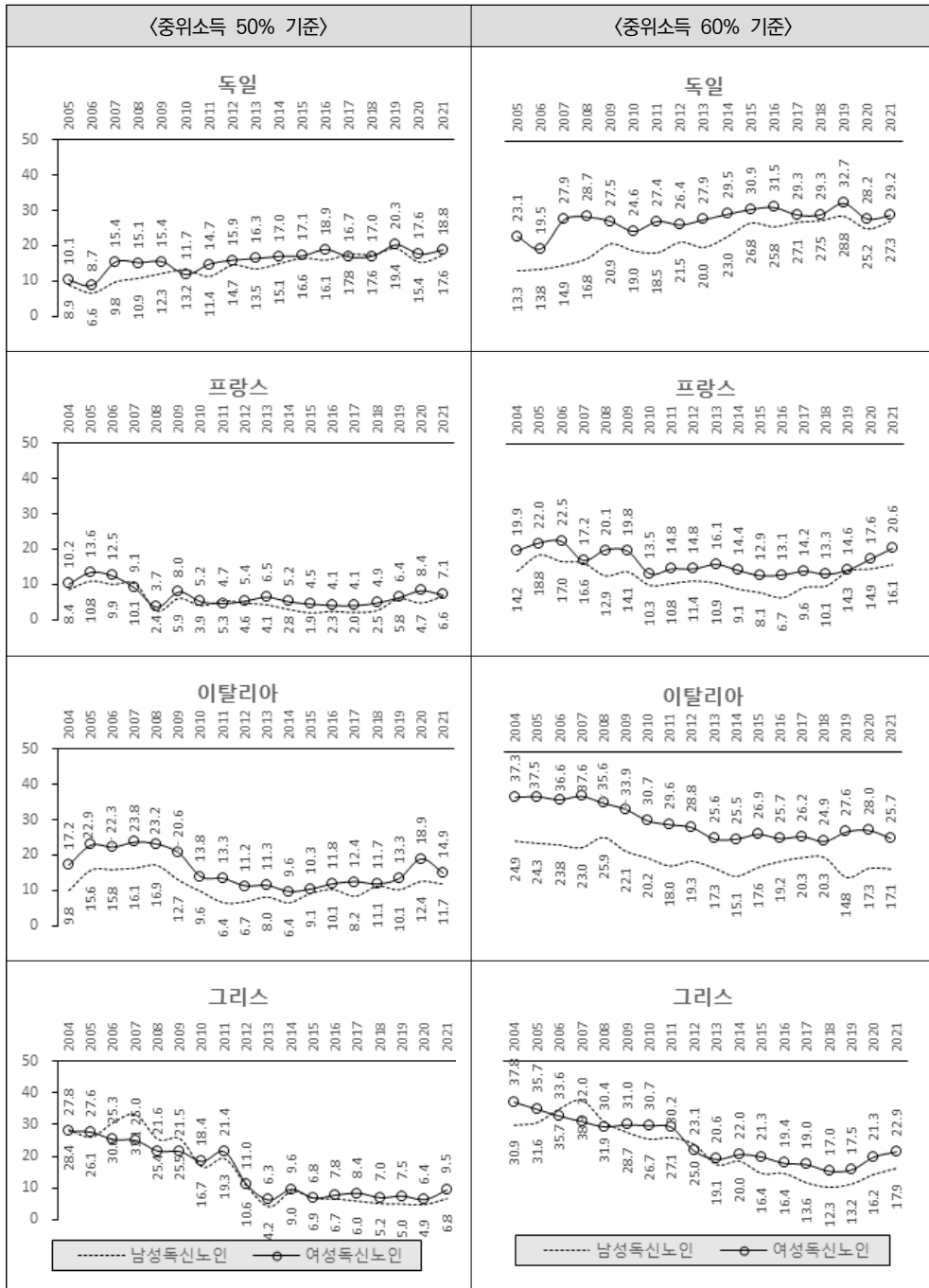
첫째, 유럽 8개국에서 중위소득 50% 기준 독신 노인의 경우, 여성이 남성보다 높은 빈곤율을 보이는 것은 하지만, 남녀 간 빈곤율의 격차가 크지 않았다. 특히, 네덜란드, 프랑스, 핀란드에서 최근 남녀 간 빈곤율 격차는 1%p 내외로 매우 작았다. 이들 국가들은 앞서 살펴본 바와 같이, 중위소득 40%와 50% 기준 빈곤율이 상대적으로 낮은 국가들로 이 수준 내외까지 노인의 최저소득보장이 이루어지고 있다. 즉, 이 수준 전후까지 이전의 노동 이력보다는 시민권에 기초한 노후소득보장이 이루어지고 있는 것으로 추정된다. 나머지 나라들도 이보다는 크지만 중위소득 50% 기준 남녀 간 빈곤율 격차는 중위소득 60% 기준 빈곤율 격차보다는 작았다. 이들 국가 중에서는 영국의 중위소득 50% 기준 남녀 간 빈곤율 격차가 가장 커서, 2018년에 여성 독신 노인 빈곤율(18.7%)이 남성 독신 노인빈곤율(13.8%)보다 4.9%p 더 높았다.

둘째, 중위소득 60% 기준 독신 노인 빈곤율은 남녀 간 격차가 클 뿐만 아니라, 국가 간 편차도 심했다. 네덜란드, 프랑스, 핀란드, 독일, 그리스의 최근 남녀 간 빈곤율 격차는 5%p 내외로 비교적 작았지만, 영국, 이탈리아, 스웨덴의 경우 그 격차가 10~15%p 내외로 상당히 컸다. 특히, 스웨덴에서 중위소득 60% 기준 독신 노인의 남녀 간 빈곤율 격차는 2000년대 후반 격차가 커진 이후 좁혀지지 않고 있으며, 2021년 기준으로 독신 여성 노인의 빈곤율(29.8%)이 남성 노인의 빈곤율(14.4%)에 비해 15.4%p 더 높게 나타났다.

[그림 4-15] 유럽 8개국 독신 노인의 성별 빈곤율

(단위: %)





주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

〈표 4-2〉 유럽 8개국 전기와 후기 독신 노인의 성별 빈곤율 격차(2021년, 단, 영국은 2018년)

(단위: %)

구분	나라	전기(65~74세)			후기(75세 이상)		
		남성	여성	격차	남성	여성	격차
중위소득 50%	스웨덴	6.7	9.2	2.5	2.9	9.3	6.4
	핀란드	8.3	3.4	-4.9	8.1	11.4	3.3
	독일	21.6	21.6	0.0	14.1	17.3	3.1
	네덜란드	8.8	7.9	-0.9	6.1	9.6	3.5
	영국	12.7	15.5	2.8	15.0	20.8	5.9
	프랑스	8.2	8.0	-0.2	4.6	6.4	1.8
	이탈리아	14.5	20.1	5.7	9.1	12.3	3.2
	그리스	8.1	9.6	1.5	5.9	9.4	3.5
중위소득 60%	스웨덴	12.0	25.4	13.4	16.5	32.5	15.9
	핀란드	24.2	22.2	-2.0	37.4	28.1	-9.3
	네덜란드	20.2	18.7	-1.4	14.0	22.4	8.4
	영국	20.5	25.2	4.7	24.5	34.9	10.4
	독일	33.6	32.6	-1.0	22.1	27.3	5.3
	프랑스	19.7	23.8	4.1	11.5	18.3	6.8
	이탈리아	17.8	29.4	11.6	16.5	23.9	7.4
	그리스	15.2	19.7	4.5	19.8	24.7	4.9

주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

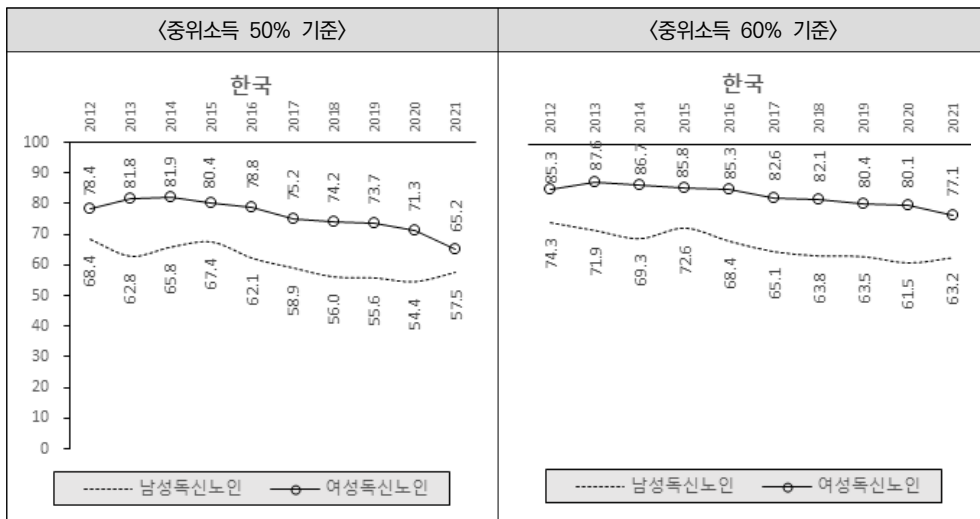
셋째, 성별 빈곤 격차는 대체로 75세 이상 후기 노령기에 더욱 두드러진다. 〈표 4-2〉에서 보는 바와 같이, 이탈리아를 제외한 나머지 7개국에서 전기 노인(65~74세)에 비해 후기 노인(75세 이상)의 남녀 간 빈곤율 격차가 더 크게 벌어졌다. 특히, 스웨덴에서 남녀 노인 간 빈곤율 격차는 후기 노인에 이르면 중위소득 50%와 60%에서 각각 6.4%p, 15.9%p로 큰 편차를 보이며, 그보다는 덜하지만 영국에서 그 격차는 각각 5.9%p와 10.4%p에 이른다. 이는 여성들의 기대여명이 더 길고, 유족연금만은 고령 여성에게 소득을 재분배하는데 도움이 되지만 경력 불평등을 상쇄하기에 충분치 않기 때문인 것으로 추정된다(European Commission, 2021a, pp.14-15). 또한, 나라마다 상이한 여성의 경제활동 참가율, 출산·육아·돌봄 등에 대한 연금 크레딧 활동 가능성과 수준 등도 노후의 남녀 간 빈곤율 격차를 설명하는 요인일 것으로 추정된다.

마지막으로, 한국 독신 노인의 성별 빈곤율은 [그림 4-16]과 같다. 독신 노인의 빈곤율은 전체 노인 빈곤율([그림 4-14] 참조)에 비해서도 훨씬 더 높게 나타난다.

노인 부부 가구의 노인들에 비해 평균 연령이 높아 완전 노령연금을 받는 세대가 아닐 가능성도 높고, 경제활동 참가율도 낮기 때문이다. 독신 노인의 성별 빈곤율 격차도 2021년에 중위소득 50% 기준 7.7%p, 중위소득 60% 기준 13.9%p로 높은 편이다. 이는 우리나라 현세대 노인의 근로연령기 여성 경제활동 참가율이 낮았고 남성에 비해 높은 평균 수명으로 인해 근로활동에 참가하기 어려운 후기 노령 여성이 많기 때문이다.

[그림 4-16] 한국 독신 노인의 성별 빈곤율

(단위: %)



주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

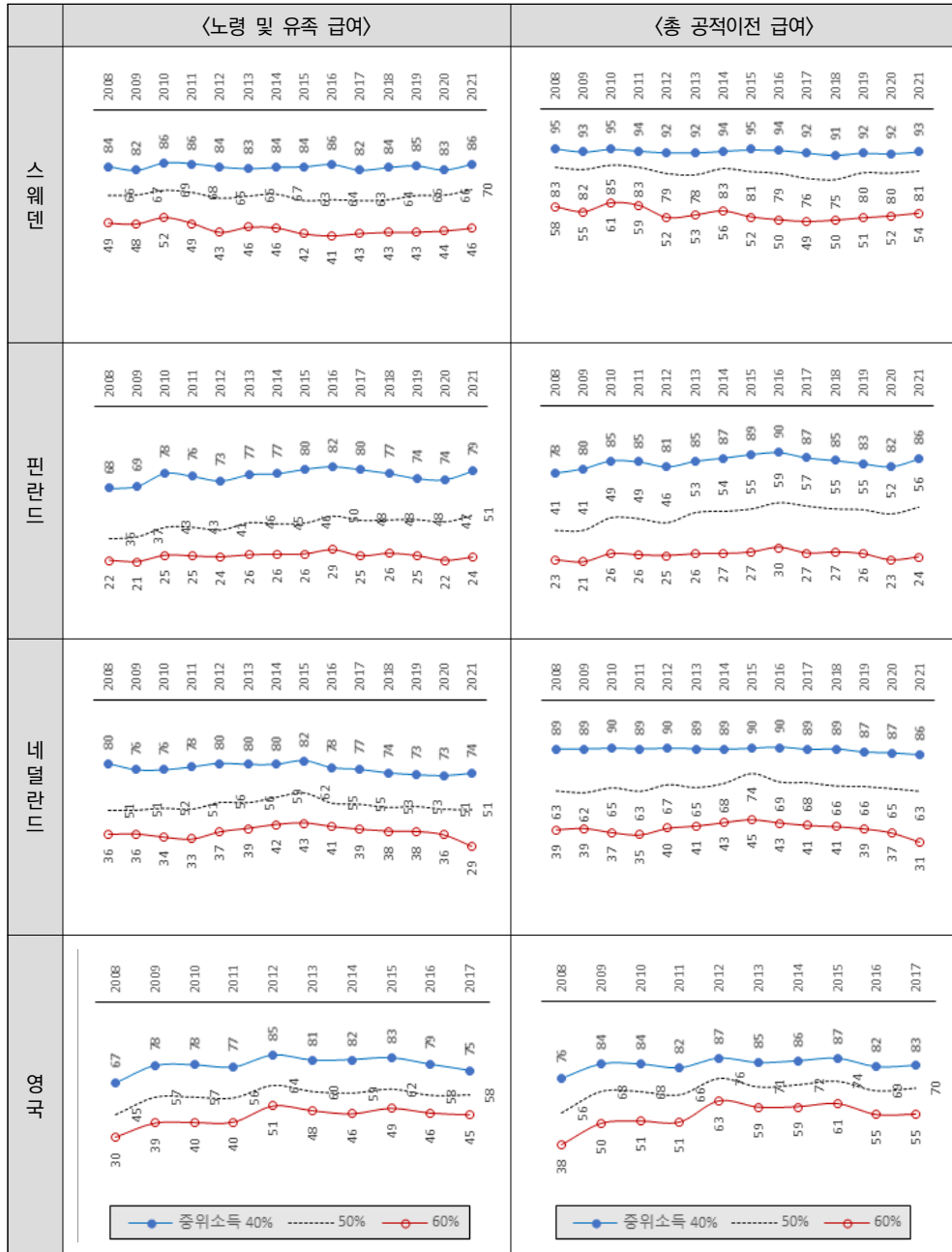
자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

4. 노령 및 유족 급여와 총 공적 이전소득의 탈빈곤 효과

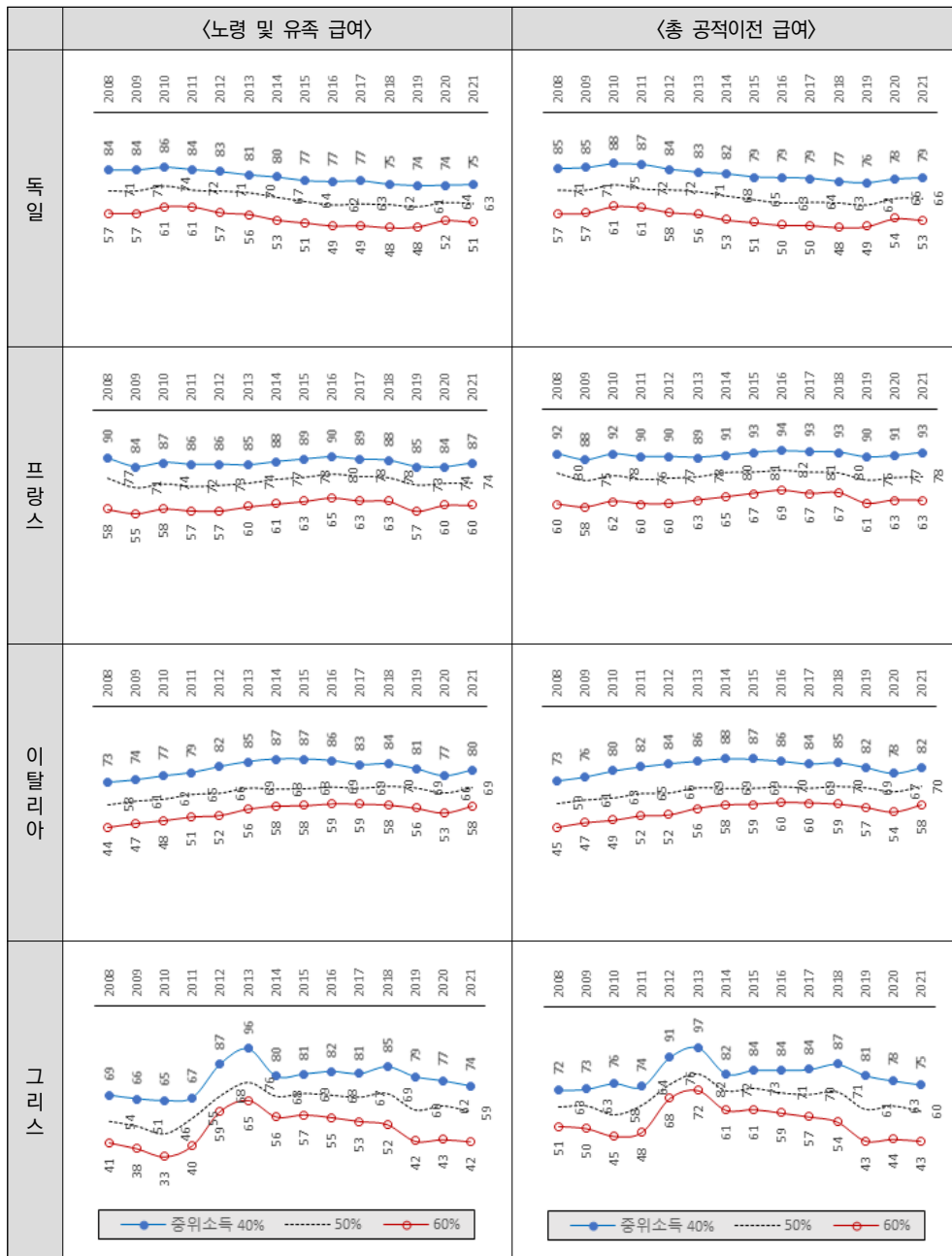
다음으로, 노령 및 유족 급여와 이를 포함한 총 공적이전 급여의 탈빈곤 효과를 파악해 보고자 한다. 이를 위해서도 앞서와 마찬가지로 노인 단독가구만을 대상으로 했다. 이는 전체 노인을 대상으로 할 경우 2세대 이상 기타 노인 가구의 노령 및 유족 급여의 순효과를 파악하기 어렵기 때문이다. 그보다는 약하지만 노인 가구 중 배우자가 65세 미만인 경우도 유사하게 순효과 파악이 어렵다. 이러한 이유로 1인 가구 노인의 탈빈곤 효과를 중심으로 논의하고자 한다. 분석 결과는 [그림 4-17]에 제시되어 있다.

[그림 4-17] 노인 단독 가구의 노령 및 유족 급여와 총 공적 이전 급여의 탈빈곤 효과¹⁾²⁾

(단위: 단독 가구 노인의 %)



122 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤



주: 1) 탈빈곤 효과는 노령 및 유족 급여 또는 총 공적이전 급여만으로 중위소득 40%, 50%, 60% 이상인 노인의 비율로 정의하였음. 단위는 인구임.

2) 빈곤선은 1인 균등화된 세전-이전후 중위소득의 40%, 50% 60%임(변수에 활용된 노령 및 유족 급여가 세전 급여이므로 이에 상응하는 세전-이전후 소득으로 빈곤선을 설정하였음에 유의할 필요가 있음). 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

첫째, 독신 노인 중 노령 및 유족 급여만으로 중위소득 40%를 넘는 노인의 비율은 대체로 프랑스와 스웨덴에서 80% 중후반대로 가장 높다. 나머지 6개국에서도 노령 및 유족 급여만으로 40% 빈곤선을 넘어서는 독신 노인의 비율은 대체로 70%대를 넘어서나. 여기에 기타 공적 이전 급여들-특히 주거급여-을 합할 경우, 즉 총 공적 이전소득이 중위소득 40%를 넘어서는 독신 노인의 비율은 2021년 기준으로 스웨덴과 프랑스 각 93%, 핀란드와 네덜란드 86%, 영국 83%, 이탈리아 82%, 독일 79%, 그리스 75%에 이른다. 앞서 언급한 바와 같이, 비교 대상국 대부분이 중위소득 40%까지는 노인의 최소소득을 보장하는 장치를 가지고 있음을 보여준다.

둘째, 노령 및 유족 급여만으로 중위소득 40%, 50%, 60% 기준선을 넘어서는 독신 노인의 비율 격차는 나라마다 상당한 편차를 보인다. 이탈리아와 독일에서 각 기준선 간 비율 격차는 11% 내외로 비교적 좁은 반면, 핀란드와 네덜란드에서는 비율 격차가 20%를 훌쩍 넘어서나. 이들 둘은 연금 레짐에서 단일 기둥을 유지하고 있는 나라와 다기둥이면서 기초연금이 발달해 있는 나라로 갈린다. 즉, 전자는 소득비례 연금이 발달해 있어 해당 구간에 속한 노인의 비율도 비례적인 경향이 있다. 반면, 후자는 기초연금까지는 보편적이고 촘촘하게 보장하되 그 이상은 기업연금을 가진 사람과 그렇지 않은 사람 등으로 편차가 커지는 경향이 있는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 지난 13여 년 동안 노령 및 유족 급여의 보장성-최저소득보장 기능-은 중위소득 40%와 50% 기준선만을 놓고 평가할 때, 지속가능성을 높이는 방향의 연금 개혁에도 불구하고 독일을 제외하고는 거의 유지되거나 오히려 향상되었다. 핀란드, 스웨덴, 이탈리아, 그리스, 영국에서는 이 기간 동안 보장성이 다소나마 향상되었고, 프랑스와 네덜란드에서는 현상 유지-혹은 아주 미미한 하락-되었으며, 다만 독일에서 상당히 악화되었다. 총 공적 이전소득에서도 거의 유사한 결과를 보였다.

마지막으로, 한국의 경우 예상가능하듯이 노령 및 유족 급여만으로 중위소득 40% 이상을 넘어서는 독신 노인의 비율은 극히 미미한 수준이다. 2021년 기준으로 노령 및 유족급여만으로 중위소득 40%, 50%, 60%를 넘어서는 독신 노인의 비율은 각각 4.6%, 3.6%, 3.0%에 불과하다. 다른 공적 이전소득을 합산하더라도 그 비율은 각각 7.4%, 5.0%, 3.7%에 지나지 않았다.⁵⁴⁾

54) 가계금융복지조사 원데이터(RAS) 분석 결과임.

제3절 노인 불평등 현황

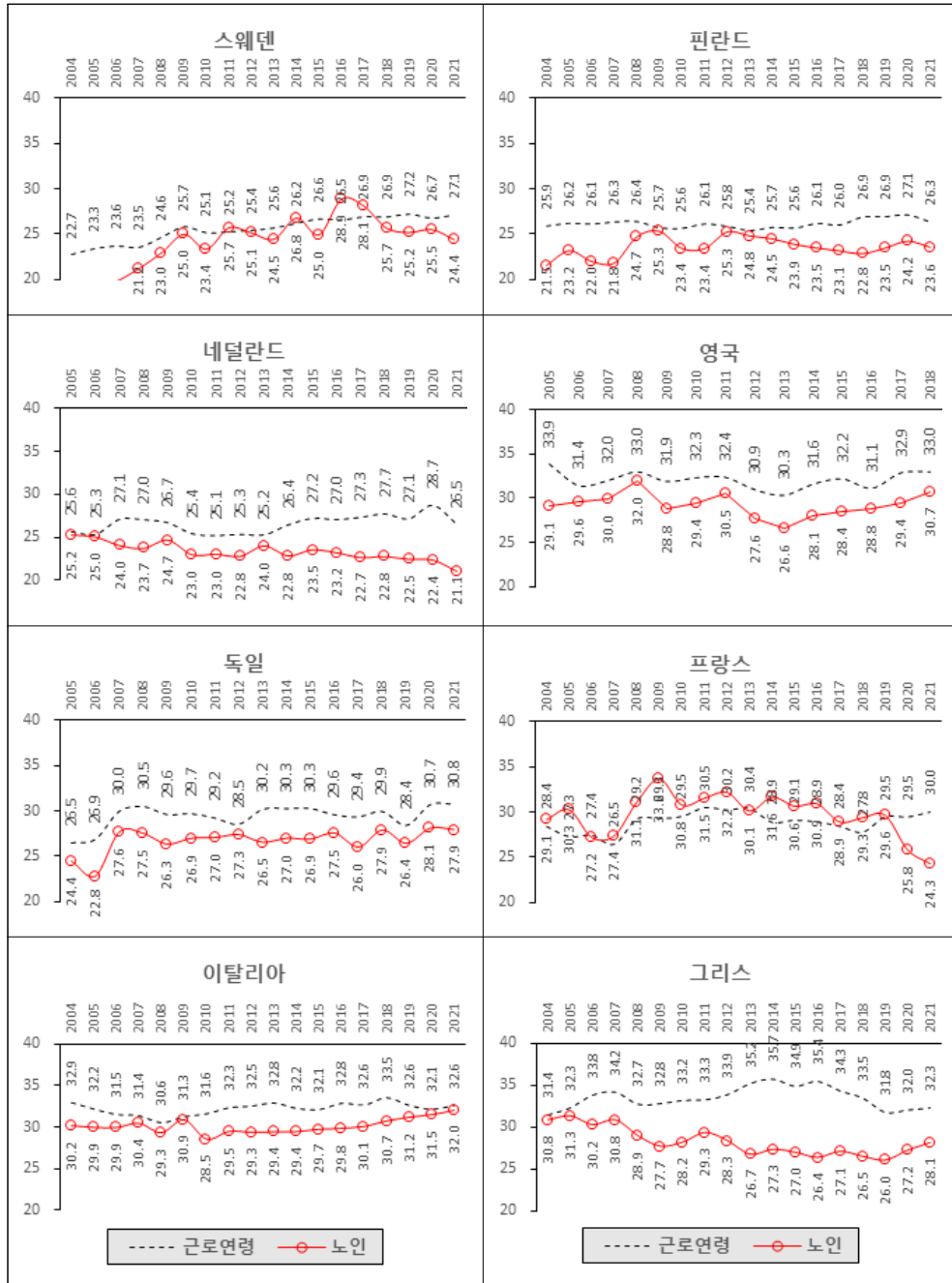
1. 근로 연령층과 노인 소득의 지니계수

이 절에서는 노인 소득의 지니계수, 5분위 분포, 5분위별 소득 구성을 살펴봄으로써 노인의 불평등 현황과 노후소득보장 제도의 분배 효과를 간접적으로 가늠해 보고자 한다. 먼저, [그림 4-18]에서는 2004년에서 2021년 기간 동안 유럽 8개국의 근로 연령층(15~64세)과 노인(65세 이상) 균등화 처분가능소득의 지니계수의 변화 추이를 보여주고 있다.

첫째, 프랑스를 예외로 할 때 나머지 7개국에서 노인 소득 지니계수가 근로 연령층 지니계수보다 더 낮았다. 이는 “노년층의 소득 불평등은 지속되지만 연금 및 조세 제도의 재분배 효과 덕분에 회원국에서 근로 연령보다 낮다”(European Commission, 2021a, p.15)고 언급한 유럽연합 보고서 결과와 일치하는 결과이다. 3장에서 살펴본 바와 같이, 노령 연금의 소득 대체율은 저소득자일수록 더 높기 때문에 공적 연금은 사회경제적 집단 간 자원 공유와 재분배에 긍정적 영향을 미친다. 연금 기여금과 연금 소득에 대한 과세 방식도 퇴직 소득의 분배와 적정성에 영향을 미친다. 즉, 대부분 나라에서 연금 소득에 대해 일반 과세와 동일한 방식으로, 즉 누진세 방식으로 과세를 하므로 그 자체로도 소득 재분배 효과가 있는 것으로 추정할 수 있다. 그 결과 대부분의 나라에서 노후 소득의 불평등은 근로 연령기에 비해 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 노인소득 불평등에서 공통적으로 확인되는 추세의 패턴을 확인하기는 어렵다. 다만, 주요 기둥을 명목확정기여(NDC) 방식으로 전환한 스웨덴과 이탈리아에서 노후 소득 불평등이 증가하는 추세가 나타나는데, 이는 연금급여의 소득비례성이 강화된 결과라 할 수 있다. 이와는 대조적으로 기초연금의 보편성과 급여 수준이 강화된 네덜란드와 그리스에서는 최근으로 올수록 노후소득의 불평등이 개선되고 있는 추세를 확인할 수 있다. 이와같이 연금의 설계 방식은 노후소득 불평등에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

[그림 4-18] 유럽 8개국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수

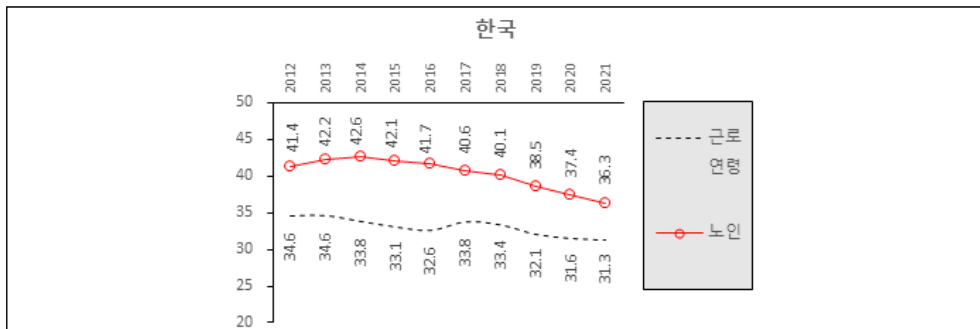


주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

셋째, 노후소득보장에서 최저보장연금의 역할이 큰 나라일수록 근로연령층 불평등과 ‘동행성’이 비교적 적고 근로연령층과 노인 소득 간 불평등도 차이가 크게 나타나는 경향을 확인할 수 있다. 네덜란드, 그리스, 영국이 그러한 경향성을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다. 반면 소득연계성이 강한 독일, 프랑스와 최근 스웨덴, 이탈리아에서 근로연령층과 노인 소득 불평등의 동행성이 비교적 강하게 나타나고 있다.

[그림 4-19] 한국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수



주: 균등화한 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

마지막으로 [그림 4-19]에서 보는 바와 같이, 한국은 앞서 유럽 8개국과 극히 대조를 이룬다. 즉 노인 소득의 지니계수가 근로 연령층 소득의 지니계수에 비해 크게 높다는 점이다. 빈곤율과 마찬가지로 노인 소득의 지니계수도 최근으로 올수록 크게 감소하는 추세이기는 하나 여전히 근로연령층 소득의 지니계수에 비해서 크게 높은 수준이다. 2021년 기준으로 노인 처분가능소득 지니계수는 36.3으로 근로 계층의 31.3에 비해 5.0 더 높다. 한국에서 노인의 불평등 수준이 매우 높게 나타나는 것은 특수직역 연금 수급자와 국민연금 수급자 간, 근로소득을 가진 노인과 그렇지 않은 노인, 근로하는 자식 세대와 함께 사는 노인과 독거 노인 등 노인 집단의 특성에 따른 분화가 심하다는 데서 주요한 원인을 찾을 수 있다. 즉, 노인들 대부분이 하나 이상의 공적 연금-특수직역 연금, 국민연금, 기초연금-을 받고 있다는 점에서 보편성 측면에서는 상당한 진전을 이루었지만, 공적 연금 간 간극이 크고, 기초연금이 최저보장의 역할을 하기에는 급여 수준이 낮다는 점에서 노인들이 처한 상황-어떤 연금을 받느냐, 유급근로를 하느냐, 자식과 함께 사느냐 등-에 따라 노인의 처지는 크게 달라진다는 것이다.

2. 노인의 소득 5분위별 분포

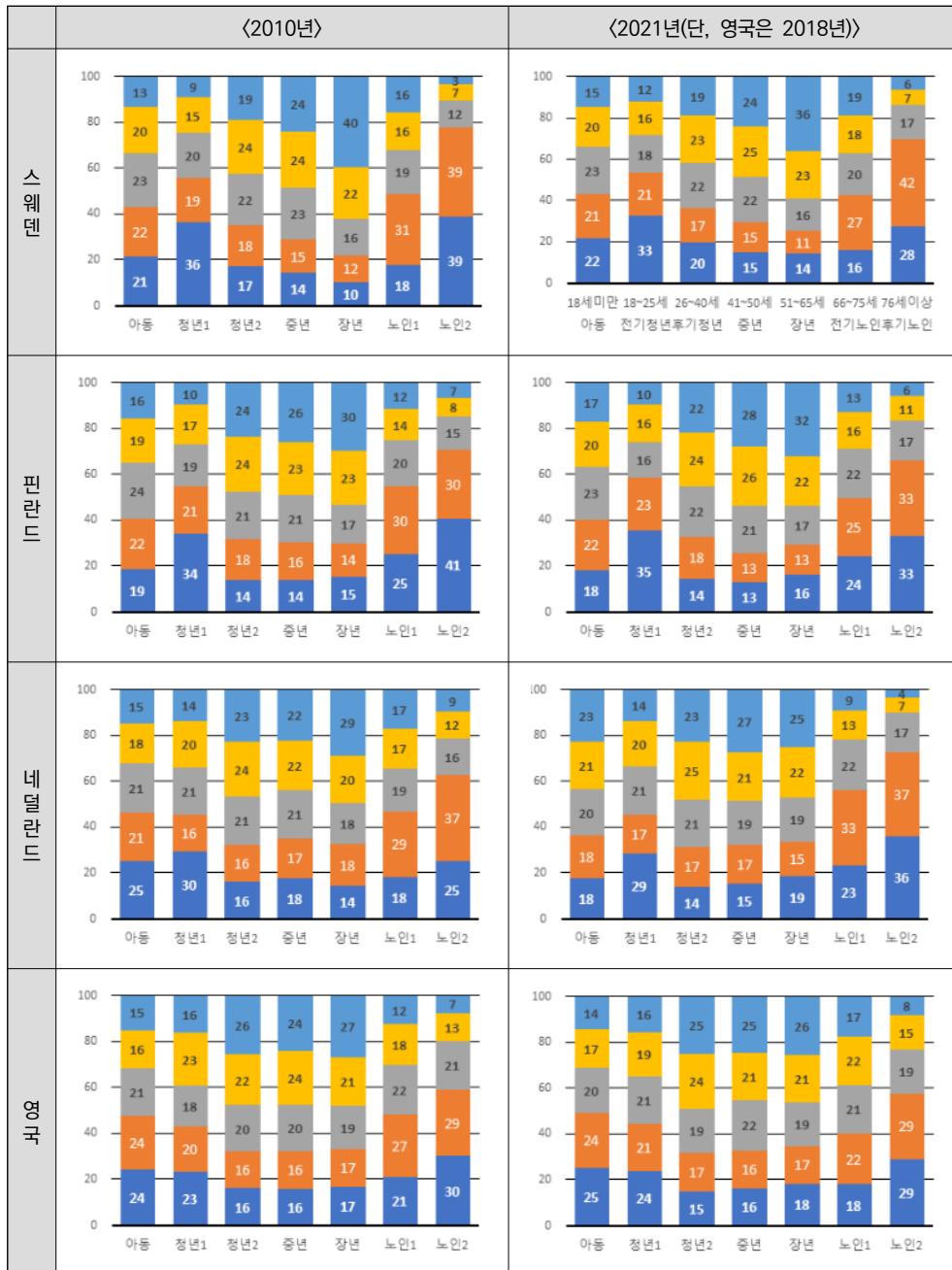
다음으로 [그림 4-20]에서는 2010년과 2021년(영국은 2018년)에 전체 인구 균등화 처분가능소득의 5분위별로 각 연령 집단이 어떻게 분포되어 있는지를 보여준다.

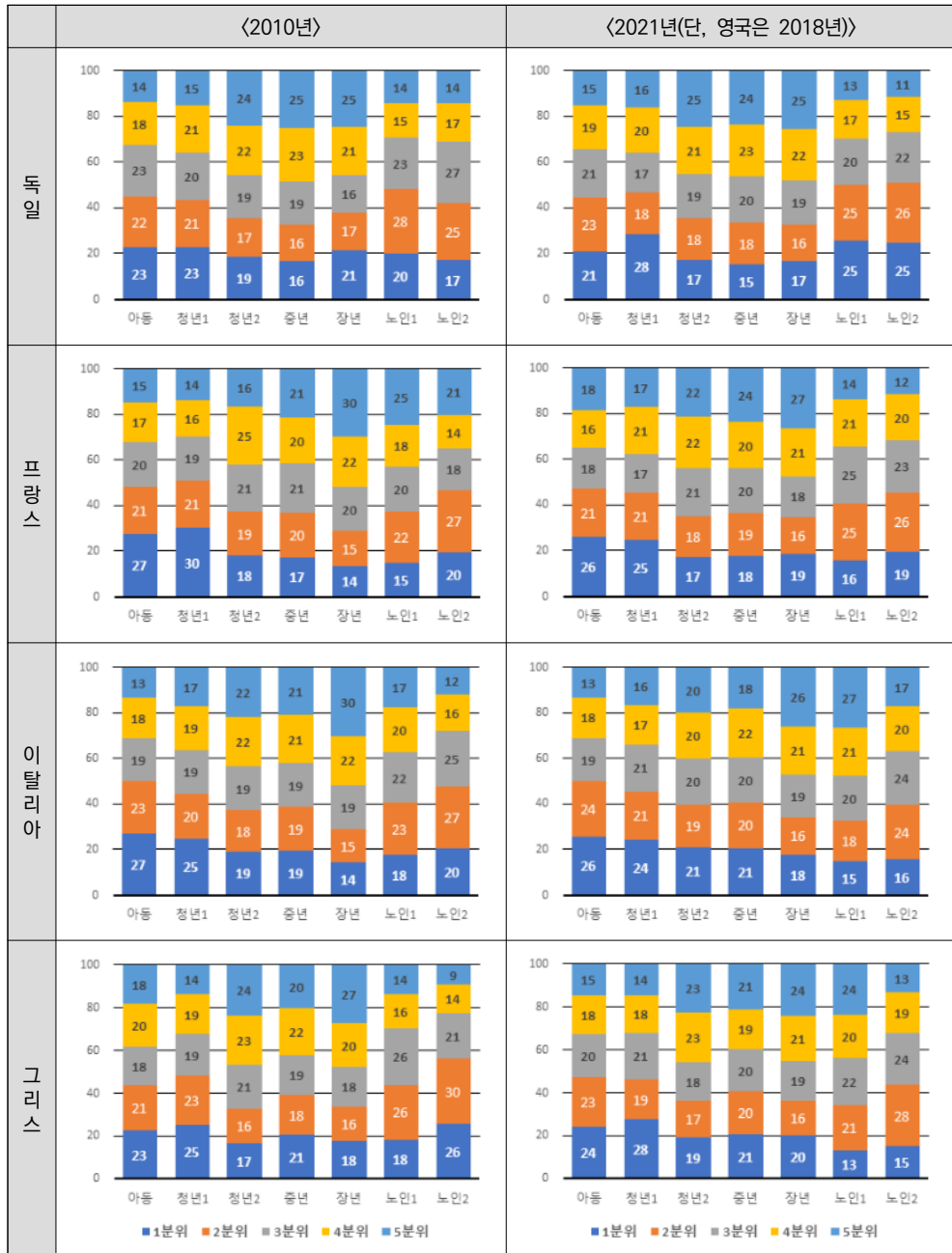
첫째, 하위 40%에 분포하는 노인의 비율은 특히 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스로 구분될 수 있으며, 이 두 국가군에서 상당히 다른 양상을 보인다. 분류하자면 전자는 베버리지언 패밀리, 후자는 비스마르키언 패밀리에 속하는 대표적인 나라들이다. 베버리지언 패밀리에 속한 나라들에서 노인의 5분위 분포는 상당히 하위계층, 즉 소득 하위 1, 2 분위에 편중되어 있는 것으로 나타난다. 2021년(단, 영국은 2018년) 기준으로 하위 40%에 속한 후기 노인의 비율은 스웨덴 70%, 핀란드 66%, 네덜란드 73%, 영국 58%에 이른다. 상위 40%에 속한 후기 노인의 비율은 스웨덴 13%, 핀란드 17%, 네덜란드 11%, 영국 23%에 불과하다. 반면 비스마르키언 패밀리에 속하는 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스에서 노인은 5분위에 비교적 고르게 분포해 있다. 2021년 기준으로 하위 40%에 속한 후기 노인의 비율은 독일 51%, 프랑스 45%, 이탈리아 40%, 그리스 43%로 베버리지언 패밀리에 비해 낮은 편이다. 상위 40%에 속한 후기 노인의 비율은 독일 27%, 프랑스 32%, 이탈리아 37%, 그리스 32%에 이른다. 이와 같이, 비스마르키언 전통을 가진 나라에서는 노동 연령 시기의 소득이 노후에도 이어지는 경향이 더 강하게 나타나는 것으로 보인다.

둘째, 네덜란드와 독일을 제외할 때 2010년에서 2021년 기간 동안 최하위 20%에 속한 노인의 비율은 대체로 감소했다. 예를 들면, 이 기간 동안 스웨덴에서 하위 20%에 속한 전기 노인과 후기 노인의 비율은 각각 2%p와 11%p 감소했다. 핀란드, 이탈리아, 그리스, 영국에서도 그 비율은 감소했으며, 프랑스의 경우 전기 노인은 약간 증가하고 후기 노인만 미미하게 감소했다. 네덜란드에서는 전기 노인과 후기 노인 각각 하위 20%에 속한 노인의 비율이 5%p와 11%p 크게 증가했다. 이는 앞서 [그림 4-13]에서 최근 들어 네덜란드의 노인 빈곤율이 크게 상승한 것과 동일한 결과이다.

[그림 4-20] 유럽 8개국의 연령 집단별 소득 5분위 분포(2010년과 2021년)

(단위: %)





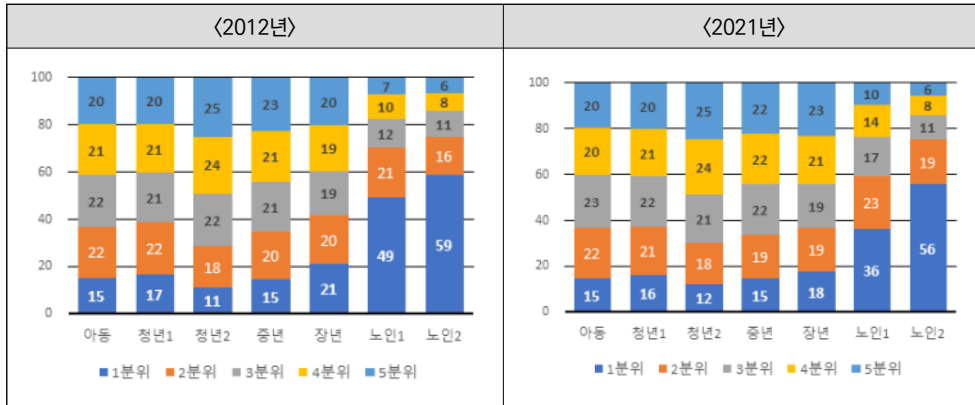
주: 1) 5분위는 전체 인구의 1인 균등화 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화 지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

2) 아동은 18세 미만, 청년 1은 18~25세, 청년 2는 26~40세, 중년은 41~50세, 장년은 51~65세, 노인 1은 66~75세, 노인 2는 76세 이상임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

[그림 4-21] 한국의 연령 집단별 소득 5분위 분포(2012년과 2021년)

(단위: %)



주: 1) 5분위는 전체 인구의 1인 균등화 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화 지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

2) 아동은 18세 미만, 청년 1은 18~25세, 청년 2는 26~40세, 중년은 41~50세, 장년은 51~65세, 노인 1은 66~75세, 노인 2는 76세 이상임.

자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

마지막으로 [그림 4-21]을 보면, 한국의 노인은 소득 하위 1, 2분위에 편포되어 있다. 2021년 기준으로 66~75세 노인의 36%, 76세 이상 노인의 56%가 하위 20%에 분포하고 있다. 하위 40%에 속한 노인의 비율은 전기와 후기 노인 각각 59%, 75%에 이른다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 인생 후반기로 갈수록 노인 빈곤이 크게 높아지는 것과 같은 맥락이다. 다만 2012년에 비해 2021년에 하위 20%에 속한 전기 노인의 비율이 13%p 크게 하락한 것은 주목할 만하다. 최근 노인 연령에 진입한 노인일수록 국민연금 수급률이 높고 노후에 대한 대비도 상대적으로 더 잘 되어 있음을 보여주는 결과이다.

3. 소득 5분위별 노인의 소득 구성

[그림 4-22]는 소득 5분위별⁵⁵⁾ 노인의 소득 구성을 보여주고 있다. 분석 결과, 첫째, 모든 나라에서 소득 분위가 올라갈수록 세전-이전전 소득, 대부분 시장소득-일부 사적

55) 전체 인구 기준의 소득 5분위로 산정한 값이다. 노인의 소득 5분위별로도 산출해 보았으나 둘 간에 큰 차이가 없었음을 밝힌다.

이전소득-의 비중이 높아진다. 그리스를 제외하면 하위 1, 2 분위에 속한 노인들의 경우 소득의 75~90% 내외를 노령 및 유족 관련 급여에 의존하는 반면, 최상위 5분위에 속한 노인들은 소득의 40~60%만을 노령 및 유족 급여에 의존하고 나머지 대부분은 시장소득에서 충당하고 있는 것으로 나타났다. 이는 노인 자신의 시장소득, 아직 65세 이르지 않은 배우자의 시장소득, 그리고 함께 살고 있는 자녀 혹은 손자녀의 시장소득 등이 포함된다. 하위 분위 노인들은 상위 분위 노인들에 비해 기타 공적 이전 소득의 비중도 상대적으로 높기는 하지만 절대적 비중 자체가 연금 소득에 비해 낮은 수준이다.

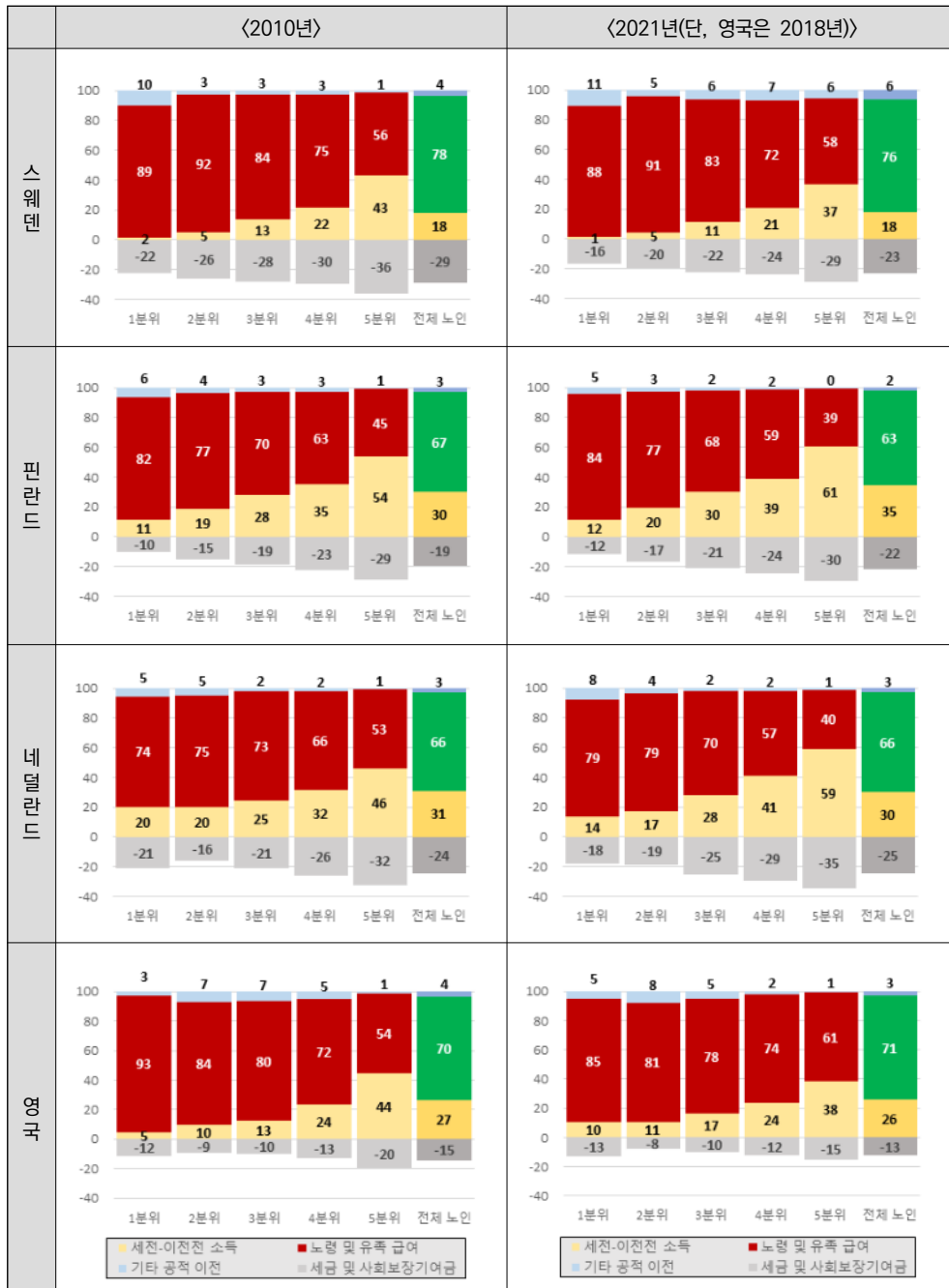
둘째, 전체 노인 소득 구성에서 시장소득이 차지하는 비중은 그리스, 핀란드, 독일에서 2010년에 비해 2021년에 높아진 반면, 스웨덴, 이탈리아, 네덜란드, 영국에서는 안정적으로 유지되었고, 프랑스에서는 두드러지게 감소했다. 앞서 2장에서 서술한 바와 같이, 유럽 거의 모든 나라에서 1990년대 이후 연금 수급 연령을 올리고 조기 퇴직에 대해 패널티를 부여하며, 법정 은퇴연령 이후에도 노동시장에 머물러 있는 경우 인센티브를 부여하는 등의 연금 개혁을 단행해 왔다. 65세 이상 노인들의 소득에서 시장소득이 차지하는 비중이 증가한 데는 이러한 원인이 주요하게 작용한 것으로 추정된다. 한편, 그리스에서 시장소득 비중이 유독 높고 최근 더 증가한 것은 추가적인 요인으로 설명 가능하다. 그리스는 자영자의 비율이 높기 때문에 공식적인 퇴직 연령 없이 노후까지 노동시장에 남아 있는 노인의 비율이 높다. 또한, [그림 4-5]에서 보듯이 노인의 30% 내외가 자녀 등과 함께 거주하는 복합 가구 형태로 거주하기 때문에 자녀의 시장소득이 혼재되어 있어 높은 시장 소득 비중을 나타낸다. 2008년 금융위기 이후 단행된 구조조정도 노인의 소득 구성에 영향을 미쳤을 것으로 추정되나 이에 대해서는 추가적인 연구로 보완될 필요가 있다.

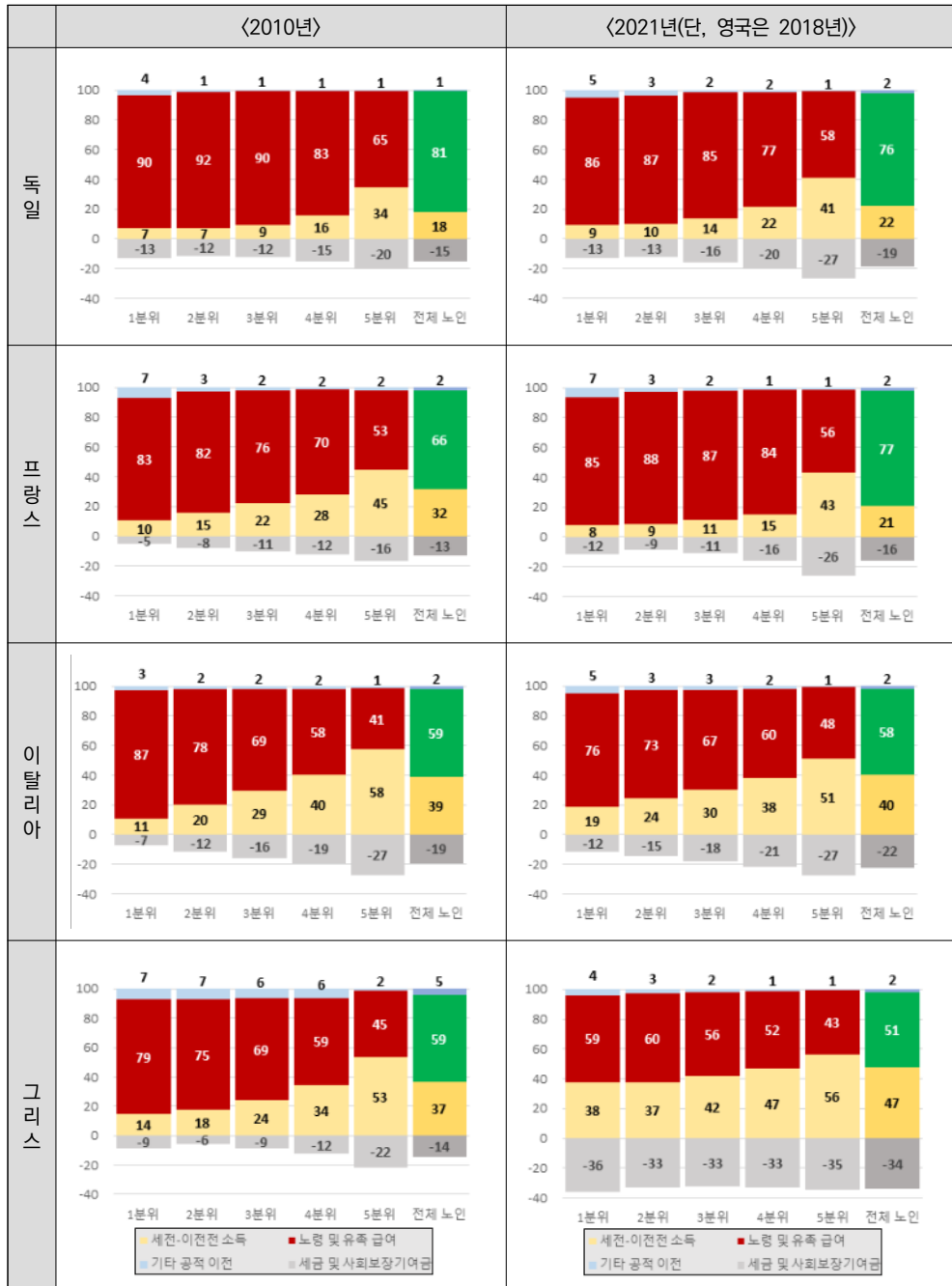
셋째, 노인의 소득에서 세금 및 사회보장 기여금으로 내는 돈의 비중은 영국을 제외하고는 최근 약간 증가한 것으로 나타났다. 특히, 최상위 20%에 속한 노인의 세금 비중은 다른 계층에 비해 상당히 높아 노인 소득에 대해서도 누진 조세가 적용되고 있음을 알 수 있다. 하지만 사회보험료 중 건강보험료-NHS 방식인 나라는 이조차도 없음-만을 부과하기 때문에 노인이 내는 세금 및 사회보장 기여금 비중은 전체 가구에 비해서는 낮은 수준이다([그림 4-7] 참조)

132 유럽 복지국가의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤

[그림 4-22] 유럽 8개국의 소득 5분위별 노인 소득 구성(2010년과 2021년)

(단위: %)





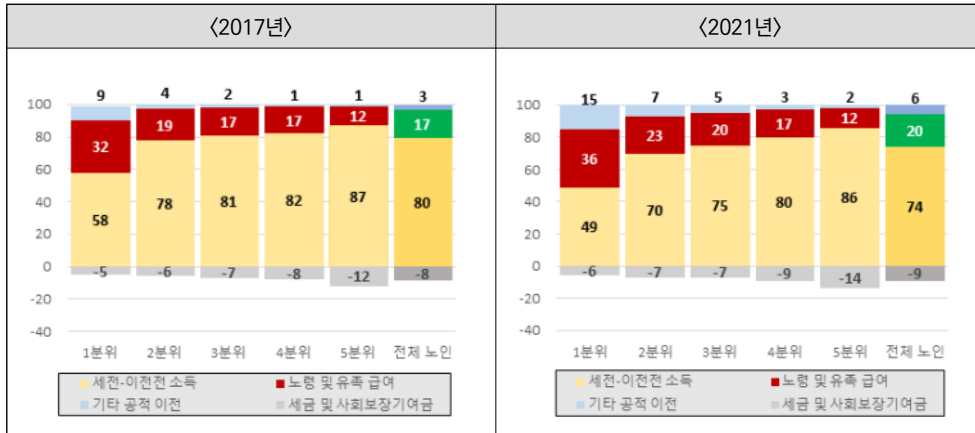
주: 1) 5분위는 전체 인구의 1인 균등화 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화 지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

2) 세전-이전후 소득을 100으로 환산할 때, 각 소득 원천의 비중임.

자료: EU-SILC(eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>) 원자료.

[그림 4-23] 한국의 소득 5분위별 노인 소득 구성(2017년과 2021년)

(단위: %)

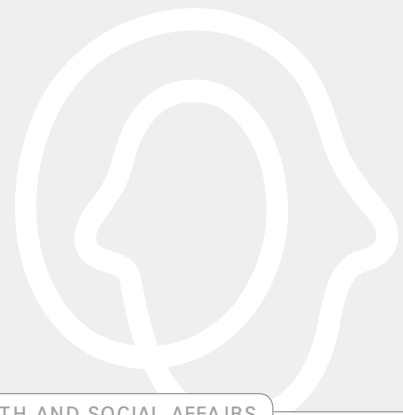


주: 1) 5분위는 전체 인구의 1인 균등화 처분가능소득 기준이며, 단위는 인구임. 균등화지수는 OECD 수정균등화 지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

2) 세전-이전후 소득을 100으로 환산할 때, 각 소득 원천의 비중임.

자료: 가계금융복지조사(통계청, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 원자료.

마지막으로 [그림 4-23]에서 보는 바와 같이 한국은 유럽 8개국과는 매우 다른 소득 구성을 보여주고 있다. 경상소득에서 시장소득과 사적 이전소득이 약 5분의 4 내지 4분의 3을 차지하고 있다. 2021년 기준으로 노령 및 유족 연금의 비중은 20%, 기타 공적 이전소득의 비중이 6%만을 차지한다. 소득 하위 20%에 속한 노인의 소득에서 두드러지게 노령 및 유족 급여와 공적 이전소득의 비율이 높다는 점도 특징적이다. 국민기초생활보장제도의 수급자이거나 완전 기초연금을 받는 저소득 노인이 집중되어 있기 때문으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 하위 1분위에서도 전체 공적 이전 소득은 총 소득의 절반을 겨우 넘는 수준(51%)이다. 2017년과 2021년 사이에 노령 및 유족 급여와 기타 공적이전 소득의 비중이 각각 3%p 상승하기는 했지만 여전히 시장소득이 노후 소득의 4분의 3을 차지할 정도로 높다. 노인 자신의 경제활동 인구 비중이 높고, 노인 약 세 명 중 한 명은 자녀 등과 함께 살고 있기 때문이다([그림 3-1], [그림 4-4] 참조). 물론 그 이면에는 공적 노후소득보장 체계의 낮은 커버리지와 급여 수준이 주요 원인으로 지목될 수 있을 것이다.



제5장

결론 및 정책적 시사점

제1절 요약과 논의

제2절 한국에의 시사점

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

제5장 결론 및 정책적 시사점

지금까지 사회적 위험으로서 ‘노령’ 또는 ‘노인 빈곤’의 특성과 그러한 위험이 공적 개입의 영역으로 진입함으로써 복지국가의 연대 원리가 체현되는 사회적·역사적 맥락을 살펴보았다. 또한 2차 대전 이후 노령 위험을 비교적 잘 다루어 온 대표적 국가로 알려진 유럽 8개 국가-스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 그리스-의 노후 소득보장 체계의 특징과 그 결과로서 노인 빈곤·불평등 수준을 구체적으로 살펴보았다. 마지막으로 이 장에서는 지금까지의 논의를 요약함과 아울러 연구 결과가 한국의 노후 소득보장 제도 개선에 주는 시사점을 정리해 보고자 한다.

제1절 요약과 논의

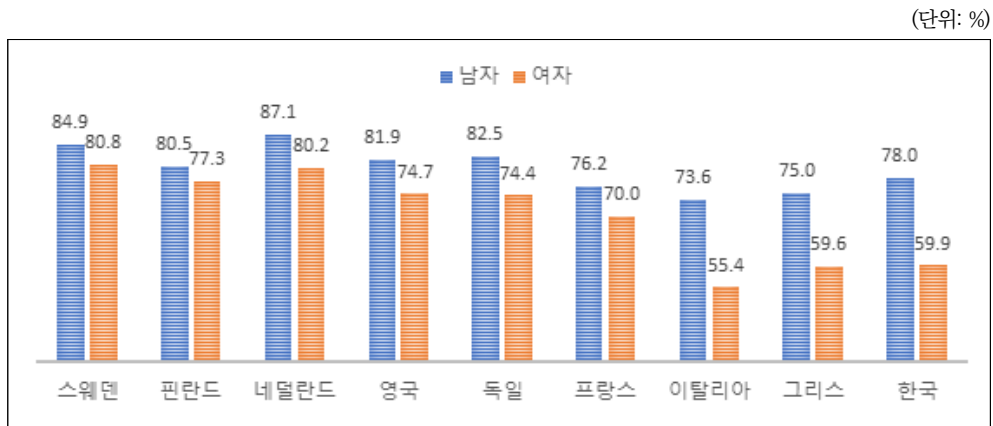
복지국가가 일종의 ‘사회공학’(social engineering)적 건축물이라면 공적 연금, 나아가 노후소득보장 체계는 ‘사회 기술’(social technology)의 총화(總和)라 해도 과언이 아니다. 공적 연금은 생애주기 간·계층 간·세대 간 위험의 재분배와 연대를 체현하고 있는 제도이다. 니콜라스 바(Barr, 2001)는 이를 개인 차원에서의 ‘돼지저금통’ 기능(piggy bank function)과 공적 차원에서의 ‘로빈훗’ 기능(Robin Hood function)으로 비유하고 있다. 그는 연금의 이러한 다중적 목표로 인해 단일한 최선의 연금 제도는 없으며, 다양한 목표들과 그 사회의 이해들 간의 상충성을 고려하여 최선의 균형을 추구할 수밖에 없다고 주장한다(Barr, 2001; 여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영, 2012). 지금까지 살펴본 유럽 8개국도 각 나라의 사회·경제·문화적 특수성과 인구학적 변화를 감안하여 최선의 노후소득보장 체계를 구축하고자 지속적인 노력을 경주해 오고 있다. 분석 결과를 중심으로 유럽 8개국과 한국의 노후소득보장 체계와 노인 빈곤을 간략하게 정리해 보고자 한다.

첫째, 유럽 8개국과 한국의 노동시장 현황과 가구 구성은 매우 상이하다는 점을 전제할 필요가 있다. 경제활동 인구 중 얼마나 많은 사람들이 노동시장에 머물러 있으며,

얼마나 오랫동안 머물러 있느냐, 인구 구조의 고령화가 얼마나 진행되었느냐 등이 각 나라의 연금 재정의 지속 가능성에 영향을 미치기 때문이다. 또 다른 측면에서 여전히 확대 가족이 편재하는 나라와 그렇지 않은 나라 간에 세대구성 효과로 인해 노인 빈곤의 양상이 달라질 수 있다.

3장에서 살펴본 바와 같이, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드 등의 북구 유럽 국가들은 이른 시기에 노동시장에 진입하는 인구 비율이 상대적으로 높고 여성의 경제활동 참가율이 남성과 큰 차이가 나지 않을 정도로 높은 수준이다. 이에 비해 유럽 대륙 복지국가와 특히 남유럽의 이탈리아, 그리스는 상대적으로 노동시장 진입 시점이 늦고 여성 경제활동 참가율이 남성에 비해 낮은 수준이다. 한국도 남유럽과 유사하며 두 나라에 비해 여성의 M자형 곡선-결혼·출산·육아 시점에서의 노동시장 퇴거-이 더 두드러진다. 대부분의 나라들이 적정 수준의 연금 수급권을 확보하려면 30년 내외의 기여력이 있어야 한다는 점을 감안하면 경제활동 참가율이 낮거나 짧다는 것은 개인적으로는 급여 수준의 적절성을 확보하는데, 국가 차원에서는 재정의 지속가능성을 확보하는데 불리한 조건이다(3장 1절 및 [그림 5-1] 참조).

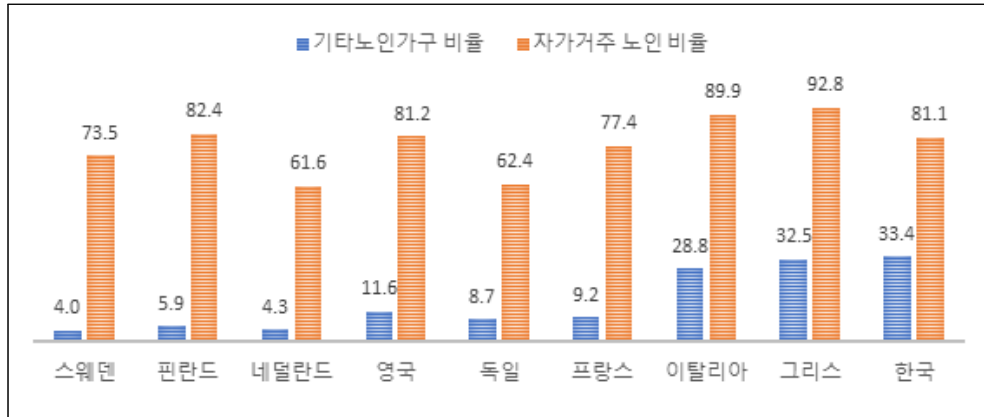
[그림 5-1] 유럽 8개국과 한국의 15~64세의 성별 경제활동 참가율(2021년 기준)



자료: OECD.Stat(Dataset: LFS by sex and age - indicators)에서 2023. 10. 21. 인출하여 저자 그림

[그림 5-2] 유럽 8개국과 한국의 기타 노인가구 및 자가에 거주하는 노인의 비율(2021년)

(단위: 노인 인구 대비 %)



주: 영국은 2018년 수치임.

자료: EU-SILC, 가계금융복지조사 원데이터 분석 결과를 바탕으로 저자 그림

노인 단독 혹은 부부 가구 이외의 노인 포함 가구, 즉 대체로 2세대 이상 자녀와 동거하는 노인 가구의 비율도 남유럽 2개국과 한국은 나머지 국가에 비해 두드러지게 높다. 노인 세 명 중 약 한 명이 이러한 가구에 속한다. 이는 노인 빈곤과 관련하여 양 방향성의 해석이 가능하다. 이탈리아, 그리스와 같이 -특히 2008년 경제 위기 전에-공적 연금 수준이 높고 청년 노동시장 상황이 열악한 나라에서는 오히려 노인의 연금에 의존하는 동거 자녀로 인해 노인의 경제적 복지에 마이너스 요인이 될 수 있는 반면, 공적 연금 수준이 낮은 한국에서는 자녀와의 동거가 노인 빈곤을 완화하는 역할을 할 수 있다. 어떠한 방향성이든 간에 자녀와의 동거 노인 비율이 높다는 것은 노후소득보장 제도의 빈곤 완화 효과를 분석함에 있어 상당한 교란(noise)을 줄 수 있다는 점에서 주의를 요해야 한다. 본 연구에서 이러한 점을 감안하여 노인 단독가구나 노인 부부가구를 중심으로 분석을 수행했다(4장 1절 및 [그림 5-2] 참조).

한편, 자가에 거주하는 노인의 비율도 그리스, 이탈리아, 핀란드, 영국과 함께 한국은 높은 편에 속한다. 우리나라와 같이 노인 빈곤 위험에 대응하는 소득 기반 복지가 취약한 나라에서는 저축과 자산의 축적을 통한 자산 기반 복지(asset-based welfare)가 상대적으로 큰 역할을 한다. 실제로 자가 주택의 역할을 명시적으로 미래 연금의 대안으로 제안하는 연구가 있는가 하면, 부채 없는 주택으로부터 '숨겨진' 소득 원천을 제공함으로써 생애 후반기 빈곤을 경감할 수 있다는 주장이 제기되고 있기도 하다(Doling &

Elsinga, 2013; Ritakallio, 2003; Fahey, Nolan & Maitre, 2004; De Decker & Dewilde, 2010; 여유진 외, 2017, p.277 재인용)(4장 1절 및 [그림 4-4] ~ [그림 4-6] 참조).

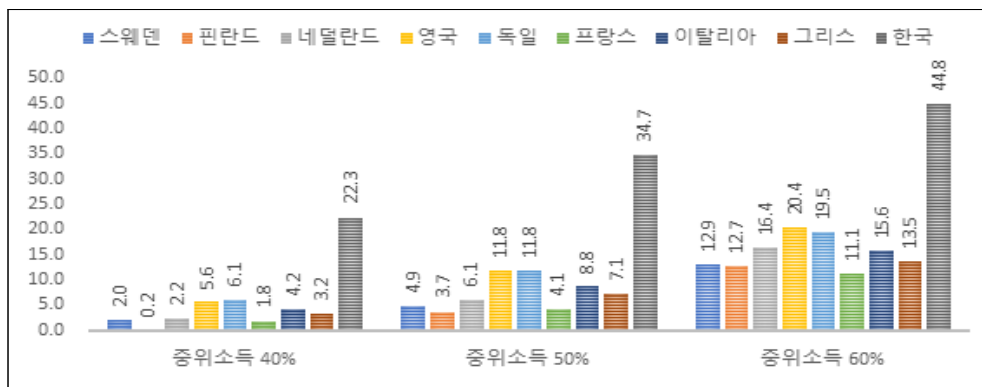
둘째, 유럽 8개국의 연금 체계는 초기 베버리지언 체계와 비스마르키언 체계에서 상당히 벗어나 다기동 체계화되어가고 있지만, 내부 구조와 빈곤·불평등 완화 효과성을 들여다 보면 여전히 상당한 경로의존성(path dependancy)과 정책 유산(policy legacy)을 발견할 수 있다. 특히, 독일, 이탈리아는 거의 단일 기동의 소득연계 연금 체계를 유지하고 있으며, 독일은 공적 연금 내에 공식적인 최저보장을 위한 연금보충장치(Grundrente)를 2021년에야 도입했다. 이에 비해, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드는 EU(European Commission, 2021a)에서 거주 기반 기초연금으로 분류하는 제도가 존재한다. 가장 보편적이고 급여 수준이 높은 네덜란드의 AOW, 연금조사를 통해 사실상의 소득연계 연금의 보충(top-up) 기능을 하는 스웨덴의 보증연금(Garantipension), 핀란드의 국가연금(국민연금(Kansaneläke) 및 보증연금(Takuueläke))이 그것이다. 영국에서 2016년부터 실시되고 있는 신국가연금(New State Pension)은 기여 사회보험의 형식을 취하고 있지만 정액의 완전 연금을 지향하고 그 이상은 민간 기업연금(NEST) 등을 통해 노후소득을 보완하고자 한다는 점에서 보면 베버리지의 자유주의 논리와 정확히 맞닿아 있다. 요컨대, 수차례의 연금 개혁을 통해 초기 노후소득보장 체계에서 많이 벗어났음에도 불구하고 보편적 최저보장(anti-poverty)을 일차적 목표로 하는 베버리지언 모델과 노동시장에서의 성취에 따른 보상의 연장선 상에서 노후 경제적 복지를 보장하는 것(security)을 목표로 하는 비스마르키언 모델의 유산이 상당 부분 온존하고 있다고 볼 수 있다(3장 2절 참조).

이러한 결과를 어느 정도 반영하듯이, 보편적인 기초연금을 가지고 있는 핀란드, 네덜란드, 스웨덴에서 중위소득 40%와 50% 기준 빈곤율은 비교 대상국들 중 가장 낮은 수준이다. 25년 가입 기준 퇴직자의 소득 대체율을 최대 50% 보장하는 것을 목표로 하는 공적 연금을 가진 프랑스도 북유럽 국가에 비견할 정도로 낮은 빈곤율 수준을 보이고 있다. 비록 2008년 금융 위기 이후 연금개혁을 통해 지속적으로 연금 급여의 수급 조건을 강화하고 급여 수준을 낮추고 있는 이탈리아의 노인 빈곤 수준도 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 이는 한편으로 연금개혁의 효과가 현재 노인보다는 미래 노인으로 이연된 결과이기도 하거니와, 다른 한편 줄어든 연금 급여 이상으로 근로

세대의 시장소득이 더 큰 폭으로 감소한 결과일 것으로 추정된다. 상대적으로 보면, 2021년에야 엄격한 기준-33년 가입 기준-의 최저보장 장치를 도입한 독일과 사회 부조인 연금크레딧 수급자 비율이 16%에 이르는 영국은 유럽 8개국 중 중위소득 40%와 50% 기준 빈곤율이 가장 높다. 요컨대, 정확하게 대응성과 상관성을 포착하기는 쉽지 않지만 전체적으로 보편적인 거주기반 기초연금을 가지고 있거나, 기여 기반이더라도 저소득 근로자에게 관대한 대체율을 보장하는 최저연금을 가지고 있는 나라에서 중위 소득 40%와 50% 기준 노인 빈곤율은 낮은 수준이다(4장 2절 및 [그림 5-3] 참조).

[그림 5-3] 유럽 8개국과 한국의 노인 빈곤율(2021년)

(단위: 노인 인구 대비 %)



주: 영국은 2018년 수치임.

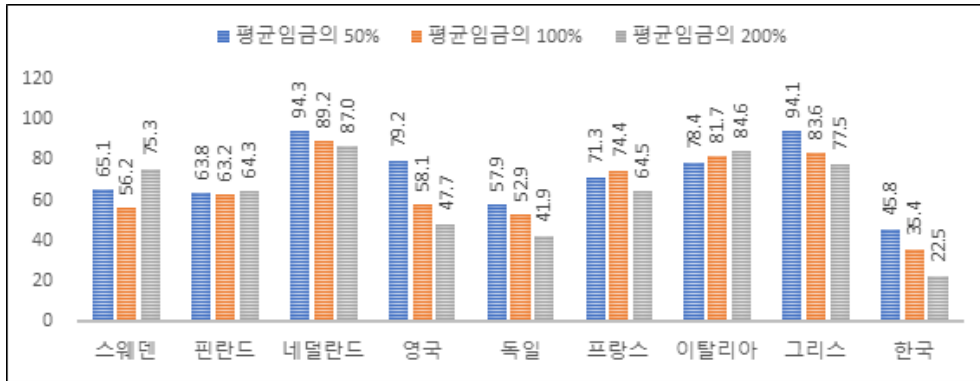
자료: EU-SILC, 가계금융복지조사 원데이터 분석 결과를 바탕으로 저자 그림

셋째, 노후소득보장의 최저 보장과 소득대체율의 관대성도 중요하지만 연금 수급 권의 포괄성도 중요하다. [그림 5-4]에서 보는 바와 같이, 이탈리아와 그리스의 경우 평균 임금 50% 수준 저임금 근로자의 소득 대체율이 스웨덴, 핀란드에 비해 높음에도 불구하고 노인 빈곤율은 북유럽 국가들에 비해 높은 수준이다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 바와 같이 이들 국가에서 여성의 경제활동 참가율이 낮을 뿐만 아니라, 자영업자와 무급가족 종사자의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 등 완전 노령연금을 받을 수 있는 자격자의 비율, 즉 연금 수급률이 낮은 것이 하나의 원인으로 추정된다.⁵⁶⁾

56) 더불어 이들 두 나라에서 자녀 등과 함께 거주하는 노인의 비율이 높은 것이 노인 빈곤율에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 하지만 주지한 바와 같이 이는 양 방향성을 띠 수 있기 때문에 단언하기 어렵다. 가구 구성의 노인 빈곤 효과는 추가적인 연구를 요하는 주제이다.

[그림 5-4] 유럽 8개국과 한국의 노령연금의 순대체율(2020년)

(단위: %)

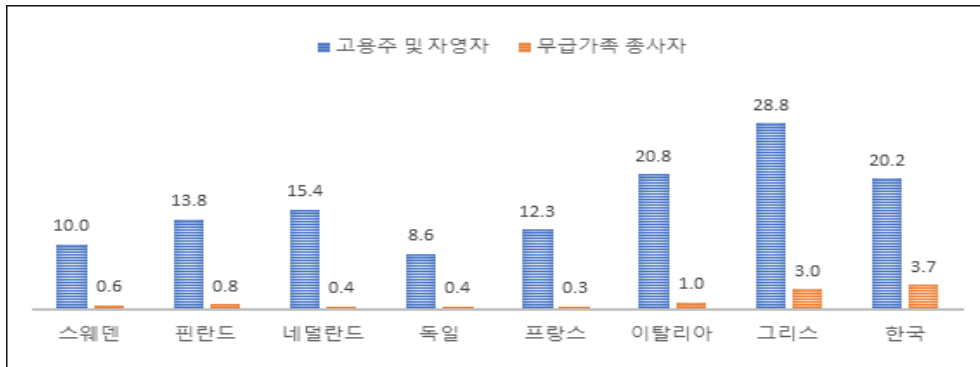


주: 연금 대체율(Net pension replace rates)은 퇴직 전 근로소득 대비 연금 급여로 정의됨. 순대체율은 세금과 사회보험 기여금 후 금액임(남성, 평균임금(AW) 기준임)

자료: OECD.stat(Dataset: Pensions at a Glance)에서 2023. 10. 9. 인출하여 저자 그림

[그림 5-5] 유럽 8개국과 한국의 비임금근로자 비율(2021년)

(단위: 경제활동참가자 대비 %)



주: 영국 자료 없음.

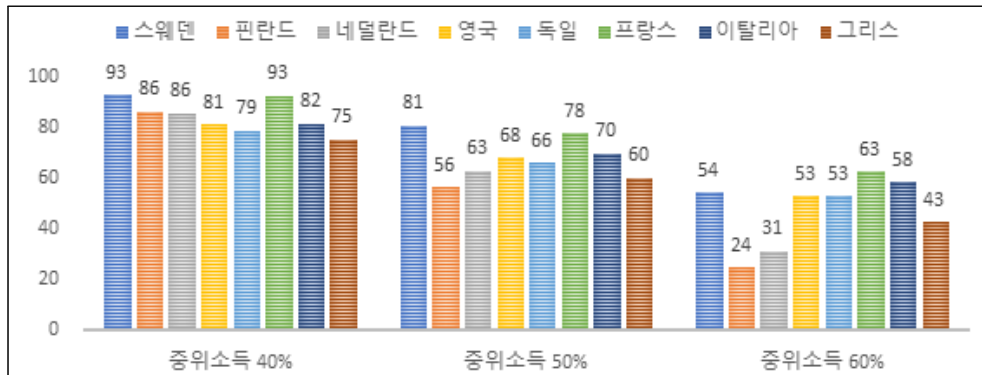
자료: OECD.stat(Dataset: Employment by activities and status (ALFS))에서 2023. 11. 30. 인출하여 저자 그림

실제로 [그림 5-5]에 제시된 바와 같이 고용주 및 자영자와 무급가족 종사자의 비율은 이탈리아에서 21.8%, 그리스에서 31.8%로 나머지 유럽 국가들을 크게 상회한다. 노인의 연금 수급권에 대한 완전한 자료는 획득이 쉽지 않았으며, 앞서 3장의 [그림 3-7](유럽 8개국의 노후소득보장 수급자 수 및 수급률)과 4장의 [그림 4-10](유럽 8개국과 한국의 노령 및 유족 급여 수급률)을 통해 유추 가능하다. 전자는 65세 이상 노인 인구 수 대비 연금 수급자 수를 단순 계산하였으므로 실제 수급률과 다를 뿐 아니라,

여러 개의 연금을 중복 지급하는 비율을 구분할 수 없는 한계가 있다. 후자는 실제 연금을 지급하는 노인의 비율이기는 하지만 가구 단위 지급을 인구로 환산하였으므로 노인 개인의 실제 지급률은 아니라는 점에서 한계가 있다. 이를 염두에 두더라도 이탈리아와 그리스에서 65세 이상 노인 인구 대비 비자산조사 주요 기둥의 연금 지급자 비율은 각각 82.3%와 86.1%로 나머지 6개국과 비교해서 낮은 수준이다. 다만, 자산조사성 연금과 유족연금 등의 지급자를 모두 합할 경우 노인 인구의 비율의 100%를 넘어선다(그림 3-7) 참조). 2021년 기준 가구 단위 지급률-노령 및 유족 급여가 소득의 1% 이상인 가구 기준-로 볼 때도 이탈리아와 그리스의 지급률은 각각 95.8%와 94.7%로 매우 높은 수준이기는 하지만 다른 유럽 국가에 비해서는 상대적으로 낮은 수준이다. 특히 우리나라의 경우 기초연금을 포함할 경우 지급률은 93.4%에 이르지만(그림 4-10) 참조), 65세 이상 노인 인구 대비 국민연금과 특수직연연금 지급자 비율은 51.2%에 불과하다(그림 3-8) 참조). 이와같이, 연금 적절성을 파악하기 위해서는 노후 소득보장 제도의 관대성과 대상 포괄성을 함께 검토해야 한다(3장 3절 및 4장 1절 참조).

[그림 5-6] 노인 단독 가구의 총 공적 이전 급여의 탈빈곤 효과(2021년)

(단위: %)



주: 1) 탈빈곤 효과는 총 공적이전 급여만으로 중위소득 40%, 50%, 60% 이상인 노인의 비율로 정의하였음. 단위는 인구임.

2) 빈곤선은 1인 균등화된 세전-이전후 중위소득의 40%, 50%, 60%임(변수에 활용된 노령 및 유족 급여가 세전 급여이므로 이에 상응하는 세전-이전후 소득으로 빈곤선을 설정하였음에 유의할 필요가 있음). 균등화지수는 OECD 수정균등화지수(가구주 1+(추가 14세 이상 가구원 수*0.5)+(14세 미만 가구원 수*0.3))임.

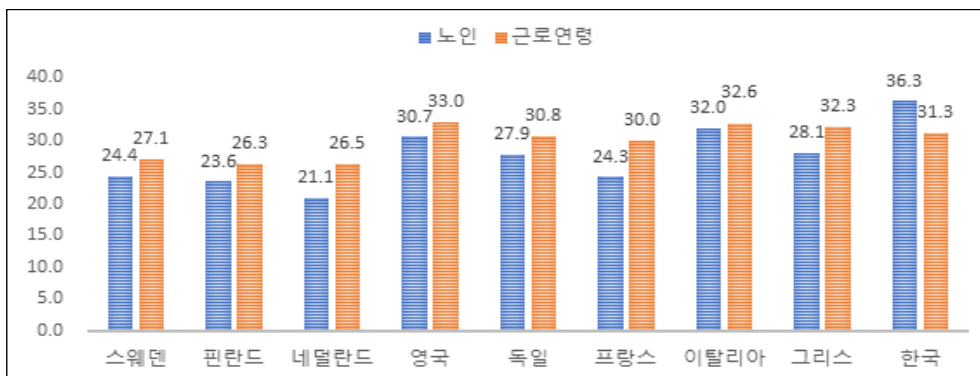
3) 영국은 2018년 기준임.

자료: EU-SILC 원데이터 분석 결과를 바탕으로 저자 그림

넷째, 노후소득보장 체계의 효과성 뿐만 아니라 효율성(지출 대비 빈곤 감소 효과)도

중요하다. 이탈리아와 그리스는 GDP 대비 노령 및 유족 지출이 각각 15.7%와 16.0%로 비교 대상 8개국은 물론이고 OECD 국가들 중 최고 수준이지만 그 효과성(노인빈곤 감소 효과)은 다른 비교 대상국들에 비해 두드러지지 않다. [그림 5-6]에서 노인 단독가구⁵⁷⁾에서 노령 및 유족 급여만으로 중위소득 40%, 50%, 60%를 넘어서는 가구의 비율로 정의된 탈빈곤 효과를 살펴보았다. 중위소득 40% 기준으로는 그리스의 탈빈곤 효과가 비교 대상국들 중 가장 낮았으며, 이탈리아도 독일, 영국에 이어 네 번째로 낮았다. 중위소득 50%를 기준으로 할 때도 그리스는 핀란드 다음으로 탈빈곤 효과가 낮았다. 반면, 탈빈곤 효과가 두드러진 나라는 GDP의 9.3%만을 지출하는 스웨덴과 13.9%를 지출하는 프랑스였다. 이들 나라는 노령 및 유족 급여만으로 93%의 노인이 중위소득 40% 이상을 넘어서는 것으로 나타났다(4장 2절 및 [그림 5-6] 참조).

[그림 5-7] 유럽 8개국의 근로연령(15~64세) 및 노인 소득의 지니계수(2021년)



주: 영국은 2018년 기준임.

자료: EU-SILC 원데이터 분석 결과를 바탕으로 저자 그림

또한 이탈리아와 그리스는 비교 대상 8개국 중 불평등도도 높은 나라에 속한다. 특히, 이탈리아의 노인 소득 지니계수는 32.0으로 비교 대상국들 중 가장 높을 뿐만 아니라 근로연령층 소득의 지니계수와 거의 비슷한 수준이다. 즉 경제활동기의 소득 불평등이 노후로까지 이어지는 경향이 있다. 이와는 대조적으로 네덜란드, 핀란드, 스웨덴, 프랑스의 노인 지니계수는 25.0을 넘지 않을 정도로 낮은 수준이다. 물론 북유럽 국가들은 근로연령층 소득의 지니계수 또한 높지 않지만, 노후에는 최저보장 장치 등을 통해

57) 가구 구성의 교란효과를 제거하기 위해 노인 단독가구를 대상으로 했다.

소득의 압축(compression)이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 노후소득보장 체계의 설계와 커버리지에 따라 비용 당 빈곤과 불평등 감소 효과는 달라질 수 있다는 점에서 많은 시사점을 얻을 수 있다(4장 3절 및 [그림 5-7] 참조).

제2절 한국에의 시사점

이 절에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 몇 가지 시사점을 제시하는 것으로 결론을 가늠하고자 한다.

첫째, 노후소득보장 체계의 설계와 개편에 있어 한국이 가진 특수성을 면밀하게 고려할 필요가 있다. 무엇보다도, 3장의 [그림 3-4]과 [그림 3-5]에서 보듯이 한국은 세계에서 가장 빠른 초저출산·고령화 속도로 인해 노인 관련 지출이 어떤 나라보다도 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 노인 빈곤율 또한 OECD 회원국들 중 가장 높은 수준임은 잘 알려져 있는 사실이다. 더구나 노인 인구가 급증하고 있기 때문에 향후 노인 빈곤율이 떨어지더라도 빈곤한 노인의 절대 수 자체는 증가할 가능성이 높다. 이러한 요인들은 다른 나라들보다 노후소득보장 체계 개혁을 더 빠른 속도로 진행해야 할 필요성을 제기하기도 하지만, 오히려 계층 간·세대 간 비용 분담 등을 둘러싼 갈등이 고조되면서 개혁의 발목을 잡는 요인이 되고 있기도 하다.

한편, 3장 1절에서 살펴본 바와 같이 한국의 노동시장 특성도 노후소득보장 체계의 설계에서 염두에 두어야 할 사항이다. 낮은 여성 경제활동 참가율, 높은 자영자 비율, 기업 간·산업 간 양극화와 이중 노동시장, 최근 각 노동자 증가 등의 요인은 우리나라에서 사회보험 방식의 공적 연금만으로 사각지대를 커버하기 힘들게 하는 요인임을 부정하기 어렵다.⁵⁸⁾ 안정적 근로자를 대상으로 하는 사회보험 중심의 복지 제도는 정작 보호해야 할 취약계층을 사각지대로 남겨두게 되는 한계를 극복하기 어렵기 때문이다. 복지 제도적 측면에서도 10% 가까운 노인들이 일반형 공공부조(general public assistance)인 국민기초생활보장제도에 의존하고 있으며, 부양의무자 기준의 (준)폐지와 급여 수준 인상으로 인해 그 비율이 향후 늘어날 가능성을 배제할 수 없다는 점이 감안

58) 한국에서의 높은 노인 빈곤과 낮은 공적 노후소득보장 수준의 원인과 관련해서는 여유진, 남찬섭, 조한나 (2018) 6장 참조.

되어야 한다. 노후소득보장 체계 설계에서 제도 간 정합성을 추구함에 있어 국민기초생활보장제도까지 포함하여 고민해야 할 필요가 있음을 의미한다.

둘째, 노후소득보장 체계 내에서의 수직적 재분배 기능(‘Robin Hood’)으로서 특히 최저보장 기능을 강화해야 한다. 2장에서 살펴본 바와 같이 대부분의 유럽 국가들이 지난 30여년 이상 연금 개혁을 지속적으로 단행해 오고 있다. 물론 초기 연금 개혁의 목표는 인구 고령화, 잠재 성장률 저하 등으로 인한 재정 위기에 대응해 재정의 지속가능성을 확보하려는 것이었다. 하지만 당시 유럽 복지국가들의 연금 커버리지와 급여 수준은 이미 정점에 도달해 있었다는 점에서 우리나라의 현재 상황과 비교하기는 어렵다. 특히, 최근 들어 EU는 연금 개혁의 목표를 재정적 지속가능성에 더해 노후 소득의 적절성 확보에 두고 있다(European Commission, 2018a, 2021a). 연금이 낮거나 없는 노인에 대한 소득보호를 강화하려는 추세가 최근으로 올수록 분명하게 관찰되고 있다(OECD, 2021a). 이는 노후소득보장 체계의 다층화 추세와 무관치 않아 보인다. 연금 개혁을 통해 공적 연금 내부에 최저보장 장치를 강화하거나 별도의 기초연금 기둥을 통해 최저보장을 강화하려는 추세는 대부분의 나라에서 확인된다. 노후소득보장의 다층화 혹은 다기동화가 의미하는 바는 단순히 최저보장-소득비례 급여의 구분이나, 공공-(의무)민간 연금의 구분만을 의미하는 것은 아니다. 그것은 무엇보다도 노후소득보장의 비용 원천과 방식을 다양화하고, 아울러 급여 산식을 구분하려는 시도와 관련이 있다. 즉, 개혁 이전에 유럽 복지국가들의 공적 연금이 거의 대부분 확정급여(DB)-부과방식(PAYG) 일변도 였다면, 개혁 이후에는 확정급여(DB)-부과방식(PAYG), 명목확정기여(NDC)-부과방식(PAYG), 조세방식 정액기초연금, 조세-자산조사-보충급여 방식의 범주적 사회부조, 확정기여(DC)-적립(Funded) 방식의 의무적 기업연금 등을 다양하게 조합함으로써 비용 부담을 분산함과 동시에 촘촘한 노후소득보장 장치를 마련하고자 하였다. 이는 한편으로 국가의 조세 역량을 ‘최저 보장’에 집중하면서(anti-poverty) 다른 한편으로 기업연금이나 개인연금의 강화를 통해 능력 있는 근로자의 ‘노후 소득 안정성’(security)을 동시에 강화하려는 노력으로 읽힌다. 즉, 평등성과 형평성, 사회적 연대와 개인적 공평의 가치를 한 바구니에 담기 보다는 별도의 제도 혹은 장치로 대응으로써 각 제도의 역할을 좀 더 명확히 하고 비용의 원천도 다양화하는 전략이다.

우리나라의 경우 일반형 공공부조제도인 국민기초생활보장제도가 사실상의 노인과

근로연령 모두에 대해 최저보장 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 노인의 약 70%를 커버하는 기초연금이 있기는 하지만 2023년 1인 생계급여 기준액(623,368원)의 51.8%, 기준중위소득(2,077,892원)의 15.6%로 그 급여 수준이 낮다. 국민연금 노령연금의 평균급여액은 2021년 기준 556,502원으로 동년 1인 생계급여 기준액(548,349원)과 비슷한 금액이다. 20년 이상 가입자의 노령연금 평균액은 944,639원으로 이보다는 높은 수준이기는 하지만 현재 연금을 받고 있는 세대는 1, 2차 연금 개혁을 통한 급여액 축소의 영향을 가장 적게 받은 집단이라는 점에서 향후 연금 수급자의 실질 가치는 지금보다 더 감소할 가능성이 크다(보건복지부 2021, 2023; 국민연금공단·국민연금연구원, 2022). 또한, 현재의 적립방식이 유지되는 한 국민연금 내에 최저보장 장치를 두기는 사실상 어렵다. 적립방식 하에서 모든 가입자가 낸 것보다 더 많이 돌려받고 수직적 재분배도 달성하면서 재정적 수지 균형을 맞추는 것은 사실상 불가능한 과제(mission impossible)이기 때문이다. 이를 가능케 하기 위해서는 연금 지출의 20% 이상을 조세로 충당하는 독일-부과방식이기는 하지만-과 같이 공적 자금이 투입되어야 한다. 요컨대, 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장 제도 각각의 역할과 기능이 좀 더 명확하게 구분될 필요가 있다.

셋째, 이와 관련하여 특히 노인 최저소득보장 장치로서 기초연금의 역할과 설계를 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 3장과 4장에서 제시한 바와 같이, 유럽 8개국 모두에서 1개 이상의 노인 최저소득 보장 제도 혹은 장치(MIS)가 존재하며, 이들 제도 혹은 장치의 최대 급여 수준(GMI)은 다양하지만 -너무 높은 그리스와 너무 낮은 독일을 제외하고- 대체로 중위소득 30~40%대에 이르며, 네덜란드의 보편적 기초연금인 AOW가 중위소득 53%로 높은 수준이다. 우리나라 국민기초생활보장제도 생계급여 기준선이 기준 중위소득 30%이며 이 기준이 현재로서는 사실상의 노인 GMI라 할 수 있다. 하지만 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 낮은 상태에서 국민기초생활보장제도로 빈곤 노인의 하층이 쏠릴 경우 형평성, 소득 역전 등 다양한 문제가 발생할 수 있다는 우려도 적지 않다. 향후 국민연금과 국민기초생활보장제도의 중간에 놓여 있는 기초연금의 역할과 수준을 어떻게 설정하느냐가 관련 이슈의 관건이 될 것이다. 국민연금의 기초부분(A값)과 국민기초생활보장제도의 노인 생계급여 부분을 동시에 끌어내서 보편적인 자산조사형 기초연금으로 재구조화하느냐, 반대로 지금의 70% 내외의 노인을 대상으로 하는 기초연금의 대상을 축소하고 급여를 높여서 노인에 대한 범주적 사회부조로 재구

조화하느냐의 문제이다. 전자의 경우 추가적인 재정 확보의 문제가 제기될 수 있으며, 후자의 경우 국민연금 수급자와 기초연금 수급자 간 형평성 문제가 풀어야 할 숙제가 될 것이다.

넷째, 연금의 돼지 저금통('piggy bank') 기능을 강화하기 위해 노동시장에 좀 더 오래 머물러 있으면서 기여를 연장하는 방안이 강구되어야 한다. 4장에서 살펴본 바와 같이 유럽 8개국에서 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율은 극히 낮은 수준이다. 영국과 독일이 5%를 약간 넘기는 하지만, 다른 나라들은 1~2%대에 불과하여 사실상 이민 배경 노인 등을 제외한다면 어떠한 방식으로든 거의 이 수준까지는 노인의 최저 생활 수준을 보장한다고 보아야 한다. 이에 비해 우리나라의 중위소득 40% 기준 노인 빈곤율은-최근으로 올수록 감소하기는 하지만 - 여전히 22.3%로 높은 수준이다. 공적 연금이 생애 주기 간 소득의 평탄화 역할, 즉 돼지 저금통(piggy bank)과 계층 간 수직적 재분배 역할, 즉 로빈훅(Robin Hood) 역할을 제대로 한다고 보기 어려운 측면이다. 이는 무엇보다도 국민연금 보험료율이 낮기 때문이지만 이외에도 다양한 요인이 존재한다. 특히, 주어진 시점에서 비경제활동인구, 납부 예외자, 장기 체납자 비중이 높다. 2021년 12월 말 기준 이들의 총합은 11,621천 명으로 18~59세 인구의 37.3%에 이른다(국민연금공단-국민연금연구원 2022). 앞서 언급한 바와 같이, 낮은 경제활동 참가율, 높은 자영자와 비정형 근로자 비율 등이 주요 요인이라 할 수 있다. 결국 이러한 비가입자나 미납자의 높은 비율은 국민연금의 기여 기간을 단축한다. 한국의 2020년 기준 평균 기여 기간이 24.8년으로 추정된 것이 이러한 결과를 대변한다(주은선, 2017, pp.241-242). 2장과 3장에서 언급한 바와 같이, 국민연금의 보험료 인상은 별개로 하더라도 노동시장에 좀 더 오래 머물러 있으면서 안정적으로 기여를 연장하는 방안이 강구되어야 한다. 많은 유럽 국가들에서 퇴직 연령을 연금 수급연령과 일치시키고 있으며, 이후에도 근로를 연장하고 연금을 유예할 시에는 별도의 인센티브를 부여하기도 한다. 특히 최근들어 연금 크레딧을 강화하는 움직임이 많은 국가에서 포착된다. 이에 기여 기간을 확대하는 조치로서 연금 수급 연령과 기여 종료 연령을 일치시키는 방안, 출산·육아와 간병, 병역, 대학원 이상의 학업, 육아휴직, 실업급여 수급 기간 등에 대해 연금 크레딧이나 급여지급 기관의 대납(근로복지공단)을 확대하는 방안, 납부 예외 조항을 최소화하고 일부 납부 예외 사유에 대해 국가가 기여금을 대납하는 방안 등이 고려될 수 있다. 나아가 생애주기 내에서 실질적으로 노동시장에 머물러 있는 기간을

좌(청년)-중간(여성)-우(고령자)로 확장하는 다양한 방안도 함께 모색되어야 한다.

다섯째, 결국 연금 적절성의 확보도 지속가능성의 확보도 재정의 문제와 직결되어 있다. 우리나라의 노령 및 유족 급여가 총 GDP에서 차지하는 비율은 2019년 기준 3.5%로 노령화 수준을 감안하더라도 매우 낮다([그림 3-6] 참조). 추가적인 재원 확보와 투여 없이 두 개의 목표 어느 것도 달성하기 어렵다. 지금까지 살펴본 바와 같이, 유럽 8개국 모두에서 노령 및 유족 급여가 노인 단독가구와 노인 부부가구에서 차지하는 비중이 많게는 80%대, 적어도 60% 내외를 차지하는 데 비해 우리나라는 20~30%대에 머물고 있다([그림 4-8], [그림 4-9] 참조). 노후 소득보장제도에 추가적 재원을 투여하지 않고서는 이 격차를 줄이는 것은 불가능하다. 현재, 공적 연금은 사회보험료, 기초연금과 국민기초생활보장제도는 일반 조세를 재원으로 운영되고 있다. 먼저, 국민연금의 보험료 인상은 필수 불가결하다. 유럽 대부분 국가들에서 공적 연금의 보험료는 -건강제적 기업연금 보험료를 제외하더라도- 노사 합산 20% 내외로 우리나라의 2배 내외이다. 이와는 별개로 독일과 같이 공적 연금에 공적 자금이 투여되어야 하는가는 여기서 다루기 어렵다. 다만, 국민연금 내의 연금 트릴레마의 문제는 공적 자금의 투여 혹은 제도 재설계 없이 해결하기 쉽지 않은 문제이다. 한편, 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있기 때문에 현 수준의 기초연금을 유지하더라도 향후 상당한 추가 재원이 소요될 것으로 보인다. 조세 차원에서 사회복지 관련 세원을 좀 더 다양화하는 방안도 모색되어야 한다. 세출 구조조정, 소비세 인상(일본), 사회보장제도 도입 등이 주요한 대안이 될 수 있을 것이다.

여섯째, 현재의 법정 퇴직금의 기업연금화도 좀 더 강제력을 가질 필요가 있다. 사실 국민연금이 성숙되지 않았을 때 법정 퇴직금은 노후소득보장의 중요한 원천으로서 역할을 했다. 당시만 해도 안정적인 상용직 근로자 비중이 높았고 누진 퇴직금 제도가 적용되었기 때문에, 더구나 기대여명이 지금보다 훨씬 짧았기 때문에 퇴직금의 실질 가치가 지금보다 높았다. 지금도 한 직장에서 장기 근속하고 정년을 맞는 안정적 근로자에게 퇴직금 일시금은 연금의 보완제로서 중요하다.⁵⁹⁾ 하지만 한 직장에서의 평균 근속기간이 점점 짧아지고 있으며 정년을 채우지 못하고 퇴직하는 경우 퇴직금은 다른 용도로 쓰이는 경우가 많다. 특히 우리나라는 고령자의 자영업 창업이 많은데 이는

59) 이런 의미에서 스톡(stock)으로서의 퇴직금 일시금을 연금화 방식으로 전환하여 분석하는 것도 필요하다.

퇴직금을 사업자금으로 활용하는 경우가 많음을 의미한다. 물론 자영업 소득이 노후 소득보장에 기여할 수도 있지만 그렇지 않은 경우(사업 실패, 폐업 등) 노후 빈곤에 빠질 가능성이 높다.⁶⁰⁾ 공적 연금은 단견적(short-sighted)인 개개인의 소득-소비-저축 패턴을 국가 차원에서 장기적(long-sighted)인 소비(복지) 평탄화를 위한 강제 저축으로 전환하고자 하는 것이다. 특히 기대여명이 길어진다는 것은 근로할 수 없는 기간 역시 길어진다는 것을 의미한다는 점에서 일시금이 아닌 연금 형태의 소득보장을 국가 차원에서 강제하는 것은 불가피한 조치라 할 수 있다. 이에 많은 유럽 국가들이 의무적, 혹은 단체 협약에 의한 (준)강제적 기업연금의 역할을 강화하고 있는 추세이다.

일곱째, 흩어져 있는 연금 평가 체계를 통합하여 종합적인 노후소득보장 평가 모니터링 체계를 구축하고, 표준화된 평가 척도를 개발할 필요가 있다. 세계은행보고서(Holzmann, Hinz, and Dorfman, 2008)는 1차와 2차 평가 기준에 따라 다양한 연금 제도를 평가할 것을 제안한다. 1차 기준으로 적절성, 경제성, 지속가능성, 형평성, 예측가능성 및 견고성(adequacy, affordability, sustainability, equitability, predictability and robustness)을 유지하는 제도의 능력, 2차 기준으로 산출 및 성장에 대한 시스템의 기여도 등의 기준을 제안했다(Alonso-García et al., 2018, 재인용). 우리나라도 국민연금에 국한되지 않은 좀 더 넓은 범주의 노후소득보장 체계를 포괄하는 평가 모니터링 체계를 구축하고 주기적 평가를 통해 통합적인 방향성과 대안을 설계할 필요가 있다.

마지막으로, 일반 국민들을 대상으로 하는 ‘사회적 학습’(social learning)을 강화할 필요가 있다. 우리나라는 불과 몇 십년 전까지만 해도 유교적 ‘효’(孝) 문화가 온존하는 나라였다. 하지만 급속도로 개인주의화, 핵가족화가 진행되면서 효 문화도 급속히 쇠퇴했다. 2장에서 살펴본 바와 같이, 서구는 봉건적·기독교 공동체가 와해되는 과정에서 노인 빈곤이라는 사회적 위험을 사회적 연대로 치환함으로써 오늘날의 복지국가를 건설했다. 하지만 우리나라는 사적인 ‘확대가족 연대’는 급속히 붕괴했지만 이를 ‘사회적 연대’로 전환하지 못하고 있다. ‘각자 도생’이나 핵가족 이기주의 사고가 팽배하면서 사회적 신뢰나 연대 의식이 서구 국가들에 비해서도 낮은 수준이다. 앞서 언급했듯이

60) 우리나라의 음식점 자영업 폐업률은 2017년 91.9%로 90%를 넘어섰다. 2년 생존율은 42.3%, 5년 생존율은 17.9%(2015년 기준)이었다(김종성, 2018.10.12. https://star.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyStar/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002479021&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news에 2023. 11. 30 접속).

노후소득보장은 복지국가라는 사회공학 건축물에서도 사회 기술(social technology)의 총화(總和)라 할 수 있다. 하지만 복지국가라는 건축물은 ‘공학적 기술’만으로는 지어질 수 없다. 국민이 내는 세금과 재분배에 대한 동의가 바탕이 되어야 하기 때문이다. 이에 사적 연대를 사회적 연대로 전환할 수 있는 ‘설득의 기술’이 동반되어야 함은 아무리 강조해도 지나침이 없다. ‘사회적 지속 가능성’ 없이는 ‘경제적 지속 가능성’도 담보되기 어렵다.

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 기존에 공적 연금에 한정되어서 연구되거나 논의되던 관련 논의의 지평을 횡적으로 좀 더 확장하고, 노인 빈곤 및 불평등과의 관련성을 통합적 시각에서 탐색해 보고자하는 의도로 기획되었다. 이로써 현재 논의되고 있는 연금 개혁과 노인 빈곤 문제를 다룸에 있어 시야를 확장하고 풍부한 논의가 이루어지는데 본 연구가 참고자료로 활용되기를 기대하였다. 마지막으로 본 연구의 한계와 향후 과제 제시하고자 한다.

첫째, 매우 복잡하고 지속적으로 변화하고 있는 외국의 연금과 노후소득보장 제도를 간략하게 요약·정리하는 과정에서 제도의 정치(精緻)한 의도와 내용을 놓치거나 과대 단순화하는 우를 범했을 수 있다. 이에, 각 국가의 자세한 연금 제도와 노후소득보장 체계의 세부 내용에 대해서는 좀 더 체계적으로 정리된 국가별 자료를 참조하기 바란다.

둘째, EU-SILC 원자료에는 노령 및 유족 급여 관련 하위 소득 변수들을 포함하여 많은 세부 변수들이 존재하지만 본 연구에서는 소득 변수를 크게 분류하여 사용하였다. 개인 데이터의 세부 변수를 활용하기 위해서는 각 국가별로 세부 변수들의 정의를 확인하는 등의 추가 작업이 요구되지만, 연구 기간 등의 한계로 이를 세부적으로 분석하지 못했다. 노령 및 유족 급여 관련 세부 소득 변수를 분석함으로써 이들 급여의 특성이 노인 빈곤과 불평등에 미치는 효과는 좀 더 직접적으로 규명해 볼 필요가 있을 것이다.

셋째, 무엇보다도 퇴직금, 주택연금 등 우리나라에서 노후소득보장의 기능을 하는 주요한 자산(stock)이나 소득 대체제들이 포함되지 않았음은 주지의 사실이다. 특히 우리나라에서 안정적인 근로자에게 퇴직금은 연금 대체제로서 중요한 역할을 하고 있으며, 주택 자산 또한 노후 복지에 적지 않은 기능을 한다. 소득은 적으나 자산은

비교적 많은 소위 ‘income poor, asset rich’의 노인들이 적지 않고, 이들은 저축한 돈을 털어서 쓰거나 주택연금을 통해 자산을 유동화하는 방식으로 노후의 경제적 복지를 도모하고 있다. 이와 같은 이유로 소득-자산-소비지출을 통합적으로 분석하여 노후의 실질적 ‘복지 수준’을 가늠할 수 있는 지표 혹은 척도가 개발될 필요도 있다. 이는 향후의 과제로 제안하고자 한다.



- 국민연금공단·국민연금연구원. (2022). 2021 국민연금 생생통계 Facts Book. 국민연금공단.
- 김원섭. (2018). 공적연금제도. 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭...최효진. *네덜란드의 사회보장제도*. 한국보건사회연구원·나남.
- 김종성. (2018. 10. 12.). ‘폐업률 90%’ 위기의 자영업... 참 고마운 백종원의 조언들. 오마이뉴스. https://star.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyStar/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002479021&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 에 2023. 11. 30 접속.
- 박광준. (2002). 사회복지의 사상과 역사. 양서원.
- 박원석. (2020). 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급 및 자금조달 체계분석과 국내 활용방안 - 프랑스, 네덜란드, 독일의 비교 사례분석. *부동산연구*, 30(3), 37-52.
- 보건복지부. (2019). 2019 기초연금 사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021). 2020 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 2021 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2023). 2023 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.
- 여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영. (2012). 현대 노인의 빈곤실태 및 소득보장방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호, 이승윤, 정준호, 주은선, 김성아, 조한나. (2017). 한국형복지모형 구축 IV : 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 한국형 복지모형 구축 V : 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 원석조. (2019). 영국 사회복지의 역사: 빈민법에서 복지국가까지. 공동체.
- 주은선. (2017). 노후소득보장제도 재구조화 방안. 여유진, 김미곤, 김수정, 박종현, 백승호, 이상호...조한나. 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2023). 2022년 가계금융복지조사 보고서. 통계청·금융감독원·한국은행.
- 한국보건사회연구원. (2018). 주요국의 사회보장제도: 스웨덴, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 영국, 한국. 나남.

- Alonso-García, J. María del Carmen Boado-Penas & Pierre Devolder. (2018). Adequacy, fairness and sustainability of pay-as-you-go-pension-systems: defined benefit versus defined contribution, *The European Journal of Finance*, 24:13, 1100-1122, DOI:10.1080/1351847X.2017.1399429.
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- Beattie, R. and Warren M. (1995). "A risky strategy: Reflections on the World Bank Report 'Averting the old age crisis'". *International Social Security Review*, 3-4.
- Briggs, Asa (1961) "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology* 2(02), pp.221-258.
- Carone, G. Eckefeldt, P. Giamboni, L. Laine, V. and Sumner, S. P. (2016). *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead*. European Commission. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).
- De Decker, P., & Dewilde, C. (2010). Home-Ownership and Asset-Based Welfare: the Case of Belgium, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, 243-262.
- de Schweinitz, Karl 저. 남찬섭 역. (2001). *영국 사회복지 발달사. 인간과 복지*. (England's Road To Social Security, 1961 원서 출판).
- Doling, J. & Elsinga, M. (2013). *Demographic Change and Housing Wealth: Homeowners, Pensions and Asset-based Welfare in Europe*. Springer Science & Business Media.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- European Commission. (2021a) *Pension adequacy report - Current and future income adequacy in old age in the EU*. Volume 1, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/013455>.
- European Commission. (2021b). *Pension adequacy report - Current and future income adequacy in old age in the EU*. Volume 2, Country profiles, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/765944>.
- European Commission. (2010). *Toward adequate, sustainable and safe European*

- pension systems. European Commission Green Paper. Com(2010) 365/3. Brussels.
- European Commission. (2012). Pension adequacy in the European Union 2010-2050. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2018a). Pension adequacy report 2018: current and future income adequacy in old age in the EU, Volum 1. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2018b). Pension adequacy report 2018: current and future income adequacy in old age in the EU, Volum 2 - Country profile. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2023). Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables: 2023 operation(version 4). European Commission(DocSILC065).
- Fahey, T., Nolan, B., & Maitre, B. (2004). Housing expenditures and income poverty in EU countries. *Journal of International Social Policy*, 33(3), 437-454.
- Flora, P. and Alber. J. (1981). Chapter 2. Monerizaion, democraization, and the development of welfare state in Western Europe. in Flora, P. and Heidenheimer, A. J. (eds). *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Flora, P. and Heidenheimer, A. J. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Hinrichs, K. (2021). An overview. *Soc Policy Adm.* 55: 409-422. <https://doi.org/10.1111/spol.12712>.
- Holzmann, R. (1988). *Reforming Public Pensions*, Paris: OECD.
- Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension Systems and reform conceptual framework, World Bank. Social Protection & Labor Discussion Paper, 824.
- ILO. (2000). *Social Security Penions: Development and Reform*. Geneva: International Labour Office. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2004). *Economic Security for a Better World*.
- Kalisch, D. W., & Aman, T. (1998), Retirement income systems: The reform process across OECD countries. *Ageing Working Papers(AWP 3.4)*.

- Kangur, A., Kalavrezou, N. and Kim, D. (2021). Reforming the Greek pension system. IMF Working Paper(WP/21/188).
- Kohli, M. and Arza, C. (2011). The political economy of pension reform in Europe, in Binstock, R. H. and George, L. K. (eds). Aging and the Social Science. 7th Edition. Elsevier.
- OECD. (2021a), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- OECD (2021b), Pensions at a Glance 2021: Country profiles of pension systems, <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>에서 2023. 7. 13. 인출
- OECD. (2022). Health at a glance 2021: OECD indicators(<https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>).
- Pierson, C. (2006). Beyond the welfare state? The new political economy of welfare. Cambridge: Polity Press.
- Reynaud, E. (1995). Financing retirement pensions: Pay-as-you-go and funded systems in the European Union. *International Social Security Review*, vol. 48(3-4), 41-57.
- Ritakallio, V. M. (2003). The Importance of Housing Costs in Cross National Comparisons of Welfare (State) Outcomes. *International Social Security Review*, 56(2), 81-101.
- Ritter, Gerhard A. 저. 전광석 역. (1992) 복지국가의 기원. 교육과학사.
- SSA. (2018). Social security programs throughout the world.
- World Bank. (1994). Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. Washington, D.C. : World Bank Group.
- World Bank. (2005). Old age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform. Washington, D.C. : World Bank Group(written by Hinz, R. P. and Holzmann, R.).

〈인터넷 자료〉

국가법령정보센터. 노인복지법(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95#undefined>)에서 2023년 8월 12일 인출.

국가통계포털. 세대 및 가구 구성(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GA8004&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GAOO04&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1516&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GA8003&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GAOO06&conn_path=I3; https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_path=I3)에서 2023. 10. 17. 인출

Eurostat. Income and living conditions: Information on data(<https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/information-data#Target%20population>)에서 2023. 10. 13. 인출

Finnish Centre for Pensions(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/overview-of-pensions/system-description/>)에 2023. 12. 26. 접속.

GOV.UK. Benefit and pension rates 2019/2020(https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ca6100fe5274a77da137ee9/Benefit_and_pension_rates_2019.pdf)에서 2023. 10. 28. 인출

Luxembourg Income Study: Key Figures(<https://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures>)에서 2023. 5. 19 인출

Mercer CFA Institute Global Pension Index(<https://www.cfainstitute.org/about/press-releases/2023/mercercfa-institute-global-pension-index-2023>)에서 2023. 10. 31. 인출

MISSOC Comparative Tables(<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>)에서 2023. 8. 25. 인출

OECD. Elderly population (indicator)(doi: 10.1787/8d805ea1-en)에서 2023. 8. 20. 인출

OECD iLibrary(Dataset: Pension at a glance)에서 2023. 10. 21. 인출

- OECD. iLibrary(Dataset: Social Expenditure: Aggregate data)에서 2023. 8. 20. 인출
- OECD.Stat(Dataset: ALFS Summary tables)에서 2023. 11. 3. 인출
- OECD.stat(Dataset: Employment by activities and status (ALFS))에서 2023. 11. 30. 인출
- OECD.Stat(Dataset: Fmaily Database)에서 2023. 11. 2. 인출
- OECD.Stat(Dataset: Health Status: Life expectancy)에서 2023. 8. 19. 인출.
- OECD.Stat(Dataset: Historical population, Gross domestic product(GDP), LFS by sex and age)에서 2023. 10. 13. 인출
- OECD.Stat(Dataset: Historical population data and projections (1950-2050))에서 2023. 10. 21 인출
- OECD.Stat(Dataset: Income Distribution Database)에서 2023. 8. 17. 인출
- OECD.Stat(Dataset: LFS by sex and age - indicators)에서 2023. 8. 17; 2023. 10. 13; 2023. 10. 21. 인출
- OECD.stat(Dataset: Pensions at a Glance)에서 2023. 10. 9. 인출
- OECD.Stat(Dataset: Population projection)에서 2023. 8. 21. 인출
- OECD.stat(Dataset: Social and Welfare Statistics, https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=socwel-data-en&doi=data-00166-en)에서 2023. 8. 15. 인출
- OECD.Stat(Dataset: Social Expenditure: Aggregated data)에서 2023. 8. 21; 2023. 10. 9; 2023. 10. 31. 인출
- OECD. Stat(Dataset: SOCR - Detailed data, Reference series)에서 2023. 8. 16. 인출
- Pension Federatie, The Dutch pension system: highlights and characteristics, <https://www.pensioenfederatie.nl/website/the-dutch-pension-system-highlights-and-characteristics> 2022. 12. 16. 인출
- Pensions Myndigheten(<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/finansiering-av-pensionssystemet>)에서 2023. 10. 28. 인출
- World Bank(<https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=FXXRT0016>)에서 2023. 11. 1. 인출

〈원자료〉

Eurostat. (각년도). EU-SILC Data by country [Data set]. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data>

통계청. (각년도). 가계금융복지조사. [데이터 세트]. 마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>

통계청. (각년도). 원격접근서비스(RAS) 가계금융복지조사. [데이터 세트]. 마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/>