

| 사회적 대화 국제 동향 |

고령자의 사회적 보호: 2017-2019 정책동향 및 통계

ILO 사회보장정책 보고서
(Social Protection Policy Papers) (2018.9.26.)

손옥이 전문위원

지속가능개발목표 및 고령자 소득보장

고령자를 위한 연금은 세계에서 가장 널리 퍼져 있는 사회적 보호의 한 형태이며 지속가능개발목표(SDG) 1.3의 주요 요소이다. SDG 1.3은 고령자에게 소득안정성을 제공하는 최저선 등 국가단위에서 모든 사람들을 위한 적절한 사회적 보호 시스템 및 조치를 마련할 것을 명시적으로 요구한다. 사회적 보호, 특히 고령자를 위한 소득안정성은 SDG 1뿐만 아니라 SDG 5(남녀평등 및 여성권리신장 지원), SDG 10(국가 간·국가 내 불평등 해소)에도 상당부분 기여한다.

연금제도의 유형

대부분의 국가(정보수집 가능한 192개국 중 186개국)에서 연금은 하나의 제도 또는 대부분 서로 다른 유형의 기여형·비기여형 제도의 결합을 통해 정기적인 현금수당의 형태로 제공된다. 나머지 6개국은 연금을 정기적으로 제공하지 않는다. 일부는 준비기금이나 그와 비슷

한 프로그램을 통해 일시불로 제공한다.

72개국(39%)에는 기여형 제도만 존재하며, 이 중 대부분은 주로 근로자와 자영업자들에게 적용되는 사회보험제도 하에서 연금을 운영한다. 연구대상 192개국 중 12개국은 비기여형 연금만 운영하며, 이 중 대부분은 보편적인 연금보장을 제공한다.

기여형과 비기여형의 결합 형태가 세계적으로 가장 지배적인(102개국) 연금제도 유형이다. 이들 국가의 비기여형 제도는 서로 다른 형태를 가지고 있다. 14개국은 특정 연령 이상의 모든 고령자에게 보편적인 혜택을 제공하고 있고, 24개국은 다른 연금을 받지 않는 고령자들에게 연금조사 결과에 따라 혜택을 제공하며, 64개국은 특정 소득수준 이하의 고령자에게 자산조사 결과에 따라 혜택을 제공한다.

법적보장

연금제도의 법적·효과적 보장 범위가 전 세계적으로 점차 확대되는 추세에 있으나 세계 인구의 대부분은 고령자 소득안정성에 대한 권리를 보장받지 못하고 있으며 상당한 불평등이 지속되고 있다. 세계적으로 생산가능인구의 67.6%가 의무적 기여형·비기여형 제도 하에서 현행법의 적용을 받는다. 생산가능인구의 17.7%가 의무연금 외에 자발적 기여를 할 수도 있지만 이 선택권을 사용하는 사람들은 거의 없다.

여성에 대한 법적보장범위는 64.1%로서 전체 인구 대비 다소 낮은 편이다. 이는 대체로 자영업자, 무급가족노동자(특히 농업), 가사근로자 또는 현행법의 적용을 받지 않는 직업·직종에 종사하는 근로자 중 여성의 비율이 높은 현상과 여성의 낮은 노동시장참여율이 반영된 것이다.

효과적인 보장: 고령자를 위한 SDG 지표 1.3.1. 모니터링

‘효과적 보장’이란 법적인 틀을 효과적으로 집행하는 것이다. 수혜자 보장률(beneficiary

coverage ratio)은 법적 수급연령 이상의 고령자 중 기여형 또는 비기여형 연금을 받는 사람들의 비율이다. 이 지표는 SDG 1.3.1. 모니터링에 활용된다.

세계적으로 은퇴연령 이상 인구의 68%가 기여형 또는 비기여형 연금을 받는다. 고령자 소득보호에 있어서 지역적 격차는 매우 크다. 고소득 국가의 보장률은 100%에 가깝지만 사하라 사막 이남 아프리카는 22.7%, 남아시아는 23.6%에 불과하다.

기여자 보장률(contributor coverage ratio)은 현재의 기여도를 고려할 때 미래에 기여형 연금에 대한 접근권을 가지는 생산가능인구 (또는 노동인구)의 비율이다. 이 척도는 기여형 연금제도의 혜택 수준이 일반적으로 비기여형보다 높다는 점을 고려함으로써 미래의 보장수준에 관한 중요한 신호를 제공한다. 전 세계적으로 대략 생산가능인구의 1/4(24.9%)이 연금제도에 기여하고 있으며, 지역별 격차는 사하라 사막 이남 아프리카의 6.3%부터 북미의 76.2%까지 매우 크다.

일반적으로 저소득 국가에서는, 정식 고용계약을 체결하며, 따라서 기여형 연금의 혜택을 비교적 쉽게 받을 수 있는 임금근로자의 비율이 매우 낮다. 비공식성, 기여 회피, 취약한 거버넌스(법 집행 보장능력의 부족 등) 등의 문제도 저소득 국가에 더 널리 퍼져 있다. 실체는 노동시장 구조, 법 집행, 거버넌스가 효과적 보장에 중대한 영향을 미치지만, 전술한 이유들로 인해 한 국가의 소득수준과 효과적 보장이 매우 강력하게 연관되어 있는 것처럼 보이기도 한다.

전 세계 연금 보장 동향: 모든 고령자를 위한 보편적 사회적 보호 달성

여전히 개선될 여지는 있지만 상당히 많은 수의 국가가 최근 효과적인 연금보장 측면에서 상당한 진전을 이루었다. 2000년 법적 수급연령 이상 인구의 90% 이상이 효과적인 보장을 받는 국가가 34개국이었으나, 2015-2017년 이 숫자는 53개국으로 늘어났다. 또한 고령자의 20% 미만이 연금을 받는 국가의 수가 2000년 73개국에서, 가능한 가장 최근 자료에 의하면 51개국으로 줄어들었다.

고령자의 사회적 보호를 위한 지출

국가단위 공공연금지출 수준은 인구구조, 보장의 효과성, 혜택의 적정성, GDP 대비 규모, 연금 및 사회서비스를 위한 공공과 민간 공급 간 정책조합의 다양성 등 많은 요인에 의해 영향을 받는다. 연금 및 그 밖의 건강보험 외 혜택을 위한 공공사회보장지출 중 고령자를 위해 배정된 지출액은 전 세계 평균 GDP의 6.9% 수준이다.

고령자를 위한 건강보험 외 공공사회보장 지출은 북·서·남유럽이 GDP의 10.7%로 가장 높다. 이 지역은 총 인구 대비 고령자 비율이 19.6%로 가장 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 중앙·서아시아와 중남미 지역은 GDP 대비 지출이 평균 6.8%와 6.0%로 비교적 높은 수준이며, 이들 지역의 인구대비 고령자 비율은 각각 7.7%와 7.5%로 비교적 낮다. 흥미로운 것은 북미 지역의 인구대비 고령자 비율이 중앙·서아시아의 거의 두 배에 가까움에도 불구하고 지출은 이 지역과 동일한 6.8%라는 점이다.

고령자의 소득안정성 접근권에 있어서의 지속적인 남녀격차 및 불평등

남성보다 여성의 빈곤위험이 더 높은 경향이 있다는 사실은 널리 알려져 있다. 이러한 현상이 고령자의 경우에도 동일하게 적용되는 데는 여러 가지 근본적인 이유가 있다. 우선, 여성의 수명이 더 길기 때문에 지원 및 생활수준이 낮은 고령일수록 여성의 비율이 높다(UNFPA and HelpAge International, 2012; UNRISD, 2010). 여성과 남성의 필요를 동등하게 만족시키는 데 성공한 연금제도는 많지 않으며, 여성의 경우 기여형 연금보장이 남성보다 월등히 낮은 수준이고, 여성이 받는 평균 연금도 남성보다 낮은 경향이 있다(Razavi et al., 2012).

연금제도의 성차별적인 설계(예, 여성에게 낮은 수급연령 적용)가 불평등으로 이어질 수 있다. 그러나 노동시장 환경에서 초래된 차이를 보완하지 않고 때때로 오히려 증폭시키는 방향으로 설계된 연금제도도 문제지만, 종종 노동시장에서의 여성 차별에서 더 중대한 남녀불평등의 동인(動因)을 발견한다(Behrendt and Woodall, 2015). 여성이 남성보다 조직적으로 적게 벌고(ILO, 2014b), 이로 인해 연금제도에 대한 여성의 기여도도 낮다. 여성이 더 많은 가족부양의무를 지는 경향이 있기 때문에 여성의 취업경력이 짧아지거나 단절되기 더 쉽고, 불

안정하고 비공식적인 일자리에 종사할 위험이 더 높다. 이러한 요인들이 연금수급권을 축적할 능력에 영향을 미친다. 연금혜택은 소득에 연동하여 계산되기 때문에, 성불평등을 보완하기 위한 효과적인 조치들이 도입되지 않는 한 이러한 요인들은 낮은 연금혜택으로 이어진다.

최소한의 기본적 수준의 연금에 여성들이 접근할 수 있도록 보장하는 데 있어서 비기여형 연금이 중요한 역할을 할 수 있다. 그러나 비기여형 연금은 혜택 수준이 종종 낮은 편이고, 여성들의 필요를 충족시키는 데 충분하지 못하며, 기여형 보장의 부족을 완전히 메우지는 못한다. 기여형 제도에 대한 여성의 참여를 확대하기 위한 더 많은 노력이 필요하다(ILO, 2016).

고령자에게 진정한 소득안정성을 제공하기 위한 연금의 적정성

영국은 최근 저소득자 연금의 적정성을 향상시키기 위해 공공연금제도를 개혁하였다. 이 개혁으로 두 단계의 혜택구조(정률기본연금과 소득기준 부가연금)가 정률기본연금으로 통합될 것이며, 새로운 정률연금으로 인해 연금혜택의 최저수준이 인상될 것이다. 참여자들은 외부임의연금을 통해 소득기준 부가연금을 받을 수 있다.

2014년 한국은 연금 최저액을 정하기 위한 새로운 공식을 도입하였으며, 이로 인해 최저액이 예전 수준의 거의 두 배로 인상되었다.

스페인에서는 새로운 연금수급자들의 기대수명이 증가하는 데 대응하기 위해 2019년부터 새로운 연금혜택을 자동으로 조정하기 위한 지속가능 조정인자를 도입하였다. 핀란드의 공공연금제도와 비슷한 조정조치가 이미 도입되었으며, 이로 인해 2060년까지 연금혜택이 21% 줄어들 것으로 예상된다(OECD, 2015).

시간에 따른 연금가치의 하락 방지: 정기적 조정 보장

연금의 적정성에 있어서의 중대한 고려사항은 연금의 구매력 및 실질가치 유지능력 문제이다. 연금제도 설계의 좋은 사례는 퇴직 시점의 초기 소득대체율을 설정하고 퇴직자에 대하여 평생 동안 이 소득수준을 보존하는 것이다.

과거에는 임금연동방식이 많이 사용되었으나 최근에는 생활비 상승에 따른 조정 정도만 보장하는 제도가 점점 많아지고 있다. 연동방식 선택이 단지 기술적 사항으로 보일 수 있지만, 이 방식은 연금 수준에 중대한 영향을 미칠 수 있으며 결과적으로 연금에 소요되는 지출에도 영향을 미친다. 임금상승이 물가상승보다 더 빠른 경우, 임금기반 연동방식에서 물가기반 연동방식으로의 변화는 연금지출의 상당한 감소를 의미하며, 또한 연금수급자들의 생활수준과 취업인구의 생활수준이 분리되는 현상으로 이어진다.

특히 인플레이션 환경에서는 대부분의 연금수급자들이 결국 제한적인 빈곤감소 효과를 가진 명목연금만 받는 결과가 초래된다. 연금이 실질임금이나 총생활비와 관련된 여타 척도들의 인상에 맞추어 조정되지 않는다면 고령자들의 생활수준이 악화될 것이며 결과적으로 빈곤상태로 밀려날 수 있다.

재정건전화 및 긴축정책 맥락에서 연금제도 개혁

재정적인 압박 상황에서 많은 국가가 연금제도의 적정성에 영향을 미치는 일련의 조정 조치들을 도입하였다. 좀 더 정확히 말하자면, 조기퇴직 벌금을 인상하고, 법적 수급연령을 높이고, 수급연령을 기대수명에 연동시키는 등의 조정조치들은 수급조건에 영향을 미치고 연금 수급시점을 연기시켰다.

약 105개 국가(60개 개발도상국, 45개 고소득 국가)가 사용자 기여율 감축, 가입자격 유지기간 확대, 은퇴연령 연장, 혜택 감축 등 연금제도의 변화를 논의하고 있으며, 일부 기여형 사회보장연금의 구조적인 개혁까지 논의 중이다. 결과적으로 미래의 연금수급자들은 더 낮은 수준의 혜택을 받을 것으로 보인다. ILO 추산에 따르면 적어도 14개 유럽국가에서 미래 노령 연금 수급자들은 현재보다 더 낮은 수준의 연금을 받을 것이며, 일부 유럽국가의 법원은 이러한 감축이 위헌이라는 판결을 내렸다(ILO, 2014 and 2017).

최근의 추세를 볼 때 연금개혁으로 인하여 점점 많은 근로자들이 그들이 고령이 되었을 때 세금으로 운영되는 사회부조나 최저소득보장제도에 의지해야 할 것으로 보인다. 연금제도 개혁을 추진하는 국가들은 연금제도의 목적을 달성하기 위하여 지속가능성이라는 목표와 적

정성 등의 퇴직규정 사이에서 적절한 균형을 찾을 필요가 있다.

연금민영화 되돌리기

30여 년에 걸친 연금 민영화 경험

1990년대 이후 많은 국가들이 확정급여형(DB) 공공연금 모델에서 확정기여형(DC) 개인계좌 및 민간운영 모델로 변경하기 위한 연금제도 구조개혁을 추진하였다. 구조개혁은 일정 기여금을 민간이 관리·투자하는 연금 구조를 수립하고, 사람들의 저축액을 자본시장에 투자하는 작업으로 이어졌다. 이러한 구조개혁은 책임과 재정적 부담을 공공부문에서 민간으로 이동시키고 노령연금을 바라보는 시각을 변화시켰다(Mesa-Lago, 2014). 자금조달 모델과 국가의 역할을 변화시킨 가장 근본적이고 광범위한 연금개혁은 1990년대 남미, 동유럽, 중앙아시아에서 일어났다.

1981년과 2018년 사이 30개국에 부분적 또는 전체적인 민영화를 도입하는 연금개혁에 착수하였다. 그러나 민간시스템이 실적 등 기대치를 만족시키는 데 어려움을 겪으면서 일부 국가는 점진적으로 연금개혁을 되돌리는 작업을 하고 있으며, 다른 국가들은 재(再)개혁을 위한 논의를 계속하고 있다.

이들 국가들이 개혁을 추진할 때 기대치가 높았으며, 연금제도와 전반적인 경제성과가 동시에 향상될 것을 기대하였다. 그러나 실제 연금민영화는 기대하던 결과를 가져다주지 못하였다. 보장률은 정체 또는 감소하였고, 연금혜택은 감소하였으며, 성불평등과 소득불평등이 증가하면서 연금개혁에 대한 평가가 매우 나빠졌다. 금융시장의 변동 위험이 개인들에게 전가되었다. 행정비용이 더 증가하여 연금혜택이 감소되었다. 연금관리에 대한 근로자 참여가 없어졌다. 종종 과소평가되는 이전비용이 높아지면서 높은 재정적 부담을 초래하였다. 연금기금을 민간이 운영하면서 거버넌스가 향상될 것으로 기대하였으나, 많은 경우에 연금기금 관리 책임을 가진 경제집단이 규제·감독 기능을 수행함으로써 심각한 이해충돌을 야기하여 거버넌스는 오히려 약해졌다. 또한 중요한 점은 연금개혁이 금융시장 및 성장에 제한적인 영향만 미쳤다

는 점이다.

공공연금으로의 회귀

민영화된 시스템이 초래한 재정적 압박이 연금민영화를 되돌리는 주된 이유가 되었다. 연금민영화를 되돌리려는 움직임은 2008년 경제위기와 동시에 일어났다. 연금민영화는 이미 외부의 재정적 압박에 대응하고 있는 국가들에 대해 압력을 가중시켰다. 또한, 유로존 가입을 희망하던 국가들은 부채 및 재정적자와 관련된 마스트리히트 기준을 맞추어야 했다. 충족되지 않는 기대치와 재정적 압박으로 인해 많은 국가들이 1990년대 추진된 정책적 조치를 되돌리는 방안을 추진하였다.

총 18개국(13개 동유럽·구소련 국가, 5개 남미국가)이 민영화를 되돌렸으며, 이는 연금을 민영화한 국가의 2/3가 민영화 작업을 취소하고 공공시스템으로 되돌아가기 시작했다는 의미이다.

고령자를 위한 소득안정성 보장: 지속적인 도전

전 세계적으로 고령자를 위한 법적·효과적 보장을 확대하는 데 있어서 많은 진전이 있었다. 그러나 대부분의 개발도상국에 대규모의 연금보장 사각지대가 존재하는 등 국가별·지역별로 큰 격차를 보인다. 고령자를 위한 보장범위를 확대하는 데 있어서의 중대한 장애물은 다음을 포함한다: ① 정치적 의지 부족(정치적 의지는 잘 작동하는 연금제도를 발전시키는 데 반드시 필요), ② 연금시스템을 위한 자금을 조달하고, 고령자의 사회적 보호 조치에 필요한 지출에 장기적 우선순위를 두기 위한 재정적 여력의 부족, ③ 높은 수준의 비공식성(특히, 저소득·중간소득 국가), ④ 기여자와 수급자 간 신뢰 구축의 어려움.

개발도상국에서의 긍정적인 추세는 비기여형 연금제도의 확산이다. 그러나 제도의 적용대상이 종종 지나치게 한정적이어서 많은 사람들이 보호받지 못한 채로 남아있다. 이 국가들의 도전과제는 모든 고령자들을 위하여 소득안정성의 최저선을 보장하기 위해 제도를 보편적인

것으로 바꾸는 일이다.

대부분 개발도상국의 관심사항은 적용범위 확대인 반면, 고소득·중상위소득 국가들의 관심은 연금의 적정성 이슈와 재정적 지속가능성, 제도 유지방안 등이다. 고령화된 인구구조와 정착된 연금제도를 가지고 있는 대부분 선진국의 주요 도전과제는 연금의 적정성과 지속가능성 간 균형을 유지하는 것이다. 최근 경향은 재정목표 하에서 퇴직연령을 높이고, 연금공식을 개편하고, 전반적인 혜택의 수준을 낮추고, 고령자 소득안정성을 위한 재정지원의 출처를 다양화함으로써 비용절감 개혁을 추진하는 경우가 지배적이다. 재정건전성 확보 정책이 사회적 보호 시스템에 대한 논의를 지배하면서 사회적 협약과 사회보장제도의 설립 원칙을 위협하고 있다.

1990년대 동부·중부 유럽과 남미의 연금 민영화는 높은 수준의 혜택, 보장범위 확대, 낮은 재정비용 등 많은 것을 약속하였다. 그러나 이러한 기대는 충족되지 않았고 민영화된 제도는 대체적으로 성과를 내지 못했으며 종종 보장범위와 혜택의 적정성 감소로 이어짐으로써, 2000년대에는 연금민영화를 되돌려 확정급여 개념에 기초한 공공연금제도를 재도입하거나 강화하는 작업이 진행되었다.

전 세계적으로 연금제도가 직면한 많은 도전과제에도 불구하고, 보장범위 확대 등 고령자의 소득안정성에 있어서 많은 진전이 있었다. SDGs 달성을 위하여 혜택의 적정성을 향상시키는 동시에 국가들은 가장 취약한 고령자들에게 적용되는 사회적 보호 최저선 구축 등 연금의 보장범위 확대 노력을 배가해야 한다.