

# Global Goings-on

\* 주요국의 보건복지 정책동향을 살펴보기 위하여 최근 연구 자료를 선정하여 번역 정리한 글임.

## Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators

OECD, 368p, 2013, ISBN 9789264203921

OECD 국가의 연금정책은 새로운 도전과 위협에 직면하고 있으며, 지난 수년간 놀라운 속도로 변화해왔다. 많은 국가에서 은퇴 연령의 연장, 수급액 산정 방식의 변화, 연금 제도에 저축을 도입하기 위한 조치 등 상당 수준의 연금 개혁이 이루어졌다. 이러한 개혁은 국가간의 제도적 차이에도 불구하고 연금제도의 재정적 지속가능성 제고와 국민의 노후소득보장 적정성 확보라는 목표를 달성하기 위한 방향으로 유사하게 전개되고 있다.

OECD에서 격년을 주기로 발행하는 '한 눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)' 보고서는 회원국의 연금 정책과 관련한 광범위한 지표 및 분석결과를 제공함으로써 연금 정책 및 성과를 분석하고 있다. 2013년 11월 제5판이 발간되었으며, 2014년 5월 OECD 대한민국 정책센터에 의해 한국어판도 발간되었다.

보고서는 최근의 연금 개혁이 분배에 미치는 영향을 살펴보고 주택, 금융자산, 공공서비스가 노인

들의 생활수준에 미칠 수 있는 영향을 분석하고 있다. 또한, 연금제도의 설계, 소득수준별 남녀의 향후 연금 수급액, 전반적인 연금제도의 재정, 연금제도가 운영되고 있는 인구통계학적, 경제적 환경, 사적 연금과 공적연금 적립금 등 포괄적인 연금정책 지표도 포함하고 있다. 그리고 모든 OECD 회원국과 G20 국가의 연금 제도 현황도 살펴보고 있다.

보고서는 연금 제도의 사회적 지속가능성과 노후소득의 적정성이 정책 입안자들에게 주요 도전과제가 될 수 있다고 지적한다. 인구 고령화로 인해 많은 OECD 국가에서 연금 지출액이 증가하게 될 것이며, 최근 개혁은 미래의 연금 지출액을 감축함으로써 연금제도의 재정적 지속가능성을 유지하거나 재건하는 것을 목적으로 하고 있다고 설명한다. 보고서의 주요한 분석결과는 다음과 같다.

미래의 연금 수급액은 일반적으로 낮아질 것이다. 미래의 연금 수급액을 확보하고 가입률을 유지하려면 사람들이 계속해서 기여금을 납부해야 한다. 그러나 연금수급연령을 높이는 것만으로는 사람들이 노동시장에 잔류하도록 유도하기 어려우므로 고령화에 대한 총체적인 접근이 필요하다.

완전노령연금을 수급할 수 있는 가입기간을 모

두 채운 근로자가 아닌 이들은 공적 제도를 통해 적절한 노후소득을 수급하기 어려울 것이고, 사적 연금제도의 경우는 재분배 요소가 없기 때문에 그 정도가 더욱 심할 것으로 예측된다.

노후소득은 여러 출처로부터 나오며 노동시장, 정책, 경제적 조건, 개인의 상황 등에 관련한 리스크가 서로 다르다. 실업상태이며 병들고 장애가 있는 사람들은 충분한 연금액을 적립하지 못할 수도 있다.

최후의 사회안전망으로부터 받을 수 있는 보조금(last-resort benefits)을 필요로 하는 노인들 중 사회적 낙인, 급여액에 대한 정보 부족, 기타 요인으로 인해 이를 수급하지 못하는 경우도 있다는 점에서 드러나지 않는 노인빈곤도 어느 정도 존재한다. 공적연금 제도의 축소, 근로기간의 연장 추세 및 사적 연금에 대한 의존도 증가는 은퇴자 간 불평등을 심화시킬 수 있다. 주택 및 금융자산은 공적연금 급여를 보완해주지만 그것 자체로 적절한 연금소득을 대체한다고 보기는 어렵다.

공공서비스는 노후소득을 보강하는 역할을 하며, 특히 의료 서비스와 장기요양 서비스에 대한 공적 지원은 의료 및 장기요양 서비스가 필요한 이들의 노인빈곤을 예방하는데 더욱 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

**Ageing and Employment Policies:  
France 2014**  
 ■ OECD, 180p. 2014, ISBN 9789264207516

OECD 주요국가에서 저출산·고령화 현상이 공통적으로 나타나고 있으며 공공사회지출은 장기

적 관점에서 적정성과 지속가능성을 유지하여야 한다. 이러한 측면에서 고령자에 대한 노동시장 정책의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

최근 발간된 프랑스의 인구고령화와 고용정책에 대한 보고서(Ageing and Employment Policies: France 2014)는 프랑스의 인구고령화와 고용정책과 관련하여 고령 근로자의 취업능력 향상, 직업 이동성과 노동수요에 대한 정책을 분석 및 평가하고 있다.

보고서는 프랑스의 노인 취업률은 최근 10년 간 증가해왔으나 여전히 낮은 수준에 머물고 있다고 지적하고 있다. 또한 경제위기 동안 많은 고령 근로자가 일자리를 잃었으며, 고령근로자의 고용을 촉진하기 위한 노력이 보다 강화될 필요가 있음을 강조한다. 보고서는 수명의 증가와 경제활동 기간 연장(live longer, work longer)에 대한 도전(1장), 고령 근로자 노동시장의 상황(2장), 근로연장을 위한 인센티브 강화(3장), 고령자의 신규고용 및 고용유지를 위한 장애물 제거(4장), 고령 근로자의 취업능력 향상(5장)의 내용으로 구성되어 있으며, 다음과 같은 노력을 권고하고 있다.

근로연장을 위한 인센티브를 강화하기 위해서는 연금 급여보다 높은 근로소득의 보장, 점진적 은퇴를 유도하기 위한 유인책 마련, 공공부문의 은퇴연령 상향조정, 고령 근로자에 대한 실업보험 급여가 조기 은퇴로 간주되는 것을 방지, 고령 실업자의 사회적 고립을 보다 효과적으로 피할 수 있는 연대와 사회적 지원 시스템의 활성화가 요구된다.

고령자의 신규고용 및 고용유지를 위한 장애물 제거하기 위해서는 연령 차별 금지, 임금 보상 장려, 근로자와 기업 상호 합의에 의한 계약종료, 세대계약의 엄격한 평가가 요구된다고 강조한다. 한

편 고령 근로자의 취업능력 향상을 위해 고령 근로자의 욕구를 고려한 직업교육 개혁, 고령 실업자의 재취업을 돕기 위한 공공 고용서비스 노력 확대, 노동강도가 높은 고령근로자를 위한 재교육 및 임금삭감 없는 시간제 근로, 상병근로자의 복직 장려, 기업의 고용유지를 지원할 필요가 있다고 설명한다.

**Making Mental Health Count:  
The Social and Economic Costs of  
Neglecting Mental Health Care**  
| OECD, 244p, 2014, ISBN 9789264208445

정신질환이 개인과 그 가족, 사회, 보건시스템, 경제에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 정신 보전은 여전히 수많은 나라들에서 무시된 영역으로 남아 있다. 정신질환으로 인한 질병 부담은 상당한 수준이며, OECD 회원국 국민들의 삶에 중대한 영향을 미치고 있고, 이로 인해 발생하는 직, 간접 비용도 만만치 않다. 이 보고서는 정신질환자의 시설 외 보호에 오랜 역사를 가진 OECD 국가들에 서조차 정신질환 중증 환자 치료에 효과적인 지역 사회 기반의 정신보건서비스를 실현하지 못하고 있고 아직 갈 길이 멀다고 주장한다. 또한 중증 정신질환자에 쏟린 관심은 질병 부담의 대부분을 차지하고 있는 다소 경미한 정신질환을 앓고 있는 환자들은 거의 관심을 받지 못하고 있다는 것을 반증한다. 이 책에서는 정신질환으로 인한 고비용, 정신보건 기구의 문제점과 혁신적 개발, 정신보건인력의 변화와 미래 방향, 정신보건과 보건서비스의 질 평가를 위한 보다 효과적 지표 개발의 필요성,

정신보건시스템의 효과적 거버넌스 도구 등이 다루어지고 있다. 정신질환의 높은 질병 부담과 삶의 질 저하, 생산성 감소, 때 이른 사망 등과 같은 정신질환으로 인해 발생하는 비용이 말해주는 것은 정신보건은 모든 OECD 국가의 우선순위가 되어야 한다는 것이다.

**OECD Economic Surveys: Korea 2014**  
| OECD, 136p, 2014, ISBN 9789264206946

이 보고서는 한국이 기존의 경제모형에서 벗어나 장기적 성장을 지속할 수 있는 창조적 경제를 개발하기 위해서는 광범위한 분야에서의 개혁이 필요하다고 지적한다. 또한 이러한 전략은 노인들을 중심으로, 소득불평등과 빈곤을 줄일 수 있는 새로운 묘책을 동반해야 한다고 말한다. 한국의 단기적 경제전망은 밝은 편으로 2014~15년간, 4% 성장할 것이나 보다 장기적으로는 뒤쳐진 서비스 분야, 힘없는 중소기업 그리고 재벌기업이 주도하는 수출에 중점을 둔 전통적 성장전략 등과 같은 지속적인 구조적 문제가 경제성장에 걸림돌이 될 것으로 전망하고 있다. OECD는 한국이 혁신을 추구하고 제조업과 서비스업 간, 대기업과 중소기업의 87%를 책임지는 중소기업 간의 생산성 간극을 줄일 것을 권고한다.

중소기업의 효율성을 높이기 위해서는 정부의 중소기업지원정책을 보다 간결화하고 정책지원이 사업 개발 단계에 집중되어야 한다고 OECD는 말한다. 보다 역동적인 벤처캐피탈 분야를 창출하는 것이 창조경제를 만드는 두 번째 핵심 순위이며

창조경제는 또한 녹색성장을 도모하고 한국이 온실가스배출 감소 목표를 달성할 수 있도록 도와야 한다.

보고서는 GDP 대비 규모로는 OECD에서 연구 개발에 가장 많이 투자하고 있는 한국이 투자 대비 수익률을 올리는 것은 매우 중요하다고 지적한다. 이를 위해서는 대학의 역할을 확대하고 정부연구기관들을 쇠신하며 국제적 연구협력을 강화하기 위한 혁신시스템 전체에 걸친 광범위한 개혁이 필요하다. 외국인 직접투자에 장애가 되는 상품시장 규제 및 장벽을 줄이는 것 또한 새로운 기술의 도입을 확대하는 열쇠이다.

동반성장을 위해 한국은 중산층의 감소를 막고 상대적 빈곤율을 줄이기 위한 정책을 펼쳐야 한다. 이를 위해서는 불평등의 뿌리를 제거하는 프로그램이 필요한데, 무엇보다 높은 비정규직 근로자 비율을 줄여야 한다. 노동시장의 이중성을 무너뜨리는 것은 높은 수준의 임금 불평등을 감소하고 사회이동을 강화하는데 필수적이다.

한국에서의 사회지출(public social spending)이 소득 불평등과 상대적 빈곤에 미친 영향은 비교적 작은 편이며 특히 OECD 평균의 네 배에 육박하는 49%에 달하는 빈곤율을 갖고 있는 한국의 노인들에게 그 영향이 미미하다. 보고서는 한국의 기초노령연금을 절대적 빈곤에 처한 노인들에게 집중할 것을 권한다.

노인들을 위한 적절한 소득보장대책에는 국민연금, 회사연금, 개인 저축에 기반한 효과적인 삼중축 시스템(three-pillar system)이 필요하다. 국민연금은 그 혜택을 확대하고 소득대체율을 50%로 유지하여 보다 효과적인 시스템이 되도록 해야 한다.

높은 가계빚은 저소득과 낮은 신용도를 가진 사람들이 금융시장 이용에 제한을 받게 하고 이들 중 많은 사람들이 빚을 갚지 못하게 함으로써 공평성과 성장에 악영향을 미친다. 이러한 가계를 위해 시장에 기반한 대출을 확대하는 정책과 부채 재조정은 필수적이지만 동시에 도덕적 해이는 견제되어야 한다고 보고서는 말한다.

**Life Satisfaction Effects of Unemployment in Europe: The Moderating Influence of Labour Market Policy**

■ Wulfgramm, M. *Journal of European Social Policy*, 24(3), pp.258-272, 2014

공공정책은 개인의 삶을 형성하며, 특히 개인의 삶이 정부의 지원에 의존하고 있을 때는 더 그렇다. 이처럼, 실업자의 삶은 평균적인 근로자의 삶보다 복지국가설계에 의해서 더 큰 영향을 받는다. 실업의 경우에, 재정적 상황은 현금이전에 의해서 크게 결정되며 매일의 일상적인 일은 적극적 노동시장 수단들에 크게 의존한다. 그러나 유럽의 실업자들의 주관적인 복지수준의 차이는 어느 정도로 노동시장정책의 국가적인 설계와 관대함에 의해서 영향을 받는 것일까? 이 논문은 실업급여의 관대성과 적극적 노동시장정책이 실업자의 삶의 만족도에 미치는 조절효과를 다수준 그리고 패널 추정 방법을 적용하여 규명하였다. 연구대상인 모든 21개의 유럽 국가들에서 실업은 삶의 만족도에 강한 부정적인 영향을 미친 반면, 수동적 노동시장정책의 관대성은 이 영향을 놀랍게도 상당한 정도로 완

화시켰다. 이 조절효과는 비급전적인 메커니즘만에 더해서 자원에 의해서도 설명될 수 있다. 그러나 적극적 노동시장정책의 조절효과는 모델 특정화에 따른 타당성이 부족하게 나타났다. 마지막으로, 노동시장정책의 평가에 있어서 복지수준에 대한 영향을 통합하는 것이 중요하다. 물론, 재고용은 복지수준을 크게 증가시키는 것으로 나타났으므로 재고용에 대한 노동시장정책은 이미 복지수준의 측면을 다루고 있는 것이라고 주장할 수도 있지만, 이것은 유럽의 20%에 육박하는 실업률의 현실을 외면하는 것일 수 있다.

은 사회적 배경과 더 강하게 연관되기를 기대할 수 있는 장기 빈곤보다 더 개인적일 수 있다. 우리는 일반화된 순서형 로짓 모델을 사용하여 종적인 행정등록에 기초한 자료를 분석한다. 사회적 배경과 생애주기 요인들은 모두 중요한 것으로 나타났지만, 사회적 배경이 주로 장기적 수급을 예측하고 생애주기 요인들이 주로 단기적 수급을 예측한다는 가설은 검증되지 않았다. 부모에게 빨리 독립하는 것과 부모의 공공부조 수급은 공공부조 수급자가 되는 중요한 결정요인들이었으며, 이 요인들은 모두 긴 수급기간을 예측하였다. 우리는 나라들 간의 차이를 발견하였으며, 이것은 청년 실업과 복지 시스템과 관련된 것일 수 있다.

**Social Background and Life-course Risks as Determinants of Social Assistance Receipt among Young Adults in Sweden, Norway and Finland**

■ Kauppinen, T. M. et al. *Journal of European Social Policy*, 24(3), pp.273-288, 2014

- 편역 | 김태은 (한국보건사회연구원 전문연구원)
- 라기태 (한국보건사회연구원 전문원)
- 최요한 (한국보건사회연구원 연구원)

청소년에서 성인으로의 이행은 이후의 장기적인 주변화를 발생시킬 수 있는 중요한 위험 국면으로 표현된다. 주요한 위험들 중의 하나는 빈곤 경험 또는 취약한 재정적 환경이다. 그러나 청소년 빈곤은 상당히 제한된 학문적인 관심을 받아왔다. 따라서 이 논문은 성년 초기 기간 동안의 사회적 배경과 생애주기 사건에 초점을 맞추어, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드에서 젊은 성인들 중에서 공공부조 수급자가 되는 결정요인을 분석한다. 우리는 사회적 배경과 생애주기 사건들이 단기 수급과 장기 수급에 다르게 연관되어 있는지를 묻는다. 단기 빈