

유럽 주요국의 연금제도 변화와 빈곤 측면에서의 성과 비교연구: 노동시장 구조와의 결합*

이 다 미**

요약

본 연구는 유럽 주요국을 대상으로 연금제도와 노동시장 구조가 결합하여 65세 이상 노인빈곤에서 나타난 성과와 그 경로를 퍼지셋 질적 비교분석(Fs/QCA)을 실시하여 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 노인빈곤은 연금제도만으로 관리되는 것이 아니며, 근로 당시 노동시장 구조와 어떻게 결합하느냐에 따라 그 성과는 다르게 나타났다. 둘째, 근로 당시 정규직에 대한 고용보호의 정도가 각각 노인빈곤 유발과 예방의 필요조건으로 나타난 것은 각국이 노동시장 유연성을 어떻게 관리하느냐에 따라 그 성과는 달라질 수 있다는 것을 보여준다. 셋째, 관대한 공적연금만으로 노인빈곤을 예방하는 경로는 확인되지 않았고, 오히려 노후최저소득보장이 취약할 때 노인빈곤이 발생하는 것으로 나타났다. 노동시장 이중화라는 부정적 결과를 관리할 수 있는 정책조합 역시 적절한 수준의 노후최저소득보장에 있었다. 이상의 내용들을 바탕으로 외부 노동시장의 질을 개선할 수 있는 노동시장정책과 더불어 노후최저소득보장이 더욱 강화되어야 하며, 다층 체계를 구성하는 제도 간 역할분담이 보다 명확해져야 함을 제언하였다.

주요어: 연금제도, 연금개혁, 노동시장 구조, 노인빈곤, 퍼지셋 질적 비교분석

* 본 논문은 저자의 2019년 박사학위 논문인 '유럽 주요국의 연금제도 변화와 빈곤 보장에 관한 비교연구'의 일부를 수정·보완한 것입니다. 투고 논문에 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원분들께 감사드립니다.

** 한양대학교 산학협력단 미래사회연구소 연구원(ekal84@naver.com)

1. 문제제기

지난 20년 가까이 사회정책에서의 가장 큰 과제는 이미 급속도로 팽창해버린 연금재정을 개선하는 일이었다. 실제로 1980년 중반, 당시 유럽 전역에서 공적연금 재정이 전체 공공지출에서 가장 큰 비중을 차지하게 되면서 각국의 공적연금제도는 개혁을 둘러싼 강한 압력에 노출되었다(Pierson, 1994; Schuludi, 2001; Myles, 2002). 연금재정의 개선을 위해 모수적 조정과 같은 경로 의존적 연금개혁 외에도 공·사연금 혼합(public-private pension mix), NDC 전환과 같은 구조 개혁을 비롯하여 각국은 저마다 다양한 방식으로 연금제도를 변화시켜 나갔다(Holzmann & Hinz, 2005; Ebbinghaus et al., 2011).

문제는 연금개혁을 실시하는 과정에서 공적연금의 축소만이 이루어질 경우, 취약계층의 노인빈곤으로의 위험이 높아진다는 것에 있다. 유연화, 이중화로 나타나는 노동시장의 구조 변화는 과거와 달리, 공적연금의 안정적인 기여를 더욱 어렵게 만들고 있다(최영준, 2013). 고용상태가 불안정해지면서 반복적으로 실업을 경험하는 이들이 증가하고, 비정형 근로의 증가는 결과적으로 불안정한 고용 이력을 갖게 만들기 때문이다. 일찍이 Esping-Andersen(1990)이 지적한 바와 같이, 연금제도를 통한 노동시장 지위의 재생산은 국가별 연금체제의 구성에 따라 상이한 양상을 나타내나, 사회적 배제나 불평등으로 대표되는 노동시장 불이익은 복지국가에 의해 재생산되거나 부분적으로 증가할 수 있다는 것이 일반적인 해석이다.

탈산업화 이후 유연화된 노동시장에서 근로 당시 불안정한 고용 이력을 가진 이들의 경우, 그렇지 않은 이들보다 소득비례형 연금제도에서의 기여 이력이 불충분한 탓에¹⁾ 노후보장이 취약해질 가능성이 매우 높고(Hinrichs & Jessoula, 2012), 이는 곧 심각한 노후빈곤의 문제로 이어질 수 있다. 다시 말해, 노동시장 구조 변화로 인해 발생하는 노후소득 측면에서의 문제는 노동시장에서의 원인 외에도 각국의 연금제도가 어떻게 설계되어 있느냐에 따라 다르게 나타난다. 노동시장과 연금제도의 부정합성을 개선해야 하는 근본적 이유가 바로 여기에 있으며, 공적연금에서 기여와 급여의 연계가 강한 비스마르크형 국가들에서 그 필요성은 더욱 커진다.

따라서 연금제도의 변화와 노동시장 구조 변화를 함께 분석하는 것은 탈산업화에 따라 변화하는 노동시장에 연금제도가 적절하게 조응해 왔는지, 취약계층의 노인빈곤 위험에 어떤 식으로 대응해 왔는지에 관한 근본적인 질문과도 맥을 같이 한다.

지금까지 연금개혁의 영향이나 효과성에 관한 연구들이 꾸준히 진행되어 왔으나, 이를 노동시장 구조와 연결하여 성과를 분석한 연구들은 미진한 상황이다. 본 연구의 문제의식은 연금개

1) 기업연금에서 소득유지 기능(소득비례적 성격)을 주로 담당하고 있는 베버리지형 국가들의 경우에도 예외는 아니다.

혁을 다룬 기존 연구들의 한계에서 시작된다. 성과 분석에 관한 국내 연구들은 주로 연금개혁을 통해 각국이 재정적 지속가능성(fiscal sustainability)과 적정성(adequacy)을 어느 정도 달성하였는지를 중심으로 진행되어 왔다(유호선, 2013; 정창률·권혁창, 2016 등). 해외연구들의 경우에도 주로 연금개혁을 통한 재정적 지속가능성에 초점을 두거나(Grech, 2012; EU, 2012; Blake & Mayhew, 2006), 개혁 전후 달라진 급여산식을 적용했을 때의 결과 - 소득대체율 및 빈곤위험 변화 - 들을 중심으로 분석하였다. 그 예로, Van Riel et al.(2003)은 EU 국가들에서 실시된 연금개혁으로 인해 2000년 약 74%에 달하던 평균 소득대체율이 2050년이 되면 58%가 될 것으로 예측하였다. 대체로 연금개혁으로 인해 소득대체율이 감소하는 것으로 나타나며 (Peaple, 2004; Hering, 2006; Martin & Whitehouse, 2008; Orbán & Palotai, 2005; Van de Covering et al., 2006), 특히 공적연금의 관대성이 약화될 경우 노인층의 빈곤위험이 크게 증가할 것으로 예측되었다(Zaidi et al., 2006).

다수의 연구들에서 연금개혁의 영향이 인구집단에 따라 다르게 나타남을 입증하였다. 개혁으로 인한 급여손실은 남성보다 여성에게서 더 크게 나타나고(Fultz & Steinhilber, 2003; Bonnet et al., 2006), 이탈리아의 연금개혁은 후세대에게 상당히 불리하게 작용한다고 보고 있다(Bottazzi et al., 2005). 그 외에도 고용상태가 불안정하거나, 소득수준이 낮은 계층일수록 축소지향적 개혁으로 인하여 빈곤위험이 더 커지는 것으로 나타났다(Kotlikoff et al., 2006; Fonseca & Sopraseuth, 2006; Dekkers et al., 2009). 이처럼 연금개혁이 동반한 공적연금의 축소가 야기할 수 있는 결과를 분석한 연구들이 다수인 것에 반해, 적정성의 하락을 보완하기 위한 노후최저보장 영역에서의 정책 조치, 혹은 노동시장과 함께 분석한 연구는 사실상 부재한 상황이다.

노후의 적절한 소득유지와 빈곤예방으로 설명되는 노후의 경제적 안정성은 연금제도에 국한된 것이 아니라, 기여가 이루어지는 당시 노동시장 상황과도 밀접하게 연결되어 있다는 점(Hinrichs & Jessoula, 2012)에서 이 둘을 결합하여 빈곤 측면에서의 성과를 분석하는 과정은 대단히 중요하다. 이에 본 연구는 유럽 주요 국가들의 연금개혁에 따른 제도 변화와 노동시장 구조의 변화가 결합할 때, 실제 노인빈곤 측면에서 어떠한 성과를 나타냈는지, 성과 창출의 경로(path)는 어떠한지를 퍼지셋 질적 비교분석(Fs/QCA)를 통해 검증하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장은 이론적 논의로 연금개혁을 추동하는 내생적 압력의 하나인 탈산업화 노동시장으로의 구조 변화, 그리고 연금개혁에 따른 제도 변화의 양상 - 모수적 조정, 재구조화, 재조준화 측면 - 을 살펴본다. 3장은 분석방법과 분석자료, 조건 정의를 다루며, 4장은 분석결과에 관한 것으로, 시점별로 연금제도가 노동시장 구조와 결합하여 노인빈곤 측면에서 나타낸 성과와 그 정책조합들을 제시한다. 마지막 5장에서는 분석내용들을 바탕으로

정책적 함의를 제시하는 것으로 글을 맺는다.

2. 이론적 논의

1) 탈산업화 노동시장으로의 구조 변화

복지국가의 개혁을 추동하는 이면에는 외생적 압력 - 지구화 - 과 내생적 압력이 존재한다. 이때 '내생적 압력'은 복지국가 내부에서 발생하는 사회경제적 변화에 대한 압력으로, 신사회적 위험에 기반한 탈산업사회로의 전환으로 정의할 수 있다(Gough, 2001; Van Kersbergen & Vis, 2014). 내생적 압력을 발생시키는 주요 원인으로서는 인구고령화, 가족구조 및 젠더관계의 변화, 탈산업적 노동시장으로의 전환이 대표적이다(Gough, 2001).

'탈산업화'는 일국의 총고용에서 1, 2차 산업의 비중이 감소하고 서비스업의 중요성이 커지는 현상으로 정의할 수 있다(Block, 1990; Iversen & Cusack, 2000; Wren, 2013).²⁾ 서비스업을 일괄적으로 정의하기는 쉽지 않지만, 서비스업 고용 증가에 영향을 준 것은 저숙련, 저임금 일자리들로 구성된 특정 성격의 서비스 - 주로 개인서비스와 사회서비스 - 일자리들이었다.³⁾ 탈산업화에 따른 노동시장 변화의 주된 내용은 서비스업 중심의 고용구조 개편, 과거 제조업에 종사했던 미숙련 노동자들의 대량실업, 그리고 여성들의 경제활동 증가로 압축할 수 있다. 그 예로, 서비스업에서의 고용이 농업과 제조업 종사자들을 전적으로 포괄하지 못하면서 대량의 실업자가 발생하였고, 이들에 대한 복지국가의 개입이 커졌다. 여기서 발생하는 더 큰 문제는 서비스업에서의 생산성 증가폭이 둔화되면서 신사회적 위험이 대두되는 것에 있다. 다만 그 시기(timing)에 있어서 국가별로 차이가 발생하기 때문에(Bonoli, 2007), 복지국가는 저마다 상이한 방식으로 신사회적 위험의 정도를 낮추고, 재할당해야 하는 사회적 요구를 받게 된 것이다 (Van Kersbergen & Vis, 2014).

서비스업이 확대된 사회에서 저숙련 노동자들은 대거 불안정 노동(precarious labour)에 포진되고, 소득불안정과 사회보장에서의 불안정을 모두 경험하게 된다(서정희·이지수, 2015). 복

2) 1970년대 중반 이후 현재까지 전체 고용에서 제조업이 차지하는 비중이 계속해서 감소해 왔고(Kollmeyer, 2009), '고용의 양'이라는 측면에서 서비스업에서의 고용증가는 제조업의 고용감소를 충분히 상쇄하는 수준이었다.

3) Offe(1985)는 서비스산업의 노동이 임노동이라는 측면에서 제조업에서의 노동과 유사하지만, 경제적 효율성에 기초한 합리성이 서비스 노동에 동일하게 내재된 것은 아니라며 이를 정의함에 있어서 개념적인 분화(seperation)가 반드시 필요함을 지적한 바 있다. 탈산업화 노동시장에서는 제조업이 지배했던 과거와 달리, 직업과 노동의 영역에서 상당한 변화가 발생한다는 것이 일반적인 해석이다(정이환, 2004).

지국가 황금기 당시 교육수준이 낮거나 공식적으로 교육받지 못한 이들조차 제조업에서 제공되는 안정적인고, 비교적 괜찮은(decent) 임금이 보장되는 일자리에 고용되었던 것과는 사뭇 대조적인 모습이다(Marx & Nolan, 2014). 탈산업화로의 이행이 단순히 저숙련 노동에서 더 높은 교육수준을 갖고 있는 노동자들에 대한 필요성 증가로 이어지지 않는 것이 주된 이유이다(Autor et al., 2003). 이 같은 탈산업화의 진행에 따라 시장 수요의 변동에 민감한 서비스 부문의 확대는 비정규 고용의 꾸준한 증가를 설명하는 주요 배경이 되고 있다(정이환 외, 2003).

결국 서비스업 중심의 고용구조는 이전보다 유연한 고용관계를 필요로 했고, 과거의 표준적이고 안정적인 고용관행과 충돌하는 경향을 나타낸다(Esping-Andersen, 1996; 1999). 탈산업화 노동시장에서 저숙련 노동자들은 더 이상 안정적인 단독 생계부양자로 기능하지 못하며, 때문에 일자리의 질을 담보하기 위한 사회적 요구들은 계속 증가하고 있다(Esping-Andersen et al., 2002). 이 같은 탈산업화 노동시장으로의 변화로 인해 산업화 단계에 남성노동자 - 남성생계부양자 - 의 표준적 고용관계(SER)에 기초하여⁴⁾ 설계된 공적연금제도의 요건들을 충족하는 것이 어려워졌고, 전면적인 재조정이 불가피하게 되었다.

이상의 내용을 정리하면 1960년대 이후 제조업은 포화상태에 이르렀고, 오늘날 유럽 국가들에서 고용은 안정성(security)보다는 유연성(flexibility)에 기반한 서비스 부문에 의존하는 특성을 나타낸다(Clasen & Clegg, 2012). 과거 지배적이었던 표준적 고용관계는 노동시장의 규제 완화에 힘입어 기간제 근로, (비자발적) 시간제 근로와 같은 비정규 고용으로 대체되었고, 각국은 정규직에 대한 고용보호를 크게 훼손하지 않는 상태에서 비정규 고용에 대한 규제를 큰 폭으로 완화하였다. 그 결과, 탈산업화 노동시장은 내부자(insider)와 외부자(outsider)로 양분되는 '이중화'의 문제를 낳게 되었다. 1980년대 이후 다수의 유럽 국가들에서 정규직과 비정규직 모두 시간이 흐를수록 고용보호가 약화되는 모습을 나타내는데, 특히 비정규직의 경우 고용보호의 하락 폭이 크게 두드러진다. 이는 노동시장 유연화가 노동시장 전반에 걸쳐 이루어진 것이 아니라, 한계적 유연화(flexibility at the margin)의 방식으로 비정형 근로 비중을 높여 노동시장의 분절성이 커진 결과로 볼 수 있다(Cahuc & Postel-Vinay, 2002).

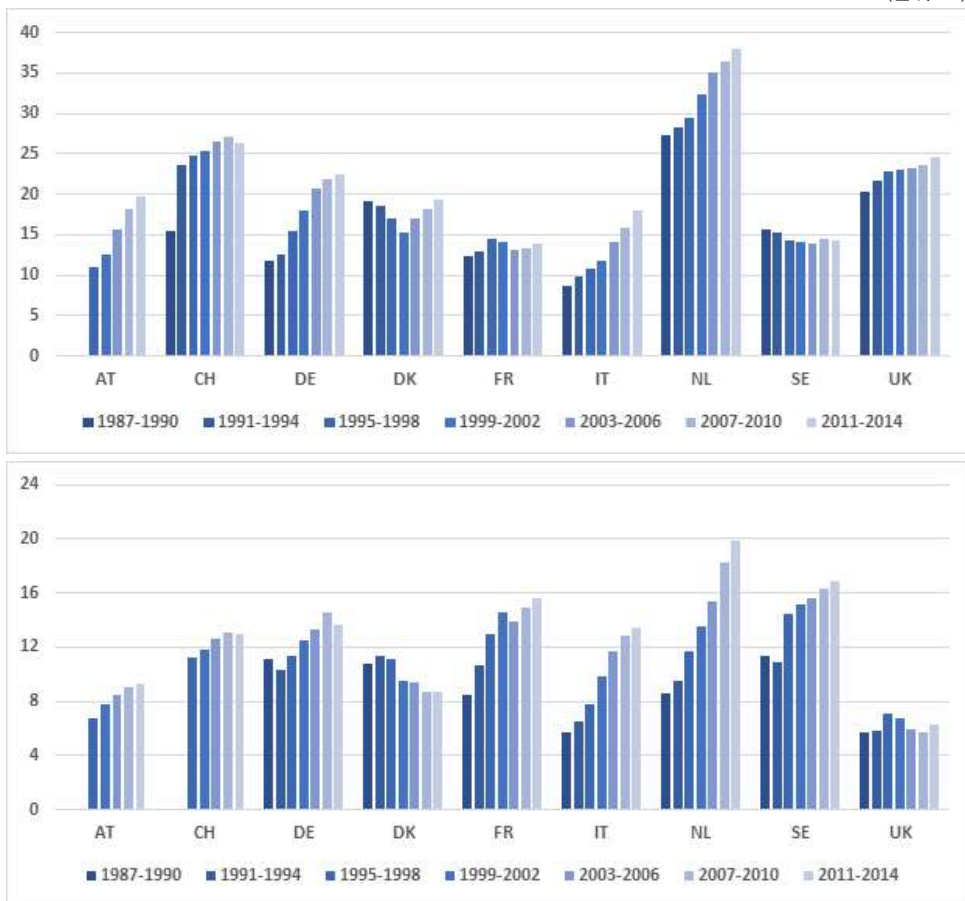
보다 큰 틀에서 살펴보면, '이중화(dualization)'은 정책이 각기 다른 범주에서 수급자에게 부여되는 권리나 자격 등을 차별화시키는 과정을 뜻한다(Emmeneger & Häusermann, 2012). 노동시장 측면에서는 분절화의 맥락에서 설명이 가능하며, 일자리가 정규 일자리와 비정규 일자리로 분화되어 있음을 의미한다. 비정규 고용은 과거 표준적 고용관계를 벗어나는 모든 고용관

4) 표준적 고용관계(Standard Employment Relationship, SER)는 정규교육이 종료된 후 은퇴시기까지 근로기간을 특정하지 않은 근로계약에 근거하여 전일제, 종속노동이 수행되는 것을 말한다(Hinrichs, 2010). 무기계약(open-ended), 전일제(full-time), 종속고용(dependent employment), 상당한 수준의 근로소득, 별도의 정부(재정)지원이 없는 것을 특징으로 한다(Eichhorst & Mark, 2010).

계를 일컫는 것으로써(Eichhorst & Marx, 2010) 시간제, 임시직이 대표적이며, 다수의 국가에서 증가 폭 역시 두드러지는 추세이다(그림 1 참조). EU 국가들에서 임시직 근로의 비중은 1980년 이후 연간 15~20% 가까이 증가해 왔고, 이는 총 고용증가 폭의 10배에 달하는 수준이다(Esping-Andersen, 1999). 앞서 언급하였듯 탈산업화는 과거 제조업의 영역에서 숙련된 남성노동자를 중심으로 형성되었던 노동시장의 구조를 바꾸었고, 저숙련 일자리와 숙련 일자리가 혼재하는 이중화의 모습을 띠게 되었다.

[그림 1] 유럽 주요국의 시간제 근로(상), 한시적 근로(하) 비중(1987~2014년)

(단위: %)



주 1) 오스트리아의 경우, 시간제 근로에 관한 1987~1994년의 수치가 부재함.

주 2) 오스트리아와 스위스의 경우, 한시적 근로에 관한 1987~1994년의 수치가 부재함.

자료: OECD(2018), Labour Stat. Part-time employment rate (indicator), OECD(2018), Labour Stat, Temporary employment (indicator) (2019년 6월 접속)

이때 여성의 유급노동은 가사노동과 유사한 형태 - 돌봄 관련 직종 - 로 구성되거나 단순서비스직에 한정되고, 이러한 직종들은 주로 시간제, 임시직과 같은 비정규 노동에 포진되어 있다. 과거 제조업 당시에 비교할 때 생산성이 낮은 서비스 직종이 급증하였고, 여기에 여성들이 대거 투입되면서 노동력의 여성화가 발생한 것이다. 그 중 대표적인 것이 1980년대 이후 네덜란드와 스웨덴에서 여성의 시간제 근로 비중이 크게 증가한 것이다. 네덜란드의 시간제 일자리 증가가 '내부적-수량적 유연화'라는 고용상의 유연화 맥락에서 진행되었던 것과 달리, 스웨덴의 경우에는 남성생계부양자모델의 전환을 목표로 일-가정 양립의 일환으로 여성의 시간제 일자리를 증가시켰다(김영미, 2011). 양국 모두 시간제 근로가 나름 안정적인 일자리로 정착했다고 평가되고 있으며, 그 이면에는 비정형 근로에 대한 고용안정성을 보장하는 '유연안정성(flexicurity)' 모델이 자리 잡고 있다. 유연안정성은 자본의 유연성(flexibility) 요구와 노동의 안정성(security) 요구를 결합한 것으로(조돈문, 2014), 유연한 노동시장과 고용에서의 안정성을 포괄하는 개념이다. 유럽연합에서 사회적 통합모델(European Social Model)을 추진하는 차원에서 이 두 가지 요소들이 결합할 때의 긍정적 효과를 강조하였고, 덴마크와 네덜란드를 중심으로 점차 확산되었다.⁵⁾

2) 연금개혁에 따른 제도 변화의 양상

(1) 모수적 조정

유럽 국가들은 저출산, 기대수명 증가로 인해 부양비가 증가하면서 1980년대 중반부터 2000년대 중반까지 꽤 오랜 시간에 걸쳐 '모수적 개혁(parametric reform)'이라 불리는 점진적 연금개혁을 실시하였다.⁶⁾ 1980년대 후반까지 비스마르크형 연금제도를 가진 대륙유럽 국가들에서 연금재정의 적자는 별도의 축소조치 없이 기여율을 높이거나 정부재정 등을 통해 보전되었으나, 이후에는 모수적 조정을 통한 연금개혁이 불가피하게 되었다. 2000년대 중반까지 이탈리아와 스웨덴을 제외한 대륙유럽 국가들은 제도상의 큰 변화 없이 기존의 공적연금체계를 유지하면서 점진적으로 모수적 개혁을 실시하였다. 그 예로, 독일은 1990년대 초반까지 별다른 제도 변화 없이 급여를 삭감하는 방식의 '단기적 안정화' 차원에 머물렀다(Schuludi, 2001).

모수적 조정은 수급개시연령과 기여율의 상향조정, 기여 및 수급요건의 조정, 급여연동방식 및 급여산식 조정, 그리고 조기은퇴에 대한 패널티 강화를 골자로 한다. 모수적 개혁의 세부 내

5) 본 연구는 분석 결과를 다룬 장(각주 37)에서 유연안정성에 관하여 보다 자세하게 설명하였다.

6) 모수적 개혁은 공적연금의 기본 원리는 유지하면서 기여와 지출의 수지불균형을 개선하여 재정고갈시점을 늦춰나가는 점진적·미시적 접근방식을 의미한다(양재진·민효상, 2008).

용과 해당 국가들을 정리하면 아래 [표 1], [표 2]와 같다.

[표 1] 모수적 개혁의 주요 내용

| 개혁 조치 | 특징 |
|-------------|---|
| 수급개시연령 상향조정 | 가입자의 기여기간을 늘리면서 기대수명 증가로 인해 과거보다 늘어난 수급기간을 단축할 수 있음 |
| 기여율 상향조정 | 초과재정으로 적립금(reserve fund)을 확보할 수 있고, 고령화로 인해 증가할 미래 공적연금 재정으로 사용 가능; 기여율이 계속 높아질 경우 미래의 지출규모도 커지는 문제가 발생할 수 있음 |
| 기여/수급요건 조정 | 조기/완전노령연금 수급조건을 강화하고, 최소 가입기간(qualifying years)을 줄이는 방향으로 변동되는 추세; 수급요건의 강화는 수급연령 상향조정과 동일한 재정효과를 기대할 수 있고, 최소 기여기간 축소는 보장성을 확대할 수 있음 |
| 급여연동방식 조정 | 물가상승률, 임금상승률에 연동, 또는 동결시켜 급여의 실질가치를 변동시킴 |
| 급여산식 조정 | 급여 산출 시 과거소득의 재평가 조정; 소득대체율 하향조정; 자동조절장치의 도입 |

자료: 권혁창 외(2018)를 바탕으로 재구성.

[표 2] 유럽 국가들의 모수적 개혁 내용(1995~2015년)

| 구분 | 수급개시연령 조정 | 기여율 조정 | 기여/수급요건 조정 | 급여연동방식 조정 | 급여산식 조정 |
|-------|-----------|--------|------------|-----------|---------|
| 오스트리아 | ○ | | ○ | ○ | ○ |
| 스위스 | ○ | | | ○ | ○ |
| 덴마크 | ○ | | | | ○ |
| 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 프랑스 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 이탈리아 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 네덜란드 | ○ | | ○ | | ○ |
| 스웨덴 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 영국 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

주) 스위스는 여성에 한하여 수급개시연령을 62세에서 64세로 조정
 자료: Zaidi et al.(2006), OECD(2015), EU(2015)를 바탕으로 재구성.

서구 국가들은 1980년대까지 노동축소(labour shedding) 차원에서 조기은퇴를 유도했던 방식 - 'bloodless agreement' - 에서 벗어나, 수급개시연령을 연장하는 방식으로 재정안정화를 도모하였다(Ebbinghaus, 2005). 많은 국가들이 조기연금의 수급요건을 강화 - 조기은퇴 시 급여를 감액 - 하고, 은퇴 연기 시 급여를 증액하는 규정을 도입하였다. 예를 들어, 독일은 조기수급 시 연 3.6%의 급여를 감액하고, 연기 시 연 6%를 증액하는 등 노동시장에 더 오래 머무를 수록 급여 측면에서 유리하게 하는 제도적 장치를 마련하였다(OECD, 2017).

조기은퇴의 제한에는 노령층의 취업동기를 제고할 수 있는 노동시장정책이 동반되었으며,

독일이 'Initiative 50 Plus' 정책을 통해 콤비임금을 도입한 것이 대표적이다. 1990년대 중반 이후 유럽 사회정책에서 활성화(activation)가 부각되기 시작하면서 이전까지 정책적으로 독려되어 온 조기퇴직이 연금재정의 쟁점으로 떠올랐다. 이는 고령자의 근로유인을 강화하기 위한 인센티브의 한 형태로 볼 수 있다(백인립, 2010).⁷⁾ 또한 독일, 스웨덴을 비롯한 상당수의 국가들에서 근로에서 퇴직으로의 유연한 이행과 근로기간 연장을 위한 '점진적 퇴직제도(gradual retirement system)'를 정책적으로 독려하기 시작하였다.⁸⁾ 점진적 퇴직은 고령 근로자들의 근로시간 단축으로 발생하는 소득감소의 문제를 부분연금(partial pension)과 같은 별도의 제도적 장치를 도입하여 보충하는 것을 골자로 한다.

2000년대 중반까지 급여를 직접 삭감한 경우는 오스트리아가 유일하며(Knell, 2005), 그 외 국가들은 미래에 지출될 급여에 대하여 간접적인 급여축소방식을 택하였다(김용하, 2011).⁹⁾ 이런 가운데 공적연금의 급여연동방식(indexation)에도 변화가 발생하였는데, 대체로 물가상승률에 연동할 경우 임금상승률보다 급여수준이 하락하게 된다(Grech, 2012). 그 예로, 영국은 1980년대 대처정부 당시, 근로소득에 연동하던 기초연금(BSP)을 물가상승률에 연동시킴으로써 공적 연금에 대한 지출을 크게 낮추었다는 평가를 받는다(Ogus et al., 2003).¹⁰⁾ 프랑스의 경우에도 세 차례의 개혁을 통해 급여연동기준을 물가상승률로 바꾸었고, 급여산정의 기초가 되는 기준 소득도 함께 변경하였다. 오스트리아, 이탈리아, 스웨덴의 경우 급여산출을 위한 기준소득기간을 전체 가입기간의 평균소득으로 바꾸는 등 급여산식을 재조정하였다. 실제로 1998년 개혁 이전에 스웨덴 소득비례연금(ATP)은 30년 가입을 전제로 개인의 가입기간에서 최고 15년 소득만을 고려 - '15/30' 조항 - 하게끔 설계되어 있었다. 또한 독일, 스웨덴, 이탈리아(2013년 이후)는 인구학적 변화와 경기변동에 따르는 자동균형장치(automatic balance mechanism)를 도입하였다. 실제로 스웨덴에서는 2010년 처음으로 자동균형장치가 작동하여 급여수준이 3.5% 하락하기도 하였다.

한편, 연금개혁 과정에서 기여율의 변화는 정치경제적 부담이 상당하기 때문에 상당히 점진

7) 네덜란드처럼 조세 차원에서 패널티를 강화하는 방식으로 조기은퇴를 제한한 경우도 있다. 네덜란드는 65세 이전에 조기은퇴 시 기초연금과 기업연금 모두 조세에 대한 지원을 중단하는 조치를 취하였다. 네덜란드는 모든 연금급여에 대하여 EET 과세원칙을 적용하고 있는데 2005년 이후에는 기업연금과 조기퇴직연금에 대한 세제혜택을 전면 폐지하였다.

8) 1976년 스웨덴에서 최초 도입된 점진적 퇴직제도는 "특정 연령 이상의 고령 근로자들이 단계적으로 근로시간을 줄여나가는 방식으로 퇴직할 수 있게 하는 퇴직이행 지원제도의 하나"이다(Stitzel, 1987; 이정우, 2015: 193 재인용). 점진적 퇴직제도에 관한 보다 구체적인 내용은 이정우 외(2006), 방하남 외(2009)를 참조하시오.

9) 오스트리아처럼 직접적으로 급여를 삭감하는 경우는 상당히 드물다. OECD 국가 가운데 헝가리, 일본, 한국, 터키가 급격하게 소득대체율을 낮추었다.

10) Land(2004)는 "기초연금의 급여연동기준이 변하지 않았더라면 2000년대 초반 (단독가구 기준) 기초연금 급여수준이 주당 30파운드 가까이 올랐을 것"이라 예측한 바 있다(정창률, 2012: 117 재인용).

적으로 이루어진다. 1990년대 중반까지 기여율이 이미 20%에 육박하던 대륙유럽 국가들은¹¹⁾ 기여율 상승이 소폭에 그치는 모수적 개혁에 머물렀고(Palier & Martin, 2008), 90년대 중반 이후에는 다른 방식의 모수적 조정을 통해 재정안정화를 달성하고자 하였다.

(2) 재구조화(restructuring)

1990년대 중반 이후 유럽 국가들의 연금개혁 방식은 과거 국가주도 하의 공적연금 중심에서 벗어나 외형적으로 공·사적연금이 조화를 이루는 다층체계(multi-pillar system)로 수렴하고 있다는 것이 연구자들의 일반적인 견해이다(Clark, 2003; Ebbinghaus & Gronwald, 2011; 김용하, 2011; 유호선, 2013; 정창률·권혁창, 2016 등). 다수의 유럽 국가들이 단계별로 의무 또는 임의가입의 적립식 사적연금을 도입하였다.

이 같은 구조적 개혁은 연금체계의 전면적인 재구조화(restructuring)를 의미한다. 그 본래 사회보장에 있어서 재구조화는 민영화나 시장화가 대표적이며(Van Kersbergen & Vis, 2014), 정책개수의 감소나 수단의 삭감(cut), 정책집약도의 약화 등 복지국가의 해체(dismantling)라 불리는 조치들도 여기에 해당한다(Pierson, 1994). 기존의 DB방식에서 DC방식 또는 NDC로 전환하거나, 최저연금제도 등을 도입하는 등 연금제도의 구조를 전면적으로 변화시키는 개혁 역시 여기에 포함된다(백인립, 2010).¹²⁾ 다만 기존의 소득비례연금을 NDC로 전환한 스웨덴과 이탈리아와 경우에도 기여와 급여 측면에서의 모수적 조정이 동반되었다는 점에서 모수적 개혁과 재구조화가 배치되는 개념은 아니다. 대체로 개혁 초기에는 모수적 조정을 실시하고, 이후에 구조적 개혁을 실시하는 것이 일반적이었다는 점에서 스웨덴과 이탈리아의 연금개혁은 다소 이례적이다.

재구조화의 전형적인 양상은 ‘공·사연금의 혼합(public-private pension mix)’의 모습으로 나타난다. 1994년 세계은행이 노후소득보장의 3층 모형을 제안하면서 적립식 연금제도에 관한 아이디어들이 공적연금의 재정안정화를 달성하기 위한 합리적인 대안으로 주목받기 시작하였다. 이후 기업연금을 비롯한 사적연금이 점차 확대되었고(그림 2 참조), 그 중에서도 유연화된 노동시장 상황에 보다 적합한 방식으로 DC형이 확대되는 모습을 나타냈다(Arza & Kohli, 2007; Ive Marx & Nelson, 2011). 노동시장에서 유연한 고용관계를 추구하는 것이 점차 일반화되면서 기업연금 영역에서는 DC형이 갖는 적립식 구조, 통산성(portability), 지배구조가 과거 DB형과 비교할 때 노사 양측에 보다 유리하게 작용하기 시작하였고, 그 결과 DC형 제도가

11) 1990년대 초반, 이탈리아의 기여율은 28.3%로 다른 국가들보다 압도적으로 높은 수준이었다.

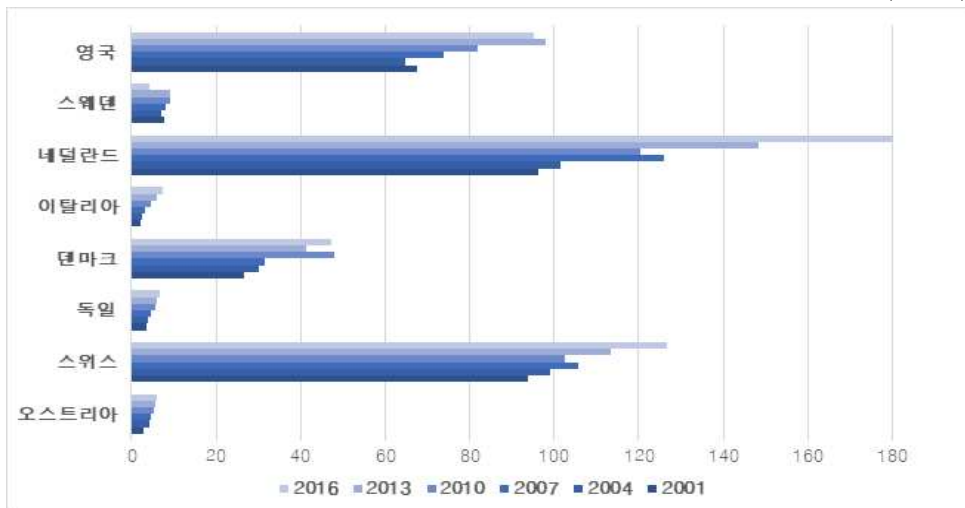
12) 백인립(2010)은 모수적 조정을 ‘구조내부의 변화’로, 구조적 개혁을 ‘재구조화’로 구분하여 영국, 스웨덴, 독일의 노령연금 개혁과정을 분석하였다. 이때 재구조화의 개념은 급여의 폐지, 대체, 도입이라는 변화의 결정적 계기(moment)를 통과한 개혁일 때 적용하였다.

확대될 수 있었다. 예를 들어, 독일은 2001년 리스터개혁을 실시하여 임의가입의 완전적립식 사적연금을 확대함으로써 공적연금의 급여 축소를 보완하고자 하였다.¹³⁾

다만 사적연금의 강화는 소득재분배 기능이 결여된 제도 특성상 가입할 여력이 없는 저소득층에게 불리하게 작용할 수 있다. 그 예로 독일의 연금개혁은 사적연금이 향후 발생할 연금격차를 보완하지 못하며, 특히 미래세대에게 상당히 불리한 결과를 낳을 수 있을 것이라는 비판 역시 존재한다(Hinrichs, 2010; Ebbinghaus, 2018). 결국 다층체제로의 이행은 전보다 더욱 다각적인 방식으로 노후소득을 보장할 수 있는 장점이 있지만, 여전히 가입과 수급 측면에서의 격차 - 특히 성별 격차(gender gap) -를 발생시키고, 기업연금의 경우 그 현상이 두드러진다(Frericks et al., 2006; 2007).¹⁴⁾

[그림 2] 유럽 주요국의 GDP 대비 사적연금 자산 비중

(단위: %)



주) 자료수집의 한계로 인하여 사적연금의 자산 비중을 'GDP 대비 비중'으로 제시하였음.
 자료: OECD(2018), Pension Stat(pension asset indicator)을 바탕으로 재구성. (2019년 6월 접속)

(3) 재조준화(recalibration)

복지국가 재편과정에서 나타난 전면적 재조정(recalibration)의 맥락에 따르면, 재조준화 차원의 개혁은 사회정책의 단위를 가구에서 개인으로 전환시킨다. 이에 재조준화는 현재 사회급여의 목적과 수요에 조응하게 만드는 일련의 개혁으로 정의할 수 있다(Pierson, 2001). 다시 말

13) 그 결과, 후세대로 갈수록 전체 노후소득에서 리스터연금이 차지하는 비중이 커지고 있다(Börsch-Supan & Wilke, 2004). 이로써 리스터연금은 독일의 연금체제를 다층으로 전환하는 주요 계기로 작용했다는 평가를 받고 있다(EU, 2015).

14) 기업연금의 비중이 비교적 높은 네덜란드와 스위스의 경우, 2층에서의 성별 격차가 크게 나타난다.

해, 신사회적 위협이나 새로운 정치적 요구에 대응하고자 기존의 정책수단들을 변화시키거나 갱신하는 것으로 볼 수 있다. 재차 강조하지만, 공적연금제도의 경우, 성 평등이나 개인화와 같은 탈산업사회에서의 가치와 조화가 상당 부분 지체된 가운데 꽤 오랜 시간 동안 누적된 재정 압박이 가중되면서 대륙유럽을 중심으로 개혁에 대한 강도 높은 압력을 받게 되었다.

이런 가운데 Häusermann(2010)은 노동시장 내에서의 여성에 대한 정책 변화를 ‘표적화(targeting)’로, 비경제활동인구의 수급권 강화를 ‘재조준화’로 정의한 바 있다. 개념적 측면에서 표적화는 공적연금에서 기여-급여의 연계를 완화하는 것이고, 재조준화는 연금수급권을 고용이력과 무관하게 보장하여 기여-급여의 연계를 단절시키는 것을 말한다. 다만 본 연구에서는 이 두 개념의 경계가 대단히 모호하다는 점을 고려하여 ‘취약계층의 노후소득보장 강화를 목표로 하는 정책적 조치’들을 모두 ‘재조준화’로 통칭하고자 한다. 앞서 설명한 두 가지 양상 - 모수적 조정, 재구조화 - 이 재정안정화 차원에서 미래 급여지출을 감소시키고자 비용억제(cost-containment)를 목표로 했던 것과는 사뭇 다른 모습으로 나타났다.

그런 가운데 연금제도의 핵심 목표 중 하나는 노인들이 빈곤층으로 추락하지 않게 하는 것에 있다. 노후최저보장제도는 노년기 빈곤완화, 특히 소득수준이 낮거나 근로 당시 불완전한 고용 이력을 가졌던 이들의 노후소득보장 측면에서 상당히 중요한 영역이다. 기여-급여의 연계 강화, 미래 불확실성을 동반한 DC형 연금제도로의 전환, 급여의 물가연동 등을 포함한 서구 국가들의 축소지향적 연금개혁 조치들은 취약계층의 기본적인 생활보장을 위한 노후최저보장의 필요성을 더욱 증가시켰다(Goedemé, 2013). 유럽 주요국의 노후최저보장제도를 보다 자세히 분류하면 아래 [표 3]과 같다.

[표 3] 유럽 주요국의 노후최저소득보장제도 분류¹⁵⁾

| 구분 | 최저연금 | | | 기초연금 (거주 기반) | 범주형 사회부조 |
|--------|--------------|----------------|-----|-----------------|----------|
| | means-tested | pension-tested | 비조사 | | |
| 비스마르크형 | 오스트리아, 이탈리아 | 스웨덴 | 프랑스 | - | 독일, 이탈리아 |
| 베버리지형 | - | | | 네덜란드, 덴마크 | 영국, 스위스 |

주 1) 저자 구성.

주 2) 이탈리아의 1996년 이전 가입자는 최저연금, 이후 가입자는 사회부조(노령부조)에 해당

3. 분석방법 및 조건(conditions) 정의

본 연구는 1990년대 중반 이후 유럽 9개국의 연금제도 변화 - 공적연금제도의 관대성, 노후

15) 이에 기초하여 ‘재조준화’에 관한 조건을 정의하였다(3장 3절 참조).

최저소득보장 - 가 노동시장 구조 변화와 결합하여 실제 노인빈곤 측면에서 어떠한 성과를 나타냈는지, 시점별로 성과 창출의 경로(paths)는 어떠한지를 살펴보게 된다.

1) 분석대상 및 분석기간

본 연구의 분석대상은 연금체계의 일반적인 특성들을 교차시켜 유럽 9개국 - 오스트리아, 스위스, 독일, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴, 영국 - 을 선정하였다(표 4 참조).

전체 분석기간은 1995년부터 2010년까지로, 총 4개의 시점(1995~1998년/1999~2002년/2003~2006년/2007~2010년)으로 나누어 이를 각각 다른 사례로 간주하여 분석하였다. 단, 연금제도의 특성상 기여와 수급시점에서의 시차(time-lag)가 발생한다는 점을 감안하여 기여가 이루어지는 노동시장에 관한 원인조건의 경우, 분석시점을 더 이른 시기로 설정하였다. 특히 기여 이력과 공적연금의 급여수준이 연계된 소득비례형 연금제도의 경우, 그 특성상 기여가 이루어지는 근로 당시의 노동시장 조건들 - 노동시장에서의 지위 - 이 연금 급여수준을 결정하는데 상당한 영향을 주게 된다. 이러한 이유로, 이론상으로는 근로시점(은퇴 전)과 수급시점(은퇴 후)에서의 시차가 어느 정도 존재해야 하지만, 자료수집의 한계로 인해 대부분의 분석국가들에서 자료를 최대한 안정적으로 확보할 수 있는 가장 빠른 시기(1995년)와 시차를 최대한으로 들 수 있는 1987년을 노동시장 관련 조건들의 시작 시점으로 설정하였다.

[표 4] 분석대상의 선정: 분석국가¹⁶⁾

| 구분 | | 노르딕 | 대륙유럽 | 남부유럽 | 앵글로색슨 |
|--------|---------------|------|--------------------|------|-------|
| | | 사민주의 | 보수조합주의 | | 자유주의 |
| 비스마르크형 | 소득비례 (NDC 전환) | 스웨덴 | | 이탈리아 | |
| | 소득비례 | | 독일 프랑스 오스트리아 | | |
| 베버리지형 | 기업연금 중심 다층체계 | | 네덜란드 스위스 | | |
| | 전통적 기초보장 | 덴마크 | | | 영국 |

16) 국가명칭의 약어는 다음과 같다. 오스트리아(AT), 스위스(CH), 독일(DE), 덴마크(DK), 프랑스(FR), 이탈리아(IT), 네덜란드(NL), 스웨덴(SE), 영국(UK)

2) 퍼지셋 질적 비교분석(Fuzzy-set qualitative comparative analysis, Fs/QCA)

노인빈곤에의 성과를 분석함에 있어서 다양한 조건들이 서로 결합하여 나타나는 영향을 분석하는 것은 매우 중요하다. 이때 사례중심 연구에 기초한 퍼지셋 질적 비교분석(Fs/QCA)은 각 원인조건의 영향이 독립적임을 가정하지 않고, 결과를 담보하는 다양한 원인조건들을 인정하게 된다. 즉 사회현상을 다루는 비교연구의 주요 패러다임인 사례중심방식(case-oriented)과 변수중심방식(variable-oriented)을 전략적으로 통합할 수 있는 까닭에(안상훈, 2002), 제도를 질적 측면에서 보다 풍부하게 분석할 수 있게 하는 장점을 갖는다.¹⁷⁾

기존의 사례중심연구(QCA)가 고전적 집합(crisp-set) 이론에 따른 0(present)과 1(absent)만을 사용한 이분법적 변수를 사용하는 것에 반해, 퍼지셋에서는 하나의 대상이 다양한 집합 안에서 다양한 정도(degree)와 소속(membership)을 가질 수 있다고 가정한다(Ragin, 2000; 2008). 즉 Fs/QCA는 기존의 사례중심연구가 분석의 깊이(depth)를 강조한 반면, 적은 사례수에 제한되어 있던 단점과, 변수중심연구에서 폭(width)을 강조한 반면 다양성과 복잡성을 담아 내지 못하는 한계에서 논의가 시작되었다(최영준, 2009). 따라서 Fs/QCA는 small-N과 large-N의 중간지점을 찾는 것이 아니라, 변수중심연구가 일반화를 위한 과정에서 간과할 수 있는 자료의 질적 차이에 주목하는 방식을 말한다. 따라서 Fs/QCA는 각 사례들이 가지는 다양성을 고려하고, 여러 원인조건들의 결합에 초점을 맞춰 결과를 도출하는 필요조건과 충분조건 모두를 찾아내는 방식이라 할 수 있다(이동선, 2013).

3) 분석자료 및 조건 정의

본 연구의 결과조건은 ‘(중위소득 60% 대비) 65세 이상 노인빈곤율’이 되며, 원인조건은 연금제도와 노동시장 구조 변화의 특성들을 각각 포함하고 있다(표 5 참조).

17) 사례중심연구는 small-N에 관한 것으로, 소수 사례가 갖는 의미와 특징에 중점을 두고 함의를 도출하는데, 이 경우 현상의 일반화보다는 다양성(variety)에 초점을 둬으로써 현상에 대한 심층분석을 하게 된다. 예를 들어 Rimlinger(1971), Stephens(1979), Skocpol(1992) 등이 소수사례 연구를 포함하여 비교연구의 관점에서 국가별 사회정책의 발전과정을 다뤘다. 반면 변수중심연구는 large-N에 관한 것으로, 다수의 사례를 다룸으로써 보다 일반화된 이론을 도출하는 것에 목적이 있다(Ragin, 2000; 2008).

[표 5] 결합인과관계 분석을 위한 조건 설정

| 구분 | 속성 | | 조작적 정의 (측정기준) | 분석자료 | |
|----------|---------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
| | | | | 출처 | 수집기간 |
| 원인 조건 | 연금제도 변화 | 모수적 조정 | 공적연금 관대성지수(PGEN) (단독가구 기준) | CWED | 1995-2010 |
| | | 재조준화 | 노후최저보장제도의 평균임금 대비 최대 급여액의 비율(%) | SSPTW, MISSOC, 각국 정부기관 및 통계청 등 | |
| | 노동시장 구조 변화 | 고용보호 정도 (유연화) | 정규직에 대한 고용보호지수(EPL) | OECD (Labour Stat.) | 1987-2002 |
| 이중화 정도 | | 한시적근로/임금근로자(%) 시간제근로/임금근로자(%) | | | |
| 결과 조건 | 노인빈곤 | | (중위소득 60% 대비) 65세 이상 노인빈곤율(%) | Eurostat (EU-SILC Survey) | 1995-2010 |

먼저 원인조건을 살펴보면, ‘모수적 조정’은 연금개혁에 따른 공적연금의 급여 하락 또는 기여와 급여의 연계를 강화한 정도로써, 각국의 공적연금에서의 관대성(generosity)이 얼마만큼 변화했는지를 통하여 파악할 수 있다. Scruggs & Allen(2006)은 Esping-Andersen(1990)이 조작화한 탈상품화지수를 시계열적으로 비교 가능하게 하는 과정에서 공적연금의 관대성지수(Pension Generosity Index, PGEN)를 재구성한 바 있다.¹⁸⁾ 이에 본 연구는 총 33개국의 복지급여 관대성을 측정된 Scruggs의 공적연금 관대성지수에 기초하여 연금개혁에 따른 모수적 조정의 정도를 측정하였다. 유럽 국가들의 연금개혁이 공적연금의 재정안정화를 위하여 급여 적정성을 낮추는 방향으로 진행되었다는 점에서 공적연금 관대성지수는 연금개혁에서의 모수적 조정의 요소들이 두루 반영되어 있는 장점을 갖는다.¹⁹⁾ 이 지수는 Allen & Scruggs가 구성한 Comparative Welfare Entitlement Dataset(CWED)에서 추출이 가능하며,²⁰⁾ 현재 2010년까지 업데이트되어 있다.

‘재조준화’는 축소지향적 연금개혁으로 인해 적정성이 훼손되는 상황에서 노인빈곤의 위험이 높은 취약계층에 대한 노후최저소득보장(이하 노후최저보장)의 정도를 의미한다. 이는 해당 국가들의 ‘평균임금 대비 최대 급여액(full amount)의 비율(%)’로 파악하게 된다.²¹⁾ 일반적으로

18) 그 전까지 복지국가 - 복지수준 - 의 관대성은 대개 지출수준을 바탕으로 분석되었고, 이것이 질적 수준의 대리지표로 인식되었다. 복지국가 재편 과정을 겪으면서 인구고령화를 비롯한 일련의 사회경제적 변화로 인하여 복지지출 수준이 제도 확장 없이도 꾸준히 증가하게 되면서 더 이상 제도의 질적 수준을 담보할 수 없게 되었다(김수완·백승호, 2011).

19) PGEN은 독신과 부부 각각에 대한 연금급여의 순소득대체율, 은퇴 후 기대여명이 반영된 예상 수급기간, 완전연금 수급을 위한 적격기간, 피용자 기여율을 모두 더한 값에 수급률(take-up)을 곱하여 측정하고 있다.

20) <http://cwed2.org/download.php>

21) 기초연금에서는 완전연금(full pension), 최저연금과 범주형 공공부조에서는 최대 지급액이 이에 해당한다.

활용되는 소득대체율은 가입자의 생애평균소득 대비 최초 수급시점에서의 급여비율을 말하는데, 소득수준이나 가입기간에 따라 그 비율이 달라지므로(이용하, 2007) 평균소득자에 기초한 소득대체율은 취약계층의 급여수준을 충분히 설명하는데 한계가 있다. 즉 기초연금, 최저연금,²²⁾ 보충연금(pension supplement), 노인 대상 범주적 공공부조와 같이 노후소득보장의 최하단부에 위치한 각 제도들의 실제 보장수준을 측정할 필요가 있다. 물론 국가마다 제도구성 형태에 따라서 거주기간, 기여기간, 소득 및 재산, 소득비례연금의 급여수준에 따라 노후최저보장 급여가 부분적으로 삭감되기도 하나, 법률상 명시되어 있는 최대 급여액은 각국의 상대적인 적정성의 수준을 가늠하는 지표가 된다(최옥금·한신실, 2016). 본 연구는 분석국가들의 노후최저소득보장제도를 재개념화하였고(표 6 참조), 해당 제도들의 최대 급여액은 미국 사회보장국(SSA)과 ISSA에서 발간하는 Social Security Programs Throughout the World(SSPTW), EC와 회원국들이 제공하는 MISSOC의 Comparative Tables, 그리고 각국의 정부기관 및 통계청 자료들을 바탕으로 수집하였다.

[표 6] 분석국가들의 노후최저소득보장제도: 재개념화

| 국가 | 노후최저소득보장의 형태 | 해당 제도 |
|----|---------------------------------|---|
| AT | 소득조사 기반 기여형 최저연금 | <i>Ausgleichszulage</i> |
| CH | 범주형(노인 대상) 사회부조 | <i>EL(Ergänzungsleistungen)</i> |
| DE | 범주형(노인 대상) 사회부조 | <i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i> |
| DK | 거주 기반 기초연금 | <i>Folkepension</i> |
| FR | 기여형 최저연금 | <i>Minimum contributif</i> |
| IT | 소득조사 기반 기여형 최저연금 ²³⁾ | <i>Integrazione al trattamento minimo</i> |
| NL | 거주 기반 기초연금 | <i>Algemene Ouderdomswet(AOW)</i> |
| SE | 연금액 조사 기반 최저보증연금 | <i>Garantipension(GP)</i> |
| UK | 범주형(노인 대상) 사회부조 | <i>State pension credit</i> |

주) 저자 구성.

22) Goedemé(2012)은 오직 소득비례연금의 급여수준만으로 급여수준을 보충하는 형태를 최저연금(minimum pension)으로 규정하고, 소득/자산조사를 추가적으로 실시하는 것을 보충연금(pension supplement)으로 분류하였다. 그러나 기확정된 소득비례연금을 보충한다는 점에서 Goedemé(2012)이 분류한 최저연금과 보충연금 모두 '최저연금'으로 포괄적으로 분류하여도 무리는 아니다. 그 중 대표적으로 Bahle et al.(2011)는 소득/자산조사와는 별개로 소득비례연금 내에 하한선을 규정하거나, 소득비례연금 급여수준만으로 보충급여를 지급하는 형태를 모두 최저연금으로 정의하였다. 결국 최저연금의 범위를 얼마나 포괄적으로 정의하느냐를 두고 의견이 갈라지만, 소득비례연급에 대하여 보충적으로 노후최저보장을 하고 있다는 점에서는 차이가 없다.

23) 이탈리아의 경우, 1995년 개혁에서 최저연금을 폐지하였으나 완전이행까지의 경과기간을 상당히 길게 두었기 때문에 - 'Grandfathers' clause' - 여전히 상당수의 연금수급자들이 최저연금 대상으로 남아있다.

본 연구는 노동시장의 불안정성을 설명한다는 측면에서 유연화와 이중화를 노동시장 구조 변화의 원인조건으로 각각 설정하였다. 먼저 ‘노동시장 유연화’ 정도는 고용보호법제(EPL) 지수 가운데 정규직 근로자의 개별적 해고(EPR)와 집단적 해고(EPC)에 관한 고용보호 규제(EPRC)를 활용하였다. EPL은 노동시장 유연화를 위한 정책적 ‘조치’ 지표에 가깝고, 유연성 ‘자체’를 측정하기에는 일정 부분 한계가 있으나, 각국이 노동시장 유연화 차원에서 실시한 정책적 ‘조치’의 정도를 분석하는데 적합한 지표라고 볼 수 있다.²⁴⁾

‘노동시장 이중화’ 정도는 비정형 고용을 증가시키는 한계적 유연화의 모습을 띠는 점에서 OECD의 한시적(temporary) 근로와 시간제(part-time) 근로를 통하여 파악이 가능하다(Chung, 2012). 이 두 가지 지표는 Muffels & Wilthagen(2011)의 ‘내적 유연성(internal flexibility)’을 구성하는 지표로, 계약과 시간에서의 유연성을 대표한다. 물론 이것만으로 노동시장 이중화를 완전하게 설명하기는 어려울 수 있으나, 최근의 논의들이 비정규직과 같은 불안정 고용(underemployment)에 초점을 맞추고 있고, 한시적, 시간제 근로가 노동시장을 불안정하게 만드는 주된 요인이라는 점에서 본 연구에서 노동시장 이중화의 원인조건으로 활용하기에 타당하다고 판단하였다(Davidsson & Naczyk, 2009; 최영준, 2013; 남재욱, 2017b). 이때 시간제 근로와 한시적 근로에 관한 조건들은 ‘고차원 구성’을 통하여 하나의 지표로 통합하였다.²⁵⁾

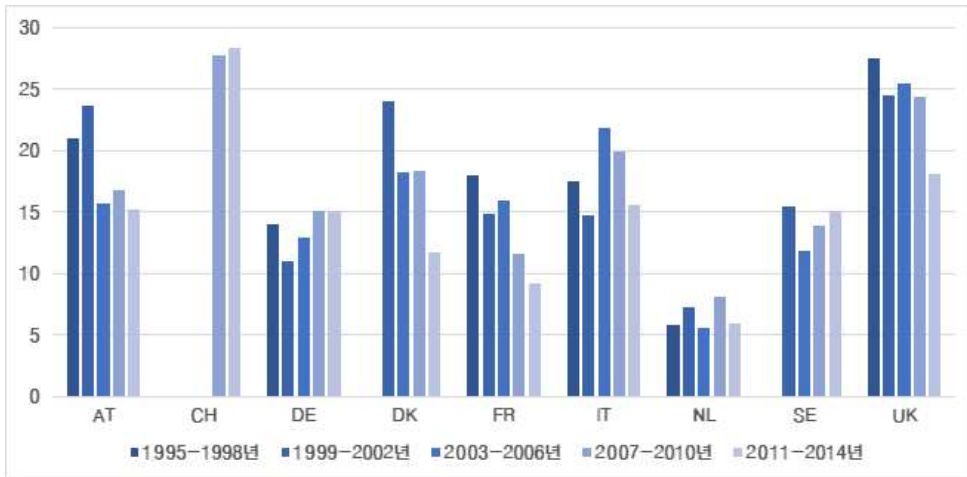
다음으로, 결과조건은 노인빈곤 측면의 대리지표로 중위소득 60% 기준, 65세 이상 노인빈곤율로 설정하였다(그림 3 참조). 상대빈곤율은 한 사회의 평균적인 생활수준을 고려한 상대적 개념으로 빈곤, 그리고 빈곤에 대한 사회구성원과 공동체의 가치 판단이 요구되는 개념을 말한다(이준구, 2011). 일반적으로 상대빈곤율은 중위소득 기준 40~60%로 광범위하게 정의되며, 60% 기준은 국가별로 빈곤수준을 비교할 때 자주 활용하는 방식이다(최성은, 2013). 유럽통계청의 상대빈곤선 기준 역시 이와 동일하며, 본 연구의 분석대상 국가별로 실질적 빈곤수준을 정의하는 기준이 다름에도 불구하고, 유럽 차원으로 범위가 제한되어 있다는 점에서 EU의 상대빈곤선 기준을 따른다.

24) 이 지수는 고용보호에 관한 법적 규범을 측정한 것이기 때문에 현실과의 간극이 발생할 수밖에 없음에도 불구하고(김준, 2015), 다수의 연구들에서 노동시장 유연성의 정도를 측정하는데 널리 활용되어 왔다.

25) 고차원 구성은 여러 개의 인과조합에서 반복적으로 나타나는 조건들을 그룹으로 재구성하여 하나의 (추상화된) 조건으로 취급하여 결과를 해석하는 방식이다. 이에 본 연구는 고차원 구성의 보충성(compensate) 규칙에 따라 2개의 서로 다른 조건이 서로를 보충할 수 있다고 여겨질 때 평균값을 취하는 방식을 택하였다(Ragin, 2000).

[그림 3] 유럽 주요국의 65세 이상 노인빈곤율(1995~2014년)

(단위: %)



주) 스위스는 1995~2006년, 덴마크와 스웨덴은 1995~1998년의 노인빈곤율 수치가 부재함.

자료: Eurostat(2018), EU-SILC Survey: At-risk-of poverty rate(65 year or over)를 바탕으로 재구성. (2019년 6월 접속)

원인조건과 결과조건의 값들은 각 지표들의 4년 단위별 평균값으로 설정하여 분석하였다. 평균값을 활용하는 방식은 해당 분석기간에서 특정년도의 이례적인 상황 또는 수치가 과도한 영향을 미치는 것을 미연에 방지할 수 있고, 특히 해당기간에 일부 결측값이 있을 시 해당년도를 제외한 나머지 값들의 평균을 구하는 방식으로 자료부재의 문제를 해결할 수 있다(남재욱, 2017b). 이에 특정 국가에서 각 4년의 기간 내내 결측이 있을 경우에는 개별사례에서 제외하였다. 그 결과, 총 29개의 사례들을 대상으로 분석을 실시하였다.

4) 퍼지점수 계측(Fuzzy-sets calibration)

퍼지셋 질적 비교 분석을 실시하려면 앞서 살펴본 각 조건들에 기초하여 퍼지셋 소속점수(Fuzzy-set membership score, FMS)를 산출하는 계측(calibration) 과정을 반드시 거쳐야 한다. 계측방식은 다양하나, 본 연구는 Ragin(2008)의 직접적 계측방식(direct method of calibration)을²⁶⁾ 통해 3가지 질적 구분점 - 완전소속(0.95), 완전비소속(0.05), 소속여부의 경계(0.5) - 을 설

26) 간접적 계측방식은 표준화점수(Z-Score)와 같은 외부적 기준을 통해 연구자가 주어진 간격 척도의 값의 사례들이 얼마나 목표 집합에 소속되어 있는지를 질적으로 평가하는 것을 말한다. 직접적 계측방식과 간접적 계측방식의 결과들은 서로 대체로 비슷하지만 몇몇 지점에서 꽤 차이를 나타내는데, 이는 동일한 일반적 기준을 활용함에도 불구하고 후자의 간접성과 회귀분석에 대한 의존에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 물론 연구자가 직접적 계측방식을 위한 외부적 기준이 불충분할 경우에는 간접적 계측방식이 보다 유용하게 소속점수를 제공해 줄 수 있다(Ragin, 2008).

정하게 된다. 이 3가지 질적구분점을 바탕으로 로그비(log ratio)를 계산하여 각 사례들의 퍼지셋 소속점수(FMS)를 결정한다.²⁷⁾ 이어서 최솟값의 원리에 따라 범주값들의 최소치가 각 원인조건조합의 소속점수로 산출된다.

질적구분점의 설정 기준은 아래 [표 7]과 같다. 각 조건들의 완전소속과 완전비소속의 기준은 1995년 이후 - 노동시장 구조의 경우, 1987년 이후 - 9개국에서 나타난 가장 높은 수치(최댓값)와 가장 낮은 수치(최솟값)로 정하였고, 소속과 비소속의 질적 전환점은 완전소속과 완전비소속의 중간값으로 하였다. 이 같은 퍼지계측과 분석은 모두 Fs/QCA 3.0을 활용하였다.

[표 7] 직접적 계측방식에 따른 질적 전환점의 설정

| 조건 구분 | | 완전소속 (0.95) | 질적 전환점 (0.5) | 완전비소속 (0.05) |
|-------|----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 원인조건 | ① 연금제도 변화 | | | |
| | 공적연금의 관대성 | 14.7 | 12.3 | 8.7 |
| | 노후최저소득보장(%) | 34.0 | 23.3 | 13.3 |
| | ② 노동시장 구조 변화 | | | |
| | 정규직에 대한 고용보호지수 | 3.0 | 2.6 | 1.1 |
| | 시간제 근로(%) | 32.3 | 15.2 | 8.8 |
| | 한시적 근로(%) | 15.2 | 10.3 | 5.7 |
| 결과조건 | (중위소득 60% 기준) 65세 이상 노인빈곤율(%) | 27.8 | 15.7 | 5.6 |

4. 분석 결과

1) 노인빈곤의 필요조건 검증

본 장에서는 노인빈곤(pov)에 대한 결합인과관계를 본격적으로 파악하기에 앞서, 결과조건과 그 부재, 그리고 원인조건들과 그 부재 간의 필요성(necessity)을 검증하였다. 이때 필요성을 검증하는 것은 어떠한 '결과'를 나타내는 모든 사례에 있어서 동일한 원인이 어떤 식으로든 선행되었다는 것을 확인하는 절차이다. 인과관계를 도출함에 있어서 바람직한 접근은 더 까다로운 조건을 도출하는 필요조건을 먼저 확인하는 것이다.²⁸⁾ 따라서 퍼지셋 질적 비교분석과 같은

27) 퍼지셋소속점수 = $\exp(\log odds) / [1 + \exp(\log odds)]$

28) 충분조건을 먼저 확인할 경우, 필요조건 확인이 선행될 때 나타나는 조건들이 검증되지 못하고, 결국은 제한된 다양성의 문제로 인해 지나치게 관대한 결론으로 이어지는 결과를 초래할 수 있다.

다양성 중심 연구에서는 충분성을 확인하기 전에 필요성을 확인하는 것이 반드시 선행되어야 한다.

현실적으로 어떤 원인조건에 소속된 모든 사례들이 어떤 결과조건과 일관된 관계를 갖지 않기 때문에 필요조건과 충분조건을 검증함에 있어서 해당 조합의 검증 통과 여부를 결정하기 위한 기준을 정해야 한다. 이를 위해 Ragin(2008)은 '일관도(consistency)'와 '설명력(coverage)' 기준을 도입하였다. 이 중 일관도는 양적연구에서 흔히 사용하는 유의도(p-value)에 가깝고, 범위(coverage)는 설명력(R^2)에 해당하는 개념이라 할 수 있다.²⁹⁾ 일관도 기준에 있어서 어느 정도가 적합한지에 대한 합의는 존재하지 않지만, Ragin은 최소 0.75~0.8 이상을 제안한 바 있다. 실제로 많은 연구들이 이 기준치를 적용하고 있으며, 이에 본 연구는 0.75를 기준치로 하여 분석을 실시하였다.³⁰⁾

아래 [표 8]은 필요조건을 검증한 결과로, 노인빈곤 유발(pov)에 있어서 본 연구의 일관도 기준인 0.75와 설명력 기준인 0.5를 초과한 것은 고용보호의 부재(~ep)와 이중화의 부재(~atp)의 관계로 나타났다. 고용보호가 느슨하다고 하여 높은 노인빈곤율이 나타나는 것은 아니나, 노인빈곤을 발생시키는 사례들은 공통적으로 고용보호가 취약한 것으로 해석할 수 있다. 고용보호의 실재 역시 노인빈곤 예방(~pov)의 필요조건으로 나타나, 고용보호의 정도가 노인빈곤을 결정하는 주요한 원인으로 작용함을 알 수 있다. 느슨한 고용보호와 노인빈곤과의 관계는 최영준(2013)의 연구에서 임금근로자의 경우, 고용보호의 정도가 낮아서 발생하는 고용상의 불안정성이 높은 노인빈곤으로 이어질 수 있음을 검증하였다. 본 연구에서는 노인빈곤을 예방하는 국가들에서 항상 고용보호가 엄격한 것으로 나타났는데, 독일, 네덜란드, 스웨덴과 같이 대체로 고용보호가 엄격한 국가들에서 이로 인해 노인빈곤에서의 긍정적인 결과가 나타날 가능성이 크다는 것을 시사한다.

노동시장 이중화의 부재가 노인빈곤 유발의 필요조건으로 나타난 것은 예상을 벗어난 결과이다. 이는 매 시기 시간제 근로 비중이 높았던 네덜란드와 한시적 근로 비중이 높았던 스웨덴의 사례 - 비교적 잘 관리된 2차 노동시장 - 가 과다대표 되었을 가능성이 있기 때문에 일정 부분 해석상의 주의를 요구하는 부분이기도 하다. 노동시장 구조와 근로빈곤과의 관계를 다룬 남

29) 일관성이 낮으면 연구자의 가설이 지지받지 못함을 의미하고, 설명력이 낮을 경우에는 가설이 성립하나 이것이 설명하지 못하는 영역들이 많다고 볼 수 있다(Ragin, 2008).

30) 아울러 원인조건 조합의 유의성 검증을 위한 또 다른 기준으로 PRI(Proportional Reduction Interpretation) 이 있다. 피지셋 질적 비교분석은 이론적으로 하나의 사례가 어떤 결과조건과, 결과조건의 부정(negation)을 동시에 뒷받침할 수 있으므로 논리적인 문제들을 사전에 통제할 필요가 있다. PRI는 특정 원인조건조합이 결과조건과, 결과조건의 부정을 동시에 충족할 가능성을 나타내는 지표로서 그 수치가 낮을수록 논리적 모순의 위험도는 높아진다(Schneider & Wagemann, 2012). 이에 본 연구는 PRI가 0.5를 초과한 사례만이 검증을 통과한 것으로 간주하였다.

재욱(2017a)에서도 이중화된 노동시장의 존재 자체가 문제인 것이 아니라, 이것이 질적 측면에서 어떻게 관리되고 있느냐가 더 큰 문제임을 지적한 바 있다. 노인빈곤의 유발에 있어서 일관도를 충족한 두 원인조건들을 각각 비교해 보면, 시간제 근로와 한시적 근로로 이루어진 이중화의 부재(0.7746)보다 고용보호의 일관도(0.8009)가 더 높게 나타났다.

한편, 연금제도에 관한 원인조건 가운데 노후최저보장만이 노인빈곤 예방(~pov)과의 관계에서 필요조건을 충족하였다. 즉 높은 노인빈곤율을 나타내는 모든 사례에서 노후최저보장이 취약한 것은 아니나, 노인빈곤을 예방하는 사례들은 공통적으로 적절한 수준에서 노후최저보장을 제공하고 있음을 알 수 있다.

[표 8] 노인빈곤의 실재(pov)와 부재(~pov)에 대한 필요조건 검증

| 구분 | 노인빈곤의 실재(pov) | | 노인빈곤의 부재(~pov) | |
|------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| | 일관도 | 설명력 | 일관도 | 설명력 |
| gen | 0.6038 | 0.6046 | 0.6838 | 0.6373 |
| ~gen | 0.6378 | 0.6842 | 0.5758 | 0.5750 |
| <i>min</i> | 0.6291 | 0.6380 | <i>0.7646</i> | <i>0.7218</i> |
| ~min | 0.7256 | 0.7681 | 0.6165 | 0.6074 |
| <i>epl</i> | 0.5905 | 0.5782 | <i>0.8834</i> | <i>0.8050</i> |
| ~epl | <i>0.8009</i> | <i>0.8806</i> | 0.5371 | 0.5497 |
| atp | 0.6061 | 0.6600 | 0.7446 | 0.7546 |
| ~atp | <i>0.7746</i> | <i>0.7652</i> | 0.6645 | 0.6109 |

주) gen: 공적연금 관대성, min: 노후최저보장, epl: 고용보호, atp: 노동시장 이중화이며, 각 조건의 부재(absent)조건은 앞에 '~'를 붙여 표기함.

2) 노인빈곤의 충분조건 검증³¹⁾

(1) 노인빈곤 유발의 충분조건 검증

노인빈곤 유발(pov)에 관한 충분조건을 분석한 결과는 아래 [표 9], [표 10]과 같다. 노인빈곤의 유발을 설명할 수 있는 원인조건조합으로 두 가지가 제시되었으며, 총일관도는 0.8750, 총설명력은 0.8994로 해당 원인조건조합들이 결과집합의 많은 부분들을 설명하는 것으로 나타났다.

31) 앞서 언급한 바와 같이, 충분조건 검증에 있어서 노동시장 조건들(epl, atp)의 경우, 분석시점(1995~1998/1999~2002/2003~2006/2007~2010년)보다 8년 이른 시점(1987~1990/1991~1994/1995~1998/1999~2002년)으로 설정하였다.

[표 9] 노인빈곤 유발(pov)에 대한 충분조건 검증: 원인조건조합

| [Model] pov = f(gen, min, epl, atp) | | | |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|
| 원인조건조합 | 원설명력 | 순설명력 | 일관도 |
| <i>~epl</i> | 0.8009 | 0.4214 | 0.8806 |
| <i>gen*~min</i> | 0.4780 | 0.0985 | 0.8941 |
| solution coverage: 0.8994 | | | |
| solution consistency: 0.8750 | | | |

[표 10] 시점별 노인빈곤 유발(pov)의 원인조건조합 유형 변화

| 구분 | | 1995-1998 | 1999-2002 | 2003-2006 | 2007-2010 |
|----|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| UK | <i>~epl</i> | 0.95 | 0.95 | 0.95 | 0.94 |
| DE | | 0.51 | 0.48 | 0.35 | 0.35 |
| DK | | - | 0.7 | 0.72 | 0.72 |
| CH | | - | - | - | 0.88 |
| FR | <i>gen*~min</i> | 0.46 | 0.47 | 0.54 | 0.57 |
| IT | | 0.5 | 0.54 | 0.59 | 0.63 |

첫 번째 조합은 고용보호가 엄격하지 않은 경우, 노인빈곤 유발과의 인과관계가 나타났다. 고용보호의 부재(*~epl*)가 노인빈곤 유발의 원인조건조합으로 도출된 것은 연금제도의 설계와는 별개로, 근로 당시의 노동시장이 유연할수록 훗날 노인빈곤의 가능성이 높아짐을 의미한다. 여기에 해당하는 대표적인 사례는 전 분석기간 동안의 영국(95/98, 99/02, 03/06, 07/10)과 덴마크(99/02, 03/06, 07/10), 그리고 스위스(07/10), 독일(95/98)로 나타났다.

독일의 경우, 1990년대 중반 이후 점차 고용보호가 강해지는 추세를 나타내며, 이전에는 고용보호가 상대적으로 느슨했던 것이 노인빈곤 유발로 이어졌다. 분석국가들 가운데 매 시기 고용보호가 가장 느슨했던 영국은 노동시장의 유연화가 노인빈곤으로 직결되는 부정적 결과가 두드러지는 사례이다. 영국은 정규직에 대한 고용보호지수가 평균 1.13으로 분석국가들 가운데 고용보호가 가장 취약한 국가이다(OECD, 2018). 분석국가들 가운데 영국에 이어 두 번째로 고용보호가 취약한 스위스의 경우 - 평균 1.6 수준 -, 상당수의 여성들이 시간제 근로를 비롯한 비정형 일자리에 종사하고 있으며, 실제 노동법에서도 고용보호를 대단히 약한 수준에서 규정하고 있다. 스위스 노동시장의 유연성은 네덜란드나 독일처럼 탈규제적인 노동시장정책의 결과물이 아니라, 애당초 노동법에서의 고용보호에 관한 규정이 상당히 자유주의적이라는 점에서 근본적인 차이가 있다(Häusermann & Schwander, 2011).

두 번째 조합은 공적연금제도가 대체로 관대하지만, 노후최저보장이 미흡한 경우 노인빈곤

이 유발되는 것으로, 연금제도에 관한 원인조건들로 구성되어 있다. 1990년대 후반부터 2000년대 후반까지의 이탈리아와 2000년대 이후 프랑스가 여기에 해당한다. 이탈리아는 평균소득자의 이론적 순소득대체율이 88%에 달할 정도로 매우 높은 수준이며, 프랑스 또한 78%로 상당히 높은 편에 속한다(EU, 2012). 두 나라 모두 상당히 관대한 수준의 공적연금제도를 갖고 있지만 노후최저보장의 수준은 영국과 독일을 제외하면, 전체 분석국가들의 평균값에 미치지 못한다. 특히 이탈리아는 1995년 개혁(Dini reform)을 통해 최저연금을 점진적으로 폐지하게 됨에 따라, 양육이나 실업 등으로 소득비례연금의 기여 공백이 발생할 경우, 급여수준이 급격하게 하락하는 구조를 갖게 되었다(OECD, 2015).³²⁾ 시점별 해당 원인조건조합의 소속정도는 최근으로 올수록 더 높아지는 추이를 나타낸다.

(2) 노인빈곤 예방의 충분조건 검증

이어서 노인빈곤 예방(~pov)에 관한 충분조건을 검증하였다(표 11, 표 12 참조). 노인빈곤 예방을 설명할 수 있는 원인조건조합 역시 두 가지가 제시되었으며, 총일관도는 0.9582, 총설명력은 0.7228로 노인빈곤 유발의 조합에서보다 더 높은 일관도를 나타냈다.

[표 11] 노인빈곤 예방(~pov)에 대한 충분조건 검증: 원인조건조합

| [Model] ~pov = f(gen, min, epl, atp) | | | |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|
| 원인조건조합 | 원설명력 | 순설명력 | 일관도 |
| <i>~gen*~min*epl</i> | 0.3633 | 0.1570 | 0.9372 |
| <i>min*epl*atp</i> | 0.5658 | 0.3594 | 0.9599 |
| solution coverage: 0.7228 | | | |
| solution consistency: 0.9582 | | | |

[표 12] 시점별 노인빈곤 예방(~pov)의 원인조건조합 유형 변화

| 구분 | | 1995-1998 | 1999-2002 | 2003-2006 | 2007-2010 |
|----|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| DE | <i>~gen*~min*epl</i> | 0.49 | 0.52 | 0.65 | 0.65 |
| NL | <i>min*epl*atp</i> | 0.56 | 0.64 | 0.81 | 0.83 |
| SE | | - | 0.54 | 0.67 | 0.57 |

첫 번째 조합은 공적연금제도의 관대성이 낮고 노후최저보장이 미흡하더라도 고용보호가

32) 이탈리아의 최저연금은 소득비례연금의 기여이력을 가진 경우에 해당하는 것으로, 분절성이 강한 이탈리아 노동시장에서 주변부 노동자들은 소득비례연금과 같은 사회보험제도에서 배제되거나 부분적으로 적용되어 왔다(Karamessini, 2008; 정창률 외, 2015 재인용).

엄격할 때 노인빈곤 예방이 가능함을 나타낸다. 즉 연금제도를 통한 노후소득보장이 취약하더라도 근로 당시 고용보호가 엄격한 경우에는 노인빈곤의 예방이 가능하다는 것이다. 이에 해당하는 사례는 독일(99/02, 03/06, 07/10)이 유일하다. 독일은 전통적으로 소득비례연금을 유지해 온 대륙유럽 국가들 가운데 최저연금이 부재한 유일한 국가이다. 2000년대 들어서면서 세 차례의 연속적인 개혁을 통해 소득비례연금의 관대성을 낮추고,³³⁾ 노인을 대상으로 하는 범주형 공공부조(GAE)를 통한 제한적인 방식으로 노후최저보장을 제공해 왔다. Seeleib-Kaiser et al.(2012)에 따르면 자산조사형 최저소득에 의지하는 연금생활자들을 비교할 때, 독일의 상황이 가장 나쁜 것으로 평가된다. 즉 노후보장에서의 취약함을 노동시장에서의 엄격한 고용보호를 통해 상당 부분 상쇄해 온 것이다. 실제로 독일은 법률상 정규직에 대한 고용보호가 높은 편에 속한다(Ebbinghaus & Eichhorst, 2006). 이 같은 분석결과는 연금개혁의 장기적인 영향으로 향후 공적연금제도 - 소득비례연금 - 의 관대성이 더욱 낮아질 것임을 감안하면, 자칫 노동시장에서의 고용보호가 느슨해질 경우 - 유연성이 높아질 경우 - 더 이상 노동시장에서의 규제만으로는 노인빈곤을 예방하기 어려워질 수 있음을 시사한다.

두 번째 조합은 노동시장이 이중화되어 있으나, 노후최저보장이 잘 되어 있고, 고용보호가 엄격할 때 노인빈곤의 예방이 가능함을 보여준다. 분석기간 전반에 걸쳐 네덜란드(95/98, 99/02, 03/06, 07/10)와 스웨덴(99/02, 03/06, 07/10)이 이 조합에 해당한다. 두 나라 모두 평균임금 대비 28~30%를 노후최저보장에서 최대 급여액으로 제공하고 있고, 네덜란드는 시간제 근로, 스웨덴은 한시적 근로의 비중이 다른 국가들에 비하여 압도적으로 높은 수준을 나타낸다.³⁴⁾

네덜란드의 경우, 노동시장의 규제가 강하고 법률상의 해고규정이 매우 엄격한 탓에 고용보호의 정도가 유럽 국가들 중에서도 최상위권에 속한다(Anderson, 2012). 그런 가운데 1990년 이후 '내부적-수량적' 유연화의 일환으로 여성을 중심으로 시간제 일자리를 대폭 증가시켜 왔다. 1990년대 이래로 네덜란드의 시간제 근로 비중은 평균 30% 수준을 유지하고 있으며, 이는 다른 유럽 국가들과 비교하여도 상당히 높다(OECD, 2018). 네덜란드는 1996년 유연안정성 협약에서 노동시장 유연화(flexibility)의 조치들을 지속하고, 시간제 근로를 비롯한 노동자의 권리보호(security)를 규정하였다(Schils, 2009). 이를 바탕으로 1999년 유연안정성에 관한 법률(The 1999 Flexibility & Security Act)이 제정되어 노동자의 해고와 기간제 계약 사용에 관한 규제를 완화하였다. 한편, 유사근로자 보호, 단시간 근로자의 최저임금 권리 강화, 파견근로자 보호 강화 등을

33) 일련의 연속적인 연금개혁의 결과, 독일 국민연금의 총소득대체율은 매년 소폭 하락하는 추이를 나타낸다(Deutsche Rentenversicherung, 2012, 2017; 유호선 외, 2017: 58 재인용). 1990년 50.2%였던 총소득대체율은 2013년 45.1%로 하락하였으며 이는 유사한 복지레짐을 가진 이탈리아, 프랑스와 비교하여도 현저히 낮은 수준이다.

34) 2장의 [그림 1]을 참조할 것

법으로 규정하였다(김학노, 2004; 한형서, 2006).³⁵⁾ 한 가지 두드러지는 사실은 네덜란드의 시간제 근로는 자발적으로 이를 선택한 비율이 매우 높다는 것이다. 2001년 기준, 네덜란드에서 자발적으로 시간제를 선택한 근로자 비중은 전체 시간제 근로자 가운데 70% 수준이다.³⁶⁾

이처럼 네덜란드는 네덜란드식 유연안정성(flexicurity) 모델³⁷⁾을 바탕으로 노동시장 외부자에 대한 사회보장 영역에서의 안정성을 확보할 수 있었다. 아울러 네덜란드는 근로 당시 유연한 노동시장으로 인해 발생할 수 있는 노인빈곤의 위험을 기여이력과 연계되지 않은 거주 기반(residence-based) 기초연금(AOW)을 통해 예방해 왔다(Bannink & de Vroom, 2007). 네덜란드 기초연금은 65세 이상 모든 거주자에게 순최저연금 대비 70% 수준의 정액급여를 거주기간에 비례하여 지급하는 형태이다. 즉 네덜란드는 노동시장의 불안정성이 야기할 수 있는 노인빈곤의 위험을 포괄적이고, 높은 수준의 노후최저보장을 통해 상당 부분 상쇄해 온 것이다. 본 연구의 분석결과는 네덜란드 복지국가에서 외부자에 대한 지향성이 점차 높아지고는 있으나, 오히려 내/외부자 간 격차를 복지국가가 완화시키고 있다는 주장(Hemerijck et al., 2000)을 뒷받침한다.

35) 1990년 당시 네덜란드 전체 근로자 가운데 제조업 종사자 비율은 27%에 불과했던 것에 반해, 서비스업 종사자의 비율은 64%(민간 47%, 공공 17%)에 달하였다. 이는 주로 여성의 시간제 일자리와 같은 유연화된 일자리로 이루어져 있었다(Hoogenboom, 2011). 또한 1983~2000년 사이 네덜란드의 일자리는 매년 2%씩 증가하였고, 이는 EU 평균의 2배를 넘는 수치이다(이승운·남재욱, 2018). 이 기간에 증가한 일자리 약 200만개 가운데 75%가 시간제 일자리로 구성되었고, 이는 곧 여성고용률의 증가로 이어졌다. 실제로 여성의 노동시장참여율은 1975년 33%였던 것에서 2000년에는 65%로 2배 가까이 증가하였다(Visser & Hemerijck, 1997). 당시 네덜란드 정부는 시간제 일자리 확대와 더불어 여러 제도적 장치들을 갖추어 나갔다. 1993년에는 전일제 노동의 1/3 미만 일자리에 적용되던 최저임금 및 최저휴가급여 배제조항이 삭제되었다. 1995년에는 노동시간법(Working Hours Act)을 제정하여 시간제 근로와 유연한 고용을 촉진시켰고, 1996년 평등대우법(Equal Treatment Act)을 통하여 근로시간과는 무관하게 임금, 초과근로수당, 상여금, 교육훈련, 부가급여 등에서 시간제 근로자를 차별할 수 없도록 법적 규정을 강화하였다(전병유, 2011). 네덜란드 정부의 입장에서 시간제 일자리의 증가는 여성고용의 확대를 통해 고용률을 높이고, 이를 바탕으로 복지국가를 유지할 수 있는 노동시장의 핵심 전략이기도 했다.

36) 유럽 국가들에서 시간제 근로는 여러 면에서 긍정적인 고용형태로 평가되며, 노조 또한 이를 지지하는 추세이다(정이환 외, 2003).

37) 1990년대 이후 활성화(activation)의 기류 속에서 유럽 노동시장은 덴마크와 네덜란드를 중심으로 유연안정성이 새로운 정책 패러다임으로 등장하였다. 스웨덴 노동시장 역시 시민주의 복지국가의 맥락에서 유연안정성의 성격이 내재되어 있다. 유연안정성은 노동시장의 유연성과 고용의 안정성을 결합시킨 것으로, 이 두 개념들이 정책과 제도 배열에 따라 긍정적으로 결합할 수 있고, 이를 통해 노동시장의 경쟁력과 근로자 보호를 가능하게 할 수 있다는 것이다. 한편으로는 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 '유연성(flexibility)'을, 다른 한편으로는 노동시장 약자들의 '안정성(security)'을 동시에 추구할 수 있는 노동시장 차원의 정책적 전략이기도 하다(Wilthagen & Rogowski, 2002). 과거 직업안정성(job security)을 중시했던 안정성 개념은 1990년대 네덜란드를 중심으로 지속적인 근로를 담보할 수 있는 고용안정성(employment security)으로 점차 변화하기 시작하였다. '외부적-수량적' 유연성을 따르는 덴마크와 달리, 네덜란드의 유연안정성은 시간제 근로를 비롯한 비정규직을 중심으로 하는 '내부적-수량적' 유연성에 기초한다. Schmid(2015)와 같이 유연안정성에 관한 부정적 평가들도 존재하지만, 노동시장의 경제적 비효율성과 불안정성의 문제들을 사회보장을 통한 지원으로 강화하고 있다는 점에서 오늘날 유연화·이중화된 노동시장에 시사하는 바가 적지 않다(남재욱 외, 2016).

스웨덴의 경우에는 고용안정성(employment security)에 기반한 복유립식 유연안정성 모델을 채택해 왔다. 같은 시민주의 국가군인 덴마크와 비교할 때 정규직에 대한 고용보호가 엄격하고³⁸⁾, 수량적 유연성을 늘리기 위해 해고 대신 임시직 비중을 늘리는 고용전략을 택하였다. 1970년대 오일쇼크 이후 꾸준히 공공부문의 임시직 일자리를 증가시켜 온 것이 대표적이다(Bonoli, 2010). 임금분배에서 평등을 추구하는 연대임금정책의 전통에 힘입어 정규직과 임시직의 임금격차가 낮고, 법규정과 단체협약조항에서 차별처우를 강력하게 금지하고 있다.³⁹⁾ 과거보다 규제가 완화되고 이중화된 노동시장에서 임시직, 파견직과 같은 비정형 근로에 종사하더라도 노동조건에서 발생할 수 있는 불이익이 상대적으로 적은 편에 속한다.

이런 가운데 스웨덴은 철저한 개별수지상등 원칙에 따르는 NDC로 소득비례연금체계를 전면 재구조화하였다. 그럼에도 불구하고 개혁 이전에는 거주에 기반한 보편적 기초연금(AFP)이 있었고, 이후에는 수급요건이 덜 엄격한 최저보증연금을 통해 기초보장을 실시해 온 점은 근로 당시 노동시장에 발생한 격차와, 소득비례연금에서 발생하는 취약계층의 불이익을 개선하는데 기여해 왔다고 평가할 수 있다. 이는 앞서 네덜란드 사례와 마찬가지로 복지국가 전반에 관한 논의에 있어서 스웨덴 복지국가가 내/외부자의 격차를 낮춰왔다는 주장(Häusermann & Schwander, 2012)과도 맥을 같이 한다. 다만 가입자들의 NDC로의 전환속도가 빠르다는 점 - 연금개혁의 이행속도가 빠르다는 점 - 을 감안하면 최저보증연금을 통하여 노동시장 외부자들의 노인빈곤을 예방하는 경로는 점차 유효하지 않을 수 있다. 결국 네덜란드와 스웨덴이 노인빈곤을 예방하는 조합은 분절성이 강한 노동시장에서 특히 외부자를 보호하기 위한 두터운 노후최저보장제도의 중요성을 뒷받침한다고 볼 수 있다.

5. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 퍼지셋 질적 비교분석(Fs/QCA)을 실시하여 연금제도 변화와 노동시장 구조 변화가 결합하여 노인빈곤 측면에서 나타난 성과 여부, 그리고 성과창출의 다양한 경로들을 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 정규직에 대한 느슨한 고용보호 및 약한 노동시장 이중화가 노인빈곤 유발의 필요조건으로, 정규직에 대한 엄격한 고용보호와 적절한 노후최저보장이 노인빈곤 예방의 필요조건

38) 영국을 비롯한 자유시장경제(LME) 국가들에 비하면 높은 편이나, 독일, 오스트리아와 같은 조정시장경제(CME) 국가들보다는 낮은 편에 속한다.

39) 그 예로, 차별처우금지법을 통하여 비정형 근로자에 대하여 정규직과 비교할 때 임금을 비롯한 여러 노동조건에서의 차별처우를 금지해 온 것을 들 수 있다(조돈문, 2015).

으로 확인되었다. 둘째, 노인빈곤 유발에 대한 충분조건을 검증한 결과, ① 정규직에 대한 고용보호가 약할 때, ② 공적연금제도는 관대하나, 노후최저보장이 취약할 때, 노인빈곤이 나타나는 경로를 확인할 수 있었다. 1980년대 후반에서 1990년대 초반의 독일, 매 시기 영국, 스위스, 덴마크가 노인빈곤 유발에 있어서 ①의 경로를 따랐고, 2000년대 이후 프랑스와 이탈리아가 ②의 경로를 따랐으며, 두 나라 모두 시간이 흐를수록 이 경로의 소속된 정도는 강해졌다. 셋째, 노인빈곤 예방에 관한 충분조건 검증 결과, ① 공적연금제도의 관대성이 약하고, 노후최저보장이 취약하나, 정규직에 대한 고용보호가 엄격할 때, ② 노동시장이 이미 이중화되었지만 정규직에 대한 고용보호가 엄격하고, 노후최저보장이 적절할 때의 두 조합이 노인빈곤 예방의 경로로 나타났다. 이때 ①의 경로를 따른 것은 1990년대 중·후반 이후 독일이 유일하며, 매 시기 네덜란드와 스웨덴이 ②의 경로에 따라 노인빈곤을 예방해 왔다.

이상의 분석결과들을 바탕으로 다음과 같이 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 노인빈곤은 연금제도만으로 관리되는 것이 아니며, 이것이 근로 당시 노동시장 상황과 어떻게 결합하느냐에 따라 그 성과는 다르게 나타난다. 노동시장과 연금제도의 부정합성을 개선해야 하는 근본적인 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 둘째, 근로 당시 정규직에 대한 고용보호의 정도가 각각 노인빈곤 발생과 예방의 필요조건으로 나타났다는 점은 각국이 노동시장의 유연성을 어떤 식으로 관리하느냐에 따라 그 성과가 달라질 수 있음을 시사한다. 셋째, 관대한 공적연금제도만으로 노인빈곤을 예방하는 경로는 확인되지 않았으며, 오히려 노후최저보장이 취약할 때 노인빈곤이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 대체로 관대성을 약화시켜 온 연금개혁의 영향이 뒤늦게, 장기적으로 나타난다는 점을 고려하면 개혁이 동반하는 급여 삭감을 적절한 노후최저보장을 통해 보완하지 못할 시, 노인빈곤이 발생할 수 있는 것이다. 넷째, 노동시장 이중화라는 부정적 결과를 관리할 수 있는 조합은 관대한 공적연금제도가 아니라, 적절한 수준의 노후최저보장이 있는 것을 확인할 수 있다. 네덜란드와 스웨덴과 같이 이미 규모가 큰 외부 노동시장을 가진 경우, 기여이력과 연계되지 않거나 - 노동이력과 무관하거나 - 연계되더라도 그 정도가 미미한 형태의 노후최저보장이 노인빈곤 예방에 효과적이라는 것이다. 마지막으로, 본 연구에서 살펴본 정책조합들은 시점 변화에도 불구하고 정도의 차이는 있으나, 대체로 유지되는 경향성을 나타냈다. 물론 노후최저보장만으로 노인빈곤 측면에서 성과를 단정하기에는 무리가 있다. 다만 노동시장 이중화가 초래할 수 있는 노인빈곤의 가능성, 즉 점차 노동시장의 이중화가 불가피한 상황에서 노동시장과 적절한 수준의 노후최저보장과 결합으로 노인빈곤을 낮출 수 있음이 증명되었다. 결국 외부 노동시장의 질을 개선할 수 있는 노동시장정책과 더불어, 노후최저보장이 지금보다 한층 강화될 때 오늘날 심각한 노인빈곤 문제가 점차 개선될 수 있음을 방증한다.

국가별 연금제도의 성격이 다양하고, 이를 둘러싼 사회경제적 상황들이 상이하다는 점에 비추어 본다면, 노인빈곤 예방을 위해 한국이 선택할 수 있는 정책조합 역시 어느 하나에 국한되지는 않는다. 본 연구에서 검증한 바와 같이, 각국의 연금제도와 노동시장 구조 변화가 결합하여 노인빈곤을 유발 또는 예방해 온 사례들과 연금개혁의 양상을 바탕으로 한국의 연금제도가 나아가야 할 방향을 제시할 수 있다는 점에 의의가 있다.

이미 어느 정도 제도가 성숙한 시점에서 재정안정화 차원의 연금개혁을 실시했던 서구 복지국가들과 달리, 한국은 제도 확대와 동시에 국민연금의 급여수준을 대폭 축소하게 되었다. 이런 가운데 1997년 외환위기를 겪으며 이례적으로 외부 노동시장의 급격한 팽창을 경험하였고, 이는 국민연금의 사각지대와 저급여 문제로 이어졌다. 이에 심각한 노인빈곤 문제를 해결하고자 기초연금 급여가 예상보다 더 빠른 속도로 상승하고 있는 것에 반해, 노후소득보장체계의 중심축이라고 볼 수 있는 국민연금의 경우, 제도 본연의 역할이 모호하고, 연금개혁의 방향 역시 합의를 이루지 못하고 있다.⁴⁰⁾ 인구학적 변화로 인해 재정불안정이 더 악화될 것으로 예측되는 가운데 국민연금 소득대체율의 단계적 하락은 향후 노후소득의 부족을 가져올 개연성을 갖고 있다(이다미·정창률, 2019). 이는 연금제도의 주요 목표라 할 수 있는 은퇴 전 소득유지 기능이 앞으로 국민연금만으로는 어려울 수 있음을 시사한다.

본문에서 살펴본 바와 같이, 흔히 연금개혁의 모범사례(best practice)라 평가받는 서구 국가들의 경우, 다층체계를 구성하는 제도 간 역할이 분명한 공통점을 나타낸다. 노인빈곤을 예방하기 위한 노후최저보장제도와, 소득유지를 위한 소득비례연금의 역할이 뚜렷하게 구분되는 것이다. 한국은 단일한 소득비례형태에서 국민연금의 축소, 기초연금 및 퇴직연금의 도입으로 외형상으로는 다층체계를 갖추었다고 볼 수 있으나, 여전히 각 층별 성격이 불분명하다는 점을 지적할 수 있다(정창률, 2010). 따라서 합목적성이 결여된 채 불균형적으로 증화되어 온 다층체계에서 각 제도 간 역할분담이 보다 명확해지는 방향으로 연금개혁이 실시되어야 한다.

본 연구는 그동안 주로 연금제도 측면에서 다루어져 온 빈곤 측면에서의 성과를 노동시장 구조와 결합하여 보다 다면적으로 분석했다는 것에 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 자료수집의 한계로 인해 더 장기적인 시점에서 성과 창출의 경로를 다루지 못한 것이 연구의 한계로 남는다. 또한 퍼지셋 분석의 특성상 독립적 인과관계를 가정하지 않기 때문에 여러 정치경제적 요인들을 배제한 것은, 이후 정량적 분석을 통하여 보다 풍부하게 다루어질 필요가 있다. 이상의 내용은 후속 과제로 남긴다.

40) 지난 2018년 실시된 국민연금 재정재계산 당시 제도발전위원회는 주로 국민연금 소득대체율에 초점을 둔 탓에 기초연금, 국민연금, 퇴직연금에 관한 뚜렷한 방향성을 제시하지 못한 채로 마무리되었다.

■ 참고문헌 ■

- 권혁창, 정창률, 염동문(2018). OECD 국가들의 경제수준에 따른 연금개혁의 효과분석: GDP 대비 공적연금지출을 중심으로. *사회과학연구*. 34(2). 81-104.
- 김수완, 백승호(2011). 복지국가 재편의 경로의존성: 공적연금 제도구조와 급여 관대성 및 지출수준에 관한 비교연구. *사회복지연구*. 42(1). 433-460.
- 김영미(2011). 기획연구: 스웨덴의 시간제근로: 유연성과 성평등의 긴장 속 공존. *산업노동연구*. 17(1). 293-321.
- 김용하(2011). 노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교. *한국사회정책*. 18(2). 209-241.
- 김준(2015). OECD 고용보호지수: 의미, 한계, 시사점. 이슈와 논점. 제951호. 국회입법조사처.
- 김학노(2004). '네덜란드 모델'의 성과와 한계. *한국정치학회보*. 38(3). 411-434.
- 남재욱(2017a). 노동시장 변동에 따른 실업 관련 제도의 변화와 성과 연구: 유럽 9개국 사례 비교를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- _____ (2017b). OECD 주요국의 노동시장정책과 빈곤 및 고용성과 비교연구. *노동정책연구*. 17(3). 113-153.
- 남재욱, 계민지, 조한나(2016). 한국에서의 유연안정성: 현황과 과제. *비판사회정책*. 50. 76-125.
- 방하남, 강석훈, 신동균, 안종범, 이정우, 권문일(2009). 점진적 은퇴와 부분연금제도 연구. *한국노동연구원 연구보고서* 2009-01.
- 백인립(2010). 유럽 노령연금제도 변화의 차이점과 공통점에 관한 연구: 영국, 스웨덴, 독일의 개혁을 중심으로. *사회보장연구*. 26(3). 99-138.
- 서정희, 이지수(2015). 서비스 부문에서의 불안정 노동의 메커니즘: 업종별 시장 구조와 비정규 고용. *사회복지연구*. 46(1). 283-314.
- 안상훈(2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적(序說的) 이해. *비판사회정책*. 13. 47-71.
- 양재진, 민효상(2008). 공적연금의 구조적개혁 필요성과 유형화에 관한 연구. *사회과학연구*. 39(2). 93-108.
- 유호선(2013). 다층노후소득보장제도의 유형화 및 유형별 특성의 분석: 유럽연합 국가들을 중심으로. *사회보장연구*. 29(4). 169-199.
- 유호선, 김진수, Christina Hiessl(2017). 독일의 공·사적 연금제도 연구. *국민연금연구원 프로젝트* 2017-04.
- 이다미, 정창률(2019). 가설적 위험 인구집단 방식에 따른 향후 세대별 노후소득 수준 비교: 국민연금과 퇴직연금을 중심으로. *한국사회정책*. 26(2). 89-114.
- 이동선(2013). 일가족 양립 지원 정책이 여성의 고용률에 미치는 영향: OECD 16개국을 중심으로. *이화여자대학교 박사학위논문*.
- 이승윤, 남재욱(2018). 네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례원칙을 중심으로. *사회보장연구*. 34(2). 125-155.
- 이용하(2007). 국민연금 급여수준의 국제비교 연구. *국민연금연구원 연구보고서* 2007-17.
- 이정우, 김수봉, 권문일(2006). 고령자의 점진적 은퇴 지원을 위한 보충소득지원제도 연구. *인제대학교 산학협력단*.
- 이정우(2015). 고령자 퇴직이행 지원제도로써 임금피크제도와 점진적 퇴직제도의 비교 연구. *사회보장연구*. 31(4). 187-225.

- 이준구(2011). *재정학*. 서울: 다산출판사.
- 전병유(2011). 기획연구: 외국의 시간제 근로; 네델란드에서의 시간제근로의 현황과 정책. *산업노동연구*. 17(1). 265-292.
- 정이환(2004). 서비스산업화와 노동의 변화. *한국사회학*. 38(4). 159-186.
- 정이환, 이병훈, 정건화, 김연명(편)(2003). *노동시장 유연화와 노동복지*. 서울: 인간과복지.
- 정창률(2010). 연금 체제(pension regime) 측면에서 본 한국 노후 소득보장 체계. *한국사회복지학*. 62(2). 329-348.
- _____(2012). 해외 공·사연금제도 I : 유럽 <영국>. 국민연금연구원. 용역보고서 2012-03.
- 정창률, 권혁창(2016). 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도는 수렴하고 있는가?. *한국사회정책*. 23(2). 1-24.
- 정창률, 권혁창, 정인영(2015). 남부유럽 국가의 연금개혁 비교연구: 이탈리아, 스페인, 그리스를 중심으로. *사회복지정책*. 42(1). 161-186.
- 조돈문(2014). 유럽연합의 유연안정성 모델: 유연성과 안정성의 균형 실험. *산업노동연구*. 20(2). 317-354.
- _____(2015). 스웨덴 노동시장의 유연성-안정성 균형 실험: 황금삼각형과 이중보호체계. *산업노동연구*. 21(2). 99-137.
- 최성은(2013). 복지대상자 선정기준의 현황과 개선방향. *재정포럼*. 201권.
- 최영준(2009). 기획논문: 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. *정부학연구*. 15(3). 307-337.
- _____(2013). 노동시장과 연금제도의 구조가 노인소득안정에 미치는 결합요인에 관한 연구. *한국사회복지조사연구*. 36. 141-177.
- 최옥금, 한신실(2016). *기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점*. 국민연금연구원. 정책보고서 2016-03.
- 한형서(2006). 네델란드 폴더(Polder) 모형에 관한 학습과 비판적 고찰. *유럽연구*. 23. 283-307.
- Anderson, K. M. (2012). The Netherlands: Reconciling labour market flexicurity with security in old age. In Hinrichs, K., & Jessoula, M(eds). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. London: Palgrave Macmillan. 203-232.
- Arza, C. & Kohli, M. (2007). Introduction: The Political economy of pension reform. in Arza, C. & Kohli, M(eds). *Pension Reform in Europe: Politics, policies and outcomes*. New York: Routledge.
- Autor, D. H., Levy, F. & Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*. 118(4). 1279-1333.
- Bahle, T., Hubl, V. & Pfeifer, M. (2011). *The Last Safety Net: A handbook of minimum income protection in Europe*. Policy Press.
- Bannink, D. & de Vroom, B. (2007). The Dutch pension system and social inclusion. In Meyer, T., Bridgen, P., & Riedmüller(eds). *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*. 79-106.
- Blake, D. & Mayhew, L. (2006). On the sustainability of the UK state pension system in the light of population ageing and declining fertility. *The Economic Journal*, 116(512). 286-305.
- Block, F. L. (1990). *Postindustrial possibilities: A critique of economic discourse*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

- Bonnet, C., Buffeteau, S., Godefroy, P. & Tash, D. (2006). Effects of pension reforms on gender inequality in France. *Population*. 61(1). 41-70.
- Bonoli, G. (2007). Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*. 40(5). 495-520.
- _____. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*. 38(4). 435-457.
- Börsch-Supan, A. H. & Wilke, C. B. (2004). *Reforming the German public pension system*. Hitotsuabshi University Repository. 2004-09.
- Bottazzi, R., Jappelli, T. & Padula, M. (2006). Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation. *Journal of Public Economics*. 90(12). 2187-2212.
- Chung, H. (2012). Measuring flexicurity: Precautionary notes, a new framework, and an empirical example. *Social Indicators Research*. 106(1). 153-171.
- Clark, G. L. (2003). *European pensions & global finance*. New York: Oxford University Press.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2012). Unemployment protection and labour market change in Europe: Towards 'triple integration'. *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. 1-13.
- Cahuc, P. & F. Postel-Vinay. (2002). Temporary jobs, employment protection and labor market performance. *Labour Economics*. 9(1). 63-91.
- Davidsson, J. & M. Naczyk. (2009). *The ins and outs of dualisation: A literature review*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. 02/2009.
- Dekkers, G., Buslei, H., Cozzolino, M., Desmet, R., Geyer, J., Hofmann, D. & Verschuere, F. (2009). *What are the consequences of the AWG-projections for the adequacy of social security pensions?*. ENEPRI Research Report. No. 65.
- Ebbinghaus, B. & Gronbald, M. (2011). The Changing Public-Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure. In Ebbinghaus, B(eds). *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press. 23-56.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*. MPIfG Discussion Paper. No. 05/2.
- _____. (2018). Privatisierung und Vermarktlichung der Altersvorsorge: Eingetrübte Aussichten des deutschen Mehssäulenmodells. *WSI-Mitteilungen*. 71(6). 468-475.
- Ebbinghaus, B. (eds). (2011). *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. & Eichhorst, W. (2006). *Employment regulation and labor market policy in Germany, 1991-2005*. IZA Discussion Paper. No. 2505.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2010). *Whatever works: dualisation and the service economy in Bismarckian welfare states*. IZA Discussion Paper NO. 5035.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (eds). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage Publications.

- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- EU. (2012). Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Luxemburg: EU.
- _____. (2015). *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I*. Luxemburg: EU.
- Fonseca Benito, R. & Sopraseuth, T. (2007). *Welfare Effects of Social Security Reforms Across Europe*. RAND Working Paper. WR-437.
- Frericks, P., Maier, R. & De Graaf, W. (2006). Shifting the pension mix: Consequences for Dutch and Danish women. *Social Policy & Administration*. 40(5). 475-492.
- _____. (2007). European pension reforms: Individualization, privatization and gender pension gaps. *Social Politics*. 14(2). 212-237.
- Fultz, E. & Steinhilber, S. (2003). The gender dimensions of social security reform in the Czech Republic, Hungary, and Poland. *The gender dimensions of social security reforms in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*. 13-42. ILO.
- Goedemé, T. (2013). Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?. In Mark, I. & Nelson, K(eds). *Minimum income protection in flux*. London: Palgrave Macmillan. 108-136.
- Gough, I. (2001). Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case. *Global Social Policy*. 1(2). 163-189.
- Grech, A. G. (2012). *Evaluating the possible impact of pension reforms on future living standards in Europe*. MPRA Paper.
- Häusermann, S. & Schwander, H. (2012). Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes. Emmenegger(eds). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press. 27-51.
- Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: modernization in hard times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemerijck, A., Unger, B. & Visser, J. (2000). How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium. In Fritz W. Scharpf & Schmidt, V. A.(eds). *Welfare and Work in the Open Economy. Volume 2. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press. 175-263.
- Hering, M. (2006). *The politics of structural pension reform in Western Europe: Does the EU matter*. In Fifteenth International Conference of the Council for European Studies.
- Hinrichs, K. & Jessoula, M. (2012). Labour Market Flexibility and Pension Reforms: What prospects for security in old age?. In Hinrichs, K. & Jessoula, M(eds). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. London: Palgrave Macmillan. 1-25.
- Hinrichs, K. (2010). A social insurance state withers away. Welfare state reforms in Germany-or: attempts to turn around in a cul-de-sac. In Palier, B(eds). *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in Continental Europe*. 45-72.
- Holzmann, R. & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank.

- Hoogenboom, M. (2011). The Netherlands: two tiers for all. In Clasen, J. & Clegg, D(eds). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. New York: Oxford University Press. 75-99.
- Iversen, T. & Cusack, T. R. (2000). The causes of welfare state expansion: deindustrialization or globalization?. *World politics*. 52(3). 313-349.
- Kollmeyer, C. (2009). Explaining deindustrialization: How affluence, productivity growth, and globalization diminish manufacturing employment. *American Journal of Sociology*. 114(6). 1644-1674.
- Kotlikoff, L. J., Marx, B. & Rizza, P. (2006). *Americans' Dependency on Social Security*. NBER Working Paper No. 12696. Issued in November 2006.
- Martin, J. P. & Whitehouse, E. (2008). *Reforming retirement-income systems: Lessons from the recent experiences of OECD countries*. IZA Discussion Paper No. 3521.
- Marx, I. & Nelson, K. (2013). A New Dawn for Minimum Income Protection? In Marx, I. & Nelson, K (eds). *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 1-27.
- Marx, I. & Nolan, B. (2014). In-work Poverty. In Cantillon, B. & Vandenbroucke, R(eds). *Reconciling Work and Poverty Reduction: How successful are European welfare states?*. Oxford: Oxford University Press. 131-156.
- Muffels, R. & Wilthagen, T. (2011). *Defining flexicurity indicators for the public sector in Europe*. Tilburg University Reflect Research Paper. No. 11/006.
- Myles, J. (2002). *A new social contract for the elderly. Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- _____. (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- _____. (2018). *OECD Employment Outlook 2018*. Paris: OECD.
- Offe, C. (1985). *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*. Polity Press.
- Ogus, A.I., Barendt, E.M. & Wikeley, N(eds). (2002). *The Law of Social Security*. UK. Lexis Nexis.
- Orbán, G. & Palotai, D. (2005). *The sustainability of the Hungarian pension system: A reassessment*. MNB Occasional Papers: 40.
- Palier, B. & Martin, C. (2008). *Reforming the Bismarckian welfare systems*. Blackwell Publishing.
- Peaple, N. (2004). *European pension reform and private pensions: An analysis of the EU's six largest countries. Report*. London: Association of British Insurers. Available on the <http://www.abi.org.uk/BookShop/ResearchReports>.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Rimlinger, G. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: Wiley.
- Schils, T. (2009). The Netherlands. In Paul de Beer & Trudie Schils(eds). *The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*. Edward Elgar Publishing. 96-118.
- Schludi, M. (2001). *Pension reform in European social insurance countries*. Paper prepared for delivery at the 2001 Biennial Meeting of the European Community Studies Association. Madison.
- Schmid, G. (2015). Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance. *British Journal of Industrial Relations*. 53(1). 70-93.
- Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Scruggs, L. & Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*. 16(1). 55-72.
- Seeleib-Kaiser, M., Saunders, A. & Naczyk, M. (2012). Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?. In Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M (eds). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrialization Societies*. New York: Oxford University Press. 151-175.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Stephens, J. D. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Van de Coevering, C., Foster, D., Haunit, P., Kennedy, C., Meagher, S. & Van den Berg, J. (2006). *Estimating economic and social welfare impacts of pension reform*. Department for Work and Pensions Technical Working Paper. (29. November 2006)
- Van Kersbergen, K. & Vis, B. (2014). *Comparative welfare state politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Riel, B., Hemerijck, A. & Komter, A. (2003). Is there a Dutch way to pension reforms, In Clark, G. & Whiteside, N(eds). *Pension Security in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilthagen, T. & Rogowski, R. (2002). Legal regulation of transitional labour markets. *The Dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*. Cheltenham: Edward Elgar. 233-273.
- Wren, A. (2013). Introduction: The political economy of post-industrial societies. In Wren, A(eds). *The political economy of the service transition*. Oxford: Oxford University Press. 1-72.
- Zaidi, A., Grech, A. G. & Fuchs, M. (2006). *Pension policy in EU 25 and its possible impact on elderly poverty*. CASE paper, 116. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science. London, UK.

◀ Abstract ▶

A comparative study on the changes of pension systems and outcomes for poverty alleviation in major European countries: Focusing on the combination of labour market structure

Dahmi Lee*

This study aims to explore the combination of the changes in the pension systems and the labour market structure (i.e. labour market flexibility and dualisation), and its outcomes for poverty alleviation of the elderly in major European countries using Fs/QCA. The results are as follows. First, elderly poverty is managed not only by the pension system but also by how it is combined with the labour market environment at the time of work. Second, the outcome for poverty alleviation of the elderly depends on how countries manage the labour market flexibility. Third, while the generous public pension alone does not prevent elderly poverty, limited minimum income protection for the elderly causes elderly poverty; adequate minimum income protection for the elderly manages the adverse outcome such as labour market dualisation. On the basis of these findings, this paper suggests the labour market policy - which can improve the quality of secondary labour market - to be accompanied by adequate minimum income protection for the elderly. Further, it is necessary to clarify the role between income-related pension and basic income security system.

Keywords: pension system, pension reform, labour market structure, elderly poverty, fuzzy-set qualitative comparative analysis(Fs/QCA)

◆ 2019. 7. 31. 접수 / 2019. 9. 8. 1차수정 / 2019. 9. 10. 게재확정

* Researcher, Research Center for Future and Society, Hanyang University(ekal84@naver.com)