



비전형(Non-standard) 근로자에 대한 주요국의 연금정책과 함의

정인영 연구원

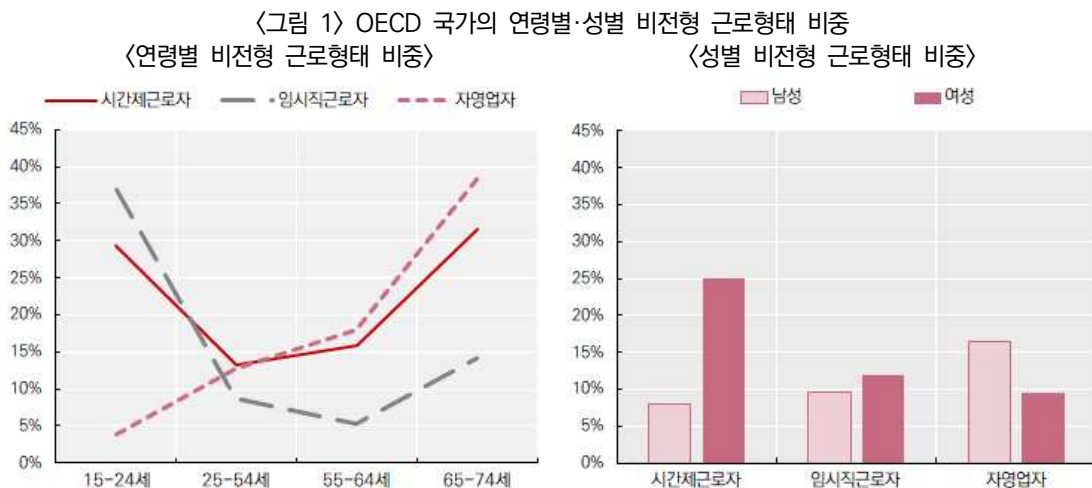
대다수 국가에서 운영 중인 연금정책은 전일제 상용직 근로자를 중심으로 설계되어 시간제 및 임시직 근로자, 플랫폼 노동자 등 다양한 고용형태로 채용된 자들을 일괄적으로 포괄하는 데 한계가 존재함. 예를 들어, 퇴직 연금제도 가입 시 최소소득기준, 근로시간, 가입기간 등의 요건이 적용될 경우 시간제·임시직 근로자는 제도 가입에 어려움을 겪을 수 있음. 이에 주요국에서는 비전형 근로자들의 노후소득보장 강화를 위해 제도가입 의무화, 보장범위 확대 등의 정책을 추진하고 있으며, OECD는 가입요건(Eligibility), 제도통산성(Portability) 등의 측면에서 다양한 근로형태를 반영한 연금제도 설계를 권고함

■ (검토배경) 디지털 경제의 등장으로 전 세계적으로 고용형태가 다양화됨에 따라 비전형 근로자(Non-standard Worker)¹⁾에 대한 사회보장제도에 대한 관심이 증대되고 있음²⁾

- 소위 깃 경제(Gig Economy)로 불리는 디지털 경제는 노동의 시간적·장소적 제약을 벗어나게 하고, 단일 업무를 여러 개로 분리하는 것을 가능케 하여 독립적이고 일시적인 다수의 일자리를 창출하고 있음³⁾
 - 2017년 기준 OECD 국가의 전체 노동인구 중 자영업자가 차지하는 비중은 15%이며, 근로자(Dependent Employees) 중 임시직과 시간제근로자 비중은 각각 13%, 15%
- 비전형적 일자리는 연령별로는 65~74세 고령층에, 성별로는 여성에 집중되어 나타나는 경향을 보임⁴⁾

- 1) 비전형적 근로형태(Non-standard Forms of Work)는 전일제 상용직(Full-time Dependent Employment)을 제외한 근로형태로 정의함. 상용직 근로자는 근로기간이 정해지지 않는 근로계약형태(Open-ended Contract)이며, 임시근로(Temporary Work)는 통상 1년 이내와 같이 근로기간이 정해진 근로계약으로 기간제 근로자(Fixed-term Contracts), 파견근로자(Temporary Agency Workers), 계절근로자(Seasonal Workers), 일용근로자(Daily Workers) 등이 포함됨. 한편, 주당 근로시간이 30시간 미만인 경우 시간제근로(Part-time work)로 분류하고 있음. 비전형적 근로형태는 이 중 임시근로, 시간제근로, 자영업(Self-employment)을 포괄하고 있음
- 2) OECD(2018), "The Future of Social Protection : What Works for Non-standard Workers?"; 고용형태 다양화에 대응한 OECD 주요국의 사회보장제도 정비는 상이한 모습을 보이고 있음. 호주와 뉴질랜드의 경우 보편적인 복지체계를 적용하고 있는 반면, 독일, 프랑스 등은 특정계층에 대한 별도의 제도를 분리·운영하고 있음
- 3) 노동연구원(2017), 『일의 미래와 노동시장전략 연구』
- 4) OECD(2019), Pensions at a Glance 2019; OECD 26개국을 대상으로 한 조사에 따르면, 65~74세 근로자의 1/3 가량은 시간제 형태의 근로활동에 종사하고 있어 타 연령층(55~64세 16%, 25~54세 13%)에 비해 두 배 이상 높음. 또한, 비전형적 근로형태는 일반적으로 남성보다는 여성에게 빈번히 발생하고 있는데, 여성 근로자 중 시간제 근로자의 비중은 남

- OECD 26개국을 대상으로 한 조사에 따르면, 65~74세 근로자의 1/3 가량, 여성 근로자 네 명 중 한 명은 시간제(Part-time) 근로 활동에 종사하고 있음(〈그림 1〉 참조)
- 비전형 근로자의 경우 전일제 근로자보다 소득수준이 낮고 노동수요가 불안정해 실업위험에 노출되어 있어 노후빈곤 가능성이 상대적으로 높음



자료: OECD(2019), Pensions at a Glance 2019, p. 70

- (현행 제도의 문제) 연금제도의 경우 일반적으로 전일제 상용직 근로자를 중심으로 설계되어 있어 비전형 근로자는 제도 접근성에서 한계를 보이고 있음⁵⁾
- (소득요건) 퇴직연금제도 가입을 위한 최저 소득수준(Minimum Income Threshold)이 설정되어 있는 경우 상대적으로 소득수준이 낮은 시간제 근로자들은 해당 요건을 충족하기가 어려움
 - 스위스, 일본, 영국, 캐나다의 경우 평균급여의 25~30% 수준을 충족해야 제도가입이 가능하며, 스웨덴, 룩셈부르크, 핀란드 등은 5% 이하로 설정되어 있음(〈그림 2〉 참조)
- (근로시간) 퇴직연금제도 가입을 위한 최소 근무시간 요건이 규정되어 있는 경우 시간제 근로자들이 해당 요건을 충족하는 데 한계가 존재함
 - 호주의 경우 퇴직연금(Superannuation)에 가입하기 위해서는 주당 30시간 이상의 근무요건을 충족시켜야 하며, 일본은 주당 20시간을, 아일랜드, 노르웨이 등은 주당 8~9시간의 근무요건을 충족해야 퇴직연금제도 가입이 가능함(〈그림 3〉 참조)
- (근로기간) 근로자가 퇴직연금제도에 가입하기 위해 최소 근로기간(Minimum Length of Employment)

성 근로자 중 시간제 근로자 비중의 세 배임

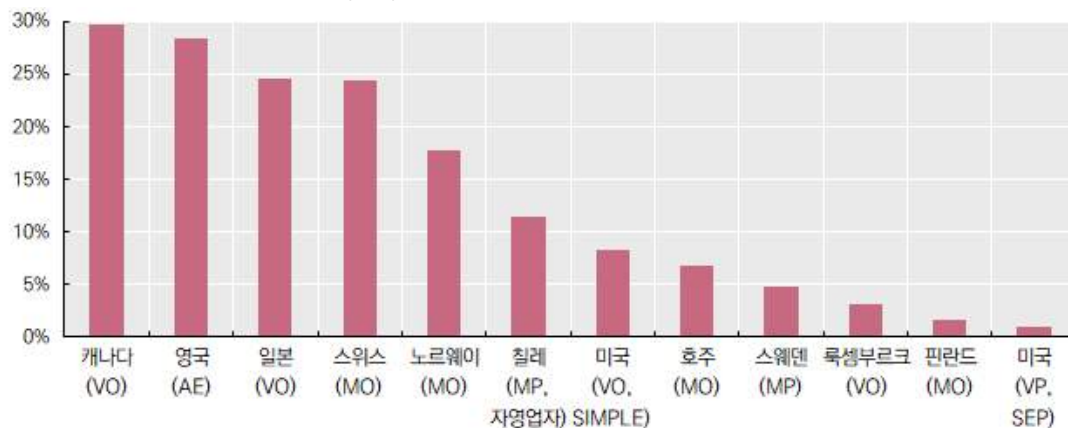
5) OECD(2019), "Pensions at a Glance 2019"; OECD 주요국의 근로계약 형태별 사적연금제도 가입에 대한 접근성 현황은 〈부록 표〉를 참조

요건을 충족해야 하는데, 이는 임시직 근로자들의 연금제도 가입에 장애요인으로 작용하고 있음

- 퇴직연금제도 가입을 위한 최소 근무기간은 국가별로 상이한데, 스위스의 경우 13주로 설정하고 있으며, 아일랜드, 일본(DB형 퇴직연금), 룩셈부르크 등은 5년으로 정하고 있음(〈그림 4〉 참조)

● (기타규정) 한편, 의무가입제도로 운영하는 일부 국가의 경우 자영업자의 가입을 예외사항으로 규정하는 경우도 있어 이들 계층이 연금제도에 접근하는데 한계를 보이고 있기도 함

〈그림 2〉 퇴직(개인)연금 가입을 위한 OECD 주요국의 최소 소득요건

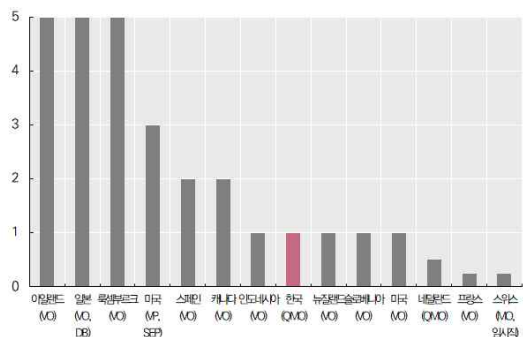
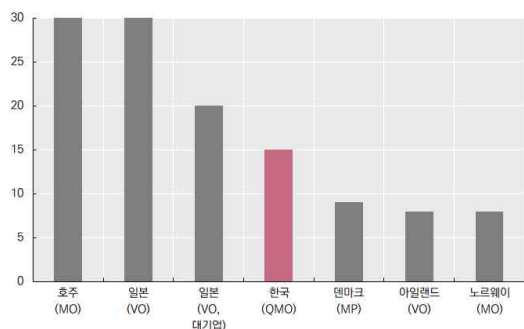


주: 1) 상용직근로자의 임금수준(Full-time and Full-year Equivalent Employee) 대비 연평균 급여수준을 의미함

2) MO: 의무가입 퇴직연금제도(Mandatory Occupational Pension), QMO: 준의무가입 퇴직연금제도(Quasi-mandatory Occupational Pension), VO: 임의가입 퇴직연금제도(Voluntary Occupational Pension), AE: 자동가입 퇴직연금제도(Automatic Enrollment), MP: 의무가입 개인연금(Mandatory Personal Pension), VP: 임의가입 개인연금(Voluntary Personal Pension), SIMPLE: Savings Incentive Match Plans for Employees, SEP: Simplified Employee Pension

자료: OECD(2019), Pensions at a Glance, p. 113

〈그림 3〉 퇴직(개인)연금 가입을 위한 최소 주당 근로시간 (단위: 시간) 〈그림 4〉 퇴직(개인)연금 가입을 위한 최소 근로기간 (단위: 년)



주: 1) MO: 의무가입 퇴직연금제도, QMO: 준의무가입 퇴직연금제도, VO: 임의가입 퇴직연금제도, AE: 자동가입 퇴직연금제도, MP: 의무가입 개인연금, VP: 임의가입 개인연금, SEP: Simplified Employee Pension

자료: OECD(2019), Pensions at a Glance, p. 114

■ (주요국 제도개혁 사례) 주요국에서는 비전형 근로자들의 노후소득보장 강화를 위해 ① 연금제도가입 의무화, ② 보장 범위 확대 등의 정책을 추진하고 있음⁶⁾

- (자영업자 대상) 이스라엘에서는 자영업자에 대해 소득비례연금 가입을 의무화하였으며, 독일은 자영업자의 연금제도 가입을 의무화하는 연정합의(Coalition Agreement)를 채택하였음
 - 칠레는 2012년 자영업자를 대상으로 한 자동가입제도를 시행한 바 있음
 - 폴란드는 2019년 저소득 자영업자의 연금제도 가입을 위한 최소 기여금액 수준을 기존 최저임금의 60%에서 30%로 낮춤으로써 제도 가입을 촉진시킴
- (시간제 근로자 대상) 프랑스, 독일, 일본, 스위스 등에서는 최저 근무시간 또는 소득요건을 낮추는 등의 조치를 통해 시간제 근로자에 대한 보장 확대 조치를 시행하고 있음
 - 2014년 프랑스는 퇴직연금제도가입을 위한 소득기준을 “분기당 200시간 기준 최저임금”에서 “분기당 150시간 기준 최저임금” 수준으로 낮춤으로써 시간제 근로자의 가입이 이전보다 용이해짐
 - 2013년 독일은 자동가입제도 도입으로 저소득 시간제 근로자들에 대한 연금제도 적용을 확대함
 - 2016년 일본은 500인 이상 기업을 대상으로 퇴직연금제도 가입을 위한 근로시간 기준을 주당 30시간에서 20시간으로 완화하여 시간제 근로자의 가입을 촉진시킴

■ (OECD 권고사항) 최근 OECD는 가입요건(Eligibility), 제도통산성(Portability) 등의 측면에서 다양한 근로형태를 반영하여 연금제도를 설계할 것을 권고함⁷⁾

- 정책입안자들은 비전형 근로자들의 퇴직연금 가입에 장애가 되고 있는 급여수준, 근로시간, 근로기간 등 가입요건을 제외할 필요가 있음을 지적함
- 비전형 근로자별로 특성이 상이함을 고려하여 시간제 근로자, 임시직 근로자, 자영업자 등 각각에 대해 정책 대응을 달리할 필요가 있음을 지적하고 있음
 - 시간제 근로자는 소득 및 근로시간 등 퇴직연금 가입요건을 제거하여 전일제 근로자와 동일하게 연금제도 접근이 가능하도록 할 필요가 있으며, 임시직 근로자의 경우 통산성을 고려하여 산업단위 퇴직연금 방식으로 연금제도 설계가 필요함을 지적함

■ (사시점) 우리나라 또한 직장의 이동이 잦고 고용형태의 다양화가 진행되고 있는 노동시장 환경을 감안할 때 주요국에서 추진 중인 연금정책 사례를 참고할 필요가 있음

- 근로형태에 따른 연금제도 가입, 요율, 급여수급요건 측면의 불평등을 완화하기 위한 조치들은 노동이동성(Labour Mobility)을 높이고, 보다 공평한 노후소득보장제도 운영을 가능하도록 할 수 있음
- 또한 연금수급권과 통산성 보장을 위한 조치들은 근로자의 잦은 일자리 변경 및 연금 중도인출 등에 따른

6) OECD(2019), Pensions at a Glance 2019, p. 91

7) OECD Core Principles of Private Pension Regulation(2016), Core Principles 8, 10

노후소득재원 누수를 방지하여 노후소득보장을 강화할 수 있음

- 다만, 비전형 근로자에 대해 정규근로자와 동일한 연금제도를 적용할 경우 고용주의 재정 부담이 늘어나고 근로자들의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 존재하므로 신중한 접근이 필요함

- 한편 자영업자에 대해 상대적으로 낮은 요율을 적용하는 이유는 저소득층 근로활동에 대한 지원 목적도 존재하기 때문에 보조금 지원 등을 통해 상대적으로 낮은 연금수급률을 개선할 필요가 있음
- 향후 우리나라는 비전형 근로자 확대에 따른 은퇴 이후 소득의 양극화 심화에 대비하기 위해 현 고용시장 상황을 정밀히 반영한 노후소득보장제도 개선이 요구됨⁸⁾ **kiri**

8) 2017년 7월, 「근로자퇴직급여 보장법 시행령」 개정을 통해 근로자뿐만 아니라 자영업자, 근속기간 1년 미만 또는 단기간 근로자 등 소득이 있는 모든 취업자의 개인형퇴직연금(IRP) 가입이 가능해짐(고용노동부 보도자료(2017. 4. 11), “7월부터 소득이 있는 모든 취업자는 개인형퇴직연금 가입 가능”)

〈부록 표〉 OECD 국가의 고용형태별 사적연금제도(퇴직연금 및 개인연금)에 대한 접근성 비교

구분	가입가능 여부	전일제 (표준근로자)	비전형 근로자				
			시간제	임시직	파견근로	외주근로	기타 자영업
의무가입 퇴직연금	허가	호주, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스위스	핀란드, 아이슬란드	호주, 핀란드, 아이슬란드	호주, 핀란드, 아이슬란드	호주, 핀란드, 아이슬란드	아이슬란드
	일부허가		호주, 노르웨이, 스위스	노르웨이, 스위스	스위스		
	불가				노르웨이	노르웨이, 스위스	호주, 핀란드, 노르웨이, 스위스
준의무가입 퇴직연금	허가	덴마크, 한국 , 네덜란드, 스웨덴	덴마크, 네덜란드, 스웨덴	덴마크, 스웨덴	네덜란드	덴마크, 네덜란드	덴마크, 네덜란드
	일부허가		한국	한국 , 네덜란드			
	불가				한국 , 덴마크, 스웨덴	한국 , 스웨덴	한국 , 스웨덴
임의가입 퇴직연금	허가	오스트리아, 벨기에, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 중국, 브라질, 인도네시아, 남아프리카공화국	벨기에, 독일, 그리스, 이탈리아, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 중국, 인도네시아, 남아프리카공화국	오스트리아, 벨기에, 그리스, 이탈리아, 슬로베니아, 스웨덴, 중국, 남아프리카공화국	그리스, 슬로베니아, 스웨덴, 남아프리카공화국	그리스, 이탈리아, 노르웨이, 브라질	그리스, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 브라질
	일부허가	캐나다, 핀란드, 프랑스	오스트리아, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 미국, 브라질	캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 미국, 브라질, 인도네시아	포르투갈, 미국	포르투갈, 스웨덴	스웨덴
	불가			노르웨이	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인, 브라질, 중국, 인도네시아, 남아프리카공화국	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 슬로베니아, 스페인, 미국, 중국, 인도네시아, 남아프리카공화국	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 스페인, 미국, 중국, 인도네시아, 남아프리카공화국
자동가입 (퇴직연금 및 개인연금)	허가	캐나다, 이탈리아, 리투아니아, 뉴질랜드, 폴란드, 터키, 영국, 미국	이탈리아, 리투아니아, 뉴질랜드, 터키	리투아니아, 폴란드, 터키, 영국	리투아니아, 뉴질랜드, 폴란드, 터키, 영국	캐나다, 리투아니아, 뉴질랜드, 영국	캐나다, 리투아니아, 뉴질랜드, 영국
	일부허가		캐나다, 영국, 미국	캐나다, 이탈리아, 뉴질랜드, 미국	캐나다, 이탈리아, 미국		
	불가					이탈리아, 폴란드, 미국	이탈리아, 폴란드, 터키, 미국
의무가입 개인연금	허가	칠레, 덴마크, 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 멕시코, 스위스, 중국, 인도네시아	칠레, 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 멕시코, 스웨덴, 중국, 인도네시아	칠레, 덴마크, 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 멕시코, 스웨덴, 중국, 인도네시아	칠레, 덴마크, 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 멕시코, 스웨덴, 중국, 인도네시아	에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 스위스, 중국	에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 스웨덴, 중국
	일부허가		덴마크			칠레	
	불가					덴마크, 멕시코, 인도네시아	칠레, 덴마크, 멕시코, 인도네시아
임의가입 개인연금	허가	모든 국가	모든 국가	모든 국가	모든 국가	모든 국가	모든 국가

주: 1) OECD 국가에서 운영 중인 퇴직연금(Occupational Plan) 및 개인연금제도(Personal Plan)를 크게 의무가입(Mandatory), 준의무가입(Quasi-mandatory), 임의가입(Voluntary), 자동가입(Automatic Enrollment) 등의 형태로 구분함

2) 고용형태별 사적연금제도에 대한 접근가능성은 ① 가입허가(Full), ② 일부허가(Partial), ③ 가입불가(NA) 등으로 구분함. 가입허가는 모든 근로자가 해당 제도에 대해 가입이 허용된 것을 의미하며, 일부허가는 일정요건을 충족한 근로자에 한해 가입이 허용된 경우를, 가입불가는 고용형태에 따라 가입이 불가능한 것을 의미함

자료: OECD(2019), Pensions at a Glance 2019, p. 110