

## Aging and Pensions: Sustainability and Adequacy

Hyukjin Kwon<sup>a</sup> · Yousung Park<sup>b,1</sup>

<sup>a</sup>Department of Economics, Gyeongnam National University of Science and Technology;

<sup>b</sup>Department of Statistics, Korea University

(Received August 21, 2015; Revised August 24, 2015; Accepted August 24, 2015)

---

### Abstract

We summarize the twelve papers carefully selected for aging, pensions, and related issues. The twelve novel papers are grouped into three categories: sustainability, adequacy, pension reforms. In particular, these twelve papers include depth and extensive discussions for national pension system and present the direction of the various pension reforms. It will be a great help to policy makers and researchers.

Keywords: aging, fertility, pension, sustainability, adequacy, reforms, financial projection

---

1990년대 전후로 대부분의 선진국가들에서 공적 연금 제도의 지속가능성이 문제가 되면서 다층 노후소득보장체계의 구축과 발전으로 그 패러다임이 변했다. 경제성장과 복지증가의 선순환 고리가 느슨해진 상황에서 전후 베이비 붐 세대의 (조기)퇴직과 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화로 인해 폭발적으로 증가한 노인부양에 대한 부담이 국가재정을 압박한 결과이다. 평생직장과 가족의 노인부양 등과 같은 전통적 방식의 노후대책은 더 이상 현실적이지 않다는 점에서 많은 국가들에서는 공적연금의 재정 부담을 축소시키는 동시에, 사적연금을 강화하기 위한 구조적 혹은 모수적 연금개혁이 여전히 진행형이다.

유럽연합은 회원국들의 성공적인 연금개혁에 대한 세 가지 기준, 즉 적정성(adequacy), 지속가능성(sustainability), 그리고 현대화(modernization)를 제시하고 이를 충족하기 위한 11가지의 세부 목표를 제시하고 있다 (EC, 2006). 적정성 기준에는 사회적 배제 방지(노인빈곤 방지, 최저소득보장), 적정 생활수준의 유지, 나아가 세대 간-세대 내 연대 강화라는 세부 목표들을 포함한다. 지속가능성 기준에는 고용 증진, 생애근로기간의 연장, 연금을 포함한 공공재정의 건전성 강화, 기여(보험료)와 혜택(급여수준)의 균형 추구, 그리고 적절하고 재정적으로 건전한 사적연금의 발전이라는 세부 목표를 설정하고 있다. 마지막으로 연금제도의 현대화 기준에는 노동유연화와 고용불안정성이 심화되고 있는 고용 상황에 대한 대응, 여성들의 수급권 획득을 위한 제반 여건 강화, 그리고 연금개혁과 정책에 대한 정보공유를 위한 효율적인 시스템 구축과 같은 세부 목표들이 포함된다.

EC (2006)가 연금개혁에서 위 세 가지 기준을 종합적으로 고려해야 한다고 강조하는 것은 이들이 상호 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 예를 들어, 연금급여의 소득대체를 인하 정책은 연금재정의 건전성 제고를 통해 제도의 지속가능성을 높일 수 있지만, 최저 혹은 적정 노후소득 보장 측면에서는 문제를 야기할 수 있다. 반대로 제도 자체의 지속가능성이 문제가 된다면 연금의 역할과 기능 자체에 대한 논의가

---

This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2013S1A5B8A01054750).

<sup>1</sup>Corresponding author: Department of Statistics, Korea University, 145 Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul 136-701, Korea. E-mail: [yspark@korea.ac.kr](mailto:yspark@korea.ac.kr)

무의미하다. 또한 유연화 된 노동시장 여건에 적절하게 대응하지 못한다면 지속가능성(가입자와 가입기간 축소 → 재정악화)과 적정성(수급자 축소와 급여수준 하락) 모두에 악영향을 미칠 수 있다 (Kwon, 2012). 다시 말하면, 어느 한 측면만을 강조한 정책선택은 다른 측면에서 심각한 문제를 불러일으킬 가능성이 높다는 점에서 주의할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 한국에서 있었던 공적연금제도의 주요 개혁 내용을 살펴볼 필요가 있다.

한국의 경우 1988년 국민연금이 시행된 이후 지금까지 1998년, 2007년, 그리고 2014년 세 차례에 걸쳐 커다란 제도개혁이 이루어졌다. 제1차 국민연금개혁(1998.12.31. 개정)의 가장 큰 두 가지 특징은 국민연금 적용대상자 범위의 확대와 연금재정의 장기적 지속가능성을 높이기 위한 소득대체를 인하(70% → 60%) 및 수급연령 연장(60세 → 65세) 등의 조치가 이루어졌다는 점이다. 그 결과, 재정수지 적자시점은 2023년에서 2036년, 기금소진시점은 2033년에서 2047년으로 연기된 것으로 추정되었다.

이외에도 지난 10년 동안의 경험을 통해 제도의 불합리한 점을 개선하고 내실화를 위한 다양한 조치들, 예를 들어 최소가입기간 단축(15년 → 10년), 반환일시금 폐지 및 분할연금 도입 등의 개선이 이루어졌다 (NPS, 2008). 한편 이러한 내용들은 EC (2006)의 기준으로 볼 때 연금제도의 현대화 측면에서 이루어진 개혁이라고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 1차 개혁과정에서 중요한 성과는 5년마다 장기재정상태를 점검하고 그 결과에 따라 제도 개선을 모색할 수 있는 ‘재정계산제도’(국민연금법 제4조: 국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정)가 도입됨으로써 특정한 추동요인이 없어도 이제 연금개혁을 상시적이고 주기적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하게 된 것이다 (Lee, 2012).

한편, 1998년 이루어진 제1차 국민연금 개혁은 IMF로부터의 구제금융이라는 국가적 위기 상황과 국민연금에 대한 국민들과 정치권의 관심이 상대적으로 적었던 시기였기 때문에 비교적 빨리 이루어진 편이다 (Yoo, 2012). 그러나 2007년 제2차 국민연금개혁은 2003년 재정계산 결과를 토대로 장기간의 논란 끝에 이루어졌다.

지난 1차 개혁이 급여 축소 폭이 적고 보험료 상승이 없다는 점에서 재정적 유지가능성 측면에서는 미흡했다는 평가와 함께, 기금이 소진될 경우 보험료율이 감당하기 어려울 정도로 크게 상승할 것이라는 종전의 전망(2036년 수지적자가 발생, 2047년 기금 소진)과 동일한 1차 재정계산 결과가 제시됨으로써 재정안정화를 위한 개혁 논의가 우세하였다. 이에 정부는 급여수준을 60%에서 50%로 인하하고 보험료율은 15.85%까지 인상하는 방안을 제시하였으나, 당시 야당이었던 한나라당이 국민연금 사각지대 문제에 대한 대안 없이 재정안정화만 추진한다고 강하게 비판함에 따라 장기간 교착상태에 직면하게 되었다 (Lee, 2012).

결국 2007년 이루어진 2차 개혁은 국민연금 보험료를 그대로 유지한 채 연금급여의 소득대체율을 2008년 60%에서 50%로 인하하고, 이후 2009년부터 매 1년마다 0.5%p씩 삭감하여 2028년 40% 수준까지 추가 인하하는 한편, 국민연금의 급여상실분 보완 및 사각지대 해소를 목적으로 하는 기초노령연금(65세 이상 노인의 70%에게 2008년 국민연금 평균소득(A값)의 5%에서 2028년까지 10%로 인상·지급)이 도입되었다. 이를 통해 국민연금의 수지적자는 2036년에서 2044년(8년)으로, 기금소진은 2047년에서 2060년(13년)으로 연장되는 것으로 평가되었다. 한편, 2차 재정계산은 2007년 제도 개혁에 이어 2008년 실시됨으로써 주요 결과는 동일하다. 이때 2차 재정계산과정에서 재정안정화를 위한 보험료율의 조정 문제 등이 제기되었지만, 국민의 개혁피로감을 감안하여 제3차 재정계산 시점(2013년)에 가서 재검토하기로 최종 결정되었다 (Lee, 2012).

마지막으로 2014년 공적연금 개혁의 핵심 내용은 기초연금 도입으로 인해 공적연금체계가 국민연금과 기초연금으로 다층화된 것이다. 사실, 2차 개혁 이후에는 소득대체를 인하에 따라 급여수준이 낮

아질 것으로 예상되는 국민연금과 이를 보완하기 위한 기초노령연금의 역할 분담 및 기능 재정립을 위한 공적연금의 통합 및 재구조화 논의가 이루어졌다. 3차 재정추계 결과가 수지적자(2043년), 기금소진(2060년) 측면에서 2차 추계결과와 유사하다는 점에서 연금재정안정을 위해 보험료를 올려야 한다는 주장이 없던 것은 아니었지만, 당시의 공적연금 재구조화 논의에 묻힌 측면이 있다. 여하튼 공적연금 재구조화 논의는 박근혜 대통령의 대선 공약과 맞물리면서 상당한 진통 끝에 기존의 기초노령연금제도가 2014년 7월 기초연금제도로 전환되면서 일단 막을 내렸다. 이 과정에서 최대 쟁점은 기초연금과 국민연금제도와 연계방식, 기초연금 수급 범위 및 급여 연동방식이었다. 결과적으로는 65세 노인 인구 70%에 대해 매년 물가인상과 연동하여 기초연금액을 조정하는 한편, 국민연금 급여수준에 따라 차등 지급하는 것으로 결정되었다 (MHW, 2015).

이에 대해 “애초 국민연금 사각지대 해소를 위한 공적연금의 의미는 퇴색되었다. ... 기초노령연금이 도입되면서 국민연금의 소득대체율이 후퇴된 문제는 전혀 고려되지 못했다 (Choi, 2015)”는 비판은 주목할 만하다. 왜냐하면 3차 제도 개혁에 이은 공무원연금제도 개혁 과정에서 불거진 “국민연금 소득대체율 50% 상향조정”이라는 화두가 사회적 이슈가 된 것은 이와 무관하지 않기 때문이다. 다시 말하면, 그동안의 연금개혁에서 지속가능성 측면은 사전적인 검토와 평가를 거침으로써 그 문제에 대한 인식이 나뉠 공유된 반면, 연금개혁으로 인한 적정성 측면의 문제는 그동안 사회의 의제로 제대로 상정되지 못한 결과라고 평가할 수 있다. 연금제도에 있어서 재정차원의 지속가능성과 연금급여의 적정성은 동전의 양면과 같은 것 (Diamond와 Orszag, 2005)임을 고려할 때, 두 차원에 대한 균형감 있는 분석·평가에 대한 필요성을 재확인하는 계기가 되었다.

바로 이 지점이 본 특집호를 기획한 출발점이다. 본 특집호는 크게 세 부분, 즉 연금제도의 지속가능성, 공·사적 연금의 적정성에 대한 평가와 전망, 그리고 향후 연금개혁 논의에서 주목해야 할 의제를 다룬다.

## 1. 지속 가능성

연금 및 의료제도의 지속가능성을 적립금의 고갈이나 재정수지 적자에 의해 판단하는 것은 다음과 같은 이유로 적절하지 않다. 첫 번째로 공적연금은 근본적으로 적게 내고 많이 받아가는 구조로 되어 있기 때문에 궁극적으로는 적립금이 고갈될 수밖에 없으며 이미 적립금이 고갈된 공무원 및 군인연금은 정부보전금에 의해 지속되고 있으며, 두 번째로는 공적연금은 사회적 위험으로부터 개인과 가족을 보호하기 위해 정부가 마련한 제도적 장치인 사회보장제도의 중요한 수단으로서, 헌법 제 34조 2항에 정부가 국민을 위해 사회보장의 책임이 있다고 명시하고 있다. 그러므로 국민연금이나 사학연금 역시 공무원연금과 같이 적립금이 고갈되더라도 정부가 연금제도를 지속시킬 의무가 있다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 공적연금 및 건강보험제도의 지속가능성은 국가 전체의 관점에서 점검하는 것이 좀 더 타당할 수 있다.

Table 1.1은 본 특별호의 김성용외, 박유성외, 그리고 Park과 Jeong (2015), CFPV (2015)를 이용하여 연금 및 의료보험 재정적자 추계치와 정부보전금(공무원연금)을 2015년 불변가격으로 정리한 표이다.

2020년에는 국민연금과 사학연금의 적립금이 고갈되지 않아 공무원, 군인연금, 그리고 의료보험에 의한 총 재정적자액은 2015년 불변가격으로 29.9조원으로 추계되었다. 이 29.9조원은 모두 국민세금으로 충당되어야 할 금액으로 해석할 수 있다. 2040년에는 사학연금이 고갈되어 총재정적자액이 75.1조원, 2060년에는 국민연금이 고갈되어 240.3조원으로 급격하게 총재정적자액이 증가하고, 2080년에는 2015년 불변가격으로 330.9조원에 이르는 것으로 추계되고 있다. 비록 군인연금 추계(재정추계분과위)가 신뢰성이 결여되어 있고 지나치게 과소추계된 점을 무시하더라도(인구변수, 경제변수, 제도변수 등을 모두 무시하고 시간을 독립변수로 하는 단순회귀로 추계), 2015년 정부총예산 375조원과 비교해 볼

**Table 1.1.** Financial minus balance in pension and health insurance (Unit: trillion, 2015 constant price)

Year	NP	GEP	PSP	MP	HI	Sum
2020	-	18.6	-	1.8	9.5	29.9
2040	-	21.8	4.3	3.0	46.0	75.1
2060	123	31.9	14.0	4.0	67.4	240.3
2080	180	43.9	30.6	5.2	71.2	330.9

NP = national pension, GEP = government employee pension, PSP = private scholl pension,  
MP = military pension, HI = health insurance

**Table 1.2.** Monthly pension entitlements (Unit: won, 2015 constant price)

Duration	Pension	20			30		
		NP	GEP	PSP	NP	GEP	PSP
Year	2030	565,884	1,332,750	1,578,845	904,958	2,336,810	2,832,614
	2050	790,290	1,568,709	1,873,425	1,132,967	2,455,421	3,039,262

**Table 1.3.** Benefit-Cost ratios

Duration	Sex	NP				GEP, PS, and MP			
		20		30		20		30	
		Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female
Year	2030	3.21	4.05	3.67	4.64	2.67	3.15	2.92	3.45
	2050	3.26	4.16	3.32	4.23	2.48	3.08	2.51	3.12

때 국민연금이 고갈될 것으로 예측되는 2052~2060년부터는 정부 총예산의 2/3를 재정적자보전금으로 투입해야 하는 상황이 되어 모든 공적연금 및 의료보험제도의 지속가능성이 사실상 없다는 결론에 도달하게 된다.

한편, Table 1.2는 각 공적연금의 가입기간별 월평균 연금수급액을 정리한 표이다. 2030년에 20년 가입자의 경우, 국민연금은 565,884원, 공무원연금은 1,332,750원, 사학연금은 1,578,845원으로 예측되며, 30년 가입자의 경우, 국민연금은 월 904,958원, 공무원과 사학연금은 각각 2,336,810원, 2,832,614원으로 추계되었다. 이 월수급액에서 실질임금상승률의 효과를 제거하면 국민연금의 경우, 20년 가입자는 월 459,800원, 30년 가입자는 645,100원으로 2015년 기준 1인 가족 최저생계비 610,000원과 비교하여 볼 때 노후소득보장의 역할과 기능에 문제가 있다고 할 수 있다. 그러나 공무원 연금과 사학연금의 경우, 실질임금 상승률의 효과를 제거하면 20년 가입자는 각각 1,082,859원과 1,282,811원, 30년 가입자는 1,665,678원과 2,019,087원으로 두 연금은 노후소득보장의 적정성을 확보하고 있는 것으로 판단된다. 이는 직역연금과 국민연금과의 형평성 문제를 그대로 노정하고 있다고 할 수 있다.

Table 1.3은 연금기여액 대비 예상수급액의 비율인 수익비를 국민연금과 직역연금으로 구별하여 제시하고 있다. 직역연금의 기여율과 수급률이 동일하기 때문에 직역연금의 수익비는 동일하다. 국민연금의 수익비가 직역연금보다 높게 나타나 개인의 연금 수익에서는 국민연금이 가장 유리한 것으로 나타났다. 국민연금의 소득대체율/기여율이 가장 높기 때문에 나타난 현상이다. 이는 국민연금의 개혁방향이 소득대체율과 기여율을 동시에 높여 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하고, 지속가능성을 높이기 위해 직역연금수준의 수익비로 낮추는 방향으로 가야한다는 것을 의미하고 있다.

그러나 이러한 단순한 모수개혁은 높아진 기여율에 대한 저항을 필연적으로 발생시키게 될 뿐만 아니라, 설령 이러한 모수개혁이 성사된다 가정하더라도 김성용외는 국민연금의 지속가능성은 가능하지 않다고 논증하고 있다. 모수개혁과 같은 기술적 개혁 이상의 근본적인 국민연금 개혁이 필요하다고 할 수 있

다.

김성용외는 국민연금 장기추계를 가입자, 수급자 추계, 그리고 재정추계로 구분하여 비교적 자세하게 설명하고 있어 보험수리적 연금추계 방법을 공부하는데 유익한 논문이다. 또한 인구변수, 제도변수, 경제변수 측면에서 국민연금연구원의 추계결과를 점검하고 동 논문의 결과와 비교·평가하고 있다. 국민연금 연구원은 2060년에 국민연금이 고갈된다고 예측한 반면, 김성용외는 2052년에 국민연금이 고갈되는 것으로 예측하고 이러한 예측의 타당성을 제시하고 있다. 국민연금의 모수개혁 타당성을 모의실험을 통해 점검하고 모수개혁은 국민연금의 지속가능성을 보장하지 못함을 보여주고 있다. 국민연금의 수급부담 구조분석을 위해 건강보험공단의 표본코호트 자료를 이용하여 소득수준별 기대수명을 산출하여 가입기간, 소득수준, 수급연도에 따른 성별 수익비 및 후세대 부담 전가량을 계산하여 세대내·세대간 공정성에 대해 논의하고 있다.

최장훈은 국민전체의 사망률과 차별화하기 위해 국민연금 노령연금 수급자의 사망확률을 산출하고 시간에 따른 사망확률을 전망하여 기대수명과 수익비를 산출하고 있다. 사망확률을 추정하기 위해 확률회귀계수를 가정한 로지스틱 회귀모형을 이용하였고 확률회귀계수는 상수항이 있는 임의보행과정을 따른다는 CBD(Cairns, Blake, and Dowd) 확장모형을 가정하고 있다. 그러나 CBD 모형을 이용하여 예측된 사망확률을 그대로 사용하지 않고 국민전체 사망확률로 재조정하였으며, 사망확률 예측모형에 코호트 효과를 반영하지 않았으며, 소득수준별 기대수명을 산출하지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

박유성·정민열·전세복은 최근의 공무원 연금개혁안을 바탕으로 사학연금의 장기재정추계를 하였다. 사학연금 가입자 및 수급자추계, 연금 수입 및 지출에 대한 재정추계를 통해 사학연금 고갈시점을 사학연금공단의 예측보다 4년 앞당긴 2029년으로 예측하고 있다. 2010년 개정된 연금제도는 실질적으로 개선 효과가 없다는 것을 논증하고 있으며, 학교급별 수급부담구조분석을 통해 학교급별 연금수급액의 공정성이 크게 훼손되어 사학연금에 소득분배효과를 도입해야 한다고 주장하고 있다. 가장 눈에 띄는 점은 사학연금의 개선방향으로 고령화지수를 기여율과 수급률에 반영하여 고령화 현상을 연계하여 제시한 것을 들 수 있다. 현행제도와 3개의 제시안을 비교하여 고령화현상을 기여율과 수급률에 반반씩 부담시키는 제시안이 사학연금의 지속가능성을 높일 뿐만 아니라 노후소득보장의 기능도 동시에 유지하는 것으로 나타났다. 연금구조가 동일한 공무원연금과 군인연금의 개혁에 중요한 참고자료가 될 것으로 기대한다.

박유성·박혜민·권태연은 국민건강보험 표본코호트 DB를 이용하여 실제 우리나라 국민의 질병별 유병률과 유병률 추이가 반영된 질병별 진료비를 추계하여 건강보험 재정추계의 정밀도와 현실성을 높이고 있다. 유병률은 VECM-LC(vector error correction model-Lee and Carter model)모형을 사용하여 예측하였으며 1인당 공단진료 부담비는 이중지수평할법을 이용하여 추계하였다. 건강보험 수입추계를 위해 가입자수, 직장보험료, 국가보조금 및 기타 수입추계를 하였으며, 지출추계는 표본코호트 DB를 이용하여 의료기관별 공단부담진료비와 건강검진비, 그리고 기타 지출추계로 나누어 실시하였다. 급속한 고령화와 저출산 현상을 추계에 반영하기 위해 피부양률이 지속적으로 감소한다는 가정과 U자형을 따른다는 가정으로 나누어 건강보험 재정추계를 한 결과, U자형 가정이 재정수지를 더 악화시키는 것으로 나타나 현재의 가족단위의 보험료 부과방식의 문제점을 보여주고 있다.

김기환·전세복은 우리나라의 지속적인 저출산 문제를 다루고 있다. 저출산은 고령화 사회에서 생산인구의 감소를 초래하여 국가 경쟁력 및 사회보장 시스템을 약화시키는 결정적인 역할을 하게 된다. 순위별 출산확률, 조건부 순위별 출산확률, 평균 출산연령 등을 모수로 하는 다양한 시나리오 분석을 통해 “저출산을 해소하기 위한 정책적 방향은 누구를 대상으로 할 것인가?”, “순위별 조건부 출산율을 어느 정도 높여야 합계출산율 증대에 기여하는가?”, “적정인구를 유지하거나 생산인구를 증대하기 위한 합계출산율 및 순위별 조건부 출산율 수준은 어느 정도인가?”, 그리고 “보다 효과적인 출산정책은 무엇인가?” 등

네 가지 질문에 대한 답변을 일반화 로그감마 모형(*generalized log gamma model*)을 이용하여 논증하고 있다.

조재훈·이강수는 고령화 현상으로 발생하는 연금금의 재정 악화 및 고갈을 장수위험(*longevity risk*)으로 간주하고 이 장수위험을 자본시장에 전가할 수 있는 장수위험 연계 파생상품인 장수채권에 대해 논의하고 있다. 장수채권의 가격은 생존지수의 불확실성에 의해 결정되며 이는 미래의 사망률의 함수로 표현하고 있다. 즉, 미래사망률의 변동에 의해 채권의 현금흐름이 결정되므로 정확한 사망률 추계모형이 필요하게 된다. 매년 새롭게 진입하는 연금수급자의 장수위험을 헤지하기 위해 장수채권을 매년 발행하게 되므로 사망률 추계에 있어 코호트 효과는 필수적으로 추정되어야 하며 이를 위해 코호트 효과가 반영된 평균회귀 2요인 사망률 모형을 사용하였다. 장수채권의 발행으로 장수위험을 헤지하여 연금의 지속가능성을 높일 수 있으나, 우리나라는 10년 이상의 장기 채권을 발행한 사례가 없어 장기채권의 가격 결정(*pricing*)에 현실적인 문제점이 있어 장수채권의 실현가능성을 과제로 남겨두고 있다.

## 2. 연금의 적정성

연금의 적정성은 연금제도를 통한 사회적 배제 방지(노인빈곤 방지, 최저소득보장), 적정 생활수준의 유지, 나아가 세대 간-세대 내 연대 강화 측면에서 평가할 수 있다. 먼저, 최기홍·신승희의 연구는 연금제도를 통한 세대 간-세대 내 연대 강화를 위한 핵심 기능이라 할 수 있는 국민연금 제도의 소득재분배 기능에 대해 검토한다. 국민연금의 소득재분배 기능은 기본연금액을 전체 가입자의 평균소득( $A$ 값)에 의한 균등분과 개인의 생애근로평균소득( $B$ 값)에 따른 소득비례부분의 합계치로 결정한다는 점에서 알 수 있다. 다시 말하면, 국민연금액은 사회전체의 평균소득과 특정 개인의 소득을 동시에 고려함으로써, 평균적인 소득수준에 비해 자신의 소득 수준이 낮은 자에게 상대적으로 유리하게 설계되어 있다. 하지만 현실적으로 그 기능이 저소득자들에게 어느 정도 혜택을 주는가는 또 다른 문제이다. 왜냐하면 가입 기간 역시 연금액 수준에 영향을 미치는 것은 물론이고, 가입기간 과 소득수준 사이에는 양의 상관관계가 존재한다는 점에서 국민연금의 소득재분배 기능은 약화될 가능성이 있기 때문이다. 저자들은 이러한 점에 주목하는 한편, 기존의 소득재분배의 대표적 지표로 사용하기에는 한계가 있는 수익성 지표 대신 순혜택(*net benefit*)을 사용함으로써, 국민연금의 이론적 소득재분배 기능이 실증적으로는 약화 혹은 심지어는 역진적일 수 있음을 보여주고 있다. 나아가 “급여산식의 모수 조정을 통하여 그 일부를 세대 내의 저소득자들로 재분배하면 소득재분배 기능의 개선과 함께 재정절약이 기대될 수 있다”는 저자들의 주장은 세대 내-세대 간 연대성을 강화시킬 수 있다는 점에서도 주목할 필요가 있다.

권혁진·류재린의 연구는 공적연금(국민연금 + 기초연금)이 절대빈곤선으로 간주되는 최저생계비를 어느 정도 충족할 수 있는지를 장기적으로 전망한다. 이때, 국내에서는 드물게 *dynamic micro-simulation model*을 활용하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 연금재정의 장기 전망을 위한 재정추계 모형의 발전과정에 비해 연금 적정성에 대한 평가 방법론의 발전은 상대적으로 더딘 것이 사실이다. 이러한 평가 방법론의 부재는 그동안의 연금개혁 논의에서 연금제도의 적정성에 대한 체계적인 사전적 검토와 평가를 어렵게 한 주요 요인이기 때문이다.

동 연구는 최근의 연금개혁 논의에서 이슈가 되었던 기초연금액의 연동 방식과 국민연금과의 연계 여부가 공적연금의 최저생계보장 측면에 미치는 효과를 비교·평가한다. 또한 2007년 소득대체를 인하여 이전의 국민연금제도와 소득대체를 인하여하고 중층화된 공적연금체계가 최저생계보장에 미치는 효과를 비교한 결과, 전자가 상대적으로 더 효과적일 수 있음을 보여주기도 한다. 물론, 정책의 비가역성으로 인해 다시 되돌리는 것이 매우 어렵고, 또한 하나의 모의실험 결과라는 점에서 그 판단은 신중하게 이루어질 필요가 있다. 하지만 개혁으로 인한 연금재정 상의 이득은 연금적정성 측면의 비용을 그 댓가로 한다

는 점이 분명하게 고려되었다면 연금개혁은 좀 더 발전적으로 이루어졌을 것이다.

강성호·김대환의 연구는 소득계층별로 노후에 필요한 소득대체율을 추정하고 이를 달성하기 위한 연금 및 비연금 소득원의 역할 분담을 논하고 있다. 최근 노후소득보장체계의 담론은 건전하고 재정적으로 지속가능한 다층 소득보장체계의 구축 및 발전이다. 다층 소득보장체계가 공적연금은 악화시키고 사적 연금을 강화시키는 일 방향적인 것은 아님을 고려할 때, 공·사적 연금의 체계적이고 건전한 역할 분담은 필수적이다. 이러한 역할 분담에서 중요한 것은 사회적으로 목표로 할 수 있는 노후소득보장 수준에 대한 합의, 현행 제도를 통해 달성가능한 수준과 목표치와의 괴리, 그리고 소득계층별 상이한 목표 수준과 그에 따른 공·사연금 제도 간 역할에 대한 합의일 것이다. 이러한 맥락에서 동 연구는 사회적 목표를 설정함에 있어서 소위 중산층 개념을 활용하여 적정 노후생활을 위한 ‘필요노후소득수준’ → ‘목표소득대체율’을 정의하고 계량화 한다는 점에서 주목할 만한 새로운 시도라고 평가할 수 있다. 나아가 이를 기준으로 소득계층별로 확보해야 할 소득을 ‘필요소득대체율’을 통해 추정함으로써 현행 다층체계의 역할 분담을 위한 가이드라인을 제시한다. 특히 다층노후소득보장에 있어서 공·사적 연금소득이 중요한 수단 이겠지만, 노인세대·소득계층에 따라서는 적정 노후소득을 준비하기 위한 노력은 좀 더 다양화될 필요가 있다는 저자들의 주장은 정책적으로 매우 유용하다.

### 3. 연금제도와 관련된 논의

박이택·이현창의 연구는 1973년에 국민복지연금법이 제정되었지만, 이후 15년 동안 실시되지 못하고, 1986년 국민연금법으로 개정되어 1988년부터 실시하게 되었는가에 대해 당시의 자료들을 면밀하게 분석·해석한다. 사실, 저자들도 지적하듯이 국민연금제도 도입과 관련하여 기존의 많은 연구들은 인구 고령화 시대에 선제적으로 대응하기 위해 마련되었다는 점에 초점을 두곤 한다(Compilation Committee on history of the National Pension, 2015). 이에 반해 저자들은 한국의 1차 및 2차 인구학적 보너스를 실질적인 보너스로 구현하기 위해 국민(복지)연금으로 조성된 적립금을 자본이나 자산으로 전환하려는 국가적 플랜의 형성 및 변경이라는 시점을 포함함으로써 국민(복지)연금제도의 제정 및 변경을 국가적 자본 및 자산 형성체계와 결합하여 해석한다는 점에서 흥미로운 뿐만 아니라, 상당히 설득적이다.

사실 어떤 주장이 더 타당한 것인지를 판단하는 것은 본 에디터의 능력을 벗어난다. 또한 그것이 본 특집호의 기획 의도도 아니다. 필자의 소견이지만, 과거의 역사는 현재와 미래를 완전히 규정하는 것이 아닌, 부분적으로만 규정한다. 따라서 “우리가 국민연금제도와 관련하여 물려줄 가장 중요한 자산은 적립금이 아니라 효율적으로 작동하는 인구-경제시스템”이라는 저자들의 제언처럼, 제도 도입 당시의 경제·사회적 환경과 관련된 다양한 논의들을 재검토하고 발전적으로 해석함으로써 미래를 올바르게 설계 하는데 매우 유용할 것으로 기대한다.

정해식·주은선의 연구는 국민연금제도가 세대간 연대에 기반한 세대간 계약을 구체화하는 제도임을 논증한다. 나아가 이를 바탕으로 그동안의 연금개혁을 평가하는 한편, 향후 개혁방향을 제시한다. 저자들은 1, 2차 연금개혁에서 세대간 공평성을 가장 중심적 의제로 다룬 결과, 미래세대의 부담을 낮추어 재정적 지속가능성은 제고되었지만 공적연금의 적정성은 축소되었다고 평가한다. 이러한 맥락에서 ‘소득 대체율 50%’를 화두로 한 최근의 논의 과정을 돌이켜 보면, 그동안의 연금개혁 과정을 통해서도 세대간 공평성이 충분히 이루어진 것은 아닌 듯 보인다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 세대 간 공평성을 위해 지금까지의 방식으로 더욱 노력해야 하는가, 아니면 새로운 돌파구를 찾아야 하는가? 이에 저자들은 “연금제도를 통한 사회적 계약은 세대간 공평성에만 집중하는 것이 아니라 사회적 지속성의 관점에서 세대간 연대의 실효성과 안정성을 높이는 방향으로 재구성되어야 한다”고 주장한다. 즉, 과거의 연금 개혁이 지나치게 세대간 공평성에만 매몰됨으로써 오히려 세대간 연대가 아닌, 세대간 갈등을 조장한 측

면이 없지 않다는 저자들의 문제의식은 주목할 만하다.

나아가 저자들은 세대간 연대성을 제고하기 위한 하나의 방안으로 국민연금의 사회투자 강화를 제시하고 있다. 사회투자를 통해 세대간 자원 분배의 갈등적 요소를 줄이면서, 그로 인한 인구·고용 부문의 변화가 재정안정성에도 일정정도 기여할 수 있다는 이유에서다. 하지만 세대간 공평성 논의를 넘어서 세대간 연대를 확대하기 위한 방안은 이외에도 다양하게 존재할 수 있다. 동 연구는 우리에게 그러한 방안을 연구할 필요성과 출발점을 제시하고 있다는 점만으로도 가치가 있다.

김원섭·이용하의 연구에서는 최근에 있었던 공무원 연금 개혁의 성과와 한계를 면밀하게 검토한 결과, 재정적 지속성, 기능적 투명성, 국민연금과의 형평성 측면의 한계로 인해 공무원연금개혁이 재 논의될 필요가 있음을 주장한다. 나아가 향후 개편방향으로 공무원연금의 구조적 개편안(국민연금 + 직역가산연금 + 퇴직수당의 다층체계)을 제시한다. 이를 통해 국민연금이 공무원을 포함한 ‘전국민’의 공적연금으로 발전함으로써 연금제도를 통한 사회적 연대체제가 구축될 것이라고 저자들은 기대한다.

#### 4. 결론

지난 공무원연금개혁에 대한 평가는 좀 더 다양하게 이루어질 수 있으며, 논의의 다양성은 장기적으로 볼 때 긍정적일 수 있다. 예를 들어, 소득비례적 공무원연금에 소득재분배 기능을 도입한다면, 소득대체율이 크게 하향 조정된 국민연금제도와의 통합만이 공무원과 일반 국민과의 형평성 증진과 연대 강화에 기여하는 것인지, 그리고 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 경험이 향후 개혁에 시사하는 바 등에 대한 논의들이 가능하다. 이처럼 다양한 논의들을 비교하고 평가하는 데 있어서 유용한 기준과 기초 정보를 제시하고 있다는 점에서도 동 연구의 의의를 평가할 수 있다.

#### References

- Choi, J. (2015). *Study on the Adequacy of National Pension Service: It Should be Started with 'reality'*, Korea Institute for a New Society (<http://saesayon.org/>).
- Committee on Financial Projections Validation (2015). Reports for Financial Projections.
- Compilation Committee on history of the National Pension (2015). *History of the National Pension*, National Pension Research Institute.
- Diamond, P. A. and Orszag, P. R. (2005). *Saving Social Security: A Balanced Approach*, Revised Edition, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- EC (2006). Adequate and Sustainable pensions - synthesis report 2006
- Kwon, H. (2012). Atypical employment and exclusion from the national pension system, *Applied Economics*, **14**, 85–120.
- Lee, Y. (2012). The third financial estimate and policy direction for improving financial stability of NPS, *Applied Economics*, **14**, 121–148.
- Ministry of Health and Welfare (2015). Guide for Basic Pension Policy.
- NPS (2008). *The 20-Year History of the National Pension Service*, National Pension Service.
- Park, Y. and Jeong M.-Y. (2015). The financial sustainability and reforms for the public officials pension, *Survey Research*, **16**, 21–57.
- Yoo, H.-S. (2012). Pension reform by types of old-age income security system: EU Countries, National Pension Research Institute.

# 고령화와 연금: 지속가능성과 적정성에 대하여

권혁진<sup>a</sup> · 박유성<sup>b,1</sup>

<sup>a</sup>경남과학기술대학교 산업경제학과, <sup>b</sup>고려대학교 통계학과

(2015년 8월 21일 접수, 2015년 8월 24일 수정, 2015년 8월 24일 채택)

---

## 요약

고령화, 연금, 그리고 관련된 이슈에 대해 총 12편의 업선된 논문의 내용을 간략하게 정리하였다. 이 12편의 논문은 내용적으로 지속가능성, 연금의 적정성, 연금의 개혁방안으로 분류할 수 있다. 특히, 국민연금제도에 대한 심도 있고 광범위한 논의와 다양한 연금개혁방안은 정책입안자와 연금관련연구자에 많은 도움이 될 것으로 기대한다.

주요용어: 고령화, 출산율, 연금, 지속가능성, 연금의 적정성, 연금개혁방안, 재정추계

---

---

이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B8A01054750).

<sup>1</sup>교신저자: (136-701) 서울시 성북구 안암로 145, 고려대학교 통계학과. E-mail: yspark@korea.ac.kr