

한국연금학회 · 국민연금연구원 · 한국보건사회연구원  
2023년 공동 추계학술대회

## 한국과 동아시아 연금개혁의 쟁점과 전망

- 일시 : 2023년 12월 8일(금) 10:00~17:40
- 장소 : 서울글로벌센터 9층 국제회의장
- 주최 :  한국연금학회  
Korean Pension Association  NPS 국민연금연구원  
National Pension Research Institute  KIHASA  
한국보건사회연구원



한국연금학회  
Korean Pension Association



## Ⅰ 모시는 글 Ⅰ

한 해를 마무리하는 시점에서 국민연금연구원, 한국보건사회연구원, 한국연금학회가 공동으로 추계학술대회를 개최하게 되었습니다. 이번 학술대회의 주제는 한국과 동아시아의 연금개혁 쟁점과 전망입니다.

이번 대회의 기획 세션은 현재 연금개혁의 주요 기관으로 떠오르고 있는 국회의 연금개혁특별위원회의 산하 민간자문위원회의 공동위원장님들을 모시고 연금개혁의 주요 쟁점들을 심도있게 토론하고자 합니다. 연금 개혁안을 전문가, 노사관계자, 시민들이 함께 참여하여 낱낱이 검토하는 것은 새로운 시도입니다. 참가자 모두가 소통과 협의 없이 개혁이 성공할 수 없다는 것에 동의하고 힘든 준비를 기꺼이 해 주셨습니다.

이와 함께 이번 학술대회에서는 동아시아 연금개혁의 과정과 경험을 공유하는 국제 세션을 준비하였습니다. 한국, 일본, 중국, 대만의 개혁을 비교함으로써 우리나라의 경험을 보다 객관적으로 바라볼 기회가 될 것으로 기대합니다.

이번 추계학술대회가 연금개혁에 관한 논의와 소통을 활성화하는 데 이바지할 것으로 기대하며, 회원여러분의 많은 관심과 적극적인 참여를 부탁드립니다.

감사합니다.

2023년 12월

국민연금연구원 원장 권 문 일

한국보건사회연구원 원장 이 태 수

한국연금학회 회장 김 원 섭

# | 프로그램 |

1. 등 록 (국제회의장) 09:30 ~ 10:00

2. 국제세미나, 자유주제, 국민연금 세션 10:00 ~ 12:30

## 국제세미나 (국제회의장 A실) : 동아시아 연금개혁과 사회적 합의

10:00 ~ 12:30	Chair : Professor KIM Tae Il (Korea University)
10:00 ~ 11:40	Presentation
	○ Pension Retrenchment in Taiwan: How the Politics of Pension Retrenchment was Managed – Professor YEH Chung–Yang (Soochow University)
	○ Focal Points in Japan’ s 2025 Public Pension Reform – Professor SHIZUME Masato (Ritsumeikan University)
	○ Pension Reforms in China: Towards Institutional Integration – Professor SHI Shih–Jiunn (National Taiwan University)
	○ The Politics of the Basic Pension in Korea – Dr MOON Hyungyung (National Pension Research Institute)
11:40 ~ 11:50	Break Time
11:50 ~ 12:30	Discussion
	• Professor KIM Soo–Wan (Kangnam University)
	• Professor YANG Jae–jin (Yonsei University)
	• Dr LEE Dah Mi (Korea Institute for Health and Social Affairs)
	• Professor CHOI Young Jun (Yonsei University)

자유주제 세션 (국제회의장 C실)

<p>10:00 ~ 11:10</p>	<p style="text-align: right;">좌장 : 이경희 교수 (상명대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ DB형 퇴직연금의 적립금운용계획서(IPS)와 목표수익률             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 배상헌 박사 (키움투자자산운용), 정도영 교수 (한양대학교), 강영선 박사 (쿼터백그룹)</li> <li>- 토론: 이재현 교수 (숭실대학교)</li> </ul> </li> <li>○ 주택연금 가입자의 사망보험금 역모기지 이용의향 분석 및 시사점             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 전희주 교수 (동덕여자대학교), 최경진 교수 (경상국립대학교), 이동화 부연구위원 (국민연금연구원)</li> <li>- 토론: 전병목 선임연구위원 (한국조세재정연구원)</li> </ul> </li> <li>○ 기초연금의 핵심 이슈와 개혁 방향             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 이용하 교수 (전주대학교)</li> <li>- 토론: 홍백의 교수 (서울대학교)</li> </ul> </li> </ul>
----------------------	--

11:10 ~ 11:20

휴식 시간

국민연금 세션 (국제회의장 C실)

<p>11:20 ~ 12:30</p>	<p style="text-align: right;">좌장 : 최옥금 선임연구위원 (국민연금연구원)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금의 세대간 공정성과 인구통계적 위험 분담에 관한 연구             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 강성모 박사 (서스틴베스트), 성주호 교수 (경희대학교)</li> <li>- 토론: 송창길 부연구위원 (한국보건사회연구원)</li> </ul> </li> <li>○ 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 안서연 부연구위원 (국민연금연구원), 이동화 부연구위원 (국민연금연구원)</li> <li>- 토론: 강성호 선임연구위원 (보험연구원)</li> </ul> </li> <li>○ 기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」 : 소득대체를 반영과정과 그 시사점을 중심으로             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 문현경 부연구위원 (국민연금연구원), 홍성운 주임연구원 (국민연금연구원)</li> <li>- 토론: 김우림 추계세제분석관 (국회예산정책처)</li> </ul> </li> </ul>
----------------------	---

3. 점심시간 12:30 ~ 13:40

#### 4. 개회식 및 시상식 (국제회의장) 13:40 ~ 14:00

사회: 문헌경 부연구위원 (국민연금연구원)

13:40 ~ 13:55	개회사	김원섭 회장 (한국연금학회)
	축사	이태수 원장 (한국보건사회연구원)
	환영식	권문일 원장 (국민연금연구원)
13:55 ~ 14:00	제8회 연금문화대상 시상식	

#### 5. 기획주제 세션 (국제회의장) 14:00 ~ 17:20

주제 : 2023 연금개혁의 쟁점과 합의의 전망: 국회 연금개혁특별위원회에 듣는다.

좌장 : 김원섭 교수 (고려대학교)

14:00 ~ 14:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금개혁안에 대한 모두 발언 (대표 2인 5분씩)</li> <li>- 발표 : 김용하 교수 (순천향대학교), 석재은 교수 (한림대학교), 김연명 교수 (중앙대학교), 남찬섭 교수 (동아대학교)</li> </ul>
14:10 ~ 16:10	<p style="text-align: center;">- 연금개혁 쟁점별 토론 -</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 국민연금 재정운용 방식의 전망에 입장</li> <li>(2) 국민연금 재정 상태에 대한 진단 : 어느 지표가 재정 상태를 올바르게 진단하는가?</li> <li>(3) 국민연금의 세대 간 공평성에 대한 입장</li> <li>(4) 국민연금의 세대 내 공평성에 대한 입장</li> <li>(5) 수급개시 연령과 연금가입 연령의 연장 방안</li> <li>(6) 기초연금제도 발전 방향</li> <li>(7) 공적연금의 보장 수준은 어느 정도 해야 하나 (국민·기초연금 소득대체율 등)</li> </ul>
16:10 ~ 17:20	<p>토론</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 손석호 사회정책팀장 (한국경영자총협회), 안은미 정책국장 (한국노동조합총연맹), 오종현 사무국장 (공적연금강화국민행동), 이의섭 부부장 (중소기업중앙회), 최영준 교수 (연세대학교)</li> </ul> <p>• 청중 질문</p>

#### 6. 정기총회 17:20

#### 7. 폐회 17:40

# 차 례

## 국제세미나

- Pension Retrenchment in Taiwan: How the Politics of Pension Retrenchment was Managed ..... 3  
- Professor YEH Chung-Yang (Soochow University)
- Focal Points in Japan's 2025 Public Pension Reform ..... 23  
- Professor SHIZUME Masato (Ritsumeikan University)
- Pension Reforms in China: Towards Institutional Integration ..... 37  
- Professor SHI Shih-Jiunn (National Taiwan University)
- The Politics of the Basic Pension in Korea ..... 47  
- Dr MOON Hyungyung (National Pension Research Institute)

## 자유주제 세션

- DB형 퇴직연금의 적립금운용계획서(IPS)와 목표수익률 ..... 59  
- 배상현 박사 (키움투자자산운용), 정도영 교수 (한양대학교),  
강영선 박사 (쿼터백그룹)
- 주택연금 가입자의 사망보험금 역모기지 이용의향 분석 및 시사점 ..... 81  
- 전희주 교수 (동덕여자대학교), 최경진 교수 (경상국립대학교),  
이동화 부연구위원 (국민연금연구원)
- 기초연금의 핵심 이슈와 개혁 방향 ..... 99  
- 이용하 교수 (전주대학교)

## 국민연금 세션

- 국민연금의 세대간 공정성과 인구통계적 위험 분담에 관한 연구 ..... 127
  - 강성모 박사 (서스틴베스트), 성주호 교수 (경희대학교)
- 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토 ..... 151
  - 안서연 부연구위원 (국민연금연구원), 이동화 부연구위원 (국민연금연구원)
- 기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」 : 소득대체율 반영과정과 그 시사점을 중심으로 ..... 181
  - 문현경 부연구위원 (국민연금연구원), 홍성운 주임연구원 (국민연금연구원)

## 기획주제 세션

주제 : 2023 연금개혁의 쟁점과 합의의 전망: 국회 연금개혁특별위원회에 듣는다.

- 연금개혁안에 대한 모두 발언
  - 발표 : 김용하 교수 (순천향대학교), 석재은 교수 (한림대학교) ..... 195
  - 김연명 교수 (중앙대학교), 남찬섭 교수 (동아대학교) ..... 213



## 국제세미나

- Pension Retrenchment in Taiwan: How the Politics of Pension Retrenchment was Managed
  - Professor YEH Chung–Yang (Soochow University)



## Pension Retrenchment in Taiwan: How the Politics of Pension Retrenchment was Managed

Chung-Yang Yeh and Fang-Yi Huang,  
Department of Sociology,  
Soochow University, Taiwan.



Chung-Yang Yeh, Associate Professor, Department of Sociology at Soochow University, Taiwan. I received PhD in Sociology and Social Policy from University of Southampton, the United Kingdom, in 2014. My PhD thesis focuses on public-private pension mix in East Asia.

Now, my main research interest focuses on welfare attitude, comparative pension policy, and East Asian welfare states. A recent research project funded by Ministry of Science and Technology (Taiwan) compares labour market policy preferences in Japan, Korea, and Taiwan.

<https://cy-yeh.webnode.tw/>

# Fang-Yi Huang

- Background

- Ph.D., Department of Sociology and Criminology & Law, University of Florida
- Adjunct Lecturer, University of Florida, Florida
- Adjunct Lecturer, College of Central Florida, Gainesville, Florida Adjunct Lecturer, Santa Fe College, Florida
- Adjunct Lecturer, Trinity Washington University, Washington D.C.
- Postdoctoral Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica, Taiwan
- Assistant professor, Department of Sociology, Soochow University, Taiwan



- Research interests:

- Pension Policy, Gender Disparity, Aging, Health

## The Taiwanese pension system: Occupationally fragmented two-tier pension system

	Military servicemen	Civil servants	Labour	Non-employed citizens	Farmers
<b>Third Tier: private pensions</b>	Private insurances, saving, and family supports				
<b>Second tier: Occupational pension</b>	Retirement Allowance for Military Servicemen (DB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirement Allowance for Civil Servant (DB)/ DC since 2023</li> <li>• For public workers(DB)</li> <li>• For private teachers (DC)</li> </ul>	Individual Account (DC)/Retirement Allowance for private workers (DB)		Individual account for farmers (DC)
<b>First tier: Social insurance</b>	Social Insurance (DB)	Social Insurance for civil servants (DB)	Labour Insurance (DB)	National Pension Insurance(DB)	
<b>Zero tier Allowance</b>	Med-low income old-age allowance (Mean-tested)				Old farmer allowance

# Introduction: Background

- The politics of the welfare state has also shifted from “the old” (expansion) to “the new” (retrenchment) in East Asian welfare democracies.
- Taiwan, undoubtedly, also encountered pension retrenchment in the **2010s**.
  1. The first attempt: in 2012, the KMT government wanted to launch the pension reform, but failed.
  2. The second attempt: in 2016/2017, the DPP successfully introduced measures of benefit cut to the pension systems of civil servants, public teachers, and military servicemen in 2018.

5

## Pension Reforms are so politically difficult

England in 2012



Source: <https://www.alamy.com/stock-photo/teachers-strike-picket-line.html?sortBy=relevant>

France in 2023



Source: <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2147812>

6

## Introduction: Research Questions

1. Why did the KMT government fail to introduce pension retrenchment in 2012, when the KMT controlled the administrative and legislative power?
2. Why could the DPP government introduce the 2018 pension reform?
3. More generally, why are some unpopular welfare reforms possible? How was the unpopular pension reform managed?



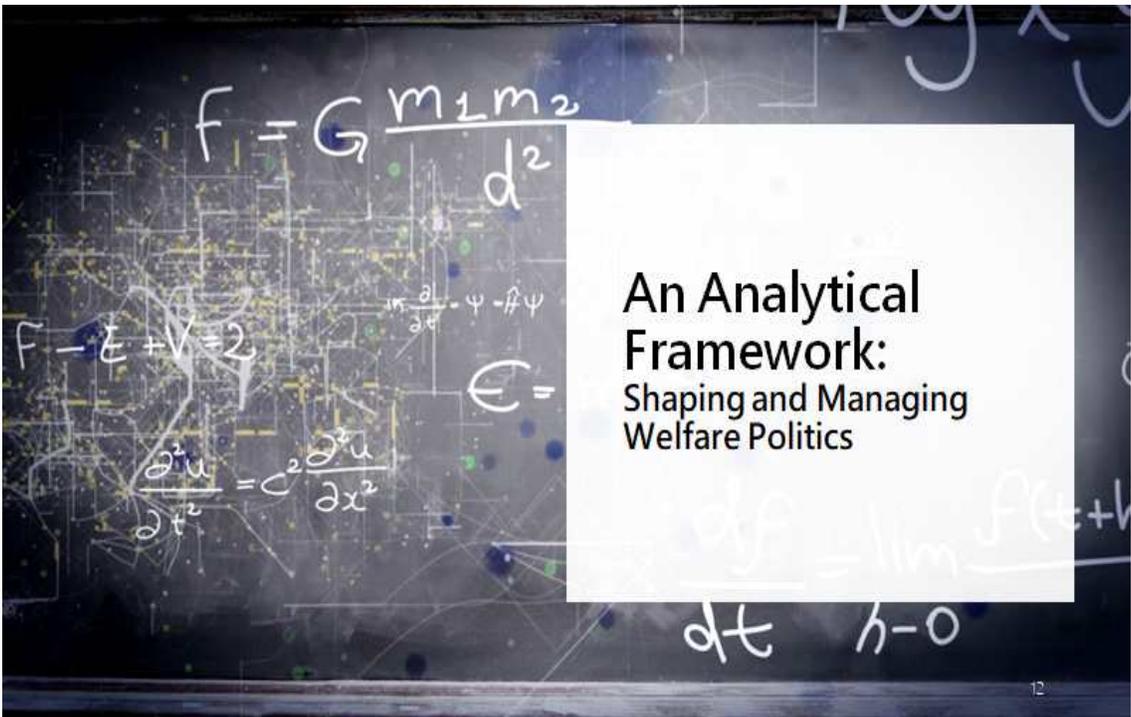
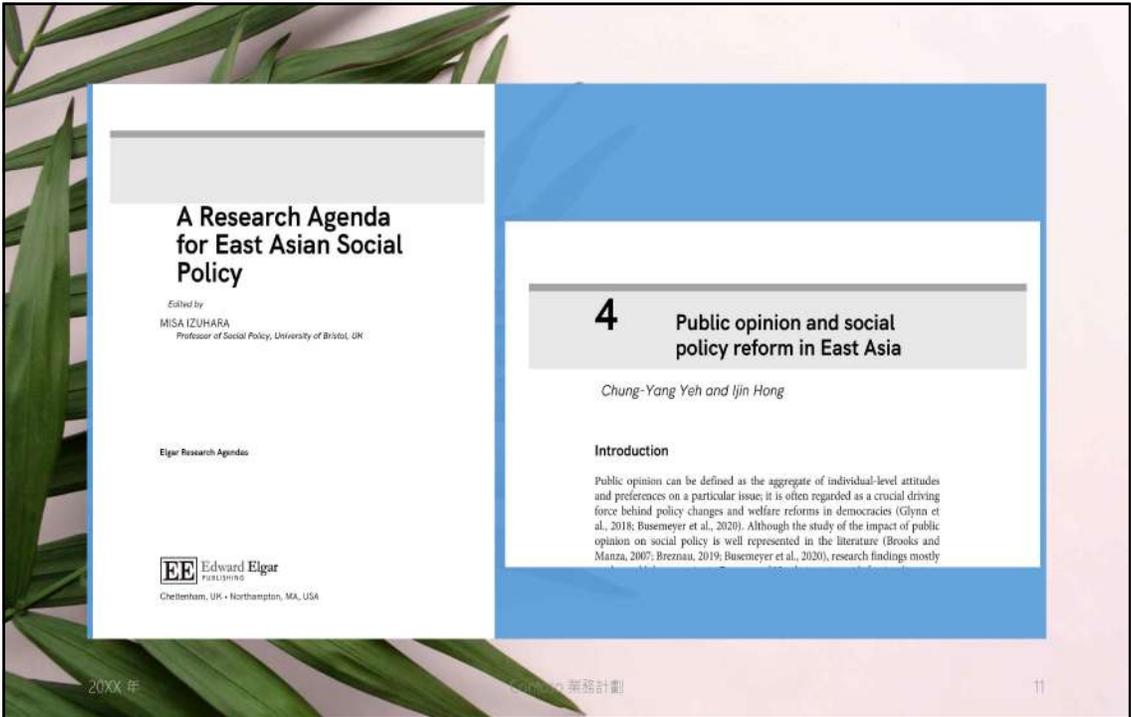
## Pension Politics: From the old to the new

- The Old Politics: the logic of credit-claiming in the era of welfare expansion.
  - The New Politics: the logic of blame-avoidance in the period of population ageing and globalization, coping with permanent austerity becomes a significant task for the contemporary welfare state.
    - Public opinion may be necessary because public support for social policy development (even retrenchment) is often a significant source of political legitimacy.
1. However, public opinion is often assumed, but fewer empirical evidence.
  2. The New Politics is very de-contextual and functionalistically assumes an inter-generational war could be witnessed. In fact, recently, we have witnessed a double movement (expansion in active social policies but retrenchment in old social policies) in the East Asian welfare states.



## Bringing public opinion back in

- Studying new East Asian welfare democracies
  1. New democracies
  2. Organized interest groups are less influential: in particular, in the discussion of pension reform
- The opinion-policy link: when and how does public opinion influence policymaking?



## Shaping welfare politics

- When public opinion matters: loud and Quiet
- Culpepper's (2011) concept of "issue salience" is crucial for understanding when public opinion matters in policymaking.
- **Low issue salience:** public opinion has no decisive role, and organised interest groups have a more robust lobbying capacity (**quiet politics**)  
\*(for example, the Taiwanese government introduced a new defined-contribution pension scheme for farmers.)
- **High issue salience:** welfare reform attracts public attention, and therefore, office-seeking politicians endeavour to represent the majority's policy preferences to win elections (**loud politics**).

13

## The degree of coherence of public opinion: Coherent and Conflicting

- When public opinion does not send a coherent and clear signal to political actors, it can appear '**noisy**', and there is a clear division between winners and losers. This is often witnessed in the case of welfare retrenchment.
- public opinion often sends a clear and **coherent** signal to political actors. This is often witnessed in the case of welfare expansion; no one loses.

	Coherent	Conflicting
Loud	Loud and coherent	Loud but noisy
Quiet	Public opinion less matters, but interest groups.	

14

# Managing welfare politics

- In different contexts, office-seeking political actors have different reform strategies for increasing political support (credit-claiming) or reducing political risks (blame-avoidance)

		Shaping Politics: Degree of Coherence of Public Opinion	
		Coherent	Conflicting
Managing Politics: Reform Strategies	Welfare Expansion	<b>[1] Credit-claiming</b> Ex. Childcare services expansion in Korea Ex. Healthcare coverage in China	<b>[2] Strengthening political constituencies</b> Ex. Expansionary pension reform in Taiwan (1993-2008) Ex. Long-term care insurance in Japan
	Welfare Retrenchment	<b>[3] Blame avoidance</b> (a) When public support for welfare reform is high, political actors push for reform. (b) When public support for welfare reform is low, unpopular welfare reform is blocked. Ex. Pension retrenchment for civil servants in Taiwan (2018)	<b>[4] Minimising political risk</b> (a) Political discourse used to gain public support/ consolidate political constituencies. Ex. Pension reform in Taiwan (2020) (b) Exchange: simultaneous expansion and retrenchment of social policy

15

## Mixed Methods: Concurrent Embedded Design

### Quantitative

- Data: 2016 Social Image Survey (2<sup>nd</sup>)
- Binary logistic regression.
- **Dependent Variables: pension reforms**
  - Increasing tax/contribution: yes (1) /no (0) (keeping the status quo, but younger generations need to pay more)
  - Benefit cutting: yes (1) /no (0) (benefit reduction)
- **Independent Variables**
  - Socio-demographic variables: sex, age,
  - Socio-economic variables: income, education, and job
  - Political identity: party, ethnic identity
  - Other Political variables: opinion about the future, satisfaction with the DPP government, and political trust.

### Qualitative

- interviews, including
  - potential policymakers
1. Bureaucracies (11)
  2. Legislators (6)
- interest groups (5)

16

# The politics of pension reform in 2012

- The KMT won the 2012 presidential election,
- the media (9<sup>th</sup> Oct 2012) argued that the possibility of financially broken of the Labour Insurance
- The KMT wanted to overhaul the Taiwanese pension reform.
- The KMT's main constituencies are/were civil servants/public teachers, and military servicemen, and the main cut of the proposal focused on the Labour Insurance which covered most private workers.

中華民國101年10月9日 農曆壬辰年八月廿四日 星期二

United Evening News 集

↓23.88  
收盤指數 7502.01

↓1.27  
收盤指數 105.30



9 771607 976005

# 聯合晚報

第10112號

## 政院大動作修法 勞保基金116年瀕破產

# 今年50歲勞工 退休金恐泡湯

勞保基金將扛債6兆 國庫撥補債務條款被刪 今年50歲可請領時 可能面臨基金倒閉

**【記者蔡佩芳、陳東財/台北報導】**

收歸40萬勞工的勞保基金瀕臨破產，行政院上週完成「勞保條例修正案」草案，其中勞委會提議的政府逐年編列預算補給勞保基金財務缺口，以及「政府負完全責任」相關條文，由於財主單位以政府財政困難為由反對，最後全部遭行政院刪除，形同放任勞保基金財務危機，暫不處理。

另一方面，勞委會最新財務預算報告已經出爐，結果顯示，由於人口老化加速，勞保基金法定支用時間由民國109年起早到106年，107年退休老本，該基金也由民國120年提早到116年，也就是今年50歲的人達到請領條件時，就可面臨基金瀕臨倒閉狀況。

「勞保條例修正案」草案此次修正重點包括提高勞保強制投保年齡到55歲，請領年齡由2年延長為6年，應主數保險費以多報少應補償等，但由於勞保基金財務缺口嚴重，勞委會擔心勞工不安，此次修正捨棄「勞保財務救濟」，除了企業短期公保基金由政府撥補外，金庫在預算撥款，在條文明訂政府編預算分年撥補07年12月11日前的機關與勞工5元外，其餘則「政府負擔後支責任」，宣示基金不會倒，讓勞工得到點信心。

該草案在行政院府會審查時，財主單位早已表明反對立場，主張社會保險應自給自足，若需繼續提高，應採減少給付或提高費率等方式因應，不宜由政府以預算撥補。至於政府撥補公保基金，係因政府是公教員「雇主」，因此才由政府補足缺口。

對於「勞保財務救濟」失守，勞委會相關官員皆避而不談，只說「已經盡了最大努力」。

據了解，由於國內人口老化速度加快，勞保基金瀕臨破產近年也出現惡化狀況，近兩年就支出1.2兆，現已累計逾6兆多。勞委會曾於99年提出轉算勞保基金財務，當時預估到109年就會出現支出大於收入的惡化現象，民國120年基金破產，但其實101年最新預算報告出爐，收文還提早到民國106年，破產時間也提前4年到10年。由於勞保老年年金採逐年提高請領年齡，以目前50歲者為例，請領年齡比歲，等於符合請領條件時已過10年，正好遇到基金瀕臨危機。

相關新聞見心版

- 13 -



## The failed attempt

1. A loud pension reform: The KMT made it louder and louder.
  2. The proposal offended everyone, especially the KMT's constituencies.
- The result: the KMT failed to introduce the pension reform.
  - The legislators of the KMT almost resisted the proposal of the pension reform proposed by the administrative sector.
  - The KMT almost did not “manage” it



The 2018 pension reform

## The 2018 pension reform: Loud pension reform

- In the 2016 presidential election, the issue of **pension reform was mobilised**, by focusing 「財務不足、世代不均、行業不平」
  - Financial sustainability
  - Inter-generational injustice
  - Inter-classes injustice between civil servants and private workers (between local Taiwanese and mainlanders)
- The DPP endeavoured to manage the unpopular pension reform, by only focusing on civil servants (公), public teachers(教) (,and military servicemen(軍)), and the Labour Insurance was left.

## Loud pension reform

### After the 2016 presidential election

新政府網路議題十大熱點分析！			
排名	議題焦點	議題類型	網路聲量
1	九二共識	兩岸統獨、國際情勢	24,225
2	阿扁特赦	司法審判	17,794
3	能源使用	民生議題、永續環保	9,965
4	轉型正義	司法審判	5,810
5	經濟成長	民生議題	4,938
6	美豬進口	民生議題、貿易爭議	4,658
7	居住正義	民生議題	3,411
8	長照政策	民生議題、老年照護	3,400
9	新南澳政策	外交路線、國際情勢	3,143
10	年金改革	民生議題、老年照護	2,992

資料分析：網路聲量輸入與大數據知識圖譜引擎，以關鍵字進行語意情緒判斷，分析時事網路大數據。  
資料統計日期：2016/01/17-2016/05/19  
資料來源：DailyView網路溫度計(<http://dailyview.tw>)

### 2016/05/20-2017/05/16

蔡英文就職一週年！這些政策網友最關心			
排名	政策	政策面向	網路聲量
1	一例一休	勞動	401,406
2	婚姻平權	人權	103,080
3	轉型正義	內政	88,412
4	年金改革	年金	30,481
5	兩岸關係維持現狀	外交	29,900
6	亞洲矽谷	經濟	15,278
7	非核家園	能源	13,111
8	前瞻基礎建設計劃	國家發展	12,200
9	長照十年計畫	長照	6,543
10	教官退出校園	教育	5,810

資料分析：DailyView網路溫度計 透過 KEYPO 大數據關鍵引擎 (keypo.tw)，以國際級的語意分析架構，先進的機器學習技術與人工智慧推論引擎，感知網友語意脈絡與情緒，分析時事網路大數據。  
分析期間：2016/05/20-2017/05/16



## Shaping Pension politics

- A social cleavage between
- 1. Ethnic Identity**
- 2. partisan identity**
- Rather than “generations”

Increasing tax or contribution				
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Sex (Ref. female)				
Male	1.48** (0.19)	1.55*** (0.20)	1.55*** (0.20)	1.46** (0.2)
Age	1.02* (0.01)	1.02*** (0.01)	1.02*** (0.01)	1.02*** (0.01)
Income	1.07** (0.02)	1.06** (0.03)	1.06** (0.03)	1.06* (0.03)
Education	1.32*** (0.1)	1.34*** (0.11)	1.33*** (0.11)	1.33*** (0.12)
Job(ref. regular worker)				
non-regular worker	0.84 (0.18)	0.85 (0.19)	0.85 (0.19)	0.85 (0.2)
Employers	0.57** (0.11)	0.59** (0.12)	0.58** (0.12)	0.62* (0.13)
Retired	1.03 (0.23)	1.03 (0.23)	1.01 (0.22)	0.96 (0.22)
Student & housekeeper	0.82 (0.16)	0.81 (0.15)	0.79 (0.15)	0.77 (0.15)
Ethnic Identity	1.32* (0.16)	1.25 (0.16)	1.21 (0.15)	1.23 (0.16)
Party (ref. KMT)				
DPP	1.41* (0.23)	1.19 (0.22)	1.12 (0.21)	1.00 (0.19)
Other	1.02 (0.15)	0.95 (0.15)	0.95 (0.15)	0.96 (0.16)
Satisfaction		1.23* (0.1)	1.07 (0.11)	0.99 (0.11)
Political Trust			1.09* (0.04)	1.04 (0.04)
Opinion about the Future				1.15*** (0.04)
N	1,276	1,220	1,220	1,158
Pseudo R <sup>2</sup>	0.0510	0.0576	0.0607	0.0682

Benefit Cutting				
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Sex (Ref. female)				
Male	1.33* (0.17)	1.29 (0.17)	1.29 (0.17)	1.26 (0.17)
Age	1.02*** (0.01)	1.02*** (0.01)	1.02*** (0.01)	1.02*** (0.01)
Income	1.01 (0.02)	1.01 (0.02)	1.00 (0.02)	0.1 (0.03)
Education	1.08 (0.09)	1.08 (0.09)	1.08 (0.09)	1.12 (0.1)
Job(ref. regular worker)				
non-regular worker	1.01 (0.22)	1.06 (0.23)	1.07 (0.23)	1.04 (0.23)
Employers	1.50* (0.3)	1.46 (0.30)	1.46 (0.3)	1.45 (0.3)
Retired	0.89 (0.2)	0.88 (0.2)	0.87 (0.2)	0.9 (0.21)
Student & housekeeper	1.4 (0.26)	1.28 (0.24)	1.27 (0.25)	1.24 (0.24)
Ethnic Identity	1.54*** (0.18)	1.5*** (0.19)	1.48** (0.19)	1.42** (0.18)
Party (ref. KMT)				
DPP	1.95*** (0.32)	1.59* (0.29)	1.54* (0.29)	1.68** (0.33)
Other	1.16 (0.17)	1.08 (0.17)	1.08 (0.17)	1.12 (0.18)
Satisfaction		1.24 (0.11)	1.16 (0.12)	1.12 (0.13)
Political Trust			1.94 (0.04)	1.05 (0.04)
Opinion about the Future				0.1 (0.04)
N	1,228	1,172	1,172	1,115
Pseudo R <sup>2</sup>	0.0501	0.0534	0.0541	0.0528

## New Politics?

- Yes, new politics matters.
- But the 'context' has to be taken into account.
- The significant social cleavage between ethnicities and partisan identity should be considered as a result of institutional legacy and political mobilisation (of DPP).
- New Politics should not be de-contextualised, and older people would sometimes not resist pension reforms.

29

## Institutional legacy and politics mobilisation

1. The institutional legacy of ethnic cleavage
2. DPP tends to politically mobilise this ethnic cleavage.

### Domestic-oriented SOEs and POEs and large private firms

- Controlled by Mainlander Chinese and Taiwanese economic elites
- Well-protected by 'public' welfare (social insurance programmes)

### Export-oriented SMEs and agricultural sectors

- Dominated by indigenous Taiwanese
- Excluded from public welfare (private workers of SMEs are covered by Labour Insurance)

30

## Managing pension politics

- This issue was “mobilized”, and the DPP endeavoured to (must) **transform the political logic from blame-avoidance to credit-claiming** to consolidate and enlarge its political base and minimise political risks.
  1. Financial sustainability and intergenerational justice: pension reform was aimed at releasing financial burdens. (林萬億: 年金改革.....也是要避免年金的財政走上破產之路<sup>1</sup>)
    - (but in fact, the Labour Insurance’s financial burden is much more significant)

<sup>1</sup>吳柏謙·陳鈺璇·李欣芳·2017·〈林萬億：年金改革恐推不合理現象〉·自由時報·<https://news.ln.com.tw/news/politics/paper/1111059>·06月16日·

## class inequality or ethnic cleavage?

- To address class inequality:『「勞退新制」實施後，一般勞工工作滿30年後，退休所得替代率約為54%。部分軍公教退休人員，因享有18%的優惠存款利率，退休所得替代率多的是超過100%以上、120%、甚至高達130%亦所在多有，凸顯了現有的退撫制度的不合理與不公平』<sup>2</sup>、(段宜康: 這是一個不公不義的制度，我們現在要去改革<sup>3</sup>) (DL01, AN02)
- But it de facto is an issue of ethnic cleavage, as mentioned earlier. (軍公教不是民進黨的鐵票，所以民進黨做這件事情的壓力比較小 (DM02))

<sup>1</sup>總統府公佈的新聞稿：<https://www.president.gov.tw/NEWS/9861>

<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=9TmPc0D0r4>·



## The Dilemma of KMT?

- On the one hand, civil servants, public teachers and military servicemen are traditional constituencies of KMT.
- On the other hand, KMT endeavoured to introduce the pension reform in 2012, but failed.
- Therefore, KMT played a very negligible role in the 2018 pension reform. (KL03, AN02, AN04)

33

## Two Quiet pension reforms

- In 2022, the DPP government introduced a new individual account for farmers. This is a result of party competition. The 2020 presidential election, the KMT's candidate was widely supported by farmers, therefore, the DPP candidate promised to introduce a new social insurance scheme for farmers.
- In 2023, the DPP government changed the DB occupational pension for civil servants and public teachers to a new DC scheme. The administrative sector proposed it, and hosted several public hearings, although the interest groups of public teachers resisted the proposal, it was successfully introduced when the DPP government promised to subsidize the old DB scheme.

## Conclusion

- The politics of austerity of the 2018 pension reform should not simply be regarded as the logic of new politics (/ blame-avoidance) but was seized as an opportunity for political mobilisation by DPP to consolidate or enlarge the political base.

### ➤ New Politics?

1. Yes, it is still a game of blame-avoidance
2. But, this game could be managed, and how it is managed depends on institutional legacies and reforming strategies.



## 국제세미나

- Focal Points in Japan' s 2025 Public Pension Reform
  - Professor SHIZUME Masato (Ritsumeikan University)



# FOCAL POINTS IN JAPAN'S 2025 PUBLIC PENSION REFORM: FOCUSING ON UNPOPULAR REFORMS SINCE THE 2004 PENSION REFORM

Masato Shizume

Ritsumeikan University, College of Social Sciences

## Contents

- I. Research topic on this presentation
- II. Analytical Framework
- III. The 2004 Pension Reform and Beyond
- IV. Conclusion

## I. Research topic on this presentation

- Pension reforms since the 2004 reform: The 2004 pension reform introduced a quasi-defined contribution plan, with the unpopular reform of reducing pension benefits. Subsequent pension reforms have aimed to maintain pension benefits. The next pension reform, which is expected to be submitted to the regular parliament in 2025, tries to maintain the level of the Basic Pension benefit.

## II. Analytical Framework

### 1. Prospect Theory and Unpopular Reform Strategies

- Loss aversion in the loss phase : People behave risk-aversively in situations where gains are expected and risk-loving in crisis situations where losses are unavoidable (Kahneman & Tversky 1979). Therefore, if presented with a loss phase in which greater losses will result if pension reforms are not made, people can be expected to accept even unpopular reforms.

- Unpopular reforms and worst-case scenarios by shifting reference points: People's criteria for judging gains and losses depend on their reference points. Therefore, reformers shift people's reference points, framing reforms as avoiding major losses if reforms are implemented. By doing so, they make people accept unpopular reforms. → Shifting the reference point to the worst-case scenario, i.e., greater burden increases or greater benefit reductions, in the absence of reform and preaching unpopular policies for the public.

E.g., Let us consider the case where the current premium is 10%, and it will be increased up to 15%. If the current premium level is a reference point among the public, they feel that the premium rate is increased by 5 points or more. However, if the future premium level, based on the unreformed worst-case scenario, is proposed to be 20%, they feel that the premium rate is reduced by 5 points or less.

## 2. Informational effect on unpopular reforms

- Support for unpopular reforms by providing information on reforms: When people are given information on the pension system, such as the structure of pay-as-you-go financial system, the contribution rate to the pension system, and the deficit of the pension fund, they are more likely to agree with unpopular reforms, such as the reduction of pension benefits, the increase of retirement age and the increase or new introduction of pension contributions for retired generations, due to concerns about the sustainability of the pension system and the financial burden (Boeri & Tabellini 2012; Gouveia 2017; Fernández, García-Albacete, Jaime-Castillo & Radl 2023). Both the informational effect from newly obtained knowledge and the priming effect from prior information strengthen support for unpopular policies (García-Albacete, Jaime-Castillo & Radl 2023).

- Priming effect on unpopular pension reform by the media: The mainstream media began to use the terms, aging or aging and crisis, at the end of 1980. This seems to have created public awareness that unpopular reforms were inevitable (Table 1).

Table 1. Search results using the keywords "aging society," "aging society" and "crisis" by the media: Frequency of the words

Media	Keyword	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Asahi Shimbun	Aging society	165	156	233	422	685	570	496	481	519	832	599
	Aging society & Crisis	13	12	15	15	35	31	18	16	23	38	45
Yomiuri Shimbun	Aging society	367	116	612	663	662	621	654	677	851	1042	685
	Aging society & Crisis	4	6	33	23	48	53	49	41	70	67	89
Mainichi Shimbun	Aging society	28	29	136	203	227	435	471	552	562	1217	1010
	Aging society & Crisis	0	0	2	3	17	56	50	63	70	95	68

Note: Search results for the Asahi Shimbun also include Asahi Weekly and AERA and for the Mainichi Shimbun, Economist. The Asahi Shimbun's results are based on "Kikuzo II," the Yomiuri Shimbun's results are based on "Yomidasu Rekishi Kan," and the Mainichi Shimbun's results are based on "Maisaku".

→ The behaviours under the information provided by reform actors are consistent with the loss aversion in prospect theory.

### 3. Discursive Institutionalism and the Success or Failure of Unpopular Reforms

- Policy discourse, Policy ideas, New policy instruments, and Compensation policies: The framing of policy discourse can be divided into two types: a “coordinative discourse” aimed at learning and disseminating reforms to policy-making groups and a “communicative discourse” aimed at raising support for reforms among the public. Reform discourse is reinforced by the presentation of new policy ideas, e.g., a Notional defined benefit system, as well as compensation for losses and for "recalibration" (Schmidt & Radaelli 2005: 2).

→Unpopular pension reform involves not only austerity measures (Hacker 2004), but also compensatory policies designed to provide side payments and recalibrate the system in a new social environment.

### 4. Patterns of Institutional Reform

- Strategy of Reference Point Shifting and Pension Structure: Depending on whether the pension plan is defined benefit or defined contribution, the strategies for the reference point shifting are different (Table 2).

Table 2. Institutional Structure and Unpopular Reforms of the Pension System

Institutional Structure	Defined Benefit	(Notional) Defined Contribution
Reference point shift	Burden side	Benefit side
Framing	Avoidance of substantial future premium costs	Avoidance of significant future pension reductions
Unpopular Reforms	Benefit-side policies that primarily seek to reduce benefits in order to curb the burden	Burden-side policies of increasing burdens to maintain benefits

Note: Shizumei(2021: 16)

## 5. Sufficient and Necessary Conditions that determine the success or failure of reforms based on worst-case scenario strategies (process tracing through seven reforms from the 1980 pension reform to the 2016 pension reform)

- Sufficient conditions led to failed reforms, 1980 and 1989 pension reforms, and successful reforms other than 1980 and 1989 pension reforms: These are compensation policies, coalition government, and public opinion, which was less burden-oriented. Particularly in recent reforms, the key is compensation policies for recalibration that respond to socioeconomic changes, such as a guarantee of women's pension rights, exemption of insurance premiums during childcare leave, expansion of pension coverage for non-regular workers, and increase in tax burden.

- Necessary conditions for the success of unpopular reforms: New policy instruments. "Macroeconomic slide mechanism," "Carry-over system," etc. In recent reforms, the coordinating discourse through government, "Intergenerational equity," "A system neutral to diverse work styles," "Long-term sustainability" and the communicative discourse by the media, "Not overburden future generations," "To secure future pension levels," have worked effectively.

## III. The 2004 Pension Reform and Beyond

### 1. Benefit control through a new policy tool: the macroeconomic slide mechanism

- A worst-case scenario on the reform strategy: If the reform is not made, the 13.58% premium rate of the Employee Pension Plan must be increased up to 20% in the future. As a consequence of the reform, the premium rate will be raised up to 18.30% and thereafter fixed at that level. On the other hand, the income replacement rate will be reduced from 60% to 50% by the newly introduced indexation system, which is called the macroeconomic slide mechanism. The system contains the increase of the benefits less than the wage or price index. It was a strategy to shift the reference point on the burden side. In addition, compensatory policies, such as the increase of tax burden for the Basic Pension and pension division upon divorce as new social risks, were adopted.

- Consensus-building tactics in reform: The coordinative discourse in the reform was "No need for major reforms in the future" and "Building sustainable pension." The communicative discourse was "100-year warranty." The coalition government, the LDP and the Komei party, bargained with each other about the credit claiming over the pension benefit levels and compensation policies.

→ The reform was ultimately enacted as a conversion reform to a quasi-defined contribution pension system under which the replacement rate of the Employee Pension Plan will remain at 50% in the future. However, the Basic Pension Plan was completely turned into a defined contribution pension system, resulting in the weakening of the minimum guarantee function, which became the subject of the following reforms.

## Sociogram in the 2004 pension reform

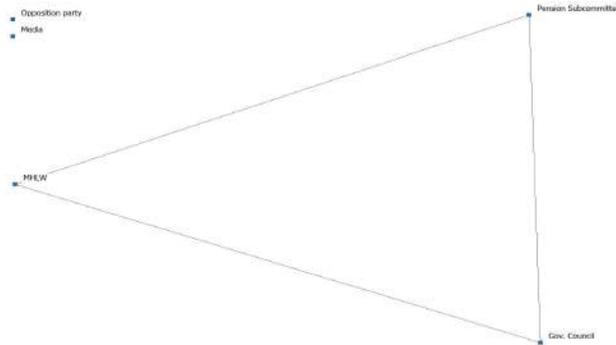


Figure 1. The relationship between actors in the 2004 reform

Note: Density, 0.3. Centrality, Gov. Council, MHLW and Pension Subcommittee, 2.0.

## 2. Change of Unpopular Reform Strategies

- Before the 2004 reform under the defined benefit system: Benefit-side policies that primarily seek to reduce benefits in order to curb the burden.
- After the 2004 reform under the quasi-defined contribution system: The income replacement rate for Employee Pension Plan is maintained at 50% by drawing down reserves over a 100-year period → Burden-side policies of increasing burdens to maintain benefits.

### 3. The reduction of pension benefits and increase in contributions to "secure future pension levels"

- A worst-case scenario on the reform strategy: The level of benefits for future generations will be considerably lower than projected in the 2004 reform because the curtailment of the benefit through the macroeconomic slide mechanism doesn't work under a deflationary economy. As the reform strategy, a shift of the reference point on the benefit side has been taken.
- The 2016 pension reform: The new policy idea, "the carry-over system," was introduced. It cuts down the pension benefits after the economic recovery so that future benefit levels can be preserved without the excessive consumption of pension funds. In addition, the reform enacts compensatory policies against the new social risks. These include the extension of Employee Pension Plan coverage for short-time workers (companies with 500 or fewer employees will be able to extend coverage to part-time workers on a company-by-company basis upon agreement between labour and management) and the exemption of premiums for the maternity period for self-employed and so on.
- The reform process: The opposition parties were against the reform, but the ruling parties passed the bill by sheer force of numbers. The media also agreed with the reform.

### Sociogram in the 2016 pension reform

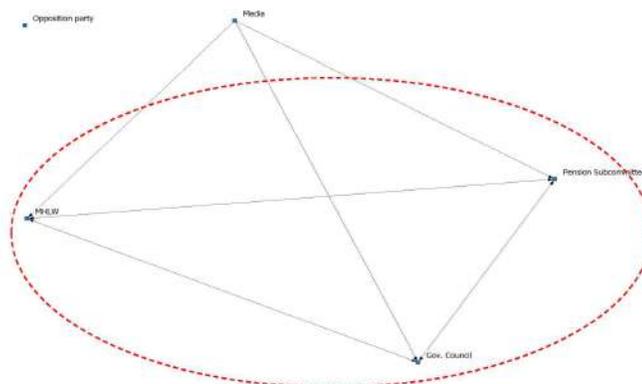


Figure 2. The relationship between actors in the 2016 reform

Note: Density, 0.45. Centrality, Outdegrees; Gov. Council, MHLW, Pension Subcommittee, and Media, 2.0. Indegrees; Gov. Council, MHLW, Pension Subcommittee, 3.0.

#### 4. The 2020 pension reform

- A worst-case scenario on the reform strategy: the Basic Pension level will be decreasing more than projected in the same way as the 2016 pension reform.
- The 2020 pension reform: In order to maintain the level of benefits, the reform increases the number of contributors to the pension system by expanding coverage of the Employee Pension Plan to part-time workers and the elderly. They are not unpopular pension reform because of the extension of the Employee Pension Plan coverage (the extension of coverage for the employee in a company with 101 or more employees in 2022 and 51 or more employees in 2024) and the extension of pensionable age from 70 to 75: If you start receiving pension benefits at age 75, the monthly benefit will be 84% higher than the standard benefit at age 65.
- The reform process: Not only the ruling parties but also major opposition parties, except the Communist Party, are in favour of the reform. The media also agreed with the reform.

#### Sociogram in the 2020 pension reform

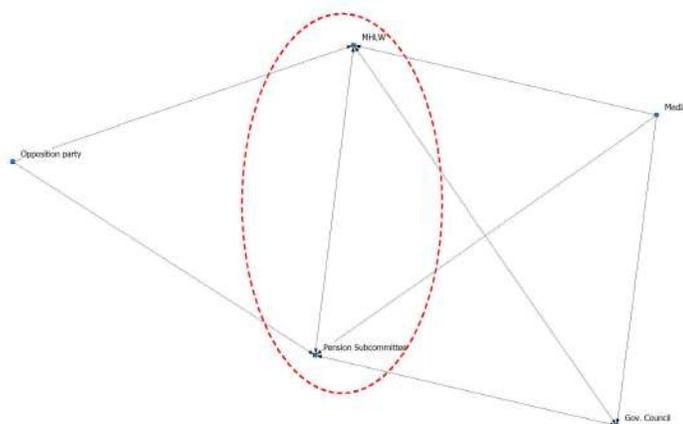


Figure 3. The relationship between actors in the 2020 reform

Note: Density, 0.55. Centrality, Outdegrees; Gov. Council, MHLW, Pension Subcommittee, and Opposition party, 2.0, Media, 3.0. Indegrees; Gov. Council, 3.0, MHLW and Pension Subcommittee, 4.0.

## 5. The 2025 pension reform

- The 2025 pension reform: The reform strategy is also a shift of the reference point on the benefit side in line with the post-2004 institutional framework. → Without reform, the income replacement rate for the Basic Pension would decrease to 26.5% (in 2046, Case 3), but if reforms are implemented, the income replacement rate for the Basic Pension would increase to between 30% and 37%. However, if the reference point is set at the current, even the reform will reduce or, at best, maintain the benefit because the income replacement rate for the Basic Pension is currently around 36.5%.
- The goal is to carry out the supplementary resolutions in both Houses in the 2020 pension reform. → These are the further extension of coverage to part-time; the increase in the weight of the Basic Pension relative to the Employee Pension; and the extension of the National Pension Plan contribution period from 40 to 45. In addition, the reform targets several policies against the new social risks which include exemption from insurance premiums during childcare for self-employed workers and others, and equalization of rights to survivor's pensions between men and women (Secretariat of the Headquarters for the Establishment of an All-Generational Social Security System, Cabinet Secretariat 2022; Social Security Weekly 2021a; 2021b; 2022).

## The 2025 pension reform(Cont.)

- The reform process: At this time, there is no strong opposition from the main opposition parties or the media to the proposed reform plan. According to the 2019 Social Security Attitudes Survey (conducted in July 2019 and a response rate of 71.2%, Ministry of Health, Labor and Welfare 2021), the result shows that, regarding the social security system, many people in their 30s and younger want to make benefit levels lowered and the burden reduced, while most people in their 40s and older want to make benefit levels maintained or raised and the burden increased (Fig. 4). This reform is likely to be supported by those in their 40s and older, while it is likely to be opposed by those in their 30s and younger. Since the extension of the premium contribution period for the National Pension Plan would also require an increase in tax, a bargain with the Ministry of Finance is expected.

## The 2019 Social Security Attitudes Survey

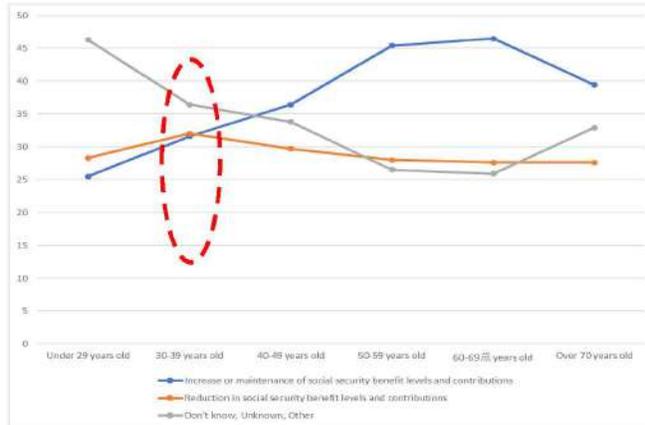


Figure 4. Attitudes toward the level of social security benefits and burdens (by age, %)

Note: Compiled by the author from Ministry of Health, Labor and Welfare (2021)

## 6. Pension Reform through Financial Verification

- Pension Reform through the Financial Verification: The system is introduced by the 2004 pension reform instead of the Financial Recalculation based on the defined benefit system. This is the projection of public pension finances implemented by the government, in principle, every five years, based on appropriate pension actuarial calculations, taking into account social and economic changes.
  - Pension Subcommittee of the Social Security Council: In the 2016, 2020, and 2021 Pension Reforms, the Pension Subcommittee discussed the pension reform proposals presented in the optional and additional estimates of the fiscal verification (Expert Committee on Economic Assumptions in Pension Financing, Social Security Council 2022; 2023a; 2023b; Ministry of Health, Labour and Welfare 2020; Pension Subcommittee of the Social Security Council 2022; 2023a; 2023b).
- According to the optional and additional estimates, the 2025 pension reform will be advanced.

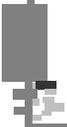
## IV. Conclusion

1. Reform strategies since the 2004 pension reforms: Unpopular reforms target shifting the reference point to “future benefits without reform” and increasing the burden to ensure a higher benefit. It is because of the introduction of the quasi-defined contribution system. The 2025 pension reform is likely to include compensation policies for the new social risks as well.
2. Reform process: The Government Council played a major role in the 2004 reform, but thereafter the MHWL and the Pension Subcommittee of the Social Security Council have led the reforms, as the larger unpopular pension reform can be avoided under the quasi-defined contribution system.
3. Problem of the reform: The future benefit will be lower than the current one, even if the reform is implemented. While the Employee Pension Plan has a benchmark for benefits with an income replacement rate of 50%, the 2004 reform did not provide such a benchmark for the Basic Pension benefit. In order to prevent old-age poverty, the benchmark for the minimum guarantee must be set for the Basic Pension benefit.

## References

- Expert Committee on Economic Assumptions in Pension Financing, Social Security Council. (2022). *Minutes of the 1st Council Meeting*. Retrieved March 1, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_29429.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_29429.html). (in Japanese)
- Expert Committee on Economic Assumptions in Pension Financing, Social Security Council. (2023a). *Minutes of the 2nd Council Meeting*. Retrieved March 1, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho\\_469789.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_469789.html). (in Japanese)
- Expert Committee on Economic Assumptions in Pension Financing, Social Security Council. (2023b). *Minutes of the 3rd Council Meeting*. Retrieved May 30, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_33035.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33035.html). (in Japanese)
- Boeri, T., & Tabellini, G. (2012). Does information increase political support for pension reform? *Public Choice*, 150, 327–362. <http://www.jstor.org/stable/41406881>.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bridgen, P. (2019). The retrenchment of public pension provision in the liberal world of welfare during the age of austerity and its unexpected reversal, 1980–2017. *Social Policy & Administration*, 53, 16–33.
- Fernández, J. J., García-Albacete, G., Jaime-Castillo, A. M., & Radl, J. (2023). Priming or learning? The influence of pension policy information on individual preferences in Germany, Spain and the United States. *Journal of European Social Policy*, 33(3). <https://doi.org/10.1177/09589287231164347>.
- Gouveia, A.F. (2017). Political support for reforms of the pension system: two experiments. *Journal of Pension Economics and Finance*, 16(3), 371–394.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98, 243–260.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire New York: Palgrave.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decisions under risk. *Econometrica*, 47, 262–291.
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2020). *Ministry of Health, Labour and Welfare Additional Submission Documents*. Retrieved March 3, 2023, from <https://www.mhlw.go.jp/content/000710902.pdf>. (in Japanese)
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2021). *The 2019 Social Security Attitudes Survey*. Retrieved May 1, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000174288\\_00005.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000174288_00005.html). (in Japanese)
- Pension Subcommittee of the Social Security Council. (2022). *Minutes of the 1st Council Meeting*. Retrieved March 1, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho\\_126721.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126721.html). (in Japanese)
- Pension Subcommittee of the Social Security Council. (2023a). *Minutes of the 2nd Council Meeting*. Retrieved May 10, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_0328.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_0328.html). (in Japanese)
- Pension Subcommittee of the Social Security Council. (2023b). *Minutes of the 3rd Council Meeting*. Retrieved May 30, 2023, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_0508\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_0508_00001.html). (in Japanese)
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2005). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. In V. A. Schmidt & C. M. Radaelli (Eds.), *Policy Change and Discourse in Europe* (pp.1–28). London; New York: Routledge.
- Secretariat of the Headquarters for the Establishment of an All-Generational Social Security System, Cabinet Secretariat. (2022). *Interim Discussion*. Retrieved May 10, 2023, from [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai\\_hosyo/pdf/20220517chukanseiri.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai_hosyo/pdf/20220517chukanseiri.pdf). (in Japanese)
- Shizume, M. (2021). *Why an Unpopular Pension Reform was Enacted: An Analysis of the Reform Process, 1980–2016*. Kyoto: Minerva Press. (in Japanese)
- Social Security Weekly. (2021a). MHLW's Policy on Preventing Declines in Pension Levels: Adjustment Periods for Basic and Proportional Pensions to be Matched. *Social Security Weekly*, 3137, 13. (in Japanese)
- Social Security Weekly. (2021b). Focus: Considering the Consistency of the Slide Adjustment Period and the 45-Year Basic Pension Plan - "Issues for the Next Fiscal Review," NENSOKEN Symposium. *Social Security Weekly*, 3149, 20–25. (in Japanese)
- Social Security Weekly. (2022). Pension Bureau Director Hashimoto Addresses 45-Year Model Basic Pension at Pension Research Institute Symposium. *Social Security Weekly*, 3200, 14–15. (in Japanese)





## 국제세미나

- Pension Reforms in China: Towards Institutional Integration
  - Professor SHI Shih-Jiunn (National Taiwan University)



# Pension Reforms in China: Towards Institutional Integration

International Session on East Asian Pension Politics

Seoul, Korea

December 8<sup>th</sup>, 2023

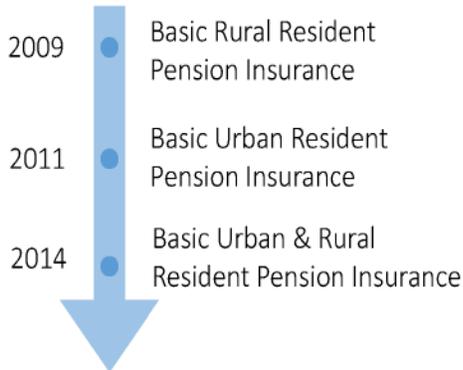
Presenter: [Shih-Jiunn Shi](#)  
(National Taiwan University)

## Contents

- Introduction to the Pensions System in China
  - Mandatory Regulation
  - Multi-layered System
- Recent [Institutional Change](#)
  - Merge of Public Sectors and Private Enterprises in 2015
  - National Coordination in 2022
  - Personal Commercial Insurance Regulation in 2022
- Governance [Challenges](#) and [Reforms](#)
  - Ageing Society and Low Fertility
  - Financial Constraint of Local Governments and Polarization
  - Postponing Retirement Age
  - Ongoing deregulation of the Household Registration System (*Hukou*)

## Background: The Post-Socialist Transition

### The new Basic Resident Pension Insurance



- Major pension reforms took place in the 1990s amidst the overhaul of the morbid state-owned enterprises.
- Shifting responsibilities from the state to the enterprises and the individual workers.
- Social pooling + individual accounts in the urban worker insurance.

## Basic Mandatory Regulation and Resources

### 1 Retirement Age

The State Council Document No. 1978, published in 1978 国发[1978]104号.

#### 60 for males and 50 for females

Senior executives may extend it to 55 or 60 based on individual circumstances.

### 2 Payment Period

The State Council Document No. 38, published in 2005 国发[2005]38号.

#### At least 15 years' payment is needed

### 3 Benefit Amount

#### Earlier retirement = less pension entitlement

The monthly annuity benefit is calculated by the amount of payment divided by the calculator. For example, the calculator is 139 if retiring at 60, while the divider is 56 for people retiring at 70.

## Three Pillars of the Pension System

Pillar	Beneficiaries	Payment
<b>Pillar 3</b> Personal Commercial Insurance	Personal accounts designed for both basic and employee pension beneficiaries	The maximum annual contribution payment for participants is <b>RMB 12,000</b> .
<b>Pillar 2</b> Employee Compulsory Insurance	Flexible Employees Private Enterprises Employees Public Sectors Officers	Both public and private sector <b>employees contribute 8%, and employers pay 20% of salaries monthly</b> . Meanwhile, a range of 60% - 300% local salaries standard payment can be chosen for flexible employees.
<b>Pillar 1</b> Residents Basic Insurance	Urban Resident Pension Rural Resident Pension	Each person chooses their contribution level <b>from annual RMB 100 to RMB 2,000</b> (12 classes).

## Recent Pension Reform I: Integration

The State Council Document No. 8, published in 2014 国发[2014]8号.

The State Council Document No. 2, published in 2015 国发[2015]2号.



- Urban and rural harmonization

Combining urban and rural basic pension systems into one track.

- Employees' pension systems converge

1. Merged the two tracks into the only employee pension system.
2. Both private and public sectors are entitled to the basic employee pensions; however, civil servants in the public sectors still enjoy a bonus "Occupational annuity".

## Recent Pension Reform II: Coordination

The State Council Document No. 70, published in 2022 国发[2022]70号 Implementation Measures for Personal Pensions 个人养老金实施办法

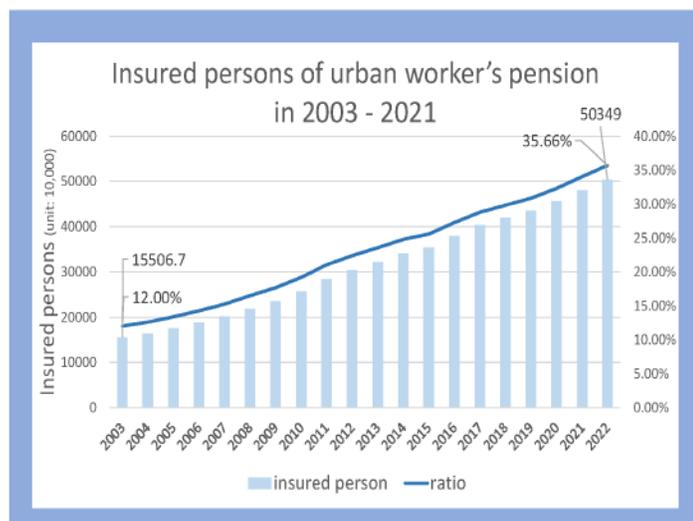


- Encouraging Commercial Insurance
  1. Promoted individual account pensions system for both basic resident and urban employee pensions.
  2. There are possibilities to further rely on commercial insurance.
- National Coordination of Pensions
  1. In the past, pension funds were administered at the provincial level and heavily relied on the financial abilities of local governments.
  2. In 2022, the urban employee pension national fund was set up to prevent disparity.
  3. The national pension platform (国家社会保险公共服务平台) is in planning (esp. for migrant workers).

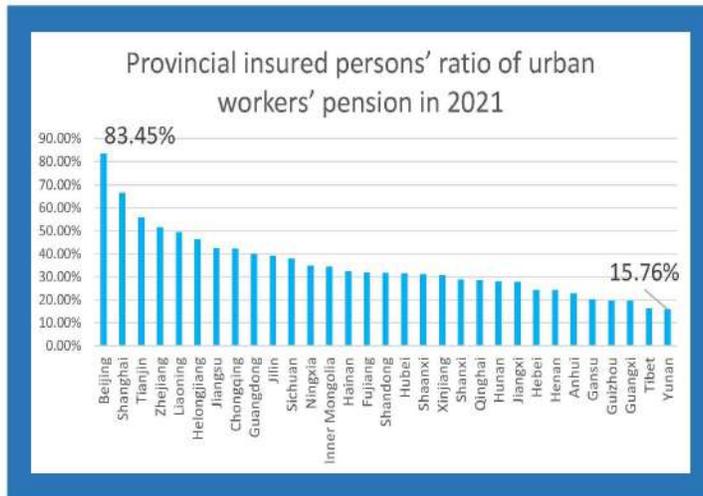
## China Pension Situation I: Beneficiaries Increase

**Number of the Insured persons grows steadily**

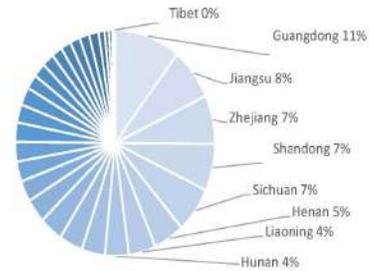
The urban employee pension has been growing steadily in recent decades.



## China Pension Situation II: Uneven Distribution



Provincial distribution of urban workers' pension in 2021



But still unfair...

However, the resources are mainly distributed to specific provinces, while pensions rarely cover people in several areas.

## China Pension Situation III: Funding Accumulation

### 20 times bigger in 20 years

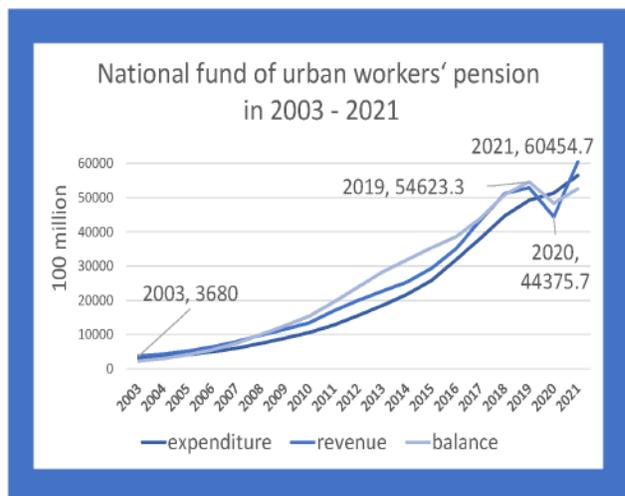
The expenditure, revenue, and balance of pension funds have grown considerably in size.

### At the verge of a deficit crisis?

The pension balance is insufficient since the revenue may shrink and the spending may rise due to the ageing society.

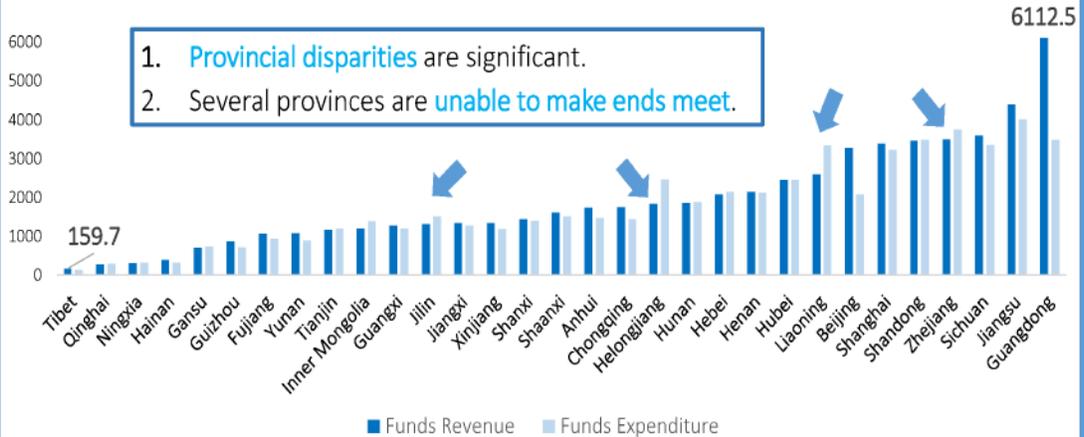
### Impacted by COVID-19?

The size of the national pension fund fell by one trillion in 2020. However, the funding accumulation rebounded in 2021.



# China Pension Situation IV: Provincial Disparity

Provincial Pension Funds in 2021: Revenue and Expenditure



# Demographic Issues in China

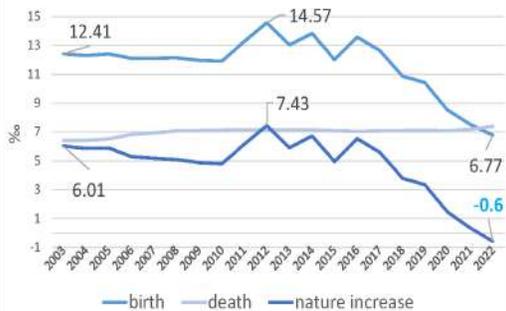
## Outcome

- Shrinking Labour Force
- Decline Human Capital
- Decreased Production
- Sluggish Economic Growth

## Possible Transformation

- Postponing Retirement Age
- Pension Reform
- Health Insurance Reform
- Deregulated *Hukou*

China Population Nature Change in 2003 - 2021



## China Pension Situation V: Demography & Hukou

### Demographic issues

- Low fertility rate
- Aging society
- Possibilities of Pension Fund Deficit

### Deregulate *Hukou*

- In the name of “common prosperity”
- Mainly implemented by rich coastal provinces, e.g., Zhejiang and Jiangsu To attract young labour force

### Possible impacts

- **Human capital flows** from poor to rich regions
- Pension location transfer of **Migrant workers**
- Aggravating inter-provincial disparity

## Conclusion

### Recent Reforms

- Urban-rural integration
- Public-private merge
- Personal account
- National fund coordination

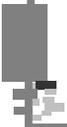
### Main Issues

- status inequality
- Low benefit levels
- Low subsidies from central gov't
- Fading funding situation
- Inter-provincial disparity

### Future Reforms

- Postponing retirement age
- Longer contribution periods
- Higher subsidy level from central gov't
- *Hukou* deregulation
- Gender inequality

Thank you



## 국제세미나

- The Politics of the Basic Pension in Korea

- Dr MOON Hyungyung (National Pension Research Institute)



International Session on East Asian Pension Politics  
Hosted by the Korean Pension Association, 8<sup>th</sup> December 2023  
Hyungyung Moon (National Pension Research Institute)

---

## The Politics of the Basic Pension in Korea

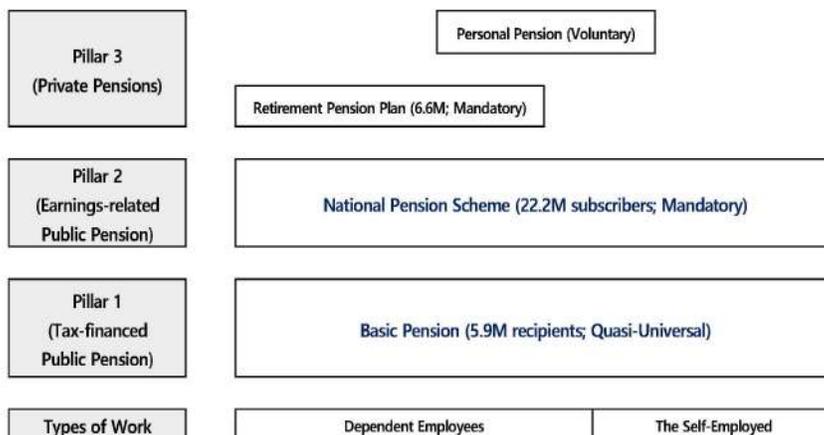
### Contents

---

- 1) Pension System in Korea
- 2) Public Pension Schemes
  - National Pension Scheme
  - Basic Pension
- 3) (Retrospective) Pension Politics
  - National Pension Scheme – the Politics of ‘Blame Avoidance’
  - Basic Pension – the Politics of ‘Credit Claiming’
- 4) (Prospective) Pension Politics?

## Pension System in Korea

Figure 1. Structure of the Public/Private Pension System in Korea



## Public Pension Schemes

### • National Pension Scheme (NPS)

- Introduced in 1988 for workplaces with more than 10 employees and extended for every person with more than a certain income threshold
- Initially designed with generous benefits (70% by 40 years of contributions) but low contributions (3%)
- Pre-planned increases in contributions from 3% to 6% (1993) to 9% (1998)
- “Mono-pillar” scheme with a single benefit formula, consisting of a redistributive part (50%) and an earnings-related part (50%)
- Partially funded DB → Functions of economic as well as social policy (Kwon, 1995)

Table 1. Summary of the Two NPS Reforms

	Replacement Rates	Contribution Rates	Pensionable Age
1993 (Minor Amendment)		3% > 6% (pre-planned)	
1998 (Major Reform)	70% > 60%	6% > 9% (pre-planned)	60 > 65 (2033)
2007 (Major Reform)	NPS: 60% > 40%(2028) BP: 5% > 10%(2028)		

## Public Pension Schemes

### • National Pension Scheme (NPS)

- A single benefit formula but dual functions – a redistributive part (50%) and an earnings-related part (50%)
- Different from international experiences, where different functions have been met by different respective schemes (e.g. National Pension and Employee's Pension Insurance in Japan)
- Distinctive pension politics based on the condition that the mono-pillar structure is preserved (Moon, 2018)
- Pension politics towards parametric reforms – strong veto possibilities

Figure 2. Peculiar Benefit Formula of the NPS

	First tier				Second tier	
	Residence-based		Contribution-based			
	Basic	Targeted	Basic	Minimum	Public	Private
Panel A. Latest legislation (applying to future ret)						
Australia		✓				FDC
Austria				✓	DB	
Belgium				✓	DB	
Canada	✓	✓			DB	
Chile		✓				FDC
Colombia				✓	DB	FDC
Costa Rica				✓	DB	FDC
Czech Republic			✓	✓	DB	
Denmark	✓	✓			FDC	FDC [q]
Estonia			✓		Points	
Finland		✓			DB	
France				✓	DB + Points	
Germany					Points	
Greece	✓				DB + NDC	
Hungary				✓	DB	
Iceland	✓	✓				FDC [q]
Ireland				✓		
Israel	✓					FDC
Italy				✓	NDC	
Japan				✓	DB	
Korea			✓		DB	
Latvia				✓	NDC + FDC	
Lithuania			✓	✓	Points	
Luxembourg				✓	DB	

Sources: OECD (2021: 123)

5

## Public Pension Schemes

### • Basic Pension (BP)

- Introduced in 2008 both to offset a gradual decrease in the replacement rates (60% → 40%) of the NPS and to alleviate old-age poverty
- Provided for the bottom 70% of the population aged 65 and over, in terms of income (somewhere between a public assistance and a universal scheme)
- Outcome of partisan politics between the ruling party (45%→60%) and opposition parties (100%→80%)
- Increasing Basic Pensions and a change in criteria for differential allowances from income levels to total years of subscribing the NPS (2014)
  - Longer subscription → Smaller amounts of Basic Pensions
- Same function between the BP and the NPS redistributive part

Table 2. Increasing Amount of Basic Pensions

Year	Max
2008-13	About KRW 100K
2014	KRW 200K
2015	KRW 202.6K
2016	KRW 204.1K
2017	KRW 206.5K
2018	KRW 250K
2019	KRW 300K (for the bottom 20%) KRW 253.75 K (for the bottom 20-70%)
2020	KRW 300K (for the bottom 40%) KRW 254.76K (for the bottom 40-70%)
2021	KRW 300K
2022	KRW 307.5K
2023	KRW 321.2K
2024	KRW 400K?

6

## Public Pension Schemes

Figure 3. Current Level of the BP in Korea

	Benefit value in 2020 (% of gross AW earnings)			Recipients in 2018 (% of population aged 65 and over)		
	Residence-based basic	Targeted	Contribution-based basic Minimum	Residence-based basic	Targeted	Contribution-based basic Minimum
Australia	27.0			63		
Austria	22.6		28.0	1		10
Belgium	29.0		32.5		5	33
Canada	12.9	19.2		98	32	
Chile	16.5		17.7		60	
Colombia			65.7			
Costa Rica	13.0		19.0			
Czech Republic	11.5	10.4	12.7			119
Denmark	17.6	19.6		103		
Estonia	16.0	15.5		1		117
Finland	21.9			36		
France	28.4		20.2	4		38
Germany		19.3			1	
Greece	21.8					
Hungary		7.4	6.8		0	1
Iceland	33.3	17.7		67		
Ireland		26.4	27.7		14	61
Israel	11.9	24.7	6.0	88		
Italy		19.8	22.7		7	32
Japan		19.4	15.1		3	92
Korea		<b>7.8</b>	11.9		69	43
Latvia		1.4	12.6			
Lithuania		10.2	13.2		3	109
Luxembourg		31.1	12.0			115

Source: OECD (2021: 125)

Table 3. Increasing Amount of Basic Pensions

Year	Benefit Value (% Average Wage)	Average Wage (KRW)
2011	3.0	33,500,000
2013	2.9	38,500,000
2015	6.0	39,800,000
2017	5.5	43,857,243
2019	6.2	48,166,599
2021	7.8	46,020,316

Source: OECD (2011; 2013; 2015; 2017; 2019; 2021)

7

## (Retrospective) Pension Politics

### • National Pension Scheme (NPS)

- Radical change in a short period of time
- Outcome of pension politics and drastic demographic changes, leading to blame avoidance behaviour for political actors (carrots and sticks)
  - The 1998 reform: Coverage extension for the urban self-employed in exchange for retrenchment measures
  - The 2007 reform: Introducing the BP in exchange for retrenchment measures
- Exposed to the issue of large coverage gap
- 'Drift' mode of gradual institutional change, dwarfing the role of itself (Mahoney and Thelen, 2010)
- Strongly supported by the Ministry of Health and Welfare and (traditional) progressive parties and trade unions (Kim and Choi, 2014; Moon and Hong, 2022)

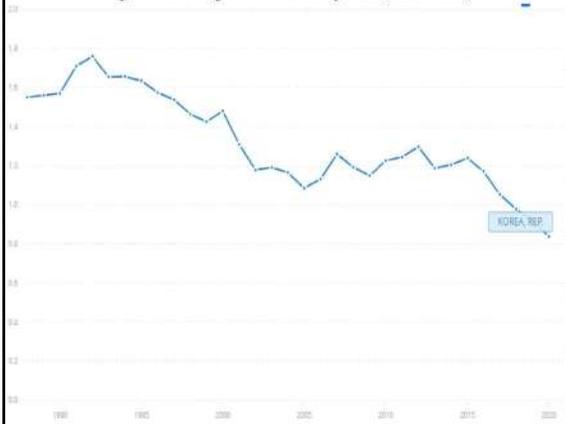
Table 4. Summary of the Two NPS Reforms

	Replacement Rates (40 years of contributions)	Contribution Rates	Pensionable Age
1993 (Minor Amendment)		3% > 6% (pre-planned)	
1998 (Major Reform)	<b>70% &gt; 60%</b>	6% > 9% (pre-planned)	60 > 65 (2033)
2007 (Major Reform)	<b>NPS: 60% &gt; 40% (2028)</b> <b>BP: 5% &gt; 10% (2028)</b>		

8

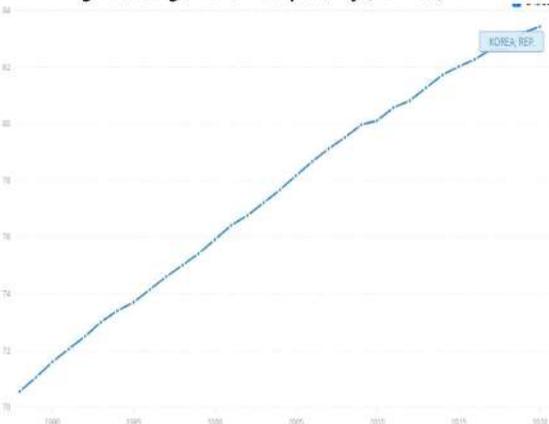
## (Retrospective) Pension Politics

Figure 4. Plunge in the fertility rate (1.6 → 0.8)



Source: World Bank (<http://data.worldbank.org>), Accessed on 21<sup>st</sup> July 2022

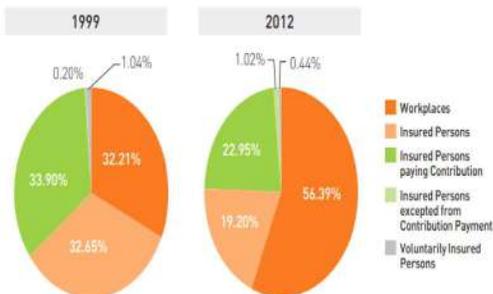
Figure 5. Surge in the life expectancy (70 → 83)



Source: World Bank (<http://data.worldbank.org>), Accessed on 21<sup>st</sup> July 2022

## (Retrospective) Pension Politics

Figure 6. Comparison of the Percentage of insured persons



Note: Insured persons exempted from contribution payment – If the Workplace-based or Individually Insured Persons (excluding Voluntarily Insured Persons) cannot pay contributions because of bankruptcy, large drops in income, unemployment, disaster and accident, the NP gives them exemption from contribution payment for a designated period. Such persons do not lose the status of Insured Persons.

Source: National Pension Statistical Yearbooks

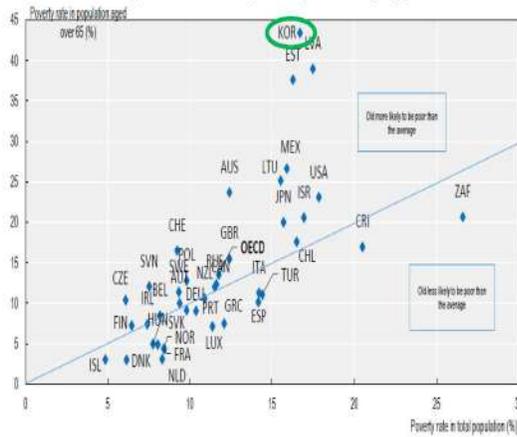
Figure 7. Enrolment Status of the NPS (Dec 2021)(unit: thousands)

Total population aged 18-59 <sup>①</sup> 31,167			
Economically active population <sup>②</sup> 22,660			
Population eligible for the National Pension <sup>③</sup> 21,804			
Economically inactive population <sup>④</sup> 7,579	Potential Contributors 18,719		Occupational pension <sup>⑤</sup> 1,784
	Insured persons exempted from contribution payments 3,085	Insured persons paying contribution 17,762	
	Long-term defaulters <sup>⑥</sup> 957		
Subtotal 11,621		Subtotal 19,546	

Source: NPS (2022)

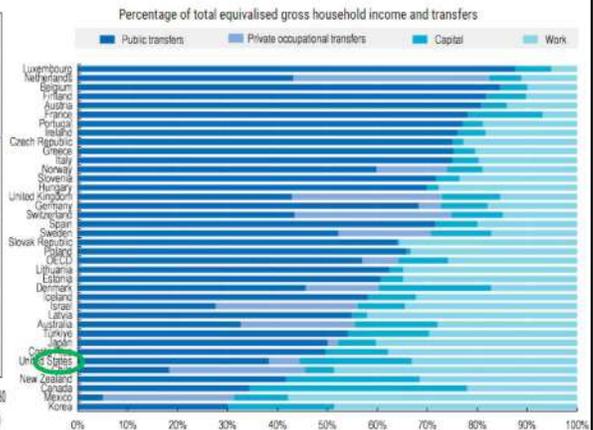
## (Retrospective) Pension Politics

Figure 8. Income poverty rates by age



Sources: OECD (2021: 187)

Figure 9. Income sources of older people



Note: Income from work includes both earnings (employment income) and income from self-employment. Private occupational transfers include pensions, severance payments, death grants and other. Capital income includes private personal pensions and income from the returns on non-pension savings.

Source: OECD (2023: 38)

## (Retrospective) Pension Politics

Figure 10. Kim and Choi's (2014) mechanism (formulated by Moon, 2018)

Cause	Causal mechanism				Outcome
	Part 1	Part 2	Part 3	Part 4	
Welfare bureaucrats in Korea	Welfare bureaucrats try to carry out a reform of the NPS, based on its current institutional structure	Welfare bureaucrats are engaged in policy conflict with those who seek a structural reform of the NPS	Welfare bureaucrats negotiate other issues of the NPS reform with political actors on the condition that the current institutional structure is preserved	Welfare bureaucrats come to achieve expertise, legitimacy, and institutional positioning	The NPS reforms in 1998 and 2007

## (Retrospective) Pension Politics

### • Basic Pension (BP)

- Radical expansion in a short period of time
- Outcome of electoral politics, leading to credit-claiming behaviour for political actors
- ‘Layering’ mode of gradual institutional change (Mahoney and Thelen, 2010), thereby dwarfing the role of the NPS in an incremental manner
- Initially presented by conservative parties (supported by the elderly) and (modernized) progressive actors, but reluctantly consented by the Ministry of Health and Welfare (Moon and Hong, 2022)

Table 5. Increasing Amount of Basic Pensions

Year	Benefit Value (% Average Wage)	Average Wage (KRW)
2011	3.0	33,500,000
2013	2.9	38,500,000
2015	6.0	39,800,000
2017	5.5	43,857,243
2019	6.2	48,166,599
2021	7.8	46,020,316

Source: OECD (2011; 2013; 2015; 2017; 2019; 2021)

## (Retrospective) Pension Politics

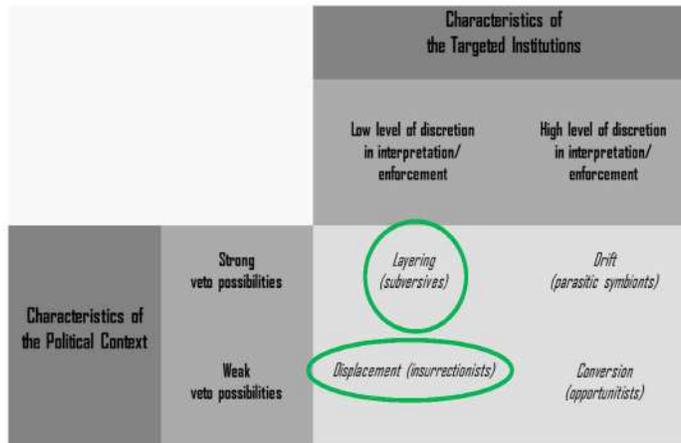
### • Basic Pension (BP)

- “While defenders of the status quo may be able to preserve the original rules, they are unable to prevent the introduction of amendments and modifications” (Mahoney and Thelen, 2010: 17)
- “Path-dependence may not be staying on the exactly same path since the politics of path-dependence could drift away from that path” (Moon, 2018: 234)
- “We had to consider very seriously about undermining the incentive to subscribe the NPS by the BP... As far as I know, our opinions that it would be better not to damage the NPS were delivered in a directly and indirect matter.” (A high-level welfare bureaucrat’s comment, cited in Moon and Hong, 2022: 74)
- “Of course, the Ministry of Health and Welfare was opposed to our plan to structurally reform the scheme because it was worried that doing so would trigger public confusion and anxiety. The ministry officially did not want to change the basic structure even if the parametric adjustments would be inevitable.” (A comment of Administrator in the Presidential Office, cited in Moon, 2018: 139)

## (Retrospective) Pension Politics

### Retrenched NPS but expanded BP – where can they be situated?

Figure 11. Different mechanisms of gradual change (Mahoney and Thelen, 2010)



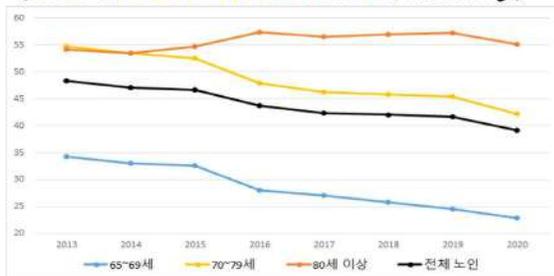
## (Prospective) Pension Politics?

### National Pension Scheme (NPS)

- Up to its quick improvements and reactive policy responses from the BP
- Can the NPS secure public trust?

Figure 12. Old-age poverty rates by age

(Blue 65~69, Yellow 70~79, Brown 80 and over, Black Average)



Source: NPRI internal data

Figure 13. NPS future projections ①

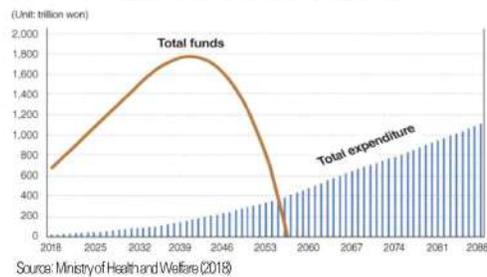


Table 6. NPS future projections ②

	2022	2030	2050	2070
Average amounts	KRW 685K	KRW 888K	KRW 1.27M	KRW 1.92M
Average contribution densities (out of 40 years)	19.3 years	20.3 years	24.3 years	27.6 years
Beneficiaries (out of all elderly persons)	41.9%	51.9%	75.0%	84.2%

Source: Ministry of Health and Welfare (2023)

## (Prospective) Pension Politics?

### Basic Pension (BP)

- The conservative government and the ruling party which used to support a (quasi) universal BP has recently moved its policy preference towards a social assistance scheme
- Times of retrenchment or recalibration?
- Need fresh goals, strategies, and actors for the resurrection of the BP

Table 7. Old-age poverty rates by age, sex, and types of elderly household

	2013	2015	2017	2019	2021
Male	43.6	41.3	35.9	34.7	31.4
Female	51.8	50.6	47.5	47.0	42.7
65~69	34.3	32.7	27.1	24.5	21.7
70~79	54.7	52.5	46.2	45.4	41.0
80 and over	54.2	54.8	56.5	57.3	53.3
Elderly living alone	83.1	80.9	76.9	74.1	71.6
Elderly couple	57.1	53.2	44.4	41.1	36.8

Source: Statistics Korea (2013-22)

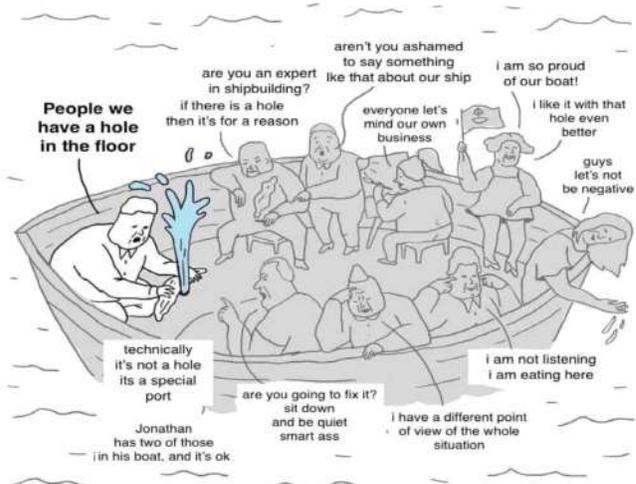
Figure 14. Replacement rates from mandatory public pension schemes

	Mandatory Public		
	0.5	1	2
Australia	31.4	0.0	0.0
Austria	74.1	74.1	57.3
Belgium	67.5	43.4	29.2
Canada	53.2	36.8	22.3
Chile	10.8	0.0	0.0
Colombia*	100.0	74.8	74.8
Costa Rica	61.3	60.1	56.2
Czech Republic	81.2	49.0	32.9
Denmark	74.6	29.5	10.7
Estonia	47.6	27.9	18.1
Finland	56.6	56.6	56.6
France	60.2	60.2	51.9
Germany	46.5	41.5	33.0
Greece	84.7	72.6	66.5
Hungary	62.5	62.5	62.5
Iceland	21.1	0.0	0.0
Ireland	59.4	29.7	14.9
Israel	20.4	10.2	5.1
Italy	74.6	74.6	74.6
Japan	43.2	32.4	26.9
Korea	43.1	31.2	19.3
Lithuania	43.4	43.4	43.4
Luxembourg	31.5	19.7	13.8
Mexico	90.4	76.6	69.7
Netherlands	38.6	15.2	7.6
New Zealand*	58.4	29.2	14.6
Norway	65.9	39.6	19.9
Poland	54.1	39.4	22.5
Portugal	31.8	30.6	30.0
Slovak Republic*	76.3	74.9	72.5
Slovenia*	62.6	53.1	46.7
Spain	62.3	42.0	41.4
Sweden	73.9	73.9	67.0
Switzerland	45.5	41.3	23.9
Turkey	33.3	22.1	12.0
United Kingdom	73.3	73.3	73.3
United States	43.3	21.6	10.8
OECD	49.6	39.2	27.9
OECD	56.6	42.2	34.4

Source: OECD (2021: 141)

## (Prospective) Pension Politics?

IT'S  
POLITICS  
STUPID



Sources: [https://www.reddit.com/r/collapse/comments/1n626/people\\_we\\_have\\_a\\_hole\\_in\\_the\\_floor/?not=35882](https://www.reddit.com/r/collapse/comments/1n626/people_we_have_a_hole_in_the_floor/?not=35882) (accessed on 3<sup>rd</sup> Dec)

**Thanks for listening!**

## 자유주제세션

- DB형 퇴직연금의 적립금운용계획서(IPS)와 목표수익률
  - 발표: 배상현 박사 (키움투자자산운용), 정도영 교수 (한양대학교), 강영선 박사 (쿼터백그룹)



# DB형 퇴직연금의 적립금운용계획서(IPS)와 목표수익률

배 상 현\* · 정 도 영\*\* · 강 영 선\*\*\*

2022년 근로자퇴직급여보장법이 개정됨에 따라, 300인 이상의 근로자를 상시 고용하는 DB형 퇴직연금을 도입한 기업은 적립금운용위원회를 의무적으로 개최하고 매년 1회 이상 적립금운용계획서(IPS; Investment Policy Statement)를 작성해야 한다. 본 연구에서는 시가총액기준으로 국내 10대 기업을 선정하여 이들 기업의 평균적인 할인율 및 인금인상률을 목표수익률로 설정하고 자산배분안을 도출하는데 있어 재표본효율 모형(Resampled Efficiency)을 이용하였다. 분석 결과 국내채권을 중심으로 해외주식 및 국내주식에 분산투자하는 자산배분안을 도출하였다. 롤링수익률 기반의 백테스팅을 통해 최적 자산배분안의 리스크를 살펴 본 결과, 5년 롤링수익률은 원금손실확률이 5%에서 통제되었으며, 10년 롤링수익률은 원금손실이 발생하지 않았다. 본 연구의 방법론과 결과는 적립금운용 계획서 작성에 활용성이 높을 것으로 기대되며, 궁극적으로는 적정 적립비율 유지와 근로자의 수급권을 보호에도 기여할 것으로 기대된다..

핵심용어 : 적립금운용계획서, 목표수익률, 재표본 효율적 자산배분

한국연금재단 분류 연구분야 코드 : B050704, B051602

\* 제 1 저 자 : 키움투자자산운용 OCIO솔루션팀장, 97055099@naver.com

\*\* 공동저자 : 한양대학교 ERICA 경상대학 조교수, dycheong@hanyang.ac.kr

\*\*\* 교신저자 : 쿼터백자산운용 연금연구소장, yskang100@naver.com

본 연구는 2023년도 연금학회 학술지원사업의 지원을 받아 연구되었음.

## I. 서 론

2005년 12월에 도입한 퇴직연금 제도는 근로자가 퇴직 이후 필요한 노후 자산을 보장하기 위해 기존 퇴직금 제도를 보완하고, 발전시킨 준공적제도이다. 퇴직연금 제도의 적립금은 2022년 말을 기준으로 약 335.9 수준으로 전년 대비 약 13.6% 증가하여 가파르게 성장하고 있다. 제도유형별로는 확정급여형(DB) 192.4조원(57.3%), 확정기여형(DC) 85.9조원(25.6%), 개인형퇴직연금(IRP) 57.6조원(17.2%)이 적립됐다. 이 이처럼 퇴직연금의 양적인 성장세는 이루어지고 있으나 적립금 운용 측면에서의 질적 변화가 요구된다. 특히 전체적립금의 57.3%를 차지하는 DB형의 경우 적립금의 95.2%가 원리금보장형으로 운용되고 있어 향후 경 적립비율 하락으로 인한 부담금 리스크와 근로자수급권 보호 관점에서 문제가 될 가능성이 매우 크다.

이러한 문제점을 인식하고 2022년 근로자퇴직급여보장법이 개정 및 시행되면서 상시 근로자 300인 이상의 퇴직연금 DB형 가입 기업들의 적립금운용위원회 설치 및 적립금운용계획서 작성이 의무화되었다. 적립금운용계획서의 주요 구성 항목으로는 목표수익률, 위험허용한도, 그리고 이에 맞는 자산배분안 적용 등이 있다.

근로자퇴직급여보장법 개정 이유가 적절한 적립비율을 유지하고 근로자의 수급권을 보호하기 위한 것으로 기업의 특성에 맞는 목표수익률과 자산배분안을 설정하는데 있어 합리적인 가이드라인이 필요한 상황이다.

본 연구에서는 DB형 퇴직연금에 가입한 기업이 적립금운용계획서의 목표수익률 및 자산배분안을 도출하는데 있어 가이드를 제공하기 위해 국내 10대 시가총액이 큰 회사를 선정하여 이들 기업의 평균적인 할인율 및 임금인상률을 목표수익률로 설정하고 재표본효율 모형(Resampled Efficiency)을 이용하여 최적 자산배분안을 도출하고자 한다. 아울러 롤링수익률에 기반한 백테스팅을 통해 DB형 퇴직연금 자산 운용 담당자의 심리적 리스크로 관리 지표로 판단되는 원금손실확률을 살펴본다.

DB 퇴직연금을 운용하고 있는 기업들은 원리금보장형 중심의 적립금 운용의 문제점을 인식하고 부채를 고려한 적극적 운용이 필요하다. 본 연구는 국내 시가총액 10대 기업의 실제 할인율과 임금인상률 정보를 이용하여 목표수익률을 제시하고 자산배분안을 도출했다. 본 연구의 방법론과 결과는 적립금운용계획서 작성에 활용성이 높을 것으로 기대되며, 궁극적으로는 적정 적립비율 유지와 근로자의 수급권을 보호에도 기여할 것으로 기대된다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

적립금운용계획서(IPS: investment policy statement)는 자산운용의 목표, 투자정책 및 프로세스를 수립하여 이를 여러 이해 관계자들에게 공지하고 운용의 일관성을 유지함으로써 효율적인 운용을 추구하기 위한 목적으로 작성된다. 국가재정법에서는 자산운용지침이라는 용어로 불리우고 있으며 자산운용정책서, 투자정책서라고도 불리운다. 적립금운용계획서는 퇴직연금뿐만 아니라 대형 연기금부터 일반 개인 투자자에게까지 광범위하게 적용되고 있다. 국민연금기금을 비롯한 연기금은 국가재정법에서 자산운용지침을 제정하고 이에 따라 자산 운용을 하도록 정하고 있다. 적립금운용계획서는 자금운용의 목적이나 주체에 따라 일부 차이가 있으나 목표수익률, 허용위험한도, 투자 기간, 적정 유동성 규모, 자산배분, 성과 평가 등을 포함하는 것이 일반적이다. Maginn and Tuttle(1994)는 적립금운용계획서의 구성 요소로 자산배분, 허용위험한도, 목표수익률, 투자 제한, 적정 유동성 규모, 법적인 제약 조건, 투자 기간을 제시하였다. Boone and Lubitz(1992, 2003)은 자산운용 프로세스를 9단계로 제시하고, 적립금 운용계획서의 작성을 자산운용프로세스의 가장 중요한 핵심 단계로 구분하였다. Connelly(1996)는 적립금운용계획서는 퇴직연금사업자 또는, 재무설계사들이 투자자의 기대수익을 관리하고 투자자를 교육하는 유용한 도구라고 주장 하였다. Fraser and Jennings(2010)은 적립금운용계획서의 역할과 중요성에 대해 다양한 관점에서 검토하였다. 적립금운용계획서는 모든 투자자들에 적용되는 하나의 표준 양식이 있는게 아니라 투자자의 성격에 따. 맞춤형 구성이 필요하며 최소한 투자목적, 자산배분, 자산운용 절차, 각 구성원의 책임에 대한 내용이 포함되어야 한다고 주장하였다. 적립금운용계획서의 핵심은 목표수익률, 위험허용한도를 중심으로 자산배분안을 도출하는 것이다. Markowitz(1952)에 의해 처음으로 제안된 전통적인 평균-분산 최적화(Mean-Variance Optimization) 모형이 내포하고 있는 코너해 문제를 해결하기 위해 Michaud(2002)에서는 재표본추출 방식을 도입한 Resampled Efficiency<sup>1)</sup> 개념을 도입하였다. 자산부채종합관리(ALM)는 기업이 장래에 발생 가능한 금리, 환율, 물가, 유동성 등 관련 리스크를 최소화하면서 수익을 극대화하기 위해 기업이 보유한 자산과 부채의 구성을 종합적으로 관리하는 기법이다. 즉, 자산부채중

---

1) Michaud(2002)에서는 다양한 목표수익률을 고려한 여러개의 효율적 투자선을 그린 후, 목표수익률별로 도출된 여러 개의 최적 투자 비중 basket 평균치를 최종 투자 비중으로 정하는 것을 제안하였다. 이를 활용하여 Markowitz(1952)에서 제안한 MVO 방식의 코너해 문제를 일정 부분 해결할 수 있음을 제안 하였다.

합관리의 목표는 기업이 직면할 수 있는 다양한 리스크로 인한 자산과 부채의 가치 변화를 동시에 관리하는데 초점을 두는 자산운용방식을 의미한다.

Sharpe and Tint(1990)에서는 포트폴리오 잉여금 제약을 위해 자산 및 부채를 동시에 고려하였으며, 구체적으로는 부채와 자산의 비율을 이용한 평균-분산 모형을 채택하였다. Ezra(1991)은 이론적으로 잉여금 생성(surplus generator)식을 도출하였다. 자산 대비 잉여금 변화를 자산 수익률에서 적립율의 역수로 조정한 부채증가율을 차감한 것으로 정의하여 잉여금증가율이 적립율로 조정된 부채증가율을 초과한 자산수익률을 의미한다고 설명하였다. Detemple and Rindisbacher(2008)는 Sharpe and Tint(1990)의 정적인 Mean-Variance 모형을 동적인 형태로 확장시켰는데, 자산 및 부채가 확률 프로세스를 따르며 CRRA(Constant Relative Risk Aversion) 효용함수를 가정하였다. 이들은 자산 및 부채를 동시에 고려할 수 있는 적립비율이라는 개념을 새롭게 제안하였으며, 이를 투자 만기 시 Expected Shortfall(CVaR) 조건으로 사용하였다. Ang et al(2013)에서는 하락 위험(Downside Risk)을 통제하는 부채 중심의 투자 문제를 설계하였다. 이들은 제약조건을 효용함수에 적용한 평균-분산 문제를 유럽형 풋 옵션(European Put Option) 형태로 해석하였지만, 포트폴리오의 동적인 연관성을 고려하여 문제를 해결하지는 못했다는 부분에서 한계가 있었다. Won(2009)은 장래 25년치의 부채 및 자산 프로세스를 예측하고자 했고, 이를 활용하여 적립비율과 목표수익률을 계산함으로써 자산과 부채의 최적 배분 수준을 도출한다. 채지원, 장봉규(2021)에서는 이를 동적 개념으로 확장하여 문제를 풀어 매 시점의 최적 투자비율을 알아내고자 하였으며, 복수의 위험자산이 존재한다는 가정 하에 VaR 제약조건을 고려하면서 적립비율을 목표함수로 하는 모형을 차용하였으며, 이 과정에서 CRRA 효용함수를 고려한 연속형 가치 함수 최적화 문제를 풀어내고자 하였다.

### Ⅲ. IPS 관련 국내외 사례

적립금운용계획서의 구성 요소 중 목표수익률은 적립금의 목적 및 성격을 반영하여 사전적으로 설정하는 목표치로서 자산배분을 통해 달성해야 할 요구수익률의 개념이다. 목표수익률은 실현 가능한 수준으로 설정되어야 하며 합리적인 산출 근거가 있어야 한다. 일반적으로 사용하는 목표수익률은 ‘실질경제성장율 + 예상물가상승율’, ‘예상물가상승율 +  $\alpha$  (목표초과수익률)’, ‘특정 대표자산의 예상 수익률 +  $\alpha$  (목표초과수익률)’ 등이 있다.

물가상승율은 적립금운용에서 고려해야 할 가장 중요한 경제 변수다. 일반적으로 목표수익률이 예상물가상승률과 연계되어 설정되는 이유는 최소한 구매력 유지를 목표로 하기 때문이다. 10년 만기 국채수익률 +  $\alpha$ , 1년 만기 정기예금수익률 수익률 +  $\alpha$  와 같이 특정 대표자산의 예상수익률에 목표초과수익률을 더하여 목표수익률을 설정하기도 한다.

미래에 지급해야할 연금 급여는 부채가 되며 DB형 퇴직연금의 자산운용은 부채를 고려하여 운용되어야 한다. 즉, 향후 발생하게 될 연금 급여에 대한 현금 흐름을 파악함으로써 미래에 잉여금이나 부족분이 발생하지 않도록 사전에 대처하는 전략이다. 먼저 금리, 물가상승률 등 외생 변수 변동이 자산과 부채에 미치는 요인들을 분석하고 자산과 부채간의 상관관계를 고려하여 미래에 예상되는 잉여금이나 부족분을 산출한다. 이후 적정 적립비율을 유지하기 위한 요구수익률을 산출해 목표수익률로 설정한다.

허용위험한도는 자산운용과정에서 발생할 수 있는 수익률 감소 또는 손실에 대한 수용 가능한 정도를 말한다. 미래의 위험을 정확히 예측하는 것은 불가능한 일이므로 적절한 통계적 기준에 따라 위험한도를 산출하여 관리하며 자산배분안 도출 시 제약조건으로 사용된다. 목표수익률과 같이 각 연금의 특징에 따라 위험한도가 달리 설정될 수 있으나, 일반적으로 연금이 사용하고 있는 허용위험한도 지표로는 미달위험(shortfall risk), 기대극단손실(CVaR: conditional value at risk), 최저적립금 비율 등이 있다.

미달위험이란 전체 자산 또는 개별 자산군의 누적운용수익률이 기준이 되는 일정 수익률을 초과하지 못하는 가능성을 의미한다. 기준이 되는 수익률은 0%, 물가상승률, 임금상승률, 목표수익률 등으로 정할 수 있으며, 안정성을 강조하는 연금일수록 미달위험의 수준을 낮게 설정하게 된다. 기대극단손실(CVaR: Conditional Value at Risk)은 통계적으로 분석하여 산출한 자산가치의 최대손실을 의미하는 VaR 이상의 시나리오 분포를 평균하여 계산된다. 기대극단손실은 신뢰수준을 넘어가는 극단적인 손실을 반영하기 때문에 극단적 손실 발생 리스크를 측정하는 지표로 손실 발생의 심각성을 고려할 수 있다는 장점이 있다. 부채를 고려한 허용위험한도 지표로 최저적립금비율이 있다. 최저적립금비율은 일정 확률 수준에서 일정 기간 후 발생할 수 있는 최저 적립금을 적립금의 기댓값인 평균적립금으로 나누어 산출한 값이다.

## 1. 국내 사례

한국의 대표적인 연금인 국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금의 목표수익률과 위험허용 한도 설정 사례를 살펴본다.

국민연금기금은 실물경제, 금융시장 등에 대한 중기전망을 고려하여, 5년 후의 목표수익률과 허용위험한도를 설정하고 이를 달성하기 위한 자산군 별 전략적 자산배분 비중을 결정한다. 목표수익률은 기금의 장기 운용수익률이 ‘실질경제성장률 + 소비자물가상승률 ± 조정치’ 달성하는 것으로 설정되었으며, 조정치는 운용여건, 경제전망 등을 고려하여 위험한도를 초과하지 않는 범위 내에서 기금운용위원회가 정한다.

허용위험한도는 전략적 자산배분안이 95% 신뢰수준에서 발생 가능한 기대손실을 초과하는 손실 부분의 조건부 기댓값(Conditional Value at Risk, CVaR)을  $-15\%$  이내( $CVaR(\alpha = 0.05) \geq -15\%$ )로 규정하고 있다. 허용위험한도는 2021년까지 5년 동안의 누적운용수익률이 같은 기간의 누적소비자 물가상승률(CPI)에 미치지 못하는 확률을 15%로 제한하는 미달위험(shortfall risk)을 사용하였으나 해외 주요 연기금 등의 활용 사례를 고려하여 극단손실을 측정하는 조건부 기댓값(CVaR)로 변경하였다. 허용위험한도의 보조 지표로 전략적 자산배분안이 5년 후 최저적립금 비율(5년 후 발생할 수 있는 예상 적립금 규모 중 하위 5%에 해당하는 적립금을 적립금의 기댓값으로 나눈 비율), 연간손실확률(연간 운용수익률이 0%에 미치지 못할 가능성), 미달위험(향후 5년 동안의 누적 운용수익률이 같은 기간의 누적 소비자물가상승률 이하로 떨어질 가능성) 등을 고려하여 결정한다. 사학연금기금의 목표수익률은 장기 재정추계에 근거한 자산부채종합관리(ALM : Asset Liability Management)를 기반으로 재정목표를 안정적으로 달성할 수 있도록 설정하는 것으로 규정하고 있으며, 허용위험한도는 향후 5년 동안의 누적 운용수익률이 같은 기간의 누적 소비자물가상승률 이하로 떨어질 가능성(Shortfall Risk)을 15% 이하로 규정하고 있다.

공무원연금기금의 목표수익률은 기금의 향후 수입과 지출을 반영한 장기 재정목표 달성을 위한 요구수익률을 고려하여 ‘실질경제성장률 + 소비자물가상승률’을 기준으로 설정하고 유동성 제약 및 허용위험 등을 반영하여 조정하도록 규정하고 있다. 허용위험한도는 사학연금기금과 동일하게 향후 5년 동안의 누적 운용수익률이 같은 기간의 누적 소비자물가상승률 이하로 떨어질 가능성(Shortfall Risk)을 15% 이하로 규정하고 있다.

〈표 2〉 국내 주요연기금의 목표수익률, 허용위험한도

구 분	국민연금기금	사학연금기금	공무원연금기금
목표 수익률	실질경제성장률+소비자물가상승률±조정치	ALM을 기반으로 재정목표를 안정적으로 달성할 수 있도록 설정	실질경제성장률 + 소비자물가상승률 (유동성 제약 및 허용위험 등을 반영하여 조정)
허용위험 한도	5% 확률에서 기대극단손실을 15% 이내로 통제	5년 동안의 누적 운용수익률이 같은 기간의 누적 소비자물가상승률 이하로 떨어질 가능성을 15% 이하로 제한 (Shortfall Risk 15%)	5년 동안의 누적 운용수익률이 같은 기간의 누적 소비자물가상승률 이하로 떨어질 가능성을 15% 이하로 제한 (Shortfall Risk ≤ 15%)

자료: 각 기금 별 투자 정책서

## 2. 해외 사례

해외의 대표적인 연기금으로 일본의 후생연금기금(GPIF : Government pension Investment Fund), 캐나다의 CPP 및 미국 캘리포니아 공무원연금(CalPERS)의 적립금은 운용계획 등에 대해서 알아본다. 해외의 연기금이 달성하고자 하는 전략적 목표와 위험관리방안은 각 연기금의 발표하는 연간보고서(Annual Report)를 참고하였다.

일본의 GPIF<sup>2)</sup>는 업무방침(Operation policy)서에 의해 후생노동대신이 정한 중기계획 및 관리와 적립금운용계획서에 의해 제시된 목표<sup>3)</sup>를 달성하기 위해 운용되고 있다. 장기적 관점에서 위험분산을 위한 투자 자산 다변화와 정책자산믹스(Policy Asset Mix)로 통칭되는 정해진 자산별 비율<sup>4)</sup>에 따라 투자하고 있다. 매 회계연도 및 중기목표기간 동안 투자 포트폴리오 전체 및 개별 자산별 평가 벤치마크 투자수익률을 달성하도록 하고 있다. 위험관리

2) 일본공적연금(GPIF- Government Pension Investment Fund)는 후생노동성이 기탁한 국민연금 적립금을 운용하는 세계 최대 연기금이다. GPIF는 후생노동성의 장인 후생노동대신(the Minister of Health, Labour and Welfare)으로부터 3~5년의 중기 목표를 받으며 GPIF 이사회는 목표 달성을 위한 중기 계획을 수립한다. 2022년말 현재 \$200,132.8B의 자금을 운용하고 있다.

3) GPIF는 2017년부터 실제수익목표(real return target)를 1.7%로 설정하고 있으며 실제수익목표는 명목 투자수익률에서 명목 임금증가율을 차감한 값이다.

4) 2023년의 자산별 목표 배분비율은 아래와 같다.

는 자산 전체, 자산구성별, 및 운용수탁기관별로 실시한다. 벤치마크 대비 트레이딩에러 및 듀레이션 리스크를 매월 단위로 위험 사항을 점검한다. 이때 각 자산별 위험허용 한도의 상한선을 설정하게 된다. GPIF는 VaR 값의 범위를 1.00 ~ 1.03 수준이 되도록 관리하고 있다. 실제 자산의 위험 프로파일이 사전 설정한 것에 부합하지 않을 경우 자산배분을 변경하는 등 적절한 조치를 취한다.

캐나다 CPP(Canada Pension Plan)<sup>5)</sup> 제도에서 연기금 운용을 전문으로 하는 CPPIB(CPP Investment Board)에게 위임하고 있다. CPPIB는 2021년 기금 운용조직의 명칭을 CPP Investments로 변경하였다. 연금 자산 운용의 목표는 미래 수급자에게 충분한 급여를 제공하기 위해 캐나다 연금제도의 재정에 영향을 미치는 요인들을 고려하여 손실의 위험 없이 최대한의 수익률을 달성하도록 목표수익률을 설정하고 있다. 펀드의 성과 목표와 관련해서는 절대적 성과요인(Absolute performance component,) 및 상대적 성과요인(Relative performance component)에 대해 동일하게 가중치를 부여하여 향후 5년 동안의 기금 성과 목표를 정한다. 2022년 말 기준으로 절대성과 요소의 경우 5년간 연 6.2%이 목표수익률을 달성해야 한다. 상대성과요인은 기금 포트폴리오의 가치가 94억 달러에 도달해야 한다. CPPIB의 위험관리시스템은 주요 위험 항목을 시장 및 신용위험, 유동성 및 레버리지 위험, 오퍼레이션 위험, 규정 & 법률위험 및 전략적 위험으로 구분하고 총 3차의 방어선을 두어 위험을 관리한다. 1차 방어선(1st line)은 각 부서가 맡은 자산별로 허용된 위험을 책임 관리한다. 2차 방어선은 최고위험관리자(CRO)가 1차 방어선에 대한 위험을 독립적으로 측정하고 모니터링 한다. 3차 방어선은 자문그룹으로부터 위험 관리 및 내부 통제시스템의 적정성에 대하여 평가 및 관리한다.

캘리포니아 공무원연금(CalPERS)<sup>6)</sup>의 운용목표는 CalPERS 연금의 특성에 기반한 보험수리적 기대수익률을 충족 또는 초과하는 장기수익률을 달성하는 것이다. 이를 위해 첫째,

구 분	국내채권	해외채권	국내주식	해외주식
목표배분 비율	25%	25%	25%	25%

5) 캐나다 CPP(Canada Pension Plan)은 1965년 소득비례 확정급여형 공적연금으로 출범한 캐나다 최대의 연기금이다. 2023.3월말 \$570B로 세계 7위의 규모이다.

6) 1931년 설립된 캘리포니아 주정부 공무원 연금기금 CalPERS : California public Employees' Retirement System)으로 미국의 기관투자자 2021년 기준 운용자산은 \$496.8B으로 세계에서는 6번째로 큰 규모이다. 미국 새크라멘토에 본부를 두고 있는 CalPERS는 2. 2q백만 가입자에게 퇴직과 건강급여서비스를 제공하고 있다. 미국 내 최대의 확정급여형 공적연금이다.

허용된 위험 수준 대비 수익 극대화를 추구한다. 둘째, 이사회가 승인한 PERF<sup>7)</sup> 벤치마크 별로 목표수익율을 설정한다. 셋째, 비용이 투자 수익에 미치는 영향을 염두에 두고 자산을 효율적으로 투자하도록 규정하고 있다. 위험관리 방향은 전체 기금자산과 자산 클래스 차원에서 전반적인 투자 리스크 관리를 위한 통합 프로세스를 구축하고 있다. 구체적으로는 기금 전체와 자산별 투자위험을 세세하게 분류하여 각각 비중을 제한하며 벤치마크와의 격차를 파악하여 관리한다. 특히 PERF의 이사회가 구체적인 위험 허용(Risk tolerance) 범위를 설정하고 지속적으로 평가하고 있다. 관리하는 위험은 오퍼레이션 위험, 재무 위험, 지급여력 위험(Solvency), 신용위험 등이다.

〈표 3〉 해외 주요연기금의 목표수익률, 위험허용관리 방안

구분	일본의 GPIF	캐나다 CPP	미국 CalPERS
전략적 목표	후생노동대신이 부여하는 중기목표수익을 달성하도록 운용. 2020년부터 1.7%의 Real return target을 설정	미래 수급자에게 충분한 급여 제공하기 위해 손실 위험 없도록 운용 상대적 성과평가요인으로는 향후 5년간 연 6.2%의 수익률 달성하도록 설정	허용된 위험 수준 대비 최고수익을 달성하도록 목표 설정 각 자산별 벤치마크 수익률을 설정 <sup>8)</sup>
위험관리 방안	각 투자자산의 벤치마크 대비 트래킹 에러 및 듀레이션 리스크를 월 단위로 관리 Var 값을 1.0 ~ 1.3 수준이 되도록 관리	각 유형별 위험이 종류 및 허용한도를 설정 <sup>9)</sup> 총 3개의 위험관리 라인을 설정하여 총체적으로 관리	투자자산별로 세세하게 위험을 분류하고 비중을 제한하며 벤치마크와의 격차를 관리

자료: 각 기금 별 연간 보고서 등

7) PERF는 Public Employees' Retirement Fund로 CalPERS의 자산운용회사를 말함.

8) CalPERS 연차보고서 표1 PERF Policy Benchmark 참조

9) 자세한 내용은 캐나다 연금 annual report 7. risk management를 참조

## IV. 목표수익률 제약하의 자산배분전략

### 1. 퇴직연금 목표수익률 산정

퇴직연금 목표수익률 산정 시 DB형 단체들이 고려하는 요소는 주로 물가상승률, 할인율, 임금인상률이다. 금융감독원 적립금운용계획서 표준안에 따르면 적립금운용위원회는 적립금을 효율적으로 관리하기 위해 목표수익률을 산정하기 해서 목표수익률을 설정하여야 하며, 목표수익률의 최소값은 직전연도 물가상승률 혹은 미래 퇴직연금 부채를 현가로 환산할 때 사용한 할인율 중 높은 값으로 설정하거나 ‘임금인상률±조정치’로 정한다고 제시하고 있다. <표 4>는 2012년~2022년 금융감독원 Dart의 재무제표를 분석한 임금인상률, 할인율, 퇴직부채 증가율이다. 2023년 9월 기준 시가총액 10대기업에는 국내 대표기업은 삼성전자를 비롯하여 LG에너지솔루션, 현대차등이 포함되어 있다. 과거 11년 동안 국내 10대기업의 임금인상률의 평균은 5.06%이며, 할인율은 3.65%이다. 추가분석으로 퇴직부채 증가율을 살펴 보았는데 평균적으로 퇴직부채는 평균적으로 매년 11.68%씩 증가되는 것으로 나타났다. 이에 임금인상률 5.06%와 할인율 3.65%를 목표수익률로 설정하고 표준편차를 최소화하는 자산배분(안)을 도출하도록 한다. 자산배분(안) 산정 후 백테스팅을 통해 롤링수익률을 살펴본다. 여기서 롤링수익률은 기간수익률에서는 다룰 수 없는 수익률분포에 관한 정보를 알 수 있다. 기간수익률을 계속 겹치면 롤링수익률이 되어 2차원적으로 수익률을 판단할 수 있다. 오늘을 기준으로 3년 기간수익률이 50%를 넘었다고 해보면, 이 투자자에게 ‘3년 50% 수익률’은 과거에 투자수익률이 좋았으니 지금 시점에서 투자했을 때 50%는 아니더라도 만족스러운 수준의 수익을 기대하는 것 외에는 참고할 수 없는 자료이다. 하지만 롤링수익률을 참고해보면 최대수익률, 최소수익률, 평균수익률, 원금손실확률 등 다양한 자료를 참고하여 투자여부를 선택할 수 있다.

〈표 4〉 국내 10대기업 임금인상률, 할인율, 퇴직부채 증가율

구 분	임금인상률	할인율	퇴직부채 증가율
삼성전자	5.09%	4.30%	12.98%
LG에너지솔루션	5.32%	3.65%	9.80%
LG화학	5.08%	3.65%	11.41%
Posco홀딩스	3.25%	3.10%	-4.07%
SK하이닉스	4.58%	3.65%	9.80%
삼성SDI	4.95%	3.80%	14.56%
삼성바이오로직스	5.60%	3.79%	32.11%
포스코퓨처엠	4.15%	3.78%	9.13%
네이버	8.34%	3.49%	12.70%
현대차	4.24%	3.28%	8.40%
평균	5.06%	3.65%	11.68%

## 2. 재표본 효율 자산배분(안)

Michaud(2002)에서는 전통적인 Mean-Variance Optimization(MVO)의 코너해 문제를 해결하기 위한 대안으로 재표본 효율(Resampled Efficiency)을 제안하였다. 재표본 효율 방식은 최적화 모형에 재표본추출을 통해 생성한 input 값을 넣는 방식으로, 기본적으로 몬테카를로 시뮬레이션 과정을 전제로 한다. 예를 들어, 사용자가 S&P500 지수에 대하여 10%의 수익률과 20%의 표준편차를 기대하고 있다고 가정해보자. 이 경우 실제 지수의 수익률이 13%이거나 8%이고, 실제 표준편차가 25%이거나 15%인 경우 그만큼의 예측에 대한 오차가 발생할 가능성이 존재한다. 특히 자산의 개수가 늘어남에 따라 예측에 대한 오차를 통제하기는 더욱 어려워지므로, Michaud(2002)에서는 이를 재표본추출 방식을 통해 표본을 반복 추출하여 문제를 일부 해결하고자 하였다.

재표본 효율 자산배분안을 도출하기 위해 자산별 기대수익률과 공분산 행렬을 투입한다. 자산별 기대수익률은 재표본추출 방식을 사용하여 1,000번 샘플링된 가상의 자산별 기대수익률을 분석에 투입하였으며, 공분산은 자산별 역사적 시계열 자료에서 추출하였다. 샘플갯수 만큼 MVO(Mean-Variance Optimization)를 실행하여 생성된 1,000개의 효율적 투자선상 비중들의 평균을 내고, 해당 효율적 투자선상에서 목표수익률을 충족하는 투자집합을 찾아내어 최적 투자집합으로 산정하였다. 〈표 5〉와 〈표 6〉은 재표본 효율성 관점에서

목표수익률을 충족시키는 최적 자산배분안을 제시하기 위한 자산별 기대수익률 및 표준편차, 상관관계를 나타낸 표이다. 본 연구에서는 국내주식, 국내채권, 해외주식, 해외채권 4개 자산군을 분석에 사용하였다.<sup>10)</sup> 아울러 국내주식부터 해외채권까지의 기대수익률 및 표준편차 산출 시 2003.09.30 ~ 2023.09.30 기간의 자산별 일간 인덱스 자료를 사용하였다.

〈표 5〉 자산군별 기대수익률과 표준편차

자산군	기대수익률	표준편차
국내주식	5.82%	16.20%
국내채권	2.50%	1.96%
해외주식	6.28%	14.01%
해외채권	1.67%	4.89%

〈표 6〉 자산군별 Correlation Matrix

상관계수	국내주식	국내채권	해외주식	해외채권
국내주식	1.00	-0.06**	0.62***	0.06**
국내채권	-0.06**	1.00	-0.01	0.33***
해외주식	0.62***	-0.01	1.00	0.15***
해외채권	0.06**	0.33***	0.15***	1.00

상관계수의 통계적 유의수준: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

자산배분안은 임금인상률 5.06%와 할인율 3.65%를 목표수익률로 설정하였으며, 목표수익률에 변동을 주어 다양한 포트폴리오를 도출하였다. 먼저 임금인상률을 목표수익률로 설정한 안을 살펴보면 A안의 경우 목표수익률을 100% 달성하는 자산배분안으로 국내주식 15.78%, 국내채권 50.88%, 해외주식 33.34%, 의 포트폴리오가 구성되었다. B, C, D안의 경우 목표수익률의 110%, 120%, 130% 수준을 목표로 하는 자산배분안이다. 특이점으로는 해외채권이 포트폴리오에 포함되지 않는다는 것이다. 기대수익률과 표준편차를 고려하였을 때 다른 자산군에 비해 절대적으로 열위에 있기 때문이다. COVID 19에 따른 급격한 금리

10) 각 자산군에 해당하는 벤치마크 지수는 아래와 같다.

국내주식 : KOSPI200 / 국내채권 : KIS 종합채권지수

해외주식 : MSCI ACWI Total Return Index / 해외채권 : Bloomberg Barclays Global Total Return Aggregate Index

변동으로 변동성이 확대되었으며, 최근 세계 각국의 기준금리 인상으로 인한 수익률 하락이 원인인 것으로 판단된다. 또한 목표수익률이 증가할수록 국내주식, 해외주식은 증가하는 반면, 국내채권은 감소하는 것으로 나타났다.

할인율을 목표수익률로 설정한 자산배분안을 살펴보면, A안 경우 국내주식 8.17%, 국내채권 77.87%, 해외주식 13.96%, 해외채권 0%의 포트폴리오가 구성되었다. 목표수익률을 임금인상률로 설정한 포트폴리오 대비 국내채권의 비중이 27%정도 크다.

〈표 7〉자산배분(안) - 목표수익률: 5.06%(임금인상률)

목표수익률	국내주식	국내채권	해외주식	해외채권	기대수익률	표준편차
A안 5.06% (100%)	15.78%	50.88%	33.34%	0.00%	5.06%	5.94%
B안 5.57% (110%)	18.52%	41.16%	40.32%	0.00%	5.57%	6.72%
C안 6.07% (120%)	21.21%	31.64%	47.16%	0.00%	6.07%	7.49%
D안 5.68% (130%)	23.95%	21.91%	54.14%	0.00%	6.58%	8.28%

〈표 8〉자산배분(안) - 목표수익률: 3.65%(할인율)

목표수익률	국내주식	국내채권	해외주식	해외채권	기대수익률	표준편차
A안 3.65% (100%)	8.17%	77.87%	13.96%	0.00%	3.65%	3.76%
B안 4.02% (110%)	10.18%	70.73%	19.09%	0.00%	4.02%	4.34%
C안 4.38% (120%)	12.14%	63.78%	24.08%	0.00%	4.38%	4.90%
D안 4.75% (130%)	14.10%	56.84%	29.06%	0.00%	4.75%	5.46%

2022년 말 기준 최근 5년 및 10년간 연환산 수익률(총비용 차감 후 )은 각각 1.51%, 1.93%로 나타났다. 운용유형별로 살펴보면 원리금보장형은 5년 1.62%, 10년 1.95%이며, 실적배당형은 5년 0.7%, 10년 1.78%이다. 22년 실적배당형 상품의 저조한 수익률(△14.20%)로, 원리금보장형 상품의 장기수익률이 실적배당형 상품의 장기수익률을 상회하였

다. 특히, DB형 퇴직연금 전환산 수익률이 1.63%, 1.96%임을 감안해보면 DB형 퇴직연금을 가입한 기업은 목표수익률 대비 전환산 수익률이 저조하여 부담금 리스크에 직면해 있을 확률이 높음을 알 수 있다.

〈표 9〉 제도유형별 장기수익률 현황(2022년 말 기준)

구 분		DB형	DC	IRP	전체
전체	5년	1.63%	1.52%	1.13%	1.51%
	10년	1.96%	2.05%	1.67%	1.93%
원리금보장형	5년	1.65%	1.71%	1.35%	1.62%
	10년	1.95%	2.11%	1.69%	1.95%
실적배당형	5년	1.32%	0.55%	0.53%	0.70%
	10년	2.16%	1.75%	1.62%	1.78%

자료: 고용노동부, 금융감독원(2022년 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석)

### 3. 자산배분(안) 백테스팅(Backtesting)

앞서 살펴본 목표수익률에 기반한 자산배분안을 기초로 백테스팅한 결과는 다음과 같다. 목표수익률을 시가총액기준 10대 기업의 임금인상률 평균인 5.06%로 설정한 자산배분안의 경우 5년 롤링수익률 기준 최대 수익률은 18.21%, 최소수익률 -2.92%, 평균수익률은 5.54%이며, 원금손실확률은 2.28%로 나타났다. 반면, 10년 롤링수익률 기준으로 최대수익률 14.00%, 최소수익률 0.77%, 평균수익률 6.15%, 원금손실은 발생하지 않았다. 목표수익률을 시가총액기준 10대 기업의 평균 할인율로 설정한 자산배분안의 경우 5년 롤링수익률 기준 최대 수익률은 13.78%, 최소수익률 -1.20%, 평균수익률은 5.12%이며, 원금손실확률은 1.17%로 나타났다. 10년 롤링수익률 기준 최대 수익률은 11.18%, 최소수익률 1.77%, 평균수익률은 5.72%이며, 원금손실은 발생하지 않았다. 2가지 경우 모두 10년 롤링수익률 기준으로 원금손실이 발생하지 않았으며, 5년 롤링수익률 기준으로는 원금손실확률이 5% 이내로 통제되는 것으로 나타났다. 전체적으로 투자기간이 길어질수록 평균 수익률은 증가하고 원금손실확률은 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

〈표 10〉 백테스팅 - 목표수익률: 5.06%(임금인상률) 자산배분(안)

목표수익률	구 분	최대수익률	최소수익률	평균수익률	원금손실확률	표준편차
임금인상률 (5.06%)	5년 롤링 수익률	18.21%	-2.92%	5.54%	2.28%	8.25%
	10년 롤링 수익률	14.00%	0.77%	6.15%	0.00%	8.52%
할인율 (3.65%)	5년 롤링 수익률	13.78%	-1.20%	5.12%	1.17%	6.10%
	10년 롤링 수익률	11.18%	1.77%	5.72%	0.00%	6.65%

〈그림 1〉 목표수익률: 5.06%(임금인상률) 롤링수익률(연율화) 비교분포



〈그림 2〉 목표수익률: 3.65%(할인율) 롤링수익률(연율화) 비교분포



## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 DB형 가입기업들이 2022년 시행된 적립금운용계획서를 작성하는데 있어 가이드를 제공하기 위해 목표수익률 및 위험허용한도를 설정하여 자산배분안을 도출하였다. 근로자퇴직급여보장법이 개정 및 시행되면서, 300인 이상 퇴직연금 DB형 가입 기업들의 적립금운용위원회가 의무화되었다. 적립금운용위원회에서는 매년 1회 이상의 적립금운용계획서를 작성하도록 되어있으며, IPS 안에는 목표수익률 및 자산배분안을 기재하도록 되어있다. 아울러 최소적립비율도 100%로 상향되었다.

적립금운용계획서에 담길 목표수익률은 국내기업 시가총액 상위 10개 기업을 선정하여 임금인상률과 할인율을 분석하여 적용하였다. 과거 11년 동안 국내 10대기업의 임금인상률의 평균은 5.06%이며, 할인율은 3.65%이다. 자산배분안의 경우 Resampled Efficiency 모형을 사용하여 목표수익률을 충족하는 자산배분안을 도출하였다. 아울러 목표수익률에 기반한 자산배분안을 기초로 백테스팅을 실시하여 원금손실확률이 위험허용한도를 충족하는지 살펴 보았다. 본 연구는 국내 시가총액 10대 기업의 할인율과 임금인상률 정보를 이용하여 목표수익률과 위험허용한도를 설정하고 기존의 MVO 방식의 자산배분 최적화 시 코너해 문제를 해결하기 위하여 재표본 효율성(Resampled Efficiency)모형을 사용하여 이 부분을 일부 해소하였다.

IPS 의무 도입 및 법정최소적립비율이 100%로 상향되면서 기존 기업들 중 적립부족을 겪고 있는 경우 이를 해소할 수 있도록 적립금운용위원회를 개최하고, 기업에 맞는 목표수익률 및 허용위험한도, 나아가 적합한 전략적 자산배분안을 통해 적절한 적립비율의 유지가 필요한 상황이다. 분석결과 임금인상률을 목표수익률로 설정한 자산배분안의 경우 국내주식 15.78%, 국내채권 50.88%, 해외주식 33.34%, 의 포트폴리오가 구성되었다. 아울러 할인율을 목표수익률로 설정한 자산배분안의 경우 국내주식 8.17%, 국내채권 77.87%, 해외주식 13.96%, 의 포트폴리오가 구성되었다. 2개의 자산배분안에서 해외채권의 비중은 0%로 나타났는데 이는 기대수익률이 상대적으로 열위에 있고 분산효과가 적기 때문이다. COVID 19에 따른 급격한 금리 변동으로 변동성이 확대되었으며, 최근 세계 각국의 기준금리 인상으로 인한 수익률 하락이 원인인 것으로 판단된다. 2022년 말 기준 최근 5년 및 10년 DB형 퇴직연금 연환산 수익률이 1.63%, 1.96%임을 감안해보면 DB형 퇴직연금을 가입한 기업은 장기적으로 목표수익률 대비 수익률이 저조하여 부담금 리스크에 직면해 있을 확률이 높음을 알 수 있다. 적립금운용계획서 작성 시 다양한 목표수익률 및 위험허용한도 분석을

자산배분안 도출이 필요하며, 향후 다양한 자산에 장기투자를 하여 부담금리스크를 방어하고 건전한 투자환경이 조성될 필요가 있다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째 데이터 기간은 2023년 09월30일 기준 과거 20년을 설정하였는데 2008년 금융위기, 최근의 코로나 사태 등의 이벤트 기간을 모두 포함하여 분석을 진행하였다. 따라서 해당 기간과 같이 예외적인 구간을 분석에 포함할 것인지, 포함하지 않을 것인지에 따라 결과는 상이할 것으로 판단된다. 이벤트기간의 포함여부 및 기간의 다양화가 필요하다. 둘째 자산배분안 도출 시 몬테카를로 기반의 역사적 분포를 가정하는 모수적 방식을 사용하였는데, 부트스트랩 방식과 같은 비모수적인 방식을 사용하여 분석을 진행한다면 결과가 달라질 것으로 예상된다. 셋째, Shortfall Risk, 기대극단손실(CVaR: Conditional Value at Risk), 목표적립비율 등으로 위험허용한도를 다양화하여 자산배분안 산출 시 적용하여 분석하면 정교하고 보다 유의미한 자산배분안을 도출 할 수 있을 것이다.

## 〈참 고 문 헌〉

- 채지원 · 장봉규 (2021), “Value-at-Risk 제약 하에서의 연기금의 자산배분”, 한국증권학회지, 제50권 제1호, pp. 113-134.
- Ang, A., C. Bingxu, and S. Suresh (2013), “Liability-Driven Investment with Downside Risk”, *The Journal of Portfolio Management*, 40(1), pp. 71-87.
- Blake, D., Wright, D., and Zhang, Y. (2013), “Target-driven Investing: Optimal Investment Strategies in Defined Contribution Pension Plans under Loss Aversion.”, *Journal of Economics & Control*, 37, pp. 195-209
- Boone, N. M., & Lubitz, L. S. (1992), “Developing an investment policy statement for the qualified Plan.” *Journal of Financial Planning*, 5(2), pp. 58.
- Boone, N. M., & Lubitz, L. S. (2003), “A review of difficult investment policy issues.” *Journal of Financial Planning*, 16(5), pp. 56-63
- Connelly, Thomas J.(1996), "The evolving investment policy statement." *Journal of Financial Planning*, 9(3), pp. 22-24
- Detemple and Rindisbacher (2008), “Dynamic asset liability management with tolerance for limited shortfalls”, *Insurance:Mathematics&economics*, pp. 281-294.
- Ezra, D. D., “Asset allocation by surplus optimization” *Financial Analysts Journal*, 1991, pp. 51~57
- Fraser, S. P., & Jennings, W. W. (2010), “Examining the use of investment policy statements.” *The Journal of Wealth Management*, 13(2), pp. 10-22,6.
- Maginn,J., and D. Tuttle, *Managing Investment Portfolio: A Dynamic Process*, 2<sup>nd</sup> ed. John Wiley & Sons, 1994
- Markowitz, H. (1952), “Portfolio Selection”, *The Journal of Finance*, pp. 77-91.
- Michaud, R. O. and R. O. Michaud (2007), “Estimation Error and Portfolio Optimization: A Resampling Solution”, *Journal of Investment Management*, 6(1), pp. 8-28.
- Michaud, O. (2002), "An Introduction to Resampled Efficiency", *New Frontier Advisors' Newsletter* 3rd quarter.
- Sharpe, W. F., and L. G. Tint (1990), “Liabilities - A New Approach.”, *Journal of*

Portfolio Management, Winter, pp. 5-10.

Won, C. (2009), "The Study of Investment Target with ALM Scheme in Nation Pension Fund, Korean Journal of Financial Studies, 38, pp. 27-51.

# Investment Policy Statement and Target Return for Occupational DB Pension

Sanghyun Bae\* · Doyoung Jung\*\* · Youngsun Kang\*\*\*

## 〈Abstract〉

As the Employee Retirement Benefit Security Act is revised in 2022, companies that have introduced a DB-type retirement pension that employs 300 or more workers on a regular basis are required to hold a pension asset management committee and submit a investment policy statement at least once a year.

In this study, we selected the top 10 domestic companies based on market capitalization, set the average discount rate and salary increase rate of these companies as the target rate of return, and derived an optimal asset allocation plan using the resampled efficiency model.

As a result of the analysis, an optimal asset allocation plan was derived that diversifies investment in overseas and domestic stocks, focusing on domestic bonds. As a result of examining the risks of the optimal asset allocation plan through backtesting based on rolling returns, the probability of principal loss was controlled at 5% for the 5-year rolling return rate, and no principal loss occurred for the 10-year rolling return rate.

The methodology and results of this study are expected to be highly useful in preparing a pension asset management plan, and are ultimately expected to contribute to maintaining an appropriate funded ratio and protecting workers' right to receive benefits.

---

\* First author, Head of OCIO Solution Team, Kiwoom Asset Management, 97055099@naver.com

\*\* Co-author, Assist Prof., College of Business and Economics, Hanyang University ERICA, dycheong@hanyang.ac.kr

\*\*\* Corresponding author, Head of pension research lab, Quarterback Group, yskang100@naver.com

## 자유주제세션

- 주택연금 가입자의 사망보험금 역모기지 이용의향 분석 및 시사점
  - 발표: 전희주 교수 (동덕여자대학교), 최경진 교수 (경상국립대학교), 이동화 부연구위원 (국민연금연구원)



# 주택연금 가입자의 사망보험금 역모기지 이용의향 분석 및 시사점

2023. 12. 8.

전희주(동덕여자대학교)  
최경진(경상국립대학교)  
이동화(국민연금연구원)

## 서론

- ❖ (사회적 측면)우리나라 고령인구비중 증가 속도는 주요 국가 중 가장 빠름
  - 우리나라의 합계출산율은 2019년 0.92명, 2020년 0.84명, 2022년 0.78명으로 OECD 포함 전 세계에서 가장 낮은 수치
    - 2022년 출생아 수는 24.9만 명으로 2012년(48.5만 명)의 절반 수준이며, 2020년부터 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 자연인구감소 시작
  - 또한, 1차 베이비부머 세대(1955~1963년 출생)의 65세 이상 고령인구 진입 가속화

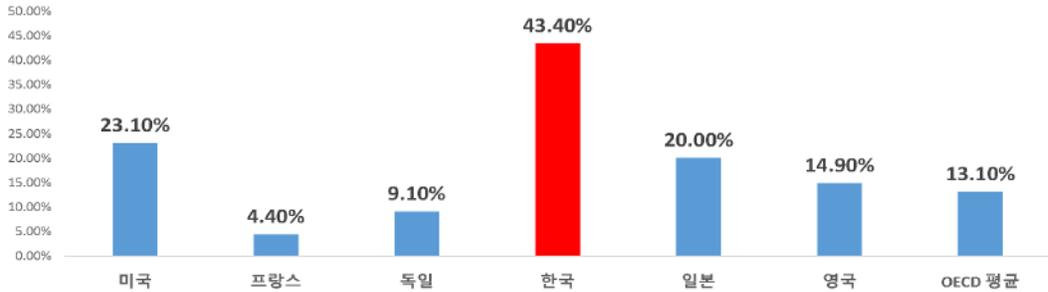
국가	도달연도			도달기간	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%~)	7% → 14%	14% → 20%
일본	1971	1994	2006	23yrs	12yrs
프랑스	1864	1979	2018	115yrs	39yrs
독일	1932	1972	2008	40yrs	36yrs
이탈리아	1927	1988	2006	61yrs	18yrs
미국	1942	2015	2030	73yrs	15yrs
한국	2000	2018	2025	18yrs	7yrs

(자료: UN World Population Prospects 2022, 통계청 장래인구추계: 2020~2070년)

## 서론

- ❖ (사회적 측면) 부족한 노후소득으로 인해 우리나라의 노인빈곤율은 43.4%로 해외 선진국에 비해 압도적으로 높은 수준

G5 선진국과 우리나라의 상대적 노인 빈곤율(만 66세 이상, 2018년 기준 )]



(자료: Pensions at a glance 2021, OECD)

## 서론

- ❖ (소비자 측면) 평균수명 및 만성질환 증가로 종신보험 이용의향은 낮아지고 있으며 기존계약의 해약 또는 계약 전환 등을 통해 연금 및 건강보험에 가입하려는 니즈가 증가하고 있음

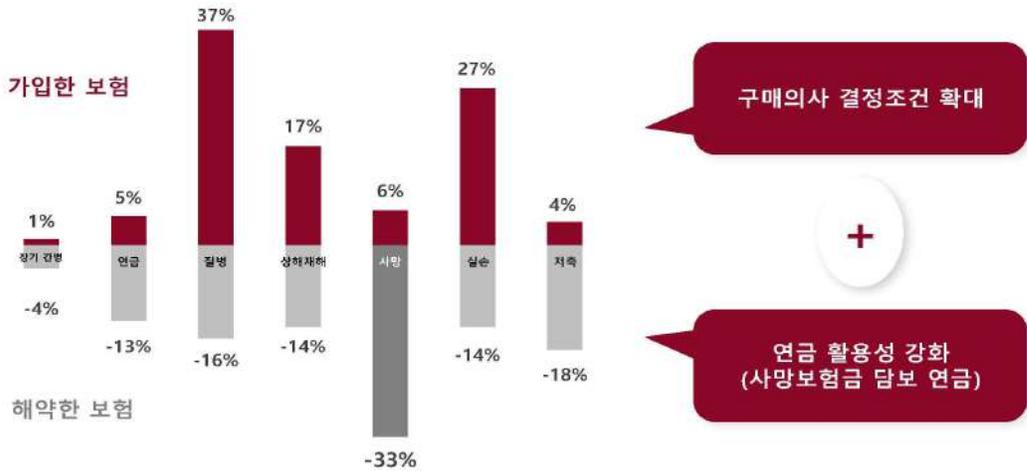


출처: 생명보험협회

- 노후 생활비 또는 의료비 마련을 위해 종신보험 해지 후 연금 또는 건강보험에 가입할 의향은 41.5%, 60대 이상은 50% (보험연구원, 2019년 보험소비자 설문조사)
- 종신보험의 계약 전환 시 희망하는 보험 종류를 조사한 결과 연금보험의 비율이 78.6%, 건강보험은 21.4%(보험연구원, 2019년 보험소비자 설문조사)

## 서론

〈 최근 가입한 / 해약한 보험의 종류 〉



4

## 서론

- ❖ 고령층의 노후소득 부족을 해소하는 동시에 근로 세대의 부양부담을 완화할 수 있는 지혜가 필요한 시점에서 중·고령자의 보유자산을 활용한 연금제도 활성화를 고려할 필요
  - 감소하는 종신보험 수요에 대처하고 기존의 주택, 농지 이외에도 노후소득 마련을 위한 자산유동화수단으로서 종신보험의 사망보험금을 유동화 할 수 있는 방안을 검토할 필요
- ❖ 홍콩의 경우 공적보증기관을 통한 역모기지 방식의 생명보험 역담보대출제도(Policy Reverse Mortgage Programme)를 도입하여 운영 중임
- ❖ 이에 홍콩의 사례를 고찰하고 우리나라에도 사망보험 역모기지제도가 도입될 경우 이와 관련한 중·고령자의 이용 의향 요인 및 관련 시사점을 제시하고자 함.

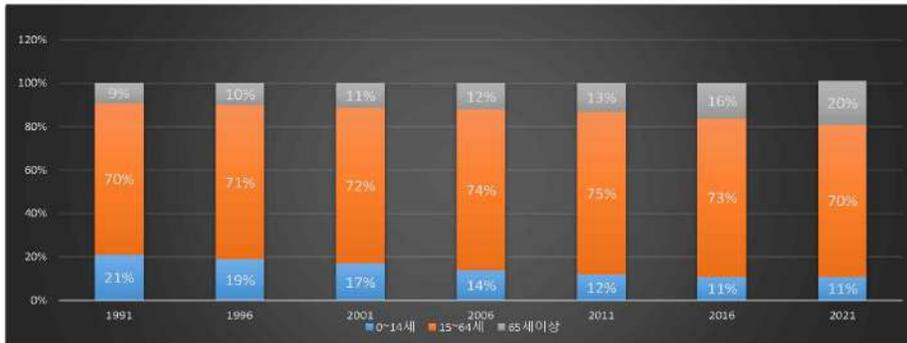
5

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- (인구구조의 고령화) 2021년 기준 65세 이상 인구 비중은 20%로 초고령사회 진입하였으며 인구추계 결과(2020)에 의하면 65세 이상 인구 비중은 2034년 30%(31%)를 돌파하여 2059년 38%에 도달할 것으로 예측됨

<연도별 홍콩의 인구구조 추이>



자료: Census and Statistics Department, Hong Kong Special Administration Region

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- 홍콩의 급격한 고령화에 대응한 연금제도는 0층의 비 기여방식 사회보장제도가 존재하는 반면, 1층의 공적연금제도는 존재하지 않으며 퇴직연금인 MPF와 개인연금보험, 역모기지 제도 등으로 구성

<홍콩의 연금제도체계>

연금체계	연금제도	비고
0층	CSSA(Comprehensive Social Security Assistance), OAA(Old Age Allowance) OALA(Old Age Living Allowance)	비기여방식의 공적부조
1층	-	-
2층	MPF(Mandatory Provident Fund)	강제가입형태의 DC형 퇴직연금
3층	MPF의 자발적 부담금 납입, 개인연금보험	개인의 자발적 저축
4층	Reverse mortgages, 사적 이전, 기타 사회부조 시스템(지역사회 돌봄서비스 등)	자발적 가입 및 지원

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- (고령자 노후소득 보장강화를 위한 정책)

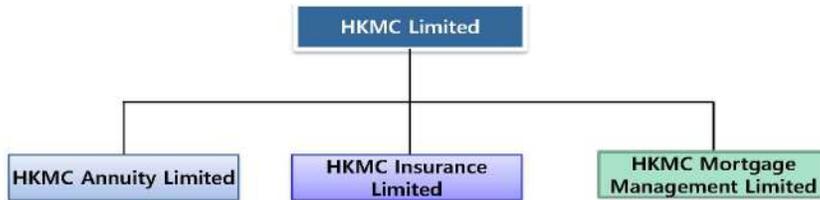
- 사회보장의 사각지대 해소, 저소득 자산보유 고령자의 추가 노후소득 마련을 위해 홍콩에서는 홍콩 모기지유한공사(Hong Kong Mortgage Corporation Limited, HKMC Limited)의 역할이 증대되고 있음

① (2011년 7월) 55세 이상 자가주택 거주자 대상의 공적보증 역모기지제도 (Reverse Mortgage Programme)

② (2018년 7월) 60세 이상 고령자 대상 일시납 즉시연금제도인 홍콩연금(HKMC Annuity Plan)

③ (2019년 5월) 종신보험의 사망보험금을 담보로 주택연금과 유사한 방식의 생명보험 역담보대출제도 (Policy Reverse Mortgage Programme)

<홍콩 모기지유한공사의 운영구조>



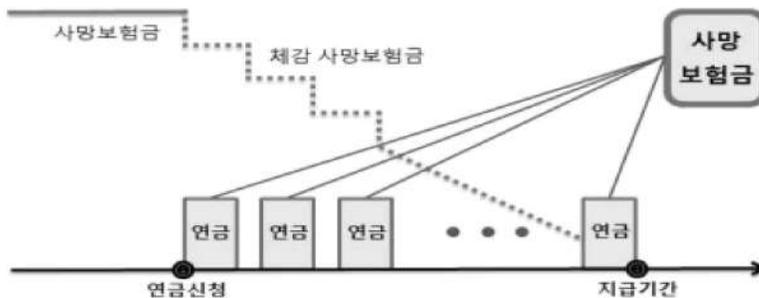
8

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- (생명보험 역담보대출제도)

- (개념) 60세 이상의 고령자가 사망보험금을 담보로 매월 확정 또는 종신 기간 월지급금을 수령하는 제도



9

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- (생명보험 역담보대출제도)

- (세부가입요건) 대출기관(은행), 보험회사, 가입자, 수익자 등 이해관계자를 고려한 세부 요건을 충족해야 함

<홍콩 생명보험 역담보대출제도의 세부가입요건>

구분	주요내용
가입대상	60세 이상 보험료를 완납한 종신보험 가입자
담보대상 상품	홍콩 금융당국이 인가한 종신보험상품으로 보험계약자, 피보험자, 가입신청자가 동일인(人)이어야 함
신청건수 및 가치	신청 건 수의 제한은 없으나 전체 담보가치 총액 HK\$1,500만으로 제한
수익자 지정	담보대출 실행 전 수익자는 자녀 또는 배우자의 동의를 받아 신청자 본인으로 지정되어야 함.(단, 자녀의 연령이 18세 이하인 경우 지정 변경이 어려워 가입이 불가함)

- (대출금리) 가입자의 재무적 상황에 따라 고정 또는 변동금리를 선택할 수 있는데 금리산정에 기초가 되는 우대 및 변동이율은 공사의 정책적 판단에 의해 결정됨

※변동금리는 연간 홍콩우대금리(Hong Kong Prime rate) - 2.5%이며 고정금리는 가입 후 25년 이내는 연간 4.0%를, 25년 이후부터는 변동금리와 동일

- (수령기간) 가입자의 재무적 상황에 따라 확정기간(10년, 15년, 20년)또는 종신기간 월지급금 수령이 가능

10

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

- (생명보험 역담보대출제도)

- (지급방식) 월지급금은 주택연금과 동일한 방식으로 산정되는데 금리측면에서 고정금리가 변동금리 보다 높게 산출됨(단, 의료비 및 대출상환, 주택수선 등의 사유 발생 시 대출한도의 90% 이내에서 일시금 인출이 허용)

<65세 남성 사망보험금 HK\$200만(3.4억 원) 기준 월지급금(2023.10.24기준)>

수령기간	10년	15년	20년	종신
변동금리	HK\$5,088(약 86만원)	HK\$3,986(약 69만원)	HK\$3,516(약 60만 원)	HK\$3,234(약 56만 원)
고정금리	HK\$5,750(약 95만원)	HK\$4,426(약 73만원)	HK\$3,852(약 66만 원)	HK\$3,498(약 60만 원)

자료: HKMC Insurance Limited

11

## 이론적 배경

### ❖ 홍콩의 사례

#### - (생명보험 역담보대출제도)

- (가입자 비용부담) 가입자의 부담 비용은 보증료(초기: 사망보험금의 1%(5년 분할 납), 연: 대출잔액의 1%), 역모기지 실행을 위한 법률비용, 관리수수료(Handling fee) 등으로 구성  
: 담보자산가치 변동성이 없어 역모기지(초기보증료율:1.96%, 연보증료율: 1.25%)에 비해 낮은 수준
- 가입시점 별 가입자에 유리한 옵션이 존재
  - ① (가입 초기 시점) 가입 후 6개월 이내에 중도해지를 희망하고 대출잔액을 상환할 경우 보증료를 반환하는 청약철회제도(Six-month cooling-off period)가 존재
  - ② (가입기간 중) 중도상환 시 이에 대한 패널티가 없으며 기존의 종신보험계약을 부활시킬 수 있음
  - ③ (가입 종료시점) 사망 시 대출잔액이 사망보험금 보다 초과될 경우 유족은 사망보험금 가치에 한해 상환의무를 갖게 되며 반대의 경우 차액에 대해서는 유족에게 상속이 가능

12

## 이론적 배경

### ❖ 종신보험 사망보험금의 유동화 방식

- 전통적인 방식으로는 해약이 존재함
- 보험계약 해약과 관련한 소비자 행동가설이 존재
  - (긴급자금가설) 개인이 재무적 곤경에 처할 경우 보험계약을 해약하여 현금화 함
  - (이자율 가설) 시장이자율이 상승하여 보험상품을 유지하는 것보다 다른 금융자산에 투자하는 것이 좀 더 이익이 되는 경우 보험계약을 해약한다는 가설
  - (인플레이션 가설) 인플레이션으로 인한 보험금의 실질가치 하락으로 보험계약을 해약한다는 가설

< 생명보험 상품의 중도해약 및 효력상실 이유 >



자료: 제16차 생명보험 성장조사 결과, 생명보험협회

13

## 이론적 배경

### ❖ 종신보험 사망보험금의 유동화 방식

- 종신보험의 경우 가입 시점과 사망보험금 수령 시점 간의 시차가 길어지고 있는 점을 고려할 때, 인플레이션가설과 긴급자금가설관점에서 해약할 유인이 존재
  - 보험계약의 경제적 가치 하락, 긴급한 생활자금 수요 등
- 종신보험 해약 시 경제적 불이익
  - 종신보험은 위험보험료 비중과 사업비가 커 가입자의 해약환급금은 적을 수 있음
  - 보험료 납입 완료 후 경제적 사정 등으로 해약 후 재 가입할 경우에도 이전에 가입했던 종신보험의 보험료 대비 높은 보험료를 납입해야 함
- 해약 이외의 약관대출 또는 생전급부특약의 경우 각각 고금리 적용, 지급 요건의 충족이 까다로워 근본적 해결책이 될 수 없음
- 해약 등 기존 종신보험 사망보험금의 유동화 방식은 가입자 관점에서 재무적 손실이 매우 크고 생존보험금 수령 요건도 까다롭기 때문에 이를 대체할 유동화수단으로서 전매와 역모기지 방식을 고려할 수 있음

14

## 이론적 배경

### ❖ 종신보험 사망보험금의 유동화 방식

- 전매(매각방식): 가입자 본인의 보험 계약을 제3자(투자자)에게 매도하는 거래
- 역모기지 방식: 주택연금과 유사한 방식으로 종신보험의 사망보험금을 담보로 노후생활자금을 연금형태로 수령하는 방식

비유동자산	역모기지 방식	매각방식
주택	주택연금(Reverse Mortgage) (한국, 미국, 영국, 홍콩 등)	Home Reversion Plan(영국, 호주), 연금형희망나눔주택(한국)
생명보험계약 (사망보험금)	생명보험 역담보대출(홍콩) (Policy Reverse Mortgage Programme)	생명보험 전매제도 (미국, 일본, 중국 등)

<사망보험금 역모기지와 주택연금의 비교>

구분	사망보험금 역모기지	주택연금
담보자산	사망보험금	주택
월지급금 산정 시 주요변수	이자율, 생존확률	주택가격상승률, 이자율, 생존확률
생존확률 적용방식	단생모형	부부연생모형
주요 리스크	금리리스크, 장수리스크	주택가격리스크, 금리리스크, 장수리스크

자료: 최경진 외(2021)

15

## 이론적 배경

- ❖ 중신보험 사망보험금의 유동화 방식 도입을 위한 정책추진 내역
  - (전매 방식) 2009년 12월 보험업법 일부 개정 법률안이 발의되었으나 피보험자 사망시점에 따라 생명보험전매회사의 투자손익이 달라지는 특성 상 피보험자의 범죄에 노출 가능성 등으로 도입이 무산
  - (역모기지 방식) 2014년 “사적연금 활성화 대책”의 일환으로 주요 생보사에서 역모기지 방식의 사망보험금 선(先)지급중신보험상품을 개발하여 판매 하였으나 다음의 문제점 등으로 활성화에 실패
    - ① 유사 상품인 연금전환 중신보험에 대한 불완전판매로 인한 시장의 왜곡
      - 사망보험금 역모기지는 연금전환 중신보험에 비해 해약률이 낮으므로 이를 반영한 보험료 수준이 높고 보험회사 입장에서도 해약 후 연금을 수령하는 연금전환 중신보험의 수익성이 높음
    - ② 해당 상품에 대한 수요가 존재하는 기존 중신보험 가입자의 경우 연금선(先)지급 옵션이 적용되지 않았음
  - 사망보험의 전매방식은 계약당사자의 공박 등의 악용 내지 사기의 문제 및 피보험자 등의 개인정보 보호 내지 인격권 침해의 우려가 있어 노후소득 마련수단으로서 사망보험금 계약의 역모기지 방식이 필요함(이정원, 2023)
  - 결론적으로 우리나라도 홍콩과 같이 공적보증기관을 통해 사망보험금 역모기지제도가 도입될 필요가 있으며 제도 도입 시 수요 대상에 해당하는 중·고령자의 이용 의향 요인을 실증 분석하고자 함

16

## 이론적 배경

- ❖ 최근, 모 생명보험회사에서 역모기지 중신보험상품을 출시하여 1년간 배타적사용권을 획득 하였으나 상품지속성에 의문이 제기됨
  - 역모기지 중신보험은 해약없이 역모기지 전환옵션을 통해 가입자의 노후생활자금을 충족 할 수 있으나 여전히 신규가입자에게 적용되며 기존 중신보험 가입자의 역모기지 전환옵션은 적용되지 않음.
- ❖ 최경진·전희주(2023)는 중신보험에 가입한 55세 이상 중·고령자를 대상으로 사망보험금 역모기지 제도에 대한 이용의향을 분석함.
  - 주택연금 이용의향과 교육수준이 높을수록, 주택연금 가입 시 자녀와의 관계가 긍정적이고, 월 평균 병원 방문횟수가 잦을수록 사망보험금 역모기지 이용의향은 높게 나타남.

17

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 분석 데이터

- 주택연금 가입자 중 종신보험에 가입한 229명(2021년, 2022년 설문)

❖ 응답자의 인구통계적 특성

- 연령대는 70대 이상의 비중이 약 60%를 차지

- 배우자가 존재하는 비중은 약 56%를 차지

인구통계 특성 변수		응답자 수(명)	비중(%)
성별	남성	77	33.62
	여성	152	66.38
연령대	55-59세	8	3.49
	60-64세	31	13.54
	65-69세	55	24.02
	70-74세	65	28.38
	75세 이상	70	30.57
배우자유무	있음	129	56.33
	없음	100	43.67

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 응답자의 인구통계적 특성

- 자녀 수는 2명이라고 응답한 비중이 가장 높으며 학력수준은 중학교 졸업의 비중이 가장 높음

- 거주지역은 서울 및 경기도의 비중이 약 2/3를 차지

인구통계 특성 변수		응답자 수(명)	비중(%)
자녀 수	없음	13	5.88
	1명	40	17.47
	2명	100	43.67
	3명	52	22.71
	4명 이상	24	10.48
교육수준	중학교 졸업이하	93	40.61
	고등학교 졸업	85	37.12
	대학교 졸업이상	51	22.27
거주지역	서울	41	18.90
	경기도	114	49.78
	광역시	244	18.34
	기타 시도	323	13.97

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 응답자의 경제상태 관련 특성

- 월 소득은 200만 원 미만, 300만 원 이상, 200~300만 원 등의 순서로 나타났으며, 주요 소득원은 주택연금의 비중이 약 58%를 차지

경제 상태 특성 변수		응답자 수(명)	비중(%)
월 소득	200만 원 미만	103	44.98
	200~300만 원 미만	60	26.20
	300만 원 이상	66	28.82
주요 소득원	근로/사업소득	32	13.97
	공적연금	50	21.83
	사적연금/금융	14	6.11
	주택연금	133	58.08
월소득의 충분성	매우 부족하다	12	5.24
	부족하다	72	31.44
	보통이다	85	37.12
	충분하다	60	26.20

20

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 응답자의 경제상태 관련 특성

- 자산보유액은 2~5억 원 미만의 비중이 약 40%로 가장 높으며, 보유자산이 충분하다고 답한 비중은 23.6%임.

경제 상태 특성 변수		응답자 수(명)	비중(%)
자산보유액	2억 원 미만	25	10.92
	2~5억 원 미만	91	39.74
	5~8억 원 미만	51	22.77
	8~10억 원 미만	29	12.66
	10억 원 이상	33	14.41
보유자산의 충분성	매우 부족하다	8	3.49
	부족하다	65	28.38
	보통이다	102	44.54
	충분하다	54	23.58

21

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 응답자의 주택연금 및 사망보험금 역모기지 이용의향 관련 특성

- 종신보험 계약을 보유한 주택연금 가입자의 약 46%는 주택연금제도에 대해 만족한다(매우 만족 포함)고 응답함
- 주택연금에 대한 자녀들의 의견이 긍정적이라고 응답한 비중은 약 64%를 차지하고 있음

주택연금 및 사망보험금 역모기지 이용의향 관련 특성		응답자 수(명)	비중(%)
주택연금 만족도	불만	29	12.66
	보통	94	41.05
	만족	94	41.05
	매우 만족	12	5.24
주택연금에 대한 자녀들의 의견	무응답	12	5.24
	부정적	7	3.06
	보통	64	27.95
	긍정적	128	55.90
	매우 긍정적	18	7.86

22

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석을 위한 데이터 및 응답자의 특성

❖ 응답자의 주택연금 및 사망보험금 역모기지 이용의향 관련 특성

- 종신보험 가입자의 종신보험 계약건수는 1건의 비중이 71%를 차지하였으며, 사망보험금 역모기지 이용의향은 약 12%로 나타남

주택연금 및 사망보험금 역모기지 이용의향 관련 특성		응답자 수(명)	비중(%)
종신보험 가입건수	1개	162	70.74
	2개 이상	67	29.26
사망보험금 역모기지 이용의향	이용의향 없음. 모름	202	88.21
	이용의향 있음	27	11.79
합계		229	100.00

23

### 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석모형

❖ 분석 모형은 아래의 식과 같이 다중 로지스틱회귀모형을 활용

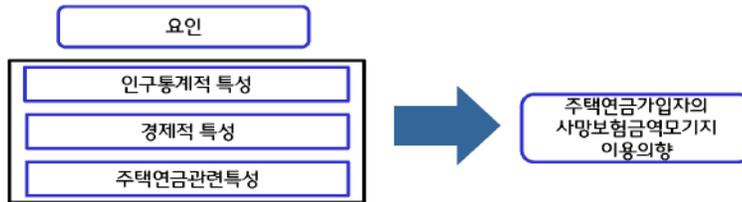
$$\ln \frac{\hat{p}_i}{1 - \hat{p}_i} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ik}$$

여기서  $\hat{p}_i$ : 응답자(i)의 사망보험금 역모기지이용의향 확률로  $\hat{p}_i = \frac{\exp(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ik})}{1 + \exp(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ik})}$

$x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{ik}$ : 응답자(i)의 사망보험금 역모기지 이용의향에 영향을 미치는 설명변수

- (반응변수) '이용의향이 있다'와 '이용의향이 없다'의 이항범주로 구성
- (설명변수) 응답자의 인구통계, 경제적특성, 주택연금 관련 특성 등 총 34개의 변수를 고려

< 사망보험금 역모기지 이용의향 요인 분석모형 >



24

### 분석결과

❖ 34개 변수들을 대상으로 각각의 단순로지스틱 회귀모형을 모형을 적용한 후 추정된 회귀계수가 유의수준 10%이하인 설명변수 5개를 대상으로 후진제거법을 적용하여 AIC가 가장 작은 4개의 설명변수를 갖는 다중 로지스틱회귀모형을 선택함

- 선택된 모형에 대한 Hosmer and Lemeshow 카이제곱 통계량과 이탈도 통계량 모두 5% 유의수준 하에서 유의하지 않아 선택된 모형은 잘 적합 되었음을 알 수 있음

통계량	자유도	Value	p-value
이탈도(Deviance)	47	36.30	0.8708
Hosmer and Lemeshow 카이제곱	8	6.99	0.5378
Log Likelihood Ratio	8	31.73	<.0001
AIC			152.41
BIC			183.31
Max-rescaled			0.2507

- 선택된 모형의 유의한 설명변수는 '주요 소득원', '중신보험 가입건수', '교육수준', '월 소득'의 순서로 나타남

변수	D.F.	Wald-chisq	p-value	중요도
주요 소득원	3	16.64	0.0138	1
중신보험 가입건 수	1	4.44	0.0350	2
교육수준	2	5.77	0.0560	3
월 소득	2	5.01	0.0818	4

25

## 분석결과

### ❖ 로지스틱 회귀모형의 추정

설명변수	D.F.	$\hat{\beta}$	S.E.	p-value	$\exp(\hat{\beta})$	
상수	1	-3.0200	0.7529	<0.001	-	
주요소득원	근로/사업소득	1	1.8718	0.6060	0.0020	6.500
	공적연금	1	0.8352	0.5497	0.1287	2.305
	사적연금/기타	1	-0.4484	0.2560	0.8293	0.781
	주택연금	0	0.0000	-	-	1.000
종신보험 가입건수	1개	1	1.3189	0.6256	0.0350	3.739
	2개 이상	0	0.0000	-	-	1.000
교육수준	중학교 졸업이하	1	-0.9881	0.7537	0.1898	0.507
	고등학교 졸업	1	0.5133	0.5660	0.3645	0.596
	대학교 졸업이상	0	0.0000	-	-	1.000
월 소득	200만원 미만	1	-0.7492	0.5706	0.1892	0.473
	200~300만원 미만	1	-1.4572	0.6758	0.0311	0.233
	300만원 이상	0	0.0000	-	-	1.000

26

## 분석결과

### ❖ 유의한 설명변수 별 사망보험금 역모기지 이용의향 분석결과

#### ▪ 주요소득원

- 주요소득원이 사적연금/기타 대비, 근로사업소득, 공적연금, 주택연금의 사망보험금 역모기지 이용의향 오즈는 각각  $\exp(2.3202)=10.2$ 배,  $\exp(1.2836)=3.6$ 배,  $\exp(0.4484)=1.57$ 배 높게 나타났다.
- 근로사업소득 단절에 대비한 소득원으로서 공적연금과 주택연금을 보완하기 위한 수단으로서 사망보험금 역모기지를 이용하려는 의도가 있는 것으로 판단됨

#### ▪ 종신보험가입건수

- 종신보험가입건수 2건 이상 대비 1건 가입자의 사망보험금 역모기지 이용의향 오즈는 각각  $\exp(1.3189)=3.74$ 배 높게 나타났다.
- 2건 이상 가입한 주택연금 가입자에 비해 1건 가입한 주택연금 가입자는 경제적 수준이 상대적으로 낮으며, 추가노후소득 마련을 위해 사망보험금 역모기지를 활용하려는 의도로 판단됨

27

## 분석결과

### ❖ 유의한 설명변수 별 사망보험금 역모기지 이용의향 분석결과

#### ▪ 교육수준

- 교육수준은 중학교 이하 대비 대학교이상 졸업자와 고등학교 졸업자의 사망보험금 역모기지 이용의향 오즈는 각각  $\exp(1.5014)=4.49$ 배,  $\exp(0.9881)=2.69$ 배 높게 나타났다.
- 주택연금 가입의향에서도 학력수준이 높을 수록 제도의 이해가 높아 가입의향이 높았듯이 사망보험금 역모기지제도 가입의향에서도 유사한 결과가 나타난 것을 알 수 있음

#### ▪ 월소득

- 월소득은 200~300만원 미만 대비 300만원 이상과 200만 원 미만의 사망보험금 역모기지 이용의향 오즈는 각각  $\exp(1.4572)=4.29$ 배,  $\exp(0.7079)=2.03$ 배 높게 나타났다.
- 소득수준이 낮은 주택연금 가입자 뿐 만 아니라 소득은 높으나 생활비가 많이 드는 주택연금 가입자도 이용의향이 높은 것으로 판단됨

28

## 결론 및 시사점

### ❖ 베이비 부머 은퇴 등으로 고령인구 비중이 지속적으로 증가하고 있으며 노인빈곤율이 높은 상황에서 고령자의 실물자산 보유 비중이 높은 점을 감안하면, 노후생활안정과 근로세대의 재정 부담 완화를 위해 사망보험금 역모기지제도와 같은 자산담보 연금제도 활성화가 필요

#### ▪ 개인적 측면

- 평균수명 증가로 사망보험금의 경제적 가치가 감소하고 노후소득이 부족한 상황에서 경제적 불이익 없이 사망보험금을 유동화 하여 기존 공사적연금 및 주택연금의 추가적인 노후 소득으로 활용이 가능

#### ▪ 국가적 측면

- 자산담보 연금제도는 국가의 재정 리스크 완화 및 노인빈곤율 완화에 도움이 되므로 주택연금 등 자산담보연금제도와와의 연계를 고려한 구조적 연금개혁 방안 논의도 필요

#### ▪ 국가적 측면(해외사례)

- 우리나라와 같이 고령인구 비중이 높고 사회보장 재정지출이 빠르게 증가하고 있는 홍콩에서는 공적보증기관을 통한 다양한 추가노후소득 마련 방안을 강구하고 있음

29

### 결론 및 시사점

- ❖ 홍콩의 사례 및 주택연금 가입자의 이용의향 요인분석을 통해 우리나라 상황에 맞는 사망보험금 역모기지제도 도입을 위한 이해관계자 별 구체적 논의 및 세밀한 제도 설계가 필요해 보임
  - 주택연금처럼 사망보험금역모기지도 민간에서의 시장실패를 경험한 만큼 공적보증기관을 통한 제도 운영을 고려할 필요
    - 주택연금과 같이 공적보증기관이 보증하고 민간 은행의 대출을 통해 운영하는 방안
    - 기존 가입자에 대해서도 보험회사가 역모기지 옵션을 부여하는 대신 관련 위험(금리, 장수 리스크 등)에 대해 정부가 보증하는 방안
  - 제도 도입을 위해 필요한 보증료 체계, 월지급금 산정을 위한 계리모형 뿐 만 아니라 해약을 감소로 인한 보험료 상승을 최소화할 수 있는 방안마련이 필요
    - Ex 홍콩의 경우 보험료 완납한 자를 가입대상자로 한정함

30

2023년 한국연금학회 추계학술대회

감사합니다.

Thank you

## 자유주제 세션

- 기초연금의 핵심 이슈와 개혁 방향
  - 발표: 이용하 교수 (전주대학교)



# 기초연금의 핵심 이슈와 개혁 방향

이 용 하\*

본 연구는 기초연금의 핵심 이슈인 국민연금과의 역할분담 관계 재설정 문제를 둘러싼 두 가지 개혁전략, 보편주의화와 선별주의화 담론의 강약점을 분석하고 실현가능성 차원에서 나름의 개혁 방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 현행 연금체제는 중복성(과잉보장)과 대체성(과소보장) 문제, 그로 인한 분배왜곡 문제를 야기하고 있는데, 이를 해결하는 방안으로 크게 기초연금의 보편주의화(국민연금의 구조개혁과 연계)와 선별주의화(국민연금의 모수개혁과 연계) 담론이 대립하고 있다. 이를 실현가능성 차원에서 분석한 결과를 요약하면, 다음과 같다. 먼저 선별주의 강화는 이론적으로 지급범위를 낮춰 제도간 중복성과 대체성 문제를 완화할 수 있지만, 실제 국민연금의 조기 내실화가 전제되지 않으면 그러한 설계 자체가 현실화되기 어렵다. 나아가 선별주의화 자체는 물론 그와 연계된 국민연금의 모수개혁은 내실화를 더욱 어렵게 하는 모순을 안고 있는데다 국기초와의 충돌로 지속가능하지도 않다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 한편, 보편주의화는 국민연금의 구조개혁(기초연금과 중복되는 균등부분의 폐지와 기초연금을 완전 보편화하여 통합일원화 등)과 궁극적으로 그에 따른 국고부담 증가를 전제로 하는데, 후자가 바로 실현 가능성을 규정하는 핵심 요인이다. 기초연금의 보편화에 따른 국고부담 증가를 단순히 국가재정부담 증가 혹은 국민부담 가중=불가능한 일로만 자주 해석되곤 한다. 그러나 국고부담 증가가 보험료를 인상을 대신하는 점, 분배왜곡 문제를 해소하는 등 다른 많은 긍정적인 측면이 있는 점을 감안하면 보편주의화의 실현가능성을 한층 높일 수 있을 것으로 판단된다. 종합하면, 보편주의화의 전략의 전제조건은 사회적 합의와 설득의 문제이지만, 선별주의화 전략은 핵심전제인 제도의 조기내실화를 기대하기 어렵거니와 많은 모순을 안고 있다는 점에서 전자의 전략이 더 현실적으로 보인다.

핵심용어 : 기초연금 개혁, 보편주의화, 선별주의화

한국연구재단 분류 연구분야 코드 : 연금제도

\* 전주대 초빙교수, 전 국민연금연구원 원장  
본 연구는 2023년도 연금학회 학술지원사업의 지원을 받아 연구되었음.

## I. 서 론

우리나라의 기초연금은 최근 국민연금 개혁 논의와 맞물리면서 다양한 이슈에 휘말리고 있다. 가장 대표적이고 핵심적인 이슈는 기초연금과 국민연금 간의 역할분담 관계를 어떻게 재설정 내지 재구조화할 것인가이다. 현재 두 제도가 서로 유사한 기능(재분배)과 역할(기초보장)을 하고 있어 중복적이기 때문이다(이용하·김원섭, 2013; 류재린 외, 2021) 등). 이러한 중복성은 두 제도가 함께 성장하면서 과잉보장 내지 과잉재분배와 그에 따른 분배의 비효율성을 초래한다는 데 본질적 문제가 있다. 이와 아울러 기초연금의 수준이 높아지면서 국민연금 가입 동기를 제약 내지 구축할 수 있다는 문제점도 제기되고 있다(최옥금, 2020; 이용하 외, 2022 등). 더욱이 2014년 기초연금법 제정 시 도입된 국민연금의 균등급여에 연계하여 기초연금을 감액하는 조치는 국민연금의 성실가입자에게 불리하게 작용하여 가입 동기 구축 우려를 부채질하고 있다. 이러한 가입 구축효과가 부담능력이 낮은 저소득층에게 집중된다면 ‘과소보장’ 우려에서 자유로울 수 없다. 이는 두 제도의 관계가 보완적이 아니라 서로 대체적임을 의미하며 결국 서로 상생하기 어려운 상황에 직면하게 한다. 이는 ‘대체성 문제’로 정의된다.<sup>1)</sup>

안 그래도 이미 국민연금 자체가 높은 사각지대 및 소득의 하향신고 등으로 재분배 기능이 왜곡되고 있다. 비정규직 및 저소득 자영업자 층이 주로 사각지대에 처해 있는데 이들은 국민연금이 제공하는 높은 재분배 혜택을 향유하지 못하고 오히려 국민연금에 순응성이 높은 정규직 및 고소득 자영업자층은 오히려 재분배 혜택을 향유할 가능성이 높다. 이러한 분배의 양극화는 강한 재분배 기능을 통해 분배의 평등성을 높이고자 하는 국민연금의 본래 취지를 크게 반감시키는 결과를 초래한다. 국민연금의 이런 문제점을 보완하기 위해 우리나라는 재분배성이 강한 조세방식 기초연금을 2008년부터 추가 도입하였다. 그런데 기초연금과 국민연금이 서로 발전할수록 부작용 즉, 중복성과 대체성 문제 그리고 이로 인한 분배왜곡 문제가 나타난다면 이는 다시 국민연금뿐만 아니라 전체 연금제도가 의도하는 재분배 효과를 크게 반감시킬 우려가 있다.

이런 점에서 대체성 및 중복성 문제, 나아가 그로 인한 분배왜곡 문제는 모두 향후 제도 간 역할분담 관계를 개편해야 하는 주요 동인으로 작용한다. 특히 보편성을 대폭 확충했던 기초노령연금(2008~)의 도입되었을 때 혹은 급여수준을 대폭 높였던 기초연금(2014~)이

---

1) 중복성(과잉보장) 및 대체성(과소보장) 문제에 대한 구체적 정의와 논의는 제3장 참조.

도입되었을 때한 제도간 역할분담 관계를 보다 명확히 했더라면 그러한 문제점을 일부 피할 수 있었겠지만, 불행히도 우리나라는 제도 도입에 급급한 나머지 제도간 합리적 관계를 충분히 고려하지 않았다는 데에 문제의 근원을 찾을 수 있다. 기초노령연금(2007) 내지 기초연금(2014) 등이 도입 전후로 제도간 합리적 관계 설정 문제에 대한 많은 연구가 이루어졌다. 개편 논의는 크게 두 갈래로 나뉘어지고 있다. 기초연금을 완전보편화하여 대체성과 중복성 문제를 해소하자는 보편주의화 담론과 함께 기초연금의 선별적 성격을 더욱 강화하여 문제를 해소하자는 선별주의화 담론이 그것이다.<sup>2)</sup>

그런데 최근 국민연금 5차 재정계산위원회, 기초연금적정성검토위원회, 국회의 연금개혁 특위 등 각종 공식적 연금개혁 논의기구에서는 기초연금의 선별주의화 담론에 힘을 실는 분위기가 확연하게 나타나고 있다(연합뉴스, 2023). 물론 이는 아직 전문가 차원의 논의 결과이기 때문에 실제 정책적 실현으로 이어질지는 미지수이다.<sup>3)</sup> 하지만, 과연 기초연금의 선별주의화 전략이 합리적이고 타당한 선택지인지는 의문이다. 기초연금의 개혁 방향은 국민연금의 개혁 방향과 떼어놓고 생각할 수 없을 정도로 깊게 연관되어 있는데, 최근 국민연금 개혁방향이 모수개혁에<sup>4)</sup> 초점이 잡히면서 그에 궁합에 잘 맞는 기초연금의 선별주의화 전략이 더욱 힘을 얻고 있는 모양새이다.

이에 본 연구는 기초연금의 핵심 이슈인 보편주의화 vs 선별주의화 담론을 다양한 관점에서 강약점을 분석하고 특히 실현가능성 차원에서 나름의 기초연금 개혁 방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 연구는 다음과 같이 구성했다. 서론에 이은 제Ⅱ장에서는 기초연금의 역사적 발전과정을 간단하게 정리한다. 이는 중복성과 대체성의 문제가 발생하게 된 배경과 경위를 이해하는데 도움이 된다. 이어서 제Ⅲ장에서는 기초연금과 관련하여 개혁 이슈의 근원이 되는 두 가지 문제, 중복성 및 대체성 문제를 구체화한다. 현 연금체제 하에서 중복성과 대체성 문제, 나아가 분배왜곡 문제의 심각성을 객관적 내지 계량적으로 증명

---

2) 물론 중복성 문제는 장기적 과제로 보고(현행 제도들의 급여수준이 전반적으로 낮은 점을 감안하여 현행 기초연금의 지급범위를 유지), 우선 대체성 문제에 초점을 둔(대체성도 제도간 연금의 차별화가 안 돼서 나타나는 것으로 보고 국민연금의 소득대체율을 높여 해결하자는 주장) 현체제 유지론도 있다. 이 담론은 현행 체제의 중복성 자체를 아직 인정하지 않기 때문에 재구조화 개혁 자체가 불필요하다고 보는 입장이므로 본 연구의 대상이 될 수 없어 향후의 논의에서는 제외한다.

3) 물론 정책당국(보건복지부)는 최근의 보고서(국민연금 종합운영계획안, 2023.10.30.)에서 국민연금의 개혁과 연계하여 기초연금의 방향도 결정하겠다는 유보적 입장을 취하고 있다.

4) 국민연금의 개혁담론은 크게 모수적 개혁과 구조적 개혁으로 구분된다. 이때 전자는 제도의 기본틀(기능과 역할)을 그대로 유지하면서 제도의 주요 변수를 조정하거나 기능과 역할을 내실화하는 것을 의미하며, 구조적 개혁은 제도의 기본틀, 즉 기존의 기능과 역할 자체를 변경 내지 재구성하는 것으로 정의한다.

하기란 쉽지 않다.<sup>5)</sup> 따라서 주로 이론적 내지 추론적으로 접근한다. 제Ⅳ장에서는 대체성과 중복성 문제를 해결하기 위한 기초연금의 선별주의화 vs 보편주의화의 두 가지 극단적 해결방안을 다양한 시각에서 강약점을 검토한다. 마지막 제Ⅴ장에서는 지금까지의 논의 결과를 실현가능성 관점에서 요약하면서 나름의 결론을 도출하는 것으로 마무리한다.

## Ⅱ. 기초연금의 발전과정

지금의 기초연금은 나름 오랜 발전과정의 산물이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 기초연금의 뿌리는 1991년에 도입된 ‘노령수당’이며, 이후 명칭이 수차례 바뀌었는데 1998년 ‘경로연금’, 2008년 ‘기초노령연금’ 그리고 2014년부터 지금의 ‘기초연금’으로 변신하였다. 이들 제도들은 우리나라의 중추적인 노후보장제도인 국민연금의 발전과정 내지 이를 보완하는 과정에서 그 발전추동력을 얻었으며 역할과 제도간 관계도 크게 변화되어 왔다. 기초연금의 발전과정은 국민연금의 발전과정을 빼놓고서 논할 수 없는 만큼, 국민연금의 개혁 또한 기초연금의 개혁을 동반하지 않을 수 없는 긴밀한 관계가 이어지고 있는 이유가 바로 거기에 있다. 그런데 제도의 역할 및 제도간의 관계 등의 측면에서 확연한 차이는 주로 노령수당에서 경로연금의 기간과 기초노령연금에서 기초연금의 기간 사이에서 두드러지므로 발전과정도 이렇게 두 시대로 나누어 살펴보도록 한다.

### 1. 노령수당과 경로연금의 시대

노령수당은 국민연금이 1988년에 도입된 이후 동 제도의 가입대상으로부터 원천적으로 제외된 노인에 대한 최소한의 노후보장 장치가 필요하다는 관점에서 도입되었다. 동 제도는 국민연금 도입 당시 이미 70세 이상인 노인 중 극빈층(현 국민기초생활보장제도의 전신인 생활보호제도의 대상자)으로 지급대상이 제한되었으며, 지급액도 미미했다. 후술하는 경로연금제로 대체되기 직전년도인 1997년의 경우 70~80세 미만 노인 21만명에게 월 3.5만원을, 80세 이상 3.6만명에게 월 5만원씩 지급했다(운성주, 2014). 노령수당제는 생활보호법(현

5) 예를 들어, 최옥금(2020)은 설문조사방법으로, 이용하 외(2022)은 계량통계적 방법 등으로 기초연금의 국민연금 가입구축 효과 분석을 시도한 바 있으나 분석방법 상의 한계가 많아 신빙성 높은 결론에 도달하는 데는 한계가 있다.

6) 기초연금의 발전과정에 대한 상세한 논의에 대해서는 이용하 외(2022) 참조.

국기초법)의 틀 속에서 생계급여의 부가급여 형태로 운영되었는데, 국민연금과 지급대상이 중복될 소지가 거의 없었는데다 지급액도 소액이라 중복성이나 대체성 논란의 여지가 없었다.

1997년 전후부터 그때까지 마지막 미적용 계층이었던 도시지역 주민을 포괄하여 전국민 연금화 시대를 열고, 동시에 인구고령화에 대비하여 재정의 안정성을 확보하기 위한 국민연금의 개혁 논의가 진행되었다. 이때 특히 국민연금의 전국민 확대 적용은 그로부터 혜택을 보게 되는 세대와 혜택에서 제외된 세대(기존 노인세대) 간 노후보장에 있어 형평성 문제가 대두됨에 따라 이를 본격적으로 해결할 필요가 있었다. 초기 논의과정에서는 전국민 확대 연금모델이자 기존 노령층의 노후보장 강화책으로서 국민연금을 기초연금과 비례연금으로 이원화하는 방안이 유력한 개편안으로 합의가 모아지고 있었다(국민연금공단, 2008; 국민연금사편찬위원회, 2015). 하지만 기초연금의 도입 시 국고부담이 크고 국민연금이 도입된 지 얼마 되지 않는 시점에서 큰 구조적 개혁을 하기에는 시기상조라는 점에서 심각한 반대에 부딪히게 된다. 결국 정부는 기존 국민연금 모델을 그대로 전국민에 확대하되, 기존 노령층의 보장강화책으로 기초연금 대신 때마침 새로인 제정된 노인복지법(1997.8월)의 틀 속에서 현금급여로서 경로연금을 도입하게 되었다.

〈표〉 노령수당, 경로연금, 기초노령연금, 기초연금의 비교

구분	노령수당	경로연금	기초노령연금	기초연금
도입시점	1991~	1998~	2008~	2014~
도입배경 및 목적	국민연금 도입과 그로부터 소외된 노인 보호	전국민연금 시대 개막과 소외 노인 보호	국민연금의 사각지대 및 급여수준 하향조정의 보완장치	높은 노인빈곤 및 자살률의 극복, 나아가 제도간 중복조정 필요성 증가
근거법률/대상	생활보호법/ 70세 이상의 극빈층	노인복지법/ 법 제정 당시 65세 이상 극빈 및 차상위계층	기초노령연금법/ 65세 이상 노인 중 소득하위 70%	기초연금법/ 65세 이상 노인 중 소득하위 70%
지급액	70~80세 미만 월 3.5만원, 80세 이상 5만원('97)	65~50세 미만 월 1.5만원, 기타 좌동('98)	연령 구분 없이 월 8.3만원('08), 장기적으로 A값의 5~10%	월 10만원 → 20만원 일거 상향
제도성격 및 국민연금과 관계	엄격한 선별성/ 중복성과 대체성 여지 없었음	좌동	보편성+선별성 혼용/중복성과 대체성 문제 잠재	보편성+선별성 혼용/중복성과 대체성 문제 부각

이때 경로연금의 대상은 제도 시행시점(1998.7.1.)에 65세 이상인 자 즉, 전국민연금화(99.4월) 당시 연령요건 때문에 특례가입 조차도 할 수 없었던 1933년 7월 1일 이전에 출생한 자이고 극빈층(생활보호대상자)와 차상위계층인 경우로 엄격하게 제한하였다. 지급액은 종전의 노령수당과 유사하게 유지되었다. 경로연금은 전국민연금화 시점보다 약간 빠르게 시행함으로써 기존의 국민연금의 틀을 유지 확대하면서 제1차 연금개혁을 추진하는 당위성을 확보하게 된다. 경로연금은 노령수당에 비해 지급연령을 70세에서 65세로 완화하고 극빈층에서 차상위층으로 대상을 확대했다는 점에서 발전적이었다. 게다가 엄격한 부조원칙에 기초함으로써 기여원칙의 국민연금과의 중복성이나 대체성 논란으로부터 자유로운 제도였다(이용하 외, 2022).

문제는 전국민연금화 이후에 대두되기 시작한다. 도시지역 확대 이후 대규모 사각지대가 발생하면서 ‘전국민연금화=미래노인의 빈곤문제 해결’이라는 기대 공식이 무너졌다. 기존 노인뿐만 아니라 국민연금을 적용받는 세대들조차도 높은 사각지대와 그에 따른 무연금 및 저연금으로 인해 빈곤 문제로부터 자유로울 수 없을 것으로 예상되었기 때문이다. 게다가 경로연금은 제도시행 시점 기준 65세 이상 노인으로 국한(즉, 시간이 지날수록 수급자의 사망 등으로 대상이 자동 축소되는 형식)됨에 따라 한시적 성격의 제도로 도입된 데다 엄격한 부조원칙에 기초함에 따라 국민연금의 넓은 사각지대를 보완하기에는 역부족이었다. 기존 노인계층에 대한 보장성 강화와 동시에 국민연금의 사각지대(신규 노인계층)를 보호할 수 있는 새로운 보호장치가 요구되었다.

때마침 1998년 제1차 국민연금 개혁 시 도입된 재정계산이 2003년에 처음 실시되었으며 국민연금 개혁 논의가 본격화되었다. 이 재정계산에서는 당시 핵심과제가 되었던 국민연금의 재정안정화, 사각지대 해소 및 급여제도 개선, 기금운용 개선 등에 대해 국민연금의 기존 틀을 유지하면서 개선안(모수적 개혁안)을 마련하는데 주안점을 두고 논의되었다(국민연금발전위원회, 2003). 하지만, 국민연금 틀 속에서 국민연금의 대규모 사각지대(미래 노인계층의 무연금 및 저연금 문제) 및 기존 노년층의 빈곤문제를 동시에 해결하는 데는 분명한 한계가 있었다. 이는 다시 국민연금의 (보편)기초연금+비례연금 이원화 방안을 대안으로서 급부상시키는 요인으로 작용했다. 특히 당시 노무현 정부 하의 야당(현 국민의힘)이 그러한 구조개혁방안을 강력하게 주장한 데다 정권 중반부에 실시된 총선에서도 승리함으로써 기존 제도의 틀을 유지하면서 재정안정화와 노후보장을 동시에 강화하려던 정부와 여당을 크게 압박하게 되었으며, 연금개혁 논의는 상당기간 교착상태에 빠지게 된다.

## 2. 기초노령연금과 기초연금의 시대

수년간의 정치적 줄다리기 끝에 결국 2007년 말의 대선을 앞두고 양측 모두 연금개혁이 대선에 주는 영향을 차단하고 오랜 개혁논의의 종지부를 찍기 위해서라도 적극적으로 협상에 임하기 시작했다. 이때 먼저 정부여당은 야당의 보편 기초연금안을 일부 수용하여 경로연금의 지급대상과 지급액을 크게 높인 ‘효도연금안(소득하위 노인 45%, 월 6만원 지급)’을 제안하게 된다. 하지만 야당은 동 협상안마저 완강하게 거부하였으며 좀처럼 여야간 간극이 좁혀지지 않았다. 결국 상호 조정 끝에 정부여당과 야당은 효도연금안에 비해 보다 보편적이고 급여수준을 보다 높인 ‘기초노령연금(선별적 효도연금안과 보편 기초연금안을 절충한 형태: 소득하위 노인 70%+월 8만원, 이후 국민연금 급여조정스케줄에 맞춰 A값의 5%→10%로 점진적 인상)’을 도입하여 보장성을 강화하는 데에 합의했다. 그 대신 국민연금의 재정안정화 측면에서는 원래 추진하기로 했던 보험료율 인상안은 폐기되고 국민연금의 급여수준을 대폭 낮추는 방향(20년에 걸쳐 소득대체율 60%→40%)으로 합의점을 찾게 된다(국민연금사편찬위원회, 2015).

이렇게 국민연금 개혁과정에서 도입된 기초노령연금은 노인복지법에서 독립하여 독자적인 연금법률로 제정되었고 종전의 제도의 선별주의 성격이 잔존하기는 하지만 보편주의 성격이 주를 이루고 지급액도 크게 높은 점에서 획기적 발전이었다. 기존 노인층을 포함한 국민연금의 사각지대를 보완하는 동시에 낮아지는 국민연금의 급여수준을 보충하는 새로운 역할도 부여받았다. 그런데 엄격한 선별주의와 잔여주의에 기초했던 종전의 노령수당이나 경로연금은 국민연금과 중복 내지 충돌의 여지가 없었지만, 보편주의로 새로이 무장한 기초노령연금은 국민연금과의 중복 및 충돌의 소지를 이미 잉태하고 있었다. 지급범위가 소득하위 70%로 고정되어 있었으므로 지급액이 늘어날수록 국민연금과의 중복성과 대체성이 커질 우려는 충분히 예상되었기 때문이다. 하지만, 시행 당시만 해도 기초노령연금의 지급액이 크지 않았고, 국민연금의 수급자가 많지 않아 그러한 우려는 거의 표면화되지는 않았다.

본격적으로 우려가 표면화된 것은 높은 노인빈곤율 및 자살률 문제를 완화하기 위해 기초노령연금액을 조기에 2배로 올리고(10만원→20만원), 지급대상을 완전 보편화하겠다는 대선공약과 함께 노무현 정권을 교체한 박근혜 정부(2013~)가 시작된 이후부터라고 할 수 있다(이용하·김원섭, 2013). 기초노령연금액을 조기에 2배로 올리고 보편화하면 국민연금 균등부분과 기능(재분배) 상 그리고 역할(기초보장) 상 중복성이 지나치게 강해지는 점을 감안하여 국민연금의 균등부분이든 기초노령연금이든 조정하는 장치가 필요했다. 이에 국민연금의 균등부분을 조정하기에는 국민연금 개혁논의를 거쳐야 하므로 시간이 많이 걸리고 대

국민 약속을 빠르게 실천하기 위해 결국 국민연금 균등부분에 연계한 기초연금의 감액조정 장치의 도입을 구체화하게 된다.

그러나 당시 이러한 감액장치의 도입에 대한 대체성 논란(감액장치는 국민연금 가입자에게 패널티가 되어 국민연금 가입의욕을 저하시켜 장기가입 및 형평성을 저해한다는 주장 등)이나 연계감액방식(균등급여 연계, 국민연금수액 연계, 총가용자산 연계 등)을 둘러싼 논란도 컸지만, 완전 보편화에 대한 거센 반대(이건희 같은 재벌에게도 세금기반의 복지연금을 주는 것에 대한 사회적 반감 등) 그리고 국기초와의 갈등(‘줬다뺐는’ 기초연금) 논란 등의 소용돌이에 휘말리게 된다. 결국 기초연금의 보편화가 좌초된 가운데 당초 계획했던 것에 비해 매우 느슨한 감액장치의 도입(국민연금수급액이 기초연금의 1.5배 이상인 경우만 감액장치의 적용) 등을 골자로 하는, 종전의 기초노령연금법을 전면 개편한 기초연금법이 제정되는 것으로 논란은 마무리되었다.

기초연금법은 그 지급액을 종전의 기초노령연금법에서 당초 계획했던 시점보다 조기에 2배로 크게 상향 조정했다는 점에서 우리나라 연금역사 상 큰 족적을 남긴 것은 분명하다. 또 기초연금과 국민연금의 중복 및 과잉재분배 문제를 본격 제기하고 그 해결장치로서 균등급여 연계감액장치를 도입한 점은 높이 평가된다. 그러나 그 장치의 적용범위가 정치적 협상과정에서 유명무실할 정도로 크게 축소되어 중복성 문제의 해소 효과가 크지 않는 데다, 원래 의도했던 기초연금의 완전 보편화에도 실패함에 따라 제도간 대체성 문제도 미결 과제로 남겨두게 되었다.

박근혜 정부를 이은 문재인 정부가 기초연금액을 다시 20만원에서 30만원으로 인상하는 과정에서는 중복 및 대체성 문제가 크게 사회적 논란거리가 되지 않았다. 그러다가 최근 40만원으로 인상 공약을 내세운 윤석열 정부가 들어서면서 언론계 등을 중심으로 관련 논란이 다시 강하게 표출되기 시작한다(이용하 외, 2022). 기초연금액을 그렇게 인상하면 국민연금 평균수급액에 더욱 근접함에 따라 제도간 중복성도 더욱 커진 데다 기초연금 존재 자체와 연계감액제도가 국민연금의 장기가입을 불리하게 함으로써 가입의욕을 저해하고 성실가입자와 불성실가입자간 형평성 문제를 야기할 것이라는 강한 문제 제기가 바로 그것이다. 이외에도 인구고령화 등에 따른 기초연금 수급자의 급속한 증가와 막대한 국고부담 전망도 기초연금 개혁 논의에 불을 지피고 있다.

### Ⅲ. 제도간 중복성과 대체성 문제

#### 1. 제도간 중복성 문제

제도간 중복성 문제란 둘 혹은 그 이상의 제도들이 수행하는 기능과 역할이 유사하고 이들이 과잉보장 내지 분배의 비효율성 등의 문제를 야기할 경우로 정의할 수 있다. 이때 단순히 동일 내지 유사한 기능과 역할을 하는 제도가 둘 이상이 존재한다고 하여 중복성 문제를 제기하는 것은 곤란하다. 적정보장 내지 빈곤탈출 등의 제도 목적에 맞는다면 둘이 아니라 그 이상의 제도가 중복적으로 존재한다고 해도 크게 비난받을 사안은 아니다. 단지 제도가 복잡하고 행정비용이 많이 소요된다는 비판은 있을 수 있다. 예를 들어, 덴마크처럼 3단계(중)의 선별주의적 기초연금을 두고 있는 국가 사례도 찾아볼 수 있다(OECD, 2021).

즉, 중복성이 있더라도 과잉보장 및 분배의 비효율성이 없어야 한다는 점이 중요하다. 이런 관점에서 우리나라의 경우 국민연금과 기초연금의 중복성을 보다 구체적으로 살펴보자. 국민연금의 급여액은 균등부분과 비례부분으로 반반씩 구성되어 있는데, 균등부분을 통해 강한 소득재분배 기능과 기초보장의 역할을 수행하도록 설계되어 있다. 균등부분은 가입자 본인의 소득과 관계없는 전체가입자의 평균소득(A값)에 연동되어 결정되기 때문에 평균소득 이하인 계층은 완전비례일 경우에 비해 상대적으로 높은 연금을 받게 되고 평균소득을 초과하는 계층은 상대적으로 낮은 연금액을 수령하게 된다.

〈표〉 제도간 중복성 vs 대체성의 원인과 본질

중복성	구분	대체성
기능과 역할이 중복되는 복수의 제도 설정 운영 (국민 균등부분+기초연금)	발생원인	기초연금 및 지급대상 경계선의 존재는 기여식 국민연금 가입 기피 초래
중고소득층 동시수급자의 과잉보장+자원낭비	문제본질	특히 저소득층의 가입기피+과소보장, 기초연금 수급경계선 전후 중고소득층 가입 기피+형평성 문제

이처럼 균등부분이 연금액 계산에 있어 저소득층일수록 유리하게 작용하고 개인소득에 관계없이 결정된다는 점에서 정액균등연금을 제공하는 일반적인 기초연금과 유사하다. 다만, 국민연금의 균등부분은 가입기간에 연계 내지 차별화되는 ‘보험방식’의 기초연금이라는

점에서 그러한 차별화를 설정하지 않는 ‘조세방식’의 현행 기초연금과 구별된다. 그러나 각 제도가 많은 적든 재분배 기능을 수행하고, 보편적 성격을 가지면서 기초보장의 역할을 한다는 점에서는 유사하다. 이러한 유사성 때문에 통상 한 국가에서 두 개의 보편적 기초연금을 두는 경우는 찾기 어렵다. 물론 우리나라의 경우만 현재 조세방식의 기초연금과 보험방식의 기초연금을 이중으로 두고 있는데, 이는 우리나라 기초연금의 역사적 발전과정에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 국민연금의 미성숙 및 미발달로 낮은 급여수준과 높은 사각지대 문제를 해소하고자 하는 취지에서 높은 유사성에도 불구하고 두 급여제도를 동시에 운영 중이다. 이는 국민연금의 수준도 기초연금의 수준도 모두 낮아 둘을 합해도 적정 기초보장이 안 되므로 과잉보장이거나 분배의 비효율성은 발생하지 않는다고 보았기 때문으로 해석된다.

최소한 2008년 기초노령연금 도입 당시에는 그랬다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 국민연금이 성숙하면서 균등부분도 커지고 지급연금액도 동시에 커지면서 불거지게 된다. 현재 수급자의 평균가입기간이 20년이라면 균등부분 연금액이 대략 27만원(A값 2022년 268만원 전제) 가량 된다. 기초연금액은 2007년 도입 당시 10만원도 안되었는데 이미 그 3배인 30만원을 넘어서고 있는데, 사실 기초연금액이 국민연금에서 실제 수급가능한 균등연금액보다 큰 상황이다. 두 급여의 합산액(57만원)은 거의 국기초의 생계급여와 맞먹는 수준(2023년 62.3만원)이고 기초연금을 현정부에서 40만원으로 인상할 경우 우리나라 공식적인 기초보장수준(빈곤탈출 수준)을 넘어서게 된다는 데에 문제가 본격화되기 시작한다.

게다가 이러한 중복성 급여가 저소득층에 집중된다면 분배개선 및 소득보장 향상에 기여하겠지만, 저소득층이 주로 국민연금의 사각지대에 있다고 전제한다면 그러한 중복급여의 혜택은 얻기 어렵다. 오히려 국민연금에 잘 가입할 수 있는 정규직근로자나 고소득 자영업자층 등이 장기가입에 따른 높은 균등급여액과 함께 기초연금을 동시에 수급하게 된다면 이는 분명 비효율적인 분배결과(과잉보장) 및 자원의 낭비로 이어질 수 있다. 이러한 과잉보장은 후술하는 대체성 문제에 따른 저소득층의 ‘과소보장’ 문제와 함께 부익부 빈익빈 내지 소득양극화의 심화를 초래할 수 있다는 점에서<sup>7)</sup> 그 문제의 근원인 중복 기능을 축소 내지 제거할 필요가 있음을 시사하고 있다.

과잉보장 현상은 주로 기초연금과 국민연금 동시 수급자 중 국민연금 장기가입에서 나타난다. 동시수급자 비중은 국민연금수급자가 증가하면서 지속적으로 증가하고 있다. 2014년 기초연금으로 전환할 당시만 해도 65세 이상 국민연금수급자의 67.7%가 동시수급자였는데

---

7) 앞서 언급한 바와 같이, 현행 국민연금은 이미 높은 사각지대 등으로 재분배 기능이 손상 내지 왜곡되어 있다. 이를 보완하기 위해 도입된 기초연금이 시간이 흐르면서 그러한 손상을 확대 내지 증폭시키는 모순적 역할을 하고 있다는 것이다.

2022년에는 74.8%까지 증가하였다(연합뉴스, 2023; 2023 기초연금적정성평가위원회 보고서에서 재인용). 과잉보장의 기준을 균등부분과 기초연금을 합산하여 국기초 생계급여액을 초과하는 경우로 정의한다면 국민연금에 최소 20년 이상 가입하고 기초연금을 동시에 수급하는 자는 모두 과잉보장에 해당된다고 볼 수 있다. 물론 아직 65세 이상 고령자 중에서 이러한 장기 가입자가 다수를 차지하지 않아 과잉보장의 심각성은 전문가들이나 정책당국 등에 의해 크게 인식되지 않는 것은 사실이다.

제도가 국민연금의 균등부분 연금액을 결정하는 핵심변수인 A값이 지역가입자의 소득과 약 곤란 등으로 인한 지지부진한 움직임은 균등부분 연금액의 상승을 가로막는 주요 요인으로 작용해 왔기 때문에 과잉보장 문제가 크게 두드러지지 않는 요인이 되고 있다.<sup>8)</sup> 그렇다고 국민연금과 기초연금의 중복 기능을 계속 유지하는 것도 합리적이지 못하다. 제도가 서로 성숙하면서 중복성이 강해질 우려가 크기 때문이다. 이러한 우려를 해소하려면 기초연금의 지급대상을 줄이든(그 대신 국민연금의 역할은 획기적 강화 = 조기 내실화 필요), 아니면 국민연금 측면에서 중복요인인 균등부분을 축소 내지 폐지(그 대신 기초연금의 확대 및 보편화하여 균등부분을 흡수통합)하든 중복성을 줄이는 방안을 선택하는 것은 불가피하다. 다만, 어느 방향으로 가든 기초보장의 역할을 하는 제도의 급여 적정성이 확보되어야 한다.

이를 위해 전자의 경우 사각지대 해소 등 제도 내실화(이를 통한 기초보장인 균등부분 수급의 보편성 확보), 나아가 궁극적으로 지역가입자의 신고소득 상향 등을 통한 A값의 적정성 확보가 전제되어야 하고, 후자의 경우는 기초연금 대상의 확대 및 수준의 적정 상향, 그에 따른 추가 국고재원의 확보 등이 전제되어야 한다. 두 쪽 모두 전제조건을 충족시키기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 전자는 특히 소득과 약 여건, 제도에 대한 신뢰회복 등 사회경제적 환경이 변화되어야 하는 등 경험상 지난한 시간이 필요하다는 점이 정책수단으로 고려 시 최대 걸림돌이다. 후자의 경우 국고부담에 대한 사회적 합의 문제로 귀결되는데, 조기 실현이 가능하다는 강점이 있는 반면 국고확대에 대한 국민적 동의와 설득이 선행되어야 한다는 점에서 난항이 예상된다.

---

8) 국민연금의 A값은 적정 연금액을 보장하는데 중요한 기능을 수행하는데, 그 값이 소득과 약 곤란 등으로 전체 국민소득(예: 1인당 GDP 등)의 상승을 제대로 반영하지 못하게 되면(국민연금이 도시지역 확대 전만 해도 A값은 1인당 GDP와보다 높은 수준이었으나 그 이후부터 지금까지 대략 80%수준에 머물러 있음), 연금수급자의 연금액은 적절한 수준을 유지하지 못하게 된다. 이를 보장기능의 왜곡이라고 한다.

## 2. 대체성 문제

대체성 문제는 기초연금의 존재 자체 및 국민연금과의 연계감액제도 등으로 국민연금의 가입동기를 약화시켜 원래 의도되었던 두 제도의 보완적 관계에 금이 가는 현상으로 정의된다. 즉, 두 제도의 조화로운 보완적 관계가 갈등 및 충돌 관계로 이어진다면 서로의 역할과 위상을 위태롭게 만들기 때문이다. 특히 우리나라 노후보장에서 중추적인 역할이 부여되어 있는 국민연금이 그 보조적 역할을 하는 기초연금으로 인해 잠식된다면 안 그래도 대규모 사각지대 등으로 흔들리는 국민연금의 위상에 큰 부담으로 작용하게 된다. 즉, 대체성 문제는 국민연금이 적정보장 내지 빈곤 해소라는 목적을 달성하는데 기초연금이 오히려 방해 요소가 되기 때문에 해소되어야 하는 중요한 문제임을 의미한다.

이론적으로 볼 때, 국민연금은 강제가입 제도이므로 기초연금의 수급 가능여부가 가입의 사결정에 영향을 주지 않아야 한다. 그러나 소득파악 곤란 등으로 강제가입을 집행하기 어려운 상황이고 그로 인해 지역가입자 집단에서 대규모 사각지대가 발생하고 있는 우리나라의 특수한 여건을 감안할 때, 기초연금의 수급 가능성은 국민연금의 가입을 주저하게 하거나 기피하게 할 요인이 될 수 있다. 이때 가입 기피란 소득신고 자체의 기피(납부예외)뿐만 아니라 소득의 하향신고 나아가 보험료의 장기체납 등을 포괄하는 개념이다. 이런 상황에서 기초연금의 수준이 높아질수록 그러한 경향은 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있음은 말할 것도 없다.

그러나 지역가입자라고 하더라도 모든 소득계층이 가입을 기피하고 소득을 하향신고할 개연성이 높은 것은 아니다(이용하 외, 2022). 먼저 연계감액제도가 없는 상황을 가정해서 검토해 보자. 국민연금에 가입할 능력이나 의사가 충분한 중산층 이하 지역가입자의 경우 기초연금은 대개 국민연금의 가입여부에 관계없이 주어지는 상수이므로 굳이 국민연금에 가입을 기피할 가능성은 낮다고 추정할 수 있다. 다만 그 중 부담능력이 낮은 저소득 지역가입자층의 경우 원래부터 강제가입이 아니면 제도의 순응성이 낮은 집단인데다 기초연금의 수급 가능성이 매우 높으므로 국민연금의 가입을 기피할 가능성이 높다. 국민연금이 아무리 높은 재분배 혜택을 이들에게 주더라도 당장의 부담을 초래하는 가입은 기피대상일 수밖에 없다. 기초연금을 운영하면서 그 위에 2층 부가연금제도로 사회보험식 비례연금을 운영하는 대부분의 국가에서 저소득층을 2층 부가연금의 적용대상에서 제외(그 대신 최저소득보장제를 통해 부가연금에서의 차별성을 완화)하는 것도 그 같은 이유에서이다.

또 다른 가입기피집단은 소득하위 70% 전후 내지 그 위에 있는 고소득 지역가입자로 판단된다. 이들에게도 기초연금이 상수가 아니라 ‘변수’로 작용한다. 그러나 이 경우에도 자신

의 가입행위에 따라 기초연금의 수급 가능성을 높일 수 있을 정도의 소득계층이어야 한다. 이재용 삼성회장 등 재벌과 같이 객관적으로 초고소득층은 애초부터 기초연금의 대상이 될 수 없음을 쉽게 예측할 것이다. 따라서 문제의 계층은 자신이 주관적인 판단에서 소득하위 70% 한계선 전후에 위치할 것으로 예측하는 집단이다. 또 이들은 국민연금의 가입망에 걸려들지 않을 정도로 완전히 자신의 소득을 은폐 및 축소 등 통제할 수 있어야 한다. 드문 사례겠지만, 그런 경우가 있다고 한다면 국민연금 가입보다 ‘기피’를 통해 자신의 이익을 극대화할 수 있을 것이다. 이들의 가입기피 행위는 성실하게 가입하고 국민연금을 수급함으로써 기초연금을 못 받게 되는 동일 수준의 소득자를 불리하게 취급하는 문제, 즉 성실가입자와 불성실가입자 간의 형평성 문제로도 이어질 수 있다.

주목할 점은 이러한 가입기피 및 형평성 문제는 기초연금 수급자를 선별하는 어떤 소득 상한선을 두는 경우 그리고 소득파악이 곤란한 상황에서는 항시 발생할 수 있다는 점이다. 즉, 선별주의가 지속되는 한 경계선 상에 있는 사람들의 그러한 가입기피 현상은 피할 수 없다는 것이다. 다만 선별주의를 강화할 경우 다소 줄어들 소지는 있다. 그리고 고소득층의 이러한 가입기피(대체성)는 비록 형평성 문제를 야기하지만 앞서 언급한 저소득층의 가입기피에 따른 보장성 약화 및 그에 따른 빈곤문제(과소보장 문제)로 이어지는 것이 아니므로 차원이 좀 다르다. 그러나 고소득층의 가입기피는 국민연금과 기초연금 간 안정적/보완적 관계를 유지하는 데는 큰 걸림돌이 된다는 점은 변함이 없다.

한편, 균등부분 연계한 기초연금의 감액제도는 국민연금 가입기피 요인으로 흔히 지적되고 있는데, 결론부터 말하면 이는 오인과 오해에서 비롯된다고 판단된다. 국민연금의 추가 가입으로 인한 기초연금액의 감액이 동 제도가 없을 경우에 비해 총수급액(기초연금+국민연금)이나 순편익(총수급액에서 총부담보험료를 제한 금액)을 낮추기는 하지만, 여전히 국민연금에 전혀 가입을 하지 않을 경우나 가입을 적게 할 경우에 비해 더 높은 초과이득을 획득할 수 있다(보건복지부, 2022). 즉, 연계감액이 국민연금 가입에 따른 추가이익을 완전히 상쇄한다면 가입을 기피할 소지를 주지만 그렇지 않다는 것이다. 따라서 ‘합리적인 인간’을 전제한다면 연계감액은 가입을 기피할 직접적인 요인을 제공하지 못하기 때문에 그 영향력이 언론 등에 의해 과장되고 오인되고 있다는 것이다.

게다가 연계감액제도 도입 시 그 영향력을 최소화하기 위해 동 제도의 적용범위(국민연금 수급액이 기초연금액의 1.5배 이상인 경우)를 크게 제한한 나머지 국민연금수급자의 3.3~6.4%(2014~2022)만 실제 적용받는 경우도 극히 제한적이다(연합뉴스, 2023). 연계감액의 실제 적용대상은 대개 장기가입이 가능하여 재분배 혜택을 가장 많이 받을 수 있는 사업장가입자나 중고소득 자영업자일 가능성이 높다. 즉, 중복 재분배의 혜택을 가장 많이 누

낼 수 있는 집단이라는 것이다. 따라서 연계감액제도가 마치 성실가입자에게 불이익을 가해 가입기피 문제를 야기하는 주요 통로인 양 주창하는 것은 제도 중복성에 따른 과도한 재분배 혜택을 조정하여 분배의 역진성 및 자원낭비를 방지하는 중요한 수단이라는 점을 간과하고 있다고 볼 수 있다.

종합하건대, 기초연금과 국민연금 간 대체성 문제는 주로 소득파악이 어려워 강제가입의 실효성이 낮은 저소득층 집단 그리고 고소득층의 일부(소득하위 70% 전후에 속할 것으로 예측하는 계층) 등에게 국한되며 특히 기초연금 존재 자체가 그들의 국민연금 가입 의사결정에 영향을 미칠 것으로 추정된다. 이 중에서도 저소득층은 보장성 문제(과소보장)와 깊게 연관된다는 점에서 심각성이 높다. 반면 소득상위 70% 전후 계층의 경우에 나타날 수 있는 대체성 문제는 형평성 문제와 함께 제도의 상생을 심각하게 해칠 우려가 있다는 점에서 간과해서는 안 되는 부분이다. 이와 같이 중복성 문제든 대체성 문제든 결국 기초연금의 지급범위와 밀접하게 연계되어 나타나는 이슈이므로 결국 기초연금의 개혁방향과 관련된 담론도 주로 지급범위를 둘러싸고 선별주의화 vs. 보편주의화로 이원화되는 양상을 보이고 있다.

## IV. 기초연금의 개혁담론 평가

### 1. 선별주의화

기초연금의 근본 문제인 중복성과 대체성을 해결하기 위한 방안으로서 동 제도의 선별주의화를 주장하는 경우가 최근 더 흔하게 발견되는데, 동 방안은 기초연금의 지급범위를 줄여서 기초연금 지급으로 인한 중고소득층의 가입의욕 저하를 방지하고 중복성 문제를 완화하자는 취지이다. 물론 저소득층의 경우 중복성에도 불구하고 대체성으로 인한 과소보장 내지 빈곤 문제가 있으므로 기초연금의 상향을 전제로 지급대상을 저소득층으로 집중하거나 차등적으로 지급하는 것을 전제한다. 나아가 이러한 전제 하에 국민연금은 기존 틀(기능과 역할)을 그대로 유지하면서 제도의 내실화 및 재정안정화를 위한 모수적 개혁을 강조한다. 즉, 기초연금의 선별주의화는 국민연금의 모수개혁 담론과 긴밀하게 연계되어 있다.

재정안정화를 위한 방안은 국민연금의 급여수준(소득대체율)의 하향 조정보다는 보험료율의 인상 등으로 귀결될 수밖에 없다. 이는 기초연금의 선별주의화를 전제로 하므로 기존의 국민연금의 급여수준은 물론 균등부분 및 비례부분의 기능과 역할을 최소한 그대로 유지하는 것은 필수적이기 때문이다. 균등부분은 여전히 대다수의 가입자에 대해 기초보장을 제공

하는 중요한 기제로 작동할 것이라는 전제에서 기초연금은 저소득층에 집중함으로써 상호 보완적 관계를 상정한다. 이러한 논리에 입각하여 최근 제5차 재정계산의 개혁 논의에서도 ‘국민연금의 모수개혁 + 기초연금의 선별주의화’를 개혁 권고안로 제시되고 있다(연합뉴스, 2023; 2023년 제5차 국민연금재정계산위원회에서 인용). 또 ‘기초연금적정성검토위원회’에서도 기초연금의 선별주의화를 주창하고 있다. 기초연금의 지급범위를 50% 전후로 점진적으로 축소하고<sup>9)</sup> 대신 지급수준을 60~70만원으로 상향할 것 등 실행안을 보다 구체화하고 있다(한겨레, 2023; 2023년 기초연금 적정성평가위원회 보고서 인용).

이러한 선별주의화 담론은 이론 상 저소득층(OECD 국가 중 가장 높은 빈곤율과 자살율을 보이는 우리나라의 기존 노령계층 포함)에 보다 두터운 기초보장을 제공하여 노인빈곤 문제를 조기에 해결하고 중고소득층에 나타나는 분배의 중복성(과잉보장) 문제를 집중 해결하는데 기여할 수 있다는 점에서 일단 의의가 있다. 그리고 현행 국민연금의 틀을 그대로 유지하면서 기초연금이 국민연금의 ‘보조적’ 역할을 한다는 점을 명확히 함으로써 ‘국민연금 중심의 노후보장체제’를 재천명할 수 있다는 점도 선별주의화 전략의 의도 중 하나이다. 즉, 부조성 제도이면서도 보편적인 수당성격이 혼용된 현행 기초연금을 부조성 제도임을 더 명확히 해 줌으로써 국민연금과 기초연금간 주종적 관계 내지 보완적 관계를 확립하게 된다는 점을 중요시한다. 기초연금의 선별주의화는 국고부담 비용의 절감 내지 억제로 이어질 수 있다.

〈표〉 선별주의화(+국민연금 모수개혁) 전략의 강약점

주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초연금의 선별성 강화+지급액 차등화</li> <li>• 국민연금의 기본틀(현재의 기능과 역할)을 유지하면서 제도의 내실화 및 장기 재정안정을 위한 모수개혁 추진</li> </ul>
전략의 강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 노인계층 포함 저소득층에 자원집중으로 이들의 노후보장 강화</li> <li>• 중고소득층의 재분배 중복성 문제 완화</li> <li>• 국민연금 중심의 노후보장체제의 구축</li> <li>• 기초연금 국고부담 비용의 절감 내지 억제</li> </ul>
전략의 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도의 조기 내실화가 전제되지 않을 경우 대체성 및 양극화 심화</li> <li>• 선별주의화와 연계된 모수개혁은 저소득층 중심의 대체성 심화, 양극화를 더욱 악화</li> <li>• 신설 기초연금과 국기초 간 충돌 심화, 결국 국기초와 통합 불가피</li> </ul>

9) 현행 기초연금에서는 지급범위를 70%로 특정해 놓고 있어 이를 충족시키기 위해 매년 선정기준액을 변경해 오고 있다. 이때 지급범위를 줄이려면 이 선정기준액을 일정수준으로 특정해 두면 된다.

그런데 선별주의화 전략은 다음과 같은 점에서 합리성과 효율성을 가지기 어려워 한계가 있다. 먼저, 선별주의 전략은 국민연금의 내실화가 순조롭게 그리고 빠르게 진행되어야 하며 그에 대한 명확하고 신뢰성 있는 대책이 제시되어야 하는데, 현실적으로 이 조건을 충족시킬 수 있는 뚜렷한 방도가 없다는 점이다.<sup>10)</sup> 이 경우 이미 국민연금은 소득파악의 곤란 등으로 심각한 재분배 및 보장기능의 왜곡 문제에 직면하고 있는데, 소득계층별 급여차등화를 전제로 하는 선별주의화는 이러한 왜곡을 더욱 심화시킬 우려가 높다. 저소득 지역가입자 등의 가입기피 내지 소득하향신고(대체성 문제)를 더욱 부추킬 우려가 크기 때문이다. 이러한 왜곡들이 심화되면 결국 저소득층은 높은 무기여연금에 안주하고자 하므로 대개 기초연금에, 중상위 소득계층은 국민연금에만 의존하는 계층으로 양극화될 우려가 높다.

둘째, 선별주의 강화가 성공하려면 그와 연계된, 보험료율 인상 등에 초점을 둔 국민연금의 모수개혁이 순조롭게 진행되어야 하고 부작용이 없어야 하는데 이 조건도 충족하기 쉽지 않다. 보험료율의 인상이 초래할 예상 부작용은 역시 사각지대 확대 및 소득의 하향신고이다. 특히 지역가입자들의 경우 보험료율의 인상을 완충해 줄 방법이 없다. 사업장가입자의 경우 사업주가 보험료의 절반을 부담해주므로 충격의 완충이 어느 정도 가능하지만, 개인이 보험료 인상분 전액을 부담하는 지역가입자의 경우 인상 충격을 고스란히 안게 된다. 그러한 부담의 충격을 보험료의 국고보조 등으로 일부 완충할 수 있으나 한계가 많다. 소득파악이 불투명한 대규모 지역가입자 집단에게 국고보조는 형평성 있게 실현하기 어렵기 때문이다. 따라서 보험료율의 인상 충격은 저소득 지역가입자의 가입 기피 및 소득하향신고로 이어질 것이며, 이는 다시 국민연금의 재분배 및 보장 기능의 왜곡 심화 나아가 양극화를 초래함으로써 기초연금 선별주의화의 추진을 더욱 어렵게 할 수 있다.

소득대체율 인상을 포함한 모수개혁 방안(국민연금을 통한 보장성강화론)도 마찬가지이다.<sup>11)</sup> 소득대체율을 인상하면 기초연금과의 차별성이 강화되어 가입의욕이 높아져 대체성이

---

10) 내실화 대책으로는 주로 소득파악을 개선, 저소득층에 대한 보험료 지원과 크레딧 확대, 지급보장 명문화 및 재정안정화 개혁을 통한 제도 신뢰성 제고 등이 언급되고 있다. 이중 핵심적인 요소인 소득파악을 개선은 우리나라 과세 및 세정개혁이 전제되어야 하는데, 이는 연금개혁보다도 더 어렵고 지난할 것으로 예상된다. 그 외의 내실화 대책은 별 실효성도 없거나 실효성 여부가 불투명하다. 예를 들어, 기금소진 논란을 잠재우고 제도 신뢰성을 제고하기 위해서는 보험료율을 상당수준(15~18%선)까지 올려야 하는데, 이는 지역가입자의 입장에서 볼 때 수용하기 어려워(그러면 결국 가입기피 등의 부작용 불가피) 실현가능하지 않다. 기껏해야 3%p 내외로 보험료를 올린다고 한다면 이는 기금소진년도를 몇 년 후로 늦출 뿐이어서 신뢰성 제고에 얼마나 기여할지 의문이다.

11) 모수개혁 담론은 크게 재정안정성 강화론 vs 보장성 강화론으로 구분된다. 전자는 기금소진 논란 및 제도불신 문제를 극복하기 위해서는 현행 소득대체율을 유지하면서 보험료율의 인상 등을 통한 재정안정화를 강조하는 반면, 후자는 노인빈곤 문제 해소를 위해 소득대체율의 인상 등 보장성 강화를 전

줄어들 개연성이 있지만, 저소득층에게는 보험료율의 인상 충격이 더 크게 작용할 가능성이 높다. 게다가 소득대체를 인상이 현재의 소득파악 상황에서는 주로 정규직 근로자 및 고소득 자영자 등 국민연금의 순응성이 높은 계층에게 세대간 재분배 혜택을 집중시킨다는 점에서 국민연금의 재분배 효과 왜곡을 심화시킬 우려가 있다. 결국 모수개혁과 연계된 기초연금 선별주의화는 현재의 조건 하에서는 국민연금수급자와 기초연금수급자로 노인계층을 더욱 양극화시키는 결과를 초래할 가능성이 높다. 이는 분배정의와 사회연대성 제고라는 연금제도 본연의 가치를 심각하게 훼손시킨다는 점에서는 국민연금의 모수개혁+기초연금의 선별주의화 전략은 신중하게 고려되어야 함을 시사한다.

마지막으로, 현행 기초연금의 부조성 성격을 강화하는 선별주의 전략은 유사한 성격의 국기초와의 역할분담을 합리적으로 설정하기 어려워 사실상 안정적인 제도설계라고 할 수 없다는 점이다. 이미 현행 체제하에서도 기초연금은 ‘줬다뺐는 기초연금’<sup>12)</sup>으로 대변되는 갈등과 충돌을 보여주고 있다. 지급대상이 저소득층으로 더 압축되고 지급액을 더 올리고 차별화하는 선별주의 기초연금은 국기초 수급권의 대량 박탈을 초래하여 국기초와 기초연금간 갈등을 더욱 첨예화시킬 우려가 높다. 비록 선별주의 전략의 기초연금이 그러한 갈등을 무시하고 일시적으로 도입 및 유지될 수 있을지 모르지만, 오히려 기초연금의 선별주의화가 성공할수록 국기초와 차별성이 없게 되어 중국에는 국기초에 통합될 수 밖에 없는 운명에 처하게 될 가능성이 있다. 선별주의 전략은 자칫 기초연금의 폐지론으로 이어질 우려도 있다.

## 2. 보편주의화

기초연금의 보편주의화는 중복성과 대체성 문제를 해결하기 위해 기초연금의 대상제한을 폐지하고 노인의 100% 지급 내지 완전보편화를 목표로 한다(류재린 외, 2021). 이 경우 국민연금을 그대로 유지하면 균등부분과 기초연금간 기능 및 역할의 중복성(과잉보장의 우려)이 더욱 커지므로 이를 해소하고자 국민연금의 균등부분을 폐지하되 이를 기초연금(조세조달)에 통합 일원화를 전제한다. 통합은 예를 들어, 우선 적정 기초보장이 가능할 정도로 기초연금의 수준을 새로이 설정한 다음, 현행 기초연금과 균등부분의 합계액이 신설 기초연금보다 높을 경우 기득권을 보장하고 반대일 경우 부족분만큼 채워주는 방식 등을 구상해 볼

---

제로 하는 약간의 보험료율 인상 등을 통한 재정안정화를 주창한다.

12) 이 용어는 국민층에 대한 기초연금의 지급이 국기초수급권을 박탈시키는 요인으로 작용하거나 탈락은 아니더라도 국기초 생계급여와의 상쇄효과로 추가이득이 없는 상황을 묘사할 의미한다.

수 있다. 기초연금의 보편주의화는 결국 국민연금의 구조적 개혁이 전제되어야 즉, 기능과 역할의 재조정과 연계하여 추진되어야 가능함을 의미한다.

이때 신설되는 완전보편적 기초연금은 재분배 기능과 기초보장의 역할을 통합적으로 수행하고 기존 국민연금에 남겨진 비례부분은 (내는 만큼 받는) 저축기능과 부가연금의 역할을 하는 기초+비례연금의 전형적 이원연금체계가 확립된다. 또 기초연금은 완전부과식, 비례연금은 완전적립식으로 재정방식도 명확히 이원화된다. 우리나라 공적연금 체제는 부과·적립 혼합형 국민연금 중심 체제에서 부과식 기초연금(조세)+적립식 비례연금(보험료) 이원 체제라는 새로운 연금체제로의 전환된다. 나아가 기존의 부조성+수당성 혼합형 기초연금의 성격이 완전히 보편 수당성으로 변화됨은 물론 기초연금은 이제 보조적이 아니라 기본적으로 독자적 제도로서의 역할, 나아가 국민연금(비례연금)과 완전 보완적 역할을 수행하게 된다. 이처럼 보편주의 전략은 우리나라 연금제도의 성격, 역할 및 기능을 더욱 명확하고 투명하게 재설정할 수 있음을 알 수 있다.

〈표〉 보편주의화(+국민연금 구조개혁) 전략의 강약점

주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초연금의 완전보편화</li> <li>• 중복되는 국민연금의 균등부분은 기초연금에 흡수통합하고, 기존 국민연금은 비례부분 중심으로 운영</li> <li>• 기초연금+비례연금의 완전 보완적인 이원연금체계 확립</li> </ul>
전략의 강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중복성과 대체성 문제를 보다 완화</li> <li>• 국민연금의 재분배 기능 왜곡 해소</li> <li>• 모수개혁의 부작용 회피 및 인구고령화에 따른 재원조달 위험 분산</li> <li>• 기초연금에 재분배 기능 집중화로 투명화</li> </ul>
전략의 약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금의 적정성 유지를 위한 A값 산정방식의 개선 및 대체성 잔존에 따른 저소득층 보장 강화를 위한 국기초의 범주화 등의 보완책 필요</li> <li>• 국민연금의 축소에 대한 가입자의 동의 선행</li> <li>• 기초연금 확충 등에 따른 국고부담 및 총연금지출비용의 증가</li> </ul>

국민연금의 구조개혁을 전제로 하는 기초연금의 보편주의화 전략은 다음과 같은 강점이 있다. 먼저, 선별주의화 전략의 추진 시에 잔존하거나 경우에 따라서는 심화되는 대체성과 중복성 문제가 보다 최소화시킬 수 있다는 점이다.<sup>13)</sup> 특히 기초연금과 국민연금의 재분배기

13) 기초연금의 보편주의 전략의 강점들은 바로 국민연금의 구조적 개혁을 대변하는 주요 논거라고도 볼 수 있다. 후술 참조.

능이 일원화되기 때문에 중복성은 완전 해소된다. 다만 대체성과 관련해서는 선별주의와 유사하게 소득파악이 어렵고 부담능력이 취약한 저소득층의 경우 불가피하게 지속될 수 밖에 없다. 이들의 경우 기초연금의 수준이 충분하지 않으면 과소보장 문제에 직면할 가능성이 높는데, 이에 대한 대응책으로 캐나다 등과 같이 현행 국기초를 범주화하여 현재 보다 높은 생계급여를 제공하는 ‘노인최저소득보장제’로 전환하는 등의 보완책을 전제한다. 이 제도는 최저보장의 기능은 물론 비례연금에서의 차별성을 완화시키는 역할도 하게 된다.

이외에도 이러한 최저소득보장제가 필요한 이유는 보편주의화는 국고 재원을 사용해야 하므로 처음부터 높은 수준의 기초연금을 적용하기 어렵다는 점에서도 찾을 수 있다. 이로 인해 저소득층의 보호에 있어서 선별주의화보다 다소 약할 수 있으므로 최저소득보장제를 통해 보완되어야 한다. 나아가 이를 통해 ‘줬다뺀 기초연금’의 문제 즉, 현행 체제에서 발생하고 있는 기초연금과 국기초간의 갈등문제도 근본적으로 극복할 수 있다. 우리나라의 국기초의 수준이 선진국에 비해 원래부터 낮다. 이로 인해 기초연금과 갈등이 발생하고 있으므로 사실 근본적 해결은 국기초를 개편하는 데서 출발해야 한다.

보편주의화 전략의 두 번째 강점은 소득파악 곤란 등으로 인한 현행 국민연금 재분배 기능의 왜곡 문제를 완전히 해소할 수 있다는 점이다. 재분배 기능을 수행하는 균등부분이 기초연금에 통합되고 남은 비례연금은 내는 만큼 받는 제도로 전환되기 때문이다. 물론 국민연금의 구조개편이 이루어지더라도 남아있는 비례연금 부분의 사각지대 문제가 자동으로 해소되는 것은 아니다. 이러한 차원의 제도 내실화는 여전히 필요하다. 다만, 사각지대의 존재로 인한 재분배의 왜곡 문제가 발생하지 않는다는 점이 중요하다. 또 소득의 하향신고 등으로 발생하는 보장기능의 왜곡 문제 역시 국민연금을 구조적으로 개편한다고 해서 자동으로 완화 내지 해소되는 것이 아니다. 사각지대 문제나 보장기능 왜곡 문제는 제도구조적 요인이라기보다는 외부환경적 요인(소득파악 곤란)에 기인하기 때문이다.

특히 보장기능 왜곡 문제를 해소하기 위해서는 A값을 종전과는 다른 방식으로 설정하여<sup>14)</sup> 이와 연계된 급여(기초연금과 비례연금)들의 적정성을 확보할 필요가 있다. 예를 들어 기초연금은 A값의 15%, 비례연금은 개인소득(과거소득이 A값에 연동하여 재평가됨)의 25%(기초+비례 40%)로 제도를 설계할 경우 각 연금의 적정성을 유지하는 데 중요한 요소

---

14) 현행 국민연금에서 A값은 재분배 기능뿐만 아니라 연금의 실질가치 유지 및 보장기능(과거소득 재평가 등) 나아가 수입과 지출의 연계기능 등 서로 상충될 수 있는 다양한 기능(예: 보장기능을 강화하기 위해 A값을 임의로 인상할 경우 재분배 기능이 왜곡)을 수행하도록 되어 있다. 그러나 신체제에서의 A값은 종전의 기능과 역할이 크게 축소되어 상충 문제가 사라지게 됨에 따라 주로 실질가치 유지 및 보장기능에 집중할 수 있게 된다.

는 사실 단순한 비율(소득대체율) 값이 아니라 A값이다. 따라서 A값의 산정기준을 종전(국민연금 전가입자 평균소득월액)과 달리 우리나라 전반적 소득수준의 변화를 가장 잘 반영하는 사업장가입자 평균소득 내지 1인당 GDP 등으로 점진적으로 전환해 갈 필요가 있다.

셋째로 보편주의화 전략은 선별주의 전략과 동행하는 모수개혁(보험료 인상)의 부작용을 피할 수 있으며 인구고령화 시대에 대두될 미래 연금재원의 조달위험을 분산시킬 수 있다는 점이다. 기초연금에 통합되는 균등부분의 지출분을 사실상 전액 국고로 조달함으로써 국민연금의 지출 부담은 크게 줄어들게 된다. 이로 인한 초과수입과 적립기금의 증가로 구조개혁으로 남겨진 비례연금은 보험료율의 인상이 없이도 거의 재정안정화를 달성할 수 있다. 신연금체제는 보험료율의 인상 대신 기초연금에서 국고부담의 증액으로 연금재원을 확보하는 구조로의 전환을 의미한다. 사실 인구고령화 시대에는 근로인구가 줄어드는 상황이기 때문에 연금재원을 전적으로 근로소득(보험료 수입)에 의존하는 방식은 보험료율의 급격한 인상을 필요로 하는 등 그 위험이 크다. 재원조달위험의 분산 차원에서 조세조달(기초연금)과 보험료조달(비례연금)의 균형을 맞추는 필요가 있다. 이런 점에서 국민연금의 구조개혁과 연계한 기초연금의 보편주의화는 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

마지막으로, 보편주의화는 세대내 및 세대간 재분배 기능을 기초연금에 집중시킴과 동시에 투명화된다는 점도 또 다른 강점 중의 하나이다. 현행 국민연금의 균등부분에 의한 재분배 기능은 사실 이미 크게 왜곡되고 있으며 초장기적(적립식) 시각에서 재분배가 계획되고 개혁 결과에 따라 분배관계가 크게 달라질 수 있어 그 기능이 투명하지도 예측 가능하지도 않다. 반면 부과식(1년 회계단위 내지 단기적 시각에서 수지균형을 맞춰나가는) 기초연금에 재분배 기능을 집중시킨 보편주의 전략은 경제순환과정에서 분배 결과가 명확하게 나타나고 예측 가능하다는 점에서 복지정책수단으로서의 의미가 크다.

물론 보편주의화 전략에 대해 여러 가지 우려도 제기되고 있다. 국민연금의 급여액 축소에 대한 반발, 재벌 등 고소득자에게도 기초연금을 지급하는 데 대한 국민적 반감, 국고부담의 가중 및 전체 연금지출이 증가하는 문제 등이 대표적이다. 먼저 국민연금의 축소는 균등부분의 기초연금 이관 및 통합으로 발생하는데, 이는 기초연금의 증액으로 상당부분 보충된다면 국민연금가입자들이 균등부분의 축소에 대해 굳이 크게 반대할 이유나 근거도 없다고 판단된다.<sup>15)</sup> 재벌 등 고소득자에 대한 기초연금 지급에 대한 반발 문제는 새로운 기초

---

15) 기초연금+비례연금 이원체제로 전환할 경우 현행 체제를 유지할 경우에 비해 총 급여액이 전반적으로 줄어들어 보장성이 약화될 것이라는 우려도 제기되는데, 이러한 우려는 반은 맞고 반은 맞지 않다. 중복 재분배 혜택이 사라지거나 축소되는 장기 가입한 저소득층이나 중간소득계층의 경우만 그럴 가능성이 높고, 기타의 경우는 그럴 가능성이 없기 때문이다. 또 신설 기초연금의 수준을 어떻게 설정하는

연금(원래 이들이 국민연금에 가입했으면 받았을) 균등부분을 대체하는 제도인데다 세금을 내는 모든 국민이 급여를 수급할 수 있는 권리를 보장하는 조세기반의 보편연금제도라는 원칙을 세우면 극복 가능하다고 판단된다.

보편주의 전략에 대한 가장 큰 비판이자 가장 큰 걸림돌로 작용하는 것이 바로 국고부담의 증가인데, 이 경우도 국고부담의 증가가 다양한 의의가 있음을 명확히 하고 국민을 설득하면 그리 어려워 보이지만은 않다. 우리나라 언론이나 학계 등에서는 기초연금에의 국고 투입 증가를 ‘국고부담 및 국민부담의 가중’이라는 단순한 시각에서 ‘바람직하지 않는’ 것으로만 규정하고 특히 인구고령화로 국고부담의 폭증 등 국민에게 공포감을 심어주는 분위기이다. 그러나 신 기초연금에 투입되는 국고부담의 증가는 모수개혁 시의 보험료 인상을 대신하는 점, 인구고령화 시대의 재정위험을 분산시키는 점, 분배의 투명성을 제고시키는 점 등의 다양한 강점도 있는 점을 고려하여 평가되어야 한다.

마지막으로, 보편주의화 전략은 현행체제 유지 시나 선별주의화 전략의 추진 시에 비해 총연금지출(기초+비례)이 장기적으로 더 드는 점도 지적되는데, 이 또한 미래에 감당가능한 수준에서 통제될 것으로 예상되어 크게 우려할 바도 아니다. 캐나다 등 보편 기초+비례연금 이원연금체제를 운영하는 국가의 경우 오히려 비례연금 중심으로 운영하는 국가에 비해 총지출비용은 적고 빈곤율은 더 낮게 유지되고 있음에 주목할 필요가 있다. 게다가 현행 체제 유지 시나 선별주의 전략 추진 시에 비해 총연금지출이 더 큰 이유는 우리의 열악한 공적 노후보장지출을 늘려 중장기적으로 노후보장을 강화하기 위한 목적에서 비롯되는 점도 감안해야 한다. 단순한 수치 비교는 큰 의미가 없다는 것이다.

## V. 요약 및 결론

본 연구는 기초연금의 핵심 개혁 이슈인 국민연금과의 역할분담 재구조화 담론을 분석하고 나름의 개혁방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 재구조화 담론의 출발점은

---

나, 경과조치를 어떻게 설계하느냐에 따라 보장성의 상대적 손실을 보는 규모가 크게 달라질 수 있다. 그런데 이러한 비교 자체가 사실 이론적으로 보면 타당하지 않을 수 있다는 점에도 주목해야 한다. 현행 기초연금은 사전확정적인 급여가 아니므로 그 누구도 사전에 (소득하위 70%에 속하게 되어) 수급하게 될 것이라고 단정하고 수급액을 계산해서는 안되기 때문이다. 현행 연금체제에서 확정적인 것은 국민연금밖에 없다. 따라서 이러한 제도전환 전후의 수급액 비교를 어떻게 하는 것이 합리적이고 타당한 것인지의 향후 면밀한 논의가 필요한 부분이다.

기초연금과 국민연금(균등부분) 간의 중복성 및 대체성 문제이다. 중복성 문제는 기초연금과 국민연금의 균등부분이 동일한 기능(재분배)과 역할(기초보장)을 하는 데서 발생한다. 이러한 중복성 문제의 본질은 특히 현행 연금체제에서 국민연금의 재분배 혜택을 가장 많이 보는 정규직근로자와 고소득 자영자층인데 주로 이들이 기초연금과 국민연금을 동시에 수급할 경우 이중의 재분배혜택(과잉보장) 및 재배분의 비효율성의 문제를 초래한다는 데 있다.

대체성 문제는 소득파악이 곤란하여 강제가입 집행이 현실적으로 어려운 가운데 높아가는 기초연금액의 지급이 특히 부담능력이 취약한 저소득층 지역가입자나 소득하위 70% 전후에 있는 고소득계층이 국민연금의 가입 내지 장기가입을 기피하는 경우에 발생한다. 소득하위 70% 전후에 있는 고소득계층이 기초연금을 받기 위해 국민연금에의 가입을 기피할 경우 성실가입자와의 형평성 문제도 발생한다. 대체성에 따른 저소득층의 가입기피 문제로 인한 과소보장 문제(국민연금 없이 기초연금만 수급하거나 낮은 국민연금액에 기초연금 수급 등)나 고소득층의 가입기피에 따른 형평성 문제는 모두 국민연금의 제도적 기반을 와해시킬 우려가 있으므로 분명 개선이 필요한 부분이다.

이러한 문제를 해결하기 위한 기초연금 개혁대안은 기초연금의 선별주의화 전략과 보편주의화 전략으로 크게 갈리고 있다. 이론상으로는 두 전략 모두 중복성 문제(과잉보장)와 대체성 문제(과소보장/형평성 문제)를 해결하는데 기여할 수 있다는 점에서는 유사하다. 그러나 실질적 가능성에 있어 큰 차이가 있다. 특히 선별주의화 전략의 경우 그것이 가능 내지 성공하려면 국민연금의 조기 내실화가 전제되어야 하는데 현실적으로 그 가능성이 높지 않다. 그러면 결국 선별주의화 자체가 어려워져 중복성과 대체성 문제를 해결하는 것이 요원할 수 밖에 없다. 게다가 선별주의화가 실현된다고 하더라도 저소득층에 더욱 자원을 집중함으로써 제도간 대체성을 확대시켜 국민연금의 내실화를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하는 모순을 안고 있다. 또 동 방안은 국민연금의 내실화를 한층 어렵게 하는 보험료율의 인상 등 국민연금의 모수개혁과 연계되어 있어 더욱 모순적이다. 마지막으로, 선별주의는 현행 국기초와 갈등과 충돌이 보다 심각해져 안정적인 제도로 지속되기 어렵다는 점도 현실 정책으로서 고려하는데 큰 한계이다.

한편, 보편주의화 전략은 선별주의 전략과 반대로 중고소득층의 대체성 및 형평성 문제를 기초연금의 보편화로 해소하되 그로 인해 확대되는 중복성 문제를 국민연금의 구조개혁(균등부분 폐지하여 확대된 기초연금에 통합일원화, 비례부분만 운영)을 통해 완전히 해결하자는 구상이다. 보편주의화 전략은 국민연금의 구조개혁과 기초연금의 확대에 따른 국고부담의 증가를 핵심 전제조건으로 한다는 점이 특징이다. 이러한 전제조건은 국민적 설득과 공

감대 형성 등을 통해 극복 가능하다. 그러나 선별주의 전략의 성공을 위한 핵심 전제조건 즉, 국민연금의 내실화는 현실적으로 극복이 어렵다는 점에서 결정적인 차이가 있다. 이런 점에서 보편주의 전략은 대체성과 중복성 문제를 보다 실효성 있게 극복하고 보다 최소화할 수 있다는 점이 큰 강점의 하나이다.

그리고 현행 국민연금에서 분배 및 보장기능 왜곡 문제를 획기적으로 해소할 수 있다는 점도 주요 강점의 하나이다. 소득계층 간 그리고 세대 간 재분배 기능을 기초연금에 집중시킴으로써 현행 체제나 선별주의화 전략에 비해 재분배의 투명성과 효율성도 제고할 수 있다. 보험료의 인상 없이 국민(비례)연금의 재정안정화를 달성할 수 있고 나아가 기초연금의 보편화와 지급액 확충 등을 통해 현 노령계층 등의 빈곤문제도 조기에 해결할 수 있어 재정안정화와 빈곤해소라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 강점이 있다. 또 보편주의화 전략은 미래 연금재원을 보험료(비례연금)와 조세(기초연금)로 균형있게 분산시킴으로써 인구고령화 위험에 대응기제가 될 수 있다.

다만, 보편주의화 전략은 두 가지 보완대책이 요구된다. 하나는 기초연금 수준을 급속히 인상하기 어려운 점과 개편 후에도 대체성 문제가 저소득층을 중심으로 잔존하는 점 등을 감안하여 국기초의 범주화를 통한 노인 최저소득보장제도로의 전환할 필요가 있다. 이러한 전환은 현행 기초연금이 안고 있는 쪼들다뺏는 문제도 해결하는 데에도 기여할 수 있다. 그리고 보편주의적 개편전략에서는 A값에 연계된 기초 및 비례연금의 적정성 확보 등 정상화를 위해 그 산정방식의 개선 등 보완책이 필요하다는 점이다. 그런데 보편주의화 전략에서 요구되는 보완대책은 선별주의화 전략의 추진 시에 요구되는 보완대책(그 중 핵심이 바로 국민연금의 내실화)에 비해 그 실현가능성이 비교할 수 없을 정도로 더 높다는 점도 강점이다.

물론 보편주의화 전략의 경우 국민연금 축소 및 기초연금 보편화에 대한 저항, 그리고 기초연금의 확대에 따른 국고부담 가중 및 총연금지출비용의 증가 등이 한계로 지적되곤 한다. 이중 핵심적인 것은 국고부담 가중과 총지출비용의 증가이다. 먼저 국고부담 가중 문제는 단순히 국가의 재정부담 및 국민부담 폭증이라는 부정적인 관점에서만 볼 것이 아니라 다른 방식으로 개혁 시의 필요한 보험료 인상을 대신하는 점, 연금제도의 재분배 기능을 정상화·효율화·투명화하는 점, 나아가 인구고령화 시대에 근로소득(보험료부과기반)에만 집중할 경우의 재원조달위험을 분산시킬 수 있는 점 등 긍정적인 측면도 많다는 점을 국민들에게 인식시킨다면 설득이 불가능한 일인 것만은 아니다. 그리고 총연금지출비용의 증가는 불가피하게 수용해야 하는 단점으로 인식할 필요가 있다. 그것은 우리나라의 열악한 연금지출로 인한 OECD 국가 중 최고의 노인빈곤율을 극복하기 위해 언젠가는 치러야 하는 비용

이기 때문이다.

종합적으로 볼 때, 국민연금의 구조개혁과 연계된 기초연금의 보편주의 전략이 모수개혁과 연계된 기초연금 선별주의화 전략에 비해 필요한 전제조건이 더 정책적으로 실천 가능한 것이기에 실현가능성이 오히려 더 높다고 판단된다.

본 연구의 이러한 결과는 주로 정성적인 평가에 의존하고 계량적 평가를 통해 도출되지 못한 점에서 한계가 있다. 특히 개혁방향성 판단에 주요 근거가 될 수 있는 제도 개편에 따른 비용 효과에 대한 계량적 비교는 각 안이 아직 완전히 구체화되지 않아 추진하지 못했다. 또 이로 인해 각 개편안에 따른 승자와 패자의 비교 등에 대해서도 분석하지 못했다. 그리고 선별주의 전략의 경우 기초연금수급자 범위를 축소시키는 구체적인 방법, 보편주의화 전략의 경우 통합방식(통합대상을 기존 수급자부터 통합할 것인지, 신규수급자부터 통합할 것인지 등)에 따라 필요한 경과조치나 국민연금과 국고 간 지출부담 등이 크게 달라질 수 있다. 따라서 이러한 부분에서의 구체화 및 계량화도 앞으로 연구가 필요한 사항이다. 언급한 부분들은 연구자 역량의 한계 등으로 후속 연구사항으로 남겨두고자 한다.

## 〈참고문헌〉

- 이용하·김원섭(2013), 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망, 사회보장연구 2013년 29권 2호.
- 국민연금공단(2008), 국민연금 20년사.
- 국민연금발전위원회(2003), 2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안, 2003.6.
- 국민연금사편찬위원회(2015), 실록 국민의 연금, 국민연금공단 국민연금연구원.
- 류재린 외(2022), 공적연금 재구조화 방안 연구, 연구보고서 2022-01, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2022), [보도설명자료] [6.2 목 조선] 기초연금 보도관련, 2022.6.22.,  
[www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)
- 이용하 외(2022), 기초연금-국민연금과의 관계 및 향후 발전방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 윤성주(2014), 기초연금제도의 쟁점과 과제, 재정포럼 2014.1, 한국조세재정연구원.
- 연합뉴스(2023), [이슈 In] 국민연금 받으면 기초연금 깎이는 상황 개선되나, 2023.10.30.
- 최옥금(2020), 기초연금수준과 국민연금 가입유인의 관계: 기초연금에 대한 인식을 중심으로, 국민연금연구원 정책자료.
- 한겨레(2023), 기초연금 소득보장 강화안 첫선 ... 50% 미만에 60만원, 2023.10.18.
- OECD(2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, Paris.

# The main issue of the Korean basic pension and its development strategies

Yongha Lee\*

## 〈Abstract〉

Aim of this paper is to analyze the debate on universalism vs. selectivism as the main issue of the Korean basic pension(BP) and to draw policy direction for future reform. The current basic pension is based on a mixed model of universalism and selectivism, which leads to controversial debates whenever the National Pension(BP) undergoes official reform discussion process. Main results of this paper are as follows. First, the current structure of the NP and BP causes not only a duplication of redistribution(overprotection and resource waste) by the two pension schemes, but also a collision between the pension schemes that results in avoidance of joining the NP and in underprotection of low income earners. Second, the way to the more selectivism is not well-timed, because it per se causes a deepening of bipolarization under current circumstances for managing the NP. Lastly, the move to the more universalism is necessary, because it is more suitable for improving the bipolarization caused originally by a wrong combination of the NP and the current BP

*Key words* : *Basic Pension, reform proposal, universalism, selectivism*

---

\* adjunct professor, Jeonju University

## 국 민 연 금 세 셴

- 국민연금의 세대간 공정성과 인구통계적 위험 분담에 관한 연구
  - 발표: 강성모 박사 (서스틴베스트), 성주호 교수 (경희대학교)



# 국민연금의 세대간 공정성과 인구통계적 위험 분담에 관한 연구

강 성 모\* · 성 주 호\*\*

---

부과방식 공적연금 개혁에 있어서 우선 과제는 세대 간 비용 분담의 공정한 기준부터 정의하고 합의를 이끌어 내는 것이다. 이에 본고는 다양한 모수 개혁 방식을 비교하고 그 장단점과 특징들을 세대 간 공정성 관점에서 평가하고 있다. 전형적인 부담금률 고정 방식이나 소득대체율 고정 방식은 저출산에 대한 일방적인 책임 전가 혹은 전담을 강요하고 있고 그에 따라 모수 변화의 폭이 극도로 커 현실적으로 감내하기 어려운 방식이다. 저출산에 대한 세대 간 분담 원칙에 기반한 Musgrave 방식은 특정 세대에 부담이 집중되는 것을 완화해 준다는 강점에도 불구하고 공적연금에만 한정된 국소해라는 한계를 지닌다. 본고는 공적연금 수준을 넘어서는 전체 경제 수준에서의 세대 간 사적 이전을 고려한 확장 Musgrave 방식을 새롭게 제시하고 있다. 동 개혁 방식은, 공적연금 수준을 넘어 사적 이전까지 반영하는 방식이라는 점에서 세대 간 공정성 기준을 한 단계 발전시킨 것일 뿐만 아니라, 저출산 충격의 비용 분담에서도 당사자인 저출산 세대에게 좀 더 높은 비중의 부담을 요구하고 있어 정당성과 실행 가능성 모두를 적절히 확보하고 있다 할 수 있다.

---

핵심용어 : 부과방식 공적연금, 세대 간 공정성, 저출산, 모수 개혁, Musgrave 원칙

한국연구재단 분류 연구분야 코드 : B030903, B051606, B090108

---

\* 제1저자, 경희대학교 대학원 강사, smkang@khu.ac.kr

\*\* 공동저자, 경희대학교 경영학과 교수, jhsung@khu.ac.kr

본 연구는 2023년도 연금학회 학술지원사업의 지원을 받아 연구되었음.

## I. 서 론

우리나라 인구의 연령별 구성이 급격히 노화하고 그에 따른 부정적 영향이 국민연금의 재정 전망을 악화시키면서 연금 모수 개혁을 둘러싼 세대 간 공정성(intergenerational fairness) 또는 세대 간 정의(intergenerational justice) 이슈가 급부상하고 있다. 수십 년에 걸쳐 세대 내 공정성(intragenerational fairness)에 대한 사회적 합의는 어느 정도 수준에 도달해 있는 데 반해 최근 연금 개혁 논의에서 촉발된 세대 간 공정성 논란은 아직 그 기준에 대한 최소한의 합의조차 걸음마 수준에 있는 현실이다.

부과방식 또는 부분 부과방식(부분 적립방식) 유형의 공적연금은 태생적으로 세대 간 계약의 성격을 띠고 있어서, 지속 가능성을 위해서는 후속 세대가 그 계약의 유효성과 공정성에 관해 동의할 수 있어야 한다.

특히 연금제도가 재정 위기에 봉착한 경우, 재정적 지속 가능성(financial sustainability)에만 초점을 맞춰 자칫 비용 부담의 공정한 세대 간 배분에 소홀하여 특정 세대에게 부담이 편중되면 제도의 사회적 지속 가능성(social sustainability) 자체에 위기가 올 수 있다. 이러한 이유로 개혁에 수반되는 세대 간 비용 부담의 공정한 기준부터 정의하고 합의를 이끌어 내는 것은 연금 개혁의 우선 과제가 되어야 할 것이다.

한편 공정성 기준이 전체 경제 또는 세대 간 총이전의 일부분에 불과한 공적연금에만 국한하여 수립될 경우, 그에 따른 해법은 ‘연금에는 옳으나 전체적으로는 틀린 국소해(local solution)’가 될 수 있다. 따라서 공적연금 수준을 넘어서는 전체 경제 수준에서의 세대 간 이전에 대한 고려 역시 병행되어야 공적연금 비용 부담에 대한 양보와 이해가 보다 용이해질 것이다.

본고는 저출산 충격에 따른 공적연금 개혁 과정에서 불가피하게 발생할 비용 부담을 세대 간에 어떻게 배분하는 것이 공정성 측면에서 바람직한가를 살펴보았다. 이를 위해 몇 가지 대표적인 솔루션을 비교하고 그 장단점과 특징들을 세대 간 공정성 관점에서 평가하고 있다. 나아가 세대 간 공정성 평가의 범위를, 공적연금 너머 사적 이전 부문까지 포괄하고 이에 기반한 연금 모수 개혁 방식을 새로운 대안으로 제시하고 있다.

## Ⅱ. 공적연금 개혁과 세대 간 공정성 논쟁

연금 재정 안정을 위해 소요되는 비용을 세대 간에 어떻게 나눌 것인가 하는 문제는, 저출산으로 연금 재정난을 일찍 겪은 유럽에서 활발히 논의되어 온 이슈이다. 우선 저출산 세대를 옹호하는 견해로는, Diamond and Orszag(2003)가 주장하는 것으로 출산율 변화에 따른 연금의 조정 비용은 저출산 세대-저출산을 야기한 세대-가 부담할 것이 아니라, 자녀 세대를 포함한 모든 미래 세대들이 균등하게 떠안아야 한다는 주장이다. 사회보장제도의 본연의 중요한 기능인 사회보험 기능을 유지하기 위해서는 후속세대가 부담하는 것이 적절하고, 직속 자녀세대에게만 전가하면 그 부담이 너무 크기 때문에 모든 미래 세대들에게까지 골고루 분담시키자는 것이다.

다음으로 저출산 세대 책임론을 보자. Sinn(2000)은 연금 재정 악화의 전적인 책임은 저출산 세대에게 있으니 그 부담을 자녀세대에게 전가하지 말고 스스로 떠안아야 한다고 주장한다. 원래 근로세대는 자녀 양육과 부모 노후의 보장이라는 이중 부담을 안고 있는데, 그들이 전 세대만큼의 자녀 수를 갖지 않기로 선택한다면 이는 곧 연금 위기의 원인이 된다. 따라서 저출산 세대는 자녀 교육 지출을 절감함과 동시에 연금 위기를 촉발한 장본인이니, 절감된 재원을 추가적인 소비에 사용하지 않고 위기 해결에 사용해야 한다는 것이다.

Oksanen(2001)은 이 관점을 공유해, 전통적인 단일 부담금률 원칙에서 벗어나 코호트별로 출산율에 따라 다양한 부담금률을 설정할 수 있다고 제안하고 있다. 그렇게 되면 예기치 않은 출산율 변화는 큰 문제가 되지 않는다는 것이다. 왜냐하면 근로세대로 이전하는 초기 단계에 이미 출산율 변화를 확인할 수 있기-최초 출산 연령을 지난 시기이기 때문에 자신의 대략적인 완결 출산율을 예상할 수 있다- 때문에 즉시 부담금률을 조정하면 재정적으로 안정을 유지할 수 있다는 것이다.

이러한 저출산 세대의 자기 책임론에 대한 반론은, 저출산 세대가 마치 저출산이라는 업(karma)'만을 쌓은, 연금제도 파괴자로 낙인을 찍을 수 없다는 것이다. Schokkaert & Parijs(2003)는, 저출산 세대가 미래세대에게 명시적, 암묵적 연금 부채-저출산으로 야기된 연금 재정 악화-만 물려주는 것은 아니고, 최소한 자신들이 사용했던 저량만큼의 물적, 인적, 환경 자원의 저량(stock)도 남겨 준다고 지적한다. 따라서 만일 이들 자원의 가치가 증가하여 명시적, 암묵적 부채 가치를 상쇄하고도 남는다면 자녀세대가 그 부채의 전가를 충분히 용인할 수 있고 그것이 정의의 기준에 부합할 수 있다고 보고 있다.

나아가 Schokkaert et al.(2018) 등은 저출산 세대의 출산율 하락은 연금제도의 '외생적

충격'으로 보는 것이 적절하고 따라서 인구충격의 비용은 저출산 세대 자신과 그들의 자녀 세대가 분담해야 한다고 주장한다. 이때 분담 기준은 연금의 외생적 충격을 분담하는 기준으로 주창된, Musgrave(1981) 원칙을 선택하는 것이 바람직하다고 말한다. Musgrave 원칙을 따르는 제도에서는, 부담금 공제 후 근로세대 순 소득과 연금수급자 급여의 비율이 일정하도록 부담금률을 조정하는데, 이는 비상 상황(contingencies) 위험을 연금수급자와 근로자 어느 한쪽만 부담하는 것이 아니라 둘 모두 분담한다는 것을 뜻한다. Schokkaert et al.은 연금 개혁 방식으로, Musgrave 원칙을 기준으로 저출산 세대의 연금 급여와 자녀세대의 부담금을 조정하는 자동안정장치를 도입할 것을 제안하고 있다.

House(2007)는 이 둘 사이에 중립적인 입장에서의 문제 제기와 정책 제안을 하고 있다. 우선 자녀세대와의 비용 분담론에 대해서는, 저출산 충격이 과연 부모-자녀세대가 분담해야 할 '예측불가능한' 외생 충격인가에 대해 의문을 제기하고 있다. 충분히 예상 가능한 변화이기 때문에 이에 대한 비용 부담을 전적으로 당사자인 저출산 세대에게만 물어도 틀린 것은 아닐 것이다. 다른 한편 저출산 세대 책임론에 대해서는, 저출산 세대의 자녀 수가 적다는 것이 곧 그들이 인적 자본에 과소 투자했다는 것을 의미하지는 않는다고 보고 있다. 만일 저출산 세대가 자녀 수는 적더라도 자녀의 질적 능력을 제고시키기 위해 자녀 일인당 투자를 확대했다면-실제로 공적 교육과 고등 교육에의 대규모 투자 확대가 이루어졌다면-이는 그들이 스스로의 출산을 하락을 충분히 보상한 것이 아니냐는 것이다. 그는 결론적으로 저출산 세대의 부담 전담, 자녀세대와의 분담 둘 사이 어딘가에서 정책적 선택을 해야 한다고 주장한다. 그러나 그 선택의 기준에 대해 제시하고 있지는 않다.

이러한 논쟁은 사실 세대 간 공정성을 평가하는 적합한 틀에 대한 중요한 논의가 빠져 있다. 즉 연금제도를 통한 세대 간 이전에만 국한하는 것이 합리적인가, 아니면 연령과 관련된 모든 사회적 이전 그리고 나아가 가게 내 사적 이전까지 고려하는 것이 더 나은 것인가에 대한 문제이다. Gal Robert I et al.(2017)은 연금제도에만 국한된 지표들에서 도출된 지속가능성과 세대 간 공정성 결론은, 좀 더 큰 범주에서 볼 때 오도될 수 있다고 주장하며, 그런 관점에서 보면 특히 인적 자본 투자의 가치와 가게 내 현금 및 시간 이전의 가치를 포함한 지표를 가지고 결론을 내리는 것이 매우 중요하다고 강조하고 있다.

House 역시 비슷한 주장을 하고 있는데, 그에 따르면 연금 재정 악화에 대해 정부가 연금 급여 삭감과 부담금 인상으로 문제를 해결할 수 있다고 하더라도, 사회 전체적으로는 실질 비용의 증가를 어디선가 매칭해야 하고 이 증가분을 여러 인구와 그룹으로 배분해야 하는 임무는 여전히 남게 된다고 논하고 있다. 즉 인구 고령화의 여건하에 연금제도가 직면한 문제의 근본적 성격을 이해하기 위해서는 공적 재정의 문제를 넘어서는 관점이 필요하다는

것이다.

우리나라에서도 안종범·전영준(2010)은, 한국의 경우 민간 이전이 매우 큰 비중을 차지하고 있어, 공적 이전만을 고려할 것이 아니라 민간(사적) 이전이 더욱 중요할 수 있고 따라서 세대 간의 공정성을 논할 때는 공적 이전과 민간 이전을 모두 포함시켜야 한다고 주장하고 있다.

본 연구에서는 이러한 세대 간 공정성에 대한 각각의 입장에 따라 도출되는 연금 개혁 방식들을 비교해 보고, 추가적으로 사적 이전까지 고려한 새로운 대안을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 저출산 충격에 대응한 기존 모수 개혁 방식의 문제점

#### 1. 부과방식 연금 모델

출산율 충격에 따른 모수 개혁 방식 비교 분석을 위해 설정한 간단한 일반 모형은 다음과 같다. 사회 구성원은 각 기간( $t$ )마다 자녀세대( $E$ ), 근로세대( $L$ ), 은퇴세대( $R$ )가 중첩되어 있다. 단순화를 위해 각 세대별 경우 시간은 같다고 가정한다. 임금 소득은 근로세대에게만 발생하고, 근로세대는 이 소득에서 가계 내 사적 이전을 통해 자녀세대 양육비를, 부과방식 공적연금 이전을 통해 은퇴세대 부양비를 지출하고, 남은 돈을 자신의 소비에 사용한다고 하자 .

각 기간 근로세대의 출산율( $1+n_t$ (인구성장률))<sup>1)</sup>에 의해 자녀세대 인구수( $E_t$ )가 결정되며 이들은 다음 기에 사망 없이 각각 은퇴세대, 근로세대로 이동한다. 따라서  $t$ 기의 근로세대 인구수( $L_t$ )에 출산율을 곱한 수가 자녀세대 인구수( $E_t$ )이며, 이들은 다음  $t+1$ 기에 근로세대 인구수( $L_{t+1}$ ),  $t+2$ 기에는 은퇴세대 인구수( $R_{t+2}$ )가 된다.

개인은 근로 기간 동안 1인당 단위 임금 소득( $w_t$ )을 얻는데, 이를 근로세대 인구수( $L_t$ )로 곱하면 근로세대 전체의 총소득( $W_t$ )이 된다. 근로세대는 모두 부과방식 공적연금의 가입자로 생애 임금 소득의 부담금률( $c_t$ ) 만큼의 금액을 부담금으로 지불하고, 이 돈은 해당 기간의 은퇴세대( $R_t$ )에게 연금 급여로 지급된다. 은퇴세대가 수령하는 연금 급여 금액은 그들이  $t-1$  기에 벌어들인 근로 소득( $w_{t-1}$ )의 소득대체율( $p_t$ )<sup>2)</sup>에 해당하는 규모이다.

---

1) 수식을 간편히 하기 위해 개인은 남녀 불문하고 출산이 가능하다(amoeba reproduction)고 가정한다. 따라서 '출산율(fertility rate)은  $1+$ 인구증가율( $n$ )'이다.

부과방식에서는 전체 사회의 부담금 총 수입과 연금 급여 총 지출이 같아야 한다. 즉, 다음의 예산제약식 (1)을 가진다.

$$c_t w_t L_t = p_t w_{t-1} R_t$$

$$\Rightarrow c_t (1 + g_t)(1 + n_{t-1}) = p_t \quad (1)$$

논의를 출산율에 집중하기 위해 본 모형의 예시에서는 전 기간에 걸쳐 소득 증가(=임금 상승률( $g$ ))를 제로, 출산율을 1(인구증가율 제로= 단순 재생산)로 고정시키고, 1기에 한하여 출산율 충격이 일시적으로 발생한다고 가정한다. 인구 추이는, 0기에는 인구 구성이 세대별로 동일한 안정적 구조를 띠다가, 1기에만 출산율이 반감해 인구 감소가 나타난다. 예시에서 1기의 출산율을 0.5로 가정하고 있는데, 이는 우리나라 출산율이 2000년 1.48명 이후 완전히 저하되어 최근 0.7명대 수준까지 급락한 현실을 반영한 것이다.<sup>3)</sup>

1기 출산율 충격 이후 2기부터 단순 재생산 수준으로 회귀하여 3기부터 다시 균제상태(steady state)로 복원된다. 균제상태에서 연금 재정수지를 균형으로 이루는 조건은  $c_t$ 와  $p_t$  비율이 같아야 한다. 본 예시에서는 각각 20%로 설정했다. 이는 우리나라 국민연금이 부담금 납부 기간 40년에, 연금 소득대체율을 40%로 설정하고 있는 현실을 반영한 것이다. 국민연금의 소득대체율 40%는 재직 시 급여의 40%를 퇴직 시 정기적으로 수령하는 것을 의미하는데, 이를 20년간(65세 수령 개시하여 기대여명 20년을 생존한다고 할 때) 수령하면, 총수령액은 근로 기간 소득( $w_t$ )의 20%에 해당하기 때문이다. 한편 국민연금 부담금률은 9%인데, 후속 세대 인구 수가 크게 늘거나 임금 소득 수준이 크게 오르지 않는 이상, 은퇴 세대의 소득대체율 20%를 커버하기는 불가능하다. 따라서 본 모형에서는 소득 및 인구증가율 제로 하에서도 수지가 균형을 이룰 수 있도록, 소득대체율과 동일한 20%를 부담금률로 가정한다.

인구 구조가 안정적인 0기에서는 부담금률 20%, 소득대체율 20%로 제도를 운영해도 수입과 지출이 일치하여 아무런 문제가 없다. 그러나 1기에 출산율 급락이라는 인구통계적 충격이 발생하면서 기존 모수를 유지하게 되면 큰 규모의 지출 초과 상태에 빠지게 된다.

---

2)  $t$ 기 소득대체율( $p_t$ )은  $t$ 기 근로세대( $L_t$ )의 소득대체율이 아니라  $t$ 기 은퇴세대( $R_t = L_{t-1}$ )의 소득대체율임에 유의하자.

3) 성별 없이 출산이 가능한 본 모델에서는 합계출산율 1.48명은 0.72명으로, 0.7명은 0.35명으로 환산된다.

## 2. 모수 유지 방식과 부담금률 혹은 소득대체율 고정 방식의 문제점

1기 저출산 충격에 따른 지출 초과 상태를 타개하기 위한 연금 모수 개혁은 대략 세 가지 대표적 방식으로 나뉘어진다. 그 첫 번째 시나리오로, 연금 모수에 전혀 손을 대지 않고 (즉, 개혁을 회피하고), 부담금률 20%, 소득대체율 20%를 계속 유지하는 방식(이하 모수 유지 방식)을 보자. <표 1>에서 보듯이 2기부터 근로세대 소득의 20%에 해당하는 규모의 연금 수지 적자가 발생한다.<sup>4)</sup>

이 적자를 해소하기 위해서는 정부의 재정 지원이 불가피하다. 그런데 정부 지원금의 재원은 해당 시기 근로세대의 세금이 될 수밖에 없다. 결국 2기 근로세대는 부담금률 20%에, 추가적인 일반 국세 20%를 지불해야 연금제도가 지속 가능하다. 이는 실질적으로 공적연금 부담금률이 40%로 오른다는 뜻이다. 출산을 급락은 저출산 세대인 1기 근로세대로부터 비롯되었는데, 재정 부담은 2기 근로세대들이 떠안게 되는데 이는 공적연금의 인구통계적 위험에 대한 사회보험 기능이라 할 수 있다. 그러나 다른 시각에서 보면 일방적인 부담 전가라 할 수 있는 이 방식이 후속 세대의 동의를 얻기에는 쉽지가 않을 것이다.

<표 1> 기존 모수 개혁 방식에서의 모수 변화

		기간(t)	0	1	2	3	4
인구 수	자녀세대 수( $E_t$ )		100	50	50	50	50
	근로세대 수( $L_t$ )		100	100	50	50	50
	은퇴세대 수( $R_t$ )		100	100	100	50	50
소득	1인 임금( $w_t$ )		1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
	총 임금소득( $W_t$ )		100	100	50	50	50
거시 지표	세대인구증가율( $n_t = (E_t - L_t)/L_t - 1$ )		0%	-50%	0%	0%	0%
	임금 성장률( $g_t$ )		0%	0%	0%	0%	0%
개혁 방식	모수 유지 방식	부담금률( $c_t$ )	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
		소득대체율( $p_{t-1}$ )	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
		수지	0	0	-10	0	0
	소득대체율 고정 방식	부담금률( $c_t$ )	20.0%	20.0%	40.0%	20.0%	20.0%
		소득대체율( $p_t$ )	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
	부담금률 고정 방식	부담금률( $c_t$ )	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
소득대체율( $p_t$ )		20.0%	10.0%	20.0%	20.0%	20.0%	

4) 물론 본 예시의 가정과 달리, 실질 소득이 매년 1.75%씩 40년간 꾸준히 성장한다면 적자를 면할 수 있다. 하지만 국민연금을 예로 들면 2000년대 이후 국민연금 A값(연금 전체 가입자의 평균소득월액)의 실질 성장률은 0.91%에 그치고 있다.

두 번째 개혁 방식으로 소득대체율은 그대로 유지하고 연금 지급에 필요한 금액만큼 부담금률을 조정하는 방식(이하 소득대체율 고정 방식)을 보자. 이때 부담금률은 다음과 같이 결정된다. 항등식 (1)의 우변을 불변으로 놓으면,

$$c_t = \frac{p^{fixed}}{(1+g_t)(1+n_{t-1})} \quad (2)$$

이 방식에서는 소득대체율은 전 기간에 걸쳐 고정되어 있다. 다만 부담금률은, 부모세대의 출산율( $n_{t-1}$ )이 높으면 낮아지고 부모세대의 출산율이 낮으면 높아진다. 부모세대의 출산율 영향을 오롯이 자녀세대가 떠안는 구조이다. 앞의 모수 유지 방식과 내용적으로 다를 게 없다.

<표 1>의 예시에서 볼 수 있듯이 최초 저출산 세대인 1기 근로세대에게는 부담금률 조정이 없다. 부모세대의 출산율( $1+n_0$ )이 1이기 때문에, 공식 (2)에 따르면 고정된 부담금률 20%와 같다. 반면 2기 근로세대는 1기의 출산율이 0.5이기 때문에 부담금률이 40%로 두 배가 된다. 이는 결과적으로 모수 유지 방식과 동일하다. 출산율이 높으면 그 혜택이, 낮으면 그 비용이 모두 후속세대에게 전가된다.

세 번째 시나리오로 부담금률을 그대로 유지하면서, 총부담금에 맞추어 소득대체율을 조정하는 방식(이하 부담금률 고정 방식)이다. 이 방식에서 소득대체율은 다음과 같이 결정된다. 항등식 (1) 좌변의  $c_t$ 를 불변으로 놓으면,

$$p_t = c^{fixed} \cdot (1+g_t)(1+n_{t-1}) \quad (3)$$

공식에 따르면  $t-1$ 기 근로세대의 출산율( $1+n_{t-1}$ )이 감소하면(증가하면), 그들이 은퇴세대로서  $t$ 기에 누리게 되는 소득대체율( $p_t$ )은 그에 비례하여 감소한다(증가한다). 이 방식에서는 자신의 출산율 영향을 스스로 떠안게 된다. 본 모형의 예시에서는 저출산 세대인 1기 근로세대( $L_1$ )의 소득대체율이 규제상태의 20%에서 10%로 절반이나 줄어든다. 인구통계적 위험에 대한 사회보험 기능은 존재하지 않고, 그 위험을 해당 세대가 온전히 감수하는 방식이다.

모수 유지 방식이나 소득대체율 고정 방식과는 달리, 부담금률 고정 방식은 자기 행동에 대한 비용을 스스로 부담한다는 점에서 공정하게 보일 수 있다. 그러나 앞서 논쟁에서 본 바와 같이 저출산의 원인이 저출산 세대의 자의적인 집단 결정에 따른 것이라고만 볼 수 없기 때문에 전적으로 책임을 묻는 것은 가혹할 수도 있다.

결론적으로 전형적인 부담금률 고정 방식이나 소득대체율 고정 방식은 저출산에 대한 일방적인 책임 전가 혹은 전담을 강요하고 있고, 그에 따른 모수 변화의 폭이 극도로 커 현실적으로는 감내하기 어려운 방식이라 하겠다.

## IV. Musgrave 원칙을 적용한 모수 개혁 방식

### 1. 전통적 Musgrave 방식

공적연금에서의 인구통계적 또는 경제적 충격 등의 영향을 특정 세대만 떠안을 것이 아니라 복수 세대에 걸쳐서 분담하는 것이 공정하다는 주장을 편 Musgrave(1986)는 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 즉 ‘Musgrave 원칙(Musgrave rule)’에 따르면, 연금제도는 현직 근로세대 일인당 순 소득(연금 부담금 공제 후 소득) 대비 은퇴세대 일인당 연금 급여의 비율이 불변으로 유지돼야 세대 간 공정성을 가진다. 이는 은퇴자의 생활 수준이, 같은 시대를 살고 있는 근로자(자녀) 생활 수준의 일정 비율을 유지하도록 해야 한다는 것이다. 경제적 충격이나 인구통계적 충격이 발생하더라도 이 비율을 유지하여 은퇴세대가 상대적 빈곤에 빠지지 않도록 해야 정의롭다는 주장이다.

여기서 근로세대 일인당 순 소득 대비 은퇴세대 일인당 연금 급여 비율을 ‘Musgrave 비율(, Musgrave ratio)’이라 하는데, 우리의 모형에서는 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} \phi &= \frac{p_t w_{t-1}}{w_t (1 - c_t)} \\ \Rightarrow \phi &= \frac{p_t}{(1 + g_t)(1 - c_t)} \end{aligned} \quad (4)$$

Musgrave 비율은 은퇴세대의 실제 복지 상황을 소득대체율보다 더 잘 보여 준다. 소득대체율은 연금 소득이 자신의 과거 근로 기간 소득 대비 몇 %인가를 나타내는 데 비해, Musgrave 비율은 연금 소득이 현재의 근로세대 순 소득 대비 몇 %인가를 나타낸다. 만일 현재 근로세대의 소득 수준이 올랐는데 은퇴세대 연금 급여가 이에 연동되지 못한다면, 소득대체율은 그대로지만 Musgrave 비율은 떨어진다. 이는 곧 은퇴세대의 상대적 생활 수준이 저하됐음을 보여 주는 것이다. 또한 현재 근로세대의 연금 부담금률이 크게 올라 이를 공제한 가처분 소득이 줄어드는 경우에는, Musgrave 비율이 올라 은퇴자 입장에서는 상대

적으로 유택해진다.

Musgrave 비율을 항상 일정하게 유지하려면 부담금률( $c_t$ )과 소득대체율( $p_t$ )이 각 기간마다 조건에 맞추어 조정돼야 한다. 두 모수 중 어느 한쪽이 고정되고 다른 쪽만 움직이면 당연히 비율 변화가 발생하기 때문이다.

부담금 총액과 연금 급여 총액이 균형을 이루는 제약하에서 Musgrave 비율 유지를 충족시켜주는 부담금률( $c_t^\phi$ )과 소득대체율( $p_t^\phi$ )은 다음과 같이 구할 수 있다(상세 내용은 부록 1 참조).

$$c_t^\phi = \frac{\phi}{\phi + (1 + n_{t-1})} \quad (5)$$

$$p_t^\phi = \frac{\phi(1 + n_{t-1})(1 + g_t)}{\phi + (1 + n_{t-1})} \quad (6)$$

Musgrave 비율을 일정하게 유지하는 (이하 전통적 Musgrave 방식) 모수 공식에서 볼 수 있듯이, 당기( $t$ ) 근로세대의 부담금률은 부모세대의 출산율( $1+n_{t-1}$ )에 관한 감소함수이다. 또한 부모세대( $R_t$ )의 소득대체율( $p_t$ )은 부모세대 자신들의 출산율에 관한 증가함수이다. 부모세대의 출산율이 자신들의 연금 소득대체율과 자녀세대의 부담금률에 공히 영향을 미치는 것이다. 출산율이 낮으면, 자녀들의 부담금이 많아짐과 동시에 자신들의 연금 급여는 적어진다. 이는 저출산 영향을 해당 저출산 세대와 그 자녀세대가 분담한다는 것을 의미한다.

앞의 소득대체율 고정 방식이나 부담금률 고정 방식은 특정 세대의 출산율 영향을 자기 자신 또는 자녀세대가 전적으로 떠안는 특성을 가지는 데 비해, Musgrave 방식은 부모와 자녀세대가 나누어서 책임지는 특성을 가진다. 그래야 Musgrave 비율을 일정하게 유지할 수 있기 때문이다.<sup>5)</sup>

한편 불변이어야 할 목표 Musgrave 비율을 과연 어떤 수준으로 잡아야 하는가. 불행히도 이에 대해 Musgrave 원칙은 아무런 설명을 주지 않고 있다. 적절한 비율은 해당 사회의 라이프스타일, 시간할인율, 은퇴 후 기대여명 등에 따라 다양할 것이다.

본고에서는 당초 20%로 각각 설정한 부담금률과 소득대체율을 Musgrave 비율 공식 (4)에 적용해 25%로 예시했다( $20\% \div (1 - 20\%) = 25\%$ ). 이는 경제가 균제상태에 있을 때 기존의 부담금률, 소득대체율로 달성되는 Musgrave 비율이다. 특정 기간에 균제상태를 깨뜨리

---

5) 어느 한쪽만 변동하면, Musgrave 비율을 구성하는 분자(연금 소득)와 분모(부담금 공제 후 근로소득) 중 하나만 변하는 것이므로 비율이 일정하게 유지되지 않는다.

는 출산을 충격이 발생하면 동 비율은 변한다. 이때 식 (5), (6)에 의해 산출된 새로운 부담금률과 소득대체율 공식을 적용하여 Musgrave 비율을 목표 수준에 맞출 수 있다.

〈표 2〉 전통적 Musgrave 방식과 확장 Musgrave 방식에서의 모수 변화

		기간(t)	0	1	2	3	4
인구 수	자녀세대 수( $E_t$ )		100	50	50	50	50
	근로세대 수( $L_t$ )		100	100	50	50	50
	은퇴세대 수( $R_t$ )		100	100	100	50	50
소득 및 양육비	1인 임금( $w_t$ )		1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	1인당 양육비 지출( $a \cdot w_t$ )		0.30	0.15	0.30	0.30	0.30
	총 임금소득( $W_t$ )		100	100	50	50	50
거시 지표	세대인구증가율( $n_t = (E_t - L_t) / L_{t-1}$ )		0%	-50%	0%	0%	0%
	임금 성장률( $g_t$ )		0%	0%	0%	0%	0%
개혁 방식	Musgrave 방식	부담금률( $c_t$ )	20.0%	20.0%	33.3%	20.0%	20.0%
		소득대체율( $p_{t+1}$ )	20.0%	16.7%	20.0%	20.0%	20.0%
		Musgrave Ratio( $\Phi$ )	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%
		확장 Musgrave Ratio( $\Phi$ )	30.8%	45.5%	40.0%	40.0%	40.0%
	확장 Musgrave 방식	부담금률( $c_t$ )	20.0%	24.3%	31.1%	20.0%	20.0%
		소득대체율( $p_t$ )	24.3%	15.6%	20.0%	20.0%	20.0%
		Musgrave Ratio( $\Phi$ )	25.0%	28.3%	26.9%	26.9%	26.9%
		확장 Musgrave Ratio( $\Phi$ )	40.0%	40.0%	40.0%	40.0%	40.0%

〈표 2〉는 앞의 〈표 1〉에서와 같은 가정(균제 상태에서 1기에만 출산율 충격이 발생한다는 가정)하에 Musgrave 방식의 시뮬레이션 결과를 보여 주고 있다. 공식에 의해 변경된 적정 부담금률과 소득대체율의 변화를 보면 저출산 세대인 1기의 부담금률은 변화가 없지만, 소득대체율은 16.7%로 떨어진다. 이는 자신의 저출산 영향을 자녀세대(2기 근로세대)와 분담하게 되기 때문이다. 동시에 자녀세대의 부담금률은 33.3%로 급증한다. 절반으로 급감한 자녀세대가 부모세대를 부양해야 하기 때문에 부담이 커지는 것이다. 한편 이러한 부모와 자녀 두 세대의 모수 변화로 인해 Musgrave 공정성의 비율은 목표 수준 25%를 그대로 유지하고 있다.

저출산에 따른 충격이, Musgrave 원칙이 암묵적으로 의미하듯, 저출산 세대(당사자 세대)에게만 책임을 물어야 하는 것이 아니라, 후속 세대와 분담해야 할 예측 불가능한 충격인가에 대해서는 여전히 논란거리다. 하지만 모수 개혁의 기술적 측면에서 볼 때 부담금률이나 소득대체율을 어느 한 세대에서만 일방적으로 인상 또는 인하시키는 기존 방식들보다는 양 세대가 분담하면서 모수 변화가 다소 평활화되는 특성을 지닌 Musgrave 방식이 좀 더 매력적으로 보인다.

## 2. 확장 Musgrave 방식

전통적 Musgrave 방식은 특정 세대의 일방적인 부담을 완화해 준다는 강점에도 불구하고 두 가지 한계를 지니고 있다. 첫째는, 여전히 저출산 세대가 야기한 출산율 충격의 부담을 자녀세대에게 더 많이 지우고 있다는 점이다. 우리의 예시에서는 저출산에 따른 비용 부담 배분 비율은 부모세대가 1/3, 자녀세대가 2/3이다. Sinn이 주장하듯이 저출산 세대는 자녀라는 인적 자원 투자를 과소하게 한 세대이기 때문에, 그만큼 절감한 충분한 재원을 가지고 있어 저출산 비용을 떠안을 만한 여력이 있다고 한다면, 자녀세대에 편중된 부담 결과를 낳는 전통적 Musgrave 방식은 그다지 만족스러운 해법은 아니다.

둘째는 공적연금에만 한정된 Musgrave 비율은 순 소득 산정에 있어 연금 부담금만 고려하고 있어 실질적인 가처분 소득과 생활 수준을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 즉 은퇴세대의 공적연금 급여는 고스란히 가처분 소득이 되지만, 근로세대 소득의 경우 연금 부담금 뿐만 아니라 자녀 양육비까지 공제되어야 실질적인 가처분 소득이 된다. 따라서 은퇴세대와 근로세대 간의 실질적 소득 비교를 위해서는 양육비 등 사적 이전을 포함한 확장된 수준의 지표가 필요하다. 그러지 않으면 설사 공적연금 기준으로 볼 때 맞다고 평가되는 해법이, 전체 경제 수준에서 볼 때는 틀릴 수도 있는 국소해(local solution)에 불과할 수도 있다.

이러한 문제의식에서, 여전히 상대적으로 과다한 자녀세대로의 비용 전가, 저출산 충격의 사적 이전의 영향 등을 감안해, 본 연구에서는 Musgrave 비율 산출에 자녀 양육비 이전까지 포함하는 새로운 방식을 제시한다.

근로세대의 순 소득을 부담금 및 양육비 공제 후 소득으로 재정의하고, 그에 따라 양육비용을 반영한 ‘확장 Musgrave 비율( $\phi'$ )’을 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\begin{aligned} \phi' &= \frac{P_t w_{t-1}}{w_t (1 - c_t - a(1 + n_t))} \\ \Rightarrow \phi' &= \frac{P_t}{(1 + g_t)(1 - c_t - a(1 + n_t))} \quad (7) \end{aligned}$$

여기서  $a$ 는 근로 소득 대비 자녀 1인당 양육비 비율을 나타내는데 본고의 예시에서는 0.3으로 가정한다.<sup>6)</sup> 이 확장 Musgrave 비율 공식이 전통적 Musgrave 비율 공식과 다른

---

6) 이는 우리나라 2020년 국민이전계정 통계에서 0~25세의 평균 가구 내 순이전 금액과 30~55세의 평균 소득의 비율이 30.16%인 것을 참조한 것이다.

것은 양육비 지출을 감안하기 위해 출산을 변수(1+n<sub>t</sub>)가 등장하고 있다는 점이다.

한편 앞서 전통적 Musgrave 비율에서와 마찬가지로 남는 문제는, 확장된 Musgrave 비율의 적절한 목표 수준을 얼마로 설정할 것인가이다. 본고의 예시에서는 40%로 설정한다. 이는 양육비중 0.3을 가정한 균제상태에서 원래의 모수를 유지하면서 도달할 수 있는 비율이기 때문이다.<sup>7)</sup>

연금의 총 수입/총 지출 상등 제약식과 확장된 Musgrave 비율을 만족시키는 확장 Musgrave 부담금률( $c_t^{\phi'}$ )과 소득대체율( $p_t^{\phi'}$ )의 산출 공식은 아래와 같이 도출된다(부록 2 참조).

$$c_t^{\phi'} = \frac{\phi'(1-a(1+n_t))}{\phi' + (1+n_{t-1})} \quad (8)$$

$$p_t^{\phi'} = \frac{\phi'(1-a(1+n_t))(1+n_{t-1})(1+g_t)}{\phi' + (1+n_{t-1})} \quad (9)$$

새로 도출된 확장 Musgrave 방식의 부담금률과 소득대체율 공식에는, 전통적 Musgrave 방식의 모수 공식에는 없었던 당기 근로세대 출산율(1+n<sub>t</sub>) 변수가 추가된다. 확장 Musgrave 비율을 달성하기 위해서는 양육비 지출 규모가 반영되어야 하는데, 양육비는 당기 근로세대 출산율에 달려 있기 때문이다. 이 당기 근로세대의 출산율이 자신과 자녀세대의 부담금률(c<sub>t</sub>, c<sub>t+1</sub>), 자신과 부모세대의 소득대체율(p<sub>t</sub>, p<sub>t+1</sub>) 공식에 변수로 들어가면서 결국 자신의 출산율이 3세대에 걸쳐 영향을 미치게 된다.

(8), (9) 공식에서 알 수 있듯이 당기 근로세대 출산율(n<sub>t</sub>)에 관해 자신의 부담금률은 감소함수이자 자녀세대 부담금률 역시 감소함수이다. 소득대체율의 경우 부모세대의 소득대체율은 감소함수이고 자신의 소득대체율은 증가함수이다(부록 3 참조).

직관적으로 이해하자면, 만일 자신의 출산율이 낮을 경우 적은 자녀 수로 양육비가 줄어들어 가처분 소득이 증가하므로 그 혜택의 일부를 부모세대 연금에 추가로 지원한다. 자신의 연금 소득은 부담 주체인 자녀의 숫자가 상대적으로 적으므로 낮아져야 하는데, 가처분 소득 증가 혜택도 누리고 있으므로 이를 반영해 더 떨어진다. 반대로 자녀 입장에서는 상대

---

7) 2020년 국민이전계정 통계상 66세 이상 인구의 1인당 민간 소비와 30~65세 인구의 1인당 민간 소비의 비율은 70%인 것을 참조한 것이다. 연금 소득과 근로세대의 순 소득이 전액 소비된다고 가정하고, 정상 은퇴 기간이 근로 기간의 절반임을 감안하면 7:10의 소득 비율은 전체 기간 총액 기준으로는 35:100에 해당한다. 따라서 35%보다 조금 많은 40%로 가정해도 현실과 크게 괴리된 것은 아니다.

적으로 많은 부모세대를 부양해야 하므로 부담금률이 올라가지만 부모세대의 분담 비중이 높아져 상승 폭은 상대적으로 완화된다.

요점은 양육비를 절감하게 되는 생애 가치분 소득의 증가 혜택을 부모와 자녀세대에게 배분함으로써 저출산 충격의 비용을 좀 더 평탄하게 분담할 수 있다는 것이다. 그 결과 출산율이 1을 하회하는 저출산 조건하에서는 양육비를 감안하지 않은 전통적 Musgrave 방식에 비해 자신의 소득대체율 하락 폭은 더 크고 자녀세대 부담금률 증가 폭은 상대적으로 적어진다(부록 4 참조).

〈표 2〉의 구체적인 예시를 통해 확인해 보자. 확장 Musgrave 방식에서의 모수 변화는 음영 처리된 부분인, 0기의 소득대체율, 1기의 부담금률, 소득대체율, 2기의 부담금률에서 나타나고 있다. 0기 부모세대는 소득대체율 4.3%를 추가로 얻게 되는데, 이는 1기 저출산 세대의 부담금률 증가분을 재원으로 한 것이다. 한편 1기의 소득대체율은 15.6%로 전통적 Musgrave 방식의 16.7%보다 소폭 더 떨어진다. 동시에 2기 자녀세대의 부담금률은 전통적 Musgrave 방식의 33.3%보다 줄어든 31.1%가 된다.

이는 확장 Musgrave 방식이 출산율에 따른 자녀 양육비 지출의 증감 규모까지 감안하기 때문에, 자녀 양육 비용을 절감한 저출산 세대는, 저출산에 따른 비용 부담을 그만큼 더 많이 지게 된다는 것을 의미한다. 즉 전통적 Musgrave 방식과 같이 출산율 효과를 세대 간에 분담하면서도 분담 주체의 범위가 부모세대까지 확장되고, 자신의 출산율 충격 부담을 좀 더 많이 떠안는 효과를 가져온다.

결론적으로 확장 Musgrave 방식은, 출산율 충격을 보다 많은 세대가 분담하면서도 저출산 세대에게 좀 더 많은 책임을 묻는다는 점에서 세대 간 연대와 공정성 모두를 적절히 확보하고 있는 방식이라 할 수 있겠다.

## VI. 결론과 시사점

세대 간 계약의 성격을 띠는 공적연금, 경제적으로뿐만 아니라 사회적으로도 영속적인 세대에 걸쳐 지속가능하기 위해서는 세대 간 공정성을 확보해야 한다. 특히 재정적 위기에 처해 있을 경우 이를 해결하려는 개혁 과정에서 필연적으로 수반되는 비용을 특정 세대에게 일방적으로 전가하지 않고 객관적이고 합당한 기준에 따라 분담하는 것이 필요하다.

그러나 이러한 공정성 기준이 공적연금 부문에만 기반하여 적용될 경우 그에 따른 솔루션

선은 더 넓은 범주의 관점에서 보면 불공정할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 공적 사적 교육서비스 이전, 그리고 가계 내 세대 간 이전의 비중이 상당히 큰 경제에서는 단지 공적연금 수준에서의 해법은 전역해(global solution)가 아니라 국지해(local solution)에 불과할 수 있다.

본 연구에서는 부과방식 공적연금의 모수 개혁 과정에서 제기되는 다양한 모수 개혁 방식을 세대 간 비용 분담 관점에서 비교 분석했다. 전형적인 부담금률 고정 방식이나 소득대체율 고정 방식은 저출산에 대한 일방적인 책임 전가 혹은 전담을 강요하고 있고 모수 변화 폭이 극도로 커 현실적으로 감내하기 어려운 방식이다.

Musgrave 원칙에 따른 전통적 Musgrave 방식은, 저출산 충격을 저출산 세대와 자녀세대가 분담함으로써 급격한 모수 변화를 양 세대에 걸쳐 완화시키는 장점이 있지만, 여전히 저출산 당사자 세대의 부담 비중이 상대적으로 적다는 측면에서 충분한 세대 간 합의를 이루어내기는 어려워 보인다.

본 연구가 새롭게 제시하고 있는 확장 Musgrave 방식은, 공적연금 수준을 넘어 사적 이전까지 반영하는 방식이라는 점에서 세대 간 공정성 기준을 한 단계 발전시킨 것일 뿐만 아니라, 저출산 충격의 비용 분담에서도 당사자인 저출산 세대에게 좀 더 높은 비중의 부담을 요구하고 있어 정당성과 실행 가능성 모두를 적절히 확보하고 있다 하겠다.

확장 Musgrave 방식의 모수 개혁은 일회성이 아니라 출산율의 추세 변화에 맞게 지속적으로 조정하면서 수행되어야 한다. 본 연구에서는 논의의 단순화를 위해 출산율에 기반한 모수 조정을 세대별로 수행하는 것으로 가정했지만 실제로는 좀 더 촘촘한 기간 단위의 코호트 집단별로 조정하는 것이-이미 국민연금 수급 연령 연장 조치를 코호트별로 하고 있듯이-바람직할 것이다. 이는 아울러 출산율의 변화를 즉각적으로 반영할 수 있는 자동조정장치(automatic adjustment mechanism)의 도입을 필요로 한다.

본 연구는 연금 모수 개혁을 출산율 충격에 대응한 것으로 한정했다. 그러나 실제로 연금 재정의 변화에는 경제 성장 추세, 기대 여명의 증가, 노동 시장 참여도의 변화 등 다양한 원인이 존재한다. 그러한 요인들을 조합하여 세대 혹은 코호트 집단별 책임과 비용 분담을 도출해야 진정한 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 그러한 관점에서 보면 본 연구 역시 출산율에만 국한된, 국소해의 한계를 지니고 있다고 인정하지 않을 수 없다.

## < 참 고 문 헌 >

- 김연명(2015), 「국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 ‘이중부담’ 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석」, 『사회복지정책』 제42권 제4호, pp. 127-151.
- 김태일, 「국민연금의 세대 내·세대 간 형평성 분석과 개혁 방향」, 『예산정책연구』 제4권 제2호(2015), pp.31-55.
- 안중범·전영준(2010), 『세대 간 회계와 국민이전계정을 이용한 세대 간 국민부담의 적정화 연구』, 한국개발연구원.
- 최기홍(2016), 「세대간회계에 의한 국민연금의 세대간형평성과 지속가능성 측정」, 『경제분석』 제22권 제2호, 한국은행 경제연구원, pp.50-89.
- 최병호·강성호(2019), 「사회적 합의를 위한 지속가능한 국민연금 개혁 방향」, 『재정정책논집』 제21집 제4호(2019), pp.141~177.
- 「2020 국민이전계정」, 통계청, 2022.
- Diamond, P. A. and Orszag, P. R. (2003), *Saving Social Security : A Balanced Approach*, Brookings Institution Press, pp.27~54.
- Gal, R. I., & Monostori, J. (2017), “Economic Sustainability and Intergenerational Fairness: : New Taxonomy of Indicators”, *Intergenerational Justice Review*, 3(2), 77-86.
- Becker, Gary S. and Robert J. Barro (1986), “A reformulation of the economic theory of fertility”, NBER Working Paper #1793, pp.1~46.
- Groezen, Bas van and Lex Meijdam (2008), “Growing old and staying young : population policy in an ageing closed economy”, *Journal of Population Economics* 21, pp.573~588.
- Heikki Oksanen(2001), “A Case for Partial Funding of Pensions with an Application to the EU Candidate Countries”, *Economic Papers No.149*, European Commission.
- Kenneth Howse(2007), “Updating the Debate on Intergenerational Fairness in Pension Reform”, *Social Policy & Administration*, Vol.4, No.1, pp.50~64.
- Musgrave, R. (1986), “A Reappraisal of Financing Social Security”, in R. Musgrave (ed.) *Public Finance in a Demographic Society*, Vol. II, Brighton: Wheatsheaf Books, pp.103~122.
- Schokkaert, E. and Van Parijs, P. (2003), “Debate on social justice and pension reform :

social justice and the reform of Europe's pension systems", *Journal of European Social Policy* Vol.13 (3), pp.245~279.

Schokkaert, E., Devolder Pierre, Jean Hindriks and Frank Vandenbrouke(2020), "Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium", *Journal of Pension Economics & Finance*, Volume 19, Issue 1, pp. 49 ~ 79.

Sinn, H-W. (2000), 'Why a Funded Pension System is Useful and Why It Is Not Useful', *International Tax and Public Finance* 7 (4/5), pp.383~410.

# A Study on the Intergenerational Fairness and Demographic Risk Sharing of the National Pension Scheme

Sungmo Kang\* · Juho Sung\*\*

## 〈Abstract〉

The first task in the the PAYG public pension reform should be to define a fair criterion for intergenerational cost sharing and reach an agreement on it. This paper compares various parameter reform methods, evaluating their strengths/weaknesses and characteristics from the perspective of intergenerational fairness. Typical methods such as a fixed contribution rate or a fixed replacement rate impose a unilateral burden of low fertility on a specific generation and their drastic parameter changes are practically difficult for that generation to accept. The Musgrave method, based on the principle of intergenerational sharing of the low fertility costs, alleviates the concentration of burdens on specific generation. However, it has limitations as it is only confined to intergenerational public pension transfer. This paper develops and introduces a new extended Musgrave method, considering intergenerational private transfers beyond the level of public pension. This reform method presents a more extended criterion of intergenerational fairness by reflecting private transfers beyond public pension level, and appropriately leads to a higher proportion of the burden on the low fertility generation. As a result, it could be a more legitimate and feasible reform method to every generation.

**Key words** : *PAYG public pension system, intergenerational fairness, low fertility, parameter reform, Musgrave principle*

---

\* First author, Lecturer, School of Management, Kyung Hee University, smkang@khu.ac.kr

\*\* Co-author, Professor of Finance & Insurance, School of Management, Kyung Hee University, jhsung@khu.ac.kr

## 〈 부 록 〉

### 1. 전통적 Musgrave 방식에서의 부담금률 및 소득대체율 공식 도출

본문에서 식 (4)에 정의된 전통적 Musgrave 비율  $\phi$ 는,

$$\phi = \frac{p_t^\phi}{(1+g_t)(1-c_t^\phi)} \quad (1)$$

각 기간마다 경제의 총 연금 부담금액과 총 연금급여액이 같아야 하는 조건의 예산제약식은

$$c_t^\phi w_t L_t = p_t^\phi w_{t-1} L_{t-1} \quad (2)$$

(1)을 (2)에 대입하면,

$$\begin{aligned} c_t^\phi (1+g_t)(1+n_{t-1}) &= \phi(1+g_t)(1-c_t^\phi) \\ \Rightarrow c_t^\phi &= \frac{\phi}{\phi + (1+n_{t-1})} \end{aligned} \quad (3)$$

(1)과 (3)을 이용하면,

$$p_t^\phi = \frac{\phi(1+n_{t-1})(1+g_t)}{\phi + (1+n_{t-1})} \quad (4)$$

### 2. 확장 Musgrave 방식에서의 부담금률 및 소득대체율 공식 도출

본문에서 식 (4)에 정의된 전통적 Musgrave 비율  $\phi'$ 는,

$$\phi' = \frac{p_t^{\phi'}}{(1+g_t)(1-c_t^{\phi'} - a(1+n_t))} \quad (5)$$

예산제약식은 부록 1의 (2)와 동일.

(5)를 (2)에 대입하면,

$$\begin{aligned} c_t^{\phi'}(1+g_t)(1+n_{t-1}) &= \phi'(1+g_t)(1-c_t^{\phi'}-a(1+n_t)) \\ \Rightarrow c_t^{\phi'} &= \frac{\phi'(1-a(1+n_t))}{\phi'+(1+n_{t-1})} \end{aligned} \quad (6)$$

(5)와 (6)을 이용하면,

$$p_t^{\phi'} = \frac{\phi'(1-a(1+n_t))(1+n_{t-1})(1+g_t)}{\phi'+(1+n_{t-1})} \quad (7)$$

### 3. 확장 Musgrave 방식에서의 t기 근로세대 출산율에 따른 자신의 소득대체율 영향

t기 근로세대 출산율(1+n<sub>t</sub>)이 자신의 소득대체율(p<sub>t+1</sub><sup>φ'</sup>)에 미치는 증감 효과를 확인하기 위해 소득대체율을 출산율로 편미분하면,

$$\begin{aligned} \frac{\partial p_{t+1}^{\phi'}}{\partial(1+n_t)} &= \partial \left\{ \frac{\phi'(1-a(1+n_{t+1}))(1+n_t)(1+g_{t+1})}{\phi'+(1+n_t)} \right\} / \partial n_t \\ &= \frac{\phi'(1-a(1+n_{t+1}))(1+g_{t+1}) \cdot (\phi'+(1+n_t)) - \phi'(1-a(1+n_{t+1}))(1+n_t)(1+g_{t+1})}{(\phi'+(1+n_t))^2} \\ &= \frac{\phi'^2(1-a(1+n_{t+1}))(1+g_{t+1})}{(\phi'+(1+n_t))^2} > 0, \quad (\text{단, } 1-a(1+n_{t+1}) > 0). \end{aligned}$$

편미분계수가 항상 0이거나 양수이므로, 소득대체율은 출산율에 관한 증가 함수임.

### 4. t기 근로세대의 출산율(n<sub>t</sub>) 충격에 따른 전통적 Musgrave 소득대체율(p<sub>t+1</sub><sup>φ</sup>)과 확장 Musgrave 소득대체율(p<sub>t+1</sub><sup>φ'</sup>)의 비교

전 기간에 걸쳐 소득성장률 제로, 인구성장률 제로(출산율(1+n<sub>t</sub>)=1), 수지균형을 이루는 부담 금률 c\*, 소득대체율 p\*이 일정한 균제 상태(steady state)를 가정. 여기서 t기에만 출산율 충격

이 발생한 경우(출산율이 1에서 이탈한 경우), 동 출산율을 야기한 저출산 세대의 확장 Musgrave 방식 소득대체율( $p_{t+1}^{\phi'}$ )과 전통적 Musgrave 방식 소득대체율( $p_{t+1}^{\phi}$ )의 크기를 비교.

$$\frac{p_{t+1}^{\phi'}}{p_{t+1}^{\phi}} = \frac{\phi'(1-a(1+n_{t+1}))(1+n_t)(1+g_{t+1})/(\phi'+(1+n_t))}{\phi(1+n_t)(1+g_{t+1})/(\phi+(1+n_t))} \quad (8)$$

여기서 t기 외의 다른 기간은 제로 성장, 제로 인구증가의 균제상태를 가정하므로  $(1+n_{t+1})$ ,  $(1+g_{t+1})$ 은 1,  $c^*=p^*$ . 부록의 식 (4), (7)을 (8)에 대입하면,

$$\frac{p_{t+1}^{\phi'}}{p_{t+1}^{\phi}} = \frac{(1-a)(c^*+(1-c^*)(1+n_t))}{c^*+(1-c^*-a)(1+n_t)} = \frac{c^*+(1-c^*)(1+n_t)-a(c^*+(1-c^*)(1+n_t))}{c^*+(1-c^*)(1+n_t)-a(1+n_t)}$$

따라서  $1+n_t > 1$ 이면  $\frac{p_{t+1}^{\phi'}}{p_{t+1}^{\phi}} > 1$ 이고,  $1+n_t < 1$ 이면  $\frac{p_{t+1}^{\phi'}}{p_{t+1}^{\phi}} < 1$ .  $1+n_t = 1$ 이면

$$\frac{p_{t+1}^{\phi'}}{p_{t+1}^{\phi}} = 1 \text{ 이 됨.}$$

즉, 출산율이 1보다 작으면(크면) 확장 Musgrave 소득대체율이 전통적 Musgrave 소득대체율보다 더 크게 하락(상승). 즉 확장 Musgrave 방식이 전통적 Musgrave 방식보다 저(고)출산율 충격에 따른 비용(혜택)을 저출산 세대에게 더 많이 분담하게 함.





## 국 민 연 금 세 셴

- 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토
  - 발표: 안서연 부연구위원 (국민연금연구원),  
이동화 부연구위원 (국민연금연구원)



# 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토

안 서 연·이 동 화 부연구위원  
(국민연금연구원)

- 
1. 연구목적
  2. 수익분석의 4가지 지표와 평가
  3. 수익분석 지표를 둘러싼 쟁점
  4. 공적연금의 수익분석을 바라보는 3가지 관점
  5. 수익분석 해외사례
  6. 수익분석 결과
  7. 결 론

부록 <표> 선행연구 결과

참고문헌

---

본 발표문에 수록된 내용은 연구자들 개인의 의견이며, 국민연금연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 1 연구목적

- 본 고에서는 연금의 수익분석 지표들을 살펴보고, 공적연금 수익분석과 관련된 쟁점들을 검토하고자 함. 연구목표는 다음과 같음.
- 첫째, 대표적인 수익분석 지표들을 살펴보고, 평가함
- 둘째, 우리나라의 공적연금 수익분석 선행연구들을 중심으로 관련 쟁점들을 검토함.
- 셋째, 가상의 개인과 출생 코호트별 대표가입자 수익을 분석함.

## 2 수익분석의 4가지 지표와 평가

### 가 수익분석의 4가지 지표

- 대표적인 수익분석 지표는 4가지가 있으며, 수익분석 지표에 대한 설명은 Leimer(1995)와 권문일(2000)을 중심으로 재구성하였음.
- 원금회수기간(**payback period**) 혹은 손익분기 수급기간(**break even period**)은 연금 가입자가 노동생애 동안 지불한 보험료의 현재가치를 보험 급여로 돌려받는데 걸리는 기간을 의미함.
  - 만약 원금회수 기간이 기대여명보다 짧다면, 지불한 보험료 이상의 수익을 기대할 수 있음(기대여명보다 더 긴 기간 수급을 예상할 수 있으므로).
  - 반대로 원금회수 기간이 예상된 수명보다 길 경우, “bad deal”을 의미함.
  - 원금회수기간의 지표는 광범위한 독자층을 가진 연구에서 자주 사용됨.
- 수익비는 학술연구에서 가장 많이 사용되는 수익분석의 지표임.
  - 수익비는 보험료 대비 급여의 비이며, **총보험료의 현재가치 대비 총급여의 현재가치의 비**를 뜻함.

- 수익비는 1.0을 기준으로 가입자의 손익을 판단하는 간명한 지표이며 비용편익비 (benefit/cost ratio)로도 불림.
  - 수익비가 1이상이면 공적연금에 지불한 보험료 가치 이상을 받는 것이며, 수익비가 1미만이면 수익이 보험료 가치에 못 미쳐서 손실을 의미함.
  
- 순생애이전(the lifetime transfer)은 **총급여의 현재가치와 총보험료의 현재가치 간의 차이**를 의미함.
  - 즉 총급여의 현재가치에서 총보험료의 현재가치를 뺀 금액, 양의 순생애이전은 수익을 의미하며, 음의 순생애이전은 보험료의 가치에 상응하는 댓가를 받지 못하는 것을 의미함.
  - 즉 **0을 기준으로 손익을 판단할 수 있음.**
  
- 내부수익률(the internal rate of return, 이하 IRR)은 보험료 납부와 급여의 현재 가치를 같게 만들어주는 이자율을 의미함.
  - 이자율이라는 특징으로 인해, 공적연금이 민간금융 상품에 비해서 얼마나 매력적인 투자 상품인지 보여줄 수 있는 수익성을 평가하는 미시 지표일 뿐만 아니라, 제도의 재정적 안정성을 비교할 수 있는 지표임.
  
- 수익분석 지표들은 보험 가입자가 낸 돈에 비해 연금으로 얼마의 돈을 돌려 받는지를 나타내는 수치로써, **개인의 소득수준과 가입기간에 따라 다른 값**을 가짐.

## 나 수익 분석 지표 평가

- 투자 회수 기간은 통계적 의미에서 예상 결과를 신뢰할 수 있는 지표가 아님. 왜냐하면 투자 회수 기간은 예상된 잔여 수명과 회수 기간을 비교하는 것만을 허용하기 때문.
  - 다시 말해, 투자 회수 기간은 사건이 발생할 확률을 고려하지 않기 때문에 **투자 회수 기간만으로는 공적연금 급여와 관련하여 예상 결과를 포괄적으로 이해하기**

에는 부족함.

□ 반면에 순생애이전은 각 가능한 미래 연령에서 발생 확률에 따라 잠재적인 세금 및 혜택 요소를 가중시켜 **기대여명 전체의 보험료 및 급여의 예상 가치를 통계적으로 정확하게 비교함.**

○ 순생애이전을 계산하기 위해서는 미래의 급여와 보험료를 현재 가치로 할인\*시켜야함.

\* 할인율은 대체 투자로 얻을 수 있는 수익률이나 기회 비용을 나타냄.

○ 급여(현금 유입)와 보험료(현금 유출)의 가치와 시간을 고려하여 공적연금 제도가 재정적으로 타당한지, 개인에게 긍정적인 가치를 제공하는지를 나타냄.

○ **바로 그 특성으로 인해 경제적 현실을 포착하는 데 유리하며, 현실적으로 개인은 포트폴리오를 조정할 수 있음.** 즉 개인은 개인 투자를 조정하여 공적연금 제도의 (부정적)영향을 상쇄할 수 있으며, 순생애이전은 이 측면을 정확하게 반영함.

□ 반면, IRR(내부 수익률)과 수익비는 측정의 단위가 없고(unit-free) 이해하기 쉬우며, 같은 공적연금 제도 내에서 **다른 출생 코호트들 간의 비교를 용이하게 함.**

○ 내부수익률은 공적연금이 민간금융 상품에 비해서 얼마나 매력적인 투자 상품인지 보여줄 수 있는 수익성을 평가하는 미시 지표임.

○ 또한 다른 재무가치 지표들은 측정에 있어, **특정한 이자율을 가정해야 하지만, 내부수익률은 어떠한 이자율과도 비교가 가능하기 때문에 직관적임.**

○ 그러나 전기간 상수로써 수익률이 고정되는 반면 다른 수익지표들은 기간별 이자율을 달리 설정하는 것이 가능함.

□ 내부수익률과 수익비는 **보험료의 규모를 반영하지 않기 때문에, 내부수익률과 수익비는 서로 다른 규모의 공적연금을 비교하거나 세금 구성이 다른 사회보장제도를 평가할 때 제한이 있음.**

○ 그로 인해, 수익의 순위 면에서 다른 결과를 산출할 가능성이 있음.

### 3 수익분석 지표를 둘러싼 쟁점

\* 본 내용은 Leimer(1995)의 연구를 정리, 재보완하였음.

#### □ 고용주 부담(Tax incidence)

- 사회보장 급여 세금의 부담을 누가 지는지에 대한 질문은 여전히 경제학자들 사이에서 논쟁의 여지가 있지만, 널리 채택되고 있는 가정은 **고용주 부담 세금이 시간이 지나면서 더 낮은 임금으로 노동자들에게 전가된다**는 사실임.
- 이에 일부 학자들의 주장인 고용주 부담 부분을 제외하고 수익분석을 해야 한다는 주장은 적절치 않으며, **고용주의 기여금은 수익분석에 포함되어야 함**.

#### □ 재정균형(Financial Balance)

- 미래 제도의 재정균형이 보장되지 못한 상황에서, 현재 제도하에서의 수익분석은 결과가 정확하지 않을 수 있거나, 결과 해석에 오해의 소지가 있을 수 있음.
- 재정균형을 달성하기 위한 제도개혁이 실행될 때, 일부 연령 그룹의 수익분석은 그들이 실제로 경험한 것 보다 유리하게 평가되거나 혹은 더 비관적으로 평가될 수 있음.

#### □ 이자율(Interest rate)

- 일반적으로 이자율이 높을 때 공적연금은 덜 매력적으로 평가됨.
- "적절한 이자율에 대한 논쟁"은 이자율을 어떻게 설정할 것인가에 대한 분석가들의 의견 차이로 인해, 다양한 수익 분석 연구에서 다른 결론을 이끌어냄.
- 이 논쟁에 대해서 Leimer(1995)는 "**다른 질문에는 다른 이자율**"이라는 의견을 제시함.
- 사회보장 프로그램의 관점에서 비교할 경우, 이는 **개인의 은퇴저축과 같은 대체가 능한 수단과 비교하려는 의도**이며, 이 경우 사회보장 프로그램과 같은 불확과 수익의 안정성을 보장해 줄 수 있는 이자율을 반영해야 하며,
  - 개인의 관점에서 **장기 연방 정부 채권의 세후 수익률**은 적절한 시장 비교로 볼 수 있다고 제시함.
- 개인 시각에서의 노동자들이 직면하는 이자율을 고려해 사회보장이 좋은 투자인

지 나쁜 투자인지를 판단하려 한다면, **개인의 상황에 따라 이자율이 다르게 적용** 될 수 있음.

- 기존 연구들에서 사용된 이자율은 크게 3가지로 분류가능함.
  - 국민연금연구원은 수익비 분석에서 국민연금 급여 산정을 위해 사용되는 재평가율과 같은 **임금상승률**을 사용하며, 임금상승률은 **퇴직연금(확정급여형) 적립금의 이자율**이기도 함.
  - 현재 미국 사회보장청의 매년 발간하는 수익비 분석 페이퍼에서 사용된 이자율은 **사회보장청 신탁기금의 유효이자율**을 사용함(Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C.,2022).
    - \* 1980년대 중반 11%까지 증가하였다가 서서히 하락 추세
    - \* 2024년 2.1% 수준으로 예상되며 미래 4.8%까지 상승할 것으로 예상.
  - 일부 연구는 **국민연금 기금 수익률**을 할인율로 사용함.
  - 또 다른 연구는 **회사채 혹은 국채 이자율**을 사용함.

#### □ 행정비용에 대한 고려 (Administration cost)

- 수익분석에서 공적연금과 비교되는 대안의 행정 비용을 고려하지 않음.
  - 공적연금의 행정 비용은 이미 세금과 혜택에 암묵적으로 포함되어 있지만, 대안의 행정 비용은 '수익' 분석에서 일반적으로 무시됨.
- 예를 들어, 사회보장 프로그램 대신 개인이 정부 채권에 개인적으로 투자하는 경우를 대안으로 생각해볼 때, 이 경우에는 채권을 구매하고 관리하는 데 필요한 추가적인 행정 비용이 발생함. 그러나 이런 비용은 대체로 '수익분석에서 배제됨.
- 그러므로, **대안의 행정 비용을 정량화하는 것이 어렵더라도, '수익' 분석에서 이런 편향성을 인식하는 것이 중요함.**

#### □ 가상 데이터(Hypothetical)와 실제 데이터(Actual Data)

- 수익분석은 가설적 분석과 경험적 분석 2가지로 구분됨.
- 가설적 분석은 가상 근로자를 설정함.
  - 예를 들어, "평균 근로자"는 평생 동안 경제 전체의 평균 임금을 받는다고 가정하며, "저소득자"는 항상 최저 임금 또는 평균 임금의 일부를 받는다고 가정. 성별, 인종, 결혼 여부와 같은 다른 특성도 고려됨.

- 급여산식과 생존 확률을 적용하여 이 가상 근로자의 예상 보험료율과 급여액을 산출 가능.
- 수익분석 결과를 쉽게 추정하고 업데이트할 수 있으며, 결과를 설명하고 이해하기 쉬움.
- 그러나 가상 근로자는 실제 근로자를 정확하게 대표하지 못하기 때문에 그 결과는 오해의 소지가 있음.
- 또한 실제 근로자는 수입 수준뿐만 아니라 노동 시장 참여, 실업 패턴, 평생 수입, 은퇴 연령, 생존 확률 등 다양한 요소에서 차이가 있으며, 이러한 차이는 가상 근로자 분석에서 충분히 고려되지 않아 결과에 편향을 발생시킴.
- 대표 근로자 접근법은 특정 그룹을 대표할 수 있는 가상의 근로자를 만들어서 분석을 간소화함.
  - 이 가상의 근로자의 특성은 연구 대상 그룹의 평균적이거나 일반적인 속성인 연령, 소득, 가족 형태 등을 반영하기 위해 선택됨.
  - 여전히 특정 그룹 내 실제 근로자들의 다양성과 복잡성을 정확하게 포착하지 못할 수 있으며, 같은 그룹 내 다른 근로자들은 소득 수준, 가족 사정 또는 기타 관련 요인에 따라 세금 부담과 혜택 결과가 다를 수 있음.
- 실제 경험 데이터를 사용하여 수익분석을 수행하는 것은 가상 근로자나 대표 근로자와 관련된 일부 문제를 해결하는데 도움은 되지만, 이 접근 방식에도 한계가 있음.
  - 아직 생존 중인 경험 데이터들의 미래의 공백을 채우기 위해 시뮬레이션 데이터와 예측 방법이 여전히 필요함

#### 4 **공적연금의 수익분석을 바라보는 3가지 관점**

- 다음으로 기존 연구들에서 수익비를 바라보는 다양한 관점을 크게 3가지로 분류함
  - 3가지 관점은 “개인의 수익관점”, “재정의 관점”, 그리고 “형평성(재분배)의 관점”으로 나눔
    - 이렇게 분류된 관점은 사실 상호배타적으로 분류되지 않고, 선행연구들에서 논의가 혼재된 경우가 많지만, 논의의 간명성을 위해 이와 같이 분류함

## 가 개인의 수익관점

- “개인의 수익관점”은 사적연금에서 유래된 수익비의 개념에 충실하여, 공적연금의 강제가입과 급여가 개인에게 어떤 효용을 주는지에 관심을 가짐.
- 즉 개인의 생애에 걸쳐서 공적연금이 어떤 영향을 미치는지 수익(후생)의 수준은 어떠한지 살펴봄.
- 개인의 소득수준에 세전 세후 수익비를 산출하는 연구(예를 들어 이동열, 최웅비, 김우창, 2016)가 해당.
- 또한 개인의 수익관점에서 공적연금의 존립기반 중 하나는 사적연금보다 불리하지 않아야 한다는 주장도 존재.
  - 석재은, 김용하(2002)는 공적연금 제도의 가입 회피와 불만을 잠재우기 위해, 향후 보험료를 인상하더라도 모든세대에서 **수익비 1이상 되도록 보장**을 주장함.
  - 비슷하게, 김태일(2015)는 사적연금보다 불리하다면 강제로 보험료를 내게 하는 명분이 약해지기 때문에, 자신이 낸 보험료가 **사적연금의 운영비용을 고려하지 않은 상태에서 수익비가 최소 1은 되어야 한다**는 주장.

## 나 재정의 관점

- 다음으로, 재정의 관점에서 수익분석을 보는 시각은 연금재정의 관점에서 제도의 지속가능성을 강조함
- 가입자 기준 수익분석을 통해 현재 국민연금 재정의 수지 구조를 진단하는 개념으로 파악하며, 이를 통해 가입자 전체 혹은 계층별로 **현재의 수지구조가 미래 지속가능성에 미치는 영향**을 알 수 있음(오건호, 한겨레 21, 2011)
- 즉 현재 국민연금 제도의 저부담-고수익의 구조 즉 **높은 수익비는 연금 재정에 부담을 주고, 연금재정의 위기를 초래할 수 있다**는 관점<sup>1)</sup>.

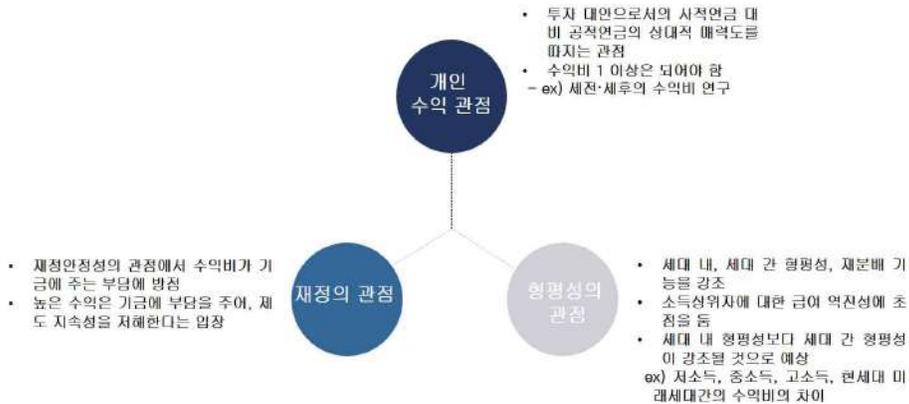
---

1) 한편, 제도의 지속가능성을 판단할때에도 개인의 수익비 측면이 아니라 기금의 관점에서 봐야 한다는 주장 또한 존재함 (원종현, 박나리, 2022).

## 다 형평성의 관점

- 현재 시점에 대한 수익 분석을 확장하여, 공적연금의 세대 간 및 세대 내 재분배 효과를 측정하는 시각임.
- 형평성을 고려할 때에도 제도 내의 세대 내 세대 간의 형평성을 고려하는 시각과 제도 간의 형평성 즉, 가입자와 비가입자간의 형평성에 대한 고려로 나뉨.
- 공적연금 제도에서의 세대 간 형평성의 본질적인 문제는 공적연금 제도는 성숙기를 거치는 과정에서 세대 간 연금 수급액 격차가 발생하며, 연금제도 초기에 가입하는 세대가 추후 가입하는 세대보다 항상 유리한 혜택을 받게 됨 (Chen & Goss, 1997).
- 세대 내 형평성의 관점에서, 국민연금의 재분배적인 기제는 A값의 존재로 저소득층의 수익비가 상위소득자보다 높음. 선행연구에서도 소득계층에 따라서 수익비는 큰 차이를 보임(부록 <표 1> 참조).
- 또한 현행 제도하에서 모든 세대와 모든 계층이 보험료를 낸 것보다 더 많이 받음.
- 이는 제도 가입자와 제도 비가입자 간의 형평성에 대한 문제제기의 계기. 즉 국민연금 사각지대 규모가 상당하기 때문에, 국민연금 제도가 소득분배에 역진적이라는 주장 또한 존재(오건호, 한겨레 21, 2011; 김태일, 2015).
- 한편 소득재분배 관점에서 보다 정확하게 형평성을 측정하기 위해서는 저소득층의 수익비에는 기초연금이 포함되어야 한다는 연구도 존재(김용하, 석재은, 홍인수, 2018).
- 그러나, 이러한 이견에 대해 본 연구는 국민연금 제도 내에서의 세대 간 세대 내 재분배 수익분석으로 한정해야 한다는 입장.

[그림 1] 수익분석을 바라보는 3가지 관점



## 5 수익분석 해외 사례

- 미국 사회보장청에서 발표한 수익비 분석 절차는 아래와 같음(Clingman, M., et al., 2022)
  - 사회보장청 (Social Security Administration, SSA)은 2005년부터 2021년 현재까지 매년 OASDI 프로그램의 수익비를 산출하여 제시함.
  - **현행제도 유지, 보험료를 상승, 그리고 급여율 상승** 3가지 시나리오 상에서 수익비를 산출함.
  - 가상의 노동자를 상정하며 소득수준은 National average index(AWI)를 기준으로 매우 낮음(25%), 낮음(45%), 중위(Medium, AWI), 높음(160%), 최고(Maximum)으로 나뉘었으며, 가구형태는 단독 남성가구, 단독 여성가구, 부부 중 1명 소득자 가구, 두명 소득자 가구로 구분하여 소득비를 제시함.
    - 할인율은 OASDI 신탁기금이 과거 벌어들인 유효이자율(effective nominal and real interest rate)을 바탕으로 전망\*한 값
    - \* 명목값 기준 2024년 2.1% 수준으로 예상되며 미래 4.8%까지 상승할 것으로 예상.
  - 2021년 기준 저소득자(중간소득의 25%와 45%)의 수익비는 2004년 출생 코호트(2069년 수급)까지 보험료를 12.4% 유지하에서 1.46 ~ 2.56임.
  - 중간소득자 기준으로 1930년 출생(1995년 65세 연령 도달) 기준으로 수익비는

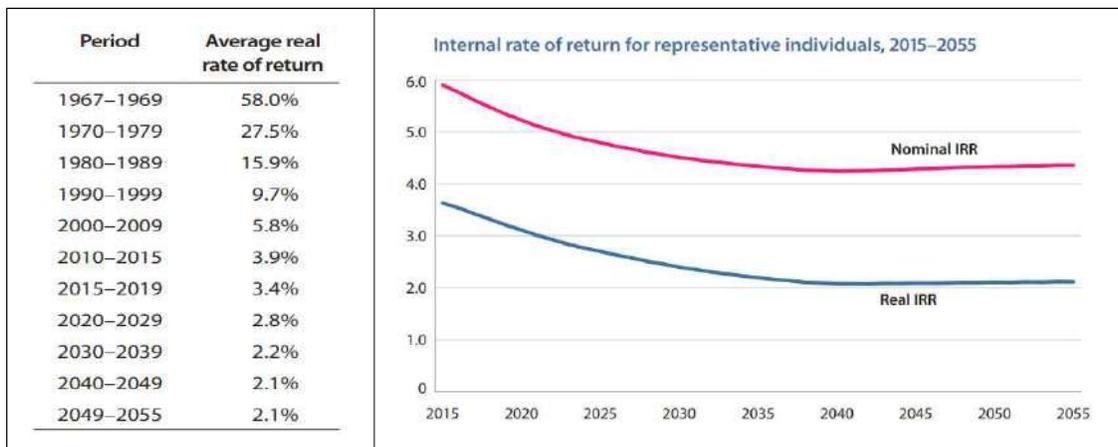
단독 남성가구와 단독 여성가구에서 각각 0.85와 0.99로 1미만으로 떨어졌으며, 1964년 출생코호트(2029년에 65세 도달)부터 단독남성 가구 1.11 단독 여성가구 1.30으로 1이상으로 증가함.

- 고소득자(중위소득 160% 수준 )는 단독가구 기준으로 대부분의 출생코호트에서 수익비는 1미만이며,
- 최대소득자의 경우 단독가구의 수익비는 2004년 출생코호트(2069년 65세 도달) 기준으로 남성 단독가구는 0.66 여성 단독가구는 0.75 수준임.

□ 캐나다의 공공정책 싱크탱크인 Fraser Institute에서 발표한 내부수익률 분석 결과는 아래와 같음(Clemens, J. & Emes, J., 2016).

- 2016년 기준 분석 결과이며, CPP는 1966년 제도 시행 시 보험료를 3.6%에서 2016년 기준 보험료율은 9.9%(고용자, 노동자 각 4.95%)로 증가함.
- 2023년 현재 CPP 보험료는 11.9%(고용자 노동자 각 5.95%)로 증가함. 이는 2019년부터 10.2%에서 점차적으로 증가시킨 결과임.
- 2016년 기준 분석 결과에 따르면, 제도초기 코호트들의 내부수익률은 은퇴년도 기준 58%에서 2020년부터 2029년 은퇴한 코호트(출생 년도 기준 1955년생부터 1964년생까지, 대략 우리나라의 베이비 부머 세대) 부터 내부수익률은 3%미만을 나타냄.
- 그 이후 세대는 내부수익률이 대략 2%대로, 물가상승률과 비슷한 수준을 보임.

[그림 2] 캐나다 CPP 내부수익률(IRR) 추이



자료: Clemens, J., Emes, J. (2016). p12, p14.

## 6

## 수익분석 결과

- 수익분석은 크게 3가지 방식으로 분석함
  - 첫째 가상 가입자의 수익분석 (40년 가입 가정)
  - 둘째, 할인율 변경에 따른 민감도 분석
  - 셋째, 대표 코호트의 수익분석

## 가

## 가상 가입자 수익분석

- 수익분석 기본 가정
  - 가입자 가정
    - 20세 노동 시장 진입 후 40년 가입 적용
    - 연금 수령 기간은 통계청 장래 남성 기대여명적용
    - 소득수준은 평균소득(A), 저소득(0.5A), 고소득(2A) 설정
    - \* 본 연구에서는 소득수준에 따른 기대여명의 차이를 반영하지 않음.
    - 출생 코호트는 1970년생부터 분석하며, 보험료는<sup>2)</sup> 각 년도별 해당 보험료를 적용함.
  - 제도 가정
    - 기본 분석은 현행 보험료율 9% 적용
    - 제도개선 시나리오 분석으로 보험료율 13%, 15% 적용
      - : 2025년까지는 9% 보험료율 적용 후 2026년부터 인상
  - 할인율 가정
    - 과거 할인율은 A값 인상률(평균 임금인상률) 적용
    - 장래 할인률은 5차 재정계산의 임금인상률 적용

2) 보험료는 1988년 3%에서 사업장 가입자의 경우 1999년 4월 이후 근로자와 사용자의 부담이 각각 4.5%로 정해졌으며, 지역/임의/임의계속 가입자의 보험료는 2005년 7월 이후부터 9%로 정해짐.

□ 보험료율 인상에 따른 소득수준별 수익비 <표 1 참조>

- 출생 코호트별 수익비는 소득대체율 변화의 영향으로 후세대로 갈수록 감소하는 추세를 보임
- 다만, 기대여명이 지속적으로 개선되고 있어 향후 제도가 성숙 단계에 들어선 후에는 후세대의 수익비는 점진적으로 개선될 가능성
- 평균소득자(A) [그림 3 참조]
  - 보험료율 9%: 2.87 (1970년생) ~ 2.33 (2005년생)
  - 보험료율 13%: 2.73 (1970년생) ~ 1.62 (2005년생)
  - 보험료율 15%: 2.67 (1970년생) ~ 1.41 (2005년생)
- 저소득자(0.5A) [그림 4 참조]
  - 보험료율 9%: 4.36 (1970년생) ~ 3.49 (2005년생)
  - 보험료율 13%: 4.16 (1970년생) ~ 2.44 (2005년생)
  - 보험료율 15%: 4.06 (1970년생) ~ 2.12 (2005년생)
- 고소득자(2A) [그림 5 참조]
  - 보험료율 9%: 2.12 (1970년생) ~ 1.75 (2005년생)
  - 보험료율 13%: 2.02 (1970년생) ~ 1.22 (2005년생)
  - 보험료율 15%: 1.98 (1970년생) ~ 1.06 (2005년생)

□ 보험료율이 인상됨에 따라 상대적으로 비율이 높은 저소득층에서 큰 폭으로 감소하여 소득계층별 수익비 격차는 감소함.

- 보험료율 15% 인상 시, 현행 제도 대비 2005년생 기준 수익비는 각각 평균소득자 -0.92, 저소득자 -1.38, 고소득자 -0.69 감소.
- 그러나 수익비 감소를 비율로 나타낼 경우, 모든 소득계층의 수익비는 동일하게 대략 39% 하락하였음.
- 다만, 순생애이전 기준으로는 보험료율 13%, 15% 인상 시, 고소득자의 감소 폭이 가장 크게 나타났으며 (보험료 9% 대비 2023년 현재 기준 고소득자 -87.1%, 평균소득자 -49.0%, 저소득자 -26.1% 하락), 저소득층의 순생애이전금액이 고소득층 보다 높을 예정<sup>3)</sup>.

---

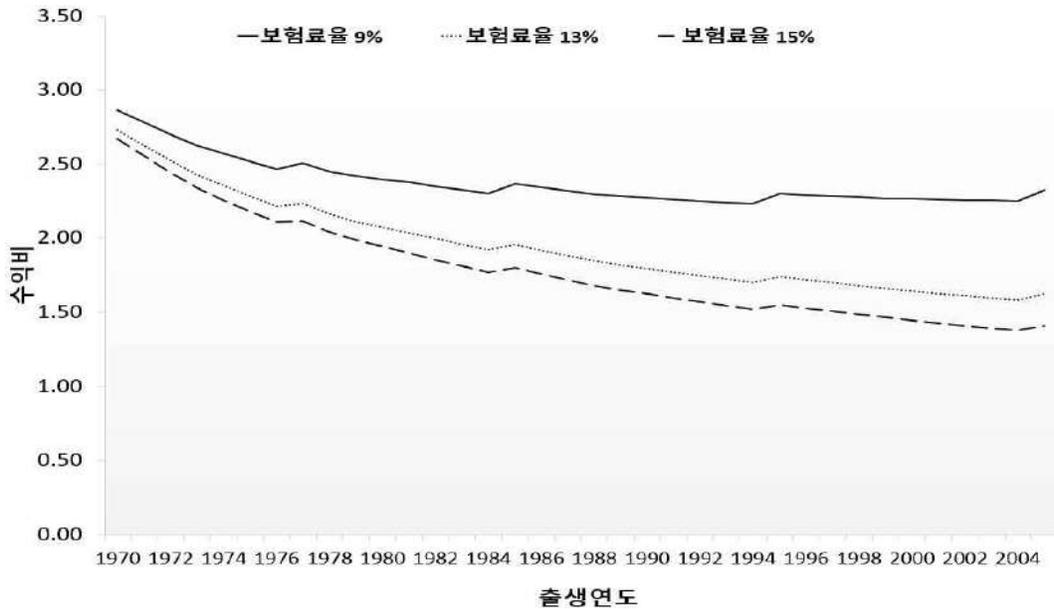
3) 20년 가입 가정 시에도 동일한 결과 산출.

〈표 1〉 가상의 가입자 소득수준별(40년 가입) 수익비 분석 결과

코호트	A			0.5A			2A		
	9%	13%	15%	9%	13%	15%	9%	13%	15%
1970	2.87	2.73	2.67	4.36	4.16	4.06	2.12	2.02	1.98
1971	2.78	2.63	2.55	4.23	3.99	3.88	2.06	1.94	1.89
1972	2.70	2.52	2.44	4.10	3.83	3.70	2.00	1.87	1.81
1973	2.62	2.43	2.34	3.97	3.68	3.54	1.95	1.80	1.74
1974	2.57	2.35	2.26	3.89	3.56	3.42	1.91	1.75	1.68
1975	2.52	2.28	2.18	3.80	3.45	3.30	1.88	1.70	1.63
1976	2.47	2.22	2.11	3.72	3.34	3.18	1.84	1.65	1.57
1977	2.51	2.23	2.12	3.77	3.36	3.19	1.87	1.67	1.58
1978	2.45	2.16	2.04	3.68	3.25	3.07	1.84	1.62	1.53
1979	2.42	2.11	1.99	3.63	3.17	2.98	1.81	1.59	1.49
1980	2.40	2.08	1.94	3.60	3.11	2.92	1.80	1.56	1.46
1981	2.38	2.04	1.90	3.57	3.06	2.85	1.78	1.53	1.43
1982	2.35	2.00	1.86	3.53	3.00	2.79	1.76	1.50	1.39
1983	2.33	1.96	1.81	3.49	2.94	2.72	1.75	1.47	1.36
1984	2.31	1.92	1.77	3.46	2.88	2.66	1.73	1.44	1.33
1985	2.37	1.96	1.80	3.55	2.93	2.70	1.78	1.47	1.35
1986	2.35	1.92	1.76	3.52	2.88	2.64	1.76	1.44	1.32
1987	2.32	1.88	1.72	3.48	2.82	2.58	1.74	1.41	1.29
1988	2.30	1.85	1.68	3.45	2.77	2.52	1.72	1.38	1.26
1989	2.28	1.82	1.65	3.43	2.73	2.48	1.71	1.36	1.24
1990	2.27	1.79	1.62	3.41	2.69	2.44	1.71	1.35	1.22
1991	2.26	1.77	1.60	3.39	2.66	2.40	1.70	1.33	1.20
1992	2.25	1.75	1.57	3.38	2.62	2.36	1.69	1.31	1.18
1993	2.24	1.72	1.55	3.36	2.59	2.32	1.68	1.29	1.16
1994	2.23	1.70	1.52	3.35	2.55	2.28	1.67	1.28	1.14
1995	2.30	1.74	1.55	3.45	2.61	2.33	1.73	1.31	1.16
1996	2.29	1.72	1.53	3.44	2.58	2.29	1.72	1.29	1.15
1997	2.29	1.70	1.51	3.43	2.55	2.26	1.71	1.28	1.13
1998	2.28	1.68	1.49	3.42	2.52	2.23	1.71	1.26	1.11
1999	2.27	1.66	1.47	3.41	2.49	2.20	1.70	1.25	1.10
2000	2.27	1.64	1.45	3.40	2.47	2.17	1.70	1.23	1.09
2001	2.26	1.63	1.43	3.39	2.44	2.14	1.70	1.22	1.07
2002	2.26	1.61	1.41	3.39	2.42	2.12	1.69	1.21	1.06
2003	2.25	1.60	1.39	3.38	2.40	2.09	1.69	1.20	1.05
2004	2.25	1.58	1.38	3.38	2.38	2.07	1.69	1.19	1.03
2005	2.33	1.62	1.41	3.49	2.44	2.12	1.75	1.22	1.06

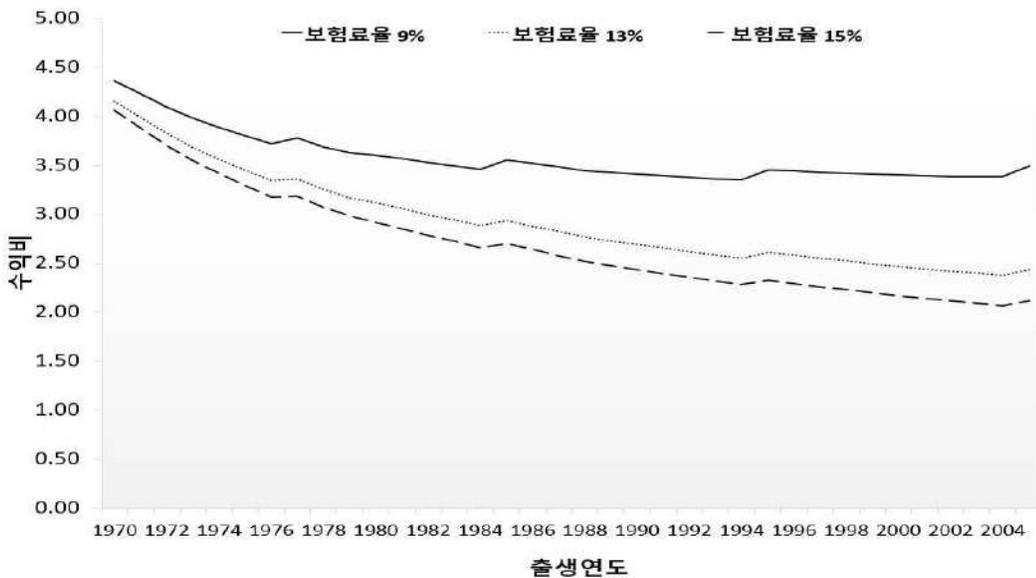
주 : 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용)  
 ; 제도 가정(보험료를 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 3] 평균소득자(A) 수익비 비교



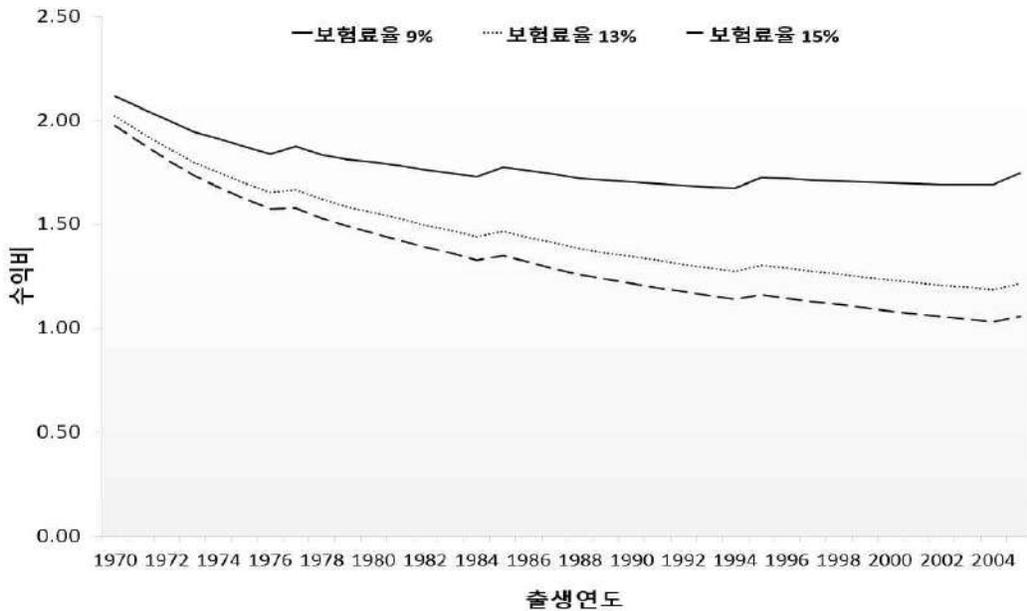
주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용)  
; 제도 가정(보험료율 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 4] 저소득자(0.5A) 수익비 비교



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용)  
; 제도 가정(보험료율 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 5] 고소득자(2A) 수익비 비교



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용)  
 ; 제도 가정(보험료를 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

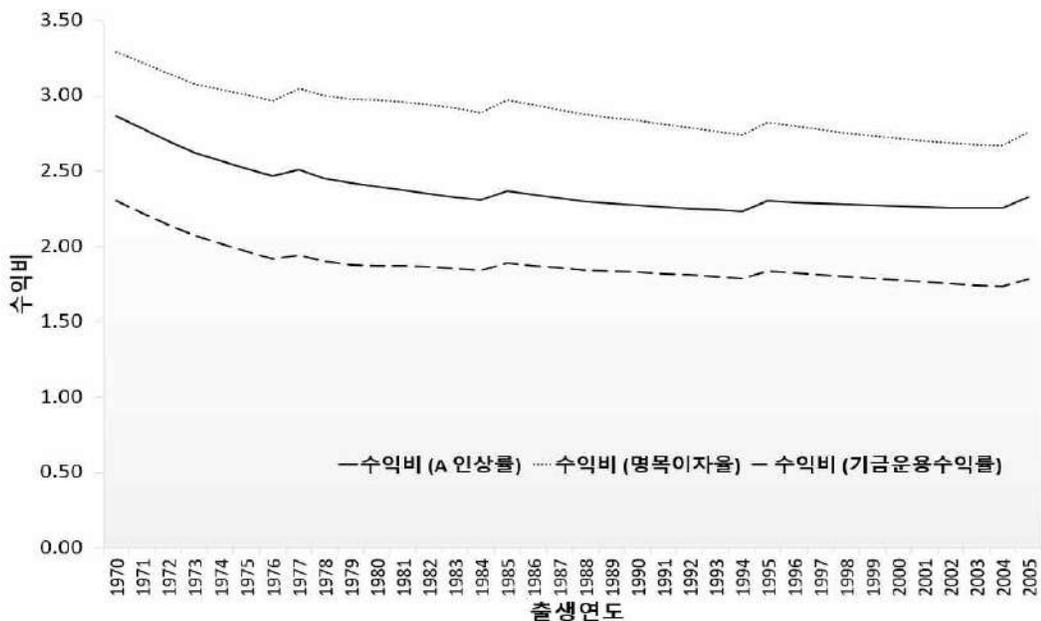
## 나 민감도 분석: 할인율

- 본 절에서는 다양한 할인율들을 활용하여 수익비 민감도 분석을 수행하고 할인율이 수익비에 미치는 영향을 비교하고자 함.
  - 할인율은 본 연구에서 적용하였던 임금상승률, 명목이자율(회사채 AA- 3년), 기금운용수익률을 각각 적용하였음
  - 거시 경제 전망 결과는 기금운용수익률(4.5%) > 임금 상승률(3.7%) > 명목이자율(3.3%) 순임.
  
- 분석결과, 수익비는 명목이자율, 임금상승률, 기금운용수익률을 적용한 순으로 높게 나타났음.
  - 이러한 결과는 국민연금의 현금흐름이 동일하게 설정되어 있어도 할인율이 높게 적용될수록 수익비 분모의 값은 커지고 분자의 값은 작아지기 때문임.

□ 할인율에 따른 코호트별 수익비는 다음과 같음.

- 기금운용수익률 적용 시,
  - 2.30 (1970년생) ~ 1.78 (2000년생)
- 임금상승률 적용 시
  - 2.87 (1970년생) ~ 2.27 (2000년생)
- 명목이자율 적용 시
  - 3.29 (1970년생) ~ 2.72 (2000년생)

[그림 6] 할인율 민감도 분석(평균소득자(A) 수익비)



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용)  
; 제도 가정(보험료율 9% 적용).

## 다 코호트별 대표가입자 수익분석

□ 코호트별 대표 가입자 분석은 제5차 재정계산 결과를 활용하여, 출생 코호트별 평균 가입기간과 평균 급여액을 가진 가입자를 “대표 가입자”로 정의하고 분석함.

□ 코호트별 대표 가입자 수익지표 분석 가정

○ 가입자 가정

- 출생코호트는 1970년부터 분석, 30세 노동 시장 진입
- 코호트별 가입기간 차별 적용: 21년(1970년생)~28년(2005년생)
- 소득수준은 코호트별 평균 급여액과 평균 가입기간으로 역산

○ 할인율 가정과 제도 가정은 앞서 분석과 동일함

- 과거 할인율은 A값 인상률(평균 임금인상률) 적용/ 5차 재정계산의 임금인상률 적용
- 현행 보험료율 9%와 제도개선에 따른 보험료율 인상 13%, 15%\* 적용.

\* 적용 시점은 2025년까지는 9% 보험료율 적용 후 2026년부터 인상된 보험료율을 적용.

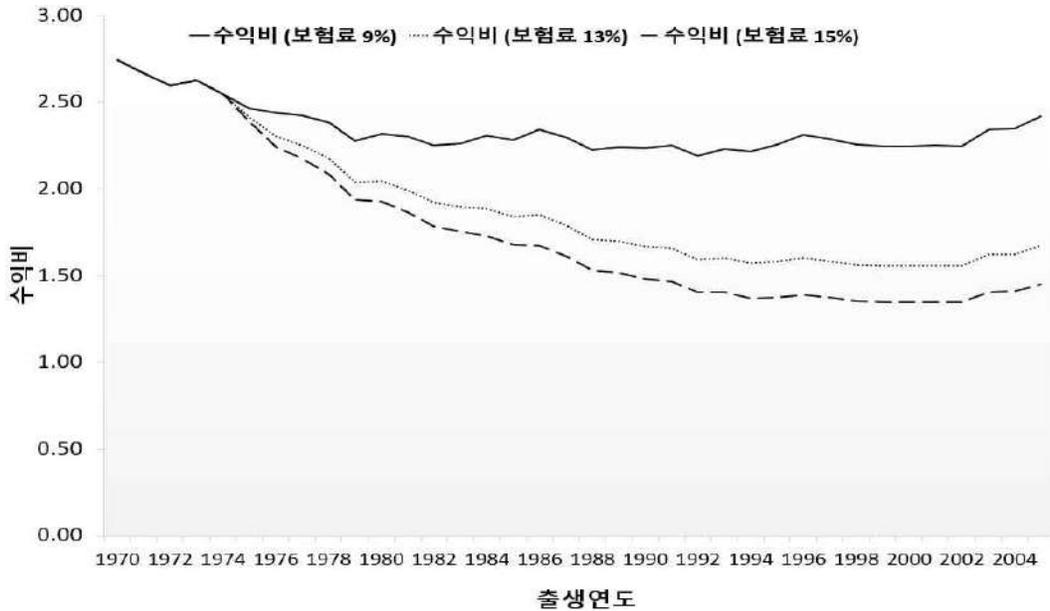
□ 코호트별 대표가입자의 수익비는 다음과 같음.

- 가상의 가입자 수익분석과 비슷하게 수익비는 소득대체율 감소의 영향으로 후세대로 갈수록 감소하게 되나 **후세대의 가입 기간 증가 및 기대여명의 증가는 수익비 감소를 일부 제한**하는 것으로 나타남.
- 보험료율 9%를 기준으로 전체 코호트에서 2를 넘었으며, 1970년 코호트의 2.74에서 2.19 수준(최저)으로 감소하였다가 다시 증가함.
- 보험료율 인상 시 후세대의 수익비는 **1.56 (보험료 13% 인상), 1.35 (보험료 15% 인상)**까지 하락한 후 기대여명 개선의 영향으로 서서히 회복하는 것으로 나타남.

〈표 2〉 코호트별 대표 가입자의 수익비 분석

출생코호트	보험료(9%)	보험료(13%)	보험료(15%)
1970	2.74	2.74	2.74
1971	2.67	2.67	2.67
1972	2.60	2.60	2.60
1973	2.63	2.63	2.63
1974	2.54	2.54	2.54
1975	2.46	2.41	2.39
1976	2.44	2.30	2.24
1977	2.43	2.25	2.17
1978	2.39	2.17	2.08
1979	2.28	2.04	1.94
1980	2.32	2.04	1.93
1981	2.30	1.99	1.87
1982	2.25	1.92	1.79
1983	2.26	1.89	1.75
1984	2.31	1.89	1.73
1985	2.28	1.84	1.68
1986	2.34	1.85	1.68
1987	2.30	1.79	1.61
1988	2.22	1.71	1.53
1989	2.24	1.70	1.51
1990	2.23	1.67	1.48
1991	2.25	1.66	1.46
1992	2.19	1.59	1.40
1993	2.23	1.60	1.40
1994	2.21	1.57	1.37
1995	2.26	1.58	1.37
1996	2.31	1.60	1.39
1997	2.29	1.58	1.37
1998	2.25	1.56	1.35
1999	2.25	1.56	1.35
2000	2.25	1.56	1.35
2001	2.25	1.56	1.35
2002	2.25	1.56	1.35
2003	2.34	1.62	1.41
2004	2.35	1.62	1.41
2005	2.42	1.68	1.45

[그림 7] 코호트별 대표 가입자 수익비 비교



주: 가입자 가정(30세 노동시장 진입, 코호트별 가입기간 차별 적용, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대 여명 적용) ; 제도 가정(보험료를 9% 적용).

## 7 결 론

- 공적연금의 목표는 **공평(equity)**하고도 **적절성(adequacy)**이 담보된 월평균 급여수준을 제공하는 것을 목표로 함(Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C. 2022).
  - 낮은 소득자에게 적절한 소득을 보장해야 함과 동시에 높은 기여를 한 소득자에게 공평한 혜택(즉 높은 수준의 급여)을 제공해야 함.
  
- 세대 내와 세대 간의 형평성은 어느 수준으로 담보해야 하는가?
  - A 값은 세대 내 형평성을 담보하고 있는 것으로 평가됨.
  - B 값은 상위소득자에게 더 높은 순이익(생애순이전)을 담보함.
  - 상위소득자에게 순이익이 높은 것에 대해 “역진적이다”라는 주장이 있으며, 추후

소득상위자의 순이익을 “역진적인” 부분과 “공평한 혜택” 부분으로 분해해 볼 필요가 있음.

□ 그러나 재분배 관점에서 형평성의 논의가 중요해지는 시점은 어느 시점에서 어느 정도까지 보험료율을 증가시켜야 하는지와 깊은 관련성이 있음.

- 보험료율 15%까지 인상 시, 고소득자 기준 수익비는 1에 근접하고, 저소득자의 경우 2를 넘는 것으로 분석됨.
- 보험료율이 15%까지 증가하여도 모든 소득계층과 출생코호트에서 대체로 수익비는 1이상을 유지함.
- 이미 미국과 캐나다는 수익비 1을 보장하는 못하는 연령과 인구 집단이 발생함. 캐나다의 경우 내부수익률이 2%대로 물가상승률과 비슷한 수준임.
- 우리사회에서도 중위소득자 기준으로 수익비가 1 미만으로 떨어진다면, 사회적으로 받아들일 수 있는가? 에 대한 고민을 시작해야함.

□ 수익분석에 대한 평가는 어떤 질문에 대한 답을 구할 것인가에 따라 결과는 매우 민감하게 변화함.

- 즉 형평성의 측면을 고려하기 위해서는 소득계층 간 기대여명의 차이, 가입기간의 차이, 저소득층의 다른 사회부조 급여(기초연금) 포함 여부, 수익비 대 순생애이전 등의 지표 선정 등에 따라서 수익분석의 결과는 상이함.
- 특히 수익비는 할인율에 민감하게 반응하는 특성을 보임.
- 보험료율 13% 인상 시나리오 분석 결과, 후세대에서 저소득층(0.5A)의 순생애이전이 고소득층(2A)보다 높을 예정.

□ 국민연금 제도의 가입자 개인의 수익분석을 위해 어떤 할인율을 사용해야 하는지는 보다 심층적인 검토가 필요한 단계임

- 개인에게 강제저축과 같은 국민연금을 사적연금과 비교할 때 주는 효용을 측정하기 위해서는, 장기적 관점에서의 투자 가정이 필요하며, 장기 국채 혹은 그것에 준하는 회사채 수익률 등을 고려할 수 있음.
- 그러나 현재 우리나라의 장기전망은 임금상승률이 명목이자율(3년 만기 회사채 이자율) 보다 높은 상황임.

- 이런 우리나라의 상황에서 명목이자율을 수익비 할인율로 사용할 경우, 국민연금 수익분석의 결과가 과대계상될 가능성이 높으므로 현재에는 지양해야 함.
- 추후 자본소득 성장률이 임금소득의 상승보다 클 것으로 예상되며, 이에 따라 수익비 할인을 재논의가 필요함.
- 또한 보험료율의 상승, 수급연령 연장, 할인율, 기대여명의 증가 등으로 인해 수익분석의 결과는 항상 변화함.
  - 미국 사회보장청에서 1년마다 발행하는 수익비 보고서와 유사하게 공신력 있는 연구기관에서 다양한 출생 코호트와 가족구성, 그리고 노동생애 소득수준에 따라 수익비가 어떻게 변화하는지 표준적인 방법론을 개발하여,
  - 동일한 방법과 가정을 통해 수익을 산출하고 제공하는 것이 필요함.

〈부록〉 선행연구 결과

		방법	가입기간	수급기간	소득계층	수익비		할인율
						현세대	미래세대	
1	최병호 (1999)	시뮬레이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현세대1988년, 40세부터 20년 가입</li> <li>• 미래세대 2013년 40세부터 20년 가입 (2010년부터 2025년 이후 19.1%인상)</li> </ul>	60세부터 15년 노령연금 수급	저소득(40만원)	5.06	NA	실질이자율 6%
					중소득(127만원)	2.32	0.85	
					고소득(280)	1.63	NA	
2	안홍순 (2000)	시뮬레이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현세대1988년, 40세부터 20년 가입</li> <li>• 미래세대 2018년 45년 가입(보험료는 2010년부터 2025년 이후 19.1%인상)</li> </ul>	60세부터 12년간 노령연금 수급	10등급(37만원)	5.19	1.88	이자율 정보 불명확
					25등급(121만원)	2.51	0.91	
					40등급(280만원)	1.84	0.67	
3	권문일 (2000)	실증자료	1998년 50-54세 사업장 가입자 중 700명 표본에 대한 88-98년 자료 (최대 11년 보험료 납입) 1999년 현재 60세 도달 한 것으로 가정	2000년 생명표에 따른 성별 기대여명 고려(16년 수급 유족연금 9년 수급)	10분위 중 하위2분위	6.4	NA	납부액: 정기예금이자율 수급액: 실질이자율 5% (재형저축)
					10분위 중 5분위	4.3		
					10분위 중 9분위	3.5		
4	석재은, 김용하 (2002)	시뮬레이션	현세대 1988년 40세부터 20년 가입 미래세대: 2018년부터 20년 가입 (보험료는 2010년부터 2025년 이후 16.5%까지 인상)	수급개시연령 이후 2000년 현재 생명표에 따른 성별 연령별 기대여명 고려	저소득(평균소득 1/2 계층)	4.06	NA	실질이자율
					중소득 (평균소득계층)	2.75	0.87	
					고소득 (평균소득 2배)	2.09	NA	
5	김상호 외(2003)	실증자료	2000년 현재 25-55세 근로자 4,311명 표본 1988-2002 자료 현세대: 2000년 현재 50-55세 가입자 미래세대: 2000년 현재 25-29세 (보험료는 2010년부터 2030년 이후 15.9% 인상)	연금수급개시연령 이후 2000-2050년 생명표에 따른 성별 연령별 기대여명 고려	저소득 (7등급 중 1등급)	2.87	1.22	명목금리 (회사채 AA-3년 만기 수익률)
					중소득 (7등급중 4 등급)	2.07	1.00	
					고소득 (7등급 중 7등급)	1.71	0.99	

6	이상은 (2006)	노동패널 & 시뮬레이션	노동패널 1-6차 2000년 기준 25세-55세 사이 1,130명 근로자 보험료율은 1988년 3%에서 1998년 현재 9%, 2010년부터 매 5년마다 1.38%p 인상 2030년 15.9%로 인상	연금수급 개시 이후 교육수준별 사망률 차이 비교려	1분위 (생애소득 76만원 미만)	2.05(2.05)		기금투자 수익률
					2분위(생애소득108만원 미만)	1.30(1.31)		
					3분위(136만원 미만)	1.07(1.0)		
					4분위(생애소득177만원 미만)	1.02(1.04)		
					5분위 (177만원 이상 )	1.02(1.06)		
7	정요섭 (2010)	시뮬레이션	가입연령 35세 가입기간 30년(2002년부터 2031년) 65세 노령연금 개시 세후수익비	노령연금 21년 유족연금 7년	저소득 (37만원)	7,3128		5% (3년 만기 국고채 이율 2001~2008 년 평균)
					중간소득 (176만원)	2,5448		
					고소득(360만원)	1,8961		
8	신화연 (2012)	시뮬레이션	평균소득자 2010년 가입자 2030년 가입자 10년/20년*/30년/40년 가입	2011년 통계청 기대수명 고려	평균소득자 20년 가입 남성 (여성)	1.19 (1.65)	1.36 (1.49)	정의불명확
9	한정림, 이항석 (2013)	시뮬레이션	1999년 가입 20년 가입	기대여명 산출 60세 남성 22.39 여성 27.59/	저위 (1,025천원 ~1,095천원)	3.2(3.7)		A값 재평가율 (임금상승률)
					중위(1,515~1,610 천원)	2.5(2.9)		
					고위 (2,475천원 ~2,600천원)	2.0(2.3)		
10	강성호 (2013)	시뮬레이션	40년 가입 소득대체율 40%	20년 수급	0.5 소득자	3.3		할인율 0
					평균소득자	2.2		
					2* 평균소득자	1.7		

11	국민연금연구원 2015년 국정 감사 자료	시뮬레이션	2015년 가입 20년간 납입,	20년간 수급	저소득(100만원)	2.8		A값 재평가율 (임금상승률)
					평균소득자(A값)	1.9		
					고소득 (300만원)	1.6		
12	이동열, 최웅비, 김우창 (2016)	시뮬레이션	20년간 납입 2015년 가입 세후 수익비 계산 (직장인)	20년간 수급 직장인(지역가입자)	저소득 (100만원)	2,713(2.8)		A값 재평가율 (임금상승률)
					중간소득 (200만원 )	1,946(2.117)		
					고소득 (300만원)	1,566(1.704)		
13	김용하, 석재은, 홍인수(2018)	시뮬레이션	1970년생 남자 30년 가입자 2030년생 남자 30년 가입자	제4차 국민연금 재정계산 사망률 , 노령연금(유족연금)	하한소득자 (30만원)	7,130(8.302)	8,240(9.343)	이자율과 임금 상승률
					평균소득자 (272만원)	2,741(3.192)	2,470(2.801)	
					상한소득자 (468만원)	2,024(2.356)	1,834(2.080)	
14	원종현, 박나리 (2022)	시뮬레이션	1962년생, 1992년 신규가입 30년 납부 1992년생, 2002년 신규가입 30년 납부	통계청 기대여명 고려 (22년/24년) 수급)	평균소득자(A값)	2.68	1.84	A값 재평가율 (임금상승률)

## 〈참 고 문 헌〉

- 강성호. (2013.) 공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석. 연금연구 3(2): 1-22  
국민연금연구원. 2015 국정감사 자료.
- 권문일. (2000). 국민연금에 대한 수익분석: 국민연금급여는 과연 보험료에 대한 공평한 수익인가?. 한국사회복지학 41: 43-67.
- 김상호, 이정우, 이상은, 김미숙 (2003). 국민연금의 세대내 세대간 소득재분배 효과분석. 국민연금연구센터.
- 김순옥, 김형수, 박성민, 신경혜, 신승희, 한정림. (2008). 국민연금 수급부담구조 분석. 연구보고서 2008-1. 국민연금연구원
- 김용하, 석재은, 홍인수.(2018) 국민연금 소득재분배 효과분석: 수익비를 중심으로(비공개 자료). 국민연금연구원.
- 김태일, (2015), 국민연금의 세대 내 세대 간 형평성 분석과 개혁 방향, 예산정책연구, 제4권제2호.pp31-55.
- 석재은·김용하. (2002). 국민연금의 소득보장효과에 대한 Simulation 분석. 사회보장연구 18(1):67-104.
- 신화연. (2012). 국민연금과 직역연금 수급부담 구조 비교. 보건복지 Issue&Focus. 한국보건사회연구원.
- 안홍순 (2000). 국민연금의 개인적 소득재분배 효과와 개선방안. 사회보장연구. 19(1). pp79-107.
- 오건호. (2011). 장수가 행복한 사회, 국민연금 개혁으로 한계레 21기사  
<http://h21.hani.co.kr/arti/COLUMN/143/30312.html>
- 원종현·박나리. (2022). 국민연금 제도 운영자의 부담비 추정 -가입자 수익비와의 비교-. 사회복지정책, 49(3), 63-86.
- 이동렬·최용비·김우창. (2016). 국민연금의 세대내 세후 소득재분배 효과 분석. 사회보장연구 32(3):159-74.
- 이상은. (2006). 소득계층별 세대별 기대여명차이를 고려한 국민연금제도의 소득재분배 효과. 사회보장연구 22(1): 217-40.
- 정요섭. (2010). 국민연금에 대한 세제의 수익비 증대효과 분석. 보험학회지 86: 229-57
- 최병호. (1999). 국민연금제도의 가입자 집단별 형평성 분석. 한국보건사회연구원.

- 한정림 · 이항석. (2013). 국민연금 노령연금 수급자의 기대여명 추정과 수급부담구조 분석. *한국인구학* 36(4): 119-43
- Chen, Y. P., & Goss, S. C. (1997). Are Returns on Payroll Taxes Fair?. *Social Security in the 21st Century*, 76-90.
- Clemens, J., Emes, J. (2016). Rates of Return for the Canada Pension Plan. Fraser Institute.
- Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C. (2022). Money's Worth Ratio under the OASDI Program for Hypothetical Workers. Social Security Administration Actuarial Note Number 2021.7..
- Geanakoplos, J., Mitchell, O. S., & Zeldes, S. P. (2000). Social security money's worth. NBER paper series.
- Leimer, D. R. (1995) "A Guide to Social Security Money's Worth Issue" *Social Security Bulletin* 58(2): 3-20.



## 국 민 연 금 세 셴

- 기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」 : 소득대체율 반영 과정과 그 시사점을 중심으로
  - 발표: 문현경 부연구위원 (국민연금연구원),  
홍성운 주임연구원 (국민연금연구원)



# 기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」 : 소득대체율 반영 과정과 그 시사점을 중심으로

국민연금연구원 연금제도연구실  
문현경 부연구위원·홍성운 주임연구원

## Contents

1. 서론
2. OECD의 연금제도 분석 틀
3. OECD의 한국 기초연금에 대한 기존 관점
4. OECD와의 기초연금 소득대체율 반영 논의
5. 요약 및 시사점

## 1. 서론

- 「한 눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)」은 경제협력개발기구(OECD)에서 2년에 한 번 발간하는 보고서
  - OECD 회원국의 공·사적 연금 관련 통계와 검토가 포함되고 있으며, 국제 비교가 가능하기 때문에 국내외적으로 파급력이 상당
- Pensions at a Glance 2021년 판부터 우리나라 공적연금의 소득대체율 산정방식이 변경되었음
  - 이와 같은 산정방식의 변경으로 OECD에서 공표하는 공적연금 소득대체율이 2019년 37.3%에서 2021년 31.2%로 6.1%p 하락

[기준] 전체 가입자의 3년간 평균소득(AZ) 기준  
 [변경] 전일제 근로자 평균임금(AW: Average Wage) 기준



## 1. 서론

- 소득대체율과 관련하여 지난 1년간 학술적 논의가 지속
  - 소득대체를 인상으로 보장성 강화를 주장하는 집단(남찬섭 외, 2022)과 근로자 평균소득(AW)으로 바뀌어도 가입 기간을 통제하여 비교한다면 소득대체율이 그리 낮지 않다는 집단(오건호, 2023) 간 논의가 지속
  - 한편, '기초연금'은 65세 이상 노인의 약 70%에게 지급되고 있음에도 지금까지 OECD의 공적연금 소득대체를 산정 시에 반영되지 않았고, 이에 대한 적절성 문제가 지적되기도 했음(김연명, 2022; 정인영, 2022)
- 국민연금연구원과 보건복지부 중심으로 기초연금의 소득대체율 미반영 문제를 OECD와 논의한 결과 산정 과정 상 오류를 발견
  - 올해 말 발간되는 Pensions at a Glance의 2023년 판부터 오류 수정사항을 반영하겠다는 OECD의 공식 결론을 끌어냄
- 지난 몇 달간 OECD와의 논의과정과 시사점 소개 및 사회적 공유



## 2. OECD의 연금제도 분석 틀(analytical framework)

- <표 1> OECD의 1층(First tier) 제도 분류
  - OECD는 과거 소득수준과 무관하게 재분배 기능을 하는 1층 제도를 4가지 형태로 구분
    - { ① 거주 기반(residence-based) 기초연금, ② 선별적(targeted) 연금, }
    - { ③ 기여 기반(contribution-based) 기초연금, ④ 최저(minimum) 연금 }
  - OECD는 한국 연금 체계 내 1층 제도를 기초연금과 국민연금 A급여로 분류
    - 우리나라의 ‘기초연금’은 ②선별적 연금, ‘국민연금 A급여’는 ③기여 기반 기초연금으로 간주

	① 거주 기반 기초연금	② 선별적 연금	③ 기여 기반 기초연금	④ 최저 연금
특징	거주 기간에 따라 급여 수준 차등 (근로기간 및 소득수준에 따른 영향 없음)	현재 소득·재산에 따라 급여 수준 차등	기여 기간에 따라 급여 수준 차등 (근로기간 및 소득수준에 따른 영향 없음)	연금조사로 공적 소득비례연금액이 일정 수준 미만시 그 차액 지급
예시	캐나다 OAS 뉴질랜드 NZS	한국 기초연금 호주 AP 스웨덴 GP	한국 국민연금 A급여 일본 國民年金 영국 nSP	독일 Grundrente 스위스 BP

## 2. OECD의 연금제도 분석 틀(analytical framework)

- 다만, 기초연금은 AW의 7.8%(2020년 기준)로 집계하고 있었으나, 공적연금의 소득대체를 산정 시에는 반영하지 않고 있었음(OECD, 2021: 125, 141)
  - 이 적절성에 대한 의문이 지속적으로 제기되어왔음
- 「Pensions at a Glance 2021」부터 공적연금 소득대체율 산정방식 기준의 교정
  - 기존: 국민연금 A급 기준 → 변경: AW(전일제 근로자 평균 소득) 기준
- 우리나라 공적연금의 소득대체율을 기존보다 과소 추정하는 결과로 이어짐
  - 2019년: 37.3% → 2021년: 31.2% (▽6.1%p)
- 이로 인해, 기초연금의 소득대체를 미반영에 관한 논란이 확대 재생산되기 시작함

## 2. OECD의 연금제도 분석 틀(analytical framework)

- <표 2> 주요 OECD 회원국의 공적연금 소득대체율 (단위: %)

국가	저임금(0.5AW)	평균임금(1.0AW)	고임금(2.0AW)
한국	43.1	31.2	18.6
스페인	73.9	73.9	67.0
프랑스	60.2	60.2	51.9
영국	43.3	21.6	10.8
독일	46.5	41.5	33.0
미국	49.6	39.2	27.9
캐나다	53.2	38.8	22.3
일본	43.2	32.4	26.9
호주	31.4	0.0	0.0
뉴질랜드	65.9	39.8	19.9
OECD 평균	55.6	42.2	34.4

자료: OECD(2021: 139)

## 2. OECD의 연금제도 분석 틀(analytical framework)

- (OECD 연금 모형) 아래와 같은 가상의 노동자를 상정하여 이론적 소득대체율을 계산 (OECD, 2021, 「Pensions at a Glance 2021」)

- (1) 22세(1998년 출생)의 나이로 2020년에 노동시장 진입
- (2) 노동시장에 전일제(full-time)로 진입하여 단 한 번의 경력단절 없이 노동
- (3) 노동시장에 머무는 내내 같은 수준의 소득 수준 영위(전체 소득 분포에서 항상 동일 지점 위치)
- (4) 노동시장에서 연금수급 개시연령까지 소득활동을 이어 나감

※ 대부분의 공적 소득비례연금에서 연금수급 개시연령은 가입연령 상한과 일치하지만, 한국은 수급 개시연령 65세, 가입연령 상한이 59세로 상호 불일치(성혜영 외, 2022: 28)

## 2. OECD의 연금제도 분석 틀(analytical framework)

- (한국 국민연금과 차이) 가상의 노동자는 22세부터 연금수급 개시연령까지 소득 활동을 하더라도, 59세의 가입연령 상한으로 인해 **38년의 가입 기간**을 고려한 **소득대체율**을 계산
- OECD가 산정하는 소득대체율은 2020년 노동시장 진입자가 회원국의 당시 제도 설계와 이미 확정된 향후 변경 사항을 적용받는 것을 상정하여 계산된다는 점에서,
  - 과거 제도 설계를 적용받아 이미 은퇴한 현재 연금 수급자의 소득대체율과 차이가 발생
  - 따라서, OECD 보고서에 표기 된 소득대체율과 실제 현 제도의 소득대체율이 같다고 단편적으로 해석할 수 없음

## 3. OECD의 한국 기초연금에 대한 기존 관점

- 기초노령연금(기초연금의 前身)이 도입된 2008년 이후부터 OECD의 「Pensions at a Glance」는 기초(노령)연금을 단 한 번도 공적연금 소득대체율에 포함하지 않았음
  - 다만, 지속적으로 인상되었던 기초연금 기준연금액을 AW기준으로 표시해왔음
  - 기초연금의 유형 또한 명칭상의 차이점만 있을 뿐, 소득 및 재산을 조사하여 수급 자격을 결정하는 특성에 따라 공공부조로 보는 관점을 취해왔음
    - 호주 기초연금(Age Pension), 캐나다 보충연금(Guaranteed Income Supplement), 영국 연금크레딧(Pension Credit) 등을 한국 기초연금과 동일 제도 유형으로 분류해왔음
  - 공통 특징에 따라 기초연금 유형이 결정되므로 한국 기초연금의 국민연금 연계 감액이나 목표수급률 70%와 같은 각국의 미시적인 제도 특징은 이러한 유형 분류에 영향을 미치지 못함

### 3. OECD의 한국 기초연금에 대한 기존 관점

- <표 3> AW 기준 기초연금 기준연금액의 변화

발간연도	AW 대비 기초연금 기준연금액 수준 (%)	AW (원)	기초연금 유형 분류
2011년	3.0	33,500,000	Resource-tested(targeted)
2013년	2.9	38,500,000	Targeted
2015년	6.0	39,800,000	Social assistance
2017년	5.5	43,857,243	Social assistance
2019년	6.2	48,166,599	Targeted
2021년	7.8	46,020,316	Targeted

주1: OECD는 AW소득세 및 사회보험료 등이 포함된 세전 총임금으로 초과근무 수당, 기타 현금지원까지 포함하여 산출

주2: AW와 AW 대비 기초연금 기준연금액 수준은 발간연도의 1년 전 기준임

자료: OECD(2011; 2013; 2015; 2017; 2019; 2021)



### 3. OECD의 한국 기초연금에 대한 기존 관점

- OECD는 한국 공적연금 소득대체를 산정에 기초연금을 미포함하는 배경을 언급하지 않다가 2022년 9월 발간된 「OECD Reviews of Pension Systems: Korea」에서 처음 밝힘
  - “비기여형 기초연금은 65세 이상 국민의 70% 포괄한다는 법적 조항이 있지만, 기초연금 급여 수준의 영향에 대한 구체적 내용이 충분치 않으므로 이를 장기모형에 포함하는 것이 가능하지 않다” 라고 언급 (OECD, 2022: 68)

*The non-contributory basic pension has a legal provision to cover 70% of the population aged 65 and over, however, due to insufficient details about the implication for levels, it is not possible to include this in the long-term modelling*

- 그럼에도 “기초연금 소득대체율의 미포함으로 저임금(0.5AW) 근로자의 소득대체율을 과소 평가할 가능성이 있다”라고 언급하며 한계 또한 인정함 (ibid.: 68)

*Potentially underestimating replacement rates for low earners*



### 3. OECD의 한국 기초연급에 대한 기존 관점

- 결과적으로 OECD는 기초연급을 공적연급의 소득대체를 산정 시에 포함하지 않겠다는 기본적인 입장을 고수
- 이에 따라 연급 학계와 정책당국에서도 본 쟁점을 둘러싼 관심이 증폭됨
  - 대표적으로 김연명(2022)과 남찬섭 외(2022), 오건호(2023) 등을 들 수 있으며, 국민연금연구원 또한 2022년 11월 개최한 '제10차 국민연금 전문가 포럼'을 통해 관련 쟁점을 논의한 바 있음(정인영, 2022: 13~14)

### 4. OECD와의 기초연급 소득대체를 반영 논의

- 「Pensions at a Glance 2021」과 「OECD Reviews of Pension Systems: Korea」, 연급 학계의 소득대체를 논쟁 등의 상황에서 국민연금연구원과 보건복지부는 기초연급 소득대체를 미반영의 적절성 쟁점을 OECD와 재차 논의하게 됨
- OECD가 「Pensions at a Glance 2023」의 한국 공적연급 소득대체를 산정에 쓰일 실증 데이터를 국민연금연구원에 검토 요청한 것을 기점으로 논의는 빠르게 진행됨
  - OECD의 소득대체를 계산 방식에 따라, 2022년 노동시장에 진입한 22세 저임금근로자(0.5AW) 조차 국민연금에 38년 가입(2022~2059년) 시 2065년(65세)에 받을 국민연금액이 기초연급 선정기준액을 초과하여 수급 자격을 미충족한다는 기존 입장을 유지
  - 그러나 국민연금연구원 연급제도연구실-재정추계분석실의 실증 데이터 검토 결과, OECD가 파악한 기초연급 선정기준액 개념이 실제 개념과 불일치하여 그 수치가 과소 입력 및 추정된 사실을 발견

## 4. OECD와의 기초연금 소득대체를 반영 논의

- 기초연금 선정기준액 개념의 교정으로, 2022년 선정기준액(단독 180만원)은 제대로 반영, 그러나 그와 별개로 OECD 연금모형으로는 구현 불가능한 기초연금의 제도적 특성이 존재
  - (특성1: 목표수급률 70%) 선정기준액을 통한 65세 이상 국민의 70%를 포괄
    - OECD 연금 모형에서는 2022년 이후의 장래 인구추계를 가정하지 않음
    - OECD는 2022년 노동시장에 진입한 AW소득자(0.5AW, 1AW, 2AW) 등 국민연금에 38년 가입 시 2065년에 기초연금 수급 자격의 충족여부 및 어느 정도의 소득대체를 추가해야 할 지만 고려
  - (특성2: 소득인정액) 소득 및 재산 조사를 통한 소득인정액 산정
    - (소득) OECD 연금모형은 연금수급 개시연령(국민연금: 65세) 이후에 연금소득만 있다고 가정
    - (재산) OECD 연금모형에서는 재산이 없다고 가정(\* OECD는 호주 기초연금의 사례에서도 재산을 고려하지 않음)
  - 즉, OECD는 장래의 인구 구조는 현재와 동일하다고 가정하고, 2022년 노동시장 진입한 0.5AW, 1AW, 2AW 소득자가 국민연금에 38년 가입 시, 2065년(65세)에 받을 국민연금 소득만 고려

## 4. OECD와의 기초연금 소득대체를 반영 논의

- OECD 연금모형에 따라 AW 소득자가 2065년(65세)에 받을 국민연금액과 2065년 기초연금의 선정기준액 간 비교만 남은 상황에서,
- 2022년 이후 선정기준액 연동 방식을 무엇으로 선정할지가 마지막 쟁점으로 등장
  - 기초연금법 제3조 2항에 의거, 선정기준액은 소득 기준으로 65세 이상 국민의 70%를 포괄할 수 있는 금액을 매년 초에 고시하는 방식을 택하므로 특정 기준에 연동될 수 없음
    - 즉, 선정기준액은 65세 이상 국민의 소득 하위 70%와 소득 상위 30%를 가르는 '제도적' 소득선
  - 반면, OECD 연금모형은 2065년 선정기준액을 2022년 이후 특정 기준에 연동하여 전망할 수 밖에 없는 상황
- 실제 현행 기초연금 제도와 OECD 연금 모형 사이의 괴리에서 이 쟁점이 발생

#### 4. OECD와의 기초연금 소득대체를 반영 논의

- OECD는 연금수급 개시연령 이후 연금소득(국민연금)만 있다고 가정하므로, 선정기준액 역시 국민연금처럼 **물가상승률 연동 방식**을 택하는 것이 합리적이라고 결론
  - OECD 연금모형이 기초연금 제도 설계를 완벽하게 구하지 못하는 상황을 고려하면, 양자 간 부정합성을 최소화하는 것이 합리적 결정으로 판단
- <표 4> OECD 연금모형과 한국 기초연금 간 차이점 정리

	OECD 연금모형	한국 기초연금
수급자 선정	연금수급 개시연령 이후 연금소득만 있다고 가정 (국민연금 38년 가입)	소득 및 재산 조사를 통해 65세 이상 국민의 70% 선정
선정기준액	2022년 선정기준액 180만원(단독)을 물가 연동하여 2065년 선정기준액을 전망	2065년 기준 65세 이상 국민의 소득 및 재산 수준에 따라 소득 하위 70% 기준선 결정

주: 신규 수급자의 기본연금액 산출 시 일부 임금 영향력이 있으나 전체 수급자 고려 시 물가 영향력이 압도적임

#### 4. OECD와의 기초연금 소득대체를 반영 논의

- OECD 연금모형에 따라 AW 소득자가 2065년(65세)에 받을 국민연금액과 2065년 기초연금 선정기준액(물가 연동 방식 적용)을 비교한 결과,
- 0.5AW 소득자가 받을 기초연금 부가연금액(기준연금액 절반)에 해당하는 소득대체율이 추가될 것으로 잠정 확정
  - OECD가 상정하는 가상의 노동자는 한국의 국민연금에 38년 가입하게 되며, 그 결과 국민연금 연계 감액을 적용받는 것으로 인해 기초연금은 부가연금액만 받게 됨
- 구체적인 공적연금 소득대체율 수치는 OECD에서 올해 말 「Pensions at a Glance 2023」 발간 전까지 지속적인 검토를 거쳐 확정할 예정임

## 5. 요약 및 시사점

- 본고는 지난 몇 달에 걸친 OECD와의 기초연금 소득대체율 반영 논의과정을 정리하여 사회적으로 공유하는데 초점이 있음
  - 논의과정의 효과적인 이해를 위해 OECD 연금제도 분석틀과 기초연금에 대한 관점 정리
  - 분석틀에서 확인한 OECD 모형과 소득대체율 산정 방식의 한계를 살피고, 기초연금의 공적연금 소득대체율에 반영에 대해 OECD와 논의한 과정을 서술
  - 필자가 OECD와의 기초연금 소득대체율 반영 논의과정에서 느낀 몇몇 시사점을 기술

## 5. 요약 및 시사점

- 1) OECD 연금모형은 회원국에 공통 적용하기 위한 '표준모델'로서 실제 제도 특성을 세밀하게 반영하지 못하는 한계가 있으므로 **해석상 주의를 요함**
  - 특히 소득대체율 계산 방식에 대한 충분한 이해 없이 OECD가 도출한 관련 내용 및 수치 등을 금과옥조(金科玉條)로 삼는 것은 곤란
  - 다만, 정책 당국과 연금 학계는 이를 참고하여 한국 연금 체계의 문제점 진단과 발전 방향 모색 등 건설적인 논의로 이어지도록 노력해야함
- 2) 저임금(0.5AW) 근로자의 실질 소득대체율을 대폭 제고하는 정책 대안을 적극 강구해야 함
  - 기초연금 소득대체율의 반영으로 「Pensions at a Glance 2023」의 한국 공적연금 소득대체율은 이전 판보다 증가할 예정이나 이들의 실제 삶과는 무관한 수치상 변화임
  - 저임금 근로자(나이가 저소득 자영업자)의 노동시장 불안정성을 고려하면 실질 소득대체율은 상당히 낮을 것이 분명하므로, 크레딧 제도의 강화와 보험료 지원 확대 등으로 국민연금 가입이력을 안정적으로 이어나가도록 해야 함

## 5. 요약 및 시사점

### 3) 평균임금(1AW) 및 고임금(2AW) 근로자의 노후소득보장 강화 논의도 결코 간과할 수 없음

- 한국 평균임금(1AW) 및 고임금(2AW) 근로자의 공적연금 소득대체율 역시 OECD평균 보다 낮은 수준
  - (1AW) OECD 평균 42.2% vs 한국 31.2% (11.0%p 차이)
  - (2AW) OECD 평균 34.4% vs 한국 18.6% (15.8%p 차이) } ※ <표 2>의 내용
- 공적연금(특히, 국민연금)은 탄탄한 사회적 연대에 기초할 때 사회적 지속가능성이 유지되므로, 개혁 논의에서 그리 주목받지 못한 평균임금 및 고임금 노동자의 노후소득보장을 강화하는 정책 대안 또한 강구해야 함

### 4) 기초연금은 노후소득보장 효과가 즉각 나타나는 효과적인 제도이므로 이의 공적연금 내 역할 및 비중의 조정은 국민연금 내실화가 충분한 상황에서 이루어져야 함



## 참고문헌

- 김연명(2022), "복지국가의 탄생과 연금개혁의 방향: 재정안정화 연금개혁의 한국 복지국가에 대한 함의", 사회복지정책, 49(3): 5-26.
- 남찬섭·한신살·주수정·박나리·유희원(2022), "국민연금의 급여 수준, 과연 낮지 않을까?: OECD 타 회원국과의 비교", 비판사회정책, 76: 23-58.
- 성혜영·한정림·김아람(2022), "국민연금 가입연령 상한 조정을 위한 기초연구", 정책보고서 2022-01, 전주: 국민연금연구원.
- 오건호(2023), "한국 공적연금 소득대체율 수준의 재구성: OECD 국제비교", 동향과 전망, 117: 9-49.
- 정인영(2022), "국민연금 소득대체율 관련 현황과 쟁점", 제10차 국민연금 전문가 포럼 자료(2022년 11월 10일).
- OECD(2011), "Pensions at a Glance: Retirement income systems in OECD and G20 Countries", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2013), "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2015), "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2017), "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2019), "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2021), "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD(2022), "OECD Reviews of Pension Systems: Korea", OECD Publishing, Paris.



# 감사합니다

## 기 획 주 제 세 셴

- 2023 연금개혁의 쟁점과 합의의 전망: 국회 연금개혁특별위원회에 듣는다.
- 연금개혁안에 대한 모두 발언
  - 발표 : 김용하 교수 (순천향대학교), 석재은 교수 (한림대학교)



# 지속가능한 노후소득보장을 위한 연금개혁

김 용 하\* · 석 재 은\*\*

## I. 모두 발언 (연금개혁모델)

지속가능한 노후소득보장 체계의 비전을 제시하고 시행함으로써, 100세 시대의 국민의 노후소득 불안을 완화해야 한다. 지속가능한 연금 재정 개혁을 통하여, 국민연금 적립기금 소진 시점을 2055년에서 2090년 이후로 늦추어 MZ세대의 국민연금에 대한 불안을 해소하고, 공적연금의 세대간 공정성을 제고해야 한다. 노후소득보장체계 개혁을 통하여 초저출산·초고령화 시대가 도래하더라도 이에 따른 영향을 최소화시킴으로써 세대간·세대내 국민통합의 기반을 조성하여 1인당 GDP 3만불 국가의 위상에 걸맞는 사회적 자본을 조성해야 한다.

우리나라의 노후소득 보장성은 여전히 높은 노인빈곤율로 OECD 국가 중 최하위 상태로 시급한 극복이 필요하다. 현 정부 임기 중 노인빈곤율을 30% 수준으로 낮추도록 추진하는 것이 바람직하다. 재정의 지속가능성 제고는 2차 베이비 붐 세대 은퇴 이전에 재정 안정화의 기틀을 만들지 못하면 중장기적으로 회복이 불가하다. 현 정부 임기 중 개혁을 시작하고 2040년까지 개혁을 완료해야 한다.

---

\* 순천향대학교

\*\* 한림대학교

제5차 국민연금 재정계산 결과, 2041년에 재정수지 적자가 발생하고, 2055년에 적립기금이 소진될 것으로 전망된다. 유럽 대부분의 복지국가에서는 적립기금 없이 부과방식(pay as you go)으로 매년 근로세대가 노년세대에게 지급해야 할 연금지급액을 보험료로 조달하고 있으나, 우리나라는 노년부양율(노년인구/근로인구)이 2070년에는 100.0을 넘어서는 등 이들 국가보다 크게 높아 근로세대 부담이 지나치게 높아지므로 부과방식으로 전환되지 않도록 하는 것이 필요하다. 적립기금 소진연도를 늦추기 위해서는 소득대체율을 하향 조정, 연금보험료를 상향 조정, 연금지급개시연령 연장 등의 방안이 있으나, 국민연금은 과거 1998년 개혁과 2007년 개혁시 소득대체율을 낮추는 방향으로 개편하여 왔기 때문에 더 이상의 소득대체율 인하는 어렵다. 연금보험료율은 15% 수준으로 단계적으로 높여 가능한 재정수지 적자가 발생하는 시점 이전에 올려야 효과가 높다. 평균수명이 연장되고 있으므로 이에 상응하여 연금지급개시연령을 늦추는 것이 필요하다. 연금지급개시연령은 현재는 63세이나 2033년에는 65세로 높이도록 되어 있으므로 2038년 이후 5년 간격으로 2048년 68세까지 연장하는 것이 필요하다.

지속가능한 노후소득보장을 위해서는 노후소득보장 시스템 전반적인 구조개혁이 필요하다. 국민연금 등 공적연금의 재정방식에 대한 총체적인 개혁을 통하여 제도의 지속가능성을 높이고 세대간 비용부담의 형평성을 제고할 필요가 있다. 국민연금 가입자간 소득분배의 적정성 확보를 위한 국민연금 급여산식 내 균등부분과 소득비례부분의 비중 조정이 필요하다. 소득계층별 적정 소득보장의 형평성 제고를 위한 국민연금과 기초연금 간의 기능 및 역할 재설정이 요구된다. 병렬적 구조로 되어 있는 지역별 노후소득보장 제도 간의 형평성을 제고하기 위한 국민연금과 공무원연금의 연계 혹은 통합 방안의 적정성을 검토해야 할 것이다. 현재 국민연금에 준하는 사회적 비용부담을 가진 퇴직연금 제도의 합리적인 기능 전환 방안을 검토해야 할 것이다.

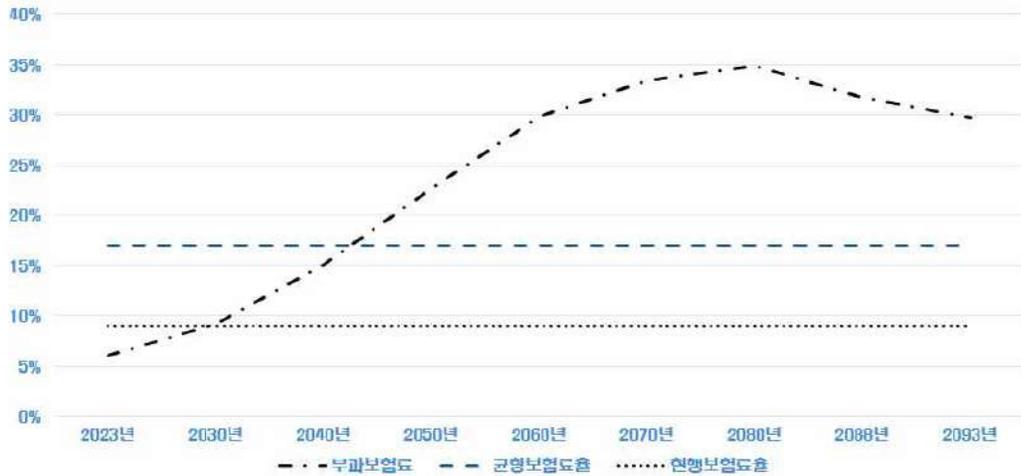
## Ⅱ. 연금개혁 쟁점

### 1. 국민연금 재정운용방식 전망에 대한 입장

현재 우리나라에서 공적연금 재정위기가 거론되고 있지만 유럽의 연금선진국과 비교해서 너무 지나치게 걱정한다고 보는 시각도 있다. 공무원연금과 군인연금은 적립기금이 사실상 고갈된 상태이지만, 국민연금은 2023년 8월 현재 997조원 상당의 적립기금을 보유하고 있어 기금고갈이 되는 2055년 전까지는 적립기금 있는 양호한 재정상황으로 볼 수도 있기 때문이다. 사학연금도 2040년 중반까지는 적립금을 보유할 것으로 전망되고 있다. 그럼에도 불구하고 연금개혁이 시급하다는 것은 무엇 때문일까? 이는 우리나라 인구구조의 특수성과 관련이 있다.

부과방식의 재정방식은 근로인구 대비 노년인구의 비율이 일정하게 유지되는 시기에는 무리없이 운영 가능하지만, 노년인구 비율이 높아져가는 구조에서는 미래세대로 갈수록 연금보험료 부담이 높아져 세대간 형평성 문제를 만든다. 더욱이 노년부양비(근로인구 대비 노년인구 비율)가 한도를 넘어서 증가하면 본인이 부담하는 연금보험료의 원리금 합계가 노후에 받을 연금 합계를 초과하게 된다. 즉, 미래세대는 각자가 근로기에 금융기관에 저축하여 은퇴후 노년기에 연금받는 민영의 개인연금 혹은 개인저축보다 공적연금이 불리하게 될 수 있다.

### 〈재정방식별 장래 보험료율 비교〉



자료 : 김용하, 시뮬레이션 기법을 이용한 국민연금의 제도적 지속가능성 고찰, 보건사회연구 39권2호, 2019

이렇게 되면 공적연금은 더 이상 지속가능성을 담보할 수 없게 된다. 따라서 연금개혁은 연금제도 초기의 '더 받고 덜 부담' 하는 구조에서 '덜 받고 더 부담' 하는 방식으로 개편하는 모양세를 띠지만, 실질적으로는 최소한 '부담한 만큼은 받도록' 하여 공적연금의 정당성을 확보하는 데 초점이 맞추어져 있다. 이와 같이 세대별로 연금보험료 원리금 합계액과 연금수급액을 일치하도록 하는 것은 세대별로 총수입액과 총지출액을 균형화시켜 연금재정수지 적자 문제가 발생하지 않도록 만들어 연금제도의 재정안정화를 도모하는 원리이다.

그러므로 공적연금 재정방식의 총체적 개혁이 필요하다. 부분적립방식으로 운영되고 있는 현행 국민연금은 일정기간 까지 적립기금이 누적되다가, 연금수급이 본격화되면 적립기금이 소진되게 되고, 소진 시점이 노년부양비가 급속히 높아지는 시기와 중첩되면서 연금재정의 위기가 극대화된다. 이를 구조적으로 예방하기 위해서는 가능한 조기에 저부담·고급여의 불균형 구조를 균형화하여, 개혁 시점 이전에 발생한 미적립 채무가 더 이상 증가되지 않도록 해야 한다. 즉, 개혁시점 이후 기간은 완전적립방식으로 운영하는 것이다. 캐나다 재무부장관이었던 폴 마틴(나중에 수상이 됨)이 주도한 1997년 연금개혁은 개혁시점 이후 기간부터 CPP를 완전적립방식으로 전환하여 수급부담 구조를 균형화함으로써 지속가능성과 형평성을 동시에 확보한 사례이므로, 이를 벤치마킹할 필요가 있다. 공무원연금 군인연금도 동

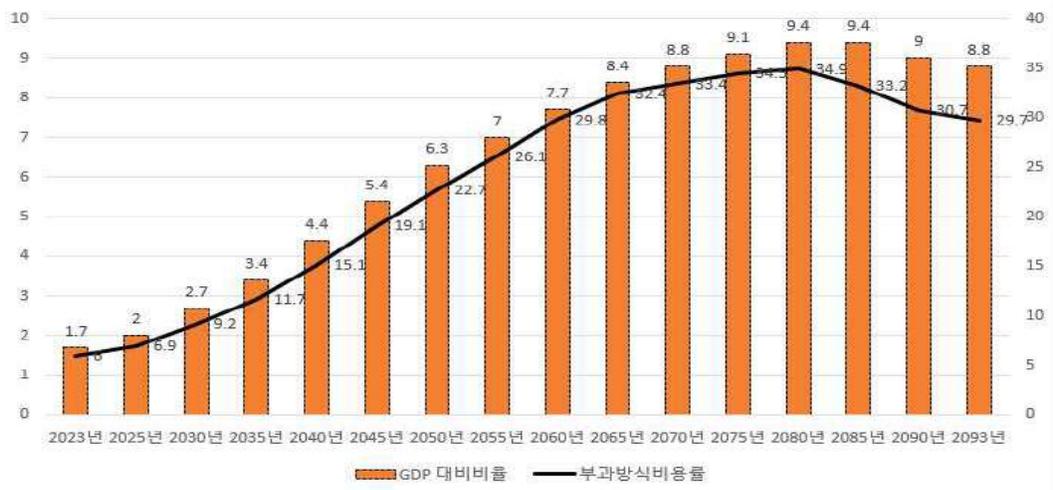
일한 방식으로 개혁이 가능하다. 다만 미적립 연금채무에 대해서(기존 연금수급자와 가입자에 지급해야 할 미래 연금지급액)는 국고로 보전해야 한다.

## 2. 국민연금 재정상태 진단: 어느 지표가 재정상태를 올바르게 진단하는가?

재정상태에 대한 진단 지표 중 부과방식비용률(급여지출/부과대상소득총액)과 GDP대비급여지출비율의 장단점에 대한 논란이 있다. 부과방식비용률이 중요하다는 주장과 GDP대비급여지출비율이 중요하다는 주장이 있다. 부과방식비용률은 국민연금 재정상태의 심각성을 지나치게 과대하게 나타내고, 특히 가입자수가 감소함에 따라 보험료부과대상소득총액이 감소하게 되므로 동 지표가 미래세대의 국민연금보험료 부담을 너무 과대하게 만드는 경향이 있다는 지적이 있다. 또한 GDP대비급여지출비율이 최대가 되는 2080년경에 9.4%가 되는 것은 우리나라의 높은 노년부양비를 감안하면, 다른 OECD국가와 비교할 때 그리 높은 수준이 아니라고 주장한다.

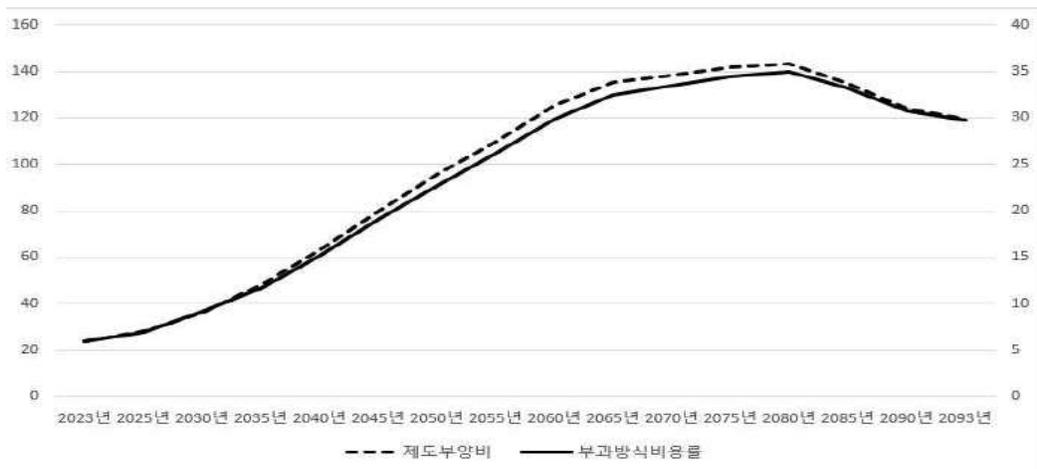
부과방식비용률과 GDP대비급여지출비율은 국민연금의 재정상태를 나타내는 지표로서 모두 중요하다. 다음과 같이 2개의 지표를 함께 표시하여 그려보면, 2개의 지표는 거의 동일한 추세를 보이고 있다. 2023년 대비 2093년의 부과방식비용률은 4.95배이고, 동기간 GDP대비급여지출비율은 5.18배로 오히려 후자의 증가가 더 높다. 따라서 2개 지표는 국민연금 재정상태 변화를 설명하는데 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 참고로, GDP대비 부과대상소득 총액 비율은 2023년 29.2%로, 2093년의 29.5%로 유사하다는 점에서 국민연금 재정추계에서 가입자의 감소에도 불구하고 보험료 부과대상 소득총액은 유지되고 있음을 알 수 있다.

### 〈재정지표 연도별 추이 전망 비교〉



부과방식비용률은 가입자 대비 수급자 비율을 나타내는 제도부양비의 추세와 거의 유사하게 변화한다는 점에서, 우리나라와 같이 노년부양비가 높게 증가하는 국가의 경우 적립기금이 소진되고 부과방식으로 재정방식으로 전환될 경우, 미래세대의 비용부담은 크게 가중될 수 있음을 시사한다.

### 〈제도부양비와 부과방식비용률 변화추이 전망〉



한편, GDP대비급여지출비율을 다른 국가와 비교할 때, 국민연금과 분리되어 운영되고 있

는 공무원연금 등 직역연금(GDP 대비 1.3% 내외), 조세로 운용되는 기초연금(GDP 대비 3% 내외), 근로자퇴직급여보장법에 따른 의무제도인 퇴직급여(GDP 대비 2% 내외)와 관련된 비용도 포함해야 한다. 이를 모두 감안하면, 우리나라의 2080년경의 GDP대비 노후소득 보장 급여지출 비율은 15% 내외 수준으로 볼 수 있다.

### 3. 국민연금의 세대간 불공평성 대한 입장

국민연금의 출생연도별 연금수익비는 1960년생은 3.178배, 1980년생은 2.585배, 2000년생은 2.458배로 상이하다. 이는 국민연금 제도 초기 높은 연금급여율과 낮은 연금보험료율 때문이다.

〈 세대별 연금수익비 〉



그렇지만, 세대간 형평성을 국민연금 제도에 한정하여 비교하는 것은 신중할 필요가 있다. 전국민이 가입대상인 국민연금은 강제저축제도의 측면도 있지만, 가족별로 이루어지고 있는 부모부양을 사회 제도화한 측면도 있기 때문이다. 따라서 국민연금제도에 한정해서 특정 세대의 유불리를 따지기 이전에, 국민연금제도 도입 전후 국민연금의 성숙기간 동안 가족별 세대별 사적부양 부담의 정도를 함께 고려하는 것이 바람직하다.

국민연금 도입 초기 세대인 1970년생 이전 세대의 경우, 자신의 노후를 위하여 국민연금 보험료를 납입함과 동시에 부모세대의 사적부양을 위하여 비용을 부담하였다고 볼 수 있다. 따라서 이전 세대가 이후 세대에 비해 연금수익비가 높다고 하여 이전 세대가 이익을 보는 세대로 단정하기 어렵다.

연금개혁을 우리나라에 앞서 진행한 서구 복지국가의 사례로 볼 때, 세대간 불공정성은 연금수익비가 1.0 이하가 될 수 있는 미래세대의 존재 가능성이 중요한 기준이다. 연금개혁의 목표도 연금수익비가 1.0 이하가 되는 세대가 발생하지 않도록 하는 것이다. 즉, 어떤 세대도 연금수익비가 1.0 이하가 되지 않도록 관리할 수 있다면, 세대간 불공정성 문제는 제한적으로 해석될 수 있다.

현행 제도가 유지될 경우, 2000년생 경우에도 연금수익비가 2.46배가 된다. 따라서 핵심 논점은 청년세대의 입장에서 적립기금이 소진되면 연금을 못받게 될 수 있느냐의 문제와 연금개혁으로 연금수익비가 1.0 이하가 될 가능성이 문제가 된다. 국민연금 기금이 소진되어도 국민연금 급여는 국민연금법에 의하여 법적으로 보장된다. 그러나, 2055년에 국민연금 적립기금이 소진되어 부과방식 연금제도가 되면, 노년부양비가 높아짐에 따라 연금보험료율이 지나치게 높아질 가능성이 있다. 특히 연금보험료율이 연금수익비 1.0을 초과할 정도로 높아지면 세대간 형평성, 공정성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 미래 세대가 노후에 받을 연금액이 납입한 연금보험료의 원리금 합계액보다 최소한 적지 않도록 하기 위한 연금개혁이 필요하다. 우리나라와 같이 노년부양비가 심각하게 높아지는 국가의 경우에는 적립기금이 소진되지 않도록 하는 것이 중요하다.

현재 20세인 청년 가입자의 기대수명 시점인 2093년까지 적립기금이 유지되도록 하기 위해서는 연금보험료를 현재 소득 대비 9%에서 15%로 단계적으로 올리고 연금지급 개시 연령을 현재 65세에서 2048년까지 68세로 단계적으로 높이면 된다. 이렇게 개편되는 경우에도 연금수익비는 1.23배 내외(2000년생 평균 소득자 기준)이므로 청년 세대에게는 여전히 유리하다. 대부분 국가에서 연금수익비가 1.0배 이하가 되지 않도록 연금개혁을 실시한 것과 비교하면 우리는 연금수익비가 좀 더 유리하게 연금개혁을 할 여지가 있다. 중요한 것

은 개혁시점이다. 더 늦지 않게 연금개혁을 단행하는 것이 중요하다.

현 50세 이상 세대는 연금개혁을 하지 않더라도 기대수명 2054년까지 연금을 수급할 수 있고, 연금개혁을 하게 되면 받는 연금은 동일한데 연금보험료만 더 부담해야 한다는 점에서 연금개혁은 세대간 형평성을 지키기 위함이다.

#### 4. 국민연금의 세대내 공평성에 대한 입장

국민연금의 세대내 공평성은 국민연금 급여산식과 기초연금과의 관계성, 그리고 국민연금 가입자 간 형평성 차원에서 검토가 필요하다.

현재 국민연금의 급여산식은 균등부분과 소득비례부분이 1:1로 구성되어 있다. 국민연금 가입자내 소득계층별 소득재분배 차원에서 만들어진 것이다. 그런데 기초연금의 급여수준이 상향조정되면서 기초연금의 기능과 국민연금의 균등부분의 기능중복이 심화되고 있다. 국민연금 급여산식의 조정은 기초연금과 국민연금의 기능을 합리적으로 조정하는 것과 맞물려 있는 측면이 있다. 따라서 기초연금을 고려하여 국민연금의 균등부분과 소득비례 부분의 비중을 검토하는 것이 필요하다.

한편 국민연금 보험료율의 인상과 관련하여 국민연금의 소득계층간 강한 소득 재분배 구조로 인하여, 연금보험료율을 인상할 때 예상되는 상위소득 구간의 연금수익비(보험료 불입액의 원리금 합계 대비 연금수급액의 현가액 비율)가 1.0 이하가 낮아질 가능성에 대한 지적이 있다. 국민연금이 소득재분배 하는 과정에서 상위소득계층에서 연금수익비가 1.0 이하로 하락하면, 국민연금 제도의 순응성이 하락할 수 있고, 이는 사회통합적 관점에서 바람직하지 않다. 보험료율을 인상할 때 국민연금에 가입한 최상위 소득계층도 연금수익비가 1.0 이하가 되지 않도록 하기 위해서는 연금보험료율 인상 정도를 고려하여 균등부분은 축소하고 소득비례부분은 확대하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

한편, 국민연금 제도내 세대내 형평성을 검토할 때에는 국민연금과 공무원연금 등 직역연금 가입자간의 형평성을 함께 검토하여야 한다. 국민연금과 공무원연금 등 직역연금과의 형평성을 제고하는 방안을 살펴보면, 국민연금과 완전통합하는 방안(1안)을 고려할 수 있는데, 이 경우 적립기금을 2023년 8월말 기준으로 998조 원 보유하고 있는 국민연금과 적립기금

이 소진된 직역연금을 바로 통합하는 것이므로 국민연금 가입자에게 공적직역연금의 재정 부담을 전가하여 오히려 불리할 소지가 있다. 또한 공무원연금 보험료율(18%)을 국민연금 보험료율(9%)로 낮추는 과정에서 연금재정 적자 폭은 더욱 커져 국고보조금이 상당기간 더 확대되는 등 국가재정 부담이 더 가중될 수 있다.

또한, 직역연금 신규 가입자부터 국민연금 가입방안(2안)은 장기적으로 합리적인 방안이지만, 신규 가입자가 국민연금 가입시 공무원연금의 보험료 수입 감소로 직역연금 재정적자는 상당기간 더 커지고, 국고보조액도 증가되므로, 국가재정 여력이 있어야 한다.

분립 구조하에서 각 제도별 재정 안정화와 형평성 제고방안(3안)은 국민연금 개혁 내용을 직역연금에 함께 적용하는 것이다. 국가재정 부담이 가장 작은 방안이나, 현행 제도 유지의 불가피성에 대한 합리적인 국민설득이 필요하다.

공무원연금 등 직역연금은 국민연금과의 형평성 문제 이외에도 각 제도별 재정건전성 문제가 있다. 각 직역연금 제도는 과거 미적립채무로 인하여 공무원연금과 군인연금의 경우 적립기금이 사실상 소진되어 부과방식으로 전환되어 현재 수급자의 연금지급에 필요한 재원을 가입자의 보험료 수입으로 충당한 이후 부족부분은 국고 지원으로 감당하고 있다. 따라서 공무원연금 등 직역연금도 국민연금의 모수개혁 정도에 상응하여 추가적인 재정안정화 조치가 필요하다. 국민연금과 직역연금의 형평성 제고는 직역연금의 재정안정화 조치후 검토하는 것이 바람직할 것이다.

## 5. 수급개시연령과 연금가입연령의 연장 방안

통계청이 발표한 2021년 국민생명표에 의하면, 한국인의 기대수명은 여자 86.6년, 남자 80.6년으로 남녀 전체로는 83.6년이었다. 경제협력개발기구(OECD) 평균과 비교하면 여자는 3.5년이, 남자는 2.9년이 더 높아 일본에 이어 2위 수준이다. 1960년 기대수명은 54.3년에 불과하였으나 1980년 65.4년, 2000년 76.0년으로 빠르게 길어져 왔다. 2021년은 1960년에 비해 29.3년이 길어진 것이고, 1980년 대비 18.2년, 2000년 대비 7.6년이 늘어난 것이다.

여러 제도 간 기준연령의 정합성을 제고해야 한다. 정년, 노령, 그리고 공적연금 가입 및

수급 등의 기준은 서로 연결되어야 바람직하다. 가령 올해부터 국민연금 노령연금을 받고자 하면 만 63세가 되어야 하나, 법정 정년은 60세이고, 국민연금 의무가입 상한연령은 1986년 국민연금법 제정 이후 현재까지 59세이다. 63세부터 국민연금을 수급하도록 되어 있다면 62세까지는 국민연금에 의무적으로 가입하는 것이 대부분 선진국가의 관례이다. 또한 퇴직 이후 연금 수급까지 소득공백을 없애기 위해서는 법정 정년도 이와 동일하게 62세로 하는 것이 통상적이다.

그러나 법정 정년을 높이는 것은 기업경영 측면에서의 부담을 고려해야 하고, 청년 실업을 고려하여야 한다. 또한 직역간, 직장 간 정년의 실효성도 다르므로 형평성도 검토되어야 한다. 그럼에도 불구하고 제도 간 연령기준을 빈틈없이 정렬함으로써 제도의 합리성 측면에서 소득공백이 없도록 제도를 설계하는 것이 기본적으로 가야 할 길이다.

그러므로 현재 3년의 간격이 있는 정년 및 국민연금 의무가입연령을 국민연금 수급개시연령과 연차적으로 연결 조정하고, 궁극적으로 노인연령 기준과 일원화하는 것이 바람직하다. 2033년에 국민연금 수급개시연령이 법에 따라 65세로 높아지게 되면, 노인연령 기준 65세와 일치하게 된다. 기초연금 수급가능 연령, 전철 무임승차 연령, 각종 노령 관련 혜택이 시작되는 노인연령 65세가 국민연금 수급개시연령, 국민연금 의무가입연령, 노인연령 정년과 정렬된다. 2033년 이후 노인연령 기준이 66세 이상으로 조정되면 이들 관련 연령도 자동적으로 연동될 수 있도록 법령의 제도화를 지금부터 서둘러 준비할 필요가 있다. 정년 및 국민연금 의무가입연령을 2033년의 연금수급개시연령 65세 전환 시점에 맞추어 2년에 1세씩 조정하여 2033년까지는 한시적으로 노·사의 선택에 맡기되, 디폴트 옵션으로 만들어 원칙적으로 상향 조정하는 방안을 검토한다.

저출산·고령화의 경제·사회적 부담을 최소화하는 방안은 기대수명의 연장 추이에 맞추어 더 오래 일하고 더 많이 소득활동하고, 국민연금도 더 오래 가입하고 더 많은 연금을 받는 것을 선택 가능하도록 하여 경제는 물론 사회보험 및 정부 재정도 건실하게 하는 선순환 고리를 만드는 것이다. 이를 위해서는 정년 연장의 걸림돌인 연공서열형 임금체계 등 각종 관련 제도가 함께 조정되어야 한다. 사회적 합의가 필요한 부분이다.

## 6. 기초연금제도 발전 방향

국민연금은 연금보험료에 기반한 사회보험방식인 반면, 기초연금은 조세에 기반한 예산방식으로 운영되고 있다. 노인인구의 70%에게 정액으로 지급하는 기초연금과 연금 수급권에 따라 지급하는 국민연금의 동시 수급자가 현재는 노인인구의 30% 내외이지만, 점차 증가가 예상된다. 국민연금과 기초연금의 소득 재분배 기능이 중첩되므로, 기초연금과 국민연금의 제도간 기능조정이 요구된다.

(대안 1) 국민연금과 기초연금의 모수개혁 방안: 1차적으로 국민연금은 수급-부담 불균형 개선한다. 연금보험료율 인상, 연금수급연령 연장, 연금기금 수익률 개선 등 모수적 개혁과 함께 국민연금의 보장성 강화를 위한 연금급여율 유지 또는 인상, 연금크레딧 강화 등을 추진하고, 기초연금은 국민연금 미가입자·저연금자 등 사각지대 완화 및 노인 빈곤 완화, 현행 제도 틀을 개편하지 않는 범위에서 급여를 상향 조정하는 방안을 검토한다.

(대안 2) 국민연금 구조개혁 방안 1 = 국민연금 강화 + 모수개혁 : 국민연금 가입구조를 혁신하여 1인 1국민연금 의무가입을 원칙으로, 국민연금 제도내 가입 지원을 강화한다. 국민연금 급여산식을 소득재분배 기능을 축소하는 방향으로 개편하여, 균등부분의 비중은 낮추고, 소득비례부분의 비중은 높인다(균등:소득비례 = 4:4 → 3:5). 기초연금은 노인빈곤 해소에 집중하여 최저소득보장연금으로 개혁한다. 목표 소득보장 수준을 설정하고 그 이하의 노령층에 대해 목표 연금보장 수준에 미치지 않는 만큼을 보충적으로 보장한다.

(대안 3) 국민연금 구조개혁 방안 2: 국민연금의 소득비례부분을 소득비례연금으로, 국민연금의 균등부분과 현행 기초연금을 통합하여 보편적 기초연금으로 전환한다. 국민연금 A급여를 보편적 기초연금으로 전환하고, 국민연금 B급여를 소득비례연금으로 개편한다. 국민연금 소득비례연금 약 25% 급여율, 연금보험료율 9% (완전적립방식이므로 확정기여형(Defined Contribution)도 가능할 것이다. 모든 노년계층에게 A값의 15% 급여 수준의 정액 기초연금을 지급하는 1층의 보편적 기초연금으로 전환한다.

기초연금은 다층 노후소득 보장체계하에서 국민연금 사각지대 보완 및 공적연금 급여수준 보충 역할을 담당하며, 재정적 지속가능성을 고려하여 비용효과적으로 노령층 기본보장을 달성함으로써 노인빈곤 해소를 포함한 노후 생활안정에 기여하도록 하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 현행 준보편적 기초연금 틀을 유지하되 목표수급률 대신 목표 소득인정액

선정기준을 적용하여 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 점진적으로 수급범위를 축소하고, 현행 정액 기초연금에서 노인빈곤 해소에 효과적인 차등 기초연금을 적용하고, 장기적으로는 국민연금제도가 명실공히 노후소득보장의 중심제도로써 재정비되면, 기초연금은 노인빈곤 해소에 더욱 표적화된 최저보장연금으로 개편한다.

목표수급률 대신 수급대상 선정 소득기준인 목표 소득인정액 기준을 적용하되, 현행 수급범위 수준을 거의 그대로 포괄할 수 있는 소득인정액 기준으로 설정하여 제도개편의 연속성을 모색한다. 향후 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 수급범위는 점진적으로 축소가 가능할 것이다. 목표 소득인정액 선정기준은 준보편적 기초연금 특성을 유지할 수 있는 기준중위소득 100% 기준으로 설정하고, 장기적으로는 노인빈곤 감소에 초점을 두고 소득인정액 선정기준을 기준중위소득 50% 내외 수준으로 설정하는 최저보장연금 형태로 전환할 경우, 수급범위는 노령층의 40~50% 수준이 될 것으로 예상된다.

## 7. 공적연금의 보장 수준은 어느 정도 되어야 하나(국민연금, 기초연금 소득대체율)

국민연금 소득대체율을 현행 수준 (40년 가입 기준 40%)에서 45%로 혹은 50%로 인상해야 한다는 주장과 소득대체율을 높여서는 안된다는 주장이 대립되고 있어, 국민연금 제도를 개선하기 위한 사회적 합의를 이루는데 장애가 되고 있다. 기초연금을 저소득 노인계층을 중심으로 강화할 경우, 기초연금 수혜를 받지 못하게 되는 계층을 중심으로 반발이 예상된다. 퇴직연금을 연금으로 수급하기 보다는 일시금으로 수급하고자 하는 욕구가 상존하고 있어 퇴직연금의 노후소득보장 기능이 제한되고 있고, 개인연금 등 사적연금의 노후소득보장 기능도 한계가 있다.

유례없는 인구고령화로 높은 노인부양비는 불가피하게 세대 간 자원배분의 공평성 관점에서 노인 1인당 자원배분의 수준, 즉 연금급여 수준을 제약할 수밖에 없다. 한국의 공적연금은 최저생활을 보장하여 노인빈곤을 방지하는 수준의 기본보장을 하는데 초점을 두고, 적정보장 수준은 사적 영역의 보완이 필요하다. 따라서 기본 원칙은 한국 공적연금 급여수준이 국민연금과 기초연금 합하여 최소한 기본보장 이상을 확보하도록 하는 것이다.

공적연금에 의한 소득보장 수준은 소득계층별로 상이하다. 자족능력이 없는 저소득층은

국민기초생활보장에 정하는 기준의 소득기준에 준하는 보장을 해야 하고, 저소득층은 국민연금과 기초연금을 통해서 보장되어야 한다. 중소득층은 평균적으로 은퇴직전 소득의 50% 수준의 노후소득보장이 필요한데, 국민연금 30%, 퇴직연금 10%, 개인저축 혹은 연금 10%로 구성하는 것을 기준점으로 할 수 있을 것이다. 고소득층은 국민연금으로 25%, 퇴직연금으로 10%, 개인저축 혹은 연금 15%로 구성하는 것을 기준점으로 할 수 있을 것이다. 중상위층의 경우 현행 국민연금제도에 30년을 가입하고 퇴직연금의 적극적 활용으로 가능하지만, 저소득층은 현행 기초연금 제도의 강화가 요구된다. 한편 여기서의 목표소득대체율은 1소득자 1연금을 가정한 것이고, 1인 1연금으로 부부 합산할 경우, 노후 필요 생계비를 충당 가능할 것으로 판단된다.

국민연금의 소득대체율은 40%, 기초연금은 국민연금 A값의 15%를 기준으로 소득계층별로 차등하고(국민연금A값 소득자 기초연금=0), 연금보험료율은 15%, 지급개시연령은 68세로 조정한다는 가정하에서 다층소득보장 관점에서의 소득대체율과 연금수익비는 다음과 같다. 국민연금 A값을 300만원으로 하고, A값의 0%, 25%, 50%, 100%, 150%, 200% 계층별로 구분하고, 국민연금 수익비는 2000년생 평균소득자 기준으로 2.46배, 균등부분과 소득비례부분 비중을 4:4에서 5:3으로 조정하는 것으로 하였다. 국민연금과 퇴직연금 가입가능기간은 소득계층별 다르게 가정하였다. 월75만원 소득계층은 10년, 월150만원 소득계층은 20년, 월300만원 이상 소득계층은 30년으로 가정하였다.

〈연금개혁후 소득계층별 소득대체율과 연금수익비 시산〉

(단위 : 만원/월)

소득수준	무소득	75만원	150만원	300만원	450만원	600만원
국민연금		16(48)	41(62)	90	118	146
대체율(%)		21.3(63.8)	27.5(41.3)	30.0	26.3	24.4
기초연금	45	45	30	0	0	0
국민+기초	45	61	71	90	118	146
대체율(%)		81.3	47.5	30.0	26.3	24.4
퇴직연금	0	3	11	34	51	68
국+기+퇴	45	64	98	124	169	214
대체율(%)		85.0	65.0	41.3	37.5	35.7
국민연금수익비		2.61	1.69	1.23	1.08	1

※ ( )는 30년 가입하였을 때의 연금액과 소득대체율임

국민연금 제도가 있는 국가에서 퇴직연금 제도가 법적으로 의무화되어 있는 국가는 우리나라가 유일하다. 퇴직연금의 보험료 부담은 소득의 8.33%로 전액 사업주가 부담하고 있어, 국민연금 보험료 부담에 퇴직연금 부담까지 합하면 사업주의 부담이 과중하여 국민연금 보험료 인상에 제약요인으로 작용하고 있다. 당초 국민연금법 제정시(1986년), 퇴직금전환금제를 통하여 퇴직금 8.33% 중 3%는 국민연금 보험료로 전환토록 되었으나 1998년 1차 국민연금 개혁시 폐지했다. 퇴직금전환금 제도를 부활하여 국민연금 보험료 인상 필요분의 일부를 충당할 경우 국민연금 제도개혁에 따른 국민부담 증가를 경감할 수 있다.



## 기 획 주 제 세 셴

- 2023 연금개혁의 쟁점과 합의의 전망: 국회 연금개혁특별위원회에 듣는다.
- 연금개혁안에 대한 모두 발언
  - 발표 : 김연명 교수 (중앙대학교), 남찬섭 교수 (동아대학교)



# 국민연금 중심의 보장성강화 개혁방안을 위하여

남 찬 섭\*

## I. 모두 발언 (연금개혁모델)

- 그간 두 차례 추진된 연금개혁으로 국민연금의 보장성 수준은 크게 하락함.
  - 국민연금 소득대체율은 OECD 기준 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 74%에 불과함.
  - 국민연금연구원이 추정하는 노후최소생활비의 53%에 불과하여 노후보장에 크게 미흡
  
- 국민연금의 본격적인 급여가 개시되기도 전에 소득대체율을 두 차례에 걸쳐 크게 삭감하는 연금개혁은 국제적으로 보기 드문 사례임에도 불구하고(주은선 외, 2017) 국내에서는 그에 대한 문제제기가 소수의 목소리에 그쳤음. 이는 국민연금을 민간보험이나 저축인 것처럼 바라보는 시각이 우리 사회에 지배적이었던 것에서 기인한 측면이 큼.
  
- 하지만 국민연금은 공적연금으로서 세대간 집합적 부양제도이지 가입자가 납부한 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자를 붙여 돌려받는 민간보험식으로 운영되지 않음.
  - 그간 우리 사회에서 많이 거론되어온 수익비니 순이전액이니 미적립부채니 하는 지표들은 모두 민간보험적 사고방식을 전제한 것으로 공적연금인 국민연금의 운영방식과 맞지 않을 뿐만 아니라 본질적으로 국민연금에 적용할 수 없는 지표들임.

---

\* 동아대 사회복지학과

- 다만 유례를 찾을 수 없는 초저출산이 역시 유례를 찾기 어려운 초장기간 지속되고 있어 인구구조의 빠른 변화가 예상됨에 따라 이에 대한 대응이 필요하지만 이와 관련해서도 인구고령화를 지나치게 부정적이거나 비관적으로 해석하는 태도는 경계할 필요가 있음.
  - 마찬가지로 4차 산업혁명 등으로 대표되는 기술변화에 대해서도 이를 지나치게 부정적으로 보는 기술결정론적 접근은 경계할 필요가 있음. 어떤 면에서 지나친 인구결정론과 기술결정론적 접근이 위기를 부추킨다고 할 수도 있음.
  - 사회변화와 관련해서는 변화의 속도를 늦추는 것이 때로는 매우 중요함(플라니, 2009 참조). 재정중심론자들은 기금을 중심으로 한 재정균형을 중시하여 기금소진시점 연장에 대해 별 의미를 부여하지 않으나 기금소진시점이나 수치적자 시점의 연장은 사회로 하여금 적응할 시간을 별개 한다는 점에서 매우 중요함. 재정방안은 단계적으로 마련할 수 있기 때문에 시점의 연장은 한번에 그치는 것이 아니라 단계적으로 일어날 수 있음.
  - 사전에 대비한다는 명분으로 비현실적인 필요보험료율을 제시하는 접근이 의도와 달리 오히려 사전에 대비할 유인을 저하시킬 수 있음. 보험료나 세금은 필요보험료를 계산한 컴퓨터가 내는 것이 아니라 사람이 내는 것이므로 재원확충에 필요한 여건을 마련하면서 점진적으로 재정방안을 강구해나가는 것이 보다 적절하며 현실성이 있음.
  
- 통계청 사회조사에 의하면 국민연금의 노후준비수단으로 자리를 잡고 있음을 알 수 있음. 즉, 노후준비를 하고 있다는 응답이 2005년 52.3%에서 2023년 69.7%로 증가했으며, 노후준비를 하고 있다는 응답자 중 주된 노후준비수단이 국민연금이라는 응답이 같은 기간 33.9%에서 59.1%로 크게 증가했음.
  - 반면, 노후준비수단으로서 사적 수단에 대한 의존도는 크게 하락하였음. 즉, 주된 노후준비수단이 예금·적금·보험이라는 응답은 2005년 25.1%에서 2023년 15.7%로, 개인연금이라는 응답은 21.4%에서 5.4%로 하락했고, 퇴직급여라는 응답은 2005년 3.8%인데 2023년에도 3.8%로 나타나 매우 낮은 수준에서 보합세를 보임.
  
- 다른 모든 제도와 마찬가지로 국민연금 역시 그것의 본질적인 기능을 적절하게 수행할 때 제도의 신뢰와 지속가능성을 확보할 수 있음.
  - 현재 노후최소생활비 보장에도 크게 미달하는 국민연금의 보장성을 적어도 노후최소생활비 보장 수준까지 끌어올리기 위해서는 소득대체율을 50%로 상향조정할 필요가 있음.

- 이렇게 상향하면 기초연금과 합하여 노후최소생활을 보장할 수 있음. 그 이상의 보장은 퇴직급여의 개혁 등을 통해 추진해나가야 함.

○ 국민연금은 노후라는 긴 터널을 지나는 버스와 같음. 우리는 버스에 타야할 사람은 점점 늘어나 OECD의 타 회원국들보다 더 많아질 것인데 버스의 크기와 엔진 성능이 OECD 평균의 74%에 불과하므로 소득대체율을 올려 버스의 크기도 키우고 엔진의 성능을 올려야 함. 버스회사 창고에 엄청난 기금을 쌓아두고도 그것이 고갈될 우려로 버스 크기와 엔진 성능은 한치도 못 올린다면서 버스에 탈 돈만 더 내라고 하는 것은 사람들을 설득하기 어려움. 버스 크기와 엔진성능을 키우지 않아서 버스에 못타는 사람들은 터널을 지나다 쓰러질 수도 있음. 버스 크기와 엔진의 성능을 키워 다같이 버스를 타고 터널을 지나는 것이 미래고령사회를 대비하는 길이 될 것임. 그렇게 다같이 버스를 타고 가게 되면 이미 버스에 탄 사람도 앞으로 버스에 탈 사람도 필요한 돈을 기꺼이 더 내고자 할 것임. 그리고 그렇게 다같이 버스에 타고 갈 수 있을 때 우리는 터널 자체를 새로 개조하고 도로를 새로 개조하는 데 사회적 합의를 보다 효과적으로 도출할 수 있을 것임.

## II. 연금개혁 쟁점

### 1. 국민연금 재정운용방식 전망에 대한 입장

- 국민연금 재정운용방식의 전망과 관련해서는 먼저 현행 국민연금의 재정방식이 무엇인가에 대한 규정이 선행될 필요가 있음.
- 공적연금의 재정방식을 적립방식·부과방식으로 구분하나, 공적연금이 생산세대와 퇴직세대가 每期의 GDP를 나누는 것(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008)이라는 점에서 모든 공적연금은 본질적으로 부과방식임.
  - 적립방식의 경우 미리 적립해둔 기금을 퇴직 후 소비로 전환해야 하는데 이 전환은 그때의 생산세대가 생산한 GDP 일부와의 교환을 통할 수밖에 없고 이런 점에서 每期의 생산세대는 그들이 생산한 GDP의 일부를 연금지급을 위한 재원으로 충당해야 함.

- 보험료의 직접적인 납부를 통해 퇴직세대에게 GDP 일부를 배분하는 부과방식과 달리 적립방식은 기금이 그 과정을 매개하는 것일뿐 양자는 본질적으로 동일함. 다만, 기금을 적립하는 경우 그것이 보험료의 직접적인 인상을 조절하거나 다른 사회경제적 요인에 의한 급여지출의 변동을 완충할 수 있는 수단이 될 수 있음. 하지만 그것이 사회 전체적인 부담 자체를 줄여주는 것은 아님.
  - 적립방식에서는 기금이 GDP 일부의 배분을 매개하는 관계로 금융거래의 불안정성이 개입할 가능성이 높고 기금적립을 위해 납부한 보험료가 상당 기간 국내경제로 순환하지 못함으로써 국내경제를 위축시킬 가능성도 있음. 부과방식은 이러한 가능성이 없어 GDP의 배분을 통한 국내경제의 순환을 보다 직접적으로 가능케 함.
- 국민연금의 매달 징수하는 보험료로 매달의 연금급여를 곧바로 지급한다는 점에서 기본적으로 부과방식임. 다만 최초제도설계 당시의 의도에 의해 대규모의 기금이 적립되어 지금까지 이어지고 있음. 대략 2030년경까지는 보험료 수입이 급여지급을 초과하므로 그 초과하는 보험료 수입이 기금으로 적립되고 있어 이를 감안하면 국민연금의 재정방식은 대규모의 기금을 가진 부과방식이라고 할 수 있을 것임.
- 국민연금 재정운용방식의 전망에 대한 입장은 결국 이렇게 초기부터 적립된 기금을 어떻게 볼 것인가에 따라 달라진다고 할 것인데 현재 한국에서 지배적인 입장은 적립적 요소를 강화하자는 입장임. 이 입장은 ① 국민연금이 근본적인 재정불균형(낸 것보다 많이 받아가는 저부담·고급여구조)을 내장하고 있다는 내재적 재정불균형론과 ② 이러한 재정불균형은 인구고령화로 더욱 지속불가능하다는 인구구조급변론에 기초하고 있음.
- 그러나 국민연금의 재정균형을 보험료와 급여 양자 간의 관계로만 접근하는 것은 공적연금으로서 국민연금이 갖는 본질을 지나치게 좁게 해석하는 것임.
- 국민연금은 자본주의에 들어와 퇴직의 보편화로 사회화한 노후소득보장책임을 집합적으로 이행하기 위해 GDP의 일부를 배분하는 수단이므로 이 점에서 보면 보험료보다 조세가 더 적절하다고 할 수 있음. 다만, 권리적 속성을 강화한다는 점에서 기여방식은 여전히 장점이 있지만<sup>1)</sup> 그렇다고 그것을 보험계리적 관점에서 절대시할 이유는

---

1) 서구의 경우 조세(지방세)에 의한 구빈법이 오랫동안 시행되면서 이것이 낙인효과를 가져 기여방식이

없음.

- 더욱이 인구고령화로 생산연령인구가 감소한다고 하면서 주로 생산연령인구의 근로소득에만 부과되는 보험료를 공적연금의 일차적이고도 절대적인 재원으로 간주하는 것은 논리적으로도 모순이며 지속가능하지도 공평하지도 않음.

○ 국민연금기금은 제도최초설계 당시 예상되었던 인구고령화에 대응하기 위한 완충기금으로 설계된 것이며<sup>2)</sup>, 이러한 완충기금으로서의 기능이 인구고령화 속도로 인해 달라질 이유는 없음. 다만 세계적으로 유례가 없는 초장기적인 초저출산으로 완충기금으로서의 역할을 수행해야 하는 기간이 당초 예상보다 길어진 것(현재의 재정추계결과로 보면 2030년대부터 대략 2070년대까지)이어서 이 점을 고려할 필요가 있음.

- 완충역할 기간이 보다 장기화하여 기금규모가 좀 더 커질 것이 불가피하게 된 측면이 있고 이에 따라 기금규모를 어느 수준으로 통제할 것이며, 대규모 기금의 관리 및 기금운용에 따른 금융적 불안정성을 어떻게 관리할 것인지를 고민할 필요가 있음. 하지만 인구구조가 안정화되는 장기에는 기금규모가 작아지면서 부과방식으로 이행할 필요가 있음.

- 하지만 먼 미래의 연금재정에 대해 지나치게 고정된 입장을 미리 정하기보다는 인구구조변화를 포함한 사회경제적 상황의 변화를 주시하면서 예측가능한 시계(視界) 내에서의 점진적이고 단계적인 방안을 끊임없이 고민하고 합의해나가는 것이 중요함.

## 2. 국민연금 재정상태 진단: 어느 지표가 재정상태를 올바르게 진단하는가?

○ 현재 국민연금이 기여방식을 채택하고 있다는 점에서 부과방식비용률 지표를 사용할 수는 있지만 기본적으로 이 지표는 국민연금이 공적연금으로서 갖는 성격을 제한적으로 바라보게 할 위험이 있으며 인구구조변화를 감안할 때 지속가능성과 형평성을 결여하고 있음.

○ 부과방식비용률은 연금급여지출을 보험료 수입으로만 충당한다고 가정했을 때의 기여

---

관리적 급여에 보다 적합했고 또 19세기 중반 이후 퇴직의 도입을 요구한 자본이 지급여력이 있는 곳부터 도입한 퇴직연금이 기여방식이었고 또 20세기에 들어와 위험을 평균화·집합화 하는 장치로 기여방식이 채택된 관계로 공적연금이 기여방식(사회보험방식)으로 제도화된 것임.

2) 이와 관련해서는, 민재성 외 (1986) 참조.

을을 의미하는 것으로 지표 자체가 보험료에 의한 재원마련을 전제하고 있음.

- 하지만 공적연금의 재원이 보험료만이어야 한다는 법은 없음. 이는 위에서도 말한 것처럼 공적연금이 퇴직의 보편화로 사회화한 노후소득보장책임의 이행수단이기 때문임.

○ 미래 인구구조 변화를 감안할 때 부과방식비용률 지표의 전제는 지속가능성과 형평성을 모두 결여하고 있음.

- 사회보험은 조세와 달리 주로 노동소득에만 부과되는 것으로 제도화하였는데 부과방식비용률은 사회보험의 이러한 제도화를 전제한 지표임. 하지만 미래 인구구조 변화로 생산연령인구가 감소한다고 주장하면서 그 감소하는 생산연령인구가 만들어내는 줄어드는 노동소득에만 보험료를 부과하는 것은 논리적으로도 모순될뿐더러 지속가능하지도 않음.
- 또, GDP의 30% 정도 밖에 안되는 노동소득에만 보험료를 부과하는 것은 사회화한 노후소득보장책임의 이행을 노동소득자에게만 요구하는 것이어서 형평에 어긋남.

○ 따라서 공적연금의 재정상태는 사회경제 전체의 부담능력을 보여줄 수 있는 GDP를 기준으로 판단하는 것이 적절함.

- 공적연금은 每期의 GDP를 생산세대와 퇴직세대가 나누기 위한 것이고 우리가 통상 연금급여라고 지칭하는 것은 GDP 중 퇴직세대에게 배분되는 몫을 의미하므로 그 몫(연금급여지출)은 GDP에 대한 비율로 보는 것이 가장 적절함.
- 퇴직세대가 궁극적으로 필요로 하는 것은 연금이라는 돈 자체가 아니라 실물재화의 소비이고(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008) 실물재화의 총량이 곧 GDP이므로 이 점에서도 GDP에 대한 비율로 보는 것이 적절함.
- 또한, 인구고령화로 미래에 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가까워지게 될 것인데 이렇게 되면 연금은 지금처럼 단순히 생산세대와 퇴직세대 간의 GDP 배분의 의미만 갖는 것이 아니라 생산세대와 퇴직세대를 불문하고 자산이 있는 계층과 자산이 없는 계층 간의 분배라는 의미도 갖게 될 것이고 그렇게 되어야 한다고 봄. 이 점에서도 GDP에 대한 비율로 보는 것이 적절함.

### 3. 국민연금의 세대간 불공평성 대한 입장

○ 국민연금은 흔히 세대간 부양제도라고 개념화하고 이것이 잘못된 것은 아니지만, 이것

이 GDP(실물재화)의 배분 수단으로서의 공적연금의 본질을 모두 보여주는 것은 아님. 공적연금의 세대간 공평성 문제도 이를 공적연금의 기본성격에 비추어 접근할 필요가 있음.

- 공적연금은 생애주기에 따른 부양을 제도화한 것인데 다만 그것이 자본주의에서는 퇴직이 보편화함에 따라 집합적 부양수단으로 제도화한 것임(Hannah, 1986; Myles, 1989).
  - 인간의 생애주기를 크게 나누면 교육기(성장기)와 경제활동기, 노령기로 구분할 수 있을 것인데 교육기와 노령기에는 주로 경제활동기 세대로부터 부양을 받게 되고 이는 자본주의이든 아니든 인간사회의 공통된 삶의 조직방식임.
  - 그런데 자본주의는 그 이전 사회와 달리 ‘근로능력의 유무와 관계없이 일정 연령에 이르러 일을 그만 둔다’는 의미의 퇴직을 보편화하였고 이로써 노령기의 의미가 퇴직과 연관되는 변화가 일어남<sup>3)</sup>. 퇴직이 실제 제도화되는 과정은 다소 복잡하지만 그럼에도 불구하고 기본적으로 그것은 고령노동자의 퇴출을 통해 더 많은 이윤을 얻고자 한 자본의 요구에 의한 것이었는데 이런 자본의 요구가 공적연금 제도화에 의해 실현되기에 이룸.
  - 이처럼 퇴직이 제도화하면서 퇴직 후의 소득보장이 사회화하게 되고 이에 따라 자본주의에서의 노령은 퇴직과 연관되어 관행화하게 되며 나아가 노령(old-age) 자체가 사회화하게 됨. 실제로 65세라는 연령은 의학적·생물학적으로 아무 근거가 없는 것이며 퇴직과 공적연금이 본격화할 당시의 사회경제적 여건을 반영하여 사회적으로 정해진 것임. 그에 따라 자본주의에서 노령은 사회화된 측면과 함께 개인적 차이를 무시한 65세라는 일률적인 연령기준에 의해 획일화하게 됨(Myles, 1989; Thane, 1978).
  - 이처럼 퇴직의 보편화로 사회화된 노후소득보장책임을 이행하기 위한 수단으로 공적연금이 제도화된 관계로 공적연금에 의한 노령기 부양이 별도의 생애주기인 것처럼 가시화하게 됨. 하지만 그것이 본질적으로 인간사회의 생애주기에 따른 의존관계(돌봄관계)의 한 단계인 점은 변화가 없는 것임. 따라서 노령기만 별도로 분리하여 세대간 공평을 이야기하기보다는 전체 생애주기를 놓고 접근할 필요가 있음.

---

3) 자본주의 이전 사회에서는 ‘근로능력과 무관하게 일정연령에 이르러 일을 그만 둔다’는 의미의 퇴직은 상층계급에 속한 지극히 일부 사람들에게나 가능한 것이었음. 대다수의 사람들은 죽을 때까지 일해야 했고 또 이른바 ‘퇴직’이라는 것을 할만큼 수명이 긴 경우도 많지 않았기 때문에 퇴직은 보편적인 것이 아니었음. 따라서 노령기에 대한 부양은 가족책임이었고 사회전체적인 부담은 크지 않았음.

- 하지만 우리 사회에서 세대간 공평을 이야기하는 경우 그것은 노령기라는 생애주기를 별도로 분리하고서 그와 관련된 부담을 주로 이야기하는 경향이 있음. 하지만 이 경우에는 국민연금 도입 당시의 상황을 함께 고려할 필요가 있음.
- 국민연금을 도입할 당시 한국 사회는 사적부양이 상당 정도로 남아 있던 사회였음. 국민연금 제도설계에 관한 보고서에 의하면 당시 노인들의 주소득원으로 가장 많은 응답이 ‘자녀의존’으로 그 응답비중이 78.2%에 달했음. 이는 1980년대 초중반의 노인들은 상당수가 성인자녀로부터 받는 생활비가 주소득원이었음을 보여줌(〈표 1〉 참조). 이는 사적부양인 것인데 당시 이른바 ‘효문화’라 불리며 상당 정도로 존재했음을 보여줌.

〈표 1〉 1980년대 당시 노인들의 주 소득원 현황 (1983년, 복수응답, %)

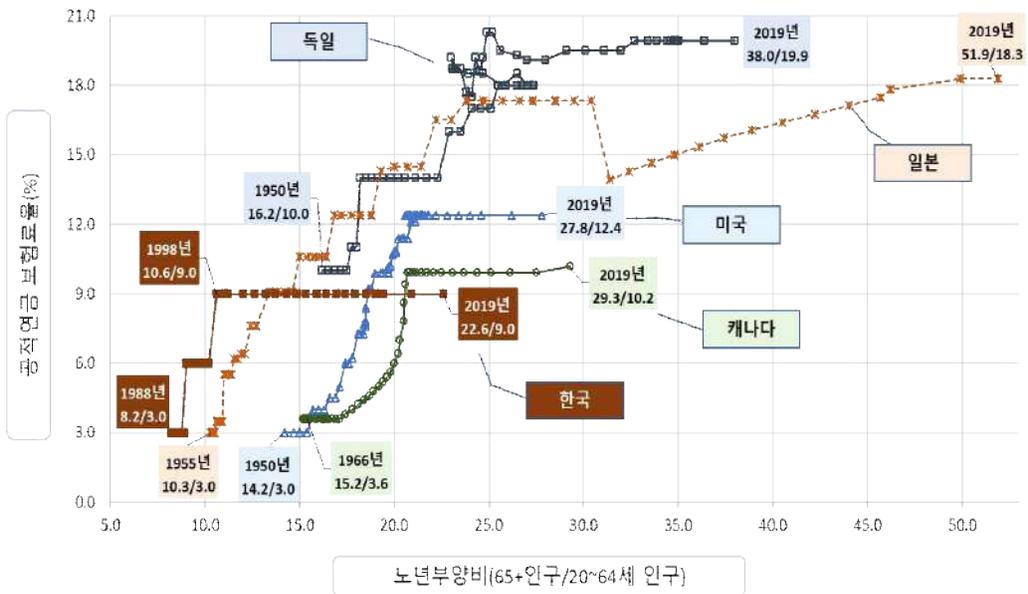
	취업	공적연금	기업연금	저축 및 재산	자녀의존	기타
한국	21.8	1.7	-	9.0	78.2	5.7
일본	41.0	64.6	8.4	27.0	29.8	7.5
미국	27.3	82.1	27.1	67.1	2.4	11.6
영국	11.6	87.7	35.5	28.3	1.7	20.0

출처: 민재성 외 (1986), 92쪽.

- 그리고 국민연금 최초설계자들은 이러한 사적부양, 즉 이른바 효문화를 국민연금으로 곧바로 대체하는 선택을 하지 않았음. 이는 국민연금 최초설계자들이 최소가입기간을 15년으로 정한 데서도 드러남. 최초설계자들은 인구규모가 큰 베이비붐 세대가 노동 시장에 본격 진출하는 1980년대에 국민연금을 도입함으로써 베이비붐 세대로 하여금 한편으로는 그들의 개별가정에서 사적이전을 통해 부모세대를 부양하도록 하고 다른 한편으로는 국민연금에 보험료를 내게 하여 그들이 퇴직함에 따라 발생할 인구고령화에 대비한 완충기금을 쌓도록 하였음. 이렇게 제도를 설계했기 때문에 국민연금을 도입할 정도로 경제를 발전시킨 세대는 공적연금의 혜택을 받을 수 없는 채로 여전히 그들의 자식세대(베이비붐 세대)에 의존하게 되었고 베이비붐 세대는 그들 부모에 대한 사적부양과 국민연금 보험료 납부라는 이중부담을 지게 되었던 것임(김연명, 2015 참조).
- 그렇다고 특정 세대가 부담을 더 진다 덜 진다의 이야기를 하려는 것이 아니라 각 세대는 그들이 처한 상황에서 그에 맞는 부담을 진다는 의미임. 물론 인구구조 변화로

미래에 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가깝게 되지만 65세라는 연령기준 자체가 사회적 합의의 산물이라는 점을 생각하면 미래에 65세 이상 인구는 퇴직한 비생산적인 집단이라기보다는 상당수가 일을 할 개연성이 높고 또 그렇게 되어야 함.

- 따라서 중요한 것은 현재 우리가 생각하는 노인연령기준을 고정시켜 놓은 채 미래 부담을 양적으로 따지는 것이 아니라 사회적 산물인 65세라는 연령기준을 어떻게 조정할 것이며, 지금보다 훨씬 생산적인 인구집단이 될 65세 이상 인구의 생산력을 어떻게 활용할 것인지, 그렇게 하려면(즉, 더 오랜 생애주기를 경제활동기로 보내게 하려면) 노동시장과 기업을 어떻게 재편해야 하는지, 그리고 그런 측면에서 교육기와 경제활동기, 노령기의 전반적인 비중을 어떻게 조정하여 제도화할 것인지 등에 대한 고민을 하고 아이디어를 모으고 사회적 합의를 다시금 이루어나가는 것임(노년부양비와 공적연금 보험료율 추이에 관한 [그림 1]도 참조).



출처: OECD Stat에서 필자 작성

[그림 1] 노년부양비와 공적연금 보험료율의 추이

- 또한 세대간 공평을 이야기하는 경우 대개 미래세대의 보험료 부담이 증가하는 것에만 초점을 맞추는데 이와 관련해서는 급여수준에서의 세대간 공평도 함께 생각할 필요가 있음.

〈표 2〉 국민연금 평균가입기간 및 급여수준 전망

	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
평균가입기간(년)	19.2	20.3	22.1	24.3	26.2	27.6	27.8	27.9	27.9
급여수준(%)	27.0	27.3	26.0	26.2	27.6	28.7	28.8	28.7	28.8

주: 급여수준은 A값 대비 비율임. A값은 2023년 기준 2,861,091원.

출처: 재정계산위원회 (2023).

- 이번 재정계산에서 실 가입기간을 반영한 국민연금의 급여수준은 현재의 수급자들보다 가입기간이 5년 내지 7년 긴 2050년과 2060년 신규수급자들의 급여수준이 더 낮아지거나 거의 유사할 것으로 전망되어 현 청년세대는 급여측면에서 불공평을 경험할 수 있음.

#### 4. 국민연금의 세대대 공평성에 대한 입장

- 국민연금의 세대대 공평성과 관련하여 국민연금이 역진적이라는 주장이 있는데 이 주장은 크게 가입 측면에서 정규직 중심제도라는 것과 급여 측면에서 이른바 순이전액이 가입기간이 길고 소득이 높은 가입자일수록 많다는 것을 근거로 하고 있음.
- 우선 가입측면에서 국민연금이 정규직과 중심제도라는 주장은 통계청의 경활인구 부가조사 자료를 근거로 하여 정규직과 비정규직의 가입률 격차가 크다고 주장함 (〈표 2〉).

〈표 3〉 정규직과 비정규직의 국민연금 가입률 추이 (%)

		2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022
경활부가조사	정규직	79.2	81.3	82.1	85.0	87.5	88.8	89.1
	비정규직	38.3	39.4	37.0	36.6	37.9	38.4	38.3
연령기준 적용/지역 가입자 포함	정규직	83.4	87.0	88.8	91.9	94.6	96.1	97.2
	비정규직	56.2	60.6	59.6	60.9	63.6	69.8	72.4

주: 2011~2020년은 정해식 외 (2020); 2021년과 2022년은 정해식(2023).

출처: 통계청 경제활동조사 부가조사 자료; 정해식 외 (2020); 정해식(2023).

- 하지만 국민연금의 의무가입연령과 지역가입자로의 가입을 고려하면 2022년의 경우 가입률은 정규직 97.2%이고 비정규직이 72.4%임. 물론 이 격차가 작은 것은 아니지만 경찰인구 부가조사 자료에서처럼 89.1% 대 38.3%의 격차는 아님.
- 이 문제는 오늘날과 같은 노동시장 변화와 관련하여 사회보험제도를 어떻게 볼 것인가의 문제와 연결된 것인데 국민연금이 노동시장변화를 만족스럽게 따라가지 못하는 것은 사실이나 그렇다고 제도의 특성을 무시하고서 수치를 과장되게 해석하는 것이나 노동시장변화를 사회보험이 따라가지 못하리라 단정하는 것은 신중할 필요가 있음<sup>4)</sup>.

○ 국민연금은 가입자들의 평균소득(균등부분인 A값)을 급여산식에 반영한 재분배 요소를 가지고 있음. 그런데 국민연금의 균등부분(A값)의 비중은 매우 큰 것으로 생각됨.

- 이는 국민연금의 소득대체율을 OECD 평균과 비교한 데서도 드러남. <표 4>에 의하면 소득대체율이 OECD 평균의 73% 이상인 저임금가입자 및 평균임금가입자와 달리 고임금가입자의 소득대체율은 OECD 평균의 54.1%로 절반을 약간 넘는 정도임.
- 한국의 국민연금과 유사한 급여구조를 가진 미국의 경우 고임금가입자(2AW)의 소득대체율이 저임금가입자 대비 56.3%이고 평균임금가입자 대비 71.1%인데 비해 한국은 고임금가입자 소득대체율의 상대적 수준이 각기 43.2%, 59.6%에 불과함.
- 소득대체율이 고임금가입자에서 이처럼 낮게 되면 기여방식의 국민연금이 중산층을 포괄하지 못하게 될 우려가 있고 이는 국민연금의 장기적인 발전을 제약할 수도 있음. 따라서 B값의 비중을 올리는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음. 다만, 소득대체율을 현행과 같이 40%로 내리고 B값의 반영비율을 높일 경우 저소득가입자에게 크게 불리한 결과를 초래되므로 소득대체율을 50%로 올리는 방안과 함께 추진할 필요가 있음.

---

4) 국민연금의 역진성 주장에 대한 보다 상세한 비판으로는 김연명 (2023) 참조.

〈표 4〉 공적연금 소득대체율의 OECD 및 가입자 소득수준별 비교

		공적연금 소득대체율(%)			2AW 소득대체율의 상대적 수준(%)	
		0.5AW	1AW	2AW	0.5AW 대비	1AW 대비
한국(K)(%)		43.1	31.2	18.6	43.2	59.6
미국(U)(%)		49.6	39.2	27.9	56.3	71.1
OECD 평균(E)(%)		55.8	42.2	34.4	61.6	81.5
상대적 수준	K/E(%)	77.2	73.9	54.1	-	-
	U/E(%)	88.9	92.9	81.1	-	-

주: AW는 평균임금을 의미함. 한국의 경우 OECD 계산방법에 따라 38년 가입으로 가정됨.  
출처: OECD (2021: 139, 141); 남찬섭 외 (2022); 남찬섭 (2023).

- 또한, 소득대체율을 50%로 올리더라도 B값의 반영비율을 지나치게 올릴 경우 저소득 가입자들은 모두 손실을 보는 결과가 초래될 수 있으므로 소득비례부분의 반영비율은 어떤 가입자도 손실을 입지 않도록 점진적으로 조금씩 조정해나가야 함.
- 그리고 국민연금의 급여가 균등부분과 소득비례부분에 의해 하후상박의 구조를 갖는 것은 본질적으로 바람직한 것이므로 이러한 급여구조 자체를 무력화할 이유는 없다고 봄. 따라서 A값과 B값의 목표조정치를 3:7로 잡고<sup>5)</sup> 점진적으로 조정함.

## 5. 수급개시연령과 연금가입연령의 연장 방안

- 현재 연금수급개시연령은 단계적으로 상향되는 반면 가입상한연령은 59세로 고정되어 소득공백이 계속 커지고 있음. 또한, 기대여명이 지속적으로 연장되고 있어 이와 관련한 수급개시연령 조정 필요성도 있음.
- 이러한 필요성과 관련하여 먼저 수급개시연령 조정을 보면 이는 현재 2033년까지 65세로 상향토록 되어 있으므로 이는 그대로 추진하되 그 이후의 추가적인 연령상향과 관련하여 여러 논자들 사이에 이견이 있는 것인데
  - 장기적으로는 연금수급개시연령의 추가상향이 필요하리라 생각하지만 이 경우 가입상

5) 소득대체율을 50%로 올리고 A:B의 반영비율을 3:7로 조정할 경우 2AW의 소득대체율은 27% 정도(38년 가입 가정)여서 미국과 유사하게 되고 1AW는 42% 정도가 되어 OECD 평균과 유사하게 됨.

한연령의 조정이 함께 이루어져야 하는 문제가 있으므로 신중한 접근이 요구됨.

- 수급개시연령의 2033년 이후 추가조정은 노동시장 및 기업 개혁이 진행되는 추이를 보면서 그리고 서구사회가 사실상 자의적으로 정한 65세라는 노인연령기준에 대한 사회적 합의의 조정 가능성 등을 함께 고려하여 추진

○ 수급개시연령의 조정과 함께 가입상한연령의 조정이 필요함.

- 가입상한연령 상향은 원칙적으로 바람직한 것이지만 이것이 추진되기 위해서는 기업과 노동시장 개혁이 선행되거나 병행되어 가입상한연령 상향에 따른 가입측면의 격차가 커지지 않도록 할 필요가 있음.
- 또한 가입상한연령을 상향 조정할 경우 임금수준이 높지 않은 60세 이상 고령노동자들의 가입이 크게 증가할 것인데 이 경우 A값이 하락할 가능성이 있어 이 문제를 어떻게 처리할 것인지와 관련한 검토가 필요함.
- 그리고 가입상한연령 상향은 고령자고용정책 등 기존 정책과 중복되거나 기존 정책과의 조율을 필요로 하는 점이 있어(성혜영 외, 2022) 이 점을 감안한 접근이 필요함.

## 6. 기초연금제도 발전 방향

○ 기초연금과 관련해서는 보편화와 표적화의 입장이 있을 수 있는데(석재은·김수완, 2023; 최옥금, 2023)<sup>6)</sup> 이들 입장은 지급범위와 급여수준 모두에 걸쳐 있음.

○ 이들 중 어느 것이 더 바람직한가를 정하기 전에 기초연금의 기능에 대해 생각해볼 지점이 있음. 역사적으로 기초연금은 국민연금 사각지대 보완용으로 이후 노인빈곤완화를 위해 급여수준을 인상하는 경로로 발전해왔고(최옥금, 2023) 이 과정에서 기초연금의 급여수준은 국민연금 급여수준의 인하를 보완하는 것으로 설정되어왔음. 기초연금의 이런 발전경로를 감안하면 그 기능은 노인빈곤 완화, 국민연금 사각지대 및 급여수준 보완으로 볼 수 있음. 하지만 이들 기능은 서로 중첩되기도 하며 초점이 다른 점도 있음.

- 우선, 노인빈곤 완화는 주로 현재의 노인빈곤을 완화하는 데 보다 초점을 두는 기능으로 설정되는 경향이 있음. 이는 국민연금은 현재의 노인빈곤문제를 해결하는 데에

---

6) 최옥금(2023)은 보편연금화와 최저소득보장화로 구분하며, 석재은·김수완(2023)은 모수개혁방안, 최저보장연금 방안, 보편적 기초연금 방안으로 구분함.

는 효과가 없다는 주장으로 표현되기도 함.

- 국민연금 사각지대 보완 기능은 사각지대를 어떻게 보느냐에 따라 초점이 약간 달라진다고 볼 수 있음. 즉 사각지대를 급여사각지대로 해석하면 이는 현재의 노인빈곤완화와 초점이 유사해지며, 가입사각지대로 해석하면 이는 미래의 노인빈곤완화 내지 미래의 급여수준에 초점을 두는 것이 됨(이은주 외, 2022 참조).
- 또한, 국민연금 급여수준의 보완이라는 기초연금의 기능은 그것을 현재의 노인(급여사각지대에 있을 가능성이 높은)에 초점을 맞추면 사각지대(급여사각지대) 보완과 중첩되고 미래의 노인(실제로 급여수준이 하락한)에 초점을 맞추면 이는 가입사각지대 완화 및 미래 급여수준 인하에 대한 보완이라 볼 수 있음.

○ 이들 기능 중 현재의 노인들, 그 중에서도 특히 후기노인들에게서 주로 보이는 급여사각지대 해소만 제외하면 나머지는 국민연금을 어떻게 개혁하는가에 따라 달라질 수 있음.

- 국민연금이 현재의 노인빈곤에 효과적이지 못하다고 하여 국민연금의 급여수준을 상향하지 않는다면 5년 후, 10년 후에도 국민연금은 여전히 현재의 노인빈곤에 효과적이지 못하다는 이야기를 들을 것임. 이렇게 되면 우리는 국민연금의 성숙(급여측면에서의)을 포기하는 것이고 이는 국민연금을 운영하는 의의 자체를 훼손하게 됨.
- 가입사각지대 문제는 노동시장개혁과 함께 지속적인 노력으로 해소해나가야 하는 문제임. 기초연금으로 이 격차를 보완하는 것이 의미가 있으나 그렇다고 노동시장이 변화하는데 이 변화를 국민연금이 언제까지나 따라가지 못하리라 가정할 필요도 없음.
- 기초연금의 국민연금 급여수준 보완이라는 기능은 그것 자체가 국민연금 급여수준의 변화에 종속된 기능임. 따라서 그 기능을 기초연금의 기능으로 미리 설정하기보다는 국민연금의 급여수준 상향으로 접근하는 것이 보다 효과적임.

○ 이렇게 보면, 기초연금 개혁은 사실상 국민연금 급여수준 및 사각지대 해소를 목표로 한 개혁을 전제로 접근하는 것이 보다 적절함. 다만 이러한 국민연금 개혁은 현재 노인들의 급여사각지대 문제 해소에는 효과가 없으므로 이 문제를 보완할 방안이 필요함.

- 이 방안으로는 현행 기초연금은 당분간 그대로 유지하면서 여기에 보충적 소득보장(이은주 외, 2022; 정해식, 2023)을 추가하는 방안을 생각할 수 있음.
- 보충적 소득보장의 설계와 관련해서는 국민기초생활보장제도와의 관계 등을 감안하여

검토가 필요하지만 이것이 추진된다면 국민연금의 급여수준 향상과 사각지대 해소 방향의 개혁을 전제로 기초연금의 기능을 합리적으로 설정할 수 있을 것이며 현세대 노인빈곤(노인이 아닌 사람의 빈곤을 포함하여)을 해소하는 데에도 기여할 수 있을 것이며, 기초연금 차등인상에 따라 발생할 수 있는 형평성 시비도 피할 수 있으며 기초연금급여의 인상부담도 덜 수 있을 것임. 다만 제도가 다소 복잡해지는 단점은 있음.

- 기초연금 개혁은 국민연금 개혁 및 보충적 소득보장의 운영 효과를 보면서 보다 중장기적으로 추진할 수 있을 것임.

## 7. 공적연금의 보장 수준은 어느 정도 되어야 하나(국민연금, 기초연금 소득대체율)

- 공적연금의 목표보장수준: 국민연금과 기초연금을 합하여 노후최소생활을 보장하는 수준
- 국민연금 소득대체율은 현 상태를 유지할 경우 기초연금을 합해도 노후생활비에 미달함.
  - 현 국민연금 급여수준을 그대로 유지한다면 28년 가입한 평균적인 가입자가 기초연금 까지 받아도 노후최소생활비조차 보장받기 어려움(기초연금 40만원 가정시에도 동일)

〈표 5〉 국민연금과 기초연금 합산급여의 노후생활비와의 비교 (B=A 가입자 기준)

가입기간	국민연금+기초연금(만원)	소득대체율(%)	노후최소생활비 대비 (%)	노후적정생활비 대비 (%)
24년	87.5 (101.0)	34.5 (40.0)	70.4 (81.2)	49.3 (57.0)
26년	92.5 (106.0)	36.5 (41.7)	74.5 (85.3)	52.2 (60.0)
28년	97.7 (111.1)	38.5 (43.7)	78.6 (89.4)	55.1 (62.7)

- 주 1. 표의 모든 수치는 2021년 기준 수치이며, B=A 가입자의 소득은 254만 원임.  
 2. 국민연금급여는 61.0만원(24년), 66.0만원(26년), 71.1만원(28년)임. 기초연금급여는 2021년 평균급여액 26만 5천 원으로 가정하였음. 괄호 안의 수치는 기초연금을 40만원으로 가정했을 때의 수치임.  
 3. 2021년 기준 노후최소생활비는 월 124만 3천 원이며 노후적정생활비는 177만 3천 원임.

- 국민연금의 소득대체율을 현행대로 유지할 경우 노인빈곤율은 장기적으로 OECD의 평균 노인빈곤율(15~16%)보다 10%p 이상 높은 수준을 유지할 전망(안서연 · 최광성, 2023)
  - 즉, 현행 제도에서는(국민연금 소득대체율 40%, 기초연금 30만 원) 노인빈곤율이

2065년 26.65%로 하락 후 2085년 29.80%로 다시 증가. 기초연금을 40만원으로 인상해도 노인빈곤율은 2075년 24.15% 기록 후 2085년에 다시 25.49%로 증가할 것으로 전망

- 공적연금으로 노후최소생활비를 보장받기 위해서는 국민연금의 소득대체율을 50%로 인상하고 국민연금 가입기간을 늘리는 조치를 병행해야 함.
  - 국민연금 소득대체율을 50%로 인상할 경우 기초연금을 합하여 노후최소생활 보장 가능
    - 소득대체율 50% 인상할 경우 국민연금으로 노후최소생활비의 75% 이상 보장;
    - 공적연금(국민연금+기초연금)으로 노후최소생활비의 100% 이상 보장
    - 공적연금(국민연금+기초연금)으로 노후적정생활비의 70% 이상 보장
- ※ 국민연금연구원의 노후최소생활비(124.3만원)는 상대빈곤선(132만원)보다 낮은 점 감안 필요

〈표 6〉 소득대체율 50%로 인상시 급여수준 (30년 가입 평균소득자 기준)

공적연금 급여				노후생활비와의 비교			
금액(만 원)		소득대체율(%)		최소생활비 대비(%)		적정생활비 대비(%)	
국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금
95.2	125.2	37.5	49.3	76.6	100.8	53.7	70.6

- 주 1. 기초연금은 30만 원으로 가정함. 2021년도 기초연금의 평균급여액이 26만 5천 원이므로 이것이 향후 인상된다고 가정하여 30만 원을 반영함.
- 2. 2021년 기준 노후최소생활비는 월 124만 3천 원이며 노후적정생활비는 177만 3천 원임.

- 국민연금 소득대체율을 50%로 인상할 경우 OECD 기준에 따른 소득대체율은 평균 임금가입자 기준 39.1%로 OECD 평균 42.2%의 92.6% 수준까지 올라갈 수 있음.
- 국민연금 소득대체율 50% 인상을 통해 고령화가 빠르게 진행되는 시기 집중적인 노후빈곤 위험을 예방할 수 있으며 현 청년세대가 퇴직하여 국민연금을 신규수급하는 2050년대와 2060년대에 보다 형평성있는 급여가 가능하며, 특히 1970~1990년대생의 노인빈곤 위험 크게 완화 가능(남찬섭 외, 2023)
- 또한, 특정 조건을 전제하는 크레딧이나 보험료 지원과 달리 소득대체율 인상은 가입자 전체에 전일적으로 급여향상 효과를 가져올 수 있음. 크레딧과 보험료 지원 강화에 의한 가입기간 연장과 소득대체율 인상이 결합될 경우 시너지 효과 발생

- 이를 위한 재정방안과 관련해서는 ① 초장기인 70년보다는 어느 정도 확실성이 있는 30년의 중기를 대상으로 한 중기적 접근, ② 기금의 점진적 유동화를 통한 보험료의 완만한 인상과 복지체감 및 이전 단계 재정조치의 효과 검증에 기초한 점진적·단계적 접근, ③ 다양한 사회주체의 고른 재정책임 분담 원칙(부담능력에 따른 차등 부담 및 국고지원 확대 등), ④ 국민연금 재정문제의 근본원인인 인구문제 해결을 위한 사회의 질 제고를 지향하는 사회적 지속성 제고 원칙의 네 가지 원칙이 전제되어야 함(남찬섭 외, 2023).
  
- 이러한 원칙 하에 재정방안은 단기와 중기로 구분하여 추진(남찬섭 외, 2023)
  - 단기 재정방안(2023~2030년): 소득대체율 50% 인상을 전제로 보험료를 매년 0.5%p씩 올려 2030년까지 12%로 상향. 이와 함께 국고를 통한 크레딧 및 보험료 지원 강화
  - 중기 재정방안(2031~2053년): 보험료를 2033년까지 13%로 인상. 그 이후 소득상한 조정, 국고지원, 보험료 추가인상 등 다양한 조치를 열어두고 접근함.
  - 전체 기간의 재정방안: 사회투자를 통한 사회적 수익 실현(출산율, 고용률, 건강수준 제고 등); 정년연장 및 고령자고용 성과 등과 연계된 수급개시연령 추가 조정 등 검토
    - 평균수명 증가로 퇴직 후 공적연금을 받아 생활하는 기간인 퇴직여생(duration of retirement) 혹은 연금여생(duration of pension)을 전체 생애주기에 비추어 조정할 필요성 증가
  
- 보장성강화안의 단기 및 중기 재정방안에 따른 재정전망은 <표 7> 참조

〈표 7〉 보장성강화안의 단기 및 중기 재정전망 (5차 재정계산과의 비교, GDP %)

		연도	연금급여지출	보험료수입	기금수익	수지차	기금규모
보장성강화 (50%-13%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	3.0	2.1	3.0	46.3
		2030	2.7	3.5	2.4	3.1	52.7
	중기	2040	4.6	3.7	2.6	1.7	58.9
		2050	6.9	3.6	2.2	-1.3	46.5
		2053	7.6	3.5	1.8	-2.4	37.4
제5차 재정계산 (40%-9%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	2.6	2.0	2.5	43.9
		2030	2.7	2.6	2.1	2.0	47.4
	중기	2040	4.4	2.6	2.0	0.1	43.9
		2050	6.3	2.5	0.9	-2.9	20.1
		2053	6.7	2.4	0.4	-4.0	7.0

- 주 1. 연금급여지출은 소득대체율을 2025년에 일시에 50%로 인상하는 것으로 가정한 데 따른 것임.  
 2. 보험료는 2025년부터 매년 0.5%p 인상하여 2030년에 12%에 도달한 후 2031년에 0.4%p 인상하고, 2032년과 2033년에 각기 0.3%p 인상하여 2033년에 13% 도달하는 것으로 가정. 중장기인 2030년대 중반경부터 추가보험료 인상 혹은 국고지원 등 추가적인 재원이 필요하나 여기서는 계산에 반영치 않았음.  
 3. 5차 재정계산의 경우 수지적자는 2041년, 기금소진은 2055년에 발생할 것으로 전망되었으며 보장성강화안(50%-13%)은 수지적자가 2047년, 기금소진은 2061년에 발생할 것으로 전망됨.



출처: 국세청 자료를 바탕으로 필자 계산.

[그림 2] 조세부담의 소득분위별·연령대별 부담액 및 부담비율

## 〈참고문헌〉

- 김연명 (2015), “국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 ‘이중부담’ 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석,” 『사회복지정책』, 42(4), 127-151.
- 김연명 (2023), “국민연금 역진성 주장에 대한 비판적 고찰,” 『동향과 전망』, 119: 173~212.
- 남찬섭 (2023), “한국 공적연금 소득대체율의 진실과 연금 개혁의 방향,” 『동향과 전망』, 118: 138~175.
- 남찬섭·주은선·제갈현숙 (2023), 『국민연금의 보장성과 지속가능성의 조화를 위하여: 국민연금 지속성의 원천은 기금이 아니라 “사람”이다』, 국민연금 대안보고서, 공적연금 강화국민행동.
- 남찬섭·한신실·주수정·박나리·유희원 (2022), “국민연금의 급여 수준, 과연 낮지 않은가?: OECD 타 회원국과의 비교,” 『비판사회정책』, 76: 23~58.
- 민재성·김중수·이덕훈·서상목·이혜경·구성열 (1986). 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원.
- 석재은·김수완 (2023), 「국민연금과 기초연금 기능 재정립: 기초보장 vs 최저보증」, 국회연금개혁특별위원회 민간자문위원회 발표자료(7월 5일).
- 성혜영·한정림·김아람 (2022), 『국민연금 가입연령 상한 조정을 위한 기초연구』, 국민연금연구원.
- 안서연·최광성 (2023), 『NPRI 빈곤전망 모형 연구』, 전주: 국민연금연구원.
- 이은주·주은선·제갈현숙 (2022), 『일하는 사람을 위한 공적연금 개혁방안: 국민연금 중심 구조개혁방안』, 한국노총 중앙연구원.
- 주은선·권혁진·김우창·유희원·원종현·이은주·이재훈·정해식 (2017), 『국민연금의 발전적 재구성』, 공적연금강화국민행동.
- 최옥금 (2023), 「현행 기초연금의 문제와 개선방안」, 제5차 국민연금 재정계산위원회 제7차 회의자료 참조.
- 폴라니, 칼(Polanyi, Karl), 홍기빈 옮김 (2009[1944]), 『거대한 전환: 우리 시대의 정치·경제적 전환』, 서울: 도서출판 길.
- Barr, N. (2021), “Pension Design and the Failed Economics of Squirrels”, LSE Public

Policy Review, vol. 2, no. 1, pp. 1–8.

Barr, N. and Diamond, P. (2008), *Reforming Pension: Principles and Policy Choices*, New York: Oxford University Press.

Hannah, L. (1986), *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press.

Myles, J. (1989). *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pension*, University Press of Kansas.

Thane, P. (1978), “The muddled history of retiring at 60 and 65”, *New Society*, vol. 45, no. 826, pp. 234–236.

# 한국 공적연금 개혁의 주요 쟁점 검토

김 연 명\*

## II. 연금개혁 쟁점

### 1. 재정운용방식에 대한 전망

- 현재 상황에서 적립방식적 요소를 더 강화하자는 주장(재정안정론)과 장기적으로 부과방식의 연착륙을 주장하는 것(소득보장론)이 대립되는 것처럼 보임. 하지만 실제 현실을 생각하면 두 입장의 차이는 본질적인 것이 아닐 수도 있음.
- 부과방식의 연착륙을 언급하는 경우 기금고갈이 예상되는 2055년부터 부과방식으로 전환해야 한다고 주장하는 사람은 아무도 없고, 현실적으로도 불가능함(2035년 국민연금기금 GDP 대비 47.6% → 2055년 기금 고갈. 1년에 GDP의 2.4%에 달하는 금융, 실물자산을 **유동화**시켜야 함). 따라서 기금고갈 시점을 최대한 늦출 수밖에 없고 이것은 다른 말로 매우 장기간에 걸쳐 부과방식으로 전환하는 것임.
- 재정안정론도 완전적립을 지향하는 시나리오의 실현 불가능성과(보험료 18%, 수급연령 68세, 기금수익 1%p 상향 시 → 2093년 국민연금적립금 GDP 202%!) 여기서 파생되는 특정세대의 이중부담(부과방식 → 적립방식) 문제를 고려하면 거대한 적립금(규모는 알수 없으나)을 가진 부과방식으로 장기간 재정상태를 유지하는 것임(이것을 수정적립방식의 장기화라 불러도 상관 없음).

---

\* 중앙대 사회복지학

- 때문에 국민연금은 본질적으로 부과방식 재정운영을 피하기 어려움. 차이는 부과방식 이라하더라도 적립금을 얼마나 유지할지(완충기금의 성격)의 문제임. 부과식이나 적립 식이냐는 원론적인 논쟁보다 현실적 접근이 필요함

## 2. 국민연금재정상태 진단

- 남찬섭교수의 진단에 전체적으로 동의 : 부과방식비용률은 임금소득에만 보험료를 부과한다는 전제, 그리고 GDP 대비율이 너무 낮다는 점에서 재정안정지표로는 한계점이 있음. 연금지출의 GDP 대비율이 정확한 진단 지표이나 이는 부담총량을 말해주지만 어떻게 부담할 것인가는 말해주지 않는다는 단점이 있음.
- 동시에 양 지표 모두 어느 정도 까지 정책판단의 근거로 활용할수 있는가에 대해서는 근본적인 문제가 있음 (추계기간이 멀어질수록 불확실성은 높아짐). 재정상태의 추세를 보여주는 지표로서의 의미는 있으나 수십년 뒤(가령 2060년 이후 시기)의 재정상태는 ‘참고할 만한 수치’정도의 의미로 제한적으로 받아들여야 함.

## 3. 국민연금의 세대간 공평성

- 남찬섭교수 논지에 동의하며 추가적 언급 : 재정안정론의 대다수 시각은 국민연금 제도내에서만 세대간 공평성을 따짐. 대표적인 근거가 세대간 수익비의 차이와 후세대의 불이익 (가령 1963년생 수익비 2.27, 2015년생 1.67)
- 하지만 세대간 자원배분의 공평성은 넓은 시각에서 접근해야 함. 가령 특정세대(베이비 부머) 사적부양부담의 크기, 교육비 혜택의 차이 외에 역사적 요인(80세 이상은 일제 강점기와 한국전쟁을 거친 세대임)까지 고려하여 세대간 공평성을 논의해야 함. 국민연금제도 내에 한정된 ‘수익비’에 근거한 세대간 공평성은 기본적으로 한계가 있는 접근이며 극히 제한적 의미로 사용되어야 함.
- 미래의 전망과 관련하여 극단적인 한국의 저출산·고령화 추세 때문에 미래세대 일수록 노인부양비의 부담은 커질 것이라는 점은 의문의 여지가 있음. 여기서는 연금부담 비용과 ‘의료비+요양비’ 부담을 동시에 고려할 필요가 있으며 향후 의료비 부담이 연금

보다 더욱 커질 것임(한국의 경상의료비는 2021년 GDP 대비 9.3%로 OECD 평균에 근접, 지난 10년간 연평균 8%씩 증가하여 OECD 평균보다 2배 이상 증가)

- 미래세대의 노인부양부담을 줄이는 것은 의료비 팽창 요인을 지금부터 줄여주는 것이 핵심이 되어야 함. 연금비용은 노인인구 비율을 고려할 때 미래세대의 과중한 부담으로 보기 어려움. 연금비용은 합리화하고, 의료비 부담을 줄이는 것이 세대간 공평성을 확보하는 방법임.

#### 4. 국민연금의 세대 내 공평성

- 남찬섭교수의 글에서 보는 것처럼 국민연금만 볼 경우 누진소득비례제(하후상박)구조 때문에 저소득층의 불이익은 상당히 상쇄됨. 이러한 특징은 중고소득층이 가입 기간이 길고, 평균수명이 길어 연금액이 높아진다 하더라도 강력한 A값의 존재 때문에 저소득층에 유리한 기본 구조에는 변함이 없음.
- 국민연금+기초연금을 동시에 놓고 보면 한국의 공적연금은 너무 과도한 하후상박구조를 갖고 있음. 사실상 기초연금이 2개인 상태임(기초연금과 국민연금의 A급여). <표 1>은 국민연금이 기초연금의 순이전액(연금총액-보험료 납부액)을 계산한 것으로 현행 국민연금에서는 A값의 존재 때문에 완전소득비례제일 경우와 비교하면 저소득층은 고소득층에 비해 상당한 연금의 혜택을 받고 있으며, 여기에 기초연금 수혜액까지 합치면 공적연금을 통한 총 이전액은 오히려 저소득층이 더 높음(0.5A 소득자의 순이전액은 1억 7,947억원인데 2A 소득자는 9,077만원).
- 공적연금 전체로 보면 과도한 재분배가 발생하여 결과적으로 중산층과 그 이상 계층의 노후소득보장이 불완전해지는 문제가 존재함. 기초연금 인상과 국민연금 A값의 비중을 연동하는 장치를 만들 필요성이 있음.

〈표 1〉 소득계층별 공적연금 전체의 순이전액 규모 비교

(단위: 만원)

소득계층 (국민연금 A값 대비)	생애총소득	기초연금 순이전액	기초연금+국민연금 순이전액	
			완전소득비례제	누진소득비례제 (현행 국민연금)
0.5A (182만원)	65,374	7,525	12,512	17,947
0.75A (273만원)	98,060	7,525	15,006	17,724
1A (364만원)	130,747	7,525	17,499	17,499
1.5A (546만원)	196,121	0	14,961	9,526
1.75A (637만원)	228,807	0	17,455	9,302
2A (728만원)	261,494	0	19,948	9,077
배율 (2A/0.5A)	4.0	-	1.6	0.5

자료: 김연명(2023), “국민연금의 역진성 주장에 대한 비판적 고찰”, 『동향과 전망』, 118호  
 비교: 모든 가치는 2028년 기준. 국민연금 순이전액은 30년 가입, 20년 수급을 가정함.

## 5. 수급개시 연령과 연금가입연령의 연장

- 납찬섭교수의 글에 전적으로 동의하며 충분한 여건 조성 이후 제도 조정이 필요함. 선 부른 제도조정은 국민연금의 소득보장기능을 더 악화시킬 가능성이 농후함.

## 6. 기초연금 발전 방향

- 기초연금의 발전 방향을 논의할 때 단골로 나오는 주장이 논의를 혼란스럽게 하는 측면이 있고 이 주장들의 타당성을 점검해 보아야 함. 가령 국민연금은 빈곤완화에 별도 도움이 안 되고(그래서 기초연금을 확대해야 하고), 기초연금을 저소득층이 더 많이 받을 수 있도록 차등지급해야 빈곤율을 완화시킬 수 있다는 주장이 그것임.
- 〈표 2〉는 국민연금과 기초연금의 빈곤완화효과를 측정한 것인데 2014년-2021년 기간 동안 국민연금의 빈곤율 완화효과가 기초연금의 빈곤율 완화효과보다 더 높게 나타났음(이 기간 동안 기초연금이 10만원 → 20만원 → 30만원으로 인상됨). 이를 세대별로 구분해보면 전기노인일수록 국민연금의 빈곤율완화효과가 기초연금보다 더 크게 나타

남(이는 장기가입 국민연금 수급자가 점점 많아지면서 나타난 현상임). 그리고 국민연금 수급자와 수급액이 적은 후기노인은 기초연금의 빈곤율 완화효과가 더 크게 나타남. 결국 최근 노인빈곤율이 30%대로 떨어지게 된 것은 기초연금의 인상 때문이 아니라 국민연금 성숙에 따른 누적 효과가 발휘된 것이라는 점을 확인할 필요가 있고, 국민연금이 노인빈곤효과가 떨어진다는 주장도 ‘뇌피셜’에 가까움.

〈표 2〉 국민연금과 기초연금의 빈곤완화효과

년도	65세 이상 전체노인			전기노인(65~74세)			후기노인(75세 이상)		
	빈곤율 (%)	국민연금 빈곤율 완화효과 (%p)	기초연금의 빈곤율 완화	빈곤율 (%)	국민연금 빈곤율 완화효과 (%p)	기초연금의 빈곤율 완화	빈곤율 (%)	국민연금 빈곤율 완화효과 (%p)	기초연금의 빈곤율 완화
2014	47.0	4.2	3.6	40.3	6.1	3.8	56.3	1.6	3.3
2015	46.7	4.3	4.0	38.9	6.2	4.5	57.5	1.7	3.4
2016	43.6	5.4	4.6	33.9	7.5	5.4	56.8	2.5	3.4
2017	42.3	5.8	4.8	32.4	7.9	5.0	55.1	3.2	4.6
2018	42.0	6.0	5.0	32.2	8.2	5.2	54.5	3.2	4.7
2019	41.4	7.1	5.8	30.4	9.5	6.1	55.1	4.1	<a href="#">5.6</a>
2020	39.0	7.6	6.6	29.4	9.8	6.6	51.2	4.6	<a href="#">6.6</a>
2021	37.7	7.7	7.8	27.6	9.5	7.3	51.0	5.3	<a href="#">8.4</a>

자료: 김연명·주수정(2023), “국민연금 성숙과 기초연금의 노후 소득보장 효과”, 『비판사회정책』, 제61호 (근간)

비고: 빈곤율은 처분가능소득기준, 가급복자료 재분석

- 또한 기초연금의 소득계층에 따른 차등지급이 빈곤율 완화에 더 효과적이라는 주장도 그럴듯해 보이지만 실제 시뮬레이션을 해보면 검증할 필요가 있음. 〈표 3〉을 보면 40만원으로 기초연금을 인상하면 30만원일 때 보다 빈곤율을 1.8%p, 50만원으로 인상하면 3.7%p 떨어트림. 그리고 소득계층에 따라 차등지급을 할 경우 (소득하위 30% 이하는 30만원 → 50만원, 소득하위 40%-50%는 40만원, 소득하위 60-70%는 30만원) 빈곤율완화효과는 40만원 인상안과 동일하게 1.8%p 정도 떨어트림. 즉 차등지급의 효과가 매우 미미함.

〈표 3〉 기초연금 증액 대안별 빈곤완화효과 (2021년도 금액 기준)

기초연금 증액 대안	빈곤율(%)		기초연금 빈곤완화효과 (B-A)(%p)	현행 30만원 대비 추가 빈곤완화효과(%p)
	처분가능 소득(A)	처분가능소득 - 기초연금(B)		
30만원 (현행)	37.7	45.5	7.8	-
40만원 인상		47.3	9.6	1.8
50만원 인상		49.1	11.4	3.7
차등인상안		47.3	9.6	1.8

자료: 김연명·주수정(2023), “국민연금 성숙과 기초연금의 노후 소득보장 효과”, 『비판사회정책』, 제61호 (근간)

비고: 차등인상은 소득하위 30% 이하는 50만원, 소득하위 40% 이상 50% 이하는 40만원으로 인상하고 60% 이상 70% 이하는 현행 30만원으로 고정하는 인상안을 의미함.

## 7. 공적연금의 보장 수준

- 남찬섭교수 발제문과 동일한 생각임. (추가 논의) 소득대체율 50% 인상은 장기적으로 GDP 대비 최대 1.5- 2% 정도의 추가 부담 가져옴. 소득보장론과 재정안정화론의 대립은 이 정도 추가 부담 때문에 타협이 불가능한 것인가? 또 다른 뭘가가 있나?