

외국의 연금제도의 지속가능성 평가(방법) 지표 비교

*An International Comparison of Various Methods for
Evaluating the Sustainability of Pension Systems*



백혜연 한국보건사회연구원 부연구위원

전 세계적으로 베이비붐 세대의 은퇴가 본격화되면서 인구 고령화 문제를 대비하고 은퇴자 개인의 적절한 노후 소득을 보장하며, 동시에 재정적 건전성 및 지속가능성을 유지할 수 있는 공적연금의 개선에 대한 관심이 높아지고 있는 실정이다. 그러나 그에 대한 개선방안을 마련하기 위해 각국들은 다양한 노력을 하고 있으나 아직 적절한 해결방법을 얻지는 못하고 있다. 몇 년 전부터 각국의 노후소득보장제도를 비교 및 점수화한 지표들이 발표되고 있다. 또한 이러한 지표들은 국가별 연금제도도 객관적으로 비교 가능하도록 평가하고 있다. 이 지표들은 연금제도가 발달된 나라들의 경험들을 참고하여 각국의 상황에 맞는 연금개혁에 필요한 방법들을 계획하고 현재 시스템을 어떤 방향으로 개선해야 할지에 대한 방향성을 모색할 수 있는 수단으로 활용되고 있다. 특히 많은 지표들 중에는 공적연금제도의 지속가능성 자체만을 평가하는 지표들이 있고, 또한 전체적인 노후소득보장제도를 평가하기 위해 하위 평가항목 중 공적연금제도의 지속가능성을 평가하고 있는 지표들도 있다. 본고에서는 특히 공적연금제도의 지속가능성 평가방법에만 제한하여 산출방법을 비교할 것이며, 이러한 평가방법을 국민연금에도 주기적으로 평가하는 방법으로 활용해 볼 것을 제안하고자 한다.

1. 들어가며

전 세계적으로 베이비붐 세대의 은퇴가 본격화되면서 점점 더 인구 고령화의 문제가 부각되고 있다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴에 따라 노후준비에 대한 관심과 염려가 날로 높아지고 있는 실정이다. 이러한 상황에 처해진 나라들은 인구 고령화를 고려하여 노후소득보장제도를 개선할 필요가 있으며, 제도 개선책을 마련하기 위하여 비슷한 환경에 처해있는 다른 나라의 제도 발전 과정을 참고할 수

도 있다. 몇 년 전부터 해외 주요 나라 및 연구기관에서는 주요 국가들의 노후소득보장을 위한 노후 소득보장제도, 특히 공적연금제도에 대하여 평가하고 그 결과를 지수화하여 발표하고 있다. 이러한 지표들은 주요 국가들의 노후소득보장을 위한 여러 제도들의 비교를 통하여 노후소득보장제도의 개선 및 지속 가능성을 높이는 방법으로 활용되고 있다.

물론 각국의 노후소득보장제도를 비교하고, 그 순위를 정한다는 것은 분명 논란을 일으킬 가능성이 많다. 각국의 나라마다 경제적, 사회적, 문화적,

정치적, 그리고 역사적인 환경이 다 다르기 때문에 어떤 제도가 더 우위에 있다고 평가하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 모든 나라에게 적용할 수 있는 완벽한 노후소득보장제도라는 것은 존재할 수 없는 것이다. 하지만 각국 나라 안에서 적절한 노후소득을 보장할 수 있는 급여 지급 보장이라든지, 지속가능성을 높일 수 있는 제도 개선 방법들은 분명 존재할 것이다. 즉, 이것이 앞으로 소개할 지표들로 해외의 주요 나라 및 연구기관에서 계속해서 개발하고, 또 발표하고 있는 이유라고 볼 수 있다.

각국의 노후소득보장제도 및 연금체계를 점수화하여 발표하고 있는 대표적인 지표로 전세계의 연금제도 순위를 매기어 매년 발표하고 있는 ‘멜버른-머서 글로벌 연금지수(Melbourne Mercer Global Pension Index)’, 세계적인 펀드매니징 회사인 나티시스글로벌자산관리(Natixis Global Asset Management)가 은퇴자들의 재정상태, 건강, 삶의 질 등을 종합해 발표하는 ‘나티시스 국제 은퇴 보장 지수(Natixis Global Retirement Security Index)’, 독일 금융사인 알리안츠가 전 세계 각국 연금 제도의 지속가능성을 지수화한 ‘알리안츠 연금 지속가능성 지수(Allianz Pension Sustainability Index)’, 미국의 국제전략문제연구소(CSIS)가 국가가 고령화현상을 얼마나 잘 준비하고 있는가를 종합적으로 판단하기 위해 고안한 ‘글로벌 고령화 준비 지수(CSIS Global Aging Preparedness Index)’ 등의 지표들이 있다. 전 세계 국가의 노후소득보장제도를 비교하는 지표들이 외에도 많이 개발되고 있으며, 특히 이 지표들은 주로 인구 고령화에 따른 위기를 어떤 방법으로

각국이 대응하고 있고, 준비하고 있는지에 초점을 두고 있다. 또한 다층노후소득보장제도 체계 하에서 개인의 노후 준비 정도를 평가하거나 공적연금금제도 모두를 평가하고 있는 지표들도 존재한다.

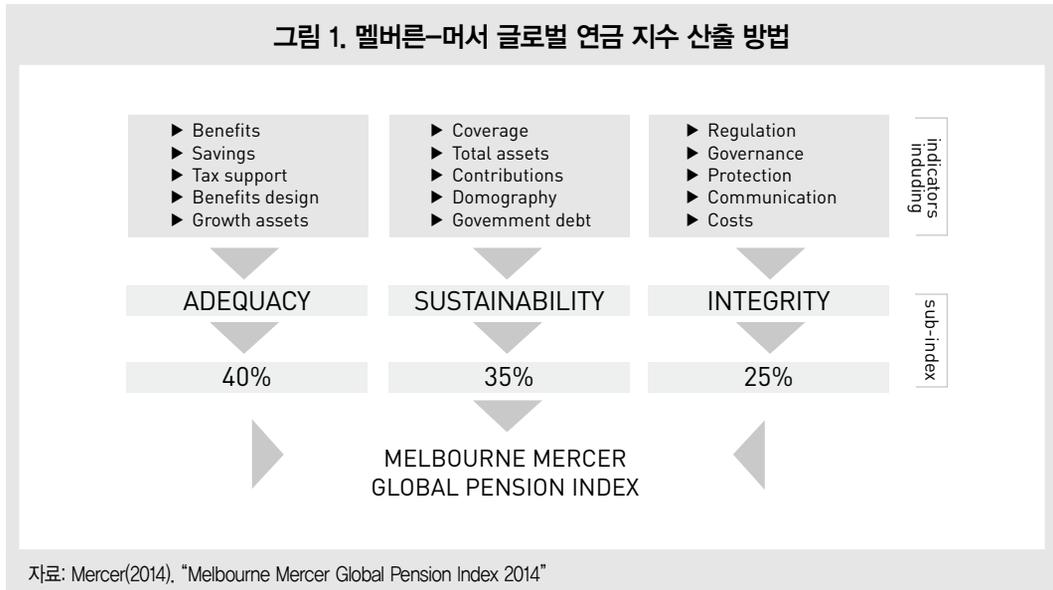
본고에서는 앞서 언급한 것과 같이 지표들의 종류는 매우 다양하나 특히 공적연금제도를 평가하는 지표들 중 공적연금제도의 지속가능성을 평가하고 있는 지표들인 ‘멜버른-머서 글로벌 연금지수’와 ‘알리안츠 연금 지속가능성 지수’를 살펴보고자 한다. 그리고 어떠한 내용들을 지속가능성에 대한 정의로 가정하여 평가하고 있는지 지표별로 비교할 것이다. 이 두 지표들의 지속가능성 평가방법을 참고하여 5년마다 진행되는 국민연금의 재정추계 시 국민연금의 현 상황과 장래 전망을 다양한 평가항목들을 이용하여 제시해 볼 것을 제안한다. 더불어 단순히 국민연금의 기금 고갈을 막기 위한 개혁이 아닌 제도 자체의 지속가능성을 강화하기 위한 개선방향 모색에 이러한 평가 방법들을 활용할 것을 제안해 보고자 한다.

2. 해외 공적연금 지속가능성 지표의 산출 방법

1) 멜버른-머서 글로벌 연금지수(Melbourne Mercer Global Pension Index)¹⁾

첫 번째로 살펴볼 멜버른-머서 글로벌 연금지수는 호주 금융 서비스 센터(Australian Center for Financial Studies)가 Mercer와 공동 연구하여

1) Mercer(2014). "Melbourne Mercer Global Pension Index 2014"



2009년부터 매년 전 세계의 연금 제도 순위를 매기어 발표하고 있다. 초기 2009년에는 11개 국가를 대상으로 평가하였으며, 가장 최근에는 2014년에 25개국을 대상으로 평가하였다. 멜버른-머서 글로벌 연금지수는 총 3가지 항목에 대하여 평가하고 있다. <그림 1>과 같이 크게 적정성(adequacy: 적절한 정도의 연금 지급 여부를 평가), 지속가능성(sustainability: 노인부양, 연금 수급 연령, 단계적 은퇴 기회 및 노인들의 노동시장 참여율 등 평가, 장래에도 현 제도의 유지 가능 여부 평가), 투명성(integrity: 연금 규정과 관리, 연금 가입자 보호 및 가입자와의 소통 수준 등을 평가)을 평가하고 있다. 또한, 3가지의 평가항목에는 각각 다른 가중치를 두어 합산하는데 적정성의 경우 40%의 가중치를, 지속가능성에는 35%의 가중치를, 그리고 투명성에는 25%의 가중치를 적용하고 있다.

멜버른-머서 글로벌 연금 지수는 다양한 항목의 점수를 산출하기 위해서 OECD자료와 같이 가능한 한 객관적인 자료를 사용하고 있다. 예를 들어 인구통계학적 자료는 United Nations의 자료를, 경제변수들에 대한 것은 IMF, World Bank, Economist Intelligence Unit의 자료를, 경제활동인구 및 비율은 International Labour Organization(ILO)의 자료를 참고하고 있다.

이번 절에서는 3가지 평가항목 중 특히 각국 공적연금제도의 지속가능성 평가항목에 대하여 논의하고자 한다. 이 지표에서 지속가능성이란 정부의 재정상태에 따라 연금급여가 장래에도 지속적으로 지급될 수 있는지 여부를 뜻하며, 특히 총 연금자산, 총 기여금, 인구형태, 연금재정의 건전성 등을 고려하여 점수를 산정하고 있다. 다음의 <표 1>은 지속가능성을 점수화하기 위해 조사하고 있는 항목에 대한 구체적인 설명을 담고 있다.

지속가능성을 평가하기 위해 각 해당 국가에 대하여 총 7가지 항목을 조사하고 있다. 첫 번째 항목은 사적연금을 다층노후소득보장체계의 매우 중요한 한 축으로 보고 사적연금의 가입 비중을 조사하여 공적연금의 지속가능성을 평가하고 있다. 사적연금의 가입 비중을 평가항목으로 설정한 이유는 생산가능인구의 사적연금 가입 비중이 높을수록 그만큼 그들을 위한 정부의 공적연금급여 지출에 대한 압박이 감소하기 때문에 전체적인 노후소득보장제도 자체가 장래에도 지속가능할 확률이 높다고 보고 있음을 의미한다. 2014년 결과에 따르면 25개 국가 중 총 생산가능인구의 60% 이상이 사적연금에 가입되어 있는 국가는 오직 9개국으로, 이것은 대부분의 국가가 장래에 생산가능인구의 상당수가 공적 연금제도에 의존할 것이라는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 두 번째 항목은 연금자산(공사적 연금 모두 해당) 규모를 기준으로 평가하는 방법으로 장래의 연금자산 규모를 GDP 대비 비중으로 전망한 수치는 해당 국가의 경제성장률이 미래에 연금급여를 지급할 정도로 충분할지를 평가할 수 있기 때문에 조사되고 있다.

다음으로 세 번째 항목에서는 수급자의 기대 사망연령과 연금수급연령 간의 차이를 묻고 있는데 이 기간이 중요한 이유는 그 기간이 길수록 제도의 재정적 부담 역시 증가함을 의미하기 때문이다. 또한 그와 유사한 이유로 20년 이후 수급자의 장래 기대 사망연령과 연금 수급연령 간의 차이 역시 묻고 있는데, 각 국가가 미래 연금급여 지출에 대한 재정적 부담을 줄이기 위해 이미 공적연금 수급연령을 증가시키는 방법을 고려하고 있는지 여부를 평가하기 위함이다. 그리고 노인부양비율은 인구 고령화가 연금 및 건강보험 재정에 끼치는 영향을

평가하기 위한 항목이며, 마지막 합계출산율은 생산가능인구와 은퇴자(연금 수급권자)의 규모가 장래에도 균형을 이룰 것인지 여부를 판단하기 위한 것이다.

네 번째 항목은 국가마다 완전적립, 부분적립, 부과방식 등 연금의 적립 방식이 다양하지만 해당 국가의 연금 기여금이 실제로 가입자의 장래 급여를 지급하기 위해 얼마나 잘 적립되고 있는지 여부가 제도의 지속가능성에 영향을 끼친다고 판단하여 평가하고 있는 것이다. 그리고 다섯 번째 항목은 고령자의 경제활동참가율을 묻고 있고, 이 비율이 높을수록 은퇴시기가 그만큼 늦춰져 그로 인하여 장래에 지급해야 할 급여가 실제로 감소하는 효과가 발생하게 된다고 보고 있다. 또한 동시에 근로기간의 증가로 인해 장래급여를 위해 적립되는 기여금의 규모 및 투자기회가 증가하여 적립기금이 재정적으로 지속가능하다 볼 수 있기에 고려되고 있는 것이다.

여섯 번째는 정부 부채비율에 대한 평가항목으로, 정부 부채비율이 높을수록 장래에 지급해야 할 급여 수준을 삭감할 가능성이 높아지기 때문에 지속가능성을 평가하는데 정부의 급여 지출 능력이 고려되고 있는 것이다. 마지막 항목은 나머지 여섯 가지 항목들에 비해 가장 가중치가 낮게 적용되는 것으로 고령 근로자가 은퇴 후에도 계속 노동시장에 남아 있으면서 공적연금 수급을 이연하고, 추가 기여가 가능한지를 묻고 있다. 이 평가항목은 고령 인구 비중이 높은 국가의 이상적인 노후소득보장체제로 고령근로자가 은퇴 이후에도 근로소득과 사적 연금소득을 동시에 얻으면서 추가적으로 공적연금 수급을 이연시켜 다섯 번째 항목과 유사하게 공적연금이 재정적으로 지속가능한 틀을 계속

표 1. 멜버른-머서 글로벌 연금 지수를 산출하기 위한 지속가능성(sustainability) 평가 항목

평가 항목	점수	가중치 ²⁾
1) 생산가능인구 중 사적연금 가입 비중은?	15% 이하인 경우: 0점, 75% 이상인 경우: 10점	20%
2) GDP 대비 연금자산(연금 기금) 규모는?	0%인 경우: 0점, 150% 이상인 경우: 10점	20%
3) a. 신생아의 기대수명과 연금수급연령 간의 차이 b. 2035년 미래 신생아의 기대수명과 연금수급 연령 간의 차이(사망을 개선효과 허용) c. 2035년 노인부양비율 전망치 d. 지난 과거 7년 동안의 평균 합계출산율(TFR)	a. 23년 이상인 경우: 0점, 13년 이하인 경우 10점 b. 23년 이상인 경우: 0점, 13년 이하인 경우 10점 c. 60% 이상인 경우: 0점, 20% 이하인 경우: 10점 d. 1 이하인 경우: 0점, 2.5 이상인 경우 10점	20%
4) 근로소득 대비 현재 기여금 부담률은? (공적, 강제적 사적 포함)	0% 이하인 경우: 0점, 12% 이상인 경우: 10점	15%
5) 55~64세 고연령자의 경제활동참가율은?	40% 이하인 경우: 0점, 80% 이상인 경우: 10점	10%
6) GDP 대비 정부 부채 비율은?	150% 이상인 경우: 0점, 0% 이하인 경우: 10점	10%
7) a. 고령 근로자 대다수는 은퇴 이후에도 계속 일을 하면서 동시에 연금소득을 얻고 있는가? b. 질문 a가 '예'라면, 고령 근로자들은 공적연금의 수급을 지연시키고 추가 기여를 하고 있는가?	a. "아니요"일 경우: 0점, "예"일 경우: 2점 b. 질문 a가 "예"이면서, b는 "아니요"일 경우: 0점, "예"일 경우: 2점	5%

자료: Mercer(2014), "Melbourne Mercer Global Pension Index 2014"

유지할 수 있도록 하는 노후소득보장제도를 갖추고 있는지 판단하기 위한 것이다.

2014년 멜버른-머서 글로벌 연금 지수의 결과에 대해 간단하게 정리해 보면 탄탄한 공사적연금 제도가 잘 갖춰져 있는 덴마크가 가장 높은 상위권을 차지하였고, 일본의 경우 전년도 지수와 동일

하나 지속가능성은 높아졌다고 보고 있는데 그러한 이유로 가계저축 수준의 증가와 국가부채의 감소, 그리고 기대수명 증가와 연계된 연금 수급연령 증가를 뽑고 있다. 우리나라의 경우는 2013년에 지수가 43.8을 기록하였으나 2014년에는 43.6으로 감소하였고, 그러한 원인으로 공사적연금의

2) 전체 지수 산출 시 <지속가능성> 평가 항목의 가중치는 35%(적정성 40%, 투명성 25%).

3) Allianz(2014), "2014 Pension Sustainability Index"

표 2. 2014년 멜버른-머서 글로벌 연금 지수

Grade (Index Value)	Country	Overall Index Value	Sub-Index Values		
			ValueAdequacy	Sustainability	Integrity
A (>80)	Denmark	82.4	77.5(B+)	86.5(A)	84.5(A)
Description	A first class and robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity.				
B+ (75-80)	Australia	79.9	81.2(A)	73.0(B)	87.8(A)
	Netherlands	79.2	75.3(B+)	76.3(B+)	89.4(A)
B (65-75)	Finland	74.3	72.2(B)	64.7(C+)	91.1(A)
	Sweden	73.4	67.2(B)	74.7(B)	81.6(A)
	Canada	69.1	75.0(B+)	58.6(C)	74.3(B)
	Chile	68.2	57.3(C)	68.7(B)	85.0(A)
	UK	67.6	69.8(B)	52.4(C)	85.4(A)
Description	A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiates it from an A-grade system.				
C+ (60-65)	Germany	62.2	75.8(B+)	37.6(D)	75.0(B+)
C (50-60)	USA	57.9	55.2(C)	58.5(C)	61.2(C+)
	France	57.5	76.4(B+)	37.7(D)	54.9(C)
	Poland	56.4	61.7(C+)	41.4(D)	68.9(B)
Description	A system that has some good feature, but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed. Without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.				
D (35-50)	Italy	49.6	68.1(B)	13.4(E)	70.7(B)
	China	49.0	62.5(C+)	33.0(E)	49.9(D)
	Japan	44.4	48.0(D)	28.5(E)	60.9(C+)
	Korea	43.6	42.6(D)	42.5(D)	46.7(D)
Description	A system that has some desirable features, but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed. Without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt.				
Average		60.6	63.0	49.7	71.9

* 일부 국가들의 지수만 편집함.

자료: Mercer(2014). "Melbourne Mercer Global Pension Index 2014"

소득대체율 감소와 가계 저축률의 감소를 들고 있다. 특히 우리나라의 지속가능성 평가항목에 대한 결과에서는 <표 1>의 질문들 중 첫 번째부터 네 번째 평가항목까지 평균적으로 3점씩을 받아 전체 지표 점수는 43.6으로 23위이지만, 지속가능성 항목에서는 42.5로 14위를 차지하였다.

2) 알리안츠 연금 지속가능성 지수(Allianz Pension Sustainability Index)³⁾

다음으로 살펴볼 알리안츠 연금 지속가능성 지수는 앞서 소개한 멜버른-머서 글로벌 연금 지수 가 공적연금제도의 3가지(적정성, 지속가능성, 투

그림 2. 알리안츠 연금 지속가능성 지수 산출 방법

Sub-indicators	Status	Dynamics
Demographics	Old-age dependency ratio(OAD)*	Change in OAD* until 2050
Pension system	Level of pension benefit from 1st pillar and coverage of workforce	Change in level of pension benefit
	Legal/effective retirement age	
	Strength of funded pillar and reserve fund(as % of GDP)	Reforms passed
Public finances	Pension payments / GDP	Change of pension payments / GDP until 2050
	Public indebtedness / GDP	
	Need for welfare support	

* 노인부양비율(OAD) = 65세 이상 인구 ÷ 15세 ~ 64세 인구
 자료: Allianz Asset Management

명성에 대해 평가한 것과 달리 오직 연금제도의 지속가능성만을 평가하고 있는 지표이다. 이 지표는 알리안츠(Allianz Global Investors)가 지수를 개발하여 2004년부터 발표하고 있다. 가장 최근에 발표된 2014년 지수에는 총 50개국의 정보를 포함하고 있다. 이 지표는 연금제도의 지속가능성 측면에서 각 국가의 공적연금의 개혁에 대한 필요성의 정도를 평가하고 있으며 크게 3가지 항목에 대하여 평가하고 있다. 하나는 인구학적 요인이고, 나머지는 연금제도의 설계적 측면에 대한 요인과 공공재정 요인으로 나뉜다. <그림 2>는 각 평가 항목에 대한 설명을 포함하고 있다. 인구학적 요인의 경우 현재와 향후 2050년 노인부양비율 전망치를 비교하여 평가하고 있고, 두 번째 항목인 제도 내용면에서는 공적연금의 급여수준과 적용범위, 법적/실질 평균 퇴직연령 및 공적연금기금의 규모와 적립배율 등을 고려하고 있다. 마지막으로 공

공재원의 경우 GDP 대비 급여지출규모, 공공부채 비율, 그리고 복지에 대한 욕구에 대하여 평가하고 있다.

구체적으로 각각의 세부 평가항목에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 항목인 인구학적 요인을 평가하는 항목은 앞서 언급한 것과 같이 노인부양비율을 측정하고 있다. 노인부양비율 수치 자체는 해당 국가의 인구 고령화 정도를 한 눈에 파악할 수 있는 수치이며, 또한 2050년 전망치까지 산출하여 시간의 흐름에 따른 비율의 증가 속도로부터 지속가능성을 제고하기 위한 개혁의 필요성을 경고할 수 있는 평가항목으로 활용하고 있다.

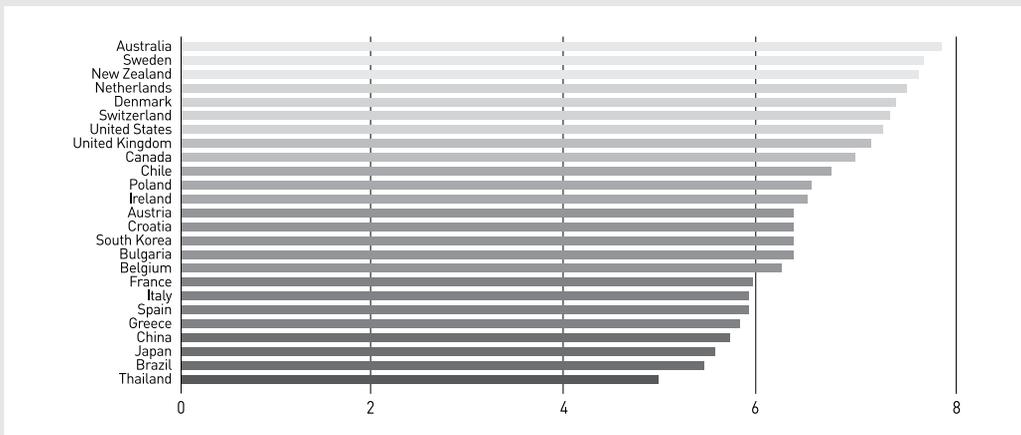
두 번째 항목인 제도설계적 요인을 평가하는 항목은 좀 더 다양한 편이다. 우선 부과방식의 공적연금제도의 경우 수급자와 가입자의 비율이 제도의 재정건전성을 유지하기 위해 무엇보다 중요한 수치인데 두 집단을 나누는 기준은 은퇴연령으로

볼 수 있다. 만약 제도가 조기 은퇴에 따른 조기 수급을 허용한다면 그만큼 재정적 부담이 증가하게 된다. 따라서 많은 나라들은 법적 은퇴연령을 높여 노인부양비율을 낮추는 방안을 장기적으로 재정 안정화를 위한 수단으로 사용하고 있을 정도로 법적 은퇴연령이 연금제도의 재정에 끼치는 영향이 크기 때문에 지수산출 시 평가항목으로 설정되고 있는 것이다. 다음으로 평가하고 있는 것은 소득대체율인데, 소득대체율을 줄이는 방안은 동전의 양면과 같이 재정적으로 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 동시에 발휘하게 된다. 소득대체율을 낮추면 연금지출규모가 감소하지만 개인의 노후소득이 낮아지게 되어 그 결과 노인 빈곤이 점점 심각해질 우려가 있다. 또한 노인 빈곤은 연금제도 외에 국가의 복지지출을 늘려야 하는 부담이 커져 결국 지속가능성 지수 평가수치를 낮추는 요인으로 작용하게 된다. 또 다른 항목은 현재 진행되고 있는, 또는 앞으로 계획된 연금제도 개혁 여부이다.

예를 들어, 비록 인구 고령화에 대비하기 위해 제도의 장기적 재정 지속가능성을 제고하기 위한 개혁이 요구된다 할지라도 이미 개혁이 계획되어 있다면 또 다른 개혁에 대한 압박이 경감되는 경향이 있다. 따라서 법적 은퇴연령의 증가, 소득대체율 감소 및 기금의 재정건전성 강화 등의 개혁이 진행되고 있거나, 그럴 계획이 있는지 여부는 지속가능성 여부를 평가하는데 중요한 항목으로 고려되고 있다고 볼 수 있다.

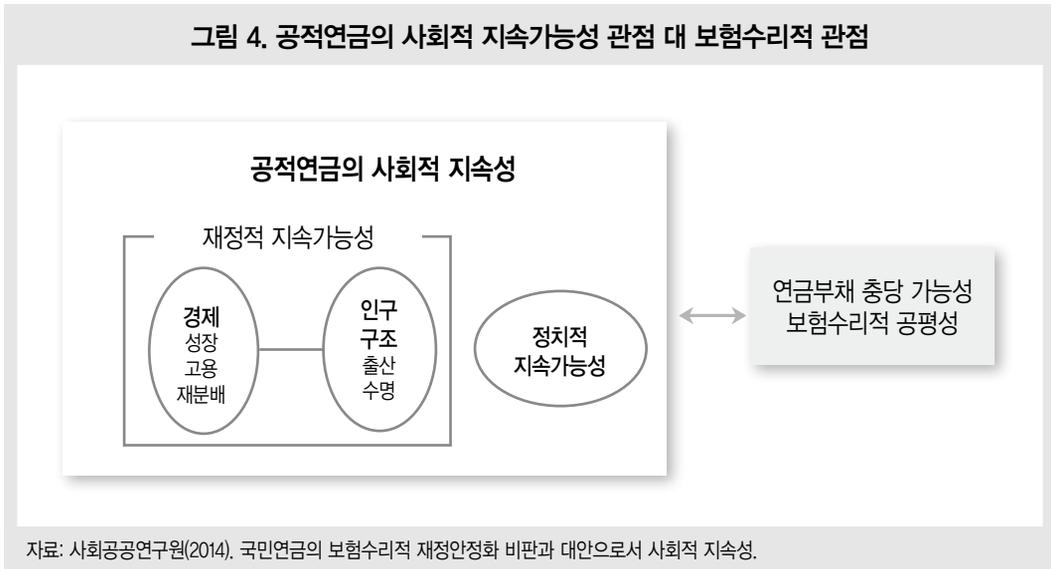
마지막 항목은 공공재원으로 앞서 언급한 것과 같이 GDP 대비 급여지출규모, 공공부채 비율, 그리고 복지에 대한 욕구에 대하여 평가한다. 만약에 연금지출이 이미 높거나, 향후 몇 십 년 동안 연금지출규모가 계속적으로 증가될 것으로 예상된다면 이것은 결국 공공재원에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 또한 국가의 공공부채의 규모는 과거 유럽 국가들이 경험했던 것과 같이 경제 위기가 닥칠 경우 연금지출 또는 노인복지지출의 규모를

그림 3. 알리안츠 연금 지속가능성 지수



* 50개국 중 일부 국가들의 지수만 편집함.
자료: Allianz Asset Management

그림 4. 공적연금의 사회적 지속가능성 관점 대 보험수리적 관점



증가시키거나 유지할 여력이 없을 수 있기 때문에 공공재원에 끼치는 영향이 상당히 크다고 볼 수 있다.

위에서 언급한 세 가지로 구분된 가장 상위의 평가항목들에 대한 각각의 하위 평가항목들은 1점에서 10점 사이의 점수를 매기는 방법으로 평가하게 된다. 예를 들어 높은 공공부채 비율, 높은 소득대체율, 높은 노인부양비율, 그리고 낮은 법적 은퇴연령 등은 모두 가장 최하점인 1점을 부여 받게 되는 것이다. 이렇게 각 하위 평가항목들까지 모두 점수를 매겨 통합된 국가의 점수 역시 1점에서 10점으로 통계를 내어 가장 지속가능성이 낮은 국가의 지수는 1점에 가깝고, 개혁이 필요하지 않은 국가의 지수는 10점에 가깝게 산출되는

것이다.

2014년 알리안츠 연금 지속가능성 지수에 따르면 태국이 가장 하위권으로 개혁의 필요성이 가장 많이 요구되고 있다. 태국의 경우 특히 굉장히 낮은 은퇴연령과 급속한 인구 고령화가 이러한 연금제도의 지속가능성을 저해한다고 보고 있었다. 그리고 두 번째로 가장 낮은 순위인 브라질의 경우 높은 소득대체율과 낮은 실질적인 은퇴 연령을 문제점으로 지적하고 있다. 그 다음으로 일본은 매우 높은 노인인구 비중과 높은 국가 부채가 연금제도의 장기적인 유지가능성을 저해하고 있다고 내다봤다. 그리고 한국은 조사대상 국가들 중 29위로 인구고령화를 고려한 공적연금제도의 개혁이 요구되는 국가들 중 하나로 지목되었다.

4) OECD Glossary of Statistical Terms

5) 사회공공연구원(2014)의 “국민연금의 보험수리적 재정안정화 비판과 대안으로서 사회적 지속성” 보고서 중 주은선의 “공적연금 재정과 재정안정화 방식 사례” 인용함.

3. 국민연금에 대한 지속가능성의 정의

지속가능성에 대한 정의는 매우 다양하다. OECD는 지속가능성에 대해서 수입과 지출의 균형을 이루면서 동시에 실현가능한 채무이행을 계속해서 유지할 수 있도록 하는 정책의 집합이라 정의하고 있다⁴⁾. 이 정의에서 정책의 집합이란 것은 지급능력, 성장가능성, 안정성, 형평성 등의 요건에 대한 정책들이라 볼 수 있다. 또한 앞서 살펴본 두 지표들에서 정의한 지속가능성은 재정적 지속가능성을 넘어서 사회적 지속성에 대해 평가하고 있다. 공적연금의 사회적 지속가능성에 대하여 주은선(2014)⁵⁾은 “세대간, 계층간 연대를 지속시키는, 제도에 대한 신뢰까지 포함하는 넓은 개념으로서 공적연금은 노인빈곤 해소라는 본래의 기능을 충실히 함으로써 사회통합 기능을 제대로 수행하여 제도에 대한 사회적 동의를 확보할 수 있을 때 비로소 존속가능”한 것이라 정의하고 있다. <그림 4>는 재정적 지속가능성이 사회적 지속가능성에 포함되는 개념이라 정의한 그림이다. 즉, “정치적으로, 그리고 인구학적으로 고용 및 경제성장의 의미에서 공적연금이 지속될 수 있어야 한다는 것으로서 재정적 지속가능성보다 사회적 지속가능성이 더욱 큰 의미”라고 보고 있는 것이다.

앞서 소개한 두 지표들은 사적연금의 발달과 적립방식의 공적연금이 바람직하다는 전제하에서 평가된 것이기 때문에 모든 평가항목들을 국민연금의 지속가능성을 평가하는데 있어서 똑같은 기준으로 적용해야 한다 주장하는 것은 아니다. 다만 국민연금의 경우에는 사회적 지속가능성보다는 재정적 지속가능성에 좀 더 중점을 두고 평가되었

고, 또 중요시하고 있다는 문제점이 있다. 국민연금의 재정추계에서는 추계기간 전체에 대하여 적립배율, 수지적자발생시점, 기금고갈시점 및 부과방식전환보험료율 등에 대한 재정적 안정화 및 지속가능성에 대하여 지표로서 활용하고 있다. 그러나 공적연금제도가 이미 성숙단계에 접어든 국가들의 재정목표나 추계기준 등에서는 경제성장률, 노동시장 참여율 등과 같이 사회적 지속가능성을 평가하는 지표들이 연금산식에 반영되는 경향이 있다. 이와 같이 현재 국민연금재정추계 시 고려하는 인구학적, 경제학적 변수들의 장래 전망치가 연금의 재정에 끼치는 영향도 물론 고려해야 하지만 그와 함께 장래 급여 지급의 이행 가능성을 짐작하기 위한 경제성장률 및 국가 부채 비율, 인구구조 변화에 따른 노인부양비율, 급여의 적정성 및 노인빈곤을 고려한 소득대체율, 급여 지출규모에 영향을 끼치는 고연령자의 경제활동참가율 및 수급연령 등의 사회적 지속가능성에 대한 변수들도 함께 고려하여 광범위한 의미의 지속가능성을 평가하는 방법을 고려해 볼 것을 제안해 본다.

4. 나가며

인구 고령화는 줄어드는 생산인구와 늘어나는 노인인구로 인해 점점 더 늘어나는 복지지출에 부담을 가중시키고 있다. 또한 국가의 노후소득보장 제도의 재정적인 균형을 유지하면서 그와 동시에 개인의 은퇴 후 노후소득을 보장하는 것은 현재 모든 국가들의 주요 관심사라 볼 수 있다. 인구 고령화는 이제 피할 수 없는 과제이기에 기대수명의 연장에 따른 연금제도의 개선이 반드시 고려되어야

만 한다.

다양한 국제 연구기관에서는 전 세계 국가들의 노후소득보장제도, 특히 연금제도의 체계에 대하여 비교 가능하도록 지수화한 지표들을 발표하고 있다. 물론 각 국가들마다 처해 있는 환경과 역사가 다르기 때문에 어떤 제도가 더 우위에 있다고 할 수는 없으나, 이미 여러 번의 개혁을 통해 연금 제도를 지속가능한 제도로 안착시킨 국가들의 경험 등을 참고하여 객관적인 방향성을 제시하기 위해 지표들을 활용해 볼 수가 있다.

우리나라의 공적연금인 국민연금은 지속가능 여부를 논의할 때 앞 서 소개한 지표들의 평가항목들과 다르게 주로 기금 고갈시점 등과 같이 재정적 지속가능성에 집중하는 편이다. 물론 재정적으로도 지속가능한 제도여야 하지만, 현재 그리고 앞으로 우리나라가 처할 상황을 예측해 보고 그에 따른

제도 자체의 지속가능성을 평가하는 것이 무엇보다 중요하다. 본고에서 소개한 멜버른-머서 글로벌 연금 지수와 알리안츠 연금 지속가능성 지수는 제도의 지속가능성을 평가 시 법적/실질 은퇴연령, 연금 수급연령과 평균 수급자의 기대, 사망연령 간 기간 차이, 노인부양비율, GDP 대비 연금지출규모, 국가 부채비율, 경제활동인구의 사적연금 가입 비중 등 매우 다양한 자료들을 활용하여 지속가능성을 평가하고, 그 결과가 연금제도의 개혁 필요성을 경고하는 수단으로 활용되고 있다. 따라서 우리나라도 이러한 다양한 지표들을 모아 지표들 각각의 시간의 흐름에 따른 추이를 비교해보면서 장기적으로 재정의 지속가능성만을 논의하는 것에서 벗어나 제도 자체의 유지 및 발전 방향에 대해 논의해 볼 필요가 있다. ■