

The National Pension and Restructuring of Intergenerational Contracts

Haesik Jung^a · Eunsun Joo^{b,1}

^aKorea Institute for Health and Social Affairs; ^bDepartment of Social Welfare, Kyonggi University

(Received July 22, 2015; Revised August 13, 2015; Accepted August 13, 2015)

Abstract

Generational contracts are specified into public pensions based on generational solidarity. The Korean National Pension has been reformed with a focus on generational equity with a narrow meaning related to contribution rate and benefit level. As a result, the Korean National Pension has only emphasized generational equity and not contributed to generational solidarity. We investigate changes in the content of the generational contract and propose to reconstruct generational contract to contribute to solidarity with a more comprehensive perspective. A new social contract by reformed pension system should not concentrate on narrowed generational equity. It should be reconstructed in the direction of enhancing efficacy and the stability of generational solidarity with an emphasis on social sustainability. Investment into the next generation would be one of many policy measures to decrease conflicts around intergenerational redistribution and improve the financial stability of the public pension by creating population structure and labor market changes.

Keywords: intergenerational solidarity, generational equity, intergenerational contract, social sustainability, national pension

1. 문제제기

「국민연금법」 제4조(국민연금 재정계산 및 급여액 조정)는 ‘법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다’고 명시하고 있다. 법 내용에 따라 국민연금은 5년 주기로 재정수지를 계산하고, 국민연금 재정 전망과 연금보험료 조정 및 국민연금기금 운용 계획 등이 포함된 운영 계획을 수립한다. 재정계산은 인구 가정, 경제변수 가정, 지역가입자 관련 실적목표치 가정을 수정하고, 지난 회기 예측하였던 결과와의 차이를 비교한다는 점에서 ‘재계산’이라 부를 수 있다. 재정계산과 장기적인 제도 운영계획안의 도출은 하나의 쌍이다 (그렇지만 2008년 재정계산은 직전에 이뤄진 연금법 개정의 여파로, ‘연금기금 2060년 고갈’이라는 재정계산 결과만 두드러졌을 뿐, 제시된 국민연금 운영계획은 그다지 새롭지 않은 것들이었다. 또한 2013년 재정계산에서도 제도개

이 논문(저서)은 2012년 한국사회정책연합 학술대회에서 ‘한국의 공적연금과 세대간 계약의 재구성’이라는 주제로 발표된 원고를 수정한 것임을 미리 밝힌다.

¹Corresponding author: Department of Social Welfare, Kyonggi University, Suwon, Gyeonggi-do 16227, Korea. E-mail: skyesjoo@kgu.ac.kr

혁보다는 사각지대 해소 및 급여제도 개선이라는 제도 내실화에 주력하였다.). 그러므로 국민들로서는 국민연금제도가 어떻게 변화할 것인지를 5년마다 예의주시할 수밖에 없다. 이런 이유로 재정계산 때마다 국민연금의 존폐를 둘러싼 사회적 논쟁이 대두된다. 가장 최근 이뤄진 2013년 제3차 재정계산 과정에서도 보험료율 인상 등이 이슈로 대두된 바 있다. 저출산과 평균수명 증가로 고령화가 빠르게 진행되고 있는 시점에서 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 논쟁은 앞으로 더욱 격렬해질 것임을 예상할 수 있다.

그러나 재정안정 상태에 대한 합의된 기준은 없으며, 그에 따라 적정 보험료율 수준이라는 것도 명확하지 않다. 그럼에도 세대간 부담 수준의 차이는 보험료율 인상이 필요한 근거로 제시된다. 저부담-고급여의 제도체계 하에서 현 세대가 이익을 얻고 있으며, 인구가 줄어들 것이 명확한 후세대, 특히 연금재정이 소진된 이후 부과방식으로 전환하게 되는 시점의 근로세대는 과도한 부담을 지게 된다는 것이다. 그러나 국민연금 제도 내의 세대간 공평성에 대한 주장을 받아들여더라도 어떠한 상태가 진정 세대간 공평한 것인지 단언하기는 어렵다. 이는 제도 외적인 수준에서의 부담과 편익을 고려하기 어렵기 때문이다. 경제발전과 교육기회의 확대 등 세대간에 누리는 사회적 편익 차이를 고려한 세대간 공평성 측정은 어려우며, 현세대의 보험료율 인상으로 확보된 적립기금이 후세대 부담을 그만큼 덜어줄 지도 불분명하다. 그러므로 국민연금 논쟁에서 세대간 공평성의 문제는 여전히 모호한 상태로 남아있다. 이에 본고에서는 ‘세대간 계약’ 차원에서 국민연금을 조명함으로써, 좀 더 넓은 시각에서 국민연금을 둘러싼 세대간 이해갈등의 문제를 살펴보고자 한다.

우리는 근래에 세대갈등 논의가 폭발하고 있는 상황을 목도하고 있다. 과거 세대갈등은 권력·이념·문화의 차원에서 부각되었는데 (Park, 2010), 최근의 세대갈등은 경제적 이익을 둘러싼 갈등에 초점을 맞추고 있다 (Park, 2011, p.4). 경제적 이익의 관점에서 제시될 수 있는 갈등 지점은 연금 부담에 관한 부분과 일자리 관련 문제이다. 이 중 연금 문제는 부과방식 제도 운영이 아니므로 세대간 갈등의 표출이 즉각적으로 드러나지 않는다. 그러한 이유로 아직까지는 큰 관심의 대상이 되지 않았다. 하지만 향후 국민연금의 개혁과정은 반드시 사회적 합의 과정을 필요로 할 것이다. 물론 이 때 보험료율 인상을 이뤄내지 못한 부분 (Yun, 2007), 연금재정의 장기수지 균형 확보에 미흡했던 부분 (Moon, 2007)과 같이 세대간 공평성 문제도 대두될 것이다. 그러나 이 때 세대간 계약의 문제는 재정적 차원의 공평성에만 집중할 문제는 아니다. 당장 제도 외적으로 현 세대의 이중 부담 문제가 제기되기도 한다 (Kim, 2013). 그러므로 부담과 수혜의 격차가 순차적으로 앞선 세대로 연결될 경우에, 이에 대한 세대간 합의를 가능하게 하는 조건에 대한 고민이 필요하다. 즉, 국민연금 재정안정 방안을 모색하는데 있어서는 세대간 연대와 세대간 공평성에 대한 사회적 합의, 그리고 세대 갈등에 대한 폭넓고 전향적인 논의를 필요로 한다. 세대간 연대가 공식화되는 틀은 사회적 부양제도를 통해 맺어지는 세대간 계약이며, 세대간 계약은 세대간 자원의 재분배가 이뤄지는 방식 자체이다. 이는 세대간 계약 내용의 변경 내용이 향후 계속될 연금개혁 논의의 핵심에 위치함을 의미한다.

세대간 계약의 차원에서 국민연금을 조명하고, 그 논의를 확장하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 첫째, 세대간 계약을 둘러싼 이론적 논의를 살펴본다. 최근 들어 세대간 자원 분배 문제를 다루는 논의 틀로 세대간 공평성 담론이 제기되고 있는데, 세대간 공평성과 세대간 연대의 문제를 포괄적이고 비판적 관점에서 다루고자 한다. 둘째, 한국사회에서 세대간 계약 내용의 변화를 살펴본다. 이때 국민연금 제도 변화와 더불어 국민 인식 수준 변화를 함께 고려할 것이다. 이는 국민연금제도를 통한 명시적 합의 이면의 암묵적 합의 내용을 파악하고자 함이다. 셋째, 그간 세대간 계약 논의에서 크게 살피지 않았던 세대내 격차의 문제를 지적한다. 세대간 계약의 지속성을 위해서는 현 노인집단의 빈곤 문제에 대한 제도적 보완이 필요하기 때문이다. 마지막으로, 세대간 계약의 지속성을 높이기 위한 제안을 개괄적 수준에서 제시하고자 한다.

2. 세대간 계약에 대한 이론적 논의

2.1. 세대간 계약의 개념과 존재 형태

사회의 지속을 위해서는 사회적 자원을 세대 간에 재분배하는 것이 필요하다. 한 세대 내에서 자원 재분배가 사회의 정치적, 경제적 안정성에 불가결한 만큼, 세대 사이의 자원 분배 역시 사회의 장기적 성장 가능성을 담보하고, 불평등과 빈곤을 제어하여 사회 안정과 유지의 기능을 수행하기 때문이다. 이런 세대간 재분배는 일종의 합의정신에 기초하는데, 이 합의정신이 세대간 연대이다. 세대간 연대는 이렇듯 추상적인 바, 세대간 계약으로 구체적으로 구현된다. 그러나 이때 세대간 계약도 개념의 하나이며, 연금 제도 등을 비롯한 특정한 사회제도에 의해 공식화된다. 즉, 세대간 계약은 자원 분배의 내용을 포함하는 특정 사회제도에 의해서 구체적인 성격을 드러낸다. 그러므로 사회적 계약으로서 세대간 계약은 일반적 계약과는 국가가 매개한다는 차이를 가지며 (Walker, 1996, p.2), 사회구성원은 계약을 통해 세대간 호혜성을 기대하게 된다.

우리는 세대간 연대를 위한 가치 중 일부가 사회법에 의한 법적 계약의 형식을 취하게 되면서 등장한 개념을 세대간 계약으로 본다. 세대간 자원 재분배는 특정 제도를 통해 세대간 계약의 문제로 취급될 때 개인적·임의적 성격을 벗고 불안정성을 줄인다. 전사회적 차원에서 재분배를 도모하는 복지국가 제도, 특히 공적연금은 세대간 재분배를 위한 세대간 계약을 전제하고 있다. 이때 세대간 계약의 핵심 내용은 각 세대가 최종적으로 얼마만큼을 부담할 것인지, 어느 정도의 삶의 질을 보장받을 것 인지이다.

세대간 문제에 있어서 초미의 관심사는 이러한 세대간 계약이 인구고령화 상황에서도 지속가능할 것인가이다. 이를 판단하기 위해서 먼저 세대간 계약이 존재하는 이유와 세대간 계약이 지속될 수 있는 여건을 살펴보고자 한다. 현대 복지국가에서 근로세대는 아동세대와 노인세대를 부양하고 있으며, 시간이 경과하여 그들의 노령기에는 성년이 된 아동세대로부터 지원받는 것을 기대한다. 호혜적 의무의 관계로서 세대간 계약이라는 이전 체계가 존재하는 것은 생애주기별 위험관리 과정의 특징 때문이다. 일반적으로 사회적 위험은 생애주기의 시작과 끝에 집중되는데, 이에 대처하기 위해 부모세대는 미성숙한 자녀세대를 아동 돌봄과 교육으로 지원하고, 성장한 자녀세대는 부모세대를 돌보고 경제적으로 지원한다. 그런데, 특히 후자의 사회적 위험은 산업혁명이라는 생산체계의 변화로 인해서 발생했다. 수렵과 채집 사회에서는 소수의 살아남은 고령자들은 사회에 짐이 되기보다는 중요한 자산을 구성하였으며, 그들이 소비하는 것보다 많은 생산을 책임지고 있었다 (Lindh 등, 2005, p.470). 하지만 생산체계의 변화에 따라 고령자들은 생산 활동에 참여할 기회를 원천적으로 차단당하였으며, 은퇴 시점에서는 그들의 자녀에게 의존할 수밖에 없게 되었다. 이렇듯 사회적 계약의 구성형태는 아동과 노인 돌봄에 대한 가족 역할이라는 사회적 규범의 영향을 받으며, 다시 국가 정책에 의해서 강화되고 동시에 거시적인 사회적 계약의 수준을 제한한다 (Walker, 1996, p.13).

세대간 자원 분배를 둘러싼 계약은 이처럼 일방적이지 않으며 호혜적인 관계이다. 그러므로 세대간 계약의 가치가 지속가능하기 위해서는 두 가지 요건이 충족되어야 한다 (Komp와 Tilburg, 2010, p.8). 첫째, 근로세대가 아동세대와 노인세대를 부양하기 위한 부담이 과다하지 않아야 한다. 만약 이런 부담이 과다하게 되는 경우에는 근로세대 자신들이 불안정한 상황에 놓이게 된다. 소위 ‘이중부담의 문제’ (Kim, 2013)가 이에 해당한다. 둘째, 후세대의 규모가 급격하게 줄어들면 안 된다. 후세대의 규모가 줄어들 것이 명확하고, 이로 인해서 근로세대가 후세대로부터 적절한 보장을 받을 가능성이 낮은 상황에 직면할 때, 근로세대는 매력적이지 않은 세대간 재분배에 참여하지 않게 된다. 의무의 이행이라는 관점에서 볼 때 현존하지 않는 미래 세대는 계약 주체의 당사자가 아니었으므로 이런 의무를 질 필요가 없는데, 주목할 사실은 후세대의 생성 및 구성은 현세대의 결정에 의해 이뤄진다는 것이다 (Gosseries와 Meyer, 2009, p.3). 근로시기에 사회적으로 아동과 노인을 부양하고 차후에 부양을 받는 세대간 재분배

의 고리는, 인구구조가 안정된 가운데 발전된 것이 아니라 역동적 변화 속에서 발전한다. 그러므로 우리는 후세대와 암묵적 계약관계를 맺는다 (Laslett와 Fishkin, 1992, p.2). 이 암묵적인 세대간 계약은 수익과 부담의 공평 뿐 아니라, 세대간 계약의 지속과 부양 부담의 공유라는 당위에 의해서도 설명될 수 있다.

2.2. 세대간 권리와 의무: 의무부정론과 의무긍정론

아동과 노인을 돌보는 것과 같이 친족 간 관계에서는 권리와 의무가 비교적 명확하게 연결된다. 따라서 세대간 문제로서 세대간 정의를 다룰 때, 세대는 보통 사회적인 것을 의미한다 (Thompson, 2009). 사회적 자원의 공평한 이용을 둘러싼 논쟁에서는 이를 세대간 정의의 문제로 다룬다. 세대간 정의의 문제는 미래세대에 대한 현세대의 도덕적 의무 또는 법적 의무를 가리키는데, 이를 세대간 정의 또는 세대간 형평으로 칭한다 (Oh, 2003, p.296). 이렇듯 세대간 형평은 균형적인 혜택 또는 이용권리에 더 초점을 둔다면, 세대간 공평은 대체로 수익과 부담의 균형을 의미한다는 점에서 차이를 보인다. 그런데 ‘받는 것’에 있어서의 형평 또는 균형이라는 것을 절대적 액수의 동일성을 전제로 하는 것은 ‘좁은 의미의 형평성’을 추구하는 것이다.

존재하지 않는 미래세대에 대한 현 세대의 의무 부담에 대해서는 여러 주장이 존재한다. 먼저 의무부정론의 입장은 후세대에 대한 의무도, 후세대의 부양의무도 부정한다. 이들은 세대간 사회계약에서는 일반적 계약의 원칙에 따른 1) 편익과 부담의 등가성의 예견가능성, 2) 불공평한 사유에 대한 구제가능성이 없기 때문에 세대간 사회계약의 협정은 성립하지 않는다고 본다 (Oh, 2003, p.300). 의무부정론의 입장에서 후세대는 인구 감소에 따른 더 많은 부담, 또는 재정적 지속성을 위한 급여수준 하락이 명확하므로 등가성은 유지되기 어렵다. 또한 후세대가 계약의 파기 권한을 공적제도 하에서 실행할 수 있는 지에 대해서도 의문을 가질 수 있다. 그러므로 의무부정론에 따르면 현재 국민연금의 수익과 부담 구조 하에서는 지속가능한 세대간 계약은 존재할 수 없다.

의무부정론과 반대로, 현 세대가 미래 세대에 의무를 진다는 의무긍정론의 입장에서 ‘세대간 공동체’(intergenerational community)라는 개념을 도입한다. 세대간 공동체는 후세대가 우리와 유사한 생활과 관념을 공유하고, 후세대에서 그러한 관념들이 계속될 것을 기대할 때 형성된다 (Oh, 2003, p.300). 이와 같은 관점에 따라 현 세대는 단순히 공존하는 세대(co-existing generation) 뿐 아니라 먼 후세대에도 도덕적 의무를 지게 되며, 역으로 후세대 또한 관념·관습, 또는 계약관계의 지속이라는 도덕적 의무를 가지게 된다. 의무부정론의 입장에서 강조하는 편익과 부담의 등가성을 진단하는 것은 용이하지 않다. 예를 들어, 세대간 계약의 구체적 내용이 구현된 공적연금제도에서도 대부분 국가에서 특정 세대의 부담수준은 가변적이었으며, 그것이 항상 축소의 정치로 귀결된 것도 아니다. 그러므로 지금까지 세대간 계약은 어느 정도의 삶을 질을 보장받을 것이냐는 공유된 관념 하에서 작동해왔다고 할 수 있다. 즉, 세대간 계약에서 의무긍정론의 입장이 어느 정도 기능을 해왔다.

반면 우리나라에서는 현 근로세대를 먼 미래의 세대가 부양해야 한다는 주장을 쉽게 받아들이지 못한다. 그 이유로는 먼저, 여러 세대를 넘나드는 부의 분배를 상상하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 또한 세대간 부양을 명시화한 부과방식을 연금제도 운영을 경험하지 않은 것도 상당한 영향을 미쳤을 것이라 본다. 그 결과로 지금까지 국내에서 세대간 계약의 지속가능성을 논의함에 있어서는 의무부정론의 입장에서 세대간 계약의 성립 조건에 주목하였다. 즉, 사회적 계약이 지속될 수 있도록, 자유로운 계약이 존재할 수 있는 조건으로서, 편익과 부담의 등가성을 확보하기 위해 노력해왔다. 부분적립방식의 재정운용 체계 하에서, 인구구조 변화 속에서, 지속가능성을 달성하기 위해 필요한, ‘현 세대의 추가부담’이 국민연금 제도 개혁에 있어 핵심 이슈로 도출되었다.

그러나 제도적 지속성을 논함에 있어서는 세대간 계약에 대한 접근을 확장할 필요가 있다. 세대간 계약에는 동등성 외에도 합의, 동의의 두 가치가 추가된다 (Gardiner, 2009, p.78). 이런 합의, 동의는 계약이라는 교환관계 내에 있지 않은 후세대와는 계약의 증첩을 통해 확보할 수 있다. 현재 세대는 먼 미래세대와는 직접적으로 계약을 하지 않지만, 가까운 미래세대와 계약을 하고, 이 계약내용에 대한 합의, 동의의 과정을 계속함으로써 지속성을 확보한다. 다른 한편으로는 계약의 내용을 보완하는 다른 장치를 이용할 수 있다. 이전세대에서 후세대로의 이전이 그러한 장치이며, 아동세대의 성장기에 대한 지원이 대표적이다. 그러므로 제도적 지속성을 확보하기 위한 확장된 개념으로서 세대간 연대 및 세대간 공평성 문제를 조망할 필요가 있는데, 이때는 제도 내용 뿐 아니라 제도를 보완하는 외부적 요소에도 주목할 필요가 있다.

2.3. 세대간 연대

세대간 계약의 논리에서 공평성, 즉 편익과 부담의 등가성을 전제로 할 때에는 세대간 공평한 처우가 필요하다. 세대간 공평이 공적연금에 적용되면, 각 세대는 부담하는 수준만큼만 급여를 받아야 한다. 그러나 세대는 이질적인 사회 변화를 경험하였다. 국민연금의 경우만 해도 제도도입 초기 가입상한 연령으로 인한 적용제외가 발생하였다. 한편, 대부분 국가의 연금제도에서 각 세대가 동등한 보험료와 급여 수준을 보장받은 바는 드물다.

일반적으로 세대간 계약의 논리는 후세대가 이전세대를, 특히 현재의 근로세대가 노인세대를, 부양하는 개념으로 사용되었다. 그러나 세대간 이전은 일방적이지 않은 않다. 현재 세대는 미래 세대를 위해 사회기반시설에 대한 투자를 하고 있으며, 교육을 실시하고 기술혁신에 투자하며, 환경을 보호하고자 노력한다. 현재 세대가 미래세대를 위한 사회적 투자에 나서는 것은 대체로 일반재정을 이용하지만, 현 세대의 노력으로 축적된 연기금을 이용하는 경우도 존재한다. 연기금은 호혜적 의무를 구현하고자 하는 사회적 목적을 위해 투자될 수 있는데 (Clark, 2004), 핀란드의 전기부문 투자, 스웨덴의 공공주택, 중소기업 투자 등이 있다. 국내에서도 연기금의 사회적 투자로서 보육, 의료서비스 인프라에 대한 투자 논의가 있었다. 후세대를 위한 사회적 투자 재원 확보에 있어 연기금을 이용하자는 실행 또는 제안은 후세대에 대한 적극적인 기여를 통해 세대간 이전의 일방성을 극복하고, 세대간 계약의 논리를 확장하는데 기여함으로써 세대간 연대를 강화하는데 이용된다.

이렇듯 사회인프라 투자 등을 포함하는 세대간 연대는 세대간 계약의 확장된 개념이다. 실천으로서 사회적 연대는 희소한 자원에 대한 접근을 규제하고, 시장의 부정적인 결과로부터 시민들을 보호하기 위한 시민권적 가치 실현의 결과라고 할 수 있다 (Turner, 2005, p.399). 근로세대와 연금수급자 간에 공적연금을 둘러싼 세대간 계약, 공적인 서비스와 현금이전을 둘러싸고 발생하는 노령세대와 아동세대간의 자원 할당에서 어느 한 집단의 일방적 부담을 강요하는 것이 아닌 공존을 지향하는 것이 세대간 연대의 가치이다. 하지만 탈산업화 사회와 인구구조의 변화는 복지국가를 재구성하고 있으며, 세대간 연대의 가치를 줄여나가고 있다 (Dumas와 Turner, 2009). 하지만 경제적 이익을 둘러싼 세대갈등을 촉발하는 인구변동은 세대 간의 문제를 부각시킬 뿐, 그 자체로 세대간 갈등을 유발하는 것이 아니다. 발전의 시기와 인구고령화의 시기가 중복되었던 서구의 경험이 이를 반증한다. 즉, 세대간 연대의 가치가 지속할 수 있는 여건이 침식당하고 있는 이 시점이 세대간 연대의 가치를 실현하고 강화하기 위한 적극적 개입이 필요한 시점이다.

그럼에도 우리는 인구구성의 변화에 따른 세대간 형평성(intergenerational equity) 논쟁을 더 많이 접하게 되는데, 이는 이 논쟁이 다분히 ‘사회정치적 구성물’ (Walker, 1996, p.2)이기 때문이다. 인구 문제를 이용한 신자유주의의 주장은 노후 보장에서 개인과 가족의 책임성 강조라는 특징으로 나타났고, 사적 연금을 부각시켰다. 그러나 역설적이게도 핵가족화로 대표되는 가족구조 변화는 개인·가족의 부양책

임 부담을 극대화시키는 문제를 가져온다. 그러므로, 앞서와 마찬가지로, 인구구조 변화 속에서는 오히려 세대간 연대의 가치를 높이고 유지할 필요가 있다. 부양의 책임분담에서는 공적영역과 사적영역 간의 균형이 유지되어야 하며, 세대간의 호혜적인 의무관계도 지속되어야 한다. 이 때 아동보육, 교육과 같은 후세대를 위한 사회투자를 늘림으로써 세대간 연대의 가치를 확대할 수 있다.

3. 세대간 형평성(equity between generations)과 공적연금

앞서 세대간 계약은 사적 이전(private transfer) 및 비경제적 기여에 관한 것까지 포함하여 매우 포괄적인 자원 배분 및 이전 차원에서 이루어질 수 있음을 설명하였다. 그러나 복지국가 위기론이 대두된 이후 세대간 계약 논의는 흔히 세대간 형평성 차원에서 다루어졌다. 세대간 형평성은 공적연금 급여 삭감을 뒷받침한 논리로 가장 빈번하게 제시되고 부각되었다. 이에 여기서는 세대간 형평성 논의의 내용, 맥락과 한국에서의 적용 등을 먼저 살펴보고, 이어 비판적 관점에서 세대간 계약에 관한 대안적 접근을 모색한다.

3.1. 세대간 형평성 논의

3.1.1. 재정적 맥락에서 세대간 형평성 논의 세대간 형평성은, 본질적으로는 급여수준에 관한 것이지만, 주로 재정적 부담 차원에서 언급된다. 연금재정체계의 궁극적인 목적은 연금제도 안에서 재정적 균형(financial equilibrium)을 유지하는 것이다 (Gillion 등, 2000). 제도 안에서 재정적 균형은 여러 가지 방식으로 달성할 수 있는데, 그 중 하나가 세대간 공평을 이루는 것이다.

세대간 공평의 원리(the principle of intergenerational equity)에 따르면, 모든 세대는 그 세대가 받을 급여총량에 해당하는 몫을 기여기간 동안 부담해야 한다. 그렇지만 제도의 특정 단계에서는 세대간 공평의 원리가 적용되지 않는다. 예를 들어, 부과방식 또는 부분적립방식의 연금제도 하에서는 초기 세대가 후기 세대에 비해서 낮은 보험료율을 적용받는 것이 보통이다. 이 경우 초기 세대와 후기 세대의 급여수준은 대체로 비슷하며, 세대간 형평은 연금제도의 성숙이 이뤄지기 전까지 유지된다. 앞 세대의 이런 초과이익에 따른 공평성의 훼손은 연금제도의 성숙이 경제성장과 함께 이뤄지는 경우에 정당화된다. 초기 세대가 낮은 보험료율로 누리는 이익은 후기 세대가 경제성장을 통해 얻는 이익의 일부분에 지나지 않으며, 따라서 초기세대에게 연금제도를 통한 부의 이전이 이루어지는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 이것이 소위 ‘넓은 의미’의 형평성으로, 이는 제도 외의 발전 단계도 함께 고려한다.

한편, 세대의 범위를 확장시킬 경우에는 다른 의미의 보험수리적 공평 문제를 제기할 수 있다. 초기 세대의 보험료 부담이 전적으로 초기 세대의 급여로 지출되지 않는 경우에는 일부 기금 적립이 이뤄지며, 적립기금의 투자수익이 연금재정에 투입되기 때문에 후세대의 부담 수준을 줄인다. 즉, 제도 도입 초기에는 세대 간에 보험수리적으로 공평하지 않더라도, 대체로 연금제도 외 노인빈곤에 대처하는 제도를 통해서, 세대간 재분배의 결과가 사회적 형평성을 이룬다.

세대간 공평성은 연금재정방식과 연관시켜 살펴볼 수 있다. 연금재정체계를 구상할 때, 일정 수준의 소득대체율을 보장하기를 원하고 일정 적립배율을 설정하기를 원할 경우에는 부과방식 또는 부분적립방식의 재정체계를 설정한다. 이 경우에는 초기 세대에 낮은 연금보험료율을 적용할 수 있으며, 부분적립방식을 도입한다고 하더라도 대체로 적립금액이 크지 않기 때문에 자본시장이 기금을 흡수할 수 있다. 하지만 이 경우에는 보험수리적 공평의 가치가 훼손된다. 한편 장기적인 관점에서는 인구학적 원인으로 인해 보험료율을 올리는 것이 정치적으로 부담스러운 선택이기 때문에, 정치적 위험을 감수하기 어려운 상황에서는 확정급여형임에도 불구하고 연금 소득대체율을 하향조정하게 된다. 만약 모든 세대 간에 부담을 공평하게 하고자 할 경우, 그래서 보험수리적 공평을 추구하게 될 경우에는 일정 수준의 기여율을

Table 3.1. Factors affecting on financial balance of public pension

		수입 측면에의 영향	지출 측면에의 영향
경제적 요인	성장률	가입자와 임금수준	급여수급자격과 수급자 수
	고용률	가입자 수	급여수급자수
	임금몫과 임금수준	보험료 부과대상 소득	급여총량
인구적 요인	초기인구구조	기여자에서 수급자로의 전환관계	기여자에서 수급자로의 전환관계
	사망률 변화	잠재적 기여자수 변화	수급자수 및 평균수급기간 변화
	출산율 증가	(장기적) 기여자수	(장기적) 수급자수
제도적 요인	설계	기여 제공	수급자수와 급여수준
	조정	기여대상 소득의 상한	급여수준
	관리비용		총지출
	제도순응	(단기적) 부과대상소득	(장기적) 급여수급자수
	임금순응	(단기적) 부과대상소득	(장기적) 급여수준

자료: Gillion 등 (2000), p.134.

실정하게 된다. 이 경우 연금의 소득대체율은 지속적으로 변화할 수밖에 없다. 이러한 확정기여 방식을 선택한 경우, 세대간 계약 내용은 연기금을 투입하고 있는 자본시장의 성과에 영향을 받는다. 이때 정부가 일정 수준의 소득대체율을 적시하여 보장하고자 한다면, 후세대는 일정 수준의 보조를 해야만 하므로 보험수리적 의미에서 공평의 원칙은 훼손된다. 그러므로 순수한 의미의 세대간 공평성을 설계할 수 있는 사적연금제도가 아닌, 공적연금제도에서 연금의 소득대체율을 보장하기를 원하거나 연금보험료율을 일정 수준으로 유지하기를 원할 경우에는, 보험수리적 의미의 세대간 공평성 원칙은 달성하기 어렵다.

공적연금의 재정적 균형이 단지 보험료 수입과 지출의 영향만 받는 것이 아님을 고려하면, 세대간 형평성을 논함에 있어서는 폭 넓은 접근이 필요하다. Table 3.1은 인구 구조의 변화, 경제적 환경 변화, 제도 설계 역시 재정적 균형에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다 (Gillion 등, 2000). 게다가 앞서 설명한 바와 같이 적립방식 제도 하에 있다면 금융시장 상황 역시 중요하다. 그러므로 수익과 부담의 균형으로서 세대간 공평성, 또는 특정 세대의 급여 수준에 대한 논의로서 세대간 형평성을 논함에 있어서는, 단순히 공적연금의 보험료율과 소득대체율 뿐 아니라 이러한 재정적 맥락의 영향요인도 고려해야 한다.

3.1.2. 정치적 맥락의 세대간 형평성 논의 세대간 형평성 개념 및 관련 논쟁의 부상은 복지국가에 대한 정치적 공격의 맥락을 떠나서는 생각할 수 없다. 세대간 형평성은 복지국가에서의 분배 문제를 ‘탐욕스런 노인 대 희생되는 아동’의 구도로 다룸으로써 1980년대 이후 공적연금을 비롯한 사회보장제도의 삭감을 뒷받침하는 논리가 되었다. 즉, 논쟁은 세대간 형평을 위한 아동세대의 급여 증가가 아니라, 노인세대의 급여 축소를 염두에 두었다.

세대간 형평성 논쟁은 이데올로기 경합의 장이 되었는데 (Williamson과 Rhodes, 2011, pp. 34-37), 특히 미국에서는 1970년대 초에 시작되어 1980년대 공적연금 재정 위기 문제를 계기로 본격화되었다. 우파들은 인구 고령화를 배경으로 공적연금의 지속가능성을 문제 삼았던 이 논쟁에서 자신들을 ‘세대간 형평성’, ‘세대간 정의’의 수호자라고 지칭하였다. 반면에 좌파는 방어적인 입장이었으며, 고령자의 세대내 소득불평등을 높이려는 개혁을 막는 것이 목표였다 (Williamson 등, 1999). 우파는 공적연금 등 사회보장 급여 삭감을 세대간 공평성을 제고하는 수단으로 제시하였고, 미디어에서는 공적연금과 메디케어(Medicare) 지출을 삭감할지 여부를 쟁점으로 삼았다. 이 논쟁은 전 세계로 번졌고 (Sabbagh와 Vanhuysse, 2010), 보험수리적 공평성을 의미하는 세대간 공평성 개념은 각국의 공적연금 축소를 정당

회하는 근거가 되었다. 더욱이 유럽 여러 나라들은 국가부채 수준이 높았기 때문에, 이를 줄이기 위한 의도로 세대간 형평성 개념을 더욱 수용하였다 (Williamson과 Rhodes, 2011, p.36).

또한 세대간 형평성 개념은 ‘세대간 회계(generational accounting; GA)’ 기법이 전파되면서 확산되었다. 세대간 회계(GA)는 연금의 장기적 지속가능성을 점검하는 기법으로 부상되어 세계은행 등에 의해 적극적으로 여러 나라로 퍼져나갔다. 이에 세대간 형평성 논쟁 역시 세대간 회계에 대한 옹호와 비판을 중심으로 새로운 국면으로 전개되었다. 비판적인 입장에서는 주로 세대간 회계의 추정방식의 문제점을 지적하였다. 예를 들어, 파라미터의 작은 추정 오류도 장기 추계에서는 실제와 큰 오차를 낳을 수 있다는 것이다. 또한, 할인을 가정을 바꾸면 미래세대의 수익이 매우 크게 달라지는 등의 문제가 있다 (Williamson과 Rhodes, 2011, p.45). 이에 Buchanan (2005)은 너무 많은 결점으로 인해 세대간 회계는 사용되어서는 안 된다고 주장한 바 있다. 한편, 세대간 회계 접근이 세대내 형평성 이슈를 무시한다는 점 또한 비판의 대상이 된다. 한 세대 내에서 소득수준, 젠더 등에 따른 인구 범주마다 수익과 부담에는 큰 차이가 있으나, 세대간 회계는 이를 고려하지 않는다. 특히 Auerbach 등 (1994)은 세대내 형평성의 적어도 한 측면, 젠더 격차를 심각하게 고려해야 한다고 주장하였다.

세대간 회계의 자원 분배에 대한 협소한 관점은 인프라 투자에 대한 계산방식에서 표출되며, 이에 대한 비판 역시 거세다 (Helliwell, 1998; Williamson과 Rhodes, 2011, 재인용). 인프라에 대한 정부 지출은 측정가능한 구체적인 수익을 제공하지만, 세대간 회계에서는 이의 지출만 고려할 뿐 수익은 고려하지 않는다는 것이다. 현재의 인프라 투자는 미래세대의 부담으로 일부 나타나지만, 이를 통해 확보될 수 있는 수익을 고려하지 않기 때문에 미래세대의 생애 순조세부담 크기는 커진다. 이 경우 미래세대의 편익은 과소 추정되기 마련이라는 것이다.

세대간 형평성론은 세대간 공평이라는 협소한 의미의 접근임에도 논리적 명료함과 세대간 회계 접근으로 확인되는 재정 전망의 구체성으로 인해 세대간 계약의 불완전성을 논하는데 주로 활용되었으며, 공적 연금 축소를 뒷받침하는 논거가 되었다. 축소 지향의 연금개혁과 이를 보조하는 사적 연금의 도입은 전 세계적인 추세이다. 이는 세대간 불공평이라는 집단적 불공평을 감수하느니, 차라리 민영화를 통해 개별적 공평성을 회복하는 편이 낫다는 판단의 결과이다. 그러나 세대간 계약의 형평성을 높이고자 보험수리적 공평성을 부각시킨 개혁은, 세대간 계약의 지속성을 담보할 수 있는 세대간 연대의 가치를 오히려 희석시키는 위험요인을 가지고 있다.

3.2. 세대간 형평성론 비판과 세대간 계약 논리의 확장

세대간 형평성론은 고려하는 정책영역, 정책목적의 협소함에 대해서도 지적받는다. 세대간 형평성 수준은 그 논의의 대상 범주를 공적 이전뿐만 아니라 사적 이전과 노동력 참여까지 포함하는 경우 달리 평가된다. 세대간 부양 책임, 자원의 세대간 분배 문제는 공적연금제도에 국한되지 않는다. 시야를 확장하여 세대별 전반적인 삶의 질 차이를 통해 살펴볼 때에만 세대간 형평성의 궁극적인 수준을 포착할 수 있다. 이런 이유로 세대간 계약의 문제는 환경적 고려, 지속가능한 발전 등의 이슈로도 쉽게 확장된다.

그러나 대개 세대간 형평성 논의는 가능한 논의 범위를 줄이고자 하며, 편익과 부담의 증가성을 제시하면서 사회적 부양비에 대한 기계적 사고에 기초한다. 그러나 부양비의 변화는 전체 그림의 일부일 뿐이다 (Buchanan, 2005). 노동생산성이 증가하면, 부양비 증가로 인한 경제적 부담의 상당 부분을 상쇄할 수 있다. 심지어는 변화하는 인구구조 하에서는 앞세대에서 뒷세대로 이뤄지는 증여 등의 사적이전도 변화할 수 있다. 이미 많은 연구들은 사적 이전의 방향이 자녀세대에서 부모세대로의 일방향이 아니며, 계층 등에 따라 사적 이전의 방향과 규모에 큰 차이가 보여주고 있다. 즉, 노인 세대가 현 노동세대로 이전하는 자원의 크기도 만만치 않으며, 계층에 따른 차이 역시 상당하다는 것이다.

세대간 형평성론에 대한 또 하나의 비판은 세대 집단의 이질성을 고려하지 못하는 것에 집중한다. 이 비판적 입장은 복지지출에 관한 노년의 단일한 영향력에 의문을 제기한다. 공적연금 안에서 이뤄지는 세대간 이전은 세대내 재분배 기제를 포함하는 내용을 담고 있기 때문에, 이 둘은 본질적으로 결합된 이슈라는 것이다. 일례로, 노후소득에서 공적연금의 비중이 적은 국가에서 노인 내부의 소득불평등이 높다(Korpi와 Palme, 1998). 이는 세대간 계약은 세대내 불평등의 문제와 긴밀한데, 사회적 차원에서 세대간 계약이 잘 구성되고 적용될 때 세대내 불평등의 문제가 줄어든다는 주장으로 발전할 수 있다. 따라서, 세대간 계약과 세대내 소득재분배의 문제를 모두 고려할 때에야 세대간 계약의 실체를 더 명징하게 살펴볼 수 있다. 물론 그 연관성의 메커니즘에는 공적연금의 분배뿐만 아니라 계층별 공적연금-사적연금의 역할 비중 차이, 사적 이전의 차이 등이 포함되므로 실체의 규명은 어렵다. 그러나 세대 집단의 이질성에 주목하여 세대간 계약의 내용을 살펴볼 필요는 있다.

세대간 형평성 논의에 대한 비판적 입장은 세대간 계약논리를 확장하여 접근할 것을 요구한다. 세대간 계약은 장기간에 걸친 사회적 계약의 하나이며, 그 내용은 확정적이지 않고 끊임없이 변화, 재구성된다. 넓은 의미의 부양 책임과 자원의 세대간 이용은 공적연금제도에 국한되어 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 세대간 계약이 보장하는 세대별 삶의 질 수준에는 부양비 변화, 노동생산성 변화 등이 영향을 미친다. 그러므로 계약 내용에는 연금제도 외적인 부분이 영향을 미칠을 고려해야 하며, 앞세대가 후세대를 위하여 실시하는 사회적 투자 역시 고려하여야 한다. 결국 세대간 계약은 확정적이지 않기 때문에, 여러 사회경제적 요소를 고려하여 장기적 관점에서 포괄적으로 바라볼 필요가 있다.

4. 한국 국민연금에 관한 세대간 계약의 특성

4.1. 노후소득보장 및 부양을 둘러싼 세대간 계약 요소들의 변화

4.1.1. 소득이전 및 공적보장 비중의 변화 세대간 계약의 내용을 여러 사회경제적 요소를 고려하여 포괄적으로 평가할 필요가 있다면, 개별 연금제도의 재정안정에 대한 평가 역시 마찬가지로 포괄적 접근이 이뤄져야 한다. 앞서 Table 3.1에서 본 바와 같이 현 세대가 부담하는 연금기여금과 조세, 사적 이전 부담을 비롯한 재정적 부담은 상당히 가시적이지만, 제도가입자의 미래 삶의 질 수준은 물가상승, 생산성 수준, 연금제도와 기금의 안정성 등 다양한 요소에 의해 영향 받는다. 그러나 확정되지 않았다는 것이 항상 불안정함을 의미하지는 않는다. 성장의 시대에 불안정성은 곧 발전을 의미하였고, 대부분 공적연금 급여는 확정급여 형태를 띠으로써 이런 불안정성을 최소화시키고자 하였다. 그동안 세대간 계약은 그 본질적인 불확정성에도 불구하고 ‘계약’이라는 용어와, 이를 뒷받침하는 제도 형식을 통해 불안정성을 줄여왔다.

이는 우리나라의 경우에도 마찬가지이다. 다음 Table 4.1은 1980년대 이후 60세 이상 고령가구주 가구의 주요한 소득원 비중을 제시하고 있다. 노후보장의 개인책임 강조가 두드러지면서 근로소득이 압도적으로 증가하였지만, 이외에 소득원 중 공적이전소득이 차지하는 비중은 1980년 2.0%, 1995년 6.6%에서 2013년에는 23.2%까지 증가하였다. 1995년 이후 공적연금을 포함한 사회보험 급여는 약 5.8배, 공공부조는 약 1.8배 증가하였다. 이는 한국사회에서 공적연금을 이용한 세대간 계약이 점차 공고화되고 있음을 의미한다.

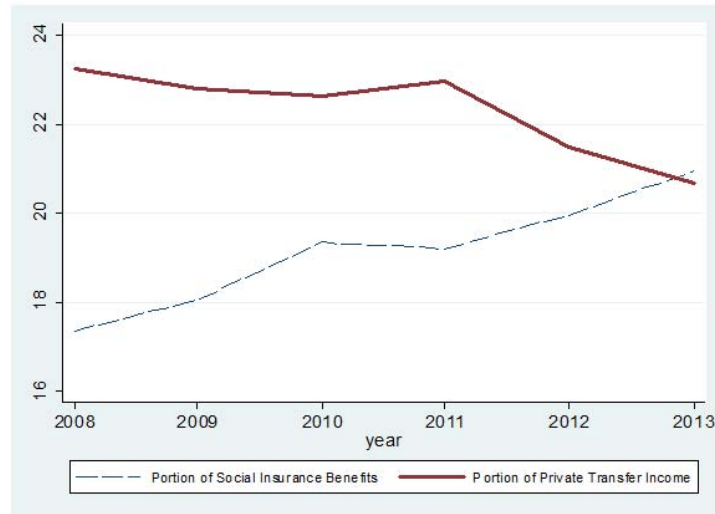
사회화된 형태로서 세대간 계약은 세대간 호혜성을 기대하게 한다. 즉, 공적연금 급여의 증가는 사적 이전 소득의 감소로 연결된다. Figure 4.1은 근로소득의 상대적 영향력을 제한하기 위해 65세 이상 노인가구를 대상으로 한 2008년부터 2013년 기간 동안 사회보험급여의 비중과 사적이전소득의 비중이다. 2008년 17.35%였던 사회보험급여의 비중은 2013년에는 20.94%로 증가한다. 같은 시기 사적이전소득은 23.24%에서 20.69%로 하락하였다. 이를 통해서 사적 이전 부담을 비롯한 재정적 부담에 대해서 세

Table 4.1. Changes in income sources of old-age household (householder age, more than 65) (단위 %)

항목	구분	1980년	1995년	2007년	2013년
근로소득		16.2	26.6	52.5	51.3
자산소득	(재산소득·예금인출·사적연금)	5.5	9.9	10.1	10.0
사적이전	소계	75.6	56.6	17.3	15.5
	자식	72.4	56.3	16.2	13.7
	자식 이외	3.2	0.3	1.1	1.8
공적이전	소계	2.0	6.6	20.1	23.2
	공적연금·사회보험	0.8	2.9	15.4	16.7
	공공부조	1.2	3.7	4.7	6.5

주: 2007년 사적이전에서는 자식외 부모로부터의 이전도 포함함.

자료: 1980년, 1995년의 주 소득원 자료는 Seok과 Kim (2000, p.35)을 재구성, 2007년 및 2013년 주소득원 자료는 한국복지패널(KoWePS) 데이터에서 필자가 계산함.

**Figure 4.1.** Changes in income sources of old-age household (householder age, more than 65).

자료: 한국복지패널(KoWePs) 3차~9차 자료를 이용하여 계산함.

대간의 암묵적 계약 원칙이 적용되고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 세대간 이전 총량의 변화 역시 세대간 공평성을 논할 때 고려되어야 하는데, 후세대일수록 국민연금 수급률이 높아지는 등 공적 이전의 혜택을 더 크게 받으면서, 동시에 사적부양 부담이 감소한다. 정리하면, 한국 국민연금에서 세대간 계약은 안정성을 확보해나가고 있는 단계에 있었다고 할 수 있다.

4.1.2. 국민 의식 수준의 변화 세대간 공동체의 관점, 세대간 연대의 개념에서는 도덕 경제(moral economy)의 중요성을 강조한다. 즉, 누가 어떠한 수준의 삶의 질을 보장받아야 하는가에 대한 공유된 관점이 중요하다고 본다. 이와 같은 사회적 지향의 대표적인 예로 제시할 수 있는 것이 노령세대에 대한 공적 의무일 것이다. 이는 노령세대가 지난 기간 동안에 수행하였던 타인의 복지에 대한 기여에 대한 보상의 개념이며, 발전된 복지국가에서는 그 뿌리는 깊다. Svallfors (2008)는 스웨덴에서 연령계층별로

Table 4.2. Rate of agreement on government expenditure increase on the retiree

	네덜란드	프랑스	덴마크	캐나다	일본	노르웨이	스웨덴	스위스	핀란드	영국	미국	한국	스페인
50세 미만	0.369	0.389	0.392	0.431	0.481	0.508	0.526	0.549	0.592	0.660	0.669	0.768	0.783
50세 이상	0.495	0.523	0.658	0.606	0.643	0.700	0.703	0.554	0.865	0.846	0.606	0.797	0.888

주: 현재보다 ‘많이’ 또는 ‘더 많이’ 지출해야 한다는 응답률임.

자료: ISSP Research Group (2008). Role of Government IV.

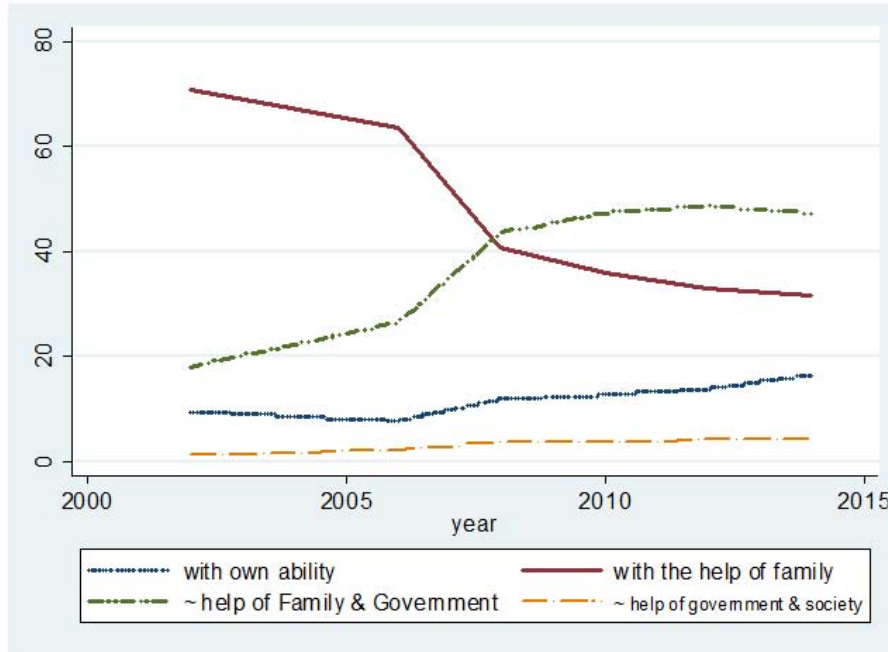


Figure 4.2. Changes of attitude on supporting their own parents.

주: ‘기타’ 범주 해당 값은 제외함.

자료: Statistics Korea, (each Year), The Social Survey: “부모님의 노후 생계는 주로 누가 돌보아야 한다고 생각하십니까?” (2014년 기준 조사표).

노령보장과 가족지원에 대한 지지의 정도에 차이가 나타나지만, 같은 시기 노령보장에 대한 지지는 모든 연령계층에서 늘어났다고 분석하고 있다.

Table 4.2은 주요 국가에서 퇴직자에 대한 정부지출이 현재보다 늘어나야 한다는 응답률을 50세 전후로 비교한 것이다. 우리나라는 현재보다 지출이 늘어야 한다는 응답이 다른 국가에 비해서 높은 편으로 나타났다. 한편으로 덴마크, 캐나다, 일본과 같이 50세 전후로 퇴직자에 대한 추가적 정부지출에 대한 동의 정도에서 차이가 상당한 나라들이 있는 반면에, 우리나라는 연령에 따른 차이는 크지 않은 것으로 나타난다. 이는 한국의 낮은 공적연금 수준을 반영하는 결과일 수 있으나, 동시에 그만큼 정부의 공식적 개입에 대한 요구가 높다고 결론지을 수 있다.

실제로 노후보장에 있어 정부의 역할이 늘어날 필요가 있다는 인식은 꾸준히 증가하고 있다. Figure 4.2는 통계청 사회조사 부모 부양인식 조사 결과, 가족과 정부가 공동의 역할을 수행해야 한다는 인식이 꾸준히 늘었음을 보여준다. 2002년에는 가족이 부모의 노후생활을 보장해야 한다는 비율이 70.7%였

지만, 2014년에는 31.7%로 줄어든다. 반대로 같은 시기 가족과 정부 사회의 공동책임이라는 응답의 비율은 18.2%에서 47.3%로 증가하였다.

국가역할에 대한 국민의 요구 증가에 발맞춰서, 국민들의 노후소득보장 준비에서 국민연금에 대한 중요성 역시 점증하였다. 노후소득보장을 위한 국민연금의 역할이 필요하다고 본 응답은 2009년 59.7%, 2010년 65.2%, 2011년 71.9%로 늘었다 (Yun, 2012). 2011년 노후준비수단으로 가장 중요하다고 생각하는 항목 1순위는 국민연금이 58.8%, 저축이 25%, 민간연금이 7.7%, 부동산 및 주식투자가 7.4%으로, 국민연금의 중요성에 대한 인식도가 높아지고 있다 (Yun, 2012, p.178). 한국사회에서는 국민연금의 성숙 단계에 맞춰가면서 부양인식이 변화하고 있는데, 이는 좁게는 가족 간 역할의 변화이며, 넓게는 세대간 계약 개념이 성립하고 있는 결과이다. 이렇듯 국민연금 제도는 그간 제도적 속성을 이용하여 세대간 계약의 개념을 충실히 확보해나가고 있었으며, 그 내부에는 세대내 재분배라는 진보적 속성 또한 가지고 있었다 (Kim과 Kim, 2005).

그러므로 두 차례에 걸친 연금개혁이 세대간 계약의 두 축 중에서, 좁은 의미의 세대간 형평성 또는 세대간 공평성을 확보하기 위한 노력만을 펼쳐나간 것에 대한 우려는 피할 수 없다. 이 개혁은 사회적 계약의 확장을 제한하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 이 관점에서는 노령기 삶의 질에 결정적인 영향을 미치는 연금급여 축소 개혁은 비판의 대상이 된다. 그러나 한편으로는 기존 기초노령연금이 기초연금으로 전환되어 줄어든 국민연금 급여액을 보충하는 개혁이 있었으며, 국민도 여전히 사회적 계약이 지속될 필요가 있다고 인식한다는 점도 고려해야 할 것이다.

4.2. 국민연금제도의 세대간 계약의 특성

이하에서는 우리나라 공적연금 제도에서 세대간 계약의 내용이 어떻게 구현되어 있는가에 주목하고, 세대간 계약의 새로운 지향점을 모색하고자 한다. 세대간 형평성(generational equity) 중심의 논의들을 벗어나 세대간 계약의 실현 형태를 크게 두 가지 방향에서 분석해 보고자 한다. 첫째, 계약 내용의 안정성에 대한 것이다. 지금까지 연금개혁의 주된 방향은 재정적 지속가능성에 초점을 두어왔다. 이것이 앞으로 지속가능한 형태인지를 확인하는 것이 한 과제이다. 둘째, 계약을 통한 실질적 보장수준에 대한 것이다. 특히 기존 세대간 형평성 논의에서 흔히 제외되었던 현세대 노인을 포함한 이슈를 다루고자 한다. 확장된 형태의 세대간 계약이라는 관점에서 현 노인세대 또한 계약의 당사자가 되는데, 이들의 빈곤문제를 도외시키고 세대간 연대를 논하는 것은 잘못된 결론을 도출할 우려가 있다. 현 노인세대는 또 그 앞 세대에 대한 부양의무를 가졌으며, 경제성장의 동력 역할을 하였지만 노후보장제도의 혜택을 제대로 받지 못하는 집단이다. 이하 분석에서 세대간 계약의 안정성에 대한 것은 현재의 근로세대(미래의 노인세대)와 미래의 근로세대 간의 기여와 급여 수준을 중심으로 살펴볼 것이며, 세대간 계약의 실질적 보장수준에 대해서는 현재의 노인세대, 현재의 근로세대, 미래의 근로세대를 포괄적으로 살펴볼 것이다.

국민연금은 확정급여 방식을 특징으로 하는데, 미래의 급여수준을 보험료 납부 시점에서 확인할 수 있다는 점에서 확정성을 가진다. 그렇지만 재정적 지속가능성을 확보하기 위한 목적으로 특정 가입시점 별로 보장하는 소득대체율은 상이하다. 이런 이유로 확정급여방식 국민연금은 특정한 소득대체율을 명시한다는 점에서 형식적 확정성을 갖추지만, 실질적 확정성은 갖추지 못하였다고 평가할 수 있다. 국민연금에서 지난 개혁은 모두 소득대체율을 축소하는 내용을 포함하였다. 또한, 1998년 개혁에서는 연금수급연령을 단계적으로 상향조정하는 계획을 포함했다. 두 차례의 개혁은 재정적 측면에서 지속가능성을 높이기 위한 노력이었다고 평가할 수 있지만, 이 과정은 국민연금에 대한 불안의 원천이 되기도 하였다. 짧은 기간 이뤄진 급격한 제도 변화는 제도의 지속가능성에 대한 불안을 키웠다. 또한 두 차례 개혁을 통해서도 장기적인 재정적 지속가능성을 확보하지 못하였다는 점에서, 앞으로도 소득대체율의 인하 또는 기여율의 인상이 필요하다는 것은 명확하다. 즉, 세대간 계약이 재정적 균형을 목표로 하는 경우 세

Table 4.3. Comparing old age benefit before and after 2007 National Pension Law Reform

		평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
		개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
55세 (A)	소득대체율	40.09	38.46	29.79	28.56	15.79	15.13
	수익비	2.67	2.56	1.98	1.90	1.89	1.82
	내부수익률	9.34	9.11	7.71	7.48	7.46	7.23
40세 (B)	소득대체율	61.04	51.51	45.15	38.04	24.99	21.04
	수익비	2.41	2.03	1.78	1.50	1.64	1.38
	내부수익률	6.82	6.17	5.66	4.99	5.30	4.65
25세 (C)	소득대체율	60.27	42.81	45.13	32.06	24.58	17.46
	수익비	2.18	1.55	1.64	1.16	1.51	1.08
	내부수익률	6.18	4.93	5.12	3.85	4.77	3.55

주: 남성 독신 근로자로서, A는 2008년 기준 55세로 총 26년 가입, B는 40세로 총 39년 가입, C는 25세로 총 40년 가입한 경우를 가정한다.

자료: Moon (2007), p.8 재구성.

Table 4.4. Contribution rate in case of a complete reversal to pay-as-you-go system according to 1, 2, 3 Financial Review

(단위: 십억원, %)

연도	2003년 재정계산			2008년 재정계산			2013년 재정계산		
	총부과 대상소득(A)	총급여 지출(B)	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A
2010	342,633	10,921	3.2	333,046	9,852	3.0			
2020	613,791	34,701	5.7	642,205	31,364	4.9	637,961	33,487	5.2
2030	967,960	110,576	11.4	1,039,844	85,525	8.2	1,118,105	89,176	8.0
2040	1,341,389	288,329	21.5	1,511,455	197,440	13.1	1,658,895	212,563	12.8
2050	1,869,968	560,567	30.0	2,126,134	375,952	17.7	2,368,033	412,288	17.4
2060	2,440,472	892,859	36.6	2,712,483	593,799	21.9	3,067,613	655,155	21.4
2070	3,280,327	1,283,095	39.1	3,615,265	838,471	23.2	4,171,889	944,311	22.6

자료: Financial Review Committee (2003, p.102; 2008, p.63; 2013, p.71).

대간 계약 내용의 불안정성은 항상 존재하게 된다.

연금개혁이 각 세대에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 소득대체율 등을 중심으로 검토할 수 있다. Table 4.3은 특히 2007년 국민연금법 개정을 전후로 하여 대표적인 가입자들의 소득대체율, 수익비, 내부수익률의 변화를 제시한다.

2007년 국민연금법 개정은 단계적으로 소득대체율의 인하를 계획하였기 때문에 특히 후세대로 갈수록 소득대체율의 감소가 두드러진다. 2008년 당시 이미 가입기간이 상당하였고, 개정연금법의 적용기간이 비교적 짧은 55세 가입자(A)는 소득대체율 축소 개혁의 영향을 적게 받는 반면에, 25세 가입자(C)는 상당한 정도의 소득대체율 감소를 경험한다. 수익비와 내부수익률 또한 마찬가지여서, A의 경우에는 크게 줄어들지 않는 반면에 B와 C의 경우에는 수익비와 내부수익률의 감소가 상당하다. 형평성, 특히 개인적 형평성의 정도를 가장 적실하게 보여주는 수익비는 개정 후에도 모든 소득계층에서 1 이상인 것으로 나타나며, 내부수익률 역시 재정추계상의 실질이자율 2.4~3.6%를 초과하는데, 25세 가입자(C)가 평균 근로자의 2배 소득수준으로 가입하더라도 수익비는 1.08, 내부수익률은 3.55로 나타난다. 이는 앞으로도 국민연금 제도 내에서 재정적 요인으로 인한 급여감축의 가능성이 상존함을 의미한다.

큰 폭의 소득대체율의 축소는 특히, 국민연금 급여수준에 대한 세대간 계약의 불안정성을 부각시킨다.

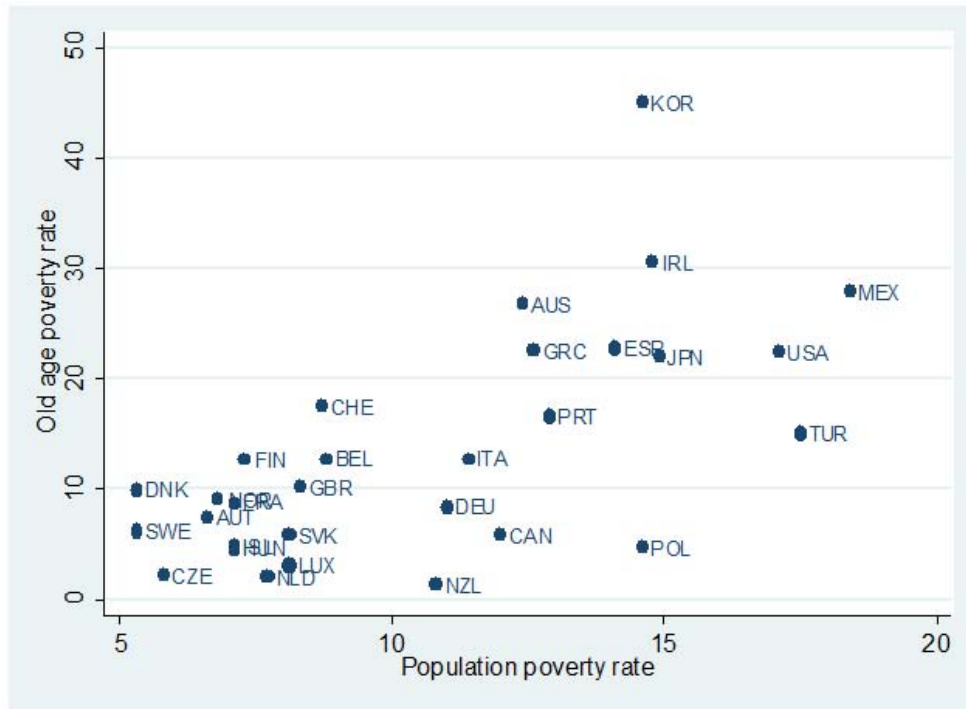


Figure 4.3. International comparison of age-specific poverty rate.

자료: OECD (2011). Pensions at a Glance, p.149.

하지만 재정적 균형 달성을 목적으로 하였기 때문에 기여수준에 대한 세대간 계약에 대해서는 반대의 결과가 나타난다. 즉, 미래 예상되는 기여 수준을 줄이는 결과도 가져왔다. 다음 Table 4.4는 1차, 2차, 3차 재정계산에서 추계된 부과방식 비용을 보여주고 있다. 부과방식 비용률은 총급여지출이 총부과대상소득에서 차지하는 비율을 의미하는 것으로, 현 시점에서의 급여지출을 위해 필요한 보험료율을 의미한다.

2차 재정계산에서는 2007년 연금법 개정에서 소득대체율이 축소되었기 때문에 부과방식 비용률은 감소하였다. 이는 미래세대의 연금부담이 상당한 수준으로 줄어들게 되었음을 의미한다. 물론, 부과방식 비용률의 감소에는 출산율 가정, 경제성장률 가정 등으로 총부과대상소득이 늘어난 것도 어느 정도 영향을 미치고 있는데, 이는 2008년과 2013년 재정계산의 부과방식 비용률 차이를 통해서 확인할 수 있다. 2013년 재정계산은 추계모형, 인구전망, 거시경제 전망 등에서 이전 재정계산과 가정에서 차이가 있으나, 대체적으로 그 효과가 서로 상쇄되는 것으로 나타난다. 이에 따라 부과방식비용률은 2008년 재정계산과 큰 차이를 보이지 않지만, 총부과대상소득과 총급여지출은 약 10% 이상 차이를 나타내고 있다.

이상의 결과는 두 가지 상이한 해석을 가능하게 한다. 첫째, 지난 시기 국민연금 개혁이 후세대의 부담을 경감하기 위한 목적으로 이뤄졌지만, 그럼에도 여전히 재정적 관점에서는 현 세대에 유리하다는 것이다. 둘째, 부과방식비용률과 현재의 연금보험료율 9%를 놓고 보았을 때, 2030년까지는 필요한 보험료율 이상으로 보험료를 납부하고 있다는 것을, 그리고 그 이후 시점에는 필요한 보험료율 이하로 보험료를 납부할 계획이라는 것을 의미한다. 그러므로 우리는 모순적인 관점에서 세대간 형평성 문제를 다루

Table 4.5. Shares of income resources by householder age group and absolute poverty rate (2013)

(단위: 세, 명, 만원, %)

가구주 연령집단	가구주 평균 연령	가구원 수	경상 소득	근로 및 사업 소득	재산 소득	사적 이전 소득	공적 이전 소득	순계 산액	가처분 소득	절대 빈곤율
39년 이전	79.1	1.6	1,512.9	323.7	161.4	548.1	479.7	20,531	1,465.7	21.1
40~53년	66.2	2.1	3,282.8	1,936.1	302.6	353.2	690.9	37,232	3,063.8	8.1
54~73년	50.0	3.2	5,764.9	5,150.6	177.0	239.6	197.7	26,881	5,226.1	2.7
74년 이후	33.8	2.5	5,670.2	5,093.7	63.0	268.9	244.7	14,627	5,196.6	0.8
전체	55.0	2.6	4,583.4	3,722.6	185.6	313.1	362.0	26,429	4,198.3	6.1

주: 1) 빈곤율은 해당 집단 가구 중 빈곤가구의 비율로 계산함. 2) 빈곤선 기준은 2013년 최저생계비를 적용함.

3) 음(-)의 순재산액은 0으로 처리하였음.

자료: 한국복지패널(KoWePS) 9차년도 자료를 이용하여 계산.

게 된다. 국민연금의 세대간 계약의 특성을 논하기 위해서는 세대내 계약의 특성도 중요하다. 왜냐하면 세대간 재분배의 메커니즘은 세대내 재분배의 메커니즘과 함께 작동하기 때문이다. 예를 들어, 현재의 고소득층 가입자가 가지는 연금 수익비가 1 이상이라는 것은, 이들이 어떤 형태로든 후세대로부터 자원의 이전을 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다.

4.3. 세대간세대내 경제 수준 격차

세대간 계약의 확장성을 위해서는 특정 세대에 대한 보장이 실질적이어야 한다. 그러나 OECD (2011, p.149)에 따르면 한국의 상대적 노인빈곤율은 45.1%에 이르러 OECD 국가 평균 13.5%을 크게 상회하며, 전체 세대 14.6%에 비해서는 약 3배 수준으로 나타난다.

현 세대 노인빈곤의 원인으로는 국민연금 등 공적 소득보장제도의 미비, 그리고 발전과정에서 이들이 경제성장의 혜택을 충분히 누리지 못한 점 등을 지적할 수 있다. 이런 이유로 세대간 계약 논의에서는 현 세대의 빈곤문제가 반드시 다뤄져야 한다. 그래야만 합의, 동의의 세대간 계약 가치 (Gardiner, 2009)가 후세대와 계약의 중첩을 통해 형성될 수 있다.

Table 4.5는 경제상태에 대한 공적연금의 각 세대별 영향을 확인하기 위하여 한국복지패널 9차년도 자료를 이용하여 분석한 결과이다. 가구주 연령집단은 국민연금의 영향을 확인하기 위하여 1939년 이전 출생자, 1953년까지의 출생자로 먼저 구분하였다. 1939년 이전 출생자는 국민연금의 도시지역 가입이 이뤄진 시점에서 일반적으로 가입대상이 되지 않기 때문에 별도로 구분하였다. 이후로는 2013년 현재 30세를 기준으로 두 집단을 구분하였다.

1939년 이전 출생한 가구주 가구의 경우 절대빈곤율은 21.1%로 나타나 이들 집단이 빈곤위험에 가장 크게 노출되어 있음을 확인할 수 있다 (절대빈곤율 계산에는 2013년 최저생계비를 적용하였다.). 그런데 이들 집단의 공적 이전소득은 약 480만원 가량으로, 바로 후 세대인 40년~53년생 집단의 약 691만원에 비해서도 적은 것으로 나타난다. 한편으로 이들은 순재산액에서도 이후 세대에 비해서 적은 편인데, 이들 노인세대가 근대적 공업화와 노동시장 형성, 사회보장 형성의 혜택을 제대로 받지 못한 결과로 판단된다. 반면에 중간 세대의 경우 생애 주기에 따른 부의 누적, 임금 증가 패턴을 어느 정도 누린 것으로 보인다. 그렇지만 현재 우리의 경제변화 상황에서 신규 진입세대가 앞 세대가 경험한 안정된 부의 축적과 임금인상 경향을 동일하게 경험하기는 어렵다는 것을 예상할 수 있다. 그러므로 현 상태에서는 국민연금 제도 외적인 측면에서의 사회적 계약의 지속이 어려우며, 이를 보완하기 위한 대책도 강구되어야 할 것으로 보인다.

Table 4.6. Comparing shares of income resources by poor or not-poor household (2013) (단위: 세, 명, 만원)

빈곤 여부	가구 유형	연령	가구원 수	경상 소득	근로 및 사업소득	재산 소득	사적 이전 소득	공적 이전 소득	사회 보험	공적 연금	기초 보장	기타 정부 보조
빈곤가구	비노인	53.0	1.9	899.3	312.1	40.5	190.1	356.6	72.9	61.1	181.5	102.2
	노인	75.6	1.4	863.6	119.8	45.7	370.0	328.1	79.3	77.7	87.3	161.5
	전체	68.0	1.6	875.6	184.6	43.9	309.4	337.7	77.1	72.2	119.0	141.5
비빈곤가구	비노인	47.1	3.0	6,056.0	5,357.4	194.1	256.9	247.5	119.5	93.0	17.0	111.0
	노인	71.9	2.1	3,466.8	1,598.1	363.4	578.0	927.3	795.7	758.7	22.1	109.5
	전체	51.5	2.9	5,594.6	4,687.6	224.3	314.2	368.6	240.0	211.6	17.9	110.7

주: 균등화 중위소득의 50% 미만인 경우 빈곤가구로 하였으며, 노인가구는 가구주 연령이 65세 이상인 경우임.

자료: 한국복지패널(KoWePS) 9차년도 자료를 이용하여 계산.

세대간 형평성 담론이 놓치는 중요한 내용은 한 세대 안에서의 다양성이다. 재정적 지속성이라는 측면을 지나치게 강조하면서, 세대간 계약의 지속성을 확보할 수 있는 호혜성의 가치와 사회적 연대의 가치는 상대적으로 소홀히 한 감이 없지 않다. 이를 위해 Table 4.6은 공적연금을 포함하여 세대 내의 빈곤, 비빈곤 양상을 제시하고 있다.

빈곤 노인가구의 공적이전소득은 연간 328만원인 것에 비해, 비빈곤 노인가구의 공적이전소득은 연간 927만원에 이른다. 가구구성원의 차이를 고려하더라도, 이와 같은 차이의 대부분은 사회보험 급여 차이에 의한 것이라고 할 수 있는데, 공적연금 급여가 빈곤가구 노인의 경우에는 77만원, 비빈곤가구 노인의 경우에는 758만원에 이른다. 공적연금 급여는 기여조건부이기 때문에 근로활동기의 기여를 전제로 하며, 근로활동기에 어떤 경제적 성과를 이뤄냈는지가 노인 시기에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 같은 노인가구 내에서도 공적연금제도가 어떻게 작동하였는지에 따라서 상이한 결과를 가져온다.

세대간·세대내 분석에 따르면 국민연금의 초기 가입세대는 높은 소득대체율을 제도적 특징으로 하지만, 실제 급여수준은 그다지 높지 않음을 알 수 있다. 또한, 제도 도입의 영향을 받지 못한 고령층의 비율 역시 상당하다. 따라서 단기적인, 그리고 재정적인 수준에 착목하지 않고 세대간 계약의 관점을 설정할 때는 현 세대의 빈곤문제 또한 주목할 필요가 있다. 그리고 이들의 빈곤 문제에 대처하기 위한 제도적 보완 또한 필요할 것으로 보인다.

5. 결론과 남은 이야기

한국사회에서 세대간 계약의 개념은 어떤 형태로 자리잡고 있으며, 어떻게 작동하고 있을까? 본 연구는 국민연금 제도의 내용이 잦은 변화를 보이면서, 미약하게나마 성립하고 있었던 세대간 계약의 개념이 예측불가능성으로 인해 매우 불안정하게 존재하며, 실질적인 세대간 연대 또한 자리매김하지 못하였다고 판단한다. 이런 가운데 세대간 형평성 논의가 마치 세대간 계약의 전부인 양 세대간 계약, 세대간 연대 개념을 뒤덮는 상황을 목도하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 국민연금제도라는 사회적 계약의 기제에서 협소한 의미의 수익과 부담의 균형, 즉 세대간 공평에 초점을 맞춘 개혁은 좁은 의미의 세대간 형평성 실현을 강조하고 있다. 지난 두 차례의 개혁과정에서 국민연금의 지속적인 소득대체율 인하는 별다른 정치적 저항 없이 이뤄졌는데, 여기에는 세대간 형평성 논의가 일조하였다. 그러나 세대간 형평성 실현의 강조는 역설적이게도 세대간 계약의 원활한 작동과 세대간 연대의 확대에 기여하지 못하고 있다. 개혁을 통해 세대간 계약 내용의 불확정성이 드러났기 때문이다. 게다가 세대간 형평성 논쟁은 세대간 회계 방법의 출현과 확산 과정에서도 경험

한 바와 같이 상당히 정치화되었다.

이러한 양 측면의 압박 속에서 사회적 연대를 제고하는 세대간 계약을 어떻게 새롭게 구축할 수 있을까? 사회적 지속성(social sustainability) (Zaidi 등, 2010)을 제고하는 새로운 세대간 계약은 어떤 형태를 띠어야 할 것인가? (사회적 지속성은 연금의 적절성과 재정적 지속성의 아이디어, 그리고 세대간 연대의 측면을 모두 포괄한다. 사회적 지속성은 어느 한 시점에서 세대간 자원 분배에 균형을 요구하며, 미래 노인-청년세대가 현행의 노인-청년세대에 상응하는 혹은 그 이상의 사회적 자원에 대한 접근권을 가지도록 보증하는 것을 요구한다.). 본고는 앞의 한국의 세대간 계약에 대한 분석 결과에 기초하여 다음과 같은 제안을 한다.

첫째, 세대간 계약의 불확정성을 줄여야 한다. 세대간 연대의 안정성을 높이는 개혁의 방향을 찾아야 한다. 부담, 기여뿐만 아니라 후세대의 보장 수준에 대한 계약 내용 확보가 필요하다. 한국의 국민연금이 확정급여 형태로 세대간 계약의 형식적 확정성을 담지하고 있다고 할지라도 여러 번의 개혁 이후, 급여액 확정은 의미가 약화되었다. 또한 급여액 보장에 대한 규정은 애초에 존재하지 않는다. 사실상 국민연금에 관한 계약은 내용 없는 백지 계약서와 같다. 연금보험료 인상인지, 급여 인상인지, 삭감인지에 대한 확인은 없다. 지난 2007년 국민연금 개혁 내용인 ‘9% 보험료율’ 유지 대신 ‘급여의 대폭 인하’를 세대간 계약의 내용으로 확정적으로 받아들이는 것 역시 세대간 계약의 실효성에 문제를 야기한다. 낮은 보험료 유지를 대가로 저연금 체계를 받아들인 결과는 국민연금 초기 가입세대만큼이나 후세대 역시 국민연금을 통해 실질적인 소득보장을 도모하는 것에 실패하는 것이다. 적정 소득대체율을 보장하지 못하는 형태의 세대간 계약은 존재 이유가 희미해질 것이기 때문이다.

둘째, 포괄적인 시각에서 자원 배분의 공정성, 안정성, 포괄성을 높이는 방향으로 세대간 계약을 재구성하는 노력이 필요하다. 우리가 경험한 미래세대 부담을 줄이는 개혁의 결과로 세대간 계약이 더 공고해졌다고 판단하기는 어렵다. 그 근간인 세대간 연대 역시 마찬가지다. 연금재정은 보험료율과 함께 인구, 경제성장, 기금수익률, 고용 및 분배 등 다양한 요소에 의존한다. 따라서 그 만큼 인구, 고용, 성장의 다양한 요소들이 국민연금의 존재 의의를 강화하고, 세대간 계약의 연대적 가치를 뒷받침할 때에야 보장에 관한 낙관적 전망이 가능하다. 이런 점에서 후세대에 대한 사회투자 강화는 세대간 자원 분배의 갈등적 요소를 줄이는 동시에 인구, 고용 부문의 변화를 통해 재정안정성을 제고할 수 있는 정책 수단 중 하나일 것이다.

마지막으로, 기금 수익률 제고를 통해 세대간 계약의 문제를 접근하려는 입장에 답할 필요가 있다. 기금 수익률 제고 논의는 인구 고령화에 대응하여 연금재정의 적립을 늘리고, 수익률을 제고하여 기금소진 시기를 늦출 수 있다는 논리에서 출발한다. 그러나 기금 수익률 제고는 그만큼의 위험을 수반한다. 기금 운용 위험도 있을뿐더러, 적립을 강화한다고 하여 인구고령화의 위험이 줄어들지 않는다. 또한, 고령화 국면에서 기금감소 시기의 매각 문제, 기금규모 안정화를 가져올 만큼의 수익률 확보의 실현가능성 문제도 남는다. 이에 고령화 시기에 세대간 계약의 안정성 확보 및 여러 세대에 걸친 고른 자원 배분의 문제를 기금운용만으로 극복할 수 있다는 것은 환상에 불과하다.

References

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L. J. (1994). Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy, *The Journal of Economic Perspectives*, **8**, 73-94.
- Buchanan, N. H. (2005). *Social Security, Generational Justice, and Long-Term Deficits*, Rutgers Law School Faculty Papers, Working Paper No. 20, NJ.
- Clark, G. L. (2004). Pension fund governance: expertise and organizational form, *Journal of Pension Economics and Finance*, **3**, 233-253.

- Dumas, A. and Turner, B. S. (2009). *Aging in Post-industrial Societies: Intergenerational Conflict and Solidarity*, In J. Powell and J. Hendricks (Eds.), *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective*, Springer, London, 41–56.
- Financial Review Committee (2003). *The 1st National Pension Financial Review Report*, Republic of Korea.
- Financial Review Committee (2008). *The 2nd National Pension Financial Review Report*, Republic of Korea.
- Financial Review Committee (2013). *The 3rd National Pension Financial Review Report*, Republic of Korea.
- Gardiner, S. M. (2009). *A Contract on Future Generations?*, In A. Gosseries and L. H. Meyer (Eds.), *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. and Latulippe, D. (Eds.) (2000). *Social security pensions: development and reform*, Geneva: ILO.
- Gosseries, A. and Meyer, L. H. (Eds.) (2009). *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Helliwell, J. F. (1998). What will we be leaving you? In M. Corak (ed.), *Government Finances and Generational Equity*, Statistics Canada, Ottawa, 141–147.
- ISSP Research Group (2008). *International Social Survey Programme: Role of Government IV - ISSP 2006*, GESIS Data Archive, Cologne. ZA4700 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.4700.
- Kim, Y. M. and Kim, K.-S. (2005). *Pension Reform in Korea: Conflict between Social Solidarity and Long-term Financial Sustainability*, Bonoli, G., and Shinkawa, T. (Eds.). (2005). *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Edward Elgar Publishing.
- Kim, Y.-M. (2013). *The Debates and Future Policy Issues on Korean Old-age Security System*, Paper presented at the bi-annual Conference for Korean Association of Social Welfare Policy, Seoul, May 24, 2013.
- Komp, K. and Tilburg, T. V. (2010). Ageing societies and the welfare state: Where the inter-generational contract is not breached, *International Journal of Ageing and Later Life*, **5**, 7–11.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality, *American Sociological Review*, **63**, 661–687.
- KoWePS (2014). *Korea Welfare Panel Study*, KIHASA(Korea Institute for Health and Social Affairs)-SNU Institute of Social Welfare.
- Laslett, P. and Fishkin, J. S. (Eds.) (1992). *Justice between Age Groups and Generations*, Yale University Press, New Haven.
- Lindh, T., Malmberg, B. and Palme, J. (2005). Generations at war or sustainable social policy in ageing societies?, *Journal of Political Philosophy*, **13**, 470–489.
- Moon, H.-P. (2007). The 2007 national pension reform: Evaluation and future policy issues, *Pension Forum*, **28**, 5–15.
- OECD. (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.
- Oh, B.-S. (2003). A liberal-communitarian approach to intergenerational justice, *Korean Journal of Legal Philosophy*, **6**, 295–324.
- Park, G.-S. (2011). Rethinking generational conflict in contemporary Korea: The search for economic dimensions, *Journal of Korean Society*, **12**, 3–25.
- Park, J.-H. (2010). Generational Conflicts in Korea: Power, Ideological and Cultural Conflicts, *Korea Journal of Population Studies*, **33**, 75–99.
- Sabbagh, C. and Vanhuysse, P. (2010). Intergenerational justice perceptions and the role of welfare regimes, *Administration & Society*, **42**, 638–667.
- Seok, J.-E. and Kim, T.-W. (2000). An Analysis on Old-age Income and Old Age Income Security System and The Policy Measures for Development of Income Security System. KIHASA(Korea Institute for Health and Social Affairs).
- Statistics Korea (Each Year). *The Social Survey*, (Retrieved from www.kosis.kr).
- Svallfors, S. (2008). The generational contract in Sweden: age-specific attitudes to age-related policies, *Policy & Politics*, **36**, 381–396.
- Thompson, J. (2009). *Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity*, Routledge, New York.
- Turner, B. S. (2005). *Citizenship, Rights and Health Care*, In J. Germov (Ed.), *Second opinion* 3rd Edition,

- Oxford University Press, Oxford, 399–413.
- Walker, A. (Ed.). (1996). *The New Generational Contract*, UCL Press, London.
- Williamson, J. B. and Rhodes, A. (2011). A critical assessment of generational accounting and its contribution to the generational equity debate, *International Journal of Ageing and Later Life*, **6**, 33–57.
- Williamson, J. B., Watts-Roy, D. M. and Kingson, E. R. (Eds) (1999). *The Generational Equity Debate*, Columbia University Press, New York.
- Yun, S.-M. (2007). A critical review on the national pension reform debates, *Health-welfare Policy Forum*, **2007**, 67–83.
- Yun, S.-M. (2012). Current State of Multi-pillar Old Age Income Security System and its Implication. *Health-welfare Issue & Focus*, 162. KIHASA(Korea Institute for Health and Social Affairs).
- Zaidi, A., Katrin, G. and Alexandre, S. (2010). Intergenerational Solidarity: Policy Challenges and Societal Responses, Policy Brief(July).

국민연금과 세대간 계약의 재구성

정해식^a · 주은선^{b,1}

^a한국보건사회연구원, ^b경기대학교 사회복지학과

(2015년 7월 22일 접수, 2015년 8월 13일 수정, 2015년 8월 13일 채택)

요약

공적연금제도는 세대간 연대에 기반한 세대간 계약을 구체화한다. 지난 두 차례의 국민연금 개혁은 수익과 부담을 둘러싼 세대간 공평성에 주목하여, 보장성을 낮추고 미래세대의 부담을 줄였다. 그러나 좁은 의미의 세대간 형평성을 강조한 개혁의 결과, 국민연금은 세대간 연대 확대에 기여하지 못하고 있다. 이 연구는 한국사회에서 세대간 계약의 내용 변화를 살펴보고, 좁은 의미의 세대간 형평성이 아니라 포괄적인 시각에서 사회적 연대에 기여하도록 세대간 계약을 재구성하는 노력이 필요하다고 제안한다. 즉, 연금제도를 통한 사회적 계약은 세대간 공평성에만 집중하는 것이 아니라 사회적 지속성의 관점에서 세대간 연대의 실효성과 안정성을 높이는 방향으로 재구성되어야 한다는 것이다. 그 일환으로 후세대에 대한 사회투자 강화를 제안하였다. 이는 세대간 자원 분배의 갈등적 요소를 줄이는 동시에 인구, 고용 부분의 변화를 통해 재정안정성을 제고할 수 있는 정책 수단 중 하나일 것이다.

주요용어: 세대간 연대, 세대간 공평성, 세대간 계약, 사회적 지속성, 국민연금

이 논문(저서)은 2012년 한국사회정책연합 학술대회에서 ‘한국의 공적연금과 세대간 계약의 재구성’이라는 주제로 발표된 원고를 수정한 것임을 미리 밝힌다.

¹교신저자: (16227) 경기도 수원시 영통구 광교산로 154-42, 경기대학교 사회복지학과.

E-mail: skyesjoo@kgu.ac.kr