

제 V 장

인구고령화와 정부재정

1. 서론

- 앞서 몇 차례 언급했듯이 우리나라도 인구구조의 고령화가 가속적으로 진행되고 있음.
 - 특히, 우리나라의 고령화 진행속도는 선진국보다 훨씬 빠르게 진행되고 있어서 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 보다 효과적이고 신축적인 경제사회시스템을 만들지 않으면 안 됨.
 - 최근 수년 동안 우리나라는 사회보장제도의 기본 틀을 하나씩 구축하여 왔음.
- 대부분의 국가들이 인구구조 고령화 현상을 통해 경험한 사실은 인구구조 고령화가 진행되면 사회보장지출이 급속히 증대되고 이는 정부지출의 증가로 이어져 마침내 국민경제 전반에 부정적인 영향을 미친다는 것이었음.
 - 따라서 본 장에서는 인구구조 고령화에 따른 사회보장 지출의 정부재정에 대한 과급효과를 분석해 보고자 함.
- 그동안 사회보장지출의 변화와 관련된 연구는 다수 있어 왔으며, 대표적인 연구로는 문형표(2000)의 연구가 있음.
 - 문형표 외(2000)의 연구에서는 OECD 기준으로 복지지출규모를 추정하고 향후 전망을 시도하였음.
- 본장에서는 사회보장지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 소득보장제도와 의료보장제도를 중심으로 지출규모를 추정하고자 함.
 - 소득보장으로는 국민연금, 공무원연금 등 공적연금 외에도 연금사각지대의 노인을 위한 기초연금 소요재원도 함께 추정함.
 - 그 이유로는 현행 공적연금의 사각지대가 너무 광범위하여 보완적인 노후소득보장제도가 불가피하게 필요하기 때문임.

- 의료보장에서도 국민건강보험의 재정전망과 함께 의료부조인 의료급여제도의 재정지출소요도 함께 추정하고 있음.
- 이는 이들 부조제도가 사회보험보다도 정부재정에 대한 압박을 보다 직접적으로 가할 것으로 예상되기 때문임.

2. 인구구조 고령화에 따른 소득보장비용과 재정

가. 국민연금 재정지출 전망

<모형의 기본구조와 가정>

- 본 절에서는 앞서 IV장에서 고찰한 국민연금 및 직역연금의 재정지출 전망에서 다른 내용을 토대로 여러 거시경제 변수의 조정 및 재정지출에 영향을 미치는 여러 요인들이 변화할 때 각 공적노령연금의 재정지출상태가 어떻게 변화하는지 고찰함.
 - 인구구조 고령화에 따른 공적연금 재정지출의 전망을 위한 재정추계 모형은, 크게는 수입원인 가입자와 지출원인 수급자를 전망하고, 이들에게 부과되는 보험료 수입과 지급되는 급여지출을 전망하고 있음.
 - 본 절에서는 2003년부터 2100년까지의 재정전망을 하고 있지만, 결과는 2050년까지만 제시함.
 - 본고에서 재정전망에 적용한 모형은 2002년에 한국사회보험연구소에서 개발한 국민연금 재정 추계모형을 따르고 있음.
- 장기 재정추계에 있어서는 거시경제변수의 가정이 가장 중요한 부분임. 본고에서 소개하고 있는 재정 추계모형에서는 한국개발연구원(KDI)가 국민연금관리공단의 위탁을 받아 연구한 거시경제변수의 전망을 따랐음.
 - 이에 따르면, 이자율은 2003~2006년에 8.0%, 임금상승률은 6.5% 수준을 유지하는 것으로 가정하였으며, 그 이후에 2050년까지 점진적으로 하락하여 이자율은 5.5%, 임금상승률은 5.0%가 되는 것으로 가정하였음.
- 이에 따른 재정추계 시 사용된 결과를 보면, 현행 국민연금체계가 그대로 유지된다

면 국민연금기금은 2046년경에 고갈될 것으로 전망됨.

- 이는 당년도 재정수지가 2035년에 적자로 반전된 이후 단 11년 만에 발생할 것으로 전망됨.

□ 아래 <표 5-1>은 추계된 국민연금의 재정수지 예측치임.

- 이러한 국민연금 재정위기의 원인은 ‘저부담-고급여’의 불균형 재정구조에 기인하는 것으로 판단됨.
- 이를 판단할 수 있는 대표적인 지표로는 수익비 분석이 있는데, 수익비는 가입자의 보험료 부담액에 대한 수급액의 비율을 나타낸 것임.

<표 5-1> 국민연금 장기재정전망

(단위 : 10억원)

	보험료수입	총수입	총지출	수지차	적립기금
2003	16,457	23,634	2,616	21,017	113,931
2005	21,095	31,893	3,998	27,895	166,082
2010	30,469	54,928	10,616	44,312	353,267
2015	42,359	80,936	21,963	58,973	613,283
2020	56,588	117,990	44,593	73,397	953,777
2025	71,827	144,415	84,122	60,293	127,3288
2030	88,761	177,911	125,564	52,348	154,1396
2035	105,463	193,973	213,113	-19,140	159,3324
2040	125,274	197,185	327,241	-130,056	118,0636
2045	147,620	168,792	447,609	-278,817	109,339
2046	153,182	159,019	447,410	-318,391	0
2050	177,697	177,697	588,787	-411,090	0

자료 : 한국사회보험연구소 『국민연금재정추계모형』, 2002. 12.

□ 수익비를 소득상승형과 소득정체형으로 구분하고 저소득층, 중소득층, 고소득층으로 구분하여 구하면 아래 <표 5-2>와 같이 구할 수 있음.

- 아래 <표 5-2>의 수익비 산출을 위한 자료원으로는 한국보건사회연구원에서 발간된 선행연구(석재은, 김용하, 2001)를 참고하였음.

<표 5-2> 국민연금의 수익비

		가입연령	1988	1998	2008	2018	2028
소득상승형	저소득층 (평균소득 1/2계층)	26	2.62155	2.02317	1.99412	1.96417	1.95253
		30	2.59578	1.99512	1.96304	1.93309	1.92092
		35	2.70112	2.04260	1.93218	1.90193	1.88861
		40	1.68651	2.07580	1.99200	1.87753	1.86297
		45	2.62736	2.09893	2.04049	1.85978	1.84293
		50	3.50154	1.98852	2.06914	1.92766	1.82780
	중소득층 (평균소득 계층)	55	5.33140	1.78898	2.08259	1.98403	1.81738
		26	1.97044	1.60213	1.55880	1.54197	1.53490
		30	1.96419	1.59214	1.54727	1.53009	1.52247
		35	2.05001	1.64138	1.53763	1.51967	1.51114
		40	2.03691	1.67800	1.59608	1.51354	1.50370
		45	1.99629	1.70409	1.64525	1.51142	1.49960
	고소득층 (평균소득 2배계층)	50	2.60845	1.61773	1.67761	1.57562	1.49846
		55	3.96096	1.46169	1.69587	1.63034	1.50030
		26	1.64488	1.39161	1.34113	1.33087	1.32608
		30	1.64839	1.39065	1.33938	1.32860	1.32325
		35	1.72446	1.44077	1.34036	1.32963	1.32240
		40	1.71211	1.47909	1.39811	1.33154	1.32407
소득정체형	저소득층 (평균소득 1/2계층)	45	1.68076	1.50668	1.44762	1.33725	1.32793
		50	2.16190	1.43233	1.48184	1.39960	1.33378
		55	3.27574	1.29804	1.50250	1.45349	1.34176
		26	3.64280	2.60156	2.59866	2.54848	2.52756
		30	3.70842	2.63112	2.62677	2.57499	2.55296
		35	3.96699	2.76001	2.66306	2.60883	2.58504
	중소득층 (평균소득 계층)	40	4.05621	2.86873	2.80754	2.64371	2.61751
		45	4.09429	2.96296	2.93553	2.68204	2.65050
		50	5.72397	2.86769	3.03488	2.82731	2.68424
		55	8.92368	2.64440	3.11250	2.95746	2.71944
		26	2.50976	1.88602	1.85288	1.82562	1.81332
		30	2.54851	1.90642	1.87292	1.84462	1.83154
	고소득층 (평균소득 2배계층)	35	2.71037	1.99820	1.89879	1.86885	1.85455
		40	2.74524	2.07398	2.00103	1.89385	1.87785
		45	2.74963	2.13611	2.09122	1.92001	1.90152
		50	3.73471	2.05675	2.15998	2.02458	1.92572
		55	5.75837	1.88931	2.21090	2.11673	1.95098
		26	1.94324	1.52824	1.47998	1.46420	1.45620
고소득층 (평균소득 2배계층)	30	1.96856	1.54407	1.49599	1.47943	1.47083	
	35	2.08205	1.61729	1.51666	1.49887	1.48931	
	40	2.08976	1.67660	1.59778	1.51891	1.50802	
	45	2.07731	1.72269	1.66907	1.53990	1.52703	
	50	2.74008	1.65129	1.72254	1.62322	1.54646	
	55	4.17571	1.51177	1.76010	1.69637	1.56675	

□ 수익비로 보면, 1998년 당시 26세에 국민연금에 가입한 소득상승유형의 중소득층의 수익비는 2.0배로 나타났음.

- 소득상승유형이란 승급, 승진 등으로 실질소득이 평균임금상승률 이상으로 지속적으로 상승하는 계층을 말하며, 소득정체형이란 실질소득이 평균임금상승률만큼만 상승하는 계층을 말함.
- 이는 가입자의 부담총액보다 수급총액이 2.0배나 크다는 것을 의미함. 특히 초기 고령가입자의 수익비는 높게 나타나고 있음.

□ 이러한 결과는 초기 고령가입자는 3%의 낮은 보험료 수준으로 70%의 급여수준을 보장받았던 세대이기 때문임.

- 이들 세대의 경우는 수익비가 4.0배 수준임.
- 26세 가입 기준의 저소득층의 경우는 2.6배, 고소득층은 1.6배로 나타났으나 연금수급개시연령이 상향조정되고, 초기의 높은 급여율(40년 가입 시 70%) 적용이 없어진 2008년 가입자의 경우는 중소득층이 1.6배, 저소득층이 2.0배, 고소득층이 1.3배로 나타났음.
- 즉, 초기가입자보다는 역시 불리한 조건이 된다는 것을 의미함.
- 한편, 소득정체형의 경우는 1988년 26세 가입자의 경우, 수익비가 중소득층은 2.5배, 저소득층은 3.6배, 고소득층은 1.9배로 나타났음.

□ 이러한 재정불균형 구조는 연금부채의 누증으로 나타남.

- 책임준비금이란 보험관리자가 장래에 지급하여야 할 연금급여액을 현재가치로 합계한 금액으로 보험관리자의 부채에 해당함.
- 한국사회보험연구소의 추정에 의하면 군인연금의 경우 책임준비금은 14조 1,016억원, 공무원연금은 85조 575억원, 사학연금 23조 579억원, 국민연금 316조 4,883억원으로 추산되었음.
- 따라서 4개 공적연금 전체의 책임준비금은 438조 7,053억원임. 책임준비금에서 적립되어 있는 기금을 공제하면, 공적연금의 총부족책임준비금(잠재적 연금부채는 340조 3,511억원으로 추산됨.
- 이는 2002년도 우리나라 경상 GDP 596조원(한국은행 잠정치)의 57.1%에 이르는 금액임.
- 군인연금의 경우 현재의 보험료 수입 기준으로 28.6배, 공무원연금은 25.9배, 사학연금은 17.2배, 국민연금은 18배에 이르는 규모로서, 공적연금 전체로는 19.7

배에 이르는 규모임.

<연금보험료와 급여율의 조정과 정부부담의 변화>

- 현행 국민연금제도는 수입과 지출이 양 방향으로 고정되어 있는 구조로서 이러한 구조를 지속적으로 유지한다면 국민연금재정은 고갈될 수밖에 없고 그 결과는 정부 재정부담의 증가로 파급될 수 있음.
- 이것이 선진국의 공적연금 운영 경험의 결과임. 따라서 고정된 구조하에 정부부담 전가의 가능성을 살펴보고자 함.

[보험료율 변동의 효과]

- 급여율을 현행 60%로 고정시킨 상태에서 연금보험료율 조정에 따른 연금재정에의 영향을 분석하면 다음과 같음.
- 현행 연금보험료율 9%를 24%까지 3% 단위로 12%(2010년 이후), 15%(2015년 이후), 18%(2020년 이후), 21%(2025년 이후), 24%(2030년 이후)로 상향 조정하는 경우의 재정영향을 분석해 보면, 아래 <표 5-3>과 같음.
- 급여율을 60%로 고정한 상태에서 보험료율을 3% 간격으로 상향조정하는 경우, 보험료율 12%의 경우에는 연금지급을 위해서는 2070년의 경우 총보험료가 36.13%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 12% 보험료를 제한 24.13%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.
- 그럼에도 불구하고 2040년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2055년에 발생하는 것으로 나타남.
- 보험료율 15%의 경우에는 2070년의 경우 총보험료가 36.21%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.
- 그럼에도 불구하고 2048년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2065년에 발생하는 것으로 나타났음.

<표 5-3> 부담수준 조정에 따른 국민연금 재정전망

보험료율 조정계획	수지적자시점	기금고갈시점
보험료율 9%(현행)	2034년	2046년
보험료율 12%	2040년	2055년
보험료율 15%	2048년	2065년
보험료율 18%	2058년	2079년
보험료율 21%	2077년	-
보험료율 24%	-	-

□ 이를 정리하면, 아래 <표 5-4>와 같이 나타낼 수 있음.

- 18%의 경우에는 2070년의 경우 총보험료가 18.0%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 18%를 전부 부담하여야 함.
- 그럼에도 불구하고 2058년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2079년에 발생하는 것으로 나타났음.
- 보험료율 21%의 경우에는 2077년에 수지적자가 발생하지만, 기금고갈 모두 발생하지 않는 것으로 나타났음.

□ 즉, 현행의 급부수준을 그대로 유지할 경우에는 보험료율이 12%인 경우와 15%인 경우 모두 민간의 보험료부담의 2배 내지 3배를 정부가 부담하여야 함.

- 이는 곧 보험료율을 최소한 18% 이상으로 상향조정하지 않으면 2070년까지 재정규모의 유지가 불가능한 구조를 나타냄.

<표 5-4> 부담수준 조정에 따른 재정전망, 보험료부담, 수익비

	연도	재정전망*		보험료부담				수익비	
		수지적자	기금고갈	총보험료	적립	부과	정부	남	여
보험료율 12%	2010	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	3.34	3.69
	2030	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	2.37	2.60
	2050	○	×	12.00	12.00	0.00	0.00	2.54	2.75
	2070	○	○	36.13	12.00	0.00	24.13	2.48	2.67
보험료율 15%	2010	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	3.34	3.69
	2030	×	×	15.00	15.00	0.00	0.00	1.84	2.04
	2050	○	×	15.00	15.00	0.00	0.00	1.54	1.73
	2070	○	○	36.21	15.00	0.00	21.21	1.49	1.60
보험료율 18%	2010	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	3.34	3.69
	2030	×	×	18.00	18.00	0.00	0.00	1.73	1.92
	2050	×	×	18.00	18.00	0.00	0.00	1.31	1.52
	2070	○	×	18.00	18.00	0.00	0.00	1.24	1.33
보험료율 21%	2010	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	3.34	3.69
	2030	×	×	21.00	21.00	0.00	0.00	1.68	1.86
	2050	×	×	21.00	21.00	0.00	0.00	1.18	1.38
	2070	×	×	21.00	21.00	0.00	0.00	1.06	1.14
보험료율 24%	2010	×	×	12.00	12.00	0.00	0.00	3.34	3.69
	2030	×	×	24.00	24.00	0.00	0.00	1.68	1.86
	2050	×	×	24.00	24.00	0.00	0.00	1.09	1.28
	2070	×	×	24.00	24.00	0.00	0.00	0.93	1.00

주 : * ○표는 '있음', ×표는 '없음'을 나타냄.

[연금급여율 변동의 효과]

□ 연금보험료율을 현행 9%로 고정시킨 상태에서 연금급여율 조정에 따른 연금재정에
의 영향을 분석하면 다음과 같음.

- 현행 연금급여율 60%를 30%까지 5% 단위로 55%, 50%, 45%, 40%, 35%, 30%로 하향 조정하는 경우의 재정에 대한 영향, 세대별 보험료부담, 그리고 세
대별 수익비를 분석해 보면, 다음의 <표 5-5> 및 <표 5-6>과 같음.
- 보험료율을 9%에서 고정한 상태에서 급여율을 5% 간격으로 하향 조정하는 경
우, 급여율 55%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 33.07%까지 필요하며,
여기에서 가입자가 부담하는 9% 보험료를 제한 24.07%에 달하는 보험료를 정
부가 적자보전으로 부담하여야 함에도 불구하고 2035년에 수지적자가 발생하고
2048년에 기금이 고갈하는 것으로 나타났음.

<표 5-5> 급여수준 조정에 따른 국민연금 재정전망

급여율 조정계획	수지적자시점	기금고갈시점
급여율 60%(현행)	2034년	2046년
급여율 55%	2035년	2048년
급여율 50%	2037년	2050년
급여율 45%	2039년	2054년
급여율 40%	2042년	2058년
급여율 35%	2047년	2065년
급여율 30%	2058년	2079년

□ 급여율 50%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 30.09%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 9% 보험료를 제한 21.09%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.

○ 그럼에도 불구하고 2037년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2050년에 발생함.

□ 급여율45%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 27.11%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 9% 보험료를 제한 18.11%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.

○ 그럼에도 불구하고 2039년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2054년에 발생하는 것으로 나타났음.

□ 급여율 40%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 24.13%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 9% 보험료를 제한 15.13%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.

○ 그럼에도 불구하고 2042년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2058년에 발생하는 것으로 나타났음.

□ 급여율 35%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 21.14%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 9% 보험료를 제한 12.14%에 달하는 보험료를 정부가 적자보전으로 부담하여야 함.

○ 그럼에도 불구하고 2047년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2065년에 발생하는 것으로 나타났음.

□ 급여율 30%의 경우에는 총보험료는 2070년의 경우 9%까지 필요하며, 여기에서 가입자가 부담하는 9%만으로 재원을 조달함.

○ 그럼에도 불구하고 2058년에 수지적자가 발생하고 기금고갈은 2079년에 발생하는 것으로 나타남.

<표 5-6> 급여수준 조정에 따른 재정전망, 보험료부담, 수익비

	연도	재정전망*		보험료부담				수익비	
		수지적자	기금고갈	총보험료	적립	부과	정부	남	여
급여수준 55%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	3.24	3.59
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	2.20	2.41
	2050	○	○	27.49	9.00	0.00	18.49	2.33	2.52
	2070	○	○	33.07	9.00	0.00	24.07	2.27	2.45
급여수준 50%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	3.13	3.50
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	2.03	2.22
	2050	○	○	24.57	9.00	0.00	15.57	2.11	2.29
	2070	○	○	30.09	9.00	0.00	21.09	2.07	2.22
급여수준 45%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	3.02	3.41
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.86	2.03
	2050	○	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.90	2.06
	2070	○	○	27.11	9.00	0.00	18.11	1.86	2.00
급여수준 40%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	2.92	3.32
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.68	1.85
	2050	○	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.69	1.83
	2070	○	○	24.13	9.00	0.00	15.13	1.65	1.78
급여수준 35%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	2.81	3.22
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.51	1.66
	2050	○	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.48	1.60
	2070	○	○	21.14	9.00	0.00	12.14	1.45	1.56
급여수준 30%	2010	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	2.70	3.13
	2030	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.34	1.47
	2050	×	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.27	1.37
	2070	○	×	9.00	9.00	0.00	0.00	1.24	1.33

주 : * ○표는 '있음', ×표는 '없음'을 나타냄

□ 현행의 보험료 하에서는 연금급여수준을 40%까지 하향 조정하여도 정부부담의 가능성이 크게 나타나고 있음.

○ 보험료수준으로 환산한 정부 부담은 현행 급여수준에서는 무려 27% 수준까지 늘어날 것으로 예상되며, 50% 수준으로 조정하여도 21% 정도의 정부부담이 예상된다.

<표 5-7> 국민연금의 경제규모에 대한 비중 전망

(단위 : 10억원)

연도	총지출(A)	적립기금(B)	GDP	A/GDP	B/GDP
2003	2,616	113,931	636,102	0.4	17.9
2004	3,242	138,187	686,184	0.5	20.1
2005	3,998	166,082	739,923	0.5	22.4
2006	4,906	196,983	797,637	0.6	24.7
2007	6,023	231,002	859,650	0.7	26.9
2008	7,351	268,270	926,245	0.8	29.0
2009	8,883	308,955	997,687	0.9	31.0
2010	10,616	353,267	1,074,246	1.0	32.9
2011	12,584	397,923	1,148,138	1.1	34.7
2012	14,980	445,544	1,226,624	1.2	36.3
2013	15,539	498,304	1,309,984	1.2	38.0
2014	18,464	554,309	1,398,506	1.3	39.6
2015	21,963	613,283	1,492,493	1.5	41.1
2016	26,298	674,696	1,592,283	1.7	42.4
2017	31,308	738,167	1,698,259	1.8	43.5
2018	31,988	808,264	1,810,852	1.8	44.6
2019	37,796	880,380	1,930,506	2.0	45.6
2020	44,593	953,777	2,057,683	2.2	46.4
2030	125,564	1,541,396	3,574,569	3.5	43.1
2040	327,241	1,180,636	5,705,753	5.7	20.7
2050	588,787	0	8,758,328	6.7	0.0

- 현행 국민연금제도의 국민경제에 대한 비중을 계산하여 본 것이 위 <표 5-7>임.
- 이에 의하면 국민연금의 급여지출은 GDP의 7% 수준으로 지속적으로 증가될 것으로 예상되며, 적립기금은 2030년대 중반에는 GDP의 50% 수준으로 크게 늘어난 이후 점차 감소하여 2040년대 중반 경에는 고갈될 것으로 전망됨.