

공적연금의 장기 재정안정화 방안

1. 머리말

공적연금은 1960년에 공무원연금제도가 도입된 이래로 1975년에 사립학교교직원연금제도가 도입되었고, 1988년 근로자를 대상으로 국민연금제도가 도입되면서 전체적인 연금제도의 틀은 마련되었다. 그 이후 국민연금제도는 1995년에 농어촌지역에 확대되었고, 1999년 4월 도시지역까지 확대되면서 전국민에 대한 연금제도가 본격적으로 시작되었다.

그러나 현행 공적연금제도는 연금수준에 상응하는 보험료를 부담하지 않기 때문에 끊임없이 연금재정의 위기를 경고 받고 있었다. 군인연금은 지난 1973년부터 적자를 보여 국고지원에 의존하고 있다. 공무원연금은 추가적인 재원 투입이 없다면 2000년에 당기 수지적자를 시현하고, 2001년에 기금이 고갈되는 급박한 위기에 처해 있다. 사학연



崔秉浩

한국보건사회연구원 부연구위원

금 또한 2001년에 당기 수지적자를 시현하고 2011년에 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 국민연금은 현재 보험료 9%가 인상되지 않는다면 2050년경에 기금고갈이 예상되고 있다.

이러한 공적연금 재정의 앞날은 고령화가 예상보다 빨리 진전된다면 더욱 험난하기만 하다. 따라서 재정위기 타파를 위한 연금제도의 개선은 피할 수 없는 숙제로 대두되고 있다.

2. 현행 공적연금제도와 재정전망

1) 공적연금제도 개요

현행 공적연금은 근로자 및 자영자를 대상으로 하는 국민연금과 공무원, 사립학교교직원 및 군인 등 직역별 연금으로 구분되어 운영되고 있다. 특수직역연금은 20년 이상 가입하여야 연금을 수급할 수 있는 대신에 퇴직연령에 관계없이 퇴직당시의 최종보수를 기준으로 최고 76%까지 지급하므로 퇴직당시의 생활수준을 가급적 유지시켜 주려는 보장성이 매우 강한 특징을 갖고 있다. 따라서 시간이 흐를수록 연금재정은 악화될 수밖에 없는 구조를 안고 있다. 반면 국민연금은 생애소득을 근거로 연금을 산정하므로 비교적 가입기간 중의 생산성을 충실히 반영하고 있다. 따라서 특수직역연금에 비하

표 1. 현행 공적연금제도의 개요

	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금
제도 도입시기	1988년	1960년	1975년	1960년
연금수급자수/가입자수(1999)	2.7%	14.1%	5.2%	34.1%
연금수준	60% (40년 가입, 생애평균소득 대비)	76% (33년 가입, 최종보수 대비)		
연금수급조건	10년 이상 가입, 60세 도달(단, 2013년 61세, 이후 매 5년마다 1세씩 연장하여 2033년에 65세로 연장)	20년 이상 가입, 퇴직시 (단, 1996년 신규임용자부터는 60세)		
보험료율	9%	15%		
국고지원	농어민에 대해 월 2,200원 보험료 보조	퇴직수당, 재해보상급여 및 부조급여		

여 연금재정의 구조적인 측면에서 심각성이 덜하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국민연금은 장기적인 시각에서 재정안정장치를 사전에 강구할 필요가 있다.

2) 재정전망을 위한 가정

연금재정 전망을 위한 경제변수에 대한 기본적인 가정은 <표 2>와 같다. 선진국의 추이에 비추어 향후 2080년까지 GDP 성장률 및 물가상승률, 실질이자율, 임금상승률을 각각 하향 안정화하는 것으로 가정하였다.

표 2. 연금재정전망을 위한 경제변수 가정

(단위: %)

연 도	2000	2001	2002	2003	2004~2080
실질 GDP성장률	5.8	5.3	5.4	3.0	3.0
실질 임금상승률	7.3	4.8	4.5	2.8	3.0
연금기금 투자수익률(실질)	5.8	5.3	5.4	3.0	3.0
물가상승률(GDP deflator)	4.3	4.0	3.4	3.2	4.0→2.5

3) 재정전망

(1) 공적직역연금의 재정전망

공무원연금은 2002년까지의 인력구조조정으로 많은 퇴직자들이 발생하고, 이에 따라 2001년에 기금이 고갈될 것이다. 따라서 보험료의 인상이 따르지 않으면 재정균형을 위하여 막대한 국고의 투입이 불가피하다. 국고투입규모는 2001년 3조 2천억원, 2002년 2조 3천억원에서 2005년 2조 8천억원이 소요될 것이다. 그 이후 제도의 구조적인 불안요인 때문에 2010년경 4조원대의 국고투입이 필요하고, 2020년에 9조원 등 국고투입규모는 장기적으로 견잡을 수 없이 증가하여 제도 유지를 위한 국민적 동의를 얻기가 어려울 전망이다.

사립학교교직원연금은 2010년대 초까지는 지속가능하지

공무원연금은 2002년까지의 인력구조조정으로 많은 퇴직자들이 발생하고, 이에 따라 2001년에 기금이 고갈되므로 보험료의 인상이 따르지 않으면 재정균형을 위해 막대한 국고투입이 불가피하다.

만 그 이후에는 역시 제도개선 없이는 지속하기가 어려워지는 사정은 공무원 연금과 같은 상황에 부닥칠 것이다. 2020년경에 2조 5천억의 국고투입이 이루어져야 하고, 2030년경에 5조원대의 국고가 소요될 전망이다.

군인연금은 이미 5천억원 정도의 국고가 투입되고 있으며, 2005년경에 1조원에 이를 전망이다. 2010년에는 1조 6천억원이 소요되는 등 장기적으로 지탱하기가 어려워질 것이다.

표 3. 공적직역연금의 재정전망(1999년 기준 불변가격)¹⁾

(단위: 10억원)

	공무원연금		사립학교교직원연금		군인연금	재정균형 유지를 위한 필요재원 규모
	재정수지	기금 적립금	재정수지	기금 적립금	재정수지	
2000	(2,698)	856	36	3,865	(486)	486
2001	(3,254)	-	(57)	3,808	(568)	3,822
2002	(2,325)	-	(126)	3,683	(659)	2,984
2003	(2,455)	-	(97)	3,585	(753)	3,208
2004	(2,615)	-	(130)	3,455	(858)	3,473
2005	(2,798)	-	(205)	3,250	(968)	3,766
2010	(4,027)	-	(734)	766	(1,640)	5,667
2020	(9,306)	-	(2,556)	-	(3,202)	15,064
2030	(18,598)	-	(5,092)	-	(5,190)	28,880
2050	(45,337)	-	(10,063)	-	(8,697)	64,097
2080	(101,548)	-	(15,289)	-	(16,132)	132,969
수지적자 기금고갈	2000년 2001년		2001년 2011년		기발생 기발생	- -

주: 1) ()안은 적자를 의미하며, 퇴직수당 등 국고부담 급여분은 제외함.

(2) 국민연금의 재정전망

현행의 보험료율과 연금액 산정방식이 계속 유지된다면 우리 나라의 국민 연금은 2034년도에 재정수지의 적자가 발생하게 되고, 2049년에 기금이 고갈될 것으로 전망된다. 기금적립금의 규모를 살펴보면, 2000년에 GDP 대비 13%에 머물렀던 적립금의 규모가 가입자수의 꾸준한 증가와 기금적립금에 대한 투자수익의 실현으로 말미암아 꾸준한 상승을 기록하게 되어 2020년대에 65%대로 상승하다가 그 이후로는 점차 하락할 것으로 전망된다.

표 4. 국민연금 재정전망(1999년 기준 불변가격)¹⁾

(단위: 10억원, %)

	총수입			총지출		재정수지	기금 적립금	기금 적립금 /GDP
		보험료 수입	투자 수익		연금 급여			
2000	17,276	12,706	4,570	813	559	16,463	60,616	13
2010	46,142	28,166	17,975	4,454	3,891	41,687	310,346	46
2020	70,589	34,606	35,983	24,789	24,097	45,800	631,696	71
2030	88,461	45,445	43,016	68,743	67,834	19,718	784,244	65
2040	92,787	59,391	33,397	137,137	135,949	(44,349)	564,969	35
2050	77,855	77,855	-	213,152	211,595	(135,297)	-	-
2060	102,605	102,605	-	293,735	291,683	(191,130)	-	-
2070	135,604	135,604	-	390,178	387,465	(254,574)	-	-
2080	181,151	181,151	-	496,271	492,648	(315,120)	-	-

주: 1) ()안은 적자를 의미하며, 재정수지 적자시점은 2034년, 적립
기금 고갈시점은 2049년임.

3. 공적연금제도 개선과 재정안정화 효과

1) 공적직역연금의 개선과 재정안정화 효과

공적직역연금의 개선을 위해 과거부터 꾸준히 제기되어
왔던 대안을 시행하는 경우의 재정안정효과를 보고자 한다.

첫째, 현재 최종보수 기준으로 산정하는 연금급여를 ‘생
애평균소득’을 기초로 연금급여를 산정하도록 전환¹⁾(‘표준
연금’)하고, 연금액은 물가상승률에 연동하여 인상한다.

둘째, 퇴직연금일시금제도는 폐지하여 연금중심으로 제
도를 운영하되, 퇴직수당은 근로자의 법정퇴직금 수준으
로 상향조정한다. 다만, 퇴직수당 대신에 적립식 연금을
선택할 수 있도록 한다.

셋째, 가입기간의 상한 33년을 폐지한다.

1) 신제도로 이행하는 경과조치: 과거 재직기간에 대한 보수기록이 없
고 연금산정 기준보수의 범위도 계속 변화되어 왔기 때문에 생애평
균보수의 산정이 어려움. 따라서, 개정 이후 새로운 재직기간에 한
하여 가입기간 평균보수를 적용하고, 개정 이전 과거 재직기간의 보
수에 대해서는 개정시점의 보수수준을 적용하도록 함.

현행의 보험료율과
연금액 산정방식이
계속 유지된다면
우리 나라의 국민연금은
2034년도에 재정수지의
적자가 발생하게 되고,
2049년에 기금이 고갈될
것으로 전망된다.

넷째, 보험료율은 2001년 17%, 2003년 19%, 2005년 20%로 인상한다.

이러한 개선조치에도 불구하고 발생하는 재정부족분은 정부재정으로 지원하도록 한다. 이에 따라 연금급여수준은,

$$\text{연금} = 0.8 \times B(\text{생애평균보수월액}) \times n/40$$

※ 따라서 40년 가입시 B의 80%, 30년 가입시 60% 수준

퇴직수당은 기업의 퇴직금과 같이 근속연수 1년당 1개월분의 보수를 지급하도록 인상한다.

$$\text{퇴직수당} = \text{최종보수월액} \times n$$

이러한 개선에 따라 각 직역연금의 재정은 장기적으로 국고투입 소요액이 획기적으로 줄어드는 것을 알 수 있다. 또한 고령화에 따라 연금수급기준 연령을 국민연금에 준해서 연장한다면 국고투입 없이도 독자적으로 지속가능한 제도로 거듭날 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 퇴직수당을 민간의 퇴직금과 같은 형태로 상향조정하므로 이에 따른 정부부담분은 늘어남을 고려하여야 한다.

표 5. 공적직역연금제도 개선에 따른 재정전망(1999년 기준 불변가격)¹⁾

(단위: 10억원)

	공무원연금		사립학교 교직원연금 ²⁾		군인연금	재정균형을 위한 필요재원 규모	
	재정 수지	기금 적립금	재정 수지	기금 적립금	재정 수지	개선안	현행
2000	(1,191)	1,176	482	4,311	(516)	516	486
2001	(1,663)	-	519	4,830	(497)	2,160	3,822
2002	(1,617)	-	531	5,360	(501)	2,118	2,984
2003	(1,637)	-	466	5,826	(512)	2,149	3,208
2004	(1,739)	-	550	6,376	(541)	2,280	3,473
2005	(1,838)	-	597	6,973	(572)	2,410	3,766
2010	(2,816)	-	732	10,365	(860)	3,676	5,667
2020	(5,683)	-	712	17,955	(1,378)	7,061	15,064
2030	(7,181)	-	577	24,032	(1,691)	8,872	28,880
2050	(5,438)	-	(1,429)	27,109	(1,767)	7,205	64,097
2080	(3,873)	-	(1,138)	-	(2,022)	7,033	132,969

주: 1) ()안은 적자를 의미하며, 퇴직수당 등 국고부담 급여분은 제외함.

2) 사립학교교직원의 수지적자시점은 2046년, 기금고갈시점은 2068년에 발생

3대 공적직역연금의 재정균형을 위한 필요재원 규모를 현행제도를 존속시키는 경우와 비교하면 2001년에 4조원에서 2조원 정도로, 2002년에는 3조원에서 2조원으로, 2003년에는 3조 2천억원에서 2조 1천억원으로, 2005년에는 3조 7천억원에서 2조 4천억원으로 줄어드는 단기적인 효과를 볼 수 있다. 더욱 중요한 것은 장기적으로 2010년에 5조 6천억원에서 3조 6천억원으로, 2020년에는 15조에서 7조원으로, 2030년에는 29조원에서 9조원으로 시간이 갈수록 재정절감효과는 커지는 것을 알 수 있다.

2) 국민연금제도의 개선과 재정안정화 효과

현재 국민연금제도의 기본틀을 유지하면서 재정안정을 모색하기 위한 다음 세 가지 대안을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 수명연장과 고령화에 상응하여 수급기준연령을 연장하는 방안이다. 다만, 실제 수급개시연령은 가입자 본인이 선택하도록 하여, 조기에 수급하는 경우 연금액을 감액하고 기준연령 이후에 수급하는 경우 연금액을 증액함으로써 보험수리적인 균형을 유지하는 것이다. 따라서 60세를 기준으로 수령받는 연금액은 장기적으로 서서히 자동 감액된다. 이 방안은 연금급여 산식을 개정하지 않고 수급기준연령만 조정하기 때문에 제도의 기본틀을 개정하는 경우의 혼란스러움과 정치적인 저항을 최소화할 수 있다는 점에서 현실적인 대안으로 검토할 수 있다. 본고에서는 수급기준연령을 현행 60세에서 2040년에 68세까지 단계적으로 조정하는 방안을 기초로 시뮬레이션하였다.

이에 따라 국민연금의 재정은 수지적자시점이 2046년으로 12년 정도 연장되고, 기금고갈시점은 2066년으로 17년이 연장되는 모습을 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 2060년대 이후의 장기적 관점에서는 또 다른 재정안정화 장치가 따라야 할 것이다.

둘째, 기금투자수익률을 제고하는 방안이다. 투자수익률을 시장금리보다 2%포인트 높게 운용하는 경우 수지적자

공적직역연금의 재정균형유지에 소요되는 국가부담을 획기적으로 감축시키기 위해서는 생애평균보수를 기초로 연금급여를 산정하고, 연금수급연령을 국민연금에 준해서 연장하여야 할 것이다.

표 6. 연금수급 기준연령의 연장

2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
60세	61세	62세	63세	64세	65세	66세	67세	68세

시점은 2045년으로 11년이 연장되고, 기금고갈시점은 2062년으로 13년 연장됨으로써 기금운용이 얼마나 중요한지 단적으로 알 수 있다.

셋째, 보험료율을 단계적으로 인상조정하는 방안이다. 보험료율을 2010년 10%로 인상하고 이후 2030년까지 15%로 점진적으로 인상하는 경우, 수지적자시점은 2047년으로 13년이 연장되고, 기금고갈시점은 2066년으로 17년이 연장된다.

마지막으로 수급기준연령을 연장하는 방안과 보험료율을 인상하는 방안을 함께 도입할 경우 2080년까지 기금이 고갈되지 않는 제도를 운영할 수 있을 것으로 전망된다.

표 7. 국민연금제도 개선에 따른 연금기금전망(1999년 기준 불변가격)


(단위: 10억원)

	현행	수급연령 연장 (60→68세)(A)	투자수익률 제고 (시장금리+2%p)	보험료율 인상 (9→15%)(B)	(A+B)
2000	60,616	60,616	61,537	60,616	60,616
2010	310,346	311,672	349,427	313,413	315,187
2020	631,696	664,456	806,929	728,522	761,881
2030	784,244	991,286	1,248,275	1,157,011	1,364,853
2040	564,969	1,186,271	1,457,602	1,389,238	2,058,186
2050	-	1,102,206	1,156,914	1,220,714	2,700,657
2060	-	542,037	167,483	545,719	3,291,782
2070	-	-	-	-	3,821,991
2080	-	-	-	-	4,375,918
수지적자 기금고갈	2034년 2049년	2046년 2066년	2045년 2062년	2047년 2066년	- -

4. 맺는 말

4대 공적연금제도가 도입된 역사는 서로 다르지만 장기적인 재정전망을 바라보면서 유사한 공통점을 인식할 수 있다. 현재 퇴직자들의 안정적인 생

활을 보장하는 것은 가까운 현실의 문제이고 미래의 재정 불안은 먼 장래의 문제이기 때문에 현실문제를 우선 해결 하려는 것은 인지상정이요 정치적으로 손쉬운 해결책일 수밖에 없다. 그러나 장래의 문제는 슬며시 현실로 다가 오게 되고, 이때쯤이면 과거의 무책임을 거론하게 되고 현실의 급박한 문제를 대증요법적인 응급처방에 의존하면서 그때그때의 책임을 회피하고자 한다. 이러한 행태는 비단 우리 나라에만 국한되지는 않고 선진국들도 되풀이 해 왔던 역사적인 과정이었던 것이다.

여하튼 현시점에서 노후보장을 위한 연금급여의 충분성과 적당한 보험료의 부담 양자를 타협시키는 절묘한 해법은 없는 것 같다. 어느 쪽이든 양보할 수밖에 없다. 특히 군인, 공무원, 사립학교교직원의 경우는 심각한 선택의 기로에 서지 않을 수 없다. 이들 직역 집단들의 생산성이 매우 높고 평가되고 없어서는 안될 중요한 인력이라는 국민적 합의가 이루어진다면 국고의 투입은 그 정당성을 확보할 수 있다. 그렇지 않다면 직역집단내에서 재원을 추가로 염출해 내든가 연금급여를 삭감하는 고통을 감수할 수밖에 없다. 본고는 이러한 관점에서 몇 가지 타협안을 제시한 데에 불과하다. 한편 국민연금의 경우 제도 도입 초기부터 재정불안을 염려하였고 비교적 타협할 정책수단들이 많이 논의되고 있다. 또한 세계적인 연금개혁의 논의가 무성한 가운데 경각심을 갖고 국민적 합의를 모아 가면서 개선방안을 모색해 나가야 할 것이다. 

국민연금은 수명연장 추세에 따라 수급기준연령을 장기적으로 연장하고, 보험료율을 2030년까지 15%로 인상조정한다면 2080년까지 기금이 고갈되지 않는 제도를 유지할 수 있을 것이다.