

한국의 사회보장비 지출전망 및 시사점

- 사회보험 중심으로 -¹⁾



윤석명 한국보건사회연구원 연금보험팀장

*The Development of Social Security Budget Model in Korea
- With Special Reference to the ILO Social Budget Model -*

우리나라의 사회보장 지출관련 연구 상당수는 특정시점 기준의 횡단면 분석에 의존하고 있다. 이러한 연구방법을 바탕으로 사회보장 도입역사가 짧은 우리나라를 사회보장제도 도입 역사가 오래된 여타 OECD 국가와 단순 비교함으로써 OECD 국가 평균에 비해 사회보장 지출이 매우 낮다는 연구결과 및 언론보도를 자주 접하고 있다.

그러나 향후 급속하게 고령화가 진행되고, 사회보장제도 역시 성숙단계로 진입할 우리나라의 경우 특정시점, 그것도 현재 또는 과거의 횡단면 분석에 의거한 사회보장 지출을 이용하여 정책적 시사점을 도출할 경우 실상을 제대로 파악하지 못할 위험이 있다. 이러한 문제의식 하에 본 논문에서는 ILO의 Social Budget Model을 우리나라 현실을 반영할 수 있도록 변형시켜 장기적인 관점에서의 사회보장, 특히 사회보험 지출주이를 분석하였다.

연구 결과에 따르면 인구고령화와 제도 성숙으로 인해, 이미 도입된 제도만으로도 상당한 수준의 지출이 불가피할 것으로 전망되고 있다. 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 방향으로, 이미 도입된 사회보험 나아가 사회보장제도를 개편하지 않을 경우, 사회보장제도의 본질이 왜곡될 수 있다는 것이 본 연구의 핵심이라 할 수 있다.

특정집단 또는 특정 연령층에게 사회보장 지출이 집중됨으로써, 사회보장제도가 효과적으로 작동되기 어려운 국면에 처할 수 있음을 지적하고 있는 것이다. 특히 투표권을 중심으로 정치적 영향력이 강한 노인집단 모두를 포괄하면서도 관대하게 운영될 사회보장제도 도입 또는 확대에는 신중을 기하여야 한다는 것이다. 대신 가입자 본인의 기여와 급여의 연계고리를 강화시킴으로써 방만한 제도 운영 및 도덕적 해이를 최소화시키되, 이러한 제도 개편으로 확보될 여유재원을 사회보장제도가 반드시 필요한 집단에 대폭 이양함으로써 사회보장제도가 효과적으로 작동할 토대 마련이 시급하다는 시사점을 도출하고 있다.

이러한 시사점이 사회보장제도의 축소를 의미하는 것이 아님을 명확히 할 필요가 있다. 전체 사회보장지출 추이는 유지하되 기존 제도의 재편과정을 통한 재정절감을 통해 시대변화에 부응할 수 있는 새로운 사회보장제도가 도입될 수 있는 재정적인 여력을 확보하자는 것이다.

1. 들어가며

오래 전에 사회보장제도를 도입한 여타 선진국과 달리 각종 사회보장제도 도입 초기단

계에 있는 우리나라의 경우 특정 사회보장제도 도입에 따른 장기 과급효과 분석이 수월하지 않는 실정이다. 출산율 저하 및 평균수명 연장 에 따라 세계에서 유례없이 빠른 속도로 고령

1) 본 논문은 윤석명·신화연(2006), 『한국의 사회보장예산모형 개발 - ILO Social Budget 모형을 중심으로 -』, 한국보건사회연구원 에 수록된 내용을 요약·정리하였음을 밝힌다.

화가 진전되는 우리나라의 경우 각종 사회보장 제도 도입에 대한 사회적 욕구가 분출되고 있다. 반면에 이들 제도들을 도입하였을 경우 장기적으로 전체 사회보장예산 지출과 관련하여 어떠한 파급효과가 초래될 것인가에 대한 실증적인 분석이 결여된 상황에서 개별 사회보장제도 관점에서의 미시적 접근을 통한 제도 도입 또는 확대에 대한 사회적 압력이 점증하고 있기 때문이다.

특히 우리나라의 사회보장지출과 관련된 OECD 내외 상당수 연구 결과물들은 현행 사회보장제도의 장기 지출추이보다는 특정 시점(일례로 OECD SOCX의 2002년 기준 등)에서의 사회보장비 지출액을 국가별로 비교하는 방법론을 채택하고 있다. 이러한 방법이 사용될 경우 각종 사회보장제도 도입역사가 짧은 우리나라는 OECD 국가 등과 비교시 사회보장 지출이 낮아 사회보장 지출을 대폭 확대할 필요가 있다는 결론 도출이 가능하다.

본 논문은 이러한 연구방법이 각종 사회보장제도 도입 초기단계에 있고, 현재 인구 고령화 진전도는 낮은 반면 향후 급속하게 인구고령화가 진행되어 제도 성숙단계에서 지금보다 각종 사회보험 지출이 급격하게 증가할 것으로 예상되는 우리나라에서는 실상이 왜곡될 수 있다는 문제의식에서 출발하였다. 부연하면, 개별 사회보장제도 관점에서 볼 때 제도적용의 보편성, 급여의 적절성 차원에서 현재보다 좀더 관대한 방향으로 제도개선이 불가피할 지라도, 제도 성숙단계에 진입한 이후의 전체 사회보장제도를

고려한 장기적인 제도발전방향을 논의한다면 전혀 다른 정책적 시사점 도출도 가능하다는 것이다.

이같은 판단 하에 본 논문에서는 우리나라 사회보험제도 중심의 장기지출 추이를 분석하고 있다. 이를 위해 중장기 관점에서 사회보장 지출 추이를 파악하도록 설계된 ILO의 Social Budget Model을 우리 현실이 반영될 수 있도록 대폭 변형하여 장기적인 관점에서 우리나라 사회보험 지출추이를 파악하고 있다. 본 논문은 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 시작으로 진료비 중심의 보건의료 지출추이, 고용·산재보험 지출추이도 함께 분석하였다. 여기에 덧붙여 퇴직연금제도가 향후 다층소득보장제도의 한 축이 되어야 노후소득원의 다원화 및 선진화된 노후소득보장체계가 구축될 수 있을 것이라는 전제 하에 퇴직연금제도를 광의의 사회보험제도에 포함시켜 지출추이를 분석하였다.

사회보장, 특히 사회보험 지출과 관련하여 본 연구가 기존 연구와 차별되는 대목은 동일한 추계방법론, 가정 및 변수를 적용하여 우리나라 사회보험제도의 장기추계를 시도한 점이라 할 수 있다. 통상 사회보험제도별로 관리운영 주체가 상이함에 따라 상이한 추계방법 및 가정에 입각하여 산출된 사회보험 추계결과를 제도별로 합산하여 총지출 추이를 파악했던 사례가 빈번하였던 점에 비추어 볼 때, 통합된 모형과 가정을 통해 장기적인 관점에서의 지출추이를 시도하였다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

2. 문제 제기

과거와는 상이하게 전개되고 있는 사회·경제적 환경, 특히 저출산 및 평균수명 증가로 인해 노인인구가 급증할 것으로 예상되며, 세계화 진전 및 이에 따른 양극화 문제는 사회안전망으로서 효과적인 사회보장제도 구축의 필요성을 그 어느 때보다도 부각시키고 있다. 다양한 사회 구성원들에 대한 사회적 안전망으로서의 사회보장제도가 제도 적용의 보편성, 급여의 적절성 문제에만 집중될 경우 자칫 관련제도 및 정부정책의 장기 지속 가능성 측면이 소홀히 취급될 수도 있다.

사회보장지출 규모를 적절하게 유지해 나가는 것은 국가재정 운용 측면 뿐 아니라 국민경제적 입장에서 매우 중요한 과제이다. 구체적으로 사회보장지출 규모가 지나치게 낮을 경우 사회취약계층에 대한 보호가 어려워 양극화 문제 확대에 따라 사회 결속력이 약화될 수 있다. 이러한 요인들이 사회 불안 요소로 자리잡을 경우 성장기반을 약화시켜 사회구성원 전체에게 배분될 몫 자체가 감소될 수도 있다.

반면에 사회보장지출이 국가 경제규모에 비해 과다하게 지출될 경우, 정부재정 운용 정책에서의 어려움과 함께 성장 동력으로 작용할 저축 대신 과도한 소비로 인해 성장이 둔화될 수 있

다. 특히 부과방식 속성을 내포한 사회보장제도의 경우 고령사회로 진입한 이후 사회보험료 및 조세수준의 급격한 인상이 불가피하여, 거시경제 전반의 성장 동력이 상실될 수도 있다.²⁾

이처럼 사회보장지출이 적정수준에 비해 적거나 많을 경우 국가 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 매우 높음에도, 어느 정도의 사회보장지출이 적정수준이 될 것인가에 관한 정책적 판단에는 많은 어려움이 따른다. 통상 적정 사회보장지출과 관련된 논의에 있어 가장 일반적이면서도 초보적인 접근방법으로는 사회보장 지출에 포함될 기준을 분류하여 이를 횡단면적으로 분석·비교하는 것이다. 부연하면 특정연도에서의 사회보장비 지출액을 산출하여 국가별 GDP 대비 사회보장지출액을 비교함으로써 사회보장지출액의 적정수준을 평가하는 것이 가장 초보적이면서도 일반적인 방법으로 활용되고 있다.

현재 우리나라의 사회보장비 지출은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 편에 속하고 있다. 그러나 통상적인 연구(OECD 2005년 등)에서는 현재시점 기준으로 사회보장지출비용을 산정하여 비교함에 따라 향후 예상되는 제 상황변화를 감안한 통계지표에 대한 정보제공이 결여되어 있다. 부연하면 현재기준의 사회보장지출액을 횡단면적으로 OECD 국가와 비교함으로써 여

2) 독일 등 공적사회보장제도 비중이 높은 서유럽 국가들은 해당 국가의 경제가 감내하기 어려운 수준의 사회보장 지출이 국가 경제력을 저해하고 있다는 판단 하에 정파에 관계없이 사회보장지출을 축소하는 방향으로 정책노선을 변경하고 있다. 기득권 상실에 대한 이해관계자들의 반발로 인해 개혁의 어려움을 겪고 있으나, 최근 선출된 프랑스 사르코지 대통령 역시 사회보장, 특히 공공부문 종사자의 사회보장 지출을 축소하는 방향으로 개혁을 강력하게 추진하겠다는 의지를 확고히 하고 있다.

러 상황의 차이를 반영한 정확한 비교가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

흔히 사용되는 횡단면적인 접근방법을 채택한 통상적인 국가별 사회보장지출 통계에 따른 대부분의 연구 결과에서는 우리나라의 공적사회보장지출이 OECD 국가 중 가장 낮은 것으로 평가되고 있다. 이로 인해 적정 사회보장예산 및 지출수준에 관한 논쟁이 지속적으로 전개되고 있다.

우리나라의 사회보장지출액이 주요 외국과 비교시 너무 낮다고 생각하는 집단에서는 횡단면적인 분석방법을 이용한 사회보장지출 관련 연구결과를 인용하여 사회보장예산 및 지출액이 대폭 확대될 필요가 있다고 주장하고 있다. 특히 이같은 논쟁은 성장이 우선이나 아니면 분배가 우선이나는 논쟁으로까지 확대되어 적정 사회보장지출 또는 적절한 사회보장제도구축 방향에 관한 국민적 공감대 형성을 더욱 어렵게 하고 있다.

우리나라는 현재 OECD 국가 중에서 인구고령화 정도가 가장 낮으나(전체 회원국 중 하위 3번째), 2050년경에는 급속한 고령화로 인해 상위 3번째에 속할 것으로 전망되고 있다. 출산율 저하와 급속한 고령화라는 인구구조 상의 특성과 함께, 여타 OECD 국가와 비교시 공적 사회보장제도 대부분이 제도도입 초기단계에 있는 관계로 향후 베이비붐 세대가 퇴직하는 시점이 후부터는 연금보험과 건강보험 등을 중심으로 사회보장지출이 급증할 것으로 전망되고 있다.

이같은 한국적 특성을 무시한 채 단순히 국가

별 횡단면 분석에 기초한 사회보장 지출액만을 비교할 경우 자칫 향후 도래할 고령사회를 대처함에 있어 정책당국으로 하여금 잘못된 판단을 유도할 소지가 크다 할 수 있다. 즉 현재의 사회보장비 지출액이 적다고 사회보장제도 전반에 대한 면밀한 검토없이 확대위주로 정책방향을 설정할 경우 고령사회에서의 급격한 지출 확대에 의해 사회보장제도의 지속 가능성 문제를 야기시킬 수 있기 때문이다. 이같은 상황은 곧 국가재정 불안정으로 연결되어 해당제도가 파국을 맞거나, 아니면 사회보장제도의 대폭 축소를 불가피하게 함으로써, 오히려 적정예산의 범위 내에서 사회제반 여건에 맞추어 점진적으로 사회보장제도를 확대하는 것보다 훨씬 비효과적인 결과를 초래할 수 있을 것이다.

3. 추계방법, 가정 및 추계결과

이미 언급한 것처럼 본 연구에서는 한국 현실을 반영한 ILO의 사회보장예산 추계모형(Social Budget Model)을 활용하여 사회보장제도(사회보험 중심으로)의 장기지출 추이를 분석하고 있다. 개별제도가 아닌 전체 사회보장제도 관점에서 지출추이, 즉 국민연금, 공무원연금을 포함한 특수직역연금, 건강보험(진료비 중심), 고용보험과 산재보험, 민간부문의 퇴직연금 지출 추이를 분석하고 있다.

특히 초장기적인 관점에서 사회보장지출 추이를 분석할 경우 관련 거시경제변수 가정이 추

계결과에 결정적인 영향을 미치게 된다. 본 논문에서는 2003년 '국민연금발전위원회'와 2006년 '공무원연금발전위원회'에서 사용된 가정을 함께 고려하여 추계결과를 도출하였다.³⁾

2006년에 발족한 '공무원연금발전위원회'의 가정을 채택하였으며, 관련제 도별 장기재정추계에 사용된 주요 가정은 다음과 같다.

(2) 공적연금제도별 장기재정추계 결과

1) 공적연금 지출추이 분석

(1) 재정추계관련 가정 설정

공적연금 추계에 필요한 인구변수는 2003년 '국민연금발전위원회' 가정을, 경제 변수는

국민연금의 경우 2007년 국민연금법이 통과되기 이전 현행제도의 재정전망 및 국민연금법 통과 이후 2028년까지 소득대체율을 40%로 하향 조정하는 경우의 재정 추계 결과를 함께 수록하고 있다. 제도 개혁이전의 기금 고갈시점은

표 1. 합계출산율 가정

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
합계출산율(명)	1.47	1.36	1.37	1.39	1.40	1.40	1.44	1.51

자료 : 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』, 2003. 6.

표 2. 평균수명 가정

연도	남자	여자	연도	남자	여자
2000	72.06	79.50	2040	79.21	85.54
2005	74.36	81.20	2045	79.58	85.90
2010	75.50	82.22	2050	79.95	86.24
2015	76.54	83.24	2055	80.20	86.49
2020	77.54	84.08	2060	80.45	86.74
2025	77.96	84.49	2065	80.70	86.99
2030	78.38	84.83	2070	80.95	87.14
2035	78.80	85.17			

자료 : 전계서

3) 2003년 '국민연금발전위원회' 가정에 비해 '공무원연금발전위원회'의 가정이 보다 고비용 추계를 유발하고 있다. 이에 대한 보다 구체적인 내용에 대해서는 『한국의 사회보장예산모형 개발 - ILO Social Budget 모형을 중심으로-』를 참고하기 바란다. 상기 보고서에서는 다양한 가정 하에서의 추계결과를 상세하게 수록하고 있다.

표 3. 경제활동참가율 가정

(단위: %)

	2000년		2010년		2020년		2030년 이후	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성
18~19세	22.1	26.2	25.4	32.5	25.4	32.8	25.6	33.0
20~24세	51.6	60.8	52.6	64.1	52.8	66.6	52.8	67.3
25~29세	83.8	55.9	86.1	57.5	86.7	63.3	87.0	63.3
30~34세	95.4	48.5	97.0	53.3	97.1	57.1	97.2	57.1
35~39세	95.7	59.1	96.8	59.8	96.8	60.8	96.9	61.2
40~44세	94.4	63.4	95.4	64.9	95.4	67.2	95.4	68.3
45~50세	92.6	64.6	95.4	64.6	96.4	65.0	96.9	65.8
50~54세	89.2	55.2	91.4	62.6	92.2	65.8	92.7	65.8
55~59세	77.8	50.8	78.6	54.7	81.7	58.5	83.1	60.6
60~64세	63.2	45.5	64.7	47.2	64.7	47.5	64.7	47.5

표 4. 제도관련 변수가정: 지역가입자의 납부예외자 비율과 징수율

구 분	2001	2002-2029	2030년 이후
납부예외자 비율	44%	선형보간	30%
징수율	74%	선형보간	85%

자료: 전계서

표 5. 거시경제변수 가정

(단위: %)

	2010	2020	2030	2040	2050~
실질임금상승률	3.9	3.6	3.0	2.8	2.8
실질기금투자수익률	4.2	3.4	3.1	3.1	3.2

주: 연도별 값은 동일하지 않을 수 있음.
자료: 2006년 '공무원연금발전위원회' 가정

2045년, 제도 개혁 이후 고갈시점이 2055년으로 사용한 가정에 따른 재정추계 결과에 비해 기금으로 나타나, 2003년 '국민연금발전위원회'에서 고갈시점이 앞당겨지고 있다.⁴⁾

4) 2003년 '국민연금발전위원회' 가정을 채택할 경우에는, 현행 제도에서의 기금고갈 시점은 2047년, 2007년 통과된 연금개혁 하에서는 2058년이 될 것으로 전망되었다.

표 6. 국민연금 재정전망(제도개선 이전)

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ²⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ¹⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.00	37.1
2010	50	27	23	11	40	356	307	9.00	30.0
2015	77	39	38	19	57	612	455	9.00	28.8
2020	110	53	57	36	74	952	611	9.00	24.2
2025	149	71	78	72	77	1,337	740	9.00	17.5
2030	189	91	98	133	56	1,669	797	9.00	12.1
2034	213	105	108	203	10	1,781	756	9.00	8.7
2035	218	109	109	234	-16	1,765	727	9.00	7.6
2040	218	131	87	396	-178	1,241	441	9.00	3.6
2044	175	149	25	560	-386	28	9	9.00	0.7
2045	157	155	2	605	-448	-420	-129	9.00	0.0
2050	187	187	0	884	-696	-	-	9.00	-
2060	262	262	0	1,678	-1,416	-	-	9.00	-
2070	387	387	0	2,773	-2,386	-	-	9.00	-

주: 1) 2005년 불변가격
2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

표 7. 국민연금 재정전망(2007년 국민연금법 통과 이후)

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ²⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ¹⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	37.1
2010	51	27	23	10	41	357	308	9.0	33.1
2015	77	39	38	17	60	622	463	9.0	32.3
2020	112	53	59	32	80	984	632	9.0	28.4
2025	154	71	83	61	93	1,427	790	9.0	21.9
2030	202	91	111	99	103	1,931	922	9.0	18.4
2035	251	109	142	164	87	2,416	995	9.0	14.2
2040	294	131	163	262	32	2,701	960	9.0	10.2
2041	300	135	165	284	16	2,717	938	9.0	9.5
2042	305	140	166	311	-5	2,712	908	9.0	8.7
2045	317	155	161	381	-64	2,582	792	9.0	6.9

〈표 7〉 계속

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ²⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ¹⁾		
2050	313	187	126	535	-222	1,808	533	9.0	3.8
2054	267	214	53	695	-428	432	115	9.0	1.2
2055	248	221	27	728	-480	-48	-12	9.0	0.6
2060	262	262	0	995	-734	-	-	9.0	-
2070	387	387	0	1,687	-1,300	-	-	9.0	-

주: 현재 60%인 소득대체율을 2008년에 50%로 인하한 이후, 매년 0.5%씩 인하여 2028년 이후부터 40%를 유지하는 반면, 보험료율은 현행처럼 9%를 유지함.
 1) 2005년 불변가격
 2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

공무원연금의 경우 정부와 공무원이 부담하는 17% 보험료 이외에 재정적자를 충당하기 위한 정부의 보전액이 2005년 불변가격으로 2020년 11조, 2050년 37조, 2070년 69조원에 달하고 있어 제도 개혁이 매우 시급함을 알 수 있다.⁵⁾

표 8. 공무원연금 재정전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총지출	보험료 수입	정부보전	총지출	보험료 수입	정부보전
2007	6	5	1	5	4	1
2010	7	6	1	6	5	1
2015	14	6	8	11	4	6
2020	25	8	17	16	5	11
2025	41	11	30	23	6	16
2030	63	15	48	30	7	23
2035	88	23	65	36	9	27
2040	113	32	81	40	11	29
2045	151	44	106	46	14	33
2050	199	57	141	53	15	37
2060	362	97	265	71	19	52
2070	630	158	473	92	23	69

주: 상기 추계결과는 공무원연금 가입자에게 국민연금과 동일한 생명표를 적용한 관계로 실제 공무원연금 재정보다 낙관적, 즉 보수적으로 추계되었다. 공무원연금 관리공단의 자체 생명표에 의하면 공무원의 평균수명이 국민연금 대상자보다 높은 것으로 나타나고 있기 때문이다. 본 추계모형은 공무원을 포함한 특수직 종사자들의 사망률에 대한 별도의 정보를 입력하여 추계하도록 구축되어 있으나, 공무원 등 특수직 종사자의 사망률에 대한 상세한 정보 부재로 국민연금 가입자와 동일한 가정이 사용되었음을 밝힌다.

5) 2007년 1조원 미만이었던 공무원연금 적자보전액이 2008년에 1조 2,500억 여원에 달할 것으로 전망되고 있어 공무원연금 개혁의 시급성에 대한 목소리가 높아지고 있다.

표 9. 사학연금 재정 전망

(단위: 조원)

연도	경상가격				2005년 불변가격			
	총수입	총지출	수지차	적립기금	총수입	총지출	수지차	적립기금
2007	2	1	1	10	2	1	1	10
2010	3	2	1	14	2	1	1	12
2015	4	3	1	19	3	3	0	14
2018	5	5	0	19	3	3	0	13
2019	5	6	-1	18	3	4	0	12
2020	5	6	-1	17	3	4	-1	11
2025	6	11	-5	1	3	6	-3	0
2026	6	12	-6	-5	3	7	-3	-3
2030	8	17	-10	-	4	9	-5	-
2040	14	39	-25	-	5	15	-10	-
2050	24	79	-55	-	7	23	-16	-
2060	44	160	-116	-	10	36	-26	-
2070	80	307	-227	-	14	54	-40	-

사학연금 역시 2026년에 재정적자가 예상됨에 따라 제도개혁이 매우 시급한 실정이다. 사학연금이 공무원연금에 비해 상대적으로 늦게 도입되어 보험료 납입자 대비 수급자 비율이 낮아서 흑자를 내는 것일 뿐 본격적인 수급자가 발생하는 2010년대 중반이후 재정 불안정이 본격화될 것으로 전망되고 있다. 공무원연금과 달리 사학연금은 재정적자 발생시 국가의 적자 보전 규정이 없는 현실을 감안할 때 제도의 지속 가능성을 확보할 수 있는 방향으로 제도 개혁이 시급한 상황이다.

제도 유지를 위해 연간 9,000억원 이상의 정부보전, 즉 세금이 투입되는 군인연금 역시 현

행 제도를 유지할 경우 2005년 불변가격으로 2050년 3.9조, 2070년 7.3조원의 정부보전이 필요할 것으로 전망되고 있다. 이러한 군인연금 재정추계 결과 역시 공무원연금에서와 같이 국민연금과 동일한 생명표가 사용되었다는 점을 감안할 때 실제 필요한 정부 보전액보다 과소 추정된 측면이 있다.⁶⁾

사회보험제도는 아니나 노동법상 사용자 의무적으로 지급하도록 규정된 월 8.3%의 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하여 다층소득보장체계의 한 축으로 설정하려는 정부의 의지를 반영하여 본 연구에서는 퇴직연금 전망추이도 함께 수록하였다. 현행대로 제도를 유지할 경우

6) 국방부 내부자료에 의하면 군인연금 역시 수급자의 평균수명이 국민연금 가입자(수급자)의 수명보다 긴 것으로 나타나고 있기 때문이다.

표 10. 군인연금 재정전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총지출	총수입	정부보전	총지출	총수입	정부보전
2007	1.8	0.9	0.9	1.7	0.8	0.8
2010	1.9	1.0	0.9	1.6	0.9	0.7
2015	2.6	1.4	1.3	2.0	1.0	0.9
2020	3.2	1.8	1.5	2.1	1.1	0.9
2025	4.3	2.3	2.0	2.4	1.3	1.1
2030	5.9	2.9	3.0	2.8	1.4	1.4
2035	8.2	3.6	4.6	3.4	1.5	1.9
2040	10.9	4.5	6.4	3.9	1.6	2.3
2045	15.4	5.6	9.8	4.7	1.7	3.0
2050	21.6	6.9	14.7	5.7	1.8	3.9
2060	39.2	11.2	28.0	7.7	2.2	5.5
2070	68.4	18.2	50.2	10.0	2.7	7.3

2005년 불변가격으로 퇴직연금 지출액은 2050년 21.6조원, 2060년 39.2조원, 2070년 68.4조원으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 중 2050년 6.9조원, 2060년 11.2조원, 2070년 18.2조원은 정부보전으로 충당될 것으로 전망되고 있다. 이는 퇴직연금과

표 11. 퇴직연금 적립금 추이

(단위: 조원)

연도	경상가격				2005년 불변가격			
	총수입	총지출	수지차	적립금	총수입	총지출	수지차	적립금
2007	10	0	10	27	9	0	9	26
2010	20	1	19	74	18	1	16	64
2015	51	6	45	244	38	5	33	181
2020	78	20	58	511	50	13	37	328
2025	111	41	70	843	62	23	39	467
2030	142	73	69	1,194	68	35	33	570
2035	178	111	67	1,533	73	46	27	631
2040	210	146	64	1,858	75	52	23	660
2045	240	181	59	2,164	74	55	18	663
2050	274	217	57	2,454	73	57	15	649
2060	353	304	49	2,959	69	60	10	582
2070	424	378	46	3,436	62	55	7	503

퇴직연금이 공존할 수 있도록 규정된 우리나라의 퇴직연금 관련 규정에 기인하는 것으로, 향후 퇴직연금이 다층 소득보장체계의 한 축으로 자리 잡기 위해서는, 퇴직연금으로의 강제 전환 등 아직도 넘어야 할 산이 많다는 점을 시사하고 있다.

보건의료부문에서는 총진료비 중심으로 장기 지출추이를 전망하였다. 국고보조가 현재의 수준을 유지한다는 극단적인 가정 하에서 2005년 불변가격 기준으로 진료비 수지적자가 2030년 42조, 2050년 130조, 2070년 234조원에 달할 것으로 전망되고 있다. 진료비에 대한 국고

보조 증가액에 한계가 있을 수 밖에 없다는 점에서 보건의료부문 역시 초고령사회에 대처할 수 있는 방향으로 제도 개선을 적극 모색하여야 할 것이다.

공적연금과 의료비 지출에 비해 상대적으로 적은 비중이기는 하나 산재, 고용보험 역시 현행 제도를 유지할 경우 장기적인 관점에서의 재정 적자가 불가피할 것으로 전망되고 있다. 2005년 불변가격으로 산재보험은 최대 7조원, 고용보험은 최대 6조원의 적자를 시현할 것으로 전망된다.

표 12. 보건의료 부문의 총진료비 재정추이

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총진료비	총수입	수지차	총진료비	총수입	수지차
2007	29	23	-6	27	22	-6
2010	38	30	-8	32	26	-7
2015	58	45	-13	43	33	-10
2020	87	63	-25	56	40	-16
2025	133	83	-51	74	46	-28
2030	198	111	-87	95	53	-42
2035	286	138	-148	118	57	-61
2040	404	168	-236	144	60	-84
2045	553	210	-343	169	64	-105
2050	744	254	-490	197	67	-130
2060	1,279	370	-908	252	73	-179
2070	2,135	536	-1,599	313	78	-234

주: 보건의료 부문의 총진료에 대한 장기 재정전망은 2006년 '공무원연금발전위'의 가정에 입각하여 추산된 수치이다. 2003년 '국민연금발전위'의 가정치를 사용할 경우 2005년 불변가격으로 총진료비(수지차)는, 2050년에 145조(-95조), 2070년에 180조(-134조)로 상기 추정치와는 상당한 차이를 보이고 있다. 본 논문에서 상대적으로 많은 지출을 유발하는 '공무원연금발전위' 가정을 채택한 이유는 가장 최근에 발족하였던 위원회의 거시변수를 사용하는 것이 적절할 것이라는 판단에 기인한다.

표 13. 산재보험 재정 전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총수입	총지출	수지차	총수입	총지출	수지차
2007	4	4	-0	4	4	-0
2010	5	4	-0	5	5	-0
2015	8	8	-0	6	6	-0
2020	11	12	-1	7	8	-1
2025	14	17	-4	8	10	-2
2030	18	21	-5	9	11	-2
2035	22	33	-11	9	14	-5
2040	27	46	-19	10	16	-7
2045	33	57	-24	10	18	-7
2050	40	63	-23	11	17	-6
2060	58	76	-18	11	15	-4
2070	84	92	-7	12	13	-1

표 14. 고용보험 재정전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총수입	총지출	수지차	총수입	총지출	수지차
2007	4	3	1	4	3	1
2010	5	4	1	4	4	1
2015	5	6	-1	3	4	-1
2020	7	8	-2	4	5	-1
2025	9	11	-2	5	6	-1
2030	11	14	-3	5	7	-1
2035	14	17	-4	6	7	-2
2040	17	22	-6	6	8	-2
2045	20	28	-8	6	9	-3
2050	24	36	-12	6	9	-3
2060	35	58	-23	7	11	-4
2070	51	94	-43	7	14	-6

(3) 전체 사회보장지출 추이

지금까지 언급된 개별 제도의 지출추이를 합산하여 장기적인 관점에서 전체 사회보험제도의 지출추이를 점검함으로써 현행 사회보험 관련제도의 지속 가능성을 종합적으로 검토해 볼 필요가 있다.⁷⁾

흔히 예상하는 것처럼 전체 사회보험 지출액 중 공적연금(그 중에서도 국민연금)과 의료비 지출비중이 제일 높게 나타나고 있다. 의료비 지출의 경우 진료비 중심의 추계자료인 관계로 실제 보건의료 지출에 비해 과소 추정되었을 개연성이 높다. 이러한 연구의 한계에도 불구하고

본 연구를 통해 우리나라 사회보험제도의 장기 지출 추세의 방향 자체를 파악하는 데에는 커다란 문제가 없을 것으로 판단된다.

상기 언급된 우리나라의 전체 사회보험 지출 추이가 시사하는 바는 공적연금과 보건의료 지출, 나아가 양 제도의 바람직한 제도 개편 여하에 따라 여타 불요불급한 사회보장제도의 앞날이 좌우될 수 있다는 것이다. 부연하면 공적연금제도와 보건의료 부문이 향후 도래할 초고령사회와 부합되는 방향으로 재구축될 경우에 한해, 사회적 취약계층을 포함한 다양한 복지욕구를 충족시킬 추가적인 사회보장제도 도입 및 이를 운영할 여유재원 확보가 가능할 것이라는 점이다.

표 15. 사회보장 관련분야 지출추이(퇴직연금 포함, 경상가격)

(단위: 조원)

연도	총비용	공적연금					퇴직연금	보건의료	산재보험	고용보험
		계	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금				
2007	51	14	6	6	1	2	0	29	4	3
2010	68	21	11	7	2	2	1	38	4	4
2015	117	39	19	14	3	3	6	58	8	6
2020	198	71	36	25	6	3	20	87	12	8
2025	329	128	72	41	11	4	41	133	17	11
2030	526	220	133	63	17	6	73	198	21	14
2035	804	356	234	88	27	8	111	286	33	17
2040	1,177	559	396	113	39	11	146	404	46	22
2045	1,646	828	605	151	56	15	181	553	57	28
2050	2,243	1,183	884	199	79	22	217	744	63	36
2060	3,955	2,238	1,678	362	160	39	304	1,279	76	58
2070	6,478	3,780	2,773	630	307	68	378	2,135	92	94

7) 이미 언급한 것처럼 퇴직연금제도를 사회보험 지출에 포함시키는 것은 상당한 논란을 야기할 수 있다. 이처럼 논란의 여지가 있음에도 퇴직연금제도가 전체 노후소득보장체계에서 공적연금의 역할 일부를 대체하기 위해 도입되었으며, 사용자 입장에서 의무적으로 적립하여야 한다는 점을 감안하여 광의개념의 사회보험제도에 포함시켰다.

표 16. 사회보장 관련분야 지출추이(퇴직연금 포함, 2005년 불변가격)

(단위: 조원)

연도	총비용	공적연금					퇴직연금	보건의료	산재보험	고용보험
		계	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금				
2007	48	13	5	5	1	2	0	27	3	3
2010	59	18	9	6	1	2	1	32	4	4
2015	87	29	14	11	2	2	5	43	6	4
2020	127	45	23	16	4	2	13	56	8	5
2025	182	71	40	23	6	2	23	74	9	6
2030	251	105	64	30	8	3	35	95	10	7
2035	331	147	96	36	11	3	46	118	14	7
2040	418	199	141	40	14	4	52	144	16	8
2045	505	254	186	46	17	5	55	169	18	9
2050	593	313	234	53	21	6	57	197	17	9
2060	778	440	330	71	31	8	60	252	15	11
2070	948	553	406	92	45	10	55	313	13	14

그림 2. 사회보험지출 구성비

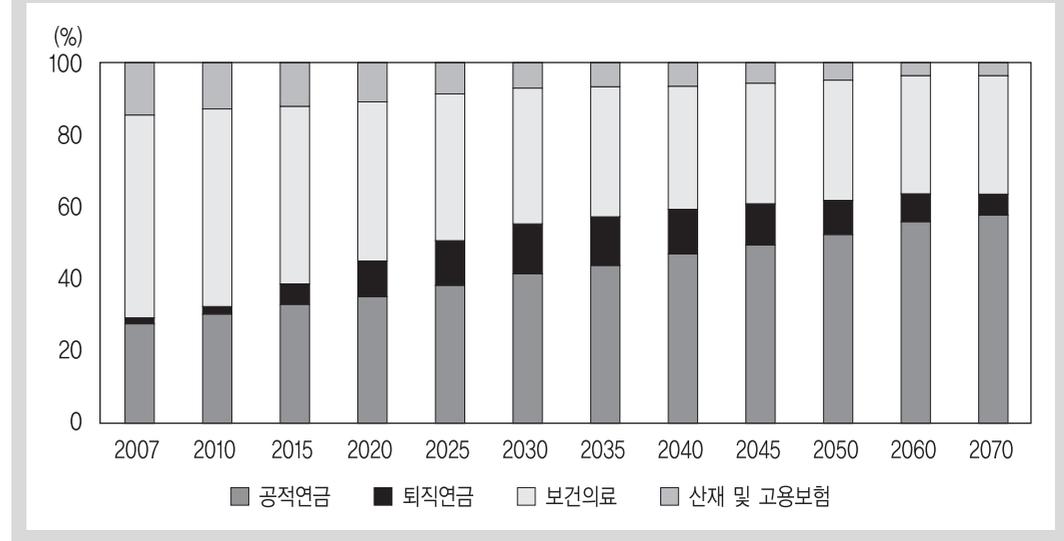


그림 1. 사회보장 관련분야 지출추이(퇴직연금 포함)

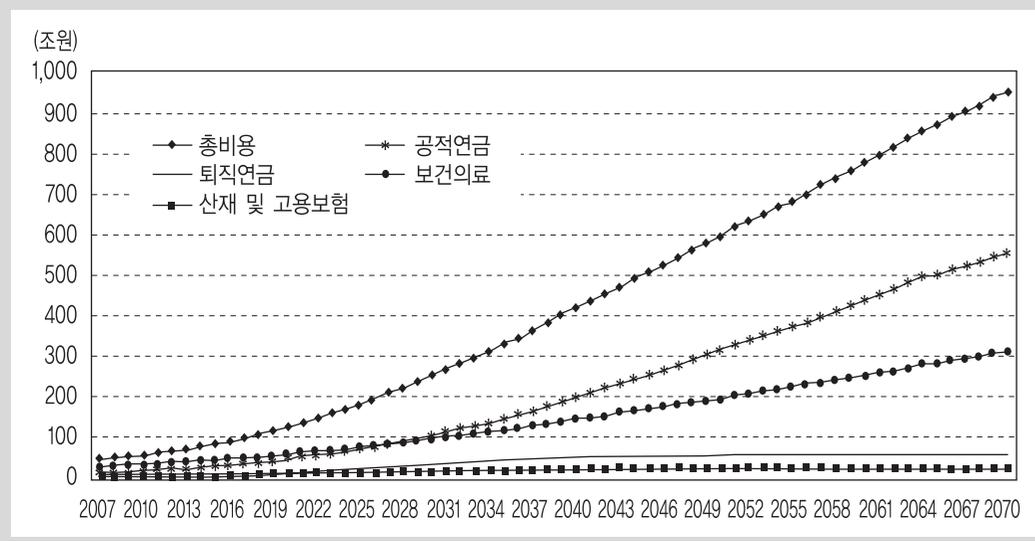
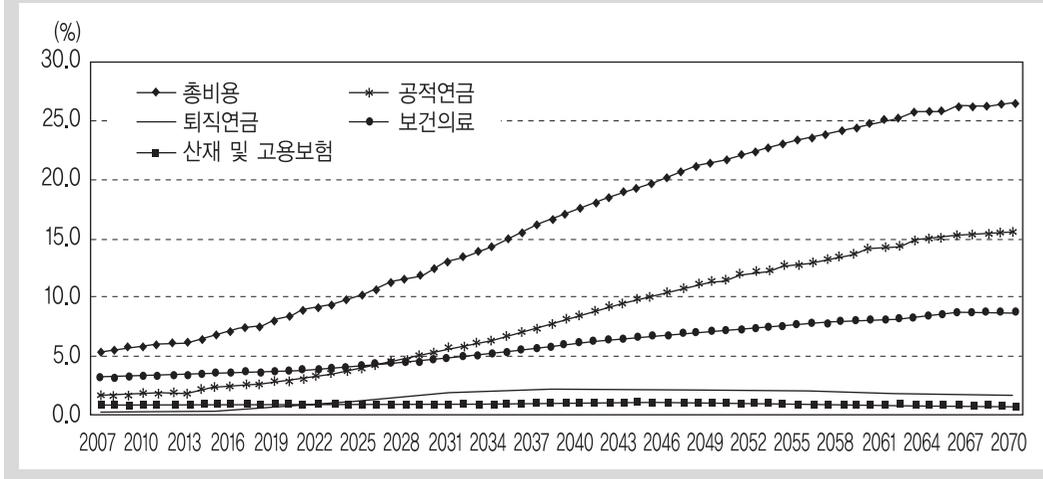


표 17. 국내총생산(GDP) 대비 사회보장 부문별 지출액 비중(퇴직연금 포함)

(단위: %)

연도	총비용	공적연금					퇴직연금	보건의료	산재보험	고용보험
		계	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금				
2007	5.4	1.5	0.6	0.6	0.1	0.2	0.0	3.1	0.4	0.4
2010	5.8	1.8	0.9	0.6	0.1	0.2	0.1	3.2	0.4	0.4
2015	6.9	2.3	1.1	0.8	0.2	0.2	0.4	3.4	0.4	0.3
2020	8.3	3.0	1.5	1.0	0.3	0.1	0.8	3.7	0.5	0.3
2025	10.2	4.0	2.2	1.3	0.3	0.1	1.3	4.1	0.5	0.3
2030	12.5	5.2	3.2	1.5	0.4	0.1	1.7	4.7	0.5	0.3
2035	15.0	6.6	4.4	1.6	0.5	0.2	2.1	5.3	0.6	0.3
2040	17.5	8.3	5.9	1.7	0.6	0.2	2.2	6.0	0.7	0.3
2045	19.7	9.9	7.3	1.8	0.7	0.2	2.2	6.6	0.7	0.3
2050	21.7	11.4	8.5	1.9	0.8	0.2	2.1	7.2	0.6	0.3
2060	24.8	14.1	10.5	2.3	1.0	0.2	1.9	8.0	0.5	0.4
2070	26.5	15.4	11.3	2.6	1.3	0.3	1.5	8.7	0.4	0.4

그림 3. 국내총생산(GDP) 대비 사회보험 부문별 비중(퇴직연금 포함)



4. 결론 및 시사점

지금 당장에는 우리나라의 사회보장 지출액이 여타 OECD 국가에 비해 현저하게 낮은 것이 사실이다. 문제는 현행제도를 그대로 유지할 경우에도 이미 도입된 제도의 성숙 및 인구고령화로 인해 장기적인 관점에서의 사회보장 관련 지출이 급증할 것이라는 점이다.

이러한 추계결과가 시사하는 바는 국민연금을 포함한 공적연금의 경우 제반 경제·사회적 여건이 허락하는 범위 내에서의 제도 지속 가능성을 제고하되, 공적·사적 연금제도의 성숙 추이에 맞추어 추가적인 재정안정화 노력이 불가

피하다는 것이다. 특히 공적연금은 본인의 기여와 급여의 연계고리를 강화함으로써 제도 참여 유인 제고 및 재정 낭비적 요소를 최소화할 필요가 있다.⁸⁾

이와 함께 새로운 제도(특히 본인의 기여와 상관없이 데모그란트 차원의 급여를 지급하는 보편적인 소득보장제도)를 도입하려는 노력보다는 이미 도입된 제도의 장단점을 면밀히 분석하여, 고령사회에서 공공부문에서 지속적으로 추구하여야 할 정책목표 및 사회적 가치에 대한 면밀한 검토과정을 거쳐 반드시 공적사회보장 제도로 유지하여야 할 부분과 공적인 제도로부터 적용 제외시킬 수 있을 제도를 분리하는 정

8) 이러한 맥락에서 현 노령층의 연금사각지대를 해소하기 위해서 내년부터 도입될 기초노령연금의 방향 설정이 향후 중요한 정책과제로 대두될 전망이다. 차제에 기초노령연금을 보편적인 기초연금으로 확대하자는 주장이 일부에서 강하게 제기되고 있기 때문이다. 그러나 세금을 재원으로 부과 방식으로 운영되는 기초연금 도입에는 매우 신중할 필요가 있다. 전 세계적인 연금개혁방향인 기여와 급여의 연계고리 강화가 현행 국민연금제도와 비교시 현격하게 약화될 것이기 때문이다. 또한 초고령사회에서의 막대한 재원소요로 인해 여타 사회보험 및 사회보장제도를 구축(Crowding-out)할 가능성이 매우 높다는 점도 심도있게 고려되어야 할 것이다.

책적 판단이 뒤따라야 할 것이다. 이러한 정책적 판단이 중요한 이유는, 현재의 제도를 그대로 유지할 경우 사회적 우선순위가 떨어짐에도 불구하고 특정제도에 지나치게 높은 비중의 국가 재정이 투입됨에 따라 반드시 사회적 도움을 필요로 하는 집단에 대한 자원배분이 제한되거나 극단적인 경우에는 자원배분 자체가 배제될 가능성이 매우 높기 때문이다.

이처럼 각종 사회보험제도를 재조정하여 현대화시킬 필요성이 높아지는 이유는, 변화하는 제 여건에 부합되는 방향으로 사회보장제도를 재구축할 경우에만 각종 사회보장제도의 지속 가능성이 확보되고, 나아가 상대적으로 여유로워진 정부재정을 활용하여 진정 사회적 도움을

필요로 하는 집단 또는 계층에 대한 사회보장제도 확대가 가능할 것이기 때문이다.

본 연구에서는 국민기초생활보장제도와 기초노령연금제도 등의 공공부조 속성의 제도, 향후 도입될 장기요양보험제도, OECD 분류에 따른 경우 민간부문의 준 공적인 사회보장제도에 대한 검토가 이루어지지 않았다. 또한 다양한 방향으로 논의되고 있는 사회서비스 확대 대안별 예상 지출추이 등에 대한 분석도 배제되었다. 이같은 한계점에도 불구하고 본 연구의 추계결과가 시사하는 바 및 이를 바탕으로 추론된 정책적 시사점에는 커다란 변화가 없을 것이다. 문건지