

# 인구고령화를 반영한 공적연금 재정전망과 정책과제: 국민연금과 기초노령연금 중심으로

*Long-term Projections of Public Pension Schemes  
and Potential Directions for Reform*



윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

시대적 화두로 등장하고 있는 100세 시대에 올바르게 대처할 수 있는 방향으로의 공적연금 제도 개편이 필요하다. 국민연금은 2013년 시행예정인 3차 재정계산에서 장기적인 관점에서의 재정 건전성 확보가 가능할 수 있도록 보험료 인상조치(현행 9% → 13%)가 마련되어야 할 것이다. 현재 국회에서 제도개편방향을 논의 중인 기초노령연금은 국민연금 수급자 증가에 맞추어 저소득 노인층을 집중 지원할 수 있도록, 장기적으로 수급률은 줄어디 급여액을 인상하는 방향으로 개편하는 것이 100세 시대를 대비하는 올바른 대처방향이 될 것이다. 2009년 개정된 공무원연금과 사립학교교직원연금, 2012년에 개정될 군인연금은 제도개편에도 불구하고 재정 불안정 요인이 상존하고 있어, 추가적인 재정 안정화 방안 마련이 불가피하다. 특히 2009년부터 도입된 공적연금 가입기간 연계제도는 2040년 이후부터 특수지역연금 재정 불안정을 심화시키는 요인으로 작용할 것으로 전망된다.

## 1. 들어가며

연초 이후 화두가 되고 있는 100세 시대와 관련하여, 본격적인 장수시대 도래에 대한 공감대 확산 및 초장수 사회에 대한 적절한 대응방향에 대해 다양한 논의들이 전개되고 있다. 노동시장에서의 완전한 은퇴시기에 변함이 없다는 가정 하에서 장수사회가 시사하는 바는, 평균수명 증가에 따라 늘어난 노후기간만큼의 노후생활비용이 추가로 소요될 것이라는 점이다.

장수사회 도래를 예상함에 있어 흔히 사용되는 지표 중의 하나인 최빈사망연령의 경우, 일본은 이미 2000년대 초부터 여성의 최빈사망연령이 90세를 넘기고 있어 본격적인 초고령사회를 맞이하고 있다. 우리나라 역시 조만간 여성의 최빈사망연령이 90세에 도달할 것으로 전망되고 있어, 이에 대한 본격적인 대비가 필요한 시점이다.<sup>1)</sup>

세대간 부양의 원리를 상당부분 내포하고 있는 공적연금은 그 어떤 제도보다도 인구구조에

1) 전홍택·박명수·윤석명 외(2011). 100세 시대, 어떻게 행복하게 살 것인가?, pp. 53 · 경제인문사회연구회 휴먼뉴딜 종합연구 총서 11-05-02, 경제인문사회연구회.

민감하다. 정도의 차이는 있으나 부과방식 속성을 상당부분 내포하고 있는 우리나라의 공적연금 재정문제에 대해 상당한 우려를 하고 있는 이유가 바로 여기에 있다. 1960년에 도입된 공무원연금과 이보다 몇 년 뒤 도입된 군인연금은 우리나라 국민들의 평균수명이 58세였던 시대적 상황 하에서 설계되었던 제도들이다. 이보다 10년 이상 늦은 1974년에 도입된 사립학교교직원연금 역시 제도 설계상 이들 제도와 큰 차이가 없다. 제도 설계당시와 비교시사회·경제적인 여건에 상당한 변화가 발생하였다는 측면에서 제도 개편이 불가피한 상황이다.

1988년 10인 이상 사업자 가입자를 대상으로 도입된 국민연금은 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월에 도시지역 자영자에게도 제도를 확대 적용함에 따라 소위 전국민 대상의 국민연금제도로 자리잡게 되었다. 가장 늦게 도입된 국민연금은 이미 두차례의 연금개혁과정을 거쳐 제도 도입당시에 비해 30% pt(70% → 40%) 소득대체율을 삭감하는 조치를 취하였음에도 급속한 인구고령화와 경제성장을 둔화로 인해 초장기적인 관점에서의 재정 불안정 요인이 상존하고 있다.

반면에 이미 제도성숙단계에 진입하고 있는 공무원연금과 군인연금, 그리고 조만간 성숙단계에 진입할 사립학교교직원연금의 경우 몇차례에 걸친 제도 개선에도 불구하고, 재정불안정이 심각한 상황이다. 공무원연금 등 특수직

역연금은 제도 자체에 내재된 재정불안정 문제와 함께 2009년 도입된 공적연금 가입기간 연계제도로 인해 장기적인 재정 불안정 심화가 불가피하다.<sup>2)</sup>

이러한 상황에서 국민연금과 기초노령연금의 재구조화를 위한 연금개선특별위원회가 국회에서 가동되고 있다. 본인의 보험료 납부를 전제로 연금급여를 지급하는 사회보험방식의 국민연금과 달리 65세 이상 연령층의 70%에게 정부재정으로 연금을 지급하는 기초노령연금은 데모그란트적인 성격이 강한 제도로 운영되고 있다. 국회 연금특위에서는 OECD 회원국 중 노인빈곤율이 제일 높은 우리나라의 노인현실을 고려할 때 기초노령연금 지급대상과 지급수준을 지금보다 상향 조정하여 한다는 주장과 급속한 인구고령화로 인한 기초노령연금 지출액 급증 및 이에 따른 미래세대의 부담 가능성을 고려하여야 한다는 주장이 대립하고 있다.

이하에서는 평균 수명 증가추이를 반영한 국민연금 재정전망과 국회 연금특위에서 논의되고 있는 재구조화와 관련하여 제도 개편 대안별 기초노령연금의 재정전망을 중점적으로 살펴보고자 한다.

2) 공적연금 가입기간 연계제도란 공무원연금 등 특수직역연금과 국민연금의 가입기간을 연계시켜 총가입기간이 일정한 수준을 넘을 경우 개별 연금제도에 가입한 기간만큼 연금을 지급하는 제도임. 공적연금간 가입기간 연계제도 도입으로 인해 공적연금 사각지대 해소라는 커다란 정책 목표를 달성한 반면, 과거에는 일시금을 수급하던 가입자가 대거 연금 수급자로 전환됨에 따라 국민연금에 비해 연금 수급자격이 엄격한 특수직역연금의 재정불안정이 심화될 것으로 전망되고 있음.

## 2. 국민연금 제도 내 인구전망 및 장기 재정전망

최근 관심을 끌고 있는 100세 시대와 관련된 논의를 국민연금 재정추계에 반영하기 위해 2008년 시행된 국민연금 재정계산(2078년까지 재정추계)과는 달리 추계기간을 2100년까지 연장하여 추계를 시도해 보고자 한다. 이를 위해 2100년까지 연장된 한국보건사회연구원의 인

구추계 결과를 바탕으로 시나리오별 장수인구 규모를 전망해 볼 필요가 있다. 2100년까지의 초장기 인구추계에 사용된 사망률 및 출산력에 대한 가정은 <표 1>과 같으며, 시나리오별 인구전망은 <표 2>와 같다.

### 1) 국민연금 제도내 인구전망

상기 시나리오를 반영한 국민연금제도 내 장

표 1. 인구추계 시나리오

구분		출산력	
		중위가정(TFR = 1.28)	고위가정(TFR = 1.70)
사망률	중위가정(평균수명 남 82.9세, 여 88.9세)	시나리오 1	시나리오 3
	고위가정(평균수명 남 91.8세, 여 96.1세)	시나리오 2	시나리오 4

자료: 이삼식(2011. 2). 평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망, 100세 대응을 위한 미래 전략, 한국보건사회연구원.

표 2. 시나리오별 인구규모 전망

(단위: 만명)

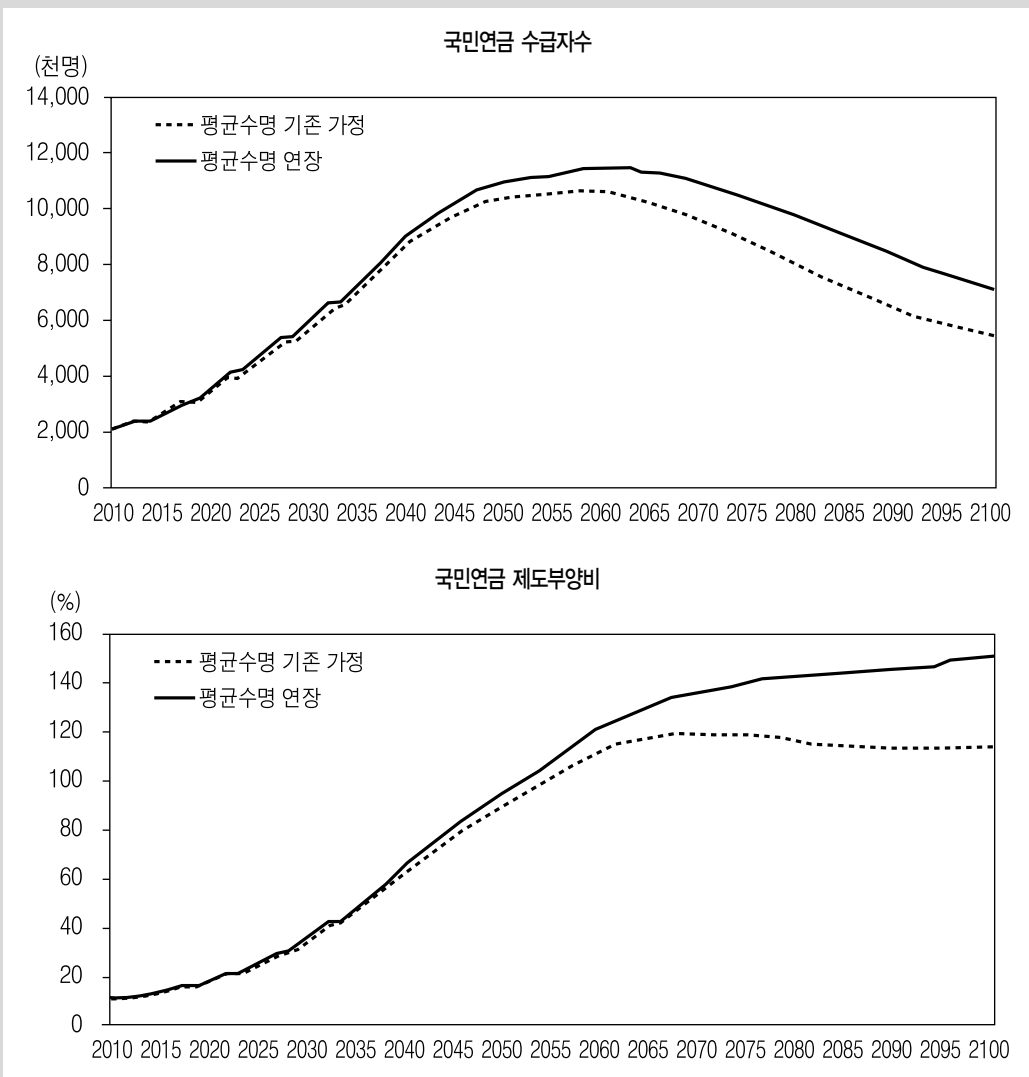
구분		2010	2020	2030	2050	2070	2100
총인구	시나리오1	5057	5088	5002	4299	3116	1782
	시나리오2	5058	5112	5055	4420	3346	2043
	시나리오3	5058	5171	5203	4681	3741	2710
	시나리오4	5059	5195	5256	4803	3972	3006
생산가능인구	시나리오1	3708	3624	3150	2180	1464	859
	시나리오2	3708	3627	3154	2184	1469	864
	시나리오3	3708	3624	3173	2408	1901	1416
	시나리오4	3708	3627	3177	2412	1908	1424
노인인구	시나리오1	560	847	1302	1754	1380	765
	시나리오2	561	867	1351	1871	1604	1020
	시나리오3	560	847	1302	1754	1380	948
	시나리오4	561	867	1351	1871	1604	1235

자료: '이삼식, 전거서(2011. 2)'에서 발췌. 2009년 기준연도 초인구는 5,014만명, 생산가능인구(15~64세)는 3,662만명, 노인인구 539만명임.

기인구 전망결과는 다음과 같다. 출산력 중위 가정인 합계출산율 1.28명의 경우에 평균수명 연장을 반영하여 국민연금 제도내 인구를 전망해보면, 기존가정에 비해 사망률이 낮아지면서 가입자수가 소폭 증가하는 것으로 나타난다.

구체적으로 가입자수가 2015년 19,915천명에 달한 후 점차 감소하여 2070년 8,025천명, 2100년에는 4,732천명에 달할 것으로 전망된다. 반면에 국민연금 수급자수(노령연금 기준)는 평균수명 기존가정에 비해 큰 폭으로 증가

그림 1. 국민연금 제도내 인구전망: 합계출산율 1.28명인 경우



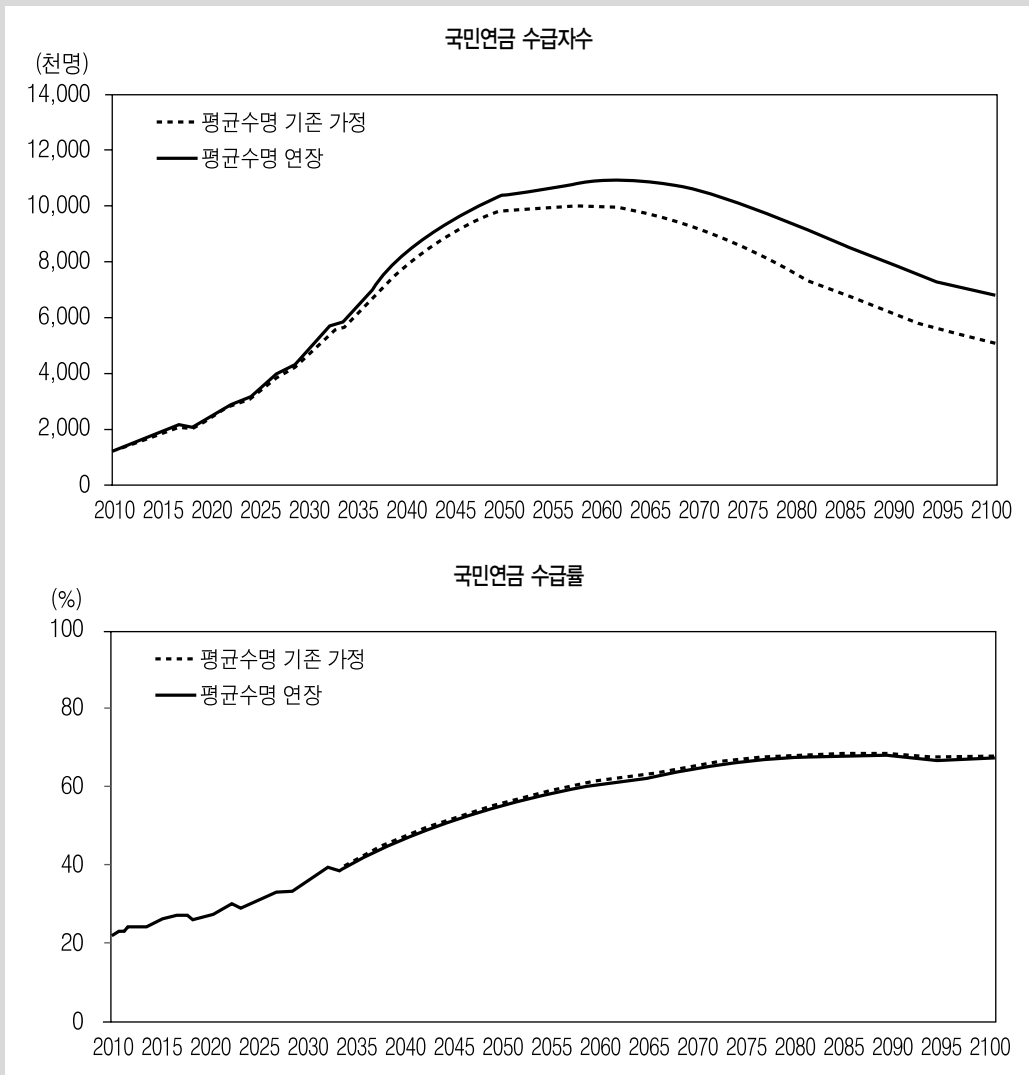
자료: 윤석명·신화연(2011. 2). 국민연금 재정전망과 정책과제, 100세 대응을 위한 미래전략, 한국보건사회연구원.

하는 것으로 나타났다. 2010년 2,094천명이던 수급자수가 제도가 성숙함에 따라 급격하게 증가하여 2060년 11,466천명에 달한 후 점차 감소하여 2070년 10,873천명, 2100년에는 7,109

천명으로 예상된다.

국민연금 제도부양비의 경우 평균수명이 연장됨에 따라 연금수급자수가 큰 폭으로 증가하여 평균수명 기존가정에 비해 증가폭이 점차 커

그림 2. 65세 이상 인구대비 국민연금 수급률 전망: 합계출산율 1.28명인 경우



자료: 윤석명 · 신화연, 전계서(2011. 2).

지는 것으로 전망된다. 2010년 11%인 제도부양비가 제도성숙에 따라 급격히 증가하여 2055년에 106.9%로 100%를 넘어선 이후에도 증가 추세를 유지하여 2070년 135.5%, 2100년에는 150.2%에 달할 것으로 전망된다.

한편 동일한 출산율 가정 하에서 평균수명이 연장될 경우 65세 이상 노령연금 수급자수가 2060년부터 기존가정에 비해 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 구체적으로 2020년 2,356천명에서, 2060년 10,829천명으로 급격하게 증가한 후 점차 감소하여 2070년 10,405천명, 2100년에는 6,769천명에 달할 것으로 전망된다. 국민연금 수급률의 경우에도 제도성숙에 따라 수급률이 급속하게 증가하나, 평균수명 기존가정과 비교시 수급률 자체에는 큰 변동이 없을 것으로 전망된다. 구체적으로 2010년 22%인 국민연금 수급률이 2030년 36%, 2050년 55.2%, 2070년 64.9%, 2100년에는 66.4%에 달할 것으로 예상된다.

## 2) 국민연금 재정전망

국민연금제도가 현행대로 유지(소득대체율을 2028년까지 40%로 하향 조정, 보험료는 9%로 고정)될 경우 합계출산율 1.28명 가정 하에서의 국민연금 재정전망은 다음과 같다. 국민연금 수급자가 본격적으로 발생하는 2040년대 이전까지는 수입이 지출보다 많은 구조를 유지하나, 이후부터 급여지출이 증가하면서 2041년에 처음으로 수지적자가 발생할 것으로

예상된다. 이에 따라 2040년 956조원(2010년 불변가)인 적립금이 이후 급속히 감소하여 2056년에 기금이 소진될 것으로 전망된다. GDP 대비 국민연금 총지출 비율은 2010년 0.8%에서 지속적으로 증가하여 2050년 4.9%, 2070년 6.7%, 2100년에는 11.7%에 달할 것으로 전망된다.

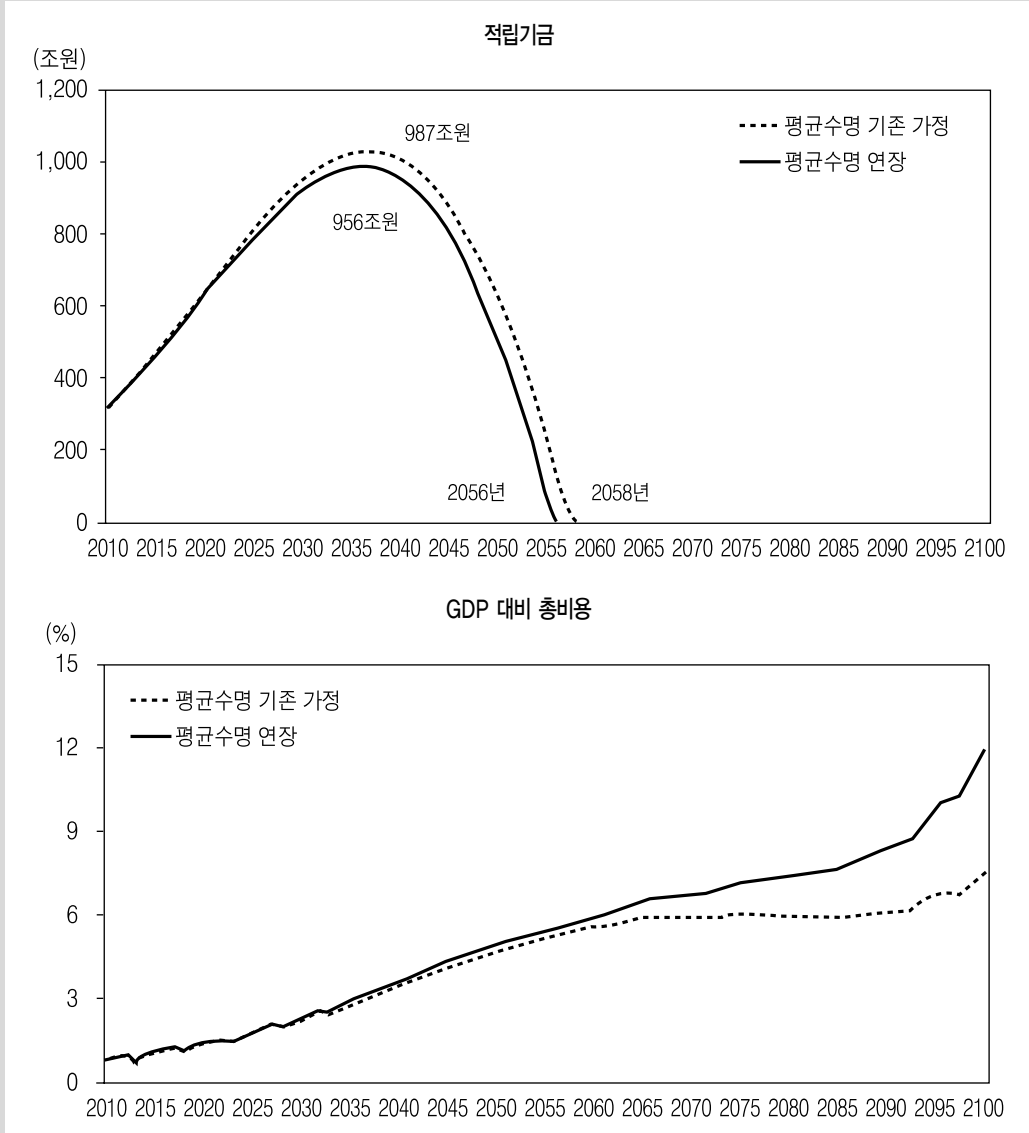
국민연금 재정평가시점을 2008년 제2차 국민연금재정계산에서와 유사한 2080년으로 설정하여 합계출산율 1.28명 가정을 적용할 경우 기금소진 미발생을 목표로 하는 필요보험료율은 14.3%에 달할 것으로 전망된다. 반면에 “제2차 저출산·고령사회 기본계획”을 통해 정부가 목표로 하는 합계출산율 1.70명이 달성된다는 가정 하에서는 기금 소진 미발생을 위한 필요보험료율이 12.85%일 것으로 예상된다. 그러나 재정평가시점을 2080년이 아닌 2100년까지 연장할 경우 기금 소진 미발생을 위해 필요한 보험료율은 이보다 높을 수밖에 없을 것이다.

## 3. 기초노령연금 재정전망

기초노령연금제도를 현행대로 유지할 경우와 수급대상자와 급여액을 인상할 경우를 구분하여 수급자수와 소요재원을 전망하면 다음과 같다.<sup>3)</sup>

3) 윤석명 외(2010). 기초노령연금 선정기준 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

그림 3. 국민연금 재정전망: 합계출산율 1.28명



자료: 윤석명 · 신화연, 전계서(2011, 2).

**1) 현행제도 유지시(65세 이상 인구 중 70%) 수급자수 및 소요자원 전망**

먼저 기초노령연금을 국민연금 급여산식 A값의 5%로 지급할 경우, 기초노령연금 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,060만 명까지 증가할 것으로 예상된다. 비용 측면(2010년 불변가)에서는 2010년에 4조 원, 2050년에 41조 원, 2070년에 54조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산(GDP) 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2050년 1.4%, 2070년 1.6%에 이를 것으로 예상된다.

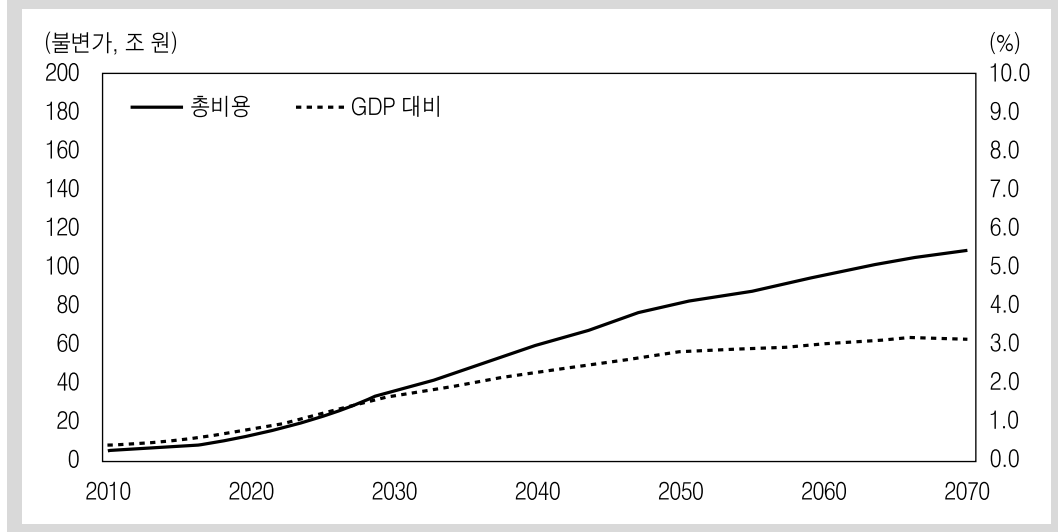
반면에 기초노령연금 급여수준을 국민연금 급여산식 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터는 10%로 지급할 경우에는, 2010년에 4조 원, 2030년에 36조 원, 2070년에

81조 원, 2070년 108조 원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 이 경우 국내총생산(GDP) 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 3.1%까지 증가할 것으로 예상된다.

**2) 기초노령연금 수급대상자 확대(65세 이상 인구 중 80%)시 수급자수 및 소요자원 전망<sup>4)</sup>**

기초노령연금 대상자를 65세 이상 인구 중 80%로 확대할 경우에는, 수급자수가 2010년 376만 명에서 2050년경 1,264만 명으로 증가할 것으로 예상된다. 수급자수가 확대됨에 따라 2070년 기준으로 GDP 대비 3.6%의 재원이 소요될 것으로 전망된다.

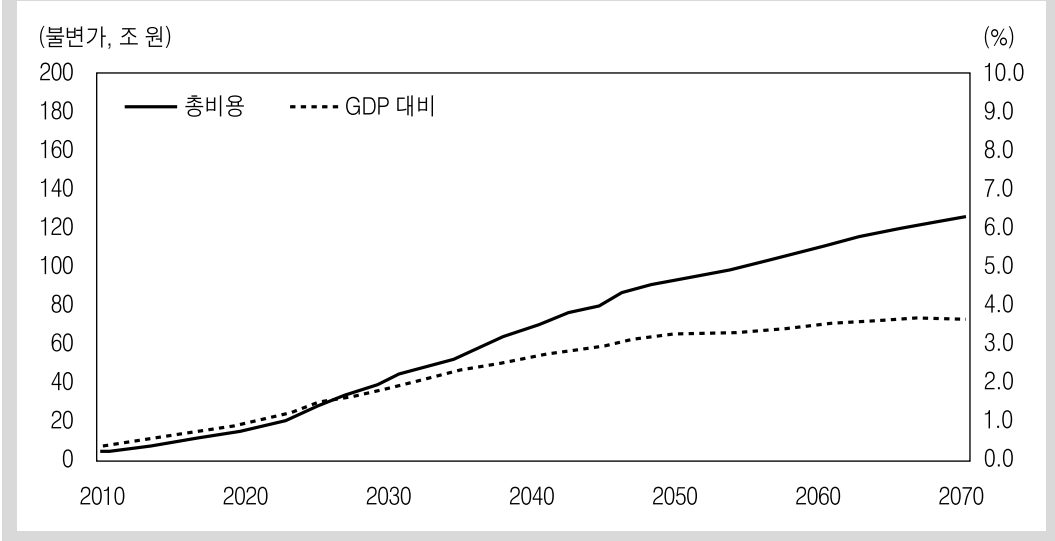
**그림 4. 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)**



4) 기초노령연금 급여수준은 국민연금 급여산식 A값의 10%까지 인상함.



그림 5. 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)



### 3) 기초노령연금 수급자를 65세 이상 인구 전체로 확대할 경우

기초노령연금 대상자를 65세 이상 인구의 100%에게까지 확대할 경우, 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,579만 명으로 증가할 것으로 예상된다. 수급자수 확대에 의해 2070년 기준 기초노령연금 지출액은 GDP 대비 약 4.5%에 달할 것으로 전망된다.<sup>5)</sup>

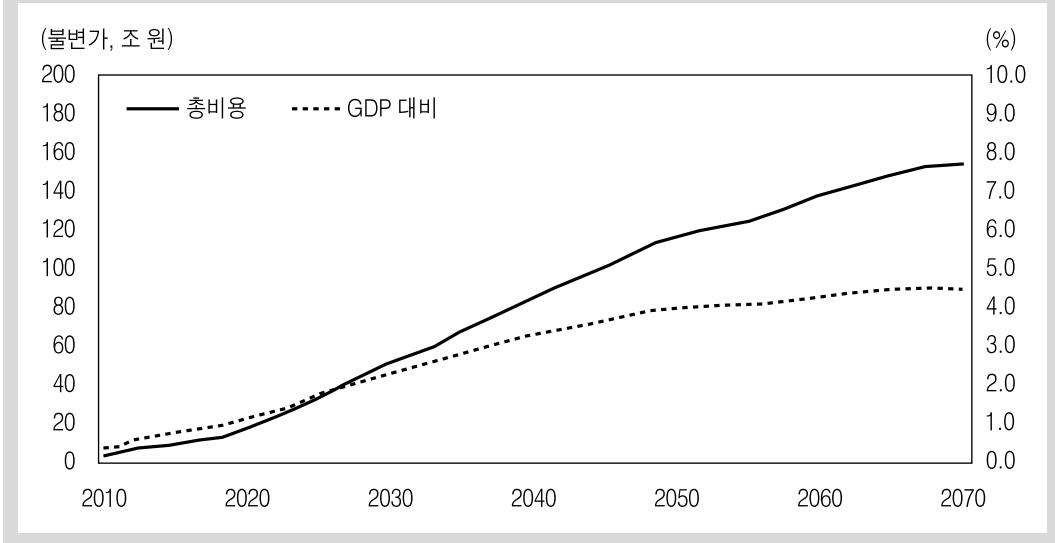
## 4. 특수직역연금 현황

공무원연금과 사학연금은 2009년, 군인연금은 2010년에 제도 개선안을 마련하였으나 사학연금을 제외하고는 중단기적인 측면에서의 재정 불안정 문제가 그대로 남아있는 실정이다.<sup>6)</sup> 특수직역연금제도 중 제도 도입시점이 가장 늦고 가입자 특성상 본격적인 수급자가 대거 발생하지 않은 사학연금의 경우 아직까지 적립금을 보유하고는 있으나, 이 역시 장기적인 관점에서

5) 2070년 기초노령연금 지출액이 GDP 대비 4.5%에 달한다는 사실을 정확하게 인지할 필요가 있음. 본인 기여에 입각한 사회보험 방식의 국민연금과 달리 전액 정부재정에 의존하는 기초노령연금은 100% 부과방식으로 운영됨에 따라, 2070년 기초노령연금 소요재원으로 GDP 대비 4.5%에 달하는 정부지출이 이루어져야 함을 의미하여 후세대에게 상당한 조세부담을 안겨줄 것으로 예상됨.

6) 국민연금은 '그대로 내고 덜받는' 구조로, 공무원연금과 사립학교교직원연금은 '더 내고 덜 받는 구조'로, 군인연금은 '더내고 그대로 받는 구조'로 연금제도를 개편하였음. 국민연금의 경우 당초 정부가 추진하였던 보험료 인상이 무산되었다는 측면에서, 그리고 공무원연금 등 특수직역연금은 제도개편의 주된 대상이 재직자가 아닌 신규 입직자라는 점에서 제도개편에도 불구하고 연금재정 불안정 문제가 상존하고 있음.

그림 6. 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)



의 재정 불안정이 불가피한 상황이다.

2010년 실시된 사학연금의 장기재정전망에 의하면 부과방식으로 사학연금제도를 운영할 때 균형재정수지 달성을 위한 부과방식 보험료율과 동일한 의미로 사용되는 지출율이 2010년 10.2%에서 2050년 26%, 2080년 38%로 급격하게 증가하고 있다는 사실이 장기적인 관점에서의 재정 불안정 문제를 여실히 보여주고 있다.<sup>7)</sup> 특수지역연금제도 중 현재 재정상황이 제일 낫다는 사학연금의 장기 재정전망이 이러한 상황에서는, 2009년 연금개편에도 불구하고 공무원연금과 군인연금의 재정 불안정 상황이 이보다 훨씬 심각할 것이라는 점을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

부담수준과 급여수준 불균형에 기인하는 제

도 자체에 내재된 재정 불안정 요인 외에도 2009년부터 도입된 공적연금간 가입기간 연계제도가 초래할 장기적인 관점에서의 재정 불안정 심화 요인도 함께 고려할 필요가 있다. 재정적인 측면에서 공적연금간 가입기간 연계제도 도입효과를 살펴보면 제도도입 초반에 반환일시금 지급이 억제됨에 따라 중단기적으로 재정 개선 효과가 있으나, 연계선택으로 인한 연계연금이 본격적으로 지급되는 시점부터는 연계제도 도입 전에 비해 급여지출규모가 증가함으로써 재정 불안정을 심화시킬 것으로 전망되고 있기 때문이다. 국민연금과 지역연금간 이동자의 50%가 연계를 선택한다는 보수적인 가정 하에서도 연계제도 도입 전과 비교하여 2040년대부터 추가적인 비용이 발생하기 시작하여, 2070

7) 사학연금재정계산위원회(2010). 2010 사학연금 장기재정추계.

년에는 약 3조 5천억원(2010년 불변가)이 추가로 소요될 것으로 추정되고 있다.<sup>8)</sup>

## 5. 정책과제

현재 우리나라의 공적연금제도를 개별 제도로 살펴보면 모든 제도가 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 국민연금의 경우 2008년 개혁에서 재정건전성 확보를 위한 보험료 인상 조치가 실행에 옮겨지지 않아 반쪽의 개혁이라는 비판이 거센 가운데, 급여율이 2028년까지 40%로 하향 조정됨에 따른 노후소득보장의 적절성 문제에 직면하고 있다. 현 노령층의 노후빈곤문제 해결을 위해 도입된 기초노령연금제도는 낮은 급여율로 인해 노인빈곤문제를 해결하지 못한다는 비판 속에서도, 현재 일부에서 논의되는 것처럼 대상자를 65세 이상 인구 100%에게까지 확대 적용할 경우 2070년 경 GDP 대비 4.5%의 재정지출이 예상된다. 현재 재정 불안정 문제로 인해 골머리를 앓고 있는 건강보험의 연간 지출액이 GDP 대비 3%를 조금 상회하고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 기초노령연금의 장기 파급효과가 얼마나 부정적일 수 있는지를 시사한다.<sup>9)</sup>

공무원연금 등 특수직역연금의 경우 노후소득보장을 위한 급여의 적절성을 달성하고 있으

나, 정도의 차이만 있을 뿐 장기적으로 매우 심각한 재정 불안정 문제에 노출되어 있다는 측면에서 장기적으로 지속 가능한 방향으로의 제도 개선이 불가피한 상황이다. 특히 특수직역연금의 경우에는 공적연금간 가입기간 연계제도 도입으로 인해 장기적인 재정 불안정 문제가 심화될 수밖에 없다는 점도 주목할 필요가 있다.

평균수명 연장으로 인해 노인인구는 급증하는 상황에서 출산율 감소로 인한 미래세대의 부양능력의 약화로 인해 장기적인 관점에서의 공적연금 재정 불안정이 심각한 상황에서, 요즈음 시대적 화두로 등장하고 있는 100세 시대에 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 제도의 지속 가능성을 우선시하는 방향으로의 제도개편이 시급하다.

다른 모든 조건이 동일하다는 전제 하에서 평균수명의 급격한 연장이 시사하는 바는, 퇴직 후 은퇴기간이 늘어나는 만큼 사회적 비용이 증가할 수 밖에 없다는 측면에서 이를 고려한 대책마련이 시급하다. 다양한 이해집단의 복지욕구 분출에도 불구하고, 객관적인 사실에 근거한 장기 재정전망에 의하면 이미 도입된 우리나라 공적연금제도의 지속 가능성이 사실상 매우 낮다는 측면에서 투입비용 대비 효과를 극대화할 수 있는 방향으로의 제도 개선을 서둘러야 할 시점이다.

구체적으로 국민연금의 경우에는 2013년 예

8) 윤석명 외(2010). 공적연금 연계제도 도입에 따른 재정전망 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

9) 국민건강보험의 경우 재원조달 방식이 사회보험방식으로 본인 및 고용주의 보험료 납부를 통해 운영되고, 정부 재정을 통한 재정보조가 있음에도 부족한 재원마련에 정책당국이 골머리를 앓고 있다는 사실을 주목하여야 함. 반면에 기초노령연금은 100% 정부 재정으로 재원을 충당하는 제도라는 점에서 건강보험제도와는 비교하기 어려울 정도로 정부재정을 압박할 것으로 전망되고 있음.

정된 제 3차 재정계산에서 적어도 13% 선까지의 보험료 인상계획이 구체화되어야 할 것이다. 또한 공무원연금을 포함한 특수직역연금의 경우 연금제도의 재정안정화 조치마련과 함께 실질적인 의미에서 다층소득보장체제로 전환할 수 있도록 제도 개선도 필요해 보인다. 국회에서 제도개편 논의가 한창 진행 중인 기초노령연금의 경우 장기적으로 국민연금 수급자 증가추

이에 맞추어 수급자 비율은 축소하되 연금 수급액은 증가시키는 방향으로 제도개편을 단행하는 것이 향후 도래할 100세 시대에 대한 올바른 대처방향이 될 것이다.<sup>10)</sup> 북해 유전 등으로 인해 1인당 국민소득이 8만 4,000 달러에 달하는 세계 제 2위의 부국(1인당 소득기준)인 노르웨이가 이미 도입한 기초연금제도를 2011년에 폐지한 이유를 곰곰이 되새겨볼 시점이다. **본문**

10) 기초노령연금 개편과정에서 명확하게 하여할 대목은 장기적으로 기초노령연금 수급비율을 축소한다하여 기초노령연금 수급자가 감소하지 않는다는 것인. 향후 급격하게 증가할 고령인구로 인해 장기적으로 수급비율을 지금보다 축소할지라도 기초노령연금을 수급하는 대상자수는 지금보다 증가한다는 점임.