

제 IV 장

인구고령화와 노령공적연금

1. 서론

- 고령층의 주된 소득원이 될 수 있는 노령연금의 기본목적은 가입자로 하여금 노후의 근로능력 상시로 생계유지가 곤란해지는 것을 미연에 방지하고, 은퇴 후에도 일정한 소득을 보장받음으로써 안정된 노후생활을 영위할 수 있도록 하는 데 있음.
- 일반적인 노후대비 저축과 노령연금의 차이점은, 공적연금이나 사적연금이나 마찬가지로, 연금의 경우 실제생존기간에 따른 조건부 급여를 제공함으로써 생존기간에 대한 불확실성을 사전에 대비할 수 있는 수단을 제공하는 데 있음.
- 이러한 연금은 그 공급주체에 따라 공적연금과 사적연금으로 구분될 수 있음.
- 우리나라의 경우 현재 공적연금은 국민연금과 함께 공무원·군인 및 사립학교 교직원 등을 대상으로 하는 특수직역연금으로 구성되어 있음.
- 사적연금은 1994년에 도입된 개인연금을 제외하고는 아직 그다지 활성화되지 못한 실정임.
- 더욱이 개인연금의 경우에도 종신보장형 연금의 수요가 적어 진정한 연금보험기능을 수행하기에는 한계가 있음.
- 사적연금은 자발적 가입을 전제로 급여와 보험료의 현재가치를 일치시키는 보험수리균형의 원칙에 입각하여 운영되고 있는 반면에 공적보험은 강제적인 가입을 원칙으로 하며, 경우에 따라 소득계층 간이나 전·후세대 간의 상대적 연금혜택을 달리함으로써 계층 간·세대 간 소득재분배를 도모하기도 함.
- 이러한 연금제도는 노후소득보장을 위한 가장 기초적인 사회안전망으로서, 선진복지사회를 구현하기 위한 필수적인 요소임.
- 특히 우리나라는 인구고령화 현상이 다른 나라들에 비해 무척 빠른 속도로 진행되고 있어 사회적인 노인 부양의 부담도 급격히 늘어나고 있어 연금제도의 중요성은 그 어느 때보다 더욱 커지고 있음.

- 근본적으로 공적연금의 지속가능성과 관련하여 공적연금에서 초래되는 재정적 위험은 연금수급자 및 기존 가입자에게 미래에 지불해야 할 의무, 즉 연금채무의 변화에 의해 발생함.
 - 이러한 연금채무는 당장의 현금지출을 야기하지는 않더라도 발생주의 회계원칙 하에서 이미 정부가 향후 지불해야 할 의무가 발생한 것이므로 암묵적인 의미에서 정부의 직접부채라고 할 수 있음.
 - 이러한 연금부채의 규모는 연금급여 등과 관련한 제도 내적인 변화와 인구구조의 변화 및 경제변수의 변동 등 대내외 여건에 따라 많이 달라짐.
 - 특히 연금채무가 제도 내적인 구조적 결함 및 사회여건의 변화로 과다하게 늘어날 경우 향후 재정에 막대한 위험 및 부담을 초래할 수 있으므로 이러한 연금부채의 과다한 증가를 미연에 방지하고 제도를 적기에 시정하기 위한 조기경보장치의 마련도 중요할 것임.

- 이러한 공적연금의 재정적 위험의 발생원인은 연금재정의 운영방식에 따라 상이할 것임.
 - 이를테면, 공적연금이 부과방식(pay-as-you-go)으로 운영될 경우에는 인구구조의 고령화 등 인구학적 요인에 의해 장기적으로 큰 영향을 받게 되며, 이외 단기적인 퇴직자수의 변화에도 민감한 영향을 받게 됨.
 - 이와 다르게 공적연금이 적립방식(pre-funded)으로 운영될 경우에는 인구구조 변화에 의해서는 비교적 큰 영향을 받지 않게 되나, 기금운영수익률 등 금융시장의 투자여건 변화에 의해 민감한 영향을 받게 됨.
 - 그렇지만 우리나라의 경우 국민연금제도가 공무원·군인·사립학교교직원연금 등의 공적직역연금 등은 부분적립방식을 택하고 있어 이 경우, 인구구조 변화나 시장여건 변화 등 보다 다양한 요인들에 의해 재정적인 위험이 발생하게 됨.

- 이러한 제도 외적인 요인으로 인한 공적연금제도의 재정위험도 중요하지만 우리나라 공적연금제도의 경우 급여수준과 보험료 수준간의 보험계리적 불균형으로 인한 구조적인 취약성이 가장 큰 위험발생요인으로 대두되고 있음.
 - 이러한 공적연금의 구조적인 문제점은 단순한 미래연금부채의 증가뿐 아니라 당장에 있어서의 공무원·군인연금 등의 적자보전을 위한 현금지출을 야기하고 있으므로 이에 대한 대책 마련이 중요함.

- 이러한 맥락에서 본장에서는 우리나라 공적연금제도의 현황 및 문제점을 개략적으로 고찰하고 고령화시대에 대비한 보다 건실한 노후소득보장체계의 구축을 위한 발전방향을 모색해 보고자 함.

2. 공적연금제도의 현황 및 문제점

가. 우리나라 공적연금제도의 현황

- 서론에서도 언급했듯이 우리나라의 공적연금제도는 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도와 공무원, 군인, 사립학교교직원 등을 가입대상으로 하는 특수지역연금제도로 이루어져 있음.
 - 연금제도의 도입 시기를 살펴보면 1960년 공무원연금을 시작으로 1963년에 군인연금, 1975년에 사립학교교직원연금 등 지역연금제도가 먼저 실시되었음.
 - 국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업자 근로자를 대상으로 시작하여 1999년에 도시지역 자영업자에게 확대 적용되면서 실질적인 전국민연금제도로서의 모습을 갖추게 되었음.
- 이러한 공적연금은 각 제도마다 저부담·고급여구조로 인한 고질적인 재정불안정 문제가 존재하여 수차례에 걸친 보험료 인상, 급여액 조정 등의 제도개혁이 있었으며, 아직도 수급불균형 문제가 여전히 잠재되어 있음.
 - 아래 <표 4-1>은 우리나라 공적연금제도의 개요를 보여주고 있음.
- 국민연금제도는 급여산식이 균등부분과 소득비례부분의 합으로 구성되어 있어 소득계층 간 재분배기능을 담당하고 있는 반면, 지역연금제도는 소득비례형으로만 구성되어 있음.
 - 급여수준에서도 두 제도 간에 큰 차이를 보여, 국민연금의 중위소득자와 지역연금가입자가 동일하게 20년간 가입했을 경우, 국민연금가입자는 가입기간 평균소득월액의 30%에 해당하는 급여를 받는 반면, 지역연금가입자는 최종 소득의 50%를 급여로 받게 됨.
 - 더욱이 급여산정기준인 최종 3년 평균소득과 평균소득간의 차이를 감안하고 지급개시연령의 차이 등을 고려한다면 두 연금제도 간의 급여혜택상의 격차가 매우

크다고 할 수 있음.

<표 4-1> 우리나라의 공적연금제도 개괄

	국민연금	특수지역연금		
		공무원연금	군인연금	사학연금
제도시행연도	1988	1960	1963	1975
적용대상	5인 이상 사업장, 지역가입자, 도시자영자	국가 및 지방공무원, 법관, 경찰관, 교육공무원	장기복무하사관 및 장교	사립학교 교직원
급여종류	노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금	퇴직급여, 퇴직수당, 유족급여, 재해보상급여, 부조급여	좌동	좌동
급여구조	보험료	평균소득월액의 9% (1998년 이후 적용)	보수월액의 17%(본인 8.5%, 국가 8.5%)(2001년 이후 적용)	보수월액의 17% - 교원: 개인부담금 8.5% 법인부담금 5.0% 국가부담금 3.5% - 사무직원: 개인부담금 8.5% 법인부담금 8.5%
	급여산식	$1.8 \times (\bar{w}_t + \tilde{w}_t) \times (1 + 0.05n)$ n: 20년 이상 가입연수 소득재분배기능	$(0.5 + 0.02n) \times w^*$ n: 20년 이상 가입연수 소득비례형	좌동
	급여기준	전 가입자 평균소득(\bar{w}_t), 전 가입기간 본인 평균소득(\tilde{w}_t)	연금수급 전 3년간 평균보수월액(w^*) 기준	좌동
	연금액조정	소비자물가상승률	- 2000년 이전: 재직자 보수증가율 - 2000년 이후: max{CPI, 보수증가율-2%}	좌동
	지급개시 연령	60세부터 지급 (추후 65세로 연장)	50세부터 지급(추후 60세까지 2년에 1세씩 연장)	좌동
	지급방식	연금형	연금과 일시금의 선택가능	좌동
	유족급여	기본연금액의 60%	기본연금액의 70%	좌동
집행기관	국민연금관리공단	공무원연금관리공단	국방부	사학연금관리공단

자료: 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사학연금관리공단 홈페이지 참조.

나. 공적연금의 구조적 불균형 및 재정적 취약성

□ 앞서 지적했듯이 우리나라 공적연금제도의 가장 큰 문제점은 각 연금재정의 장기적 불안정성에 있으며, 그 근본적인 원인은 각 제도의 급여·보험료 구조의 불균형에

있음.

- 이러한 구조적 적자요인은 군인연금제도를 비롯한 공무원 및 사립학교교직원연금 등 특수직역연금이 국민연금 보다 심각한 상황임.
- 특수직역연금은 모두 동일한 각출·급여구조를 갖고 있으나, 군인의 계급별 조 기정년제 특성으로 인하여 타 특수직역연금에 비해 각출금 납부기간이 짧고 급여기간이 길어지게 되어 상대적인 연금혜택이 타 제도에 비해 월등히 높아지게 되며, 이 때문에 적자요인이 가장 심각한 상태임.
- 반면, 국민연금제도는 연금의 지급개시연령을 60세로 규정하고 있어 공적연금제도 중 평균 기대급여기간이 가장 짧으며 또한 소득재분배기능으로 인해 고소득 근로자층의 연금혜택 또는 기대수익률이 상대적으로 낮아 구조적인 적자요인이 그리 심각하지 않은 편임.
- 하지만 국민연금의 규모가 특수직역연금에 비해 매우 크므로 향후 발생하게 될 가입자 1인당 평균 적자발생액이 타 제도보다 적더라도 총적자의 절대액 규모는 매우 클 것이므로 이에 대한 대책마련이 시급함.
- 이하에서는 각 공적연금제도의 개요 및 문제점을 짚어보기로 함.

<국민연금제도>

- **현행 국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장 가입자를 중심으로 처음 실시되었으며, 1992년에는 당연적용대상을 5인 이상 사업장 가입자까지 확대하였음.**
 - 이후 지역가입자에게도 확대되어 1995년부터는 농어촌지역 주민에게, 1999년 4월부터는 도시지역 주민에게도 전면적으로 확대 적용되었음.
 - 국민연금 가입자 수는 1988년의 4백4십만 명에서 2003년 9월에는 약 17백만 명으로 약 4배가량 증가하였음. 한편 2002년 말 현재 연금수급자의 수는 95만 명가량으로 제도부양률, 즉 가입자 수 대비 연금수급자의 수가 5.8% 정도의 수준임.
- 국민연금제도는 도입초기부터 부분적립방식(partial pre-funding)을 채택하고 있어 2003년 말 현재 연금기금 적립액은 대략 130조원에 이르고 있지만, 이는 연금수급자가 적은 반면 가입자 수의 꾸준한 증가와 보험료율의 인상, 이자 및 운용수익의 지속적인 증가에 기인하고 있음.

□ 국민연금제도는 재정운용상의 문제를 개선하기 위해 1999년 법 개정을 단행하여 국민연금의 평균급여률을 기존의 70%에서 60%로, 연금수급개시연령을 60세에서 단계적으로 65세로 조정하는 등 급여수준을 삭감하였음.

○ 아울러 현재 9% 수준인 보험료율도 5년마다 재정재계산을 통해 2010년 이후 단계적으로 인상하는 방안도 포함되었음.

○ 아래 <표 4-2>는 국민연금제도의 재정수지의 추이를 나타낸 표임.

<표 4-2> 국민연금 재정수지 추이

(단위: 억원)

연도	수입			지출			누적적립금
	보험료	기타수입	계	급여	관리비	계	
1988	5,069	213	5,282	3	-	3	5,282
1989	6,279	841	7,120	57	9	67	12,402
1990	8,340	1,853	10,193	426	112	538	22,595
1991	9,848	2,947	12,795	1,109	398	1,507	35,390
1992	12,234	4,394	16,628	2,165	235	2,400	52,019
1993	26,394	5,834	32,227	3,331	282	3,613	84,246
1994	33,258	10,157	43,415	5,191	785	5,976	127,661
1995	39,663	14,272	53,935	7,555	384	7,939	181,597
1996	49,436	19,252	68,687	11,176	355	11,532	250,284
1997	56,757	24,865	81,622	14,998	509	15,507	331,906
1998	78,407	38,206	116,613	24,255	536	24,790	448,519
1999	93,859	41,237	135,096	38,906	913	39,820	583,615
2000	103,589	49,417	153,005	15,884	892	16,776	736,620
2001	120,690	46,377	167,066	15,693	1,115	16,808	903,686
2002	138,180	53,589	191,769	19,153	1,281	20,433	1,095,456
2003	156,109	63,594	219,703	23,284	1,470	24,755	1,315,159

주: 기타수입은 적립금 운용수익 및 기타잡수입임.
 자료: 국민연금관리공단, “국민연금통계연보”, 각년도.

□ 1998년 법 개정에서 신설되었던 재정재계산제도를 2003년에 처음 실행한 결과 “국민연금발전위원회”에 의해 추계된 전망치를 살펴보면,

○ 국민연금제도는 현행 제도 유지시 2036년에 당년도 수지 적자가 발생하고, 2047년에 기금이 소진되어, 기금소진 이후인 2050년에는 30%, 2070년에 39.1%의 보험료율 인상이 필요하다고 전망되고 있음.

□ 이와 아울러 지속적으로 급증하고 있는 잠재적인 연금부채 혹은 책임준비금의 규모에 대해서도 주의를 기울여야 할 것임.

○ 연금채무 혹은 책임준비금이란 연금주체인 보험자가 사망확률 및 예정이율 등을

기초로 하여 산정한 연금수급자 및 가입자의 퇴직 시 지급해야 되는 예상채무액의 보험계리적 현재가치를 의미함.

- 이러한 책임준비금의 개념은 적립식 연금제도의 재정 상태를 보험계리적으로 평가하는 기준으로, 측정시점까지의 기연금수급자 및 기가입자만을 대상으로 하여 급여채무를 계산하는 방식임.
- 잠재적 연금부채는 비록 공식적인 국가채무는 아닐지라도 연금재정의 장기적 재정건전성 및 지속가능성을 진단하는 데 있어 매우 중요한 지표이며, 경우에 따라서는 실제로 정부재정에 엄청난 부담을 줄 수 있으므로 결코 간과해서는 안 될 것임.

□ 이러한 국민연금 재정전망 및 책임준비금을 추계한 문형표 · 김용하(2004)의 추계 결과가 아래 <표 4-3> 및 <표 4-4>에 나와 있음.

- 우선 재정전망 결과에 의하면 국민연금기금은 추후 2031년경에는 수지적자를 발생하기 시작하여 2042년경에는 적립기금이 완전히 소진될 것으로 예상됨.
- 이러한 재정전망 결과에 의하면 전술한 “국민연금발전위원회”(이하 위원회)의 2003년도 추계결과에 비해 적자발생 및 기금고갈시점이 약 5년 정도 앞당겨지는 것으로 추정됨.
- 이러한 차이가 발생한 이유는 추정에 사용된 경제변수의 가정치에 차이가 있기 때문임.
- 문형표 · 김용하(2004)의 연구에서는 향후 시장이자율 혹은 기금투자수익률을 4.5% 수준으로 가정한 반면, 위원회의 추계에는 명목수익률을 2000년부터 2010년까지는 7.5%로 가정하고 2050년 이후에는 5%로 점진적으로 하락하는 것으로 가정하였음.

<표 4-3> 국민연금 재정수지 전망

(단위: 10억원)

연도	보험료수입	총수입	총지출	수지차액	적립기금
2004	16,467	21,520	2,979	18,540	130,810
2005	17,343	23,229	3,359	19,870	150,680
2006	18,305	25,085	3,970	21,116	171,796
2007	19,300	27,031	4,863	22,168	193,964
2008	20,292	29,021	5,814	23,207	217,170
2009	21,345	31,117	6,904	24,214	241,384
2010	22,451	33,313	9,712	23,601	264,985
2011	23,624	35,548	10,396	25,152	290,137
2012	24,883	37,939	12,149	25,790	315,927
2013	26,061	40,278	10,486	29,792	345,719
2014	27,886	43,443	13,565	29,878	375,597
2015	29,233	46,135	15,776	30,359	405,956
2016	30,539	48,807	18,559	30,248	436,204
2017	31,777	51,407	21,381	30,026	466,229
2018	33,065	54,045	20,491	33,554	499,783
2019	35,260	57,751	25,364	32,387	532,170
2020	36,562	60,509	29,430	31,079	563,249
2030	52,466	86,455	81,124	5,331	760,644
2040	66,706	87,041	183,255	-96,214	355,683
2050	84,123	32,766	273,215	-240,448	-1,381,724

주: 임금상승률(4.0%), 이자율(4.5%), 물가상승률(2.0%) 가정함.

자료: 문형표 · 김용하(2004)

- 현재 적립되어 있는 국민연금기금이 향후 급여지출을 충당하기에 적절한 수준인지를 평가하고 국민연금기금의 정부저축 증대효과와 민간저축 구축효과 간의 상대적 크기를 가늠해 보기 위해 국민연금의 연금채무의 크기, 즉 책임준비금을 추계한 문형표 · 김용하(2004)의 결과가 아래 <표 4-4>에 제시되어 있음.

<표 4-4> 국민연금 책임준비금 전망

(단위: 10억원)

연도	균형보험료	수입현재가치	지출현재가치	책임준비금
2003	0.2070	797,293	1,035,502	238,208
2004	0.2067	833,678	1,111,438	277,761
2005	0.2065	870,763	1,191,536	320,773
2006	0.2059	906,925	1,275,599	368,674
2007	0.2052	943,089	1,363,510	420,421
2008	0.2044	979,605	1,455,522	475,918
2009	0.2038	1,017,048	1,551,808	534,759
2010	0.2036	1,057,150	1,648,606	591,456
2011	0.2032	1,097,579	1,750,874	653,296
2012	0.2028	1,138,022	1,857,103	719,081
2013	0.2023	1,178,700	1,973,612	794,912
2014	0.2018	1,219,049	2,092,015	872,966
2015	0.2017	1,261,785	2,214,891	953,106
2016	0.2015	1,304,305	2,341,692	1,037,388
2017	0.2012	1,346,415	2,472,724	1,126,309
2018	0.2008	1,388,800	2,613,372	1,224,572
2019	0.2005	1,429,908	2,755,413	1,325,505
2020	0.2005	1,473,810	2,901,261	1,427,451
2025	0.1999	1,697,248	3,693,012	1,995,765
2030	0.2002	1,931,390	4,575,101	2,643,711
2035	0.2002	2,172,077	5,533,298	3,361,221
2040	0.2002	2,440,281	6,471,971	4,031,689
2045	0.2002	2,749,034	7,390,824	4,641,790
2050	0.2002	3,096,997	8,357,771	5,260,774

주: 임금상승률(4.0%), 이자율(4.5%), 물가상승률(2.0%) 가정함.
 자료: 문형표 · 김용하(2004)

□ 문형표 · 김용하(2004)의 추계결과, 설정한 기본가정 하에서 국민연금의 2004년 기준 책임준비금 규모는 대략 278조원에 달하는 것으로 추정되었음.

- 반면 실제 적립된 연금기금의 규모는 약 131조원에 불과한 것으로 추정되어 국민연금의 미적립부채는 약 147조원 수준인 것으로 추계됨.
- 또한 총책임준비금 대비 적립기금의 비율은 47%의 수준에 불과한 것으로 나타나고 있으며 이러한 책임준비금의 규모는 현 제도의 유지시 향후 지속적으로 빠른 증가추세를 보일 것으로 예상됨.
- 이는 현행제도의 구조적인 불균형에 기인한 것으로 기존가입자의 가입기간이 길어지고 신규가입자가 진입함에 따라 추정시점까지 납부한 보험료에 의해 발생된 미래의 수급권이 커지기 때문임.

□ 한편 이러한 연금제도는 인구고령화 등의 경제 · 사회적 여건변화에 따라 그 지속

가능성이 위협받고 있을 뿐 아니라, 국가경제 전반에 대해서도 부작용을 초래할 수 있는 위험을 안고 있음.

- 즉 과도한 부과방식의 공적연금은 국민저축률을 저하시키고, 이에 따라 잠재성장률을 하락시키는 원인이 될 수도 있음.
- 여러 OECD 국가들의 경험에 비추었을 때, 공적연금이 재정규모의 비대화와 적자재정의 고착화의 가장 중요한 요인이 될 수도 있음.
- 아울러 과도한 보험료부담으로 인한 비임금 고용비용의 증대로 기업에 고용회피유인을 제공하거나 불필요한 조기퇴직을 유도하는 등 노동시장을 왜곡시킬 수도 있음.
- 따라서 공적연금제도를 고안함에 있어 노후소득보장이라는 복지적인 차원 뿐 아니라 위에서 열거한 국민경제적 효과도 함께 종합적으로 고려하여 급여 및 보험료수준을 적정화해나가는 노력이 필요할 것임.

<공무원연금제도>

- 우리나라 공적연금제도 중 가장 먼저 실시된 공무원연금제도는 중앙 및 지방의 일반직공무원, 판검사, 경찰직 등 23만 명을 대상으로 1960년에 발족되어 적용대상 공무원 수가 1997년의 98만 명까지 지속적으로 증가해왔음.
- 2000년에 있었던 법 개정예 따라 2001년부터는 각 연금액의 산정기준보수를 최종 보수에서 최종 3년간 평균보수로 개정하였고, 연금액 조정을 재직자보수 기준에서 소비자물가변동률 기준으로 개정하였음.
 - 또한 기여금 비율을 7.5%에서 8.5%로 인상하였으며, 급여충당에 부족한 금액은 국가 또는 지방자치단체가 보전하는 등 큰 폭의 제도개선이 있었음.
- 공무원연금제도가 향후 70년간 현재의 급여 및 보험료수준을 계속 유지할 것이라는 전제하에 전술한 경제적 가정치에 입각하여 추계한 문형표(2002)의 결과가 아래 <표 4-5>에 나와 있음.
 - 2000년 공무원연금법 개정예 의해 앞으로 매년 발생하는 연금수지 적자분은 정부가 전액 보전하도록 되었는바, 추계결과에 의하면 이러한 연간적자규모는 추후

매우 빠른 속도로 증가하게 될 전망이다.

- 이 금액은 불변가격을 기준으로 2002년에는 1,106억원에 불과하나 2010년에는 약 2조원, 2020년 약 9조원, 2035년에는 약 20조원으로 급격히 늘어나는 것을 알 수 있음.
- 이러한 구조적 불균형으로 인해 공무원연금제도는 현재까지 막대한 잠재적 연금 부채를 발생시키고 있음.

<표 4-5> 공무원연금의 장기재정수지추계

(단위: 억원, %)

	총지출(A)	총기여금수입(B)	정부보전액 (A-B)	적립기금	실질GDP	정부보전/ GDP
2002	32,828	31,721	1,106	21,740	5,666,230	0.02
2003	35,933	34,114	1,819	22,819	6,056,378	0.03
2004	38,417	36,586	1,831	23,789	6,447,878	0.03
2005	41,474	38,472	3,003	24,754	6,846,863	0.04
2006	45,680	40,509	5,171	25,714	7,256,047	0.07
2007	50,351	42,528	7,823	26,675	7,673,431	0.10
2008	55,871	44,366	11,505	27,621	8,091,860	0.14
2009	61,375	46,124	15,251	28,566	8,500,553	0.18
2010	67,388	47,805	19,583	29,503	8,891,936	0.22
2015	102,150	52,174	49,977	34,669	10,663,263	0.47
2020	151,290	58,271	93,019	40,141	12,735,119	0.73
2025	197,701	58,628	139,074	43,797	14,408,618	0.97
2030	241,811	62,726	179,085	47,436	16,228,873	1.10
2035	269,892	70,577	199,315	50,079	17,397,151	1.15
2040	285,810	78,683	207,128	52,921	18,649,531	1.11
2045	299,668	84,994	214,674	55,924	19,698,071	1.09
2050	314,823	89,529	225,294	59,097	21,640,844	1.04
2055	328,915	92,422	236,493	62,451	22,857,565	1.03
2060	342,684	94,869	247,994	65,995	24,142,695	1.03
2065	359,025	98,234	260,792	69,740	25,500,079	1.02
2070	379,070	103,096	275,975	73,698	26,933,780	1.02

주: 1) 수입에서 기금수입은 제외함

2) KDI(2001) 자료의 GDP증가율을 바탕으로 계산한 디플레이터를 이용하여 2001년 실적치인 GDP 5,450,133억원을 기준으로 연장추계한 수치임.

자료: 문형표(2002)

<사립학교교직원연금제도>

- 사립학교교직원연금제도는 1973년에 도입되었고 1975년부터 실시된 제도로 공무원연금제도보다 15년 늦게 출발하였지만 재원조달이나 연금급여구조가 유사하고 가입대상자의 인구구조 또한 비슷하여 공무원연금의 재정상황과 유사한 유형으로 진행되고 있음.
- 사립학교교직원연금은 초기에는 국·공립학교의 교사를 제외한 사립 초·중·고등학교, 전문대학 및 대학교의 교사와 교수를 대상으로 제도가 발족되었으나 1978년부터는 이들 학교기관의 사무직을 포용하여 오늘에 이르고 있음.
- 가입자의 추이를 보면, 1975년 40,347명의 수준으로부터 2002년에는 220,874명으로 확대됨으로써 1975~2002년간 연평균 16.8%의 증가추세를 보이고 있음.
- 연금수급자는 제도 실시 7년 후인 1982년에 13명의 퇴직연금을 지출하기 시작하여 총연금수급자는 2002년 16,059명으로 증가하여 동기간 중 연평균 54.9%의 급속한 증가추세를 보이고 있음.
- 사학연금제도 가입자의 재직기간구성을 보면, 연금수급자가 최초로 발생한 1982년에는 20년 미만 근속자가 107,718명이고 20년 이상자는 단지 29명에 불과하였음.
- 그러나 2002년에는 20년 이상 장기 근속자가 44,415명으로 증가하여 전 가입자의 20.1% 수준에 달하고 있어 추후 연금수급자가 급속히 증가할 것으로 예상되고 있어 향후 심각한 재정압박요인이 될 것으로 전망되고 있음.
- 사학연금의 재정추이를 살펴보면 아래 <표 4-6>과 같음.

<표 4-6> 사학연금 재정수지 추이

(단위: 억원)

	기금		수입	지출	기금조성액
	기금액	증가율			
1975	45	-	46	1	45
1980	982	56.8%	419	64	356
1985	4,482	26.9%	1,384	433	951
1990	11,636	18.1%	3,003	1,223	1,781
1995	23,905	10.2%	5,163	2,959	2,204
1996	27,586	15.4%	6,894	3,213	3,681
1997	31,904	15.7%	7,912	3,594	4,318
1998	34,428	7.9%	8,599	6,075	2,524
1999	38,287	11.2%	10,712	6,853	3,859
2000	39,522	3.2%	9,105	7,869	1,235
2001	45,249	14.5%	11,030	5,303	5,727
2002	51,066	12.9%	12,125	63,078	58,172
2003	57,304	12.2%	13,280	70,420	62,383

자료: 사학연금관리공단, “사학연금통계연보”, 각년도

<군인연금제도>

- 군인연금제도는 공무원연금제도와 같이 1960년부터 실시되었으나 1963년 제도가 분리되어 현재에 이르고 있음.
 - 대상은 장기복무하사관과 장교이며 약 15만 명이 가입되어 있고, 채용조달이나 지급내용은 공무원연금제도와 동일하게 국가부담과 본인부담으로 채용이 조성되며 퇴직·장해·유족연금은 보수비례연금방식을 택하고 있음.
 - 그러나 공무원연금제의 55~63세의 정년제와 달리 이 제도의 가입자는 근속 및 계급정년제로 조기에 퇴직하고 있어 수급권자가 많고, 특히 전투기간을 3배로 가산하는 제도로 인해 20년 이상의 연금수급자가 많을 뿐만 아니라 일시금보다 연금선택률이 타 공적연금제도보다 높다는 특징이 있음.

- 군인연금제도는 제도가 처음 시행될 때부터 연금수급권자가 발생하였고 1975년 1만4천명, 1980년 2만 5천명, 1985년 3만 1천명 그리고 1991년에는 약 4만 명이 각종 연금을 수급하고 있음.
 - 이처럼 제도가입자는 병역자수의 변동이 거의 없어 고정적인 데 반해 수급권자는 지속적으로 신장하고 있기 때문에 적자 발생요인이 더욱 큰 실정임.

- 실제로 군인연금재정은 이미 1970년대 초반부터 중앙정부의 지원을 통해 부족재원을 메우고 있음.
- 급여지출을 위한 결손보전금은 1996년의 보험료 인상에 따라 적자보전금 규모가 일시적으로 줄어들었으나 다시 증가추세로 반전하여 2001년에는 국고보조금의 규모가 5,514억원에 달하고 있음.
- 아래 <표 4-7>은 군인연금의 재원현황을 나타내고 있음.

<표 4-7> 군인연금 재원현황

(단위: 백만원)

연도	합계	자체수입		기금 전입금	일반회계전입금		
		본인 기여금	반환금 및 기타		법정부담금		부족소요 지원
					기여금부담	퇴직수당 및 기타	
1973	8,791	2,679	66	2,129	3,596	21	300
1974	10,087	3,027	39	3,140	3,859	22	-
1975	13,041	3,824	53	250	3,571	28	5,315
1980	68,172	14,133	394	-	11,949	56	41,640
1985	181,130	31,895	340	-	27,460	2,864	118,571
1990	390,591	59,555	357	-	59,130	90	271,459
1995	852,263	100,757	561	0	99,790	150,945	500,210
2000	1,043,064	165,594	789	93,800	165,858	160,098	456,925
2001	1,193,247	213,489	846	0	213,489	214,018	551,405
2002	1,308,127	236,849	725	0	236,849	225,324	608,380
2003	1,423,621	252,049	877	90,000	252,049	213,383	595,263

자료: 국방부 내부자료

다. 보험료 및 급여의 적정성 여부

□ 1998년에 이루어진 국민연금법 개정에도 불구하고 국민연금의 급여율은 40년 가입 기준으로 평균소득의 60% 수준에 달하고 있음.

- 이러한 지급수준은 미국의 41%, 영국의 40%, 프랑스의 50% 및 캐나다의 40% 수준 등과 비교해 볼 때 여전히 높은 수준임.
- 더욱이 소득재분배 기능으로 인해 저소득층 가입자의 경우 생애평균소득 대비 소득대체율이 90%를 상회하게 되며, 이에 더하여 기업의 퇴직일시금제도까지 감안할 경우, 실질적인 총급여율은 추후 80% 수준 이상까지 올라가게 될 것임.
- 일반적으로 은퇴 후 퇴직 전과 유사한 생활수준유지를 위해 필요한 소득수준이 퇴직 전 소득의 55~70% 수준으로 추계됨을 감안할 때 우리나라의 국민연금과 퇴직금을 합한 총급여수준은 추후 지나치게 높아질 수 있음에 유념해야 할 것임.

□ 또한 국민연금의 보험료 부담의 경제적인 적정성에 대한 검토도 필요할 것임.

- 즉 국민연금을 비롯한 사회보험제도에 대한 보험료 부담이 과다해질 경우, 노동 시장에 부정적인 영향을 주게 됨.
- 즉 과도한 사회보장보험료 및 퇴직금 부담 등으로 인한 비임금 노동비용의 발생은 기업으로 하여금 노동자를 고용하는 유인을 없애는 역할을 할 것임.
- 만일 임금이 충분히 신축적일 경우, 추가적인 비임금 노동비용이 발생하면 장기적으로 임금하락을 통해 그 부담이 노동자들에게 전가될 것임.
- 그렇지만 만일 최저임금제나 사회보장급여의 높은 임금대체율 또는 내부자에게 유리한 임금교섭과정 등으로 인해 임금이 경직적일 경우에는 이러한 고용비용의 증가는 결국 실업의 증대로 이어지게 됨.
- 임금의 하방경직성이 강한 OECD 국가들의 경우, 이와 같은 사회보장보험료의 증가는 특히 저임금 미숙련 노동자들의 실업증가요인으로 작용함.
- 또한 국민연금을 비롯한 사회보장보험료는 많은 경우 비례적이거나 역진적인 구조를 지니고 있음.
- 비록 보험료율은 소득 비례적으로 구성되었다 하더라도 대부분 소득상한제를 실시하고 있으므로 일정소득수준 이상의 근로자는 소득이 증가하더라도 보험료 부담은 고정되어 있어 실효보험료율은 떨어지게 됨.

- 이처럼 역진적인 구조로 인해 고용주가 부담해야 할 사회보장 기여분은 저임금 근로자일수록 상대적으로 커지게 되며, 이로 인해 저임금 근로자에 대한 고용회피유인이 높아지게 되는 것임.

□ 이러한 비임금 고용비용의 문제는 우리나라의 경우에도 마찬가지로 각종 사회보험 제도가 도입 • 확대되면서 사회문제화 되고 있음.

- 아래 <표 4-8>은 우리나라의 주요 사회보장 보험료율의 현황을 나타낸 것으로 우리나라의 평균임금 대비 사회보험료 부담수준은 이미 16%를 상회하고 있으며, 고용주의 부담분도 9%를 상회하고 있음.
- 더욱이 기업의 퇴직금제도에 대한 부담까지 감안할 경우, 고용주의 광의의 사회보장 부담분은 17%를 초과하게 됨.
- 이러한 사회보장부담 및 퇴직금부담으로 인한 노동비용의 증가는 기업의 고용회피 유인으로 작용할 가능성이 커지고 있음.
- 우리나라의 비임금 고용비용을 비롯한 조세격차(tax wedge)문제의 보다 큰 심각성은 향후 그 규모가 빠른 속도로 증가하게 될 것이라는 점임.
- 이는 세수증대요인에도 일부 기인하지만, 주로 국민연금 및 의료보험 등의 보험료 부담수준이 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문임.
- 특히 국민연금의 경우, 재정적인 취약성으로 인해 현 제도를 유지하기 위해서는 보험료율을 앞으로 25년 동안 현재 수준의 약 2배 이상까지 단계적으로 인상하는 것이 불가피함.
- 더욱이 의료보험의 보험료율 인상 압력까지 고려할 때, 향후 우리나라의 비임금 고용비용은 대폭 늘어나게 될 것임.
- 이는 기업의 고용회피유인을 증대시켜 결국 실업증대로 이어질 가능성을 시사하므로 이러한 비임금 고용비용의 빠른 증가에 대응하기 위해 국민연금의 보험료 수준이나 퇴직금 부담이 지나치게 과다해지는 것을 방지하기 위한 대책마련이 시급함.

<표 4-8> 우리나라의 주요 사회보장 보험료율의 현황(2004년 현재)

(단위: 평균임금 대비, %)

	고용주 부담	피용자 부담	계
국민연금	4.5	4.5	9.0
고용보험(평균)	1.0	0.45	1.45
의료보험	2.11	2.11	4.21
산재보험(평균)	1.48	-	1.48
합계	9.09	7.06	16.15

자료: 문형표(2002)