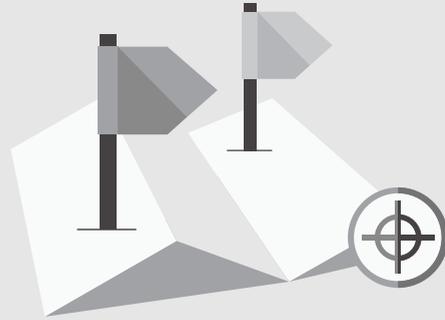


이달의 초점

인구구조 변화와 사회보장 재정정책의 대응 방안



인구고령화와 사회보장 재정 현황 및 전망

박소은

공적연금 재정계산 현황과 과제

신화연

아동복지 재정 운용의 특징과 발전적 개선 방안

이영숙

노인돌봄 재정 지원 정책의 재정적 지속가능성과 향후 과제

최혜진



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

인구고령화와 사회보장 재정 현황 및 전망

Social Security Financing with Population Ageing

박소은 | 한국보건사회연구원 부연구위원

2022년 고령자통계에 따르면, 우리나라는 2025년에 65세 이상 고령인구 비율이 20%를 상회하여 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 이 글에서는 이미 초고령사회로 이행한 국가들을 대상으로 공공사회복지 지출, 국민 부담률 및 국가채무 비율을 살펴보고, 한국의 현재 사회보장 재정 현황과 인구고령화의 영향을 더 크게 받는 노령정책 영역을 중심으로 장기 재정전망 결과를 살펴보았다. 기초적인 현황 분석은 우리 사회가 초고령사회에 대응할 재정적 여력이 있음을 보여 주지만, 매우 빠르게 진행되는 고령화 속도를 고려한다면 더 적극적인 정책적 대응이 필요할 것으로 보인다. 현재 사회보장지출의 대부분을 차지하는 사회보험을 중심으로 통합적 재정 상황을 파악하기 위한 노력과 함께 근본적인 구조 측면에서의 개선 논의가 필요하다.

1. 들어가며¹⁾

인구구조 및 사회경제적 환경 변화는 사회보장제도 운영을 위한 조세수입과 사회보장지출에 영향을 미친다. 「사회보장기본법」에서 정의하는 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회서비스

를 포괄하는데, 사회보험은 가입자의 보험료가 재정구조상 수입이 되며, 공공부조 및 사회서비스의 경우 이를 위한 별도 목적세를 부과하지 않고 중앙·지방정부의 예산이 투입된다. 사회보장지출은 사회보험에 의한 급여지출 부분과 일반재정에 의한 사회복지지출로 구분할 수 있는데, 우

1) 이 글은 다음 두 보고서의 일부 내용을 수정·보완, 재구성하여 작성한 것임을 밝힌다.

이영숙 외. (2022, 발간 예정). 복지재정 진단과 정책현안 연구: 인구구조 변화의 영향을 중심으로. 한국보건사회연구원.

신윤정 외. (2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응(세종: 한국보건사회연구원). '제8장 인구구조 변화와 사회보장재정 현황 및 전망'.

리나라에서는 사회보험의 비율이 매우 높고, 그 중에서도 4대 공적연금과 건강보험, 노인장기요양보험 관련 지출이 대부분을 차지한다. 사회보장위원회(2020)의 제4차 재정추계에 따르면, 2020년 국내총생산(GDP) 대비 12.5% 규모의 사회보장지출은 2060년에 27.6%까지 증가할 것으로 전망되며, 사회보험의 지출 비율은 GDP 대비 22.8%에 이를 것으로 추산된다.

이처럼 사회보험의 비율이 높은 상황에서 인구고령화가 더욱 가속화됨에 따라 사회보험 재정의 지속가능성 확보는 가장 중요한 쟁점 사항이 되었다. 이 글에서는 개별 사회보험제도의 재정 이슈를 살펴보기보다는 인구고령화의 영향을 중심으로 현행 사회보장 재정 전반의 개괄적인 현황과 전망을 살펴보고자 한다. 즉, 2021년 기준 초고령사회로 분류되는 국가를 대상으로 사회보장 재정 현황 관련 지표를 개괄적으로 살펴본 후, 지출 측면을 중심으로 우리나라의 현황을 살펴보고자 한다. 이때 인구고령화의 영향을 더 직접적으로 받는 노령정책 영역에 중점을 두어 우리나라의 현황과 장기 전망, 그에 따른 과제를 살펴보고자 한다.

2. 주요 OECD 회원국의 인구고령화와 사회보장 재정 현황

우선, 경제협력개발기구(OECD) 인구통계 자

료에 기반하여 2021년 기준 65세 이상 인구 비율이 20% 이상으로 초고령사회에 해당하는 국가의 인구고령화 추이를 살펴보고자 한다. 이에 해당하는 국가로는 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 스페인, 스웨덴이 있다.²⁾ 고령사회에서 초고령사회로 이행하는 데 소요된 시간은 최소 11년에서 최대 42년까지로 나라마다 큰 차이가 있으며, 일본과 한국이 단연 압도적으로 빠른 속도를 보인다. 2005년 초고령사회에 진입한 일본은 2021년 기준 65세 이상 인구 비율이 28.9%로, 2000년대에 초고령사회에 진입한 이탈리아, 독일과 비교해 매우 높다.

초고령사회 진입 속도가 상대적으로 빠른 일본과 한국을 대상으로 인구 변화 추이를 좀 더 상세히 살펴보고자, [그림 1]에서는 인구통계 자료의 시작 시점인 1950년부터 최근 2020년까지 두 국가의 65세 이상 인구 비율, 15세 미만 인구 비율, 노년부양비와 총부양비의 추세를 제시하였다. 일본은 고령사회에 접어든 1994년 이후 65세 이상 인구 비율과 15세 미만 인구 비율이 역전되었으며, 15세 이상 인구 비율의 감소폭은 완화되고 있으나 65세 이상 인구 비율이 가파르게 증가하여 초고령사회 이전까지 60명 정도로 유지되던 총부양비가 가파르게 증가하는 모습을 볼 수 있다. 한국은 1970년 이후부터 15세 미만 인구 비율이 지속적으로 감소하였는데, 고령사회에 진

2) 이 외에 2021년 기준으로 65세 이상 인구 비율이 20% 이상인 국가 중 경제 규모가 크지 않고 1990년대 사회주의 체제에서 전환한 국가 및 동유럽 국가(체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 슬로베니아) 등은 분석 대상에서 제외하였다.

표 1. 초고령사회에 진입한 주요 OECD 회원국의 인구고령화 현황

(단위: 년, %)

국가	고령화사회 진입 연도 ¹⁾	고령사회 진입 연도	초고령사회		2021년 65세 이상 인구 비율
			진입 연도	고령사회에서의 소요 기간	
덴마크	1950*	1978	2020	42년	20.3
핀란드	1957	1994	2015	21년	22.9
스웨덴	1950*	1972	2020	48년	20.2
프랑스	1950*	1990	2019	29년	20.9
독일	1950*	1972	2008	36년	22.1
그리스	1952	1992	2013	21년	22.7
이탈리아	1950*	1988	2007	19년	23.7
포르투갈	1952	1992	2014	22년	22.6
스페인	1950*	1992		(최소) 29년	20.0 ²⁾
일본	1970	1994	2005	11년	28.9
OECD 평균	1950*	2008	-	-	17.6
한국	2000	2018	(예상) 2025	(최소) 7년	16.6

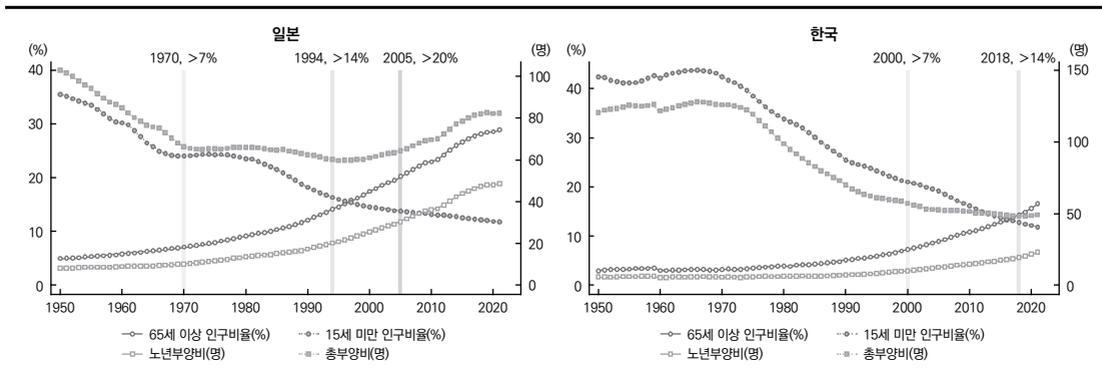
주: 1) OECD의 인구 자료가 1950년부터 시작하기 때문에 두 번째 열에서 *이 표시된 나라들, 즉 고령화사회 진입 연도가 1950년인 나라는 자료의 시작 시점에 고령 인구 비율이 7% 이상임을 의미하며, 실질적 진입 연도를 의미하는 것이 아님을 유의하기 바람.

2) 스페인은 2021년 기준 65세 이상 인구 비율이 19.95%인데 반올림하여 20.0%로 표기하였으며, 20%에 거의 근접하였기에 함께 고려함.

자료: OECD stat. Historical Population Data. <https://stats.oecd.org/>

그림 1. 일본과 한국의 고령화 및 부양비 추이

(단위: %, 명)



주: 65세 이상 인구 비율과 15세 미만 인구 비율은 왼쪽 축을 기준으로, 노년부양비와 총부양비는 오른쪽 축을 기준으로 작성되었음.

자료: OECD stat. Historical Population Data. <https://stats.oecd.org/>

입한 2018년 이전부터 65세 이상 인구 비율과 15세 미만 인구 비율이 역전된 것을 볼 수 있다. 15세 미만 인구 비율의 급격한 감소로 고령화사회 진입 이전 시점까지는 총부양비가 계속 감소해 왔으나, 고령화사회 진입 이후 65세 이상 인구 비율이 가파르게 증가하면서 최근에는 50명 내외의 총부양비 수준을 보인다. 다만, 일본보다 한국의 고령화 속도가 더욱 빠르게 진행되는 상황을 고려할 때, 머지않은 미래에 총부양비는 증가하는 방향으로 변화할 것으로 예상된다.

한편, 사회복지지출 결정 요인에 대한 선행연

구들은 복지지출의 장기적 증가 추세가 인구구조, 특히 인구고령화와 정(+)의 관계에 있음을 보여 준다(신동면, 2015; 이동영, 김윤영, 2006; 김성수, 최영수, 2017). 또한 복지지출 증가와 인구고령화는 국민 부담률 및 국가채무 비율과도 정(+)의 관계에 있음을 제시하고 있다(김성수, 최영수, 2017).

〈표 2〉는 초고령사회에 진입한 주요 OECD 회원국을 대상으로, 고령화 진행 단계별 기간 동안의 평균적인 공공사회지출 수준, 국민 부담률 수준, 국가채무 비율 수준을 나타낸 것이다. 이는 대

표 2. 주요 OECD 회원국의 인구고령화 단계별 사회복지 재정 관련 지표의 평균 수준

(단위: GDP 대비 %)

국가	공공사회지출(SOCX) ¹⁾			국민 부담률 ²⁾			국가채무 비율 ³⁾		
	고령 사회	초고령 사회	2019년 현황	고령 사회	초고령 사회	2020년 현황	고령 사회	초고령 사회	2021년 현황
덴마크	24.8		28.3	45.9	46.5	46.5	61.5	54.5	50.3
핀란드	25.8	29.8	29.1	43.1	42.8	41.9	54.2	76.2	78.6
스웨덴	27.2		25.5	45.1	42.6	42.6	53.3	50.7	49.3
프랑스	29.1	31.0	31.0	43.3	45.2	45.4	84.1	135.7	137.9
독일	24.0	25.3	25.9	35.4	37.1	38.3	58.4	78.8	78.0
그리스	19.4	24.9	24.0	30.9	38.2	38.8	114.5	202.1	225.2
이탈리아	22.2	27.1	28.2	39.5	42.4	42.9	113.1	144.6	175.0
포르투갈	20.0	23.4	22.6	30.6	34.4	34.8	88.0	146.4	145.6
스페인	22.2		24.7	33.2		36.6	80.8		146.3
일본	14.9	20.6	22.3**	25.1	28.4	31.4*	118.1	199.0	240.5
한국	11.5		12.2	27.3		28.0	44.9		47.9

주: 1) OECD 공공사회지출(SOCX: Social Expenditure)은 1980년부터 시작되며, 나라별로 차이가 있으나 가장 최근 시점의 자료는 2019년으로, 초고령사회 진입 시점이 2020년 이후인 국가들(스웨덴, 덴마크)과 2021년 기준 초고령사회에 거의 근접한 스페인은 초고령사회 기간의 평균 공공사회지출 비율 산출이 불가함. 일본은 가장 최근 시점의 자료가 2017년으로 **로 표기하였음.

2) OECD 'Global Revenue' 자료는 1990년부터 시작되며, 나라별로 차이가 있으나 가장 최근 시점의 자료는 2020년으로, 초고령사회 진입 시점이 2020년 이후인 국가들(스웨덴, 덴마크)은 자료상 초고령사회 기간이 1년으로 평균값과 2020년 수치가 동일함. 일본은 가장 최근 자료가 2019년으로 *로 표기하였음. 스페인은 2021년 기준 초고령사회에 거의 근접하였기에 초고령사회 단계의 평균 값은 산출할 수 없음.

3) 국가채무 비율은 OECD 'Economic Outlook'에서 '일반정부 총금융부채(general government gross financial liabilities)' 값을 사용하였음. 스페인은 2021년 기준 초고령사회에 거의 근접하였기에 초고령사회 단계의 평균 값은 산출할 수 없음.

자료: OECD stat. Social Expenditure-Aggregated Data. Global Revenue Statistics Database. OECD Economic Outlook. <https://stats.oecd.org/>

략적인 정도를 살펴보고자 하는 것으로, <표 1>에서 보았듯이 국가별로 고령사회 기간, 초고령사회 기간이 상이함을 유념할 필요가 있다. 가용 자료별로 최근 자료 시점이 상이하여, 공공사회지출은 2019년, 국민 부담률은 2020년, 국가채무 비율은 2021년을 기준으로 최근 현황을 제시하였다.

우선, 공공사회지출 현황을 보면, 고령사회에서 초고령사회로 이행하기까지 오랜 시간이 소요된 스웨덴, 프랑스, 독일 등은 초고령사회 단계에서의 공공사회지출 수준이 고령사회 기간 동안의 평균적 수준과 비교할 때 증가폭이 작다. 반면, 상대적으로 짧은 시간이 소요된 일본, 이탈리아, 그리스 등은 초고령사회 기간의 평균적 공공사회

지출 수준(GDP 대비 비율)이 고령사회 기간보다 약 5%포인트 증가한 것으로 나타난다.

GDP 대비 조세와 사회보험료의 비율을 나타내는 국민 부담률 지표를 보면, 상대적으로 이미 국민 부담률이 높은 북유럽 및 중부 유럽 국가들은 사회의 고령화 진행 단계에 따라 국민 부담률 수준이 크게 변화하지 않은 것을 볼 수 있다. 그리고 프랑스를 제외한 이들 국가는 남유럽 국가나 일본에 비해 국가채무 비율이 낮은 경향이 있다. 남유럽 국가들은 초고령사회 진입 이후 국가채무 비율이 많이 증가한 모습을 보인다. 국가채무 비율이 국가의 경제 상황에 크게 영향을 받을 때, 이는 2010년대 초반 재정위기의 영향이 반영된 결과로 판단된다. 일본은 고령사

표 3. 2021년 한국과 고령화 수준이 유사한 시점의 주요 OECD 회원국 사회복지 재정 현황

(단위: %, 년, GDP 대비 %)

국가	고령화율	해당 시점	해당 시점 지표		
			공공사회지출 비율	국민 부담률	국가채무 비율
덴마크	16.6	2010	29.6	44.8	53.4
핀란드	16.6	2008	23.3	41.1	38.7
스웨덴	16.5	1981	25.2		51.3
프랑스	16.6	2009	31.0	41.5	96.5
독일	16.4	2004	26.0	34.3	69.5
그리스	16.8	1998	17.5	30.8	99.1
이탈리아	16.7	1995	21.1	38.5	118.5
포르투갈	16.7	2002	20.3	31.1	72.5
스페인	16.6	2000	19.5	33.0	65.5
일본	16.7	1999	15.1	24.8	121.7
한국	16.6	2021	12.2**	28.0*	47.9

주: 1) 스페인은 고령화율이 증가하다 감소하여 2009년에 다시 16.6% 수준이 된 후 최근까지 증가한 모습을 보이나, 최초 16.6%에 이른 시점을 기준으로 작성함.

2) 한국의 가용 자료 시점이 상이함. *는 2020년, **는 2019년 수치를 의미함.

3) 국민 부담률 자료(OECD Global Revenue)는 1990년부터 시작되어, 스웨덴은 관련 수치 작성이 불가함.

자료: OECD stat. Social Expenditure-Aggregated Data. Global Revenue Statistics Database. OECD Economic Outlook. <https://stats.oecd.org/>

회에서 초고령사회로 이행하면서 국민 부담률보다는 국가채무 비율의 증가가 더 두드러지게 나타나며, 2021년 기준 OECD 회원국 중에서 국가채무 비율이 가장 높다.

〈표 2〉에 기반할 때 고령사회 단계에서 한국의 공공사회지출, 국민 부담률, 국가채무 비율은 비교 국가에 비해 대체로 낮은 수준이다. 이를 더 구체적으로 살펴보기 위해 〈표 3〉에서는 2021년 한국의 65세 이상 인구 비율과 유사한 고령화 정도를 나타내는 시점에 각 국가의 공공사회지출 수준, 국민 부담률 및 국가채무 비율이 어느 정도 인지를 정리하였다. 2021년 기준 한국의 노인인구 비율은 약 16.6%인데, 인구고령화 정도가 이와 비슷한 시점의 각 국가 GDP 대비 공공사회지출 비율을 살펴보면, 최소 15.1%에서 최대 31%로 나타나, 한국(12.2%)의 공공사회지출 수준이 여전히 낮음을 확인할 수 있다. 한국은 국민 부담률도 하위권에 머물러 있으나, 일본보다는 높게 나타났다. 국가채무 비율은 대체로 국민 부담률이 높은 북유럽 국가나 프랑스, 독일 등에 비해 한국이 낮게 나타났다.

고령사회에서 초고령사회로 이행한 국가들을 보면, 전반적으로 공공사회지출이 증가하고 그와 함께 국민 부담률 또는 국가채무 비율도 높아지는 경향을 보인다. 2021년 한국의 노인인구 비율과 고령화 정도가 유사한 시점의 사회보장 재정 현황을 비교했을 때, 대체로 현재 한국의 지출 수준과 국민 부담률, 국가채무 비율이 낮다는 사실은 한국이 향후 더 심화되는 인구고령화에 대

응할 여력이 있음을 시사한다. 다만, 한국의 인구고령화 속도가 매우 빠르고, 사회보장 관련 지출 증가에 필요한 재원은 결국 사회보장기여금 및 조세수입과 같은 국민 부담 증가나 국가채무를 통해 해결할 수밖에 없음을 고려할 때, 어떠한 재원으로 지출을 충당할 것인지에 대해 좀 더 적극적인 논의와 사회적 합의를 도출할 필요가 있다.

3. 한국의 사회보장지출 현황과 전망

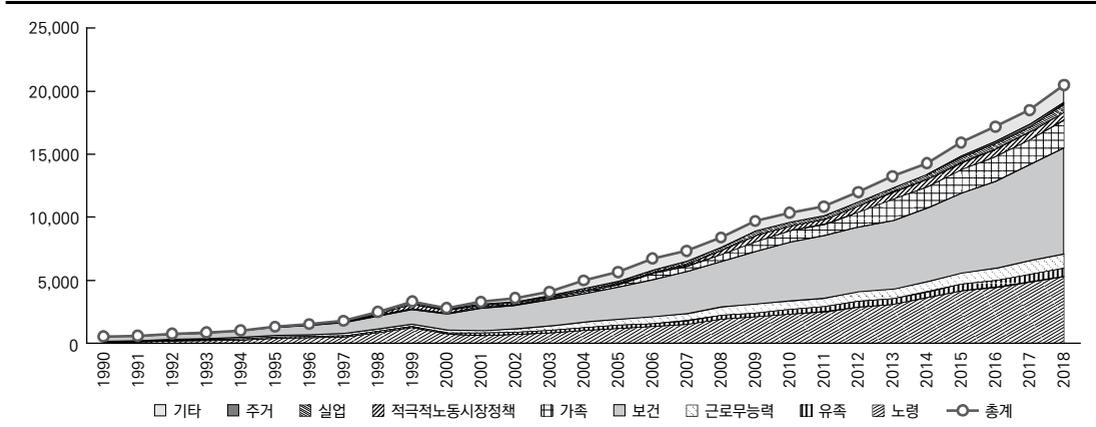
가. 사회보장 재정 지출 현황

지금까지 초고령사회에 진입한 국가를 대상으로 인구고령화 정도와 사회복지지출 수준, 국민 부담률 및 국가채무 비율 수준을 살펴보았는데, 여기서는 사회복지지출에 중점을 두고 정책 영역별로 한국의 지출 수준이 어떻게 변화하여 왔는지 살펴보려고 한다. 한 가지 언급할 점은 자료원에 따라 산출 범위 및 방식에 차이가 있어 실질적인 총지출 규모를 파악하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 여기서는 정책 영역별로 사회복지지출 규모가 산출되는 OECD의 공공사회복지지출 통계를 바탕으로 재정 지출 현황을 살펴보려고 한다.

OECD 공공사회복지지출은 결산·발생주의에 기반하여 현금 및 현물급여 사업을 중심으로 산출하며 중앙정부 및 지방정부, 공기업 등의 재원이 모두 포함되어, 정부 재정 외로 운영되는 사회보험(예: 건강보험) 등은 포함되지만 행정 비용은 제외된다. [그림 2]에서 자료의 시작 시점인 1990년부터 2018년까지의 지출 규모를 보면, 1990년

그림 2. 정책 영역별 한국의 공공사회복지지출 규모 추이(명목금액 기준)

(단위: 백억 원)



자료: OECD stat, Social Expenditure-Aggregated Data, <https://stats.oecd.org/>; 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, ... Stuart Gietel-Basten. (2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응. p. 255 [그림 8-4] 재인용.

5조 원에서 2018년 약 205조 원으로 크게 증가하였으며, 2015년 불변가격 기준 실질 지출 규모를 살펴보아도 1990년 약 12조 원에서 2018년 약 196조 원으로 16배 이상 증가하였다.

[그림 2]에서 9대 정책 영역별 지출 규모를 보면,³⁾ 보건과 노령 영역의 비중이 높음을 알 수 있는데, <표 4>는 이를 더욱 구체적으로 보여 준다. 5년 단위 시점별로 정책 영역별 지출 금액과 비율을 살펴보면, 시점별로 증가 또는 감소하는 모습이 보이기는 하나 대체로 노령, 유족, 보건 3

개 정책 영역이 전체 공공사회복지지출의 70% 내외를 차지한다. 가장 오른쪽 열은 2010년부터 2018년까지 정책 영역별 지출 금액의 연평균 변화율을 산출한 것으로, 2015년부터 산출된 주거 영역을 제외하고, 가족, 노령, 보건, 유족 영역 순으로 연평균 증가율이 높게 나타난다. 가족 영역은 저출산에 대응하기 위한 보육·양육 관련 급여 및 서비스 지원 확대에 따라 지출 금액 증가율이 가장 높게 나타난다. 가족 영역과 노령 영역의 연평균 지출 증가율은 각각 13.3%, 10.8%로, 같은

3) OECD 공공사회지출의 9대 영역에 포함되는 지출을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 노령 영역은 노동시장에서 은퇴한 사람에 대한 연금급여(국민연금, 4대 공적연금, 기초연금 등), 노인층에 대한 돌봄 등의 서비스 지원 등을 포함한다. 유족 영역은 배우자나 부양자가 사망한 사람에 대한 유족연금 등의 급여를 포함하는데, 예로는 국민연금의 유족연금, 그 외 공적연금의 유족연금, 유족 대상 보훈급여 등이 있다. 근로무능력은 장애로 인해 노동시장에 참여할 수 없는 사람에게 지급하는 급여와 관련 서비스 지원을 포함하며, 장애연금, 재해보상 관련 급여, 장애인연금, 장애수당 등이 그 예이다. 보건 영역은 의료 및 예방 관련 공공보건지출을 포함하며(예: 건강보험, 노인장기요양보험 등), 가족 영역은 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족 관련 급여(육아·보육 지원, 아동수당, 한부모·다문화 등 가족 지원)를 포함한다. 적극적노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)은 직업능력 개발, 취업 지원 등을 위해 지출되는 급여 및 서비스 지원을 포함하며, 실업 영역은 실업급여, 주거 영역은 주거급여 및 임대보조, 기타 영역은 앞의 8개 영역으로 구분되지 않는 저소득·취약계층 대상 급여 및 서비스(예: 기초생활급여, 긴급복지, 근로장려금 등)를 포함한다.

표 4. 9대 정책 영역별 한국의 공공사회복지지출 규모 변화

(단위: 백억 원, %)

	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년	연평균 증가율 (2010~18년)
노령	116.6 (22.0)	437.3 (33.2)	757.0 (26.3)	1,218.4 (21.6)	2,368.6 (22.8)	4,234.8 (26.5)	5,354.5 (26.1)	10.8
유족	37.4 (7.1)	81.2 (6.2)	124.8 (4.3)	225.5 (4.0)	359.0 (3.5)	482.2 (3.0)	643.4 (3.1)	7.9
근로 무능력	48.7 (9.2)	132.4 (10.1)	209.5 (7.3)	494.2 (8.8)	663.4 (6.4)	920.6 (5.8)	1,154.0 (5.6)	5.7
보건	282.8 (53.4)	577.4 (43.9)	1,278.2 (44.5)	2,522.3 (44.8)	4,644.8 (44.7)	6,326.5 (39.6)	8,370.9 (40.8)	8.2
가족	6.0 (1.1)	26.2 (2.0)	66.5 (2.3)	213.1 (3.8)	885.0 (8.5)	1,869.3 (11.7)	2,276.5 (11.1)	13.3
적극적 노동시장정책	5.1 (1.0)	16.8 (1.3)	231.3 (8.0)	102.3 (1.8)	381.5 (3.7)	553.9 (3.5)	567.3 (2.8)	2.8
실업	-	-	47.1 (1.6)	175.2 (3.1)	368.7 (3.5)	454.7 (2.8)	670.3 (3.3)	6.0
주거	-	-	-	-	-	41.1 (0.3)	145.4 (0.7)	-
기타	33.5 (6.3)	45.5 (3.5)	160.7 (5.6)	679.4 (12.1)	725.3 (7.0)	1,093.6 (6.8)	1,335.0 (6.5)	7.0
전체	530.0	1,316.8	2,875.2	5,630.4	10,396.2	15,976.7	20,517.3	8.7

주: 실업 영역은 1996년부터, 주거 영역은 2015년부터 산출되었음.

자료: OECD stat, Social Expenditure-Aggregated Data, <https://stats.oecd.org/>; 신윤정, 고든술, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, ... Stuart Gietel-Basten. (2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응. p. 256 <표 8-4> 재인용.

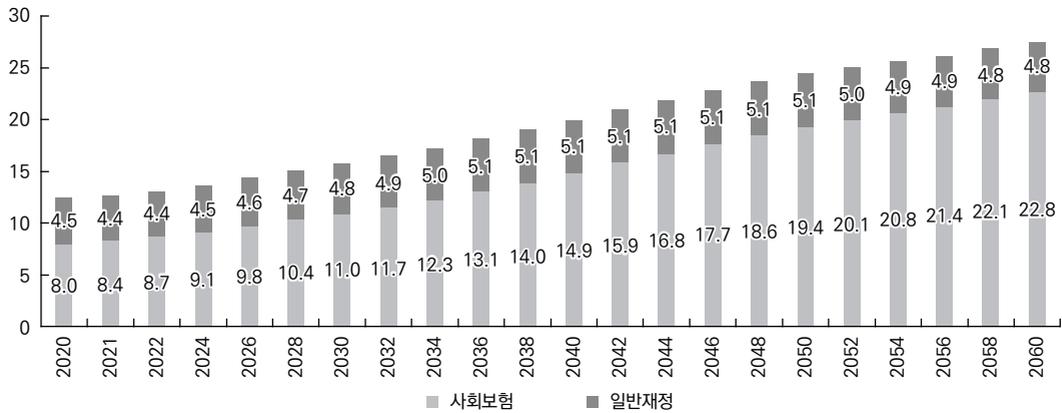
기간 전체 공공사회복지지출 연평균 증가율 (8.7%)보다 높고, 보건 영역과 유족 영역은 각각 8.2%, 7.9%로 전체 증가율보다는 소폭 낮게 나타난다.

나. 사회보장 재정 지출 장기 전망: 노령정책 영역을 중심으로

앞서 OECD 공공사회복지지출 자료에 근거할 때 우리나라는 노령과 보건정책 영역의 비중이

높음을 살펴보았는데, 노령 영역에서는 공적연금과 기초연금이 큰 비중을 차지하며, 보건 영역에서는 건강보험과 장기요양보험의 지출이 대부분을 차지한다. 국가 재정통계에 기반할 때도 사회복지 분야에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공적연금이며, 세부 사업 단위 기준에서는 국민연금 급여, (공무원) 퇴직급여, 기초연금 지급의 순서로 비중이 크게 나타나는데, 이는 전체 사회복지 분야 지출의 약 34%를 차지한다(한국재정정

그림 3. GDP 대비 공공사회복지지출 비율 전망(2020~2060년)



자료: 사회보장위원회(2020), 제4차 중장기 사회보장 재정추계 결과; 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, ... Stuart Gietel-Basten. (2021). 미래 인구 구조 변화에 따른 보건복지 대응, p. 262 [그림 8-5] 재인용.

보원, 2021).

한국의 사회보장제도는 공공부조, 사회서비스 보다는 사회보험의 비중이 높은 편인데, 사회보험은 4대 공적연금과 건강보험, 장기요양보험, 고용보험, 산재보험 등을 포함한다. 상대적으로 큰 비중을 차지하는 국민연금, 건강보험 등의 주된 수혜 대상은 중고령층이다. 이는 결국 인구고령화가 가속화될수록 사회보험 지출 증대를 중심으로 사회보장 재정 지출 전반에 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 사회보장위원회(2020)의 제4차 중장기 재정추계에 의하면, 사회보험 분야의 GDP 대비 지출 비율은 2020년 8.0%에서 2060년에는 22.8%까지 증가할 것으로 전망되며(그림 3), 이 수치는 2060년 전체 사회보장 재정 지출의 약 82.6%에 해당하는 것으로 추산된다.

이와 같은 사회보장 장기 재정전망 결과는 사

회보험에서 큰 비중을 차지하는 국민연금 재정과 건강보험 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 노력이 우선적으로 필요함을 시사한다. 물론 이에 관한 논의는 이미 예전부터 진행되어 사회보험의 각 제도별로 다양한 방식으로 개선(예: 보험료 증가, 수급 개시 연령 상향 조정 등) 노력을 해 오고 있으나, 제도 개선에 따른 효과가 장기간에 걸쳐 나타나므로 더 선제적인 정책적 대응이 필요하다(우해봉 외, 2021, p. 592).

여기서는 노령정책 영역에 포함되는 공적연금과 기초연금을 중심으로 장기 재정전망을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. 우선, 국회예산정책처(2020b)에서 실시한 장기 재정전망 복지 분야 의무지출 결과를 살펴보면, 공적연금의 총지출 규모는 2020년 55조 4천억 원에서 2070년 313조 1천억 원으로 연평균 3.5%의 증가 추세를 보일 것으로 전망된다. 연금제도별로는 국민

표 5. 국회예산정책처 공적연금 장기 전망(2020~2070년)

(단위: 조 원, %)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
공적연금 지출전망	국민연금	29.2	58.6	102.5	154.0	204.7	242.1	4.3
	사학연금	4.5	6.3	7.7	8.8	10.3	12.5	2.1
	공무원연금	18.2	26.2	33.2	40.2	45.9	49.8	2.0
	군인연금	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	1.8
	소계	55.4	95.8	149.0	209.6	268.5	313.1	3.5
복지 분야 의무지출 총계		127.5	193.2	263.8	333.0	393.7	437.6	2.5
4대 공적연금 비율		43.5	49.6	56.5	63.0	68.2	71.5	-

자료: 국회예산정책처. (2020b). 2020 NABO 장기 재정전망. p. 40 [표 18]에서 일부 발췌하여 인용.

연금의 연평균 증가율이 4.3%로 가장 빠르게 증가할 것으로 전망되며, 국민연금을 중심으로 공적연금 지출 규모가 지속적으로 증가하면서, 복지 분야 의무지출 중 4대 공적연금이 차지하는 비율은 2020년 43.5%에서 2070년 71.5%에 이를 것으로 전망된다.

추가로 <표 6>에서는 공적연금의 재정구조를 나타내는 몇 가지 지표를 보여 준다. 가입자 100명이 부양하는 수급자 수를 나타내는 제도부양비는 인구고령화로 인해 가입자 수보다 수급자 수가 크게 증가할 것이라는 전망이 반영되어 시간이 지날수록 증가하는 추이를 보인다. 상대적으로 국민연금과 사학연금, 공무원연금의 제도부양비 증가가 크게 나타나는데, 2020년과 비교할 때 2060년 국민연금의 제도부양비는 6배 이상

수준으로 증가하고, 사학연금은 약 5배가량 증가한다.

사학연금의 경우, 2060년 이후 제도부양비가 더욱 급격히 증가하는데, 이는 미래 학령인구 감소로 인해 교원 수가 급격히 감소할 것이라는 전망이 반영된 결과로 보인다.⁴⁾ 수입비는 t년도 지출 대비 t년도 수입 비율로, 1보다 작으면 t년도 수입으로 t년도의 지출을 감당할 수 없음을 의미한다. 국민연금과 사학연금의 경우, 2030년까지는 수입비가 1배 이상으로 나타나, 전망 기간의 후반으로 갈수록 공적연금의 수입비가 모두 0.3배 수준으로 낮아짐을 볼 수 있다. 마지막으로 부과 방식 비용률은 t년도의 보험료 부과 대상 소득 대비 t년도의 연금급여 지출 비율로, t년도의 연금급여 지출액을 t년도의 가입자가 낸 보

4) 2020년 군인연금의 제도부양비는 40.8명으로 가장 높으나, 2050년부터는 다른 연금보다 낮은 수준을 보이며, 2060년에는 62.4명으로 나타난다. 이는 상대적으로 가입자 수에 큰 변동이 없고, 수급자 수 또한 군인정년제도의 특성으로 급격히 증가하지 않기 때문이다.

표 6. 공적연금 재정구조 관련 지표 전망(2020~2090년)

(단위: 명, 배, %)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
제도 부양비 (명)	국민연금	19.4	33.8	60.0	93.1	125.1	135.1	131.2	116.0
	사학연금	21.8	31.4	44.5	62.7	103.4	155.3	192.2	229.3
	공무원연금	39.1	45.3	54.2	63.0	73.2	84.8	95.7	107.1
	군인연금	40.8	47.1	53.4	58.2	62.4	64.0	65.6	66.1
수입비 (배)	국민연금	1.1	1.5	0.9	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
	사학연금	1.3	1.0	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3
	공무원연금	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
	군인연금	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
부과 방식 비용률 (%)	국민연금	5.5	9.3	15.1	22.5	31.0	35.2	35.6	31.6
	사학연금	15.2	20.6	24.7	26.9	35.3	49.2	59.7	67.3
	공무원연금	20.9	25.8	30.7	34.5	37.8	40.2	42.7	48.4
	군인연금	30.9	36.6	41.8	45.8	49.6	52.6	53.6	55.4

주: 전망 금액은 2020년 불변가격을 기준으로 산출되었음.

자료: 국회예산정책처, (2020c), 4대 공적연금 장기 재정전망, pp. 124-134.

힘료로만 충당한다고 가정한 상황의 보험료율을 나타낸다. 2020년 국민연금의 부과 방식 비용률은 5.5%로 현행 보험료 수준(9%, 사용자 4.5% + 근로자 4.5%)보다 낮지만, 2030년에 현행 보험료 수준을 초과하고 2050년에는 20%를 넘어설 것으로 전망된다. 공무원연금과 사학연금은 2020년의 부과 방식 비용률이 2020년 보험료율(18%)보다 높아, 나머지 부분은 국가의 일반회계를 통해 지원받을 수밖에 없음을 보여 준다. 공무원연금의 2060년 부과 방식 비용률은 37.8%로 나타나는데, 18%의 현행 기여금 부담률이 유지된다는 가정하에서는 국가의 보전금 규모가 2060년 가입자의 기여금 부담금 이상(19.8%)이 되어야 함을 의미한다.

공적연금과 함께 2014년 7월부터 도입되어 운영되고 있는 기초연금제도는 국민연금 미가입 노인 또는 국민연금 가입 기간이 짧은 노인 등을 대상으로 안정적인 노후소득 기반을 제공하는 데 목적을 두고 있다. 제도 도입 이후 지속적으로 대상 범위 및 지급 금액이 확대되어, 수급자 수는 2014년 435만 명에서 2020년에 566만 명으로 증가하였고, 총예산 규모는 2014년 6조 9천억 원에서 2020년에 16조 8천억 원으로 증대되었다. 기초연금제도의 재원은 중앙정부와 지방자치단체가 함께 부담하는데, 2020년 기준 평균 국고 보조율은 78.6% 수준이다(윤성주, 2021, p. 35). 국회예산정책처(2020b)의 기초연금 장기 전망 결과에 따르면, 현 제도가 유지된다는 가정하에

2020년 약 13조 3천억 원의 국비 부담은 2060년에 34조 1천억 원 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

4. 나가며

우리나라는 2025년에 노인인구 비율이 20%를 넘어서 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다(통계청, 2022). 이 글에서는 초고령사회로 이행한 국가들의 사회보장 재정 관련 지표 현황을 살펴보고, 사회보장지출 측면에서 인구고령화의 영향을 더욱 직접적으로 받는 노령정책 분야를 중심으로 한국의 현황 및 전망을 살펴보았다. 이미 초고령사회로 이행한 OECD 국가들을 대상으로 일정 시점의 공공사회복지지출, 국민 부담률, 국가채무 비율을 비교한 결과는 우리나라가 향후 심화되는 인구고령화에 대응하여 사회복지지출을 늘리고 이를 감당할 여력이 있음을 보여 준다. 다만, 지출 조정뿐만 아니라 재원 조달, 제도 개선 등의 과정은 사회적 합의가 필요하여 상당한 시간이 소요될 수 있는데, 한국의 인구고령화 속도는 그 어느 나라보다 빨라 더욱 적극적인 정책적 대응이 필요할 수 있다. 이를 위해서는 기본적으로 사회보장지출 현황을 정확히 파악할 필요가 있으나, 자료원별로 포함 항목의 차이, 자료의 시차 등이 있어 현황을 파악하기 어려운 측면이 있다. 또한 사회보장지출에서 큰 비중을 차지하는 4대 공적연금의 재정전망은 국민연금과 직역연금 간 재정계산 시점이 상이하여 추계 과정에서

사용되는 기초변수의 차이로 인해 통합적인 재정 상황 파악이 어려운 실정이다. 이 글에서 활용한 국회예산정책처의 자료는 통합적인 재정전망 결과를 제시하고 있으나, 연금제도별 담당 기관에 비해 구체적인 재정 상황을 파악하여 추계에 반영하는 데는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 이 글에서 살펴본 장기 재정전망 결과가 공통으로 시사하는 바는 인구구조 변화와 제도 구조적 문제에 기인한 재정수지 악화로, 2000년대 이후 보험료율 인상, 급여 지급 수준 인하 등 몇 차례에 걸친 제도 개혁에도 여전히 재정이 불안정한 상태라는 점이다. 현재 공적 연금은 구체적인 재정 목표 없이 기금 고갈 시점을 늦추는 방향에 초점을 두고 있어, 재정추계의 적정성을 담보하고 장기적 개선 방향을 도출하기 위해서는 구체적인 재정 목표 설정이 필요하며, 지금까지 이루어진 모수 조정을 통한 개혁보다 근본적인 구조 측면에서의 개선 논의가 이루어져야 할 것이다(국회예산정책처, 2020a, p. 33; 우해봉 외, 2021).

추가로, 노령정책 영역에서 공적연금 다음으로 큰 비중을 차지하는 기초연금은 정부의 예산으로 운영되지만 의무적 성격의 지출로, 지급 대상과 금액이 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 여전히 높은 우리나라의 노인빈곤율과 급속한 인구고령화 속도를 고려할 때, 향후 연금액 상향 조정, 국민연금과의 연계 방식 등에 관한 이슈가 지속적으로 제기될 수 있으므로, 정책 결정에서 재정 소요에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 생

각된다. 또 지역별 인구고령화 편차를 고려할 때 지자체의 기초연금 재원 부담에 대한 고민도 필요한 시점이라 할 수 있다. ㉔

참고문헌

- 국회예산정책처. (2020a). **사회보장정책 분석 I (총괄)**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020b). **2020 NABO 장기 재정전망**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020c). **4대 공적연금 장기 재정전망**. 서울: 국회예산정책처.
- 김성수, 최영수. (2017). **재정건전성과 인구구조 및 복지지출: OECD 주요국 현황비교와 향후과제**. 국회예산결산특별위원회. <https://budget.na.go.kr:444/budget/reference/reference01.do?mode=download&articleNo=536888&attachNo=423996>
- 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계 결과. https://www.ssc.go.kr/menu/manage/manage010100_view.do?hidCid=37216&hidBid=108&menuFile=manage010100
- 신동면. (2015). **OECD 국가들의 부문별 공공사회복지지출 결정요인 분석**. 국회예산정책처. https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/05_Board.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_cid1=0&arg_cid2=0&arg_class_id=0¤tPage=0&pageSize=10¤tPageSUB=0&pageSizeSUB=5&key_typeSUB=&keySUB=&search_start_dateSUB=&search_en
- d_dateSUB=&department=0&department_sub=0&etc_cate1=&etc_cate2=&sortBy=subject&ascOrDesc=asc&search_key1=&etc_1=0&etc_2=0&tag_key=&arg_id=5591&item_id=5591&etc_1=0&etc_2=0&name2=0
- 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, ... Stuart Gietel-Basten. (2021). **미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이영숙 외. (2022, 발간 예정). **복지재정 진단과 정책현안 연구: 인구구조 변화의 영향을 중심으로**. 한국보건사회연구원. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 이상림, 장인수, 강성호, 김근태, 김안국, ... 장아름. (2021). **인구변동과 지속 가능한 발전-저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제(심층보고서)**. 세종: 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 윤성주. (2021). 기초연금제도에 대한 소고. **재정포럼**, 299, 26-47.
- 이동영, 김윤영. (2006). OECD 국가 공적노인 지출의 변화추이와 결정요인에 관한 연구. **사회복지정책**, 25, 279-308.
- 통계청. (2022). **2022년 고령자 통계**. 보도자료. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=420896
- 한국재정정보원. (2021). **2021 주요 재정통계**. 서울: 한국재정정보원.
- OECD stat, Historical Population Data. <https://stats.oecd.org/>
- OECD stat. Social Expenditure-Aggregated Data. <https://stats.oecd.org/>

OECD stat, Global Revenue Statistics
Database. <https://stats.oecd.org/>
OECD Economic Outlook.
<https://stats.oecd.org/>

Social Security Financing with Population Ageing

Park, Soeun

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

According to the 2022 Elderly Statistics, Korea is expected to become a super-aged society by 2025. This article examines public social welfare expenditure, national tax burden, and national debt ratio for countries that have already transitioned to a super-aged society. Also, I look at the current status and the long-term outlook of Korea's social security financing, focusing on old age policies. Although the study shows that Korea has the financial capacity to respond to the super-aged society, more active policy responses are required, given that our society is rapidly aging. We need to identify an integrated financial situation on social insurance, and discuss its fundamental and structural issues.