



2022.9.5.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 52호

미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도



유희수 국회미래연구원 연구지원실장
우해봉 한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2022. 9. 5.

Vol. 52

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 9월 5일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도

국회미래연구원 연구지원실장 유희수

한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장 우해봉

요약

- I. 우리나라의 인구변동과 인구 고령화
 - II. 인구구조 변화와 노후소득보장제도
 - III. 향후 노후소득보장제도 운영을 위한 정책 과제
- 참고문헌

■ 출산력과 사망력을 중심으로 한국 사회가 최근까지 경험한 인구학적 요인들에서의 변화, 그리고 그 결과로 나타나는 인구 고령화 현상과 인구구조의 변화를 살펴본 결과 다음과 같음

- 출생아 수 변동을 초래하는 핵심 요인 중 출산율은 2000년대 초반부터 초저출산 현상이 20년 이상 지속되고 있으며, 출산을 담당하는 부모 세대의 규모는 2002년 이후 감소세를 보임
- 생명표 사망률에 기초하여 생성되는 지표 중 가장 일반적인 지표인 기대수명이 최근 크게 증가한 것으로 관측됨
- 향후 한국 사회가 경험하게 될 인구 고령화는 노인인구의 규모와 그 구성비의 증가 이외에도 노인인구 내부에서의 고령화, 즉 '노인인구의 고령화 현상'이 심화될 것으로 전망됨

■ 근대화 과정에서 노후소득보장제도의 등장과 확대, 그리고 미래 지속 가능성에 관한 내용과 함께, 인구구조 변화에 따른 노후소득보장제도의 향후 전망 결과를 살펴본 결과 다음과 같음

- 노후소득보장제도의 등장은 근대화 과정에서의 인구이동과 기대수명의 증가에 크게 기인하고 있으며, 피라미드형 인구구조에서 노후소득보장제도의 확대는 적용 범위 확대와 급여 적정성 강화 조치 등으로 대체로 수월하게 이루어졌음
- 인구구조 변화는 노후소득보장제도의 지속 가능성에 영향을 미치는 중요한 제약 조건으로, 향후 제도의 지속 가능성과 재정적 관점에서 주로 논의될 것으로 예상됨
- 국민연금은 현행 제도와 기준이 향후에도 유지될 경우, 앞으로 예상되는 인구구조의 변화로 인하여 제도의 지속 가능성이 담보되지 않고, 국민기초생활보장과 기초연금의 경우 지속적인 인구 고령화로 인하여 향후 재정적 부담이 크게 증가할 것으로 예상됨

■ 미래 인구구조의 변화 속에서 노후소득보장제도가 효과적으로 운영되기 위한 정책 과제를 다음과 같이 제안함

- 노후소득보장제도가 인구구조 변화에 성공적으로 적응하기 위해서는 지속적인 제도 혁신과 함께, 노후 빈곤 완화와 재정 안정을 고려한 적정 수준의 노후소득보장이 필요함
- 미래의 인구구조 변화에 보다 유연하게 대처하기 위하여 자동조정장치와 같은 시스템의 도입을 검토할 필요가 있음
- 노후소득보장제도의 혁신 노력과 함께 근로생애 연장, 여성 및 고령 근로자에 대한 인적 투자 등의 추가적인 조치도 필요함

본 고에서는 최근까지 진행된 우리나라의 인구변동 상황과 인구 고령화 현상, 그리고 미래의 인구구조 변화가 노후소득보장제도에 미치는 영향 등에 대해 살펴보고, 향후 노후소득보장제도가 효과적으로 운영되기 위한 정책 과제를 제안하고자 함

I. 우리나라의 인구변동과 인구 고령화

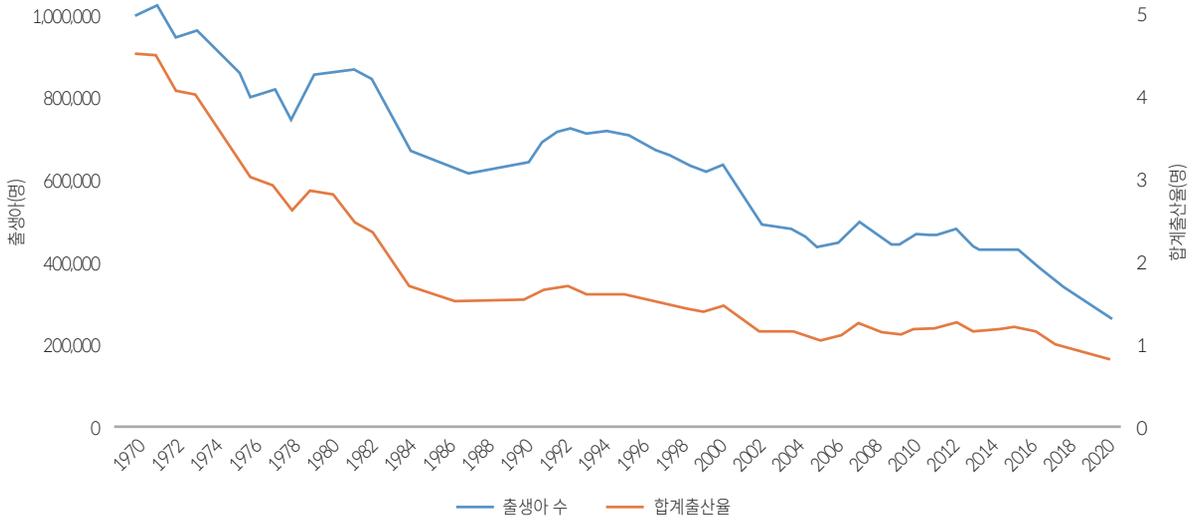
- 본 절에서는 한국 사회가 최근까지 경험한 인구학적 요인들에서의 변화, 그리고 그 결과로 나타나는 인구 고령화 현상과 인구구조의 변화를 살펴봄
 - 인구변동 요인 중 출산력(fertility)과 사망력(mortality)은 인구구조 변화를 초래하는 핵심 요인들로, 통계청의 공식 통계가 발표되는 1970년 이후를 대상으로 출산력과 사망력의 변동 양상을 살펴봄¹
 - 인구 고령화 현상은 ‘수준’과 ‘속도’로 구분하여, ‘수준’은 65세 및 80세 이상 인구의 규모와 구성비를 통해 살펴보고, 인구 고령화의 ‘속도’는 기간별로 전체 인구 대비 65세 및 80세 이상 인구의 구성비 증가 폭을 비교하는 방식으로 살펴봄
 - 또한 UN 세계인구전망 결과를 바탕으로, OECD 국가들과 비교하여 우리나라 인구구조 변화의 특징을 살펴봄

1) 우리나라의 인구변동 요인 검토

- 우리나라의 연간 출생아 수는 1970년대 초반 100만 명을 넘었으나, 2000년대 들어 50만 명 아래로 감소하는 등 최근까지 감소세가 뚜렷하게 나타나고 있음
 - 2017년에는 40만 명 아래로 떨어졌으며, 2020년에는 20만 명대 수준까지 감소하였음
- 출생아 수 변동을 초래하는 핵심 요인은 출산율로, 2000년대 초반부터 초저출산(TFR < 1.3) 현상이 20년 이상 지속되고 있음
 - 합계출산율(Total Fertility Rate, TFR)은 1970~2020년 기간에 걸쳐 대체로 출생아 수와 유사한 패턴을 보임([그림 1] 참고)
 - 통계청 인구동향조사 결과에 따르면, 2020년의 합계출산율은 0.837로 역대 최저 수준을 기록한 바 있음(2021년 합계출산율 잠정치 0.81)

1 최근 인구구조 변화에서 이동력(국제인구이동)에 대한 관심이 커지고 있으나, 우리나라의 인구변동에서 이동력의 영향에 관한 논의가 아직 활발하지 않고, 이동력 관련 통계도 체계적으로 구축되어 있지 않음

[그림 1] 출생아 수와 합계출산율 추이: 1970~2020년



자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생-출생아수, 합계출산율, 자연증가 등

□ 출산율과 더불어 출생아 수에 영향을 미치는 또 다른 요인은 출산을 담당하는 부모 세대²의 규모로, 2002년 이후 감소세를 보임

- 현재 통계청이 출산율이나 사망률 등 인구동태율 산출에 사용하는 주민등록연앙인구³를 기준으로 살펴보면, 가임기에 속한 여성의 규모는 2002년에 정점을 기록한 후 감소세로 전환되었음을 확인할 수 있음
- 출산을 담당하는 부모 세대의 규모가 본격적인 감소 국면에 접어들었다는 점은 향후 출산율이 높아지더라도 곧바로 출생아 수의 증가로 이어지지 않는음을 의미함⁴

□ 장기간 지속되는 초저출산 현상과 더불어 출산을 담당하는 부모 세대의 감소로 인하여 2000년대 초반 이후 한국 사회의 저출산 문제는 새로운 국면에 진입했다고 볼 수 있음

□ 한편 기간별로 주요 연령대별 출산율 추이를 살펴보면, 유의미한 변화를 확인할 수 있음([그림 2] 참고)

- 통계청의 공식 통계가 발표되는 1993~2020년 기간의 연령별 출산율 추이를 살펴보면, 2000년대 중반부터 30~34세 연령대의 출산율이 25~29세 연령대의 출산율을 넘어섰음을 확인할 수 있음

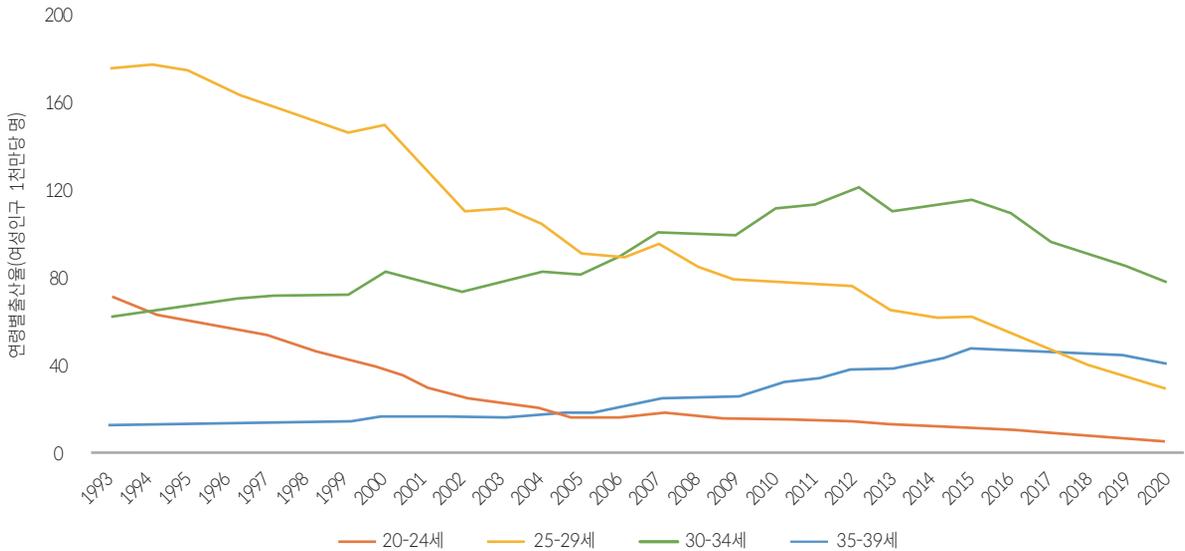
2 통상적으로 인구학에서는 15~49세 연령층(여성)을 가임기 인구로 분류함

3 행정안전부의 주민등록인구를 기초로 산출한 일정 기간의 중간 시점(7월 1일)에 해당하는 인구(年央人口, mid-year population)로 출산율, 사망률 등 각종 인구동태율 산출 과정에서 분모(exposure)로 활용됨. 예컨대, 2020년 주민등록연앙인구는 2019년 12월 말 주민등록인구와 2020년 12월 말 주민등록인구의 산술평균으로 계산됨

4 인구의 증가와 감소에서 인구구조가 초래하는 이러한 파급 효과를 인구 모멘텀(population momentum) 현상이라고 함

- 그러나 30~34세 연령대의 출산율 또한 2010년대 초반 이후 정체기를 거친 후 감소세로 돌아섰으며, 특히 2010년대 중반 이후 상당히 가파른 감소세를 보임
- 혼인 연령의 지속적인 상승⁵에 따라 30~34세 연령대는 물론 35~39세 연령대의 출산율도 점진적으로 상승하는 모습을 보였으나, 이 또한 2010년대 중반 이후 정체 혹은 감소세를 보여 주고 있음⁶

[그림 2] 주요 연령대별 출산율 추이: 1993~2020년



자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-인구동향조사-출생-시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율

- 한편, 사망률은 성별 및 연령별로 다양한 양상을 보여 주고 있으나, 전반적으로 시간의 경과에 따라 지속적인 감소 현상이 관측됨
- 생명표 사망률에 기초하여 생성되는 지표 중 가장 일반적인 지표인 ‘기대수명’(출생 시 기대여명)이 최근 크게 증가하였음
 - 통계청이 제공하는 생명표에 따르면, 1970년의 기대수명은 남성 58.70년, 여성 65.80년이었으나, 2020년의 기대수명은 남성 80.50년, 여성 86.50년으로 지난 50년에 걸쳐 남성은 21.8년, 여성은 20.7년 증가했음
 - 이를 연간 단위로 환산하면 남성의 기대수명은 평균적으로 매년 0.436년, 여성은 매년 0.414년 증가한 것에 해당함

5 통계청에 따르면, 여성의 평균 초혼연령은 1990년 24.78세에서 2020년 30.78세로 상승하였음

6 참고로, 2010년대 중반 이후 정체 혹은 감소세와 관련하여 기존 연구에서는 합계출산율 하락을 주로 혼인율 감소의 결과(유배우 출산율은 유지)로 분석하였으나, 최근에는 유배우 출산율도 하락하고 있다는 연구 결과가 나오고 있음

2) 인구 고령화 전개 양상

- 앞서 살펴본 인구변동 요인들에서 나타난 변화, 즉 출산율 감소와 사망률 감소(기대여명 증가)는 인구구조에서의 고령화를 초래함
 - 2020년 기준으로 65세 이상 인구는 815만 명으로, 전체 인구의 15.73%에 해당하고, 65세 이상 인구의 구성비는 1970년(3.07%)의 5배 이상임(<표 1> 참고)
 - 통계청 장래인구추계에 따르면, 조사시점 이후 25년 및 50년에 해당하는 2045년과 2070년의 65세 이상 인구는 각각 1,834만 명과 1,747만 명으로 전망됨
 - 비록 65세 이상 인구의 절대 규모가 2050년부터 감소하나, 노인인구의 구성비는 2060년대 말까지 지속해서 증가할 것으로 전망됨
 - 2045년과 2070년 기준으로 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 구성비는 각각 37.4%와 46.4%로, 미래 한국 사회가 당면할 인구 고령화 수준이 상당할 것으로 예상됨

- 향후 한국 사회가 경험하게 될 인구 고령화는 노인인구의 규모와 그 구성비의 증가 이외에도 노인인구 내부에서의 고령화, 즉 ‘노인인구의 고령화 현상’이 심화될 것으로 전망됨
 - 1970~2070년의 전체 기간을 대상으로 비교가 가능한 80세를 기준으로 하여 초고령인구의 규모와 구성비를 보여 줌
 - 2020년 기준으로 189만 명인 80세 이상 인구는 2045년 679만 명, 2070년에는 822만 명까지 증가할 것으로 전망됨
 - 전체 인구 대비 80세 이상 인구의 구성비 또한 2020년의 3.65%에서 가파르게 증가하여 2070년에는 전체 인구의 5분의 1을 넘어설 것으로 전망됨

<표 1> 65세 및 80세 이상 인구 수와 구성비

(단위: 명, %)

| 구분 | 규모 | | 구성비 | |
|-------|------------|-----------|--------|--------|
| | 65세 이상 | 80세 이상 | 65세 이상 | 80세 이상 |
| 1970년 | 991,308 | 100,925 | 3.07 | 0.31 |
| 1995년 | 2,656,652 | 382,219 | 5.89 | 0.85 |
| 2020년 | 8,151,867 | 1,890,824 | 15.73 | 3.65 |
| 2045년 | 18,335,419 | 6,791,884 | 37.40 | 13.85 |
| 2070년 | 17,472,938 | 8,223,030 | 46.40 | 21.84 |

주: 2020년까지의 자료는 실적치이며, 이후 자료는 2021년 통계청 장래인구추계 전망치임

자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국

- 인구 고령화의 속도는 기간별로 전체 인구 대비 65세 또는 80세 이상 인구의 구성비 증가 폭(%p)을 비교하는 방식으로 살펴봄(<표 2>참고)
- 인구 고령화 속도는 향후 2020~2045년 기간에 매우 빠른 속도를 보일 것으로 예상되며, 그 이후에도 인구 고령화는 지속적으로 심화되나, 그 속도는 다소 완화될 것으로 전망됨
 - 1970~1995년의 25년 기간에 걸쳐 65세 이상 인구의 구성비는 2.82%p 증가하는 데 그쳤으나, 1995년에서 2020년까지의 기간에는 9.83%p 증가하였음
 - 인구 고령화 속도는 향후 2020~2045년 기간에 더욱 빨라질 것으로 전망되는데, 이 기간 동안 65세 이상 인구의 구성비는 21.67%p 증가할 것으로 전망됨
 - 2045~2070년 기간에도 인구 고령화는 심화되지만, 그 속도는 다소 완화될 것으로 전망됨
 - 80세 이상 초고령인구의 증가 속도도 유사한 패턴을 보일 것으로 전망됨
 - 1995~2020년 기간 동안 2.8%p 증가한 80세 이상 초고령인구는 향후 25년간 10.2%p 증가할 것으로 전망됨
 - 다만, 65세 이상 인구와 마찬가지로 80세 이상 초고령인구의 구성비도 2045~2070년 기간에는 증가 폭이 둔화될 것으로 전망됨

<표 2> 인구 고령화 속도의 과거와 미래: 1970~2070년

(단위: %p)

| 구 분 | 65세 이상 인구 | 80세 이상 인구 |
|---------------|-----------|-----------|
| 1970년 → 1995년 | 2.82 | 0.53 |
| 1995년 → 2020년 | 9.83 | 2.80 |
| 2020년 → 2045년 | 21.67 | 10.20 |
| 2045년 → 2070년 | 9.01 | 7.98 |

주: 2020년까지의 자료는 실적치이며, 이후 자료는 2021년 통계청 장래인구추계 전망치임

자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS): 국내통계-주제별 통계-인구-장래인구추계-성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국

3) 우리나라 인구구조 변화의 특징

- 통상적으로 인구구조 변화는 인구 고령화와 동일한 의미로 해석될 정도로 인구구조에서 인구의 '연령' 분포는 지대한 함의를 갖음
 - 인구구조는 인구학적 속성에 따른 인구의 분포를 의미하고, 인구학적 속성은 성, 연령, 인종/민족, 국적, 혼인상태, 교육 수준 등 다양하게 정의될 수 있음
- 본 소절에서는 인구구조 변화의 측면에서 OECD 국가들과 비교하여 우리나라의 특징을 확인함
 - UN 세계인구전망 결과를 바탕으로, 국가별 2020년 노인인구와 생산연령인구를 100으로 할 때 2045년과 2070년의 전망치를 비교함

□ **인구 고령화는 노인인구 및 생산연령인구 등의 추이에 따라 전개 양상이 다르게 나타날 수 있음**

- 인구 고령화는 다른 연령층에서의 큰 변화 없이 노인인구만 절대적으로 증가하거나, 또는 노인인구의 증가와 함께 생산연령인구가 감소하는 추이로 전개될 수 있음
- 대부분의 선진국에서 저출산($NRR^7 < 1$)이 이미 보편적 현상이 되었다는 점에서 노인인구의 증가와 더불어 생산연령인구(15~64세) 또한 장기적으로 감소할 개연성이 높음
- 개별 국가의 출산력 양상에 따라 생산연령인구의 감소 추이는 상당히 다르게 나타날 수 있음
 - 예컨대, 동일하게 저출산 상황에 놓여 있다고 하더라도 합계출산율이 1.5~1.8 수준을 유지하는 유럽과 장기간 초저출산 현상에 직면한 우리나라의 생산연령인구는 상당히 다른 방식으로 전개될 수 있음

□ **UN의 세계인구전망 결과에 따르면, 우리나라는 향후 50년에 걸쳐 노인인구가 가파르게 증가한 후 감소 국면에 진입할 것으로 전망됨**

- OECD 38개 회원국의 2020년 연령계층별 인구를 100으로 하여 2045년과 2070년의 인구를 지수화하였고, 연령계층은 편의상 14세 이하 유소년 인구, 15~64세 생산연령인구, 65세 이상 노인인구로 구분함([그림 3] 참고)⁸
- 2020년 대비 2045년(● 표시)의 노인인구 증가 폭에서 우리나라는 멕시코(240), 터키(236), 코스타리카(233), 콜롬비아(229)에 이어 5번째로 높음(한국=214)
- 향후 50년에 해당하는 2070년의 전망치(□ 표시)를 살펴보면, 우리나라의 노인인구는 2045년에 비해서는 다소 감소할 것으로 전망됨(OECD 38개국 중 14번째)

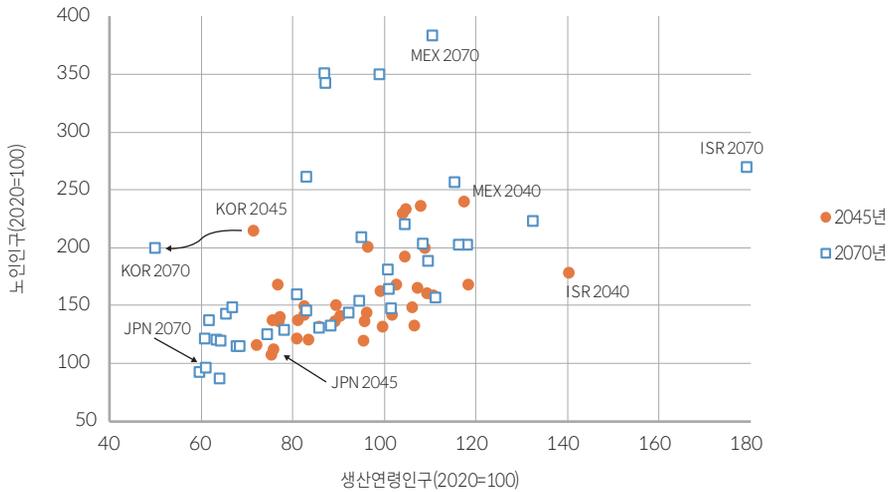
□ **한편, 향후 우리나라의 생산연령인구는 지속적으로 크게 감소할 것으로 전망됨**

- 노인인구가 크게 증가한 것과는 반대로 2045년 우리나라의 생산연령인구는 2020년의 약 70% 수준으로 감소하면서, 2020년 대비 감소 폭이 가장 큰 국가에 해당함
- 또한 2070년까지 향후 50년에 걸쳐 생산연령인구가 현재의 절반 수준으로 감소할 것으로 전망됨
- 우리나라의 초저출산 현상은 2040년까지 지속될 것으로 전망되고 있는데, 결과적으로 2000년대 초반 이후 대략 40년 동안 지속된 초저출산 현상으로 인해 생산연령인구가 상대적으로 크게 감소한 것으로 볼 수 있음

7 순재생산율(Net Reproduction Rate, NRR)은 세대 간의 상대적 크기를 통해 인구의 증감을 살펴보는 지표로 어떤 가상 코호트에 속한 여성이 출산 생애 동안 출산하는 여아의 수를 의미함. 순재생산율이 1보다 작으면 현재 세대에 비해 미래 세대의 규모가 감소함을 의미함. 순재생산율이 1에 해당하는 출산율($NRR=1$)이 대체출산율(replacement-level fertility)이며, 합계출산율(TFR) 기준으로는 대략 2에 해당함

8 참고로, UN의 세계인구전망 2019년 개정판은 우리나라 통계청의 전망과는 다소 차이가 있음. 2021년의 장래인구추계에서 통계청의 합계출산율 전망치(중위 가정)는 기준 연도인 2020년의 0.84에서 점진적으로 증가하여 2045년 1.20, 2070년 1.21로 전망되어 있음. 한편 UN의 2019년 개정판(medium variant)은 2020년 합계출산율을 1.08로 추정하는 한편 2045년 및 2070년의 전망치를 각각 1.36 및 1.57로 설정하고 있음

[그림 3] OECD 국가의 생산연령인구-노인인구 전망: 2045년, 2070년



주: 2020년의 생산연령인구와 노인인구를 100으로 하여 2045년과 2070년의 인구를 지수화함
 자료: United Nations(UN), World Population Prospects 2019

II. 인구구조 변화와 노후소득보장제도

- 본 절에서는 근대화 과정에서 노후소득보장제도의 등장과 확대, 그리고 미래 지속 가능성에 관한 내용과 함께, 인구구조 변화에 따른 노후소득보장제도의 향후 전망 결과를 살펴봄
 - 노후소득보장제도는 근대화를 거치면서 등장하였고, 이후 인구구조 변화의 영향을 받으며 확대되었으며, 향후 제도의 지속 가능성과 재정적 관점에서 주로 논의될 것으로 예상됨
 - 우리나라의 대표적인 노후소득보장제도에 해당하는 국민연금과 국민기초생활보장, 그리고 기초연금에 대하여 인구구조 변화에 따른 가입자 및 수급자 수, 그리고 재정전망을 중심으로 살펴봄

1) 노후소득보장제도의 등장, 확대, 그리고 미래

- 노후소득보장제도의 등장은 근대화 과정에서의 인구이동과 기대수명의 증가에 크게 기인함
 - 전통적인 농업사회에서는 노년기 진입에 따른 위험이 대체로 장기간에 걸쳐 지속된 대면적인 상호작용에 기초하여 보호된 측면이 있음
 - 국가의 개입 없이 공동체 내에서 자발적 형식의 이전 관계가 형성되었고, 장기간 안정적인 사회관계가 지속됨에 따라 확대 가족 또는 지역공동체가 노년기 위험을 보호할 수 있다는 신뢰가 자연스럽게 형성되었음
 - 따라서 근대화 이전에는 확대 가족 또는 지역사회가 일종의 부과방식⁹ 보험제도의 역할을 한 것으로 볼 수 있음

⁹ 연금은 재원조달 방식에 따라 '부과방식'과 '적립방식'으로 구분되며, 부과방식은 당해 연도에 필요한 급여지출액만큼 보험료를 부과하여 충당하는 방식임

- 그러나 산업혁명 이후 인구이동에 따른 도시화 및 해외 이주로 인하여, 전통적인 사회관계의 토대가 허물어지면서, 자발적 사적 이전 체계가 붕괴됨
 - 기술 혁신 등으로 인한 농업 부문의 수요 감소와 산업 부문의 수요 증가는 장기간에 걸친 안정적인 관계 구축과 상호작용을 요구하는 자발적 방식의 전통적인 사회적 연대 기제를 해체하는 중요한 계기가 됨
- 전통사회의 보호 체계가 붕괴됨에 따라 노년기 위험이 커졌지만, 노후소득보장제도는 19세기 후반에 이르러서야 본격적으로 도입되기 시작함
- 인구학적 논의에 따르면, 19세기 후반까지 인간의 생존 기간은 대체로 30여 년 정도에 불과하며, 인간의 기대수명 혁명은 19세기 후반에서 20세기 사이에 발생함
 - 기대수명의 증가는 노년기 진입으로 인한 위험이 개인적 차원을 넘어 사회적 문제로 새롭게 대두되는 중요한 계기 중의 하나이고, 그 결과 연금과 같은 노후소득보장제도가 등장함

□ **피라미드형 인구구조에서 노후소득보장제도의 확대는 적용 범위 확대와 급여 적정성 강화 조치 등으로 대체로 수월하게 이루어졌음**

- 피라미드형 인구구조에서는 대규모의 근로계층이 소규모의 노인인구를 부양한다는 점에서 제도의 확대에 따른 사회적 부담을 최소화할 수 있음
- 물론 사회보장제도의 확대 과정에서 인구구조가 담당했던 이와 같은 순기능은 외생적으로 주어진 조건으로 이해되었으며, 인구 고령화에 따른 사회보장 재정 위기가 대두된 최근에 비로소 인구구조의 역할에 대한 본격적인 고찰이 이루어짐

□ **인구구조 변화는 노후소득보장제도의 지속 가능성에 영향을 미치는 중요한 제약 조건임**

- 현대 복지국가에서 사회정책은 생산(근로)계층과 비생산(피보장)계층의 명확한 구분에 기초함
 - 예컨대, 아동노동을 금지하고 의무교육제도를 도입하는 한편, 연금 수급 연령을 도입하는 조치는 아동기와 은퇴기를 제도화하고 아동과 노인을 피보장 계급으로 분류함을 의미함
- 이와 같이 사회정책이 인구에 의존함에도 노후소득보장제도의 설계 과정에서 인구는 외생적 조건으로 주어질 뿐 내생화되지 못하였으나, 최근 가파르게 전개되는 인구변화 추이는 노후소득보장제도의 운영에서 변화를 끌어내고 있음
 - 최근 들어 자동조정장치를 도입하는 등 인구 변수를 내생화하려는 시도가 있음¹⁰

10 자동조정장치(automatic adjustment)는 인구변동을 내생화하는 모수적 개혁 방안으로, 급여를 순수하게 기대여명에 연계하거나 인구 변수 외에도 경제성장이나 재정 상황에 연계하여 급여를 조정하는 방식이 있으며, 은퇴 연령, 즉 공적연금 수급 개시 연령을 기대여명 증가에 연계하는 방식도 활용됨. 자동조정장치는 정치적 갈등을 최소화하면서 일정한 추세를 보이는 인구학적 조건들을 내생화하는 시도로 볼 수 있음

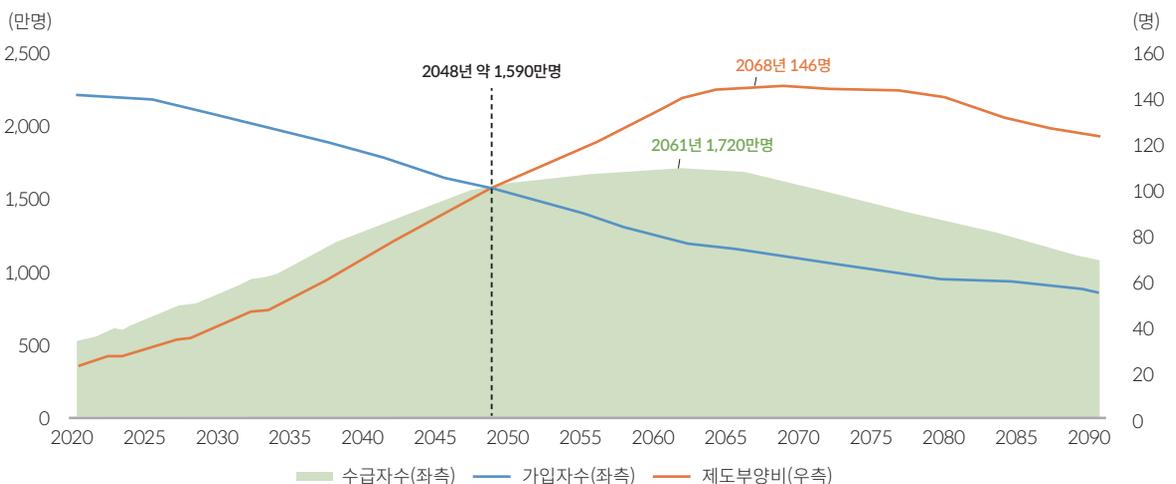
2) 인구구조 변화에 따른 노후소득보장제도의 향후 전망

- 본 소절에서는 우리나라의 대표적 노후소득보장제도인 국민연금과 국민기초생활보장, 기초연금 재정전망 결과를 살펴봄
 - 우리나라의 노후소득보장제도 중 국민연금은 인구구조의 변화, 특히 저출산 고령화 현상의 영향을 크게 받고, 전 국민이 연금의 가입 대상인 점에서 매우 중요함
 - 국민기초생활보장과 기초연금의 경우 급여 지급에 필요한 재원이 전부 국가 재정으로 충당되고 있어, 향후 고령화에 따른 노인 인구 증가가 재정에 큰 부담이 될 것으로 예상됨

- 현재 국민연금 가입자 수가 수급자 수보다 약 4배 많으나, 향후 국민연금 가입자 수는 지속적으로 감소하고, 수급자 수는 증가하여 2048년에 그 수가 같아질 것으로 전망됨([그림 4] 참고)
 - 국회예산정책처의 전망 결과에 따르면, 국민연금의 가입자 수는 2020년 2,234만 명에서 2090년 882만 명까지 감소할 전망이다
 - 이에 반해, 국민연금의 수급자 수는 2020년 533만 명에서 2061년 1,720만 명까지 증가한 뒤 2090년 1,093만 명까지 감소할 것으로 전망됨

- 국민연금의 제도부양비¹¹는 수급자 수와 가입자 수가 교차되는 2048년 이후 100명을 넘어서고, 2068년 최대 146명까지 증가할 것으로 전망됨
 - 전 국민을 가입 대상으로 하는 국민연금의 경우 인구구조의 변화와 연금제도의 성숙도에 따라 가입자와 수급자의 구조가 변화하므로, 제도부양비를 통해 장기적인 재정구조의 추이를 예측할 수 있음

[그림 4] 국민연금 가입자 및 수급자 추이 전망: 2020~2090년



자료: 국회예산정책처(2020)

11 제도부양비는 연금 가입자 100명이 부양하는 수급자 수를 의미함

- **국민연금은 현행 제도와 기준이 향후에도 유지될 경우, 앞으로 예상되는 인구구조의 변화로 인하여 제도의 지속 가능성이 담보되지 않고 있음**
 - 2022년 5월말 기준 국민연금기금의 적립금은 912조 원이고, 그 규모는 지금까지의 증가 추이를 당분간 유지할 것으로 예상됨
 - 국회예산정책처의 전망 결과에 따르면, 향후 적립금은 지속적으로 증가하여 2038년 1,072조 원(2020년 불변가격)으로 최대치를 기록하고, 이후 점차 감소하여 2055년 적립금이 전부 소진될 것으로 전망됨¹²

- **한편, 인구구조의 변화 중 인구 고령화, 즉 노인 인구 수의 지속적인 증가는 향후 국민기초생활보장과 기초연금에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상됨**
 - 국민기초생활보장제도의 급여 수급자 중 65세 이상 노인이 차지하는 비중이 계속 증가하고 있고, 기초연금의 경우 전체 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 급여를 지급하고 있어, 향후 노인 인구 수의 증가로 인한 재정적 영향이 매우 큼

- **국민기초생활보장과 기초연금은 현행 제도와 기준이 유지될 경우, 인구 고령화로 인하여 재정적 부담이 크게 증가할 것으로 예상됨**
 - 국회예산정책처의 전망 결과에 따르면, 국민기초생활보장과 기초연금의 지출 규모는 국비 기준으로 2022년 각각 16조 원(2022년 불변가격) 내외 수준에서 2040년 전후로 약 2배 규모로 증가가 예상됨(<표 3> 참고)

<표 3> 국민기초생활보장 및 기초연금 재정전망: 2022~2070년

(단위: 조 원)

| 구분 | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 연평균 증가율 |
|----------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 국민기초생활보장 | 15.7 | 21.5 | 27.2 | 31.1 | 32.0 | 31.6 | 1.5 |
| 기초연금 | 16.1 | 24.3 | 32.7 | 36.7 | 36.8 | 35.1 | 1.6 |

주: 전망액은 2022년 불변가격, 국비 기준

자료: 국회예산정책처(2022)

¹² 참고로, 국회예산정책처의 시나리오 분석 결과, 보험료율 18%, 소득대체율 45%, 수급개시연령 67세로 조정할 경우 적립금 소진 시점이 2080년으로 늦추어질 것으로 전망됨

III. 향후 노후소득보장제도 운영을 위한 정책 과제

- **노후소득보장제도가 인구구조 변화에 성공적으로 적응하기 위해서는 지속적인 제도 혁신과 함께, 노후소득보장의 적정 수준에 관한 논의가 필요함**
 - 장기간 지속된 초저출산 현상과 기대수명의 증가로 인구구조가 급격히 고령화되고 있는 상황에서, 2020년부터 베이비붐 세대가 노년기로 접어들고, 전체 인구 또한 본격적인 감소 국면에 진입하고 있다는 점에서 사회보장제도의 재정적 지속 가능성에 대한 관심이 필요함
 - 특히 우리나라 노후소득보장체계의 중심축에 해당하는 국민연금의 장기 재정이 불안정할 것으로 전망되는 점에서 2023년 발표될 제5차 국민연금 재정계산에서는 이에 관한 깊이 있는 검토가 요구됨
 - 또한 노후 빈곤을 효과적으로 완화하면서 장기적인 재정 안정성을 확보하기 위해서는 적정 수준의 노후소득보장 등 균형적인 접근이 필요함
 - 사회보장제도의 재정적 지속 가능성은 그 자체가 목적이 될 수 없고, 전 세대에 걸쳐 사회보장을 충실히 제공하기 위한 측면에서 그 의미가 해석되어야 함
 - 우리나라의 노후 빈곤이 심각한 상황에서 정부는 국민연금이 감당하는 역할의 한계를 기초연금 확대와 같은 재정 투입으로 극복하고자 하였는데, 향후 인구구조가 변화하는 상황에서 국민연금과 공공부조의 역할을 정립할 필요가 있음

- **미래의 인구구조 변화에 보다 유연하게 대처하기 위하여 자동조정장치와 같은 시스템의 도입을 검토할 필요가 있음**
 - 우리나라의 노후소득보장제도는 대부분 사회적 합의가 선행된 후 해당 법률의 개정을 통하여 결정되는 제도개선의 경직성으로 인하여 사회적 혼란이 야기되거나 상당한 비용이 발생하기도 함
 - 노후소득보장제도의 개선은 대부분 국민, 특히 세대 간 이해가 첨예하게 대립하는 이슈로, 논의 단계에서 사회적 합의에 도달하지 못하면 매번 실패할 가능성이 있음
 - 최근 인구구조의 변화가 매우 빠르게 전개되고 있는 상황에서, 제도 개선의 적정 타이밍을 놓칠 경우 노후소득보장제도 운영에 부정적인 영향을 미침
 - 따라서 사회적 합의를 통해 한번 도입하면 국가의 개입이 최소화되고 이미 정해진 시스템에 따라 연금액과 보험료 등이 자동으로 조정되는 시스템을 도입할 필요가 있음
 - 현재까지 이루어진 공적연금의 재정개선은 대체로 보험료율, 연금지급률, 수급개시연령 등의 조정과 같은 모수 개혁에 해당함
 - 자동조정장치는 모수 개혁을 위한 시스템으로, 인구변동 등을 내생화하여 운영함에 따라 인구구조의 급격한 변화 등에 신속하게 대처할 수 있는 장점이 있음

- **마지막으로, 노후소득보장제도의 혁신 노력과 함께 근로생애 연장,¹³ 여성 및 고령 근로자에 대한 인적 투자 등의 추가적인 조치도 필요함**
 - 인구구조 변화에 대응하는 재정 안정화 조치를 추진하면서 동시에, 노후소득보장의 적정성을 확보하기 위한 방안으로 근로생애 연장을 검토해 볼 필요가 있음
 - 우리나라의 인구 고령화는 단순히 노인인구의 절대적 규모가 증가할 뿐만 아니라 생산연령인구가 가파르게 감소하는 특징을 가지고 있음
 - 따라서 근로생애 연장은 개인적으로는 소득보장의 적정성을 높일 수 있으며, 사회적으로는 인구 고령화와 인구 감소에 대응하는 효과적인 조치가 될 수 있음
 - 노동시장에 존재하는 여성 및 고령 근로자에 대한 차별을 해소하는 조치와 함께, 이들을 체계적으로 활용하기 위한 인적자원 개발에 대한 투자도 필요함
 - 여성 및 고령 인적자원에 대한 투자 없이 근로생애를 연장할 경우, 사회 양극화가 고착화될 수 있다는 점에서 체계적인 인적 투자는 사회 불평등 완화 측면에서도 의미가 큼
 - 특히 민간 부문에서 이들에 대한 인적 투자가 적극적으로 이루어질 가능성이 낮다는 점에서 정책적 개입의 필요성이 높음

13 근로생애 연장은 노동시장에서의 근로활동과 함께 연금보험료 납부를 염두에 둔 개념으로, 우리나라의 국민연금 제도가 의무가입 연령 상한을 59세로 고정하고 있어 60세 이후 근로활동을 하는 상당수 개인이 국민연금 가입에서 제외되고 있는 상황을 고려한 방안임

참고문헌

- 국회예산정책처, “4대 공적연금 장기 재정전망”, 2020.
- 국회예산정책처, “2022~2070년 NABO 장기 재정전망”, 2022.
- 유희수, “2018~2027년 기초연금 재정소요 추계”, 국회예산정책처, 2018.
- 유희수, “공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계”, 국회예산정책처, 2019.
- 통계청, “인구동향조사”, 2022.
- 통계청, “주민등록인구현황”, 2022.
- 통계청, “장래인구추계”, 2021.
- Burger, O., Baudisch, A., & Vaupel, J. W., “Human mortality improvement in evolutionary context”, Proceedings of the National Academy of Sciences, 2012.
- Kaufmann, F.-X. “Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen”, Opladen: Leske & Budrich, 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD). “Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators”, 2019.
- United Nations(UN), “World Population Prospects 2019”, 2022.
- Verbon, H. “The Evolution of Public Pension Schemes”, Berlin: Springer-Verlag, 1988.

국가미래전략 Insight 발간현황

| vol | 제목 | 작성자 | 발행일 |
|-----|--|--|-------------|
| 1 | 2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제 | 김유빈(연구지원실장) | 2020.8.20. |
| 2 | 2050년 서른살, 민서가 바라는 미래 | 박성원(혁신성장그룹장) | 2020.9.3. |
| 3 | 2050 대한민국 미래와 정책의제 | 김홍범(국회미래연구원 전 연구위원) | 2020.9.17. |
| 4 | 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 | 박상훈(거버넌스그룹장) | 2020.10.15. |
| 5 | 고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법 | 김현곤(국회미래연구원장) | 2020.11.12. |
| 6 | 보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택 | 박성원(혁신성장그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원) | 2020.11.19. |
| 7 | 기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적비교를 중심으로) | 김은아(삶의질그룹 부연구위원) | 2020.11.26. |
| 8 | 디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점 | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원) | 2020.12.10. |
| 9 | 세계적 감염병 이후 사회 변화 | 박성원(혁신성장그룹장) 김유빈(연구지원실장) | 2020.12.24. |
| 10 | 한국인의 미래 가치관 조사 | 민보경(삶의질그룹장) | 2021.1.7. |
| 11 | 심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제 | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.1.21. |
| 12 | 코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가? | 허종호(삶의질그룹 부연구위원) | 2021.2.18. |
| 13 | 동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDEL트를 중심으로 | 박성준(거버넌스그룹 부연구위원) | 2021.3.4. |
| 14 | 국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점 | 정훈(혁신성장그룹 연구위원) | 2021.3.18. |
| 15 | 미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로 | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.4.1. |
| 16 | 국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언 | 이선화(거버넌스그룹 연구위원) | 2021.4.15. |
| 17 | 행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태 | 허종호(삶의질그룹 부연구위원) | 2021.4.29. |
| 18 | 일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건 | 조인영(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.5.13. |
| 19 | 인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색 | 이채정(삶의질그룹 부연구위원) | 2021.5.27. |
| 20 | 새로운 국가발전모델의 제안 | 김현곤(국회미래연구원장) | 2021.6.10. |
| 21 | 선호미래로 향하는 우회도로 | 박성원(혁신성장그룹장) | 2021.6.24. |
| 22 | 높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률 | 박상훈(거버넌스그룹장) 외 4인 | 2021.7.8. |
| 23 | 대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례 | 김유빈(연구지원실장) | 2021.7.22. |
| 24 | 재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환 | 전준(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.8.5. |
| 25 | 어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인 | 민보경(삶의질그룹장) | 2021.8.19. |
| 26 | 고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언 | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.9.3. |
| 27 | 탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안 | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원) | 2021.9.16. |
| 28 | 국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회 | 박현석(거버넌스그룹장) | 2021.10.7. |
| 29 | 디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망 | 박성준(거버넌스그룹 부연구위원) | 2021.10.21. |
| 30 | 에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시 | 조해인(삶의질그룹 부연구위원) | 2021.11.4. |

| vol | 제목 | 작성자 | 발행일 |
|-----|---|--|-------------|
| 31 | 복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략 | 이선화(거버넌스그룹 연구위원) | 2021.11.18. |
| 32 | 청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색 | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.12.9. |
| 33 | 저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로 | 이채정(삶의질그룹 부연구위원) | 2021.12.16. |
| 34 | 인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응 | 민보경(삶의질그룹장) | 2021.12.23. |
| 35 | 탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석 | 정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원) | 2021.12.30. |
| 36 | 미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 - | 김유빈(혁신성장그룹 연구위원) | 2022.1.10. |
| 37 | 장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로 | 이상직(삶의질그룹 부연구위원) | 2022.1.24. |
| 38 | 2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과 | 허중호(삶의질데이터센터장) | 2022.2.7. |
| 39 | 대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선 | 김현곤(국회미래연구원장) | 2022.2.21. |
| 40 | 타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석 | 박현석(거버넌스그룹장) | 2022.3.7. |
| 41 | 코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점 | 이선화(거버넌스그룹 연구위원) | 2022.3.21. |
| 42 | 디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점 | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원) | 2022.4.4. |
| 43 | 기후변화 5대 영향영역과 적응입법 아젠더 | 김은아(혁신성장그룹장) | 2022.4.18. |
| 44 | '국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회 | 박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원) | 2022.5.2. |
| 45 | 미래 전망의 프레임과 개선안 | 박성원(혁신성장그룹 연구위원) | 2022.5.16. |
| 46 | 노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언 | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원) | 2022.5.30. |
| 47 | 생애주기별 사회적 위험 분석 : 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로 | 이채정(삶의질그룹 부연구위원) | 2022.6.13. |
| 48 | 1인 가구의 행복 분석 | 민보경(삶의질그룹장) | 2022.7.11. |
| 49 | 한국 복지체제의 대안적 전략 구상 | 이선화(거버넌스그룹 연구위원) | 2022.7.25. |
| 50 | 한국인의 분배 인식 : '능력주의' 논의에 대한 시사점 | 이상직(삶의질그룹 부연구위원) | 2022.8.8. |
| 51 | 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석 | 정훈(혁신성장그룹 연구위원) | 2022.8.22. |
| 52 | 미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도 | 유희수(국회미래연구원 연구지원실장) 우해봉(한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장) | 2022.9.5. |

• 이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

