

연구보고서 2006-07

공적연금 재정계산 실행방안 연구

2006

한국보건사회연구원

머리말

현재 전세계적으로 ‘저부담·고급여’ 공적연금제도에 대한 개혁이 이미 단행되었거나 진행 중에 있으나 저출산, 평균 기대여명 증가에 기인한 급격한 인구고령화로 인해 공적연금제도의 지속가능성이 의문시되고 있다. 이를 해결하기 위한 다양한 대책 중 하나로 세계 각국들은 공적연금의 재정건전성 평가를 위한 재정계산제도를 도입하여 정기적으로 공적연금의 재정상태를 평가하고 있다. 우리나라 국민연금의 경우 1998년 법개정으로 재정계산제도가 도입되어 2003년 제1차 재정계산을 시행하였으나 재정계산의 근거만 있을 뿐 재정계산의 구체적인 내용 및 시행절차에 대한 명확한 규정들이 결여되어있는 등 구체적인 실행방안이 제시되지 않아 재정계산 업무가 다소 자의적으로 진행될 소지를 내포하고 있다. 공무원연금과 사학연금, 군인연금도 각각 2000년과 2006년 법개정으로 5년 주기의 재정계산제도가 도입되었으나 국민연금과 달리 재정계산에 대한 구체적인 진행사항조차 일반국민들에게 공개되지 않는 실정이다. 이에 따라 공적연금 재정계산의 구체적인 시행절차 및 포괄범위에 대한 지침 마련의 정책수요가 절실한 상황이다. 이러한 정책수요를 뒷받침하기 위해 본 연구는 주요 선진국의 공적연금제도 특성, 재정상태 및 연금개혁 방향을 요약한 뒤 이러한 특성들을 반영하기 위한 재정보고서의 내용들을 비판적으로 검토하여 우리나라 국민연금 뿐 아니라 공무원연금 등 특수직역연금을 포괄하는 공적연금의 재정계산 포괄범위, 공적연금간 공통적인 재정건전성 지표, 재정계산 실행을 담당할 실무기구 등에 관한 정책대안을 제시하고자 한다.

또한 단순히 외국의 재정계산사례를 정리하던 기존의 연구 범위에서 한 단계 더 나아가 초고령사회에서도 지속 가능한 공적연금제도를 구축하기 위한 재정적인 측면에서의 제도개혁 방향과 재정 보고서에의 반영 여부를 집중적으로 분석하고자 한다. 재정계산보고서를 작성하는 이유가 정확한 현실인식을 바탕으로

로 제도의 지속가능성 제고에 있다고 할 때, 최근 주요국에서 강력한 정책대안으로 제시되고 있는 급여의 자동조정장치 등의 지속가능성 요인(Sustainability factor)을 비교분석하고 이것이 우리나라에 적용 가능한가를 검토하고자 한다.

본 연구는 윤석명 연금보험팀장 책임 하에 김대철 선임연구원의 참여로 완성되었다. 연구진은 본 보고서를 읽고 유익한 조언을 제공한 연세대학교 양재진 교수, 한신대학교 배준호 교수, 한국보건사회연구원 최병호 선임연구위원과 최성은 부연구위원에게 사의를 표하고 있다.

2006년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	13
I. 머리말	42
II. 공적연금 재정계산 실행방안 연구관련 선행연구	47
1. 각국의 재정계산제도 비교연구-김순옥·권문일(1998)	47
2. 국민연금 재정계산제도 실행방안-윤석명·강성호(2001)	51
3. 공적연금 재정계산 및 수리분석방법의 국제비교-김순옥(2001)	54
4. 공무원연금 재정계산제도 실행방안 연구-김재경(2005)	55
5. 기존 선행연구와 본 연구의 차별성	57
III. 공적연금 재정계산 현황 및 문제점	58
1. 국민연금 제1차 재정계산 추진경과	58
2. 국민연금 제1차 재정계산 실행결과 및 문제점	61
3. 특수직역연금 제1차 재정계산 실행결과 및 문제점	63
IV. 외국 공적연금제도의 개혁동향 및 이에 따른 각국의 재정계산제도 개관 ...	66
1. 개관	66
2. 일본의 2004년 공적연금 재정계산	73
3. 캐나다의 2003년 공적연금 재정계산	104
4. 미국의 2006년 공적연금 재정계산	124
5. 영국의 2000년 공적연금 재정계산	153

V. 결론 및 정책제언	169
1. 재정계산 절차 등과 관련된 법규정 정비	174
2. 공적연금별 재정방식과 재정지표의 명확화	175
3. 재정계산과 재정안정 달성을 위한 재정조정의 분리 필요성	176
4. 재정계산 및 재정계산 결과를 반영한 제도개선의 주체	176
참고문헌	178
부록	181
1. 주요국 공적연금 재정계산제도의 운영사례 분석	183
2. 주요국의 지속 가능성 요인(Sustainability factor) 비교분석	201

표 목 차

〈표 II- 1〉 국민연금 재정계산 보고서 기본 틀	53
〈표 II- 2〉 공무원연금 재정재계산보고서 골격	56
〈표 III- 1〉 국민연금 재정계산 관련 법적근거	59
〈표 III- 2〉 제1차 국민연금 재정계산시 합계출산율과 평균수명 가정	62
〈표 III- 3〉 제1차 국민연금 재정계산시 경제변수 가정	63
〈표 III- 4〉 특수직역연금 재정계산 관련 법적근거	64
〈표 IV- 1〉 GDP 대비 노령연금 급여지출 비중 전망(2000~2050년)	67
〈표 IV- 2〉 세계 각국의 최근 부분적인 연금개혁 조치 및 결과	68
〈표 IV- 3〉 OECD 21개국 연금개혁의 유형별 구분(1990년대 이후)	69
〈표 IV- 4〉 1990년대 이후 주요 OECD국가들의 공적연금 개혁조치들	70
〈표 IV- 5〉 OECD가 권고한 개혁대안별 주요 OECD 국가의 공무원연금 개혁 ..	73
〈표 IV- 6〉 일본의 피용자연금제도 비교(2004년 3월 기준)	75
〈표 IV- 7〉 일본 국민연금·후생연금 재정재계산 근거조문	80
〈표 IV- 8〉 주요변수 가정 비교	86
〈표 IV- 9〉 재정재계산의 기초데이터와 기초율에 대하여	88
〈표 IV-10〉 일본 후생연금의 재정전망 (개정안 - 최종보험료율 18.3%, 2009년 국고부담비율 1/2, 2023년 소득대체율 50.2%)	95
〈표 IV-11〉 일본 국민연금의 재정전망 (개정안 - 최종보험료 16,900엔 (2004년 기준), 2009년 국고부담비율 1/2)	96
〈표 IV-12〉 인구추계 변경시 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도	97
〈표 IV-13〉 경제변수 가정 변경시 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도 ..	98
〈표 IV-14〉 인구변수와 경제변수 가정이 동시에 변경할 경우의 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도	99

〈표 IV-15〉 캐나다연금(CPP) 보험료율 인상 추세	107
〈표 IV-16〉 캐나다연금 재정계산 근거법(CPP 제 113조 1항)	109
〈표 IV-17〉 주요변수 가정 비교	112
〈표 IV-18〉 CPP 장기재정추계(Projected financial development)	113
〈표 IV-19〉 CPP를 부과방식으로 운영한다는 가정 하의 보험료율(적용소득대비 비율)	114
〈표 IV-20〉 부과방식보험료율의 변화를 유발한 요인 분석	115
〈표 IV-21〉 정상상태 보험료율의 변화를 유발한 요인 분석	116
〈표 IV-22〉 민감도 분석을 하기 위한 3가지 주요 가정(Sensitivity Test Assumptions) ..	118
〈표 IV-23〉 CPP 민감도 분석결과(정상상태 보험료율 및 부과방식 보험료율) ..	119
〈표 IV-24〉 2003년 말 기준 CPP 재정현황 - Accrued Benefit Method Amount ..	120
〈표 IV-25〉 CPP 미적립부채에 관해 제21차 재정보고서와 제18차 재정보고서에서의 차이를 유발하는 요인분석	121
〈표 IV-26〉 CPP 코호트별 내부수익률	122
〈표 IV-27〉 미국 OASDHI 제도 변천 과정	125
〈표 IV-28〉 기본연금액(PIA)의 산정기준	126
〈표 IV-29〉 1997년 사회보장자문위원회가 제시한 정책대안 비교	131
〈표 IV-30〉 장기 재정전망 기간(75년)동안 사용된 중요한 인구통계학적 및 경제적 가정의 최종값	136
〈표 IV-31〉 2005년 현재 OASDI 신탁기금 현황	137
〈표 IV-32〉 2005년 이후 사회보장세율	138
〈표 IV-33〉 중간적 가정 하에서 단기(2001~2015년) OASDI신탁기금 추계치 ..	140
〈표 IV-34〉 1년 사이에 단기추계 결과의 차이를 유발한 요인분석	141
〈표 IV-35〉 3가지 가정 하에서 OASDI 신탁기금의 최대 적립비율 및 신탁기금 고갈연도	145
〈표 IV-36〉 OASDI 신탁계정의 종합수입비율과 지출비율(Summarized Income Rates and Cost Rates)의 구성요소	146
〈표 IV-37〉 유한 및 무한 OASDI 미적립부채 현황(2006년 현재가치 기준) ..	148

〈표 IV-38〉	1년 사이에 장기추계 결과의 차이를 유발한 요인분석	150
〈표 IV-39〉	영국 국민보험 가입유형별 보험료 수준	156
〈표 IV-40〉	영국 공적연금제도의 역사적 발전과정(1908~1995)	158
〈표 IV-41〉	주요 가정 하의 인구 추계치	161
〈표 IV-42〉	물가상승률에 연동한 영국 국민보험기금의 장기 재정추계 (2003/04년 불변가격 기준)	162
〈표 IV-43〉	임금상승률에 연동한 영국 국민보험기금의 장기 재정추계 (2003/04년 불변가격 기준)	163
〈표 IV-44〉	GDP대비 영국 국민보험기금의 장기 재정추계 (1.5% 연실질임금상승률)	164
〈표 IV-45〉	국민보험 제1유형 가입자가 부담해야 할 장기균형 필요보험료율 ..	165
〈표 IV-46〉	수급자 1인당 평균급여지출률(2.0% 연실질임금상승률)	165
〈표 IV-47〉	영국 국민보험 민감도 분석을 위한 인구통계학적 가정	166
〈표 IV-48〉	인구통계학적 가정 하의 필요보험료율 변화	167

그림 목 차

[그림 III- 1]	현행 제도와 2003년 정부개정안 재정전망 비교	60
[그림 IV- 1]	일본의 공적연금제도 구성(2004년 3월 기준)	74
[그림 IV- 2]	일본 공제연금의 재정재계산 흐름도	83
[그림 IV- 3]	일본 국민연금·후생연금의 재정재계산 작업의 흐름도	85
[그림 IV- 4]	국가공무원공제연금의 재정재계산 작업의 개요	89
[그림 IV- 5]	지방공무원공제연금의 재정재계산 흐름도	90
[그림 IV- 6]	공적연금의 재정방식	91
[그림 IV- 7]	마크로 경제 슬라이드에 의한 자동 조정방식	93
[그림 IV- 8]	경제상황에 따른 슬라이드 조정률 비교	94
[그림 IV- 9]	일본 공적연금의 보험료율 조정계획	100
[그림 IV-10]	후생연금과 공제연금의 2004년 재정재계산 운영 차이점 비교	102
[그림 IV-11]	2004년 현재 캐나다 연금제도(CPP)의 보험료 부과 산정임금	105
[그림 IV-12]	미국의 공적연금체계	125
[그림 IV-13]	OASDI 단기신탁기금 비율 추이	139
[그림 IV-14]	중간적 가정 하의 OASDI 장기 연간수입률 및 지출 비율 추이	142
[그림 IV-15]	OASDI 수급자 1인당 적용근로자수 추이	143
[그림 IV-16]	OASDI 장기 신탁기금비율 추계 추이	145
[그림 IV-17]	GDP 대비 OASDI 비용 및 조세수입비율 추이	148
[그림 IV-18]	영국 연금제도의 체계	155

Abstract

The Study on the Effective Implementation of the Public Pension System

This study explores how best to implement "actuarial system" under the public pension schemes in Korea. After the initiation of the official actuarial system in the National Pension Scheme in 2003, there have been unofficial adoptions and implementations of actuarial systems in other public pension schemes, including Civil Service Pension.

Various stakeholders questioned the relevance of the assumptions and periods used in the official actuarial valuation of the 2003 NPS. Nevertheless, most of Korea's special occupational pension schemes have operated based on simplified, unofficial versions for actuarial valuations, which have huge potential of problems on the relevance of the assumptions and projection periods used.

In this respect, this study delves into ways to implement an effective actuarial system in Korea's public pension schemes, such as in the NPS. For the purpose of executing the actuarial system objectively in Korea, the study analyzes major developed nations' actuarial system implementation: from the experiences of countries like Canada, Japan, the United States and the United Kingdom, which have operated the systems successfully, this study suggests objective methods for the Korea's public-pension actuarial system.

요 약

1. 연구의 필요성 및 목적

- 공적연금의 재정건전성 평가를 위한 재정계산제도가 도입되어 5년마다 공적 연금의 재정상태를 평가하도록 되어있음.
- 국민연금의 경우 1998년 법개정으로 재정계산제도가 도입되어 2003년 재정계산을 시행하였음.
 - 보건복지부장관 자문기구로 “국민연금발전위원회(이하 위원회)”를 구성하여 국민연금의 재정상태 분석 및 제도개선(안)을 복지부장관에게 보고하였음.
 - 위원회의 제도개선안에 기초하여 2003년 10월 국민연금법 개정안이 국회에 제출되었음.
- 공무원연금과 사학연금도 2000년 법개정으로 5년 주기의 재정계산제도가 도입되었음.
 - 국민연금과 달리 특수직역연금의 경우 재정계산에 대한 구체적인 진행사항이 일반에게 공개되지 않고 있음.
 - 관련법상 특수직역연금의 경우 2005년 말까지 재정계산 결과가 공표되어야 하나, 2006년 현재까지 재정계산 절차 및 결과에 대한 구체적인 내용이 알려지지 않고 있음.
- 재정계산 수행을 위해 위원회를 구성하였던 국민연금역시 재정계산의 구체적인 내용 및 시행절차에 대한 명확한 규정들이 결여되어 있는 실정임.
 - 공적연금의 장기 재정건전성을 평가하기 위해 도입된 재정계산제도가 재정계산의 근거만 있을 뿐 구체적인 실행방안이 제시되지 않아 재정계산

업무에 대한 불필요한 논쟁을 유발할 가능성이 높음.

- 이러한 문제점으로 인해 공적연금 재정계산의 구체적인 시행절차 및 포괄 범위에 대한 지침 마련 등에 관한 정책수요가 절실함.
- 이러한 정책수요를 뒷받침하기 위해 시도된 본 연구는 국민연금을 포함한 공적연금의 재정계산 포괄범위, 공적연금간 공통적인 재정건전성 지표, 재정계산 실행을 담당할 실무기구 등에 관한 정책대안을 제시하고자 함.

2. 기존 선행연구 결과 및 본 연구의 차별성

□ 기존 선행연구 결과

- 김순옥·권문일, 『각국의 재정계산제도 비교연구』, 국민연금연구센터, 1998
 - 1998년 국민연금법이 개정되면서 재정계산제도가 처음 도입됨에 따라 상대적으로 긴 역사를 가지고 있는 일본, 미국, 영국 등 주요 선진국들의 경험과 실태를 비교·분석함으로써 앞으로 수행해야 할 국민연금 재정계산의 길잡이가 될 수 있는 실행방안을 마련함.
- 윤석명·강성호, 『국민연금 재정계산제도 실행방안』, 국민연금연구센터, 2001
 - 2003년 최초 국민연금 재정계산 시행을 앞두고 외국의 제도운영사례를 통해 제1차 재정계산제도 실행을 위한 정책을 제언함.
- 김순옥, 『공적연금 재정계산 및 수리분석방법의 국제비교』, 국민연금연구센터, 2001
 - 2003년에 처음 실시하는 국민연금 재정계산제도를 앞두고 국민연금에 적합한 재정분석과 재정계획의 방향을 모색하기 위해 선진국 공적연금의 제도적 특성과 재정운영원칙, 재정평가 및 재정계획방법을 연관지어 분석하고 이를 토대로 국민연금의 재정계산을 위해서 선택할 수 있는 방향

을 검토·제시함.

- 김재경, 『공무원연금 재정재계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005
 - 주요국 공적연금 재정재계산제도 운영사례와 재정계산제도 평가지표별 외국운영사례 비교를 통해 공무원연금 재정재계산제도 실행방안에 대한 시사점을 제공함.

□ 기존 선행연구와 본 연구의 차별성

- 공적연금의 장기 재정건전성 평가를 위해 도입된 재정계산제도를 효과적으로 운영하기 위한 정책수요가 절실함에도 불구하고, 공적연금 전반을 아우르는 제도운영방안을 논의한 연구보고서가 없는 실정임.
 - 상기의 선행연구는 국민연금과 특수직역연금 각각의 위치에서 재정계산제도의 구체적인 실행방안에 정책제언을 시도함.
 - 따라서 본 연구는 국민연금 뿐 아니라, 공무원연금 등 특수직역연금 모두를 포괄하는 재정계산제도 실행방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있음.
 - 이와 함께 1차 재정계산에서 나타난 문제점 분석 및 이에 관한 정책대안을 제시하려한다는 점에서 선행연구와는 상당한 차별성이 있음.
- 단순히 외국의 재정계산 사례를 정리하던 기존의 연구 범위에서 한 단계 더 나아가 초고령사회에서도 지속 가능한 공적연금제도를 구축하기 위한(재정적인 측면에서의) 제도개혁 방향과 재정 보고서에의 반영 여부를 집중적으로 분석하고자 함.
 - 재정계산보고서를 작성하는 이유가 정확한 현실인식을 바탕으로 제도의 지속 가능성 제고에 있다 할 때, 주요국의 지속 가능성 요인(Sustainability factor) 비교분석 및 한국에서의 적용 가능성 여부를 검토한다는 측면에서 선행 연구와 차별성이 있음.

3. 공적연금 재정계산 현황 및 문제점

□ 국민연금 제1차 재정계산 실행결과 및 문제점

○ 재정추계자료의 신뢰성

- 제1차 재정계산 시행 후 국민연금 재정상태에 가장 영향을 주는 합계출산율, 이자율 가정 등에 대해 문제를 제기하며 재정추계를 재실시 해 줄 것을 요구하였음.
- 제1차 재정계산 시행 후 국민연금 재정상태에 가장 영향을 주는 기초율 가정이 최근의 실적 또는 동향과 다소 괴리가 있다는 지적이 빈번하게 제기되었음.

○ 재정계산제도의 투명성 및 객관성 확보 미흡

- 국민연금법 제4조에 따라 2003년 보건복지부 장관의 자문기구로 “국민연금발전위원회”를 구성하여 장기적인 재정상태를 전망하고 이에 따른 제도개선방안을 제시하였음.
- 상기 위원회에서 전문분야별 전문가들이 모두 모여 재정추계모형 검토, 가정변수 설정, 재정시물레이션 등을 수행하고 검토와 토론을 거쳐 최종 결과를 확정하였음에도 불구하고 장기재정추계에 대한 객관성 및 투명성에 대해 계속 의문이 제기되었음.
- 이런 재정추계결과의 객관성과 투명성 미흡은 발전위원회를 운영한 주체 및 집행기관의 객관적 위치도 크게 기여했기 때문에 관리운영주체에 대한 검토도 아울러 필요함.

국민연금법 제4조 (국민연금이 재정계산 및 급여액의 조정) ①이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다.

②보건복지부장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 5년마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 국회에 제출하고 대통령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다.

③이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.[전문개정 1998.12.31]

국민연금법시행령 제11조의2 (국민연금의 재정계산등) ①보건복지부장관은 법 제4조제2항의 규정에 의하여 매 5년이 되는 해의 3월 31일까지 국민연금 기금의 재정계산을 실시하고, 국민연금 재정전망 및 연금보험료 조정등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 당해연도 9월말일까지 대통령의 승인을 얻어 당해연도 10월말일까지 국회에 제출하여야 한다.

②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 국민연금 재정전망등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 정기간행물의등록등에관한법률 제7조제1항의 규정에 의하여 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 및 경제분야 특수일간신문 각 1개이상에 공시하여야 한다.

[본조신설 1998.12.31]

□ 특수지역연금 재정계산 현황 및 문제점

○ 특수지역연금의 구체적인 재정계산 실행방안 부재

- 공무원연금과 사립학교교직원연금은 1995년 법 개정을, 군인연금은 2006년 법 개정을 통해 최소 5년 주기로 재정계산제도를 실시하기로 법제화 하였으나 근거법률만 존재할 뿐 구체적인 재정계산 실행방안은 전혀 마련되어 있지 않은 상황임.

공무원연금법 제65조 (비용부담의 원칙) ①제42조의 규정에 의한 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호의 규정에 의한 유족연금 및 제61조의 규정에 의한 유족보상금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 소요되는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다. <개정 2000.12.30>

사립학교교직원연금법 제43조 (비용부담의 원칙)

급여 기타 이 법을 운용하기 위하여 소요되는 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금·국가부담금·법인부담금·재해보상부담금 및 그 예정운용 수익금의 합계액이 장래에 있어서 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.<개정 79.12.28, 91.12.27, 95.12.29>

군인연금법 제36조 (비용부담의 원칙)

①제6조제1호 내지 제4호, 제8호 내지 제11호의 규정에 따른 급여 및 동조 제7호의 규정에 따른 급여(제26조제1항제1호에 해당하는 경우에 한한다. 이하 이 항에서 같다)에 소요되는 비용은 군인과 국가가 부담한다. 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.

②제1항의 급여 외의 급여에 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

③제16조제4항의 규정에 따라 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

④연금업무에 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

[본조신설 2006.12.30]

○ 재정계산에 필요한 수행기구 미구축 및 실행결과 비공개

- 공무원연금의 경우 이런 근거법률에 따라 국민연금과 유사한 위원회를 구성하여 2005년 처음 재정계산제도를 실시하였으나 2006년 현재 구체적인 재정계산 실행결과가 공개되지 않은 상태임.

□ 이에, 본 연구는 외국의 공적연금 재정계산 시행사례 분석을 중심으로 공적연금 전반을 아우를 수 있는 구체적인 재정계산 실행방안을 강구하고자 함.

- 먼저 우리나라 국민연금의 재정계산제도 실행방안에 시사점이 많다고 생각되는 주요국가의 공적연금 재정계산제도 운영사례를 비교·분석하고자 함.

4. 주요국 공적연금 및 재정추계모형 개요

가. 일본

□ 일본 공적연금제도 및 재정계산 개요

- 일본 공적연금제도는 크게 전국민 대상의 기초연금인 국민연금과 일반 근로자 대상의 후생연금, 특수직역 종사자를 위한 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금의 피용자연금으로 대별됨.
 - 일본의 공적연금은 보험료율을 장래에 단계적으로 인상해가는 단계보험료 방식을 채택하고 있음.
 - 이에 따라 재정계산을 통해 당면한 보험료율 설정 외에 재정균형을 위한 장래 보험료율을 전망하고 있음.
- 정기적으로 재정상태를 검증할 필요를 인지하여, 일본에서는 법률상 적어도 5년에 한번씩 재정계산을 실시하는 것이 의무화되어 있음.
 - 일본에서는 연금재정의 건전성을 검증할 뿐만 아니라 연금제도를 개정하기 위한 기초가 된다는 의미에서 재정계산에 상당한 의미를 부여하고 있음.
- 2004년 제도개혁에서 특히 주목할 대목은 후세대의 과중한 부담을 완화시킨다는 입장에서 최종적인 보험료 수준과 매년 인상폭을 법률로 정하고 그 범위 내에서 장래 인구구조 및 경제상황 변화에 연계하여 급여수준을 자동적으로 조정하는 거시(마크로)경제 슬라이드 방식을 도입한 것임.

□ 일본 공적연금의 재정재계산 법적 근거

- 일본 공적연금은 재정재계산에 대한 실시근거만 존재할 뿐, 담당 기구에 대한 법적 규정이 없고 어떤 내용을 재정재계산보고서에 담아야 하는지

그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않고 있음.

- 일본 국민연금 재정재계산제도의 법적 근거는 2004년 개정 전에는 국민연금법 제87조 제3항에 재정재계산 및 재정조정을 의무화하고 있었으나 개정 이후 제4조2와 제4조3에서 5년마다 재정전망을 하고 재정균형기간과 공표사항을 명시함.
- 일본 후생연금의 법적 근거는 국민연금과 같이 개혁 이전에는 후생연금법 제81조 제4항에 명시되어 있었으나 개혁 이후에는 제2조3, 제2조4에 명기되어 있음.
- 국가공무원공제연금의 재정재계산제도에 관한 법적 근거는 국가공무원공제조합법 제99조, 제100조 그리고 제24조에 명기되어 있음.

□ 일본 공적연금의 재정재계산 작업과정과 기본 가정

- 최근 사회 및 경제상황 등을 반영한 기초변수를 사용하며 공적연금제도별 장래의 재정전망을 검토함.
 - 특히 국가공무원공제연금의 경우 장기추계를 위한 초기 데이터와 기초율의 재검토에 중요성을 부여함.
- 일본 공적연금 재정재계산의 기본가정
 - 첫째, 현행제도의 장기 재정추계를 위해 장래 피보험자수 추계 및 기초율을 설정함.
 - 둘째, 이를 바탕으로 장래의 지출 및 표준보수를 추계한 뒤, 단계보험료 방식에 의거하여 보험료 징수계획을 수립하는 절차를 취하고 있음.

<주요 변수 가정 비교>

구분	1999년 재정재계산	2004년 재정재계산	
경제변수	임금상승률	2.5%	2.1%(2009~)
	물가상승률	1.5%	1.0%(2009~)
	운용수익률	4.0%	3.2%(2009~)
	가처분 소득 상승률	2.3%(~2024년) 2.5%(2025년~)	1.9%(~2017년) 2.1%(2018년~)
인구변수	합계출산율	1.42(1995)→1.61(2050)	1.36(2000)→1.39(2050)
	평균수명 (2050년)	79.43(남) 86.47(여)	80.95(남) 89.22(여)
	65세 이상 인구비중	32.3%(2050)	36.0%(2055)

□ 일본 공적연금의 재정추계 결과

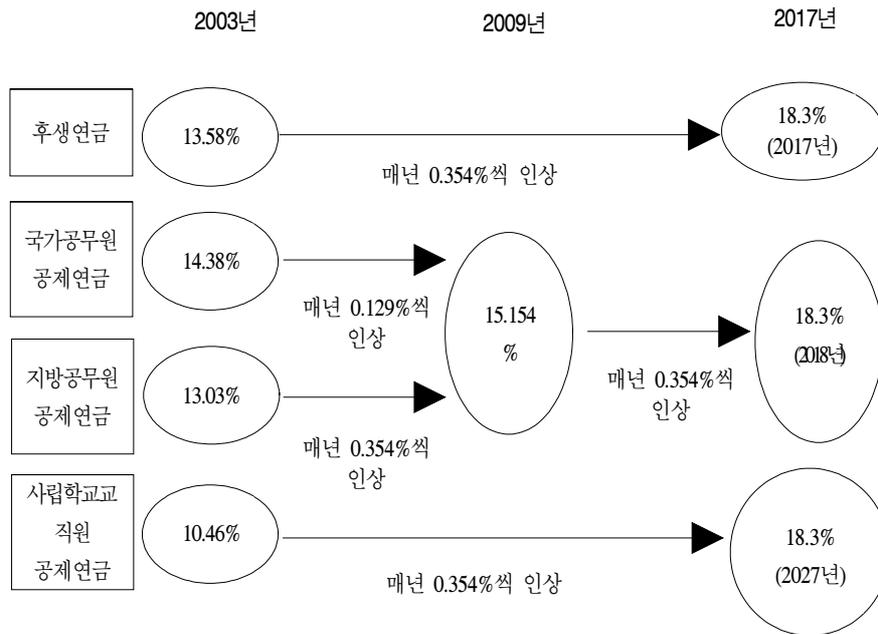
- 일본 국민연금 및 후생연금은 2004년 기존의 무한수지균형에서 2100년에 적립배율이 1이 되도록 하는 유한균등방식으로 변경되었고 기초연금의 국고부담비율도 기존 1/3에서 1/2로 증가할 경우
 - 2100년에 적립배율이 1이 될 때까지 향후 약 100년간 안정적으로 재정운영이 가능한 것으로 전망함.

< 일본 후생연금의 재정전망 (개정안 - 최종보험료율 18.3%, 2009년
국고부담비율 1/2, 2023년 소득대체율 50.2%)>

연도	보험료율 (%) (총보수환산)	수입(조엔)			지출 합계	수지잔 액	연도말 적립금	연도말 적립금 (1999년도 가격)	적립배 율
		합계	보험료 수입	운용수 입					
2005	14.288	28.3	20.8	3.0	31.9	-3.6	163.9	163.9	5.2
2006	14.642	29.8	21.6	3.5	32.9	-3.1	160.8	161.1	5.0
2007	14.996	31.2	22.6	4.0	33.8	-2.5	158.3	157.8	4.8
2008	15.350	33.0	23.5	4.7	34.9	-1.9	156.4	153.1	4.5
2009	15.704	36.1	24.5	4.9	36.5	-0.4	156.0	149.2	4.3
2010	16.058	37.6	25.5	4.9	37.5	0.0	156.0	145.3	4.2
2015	17.828	44.0	30.8	5.1	41.4	2.6	162.5	137.3	3.9
2020	18.30	49.2	34.8	5.8	43.3	5.9	186.3	141.8	4.2
2025	18.30	53.7	37.7	6.9	45.5	8.2	223.1	153.1	4.7
2030	18.30	58.2	40.0	8.3	49.5	8.7	266.6	164.9	5.2
2040	18.30	66.2	43.1	10.3	62.9	3.3	330.1	165.8	5.2
2050	18.30	73.5	47.2	10.6	74.8	-1.3	335.0	136.7	4.5
2060	18.30	80.6	52.8	9.9	82.9	-2.4	314.4	104.2	3.8
2070	18.30	87.0	58.4	9.0	90.8	-3.7	284.4	76.6	3.2
2080	18.30	94.2	65.0	7.6	99.6	-5.4	237.9	52.1	2.4
2090	18.30	103.6	73.9	5.7	109.8	-6.2	178.4	31.7	1.7
2100	18.30	115.1	84.8	3.7	121.5	-6.4	115.1	16.6	1.0

- 2004년 공제연금의 재정재계산은 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금이 재정단위를 일원화하는 것을 전제로 각 공제연금에서 산정한 보험료율을 추계하여 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금 전체의 장래 급여액과 총보수액 등에 기초하여 일원화된 보험료율을 산정함.
- 계산 결과, 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금의 보험료율을 2009년에 일원화한 뒤, 2010년부터 후생연금 보험료율과 동일한 인상폭인 0.354%씩 매년 단계적으로 인상하여 2018년 후생연금 최종보험료율인 18.3%에 통일시키고, 사학연금교직원공제연금은 단계적으로 인상시켜 2027년에 후생연금 보험료율에 통일시키는 것으로 계획함.

< 일본 피용자연금 보험료를 조정계획 >



□ 일본 공적연금 재정계산에서의 시사점

- 급격한 인구고령화로 인해 재정안정화 방안은 추구하면서도 연금제도의 기본 틀을 바꾸지 않는 선에서 부담능력에 맞게 자동적으로 급여수준을 하향조정하는 마크로 경제 슬라이드 시스템을 도입
 - 이런 장치는 실제치에 근거한 조정이라는 측면에서 추계결과를 둘러싼 정치적 논란의 여지를 줄일 수 있음.
- 이러한 장점에도 불구하고 일본 공적연금의 재정계산절차 및 재정재계산 과정에서는 공적연금 재정계산에 관한 근거법만 있을 뿐 재정재계산 수행주체를 포함한 재정재계산제도 수행을 위한 구체적인 지침, 재정재계산 결과를 분석한 재정재계산보고서에 수록할 내용 및 보고서 작성 후 보고절차 등에 관한 명문화된 규정이 결여되어있다는 것임.

- 재정추계 결과에 대한 민감도 분석에 있어서는 개별변수들의 가정값 변화를 통한 분석만 시도하고 있을 뿐, 개별변수들의 가정을 동시에 변화시켜 얻어지는 민감도 분석이 이루어지지 않고 있음.
- 또한 과거 재정계산 보고서에 수록된 재정추계 결과와 금기 재정추계 결과를 비교하는 작업이 이루어지지 않고 있으며, 이에 따라 재정추계결과 차이를 유발한 요인분석이 이루어지지 않고 있음.
- 2004년 일본 공제연금의 개혁방향은 국민연금과의 형평성 문제를 완화할 수 있는 개혁조치를 우선적으로 추진하는 것임.

나. 캐나다

□ 캐나다 공적연금제도 및 재정계산 개요

- 캐나다의 공적연금제도는 이른바 기초보장성격의 노령보장연금(OAS)과 소득비례연금인 캐나다연금(CPP)의 이층체제로 구성되어 있음.
- 퀘벡주의 경우 독립적인 소득비례연금제도인 퀘벡연금제도(QPP)를 독자적으로 운영하고 있음.
- 노령보장연금이 부과방식으로 운영되고 있는 반면, 소득비례연금인 캐나다연금(CPP)은 적립방식과 유사하게 운영되고 있어 향후 상당한 수준의 기금이 적립될 것으로 예상되고 있음.

□ 캐나다 공적연금의 재정재계산 법적 근거

- 캐나다연금의 재정계산과 관련된 근거법은 CPP 제113조 1항에 기술되어 있으며, 전세계적으로 재정계산에 필요한 절차 및 규정에 관해 가장 구체적으로 언급하고 있음.
- 과거 5년마다 시행하던 재정계산을 1997년 연금법 개정이후 매 3년마다 실시하도록 규정하고 있으며, 적절한 시점에 재무성장관이 최고 의사결정 기구(Governor in Council)에 CPP의 재정상황 및 제도개선 사항을 보고할

수 있도록 재정계산 완료시점 1년 전까지 재정계산을 완료하도록 규정하고 있음.

- 캐나다는 적립방식과 유사하게 운영되는 CPP의 장기적인 재정안정성 확보를 위해 먼저 현 제도하의 CPP 균형보험료를 추정한 뒤, CPP가 부과방식으로 운영된다는 가정을 설정하여 재정균형달성에 필요한 보험료인 부과방식보험료를 산정해 봄으로써 장기재정안정을 위한 2중 안전장치를 작동시키고 있음.
- 이와 함께 CPP 재정보고서에서는 미적립부채(unfunded liability) 평가방법으로 ABM방식(accrued benefit method)를 채택하여 동 규정에 따른 재정상태를 평가하는 등 보충적인 재정추계정보를 제공함.

□ 캐나다 공적연금의 재정재계산 작업과정과 기본 가정

- 2003년말 발간된 CPP 재정보고서에 따르면 2003년 12월말 현재 CPP의 재정상태에 대한 종합적인 검토와 2075년까지의 장기재정추계 결과를 수록함.
- 인구 추계치가 보험료 납입자수 및 연금급여 수급자격 취득자 추정에 사용되고, 인구추계치에 고용률을 감안하여 전체고용자수가 산정됨.
- 전체고용자수에 장래 근로임금 추계치를 감안하여 가입자들에게 적용할 근로소득(payroll)을 산정하고 있음.
- 이러한 과정을 거쳐 추산되는 근로소득에 법정 보험료를 적용함으로써 최종 기여액을 산정하고 있음.

- ① 인구구조 및 인구성장
- ② 경제활동인구(노동시장참가율 추계)
- ③ 가입자의 보험료 기여액 결정
- ④ 다양한 급여에의 수급요건(eligibility of different benefits)
- ⑤ 장애연금 추계 ⑥ 노령연금 추계 ⑦ 유족연금 추계 ⑧ 적립기금 추계

○ 캐나다 공적연금 재정계산의 기본가정

- 최적추정가정(best estimate assumption)에 근거하여 도출함.

구분		제21차 보고서 (2003년 12월 말 기준)	제18차 보고서 (2000년 12월 말 기준)
인구변수	합계출산율	1.60	1.64
	순이민율	0.50%(~2015년) 0.54%(2020년~)	0.50%(~2015년) 0.52%(2020년~)
	사망률	1995~97년 생명표 이용	1990~92년 생명표 이용
	평균수명 (2025년)	80.7(남) 84.1(여)	78.8(남) 83.2(여)
경제변수	실질임금상승률	1.2%(2012년~)	1.1%(2015년~)
	물가상승률	2.7%(2015년~)	3.0%(2015년~)
	실질운용수익률	4.1%(2011년~)	4.2%(2011년~)
노동시장변수	실업률	6.5%(2020년)	6.5%(2015년)
	노동시장참가율	73.4%(2030년)	72.5%(2030년)
	취업률	68.6%(2030년)	66.5%(2030년)

□ 캐나다 공적연금의 재정추계 결과

○ 현행 CPP 보험료 인상 스케줄 및 최적추정가정(best-estimate assumption) 하에서의 장기재정추계 결과, 베이비붐 세대의 퇴직 및 인구구조의 고령화로 인해 2004년 8.3%에서 2050년 11.3%로 증가하고 있음.

(단위: 백만 캐나다달러)

연도	부과방식 보험료율	적립방식 보험료율	적용소득	기여액	지출액	현금 흐름	투자소득	연말잔고 (12월말)	수익률	적립률
2004	8.27	9.9	288,970	28,608	23,895	4,713	4,530	76,857	6.43	3.08
2005	8.36	9.9	298,643	29,566	24,967	4,599	5,565	87,021	7.00	3.33
2010	8.73	9.9	364,926	36,128	31,868	4,260	8,982	146,795	6.60	4.37
2020	9.68	9.9	581,181	57,537	56,253	1,284	21,497	332,116	6.93	5.57
2030	10.91	9.9	888,999	88,011	97,015	-9,004	37,958	591,404	6.81	5.81
2040	11.07	9.9	1,376,157	136,240	152,278	-16,038	61,823	962,443	6.81	6.05
2050	11.29	9.9	2,097,524	207,655	236,858	-29,203	99,894	1,553,781	6.81	6.28
2060	11.52	9.9	3,174,429	314,268	365,642	-51,374	156,849	2,437,440	6.81	6.39
2070	11.36	9.9	4,856,127	480,757	551,701	-70,944	246,821	3,839,635	6.81	6.68
2075	11.32	9.9	5,997,855	593,788	678,758	-84,970	313,035	4,871,724	6.81	6.88

- CPP 재정보고서는 미적립부채(unfunded liability) 평가방법으로 민간부문 적격연금(registered pension plans) 재정평가에서 가장 보편적으로 사용하는 ABM방식(accrued benefit method)을 채택함.
 - ABM방식에 의한 CPP부채가 2003년말 현재 5,839억 캐나다 달러이며 676억 캐나다 달러의 적립기금을 차감할 경우 5,163억 캐나다 달러가 미적립부채로 계상되고 있음.

구 분	금액 (Amount) (십억 캐나다달러)	부채비율 (% of Liability)
ABM 기준에 의한 부채액(Actuarial liability)	583.9	100
적립기금의 시장가치(Market value of assets)	67.6	12
미적립부채(Unfunded liability)	516.3	88

□ 캐나다 공적연금 재정계산에서의 시사점

- 2003년말에 시행된 제21차 CPP 재정계산에서 캐나다 정부는 1998년 제도 개혁을 통해 재정운영방식을 부과방식에서 부분적립방식으로 전환된 점을 강조함.
 - 2004년에서 2021년까지는 보험료수입이 연금지출의 상당부분을 조달할 수 있을 것으로 예상하나 2022년부터는 기금투자수익이 이런 연금지출의 상당부분을 대체할 것으로 예상함.
- CPP는 재정계산 근거법을 통해 재정계산제도 실행방법을 구체적으로 언급하고 있음.
 - 이미 언급한 것처럼 재정계산주기, 재정계산 완결시점, 재정계산시 고려할 사항 등에 관해 관련 법규들이 주요 국가들 중 가장 체계적으로 정비되어 있음.
- 우리나라 국민연금에서도 재정안정화와 관련된 제 지표 설정 및 재정계산제도 시행을 위한 세부규칙 마련시 재정계산제도 시행과 관련된 CPP의 사례를 적극 반영할 필요가 있음.

- 장기적인 재정안정 달성이 가능한 균형 보험료와 부과방식 보험료를 계산하여 이 모두를 보고서에 수록함으로써 장래 제 환경 변화에 따른 보험료 변화추이를 보다 명확하게 보여준다는 것임.

다. 미국

□ 미국 공적연금제도 및 재정계산 개요

- 일반피용자 및 1984년 이후에 고용된 연방공무원 및 자영자에 대한 연금급여를 지급하고 있는 미국의 대표적인 공적연금인 OASDI에서 평균소득자의 소득대체율은 퇴직전 소득의 약 55% 수준임.
- OASDI 급여는 피용자 및 사용자가 50%씩 부담하는 사회보장세(social security payroll tax)로 재원을 조달함.
 - 피용자와 사용자가 50%씩 부담하고 있는 OASDI의 사회보장세율은 1999년 이후 현재까지 12.4%임.

□ 미국 OASDI의 재정재계산 법적 근거

- OASDI는 장기적인 관점에서의 재정건전성 확보를 위해 사회보장법(Social Security Act)에 관련규정을 설정하고 있음.
 - 사회보장법에서는 장기적인 관점에서의 재정안정성 확보를 위해 OASDI에 관한 10년간의 재정추계치를 요구하고 있음.
- 한편 미국 사회보장청(SSA)의 수석계리실(OCAC: The Office of the Chief Actuary)에서 매년 상이한 경제·인구전망을 바탕으로 세 종류의 재정추계를 담당함.
 - 세 가지 상이한 재정추계 결과를 얻기 위해 연금제도가 재정상태에 미치는 효과를 기준으로, 저비용(대안 1), 중간비용(대안 2), 고비용(대안 3)으로 구분되는 상이한 가정을 채택

□ 미국 OASDI의 재정재계산 작업과정과 기본 가정

- 여러 가지 상이한 접근방법(a collection of approaches)을 이용하여 재정추계모형을 발전시킴.
 - 인구관련 모형(Demographic models): 통계청(U. S. Bureau of the Census)에서 OASDI 재정추계에 필요한 모든 통계자료를 생산하지 않고 수석계리실(OCACT)에서 2080년까지 연령별·성별·결혼유무를 구분한 자체 인구추계를 실시하고 있음.
 - 경제관련 모형(Models of economic variables): OASDI 재정추계를 위해 특별히 고안된 계량경제모형(econometric models)을 이용하여 OASDI 재정추계에서 사용되는 연령별·성별 경제활동참가율 추계값을 산정하며, 시간의 경과에 따라 변화하는 제 경제여건을 모형 내에 수용하기 위해 계량경제모형을 지속적으로 수정·보완하고 있음.
 - OASDI 연금급여 모형(Models of OASDI benefit payments): 인구학적인 특성 분석을 바탕으로 재정추계 시점에서의 연금수급자 정보에 연금 수급자 증가율 추정치를 적용하여 추계기간 최종연도 시점까지의 수급자를 추정함.
- 미국 OASDI 재정계산의 기본가정
 - 미국 OASDI 재정보고서는 최적추정치(best estimates)로 사용되는 중간적 가정(intermediate set of assumptions), 중간적 가정에 비해 낙관적 추계치인 저비용(low cost) 가정, 중간적 가정에 비해 비관적 추계치인 고비용(high cost) 가정에 입각한 추계치를 보고하고 있음.

< 장기 재정전망 기간(75년)동안 사용된 중요한 인구통계학적 및 경제적 가정의 최종값 >

기본 가정	중간 가정	저비용 가정	고비용 가정
합계출산율(여성 한 명당 자녀수)	2.0	2.3	1.7
2030년부터 2080년까지의 사망률 연간 개선율(%)	0.70	0.33	1.22
연간 순이입자수(천명)	900	1,300	672.5
연간 생산성 변화율(%)	1.7	2.0	1.4
임금상승률(%)	3.9	3.4	4.4
소비자물가상승률(%)	2.8	1.8	3.8
실질임금차(%)	1.1	1.6	0.6
실업률(%)	5.5	4.5	6.5
기금이익 수익률(%)	2.9	3.6	2.1

□ 미국 OASDI의 재정추계 결과

- OASDI 재정보고서에 수록되는 추계값은 10년간의 단기추계(the short range)와 75년간의 장기추계(the long range)로 이원화되어 있음.
 - 일반적으로 추계의 정확성 측면에서 75년간에 걸친 장기추계보다는 10년간의 단기추계가 더 우월하다고 할 수 있으나, 이는 정도의 차이일 뿐 장·단기를 불문하고 제 가정에 입각하여 산출되는 장래 추계값에는 필연적으로 불확실성이 내포되어 있음.
- 단기 재정전망
 - 2006년 미국 OASDI 신탁위원회의 재정보고서(2006 Trustees Report)에 의하면 단기추계의 경우 중간적 가정 하에서 OASI와 DI 신탁기금비율이 단기적으로 모두 100%를 초과하고 있어 OASDI의 재정상태가 건실할 것으로 나타나고 있음.
- 장기 재정전망
 - 향후 베이비붐 세대들의 고령화 진행, 낮은 출생률과 평균 기대여명의 증가 등으로 인해 중간적 가정을 채택할 경우 현행 OASDI 제도 하에서

는 OASDI의 급여지출이 2017년에 사회보장제 수입을 초과하여 2040년에 기금이 고갈될 것으로 전망함.

- 그러나 현재 사회보장제 12.4%가 즉각적이고 연속적으로 14.42%로 인상될 경우 중간적 가정에서는 향후 75년간 OASDI의 재정건전성이 회복될 수 있을 것으로 예측됨.

구 분	OASI	DI	OASDI
중간가정(Intermediate)			
최대적립비율 (%)	462	203	409
도달연도	2015	2006	2015
기금고갈연도	2042	2025	2040
저비용(Low Cost)			
최대적립비율 (%)	534	1,374	507
도달연도	2020	2080	2020
기금고갈연도	-	-	-
고비용(High Cost)			
최대적립비율 (percent)	395	197	348
도달연도	2010	2006	2009
기금고갈연도	2033	2015	2030

□ 미국 OASDI 재정계산에서의 시사점

- 여타 국가들과 달리 매년 재정보고서를 작성하는 미국 OASDI의 경우 전년도 재정보고서와 비교하는 것에 재정보고서 수록내용의 상당부분을 할애하고 있음.
 - 이는 여타 국가의 재정보고서 발간주기에 비해 미국 OASDI 재정보고서 발간주기가 보다 빠름에 기인하는 듯함.
 - 즉, 매 5년마다 재정계산을 실시하는 일본의 경우 동 기간동안 새로 개발된 개념 등 직전 보고서에 비해 다양한 내용을 수록할 개연성이 높을 수 있음에 비해, 매년 재정보고서를 발간하는 미국 OASDI에서는 개선된 방법론을 수록할 개연성이 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것이기 때문임.
- 이같은 미국 OASDI 재정보고서 수록내용이 시사하는 바는 재정보고서 발간주기에 따라 재정보고서 수록내용에서도 일정부분 차이가 생겨날 수

밖에 없다는 것임.

- 5년마다 재정계산제도 시행을 명시하고 있는 우리나라 국민연금의 재정 보고서 작성시 이러한 면이 고려되어야 할 것임.
- 한편 미국 사회보장법에서는 OASDI 신탁기금이 사회보장 신탁기금이사회(Board of Trustees of the Trust Funds)가 정의하는 재정균형(actuarial balance) 상태에 근접해 있는지를 판단하는 내용을 수록하도록 규정하고 있음.
 - 또한 재정계산보고서에 수록된 재정추계결과를 얻기 위해 사용된 방법론의 적절성 및 추계에 사용된 제 가정의 적정성 여부에 대한 사회보장청 수석계리사의 재정상태에 대한 평가(actuarial opinion)를 보고서에 수록하도록 명시하고 있는 점도 신중히 검토해보아야 할 대목임.
- 미국 OASDI의 재정보고서는 일본·캐나다와 달리 상이한 3가지 가정 즉, 낙관적·중간적·비관적 가정 하에서 사회보장제 인상, 급여삭감을 통한 재정안정화 여부를 전망하고 있음.
 - 연금제도가 성숙단계에 도달할 때까지 향후 연금제도와 관련된 주요 변수들의 급격한 변화가 예상되는 우리나라의 경우 미국 OASDI에서 채택하고 있는 3가지 상이한 가정 하에서의 재정추계가 필요할 것으로 판단됨.
 - 이렇게 함으로써 장기간에 걸쳐 운영되는 제도의 설계 및 운영에 있어 보다 신중하게 접근할 발판을 제공할 수 있을 것임.

라. 영국

□ 영국 공적연금제도 및 재정계산 개요

- OECD 국가 중에서 공적연금의 비중을 줄이고 사적연금을 활성화시킨 대표적인 국가인 영국의 공적연금제도는 기여에 입각하여 급여를 제공하는 사회보험방식 1층(1st tier) 기초연금(Basic State Pension)과 2층인 소득비례

연금으로 구성됨.

- 영국의 공적연금은 다른 사회보험들과 함께 국민보험(National Insurance)의 체계에 포함되어 보험료 징수 등이 일괄적으로 처리되고 있음.
 - 따라서 영국 국민연금제도를 규정하고 있는 법률은 장기 지출추계와 미래에 이런 지출을 조달하는데 필요한 보험료율을 포함한 제도운영에 관한 재정계산을 정부 보험계리청(GAD: Government Actuary Department)에서 매 5년마다 실시할 것을 규정하고 있음.
 - 2000년 재정계산 보고서는 1995년~2000년 주기(quinquennium)에 해당되며 2001년부터 2060년까지의 재정평가기간을 포함함.
 - 이번 2000년 재정계산 보고서의 목적은 매 5년 마다 국민연금기금의 재정상태를 확인하고 미래의 급여지출을 조달하기 위해 2060년까지 필요한 보험료율을 추정하는데 있음.
- 영국 국민보험의 재정재계산 법적 근거
- 영국 국민보험의 재정계산제도를 규정하고 있는 법적 근거는 1975년 사회보장법 제121조 및 제137조, 1986년 사회보장법 제63조로, 재정계산제도를 독립적으로 수행하는 정부 보험계리청의 업무에 대해 상세한 법 근거를 두고 있음.
 - 특히 1975년 사회보장법 제137조 제2항은 재정계산제도의 실시 근거와 주기 및 정부 보험계리청의 재계산 업무에 대해 규정하고 있으며 제4항은 재정계산 보고절차에 대해 명시하고 있음.
- 영국 국민보험의 재정재계산 작업과정과 기본 가정
- 영국 국민보험제도의 재정추계는 인구 추계, 경제활동가능인구 추계, 국민보험적용소득 추정, 정액퇴직기초연금 추정, 소득비례연금 추정, 균형보험료 추정 등으로 구성됨.

- 부과방식으로 국민보험제도를 운영하는 관계로 영국 정부의 보험계리청 (GAD)은 장기재정추계를 위해 가장 중요한 요소로 인구 추계를 거론하고 있음.
 - 정부계리청은 코호트조성법을 통해 인구추계를 진행하고 있으며 특히 이런 코호트 방법론은 영국 연금제도의 특징인 적용제외(contract-out)제도의 기 납입한 보험료를 환불(rebate)받을 수 있는 연령층을 계산하기 위해서 필요한 방법으로 채택함.
- 재정평가를 위한 기본가정
- 이번 재정계산은 2001년 전국인구조사를 기초로 2002년 보험계리청에서 생산한 2001년 인구추계를 바탕으로 하고 있음.

< 주요 가정 하의 인구 추계치 >

(단위: 백만명)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0~15세 인구	11.46	10.74	10.84	11.00	10.74	10.72	10.77
근로인구(16~SPA)	35.13	36.20	37.90	37.06	36.57	36.73	36.10
연금수급인구(SPA 이상)	10.57	11.68	11.71	13.75	14.89	14.60	14.82
총계	57.15	58.61	60.44	61.81	62.20	62.06	61.69
연금부양비율	3.32	3.10	3.24	2.70	2.46	2.52	2.44

- 인구추계에 덧붙여 재정계산을 수행하기 위해 추가적인 변수의 가정이 필요한데, 기초연금의 기본액과 보험료 적용소득의 상·하한은 물가상승률 (price uprating) 또는 임금상승률(earnings uprating)에 연동·조정되고 있음.

□ 영국 국민보험의 재정추계 결과

- 국민보험기금의 장기지출 추계는 기초연금의 기본액과 보험료 적용소득의 상·하한선이 각각 물가상승률에 연동되는 경우와 임금상승률에 연동되는 경우 2가지와 실질소득상승률이 1.5%와 2%가 되는 경우 등 총 4가지 가정에서 실시되었음.

- 물가상승률에 연동되며 1.5%의 실질소득상승률 하에서 국민보험기금의 장기재정추계 결과, 인구고령화, 적용제외로 보험료 할인을 받는 자의 감소, 여성 수급자수 증가에 따라 영국 국민보험기금의 지출은 2001년 £52십억에서 2060년 £123십억으로 급격하게 증가할 것으로 예상함.

< 물가상승률에 연동한 영국 국민보험기금의 장기 재정추계(2003/04년 불변가격 기준) >

(단위: 십억 £)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
기초연금	36.41	43.76	47.15	55.84	59.67	58.71	59.49
소득비례연금	5.47	10.90	15.07	20.06	25.61	36.52	52.46
장애연금	6.76	6.78	8.02	8.00	7.72	7.88	7.55
유족연금	1.10	0.53	0.38	0.29	0.26	0.27	0.27
구직수당	0.46	0.54	0.56	0.54	0.54	0.54	0.53
기타 급여	0.39	0.49	0.51	0.55	0.58	0.63	0.69
기타 지출	0.14	0.17	0.19	0.23	0.26	0.30	0.35
관리운영비용	0.84	1.01	1.17	1.36	1.57	1.83	2.12
총계	51.58	64.17	73.05	86.85	96.22	106.67	123.47

- 재정추계 결과 국민보험의 제1유형 보험자가 부담해야 할 필요보험료율은 급여가 임금상승률에 연동된 경우 2060년 27.4%로 상향조정되어야 하는 것으로 나타남.

< 국민보험 제1유형 가입자가 부담해야 할 장기균형 필요보험료율 >

(단위: %)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
연실질임금상승률(per annum real earnings growth)이 1.5%인 경우							
물가상승률에 연동	19.1	19.0	17.7	18.1	17.3	16.8	17.1
임금상승률에 연동	19.1	20.7	21.5	24.4	25.5	26.2	27.4
연실질임금상승률(per annum real earnings growth)이 2.0%인 경우							
물가상승률에 연동	19.1	18.4	16.4	16.4	15.4	14.9	14.9
임금상승률에 연동	19.1	20.5	21.2	24.1	25.2	25.8	27.0

□ 영국 국민보험 재정계산에서의 시사점

- 영국은 공적연금과 사적연금의 균형된 발전을 근거로 나뉘대로 인구고령화에 잘 대처하는 모범적인 국가로 제시되고 있으나 현재의 제도가 그대로 유지될 경우 필요보험료율이 2060년에 27% 정도까지 인상되어야 할 만큼 미래의 재정불안정에 여전히 노출되어 있음.
- 2000년 재정계산보고서에서는 현행제도에 따른 재정분석 뿐 아니라 개선안에 대한 재정효과분석을 곁하고 있음.
 - 특히 2층 소득비례연금의 적용제외로 인한 미래 가입자의 증감 유무와 기 납부한 보험료에 대한 할인액에 대한 분석은 국민보험제도의 재정계산에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있음.
- 부과방식으로 운영되는 영국의 국민보험제도도 인구고령화에 따른 연금재정위기로 제도의 장기 지속가능성에 대한 관심이 높아짐에 따라 재정분석 방법이나 내용에 있어서 다른 국가와 같이 공통적인 틀이나 지표를 사용하려는 움직임이 많아지고 있음.

5. 결론 및 정책제언

□ 전반적인 시사점

- 국가별 재정계산 운영실태 분석을 통해 얻을 수 있는 두드러진 특징으로는 국가별 공적연금의 재정방식 및 재정운영에 대한 철학에 따라 재정계산 방식 및 보고서에 상당한 차이가 있다는 것임.
 - 적립방식을 지향하는 캐나다 소득비례연금(CPP)의 경우 재정계산을 수행하는 데 필요한 관련 규정이 가장 구체적으로 정비되어 있음. 즉, 최초 재정계산 시작시점부터 재정계산보고서 완료시점까지 재정계산과 관련된 주체들의 책임과 권한을 관련법을 통해 명시적으로 기술하고 있음.
 - 재정계산 보고서 역시 전기 재정계산 보고서와 비교시 금번 재정계산보

고서에서 차이를 유발한 요인분석, 적립방식과 부과방식 보험료 산정, 적립방식으로 운영됨에 따라 발생할 미적립 부채규모 등을 상세히 기술하고 있음.

- 특히 보고서 부록에는 재정계산을 지휘·감독한 수석계리사가 자신의 양심에 비추어 최선의 노력으로 자기들에게 부여된 최대한의 능력을 발휘한 재정계산 결과라는 사실을 서명하고 있어 재정계산 결과가 특정한 목적에 이용되는 것을 사전에 방지하는 장치를 마련하고 있음.
- 정도의 차이는 있으나 우리와 유사한 수정적립방식으로 운영되는 일본 후생·국민연금의 재정계산 절차는 우리 국민연금과 비교할 경우에도 그다지 구체적이지 아닌 것을 알 수 있었음.
 - 재정계산에 관한 거시적인 관련규정만 법 조항에 기술하고 있어 주무부처에서 상당부분 재량에 입각하여 재정계산 업무를 수행하고 있음.
 - 이러한 한계에도 불구하고 가장 최근에 행하여진 2004년 재정계산에서는 과거와 비교할 수 없을 정도로 개념상의 변화가 있음을 알 수 있음.
 - 일반 국민대상의 후생·국민연금 뿐 아니라 특수직역연금에 대해서도 공통적으로 적용될 필요 보험료를 산정 후 재정 여건이 악화될 경우(가령 출산율 하락과 저성장 등으로 인해)에는 자동 슬라이드를 통해 연금급여를 하락시키는 연금재정의 자동안정화 장치를 도입하였음.
 - 이같은 개념변화가 시사하는 바는 재정건전성 확보 차원에서 지금보다는 낮은 급여를 수급하도록 자동적으로 유도하되, 공적연금제도 도입 목적인 노후생활에 필요한 최소한의 소득원은 제공하겠다는 의지가 숨겨져 있다 할 것임.
- 미국의 경우 단기와 장기추계를 동시에 실시하며, 재정계산보고서를 매년 발간한다는 점에서 재정계산보고서와 관련하여서는 가장 효과적인 제도를 운영한다고 할 수 있음.
 - 과거의 재정보고서와 비교해 볼 때 특이한 점으로는 2005년 재정보고서

에서 지급의무(Unfunded Obligations) 절대액 및 GDP 대비 비중을 산정하고 있다는 것임.

- 적립속성을 강화한 캐나다 CPP에서 도입하고 있는 미적립부채 와 유사한 개념을 부과방식으로 운영하고 있는 미국 OASDHI 재정보고서에도 도입하고 있음.
- 영국의 경우 별도로 존재하는 추계청(Department of Actuary)에서 재정계산을 실시하고 있으나, 기본적으로 영국의 국민연금이 부과방식으로 운영되는 관계로 캐나다, 일본처럼 국민연금 재정상황에 대해 덜 민감한 것처럼 보임.
 - 또한 국민연금이 국민보험을 통해 건강보험 등 여타보험과 함께 운영하고 있는 점도 이같은 특성을 유발하는데 일조하는 듯함.
 - 그럼에도 불구하고 캐나다, 미국 등의 재정계산보고서에 수록되는 재정안정성과 관련된 개념들에 대한 연구 및 이들 개념을 이용한 분석자료가 영국의 재정계산보고서에 수록되는 경향은 주목할 대목임.

□ 우리나라 공적연금 재정계산 실행을 위한 정책제언

- 재정계산 절차 등과 관련된 법규정 정비
 - 우리나라의 여타 특수직역연금에 비해 국민연금의 재정계산 관련 규정이 가장 구체적이긴 하나 국제적인 기준(캐나다)에 비추어 볼 때 아직도 미진한 부분이 상당함.
 - 적어도 거시관련변수 및 기초율에 대한 주관부처의 가이드라인 제시가 불가피함. 왜냐하면 제1차 재정계산에서 사용된 기초율과 거시경제 전망에 대한 논란이 끊이지 않았기 때문임.
 - 인구, 거시경제전망 등과 관련된 정부부처 및 유관기관의 협조체계 구축을 통해 장기재정추계에 필요한 국가적인 통계체계 구축이 우선되어야 할 것임. 이를 바탕으로 소관부처 장관의 재정계산 시행을 위한 절차 및 보고사항에 관한 구체적인 법 정비가 필요함.

- 특히 특수지역연금은 공무원연금을 제외하고(공무원연금의 재정보고서에 대해서도 일부에서 문제제기를 하고 있음) 여타 직역연금은 재정계산보고서 작성실적이 전무함. 보다 구체적인 법조항 신설을 통해 적기에 재정계산이 이루어질 수 있도록 조속한 시일 내에 관련법 정비가 이루어져야 할 것임.
- 공적연금별 재정방식과 재정지표의 명확화
 - 공적연금 재정계산제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 현재 불명확한 공적연금제도별 재정운영원칙을 정리할 필요가 있음.
 - 국민연금의 경우 1차 재정계산을 통해 과거보다 적립속성을 강화하려는 정부의 노력에 대해, 국민연금의 재정방식이 명확하게 규정되지 않은 상황에서 특정방향으로 재정안정화 방안을 모색하려한다는 이해 관계자들의 반발이 적지 않았었음.
 - 2006년 재정계산을 시도한 공무원연금 역시 재정안정화를 위한 제도개선 논의에서 명확한 재정지표가 제시되지 않아 수익비를 기준으로 제도개선 방안을 마련하는 한계를 노출하였음
 - 재정방식에 따른 적정 재정안정화 지표(예를 들면 추계 최종연도에서의 적정 적립비율 등), 적정추계기간을 명문화함으로써 이와 관련된 소모적인 논쟁을 최소화하여야 할 것임.
- 재정계산과 재정안정 달성을 위한 재정조정의 분리 필요성
 - 국민연금과 공무원연금 재정계산과정에서 대두된 가장 큰 문제점으로 재정계산과 제도개선이 동시에 진행됨에 따른 이해관계자들의 반발을 들 수 있음. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 재정계산과 재정조정을 이원화하는 방안이 검토되어야 함.
 - 특정 공적연금제도 소관부처 장관 자문기구로 재정계산을 위한 위원회를 구성하여 재정계산을 실행하되, 재정계산 전문가 외에 연금제도 전문가도 참여하여 재정계산을 실시하는 것이 여타 국가들에 비해 경제·사회적

가정과 관련된 변동성이 높은 우리나라에 있어 적합한 모델인 것으로 판단됨.

- 재정계산위원회의 사무국은 가급적 소관부처에 직접 설치하는 것이 불필요한 논쟁을 최소화할 수 있을 것임. 사무국 운영에 필요한 인력은 최소한의 범위 내에서 유관기관으로부터 파견을 받아 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
- 소관부처 책임 하에 실행된 재정계산결과를 바탕으로 재정안정화 방안을 포함한 재정조정, 나아가 제도개선 논의는 소관부처보다는 상위 협의체, 일례로 국민연금의 경우 국무총리실 산하 사회보장심의회 등에서 논의하되, 소관부처가 실질적으로 주도하는 형식이 지금보다는 이해관계자들의 반발을 최소화할 수 있을 것임.

○ 재정계산 및 재정계산 결과를 반영한 제도개선의 주체

- 현재 일부에서는 연금제도 개선 논의가 이해관계자 위주로 구성된 협의체(가령 총리실 ‘저출산고령화사회대책’ 연석회의 등)를 통해 주도적으로 이루어질 필요성이 있다고 주장하고 있음. 나아가 보다 객관적인 재정계산과 재정조정을 위해 행정부가 아닌 국회(또는 국회 유관기관)에서 주도적으로 재정계산업무를 담당할 필요성도 제기하고 있음.
- 그러나 우리나라가 대통령 중심의 정치체제를 유지하고 있는 이상 재정계산 및 재정조정에 관련된 기초적인 작업은 행정부, 그것도 소관부처 중심으로 이루어져야 할 것임. 이와 관련하여 소관부처 및 행정부에서 보다 객관적으로 재정계산업무를 수행할 수 있도록 관련 규정을 정비하는 방향으로 논의의 초점을 맞추어야 할 것임.
- 단, 행정부에서 제시한 재정계산결과 및 제도개선안에 대해 시민사회단체의 논의가 이루어질 수 있는 통로를 개설함으로써 제도개선안에 대한 이해관계자들의 의견수렴과정을 거칠 수 있도록 하는 것이 소모적인 논쟁을 최소화할 지름길이 될 수 있을 것임.
- 이러한 과정을 통해 다듬어진 재정계산 결과 및 재정조정안을 국회가 최

중 법제화하는 것으로 재정계산 실행절차를 구축하는 것이 한국적 현실에서 제도운영의 책임과 효율성 극대화를 통한 효과적인 재정계산 실행 방안이 될 수 있을 것으로 판단됨.

○ 재정계산 주기 및 통합재정보고서 작성의 필요성

- 공적연금 재정계산 주기를 일원화하고, 재정계산주기를 현행 5년에서 3년으로 단축하는 방안을 신중하게 고려해 볼 필요가 있음.
- 사회·경제적 요인의 변동성이 높은 우리나라의 경우 현재보다 적립속성을 강화하는 방향으로 제도개선을 도모할 경우 캐나다처럼 재정계산주기를 단축하는 것이 효과적일 수 있을 것이기 때문임.
- 여기에 덧붙여 일본 공적연금 재정계산 운영사례에서처럼 통합된 공적연금 재정계산보고체계(사회보장심의회 연금수리부회)를 구축하여 공적연금 재정상황 및 여건변화 등을 한 눈에 볼 수 있는 제도운영방안 마련도 시급히 필요함.

I. 머리말

국민연금의 경우 ‘저부담·고급여’ 체계가 초래할 장기적인 관점에서의 재정 불안정 문제를 주기적으로 점검하기 위해 1998년 국민연금법 개정과 함께 재정계산제도가 도입되었다. 반면에 국민연금보다 제도 도입역사가 오래된 공무원 연금과 사학연금은 이미 1995년 공무원연금법 개정시 5년 주기의 재정계산제도를 법제화하였다. 군인연금 역시 2006년 법개정을 통해 재정계산과 관련된 유사한 법 규정이 도입됨에 따라 우리나라 공적연금 전반에 걸친 재정계산의 근거법이 마련되었다.

이처럼 원론적인 측면에서 재정계산 및 재정조정에 관한 규정들이 법제화되었음에도 불구하고, 실제 재정계산을 실행하는 과정에서 불가피하게 대두될 재정조정 및 구체적인 보고절차에 관한 규정들이 법제화되어있지 않다. 구체적으로 해당 연금제도의 재정상태 파악을 위해 5년마다 재정계산을 실시한다는 규정만 있을 뿐 제도시행 주체 및 방법에 관한 구체적인 내용이 결여되어 있다. 이처럼 근거규정만 있을 뿐 구체적인 제도시행방안에 관한 관련내용이 없어 제도시행과정에서 적지않은 혼란을 겪고 있다.

국민연금의 경우 최초재정계산시점인 2003년의 재정계산을 준비하기 위해 2002년 3월 「국민연금발전위원회」를 보건복지부장관 자문기구로 발족하여 2003년 6월까지 위원회가 운영되었다. 동 위원회는 재정분석을 담당한 재정분석전문위원회와 제도개선을 담당한 제도발전전문위원회로 이원화된 실무위원회를 통해 장기재정전망, 재정전망에 입각한 연금재정 안정화방안, 연금급여제도 등 관련제도 개선안을 마련하였다. 이같은 위원회 논의사항이 2003년 6월 보건복지부장관에게 보고되었으며, 이후 위원회 활동사항에 관한 최종보고서와 요약보고서가 발간되었다.

반면에 국민연금보다 재정불안정이 심각한 특수직역연금의 경우 2006년말 현

재 재정계산과 관련된 공식적인 보고서가 공표되지 않고 있다. 공무원연금법 제65조(비용부담의 원칙)와 사립학교교직원연금법 제43조(비용부담의 원칙)에서는 5년마다 재정계산을 실시하여 연금재정이 균형을 이루어야 된다고 규정하고 있다. 재정계산 관련 법조항이 1995년 도입된 관계로 2000년말 이전에 제1차 재정계산 및 재정균형에 관한 조치가 이루어졌어야 함에도 불구하고 아직까지 구체적인 재정계산 시행내역이 공개되지 않고 있다. 나아가 제2차 재정계산 시점인 2005년이 이미 경과하였음에도 제2차 재정계산에 관한 내용 역시 공개되지 않고 있다. 재정계산을 실시하였는지, 재정계산을 하였다면 어떠한 절차를 거쳐 실시하였으며, 이러한 과정을 거쳐 재정계산보고서가 작성되었는지 조차도 알려지지 않고 있다.

공무원연금의 경우 연금관리공단 연구센터에서 재정계산과 관련된 연구(보고서 2종류)가 있으나 동 보고서가 개별 연구자의 연구보고서인 관계로 이를 공식적인 재정계산보고서로 평가하기 어려울 것이다. 그러나 공무원연금의 경우 재정계산의 일환으로 행정자치부가 공무원연금제도 개선과 관련된 용역보고서를 2006년 KDI에 발주하였으며, 동년 8월에 재정계산제도 시행차원에서 「공무원연금발전위원회」를 구성하였다. 2003년도 국민연금 재정계산과정과 유사한 위원회(제도 및 재정분석 전문위원회를 별도 설치)를 구성하여 공무원연금 개선방안을 모색하였다. 공무원연금의 경우 5개월간의 위원회 활동을 통해 공무원연금제도 개선안을 마련하였으나, 위원회 운영과정 등에 대한 사회적 비판이 적지 않은 상황이다.주1)

공무원연금의 경우 재정계산절차에 관한 비판이 제기되고 있음에도 불구하고 나름대로 재정계산을 실시하여 재정조정을 시도하려는 의지가 엿보였다. 반면 재정계산과 관련하여 유사한 법 규정이 있는 사학연금의 경우 공식적인 재정추계과정에 대한 공개, 나아가 공식적인 재정계산 절차를 통해 작성된 재정계산

주1) 연금개혁과 재정안정화 차원에서 다양한 논의가 필요한 공무원연금 제도개선안을 불과 6개월도 채 안되는 기간동안의 논의과정을 통해 제도개선안을 마련하였다는 측면에서 준비과정이 미흡했다는 지적이 적지 않다. 더욱이 재정계산을 실시하여야 하는 해가 2005년이었음에도 불구하고 1년이 지난 2006년에야 재정계산관련 위원회를 구성하였다는 점에서 시기적으로도 적절하지 못하다는 비판들이 제기되고 있다.

보고서의 유무 자체가 알려지지 않고 있다. 장기적으로 재정 불안정이 불가피하고, 적자 보전액을 공적자금에 의존하여야 할 이들 공적연금제도에 대한 재정계산보고서 작성이 미루어지고 있다는 것은 안정적인 공적연금제도 발전을 위해 커다란 문제가 아닐 수 없다. 이와 관련하여 제기될 수 있는 보다 중요한 문제점으로는 이미 법으로 정해진 재정계산제도에 관해 관리운영 주체들의 공식적인 대응이 없었다는 점이다.

한편 공식적으로 재정계산을 실시하지 않아 재정계산보고서 자체를 찾아볼 수 없는 특수직역연금에 비해 이미 한 차례의 재정계산을 실시한 국민연금의 경우 언뜻 보기에 재정계산 절차에 별다른 문제가 없는 것으로 평가할 수도 있으나, 실제 시행과정에서 상당한 문제가 유발되었다는 사실을 직시할 필요가 있다. 시행과정에서 노출된 가장 심각한 문제점으로는 재정계산 관련 근거규정만 있을 뿐 구체적인 시행방안에 관한 지침이 결여되어 있어 재정계산 관련 업무가 다소 자의적으로 (소관부처의 법 해석에 의거하여) 이루어질 가능성이 있다는 것이다.

특히 재정계산제도가 갖추어야 할 요건인 장기재정전망의 방법과 규정, 재정안정성의 평가와 재정개선계획의 기준, 재정계산보고서의 작성, 담당기구와 보고절차, 이상의 제 요건에 관한 법적인 명문화 조치가 누락됨에 따라, 소관부처 및 업무 담당자의 해석에 따라 재정계산 내용에 있어 상당한 차이를 유발할 수 있다.^{주2)}

일례로 국민연금 제1차 재정계산의 경우 보건복지부장관 자문기구로 출범한 「국민연금발전위원회」 사무국이 국민연금관리공단 산하 연구기관인 국민연금 연구원에 설치되어 최종보고서를 발간하는 역할까지 국민연금연구원에서 담당하였다. 우리나라 공적연금에서 처음 시도한 국민연금 재정계산업무 수행과정

주2) 실제 2003년에 시행된 국민연금 재정계산의 경우 재정계산과 제도개선이 동시에 이루어짐에 따라, 재정계산과 관련된 재정추계 관련 사항, 제도개선과 관련된 사항들이 복잡하게 쟁점화되면서 재정계산의 본래 취지와 의미가 상당부분 반감된 측면이 있다. 재정균형 달성차원에서 시행된 재정계산의 결과로 제시된 재정안정화 방안이 오히려 현 국민연금제도에 내재된 사각지대문제는 무시하고 재정안정화 문제에만 골몰하고 있다는 이해관계자들의 공적으로 인해 재정계산 및 이에 따른 정책제안 자체가 희석되는 결과를 초래하였기 때문이다.

에서 국민연금연구원의 역할이 매우 컸다는 사실 자체를 부인할 이해 관계자는 거의 없을 것이다. 국민연금연구원의 이러한 노력에도 불구하고 재정계산과 관련하여 끊임없이 제기되었던 논란 중의 하나가 바로 국민연금제도의 장기 건전성 평가 및 제도개선 방안 마련에 국민연금의 집행업무를 책임지는 있는 국민연금관리공단의 산하 연구기관인 국민연금연구원이 직접 담당한 것이었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이처럼 재정추계 실무를 담당한 사무국에 관한 논란 이외에도 재정계산 결과에 입각한 제도개선방안이 재정계산과 동일한 위원회인 「국민연금발전위원회」를 통해 제안됨에 따라 제도개선안에 대한 이해관계자들의 거센 반발을 초래하였다.

이러한 분위기로 인해 제1차 재정계산결과가 발표된 이후 노동계, 시민단체 등 각종 이해관계자들은 정부에서 제시한 재정계산·장기재정추계에 사용된 제 가정들에 대해 동의할 수 없다는 입장을 밝힘으로써, 정부가 발표한 재정계산에 사용된 제 가정 및 추계결과에 대한 검증작업이 필요하다는 문제제기로 인해 재정계산과 관련된 소모적인 논쟁이 약 1년 이상 계속되었다. 특히 재정안정 달성을 위해 필요한 보험료율에 커다란 영향을 미치는 합계출산율, 기금투자수익률, 적정추계기간 등에 대한 사회적 합의 도출의 어려움으로 인해 적정가정변수 설정에 대한 사회적 논란이 끊이지 않았다. 이같은 논란은 가뜩이나 심각한 국민연금에 대한 일반 국민들의 불신을 가중시키는 결과를 초래하였다.

국민연금 재정상태에 관한 정확한 평가 및 이를 바탕으로 장기 지속 가능한 제도개선안을 모색하고자 한 정책 당국의 노력에도 불구하고, 정책당국의 의지 및 추진배경에 대한 일반 국민들의 막연한 불신으로 인해 재정계산제도 시행 당시의 긍정적인 측면들이 상당부분 희석되는 결과를 유발하게 된 것이다. 이처럼 연금제도에 대한 불신이 매우 높은 국민연금의 경우 제1차 재정계산을 통해 이해관계자들의 불신을 최소화할 수 있는 방향으로 재정계산제도를 시행할 필요가 있다는 교훈을 얻을 수 있었다.

한편 2006년 재정계산을 통해 재정안정화방안을 마련한 공무원연금 역시 유사한 비판에 직면해 있다. 국민연금과 달리 행자부장관 자문기구로 발족된 「공무원연금발전위원회」는 사무국이 행정자치부에 설치되어, 행자부 공무원과 공

무원연금관리공단 직원의 협조로 운영되고 있다. 「공무원연금발전위원회」 역시 국민연금과 유사하게 본 위원회와 2개의 전문위원회(제도개선전문위와 재정분석전문위)를 구성하여 재정검증 및 제도개선안을 논의하였다. 2006년말 현재 5회에 걸쳐 개최된 재정분석전문위원회의 경우 공무원연금 재정상황을 심도있게 논의할 시간적인 여유가 충분하지 못했다는 지적이 있다. 반면 제도개선전문위원회의 경우 12차례의 회의를 통해 나름대로 심도있는 논의가 이루어졌으나, 최종 제도개선안과 관련된 논의가 본 위원회 중심으로 전개된 것에 대해 일부 비판의 목소리가 제기되고 있다. 특히 본 위원회와 전문위원회의 성격이 상이함에도 불구하고 일부 의원들의 경우 본 위원회와 전문위원회의 위원을 겸직함으로써 전문성을 중시하는 전문위원회와 전문위원회의 논의 결과를 바탕으로 의사결정을 담당할 본 위원회의 성격이 모호해졌다는 지적에 대해 귀 기울일 필요가 있다.

지금까지 언급된 문제점으로 인해 재정계산 주체 및 구체적인 시행절차에 대한 구체적인 지침마련이 시급한 실정이다. 왜냐하면 재정계산제도 자체가 장기간에 걸친 재정추계결과의 확보에 있는 관계로 재정계산에 대한 객관성 및 공정성이 담보되지 않을 경우 상당한 혼란이 발생할 수 있기 때문이다. 국민연금과 공무원연금의 재정계산 경험을 통해 제기되고 있는 문제점을 인식하여 본 연구에서는 보다 객관적이고 체계적으로 재정계산제도를 시행할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 이미 재정계산제도를 운영하고 있는 국가들의 제도운영 사례를 살펴봄으로써 우리나라 공적연금제도에서의 적용방안을 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 우리 현실에 부합될 수 있는 바람직한 재정계산 실행방안을 제시하고자 한다.

II. 공적연금 재정계산 실행방안 연구관련 선행연구

현행 국민연금과 특수직역연금을 포함한 공적연금의 재정건전성 평가를 위한 재정계산제도가 도입되어 5년마다 공적연금의 재정상태를 평가하도록 되어 있다. 국민연금의 경우 1998년 법개정으로 재정계산제도가 도입되어 2003년 재정계산을 시행하였고 공무원연금과 사학연금도 2000년 법개정으로 5년 주기의 재정계산제도가 도입되었다. 하지만 관련 연금법에서는 재정계산 실시근거만 존재할 뿐 재정계산을 시행하기 위한 구체적인 방안이 부재한 관계로 기존 선행연구들은 우리보다 공적연금제도가 성숙된 주요 선진국의 경험을 바탕으로 구체적인 재정계산 실행방안을 마련하는데 집중되었다.

1. 각국의 재정계산제도 비교연구-김순옥·권문일(1998)

이들 선행연구는 1998년 12월 국민연금법이 개정되면서 재정계산제도가 처음으로 도입됨에 따라 재정계산에 대한 법적근거만 존재할 뿐 시행절차나 재정추계방법 등 구체적인 실행방안이 없는 상황에서 재정계산제도에 있어서 상대적으로 긴 역사를 가지고 있는 일본, 미국, 영국, 캐나다 등 주요 선진국들의 경험과 실태를 비교·분석해 봄으로써 제도의 법적근거, 재정계산 담당기구의 조직 및 인력, 재정계산의 보고형태 및 절차 등 앞으로 수행해야 할 국민연금 재정계산의 길잡이가 될 수 있는 실행방안을 마련하는데 그 연구목적을 두고 있다. 특히 변화된 사회·경제적 환경에 맞춰 재정수지 전망을 다시하고 이에 기초하여 재원확보계획을 수정하는 재정계산제도와 재정계산 결과를 토대로 실제 급여 및 기여 수준의 변화를 포함한 연금재정에 영향을 미치는 각종 정책적 조치들을 법적으로 시행할 수 있는 재정조정제도를 개념상 분리하여 이 두 제도를 어떻게 성공적으로 정착시켜 연금재정안정이라는 제도 본연의 기능을 발휘하도록

할 것인가에 논의의 초점을 맞추고 있다.

구체적으로 미국, 일본, 캐나다, 영국의 공적연금 재정계산의 법적근거, 재정계산 담당기구, 재정계산결과 보고절차를 비교한 후 추계방법, 가입자·수급자 추계, 재정추계에 필요한 기본가정 및 민감도 분석 등 구체적인 재정추계방법도 제시하고 있다. 또한 미국 OASDI 장·단기 재정평가기준을 제시함으로써 부분적립방식으로 운영될 우리나라 국민연금의 재정건전성 평가기준 방향을 모색하고 있다.

재정계산의 법적근거와 관련해서 사회보장법에 재정계산제도만을 명시하고 있을 뿐 재정조정제도에 관한 규정은 두고 있지 않는 미국 OASDI를 제외하고 일본, 캐나다, 영국 모두 관련법에서 재정계산 및 재정조정법적 근거를 두고 있는 것으로 나타났다. 재정계산 담당기구의 경우 미국은 재정계산을 담당하는 법적 기구인 연금기금수탁자위원회와 실제 재정계산을 수행하는 기구인 사회보장청 보험수리실로 구분되어 있고 일본의 경우 재정계산을 담당하는 기구에 대한 법적 규정은 없지만 후생성 연금보험국 수리과가 맡고 있다고 제시하였다. 캐나다연금의 재정계산은 금융감독청내 수석보험계리인실에 의해 수행되고 조직운영의 편의상 수석보험계리사는 금융감독청장을 상급자로 하지만 재정계산에 관한 한 독립적인 권한을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 영국의 국민보험에 대한 재정계산은 캐나다와 유사하게 사회보장성 산하가 아닌 독립된 기구인 정부보험계리청에 의해 수행되고 있다고 했다. 재정계산결과 보고절차의 경우 미국은 연금기금수탁자위원회가 OASDI의 직전년도 자산 및 지출명세서, 향후 5년간 매년도별 수입 및 지출에 대한 예상치 등을 전망한 다음 그 결과를 보고서로 만들어 의회에 제출하도록 하고 있다. 일본은 법적으로 재정계산을 어떤 조직이 어떤 내용으로 연금의 현재 및 장기 재정상태를 보고해야 한다는 규정이 없으나 실제로 연금보험국 수리과에서 재정계산결과보고서를 작성하여 후생성장관의 승인을 득한 후 내각장관들에게 배포하고 일반국민들은 정부간행물센터에서 구입할 수 있도록 하고 있다. 캐나다는 금융감독청 수석보험계리사실이 재정계산결과보고서를 작성하여 이를 재무성장관에게 제출하고 장관은 다시 그 사본을 의회에 보고하도록 되어 있다. 영국은 정부보험계리청에서 재정계산을

완료한 후 사회보장성 장관에게 보고하며 장관은 보고서 사본을 의회에 제출하도록 명문화하고 있다.

연금재정의 안정적인 운용을 위한 재정평가방법에는 통일된 기준이 있는 것이 아니며 채택하고 있는 재정방식이나 제도의 성숙도, 사회경제적 및 정책적 여건 등을 종합적으로 고려해야 한다고 하였다. 미국 OASDI의 적립금은 원칙적으로 1년간의 지출을 확보할 수 있는 적립률 100%를 목표로 하고 있으며 세부적인 재정평가에서는 향후 10년간에 대한 단기재정평가방법과 장기재정평가방법을 달리하고 있다. OASDI의 단기재정 평가기준은 연초에 적립률이 100% 이상이면 그 이후 10년동안에도 100%이상을 유지해야 하고 연초에 적립률이 100%이하이면 적어도 5년내에 100%에 도달하여 그 이후 나머지 기간동안은 적립률 100%이상을 유지해야 한다는 것이었다. OASDI의 장기재정 평가기준은 66개의 평가대상기간에 대해서 보험수리적 수지차에 적자가 없어야 하고 적자일 경우에는 적자가 일정한 폭을 넘지 말아야 된다고 하였다.^{주3)} 일본 국민연금과 후생연금의 재정안정 평가기준의 경우 제도가 성숙되어 가는 도중에는 당년도 수지적자가 발생하지 않아야 하며 경제정세가 단기간 급격하게 변하는 경우에 대처할 수 있는 일정한 준비금을 항상 보유할 수 있어야 한다는 것이다. 캐나다 CPP는 재정을 평가하기 위해서 적립률, 완전부과방식에 의한 필요보험료율, 미적립부채 등의 척도를 사용하고 있으며 미적립부채는 다른 나라의 재정계산에서는 사용하지 않는 CPP 재정보고서의 특징이라고 언급하고 있다. 영국 국민보험기금은 부과방식을 원칙으로 하여 연도별 지출의 변동을 수용할 수 있도록 운용되지 않으며 단지 당해연도의 수지균형에 초점을 두고 있다.

또한 공적연금의 재정계산은 법에서 정한 현재의 급여수준이 향후에도 그대로 유지되어갈 것을 전제로 장래의 수지상황을 전망하는데 그치지 않고 장래 보험료율을 계획하고 설정된 보험료율하에서의 장래 전망을 제시함으로써 장래 보험료율을 어떻게 설정할 것인가가 곧 연금재정의 계획이 된다고 하였다. 이

주3) 일정한 폭에 대해서는 첫 번째 기간 1~10년의 경우 총지출비의 0%이다가 점차적으로 폭을 늘려서 마지막 총기간인 1~75년 기간에 대해서는 총지출비의 5%까지 허용하는 것으로 하였다.

에, 일본과 캐나다는 5년마다 정기적으로 재정계산시에 장기 연금재정의 확보와 재정안정을 위해서 장래 보험료율에 대한 재정시물레이션을 실시하여 보험료율을 계획하고 있다. 영국은 장기재정과 무관하게 매년 보험료율과 급여인상폭을 결정하고 미국은 재정계산시 장래재정에 대한 평가는 하지만 장래 보험료율을 계획하거나 설정하지 않는다고 하였다.

< 국민연금 및 후생연금 보험료 인상계획 설정을 위한 조건>

- ① 본격적인 고령사회에서 일정한 보험료(최종보험료)로 연금재정이 안정적으로 운영될 수 있을 것
- ② 후세대로 내려가면서 보험료의 인상폭이 커지지 않도록 배려함
- ③ 제도가 성숙하여 가는 도중에는 단년도 수지적자가 발생하지 않음
- ④ 경제정세가 단기간에 급격히 변하는 경우에 대처할 수 있는 일정한 준비금을 항상 보유함

이렇게 검토된 근거자료를 바탕으로 재정조정제도 및 재정계산제도에 대한 정책개선방향을 제시하고 있다. 먼저 재정조정제도의 경우 이런 제도를 시행해야 한다는 규정만 있을 뿐 조정시점을 명시하고 있지 않으므로 실효성이 떨어지는 문제점을 해결하기 위해 일정기간 단위로 실시되는 자동안정장치로서의 주기적 재정조정 조항을 추가로 마련해야 하며 재정조정의 주기는 매5년 단위로 하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다. 또한 평가기간말 적립금 수준, 목표적립률 설정 등 재정조정을 실시하는 주요기준인 장기적인 균형에 대해 보다 명확한 개념을 정의할 필요가 있다고 하였다. 재정계산제도의 관련규정 보완과 관련하여 개정법에서는 법 형식상 재정계산과 재정조정을 유기적으로 연계시키기 위해 재정조정에 대한 주기적 실시 규정을 마련하고 재정조정시에 필수적으로 재정계산 결과를 첨부하도록 의무화 하는 것이 바람직하다는 정책제언을 하였다. 마지막으로 재정계산을 담당하는 기구의 정치적 독립성을 보장하기 위하여 그 당시 국민연금재정에 대해 유일하게 추계를 담당할 수 있었던 국민연금

연구센터의 재정팀장에게 독립적·독점적 권한을 부여하고 재정계산이 합리적이고 객관적으로 수행되기 위한 국민연금연구센터 재정추계팀의 조직과 인력 확충이 시급함을 강조하였다.

2. 국민연금 재정계산제도 실행방안—윤석명·강성호(2001)

윤석명·강성호(2001)는 1998년 국민연금법 개정을 통해 도입된 재정계산제도가 매 5년마다 시행될 예정에 있으나 구체적인 실행방안에 대한 연구가 전무한 실정에서 2003년 최초 시행예정인 국민연금 재정계산 및 재정계산 보고서 작성을 위한 구체적인 지침서 마련에 연구의 목적을 두고 있다. 주요국 재정추계모형 및 재정추계 현황, 재정평가보고서 작성에 관한 ILO의 내부지침, 주요국 재정정보보고서의 작성 현황 등을 비교적 상세하게 살펴봄으로써 우리나라 국민연금 재정계산 시행을 위한 시사점을 도출하고 있다.

먼저 제도시행 주체 및 조직과 관련하여 재정계산관련 업무의 상당부분이 인적 판단에 의존하는 일본과 달리 캐나다는 재정계산 및 재정평가와 관련된 구체적인 시행지침들이 관련법에 명시되어 있는 관계로 재정추계 및 재정계산 보고서 수록내용이 객관적이라는 점을 부각시켜 현재 일본과 유사한 방식으로 운영되고 있는 우리나라 공적연금제도의 재정계산 및 재정평가 업무가 점진적으로 캐나다와 유사한 방식으로 전환되는 것이 바람직할 것으로 판단하고 있다. 또한 장기적인 재정안정성 여부를 평가할 구체적인 평가기준이 없는 점을 감안하여 국민연금의 재정평가기준 마련이 시급하고 이를 위한 전제조건으로 국민연금제도가 어떠한 재정방식을 채택하고 있는지 여부를 명확히 할 필요가 있다고 하였다. 우리나라 국민연금 재정추계 모형은 통상적으로 연금재정추계모형이 갖추어야 할 요소들을 상당부분 충족시키고 있으나, 연금제도 관련변수들의 상호관계에 대한 동태분석 측면에서는 개선의 여지가 많은 만큼 자료가 한정된 국민연금제도의 경우 관련변수의 상호관계를 동태적으로 분석할 수 있는 모형과 변수들 간의 유기적인 민감도 분석이 가능한 모형을 구축하는 것이 필요하

다고 하였다. 구체적인 재정계산보고서 작성지침 마련에 있어 필요한 재정계산 보고서 작성주기와 추계기간의 경우 국민연금에서 채택한 5년 주기의 재정계산 보고서 작성은 일본의 예를 따르고 있으나, 연금제도도입 초기단계이며 인구 및 경제여건이 여타 선진국에 비해 상대적으로 덜 안정적일 것으로 예상되는 우리나라에서는 장기재정에 영향을 미칠 제 변수의 변동성이 클 것으로 전망되는 바, 현재의 5년 주기를 단축시키는 방안을 신중하게 검토해볼 필요가 있고, 재정추계기간과 관련해서는 인구구조 고령화 및 연금제도 성숙으로 인한 과급 효과가 제도 도입이후 상당기간이 지나서야 본격적으로 나타날 것으로 예상되는 바, 여건이 허락하는 범위 내에서 재정추계기간을 가능한 장기간으로 설정하는 것이 바람직할 것이라고 제시하였다.

이런 중·장기적 관점에서의 재정평가체계 구축방향을 바탕으로 처음 시행하는 2003년 국민연금 재정계산보고서의 작성방향으로 재정지표의 경우 전체 추계기간 동안 재정안정을 달성할 수 있는 평균보험료율(GAP, general average premium), 향후 예상되는 급속한 인구구조 고령화와 제도성숙으로 인해 야기될 재정 불안정요인을 간접적으로 파악할 수 있도록 부과방식에 의해 제도를 운영할 경우의 비용률(cost rate), 전체 추계기간 동안 GDP 대비 연금급여 유형별 연금지출 및 총 급여지출, 장기적인 관점에서 소득대체율의 하향조정이 불가피할 것이라는 점을 감안하여 소득계층별 실질소득대체율 및 평균소득대체율 등 다양한 재정지표를 추계할 것을 권고하고 있다. 마지막으로 우리나라 국민연금의 기본적인 제도 틀이 1985년 연금개혁 이전의 일본 연금제도와 매우 유사하고 제도운영방식 또한 일본과 매우 유사하다는 점에서 2003년 재정계산보고서 작성시 일본 공적연금제도의 재정보고서 양식을 상당부분 참조하여야 할 것이라고 제시하고 있다.

〈표 II-1〉 국민연금 재정계산 보고서 기본 틀

제1장 정책 결정자를 위한 보고서 주요내용 요약(Executive summary)
제2장 제반 경제상황, 인구구조의 변화 및 제도 관리·운영에 관한 사항
제3장 현행 국민연금제도의 역할 및 기능분석
제4장 국민연금제도에서의 재정계산의 역할
제5장 장·단기 국민연금 재정추계
1. 재정추계 방법론
2. 재정추계에 사용된 데이터 및 재정추계를 위한 제 가정
3. 현행제도를 유지할 경우의 재정추계
4. 민감도 분석
5. 부분적인 제도개혁(parametric reform)에 따른 재정추계 결과
제6장 결론 및 정책제언
제7장 재정추계 결과에 관한 수석계리사 또는 재정계산위원회의 견해 (Actuarial Opinion)
제8장 부록
부록 1 : 재정추계에 사용된 데이터, 가정, 방법론 설명
부록 2 : 본문에 수록하지 못한 상세한 재정상태 분석
부록 3 : 보충적인 재정추계 정보
- 현 시점까지의 모든 가입자의 급여를 지불하기 위해 필요한 적립금 수준을 나타내는 완전적립 비율(full funding ratio)
- (또는) 캐나다 CPP에서 채택하고 있는 ABM방식(accrued benefit method)의 미적립부채 평가방식
- (또는) 세대간회계(Generational accounting)에 입각한 세대간 형평성 파악
부록 4 : 용어해설(Glossary)

자료: 윤석명·강성호, 『국민연금 재정계산제도 실행방안』, 국민연금연구센터, 2001

3. 공적연금 재정계산 및 수리분석방법의 국제비교-김순옥(2001)

김순옥(2001)은 2003년에 처음 실시하는 국민연금 재정계산제도를 앞두고 국민연금제도의 장기재정을 분석·평가하고 장래 재정계획을 세우기 위해서는 먼저 국민연금이 추구하는 목적과 수행해야 할 기능, 그리고 재정운영의 원칙에 합당한 방법을 찾아야 할 필요성이 존재하므로 국민연금에 적합한 재정분석과 재정계획의 방향을 모색하기 위해 미국과 일본, 캐나다, 영국의 사회보험 공적연금의 제도적 특성과 재정운영원칙, 재정평가 및 재정계획방법을 연관지어 분석하고 이를 토대로 국민연금의 재정계산을 위해서 선택할 수 있는 방향을 검토·제시하고 있다.

국민연금의 재정계산을 위한 구체적인 방법론 모색을 위해서는 먼저 국민연금의 제도적, 재정적 특성에 대한 조사가 필요한데, 국민연금의 특성을 급여구조, 기여원칙 및 재정운영원칙의 세 가지 측면에서 서술하고 있다. 특히 재정운영의 원칙에서 국민연금의 재정운영은 2009년까지 부분적립방식을 취하고 있지만 2009년 이후의 재정운영원칙은 수립되어 있지 않아 재정방식의 기본적인 방향설정이 필요하다고 하였다. 또한 국민연금과 같이 급여가 확정되어 있는 제도에서 재정계획은 연금수리적 균형의 관점에 기초하여 설계되지만 재정계획의 선택은 부담가능한 기여율의 수준, 적립기금의 적정규모 등 연금수리 외적인 판단도 선택기준으로 작용하므로 장래 재정계획의 선택은 연금수리적인 기준에서 여러 가지 재정계획에 대한 재정전망자료를 만들고 이를 기초로 연금수리 외적인 선택기준을 적용하여 결정하여야 한다고 제시하고 있다. 이를 위해 2003년 국민연금 재정계산에서는 재정균형기간, 기여율의 조정방법, 재정평가지표를 변화시킨 여러 가지 재정시물레이션 결과를 작성하고 그 중에서 각종 조건을 고려하여 최종적인 선택대안을 찾아야 할 것으로 결론짓고 있다.

구체적인 재정분석방법과 관련하여 재정계산을 위한 가정설정은 최선의 전망치(best estimates)를 기본가정으로 하고, 여기에 각 변수 및 각 변수 조합에 대한 민감도 분석을 포함시켜야 한다고 권고하고 있다. 또한 국민연금이 부분적립방식을 적용하고 있으므로 장기재정상태를 나타내 주는 부과방식 기여율 또는 제도부양비, 수지비율, 적립률 등 연금제도의 성숙상황, 수지상황, 적립금의

상황을 나타내는 지표들을 종합적으로 분석할 필요가 있다고 판단하였다. 재정 추계기간은 사회보험제도의 일생주기(life cycle) 또는 개인의 생애주기에 상응하는 기간으로 60~80년 사이로 설정하면 연금정책이 장래 재정지출에 가져오는 효과를 재정계획에 충분히 반영할 수 있고 국제적인 기준사례에도 벗어나지 않는 기간이 될 것으로 보고 있다. 마지막으로 재정전망 결과는 국민연금이 적립수준이 높은 재정방식을 취하고 있어 적립기금의 연도별 흐름이 중요한 의미를 갖고 있고 추가적으로 초장기적인 수치에서의 가치변화를 제거하기 위해 경상가격과 불변가격 모두 제시하는 것이 필요하다고 보고 있다.

4. 공무원연금 재정재계산제도 실행방안 연구-김재경(2005)

김재경(2005)은 1995년 최소 5년 주기로 재정계산제도를 법제화한 후 5년만인 2000년에 공무원연금법을 개정함에 따라 2005년 처음 시행하는 공무원연금 재정재계산제도를 앞두고 제도시행에 대한 준비작업의 일환으로 주요국 6개 공적연금 제도(미국 연방공무원연금, 일본 국가공무원공제연금, 미국 사회보장연금, 일본 국민연금 및 후생연금, 영국 국민보험, 우리나라 국민연금)의 재정재계산제도 시행사례를 비교분석하여 그 정책적 시사점을 제시하였다. 다음으로 우리나라 공무원연금의 재정재계산제도를 어떠한 방식으로 실시할 것인가에 대한 기본방향을 모색할 뿐만 아니라 2005년 재정재계산의 구체적 실행방안을 제시하고 있다.

현행 공무원연금법은 재정재계산 실시근거만이 존재할 뿐 재정안정성 여부를 평가할 구체적인 평가기준이 존재하지 않은 상태에서 재정계획을 규정하고 있으며 재정계획도 상당히 모호한 상태에 있으므로 재정균형과 정부보전방식을 좀 더 체계화할 필요가 있다고 강조하고 있다. 이에 따라 재정안정성을 평가할 수 있는 평가기준에 대한 분명한 법적 근거가 제시될 필요가 있는 것으로 제시하였다. 또한 장기재정전망 방법론과 재정재계산 보고서 작성과 관련하여 현행 재정추계모형에 적용되는 기초율 설정과정을 보다 투명하게 할 필요가 있고 지난 2년간 발간한 비공식적인 보고서인 장기재정전망보고서와 달리 구체적인 재

정재계산 작성지침이 포함된 보고서가 필요한 것으로 판단하였다. 재정재계산을 담당하는 기구로는 재정재계산 전반을 담당하는 상위기구에 대해 결론을 내지 못했으나 재정전망을 담당하는 하위기구로는 전문성과 투명성을 갖추고 있는 전문전담기구가 담당하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

구체적인 2005년 공무원연금 재정재계산제도 실행방안에 대해서는 재정재계산 실시내용, 재정재계산보고서 작성지침, 담당주체, 보고절차 등을 위주로 제시하고 있다. 재정추계모형과 관련해서는 2002년과 2004년 두 차례에 걸쳐 실시한 재정전망보고서(GEPS Financial Operations and Actuarial Projections)를 근거로 추계방법론에 대한 검토과정이 면밀하게 진행될 필요가 있다고 주장하였다. 또한 공무원연금의 특수성, 소득보장성 등을 아울러 고려하여 재정안정성 차원의 재정평가 뿐만 아니라 수급구조의 적정성 평가와 형평성 평가가 함께 진행되어야 할 것을 권고하고 있다. 재정재계산보고서는 재정재계산을 담당하는 실무기구에서 작성한 후 심의기관의 심의를 거쳐 행정자치부장관이 발간하는 것이 바람직하고 이미 발행된 재정전망보고서를 준용하여 재정재계산보고서를 작성할 필요가 있다고 하였다.

〈표 II-2〉 공무원연금 재정재계산보고서 골격

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서론 II. 현행 공무원연금의 역할 및 기능분석 <ul style="list-style-type: none"> · 현행 연금제도 개괄 · 현행 연금제도 재정상태 · 현행 연금제도 급여지급 현황 III. 재정전망 <ul style="list-style-type: none"> · 전망방법론 및 적용가정·중기재정전망·장기재정전망 · 가정조합별 재정전망·민감도 분석·장·단기 재정요인분석 · 형평성 분석 IV. 재정평가 및 제도개선안 <ul style="list-style-type: none"> 1. 재정평가 <ul style="list-style-type: none"> · 재원조달성 평가·형평성 평가·수급구조 적정성 평가 2. 제도개선안 <ul style="list-style-type: none"> · 정부보전 체계화방안·수급구조 조정방안 · 기타 제도합리화방안·종합안 V. 결론 |
|--|

자료: 김재경, 『공무원연금 재정재계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005

공무원연금의 재정재계산 담당기구를 조직하는 방안으로 상위기구인 행자부장관 자문기구와 하위기구인 공무원연금제도개선기획단(가칭)을 구성하는 제1안과 행정자치부의 복지과와 공무원연금관리공단의 적절한 협조 하에 재정재계산 업무를 수행하는 제2안을 제시하였다. 이 밖에 재정재계산 보고절차와 재정재계산제도 시행일정까지 자세하게 제시하였다.

5. 기존 선행연구와 본 연구의 차별성

지금까지 살펴본 선행연구들은 각 공적연금제도를 운영하고 있는 기관에서 발간된 보고서인 관계로 국민연금과 특수직역연금 각각의 위치에서 재정계산제도의 구체적인 실행방안만 제시하였을 뿐, 공적연금 전반을 아우르는 제도운영방안을 논의한 선행연구들은 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 국민연금 뿐 아니라 공무원연금 등 특수직역연금 모두를 포괄하는 재정계산제도 실행방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다. 이와 함께 제1차 재정계산에서 나타난 문제점 분석 및 이에 관한 정책대안을 제시한다는 점에서도 선행연구와는 상당한 차별성이 있다.

현재 전세계적으로 ‘저부담·고급여’ 공적연금제도에 대한 개혁이 이미 단행되었거나 진행 중에 있으나 저출산, 평균기대여명 증가에 기인한 급격한 인구고령화로 인해 공적연금제도의 지속 가능성이 의문시되고 있으며, 이를 해결하기 위한 다양한 방법론들이 제시되고 있다. 이런 맥락에서 주요 국가의 공적연금제도 특성, 재정상태 및 연금개혁 방향을 요약한 뒤 이러한 특성들을 반영하기 위한 재정보고서의 내용들을 비판적으로 검토하고자 한다. 또한 단순히 외국의 재정계산사례를 정리하던 기존의 연구범위에서 한 단계 더 나아가 초고령사회에서도 지속 가능한 공적연금제도를 구축하기 위한 재정적인 측면에서의 제도개혁 방향과 재정 보고서에의 반영 여부를 집중적으로 분석하고자 한다. 재정계산보고서를 작성하는 이유가 정확한 현실인식을 바탕으로 제도의 지속가능성 제고에 있다고 할 때, 주요국의 지속가능성 요인(Sustainability factor) 비교분석 및 한국에서의 적용 가능성 여부를 검토한다는 측면에서 선행 연구와 차별성이 있음을 다시 한 번 강조하고자 한다.

Ⅲ. 공적연금 재정계산 현황 및 문제점

1. 국민연금 제1차 재정계산 추진경과

우리나라의 국민연금은 도시지역에의 제도 확대를 앞두고 1998년 법개정을 통하여 급여수준을 낮추고 수급개시연령을 연장하는 등의 재정안정화 조치를 취한 것 외에 5년마다 재정계산을 시행하도록 규정하여 장기적으로 제도가 건실하게 운영될 수 있도록 점검하는 장치를 마련하였다. 이를 위해 2002년 3월 보건복지부장관의 자문기구로 「국민연금발전위원회」가 설치되어 국민연금 재정계산제도 시행을 위한 기초 작업을 추진하여 왔다.

본 위원회는 노동자단체·사용자단체·시민단체·소비자단체 등 가입자대표와 학계·언론계, 정부부처 대표 등 20명의 위원으로 구성되었다. 또한 본 위원회 산하에 「제도발전전문위원회」와 「재정분석전문위원회」를 두어 24명의 전문위원이 연구업무를 수행하였다. 위원회는 2003년 5월까지 7회에 걸친 위원회 회의(제도발전전문위원회 회의 2회, 재정분석전문위원회 회의 11회 별도)를 개최하여 장기 재정추계를 실시하고 재정안정화방안을 포함한 연금제도 개선방안을 마련하였다.

〈표 III-1〉 국민연금 재정계산 관련 법적근거

<p>국민연금법 제4조 (국민연금이 재정계산 및 급여액의 조정) ①이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다.</p> <p>②보건복지부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 5년마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 국회에 제출하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다.</p> <p>③이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준 임금 물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다. [전문개정 1998.12.31]</p>
<p>국민연금법시행령 제11조의2 (국민연금의 재정계산등) ①보건복지부장관은 법 제4조제2항의 규정에 의하여 매 5년이 되는 해의 3월 31일까지 국민연금기금의 재정계산을 실시하고, 국민연금 재정전망 및 연금보험료 조정등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 당해연도 9월말일까지 대통령의 승인을 얻어 당해연도 10월말일까지 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 국민연금 재정전망등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 정기간행물의 등록등에관한법률 제7조제1항의 규정에 의하여 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 및 경제분야 특수일간신문 각 1개 이상에 공시하여야 한다. [본조신설 1998.12.31]</p>

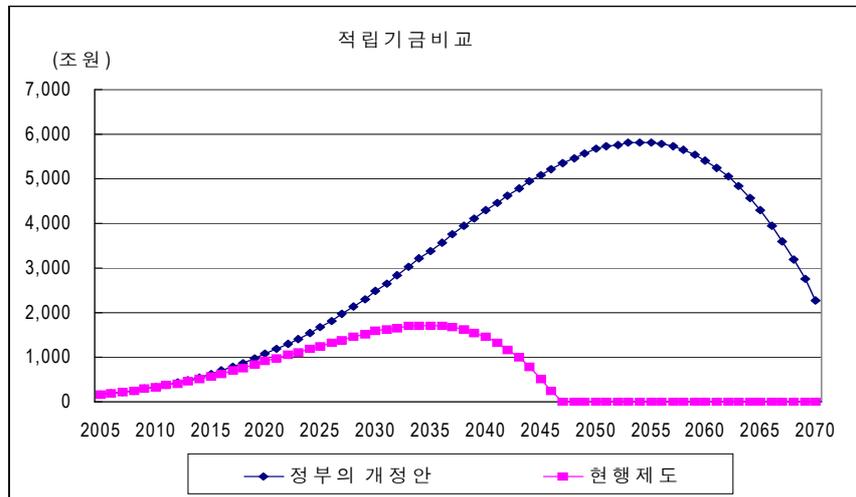
「국민연금발전위원회」가 마련한 재정안정화 방안의 주요 결론은 2070년 총지출의 2배를 기금으로 보유하는 아래와 같은 3가지 급여/보험료율 수준 조합안으로 구분되었다. 3가지 재정안정화 방안 중 최종안 선택에 있어서는 전문가 그룹은 2안을, 사용자단체는 3안을, 노동계는 재정추계를 재검토할 것을 요구하면서 단일안 합의에는 이르지 못하고 의견이 분산·수렴되었다.

<p>[제1안] 소득대체율 60% + 보험료율 19.85%</p> <p>[제2안] 소득대체율 50% + 보험료율 15.85%</p> <p>[제3안] 소득대체율 40% + 보험료율 11.85%</p>
--

그러나 정부는 위원회 다수안인 2안의 기본골격은 유지하되, 당정협의(2003. 7월)를 통해 소득대체율을 단계적으로 인하하는 방향으로 일부 수정하였다. 구

체적으로 소득대체율은 현행 60%에서 2004~2007년까지 55%를 거쳐 2008년에 50%로 인하하되, 기존 가입자와 수급자의 기존 가입기간에 대해서는 종전의 소득대체율을 적용해 기득권을 보장하는 한편, 현행 9%의 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 1.38%pt씩 5차례 인상하여 2030년에 15.90% 수준으로 인상한 후 이 보험료율을 2070년까지 유지하는 것으로 하였다.

[그림 III-1] 현행 제도와 2003년 정부개정안 재정전망 비교



자료: 보건복지부, 『국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 관한 공청회자료』, 2003

정부는 이런 논의결과를 바탕으로 재정안정화 방안에 대하여 종합적인 계획을 수립하여 국무회의 심의, 대통령 승인을 거쳐 2003년 10월말 16대 국회에 개정안을 제출하였으나 상정된 국민연금법 개정안은 재정안정화에만 초점을 맞춘 나머지 사회보험방식의 현행 국민연금제도가 안고 있는 사각지대 문제를 그대로 방치한다는 비난을 받게 되었다.주4) 이에, 정치권, 연금관련 이해관계자

주4) 연금 사각지대는 크게 제도 외적인 사각지대와 제도 내적인 사각지대로 구분될 수 있다. 제도 외적인 사각지대는 국민연금제도에의 참여기회를 부여받지 못한 현 노령층의 사각지대로, 이들은 정부가 재정여건을 고려하여 가능한 수준에서 해소시켜야 하는데 큰 이견이 없는 것 같다. 제도 내적인 사각지대는 절반 이상의 지역가입자가 실직·사업실패 등의

및 전문가들은 현행 사회보험방식의 기본 틀 내에서 ‘급여수준 하향조정 및 부담수준 상향조정’이라는 부분적 제도개선방안의 대안으로 OECD(2001)에서 권고한 조세방식 기초연금제도 도입의 필요성을 강력하게 제기하였다. 그러나 정부는 조세방식 기초연금제도를 지금 당장 도입하면 노후소득보장의 사각지대 해소라는 긍정적인 요인은 있으나 OECD국가 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행될 우리나라의 경우 제도 성숙단계에서 막대한 자원부담을 초래할 것으로 전망하였다. 따라서 정부는 조세방식의 기초연금 도입이라는 급진적인 제도 개선 보다는 적절한 범위 내에서의 부분적 개혁을 전제로, 개혁의 걸림돌로 작용하고 있는 사각지대 문제는 공공부조제도의 확대를 통해 완화하려는 노력을 지난 3년 동안 전개하였다.

이런 가운데, 정부는 당초 개정안을 수정하여 장기적으로 소득대체율을 40%로 인하하고 보험료율을 12~13%로 인상하되, 사각지대를 대폭 축소하기 위해 현행 공공부조제도를 확대·개편한 기초노령연금제도를 도입하는 수정안을 2006년 발표하였다. 수정안의 기본 취지는 다층소득보장체계가 제대로 구축되지 않을 중·단기에는 50%의 급여수준을 유지하되, 퇴직연금과 개인연금 성숙정도를 감안하여 장기적인 관점에서 급여수준을 40%로 추가 인하하는 다층소득보장체계 접근방법을 견지하면서 사각지대문제를 해소하기 위한 야당의 조세방식 기초연금에 대한 타협안으로, 조세를 재원으로 전체 노인의 45%에게 매월 8만원을 제공하는 기초노령연금을 제시한 것이다.

2. 국민연금 제1차 재정계산 실행결과 및 문제점

제1차 국민연금 재정계산 시행 후에 일부에서 국민연금의 재정상태에 가장 영향을 주는 합계출산율, 이자율 가정 등에 문제를 제기하며 재정추계를 재실

이유로 납부예외자로 처리되고 있어 미래에 이들 취약계층이 연금제도에서 배제되는 경우와 가입상태에 있지만 실질적으로 짧은 가입기간(21.7년)으로 인해 정부의 연금개혁안으로 인해 소득대체율이 하락할 경우 상당수 가입자들의 연금액이 최저생계비 이하로 떨어지는 경우로 구분된다.

시해 줄 것을 지속적으로 요구하였다. 다시 말하면 국민연금 재정상태에 가장 영향을 주는 기초율 가정이 최근의 실적 또는 동향과 다소 괴리가 있다는 지적이 계속 제기되었다. 재정추계와 관련되어 제기된 의문점은 다음과 같다. “이번 재정안정화 방안을 만들 때 합계출산율 가정이 적절했는가?”, “통계청 인구전망은 너무 비관적인데, 정부의 정책개입을 통한 출산율 증가를 고려하지 않은 사유는?”, “이번 재정안정화 방안을 만들 때 고령자(60~64세)의 경제활동참가율과 여성의 경제활동참가율이 2001년 통계청의 장기 인구전망과 일관성이 있는가?”, “이번 재정안정화 방안을 만들 때 이자율이 임금상승률보다 높게 가정된 것은 이론적, 실증적 근거를 갖고 있는가?”, “2070년 인구가 35백만명 이하로 감소하는 것으로 추계되었는데, 이것은 비현실적인 가정이 아닌가?” 등이었다.

〈표 III-2〉 제1차 국민연금 재정계산시 합계출산율과 평균수명 가정

구분	2000	2010	2030	2050	2070	
합계출산율(명)	1.47	1.36	1.39	1.40	1.51	
평균수명(세)	남자	72.06	75.50	78.38	79.95	80.95
	여자	79.50	82.22	84.83	86.24	87.14

자료: 국민연금발전위원회, 『2003년 재정계산 및 제도개선 방안』, 2003. 6.

특히 노동계와 시민단체 등 이해관계자들은 정부의 출산장려정책 등으로 미래 합계출산율이 1.8명으로 증가할 것으로 예상된다고 발전위원회가 가정한 합계출산율이 너무 비관적이라고 계속 주장하였다. 그러나 최근 통계청의 발표에 의하면 2002년 합계출산율은 1.17명으로 발전위원회에서 사용한 가정보다 더 낮게 나타나서 출산율 저하문제가 심각함을 보여주고 있다.

기금투자수익률에 대한 가정은 국민연금기금의 투자수익률과 상호 연관성이 높은 3년 만기 회사채 유통수익률을 기준으로 설정하였으며, 최근의 저금리추세를 반영하여 2002~2010년 동안은 잠재성장률 전망치인 5%(KDI) 보다 낮은 4.5%를 실질기금투자수익률로 가정하였다.

〈표 III-3〉 제1차 국민연금 재정계산시 경제변수 가정

구 분	2002-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2050	2051-
실질임금상승률 (명목임금상승률)	3.5% (6.5%)	3.0% (6.0%)	2.5% (5.5%)	2.0% (5.0%)	1.5% (4.5%)
실질기금투자수익률 (명목기금투자수익률)	4.5% (7.5%)	4.0% (7.0%)	3.0% (6.0%)	2.5% (5.5%)	2.0% (5.0%)
물 가 상 승 률	3.0%				

자료: 국민연금발전위원회, 『2003년 재정계산 및 제도개선 방안』, 2003. 6.

제1차 국민연금 장기재정추계는 신뢰성과 타당성, 객관성, 그리고 투명성을 확보하기 위해서 학계 및 전문연구기관의 전문가 15명으로 재정분석전문위원회를 구성하여 각각 전문분야별로 재정추계모형 검토, 가정변수 설정, 재정시물레이션 등을 수행하고 검토와 토론을 거쳐 최종 결과를 확정하였음에도 불구하고 장기재정추계에 대한 객관성 및 투명성에 대해 계속 의문을 가지고 있는 상태이다. 이런 재정추계결과의 객관성과 투명성 미흡은 발전위원회를 운영한 주체 및 집행기관의 객관적 위치도 크게 기여했기 때문에 관리운영주체에 대한 검토도 아울러 필요할 것으로 보인다.

3. 특수지역연금 제1차 재정계산 실행결과 및 문제점

공무원연금과 사립학교교직원연금은 1995년 법 개정을 통해 최소 5년 주기로 재정계산제도를 실시하기로 법제화하였으나 근거법률만 존재할 뿐 구체적인 재정계산 실행방안은 전혀 마련되어 있지 않은 상황이다. 군인연금의 경우에도 2006년 법 개정을 통해 재정계산제도의 법적 근거만 마련한 상태이다. 원칙적으로 재정계산의 법적 근거라고 할 경우 재정계산의 근거뿐만 아니라 재정계산 방법론, 재정평가기준 및 재정계획, 재정평가보고서의 작성 요령, 담당기구와 보고절차 등에 관한 법적 규정을 망라하고 있어야 한다. 그러나 특수지역연금제도는 재정계산 실시 근거법령만이 존재할 뿐 어떤 방식과 전략으로

재정재계산을 실시할 것인지에 대해 불확실한 상태로 남아있다.

〈표 III-4〉 특수지역연금 재정계산 관련 법적근거

공무원연금법 제65조 (비용부담의 원칙) ①제42조의 규정에 의한 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호의 규정에 의한 유족연금 및 제61조의 규정에 의한 유족보상금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 소요되는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다. <개정 2000.12.30>

사립학교교직원연금법 제43조 (비용부담의 원칙)

급여 기타 이 법을 운용하기 위하여 소요되는 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금·국가부담금·법인부담금·재해보상부담금 및 그 예정운용 수익금의 합계액이 장래에 있어서 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.<개정 79.12.28, 91.12.27, 95.12.29>

군인연금법 제36조 (비용부담의 원칙)

①제6조제1호 내지 제4호, 제8호 내지 제11호의 규정에 따른 급여 및 동조 제7호의 규정에 따른 급여(제26조제1항제1호에 해당하는 경우에 한한다. 이하 이 항에서 같다)에 소요되는 비용은 군인과 국가가 부담한다. 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.

②제1항의 급여 외의 급여에 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

③제16조제4항의 규정에 따라 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

④연금업무에 소요되는 비용은 국가가 부담한다.

[본조신설 2006.12.30]

또한 이런 근거법에 의해 공무원연금은 국민연금과 유사한 위원회를 구성하여 2005년 처음 재정재계산제도를 실시하였으나 구체적인 재정계산 실행결과를 공개하지 않은 상태이다. 이용가능한 자료에 따르면 제1차 공무원연금 재정재계산을 준비하기 위해 여러 가지 준비작업을 하는 것으로 되어 있으나 재정재계산에 필요한 담당기구와 재정추계모형도 의견일치를 보지 못한 것으로 판단된다.

이런 상황에서 본 연구는 외국의 공적연금 재정계산 시행사례 분석을 중심으

로 공적연금 전반을 아우를 수 있는 구체적인 재정계산 실행방안을 강구하고자 한다. 먼저 외국 공적연금제도의 개혁동향을 살펴본 후 우리나라 국민연금의 재정계산제도 실행방안에 시사점이 많다고 생각되는 일본, 미국, 캐나다, 영국 등 주요국가의 공적연금 재정계산제도 운영사례를 비교·분석하고자 한다.

IV. 외국 공적연금제도의 개혁동향 및 이에 따른 각국의 재정계산제도 개관

1. 개관

현재 전 세계적으로 160개 이상의 국가가 특정형태의 공적연금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이는 세계의 거의 모든 국가들이 노후소득보장체계로서의 공적연금제도를 도입하고 있음을 의미한다. 100여년 전부터 많은 국가들이 공적연금제도를 도입하기 시작한 이유는 산업혁명이후 근본적으로 변화하는 사회·경제적 환경에서 사회구성원들의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 국가가 적극 개입하여야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있었다.

그러나 국민연금 도입역사가 18년에 불과한 우리나라와 달리 이미 오래 전에 부과방식(pay-as-you-go)으로 운영되고 있는 공적연금제도를 도입한 서구 국가들의 경우 일반적으로 기여수준에 비해 높은 급여를 지급하는 '저부담·고급여'체계에 기인한 재정 불안정 등 구조적인 문제점들을 경험하고 있다. 1980년대 이전까지는 안정된 경제성장을 바탕으로 가입규모 확대, 급여수준의 향상 등에 치중하였으나 경제성장 둔화와 출산율 저하 및 평균기대여명의 증대로 인한 연금제도 부양비용이 급격히 증가한 1980년대 중반 이후의 연금개혁방향은 인구 고령화 및 저 성장으로 인해 야기된 연금재정 불안정 예방에 국가적 역량을 집중되고 있다. 따라서 현 공적연금제도에 내재된 장기적인 재정불안정 문제를 해결하기 위해 이미 상당수 국가들이 연금개혁을 단행하였으며, 아직 연금개혁을 실행에 옮기지 않은 많은 국가들도 장기적으로 지속가능한 연금제도로의 연금개혁을 위한 논의를 진행 중에 있다.

〈표 IV-1〉 GDP 대비 노령연금 급여지출 비중 전망(2000~2050년)

국가	GDP 대비 노령연금지출 비중(%)		변화율(%)
	2000년	2050년	
프랑스	12.1	14.5	19.8
이태리	14.2	14.4	1.5
독일	11.8	13.8	17.0
벨기에	9.0	13.0	44.4
스웨덴	9.2	10.8	17.4
스위스	7.2	10.8	50.0
일본	7.9	8.5	7.6
네덜란드	5.2	8.3	59.6
캐나다	4.7	6.4	36.2
호주	3.0	4.6	53.3
한국	2.1	10.1	381.0
영국	5.0	5.6	12.0
미국	4.4	6.2	40.9
평균	7.2	10.1	40.3

자료: OECD(2005), "Ageing and Pension System Reform", *Financial Market Trends*, Supplement 1.

연금 재정안정화를 주요 내용으로 하는 각국의 제도 개선방향은 대부분 급여 수준은 과거에 비해 낮추고 부담수준은 인상하거나 또는 수급개시연령을 연장 하는 등 부분적인 제도개혁조치를 취하고 있다. 특히 공적연금 재정 불안정에 대처하기 위해 세계 각국은 전통적인 재정안정화 방안인 보험료 인상이 이해관계자들의 반발로 인해 채택하기 수월하지 않다는 현실을 반영하여 이미 인상된 보험료를 하에서 수지균형을 맞출 수 있도록 연금급여수준의 인하를 위한 다양한 정책수단을 활용하고 있다. 그러나 이런 급여수준의 하락은 한편으로 불충분한 노후소득의 위험을 증가시킬 수 있고 노후빈곤의 재발로 이어질 수 있다. 따라서 최근의 연금개혁은 재정안정화를 위한 필요한 조치를 취하되, 저소득 노인에 대한 소득보완장치 마련과 함께 중·고소득층에게 공적연금 이외에 자발적으로 사적연금에 가입하도록 유도하는데 초점을 맞추고 있다.

〈표 IV-2〉 세계 각국의 최근 부분적인 연금개혁 조치 및 결과

국가	최근 개혁연도	급여수준 변화	보험료율 변화	2002년 평균소득대비 소득대체율	보험료율
벨기에	1997년	삭감	-	41	16.4
캐나다	1997년	변화 없음	인상	43	9.9
프랑스	2003년	삭감	인상	53	16.5
독 일	2001년	삭감	인상	46	19.5
이태리	2004년	확정급여방식 포기	변화 없음	79	32.7
일 본	2004년	삭감	인상	50	18.3
네덜란드	2004년	삭감	인상	68	28.1
스웨덴	1998년	확정급여방식 포기	변화 없음	65	18.9
스위스	2003년	삭감	변화 없음	58	23.8
영 국	2004년	변화없음	변화 없음	37	23.8
미 국	1983년	-	변화 없음	39	12.4

자료: OECD(2005), Social Security Administration(2004, 2005, 2006)

1990년대 이후 OECD 국가에서 주로 사용되는 간접적인 재정안정화 방안으로는 급여산정기간의 변화, 과거 소득의 재평가방법 변화, 급여 연동방식의 변화(임금상승률 → 물가상승률) 등을 들 수 있다. 먼저 급여산정에 사용되는 기간을 변화시키는 개혁 조치를 살펴보면, 퇴직직전 몇 년간의 최종보수를 기준으로 산정되는 OECD 국가들의 소득비례연금에서 보수산정기간을 확대함으로써 급여가 삭감되는 효과를 가져왔다(오스트리아, 핀란드, 프랑스, 포르투갈, 스웨덴). 또한 신규 수급자가 급여를 산정할 때 결정되는 과거소득의 재평가와 기존 수급자의 실질가치를 유지시키기 위한 급여연동에서 사용된 기준을 기존 임금상승률에서 물가상승률로 변화시켰다. 최근에는 급여산식에 인구·경제학적 변화가 자동적으로 반영되도록 하는 재정안정화 장치(Built in stabilizer)가 선진국 개혁동향에서 주목을 받고 있다. 이런 방식은 사회적으로 감당할 수 없는 기여 상한선을 설정하고 그 범위 내에서 급여를 조정하려는 방식으로, 연금급여산식에 자동안정장치 개념을 이식한 스웨덴 등의 방식과 명목확정기여방식의 속성을 일부 반영한 독일, 일본 등이 있다. 이러한 개혁을 통해 급여수준을 낮

추는 효과 이외에 인구 고령화와 경제성장 둔화 등 공적연금을 둘러싼 주변 제 환경변화에 연금제도의 재정안정화가 자동조정될 수 있는 시스템을 구축함으로써 주기적인 재정계산 결과를 통해 확정급여(DB)방식의 연금제도 재정안정화를 이루기 위한 소모적인 논쟁을 최소화할 수 있는 장점이 있다.

또한 최근 외국의 연금개혁을 보면 연기금의 투자수익을 연금재원으로 사용함으로써 고령화에 따른 보험료를 인상 압력을 둔화시키겠다는 취지로 부과방식에 적립식 요소를 강화하고 있다. 캐나다의 경우 1997년 연금개혁에서 보험료 인상 스케줄을 당초 계획보다 앞당겨 추가적인 재원으로 투자가 가능한 기금을 적립하는 부분적립방식으로 전환하였다. 또한 전통적인 1층 제도의 부과방식 속성을 유지하며 1층 제도를 개혁하는 경우 감소된 급여수준의 일부분을 대체하기 위해 명목확정기여형(NDC, Notional Defined Contribution)제도를 채택하되, 적립방식의 개인계정제도가 주목받고 있다. 현재 이탈리아, 스웨덴의 서유럽 및 헝가리, 폴란드 등의 체제전환국가에서 긍정적인 반응을 얻고 있다. 특히 스웨덴은 명목확정기여제도(NDC)를 도입하면서도 보험료 18.5% 중 2.5%를 강제적으로 개인계정에 적립하도록 함으로써 공적소득비례연금의 일부분을 대체하고 있다.

〈표 IV-3〉 OECD 21개국 연금개혁의 유형별 구분(1990년대 이후)

개혁규모	개혁내용	개혁항목	해당국가
부분적 개혁	수급자격	지급개시연령 기여기간	한국, 일본, 독일, 프랑스, 캐나다, 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈, 체코, 슬로바키아 등 21개국
	기여구조	대상범위 보험료율 대상소득 기여자 과세 등	
	수급구조	연금액 산정방식 슬라이드 최저연령 연금과세 등	
체계적 개혁	확정기여(DC)전환	공적, 민간 역할분담 최저연금 이행방법 등	호주, 멕시코, 헝가리
	확정급여(DB) 부과방식에서 명목확정기여방식(NDC) 부과방식으로	최저연금 이행방법 등	스웨덴, 이탈리아, 폴란드

자료: 배준호, 「주요국 연금체제와 개혁이 주는 시사점」, 『응용경제 제7권 제2호』, 2005. 9.

〈표 IV-4〉 1990년대 이후 주요 OECD국가들의 공적연금 개혁조치들

국가	개혁유형
호 주	1. 여성의 연금수급시기를 60세에서 65세로 연장 2. 연금시기를 늦춤에 따른 새로운 정액 보너스 제공 3. 공적연금에 추가하여 강제 DC제도 도입
오스트리아	1. 조기퇴직연령을 15세 상향조정, 여성의 수급시기를 남성과 동일하게 조정 2. 조기퇴직에 따른 연금삭감과 조기퇴직연금의 수급조건 강화 3. 15~40년의 소득을 급여산정소득으로 포함 4. 현재 논의 중인 재정지속가능성 요소(sustainability factor) 도입
벨기에	1. 여성의 연금수급시기를 남성과 동일하게 조정 3. 60세에 받을 수 있는 조기노령연금에 대한 기여조건 변경
핀란드	2. 63~67세까지 일하는 고령근로자를 위해 연금증액을 인상 3. 최종10년간 보수에서 평생소득으로 산정기준 변경 4. 기대여명승수 도입(2010년부터)
프랑스	2. 공적연금과 기업연금에서 조기/연기퇴직에 대한 급여조정 3. 급여산정에 필요한 기여기간을 최대 10년에서 최대 25년으로 연장 4. 기대수명연장에 따라 최소가입기간 증가
독 일	2. 65세 이전에 퇴직할 경우 급여 삭감 4. 제도부양비가 악화됨에 따라 재평가방법과 연동방식 변경 5. 면세 특권을 부여한 자발적인 DC 연금 도입
이태리	1. 남성의 연금수급개시연령을 60세에서 65세로, 여성의 경우 55세에서 60세로 연장, 조기퇴직연금의 수급시기도 60세에서 62세로 연장 2. 명목확정기여방식을 통해 조기퇴직급여의 조정 3. 장기근속연금의 가입기간을 37년에서 40년으로 확대 4. 명목확정기여방식
일 본	1. 연금수급개시연령을 60세에서 65세로 연장 4. 향후 노인부양비 변화를 반영할 수 있도록 자동적으로 급여 조정
스웨덴	3. 소득비례연금의 급여산식의 기준소득이 최고 15년 보수에서 평균 임금으로 변경 4. 명목확정기여방식을 통해 인구통계학적 요소 반영 5. 거의 모든 근로자에게 강제적 DC 제도 도입

주: 개혁유형: 1. 연금수급개시연령의 변화, 2. 퇴직연령을 연기할 경우 제공되는 인센티브, 3. 급여공식 및 수급요건에 대한 변화, 4. 기대여명이나 재정지속가능성 요소를 연계, 5. 확정기여방식제도의 도입

자료: Peter Whiteford and Edward Whitehouse, "Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries", OECD(2006)

〈표 IV-4〉 계속

국가	개혁유형
스위스	1. 여성의 연금수급개시연령을 62세에서 64세로 상향조정
영국	1. 여성의 연금수급개시연령과 연금크레딧 수급자격연령을 60세에서 65세로 상향조정 2. 연기연금에 대한 증액률 인상 5. 고용주에게 자신의 피용자들이 DC('stakeholder')연금에 가입할 수 있는 통로를 제공
미국	1. 연금수급개시연령을 65세에서 67세로 상향조정 2. 조기 및 연기연금에 대한 급여 조정

주: 개혁유형: 1. 연금수급개시연령의 변화, 2. 퇴직연령을 연기할 경우 제공되는 인센티브, 3. 급여공식 및 수급요건에 대한 변화, 4. 기대여명이나 재정지속가능성 요소를 연계, 5. 확정기여방식제도의 도입

자료: Peter Whiteford and Edward Whitehouse, "Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries", OECD(2006)

마지막으로 저출산·고령화·저성장 등 공적연금제도 도입당시와 달라진 주변 환경에 적응하기 위해 전 국민대상의 국민연금제도와 함께 공무원 등 공공부문 종사자 연금제도의 개혁방향에 관한 논의가 세계은행, OECD 등 국제기구를 중심으로 논의되고 있다. OECD와 세계은행은 전 세계의 공무원연금제도에 대해 공통으로 적용될 수 있는 기본적인 입장과 함께 우리나라 공무원연금의 바람직한 개혁방향에 대해서도 권고안을 제시하고 있다.

OECD는 전체 공적연금체계 내에서 공무원연금제도의 특성, 연금재정과 관련된 측면, 연금제도의 규제와 감독차원, 노동시장과 사회보장 측면에서 공무원연금제도에 관한 자신들의 입장을 밝히고 있다.^{주5)}

첫째 공무원연금제도를 사용자가 전적으로 책임지는 민간부문의 직역연금(company scheme)과 공적연금제도의 특성이 혼합(hybrid)된 제도로 인식하고 있다. 나아가 보수와 연계된 종합적인 보상차원(total compensation approach)의 제도로 언급하고 있으며, 일반 국민연금제도에 비해 폐쇄적으로 운영되는 관계로

주5) Minika Queisser, "Reforming Civil Servant Pension Schemes - An OECD Perspective," OECD, 2003.

인구고령화 등 연금제도에 부정적인 영향을 미칠 외부여건 변화에 의한 충격이 매우 클 수 있음을 지적하고 있다.

두 번째로 연금재정과 관련하여서는 다수 OECD 국가들의 공무원연금 제도 운영의 투명성이 결여되어 있다고 비판하고 있다. 특히 대부분 OECD 회원국 공무원연금제도의 미적립부채가 이미 상당한 수준에 달하고 있으나, 정확한 부채규모조차 산정하지 못하고 있다고 꼬집고 있다. 이와 함께 중앙정부와 지방정부 공무원연금제도가 분리된 형태로 운영되는 국가들의 경우 지방정부의 채무 악화요인으로 작용하고 있으며, 나아가 공무원연금제도가 공무원에 대한 종합적인 보상차원에서 운영되는 관계로 제도의 모호성(opacity)이 증가하고 있음을 지적하고 있다.

셋째로 공무원연금의 규제 및 감독 주체가 누가 되어야 할 것인지에 대해서도 문제를 제기하고 있다. 즉, 정부조직 또는 공공조직에서 공무원연금제도와 관련된 상호규제와 감독업무를 효과적으로 수행할 수 있을 것인가에 대해 의문을 제기하고 있는 것이다. 특히 공무원연금의 적립금 운용과 관련하여서는 정부조직 내 누가 적립자산을 효과적으로 통제할 수 있을 것인가에 대해 반문하고 있다. 한편 연금제도 규제·감독 차원에서는 보충적 특성을 지닌 공무원연금제도(complementary civil service schemes)가 일반적인 공무원연금제도에 비해 훨씬 우려되는 상황으로 판단하고 있다.

넷째 노동시장 및 사회적 보호와 관련된 논점들의 경우, 연금제도를 통해 재직공무원에게 충분한 수준의 급여지급, 즉, 사회적 보호를 보장하기 위한 수급권 규제(Vesting regulation)가 연금수급의 이동성(portability)을 제한하고 있어 조기퇴직자(고령근로자의 경우가 아닌) 보호차원에서 수급권 취득요건의 완화 필요성을 언급하고 있다. 이와 함께 민간부문과는 구분되는 특권을 공무원 집단에게 부여함으로써 야기된 공평성(Fairness considerations) 문제를 언급하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 OECD는 다음과 같은 공무원연금제도의 개혁방향을 제시하고 있다. 첫째, 공무원연금급여에 가산되는 각종 크레딧을 포함하여 연금급여 산정 및 지급과정에서의 투명성 제고를 강조하고 있다. 두 번째로 공무원

연금제도에 내재된 미적립부채를 명시화함으로써 공식적인 부채화작업을 수행 하되, 가급적 사전적립방식의 연금제도로 운영할 것을 제안하고 있다.

세 번째로 공무원연금과 민간부문의 국민연금제도로부터 예상되는 연금급여 를 현가화하여, 이를 공무원과 민간부문 근로자 임금의 현재가치와 비교해 보 도록 권고하고 있다. 네 번째로 국민연금제도에 비해 일반적으로 관대하게 운 영되고 있는 공무원연금의 연금승률(*accrual rates*)을 축소하는 한편, 퇴직직전 소득을 기준으로 산정되는 연금액 산정기준소득의 산정기간 확대를 주문하고 있다. 마지막으로 장기적인 관점에서 일반 국민대상의 국민연금제도와 통합할 수 있도록 공무원연금제도를 개선해 나가도록 권고하고 있다.

〈표 IV-5〉 OECD가 권고한 개혁대안별 주요 OECD 국가의 공무원연금 개혁

개혁 대안	해당 국가
수급개시연령 연기	핀란드, 스웨덴
(자발적) 조기퇴직을 통제	독일, 이태리, 스웨덴
급여 삭감 / 재직기간 연장	오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 핀란드, 포르투갈
연금액 연동방식 변경	이태리, 스웨덴
국민연금제도와 통합	오스트리아, 그리스, 스페인
기여율 인상	오스트리아, 핀란드, 그리스, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴
(일정수준의) 사전적립방식 도입	벨기에, 덴마크, 핀란드, 이태리, 스웨덴

자료 : Monika Queisser(2003), 전계서

2. 일본의 2004년 공적연금 재정계산

가. 공적연금제도 개요

일본의 공적연금제도는 전국민을 대상으로 하는 국민연금이 1층의 역할을 하고 있고 2층에 후생연금, 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교

직원공제연금의 피용자보험제도가 존재하고 있다. 국민연금은 20세 이상 60세 미만의 전국민을 대상으로 한 사회보험방식 기초연금으로, 소득수준과 무관하게 정액기여와 가입기간에 비례하는 정액급여를 제공한다. 국민연금은 부과방식으로 운영되며 보험료는 2004년 현재 월 13,300엔이며 국민연금 급여비의 1/3을 국고에서 부담하고 있다. 후생연금은 5인 이상 사업장에게 강제적용하고 있으며 공제연금 가입자를 제외한 대부분의 민간 피용자들을 포괄하고 있다. 후생연금의 기여금은 소득에 대해 정률제로, 보너스를 포함한 총보수 기준으로 13.58%이고 노사가 각각 6.79%씩 부담한다. 후생연금가입자는 자동적으로 국민연금 가입자가 되므로 후생연금 보험료에 기초연금 보험료가 포함되어 있다.

[그림 IV-1] 일본의 공적연금제도 구성(2004년 3월 기준)

국민 연금 기금 (79만명)	후생연금기금 (835만명)		적격퇴직연금 (1,030만명)	공제 연금 (467만명)
	후생연금보험 (3,212만명)			
국 민 연 금 (기 초 연 금) (7,029만명)				
자영업자 등 (1호피보험자) (2,240만명)	2호피보험자의 피부양배우자 (3호피보험자) (1,109만명)	민간피용자		공무원
		(2호 피보험자) (3,680만명)		

주: 그림 안의 ()안은 가입자 수입.
자료: 일본 후생노동성(www.mhlw.go.jp).

공제연금은 우리나라의 특수지역연금에 해당되는 일종의 지역연금으로서 각 공제조합이 주체가 되어 조합원을 대상으로 운영된다. 2004년 현재 국가공무원 공제연금의 보험료는 보너스를 포함한 총보수의 14.38%인데, 이 중에서 가입자인 조합원과 고용주인 국가 등이 절반씩 부담하고 있다(나머지 공제연금의 보험료율은 <표 IV-6>을 참조).

〈표 IV-6〉 일본의 피용자연금제도 비교(2004년 3월 기준)

제도별	가입자수 (만명)(A)	노령연금수급자 수 (만명)(B)	제도부양 비율 (A/B)	평균노령연금 월급여액(만엔)	적립금 (조엔)	보험료율 (%)
후생연금	3,212	1,069	3.00	17.1	137.7	13.58
국가공무원 공제연금	109	62	1.76	22.5	8.7	14.38
지방공무원 공제연금	315	151	2.09	23.3	37.8	13.03
사립학교교직원 공제연금	43	8	5.34	21.7	3.2	10.46
합계	3,680	1,290	2.85	18.1	187.1	-

주: 조기노령연금수급자와 재직자노령연금수급자는 제외함.

자료: Junichi Sakamoto, "Japan's Pension Reform", World Bank, 2005. 12.

일본의 공적연금 급여체계는 국민연금에서 지급되는 정액급여에 후생연금과 공제연금에서 지급되는 소득비례급여가 부가되는 구조를 가지고 있다. 노령기 초연금을 받기 위해서는 보험료 납부기간이 25년 이상이 되어야 하며, 65세가 되어야 완전노령연금을 지급한다. 이 때 60세에서 64세 사이에 급여를 받는 경우에는 감액연금급여를 받도록 되어 있다. 통상적인 경우 기초노령연금의 월급여액은 다음과 같은 공식에 따라 결정된다. 2004년 현재 남자근로자의 평균가처분소득액 393,000엔을 기준으로 보면 40년 가입시(가처분 소득 대비) 소득대체율은 약 17%이고 부부 합산의 소득대체율은 약 34%이다(김순옥, 2004).

$$\text{월연금액} = 804,200 \text{ 엔} \times \frac{\text{보험료납부개월수}}{40(\text{가입가능연수}) \times 12}$$

노령후생연금은 65세 이상으로 보험료 납부기간, 보험료 면제기간 등의 합산 대상기간을 모두 합쳐 가입기간이 25년 이상이어야 하며 보수비례의 기본급여에 가급연금이 더해진다. 공제연금의 경우 이런 소득비례 후생연금액에 특수직

역연금제도임을 감안하여 직역연금액 부분이 추가로 구성된다. 1986년 기초연금인 국민연금제도가 시행됨으로써 공적연금제도 전반에 대한 개혁이 이루어질 때, 연금산정의 소득기초로서 종전의 최종보수월액 대신 평균표준보수월액을 채택하고 있다. 소득비례부분은 평균표준보수월액과 조합원가입 월수에 따라 결정되며, 가급연금액은 2004년 현재 배우자와 자녀 1인당 224,700엔^{주6)}의 정액이다.

후생노령연금(퇴직공제연금)액 = 후생연금액(+직역연금액)+가급연금액

$$\text{단, 후생연금액} = \text{평균급여월액} \times \frac{5.481}{1,000} \times \text{조합원가입월수}$$

$$\text{직역가산액} = \text{평균급여월액} \times \frac{1.096}{1,000} \times \text{조합원가입월수}$$

이 때, 평균급여월액은 조합원이었던 전체기간 동안의 표준보수월액을 가처분소득상승률로 재평가하여 합산한 후 이를 조합원기간의 총 월수로 나누어 산정하고 있고 연금수급기간 중에는 종전 가처분소득상승률에서 소비자물가상승률에 연동되도록 1986년에 개정되었다. 위의 소득비례부분 급여산식에 따르면 후생연금의 40년 가입시 소득대체율은 보너스를 포함한 평균 월보수액의 약 22%임을 알 수 있다.^{주7)} 공무원은 직역연금부분이 있어 후생연금의 소득대체율 대비 20% 정도, 전체 소득대체율 대비 5%정도 민간 근로자에 비해 더 높은 급여수준을 받게 된다.^{주8)}

주6) 자녀 2인까지는 1인당 224,700엔이 지급되지만 3번째 자녀부터는 1인당 74,900엔이 지급된다.

주7) 공무원 등이 40년을 재직한다면 소득대체율은 후생연금부분 22%와 직역연금부분 4.3%를 합쳐 26.3%임을 알 수 있고 가처분 소득을 기준으로 소득대체율을 산정한다면 후생연금부분은 25%, 직역연금부분은 5%로 이보다 약간 높다고 할 수 있다.

주8) 따라서 후생노동성(2004)의 자료에 따르면 2004년 신규가입자를 기준으로 전업주부 배우자를 가진 남자 평균소득 근로자가 40년 가입하였을 경우 부부의 기초연금과 소득비례후생연

나. 공적연금제도의 역사적 발전과정

1942년 주로 공장이나 광산에서 일하는 남성 근로자를 대상으로 창설된 노동자연금보험제도는 당시 2차 세계대전 상황이 악화되면서 많은 여성들이 노동현장에 투입되고 징용공이 증가함에 따라, 여성노동자에 대한 적용확대 및 광부에 대한 가입기간 가산 및 국고부담 증대를 골자로 하여 1944년에 후생연금보험법으로 개정되었다. 이렇게 민간근로자를 대상으로 하는 후생연금제도가 자리를 잡으면서 국가공무원, 공공기업체직원, 지방공무원, 사립학교직원, 농림어업단체직원 등의 특수직 종사자를 대상으로 한 공적연금제도가 별도로 설립·운영되었다. 국가공무원(지방공무원과 경찰 제외)을 대상으로 하는 국가공무원공적연금제도는 1958년 종래의 은급제도를 흡수·통합하여 현재와 같이 일본특유의 공적연금이라는 일원화된 제도가 성립되었고 지방공무원의 경우 1962년 지방공무원공적연금제도가 도입되면서 그때까지 행정구역, 신분 및 직종에 따라 난립되어 있던 제도들이 국가공무원공적연금제도와 마찬가지로 하나의 통일된 제도로 확립되었다. 한편 1950년대 중반 당시 공적연금의 적용대상이 아닌 자영자, 5인 미만 사업장 노동자, 농민, 실직자 등을 대상으로 하는 국민연금법이 1961년에 제정되면서 일본의 공적연금제도는 일반민간 근로자를 대상으로 하는 후생연금과 국가공무원, 지방공무원, 사립학교교직원, 농림어업단체직원의 각 공제조합, 선원보험 등 지역연금과 일반국민을 대상으로 한 국민연금 등 3종 8체도로 매우 복잡하게 운영되고 있었다. 그러나 그 동안 지역별로 분리·운영되던 공적연금제도간 급여체계상의 불공평 문제와 인구고령화에 따른 재정문제가 심각함에 따라 1986년 공적연금제도의 대대적인 정비가 이루어져 그해 4월부터 공적연금제도 전반에 걸친 급여의 일원화·체계화를 위한 기반을 다지게 되었다. 다시 말하면 1986년 개정으로 모든 국민을 대상으로 공통의 기초연금을 도입하여 제도 일원화를 꾀하되, 2층에 각 지역별 소득비례부분을 남기는 다층연금체계를 구축하였다. 이에 따라 현재 일본의 공적연금제도는 전국민을 대상으

금을 합산한 소득대체율은 59.3%이므로 공무원 평균소득자의 경우 지역연금부분을 합쳐 약 64% 정도 되는 것으로 파악할 수 있다.

로 하는 국민연금이 1층의 역할을 하고 있고 2층에 후생연금, 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금의 피용자보험제도가 존재하고 있다.

다. 최근 공적연금의 주요 개혁내용

1986년 개정으로 국민기초연금제도를 도입하고 재정안정화를 도모하였으나 평균수명의 연장과 출산율 저하로 인해 전체 인구 중 65세 이상 인구가 20%를 넘는 고령화 사회로 본격적으로 진입할 것으로 예상됨에 따라 연금재정의 불안정 가능성이 대두되자 1994년과 2000년 두 차례에 걸쳐 급여수준의 인하 등을 주요내용으로 하는 공적연금 개혁이 이루어졌다. 1994년 공적연금 개혁 내용은 첫째, 연금보험료를 1999년 4월부터 기존의 17.35%에서 2025년까지 30%에 약간 못 미치는 수준까지 연차적으로 인상하고, 둘째, 5년마다 실시하는 소득연동시 연금급여는 총임금(gross wage)이 아닌 순임금(net wage)의 변동에 기초하여 산정되도록 하였다. 한편, 2000년의 연금개혁은 후생연금의 소득대체율을 30%에서 25%로 약 5% 정도 인하하고, 종전에는 연금급여액을 물가와 소득에 연동하도록 하였던 것을 물가에만 연동하도록 하는 등 급여액을 축소하고 소득비례 부분의 지급개시연령을 60세에서 65세로 2013년부터 단계적으로 늦추는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

1994년과 2000년 두 차례에 걸쳐 큰 연금개혁이 이루어졌지만, 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 연금재정의 불안정 문제는 쉽게 해소되지 않았다. 이에 2004년에 인구고령화 추세 및 경제·사회적 환경변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 연금개혁을 추진하였다. 무엇보다도 2004년 재정안정화 방안은 기존의 단기적인 처방이 아니라 사회·경제적 변화에 유연하게 대처할 수 있는 장기적인 관점에서의 지속 가능한 제도로 구축하고자 하는 점에서 1994년과 2000년 연금개혁과 큰 차이점이 발견된다. 따라서 2004년 일본 연금개혁은 크게 경제·사회적 변화와 조화를 이루며 지속 가능한 제도로서의 신뢰를 확보하는 동시에 급속하게 변화하는 노동 행태 및 가족생활 변화에 유연하게 대처할 수 있는 연

금제도를 구축하자는 것이 그 주요 원칙이었다.

2004년 연금개혁의 구체적 재정안정화 방안은 첫째, 국민연금의 국고부담을 현행 1/3에서 2009년까지 1/2로 높이고, 둘째, 적어도 5년마다 연금재정의 현황 및 약 100년(재정균형기간)에 걸친 연금재정의 검증을 실시하는 것이다. 셋째, 후생연금 및 국민연금의 장래 보험료 수준을 고정시켜 그 수입의 범위 내에서 급여수준을 자동적으로 조정토록 하였다. 이런 개정안에 따르면 후생연금 보험료는 현재 13.58%^{주9)}에서 2004년 10월부터 매년 0.34%씩 인상하여 2017년 이후 18.30%로, 국민연금의 월 보험료는 현 13,300엔에서 매년 280엔씩 인상하여 2017년 이후 16,900엔으로 유지하고자 하였다. 넷째, 후생연금의 급여수준을 적어도 현역 근로세대 평균소득의 50%로 하향조정하는 것이었다.

후생연금과 마찬가지로 공제연금제도도 1994년과 2000년 두 차례 연금개혁을 추진하였으나 본격적인 고령사회로의 진입과 제도 성숙에 따른 연금재정의 위기가 발생하고 특히 후생연금에 비해 관대한 연금급여로 인해 연금제도 운영에서 민관 격차의 발생이 문제점으로 계속 지적되어 왔다. 이에 따라 일본 정부는 2004년 재정계산의 결과를 토대로 후생연금과 공제연금을 일원화하는 개혁방안을 마련하였다.

라. 2004년 시행된 일본 공적연금의 재정계산 개요

1) 재정계산의 법적 근거

일본의 공적연금제도는 급여의 안정적인 지급을 보장하기 위해 정기적으로 전반적인 재정상태를 검증할 필요가 있다고 생각하고 있기 때문에, 법률상 적어도 5년에 한번씩 재정계산을 실시하는 것이 의무화되어 있다. 일본에서는 연금재정의 건전성을 검증하는 것뿐만 아니라 연금제도를 개정하기 위한 기초가 된다는 의미에서 재정계산에 상당한 의미를 부여하고 있다. 일본 후생연금

주9) 1999년 연금개혁에서 후생연금의 부담수준을 공평화하는 관점에서 보험료 부과대상소득에 상여금(총소득 중 상여금 비율은 약 30%수준임)을 포함시키는 총보수제를 2003년 4월부터 시행하였으며 이로 인해 보험료율은 현재의 17.35%에서 13.58%로 인하하게 되었다.

과 국민연금 재정재계산의 근거조문은 <표 IV-7> 과 같다. 법상으로는 적어도 5년에 한번씩 실시할 것, 급여·보험료·국고부담 등의 예상액을 산정할 것, 수지의 균형이 유지되도록 할 것 등이 규정되어 있으며 기준시점 이후에 예상되는 상황을 포함하여 새로운 각종 기본가정을 기초로 재정수지가 균형을 이루도록 장래의 보험료계획을 작성하도록 되어있다. 다만 2004년도 제도개정에 의해 보험료 수준 고정방식이 도입됨에 따라 지금까지와 같은 보험료 인상 계획을 책정하는 재정재계산은 행해지지 않게 되었다.

<표 IV-7> 일본 국민연금·후생연금 재정재계산 근거조문

개정 전	개정 후
국민연금법 제87조(보험료) 3. 보험 금액은 이 법률에 따른 급부에 필요한 비용의 예상액 비교, 활용 수입 및 국고 부담의 금액과 대조하여 향후 재정의 균형이 유지되어야 한다. 또한 적어도 5년에 한번은 이 기준에 따라 재계산이 행해져 그 결과에 근거하여 필요한 조정이 추가되어야 한다.	국민연금법 제4조2(재정의 균형) 국민연금 사업의 재정은 장기적으로 균형이 유지되어야하며 현저하게 그 균형이 깨어질 것이라고 예측되는 경우에는 신속하게 필요한 조치가 강구되어야만 한다. 국민연금법 제4조3(재정의 현황 및 전망의 작성) 1. 정부는 적어도 5년에 한번씩 이 법률에 의거하여 급부에 필요한 비용, 보험료 및 국고 부담의 금액 비교, 기타 국민 연금 보험 사업의 재정에 관련된 수입과 지출에 관하여 그 현황 및 재정 균형 기간의 전망(이하 「재정의 현황 및 전망」 이라 함)을 작성해야만 한다. 2. 전항에서 가리키는 재정 균형 기간은 재정 현황 및 전망이 작성되는 해부터 대략 100년간으로 한다. 3. 정부는 제1항의 규정에 따라 재정의 현황 및 전망이 작성된 후에는 신속하게 이를 공표해야 한다.

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.

〈표 IV-7〉 계속

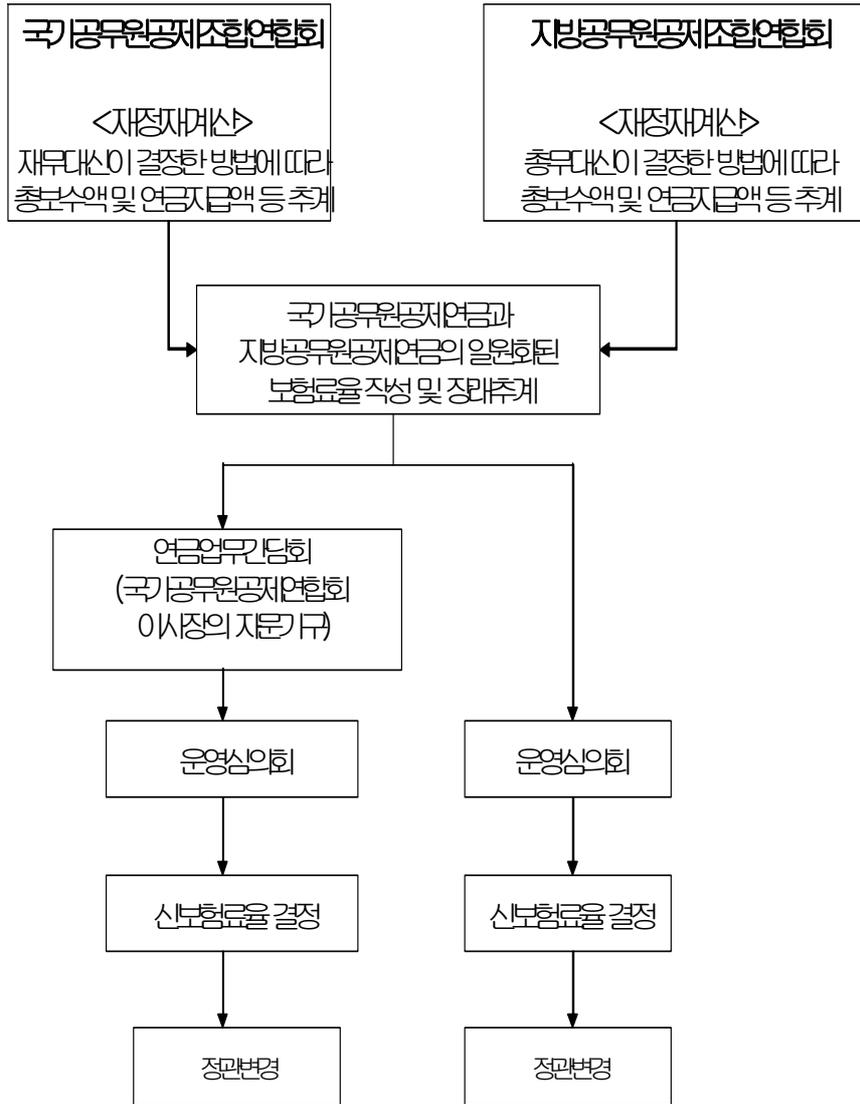
개정 전	개정 후
<p>국민연금법 제94조2(기초연금 각출금)</p> <p>3. 제87조제3항의 규정에 따라 보험료 금액의 재계산이 행해질 때에는 후생 연금 보험의 관장자인 정부가 부담하며 후생 노동 장관은 연금보험자인 공제조합 등이 납부해야 하는 기초연금 각출금에 대해 향후 예상액을 산정한다.</p>	<p>국민연금법 제94조2(기초연금 각출금)</p> <p>3. 재정의 현황 및 전망을 작성할 때에는 후생연금 보험의 관장자인 정부가 부담하며 후생 노동 장관은 연금보험자인 공제조합 등이 납부해야 하는 각출금에 대해 향후 예상액을 산정한다.</p>
<p>후생연금법 제81조(보험료)</p> <p>4. 보험 요율은 보험 급부에 필요한 비용(기초 연금 각출금을 포함)의 예상 비교, 활용 수입 및 국고 부담의 금액과 대조하여 향후 재정의 균형이 유지되어야 한다. 또한 적어도 5년에 한번은 이 기준에 따라 재계산이 행해져야 한다.</p>	<p>후생연금법 제2조3(재정의 균형)</p> <p>후생연금보험 사업의 재정은 장기적으로 균형이 유지되어야 하며 현저하게 그 균형이 깨어질 것이라고 예측되는 경우에는 신속하게 필요한 조치가 강구되어야만 한다.</p> <p>후생연금법 제2조4(재정의 현황 및 전망의 작성)</p> <p>1. 정부는 적어도 5년에 한번씩 이 법률에 의거하여 급부에 필요한 비용, 보험료 및 국고 부담의 금액 비교, 기타 후생 연금 보험 사업의 재정에 관련된 수입과 지출에 관하여 그 현황 및 재정 균형 기간의 전망(이하 「재정의 현황 및 전망」이라 함)을 작성해야만 한다.</p> <p>2. 전항에서 가리키는 재정 균형 기간은 재정 현황 및 전망이 작성되는 해부터 대략 100년간으로 한다.</p> <p>3. 정부는 제1항의 규정에 따라 재정의 현황 및 전망이 작성된 후에는 신속하게 이를 공표해야 한다.</p>
<p>후생연금법 부칙 제18조(연금 보험자인 공제 조합 등과 관계되는 각출금의 납부)</p> <p>2. 제81조 제4항의 규정에 따라 보험 요율의 재계산이 행해질 때 후생 노동 장관은 연금보험자인 공제조합 등이 납부해야 하는 각출금에 대해 향후 예상액을 산정한다.</p>	<p>후생연금법 부칙 제18조(연금 보험자인 공제 조합 등과 관계되는 각출금의 납부)</p> <p>2. 재정의 현황 및 전망을 작성할 때 후생 노동 장관은 연금보험자인 공제 조합 등이 납부해야 하는 각출금에 대해 향후 예상액을 산정한다.</p>

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.

2004년 공제연금의 재정재계산은 2004년 6월에 개정된 각 공제연금법의 내용을 반영하여 시행하였는데^{주10)}, 국가공무원공제연금의 재정재계산도 국가공무원공제조합법 제99조(“연금급여와 부담수준이 장기에 걸쳐 재정균형을 유지할 수 있도록 적어도 5년마다 재정재계산을 실시하는 것으로”)에 의거하여 실시되었다. 또한 이번 재정재계산은 공무원공제연금의 재정단위 일원화를 전제로 실시되었기 때문에 공무원공제연금 재정단위 일원화 연구회에서 정리된 「국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금의 장기급여와 관련된 재정단위 일원화에 대한 검토」에 근거하였다. 마지막으로 이런 재정재계산은 보험료율 및 연금액 결정, 급여지급, 적립금의 관리·운용을 담당하는 국가공무원공제조합연합회의 업무로 여겨져 계산결과에 근거하는 표준보수월액 및 보험료율은 국가공무원공제조합법 제100조의 규정에 의하여 연합회의 정관으로 결정하게 되어 있다.

주10) 국가공무원(지방공무원, 사립학교교직원)을 대상으로 하는 국가공무원공제연금(지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금)은 국가공무원공제조합법등 개정법(지방공무원등공제조합법등 개정법, 사립학교교직원공제조합등 개정법)에 따라 2004년 8월 재무대신(총무대신, 문부과학대신)이 정한 방법에 근거하여 국가공무원공제조합연합회(지방공무원공제조합연합회, 사립학교진흥·공제사업단)에서 재정재계산을 실시하여 그 결과를 각 운영심의위원회에 보고하였다.

[그림 IV-2] 일본 공제연금의 재정재계산 흐름도

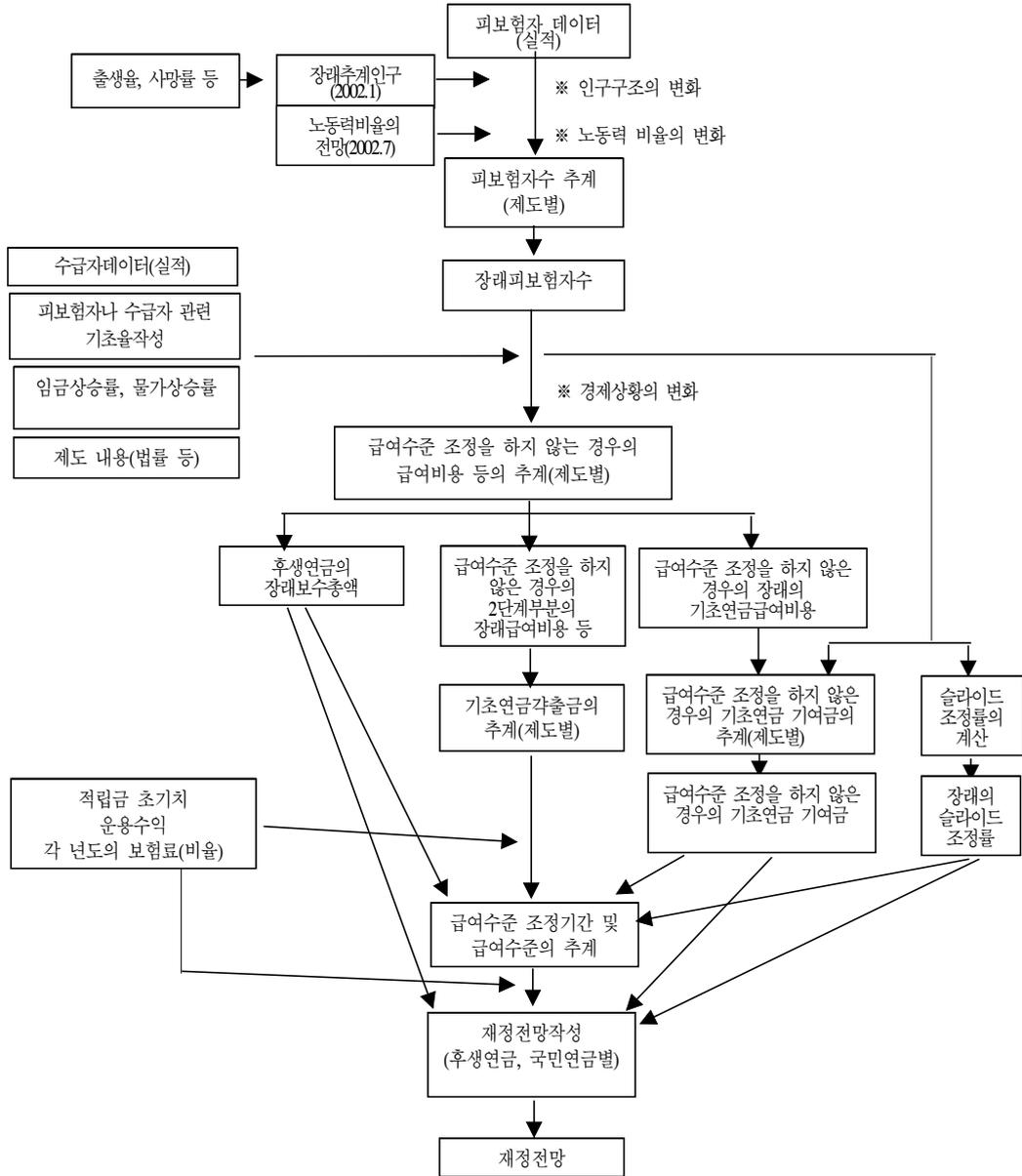


자료: 일본 국가공무원공제조합연합회, 「財政再計算に向けて」, 2004.

2) 재정재계산 작업과정

국민연금 및 후생연금의 재정재계산과 관련하여 최근 사회 및 경제상황 등을 반영한 기초변수를 사용하며, 제도 내용에 따라서 장래의 재정 전망을 재검토한다. 먼저 제도 내에서의 가입이력을 관리하는 피보험자 장래추계가 이루어진 후 이를 근거로 수급이력에 대한 예측을 하고 가입에 의해 발생하는 보험료 수입과 적립금에 대한 운용수익, 급여지출 등에 의한 수지차이와 적립규모에 대한 장기적인 재정상태를 전망하게 된다. 구체적으로 주어진 제도하에서 장래의 연금재정을 추계하기 위하여 먼저 장래 피보험자수 추계 및 기초율을 설정하고 있다. 이를 이용하여 기초데이터에서 출발하여 장래의 지출 및 표준보수를 추계한 뒤, 이하에서 언급하는 재정방식하에서의 보험료 징수계획을 수립하는 절차를 취하고 있다.

[그림 IV-3] 일본 국민연금·후생연금의 재정재계산 작업의 흐름도



자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.

3) 기초율 등 재정평가를 위한 기본 가정

수입, 지출, 적립금을 주요 내용으로 하는 장래 연금재정을 추계하기 위해서는 지금까지의 연금제도에 대한 가입 및 수급상황을 나타내주는 실적자료인 초기 데이터와 향후 가입과 수급 상황에 대한 변화를 추계하기 위한 전제조건인 기초율이 필요하다. 2004년 재정계산에서 초기 데이터는 2001년 말을 기준으로 피보험자는 1/100 추출 통계, 수급자는 전수 통계를 사용하였고 기초율은 피보험자나 연금수급자 등에 관한 통계자료를 기초로 국세조사나 생명표 등의 각종 통계자료를 참고로 작성되었다. 이번 재정재계산에서는 경제상황에 대응한 보수의 상승이나 물가 슬라이드 등을 장래추계에 반영하기 위하여 임금상승률, 물가상승률, 적립금의 운용수익률 등이 중요한데, 사회보장심의회 연금자금운용분과회의 보고를 근거로 설정한 수치를 이용하였다.

〈표 IV-8〉 주요변수 가정 비교

구분	1999년 재정재계산	2004년 재정재계산	
경제변수	임금상승률	2.5%	2.1%(2009~)
	물가상승률	1.5%	1.0%(2009~)
	운용수익률	4.0%	3.2%(2009~)
	가처분 소득 상승률	2.3%(~2024년) 2.5%(2025년~)	1.9%(~2017년) 2.1%(2018년~)
인구변수	합계출산율	1.42(1995)→1.61(2050)	1.36(2000)→1.39(2050)
	평균수명 (2050년)	79.43(남) 86.47(여)	80.95(남) 89.22(여)
	65세 이상 인구비중	32.3%(2050)	36.0%(2055)

자료: 1) 사회보장인구문제연구소, 『일본의 장래 추계인구의 중위추계』, 2002. 1.

2) 『사회보장심의회 연금자금운용분과회 보고서』, 2004.

일본 공적연금에서는 장래 피보험자수를 추계하기 위해 장래인구추계와 노동가능인구추계를 이용하고 있다. 장래인구추계의 경우 2002년 1월의 장래추계인구(중위추계)를 기본 가정으로 채택하고 있다. 고위추계·중위추계·저위추계의 3종류 장래인구추계에서 중위추계가 사용되고 있으며, 중위추계에 입각한 인구는 향후 빠른 속도로 고령화하여 65세 이상 인구비율이 1999년 재정계산의 32.3%(2050년) 때와 비교하여 2055년에는 36%가 될 것으로 전망되고 있다. 또한 노동가능인구추계는 노동성의 2002년 7월 발표 자료를 이용하고 있다. 동추계에 의하면 여자 및 고령자의 노동가능인구비율이 향후 더욱 증가해 갈 것으로 전망되고 있다. 한편 연금수급권 소멸률(사망률 등), 탈퇴율, 임금지수 등의 여러 가지 기초율(인구학적 요소)은 기본적으로 과거 3년간의 실적치를 기준으로 작성하고 있다. 지출, 수입, 적립금 등을 주요 내용으로 하는 장래 재정상황 추계를 위해 임금상승률, 물가상승률, 적립금 운용수익률 등의 경제적 요인에 관한 가정이 필요하다. 일본의 2004년 재정계산에서는 과거 실적 및 각종 장래예측을 기준으로 각각의 경우에 대해 2.1%, 1.0%, 3.2%의 가정치를 사용하고 있다.

〈표 IV-9〉 재정재계산의 기초데이터와 기초율에 대하여

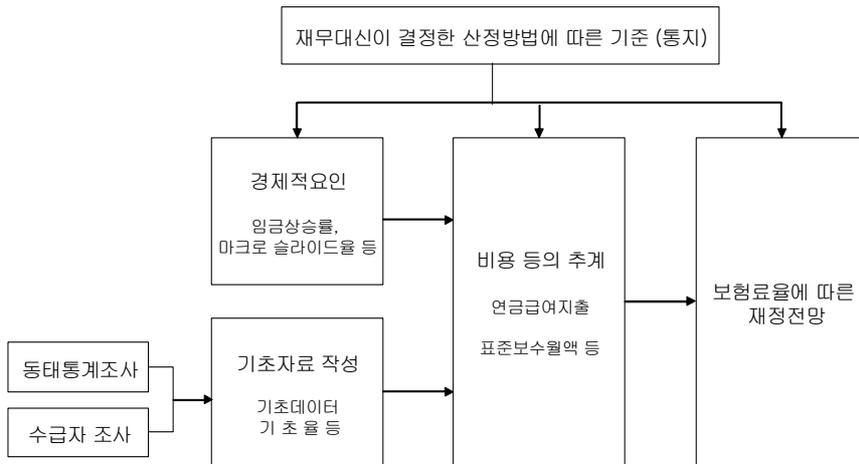
1. 장래 추계인구 ○ 일본의 장래 추계인구(2002년 1월)의 중위(中位) 추계(국립사회보장·인구문제연구소)
2. 노동력 변수의 전망 ○ 「노동력 인구의 추이」 추계(2002년 7월)에 대한 노동력률의 전망(후생노동성 직업안정국)
3. 경제변수 ○ 사회보장심의회 연금자금운용 분과회의 보고에 근거하여 설정 ① 임금상승률 ② 물가상승률 ③ 운용수익률
4. 피보험자·연금수급자의 초기 데이터 ○ 국민연금 및 후생연금의 최근 실적에 근거하여 설정(주요 항목) ① 연령·피보험자 기간별 피보험자 수 ② 연령·피보험자 기간별 평균 피보험자 기간 ③ 연령·피보험자 기간별 표준 보수 월액 ④ 연금의 종류·연령별 수급자 수 ⑤ 연금의 종류·연령별 연금액 ⑥ 후생연금·국민연금의 적립금액
5. 피보험자나 수급자의 동향에 관한 기초율 (피보험자 수, 연금수급자 수가 앞으로 어떻게 변화해나갈 것인지를 추계하기 위한 가정) ○ 국민연금 및 후생연금의 최근 실적 및 각종 통계자료 등을 이용하여 설정(주요 항목) ① 피보험자 총 탈퇴력 ② 피보험자 사망 탈퇴력 ③ 장애연금 발생력 ④ 표준보수지수(승급지수)·정기 승급 분 ⑤ 노령연금 실권율 ⑥ 장애연금 실권율 ⑦ 유족연금 실권율 ⑧ 유족연금 발생 비율(피보험자 사망 시에 처, 자녀 등이 있는 비율) ⑨ 연령 상관(사망한 피보험자의 연령과 유족의 연령 관계)

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.

국가공무원공제연금의 경우에도 장기추계를 실시하기 위해 조합원 및 연금수급자의 실적을 기초로 작성되는 초기 데이터, 조합원수와 연금수급자수가 향후에 어떻게 변화해 나갈지를 파악하는데 사용되는 기초율(인구학적 요소)이 필요하다. 이러한 초기 데이터와 기초율의 재검토는 매년도 실시하고 있는 조합원의 동태조사나 연금수급자의 통계자료를 바탕으로 하고 있는데, 이번 2004년

재정재계산은 장래조합원추계의 경우 후생연금과 같이 2002년 1월의 장래추계 인구(중위추계)를 기본가정으로 채택하고 있다. 좀 더 구체적으로 조합원과 관련된 초기 데이터는 성별·연령별·조합원 기간별 조합원수 및 표준보수월액 등이고 연금수급자와 관련되는 초기 데이터는 연령별, 연금급여종류별 및 연령별로 구분한 연금수급자수와 연금액 등이다. 조합원수나 연금수급자수가 해마다 어떻게 변화해 나가는지를 추계하기 위한 기초율(인구학적 요소)의 경우 총탈퇴율, 퇴직공제연금 실권율, 유유죽율 등이다. 이 밖에 거시경제 변수의 기초율 및 마크로 경제 슬라이드에 의한 슬라이드 조정율은 후생연금과 동일하게 적용하였다.

[그림 IV-4] 국가공무원공제연금의 재정재계산 작업의 개요



자료: 후생노동성, 『내부자료』, 2000.

[그림 IV-5] 지방공무원공제연금의 재정재계산 흐름도



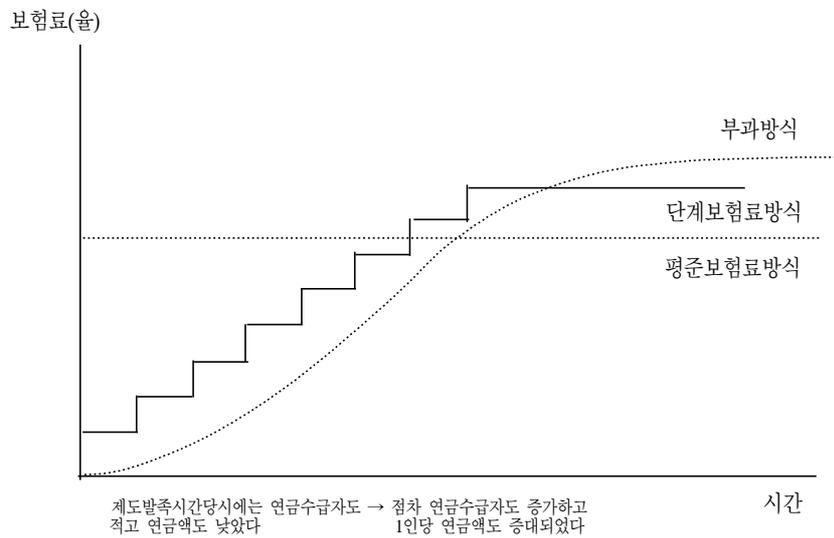
자료: 후생노동성, 『내부자료』, 2000.

4) 일본 국민연금·후생연금의 재정방식

일본 국민연금 및 후생연금에서는 보험료를 장래에 단계적으로 인상해 가는 단계보험료방식을 채택하고 있다. 후생연금의 경우 제도 도입초기인 1942년(당시는 노동자연금보험이었음)에는 재정방식으로서 균형보험료방식을 채택하였다. 여기서 균형보험료란 장래에 걸쳐 일정한 수준으로 수지균형이 유지될 수 있는 보험료를 말한다. 그러나 2차대전 후인 1948년의 급격한 인플레이션 상황에서 인플레이션에 의한 적립금의 실질가치 하락 및 부담능력 등을 고려하여 균형보험료율보다 낮은 잠정적인 보험료율이 설정되었다. 이후 1954년에 근본적인 제도개정이 이루어졌을 때에도 급격한 보험료부담의 증가를 피하기 위하여 또다시 균형보험료보다 낮은 보험료율이 설정되었다. 그러나 1954년 이후부터 시행된 재정재계산에서는 중·단기 관점에서의 제도운영에 필요한 보험료 외에 장기적인 재정안정을 달성할 수 있는 보험료를 산정하기로 하였다.

일본에서는 1973년에 물가 및 임금의 상승에 따라 연금액을 개정하는 체계(물가슬라이드·임금재평가)가 도입되었으나, 그 이후의 재정계산에서는 보험료를 장래에 단계적으로 인상해 가는 것을 미리 가정하고 이 장래전망에 입각하여 당면한 보험료를 설정하는 재정방식(단계보험료방식)을 채택하였다.

[그림 IV-6] 공적연금의 재정방식



주: 일본의 균형보험료 방식은 평균보험료 방식이라고도 함.

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

일본 국민연금의 경우도 제도도입 초기인 1961년에는 재정방식으로서 균형보험료방식을 채택하였으나, 이후 후생연금처럼 단계보험료방식을 채택하게 되었다. 한편 기초연금급여 지급에 필요한 비용은 매년 후생연금제도 등으로부터의 부담금으로 부과방식에 입각하여 충당하도록 되어 있으나, 국민연금제도에서는 장래지출에 대비하여 부과방식이 아닌 단계보험료방식에 의해 재원을 준비하고 있다.

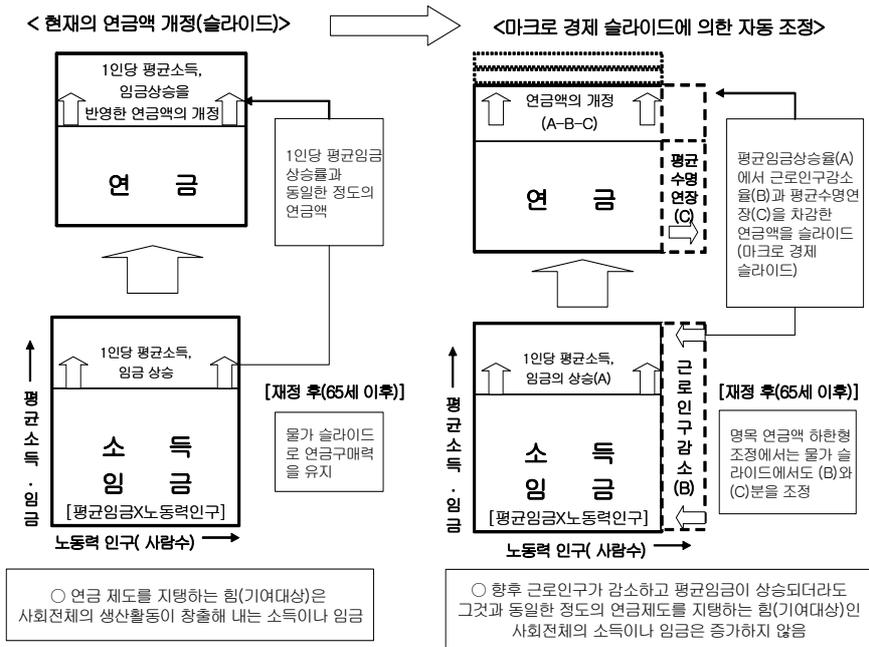
단계보험료방식은 적립방식의 요소를 가지면서도 물가슬라이드·임금재평가 등을 위한 비용의 상당부분을 후세대 부담으로 하는 부과방식의 요소도 가지고 있는 재정방식이다. 단계보험료방식을 채택하고 있는 일본 후생연금 및 국민연금은 보험료율을 장래에 단계적으로 인상하고 있어, 적립금을 보유하면서도 완전한 적립방식이 아닌 부과적인 요소를 지닌 재정운영방식을 채택하고 있다.

2004년 개정에서는 보험료 수준을 단계적으로 인상하여 2017년도 이후 일정 수준으로 고정하고 급여수준을 자동적으로 조정하는 보험료 수준 고정방식이 도입되었으나 이런 재정방식도 보험료 인상을 처음부터 가정하여 재정운영을 한다는 점에서는 단계보험료 방식의 한 형태라고 할 수 있다.

5) 거시(마크로)경제 슬라이드에 의한 급여 수준 조정

이번 2004년 제도개혁에서 특히 눈여겨 볼 내용은 후세대의 과중한 부담을 완화시킨다는 입장에서 최종적인 보험료 수준과 매년 인상폭을 법률로 규정하고 그 범위 내에서 전체 재정상태의 균형을 도모하기 위하여 장래 인구구조 및 경제상황 변화에 연계하여 급여수준을 자동적으로 조정하는 시스템을 도입했다는 점이다. 결과적으로 후생연금의 경우 기존에는 연금액을 결정할 때 근로기간 동안의 소득은 전체가입자의 가치분 소득 상승률로 재평가되고 연금을 수급 받은 이후에는 물가상승률로 조정되었으나 이번 개혁으로 인해 마크로 경제 슬라이드 제도를 도입함으로써 급여삭감의 효과를 가져오게 되었다.

[그림 IV-7] 마크로 경제 슬라이드에 의한 자동 조정방식

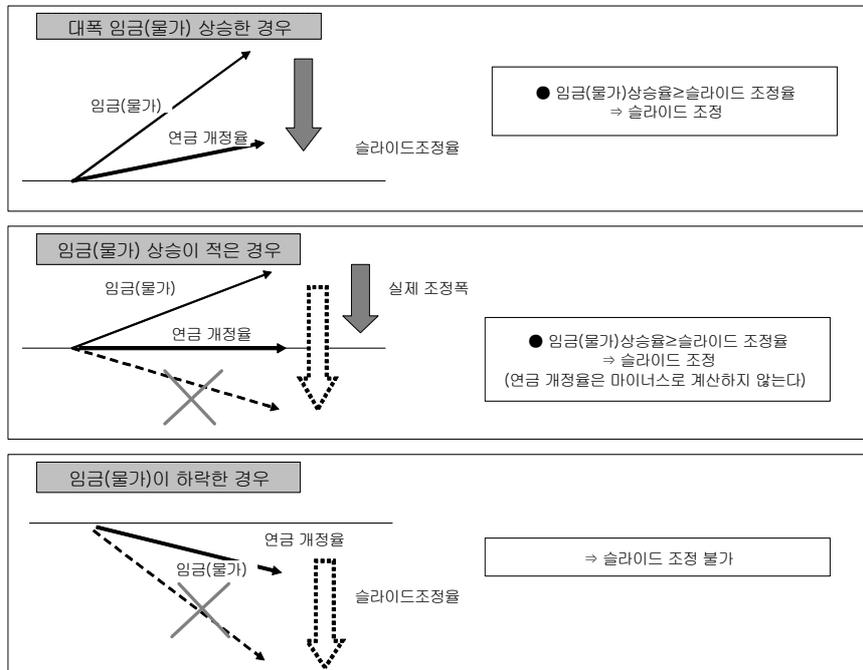


자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

구체적으로 가입기간 중의 과거소득은 기존의 가치분소득상승률에서 슬라이드 조정률 만큼 빼주고 연금수급자의 연금은 기존의 물가상승률에서 역시 슬라이드 조정률 만큼 감하고 연동하도록 하였다. 여기서 슬라이드 조정률은 현 세대의 감소를 반영한 공적연금 피보험자의 감소율(3년 평균)에서 인구고령화를 반영한 평균수명 증가율을 감안하여 설정한 일정률(0.3%)을 더한 값으로 결정하였는데, 가치분소득 상승률 및 물가상승률이 낮은 경우나 전체 피보험자수가 증가하여 슬라이드 조정률이 음(-)이 되는 경우 슬라이드 조정률을 0%로 하여 마크로 경제 슬라이드에 의한 급여수준 조정은 이루어지지 않는다. 또한 가치분소득 상승률이나 물가상승률이 적은 경우 슬라이드 조정률이 이루어져서 과도한 급여수준 삭감이 되는 경우에는 명목연금액은 인하하지 않는다. 이렇게 마크로 경제 슬라이드를 도입함으로써 후생연금의 소득대체율이 신규가입자를

기준으로 2004년 59.3%에서 2023년에 50.3%로 감소될 것으로 예상되고 만약 향후 사회·경제상황 변화에 의해 소득대체율이 50%미만으로 떨어질 경우 급여 수준 자동조정을 종료하고 수급과 부담방침을 재검토하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

[그림 IV-8] 경제상황에 따른 슬라이드 조정률 비교



자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

6) 일본 공적연금 2004년 재정계산의 주요 결과 및 시사점

가) 기본 가정 하에서의 후생연금·국민연금 재정전망

2004년 이전의 재정계산에서는 장래의 영구적인 수입과 지출이 균형을 이룰 수 있는 보험료율을 장래 필요보험료율로 산출하였으나 2004년 재정 재계산

에서는 장래의 재정균형기간을 과거의 무한대에서 약 100년간으로 단축하였으며 이에 따라 2005~2100년을 재정분석대상기간으로 설정하는 유한균등 방식을 따랐다. 따라서 2100년도에 적립배율이 1이 되도록 급여 수준의 조정을 실시하고 있다. 이렇게 급여수준을 조정한 결과, 적립금은 2005년부터 2009년까지는 지속적으로 감소하지만, 보험료율을 인상하고 기초연금의 국고부담 비율을 2분의 1로 끌어 올림으로써 2100년에 적립비율이 1이 될 때까지 향후 약 100년간 안정적으로 재정운영이 가능한 것으로 전망된다. 국민연금 적립금에 대해서도 후생연금과 마찬가지로 2005년부터 2008년까지는 지속적인 감소를 보이지만 2100년에 적립비율이 1이 될 정도로 안정적인 재정상태를 유지할 전망이다.

〈표 IV-10〉 일본 후생연금의 재정전망 (개정안 - 최종보험료율 18.3%, 2009년 국고부담비율 1/2, 2023년 소득대체율 50.2%)

연도	보험료율 (%) (총보수환산)	수입(조엔)			지출 합계	수지잔 액	연도말 적립금	연도말 적립금 (1999년도 가격)	적립 배율
		합계	보험료 수입	운용수 입					
2005	14.288	28.3	20.8	3.0	31.9	-3.6	163.9	163.9	5.2
2006	14.642	29.8	21.6	3.5	32.9	-3.1	160.8	161.1	5.0
2007	14.996	31.2	22.6	4.0	33.8	-2.5	158.3	157.8	4.8
2008	15.350	33.0	23.5	4.7	34.9	-1.9	156.4	153.1	4.5
2009	15.704	36.1	24.5	4.9	36.5	-0.4	156.0	149.2	4.3
2010	16.058	37.6	25.5	4.9	37.5	0.0	156.0	145.3	4.2
2015	17.828	44.0	30.8	5.1	41.4	2.6	162.5	137.3	3.9
2020	18.30	49.2	34.8	5.8	43.3	5.9	186.3	141.8	4.2
2025	18.30	53.7	37.7	6.9	45.5	8.2	223.1	153.1	4.7
2030	18.30	58.2	40.0	8.3	49.5	8.7	266.6	164.9	5.2
2040	18.30	66.2	43.1	10.3	62.9	3.3	330.1	165.8	5.2
2050	18.30	73.5	47.2	10.6	74.8	-1.3	335.0	136.7	4.5
2060	18.30	80.6	52.8	9.9	82.9	-2.4	314.4	104.2	3.8
2070	18.30	87.0	58.4	9.0	90.8	-3.7	284.4	76.6	3.2
2080	18.30	94.2	65.0	7.6	99.6	-5.4	237.9	52.1	2.4
2090	18.30	103.6	73.9	5.7	109.8	-6.2	178.4	31.7	1.7
2100	18.30	115.1	84.8	3.7	121.5	-6.4	115.1	16.6	1.0

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

〈표 IV-11〉 일본 국민연금의 재정전망 (개정안 - 최종보험료 16,900엔(2004년 기준), 2009년 국고부담비율 1/2)

연도	월보험료(엔) (2004년도 가격)	수입(조엔)			지출 합계	수지잔 액	연도말 적립금	연도말 적립금 (2004년도 가격)	적립 배율
		합계	보험료 수입	운용수 입					
2005	13,580	4.0	2.1	0.2	4.2	-0.2	10.8	10.8	2.6
2006	13,860	4.3	2.2	0.2	4.5	-0.2	10.6	10.6	2.4
2007	14,140	4.6	2.4	0.3	4.8	-0.2	10.4	10.3	2.2
2008	14,420	4.8	2.5	0.3	5.0	-0.2	10.1	9.9	2.1
2009	14,700	5.4	2.5	0.3	5.0	0.3	10.5	10.0	2.0
2010	14,980	5.6	2.6	0.3	5.1	0.5	11.0	10.2	2.1
2015	16,380	6.5	3.0	0.4	5.9	0.7	13.8	11.7	2.2
2020	16,900	7.3	3.4	0.6	6.4	0.9	17.9	13.6	2.6
2025	16,900	8.1	3.7	0.7	7.0	1.1	23.2	15.9	3.2
2030	16,900	9.2	4.0	0.9	8.0	1.2	29.2	18.1	3.5
2040	16,900	11.2	4.3	1.2	10.6	0.6	38.7	19.4	3.6
2050	16,900	13.1	4.7	1.3	13.0	0.1	42.0	17.2	3.2
2060	16,900	14.7	5.3	1.3	14.8	-0.1	41.9	13.9	2.8
2070	16,900	16.1	5.8	1.3	16.5	-0.3	39.7	10.7	2.4
2080	16,900	17.7	6.5	1.1	18.2	-0.5	35.2	7.7	2.0
2090	16,900	19.5	7.5	0.9	20.2	-0.7	29.0	5.2	1.5
2100	16,900	21.6	8.6	0.7	22.4	-0.8	21.6	3.1	1.0

자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

나) 기본 가정 변경한 경우의 후생연금·국민연금 재정전망

상기 언급된 후생연금·국민연금의 재정전망은 가장 개연성이 높다고 판단되는 기본 가정하에서의 장기 재정전망치이다. 그러나 연금재정이 다양한 경제·사회적 요인에 영향받는다라는 점을 감안하여 2004년 일본 재정보고서에서는 기본 가정을 변경한 경우의 재정추계 결과를 제시하고 있다.

(1) 인구추계 변경할 경우

2004년 재정계산에서의 인구 전망은 국립사회보장·인구문제연구소에 의한

「일본의 장래 추계 인구(2002년 1월)(중위 추계)를 기초로 하고 있다. 중위추계가 아닌 장래 출생률을 비관적으로 본 저위추계와 낙관적으로 본 고위추계를 기초로 한 경우의 소득대체율은 <표 IV-12> 와 같다. 중위 추계에서는 2023년도 이후 소득대체율이 50.2%가 되지만, 고위추계에서는 2020년도 이후 51.7%가 된다. 또한 비관적으로 본 저위추계에서는 2004년 개정법에 의하여 소득대체율이 다음의 재정 검증까지 50%를 하회할 것으로 전망되는 경우에는 급여 수준 조정의 종료에 대한 검토가 계획되어 있으며, 2024년도에 50%에 달한다. 이 경우에도 마크로 경제 슬라이드의 적용을 계속해서 연금재정의 균형을 맞춘다면 2031년도 이후 46.4%가 될 때까지 조정을 계속할 필요가 있는 것으로 전망된다. 만약 이렇게 급여수준을 조정하지 않을 경우 국민연금(후생연금)이 2075년(2072년)에 기금이 소진되는 것으로 전망된다. 아래의 재정추계를 통해 인구추계의 차이가 연금재정추계에 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-12> 인구추계 변경시 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도

구분	합계출산율	소득대체율 (슬라이드 조정)	적립금 고갈연도 (슬라이드 미조정)
고위 추계	1.52	2020년 이후 51.7%	-
중위 추계	1.39	2023년 이후 50.2%	-
저위 추계	1.10	2024년에 50%로 급부조정 완료 (2031년 이후 46.4%)	2075년(국민연금) 2072년(후생연금)

(2) 경제 관련 가정을 변경한 경우

경제 관련 가정을 변경한 경우의 소득대체율에 대한 영향은 기본 가정에서는 2023년 이후 50.2%가 되지만, 경제가 호전되는 가정에서는 2023년 이후 50.9%로 전망되고 있다. 또한 경제가 악화되는 가정에서는 개정법에 의하면 소득대체율이 다음 재정 검증까지 50%를 밑돌 것으로 전망되는 경우에는 급부 수준 조정 종료에 대한 검토를 하게 되며, 2024년에 50%에 달하게 된다. 이 경우 만일 그대로 마크로 경제 슬라이드의 적용을 계속해서 재정을 균등화 시킨다면

2027년 이후 49.2%가 될 때까지 조정을 계속할 필요가 있는 것으로 전망되고 있다. 만약 급여수준을 조정하지 않을 경우에는 국민연금은 2100년까지 적립금이 고갈되지 않지만 후생연금은 2072년에 고갈될 것으로 전망되고 있다.

〈표 IV-13〉 경제변수 가정 변경시 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도

구분	물가상 승률	임금상 승률	운용수 익률	소득대체율 (슬라이드 조정)	적립금 고갈연도 (슬라이드 미조정)
경제호전가정	1.0%	2.5%	3.3%	2023년 이후의 50.9%	-
기준가정	1.0%	2.1%	3.2%	2023년 이후의 50.2%	-
경제악화가정	1.0%	1.8%	3.1%	2024년에 50%로 급부 조정 종료 (2027년도 이후의 49.2%)	2085년(후생연금)

(3) 인구추계와 경제 관련 가정이 동시에 변경된 경우

2004년 재정재계산에서는 인구·경제상황이 동시에 변경한 경우도 시산하고 있다. 합계출산율과 경제변수가 호전되는 경우 소득대체율은 2019년 이후 52.4%로 전망하고 있다. 반면 합계출산율과 경제변수가 악화되는 경우 개정법 부칙 제2조의 규정에 의하여 소득대체율이 다음 재정 검증까지 50%를 하회할 것으로 전망되는 경우에는 급부수준 조정의 종료에 대하여 검토하도록 되어 있으며, 2024년에 50%수준으로 도달한다. 이 경우에 만일 재정상태의 균형을 피하기 위해 그대로 마크로 경제 슬라이드를 계속 적용해야 한다면 2033년 이후 45.3%가 될 때까지 조정을 계속해야 하며 급여수준을 조정하지 않는다면 국민연금(후생연금)은 2072년(2066년)에 기금이 소진될 것으로 전망되고 있다.

〈표 IV-14〉 인구변수와 경제변수 가정이 동시에 변경할 경우의 소득대체율 변화 및 적립금 고갈연도

구분	합계 출산율	물가 상승률	임금 상승률	운용 수익률	소득대체율 (슬라이드 조정)	적립금 고갈연도 (슬라이드 미조정)
인구변수+경제 호전	1.52	1.0%	2.5%	3.3%	2019년 이후의 52.4%	-
인구변수+경제 기준	1.39	1.0%	2.1%	3.2%	2023년 이후의 50.2%	-
인구변수+경제 악화	1.10	1.0%	1.8%	3.1%	2024년에 50%로 급부 조정 종료 (2033년도 이후의 45.3%)	2072년(국민연 금) 2066년(후생연 금)

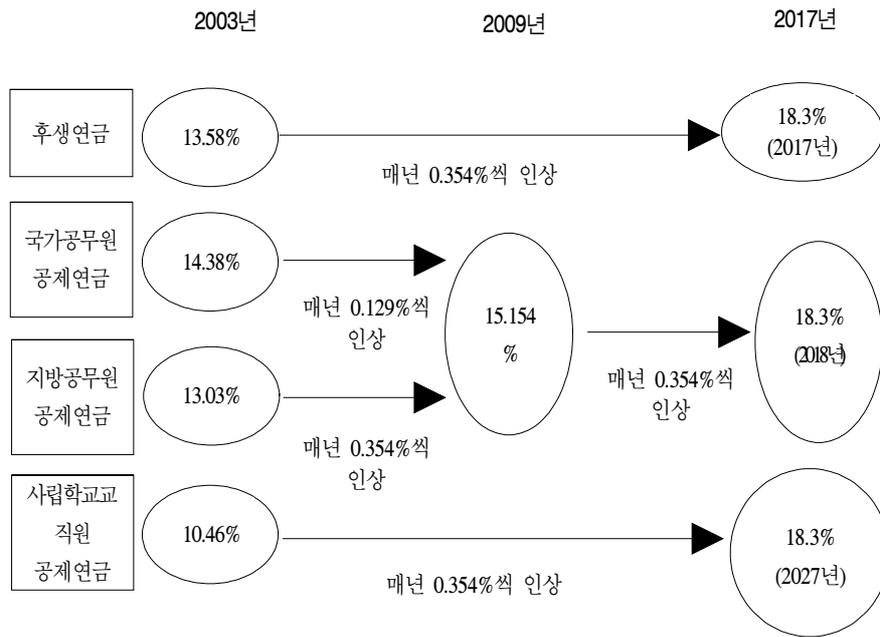
다) 공제연금 2004년 재정계산의 주요 결과

2004년 공제연금의 재정계산은 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금은 재정단위를 일원화하는 것을 전제로 각 공제연금에서 산정한 보험료율을 추계하여 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금 전체의 장래 급여액과 총보수액 등에 기초하여 일원화된 보험료율을 산정하였다. 계산 결과, 국가공무원공제연금은 2004년부터 매년 0.129%씩, 지방공무원공제연금은 매년 0.354%씩 증가시켜 2009년부터 양 제도의 보험료율을 단일화시키고 그 이후 단일보험료는 후생연금의 보험료율 증가폭과 같이 매년 0.354%씩 인상시켜 2020년 18.8%에 도달하는 경우를 포함한 네 가지 시나리오별로 재정 상태를 검증하였다.^{주11)} 사립학교교직원공제연금의 경우 소득비례연금의 직역가산부분을 제외한 나머지 공통부분(1층 국민기초연금과 2층 소득비례연금의 후생연금부분)에 대한 부담의 평준화를 위해 두 가지 시나리오를 가정하고 보험료율 증가폭을 계산하였다. 첫 번째 시나리오에서는 후세대 교직원의 부담을 완화시키기 위해 매년

주11) 다른 세 가지 보험료율 시나리오는 2020년에 19.0%에 도달하는 경우, 2021년 19.1%에 도달하는 경우, 2021년에 19.2%에 도달하는 경우로 구분된다.

0.231%씩 증가하여 2049년에 20.7%까지 도달하는 것으로 되어 있고, 두 번째 시나리오에서는 후생연금과 동일한 인상폭인 매년 0.354%씩 증가시켜 2029년에 최종보험료율이 18.5%에 도달하는 것으로 계산되었다. 이런 결과를 바탕으로 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금의 보험료율은 2009년에 일원화한 뒤, 2010년부터 후생연금 보험료율과 동일한 인상폭인 0.354%씩 매년 단계적으로 인상하여 2018년 후생연금 최종보험료율인 18.3%에 통일시키고, 사학연금교직원공제연금은 단계적으로 인상시켜 2027년에 후생연금 보험료율에 통일시키는 것으로 계획하고 있다.

[그림 IV-9] 일본 공적연금의 보험료율 조정계획

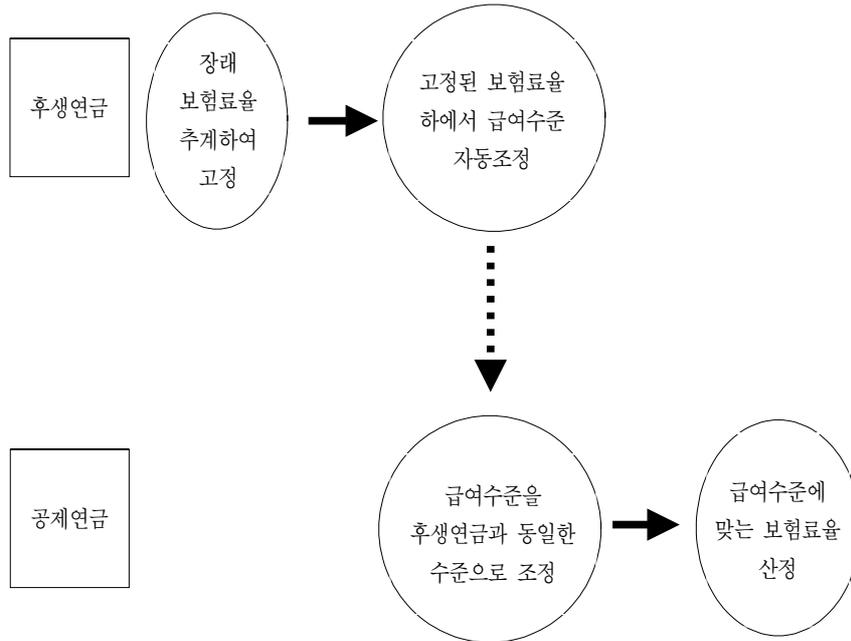


자료: 閣議決定, 「被備者年金制度の一元化等に關鍵する基本方針について」, 2006. 4.

여기서 공제연금의 재정재계산은 후생연금에서 2004년 실시한 재정재계산과 다른 목적을 가지고 실시하였음을 발견할 수 있다. 2004년 후생연금의 재정재계산에서는 급속한 인구고령화에 따라 보험료가 후세대가 감당할 수 없는 심리적 한계선인 20% 수준을 넘어설 것으로 예상하여 매년 보험료율을 0.354%씩 증가하여 2017년에 최종보험료율을 18.3%로 고정시키고 이 보험료 수입 범위 내에서 급여를 충당하기 위해서 장래 인구구조 및 경제상황변화에 연계하여 자동적으로 급여가 조정되는 새로운 급여조정방안을 제시하였다. 그러나 각 공제연금의 재정재계산은 재정상황과 제도성숙도 등이 후생연금과 차이가 있으므로 보험료 수준을 고정하는 것은 적용하기 어렵다고 보고 후생연금에서 도입한 급여의 자동조정장치를 통해 향후 100년 동안 후생연금과 동일한 급여수준을 유지하는 것을 전제로 5년마다 재정재계산을 통해 보험료율을 조정하는 것으로 실시하였다. 장래 필요 보험료율을 산정하기 위한 재정평가기준도 후생연금과 같이 재정균형기간을 2005~2100년으로 단축하였으나 2100년의 재정목표는 공제연금의 조합원수가 후생연금의 가입자수보다 작다는 점을 감안하여 후생연금(적립배율 1배 이상) 보다 많은 적립금을 보유하는 것으로 설정하였다.^{주12)} 재정추계에 필요한 경제변수 등의 기초율과 과거소득 및 연금액 재평가방법에 사용된 거시경제 슬라이드 조정률은 후생연금에서 사용된 가정과 동일하게 사용하였다. 또한 필요보험료를 산출시 기초연금에 대한 국고보조도 후생연금과 마찬가지로 2003년까지 급여지출의 1/3에서 2004년의 급여지출의 1/3+2.6억엔, 2005~2008년까지 급여지출의 1/3+11/1000을 거쳐 2009년부터 급여지출의 1/2로 증액되는 것으로 가정하였다.

주12) 국공제연금(국가공무원공제연금+지방공무원공제연금)의 경우 적립배율이 2100년에 1.2, 2.7, 3.4, 4.1의 네 가지 시나리오를 가정하였고 교육공무원공제연금의 경우 적립배율이 1.0, 1.3인 두 가지 시나리오를 가정하였다.

[그림 IV-10] 후생연금과 공제연금의 2004년 재정재계산 운영 차이점 비교



자료: 일본 지방공무원공제조합연합회, 「健全な年金財政を支えるために」, 2004.

라) 시사점

2004년 일본 공적연금의 재정재계산 사례가 시사하는 바는 급격한 인구고령화로 인해 재정안정화 방안을 추구하면서도 연금제도의 기본 틀을 바꾸지 않는 선에서 부담능력에 맞게 자동적으로 급여수준을 하향조정하는 마크로 경제 슬라이드 시스템을 도입했다는 점이다. 그러나 소득대체율이 50% 미만으로 떨어질 경우에는 연금제도를 재검토한다고 발표하고 있는데 향후 출산율이 현재보다 낮아지게 될 경우 이런 소득대체율 50%선을 지키기가 어려워 보험료 수준 고정이나 인구학적 변화를 가미한 연금조정방식이 성공할 수 있는지에 대해서는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

이런 단점에도 불구하고 급여에 인구·경제변수의 변화가 자동적으로 반영되도록 하는 장치는 실제치에 근거한 조정이라는 측면에서 추계결과를 둘러싼 정치적 논란의 여지를 줄일 수 있다. 지난 2003년 우리나라의 재정계산결과를 발표한 후에 출산율과 경제변수에 대한 낙관론과 비관론이 팽팽하게 맞서있어 재정계산 결과에 대한 신뢰성과 투명성이 계속 의심을 받아왔던 것이 사실이었다. 또한 자동조정장치는 경제활동인구 감소와 노인인구 증가 등의 인구통계학적 요소를 자동적으로 연금액에 반영시킴으로써 5년 단위로 장기재정추계 결과를 통해 도출된 연금산정 공식개정을 통한 무리한 연금액 인하를 국민들에게 강요하지 않고 이로 인해 소모적인 논쟁을 피해가면서 탈정치적인 연금개혁 방안을 마련할 수 있다는 점이 또다른 장점으로 부각된다. 이런 점에서 우리나라의 경우 재정계산이 가져오는 추계방식의 문제점, 무리한 연금산정방식의 변경 등으로 인한 소모적 논쟁을 막기 위해 인구·경제변수의 변화를 자동적으로 연금액에 반영시키는 방안을 논의해 볼 필요성이 있다고 하겠다.

지금까지의 일본 국민·후생연금의 개혁 조치와 함께 2004년 공제연금 재정계산에 따른 최근 공제연금의 개혁 노력을 본다면 일본 정부도 우리나라와 마찬가지로 인구고령화와 제도성숙에 따른 재정위기와 민간 근로자를 대상으로 하는 후생연금과의 형평성 문제를 항상 안고 있었던 것으로 보인다. 따라서 강한 이해관계를 가진 공무원들의 반대와 저항에도 불구하고 최근 공적연금의 일원화와 지속가능한 연금제도의 틀을 구축하기 위해 점진적으로 개혁을 추진한 것으로 생각한다. 다시 말하면, 일본 공제연금은 1986년 부분적인 개혁 당시 기본적인 급여산식 및 산정기준을 후생연금과 동일하게 맞추고 난 뒤, 2004년 재정계산 결과를 바탕으로 후생연금과 보험료율을 일원화하는 방안을 점차적으로 마련한 것이다. 우리의 경우에도 2003년 국민연금 개혁 논의가 본격적으로 진행되는 과정에서 공무원연금 개혁이 국민들의 지속적인 관심을 받게 됨으로써 더 이상 국민연금과의 형평성 문제를 그대로 간과할 수는 없을 것으로 보인다. 따라서 국민연금과의 통합 등 구조적 개혁은 제쳐두더라도 국민연금과의 형평성 문제를 완화할 수 있는 개혁조치가 우선적으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 연금액 산정 및 연금액 연동 기준, 연금수급개시연령, 다른 사회보험과의

병급조정 등에서 발견될 수 있는 국민연금과의 차이점을 제거하는 방향으로 먼저 개혁방안을 마련해야 할 것이다. 이런 기본적인 급여구조의 정비를 바탕으로 공무원집단 내에서의 소득재분배 문제, 퇴직금과 산재보험을 분리하면서 국민연금과의 통합을 고려하는 구조적 개혁방향은 향후 충분히 논의할 수 있을 것으로 보인다.

3. 캐나다의 2003년 공적연금 재정계산

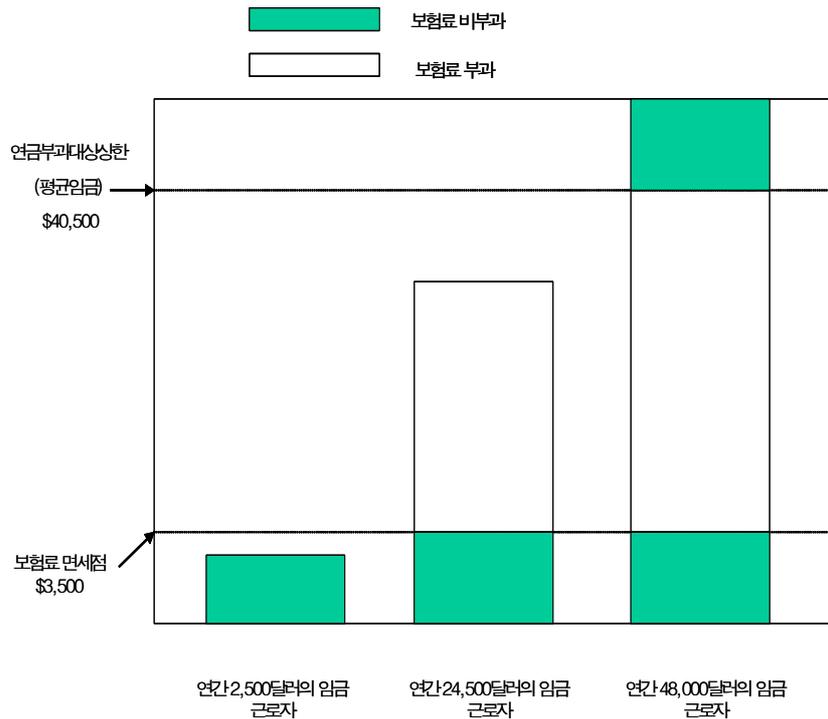
가. 공적연금제도 개요

캐나다의 공적연금 체계는 기초보장성격의 노령보장연금(OAS)과 소득비례연금제도인 캐나다연금(CPP)의 2층 구조로 되어있다. 퀘벡주의 경우 독립적인 소득비례연금제도인 퀘벡주연금제도(QPP)를 독자적으로 운영하고 있다. 노령보장연금(OAS)은 1951년의 노령보장법(Old Age Security Act)을 근거로 하여 정부조세로 재원을 조달하여 65세 이상 전체 노인들에게 정액급여(flat-rate)를 지급한다. 노령보장연금제도(OAS)는 1989년 이전까지는 65세 이상 전체 노인들에게 지급하는 보편적 제도이었지만 인구고령화에 따른 정부재정부담으로 인해 고소득 노인들에게 급여의 일부를 익년 소득세 신고시 반납하도록 하는 제도(clawback of OAS benefits)로 변화되었다. 이 밖에 노령보장연금을 보충하기 위해 도입된 소득보충보장(GIS) 및 배우자수당(SA)이 있다. 소득보충보장(GIS)은 노령보장연금의 급여에 추가하여 65세 이상의 저소득 노인들에게 소득을 보충해주는 일종의 노인들에 대한 공공부조제도이다. 배우자수당(SA)은 소득이 낮은 노령보장연금의 배우자를 대상으로 1975년에 도입되었다.

소득비례연금제도인 캐나다연금(CPP)은 일정한 근로소득이 있는 18세 이상의 캐나다 국민을 대상으로 자신의 근로소득(earnings)에 따라 보험료를 납부하는 제도로 1966년에 도입되었다. 상기에서 퀘벡주는 캐나다연금(CPP)과 거의 유사한 구조를 갖는 독자적인 퀘벡주연금(QPP)을 운영하고 있다. 노령보장연금

부과방식으로 운영되는 반면 소득비례연금인 캐나다연금(CPP)은 적립방식과 유사하게 운영되고 있어 향후 상당한 수준의 기금이 적립될 것으로 예상되고 있다. 캐나다연금의 보험료는 근로자의 경우 노·사가 절반씩 부담하고 자영자의 경우 본인이 전액 부담하며 1966년 3.6%에서 2003년 현재 9.9%의 보험료율이 적용되고 있다. 보험료 부과대상소득은 연간 \$3,500의 기본공제(Year's Basic Exemption; YBE)을 제한 후 2004년 현재 \$40,500의 최고소득(Year's Maximum Pensionable Earnings; YMPE)까지의 소득이다. 노령연금급여는 기본적으로 65세에 연금 수급을 시작하며 가입자 이전소득의 25%를 대체하도록 설계되어 있다.

[그림 IV-11] 2004년 현재 캐나다 연금제도(CPP)의 보험료 부과 산정임금



자료: Social Development Canada, 21st Canada Pension Plan Actuarial Report, 2003. 12.

나. 공적연금제도의 역사적 발전과정

캐나다 공적연금제도는 1906년부터 연방의회 하원에서 제기되었으나 제도의 운영주관과 비용부담 문제를 놓고 연방정부와 주정부간에 장기간에 걸쳐 대립하다가 마침내 1927년에 도입되었다. 그러나 이 제도는 일정소득 이하의 70세 이상 노인에만 정부재정(연방정부와 주정부가 50%씩 분담)으로 연금을 지급하는 무기여 연금제도였다. 전국민에 대한 연금제도는 1951년에 수급연령을 70세에서 65세로 낮추고 재원조달을 위해 조세제도를 개편하여 노령보장법(Old Age Security Act)을 제정함으로써 1952년부터 시행된 노령보장연금(OAS)제도에 의해 본격적으로 시작되었다. 그 이후 소득비례연금제도인 캐나다연금제도(Canada Pension Plan: CPP)와 퀘벡연금제도(Quebec Pension Plan: QPP)가 1965년 입법되어 1966년부터 시행되었다. 이 두 연금제도는 소득이 있는 모든 국민에게 강제로 적용되었으며 10년간의 과도기를 거쳐 1976년에 효력이 완전히 발생되었다. 1974년부터는 소비자물가지수를 반영하는 슬라이드제가 도입되었다. 그리고 기초연금으로 노령보장연금(OAS)을 보충하기 위해 1967년부터는 소득보충보장(Guaranteed Income Supplement: GIS)제도가 도입되어, 노령보장연금을 받는 자 중 연금 이외에 다른 소득이 없거나 있더라도 소득이 낮아 생활이 어려운 자에게 소득조사(Income Test)를 거쳐 보조금을 추가로 지급하였다. 또한 1975년부터 배우자수당제도(Spouse's Allowance: SA)를 신설하여 한쪽 배우자의 연금만으로 생활하고 있는 부부와 배우자가 사망한 미망인(홀아비)에게 추가급여를 지급함으로써 현재 캐나다 공적연금제도의 골격을 갖추게 되었다.

다. 최근 공적연금의 주요 개혁내용

이렇게 캐나다 노인들의 주요 소득원으로 성장해 온 캐나다 연금제도(CPP)가 최근의 인구구조 및 경제상황의 변화로 인해 연금제도의 지속가능성 문제와 후세대 부담증가에 따른 세대간 형평성 문제에 직면하게 되었다. 먼저 출산율 저하 및 기대수명 증가와 함께 2011년부터 본격화될 것으로 예상되는 베이비붐

세대의 노령화로 인해 향후 연금지출이 급격하게 증가될 것으로 우려됨에 따라 기존의 캐나다 연금제도(CPP)는 보험료율이 1996년 5.6%에서 2016년에 10.1%, 그리고 2030년에는 14.2%로 급격하게 상승할 것으로 예측되었다. 뿐만 아니라 이러한 급격한 보험료의 상승에도 불구하고 보유하고 있는 기금은 2015년이면 고갈될 것으로 예상되었다. 또한 캐나다 연금제도가 시작될 당시 상대적으로 낮았던 이자율이 1960년대의 2.4%에서 1980년대의 6% 이상으로 증가됨으로써 더 이상 부과방식 연금제도로 설계된 것이 더 이상 장점으로 평가되지 않았다. 따라서 향후 예상되는 지출증가에 따른 재정위기를 방지하고 세대간 형평성을 유지하기 위하여 1998년 4월 제도 개혁이 단행되었다. 1998년 제도개혁의 주요 골자는 재정방식을 기존의 부과방식에서 부분적립방식으로 전환함으로써 연금 재정의 안정화를 기하였다. 이를 위해 보험료를 대폭 증가시킴으로써 2003년 이후 정상상태 보험료율(steady state rate)인 9.9%를 유지하도록 하였다. 당초 보험료율 스케줄은 1998년의 6.10%에서 2003년 7.35%를 거쳐 2030년 14.2%로 점진적으로 인상될 예정이었으나 개혁으로 인해 1998년 6.4%에서 2003년 9.9%까지 6년 만에 조기 인상하고 그 이후에는 2030년까지 9.9%를 유지하는 것으로 결정하였다. 또한 보험료를 예상된 것보다 조기 인상함에 따라 연금기금이 적립됨으로써 이런 연금기금의 관리·운용을 담당할 전문기구로 캐나다연금제도투자위원회(Canada Pension Plan Investment Board)를 독립기구로 설립하였다. 이로 인해 주식 등 다양한 투자를 통해 투자수익을 얻음으로써 장기재정을 9.9%의 보험료율로 안정시킬 수 있게 된 것으로 평가받고 있다.

〈표 IV-15〉 캐나다연금(CPP) 보험료율 인상 추세

연도	보험료율(%)
1997	6.00
1998	6.40
1999	7.00
2000	7.80
2001	8.60
2002	9.40
2003~	9.90

자료: Social Development Canada, 21st Canada Pension Plan Actuarial Report, 2003. 12.

라. 2003년 시행된 캐나다연금(CPP)의 재정재계산 개요

1) 재정재계산의 법적 근거

캐나다연금의 재정계산과 관련된 근거법은 CPP 제113조 1항에 기술되어 있다. CPP의 재정계산관련 근거법은 전세계적으로 재정계산에 필요한 절차 및 규정에 관해 가장 구체적으로 언급하고 있다. 우선 CPP 제113조에서는 재정계산 주기, 재정계산의 완결시점, 재정계산시 고려할 사항 등을 기술하고 있다. 재정계산과 관련된 중요사항을 구체적으로 살펴보면 과거 5년마다 시행하던 재정계산을 1997년 연금법 개정이후 매 3년마다 실시하도록 규정하고 있으며, 적절한 시점에 재무성장관이 최고의사결정기구(Governor in Council)에 CPP의 재정상황 및 제도개선 사항을 보고할 수 있도록 재정계산 완료시점 1년 전까지 재정계산을 완료하도록 규정하고 있다. 또한 재정계산시 고려할 사항을 구체적으로 언급하고 있다. 재정계산시 고려할 사항 중 중요하다고 판단되는 사항들을 요약하면, 수석보험계리사(Chief Actuary)는 가장 최근에 발간되는 재정보고서와 직전 재정보고서의 차이점을 명확하게 기술하여야 하며, 인구 및 경제요인변화가 전기 재정보고서의 추계결과에 어느 정도 영향을 미쳤는지의 원인분석 실시를 규정하고 있다. 또한 CPP제도의 장기재정균형을 달성할 수 있는 균형보험료를 산정하도록 하고 있으며, 급여수준 인상 등으로 인한 비용상승 요인이 야기될 경우 비용증가 요인을 상쇄할 보험료 인상조치가 필요함을 규정하고 있다.

〈표 IV-16〉 캐나다연금 재정계산 근거법(CPP 제 113조 1항)

제113조 제1항: CPP의 재정상황 검토(Financial Review of the Canada Pension Plan)	
매 3년마다 검토	(1) 1997년 이후 매 3년마다 재무성장관(the Minister of Finance)과 관계장관들(ministers of the Crown from the included provinces)은 CPP의 재정상태를 점검하여야 하며 급여 또는 보험료 수준, 아니면 양자 모두의 조정 필요성 여부에 관한 권고안을 제출할 수 있음.
검토 완료	(3) 만약 가능하다면 재무성 장관은 매 3년마다 실시되는 재정계산의 완료시점 1년전인 2년째 되는 연도말까지 최고의사결정기구(the Governor in Council)에 적절할 시점에 보고할 수 있도록 재정계산 결과를 완결해야 함
고려해야 할 사항들	<p>(4) 재무성장관은 다음 사항들을 참조하여 재정계산을 실시하되, 이러한 절차를 통해 얻어진 재정계산 결과를 면밀히 검토하여 CPP의 제도개선여부에 관한 견해를 피력하여야 함.</p> <p>(a) 수석보험계리사(Chief Actuary)의 책임 하에 작성되는 가장 최근에 발간되는 재정보고서가 근거법(CPP 115조)에 충실할 수 있도록 하여야 하며, 가장 최근에 발간되는 재정보고서와 직전 재정보고서의 차이점을 명확히 하여야 함.</p> <p>(b) 수석보험계리사(Chief Actuary)에게 다음사항에 대한 가장 최근의 추계결과를 요구하여야 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) CPP의 재정수지(outstanding balance)에 관한 사항 (ii) CPP 수입, 지출에 관한 사항 (iii) 지출액 추계치 대비 수입액 추계치 비율 (iv) 인구 및 경제요인 변화가 전기 재정보고서의 추계결과에 어느 정도의 영향을 미치며, 급여 및 부담수준에 영향을 미칠 CPP의 변경사항 (단, 해당 사항이 있는 경우) <p>(c) 이하 각 항목에서 언급되는 기여율보다 낮지 않은 기여율을 재원조달에 있어서의 목표 기여율(financing objective of having a contribution)로 설정한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 2003년 이후에 적용되는 기여율로, 예측가능한 미래의 기간동안 일정한 율로 유지될 수 있는 가장 낮은 기여율 (ii) 이러한 목표기여율은 특정연도(t)의 다음연도(t+1) CPP 연간 지출액 추계치에 대한 특정연도(t) 말 CPP 적립기금의 비율이 일정하게 유지될 것을 요구하는 기여율임. <p>(d) 기존의 CPP 급여수준 인상 또는 새로운 급여가 추가되는 법개정이 이루어질 경우, 급여증가 또는 새로운 급여가 추가됨에 따라 야기되는 비용증가 요인을 상쇄할 수 있는 항구적인 기여율 인상, 또는 이러한 비용증가로 인한 미적립부채(unfunded liability)를 상쇄시키기 위해 일반적으로 재정안정을 위한 방법론으로 통용되는 일정 기간 동안의 잠정적인 기여율 인상과 같은 조치를 취하여야 함.</p>
권고안이 완성되었을 때의 재무성 장관의 임무	(5) (1)항에서 요구된 검토가 완성되면 재무성 장관은 최고의사결정기구(the Governor in Council)가 이런 권고안이 효력을 발생하기 위해 규정을 바꿀 것을 권고할 수 있음. 만약 권고안에서 어떤 보험료나 급여조정이 없다면 재무성 장관은 관보(Canada Gazette)에 이런 권고안의 내용을 공개해야 함.
보험료를 조정할 수 있는 규정	(6) 최고의사결정기구(the Governor in Council)는 (5)항에서의 재무성 장관의 권고에 근거하여 규정상 검토 다음 해부터 고용주, 피용자, 자영자의 보험료를 스케줄을 수정할 수 있음.

자료: <http://laws.justice.gc.ca/en/C-8/234820.html#rid-234830>, 2006.

한편 CPP 제115조에서는 재정계산업무를 책임지는 수석계리사(Chief Actuary)의 보고사항을 규정하고 있다. 금융감독청의 수석계리사는 매 3년마다 재정평가 내용을 수록한 재정보고서를 작성하되, 재정추계 시점이후 매 30년간 CPP 수입액과 지출액 추계치를 산정하여야 하며, 재정추계시점으로부터 75년간 매 5년마다 부과방식 보험료를 추정하도록 규정하고 있다. 지금까지 언급한 재정계산에 관한 CPP 관련규정이 의미하는 바는 적립방식과 유사하게 운영되는 CPP의 장기적인 재정안정성 확보를 위해 먼저 현 제도하의 CPP 균형보험료를 추정한 뒤, CPP가 부과방식으로 운영된다는 가정을 설정하여 이 경우 재정균형달성에 필요한 보험료인 부과방식보험료를 산정해 봄으로써 장기재정안정을 위한 이중 안전장치를 작동시키고 있는 것이다. 이와 함께 CPP 재정보고서에서는 다음과 같은 보충적인 재정추계정보를 제공하고 있다. CPP는 미적립부채(unfunded liability) 평가방법으로 ABM방식(accrued benefit method)를 채택하여 동 규정에 따른 재정상태를 평가하고 있다. 즉, CPP가 공적연금임에도 불구하고 민간 직역연금의 재정평가지표로 사용되는 재정평가방법을 추가적으로 사용하고 있는 것이다.

2) 재정재계산 작업과정

2003년말 발간된 캐나다연금(CPP) 재정보고서가 가장 최근에 발간된 보고서이며, 이는 1966년 CPP제도가 도입된 이래 21번째의 재정보고서이다. 동 보고서는 2003년 12월말 현재 CPP의 재정상태에 대한 종합적인 검토(actuarial examination)와 2075년까지의 장기재정추계 결과를 수록하고 있다. 이번 보고서에서 제시된 추계치는 현재 제도의 틀을 그대로 유지하고 향후 인구통계학 및 경제가정에 관해 최적추정가정(best estimate assumption)을 근거로 제시되었다. 먼저 수입부분은 보험료와 투자수익으로 구성되어 있는데, 보험료 추계를 위해서는 총보험자수와 총기여대상소득이 필요한데, 총보험자수는 출산율, 이민율, 사망률과 같은 인구통계학적 요소에 대한 가정을 요구하고 총기여대상소득은 노동시장참가율과 취업률과 같은 노동시장 요소를 적용함으로써 산출한다. 투

자수익은 현재 보유하고 있는 자산구성에 근거하여 이런 자산으로부터 나오는 투자수익률을 가정함으로써 추계된다. 지출부분은 급여지출과 관리운영비로 구성되는데 급여추계는 퇴직과 장애, 사망과 같은 인구통계학적 가정과 함께 급여산정에 필요한 임금상승률과 같은 경제변수 가정도 추가로 필요하다. 이렇게 제시된 수입부분과 지출부분은 통상적으로 장기 재정상태와 정상상태의 보험료를 추정하는데 사용된다.

3) 기초율 등 재정평가를 위한 최적추정가정(best estimate assumption)

제21차 캐나다연금 재정보고서에서 제시된 재정추계 결과는 최적추정가정에 근거하여 도출되었다. 캐나다연금의 재정평가(actuarial valuation)는 매 3년마다 수행되고 있으며, 기본적으로 적립기금 수입·지출의 장기추세 파악에 재정평가의 주 목적이 있는 만큼 캐나다연금의 재정추계에 사용되는 가정은 단기간의 흐름을 반영하는 최근 추세보다는 과거 역사적 추세를 충분히 반영할 수 있도록 가정 선택에 신중을 기하고 있다. 이번 재정계산 결과보고서에서 사용한 주요변수에 대한 가정을 지난 제18차 보고서에서 사용한 가정과 구체적으로 비교하면 장래출산율와 기대수명 등 인구관련 변수는 베이비붐 세대의 퇴직으로 인해 지난 재정평가 때부터 약간 비관적인 가정을 사용했으며 임금상승률과 투자수익률 등과 같은 경제관련 변수들도 경기침체 등을 반영하여 최근의 감소세를 반영하고 있다. 다만 노동시장참가율과 취업률은 지난 보고서 가정보다 약간 호전된 가정을 사용하였다.

〈표 IV-17〉 주요변수 가정 비교

구분		제21차 보고서 (2003년 12월 말 기준)	제18차 보고서 (2000년 12월 말 기준)
인구변수	합계출산율	1.60	1.64
	순이민율	0.50%(~2015년) 0.54%(2020년~)	0.50%(~2015년) 0.52%(2020년~)
	사망률	1995~97년 생명표 이용	1990~92년 생명표 이용
	평균수명 (2025년)	80.7(남) 84.1(여)	78.8(남) 83.2(여)
경제변수	실질임금상승률	1.2%(2012년~)	1.1%(2015년~)
	물가상승률	2.7%(2015년~)	3.0%(2015년~)
	실질운용수익률	4.1%(2011년~)	4.2%(2011년~)
노동시장변수	실업률	6.5%(2020년)	6.5%(2015년)
	노동시장참가율	73.4%(2030년)	72.5%(2030년)
	취업률	68.6%(2030년)	66.5%(2030년)

자료: Social Development Canada, 21st Canada Pension Plan Actuarial Report, 2003. 12.

4) 캐나다연금 2003년 재정계산의 주요 결과 및 시사점

가) 최적추정가정 하에서의 재정전망

제21차 재정보고서는 먼저 최적추정가정(best-estimate assumption) 하에서의 재정추계 결과를 제시하되, 재정추계결과 제시에 앞서 1966년 CPP제도 도입이후 2003년, 즉, 재정보고서 발간 기준시점까지의 실적자료(historical results)를 기술하고 있다. 이처럼 과거 실적치를 기술한 후 최적추정가정에서의 재정추계결과를 표로서 제시하고 있다. 〈표 IV-18〉은 현행 CPP 보험료 인상 스케줄 하에서의 CPP 장기재정추계결과를 보여주고 있다. 부과방식 보험료율, 적립방식 보험료율 등 주요지표 추계값을 1998년부터 2035년까지는 매년, 2035년 이후 2075년까지는 5년 간격으로 보고하고 있다.

〈표 IV-18〉 CPP 장기재정추계(Projected financial development)

(단위: 백만 캐나다달러)

연도	부과방식 보험료율	적립방식 보험료율	적용소득	기여액	지출액	현금 흐름	투자소득	연말잔고 (12월말)	수익률	적립률
2004	8.27	9.9	288,970	28,608	23,895	4,713	4,530	76,857	6.43	3.08
2005	8.36	9.9	298,643	29,566	24,967	4,599	5,565	87,021	7.00	3.33
2010	8.73	9.9	364,926	36,128	31,868	4,260	8,982	146,795	6.60	4.37
2020	9.68	9.9	581,181	57,537	56,253	1,284	21,497	332,116	6.93	5.57
2030	10.91	9.9	888,999	88,011	97,015	-9,004	37,958	591,404	6.81	5.81
2040	11.07	9.9	1,376,157	136,240	152,278	-16,038	61,823	962,443	6.81	6.05
2050	11.29	9.9	2,097,524	207,655	236,858	-29,203	99,894	1,553,781	6.81	6.28
2060	11.52	9.9	3,174,429	314,268	365,642	-51,374	156,849	2,437,440	6.81	6.39
2070	11.36	9.9	4,856,127	480,757	551,701	-70,944	246,821	3,839,635	6.81	6.68
2075	11.32	9.9	5,997,855	593,788	678,758	-84,970	313,035	4,871,724	6.81	6.88

주: 모든 자산은 시가(valued at market)로 계산

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Canada Pension Plan - 21st Actuarial Report as at 31 December 2003*, Canada에서 재정리.

이와 함께 부과방식으로 CPP를 운영할 경우 예상되는 기여율 추정치를 기여 대상소득 대비 퍼센트(percentages of contributory earnings)로 보고하고 있다. 〈표 IV-19〉에 제시되는 부과방식 하의 기여율 변화추이는 베이비붐 세대의 퇴직 및 인구구조의 고령화로 인해 2004년 8.3%에서 2050년 11.3%로 증가하고 있다.

〈표 IV-19〉 CPP를 부과방식으로 운영한다는 가정 하의 보험료율(적용소득대비 비율)

(단위: 기여소득 대비 %)

연도	노령연금	장애연금	유족연금	고아연금	사망 일시금	관리운영비	합계
2004	5.72	1.02	1.14	0.16	0.09	0.14	8.27
2005	5.81	1.02	1.14	0.16	0.09	0.14	8.36
2010	6.25	1.04	1.08	0.15	0.09	0.14	8.73
2020	7.46	0.98	0.92	0.12	0.07	0.13	9.68
2030	8.83	0.88	0.90	0.11	0.06	0.13	10.91
2040	8.97	0.87	0.94	0.10	0.05	0.13	11.07
2050	9.25	0.85	0.95	0.09	0.04	0.13	11.29
2060	9.60	0.79	0.90	0.07	0.03	0.12	11.52
2070	9.52	0.77	0.87	0.07	0.02	0.12	11.36
2075	9.49	0.76	0.86	0.06	0.02	0.12	11.32

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

또한 제21차 재정보고서에서는 추계치 일부가 재정보고서가 작성되기 이전에 이미 실적자료화된 점을 고려하여 제21차 이전의 재정보고서 추계치와 실적치를 비교한다. 이러한 과정을 통해 실적치와 추계치의 차이 유발요인을 규명해 보고, 부과방식 보험료율(*pay-as-you-go rate*)과 정상상태 보험료율(*steady-state contribution rate*)의 변화 유발요인 분석을 실시한다.

특정연도 CPP적용 총소득 대비 총지출의 비율로 정의되는 부과방식 보험료율은 CPP 운영에 소요되는 비용을 파악하는 유용한 수단이다. 또한 가장 최근에 발간된 보고서인 제21차 재정보고서와 이미 발간된 제18차 재정보고서에서의 최적추정치와 추계값에 차이가 나는 원인을 이해하는 방법으로 부과방식 보험료율의 추계값을 구성하는 각 요인들의 추계값 변화가 사용될 수 있다. 이를 위해 CPP 재정보고서에서는 〈표 IV-20〉 과 같이 부과방식 보험료율의 변화를 유발한 요인분석을 시도하고 있다. 동 분석에 의하면 과거 재정보고서 작성 이후 경험률(2001~2003) 추가에 따른 변화요인이 가장 크며, 그 다음으로 추계방법의 개선, 중요한 가정의 변화, CPP 제도개선에 따른 변화요인이 순서대로 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

〈표 IV-20〉 부과방식보험료율의 변화를 유발한 요인 분석

(단위: CPP 총기여대상소득 대비 비율)

구 분	2004	2025	2050	2075
18차 보고서에서의 기여율	8.36	10.54	11.24	11.45
I. 제도개선				
19차 보고서(Bill C-3)	0.00	0.00	0.00	0.00
20차 보고서(Part 4, Bill C-30)	0.00	-0.01	-0.01	-0.01
소계	0.00	-0.01	-0.01	-0.01
II. 추계방법 개선	0.07	0.03	0.05	0.05
III. 경험률 추가(2001~2003)				
인구관련	0.06	0.14	0.29	0.24
경제관련	-0.15	-0.24	-0.08	-0.03
급여관련	-0.06	0.00	-0.04	-0.05
소계	-0.15	-0.09	0.16	0.16
IV. 가정의 변화				
출생률	0.00	0.03	0.18	0.10
순이민	0.00	-0.02	-0.17	-0.25
사망률	0.00	0.03	0.03	-0.02
장애	0.01	-0.04	-0.02	-0.02
고용	-0.14	-0.12	-0.03	-0.01
실질임금률	0.09	-0.02	-0.16	-0.18
물가상승률	0.00	0.09	0.10	0.08
기타 가정	0.02	0.00	-0.08	-0.03
소계	-0.02	-0.05	-0.15	-0.33
I 부터 IV까지 합계	-0.09	-0.12	0.05	-0.13
21차 보고서에서의 기여율	8.27	10.42	11.29	11.32

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

이와 함께 CPP 재정보고서에서는 〈표 IV-21〉 과 같은 CPP법에서 정의하는 정상상태 기여율(steady-state contribution rate)의 변화요인을 분석하고 있다. 이를 통해 부과방식 기여율의 변화요인과 정상상태 기여율의 변화요인이 상당부분 동일한 방향으로 움직이고 있는 반면, 부과방식 기여율에서 아무런 역할을 하지 못하던 적립기금 운용수익률이 정상상태 기여율에서는 중요한 요인이라는 것을 파악하게 하는 자료를 제시하고 있다.

〈표 IV-21〉 정상상태 보험료율의 변화를 유발한 요인 분석

(단위: CPP 총기여대상소득 대비 비율)

18차 보고서의 기여율(반올림 이후)	9.800
18차 보고서의 기여율(반올림 이전)	9.795
I. 제도개선	
19차 보고서(Bill C-3)	-0.033
20차 보고서(Part 4, Bill C-30)	-0.012
소계	-0.045
II. 추계방법의 개선	
급여부분	0.028
자산의 시가계산 부분	-0.021
소계	0.007
III. 경험률 추가(2001~2003)	
인구관련	0.167
경제관련	-0.183
급여관련	-0.025
투자관련	0.021
소계	-0.020
IV. 가정 변경	
출산율	0.065
이민	-0.055
사망률	0.026
장애	-0.025
고용	-0.078
실질임금률	0.007
물가상승률	0.066
자산조합	-0.036
기금 투자수익률	0.064
기타 가정	-0.028
소계	0.006
V. 기타(Change in funding target from 2013~2063 to 2016~2066)	0.027
I부터 V까지 총합계	-0.025
21차 보고서 기여율(반올림 이전)	9.770
21차 보고서 기여율(반올림 이후)	9.800

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

나) 민감도 분석

한편 CPP 재정보고서에서는 CPP 재정평가에서 사용하고 있는 최적추계가정(best-estimate assumption)에 입각한 재정추계결과가 추계시점에서 채택할 수 있었던 최선의 가정이었음에도 불구하고 장기간에 걸친 추계기간과 추계과정에 포함된 다수의 가정으로 인해 향후 실제값(actual future experience)과 차이가 날 가능성이 매우 높은 점을 인정하여, CPP 재정평가에서는 이러한 면을 보완하기 위한 민감도분석(sensitivity tests)을 실시하고 있다. CPP 재정평가에서 채택하는 민감도분석은 두 단계로 이루어지는데, 민감도분석의 첫 단계(first set of sensitivity tests)에서는 CPP 최적추계를 위해 사용되는 8가지 가정, 즉, 합계출산율, 연간 순이민, 사망률, CPP 가입자 1000명당 장애발생률, 실업률, 실질임금 상승률, 물가상승률, 신규자금 기준 적립금의 실질투자수익률에서 한 변수의 가정만을 변화시키고 나머지 7개 변수의 가정은 최적추계 가정에서 사용하였던 가정을 그대로 사용하는 방법을 채택하고 있다. 개별변수만을 변화시키는 첫번째 민감도 분석에서 각각의 경우에 대해 저비용 가정(low-cost senario)과 고비용 가정(high-cost scenario)을 채택하여 낙관적인 상황과 비관적인 상황이 도래할 경우 예상되는 재정추계의 범위를 예상하게 된다.

〈표 IV-22〉 민감도 분석을 하기 위한 3가지 주요 가정(Sensitivity Test Assumptions)

구분	저비용 가정	최적 가정	고비용 가정
I. 출산율	1.90	1.60	1.30
II. 순이민율	0.64%	0.54%	0.44%
III. 사망률(65세의 기대여명(2050))	남: 18.7 여: 21.4	남: 20.0 여: 22.6	남: 21.2 여: 23.8
IV. 장애발생률(1,000명당)	남: 2.25 여: 2.50	남: 3.25 여: 3.50	남: 4.25 여: 4.50
V. 퇴직률	2009년 이후로 65세	60~70세	2009년 이후로 60세
VI. 실업률 노동시장참가율(15~69세)	4.5% 81%(2030)	6.5% 73%(2030)	8.5% 71%(2030)
VII. 실질임금률	2.0%	1.2%	0.5%
VIII. 물가상승률	3.7%	2.7%	1.7%
IX. 실질투자수익률	5.1%	4.1%	3.1%

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

CPP 재정평가에 사용되는 두 번째 단계의 민감도분석(the second set of sensitivity tests)은 첫 번째 단계의 민감도 분석에서와 달리 CPP 최적가정추계를 위해 사용되는 8가지 가정 모두를 동시에 변화시켜 민감도를 분석하는 것이다. 두 번째 단계의 민감도 분석에서도 첫 번째 단계처럼 낙관적인 가정과 비관적인 가정을 사용하는데, 두 번째 단계에서 사용되는 민감도 분석은 8가지 가정들을 동시에 낙관적인 가정으로만 구성한 저비용 합계시나리오(low-cost combined scenario)와 비관적인 가정만으로 구성한 고비용 합계시나리오(high-cost combined scenario)로 구성된다. 〈표 IV-23〉은 CPP에 대한 두 번째 단계의 민감도 분석결과를 정상상태 보험료와 부과방식 보험료로 구분하여 보고하고 있다. 8가지 주요변수와 관련하여 상단에 보고되는 결과가 낙관적 전망에 입각한 저비용 추계이고, 하단에 보고되는 결과가 비관적 전망에 입각한 고비용 추계에 해당한다.

〈표 IV-23〉 CPP 민감도 분석결과(정상상태 보험료율 및 부과방식 보험료율): 각 변수의 상단이 저비용 추계, 하단이 고비용 추계임.

주요 변수	정상상태 보험료율 (Stady-State Rate)	부과방식 보험료율(Pay-As-You-Go Rates)		
		2025	2050	2075
0. 최적추정(Bst-Estimate)	9.8	10.42	11.29	11.32
1. 출산율	9.5	10.38	10.44	9.83
	10.1	10.47	12.30	13.28
2. 이민율	9.6	10.13	10.91	10.92
	9.9	10.62	11.71	11.74
3. 사망률	9.6	10.39	10.97	10.68
	9.9	10.46	11.60	11.92
4. 장애발생률	9.5	10.14	11.01	11.05
	10.0	10.70	11.58	11.59
5. 퇴직률	9.4	9.65	11.12	11.22
	10.2	11.33	11.49	11.40
6. 실업률과 노동시장참가율	9.3	9.57	10.73	11.28
	10.0	10.88	11.47	11.29
7. 실질임금률	9.2	9.52	9.96	9.96
	10.3	11.33	12.68	12.77
8. 물가상승률	9.6	10.12	11.00	11.08
	10.0	10.70	11.66	11.61
9. 투자수익률	9.3	10.42	11.29	11.32
	10.3	10.42	11.29	11.32
10. 경기순환(Economic Cycle)	9.9	10.52	11.26	11.32

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

다) 미적립부채로 재정평가 및 코호트별 내부수익률 비교

제21차 CPP 재정보고서 부록에서는 본문에서 언급하지 못한 재정추계와 관련된 추가적인 정보를 제공하고 있다. CPP는 가입자가 근로기간동안 납부한 기여금의 대가로 가입기간 및 가입기간의 소득수준에 의거하여 가입자의 퇴직 및 장애발생시 또는 가입자 사망시 본인 및 유가족에게 일정수준의 급여를 지급하는 확정급여제도(defined benefit plan)로 운영되고 있다. 기여원칙에 의거하여 연금급여 수준이 결정된다는 측면에서 CPP는 사용자가 피용자를 위해 설정

하는 확정급여형 기업연금제도와 유사한 측면이 있다. 이러한 면을 고려하여 CPP 재정보고서의 부록에서 제공하는 추가적인 정보는 첫째, 민영연금제도에 흔히 적용되는 재정평가 방식을 이용하여 CPP의 재정상태를 평가해보는 것이고, 둘째, CPP에 참여하는 다양한 코호트(cohorts)별 내부수익률(internal rate of return)을 비교하여 CPP에 내재된 세대간 소득재분배 정도를 파악해 보는 것이다.

CPP 재정보고서에서는 미적립부채(unfunded liability) 평가방법으로 ABM방식(accumulated benefit method)을 채택하고 있다. ABM방식은 민간부문 적격연금(registered pension plans)의 재정평가를 위해서 가장 보편적으로 사용되는 방법으로, 과거 CPP 재정보고서에 사용되었던 the entry age normal method를 대체하여 사용되고 있다. 이러한 평가기준에 의거하여 산정된 CPP의 재정상황은 <표 IV-24> 와 같다.

<표 IV-24> 2003년 말 기준 CPP 재정현황 - Accrued Benefit Method Amount

구 분	금액 (Amount) (십억 캐나다달러)	부채비율 (% of Liability)
ABM 기준에 의한 부채액(Actuarial liability)	583.9	100
적립기금의 시장가치(Market value of assets)	67.6	12
미적립부채(Unfunded liability)	516.3	88

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

<표 IV-24> 에서 알 수 있는 것처럼 ABM방식에 의한 CPP부채가 2003년말 현재 5,835억 캐나다 달러에 달하고 있어 CPP 적립기금인 676억 캐나다 달러를 차감할 경우 5,163억 캐나다 달러가 미적립 부채로 계상되고 있다. 상기에서 밝힌 것처럼 1998년 개혁으로 CPP는 부과방식에서 적립방식으로 이행 중에 있고 이에 따라 적립수준(funding level)도 2003년 현재 12%에서 2025년까지 약 25%로 증가할 것으로 예상됨에 따라 미적립 부채의 상대적 크기가 감소할 것으로 예상된다.

한편 <표 IV-25> 는 제21차 보고서와 제18차 재정보고서에서의 CPP 미적립 부채의 차이를 유발하는 요인을 항목별로 분류하여 기술하고 있다. 2000년말

기준의 제18차 재정보고서에서 계산된 미적립부채에 비해 2003년말 기준의 제 21차 재정보고서의 미적립부채가 약 733억 캐나다 달러가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 IV-25〉 CPP 미적립부채에 관해 제21차 재정보고서와 제18차 재정보고서에서의 차이를 유발하는 요인분석

(단위: 십억 캐나다달러)

2000년말 18차보고서에서의 미적립부채(unfunded liability)	443.0
제도개선	
- 19차 보고서(Bill C-3)	-3.5
- 20차 보고서(Part 4, Bill C-30)	-0.3
2003년말 재정재계산에 따른 증가액	65.2
추계방법론 개선, 경험률 추가	26.0
주요 가정의 변화	
출산율	0.0
이민율	-0.5
사망률	1.8
장애발생률	-23.9
고용	1.2
실질임금률	26.5
물가상승률	-21.1
실질투자수익률	18.4
자산조합	-6.0
기타	-6.8
소계	-10.5
시가기준 조정	-3.6
2003년말 제21차 보고서의 미적립 채무	516.3

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

또한 CPP 재정보고서 부록에서는 내부수익율(Internal Rates of Return) 비교를 통해 세대간 소득재분배정도를 평가하고 있다.^{주13)} CPP 재정보고서에서는 최적

주13) 특정연도에 출생한 CPP 가입자들, 즉, 특정 코호트(cohorts)의 내부수익률은 각 코호트별로 이미 납입한 기여액과 향후 납입할 기여액의 현재가치가 이 특정 코호트가 이미 취득하였거나 향후 취득할 급여의 현재가치를 동일하게 하는 이자율로 정의된다. 따라서 내부수익

추계가정에 기초하되, 2004년 이후 현재 계획된 9.9%의 정상상태 보험료율 (currently-scheduled steady-state contribution rate)을 이용하여 내부수익률을 계산하고 있다. 행정비용을 고려하지 않은 CPP 코호트별 내부수익률이 명목 및 실질가치로 구분되어 <표 IV-26>에 기술되어 있다.

<표 IV-26> CPP 코호트별 내부수익률

(단위: 연 %)

출생연도	명목 내부수익률	실질 내부수익률
1930	15.6	9.6
1940	10.5	6.2
1950	7.2	4.0
1960	5.6	3.0
1970	5.0	2.4
1980	4.9	2.1
1990	4.8	2.1
2000	4.8	2.1

자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions, *Ibid.*

<표 IV-26>의 코호트별 내부수익률에 의하면 초기세대의 내부수익률, 즉, 1930년 출생세대의 내부수익률이 미래세대인 2000년 출생세대의 내부수익률보다 훨씬 높은 것으로 나타나 CPP의 세대간 소득재분배 기능이 매우 높은 것을 알 수 있다. 그러나 모든 코호트의 내부수익률이 1보다 높은 것으로 나타나고 있어 모든 가입자들이 기여대비 높은 급여를 지급받는 것으로 나타나고 있다.

라) 시사점

2003년말에 시행된 제21차 CPP 재정계산을 통해 캐나다 정부는 1998년 제도 개혁으로 재정운영방식을 부과방식에서 부분적립방식으로 전환한 점을 더욱 강조하고 있다. 제21차 재정보고서 본문에서 인구고령화 추세를 그대로 반영하는

률을 산정하기 위해서는 특정 코호트의 모든 구성원이 사망하여야 하나, 실제로 있어서는 특정 코호트의 과거 경험률과 미래 예상치를 이용하여 내부수익률을 산정하고 있다.

부과방식 보험료율(pay-as-you-go rate)이 베이비붐 세대의 퇴직으로 인해 2004년 8.3%에서 2050년 11.3%로 급속하게 인상될 것이라고 예상하고 있다. 그러나 보험료율을 계획보다 빠르게 인상시키는 방법을 통해 부분적립방식으로 전환함으로써 연금기금이 보험료 수입을 초과하여 이런 인구고령화 충격에 의한 부담증가분을 많이 상쇄하고 있다는 점을 강조하고 있다. 2004년에서 2021년까지는 보험료수입이 연금지출의 상당부분을 조달할 수 있을 것으로 예상하나 2022년 이후로 기금투자수익이 이런 연금지출의 상당부분을 대체할 것이라고 예상하고 있다. 2004년 현재 전체 수입의 14%에 불과한 투자수익이 2020년의 27%를 거쳐 2050년 32%를 차지함으로써 CPP제도의 중요한 수입원임을 재정보고서에서 분명히 밝히고 있다. 이런 인구고령화 충격으로 인해 확정급여의 부과방식 연금제도에 적립속성을 강화하고 있는 캐나다 CPP의 연금개혁 사례를 고려할 경우 우리나라에 순수한 부과방식으로의 전환을 의미하는 조세방식 기초연금을 도입하는 것은 향후 예상되는 경제·사회적 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 방안이 아니라는 것을 알 수 있다.

구체적인 재정계산 실행방안과 관련해서는 캐나다 공적연금인 CPP에서는 재정계산 근거법을 통해 재정계산제도 실행방법을 구체적으로 언급하고 있다. 이미 언급한 것처럼 재정계산주기, 재정계산 완결시점, 재정계산시 고려할 사항 등에 관해 관련 법규들이 주요 국가들 중 가장 체계적으로 정비되어 있다. 특히 목표 기여율 설정, 미적립부채 해소를 위한 재정안정화 방안 등 장기적인 관점에서의 재정안정화와 관련된 구체적인 조항들을 관련법에 명기하고 있다. 따라서 우리나라 국민연금에서도 재정안정화와 관련된 제 지표 설정 및 재정계산제도 시행을 위한 세부규칙 마련시 캐나다 CPP의 장점들을 반영하여야 할 것이다.

장기재정안정과 관련하여 캐나다 CPP의 재정계산보고서의 또다른 시사점은 장기적인 재정안정 달성이 가능한 균형 보험료와 부과방식 보험료를 계산하여 이 모두를 보고서에 수록함으로써 장래 제 환경 변화에 따른 보험료 변화추이를 보다 명확하게 보여준다는 것이다. 이에 덧붙여 각각의 경우에 있어 직전 재정보고서와의 차이를 유발한 요인들을 항목별로 분석함으로써 균형보험료와

부과방식 보험료가 변화한 이유를 손쉽게 파악할 수 있도록 하고 있다.

이에 덧붙여 CPP 재정보고서에서는 CPP 미적립부채(unfunded liability) 평가 방법으로 ABM방식(accrued benefit method)을 채택하여 동 규정에 따른 재정상태를 평가하고 있다. 즉, CPP가 공적연금임에도 불구하고 민간 직역연금의 재정평가지표를 사용하여 장기적인 관점에서의 재정 지속가능성에 대한 2중의 안정장치를 작동시키고 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

4. 미국의 2006년 공적연금 재정계산

가. 공적연금제도 개요

미국의 공적연금제도는 일반 국민을 대상으로 노령·유족·장애보험을 제공하는 연방 사회보장연금제도(OASDI: Old Age, Survivors, and Disability Insurance)와 철도종사자를 대상으로 하는 철도직원퇴직제도(RRS: Railroad Retirement System) 및 연방공무원연금제도(CSRS, FERS) 퇴역군인을 위한 군인연금제도(MRS: Military Retirement System) 및 수 많은 주·지방 공무원연금제도로 분립되어 있다. 미국의 대표적인 공적연금인 OASDI는 일반피용자 뿐만 아니라 1984년 이후에 고용된 연방공무원 및 자영자도 그 적용대상으로 하고 있을 정도로 거의 실질적인 공적연금제도이다. 연방공무원을 대상으로 하는 공적연금 제도는 1984년 이전에 임용된 공무원을 대상으로 하는 구공무원연금제도(CSRS: Civil Service Retirement System)와 1984년 이후에 신규 임용된 공무원을 대상으로 하는 신공무원연금제도(FERS: Federal Employees Retirement System)로 구분된다. 신공무원연금제도의 적용을 받는 신규공무원은 기본적으로 OASDI제도의 가입자가 되므로 OASDI제도는 신공무원연금제도의 1층을 구성하고 있다. 주 및 지방공무원은 OASDI의 당연적용대상에서 제외되나 단체로 임의가입할 수 있다.

[그림 IV-12] 미국의 공적연금체계

제도명		MRS	FERS	SIERS	SIERS	RRS(2층)
	OASDI					RRS(1층)
대상	일반피용자 및 자영자	직업 군인	연방 공무원	주·지방 공무원		철도원
관리	사회보험청(SSA)	국방부	연방 인사국	주·지방정부		철도연금위원회

자료: 이용하, 『국민연금과 특수지역연금간 연계 및 조화방안』, 국민연금연구센터, 2001.

노령연금(Old Age Insurance)과 유족연금(Survivors Insurance)은 동일계정이나 장애연금(Disability Insurance)은 별도계정으로 OASDI 계정을 이루고 있고 여기에 병원보험(HI: Hospital Insurance)이 모여 OASDHI를 구성하고 있다. OASDI는 일정액 이상(2004년 현재 연 3,600달러)의 피용자와 자영자만을 대상으로 하고 있으므로 이러한 소득요건을 충족하지 못하는 계층에 대해서는 일반계원에서 연금급여를 전액 충당하는 소득부조(SI: Supplemental Security Income)로 별도 구제하고 있다.

<표 IV-27> 미국 OASDHI 제도 변천 과정

연도	OASDHI지출 (10억달러)	사회보장세 적용 연간 소득 한도액(달러)	사회보장세율(%)	사회보장 수혜자/ 65세 이상 인구(%)
1945	0.3	3,000	2.0	6.2
1950	1.0	3,000	3.0	16.4
1960	11.0	4,800	6.0	61.6
1970	36.8	7,800	9.6	85.5
1980	152.1	25,900	12.3	91.4
1990	352.4	51,300	15.3	94.2
2000	407.6	76,200	15.3	-
2002	453.8	87,300	15.3	-

주: 상기 수치는 현금급여 및 의료보장 지출을 합산한 것임. 사회보장세율의 경우 고용자와 피용자 부담금의 합산액임.

자료: 윤석명, 『미국의 국민연금 개혁논의와 한국에서의 시사점』, 『연금포럼』, 2005. 봄호.

OASDI의 재정운영방식은 제도발족 당시 적립방식을 채택하였으나 1939년 대공황 여파와 극심한 인플레이션으로 인해 부과방식으로 전환하였으며 1983년 연금개혁 이후 상당한 적립금을 보유하는 수정부과방식으로 운영하고 있다. 재원은 사용자, 근로자, 자영자가 납부하는 사회보장세(social security tax)이며 세율은 발족 당시 2.0%에서 1990년 이후 현재까지 12.4%로 유지되고 있다. 근로자의 경우 노·사가 2004년 소득 \$87,900을 상한으로 하여 소득의 6.2%를 각각 부담하는 반면, 자영자는 근로자와 동일한 연 소득 상한으로 하여 12.4% 전부를 본인이 부담하고 있다. 다만, 의료급여(HI)를 받을 때는 별도로 2.9%를 추가 납부하여야 한다. OASDI는 기본적으로 수급권자에게 해당 사유 발생시 일정 수급요건을 충족한 자에게 노령연금, 장애연금, 유족연금, 가족연금, 사망일시금을 지급하고 있다. 노령연금은 일정액 이상의 근로소득이 있고, 10년(40분기) 이상 가입한 자가 퇴직하여 지급개시 연령인 65세(2003년 이후 2027년까지 67세로 연장)에 달했을 때 지급된다. 이 때 급여액은 가입기간 중 평균소득(AIME: Average Indexed Monthly Earnings)에 기초하여 산정되는데 이 때 소득이 가장 낮았던 5년간의 소득은 제외하고 있다. 급여액(PIA: Primary Insurance Amount)은 평균소득에 다음과 같은 지급률을 곱하여 산정하고 있다. PIA의 기준금액(A, B, C)은 평균소득수준에 맞추어 매년 개정되고 평균소득자는 소득대체율이 약 55%, 최저소득자는 약 66%, 고소득자는 약 24%가 되도록 소득재분배 기능을 가지고 있다. 또한 지급개시후의 연금급여액은 소비자물가상승률(CPI)에 의해 연동된다.

〈표 IV-28〉 기본연금액(PIA)의 산정기준

급여액 = 0.9A + 0.32B + 0.15C	
재평가후 평균임금월액(AIME)	지급률
A : AIME 중 531달러까지의 부분	0.90
B : AIME 중 531달러 이상 3,202달러까지의 부분	0.32
C : AIME 중 3,202달러 이상의 부분	0.15

상기에서 이야기한 것처럼 미국연방공무원연금제도는 구연방공무원연금제도(CSRS)와 신연방공무원연금제도(FERS)로 구분되지만 사회보장법이 개정된 1984년부터 구연방공무원연금제도는 가입자가 감소하여 2030년경 기여금수입이 없어지는 등 폐쇄되는 제도이므로 앞으로는 신공무원연금제도를 중심으로 기술하고자 한다. 구제도인 CSRS제도는 단일제도로써 보수비례연금을 제공하는 반면 신제도인 FERS제도는 1층인 OASDI, 2층은 직역연금인 기본연금(Basic Benefit Plan), 3층은 공무원이 원할 경우 자발적으로 노후소득을 마련하기 위해 마련한 개인저축제도인 저축계정제도(Thrift Savings Plan)의 3층 체계로 구성되어 있다. FERS제도의 적용대상은 기본적으로 1984년 이후 신규 임용된 공무원이나 1987년 7월~1988년 6월까지의 선택기간 중에 신제도로 이직한 구공무원에게도 적용된다. FERS의 보험료는 구연방공무원연금제도(CSRS)의 보험료율 14.0%와 동일하지만 1층인 OASDI의 보험료 12.4%를 포함하므로 직역연금인 2층 기본연금(Basic Benefit Plan)의 보험료율은 14.0%에서 12.4%를 뺀 1.6%가 된다. FERS제도는 구연방공무원연금(CSRS)과 OASDI제도와 달리 장기적인 수지상등을 유지하는 적립방식(funded system)을 채택하고 있으나 1.6%의 보험료율로 재원을 조달하는 것은 불가능하므로 대부분을 연방정부의 국고에서 조달되고 있다.

FERS의 기본연금은 구제도인 CSRS의 급여원칙에 준하고 있으며 퇴직연금, 장애연금, 유족연금의 3가지 기본연금이 있다. 퇴직연금의 수급조건은 재직기간과 최소퇴직연령(MRA: Minimum Retirement Age)^{주14)}에 의해 결정되는데, 다음 3가지 경우 중 하나를 만족할 경우 완전노령연금이 지급된다. 첫째, 30년 이상의 재직기간으로 최소퇴직연령(55~57세)에 도달한 후 퇴직하거나 둘째, 20년 이상의 재직기간으로 최소 60세가 된 후 퇴직할 경우, 마지막으로 5년 이상의 재직으로 최소 62세가 된 후 퇴직할 경우이다. 퇴직급여는 재직기간 최고 3년간 보수를 기본으로 산정되고 소득대체율은 40년 재직 시 40%가 되도록 하였

주14) 퇴직급여를 받기 위해서는 최소퇴직연령(MRA: Minimum Retirement Age)에 도달해야 한다. 최소퇴직연령은 출생년도에 따라 달라지는데, 1948년 이전 출생자의 경우 55세에서 2개월씩 증가하여 1970년 이후 출생자의 경우 57세이다.

다. 다만 최소 20년 재직기간으로 62세 이후 퇴직할 경우 1%보다 1.1%의 승률을 적용함으로써 퇴직연기에 대한 유인책을 마련하고 있다.

$$\text{FERS의 퇴직급여} = \text{최고 3년간 보수} \times 0.01 \times \text{재직기간}$$

또한 OASDI와 신·구연금제도간의 급여차이를 보완하기 위해 지급되는 별도의 특별퇴직보충연금(Special Retirement Supplement)이 있다. 이런 보충연금은 OASDI제도와외의 지급개시연령 차이로 인해 발생하는 CSRS 연금수준과의 차액을 보충하기 위해 별도로 지급되는 급여로 최소 20년 이상의 재직기간과 55세 이상 퇴직연령에 달한 경우에만 지급되고 있다. 연금의 실질가치를 유지하기 위해 FERS나 CSRS는 동일하게 물가상승률에 기초하여 연동되나 조정방법에 차이가 존재한다. CSRS는 소비자물가상승률만큼 연동되어 자동적으로 조정되나 FERS에서는 그해 소비자물가상승률이 2% 미만일 경우 소비자물가상승률을 그대로 반영하고 2~3%일 경우 2%의 소비자물가상승률만, 3% 이상일 경우 당해연도 물가상승률에서 1%를 뺀 상승률로 연동된다.

나. 공적연금제도의 역사적 발전과정

미국의 공적연금제도는 1935년 사회보장법(Social Security Act)의 제정으로 본격적으로 시작되었다. 이전에는 몇몇 시와 지방정부에서 특수직종에 국한되는 퇴직프로그램을 가지고 있었을 뿐 특정문제가 발생하면 해당 문제를 해결하는데 주안점을 두고 있었다. 1930년대의 심각한 공황상태에 대응하기 위해 1935년에 마련한 노령보험(Old-Age Insurance)은 연방정부가 직접 운영하는 사회보험방식으로, 철도를 제외한 상공업에 종사하는 65세 미만의 모든 근로자가 적용대상이었으며 적립방식으로 운영되었다. 1935년 사회보장법 제정당시에는 퇴직자를 위한 노령연금만으로 시작하였으나 1939년에 유족연금, 1956년 장애연금이 추가됨으로써 오늘날과 같은 사회보장연금(OASDI: Old-Age, Survivors and

Disability Insurance)의 형태를 갖추게 되었다. 그 이후 1939년 개정법에 의해 재정방식이 부과방식(pay-as-you-go)으로 바뀌는 등 제도전반에 걸친 대폭적인 수정이 이루어졌고 여러 번의 법 개정을 통해 가입대상을 확대하고 1950년대 이후 계속 상승하는 물가 및 임금수준에 따라 수차례에 걸친 급여수준의 인상과 사회보장세율의 인상을 거듭해 왔다. 1972년에는 급여를 물가상승률에 따라 자동적으로 조정해주는 물가슬라이드제도가 도입되었다.

그러나 제도가 성숙단계에 돌입한 1980년대에 들어서 출생률 하락과 평균수명의 연장에 의해 연금제도의 재정위기가 부각되기 시작하였다. 이에, 미국 정부는 1981년의 소폭적인 급여수준의 개정을 거쳐 1983년 연금개혁을 단행하였다. OASDI를 1층으로 하는 1987년의 신연방공무원연금제도(FERS)를 도입함으로써 신규채용 연방공무원에게 OASDI를 적용하였다. 또한 연금액의 물가슬라이드제에 있어 자산준비율이 하락한 경우에는 물가 또는 임금상승률 중에서 낮은 쪽에 연동할 수 있는 특례조치를 신설하고 연금액의 조정시기를 6개월 늦추는 등 간접적으로 급여수준을 낮추는 조치를 시행하였다. 무엇보다도 노령연금의 수급개시연령을 현행 65세에서 2027년까지 67세로 점진적으로 상향조정하였고 사회보장세율 5.4%에서 5.7%로 인상하였으며 일정 소득 이상인 자에 대해서는 최고 50%까지 사회보장급여에 대해 조세를 부과하였다.

다. 최근 공적연금의 주요 개혁안 내용

1983년 연금개혁에도 불구하고 2차 세계대전 이후 출생한 소위 베이비붐 세대들이 대거 퇴직연령에 가까워짐에 따라 급여지출은 급속히 늘어나는 반면 출생률은 증가하지 않아 재정 불안정의 불씨는 여전히 상존하고 있었다. 이에, 1983년 사회보장법의 개정을 이끌었던 사회보장자문위원회(Social Security Advisory Council)가 1997년 보고서에서 향후 심각한 재정불안정을 예상하고 이에 따른 OASDI의 재정안정화 방안을 제시하였다.

위원회가 1997년에 제시하였던 3개의 개혁대안은 현 체제 유지·보완안(MB: Maintain Benefits), 개인계정 신설안(IA: Individual Account), 개인보장계정안

(PSA: Personal Security Account)이다. 상기 3안은 공통적으로 1997년 이후에 고용되는 주정부·지방자치단체 공무원들을 사회보장제도의 신규 가입대상으로 포함시킬 것을 권고하고 있다. 현 체제 유지·보완안(MB)은 현재 확정급여방식의 기본골격을 유지하면서 모수적 개혁을 통해 기금고갈의 문제를 해결하려는 점에서 가장 보수적인 개혁안이다. 구체적인 재정안정화 방안으로 현행 35년간의 소득을 고려하는 급여산정 기간(benefit computation period)을 연장하여 38년으로 상향조정하는 것이다. 둘째, 사회보장세를 2045년에 1.6%pt 인상하여 총 12.4%인 현행 세율을 총 14%로 상향조정하거나 급여를 평균 3%정도 삭감하는 방안을 제시하였다. 마지막으로 현행 연금급여에 대한 조세부과로 형성되는 수입이 의료보장의 HI 계정으로 들어가는 것을 OASDI 계정으로 이체하도록 하였다.

두 번째 개혁안인 개인퇴직금 계정 신설안(IA)은 중산층과 고소득층 근로자의 미래 급여를 점진적으로 삭감하여 재정 안정을 도모하고 각 피보험자(고용주는 제외)가 부담하는 1.6%의 사회보장세를 신설하여 강제적으로 개인퇴직계정(Mandatory Individual Retirement Account)에 저축함으로써 확정급여형 제도를 만든다는 것이다. 급여산정에 사용되는 급여승수를 조정하고 연금수급개시연령을 연장함으로써 급여지출을 점진적으로 삭감하는 방안이 포함되었으나 개인계정 신설안에서의 가장 큰 특징은 현재 확정급여형으로 되어 있는 사회보장제도에 401(k)나 개인퇴직계정(IRA: Individual Retirement Account)과 같은 기업연금의 확정각출형 개념을 도입하였다는 점이다.

세 번째 개혁안인 개인보장계정안(PSA)은 기존제도를 정액연금과 개인퇴직계정으로 이원화하는 것이다. 즉, 대규모의 개인계정을 만들어서 현재 1층 구조인 사회보장제도를 2층 구조(two-tier)의 전국민 연금체제로 전환시킬 것을 제안하고 있다. 구체적으로 총 12.4%의 사회보장세 중 2.4%는 유족연금과 장애연금을 위해 남겨두고 나머지 10% 중 5%를 재원으로 일정요건의 근로경력을 갖춘 모든 가입자에게 정액퇴직급여(flat retirement benefit)를 지불함으로써 1층 구조를 형성하고 나머지 5%는 개인퇴직계정에 귀속시킴으로써 2층 구조를 신설하는 것이다.

〈표 IV-29〉 1997년 사회보장자문위원회가 제시한 정책대안 비교

구분	현 체제 유지·보완안(MB)	개인계정 신설안(IA)	개인보장계정안(PSA)
정책 대안	기존 제도의 기본 골격을 유지한다는 측면에서 가장 보수적임: 기금의 40%까지 주식 투자 허용	기존 제도에 덧붙여 별도 확정기여형 개인계정 신설을 통한 강제저축규정 도입	점진적으로 현 제도를 폐지: 최저 생계비에 해당하는 급여를 지급하는 새로운 정액연금 도입과 함께 강제저축 규정에 따른 개인계정 신설로 2층 구조화함
정책 논거	현 제도의 기본 골격은 유지하되, 재정불안정 해소를 위해 기대수익률이 높은 주식부문에 투자 허용	현 제도 급여구조의 기본 골격은 유지하되, 강제저축규정을 통해 기금운용의 재량권 일부를 가입자에게 부여함	노후 소득보장을 위한 강제저축 규정을 도입하여 적립금 운영관련 재량권을 가입자에게 전부 위임함
시행예정일	2000년 1월 1일	1998년 1월 1일	1998년 1월 1일
강제저축 규정	없음	추가적인 1.6% 사회보장세를 개인퇴직계정에 납입하되, 계정은 정부가 관리	현행 OASDI 12.4% 사회보장세 중 5%를 가입자가 소유하고 관리하는 강제퇴직계정으로 이관
사회보장세 인상율	1.6%(2045년 시행)	1.6%	1.52%

자료: 윤석명, 「미국 연금개혁 논의와 시사점」, 『보건복지포럼』, 1998.

1997년 사회보장자문위원회가 제시한 연금개혁안은 수많은 논의를 거쳤음에도 불구하고 제도적으로 입법화되지 못하고 부시 행정부가 집권함에 따라 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 조세 개혁과 함께 사회보장 개혁(social security reform)을 중요한 핵심정책으로 부각시킨 부시 행정부는 재정안정화를 도모하기 위해 1997년 사회보장자문위원회가 제시하였던 IA안과 PSA안의 절충형으로서 과거 개인계정 개혁안에서 예상되었던 문제점에 대해 매우 구체적인 대처방안을 마련하였다.

개혁안의 핵심내용은 사회보장세율은 현행 12.4%를 그대로 유지하면서 장기적으로 12.4% 중에서 4%를 개인퇴직계좌로 설정하여 가입자 본인의 책임 하에서 적립금을 운영하도록 허용하는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 단계적 제도

변경을 통해 가입자의 반발을 최소화하기 위해 1950년 이후 출생자에게 새로운 제도에의 참여기회를 제공하되, 참여여부는 가입자 본인이 선택할 수 있도록 하였다. 그러나 일단 개인계좌를 선택한 후에는 다시 사회보장제도로 전환할 수 없도록 규정하였다. 개인계정은 신연방공무원연금제도(FERS)의 3층부분인 저축계정제도(Thrift Savings Plan)와 유사한 방식으로 관리·운영되고 주식 등에 투자됨에 따라 발생할 가능성이 높은 투자위험을 최소화하기 위하여 보수적으로 운영하기 원하는 가입자의 경우 불가상승률 이상의 수익을 보장하는 정부채권에 적립금 전액을 투자할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 개인계정 참가자는 자산운영권 뿐만 아니라 소유권까지 인정하여 은퇴 후 사망까지 적립금을 모두 사용하지 않을 경우 유산으로 상속될 수 있도록 허용하였다. 마지막으로 개인계정을 이미 도입한 남미 국가에서 문제점으로 나타나고 있는 높은 제도 관리·운영비용을 중앙집권화된 관리조직이 운영하는 규모의 경제를 통해 해결하는 방안도 제시되고 있다. 이런 부시행정부의 연금개혁안에 대해 야당인 민주당은 사회적 약자에 대한 배려차원에서 바람직하지 않다는 주장을 하면서 반대하고 있고 미국의 대표적 노동조합인 AFL-CIO도 금융기관에 부여될 턱없는 수수료와 금융서비스업 및 투자자 사이의 갈등유발을 이유로 제도개혁에 반대하고 있는 입장이다(배준호, 2005).

라. 2006년 시행된 미국 OASDI의 재정재계산 개요

1) 재정재계산의 법적 근거

미국의 공적연금제도인 OASDI는 장기적인 관점에서의 재정건전성 확보를 위해 사회보장법(Social Security Act)에 관련규정을 명시하고 있다. 사회보장법에서는 보다 장기적인 관점에서의 재정안정성 확보를 위해 OASDI에 관한 10년간의 재정추계치를 요구하고 있다.

OASDI의 재정안정에 관한 법적인 근거자료를 제공하는 사회보장법 제201조(SSA sec. 201. (c))의 구체적인 내용은 다음과 같다. 연방 노령·유족연금(OASI)

과 연방장애연금(DI)의 신탁기금(Trust Funds)과 관련된 신탁기금이사회(Board of Trustees of the Trust Funds)를 설치하도록 규정하고 있으며, 신탁기금이사회는 위원장인 재무성장관, 노동성장관, 보건후생성장관, 사회보장청장관(the Commissioner of Social Security) 외에 대통령에 의해 임명된 2인의 공익위원(two members of the public)으로 구성된다.

이중 2인의 공익위원은 서로 다른 정당원으로 구성되어야 하며, 대통령 지명으로 상원의 인준을 얻어야 위촉되며 임기는 4년이다. 이렇게 임명된 공익위원이 제 사정으로 인해 4년 임기를 충족시키지 못할 경우 이를 대신하는 후임자는 전임자의 잔여임기만을 수행하도록 되어있다. 공익위원은 4년간의 공식적인 임기만료 이후에도 후임자 취임전 또는 이사회 보고서가 발간되기 전까지 계속 직무를 수행하도록 규정하고 있다.

재무성장관이 이사회위원장(Managing Trustee of the Board of Trustees)의 직무를 수행하며 사회보장청차관(The Deputy Commissioner of Social Security)은 이사회 의 간사(Secretary of the Board of Trustees)역할을 담당한다. 미국 사회보장법에서는 매 회계연도에 적어도 1회 이상 이사회가 개최되어야 함을 사회보장법에 명시하고 있다. 사회보장법에서 이사회에 부여한 구체적인 업무는 다음과 같다.

- ① 신탁기금(Trust Funds)의 관리와 관련된 사항
- ② 직전 회계연도의 신탁기금 운영 및 재정상황과 향후 5년간 예상되는 신탁기금 운영 및 재정상황을 매년 4월 1일 이전까지 의회에 보고하는 업무
- ③ 노령·유족신탁기금과 장애신탁기금 중 어느 하나의 적립액이 적정수준에 미달한다고 이사회가 판단할 경우 즉각적으로 의회에 보고할 의무
- ④ 노령·유족연금과 고용보험제도(unemployment compensation program)간 원활한 역할 분담을 위해 필요한 관리운영 절차 및 제도 개선사항에 관한 조언
- ⑤ 현행 신탁기금 운용과 관련된 제반사항을 검토하며, 현재보다 효과적으로 기금을 관리할 수 있는 방법이 있다고 판단되는 경우 운용방식 개선에 대한 조언

특히 ②항과 관련해서는 첫째, 이전 회계연도의 지출 및 적립금 현황, 둘째, 향후 5년간 신탁기금의 수입액 및 지출금 추정치, 셋째 신탁기금의 재정상황 기술 및 전망에 관해 기술할 것을 구체적으로 명기하고 있다. 즉, OASI 신탁기금, DI 신탁기금, 두 기금을 통합한 OASDI 신탁기금이 위원회가 정의하는 재정균형 (actuarial balance) 상태에 근접해 있는지 여부를 판단하는 내용을 수록하도록 규정하고 있다.

또한 재정보고서에 수록된 재정추계결과를 얻기 위해 사용된 기법과 방법론 (techniques and methodologies)이 재정추계분야 전문가들 사이에서 일반적으로 통용되는 것인지 여부와 재정추계결과를 얻기 위해 사용된 계가정과 이로 인해 산출된 비용추계치(cost estimates)의 타당성 여부를 입증하는 사회보장청 수석계리사(Chief Actuary)의 평가(an actuarial opinion)를 보고서에 수록하도록 규정하고 있다. 이에 덧붙여 OASI 신탁기금계정으로부터 장애연금 수급자에게 지급된 급여지출액(benefit disbursements)에 대한 재정분석 내용도 수록하도록 규정하고 있다. 상기 언급된 내용을 수록하는 위원회의 재정보고서는 미국 국회의 개원하고 있는 동안 하원의 공식문서(a House document)로 인쇄되어야 한다.

2) 재정재계산 작업과정

전년도 재정운영실적과 단기 재정전망(Short-Range Results) 및 장기 재정전망(Long-Range Results)을 연차보고서 형식으로 다루고 있는 미국 OASDI의 재정계산제도는 미국 사회보장청(SSA)의 수석계리실(OCACT: The Office of the Chief Actuary)에서 OASDI의 현황을 정확하게 평가하기 위해 필요한 예측자료 생산 및 기술적인 지원 업무를 담당하고 있다. 수석계리실에서 작성하는 다양한 재정추계 결과들은 법률로 규정된 연간 재정보고서(Annual Report of the Board of Trustees) 형태 외에도 다양한 경로를 통해 정책담당자들에게 전달되고 있다. 또한 OASDI 재정추계 결과는 여러 분야에서 다양하게 활용되고 있는데, 수석계리실(OCACT)에서는 여러 가지 상이한 접근방법을 통해 발전된 재정추계모형을 통해 좀 더 정확한 재정전망을 시도하고 있다.

OASDI는 재정추계를 위해 특별히 고안된 계량경제모형(econometric models)을 이용하여 OASDI 재정추계에서 사용되는 연령별·성별 경제활동참가율 추계값을 산정하며, 시간의 경과에 따라 변화하는 제 경제여건을 모형내에 수용하기 위해 계량경제모형을 지속적으로 수정·보완하고 있다. OASDI 급여지출 추계모형 역시 최우선적으로 가입자 규모 및 가입자의 인구학적 특성을 분석하고 있다. 이처럼 OASDI 연금급여지출 추계모형에서는 인구학적인 특성분석을 바탕으로 재정추계 시점에서의 연금수급자 정보에 연금 수급자 증가율 추정치를 적용하여 추계기간 최종연도 시점까지의 수급자를 추정한다. OASDI 수급자 추정치를 평균급여 추정치와 결부시켜 향후 총급여지출액(aggregate future benefit expenditures)을 추계하고 있다.

3) 재정평가를 위한 기본가정

미국 수석계리실(OCACT)에서는 매년 상이한 경제·인구전망을 바탕으로 세 종류의 재정추계 자료를 준비하고 있다. 장래 변수에 대한 3가지 가정은 첫째, 중간가정(intermediate demographic and economic assumptions)(대안 2)으로, 재정계산보고서에 담고 있는 대부분의 재정전망이 이 가정 하에서 나온 결과이며 신탁기금이사회가 미래 전망을 하기 위한 최적치(best estimates of future experience)라고 인정하는 가정이다. 그러나 미래에 대한 어떤 추계치도 불확실하므로 위원회는 낙관적 가정인 저비용 가정(대안 1)과 비관적 가정인 고비용 가정(대안 3)을 추가적으로 채택하고 있다. 이런 가정들은 최근 실적치와 새로운 정보를 바탕으로 매년 재검토되고 있으며 이런 재검토 과정과 최신 가정 추가과정이 더욱 더 정확한 추계치와 재정전망을 제시할 수 있는 토대를 마련하고 있다. 가정설정 방법은 연도별로 변수가 변화하는 동적가정(dynamic assumption)을 원칙으로 점진적으로 최종값(ultimate value)에 도달하도록 변화시킨다. 2006년 재정계산보고서에서는 전체 추계기간인 75년동안의 최종값에 도달하기 전 최초 2년에서 25년 사이에 이미 기본적인 가정이 변화할 것으로 예상되고 있다.

〈표 IV-30〉 장기 재정전망 기간(75년)동안 사용된 중요한 인구통계학적 및 경제적 가정의 최종값

기본 가정	중간 가정	저비용 가정	고비용 가정
합계출산율(여성 한 명당 자녀수)	2.0	2.3	1.7
2030년부터 2080년까지의 사망률 연간 개선율(%)	0.70	0.33	1.22
연간 순이입자수(천명)	900	1,300	672.5
연간 생산성 변화율(%)	1.7	2.0	1.4
임금상승률(%)	3.9	3.4	4.4
소비자물가상승률(%)	2.8	1.8	3.8
실질임금차(%)	1.1	1.6	0.6
실업률(%)	5.5	4.5	6.5
기금이식 수익률(%)	2.9	3.6	2.1

자료: The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2006.

한편 OASDI 장기재정추계 최종연도인 2080년에서의 가입자 실질소득 증가율 파악을 위해 동 기간동안의 생산성증가 추이를 분석하되, 경험적으로 생산성 증가가 실질소득 증가에 미치는 연관성 분석을 통해 추계기간 최종연도에서의 가입자 평균소득의 실질가치 증가액을 추계하고 있다. 또한 OASDI 사회보장세에 적용될 총 근로소득은 다음 두 단계 과정을 통해 추계값을 산정하고 있다. 첫째, 연령별·성별로 경제활동이 가능한 인구를 추계하여, 추정된 인구에 노동시장참가율을 적용하여 실제 경제활동인구 추계값을 산출한다. 둘째, 이들 경제활동인구의 평균소득을 추정하여 OASDI 사회보장세 적용소득을 산정한다.

또한 장래 가입자 추계를 위해 우선 추계시점 이전의 실적치를 바탕으로 총 인구에 대한 OASDI 가입자 비율에 대한 유형분석을 실시한다. 이를 바탕으로 계량경제모형으로부터 유도되는 경제활동가능인구의 실제 경제활동참가율을 이용하여 미래 OASDI 가입자 최종추계치를 산정하고 있다. 이러한 과정을 통해 산출된 가입자 추계값에 퇴직연령 조정과 같은 제도변화, 향후 변화가 예상되는 퇴직률 및 사망률 추정값을 종합적으로 고려하여 장래 가입자에 관한 최종 추계값을 산정하고 있다.

4) 미국 OASDI 2006년 재정계산의 주요 결과 및 시사점

가) 2005년 신탁기금 운영현황(Trust fund financial operations)

2005년말 현재 총 48백만명이 OASDI 급여를 받고 있으며 이중 33백만명이 노령연금을, 7백만명이 유족연금을, 8백만명이 장애연금을 받고 있다. OASDI 신탁기금 지출의 98% 이상이 퇴직자, 장애인, 유족에게 지급되었으며 지급총액은 5,207억달러에 달하고 있다. 또한 철도공무원연금과의 재정교환(financial interchange)으로 OADI 신탁기금 총지출의 0.7%에 달하는 39억달러를 지출하였으며, OASDI 관리운영비로 총지출의 1.0%를 차지하는 53억달러가 지출되었다. 2005년 OASDI 신탁기금의 총수입이 총지출을 초과함에 따라 2004년말 대비 2005년말의 OASDI 신탁기금이 1,718억달러 증가한 1조 8,587억달러에 달하고 있다.

〈표 IV-31〉 2005년 현재 OASDI 신탁기금 현황

(단위: 10억 달러)

관련항목	OASI	DI	OASDI
2004년말 신탁기금 잔고	1,500.6	186.2	1,686.8
2005년 신탁기금 총수입	604.3	97.4	701.8
사회보장세	506.9	86.1	592.9
연금급여 과세	13.8	1.1	14.9
적립기금 이자수입	84.0	10.3	94.3
2005년 신탁기금 총지출	441.9	88.0	529.9
연금급여 지출	435.4	85.4	520.7
철도공무원 퇴직금제도와 재정교환	3.6	0.3	3.9
행정·관리비용	3.0	2.3	5.3
2005년 순 신탁기금 증가액	162.4	9.4	171.8
2005년말 신탁기금 잔고	1,663.0	195.6	1,858.7

자료: The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2006.

수입측면을 살펴보면, 총수입은 크게 사회보장세, 연금급여 과세, 적립기금 이자수입으로 구분된다. 2005년의 경우 OASDI에 적용받는 피용자, 사용자, 자영업자로부터의 사회보장세 수입이 신탁기금 총수입의 84%를 차지하고 있다. 사회보장세 적용소득의 상한을 설정하는 OASDI의 2005년 현재 소득상한은 \$90,000이나 평균임금이 증가함에 따라 적용소득의 상한 또한 상향 조정되고 있다(2006년 \$94,200). 현행 사회보장법상 2005년 이후 적용될 사회보장세율 (payroll tax rate)은 <표 IV-32> 와 같다.

<표 IV-32> 2005년 이후 사회보장세율

(단위: %)

해당 항목	OASI	DI	OASDI
사용자와 피용자의 부담세율 (각각 부담하는 비율)	5.30	0.90	6.20
자영업자 부담 세율	10.60	1.80	12.40

자료: The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2006.

또다른 수입원으로 일정한 수준 이상 OASDI 전체급여의 50%까지 부과되는 OASDI 급여에 대한 소득세가 2005년 현재 OASDI 신탁기금 총수입의 약 2%로 OASDI 신탁기금에 전입되었고 총수입의 13%가 적립기금 운용수입으로 발생하였다. OASDI신탁기금은 미국 정부가 발행한 채권 또는 원리금과 이자를 정부가 보증하는 기타 유가증권에 투자하도록 관련법에서 제한하고 있다. 2005년 OASDI신탁기금은 연간 5.5%의 이자수익률을 달성하였다.

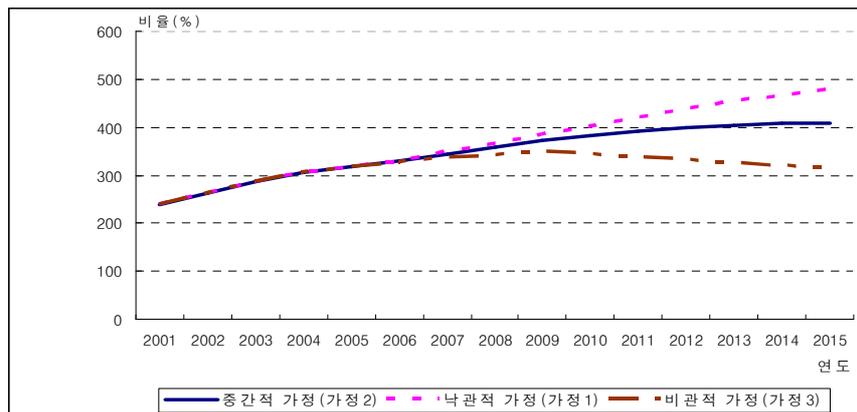
OASDI 신탁기금은 경기침체 등으로 인해 신탁기금의 총지출이 총수입을 초과하는 경우를 대비한 지불준비금(reserve)으로 사용되고 있다. 즉, 경제상황의 급변 등으로 인해 예상치 못한 지출초과 현상이 발생하여도 신탁기금이 고갈되지 않을 정도의 준비금을 보유하여 사회보장세 인상 등 제도보완까지 소요되는 기간동안 제도운영의 혼란을 배제하기 위해 당해연도 지출분 이상의 신탁기금을 보유하고 있는 것이다. 2005년말 현재 OASDI 신탁기금은 다음해, 즉, 2006

년 지출액 추정치의 329%에 달하는 신탁기금을 보유하고 있다.

나) 단기 재정추계(Short-Range Actuarial Estimates) 결과

추계시점으로부터 향후 10년 동안(2006~2015년) 단기재정추계의 경우 이사회(Trustees)는 중간적 가정 하에서 매년초의 신탁기금과 당해연도 지출을 비교함으로써 신탁기금의 적정성 여부(adequacy of trust fund)를 검토하고 있다. 100%이상의 신탁기금비율(trust fund ratio)을 보유한다는 것은 각 연도 초의 신탁기금이 당해연도의 지출비용 추계치보다 많다는 것을 의미하여, 단기적으로 발생할 가능성이 있는 불확실성에 대해 신탁기금이 효과적으로 대처할 수 있을 것이라는 점을 암시한다. 2006년 OASDI 재정보고서에 의하면 중간적 가정 하에서 OASI와 DI 신탁기금비율이 단기적으로 모두 100%를 초과하고 있어 양 신탁기금 모두 이사회의 단기 재정안정성(adequacy) 기준을 충족하고 있는 것으로 나타났다. [그림 4-13]은 향후 10년 동안, 세 가지 가정 하에서 OASDI 신탁기금 비율을 보여주고 있다.

[그림 IV-13] OASDI 단기신탁기금 비율 추이



자료: The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2006.

단기간, 즉, 10년간 OASDI신탁기금의 수입, 지출, 신탁기금액과 OASDI신탁기금 비율이 <표 IV-33>에 기술되어 있다. 최적 추정치인 중간적 가정 하에서의 OASDI 신탁기금은 2006년 초에 1,859십억달러(2006년 총지출의 329%)에서 2015년 초에 3,932십억달러(2015년 총지출의 409%)로 증가할 것으로 추계되었다. 이런 추계치는 2005년 재정계산보고서에서 제시한 2006년 초의 337%와 2015년 초의 418%보다 향상된 것으로 나타났다.

<표 IV-33> 중간적 가정 하에서 단기(2001-2015년) OASDI신탁기금 추계치

(단위: 십억달러, %)

연도	수입	지출	순증가액	연도말 신탁기금	신탁기금 비율(Trust fund ratio)
2001	602.0	438.9	163.1	1,212.5	239
2002	627.1	461.7	165.4	1,378.0	263
2003	631.9	479.1	152.8	1,530.8	288
2004	657.7	501.6	156.1	1,686.8	305
2005	701.8	529.9	171.8	1,858.7	318
2006	740.9	564.2	176.7	2,035.3	329
2007	780.1	591.0	189.1	2,224.5	344
2008	832.7	620.1	212.6	2,437.1	359
2009	881.5	655.9	225.6	2,662.7	372
2010	934.7	696.9	237.8	2,900.4	382
2011	991.5	738.3	253.2	3,153.7	393
2012	1,047.3	788.2	259.1	3,412.8	400
2013	1,101.9	841.7	260.3	3,673.1	405
2014	1,158.2	899.5	258.6	3,931.7	408
2015	1,216.0	961.4	254.6	4,186.4	409

<표 IV-34>는 2006년 재정보고서가 중간적 가정 하에서 전년도 보고서인 2005년 재정보고서의 단기추계 결과와 차이를 보이게 된 원인을 요인별로 분석하고 있다. 2005년 재정보고서에 따르면, OASI 신탁기금비율은 2014년 초에 468%에 도달하는 것으로 추계되었고 추계치에 변화가 없다면 2015년 초에 2014년보다 1%pt 높은 469%에 도달하는 것으로 추정되었다. 그러나 2006년 재정보고서에서 최근 실적치와 미래가정에 대한 조정이 이루어지면서 2015년 초

의 신탁기금비율이 462%로 하락한 것으로 나타났다. 인구통계학적 가정변화는 단기추계 결과에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타났고 대부분 경제변수 가정이 신탁기금비율의 변화를 가져오게 된 주요 원인으로 분석하고 있다.

〈표 IV-34〉 1년 사이에 단기추계 결과의 차이를 유발한 요인분석

(단위: %)

구 분	OASI	DI	OASDI
2014년 기준 작년재정보고서(2005년)의 신탁기금비율	468	162	417
1년 사이 신탁기금비율 결과의 차이를 유발한 요인			
제도 변경	-	-	-
평가기간(Valuation period)	1	-8	-1
인구관련 가정	0.5미만	0.5미만	0.5미만
경제관련 가정	-11	-11	-11
프로그래밍 데이터 관련	4	-4	2
추계방법 및 데이터 관련	0.5미만	0.5미만	0.5미만
신탁기금비율 변화 총계	-6	-23	-8
2015년 기준 이번재정보고서(2006년)의 신탁기금비율	462	139	409

다) 장기 재정추계(Long-Range Actuarial Estimates) 결과

(1) 수입비율(income rate)과 지출비율(cost rate)

미국 사회보장제도의 경우 향후 75년간 OASDI 신탁기금의 장기재정상태를 OASDI 적용소득(taxable payroll)에 대한 수입·지출비율인 비용률(cost rate)과 수입률(income rates), 신탁기금비율(trust fund ratios), OASDI 적용소득 대비 재정수지균형(actuarial balance), 현재가치 개념으로의 지급의무액(open group unfunded obligation) 관점에서 건전성 여부를 평가하고 있다.주15) 또한 GDP 대비 사회보

주15) 미국 OASDI 장기재정추계에서는 기간별로 장기재정수지를 점검(Test of Long-Range Close Actuarial Balance)하고 있다. 기간별 장기재정수지 점검은 재정추계 시점으로부터 시작하여 추계기간을 매 1년마다 증가시켜 최종 추계기간이 75년에 도달할 동안의 각각에 대한 재정추계를 실시하여, 66개 기간동안 재정수지(actuarial balance)가 지출대비 적어도 5% 미만 이 유지되는지 여부를 점검하는 것이다. 기간별 재정수지 점검은 10년 동안에 해당되는

장지출 비율을 비교해 봄으로써 거시경제상황과의 조화여부에 대한 추가적인 평가를 실시하고 있다.

[그림 4-14]의 수입/지출 비율은 향후 75년동안 OASDI의 현금흐름 예상치를 보여주고 있다. 중간적 가정 하에 OASDI 지출비율 추계치(estimated cost rate)는 2006~2008년 동안 약간 감소하다가 그 다음 2년 이내에 현재 수준으로 재상승한 후 지속적으로 상승하기 시작하여 2017년 수입률(income rate)을 초과하여 그 이후 현금흐름 적자를 발생시키고 있다. 2017년부터 시작되는 현금흐름 적자에도 불구하고 신탁기금자산으로 기금이 고갈되는 2040년까지 급여지출을 충당할 수 있다. 이런 이전지출 과정(redemption process)은 미국 재무성 일반기금으로부터 충당하게 되므로 결국 이것은 2040년 이전에 연방예산의 과중한 부담으로 다가올 것이다.

[그림 IV-14] 중간적 가정 하의 OASDI 장기 연간수입률 및 지출 비율 추이

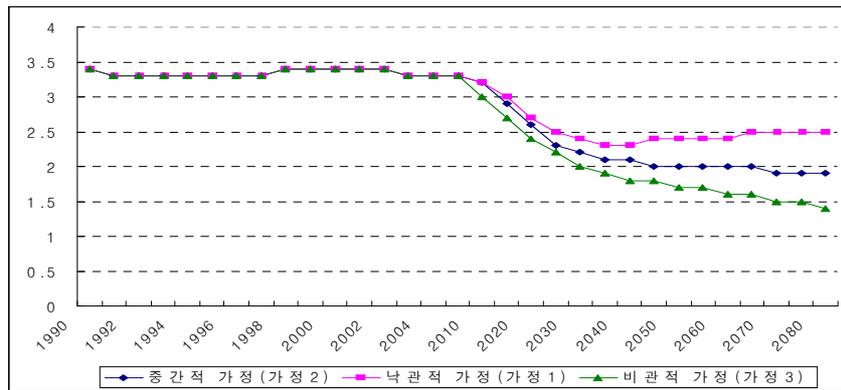


단기와 10년에서 75년에 이르는 장기 점검으로 구분되며, 10년 이하 단기점검의 경우 재정수지가 비용지출(cost rate)의 0% 이상, 즉, 흑자를 유지하여야 한다. 반면 장기점검 기준은 장기추계에 수반되는 제 불확실한 요인들을 감안하여 이보다 기준을 완화하여 최대 비용지출의 -5%를 초과하지 않을 것을 요구하고 있다. 기간별 장기재정수지 점검의 결과로 비용지출이 5%를 초과하는 경우 장기적인 관점에서의 재정불안정이 심각하다고 인정되며, 이 경우 조속한 시일 내에 재정안정을 확보하기 제도개선이 필요하다는 판단지표로 사용되고 있다.

OASDI 지출비율은 베이비붐 세대가 퇴직연령에 도달하는 2030년경까지는 급속하게 증가하나, 2030년 이후 20년 동안은 베이비붐 세대 연금수급자의 감소로 인해 지출비율이 비교적 안정적인 형태를 보이고 있다. 그러나 계속되는 사망률 감소와 낮은 출산율로 인해 전체 인구의 평균연령이 상당히 높을 것으로 예상되어, 중간가정(가정 2)하에서도 지출비율이 2050년 OASDI 과세대상소득의 17.6%에서 2080년 18.7%까지 증가할 것으로 예상되고 있다. 부과방식 연금제도에서 이런 18.7%의 지출비율은 계획된 급여를 제공하기 위해 현재 12.4%의 사회보장세율을 18.7%까지 인상해야 함을 의미한다. 2080년 이후에는 전체 인구의 평균연령은 더욱 높아져 OASDI 수입비율과 지출비율의 격차는 더욱 벌어질 것으로 예상하고 있다.

2010~2030년에 OASDI 지출비율이 급속히 증가하는 주요원인은 1946년부터 1964년 사이에 출생한 베이비붐 세대들이 퇴직함에 따라 수급자수가 근로자수보다 훨씬 빠르게 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 수급자 1인당 근로자수에 대한 추정치가 [그림 4-15]에 예시되어 있다. 2005년 OASDI 수급자 한 명당 약 3.3명의 근로자가 부양하였으나 베이비붐 세대들이 완전히 퇴직한 2030년 경에 이 비율은 2.2명으로 악화될 것이다. 그 이후부터는 사망률과 출생률 감소로 인해 수급자 대비 근로자 비율이 점차 감소함으로써 OASDI 지출비율이 점차 증가하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 IV-15] OASDI 수급자 1인당 적용근로자수 추이



(2) 신탁기금비율(Trust Fund Ratios)

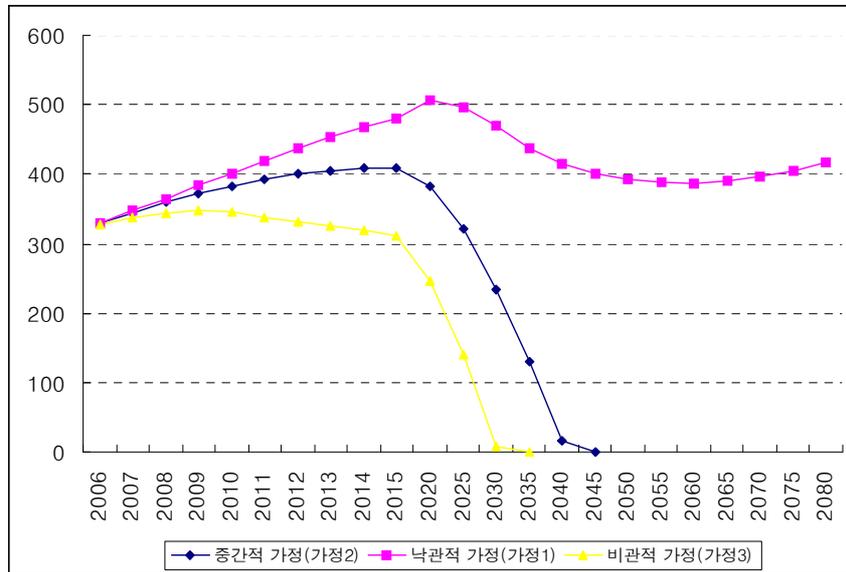
신탁기금의 단기 적정성 여부를 주로 측정하는데 사용되었던 신탁기금비율은 장기 재정전망을 평가하는데도 유용하게 사용되고 있다. 만약 장기간에 걸쳐 급여지출을 적절하게 할 수 있도록 재정이 충분하게 운영된다면 평가시점에서 신탁기금비율이 안정적이라는 것을 암시한다. 중간적 가정에 근거하여 OASDI 신탁기금비율은 2015년의 409%를 정점으로 인구구조의 변화에 따른 지출비용 증가로 인해 감소하여 2040년에 기금이 고갈될 것으로 예상되고 있다. 지난 2005년 재정보고서에서는 2015년 418%에 도달한 후 계속 감소하여 2041년에 기금이 고갈될 것으로 추정되었다. 중간가정에 의하면 2015년부터 OASDI 적용 소득으로부터 징수되는 사회보장세가 지출액을 충당하지 못해 신탁기금 이자소득으로 수지적자를 보충하기 시작하며, 2017년부터는 신탁기금 자체가 감소하기 시작하여 2040년에 신탁기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 낙관적 가정 하에서는 OASDI 신탁기금비율은 2021년에 507%의 정점에 도달한 후 조금씩 감소하지만 재정추계 마지막 시점인 2080년이 되어도 기금이 고갈되지 않고 신탁기금비율을 416%로 유지하고 있다. <표 IV-35>에서는 3가지 상이한 가정 하에서 OASDI 신탁기금의 개별 및 통합계정 최대신탁기금비율 추정치 및 도달 연도, 신탁기금 고갈시점을 보여주고 있다.

〈표 IV-35〉 3가지 가정 하에서 OASDI 신탁기금의 최대 적립비율 및 신탁기금 고갈연도

구분	OASI	DI	OASDI
중간가정(Intermediate)			
최대적립비율 (%)	462	203	409
도달연도	2015	2006	2015
기금고갈연도	2042	2025	2040
저비용(Low Cost)			
최대적립비율 (%)	534	1,374	507
도달연도	2020	2080	2020
기금고갈연도	-	-	-
고비용(High Cost)			
최대적립비율 (percent)	395	197	348
도달연도	2010	2006	2009
기금고갈연도	2033	2015	2030

OASDI 신탁기금비율의 향후 75년간 추정치는 [그림 4-16]과 같다.

[그림 IV-16] OASDI 장기 신탁기금비율 추계 추이



(3) OASDI 적용소득 대비 재정수지균형(actuarial balance)

재정수지균형(actuarial balance)은 75년 전체 재정평가기간(valuation period)동안 OASDI의 재정상태(financial status)를 평가하는 수단이고 전체 평가기간 동안의 재정 적절성(adequacy) 여부를 요약하는 지표로 사용되고 있다. OASDI에서는 재정평가기간동안 OASDI 적용소득 대비 OASDI 수입과 지출액 차이의 비율로 재정수지균형을 나타내고 있다. 즉, 재정수지균형 = [(수입액-지출액)/OASDI 적용소득]으로 표시하고 있다. 보다 구체적으로 언급하면 이 수치는 재정균형 달성을 위해 향후 75년동안 현재 사회보장법에 명시된 OASDI 수입률(income rate)을 기준으로 매년도 추가적으로 보충되어야 될 비율 또는 OASDI 비용을(cost rate)로부터 매년도 차감되어야 할 비율을 나타내는 것으로도 해석될 수 있는 것이다. 2006년 재정보고서의 중간적 가정 하에 OASDI 재정균형 상태를 평가하면 OASDI 신탁기금이 OASDI 적용소득의 2.02%만큼 적자상태에 있으며, 이는 2005년 보고서의 재정적자인 1.92%보다 다소 증가하였다.

〈표 IV-36〉 OASDI 신탁계정의 종합수입비율과 지출비율(Summarized Income Rates and Cost Rates)의 구성요소

(단위 : OASDI 적용대상소득 대비 비율)

재정추계기간	종합수입비율	종합지출비율	재정수지균형
중간가정(Intermediate)			
2006~30	14.62	13.96	0.66
2006~55	14.05	15.31	-1.26
2006~80	13.88	15.90	-2.02
저비용(Low Cost)			
2006~30	14.57	12.74	1.82
2006~55	13.95	13.38	0.58
2006~80	13.75	13.40	0.35
고비용(High Cost)			
2006~30	14.68	15.50	-0.82
2006~55	14.14	17.74	-3.60
2006~80	14.03	19.21	-5.17

(4) 현재가치 개념으로의 지급의무(open group unfunded obligation)

OASDI 제도의 재정적자를 확인할 수 있는 추가적인 방법은 현재가치 개념으로 세금에서 비용을 뺀 금액의 누적 가치를 검토하는 것이다. 통합신탁기금의 잔고는 2017년에 2.5조달러로 정점에 도달한 후 2039년까지 감소할 것이고 2039년 이후 이런 누적금액은 음(-)으로 바뀌게 된다. 결국 이런 음(-)의 누적금액은 지급의무(net unfunded obligation)를 의미한다. 재정평가 마지막 시점인 2080년 기준으로 OASDI는 4.6조달러의 현재가치 지급의무를 가지게 되고 미래에 부과되는 과세대상소득의 1.9%, 미래 GDP의 0.7%가 될 것으로 예상하고 있다. 이런 지급의무 측정법은 부과방식으로 재원을 조달하는 연금제도의 장기적인 재정 수용성을 평가하는데 좋은 지표가 된다. 그러나 이렇게 하나의 수치로만 요약된 측정치는 일정한 한계를 지니고 있다. 예를 들어, 재정수지균형치나 지급의무와 같은 75년 동안의 재정상태를 축약해서 보여주는 측정치는 장기간의 재정건전성을 전달하는 정책변화를 정확하게 전달할 수 없는 한계점을 가진다. 이런 한계점은 신탁기금비율과 같은 측정개념을 병행하면 해결할 수 있을 것이라고 2006년 재정보고서에서 설명하고 있다. 또다른 한계점으로 재정평가 기간인 75년 이후 계속적으로 발생하는 적자를 반영할 수 없다는 점을 들고 있다. 따라서 2006년 재정보고서에서는 재정평가기간인 2080년까지의 유한 지급의무 뿐만 아니라 무한 지급의무(estimates of obligation that extend to the infinite horizon)도 동시에 제시하고 있다. 다만 이 개념을 도출할 경우 현재의 제도와 기본 변수가 불변이라는 가정 하에 제시되었다.주16) 이렇게 측정된 무한 지급의무는 13.4조달러로, 미래 과세대상소득의 3.7%, 미래 GDP의 1.3%가 되는 것으로 추계되었다. 이렇게 높은 무한 지급의무는 아주 먼 미래에 재정건전성을 확보하기 위해서는 더 많은 제도 변화가 필요하다는 것을 암시하고 있다.

주16) 한 가지 예외로 실질임금차이(real-wage differential) 변수는 1.1%에서 2080년 이후 1.2%로 증가하는 것으로 가정하였다.

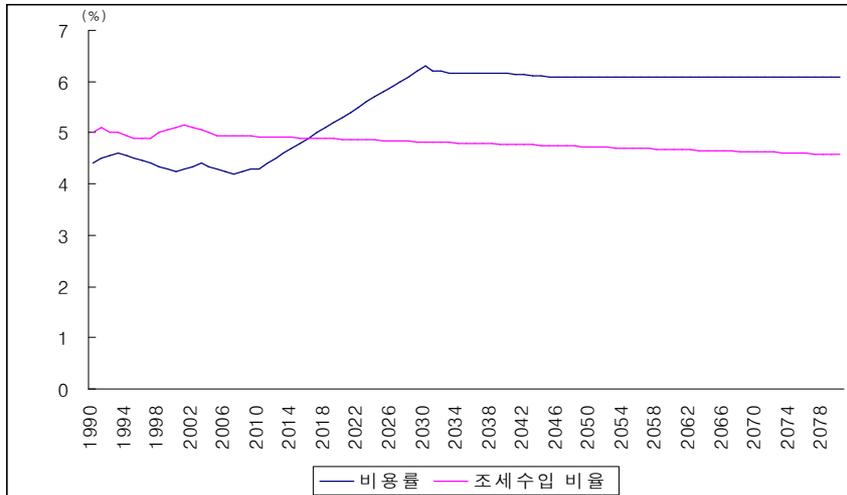
〈표 IV-37〉 유한 및 무한 OASDI 지급의무 현황(2006년 현재가치 기준)

(단위 : 조달러, %)

구분	현재가치	미래과세대상소득 및 GDP 대비 비율	
		과세대상소득(Taxable payroll)	GDP
무한 지급의무(1935년~무한대)	13.4	3.7	1.3
유한 지급의무(1935년~2080년)	4.6	1.9	0.7

지급의무 이외에 미래 재정상태를 볼 수 있는 추가적인 분석으로 미국 경제(GDP)에서 연금지출비용이 차지하는 비율을 산출하고 있다. 아래 [그림 4-17]에서 보듯이 GDP 대비 OASDI 지출비용비율은 2006년 4.3%에서 2030년 6.2%를 거쳐 2080년에 6.3%로 증가하였고 계획된 조세수입비율은 2006~2030년에 GDP의 4.9%에서 2080년 4.5%로 감소하는 것으로 추계되었다.

[그림 IV-17] GDP 대비 OASDI 비용 및 조세수입비율 추이



(5) 전년도 재정보고서와 비교

2006년 재정보고서에서는 중간적 가정 하에서 장기 재정수지균형과 관련된 비율이 전년도 보고서인 2005년 재정보고서와 차이가 나게 된 원인을 요인별로 분석하고 있다. 상기에서 OASDI 적용소득 대비 2006년 2.02%의 장기재정수지 적자비율은 2005년 1.92%보다 약간 높은 것으로 제시되었는데, 이것은 실질이자율과 재정평가기간이 주요 원인으로 나타났다. 유한 지급의무의 경우도 2005년의 4조달러에서 2006년 4.6조달러로 증가한 것으로 나타났고 이것은 실질이자율이 감소하고 재정평가기간이 1년 더 늘어난 2080년까지 추계했기 때문으로 분석되었다. 전체 추계기간의 초기 가정값에 변화를 줄 경우 재정수지에 커다란 영향을 미치게 되는 것으로 나타났다. 이렇게 재정추계에 커다란 영향을 미치는 중요 변수들로는 출생률, 사망률, 이민자수, 가입자 평균소득, 장애발생률 등이 있다. 1년 전인 2005년 재정보고서에 비해 2006년 재정보고서에서는 재정평가기간이 가장 큰 영향을 준 것으로 보인다.

〈표 IV-38〉 1년 사이에 장기추계 결과의 차이를 유발한 요인분석

(단위: OASDI 적용대상소득 대비 비율)

	OASI	DI	OASDI
2005년 재정보고서			
수입률(Income rate)	11.93	1.94	13.87
비용률(Cost rate)	13.53	2.26	15.79
재정수지(Actuarial balance)	-1.60	-0.32	-1.92
1년 사이 장기재정추계 결과의 차이를 유발한 요인			
제도 변경	0	0	0
평가기간(Valuation period)	-0.05	-0.01	-0.06
인구관련 가정	0.02	0	0.03
경제관련 가정	-0.06	-0.01	-0.06
장애관련 가정	-0.04	0.01	-0.04
추계방법 및 사용된 데이터 관련	0.04	0	0.04
재정추계결과 변화 총계	-0.08	-0.01	-0.09
2006년 재정보고서			
재정수지(Actuarial balance)	-1.68	-0.33	-2.02
수입률(Income rate)	11.95	1.93	13.88
비용률(Cost rate)	13.63	2.27	15.90

(6) 2006년 OASDI 재정보고서 결론

향후 베이비붐 세대들의 고령화 진행, 낮은 출생률과 평균 기대여명의 증가로 인한 평균연령의 급속한 증가전망 등으로 인해 중간적가정을 채택할 경우 현행 OASDI 제도 하에서는 OASDI 급여지출이 2017년에 OASDI 사회보장세 수입을 초과할 것으로 전망되고 있다. 한편 2040년 기금 고갈시점까지는 OASDI 신탁기금 적립액으로 급여지급에 문제가 없을 것으로 전망되고 있다. 이같은 OASDI의 기금고갈시점은 전년도 보고서인 2005년 재정보고서에 비해 재정고갈시점이 2년 정도 늦은 것으로 나타나고 있다. 2040년 당시 보험료수입은 급여지출의 약 74%만 충당되는 것으로 추계되었다. OASDI 통합계정의 고갈시점이 2040년인 것에 비해 OASI와 DI 개별계정의 고갈시점이 각각 2042년

과 2025년인 것으로 예상되고 있어 장애연금인 DI계정의 재정이 상대적으로 불안정할 것으로 나타나고 있다.

75년의 추계기간에 걸친 OASDI 신탁기금의 재정적자(actuarial deficit)는 OASDI 적용소득의 2.02% 수준으로 추계되어 전년도 보고서의 1.92%에 비해 다소 악화되는 것으로 나타났다. 이는 OASDI에 부과되는 사회보장세가 현 수준인 12.4%에서 즉각적이고 연속적으로 14.42%로 인상된다면, 최적가정인 중간 가정에서는 향후 75년간 OASDI의 재정건전성(financial adequacy)이 회복될 수 있음을 의미한다. 사회보장세 인상에 대한 대안으로 급여측면에서 필요한 조치로는 OASDI 급여를 현행 수준에서 약 13% 정도 감소시킬 경우 향후 75년까지의 재정건전성 확보가 가능함을 의미한다. 즉, 사회보장세 인상 및 급여삭감을 적절히 조화시킴으로써 OASDI의 재정건전성 확보가 가능할 것으로 전망되고 있다. 재정적자를 감소시킬 수 있는 또다른 방법으로는 국고에서 재정지원을 받거나 여러 가지 방법을 조합하는 것이 있다고 보고서에서 제시하고 있다.

만약 OASDI 신탁기금이 고갈되는 2040년까지 아무런 조치를 취하지 않는다면 더 큰 변화를 취해야 한다고 재정보고서에서 경고하고 있다. 예를 들어, 신탁기금의 고갈연도인 2040년부터 매년 급여지출을 충당하기 위해서는 사회보장세율을 2040년 16.65%에서 시작하여 2080년 17.78%까지 인상해야 한다고 전망하고 있다. 사회보장세율을 인상하지 않는다면 급여수준을 2040년 26%에서 2080년 30%까지 하향조정해야 한다고 주의시키고 있다. 결국 상기의 두 가지 조치 중 하나를 채택해야 2040년 이후 재정적자를 벗어날 수 있을 것이라는 것을 암시한다. 인구 고령화로 인해 사회보장제도의 비용은 2080년 이후 계획된 조세수입보다 더욱 빨리 증가할 것으로 예상되고 이에 따라 2080년 이후 보다 장기적인 관점에서 OASDI 재정건전성 확보를 위해서는 앞에서 언급한 수준 이상의 사회보장세 인상 또는 급여수준 하향조정이 필요하다고 전망하고 있다.

OASDI 신탁기금의 재정불안정 해소를 위한 적절한 조치가 점진적으로 제도 개선에 반영될 수 있도록 장기추계결과에 의한 OASDI 신탁기금의 적자액이 시의 적절하게 공표되어야 하고, 제도 개선에 대한 구체적인 계획을 OASDI 가입자들에게 통지함으로써 이러한 변화를 사전에 인지하게 함으로써 변화될 환

경에 맞추어 노후소득원 확보에 관한 개개인의 계획을 다시 조정할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 따라서 조기에 제도개선에 필요한 조치를 취할수록 제도개선의 폭도 적고 점진적으로 제도개선을 할 수 있는 정책선택의 폭도 넓어질 수 있다고 현재 OASDI제도가 직면해 있는 현실을 일반 대중들에게 공개하여 의견 수렴과정을 거친 후 이에 필요한 제도개선 조치를 적절한 시점에 취할 수 있도록 해야 한다고 권고하고 있다.

라) 시사점

여타 국가들과 달리 매년 재정보고서를 작성하는 미국 OASDI의 경우 전년도 재정보고서와의 비교에 재정보고서 수록내용의 상당부분을 할애하고 있다. 이는 여타 국가의 재정보고서 발간주기에 비해 미국 OASDI 재정보고서 발간주기가 보다 빠름에 기인하는 듯하다. 즉, 매 5년마다 재정계산을 실시하는 일본의 경우 동 기간동안 새로 개발된 개념 등 직전 보고서에 비해 다양한 내용을 수록할 개연성이 높을 수 있음에 비해, 매년 재정보고서를 발간하는 미국 OASDI에서는 개선된 방법론을 수록할 개연성이 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것이기 때문이다. 이에 따라 직전 보고서와의 차이를 유발한 요인 중심으로 보고서 내용을 기술하는 경향이 강한 것으로 판단된다. 이같은 미국 OASDI 재정보고서 수록내용이 시사하는 바는 재정보고서 발간주기에 따라 재정보고서 수록내용에서도 일정부분 차이가 생겨날 수밖에 없다는 것이다. 5년마다 재정계산제도 시행을 명시하고 있는 우리나라 국민연금의 재정보고서 작성시 이러한 면이 고려되어야 할 것이다.

한편 미국 사회보장법에서는 OASDI 신탁기금이 사회보장 신탁기금이사회(Board of Trustees of the Trust Funds)가 정의하는 재정균형(actuarial balance) 상태에 근접해 있는지를 판단하는 내용을 수록하도록 규정하고 있다. 또한 재정계산보고서에 수록된 재정추계결과를 얻기 위해 사용된 방법론의 적절성 및 추계에 사용된 제 가정의 적정성 여부에 대한 사회보장청 수석계리사의 재정평가(actuarial opinion)를 보고서에 수록하도록 명시하고 있는 점도 신중히 검토해보

아야 할 대목이다.

미국 OASDI 재정보고서에서는 GDP 대비 사회보장지출 비율을 비교해 봄으로써 거시경제상황과의 조화여부에 대한 추가적인 평가를 실시하고 있다. 이러한 맥락에서 ‘저부담·고급여’ 속성을 내포하고 있는 우리나라 국민연금의 재정보고서에서는 특히 연금급여 지출 및 급여수준이 장래 거시상황과 조화를 이룰 수 있는지 여부를 중점적으로 검토하여야 할 것이다.

미국 OASDI의 재정보고서는 일본·캐나다와 달리 상이한 3가지 가정 즉, 낙관적·중간적·비관적 가정 하에서 사회보장제 인상, 급여삭감을 통한 재정안정화 여부를 전망하고 있다. 연금제도가 성숙단계에 도달할 때까지 향후 연금제도와 관련된 주요 변수들의 급격한 변화가 예상되는 우리나라의 경우 미국 OASDI에서 채택하고 있는 3가지 상이한 가정 하에서의 재정추계가 필요할 것으로 판단된다. 이렇게 함으로써 장기간에 걸쳐 운영되는 제도의 설계 및 운영에 있어 보다 신중하게 접근할 발판을 제공할 수 있을 것이다.

미국 OASDI 재정보고서에서는 장기적인 재정건전성 확보를 위해 필요한 필요보험료 인상과 급여수준 삭감수준을 구체적으로 명시하고 있다. 이에 덧붙여 재정 불안정이 예상될 경우 이를 공론화시켜 가능한 한 빠른 시일 내에 필요한 제도개선에 대한 국민적인 공감대를 형성하여 이를 바탕으로 필요한 제도개선안을 도출할 것을 권고하고 있다. 또한 장기적인 재정건전성 확보를 위해 필요한 제도개선 여부를 OASDI 가입자들에게 사전 인지시킴으로써 퇴직 전 근로자들이 노후소득원 확보에 대한 구체적인 계획을 재수립할 기회 제공에 대한 강조 또한 시사하는 바가 크다고 하겠다.

5. 영국의 2000년 공적연금 재정계산

가. 공적연금제도 개요

OECD 국가 중에서 공적연금의 비중을 줄이고 사적연금을 활성화시킨 대표

적인 국가인 영국의 공적연금제도는 기여에 입각하여 급여를 제공하는 사회보험방식 1층(1st tier) 기초연금(Basic State Pension)과 2층인 소득비례연금으로 구성되어 있다. 영국의 기초연금은 기여와 급여를 연계시키는 사회보험방식으로 운영되지만 급여는 기여에 연계되는 것이 아니라 기여기간에 비례하여 정액(flat rate benefit)으로 지급된다. 따라서 현재는 남성의 경우 44년, 여성의 경우 39년의 기여조건을 충족해야 완전연금을 수급하게 되나 2010~2020년에 걸쳐 전체여성의 퇴직연령이 남성의 퇴직연령인 65세로 동일하게 상향조정됨에 따라 완전기초연금을 수급하기 위해서는 남녀 모두가 44년의 기여기간이 필요할 것이다. 단, 크레딧 기간을 포함하여 최소가입기간인 10년보다 적게 가입하거나 보험료납부의 하한보다 낮은 임금을 받는 경우에는 수급권을 갖지 못하게 된다.

기초연금 외에 추가적인 소득비례연금을 제공하기 위해 1978년 도입된 공적소득비례연금(SERPS)은 계속된 개혁으로 인해 급여수준이 지속적으로 하락함에 따라 저소득층에게 적절한 보장을 제공하지 못하게 되었다. 이에 영국 정부는 1999년 기존의 공적소득비례연금을 제2국가연금(State Second Pension)으로 대체함으로써 소득재분배 요소를 보다 강화하였다. 다시 말하면 기여율을 낮춤으로써 저소득 자영업자의 부담을 경감시키는 한편 저소득층의 연금수급권을 강화하였고 자녀양육, 질병, 장애로 인해 근로경력이 단절된 자에게도 수급권을 제공하고 있다. 영국의 소득비례연금에서 눈여겨 볼 부분은 적용제외(contracting-out)제도를 통해 사적연금이 공적소득비례연금을 대체할 수 있도록 했다는 점이다. 공적소득비례연금은 1961년에 도입할 당시부터 일정한 요건을 갖춘 기업연금으로 이를 대체할 수 있는 적용제외 규정을 두었고 현재 60% 이상의 피용자들이 이같은 적용제외를 통해 기업연금에 가입하고 있다. 일반적으로 기업연금에 가입함으로써 공적소득비례연금의 가입을 제외받는 방법 외에 적격개인연금(appropriate personal pension scheme)이나 확정기여형연금(stakeholder pension schemes)에 가입함으로써 소득비례연금을 적용제외받는 방법이 있는데, 최근 도입된 확정기여형연금은 다른 연금으로의 수급권 이전을 자유롭게 하여 개인연금보다 더욱 유연하게 운영되고 있다.

이처럼 영국은 상당히 발전된 사적연금의 토양 위에 공적연금과 사적연금의

균형된 발전을 바탕으로 다층소득보장체계가 잘 구축됨으로써 향후 예상되는 고령사회에서도 공적연금제도의 지속가능성을 확보함에 따라 다른 EU 국가들이 겪고 있는 재정적인 어려움으로부터 상대적으로 자유로운 형편이다. 따라서 이렇게 남은 재정여력을 취약계층에 대한 추가적인 소득보장을 위한 재원으로 활용하는 방안에 더욱 중점을 두고 있다. 무기여형 공적부조제도인 최저소득보장제도(MIG: Minimum Income Guarantee)가 그 좋은 예인데, 자산조사를 통해 60세 이상 노인들에게 최저소득 제공을 목적으로 도입되었다. 그러나 MIG로 인해 차상위 노인계층이 열심히 근로하지 않는 도덕적 해이 문제에 봉착한 영국정부는 2003년 10월 MIG를 연금 크레딧제도(Pension Credit)로 대체하였다. 이 제도는 완전기초연금수급액 이상의 소득을 수급하는 사람들에게는 소득에 따라 지원금을 일정한 비율로 감액함으로써 최극빈층 노인들에게 최저소득을 보장하되, 자신의 노후를 위해 열심히 일을 하는 차상위 계층의 노인들에게도 보상을 해주었다.

[그림 IV-18] 영국 연금제도의 체계

기타 사적저축 및 보험(연금, 생명보험 등)				
추가적임의기여제도(AVC)				
공인된 기업연금 (DB&DC)		적용제의 확정기여형연금 (stakeholder pension schemes)	적용제의 적격개인연금(appropriate personal pension scheme)	개인연금
제2국가연금 (2002년부터 SERPS 대체)				
기 초 연 금				
피 용 자 (공무원 포함)			자 영 자	

주: 검은 색 부분은 공적연금이고, 기타 부분은 사적연금임.

영국의 공적연금은 다른 사회보험들과 함께 국민보험(National Insurance)의 체계에 포함되어 보험료 징수 등이 일괄적으로 처리되고 있다. 국민보험료는 소득 하한액 미만의 소득자에게는 부과되지 않고 소득상한액을 초과하는 주당 소

득의 경우 사용자에게만 보험료 납부의무가 부과되지만 피용자에게는 부과되지 않는다. 국민보험료는 다음과 같이 제1종에서 제4종 유형으로 구분된다. 먼저 제1유형 보험료는 피용자에게 부과되는데, 근로자의 주급에 대하여 노사가 각각 절반씩 납부하고 있다. 제1종 보험료를 납부한 자는 노령연금, 실업급여 등 모든 사회보장 급여에 대한 수급자격이 부여된다. 2006~2007년 현재 연 4,465 파운드 이상의 소득이 있는 자영자에게 부과되는 제2유형 보험료는 주 2.10파운드의 정액보험료가 부과된다. 제3유형 보험료는 소득이 없는 자 및 미취업의 조기퇴직 수급자가 적용대상이며 임의납부로서 2006~2007년 현재 주당 7.55파운드의 정액보험료이다. 마지막으로 제4유형 보험료는 고소득 자영자가 납부하는 소득비례 보험료로 제2종 보험료에 추가하여 연소득의 일정부분(연 5,035파운드를 초과하고 33,540파운드 이하인 부분)의 8.0%를 소득세액과 함께 납부한다. 단, 당해 보험료에 대한 급여는 없다.

〈표 IV-39〉 영국 국민보험 가입유형별 보험료 수준

기여유형	2006~2007			2007~2008		
	소득수준	보험료		소득수준	보험료	
		피용자	사용자		피용자	사용자
제1유형 (피용자)	주 £ 84미만	-	-	주 £ 87미만	-	-
	주 £ 84 ~ £ 97	-	-	주 £ 87 ~ £ 100	-	-
	주 £ 97 ~ £ 645	11% (적용제외시 9.4%)	12.8% (적용제외시 9.3%~11.8%)	주 £ 100 ~ £ 670	11% (적용제외시 9.4%)	12.8% (적용제외시 9.1%~11.4%)
	주 £ 645초과	1%	12.8%	주 £ 670초과	1%	12.8%
제2유형 (자영자)	연£4,465이상	주 £ 2.10		연£4,635이상	주 £ 2.20	
제3유형 (임의가입 자)	-	주 £ 7.55		-	주 £ 7.80	
제4유형 (고소득자 영자)	연£5,035~ 연£33,540	8%		연£5,225~ 연£34,840	8%	
	연£33,540초과	1%		연£34,840초과	1%	

자료: <http://www.hmrc.gov.uk/> 홈페이지

나. 공적연금제도의 역사적 발전과정

영국의 최초 공적연금제도는 1908년 노령연금법(Old Age Pension Act)에 의해 70세 이상 노인에게 자산조사를 통해 무기여 정액급여를 지급한 노령수당제도로 시작되었다. 그러나 이 제도의 수급자가 예상보다 많아져 재정적자 문제에 직면하게 됨으로써 영국 정부는 1925년 미망인, 고아 및 노령연금법(The Widows', Orphans and Old Age Contributory Pensions Act)을 제정하면서 노령수당제도를 보험료를 납부하는 기여방식에 의한 연금제도로 변화시켰다. 영국의 노령연금제도가 근대적인 제도로 재탄생하게 된 것은 2차 세계대전 후 복지국가 형성기에 영국의 사회복지제도가 재정비되면서이다. 1946년 국민보험법(National Insurance Act)을 제정하여 기존의 사회보험이란 틀에다 보편주의적인 복지국가라는 베버리지의 구상을 결합하여 보험방식의 기초연금제도를 도입하였다. 그러나 기초연금만으로 적절한 노후소득을 보장하기 어렵다는 것을 인식한 노동당 정부는 1957년 기존의 기초연금 이외에 소득비례연금 도입을 제안하였다. 새로운 소득비례연금안을 둘러싸고 노동당과 보수당은 격렬한 논쟁을 벌였으나 최종적으로 국민연금법 개정안에서 선택된 것은 보수당이 1958년에 내놓은 안이었다. 이 안은 1957년의 노동당 안과 같이 기업연금에 포괄되지 않는 피용자에 대한 소득비례연금을 제공토록 하는 것이었다. 그러나 소득대체율이 30%에도 채 못 미치던 연금급여 수준이 문제시되면서 계속 유보되다가 1974년에 집권한 노동당이 1975년에 사회보장연금법 개정을 통해 기초연금제도와는 별도의 공적소득비례연금(SERPS)을 도입하였다.

1980년대 재집권한 보수당 대처정부는 연금보험시장의 활성화와 연금재정 안정화라는 두 가지 목적 하에 1980년대를 거치면서 지속적인 공적연금 축소 개혁을 단행하였다. 대처정부는 집권 이후인 1980년에 기초연금을 임금연동에서 물가연동으로 바꾸면서 완전 기초연금 급여액을 평균소득의 23.2%에서 16%로 감소시켰다. 물가연동방식의 변화에 그친 1980년 개혁에 이어 보수당 대처정부는 1986년 노조의 격렬한 저항에도 불구하고 공적소득비례연금을 폐지하는 민영화 개혁을 추진하고자 하였다. 그러나 노조가 공적소득비례연금의 폐지는 소

득재분배를 위장한 강도행위라고 극렬하게 비난하였으며 보수당 내부의 개혁그룹까지 공적소득비례연금 폐지에 반대함에 따라 공적소득비례연금은 축소하되, 사적연금을 통한 공적소득비례연금제도의 적용제외(contracting-out)를 포함한 방안이 받아들여졌다. 그 이후 보수당 정부는 1995년 확정급여방식의 사적연금도 최저급여를 보장할 필요가 없도록 함으로써 사적연금에 대한 공적연금기금의 지원을 중단하였고 여성의 연금수급연령을 남성과 동일하게 65세로 점차 상향조정하여 공적연금의 재정부담을 더욱 축소시켰다.

〈표 IV-40〉 영국 공적연금제도의 역사적 발전과정(1908~1995)

연도	변화 내용
1908	자산조사 정액급여인 노령수당제도 도입
1925	65세 이상에 대한 소득비례기여연금 도입
1946	1942년 베버리지 보고서를 바탕으로 한 정율기여연금인 국가기초연금제도 도입
1961	소득비례연금을 부분적으로 실시
1975	기초연금 급여를 소득과 물가 중 높은 편에 연동 최고 20년 소득에 대해 25%의 급여를 제공하는 공적소득비례연금(SERPS) 도입 확정급여의 기업연금으로 대체
1980	기초연금을 물가에 연동
1986	SERPS 급여를 생애소득의 20%로 삭감 개인연금을 포함한 확정기여 연금으로도 공적소득비례연금을 적용제외 가능
1995	여성의 연금수급연령을 2020년까지 60세에서 65세로 점차적으로 상향조정

다. 최근 공적연금의 주요 개혁내용

1997년 18년 만에 정권을 획득한 블레어의 노동당 정부는 연금개혁을 내용으로 하는 녹색(Green Paper)을 1998년 12월에 발표하였다. 이번 개혁은 1980~90년대에 추진한 보수당 정부의 잇따른 연금개혁으로 기존제도가 저소득층을 적절히 보장해주지 못하고 있고 공적소득비례연금의 적용제외로 활성화된 기업연금이 유연하게 변화되는 노동시장에 적합하게 적용되지 못한다는 인식에서 비롯되었다. 먼저, 노동시장에 참여할 수 없었거나 소득이 지나치게 낮아 기초연금 혹은 공적소득비례연금에 가입할 수 없는 계층을 위해 최저소득보장제도(MIG)를 도입하였다. 둘째로, 1978년 도입된 공적소득비례연금(SERPS)을 제2국

가연금(S2P)으로 대체하여 저임금 근로자와 비정규직 근로자 등에게 보다 관대한 급여액을 약속하였다. 즉, 연소득 £18,500 이하 소득자는 연금체계 내에서 이득을 볼 수 있는 구조로 하되, 고소득층에게는 이런 이득을 볼 수 없도록 하였다. 또한 노동경력이 단절된 장애인 및 이를 돌보는 사람들에게 연소득 £9,000 소득자에 준하는 수급권을 부여하였다. 마지막으로 중산층의 사적연금 급여를 확충하기 위해 확정기여형연금제도(Stakeholder pension)를 새로 도입하였다. 이 제도는 공적소득비례연금을 대체하여 가입할 수 있도록 하는 집단가입 형태의 확정기여형 연금으로서, 기업연금과 개인연금을 혼합한 성격을 갖고 있다. 즉, 개인계정은 유지되지만 마케팅이나 징수가 집단적으로 이루어지도록 하여 징수 및 관리비가 절감되는 기업연금의 장점과 노동이동성의 증가 등 변화하는 노동시장에 더 적합한 유연성을 갖추고 있는 개인연금의 장점을 두루 갖추고 있다. 이러한 개혁으로 개인들은 2층 연금 체계에서 제2국가연금, 전통적인 기업연금, 개인연금, 확정기여형 연금 등 네 가지 종류의 다양한 연금을 선택할 수 있게 되었다.

라. 2000년 시행된 영국 공적연금의 재정재계산 개요

1) 재정재계산의 법적 근거

영국 국민연금제도를 규정하고 있는 법률은 장기 지출추계와 미래에 이런 지출을 조달하는데 필요한 보험료율을 포함한 제도운영에 관한 재정계산을 정부 보험계리청(GAD: Government Actuary Department)에서 매 5년마다 실시할 것을 규정하고 있다. 이번 2000년 재정계산 보고서는 1995년~2000년 주기(quinquennium)에 해당되며 2001년부터 2060년까지의 재정평가기간을 포함하고 있다. 1999년의 사회보장보험료법(Social Security Contributions Act 1999)은 1999년 4월부터 국민보험료에 관한 모든 책임을 재무성 장관(Treasury Minister)과 국세청(Inland Revenue)에게 위임하도록 했고 급여관련 업무만 기존의 사회보장국인 근로연금국(Department for Work and Pensions)이 계속 담당하도록 하고 있다.

이번 2000년 재정계산 보고서의 목적은 매 5년 마다 국민연금기금의 재정상태를 확인하고 미래의 급여지출을 조달하기 위해 2060년까지 요구되는 보험료율을 추정하는데 있다. 다시 말하면 영국 국민보험제도에서 재정계산의 주요 목적은 현재 급여와 기여구조 하에서 부과방식에 기초를 둔 향후 지출액을 감당하기 위한 기여율(contribution rates)을 추정하는데 있다. 이런 장기 추계에 있어서는 많은 불확실성을 내포하고 있기 때문에 사용된 가정과 다른 미래 경험치의 추계 결과에 대한 잠재적 효과를 고려하는 것이 필요하다.

1990~1995년에 실시한 이전 보고서는 1995년 연금개혁을 이끌었던 자료를 제공할 정도로 보험계리청에서 실시하는 재정계산은 현 제도 하에서 발생하게 될 문제들을 사전에 진단하고 사후적으로 제도개선을 위한 논의의 정책자료를 제공하는 등 영국의 향후 연금정책에 중요한 의사결정 자료로 활용되고 있다.

2) 재정재계산 작업과정과 재정평가를 위한 기본가정

영국 정부의 보험계리청(GAD)은 장기재정추계를 하기 위한 출발점으로 연령별·성별 미래인구를 추계하는 것으로 보고 있다. 즉, 국민보험기금의 재정상태를 살펴보면 가장 중요한 요소로 인구구조의 변화라고 보고 있는 것이다. 이번 재정계산은 2001년 전국인구조사를 기초로 2002년 보험계리청에서 생산한 2001년 인구추계를 바탕으로 하고 있다. 2000년 국민연금 재정계산 보고서에서 인구추계에 사용된 합계출산율은 1.74명이고 기대수명은 남성의 경우 1970년생은 77.8세, 2000년생은 79.9세로, 여성의 경우 1970년생은 82.5세, 2000년생은 84세로 가정하였다. 출산율 감소와 기대수명 연장은 연금수급세대 대비 근로인구 비율인 “연금부양비율(pensioner support ratio)”을 악화시키는 결과를 낳았다. 연금부양비율은 2001년 3.3명에서 2060년 2.4명으로 악화될 것이고 이 비율은 현재 노인세대의 연금급여를 현재 근로세대의 보험료에 의해 조달하는 부과방식 원칙에서 중요하다.

〈표 IV-41〉 주요 가정 하의 인구 추계치

(단위: 백만명)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0~15세 인구	11.46	10.74	10.84	11.00	10.74	10.72	10.77
근로인구(16~SPA)	35.13	36.20	37.90	37.06	36.57	36.73	36.10
연금수급인구(SPA 이상)	10.57	11.68	11.71	13.75	14.89	14.60	14.82
총계	57.15	58.61	60.44	61.81	62.20	62.06	61.69
연금부양비율	3.32	3.10	3.24	2.70	2.46	2.52	2.44

주: SPA는 국민기초연금 수급연령임. 남성의 경우 65세이고 여성의 경우 2020년에 65세로 점차적으로 상향조정 예정임.

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

인구추계에 덧붙여 재정계산을 수행하기 위해 추가적인 변수의 가정이 필요
 한데, 기초연금의 기본액과 보험료 적용소득의 상·하한은 물가상승률(price
 uprating) 또는 임금상승률(earnings uprating)에 연동되어 조정되고 있다. 기초연
 금의 정액급여(flat-rate benefits)는 물가상승률에 연동되지만 보험료 적용소득의
 하한선과 소득비례급여의 소득수준은 임금수준에 연동되어 있으므로 임금상승
 률과 물가상승률의 차이가 국민보험 재정의 수입과 지출에 미치는 영향은 매우
 크다. 따라서 재정분석은 기초연금과 보험료 적용소득의 범위가 물가상승률에
 연동되는 경우와 임금상승률에 연동되는 경우로 구분하여 이루어졌다. 한편 영
 국의 국민보험기금 재정계산은 인구추계를 통해 영국 연금제도의 특징인 적용
 제외(contract-out)제도의 기 납입한 보험료를 환불(rebate)받을 수 있는 연령층을
 계산하고 있다. 적용제외로 지급될 환불액 계산 및 적용제외로 인한 소득비례
 연금의 감소액을 계산하기 위해 제도에 따라 연령별·성별 가정을 별도로 채택
 하고 있다.

3) 영국 국민보험 2000년 재정계산의 주요 결과 및 시사점

가) 재정전망(Projected expenditure)

국민보험기금의 장기지출 추계는 기초연금의 기본액과 보험료 적용소득의 상

·하한선이 각각 물가상승률에 연동되는 경우와 임금상승률에 연동되는 경우 2가지와 실질소득상승률이 1.5%와 2%가 되는 경우 등 총 4가지 가정에서 실시되었다. <표 IV-42>에서는 물가상승률에 연동되며 1.5%의 실질소득상승률 하에서의 국민보험기금의 장기재정추계를 보여주고 있다.

〈표 IV-42〉 물가상승률에 연동한 영국 국민보험기금의 장기 재정추계(2003/04년
불변가격 기준)

(단위: 십억 £)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
기초연금	36.41	43.76	47.15	55.84	59.67	58.71	59.49
소득비례연금	5.47	10.90	15.07	20.06	25.61	36.52	52.46
장애연금	6.76	6.78	8.02	8.00	7.72	7.88	7.55
유족연금	1.10	0.53	0.38	0.29	0.26	0.27	0.27
구직수당	0.46	0.54	0.56	0.54	0.54	0.54	0.53
기타 급여	0.39	0.49	0.51	0.55	0.58	0.63	0.69
기타 지출	0.14	0.17	0.19	0.23	0.26	0.30	0.35
관리운영비용	0.84	1.01	1.17	1.36	1.57	1.83	2.12
총계	51.58	64.17	73.05	86.85	96.22	106.67	123.47

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

영국 국민보험기금의 지출은 2001년 £52십억에서 2060년 £123십억으로 급격하게 증가할 것으로 예상된다. 이것은 연금수급시점에 있는 노인들이 2001년 10.6백만명에서 2060년 14.8백만명으로 증가한다는 사실에 기인하고 있다. 또한 공적소득비례연금의 수급권 증가와 적용제외로 보험료 할인을 받는 자의 감소, 여성 수급권 증가도 지출 증가의 원인으로 작용하고 있는 것으로 드러났다. 급여액이 물가상승률에 연동된 경우 지출이 증가하였으나 임금상승률에 연동된 경우 더욱 급속하게 증가하였다. 실질소득상승률이 1.5%로 동일하다고 가정하면 임금상승률에 연동된 경우는 2060년 £207십억으로 물가상승률에 연동된 경우보다 약 £84십억이 더 많이 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-43〉 임금상승률에 연동한 영국 국민보험기금의 장기 재정추계(2003/04년
불변가격 기준)

(단위: 십억 £)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
기초연금	36.41	48.53	60.69	83.41	103.44	118.10	138.90
소득비례연금	5.47	10.89	14.96	19.44	23.95	33.02	45.62
장애연금	6.76	7.50	10.31	11.95	13.39	15.85	17.64
유족연금	1.10	0.57	0.47	0.40	0.41	0.48	0.54
구직수당	0.46	0.60	0.72	0.81	0.94	1.08	1.24
기타 급여	0.39	0.50	0.55	0.61	0.68	0.76	0.86
기타 지출	0.14	0.17	0.19	0.23	0.26	0.30	0.35
관리운영비용	0.84	1.01	1.17	1.36	1.57	1.83	2.12
총계	51.58	69.77	89.05	118.18	144.62	171.43	207.27

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

나) GDP 대비 급여지출 전망

적용제외(contract-out)제도의 기 납입한 보험료 환불액(rebate)과 관리운영비용까지 포함한 GDP대비 국민보험기금의 지출전망은 기초연금액이 물가상승률에 연동되든지 혹은 임금상승률에 연동되든지 모두 증가하는 것으로 나타났다. 상기의 단순한 재정전망은 기준연도의 불변가격으로 표현되었으나 임금수준과 근로활동인구는 시간이 갈수록 증가하므로 경제 전체적인 측면에서 급여지출을 제대로 이해하기 위해서는 GDP 대비 지출비율로 표시하는 것이 유용하다. 물가상승률에 연동하는 경우 급여지출은 5.3%에서 4.9%로 오히려 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 임금증가를 반영하는 GDP 증가율이 급여수준에 연동되는 물가상승률보다 더욱 높게 증가하였기 때문이다. 적용제외로 인해 기 납입한 보험료 환불액도 GDP 대비 비율이 0.9%에서 0.4%로 감소하였는데 미래에 공적소득비례연금에서 적용제외되는 비율이 낮아지는 것으로 가정했기 때문이다.

〈표 IV-44〉 GDP대비 영국 국민보험기금의 장기 재정추계(1.5% 연실질임금상승률)

(단위: %)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
물가상승률(price uprating)에 연동하는 경우							
급여지출	5.3	5.3	5.0	5.3	5.1	4.9	4.9
환불액(rebates)	0.9	0.9	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4
총계	6.2	6.2	5.8	5.9	5.6	5.3	5.4
임금상승률(earnings uprating)에 연동하는 경우							
급여지출	5.3	5.7	6.2	7.2	7.6	7.8	8.3
환불액(rebates)	0.9	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
총계	6.2	6.6	6.9	7.9	8.2	8.4	8.9

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

다) 필요보험료율 추계

이미 언급한 것처럼 영국의 국민보험기금은 당해연도 보험료에 의해 당해연도 급여지출을 충당하는 부과방식으로 운영되고 있다. 따라서 급여지출과 수입의 균형을 맞추기 위해 필요한 보험료율은 중요한데, 재정추계 결과 국민보험의 제1유형 보험자가 부담해야 할 필요보험료율은 급여가 임금상승률에 연동된 경우 2060년 27.4%로 상향조정되어야 하는 것으로 나타났다. 다만 연실질임금상승률이 낮은 경우가 높은 경우보다 필요보험료율을 더 높게 상향조정해야 한다고 나타났는데, 이는 더 높은 실질임금상승률이 보험료 적용소득의 기반을 넓히고 급여에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났기 때문이다. 여기서 제시된 필요보험료율은 단기수지흑자와 여기서 발생된 기금이식수입을 무시한 보험료율이다. 그러나 실제로 2002년 현재 기금잔고는 £24.3십억으로 2001년 급여지출의 약 47%에 해당되는 큰 적립금을 보유하고 있다. 따라서 현재 보험료율이 유지될 경우 적립기금을 어떻게 잘 이용할 것인가를 고려하는 것이 중요하다.

〈표 IV-45〉 국민보험 제1유형 가입자가 부담해야 할 장기균형 필요보험료율

(단위: %)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
연실질임금상승률(per annum real earnings growth)이 1.5%인 경우							
물가상승률에 연동	19.1	19.0	17.7	18.1	17.3	16.8	17.1
임금상승률에 연동	19.1	20.7	21.5	24.4	25.5	26.2	27.4
연실질임금상승률(per annum real earnings growth)이 2.0%인 경우							
물가상승률에 연동	19.1	18.4	16.4	16.4	15.4	14.9	14.9
임금상승률에 연동	19.1	20.5	21.2	24.1	25.2	25.8	27.0

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

라) 개인에게 지급되는 급여액

미래에 국민보험기금이 개인에게 지급되는 급여액 수준을 고려하는 것도 중요하다. 〈표 IV-46〉은 수급자 1인당 퇴직연금에 대한 평균지출비율을 보여주고 있다. 급여액과 보험료 적용소득이 물가상승률에 연동되는 경우 1인당 급여지출비율은 감소하는데, 이것은 주로 임금 대비 급여수준의 하락에 기인하고 있다. 반면 임금상승률에 연동되는 경우 수급자 1인당 급여지출비율은 소득비례연금의 성숙 및 여성연금수급권의 증가로 인해 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같이 기초연금과 보험료 적용소득의 범위가 어떤 변수에 맞추어 연동되느냐에 따라 장래 급여수준에 차이가 발생하기 때문에 물가상승률과 임금상승률의 차이는 국민보험 재정의 건전성을 결정하는 주요 변수가 될 수 있다.

〈표 IV-46〉 수급자 1인당 평균급여지출률(2.0% 연실질임금상승률)

(단위: %)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
물가상승률에 연동	18	17	17	15	14	13	12
임금상승률에 연동	18	19	21	21	21	21	21

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

마) 민감도 분석

미래 연금급여지출과 보험료 수입에 대한 장기재정분석에 있어 가장 큰 문제점은 불가피하게 아주 많은 불확실성에 노출되어 있다는 점이다. 재정계산의 결과가 미치는 파급효과를 고려한다면 단 한 가지 추정치에 너무 많은 강조를 하는 것은 문제가 있고 여러 가지 가정 하에 미래재정이 어떻게 될 것인가에 대한 잠재적인 효과를 고려하는 것이 더욱 중요하다. 특히 급격하게 변화하는 사회·경제적 환경 하에 수십년 이후의 여건변화를 가정하고 그에 따라 재정의 수입과 지출을 예측하는 것은 매우 불확실하므로 변수의 가정에 따른 재정의 민감도를 측정하는 것이다. 2000년 영국 재정보고서에서도 다른 국가의 재정보고서와 마찬가지로 기본 가정(*assumption for principal projection*), 비관적 가정(*low variant*), 낙관적 가정(*high variant*)으로 구분하여 사망률, 이민율 등 인구통계학적 가정변화에 대한 민감도 분석을 실시하고 있다.

〈표 IV-47〉 영국 국민보험 민감도 분석을 위한 인구통계학적 가정

구분	기본 가정	비관적 가정	낙관적 가정
출산율	1.74	1.54	1.94
이민율	장기 이민자 101,500명	41,500명	161,500명
사망률(2025년)	0.75%	0%	1.5%

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

이런 여러 가지 인구통계학적 가정 하에 매년 수입과 지출을 맞추는데 필요한 부과방식 보험료율은 비관적 가정 하에서 기본 가정보다 필요보험료율이 추가 인상될 필요가 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-48〉 인구통계학적 가정 하의 필요보험료율 변화

(단위: %)

구분	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2060
기본 가정	19.1	18.4	16.4	16.4	15.4	14.9	14.9
출산율 가정: 기본 가정과 비교							
출산율 비관적 가정	0.0	0.0	0.0	+0.2	+0.5	+0.9	+1.5
출산율 낙관적 가정	0.0	0.0	0.0	-0.2	-0.5	-0.8	-1.2
이민율 가정: 기본 가정과 비교							
이민율 비관적 가정	0.0	+0.2	+0.4	+0.6	+0.6	+0.5	+0.5
이민율 낙관적 가정	0.0	-0.2	-0.3	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4
사망률 가정: 기본 가정과 비교							
사망률 비관적 가정	0.0	+0.1	+0.3	+0.5	+0.8	+0.9	+1.0
사망률 낙관적 가정	0.0	-0.1	-0.3	-0.5	-0.8	-0.9	-0.9

자료: GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.

인구통계학적 가정 변화에 따른 민감도 분석 외에 경제변수 가정 변화에 따른 민감도 분석도 이루어졌는데, 과거 추세를 보면 55세 이상 남성 경제활동참가율이 매우 낮았고 여성의 경제활동참가율이 높았으나 이런 가정은 미래에 그대로 반영되지 않을 것이라는 점을 고려하여 이번 보고서에서는 기본 가정보다 55세 이상 경제활동참가율을 10%pt 높은 것으로 가정하였다. 이런 경제활동참가율 증가 가정은 국민보험기금의 수입을 증가시켰으나 적용제외 할인액, 장애연금 등 추가적인 퇴직급여의 증가로 인해 상쇄됨으로써 필요보험료율은 거의 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 실업률 가정은 ILO 계산에 근거하여 추계기간 동안 5%를 유지하는 것으로 하였으나 기본 가정보다 실업률이 50% 증가할 경우 필요보험료율을 산정한 결과 약 0.2% 인상해야 하는 것으로 추계되었다.

바) 시사점

영국은 공적연금과 사적연금과의 균형된 발전을 근거로 나름대로 인구고령화에 잘 대처하는 모범적인 국가로 제시되고 있으나 현재의 제도가 그대로 유지될 경우 필요보험료율이 2060년에 27% 정도 인상되어야 할 만큼 미래의 재정

불안정에 여전히 노출되어 있어 이런 위협을 방지하기 위해 여러 가지 제도적인 노력을 기울이고 있다. 따라서 영국 국민보험제도의 재정계산은 제도 개혁 내용에 따른 재정추계를 담고 있다는 점에서 다른 국가들의 재정계산과 차이점을 보인다. 이번 보고서에서는 현행제도 뿐 아니라 개선안에 대한 재정효과분석을 겸하고 있다. 특히 2층 소득비례연금의 적용제외로 인한 미래 가입자의 증감 유무와 기 납부한 보험료에 대한 할인액에 대한 분석은 국민보험제도의 재정계산에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 부과방식으로 운영되는 영국의 국민보험제도도 인구고령화에 따른 연금재정위기로 제도의 장기 지속가능성에 대한 관심이 높아짐에 따라 재정분석방법이나 내용에 있어서 다른 국가와 같이 공통적인 틀이나 지표를 사용하려는 움직임이 많아지고 있다. 다만 GDP 대비 재정비율 분석에서는 다음과 같은 차이점을 보이고 있다. 미국 OASDI 재정계산의 경우 재정추계에 사용하는 경제변수 가정을 미래 GDP와의 연관성 하에 설정하므로 재정추계결과와 미래 GDP는 서로 연관성이 있는 반면 영국의 국민보험지출 분석을 위해 사용된 미래 GDP 가정은 이런 연관성이 없으므로 미래 GDP 가정을 어떻게 설정하느냐에 따라 분석결과가 달라지는 위험을 내포하고 있다.

V. 결론 및 정책제언

본문에서는 공적연금 개혁동향을 간략하게 살펴본 후에, 재정계산보고서를 작성하고 있는 주요 국가들의 제도 운영사례를 분석하였다. 재정계산과 관련된 기존 연구들이 국민연금 또는 공무원연금으로 구분되어 진행되었던 점에 비추어 본 연구에서는 국민연금과 특수직역연금을 아우르는 분석을 시도하였다. 그러나 공적연금 재정계산보고서를 공식적으로 발간하는 국가들이 매우 제한되어 있는 관계로 국민연금의 경우 일본, 캐나다, 미국, 영국을 분석대상 국가로 선정하였다. 국민연금보다 자료 접근성이 훨씬 제한적인 특수직역연금의 경우 공무원연금을 중심으로 일본과 미국의 사례를 검토하였다.^{주17)}

국민연금과 공무원연금의 재정계산을 효과적으로 수행하기 위해 이미 발간된 재정계산 실행방안 보고서가 다분히 추상적이고 이론적이었던 것에 비해 본 보고서는 이미 시행된 재정계산과정에서 노출된 문제점들을 해소하기 위해 보다 실제적인 차원에서 재정계산 실행방안을 모색하고 있다는 차이점이 있다. 부연하면 선행연구들은 제1차 재정계산이 실시되기 이전에 국제기구 및 외국의 재정계산 현황을 분석하여 우리나라 공적연금 재정계산 보고서 작성 및 실행방안에 관한 정책대안을 작성하는 것에 목적이 있었던 반면에, 본 보고서는 제1차 재정계산 등에서 나타났던 문제점을 보완하기 위해서는 어떠한 측면들이 강조되고 수정 또는 보완되어야 하는지에 중점을 두고 작성되었다.^{주18)}

본문에서는 외국 공적연금 개혁의 배경 및 개혁방향을 기초로 재정안정화 차

주17) 특수직역연금의 경우 사학연금과 군인연금은 공무원연금제도 개선방향과 궤를 같이 하는 경향이 강한 관계로 공무원연금 하나만을 제대로 분석할 경우, 정책적 시사점 도출차원에서는 별다른 문제가 없을 것으로 사료된다. 단, 군인연금의 경우 특수직역연금 내에서도 제도의 특성을 일정부분 인정하려는 사회적 분위기가 존재하는 특성을 감안할 때 군인연금에 대해서는 별도의 후속 연구가 필요할 것이다.

주18) 재정계산의 개념과 논점 등에 관심이 있는 독자들은 과거의 보고서를 참고하기 바란다(윤석명·강성호, 2001. 김순옥, 2001 등).

원에서 장기적인 재정건전성을 평가하는 국가별 재정계산보고서의 특징들을 살펴보았다. 연금재정방식에서 적립속성이 강한 순서대로 나열할 경우 캐나다, 일본, 미국·영국으로 분류되는 국가들의 재정계산 실태 및 주요특징에 대한 분석을 통해 우리나라 공적연금 재정계산제도의 효과적인 운영방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

국가별 재정계산 운영실태 분석을 통해 얻을 수 있는 가장 두드러진 특징으로는 국가별 공적연금제도의 재정방식 및 재정운영에 대한 철학에 따라 재정계산 방식 및 보고서에 상당한 차이가 있다는 것이다. 적립방식을 지향하는 캐나다 소득비례연금(CPP)의 경우 재정계산을 수행하는데 필요한 관련 규정이 가장 구체적으로 정비되어 있다. 즉, 최초 재정계산 시작시점부터 재정계산보고서 완료시점까지 재정계산과 관련된 주체들의 책임과 권한을 관련법을 통해 명시적으로 기술하고 있는 것이다. 재정계산 보고서 역시 다양한 가정 하에 민감도 분석을 통한 재정상황 점검을 기초로, 전기 재정계산 보고서와 비교시 금번 재정계산보고서에서 차이를 유발한 요인분석, 적립방식과 부과방식 보험료 산정, 적립방식으로 운영됨에 따라 발생할 미적립 부채규모 등을 상세히 기술하고 있다. 특히 보고서 부록에는 재정계산을 지휘·감독한 수석계리사가 자신의 양심에 비추어 최선의 노력으로 자기들에게 부여된 최대한의 능력을 발휘한 재정계산결과라는 사실을 서명하고 있다. 관련 전문가로서의 양심을 재정계산보고서에 수록하도록 함으로써 재정계산 결과가 특정한 목적에 이용되는 것을 사전에 방지하는 장치를 마련하고 있는 것이다.

정도의 차이는 있으나 우리와 유사한 수정적립방식으로 운영되는 일본 후생·국민연금은 재정계산 절차와 관련하여서는 우리나라의 국민연금과 비교할 경우에도 그다지 구체적이지 아닌 것을 알 수 있었다. 재정계산에 관한 거시적인 관련규정만 법 조항에 기술하고 있어 주무부처에서 상당부분 재량에 입각하여 재정계산 업무를 수행하고 있는 듯하다. 그럼에도 1999년 재정계산과 가장 최근에 행하여진 2004년 재정계산 결과를 비교할 경우 추진 절차에서는 커다란 변화가 없으나, 재정계산 및 재정안정성 측면에서는 과거와 비교할 수 없을 정도로 개념상의 변화가 있음을 알 수 있었다. 단순히 재정안정화를 위해 보험료

와 급여수준을 어느 정도 조정할 필요가 있다는 기존의 접근방법으로부터 탈피하여, 향후 도래할 초고령 사회에서의 재정 안정화 대책을 고려하고 있기 때문이다.

일반 국민대상의 후생·국민연금 뿐 아니라 특수직역연금에 대해서도 공통적으로 적용될 필요 보험료를 산정 후 재정 여건이 악화될 경우(가령 출산율 하락과 저성장 등으로 인해)에는 자동 슬라이드를 통해 연금급여를 하락시키는 연금재정의 자동안정화 장치를 도입한 것이다. 물론 이 경우 자동안정화 장치에 따라 연금수급자의 소득대체율이 일정수준 이하(예를 들면 50% 이하)로 하락할 경우 노후소득원의 적절성 차원에서 정부가 최소한의 소득대체율을 보장하는 방안이 추가되었다. 환언하면 자동안정화 장치에 의거하여 향후 예상되는 초고령사회 도래시 자동적으로 급여가 삭감되는 조치를 도입하였음에도 불구하고 객관적인 입장에서 최소한의 소득 보장선을 설정하여 이 수준이 지켜지도록 정부가 보완장치를 마련한 것이다.

이같은 개념변화가 시사하는 바는 재정건전성 확보 차원에서 지금보다는 낮은 급여를 수급하도록 자동적으로 유도하되, 공적연금제도 도입 목적인 노후생활에 필요한 최소한의 소득원은 제공하겠다는 의지가 숨겨져 있다 할 것이다. 부연하면 효과적인 자원배분 차원에서 노인들에게 지나치게 많은 재원들이 배정되는 것은 가급적 억제하되, 그럼에도 불구하고 노후생활에 필요한 소득원만큼은 국가가 보장하겠다는 것이다.

미국의 경우 단기와 장기추계를 동시에 실시하며, 재정계산보고서를 매년 발간한다는 점에서 재정계산보고서와 관련하여서는 가장 효과적인 제도를 운영한다고 할 수 있다. 그러나 매년 재정계산보고서를 발간하기 위해서는 소요비용이 적지 않게 소요될 것이나, 비용대비 효과가 크다고 판단하여 이같은 제도를 운영하고 있는 것으로 보인다. 과거의 재정보고서와 비교해 볼 때 특이한 점으로는 2005년 재정보고서에서 지급의무(Unfunded Obligations) 절대액 및 GDP 대비 비중을 산정하고 있다는 것이다. 적립속성을 강화한 캐나다 CPP에서 도입하고 있는 미적립부채(두 국가의 연금재정방식이 상이한 관계로 미적립부채의 계산방법 역시 상이함)를 부과방식으로 운영하고 있는 미국 OASDHI 재정보고

서에도 도입한 것이다.

미국 재정보고서와 관련된 또다른 특징으로는 사회보장제도 계정별(OASI, DI, HI)로 독립된 재정추계를 실시하되, 재정계산보고서 작성을 책임지고 있는 신탁위원회 위원들의 책임으로 보고서를 작성하여 국회에 보고하고 있다는 점을 들 수 있다.^{주19)} 한편 부과방식으로 운영되는 사회보장제도에 비해 적립방식으로 전환한 연방공무원연금제도의 경우 연금재정 상황에 관한 기준이 사회보장제도(OASDI)와 비교할 수 없을 정도로 엄격하다는 점에서 동일한 국가 내에서도 특정 공적연금제도를 어떠한 재정방식으로 운영하느냐에 따라 완전히 상이한 형태로 재정계산제도가 운영될 수 있음을 알 수 있다.

영국의 경우 별도로 존재하는 추계청(Department of Actuary)에서 재정계산을 실시하고 있다. 기본적으로 영국의 국민연금은 부과방식으로 운영되는 관계로 캐나다, 일본처럼 국민연금 재정상황에 대해 덜 민감한 것처럼 보인다. 또한 국민연금이 국민보험을 통해 건강보험 등 여타보험과 함께 운영되고 있는 점도 이같은 특성을 유발하는데 일조하는 듯하다. 그럼에도 불구하고 최근에 들어 캐나다, 미국 등의 재정계산보고서에 수록되는 재정안정성과 관련된 개념들에 대한 연구 및 이들 개념을 이용한 분석자료가 영국의 재정계산보고서에 수록되는 경향 역시 주목할 대목이라 할 수 있다.

순수한 부과방식으로 공적연금제도를 운영함에 따라 장기간에 걸친 재정계산보고서를 공표하지 않고 있는 독일의 경우 재정계산보고서의 부재로 인해 본문에서는 언급되지 않았으나, 일본과 거의 유사한 방식으로 연금제도의 자동안정화 장치를 도입하였다는 점을 강조하고자 한다(독일의 연금재정 자동안정화 장치에 대해서는 부록을 참고하기 바람). 전 세계적으로 연금급여 측면에서 가장 관대한 수준의 공적연금제도를 운영하고 있는 독일에서 이같은 방향으로 연금제도를 운영하게 된 배경은 다름아닌 과거와 비교할 수 없을 정도로 변화한 사

주19) 국가별로 상이한 연금재정방식, 행정체계, 사회적 관습 등으로 인해 외국의 공적연금 재정 방식 및 보고절차와 동일하게 운영하는 것이 현실적으로 어려운 측면이 있다. 이러한 한계점에도 불구하고 특정 국가의 재정계산 및 보고절차를 통해 유추할 수 있는 시사점에 대해서는 우리나라 공적연금 재정계산제도 운영을 위한 교훈으로 받아들여야 할 것이다.

회, 경제적 환경변화에 대처하기 위한 교육지책인 것으로 보여진다.

정기적으로 재정계산보고서를 작성하고 있는 국가들의 재정계산 실행방안 및 재정정보고서 내용을 분석한 결과, 연금재정방식이 부과방식이냐 아니면 적립방식이냐, 더 나아가 과거보다 적립속성을 강화하느냐에 따라 재정계산 절차 및 재정계산보고서에 수록되는 내용들에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 국가별로 공적연금의 적립속성이 강화될수록, 특히 캐나다의 사례를 통해 확인할 수 있는 것처럼 재정계산과 관련된 지침이 법률에 근거하여 구체적으로 명시되어 있음을 알 수 있다. 캐나다의 경우 재정계산 시행 준비단계에서부터 종료단계에 이르기까지 매우 구체적으로 실행방안을 명문화시켰기 때문이다.

공적연금의 자동안정화 장치 등 연금재정 안정화와 관련하여 근본적인 변화가 이루어진 일본 역시 과거에 비해 국민연금과 후생연금의 재정계산과 관련된 법규정들이 한층 강화되었다. 구체적으로 재정추계기간(100년으로 명시), 재정계산으로 확보된 재정현황 및 재정전망에 관한 내용들을 즉시 공표하도록 규정하고 있다.

OECD 국가 중 인구고령화가 가장 급속한 속도로 진행될 것으로 예상되고 있는 우리나라의 경우 연금재정방식과 연금개혁방향에 관해 여러 논란이 있음에도 불구하고 국제적인 연금개혁 동향에 비추어 지금보다는 연금재정의 적립속성을 강화하는 방향으로의 제도 전환이 불가피할 것으로 판단된다.^{주20)} 이러한 상황에서 우리나라 공적연금의 바람직한 재정계산 실행방안을 도출하기 위해서는 적립속성의 연금제도를 운영하고 있는 국가(캐나다), 과거에 비해 적립속성을 강화하는 국가(일본)의 공적연금 재정계산 운영사례와 최근의 관련법 개정내용을 면밀히 검토하여 시사점을 도출하여야 할 것이다. 이하에서는 상기 논의를 바탕으로 우리나라 공적연금 재정계산 실행방향에 관한 정책제언을 정리해 보도록 한다.

주20) 일부에서 현 세대의 이중부담 문제 등 여러가지 요인을 들어 엄격한 잣대로 재정계산을 할 필요가 있느냐 하는 지적도 제기되고 있으나, 향후 도래할 초고령사회 대처 차원에서 적립속성을 강화하는 방향으로의 제도전환은 불가피할 것이다.

1. 재정계산 절차 등과 관련된 법규정 정비

우리나라의 여타 특수지역연금에 비해 국민연금의 재정계산 관련 규정이 가장 구체적이긴 하지만 국제적인 기준(캐나다)에 비추어 볼 때 아직도 미진한 부분이 상당하다. 적어도 거시관련변수 및 기초율에 대한 주관부처(복지부 장관)의 가이드라인 제시가 불가피할 것이다. 제1차 재정계산 결과 재정추계에 사용된 기초율과 거시경제 전망에 대한 논란이 끊이지 않았다. 초장기간에 걸친 전망치를 공표하도록 요구할 경우 이에 대해 자신있게 관련자료를 제시할 기관이 많지 않은 것이 사실이다. 특히 사회·경제관련 변수의 변동성이 매우 높은 우리의 경우 이러한 문제가 더욱 심각한 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 초장기간에 걸친 재정추계를 위해서는 관련 변수에 대한 가정이 필수인 바 이에 대한 범정부차원에서의 노력이 불가피하다 할 것이다. 이를 위해 인구담당 정부부처 및 유관기관(통계청과 한국보건사회연구원), 거시경제전망(재경부, 기획예산처, KDI, 조세연구원)에 관한 국가적인 통계체계 구축이 우선되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 소관부처 장관의 재정계산 시행을 위한 절차 및 보고사항에 관한 구체적인 법 정비가 필요할 것이다.^{주21)} 특히 특수지역연금은 공무원연금을 제외하고(공무원연금의 재정보고서에 대해서도 일부에서 문제제기를 하고 있음) 여타 직역연금은 재정계산보고서 작성실적이 전무하다. 보다 구체적인 법조항 신설을 통해 적기에 재정계산이 이루어질 수 있도록 조속한 시일 내에 관련법 정비가 이루어져야 할 것이다.

한편 국민연금 1차 재정계산에서 출산율 가정과 관련하여 불필요한 논란이 많았던 전례에 비추어 생물학적인 출산율과 사회적 출산율을 구분하여 재정추계에 반영하는 것도 효과적인 것으로 판단된다. 이미 낮아진 출산율은 이미 역사적으로 발생한 사실인 관계로 추후 출산율이 인구 대체수준으로 회복된다하

주21) 인구추계의 경우 우리나라는 통계청에서 50년에 걸친 추계자료만을 제공하고 있다. 그러나 재정계산에서는 적어도 70년간의 인구추계가 사용되고 있어 인구추계에 사용된 가정 등에 관한 사회적 논란이 그치지 않고 있다. 그러나 일본의 경우 인구추계의 경우 국립사회보장·인구문제연구소에서 100년에 걸친 인구추계결과를 제공하고 있다. 또한 후생노동성 직업안정국에서 '노동력 인구의 추이' 추계를 통해 20년 이상의 추계치를 발표하고 있다.

더라도 재정 불안정 요인이 이미 발생했다는 점을 이해관계자들에게 이해시키는 노력도 게을리하지 말아야 할 것이다.

2. 공적연금별 재정방식과 재정지표의 명확화

재정계산제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 현재 불명확한 공적연금제도별 재정운영원칙을 정리할 필요가 있다. 국민연금의 경우 1차 재정계산을 통해 과거보다 적립속성을 강화하려는 정부의 노력에 대해, 국민연금의 재정방식이 명확하게 규정되지 않은 상황에서 특정방향으로 재정안정화 방안을 모색하려 한다는 이해 관계자들의 반발이 적지 않았기 때문이다. 2006년에 재정계산을 시도한 공무원연금 역시 재정안정화를 위한 제도개선 논의에서 명확한 재정지표가 제시되지 않음에 따라 결국 수익비를 기준으로 제도개선방안을 마련하는 한계를 노출하였다.

특히 공무원연금의 경우 2006년 제도개선 논의시 국민연금과는 상이한 공무원연금의 특수성이 강조되었다. 이에 대해 일반 국민, 시민단체 등과 공무원 이해관계자(노조 등)가 상당한 시각 차이를 보였다는 점에서 일반국민을 대상으로 하는 국민연금과 비교시 어느 정도까지 특수성을 허용할 것인가에 대한 기준마련도 시급한 것으로 판명되었다. 공무원연금 등 특수지역연금의 특수성을 고려함에 있어 연금정책을 책임지는 행자부와 공무원 인사 및 보수를 책임지는 중앙인사위원회의 업무 협의 및 향후 공무원 인사정책에 관한 비전마련이 시급하다. 공무원 인사정책 및 보수정책이 어떠한 방향으로 전개될 것인가에 따라 공무원연금의 특수성과 제도의 개편방향이 확연히 달라질 수 있기 때문이다.

이와 함께 재정방식에 다른 적정 재정안정화 지표(예를 들면 추계 최종연도에서의 적정 적립비율 등), 적정추계기간을 명문화함으로써 이와 관련된 소모적인 논쟁을 최소화하여야 할 것이다. 국민연금 1차 재정계산에서 상당수 이해관계자들이 정부가 국민연금 재정안정화 필요성을 부각시키기 위해 재정추계와 관련된 제 변수에 관한 가정들을 매우 비관적으로 설정하였다는 비판들을 거세

게 제기하였다는 경험에 비추어 이와 관련된 규정 정비가 시급하다 할 것이다.

3. 재정계산과 재정안정 달성을 위한 재정조정의 분리 필요성

국민연금과 공무원연금 재정계산과정에서 대두된 가장 큰 문제점으로 재정계산과 제도개선이 동시에 진행됨에 따른 이해관계자들의 반발을 들 수 있다. 여기서 이해관계자란 양측 모두(공무원 측과 일반 국민들 모두)를 의미한다. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 재정계산과 재정조정을 이원화하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

특정 공적연금제도 소관부처 장관 자문기구로 재정계산을 위한 위원회를 구성하여 재정계산을 실행하되, 재정계산 전문가 외에 연금제도 전문가도 참여하여 재정계산을 실시하는 것이 여타 국가들에 비해 경제·사회적 가정과 관련된 변동성이 높은 우리나라에 있어 적합한 모델이 아닌가 싶다. 재정계산위원회의 사무국은 가급적 소관부처에 직접 설치하는 것이 불필요한 논쟁을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다. 사무국 운영에 필요한 인력은 최소한의 범위 내에서 유관기관으로부터 과견을 받아 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

소관부처 책임 하에 실행된 재정계산결과를 바탕으로 재정안정화 방안을 포함한 재정조정, 나아가 제도개선 논의는 소관부처보다는 상위 협의체, 일례로 국민연금의 경우 국무총리실 산하 사회보장심의회 등에서 논의하되, 소관부처가 실질적으로 주도하는 형식이 지금보다는 이해관계자들의 반발을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 재정계산 및 재정계산 결과를 반영한 제도개선의 주체

이미 언급하였듯이 공적연금의 재정계산은 소관부처의 책임 하에 이루어지도록 하되, 재정계산 결과를 바탕으로 한 제도개선 논의는 총리실 산하 사회보장

심의위원회 등 보다 객관적인 위원회를 통해 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 소관부처의 의도대로 제도개혁이 이루어진다는 이해관계자들의 불만 및 이에 따른 제도 개선안에 대한 불만을 지금보다는 최소화할 수 있을 것이기 때문이다.

일부에서는 연금제도 개선 논의가 이해관계자 위주로 구성된 협의체(가령 총리실 ‘저출산고령화사회대책’ 연석회의 등)를 통해 주도적으로 이루어질 필요성이 있다고 주장하고 있다. 나아가 보다 객관적인 재정계산과 재정조정을 위해 행정부가 아닌 국회(또는 국회 유관기관)에서 주도적으로 재정계산업무를 담당할 필요성도 제기하고 있다. 그러나 우리나라가 대통령 중심의 정치체제를 유지하고 있는 이상 재정계산 및 재정조정에 관련된 기초적인 작업은 행정부, 그것도 소관부처 중심으로 이루어져야 할 것이다. 이와 관련하여 소관부처 및 행정부에서 보다 객관적으로 재정계산 업무를 수행할 수 있도록 관련 규정을 정비하는 방향으로 논의의 초점을 맞추어야 할 것이다.

단, 행정부에서 제시한 재정계산 결과 및 제도 개선안에 대해 시민사회단체의 논의가 이루어질 수 있는 통로를 개설함으로써 제도개선안에 대한 이해관계자들의 의견수렴과정(그렇다고 행정부가 시민사회단체의 의견을 100% 수용할 의무는 없음)을 거칠 수 있도록 하는 것이 소모적인 논쟁을 최소화할 지름길이 될 수 있을 것이다. 이러한 과정을 통해 다듬어진 재정계산 결과 및 재정조정안을 국회가 최종 법제화하는 것으로 재정계산 실행절차를 구성하는 것이 한국적 현실에서 제도운영에서의 책임과 효율성 극대화를 통한 효과적인 재정계산 실행방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 공적연금 재정계산 주기를 일원화하고, 재정계산주기를 현행 5년에서 3년으로 단축하는 방안도 신중하게 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 사회·경제적 요인의 변동성이 높은 우리나라의 경우 현재보다 적립속성을 강화하는 방향으로 제도개선을 도모할 경우 캐나다처럼 재정계산 주기를 단축하는 것도 효과적일 수 있을 것이기 때문이다. 여기에 덧붙여 일본 공적연금 재정계산 운영사례에서처럼 통합된 공적연금 재정계산보고체계(사회보장심의회 연금수리부회)를 구축함으로써 공적연금 재정상황 및 여건변화 등을 한 눈에 볼 수 있는 제도운영방안 마련이 시급하다.

참고문헌

- 국민연금발전위원회, 『2003년 재정계산 및 제도개선 방안』, 2003. 6.
- 김순옥·권문일, 『각국의 재정계산제도 비교연구』, 국민연금연구센터, 1998.
- 김수완·김순옥, 「공적연금 급여 자동조정장치의 메카니즘과 정책적 효과 분석」, 『사회보장연구 제22권 제3호』, 2006. 8.
- 김순옥, 『공적연금 재정계산 및 수리분석방법의 국제비교』, 국민연금연구센터, 2001.
- _____, 「2004년 일본의 재정계산과 연금개혁」, 『연금포럼 제17호』, 2005.
- _____, 「스웨덴 NDC연금의 연금화(annuitization)방식」, 『연금포럼 제18호』, 2005.
- 김재경, 『공무원연금 재정계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005.
- 보건복지부, 『국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 관한 공청회자료』, 2003.
- 배준호, 「주요국 연금체계와 개혁이 주는 시사점」, 『응용경제 제7권 제2호』, 2005. 9.
- 일본 지방공무원공제조합연합회, 「健全な年金財政を支えるために」, 2004.
- 윤석명, 「미국의 국민연금 개혁논의와 한국에서의 시사점」, 『연금포럼』, 2005. 봄호.
- _____, 「미국 연금개혁 논의와 시사점」, 『보건복지포럼』, 1998.
- 윤석명·강성호, 『국민연금 재정계산제도 실행방안』, 국민연금연구센터, 2001.
- 윤석명·이용천, 「일본 공적연금 재정계산 개요」, 국민연금연구센터 내부자료, 2001.
- 이각희, 『외국의 공무원연금제도의 개혁사례 분석』, 공무원연금관리공단, 2004.
- 이용하, 『국민연금과 특수직역연금간 연계 및 조화방안』, 국민연금연구센터, 2001.

- 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.
- 閣議決定, 「被傭者年金制度の一元化等に關健する基本方針について」, 2006. 4.
- Axel H. Börsch-Supan and Christina B. Wilke, *Reforming the German Public Pension System*, 2006. 6.
- C. D. Daykin, *The Role of the Government Actuary's Department*, 2001.
- Department of Justice, Consolidated Statutes and Regulations-Canada Pension Plan, <http://laws.justice.gc.ca/en/C-8/234820.html#rid-234830>, 2006.
- GAD, *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, 2000. 4.
- Junichi Sakamoto, "Japan's Pension Reform", *World Bank*, 2005. 12.
- Jussi Haapa-aho, "Actuarial modelling as a tool for pension insurance projections," *Actuarial modelling in pension insurance*, ISSA, 1999.
- Katharina Müller, *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Edgar Elgar, 1999.
- Minika Queisser, *Reforming Civil Servant Pension Schemes - An OECD Perspective*, OECD, 2003.
- OECD(2005), "Ageing and Pension System Reform", *Financial Market Trends*, Supplement 1.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions, Canada Pension Plan - 21st Actuarial Report as at 31 December 2003, Canada
- _____, Canada Pension Plan - 17th Actuarial Report as at 31 December 1997, Canada
- _____, Canada Pension Plan - 16th Actuarial Report September 1997, Canada.

_____, Canada Pension Plan -
15th Actuarial Report as at 31 December 1993, Canada.

_____, Actuarial Instructions,
<http://www.osfi.gc.ca/eng/office/actuarialinstructions>, Canada, 2001.

Peter Whiteford and Edward Whitehouse, *Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries*, OECD, 2006.

Social Development Canada, *21st Canada Pension Plan Actuarial Report*, 2003. 12.

The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2006.

Weprek, Genzke, and Jess, "Actuarial modelling as a tool for pension insurance projections - model calculations in the development of the German statutory pensions scheme - ," *Actuarial modelling in pension insurance*, ISSA, 1999.

<http://www.mhlw.go.jp>

<http://www.hmrc.gov.uk>

<http://laws.justice.gc.ca/en/C-8/index.html>.

<http://www.google.com/custom?q=pension>

<http://www.inlandrevenue.gov.uk/>

<http://www.pensionguide.com/>

<http://www.pensionreform.org/>

<http://www.ssa.gov/OACT/actuaries.html>.

【부 록】

〈부록 1〉 주요국 공적연금 재정계산제도의 운영사례 분석주22)

지금까지 우리는 외국 공적연금제도의 개혁흐름에 맞춰 주요국이 재정계산제도를 어떻게 시행하고 있으며 국가별로 공적연금의 장기재정안정을 위해 어떤 특징을 가지고 재정계산제도를 운영하고 있는가에 대해 최근의 재정계산보고서를 중심으로 서술하였다. 본 부록 1에서는 이런 배경을 바탕으로 세부적인 운영지침을 세우는데 필요한 법적 근거, 재정추계방법, 재정안정성 평가기준, 담당기구 및 보고절차 등 구체적인 실행방안에 대해 상기 언급된 국가들의 공적연금 재정계산제도를 중심으로 다시 정리하고자 한다.

1. 일본의 국민연금과 후생연금

가. 법적 근거

일본 국민연금 재정계산제도의 법적 근거는 2004년 개정 전에는 국민연금법 제87조 제3항에 재정계산 및 재정조정을 의무화하고 있었으나 개정 이후 제4조2와 제4조3에서 5년마다 재정전망을 하고 재정균형기간과 공표사항을 명시하고 있다. 제4조2에 따르면 국민연금의 재정은 장기적으로 균형이 유지되어야 하며 현저하게 그 균형이 깨질 경우 신속하게 필요한 조치를 강구해야 한다는 재정조정조치를 규정하고 있다. 또한 제4조3에서는 이 기준에 따라 적어도 5년마다 재정계산을 시행하고 이런 재정현황 및 전망이 작성된 후에 신속하게 공표해야 한다는 것을 명시하고 있다. 제94조2에서는 재정의 현황 및 전망

주22) 김재경(2005)의 보고서를 참고하여 부록에서 정리하였음.

을 작성할 때에는 후생노동성 장관이 책임지고 담당해야 하며 향후 예상되는 기여금을 산정하는 것으로 되어 있다.

일본 후생연금의 법적 근거는 국민연금과 같이 개혁 이전에는 후생연금법 제 81조 제4항에 명시되어 있었으나 개혁 이후 제2조3 및 제2조4에서 찾아볼 수 있다. 부칙 제18조에 명시된 연금 보험자인 공제 조합 등과 관계되는 기여금의 납부 규정을 제외한다면 후생연금의 법적 근거는 국민연금의 법적 근거와 동일하다.

일본 국민연금과 후생연금에서는 단순히 재정재계산제도에 대한 시행근거가 존재하였던 기존 법규정이 2004년 연금개혁 이후 재정조정, 100년의 추계기간 명시, 공표규정 등으로 여러 가지 근거를 보완하였으나 여전히 재정재계산을 담당할 기구에 대한 법적 규정이 없을 뿐 아니라 어떤 내용을 재계산보고서에 답아야 하는지 그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하고 있지 않다.

나. 재정안정성 평가기준

2004년 국민연금과 후생연금 개정에서 보험료 수준을 단계적으로 인상하여 2017년도 이후 일정 수준으로 고정하고 급여수준을 자동적으로 조정하는 보험료 수준 고정방식이 도입되었으나 이런 재정방식도 보험료율을 단계적으로 인상하도록 제도화되어 있으므로 보험료 인상을 전제로 연금재정을 평가하고 있다. 즉, 재정수지와 관련하여 제도가 성숙할 때까지 당년도 수지적자가 발생하지 않아야 하며 적립금의 경우 경제상황이 급격하게 변화하는 경우에 대처할 수 있는 지불준비금 차원의 비상 적립금을 일정 수준 보유하여야 한다. 그러나 제도 성숙에 대한 정의, 목표기금적립률이 명확하지 않은 상태로 재정구조의 건전성 이외에 미래세대가 수용할 수 있는 부담수준, 세대간 부담의 공평성 등을 고려하여 연금재정을 평가하고 있다.

다. 재정추계방법

일본 국민연금과 후생연금의 재정계산제도는 최대 5년을 주기로 진행되고 있으며 재정추계는 전체인구 추계, 가입자수 전망, 수급자수 전망, 급여액 추계, 부담액 추계의 순서로 진행되고 있다. 전체 인구는 기본적으로 후생노동성의 인구문제연구소의 전망치에 근거하여 추계하고 있으며 가입자는 피보험자와 보험료 납부대상자로 구분하여 추계하고 있다. 수급자수는 기초수와 기초율에 따라 연차별로 추적해가는 방식을 사용하여 추계하고 있다. 장래 소득총액, 급여액, 기초연금부담액 등도 연금수급자의 추계방법과 마찬가지로 피보험자수의 추계에 기반하여 기초수지와 기초율을 통해 연차별로 실태를 추적하는 방식을 취하고 있다. 여러 가지 변수를 추계하는데 필요한 기초율에는 인구학적 기초율과 경제적 기초율로 구분된다. 피보험자와 연금수급자 추계가정, 피보험자와 연금수급자 세분화가정, 표준소득월액 산출가정 등 인구학적 기초율은 실적통계자료를 기초로 국제조사 및 생명표 등의 각종 통계자료를 참고로 작성되며 임금상승률, 물가상승률, 기금운용수익률 등의 경제학적 기초율은 과거 실적치 및 공표되는 경제지표의 장래전망을 바탕으로 설정되고 있다.

라. 담당기구 및 보고절차

국민연금과 후생연금의 재정계산은 주로 후생노동성의 연금보험국 수리과에서 담당하고 있다. 연금보험국 수리과는 국민연금 및 후생연금의 장래 재정상태에 대해 추계하고 이에 기반하여 정책대안 수립에 필요한 자료를 생산하고 있다. 연금보험국 수리과에서 장기재정을 전망하여 작성한 재정계산 결과보고서는 후생노동성 장관의 승인을 얻은 다음 공식적으로 출판하고 있다.

2. 일본의 국가공무원공제연금

가. 법적 근거

일본의 국가공무원공제연금의 재정재계산제도에 관한 법적 근거는 국가공무원공제조합법 제99조, 제100조 그리고 제24조에서 찾아볼 수 있다. 국가공무원공제조합법 제99조에 따르면 일본의 국가공무원공제연금은 연금급여와 부담수준이 장기에 걸쳐 재정균형을 유지할 수 있도록 적어도 5년마다 재정재계산을 실시하는 것으로 되어있다. 제24조(정관)와 제100조에서는 보험료를 결정원칙이 명시되어 있다. 이처럼 일본 국가공무원공제연금도 일본 국민연금과 후생연금의 경우처럼 재정재계산을 담당할 기구에 대한 법적 규정이 없을 뿐만 아니라 어떤 내용을 재계산보고서에 담아야 하는지 그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않고 있다.

나. 재정안정성 평가기준

일본 국가공무원공제연금의 재정원칙은 5년 단위로 수입과 지출을 일치시키도록 하는 것이다. 즉, 매 5년 마다 장기재정수지의 균형을 달성하는 일정한 보험료를 산출하여 이를 추계기간에 걸쳐 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 한편 매년 재정수지 적자를 보충하기에 충분한 기금규모를 유지해야 한다는 원칙을 추가적으로 규정하고 있다. 따라서 이전 보험료 스케줄에 맞게 5년 장기재정 안정화가 유지되기 힘들거나 예상기금적립규모로 장기재정안정화와 유동성 유지차원에서 필요한 기금액에 미달될 것으로 예상될 때 새로운 재정계획이 준비되고 있다.

다. 재정추계방법

일본 국가공무원공제연금의 재정재계산은 1964년에 처음 실시되었으며 5년 주기로 진행되고 있다. 재정전망은 명시적으로 정해진 방법에 따라 추계하는

것이 아니라 기초연금 보험료 납부에 필요한 비용의 예상액을 기초로 진행되고 있다. 이에 퇴직률, 장애율, 사망률, 수급권자의 실권율, 조합원 평균보수인상률 등을 고려하되, 이런 기초율을 따르는 것이 적정하지 않다고 인정될 경우 재무대신이 정한 방법과 가정에 의해 산정하도록 되어 있다. 다만 부분적립방식으로 재정을 운영하는 관계로 장기재정전망에 있어 투자수입이 중요하므로 기금 운용수익률에 대한 가정은 구체적으로 명시하고 있다.

라. 담당기구 및 보고절차

일본 국가공무원공제연금의 재정재계산 담당기구는 실질적인 추계작업을 담당하는 공제조합연합회의 수리팀과 재정추계에 대한 자문을 담당하는 상위기구인 연금업무간담회, 그리고 이런 추계결과를 바탕으로 보험료율을 결정하는 이사회와 운영심의회가 존재한다. 이중 원활한 연금운영에 기여하고자 구성된 연금업무간담회가 재정재계산 결과에 자문을 제공하는 등 가장 중추적인 역할을 담당하고 있다.

따라서 일본 국가공무원공제연금의 재정재계산 보고절차를 요약하면 재무대신이 정한 방법에 따라 연합회의 수리팀이 장기재정을 전망하고 연금업무간담회가 이런 재정재계산 결과를 검토·확인절차를 밟으며 필요한 경우 보험료율의 변경을 제시하고 있다. 이사회에서 보험료율 변경과 관련하여 연합회 정관의 변경안에 대해 협의하며 운영심의회에 보고한 후 정관변경 인가신청을 재무대신과 총무대신에게 제출한다. 마지막으로 재무대신이 총무대신과 협의하여 연합회 정관을 변경하고 이를 관보에 공고하고 있다.^{주23)}

주23) 2004년 재정재계산에서는 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금의 재정단위를 일원화하는 것을 목표로 2009년 동률의 보험료율을 책정하도록 함에 따라 종전에는 국가공무원공제조합 단독으로 보험료율을 책정하였으나 이번 재정재계산에서는 지방공무원공제조합과 각각의 장래급여지출액, 보수액 등을 서로 제공하여 검증한 뒤 합산한 장래급여지출액과 총보수액 등에 기초하여 단일 보험료율을 산정하였다.

3. 미국 OASDI

가. 법적 근거

미국 OASDI 재정계산제도의 법적 근거는 사회보장법 제201조 (c)(2)에서 찾아볼 수 있다. 이 조항에 따르면 기금수탁자위원회는 매년 4월 1일 이전에 직전 회계연도 기금의 운용과 현황, 향후 5개년 회계연도에 예상되는 기금운용과 현황에 대한 전망을 의회에 보고해야 한다. 또한 제201조 (c)(2)는 신탁자산 수입 및 지출에 관한 명세서, 향후 5년간 매 회계연도별 예상미래소득과 예상지출액에 관한 명세서, 신탁기금의 보험수리적 현황에 대한 명세서 등 국회에 제출되는 보고서 내용까지 구체적으로 명시하고 있다. 이처럼 미국 OASDI의 경우 매년 발간되는 보고서를 통해 장기균형을 달성하기 위한 필요보험료율과 급여 수준 등을 자주 제시함으로써 제도개선에 대한 국민적 공감대를 형성하고 있다.

나. 재정안정성 평가기준

미국 OASDI의 재정원칙은 단기 재정전망(Short-Range Results) 및 장기 재정전망(Long-Range Results)을 근거로 이원화되어 있다. 단기재정원칙은 향후 10년을 대상기간으로 하여 매년초의 신탁기금과 당해연도 지출을 비교함으로써 신탁기금의 적정성 여부를 검토하고 있다. 예를 들어, 연초 신탁기금비율이 100% 이상이면 그 이후 10년 동안에도 100% 이상을 유지할 필요가 있고 연초 신탁기금비율이 100% 미만이면 적어도 5년 내에 100%에 도달하여 그 이후 10년 동안 100%를 유지해야 한다.

장기재정원칙으로 OASDI 적용소득(taxable payroll)에 대한 수입·지출비율인 비용율(cost rate)과 수입률(income rates), 신탁기금비율(trust fund ratios), OASDI 적용소득 대비 재정수지균형(actuarial balance)비율, 현재가치 개념으로의 지급의무금액(open group unfunded obligation), GDP 대비 사회보장지출 비율 등 여러 가지 관점에서 장기건전성 여부를 평가하고 있다. 특히 향후 75년 동안 종합지출률(summarized cost rate)과 종합수입률(summarized income rate)의 차이로 정의되는

재정적자가 종합지출률의 5%를 증가하지 말아야 한다는 장기평가기준이 중요하게 작용하고 있다. 이처럼 미국 OASDI의 재정평가기준은 다른 국가의 공적연금 제도에 비해 구체적으로 설정되어 있다는 점이 중요한 특징이라고 할 수 있다.

다. 재정추계방법

미국 OASDI의 재정계산제도는 매년 진행되고 있으며 재정전망은 단기재정추계(향후 10년)와 장기재정추계(향후 75년)로 이원화되어 있다. 이 때 3가지 상이한 경제·인구전망을 바탕으로 고비용, 중간비용, 저비용의 재정추계를 제시하고 있다.

재정전망방식은 인구관련 모형을 통해 출산율, 사망률, 혼인율, 이혼율 및 이주율을 가정함으로써 전체인구를 추계하며 경제관련 모형을 통해 경제활동인구, 기여대상소득 등을 추계한다. 주요 인구 및 경제관련 가정치는 자체 추계모형을 통해 사회보장청(SSA)의 수석계리실에서 설정하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 통계청 인구추계에서 OASDI가 필요한 모든 통계자료를 생산하고 있지 않기 때문에 OASDI 급여지출 추계모형을 통해 자체 인구추계와 가입자 규모를 추계하고 있으며 자체 개발된 계량경제모형을 이용하여 경제관련 가정치를 산출하고 있다.

라. 담당기구 및 보고절차

미국 OASDI의 재정재계산 담당기구는 직접 추계업무를 담당하는 사회보장청(SSA)의 수석계리실(OCACT: The Office of the Chief Actuary)과 상위조직으로 신탁기금이사회(Board of Trustees of the Trust Funds)가 있다. 수석계리실에서는 OASDI의 재정을 정확하게 평가하기 위해 필요한 예측자료 생산 및 재정구조 개선을 위한 권고안을 작성하고 있다. 신탁기금이사회는 위원장인 재무성장관, 노동성장관, 보건후생성장관, 사회보장청장관(the Commissioner of Social Security) 외에 대통령에 의해 임명된 2인의 공익위원(two members of the public)으로 구성된다. 이 위원회는 매년 전년도 재정현황 및 향후 5년간 예상되는 신탁기금 운영 및 재정상황을 국회에 보고하도록 되어 있다.

국회에 제출하는 보고서에는 직전년도의 자산 및 지출명세서, 향후 5년간 매

연도별 수입 및 지출에 대한 예측치, 신탁기금의 보험수리적 재정상태에 대한 전망 등을 수록하고 있다. 그리고 사용된 추계방법론이 보험계리전문가들 사이에서 일반적으로 통용되는 것인지, 기초율 가정 및 비용추정치들이 합리적인 것인지에 대해 사회보장청 수석보험계리사의 의견을 삽입하도록 되어 있다.

4. 미국 연방공무원연금

가. 법적 근거

미국 연방공무원연금의 재정재계산제도에 대한 법적 근거는 정부조직과 공무원법(GOE: Government Organization and Employees)과 연방회계기준(SFFAS: Statements of Federal Financial Accounting Standard)에서 찾아볼 수 있다. GOE 제83장과 제84장에서는 재정재계산의 근거, 담당기구 및 보고절차, 재정재계산 방식 등을 규정하고 있으며 연방회계기준(SFFAS: Statements of Federal Financial Accounting Standard)에서 재정전망 방식과 대상, 재정계산 가정, 재정평가기준 등에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 이처럼 연방회계기준에서 미국 연방공무원연금 재정재계산제도의 세부적인 운영지침을 규정하는 것은 연방정부가 운영하는 제도 중에서 연방공무원연금제도가 커다란 부분을 차지하고 있고 완전적립방식을 지향하는 관례로 앞으로 정부예산에서 차지하는 비중이 더욱 커질 것으로 예상되기 때문이다.

나. 재정안정성 평가기준

미국 연방공무원연금은 기본적으로 완전적립상태를 유지하는 것을 상정하고 있으나 1984년 제도를 분리하는 과정에서 불가피하게 발생한 구연방공무원연금(CSRS)의 미적립채무 처리문제에 대한 논란이 재정재계산이 진행될 때마다 계속되고 있다. 반면 신연방공무원연금(FERS)은 매년 유입되어야 할 수입의 상당부분을 차지하는 정상비용의 계산과 실제 납부과정에 상당한 역점이 주어지기 때문에 FERS 자체의 미적립채무 발생 가능성은 상당히 낮은 것으로 알려져 있

다. 현재 CSRS의 기금이 고갈되어 약속한 수준으로의 연금수급권을 지급할 경제적 여력이 없어질 때 FERS에서 경제적 지원을 하기로 되어 있으며 이로 인해 발생하는 FERS의 미적립채무는 30년 분할상각할 예정이다. 따라서 미국 연방공무원연금의 재정안정성 평가기준은 미적립채무의 발생 여부라고 할 수 있다.

〈부표 1-1〉 미국 연방공무원연금기금의 과거 및 미래 재정흐름(1990~2075)

(단위: 십억)

연도	수입	지출	적립기금	미적립채무	지출/보수	지출/GDP
1990	52.7	-31.4	238.0	568.7	35.8	0.54
1991	56.8	-33.2	261.6	593.8	36.0	0.55
1992	60.0	-33.2	288.4	599.7	33.9	0.53
1993	62.9	-35.1	317.4	540.1	35.1	0.53
1994	63.8	-36.5	344.3	540.6	35.5	0.52
1995	66.1	-38.6	371.3	545.8	36.8	0.52
1996	67.1	-39.9	398.9	512.4	37.0	0.51
1997	70.4	-41.8	427.5	505.6	38.3	0.50
1998	72.8	-43.2	457.1	496.1	39.4	0.49
1999	73.7	-44.0	486.8	506.6	38.0	0.48
2000	76.0	-45.2	521.5	509.5	37.4	0.46
2001	77.9	-47.1	548.2	510.9	37.6	0.47
2004	78.1	-53.0	626.6	555.3	38.5	0.46
2005	79.7	-55.4	650.8	571.5	39.2	0.46
2010	94.4	-70.1	768.3	650.1	42.5	0.45
2015	111.0	-88.4	883.7	717.1	44.5	0.45
2020	131.1	-105.6	1,004.7	762.2	43.7	0.43
2025	150.0	-121.8	1,140.7	789.7	41.6	0.40
2030	172.3	-136.2	1,229.7	808.6	38.1	0.36
2035	201.7	-148.9	1,527.5	803.6	33.9	0.32
2040	238.6	-161.3	1,862.0	772.4	29.9	0.28
2045	286.1	-175.4	2,345.0	714.2	26.5	0.25
2050	347.9	-195.2	3,021.3	625.9	23.9	0.22
2055	427.9	-225.2	3,931.6	502.1	22.4	0.21
2060	522.1	-268.6	5,102.9	346.6	21.7	0.20
2065	631.0	-327.0	6,518.7	212.9	21.5	0.20
2070	767.0	-404.4	8,218.2	114.1	21.4	0.19
2075	937.7	-494.2	10,272.0	51.5	21.4	0.18

주: 1990~2001년 자료는 실적치이고 2004~2075년은 추정치임.
 자료: 김재경, 『공무원연금 재정계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005.

다. 재정추계방법

미국 연방공무원연금의 재정재계산제도는 5년을 주기로 진행되고 있으며 2002년이 가장 최근에 실시한 연도이다. 완전적립방식을 지향하는 관계로 안정적인 기금적립에 가장 우선적인 가치가 주어지는 계산방식인 가입연령정상비용방식(EANCM: Entry Age Normal Cost Method)을 사용하고 있다. 우선 신규가입자의 장래연금급여를 예상하여 가입기간의 보수에 비례한 표준보험료(NC: Normal Cost)를 산출하여 전 가입기간에 일정하게 유지될 것으로 가정한다. 이런 과정을 거쳐 장래연금급여에서 표준보험료를 뺀 연금채무를 계산하고 기금적립금과 비교하여 미적립채무가 발생할 경우 30년 동안 분할상각하는 것을 원칙으로 한다.^{주24)}

재정전망 가정과 관련해서는 연금채무와 기금자산을 평가하기 위해 제공되는 최적의 보험수리적 가정을 채택할 것을 원칙으로 하고 있다. 모든 보험수리적 가정은 기본적으로 연금채무 산정 관련 보험수리기준(Actuarial Standards of Practice No. 4)에 의거하여 설정되고 있다.

라. 담당기구 및 보고절차

미국 연방공무원연금의 재정재계산은 기본적으로 인사관리처(OPM: Office of Personnel Management) 산하에 있는 퇴직보험국(RIS: Retirement and Insurance Service)과 계리사위원회(Board of Actuaries)가 담당하고 있다. 인사관리처의 퇴직보험국에서 주로 재정추계 실무작업을 담당하고 있으며 3명으로 구성된 계리사위원회는 주기적으로 재정평가를 진행하여 재정전망보고서와 제도조정에 대한 견해를 삼입한 재정평가보고서를 각각 인사관리처과 관리예산처(OMB:

주24) 김재경(2005)은 CSRS와 FERS의 평가방식에 적용되는 가정과 미적립부채의 분할 상환방식이 서로 다르다고 서술하였다. 다시 말하면 재정전망 차원에서는 두 제도의 평가방식이 동일하나 실제 적립의 경우 CSRS는 정태적 가정(0%의 보수상승률과 물가상승률, 5%의 명목이자율)을 적용할 뿐 아니라 정태적 미적립채무를 분할상각하는 것이 아니라 그 이자분(5% 이자율 적용)만을 유입시키는 것을 가정하는 반면 FERS는 재정전망과 동일한 방식에 기반하여 기금적립을 추진하고 있다.

Office of Management and Budget)에게 제출하도록 되어 있다. 이렇게 제출된 재정평가보고서는 관리예산처장이 구성한 재정자문위원회(CFC: Chief Financial Council)에서 검증·보완받도록 되어 있다. 재정자문위원회에서 재정평가보고서를 검증·보완하여 연방회계기준위원회(FASB: Federal Accounting Standard Board)의 심의를 거친 후 관리예산처장은 국회에 제출하고 공시하고 있다.

5. 영국 국민보험

가. 법적 근거

영국 국민보험의 재정계산제도를 규정하고 있는 법적 근거는 1975년 사회보장법 제121조 및 제137조, 1986년 사회보장법 제63조로, 재정계산제도를 독립적으로 수행하는 정부 보험계리청(GAD: Government Actuary Department)의 업무에 대해 상세한 법 근거를 두고 있다. 특히 1975년 사회보장법 제137조 제2항은 재정계산제도의 실시 근거와 주기 및 정부 보험계리청의 재계산 업무에 대해 규정하고 있으며 제4항은 재정계산 보고절차에 대해 명시하고 있다.

나. 재정안정성 평가기준

영국 국민보험은 순수부과방식으로 운영됨에 따라 연도별 보험료율이 재정수지균형률과 일치하는가가 가장 중요한 재정안정성 지표가 되고 있다. 만약 연도별 보험료율이 재정수지균형률과 일치하지 않는다면 매 5년마다 재정계산제도를 통해 보험료를 조정하고 있다.

다. 재정추계방법

영국 국민보험제도의 재정추계는 인구 추계, 경제활동가능인구 추계, 국민보험 적용소득 추정, 정액퇴직기초연금 추정, 소득비례연금 추정, 균형보험료 추

정 등으로 구성되어 있다. 부과방식으로 국민보험제도를 운영하는 관계로 영국 정부의 보험계리청(GAD)은 장기재정추계를 하기 위해 가장 중요한 요소로 인구 추계를 거론하고 있다. 우선 정부계리청은 코호트조성법을 통해 인구추계를 진행하고 있다. 특히 이런 코호트 방법론은 영국 연금제도의 특징인 적용제외(contract-out)제도의 기 납입한 보험료를 환불(rebate)받을 수 있는 연령층을 계산하기 위해서 필요한 방법으로 채택되고 있다. 국민보험 적용소득 추정은 주로 매년 실시되는 성별·연령별 소득분포파악을 위한 조사를 변형하여 진행되고 있다. 인구추계에 덧붙여 재정계산을 수행하기 위해 물가상승률과 임금상승률과 같은 경제변수들은 보수적인 재정전망원칙에 따라 연금재정에 비관적인 가정을 선택하고 추계기간에 걸쳐 동일한 가정을 적용하고 있다.

라. 담당기구 및 보고절차

영국 국민보험의 재정계산제도를 담당하는 기구는 정부 부처가 아닌 독립된 정부 보험계리청이다. 정부 보험계리청은 장기 지출추계와 미래에 이런 지출을 조달하는데 필요한 보험료율을 포함한 제도운영에 관한 재정계산을 매 5년마다 실시할 뿐 아니라 인구전망, 금융감독원의 운영에 대한 자문 등과 같이 다양한 기능을 수행하고 있다.

이렇게 정부 보험계리청이 재정계산을 완료하면 사회보장성장관은 보고받은 재정계산 결과를 국회에 제출하는 것으로 재정계산의 실시주체와 보고주체를 명확하게 설정하고 있다. 사회보장성장관은 급여연동과 관련한 법안을 국회에 제출할 경우 국민보험재정에 미칠 수 있는 영향에 대해 정부보험계리사가 작성한 보고서 사본을 함께 제출하여야 한다.

6. 주요국 공적연금 재정계산제도의 운영사례 비교

가. 법적 근거

재정계산제도의 법적 근거만 봐도 연금제도별로 상당한 차이가 존재함을 발견할 수 있다. 일본 공적연금의 경우 국민연금과 후생연금, 국가공무원공제연금 모두 재정계산의 실시 근거에 대한 법적 근거만 존재할 뿐 재정계산을 담당할 기구, 어떤 내용을 재계산보고서에 담아야 하는지 그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않고 있다. 반면 미국 연방공무원연금의 경우 재정계산 실시 근거부터 재정전망방법, 담당기구, 보고서 내용, 보고서 절차 등 거의 모든 절차에 법적 근거를 마련하고 있다. 마지막으로 미국 OASDI의 경우 재정계산제도를 매년 시행하는 관계로 재정계산방식과 관련된 구체적인 법적근거 규정이 없다고 할 수 있다. 이런 측면에서 우리나라의 국민연금은 재정계산 실시근거, 재정평가원칙, 보고절차 등과 관련하여 법적 근거를 두고 있으나 수행기구 및 평가기간에 대한 명확한 근거규정이 없어 객관적이고 투명한 재정평가가 어렵다는 점이 있다. 공무원연금과의 관계를 살펴보면, 재정운영방식이나 절차 등에서 유사한 측면을 가지고 있음에도 불구하고 국민연금에서는 ‘재정계산’, 공무원연금에서는 ‘재정재계산’이란 다른 용어를 사용하고 있고 재정계산제도 실시시기도 통일할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 재정안정성 평가기준

재정안정성 평가기준은 연금재정을 어떻게 운영하느냐에 따라 연금제도별로 상당히 차이가 있다는 것을 확인할 수 있다. 일본 국가공무원공제연금은 단계보험료율이 5년 재정수지균형률에 미치지 못할 경우 보험료율을 단계적으로 상향조정할 만큼 단기 5년 재정수지의 균형 여부가 중요한 재정안정성 평가기준이었다. 반면 미국 연방공무원연금은 구공무원연금의 미적립채무가 발생하면 신공무원연금이 정해진 기간에 걸쳐 분할상각하고 완전적립방식으로 운영된다는 점을 참조하여 미적립채무의 존재여부, 즉, 완전적립도의 충족여부가 중요한

평가기준이었다. 미국 OASDI의 경우 단기전망과 장기전망으로 구분한 이원적 평가기준이 적용되었고 단기적으로는 향후 10년의 신탁기금비율을, 장기적으로는 장기재정균형이 중요하였다. 영국 국민보험의 경우 부과방식으로 재정을 운영하는 관계로 연도별 보험료율을 연도별 재정수지 균형률과 일치하도록 조정할 정도로 연도별 재정수지의 균형여부가 중요한 잣대로 작용하고 있다. 우리나라의 국민연금도 장기재정수지의 균형여부가 평가기준이지만 부분적립방식으로 재정을 운영하므로 기금적립률이 또다른 재정평가기준으로 작용할 것이다.

다. 재정추계방법

매년 재정계산제도를 시행하는 미국 OASDI를 제외하고 위에서 언급한 모든 국가의 공적연금제도가 5년마다 재정계산제도를 실시하고 있다. 재정전망방식과 관련하여 완전적립방식을 지향하는 미국 연방공무원연금을 제외하면 구체적으로 전망방식을 규정하는 국가는 존재하지 않는다. 이는 이들 국가들의 공적연금제도가 부과방식 혹은 부분적립방식으로 재정을 운영하므로 이런 재정운영 방식에 대한 공식적인 재정전망방식이 존재하지 않기 때문이다. 재정전망을 할 때 사용되는 기초율 가정에 관해서도 연금제도별로 다양하게 나타나고 있다. 미국 연방공무원연금의 경우 경제변수 가정과 관련하여 세부적인 규정을 두고 있는 반면 일본 공적연금의 경우 관련주관부처 대신이 정한 방법에 따라 실시하고 있다. 영국 국민보험의 경우 전문적인 추계기관인 정부 보험계리청이 재정전망을 담당하고 있으므로 기초율 가정에 대한 추가적인 규정을 찾아볼 수 없다. 우리나라의 국민연금은 재정전망에 필요한 기초율 변수 가정에 대한 규정을 찾아볼 수 없다. 제1차 재정계산 시행 이후 이런 기초변수에 대한 가정에 대해 논란이 많았으므로 재정전망을 진행함에 있어 무엇보다도 기초율 설정과정을 투명하게 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

라. 담당기구 및 보고절차

각 국가별로 재정계산을 담당하는 기구는 크게 실제 추계작업을 담당하는 하

위기구와 이런 재정전망을 바탕으로 전체 재정계산제도의 운영을 담당하는 상위기구로 구분되고 있다. 주요국의 구체적인 담당기구는 〈부표 1-2〉와 〈부표 1-3〉을 참조하기 바란다. 2003년 처음 실시된 우리나라 국민연금의 경우 비상설기구인 국민연금발전위원회가 재정계산제도를 주관하였고 실제 재정전망은 국민연금연구원의 재정추계분석팀이 담당하였다.

재정계산제도의 보고절차는 대부분 담당기구에서 재정계산보고서를 작성하여 연금제도를 책임지고 있는 주관부서의 장에게 제출한 후 국회 보고와 함께 일반 국민에게 공시하는 과정으로 요약된다. 다만 이런 보고절차의 공통점에도 불구하고 구체적인 보고절차에 있어 제도별로 다소 차이를 보이고 있다. 미국 연방공무원연금의 경우 연금제도의 주관부서인 인사관리처 이외에 정부예산 담당조직인 관리예산처의 승인을 얻어야 하며 영국 국민보험의 경우 제도변경이 이루어지지 않는 경우에도 제도변경을 하지 않은 이유를 국회에 제출할 필요가 있다.

〈부표 1-2〉 주요국 전국민연금 재정계산제도의 운영사례 비교

구분	일본 국민연금 및 후생연금	미국 OASDI	영국 국민보험	우리나라 국민연금
제도유형	전국민연금	전국민연금	전국민연금	전국민연금
재정운영방식	국민: 부과 후생: 부분적립	부분부과	부과	부분적립
법적근거내용	재정계산근거, 재정 평가기준, 재정조정	최동	재정계산근거, 재 정평가기준, 재정 조정, 보고절차	재정계산근거, 재 정평가기준, 재정 조정, 보고절차
근거법	국민연금법, 후생연금법	사회보장법	사회보장법	국민연금법
재정평가기준	장기재정수지균형	신탁가금비율, 70년 재정수지균형	재정수지균형률	장기재정수지균형
추계주기(최근시행연도)	5년(2004)	1년(2006)	5년(2000)	5년(2003)
추계방식	후생대신이 정함	자체추계모형	자체추계모형	자체추계모형
추계가정	후생대신이 정함	명시하지 않음	명시하지 않음	명시하지 않음
담당기구	연금보험국 수리과(전담)	연금기금위원회, SSA 보험계리실 (이원화)	정부 보험계리청 (전담)	발전위원회, 공단 재정추계팀 (이원화)
보고절차	수리과 ↓ 후생노동성 ↓ 관보공고	보험계리실 ↓ 연금기금위원회 ↓ 국회 ↓ 공시	보험계리청 ↓ 사회보장청 ↓ 국회 ↓ 공시	재정추계팀 ↓ 발전위원회 ↓ 복지부장관 ↓ 국무회의 ↓ 대통령 ↓ 국회 및 공시

자료: 김재경, 『공무원연금 재정계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005를 재정리

〈부표 1-3〉 주요국 특수지역연금 재정계산제도의 운영사례 비교

구분	일본 국가공무원공제연금	미국 연방공무원 연금	우리나라 특수지역연금
제도유형	특수지역연금	특수지역연금	특수지역연금
재정운영방식	부분적립	완전적립	공무원연금과 군인연금: 부과 사학연금: 부분적립
법적근거내용	최동	재정계산근거, 재정추계방 법, 재정평가기준, 재정조 정, 보고절차	재정계산근거, 재정조정
근거법	국공제조합법	정부조직과공무원법(GOE), 연방회계기준(SFFAS)	공무원연금법 사립학교교직원연금법 군인연금법
재정평가기준	매5년 재정수지균형	완전적립도	장기재정수지균형
추계주기(최근시 행연도)	5년(2004)	5년(2002)	공무원연금: 5년(2005) 사학연금: 5년 군인연금: 5년
추계방식	재무대신이 정함	가입연령정상비용	-
추계가정	재무대신이 정함	법적 근거	-
담당기구	연금업무간담회, 조합수리팀 (이원화)	계리사위원회, 퇴직보험국 수리팀(이원화)	-
보고절차	조합수리팀 ↓ 업무간담회 ↓ 운영심의회 ↓ 이사회 ↓ 재무성 ↓ 관보공고	RIS 수리팀 ↓ 계리사위원회 ↓ 인사관리처 ↓ 연방회계기준위원회 ↓ 관리에산처 ↓ 국회 및 공시	-

주: -는 공개된 자료가 없어 관련 항목을 파악할 수 없음.
 자료: 김계경, 『공무원연금 재정계산제도 실행방안 연구』, 공무원연금관리공단, 2005를 재정리

〈부표 1-4〉 우리나라 국민연금과 특수직역연금 재정계산제도의 운영사례 비교

구분	국민연금	특수직역연금		
		공무원연금	사학연금	군인연금
도입연도	1988년	1960년	1975년	1963년
관장기관 (집행기관)	보건복지부 (국민연금 관리공단)	행정자치부 (공무원연금 관리공단)	교육인적자원부 (사학연금 관리공단)	국방부 (복지보건관실 연 금과)
적용대상	18세이상 60세미 만 국민	국가 및 지방공무원, 법관, 경찰관	사립학교교직원	하사이상 직업군인
보험료율	표준소득월액의 9%	보수월액(소득월액의 70%)의 17%		
재정운영방식	부분적립	부과	부분적립	부과
법적근거내용	재정계산근거, 재 정평가기준, 재정 조정, 보고절차	재정계산근거, 재정조정		
근거법	국민연금법제4조 국민연금법시행령 제11조의2	공무원연금법제65조	사립학교교직원연 금법제43조	군인연금법제36조
재정평가기준	장기재정수지균형			
추계주기(최근 시행연도)	5년(2003)	5년(2005)	5년	5년
추계방식	자체추계모형	-		
추계가정	명시하지 않음	-		
담당기구	발전위원회, 공단 재정추계팀 (이원화)	-		
보고절차	재정추계팀 ↓ 발전위원회 ↓ 복지부장관 ↓ 국무회의 ↓ 대통령 ↓ 국회 및 공시	-		

주: -는 공개된 자료가 없어 관련 항목을 파악할 수 없음.

〈부록 2〉 주요국의 지속 가능성 요인(Sustainability factor) 비교분석

1. 개관

최근 외국의 연금개혁 동향과 2004년 일본 국민연금과 후생연금의 재정재계 산제도에서 살펴본 것처럼 인구고령화와 경제성장 둔화 등 사회·경제적 환경변화로 인한 연금재정 불안정에 효과적으로 대처하기 위해 인구경제학적 변화요인을 급여에 자동적으로 반영하는 급여의 자동조정장치(automatic adjustment)라는 새로운 급여조정방식이 최근 선진국에서 유력한 정책대안으로 제시되고 있다. 이런 급여의 자동조정장치를 도입한 국가들은 명목확정기여방식(NDC)으로 최근 연금개혁을 단행한 스웨덴과 비스마르크식의 고급여 소득비례연금을 사회보험방식으로 운영한 독일 및 일본이 있다. 또한 미국 등에서도 자국의 소득비례공적연금에 이러한 형태의 재정안정화 방식을 적용하려는 시도들이 이루어지고 있다.

인구학적 및 경제학적 요인변화를 급여에 자동적으로 반영하는 급여의 자동조정장치 방식은 재정전망과 재정계산제도 측면에서도 장점을 가지고 있다. 일반적으로 연금재정에 대한 장기재정분석은 장기간의 관련변수에 대한 가정을 기초로 하여 산출되므로 불가피하게 불확실성을 내포하고 있으며 특히 우리나라와 같이 급속하게 인구고령화가 진행되는 국가에서는 이런 장기변수의 불확실성은 더욱 커질 수 밖에 없다. 따라서 이런 바탕 하에 도출된 장기 추계치에는 항상 불확실성이 내포되어 있으며 이런 장기 추계를 근거로 급여를 삭감하는 명시적 연금개혁에는 무리가 따를 것으로 예상된다. 그러나 인구통계학적 요소 및 경제적 요소를 매년 자동적으로 반영하는 장치는 매년의 실제치를 반영함으로써 좀 더 정확하게 비용을 산출할 수 있고 자동적인 급여조정 메커니

증을 통해 반복적인 개혁 논의로 인한 정치사회적 비용을 줄일 수 있다는 점에서 효율성을 높일 수 있다.(김수완·김순옥, 2006)

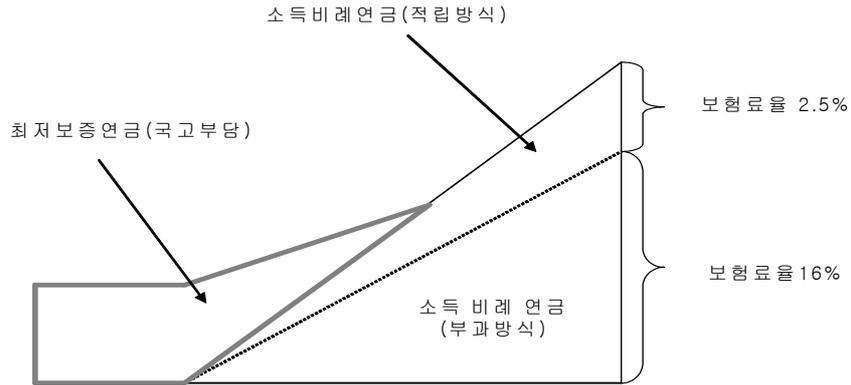
또한 이런 급여자동장치가 도입된 정책적 배경에는 기여율 인상으로 연금재정의 안정성을 확보하려는 기존의 방안이 한계에 도달했다는 것을 인정하는 것으로 볼 수 있다. 지금까지 선진국의 부과방식 연금제도에서는 수급자에게 약속된 급여를 제공하고 재정수지를 맞추기 위해 기여수준을 인상하는 전통적인 방식을 사용하였다. 그러나 급속한 인구고령화에 따른 근로세대의 과도한 비용 부담과 형평성 문제가 부각되면서 더 이상의 기여율 인상은 사회적으로 감당될 수 없다는 사회적 인식이 반영되면서 선진국들은 장기적으로 기여 상한선을 설정하고 그 범위 내에서 급여를 조정하는 연금개혁을 추진하고 있다.^{주25)} 이하에서는 급여 자동조정장치 도입을 오랫동안 고민해온 대표적인 국가인 스웨덴, 일본, 독일의 경험을 살펴보고자 한다.

2. 스웨덴의 자동안정화 장치: 자동안정화 지수

스웨덴은 안정적인 경제성장을 전제로 설계된 구 연금제도가 1970년대 이후 경기침체 및 인구고령화로 인해 지속 불가능한 상태에 직면함에 따라 1998년 연금개혁을 통해 과거의 기초연금과 소득비례연금으로 이원화되어 있던 연금체계를 명목확정기여방식(NDC)의 새로운 연금제도로 개편하였다. 확정기여연금의 보험료율은 18.5%인데, 이중 16%는 당해연도 연금급여 지출로 사용하고 나머지 2.5%는 개인적립계정(premium reserve account)에 불입되어 민간의 연금펀드에 투자되어 운용되고 있다. 일정 소득이하인 자의 노후소득보장을 위해 연금재정과는 독립된 정부의 일반 조세수입으로 재원을 조달하는 최저연금제를 도입하였다.

주25) 대체로 공적연금에 대한 부담의 심리적 한계선은 20%수준으로 인식되고 있으나 경험적으로 부과방식연금의 한계 기여율은 국가마다 다르다. 일본은 장래 필요보험료율을 20% 이내로 억제하는 것을 목표로 하고 있고 독일은 2030년을 기준으로 22%를 설정하고 있다.

[부록그림 1-1] 스웨덴 신 연금제도 체계



명목확정기여방식의 특징은 연금액의 산정방법에 있는데 마치 적립방식의 확정기여연금인 것처럼 연금액을 산정하고 있다. 가입자가 납부한 보험료 원금과 제도적으로 결정된 이자율로 산정된 이자의 합계액이 가상계정에 적립되고 이런 금액이 매년 국민들에게 통지되고 있다. 이처럼 명목확정기여방식에서 부과 방식 부분의 연금액은 매년 국민들에게 가상계정에 적립된 금액을 통지하고 있으나 연금액 산정에 있어서는 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정지수법에 의해 매년 조정되므로 실제로는 부과방식으로 운영되고 있고 가상의 연금액에 상당하는 적립금을 보유하지는 못하지만 가입자 개인의 입장에서 보면 마치 자신이 납부한 보험료가 쌓여 그것을 재원으로 연금을 지급하는 것처럼 느끼게 되는 것이다.

그러나 스웨덴의 새로운 연금제도인 명목확정기여연금은 부과방식을 기본으로 재정을 운영하고 평균 임금상승률을 연금자산에 대한 운용이율로 사용하고 있으므로 인구가 감소하는 상황에서 총임금상승률이 평균임금상승률에 미치지 못하여 부채의 증가속도가 제도의 내부수익률을 초과하는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 연금급여의 재원을 확보하기 위해서는 보험료 이외의 국고투입이나 급여수준의 조정이 필요하다. 이를 위해 스웨덴은 4년간의 지출에 상당하는 적립기금을 완충기금으로 보유하는 동시에 자동안정화 장치로서 균형지수를 도입

하여 급여수준을 자동적으로 조정하도록 하고 있다(김순옥, 2005).

자동안정화 장치의 구체적인 메카니즘은 다음과 같은 안정화 비율(Balance ratio)을 정의하면서 시작된다.

$$\begin{aligned} \text{안정화비율(Balance ratio)} &= \frac{\text{매년도보험료수입+완충기금}}{\text{매년도총연금부채}} \\ &= \frac{\text{당해연도보험료수입}\times\text{회전기간}+\text{완충기금}}{\text{매년도총연금부채}} \end{aligned}$$

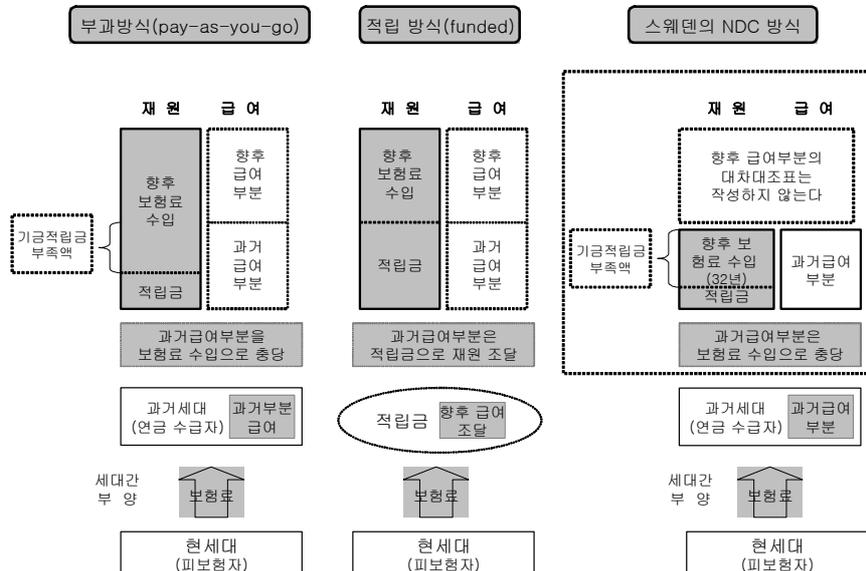
부과방식 연금제도에서 기여금을 평가할 수 있는 객관적인 기준이 없어 스웨덴이 도입한 독특한 개념인 회전기간(turnover duration)은 가입자의 평균연령과 수급자의 연령평균의 차이로, 대략적으로 보험료를 납부함으로써 수급권이 발생하는데 걸리는 평균기간으로 이해할 수 있다. 이런 회전기간과 당해연도보험료수입의 곱으로 산출한 매년도 보험료수입은 현재 및 이후의 기여에 의한 권리가 급여가 발생하기 전까지의 보험료 수입이라고 정의할 수 있다. 그리고 매년도 총연금부채는 현재 수급자에 대한 연금채무와 현재까지 발생한 가입자에 대한 연금채무의 합이다(김순옥, 2005).

이런 관계를 통해 도출된 안정화비율이 1보다 크면 향후 회전기간 동안의 보험료수입과 완충기금의 합이 현재까지 발생한 연금부채보다 크므로 재정수지가 안정상태에 있다는 것을 의미하며 반대로 안정화비율이 1보다 작으면 재정불균형 상태에 있다는 것을 의미하므로 이 경우 자동안정화 장치를 작동시켜 연금 급여 및 명목적 연금자산은 새로운 연동장치, 즉, 안정화 지수(balance index)에 의해 연동받게 된다. 안정화 지수는 평균임금상승률에 안정화 비율을 곱한 값이므로 안정화 비율이 1을 넘지 못해 재정불균형 상태에 있다면 연금급여는 평균임금상승률보다 낮은 수준에 연동되므로 자동적으로 급여를 조정할 수 있게 되는 것이다.

결국 저출산 추세와 평균수명증가의 인구통계학적 변화는 각각 근로인구감소로 인해 보험료 수입의 감소와 연금부채의 증가를 가져옴으로써 안정화비율의

감소요인으로 작용하여 자동적으로 급여의 인하조정으로 연결되게 되어 있다. 따라서 이런 안정화비율이 적용되는 상황에서 스웨덴의 명목확정기여연금은 보험료율을 고정한 채 소득의 재평가나 연금의 조정을 인구경제학적 변화와 연동시키는 방식으로 도입되었다.

[부록그림 1-2] 공적연금 재정운영방식 비교



자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과』, 2005.

3. 독일의 자동안정화 장치: 지속가능성 계수

노후소득보장체계에서 1층인 공적연금의 비중이 상대적으로 다른 선진국에 비해 높은 독일은 인구고령화에 따른 공적연금의 재정 불안정 문제가 심각하게 대두될 것으로 전망됨에 따라 최근 들어 보험료 인상, 급여수준 하락, 연금수급 연령 연장 등 재정안정화 방안을 지속적으로 마련하고 있다.주26) 이에, 독일 정

주26) 독일 연방통계청(Statistisches Bundesamt)에 따르면, 저출산·기대여명 증가로 인해 독일은

부는 2004년 급속한 인구고령화에 따라 보험료가 후세대가 감당할 수 없는 심리적 한계선인 20% 수준을 넘어설 것으로 예상하여 2020년까지 20% 이상, 2030년까지 22% 이상 보험료를 인상하지 않되, 급여수준은 인구통계학적 요소와 경제적 요소를 함께 반영한 지속가능성 계수(Sustainability factor)를 포함시킴으로써 종전의 급여수준 70%에서 2030년에 64%로 6%pt 인하하는 재정안정화 방안을 마련하였다. 흥미롭게도 이렇게 마련된 독일의 지속가능성 계수가 다음 절에서 설명할 2004년 일본의 거시(마크로)경제 슬라이드 방식과 거의 동일한 방식이라는 점에서 독일과 일본은 우연히 동일한 유형의 연금개혁을 진행하였다고 할 수 있다(Junichi Sakamoto, 2005).

독일의 지속가능성 계수는 아래와 같이 제도부양비(dependency ratio)를 반영한 값으로 결정되었다.

$$\text{지속가능성 계수} = \left(1 - \frac{PQ_{t-2}}{PQ_{t-3}}\right)a + 1$$

$$\text{단, } PQ = \text{제도부양비} = \frac{\text{연금수급자의 수}}{\text{가입자 및 실업자의 수}}$$

a = 인구구조의 변화를 급여에 반영하는 정도를 결정하는 계수

이런 지속가능성 계수는 가입자 및 실업자수 대비 수급자수 비율로 산정되는 제도부양비를 포함함으로써 평균수명 증가로 인한 연금수급자의 증가, 출산율 감소로 인한 근로계층의 감소 및 노동시장의 변화를 급여에 반영할 수 있다. 지속가능성 계수 중 a는 인구구조의 변화를 급여에 반영하는 정도를 결정하는 계수로 2004년 연금개혁에서는 1/4로 결정되었다. Junichi Sakamoto(2005)는 a=1일 경우 지속가능성 계수를 ‘1-수급자의 증가율-가입자 및 실업자의 감소율’로 재정의하였다.주27) 결국 인구고령화가 진행되어 연금수급자가 증가하고 근로세

2050년에 전체인구의 1/3 이상이 60세 이상의 노인들이 차지할 정도로 급속한 인구고령화 추세에 노출되어 있다.

대가 감소한다면 지속가능성 계수는 감소하게 되고 노동시장과 경제여건이 좋아져 근로세대가 증가한다면 지속가능성 계수는 높아지게 된다. 이렇게 설정된 지속가능성 계수로 인해 연금급여가 인구경제학적 변화에 자동적으로 연동되어 조정될 수 있다.

< 2004년 독일 연금개혁에 의한 급여산식 >

$$PV_t = PV_{t-1} \frac{AGI_{t-1}}{AGI_{t-2}} \frac{1 - C_{t-1} - D_{t-1}}{1 - C_{t-2} - D_{t-2}} \times \text{지속가능성 계수}$$

단, PV = 연금가치, AGI = 총소득(gross income)

C = 보충개인연금에 대한 가상적인 보험료율

D = 국민연금보험료율

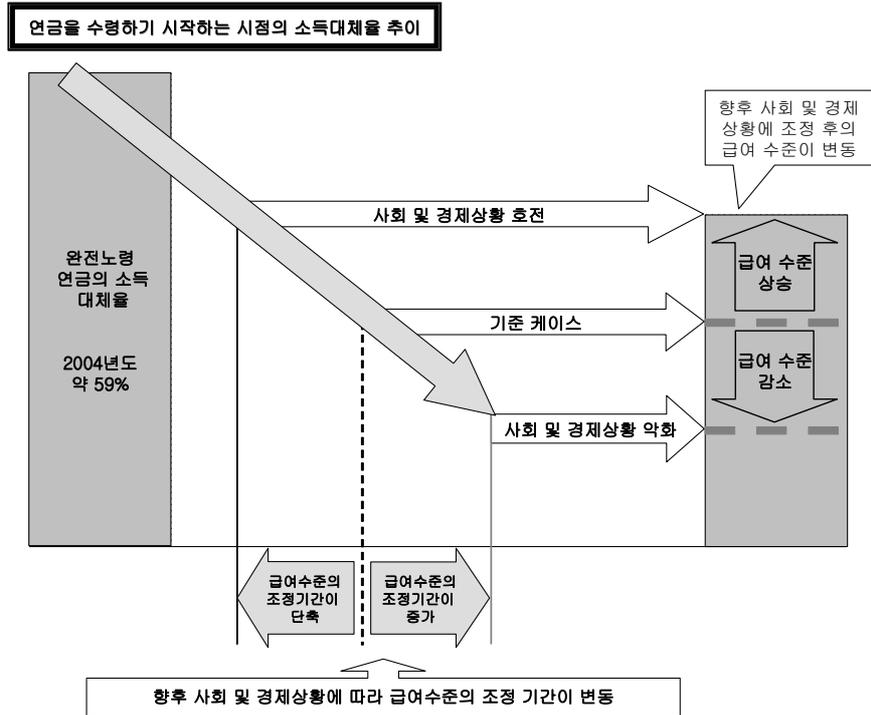
자료: Axel H. Börsch-Supan and Christina B. Wilke, "Reforming the German Public Pension System", 2006. 6.

4. 일본의 자동안정화 장치: 거시(마크로)경제 슬라이드

일본은 2000년 연금개혁에도 불구하고 인구구조의 고령화로 인한 연금지출액 증가 및 출산율 저하에 따른 보험료 부담세대의 감소와 맞물려 일본경제의 주역인 단카이 세대의 정년퇴직이 본격화되는 등 여전히 연금재정 불안정의 가능성이 상존하고 있었다. 이에 일본 정부는 2004년 단계적으로 부담수준을 인상하여 장래 보험료 수준을 고정시키되, 그 수입의 범위 내에서 급여수준을 자동적으로 조정하는 개혁안을 통과시켰다.

주27) 연금수급자의 증가율을 b, 가입자 및 실업자의 감소율을 c라 가정하면 지속가능성 계수 $= (1 - (1+b)/(1-c))a + 1 = (1 - (1+b+c))a + 1 = 1 - a(b+c)$ 가 되므로 a=1이 되면 지속가능성 계수는 1-(b+c)가 된다.

[부록그림 1-3] 일본 공적연금 급여자동안정의 구조



자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계산 결과』, 2005.

과거 일본의 연금개혁에서는 연금액을 물가상승률이나 임금상승률에 맞춰 조정하였으나 2004년에는 전체 연금재정의 균형을 맞추기 위해 피보험자의 감소와 인구고령화를 감안하여 연금액을 조정하는 거시(마크로)경제 슬라이드 제도를 최초로 도입하게 되었다. 이 제도를 적용하면 인구구조 및 경제상황변화에 연계하여 급여가 자동적으로 조정됨으로써 보험료율이 20% 내로 억제될 수 있다는 것이다. 구체적으로 과거소득의 재평가 기준이 기존의 임금상승률에서 슬라이드 조정률만큼 차감한 임금상승률로 조정되고 연금액의 연동기준을 물가상승률에서 슬라이드 조정률을 차감한 물가상승률로 조정함으로써 급여지출이 억제되도록 하였다. 슬라이드 조정률은 피보험자수가 감소하고 평균수명이 연장

될 경우 양의 값으로 지출규모를 억제할 수 있으나 피보험자가 증가하여 조정률이 음이 될 경우에는 슬라이드 조정률이 0이 되어 거시경제 슬라이드가 적용되지 않는다.

< 2004년 일본 연금개혁에서의 거시경제 슬라이드 방식 >

○ 과거소득의 재평가기준(valorization)

임금상승률 \Rightarrow 임금상승률 - 슬라이드 조정률

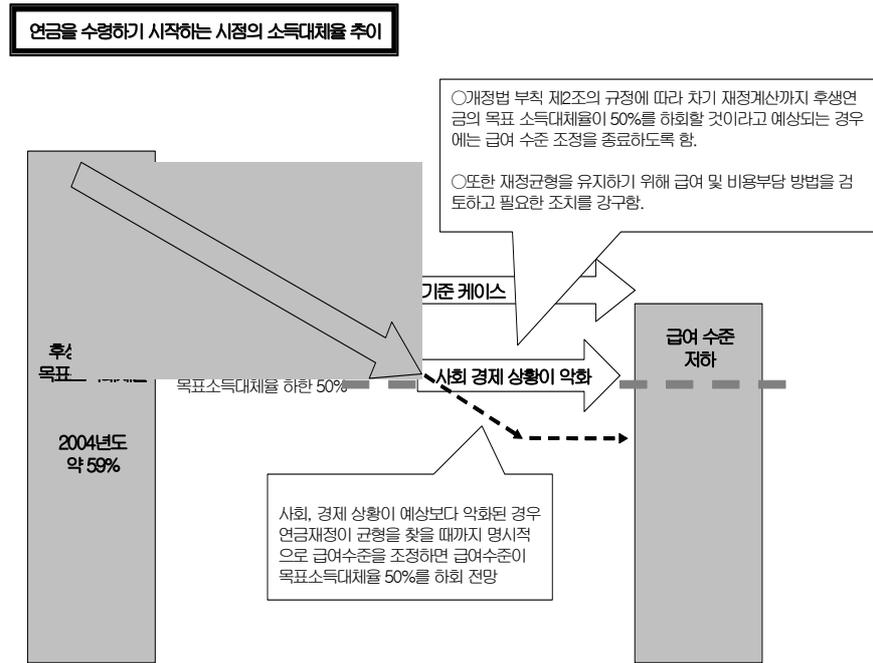
○ 연금액의 연동기준(indexation)

물가상승률 \Rightarrow 물가상승률 - 슬라이드 조정률

※ 슬라이드 조정률 = 피보험자 감소율(3년 평균)과 평균여명 증가율을 감안한 일정률(2004년 개혁에서는 0.3%로 설정)

이러한 기제가 도입됨에 따라 2004년 현재 후생연금의 급여수준 59.3%는 2023년에 50.2%로 하락할 것으로 분석되고 있다. 향후 실제치가 이보다 낮아질 경우 급여수준 자동조정을 종료하고 수급과 부담 방침을 재검토하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 일본의 자동안정화 장치인 거시(마크로)경제 슬라이드방식은 독일과 마찬가지로 인구고령화의 위험을 가입자 및 수급자 모두의 급여조정으로 연결시켜 부담을 분담하고 있다. 단지 조정률을 어느 정도로 반영할 것인가에 있어 독일이 반영계수를 최종적으로 1/4로 설정했다는 점에서 차이가 있다(김수완·김순옥, 2006).

[부록그림 1-4] 사회·경제적 상황이 악화되었을 경우 일본 공적연금 급여안 정상치의 해결방안



자료: 후생노동성연금국, 『후생연금·국민연금 2004년 재정계계산 결과』, 2005.

