

# 공적연금 재정계산제도 운영현황 및 바람직한 제도개선방향

A Critical Review on Actuarial Estimates Procedures of Korean Public Pension Schemes

윤석명 한국보건사회연구원 연금보험 팀장

공적연금의 재정상태를 점검하여 장기적인 관점에서 재정균형을 유지하기 위한 재정계산제도가 1995년 공무원연금과 사학연금을 시작으로 1998년 국민연금, 2006년 군인연금에 대해 점진적으로 도입되었다. 이로 인해 외견상 전체 공적연금의 재정계산 근거법이 마련되었으나 관련법이 추상적이고 모호하여 실제 재정계산 업무를 수행하는 과정에서 적지 않은 논란이 있어왔다.

본 논문에서는 우리나라 공적연금 재정계산 관련법을 검토한 뒤 외국의 재정계산 근거법 및 제도 운용사례를 구체적으로 살펴본다. 특히 주요 선진국 중 연금재정방식과 제도운영 관점에서 우리에게 시사점이 많은 일본과 캐나다의 사례를 중점적으로 검토하였다.

이같은 검토과정을 거쳐 보다 효과적인 공적연금 재정계산 실행방향을 제시하고 있다. 재정계산관련법 정비, 연금재정방식의 명확화, 재정계산에서 사용할 적정 재정지표에 대한 기준제시, 재정계산 결과를 반영한 제도개선의 범위 등에 대한 보다 구체적인 기준 설정이 시급함을 정책제언으로 제시하고 있다.

## 1. 들어가며

제도 속성상 장기적으로 운영되는 공적연금 제도의 재정상태를 평가하고 이에 상응하는 제도개선을 모색하기 위한 재정계산제도가 1995년 공무원연금과 사학연금을 시발로, 1998년 국민연금, 2006년 군인연금에 도입되었다. 2003년 제1차 재정계산을 수행한 국민연금의 경우 2002년부터 2003년 6월까지 운영되었던 「국민연금발전위원회」를 통해 재정계산 및 이에 근거한 제도개선안을 마련하였다. 공무원연금 역시 2006년 하반기 「공무원연금발전위원회」를 구성하여 2007년 1월 제도개선안을 행사

부장관에게 건의하였다. 한편 사립학교교직원 연금의 경우 2001년과 2006년에 재정안정화관련 용역연구결과물로 재정계산을 대신하였으며, 군인연금은 2006년 말에서야 재정계산과 관련된 법조항이 뒤 늦게 신설된 관계로 아직까지 체계적인 재정계산을 실행에 옮기지 못한 실정이다.

이처럼 공적연금 제도별로 재정 안정성을 확보하기 위한 재정계산제도 운영현황에 있어 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 흥미로운 사실은 연금제도 도입 역사가 가장 짧아 재정 건전성 측면에서 여타 공적연금제도에 비해 상대적으로 건설한 국민연금의 재정계산제도가 그나

마 가장 충실하게 운영되고 있다는 것이다. 이러한 측면에서 이미 상당한 수준의 재정 불안정에 직면하고 있는 군인연금, 2020년경 재정 불안정이 현실화될 것으로 예상되는 사학연금의 경우 체계적인 재정계산제도 실행방안 도출이 매우 시급하다. 위원회를 구성하여 나름대로 재정계산을 수행한 국민연금과 공무원연금의 경우 재정계산제도 운영과정에 대해 크고 작은 문제점들이 제기되었다. 이같은 문제의식 하에서 본고에서는 우리나라 공적연금제도 재정계산 현황과 문제점을 점검한 뒤, 바람직한 재정계산제도 실행방향에 관한 정책제언을 제시하고자 한다.

## 2. 우리나라 공적연금 제도개요 및 현황

### 1) 개 관

우리나라 공적연금제도는 일반국민 대상의 국민연금과 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금의 특수직역연금으로 구성되어 있다. 1960년 공무원연금을 시초로 1963년에 군인연금, 1975년에 사립학교교직원연금, 1988년에 국민연금이 도입되었다.

상대적으로 제도 도입시점이 늦은 사학연금과 국민연금의 기금고갈 시점이 2029년과 2047년으로 예상되고 있는 것과 달리, 제도 도입 이후 40년 이상이 경과한 공무원연금과 군인연금은 이미 기금이 소진되어 정부재정으로 재정수

표 1. 공적연금제도의 일반 현황(2005년말 기준)

구분	국민연금	특수직역연금			
		공무원연금	사학연금	군인연금	
근거 및 도입연도	국민연금법 (1988년)	공무원연금법 (1960년)	사립학교교직원연금법 (1975년)	군인연금법 (1963년)	
가입대상	18세 이상 60세 미만 국민	국가 및 지방공무원	사립학교교직원	장교 장기부사관	
가입자 수	17,124천명	986천명	237천명	160명	
연금수급자 수	1,615천명	218천명	22천명	66천명	
'05년도 급여지출규모	3조 5,849억원	5조 9,452억원	8,695억원	1조 5,211억원	
재정수지	23조원 (운용액 증가액 기준)	△ 6,070(7,330)억원	2,330억원	△ 8,563억원	
기금	누적기금	182조 5천억원	3조 8,295억원	7조 2,029억원	2천 5백억원
	기금고갈	2047년	2002년	2029년	1973년

주: 군인연금은 2004년 12월 기준임. 공무원연금의 경우 예산상 적자가 7,330억원이었으나, 실제 결산수치는 6,070억원임. 자료: 각 연금종별 2005년 통계연보(단, 군인연금은 2004년 통계연보 참조)와 「공무원연금발전위원회」 내부자료(2006).

지 적자를 총당하고 있다. 공무원과 군인에 대한 사용자로서 정부가 부담하는 보험료 지출 외에 수지적자를 총당하기 위해 지출되는 재정적자가 2005년 현재 공무원연금 6천억원, 군인연금 8,500억원에 달하고 있으나, 적기에 연금제도 개선이 이루어지지 않을 경우 적자규모가 급증할 것으로 예상되고 있다.

## 2) 장기적인 관점에서 공적연금 지출추이 (GDP대비 전망치)

이미 재정 불안정에 노출되었거나 장기적으로 재정 불안정이 불가피한 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 개혁방향에 대한 국민적 공감대 형성이 수월하지 않은 실정이다. 제도 도입 초기단계인 관계로 기금 적립금이 190여조원에 달하는 지금 당장 국민연금제도를 개혁할 필요가 있는냐는 국민연금 제도개혁 시기의 적절성 문제에서부터, 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금과는 제도 성격이 다르다는 공무원연금의 특수성에 이르기까지 이해관계자별로 개별 공적연금제도를 바라보는 시각에 있어 너무나도 큰 차이가 존재하기 때문이다.

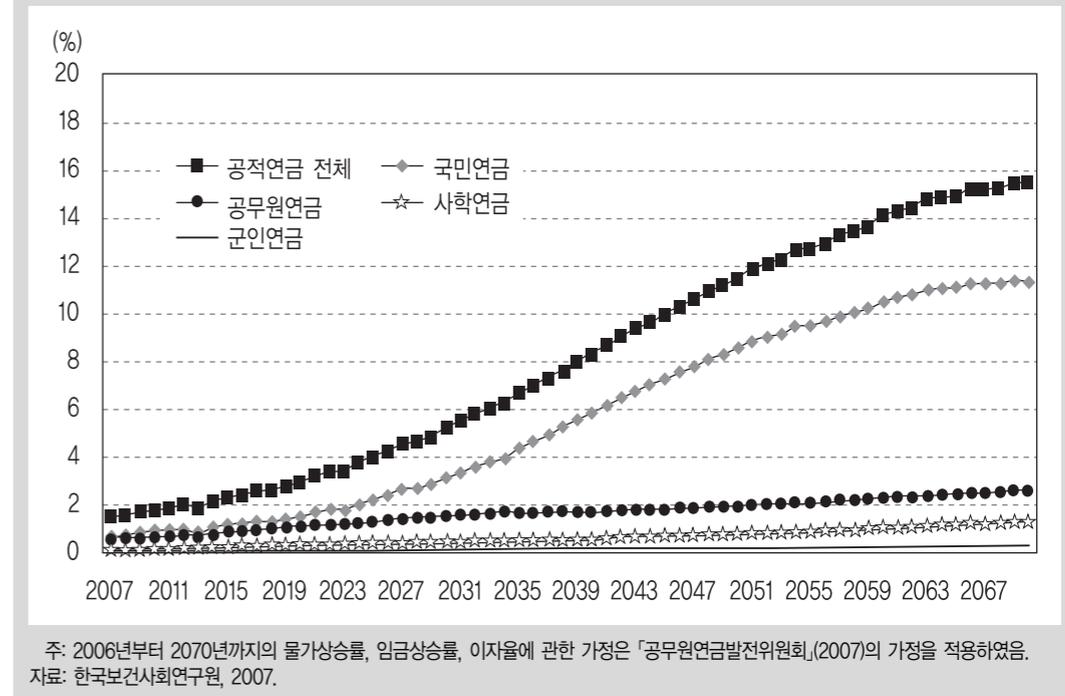
이런 저런 이유를 들어 특정 연금제도가 개별

공적연금제도 관점에서 지속 가능할 수 있을 것으로 판단할 수도 있다. 그러나 향후 급격하게 도래할 초고령사회에서의 전체 공적연금제도의 지출추이와 여타 사회보장지출 추이를 동시에 조망할 경우 개별 연금제도의 지속 가능성에 대해 평가가 달라질 수도 있다. 2007년 1월 공표된 「공무원연금발전위원회」에서 사용한 재정추계관련 가정을 채택할 경우 2070년경 공적연금의 지출액이 GDP 대비 16%에 육박할 것으로 전망되고 있다.<sup>1)</sup> 이같은 공적연금 지출액 전망치가 여타 OECD 국가에 비해 낮은 수준이라고 평가할 수도 있을 것이나, 건강보험·장기요양보험·퇴직연금 등 여타 사회보장성 제도를 감안할 때 초고령사회에서의 근로세대들이 부담하기에 적절한 수준이라 단언하기 어려울 것이다.

이같은 상황에서 공적연금제도의 재정상태를 주기적으로 점검하여 개별제도의 지속 가능성을 확보할 수 있는 방향으로 제도개선을 도모할 공적연금 재정계산제도의 필요성 및 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않다 할 것이다. 이하에서는 우리나라 공적연금 재정계산 관련 근거법 및 제도 운영현황을 살펴보도록 한다.

1) 2003년 「국민연금발전위원회」에서 사용한 가정에 따른 경우 2070년경 GDP 대비 공적연금지출액 비중이 11% 정도에 달할 것으로 추정된다. 이는 2007년 1월 공표된 「공무원연금발전위원회」에서 사용한 추계관련 가정이 동일한 기관(KDI)에서 제공한 가정치임에도 상당한 차이가 있기 때문에 나타나는 현상이다. 그러나 2007년 공무원연금재정추계에 사용된 가정이 2003년 가정치와 달리 거시경제모형을 통해 변수간 상호 인과관계를 고려하여 도출된 가정치라는 점에서 학술적인 측면에서는 (향후 공표될 실적치와의 일치성 문제와는 별개로) 2003년 가정치에 비해 보다 합리적인 가정이라는 점을 주목할 필요가 있다.

그림 1. 우리나라 공적연금의 GDP 대비 지출추이 전망치



## 3. 우리나라 공적연금 재정계산 근거법 및 재정계산제도운영 현황

### 1) 국민연금

일반 국민들의 공적연금에 대한 이해가 부족한 현실을 감안한 연금제도 수용성 제고 차원에서 도입 당시 '저부담·고급여' 체계로 출발한 국민연금제도는 제도 도입당시와는 현격하게 변해버린 경제·사회적 상황에 적극 대처하기 위하여 제도 도입 후 10년이 경과한 1998년말 국민연금 재정안정화조치(평균가입자 기준 소

득대체율 70% → 60%로 10% pt 하향 조정)와 함께 재정안정화 조치에도 불구하고 상존하는 재정 불안정 요인을 감안하여 5년마다 공식적인 재정수지 계산 및 이에 따른 제도개선을 수행할 목적으로 재정계산제도를 도입하였다.

구체적으로 국민연금법 제4조에서는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지될 수 있도록 연금과 보험료 수준이 조정되어야 하며, 이를 위해 5년마다 재정수지에 관한 계산을 토대로 재정전망과 보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하되 적법한 절차를 거쳐 공시하도록 규정하고 있다.

표 2. 국민연금 재정계산관련 근거법

국민연금법 제4조(국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정) ① 이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다.  
 ② 보건복지부장관은 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.  
 ③ 이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.[전문개정 1998.12.31]

자료: 법제처, 국민연금법, 2007.

이처럼 재정계산과 관련된 국민연금의 근거법이 공무원연금 등 특수지역연급에 비해서는 상대적으로 구체적이라 할 수 있음에도, 2003년 제1차 재정계산제도를 수행함에 있어 재정계산 범위 및 구체적인 재정계산 내용과 관련하여 이해관계자별로 상당한 논란이 있었다. 일례로 재정계산결과로 얻어진 재정전망에 근거하여 급여 및 보험료를 조정하는 재정안정화 방안에 대해 두가지 상반된 견해들이 제기되었다. 재정계산 결과 재정 불안정이 장기간에 걸쳐 예상되는 만큼 2008년 제 2차 재정계산시점까지 보험료와 급여조정을 연기하자는 입장에서부터, 차제에 국민연금의 기본틀을 바꾸자는 주장에 이르기까지 논의의 폭에 상당한 편차가 존재하였다. 정부 재정 안정화 방안에 대해 냉소적이었던 이해 관계자들의 경우 보험료를 올리고 급여수준을 삭감하는 재정안정화 조치는 누구나 할 수 있는 일인데, 이처럼 단순한 대안을 내놓았다고 발전위원회 및 정부에 대해 비판의 공세를 높였다. 이와 별도로 구체적인 재정계산

내용에 대해서도 논란이 끊이지 않았다. 재정추계기간으로 2070년까지 초장기간을 선택한 이유, 낮은 출산율 가정을 채택한 배경 등 정부가 국민연금 재정불안정 위기를 고조시키기 위해 의도적으로 비관적인 가정을 설정하였다는 비판들이 거세게 제기되었다.

이러한 비판 모두를 수용할 수 있을 정도로 상세하게 재정계산 관련 규정을 관련법에 명시할 수는 없을 것이나, 적어도 가장 크게 논란이 되었던 재정추계 기간 등에 대해서는 보다 구체적으로 관련법에 명시할 필요가 있다는 것이 제1차 국민연금 재정계산을 통해 얻을 수 있는 교훈이라 할 것이다.

2) 공무원연금을 포함한 특수지역연금

(1) 공무원연금

공무원연금의 경우 비용부담원칙관련 규정에서 적어도 5년마다 소요비용을 계산하여 재

표 3. 국민연금의 재정계산관련 시행령

국민연금법시행령 제1조의2(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.  
 ②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 국민연금 재정전망등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 정기간행물의등 록등에관한법을 제7조제1항의 규정에 의하여 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 및 경제분야 특수일간신문 각 1개이상에 공시하여야 한다.  
 [본조신설 1998.12.31]

자료: 법제처, 국민연금법시행령, 2007.

정적 균형이 유지될 수 있는 조치를 취하도록 규정하고 있다.

이러한 재정균형 원칙과 별개로 2000년 12월 말 신설된 공무원연금법 제 69조 ‘연금부담금 및 보전금’ 규정을 통해 정부 부담금 및 공무원 자신의 기여금으로 소요자원을 충당하지 못할 경우 대통령이 정하는 바에 의하여 부족한 금액을 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있다.

또한 공무원연금법 제69조의 2항 책임준비금의 적립 규정을 통해 예산의 범위 안에서 국가가 공무원연금기금에 책임준비금을 적립하도록 규정하고 있으나, 이 조항은 기금적립의

근거만을 언급한다는 문제가 있다. 즉 책임준비금 적립관련규정이 매우 추상적이고 강제규정도 아닌 관계로 제도 운영에서의 실효성이 의문시되는 규정이라는 문제제기가 있다(최재식, 『공무원연금법해설』 293쪽, 2001). 이처럼 모호한 규정으로 장기적인 관점에서의 재정 불안정을 해소할 구체적인 제도개선 근거규정 자체가 배제되었다는 측면에서 공무원연금의 관련법 개정 및 보완이 시급하다 할 것이다.

(2) 사립학교교직원연금

장기적인 재정안정 측면에서 사립학교교직

표 4. 공무원연금 재정계산관련 근거법

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)

자료: 법제처, 공무원연금법, 2007.

**표 5. 공무원연금 적자 발생시 정부보전 및 책임 준비금 관련 규정**

공무원연금법 제69조(연금부담금 및 보전금) ①국가 또는 지방자치단체가 제65조제1항의 규정에 의하여 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도의 보수예산의 1,000분의 85의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액으로 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 제42조의 규정에 의한 급여증 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호의 규정에 의한 유족연금 및 제61조의 규정에 의한 유족보상금을 제외한다)에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 의하여 부담하여야 한다. <개정 2000.12.30>

공무원연금법 제69조의2(책임준비금의 적립)

국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다. [본조신설 2000.12.30]

자료: 법제처, 공무원연금법, 2007.

원연금의 경우 적어도 재정계산 관련 근거법에 의거하여 판단할 경우 공무원연금보다 훨씬 심각한 상황에 노출되어있다. 왜냐하면 공무원연금의 경우 여러 논란에도 불구하고 재정 불안정 요인 발생시 국가가 부담하여야 한다는 규정이 있는 반면에, 사학연금에서는 5년마다 재정점검 및 예산범위 내에서의 책임 준비금 적립에 대한 규정만이 존재하기 때문이다. 이에 따라 예산이 부족하여 책임준비금을 적립하지 못할 경우, 재정 불안정 요인이 심화됨에도 불구하고 이를 시정할 조치 등에 대한 규정이 전무한 실

정이다.

사학연금 책임준비금 적립 근거규정이 2000년 12월 도입되었으나 연간 급여지출 대비 어느 정도의 책임준비금이 적립되어야 하는지 등에 대한 구체적이고 강제적인 관련규정이 없어 장기적인 재정 불안정에 그대로 노출되어 있는 실정이다.

(3) 군인연금

군인연금은 우리나라 공적연금 중 재정 불안

**표 6. 사학연금 재정계산관련 근거법**

사립학교교직원연금법 제43조(비용부담의 원칙)

급여 기타 이 법을 운용하기 위하여 소요되는 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금·국가부담금·법인부담금·채해보상부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 있어서 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.<개정 1995.12.29>

[전문개정 1991.12.27]

자료: 법제처, 사립학교교직원연금법, 2007.

**표 7. 사학연금 책임준비금 관련 규정**

사립학교교직원연금법 제47조의2(책임준비금의 적립) 국가는 사립학교교직원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위안에서 책임준비금을 사립학교교직원연금기금에 적립하여야 한다.

[본조신설 2000.12.30]

자료: 법제처, 사립학교교직원연금법, 2007.

정 문제가 가장 심각함에도 불구하고 전체 공적연금 중 재정계산관련 규정이 제일 늦게 도입되었다는 특성이 있다. 군인연금의 경우 2006년 12월에서야 비용부담 원칙에 관한 근거법을 도입하여 5년마다 재정계산을 실시하여 재정균형을 유지하도록 규정하고 있다.

군인연금법 역시 2006년말 예산의 범위 안에

서 책임준비금을 적립하는 규정을 도입하였으나, 2000년말 이미 소요비용이 부족할 경우 부족액을 국가에서 부담토록 한 상황(군인연금법 제39조2)에서 모호한 책임준비금 적립규정이 재정안정화에 어느 정도 기여할 수 있을 것인지 의문이 들 수밖에 없다.

**표 8. 군인연금법 재정계산관련 근거법**

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. [본조신설 2006.12.30]

자료: 법제처, 군인연금법, 2007.

**표 9. 군인연금 책임준비금 및 정부 보전금 관련 근거법**

군인연금법 제37조의2(책임준비금의 적립)

①국가는 군인연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위안에서 책임준비금을 기금에 적립하여야 한다. <개정 2006.12.30> <신설 2006.12.30>

군인연금법 제39조2(보전금)

이 법에 의한 급여에 소요되는 비용을 기여금·부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다. <개정 2006.12.30>

[전문개정 2000.12.30]

자료: 법제처, 군인연금법, 2007.

## 4. 외국의 공적연금 재정계산 운영사례

공적연금 재정불안정에 효과적으로 대처하기 위한 외국의 재정계산제도 운영사례를 간략하게 살펴보도록 한다. 현재 재정계산제도를 체계적으로 운영하고 있는 국가들로는 일본, 캐나다, 미국, 영국을 들 수 있다. 이들 국가 중 수정적립방식 또는 적립방식과 유사하게 공적연금 제도를 운영하고 있는 일본과 캐나다의 사례가

유용하다고 판단되는 바, 이들 국가의 재정계산 관련 업무절차 또는 보고서 내용 중 우리에게 시사하는 바가 큰 내용 중심으로 정리해보도록 한다.

### 1) 재정계산 근거법

과거 공적연금 재정계산관련 규정이 우리나라와 같이 다소 모호하였던 일본은 2004년 재정계산 과정에서 재정계산 관련규정을 대폭

강화하였다. 특히 연금법에 '재정균형' 규정을 신설함으로써 재정 불안정이 예상될 경우 신속하게 필요한 조치를 강구하고 있다. 이와함께 그동안 관습적으로 60년 기간에 대한 재정추계 결과를 재정계산보고서에 수록하였으나, 2004년부터 이를 대폭 연장하여 100여년의 기간동안 재정균형이 이루어지도록 명문화함으로써 연금제도의 지속 가능성을 더욱 강조하고 있다. 한편 적립방식에 가깝게 운영되는 캐나다연

금(CPP)은 연금법 제 113조를 통해 재정계산과 관련된 사항들을 매우 구체적으로 기술하고 있다. 재정계산주기, 재정계산 완료시점, 재정계산시 고려사항, 재정계산 업무를 주관하는 장관의 임무, 연금제도 개선과 관련하여 업무 범위 및 절차에 대해 매우 상세하게 규정하고 있다.

이와함께 별도의 근거법(CPP 제 115조)을 통해 재정계산을 책임지고 있는 수석계리사(Chief Actuary)의 보고사항을 규정하고 있다. 재정계

표 10. 일본 국민연금과 후생연금의 재정계산 근거법

개정 전	개정 후
국민연금법 제87조(보험료) 3. 연금급여 지급에 필요한 비용과 수입을 비교하여 향후 재정의 균형이 유지되어야 한다. 적어도 5년에 한번 재정계산이 행해져 이 결과에 근거하여 필요한 조정이 이루어져야 한다.	국민연금법 제4조2(재정의 균형) 국민연금 재정이 장기적으로 균형이 유지되어야하며 현저하게 그 균형이 깨어질 것이라고 예측되는 경우에는 신속하게 필요한 조치가 강구되어야 한다.  국민연금법 제4조3(재정의 현황 및 전망의 작성) 1. 정부는 적어도 5년에 한번씩 급여지급에 필요한 비용, 보험료 및 국고 부담의 금액 비교, 기타 국민 연금보험 사업의 재정에 관련된 수입과 지출에 관하여 그 현황 및 재정 균형 기간의 전망을 작성하여야 한다. 2. 재정균형기간은 기준연도부터 대략 100년간으로 한다. 3. 정부는 재정현황 및 전망을 작성한 후 신속하게 공표하여야 한다.
후생연금법 제81조(보험료) 4. 보험요율은 보험 급여에 필요한 비용(기초연금 기여금 포함)의 예상비교, 운용수입 및 국고 부담의 금액과 대조하여 향후 재정균형이 유지되어야 한다. 또한 적어도 5년에 한번은 이 기준에 따라 재계산이 행해져야 한다.	후생연금법 제2조3(재정의 균형) 후생연금의 재정균형이 장기적으로 유지되어야하며 현저하게 그 균형이 깨어질 것이라고 예측될 경우 신속하게 필요한 조치가 강구되어야만 한다.  후생연금법 제2조4(재정의 현황 및 전망의 작성) 1. 정부는 적어도 5년에 한번씩 급여지급에 필요한 비용, 보험료 및 국고 부담의 금액 비교, 기타 국민 연금보험 사업의 재정에 관련된 수입과 지출에 관하여 그 현황 및 재정균형 기간에 대한 전망을 작성하여야 한다. 2. 재정균형기간은 기준연도부터 대략 100년간으로 한다. 3. 정부는 재정현황 및 전망을 작성한 후 신속하게 공표하여야 한다.

주: 일본 국민연금과 후생연금법 원문을 독자들의 이해를 돕기 위해 축약정리하였음.  
자료: 후생노동성연금국, 「후생연금·국민연금 2004년 재정재계산 결과」, 2005.

표 11. 캐나다연금 재정계산 근거법(CPP 제 113조 1항)

캐나다연금(CPP)의 재정계산관련 근거법	
재정계산주기	(1) 매 3년마다 재무성장관(the Minister of Finance)과 관계 장관들(ministers of the Crown from the included provinces)이 CPP의 재정상태를 점검하여야 함. 이를 통해 연금급여, 보험료 수준의 조정 여부에 관한 권고안 제출이 가능
재정계산 완료시점	(3) 적절한 시점에 최고의사결정기구(the Governor in Council)에 보고할 수 있도록 재정계산의 완료시점 1년 전까지 재정계산 결과를 완결하여야 함.
재정계산시 고려사항	(4) 다음 사항들을 참조하여 재정계산을 실시하고, 재정계산 결과를 바탕으로 제도개선 필요성에 관한 견해를 밝혀야 함. (a) 재정계산 근거법(CPP 115조)에 근거하여 수석보험계리사(Chief Actuary)의 책임 하에 재정계산보고서를 작성하되, 전기 재정계산보고서와의 차이점을 명확하게 기술하여야 함. (b) 수석보험계리사(Chief Actuary)에게 CPP의 기초 재정수지 추계를 바탕으로, 인구 및 경제요인 변화가 연금재정과 연금급여 및 부담수준에 미친 영향을 분석하도록 요구 (c) 연금적립금의 비율이 일정하게 유지되는 목표 기여율(financing objective of having a contribution) 설정 (d) 급여수준 등에서의 제도변화에도 불구하고 장기기간에 걸쳐 미적립부채가 일정한 비율을 유지할 수 있는 기여율 인상조치
재정계산주관 장관의 임무	(5) 재정계산 주관장관이 최고의사결정기구(the Governor in Council)에게 제도개선권고안 제출. 재정계산 후 제도개선 필요성이 없을 경우 즉시 재정계산결과를 관보에 공개
제도개선 관련규정	(6) 재정계산 주관장관의 권고안에 대해 최고의사결정기구(the Governor in Council)는 차기연도부터 보험료 수준을 변경할 수 있음.

주: 독자들의 이해를 돕기 위해 상세한 관련규정을 단순하게 요약·정리하였음.  
자료: <http://laws.justice.gc.ca/en/C-8/234820.html#rid-234830>, 2006.

산과 관련된 수석계리사 업무 범위와 관련하여 재정계산 주기, 재정추계기간, 적립방식과 부과 방식 보험료, 특정방식(ABM, accrued benefit method)에 입각한 미적립부채(unfunded liability) 산정 등에 대해 구체적으로 명시하고 있다.

## 2) 재정계산 절차 측면 - 일본의 특수지역연금 중심으로

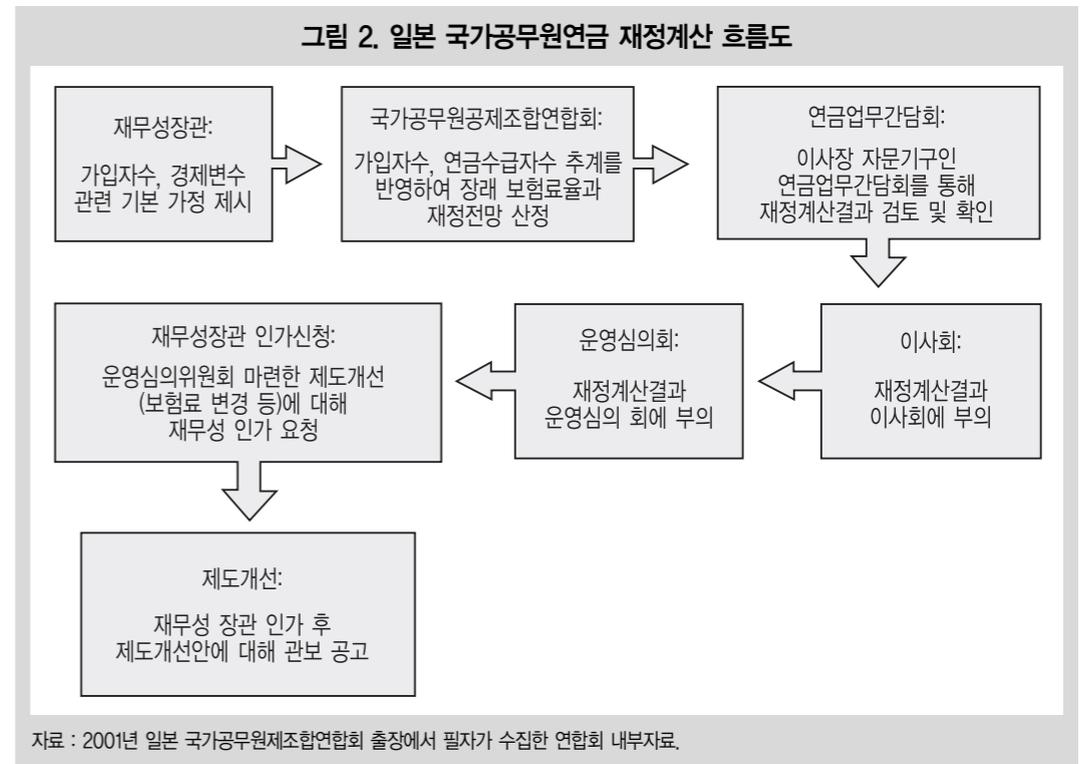
우리나라 국민연금의 경우 제1차 재정계산 시행절차에 대한 논란에도 불구하고, 재정계산 및 추계의 틀이 어느 정도 갖추어져있다고 할 수 있다. 반면에 공무원연금 등 특수지역연금의 경우 재정계산 관련 규정이 매우 모호하여 효과적으로 재정계산 업무를 수행하기 위해서는 업무 추진과정에 대한 보다 구체적인 근거규정들이 필요한 실정이다. 이미 공무원연금 등 특수지역연금의 재정계산관련 근거규정 분석을 통해 알 수 있는 것처럼 특수지역연금의 재정계산과 관련된 구체적인 지침과 절차가 명문화되어 있지 않기 때문이다. 이러한 문제인식을 바탕으로 연금제도 성격 및 관리운영조직 측면 등에 있어 우리와 가장 유사한 일본 국가공무원과 지방공무원의 재정계산 실태를 분석함으로써 우리나라 특수지역연금 재정계산 실행방향에 관한 시사점을 도출해 보도록 한다.<sup>2)</sup>

2) 일본의 경우 공무원연금과 사학연금의 재정계산이 유사한 방식으로 운영되고 있다. 지면 관계상 국가공무원과 지방공무원연금의 재정계산과정을 소개하는 것으로 사학연금의 사례를 대신하고자 한다.

### (1) 일본 국가공무원연금

일본 국가공무원연금의 경우 우리나라 공무원연금관리공단과 유사한 국가공무원공제조합이 재무성장관의 재정계산 지침을 부여받아 재정계산 업무를 수행하고 있다. 국가공무원연금 재정계산 업무와 관련하여 재무성장관은 다음 사항들에 관한 기준을 제시한다. 첫째, 공무원연금 가입자와 관련된 3가지 상이한 가정을 제시하고 있다. 구체적으로 특정시점(예를 들면 2006년 말)에서의 공무원 숫자가 향후에도 그대로 유지되는 경우, 총인구 대비 공무원 비율이 일정하게 유지되는 경우, 일반 국민대상의 후생연금 가입자대비 공무원의 비율이 일정하게 유지되는 각각의 경우에 대한 재정계산을 요구하고 있다.

둘째, 장기 재정추계에 필요한 임금상승률·물가상승률·기금운용 수익률 등과 같은 경제 관련 변수에 대한 가정치를 일반 국민대상의 후생연금과 동일하게 적용하는 기준을 설정하고 있다. 셋째, 재정안정화 측면에서 필요할 경우 구체적인 보험료 조정일정 등이 포함된 재정전망결과를 요구하고 있다. 이같은 지침을 바탕으로 국가공무원공제조합연합회는 다음과 같은 절차를 거쳐 재정계산업무를 수행하고 있다.

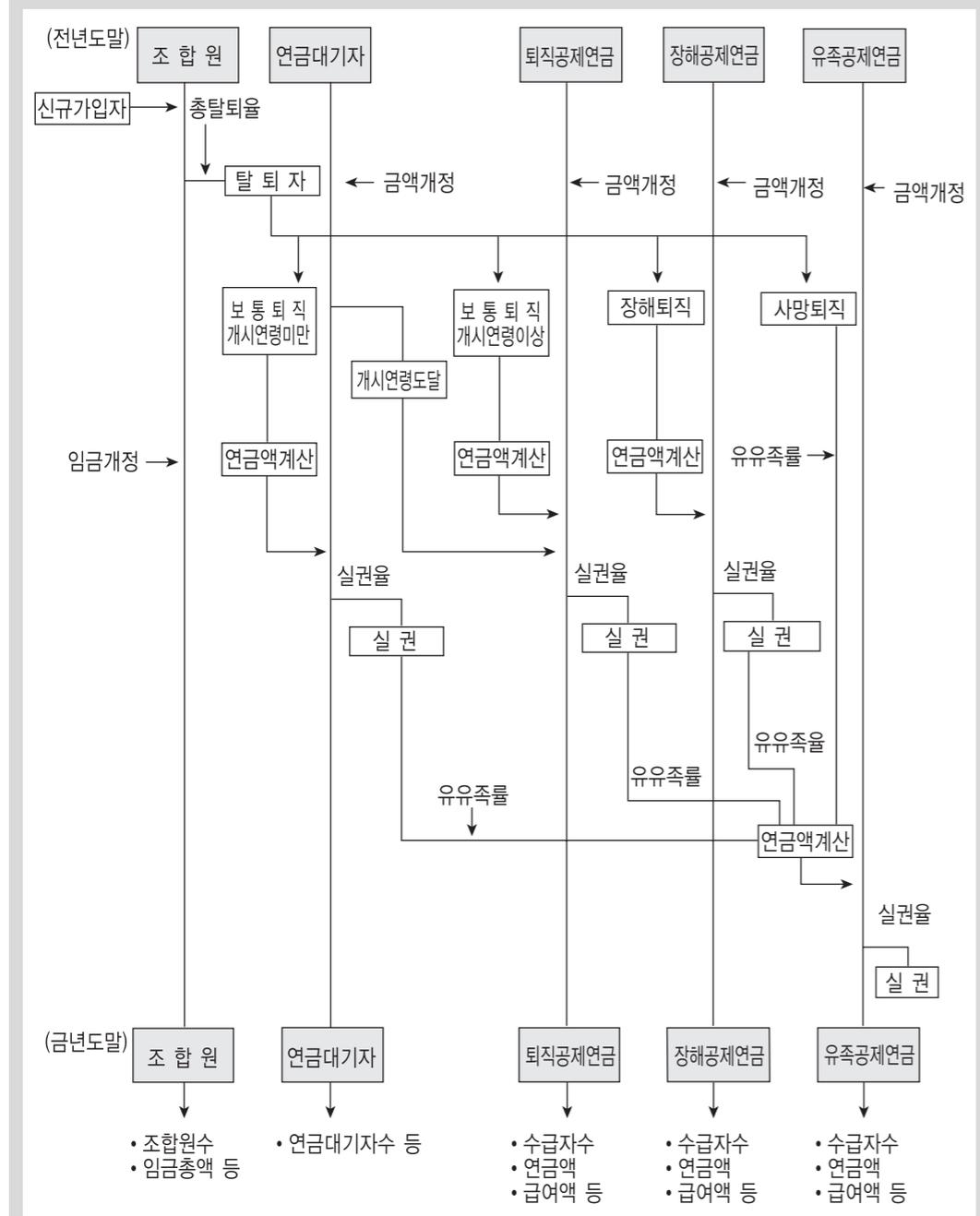


### (2) 일본 지방공무원연금

일본 지방공무원연금 역시 국가공무원연금, 사립학교교직원연금과 동일한 방식으로 재정계산 업무를 수행하고 있다. 그러나 우리나라 특수지역연금의 경우 지금까지 재정추계 및 재정계산작업에 관한 구체적인 지침 부재 및 재정계산관련 업무가 구체적으로 공개된 내용이 없다는 점에서 일본 지방공무원연금의 연금액 추계 흐름도 및 재정계산 작업도가 시사하는 바가 적지 않을 것으로 판단된다. [그림 3]과 [그림 4]는 일본 지방공무원연금에 적용되는 추계 및 재정계산 작업 흐름도를 보여주고 있다.

[그림 3]은 신규 가입자 및 탈퇴자를 반영한 가입자 및 수급자 추정, 퇴직연금과 유족연금 등 연금 종류별 수급자와 급여액 추정과 관련된 일본 지방공무원연금 추계구조를 보여주고 있다. 한편 [그림 4]는 가입자 현황조사, 재정계산에 사용될 기초 데이터 설정 및 이에 근거한 관련 자료 및 재정추계 결과 도출에 필요한 작업 흐름도를 요약하고 있다. 일본의 경우 국가공무원연금, 지방공무원연금, 사학연금 모두 이와같은 재정추계 모형의 구조 및 재정계산 작업흐름도에 의해 일관성있는 재정계산 업무를 수행하고 있다.

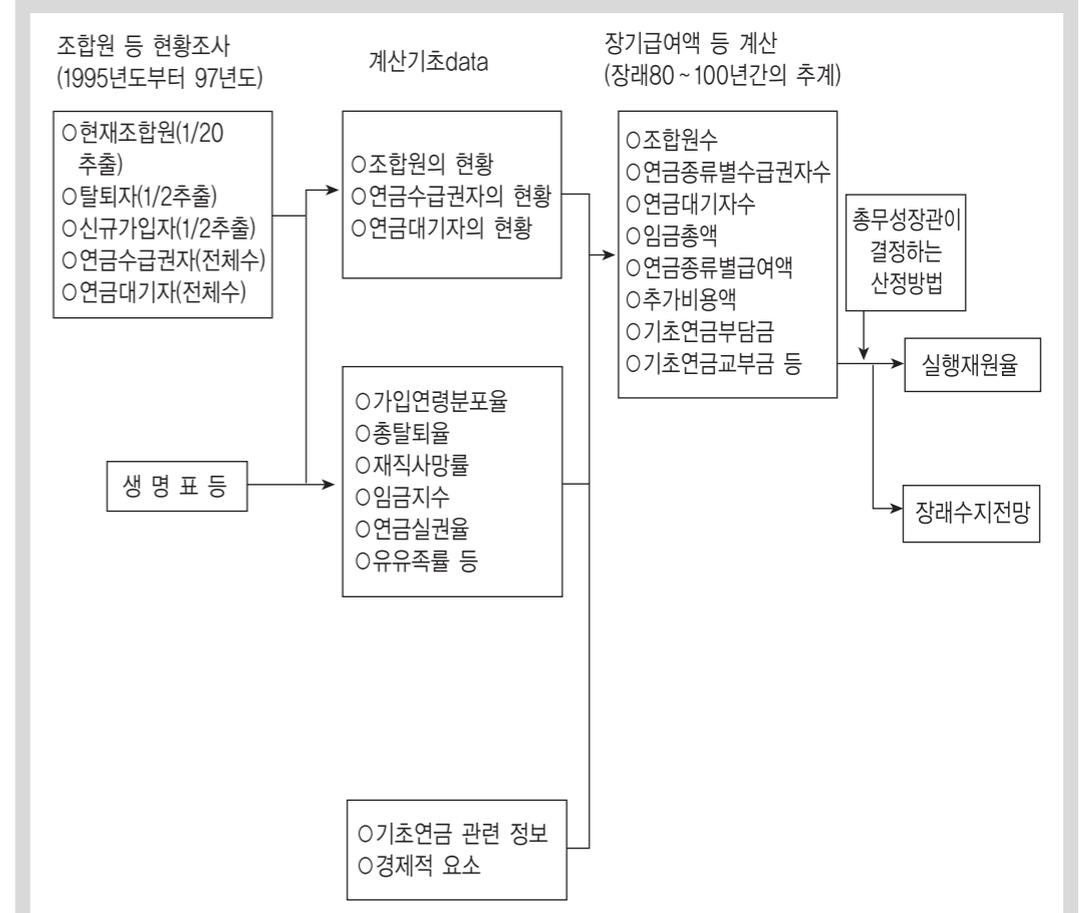
그림 3. 일본 지방공무원연금에 대한 장기 연금급여액 등 추계구조



자료: 2001년 일본 지방공무원공제조합연합회 출장에서 저자가 수집한 연합회 내부자료.

소관부처의 구체적인 지침에 의거하여 체계적이고 일관성있는 재정계산업무가 수행되지 못하고 있는 우리나라 특수지역연금의 재정계산제도 운영 현실에 비추어 볼 때 일본 특수지역연금의 재정계산제도 운용사례는 향후 효과적인 재정계산제도 실행방안 마련에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

그림 4. 일본 지방공무원연금 재정계산작업 흐름도



자료: 2001년 일본 지방공무원공제조합연합회 출장에서 저자가 수집한 연합회 자료.

3) (그림 3)과 (그림 4)의 내용을 언급하되 본문에서 (그림 3)과 (그림 4)를 삭제하는 것이 좋을 것 같다는 내부 검토자의 지적이 있었으나, 현재 우리나라 특수지역연금 재정계산업무 실행과정에서 재정추계구조 및 재정계산작업 흐름도에 대한 정보공개가 미흡하다는 판단에 따라 본문에 수록하였음을 밝힌다.

## 5. 우리나라 공적연금의 바람직한 재정계산제도 실행방향에 관한 정책제언

지금까지 우리나라 공적연금 재정계산 관련 근거법, 재정계산제도 운영현황과 문제점, 외국의 재정계산관련 근거법과 제도운영사례를 살펴보았다. 특히 공적연금제도 성격 및 제도관리 운영조직, 적립축성 측면에서 우리나라와 유사한 일본과 캐나다의 사례를 집중 분석하였다. 이하에서는 외국의 재정계산제도 운영사례 분석을 통해 우리나라의 공적연금의 효과적인 재정계산 실행방안 도출을 위한 시사점을 모색해 보도록 한다.

### 1) 재정계산과 관련된 근거법 정비관련

캐나다연금(CPP)의 경우 재정계산과 관련된 구체적인 사항들을 재정계산관련 근거법에 명시하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 재정계산과 관련된 주무장관과 정부의 역할, 실제 재정계산 업무를 담당하는 수석계리사의 업무내용에 대해서도 관련법을 통해 구체적으로 언급하고 있다.

반면에 일본의 경우 2004년 재정계산 이전에는 국민연금과 후생연금 모두 우리와 유사한 수준의 모호한 재정계산 근거법이 있었으나, 2004년 재정계산과정에서 관련규정을 대폭 강화하였다. 특히 과거 관습적으로 60년 동안의 기간에 대해 행해지던 재정균형기간을 100년으

로 대폭 확대하는 동시에 근거규정을 명문화한 점에 대해 주목할 필요가 있다. 여기에 덧붙여 공적연금의 재정균형이 깨어질 것으로 예측될 경우 신속한 조치를 즉시 강구하도록 하는 조항을 도입하였다. 재정계산업무에 관한 정부역할 강화차원에서 연금재정현황 및 전망, 즉 재정계산보고서를 작성한 후 이를 신속하게 공표하도록 하는 조항을 신규로 도입하였다는 점도 눈에 띄어볼 필요가 있을 것이다.

이같은 외국의 공적연금 재정계산 근거법은 5년마다 재정계산제도를 시행하여야 한다는 근거규정만을 법조항에 담고 있는 우리와 비교시 상당한 차이가 있다 할 것이다. 그나마 국민연금은 국민연금법시행령을 통해 재정계산 결과를 일간지에 공시하게 하는 등 여타 특수직역연금에 비해서는 다소 구체적인 근거법을 마련하였으나, 국제적인 기준에 비추어볼 때 재정계산 관련 업무에 대한 보다 구체적인 근거조항 마련이 시급한 상황이다. 특히 국민연금의 경우 2003년 제1차 재정계산과정에서 적정 재정추계기간 등에 대한 논란이 재정계산결과의 신뢰성 문제로 비화된 아픈 경험이 있었다. 이러한 교훈을 반영하여 재정계산관련 실무차원에서의 업무영역에 대한 보다 구체적인 근거법 마련이 절실하다. 특히 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 재정계산 주체 및 재정 안정성 지표 등 재정계산관련 전반에 걸친 근거법 정비가 매우 시급한 상황이다.

### 2) 재정방식, 재정지표, 제도개선 필요성 관련

현재 우리나라 국민연금과 공무원연금을 포함한 특수직역연금의 재정방식에 대한 명확한 근거법이 존재하지 않는 실정이다. 국민연금을 포함한 공적연금제도가 적립방식인지, 부과방식인지, 아니면 통상 언급되는 것처럼 수정적립 방식을 추구할 경우 어느 정도의 적립율을 목표로 하는 지에 대한 명확한 근거규정이 없는 것이다. 이에 따라 이해관계자 및 연구자들의 입장에 따라 우리나라 공적연금의 재정방식에 대한 판단이 자의적으로 해석될 여지가 매우 높은 실정이다.

국민연금의 경우 제1차 재정계산과정에서 가장 빈번하게 대두되었던 문제 제기가 다름 아닌 재정상태 점검을 위해 사용된 지표의 적절성 및 재정계산 결과를 바탕으로 한 제도개선의 시급성과 관련된 논쟁이었다. 일례로 우리나라 공적연금, 특히 국민연금의 재정방식을 적립방식보다 부과방식에 근접한 부분적립방식으로 인식할 경우 재정안정화 방안 무용론이 제기될 수도 있다. 부연하면 부과방식에 근접한 재정방식을 채택한 것으로 우리나라 공적연금제도의 재정방식을 인식할 경우 매년 연금지출 소요분을 당해연도에 충당하면 될 것이라는 논거를 통해 재정계산 무용론이 대두될 수 있는 것이다. 일부에서 제기된 문제이긴 하나 국민연금과 공무원연금 재정계산 과정에서 이같은 주장들이 끊임 없이 제기되었다는 측면에서 우리나라 공적연

금 재정방식에 대한 보다 명확한 근거규정 마련이 시급하다.

여기에 덧붙여 재정계산제도의 성격을 보다 명확히 할 필요가 있다. 재정계산제도가 단순히 재정상태에 대한 전망을 의미하는 것인지, 아니면 재정상태를 점검하여 재정안정성을 확보하기 위한 보험료 인상 또는 급여삭감 등의 제도개선을 포함하는 것인지에 대해서도 명확하게 할 필요가 있다. 특히 재정계산 범위에 연금제도 개선을 포함시킬 경우 연금제도 개선의 범위 설정이 한국적 현실에서 매우 중요한 사항이 될 수 있을 것이다. 국민연금의 경우 제1차 재정계산 결과에 입각하여 보험료인상·급여삭감을 주요내용으로 하는 제도개선안 공표이후 제도개선 내용 및 범위에 대한 논란이 지금까지도 끊이지 않고 있다. 재정계산 결과로 제시된 보험료 인상 또는 급여 삭감이라는 누구나 다 할 수 있는 단순한 제도 개선안 대신에 연금제도의 기본틀을 바꾸는 총체적인 제도 개선안(Systemic reform plan)을 내놓으라는 정치적 압력이 지속되고 있는 것이 우리의 현실이기 때문이다.

### 3) 공적연금의 자동재정안정화장치 도입 관련

본문에서는 지면 관계상 언급하지 않았으나, 공적연금 재정안정화 방안과 관련하여 현재 전 세계적으로 주목받고 있는 것이 다름아닌 공적연금제도의 자동안정화장치라 할 수 있다. 스웨

덴, 이태리, 폴란드 등 다수 국가들이 이미 오래 전에 명목확정기여(NDC, Notional Defined Contribution)제도 도입을 통해 공적연금에 대한 자동안정화 장치를 도입하였다. 이에 자극받은 일본과 독일 역시 직접적인 NDC제도는 아닐지라도 간접적인 방법을 통해 공적연금의 재정안정을 도모하는 자동안정화 장치를 2004년 연금개혁을 통해 도입하였다.<sup>4)</sup>

이들 국가들이 주기적인 재정계산을 통해 재정안정화를 도모하는 대신 자동재정안정화장치를 도입한 배경에는 재정계산 시점마다 제기 되는 제도개혁 논란 자체를 잠재우기 위함이다. 부연하면 고령사회로 진입함에 따라 급증하는

연금 수급자를 포함한 이해관계자들의 연금개혁에 대한 정치적 반발을 최소화하기 위한 전략이라 할 수 있다. 전 세계에서 가장 빠른 속도로 초고령사회에 진입할 우리나라 역시 공적연금 재정에 대한 자동안정화장치 도입을 신중히 검토할 시점이 아닌가 싶다. 이 경우 재정계산 실행절차관련 규정강화, 재정계산 과정에 대한 객관성 제고가 그 무엇보다도 시급한 선결요건이 될 것이다. 왜냐하면 객관적이고 공정한 절차를 통해 마련된 재정계산에 대해서만 이해 관계자 및 일반 국민들이 동의할 수 있을 것이기 때문이다. 문건  
복지

4) 공적연금재정 자동안정화장치란 경제·사회적 환경변화 요인을 연금 급여액과 보험료 부담수준에 자동 연동시킴으로써 원천적으로 재정 불안정 요인을 배제시키는 방식이다. 특히 일본의 경우 2004년 연금개혁에서 자동안정화 장치 외에도 국민연금과 특수직역연금의 보험료 부담 일원화, 즉 동일한 수준의 보험료를 부담하는 방향으로 제도개혁을 단행하였다. 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금을 동일한 방식으로 운영하도록 개혁 또는 개혁할 예정이며, 재정계산제도 역시 유사한 방식으로 운영하고 있다.