

공무원연금 재정재계산 기본방향¹⁾

Direction for the Actuarial Valuation of Korean Public Employees Pension

김재경 공무원연금연구센터 연구위원

재정재계산 실시를 위한 근거법령만이 존재하는 현 상황에서, 어떤 방식과 전략으로 우리나라 공무원연금의 재정재계산을 실시할 것인지가 불확실한 상태로 남아있다. 본 고에서는, 우선, 재정재계산제도가 갖춰야 할 요건들을 제시하고, 그에 입각하여 미국과 일본의 연방공무원연금 재정재계산제도 운영실태를 비교분석하여 시사점을 제시한다. 다음, 공무원연금의 재정재계산제도의 법적 근거 및 현황을 검토함과 아울러 향후 어떠한 방식으로 공무원연금의 재정재계산제도를 실시할 것인가에 대한 기본방향을 제공한다. 공무원연금의 재정재계산을 보다 정례화하고 투명하게 하기 위한 최소한의 안정장치로 이러한 제반사항이 준수될 필요가 있는 것으로 보인다.

1. 머리말

1995년 공무원연금법 개정 시 최소 5년 주기로 재정재계산제도를 법제화하였으며, 재계산제도 도입 후 5년만인 2000년에 공무원연금법을 개정하였다. 제도성숙에 따른 연금수급자 누적에 1997년 외환위기에 따른 공무원 구조조정이 겹쳐 연금재정이 상당히 악화되었으며, 이를 개선하기 위하여 2000년 연금개혁에서는 부담과 급여조정, 정부보전 신설 등 재정안정화 대책을 마련하였다.

하지만, 2000년 연금개혁에도 불구하고 미래 정부부담의 증가가 불가피하여 국민부담 관련

세대간 형평도가 상당 부분 악화될 것으로 전망되며, 특히, 향후 정부예산에 상당한 제약을 주어 예산운영의 탄력성이 심각하게 저하될 우려가 있다. 경우에 따라서는 연금수지적자에 대한 정부지급능력이 약화되어 약속한 대로의 연금수급권 보장이 어려워질 가능성을 무시할 수 없다. 즉, 정부보전제도의 도입으로 외형상으로는 재정문제가 해결된 듯이 보이지만, 정부의 무한 책임이 지속될 수 없는 상황으로 보인다. 가까운 장래에 걸쳐 정부예산당국의 압력, 일반국민과의 형평성 시비 등으로 연금재정 투명성 제고 및 제도개선 압력이 증폭될 것으로 예상된다.

이러한 대내·외부적인 여건을 감안할 때, 우

리나라 공무원연금의 재정재계산이란 그 어느 연금제도의 재정재계산에 비해 중요하다고 할 수 있으며, 그에 따라 재정재계산 수행이 주도면밀하게 진행될 필요가 있는 것으로 보인다. 예컨대, 환경변화에 따른 연금재정흐름, 특히, 정부보전규모를 정확하게 예측하여, 정부의 지급여력을 평가함과 아울러 체계적인 보전방식을 강구할 필요가 있을 것이다. 또한, 수급구조 적정성을 진단하여 재정개선과정에서 수급구조 조정 여부와 정도를 결정하여야 할 것이다.

하지만, 재정재계산 실시를 위한 근거법령만이 존재하는 현 상황에서, 어떤 방식과 전략으로 재정재계산을 실시할 것인가가 불확실한 상태로 남아있는 것으로 보인다. 본 고에서는, 재정재계산제도가 갖춰야 할 요건들을 제시하고, 그에 입각하여 미국과 일본의 연방공무원연금 재정재계산제도 운영실태를 비교분석하여 시사점을 얻고자 한다. 다음, 우리나라 공무원연금의 재정재계산제도의 법적 근거 및 현황을 검토함과 아울러 향후 어떠한 방식으로 공무원연금의 재정재계산제도를 실시할 것인가에 대한 기본방향을 제공하고자 한다.

2. 재정재계산제도의 기본요건

재정재계산제도란, 좁은 의미에서는, 변화하는 연금환경을 감안하여 주기적으로 연금재정

상황을 전망·진단하여 공시하는 재정평가제도이지만, 넓은 의미에서는, 재정건전성 회복을 위한 개선사항을 제시하고 정책적 조정을 취하는 등의 재정계획 및 조정을 포함한다.²⁾ 하지만, 재정재계산제도의 실제 과정이란 연금제도의 성장유형, 재정운영방식 등에 따라 다양한 스펙트럼을 나타낼 것이다. 예컨대, 충분히 궤도에 오르지 못한 연금제도의 경우, 재정안정성 회복에 그치지 않고 제도자체의 합리적 변화에 포괄적인 역점이 가해질 수 있다. 또한, 재정운영방식에 따라 재정안정성 평가기준, 재정계획 등이 상당히 달라져야 할 것이다. 예컨대, 보다 적립 지향적이 될수록 재정재계산의 요건이 보다 복잡해지는 경향이 있다. 보다 적립 지향적인 연금제도일수록 재정재계산제도가 더 완비되어 있는 경향이 이를 대변한다고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 연금제도의 재정재계산제도가 갖추어야 할 기본요건이란 공통적으로 존재하는 것으로 나타나고 있다. 재정재계산의 기본 취지가 변모한 상황에 기반을 두어 재정상황을 전망·진단한 뒤 재정건전성 회복을 위한 기본방향을 제시하는 것에 놓여 있기 때문일 것이다. 바람직한 재정재계산제도가 갖추어야 할 5대 요건을 제시하면 다음과 같다.

우선, 재정전망방식과 대상(평가지표)이 분명하게 규정될 필요가 있다. 재정전망방식의 범주에는 계산주기, 전망방식, 추계가정 등 재정추

1) 본 고는 「공무원연금 재정재계산제도 실행방안」(김재경, 2005)을 요약·발췌한 글이다.

2) 「각국의 재정계산제도 비교연구」(김순옥·권문일, 1998) 및 「국민연금 재정계산제도 실행방안 - 외국 제도운영사례에서의 시사점 도출」(윤석명·강성호, 2001).

계(혹은 평가)방법론과 회계기준이 포함된다. 둘째, 재정안정성 평가기준과 재정계획에 대한 분명한 가이드라인이 제시될 필요가 있다. 즉, 연금재정을 포함한 연금제도의 제반문제를 평가할 기준이 제시되어야 하며, 그 기준에 미흡할 경우, 어떠한 방식에 입각하여 개선할 것인지에 대한 규정이 명시되어야 할 것이다. 셋째, 재정전망, 재정평가 및 개선사항은 일정한 요건을 갖춘 보고서에 수록되어 이해관계자에게 투명하게 전달될 필요가 있다. 넷째, 재정재계산 과정은 전문성과 투명성을 갖추고 있는 전문전담기구에 의해 운영될 필요가 있으며, 전반적 보고절차로서 제도관장 기관장의 승인 후 관련 기관 보고 및 대내·외 공시과정을 거칠 필요가 있다. 다섯째, 상기의 제반 요건이 법적으로 명문화될 필요가 있다. 광의의 재정재계산이 시행될 경우, 이상의 5대요건 외에 재정조정절차가 아울러 규정되어야 할 것이다.

다음 절에서는, 재정재계산제도의 5대 요건에 준하여, 미국 연방공무원연금과 일본 국가공무원연금의 재정재계산제도를 살펴보고자 한다. 이러한 과정을 통하여, 우리나라 공무원연금의 재정재계산제도가 어떠한 방식으로 실시될 것인가에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

3. 미국과 일본 공무원연금의 재정재계산제도 운영사례

1) 미국 연방공무원연금의 재정재계산제도

미국 연방공무원연금의 재정재계산제도는 최대 5년을 주기로 하여 진행하고 있으며, 최근 시행연도는 2002년이다. 미국 연방공무원연금의 재정재계산제도를 요약하면 다음과 같다.³⁾

첫째, 재정전망방식으로는 가입연령정상비용방식(EANCM: Entry Age Normal Cost Method)을 채택하고 있다. 가입연령정상비용방식이란 안정적인 기금적립에 가장 우선적인 가치가 주어지는 계산방식으로, 완전적립을 지향하는 연금제도에서 널리 채택하는 비용평가방식 중의 하나이다. 전망가정으로는 연금채무와 기금자산을 평가하기 위해 제공되는 최적의 보험수리적 가정을 채택할 것을 원칙으로 하고 있다. 모든 보험수리적 가정은 기본적으로 연금채무 산정 관련 '실용 보험수리기준 4(Actuarial Standards of Practice No. 4)'에 의거하여 분명하게 설정되어야 할 뿐만 아니라 해당 그룹의 실제 경험에 기반을 둘 필요가 있다. 전망대상으로는 연금제도의 장기재정상태 파악을 위한 미적립채무(UAL) 그리고 정부의 부담수준 파악을 위한 정상비용(NC)를 꼽을 수 있다.

둘째, 미국 연방공무원연금의 재정원칙은 기본적으로 완전적립상태를 유지하는 것이다. 즉,

매년 정상비용을 제도내로 유입시키는 것을 기본 전제로 하고 있으며, 제도변화로 인하여 과거근무채무가 발생하거나 가정변화로 인하여 보험수리적 득실(actuarial gains and losses)이 발생할 경우, 분할상각하여 추가 적립시킬 필요가 있다. 재정평가기준은 목표기금적립도의 충족 여부 혹은 미적립채무의 발생 여부이다. 재정계획은 미적립채무를 어떠한 방식을 적용하여 축소시키는가 하는 점에 집중된다. 대부분의 미적립채무는 30년 분할상각을 원칙으로 하여 처리하고 있으며, 보험수리적 득실은 그보다 짧은 기간에 걸쳐 분할상각 처리된다. 지적할 만한 사항은, 노령화에 힘입어 향후 재정지출이 상당 수준 늘어날 것으로 예상되고 있으나, 이러한 재정곤란상황이 수급구조의 조정으로 연결되지 않는다는 점이다. 즉, 세계의 많은 공적연금 제도와는 달리, 미국 연방공무원연금의 재정계획에 포함되지 않는 것이 근본적 개혁문제와 수급구조의 조정문제이다. 근본적 개혁이 고려대상이 되지 않는 것은 이미 1987년에 신·구 제도 이원화 및 사회보장연금으로의 부분적 통합이라는 과정을 거쳤기 때문이며, 수급구조 조정이 제외되는 것은 과거 수차례 개선을 통하여 수급구조의 적정성이 이미 확보되었기 때문이 아닌가 한다. 재정계획의 대부분이 기금적립계획에 모아진다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 재정재계산 담당기구는 인사관리처(OPM) 산하에 있는 퇴직보험국(RIS)과 계리사위원회이다. 퇴직보험국이 주로 재정추계 실무 업무를 담당하고 있으며, 3인으로 구성된 계리

사이사회가 매년 재정전망보고서(Annual Report)를 인사관리처장에게 그리고 재정상태 보고서(Financial Statements)를 관리예산처(OMB)에 제출함과 아울러 주기적으로(5년 이내) 재정평가 및 제도조정견해에 관한 재정평가 보고서(Valuation Report)를 제출하여야 한다. 한편, 관리예산처장이 구성한 재정자문위원회(CFC)에서 인사관리처의 계리사이사회로부터 제공받은 재정평가보고서를 검증·보완하도록 되어 있다. 우리나라의 기획예산처에 해당하는 관리예산처(OMB)의 산하조직이 재정재계산에 간여하는 이유는 재정계획이 정부예산과 밀접한 연관관계를 갖고 있기 때문이다.

한편, 재정재계산의 보고절차는 다음과 같다. 우선, 인사관리처장이 퇴직보험국에 계리사이사회를 구성하며, 계리사이사회가 재정재계산을 실시하여 재정평가보고서를 작성한 뒤 인사관리처장과 관리예산처의 재정자문위원회에 제출한다. 재정자문위원회에서 재정평가보고서를 검증·보완하여 연방회계기준위원회(FASB: Federal Accounting Standard Board)에 심의를 요청한다. 연방회계기준위원회의 심의를 거친 후, 관리예산처장은 국회소관위원회에 제출하며 인준을 받은 후 공시한다.

넷째, 재정재계산제도에 관한 법적 근거는 세 가지 법령에서 그 출처를 찾을 수 있다. 우선, 미국법 제5편(Title 5 of United States Code)의 정부조직과 공무원법(GOE: Government Organization and Employees)이 재정재계산 실시근거, 계산방식, 담당기구와 보고절차를 규정

3) 미국 연방공무원연금의 최근 재정재계산에 대한 보다 자세한 사항을 위해서는 「Federal Employee Retirement Programs: Budget and Trust Fund Issues」(Patrick J. Purcell, 2004)를 참조하기 바란다.

하고 있다. 한편, 공법(PL: Public Law)에서 재정계산방식, 담당기구와 보고절차를 아울러 규정하고 있다. 재정재계산제도의 법 근거를 공법에서 찾아 볼 수 있는 이유는, 미국 연방공무원연금이 완전적립재정방식을 지향하고 있기 때문에 예산당국과의 긴밀한 협조관계를 유지해야 하기 때문이다. 마지막으로, 연방회계기준(SFFAS: Statements of Federal Financial Accounting Standard)에 재정계산방식(평가방식과 가정)과 관련한 상세한 규정이 담겨져 있다. 우리나라에서도 발생주의 차원에서 공무원연금이 회계처리된다면, 전망방식의 상당 부분이 정부회계기준을 만족시켜야 할 것으로 보인다.

- ① GOE 제83장 sec 8437 (f): 재정재계산 근거, 담당조직, 보고절차
- ② GOE 제83장 sec 8331 (17)과 제84장 sec 8401 (23): 재정재계산 방식
- ③ PL 101-567: 계산방식, 담당조직 및 보고절차
- ④ SFFAS 5 NO. 64: 재정전망방식 (attribution methods)
- ⑤ SFFAS 5 NO. 65~67: 재정계산가정(이자율, 물가상승률, 시산이율 등)
- ⑥ SFFAS 5 NO. 68~70: 재정평가기준 및 재정계획
- ⑦ SFFAS 5 NO. 71~73: 재정계산대상

2) 일본 국가공무원공제연금의 재정재계산제도

일본 국가공무원공제연금의 재정재계산제도는 최대 5년을 주기로 하여 진행하고 있으며, 최근 시행연도는 2004년이다. 최초 재정재계산을 1964년에 실시하였으며, 이후 9차례 진행하였다. 재정재계산제도를 요약하면 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 명시적으로 재정전망방식이 존재하는 것이 아니라 재무상이 정한 방법과 가정에 의해 재정전망을 하도록 되어 있다. 하지만, 장기급여의 비용산정에 있어 금리수입이 상당히 중요하므로, 그 이율만은 구체적으로 명시하는 것이 특징적이다. 보험료율은 기본적으로 5년 단위로 장래연금지출의 예상액과 동일하게 결정되며, 일정한 규모의 적립금이 존재하도록 추가조정된다. 5년 장기재정수지 안정화를 지향하므로 단계적 보험료방식에 입각한 5년 재정수지균형률이 무엇보다 중요한 재정전망대상이다. 국가추가부담을 고려하지 않는다면, 조합원 보험료율과 국가부담률은 기본적으로 5년 재정수지균형률의 50/100으로 정해진다. 또한, 기금적립규모 역시 상당히 중요한 재정전망 대상이다. 왜냐하면 유동성 유지 차원에서 당해연도 수지적자를 보충할 수 있는 정도의 기금이 항상 존재해야 하기 때문이다.

둘째, 재정원칙은 기본적으로 5년 장기재정

수지 균형을 유지하는 것이다. 즉, 매 5년 동안 장기재정수지가 균형을 이루는 일정한 보험료율이 동 기간 동안 적용되는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이런 방식이 추계 기간에 걸쳐 반복되는 것이다. 이러한 방식을 채택하는 이유는 노령화 등으로 향후 부담이 증가하면서 발생하는 세대간 부담의 비형평성을 다소나마 줄이고자 함이다. 한편, 장기적으로는 매년 재정수지 적자를 보충하기에 충분한 기금규모를 유지할 것을 원칙을 추가적으로 규정하고 있다(유동성원칙). 결국, 5년 장기재정수지균형원칙과 유동성유지원칙을 고려할 때, 특정 연도에 필요한 기금적립규모란 5년 재정수지 안정화 차원에서 필요한 규모와 당해 기금수지적자액의 합계라고 할 수 있다. 미국 연방공무원연금과는 달리 재정안정성 평가기준은 상당히 단순한 면모를 나타낸다. 즉, 현행 보험료 흐름 및 기금적립규모로 5년 장기재정 안정화가 유지되기 힘들거나 유동성 유지 차원에서 필요한 기금액에 미달될 때, 새로운 재정계획이 입안된다. 예컨대, 균형보험료흐름과 예상보험료흐름의 차이가 발생할 경우, 단계적 보험료방식에 입각하여 보험료의 재조정작업을 진행하는 것이다.

셋째, 재정재계산 담당기구로는, 추계실무조직으로 공제조합연합회의 수리팀 그리고 재정재계산 상위조직으로 15인으로 구성된 연금업무간담회, 이사회와 운영심의회가 존재한다. 이중, 연금업무간담회가 재정재계산 결과에 자문을 제공하는 등 가장 중추적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 보고절차로는, 우선 재무상

이 재정계산방식을 규정하면 연금수리팀이 지방공무원공제조합과 공조하여 장래급여지출액, 보수액 등을 서로 제공하여 검증하는 과정에서 단일 보험료율을 산정하여 수지전망을 진행한다. 다음으로, 연금업무간담회에서 재정재계산 결과를 검토·확인절차를 밟으며, 필요할 경우, 보험료율의 변경을 제시한다. 이사회에서 기여율 변경과 관련하여 연합회 정관의 변경안에 대해 협의하며, 운영심의회에서 부의한 뒤 변경인가신청을 재무상과 총무상에 제출한다. 마지막으로, 재무상이 총무대신과 협의하여 인가결정을 내리며, 인가가 될 경우, 연합회 정관을 변경함과 아울러 관보에 공고한다.

넷째, 재정재계산제도에 관한 법적 근거는 국가공무원공제조합법 제99조, 제100조 그리고 제24조(정관)에서 찾아볼 수 있다. 미국 연방공무원연금과는 달리, 재정재계산 담당기구에 대한 법적 규정이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 어떤 내용을 재계산보고서에 담아야 하는지 그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않는다. 또한, 재정전망 방식과 관련하여서도 명확한 근거 규정이 없다고 할 수 있다

- ① 국가공무원공제조합법 제99조 제1항: 재정재계산 근거, 재정재계산 방식과 대상 (불명확), 재정원칙
- ② 국가공무원공제조합법 제100조와 국가공무원공제조합법 제24조(정관): 재정계획 (보험료율 결정원칙)

4) 국가공제연금을 포함한 일본 공적연금의 최근 재정재계산에 대한 보다 자세한 사항을 위해서는 「2004년 일본 공제연금의 재정재계산 결과와 시사점」(김대철, 보건복지포럼, 제119호, 2006) 및 「2004년 일본 공적연금 재정재계산에 대한 소고」(신화연, 보건복지포럼, 제119호, 2006)를 참조하기 바란다.

4. 재정재계산제도 운영사례 비교분석 및 시사점

미국 연방공무원연금의 경우, 재정재계산제도가 갖춰야 할 기본적인 속성을 대부분 준수하여 재정재계산을 실시하는 것으로 드러나고 있다. 특히, 재정재계산제도의 제 과정을 상당히 구체적으로 명시하고 있으며, 그 법 근거를 공무원연금법(GOE)뿐만 아니라 공법(PL)과 연방회계기준(SFFAS 3)에서 찾아볼 수 있다. 완전적립재정방식을 지향하기 때문에 연금제도의 운영이 보다 분명할 필요가 있기 때문인 것으로 보인다. 일본 공제연금의 경우, 법적인 근거에 따르기보다는 관례적으로 재정재계산을 실시하는 경향이 있었다. 즉, 재정전망방식, 담당기구 및 보고절차, 보고서 수록내용 등에 관한 세부적인 법적 규정이 존재하지 않았다. 이는 부과지향적인 재정방식으로 운영되기 때문에, 재정전망, 재정평가·계획 그리고 재정조정과정이 상대적으로 간편하기 때문일 것이다. 담당기구로는, 미국 연방공무원연금의 경우, 상위기구와 하위기구로 이원화되어 있었다. 반면, 일본 공제연금의 경우, 단일전담조직에 담당하고 있는데, 이는 다수의 보험수리사를 갖춘 재정추계 담당조직이 재정평가 및 재정계획에 필요한 전문성과 투명성을 동시에 갖추고 있기 때문이었다. 공통적으로 드러난 사항을 들자면, 우선, 법적 근거의 다양성에도 불구하고 재정재계산 실시 근거와 재정평가기준이 명문화되어 있으며, 둘째, 보고절차에 있어, 담당기구의 재정재계산

보고서 작성, 책임단체장의 승인, 공시의 제반 과정을 밟고 있었다. 지금까지 살펴 본 미국과 일본 공무원연금의 재정재계산제도 시행사례가 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 재정전망, 재정평가 및 재정계획이라는 동일한 목적을 이루기 위해 재정재계산제도가 시행됨에도 불구하고, 정형화된 틀이 존재하지는 않았다. 예컨대, 재정재계산제도의 법 근거에 있어, 미국 공무원연금의 경우, 거의 모든 세부적 절차가 규정되어 있는 반면, 일본 공무원연금의 경우, 부분적으로만 그 근거를 두고 있었다. 또한 재정재계산 담당기구에 있어, 미국의 경우, 별도의 상설 상위조직이 존재하는 반면, 일본의 경우, 전문화된 추계담당조직에서 재정재계산제도를 담당하였다.

둘째, 재정재계산제도가 상이한 모습으로 실시되는 가장 큰 이유는 재정운영방식이 다르기 때문이었다. 즉, 재정운영방식에 따라 재정전망의 복잡성이 달라질 뿐만 아니라 재정전망대상, 재정평가기준, 재정계획 등이 달라지는 모습이 표출되었다. 예컨대, 완전적립방식(미국 연방공무원연금)에서는 재정전망방식, 재정평가 및 계획, 보고절차 등의 진행절차를 상당히 구체적으로 제시하는 반면, 수정부과방식(일본 공제연금)에서는 평가기준과 재정계획을 제시함에 그치고 있었다. 재정재계산제도를 원활하게 실시하기 위한 출발점으로, 재정운영방식의 모색 및 그 정립에 가장 큰 역점을 둘 필요가 있는 것으로 보인다.

셋째, 그럼에도 불구하고, 재정안정성 평가작

업이 법 근거에 따라 진행되는 경향이 분명하였다. 미국의 경우, ‘완전적립도의 여부’가 평가기준이었으며, 일본의 경우, ‘5년 균형보험료율과 보험료율과의 차이’가 평가기준이었다. 결국, 재정재계산제도를 원활하게 실시하기 위해서는, 재정안정성을 평가하고 재정계획을 입안할 수 있는 기준이나 지표가 구체화될 필요가 있다고 할 수 있다.

넷째, 재정계획 중 수급구조개혁과 기금적립개혁의 경제적 의미가 연금제도의 유형 그리고 성숙도에 따라 차이를 보이고 있는 것으로 드러났다. 미국 연방공무원연금의 경우, 정부보험료(표준보험료)만이 재정계획의 수단변수로 간주될 뿐 수급구조 조정이 재정계획의 대상에서 제외되는 반면, 미적립채무가 발생하면 정부부담률을 상향조정하여 적립기금의 규모를 증대하는 등으로 기금적립개혁의 경제적 의미가 지대하였다. 이는 과거에 이미 수급구조 적정성의 검증과정을 이미 거쳤기 때문일 것이다. 한편, 일본 공제연금의 경우, 기금적립의 필요성이 무시되는 것은 아니지만 그 중요성이 상당히 떨어지는 양상을 보였다. 즉, 재정평가 이후 매 5년 동안 기금이 고갈되지 않도록 보험료율을 조정하는 것과 별도로 유동성 차원에서 기금을 추가로 적립하고자 하였다. 알려진 바와는 상이하게, 목표기금적립률 혹은 목표적립기금규모가 명시화되지 않고 있었다.

다섯째, 재정재계산제도에 재정조정과정이 포함되어 있어 재정재계산제도 실시과정에서 재정개선을 위한 보험료율 조정작업이 실제 진

행되었다. 하지만, 우리나라 공무원연금의 재정재계산제도에서는 공무원연금의 수급구조 적정성에 대한 평가작업이 함께 진행될 필요가 있는 것으로 판단되며, 이 경우, 수급구조 조정작업에 상당한 시간이 요구된다는 점을 감안할 때, 재정조정과정이 재정재계산제도와 어느 정도 분리될 필요가 있는 것으로 보인다.

5. 공무원연금 재정재계산제도 기본방향

재정재계산제도를 규정한 공무원연금법 제 65조 제1항에, “퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다”라고 되어 있다. 한편, 제69조 제1항에서는 “다만, 국가 또는 지방자치단체는 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 “보전금”이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 의하여 부담하여야 한다”라고 규정되어 있다. 또한 제69조의 2에서는 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다”라고 되어 있다.

하지만, 앞서 언급한 미국과 일본 공무원연금의 재정재계산제도 시행사례에 따르면, 재정

재계산제도가 갖추어야 할 사항이란 현행 공무원연금법에서 규정한 내용을 훨씬 뛰어넘는 것이 아닌가 한다. 기본적으로 볼 때, 현행 실시 근거법만으로는 어떠한 방식으로 실시할 것인가가 상당히 불확실한 상태에 놓여 있다고 할 수 있다. 예컨대, 재정재계산 실시근거만이 존재할 뿐 재정안정성 여부를 평가할 구체적인 평가기준이 존재하지 않은 상태에서 재정계획을 규정하고 있으며, 재정계획 역시 모호하게 규정되어 있는 상태라고 할 수 있다. 이는 기본적으로 우리나라 공무원연금이 어떠한 재정운영방식을 채택할 것인가가 불분명하게 되어 있기 때문일 것이다. 물론, 연금제도가 성장을 거듭하는 과정에서 재정운영방식이 부단히 변화할 수밖에 없으므로, 이와 같은 상황을 불가피한 것으로 간주할 수도 있을 것이다. 지금까지의 논의를 바탕으로 장기적인 관점에서의 우리나라 공무원연금 재정재계산제도 실시 기본방향을 제시하고자 한다.

현행 공무원연금법을 전제로 할 때 재정평가 및 재정계획체계와 관련하여 개선하여야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, '재정균형'이 갖는 경제적 의미를 분명하게 규정할 필요가 있다. 2006년 공무원연금 재정전망보고서(Annual Report)에 따르면, 노령화의 진전 등으로 향후 연금지출의 규모가 급속하게 증가할 것으로 예상된다. 결국 미래 정부부담이 불가피하게 증가하여 국민부담 관련 세대간 형평도가 상당 부분 악화될 수밖에 없을 것이다. 하지만, 익히 알려진 바와는 달리, 이러한 상황이 곧 공무원연금

의 재정이 불안정하다는 것을 의미하는 것이 아니라, 점에 유의할 필요가 있다. 국가 혹은 지방자치단체의 지급여력에 문제가 생길 때 연금 재정이 불안정해진다고 할 수 있을 것이다. 달리 표현하면, 국가자산 및 정부예산이 충분하여 추가부담 관련 지급여력의 문제가 발생하지 않을 경우, 연금수지적자가 발생함에도 공무원연금의 재정균형이 유지될 수 있다고 판단할 수 있을 것이다.

둘째, 정부보전방식을 현행의 임기응변적인 방식에서 탈피하여 보다 체계화시킬 필요가 있으며, 이를 통해 공무원연금의 기금적립방식을 개선시킬 필요가 있다. 현행 공무원연금법에 따르면, 공무원연금 적자흐름은 국가 혹은 지방자치단체의 추가 부담에 의해 해결된다. 결국, 정부보전방식이 어떠한 방식으로 설정되느냐에 따라, 공무원연금의 재정원칙 및 재정평가기준이 새롭게 태동할 가능성이 높다고 할 수 있다. 예컨대, 매년도 연금수지적자에 대한 당해 연도 보전방식을 고수한다면, 공무원연금은 순수부과방식을 취하게 될 것이다. 하지만, 이러한 방식을 고수할 경우, 정부추가부담이 지속적으로 증가하여 향후 정부예산에 상당한 제약을 주어서 예산운영의 탄력성이 저하될 뿐만 아니라 국민부담 관련 세대간 형평성이 심각하게 훼손될 가능성이 높을 것이다. 국민부담 관련 세대간 형평성을 유지하고 적자지원규모가 향후 정부재정의 능력범위를 벗어나는 것을 방지하기 위해서는 적자보전부담을 시기적으로 균등화시킬 수 있는 방안이 강구될 필요가 있는 것

으로 보인다. 일단 미래 정부부담 경감차원에서 부담의 배분이 진행된다면, 공무원연금이 보다 적립지향적인 재정방식을 지향하는 결과가 초래될 것이다. 반복하여 언급하자면, 정부보전방식을 평가하여 보다 체계적인 방식을 추구하는 과정에서, 한편으로, 공무원연금의 재정운영방식과 재정원칙이 설정될 수 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로, 재정재계산제도와 관련하여, 재정평가 및 계획체계를 수립할 수 있는 토대가 만들어지고 있는 것이다.

셋째, 정부보전방식 개선에 앞서, 공무원연금 수급구조의 적정성 평가가 진행될 필요가 있다. 연금제도가 성장을 거듭하는 과정에서 제도 개선을 위해 거쳐야 할 중요한 일환으로 수급구조의 적정성 평가를 빼놓아서는 안 될 것이다. 즉, 과거에는 주로 재정안정성이라는 기준에 입각하여 수급구조조정이 진행되는 경향을 보였지만, 향후에는 수급구조의 적정성을 평가하는 과정에서 수급구조조정이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 가입자인 공무원과 사용자인 정부의 적정한 부담 분배 몫을 설정할 필요가 있을 뿐만 아니라 공무원의 세대내·세대간 형평성 및 연금제도간 형평성을 아울러 고려해야 할 것이다. 물론 공무원연금이 공무원이라는 특수직역을 대상으로 하는 연금제도임을 간과해서는 안 될 것이며, 과거 임용된 공무원의 열악한

보수수준을 보상하기 위해서 연금이 후하게 책정되어 온 역사적인 맥락을 잊지 말아야 할 것이다.⁵⁾

장기재정전망 방법론과 재정재계산보고서와 관련하여 개선하여야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 현행 재정추계모형은 연금재정추계모형이 지녀야 할 대부분의 요건을 만족시키고 있는 것으로 보이나,⁶⁾ 재정추계에 적용되는 기초율 설정과정은 보다 투명하게 이루어질 필요가 있는 것으로 보인다. 어쩌면 재정추계에 있어 전망모형 및 전망방식보다 더 중요한 의미를 띠는 것이 장기간에 걸쳐 진행되는 주변 환경의 변화를 어떻게 가정하느냐 하는 것인지는 모른다. 퇴직률, 입직률, 사망률, 이자율, 임금상승률, 물가상승률, 신규임용자 연령비율 및 남여구성비 등을 어떻게 가정하느냐에 따라 동일한 제도일지라도 장기재정상황이 상당 폭 달라질 수 있을 것이다. 따라서 재정전망의 정확성과 신뢰성을 높이기 위해서는 실적치, 최근 동향, 향후 예상되는 변화 등을 고려하여 기초율가정을 신중하게 결정할 뿐만 아니라 그 산정과정을 투명하게 할 필요가 있을 것이다.

둘째, 구체적인 재정재계산보고서 작성지침이 마련될 필요가 있다. 지난 4년에 걸쳐 공무원연금관리공단에서 발간한 장기재정전망보고서(Annual Report)는 비공식적인 보고서에 불과하

5) 공무원연금의 제반 형평성에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 「공무원연금 개인적 형평성 연구」(김재경·김정록·송인보·황정아, 2004)를 참조하기 바란다.

6) 공무원연금의 장기재정추계모형에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 「공무원연금 장기재정추계 연구」(김재경·김정록, 2003)를 참조하기 바란다.

기 때문에 재정재계산 실시결과를 담은 보고서는 미흡하다는 것이다. 따라서 현행 장기재정 전망보고서의 수준을 넘어서, 대안 체계 하에서의 장기재정 안정성 확보방안 제시, 급여수준의 적정성 평가, 재정안정을 달성할 수 있는 방안 에 대한 해당정부에 조언 등을 포함하는 보고서를 작성할 필요가 있을 것이다. 또한, 앞서 논의한 바와 같이, 재정균형 개념에 대한 보다 명확한 법적 정의를 제공할 필요가 있으며, 근본적인 변화가 요청될 경우, 수용 가능한 자원조달 방식 및 새로이 도입될 제도의 장래 재정전망을 제시할 필요가 있는 것으로 보인다. 물론, 재정 전망의 방법론과 가정산출과정에 대한 언급도 반드시 포함되어야 할 것으로 판단된다.

재정재계산제도의 담당기구와 보고절차와 관련하여 개선하여야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 재정재계산제도를 담당할 상설 혹은 비상설 공식기구를 설치할 것인가에 대한 결정을 내릴 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 재정재계산제도를 담당하는 기구는 재정전망을 담당하는 기구와 재정재계산제도 전반을 담당하는 상위기구로 나누어진다. 미국 연방공무원연금의 경우, 퇴직보험국의 계리사위원회와 관리에 산처의 재정자문위원회가 그러한 역할을 담당하고 있으며, 일본 국가공무원공제연금의 경우, 공제연합에서 자체 진행하고 있다. 따라서 미국 공무원연금과 같이, 공식적인 상설기구를 발족시켜 재정재계산제도를 수행하게 할 것인지, 아

니면 일본 국가공무원공제연금과 같이, 자체적으로 수행할 것인가를 결정할 필요가 있다.

둘째, 재정재계산제도의 대체적인 보고절차를 정하여 그를 준수할 필요가 있다. 보고절차는 담당기구(하위기구와 상위기구)가 재정전망 및 재정평가를 진행하여 재정재계산보고서를 작성하여 연금제도의 단체장에게 제출하여 승인을 얻은 후 국회에 보고함과 아울러 일반 국민에게 공시하는 과정으로 요약된다. 이러한 정례적인 보고절차가 필요한 것은 연금제도의 경제적 책임 및 변제과정이 상당히 오랜 기간에 걸쳐 진행되기 때문에 투명성 제고를 위한 검증장치가 필요하기 때문이다. 미국 연방공무원연금에서는 그러한 보고절차를 법에 명시하고 있으며, 일본 공제연금에서는 관례에 따르긴 하나 실제적인 보고절차는 앞서 미국의 경우와 크게 다른 점이 없는 것으로 보인다.⁷⁾

마지막으로, 재정재계산제도의 법적 근거와 관련하여 개선하여야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, '재정균형'의 개념이 연도별 재정수지균형인지, 장기 재정수지균형인지, 아니면 완전적립도(발생연급에 상응하게 기금이 적립된 상태) 차원의 재정균형인지가 불명확하다. 또한, 책임준비금의 의미가 완전적립방식 하의 발생연급(AL)에 해당하는지, 부분적립방식 하의 장기재정균형을 위한 적립금인지 아니면 순수부과방식 하의 유동성 유지 차원의 기금인지가 분명하지 않다. 즉, 재정균형, 책임준비금 등의 경제적

의미를 법적으로 분명하게 규정할 필요가 있다. 둘째, 재정안정성을 평가할 수 있는 평가기준 및 평가지표에 대한 법적 근거가 제시될 필요가 있는 것으로 보인다. 예컨대, 정부의 보전체계가 현행의 임기응변적인 방식에서 보다 체계적인 방식으로 변화하기 위해서는 보전체계에 대한 법적인 근거가 명확하게 제시되어야 한다. 또한, 보전체계를 통해 이루고자 하는 목적이 무엇인지 명시되어야 하며, 현행 보전시스템이 그러한 목적을 실제 달성하고 있는지에 대한 평가기준이 제시되어야 한다. 이러한 제반 규정을 통해 어떠한 원칙에 따라 자원조달계획을 수립할 것인지에 대한 근거가 마련된다는 점을 잊지

말아야 할 것이다. 셋째, 재정전망방식 및 가정, 재정재계산의 범위·담당기구·보고절차 등에 대한 법적 근거가 제시될 필요가 있는 것으로 보인다. 이러한 사항에 대한 법적 규정은 공무원연금의 재정재계산을 보다 정례화하고 투명하게 하기 위한 최소한의 안정장치로 인식할 필요가 있을 것이다. 한편, 공적연금의 제도변화에 이해관계자의 역학관계 등 정치적인 맥락이 중요하다는 점을 감안할 때, 정책제언(policy recommendation) 수준의 대안 제시에 그치는 등으로 하여 실제 재정조정과정을 제외함이 바람직하지 않나 한다. 보건복지

7) 2005년 공무원연금의 재정재계산 수행결과에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 「공무원연금 재정재계산 기초연구」(최재식 외, 2005)를 참조하기 바란다.