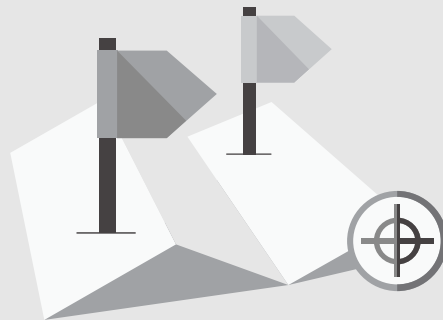


이달의 초점

인구구조 변화와 사회보장 재정정책의 대응 방안



인구고령화와 사회보장 재정 현황 및 전망

박소은

공적연금 재정계산 현황과 과제

신화연

아동복지 재정 운용의 특징과 발전적 개선 방안

이영숙

노인돌봄 재정 지원 정책의 재정적 지속가능성과 향후 과제

최혜진



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

공적연금 재정계산 현황과 과제¹⁾

Some Issues on the Financial Estimate of Public Pension

신화연 | 한국보건사회연구원 연구위원

국민연금 등 공적연금은 주요 노후소득원으로, 급변하는 경제사회 환경 변화에 대응해 장기간에 걸쳐 제도를 안정적으로 운영할 필요가 있다. 공적연금별로 재정계산을 통해 재정균형을 점검하도록 되어 있으나, 연금법상 재정균형에 대한 언급만 있고 재정 목표가 명확하게 설정되어 있지 않다. 이로 인해 매년 기금 소진 연도와 적자 규모에만 초점이 맞춰지고 있어 재정 상태에 대한 평가가 제대로 수행되었다고 보기에는 한계가 있다. 재정전망 결과를 토대로 제도 개선 방향을 수립한다는 재정계산 본래 취지에는 미치지 못하고 있는데, 공적연금 재정계산의 현황을 살펴보고 향후에도 주기적으로 시행될 재정계산에 대비하여 과제를 검토하였다. 공적연금별 재정계산을 통해 장기적 재정 상태에 대한 평가를 토대로 적정 급여 수준과 보험료율 수준 등 제도 전반에 대한 개선 방향을 검토하도록 되어 있으므로, 재정계산 본연의 목적을 제대로 수행하기 위해서는 재정 목표 설정과 이를 제대로 평가할 수 있는 다양한 지표가 필요하다.

1. 들어가며

국민연금과 공무원연금 등 공적연금은 생애주기에 따라, 본인의 기여 여부에 따라 연금 수급 여부와 급여 수준이 결정되고 사망할 때까지 지

급된다. 연금제도 내적인 수급 부담 구조와 함께 인구구조 변화와 경제성장 등 제도 외적인 변화와도 밀접한 관련이 있다.

연금제도는 독립적으로 운영되나 2015년 공무원연금과 사학연금제도 개혁에서도 알 수 있듯

1) 이 글은 신화연, 최기홍, 신승희, 김종훈. (2020). 공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구(세종: 한국보건사회연구원)의 일부를 인용 및 수정하여 작성했음을 밝혀 둔다.

이 소득대체율과 수급 연령 등 제도 간 차이를 비교하고 제도 개선에 일정 부분 반영하는 것이 사실이다. 근로 기간 동안 보험료 납부 등 제도 가입을 통해 은퇴 후 본인의 급여 수준이 결정되는 기본적인 구조는 유사하다. 그러나 구체적인 재원 부담과 수급 조건 등 제도 내용과 재정 방식은 제도별로 차이가 있다. 공무원연금과 군인연금은 기금이 소진되어 각각 2001년과 1973년부터 연금급여 지출에 대한 부족분이 매년 발생하고 있고, 이를 정부에서 보전하도록 의무화하고 있다.²⁾³⁾ 국민연금과 사학연금은 현재 기금이 적립되고 있는데, 특히 국민연금의 적립기금은 2021년 말 900조 원을 넘어섰다. 현재는 기금 규모가 증가하는 만큼 기금 운용 목표 등에 대한 운용 계획 수립의 중요성도 강조되고 있다.

2000년 이후 국제 기준이 변화하면서 발생주의 회계 원칙에 따라 정부도 2011년부터 국가결산서에 발생주의에 근거한 재무제표를 작성하고 있다. 이에 따라 공무원연금과 군인연금은 국가회계기준에 따라 매년 연금총당부채를 산출하여 국가부채에 반영하고 있다. 2021 회계연도 국가결산보고서(대한민국정부, 2022)에 따르면 연금총당부채는 1,139조 원으로(공무원연금 905조

원, 군인연금 234조 원) 총부채 2,195조 원의 51.9%를 차지한다.

노후소득을 더 안정적으로 보장하기 위해서는 공적연금에 대한 재정적 지급 여력을 제대로 평가하여 국가 재정 측면에서 감당 가능한 수준인지 평가해야 한다는 요구가 점차 높아지고 있다. 공적연금별로 수급 부담 구조와 재원 마련 방안 등이 서로 다르고 각각 독립적으로 운영되는 것이 사실이나 공적연금을 모두 포괄하여 살펴볼 필요가 있다.

이 글에서는 우리나라의 공적연금별로 그간 시행된 재정계산에서 재정평가가 어떻게 이루어졌고, 재정평가의 현실적인 한계와 논의되었던 주제가 무엇인지 살펴보고 향후 과제를 검토하였다. 먼저, 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 재정계산 현황을 2장과 3장에서 각각 살펴보고 4장에서는 향후 주기적으로 시행될 재정계산에 대비한 과제가 어떤 것인지 살펴보았다.

2. 국민연금 재정계산과 과제

공적연금별로 재정계산 시기에는 차이가 있는데, 1990년대 중후반 법 개정을 통해 재정계산

2) 「공무원연금법」 제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 연금부담금의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 총당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

「군인연금법」 제45조(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금 및 부담금으로 총당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

3) 사학연금은 공무원연금과 같이 국가의 지급보증의 명문화되어 있지는 않으나, 그 가능성에 대해서는 “급여를 기금으로 총당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다”는 법 조항(사립학교교직원 연금법 제53조의7 국가의 지원)이 있다.

제도를 도입하였고 이를 토대로 2000년대부터 재정계산을 시행하고 있다.

국민연금도 1998년에 법을 개정해 2003년부터 5년마다 재정계산을 하고 있는데,⁴⁾ 2018년에는 4차 재정계산 결과를 발표하였고 2023년에 5차 재정계산 결과를 발표할 예정으로 재정추계위원회를 발족하였다. 국민연금은 제도 도입당시에 저부담·고급여 구조로 설계되었는데, 인구고령화와 제도 성숙 등의 변화 속에서 현재 제도를 그대로 유지할 경우 수지적자가 발생하고 이후에는 수지적자 규모가 점차 커질 것으로 예상된다. 4차 재정계산 결과를 토대로 그해 말 급여 수준과 보험료율 등을 조정하는 제도 개편안 네 가지를 정부안으로 제시한 바 있다.

국민연금은 2003년부터 2018년까지 4차례

재정추계를 시행하면서 추계 결과는 연도별 적립기금, 수입, 지출, 수지차 등의 현금 흐름을 재정수지표로 제시하고 있다. 국민연금 재정 방식은 부분 적립 방식으로 적립기금 투자 수익이 발생하면 보험료 수입과 함께 급여 지출을 부담한다. 재정수지와 함께 부과 방식 비용을 제시하는데, 기여 대상 소득 대비 급여 지출로 산출한다. 비용률은 기금 투자 수익을 고려하지 않고 당해 연도 급여지출을 그해 보험료 수입으로만 부담한다는 가정하에 필요한 보험료율로 볼 수 있다. 저출산, 고령화 등 인구구조 변화를 반영할 수 있는 지표 중 하나로 가입자 수 대비 연금 수급자 비율인 제도부양비가 있다. 제도 도입 시기가 상대적으로 늦고 아직 제도 성숙 단계 전이라 현재 제도 부양비는 약 19.6%이나 2050년대 후반부터는

표 1. 국민연금 재정계산 결과: 2018년 재정계산

(단위: 조 원)

연도	수입	지출	재정수지	적립기금	적립배율(배)	부과 방식 비용률	제도부양비
2020	85	29	56	781	24.8	5.2%	19.6%
2030	133	74	59	1,379	17.9	9.0%	35.0%
2040	175	164	11	1,776	10.8	14.9%	62.7%
2050	183	299	-116	1,244	4.6	20.8%	91.0%
2060	158	485	-328	-	-	26.8%	116.0%
2070	209	713	-505	-	-	29.7%	123.6%
2080	274	931	-657	-	-	29.5%	121.9%
2088	337	1,120	-783	-	-	28.8%	118.6%

주: 1) 적립배율은 해당 연도 지출 대비 연초 적립기금 비율로, 그해 발생할 연금 지출에 대비한 기금의 보유 정도를 평가할 수 있음.

2) 부과 방식 비용률은 보험료 부과 대상 소득 대비 지출 비율임.

3) 제도부양비는 가입자 수 대비 노령연금 수급자 수 비율임.

자료: 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향.

4) 「국민연금법」 제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다.

100%를 넘어설 것으로 전망된다.

국민연금 재정계산은 주기적으로 시행하고 있으나 법상 재정균형에 대한 평가 기준과 재정 목표 등이 수립되어 있지 않다. 재정계산을 위한 위원회에서 논의를 거쳐 결정해 나갔는데, 재정계산마다 매년 쉽지 않은 논의와 합의 과정을 거쳐야 했다.

재정평가 기간은 연금제도 내 가입과 수급 기간 등 생애 기간을 고려하여 향후 70년으로 하고 있다. 재정평가 기간 동안 목표 적립기금 등 국민연금 운영과 관련하여 장기 재정 안정의 목표가 법상 명시적으로는 설정되어 있지는 않다. 적립배율에 대한 설정은 시나리오로 제시하고 다양한 평가 기준을 설정하고 이를 위해 필요한 보험료율을 산출하고 있다. 재정계산 보고서에서 제시

하는 재정평가는 일종의 사례 분석으로, 추계 기간 말 일정 수준의 적립배율을 유지한다는 가정 하에 필요한 보험료율을 산출하여 제시하고 있다. 재정계산에서 제시하는 재정평가 사례는 확정급여 방식인 현재 제도를 그대로 유지할 때 재정 목표를 가정하고 적립배율을 일정 수준으로 가정하여 보험료율을 산출하고 있다. 국민연금 재정계산에서 제시하고 있는 재정평가는 현재 보험료율 수준으로 장래의 급여 지출에 대비할 지 불능력을 갖추었는지 평가하고, 만약 부족하다면 추가로 필요한 보험료율 수준을 산정하여 재정적 측면에서 안정성을 확보한다는 뜻으로 해석할 수 있다.

국민연금 재정계산별로 재정평가 지표 사례를 비교할 때 재정 목표 시나리오별 보험료율 산출

표 2. 국민연금 재정계산의 재정 목표별 보험료율: 2018년 재정계산

추계 기간 말(2088년) 적립배율	재정 목표 시나리오별 보험료율	재정 목표 시나리오별 의미	참고
적립배율 1배	16.02%	추계 기간 동안 유동성 위험에 대비하여 준비금 성격으로 기금 보유	미국 OASDI(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) 일본 공적연금
적립배율 2배	16.28%		
적립배율 5배	17.05%	기금 소진 등 추계 기간 동안 보험료율의 급격한 상승폭을 다소 완화할 수 있도록 기금 적립	
수지적자 미발생	18.20%	추계 기간 동안 적립기금 규모가 감소하지 않고 지속적으로 증가하는 상태 : 기금을 유동화하지 않아도 급여 지출 부담 가능	
일정한 적립배율 유지	20.20% (적립배율 18.2배 유지)	추계 기간 말 이전 20년간 적립배율 변동폭 5% 이내로 유지	캐나다 CPP (Canada Pension Plan) 정상 상태(steady-state) 전제로 한 필요 보험료율

주: 1) 보험료율은 2020년에 일시에 인상하는 것으로 가정함.

2) 정상 상태란 미래의 일정 평가 기간 동안 적립배율을 일정 수준으로 유지할 수 있는 상태를 뜻하는데, 캐나다 CPP의 경우 재정평가 기간 동안 적립배율 변동폭을 5% 내외로 유지할 수 있는 최소 보험료율 수준을 산정하고, 이때 적립배율은 5~6배를 유지하는 것을 평가 목표로 함.

자료: 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향.

표 3. 국민연금 재정계산별 필요 보험료율 비교

구분	1차 재정계산(2003년)	2차 재정계산(2008년)	3차 재정계산(2013년)	4차 재정계산(2018년)
추계 기간 말 적립배율				
적립배율 1배	-	-	-	16.02%
적립배율 2배	19.85%	12.49%	12.91%	16.28%
적립배율 5배	21.35%	13.17%	13.48%	17.05%
수지적자 미발생	23.45%	14.31%	14.11%	18.20%
일정한 배율 유지	-	17.50% (적립배율 23.5배 유지)	15.85% (적립배율 17.0배 유지)	20.20% (적립배율 18.2배 유지)
보험료율 인상 시기	2010~2030년 점진적으로 인상	2009년 일시에 인상	2015년 일시에 인상	2020년 일시에 인상
재정평가 시점(추계 기간 말)	2070년	2078년	2083년	2088년
부과 방식 비용률 (추계 기간 말)	39.1%	22.9%	22.9%	28.8%
제도부양비(추계 기간 말)	108.1%	115.4%	111.9%	118.6%

주: 1차 재정계산에서는 소득대체율 60%를 그대로 유지할 경우 보험료율을 산출함.

자료: 1) 국민연금발전위원회. (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방향.

2) 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회. (2008). 2008 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향.

3) 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2013). 2013 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향.

4) 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향.

결과는 추계기간 말 시점이 달라서 직접적인 비교에는 한계가 있으나, 2007년 법 개정 이후 소득대체율을 40%로 인하한 후 시행한 2차와 3차 재정추계의 보험료율 산출 결과는 유사한 수준을 보이고 있다. 4차 재정계산에서는 인구고령화 등 인구구조 변화가 기존에 비해 가속화된 점과 경제 저성장이 반영되어, 동일한 제도하에서도 적립배율 시나리오별 보험료율이 큰 폭으로 높아졌다고 볼 수 있다. 4차 재정계산은 기존 재정계산에 비해 부과 방식 비용률 수준이 크게 높아졌고 제도부양비 또한 높아진 것을 알 수 있다.

「국민연금법」에 따르면 재정계산 전망 결과를 토대로 한 제도 개선 방향 등을 포함한 국민연금 종합운영계획을 수립하도록 하고 국무회의 심의를 통해 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 최근 진행된 4차 국민연금 재정계산도 전망 결과를 토대로 제도 개선안을 검토한 바 있다.⁵⁾ 2018년 12월 보건복지부에서 제출한 ‘국민연금 종합계획안’의 네 가지 안에 대해 경제사회노동위원회 산하에 2019년 신설된 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하, 연금개혁특위)’에서 검토하였다.

5) 4차 국민연금 재정계산 결과를 토대로 제도발전위원회에서도 재정 안정화 방안에 대해 복수의 개선안을 제안한 바 있고, 소득대체율을 40%에서 45%로 인상하고 보험료율은 11%로 인상하는 안 등이 논의되었다.

정부의 종합계획안은 소득대체율 40~50%, 보험료율 9~15% 조합 중 정책적으로 수용 가능한 안을 제시한 것으로 보이는데, 정부의 종합계획안별로 재정분석에서는 기존 기금 소진 시점과 최대 적립금 규모 등을 비교하여 제시하고 있다.

네 가지 제도 개선안은 노후소득보장 강화와 재정 안정화를 지향하는데, 재정에 미치는 영향에 대해 기금 소진 연도 등 기존의 연도별 현금 흐름을 개선안별로 비교하여 정책적 합의나 대안 선택에서 재정평가에 대한 정보가 지극히 부족하다고 볼 수 있다. 사실상 네 가지 안에 대해 재정에 미치는 효과 비교 없이 개선안을 제안한 것으로 사료된다.

정부의 국민연금 종합계획안에 대해 연금개혁 특위에서 논의한 결과를 2019년 8월 세 가지 안을 제시하였다. 이 중 소득대체율을 45%로 인상하고 보험료율은 12%로 인상하는 개혁안을 다수안으로 제시하였고, 단일안으로 합의되지는 못하였다. 연금개혁특위에서도 정부의 종합계획안과 마찬가지로 개선안별로 재정에 미치는 영향을 기금 소진 시점과 적립금 규모 등 기존의 방식대로 제시하고 있다.

2022년 5월 현 정부가 출범할 때 국정과제 중 하나로 연금 개혁 과제를 제안하였다. 국민연금의 지속가능성과 노후소득보장 강화를 위한 연금 개혁을 국정과제로 추진하고 있는데,⁶⁾ 2023년

제5차 재정계산을 기반으로 제도 개편안을 마련할 계획이다.

3. 특수직역연금 재정계산과 과제

가. 공무원연금

공무원연금과 사학연금은 2015년 더 내고 덜 받는 식으로 큰 폭으로 제도를 개혁했는데, 기존에 비해 부담 수준은 높이고 소득대체율은 낮추면서 국민연금 급여 산식과 유사하게 소득재분배 부문을 도입했다. 특히 공무원연금은 2001년부터 매년 연금 지급 부족분에 대해 국고로 지원되는 만큼 제도 개혁 당시 재정 안정화에 중점을 두었다. 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금을 고려하여 급여 수준과 수급 부담 구조 등 제도 간 형평성을 고려하여 제도를 개혁했다고 볼 수 있다.

공무원연금은 1995년 법 개정으로 재정계산을 실시하도록 되어 있고⁷⁾ 2000년 1차 재정계산을 하였다. 공무원연금은 재정수지적자가 발생하여 2001년부터 매년 급여 부족분에 대한 차액을 국고로 보전하고 있다. 2000년 이후 2005년과 2009년 재정계산에 이어 2015년에 시행했고 2020년 5차 재정계산을 계획하였다. 특히 2015년 재정계산은 공무원연금과 사학연금에 대한 2015년 법 개정을 앞두고 국회 공무원연금개혁

6) 『윤석열정부 110대 국정과제』 중 '지속가능한 복지국가 개혁'(제20대 대통령직인수위원회, 2022, p. 83).

7) 「공무원연금법」 제66조(비용부담의 원칙) ① 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.

특별위원회에서 주관하였다.

공무원연금도 법에 근거하여 재정계산을 하고 있다. 공무원연금 장기 재정추계 결과는 향후 10년간에 대해서만 수입액, 지출액, 보전금 규모 등 매년 현금 흐름을 불변가격으로 제시하고 있다. 10년 이후 향후 60년간에 대해서는 규모가 아니라 재직자 수 대비 연금 수급자 비율인 부양률과 보험료 부과 대상 소득인 기준소득총액 대비 급여 지출 비율인 지출률, 기준소득총액 대비 보전금인 보전율 등의 지표로 제시하고 있다.

「공무원연금법」에 근거하여 재정계산을 하도록 되어 있으나 법상 '재정균형 상태'에 대한 언급만 있을 뿐 국민연금과 마찬가지로 재정 목표에 대한 근거가 없다고 볼 수 있다. 한편 국민연금과 달리 공무원연금은 법상 지급보장 규정이 있어 매년 급여 지출 부족분에 대해 국고로 보전해 주므로 재정계산 결과 2015년 법 개정 전후 보전금 규모 등에 중점을 두고 있다. 재정계산 보고서에 재정평가를 다루는 부문이 있기는 하나, 사실상 지출률과 보전율 등의 연간 흐름을 제시하는 데 그치고 있다.

나. 사학연금

사학연금은 공무원연금과 마찬가지로 1995년 연금법 개정 이래 적어도 5년마다 재정계산을 하도록 되어 있는데,⁸⁾ 2001년 1차 재정추계를

시행하였고 이후 2006년과 2010년에 이어 2015년과 2020년에 재정계산을 하는 등 주기적으로 시행하고 있다. 사학연금도 공무원연금과 마찬가지로 재정계산을 실시한다는 조항만 있고, 재정균형 상태를 진단하고 평가하는 기준과 어떤 기준으로 제도를 개선하는지 등 명확한 규정은 현재로서는 없다고 볼 수 있다.

최근 실시된 2015년 재정계산에서는 2015년 법 개정 이전 제도에 대해 2013년 3차 국민연금 재정계산의 적립배율 시나리오별 보험료율을 산정한 적이 있다. 향후 70년 후인 최종 추계 연도 2084년을 기준으로 일정 수준의 적립배율을 유지한다는 시나리오에 따라 필요한 보험료율 산정하는 방식으로, 국민연금 재정계산에서 제시한 네 가지 중 '적립배율 5배'를 제외한 세 가지 시나리오에 대해 필요 보험료율을 산출하였다. 2015년 법 개정을 통해 수입은 늘고 지출은 감소하면서 재정수지 규모는 일정 수준 개선되었으나, 지출률은 2020년 초반에 현재 보험료율 18%를 넘어서는 것으로 나타난다. 이후 지출률은 점차 증가하는데 기금이 소진된 이후 빠르게 증가하여 2060년대 후반에는 현재 보험료율의 2배 이상으로 크게 증가할 것으로 예상된다.

사학연금은 공무원연금과 제도 내용은 동일하나 제도의 특성상 저출산 등으로 인한 학령인구 수 감소와 향후 교원 운영 계획 등의 영향이 있

8) 「사학연금법」 제43조(비용부담의 원칙) 급여나 그 밖에 이 법을 운용하기 위하여 필요한 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금, 국가부담금, 법인부담금, 재해보상부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.

표 4. 2020년 사학연금 재정계산 결과

(단위: 조 원)

연도	수입			지출		재정수지	적립기금	지출률
	총수입	부담금	운용 수익	총지출	급여			
2020	4	4	0.7	3	3	1	21	16.7%
2030	6	5	1	6	6	-0.1	25	22.3%
2040	6	6	1	8	8	-1	18	24.4%
2050	6	6	-	10	10	-3	-	26.7%
2060	7	7	-	12	11	-5	-	30.8%
2070	7	7	-	14	14	-7	-	37.5%
2080	6	6	-	16	16	-10	-	46.6%
2090	6	6	-	18	18	-12	-	54.2%

주: 지출률은 기준소득총액 대비 연금 지출 비율임.

자료: 사학연금재정계산위원회. (2020). 사학연금 재정계산보고서. p. 83 [표 V-4], p. 85 [표 V-5] 인용하여 정리.

어, 중장기적으로 안정적인 제도 운영을 하는 데 또 하나의 과제가 된다고 볼 수 있다. 연금 수급자 수는 빠르게 늘어나는 반면 장기적으로 교직원 수는 일정 수준을 유지하거나 감소할 수 있으므로 제도부양비가 2배 가까운 수준으로 증가할 것으로 전망된다.

공무원연금은 급여 지출 부담과 관련해 부족분을 매년 국고로 보전하는 반면, 사학연금은 지급보장에 대한 내용이 법상으로 명문화되어 있지 않다는 것이 공무원연금과는 다른 점이라 할 수 있다.

공무원연금과 마찬가지로 사학연금도 재정계산을 하도록 법에 규정하고 있을 뿐 재정평가 지표와 재정 목표에 대한 내용은 명시되어 있지 않다.

다. 군인연금

군인연금도 적어도 5년마다 재정계산을 하도록 되어 있는데⁹⁾ 2015년과 2020년에 재정계산을 하였다. 공무원연금, 사학연금 등과 마찬가지로 군인연금도 주기적으로 재정계산을 하도록 법에 규정하고 있을 뿐 재정평가 지표와 재정 목표에 대한 내용은 명시되어 있지 않다.

군인연금도 공무원연금과 마찬가지로 그해 급여 지출 부족분을 국고로 보전하는데, 군인연금은 1973년부터 국고보전금이 발생하고 있다.

공무원연금과 사학연금은 재정전망 결과를 수록한 재정계산 보고서를 일부 공개한 적이 있지만, 군인연금은 재정전망 결과도 발표하지 않는다. 그나마 최근 전망 결과는 「국가재정법」에 따라 최소 5년마다 시행하도록 되어 있는 장기 재

9) 「군인연금법」 제41조(비용 부담의 원칙) 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용은 군인과 국가가 부담한다. 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.

정전망(기획재정부, 2015)에서 군인연금에 대한 장기 재정전망 결과를 간략하게 수록한 바 있다.

한편 공무원연금과 사학연금은 2015년 법 개정을 통해 재정 안정화 측면에서 더 내고 덜 받는 식으로 제도가 개선되었다. 군인연금은 2013년 이후 보험료율과 지급률 등에 대해서는 법 개정이 이루어지지 않아 2015년 법 개정 이전 공무원연금의 수급 부담 구조를 현재 유지하고 있다.

4. 나가며

국민연금과 공무원연금 등 공적연금은 제도별로 재정계산을 시행하고 있다. 재정계산의 본래 취지는 미래의 재정 상태를 사전에 점검하고 재정전망 결과를 바탕으로 제도 전반에 대한 개선 방향을 수립하는 것이다. 연금법상 재정계산을 통해 장기적으로 재정균형을 유지할 수 있도록 하는 목표가 있다고 언급은 하고 있으나, 법상으로는 재정균형이 어떠한 것인지 명시적으로 설정

되어 있지 않다. 이로 인해 재정전망 결과에서 제시하는 기금 소진 등이 주목을 받는 데 그치고, 중장기적으로 제도를 안정적으로 운영할 수 있는지에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

공적연금별 재정계산을 통해 재정전망 결과와 재정평가에서 제시하는 내용을 살펴보면, 공통적으로 수입, 지출, 수지차, 적립기금이 있다면 기금규모와 투자수익 등을 추가하여 매년 현금 흐름을 재정수지표에 담고 있다. 재정전망 결과와 함께 부과 방식 비용률 등 기여 대상 소득 대비 급여 지출, 수입 등을 함께 수록하며, 매년 급여 부족분을 국고로 보전받는 공무원연금은 보전율을 추가로 제시하고 있다. 기금을 보유하고 있는 국민연금과 사학연금은 합의된 재정 목표가 없으므로 다양한 사례, 즉 추계 기간 말 일정 수준의 적립배율을 유지한다는 가정 하에 필요한 보험료율을 제시하고 있다.

표 5. 공적연금 재정전망 결과 제시와 재정평가 지표 비교

구분		국민연금	공무원연금	사학연금
장기 전망 결과		재정수지 흐름 제시 (경상가로 제시) 수지적자, 기금 소진 연도 제시	재정수지 흐름 수입률, 지출률, 수지율 등으로 제시 (규모는 향후 10년간 불변가로 제시)	재정수지 흐름 제시 (경상가로 제시) 수지적자, 기금 소진 연도 제시
재정 평가 지표	기여 대상 소득 대비 등	지출률	수입률, 지출률, 수지율(보전율)	
	적립배율	현재 보험료율을 유지할 경우 적립배율 제시	-	현재 보험료율을 유지할 경우 적립배율 제시

주: 1) 수지율은 연금별로 재정 방식에 따라 달라질 수 있는데, 공무원연금과 사학연금의 수지율은 지출액 대비 수입액 비율로 정의하고 있음.

2) 국민연금은 2018년 제4차 재정추계, 공무원연금과 사학연금은 2020년 추계 결과를 바탕으로 정리함.

3) 군인연금은 재정계산을 시행하고는 있으나 전망 결과를 공개적으로 발표한 자료가 없어서 제외함.

자료: 저자 작성.

공적연금 중 국민연금은 네 차례 재정계산을 하면서 재정평가 지표 개발 필요성이 제기되었다. 추계 기간 전반에 걸친 재정 상태를 함축적으로 나타낼 수 있는 연금부채¹⁰⁾와 연금부채 대비 자산 비율인 적립률, 세대 간 형평성을 고려할 수 있는 세대별 분석 등의 필요성에 대해 논의한 바 있다.

공적연금 연금부채는 재정평가 지표로서의 필요성과 개념 정립, 산출 방식 등에 대해 더욱 심도 있는 연구와 추가 논의가 필요하다. 미국 OASDI, 캐나다 CPP, 일본 후생연금에서 보조적인 평가 지표로 사용하고 있는 연금부채 등의 의미와 산정 방식을 더욱 면밀히 살펴보고, 우리나라 공적연금 재정평가 지표로서의 활용성 여부를 추가적으로 검토해야 할 것이다.

공적연금 중 특히 국민연금은 전 국민을 의무 가입 대상으로 하는 사회보장연금(social security pension)이다. 사회보장연금의 세대 간 부양을 전제로 하는 재정 방식은 인구고령화에 특히 취약하다고 볼 수 있다. 미래 연금제도의 제도 변화와 제도 외적 변화를 반영하여 재정을 점검할 수 있는 다양한 재정평가 지표가 필요하며, 평가 지표에 대한 지속적인 개발 및 적용이 필요하다. 이 글에서 검토한 재정평가와 관련된 논의와 연구가 지속적이고 활발히 이루어져 더욱 체계적이고 신뢰성 높은 재정평가가 이루어지기를 기대해 본다.

재정계산은 주기적으로 시행하는데, 법상 명기된 장기 재정 목표가 명확하지 않은 데다 국민연금 중장기 기금 운용 계획 수립이 재정계산 결과와 관련 없이 이루어지고 있다는 점도 문제점으로 제기된 바 있다. 2018년 10월 기존의 기금 운용위원회에 대한 개혁안이 발표되었는데, 비정기 회의체였던 기금운영위원회는 사무국을 설치하고 공식 상설기구로 승격하였다. 최근 기금 운용 지배구조 변화로 기금운영위원회의 전문성이 좀 더 높아진다는 의미가 있을 것이다. 이후 중장기 기금 운용 계획을 수립할 때 국민연금 재정 목표와 평가 기준이 설정된다면 재정 목표와 서로 연계해야 하는 부분은 향후 과제로 볼 수 있다. ■

참고문헌

- 공공기관의 운영에 관한 법률, 법률 제18795호 (2022).
- 공무원연금기금 전입금의 보전금 충당 처리기준, 인사혁신처 훈령 제66호 (2018).
- 공무원연금법, 법률 제17752호 (2020).
- 교육부. (2015. 12. 29.). **사립학교교직원 연금법 시행령 국무회의 통과**. 보도자료. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=61812&lev=0&searchType=null&statusYN=C&page=1&s=moe&m=20402&opType=N> 에서 2022. 12. 13.

10) 연금 수급자 또는 가입자 등 미래 연금 수급 기간 동안 지급될 것으로 예상되는 총연금액을 현재 가치로 평가한 것으로, 연금부채 산정 대상과 예상 소득, 가입 기간 등 보험수리적 가정에 따라 다양한 평가 방식이 있다.

인출.
 국가재정법, 법률 제17136호 (2020).
 국가 회계기준에 관한 규칙, 기획재정부령 제732호 (2019).
 국가회계법, 법률 제17339호 (2020).
 국민연금기금운용발전위원회. (2018). **2018 국민연금재정계산 - 국민연금 기금운용 개선방향**. 세종: 보건복지부.
 국민연금발전위원회. (2003). **2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방향**. 과천: 보건복지부.
 국민연금법, 법률 제18608호 (2021).
 국민연금재정추계위원회. (2018). **2018 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계**. 세종: 보건복지부.
 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회. (2008). **2008 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향**. 과천: 보건복지가족부.
 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2013). **2013 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향**. 과천: 보건복지부.
 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). **2018 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향**. 세종: 보건복지부.
 국방부 전력유지예산과, 기반전력계획평가과, 조직총괄과. (2020. 8. 9.). **누구도 넘볼 수 없는 유능한 안보 튼튼한 국방 「'21-'25 국방중기계획 수립」-향후 5년 간 301조 투입-**. 보도자료. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_66

9&newsSeq=I_12193&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EC%A4%91%EA%B8%B0%EA%B3%84%ED%9A%8D&findOrganSeq=에서 2020. 9. 23. 인출.
 군인연금법, 법률 제18803호 (2022).
 기획재정부 재정건전성관리과. (2015. 12. 4.). **2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리 지속적인 세출구조조정 없을 경우 60%까지 상승 가능 -공적연금 및 사회보험은 지속 가능성 확보를 위해 개혁 긴급**. 보도자료. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_12193&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EC%A4%91%EA%B8%B0%EA%B3%84%ED%9A%8D&findOrganSeq=에서 2020. 7. 1. 인출.
 기획재정부 재정효과분석팀. (2020. 9. 2.). **재정 혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 '60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리 -재정준칙 도입 추진 및 사회연금보험 개혁 필요**. 보도자료. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_12193&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EC%A4%91%EA%B8%B0%EA%B3%84%ED%9A%8D&findOrganSeq=에서 2020. 9. 5. 인출.
 대한민국정부. (2022). **2021 회계연도 국가결산**

- 보고서.** 서울: 대한민국정부.
- 박혜정. (2019. 8. 30.). “국민연금, 더 내고 더 받자” 결국 정부안대로 가나. **아시아경제**.
<https://view.asiae.co.kr/article/2019083017183337407>에서 2020. 8. 2. 인출.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 14.). **제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안**. 보도자료.
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=346997&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EC%A0%9C4%EC%B0%A8에서 2020. 8. 14. 인출.
- 사립학교교직원 연금법, 법률 제18991호 (2022).
- 사학연금재정계산위원회. (2020). **사학연금 재정계산보고서**. 전남: 사립학교교직원연금관리공단.
- 신화연, 최기흥, 신승희, 김종훈. (2020). **공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 연금 회계처리지침, 기획재정부 예규 제316호 (2017).
- 인사혁신처. (2015). **2015년 공무원연금개혁 백서**. 서울: 인사혁신처.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022.5). **윤석열 정부 110대 국정과제**. 서울: 제20대 대통령직인수위원회.
- 하정연. (2020. 9. 2.). 제도개혁 급한데 나몰라라 정부.. 국민연금 2056년, 사학연금 2049년 고갈. **서울경제**.
<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z7P7RN529>에서 2020. 10. 20. 인출.

Some Issues on the Financial Estimate of Public Pension

Shin, Hwa-yeon

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Public pensions, such as the national pension, regularly carry out fiscal calculations to check their financial status in advance. The financial calculation is implemented, but the pension law only mentions financial balance, and fiscal goals are not specified in detail. As a result of the financial estimate, only the fiscal balance deficit and fund exhaustion are attracting attention. The original purpose of improving the pension system based on the financial projection results has not been achieved. In this study, the current status is reviewed and a task is proposed to prepare for the financial estimate of the public pension.