公的年金 債務와 財政 安定化

金 龍 夏[1)]

目 次

Ⅰ. 序論
Ⅱ. 公的年金 債務의 槪念
Ⅲ. 財政方式과 財政 安定性
Ⅳ. 우리 나라 公的年金의 責任準備金과 財政安定化
Ⅴ. 우리 나라 公的年金制度의 財政安定化 方向

Ⅰ. 序 論

최근 공적연금제도의 재정위기가 사회문제화 되면서 공적연금의 지속가능성에 대한 우려가 높아지고 있다. 최근의 공적연금 재정추계에 의하면 사학연금은 2029년경에, 국민연금은 2047년경에 각각 재정위기를 맞을 것으로 전망되고 있고, 군인연금은 이미 1977년에 사실상 적립기금이 고갈된 상태로 매년 수천억원의 예산이 군인연금의 적자보전을 위하여 투입되고 있으며, 공무원연금도 2000년 이후 지속적으로 정부의 적자보전의 필요성이 증가되고 있다.

대부분의 서구 선진국의 예에서 보듯이 적립기금이 없이도 공적연금은 운영이 가능하다. 즉, 영국, 프랑스, 독일 등 공적연금제도 도입의 역사가 오랜 국가들은 공적연금의 대표적인 재정방식의 하나인 부과방식(pay as you go system)을 사용하여, 적립기금 없이 몇달치의 지불준비금만으로 공적연금을 운영하여 왔다. 그러나 1980년대에 들어서면서 이들 국가의 노령화율이 높아짐에 따라 공적연금 급여지급에 필요한 보험료부담이 크게 가중되면서 부과방식의 재정방식에 대한 회의가 높아졌으며, 이에 따

1) 順天鄕大學校 經濟金融保險學部 敎授

라 대부분의 국가에서는 연금개혁을 단행하였거나 연금개혁을 준비하고 있다.

이들 국가들의 제도개혁 방향은 급여수준의 하향조정, 연금수급연령의 상향조정, 연금보험료의 상향조정 등 공적연금제도의 개선과 함께 공적연금의 비중을 경감시키기 위한 기업연금의 강화, 그리고 노령자의 근로참여를 높이는 노동시장의 활성화 조치 등으로 요약된다. 그러나 이미 굳어진 제도적 틀을 조정하는데는 상당한 한계성을 보이고 있으며, 21세기에는 이러한 위기적 상황이 더욱 심화될 것으로 보인다. 특히 선진국들은 그동안 유지하여 왔던 부과방식에 적립적 요소를 강화시키고자 노력하고 있지만, 부과방식에서 적립방식으로의 이행은 이중부담의 문제[2]를 발생시키므로 역시 한계에 부딪히고 있다. 이와 같이 선진국에서 공적연금 재정문제가 심화된 것은 공적연금의 세대간 부담이전 기능에 대하여 너무 안이하게 생각하고, 공적연금제도가 가입자 및 수급자에게 지급하여야 채무(debt)의 개념과 채무가 미칠 영향에 대해서 무시하여 왔기 때문이다.

공적연금에서는 민영보험이나 기업연금에서와 달리 연금채무의 개념을 중요시하지 않아 왔으나, 최근에 중요성을 인식하여 일부국가에서 공적연금채무를 계산하고 공개하고 있다.[3] 공적연금제도에서 민영보험이나 기업연금과 같이 연금채무의 개념을 중요하게 취급하기 시작한 배경에는 공적연금제도의 재정방식의 전환 필요성과 관련이 깊다. 즉, 장래에 연금급여에 필요한 재원을 전혀 적립하지 않는 부과방식의 한계가 노정되면서 적립방식적 요소를 강화시키는 방향으로 연금제도개혁이 이루어지고 있기 때문이다. 이 때 적립율이 완전적립방식에 근접하면 공적연금제도도 민영보험제도와 동일하여지므로 공적연금의 관리에서도 민영보험이나 기업연금의 관리방식을 도입 혹은 원용하게 되는 것이다.

한편, 이론적 측면에서 Feldstein[4]은 공적연금의 부채 개념을 사회보장자산(social security wealth)개념으로 설정하여 사회보장자산의 경제적 효과에 대하여 분석을 시

---

2) 부과방식에서 적립방식으로 변경하는 과정에서의 과도기적 세대는 부과방식에 의한 당해연도 연금지출을 부담하는 동시에 적립방식에 의하여 본인의 노후에 대비한 연금갹출금을 별도로 적립해 나가야 하므로 이중부담이 발생하게 된다. 이와 같은 이중부담 때문에 현실적으로 부과방식에서 적립방식으로 변경하기는 어렵다.

3) 그러나 최근 연금개혁을 단행한 캐나다의 금융감독원에서는 재정재계산시 비적립된 추정 부채(Unfunded Actuarial Liability)를 산정하여 발표하고 있고, 미국의 공무원 인사관리처에서도 공무원 연금부채를 매년 산정하여 공개하고 있으며, 일본의 사학연금공제조합에서도 재정재계산시마다 책임준비금을 계산하여 공개하고 있으며, 최근 1999년에는 일본의 후생성에서도 공적연금제도 개혁과 관련하여 연금부채를 계산하여 공개한 바 있다.

4) Martin Feldstein, "Sopcial Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation" , *Jr. of Political Economy,* vol. 82, No. 5, Sept./Oct. 9174, pp. 505～927.

도한 바 있다. 그러나 이는 경제주체 중 가계의 차원에서 사회보장자산이 개별 가구의 행위 결정에 어떻게 영향을 미치느냐에 대한 분석이었으며, 연금시스템 차원에서 연금부채가 가지는 의미에 대하여 분석한 것은 아니었다. 공적연금 부채에 대한 개념을 좀 더 새로운 방향으로 접근한 학자는 Nektarios[5]이다. 그는 사회보장자산의 개념을 부채(liability) 개념으로 설정하고, 연금채권(pension bond)으로 전환시켰다. 그는 사회보장자산을 국가가 발행하는 채권 즉, 공채의 개념으로 설정하고 공채가 자본형성과 경제성장에 미치는 영향을 분석하였다. 물론 공적연금이 가계저축에 미치는 영향과 관련된 논문은 Barro(1978), Darby(1979), Feldstein(1974, 1977, 1979, 1980), Kotlikoff(1979), Munnel(1974) 등 다수 있으나, 이들 논문은 주로 가계저축에 대한 영향을 중심으로 분석을 시도하였다는 점에서 차이가 있다.

그러나 Nektarios의 접근 역시 공적연금 채무의 개념을 공적연금시스템 자체에 대한 개혁방안으로 제기된 것은 아니었다. 그의 접근은 거시경제적 차원에서 부과방식적 연금제도가 가지고 있는 경제적 효과를 분석[6]하는데 한정되어 있다. 공적연금 채무의 개념이 본격적으로 중요성을 가지게 되는 것은 공적연금의 재정방식을 부과방식에서 적립방식으로 이행시킨다든지, 아니면 애당초 공적연금제도를 적립방식으로 설계하려고 할 때이다. 즉, 기업연금의 설계과정에서 발전된 각종의 재정방식 논의를 공적연금에 적용하려는 과정에서 공적연금 부채의 개념이 의미를 가진다.

특히 일본과 우리 나라의 공적연금과 같이 공적연금제도가 부과방식적 요소뿐만 아니라 적립방식적 요소를 혼합하여 가지고 있을 때, 공적연금 채무 개념에 대한 설정과 공적연금 채무의 산정, 공적연금 재정건전성의 관점에서 공적연금 채무에 대한 평가 등이 의미를 가질 수 있으나, 그동안 이러한 시도가 이루어지지 못하였다.

본 논문은 이러한 관점에서 공적연금 재정안정화를 위하여 연금채무의 개념, 산정방법, 적정 재정방식의 선택을 위한 공적연금 채무개념의 설정 등에 대한 체계적인 정리를 통하여 공적연금제도 및 재정방식의 개선 방법론을 제시하는데 그 목적이 있다.

---

5) Miltiadis Nektarios, *Public Pensions, Capital Formation, and Economic Growth*, Westview Press/ Boulder, Colorado, 1982.

6) 공적연금채무는 본 논문에서 다루고 있는 연금재정방식의 변동에도 중요하지만, 저축, 경제성장, 거시경제운영, 국가재정운영 등에도 중요한 개념이다.

Ⅱ. 公的年金 債務의 槪念

1. 社會保障資産(Social Security Wealth)

가. Feldstein의 사회보장자산(Social Security Wealth)

Feldstein은 가계의 자산을 ① 금융투자자산, ② 사업순가치, ③ 부동산, ④ 자동차, ⑤ 자동차를 제외한 내구재, ⑥ 생명보험의 현금가치, ⑦ 사적연금의 현재가치로 설정하고, 이 중 가계의 순자산(fungible wealth) 개념으로서 ①에서 ④까지의 자산항목에서 모든 부채를 차감한 액을 가계의 순자산으로 정의하였다. Feldstein은 사회보장자산을 이러한 자산중에 하나로 포함시키고, 사회보장자산을 크게 두가지로 나누어 정의하였다. 첫째, 총사회보장자산(gross social security wealth)은 개인 및 가구가 65세에 부여받게 될 사회보장급여 현재가치의 추계치로 정의하고, 둘째, 순사회보장자산(net social security wealth)은 개인의 모든 미래 퇴직급여의 현재가치 추계치에서 개인이 지불해야 될 미래의 사회보장세의 현재가치의 추계치를 차감한 액으로 정의하였다. 여기서 사회보장자산의 개념을 수식으로 정의하면 다음과 같다.

$$SSW = \int_{65}^{100} S_{65,t}\, b \cdot X_0 \cdot e^{((65-x) + (t-65))g} \cdot dt$$

x=현재연령, X_0=현 시점의 가처분소득, b=연금급여율,

Si,j=j연령까지의 생존확율, g=1인당 국민소득 증가율(연평균)

GSSW는 위의 식 SSW를 현재가치로 할인하면 계산되어지며, NSSW는 GSSW에서 사회보장세의 현재할인가치를 차감하면 계산되어진다.

나. Nektarios의 pension bonds

Nektarios은 사회보장자산을 국채(naitonal debt)의 변동으로 파악하였다. 이러한 관점의 핵심은 연금급여지급을 위하여 매년 부가되는 사회보장세(payroll tax)의 총액을 새로운 국채의 발행으로 본다는 데 있다. 이와 같이 보험료가 연금급여로 전환된 총액은 국가의 채무(liability)로 생각될 수 있다는 것이다. 이러한 자산을 연금채권(pension bonds)이라고 칭한다면, 이 채권의 수익률은 부과기준 소득의 증가율로 해

석될 수 있는데, 부과기준 소득증가율은 노동력증가율과 평균노동생산성의 합과 동일한 것으로 파악하고 있다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$F_i = \int_0^m (\sigma_w \cdot w_0 \cdot e^{(b+\pi)t}) \cdot e^{(n+\pi)(m-t)} \cdot dt$$

F_i = 근로기간동안 취득한 연금채권의 총가치,

m = 근로기간의 길이, b = inflation율, W_0 = 0기의 연간임금소득

σ_w = 연금보험요율, n = 노동력증가율, π = 평균생산성 증가율

2. 企業年金에서의 年金債務

「FAS87」이라고 불리는 미국의 재무회계기준(Financial Accounting Standard)의 연금채무기준은 재무회계기준위원회(Financial Accounting Standard Board=FASB)가 기업회계의 연금비용(Pension Cost)을 파악하기 위해 제정한 기준으로, 3종류의 연금채무가 정해져 있으나 본 논문에서는 Bodie(1989)[7]가 제시하는 채무기준을 추가로 제시하여 보고자 한다.

가. 수급확정부 급여채무(VBO: Vested Benefit Obligation)

수급확정부 급여채무는 현재의 급여를 기준으로 계산기준시점까지 연금수급권이 확정된 급여만을 대상으로 산출한 연금액의 현재가치액으로서 계산된다.

나. 누적급여채무(ABO: Accumulated Benefit Obligation)

누적급여채무는 현재의 급여를 기준으로 과거와 장래의 가입기간을 포함하는 전체가입기간에 기초하여 산출한 연금액의 현재가치로서 계산된다. 따라서 누적급여채무는 VBO에서 연금수급권이 확정된 급여이외의 부분도 연금채무산정시 포함하는 개념이다.

다. 예측급여채무(PBO: Project Benefit Obligation)

예측급여채무는 장래의 임금상승을 예측한 퇴직시의 급여를 기준으로 과거와 장래의 가입기간을 포함하는 전체가입기간에 기초하여 산출한 연금액의 현재가치로 계산

---

7) Zvi Bodie, "Pension Funds and Financial Innovation", *NBER Working Paper* 3101, 1989.

된다. 따라서 예측급여채무는 ABO에서 예상되는 임금상승분을 반영하여 계산하는 연금채무산정방식이다.

라. 지수급여채무(IBO: Indexed Benefit Obligation) [8]

지수급여채무는 급여산정시 퇴직이전 뿐만 아니라 퇴직이후의 연금급여상승율을 지수화하여 반영한 연금부채의 개념이다. 따라서 지수급여채무는 예측급여채무에서 반영하지 않는 퇴직이후의 연금액의 실질가치까지 반영한 연금채무 계산방식으로 가장 연금채무를 정확히 반영하는 개념이다. 지수급여채무는 FAS87 기준에는 포함되어 있지 않다.

3. 責任準備金의 槪念

책임준비금이란 연금제도의 운영주체인 보험자가 사망확율 및 예정이율 등을 기초로 하여 산정한 가입자 및 연금수급자의 퇴직시 지급해야 되는 예상부채액으로서, 보유하여야만 되는 금액을 말한다.

민영보험 및 기업연금 등 적립방식을 기초로 운영된 연금제도는 수지상등의 원칙이 관철되어야 한다. 즉, 급여예상액의 현가가 보험료수입예상액의 현가와 일치하여야 된다. 책임준비금의 계산방법은 크게 두가지 방법이 있는데, 하나는 장래급여예상액의 현가에서 장래보험료수입예상액을 차감한 금액을 계산하는 방식인 장래법에 의한 책임준비금이며, 다른 하나는 과거의 보험료수입의 원리합계에 의해서 이미 지급한 급여액의 원리합계를 차감한 금액을 계산하는 방식인 과거법에 의한 책임준비금이다.

과거법에 의한 책임준비금은 장래법에 의한 책임준비금과 원칙적으로 동일하다. 앞에서 Feldstein의 사회보장자산의 계산방식은 장래법에 기초한 계산방식에 가깝고, Netktarios의 사회보장자산 계산방식은 과거법에 기초한 계산방식에 가깝다고 할 수 있다. 한편, FAS87의 연금채무개념들은 모두 장래법에 의한 책임준비금 계산방식이다.

여기서 문제가 되는 것은 민영보험의 경우 수지상등의 원칙하에서 연금보험료와 연금급여액이 계산되기 때문에 과거법에 의하여 계산하든지, 장래법에 의하여 계산하든지 책임준비금이 설계상으로는 동일하나[9], 공적연금 특히 부과방식을 기초로 하여 운

---

8) Bodie(1989)

9) 연금제도 설계상으로 수지상등의 원칙을 관철한다 하여도 실제 기금운용의 부실, 관리운영의 과다, 예상치 못한 이자율의 변동 등의 요인으로 파산되는 기업연금 혹은 민영보험도 존재한다. 즉, 다시말해서

영되는 제도의 경우에는 수지상등의 원칙하에서 연금제도가 설계되어 있지 않기 때문에[10] 과거법에 의한 책임준비금과 장래법에 의한 책임준비금이 동일할 수 없다[11]. 왜냐하면, 부과방식의 공적연금제도 하에서는 보험수리적으로 수지균등한 보험료를 부과하는 것이 아니라 정부예산과 같이 당년도에 필요한 연금급여를 당년도의 보험료부과로 조달하기 때문이다. 공적연금제도에서는 수지상등의 원칙을 적용하여 공적연금제도의 급여수준에 상응하는 수리적 연금보험료를 산정하여, 이를 기초로 하여 과거의 보험료수준을 역추산하여 책임준비금을 계산할 수도 있다. 그러나, 이 경우 공적연금제도의 급여수준이 세대별로 변동하지 않을 때는 쉽게 계산할 수는 있으나, 급여수준이 세대별로 변동하였을 경우에는 이를 적용하여 계산하는 것은 상당히 어려워진다. 본 논문에서는 이러한 방식을 활용하여 가상적인 책임준비금을 산정하여 보았다.

Ⅲ. 財政方式과 財政安定性

1. 年金 財政方式의 種類와 特徵[12]

가. 부과방식(pay-as-you-go)

부과방식은 급여를 지불할 때마다 그 비용을 기여금 형태로 가입자로부터 갹출하는 방식이다. 따라서, 이 경우에는 적립금을 전혀 보유하지 않지만 위험준비적인 자금은 보유할 필요가 있다. 그러나 실제 연금제도의 운영에서는 급여지급과 그에 대응하는 보험료부과를 동시에 하는 것은 불가능하기 때문에 일정 기간내에서 수지의 균형을 꾀하는 것이 보통이다.

여기서의 수지상등의 원칙이라는 것은 보험상품설계시에 이론적으로 적용되는 원칙이라 할 수 있다.

10) 부과방식의 경우 각 연도마다 연금급여에 필요한 재원을 각 연도의 가입자에게 보험료를 부과하는 방식이다. 따라서 각 연도별로 수지는 균형이 되는 예산방식을 사용하고 있다.

11) 공적연금에서 과거법과 장래법에 의한 책임준비금 산정결과가 동일하지 않는 이유는 공적연금의 보험료가 장래에 수급할 연금급여 총액을 고려하지 않고 책정되기 때문이다. 즉, 수지상등의 보험원리를 각 개인별로 혹은 각 세대별로 산정하지 않기 때문이다. 따라서 부과방식의 공적연금제도 하에서는 장래에 연금급여 지급에 필요한 연금채무를 거의 적립하지 않고 운영하기 때문에 연금의 영속성이 전제되어야 한다.

12) 日本 三菱信託銀行刊 企業年金の數理と設計(1987)와 공무원연금관리공단 역, 『알기쉬운 재정방식』(1997) 등을 참고하여 재정리함.

나. 연금현가적립방식(terminal funding)

연금현가 적립방식은 가입자가 연금제도로부터 탈퇴했을 때 그 탈퇴자가 장래에 받는 연금의 현가상당액을 일시에 적립하는 방식이다. 이 재정방식하에서는 탈퇴자가 장래에 받을 연금현가의 총액에 상당하는 금액을 적립금으로 보유되게 된다. 따라서 이 방식은 업무상의 재해나 불의의 사고에 대한 급여와 같이 가입기간과의 대응관계가 약한 제도에서 이용되고 있다.

다. 단위적립방식(unit credit method)

단위적립방식은 일시불 적증방식(一時拂 積增方式)이라고도 한다. 가입기간이 경과할 때마다 그 기간에 대해 발생하는 연금액의 거치연금현가상당액을 적립해가는 방법이다. 연금제도에의 가입시에서 탈퇴시까지의 가입기간을 일정단위(예를 들면 1년 단위)로 세분하여 탈퇴했을 때에 지급되게 되는 연금액을 이 가입기간에 맞춰 세분하고, 이것을 각 가입기간 단위로 할당하여, 가입자는 단위기간이 경과할 때마다 그 기간에 할당된 연금액의 거치연금현가상당액을 적립해가는 방법이다.

이 방식을 단체를 대상으로 적용하였 때에는 가입자의 연령구성이 변하지 않으면 집단전체로서는 보험료가 평준적인 값이 된다. 한편, 급여의 상승을 예상하고 보험료를 산정하는 방식인 예정단위적립방식(projected unit credit method) 이 있다. 이 방식은 미국의 기업회계상의 연금채무계산방법으로 채택되고 있다.

라. 평준적립방식

평준적립방식은 가능한 보험료가 변화하지 않도록 하는 것을 목표로 한 방법이다. 적립방식이라고 부르는 가입연령방식, 개별평준 보험료방식, 종합보험료방식, 도달연령방식 등이 여기에 분류된다. 이들 재정방식은 모두 정상상태에 도달하면 동일액의 적립금을 보유하게 되고, 보험료도 동일한 금액이 된다. 다만, 정상상태 도달과정에서 어떤 방법으로 제도발족시의 적립부족을 상각해 갈 것인가에 따라 차이가 있다.

① 가입연령방식(entry age normal cost method)

이 방식은 연금제도에 새로 가입하는 자를 표준으로 하여 그 사람의 가입시부터 탈퇴시까지 평준적인 보험료를 부과함으로써 수지의 균형을 취할 수 있도록 계산된 보

험료를 표준보험료라 하고, 가입자 전원에게 이것을 적용하는 방법이다.

② 개별평준보험료방식(individual level premium funding)

이 방식은 가입연령방식 경우와 같이 연금제도 가입자 전체에 동일하게 표준보험료를 정하는 것이 아니라, 각 가입자의 연령에 맞춰 그 연령에서 탈퇴시까지의 기간에 연금급여에 필요한 원금을 평준적으로 적립하는 방법이다. 따라서 정상상태에 도달하면 제도발족시에 비교적 고연령으로 가입한 자는 없어지기 때문에 모두 신규가입자와 동일한 보험료가 되고, 가입연령방식의 경우와 일치하게 된다.

③ 종합보험료방식(aggregate cost method)

이 방식은 계산시점에서 연금제도 가입자 전원에 대하여 장래에 지불되어야 하는 연금급여의 현재가치액에 상당하는 금액과 계산시점에서 가입자 전원이 퇴직이전까지 불입하는 보험료의 현재가치액에 상당하는 금액이 일치하도록 보험료를 산정하여 부과하는 연금재정방식이다. 따라서 보험료는 전가입자에게 동일한 율로 적용된다. 따라서, 이 재정방식 하에서는 과거의 미적립부채액은 따로 계상되지 않는다.

④ 도달연령방식(attained age normal method)

이 방식은 각 연령의 가입자마다 과거의 가입기간을 생각하지 않고 장래의 기간에 대해 할당되는 연금액의 지급에 필요한 원금을 평준적인 보험료로 갹출하는 방법이다.

마. 가입시 연금현가적립방식(initial funding)

이 방식은 연금제도에 가입했을 때 그 사람이 장래에 지급받을 연금의 연금현가상당액을 일시에 적립하는 방법이다. 일괄지불하는 개인연금은 이 방식에 기초하여 설계되어 있다.

바. 즉시 적립방식(complete funding)

이 방식은 매년 연금급여의 지급에 필요한 비용을 적립금의 이자에서 얻을 수 있도록 일시에 적립금을 만드는 방법이다.

사. 개방형 종합보험료방식

마지막으로 개방형종합보험료방식은 앞에서 설명한 종합보험료방식이 현재 가입자만을 대상으로 「수지상등의 원칙」이 성립하도록 재정을 계획하는데 반해, 장래의 제도에 가입할 것으로 생각되는 자도 포함하여 수지상등의 원칙을 관철시킨다는데 특징이 있다.

따라서 장래의 가입자의 규모를 어떻게 가정하느냐에 따라 수지균형보험료가 변동하게 된다. 현재의 가입자 규모가 미래에도 계속 유지된다는 가정하에서 보험료를 설계하는 것이 일반적이다. 종합보험료 방식에서는 과거누적채무를 현재 가입자가 모두 탈퇴할 때까지 상각하도록 계획하는 반면, 개방형 종합보험료방식에서는 과거의 누적부채를 현재의 가입자 규모가 영속적으로 계속된다는 가정하에서 상각시킨다. 이 방식이 단순한 부과방식과 근본적으로 다른 점은 부과방식에서는 적립기금이 없이 운영되는데 비하여 이 방식하에서는 적어도 현재 이후 가입자 및 가입기간에 대하여서는 수지균형보험료율을 적용하고 과거에 누적된 채무에 대해서는 현재 및 장래가입자가 상각하여 나가는 방식이라는 점이다. 물론 과거에 누적된 부채가 일정한 기간내에서 완전히 상각되지는 않으나 누적된 부채가 절대액 규모에서 증가되지 않으므로 사실상 감소되는 효과를 갖게 되고, 계산기준시점 이후의 추가적인 가입기간분에 대해서는 수지균형보험료를 받게되므로 적립기금은 계속하여 증가되게 된다.

개방형 종합보험료방식은 위와 같은 특징 때문에 과거에 누적된 부채를 일시에 상각하기 어려운 공적연금 재정방식에 적용되기 용이한 제도라고 할 수 있다.

2. 우리 나라 公的年金 財政方式의 檢討

한편 현재 우리 나라의 공적연금의 재정방식은 위에서 제시된 다양한 재정방식중 어느 하나라고 할 수 없다. 무엇보다 수지균형보험료의 개념이 정립되어 있지 않고, 이를 보험수리적으로 계산하는 시도가 이루어지지 못하였다. 따라서 과거누적 부채에 대한 상각의 개념이 전혀 없는 상태에서 과거누적 부채는 공적자금을 통하여 혹은 미래세대가 갚아 줄 부채의 개념으로 방치되어 왔다. 이러한 의미에서 우리 나라의 공적연금은 일정한 재정방식의 틀 위에서 운영되어 오지 않았다고 할 수 있다.

그동안 선진국에서 공적연금을 부과방식적 재정방식을 중심으로 운영하여 온 관계로 공적연금은 당연히 궁극적으로 부과방식적으로 운영되는 것으로 인식되어 온 경향

이 있어 왔다. 그러나 1980년대를 넘어서면서 공적연금 재정방식으로 부과방식만 고집하는 사람은 점차 줄어들고 있으며, 연금제도의 개혁과정에서 다양한 재정방식들이 논의되고 있다. 구체적인 논의과정에서 사용되는 용어는 다소 상이하지만, 적립기금의 적립율을 높이는 방식으로 바뀌어져 가고 있다.

위에서 논의된 재정방식중에서 공적연금제도에서 현실적으로 접근가능한 것으로는 부과방식, 종합보험료방식, 개방형 종합보험료방식 등이다. 부과방식은 인구고령화의 시대에 미래세대에게 너무 과중한 부채를 전가시킨다는 점에서, 종합보험료방식은 과거부채의 상각으로 현재의 부담이 너무 과중하다는 점에서 현실적인 채택에 제약이 있다. 반면에 개방형종합보험료 방식은 제도의 영속성을 전제로 한다는 점에서 민영보험과는 차별성이 있는 공적연금의 특성과 부합하고, 과거의 누적채무 상각의 부담이 종합보험료방식 비해서는 가볍다는 점에서 제도 이행이 용이하며, 현재 이후의 가입기간분에 대해서는 수지균형의 재정상태를 유지한다는 점에서 공적연금 재정개혁의 방향성과 일치하는 재정방식이라고 판단된다.

3. 公的年金의 財政健全性 基準

가. 과거 공적연금에서의 적립금의 기능

적립방식에 기초하여 운영되고 있는 연금기금에서는 적립금의 역할은 매우 크지만, 세대간 소득이전을 전제로 하는 공적연금제도에서 적립금 비중은 점차 저하된다.

국민연금과 같은 공적연금에서는 전국민적인 규모로 일정 범위의 자를 법률에 기초하여 강제적으로 가입자로 만들므로써 제도의 영속성이 보장된다. 이것이 세대간 부양이라는 전제를 성립시키는데, 연금제도는 급여지급의 중단 없이 영속적으로 실행되는 구조가 이루어진다. 따라서 공적연금의 경우에는 적립금이 연금수급권의 보장을 위해 필요 불가결한 것은 아닌 것으로 인식되어 왔다. 따라서 부과방식에 의존하여 왔던 과거의 공적연금에서는 적림금은 연금급여의 원활한 지급을 위하여 필요한 준비금으로의 역할을 주로 수행하여 왔다. 그러나 인구의 고령화에 따른 연금수급자의 급속한 증가로 연금급여지출의 급속한 증가하고 있어 부과방식의 유지는 후세대의 과중한 부담으로 작용하고 있다. 따라서 적립금은 단순히 지불준비금으로서가 아닌 책임준비금으로서 그 중요성이 부각되고 있다.

나. 기업연금에서의 적립금의 역할

이에 반해 기업이나 일정범위의 직역의 종업원만을 대상으로 하는 연금기금에서는 기업이나 업계의 성쇠에 따라 가입자의 증감은 피할 수 없다. 경우에 따라 연금기금을 해산하지 않을 수 없는 사태가 발생하는 것도 상정할 수 있다. 이 때 가입자나 수급자에 대한 급여지급은 연금기금이 보유하고 있는 적립금의 범위내에서 실행할 수 밖에 없다.

따라서, 지금까지 가입자나 수급자에게 약속해온 연금을 어떠한 사태에 이르더라도 확실히 지급하기 위해서는 연금채무에 걸맞는 적립금을 항상 보유하고 있어야 한다. 이것이 연금기금에서의 적립금의 기본적인 역할이다.

또 한가지 주목해야 할 점은 연금기금에서는 적립금의 운용수입이 매년도의 수입총액 중에서 대단히 큰 비율을 차지하고 있다는 것이다. 부과방식적 공적연금에서는 적립금의 규모가 급여비에 비해 상대적으로 작기 때문에 총수입액에서 운용수입이 차지하는 비율은 제도 성숙시에는 10% 정도밖에 되지 않는다. 그러나, 기업연금에서는 동 비율이 70~80%에 달한다. 이것은 기업연금에서는 적립금의 운용수입이 급여지급의 원자로서 큰 역할을 하고 있다는 것을 나타낸다.

이와 같이 연금적립금은 연금수급권의 보전과 급여지불이라는 두가지 면에서 큰 역할을 하고 있다. 이 역할을 다하기 위해서는 적어도 예정이율에 상당하는 운용실적을 올릴 필요가 있다. 또한, 보다 적극적인 적립금의 역할로서는 운용이율을 예정이율 이상으로 향상시켜 나감으로써 보험료부담의 경감 혹은 급여의 개선 등을 실현할 수 있을 것으로 기대된다.

다. 부과방식 채택 국가의 재정건전성에 대한 인식

부과방식을 재정방식으로 채택하고 있는 국가들이 가지고 있는 재정건전성 기준은 적립방식을 기준으로 하는 기업연금 등과는 달리 상당히 소극적이다. 미국을 예로 들면[13], 미국은 단기적으로는 10년 기준, 장기적으로는 75년 기준의 재정건전성 기준을 가지고 있다. 단기적인 재정건전성 기준으로는 급여지출액의 100%이상의 적립기금을 보유하도록 하고 있으며, 장기적인 재정건전성 기준으로는 재정수지차가 마이너스가 되지 않도록 하는 것이다. 그러나 이 기준은 재정건전성을 확보 여부에 대한 평가라

13) 미국의 OASDI 연차보고서(1998년) 자료 참조.

기 보다는 연금재정수지의 적자가 발생하지 않도록 재정계획을 가지고 있어야 한다는 원칙적인 취지에 가깝다. 급여지출액의 증가예상에 대비하여 재원조달계획이 설정되어 있어야 한다는 것이다. 이러한 경향은 일본을 비롯한 대부분의 유럽의 부과방식 연금제도 국가에서도 유사하게 나타나고 있다.

따라서, 미국의 예에서 보듯이 부과방식을 재정방식으로 취하고 있는 국가들은 장래에 예상되는 연금급여지급을 부채로 인식하여 현시점에서 이를 충당할 계획을 세우는 것이 아니라, 연금급여가 지급되는 미래시점에 급여지급에 필요한 재원을 보험료로 부담시킬 계획을 가지고 있느냐의 관점에서 인식한다. 따라서, 본 연구에서 다루고자 하는 문제의식을 가지고 접근하지는 않는다. 다만, 베이비 붐 세대의 본격적인 연금수급기에 대비하여 적립금을 보다 안정적으로 보유하여야 한다는 계획을 세우고 있을 뿐이다. 물론 이러한 인식기준은 사회보장 개혁론자의 공격을 받고 있다.

라. 연금재정 관련지표

연금제도에서는 초기에는 적립금이 축적되지만, 성숙화가 진전됨에 따라 급여지급이 늘어나게 된다. 따라서 연금의 적립기금은 연금운영주체가 미래에 지급하여야 할 부채인 책임준비금과 동일하게 유지하는 것이 원칙이다. 따라서 연금재정의 건전성을 유지하기 위해서는 책임준비금 이상의 적립기금을 보유하고 있어야 한다. 따라서 책임준비금 대비 적립기금의 비율이 1차적인 재정건전성 기준이 된다고 할 수 있다. 연금재정은 장기적인 기간에 걸쳐 균형을 유지하는 것이 필요하므로 연금재정상태는 동태적으로 판단되어야 한다. 따라서 변화하는 연금재정의 상태를 파악하는 기초가 되는 지표들에 대한 계속적인 감시가 필요하다. 책임준비금 대비 적립기금의 비율 지표와 함께 연금재정의 상태를 파악하는 기준이 되는 지표들을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫번째 기본 지표로서, ‘연금가입자 대비 연금수급자 비율’이 있다. 부과방식을 전제로 한 재정운영을 하고 있는 공적연금제도에서는 이 지표를 ‘성숙도’라고 부르기도 한다. 그러나 1인당 연금액 등의 금액적 요소가 존재하므로 이 지표만으로 재정상태를 파악하는 것은 한계가 있다.

두번째 지표는 첫번째 지표의 문제점을 개선한 지표로서, ‘연금보험료수입액 대비 연금급여액’ 지표가 있다. 이 지표에서는 앞의 지표에서 분자인 수급자수 대신에 연금급여지출액을, 분모인 가입자수 대신에 보험료수입을 이용하기 때문에 연금액이 가입기간에 비례해 산정되는 경우에는 앞의 지표보다도 정확하게 제도의 성숙상태를 파

악할 수 있다. 그러나 우리 나라의 경우, 국민연금의 경우에는 그동안 반환일시금의 비율이 높았고, 공무원연금 등 특수직역연금의 경우에는 연금과 일시금을 선택할 수 있기 때문에 이들 금액에 대한 지출을 포함하여 급여지출액의 변동을 살피는 것이 바람직한 측면이 있다. 이를 위해서 분자의 연금급여지출액 대신에 일시금 등을 포함한 급여지출액을 대신 사용하는 지표[14]를 가지고 비교할 필요가 있다. 위의 지표가 1 보다 작다는 것은 급여지출을 위하여 적립금의 운용수입을 사용하지 않아도 운영이 가능하다는 것을 의미한다.

세번째 지표로서, '총수입 대비 급여지출액' 지표가 있는데, 두번째 지표에서 보험료수입대신에 연금운용수입을 포함한 총수입을 사용하는 지표이다. 이 지표가 사실상 연금재정의 수지상태를 전체적으로 파악하는데 적합한 체계라고 할 수 있다. 총수입과 급여지출액의 차이만큼이 적립기금에 영향을 미치므로 이 지표가 1 이상이냐의 여부는 단기적인 연금재정상태를 명확하게 나타내어 주는 잣대가 된다.

네번째 지표로서 '전년도말 적립기금 대비 연금재정수지차액의 비율'은 당기의 재정상태가 적립기금에 정(+)의 영향을 미치고 있느냐, 혹은 부(−)의 영향을 미치느냐를 파악하는 기준이 된다. 적립방식하에서는 이 지표가 계속적으로 점차 작아지나, 성숙기에는 가입자수가 계속 유지된다면 임금상승율만큼 적립기금이 커지므로 정(+)의 상태가 유지된다.

다섯번째 지표로서 '책임준비금 총액 대비 연금수급자에 대한 책임준비금' 지표가 있다. 이 지표는 실제의 적립기금이 책임준비금만큼 적립되어 있다는 전제위에서 계산된다. 적립기금이 책임준비금에 턱없이 부족한 상태로 운용되는 공적연금시스템하에서는 이 지표가 적용되기 힘들다. 따라서 급여지출액 대비 적립기금 배율을 적립기금의 상태를 파악하는 지표로 사용할 수 있다. 이 지표는 그동안 적립율 혹은 기금율 등으로 사용되어 왔다.

4. 公的年金의 財政 現況

1) 국민연금

14) 부과방식적 공적연금에서는 본 지표가 재정균형을 판단하는 주요 지표로서 사용된다. 급여지출액/보험료부과 대상소득: 비용률(cost rate)과 보험료수입액/보험료부과 대상소득액: 소득율(income rate)을 비교하기도 한다.

현행의 국민연금 체계(보험료 9%-소득대체율 60%)를 유지한다면, 적립기금은 지속적으로 증가하여 2035년 최고 적립금 1,715조(2000년 불변가격으로는 603조)에 도달할 것으로 전망된다. 그러나 2036년에 당년도 수지적자가 발생 후 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망된다. 재정불안의 근본요인은 미래세대의 부담을 담보로 한 현행 저부담-고급여 체계라고 할 수 있다. 또 다른 요인으로는 세계적으로 가장 빠른 저출산과 고령화 추세이다 (부담세대는 급격히 감소하고, 수급세대는 급속히 증가). 적립기금 소진 후, 연금지급을 위해 보험료를 2050년에 30.0%, 2070년에는 39.1%로 올려야 할 것으로 전망된다.

〈표 1〉 현행체계 유지시 2070년까지의 장기재정 전망

(단위: 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립율	보험료율(%)	적립기금(2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금 급여				
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	9.00	86,547
2005	160,396	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468	32.0	9.00	136,897
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2015	571,775	74,678	37,897	36,780	19,091	18,860	55,587	27.0	9.00	363,122
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2025	1,256,246	135,186	64,052	71,134	64,936	64,532	70,250	18.3	9.00	593,650
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	8.5	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	5.3	9.00	439,146
2045	526,472	164,768	129,806	34,962	414,321	413,225	-249,553	1.9	9.00	137,748
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	0.5	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	-	9.00	-
2060	-	201,822	201,822	0	895,032	892,859	-693,210	-	9.00	-
2070	-	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	-1,015,259	-	9.00	-

자료: 국민연금제도발전위원회, 『 2003년 국민연금 재정계산 보고서』, 2003년

국민연금은 1998년의 연금개혁을 통해 급여수준을 인하하고 수급연령을 단계적으로 연장하도록 하였음에도 불구하고 1988년에 가입하고 30여 년의 기여기간을 가진 평균소득 사업장가입자의 경우 총기여액대비 총급여액의 현재가치, 즉, 수익비는 연금개혁

전 2.99에서 연금개혁후에는 2.32로 감소하게 되며 신규사업장가입자의 경우에는 수익비는 1.75로 예상된다.[15] 따라서 국민연금의 소득재분배 기능은 전적으로 미래세대로의 부담전가를 통해서 이루어지고 있다.

또한 1998년 법개정으로 재정재계산제도의 도입을 통하여 5년마다 재정전망과 필요보험료율을 추정하여 보험료율을 조정할 수 있는 제도적 틀을 마련해 놓았으나, 장기적으로 현 제도(40년 가입기준 60% 급여)를 유지하기 위해서는 보험료율이 18%까지 인상되어야 할 것으로 추계되어 국민 부담이 너무 과중하다는 비판 제기되고 있다.

또한 과다한 부담의 후세대 전가로 연금제도의 지속가능한 발전이 우려된다. 현행 국민연금의 소득재분배기능은 현 세대내의 고소득자로부터 저소득자간에 이루어지는 것이 아니며 최고소득계층의 경우도 본인의 기여에 비해 많은 연금급여를 받도록 되어 있어 그 부담이 후세대에게 전가되는 실정이다.

〈표 2〉 국민연금 수익비(총급여/총부담): 가입기간 20년

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

주: A는 전체가입자의 평균소득. 연금수급기간 15년 가정. 2009년까지는 국민연금법에 의한 보험료율을 적용하고 2010년이후는 가정치 사용

2) 공무원연금

공무원연금제도가 실시된 이래 줄곧 흑자를 유지해 오던 연금회계에서 1993년 처음으로 398억원의 적자가 발생하였고, 1994년에는 1,831억원, 1995년에는 6,385억원으로 그 적자폭이 커졌다. 1995년에는 연금회계의 적자가 당해연도의 기금운용수익을 초과

15) 김순옥, 국민연금관리공단, 내부자료.

함으로써 연금기금이 처음으로 감소하였다. 1995년에는 부담률 인상 등 제도 개선이 있었고, 이에 따라 1996년에는 다시 연금회계가 약간의 흑자를 실현하였으나 1997년부터 다시 적자로 전환되었고, 1998년 이후에는 정부의 구조조정 영향으로 1998년 1조 7,534억원, 1999년 2조7,520억원, 2000년 9,458억원의 연금회계 적자가 발생하였다. 2001년 이후에는 연금재정이 단기적인 안정세를 보이고 있다.

공무원 연금기금은 제도 초기의 적립에 힘입어 1997년 6조2,015억원까지 성장하였으나 1998년 이후의 연금지출의 급격한 증가로 2000년 말 현재 1조7,752억원으로 급격하게 줄어들었다. 2001년부터는 연금회계의 적자를 정부가 보전하도록 함에 따라 연금기금은 약간씩 자체성장을 계속할 것이다. 2003년 말 현재 연금기금은 3조 675억원에 이르고 있다. 이들 기금은 기금증식사업과 후생복지사업에 투자되고 있으며, 증식부문 투자는 채권이 대부분을 차지하고 있다.

〈표 3〉 공무원연금 재정추이

(단위 : 억원)

연도별	기금총액	연금수입	연금지출	수지차	기금운용수익
1990	35,786	7,882	7,220	662	3,345
1991	40,436	9,534	8,902	632	4,018
1992	44,918	11,402	10,730	672	3,810
1993	49,003	13,145	13,210	△65	4,150
1994	52,414	14,286	16,117	△1,831	5,242
1995	51,495	15,183	21,568	△6,385	5,466
1996	56,805	19,059	18,620	439	4,871
1997	62,015	20,520	21,284	△764	5,974
1998	47,844	19,789	37,323	△17,534	3,363
1999	26,290	22,471	49,991	△27,520	5,966
2000	17,752	2,446	32,904	△9,458	920
2001	20,896	28,691	29,289	(△598)	3,144
2002	27,276	34,295	30,519	3,776	2,604
2003	30,675	36,411	36,959	(△548)	3,399

주) ( )는 연금수지 적자액으로서 정부가 보전한 금액임

연금재정장기추계 결과에 의한 공무원연금제도의 재정수지는 〈표 10〉과 같이 전

망된다. 〈표 4〉에서 나타나는 바와 같이 공무원연금의 연금수입(명목가격)은 단조 증가하는 추세를 보이고 있다. 추계 초기연도인 2004년 3조 7.021억원에서 출발하여 추계 최종연도인 2070년에는 51조 9.112억원으로 증가하고 있다. 재직자수가 상대적으로 일정한 상황 하에서 이러한 증가는 우선적으로 공무원의 실질보수 상승률이 추계 전 기간에 걸쳐 음이 아니기 때문에 초래되는 현상이지만 부수적으로는 재직자 구성에 있어 보수가 상대적으로 높은 집단이 보수가 상대적으로 낮은 집단을 대체하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 기금운용수입 역시 시간에 걸쳐 증가를 거듭하긴 하지만 그 증가세는 연금수입 증가세에 비해 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 즉, 재정수입(연금수입+기금수입)에서 연금기금운용수입이 차지하는 비중에 지속적으로 하락하고 있다. 이는 쥐로 재직자구조의 노령화가 진행됨으로써 연금수입이 더 많이 증가하기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 공무원연금의 장기재정수지 전망

(단위: 억원)

년도	연금지출(A)	연금수입(B)	정부보전액(A-B)	적립기금
2004	42,572	37,021	5,551	32,968
2005	47,132	39,307	7,825	35,336
2006	51,840	41,578	10,262	37,771
2007	57,275	43,737	13,538	40,280
2008	63,806	45,825	17,981	42,875
2009	70,349	47,936	22,413	45,583
2010	77,857	50,147	27,710	48,397
2015	127,512	62,025	65,487	65,293
2020	207,099	77,593	129,506	86,791
2025	307,065	89,628	217,437	108,717
2030	426,139	109,933	316,206	135,183
2035	550,312	139,190	411,122	163,210
2040	669,359	177,015	492,344	197,047
2045	796,650	218,446	578,204	237,900
2050	952,686	262,857	689,829	287,222
2055	1,138,193	311,196	826,997	346,770
2060	1,362,199	366,331	995,868	418,663
2065	1,642,542	433,897	1,208,645	505,462
2070	1,992,503	519,112	1,473,391	610,255

연금급여지출과 관리비지출의 합계로 정의되는 재정지출의 추계를 살펴보면 우선

추계 초기연도인 2004년에는 4조 2,572억원으로 나타나고 있으나 추계 최종연도인 2070년에는 192조 2,503억원으로 추계되어 이 기간 동안 46.8배 증가한 것으로 드러나고 있다.

3) 군인연금

군인연금의 수입의 원천이 되는 기여금의 갹출대상자는 약 15만 여명으로 고정되어 있고 연금수급자는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 군인연금제도가 시행된지 40년으로 50년의 한 주기를 거치지 않았기 때문이다. 군인연금 수급자는 1995년에 퇴역 및 유족연금 대상자가 43,061명이고 상이 및 순직에 의한 급여대상자가 4,960명이었으나 2000년에는 각각 50,348명과 5,542명으로 각각 증가하고 있다. 국방부 연금과의 판단에 의하면 이러한 현상은 2010년대까지 지속되어 퇴역 및 유족연금 대상자와 상이 및 순직의 대상자가 각각 69,962명과 6,664명으로 증가될 것으로 보고 있다.

이러한 연금의 수급대상자 증가로 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 군인연금 재정수지는 그 적자폭이 계속적으로 확대되고 있다.

〈표 5〉 군인연금의 재정수지 현황

(단위: 천원)

구 분		1998	2000	2001	2002	2003
세입	계	942,830,030	1,043,064,253	1,193,246,965	1,252,132,555	1,447,720
	개인 기여금	130,645,226	165,594,075	213,488,632	237,967,967	252,049,265
	일반회계 법정부담금	274,425,069	325,956,021	427,507,062	444,189,520	465,432,004
	일반회계 보전금	537,174,064	456,925,193	551,405,364	568,963,015	639,362,502
	군인연금기금 전입금	0	93,800,000	0	0	90,000,000
	반환금등 기타	585,671	788,964	845,907	1,012,053	876,813
세출	계	934,204,742	1,042,909,412	1,113,902,846	1,212,431,959	1,447,720,584
	연금지급금	934,172,710	1,042,858,002	1,113,833,553	1,212,374,813	1,447,638,001
	연금관리비	32,032	51,410	69,293	57,146	82,573
결 산 잉 여 금		8,625,288	154,841	79,344,119	39,700,596	0

국방연구원의 장기적 군인연금 재정전망에 의하면 국가의 적자보전금은 2012년까지 증가한 후에 감소하여 2019년에 7408억원, 2029년에 6671억원의 적자가 발생하고 2040년대에 6470억원의 적자로 안정될 것으로 판단하고 있다.

이러한 원인은 1980년에 군인의 정년을 계급정년제(8~10년)로 도입하여 1980년대에 전역인원이 대폭적으로 증가하였다. 이들이 2010년대까지 최대로 생존하고 2010년대 초에는 사망하며 대신에 3~4년간 유족연금의 대상자를 증가시키기 때문이다. 그러나 1990년과 계급정년제를 폐지하고 1994년에 군인의 정년을 현재의 45~56세로 연장하여 전역인원의 감소로 최대의 정점인 2010년대에 발생하고 그 후에 감소함으로써 2040년대에는 6400억원으로 적자가 감소한다는 것이다. 이와 같은 군인연금 재정적자의 원인은 고정된 기여금 납부자와 군 인사법상의 짧은 정년제와 평균수명의 연장과 취업문호의 협소와 같은 사회적 현상 그리고 현 군인연금제도상 부담과 각종 급여제의 불합리성 등 여러 가지 원인을 들 수 있다.

4) 사학연금

사학연금의 재정수입은 크게 개인부담금(8.5%), 법인부담금(5.0%), 국가에 의한 부담금(3.5%)과 퇴직수당에 대한 부담금[16], 기금운용수입 등으로 구성되며, 재정지출은 크게 급여지출과 행정비로 구성되어 있다. 사학연금의 2003년도 현재 수입액의 구성을 보면, 개인부담금이 4,370억원, 법인부담금이 3,089억원, 국가부담금이 1,282억원, 퇴직수당 등에 대한 국가지원액이 1,728억원, 기금운용수입 등 기타수입액이 4,177억원이며, 총수입액은 1조 4,646억원. 2003년도의 급여지출액은 7,759억원 행정관리비로 165억원등 총합계 7,924억원이 지출되었다. 한편, 2003년도말 현재 누적적립기금은 6조 1,798억원을 나타내고 있다. 2000년의 연금법의 개정으로 사학연금제도의 총지출이 부담금수입을 초과하는 시점이 2003년에서 2012년으로, 총지출이 총수입을 초과하는 시점이 2012년에서 2020년으로, 적립기금 고갈시점은 2018년경에서 2029년경으로 연장되는 효과가 있는 것으로 전망된다. 재정내역별로 보면, 연금법 개정으로 총지출은 2010년에는 2조 1,900억원, 2020년에는 7조 2,840억원으로 증가될 것으로 예상된다. 개인, 법인, 국가의 부담금 등 각종 부담금수입액은 2010년에는 2조 2,900억원, 2020년에

16) 연금회계에는 포함되지 않음.

는 5조 4090억원으로 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 6〉 사학연금 재정수지 추이

(단위: 10억원)

연도	수 입						지 출			누적 적립금
	합계	개인 부담금	법인 부담금	국가 부담금	퇴직 수당 등[1]	기타 수입[2]	합계	급여	행정비	
1975	4.6	2.2	1.4	8	-	-	2	1	1	.5
1980	42.4	13.4	9.5	3.8	-	-	6.8	6.4	4	98.2
1985	139.7	48.9	23.6	8.9	-	-	44.2	39.9	3.5	448.2
1990	302.3	95.0	54.7	20.3	1.3	131.1	112.6	109.5	3.1	1,163.6
1991	343.4	110.4	65.6	24.0	1.6	141.8	130.4	127.3	3.1	1,364.1
1992	469.0	129.5	77.9	28.4	44.5	188.8	181.3	176.6	4.7	1,614.2
1993	546.5	148.8	89.2	32.4	54.1	221.9	209.8	205.0	4.8	1,907.5
1994	635.2	162.3	99.0	35.7	82.4	255.7	322.1	316.7	5.4	2,170.1
1995	594.9	172.0	106.5	38.2	77.0	201.2	321.2	316.3	4.9	2,390.5
1996	772.4	218.3	136.2	51.8	82.3	283.6	341.2	335.6	5.6	2,758.6
1997	889.1	244.1	151.9	56.7	97.3	339.1	396.7	390.0	6.7	3,190.4
1998	995.7	241.5	151.4	57.1	134.7	410.9	552.2	545.9	6.3	3,442.8
1999	1,361.0	286.6	182.5	72.8	289.8	529.3	890.3	883.4	6.9	3,828.7
2000	966.4	294.6	191.8	88.4	150.1	241.5	661.4	654.1	7.3	3,952.2
2001	1004.5	376.5	248.1	102.9	277.0	440.7	561.3	552.7	8.6	4,524.9
2002	1441.8	428.2	283.6	118.0	191.3	420.7	651.4	641.2	10.2	5,106.6
2003	1464.6	437.0	308.9	128.2	172.8	417.7	792.4	775.9	16.5	6,179.8

註: 1) 재해보상부담금 포함임.

2) 기타수입은 적립금 운용수익 및 기타수입임.

資料: 사립학교교원연금관리공단, 「사학연금통계연보」, 각년도.

〈표 7〉 사학연금의 재정수지 및 적립기금 전망

(단위: 10억원)

연도	총지출	총수입	갹출수입	수지차액	적립기금
2004	1069	1890	1236	821	7266
2005	1186	2101	1365	914	8180
2006	1332	2339	1512	1008	9188
2007	1502	2605	1678	1103	10291
2008	1722	2905	1872	1182	11473
2009	1943	3220	2073	1278	12750
2010	2190	3561	2290	1371	14121
2020	7284	7281	5409	-4	15403
2025	11124	8225	7224	-2899	14298
2030	15252	9297	9297	-5955	0
2040	28109	15294	15294	-12815	0
2050	46786	24515	24515	-22271	0

Ⅳ. 우리 나라 公的年金의 責任準備金과 財政安定性

1. 責任準備金 算定 프로세스

책임준비금 모형은 다음과 같이 크게 4단계 과정을 통하여 계산 된다.

○ 1단계: 책임준비금 계산기초율 개발
○ 2단계: 책임준비금 모형에 대한 이론적 연구·검토
○ 3단계: 수리적보험료 산정모형 개발
○ 4단계: 책임준비금 산정모형 개발

개발된 책임준비금 산정모형은 연금현가 계산블록-지출현가 계산블록-수리적보험료 계산블록-책임준비금 계산블록-정리자원율 계산블록으로 구성되어 있다. 연금현가 계산블록은 퇴직연금, 유족연금, 장해연금 등 각종 연금급여 지급액의 계산을 위한 단계로서, 퇴직시점부터 사망시점까지의 급여현가의 계산과정이고, 지출현가 계산블록은 1단계에서 계산된 연금현가와 각종의 일시금 및 퇴직수당 등 퇴직시점으로 현가계산된 모든 급여를 책임준비금 계산시점으로 현가시키는 과정이다. 한편, 수리적보험료 계산블록은 장래가입자의 제도가입에 따른 예상급여 지출액을 계산하고 다시 급여와 수지균형시키는 비용부담을 보험료율로 계산하는 과정이고, 책임준비금 계산블록은 현재의 가입자 및 연금수급자의 연금급여채무를 계산하는 과정으로서 가입자 및 연금수급자 각각의 책임준비금을 계산하고 합산하는 과정이며, 정리자원율 계산블록은 산정된 책임준비금과 적립기금과의 차액을 계산하여 장래가입자가 부담하여야 할 과거근무분 채무액을 계산하는 과정이다.

책임준비금 모형에서는 각 개인의 수리적보험료 및 책임준비금을 1명씩 계산한 다음, 이를 합산하는 과정을 거친다. 이 과정에서 생명표, 연금선택비율, 퇴직비율, 최종임금 등 각종 기초율 자료들이 분석되고 종합되어진다.

연금현가 계산	⇦	생명표 등 기초율
⇩		
지출현가 계산	⇦	연금선택비율 등 기초율
⇩		
수리적보험료 계산	⇦	퇴직비율 등 기초율
⇩		
책임준비금 계산	⇦	최종임금 등 기초율
⇩		
정리자원율 계산	⇦	적립기금 등 기초율

〈표 8〉 책임준비금 계산 구조 흐름도

책임준비금의 계산은 위의 방식으로 체계적으로 계산되는 것이 바람직하지만, 위와 같은 방식으로 계산되기 위해서는 각 제도별로 구체적이고 세부적인 자료가 통계적으로 제시되어야 한다. 본 논문에서는 이러한 자료를 사학연금에 대해서만 접근할 수 있었기 때문에 사학연금 이외의 제도는 본 방식에 의해서 계산될 수 없었다.

2. 우리 나라 公的年金의 責任準備金 推算

공적연금의 책임준비금의 계산은 각 공적연금제도별 기초율을 가지고 보험회계적 기준에 따라 엄밀하게 계산되어져야 한다. 우리 나라에서는 아직까지 정확한 의미의 책임준비금이 계산된 적이 없었다. 최근 사학연금관리공단에서 추진하고 있는 책임준비금 산정작업이 본격적 의미의 책임준비금 계산작업으로 평가될 수 있다. 본 논문에서는 사학연금이 추진중이 정확한 의미의 책임준비금과는 별도로 우리 나라 공적연금의 책임준비금 가상치를 계산하여 보았다.

본 논문에서 제시하는 책임준비금은 과거법에 의한 책임준비금 가상치로서[17] 보험회계적으로 엄밀히 계산되는 책임준비금과는 일정한 거리가 있을 것으로 판단된다.

17) 과거법에 의한 계산은, 재정수지 균형보험료율을 기준으로 과거에 납입된 보험료를 현시점으로 현가하여 책임준비금 총액을 계산한 다음, 이미 지급한 급여액의 현가총액을 공제하는 방식으로 이루어졌다. 이 때 할인율은 6%를 기준으로 하였다.

과거법에 의하여 책임준비금을 계산하고자 할 때는 보험재정적으로 수지균형이 되는 연금보험료율에 대한 가정이 필요하고 과거의 보험료 납입기록과 과거의 급여지급실적에 대한 기록이 필요하다. 본 논문에서는 각 제도별 수지균형보험료를 공무원연금은 40%, 사학연금은 40%, 군인연금은 60%, 국민연금은 18%로 추산하여 적용하였다.[18] 본 논문에서 제시된 책임준비금은 현재의 가입자 및 수급자에게 현재의 가입기간분에 대하여 미래에 지급하여야 할 연금급여채무의 개념을 지니고 있다. 따라서 앞절에서 제시한 4가지의 연금채무기준과 비교하여 설명하면, IBO기준에 의한 수지균형보험료를 사용하여 계산된 책임준비금에서 장래예정가입기간분을 공제한 VBO기준의 책임준비금액이라고 할 수 있다.

한국사회보험연구소의 추정에 의하면 군인연금의 경우 책임준비금은 15조 1,006억원, 공무원연금은 95조 7,259억원, 사학연금 25조 5,920억원, 국민연금 370조 294억원으로 추산된다. 따라서 4개 공적연금 전체의 책임준비금은 506조 7,125억원임. 책임준비금에서 적립되어 있는 기금을 공제하면, 공적연금의 총 부족 책임준비금(잠재적 연금부채)은 381조 7,193억원으로 추산된다. 이 규모는 2003년도 우리 나라 GDP 596조원(추정치)의 64.0%에 이르는 금액이다. 이는 군인연금의 경우 현재의 보험료 수입기준으로 28.2배, 공무원연금은 23.5배, 사학연금은 20.2배, 국민연금은 16.8배에 이르는 규모로서, 공적연금 전체로는 18.6배에 이르는 규모이다.

〈표 9〉 공적연금제도의 책임준비금 (2003년말 기준, 가상치)

(단위: 10억원)

	군인연금	공무원연금	사학연금	국민연금	공적연금전체
책임준비금	15,100.6	95,725.9	25,592.0	370,294.0	506,712.5
적립기금	385.5	2,958.7	5,916.2	115,732.8	124,993.2
부족책임준비금(A)	14,715.1	92,767.2	19,675.8	254,561.2	381,719.3
보험료수입(B)	521.1	3,942.5	972.1	15,134.4	20,570.1
A/B	28.2	23.5	20.2	16.8	18.6

주: 확정급여채무방식(VBO)으로 추계
자료: 한국 사회보험연구소, 2003, 11

18) 본 연구자가 사학연금 책임준비금 산정시 사용하였던 정밀한 보험수리모형을 각 공적연금제도에 맞추어 변형하여 잠정적으로 계산한 수치임. 따라서 여기서 사용된 수지균형보험료는 각 제도의 실제 수지균형보험료와 차이를 가질 수 있음. 자세한 내용은 한국보험학회, 사학연금 책임준비금 산정보험 개발 및 재정안정화 방안 연구(1999. 11)를 참고 바람.

Ⅴ. 우리나라 公的年金制度의 財政安定化 方向

각종 재정관련 지표와 책임준비금의 추산결과를 볼 때, 우리 나라 공적연금의 재정위기는 일반적으로 상상하는 이상으로 심각하다는 것을 알 수 있다. 더욱이 문제가 되는 것은 연금재정위기의 상태에 대하여 아직도 많은 국민이 너무 낙관적으로 생각하는데 있다. 책임준비금 추산 결과는 현재 상태에서 과거의 누적 연금부채를 상환할 수 있는 능력은 이미 없는 것으로 판단되고 이러한 위기적 상태가 계속적으로 심화되고 있다는 것을 명확하게 보여준다.

그러면, 현시점에서의 우리 공적연금제도의 개혁방안은 무엇인가? 첫째, 현재의 공적연금의 상태에 대한 정확한 진단이 필요하다. 이러한 진단의 핵심이 되는 것은 공적연금에 대한 정확한 책임준비금의 계산이다. 공적연금제도가 세대간 부양을 전제로 하는 제도라고 해도, 그것이 공적연금의 부채를 계산하지 않아도 되는 이유가 될 수는 없다. 최근 사학연금제도가 시행하는 책임준비금의 계산을 공무원연금, 군인연금, 국민연금도 실시하여야 할 것이다. 자신의 정확한 상태를 모르고 개혁의 방향을 잡는 것은 장님이 코끼리 다리를 만지는 격으로 비교할 수 있을 것이다.

둘째, 공적연금부채를 회계하는 기준을 법으로 정하여야 한다. 앞에서 설명한대로 연금급여부채는 수급확정부급여채무(VBO), 누적급여채무(ABO), 예측급여채무(PBO), 지수급여채무(IBO) 등이 있는데 가장 정확한 급여채무를 산정하는 기준은 IBO 이다. VBO < ABO < PBO < IBO 로 올수록 급여채무가 높게 산정된다. 미국의 기업연금회계기준인 FAS87기준은 PBO와 ABO 정도의 연금채무계산기준을 허용하고 있다. 그러나 기업연금회계에서 PBO기준을 사용하는 것은 기업연금에서는 대부분 퇴직이후 연금의 실질가치를 유지시키는 장치가 없기 때문이다. 따라서 퇴직후 실질가치 유지장치가 있는 공적연금은 미국의 기업연금회계기준보다 높은 기준인 IBO기준을 사용하여 연금급여채무를 계산하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, 연금급여수준과 연금보험료수준을 체계적으로 연동할 수 있는 일정한 연금재정방식기준이 필요하다. 우리 나라 공적연금은 어떤 제도도 일정한 재정방식을 가지고 있지 못하다. 수정적립방식이라는 용어 혹은 부분적립방식이 우리의 재정방식 이

라고 하지만, 이들 용어는 지극히 불확실하고 무원칙한 기준이다. 부과방식도 아니고 적립방식도 아니다 라는 의미 이상을 우리에게 전달하여 주지 못한다. 즉, 현재와 같은 기준하에서 연금보험료는 연금보험료대로, 연금급여수준은 연금급여수준대로 별개로 움직여서는 공적연금제도의 체계적인 운영을 기대할 수 없다. 앞에서 제시한 재정방식중 적합한 재정방식을 택하고, 이를 기준으로 연금보험료와 연금급여수준을 다시 설계하여야 한다. 현시점에서는 공적연금제도의 취지와 성격이 부합되는 개방형 종합보험료방식의 도입방안을 신중히 검토하여 보아야 할 것이다.

넷째, 연금급여채무의 기준과 재정방식이 확정되었다면 새로운 기준에 따라 연금시스템을 재설계하여야 한다. 이 때 직역별로 분립형 제도를 가진 우리 나라의 경우 개별 직역별로 지속가능한 구조를 가지고 있느냐에 대한 검토가 필요하다. 특정 직역별로 특수성을 강조하는 제도는 그 직역별로 수지균형할 수 있는 대안을 가지고 있어야 한다. 수지균형의 대안을 가지고 있지 못하면서 막연하게 정부의 공적자금 투입을 통한 적자보전을 기대하거나 미래세대로부터의 부담전가를 당연시하는 제도개혁은 공적연금의 지속가능성을 보장하지 못할 것이다.

다섯째, 제도개혁시점에서 산정된 과거에 누적된 채무는 채무의 부담주체를 명확히 가려서 연차적으로 상각하여 나가야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 새로운 공적연금시스템 하에서는 모든 국민에게 형평적인 세대간 부양이라는 틀을 전제로 하지 않는 한 새로운 가입자가 과거에 누적된 부채의 부담을 직접적으로 혹은 명시적으로 책임지게 할 수는 없다는 점이다. 세대간 부담이전적 성격의 것은 세대간 부양의 틀을 통하여, 직역별 특수성에 기초한 소득보장기능은 개별 직역내에서의 재정균형의 전제위에서 설계되어야 한다. 이러한 측면에서 기초연금· 소득비례연금의 이원적 틀과 1인 1연금의 틀이 요구되어지는 것이다.

參考文獻

高山憲之, 『年金改革의 構想』, 1992.

공무원연금관리공단, 『알기쉬운 연금재정』, 1997

국민연금제도발전위원회,「2003년도 국민연금 재정계산서」, 2003

김용하, 「공적연금제도의 연계방안: 형평성 및 연금재정 측면을 중심으로」, 『보건사회논집』 제15권 제2호, pp.3～39, 1995 겨울, 한국보건사회연구원.

김용하 외, 사학연금 책임준비금 산정 및 재정안정화 방안 연구, 1999. 11.

사립학교교직원공제조합, 장기급부소요재원율계산서, 1994.

최재식, 「공무원연금 재정안정화 방안 연구」, 2004.

국민연금통계연보, 각년도.

공무원연금통계연보, 각년도.

사학연금통계년도, 각년도.

Auerbach. A.J. and L.J. Kotlikoff, "The Efficency Gains form Social Security Benefit-Tax Linkage," *NBER Working Paper* No.1645.

————, *Dynamic Fisical Policy*, 1987.

————, "Pension Funds and Financial Series," *NBER Working Paper* No. 3101.

Board of trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disablity Insurance Trust Funds, 2001 *Annual Report The Board of trustees of The Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disablity Insurance Trust Funds, 2001.*

Breyer, F.and M. Straub, "Welfare Effects of Unfunded Pension Systems when Labor Supply is Endogenous," *Journal of public Economics* 50, 1993, pp.77-91.

Breyer, F., "On the Intergenerational Pareto Efficiency of pay-as-you-go Financed Pension Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 1989, pp.643～658.

Diamond, P.A.,"National Debt in a Neoclassical Growth Model", *American Economic Review*, Vol.55, pp.1126-1150, 1965.

Felderer, B., "Does a Public Pension System Reduce Savings Rates and Birth Rates?," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148, 1992, pp.314-325.

Feldstein, M, and A.Pellechio, "Social Security and Hausehold Wealth Accumulation

: New Microeconometric Evidence," *The Review of Economics and Statistics*, pp.361-368, 1971.

Feldstein, M. and Andrew Samwick, "Social Security Rules and Marginal Tax Rates," *National Tax Journal,* Vol.XLV, 1～22.

Feldstein, M., "Should Social Socurity Benefits Increase with Age?", *NBER, working paper* No.2200.

————, "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economics,* Vol.82, pp.905 -926, 1978.

————, "Social Security and Saving: The Extended Lif Cycle Theory", *American Economic Review*, Vol.66, pp.77-86, 1976.

Homburg, S., "Interest and Growth in an Economy with Land," *Canadian Journal of Econ.*, XXIV, No.2, PP.450-459. 1991.

Kotlikoff, L.J. "Social Security and Equilibrium Capital Intensity", *The Quarterly Journal of Economics.,* pp. 223-253, 1979.

Kotlikoff, L.J., J.Shoven, and A. Spivak, "The Impact of Annuity Insurance on Savings and Inequality," *National Bureau of Economic Research,* 1050, Massachusetts Avenue Cambridge, Ma 02138, 1984.

Kotlikoff, L.J. and L.H. Summers, "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation," *Journal of political Economy,* vol 89, no.4, pp.706-732, 1981.

Munnell, A.H., "Private Pensions and Saving: New Evidence," *Journal of Political Economy,* Vol.84, no.5, pp.1013-1032, 1976.

————, "The Impact of Social Security on Personal Saving", *National Tax Journal*, Vol.27, pp.553-567, 1974.

————, *The Effects of Social Security on Personal Saving*, Washington, D.C., 1982.

Nektarios, M., *Public Pensions, Capital Formation, and Economic Growth*, 1982.

Office of the Superintendent of Financial Institutions, Seventeenth *Actuarial Report on the CANADA PENSION PLAN*, 1999.

United States Office of Personnel Management, Civil Service Retirement and Disability Fund, Annual Report, September 30, 1997.