

사학연금 재정계산제도 개선방향

김병률* 김재경**

〈 초 록 〉

1991년 사학연금제도에 재정계산제도가 도입되었으나 법적 근거만이 존재할 뿐 이를 위한 구체적인 시행주체 및 절차, 재정계산의 역할과 범위 등 주요 내용에 대한 명확한 규정이 결여되어 있다. 이에 따라 시기별로 재정계산 추진방법이 다소 상이한 측면이 있었으며, 결과적으로 사학연금 재정계산 실시의 일관성(coherency)과 신뢰성(credibility) 확보에 어려움이 노정되었다. 이러한 상황에서, 본 연구에서는 사학연금 재정계산 시행현황과 그 문제점을 살펴보고 국내·외 공적연금의 재정계산제도 시행사례를 비교·분석함과 동시에 정책적 시사점을 모색하였다. 이에 기초하여 우리나라 사학연금 재정계산제도의 향후 정책과제 및 개선 기본방향을 ①재정평가 및 재정계획 체계, ②재정계산 실시내용, ③재정계산보고서, ④담당주체 및 보고절차, ⑤재정계산 법적 근거 등을 위주로 하여 政策提言하였다. 이 글이 사학연금의 발전적인 재정계산 정책수립에 이바지하고 나아가서는 우리나라 공적연금의 지속가능한 재정정책 수립에도 중요한 밑거름이 되기를 기대한다.

핵심용어 : 재정계산, 재정평가, 재정계획, 담당주체, 보고절차, 재정계산법, 재정정책

* 사립학교교직원연금공단 연금제도연구소 소장

** 공무원연금공단 연금연구소 수석연구위원

제1장 서론

2015년 공무원연금 및 사학연금 개혁과 더불어 국민연금을 비롯한 우리나라 공적연금제도의 지속가능성에 대한 관심과 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 전 세계적으로도 공적연금제도에 대한 개혁이 단행되었거나 진행되고 있는 등 공적연금제도의 안정적 유지에 대한 의구심은 비단 우리나라만의 문제는 아닌 듯하다. 이에 대하여 우리나라뿐만 아니라 해외의 많은 국가들은 공적연금의 재정상태를 점검하기 위해 재정계산제도를 운영하고 있다. 재정계산제도는 가입자 수, 수급자 수, 사망률, 탈퇴율, 임금상승률, 기금운용수익률 등 연금재정에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 가정을 설정하고 이를 기반으로 장래의 수입과 지출, 재정수지, 기금규모 등을 추정하는 일련의 과정을 의미한다. 우리나라에서는 국민연금법, 공무원연금법 등 각 공적연금의 해당 법률에 따라 5년을 주기로 재정계산을 시행하고 있다.

이처럼 공적연금제도와 재정계산은 상호 불가분의 관계에 있다고 할 수 있는데 이는 공적연금의 일반적 재정운영 방식에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 강제가입을 전제로 하는 공적연금의 경우 도입 초기에는 제도의 안정적 정착을 위해 낮은 보험료율을 적용해도 수급자 수가 적고 급여 지출이 크지 않아 상당 규모의 기금이 적립될 수 있다. 그러나 점차 제도가 성숙함에 따라 수급자 수가 증가하고 급여지출이 늘어나면서 재정수지가 악화되고 기금적립액이 감소하게 된다. 이에 대비해 사전에 보험료율을 조정하거나 급여수준을 조정해 재정균형을 이루어 나갈 필요성이 제기되며, 이를 위해 재정계산이 이루어지는 것이다. 따라서 이러한 필요성에 의해 재정계산에는 연금기금의 재정상태에 대한 점검 이외에도 연금재정의 장기적 균형을 유지하기 위해 필요한 보험료율 및 장기 기금운용방향 등이 포함된 운영계획이 제시되기도 한다.

이처럼 재정계산제도는 공적연금의 재정건전성 평가와 안정적 제도 유지에 반드시 필요한 과정임에도 불구하고 우리나라의 재정계산제도는 각 연금법에 재정계산의 법적 근거만이 제시되어 있을 뿐 재정계산의 시행 주체, 시행 절차 및 구체적 시행 내용 등에 대한 명확한 규정이 결여되어 있는 등 재정계산이 다소 자의적으로 진행될 가능성을 내포하고 있다. 이에 본 연구에서는 사학연금 재정계산에 있어서 법적, 제도적으로 드러나는 중요한 문제점들을 검토하고, 국내·외 재정계산 사례를 분석하여 사학연금의 재정계산을 위한 시사점을 얻고 이에 대한 개선방향을 제시하고자

한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 1991년 사학연금법 개정에 의해 최초로 도입된 이후 현재에 이르기까지 사학연금의 재정계산 현황과 더불어 재정계산제도의 문제점을 살펴보도록 한다. 이후 3장에서는 우리나라의 국민연금을 비롯한 국내·외 공적연금에서의 재정계산제도의 사례를 분석한다. 이를 통해 사학연금 재정계산제도에 대한 시사점을 확인하고, 4장과 5장에서 향후 정책과제 및 개선 기본방향을 제시하도록 한다.

제2장 사학연금 재정계산의 실시현황 및 문제점

1. 연금제도 재정계산의 기본요건

연금제도의 재정계산제도란 변화하는 연금환경을 감안하여 주기적으로 연금재정상황을 전망·진단하여 공시하는 재정평가제도이다. 넓게 해석하면 재정건전성 회복을 위한 개선사항을 제시하고 정책적 조정을 취하는 등의 재정계획 및 조정을 포함한다고 할 수 있다.¹ 또한, 실제 시행과정이란 연금제도의 성장유형 등에 따라 다양한 양상을 나타낼 수밖에 없다. 예컨대, 충분히 제도에 오르지 못한 연금제도의 경우 재정안정성 회복에 그치지 않고 제도자체의 합리적 변화에 포괄적인 역점이 가해질 수 있다. 또한, 재정운영방식에 따라 재정안정성 평가기준, 재정계획 등이 상당히 달라질 수밖에 없다. 보다 적립 지향적이 될수록 재정계산의 요건이 보다 복잡해지는 경향이 있으며 적립연금제도의 재정계산제도가 더 완비되어 있는 경향이 이를 대변하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도, 재정재계산의 기본 취지가 변모한 상황에 기반을 두어 재정상황을 전망·진단한 뒤 재정건전성 회복을 위한 기본방향을 제시하는 것에 놓여 있다는 점을 감안할 때 바람직한 재정계산제도가 갖추어야 할 기본요건을 정형화하면 다음과 같을 것이다.

첫째, 재정계산의 범주, 재정전망방식, 전망대상(평가지표) 등을 분명하게 규정할 필요가 있다. 재정전망방식의 범주에는 계산주기, 전망방식, 추계가정 등 재정추계(혹은 평가)방법론과 회계기준이 포함된다. 둘째, 재정안정성 평가기준과 재정계획에 대한 분명한 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 연금재정을 포함한 연금제도의 제반문제를 평가할 기준이 제시되어야 하며, 그 기준에 미흡할 경우 어떠한 방식에 입각하여 개선할 것인지에 대한 규정이 명시되어야 한다. 셋째, 전문성과 투명성을 갖추고 있는 전문기구에 의해 추진될 필요가 있으며, 전반적 보고절차로서 제도관장 기관장의 승인 후 관련기관 보고 및 대내·외 공시과정을 거칠 필요가 있다. 넷째, 재정전망, 재정평가 및 개선사항은 일정한 요건을 갖춘 보고서에 수록되어 이해관계자에게

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

투명하게 전달될 필요가 있다. 다섯째, 상기의 제반 요건이 법적으로 명문화될 필요가 있다. 한편, 광의의 재정계산을 시행할 경우 이상의 5대요건 외에 제도 및 재정계산을 위한 구체적인 재정조정절차를 아울러 규정하여야 할 것이다. 물론, 재정계산에서 구체적인 제도조정행위를 포함할지의 여부는 제도 여건 및 재정방식의 유형에 따라 다양할 수 있음에 특별히 유의할 필요가 있을 것이다.²

2. 사학연금 재정계산의 실시현황

가. 법적 근거

1991년 사학연금법의 개정에 따라 최초로 도입된 재정계산제도는 이후 1995년 법 개정으로 재정계산 주기가 2년에서 5년으로 연장되었다. 사학연금법 제43조에서는 “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.”고 규정하고 있다. 즉, 사학연금이 장래 수지균형을 달성하기 위한 재원조달 방법과 이를 통한 수지균형 달성의 당위성 및 재정계산 주기에 대해서 규정하고 있다.

또한 연금재정과 관련하여 법 제53조의7에서는 “법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.”고 규정하여 부족한 급여재원을 조달하기 위한 방법으로써 사학연금에 대한 국가의 재정지원 근거를 설정하고 있다. 그리고 제47조의2에서는 “국가는 사립학교교직원 연금 재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립하여야 한다.”고 규정함으로써 사학연금 재정의 장기적 안정을 위한 국가의 책임을 명시하고 있다.

나. 추진체계 및 담당기구

재정계산 제도가 도입된 이래 2001년과 2006년 처음 두 차례에 걸쳐서 시행된 재정계산은 이를

2. 보다 자세한 사항을 위해서는 「공무원연금 재정계산 실행방안 연구」(김재경, 2005) 참조

전담할 수 있는 공단 내부의 자체 인력 확보 및 조직 구성상의 한계로 인하여 외부 전문가에게 재정계산을 위탁하는 형태로 추진되었다.

제3차 계산에서는 이전에 비하여 추진방법을 개선하여 민간전문가들로 이루어진 사학연금 재정재계산위원회(이하 ‘위원회’)를 구성하여 추진하였다. 위원회는 학계, 연구기관, 유관기관 등 10명의 전문가들로 구성하여 2010년 10월까지 9개월 동안 운영되었다. 위원회는 산하에 각각 재정추계소위원회와 재정평가소위원회를 두고, 전자는 재무적·비재무적 제반 가정을 설정하고 검증하는 기능과 추계 모형 등을 담당하고, 후자는 재정추계와 평가를 담당토록 하였으나 실제로는 위원회가 대부분의 역할을 수행하였다. 그리고 재정추계와 위원회의 업무를 지원하기 위하여 공단의 관련 부서로 하여금 실무지원 역할을 수행토록 하였다.

2015년에는 국가의 경제혁신 3개년 계획의 일환으로 공적연금 개혁이 추진됨에 따라 제4차 재정계산과 연금개혁을 병행하여 추진하였다. 재정계산은 제3차와 마찬가지로 위원회를 구성하여 실시하였으나 산하에 개별 분과소위원회는 따로 두지 않았다. 한편 제도개선에 대한 논의는 재정계산과는 별도로 사학연금 이해관계자, 관계분야 전문가, 정부부처 등이 참여하는 사학연금제도개선위원회를 구성하여 추진하였다. 제도개선위원회를 통한 제도개선 논의와 사회적 여론수렴 결과는 정책제안의 형태로 교육부와 국회 등에 제출되어 제도개혁의 기초로 활용되었다.

다. 재정추계 및 평가

재정추계에서 가장 중요한 핵심 요소 중의 하나는 가정 설정이다. 재정추계에 적용되는 가정은 크게 거시경제 가정과 인구통계적 가정으로 구분된다. 대표적인 거시경제 가정은 임금상승률과 이자율, 물가상승률을 들 수 있으며, 이들은 국가³에서 제공한 값을 기초로 각 추계기관의 특성에 맞게 설정하여 재정추계에 적용된다. 사학연금의 재정계산에서는 국가가 제공한 이자율, 물가상승률이 각각 기금운용수익률과 연금액 조정률로 반영되며, 보수상승률은 민간임금상승률을 기초로 직역연금의 특성을 반영하여 재조정된 산출된 값을 재정추계에 적용하고 있다.

3. (국가재정법 제7조 제2항 제2호, 동법 시행령 제2조 제3항)

〈표 II-1〉 거시경제변수 전망(중위가정)

(단위 : %)

연도	임금상승률	이 자 율	물가상승률	연도	임금상승률	이 자 율	물가상승률
'16	3.000	4.600	2.500	'50	3.269	3.673	2.000
'20	3.100	4.649	2.583	'55	3.253	3.678	2.000
'25	3.200	4.620	2.660	'60	3.159	3.692	2.000
'30	3.300	4.231	2.374	'65	3.184	3.723	2.000
'35	3.400	3.888	2.118	'70	3.215	3.755	2.000
'40	3.500	3.714	2.000	'75	3.199	3.777	2.000
'45	3.450	3.678	2.000	'80	3.272	3.790	2.000

그리고 인구통계적 가정으로는 사망률(생명표), 학령인구를 기반으로 추정된 가입자수, 퇴직률 및 연금선택률 등 제도 관련 변수를 들 수 있으며, 주로 과거의 경험률에 기초하여 산정하되 과거 경험치의 변화가 장래에도 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에는 경험통계나 연금사업의 변화 또는 국민 일반통계의 변화 등을 고려하여 조정하고 있다. 사망률은 사학연금의 경험 통계치를 기초로 불변사망률을 산정한 후 통계청이 발표한 일반 국민의 사망률 개선율을 반영하고 있으나 개선율 반영이 과도하다는 지적을 받고 있다. 가입자수를 추정하는 방법은 제3차 재정계산 때까지는 과거의 경험치에 연도별 총인구 증감률을 반영하여 추정한 신규가입자수에 기초하고 있었으나, 제4차 재정계산에서는 학령인구, 사립학교 비율 및 교원 1인당 학생수 등에 기초하여 추정함으로써 인원수 추정에 적용되는 요소 상호간의 연관성을 감안하였다.

연금재정에 대한 장래의 수입과 지출 흐름을 연차별로 파악하는 사학연금의 장기추계에서는 추계결과를 산출하기 위한 재정추계기간을 '향후 70년'으로 설정하고 있다. 제1~2차 재정계산에서는 추계 최종연도(2080년)를 기준으로 장기추계를 실시하였으나 제3차 계산부터는 추계기간 기준의 기간을 설정하고 있다. 이는 재정계산을 1회성에 그치지 않고 주기적이고 지속적으로 실시하여야 한다는 점, 제도의 가입에서 탈퇴, 연금수급, 사망에 이르기까지의 제도 적용 주기, 국내·외 공적연금의 장기재정 추계기간 등을 감안한 결과이다.

제4차 재정계산에 따른 재정추계 결과는 〈표 II-2〉와 같다. 2010년도에 실시한 제3차 재정계산에서는 전년도에 단행된 연금법 개정을 반영하여 추계한 결과 기금고갈연도가 2033년으로 나타났으며, 제4차 재정계산에서는 2015년에 있었던 연금법 개정이 반영되어 기금고갈시점이 이전에 비하여 13년 정도 연장된 2046년으로 전망되었다. 또한 2016년 3월부터는 전국의 13개 국립대학교병원에 종사하는 2만7천여 명의 피용자들에 대한 연금제도의 적용이 국민연금에서

사학연금제도로 변경되었다. 이를 반영하여 재정추계를 실시한 결과 기금고갈시점에 제4차 재정계산 결과에 비하여 5년 정도 연장된 2051년으로 나타났다.

〈표 II-2〉 연도별 재정수지

(단위 : 억원, 명목가격)

연도	제4차 재정계산				국립대병원 가입			
	총수입	총지출	재정수지	기금액	총수입	총지출	재정수지	기금액
'16	33,323	23,198	10,126	164,422	35,143	23,198	11,945	166,241
'20	43,391	32,613	10,778	206,890	46,953	33,017	13,936	219,701
'25	53,502	49,230	4,272	242,979	58,860	49,982	8,878	275,912
'27	57,125	56,367	757	246,079	63,340	56,743	6,597	290,259
'30	62,916	66,246	-3,330	240,451	70,452	66,754	3,698	304,544
'34	71,035	79,063	-8,027	214,788	80,463	79,999	464	310,680
'35	72,833	82,504	-9,670	205,118	82,692	83,605	-913	309,767
'40	83,226	101,146	-17,920	133,577	95,553	103,402	-7,849	286,365
'45	93,096	125,529	-32,433	5,102	108,331	130,345	-22,014	210,004
'46	95,195	131,368	-36,173	0	110,563	136,983	-26,420	183,584
'50	106,892	156,553	-49,661	0	118,062	166,089	-48,027	25,948
'51	109,406	163,392	-53,986	0	118,842	174,077	-55,235	0
'55	120,362	193,755	-73,393	0	131,148	209,377	-78,229	0
'60	134,302	240,028	-105,727	0	147,197	261,486	-114,289	0
'65	150,125	295,659	-145,534	0	165,374	323,052	-157,678	0
'70	168,309	358,557	-190,249	0	186,149	392,579	-206,430	0
'75	189,099	426,184	-237,085	0	209,845	467,512	-257,667	0
'80	212,915	497,091	-284,176	0	237,056	546,316	-309,260	0

재정상태의 평가는 평가지표와 재정목표를 기준으로 판단할 수 있다. 주요 평가지표로는 연금제도의 성숙도를 평가하는 지표인 부양비율을 비롯하여 지출률(부과방식보험료율), 수입률, 수지율, 적자보전을 및 기금적립배율을 적용하고 있다(〈표 II-3〉 참조). 지출률은 부과방식보험료율의 다른 의미로써 장기적으로는 42%를 상회하는 수준까지 상승할 전망이며, 수입률은 적립기금의 영향으로 재정추계 초기에는 상승추세를 보이다가 시간이 지남에 따라 법정 비용부담률인 18% 수준으로 수렴하게 된다. 수입과 지출 규모를 직접 비교한 수지율의 경우 급여지출의 급격한 증가로 재정악화가 가속화되어 수입규모의 2배 이상 수준까지 상승할 것으로 나타났으며, 적자보전을 위한 추가적인 각출규모도 24%를 상회할 것으로 전망되었다.

〈표 II-3〉 주요 재정지표 추계결과

(단위 : %)

연 도	지출률	수입률	수지율	적자보전율	기금적립배율
2016	14.19	20.38	69.61	-6.19	708.79
2020	17.10	22.75	75.16	-5.65	634.39
2025	20.77	22.57	92.02	-1.80	493.56
2030	22.52	21.39	105.29	1.13	362.97
2035	22.92	20.23	113.28	2.69	248.62
2040	23.33	19.19	121.53	4.13	132.06
2045	24.47	18.15	134.84	6.32	4.06
2046	24.84	18.00	138.00	6.84	0.00
2050	26.36	18.00	146.46	8.36	0.00
2055	28.98	18.00	160.98	10.98	0.00
2060	32.17	18.00	178.72	14.17	0.00
2065	35.45	18.00	196.94	17.45	0.00
2070	38.35	18.00	213.04	20.35	0.00
2075	40.57	18.00	225.38	22.57	0.00
2080	42.02	18.00	233.47	24.02	0.00

재정목표는 추계 최종년도인 2084년에 2배의 적립배율을 유지하는 방안, 단일년도를 기준으로 수지적자가 발생하지 않는 방안, 장기적으로 일정한 적립배율을 유지하는 방안을 목표로 설정하고 이를 달성하기 위한 필요보험료율 수준을 평가하였다. 재정목표의 설정은 우리나라 국민연금제도의 제3차 재정재계산 시 적용하였던 재정목표 시나리오를 차용하여 적용하였다. 재정목표를 달성하기 위한 필요보험료율을 추계한 결과 각각 28.0%, 30.86%, 36.57% 수준으로 나타났다(〈표 II-4〉 참조).

〈표 II-4〉 재정목표 달성을 위한 필요보험료율

재정목표	적립배율 2배	수지적자 미발생	일정 적립배율 유지
필요보험료율	28.00%	30.86%	36.57%

3. 사학연금 재정계산의 문제점

첫째, 사학연금이 어떠한 원칙 하에서 연금재정을 평가할 것인지 법적 규정이 명확하지 않은 상태에서 재정계산이 시행되고 있다는 점이다. 우선 ‘재정균형’의 개념이 연도별 재정수지균형인지, 장기 재정수지균형인지, 완전적립 수준의 재정수지균형인지 그 의미가 명확하지 않다⁴. 그리고 책임준비금의 의미 또한 완전적립방식 하의 적립금 수준인지, 부분적립방식 하에서의 장기재정수지균형을 위한 적립금 수준인지, 부과방식 하에서의 지불준비금 성격의 적립금 수준인지 명확하지 않다⁵. 이처럼 재정안정성을 평가할 수 있는 평가기준 및 지표가 명확하지 않은 상태에서는 재정계획 수립과 제도개선 방향을 제시하지 못할 수도 있다. 따라서 원활한 재정계산제도의 운영을 위해서는 무엇보다 재정안정성을 평가할 수 있는 평가기준에 대한 분명한 근거를 제시할 필요가 있다.

둘째, 재정계산의 역할과 범위를 설정하는 문제이다. 좁은 의미의 재정계산은 장기재정을 추계하는 과학적·기술적 과정을 의미하고 넓은 의미의 재정계산은 장기재정 추계결과에 기초하여 재정계획을 수립하고 이를 기초로 입법적·정책적 조치를 포함⁶하고 있는데, 사학연금 재정계산이 재정추계를 통하여 장기적인 재정상태를 모니터링 하는데 그칠 것인지, 재정안정을 도모하기 위한 재정조정을 포함하여 제도운영 전반에 관한 사항을 다룰 것인지가 문제가 되는 것이다. 지금까지 4차례의 재정계산에서는 장기재정수지 결과의 도출과 기초적인 재정평가에 그치고 있으며 재정계산에 제도개혁을 반영하는 데에는 한계를 드러냈다. 이는 사학연금 재정계산의 여건과 체계 및 절차상의 한계이기도 하며 연금제도의 주요부분에 대하여 공무원연금제도를 준용하고 있는 제도의 특성상 독자적인 개혁 추진이 어렵기 때문이다. 또한 재정계산에 재정조정이 포함될 경우 이에 대한 논의 과정에서 이해관계자들의 반발 때문에 논의를 결론짓기 어렵기 때문이기도 하다. 그렇기 때문에 재정계산은 전문적이고 중립적인 차원에서 장래의 재정상태를 점검하고, 제도개선이나 재정조정에 관한 논의는 별도의 기구와 절차를 통하여 논의할 필요성이 제기된다.⁷

셋째, 재정계산 추진체계 내지는 담당기구에 관한 문제로서 사학연금의 재정계산을 누가 주체가 되어서 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 지금까지의 사학연금 재정계산은 ‘외부전문가를 통하여 수행’하다가 ‘민간전문가를 중심으로 위원회를 구성하여 공단과의 협력’체제 하에 추진하는

4. 「2010 사학연금 장기재정추계」 (사학연금재정재계산위원회, 2010)

5. 「공무원연금 연금부채 및 표준보험료 평가」 (김재경·김정록, 2003)

6. 「각국의 재정계산제도 비교연구」 (김순옥, 권문일, 1998)

7. 「국민연금 재정계산의 개선방안」 (김순옥, 신승희, 2009)

이원화된 체계로 변모되어 왔다. 그렇지만 재정계산의 추진주체가 명확하게 규정되지 않은 상태에서 공단이 재정계산을 수행함으로써 그 책임성과 신뢰성을 확보하기 어렵다는 측면이 있다. 반면에 우리나라의 국민연금이나 공무원연금 및 군인연금의 경우 주무 부처 장관이 재정계산을 주관하거나 연금업무 전반을 통할하도록 규정함으로써 재정계산의 직·간접적인 추진주체 역할을 수행하고 있다. 따라서 사학연금도 실질적인 재정계산 추진주체를 보다 명확히 규정하여 책임성을 확보하고 담당기구의 역할 및 기능을 정립하기 위한 기본적인 지침을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 재정계산보고서의 작성과 보고절차에 관한 문제를 들 수 있다. 현행 사학연금의 재정계산보고서는 작성지침이 존재하지 않은 상태에서 작성되었는데, 이에 대한 내용과 형식을 국제적인 기준과 비교하면 다소간의 차이점이 존재함이 발견되었다. 선진국의 재정계산보고서와 국제기준들에 대한 검토를 바탕으로 이를 보다 구체화하고 체계화함으로써 정형화된 기본골격을 설정할 필요가 있다. 한편 재정계산 결과는 공단 내부(이사장과 연금운영위원회)의 보고과정을 거쳐 일반에게 공개되는 형태를 취하고 있는데, 이 또한 연금제도의 단체장에게 제출하여 승인을 얻은 후 국회에 보고하는 과정을 거쳐 일반에게 공시함으로써 투명성을 제고하는 선진국과 차이점을 나타내고 있다. 따라서 사학연금 재정계산 결과의 보고에 대해서도 구체적인 보고절차를 규정하고 이를 준수함으로써 검증체계를 강화하고 투명성을 제고할 필요가 있다.

제3장 국내외 공적연금제도 재정계산 사례분석

1. 미국 연방공무원연금

연방공무원을 대상으로 36개의 크고 작은 연금제도가 존재하나, 본 연구에서는 1984년 1월 1일 이전에 임용된 대부분의 연방공무원을 대상으로 하는 구연방공무원연금(CSRS)과 1984년 1월 1일 이후에 임용된 연방공무원을 대상으로 하는 신연방공무원연금(FERS)에 한정하기로 한다. CSRS는 사회보장연금에 선행하여 1920년 도입되었으며, FERS는 1984년 1월 1일 이후 고용된 연방공무원이 사회보장연금(OASDI)에 강제 가입되면서 1987년 새로이 도입되었다.

미국 연방공무원연금의 재정계산제도는 매년 진행하고 있으며 재정전망방식은 가입연령 정상비용방식(EANCM: Entry Age Normal Cost Method)이다. 가입연령정상비용방식이란 안정적인 기금적립에 가장 우선적인 가치가 주어지는 계산방식으로서 완전적립재정방식을 지향하는 연금제도에서 널리 채택하는 비용평가방식 중의 하나이다. 다만 CSRS와 FERS의 평가방식에 적용되는 가정치와 미적립채무의 분할 상환방식이 서로 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 실제 적립에 있어 CSRS는 정태적 가정치(0%의 보수상승률과 물가상승률 그리고 5%의 명목이자율)를 가정하여 표준보험료 및 미적립채무를 산정함과 동시에 정태적 미적립채무의 이자분(5% 이자율 적용)만을 유입시키는 반면 FERS는 동태적 재정전망가정을 그대로 작용하고 있다. 결과적으로, FERS의 재정상태가 완전적립상태를 유지하는 반면에 CSRS의 재정은 2020년대 중반에 기금이 고갈되는 상태를 맞이하게 되어 있다. 적립 이행으로 가중될 연방정부의 재정부담을 의도적으로 축소시키기 위한 교육지책으로 이해할 수 있을 것이다. CSRS의 기금이 고갈될 경우에는 FERS에서 재원을 조달해 줄 것으로 예정되어 있으며, 이는 FERS 재정상태가 과소적립(underfunding)상태에 접어든다는 것을 의미한다. 2020년대 중반부터 발생하는 FERS의 미적립채무는 30년 분할 상각 처리된다. 전망가정에 있어서는 연금충당부채와 기금자산을 평가하기 위하여

8. 이 기준은 보험수리협회(American Academy of Actuaries)의 보험수리위원회(Actuarial Standards Board)에 의해 시간이 지남에 따라 조정됨.

제공되는 최적의 보험수리적 가정을 채택할 것을 원칙으로 하고 있다. 모든 보험수리적 가정은 기본적으로 연금충당부채 산정 관련 '실용 보험수리기준 4(Actuarial Standards of Practice No. 4)'⁸에 의거하여 설정되어야 함과 동시에 해당 그룹의 실제 경험에 기반을 둘 필요가 있다. 예컨대, 사망률, 보수상승률, 퇴직률, 장애율 등은 연방공무원연금의 실적치(plan experience)에 따르게 되어 있다. 또한, 보험수리적 가정은 과거 경험치에 따르기보다는 향후 장기전망치에 따를 필요가 있음을 강조하고 있다. 특히, 이자율 가정은 연금기금의 예상 장기수익률에 기반을 두어야 하며, 실제 기금적립이 이루어지지 않는다면 장기정부채권수익률을 적용해야 한다. 물가상승률과 기타 경제 가정 역시 이에 준할 필요가 있으며, 시산이율(할인율)은 연금기금의 예상 장기수익률과 동일하여야 한다.

완전적립재정방식을 지향하고 있기 때문에 연도별 연금수입, 연금지출, 적립기금뿐만 아니라 장기간에 걸친 연금충당부채 및 미적립채무를 전망한다. 연금지출의 상대적 부담정도를 파악하기 위하여 보수총액 대비 수입률, 지출률, 기금적립률 등을 산정하고 있다. 또한, 정상비용(표준보험료, NC), 미적립채무 분할상각분 및 이자분 등을 계산하며 제도변화로 인한 과거근무채무(past service liability), 보험수리적 손익(actuarial gains or losses) 등을 아울러 계산한다. 전체적으로 볼 때, 연금제도의 장기재정상태 파악을 위해서는 미적립채무(UAL) 추계가 가장 중요하며, 당해연도 정부의 부담규모 파악을 위해서는 표준보험료 추계가 가장 중요하다고 할 수 있다.

연방공무원연금의 재정원칙은 기본적으로 완전적립상태를 유지하는 것이다. 매년 보험수리적 균형을 위하여 표준보험료를 제도내로 유입시키는 것을 기본 전제로 하고 있으며, 과거근무채무 및 보험수리적 손익(actuarial gains and losses)이 발생할 경우 분할상각하여 제도내로 추가 유입시킬 필요가 있다. 재정안정성 평가기준은 목표기금적립의 만족 여부 혹은 미적립채무의 발생 여부이다. 다만 이러한 기준은 FERS에만 적용될 뿐 CSRS에 그대로 적용되지 않고 있다. CSRS의 경우 정태적인 가정 하에서 기금적립계획을 수립하고 있기 때문에 미적립채무가 존재한다고 하여 재정안정성에 크게 저해되는 사항으로 간주하지 않는 경향이 있다. 연방공무원연금의 재정계획은 미적립채무가 발생할 때 이를 어떠한 방식을 적용하여 축소시키는가 하는 점에 집중되어 있다. 미적립채무는 30년 분할상각을 원칙으로 하여 처리하고 있으며 보험수리적 손익은 그보다 짧은 기간에 걸쳐 분할상각된다. 매년 유입되어야 할 수입의 상당 부분을 차지하는 표준보험료의 계산과 그 불입에 상당한 역점이 주어지기 때문에 FERS에서 미적립채무의 발생 가능성은 상당히 낮다. 한편, CSRS의 기금이 고갈되어 약속한 수준으로의 연금수급권을 지급할 경제적 여력이 없어질 때 FERS에서 지원하기로 되어 있으며, 이로 인해 발생하는 FERS의 미적립채무는 30년 분할상각되어 처리될 예정이다. 세계의 많은 공적연금제도와는 달리 미국 연방공무원연금의 재정계획에 있어

크게 고려대상이 되지 않는 것이 제도의 근본적 개혁과 수급구조의 조정문제이다. 근본적 개혁이 고려대상이 되지 않는 것은 이미 1987년에 제도 분리 및 사회보장연금으로의 부분적 통합이라는 과정을 이미 거쳤기 때문이며, 수급구조 조정이 고려대상이 되지 않는 것은 과거 수차례 개선을 통하여 수급구조의 적정성이 이미 확보되었기 때문이라고 할 수 있다. 결국 재정계획의 대부분이 사용자 표준보험료 비용부담에 의한 기금적립계획(funding plan)에 모아지고 있는 것으로 이해하면 된다.

재정계산 담당기구는 인사관리처(OPM: Office of Personnel Management) 산하에 있는 퇴직보험국(RIS: Retirement and Insurance Service)과 계리사위원회(Board of Actuaries)이다. 인사관리처장이 3인으로 구성된 계리사위원회를 설치하며 계리사위원회가 작성한 재정전망보고서(Annual Report of CSRDF)를 인사관리처장에게 그리고 재정상태보고서(Financial Statements of CSRDF)를 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)에 제출하도록 되어 있다. 매년 재정평가(재정계산)작업을 진행하여 그 결과 및 제도조정에 대한 견해를 삼입한 재정평가보고서(Valuation Report of CSRDF)를 제출하여야 한다. 퇴직보험국(RIS)에서는 주로 재정추계 실무업무를 담당하여, 계리사위원회가 재정재계산의 상위기구이며 퇴직보험국이하 기구의 역할을 담당한다. 한편, 관리예산처(OMB)장이 구성한 재정자문위원회(CFC: Chief Financial Council)에서 인사관리처의 계리사이사사회로부터 제공받은 재정평가보고서를 검증·보완하도록 되어 있다. 우리나라의 기획재정부에 해당하는 관리예산처(OMB) 조직이 재정계산에 간여하는 이유는 적립재정방식으로 운영되기 때문에 재정계획이 정부예산과 밀접한 연관관계를 갖고 있기 때문이다. 인사관리처장이 계리사위원회를 구성하며 계리사위원회가 재정재계산을 실시하여 재정평가보고서를 작성한 뒤 인사관리처장과 관리예산처(OMB)의 재정자문위원회(CFC)에 제출하도록 되어 있다. 재정자문위원회에서 재정평가보고서를 검증·보완한 후 연방회계기준위원회(FASB: Federal Accounting Standard Board)에 심의를 요청하도록 되어 있다. 연방회계기준위원회의 심의를 거친 후 관리예산처장은 국회소관위원회에 제출하며 인준을 받은 후 공시하는 것이 최종 절차이다.

미국법 제5편(Title 5 of United States Code)의 정부조직과 공무원법(Government Organization and Employees; GOE)이 재정계산 실시근거, 계산방식, 담당기구와 보고절차를 규정하고 있다. 아울러 공법(PL: Public Law)에서도 재정계산 방식, 담당기구와 보고절차를 아울러 규정하고 있으며 연방회계기준(SFFAS: Statements of Federal Financial Accounting Standard) 역시 재정계산 방식(평가방식과 가정)과 관련하여 상세한 규정을 두고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

- GOE 제83장 8437(f): 재정계산 근거, 담당조직, 보고절차
- GOE 제83장 8331(17)과 제84장 8401(23): 재정계산 방식
- PL 101-567: 계산방식, 담당조직 및 보고절차
- SFFAS 5 NO. 64: 재정전망 방식(attribution methods)
- SFFAS 5 NO. 65~67: 재정계산 가정(이자율, 물가상승률, 시산이율)
- SFFAS 5 NO. 68~70: 재정평가기준 및 재정계획
- SFFAS 5 NO. 71~73: 재정계산 대상

전체적으로 볼 때, GOE와 PL에서 재정계산의 근거, 담당기구 및 보고절차 등을 규정하는 반면 SFFAS에서 재정전망 방식과 대상, 재정평가기준 등에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 재정계산제도의 법 근거를 공법에서 찾아 볼 수 있는 이유는 미국 연방공무원연금이 완전적립재정방식을 지향하고 있기 때문에 예산당국과의 긴밀한 협조관계를 유지할 필요가 있기 때문이며, 연방회계기준에서 재정계산제도(특히 계산 방식과 가정)를 규정하는 이유는 연방정부가 운영하고 있는 경제제도 중에서 연방공무원연금이 상당한 비중을 차지하고 있기 때문이다.

2. 일본 국가공무원공제연금

1950년대 후반까지는 종신공무원(civil servant)과 공공근로자(public employee)를 위한 연금제도가 따로 존재하였으나 1959년부터 국가공무원공제연금으로 통합되어 운영되었으며, 1986년 국민연금제도(기초연금)의 도입 이후 국가공무원이 국민연금제도에 가입하게 되면서 국가공무원을 위한 소득비례형태의 특수직역연금으로 존재하게 되었다. 국가공무원이 국민연금에 가입하게 된 것은 본격적인 노령화사회의 진전에 대비하여 공적연금제도 전체의 장기적인 재정안정과 급여 및 부담의 장기적인 균형을 확보하고자 하였기 때문이다. 2009년 국공제연금과 지공제연금의 재정단위를 일원화하였고 2012년 근로자연금제도 일원화개혁으로 공제연금을 후생연금제도로 통합·일원화하고 종전 공제연금의 직역가산분은 新(신)연금제도(개인연금방식)으로 대체하였다(2015년 시행). 다층체제(국민연금+후생연금)는 유지하되, 2층에 해당하는 근로자연금을 일원화함으로써 민간 형평성 달성을 목적으로 한 개혁이라 할 수 있다. 은급비용을 제외한 보험료는 국가공무원과 사용자인 국가가 균등비율로 부담하고 있으며, 노령화로 인한 비용부담의 급증을 줄이기 위하여 2004년 이전까지는 단계적 보험료 방식을

적용하여 보험료가 서서히 인상되도록 설계하였다. 또한, 장기재정 안정성차원에서 재정추계 최종 연도에 어느 정도 기금(통상 연금지출 대비 1.2배)을 보유하도록 되어 있다.

일본 국공제연금의 재정계산제도는 최대 5년을 주기로 하여 진행하고 있으며, 최근 시행연도는 2014년이다. 최초 재정재계산은 1964년에 진행되었으며 이후 11차례 진행되었다. 전망방식이 명시적으로 존재하는 것이 아니고 재무상이 정하도록 되어 있으며, 실제로는 기초연금 보험료 납부에 필요한 비용의 예상액을 기초로 해서 산정되도록 되어 있다. 퇴직률, 장애율, 사망률, 수급권자의 실권률, 조합원 평균보수상승률 등은 경험치를 사용하되, 경험치를 따르는 것이 적정하지 않다고 인정될 경우 재무상이 정한 방법과 가정에 의해 산정할 수 있도록 되어 있다. 다만, 장기급여의 비용산정에서 금리수입이 상당히 중요하므로 그 이율만은 구체적으로 명시하는 것을 원칙으로 한다. 일본 국공제연금의 (장기급여)보험료율은 기본적으로 5년 단위로 장래연금지출의 예상액과 동일하게 결정되며 일정한 규모의 적립금이 존재하도록 추가 조정된다. 후술하는 바와 같이, 2004년 재정재계산 이후로 이러한 방식에 다소간의 변화가 발생하였음에 유의할 필요가 있다. 우리나라 공무원연금의 계산방식과 유사한 바가 적지 않지만, 차이점이 있다면 계산방식 및 가정에 대해 재무상이 정할 수 있도록 한 점 그리고 이자율(시산이자율)에 대해 명시적으로 지적한 점을 꼽을 수 있다.

2004년 재정재계산 이전까지는 일본 국가공무원공제연금은 5년 장기재정수지 안정화를 지향하므로 단계적 보험료방식으로 추정되는 5년 재정수지균형률이 무엇보다 중요한 재정전망 대상이었다. 이를 통해서 보험료율을 책정하게 되는데 국가 추가부담을 고려하지 않는다면 조합원 보험료율과 국가부담률은 기본적으로 5년 재정수지균형률의 50/100으로 정해진다. 또한, 기금적립규모 역시 상당히 중요한 재정전망 대상이다. 왜냐하면 5년 재정수지 안정화 차원에서 수지균형기간이 종료됨에도 유동성 유지 차원에서 어느 정도의 기금이 항상 존재하여야 하기 때문이다(장기목표기금원칙). 2004년 재정재계산 이후 적용된 보험료방식에 대해서는 ‘재정계획’을 참조하기를 바란다.

2004년 재정재계산 이전까지 일본 국공제연금의 재정원칙은 5년 장기재정수지 균형을 유지하는 것이었다. 즉, 매 5년 동안 장기재정수지를 균형시키는 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 불형평성을 다소나마 줄이고자 함이기 때문이다. 한편, 기금 관련 추계 최종연도에 어느 정도 기금규모를 유지하여야 하는 기금원칙을 추가적으로 규정하고 있다. 결국 5년 장기재정수지균형원칙과 기금원칙을 고려한다면 어느 특정 연도에 필요한 기금적립규모란 5년 재정수지 안정화 차원에서

필요한 규모와 어느 정도의 목표기금이라고 할 수 있다. 가장 중요한 재정안정성 평가기준은 연금환경의 변화에 기반을 두어 새로운 재정전망을 진행할 때 이전에 설정한 장래 보험료 흐름이 5년 장기재정수지를 안정화시킬 수 있는가의 여부이다. 또 다른 기준은 새로운 재정전망에 비추어서 매년 기금액이 5년 재정수지 안정화에 필요한 금액과 장기목표기금원칙에 필요한 금액의 합계와 일치하느냐의 여부이다. 이러한 재정안정성 차원의 평가기준뿐만 아니라 세대간 부담의 형평성, 후세대가 수용할 수 있는 부담수준 등의 평가기준 역시 부분적으로 고려되고 있음에 유의할 필요가 있다. 전체적으로 볼 때, 일본 국가공무원공제연금의 재정안정성 평가기준이란 미국 연방공무원연금의 그것에 비해서 비교적 단순하며, 이는 기본적으로 재정운영방식의 차이 때문이라 할 수 있을 것이다.

2004년 재정계산 이전까지는, 이전에 채택한 보험료 흐름으로 5년 장기재정 안정화가 유지되기 힘들거나 예상기금적립규모로는 장기재정안정화 차원에 필요한 기금액과 장기목표기금원칙에서 필요한 기금액의 합계에 미달될 때 새로운 재정계획이 입안되었다. 즉, 균형보험료흐름과 예상보험료흐름의 차이가 발생할 경우 단계적 보험료방식에 입각하여 보험료의 재조정작업을 진행하게 되는데 세대간 형평성, 부담수용성을 아울러 감안할 필요가 있음을 명시하고 있다. 본격적인 고령화 사회에서 일정한 보험료(최종보험료)로 연금재정이 안정적으로 운영될 수 있을 것, 후세대로 내려가면서 보험료의 인상이 지나치지 않을 것 그리고 제도가 성숙하여서는 어느 정도 목표기금을 적립하는 것을 보험료 조정계획의 또 다른 전제로 삼는다. 한편, 2004년 재정계산 이후, 장기목표기금원칙은 그대로 유지되고 있지만 단계보험료 방식에 어느 정도 변화가 발생하였다. 이는 2004년 재정계산으로 후생연금의 재원조달방식 및 급여연동방식의 조정이 있었을 뿐만 아니라 장기적으로 국공제연금의 수급구조를 후생연금과 일치하도록 하는 변화가 진행되었기 때문이다. 이를 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 우선, 후생연금의 재원조달방식과 급여연동방식 변화를 살펴보면, 2004년 재정계산을 통해 ‘단계보험료 방식’과 ‘장기목표기금’으로 설정된 후생연금의 장래 보험료가 지나치게 높은 것으로 결론을 내렸으며, 이를 해결하기 위한 방법으로 장기적으로 목표 수준(2017년 18.3%) 이상으로 보험료가 올라가지 않도록 하되, 이러한 보험료로 재원조달이 가능하도록 연금연동방식을 ‘매크로 경제 슬라이드에 의한 자동조정방식’⁹으로 바꾸는 획기적인 변화를 추진하였다. 다음, 국가·지방공제연금과

9. ‘매크로 경제 슬라이드에 의한 자동조정’이란, 우선, 종전의 소득 재평가율(소득상승률)과 연금 연동율(물가상승률)에 매크로 슬라이드 조정률을 차감하여 재평가 혹은 연동하는 방식을 원칙으로 하되, 실질적인 재평가율 혹은 연동률이 음이 될 경우 명목금액을 유지하는 것을 의미함. 여기에서 슬라이드 조정률은 우선 공적연금 피보험자의 3년 평균 감소율과 기대여명 증가율을 감안하여 설정한 일정률(0.3%)을 합한 값이 양이 될 경우 그대로 적용하고 음이 될 경우 0%로 적용하여 산정함.

후생연금의 수급구조 일원화 조치에 따라, 1) 국가공무원공제연금의 급여산정 및 연동방식을 후생연금의 방식으로 일원화시키고, 2) 장기적으로 보험료를 일정하게 유지하도록 하였으며, 3) 2100년의 기금적립률을 당해연도 연금지출 대비 120%¹⁰가 되도록 설정하였다. 그럼에도 불구하고, 이러한 재정방식도 보험료 인상을 처음부터 가정하여 재정운영을 한다는 면에서 단계보험료 방식의 형태라고 할 수 있다.¹¹

추계실무조직으로 공제조합연합회의 수리팀 그리고 재정계산 상위조직으로 15인으로 구성된 연금업무간담회, 이사회와 운영심의회가 존재한다. 이 중 연금업무의 원활한 운영에 기여하고자 구성된 연금업무간담회가 재정계산 결과에 자문을 제공하는 등 가장 중추적인 역할을 담당한다. 보고절차로는, 우선 재무상이 재정계산 방식을 규정하면 국공제연금의 재정추계팀이 장래의 보험료율(기여금률과 부담금률) 산정 및 재정수지 전망작업을 진행한다. 지방공무원공제조합과 각각의 장래급여지출액, 보수액 등을 서로 제공하여 검증한 뒤 합산한 장래급여지출액, 총보수액 등에 기초하여 단일 보험료율을 산정하여 수지전망을 하도록 되어 있다. 다음, 연금업무간담회에서 재정계산 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. 재무상이 총무대신과 협의하여 인가결정을 내리며 인가가 될 경우 연합회 정관을 변경함과 아울러 관보에 공고한다.

법 근거는 국가공무원공제조합법 제99조, 제100조 그리고 제24조(정관)에서 찾아볼 수 있다. 미국 연방공무원연금과는 달리 일본 국공제연금에는 재정계산을 담당할 기구에 대한 법적 규정이 없을 뿐만 아니라 어떤 내용으로 보고서에 담아야 하는지 그리고 어떠한 보고절차를 밟아야 하는지에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않는 것이 특징적이라 할 수 있다.

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

10. 후생연금의 2100년 목표기금 적립을 100%보다 높은 것은 이 때 국공제연금의 부양율이 후생연금에 비해 좀 더 높기 때문임.

11. 윤석명·김대철(2006, pp.92)

3. 우리나라 국민연금

1988년 도입된 전 국민 가입 공적연금제도로써 장기재정수지균형을 지향하는 부분적립 재정방식으로 운영되고 있으며 급여비용은 피용자·사용자 균형부담의 보험료로 조달된다. 1997년 국민연금법 개정으로 도입된 재정계산제도는 재정수지의 계산과 재정전망, 제도개선, 기금운용계획이 포괄된 국민연금 운영 전반에 관한 계획 수립을 포괄하는 과정으로서 국민연금의 재정 건전성 평가와 제도의 발전적 방향 제시를 기본 목적으로 하고 있다. 중·장기 재정상황을 주기적으로 점검하고 미래의 여건 변화에 따라 제도 및 기금운용 전반에 대한 정책을 선제적으로 수립하려는 취지에서 도입된 제도로 이해하면 될 것이다.

5년 간격으로 실시되어 2003년 제1차 재정계산에 이어 2008년 제2차 재정계산 및 2013년 제3차 재정계산을 수행하였으며 2018년 제4차 재정계산을 실시할 예정으로 있다. 전망방식은 연금수리모형에 기초하여 인구추계, 가입자수추계, 수급자수추계, 보험료수입추계, 급여지출추계, 적립기금추계의 순으로 진행된다. 주요 전망대상으로는 적립기금(기금적립배율) 그리고 연도별 연금수입과 연금지출을 꼽을 수 있다.

〈국민연금 재정계산 연혁〉

- (1997년) 국민연금 재정계산제도 법제화(5년 주기)
- (2003년) 제1차 재정계산
- (2008년) 제2차 재정계산
- (2013년) 제3차 재정계산
- (2018년) 제4차 재정계산(예정)

장기재정수지의 균형을 지향하고 있기 때문에 균형기간 내에 기금이 고갈되지 말아야 하므로 기금적립배율 및 장기재정수지 균형보험료율이 재정안정성 평가의 주요 기준이다. 실제로도 현행 보험료율 및 급여 체계로 장기적인 재정균형이 유지되지 않을 때 급여액과 보험료율을 조정하도록 하는 근거규정을 두고 있다. 하지만 균형기간이 설정되어있지 않기 때문에 보험료와 기금적립배율에 대한 구체적인 재정평가 및 재정계획이 명확하지 않은 상태이다. 또한 재정계산의 계획이 곧 재정조정으로 이어질 필요가 있음을 근거규정으로 두고 있지만 지금까지 실시된 세 차례의 개정계산과정에서 실제 이행된 적이 없다.

재정계산 담당 주체에 있어, 2013년 제3차 재정계산의 경우, 상실화된 기구가 아니라 국민연금심의위원회 산하에 민간 전문가로 구성된 별도의 제도발전위원회·재정추계위원회·

기금운용발전위원회가 구성·운영되었다. 또한, 재정계산업무의 실무적 지원을 위하여 재정계산지원단이 설치되었다. 보다 자세히 언급하면, 국민연금심의위원회가 재정계산에 관한 사항을 심의하였으며, 재정추계위원회는 국민연금 재정추계의 총괄·전망을 하였다. 세 위원회의 위원장은 재정계산 결과를 보건복지부 장관에게 보고하고 이후 재정계산 보고서를 작성·공시토록 하였다.

〈표 III-1〉 우리나라 국민연금 재정계산보고서 골격(2013년)

구 분	내 용
국민연금 재정계산보고서 1 (국민연금 장기재정추계)	제1장 추진경과 제2장 재정추계의 여건변화 제3장 추계방법 제4장 주요가정 제5장 추계결과 제6장 민감도분석 제7장 재정평가 부록
국민연금 재정계산보고서 2 (국민연금 제도개선방향)	제1장 추진경과 제2장 여건변화 및 제도개선(안) 수립의 기본방향 제3장 국민연금 제도부문의 개선사항 부록
국민연금 재정계산보고서 3 (국민연금 기금운용개선방향)	제1장 추진경과 제2장 여건변화 및 운영개선(안) 수립의 기본방향 제3장 국민연금 기금운용부문의 개선사항 제4장 주요가정 부록

국민연금의 재정계산에 대한 법적 근거는 국민연금법 제4조와 국민연금법 시행령 제11조의 2항이다. 제4조에서는 재정평가 원칙 및 재정조정(1항, 3항) 그리고 재정계산 실시 근거, 주기, 실시주체, 보고서 내용 및 보고절차(2항) 등을 규정하고 있다.

〈표 III-2〉 우리나라 국민연금 재정계산 관련 법 규정

구 분	내용
국민연금법 제4조 (국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정)	<ol style="list-style-type: none"> ① 이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다(재정평가 원칙 및 재정조정). ② 보건복지부장관은 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(재정재계산 실시 근거, 계산주체, 보고서 내용, 보고절차). ③ 이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다(재정조정).
국민연금법 시행령 제11조의 2 (국민연금의 재정계산 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 보건복지부 장관은 법 제4조 제2항의 규정에 의하여 매5년이 되는 해의 3월31일까지 국민연금기금의 재정계산을 실시하고, 국민연금재정전망 및 연금보험료 조정 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 당해연도 9월 말일까지 대통령의 승인을 얻어 당해연도 10월말까지 국회에 제출하여야 한다. ② 보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 국민연금 재정전망 등을 포함한 국민연금 운영전반에 관한 계획을 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제 12조 제1항의 규정에 의하여 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 및 경제분야 특수일간신문 각 1개 이상에 공시하여야 한다.

4. 우리나라 공무원연금

우리나라 최초의 공적연금제도로써 1960년 1월 1일 실시되었다. 공무원이 퇴직 또는 사망, 공무로 인한 부상·질병·장애 등으로 경제적 위험에 처할 때 적절한 급여를 제공함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 하고 있다.

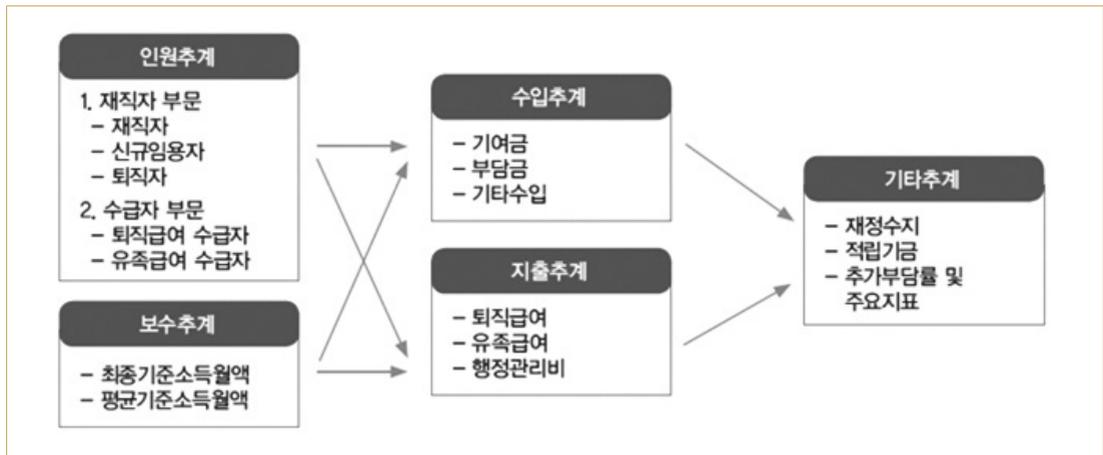
1995년 공무원연금법 개정시 최소 5년 주기로 재정재계산제도를 법제화하였으며 이후 2000년 제1차 재정계산에 이어 2005년 제2차 재정계산, 2010년 제3차 재정계산 및 2015년 재정계산을 수행하였다.

〈공무원연금 재정계산 연혁〉

- (1995년) 공무원연금 재정계산제도 법제화(5년 주기)
- (1999년) 공무원연금제도의 구조개선 방안(한국개발연구원, 용역)
- (2000년) 제1차 재정계산 및 공무원연금법 개정(정부 공무원연금제도개혁기획단)
- (2005년) 제2차 재정계산(안행부와 공단 공조로 자체 실시)
- (2006년) 재정안정화와 제도선진화를 위한 공무원연금 정책연구(한국개발연구원, 용역)
- (2007년) 공무원연금의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의(정부 공무원연금발전위원회)
- (2008년) 공무원연금제도개선을 위한 정책건의안(공무원연금제도발전위원회)
- (2009년) 제3차 재정계산 및 공무원연금법 개정(정부 공무원연금제도발전위원회)
- (2014년) 공무원연금제도 개선방안 연구(한국개발연구원, 용역)
- (2015년) 제4차 재정계산 및 공무원연금법 개정(국회 공무원연금개혁 특별위원회)

전망방식은 국민연금과 유사한 연금수리모형에 기초하여 인원추계, 보수추계, 수입추계, 지출추계, 지표추계의 순으로 진행된다. 주요 전망대상으로는 연도별 연금수입, 연금지출, 보전액, 기금적립액 및 각종 지표(수입률, 지출률, 기금적립배율, 보전율)를 꼽을 수 있다.

〈그림 III-1〉 우리나라 공무원연금 재정추계모형 골격



〈표 III-3〉 우리나라 공무원연금 종장기 재정추계 실시 현황

구 분	내용
추계목적	① 연금제도의 장래 재정상황(financial status)과 경향(trend) 파악을 위해 연도별 재정수입, 재정지출, 재정수지 및 각종 지표 전망 ② 연금제도가 재정적으로 건전한 상태에 있는가를 진단하며, 재정 건전성이 결여된 것으로 판단될 경우 적절한 재정확보 계획을 수립하기 위한 가장 기본적 수단으로 활용
법적근거	① (공무원연금법 제65조 제1항) - 1995년 공무원연금법 개정으로 5년 주기의 재정계산 제도 명문화 ② (국가재정법 제7조 제2항 제2호, 동법 시행령 제2조 제3항) 2011년 시행령 조항 신설로 5년 주기의 재정전망보고서 기재부 제출 의무화(국가재정운용계획에 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 하는 장기재정전망을 포함하고, 적어도 5년 마다 전망을 실시하도록 규정)
추계연혁	<ul style="list-style-type: none"> - (2000년) 공무원연금 장기재정추계모형 구축·운영 - (2002년) 재정추계 검증(KDI) 및 재정추계연구보고서 발간 - (2004년) 공무원연금 인구전망 방식 연구용역(한국사회보험연구소) - (2005년) 재정추계 재검증(연세대 경영연구소) - (2006년) KDI 연구용역을 통해 재정추계 검증 - (2006년~2009년) 연금개혁 과정에서 재정추계 검증(재정분석위원회) - (2012년) 공무원생명표 재산정 연구용역(딜로이트 회계법인) - (2014년) 공무원연금 재정추계 상세검증(공무원연금제도개선 전문위원회), - (2015년) 재정추계시스템 개선(전용서버 도입) - (2015년) 연금개혁 과정에서 재정추계 종합 검증(재정추계검증 분과위원회) <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; margin-top: 10px;"> “추계모형, 기본전제 및 가정으로 구분하여 공단추계를 점검한 결과, 공무원연금공단의 추계방법에 오류를 발견할 수 없었음”(국민대타협기구) </div>
추계모형과 가정	① (추계모형) 인원(재직자·연금수급자)과 보수 전망을 바탕으로 연금수입과 지출을 예상하는 일련의 흐름도 ② (추계가정) 장래의 연금 내·외적 변화를 추계모형에 반영 역할 담당(사망률, 퇴직률, 연금선택률, 보수인상률, 물가변동률 등)
추계절차	① 재정추계 준비 - 재정추계 대내외 환경분석 - 재정추계 실시계획 및 방안 수립 ② 재정추계 실시 - 가입자 전망, 인원이초율 등 가정 논의·결정(내·외부 검증작업 후 최종 결정) - 재정추계 실시/추계결과 검토 및 확정(전문가 검증회의 후 확정) ③ 결과보고서 제출·공시 - 공무원연금 장기재정전망보고서 작성, 기획재정부 제출 - 공무원연금 재정현황과 전망 연차보고서(Annual Report) 발간·공시(재정계산연도에는 재정계산보고서로 대체)

2015년 제4차 재정계산의 경우, 정부 주도로 추진된 과거 재정계산과는 달리, 국회 내 「공무원 연금개혁 특별위원회」, 「공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구」 및 3개 소위원회가 구성·운영되었다. 특히, 국민대타협기구 산하 재정추계 검증 분과 위원회에서 재정계산과 관련된 모든 검증작업을 추계방법, 기본전제 및 가정으로 구분하여 수행하였다. 가입자 수, 수급자 수, 총 급여지출액, 지출 항목별 급여액 등 전망치에 대한 검증이 집중적으로 이루어졌으며 이러한 검증작업을 거쳐 2015년 개혁을 위한 기본 재정추계모형으로 최종 확정되었다. 이후 총 58회의 각종 회의를 거쳐 공무원연금 개혁 합의안이 도출되었으며 5월 2일 개정안에 대한 특위 의결 및 5월 29일 국회 본회의 의결이 있었다.

〈표 Ⅲ-4〉 우리나라 공무원연금 재정계산보고서 골격(2005년, 2015년)

〈2005년 재정계산보고서〉

구 분	내용
I. 서론	
II. 공무원연금의 운영 현황	A. 제도 개요 B. 재정 현황
III. 공무원연금의 중장기 재정전망	A. 장기재정추계모형과 추계가정 1. 장기재정추계모형 2. 추계가정과 방법론 B. 중장기 재정전망 1. 인원전망 2. 중기재정전망 3. 장기재정전망 C. 요약
IV. 공무원연금의 재정안정화방안 모색	A. 개요 B. 현행 체제에 기반을 둔 재정안정화방안 1. 수급구조개혁 2. 정부보전체계개혁 3. 종합 재정안정화방안 C. 근본구조 개편을 통한 재정안정화방안 1. 수급구조 이원화 2. 재정운영방식개혁 3. 종합 재정안정화방안 D. 재정안정화방안 종합 비교·평가
V. 결론	

〈2015년 재정계산보고서〉

구 분	내용
공무원연금제도 일반 (General Information)	제도 개요
공무원연금 재정현황 및 기금운용내역 (Financial Section)	인원현황 인원 및 주요지표 과거 추이 연금수지현황 기금운용내역 연금업무 관리운영비
2015 공무원연금 재정재계산 (Financial Valuation Section)	재정추계와 개인편익 분석 개요 2015년 공무원연금개혁 당시 재정추계 검증과정 개정 공무원연금법 요약 재정추계 가정 재정추계 결과 개인편익 분석 결과 재정평가

공무원연금의 재정계산 법적 근거는 연금법 제65조 제1항과 제69조의 2에서 찾아볼 수 있다. 제65조 제1항에서 “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 있음으로써 최소 5년 주기단위의 재정계산제도를 명문화하고 있다. 다만 공무원연금법에서 ‘재정계산’이라는 용어를 명시적으로 사용하지는 않을 뿐이다. 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 있으며, 제69조의 2에서는 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다”라고 되어 있다.

〈표 III-5〉 우리나라 공무원연금 재정계산 관련 법 규정

구 분	내 용
공무원연금법 제65조제1항 (비용부담의 원칙)	제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 순직유족연금, 제61조제1항에 따른 유족보상금 및 제61조제3항에 따른 순직유족보상금은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 드는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.
공무원연금법 제69조의 2	1. 국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다

5. 종합비교 및 정책적 시사점

가. 종합비교

지금까지 4개 공적연금제도(미국 연방공무원연금, 일본 국가공무원공제연금, 우리나라 국민연금·공무원연금)의 재정계산제도 시행사례를 재정계산제도가 갖추어야 할 5대 요건에 비추어서 살펴보았다. 여기에서는 시행사례를 상호 비교하는 과정에서 우리나라 사학연금의 재정계산제도를 어떠한 방식으로 실시할 필요가 있는가에 대한 정책적 시사점을 얻기로 한다.

재정계산제도란 변화된 상황에 따라 재정전망을 새로 실시하고 그 결과에 기초하여 재정상황을 평가한 뒤 새로운 재정보호계획을 수립하는 것에 그 취지를 두고 있지만 재정재계산제도의 실제 시행은 연금제도별로 상당히 다양한 면모를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 다양성은 연금제도의 역사적 배경, 유형, 재정상태 등이 상이하기 때문이기도 하지만 무엇보다 재정운영방식이 다르기 때문에 초래되는 것으로 보인다. 미국 연방공무원연금, 일본 국가공무원공제연금 및 우리나라 공무원연금은 공무원을 대상으로 하는 특수직역연금제도이며 우리나라 국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 공적연금제도이다. 미국 연방공무원연금은 완전적립재정방식, 일본 국가공무원공제연금은 수정부과재정방식, 우리나라 국민연금은 부분적립재정방식 그리고 우리나라 공무원연금은 순수부과방식을 지향하고 있다. 수정부과재정방식과 부분적립재정방식은 순수부과재정방식과 완전적립재정방식이라는 양 극단의 중간에 위치한 재정방식으로서

수정부과재정방식은 순수부과방식에 치우쳐 있고 부분적립재정방식은 완전적립방식에 보다 치우쳐 있는 방식으로 이해할 수 있을 것이다.

〈표 III-6〉 비교대상 연금제도 개괄

구분	미국 연방공무원 연금	일본 국가공무원 공제조합	우리나라 국민연금	우리나라 공무원연금
제도 유형	공무원 특수직역연금 (사회보장가입)	공무원 특수직역연금 (국민연금가입)	전국민연금 (단일화구조)	공무원 특수직역연금 (국민연금 미가입)
재정 운영 방식	완전적립	수정부과	부분적립	순수부과

(재정전망 방식) 대부분의 연금제도가 5년 혹은 필요할 경우 더 짧은 기간을 두고 주기적으로 재정계산제도를 실시하고 있다. 미국 연방공무원연금의 경우 매년 진행되는 것이 특징적이다. 재정전망 방식과 관련하여 미국 연방공무원연금을 제외하면 전망방식을 규정하는 재정계산제도는 존재하지 않는다. 부과방식 혹은 부분적립방식으로 운영될 경우 공식적인 재정전망방식을 필요로 하지 않기 때문이다. 미국 연방공무원연금은 완전적립재정방식을 지향하고 있기 때문에 완전적립재정방식을 지향하는 연금제도의 재정을 평가하는 방식의 하나인 가입연령정상비용방식(EANCM)을 채택하고 있다. 미국 연방공무원연금의 전망방식과 관련하여 흥미로운 점은 구연방공무원연금(CSRS)의 경우 전망방식과 실제 기금적립방식이 차이를 보인다는 사실이다. 이는 제도를 신·구로 분리하는 과정에서 발생하는 재정부담을 줄이기 위하여 구연방공무원의 실제 기금적립과정이 재정전망에 사용되는 동태적 가정(dynamic assumptions)이 아니라 정태적인 가정(static assumptions)에 기반하고 있기 때문이다. 재정전망에 필요한 가정을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제에 있어서 연금제도별로 다양성을 표출하는 것으로 드러났다. 특히 미국 연방공무원연금의 경우 경제기초율 설정과 관련하여 상당히 상세한 규정을 두고 있는 반면 일본 국가공무원공제연금의 경우 관련 장관이 지시하도록 되어 있으며 시산이율에 한해서 구체적으로 5%로 적용할 것을 명시하고 있다. 우리나라 국민연금·공무원연금의 경우 재정계산에 있어서는 추계가정에 대한 규정을 찾아볼 수 없었다. 기획재정부 산하 「통합재정추계위원회」가 제시할 예정으로 있는 「7대 사회보험 재정추계 공통지침」의 추계가정을 적용할 필요가 있을 것이다. 전체적으로 볼 때 연금제도에 따라 처한 환경 및 상황이 다르기 때문에 추계가정에 대한

일률적인 적용이 가능하지 않은 것은 분명하다. 하지만 가정을 달리함에 따라 재정상황이 크게 변화할 수 있다는 점을 감안할 때 기초율 설정과정을 투명하게 할 필요가 있는 것으로 보인다. 또한, 연금제도가 보다 적립 지향적일수록 기초가정의 중요성이 강화되는 면모가 존재하였다.

(재정전망 대상) 재정전망 대상은 연금제도가 어떠한 재정방식과 재정원칙을 채택하느냐에 따라 상당한 차이를 보였다. 완전적립방식으로 운영되는 미국 연방공무원연금의 경우, 표준보험료, 연금충당부채, 미적립채무, 적립기금, 기금적립도 등이 중요하였으며, 수정부과방식으로 운영되는 일본 국가공제공무원연금과 부분적립방식으로 운영되는 우리나라 국민연금의 경우, 보험료율, 적립기금 그리고 기금적립배율(연금재정지출 대비 적립기금의 비율)이 중요한 전망 대상으로 간주되었다. 부과방식으로 운영되는 우리나라 공무원연금의 경우, 지출률(보수총액 대비 지출액 비율)과 보전율(보수총액 대비 수지적자의 비율)이 중요한 전망대상이었으며, 기금적립배율은 재정안정화지표이기보다는 위험관리지표로서 제한적인 중요성을 띠고 있었다. 물론, 연도별 연금재정지출, 연금재정수입, 부양률 등은 재정운영방식에 상관없이 필수적인 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-7〉 재정전망 방식과 대상 비교

구분	미국 연방공무원 연금	일본 국가공무원 공제조합	우리나라 국민연금	우리나라 공무원연금
전망주기	매년	5년		
전망방식	가입연령 정상비용	재무상이 정함	자체추계모형	
전망가정	거의 모든 가정에 법적 근거를 둠	재무상이 정함 (시산이율제외)	명시하지 않음 (「7대 사회보험 재정추계 공통지침」 제시)	
전망대상	정상비용, 미적립채무, 기금적립율	보험료율 기금, 기금적립배율		지출률, 보전률, 기금적립배율
	(공통) 연도별 수입, 지출, 부양률 등			

(재정안정성 평가기준) 재정안정성 평가기준은 연금재정을 어떻게 운영하느냐에 따라 상당히 달라진다. 앞에서 살펴본 재정계산제도의 시행사례에서 이러한 점은 그대로 나타나고 있다고 할 수 있다. 미국 연방공무원연금제도의 경우 기본적으로 완전적립도의 충족 여부가 평가기준이었으며 일본 연금제도의 경우(2004년 이전) 5년 재정수지의 균형 여부가 평가기준이었다. 우리나라 국민연금의 경우 장기재정수지의 균형 여부가 평가기준이었으나 그 구체적 평가기간이 명시되지 않고 있었으며 우리나라 공무원연금의 경우 재정수지의 균형여부가 평가기준이었으나 균형에 대한

정의가 명확하지 않았다. 또한, 적립기금이 중요한 재정평가기준의 하나였다. 자세한 사항은 다음과 같다.

- ① 미국 연방공무원연금: 완전적립 차원의 적립기금
- ④ 일본 국가공무원연금(2004년 이전): 재정수지 균형 차원의 적립기금
- ③ 우리나라 국민연금: 장기재정수지 균형 차원의 적립기금
- ④ 우리나라 공무원연금기금: 위험관리차원의 적립기금

(재정계획) 재정조정계획은 연금제도의 재정원칙에 따라 상당히 상이하였다. 미국 연방공무원연금의 경우 미적립채무가 발생하면 구연방공무원에서는 이자분이 추가로 유입될 필요가 있으며 신연방공무원에서는 정해진 기간에 걸쳐 분할상각 처리된다. 일본 국가공무원공제연금의 경우 단계보험료율이 5년 재정수지균형률에 미치지 못할 경우 보험료율을 단계적(5년)으로 상향조정하여 5년 재정수지균형률에 일치시킨다. 우리나라 국민연금에서는 장기재정수지 균형기간에는 연금기금이 고갈되지 않도록 연금과 보험료율을 조정할 필요가 있음을 명시하고 있으나 균형기간이 명시되지 않음으로써, 그리고 우리나라 공무원연금 역시 균형의 개념이 명확하지 않음으로써 재정계획 자체가 불분명한 상태로 남게 되는 문제점이 존재하였다. 한편, 재정계산제도에 있어 재정조정과정이 포함될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있었다. 미국 연방공무원연금 및 일본 국가공무원공제연금에서는 재정조정과정이 반드시 동반되어야 한다. 즉, 재정적인 문제점이 포착될 경우 보험료율 혹은 정부부담률의 조정을 통해 그 문제를 해결할 필요가 있다. 반면 우리나라 공적연금의 재정계산제도에는 재정조정계획을 포함하기는 하지만 이는 가이드라인에 불과하고 실제 재정조정과정은 재정재계산제도와 무관하게 진행되는 측면이 있었다. 예컨대, 전 국민을 대상으로 하는 우리나라 국민연금의 경우 재정조정에 대한 명시적인 규정이 존재하기는 하지만 3차례에 걸친 국민연금의 재정계산 시행사례를 볼 때, 재정조정과정은 재정재계산제도의 범주를 벗어나는 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-8〉 재정안정성 평가기준과 재정개선계획 비교

구분	미국 연방공무원 연금	일본 국가공무원 공제조합	우리나라 국민연금	우리나라 공무원연금
재정 평가 기준	완전적립도	매 5년 재정수지균형 기금적립률	장기 재정수지균형 (불확실)	재정수지균형 (불확실)
재정 개선 계획	정부부담조정, 기금적립	보험료 조정 기금적립	수급구조 조정 기금적립	-

(재정계산 담당기구) 재정추계를 담당하는 하위기구와 재정계산제도 전반을 담당하는 상위기구로 나누어지는데 연금제도에 따라 그 구분이 명확한 경우도 있고 그렇지 않은 경우가 있었다. 또한 상위 기구 역시 보다 최종 결정권을 가진 기구도 있었고 심의기구로 남는 경우가 존재하였다. 미국 연방공무원연금의 경우 퇴직보험국(인사관리처 산하)의 케리사이사회가 재정계산제도 전반을 담당하고 있으며 관리예산처의 재정자문위원회와 연방회계기준위원회에서 재정평가보고서를 검증·보완하는 기능을 담당하여 세 개의 상위기구가 존재한다. 일본 국가공무원연금에서는 추계실무조직으로 공제조합연합회(공단에 해당)의 수리팀이 존재하며 상위기구로서 연금업무간담회, 이사회와 운영심의회가 존재한다. 그 중 연금업무간담회가 가장 중추적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 우리나라 국민연금의 경우 2013년 실시된 제3차 재정계산제도에서는 상설화된 기구가 아니라 국민연금심의위원회 산하에 민간 전문가로 구성된 별도의 제도발전위원회·재정추계위원회·기금운용발전위원회가 구성·운영되었다. 재정계산업무의 실무적 지원을 위하여 재정계산지원단이 설치되었다. 재정추계의 경우, 재정추계위원회가 국민연금 재정추계의 총괄·전망을 하고 국민연금심의위원회가 재정계산에 관한 사항을 심의하는 구조로 이해하면 될 것이다. 이후 세 위원회의 위원장은 재정계산 결과를 보건복지부 장관에게 보고하고 이후 보고서가 작성·공시된다. 한편, 실제 장기재정전망을 수행한 조직은 국민연금연구원의 재정추계팀이다.

(재정계산 보고절차) 재정계산제도의 대체적인 보고절차는 담당기구(하위기구와 상위기구)가 재정계산보고서를 작성하여 연금제도의 책임단체장에 제출하여 승인을 얻은 후 국회(의회)에 보고함과 아울러 일반 국민에게 공시하는 과정으로 요약된다. 이러한 보고절차가 필요한 것은 연금제도의 경제적 책임 및 변제관계가 상당히 오랜 기간 동안에 진행되기 때문에 투명성 제고를 위한 검증장치가 필요하기 때문이다. 이러한 보고과정을 명시적으로 규정하고 있는 재정계산제도는

미국 연방공무원연금과 우리나라 국민연금을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 구체적 보고절차는 연금제도에 따라 다소 차이를 보이고 있다. 예컨대 미국 연방공무원연금의 경우 연금제도의 책임단체장인 인사관리처장뿐만 아니라 정부예산 담당조직인 관리예산처의 단체장을 거칠 필요가 있다. 일본 국가공무원공제조합의 경우 책임단체장(재무성 장관)이 총무성 장관과의 협의를 거쳐 최종 결정을 내리기 때문에 의회에 보고하는 과정이 결여되어 있다. 우리나라 공무원연금의 경우 역시 책임단체장(인사처장)이 최종 결정을 내리기 때문에 국회에 보고하는 과정을 생략하는 것이 관례이다.

〈표 III-9〉 재정계산 담당기구 및 보고절차 비교

구분	미국 연방공무원 연금	일본 국가공무원 공제조합	우리나라 국민연금 (2013년)	우리나라 공무원연금 (2015년)
담당 기구	계리사위원회, 퇴직보험국 수리팀 (이원화)	연금업무 간담회, 조합수리팀 (이원화)	발전위원회, 재정추계실 (이원화)	국회 특위(대타협위원회), 재정추계팀 (이원화)
보고 절차	RIS수리팀 계리사위원회인사관리청장 재정위원회 연방회계기준위원회 관리예산처장국회 공시	조합수리팀 업무간담회 운영심의회 이사회 재무성장관 관보공고	재정추계팀 발전위원회 복지부장관 국무회의 대통령 국회공시	재정계산위원회 인사처장 공시

(재정계산 법 근거) 재정계산제도의 법적 근거 규정에 있어서도 연금제도별로 상당한 차이가 존재하였다. 미국 연방공무원연금의 경우, 재정계산 실시 근거에서부터 재정전망방법론(특히 전망방식과 추계가정), 재정평가 및 재정계획, 담당기구, 보고서내용, 보고절차 등 거의 모든 절차에 법 근거를 마련하고 있다. 특징적인 것은 재정계산의 법 근거가 공무원법(GOE)뿐만 아니라 공법(PL)와 연방회계기준(SFFAS)에서 찾아볼 수 있다는 점이다. 제도 운영의 투명성, 재정안정성 등과 관련하여 상당한 안전장치를 두고 있는 것이다. 이는 기본적으로 미국 연방공무원연금이 완전적립재정방식을 지향하고 있기 때문인 것으로 보인다. 일본 국가공무원공제조합에서는 재정계산 실시 근거, 재정평가 및 계획 등과 관련하여 법 근거를 두고 있으나 담당기구, 보고서내용, 보고절차에 대한 명문화된 규정이 존재하지 않았다. 또한 전망방식 그리고 기금적립규모에 대한 평가기준에 관련하여서도 명확한 근거 규정이 없다. 한편, 우리나라 국민연금의 경우, 재정계산

실시근거, 재정평가원칙, 재정계획 및 조정, 보고절차 등과 관련하여 법 근거를 두고 있으나 수행기구 및 재정전망방법론과 관련하여 법 근거가 존재하지 않았다. 한편 재정평가기준에 있어서 연금재정의 장기적인 균형이 이루어질 필요가 있음을 밝히고 있으나 평가기간의 명확한 근거 규정이 없기 때문에 재정평가원칙이 모호한 상태로 남아 있다. 이는 결국 재정계획 및 재정조정 관련 법 근거 역시 모호한 상태로 남게 하는 결과를 초래할 것이다. 우리나라 공무원연금의 경우, 급여소요비용을 적어도 5년마다 다시 계산(법 제65조 제1항)한다는 재정계산 실시 근거조항만이 있을 뿐 재정상태 진단·평가 기준 및 제도개선 목표, 담당기구와 역할, 재정재계산보고서 작성·보고·공시에 관한 대한 근거규정이 부재하다. 무엇보다도 재정적 균형이 유지되도록 하여야 하는 것으로 규정되어 있지만, 재정적 균형의 의미가 보험수리적 균형(완전적립제도)인지, 재정안정화를 위한 장기수지균형(부분적립제도)인지, 또는 매년 수지균형(순수부과제도)인지가 명확하지 않은 상태에서 재정평가원칙 역시 모호한 상태로 남아 있다. 재정원칙이 부재할 경우 연금재정을 진단·평가하고 향후 개선방향을 제시하기 위한 수단을 갖추지 못하는 결과가 초래된다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다.

〈표 Ⅲ-10〉 재정계산 법 근거 비교

구분	미국 연방공무원 연금	일본 국가공무원 공제조합	우리나라 국민연금	우리나라 공무원연금 (2015년)
규정 내용	계산 근거 전망방식·가정 재정평가기준 재정계획·조정 담당기구 보고절차	계산 근거 재정평가기준 재정계획·조정	계산 근거 재정평가기준 (불확실) 재정조정 보고절차	계산 근거 재정평가기준 (불확실)
근거 법	정부조직과 공무원법 (GOE), 공법(PL), 연방회계기준 (SFFAS No 5)	국공제조합법 제99조 1항, 제24조, 제100조	국민연금법 제4조 1항, 2항, 3항	공무원연금법 제65조제1항

〈표 III-11〉 국내외 공적연금의 재정계산 종합비교

구 분	미국 연방공무원연금	일본 국가공무원공제연금	우리나라 국민연금	우리나라 공무원연금	
제도개요	공무원 특수지역연금 (사회보장연금 가입)	공무원 특수지역연금 (국민연금 가입)	전국민연금 (단일화구조)	공무원 특수지역연금 (국민연금 미가입)	
재정방식	적립방식	부분적립	부분적립	순수부과	
계산주기	매년	5년	5년	5년	
전망 방식 · 대상	방 식	가입연령정상비용방식	재무상이 정함	자체추계모형	
	가 정	거의 모든 가정을 적시	재무상이 정함 (시산이율 별도 적시)	명시하지 않음 (「7대 사회보험 재정추계 공통지침」 제시)	
	대 상	정상비용, (미)적립채무	재정수지, 단계보험료율	보험료율 기금적립배율	지출률, 보전률, 기금적립배율
재정 계획	기 준	완전적립도(연금채무 대비)	재정수지균형률, 기금적립도(연금지출 대비)	장기 재정수지균형 (불확실)	재정수지균형 (불확실)
	조 정	표준보험료 조정 및 미적립채무 분할상각 등	균형보험료 조정	수급구조 조정 기금적립	-
담당기구	계리사위원회, 수리팀	연금업무간담회, 조합수리팀	발전위원회, 재정추계실 (이원화)	국회 특위(대타협위원회), 재정추계팀 (이원화)	
보고절차	계리사위원회→인사관 리청장→재정위원회 →연방회계기준위원회 →관리예산처장→국회 공시	업무간담회→ 운영심의회→이사회 →재무성장관 (총무대신과 협의) →관보공고	재정추계팀 발전위원회 복지부장관 국무회의 대통령 국회공시	재정계산위원회 재정계산위원회 인사처장 공시	
법	내 용	재계산 근거, 전망방식·가정, 재정평가기준, 재정계획·조정, 담당기구, 보고절차	재계산 근거, 재정평가기준, 재정계획·조정	계산 근거 재정평가기준 (불확실) 재정조정 보고절차	계산 근거 재정평가기준 (불확실)
	근 거	공무원연금법, 공법, 연방회계기준	국공제조합법 제99조 1항, 제24조, 제100조	국민연금법 제4조 1항, 2항, 3항	공무원연금법 제65조제1항

나. 정책적 시사점

재정계산제도의 취지는 변화한 연금환경에 따라 재정전망을 새로이 하여 재정불안정의 장·단기 요인을 밝히고 현행 제도가 장기적으로 지속 불가능할 경우 새로운 재원확보계획을 세우는 것에 있다. 지금까지 살펴 본 바에 의하면 4개 공적연금의 재정계산제도는 기본적으로 이러한 취지에 부합되는 방향으로 진행되는 것으로 보인다. 하지만 재정계산제도의 5대 요건에 비추어 볼 때 그 차이가 의외로 큰 것으로 나타났다. 미국 연방공무원연금제도의 경우 재정계산제도가 갖춰야 할 기본적인 속성을 대부분 준수하여 재정계산을 실시하는 것으로 드러났다. 특정한 점은 재정계산제도의 제 과정을 상당히 구체적으로 명시하고 있으며 그 법적 근거를 공무원연금법(GOE)뿐만 아니라 공법(PL)과 연방회계기준(SFFAS)에서 찾아볼 수 있다는 점이다. 이는 완전적립재정방식을 지향하기 때문에 연금제도의 운영이 보다 투명하게 관리될 필요가 있기 때문인 것으로 보인다. 일본 국가공무원연금에서는 재정계산제도가 법적 근거에 따르기보다는 관례적으로 실시되는 경향이 존재하였으며 재정조정을 동시에 실시하였다. 이는 수정부과재정방식으로 운영되기 때문에 재정전망, 재정평가계획 그리고 재정조정과정이 상대적으로 복잡하지 않기 때문일 것이다. 즉, 재정전망방식, 담당기구 및 보고절차, 보고서 수록내용 등에 관한 세부적인 법적 규정이 존재하지 않았다. 적립기금규모 등과 관련한 재정계획 부분이 다소 모호한 것으로 드러났다. 우리나라 국민연금의 경우 2013년 시행사례에 비추어 볼 때 앞서 살펴본 연금제도보다도 재정계산제도에 역점을 많이 두는 경향을 보였다. 다만 담당기구가 상설조직이 아니기 때문에 지속성 차원에서 미흡하였으며 재정평가기간의 명확한 근거 규정이 없기 때문에 재정평가원칙, 재정계획 및 재정조정과정이 불분명하였다. 미성숙한 연금제도에서는 재정운영방식 자체가 변화를 거듭한다는 점을 감안할 때 불가피한 결과일 수 있을 것이다. 재정계산 담당기구는 상위기구와 하위기구로 이원화되는 경향을 보였으며 법적 근거의 다양성에도 불구하고 재정재계산 실시 근거와 재정평가기준이 명문화되어 있었다. 지금까지 살펴 본 주요국 4개 연금제도의 재정계산제도 시행사례분석에 따른 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 재정전망, 재정평가 및 재정계획이라는 동일한 목적을 이루기 위해 재정계산제도가 진행됨에도 불구하고 재정계산제도의 정형화된 틀이 존재하지는 않았다. 예를 들면 재정계산제도의 법적 근거에 있어 거의 모든 세부적 절차를 규정하는 연금제도(미국 연방공무원연금제도)가 존재하는 반면 부분적으로만 그 근거를 두는 연금제도(우리나라 공무원연금)가 존재하였다. 또한 재정계산 담당기구에 있어 상설 상위조직이 존재하는 연금제도가 있는 반면 상당히 전문화된

추계담당조직에서 재정계산제도를 담당하는 경우가 존재하였다. 이는 기본적으로 사학연금 재정계산제도가 정형적인 틀에 의거하여 진행될 필요가 없다는 점을 시사한다.

둘째, 재정계산제도가 연금제도별로 상이한 모습으로 실시되는 가장 큰 이유는 재정운영방식이 다르기 때문이었다. 즉, 재정운영방식에 따라 재정전망의 복잡성이 달라질 뿐만 아니라 재정전망대상, 재정평가기준, 재정계획 등이 달라지는 양상이 표출되었다. 예를 들면 완전적립방식(미국 연방공무원연금)에서는 재정전망방식, 재정평가 및 계획, 보고절차 등의 재정계산제도 진행절차를 상당히 구체적으로 제시할 필요가 있는 반면 부분적립방식(우리나라 국민연금) 혹은 수정부과방식(일본 국가공무원공제조합)의 경우 보다 다양한 평가기준과 재정계획을 제시함에 역점이 주어졌다. 결국 재정계산에 있어 재정방식의 정립이 우선될 필요가 있기 때문에 사학연금 재정계산제도를 원활하게 실시하기 위해서는 재정운영방식의 모색 및 그 정립에 가장 큰 역점을 둘 필요가 있는 것으로 보인다.

셋째, 그럼에도 재정안정성의 평가는 법 근거에 따라 진행되는 경향이 분명하게 존재하였다. 다만, 미국 연방공무원연금(완전적립도)과 일본 국가공무원공제조합(5년 재정수지 균형)의 경우 재정안정성을 평가할 수 있는 기준이나 지표가 분명하였다. 재정계산제도를 원활하게 실시하기 위해서는 재정안정성을 평가할 수 있는 재정평가기준이 명확하게 설정되어 있어야 함에도 우리나라 국민연금과 공무원연금의 경우 그 기준이 명확하지 않은 상태였다.

넷째, 현행 제도가 재정적으로 유지 불가능할 경우 제시되는 수급구조 조정방식은 연금제도의 유형 그리고 성숙도에 따라 차이를 보이고 있는 것으로 드러났다. 전 국민을 대상으로 하는 연금제도인 경우(우리나라 국민연금) 연금급여와 보험료 모두가 재정계획 대상으로 간주되는 반면 직역을 대상으로 하는 연금제도인 경우(미국 연방공무원연금) 보험료율만이 재정계획의 수단변수로 간주되는 경향이 있었다. 전 국민을 대상으로 할 경우 수급구조 적정성보다는 재정안정성이 우선되고 있기 때문일 것이다. 한편 제도 도입이 오래되어 성숙정도가 높을수록(미국 연방공무원연금, 일본 국가공무원공제조합) 보험료율만이 재정계획 대상이었으며 우리나라 국민연금과 같이 제도 도입이 오래되지 않을수록 수급구조 조정이 중요한 재정계획 대상이었다. 우리나라 사학연금에 있어서도 수급구조 적정성에 대한 평가 및 조정계획이 중요한 재정계획 대상으로 간주될 필요가 있을 것이다.

다섯째, 재정계획이 보험료율의 조정으로 한정될 경우 재정계산제도에 재정조정제도가 포함되는 경향이 존재하였다. 미국 연방공무원연금과 일본 국가공무원공제조합의 경우, 재정계산제도를 실시하면서 재정개선을 위한 보험료를 인상이라는 재정조정 작업이 동반되었다. 하지만 우리나라 국민연금과 공무원연금의 경우, 전반적인 수급구조 개혁이 재정계획에 포함되기

때문에 재정조정 작업이 재정계산 시행범주에서 제외되는 경향이 농후하였다.

여섯째, 기금적립개혁(funding reform)이 띄는 경제적 의미 역시 연금제도별로 다양하였다. 미국 연방공무원연금의 경우 미적립채무가 발생할 경우 정부부담률을 상승시킴으로써 적립기금의 규모를 증대하는 등으로 기금적립 계획의 경제적 의미가 지대하였으며 우리나라 국민연금의 경우 연금급여액 및 보험료를 조정에 대한 제도개혁안을 제시함으로써 목표 기금적립률 혹은 목표기금규모를 달성하고자 하였다. 한편 일본 국가공무원공제조합에 있어서도 비록 그 중요성은 상당히 떨어지지만 기금적립의 필요성이 무시되는 것은 아니었다. 우선 재정평가 이후 매 5년 동안 기금이 고갈되지 않도록 보험료를 조정하고 있으며 이와 별도로 유동성 차원에서 기금을 적립하고자 하였다. 결국 필요적립기금의 규모란 재정균형기간의 어느 시점에 위치하는가 그리고 연도별 재정수지에 따라 변모되는 경향을 나타내고 있을 것이다. 전체적으로, 부과식으로 운영되는 우리나라 공무원연금을 제외한 3개 공적연금제도에 있어 노령화로 인한 장래 부담증가에 대한 대비책으로 기금적립 계획의 경제적 의미가 지대하였다.

제4장 사학연금 재정계산제도 향후 정책과제

① 재정평가 및 재정계획 체계 개선과제

사학연금 재정계산제도가 실효성을 거두기 힘든 가장 큰 이유는 어떠한 재정운영방식을 채택하고 있는가에 대한 근거를 사학연금법에서 찾아볼 수 없다는 점에서 시작된다. 예컨대, 장래에 재정균형이 이루어질 필요가 있음을 밝히고 있으나 이 재정균형의 의미가 보험수리적 균형(완전적립제도)인지, 재정안정화를 위한 장기수지균형(부분적립제도)인지, 또는 매년 수지균형(순수부과제도)인지가 명확하지가 않다. 설령 국민연금과 같은 장기재정균형으로 해석할지라도 균형기간의 명확한 규정이 부재한 상태이다. 결국 사학연금 재정을 진단·평가하고 향후 개선방향을 제시하기 위한 재정원칙이 명확하지 않다고 할 수 있는 것이다. 또한, 재정균형에 대한 경제적 의미가 보다 분명하게 규정이 된다고 할지라도, 원칙준수의 실효성이 발휘되기 힘든 상태에 놓여 있다. 예를 들면, 사학연금에 대한 국가의 책임과 관련하여 국가가 예산을 허용되는 범위 내에서 지원할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이에 따르면, 국가의 지원이 반드시 이루어져야 하는 구속성이 있는 것이 아니며, 지원을 한다고 하더라도 예산의 범위 내에서 이루어지기 때문에 국가의 지급여력에 있어 문제가 있을 경우 그 실효성이 현저히 떨어지게 되어 있다. 요약하면, 우리나라 국민연금과 공무원연금과 유사하게, 사학연금 재정계산에 있어서도 재정안정성 여부를 평가할 구체적인 평가기준이 존재하지 않기 때문에 재정문제를 진단하고 향후 재정계획을 수립할 근거가 없는 다소 심각한 모순상태에 노정되어 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서, 사학연금 재정계산의 재정평가 및 재정계획 수립을 위해 ‘재정균형’의 경제적 의미를 분명히 하고 사학연금 재정불안정에 대한 국가의 책임을 보다 체계화시키는 것이 무엇보다 지상과제로 인식될 필요가 있다. 물론 사학연금 수급구조 적정성 평가가 동반되어야 하는 점을 무시해서는 안 될 것이다. 수급구조의 적정성 평가는 연금제도가 성장을 거듭하는 과정에서 반드시 거쳐야 할 과정으로 수급구조에 대한 정착이 없이 연금제도의 재정균형을 논의한다는 것 자체가 무의미한 측면이 있다. 간단히 표현하면, 가입자에게 얼마를 주고 가입자로부터 얼마 걷느냐 하는 문제와 어떻게 재정균형을 이루느냐 하는 문제는 동전의 양면과 같다고 이해하면 될 것이다.

② 재정전망 방법론 및 재정계산보고서 개선과제

첫째, 현행 사학연금 재정추계모형이란 연금재정추계모형이 지녀야 할 대부분의 요건을 만족시키고 있는 것으로 보이나, 재정추계에 적용되는 기초율 설정과정을 보다 투명하게 할 필요가 있다. 즉, 장기재정 전망에서는 전망모형 및 전망방식보다 주변 환경의 변화를 어떻게 가정하느냐가 더 중요할 수 있다. 퇴직률, 입직률, 사망률, 이자율, 임금상승률, 물가상승률, 신규임용자 연령비율 및 남녀구성비 등을 어떻게 가정하느냐에 따라 동일한 제도일지라도 장기재정 상황이 상당 폭 달라지기 때문이다. 연금제도가 처한 상황이 다르기 때문에 자의적인 기준에 따라 기초율이 설정될 가능성이 높으므로 장기재정전망의 정확성 그리고 신뢰성을 높이기 위해서 이들 기초율에 대한 가정이 실적치, 최근 동향, 향후 예상 예상되는 변화 등을 고려하여 신중하게 결정하여야 할 뿐만 아니라 그 산정과정을 투명하게 할 필요가 있는 것이다.

둘째, 중·장기 재정현황 진단 및 개선을 위해서는 재정전망 대상, 특히 재정지표의 범위를 좀 더 확장시킬 필요가 있다. 현행 사학연금 재정추계에서는 연도별 수입, 지출, 수지 및 기금을 전망하는 동시에 수입률(보수총액 대비 수입 비율), 지출률(보수총액 대비 지출 비율), 적자율(보수총액 대비 수지 비율), 기금적립배율(보수총액 대비 기금 비율, trust fund ratio) 등 지표에 대한 전망을 하고 있으나, 사학연금의 재정운영방식이 명확하지 않은 상태에서 여러 가지의 재정방식 채택 가능성을 감안하여 포괄적인 형태의 전망지표를 개발하여 운영할 필요가 있다. 예컨대, 완전적립을 지향할수록 연금충당부채에 대한 적립 여부가 관건이 될 것이므로 표준보험료, 연금충당부채 그리고 연금충당부채 대비 기금의 비율인 기금적립률(trust fund ratio)에 대한 중장기 전망이 상당히 중요하며, 국민연금과 같이 부분적립을 지향할 경우 연금충당부채에 대한 필요성이 어느 정도 줄어들기는 하나 미래부담에 대한 부채 차원의 추정치로서 개방집단채무 등 보완지표 개발이 어느 정도 필요할 것이다.

셋째, 구체적인 형태의 재정계산보고서 작성지침을 마련할 필요가 있다. 장기재정전망보고서의 현 재정상태, 향후 재정전망 및 장·단기 관점에서의 재정 불안정 요인분석 등을 넘어, 대안 체계 하에서의 장기재정 안정성 확보방안 제시, 급여수준의 적정성 평가, 재정안정을 달성할 수 있는 방안에 대한 정부의 조언을 포함하는 보고서를 작성할 필요가 있다. 또한, 근본적인 변화를 검토할 경우 이에 따른 각종 재원조달방식 및 새로이 도입될 제도의 장래 재정전망을 제시할 필요가 있다. 정보 제공 및 검증 차원에서 재정전망의 방법론과 가정의 산정과정에 대한 언급도 반드시 포함되어야 할 것으로 판단된다.

③ 재정계산 담당기구 및 보고절차 개선과제

첫째, 재정계산을 담당할 기구를 어떻게 설치·운영할 것인가에 대해 결정할 필요가 있다. 사례분석에서 나타나는 바와 같이, 재정전망을 담당하는 하위기구와 재정계산 전반을 담당하는 상위기구로 나누어지는 이원화 경향이 있으며, 다만 연금제도에 따라 그 구분이 명확한 경우도 있고 그렇지 않을 뿐이다. 예컨대, 미국 연방공무원연금의 경우 퇴직보험국의 계리사위원회와 관리예산처의 재정자문위원회가 각각 역할을 담당한다. 한편 재정계산 작업을 자체적으로 할 수도 있고 외부위원회의 힘을 빌려 추진할 수 있다. 따라서 미국 연방공무원연금이나 우리나라 국민연금과 같이 공식적인 자문기구를 발족시켜 재정계산제도를 수행하게 할 것인지, 일본 국공제연금과 같이 자체적으로 수행할 것인가를 결정할 필요가 있을 것이다.

둘째, 재정계산제도의 대체적인 보고절차를 정하여 그를 준수할 필요가 있다. 보고절차는 담당기구(하위기구와 상위기구)가 재정전망 및 재정평가를 진행하여 보고서를 작성하여 단체장에게 제출하여 승인을 얻는 과정으로 요약된다. 전 국민을 대상으로 하는 국민연금의 경우 국회에 보고함과 아울러 일반 국민에게 공시하는 과정이 추가되어야 할 것이다. 이러한 보고절차가 필요한 것은 연금제도의 경제적 책임 및 변제과정이 상당히 오랜 기간에 걸쳐 진행되는 상황에서 투명성 제고를 위한 절차가 필요하기 때문이다. 미국 연방공무원연금의 경우 재정계산의 모든 보고·공시절차를 법에 명시하고 있으며, 일본 공적연금제도의 경우 관례에 따르는 경향이 있다. 그럼에도, 실제적인 보고절차는 앞서 언급한 연금제도의 보고절차와 크게 다른 점이 없다는 사실에 유의하여야 할 것이다.

④ 재정계산 법적 개선과제

첫째, 사례분석 따르면 재정계산제도의 법적 근거에 있어 연금제도별로 상당한 차이가 존재하였다. 미국 연방공무원연금의 경우 재정계산 실시근거에서부터 재정전망 방법론, 재정평가 및 재정계획, 담당기구, 보고서 내용 보고절차 등에 걸쳐 법적 근거를 두고 있는 반면, 일본 국공제연금의 경우 재정계산 실시근거 그리고 재정평가 및 재정계획에 한정하여 명문화된 규정을 두고 있을 뿐이다. 그럼에도, 재정안정성의 평가부문에 있어서만은 법 근거에 따라 진행되는 경향이 뚜렷하였다. 우리나라 사학연금의 경우 어떠한 원칙에 입각하여 사학연금의 재정을 평가할 것인가에 대한 명확한 근거규정을 찾아볼 수 없다. 재정계산제도의 원활한 실시를 위해서는 재정안정성을 평가할 수 있는 평가기준에 대한 분명한 법적 근거가 제시될 필요가 있다. 여기에는

선언조항으로 남아 있는 국가부담에 있어서도 보다 체계적이고 책임 이행적인 근거가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 급여소요 비용을 5년마다 다시 계산(법 제43조)한다는 재정계산 실시 근거조항만 있는 상황에서 재정상태 진단·평가 기준 및 제도개선 목표, 담당기구와 역할, 재정재계산보고서 작성·보고·공시에 관한 대한 근거규정을 확보할 필요가 있다. 보다 자세히 언급하면, 재정계산의 범주, 재정전망방식, 전망대상(평가지표) 등을 분명하게 규정할 필요가 있으며 재정안정성 평가기준과 재정계획에 대한 분명한 가이드라인을 사학연금법에서 제시할 필요가 있다. 즉, 연금재정을 포함한 연금제도의 제반문제를 평가할 기준이 제시되어야 하며, 그 기준에 미흡할 경우 어떠한 방식에 입각하여 개선할 것인지에 대한 규정이 명시되어야 한다. 재정계산보고서 작성지침, 재정계산 담당기구 및 보고절차에 대한 명문화된 법 규정도 필요할 것이다. 예컨대, 재정계산 보고절차로서 제도관장 기관장의 승인 후 관련기관 보고 및 대내·외 공시과정에 대한 법 규정이 없으면 재정계산 실시 과정에서 투명성이 충분히 확보되지 않을 개연성이 높다고 할 수 있을 것이다.

⑤ 그 외 정책과제

사학연금 재정계산에 있어 제도개선 작업(연금법 개정) 등 재정조정 작업을 포함할지 여부를 결정할 필요가 있다. 사례분석에 나타나는 바와 같이, 재정평가기준이 명확히 규정되어 있을 경우 정책조정을 포함하는 경향이 있고(미국, 일본 공무원연금은 부담률 조정), 그 기준이 부재하거나 수급구조 개편 등 광범위한 제도개혁이 요구될 경우 이해관계자간 갈등조정 등으로 상당한 시일이 소요되므로 제도개선 건의수준에 그치고 구체적인 정책조정이 제외되는 경향이 있다(우리나라 국민연금). 다만, 우리나라 사학연금의 경우, 평가기준이 명확하지 않고 수급구조 개편을 위한 제도개선이 요구될 여지가 높은 상황에서 정책조정 및 이해관계자간 합의과정에 따라 구체적인 제도조정의 시일이 상당히 소요될 것이라는 점에 주목할 필요가 있을 것이다.

〈표 IV-1〉 사학연금 재정계산 향후 정책과제

구분	내용
재정평가 및 재정계획 체계 개선과제	① 사학연금 ‘재정균형’개념 마련 ② 사학연금 재정불안정에 대한 국가 책임 체계화 ③ 사학연금 수급구조 적정성 평가 → 이후 사학연금 재정상황 진단 및 개선계획 마련 가능
재정전망 방법론 및 재정계산보고서 개선과제	① 가입자전망, 사망률, 퇴직율 등 추계기초율 산정과정 투명화 ② 재정추계 전망 대상 확대 및 보완 재정지표 개발 ③ 사학연금 재정계산보고서 작성지침 마련
재정계산 담당기구 및 보고절차 개선과제	① 사학연금 실정에 맞는 재정계산 담당 기구 설치·운영 ② 재정계산제도의 보고·공시 절차 확립
재정계산 법적 개선과제	① 재정균형, 재정원칙 및 재정계획에 대한 법 근거 마련 ② 재정전망, 담당기구 및 보고·공시절차에 대한 법 근거 마련
그 외 과제	① 재정조정작업(제도개선작업) 포함할지 여부 결정

제5장 사학연금 재정계산제도 개선 기본방향

본 장에서는 주요국 공적연금제도의 재정계산제도 시행사례 및 향후 정책과제 분석에 기초하여 사학연금 재정계산제도 개선을 위한 정책제언을 ①재정평가 및 재정계획 체계, ②재정재계산 실시내용, ③재정재계산보고서, ④담당주체 및 보고절차, ⑤재정계산 법 근거를 위주로 하여 제시하고자 한다.

1. 사학연금 재정평가 및 재정계획 체계 개선방향

사학연금법 제43조에 “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.”고 규정되어 있지만, 우리나라 국민연금과 상이하게 이 재정적 균형의 의미가 보험수리적 균형(완전적립제도)인지, 재정안정화를 위한 장기수지균형(부분적립제도)인지, 또는 매년 수지균형(순수부과제도)인지가 명확하지 않다.

- (국민연금) 재정안정화를 위한 장기수지균형 명시(국민연금법 제4조 제1항)
‘이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.’

그리고 부족한 재원의 조달 방법으로 제53조의7에서 “법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 제47조의2에서는 “국가는 사립학교교직원 연금 재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립하여야 한다.”고 규정하여 사학연금 재정안정을 위한 국가의 책임을 명시하고 있다. 하지만 사학연금 재정불안정에 대한 국가 및 사용자의 역할이

명확하지 않다. 결과적으로 재정재계산의 기본 취지가 환경변화에 따른 장·단기 연금재정을 진단·평가하고 향후 개선방향을 제시하는 것임에도 그 평가 근거 내지는 기준이 명확하지 않음으로써 사학연금 재정계산의 재정계산 실효성을 확보하기 위한 걸림돌로 대두되고 있다. 이러한 상황에서 사학연금의 재정운영방식 및 재정균형의 경제적 의미를 분명히 하고 그 재원조달방식의 하나로서 사용자 및 국가의 책임을 분명히 하는 것이야말로 사학연금 재정평가 및 재정계획 수립에 가장 중요한 사항이라고 할 수 있을 것이다.

하지만 현행 사학연금 수급구조를 감안할 때 우리나라 국민연금과 같이 장기적으로 재정수지 균형을 도모하는 부분적립방식 그리고 미국 연방공무원과 같이 연금충당부채에 상응하는 책임준비금을 적립하는 완전적립방식으로의 이행이 현실적으로 가능하지 않다. 또한, 사학연금의 사용자 및 국가 책임이 명확하지 않은 상태에서 우리나라 공무원연금과 같이 매년 재정수지의 적자를 국가 내지는 사용자가 부담하는 순수부과방식 이행도 현실적으로 가능하지 않다. 이러한 상황이 발생하는 가장 결정적인 이유는 사학연금이 장기재정수지 균형을 추구하는 국민연금과 책임준비금을 적립하고 사용자 및 국가가 그 재원조달책임이 있는 직역퇴직연금의 성격을 모두 내포하기 때문이다.

따라서 사학연금 재정방식을 명확하기 위해서는 이러한 기능을 분리하여 그에 맞는 재정방식 및 재정균형의 개념을 재확립할 필요가 있다. 그리고 다양한 기능(국민연금, 퇴직연금, 개인저축 등)이 혼재된 사학연금 급여를 명확히 구분하기 위해서는 2015년 공무원연금 개혁의 급여구조에 대한 내부 다원화과정을 참조할 필요가 있다. 공무원연금의 국회 『국민대타협기구』의 개혁논의 과정에서 공무원연금의 급여구조를 ①국민연금 상당분(연금지급률 1.0%), ②민간 퇴직금 대비 부족분 보완 상당분(약 연금지급률 0.4%), ③공무원 추가부담에 대한 수지균형 상당분(약 연금지급률 0.3%)으로 내부 다원화하였다.

이러한 급여구조의 내부 다원화 과정을 사학연금에 적용할 경우, 국민연금 상당분(연금지급률 1.0%)에 대해서는 국민연금의 재정운영방식을 따르게 하고, 민간 퇴직금 대비 부족분 보완 상당분(연금지급률 0.4%)에 대해서는 완전적립방식 혹은 부과방식으로 하여 사용자 및 국가가 전액 부담하도록 하며, 사학연금 가입자 추가부담에 대한 수지균형 상당분(연금지급률 0.3%)에 대해서는 개인연금이 그러하듯이 완전적립방식으로 할 필요가 있을 것이다. 또한, 이러한 방식의 일시적 이행에 따른 재정부담 문제를 해소하기 위한 대안으로서, 첫째, 사학연금을 신·구로 이원화하고, 둘째, 신제도는 급여구조 다원화에 따른 재정방식을 취하고 급여의 역할에 따라 비용 부담하는 한편 구제도에 따른 기발생 연금충당부채 부담을 사용자 및 국가가 수용하는 것을 하며, 셋째, 신제도 적립자금의 일부를 구제도에 전용하는 방식을 검토할 수 있다(미국 연방공무원연금과 영국

중앙공무원연금의 재정운영방식임).

신·구제도 이원화 및 급여구조의 내부 다원화에 따른 사학연금의 재정방식 및 재원조달방식을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 신·구제도의 이원화에 따라 구제도의 재정책임을 사용자 및 국가가 수용하되 신제도의 재정에 있어서는 장기적으로 균형을 지향한다. 둘째, 신제도 재정균형방식으로, 1층 국민연금 상당분에 대해서는 장기재정균형을 도모하여 국민연금의 취하는 재정운영방식 및 비용부담방식을 그대로 채택하고, 2층 민간 퇴직금 대비 부족분 보완 상당분에 대해서는 부과방식이든 완전적립방식이든 사용자 및 국가가 전적인 재원조달 책임을 갖도록 하며, 3층 사학연금 가입자 추가부담에 대한 수지균형 상당분에 대해서는 계좌적립방식의 완전적립방식으로 한다. 셋째, 구조개편에 따른 비용부담을 완화하기 위하여, 신·구제도간 자금전용을 가능하도록 하고, 2층 및 3층의 자금이 구제도로 전용될 경우, 2층 제도와 3층 제도는 명목적립방식으로 남아야 할 것이다. 넷째, 이러한 방식으로의 성공적인 재편을 위해서는, 사용자 및 정부가 신제도의 민간 퇴직금 대비 부족분 보완 상당분에 대한 부담 및 구제도에 대한 재정책임을 전격적으로 수용하여야 한다. 즉, 사학연금 가입자와 사용자 및 국가의 비용부담체제가 국민연금 상당분에 한하여 종래의 균형부담체제를 유지하되 나머지에 있어서는 사용자 및 국가의 전액부담 체제로 변모해야 할 것이다. 사학연금의 신·구 이원화 및 급여구조 구분에 따른 재정방식 다원화에 대한 보다 자세한 사항을 위해서는 『공무원연금의 정부 비용부담체계 개선연구 - 재정안정화 정책연구(2011)』와 『2015년 공무원연금 재정재계산보고서(2015)』를 참조하기를 바란다.

한편, 이러한 방식으로의 재정방식 개편은 총체적인 관점(국민연금, 퇴직금, 개인저축 등)에서 사학연금 가입자와 민간의 노후소득보장 편익구조를 용이하게 비교할 수 있게 함으로써 사학연금제도가 독자적으로 지니고 있는 정체성을 보다 명확하게 인식하는 동시에 가입자간 노후소득 보장체계의 상호 비교가능성 제고에 따라 불필요한 연금격차 논란을 불식시킬 수 있는 장점이 있다는 것에 주목해야 할 필요가 있다.

〈 참고 : 2015년 공무원연금 개혁의 주요 성과 〉

- 고강도 재정안정화 조치로 공무원연금 보전금 절감
 - 기여율 28.5% 인상(7%→9%), 연금지급률 10.5% 인하(1.9→1.7%), 연금액 5년 동결('16년~'20년), 지급개시연령 5년 연장(60세→65세) 등 고강도 재정안정화 조치를 통해,
 - 공무원연금 보전금이 당장 2016년에 약 1.5조원 감소하고, 향후 70년간 497조원 절감 (총원1,238조→개정741조)됨으로써 장기적으로 미래 국민 부담이 크게 줄어들 것으로 전망됨(정부총부담금은 향후 70년간 333조원 절감).
- 민·관 형평성과 공직사회 내 형평성의 제고
 - (민·관 형평성) 첫째, '더 내며 덜 받고 늦게 받는' 개혁으로 주요제도(연금지급개시연령, 최저가입기간, 유족연금 지급률, 분할연금, 소득재분배 요소 등)를 국민연금과 동일한 수준으로 조정함으로써 제도간 형평성을 달성하였고, 대표적인 형평성 지표인 연금수익비를 종전 2.08배에서 국민연금 수준인 1.48배로 조정하여 국민연금과의 실질적 형평성을 크게 높였음. 둘째, 다양한 기능(공적연금, 퇴직금, 개인저축 등)이 혼재된 공무원연금급여를 명확히 구분하여 파악할 수 있게 되었음. 즉, 국회 『국민대타협기』의 개혁논의과정에서 공무원연금의 급여구조를 ①공적연금 상당분(연금지급률 1.0%), ②민간 퇴직금 대비 부족분 보완 상당분(약 연금지급률 0.4%), ③공무원 추가부담에 대한 수지균형 상당분(약 연금지급률 0.3%)으로 내부 다원화함으로써 보다 총체적인 관점(공적연금, 퇴직금, 공무원 개인저축 등)에서 공무원과 민간의 노후소득보장 편익구조를 비교할 수 있게 되었음. 이에 따라, 공무원연금제도가 독자적으로 지니고 있는 정체성을 보다 명확하게 인식하는 동시에 민관 노후소득보장체계의 상호 비교가능성 제고에 따라 불필요한 연금격차논란을 불식시킬 수 있는 기반이 만들어졌다고 할 수 있음.

- 민간근로자와 공무원간 퇴직급여 구조 비교 -

민간근로자	공무원	지급률	주요특징
국민연금	국민연금 상당분	1.0%	· 국민연금 수급구조
퇴직금	적은 퇴직금 보완분	0.4%	· 퇴직금 연금형태 후불지급
	공무원 추가부담분 (4.5%)	0.3%	· 개인 저축 형태 (수지균형)

- (공직사회 내 형평성) 첫째, 연금지급개시연령 연장(60세→65세), 지급률(1.9%→1.7%), 유족연금 지급률(70%→60%) 등 모든 제도 적용에 있어서 재직자와 신규자 간의 차이를 완전히 없앴음. 특히 소득재분배 요소 도입을 통해 상·하위 직급간 연금액 격차를 완화하였음. 둘째, 재직자와 수급자 간 형평성 제고를 위하여, 수급자에 대해서도 최초로 연금액을 5년간('16~'20년) 동결하고 유족연금 지급률을 인하하는 한편, 소득심사 강화, 연금 전액·일부 정지 확대 등을 통해 연금수급자들도 개혁에 동참하여 고통을 분담하였음. 즉, 균형분담 차원에서 재직자와 연금수급자가 모두 고통분담에 동참하는 동시에 공직사회 내 상·하 직급간 연금액 격차를 완화시키고자 하였음.
- 단기간 내 사회적 합의를 통해 국가적 갈등과제를 해결한 모범사례
 - 정부 주도로 추진된 과거 공무원연금개혁과는 달리, 2015 공무원연금개혁은 국회를 중심으로 여·야 의원, 공무원단체, 전문가, 시민단체, 정부 등 다양한 이해당사자들이 참여하여 상호 이해와 양보를 바탕으로 심도 있는 논의를 거쳐 '사회적 대타협'을 구현한 연금개혁이었음.
- 개혁정보와 개혁과정의 투명성 확보
 - '정부3.0' 정책에 따라 각종 통계자료, 전망결과, 개혁논의 등 모든 관련 정보가 개혁홈페이지(gepr.go.kr)를 통해 투명하게 공개되었으며, 특히 국회 내 개혁 논의과정이 언론에 실시간으로 보도되었음.
 - 또한, 4대 구조개혁 과제의 하나로서 대통령과 정부에 의해 논의가 점화되었지만 이후 국회 차원의 논의로 확장되면서 모든 이해관계자가 적극적으로 참여하고 소통하는 과정에서 개혁논의가 이루어졌고 마침내 합의안이 만들어졌음.

- 「2015년 공무원연금 재정계산보고서」 발췌·요약

2. 사학연금 재정계산 실시내용 개선방향

재정계산제도란 주기적으로 변화하는 환경에 따라 재정전망을 달리하여 재정상황을 평가한 후 개선대책을 제시하는 제도 직면한 환경에 따라 재정상황이 다를 수밖에 없으며 재정운영방식에 따라 재정상황에 대한 재정평가 및 재정계획의 내용이 상당히 달라지기 때문에 재정계산 실시내용도 그에 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 우리나라 사학연금의 경우, 수급구조 적정성 평가, 사학연금 제정에 대한 정부역할 규명 등 그 실시내용이 상당히 광범위할 것으로 보인다.

① 장기재정전망부문

사학연금 장기재정추계모형은 2000년대 접어들어 새로이 구축되었으며 수차례에 걸쳐 추계모형과 전망결과에 대한 외부의 검증과정을 거쳤다. 현행 재정추계모형이란 추계모형이 지나야 할 대부분의 요건을 만족시키고 있는 것으로 판단되나, 가정에 대한 면밀한 검증 등 기초설 과정 및 결과가 보다 투명하게 제시될 필요가 있을 것이다. 물론 기획재정부의 「7대 사회보험 통합재정전망 지침(예정)」과 「연금 회계처리지침」에 따라 중장기 재정전망 및 연금충당부채를 산정할 수 있으므로 재정전망 방법과 평가결과에 대한 신뢰도 문제가 크게 대두하지는 않을 것이다. 2015년 제4차 사학연금 재정계산보고서를 위주로 하여 재정전망부문 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

(인원전망 및 중·장기 재정전망) 인원전망, 중기재정전망과 장기재정전망을 실시할 필요가 있다. 재정전망을 중·장기로 구분하는 이유는 장기로 접어들수록 액수추계보다는 비율추계가 재정흐름을 보다 정확하게 제시할 수 있기 때문이다. 이에 따라, 미국 사회보장연금 재정전망방식과 유사하게, 중기(10년) 재정전망은 명목치와 불변치의 액수추계 그리고 장기(70년) 재정전망은 수입률(보수총액 대비 재정수입 비율), 지출률(보수총액 대비 재정지출 비율), 보전율(보수총액 대비 수지차 비율, 혹은 지출율과 수입률 차이), 기금적립배율(연금지출액 대비 기금 비율) 등 지표추계에 역점을 두어야 할 것이다. 한편, 사학연금의 재정운영방식이 명확하지 않은 상태에서 각 재정방식에 유의한 전망지표를 개발하여 전망할 필요가 있다. 예컨대, 완전적립재정방식의 중요 재정지표로서, 미국 연방공무원연금이 채용하고 있는 표준보험료, 연금충당부채 그리고 연금충당부채 대비 기금의 비율인 기금적립률(trust fund rate)에 대한 중·장기 전망작업이 필요하며, 부분적립재정방식의 중요 지표로서, 미국 사회보장연금에서 채용하고 있는 재정추계 차원의 개방집단부채(unfunded liability)에 대한 평가작업도 검토할 만하다. 재정공학적인

측면을 넘어서 미래부담 인식, 대내외 수급구조 비교, 연금개혁의 벤치마크 제공 등 표준보험료와 연금충당부채에 대한 활용도가 상당히 높다는 측면도 감안할 필요가 있을 것이다.

보다 자세히 언급하면, 신·구제도 이원화 및 급여구조의 내부 다원화에 따른 사학연금의 재정운영방식 및 재원조달방식 개편을 검토할 경우, 표준보험료 및 연금충당부채에 대한 전망이야말로 무엇보다 중요한 사안이라는 점에 주목할 필요가 있다. 표준보험료 및 연금충당부채 전망방법론이 부채할 경우 급여구조의 내부 구분 작업이 가능하지 않을 뿐만 아니라 급여구조 구분에 따른 재정운영방식 및 비용조달방식 개편작업이 원천적으로 가능하지 않다고 할 수 있다. 한편, 재정방식 개편을 도모하지 않는다고 할지라도 연금충당부채, 개방집단부채 등 개념은 미래부담 추정치에 대한 보완지표로서 경제적 의미가 적지 않다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이들 보완지표에 대한 보다 자세한 활용은 표를 참조하기를 바란다.

〈표 V-1〉 보완지표로의 사학연금 재정계산 재정지표

구분	활용
표준보험료	① 사학연금 보험수리적 균형 추구 ② 사학연금 재정책임에 대한 사용자 및 국가 책임 체계화 ③ 사학연금 수급구조에 대한 국내외 비교
연금충당부채	① 재정방식 다원화에 따른 완전적립제도 추구 ② 구제도에 대한 사용자 및 국가의 책임규모 파악 ③ 부채차원의 사학연금 미래 부담 추정
개방집단부채	① 재정추계차원의 사학연금 미래 부담 추정

(가정조합별 재정전망 및 민감도분석) 추계가정이 장래에 실현되지 않을 경우에 발생할 재정추계의 신뢰도 하락을 감안하기 위해서 인구통계학적 및 경제적 변수들에 대한 가정의 범주를 몇 가지로 나누어 각 범주의 가정체계에 기반을 두어 재정전망을 달리 실시할 필요가 있다. 가입자전망, 보수상승률, 사망률, 물가상승률 등의 중요 가정과 관련하여 민감도분석(sensitivity test)을 진행하여야 할 것이다.

(장·단기 재정요인분석) 21세기의 세계 대다수 공적연금제도는 거의 공통적으로 재정곤란 상황을 경험하고 있으며, 인구구조의 노령화가 재정악화의 가장 큰 요인으로 알려지고 있다. 하지만, 사학연금의 경우, 연금제도의 수급구조 및 과거 기간 동안 진행한 연금개혁의 정도에 따라 재정곤란 상황이 가중되는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 재정흐름을 보다 명료하게 인식하고 그 대책을 제대로 수립하기 위해서 사학연금 인력구조의 고령화 등 환경적인 변화에 따른 영향과

비대칭적인 수급구조에 따른 영향을 구분하여 재정악화 요인분석을 진행할 필요가 있다.

② 재정 및 제도평가부문

공적연금제도이자 직역연금이기도 한 사학연금에서는 재정곤란의 문제를 보다 종합적인 시각에 기초하여 평가할 필요가 있다. 즉, 재정안정성 차원의 재정평가 뿐만 아니라 수급구조 적정성 평가와 형평성 평가가 함께 진행되어야 할 것이다. 예컨대, 직역퇴직연금 기능을 수행하고 있는 사학연금에서는 연금재정의 불안정에 직면할 경우 수급구조 개선과 사용자와 국가의 책임 강화라는 두 가지 채널로 그 해법이 모색되어야 할 것이다.

(재정안정성 평가) 첫째, 보험수리적 관점에서 연금재정의 장·단기 수지적자 규모에 기반을 두어 연금재정을 평가할 필요가 있으며, 둘째, 향후 도래될 연금적자 상황을 감안할 때 연금수지적자에 대한 사용자 및 국가의 책임범위 및 그 지급여력을 검토할 필요가 있다. 물론, 이러한 평가가 온전히 이루어지기 위해서는 사학연금이 수행하고 있는 역할에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 쉽게 표현하면, 국민연금 상당분에 한해서는 가입자와 사용자의 균형부담 체제에 기반을 두어 재정을 평가하여야 하고 그 이외 상당분에 한해서는 사용자의 비용부담 여력에 기반을 재정을 평가함이 마땅할 것이다.

(형평성 평가) 가입자의 세대간 및 세대내 형평성 평가, 가입자와 국민간 형평성 평가로 나누어 진행될 필요가 있으며 평가지표로 수익률, 소득대체율, 생애소득증가율, 내부수익률, 균형보험료율 등을 채택할 수 있다.¹²

(수급구조 적정성 평가) 앞서 재정계산 사례분석에 나타나는 바와 같이, 수급구조 적정성의 검증과정을 이미 거친 연금제도의 경우 재정계획 대상이 보험료율로 한정되는 경향을 보이고 있다. 우리나라 사학연금의 경우 그러한 검증작업이 구체적으로 진행된 적이 없기 때문에 그 평가작업이 반드시 선행될 필요가 있다. 한편, 전 국민을 대상으로 하는 연금제도(미국 사회보장연금과 우리나라 국민연금)의 경우 재정안정성이 우선되는 경향이 존재하지만, 직역연금제도 성향이 커질수록 수급구조 적정성의 중요도가 높아지는 측면이 있다. 즉, 공적연금제도의 특성이 증대할수록 수급구조 적정성보다는 재정안정성이 우위의 가치를 점할 것이나, 직역연금제도의 성격이 강화될수록 수급구조와 재정상황의 상호 관련성이 강화되는 측면이 있다. 예컨대, 수급구조가 적정한 상황에서도 재정상황이 악화되는 경우, 이에 대한 궁극적인 재정책임은

12. 보다 자세한 내용을 위해서는 공무원연금 개인적 형평성 연구(2004) 참조

가입자가 아닌 사용자 및 국가가 안아야 하는 측면이 있다는 점에 주목하여야 할 것이다.

③ 재정·제도 개선안부문

앞서의 재정 및 제도평가 결과에 따라 달라지나, 사학연금의 수급구조, 장기재정흐름 및 장래 기금고갈 상황을 감안할 때, 모든 개선안 모색에 앞서, 1) 사학연금 기능에 맞게 급여구조를 구분하고, 2) 이에 기초하여 사용자 및 국가의 부담방식을 체계화·정례화하는 작업을 추진할 필요가 있다. 즉, 사학연금 재정악화의 적지 않은 부분이 사용자 및 국가 책임이행의 부족에서 기인될 수 있으므로 사용자 및 국가의 비용부담방식 개편이 부재할 경우 재정·제도 개선안 모색에 적지 않은 한계가 노출될 수밖에 없는 측면이 있다. 과거제도에 대한 부담은 사용자와 국가가 수용하는 것으로 전제로 하되 향후 사학연금제도를 국민연금과 유사한 부분과 국민연금과 유사하지 않은 부분으로 구분하여 후자의 경우 사용자 및 국가의 비용부담체계 개선으로 그리고 전자의 경우 국민연금이 추구하는 방식을 준용하는 것도 한 대안이 될 수 있을 것이다.

④ 제도조정부문

좁은 의미의 재정계산은 연금재정 상황을 전망한 후 제도·재정을 진단·평가하여 정책제언 혹은 개선대책을 제시하는 재정평가제도(financial valuation system)인 반면, 넓은 의미의 재정계산은 재정건전성 회복을 위한 정책적 조치를 취하는 실제 제도개선 작업을 포함한다. 재정평가기준이 명확히 규정되어 있을 경우 정책조정을 포함하는 경향이 있고(미국, 일본 공무원연금은 부담률 조정), 그 기준이 부재하거나 수급구조 개편 등 광범위한 제도개혁이 요구될 경우 이해관계자간 갈등조정 등으로 상당한 시일이 소요되므로 제도개선 건의수준에 머무르고 실제 정책조정이 제외되는 경향이 있다.

우리나라 사학연금의 경우, 평가기준이 명확하지 않고 수급구조 개편을 위한 제도개선 및 그에 따른 이해관계자간 합의과정이 요구되는 상황에서 재정계산의 범주에서 재정조정을 제외시키는 것이 바람직할 것이다. 2015년 제4차 재정계산의 경우, 재정계산과 연금개혁이 동시에 이루어졌으나 이는 재정계산에 재정조정이 포함되어야 하는 원리에 따라 발생한 것이기 보다는 연금개혁이 재정계산연도에 추진되었기 때문으로 발생한 현상으로 이해하면 될 것이다.

3. 사학연금 재정계산 보고서 개선방향

재정계산 실시내용, 논의를 위한 기초 자료의 제공 등을 위해 재정계산보고서가 필요하다. 재정계산을 담당하는 실무기구에서 작성한 후 심의기관의 심의를 거쳐 관련부처의 장관이 발간·공시하는 것이 바람직하다. 첫째, 사학연금의 역할, 현행 재정상태, 향후 재정전망, 장·단기 관점에서의 재정 불안정 요인분석 등을 삽입할 필요가 있으며 재정전망의 투명성을 위하여 전망방법론과 가정설정 과정에 대한 자세한 언급이 필요하다. 둘째, 재정·제도평가 결과를 제시함과 아울러 장기재정안정성 확보방안을 수록해야 하고 새로이 도입될 제도의 장래 재정전망 결과를 포함하면 더 바람직할 것이다. 셋째, 재정전망, 재정평가 및 개선안 결과에 기반을 두어 장래 사학연금이 나아가야 할 바에 대한 정책적 제언(policy recommendation)을 수록하는 것도 중요할 것이다.

〈표 V-2〉 사학연금 재정재계산보고서 골격

- I. 서론
- II. 사학연금 역할 및 기능 분석
 - 사학연금 개괄
 - 사학연금 재정상태
 - 사학연금 급여지급 현황
- III. 사학연금 중·장기 재정전망
 - 전망방법론 및 적용가정 · 중기재정전망 · 장기재정전망
 - 가정조합별 재정전망 · 민감도분석 · 장·단기 재정요인분석
 - 형평성분석
 - 보완지표 전망 : 표준보험료, 연금충당부채, 개방집단부채 등
- IV. 재정평가 및 제도개선안
 1. 재정평가
 - 재원조달성 평가 · 형평성 평가 · 수급구조 적정성 평가
 2. 제도개선안
 - 사용자 및 국가 부담 체계화방안 · 수급구조 조정방안
 - 기타 제도합리화 방안 · 종합안
- V. 정책제언

4. 사학연금 재정계산 담당주체 및 보고절차 개선방향

① 사학연금 재정계산 담당주체

앞서의 사례분석에 따르면 재정계산 담당기구는 상위기구와 하위기구로 이원화되는 경향을 보였다. 이원화되지 않은 것은 재정추계 업무를 담당하는 조직이 재정평가 및 재정계획에 필요한 전문성과 투명성을 동시에 갖추고 있기 때문이다. 따라서 사학연금의 재정계산 담당기구를 설치·운영함에 있어서 다음의 두 가지 방안을 검토할 수 있다. 제1안으로서 지난 두 차례에서 걸쳐 사학연금이 추진한 바와 같이 비상설 재정계산기구를 설치하고 실제 운영에 있어서는 재정계산기구와 추계실무팀으로 이원화할 수 있다. 즉, 상위기구로서 교육부장관의 자문기구인 재정계산위원회(가칭)를 설치하여, 재정계산 결과의 심의 및 조정기능을 수행하도록 한다. 위원회는 연금전문가, 이해관계자(가입자, 연금수급자, 시민단체 대표), 정부관계자(교육부, 기획재정부) 등으로 구성된다. 하위실무기구로서 사학연금제도개선기획단(가칭)을 구성할 수 있다. 제2안으로서 현행 사학연금운영위원회와 공단의 적절한 협조 하에 재정계산 업무를 수행하도록 하는 것이다. 사학연금운영위원회는 재정계산제도 업무를 규율하고 전반적인 방향제시를 하며, 공단은 재정전망 및 평가, 개선안 제시, 보고서 작성 등의 업무를 수행한다.

제1안은 공신력을 갖춘 조직이 재정계산제도를 수행한다는 점에서 재정계산제도의 투명성과 독립성이 유지될 가능성이 높으나 상위기구 조직에 따른 제반 기술적 어려움이 동반될 수 있으며, 제2안은 전문성 및 투명성이 결여될 여지가 존재하므로 특히 장기재정 전망과 관련, 전문가 그룹이 재정계산의 전문성·투명성·객관성을 확보 및 검증하는 전문위원회를 운영할 필요가 있다. 제1안은 미국 연방공무원연금, 미국 사회보장연금, 우리나라 국민연금이 채택하고 있으며, 제2안은 일본 국공제연금 그리고 우리나라 공무원연금에서 채택하고 있는 것으로 나타나고 있다.

② 사학연금 재정계산 보고절차

정례적인 보고절차가 필요한 것은 연금제도의 경제적 책임 및 변제과정이 상당히 오랜 기간에 걸쳐 진행되기 때문에 투명성 제고를 위한 검증장치가 필요하기 때문이다. 첫째, 재정계산 담당기구(재정계산 위원회)가 재정전망 및 재정평가를 진행하여 재정계산보고서를 작성하여야 하며, 둘째, 교육부장관에게 제출하여 승인을 얻을 필요가 있다. 셋째, 선택사항으로 국회에 보고함과 아울러 일반 국민에게 공시하는 절차를 채택할 수 있다.

③ 타 공적연금과의 재정계산 주기 일치 여부

기획재정부의 「사회보험 통합재정전망 지침(예정)」에 따라 국민연금 재정계산연도인 2018년부터 5년 단위로 우리나라 7대 사회보험의 장기재정전망을 실시하기로 되어 있다. 따라서 사학연금의 재정계산연도를 국민연금과 일치시킬지 아니면 현행체계를 유지할지를 결정할 필요가 있을 것이다. 다만 재정계산 과정의 각종 시너지효과를 극대화하는 차원에서도 일본 공적연금 재정계산과 유사하게 우리나라 공적연금의 재정계산연도를 일치시키는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

5. 사학연금 재정계산 법 근거 개선방향

기본적으로 급여소요비용을 적어도 5년마다 다시 계산(법 제43조)한다는 재정계산 실시 근거조항만이 있을 뿐이므로 재정상태 진단·평가 기준 및 제도개선 목표, 담당기구와 역할, 재정계산보고서 작성·보고·공시에 대한 근거규정을 마련할 필요가 있다. 국민연금 재정계산 규정을 준용하면 다음과 같다.

〈대안 : 국민연금 사례 준용〉

● 사학연금법

- ① 이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 사학연금 제정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다(재정평가 원칙 및 재정조정).
- ② 교육부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 5년마다 사학연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 사학연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 사학연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 사학연금운영 전반에 관한 계획을 수립하여 사학연금운영위원회의 심의를 거쳐 교육부장관의 승인을 얻어야 하며, 이를 대통령령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다(재정재계산 실시 근거, 계산주체, 보고서 내용, 보고절차).

● 시행령

- ① 교육부장관은 매 5년이 되는 해의 3월31일까지 사학연금기금의 재정계산을 실시하고, 사학재정전망 및 연금보험료 조정 등을 포함한 사학연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 사학연금운영위원회의 심의를 거쳐 당해연도 9월 말일까지 교육부장관의 승인을 얻어 당해연도 10월말까지 재정계산보고서를 작성·공시하여야 한다.
- ② 교육부장관은 사학연금 재정전망 등을 포함한 사학연금 운영전반에 관한 계획을 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제 12조 제1항의 규정에 의하여 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 및 경제분야 특수일간신문 각 1개 이상에 공시하여야 한다.

참고문헌

- 공무원연금공단(연도별), 『공무원연금 중·장기 재정현황과 전망(Annual Report)』.
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금제도발전위원회 · 국민연금기금운용발전위원회, 『2013 국민연금 재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향』.
- 기획재정부 · 통합재정추계위원회(2016), 「사회보험 분야 장기 재정전망 공통지침」(예정).
- 김순옥 · 권문일(1988), 『각국의 재정계산제도 비교연구』, 국민연금연구센터.
- 김순옥 · 신승희(2009), 『국민연금 재정계산의 개선방안』, 국민연금연구센터.
- 김재경 · 김정록(2002), 『공무원연금 장기재정추계 연구』, 공무원연금공단.
- 김재경 · 김정록(2003), 「공무원연금 연금부채 및 표준보험료 평가」, 공무원연금공단.
- 김재경 · 김정록 · 황정아(2004), 『공무원연금 개인적 형평성 연구』, 공무원연금공단.
- 김재경 · 김정록 · 송인보(2011), 『공무원연금의 정부 비용부담체계 개선연구 - 재정안정화 정책연구』, 공무원연금연구소.
- 김재경 · 김정록 · 송승섭(2012), 『공무원연금 총당부채 평가연구』, 공무원연금연구소.
- 사립학교교직원연금공단(2009), 『사학연금 재정분석 연구』.
- 사학연금재정계산위원회(2010, 2015), 『사학연금 재정계산보고서』.
- 윤석명 · 강성호(2001), 『국민연금 재정계산제도 실행방안 - 외국제도 운영사례에서의 시사점 도출』, 국민연금연구원.
- 윤석명 · 김대철(2006), 『공적연금 재정계산 실행방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 인사혁신처 · 공무원연금공단(2015), 『2015년 공무원연금 재정계산보고서』.