

## 공적연금 재정건전성에 대한 탐색적 고찰

국민연금을 중심으로

권문일\*

국민연금은 제도발달의 초기단계에 있는 특성상 연금급여지출이 크지 않은 반면 현재의 급여지출에 필요한 기여율을 훨씬 상회하는 수준으로 보험료를 부과하여 막대한 수지흑자가 발생하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 재정불안정성에 대한 우려가 현재 우리 사회에서 광범위하게 제기되고 있는 실정이다. 그렇다면 과연 그러한 우려가 타당하고 객관적인 근거에 기반한 것일까?

현재 전 세계 대부분의 국가에서 시행되고 있는 공적연금제도는 부과방식 내지 부분적립방식에 의거하고 있는데 이러한 재정방식의 특성상 재정건전성의 문제는 근원적으로는 어떤 특정시점마다 발생하는 연금급여에 상응하는 수준의 부담을 국가가 부과할 능력이 있으며 그것을 일반 국민들이 수용할 수 있는냐는 태도 여부에 상당 정도 결정된다고 할 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 본다면 공적연금에서의 재정건전성에 대한 판단은 단순히 산술적 내지 기술적 차원에서의 수지균형에 기초해서 이루어질 수 있는 성질의 것이 아닌 매우 복잡한 측면들을 지니고 있음을 알 수 있다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 공적연금에서 재정건전성이 구체적으로 무엇을 의미하는지를 개념 정의해 보고, 그에 따라 공적연금의 재정건전성을 판단할 수 있는 객

---

\* 덕성여자대학교 사회과학부 사회복지학과 교수.

관적 지표들, 즉 묵시적 부채, 비용률, 누적비용률, 국내총생산대비 연금급여지출의 비율, 적립률 등을 제시하고 있다. 그런 다음 이러한 지표들에 의거하여 우리의 국민연금제도를 실증적으로 분석해 봄으로써 국민연금제도의 재정건전성을 탐색적 차원에서 평가하고 있다.

## 1. 서론

국민연금은 시행된 지 십여 년에 불과하여 전체인구 중 연금수급자는 극히 일부에 지나지 않고 그나마 급여액이 가입기간에 비례하는 구조의 특성상 매우 적어 총급여지출액은 상대적으로 미미한 실정이다. 2000년 말 현재 국민연금의 총수지현황을 살펴보면 총급여지출은 1조 6천억 원으로서 이는 보험료수입 대비 15%에 지나지 않으며 보험료수입에 기금의 운용수익을 합한 총수입과 대비하면 겨우 10%에 해당하는 수준이다. 이로 인해 제도시행 이래 지금까지 매년 막대한 수지흑자를 보이고 있으며 이것이 국민연금기금으로 들어가 기하급수적으로 누적되고 있다. 2000년 말 현재 기금규모는 약 61조 원으로서 동년도 말 특별예산을 포함한 정부총예산의 약 64%, 국내총생산(GDP)의 약 13%에 이르고 있다.

이와 같이 제도의 발달단계상의 특징과 매년도 상당한 규모의 수지흑자가 발생하여 대규모 기금이 누적되고 있음을 감안할 때 얼핏 국민연금에서 재정불안정문제는 사회적 이슈로 제기될 여지가 적은 듯이 보인다. 그렇지만 실제로는 국민연금 재정불안정 문제는 제도가 시행된 지 불과 몇 년만에 언론매체 및 일반 국민들로부터 커다란 관심을 불러일으키는 사회적 이슈로 자리잡았다. 이러한 국민연금의 재정불안정 문제에 대한 의구심은 급기야 제도 자체에 대한 불신으로 이어져 제도의 정착에 커다란 걸림돌로 작용하기에 이르렀다.

그래서 정부는 국민연금의 재정불안정에 대한 어떤 가시적 대책들을 마련하지 않고서는 전 국민에 대한 적용확대뿐만 아니라 이후 제도의 조기정착이 어려울 것으로 판단하여 1998년 말 국민연금법을 개정하여 수급연령 연장, 기금운용방식의 개선, 재정계산제도의 도입 등 연금재정 안정과 관련된 조치들을 대거 도입하였다. 정부는 국민연금법 개정을 통하여 국민연금의 재정불안정에 대한 전문가 및 일반 국민들의

인식의 변화를 꾀하고자 하였지만 실제로는 그렇게 된 것 같지는 않다. 여전히 국민연금 재정불안정에 대한 의구심은 그대로 남아있는 듯 하다. 과연 왜 그런 것일까?

국민연금재정에 대한 일반 국민들의 우려는 주로 기금고갈과 관련되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 1998년 말 개정 이전의 국민연금제도에 대한 장기 재정추계 결과에 의하면 국민연금기금은 2033년에 고갈되는 것으로 전망되었다. 이러한 결과가 발표되자 일반 국민들은 기금고갈을 곧 국민연금의 지급불능과 거의 동일시하여 제도에 대한 불신이 팽배하였다. 공적연금제도의 장구한 역사를 지닌 독일, 프랑스, 영국 등 유럽국가들의 경우 1~2개월의 급여지출에 상응하는 지불준비금 외에 별도의 기금을 적립해 두고 있지 않음에도 불구하고 이들 국가들에서 연금급여가 지급되지 않는 상황은 발생된 적이 없다. 그렇다면 왜 우리나라에서는 기금고갈이 그것도 수십 년 후에나 발생할 가능성이 있음에도 불구하고 지급불능과 동일시되고 연금재정 불안정의 핵심적 요소로 받아들여지고 있는 것일까? 그것이 과연 국민연금재정에 대한 객관적 근거에 바탕을 둔 판단이라고 할 수 있는 것인가? 아니면 단순히 국민들의 공적연금에 대한 지식의 부족에서 기인하는 인식적 오류에 지나지 않는 것일까?

한편 전문가들의 상당수는 국민연금의 재정불안정을 기여-급여구조의 불균형을 뜻하는 고급여-저부담 구조에 따른 장기 재정의 불균형에서 찾고 있다. 서구 국가들의 공적연금 발달의 역사를 고찰해 보면 거의 예외 없이 제도 발달의 초기단계에서는 급여에 비해 부담이 훨씬 낮은 것이 일반적이다. 이러한 급여와 기여의 격차는 제도가 성숙되면서 연금재정불안정의 주요 원인으로 작용해 왔지만 그 격차는 제도 초기단계에 있는 근로세대에 대해서도 즉시 노후에 필요한 적절한 소득을 보장하는 한편 급여 수준에 상응하는 부담을 초기단계에서부터 부과함으로써 발생할 수 있는 반발을 줄여 제도 시행을 원활하게 하고자 하는 정책적 목적에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이는 결국 공적연금제도의 특성상 제도 발달초기에는 급여와 부담의 불균형은 일정 정도 불가피한 측면이 있음을 의미한다. 이는 급여와 부담 간 격차가 존재한다고 해서 그것이 곧 공적연금 재정의 불안정으로 귀결되는 것은 아니고 그 둘간 격차를 축소하는 것이 원천적으로 불가능할 정도로 격차수준이 너무 크거나, 정치적 내지 경제적 이유로 그러한 격차를 줄이려는 노력들을 오랜 기간에 걸쳐 등한히 하고 미룰 때 연금재정불안정이 초래될 수 있음을 뜻하는 것이다.

그렇다면 제도발달의 초기단계에 있는 국민연금이 과연 연금재정불안정으로 귀결

될 수 있는 징후를 가지고 있는가? 이에 대한 해답을 명확히 내리기란 쉽지 않다. 하지만 지난 10여 년의 국민연금 역사를 살펴보면 서구국가들의 공적연금과 달리 매우 빠른 속도로 급여와 부담의 격차를 줄여왔음을 알 수 있다. 예컨대 우리와 급여수준이 유사한 미국이나 일본<sup>1)</sup>과 비교할 때 이들 국가에서 기여율이 9% 수준에 도달한 것은 제도 시행 후 거의 삼사십 년이 지나서야 가능했던 반면 국민연금은 단 10년밖에 걸리지 않았다. 이런 점에서 보면 제도발달의 초기단계에 있는 국민연금제도를 현시점에서 단순히 고급여-저부담 구조라는 잣대로 연금재정불안정문제가 심각하다 지적하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 이것은 급여와 기여 간 현저한 격차가 곧 연금재정불안정을 초래할 것이라고 평가하기에는 아직은 시기상조일 수 있음을 의미한다. 공적연금 초기단계의 특성상 현재는 급여와 기여 간 격차가 존재하지만 제도 시행 후 지금까지 행해 왔듯이 향후 이삼십여 년에 걸쳐 그 둘 간 격차를 줄이기 위한 정책적 노력을 지연하지 않고 꾸준히 지속해 나간다면 연금재정의 불안정문제는 발생하지 않거나 최소화될 여지가 있다.

현재의 기여율을 항구적으로 유지하는 것으로 전제한 상태에서 전망된 기금고갈 문제나 제도발달의 역사적 맥락을 고려하지 않은 채 제도초기 단계에서의 급여와 부담의 불균형 문제가 존재한다고 해서 그것이 자동적으로 국민연금의 장기 재정불안정으로 귀결될 것이라고는 단정지을 수는 없다. 현재 전 세계 대부분의 국가에서 시행되고 있는 공적연금제도는 부과방식 내지 부분적립방식에 의거하고 있다. 이러한 재정방식에서 공적연금 재정의 건전성 문제는 근원적으로는 어떤 특정 시점에서 실제 발생한 총연금급여에 상응하는 수준의 부담을 국가가 부과할 능력이 있으며 그것을 일반 국민들이 수용하느냐는 태도 여부에 상당 정도 결정된다고 할 수 있다. 이는 공적연금에서의 재정건전성은 사적연금과 같이 객관적 기술적으로 결정될 수 있는 성질의 것이 아닌 매우 복잡한 양상을 지니고 있음을 의미하는 것이다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 우선 공적연금에서 재정건전성이 구체적으로 무엇을 의미하는지를 개념 정의해 보고, 그에 따라 공적연금의 재정건전성을 판단할 수 있는 객관적 지표들을 탐색해 보고자 한다. 구체적으로 후술하겠지만 공적연금의 재정건

1) 전업주부가 포함된 1인 소득자 가구의 경우 보험료부과대상 소득대비 급여의 비율이 일본의 경우에는 40년 가입시 약 69%인 반면 미국의 경우에는 약 60% (본인 42%, 배우자 21%)에 이르고 있다.

전성은 근원적으로 일정한 기여율에 대한 국민경제의 부담가능성이란 경제적 요인과 이에 대한 국민들의 수용가능성이란 태도적 요인들에 의해 결정적인 영향을 받고 있기 때문에 단순히 수지균형이라는 기술적 차원에서만 평가될 수는 없다. 그래서 공적연금에서는 어떤 객관적 조건을 벗어나면 부담가능성과 수용가능성을 확보하기 어려울 것이라는 개연성에 바탕을 두고 그러한 조건과 관련된 지표들을 통해 재정건전성을 간접적으로 평가할 수밖에 없을 것이다. 본 연구에서는 몇 가지 객관적 지표들을 활용하여 우리의 국민연금제도를 실증적으로 분석해 봄으로써 비록 탐색적인 수준에서나마 국민연금의 재정건전성을 평가해 보고자 한다.

## 2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1) 재정건전성의 개념

일반적으로 연금에서 재정건전성은 약속한 급여를 일정 시기에 확실하게 지급할 수 있을 정도의 충분한 재원을 확보하고 있는 것과 관련된 개념으로서 급여지출과 수입 간 재정적 균형과 밀접한 관련이 있다. 그런데 이러한 재정적 균형을 확보하기 위해서는 급여 지출에 상응하는 충분한 수입을 확보할 수 있는 재정체계를 구축하고 있어야만 한다. 하지만 기여기간과 연금을 지급받는 퇴직기간이 장기적이고 불확실하며 그 기간동안 소득, 인구, 급여규칙 등 제반 사회경제적 상황들이 변화될 수 있기 때문에 총급여지출을 예측하기란 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 장기 예측을 소홀히 하면 급여지급약속을 지키지 못하거나 예상치 못한 기여율 증가를 수반하거나 다른 공적 재정에서 재원을 끌어내야만 하는 상황이 초래될 수 있다.

공적연금에서 급여지출규모는 확보해야 할 재정적 자원의 양을 결정하지만 어떻게 재원을 확보할 것인지를 결정해 주지는 않는다. 이는 공적연금에서 재정체계는 급여체계와는 다른 규칙들의 영향을 받게됨을 의미하며 이들 규칙들이 어떻게 조화되어 있느냐에 따라 재정체계의 형태는 매우 달라질 수 있다.

어떤 재정체계를 선택하든 그것의 궁극적 목적은 연금제도의 재정적 균형을 유지하는 데 있다. 장기적 관점에서 볼 때 모든 미래지출의 현재가치가 미래수입의 현재

가치에 기준연도의 적립금을 합한 액과 동일하다면 어떤 기준시점에서든 재정균형에 있다고 할 수 있는데 다음과 같은 식으로 표현될 수 있다(Gillion et al., 2000: 133).

$$R_{t_0} + \sum_t \Pi_t \times AIW_t \times r_t = \sum_t TEX_t \times r_t$$

$R_{t_0}$ :  $t_0$ 년의 적립금     $\Pi_t$ :  $t$ 년의 기여율     $r_t$ : 할인율     $TEX_t$ :  $t$ 년의 총지출

$AIW_t$ :  $t$ 년의 총부과임금 또는 총소득    단,  $t$ 는 0에서 무한대

위의 방정식은 부과방식이든 완전적립방식이든 또는 그 두 방식을 양극단으로 하는 중간형태의 재정방식이든 어떤 재정방식에도 통용될 수 있다. 그러나 이와 같은 일반적인 재정균형요건이 갖추어졌다고 하더라도 특정시점에서 급여지급에 필요한 유동성(*liquidity*)이 보증되는 것은 아니다. 예컨대 부과방식은 정의상 연간 단위로 수입과 지출이 균형을 이루도록 되어 있지만 어떤 조건하에서는 수지차가 발생할 수 있다.<sup>2)</sup> 결국 특정 시점에서의 유동성은 또 다른 재정관련 원칙들에 규정되어야 함을 의미하는 것이다.

위의 두 가지 조건들을 두고 볼 때 재정건전성은 장기적 재정균형뿐만 아니라 연간 유동성 확보를 주요 요소로 하며, 이는 재정체계에 대한 구체적 규정들을 마련하여 보험수리적 균형 내지 건전성에 대한 법적인 정의로 전환하여야 함을 의미하는 것이다.

## 2) 재정방식과 재정건전성

재정건전성은 이론상 수입과 지출의 균형과 밀접히 관련되는 것으로 정의되었지만 실질적으로 그 개념은 상당 정도 재량적 속성을 지니고 있다. 특히, 그러한 속성은 재정체계를 구성하는 핵심적 요소인 재정방식에 의해 지대한 영향을 받는다. 공적연금에서 재정방식은 크게 부과방식, 부분적립방식, 적립방식 등 세 가지로 구분된다.

2) 이 경우 수지차를 나중에 거둘 잉여재원을 통해 상환하는 것으로 가정하면 임시차입을 할 수도 있다. 또한 사적연금의 경우 일반적으로 적립방식을 추구하지만 과거근무채무(*past service liability*)를 상각하고 있는 중에는 적립금의 현재가치가 연금 및 기발생한 수급권을 합한 금액의 현재가치에 미달될 수 있다.

하지만 쿠웨이트<sup>3)</sup>를 제외한 전 세계 거의 모든 공적연금제도는 부과방식 또는 부분 적립방식을 채택하고 있는 경향이 있으며 적립방식에 기초하고 있는 것은 주로 사적 연금인 것이 일반적이다.

그런데 재정방식의 차이에 따라 재정건전성의 보험수리적 의미는 다양하게 규정될 수 있다. 사적연금에서 보험수리적 건전성은 두 가지 극단적 개념으로 정의될 수 있다. 하나는 현재의 연금수급자들에게 앞으로 지급해야 할 모든 급여의 현재가치에 상응하는 자산을 적립하고 있을 때 보험수리적으로 건전하다고 하는 것이다.<sup>4)</sup> 다른 하나는 연금수급자에 대한 급여뿐만 아니라 가입자에게 발생한 수급권의 현재가치에 상응하는 자산을 기금으로 적립하고 있을 때 보험수리적으로 건전하다고 하는 것이다 (Myers, 1993: 378).

이처럼 사적연금에서조차 보험수리적 건전성은 다르게 정의되는 경향이 있다. 일반적으로 보험수리적 건전성을 엄격하게 정의하면 연금제도가 어떤 시점에서 종결되더라도 그때의 연금수급자에게 연금지급이 보증되고 퇴직하지 않은 가입자에게는 도입시점부터 종결시점까지 발생한 수급권에 상응하는 자산을 제공할 수 있는 기금을 가지고 있을 경우에 보험수리적으로 건전하다고 할 것이다. 반면, 보험수리적 건전성에 대해 다소 덜 엄격한 개념을 사용하면 어떤 기준시점에서 보험수리적으로 계산한 현재 및 조건부 급여(*contingent benefit*)의 현재가치와 현재 및 조건부 자산의 현재가치가 적어도 균형을 이루도록 급여와 기여 간 관계를 규정하고 있는 연금제도라면 보험수리적으로 건전하다고 볼 수 있다(Myers, 1993: 379).

이러한 두 가지 개념 중 과연 어떤 것이 공적연금의 재정건전성을 나타내는 데 적합할 것인가? 엄격한 의미의 보험수리적 건전성 개념을 부과방식의 공적연금에 적용한다면 전 세계 어느 국가도 보험수리적 건전성 요건을 충족할 수는 없을 것이다. 하지만 후자의 개념을 적용하면 보험수리적 건전성에 근접할 수 있는 공적연금제도를 찾을 수 있다.

3) 쿠웨이트는 막대한 오일자금을 이용하여 완전적립방식을 택하고 있다. 이는 오일잉여자금이 소진 되었을 때에조차 연금약속을 이행하기 위한 목적에서 비롯된 것이다(Gillion et al., 2000).

4) 이 개념에 기초할 경우 아직 퇴직하지 않은 가입자에게 발생된 연금수급권에 대해서는 기금을 적립하지 않음으로써 가입자에 대한 보증은 없다. 그래서 이러한 개념에 기초한 사적연금제도는 거의 찾기 어려우며 주로 장애나 유족연금을 지급하는 고용주재해보험에서 적용되는 경향이 있다.

일반적으로 적립방식은 기업연금 등의 사적연금에서 주로 채택되고 있는 경향이 있는데 그 이유는 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다(Hemming, 1998). 첫째, 사전에 수급권에 상응하는 기금을 적립하고 있으면 기업이 도산했을 때도 현재 및 미래수급자의 수급권을 충실히 보호할 수 있기 때문이다. 둘째, 기업과 근로자 양측 모두 연금기금의 소득과 지출 측면에서 세제혜택을 누릴 수 있다.<sup>5)</sup>

그렇다면 사적연금에서 적립방식을 채택하고 있는 이유가 과연 공적연금에도 적합할 것인가? 먼저 기업의 도산으로부터의 수급권 보호의 필요성을 공적연금에 적용할 여지는 거의 없다고 할 수 있다. 이는 공적연금의 관리책임을 맡고 있는 국가의 도산을 상정해야 하나 실제 국가가 도산할 가능성은 없다. 또한 기업과 근로자에 대한 세제혜택 역시 공적연금에서 적립방식을 채택해야 할 이유로서 적합성이 떨어진다. 조세결정 권한을 지닌 국가가 세제혜택을 추구하리라고 보기는 어렵기 때문이다.

이외에도 다음과 같은 이유에서 공적연금에서 적립방식을 채택할 필요성은 낮다(Rejda, 1988: 24~25). 첫째, 사적연금에서는 기업의 파산으로 인해 제도가 종결될 경우 신규가입자가 더 이상 발생되지 않기 때문에 신규가입자의 기여금을 연금재원으로 상정할 수 없다. 반면, 공적연금제도는 제도의 종결을 상정하기 어렵고 또한 가입이 강제적이어서 신규가입자가 계속적으로 발생하기 때문에 이들의 기여금을 연금재원으로 활용할 수 있다. 둘째, 정부는 공적연금이 재정문제에 직면할 경우 기여율을 높여 추가수입을 확보할 수 있는 권한을 가지고 있다. 셋째, 경제적 관점에서 볼 때 급여수준이 동일한 한 적립방식에서는 제도 초기단계부터 높은 기여율을 부과해야 함으로써 경기침체를 유발하고 그에 따라 실업률을 증가시킬 수 있다.

이와 같이 볼 때 공적연금에서 적립방식을 채택할 필요성은 낮으며, 이는 곧 엄격한 의미의 보험수리적 건전성 개념을 공적연금에 적용해야 할만한 정당성을 찾기 어려움을 의미한다. 그래서 공적연금에서는 보험수리적 건전성을 덜 엄격한 의미로 정의하는 것이 일반적이다.

공적연금에서 보험수리적 건전성은 일정 평가기간<sup>6)</sup>을 정하여 어떤 기준시점으로

5) 대부분의 국가에서 사적연금은 다른 저축형태와는 달리 과세가 한번만 이루어지는 것이 일반적이다. 즉, 연금 기여금에 대해 소득공제혜택이 부여되고, 투자소득에 대해 과세를 하지 않으며 연금급여에 대해서만 최종적으로 소득으로 간주하여 과세를 하는 경향이 있다.

6) 평가기간은 법에 의해 명시적으로 규정될 수 있고 재정예측기관에 의해 규정될 수 있다. 국가별



부터 평가기간의 마지막 시점까지 매년도 발생할 것으로 예측되는 급여의 총현재가치(가입자에게 발생할 것으로 예측되는 수급권의 현재가치는 포함되지 않음)와 기여의 총현재가치가 균형을 의미하는 것으로 정의되는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 이 개념은 매우 추상적이어서 특정 제도에 적용할 때는 보다 조작적으로 정의될 필요성이 있다.

첫째, 평가기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 보험수리적 건전성 평가는 달라질 수 있다. 부과방식의 공적연금제도가 초기단계에 있는 경우 평가기간을 10 내지 20년으로 비교적 짧게 설정하면 초기단계에서는 수급자수 및 급여액이 적기 때문에 비교적 매우 낮은 기여율을 부과하더라도 수지균형을 달성할 수 있을 것이다. 일반적으로 개발도상국들은 제도 초기에 급여지출을 다소 상회하는 기여율을 부과하는 경향이 있는데 이 경우 평가기간을 짧게 설정하면 제도 초기부터 수지균형을 초과하는 흑자가 나타날 수 있는 반면 평가기간을 장기로 하면 제도성숙기간이 포함됨으로서 막대한 수지적자 현상이 나타나는 경향이 있다.

둘째, 보험수리적 건전성을 검증할 때 일반적으로 기여율을 법에 정해진 기여율로 고정된 채 수입과 지출을 예측하기 때문에 평가기간이 길 경우 대체로 건전성 요건을 충족하지 못하는 것이 일반적이다. OECD 20개국의 2070년까지 국내총생산 대비 연금재정 수지적자의 규모를 측정한 연구에 따르면 20개국 모두가 최소 17.8%에서 최대 234.5%의 수지적자를 보이는 것으로 나타났다(OECD, 1996). 이러한 보험수리적 검증방식은 공적연금 발달의 초기단계에 있는 제도의 경우에는 특성상 기여율이 매우 낮아 기여율을 고정할 경우 상대적으로 수지적자가 크게 나타남으로서 재정건전성의 의미를 왜곡할 여지가 크다. 한편 공적연금제도에 따라서는 장래 5년 내지 15년간 기여율 인상스케줄을 미리 법에 규정하는 경우가 있는데 이러한 기여체계를 가지고 있는 경우에는 기여율을 사회경제적 변동에 따라 인상할 것으로 암묵적으로 전제하고 있지만 법으로 명시하지 않은 기여체계를 가진 공적연금에 비해 추정되는 수지적자의 규모를 줄여주는 경향이 있다. 왜냐하면 추정시에 투입하는 기여율을 법에 정해진 인상스케줄표에 따른 기여율로 하여 재정수지를 추정하기 때문이다. 이는 기여율 인상계획을 사전에 법에 규정하고 있느냐의 여부에 따라 연금재정건전성에 대한

평가기간은 미국 75년, 캐나다 최소한 75년 이상, 영국 60년으로 되어 있으며 OECD는 70년을 권고하고 있다(김순욱·권문일, 1998; OECD, 1996).

평가가 영향을 받게 됨을 의미한다.

셋째, 완전부과방식이 아닌 부분적립방식을 채택하고 있는 경우 그러한 재정방식을 지속하려는 한 평가기간말 마지막 연도에 일정규모의 적립기금을 남겨 두어야 함으로써 보험수리적 건전성의 의미는 달라질 수 있다. 즉, 부분적립방식하에서는 장래 재정수지를 예측할 때 평가기간말 마지막 연도에 일정한 적립기금을 남겨두어야 하기 때문에 재정수지 전망시에 평가기간말 적립기금을 수입에 포함하는 것은 큰 오류를 범하게 되는 것이다.

요약하면 현재 및 장래의 급여와 기여의 현재가치의 균형이란 의미로서의 보험수리적 건전성을 특정 제도에 적용하여 검증하고자 할 때는 그 개념을 보다 구체화할 필요성이 있다. 이는 정책적으로 평가기간, 기여율, 연간연금지출대비 적립기금의 비율로 규정되는 적립률 등의 요건들을 어떻게 규정하느냐에 따라 보험수리적 재정건전성에 대한 평가는 크게 영향을 받을 수 있음을 의미한다.

### 3) 재정건전성 지표

#### (1) 묵시적 부채(implicit debt)

최근 부과방식 또는 부분적립에 기초한 공적연금의 적립방식에 기초한 강제개인연금으로의 개혁의 당위성을 주장할 때 종종 묵시적 연금부채(*implicit public pension debt*)<sup>7)</sup>라는 개념이 자주 사용된다(World Bank, 1994: 90~92). 이 개념은 묵시적이란 단어가 함축하듯이 차관, 국·공채 등과 같은 전통적인 부채<sup>8)</sup>와는 달리 명확히 드러나 있지 않다고 해서 숨겨진 연금부채(*hidden liability*)라고도 부른다.

묵시적 부채를 산정하는 방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 현재까지 발생한 가입자 및 수급자의 수급권에 기초하여 미래에 지급해야 할 수급권의 현재가치를 산정한 후 현재까지 적립된 기금을 공제하는 방식이다.

둘째, 신규 가입자가 더 이상 발생하지 않고 현재의 규정이 계속 적용되는 것으로 가정한 상태에서 현재의 가입자 및 수급자에게 현재까지 발생한 수급권의 현재가치

7) 묵시적 부채라는 개념은 펠트슈타인(Feldstein, 1974)이 개발한 순사회보장부(*net social security wealth*)라는 개념과 유사하다고 할 수 있다.

8) 묵시적 부채와 대비하여 명시적 부채(*explicit debt*)라고 부르기도 한다.

(첫 번째 방식에 의한 묵시적 부채)에 현재 가입자의 미래 기여분에서 발생하는 신규수급권의 현재가치를 합산한 액에서 현재까지 적립된 기금에 미래 기여의 현재가치를 합산한 액을 공제하는 방식이다.

셋째, 두 번째 방식과 달리 신규 가입자가 계속 발생할 것이라는 가정하에서 두 번째 방식에 의한 묵시적 부채에 미래의 신규가입자에게 발생하는 수급권의 현재가치 및 미래 기여의 현재가치간 차액을 합산하는 방식이다(Holzman, 1999).

이와 같이 어떤 방법으로 측정되든지 묵시적 부채는 기여의 현재가치를 초과하는 급여의 현재가치, 즉 부족재원을 뜻하는 것으로서 급여 지급에 대한 약속을 해 놓고 그 지출에 필요한 재원을 사전에 적립하지 않을 때에 발생한다. 그래서 얼핏 공적연금의 재정건전성을 나타내는 지표로 활용될 수 있는 것처럼 보인다. 하지만 묵시적 부채의 산정에는 사적연금에 적용되는 엄격한 의미의 보험수리적 건전성 개념에 기초하여 현재 및 미래의 수급자에게 발생한 수급권은 물론 가입자의 미발생 수급권의 현재가치도 부채 산정시에 포함한다. 이는 본질적으로 급여 및 재정체계에 있어 상이한 공적연금과 사적연금을 동일시하는 것이기 때문에 부과방식 내지 부분적립방식에 기초하고 있는 공적연금의 재정건전성 지표로서는 적절한 지표라고 볼 수 없을 것이다. 공적연금에서는 어떤 일정 기간에 있어서 보험료수입의 현재가치에 적립기금을 합한 액이 실제 발생하는 지출급여액의 현재가치를 충당하는 데 충분하다면 수지균형을 이루고 있는 것이며 그 때의 재정체제는 적절한 것으로 볼 수 있기 때문이다(Gillion et al., 2000: 14). 즉, 공적연금에서는 사적 연금과 달리 가입자의 미발생 연금수급권에 해당하는 금액까지 고려할 필요성이 없는 것이다.

그럼에도 불구하고 묵시적 부채의 규모가 지나치게 크거나 제도가 일정 정도 성숙 단계에 진입하고 있음에도 계속해서 증가하는 추세를 보인다면 그것은 그만큼 미래에 기여율을 높게 유지하거나 대폭 인상할 필요성이 크다는 징후를 예시해 주는 동시에 국민경제에 상당한 부담을 줄 수 있는 지표로서의 가치는 충분히 가지고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 누적비용률, 국내총생산 대비 연금지출률, 적립률

부과방식의 공적연금제도는 이론적으로 보면 매년 급여와 기여가 균형을 이루도록 조정되기 때문에 항상 보험수리적 균형이 유지된다. 이는 보험수리적 재정건전성 확

보여부는 본질적으로 객관적, 기술적으로 결정될 성질의 것이 아니라 국민경제의 부담능력, 기여를 부과·조정할 수 있는 정부의 능력 그리고 기여수준에 대한 국민들의 수용적 태도 등 경제적, 정책적, 정치적 요인에 의해 결정됨을 의미한다. 그렇지만 장래 연금지출비용을 예측 분석함으로써 그 비용이 과연 미래의 인구에게 수용될 수 있을만한 수준인지 아닌지 간접적으로 평가해 볼 수는 있을 것이다.

공적연금제도에서 재정건전성을 간접적으로 진단하고자 할 때 활용할 수 있는 지표로서는 비용률(*cost rate*), 누적비용률(*summarized cost rate*), 국내총생산(GDP) 대비 연금지출률, 적립률 등을 들 수 있다.

비용률(*cost rate*)은 전체인구의 부과대상소득 대비 급여지출의 비율을 의미하며<sup>9)</sup> 부과방식의 재정방식에서 수지균형을 달성시키는 기여율과 거의 유사하다고 할 수 있다. 누적비용률이라 함은 비용률을 계산할 때 기간 단위를 확장하여 어떤 기준연도에서 평가기간 연도말까지 일정 기간에 걸쳐 매년도 부과대상소득의 현재가치를 누계한 총부과대상소득 대비 매년도 연금급여의 현재가치를 누계한 총급여지출의 비율로 산정된다. 이렇게 하여 산정된 누적비용률이 현재법에 정해진 기여율보다 높다면 평가기간에 있어 수지적자가 발생함을 의미하는 반면 그와 반대로 낮다면 평가기간에 있어 수지흑자가 발생함을 의미한다. 하지만 이 지표는 제도성숙기에 진입한 국가들에게는 상당 정도 유용하다고 할 수 있으나 공적연금제도 발달초기에 있는 국가, 주로 개발도상국가 및 저개발국들에 적용하는 데는 무리가 있다. 왜냐하면 이들 국가들은 공적연금발달의 초기단계에 위치해 있으며 대체로 사회경제적 상황변화에 따라 보험료를 점진적으로 인상해 나가는 이른바 단계적 보험료설정 방식(*Scaled Premium System*)을 채택하고 있어서 기여율을 매우 낮게 부과하는 것이 일반적이기 때문이다. 따라서 법적 기여율과 누적비용률 간 차이가 크다고 해서 곧 바로 장기재정건전성에 심각한 문제가 있는 것으로 해석하는 것은 무리라고 할 수 있다.

국내총생산대비 연금지출률은 연금의 상대적 비용을 나타낸다는 점에서는 비용률과 유사하지만 후자가 주로 연금체계에 국한한 것이라면 전자는 국민경제 전체하에서의 비용부담의 규모 내지 국민경제의 부담가능성을 판단할 수 있게 해 준다는 점에서

9) 이 지표는 기본적으로 기여자수 대비 수급자수의 비율인 체계부양률(*a system old-age dependency ratios*)에 평균기여대상 소득대비 평균연금의 비율인 소득대체율을 곱한 것과 같다고 할 수 있다.

차이가 있다. 또한 이 지표는 연금지출의 상대적 규모를 국가간 비교할 때도 종종 사용된다. 그런데 국내총생산대비 연금지출률이 어느 수준이어야 적절한지를 명확히 평가하기는 어렵다. 그렇지만 그 비율이 상대적으로 높다는 것은 사회적 자원배분을 둘러싼 근로세대와 노인세대 간 갈등을 야기할 수 있으며, 또한 구축효과(*Crowd effect*)로 인해 연금 외 다른 공공지출이 정체되거나 축소될 수 있다. 이 비율은 OECD 국가들의 경우 평균적으로 약 10%에 이른다(Koch and Thimann, 1997). 이들 국가들에서 공적연금제도는 거의 성숙단계에 진입해 있고 최근 거의 예외없이 공적연금을 대폭 개혁하고 있는 추세임을 고려할 때 이 비율이 10%를 넘어선다는 것은 연금재정문제에 직면할 가능성이 높음을 예고하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

적립률은 당해연도 연금지출 대비 적립기금의 비율로 정의되는데 특히 평가기간 마지막 연도의 적립률은 부분적립의 재정방식을 채택하고 있는 국가들에서 그러한 재정방식의 지속성 여부를 평가하는 유용한 지표라고 할 수 있다. 마지막 연도의 적립률이 0에 가깝다면 그것은 부분적립방식이 포기되고 완전부과방식으로 전환되어짐을 나타냄으로써 적립률은 부분적립방식의 재정건전성을 나타내는 적절한 지표로서 활용될 수 있을 것이다.

부분적립은 완전부과방식에 비해 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 기금의 운영수익을 통해 완전부과방식에 비해 기여율을 다소 낮게 유지할 수 있다. 둘째, 세대간 재분배라는 관점에서 보다 공평할 수 있다. 셋째, 인구학적, 경제적 위험에 직면했을 때 대처능력이 상대적으로 높다. 넷째, 국가 전체의 저축률을 높일 수 있다.

이와 같이 부분적립방식은 여러 가지 장점이 있음에도 불구하고 법적으로 유지하고자 하는 적립기금 규모를 명확히 규정해 놓지 않을 경우에는 정치가들이 기여율 인상이 국민들로부터 인기가 없음을 이유로 하여 기여율 인상을 지연하는 대신 그에 따른 부족재원을 연금기금에서 충당하거나 연금기금을 연금목적 외 다른 공공목적이나 정치적 목적을 위해 활용할 수 있다. 그렇게 되면 적립기금이 점차 소진될 수밖에 없음으로써 부분적립방식에서 완전부과방식으로 전환되는 상황을 맞이할 수밖에 없게 된다.

#### 4) 선행연구 검토

미국, 캐나다 등의 국가에서는 공적연금의 장기재정추계 및 그에 기초한 재정평가가 일정기간마다 정기적으로 행해지도록 법제화되어 있다. 우선 미국의 노령·유족·장애연금제도(OASDI)를 살펴보면, 재정평가는 1년 주기로 향후 10년 간에 대한 단기재정평가와 향후 75년 간에 대한 장기재정평가로 구분되어 실시된다. 단기재정평가에서는 적립률을 사용하여 평가연도 초에 적립률이 100% 이상이면 그 이후 10년 동안에도 100%를 유지하고, 평가연도 초의 적립률이 100%에 못 미치면 향후 5년 내에 100%에 도달하도록 하고 그 이후부터는 100%를 계속 유지하도록 되어 있다. 반면 장기재정평가는 수입률(*income rate*), 누적수입률<sup>10)</sup> (*summarized income rate*), 비용을, 누적비용률, 보험수리적 수지차(*actuarial balance*)<sup>11)</sup> 등의 지표에 근거하여 행해지고 있다(김순옥·권문일, 1998).

캐나다의 경우에는 재정평가는 크게 두 가지로 구분되어 실시된다. 하나는 기여율을 재검토하기 위한 평가로서 평가기간은 25년이고 매 5년마다 행해진다. 다른 하나는 보험수리적 조사에 기반한 재정상태 보고로서 매 3년마다 향후 30년 간의 재정평가와 향후 75년 간의 재정평가로 구성된다. 전자의 평가에서 사용되는 주요 평가기준은 적립률인데 평가기간의 마지막 연도에 200%를 유지하는 방향으로 기여율을 설정한다. 반면 후자의 평가에서는 비용을, 법적 기여율과 비용률과의 차이, 비적립부채<sup>12)</sup> (*unfunded actuarial liability*) 등 다양한 지표들이 사용된다(The Office of the Superintendent of Financial Institutions, 1997).

우리나라 국민연금의 경우에는 아직까지 국가기관에 의해 공식적으로 재정평가가 실시된 적은 없다.<sup>13)</sup> 또한 학술적 차원에서도 장기재정전망에 기초해서 재정건전성을 평가한 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 다만, 장기재정건전성 평가 관련 지표들 중

10) 수입률은 매년도 사회보장제 부과대상 소득대비 수입(이자포함)의 비율로 정의되며, 누적수입률은 향후 75년 기간의 매년도 사회보장제 부과대상소득의 현재가치를 합산한 총부과대상 소득대비 동기간의 매년도 보험료수입의 현재가치를 누계한 총보험료수입의 비율로 정의된다.

11) 누적수입률과 누적비용률의 차이를 의미한다.

12) 비적립부채는 묵시적 부채라는 개념과 동일하다고 할 수 있다.

13) 국민연금법이 1998년에 개정되면서 2003년부터 시작하여 매 5년마다 재정평가를 실시하도록 법으로 명문화해 놓음으로써 곧 공식적인 재정평가결과가 나타날 전망이다.

한두 개를 선택하여 그에 대한 기초자료를 제공하고 있는 연구들이 일부 있을 뿐이다.

김용하(1999)는 현재 가입자 및 수급자에게 현재의 가입기간분에 대하여 미래에 지급하여야 할 연금급여채무를 뜻하는 책임준비금이란 개념을 사용하여 국민연금의 책임준비금 규모를 추정하였다. 이때 그가 사용한 책임준비금은 앞 절에서 기술한 묵시적 부채란 개념과 동일하다고 할 수 있다. 그의 연구결과에 따르면 1998년 현재 국민연금의 총부족책임준비금은 약 127조 원으로서 앞으로 이 규모가 빠르게 증가할 것임을 고려할 때 국민연금의 재정위기가 일반적으로 상상하는 이상으로 심각하다고 한다. 하지만 책임준비금에 기초하여 국민연금의 재정건전성을 평가하는 것은 그것과 동일한 개념이라고 할 수 있는 묵시적 부채가 공적연금의 재정건전성을 평가하는 지표로서 부적절하다는 것과 마찬가지로의 논거에서 다소 무리가 있다고 하겠다. 한편 최병호·조준행(2000)은 세계은행(Worldbank)의 추계모형을 이용하여 향후 80년 간에 걸쳐 국민연금의 자산 및 부채를 추정하였다.<sup>14)</sup> 그런데 이 연구는 자산 및 부채 규모에 관한 기초자료를 제공하고 있는 것일 뿐 그것이 국민연금의 재정건전성과 어떤 관련성을 지니는지는 직접적으로 평가하지는 않고 있다. 그렇지만 결론에서 GDP 대비 연금부채의 비율이 크다고 해서 반드시 현재의 연금제도가 위기에 처해 있다거나 또는 향후 연금제도가 위기에 처할 것이라는 신호로 받아들이기에는 무리가 있다고 한다(최병호·조준행, 2000: 160).

### 3. 재정건전성에 대한 실증분석

#### 1) 국민연금의 장기재정전망

〈표 1〉은 현행의 보험료율을 9%로 항구적으로 고정된 상태에서 1998년 12월에 개정된 국민연금의 급여수준 및 급여산정방식이 지속될 것으로 가정했을 때 향후 80년 간에 걸쳐 전망된 재정수지결과이다. 이 표에 따르면 국민연금은 2034년에 최초로 총지출이 총수입(기금운용수익 포함)을 초과하는 재정수지적자 현상이 나타날 것으

14) 여기서 자산이란 보험료 수입을 의미하며 부채는 묵시적 부채를 뜻한다.

로 전망된다. 이러한 수지적자로 인해 2034년 이후에는 적립기금 원금이 급여지출 재원으로 활용됨으로써 점차 기금 규모가 감소하기 시작하여 2040년 말경에는 완전 고갈될 것으로 나타나 있다

국민연금제도는 1998년에 연금재정의 장기적 안정화라는 차원에서 법개정을 통해 수급연령을 60세에서 65세로 연장하고, 급여수준을 40년 가입 평균소득자 기준 70% 수준에서 60% 수준으로 축소하였으며, 매 5년마다 국민연금 재정수지상태를 검토하여 장기재정균형을 도모하기 위한 정책적 조치들을 강구하는 재정계산제도를 도입하였다. 이로 인해 국민연금제도의 장기재정불안정 요소들이 상당 정도 완화되었다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

〈표 1〉 현행 국민연금의 장기재정전망

(단위 : 억 원, 천 명, 2000년 불변가격)

연도	적립기금	총수입	총지출	수지차	가입자	노령연금 수급자	부양률	적립률
2000	565,846	141,131	45,207	95,923	16,425	363	2.2%	12.5
2010	2,489,249	414,791	90,782	324,008	18,199	1,780	9.8%	27.4
2020	5,166,792	655,605	260,537	395,068	17,674	3,545	20.1%	19.8
2030	6,309,898	768,113	603,656	164,458	16,318	6,094	37.3%	10.5
2034	5,906,253	752,760	753,661	-901	15,636	6,912	44.2%	7.8
2040	4,256,564	726,316	984,919	-258,603	14,891	7,704	51.7%	4.3
2048	-348,146	554,185	1,293,768	-739,583	14,192	8,090	57.0%	-0.3
2050	-1,852,905	576,343	1,355,556	-779,212	14,092	7,993	56.7%	-1.4
2060	-9,489,135	679,952	1,680,338	-1,000,386	13,094	7,661	58.5%	-5.6
2070	-17,930,476	810,449	2,107,488	-1,297,039	12,189	7,281	59.7%	-8.5
2080	-26,910,748	980,586	2,515,657	-1,535,070	11,544	6,755	58.5%	-10.7

자료 : 공사연금제도개선실무위원회, 2000: 90.

15) 예컨대 국민연금 개혁 이전과 이후의 재정전망을 비교해 보면 개혁 이전에는 2020년대 초반에 재정수지적자 현상이 나타나고 2030대 초반에 들어서면 기금이 완전 고갈되는 것으로 전망되었던 반면, 제도 개혁 이후에는 재정수지 적자현상은 2030년대 초반에 와서야 비로소 나타나 개혁이전에 비해 10년 정도 늦춰졌으며 기금고갈현상 또한 약 15년 후로 늦춰진 2040년대 후반에 이르러서야 나타나는 것으로 전망되었다.



1998년에 단행된 국민연금 제도개혁은 비록 수지적자 및 기금고갈 현상을 시기적으로 뒤로 늦추기는 하였지만 그 두 가지 현상의 발생 자체를 제거한 것은 아니다. 이들 두고 상당수의 전문가들은 국민연금의 장기적 재정불안정은 제도개혁으로 인해 완화되기는 하였지만 여전히 그 문제가 심각하다고 주장한다.<sup>16)</sup>

〈표 1〉에서 기금고갈과 재정수지 적자 현상이 발생할 것으로 전망된 주요 원인중의 하나는 국민연금 기여율을 9%로 고정한 데서 찾을 수 있다. 기여율을 향후 9% 이상으로 조정할 수 있다면 전망은 완전히 달라질 수 있다. 9%의 기여율이 우리 사회에서 수용가능한 최대의 기여율이라는 근거를 찾을 수 없는 한 기여율을 9%로 항구 고정한 것으로 가정한 상태에서 나온 추계결과를 가지고 재정불안정의 근거로 삼는 것은 타당성이 낮다고 하겠다. 제도 시행초기 기여율 인상계획을 비록 1988~1998년 기간에 대해서만 명시했다고 해서 그 이후로는 기여율을 인상하지 않겠다는 것이 아니라 사회경제적 환경변화의 추이에 따라 기여율을 융통성있게 단계적으로 조정해 나가겠다는 취지가 입법 당시에 내포되어 있었다고 보아야 할 것이다.

국민연금의 경우 후술하는 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 향후 약 30년에 걸쳐 기여율을 점진적으로 인상하여 약 17% 수준까지 높이고 이것이 미래세대에게 수용이 될 것으로 가정하면 수지적자는 물론 기금고갈현상이 발생하지 않는다. 그런데 이러한 기여율 17%가 미래 세대의 수용가능성을 넘어설 수준이라고 단정지을만한 근거는 어디에서도 찾아볼 수 없다. 독일, 스웨덴, 오스트리아, 노르웨이 등 선진국<sup>17)</sup>은 물론 터키, 그리스 등 우리나라보다 경제발달수준이 떨어지는 국가들조차 이미 기여율이 약 20%에 이르고 있는 것이다.<sup>18)</sup>

16) 이는 공사연금제도개선위원회(2000)의 보고서에 잘 나타나 있다.

17) 이탈리아의 경우에는 1997년 현재 기여율이 28.25%에 이르는 수준이다(U.S. Social Security Administration, 1997).

18) 그렇다고 해서 국민연금기여율이 17%를 넘어서기 곤란할 것이라는 주장의 타당성이 전혀 없다는 의미는 아니다. 국민연금제도만을 놓고 본다면 장기적으로 17%의 기여율이 수용가능성을 벗어 나는 높은 수준이라고 보기는 어렵지만 노후보장이란 유사한 기능을 가지고 있으면서 법정강제제도인 퇴직금제도와 연계해 고려한다면 판단은 달라질 수 있다. 왜냐하면 두 제도에 대한 부담률을 합산하게 되면 그 수준이 25~30%선에 이룸으로써 수용가능성 측면에서 상당한 문제를 일으킬 소지가 클 것으로 전망된다. 따라서 기여율에 대한 수용가능성을 높여 줌으로써 국민연금제도의 지속가능성을 담보하기 위해서는 퇴직금과 어떤 형태로든 역할이 조정되고 그에 따라 기여율 조정이 있어야 할 것이다.

## 2) 국민연금의 재정건전성 지표분석

앞서 서술했듯이 공적연금에서 보험수리적 재정건전성은 실제 제도에 적용하고자 할 때는 재량의 여지가 많은 개념이다. 그것은 제도발달단계의 위치나 재정방식뿐만 아니라 평가기간, 목표적립률 등 다양한 요인들에 영향을 받을 수 있는 것이다. 따라서 이러한 요인들에 대해 사전에 명확히 규정하지 않으면 연금재정의 건전성에 대한 평가는 쉽지 않다고 할 수 있다.

그러나 국민연금의 경우 보험수리적 건전성에 영향을 줄 수 있는 요인들에 대해서 법에 명시적으로 규정하고 있는 것은 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다. 국민연금법 제4조에는 단순히 “이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다”고 매우 추상적으로 규정하고 있을 뿐이다.<sup>19)</sup> 따라서 국민연금이 부분적립방식에 기초한 장기적 재정건전성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 보험수리적 균형에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대해서 명확히 규정할 필요성이 있다.

### (1) 국민연금의 묵시적 부채

〈표 2〉와 〈표 3〉은 선진 6개국의 공적연금을 대상으로 각각 현재까지 발생한 묵시적 부채와 1990~2050년 기간의 묵시적 부채를 산출한 결과이다. 현재까지 발생한 수급권에 기초한 묵시적 부채의 규모는 국가별로 상당한 차이가 있는데 미국이 가장 낮아 국내총생산 대비 89% 수준인 반면 이탈리아가 가장 높아 242%에 이르고 있다. 한편 미래에 발생할 수급권을 함께 고려한 묵시적 부채와 관련해서 보면 여전히 미국이 가장 낮아 66%에 불과한 반면 일본이 218%로서 가장 높게 나타났다.

〈표 3〉을 보면 다소 흥미로운 사실을 하나 발견할 수 있다. 각국의 묵시적 부채를 현재까지 발생한 부채와 미래에 발생할 부채로 구분해 살펴보면 묵시적 부채의 대부분은 전자로 인한 것임을 알 수 있다. 반면 미래에 발생하는 묵시적 부채는 거의 미

19) 반면 비교적 모범적 사례라고 할 수 있는 캐나다연금의 경우에는 평가기간은 단기 30년과 장기 최저 75년 이상, 적립률은 매년 2배(1997년 연금개혁 이후에는 5배), 매 5년마다 기여율 인상스케줄 조정(1997년 연금개혁 이후에는 9.9%로 기여율을 고정), 기여율 인상폭 등을 법에 명문화하고 있다.

미하거나 오히려 목시적 흑자를 시현하고 있다. 이는 이들 국가에서는 현재의 기여율이 이미 수지균형 수준에 근접했거나 그 이상임을 의미한다. 한편 비교 대상국가 중 일본만이 예외적으로 미래에 발생할 목시적 부채의 규모가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이는 일본의 경우 인구노령화가 급속히 진행되고 있고 제도 또한 아직 성숙 단계에 이르지 못한 단계에 있음으로써 향후 기여율을 현재보다 상당 정도 인상할 여지가 남아 있음을 뜻하는 것이다.

한편, 국민연금의 경우 김용하(1999)에 따르면 1998년 현재 가입자 및 수급자에게 발생한 목시적 부채는 약 128조 원에 이른다고 한다. 이는 1988년부터 1998년 말까지 가입자 및 수급자에게 발생한 연금수급권의 현재가치 약 165조 원에서 1998년 말

〈표 2〉 각국 공적연금의 목시적 부채 : 현재까지 발생할 수급권에 기초한 부채

(단위 : GDP 대비 비율, %)

국가	부채의 구성			적립기금	목시적 부채 (순부채)
	수급자	가입자	총부채		
독일	54	103	157	-	157
프랑스	77	139	216	-	216
이탈리아	94	148	242	-	242
영국	58	81	139	-	139
미국	42	70	113	23	89
일본	51	112	163	18	144

자료: Van den Noord P.-Herd. 1993.

〈표 3〉 각국 공적연금의 목시적 부채 : 현재 및 미래의 수급권에 기초한 부채

(단위 : GDP 대비 비율, %)

국 가	부채의 구성			총목시적 부채
	현재 발생수급권	현재가입자의 신규수급권	미래가입자의 신규수급권	
독일	157	- 8	11	160
프랑스	216	-16	16	216
이탈리아	242	-60	-81	101
영국	139	-23	-15	100
미국	89	-21	-25	66
일본	144	10	46	218

자료 : Van den Noord P.-Herd. 1993

현재 적립된 국민연금기금 37조 원을 공제하여 산정한 것이다.

국민연금은 발달 초기단계에 있기 때문에 급여수준에 훨씬 못 미치는 낮은 기여율을 부과하는 관계로 묵시적 부채가 발생할 수밖에 없으며 당분간은 급속히 증가할 것으로 추정된다. 최병호·조준홍(2000)은 현재까지 발생한 연금수급권뿐만 아니라 미래에 발생할 연금수급권까지 고려하여 국민연금의 묵시적 부채를 산정하였다. 이들에 따르면 국민연금의 국내총생산 대비 묵시적 부채의 규모는 2000년 25%, 2020년 62%, 2040년 165%, 2060년 200%까지 증가하나 그 이후에는 안정세로 돌아서 2080년에는 185%에 이르는 것으로 나타났다. 그런데 이러한 추정치들은 현재 기여율 9%가 계속 유지되는 것으로 가정한 상태에서 산정된 것임을 감안할 때 국민연금의 묵시적 부채는 기여율 인상 여하에 따라서 상당 정도 감소될 수 있을 것으로 보인다.

국민연금의 묵시적 부채가 기여율 9% 가정하에서도 국내총생산 대비 200% 수준을 넘지 않았던 것은 크게 두 가지 이유를 들 수 있을 것이다. 첫째, 현재의 국민연금 기여율 9%는 비록 엄격한 의미에서의 수지균형 수준과는 큰 괴리가 있음에도 불구하고 제도발달 단계면에서 볼 때 제도 초기의 기여율로서는 상대적으로 높은 편이고 또한 현재의 급여지급에 필요한 기여율을 훨씬 상회하는 결과 발생하는 수지흑자를 적립해서 막대한 기금을 쌓아둔 결과 제도 초기에 발생하는 묵시적 부채의 규모를 상당 정도 줄여주고 있기 때문이다.

둘째, 서구국가들의 경우 제도초기의 가입세대는 낮은 기여율과 완전연금(*full pension*) 수급에 필요한 가입기간의 상대적 단축 등 이중삼중의 혜택이 주어졌던 것이 일반적이었다면 우리의 국민연금의 경우에는 낮은 기여율 외에 초기가입세대에게 부여된 혜택이 거의 없다고 할 수 있다. 즉, 국민연금의 급여액은 초기가입세대라도 완전연금 수급에 필요한 가입기간을 단축시켜 주지 않고 가입기간에 정비례하여 결정되고 있는 것이다.

〈표 4〉 국민연금의 묵시적 부채 규모의 추이

(단위 : GDP 대비 비율, %)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
GDP대비비율	25	32	62	112	165	205	200	192	185

자료 : 최병호·조준홍, 2000: 91.

목시적 부채는 사적연금에서 적용되는 엄격한 의미의 보험수리적 개념을 공적연금에 적용할 때 발생하는 것이기 때문에 사적연금과 다른 특성을 가진 공적연금의 재정건전성 판단지표로 사용하는 데는 상당히 무리가 있다. 목시적 부채는 공적연금의 지속가능성을 가늠해 주거나 공적연금제도가 현재 및 미래의 예산에 미칠 압력을 적절하게 나타내는 지표가 아닌 것이다(Franco, 1995).

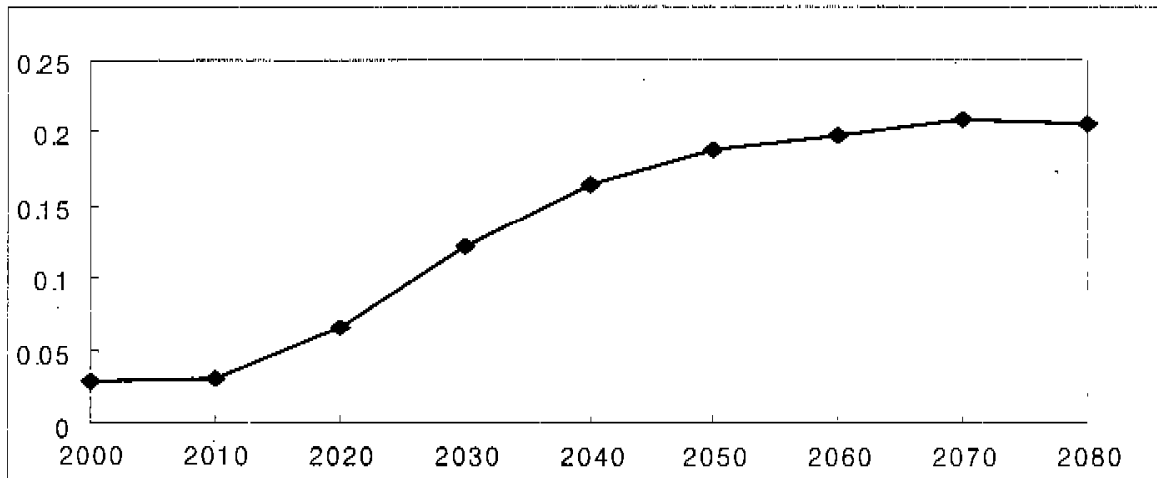
부과방식 내지 부분적립방식에 기초한 공적연금제도에서는 목시적 부채는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 만일 목시적 부채를 근원적으로 제거하려면 공적연금의 재정방식을 완전적립방식으로 전환하여 수급권이 발생할 때마다 그에 상응하는 재원을 사전에 적립해야 할 것이다. 하지만 공적연금제도가 이미 성숙한 서구국가들의 경우 적립방식으로의 이행은 제도전환에 따르는 엄청난 비용으로 인해 현실적으로 유효한 대안이 되지 못한다. 또한 공적연금 제도 초기단계에 있는 개발도상국들의 경우에는 적립방식의 채택은 제도 초기부터 높은 기여율을 부과해야 하는 데 따른 반발로 인해 제도 시행 자체가 어려울 것이기 때문에 역시 실효성이 낮다고 할 수 있다.

한편 공적연금의 재정방식을 적립방식으로 전환하는 것이 가능하다 하더라도 그것은 여러 가지 측면에서 바람직하지 않을 수 있다. 첫째, 다른 규정이 동일하다면 적립방식으로의 전환은 제도의 성숙기 때 공적연금의 기금규모를 국내총생산의 2~3배에 이르게 할 것이다. 그런데 문제는 이러한 막대한 기금을 소화해 낼 수 있는 적절한 투자시장을 발견하거나 투자정책을 수립하기가 매우 어렵다는 것이다. 둘째, 국부(國富)의 상당 부분을 공적연금기금에서 보유하고 있다는 것은 그 자체만으로도 국민경제에 상당한 왜곡효과를 발생시킬 수 있을 뿐 아니라 그것이 가지는 구축효과(*crowd effect*)로 인해 공적연금 외 다른 공적 지출에 필요한 재원을 확보하는 데 어려움이 있을 것이다. 셋째, 사적연금에서는 그것을 운영하는 기관이 도산될 때를 대비하여 연금수급권의 보호 차원에서 완전적립의 필요성이 있지만 공적연금 제도에서는 그것의 도산은 곧 국가의 멸망을 의미하는 너무나 비현실적인 가정이기 때문에 사전에 그 때를 대비하여 급여지출에 필요한 재원을 미리 적립할 필요성이 적다고 하겠다.

## (2) 국민연금의 비용률

〈그림 1〉은 현행법에 규정된 급여체계에 기초해서 2000~2080년까지 연도별 보험료부과대상소득 대비 급여지출의 비율을 뜻하는 비용률을 장기 전망한 결과이다. 이

〈그림 1〉 비용률 추이 전망



〈표 5〉 누적비용률 전망

	2000~2029	2030~2059	2060~2080	2000~2059	2000~2080
누적비용률(%)	5.98	17.37	20.59	13.48	16.44

에 따르면 비용률은 2000년의 경우 2.8%에 불과하지만 연금수급자 및 평균연금수급액이 점차 증가하게 됨에 따라 2020년에는 6.5%, 2040년에는 16.4%, 2060년 19.7%, 2080년에는 20.5%으로 급격히 높아질 것으로 전망되고 있다. 이는 현재의 국민연금기금을 고려하지 않고 순전히 보험료 수입만으로 연금급여지출의 재원을 충당하고 현행 9%인 국민연금 보험료율을 항구적으로 유지하는 것으로 전제하는 한 2000년에 6.2%, 2020년에는 2.5%에 해당하는 금액만큼 수지흑자를 보이지만 2040년에는 7.4%, 2060년 10.7%, 2080년에는 11.5%에 해당하는 금액의 수지적자가 발생함을 의미하는 것이다.

연간비용률이 아닌 기간별 누적비용률은 살펴보면 〈표 5〉에서 보듯이 2000~2029년 5.98%, 2000~2059년 13.48%, 2000~2080년 16.44%에 이를 것으로 전망된다. 이는 현행 9%의 보험료율이 유지된다고 가정할 경우 평가기간을 30년으로 하면 오히려 3.02%의 수지흑자가 발생하지만 60년으로 하면 약 4.48%, 80년으로 하면 7.44%의 수지적자가 발생할 수 있음을 뜻한다. 이러한 결과는 평가기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 보험수리적 재정균형에 대한 평가가 달라질 수 있음을 의미한다.

따라서 국민연금의 장기재정의 건전성을 평가할 때 평가기간을 상대적으로 단기로 설정하게 되면 재정건전성에 대해 그릇된 판단을 내릴 가능성, 즉 국민연금제정이 양호하다는 평가를 내릴 오류를 범할 가능성이 높음을 의미한다.

한편 평가기간을 80년으로 하고 이를 2000~2029년, 2030~2059년, 2060~2080년 등 세 단계로 나누어 누적비용률을 살펴보면 각각 5.98%, 17.37%, 20.59%로서 누적비용률이 후기로 갈수록 급격히 상승하는 구조를 보인다. 이는 결국 단계가 전환될 때마다 기여율의 급격한 인상이 수반되어야 함을 뜻함으로써 미래세대의 기여에 대한 수용가능성을 위협할 가능성이 높음을 말해 주는 것이다. 따라서 이러한 사태를 방지하기 위해서는 제도 시행초기 단계에서 기여율을 스무딩(smoothing)하게 만드는 조치들이 강구될 필요가 있다.

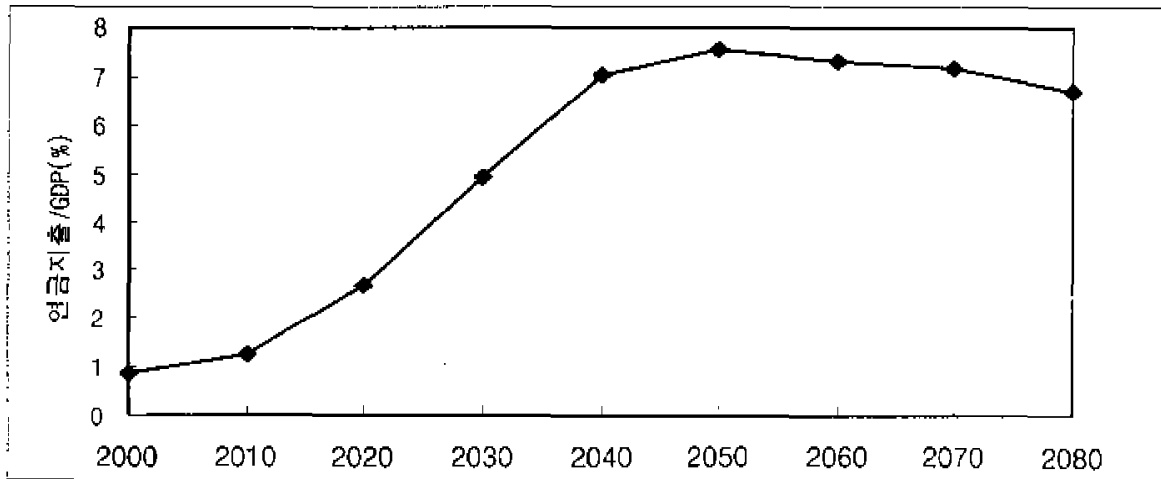
### (3) 국민연금여지출의 국내총생산대비 비율

〈그림 2〉는 국내총생산대비 국민연금 급여지출의 비율의 추이를 보여주고 있다. 그림을 보면 국내총생산 대비 급여지출의 비율은 2000년에는 1%에도 채 못 미치는 수준이지만 이후에는 급격히 높아져 2050년경에 이르면 약 7.6%에 도달하고 그 이후에는 비교적 안정되게 유지되는 양상임을 알 수 있다. 가장 최고점에 도달했을 때조차 그 비율이 약 7% 수준<sup>20)</sup>이라는 것은 현재 유럽국가들의 평균비율이 약 10%임을 고려할 때 국민연금에 대한 비용부담은 국제비교적으로 보면 높지 않다고 할 수 있다. 이는 부담의 객관적 조건이란 측면에서 장기적으로 국민연금에 대한 재원부담이 국민경제의 부담가능성을 초과할 정도로 위협적이지는 않음을 의미한다.

국민연금이 40년 가입 평균 소득자에 대해 60%라는 국제기준에 비추어 비교적 높은 소득대체율을 보장함으로써 얼핏 국민경제에 미치는 부담이 매우 높을 것으로 기대될 수 있음에도 불구하고 국내총생산 대비 국민연금급여지출의 비율이 제도성숙기 이후에조차 상대적으로 낮게 유지되는 것은 국민연금이 급여수급조건 및 급여액 산정에 있어서 기여여부 및 기여기간과 엄격히 연계시키고 있는 데서 비롯된 것으로 추정된다.

20) 이 수준은 미국의 노령·장애·유족연금(OASDI)의 향후 75년에 걸친 장기재정추계에서 추정되고 있는 마지막 연도의 급여지출규모와 거의 유사한 수준이다(The Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and the Federal Disability Insurance Trust Funds, 1999: 4).

〈그림 2〉 국내총생산(GDP) 대비 연금지출비의 추이



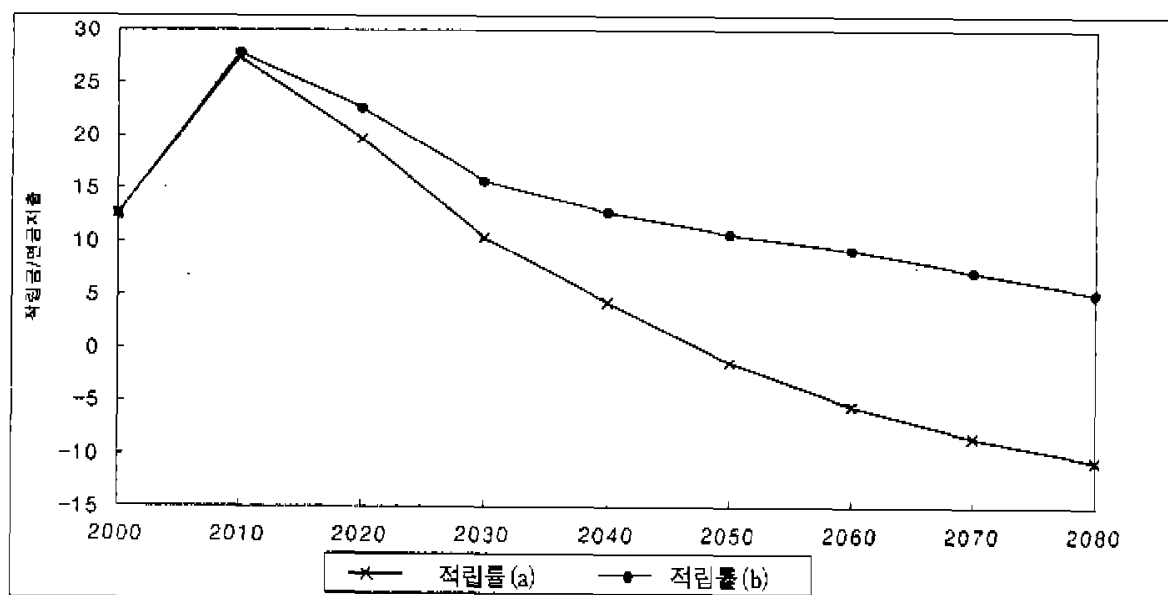
#### (4) 국민연금의 적립률

〈그림 3〉은 평가기간을 장기인 80년으로 했을 때 현행 9%인 기여율을 그대로 유지하는 것으로 가정한 경우와 80년의 평가기간 중 어떤 연도에도 지출이 수입을 초과하는, 즉 수지적자가 발생하여 국민연금기금의 원금이 줄어드는 사태를 방지할 수 있도록 하기 위하여 2013년부터 매 5년마다 기여율을 점진적으로 인상하여 2030년대 중반까지 약 17% 수준까지 이를 수 있도록 인상했을 경우의 적립률 추이를 비교한 것이다. 전자의 가정하에서는 추정된 적립률은 2010년경 최고점에 도달한 후 감소하기 시작하여 2040년 후반에는 0미만으로, 즉 국민연금기금이 완전 소진되고 2080년에는 그 누적적자가 당해연도 급여지출의 약 10배에 이르는 것으로 나타났다. 반면 후자의 가정하에서는 전자의 가정과 마찬가지로 2010년경에 적립률이 최고점에 도달한 후 이후 점차 감소하는 경향을 보인다는 점에서는 유사하나 2080년에도 당해연도 급여지출 대비 약 5배에 해당하는 규모의 상당한 기금을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

국민연금에서 적립기금의 존재가치 중의 하나는 그것의 운용수익을 급여지출의 재원으로 활용할 수 있음으로써 그것이 없다고 가정할 때보다 장기적으로 기여율을 보다 낮게 유지할 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 특히 우리나라와 같이 인구노령화가 급속히 진전되고 있는 상황에서는 제도성숙기에 본격적으로 접어들게 되면 기여율을 급격하게 인상해야 하지만 〈그림 3〉에서 볼 수 있는 것과 같이 제도 성숙기에 도달



〈그림 3〉 국민연금 적립률 추이



주: 적립률(b)의 경우 기여율을 현행 9%에서 2010년에 10.37%, 2015년 11.74%, 2020년 13.11%, 2025년 14.48%, 2030년에 15.85%로 인상하고, 2035년부터는 17.22%에서 영구적으로 고정하는 것으로 가정.

하기 이전에 기여율을 스무딩(smoothing)하게 인상·부과할 수만 있다면 그에 따라 형성된 상당한 규모의 적립기금의 운용수익을 통해 제도 성숙기의 기여율을 약 3%포인트 정도 경감할 수 있는 효과를 거둘 수 있을 것으로 추정된다. 이는 결국 기여율에 대한 미래세대의 수용가능성을 확보하는 데 매우 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

#### 4. 결론

국민연금은 공적연금 발달의 초기단계에 있는 특성과 재정방식 및 재정안정 관련 조항들이 매우 불명확하다는 한계가 있음에도 불구하고 재정건전성과 관련된 몇 가지 지표들을 활용하여 국민연금의 재정건전성에 대한 평가를 탐색적으로 고찰해 보았다.

지금까지의 국민연금의 발달과정에 근거해 볼 때 현시점에서 국민연금제도가 장기적으로 재정건전성 측면에서 심각한 문제에 직면할 것으로 판단할만한 객관적 근거를

찾을 수는 없었다. 오히려 국민연금은 발달의 초기단계에 위치에 있음에도 불구하고 선진국들이 거의 유사한 단계에서 부과했던 기여율보다 훨씬 높은 기여율을 부과함으로써 커다란 수지흑자를 내고 그에 따라 대규모의 기금을 적립함으로써 향후 재정건전성을 확보하는 데 상대적으로 유리한 위치에 있다고 할 수 있다. 물론 추가적으로 증가하는 적립기금의 규모는 매년 발생하고 있는 연금수급권의 총현재가치에 상당히 못 미치는 것이지만 사적연금과 다른 공적연금의 재정방식이 가지는 고유한 특성과 공적연금 제도발달의 역사적 맥락을 고려한다면 국민연금이 장기 재정면에서 심각한 문제가 있다고 보기는 어렵다.

국민연금의 재정건전성 문제는 앞으로 우리가 재정건전성을 확보하기 위해 어떤 정책적 조치들을 단계적으로 취해 나가느냐에 보다 의존한다고 볼 수 있다. 국민연금 기금은 미래의 기여율을 경감시키고 예측하지 못한 사회경제적 변화에 대비하는 데 상당한 도움을 줄 수 있는데 향후 그 규모는 기하급수적으로 증가할 것으로 전망된다. 하지만 이 과정에서 우려되는 것은 정치가들이 단견적 사고에서 대규모 적립기금의 존재를 핑계삼아 기여율 인상을 지연하거나 아니면 연금기금을 연금 외 다른 공공의 목적 내지 정치적 목적에 악용할 수 있다는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 국민연금의 장기재정균형에 대한 개념과 재정방식을 명확히 법적으로 규정하여 정치적 재량의 여지를 제거하며 법적 규정에 기초하여 정기적으로 국민연금재정에 대한 보험수리적 재정평가를 엄격히 하고, 그 결과에 의거하여 장단기재정계획을 수립하여 추진해 나가야 할 것이다. 이 때 실효성 있는 보험수리적 평가를 위해서는 평가기간, 적립률 등에 대해서도 명확한 법적 규정이 이루어져야 할 것이다.

연금 관련 학자 및 전문가들 중 상당수는 국민연금은 고급여-저부담 구조로 인해 장기적으로 재정불안정하에 놓일 수밖에 없다고 주장한다. 이들은 국민연금의 장기 재정불안정을 해소하기 위해서는 현행 기여율에 상응하는 수준으로 급여수준을 대폭 낮추거나 급여수준을 기초적 생활을 보장하는 정도로 축소하여 기여율 인상을 최대한 억제하여야 한다고 주장한다.<sup>21)</sup> 만일 이러한 주장을 따른다면 이는 결국 연금재정의 안정성 확보를 대가로 국민연금제도의 고유한 목적인 노후생활보장이란 가치를 상당 정도 포기해야 함을 의미한다. 연금재정의 안정은 분명 국민연금제도가 노후생활보

21) 이에 대해서는 국민연금제도개선기획단 자료집(국민연금제도개선기획단, 1997)을 참고하시오.

장이란 고유 목적을 실현하는 데 있어서 간과해서는 안될 매우 중요한 요소이다. 하지만 그것은 어디까지나 목적을 달성하는 데 필요한 수단적 가치로서의 의미를 지니는 것일 뿐 그 자체가 목적적 가치가 될 수는 없다.

한편 국민연금 급여수준의 대폭적 축소를 제기하는 주장의 기저에는 국민연금의 기여율을 현행 9% 이상으로 인상하는 것이 곤란하거나 가능하다 하더라도 국민경제에 대한 악영향 내지 미래세대의 강한 반발로 인해 급여수준에 상응하는 정도로 인상하기는 매우 어렵다는 가정이 암묵적으로 내재되어 있다고 할 수 있다. 하지만 다수의 유럽국가들에서 이미 공적연금의 기여율이 20% 안팎에서 수용되고 있음을 고려할 때 유독 우리나라에서만 국민연금 기여율의 인상이 그것도 향후 삼십여 년에 걸쳐 점진적으로 인상하여 최종 기여율을 현재 상당수 유럽국가들에서 부과되고 있는 기여율보다 낮은 약 17%에 이르게 하는 것이 곤란하다거나 국민경제부담 능력을 초래한다거나 미래세대에게 수용될 수 없을 것이라고 판단할만한 객관적 근거를 찾기는 어렵다.

국민연금은 소득대체율 면에서 비록 높은 급여수준을 보장하고 있는 듯이 보이지만 선진국의 초기가입세대와 달리 초기가입세대에 대한 혜택은 낮은 보험료 외에 별다른 혜택이 없고 가입시점에 관계없이 모든 세대에게 철저히 기여기간에 비례한 급여액을 지급하기 때문에 실질적인 소득대체율, 즉 실효대체율은 급여산식에 의한 소득대체율보다 상당히 낮을 것으로 추정된다. 이는 국내총생산 대비 총연금지출 비율의 장기전망 결과에서도 간접적으로 확인할 수 있었다. 유럽에서 총연금지출이 국내총생산에서 차지하는 비율은 현재 평균적으로 약 10%에 이르는데 우리의 국민연금 지출은 제도 성숙기에조차 약 7% 수준에 머무르는 데 그치고 있다. 이는 국민연금의 급여지출이 국민경제의 부담가능성을 넘어설 정도로 과다한 지출에 이를 것이라는 주장의 타당성을 반증해 주는 증거라고 할 수 있다.

국민연금은 현재까지의 진행과정에 의거하여 판단해 본다면 부분적립의 재정방식에 가깝다. 이 재정방식은 적립기금에 대한 관리 및 투자를 원활하게 수행해 나갈 경우 부과방식에 기초할 때보다 미래의 기여율을 경감해 줄 수 있음으로써 미래세대의 제도에 대한 수용가능성을 높여줄 수 있는 장점을 가지고 있다. 앞서 국민연금제도가 성숙기에 이르기 전에 부과방식하의 기여율보다 약간 높은 기여율을 부과하게 되면 제도 성숙기 때에는 기여율을 약 3% 포인트 경감할 수 있는 것으로 전망되었다. 따

라서 이러한 부분적립방식의 이점을 살려내기 위해서는 장기재정계획에 의거하여 기여율을 적기에 인상하고 적립기금의 관리 및 투자를 효율적으로 관리해 나가야 할 것이다. 그렇게 된다면 국민연금이 재정건전성 측면에서 문제 상황에 처해질 가능성은 상당 부분 통제될 수 있을 것으로 사료된다.

• 참고문헌 •

- 공·사연금제도개선실무위원회. 2000. 《공사연금제도 개선의 기본구상》. 미발간.
- 국민연금제도개선기획단. 1997. 《국민연금제도개선 자료집》. 1997. 12.
- 권문일. 1998. “공적연금 개혁의 추세와 유형화.” 《사회보장연구》 제14권 제2호, pp. 97~139.
- 김순옥·권문일. 1998. 《각국의 재정계산제도 비교연구》, 국민연금관리공단연구센터.
- 김용하. 1999. “공적연금 채무와 재정건전성 확보 방안에 관한 연구.” 《사회보장연구》 제15권 제1호, pp. 97~139.
- 최병호·조준행. 1999. 《공적연금의 부채·자산 추정에 관한 연구》, 한국보건사회연구원.
- The Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and the Federal Disability Insurance Trust Funds. 1999. *The 1999 Annual Report*. The Government Printing Office.
- Feldstein, M. 1974. “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation.” *Journal of Political Economy*. September-October.
- Franco, D. 1995. “Pension Liabilities-Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies.” European commission. *Economic Papers*. No.110. May 1995.
- Gillion, C., T. Turner, C. Bailey. D. Latulippe. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. International Labour Office. Geneva.
- Hemming, R. 1998. “Should Public Pensions be Funded?” *IMF Working Paper*. WP/98/35.
- Holzman, R. 1999. “Directions of World-Wide Pension Reforms.” the World Bank Group.
- Koch, M. and C. Thimann. 1997. “From Generosity to Sustainability: the Austrian

- Pension System and Options for its Reform." *IMF Working Paper*, WP/97/10.
- Myers, R. 1993. *Social Security*. Philadelphia: Pension Research Council.
- OECD. 1996. "Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge." *Social Policy Studies*, No. 20.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions. 1997. *Canada Pension Plan: Sixteenth Actuarial Report*. Ottawa.
- Rejda, G. 1988. *Social Insurance and Economic Security*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- U. S. Social Security Administration. 1997. *Social Security Programs Throughout the World-1997*.
- Van den Noord P.-Herd, R. 1993. "Pension Liabilities in the Seven Major Economies." OECD. Economic Department. *Working Papers* No. 142.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Estimating Pension Liabilities: A Methodological Framework." OECD. *Economic Studies*, No. 23. Winter: 131~166.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press.

## The Exploratory Study on the Financial Soundness of Public Pension The Case of National Pension Scheme

Kwon, Moon-II

(Dept. of Social Welfare, Duksung Women's University)

The current benefit expenditure of National Pension Scheme is comparatively small, as it stands in the early stage in reference to the historical development. On the other hand, the current contribution rate of National Pension is set up beyond which is sufficient to cover the current benefit expenditure. Therefore, National Pension makes big surplus every year such that the size of accumulated fund increases very fast. Nevertheless, the apprehension of financial instability of National Pension prevails these days. If so, is it really well-grounded?

In terms of the method of financing, public pension schemes of most of all nations in the world are based on pay-as you go or partial funding. Under these financing methods, financial soundness fundamentally depends on the power that the government is able to impose the burden which is equivalent to benefit expenditure and the attitude of the public which represents whether they will admit it or not. Under this perspective, the judgement of financial soundness of public pension can not be made arithmetically and technically only on the basis of the balance between receipts and expenditure but should be accomplished considering the very complex and diverse aspects.

In these context, this paper defines what the financial soundness of public pension means specifically and presents the objective indices which help judge it, that is, implicit debt, cost rate, summarized cost rate, pension expenditure as percentage of GDP, and fund rate. Then, applying the indices, this paper analyzes the long-term financial situation of National Pension empirically and evaluates its financial soundness in exploratory perspective.