

공적연금 재정계산관련 지상토론회

# 공적연금 재정계산제도의 효과적인 실행방안



**일 시** : 2007년 3월 14일(수) 16:00~18:30

**장 소** : 한국보건사회연구원 소회의실

**토론주제** : 바람직한 공적연금 재정계산체계 구축방향

**참 석 자**(가나다 순)

- 사 회 : 윤석명(한국보건사회연구원 연금보험팀장)
- 토 론 : 김동섭(조선일보 기자)
- 권문일(덕성여대 사회복지학과 교수)
- 문채봉(한국국방연구원 복지보건연구실장)
- 문형표(한국개발연구원 선임연구위원)
- 박인화(국회 예산정책처 사회예산분석팀장)
- 원종욱(한국보건사회연구원 연구위원)
- 양재진(연세대 행정학과 교수)
- 조기원(보건복지부 연금정책팀장)
- 최재식(공무원연금공단 공무원연금연구센터장)



## 제1주제 공적연금제도 재정계산 현황

**윤석명** | 우리나라 공적연금 재정계산제도의 현황과 문제점을 파악하여 바람직한 재정계산체계를 구축하기 위한 지상토론회에 참석해주셔서 감사합니다. 사전에 공지해드린 것처럼 토론내용 및 순서는 다음과 같습니다. 먼저 우리나라 공적연금제도별 재정계산 현황과 문제

점을 파악한 뒤, 공적연금제도별로 바람직한 재정계산체계 구축방향에 대해 집중 토론하고자 합니다. 국민연금을 비롯한 각각의 공적연금제도 관리·운영을 책임지고 있는 기관에서 먼저 제도별 재정계산제도 운영현황을 설명하시고 난 뒤 이에 대해 다른 분들께서 토



**윤석명** 한국보건사회연구원 연금보험팀장

우리나라에도 미국, 영국, 일본, 캐나다 등의 연금 선진국과 같이 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 재정상황을 장기적인 관점에서 점검함으로써 재정적인 측면에서 안정적인 연금제도를 운영하기 위한 재정계산제도가 도입되었다. 공무원연금과 사립학교교직원연금은 1995년, 국민연금은 1998년, 군인연금은 2006년에 관련법이 제정됨에 따라 4대 연금 모두에 대한 재정계산의 법적 틀이 완성된 것이다.

이처럼 외형적인 법제화에도 불구하고 재정계산제도를 실행에 옮기는 과정에서 필요한 재정계산의 범위 및 재정계산 논의구조를 포함한 실행 틀에 대한 구체적인 근거법(시행령과 시행규칙 등)이 추상적(국민연

금)이거나 도입되지 않아(특수직역연금) 재정계산 범위 및 논의구조에 대한 논란이 끊이지 않고 있다.

국민연금과 공무원연금은 여러 논란에도 불구하고 2003년과 2006년 각각 해당부처 장관 자문위원회로 「국민연금 발전위원회」와 「공무원연금발전위원회」를 구성하여 재정계산제도를 수행하였다. 반면에 사학연금은 특정기관에 용역을 발주한 연구결과물로 재정계산을 대신하였으며, 군인연금은 2006년 말에야 재정계산제도가 도입됨에 따라 지금까지 재정계산을 실행에 옮기지 못한 실정이다.

금일 지상토론회에서는 공적연금별로 재정계산제도를 운영함에 있어 상당한 차이가 있을 수밖에 없는 현실을 고려한 재정계산체계 구축방안을 모색하였다. 우리나라 모든 공적연금제도에 대해 공통적으로 적용할 재정계산 논의의 틀과 공적연금제도별 특수성이 인정되는 논의사항을 구분하되, 장기 재정건전성 확보라는 재정계산제도 도입의 공통목적 달성을 수 있는 실행방안을 논의하였다.

론해주셨으면 합니다. 그러면 2003년 공식적으로 제1차 재정계산을 시행한 국민연금에 대해 보건복지부 조기원 팀장님이 말씀해주시기 바랍니다.

**조기원** | 먼저 2003년 재정계산제도에서 나타난 문제점 몇 가지를 지적하고 2008년 제2차 재정계산제도를 어떻게 준비하고 있는가에 대한 계획을 말씀드리고자 합니다. 2003년 국민연금 재정계산 제도는 공식적으로 처음 시작한 제도였기 때문에 구체적인 추진체계나 작업방향이 세워지지 않아 추진체계의 경우 너무 관 주도로 진행되지 않았나 생각합니다. 둘째로 인구 및 거시경제 기초율을 적용하는 과정에서 많은 어려움을 겪었습니다. 재정추계의 객관성과 신뢰성, 전문가들 참여의 적극성 결여, 재정추계결과에 대해 각 이해관계자들의 이해가 상반될 경우 가정변수에 대한 문제점 제기 및 이들과의 조정·협의과정에서 한계점이 나타났습니다. 또한 재정계산결과보고서가 나올 때 보험료와 급여를 조정하는 제도 개혁이 같이 발표·진행됨으로써 추진 과정에 많은 어려움을 겪었습니다. 따라서 이런 문제점으로 인해 제1차 재정계산결과를 바탕으로 마련된 제도개혁안이 국회에 계류되어 있고 2008년 제2차 재정계산을 위해 내부적으로 준비

가 되었음에도 불구하고 구체적인 작업을 못하고 있습니다.

2008년 재정계산을 어떻게 할 것인가에 대한 방향 설정에 관해 기본적으로 현행 제도의 틀을 유지하면서 제도내 실화와 제도지속가능성에 초점을 맞출 계획입니다. 두 번째는 제1차 재정계산에서 나타난 것처럼 재정추계결과의 객관성 및 전문성 확보의 문제인데, 국민연금발전위원회와 유사한 본 위원회가 발족하겠지만 이번엔 민간주도의 위원회가 되도록 할 것이며 그 산하의 전문위원회를 미리 확정하지 않고 사전에 기초작업을 충분히 한 후 나중에 본위원회가 선정한 전문위원회가 검토작업을 하는 것으로 변경하려고 합니다. 세 번째로, 법 상에 재정추계 실시 후 제도전반에 대한 운영계획을 마련하는 것으로 되어 있는데 제도전반에 대한 운영계획을 제도개선과 그대로 연결시키지 않도록 한다는 가정 하에 재정추계와 제도개혁을 분리해서 추진하고자 합니다. 따라서 운영전반에 대한 계획에 대해서는 향후 국민연금제도가 나아가야 할 방향 제시정도로 국한하고자 합니다. 네 번째로, 재정계산 추진방법과 프로세스를 체계화·명료화할 목적으로 재정계산업무지침을 마련할 계획입니다. 마지막으로 재정계산 결과에 대해 일반 국민들이 알기 쉽

게 또한 재미있게 보고서를 발간할 계획입니다. 논의 과제의 경우에도 기본적인 과제선정을 미리 본위원회에 상정하여 결정하고 난 후 후속작업을 할 계획입니다. 아마 장기적인 재정균형의 개념(재정추계기간, 목표적립률 등), 재정방식 결정, 주요 외생변수의 명확한 산출근거 마련, 잠재적 부채의 표기 여부, 현행 연금제도의 틀을 유지할 경우 자동안정장치의 내재화 문제, 거시경제적 큰 틀에서의 재정운영 및 제도개선 방향 등이 이번 과제에 포함될 수 있을 것입니다.

**윤석명** | 중요한 말씀을 많이 해주셔서 토론 진행에 많은 도움이 될 것 같습니다. 다음으로 최재식 연구센터장님께서 공무원연금 재정계산에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

**최재식** | 국민연금과는 달리 공무원연금의 재정계산은 그 실행자체가 일반국민들에게 잘 알려져 있지 않다가 지난해 공무원연금제도발전위원회를 구성하여 제도개선 논의를 하면서 좀 알려지게 된 것 같습니다. 공무원연금은 1995년 개정법에서 5년마다 재정계산을 하는 것으로 규정했으나, 구체적인 절차와 방법에 대해서는 규정하지 않고 있습니다. 그러나 공무원연금공단에서는 재정추계모형을 구축하여 매년 추계를 해오고 있으며, 이런 결과를 담은 「공무원연금 재정현황과 전망」이라는 연보를 매년 발간하고 있습니다. 아울러 2005년에는 「재정재계산 실행방안 연구」 및 「재정재계산 기초연구」 등의 보고서를 발간하기도 했습니다. 참고로, 공단이 사용하고 있는 재정추계모형은 과거 공단모형의 구조적인 결함을 보



**최 재 식** 공무원연금공단 공무원연금연구센터장

공무원연금에서는 매년 재정추계를 해오고 있으며, 이런 결과를 담은 「공무원연금 재정현황과 전망」이라는 연보를 매년 발간하고 있습니다. 그러나 재정계산의 근거만 있을 뿐 구체적인 실행방안에 대한 규정이 없으므로 재정계산과 관련된 논쟁을 종식시키려면 재정계산 절차에 관한 규정보완이 필요하다고 생각합니다. 아울러 재정계산의 목적을 미래예측의 한계를 고려한 일정주기별 재정추계와 이를 기초로 한 재정평가에 한정한다는 재정계산의 범위를 법규정으로 명확히 할 필요가 있다고 생각합니다. 결국 재정계산은 제도개선의 기초가 되지만, 제도개선과 재정계산은 다른 차원에서 진행되어야 한다는 것입니다.

완하여 2001년에 새롭게 구축한 것입니다. 이 모형은 2002년에 한국개발연구원(KDI)에 의뢰하여 검증을 하였고, 기초율의 신뢰성을 제고하기 위해 한국사회보험연구소에 연구검토를 의뢰한 적도 있습니다. 한편, 공무원연금의 경우 재정계산의 의미를 다시 한 번 짚어봐야 된다고 생각합니다. 외형상 공무원연금은 2000년 법 개정을 통해 적자가 발생할 경우 정부가 그 부분을 보전하도록 규정하고 있기 때문에 구조적으로 재정이 장기적으로 균형인 상태입니다. 따라서 재정계산을 제도개선과 연결시키는 광의의 개념으로 본다면 공무원연금의 경우 재정추계를 하고 난 후 이를 바탕으로 제도개선을 하는 이유를 법상으로 찾아볼 수 없습니다. 일본 공무원연금의 경우 공식적으로 재정계산을 시행하고 있으나 5년마다 보험료를 조정할 뿐 급여구조 조정을 포함한 제도전반에 대한 개선사항은 포함하고 있지 않습니다. 따라서 5년마다 재정추계와 제도개선을 동시에 추진하는 것보다 재정추계만 실시하고 그 결과를 봐서 적절한 시기에 제도개선을 논의하는 것이 적절하다고 생각합니다.

**윤석명** | 당초 사학연금의 김현국 센터장님께서 오늘 토론회에 참석할 예정이었으나,

피치 못할 사정으로 인해 금일 토론회에 참석하지 못하였습니다. 사학연금 재정계산 현황에 대한 이야기를 들을 수 있는 기회를 놓치게 된 점 못내 아쉽습니다. 다음으로 문채봉 박사님께서 군인연금 재정계산에 대해 말씀해 주시길 바랍니다.

**문채봉** | 군인연금의 재정계산 부분에 있어서는 재정추계모형이나 재정추계를 전문적으로 수행할 수 있는 인력이 없는 실정입니다. 2000년 공적연금 연계방안을 마련할 때 군인연금에 대한 장기추계를 실시하였으나 시스템에 의한 추계는 아니었고, 또 그 동안 상황 변수들이 많이 변화되어 재정추계 필요성은 인식하고 있으나 아직 공식적인 재정추계는 없는 상태입니다.

최근 국방부에서는 국방계획 2020을 추진하기 위해서는 국방예산의 효율화가 무엇보다도 선결되어야 한다는 점을 인식, 국방예산 전반에 대한 재평가를 진행하고 있으며, 이러한 차원에서 군인연금의 장기재정추계를 위한 연구를 의뢰, 올해 말쯤에는 공식적인 재정추계결과가 나올 전망입니다.

군인연금의 경우 직업자체가 갖는 특수한 성격으로 인해 일반회계 전입금이 군인연금 전체 재정에서 차지하는 비중이 매우 높은 구조적인 문제점을

안고 있기 때문에 재정추계 자체도 필요성이나 의미는 있지만 획기적인 기금확보방안 마련 등 근본적인 대안이 없는 상태에서는 단지 추계를 통해 재정부족 예상액을 판단하는 수준에 머무를 가능성이 크다고 하겠습니다.

**윤석명** | 공무원연금과 사학연금은 재정계산 근거법률이 존재하는데 군인연금의 경우에도 재정계산에 관한 법률 근거조항이 존재합니까?

**문채봉** | 군인연금법 제36조(비용부담의 원칙)

①항에서 “~급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다”라고 규정하고 있습니다.

**박인화** | 군인연금은 2006년 12월에 이루어진 군인연금법 개정을 통하여 공무원연금 및 사학연금의 경우와 유사하게 ‘비용부담의 원칙’이라는 제목 하에 “급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다”는 조항이 신설되었습니다.



**문채봉** 한국국방연구원 복지보건연구실장

최근 공적연금 전반에 대한 개혁논의가 활발하게 이루어지고 있으며 근본목적은 재정안정화에 있다고 할 수 있습니다. 물론 연금재정의 불안정은 국가로서도 부담이 될 수밖에 없는 중요한 사안이지만 군인연금의 경우 제도 자체가 갖는 특수한 성격으로 인해 차별적 접근이 반드시 필요합니다.

정기적인 재정추계의 필요성에 대해서는 충분히 공감하며, 추계모형이나 사용 변수들에 대한 공유도 중요하다고 생각합니다. 그러나 무엇보다도 법적으로 재정추계에 대해 보다 명확하게 규정할 필요가 있다고 생각합니다.

현재의 법에서는 추계의 목적을 재정적 균형을 유지하는데 있다고 규정하고 있으나 실질적으로 군인연금에 있어서는 선언적 의미에 한정된다고 할 수 있습니다. 왜냐하면 군인연금제도 자체의 특성으로 인해 국가재정지원 비중이 매우 높고 기금적립금은 매우 낮아 재정적 균형이 현실적으로 불가능하기 때문입니다.

무엇보다도 중요한 점은 공적연금 내에서도 군인연금의 경우는 특수성이 고려되어야 한다는 점입니다. 50세 전후에 대부분 전역을 하고, 재취업이 매우 어려우며, 최대 지출기에 연금으로 생계를 의지해야 하는 군인연금 수급자들의 상황이 우선적으로 고려되어야 한다는 측면에서, 연금개혁과정에서 타 공적연금과는 차별적으로 접근할 필요가 있습니다. 보다 중요한 점은 적절한 연금기금을 확보해야 한다는 것입니다. 연금기금이 역할을 하지 못하는 한 연금재정에 대한 논란은 지속될 수밖에 없을 것이기 때문입니다.

**최재식** | 재정균형을 유지하도록 되어 있는 부분은 이미 정부가 2000년 법 개정을 통해 적자부분을 정부가 보전하도록 되어 있으므로 특수직역연금은 개념상 재정균형이 되어 있습니다.

**김동섭** | 정부가 공무원연금 등 특수직역연금 적자부분을 나랏돈으로 메워준다는 것으로 특수직역연금이 균형이 달성되고 있다는 부분은 사실 국민들 입장에서 이해가 되지 않은 것 같습니다. 2000년 법 개정 때 적자 부분을 정부가 보전해 준다고 고친 사실이 이렇게 전혀 엉뚱한 방향으로, 큰 영향을 미쳤

는 것을 생각하면 국회에서 법을 고친다는 것이 얼마나 중요한 것인지를 새삼 느끼게 하고 있습니다. 공무원연금이 재정계산을 통해서 보험료를 올리고 받는 돈을 줄이면서 재정균형이 되는 것이 아니라 정부의 일방적인 적자보전금 지원으로 재정균형이 된다고 하면 국민들이 이해하겠습니까?

**최재식** | 저는 최소한 법적으로 재정균형을 달성하고 있다는 부분을 지적하고 있는 것입니다. 그 자체가 잘되고 있다는 것은 아니고, 특수직역연금의 재정문제 개선은 재정계산과는 달리 추진되어야

한다는 것입니다.

**윤석명** | 지금까지 공적연금제도 운영 또는 관리·감독 등과 관련된 기관에서 각 공적연금 재정계산의 현황에 대해 정리 해주셨습니다. 지금부터는 객관적인 입장에서 공적연금 재정계산의 현황에 대해 평가해 주시기 바랍니다. 먼저 KDI 문형표 박사님부터 말씀해주시죠.

**문형표** | 재정계산의 목적이 재정을 추계하기 위한 것인지, 재정안정성을 검증하는 것인지, 제도개선을 하기 위함인지 잘 모르겠지만 재정계산의 목적을 명확히

해야 한다고 생각합니다. 재정계산과 제도개선은 꼭 연결시켜 볼 필요는 없고 방향제시만 하면 될 것으로 봅니다. 무엇보다도 재정계산의 목적이 재정건전성을 평가하기 위한 것이므로 재정평가기준을 설정하는 것이 중요할 것입니다. 조 팀장님도 이야기하신 것처럼 국민연금관리공단의 추계모형을 통해 재정추계를 하면 되므로 2003년의 재정추계위원회는 필요 없고 구태여 위원회가 필요하다면 재정추계결과를 추진할 수 있는 위원회 정도만 있으면 될 것입니다. 사실은 이런 추진하는 위원회 보다도 민간의 보험계리회사에서



김 동 섭 조선일보 기자

재정계산은 국민연금보다 연금의 역사가 오래된 특수직역연금에 더 필요한 제도이다. 제도가 오래된 만큼 재정에 문제가 많이 발생할 우려가 크기 때문에 이를 정기적으로 손볼 필요가 있다. 더욱이 특수직역연금은 국민들의 세금에 의존하기 때문이다. 그러나 현재 공무원연금이나 사학연금, 군인연금은 정기적인 재정계산이 제대로 법제화되어 있지 않다. 이를 우선 법제화시켜 재정 상태를 국민에게 알리고 적자보전금을 국고에서 계속 얼마나 지원해줄지를 검토하는 작업이 필요하다. 그렇지 않으면 계속 눈덩이처럼 불어나는 적자를 도저히 국고에서 지탱해주지 못할 상태가 조만간 닥치게 된다. 재정계산 방식은 현재 국민연금이나 공

무원연금에서 하고 있는 모형을 사학이나 군인연금이 사용해도 좋을 것 같다. 그러나 각 연금마다 변수가 다르기 때문에 공통으로 가져갈 사항은 실제 많지 않다. 그 대신 재정추계 1차 결과를 일정한 민간기업에 보내 검증하는 제도가 필요하다. 이런 방법을 통해 공적연금들의 공통성과 개별성을 확인하고 객관성을 확보하는 제도 확립이 필요하다. 그리고 제도 개선이 제대로 될 수 있도록 재정계산이 있기 전 해에 국회에 '공적연금 개선 위원회'를 구성해 국회차원에서 연금제도 개선이 이뤄지도록 하는 방안이 검토되어야 한다. 이렇게 되어야만 연금제도 개선이 정치적인 이유 때문에 미뤄지는 경우를 그나마 막을 가능성이 높다. 공적연금의 재정계산을 미루고 재정상태를 제대로 공개하지 않는 상황이 지속된다면 공적연금을 수년내 손보기 힘들 정도로 위험에 빠질 우려가 높다.



문 형 표 한국개발연구원 선임연구위원

우리나라 국민연금제도는 도입초기단계에 있는바, 추후 연금개혁방향에 따라 재정운영방식의 형태가 충분히 가변적일 수 있습니다. 즉, 어떠한 개혁모형을 선택하는가에 따라 부분적립적 요소를 유지 및 강화할 것인지, 아니면 부과방식으로 이행해 나갈 것인지가 결정될 것입니다. 그러나 인구고령화에 따른 세대 간 불형평성을 방지하고 지속가능성을 유지해 나가기 위해서는 현재의 부분적립방식을 장기적으로 계속 유지해 나가는 것이 바람직할 것입니다. 이러한 국민연금의 재정운영방식에 대한 논의는 연금개혁방향의 설정에 있어 반드시 선행되어야 할 것이나, 최근 국민연금 재정안정화 대책의 수립에 있어서는 이러한 논의가 결

여되어 제도의 근본적인 재정개혁에 있어 한계점을 드러내고 있습니다. 현행 국민연금제도는 부분적립식 운영에도 불구하고 회계기준의 적용에 있어서는 적립식 연금에 적용되는 폐쇄형 측정법이 아닌 부과방식형 연금제도에 준용되는 개방형 측정법을 사용하고 있습니다. 그러나 이러한 측정법은 국민연금재정에 대한 보험계리적 건전성을 파악하는 데 한계가 있을 뿐 아니라, 기금적립수준에 대한 적정성 평가를 위한 정보파악이 불가능합니다. 따라서 추후 연금개혁을 통해 부분적립방식을 유지·강화하고자 한다면 국민연금에 대한 회계기준도 이에 맞추어 폐쇄형 측정법을 적용하는 것이 합당할 것이며, 이를 위해서는 보다 선진화된 국민연금회계기준의 설정 및 연금채무의 측정방법의 개발이 시급히 요구됩니다.

재정추계결과를 검증해 주면 더욱 좋을 것입니다. 가장 중요한 것은 장기보험인 공적연금의 재정안정성을 확보하는 것입니다. 특수직역연금의 경우 국민연금과 회계기준방식이 다르게 적용되어야 하고 이런 측면에서 기업회계방식을 도입하는 것이 어떤가 생각합니다. 군인연금의 독자적인 추계모형이 없는 점은 공무원연금과 제도가 거의 유사하므로 공무원연금의 추계모형을 연결해서 사용하는 것이 좋을 것으로 보입니다.

**양재진** | 5년마다 시행하는 재정재계산의 목적에 제도개선이 들어갈 수 밖에 없다고 생각합니다. 1997년 국민연금제도개선기획단의 1순위 개혁안은 국민연금제도를 이원화하고 2층 소득비례연금의 급부수준을 과감하게 축소하여 수지균형을 맞추는 것이었습니다. 그러나 이에 맞서는 대안은 구조개혁 없이 기존 제도를 유지하되, 대신 5년마다 재정재계산을 통해 보험료와 급여수준을 조정하여 장기적으로 지속가능하게 만들겠다는 것이었습니다. 다시 말해, 재정재계산제도는 국민연금의 이원화라는 구조개혁 요구를 잠재우기 위한 대안적 성격이 강하며, 이에 따라 재정계산제도는 단순히 회계상 재정추계를 하기 위한 것이 아니라 모수적 개혁을 전제

로 하고 있는 제도입니다. 2003년에 재정재계산 후에 촉발된 연금개혁논의는 사실 1997년 개혁논의의 재판이라고 할 수 있습니다. 1997년 당시 제도개혁에 대한 논란이 해소되지 않았기에, 2003년에 재연된 것이고, 2008년에 재정재계산을 하면, 또다시 연금제도의 구조개혁문제가 수면위로 부상할 것이고, 정부는 이에 맞서 모수적 개혁을 추진하지 않을 수 없는 상황입니다. 역사적으로 주어진 상황이 이렇다면, 2008년 재정추계를 바탕으로 모든 사람들이 모여 연금제도를 장기적으로 개선하기 위한 계기로 삼는 것이 바람직할 것으로 보입니다. 마찬가지로 특수직역연금에 대해서도 제도 자체의 특수한 목적이 있으므로 단순히 기업형 회계기준으로 변경한다고 해서 해결되는 것이 아니라 인사정책, 임금정책, 미래 정부 사이의 분담문제까지 연결해서 제도개혁문제를 고려해야 할 것으로 보입니다. 따라서 재정계산을 한다면 제도개선과 연결된 재정계산을 목적으로 설정해야 한다고 생각합니다.

**김동섭** | 제도가 성숙단계에 들어선 특수직역연금의 재정계산제도는 의미가 있으나 아직 제도도입 초기인 국민연금의 경우 재정계산결과에 따른 제도개선이 오히려 국민들의 불신을 증폭시키는

역할을 하고 있다고 생각합니다. 단적인 예가 처리가 지연되고 있는 이번 연금법 개정안의 경우입니다. 2003년 재정계산 결과에 따라 2047년에 기금이 고갈되어 보험료는 올리고 급여수준은 낮추어야 한다는 사실이 제시되어 보험료는 올리고 급여수준은 낮추는 제도개선안이 국회에 제출되었습니다. 그러나 이 개혁안은 국회에서 통과되지 못한 채 3년 이상 머물고 있는 상태입니다. 이런 상황에서 내년에 다시 재정재계산을 하게 되면 인구추계 등에 의해 더 나쁜 재정상태가 나올 것으로 예상됩니다. 이 때문에 만일 올해 연금법 개정안이 국회에 통과된 뒤에 나올 재정추계 결과가 현재보다 더 나쁜 재정추계 결과가 나오게 되어, 또 다시 제도를 바꾸어야 한다는 결론이 나오면 어떻게 되겠습니까? 국민들에겐 “이번

에 고치면 60년쯤은 끄떡없다고 하더니 또 고쳐야 돼”라며 오히려 국민연금에 대한 불신만 가중시킬 우려가 있습니다. 반면 정부보조가 대폭 증가할 것으로 예상되는 공무원연금 등 특수직역연금은 “최소 5년마다”와 같은 규정보다 국민연금과 같이 5년마다 일정기간을 정해놓고 재정계산을 할 필요가 있다고 생각합니다. 그래야만 모든 이들이 재정상황에 따라 제도를 어떻게 고쳐야 할지를 다시 한번 생각하는 계기가 될 것입니다.

**원종욱** | 첫 번째 국민연금재정계산을 하고 난 뒤 이런 재정추계결과에 대해 불신이 증폭된 것은 국민연금발전위원회가 제도개선을 위한 홍보에만 너무 치중했던 것이 아니었던가 생각합니다. 재정추계 결과가 나온 다음 이런 결과를 바



**원종욱** 한국보건사회연구원 연구위원

재정추계와 제도개선을 분리하여 재정추계의 신뢰성을 높여야 한다고 생각합니다. 그렇다면 재정추계위원회가 발전위원회와 같은 거대한 위원회가 아니라 추계전문가로 구성된 위원회로 구성되어 신뢰도를 높여야 한다고 봅니다. 이미 알려진 잠재적 부채를 국민들에게 이해시키기 위해서는 추계방법의 틀과 구조를 바꾸지 않고 기초율 변수의 변화를 반영하는 정도의 기존 방법에 의한 부채결과와 동일한 선상에서 일관성 있게 제시되어야 한다고 생각합니다.

탕으로 제도개선안을 만들고 이것을 홍보함으로써 재정추계의 신뢰성까지 실추된 것 같습니다. 이런 맥락에서 조 팀장님이 지적하신 것처럼 재정추계와 제도개선을 분리하여 재정추계의 신뢰성을 높여야 한다고 생각합니다. 그렇다면 재정추계위원회가 발전위원회와 같은 거대한 위원회가 아니라 추계전문가로 구성된 위원회로 구성되어 신뢰도를 높여야 한다고 봅니다. 이미 알려진 잠재적 부채를 국민들에게 이해시키기 위해서는 추계방법의 틀과 구조를 바꾸지 않고 기초율 변수의 변화를 반영하는 정도의 기존 방법에 의한 부채결과와 동일한 선상에서 일관성 있게 제시되어야 한다고 생각합니다. 또한 이번 재정계산의 결과를 기금운용의 기본방향, 기금회계방식의 개선 등을 고려한다면 보고서에 외국의 연금과 같이 전문적인 보험계리사의 참여가 필요할 것으로 생각합니다. 보험계리사만이 미적립부채의 규모를 공신력 있게 계산할 수 있으므로 단순히 고갈시점계산을 위한 재정추계에 그치지 않고 보다 정교한 회계처리방식으로의 개선까지 고려하여 보험계리사의 보험계리보고서를 작성케 하는 것을 검토해 주기 바랍니다.

특수지역연금의 경우 지금 현재 제도가 그대로 유지된다면 다소 무리한 방

법일지 모르지만 인사고과에 따라 차등지급하는 부분도 고려해야 국민들의 공감대를 얻을 수 있을 것으로 보입니다. 국민들은 국민연금의 개혁과 특수지역연금개혁을 같은 선상에서 바라보고 있는 만큼 특수지역운영주체들의 성의 있는 개선 노력이 필요하다고 봅니다. 따라서 모든 특수지역가입자들이 현재수준의 급여를 지급하는 것 보다는 보직의 난이도, 특수성, 그리고 업무수행결과 등을 종합적으로 평가함으로써 상대적 평가에 의한 차등지급을 하는 것이 개혁의 한 방안이 될 수 있을 것으로 봅니다.

**박인화** | 국민연금과 특수지역연금의 재정계산 관련 법조항을 살펴보면, 규정된 내용이 제도별로 다르며, 국회의 입법과정에서도 4개의 공적연금은 각각 다른 4개의 국회상임위원회에서 논의되고 의결됩니다. 재정계산을 시행하는 것은 각 연금제도별로 진행하더라도, 재정계산 결과를 제도적으로 적용하는 과정에서는 개별 연금의 재정수지 뿐 아니라 공적연금 전반에 걸친 재정정보를 공유하면서 해당 연금의 제도 내적인 재정건전성을 제고시켜 나가는 노력이 필요하다고 봅니다.

재정계산 외에도 공적연금에 적용되는 규정이 상이한 것은 회계제도에서도

나타나고 있습니다. 국민연금은 국민연금기금특별회계를 통하여 연금수지와 기금수익이 함께 계상되지만, 공무원연금의 경우에는 연금회계와 기금회계가 별도로 운용됩니다. 연금회계에서는 보험료 수입과 급여비 지출을 계상하며 이 회계에서 나타나는 수지적자는 2001년 이래 법에 의해 국고로 보전되고 있습니다. 그러나 기금의 운용수익은 별도의 기금회계에 적립되고 있습니다.

**권문일** | 재정계산이란 공적연금제도에서 재정건전성을 유지하려는 목적에서 가입자 및 수급자 추이 등 제도 내적 변수와 임금상승률, 물가상승률, 이자율 등 제도 외적 변수 등에 일정한 가정을 한 상태에서 장래의 수입 및 지출 추이를 전망하고 그 결과에 기초하여 재정확보계획을 수립하는 것을 의미합니다. 이러한 재정계산이 지니는 의의로 인해 개

나다나 영국 등과 같은 선진국에서는 재정계산을 행할 때는 재정 건전성 평가기준을 명확히 하고, 신뢰할만한 독립적 또는 준독립적 전문 조직에 의해, 법에 정한 일정한 요건에 따라 수행되도록 법제화 하고 있습니다. 재정계산 결과는 제도개선 또는 개혁의 필수적인 자료인 만큼 국민들로부터 신뢰를 받을 수 있어야 하는데 우리의 재정계산 현실은 앞서 언급했던 선진국의 사례와는 상당한 괴리가 있지 않나 생각합니다. 재정계산 시 평가지침이 되는 재정건전성 기준은 “장기적인 균형”이란 모호한 추상적 표현으로 되어 있으며, 재정계산의 실행조직은 외부의 간섭 없이 오로지 전문가적 소양과 지식에 의거 재정추계를 책임지는 조직이라고 보기는 어려우며, 재정추계의 내용이나 절차에 대한 규정 또한 불명확한 것으로 보입니다.



## 제2주제 공적연금 재정계산 과정에서 나타난 문제점 파악 및 효과적인 대처방안

**윤석명** | 지금까지의 논의를 바탕으로 재정방식, 재정건전성 평가지표, 재정추계에 서의 기초율 설정 등 재정계산과정에서 노출되었던 논점들을 좀 더 구체적으로 토론하고자 합니다. 이번 주제에 대해서는 순서에 구애없이 자유롭게 토론해 주시기 바랍니다.

**조기원** | 재정계산을 시행할 경우 제도개선을

포함하는 여부에 대해 먼저 국민연금법상 재정추계 결과를 바탕으로 운영 전반에 대한 계획을 포함할 것을 규정하고 있습니다. 따라서 제2차 재정계산의 경우 제1차 재정계산에 따른 제도개선이 국회에서 계류된 현 상황에서 불경우 당장 제도개선을 할 필요는 없는 것으로 보입니다. 다만 재정추계 결과가 나오면 평가를 해야 하고 이런 평가



**조기원** 보건복지부 연금정책팀장

재정계산은 재정추계만을 포함하는 소극적 개념이 아니고 재정추계를 실시하고 이를 평가·분석하여 제도적 내실화와 지속가능성을 확보하기 위한 개선 방향을 모색하는 적극적 개념으로 이해하여야 할 것입니다.

2003년 국민연금 재정계산제도는 처음 시작한 제도였기 때문에 재정추계의 객관성과 신뢰성, 전문가들 참여의 적극성 결여, 재정추계결과에 대해 각 이해관계자들의 이해 충돌 등의 문제점이 지적되었습니다. 2008년 재정계산은 이러한 문제점들을 보완하는데 주력하면서 동시에 재정추계와 제도개선을 별도로 분리하여 추진하고자 합니다. 논의과정을 기본적으로 위

원회 중심으로 운영하도록 하고 장기적인 재정균형의 개념(재정추계기간, 목표적립률 등), 재정방식, 주요 외생변수의 명확한 산출근거 마련, 거시경제적 큰 틀에서의 재정운영 및 제도개선 방향 등이 논의 될 것입니다.

각 연금제도 마다 고유의 특성을 반영한 재정계산절차를 정기적으로 수행해나가야 할 것으로 생각됩니다. 이러한 과정에서 각 제도가 서로 공유할 수 있는 분야는 공유할 수 있도록 노력해야 합니다. 제도개혁은 재정계산과는 별도의 과정을 통하여 추진되는 것이 필요합니다. 예를 들어 국회에서 설치여부가 논의 중인 공적연금개혁위원회에서 담당하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

내용을 보고서에 담아야 하는데 법상에 운영전반에 대한 계획이라고 명시되어 있으므로 어떤 방식으로 가야하지 않겠느냐 정도의 제도개선 방향을 담으면 무난할 것으로 생각합니다. 국민연금법 개정안을 논의하는 과정에서 의원입법으로 준비 중인 국민연금개혁위원회는 좀 더 논의의 큰 틀을 다루기 위해 국회에서 논의하는 공적연금개혁위원회로 가야할 것으로 보입니다.

재정추계와 관련하여 기초율 부분은 제1차 재정계산 때와 크게 바뀌지 않았기 때문에 기초율 때문에 재정추계 결과가 바뀌지는 않을 것입니다. 다만 재정목표, 재정방식과 관련된 사안은 위원회라는 틀에서 결정되어야 할 것입니다. 전문가로 구성된 위원회가 효율적으로 진행될 수는 있으나 제도의 수용성 측면에서 이해관계자를 참여시킬 수 밖에 없으므로 이해관계자와 전문가의 적절한 조합이 필요할 것으로 보입니다. 그리고 연금부채의 경우 그동안 정부에서 공식적으로 심도있는 논의를 진행하지 못하였지만 2차 재정계산을 추진하는 과정에서는 그 개념과 연금회계에의 포함여부 및 표시방법 등에 대한 논의를 폭넓게 할 필요가 있다고 생각합니다.

**문형표** | 연금부채와 관련하여 더욱 중요한 것

은 연금회계방식을 도입하는 것입니다. 일례로 연금회계가 되어 있지 않아 보험료 수입이 자본 계정으로 잡히는 이상한 일이 발생하고 있습니다. 현재 외국의 경우를 봐도 연금회계기준을 설정하고 이 기준에 따라 각 연금제도의 재정상태를 검증하고 있습니다. 이렇게 연금회계기준이 잡혀있지 않으면 잠재적 부채가 계산되기 어려울 것이고 이로 인해 각 개별제도는 자신의 기준에 맞게 자의적으로 회계하고 있는 것입니다. 따라서 정부회계기준 중 연금회계기준은 복지부가 아닌 재경부가 설정해주어야 합니다.

재정방식과 관련하여 이번 재정계산 때 우리나라에 바람직한 재정운영방식이 무엇인가에 대한 아주 근본적인 것을 다루어 보겠다면 찬성하지만 한편으로 우리나라에 적합한 재정방식에 대한 컨센서스를 이룰 수 있을지 걱정도 됩니다. 재정계산의 주기도 매년 재정검증을 해서 재정보고서를 발간하고 이를 바탕으로 제도를 재평가한 후 제도상 문제가 있다는 것을 위원회에서 만들어서 국회에 건의하는 체계가 된다면 5년마다 재정계산을 하는 것이 충분하다고 봅니다.

재정계산을 수행하는 과정에서의 문제점 비판에 대해서는 몇 가지를 들 수 있는데, 먼저 인구추계에 대해서는 통계

청 추계자료를 사용해야 하고 거시경제 기초율에 대해서는 정부가 공식적인 기초율을 발표하지 않는 이상 자의적일 수밖에 없어 정태적 가정과 동태적 가정을 모두 시도해야 할 것입니다. 재정안정성 목표에 관해서는 2003년도에 2070년 목표적립률 2배로 가져간다고 했지만 이 목표가 계속 변하고 논란이 발생할 수 있으므로 이번 재정계산에서 재정안정성 기준의 개념을 보다 근본적으로 논의하겠다는 정부의 의견에 공감하고 있습니다.

**윤석명** | 국민연금뿐 아니라 공무원연금 등 특수지역연금에 대해서도 충분한 토론을 부탁드립니다. 2006년 공무원연금발전위원회에서 사용한 기초율(가입자 임금 상승율, GDP 증가율 등)이 과거 공무원연금에서 사용한 가정 및 국민연금 재정계산에서 사용한 가정과 상당한 차이가 있는 것으로 알려지고 있습니다. 이들 기초율이 장기재정추계 결과에 커다란 영향을 미치는 관계로 가정의 적절성에 대한 논란이 끊이지 않는 것 같습니다. 이러한 문제를 최소화하기 위하여 재정계산과정에서 국민연금과 특수지역연금이 공유할 수 있는 부분에 대해서도 논의해 주시기 바랍니다.

**최재식** | 공무원연금은 매년 재정추계를 하고

있고 5년 마다 실시하는 재정재계산이 내부적으로 이루어지고 있습니다. 따라서 2005년에 재정계산과 함께 바로 제도개혁을 하지 않은 이유를 들어 절차에 따라 재정재계산을 시행하지 않았다고 하는 것은 무리가 있다고 생각합니다. 재정계산에서 국민연금과 공유할 수 있는 부분은 물가상승률과 같은 경제기초율 정도로 생각됩니다. 반면 특수지역연금간의 공유는 모험뿐만 아니라 기초율 부분도 서로 공유할 수 있다고 생각합니다. 앞으로 지역연금간에 이런 부분에 대해 논의하고 모형과 추계결과를 서로 검증할 필요가 있다고 생각합니다. 제도개선과 관련해서는 재정재계산이 기초가 되긴 하지만 이해관계자간의 정치적 이해관계도 고려해야 하는 점을 감안하면 단순히 재정계산을 통해 제도개선을 하는 것은 어려울 것입니다. 제도개선을 위해서는 우선 이해관계자들에게 재정계산 결과를 비롯한 연금정보가 공유되어야 할 것입니다. 정보를 공유하게 되면 제도에 대한 이해와 함께 개선에 대한 반대도 줄어들 것입니다.

**윤석명** | 과거 국민연금의 경우 재정 불안정을 시사하는 장기재정추계 결과 등 관련 정보 공개에 대해 상당히 소극적이었으나, 이제는 재정 불안정 문제 등 국민

연금관련 정보를 그 누구보다도 적극적으로 공개하고 있습니다. 반면에 특수지역연금의 경우 국민연금에 비해 관련정보 공개에 있어 소극적인 측면이 적지 않은 것 같습니다. 이에 대해서도 말씀해주시기 바랍니다.

**박인화** | 각 제도별로 재정계산은 따로 실시하더라도 4대 공적연금의 재정계산 시행시점과 시행주기를 동일하게 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것입니다. 그리고 재정계산을 시행하는 본래의 취지와 관련하여 볼 때, 공적연금기금에 적용되는 회계준칙에 대한 준비가 선행되어야 한다고 봅니다. 정부는 국가회계의 투

명성 및 신뢰성 제고 등과 관련하여 국가회계의 처리기준 마련 등을 골자로 하는 국가회계법안을 지난 12월에 국회에 제출하였습니다. 그러나 이 법안에서도 연금회계준칙에 대한 명시적 내용은 마련되지 않은 것으로 알고 있습니다. 공적연금의 재정운용에 대해서는 국가회계법안을 통하여 일관된 회계준칙이 세워지고, 각 연금기금은 이러한 기준에 따라 회계를 처리하며, 자산을 재평가하고, 책임준비금을 산출하고 이를 결산서에 포함하여 국회에 제출하는 방안을 마련하는 것이 연금재정 불균형 문제에 대응해 나가기 위해 초석이 되는 작업이라고 봅니다.



**박인화** 국회 예산정책처 사회예산분석팀장

우리나라의 국민연금과 특수지역연금은 재정계산 관련 법조항이 각각 상이하여, 이를 국회에 제출하고 제도적으로 반영하는 방법상 실효성에 문제가 제기되며, 관련 입법과정에서도 4개의 각각 다른 국회상임위원회에서 심의되고 있다. 재정계산은 제도별로 수행하더라도, 재정계산결과를 제도적으로 적용하는 과정에 대해서는 공적연금을 총괄하는 일관성 있는 방안이 필요하다. 일관성 있는 재정계산의 적용을 위해서는 재정계산과 관련된 법적인 준비가 필요하며, 4대 공적연금의 재정계산 시행시기와 주기를 동일하게 하면서, 보험료율 및 급여율 조정은 제도개선과 분리하여 이를 주기적으로 반영하는 방안이 필요하다. 이와 더불어

재정운용의 투명성과 신뢰성 제고를 위해서는 「국가회계법」 제정 시 연금기금에 일관적으로 적용되는 회계준칙에 대한 명시적 규정(회계처리, 자산재평가, 책임준비금 산출, 결산서를 통한 공표 등)이 필요하다. 마지막으로 재정계산에 대해서는 추계모형, 기초변수 등의 정보를 국회와 공유하면서 재정계산결과 제출시 국회 내 기관의 검증의견이 첨부되도록 함으로써, 보험료율 및 급여율 조정과 관련된 국회의 합의가 객관성과 전문성에 토대를 두면서 적시성 있게 이루어지도록 지원하는 시스템이 필요하다.

**문형표** | 군인연금의 경우 보완상의 문제로 공표에 한계가 있지만 제도개선을 관할 부처에 종용하기 위해서는 국회에 제출하고 공표해야 한다고 생각합니다. 아까 말씀하신 재정추계모형의 경우 공무원연금 재정추계모형으로 다른 특수직역연금의 재정추계를 할 수 있는데, 개별 특수직역연금에서 각자의 모형을 사용하는 것은 이해가 되지 않습니다.

**최재식** | 아무리 제도가 유사하다고 하더라도 각 제도의 입맛에 맞게 만든 재정추계모형을 다른 제도에 그대로 적용하는데도 한계가 있는 것 같습니다. 그러나 제도 구조가 원칙적으로 같기 때문에 우리나라 특수직역연금간의 추계모형 공유는 논의해 볼 가치가 있다고 봅니다.

**문채봉** | 재정추계의 목적은 그때 그때의 정책목표에 달라질 수 있겠지만 특수직역연금의 재정계산은 필요할 것으로 보입니다. 공적연금간 공유할 수 부분이 있다면 공유하는 것이 바람직하다고 생각하고 그렇게 공유를 하기 위해서는 이런 역할을 할 수 있는 매개체가 필요하다고 생각합니다. 또한 군인연금은 구조적으로 내재된 문제가 있으므로 재정추계를 한 뒤 제도개선으로 이런 문제점을 해결할 수 없기 때문에 지금까지 재

정추계를 공식적으로 하지 않았습니다. 제도개혁과 관련해서는 대부분의 군인이 50세 전후로 퇴역하고, 군 직무자체가 사회직업과의 연계성이 매우 낮기 때문에 재취업도 어려운 상황이어서 생애주기적으로 최대지출기에 연금에만 의존해야 하는 연금수급자들의 입장을 고려한다면, 다른 특수직역연금과는 다른 개념으로 접근할 필요성이 있습니다. 또한 군인연금의 관리주체도 별도의 공단에서 관리 및 운영하는 다른 특수직역연금과 달리 국방부 연금팀에서 정책기능과 집행기능을 동시에 수행하는 제도적인 문제도 내재되어 있다고 할 수 있습니다.

**박인화** | 군인연금의 운영은 공단을 통하여 운영되는 다른 특수직역연금과는 구분되는데, 현재 전 국민적 적용기반을 갖추고 있는 4대 사회보험의 부과·징수를 통합하는 방안이 추진되고 있는 것에 비추어 볼 때, 기금의 자산운용을 포함하여 각각 별도로 관리 운영되고 있는 특수직역연금에 대해서도 현행 방식의 장단점에 대한 검토는 필요하지 않을까 생각합니다.

**김동섭** | 정부가 특수직역연금의 적자부분을 보전해 준다는 규정으로 재정계산을 할 필요가 없다는 부분은 개악할 내용입

니다. 이런 부분에 대해 국민들이 용납할 수 없기 때문에 우선 정부가 적자부분을 보전해 준다는 규정을 개정하는 노력이 필요하다고 생각합니다. 저금리와 인구고령화로 과거에 일시금을 받아가던 공무원퇴직자가 연금으로 전환하고 공무원 수도 계속 증가하는 마당에 이런 상태가 계속 유지된다면 적자 폭은 눈덩이처럼 커질 것입니다. 이런 적자부분을 세금으로 부담해야 하는 국민들은 박수치며 나설 수가 없습니다. 또한 이런 부분을 국민들이 정확하게 인식하기 위해서는 정부의 적자보전분과 정부의 연금 부담금 부분을 구분하고 재정계산을 통해 그 부담분을 정확하게 제시해주어야 한다고 생각합

니다. 재정추계 방법상 정부의 지나친 간섭과 자의적인 해석을 방지하기 위해 재정추계도 여러 기관에 의뢰해서 서로 다른 결과를 비교한다면 좀 더 소모적인 재정추계 방법상의 문제는 해결될 것으로 보입니다.

**권문일** | 1997년 국민연금 제도개혁과 관련된 논의에서는 주로 대안의 내용과 관련하여 비판들이 제기된 반면 2003년 재정계산 이후에는 내용 비판뿐 아니라 재정추계 자체에 관련된 비판들이 상당한 비중을 갖고 있는 것 같습니다. 때로는 연금개혁 대안들이 마음에 들지 않을 때 대안의 내용을 비판하기보다는 재정 추계 관련 가정이나 절차가



**권문일** 덕성여대 사회복지학과 교수

재정추계결과 자체가 전문가 및 일반국민들로부터 인정을 받기 위해서는 재정추계방법이 신뢰성과 타당성을 갖추고 있어야 하며, 재정추계를 담당하는 조직이 높은 전문성과 독립성을 확보하고 있어야 한다. 그런 요건에 비추어 볼 때 현재의 재정계산 방법 및 조직은 다소 개선의 여지가 있다고 본다. 우선 현행 재정추계모형은 외부기관의 의뢰와 자체적인 방법(위원회 구성)을 통해서 양 쪽에서 대대적인 검증이 필요하다. 왜냐하면 재정계산모델이 수시로 보완·수정된다면 그 결과가 설령 타당할지라도 재정추계결과를 신뢰하기 어렵기 때문이다. 지금보다 완전한 재정추계모형을 구축함으로써 재정계산 때 마다 모델이 변경되는 상황을 방지해야 할 것이다. 만일 모델 변경이 불가피하다면 모델 변경 이전과 이후의 효과를 측정하여 모델변경으로 인한 재정효과를 전체 재정결과에서 분리해 내야 할 것이다. 그 다음으로는 재정추계를 담당하는 조직이 충분한 전문인력을 확보할 수 있도록 하는 동시에 전문가로서의 책임을 충실히 이행할 수 있도록 그에 합당한 처우와 권한을 주어야 할 것이다.

잘못되었다고 하는 태도를 취하기도 하는 것 같습니다. 이것은 그러한 태도를 취하는 집단 자체를 비난할 일은 아닌 것 같습니다. 그보다는 재정계산의 결과를 일반국민이나 전문가들이 신뢰할 수 있도록 그에 합당한 재정계산 조직이나 절차를 구축하려는 노력을 정부 스스로가 소홀히 해온데 보다 근본적인 원인이 있다고 보여집니다. 우리나라와 일본을 제외한 다른 선진 외국에서는 재정추계결과를 개별 연구자나 연구 집단에서 쉽게 내놓지 않는 것으로 알고 있습니다. 그것은 재정추계모델의 구축과 그것의 실행에는 다양한 분야의 전문가 및 정책결정자들의 협력 하에서 많은 전문가들로 구성된 조직에 의해 수행될 수 있는 것으로 받아들여지기 때문입니다. 이렇게 볼 때 재정추계결과 자체가 사회적 인정을 받기 위해서는 재정추계의 방법 및 절차가 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있어야 하며 그것을 시행하는 주체가 신뢰를 받을 수 있는 높은 전문성과 독립성

을 확보하고 있어야 할 것입니다. 그런 기준에서 볼 때 우리의 재정계산 방법 및 조직과 관련해서는 개선해야 할 사항들이 상당히 있는 것으로 여겨집니다. 우선 현행 재정추계모델의 타당성에 대해 외부기관 및 자체적으로 양방향에서 대대적인 검증이 필요하다고 보입니다. 재정계산의 결과가 설령 타당할지라도 재정계산을 할 때마다 모델이 변경되었다면 그 결과의 신뢰성을 인정하기 어렵습니다. 따라서 보다 완전한 재정추계모델을 구축함으로써 모델 변경으로 인한 효과일지 모른다는 의혹을 차단해야 할 것입니다. 만일 모델 변경이 불가피한다면 모델 변경 이전과 이후의 효과를 측정하여 모델 변경으로 인한 재정효과를 분리해 내야 할 것입니다. 그 다음으로는 재정추계를 담당하는 조직이 충분한 전문인력을 확보할 수 있도록 하는 동시에 책임에 상응하는 권한이 주어져야 할 것입니다.



### 제3주제 공적연금제도에 대한 효과적인 재정계산체계 구축방향

**윤석명** | 이제 오늘 토론의 마지막 주제로 넘어가겠습니다. 공적연금 재정추계와 관련된 불필요한 논쟁 종식방안, 연금제도별 재정계산과 관련된 구체적인 업무범위 설정, 재정추계 결과를 바탕으로 효과적으로 제도를 개선할 수 있는 논의 구조의 틀에 대해 마무리 발언을 해주시면 감사하겠습니다. 먼저 양재진 교수님께서 말씀해 주시기 바랍니다.

**양재진** | 국민연금과 특수직역연금이 거시경제 변수 등 주요 기초율 변수에서 공유할 수 있는 부분이 무엇이겠냐고 질문하셨는데, 제가 보기에 그리 많아 보이지 않습니다. 보험료수입을 추계할 때, 국민연금가입자와 공무원·교사·교수의 임금상승률이 서로 다르고, 가입자 추계도 국민연금가입자는 저출산 등으로 가입자가 감소하겠지만, 공무원의 경우는 선진복지국가가 될수록 인구대비 공무원수가 늘어나는 경향을 보이기에 보험료납부자가 줄지는 않을 것입니다. 그러나 사학연금의 경우는 취학아동이 급격히 줄면서 연쇄적으로 교사·교수 수가 줄 것이기에 보험료

를 납부할 사람이 줄어 제도부양비가 엄청나게 올라갈 것입니다. 또 지출추계에서 중요한 평균수명을 보더라도 직업별로 기대여명이 각각 다릅니다. 교수·교사나 공무원 퇴직자의 기대여명이 일반 국민들의 기대여명보다 높을 것입니다. 따라서 주요변수에서 공통적인 지표를 사용하기가 쉽지는 않을 것으로 보입니다. 재정계산 자체에서는 제도별 특수성을 인정할 필요는 없으나 재정계산에 제도개선까지 포함 된다고 한다면 다른 특수직역연금은 국민연금의 개혁 틀 안에서 함께 논의하는 것이 필요하다고 봅니다만, 군인연금의 경우에는 특수성이 너무나 크므로, 국민연금개혁과 연동하여 함께 논의하기보다는 따로 제도개선 문제를 논의해야 할 것으로 보입니다. 재정추계 결과를 바탕으로 효과적으로 제도를 개선할 수 있는 논의 구조의 틀에 대해서는 원론적으로 여야가 함께 협의할 수 있는 국회에 마련되어야 한다고 생각합니다. 연금제도의 개혁은 어떤 정부, 어떤 정파, 어떤 부처가 책임을 지기에는 너무 큰 부담으로 다가오



양재진 연세대 행정학과 교수

5년마다 시행하는 재정재계산제도는 단순히 회계상의 목적으로만 시행될 수 없다. 이미 재정재계산제도는 1997년 기획단의 다수안인 국민연금제도의 이원화안에 대한 대안차원에서 5년마다 재정재계산을 통해 보험료와 급여수준을 지속적으로 조정하여 장기적으로 국민연금제도를 지속가능하게 만들겠다는 취지에서 탄생한 것이다. 즉, 재정계산결과가 모수개혁으로 이어지도록 되어 있는 것이다. 2003년에 재정재계산 후에 촉발된 연금개혁논의는 사실 1997년에 미봉된 개혁논의의 재연이라고 할 수 있다. 1997년 당시 제도 개혁에 대한 논란이 해소되지 않았기에, 2003년에 재연된 것이고, 2008년에 재정재계산을 하면, 또다시

연금제도의 구조개혁문제가 수면위로 부상할 것이고, 정부는 이에 맞서 모수적 개혁을 추진하지 않을 수 없는 상황이다. 정치적으로 주어진 상황이 이렇다면, 2008년 재정추계를 바탕으로 모든 사람들이 모여 연금제도를 장기적으로 개선하기 위한 계기로 삼는 것이 바람직할 것이다. 마찬가지로 특수직역연금에 대해서도 제도 자체의 특수한 목적이 있으므로 단순히 기업형 회계기준으로 변경한다고 해서 해결되는 것이 아니라 인사정책, 임금정책, 미래 정부 사이의 부담문제까지 연결해서 제도개혁문제를 고려해야 할 것이다.

국민연금과 특수직역연금은 거시경제 변수 등 주요 기초율 변수에서 공유할 수 있는 부분이 많지 않다. 국민연금과 입자와 공무원·교사의 임금상승률이 서로 다르고, 보험료납부자도 국민연금은 저출산 등으로 가입자가 감소하겠지만, 공무원의 경우는 공공서비스의 증가로 공무원수가 늘 것인 반면, 사학연금의 경우는 취학아동이 급격히 감소하면서 연쇄적으로 교사·교수 수가 줄 것이기 때문이다. 또 지출추계에서 중요한 퇴직 후 기대여명도, 교수·교사나 공무원이 일반 국민들보다 높을 것이다. 재정계산 자체에서는 제도별 특수성을 인정할 필요는 없으나 재정계산에 제도개선까지 포함된다고 한다면 다른 특수직역연금은 국민연금의 개혁 틀 안에서 함께 논의하는 것이 필요하지만, 군인연금의 경우에는 특수성이 너무나 크므로, 따로 제도개선 문제를 논의해야 할 것이다. 재정추계 결과를 바탕으로 제도개선 논의를 한다면, 여·야가 함께 책임을 분담할 수 있도록 국회에 제도개선기구가 마련되어야 한다. 연금제도의 개혁은 어떤 정부, 어떤 정파, 어떤 부처가 책임을 지기에는 너무 큰 부담으로 다가오기에 서로 책임을 회피하다가 연금개혁이 유야무야되는 게 일반적이다. 따라서 서로 책임을 공유하도록 비난의 공동부담(blame sharing)구조를 만들어야 하고, 그러려면 여·야가 함께 국회에서 개혁안을 만들고 국민에게 제시하는 것이 필요하다.

로 책임회피의 문제가 발생하여 연금 개혁이 유야무야되는 게 서구 선진국의 경험입니다. 따라서 이러한 비난 회피(blame avoidance)문제를 막기 위해 여야가 서로 책임을 공유하도록 비난의 공동부담(blame sharing)구조를 만들

어야 합니다. 그러려면 여·야가 함께 국회에서 개혁을 논의하고 함께 국민에게 제도개혁 대안을 제시하는 논의 구조가 필요합니다.

**조기원** | 재정계산은 재정추계만을 포함하는 소

극적 개념이 아니고 재정추계를 실시하고 이를 평가·분석하여 제도적 내실화와 지속가능성을 확보하기 위한 개선방향을 모색하는 적극적 개념으로 이해하여야 할 것입니다. 따라서 각 연금제도 마다 고유의 특성을 반영한 재정계산절차를 정기적으로 수행해나가야 할 것으로 생각합니다. 이러한 과정에서 각 제도가 서로 공유할 수 있는 분야는 공유할 수 있도록 노력해야 합니다. 예컨대, 각 제도의 추계담당부서간의 정기적인 접촉이 가능한 협의회 형태의 모임도 필요하다고 생각합니다. 각 제도는 재정계산결과를 토대로 제도개선 노력을 지속해야겠지만 冒頭에 말씀드린 것처럼, 큰 틀에서의 장기적인 연금개혁은 사회적 합의과정을 담보할 수 있는 연금개혁위원회의 설치 운영을 통하여 이루어 나가는 것이 필요하다고 생각합니다.

**최재식** | 공무원연금의 경우 재정계산의 근거만 있을 뿐 구체적인 실행방안에 대한 규정이 없으므로 재정계산과 관련된 논쟁을 종식시키려면 재정계산 절차에 관한 규정보완이 필요하다고 생각합니다. 아울러 재정계산의 목적을 미래예측의 한계를 고려한 일정주기별 재정추계와 이를 기초로 한 재정평가에 한정한다는 재정계산의 범위를 법규정의

로 명확히 할 필요가 있다고 생각합니다. 결국 재정계산은 제도개선의 기초가 되지만, 제도개선과 재정계산은 다른 차원에서 진행되어야 한다는 것입니다. 마지막으로 공무원연금의 정부보전과 관련해서도 비판이 많기 때문에 공무원기여율과 정부부담률의 차별화 등 대안마련이 필요하다고 생각합니다.

**문채봉** | 공적연금 전반에 대한 활발한 의견교환과 각 제도간의 공감대를 형성하는 좋은 자리가 된 것 같습니다. 재정계산 관련 법 규정을 명확히 하는 것이 우선 필요하고 군인연금의 경우 타 공적연금과의 형평성 부분에 대해서는 차별적으로 접근할 필요가 있다고 생각합니다.

**김동섭** | 국민연금이든, 특수직역연금이든 재정계산결과를 반드시 공개·공표해야 한다고 생각합니다. 특히 특수직역연금은 그동안 너무 내용들을 공개하지 않아 국민들의 불신이 큰 상태입니다. 재정추계는 사실 직역별로 특성이 다르기 때문에 공유할 부분이 많지 않을 것 같습니다. 오히려 현재의 상황에서는 재정계산을 통해 제도 개선을 어떻게 담보할 수 있을지를 연구하는 것이 필요한 단계라고 생각합니다.

**권문일** | 공적연금의 지속가능성 확보 및 재정 건전성 유지에 재정추계 결과는 매우 중요한 만큼 그에 걸맞는 조직과 전문 인력을 갖추어야 하고 재정추계를 오히려 전문가적 식견에 의거하여 수행할 수 있도록 하는 책임과 권한 그리고 합당한 대우가 행해져야 합니다. 이런 여러 가지 측면을 고려할 때 국민연금 및 개별 특수지역연금제도 모두가 전문추계조직을 두는 것은 인력확보 및 재정 측면에서 곤란하고 국가 재정적으로도 비효율이지 않나 생각합니다. 하나 또는 두 개 정도의 전문추계조직을 두어 재정추계를 담당하는 것이 바람직하다고 보입니다.

**박인화** | 재정계산제도의 실효성을 제고하자면, 재정계산결과에 따라 보험료율과 급여율을 조정하는 문제와 연금의 제도적 틀을 개선하는 문제를 분리하여 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것입니다. 그리고 재정계산에 대해서는 추계모형과 방법, 기초변수 등의 정보를 국회와도 공유하는 것도 필요하다고 봅니다. 미국의 경우에도 연금재정 고갈과 관련하여 행정부와 의회의 추계가 약 10년 정도 차이가 있습니다. 정부와 국회가 객관적인 정보를 공유하면서 국회 내 기관에서도 재정계산에 대한 검증 의견을 제시하는 등 보험료율 및 급여

율 조정을 위한 법률 개정과정을 객관적·전문적으로 지원한다면, 국회에서의 논의와 합의도출이 보다 순조롭게 이루어질 수 있지 않을까 생각합니다. 국민연금의 경우, 재정계산에 따라 정부가 국민연금법개정안을 국회에 제출한지 4년 이상 경과하였고, 그 동안 개정안 내용도 상당히 달라졌지만 동 법안이 2007년 3월 14일 현재 국회법제사법위원회에 계류 중인 현실을 감안할 때, 향후 재정계산 결과의 실질적인 적용과 관련해서는 보다 합리적으로 절차를 개선해 나갈 필요가 있다고 봅니다.

끝으로 말씀드릴 것은 재정계산을 수행하는 것이 연금재정의 건전성을 제고시켜 제도의 지속가능성을 확충하기 위한 것이라면, 공적연금제도를 운영해 나가기 위해 소요되는 정부의 재정 부담에 대해서도 관심을 가져야 할 것입니다. 공무원연금과 군인연금의 수지적자에 대한 국고보전금 부담이 주목되고 있지만, 연금보험료 및 퇴직수당 등의 법정부담금은 국고보전금의 2배 이상 되는 규모입니다. 앞으로 급속한 고령화추세 속에서 노후소득보장제도의 지속가능성을 담보해 나가기 위해서는 현행 제도가 그대로 유지된다고 가정할 경우 필요한 정부의 재정부담과 실제로 정부가 감당해 나갈 수 있

는 재정부담 간의 격차와 이 문제에 대처하기 위한 방안에 대해서도 심도 있는 고민이 필요할 것으로 보입니다.

**윤석명** | 공적연금 재정계산에 관한 토론자 여러분의 진지한 토론에 감사드립니다.

이번 지상토론회에서 제기된 논점들이 공적연금 제도별 재정계산제도를 운영함에 있어 좋은 참고자료가 되기를 바랍니다. 바쁘신 가운데 참석해 주신 여러 토론자분들께 다시 한번 감사드립니다.