

특수직역연금의 현황과 제도개선 방향

- 외국 제도운영 현황분석 및 국제기구의 권고안 중심으로 -

Special Occupational Pension Schemes and Desirable Reform Direction

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

공무원연금을 포함한 우리나라 특수직역연금의 급여수준은 국제기준에서도 관대한 편에 속하나, 재정적인 측면에서는 국민연금과 함께 매우 우려되는 상황에 놓여있다. 2047년에 기금고갈이 우려되는 국민연금과 달리 군인연금은 1973년, 공무원연금은 2001년부터 연금급여의 상당부분을 정부재정에 의존하고 있기 때문이다.

한국보건사회연구원의 추계에 의하면 2005년 말 기준 국민연금의 미적립부채가 300조원, 공무원연금의 미적립부채가 100조원에 달하고 있어, 현행 체계를 유지할 경우 장기적인 관점에서 제도유지가 어려울 것으로 전망되고 있다. 이와 함께 연금가입자 개인 관점에서의 수지균형보험료를 의미하는 표준보험료 역시 2006년 입직자 기준(공무원연금의 경우)으로 38.5%에 달하고 있어 현재 보험료 부담수준인 17%와 상당한 차이가 있다.

이 같은 수치가 국가가 운영하는 공적연금제도에서의 미적립부채와 표준보험료를 민영연금제도의 경우와 동일한 기준으로 비교하는, 즉 100% 책임준비금 확보 등의 근거자료로 활용됨에 따라 이미 진행되고 있는 소모적인 논쟁에 기여하기보다는, 초고령사회에서도 지속가능한 연금제도를 구축하기 위해 어떠한 방향으로 연금제도를 개선하는 것이 바람직할 것인가에 대한 현황 파악 자료로 사용되길 기대해 본다. 이러한 수치와 외국 연금제도 운영현황 및 개혁사례를 참고하여 우리나라 연금개혁방향에 관한 사회적 합의도출에 국가적 역량을 집중할 때가 아닌가 싶다.

1. 들어가며

우리나라 특수직역연금은 1960년 직업공무원 대상에 공무원연금이 도입된 이후, 군인신분의 특수성을 고려하여 독자적인 법체계에 입각한 군인연금제도가 1963년 공무원연금 제도로부터 독립하였다. 이와 함께 공무원연금법의 적용을 받고 있는 국공립교원과 사립학교 교원의 처우 평준화 차원에서 1975년 사립학교교직원연금제도가 도입되었다.

이처럼 상이한 제도 도입시점으로 인해 특수직역연금의 재정상황에서도 차이가 존재하

고 있다. 제도 도입이후 45년 가까이 경과한 공무원연금과 군인연금은 심각한 재정 불안정 상황에 직면하고 있는 반면, 도입시점이 늦은 사학연금의 경우 상대적으로 재정이 건실한 편이다. 구체적으로 군인연금은 1973년부터 재정적자가 발생하였으며, 공무원연금은 2001년부터 적자로 전환되어 연금재정의 상당부분을 정부재정에 의존하고 있다. 현재 상대적으로 재정이 건실한 사학연금 역시 제도도입 시점의 상이함에서 오는 차이일 뿐 2015년 이후에는 본격적인 재정 불안정 국면에 직면할 것으로 전망되고 있다.

특수직역연금과 달리 일반 국민들을 대상으로 하는 국민연금의 경우 2036년 경 당기 재정수지적자가 발생하고, 2047년경에 연금기금이 소진될 것으로 전망됨에 따라 재정안정화를 위한 국민연금법 개정(안)이 2003년 국회에 제출되어 제도개선 방향을 모색하고 있는 상황이다. 2003년 국민연금법 개정(안) 제출이후 국민연금보다 재정 불안정 상태가 훨씬 심각한 특수직역연금은 그대로 놔두고 제도 도입시기가 제일 늦은 국민연금제도가 개혁의 주요 대상이 되어야 하는 것에 대한 불만들이 제기되고 있다. 이처럼 국민연금 제도개선 방향에 대한 일반 국민들의 불만이 작금에 와서는 공무원연금 등 특수직역연금제도에까지 논점이 확대됨에 따라 국민연금을 포함한 특수직역연금의 개혁방향에 관한 사회적 합의도출이 더욱 어려워지는 방향으로 전개되고 있다.

국민연금에서 시작된 개혁논의가 특수직역연금으로까지 확대되는 최근의 동향에 대해 특수직역연금 이해관계자들은 불편한 내색을 숨기지 않고 있다. 1960년대 이후 상당기간 지속된 특수직역 종사자들의 저임금 보상과 우수인력 유치와 같은 인사정책적 요소와 함께, 퇴직금 및 산재보상 등 기업복지적 성격이 종합적으로 녹아있는 특수직역연금을 국민연금과 동일한 잣대로 비교하는 것에 대해 문제제기를 하고 있는 것이다. 여기에 덧붙여 사용자로서

응당 부담하여야 할 보험료를 국가가 제 때에 제대로 부담하지 않아 초래된 재정 불안정 문제를 공무원 등 특수직역연금 관련자들에게만 모두 떠넘기는 것 아니냐는 불만도 적지 않는 것 같다.

이러한 지적에 대해 일반 국민들은 특수직역연금을 둘러싼 주변환경이 과거에 비교할 때 상당한 차이가 있다고 지적한다.¹⁾ 박봉에 시달리며 조국 근대화에 매진한 것에 대한 보상차원의 과거 공무원에 대한 관대한 공무원연금제도에 대해서는 어느 정도 동의할 수 있으나, 1990년대 중반이후 달라진 주변 환경변화를 감안할 때 지금에 와서도 이와 동일한 논리를 특수직역연금에 적용하는 것에 대해서는 수긍하기 어렵다는 것이다. 이는 2000년대 이후 공무원 보수현실화 차원에서 현직 공무원의 보수가 민간부문 근로자와 유사한 수준으로 근접하였고, 민간부문 근로자에게 지급되는 퇴직금과 유사한 퇴직수당이 도입된 이상(비록 민간부문 퇴직자보다는 낮은 수준이긴 하나), 변화된 사회·경제적 환경에 부응하는 방향으로 제도를 개선 또는 현대화하는 것이 바람직할 것이라는 판단에 기인하는 듯 하다.

한편 공무원연금제도는 1997년 IMF 경제위기 이후 급증한 퇴직자들로 인해 초래된 재정 불안정에 대처하기 위하여 2000년 연금개혁을 단행하였으나, 연금정책과 중앙인사위원회 보

1) 이하의 논의에서는 특별한 경우를 제외하고 특수직역연금 관련 논의를 공무원연금제도에 한정시키기로 한다. 특수직역연금 중 공무원연금의 적용대상이 가장 광범위하고, 재정 불안정 문제 역시 공무원연금제도가 가장 심각한 상황이기 때문이다. 이미 1973년부터 재정 불안정 문제에 노출된 군인연금의 경우 국방이라는 특수성을 고려하여 어느 정도의 예외성을 인정하는 분위기인 듯 하며, 사학연금은 공무원연금의 제도개선방향을 뒤따라오는 양상이다.

수정책과의 부조화로 인한 직급간 연금액 역전으로 인해 중요한 개혁조치였던 물가연동방식이 우여곡절 끝에 실질적인 의미에 있어 보수연동제로 환원되었다. 이에 따라 실질적인 의미에서는 공무원연금 등 특수지역연금제도에 내재된 미적립 부채가 급속도로 증가하고 있음에도 2000년 연금개혁 당시 추후 발생하는 연금적자 전액을 정부재정으로 충당(Open-ended Liability)하겠다는 조치로 인해 연금개혁의 의미가 상당부분 반감되었다는 사실을 주목할 필요가 있다.

상황이 이러하다보니, 국민연금이든 특수지역연금이든 공통적으로 직면해있는 재정 안정화 또는 제도의 현대화 노력보다는 서로의 차이점 또는 유사성만을 강조하는 감정적인 측면으로 진입하고 있는 듯하다. 이에 국민연금과 특수지역연금 모두 제도 도입당시와는 상이한 환경변화에 적응하기 위해 어떠한 방향으로 제도개선을 도모하는 것이 바람직할 것인가에 대한 진지한 논의가 필요한 시점이라 할 것이다. 이러한 논의를 통해 특수지역연금으로서의 차별성을 어느 정도 인정할 것인가, 아니면 민간 부문 근로자와 유사한 방향으로 특수지역연금 제도를 개선하는 것이 불가피할 것인가에 대한 사회적 공감대 형성이 시급하다 할 것이다.

이를 위해 본고에서는 우리나라 특수지역연금의 현황과 문제점 분석, 외국 특수지역연금 제도운영 현황, 우리나라 특수지역연금 개혁방향에 대한 국제기구들의 권고사항 등을 종합적으로 살펴본 뒤 우리나라 특수지역연금제도의 바

람직한 개선방향을 모색해 보고자 한다.

2. 특수지역연금의 현황과 문제점 - 공무원연금을 중심으로 -

1) 특수지역연금 개관

우리나라 특수지역연금제도는 공무원을 적용대상으로 하는 공무원연금제도, 직업군인 대상의 군인연금제도, 사립학교교직원과 사무직원을 적용대상으로 하는 사립학교교직원연금제도가 있다. 제도별로 이미 성숙단계로 진입하였거나 성숙단계로 진입하고 있는 특수지역연금제도의 운영현황은 <표 1>과 같다.

2) 공무원연금제도의 성격, 급여변천과정 및 재정안정화 조치

(1) 공무원연금제도의 성격

공무원연금법 제1조는 공무원연금제도의 성격을 다음과 같이 기술하고 있다. “공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 제시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는 데 그 목적이 있다.” 이 같은 정의는 재직 중의 사고나 퇴직 후의 소득상실에 대비한 공무원연금제도의 사회보장적 측면을 강조하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 성격규정에 대

표 1. 특수지역연금 제도운영 현황

(2005년 말 기준)

구 분	공무원연금	군인연금	사학연금	
도입연도	1960년	1963년	1975년	
근거	공무원연금법	군인연금법	사립학교교직원연금법	
적용대상	공무원, 법관, 경찰관	하사이상 직업군인	사립학교교직원	
보험료율	국가 8.5% 가입자 8.5%	국가 8.5% 가입자 8.5%	법인 8.5% (단, 교원 3.5% 국가부담) 가입자 8.5%	
가입자	986천명	160천명	237천명	
연금수급자(부양률)	218천명(22%)	66천명(42%)	22천명(9%)	
적립기금	3조 8천억원	2천 5백억원	6조 9천억원	
재정수지 (2005년 기준)	보험료 수입	4조 240억	8,450억	1조 8,270억
	연금지출	4조 7,570억	1조 6,608억	9,550억
	수지차	△7,330억*	△ 8,563억	2,330억
관리기관	행정자치부 (공무원연금관리공단)	국방부	교육인적자원부 (사학연금관리공단)	

주: 윤석명·김문길(2005) 및 최재식(2006)을 바탕으로 재구성. 공무원연금의 수지차(*는 예산기준)

해 김종양·최재식(2004)은 공무원연금제도가 사회보장적 측면 이외의 인사행정 측면에서도 제도적 의의를 찾을 수 있다고 기술하고 있다. 즉 공무원의 장래에 대한 불안감을 해소시켜 줌으로써 사기진작과 근무의욕을 고취시킬 수 있다는 것이다. 아울러 연금제도를 활용하여 고령 공무원을 퇴직시키고 대신 유능한 젊은 인재를 등용함으로써 조직의 신진대사를 촉진하여 행정상의 능률을 향상시킬 수 있다는 인사행정상의 특성도 강조하고 있다.

이러한 논거 외에 공무원에 대한 사용자로서 연금지급의 책임이 있는 국가의 역할에 초점을 맞추어 순수한 부양제도로 공무원연금제도를 이해하는 측면도 있다.²⁾ 부연하면 (사회)보험방식이 아닌 국가예산에 전적으로 의존하는 부양제도로 우리 공무원연금의 성격을 인식하는 경향이 있으나, 이러한 해석에 대해서는 제도도입 시점의 공무원연금제도 성격에 비추어 공감대 형성이 쉽지 않아 보인다.³⁾

왜냐하면 우리나라의 공무원연금은 1960년

2) 이에 대해 김종양·최재식(2000)은 다음과 같이 기술하고 있다. “국가가 시행하는 공무원연금제도가 사회보험의 절대적 원리를 반드시 고수하여야 할 어떠한 절대적인 논거도 없다. 그 이유는 공무원연금제도가 가지고 있는 부양제도로써의 성격 때문이다(16쪽).”
3) 공무원연금제도 도입역사가 오래된 유럽국가 및 일본의 경우, 고용주인 정부가 고령으로 은퇴한 공무원에게 주는 “은급(gratification pay)” 형태로 공무원연금제도를 인식하였다. 이처럼 부양제도로써 공무원연금제도를 인식하는 배경에는 “늙고 쇠약해져서 자신의 업무를 감당하지 못하는 장기재직한 공무원에게 국가에서 연금을 지급하는 왕정시대”로 거슬러 올라갈 때 100% 타당성이 있는 해석이라 할 수 있다. 공무원연금제도와 관련하여 은급형태의 부양제도로써의 이같은 전통이 현재에도 유럽의 일부

도입당시 소요비용을 공무원과 정부가 균등부담(50대 50)하는 사회보험방식을 채택하였으나, 2000년의 공무원연금법 개정으로 인해 매 회계연도의 연금적자를 정부예산으로 추가보전(Open-ended liability)하는 제도로 전환되었기 때문이다. 그동안 방만하게 운영되던 공무원연금제도의 재정 불안정이 현실화되자, 사용자인 국가와 가입자인 공무원이 1%p 추가 부담한다는 전제 하에 향후 발생할 적자에 대해서는 모두 국가가 보전한다는 납득하기 어려운 방향으로 제도를 변경하였던 것이다. 이렇게 제도를 변경한 이후 향후 전개될 적자를 국가가 모두 책임질 것이기 때문에 공무원연금제도를 전적으로 부양제도로 해석하여야 된다는 논리가 상당수 국민들에게는 분말이 전도된 듯하기 때문이다.⁴⁾

이처럼 공무원연금제도 도입당시의 제도성격, 최근 외국 공무원연금제도 개혁동향에 비추어 볼 때 우리나라 공무원연금제도를 공무원에 대한 국가의 순수한 부양제도로 인식하기에는 상당한 무리가 있다고 판단된다. 반면에 과거 공무원의 경우 민간부문에 비해 현저하게

낮았던 보수수준과 민간부문의 퇴직금 등 기업복지적인 요소들이 내포되었다는 점에 비추어 일반 국민대상의 국민연금제도와 동일시하는 것 역시 올바른 현실인식은 아닌 것으로 판단된다. 요약하면 민간부문에 비해 현저하게 낮은 보수를 지급받았고 퇴직금 등의 기업복지적인 혜택에서 배제되었던 1990년대 중반이전의 재직자에 대해서는 국민연금과의 차별성이 분명히 존재한다는 것이다. 그러나 공무원의 보수가 상당부분 현실화되었고 민간부문의 퇴직금과 유사한 퇴직수당이 도입된 2000년 이후의 공무원에게도 과거와 동일한 수준의 차별성을 부여할 경우, 이에 대해 사회적 동의를 얻어 낼 수 있을 지에 대해서는 의문이 들 수 밖에 없을 것이다.

(2) 연금급여 변천과정

1960년에 도입된 공무원연금은 제도도입 이후 43년이 경과한 2004년 현재까지 공무원연금법은 28회, 공무원연금법시행령은 68회의 개정이 있었다. 물론 제도도입이후의 환경변화

국가에서 유지되고 있으나, 재정악화로 인한 연금개혁 조치로 인해 과거에 비해 현저하게 악화되는 추세에 있다. 특히 이 방식으로 제도를 운영하였던 오스트리아의 경우에는 최근 연금개혁을 통해 공무원연금제도를 민간부문연금제도와 동일한 연금제도로 재편하였으며, 일본 역시 2007년 하반기 연금개혁을 목표로 공무원연금제도를 일반 국민연금제도와 동일한 제도로 재편하려 하고 있다. 이같은 국제적인 추세를 고려하여 현 재직자 및 신규 입직자에게도 전통적 의미의 부양제도로써 공무원연금제도를 강조하는 것은 주변 사회·경제적 환경변화와 부합되기 어렵다고 판단된다.

4) 이에 대해 김종양·최재식(2000)도 다소 혼란스러운 모습을 보이고 있다. 현행 공무원연금제도가 사회보험제도인가? 아니면 부양제도인가? 라는 질문에 대해 “공무원연금은 정부와 공무원의 보험료 수입을 근간으로 재정을 운영하고 있으며, 만약 일부 적자가 발생한다면 정부예산으로 메워주는 형식을 취하고 있기 때문에 어디까지나 사회보험방식의 제도라고 이해하는 것이 옳을 것이다.”라고 기술하고 있기 때문이다. 나아가 “만약 공무원연금제도를 부양제도로 이해할 경우에는 기여와 급여의 연계가 단절되어 급여 수준에 대한 통제가 어렵게 되고, 공무원연금의 재정문제를 일반 국민에게 전가하게 되는 도덕적 해이의 소지가 발생할 수 있다.”로 기술하고 있다.

에 적절하게 대응하기 위한 제도개정이 불가피한 측면도 있었으나, 1980년대 이후부터 90년대 초반까지의 제도개선내용을 살펴보면 이같은 시대적 필요성보다는 다양한 측면에서의 공무원연금 급여확대조치가 법 개정의 주된 내용을 알 수 있다.

1980년대 이후의 제도변화과정을 살펴보면 1983년에는 공무원으로 임용되기 전의 사병복무기간을 연금법상의 재직기간에 산입하는 제도와 사립학교교직원경력학력의 합산제도가 실시되었다. 1985년에는 사망조위금과 유족연금특별부가금이 신설되었고, 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금의 신설과 아울러 5년 미만 재직

한 자에 대한 퇴직일시금 및 유족일시금이 인상되었다. 1986년부터는 정근수당·장기근속수당·직무수당 등 각종수당이 급여산정에 있어서의 보수월액에 연차적으로 포함되는 조치가 있었다. 1988년에는 유족연금, 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금과 사망조위금이 인상되었고, 급여계산의 기초가 되는 재직기간의 감축제도가 전면 폐지되었다. 1989년에는 보수월액에 직무수당이 포함되었다. 1991년에는 연금기금에 의한 퇴직·유족급여가산금제도를 폐지하는 대신 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 퇴직수당제도를 신설하였다(김중앙·최재식, 2004).

표 2. 공무원연금제도의 변천연혁 - 1980년대 이후 급여관련 사항 중심으로

연 도	제도 변경 요지
81. 5	퇴직연금의 상한을 보수월액의 76/100으로 인상
83. 1	공무원 임용전의 병역복무기간을 재직기간에 산입
85. 1	5년 이상 재직자에 대한 퇴직급여 및 유족급여가산금 신설 * 퇴직일시금 또는 퇴직연금일시금액의 20%
86. 1	연금급여산정의 기초가 되는 보수월액에 정근수당 포함
87. 7	보수월액에 장기근속수당 포함
88. 1	유족연금지급률 인상 * 퇴직연금·장해연금의 50% → 70%
88. 12	5년 이상 재직자에 대한 퇴직·유족급여가산금 인상조정 사망조위금 인상(보수월액의 1배 → 3배)
89. 10	보수월액에 직무수당 포함
91. 10	퇴직·유족급여가산금제도를 폐지하고 국가와 지방자치단체 부담의 퇴직수당제도 신설 * 재직기간별 1년 재직에 대하여 보수월액의 10~60% 지급

주: 최재식, 『공무원연금법 해설』, 2001 ; 중심으로 재정리.

표 3. 주요 공무원연금급여의 지급요건과 지급액

종 류	지급 요건	지 급 액
퇴 직 급여	퇴직연금	20년 이상 재직하고 퇴직할 때 * 사망시점까지 지급 (3년 평균보수월액×50/100) + (3년 평균보수월액×20년 초과재직연수×2/100) × 76/100 상한
	퇴직연금 일시금	20년 이상 재직하고 퇴직할 자가 퇴직연금에 갈음하여 일시금으로 받고자 할 때 (보수월액×재직연수×150/100) + (보수월액×재직연수×5년 초과 재직연수/100)
	퇴직일시금	20년 미만 재직하고 퇴직할 때 5년 이상 20년 미만 재직자 : 퇴직연금일시금 산출과 동일
유족연금	• 20년 이상 재직할 자가 재직 중 사망할 때 • 퇴직연금 또는 장해연금수급권자 가 사망할 때	퇴직연금 또는 장해연금액의 70/100
퇴직수당	1년 이상 재직하고 또는 사망할 때	보수월액 × 재직연수 × 지급비율 * 지급비율 : 1~5년 10%, 5~10년 35% 10~15년 45%, 15~20년 50% 20년 이상 60%

주: 김종양·최재식, 『공무원연금제도』, 2004; 중심으로 재정리.

(3) 공무원연금 재정안정화 조치와 수급자 반발에 따른 후속조치

공무원연금 산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나고 연금수급자가 누적되면서 연금지출이 크게 증가하여, 1993년에는 연금지출이 기여금·부담금 등 연금수입을 초과함에 따라 연금회계에서의 적자가 최초로 발생하였고, 1995년에는 연금지출이 연금수입과 기금운용수익을 초과함으로써 연금기금이 처음으로 감소하기 시작하였다.

이에 위기감을 느낀 정부는 재정안정화 조치를 강구하기 시작하였으며, 1996년부터 비용부담을 상향조정 및 급여제한 등의 조치를 취하였다. 구체적으로 '96년에 부담률을 기존의 5.5%에서 6.5%로 인상한 후 '99년에 다시 7.5%로 인상하였다. 1995년의 재정안정화조

치로 연금재정이 일시적으로 흑자를 유지하기도 하였으나, 1998년부터 시작된 대규모 구조조정으로 인한 장기재직자의 일시적 대량퇴직에 기인한 급여지출 급증으로 인해 연금재정문제가 심각한 상황에 직면하게 되었다. 재정 불안정 해소차원에서 정부는 2000년 말 재정안정화 방안을 입법화하였으며, 주요 조치는 다음과 같다.

첫째, 정부와 공무원의 부담률을 기존의 7.5%에서 8.5%로 상향조정하는 대신, 추후 발생할 부족액은 전액 정부가 보전하도록 하였다. 둘째, 연령에 관계없이 퇴직 즉시 연금을 지급하던 1995년 이전 임용공무원에 대해서도 1996년 이후에 임용된 자와 동일하게 연금지급개시연령을 단계적으로 확대 적용하였다. 셋째 퇴직자의 연금연동을 공무원 보수인상률에서 소비자물가상승률로 변경하였다. 넷째, 퇴

직시점의 최종보수 기준으로 산정되는 연금액을 퇴직 전 3년 평균보수로 변경하였다.

그러나 재정 불안정에 직면한 정부가 1%p 보험료 인상대신 추후 발생할 재정적자 전액을 국가예산으로 충당한다는 재정안정화 조치가 실행에 옮겨진 후 채 2년도 못되어, 연금수급자들의 거센 반발로 인해 2003년 3월 연금액 연동방식에 관한 공무원연금법의 재개정이 있었다. 왜냐하면 재직공무원 보수연동에서 물가연동으로 연금액 연동방식이 변경된 이후 급격하게 진행된 공무원 보수 현실화 정책 이전의 연금수급자와 보수 현실화 이후 퇴직자 간에 발생한 직급간 연금액 역전현상이 연금법 개정의 발미를 제공하였던 것이다. 2003년 개정법에서는 연금액 연동에 대해 “매년도별로 전국소비자물가변동률이 공무원보수변동률과 2%이상 차이가 발생할 경우에는 각 연도별로 공무원보수변동률과의 차이가 2%를 초과하지 아니하도록 조정한다.”라고 규정하고 있다. 이러한 조정에도 불구하고 동일재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도보전을 통하여 문제를 해결한다는 규정도 신설하였다. 이에 따라 2003년 개정법에서는 보수변동률 ±2%p 범위 안에서의 자동조정 조치 외에도 직급간의 연금액전을 보전하는 조치가 추가되었다.

3) 공무원연금 재정상황

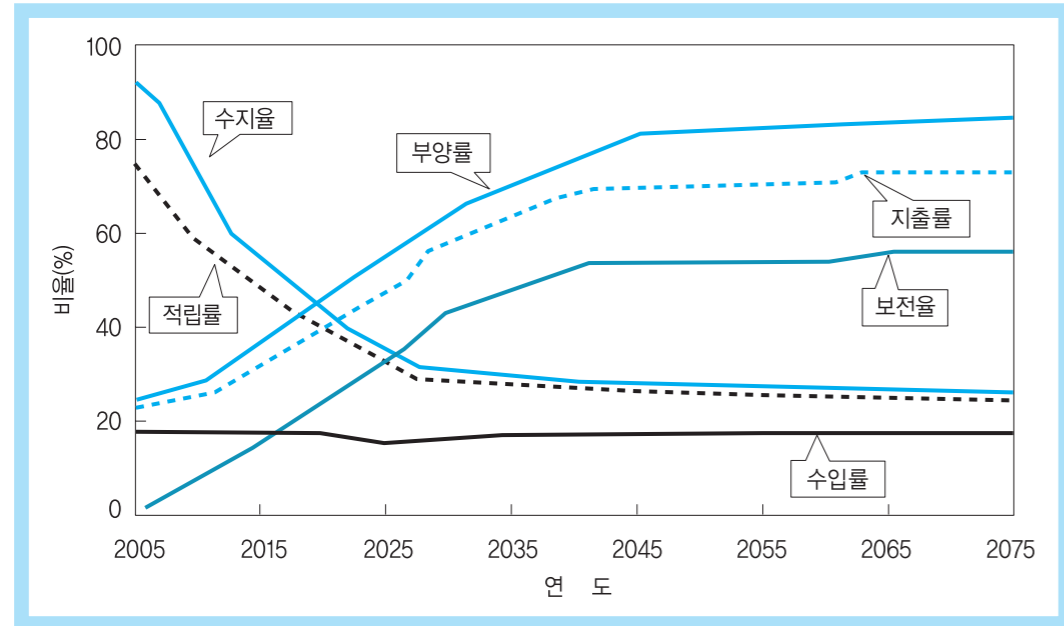
1995년부터 시작된 재정안정화 조치에도 불

구하고 공무원연금의 재정상태는 심각한 상황에 직면해 있다. 공무원연금관리공단의 2005년 공무원연금재정 장기추계에 의하면 정부가 공무원연금제도에 지원하여야 할 적자 보전율은 2005년 2.88%, 2010년 7.34%, 2030년 42.58%, 2050년 52.64%, 2070년 55.92%에 달할 것으로 전망되고 있다(『2005년 공무원연금 재정현황과 전망』, 19쪽). 보다 비관적인 가정에 의한 추계에 의하면 2070년 정부의 보전율이 61.25%에 달할 것으로 예상되고 있다. 이는 정부가 사용자로서 부담하는 8.5%의 보험료 부담 외에 추가로 부담하는 공무원 보수총액 대비 비율이라는 점에서 문제의 심각성이 더하다 할 것이다.

한편 지금까지 공무원연금 재정추계 대부분을 공무원연금관리공단에서 담당해 온 관계로 보다 객관적인 논의를 위해 공무원연금관리공단연구센터의 재정추계 결과에 대한 검증작업이 필요하다고 판단된다. 왜냐하면 장기재정전망치가 너무나 암울한 관계로 이에 대한 검증작업이 필요하며, 검증결과 재정추계 결과에 별다른 문제가 없다면 재정상황에 관한 논란없이 바람직한 방향으로의 제도개선 방향 모색에 전력을 다할 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 출발한 한국보건사회연구원의 공무원연금 장기재정추계(시산)에 의하면 방향성에 있어서는 공무원연금관리공단의 재정추계 결과와 유사한 것으로 나타났다. 적자 보전율이 2006년 1.3%, 2010년 2.2%, 2030년 23.6%, 2050년 39.4%, 2070년 46.4%

그림 1. 공무원연금관리공단의 공무원연금 장기재정전망



주: 수입률(연금재정수입액/연금보수총액), 지출률(연금재정지출액/연금보수총액), 수지율(연금재정수입액/연금재정지출액), 보전율(연금재정수지적지액/연금보수총액), 부양률(연금수급자수/재직자수), 적립률(연금기금/연금재정지출액)
 자료: 공무원연금관리공단 「공무원연금 재정현황과 전망」, 2005 Annual Report.

에 달할 것으로 전망되고 있어 공단추계 결과와 상당한 차이가 있음에도 장기적인 방향성은 유사한 것으로 나타나기 때문이다.⁵⁾

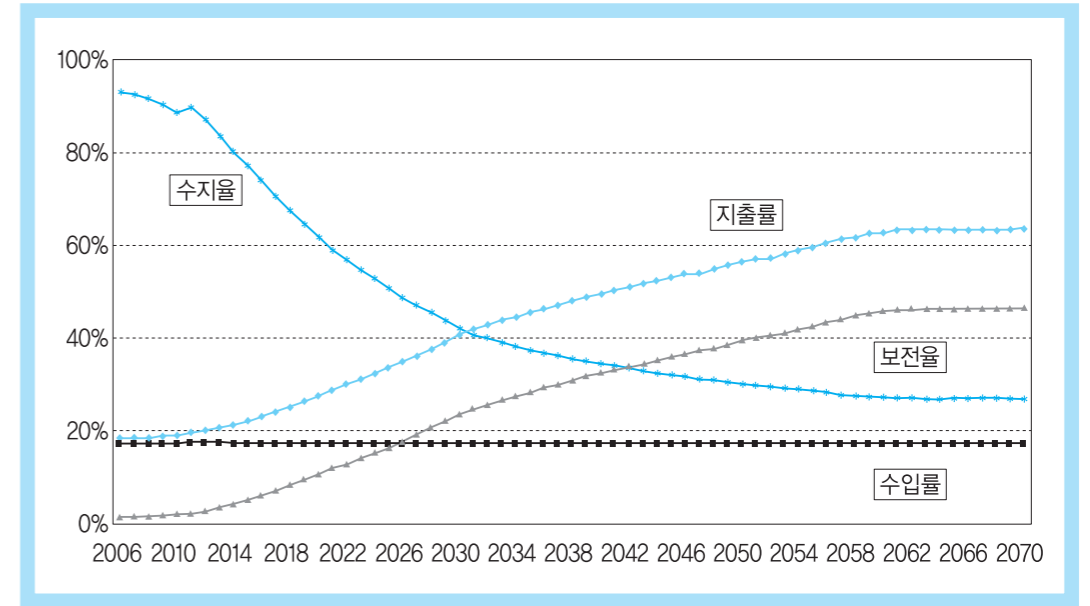
연금재정 불안정 문제의 심각성은 공무원연금제도에만 국한되지 않고 있다. 이미 언급한 것처럼 재정안정화 조치와 관련한 형평성, 사각지대 해소방안 등에 관한 논란으로 인해 국민연금의 재정안정화 조치가 국회에서 입법화 되는 것이 지연되고 있어 국민연금의 미적립

부채가 급증하고 있기 때문이다. 여기에 덧붙여 사학연금과 군인연금의 재정 불안정을 고려할 때 우리나라 공적연금의 미적립부채가 장기적인 관점에서 통제 가능한 수준을 벗어날 것으로 전망되고 있기 때문이다.

왜냐하면 기존제도에 내재된 부채, 즉 장기적으로 연금제도가 유지된다는 전제 하에 국가가 책임져야 할 특수지역연금제도의 미적립부채가 <표 4>를 통해 알 수 있는 것처럼 이미 심

5) 이처럼 세계은행 연금추계모형인 Prost를 이용한 보건사회연구원의 적자 보전을 추계와 공단의 추계에서 현격한 차이가 발생하는 것은, 높은 일시금 비중과 직급상승에 따른 보수상승률, 33년 가입이후 부담은 동결되거나 연금액은 퇴직전 3년평균에 의거하여 산정되는 우리나라 공무원연금제도의 특수성에 기인하고 있다. 현재 한국보건사회연구원에서는 세계은행 Prost 모형과는 별도로 ILO의 연금추계모형을 변형하여 공무원연금의 이같은 특성을 반영하는 추계모형을 구축 중에 있으나, 공무원연금관리공단에서도 언급하고 있듯이 초장기 추계에서 이러한 속성을 정확하게 반영하기가 수월하지 않음을 밝히는 바이다.

그림 2. 한국보건사회연구원(2006)의 공무원연금 장기재정전망(시산)



주: 수입률 등 각종지표에 관한 정의는 (그림 1)과 동일함. 공무원연금관리공단에서 사용한 가정과 동일한 가정치를 세계은행 연금추계모형(Prost)에 적용하여 산출한 결과임.
 자료: 한국보건사회연구원, 2006.

표 4. 우리나라 공적연금의 잠재부채규모 추정

구분	국민연금		공무원연금		사학연금		군인연금	
	총부채	미적립부채	총부채	미적립부채	총부채	미적립부채	총부채	미적립부채
부채규모	525조원	135조원	203조원	3조 8,000억원	16조 4,730억원	5조 1,066억원	17조 2,907억원	4,448억원
산출시점	'05년 말 기준		'05년 말 기준		'02년 말 기준		'02년 말 기준	
산출기관	한국보건사회연구원		한국보건사회연구원		사학연금관리공단		국방부	

주: 1) 국민연금과 공무원연금의 부채규모는 한국보건사회연구원에서 세계은행 연금추계모형(Prost)을 이용하여 추계하였음. 사학연금과 군인연금은 2003년 특수지역연금에 대한 감사원 내부 자료임.
 2) 잠재적 부채규모는 추정방법 및 추정모형에 따라 추정액의 차액발생이 불가피함. 국민연금과 공무원연금의 경우 AL(Accrued-to-date Liability) 개념에 의해 현재까지의 가입자가 모두 연금수급권을 부여받는다는 가정 하에 산출된 액수임. 반면 현재 가입자 중 연금수급권 확보에 필요한 기여기간을 충족하지 못한 가입자에 대해 반환일시금을 지급한다는 가정 하에서의 미적립부채 계산은 AL 개념을 보수적으로 해석하는 경우이며, 이 경우의 미적립 부채는 상가액보다 10% 정도 적은 것으로 추정됨.
 3) 국민연금과 공무원연금의 경우 적립기금 수치가 실제 적립금(국민연금의 경우 2005년 말 현재 180조원과 상이함을 알 수 있음. 이는 상가액의 적립기금이 제도도입 이후, 즉 1988년 이후 2070년까지의 장기추계를 위해 설정된 제 가정들에 입각한 추계결과인 관계로 실적치와 다소 괴리를 보이고 있음. 추계의 속성상 장기추계와 단기추계에 적합한 모형 또는 가정이 상이할 수 있음. 이에 따라 국민연금에서도 10년 이하의 중기추계모형과 장기추계모형이 정책수립과정에서 별도로 활용되고 있음.

각한 상황이기 때문이다. 구체적으로 2005년 현재 국민연금의 미적립 부채 390조, 공무원연금 199조, 2002년 현재 사학연금 11조, 군인연금 16조에 달하고 있어, 제대로 된 재정안정화 조치가 반영되지 않을 경우 공적연금의 미적립 부채는 기하급수적으로 증가하여, 장기적인 관점에서 공적연금제도에 대한 국가채무가 우리 경제 및 정부의 부담수준을 훨씬 초과할 것으로 전망되고 있다.

물론 공적연금의 미적립부채 100%를 지금 당장 정부 또는 관련제도에서 확보하고 있을 필요는 없을 것이나, 적어도 장기적인 관점에서 부담 가능한 수준으로 억제하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 공적연금의 재정안정화 조치는 불가피하나, 재정안정화 나아가 바람직한 제도개선방향에 대한 공감대 형성이 수월하지 않은 실정이다.

4) 공무원연금의 수지균형 보험료

거시적인 관점에서의 공무원연금 장기 재정 전망 외에 가입자 개인입장에서의 공무원연금

제도를 분석해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 현행 공무원연금제도에서 가입자 개인별 수지균형 달성에 필요한 보험료 수준을 시산해 볼 경우 가입자 개개인과 관련된 재정상태 분석이 가능하기 때문이다. 이미 공무원연금에 상당기간 가입한 재직자대신 2006년 입직자 기준으로 균형보험료를 산출할 경우, 미래 지향적인 공무원연금제도 개선논의의 단초를 제공할 수 있다고 판단된다. 이를 위해 2006년 신규 입직자 기준으로 산정된 가입자 개인별 수지균형 보험료(표준보험료가 <표 5>에 기술되어 있다.

2006년 25세로 공무원연금제도에 신규 가입한 가입자(남성기준)가 36년 가입하여 2041년(60세 도달시점)부터 공무원연금을 수급한다는 가정 하에 산출된 표준보험료는 기본 가정 하에서의 38.5%, 낙관적 가정의 31.6%, 비관적 가정 하의 44.4%에 이르기까지 다양한 분포를 보이고 있으나, 현행 보험료 부담수준 17%에 비교 시 상당한 차이가 존재함을 알 수 있다.⁶⁾ 이에 따라 개별 가입자 관점에서도 재정 균형 달성을 위한 보험료 또는 급여조정이 불가피함을 알 수 있다.

6) <표 5>의 균형보험료 산정에 사용된 외생변수 관련 가정은 다음과 같다.

외생변수	기본가정	GEPS(2003)	비 고
보수상승률	4.05%	4.25%+직급상승률	직급상승률 적용여부
기금투자수익률	5.00%	7.00%	
물가상승률	2.65%	4.00%	
평균수급기간	21년	18년	유족연금 발생시 3세 적은 배우자가 8년간 수급하는 것으로 가정

외생변수에 관한 상기 가정은 「거시경제변수 전망」(KDI, 2001), 「장래 특별인구추계 결과」(통계청, 2005) 「공무원연금 연금부채 및 표준보험료를 평가」(공무원연금관리공단(GEPS), 2003)에 기초하였다. 한편 한국보건사회연구원이 공무원연금관리공단(김재경·김정록, 2003)과 동일한 가정 하에서 시산한 표준보험료는 34.4%(GEPS는 33.1%)로 나타나고 있다.

표 5. 상이한 가정 하에서 공무원연금의 균형보험료율(표준보험료율)

관련변수	시나리오	균형보험료율
기본가정		38.5%
수급연령	62세	35.7%
	65세	31.6%
보수상승률	기본가정 + 1.0%	44.4%
	기본가정 - 1.0%	33.6%
기금투자수익률	기본가정 - 0.5%	44.2%
	기본가정 + 0.5%	33.6%

주: 2006년 공무원에 입직한 남성 가입자가 36년 가입하여 2041년부터 연금을 수급한다는 가정 하에서 한국보건사회연구원이 산정한 균형보험료임. 균형보험료 산정에 사용된 기본가정에 대해서는 <각주 5>를 참조 바람.

3. 전 세계적인 공무원연금 운영현황과 공무원연금에 대한 국제기구의 권고사항

지금부터는 우리나라 특수지역연금의 바람직한 제도개선 방향 모색을 위해 전 세계적인 공무원연금제도 운영과 개혁현황 및 공무원연금제도 개혁방향에 관한 국제기구의 권고사항들을 살펴보고자 한다.

1) 전 세계적인 공무원연금제도 운영현황

OECD 회원국 공무원연금의 연간 급여승률과 소득대체율을 보여주는 <표 6>에 의하면 대부분의 경우 공무원연금의 소득대체율이 국민연금의 소득대체율보다 높은 것을 알 수 있다. 그러나 연간 급여승률 2.3(소득대체율 76%)인 우리나라 공무원연금제도는 OECD 회원국 중에서도 상위권에 해당된다.

퇴직시점에서의 연금액 결정이후 실질가치 유지차원에서 활용되는 연금 연동방식의 경우, 물가연동 또는 물가연동과 공무원보수와의 혼합 등의 사례가 공무원 재직자 보수에 대한 연동방식보다 보편적인 연금연동 방식임을 알 수 있다.

한편 [그림 3]은 우리나라 공무원연금이 아직까지는 주요 OECD 국가들에 비해 국내총생산(GDP) 대비 연금지출액 비중이 하위권에 속하고 있음을 보여주고 있다.

공무원연금 수급권 확보에 필요한 최소가입기간의 경우 국가별로 근속연수 1년 미만의 경우에서부터 25년 이상까지 매우 다양한 분포를 보이고 있다. 우리나라 공무원연금의 경우 연금수급권 확보에 필요한 최소가입기간으로 20년을 설정하고 있으나, 국제적 기준에 비추어 볼 때 지나치게 엄격한 잣대임을 알 수 있다.⁷⁾

<표 10>은 국민연금과 공무원연금을 통합하

7) 우리나라의 경우 20년 미만 근속한 공무원들이 상당수에 달하고 있다. 이들의 경우 연금 수급권이 상실되어 반환일시금을 수령하고 있으나, 국민연금과의 연계장치가 마련되어 있지 않아 노후소득보장제도의 혜택으로부터 소외되고 있는 실정이다. 이에 따라 여

표 6. 공무원연금 급여승률(Accrual rates), 소득대체율과 국민연금의 소득대체율(정년퇴직자 기준)

해당 국가 (OECD 회원국)	공무원연금		국민연금 소득대체율
	급여승률	소득대체율	
호 주	1.7~3.4	66~88	52
오스트리아	2.0	80	80
벨기에	1.7	75	60
캐나다	2.0	90	56
핀란드	1.5	60	60
프랑스	2.0	75	71
독일	1.9	75	46
그리스	1.7	69	-
아이슬란드	1.9	76	73
룩셈부르크	1.7	83	71
노르웨이	2.2	66	53
포르투갈	2.0	80	-
스웨덴	0.3/2.2	73	76
영국	1.3	67	37
한국	2.3	76	60

주: 국가별로 소득대체율 산정대상 기간과 연금액 산정소득기준이 상이할 수 있음. 한국의 경우 세계은행 자료를 그대로 사용하였으나, 산정 기준을 통일시킬 경우 소득대체율 과리현상이 심화됨. 우리나라의 경우에도 공무원연금은 33년 가입기준에 퇴직 전 3년 평균의 소득대체율인 반면, 국민연금은 40년 가입기준 생애평균 소득대체율 기준이기 때문임. 연금액 산정소득기준은 별도로 하고 산정기간만 통일시켜도, 국민연금 소득대체율은 49.5%로 하락함.

자료: Robert Palacios and Edward Whitehouse, "Civil-service Pension Schemes Around the World", SP Discussion Paper No. 0602, 2006.

표 7. 공무원연금의 급여연동 방식

물가 연동	공무원 재직자 보수	경제 전체 근로자 임금 평균	혼합
오스트리아, 캐나다, 아이슬란드, 이태리, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국	오스트리아, 프랑스, 독일, 브라질, 멕시코, 터키	노르웨이	벨기에, 덴마크, 핀란드, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈

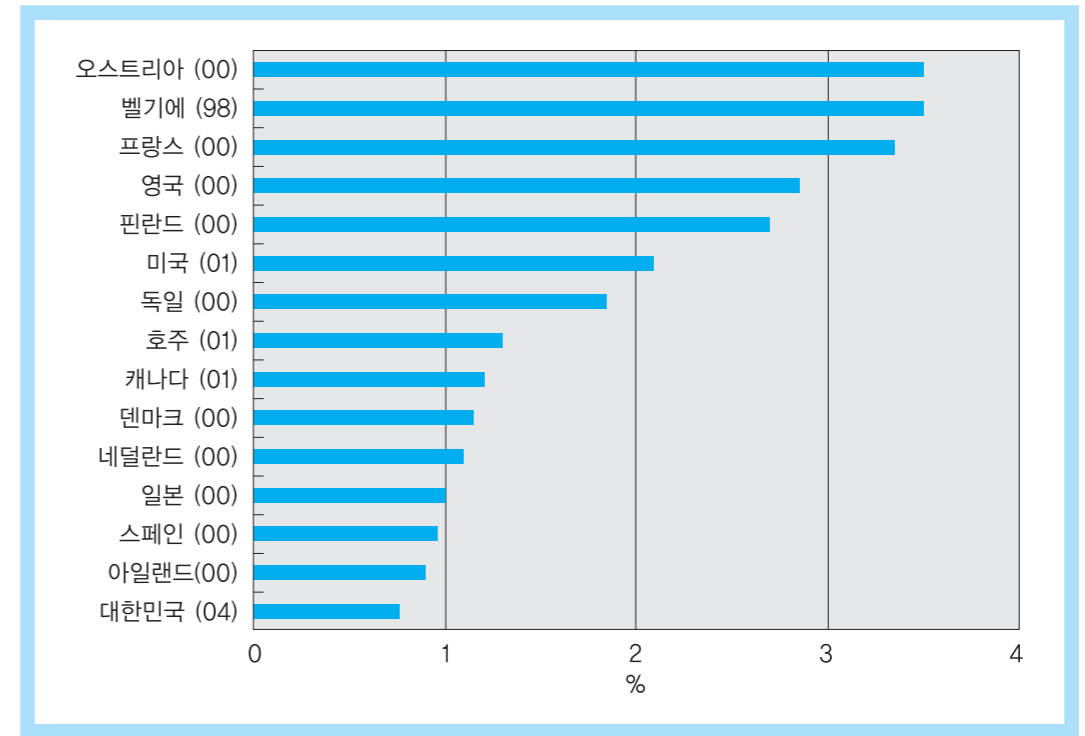
자료: Robert Palacios and Edward Whitehouse, 2006, 전제서.

여 운영하는 국가들의 사례를 보여주고 있다. 1990년대 이후 통합 운영하는 국가들이 증가하고 있으나, 통합된 체계로 재편할 경우 신규

입직자 위주로 새로운 제도에 적용시키고 있음을 알 수 있다.

타 국가에 비해 직업이동에 따른 비용(Pension cost of leaving a civil service job)이 매우 높아 고용유연성 제고의 장애요인으로 작용하며, 노후소득보장이라는 공무원연금제도의 기본 취지에도 부합되지 않고 있다.

그림 3. 주요 OECD 국가의 국내총생산(GDP) 대비 공무원연금 지출비율



자료: OECD 사회지출 데이터, 괄호안 수치는 지출비율 산정 기준연도

표 8. 공무원연금 수급권 확보에 필요한 가입기간

필요 근속기간	OECD 국가	비 OECD 국가
0년	캐나다	이란
1년 이하	핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국	모로코
5년	독일, 아일랜드, 이태리	
10년	-	Cape Verde, 홍콩
15년	오스트리아, 프랑스, 포르투갈, 스페인	바레인, 세네갈, 튀니지, 필리핀
20년	한국	인도
25년	-	레바논

자료: Robert Palacios and Edward Whitehouse, 2006, 전제서.

표 9. 직업이동에 따른 특수지역연금 수급권의 이동성(Portability) 및 보존성

관련 규정	국가	상세내역
수급권 완전이전	핀란드, 스웨덴, 네덜란드	유사한 혜택을 보장하면서 강제(또는 준 강제)의 민간직 역연금으로 이전
수급권 완전보전	프랑스	이직시점과 퇴직시점동안 취득한 권리가 공무원급여에 연동됨.
수급권 부분보전	영국	이직시점과 퇴직시점동안 취득한 권리가 물가에 연동됨.
실질가치 보전없이 명목가치만 유지	홍콩, 모리투스	취득한 권리를 명목가치로 동결
공무원연금의 특권상실	독일	공무원연금 권리는 상실되나, 국민연금에 크레딧 형식으로 권리 부여

자료: Robert Palacios and Edward Whitehouse, 2006, 전거서.

표 10. 국민연금과 공무원연금을 통합운영하는 국가들

해당 국가	연도	구조적 개혁(systemic reform) 여부	전환
아르헨티나	1994	○	신규입직자: 기가입자 선택권
볼리비아	1997	○	모든 근로자
Cape Verde	2006	×	신규 입직자
칠레	1981	○	신규입직자, 기가입자 선택권
도미니카 공화국	2003	○	신규입직자, 기가입자 선택권
엘살바도르	1998	○	신규입직자, 기가입자 선택권
가나	1972	×	신규 입직자
홍콩	2001	○	신규 입직자
요르단	1995	×	신규 입직자
페루	1994	○	신규 입직자, 기존 가입자는 선택권 부여
티키	2006(예정)	×	공통적용; 그러나 연령별로 차등급여(pro-rata benefit)
미국	1984	×	신규 입직자
잠비아	2000	×	신규 입직자

자료: Robert Palacios and Edward Whitehouse, 2006, 전거서.

2) 공무원연금에 관한 국제기구의 입장

저출산·고령화·저성장 등 공적연금제도 도입당시와 달라진 주변 환경에 적응하기 위해 전 국민대상의 국민연금제도와 함께 공무원 등

공공부문 종사자 연금제도의 개혁방향에 관한 논의가 세계은행, OECD 등 국제기구를 중심으로 논의되고 있다. OECD와 세계은행은 전 세계의 공무원연금제도에 대해 공통으로 적용될 수 있는 기본적인 입장과 함께 우리나라 공

무원연금의 바람직한 개혁방향에 대해서도 권고안을 제시하고 있다. 이하에서는 공무원연금 제도에 관한 OECD의 기본입장을 개략적으로 살펴본 뒤, 우리나라에 대한 세계은행과 OECD의 권고내용을 살펴보도록 한다.

(1) 공무원연금제도에 관한 OECD의 기본사항

OECD는 전체 공적연금체계 내에서 공무원연금제도의 특성, 연금재정과 관련된 측면, 연금제도의 규제와 감독차원, 노동시장과 사회보장 측면에서 공무원연금제도에 관한 자신들의 입장을 밝히고 있다.⁸⁾

첫째 공무원연금제도를 사용자가 전적으로 책임지는 민간부문의 직역연금(company scheme)과 공적연금제도의 특성이 혼합(hybrid)된 제도로 인식하고 있다. 나아가 보수와 연계된 종합적인 보상차원(total compensation approach)의 제도로 언급하고 있으며, 일반 국민연금제도에 비해 폐쇄적으로 운영되는 관계로 인구고령화 등 연금제도에 부정적인 영향을 미칠 외부여건 변화에 의한 충격이 매우 클 수 있음을 지적하고 있다.

둘째 연금재정과 관련하여서는 다수 OECD 국가들의 공무원연금제도운영의 투명성이 결여되어 있다고 비판하고 있다. 특히 대부분 OECD 회원국 공무원연금제도의 미적립부채가 이미 상당한 수준에 달하고 있으나, 정확한

부채규모조차 산정하지 못하고 있다고 꼬집고 있다. 이와함께 중앙정부와 지방정부 공무원연금제도가 분립된 형태로 운영되는 국가들의 경우 지방정부의 채무악화요인으로 작용하고 있으며, 나아가 공무원연금제도가 공무원에 대한 종합적인 보상차원에서 운영되는 관계로 제도의 모호성(opacity)이 증가하고 있음을 지적하고 있다.

셋째 공무원연금의 규제 및 감독 주체가 누가 되어야 할 것인지에 대해서도 문제를 제기하고 있다. 즉 정부조직 또는 공공조직에서 공무원연금제도와 관련된 상호규제와 감독업무를 효과적으로 수행할 수 있을 것인가에 대해 의문을 제기하고 있는 것이다. 특히 공무원연금의 적립금 운용과 관련하여서는 정부조직 내 누가 적립자산을 효과적으로 통제할 수 있을 것인가에 대해 반문하고 있다. 한편 연금제도 규제·감독 차원에서는 보충적 특성을 지닌 공무원연금제도(complementary civil service schemes)가 일반적인 공무원연금제도에 비해 훨씬 우려되는 상황으로 판단하고 있다.

넷째 노동시장 및 사회적 보호와 관련된 논점들의 경우, 연금제도를 통해 재직공무원에게 충분한 수준의 급여지급, 즉 사회적 보호를 보장하기 위한 수급권 규제(Vesting regulation)가 연금수급의 이동성(portability)을 제한하고 있어 조기퇴직자(고령근로자의 경우가 아닌) 보호차원에서 수급권 취득요건의 완화 필요성을

8) Minika Queisser, "Reforming Civil Servant Pension Schemes - An OECD Perspective," OECD, 2003.

연금하고 있다. 이와 함께 민간부과는 구분되는 특권을 공무원 집단에게 부여함으로써 야기된 공평성(Fairness considerations) 문제를 언급하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 OECD는 다음과 같은 공무원연금제도의 개혁방향을 제시하고 있다. 첫째, 공무원연금급여에 가산되는 각종 크레딧을 포함하여 연금급여 산정 및 지급과정에서의 투명성 제고를 강조하고 있다. 둘째로 공무원연금제도에 내재된 미적립 부채를 명시화함으로써 공식적인 부채화하되, 가급적 사전적립 방식의 연금제도로 운영할 것을 제안하고 있다.

셋째로 공무원연금과 민간부문의 국민연금 제도로부터 예상되는 연금급여를 현가화하여, 이를 공무원과 민간부문 근로자 임금의 현재가치와 비교해보도록 권고하고 있다. 넷째로 국민연금제도에 비해 일반적으로 관대하게 운영되고 있는 공무원연금의 연금승률(accrual

rates)을 축소하는 한편, 퇴직직전 소득을 기준으로 산정되는 연금액 산정기준소득의 산정기간 확대를 주문하고 있다. 마지막으로 장기적인 관점에서 일반 국민대상의 국민연금제도와 통합할 수 있도록 공무원연금제도를 개선해 나가도록 권고하고 있다.

(2) 세계은행(2000)과 OECD(2003)의 우리나라 공무원연금제도 개선 권고안

1997년 IMF 경제위기 이후의 구조조정 과정에서 우리나라의 노후소득보장체계 재편논의에 간여하였던 세계은행은 2000년 한국관련 보고서에서 공무원연금제도 개선안을 구체적으로 제시하였다.⁹⁾ 세계은행은 이미 적자로 전환된 공무원연금제도의 개혁이 점진적인 급여 삭감 조치형태를 취할 가능성이 높은 관계로 당장 재정적자상태에서 벗어나기가 수월하지 않을 것으로 전망하였다. 이러한 현실인식 하

표 11. OECD가 권고한 개혁대안별 주요 OECD 국가의 공무원연금 개혁

개혁 대안	해당 국가
수급개시연령 연기	핀란드, 스웨덴
(자발적) 조기퇴직을 통제	독일, 이태리, 스웨덴
급여 삭감 / 재직기간 연장	오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 핀란드, 포르투갈
연금액 연동방식 변경	이태리, 스웨덴
국민연금제도와 통합	오스트리아, 그리스, 스페인
기여율 인상	오스트리아, 핀란드, 그리스, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴
(일정수준의) 사전적립방식 도입	벨기에, 덴마크, 핀란드, 이태리, 스웨덴

자료: Monika Queisser, 2003, 전세서

9) The World Bank, The Korean Pension System at a Crossroads, Report No. 20404-KO, 2000.

에 공무원연금제도의 중단기 정책목표를 연금 적자증가의 억제로 설정하되, 장기적으로는 수입·지출이 균형을 이루는 제도로 전환시키는 방안을 제시하고 있다.

세계은행은 이러한 정책목표 달성을 위해 사용 가능한 정책수단들이 그리 많지 않음을 언급하면서 우리나라 공무원연금제도에 적용 가능한 두가지 개혁시나리오를 권고하였다. 첫 번째 시나리오로 장·단기에 걸친 5가지 정책 조합을 통한 재정 안정화 방안을 제시하고 있다. 즉, 단기적으로 다음 4가지 정책변수를 이용하여 재정안정화 조치를 취하되 장기적으로 정책수단 하나를 더 추가하도록 하였다. 구체적으로 언급하면 2033년까지 수급개시연령을 65세까지 상향조정하고, 33년 가입이후 적용되지 않는 급여승률 제한규정을 폐지하도록 권고하였다. 이와함께 공무원 보수에 연동되는 연금액을 점진적으로 물가에 연동시키되, 연금액 산정기준소득을 퇴직직전 소득에서 점진적으로 생애평균소득으로 전환할 것을 주문하였다. 지금까지 언급된 4가지 단기적 조치 외에 장기적으로 국민연금의 급여산식과 유사한 제도(생애소득을 기준으로 연금액을 산정하며, 연금액 결정 후에는 물가에 연동하는 방식)를 도입하되 연금수급연령도 국민연금과 동일하게 개선하도록 권고하였다.

두 번째 시나리오는 상기조치 외에 공무원연금의 급여산식, 즉 공무원연금수준을 국민연금과 동일하게 변경하는 방안이다. 구체적으로 매 가입연도당 1.5%의 연금승률을 부여하되, 기득권 보호차원에서 과거 기여기간에 대해서는 현행 공무원연금제도의 급여산식을 그대로 적용하도록 권고하였다.

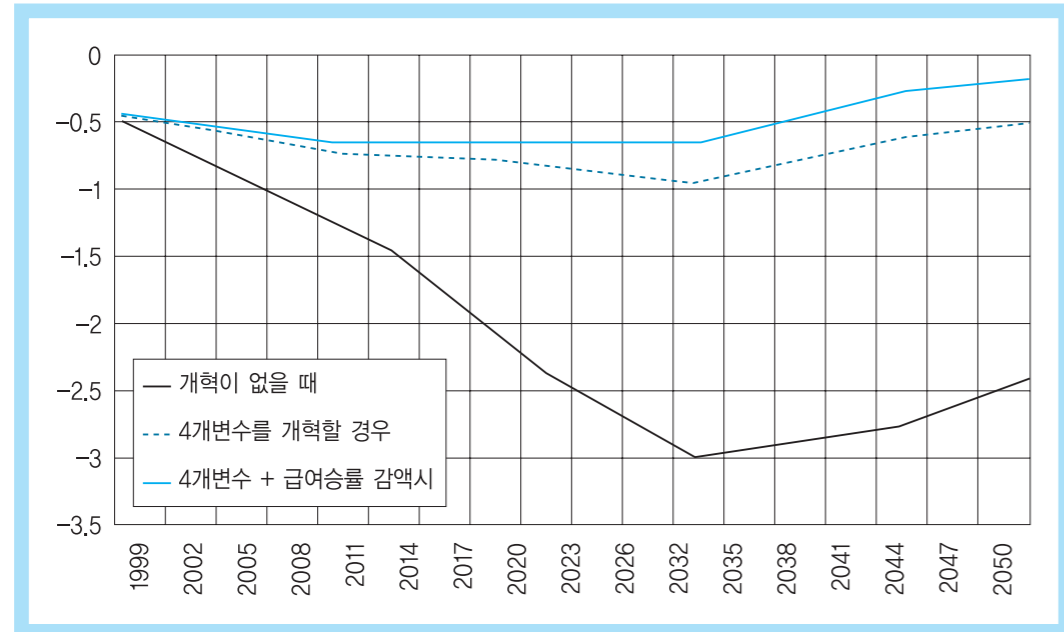
[그림 4]는 1999년 당시 공무원연금제도를 그대로 유지할 경우와 앞서 언급한 두가지 시나리오에 따라 공무원연금제도를 개혁하였을 경우 예상되는 재정전망을 보여주고 있다. 공무원연금제도를 개혁하지 않을 경우(1999년 기준) 장기적으로 GDP 대비 3%에 해당하는 연금재정 적자가 발생할 것으로 전망된 반면, 앞서 언급된 두가지 시나리오 중 하나를 채택하였을 경우 GDP 대비 1% 내에서 재정적자가 유지될 수 있었음을 보여주고 있다.¹⁰⁾

지금까지 논의된 모수적 개혁 외에 근본적인 제도개혁(Systemic reform)을 선택할 경우에는 국민연금제도가 퇴직(연금)제도와 연계되어 효과적인 다층소득보장체계를 구축한다는 전제 하에 장기적으로 공무원연금제도를 다층소득보장체계의 일원으로 포함시킬 것을 권고하였다(세계은행(2000), 42쪽)

한편 OECD는 한국경제검토보고서에서 지속 가능한 방향으로의 국민연금제도를 개혁하

10) 세계은행의 권고안에 따른 제도개혁 시 기대되는 효과의 기준시점이 1999년이라는 점을 주목할 필요가 있다. 실질적인 개혁이 이루어지지 않는 채 이미 7년이 경과하여 그동안 상당한 수준의 미적립부채가 추가된 관계로, 1~2년 내에 세계은행 권고안과 동일한 개혁안을 선택할지라도 [그림 3]과 같은 동일한 효과를 기대하기는 어렵다는 것이다. 이에 따라 상기 개혁안과 동일한 효과를 기대하기 위해서는 훨씬 강력한 정책수단이 필요하다는 점이 바로 이해관계자들의 반발에도 불구하고 연금개혁을 서둘러야 하는 이유라 할 것이다.

그림 4. 공무원연금에 대한 모수적 개혁(Parametric reform) 대안별 재정상황(1999~2050 기간동안 GDP 대비 공무원연금 적자비율, %)



주: (그림 4의 4개 변수는 수급개시연령(65세까지) 상향조정, 가입기간 연장(33년 이후까지), 연금급여 물가연동, 연금산정기준소득을 생애 평균소득으로 전환하는 것을 의미함.
자료: 세계은행, 2000, 전계서.

되, 공무원연금의 경우 재정안정화를 위한 개혁 및 국민연금과의 통합 필요성을 언급하고 있다.¹¹⁾

4. 나오며

지금까지 공무원연금을 중심으로 논의된 우리나라 특수직역연금의 현황과 문제점, 전 세계적인 공무원연금제도 운용현황, 우리나라 공

무원연금제도의 개혁방향에 관한 국제기구의 권고사항 등을 종합적으로 고려할 때 특수직역 연금의 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 국가적 중대사라는 것을 알 수 있다. 따라서 국민연금이 먼저 개혁하여야 한다는 주장이 아니면 특수직역 연금이 먼저 개혁하여야 한다는 등의 논쟁은 부질 없음을 알 수 있다. 너나 할 것이 없이 하루라도 개혁을 서둘러 향후 도래할 저출산·고령사회에 효과적으로 대처할 수 있어야 할 것이다.

연금개혁의 필요성을 인정한다는 전제 하의

바람직한 개혁방향으로는 전 세계적으로 진행되는 연금개혁 및 연금개혁의 정치경제학적인 측면을 고려할 때 단 한 번의 개혁을 통해 장기적으로 지속 가능한 연금제도로 전환하는 것은 사실상 불가능할 것으로 판단된다. 그렇다 하여 점진적인 개혁의 불가피성을 홍보하려는 것이 아니라 점진적인 개혁을 통해 개혁필요성에 대한 사회 구성원의 공감대를 확산시켜 장기적으로 지속 가능한 연금제도 구축을 위한 징검다리를 놓자는 것이다.

전 세계적인 공무원연금제도 현황 및 국내 관련 문헌을 통해서 알 수 있는 것처럼 우리나라 공무원연금제도 등 특수직역연금제도는 전 세계적으로도 지나치게 관대한 연금제도임을 부인할 수 없다.¹²⁾ 이처럼 지나치게 관대한 공무원연금제도를 개편하기 위해서는 다양한 정책수단들이 필요할 것이며, 이를 위해 이미 언급된 세계은행(2000) 권고안의 시나리오 1에 의한 제도개혁이 시급하다고 할 것이다. 이와 함께 국민연금 등과 비교하여 지나치게 관대하게 설정된 유족연금(공무원연금 70%, 국민연금 60%)에 대한 제도개선도 불가피할 것이다.¹³⁾ 또한 33년 보험료 납입이후 추가로 근무할 경우에도 보험료 납입이 면제되는 대신 연

금액 산정시에는 퇴직 직전의 3년 평균보수를 기준으로 연금액을 산정하는 규정들이 연금제도의 현대화 차원에서 우선적으로 개선되어야 할 것이다. 또한 노후소득보장제도로서의 기본 취지에 부합하기 위해서라도 수급권 확보에 필요한 최소가입기간을 현행 20년에서 하향 조정할 필요가 있으며, 국민연금과의 연계장치를 확보하여 공적연금의 혜택을 공유할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이와 함께 장기적으로는 공무원연금제도가 지속가능할 수 있는 자생력을 확보할 수 있는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 즉, 고급여의 확정급여방식을 유지하는 한 장기적인 관점에서의 재정 불안정은 불가피하다고 판단되는 바, 재정안정화 차원에서 이른바 복지 선진국들이 연금개혁에 채택하고 있는 연금제도의 자동안정화장치(Built-in stabilizer) 도입이 불가피할 것이다. <표 12>는 향후 연금수급자들에게 2002년 기대여명을 적용할 경우에도 60세 퇴직 시 현행 공무원연금 보험료(17%) 하에서는 보험수리적인 균형달성을 위한 소득 대체율이 현행의 76%에서 30.9%까지 하락하여야 함을 시사한다. 더욱 심각한 것은 만약 2002년에 비해 기대여명이 20% 증가할 경우

12) 김종양·최재식(2000, 68쪽)은 우리나라의 공무원연금제도의 고급여 속성을 다음과 같이 기술하고 있다. "현행 공무원연금의 소득대체를 50~76%는 미국, 프랑스, 독일 등 사회보장선진국의 공무원연금보다 오히려 10% 이상 높은 수준이기 때문에 문제의 핵심은 제도의 지속 가능성에 있다고 할 것이다. 20년 재직한 공무원의 경우 한국이 보수월액의 50%가 지급되는 반면 미국 36.25%, 프랑스 40%, 독일 37.5%이다. 33년 재직자의 경우에는 한국 76%, 미국 62.25%, 프랑스 66%, 독일 62.875%이다."

13) 공무원연금의 유족연금은 1988년 50%에서 70%로 전격 상향 조정되었다. 국민연금 유족연금 60%와 비교하여 10%p 밖에 차이가 나지 않아 급여액 차이가 크지 않다고도 판단할 수 있으나, 공무원연금의 유족연금액(70%)이 30년 이상 가입한 국민연금가입자 본인의 연금액(60%)보다 많을 수 있다는 점에서 제도개선이 불가피하다고 하겠다. 이는 공무원연금의 소득대체율이 퇴직 직전 3년 평균인내 비해, 국민연금은 생애평균소득을 기준으로 하고 있기 때문이다.

11) OECD, OECD Economic Reviews : Korea, 2003, 59쪽.

에는 보험수리적으로 균형을 이루는 소득대체율이 25.2%까지 하락한다는 사실이다. 이러한 맥락에서 중단기적으로는 보험료 인상 또는 급여삭감 등의 조치가 불가피하며, 나아가 장기적인 관점의 재정건정성 확보를 위해 연금재정의 자동안정화장치 도입을 적극 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 검토 가능한 재정안정화

조치로는 이미 스웨덴, 이태리, 러시아 등에서 도입한 명목확정기여방식(NDC)의 연금제도 또는 일본, 독일, 핀란드 등에서처럼 연금급여를 사회·경제적 환경변화에 연동시키는 지속가능성 정책변수(sustainability factor) 도입이 바람직할 것으로 판단된다.¹⁴⁾ 공무원연금 등 특수지역연금제도 현대화와

표 12. NDC 제도에서의 퇴직 전 3년간 평균소득 대비 소득대체율

- 경제성장률 2%, 보험료를 17% 가정 -

(단위: 천원, 세, %)

연령	소득	명목자산(NC)	3년평균 소득	2002년 현재 기대여명			기대여명 10% 증가			기대여명 20% 증가		
				연금	소득 대체율	기대여명	연금	소득 대체율	기대여명	연금	소득 대체율	기대여명
25	15,338.0	2,607.5										
26	15,644.8	5,319.2										
27	15,957.7	8,138.4										
...												
60	30,674.3	187,726.8	29,487.0	8,926.6	30.9	21.0	8,115.1	28.1	23.1	7,438.8	25.7	25.2
61	31,287.8	196,800.2	30,076.8	9,728.1	33.0	20.2	8,843.8	30.0	22.3	8,106.8	27.5	24.3
62	31,913.5	206,161.5	30,678.3	10,610.5	35.3	19.4	9,645.9	32.1	21.4	8,842.1	29.4	23.3
63	32,551.8	215,818.6	31,291.9	11,572.0	37.7	18.7	10,520.0	34.3	20.5	9,643.4	31.4	22.4
64	33,202.9	225,779.4	31,917.7	12,634.6	40.4	17.9	11,486.0	36.7	19.7	10,528.8	33.6	21.4
65	33,866.9	236,052.4	32,556.1	13,796.2	43.2	17.1	12,542.0	39.3	18.8	11,496.8	36.0	20.5
66	34,544.3	246,645.9	33,207.2	15,085.4	46.3	16.4	13,714.0	42.1	18.0	12,571.1	38.6	19.6
67	35,235.1	257,568.8	33,871.3	16,500.2	49.7	15.6	15,000.2	45.2	17.2	13,750.2	41.4	18.7
68	35,939.8	268,830.0	34,548.8	18,054.4	53.3	14.9	16,413.1	48.5	16.4	15,045.3	44.4	17.9
69	36,658.6	280,438.6	35,239.7	19,791.0	57.3	14.2	17,991.8	52.1	15.6	16,492.5	47.7	17.0
70	37,391.8	292,403.9	35,944.5	21,691.7	61.6	13.5	19,719.7	56.0	14.8	18,076.4	51.3	16.2

주: 1) 25세에서의 기준소득은 2003년 6월 현재 우리나라 전 산업직종에서 1~2년 경력기준의 월평균임금을 연평균임금으로 전환시킨 수치임.
 2) 실질경제성장률을 2%로 가정하였으며, 명목자산의 수익률은 경제성장률과 같은 것으로 가정하였음.
 3) 특수지역연금의 퇴직 전 3년 평균소득 기준 17% 보험료를 가정하였음.
 자료: 윤석명·김문길(2005)에서 재인용

14) 이같은 방향으로의 제도 개선에 대한 초기단계에서의 연구로는 "특수지역연금의 현황과 개선방향(윤석명, 보건복지포럼 제45호 별책, 2000년 6월호)"을 참고하라. NDC로의 개혁과 관련된 보다 상세한 논의는, "연금개혁 대안으로서의 NDC 연금제도의 타당성에 관한 비판적 고찰(윤석명·김문길, 사회보장연구, 제21권 제2호, 2005)"을 참고하기 바란다. 또한 양재진(2002, 2003, 2006)은 NDC와 관련된 다수의 글을 발표하고 있다.

관련하여 세계은행, OECD 등에서 권고한 것처럼 재정안정화를 달성한 국민연금제도로의 통합 가능성 여부를 장기적인 관점에서 검토할 필요가 있을 것이다. 그러나 그 무엇보다도 시급한 것은 공무원연금을 비롯한 특수지역연금의 미적립부채가 지금보다 더 이상 증가하지 않도록 특수지역연금 개혁에서의 마지노선을 설정하는 것이 될 것이다. 세계은행 권고안(2000)이 제시된 이후에도 이런 저런 이유를 들어 제대로 개혁하지 못함에 따라 7년 동안 급증한 미적립부채가 이러한 개혁 필요성에 대한 산 증인이라 할 것이다. 이해관계자들이 충분히 납부할 수 있도록 보다 객관적인 연구방법

에 입각한 기초자료 확보 노력과 함께, 연금선진국들의 연금개혁 과정에 관한 면밀한 검토를 통해 이해관계자들과 개혁방향에 관한 합의를 도출하여야 할 것이다. 공무원연금 등 특수지역금제도가 설령 부양제도의 속성을 내포한다 할지라도, 이들 집단을 부양하는 주체가 다름 아닌 세금납부 의무를 짊어진 일반 국민들이라는 사실을 염두에 둘 필요가 있으며, 나아가 특수지역연금 이해관계자들이 국가의 백년대계를 책임지고 있다는 측면에서도 선량한 제도관리자로서의 역할을 충실히 수행하여야 할 것이다. 