

공무원연금의 현황과 쟁점, 개혁방향 모색

Korean Civil Servant Public Pension: Some Issues in Reform

배준호 한신대 사회과학대학 교수

공무원연금과 국민연금은 출범 당시 근로기에 기여금을 내고 이를 불려서 노후자금으로 쓰자면서 제도를 발족시켰다. 공무원연금이 2000년 말 개혁 때 이러한 약속을 슬그머니 깨뜨려 정부재정의존형 연금으로 모습을 바꾸자 도덕적해이라고 비판받아 금번 연금개혁의 단초가 되었다. 우리 공무원연금의 원형으로 알려진 일본의 공제연금은 도입된 1948년부터 일관된 원칙을 지켜오고 있다. 국가공무원법이 "적당한 생활급여를 지급하되 건전한 연금수리에 기초해야"라고 규정하고 있고 국가공무원공제조합법은 "생활수준, 임금 등 여건이 크게 변하면 신속히 개정해야하며 재정재계산후 100년 정도 장기급여 지급에 문제가 없도록 적립금을 쌓고 매년 재정균형을 유지해야"라고 주문하고 있다. 덕분에 일본은 약간의 모수 조정으로 제도의 장기지속가능성을 담보할 수 있다.

개혁방향 모색 시 일본 공제연금이 60여 년간 지켜온 "건전한 연금수리 기초" "생활수준, 임금 등 여건이 크게 변하면 신속히 개정" 원칙을 최대한 반영해야 할 것이다. 즉 공무원의 기여금요율도 일정수준 올리되 정부부담금을 더 많이 올려 건전한 연금수리 원칙을 적극 반영하고 공무원보수 현실화 나아가 관민역전 시 신속하게 연금제도를 바꿀 수 있도록 법제를 개정하자. 법개정 시 지켜야 할 또 다른 자침은 더 내기보다 덜 받는 것을 우선하여 민간근로자와의 생애소득상의 형평성을 확보하고 급여축소폭이 입직 연도가 늦고 상위직에서 커지도록 차등 설계해야 할 것이라는 점이다.

1. 들어가며 : 개요

공무원연금은 공무원 노후보장 수단으로 국가공무원법(1948, 1963)에 근거규정을 두고 있었다. 이후 연금에 관한 구체적 내용을 기술한 공무원연금법(1960)은 제정 당시 국가공무원법이 천명하는 신분제공무원에 걸맞는 공무원 연금을 규정하지 않았다. 60세가 수급개시연령이고 가입자와 정부가 균등부담하여 연금보합수지를 맞추도록 규정되어 있었다. 그런데 제정후 3년이 경과하기 전에 지급개시연령(60세)을 폐지하는 등 1995년 말의 법 개정 시까지 공무원연금은 30년 이상 급여총실화 방향으로

운영되어 왔다. 이후 급여지출 억제와 기여금요율 인상(26년만의 인상) 등 재정안정 화책이 강구되기 시작하여 지급개시연령(60세) 규정이 다시 도입되고(1995년 말 개혁) 급여산정기준보수 개정 등 대규모 재정안정 조치가 도입되었다(2000년 말 개혁). 한편 2000년 말 개혁 때까지 법은 '수지상등의 원칙'을 규정하여 공무원과 정부가 (균등)부담하여 공무원연금의 수지를 맞추어야 한다고 천명하고 있었다. 그런데 이때의 개혁으로 해당 조항이 빠지고 '비용부담의 원칙' (65조) '연금부담금 및 보전금' (69조)가 새로 규정되어 연금적자는 국고부담으로 바뀌었다.

우리의 경우 국가공무원법이 신분보장(68조)외)과 사회보장(77조)을 규정하고 있고 공무원연금법이 넉넉한 연금지급을 약속하여 외형상 독일, 프랑스 등 대표적인 신분제 공무원제 운영 국가와 유사한 모습으로 간주될 수 있다. 하지만 이들 국가는 제도운영비용 부담의 주된 주체가 국가라는 점에서 제도 발족 후 공무원과 국가의 (거의) 대등한 부담을 규정해온 우리(2000년 이전) 및 일본과 구별된다. 또 우리는 독일, 프랑스는 물론 일본과 비교해도 '신분보장'이라는 말이 쑥스러울 정도다. 재직기간 20년 미만 퇴직자가 많아 2002년까지 전 퇴직자의 50%를 상회하였다(1998, 1999 제외).

일본은 우리와 유사한 수준의 신분제 공무원제를 운영하는 나라로 국가공무원법에 '건전한 보험수리'에 기초한 퇴직연금제(107조 3항)를 규정하고 이에 입각하여 국가공무원공제조합(1948, 1958)을 운영하고 있는바 이것이 우리 공무원연금의 원형으로 알려져 있다. 우리 공무원연금도 발족 후 2000년까지 '수지상등의 원칙' 하에 원칙적으로 제도 내 보험수리 공평을 추구해왔다. 특이한 점은 일본의 공제연금은 일찍부터 국민생활수준, 임금 등 경제여건 변화에 맞춰 신속하게 연금지급을 조정하도록 하는 규정(1조의2)이 들어가 있었다는 사실이다. 일본은 이 규정에 근거하여 1985년 개혁 시 공무원의 연금지급을 대폭 삭감하였고 최근 후생연금(국민연금)수준으로 인하기로 정부 여당이 합의하였다. 일본의 경우 공무원 신분보장이 독일, 프랑스에 뒤지지 않을 수준이

지만 퇴직연금은 '건전한 보험수리' 원칙을 고수함으로써 신분보장과 퇴직 후 소득보장을 명확히 구별하고 있다. 독일은 2002년 이후 2007년을 목표로 급여수준을 4.7% 낮추는 개혁을 추진 중이고 프랑스도 2003년 8월의 연금개혁법에 3대원칙의 하나로 '직업에 따른 연금차별 철폐'를 규정하고 공무원연금을 개혁하는 중이다.

현행 공무원연금 제도가 바꾸지 않아도 큰 재정부담 없이 30년, 50년 이상 지속할 수 있다면 굳이 근본적인 개혁에 나설 필요는 없다. 그렇지만 2030년 이후 적자규모가 GDP의 1% 수준에 달하는 등 제도자체의 지속가능성이 없다면 미봉책보다 근본적 대책 수립에 나서는 것이 순리다. 우리의 모델이었던 일본의 공제연금은 지금도 장기급여 재정재계산시 100년 후 급여지급에 지장이 없도록 필요적립금을 보유하고 기간 중의 재정균형 유지를 주문하고 있다(99조 3항, 비용부담원칙). 그 결과 앞으로 공제연금 지원에 막대한 재정이 투입되는 일은 없을 전망이다.

여기서 검토 가능한 하나의 개혁안을 제시함으로써 향후 논의의 단초를 제공한다. 우선 신규임용자는 상대적으로 건전한 보험수리에 기초하여 운영되고 있는 국민연금에 가입토록 한다. 다음으로 기존가입자는 개혁 전 기간의 기득권을 최대한 인정해주되 세대별 기여금요율과 급여수준을 단계적으로 올리고 낮춰 동일연령대의 유사 경력을 지닌 100인 이상 기업 민간근로자와 생애소득(=근로기 보수 + 순연

금(=급여-본인부담금) + 퇴직금)이 비슷한 수준이 되도록 하고, 이 과정에서 들어가는 적자 보전비용은 기본적으로 재정이 부담한다. 순연금 축소는 원칙적으로 본인부담금 인상보다 급여수준 인하로 대처하되 세대별 부담능력 등을 감안하여 가급적 차등적용한다. 아울러 이 조정작업으로 1995년 이전 임용자와 1996년 이후 임용자간에 예상되는 연금격차를 축소한다. 한편 기존수급자는 연동방식을 보수인상률 대신 소비자물가상승률로 대체, 적용하고 일정액 이상의 고액수급자는 이같이 계산한 연동분의 일부만을 있어 지급하는 방식으로 급여액을 연차적으로 낮춘다.

이상의 내용은 고려 가능한 많은 안 중의 하나일 뿐이지만 2003년 8월 프랑스 당국이 연금개혁원칙의 하나로 천명한 '직업에 따른 연금차별 철폐'를 실천할 수 있는 안이다. 공무원도 국민다수가 적용받는 국민연금을 적용받고 추가 직역연금이 필요하다면 이를 창설하여 두 기동, 세 기동 체계로 연금을 다원화해 가지는 것이다. 물론 직역연금은 공무원 퇴직연금으로 확정급여형을 중심으로 고려하되 가입자가 원하면 확정 기여형, 캐시밸런스 등 국내외에서 이용되는 형태도 제공한다. 이렇게 되면 공무원에도 소득재분배 기능을 지닌 국민연금이 적용되면서 현 공무원연금의 약점

의 하나로 꼽히는 노후소득격차확대 효과가 다소 완화될 것이다.

2. 현황과 문제점

공무원연금은 1960년에 도입되었는데 근거는 1948년에 제정된 국가공무원법 제26조(현 77조)로 “공무원의 퇴직금과 공무상 재해보상에 관한 법률을 정하여 적절한 급여를 실시할 것”이라고 규정하였으며, 현재는 “공무원이 질병·부상·폐질·퇴직·사망 또는 재해를 입었을 때에는 본인 또는 그 유족에게 법률이 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급”한다고 광범하게 규정하고 있다. 이러한 이유로 공무원연금법은 도입초기부터 퇴직연금 외에 재해보상보험까지를 규정하게 되었다.¹⁾ 또 도입 당시부터 모든 공무원을 적용대상으로 삼았다. 국가 및 지방의 일반직 공무원, 교육공무원, 판검사, 경찰직 및 소방공무원이 포함되었고 일반직, 별정직과 더불어 기능직, 고용직까지도 포함되었다.²⁾

공무원연금은 특수직역연금의 효시로 여기에는 노후소득보장(퇴직급여, 유족급여, 장애급여) 외에 민간기업의 퇴직금에 상응하는 퇴직수당(1991 도입), 산재보험에 해당하는 재해

보상급여 그리고 자연재해나 사망 시의 부조급여까지 포함되어 있다 도입 후 46년이 경과하고 있는 공무원연금은 1995년 말 개혁 이전까지는 가입자 급여를 충실화하는 것이 기본 개혁방향이었다. 유일한 예외가 1975년에 행해진 연금지급정지 규정 신설과 재직기간 상한(30년)제 도입이다. 가장 영향력이 큰 개편은 발족 후 3년이 채 되기 전인 1962년 10월의 연금지급개시연령(60세)제 폐지다. 이 개정으로만 20년(군대 근무기간 포함) 이상 재직하면 퇴직연령에 관계없이 사망 시까지 연금을 수령하는 지극히 관대한 연금제도가 이 땅에 시행된다. 사실상 이 때부터 공무원연금의 재정안정은 달성할 수 없는 목표가 되었고 공무원연금법(2000년 말 개정 이전 법률)이 규정해 왔던 보험수리원리에 입각한 수치상등의 원칙³⁾은 지킬 수 없는 원칙이 되었다.

수급자 퇴직시점의 연령분포는 60세 이하가 77%이고 50세 이하가 18%로 나타난다⁴⁾(그림 1). 1962년의 법개정이 없었다면 공무원연금은 지금보다 훨씬 건실하게 운영되어 국고지원에 크게 의존하지 않고 지속가능한 제도로 발전해 갈 수 있었을 것이다.

경제가 안정되고 공무원 보수가 상향되면서 퇴직자중 20년 이상 재직자 비율이 늘고 있다. 1985년의 20.6%가 1990년 30.2%, 1995년

40.3%, 2000년 42.8%, 2005년 68.6%로 증가세를 보이고 있다⁵⁾. 20년 이상 재직 후 퇴직자의 연금선택율은 1998년까지 50% 대 이하의 수준에 머물다가 1999년부터 급격히 높아져 2005년에는 95% 대의 수준을 보이고 있다. 최근 수년의 급격한 상승은 낮은 금리, 연금의 높은 수익비에 대한 인식전환이 크게 영향을 미친 것으로 파악된다.

공무원연금 수급자가 빠르게 늘고 부양률이 22.15(2005)에 달하면서 공무원연금의 재정불안이 현실화되고 이로 인해 재정적자를 일반재정에서 보전해주는 규모가 빠르게 증가하고 있다. 민간근로자의 국민연금에 비해 수 배 높은 급여수준이 문제시되고 있는 상황에서 이들에게 지급되는 급여수준을 유지하기 위해 민간근로자들이 부담하는 조세가 총당되고 그 규모가 매년 확대되고 있다. 이들 재정불안과 급여수준의 불공평성을 포함하여 공무원연금의 문제점을 정리해 보자.

첫째, 높은 연금급여에 비해 턱없이 낮은 기여금 부담으로 매년 막대한 재정적자가 발생하고 있다. 1993년의 당기적자 발생 이후 1996년과 2002년을 제외하고 매년 당기적자가 발생하고 있다. 2003년과 2004년에는 국가부담금이 가입자기여금의 1.5배 수준이지만 국가부담금의 증가폭이 점차 커져 머지않아 2배를 넘어

1) 일본의 국가공무원법 역시 재해보상과 퇴직연금 도입을 규정하고 있지만 일본은 이들을 구분하여 다른 법으로 규정하였다. 재해보상은 국가공무원재해보상법(1951년)에 퇴직연금은 국가공무원공제조합법(1948년, 1958년)에 규정하여 오늘에 이르고 있다.

2) 미국과 일본은 국가와 지방 공무원을 구분하여 독립적인 공무원 연금을 운영하고 독일은 더욱 세분하여 관료, 직원, 기능직·고용직별로 상이한 연금을 운영한다.

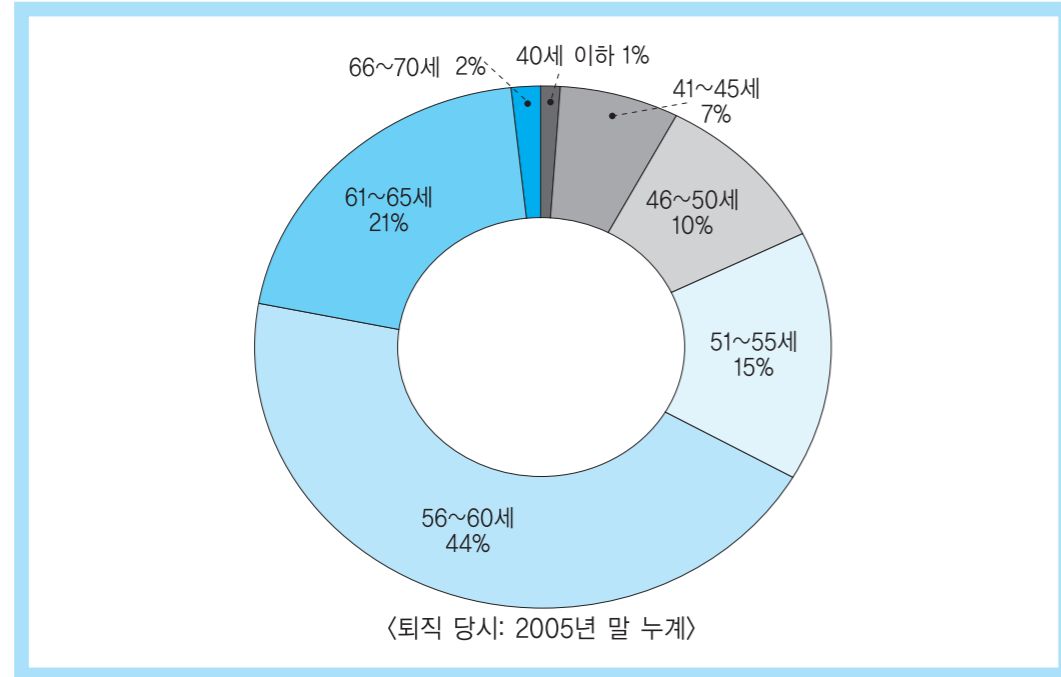
3) 이 조항은 2000년 말 개정된 신법 제65조 '비용부담의 원칙'에서 "비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 퇴직급여 및 유족급여 소요비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다"는 모호한 조항으로 바뀌었다.

4) 공무원연금관리공단(2006), 조사대상은 2005년 말까지의 퇴직자

http://www.gepco.or.kr/data1/static/view.jsp?c=200&cate1=static&no_sqn=17021.

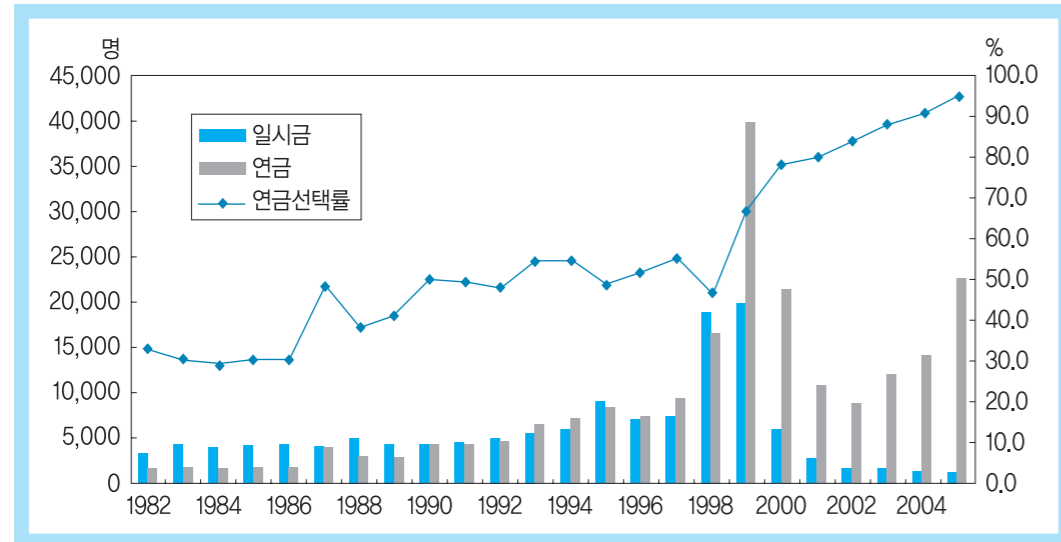
5) 이른바 IMF 경제위기 때에는 다수의 장기근속자가 일시에 퇴직하면서 1998년 64.5%, 1999년 62.9%의 값을 보였다.

그림 1. 공무원 퇴직당시연령 분포 : 2005년말 누계



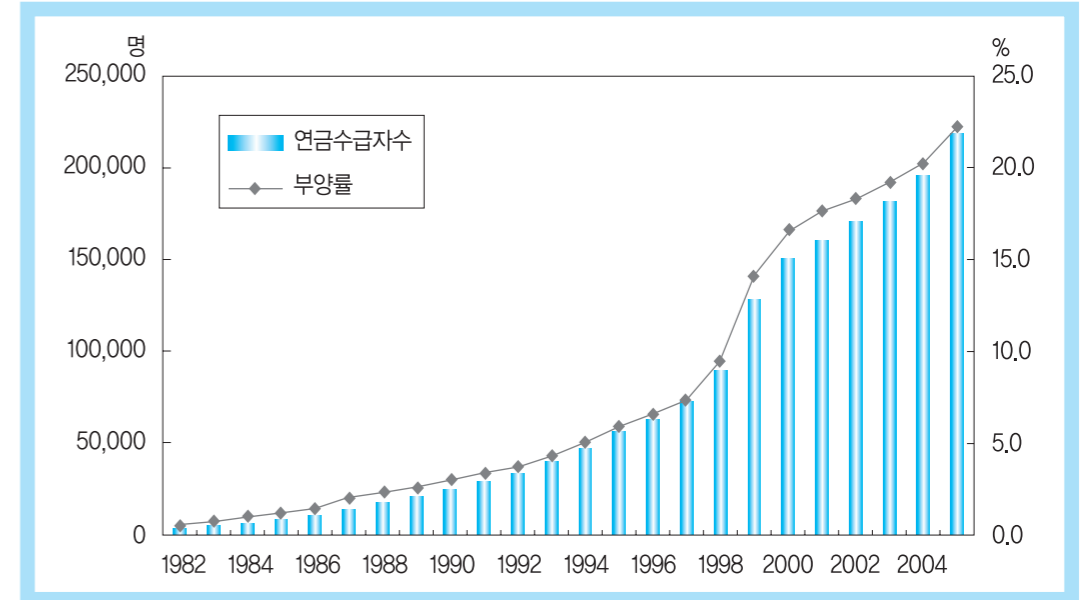
자료: 공무원연금관리공단 홈페이지

그림 2. 20년 이상 재직 후 퇴직자의 연금, 일시금 선택 구성과 연금 선택률



자료: 공무원연금관리공단 홈페이지

그림 3. 공무원연금 수급자수와 부양률 추이



자료: 공무원연금관리공단 홈페이지

설 전망이다(표 1). 33년 재직에 적용되는 소득 대체율 76%는 주요국 중 세계최고 수준이지만 기여금요율은 2001년 이후 17%(본인부담 8.5%)로 고정되어 급여지출을 충당하기에 턱 없이 부족하다.

둘째, 공무원연금의 재정수지를 맞추기 위해 도입되어 있던 보험원리에 입각한 비용부담원칙이 2000년 말 개정 시 폐기되면서 수지상등 책임은 전적으로 정부에 귀착되었다⁶⁾. 추계에

따르면 수지적자는 2020년 13조 8,126억원, 2030년 32조 4,810억원 으로 급증한다(표 2). 2030년의 적자액은 GDP 대비 1.1%로 정부에 산의 5%를 퇴직공무원의 연금지원에 충당해야 한다. 2030년 급여재원의 75%가 세금이다.

셋째, 같은 가입기간의 경우 연금급여는 공무원연금이 국민연금보다 수급개시 시점에서 2~3배⁷⁾이며 수급 후 연동방식의 차이로 격차가 더 벌어져 80세 무렵에는 4배 이상으로 확

6) 법 제69조로 규정된 '연금부담금 및 보전금' 조항은 공무원연금의 지출항목 중 가장 비중이 큰 퇴직급여와 유족급여 재정의 적자액을 국가, 지방자치단체가 보전하도록 규정하고 있다. 이 규정으로 공무원연금의 재원조달방식을 보험료 방식에서 사실상 조세방식으로 이행된다. 아이러니컬한 점은 이렇듯 조세의존 방식으로의 이행을 촉구하면서 그동안 공무원연금법이 천명해 왔던 보험료 방식의 내실을 기하는 조치를 신법에 규정한 점이다. 제69조의2 '책임준비금 적립'에는 "국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다"고 규정하고 있다.

7) 20년 가입 시, 국민연금은 전 가입기간 표준소득월액 평균액의 30%, 공무원연금은 퇴직 전 3년 평균보수월액의 50%를 지급한다. 공무원연금 급여 지급기준을 전 가입기간 표준소득월액 평균액으로 바꾸면 소득대체율은 70~75% 수준으로 높아진다. 평균 수익비(급여누계/보험료누계)를 보면 국민연금이 2.22(김상호 2002), 공무원연금이 3.79~4.42(최재식 2004, 1995년 임용자)로 추계되

표 1. 공무원연금 재정수지와 수입내역(1999~2004년)

(단위: 억원)

연도	수입(A)				지출(B)	수지차 (A-B)	기금 운용 수익	국고 보전금 ¹⁾
	가입자 기여금	국가 부담금	급여 환수금	소계				
1999	11,191	34,381	61	45,633	73,153	-27,520	5,965	-
2000	11,437	22,829	108	34,374	43,832	-9,458	920	-
2001	14,699	19,826	67	34,592	35,191	-599	3,145	599
2002	16,558	23,510	92	40,303	36,528	3,776	2,604	-
2003	17,832	26,417	110	44,402	44,950	-548	3,399	548
2004	19,228	29,038	93	48,359	50,101	-1,742	2,543	1,742
소계	90,945	156,187	531	247,663	283,755	-36,091	18,576	2,889

주: 수지차를 누적적립금과 기금운용수익으로 보전하기 어려울 때 지원
자료: 국회예산정책처(2005), p.102. <표 5>

대된다. 이 같은 두 연금의 차이로 공적연금 수급자간 급여의 형평성이 상실되고 은퇴자의 노후소득불공평이 확대되고 있는데 이 같은 급여 격차를 합리적으로 설명할 근거가 없다. 서구 국가에서도 공무원연금 급여가 국민연금보다 높은 경우가 많지만 이들 나라에서는 근로기 공무원 급여가 민간 근로자보다 낮은 나라가 많다. 영국의 중앙정부 공무원이 그러하며 우리도 1990년대까지는 그랬다. 우리나라의 경우 1998년에는 민간근로자 평균보수월액이 108만 4,000원으로 공무원의 93만 9,000원보다 13% 정도 더 많았지만, 2004년에는 219만

9,000원과 320만 8,000원으로 공무원이 46% 더 높아졌다.⁸⁾

넷째, 이처럼 문제가 많은 공무원연금이지만 국민연금과 일원화하려는 움직임이 감지되지 않고 있다. 미국은 1984년부터 신규임용 공무원부터 국민연금인 OASDI에 가입하고 있고 포르투갈은 1993년부터 신규임용 공무원에게 국민연금 가입을 의무화하였다.⁹⁾ 폴란드는 1999년의 개혁조치로 군인, 경찰을 국민연금이 가입토록 하였다. 일본은 EU권 국가에 비하면 공무원연금과 국민연금 간 격차가 작는데(직역가산¹⁰⁾, 20~30% 정도), 최근 이마저도 완

고 있다. 이 같은 차이는 소득대체율, 소득대체율 적용 기준소득, 연금수급개시연령, 연동률, 유족급여 등의 차이에 기인한다.
8) 이 같은 역전은 김대중 정권기에 행해진 공무원, 교원의 높은 급여인상과 건강보험 통합을 염두에 둔 평균월보수월액의 조정(현실화 등) 때문이다. 국민건강보험공단 신고액 자료
9) 포르투갈의 공무원연금(CGA)은 일반 공적연금보다 재정상태가 훨씬 좋지 않다. 1990년대 초반 이후 부양비가 거의 배로 늘었다. 중앙정부는 부담금을 납부하지 않는 대신(지방정부는 10%를 부담, 일반 공적연금 고용주는 23.75%) 적자액을 전액 국고로 보전한다. 소득대체율은 일반 공적연금보다 높고 100%를 넘는 경우도 있다. 1993년 9월부터 신규임용자에 국민연금을 적용하고 2004년 1월에는 1993년 9월 이전 임용자의 연금 삭감에 나섰다. 기준소득 계산 시 보험료공제 후 임금을 사용하고 60세 이전 수급 시(36년 근속 시) 1년당 4.5%씩 삭감한다. 국민연금의 수급개시연령은 65세다. CGA의 급여수준 인하를 통한 국민연금과의 격차 축소가 남은 과제다(OECD(2004) pp.4~5).

표 2. 공무원연금의 장기재정수지 전망

(단위: 억원, %)

연도	총지출 (A)	총기여금수입 (B)	정부보전액 (A-B)	적립기금	정부보전액/ GDP
2005	47,570	40,240	7,330	34,040	0.04
2006	51,081	42,085	8,996	38,235	0.07
2010	78,665	50,733	27,932	48,397	0.22
2020	216,624	78,498	138,126	83,516	0.73
2030	436,129	111,319	324,810	130,082	1.10
2040	659,469	181,780	477,689	189,612	1.11
2050	957,206	269,918	687,288	276,384	1.04

주: 경상가격 기준, 퇴직수당 및 재해보상급여가 제외된 순수연금재정수지, 정부보전액/GDP값은 문형표(2002)에서 인용
자료: 공무원연금관리공단 내부자료, 국회예산정책처(2005), p.107, <표 7>

전히 폐지하자는데 정부 여당이 합의, 국민연금인 후생연금과의 통합이 내부 기본방침으로 결정되었다. 일원화까지는 아니더라도 수급개시연령을 높이거나(독일·영국·이탈리아 등) 조기퇴직에의 페널티 강화(독일·이탈리아·네덜란드 등), 연금산식 수정 통한 급여삭감(독일·포르투갈·스페인·이탈리아), 가입자 기여금 추가납부(독일·이탈리아) 등의 조치가 취해지고 있다.¹¹⁾

3. 개혁 관련 쟁점 1 : 신분보장과 사회보장의 연계

공무원연금 제도 개혁을 논의할 때 곧잘 제

기되는 사안 중 하나가 “우리는 국가공무원법으로 공무원의 신분보장과 사회보장을 규정하고 있다. 따라서 그렇지 않은 민간근로자와 동일선상에서 연금문제를 논의하는 것은 곤란하다”는 주장이다.

분명히 우리의 국가공무원법은 신분보장(68조 외)과 사회보장(77조)을 규정하고 있고 공무원연금법에 넉넉한 연금지급을 약속하고 있어 외형상 독일, 프랑스 등 대표적인 신분제 공무원제 운영 국가와 유사한 모습으로 간주될 수 있다. 그런데 신분보장의 경우 이 같은 법규정에도 불구하고 현실적으로 충분한 수준의 신분보장이 이루어졌는지에 대해선 명확하게 말하기 힘들다. 통계를 보면 우리는 독일, 프랑스, 일본 등 신분제공무원제를 택하고 있는 국가와

10) ‘추가비용’이라는 명목으로 매년 예산에서 공제연금의 ‘직역가산’ 등의 지급 소요 재원을 지원한다. 2001년도 지원액은 국가공무원공제조합 5,400억 엔, 지방공무원공제조합 1조 4,500억 엔. 이로 인해 평균연금액은 국가공무원 229만 엔, 지방공무원 238만 엔, 사립학교교직원 222만 엔을 받아 일반근로자의 17.4만 엔보다 31.6%, 36.8%, 27.6%를 더 많이 받고 있다(2001년 기준).

11) 공무원연금관리공단(2005), pp.136~144.

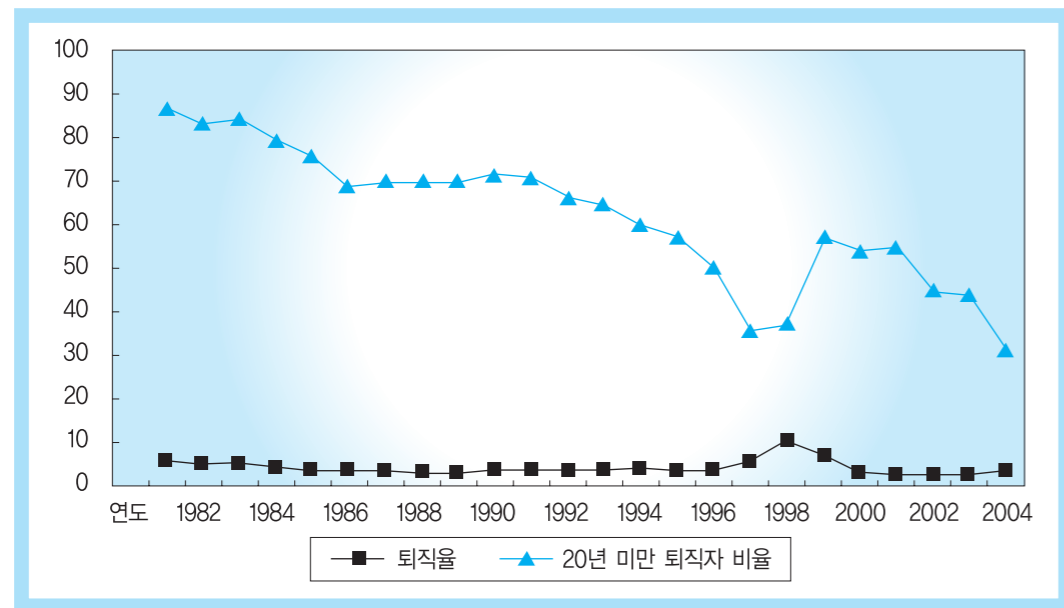
비교하여 조기퇴직자가 많아 '신분보장' 이라는 말이 쑥스러울 정도다. 2002년까지 20년 미만 재직자가 전퇴직자의 50%를 상회하였다 (IMF경제위기 시점이던 1998, 1999 제외, 그림 4). 이 비율이 30%대로 떨어진 2005년 이후에야 신분이 보장되는 공무원이라는 말이 실감나게 느껴지는 것이 현실 아닐까.

사회보장의 경우 독일, 프랑스는 공무원연금 등 공무원 대상 사회보장 운영비 부담의 주된 주체가 국가라는 점에서 제도 발족 후 공무원과 국가의 (거의) 대등한 부담을 규정해온 우리 (2000년 이전) 및 일본과 구별된다. 일본도 우리와 유사한 수준의 신분제 공무원제를 운영하는 국가이지만 공무원연금제도는 꽤 다르다. 국가공무원법에 '건전한 보험수리'에 기초한

퇴직연금제(107조 3항)를 규정하고, 일찍이 국민생활수준, 임금 등 경제여건 변화에 맞춰 신속하게 연금급여를 조정하도록 규정(1조의2)하는 등 '수지상등의 원칙'과 초기에 규정한 '비용부담의 원칙'을 크게 바꾸지 않고 지켜오는 점이 우리와 크게 다른 점이다. 사실 국가공무원법에 입각해 운영되는 일본의 국가공무원공제조합(1948, 1958)은 우리의 초기 공무원연금의 원형으로 알려져 있는데 우리가 그동안 제도를 크게 바꿔 운영해 옴으로써 꽤 다른 제도가 되고 말았다.

신분제 공무원제를 시행하는 나라들이 신분보장과 사회보장을 연계하는 것은 틀림없지만 사회보장의 수준과 비용부담에 대해서는 다소간의 차이를 보이고 있다. 독일, 프랑스는 수준

그림 4. 20년 미만 재직 후 퇴직자 비율



자료 : 공무원연금관리공단 홈페이지

이 상대적으로 높고 비용부담도 국가부담을 강조하는 반면 일본은 수준이 상대적으로 낮고 비용부담도 공무원과 국가의 대등한 부담을 강조한다. 우리는 초기에 일본과 유사했는데 그동안의 법제변경으로 일본보다 수준이 높고 비용부담도 국가부담이 크게 늘어나 독일, 프랑스에 가깝게 되었다. 이렇게 된 것은 일본의 경우 국가공무원법이 퇴직 후의 적당한 생활유지가 가능한 연금을 지급하라고 규정하면서 동시에 건전한 보험수리 입각(107조 2항, 3항)을 강조하고 있고 국가공무원공제조합법이 임금, 생활수준 등의 사정이 크게 바뀔 경우 신속하게 연금액을 조정해야 한다(1조의2)고 규정함으로써 그동안 연금급여 수준이 하향 조정되었기 때문이다. 이에 비해 우리는 국가공무원법에 퇴직자에게 적절한 급여를 지급토록 규정(77조 1항)하고 있을 뿐 보험수리가 강조되지도 않았고(2000년 말까지는 법에 유사 규정이 있었음) 임금, 생활수준 등의 여건변화에 신속히 연금액을 조정해야 한다는 명시적 규정이 없다보니 그동안 개혁이 거꾸로 진행되어 독일, 프랑스 이상의 공무원연금으로 탈바꿈하고 말았다.

최근 독일은 공무원연금 개혁 작업에 착수 2002년 이후 소득대체율을 단계적으로 인하하여 그간의 75%를 2007년에 71.5%로 낮추는

작업을 진행하고 있으며 이렇게 되면 급여수준이 개혁 전에 비해 4.7% 낮아진다. 프랑스도 2003년 8월의 연금개혁법에 3대원칙의 하나로 '직업에 따른 연금차별 철폐'를 담고 공무원연금 개혁을 추진 중이며 민간근로자와 유사한 급여체계를 만들기로 하였다. 세계적인 공무원연금개혁에서 예외적 사례로 간주되던 두 나라에서도 이처럼 개혁 움직임이 표면화하고 있다. 일본은 1985년 말 개혁 때 민간근로자 연금과의 격차를 20~30% 수준으로 줄였는데(이른바 직역가산) 최근 이마저도 폐지하여 민간근로자 연금과 통합하기로 정부 여당이 기본적인 합의 를 보았다.

정리하면 국가공무원법에 규정된 신분보장과 사회보장을 연계하는 정도가 국가마다 약간씩 다르다는 것이다. 독일과 프랑스는 두 개념간의 연계를 높게 보아 노후소득보장을 그동안 부양제도¹²⁾에 가까운 형태로 운영해 왔지만 최근 국가부담이 크게 늘면서 가입자 비용부담을 강조하고 있고, 일본은 처음부터 사회보험으로 운영해와 일관되게 가입자, 정부의 비용부담 체계를 유지하고 있다. 이에 비해 우리는 공무원연금이 출범당시 사회보험임을 법에 천명하고 있었던 점을 감안하면 법상으로 두 개념간의 연계가 높아 보이지 않는다. 다만 보수 등 임금복지 정책을 운영하면서 보상체계 구축을 생

12) 독일의 공무원연금은 공무원 제도의 일부이면서 헌법에 관련 내용이 규정되어 부양제도적 성격이 강하다. 우리의 경우 공무원 연금은 국가공무원법에 근거 규정(77조)이 있고 공무원연금법에 사회보험으로 규정되어 운영되어 오다가 2000년 말 개정 때 '사회보험'이라는 용어가 법에서 빠졌다. 우리 헌법(34조2항)은 "국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다"고 광범위하게 규정하고 있다.

에차원으로 확대적용된 것으로 파악할 수는 있을 것 같다. 이른바 “근로자의 낮은 보수를 연금으로 보상” 한다는 체계구축 발상이다. 이 같은 발상이 공무원연금 정책에 언제부터 반영되었는지는 불분명하나 제도 발족 후 30년 이상 지속된 급여충실화 정책이 공무원 생애보상체계와 밀접한 관계를 지니고 있었던 것은 부정하기 힘들 것이다. 이러한 현실을 토대로 공무원의 노후소득보장 충실을 곧 신분보장 강화와 연결지어 해석하는 것은 주의가 필요하다. 우리의 국가공무원법은 신분보장과 사회보장을 직접 연계시키지 않고 있으며 퇴직 후의 ‘적절한’ 급여 지급을 규정하고 있을 뿐이며 그마저도 오랫동안 사회보험 방식으로 운영되어 왔기 때문이다.

4. 개혁 관련 쟁점 2 : 공무원과 민간근로자의 생애소득 균등화

공무원연금 개혁을 논의할 때 곧잘 제기되는 얘기중 하나가 “공무원과 100인 이상 민간기업 근로자의 생애소득이 비슷한 수준이 되도록 공무원의 임금과 연금을 조정하면 되지 않겠나” 하는 것이다. 일견 그럴듯하고 합리적인 얘기로 들린다. 그렇지만 구체적으로 파고 들어가 이 주장을 현실화하는 것은 쉬운 일이 아니다. 민간근로자의 경우 공무원과 달리 직

업안정도가 낮아 취업기간 중 들, 셋의 직장, 직업을 갖는 것은 흔한 일이기 때문이다. 그런 데도 심심치 않게 유사한 주장이 나오는 것은 공무원은 재직 중 보수가 낮은 반면 연금이 후해 “공무원연금은 근로자의 낮은 보수를 퇴직 후 연금으로 보상하는 제도”라고 얘기되고 있기 때문이다. 그래서 양자를 따로 보지 말고 생애소득차원에서 비교, 문제점이 있다면 그 부분을 시정하면 될 것이라는 주장이 곧잘 제기되어 왔다.

“국민연금 급여가 평균 70만원(성숙시, 지금은 20만원대)이면 공무원연금은 평균 250만원 정도다”는 말이 알기 쉽게 설명해주듯 공무원 연금은 설계 단계부터 국민연금보다 두툼하게 고려되었고 발족 후 개정을 통해 급여가 더욱 충실해졌다. 발족 후 30년 이상 지속된 급여충실화 정책의 경과를 보면 연금정책과 공무원보수정책은 생애보상체계 구축이라는 관점에서 밀접한 관계를 지니고 있었던 것으로 파악된다. 문제는 이 같은 정책에 의해 상향조정된 연금액이 90년대 후반 이후 DJ 정권에서 속도감 있게 추진된 공무원보수 ‘현실화’ 정책 이후에도 변경없이 운용되고 있다는 사실이다. 공무원 보수 현실화율(표 3)이 높아지면서 얼마 전부터 민간근로자와 공무원의 생애소득이 역전되었고 그 차이가 매년 확대되고 있다는 조사들이 나오고 있다¹³⁾.

13) 김태일, 「공무원연금과 국민연금의 형평성 비교: 생애보수의 관점에서」, 『한국정책분석평가학회』 2003.

표 3. 공무원 보수수준 비교¹⁾(2005)

민간대비 ²⁾ 공무원 보수수준	(단위: %)			
	전 체	일반직	경찰직	교육직
	93.1	87.4	97.8	92.1

주: 1) 연령과 학력수준 등 통제 후 공무원과 민간과의 격차지수 산출하는 「피셔(Fisher) 방식 비교, 2004년의 전체값은 95.9%
2) 여기서 말하는 민간은 상시근로자 100인 이상 중견기업 근로자를 지칭
자료 : 중앙인사위원회 http://pay.csc.go.kr/salary/com_payinfo01.jsp?id=1

연구자에 따라 분석치가 다소 다르게 나오고 있는데 대략적으로 공무원의 생애소득은 민간근로자보다 5~15% 포인트 정도 높은 수준으로 나온다¹⁴⁾. 2005년을 예로 들어 설명하면 재직 중 보수는 공무원(전체)이 민간대비 6.9% 포인트 낮지만 연금과 퇴직금에서 16.9% 포인트 높아 전체적으로 10%(중간값) 정도 높다고 말할 수 있다. 물론 공무원도 위 표에서 보듯이 직종에 따라 상당한 차이를 보이고 있는 바, 가장 숫자가 많고 값이 낮은 일반직에도 이 같은 해석이 해당될 수 있을지는 추가적 검토가 필요하다.

재직중보수 개념을 확대하여 의식주 등과 관련한 현물급여, 그리고 본인의 교육훈련비 및 자녀학자금 지원 등의 현금급여 형태의 복리후생비까지를 포함하면 공무원보수는 민간근로자보다 크게 높아진다는 조사도 있다¹⁵⁾.

공무원보수가 민간근로자의 그것보다 높다는 또 다른 주장에 고용안정도를 고려한 ‘기대

재직중보수’로 계측하면 공무원과 민간근로자의 재직중보수 격차는 더욱 좁혀 지거나 역전된다는 주장이 있다. 공무원과 비교대상이 되는 100인 이상 민간기업의 경우 20년, 30년 재직자가 소수에 불과하고 이들은 전직 후 중소기업에 근무하거나 자영업에 종사하여 고소득 기간이 짧은 데 비해 공무원은 다수가 20년, 30년 이상의 장기 근속할 수 있다는 점을 감안해야 한다는 것이다. [그림 5]에서 보듯이 40대 이상 재직자가 공무원에서는 60% 인데 민간은 35%에 불과하다. 한 조사에 따르면 기대재직중보수는 통상의 재직중 보수에 비해 8% 포인트 이상 높게 추정된다고 한다¹⁶⁾.

수치 예를 들어 살펴보자. <표 4>는 공무원과 민간근로자의 생애소득을 비교한 조사자료의 하나다. 비슷한 연령과 학력을 지닌 이로 공무원과 민간기업에서 각각 직장생활을 했을 때의 재직 중 보수와 퇴직 이후의 연금, 퇴직금을 합계한 생애소득을 비교, 제시한다. 앞의 두 사

14) 김태일, 「공무원연금과 국민연금의 형평성 문제」, 공무원연금발전위원회 전문위 토론메모, 2006.
15) 김태일(2006), 공무원의 재직중보수가 민간기업 근로자보다 1% 포인트 더 높다고 지적한다.
16) 김태일(2006), 다양한 가정 하에 얻어진 결과로 판단되지만 직감적으로 필자는 고용안정도를 고려한 기대 재직중보수 보정수준은 제시된 값(8% 포인트) 이상의 수준이 될 것으로 전망한다. 실제로 김태일은(2006)은 관련 기술에서 “설문조사에 따르면, 고용안정의 불확실 즉 실업, 전직 등의 위험을 고려할 경우 공무원보수가 민간기업 보수수준의 80% 정도면 동등한 효용 수준으로 나타난다”고 지적하고 있다.

례는 각각 20년 재직자와 30년 재직자인 공무원과 민간근로자이고, 세 번째 사례는 32년 재직된 공무원의 생애소득을 제시하고 있다. 20년 재직자 사례는 공무원의 생애소득이 민간근로자의 77%에 불과하고 30년 재직자 사례에서는 공무원의 생애소득이 오히려 107%로 높게 나타나고 있다. 20년 재직된 공무원은 민간근로자에 비해 재직 시 총소득이 크게 낮아 연금에서 2배 이상 많지만 전체적으로 낮게 나오고 있다. 30년 재직된 공무원은 연금이 70% 이상 높아 이 같은 결과가 얻어진 것으로 분석된다. 32년 재직된 공무원의 경우 연금이 재직시 총소득이 1/3 이하의 수준으로 20년 및 30년 재직자에 비해 낮은 값을 보이고 있다.

이상의 세 가지 계산 예는 일정한 가정 하에 얻어진 값으로 보편성을 지닌 분석결과라고 말하기 힘들지 모른다. 아니 보편성 있는 비교분석 결과를 얻으려는 시도 자체가 무리한 시도일지 모른다. 하지만 세대별, 경력유형별로 구분하여 가급적 정밀하게 생애소득을 비교, 분석하여 공무원의 재직중보수 및 연금 수준 결정시 참고자료로 활용해야 할 것이다. 지금까지는 '100인 이상 민간기업 근로자'의 재직중보수만이 유력한 참고자료가 되었을 뿐이다. 사정이 이러하다 보니 생애소득에서 공무원이 민간근로자를 앞섰고 그 차이가 확대되고 있으며 주된 원인이 연금에 있다는 조사결과가 얻어지는 것이 아니겠는가.

그림 5. 재직자 연령별 분포 : 공무원과 민간근로자

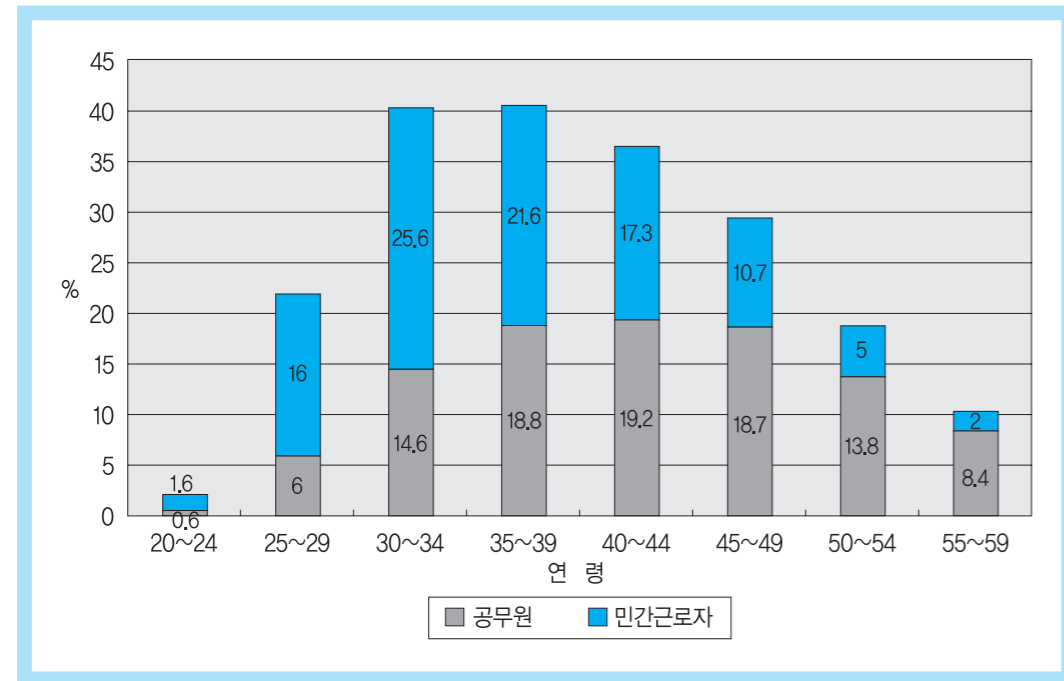


표 4. 공무원과 민간근로자의 생애소득 비교

(단위: 만원, 2004년 현재)

	1988년 입직자 ¹⁾			2001년 입직자 ²⁾			1975년 입직자 ³⁾	
	공무원 (a)	민간근로자 (b)	(a/b)	공무원 (c)	민간근로자 (d)	(c/d)	공무원	
기여금납부액 (a)	8,952	8,151	1.098	9,889	8,758	1.123	13,291	
재직시 총소득(b)	87,097	131,043	0.664	87,700	87,700	1.000	153,437	
총퇴직 소득	연금	34,313	15,410	2.226	31,104	18,261	1.700	50,622
	퇴직금	3,634	13,822	0.262	3,402	8,344	0.408	4,691
	합계(c)	37,947	29,232	1.298	34,506	26,605	1.297	55,313
순퇴직소득(d=c-a/2)	33,471	25,156	1.331	29,561	22,226	1.379	48,667	
생애소득(e=b+d)	120,568	156,199	0.772	117,261	109,926	1.067	202,104	

주: 1) 20년 재직후 퇴직(공무원 3급, 민간기업체 부장), 연금수급은 공무원은 53세부터 27년, 민간근로자는 60세부터 20년. 공무원보수는 1988년 기준 민간보수의 70% 가정.
 2) 30년 재직후 퇴직, 공무원보수는 민간보수와 동일하다고 가정.
 3) 32년 재직후 2006년 퇴직, 26세 임용되어 58세 퇴직하는 평균보수자, 본인 23년 수급후 유족연금 12년. 2005년 현재.
 자료: 최재식, 「공무원연금의 현황과 쟁점, 18~19쪽, 2006(1988년, 2001년 입직자).
 김재경 외, 「공무원 정년연장이 개인소득과 정부재정에 미치는 영향 분석」, 2006, 〈표 3〉 (1975년 입직자)

정리하면 기존 공무원의 연금액 수준의 개정작업과 관련하여 상응하는 민간근로자와 생애소득이 균등화되는 연금수준을 모색하려는 노력이 필요하며, 이러한 작업이 결코 쉽지 않을 것인바 세대별, 경력유형별 대표적 사례에 대해 객관성이 인정될 수 있는 생애소득비교표를 작성, 향후 공무원연금 수준 개정작업에 참고자료로 활용하는 것이 필요하다는 사실이다. 이 때 앞에서 기술한 고용안정도를 반영한 '기대생애보수' 개념을 적극 원용하고 가능하면 '복리후생비' 까지 고려하여 지금까지 행해진 분석의 약점인 민간근로자 재직경력의 과다평가 및 공무원 생애보수의 과소평가 경향을 극복해야 할 것이다. 나아가 양자의 생애소득이 꼭 균등화되어야 하는가에 대한 비판적 시점에

서 양자간 생애소득의 적정 격차에 대한 세대별, 경력유형별 분석을 시도하는 작업도 필요할 것이다.

5. 결어: 미룰 수 없는 개혁과 기본개혁방향

국가 경제적으로 규모가 크고 파급효과가 큰 국민연금 개혁이 3년째 미뤄지고 있는 주된 원인은 정치권이 움직이지 않기 때문이며, 정치권이 움직이지 않는 주된 원인의 하나가 공무원연금을 나눈 채 국민연금만 손보려 한다는 국민들의 불멘소리와 불평등감 때문이다. 공무원연금과 국민연금은 출범 당시 근로기에 기여금을 내고이를 불려서 노후자금으로 쓰자면서

제도를 발족시켰다. 공무원연금이 2000년 말 개혁 때 이러한 약속을 슬그머니 깨뜨려 정부 재정 의존형 연금으로 바꿔 놓았지만 이후 대표적인 도덕적 해이 사례라는 평가를 받아 왔고 급변 연금개혁의 단초가 되었다.

우리보다 덜 개혁적이라고 알려진 일본이지만 연금에 관해선 1950년대부터 일관된 원칙을 지켜오고 있다. 국가공무원법에는 “적당한 생활급여를 지급하되 건전한 연금수리에 기초해야”라고 규정이 있고 국가공무원공제조합법에는 “생활수준, 임금 등 여건이 크게 변하면 신속히 개정해야하며 재정재계산후 100년 정도 장기급여 지급에 문제가 없도록 적립금을 쌓고 매년도 재정균형을 유지해야” 한다는 세부조항이 있다. 그동안 원칙을 무시하고 운영되어온 탓에 우리 공무원연금이 일본의 공무원연금 운영형태를 따라가기는 쉽지 않지만 추구하는 개혁의 기본방향에서 일본 제도에 담긴 원칙을 참고할 수 있을 것이다. 특히 “건전한 연금수리 기초” “생활수준, 임금 등 여건이 크게 변하면 신속히 개정” 등이 그러한 조항이다. 안타까운 것은 그간의 원칙없는 운영으로 “100년 정도 장기급여 지급에 문제가 없도록 적립금을 쌓고 매년도 재정균형을 유지”라는 조항은 쳐다 보기도 힘든 조항이 되고 말았다는 사실이다.


물론 “건전한 연금수리 기초” 원칙도 지키기 어려운 사항이다. 다만 지금까지와 달리 공무원의 기여금요율도 일정부분 올리되 정부부담 비율을 더 많이 올려 이 원칙을 지킬 수 있도록

노력해야 할 것이다. 그리고 앞으로도 공무원 보수 현실화, 관민역전 등 여건이 바뀌면 그에 맞춰 공무원연금 제도를 신속히 개정해야 할 것이다.

공무원연금 개혁으로 고민하는 나라는 서구 국가뿐이 아니다. 서구국가 이상으로 두툼한 공무원연금을 지급해오던 브라질과 대만이 개혁작업에 착수하여 브라질은 이미 개정법이 시행중이고 대만도 시행을 앞두고 있다. 브라질의 루이스 이나시오 룰라 다 실바 대통령은 취임 첫해인 2003년 하반기에 공무원연금 급여 수준을 일반 국민연금(PAYG 방식) 수준으로 맞추는 작업을 단행, 남은 예산을 빈민대상의 건강과 교육부분에 전용하고 있다. 3백만 명이 채 안되는 퇴직공무원들의 연금지급에 1년에 R\$500억(1R\$=450원)의 재정적자를 기록해 왔는데 이번 개혁으로 향후 5년간 GDP 대비 0.3~0.5%, 이후에는 GDP 대비 1% 이상의 예산절감이 예상된다(Andre Medici 2004). 룰라 대통령은 이 같은 개혁으로 인기를 얻어 금년 10월의 대선에서 유리한 고지를 점하고 있다.

대만도 고시원(考試院) 중심으로 공무원연금 개혁을 추진하고 있는데 2004년부터 3년 계획으로 보험료율을 8.8%에서 12%로 상향조정 중에 있다. 아울러 지난해 11월에는 교육부, 국방부 등 3개 부처가 새로운 개혁안을 마련, 시행방안을 모색 중이다. 현 공무원연금은 소득 대체율이 높아 일부 퇴직자는 연금이 퇴직 전 보수보다 더 많다. 개혁안에서는 퇴직급여를 월급여, 연말보너스, 연금저축이자(18% 특별이

자적용)의 세 가지로 규정하였다. 신제도는 25년 근속자에게 퇴직전 급여의 85%를 지급하고 추가 1년당 1% 포인트를 허용, 35년 이상 근속자는 95%를 수령한다. 다만 근무 중 부서장 경험자는 75~80%로 제한된다. 첸수이벤 총통은 절약 예산을 나이든 농부, 블루칼라 근로자 같은 요구호자들을 위해 사용할 것이라면서 오랜 숙제인 불평등 시정 조치라고 환영하고 있다. 아울러 고시원은 지난 2월 공무원퇴직법 개정안 초안을 통과시켜 자발 퇴직자의 연금수급개시연령을 60세로 설정하고 55세 퇴직 시 허용하던 5점 상당의 연금일시금 제도를 폐지했다.

개혁을 시도하는 국가 중 다수가 더 내기보다 덜 받는 것을 앞세우는 형태로 개혁을 진행 중이다. 우리의 경우 건전한 보험수리를 강조했던 초기로 되돌아가 지금보다 “좀더 내고 조금 덜 받는” 형태로 개혁해 나가되 민간근로자와는 생애소득측면에서 형평성을 고려하고, 공무원내에서는 세대별, 직위별로 세분하여 개혁내용을 차등화 함으로써 개혁에 따른 부담이 입직연도가 낮은 세대와 상위직에 좀더 많이 지워질 수 있는 방안을 모색해 보자. 배준호·김상호(2005)는 대안 하나를 소개하고 있다¹⁷⁾. 

17) 해당 보고서 pp.395~399, pp.418~426에 관련 내용이 서술되어 있다.