



2004년 일본 공제연금의 재정재계산 결과와 시사점

Financial Recalculation of Japan's Mutual Aid Pension in 2004
and its implication

김대철 한국보건사회연구원 주임연구원

보험료는 올리고 급여수준은 낮추는 것을 주요 골자로 하는 국민연금법 개정안이 2003년 국회에 제출된 이후 제도개선의 필요성 및 구체적인 제도개선 방안에 대한 여·야간 팽팽한 입장차이로 인해 국민연금 개혁논의에 진전이 없는 상태이다. 여기에 국민연금 개혁이전에 국민연금보다 재정적자상태가 더욱 심각한 공무원연금 등 특수직역연금의 개혁이 전제되어야 한다는 특수직역연금과의 형평성 문제가 불거지면서 국민연금 개혁에 대한 국민적 공감대 형성이 더욱 어려워지고 있는 양상이다. 특히, 공무원연금의 경우 2000년 재정안정화 조치에도 불구하고 급속한 인구고령화와 제도성숙이 동시에 진행됨에 따라 2006년 기준으로 연간 8천억 이상의 정부국고가 지원될 것으로 예상되고 있고 현재의 불균형한 수급구조가 그대로 유지된다면 이런 수치는 시간이 갈수록 더욱 증가할 것으로 전망된다. 이런 가운데 개방직 공무원 채용 등으로 공무원의 특수기능이 점차 희석되고 공무원의 보수가 민간수준으로 현실화 되는 와중에서 어떠한 형태로든 공무원연금을 포함한 특수직역연금의 개혁이 불가피하게 진행될 것으로 예상된다. 이런 공무원연금의 개혁 노력은 우리나라 뿐 아니라 가까운 일본에서도 최근 활발하게 진행되고 있다. 일본 정부는 본격적인 고령 사회로의 진입에 따른 연금재정 위기가 발생하였고 국가채무 경감을 위한 행정개혁과 함께 민간적 차를 해소하기 위해 2004년에 실시한 재정재계산 결과에 따라 민간근로자를 대상으로 하는 후생연금과 우리나라의 특수직역연계에 해당되는 공제연금을 일원화하는 연금개혁을 추진하고 있다. 따라서 2004년에 국민연금 및 후생연금과 함께 실시한 일본 공제연금의 재정재계산 결과를 바탕으로 인구고령화에 대한 장기 지속가능성과 민간피용자 대상의 후생연금과의 형평성을 위해 추진한 최근 일본 공무원연금의 개혁노력을 살펴봄으로써 우리나라 공무원연금제도 개선에 대한 시사점을 얻고자 한다.

1 공제연금제도의 역사적 발전과정

일본의 특수직역연금인 공제연금제도의 직접적인 제도 기원은 명치시대에 군인과 관리를 대상으로 한 은급제도로부터 비롯된다. 그 이후 1939년에 선원들을 대상으로 실시된 선원보험제도가 있었고 민간 근로자를 대상으로 하는 노동자연금보험제도가 1942년부터 실시되었다. 노동자연금보험제도는 당시 2차 세계대전 상황이 악화되면서 많은 여성들이 노동현장에 투입되고 징용공이 증가함에 따라, 여성노동자에 대한 적용확대 및 광부에 대한 가입기간 가산 및 국고부담 증대를 골자로 하여 1944년에 후생연금보험법으로 개정되었다. 이렇게 민간근로자를 대상으로 하는 후생연금제도가 자리를 잡으면서 국가공무원, 공공기업체직원, 지방공무원, 사립학교직원, 농림어업단체직원 등의 특수직 종사자를 대상으로 한 공제연금제도가 별도로 설립·운영되었다. 국가공무원(지방공무원과 경찰 제외)을 대상으로 하는 국가공무원공제연금제도는 1958년 종래의 은급제도를 흡수·통합하여 현재와 같이 일본특유의 공제연금이라는 일원화된 제도가 성립되었고 지방공무원의 경우 1962년 지방공무원공제연금제도가 도입되면서 그때까지 행정구역, 신분 및 직종에 따라 난립되어 있던 제도들이 국가공무원공제연금제도와 마찬가지로 하나의 통일된 제도로 확립되었다. 또한 공공기업체 직원을 대상으로 하는 공공기업체직원등공제제도는¹⁾ 1956년부터, 사립학교교직원을 대상으로 하는 사립학교교직원 공제연금제도는 1954년부터, 농림어업단체직원을 대상으로 하는 공제연금제도의 경우²⁾ 1959년부터 시작되었다. 이 당시 자영자, 5인 미만 사업장 노동자, 농민, 실직자 등을 대상으로 하는 국민연금법이 1961년에 제정되면서 일본의 공적연금제도는 일반민간 근로자를 대상으로 하는 후생연금과 국가공무원, 지방공무원, 사립학교교직원, 농림어업단체직원의 각 공제조합, 선원보험 등 직역연금과 일반국민을 대상으로 한 국민연금 등 3종 8제도로 매우 복잡하게 운영되고 있었다. 그러나 그동안 직역별로 분리·운영되던 공적연금제도 간 급여체계상의 불공평 문제와 인구고령화에 따른 재정문제가 심각함에 따라 1986년 공적연금제도의 대대적인 정비가 이루어져 그해 4월부터 공적연금제도 전반에 걸친 급여의 일원화·체계화를 위한 기반을 다지게 되었다. 다시 말하면 1986년 개정으로 모든 국민을 대상으로 공통의 기초연금을 도입하여 제도 일원화를 꾀하되, 2층에 각 직역별 소득비례부분을 남기는 다층연금체계를 구축하였다. 이에 따라 현재 일본의 공적연금제도는 전국민을 대상으로 하는 국민연금이 1층의 역할을 하고 있고 2층에 후생연금, 국가공무원공제연금, 지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금의 피용자보험제도가 존재하고 있다.

1) 이 공제연금제도는 1983년 산업구조 개편과정에서 심각한 재정불균형 문제에 봉착함으로써 국가공무원공제조합제도에 흡수·통합되었다가 1997년 후생연금으로 이관되었다.

2) 그 이후 2002년 4월에 후생연금으로 흡수·통합되었다.

그림 1. 일본의 공적연금제도 구성(2004년 3월 기준)

국민 연금 기금 (79만명)	후생연금기금 (835만명)	적격퇴직연금 (1,030만명)	공제 연금 (467만명)
	후생연금보험 (3,212만명)		
국 민 연 금 (기 초 연 금) (7,029만명)			
지영업자 등 (1호피보험자) (2,240만명)	2호피보험자의 피부양배우자 (3호피보험자) (1,109만명)	민간피용자	공무원
		(2호 피보험자) (3,680만명)	

주: 그림 안의 ()는 가입자 수임.
자료: 일본 후생노동성(www.mhlw.go.jp).

2 공제연금제도의 내용

일본의 공적연금제도는 크게 기초연금인 국민연금과 소득비례연금인 피용자연금으로 구성되어 있으며, 피용자연금은 민간 근로자를 대상으로 하는 후생연금과 공무원 등 특수직종사자를 대상으로 하는 공제연금이 있다. 이런 구조로 인해 소득비례연금 가입자는 자동적으로 국민연금 가입자가 되며 전체 소득비례연금 가입자(3,680만명) 중 공제연금 가입자는 467만명으로 12.7%를 차지하고 있다.

위에서 말한 대로 일본의 공제연금 가입자는 자동적으로 국민연금 가입자가 되므로 전체 연금액은 기초연금액과 보수비례 공제연금액으로 구성된다. 1층의 기초연금인 국민연금은 가입자의 보험료를 재원으로 운영되는 사회보험 방식이고 국민연금 보험료는 2004년 현재 13,300엔이지만 공제연금의 보험자는 후생연금 보험자와 같이 본인 및 피부양자의 기초연금에 대한 보험료가 포함되어 있으므로 별도로 기초연금에 대한 정책보험료를 부담하지 않는다. 2004년 현재 국가공무원공제연금의 보험료는 보너스를 포함한 총보수의 14.38%인데, 이 중에서 가입자인 조합원과 고용주인 국가 등이 절반씩 부담하고 있다(나머지 공제연금의 보험료율은 <표 1>을 참조). 한편 노령기초연금을 받기 위해서는 보험료 납부기간이 25년 이상이 되어야 하며, 65세가 되어야 완전노령연금을 지급한

표 1. 일본의 피용자연금제도 비교(2004년 3월 기준)

제도별	가입자수 (만명)(A)	노령연금수급자수 (만명)(B)	제도부양비율 (A/B)	평균노령연금 월급여액(만엔)	적립금 (조엔)	보험료율 (%)
후생연금	3,212	1,069	3.00	17.1	1377	13.58
국가공무원 공제연금	109	62	1.76	22.5	8.7	14.38
지방공무원 공제연금	315	151	2.09	23.3	37.8	13.03
사립학교교직원공제연금	43	8	5.34	21.7	3.2	10.46
합계	3,680	1,290	2.85	18.1	187.1	-

주: 조기노령연금수급자와 재직자노령연금수급자는 제외함.
 자료: Junichi Sakamoto, "Japan's Pension Reform", World Bank, 2005. 12.

다. 이 때 60세에서 64세 사이에 급여를 받는 경우에는 감액연금급여를 받도록 되어 있다. 통상적인 경우 기초노령연금의 월급여액은 다음과 같은 공식에 따라 결정된다. 2004년 현재 남자근로자의 평균가처분소득액 393,000엔을 기준으로 보면 40년 가입시(가처분 소득 대비) 소득대체율은 약 17%이고 부부 합산의 소득대체율은 약 34%이다(김순옥, 2004).

$$\text{월연금액} = 804,200\text{엔} \times \frac{\text{보험료납부개월수}}{40(\text{가입가능연수}) \times 12}$$

보수비례 공제연금은 크게 후생연금액과 직역연금액으로 구성된다. 후생연금액은 일본 내 다른 공적연금 급여수준과의 균형을 맞추기 위해 후생연금의 급여산식과 동일하게 산정되고 직역연금액은 공제연금제도가 특수직역연금제도를 감안하여 가산되는 것이다. 퇴직공제연금을 받기 위해서는 65세 이상으로서 보험료 납부기간, 보험료 면제기간 등의 합산 대상기간을 모두 합쳐 25년이 넘어야 한다. 또한 1986년 기초연금인 국민연금제도가 시행됨으로써 공적연금제도 전반에 대한 개혁이 이루어질 때, 연금산정의 소득기초로서 후생연금산식과 마찬가지로 종전의 최종보수월액 대신 평균표준보수월액을 채택하고 있다. 따라서 이러한 자격요건을 갖춘 경우에 지급되는 퇴직공제연금액은 소득비례 부분(후생연금액+직역연금액)과 가급연금액으로 구성된다. 여기에서 소득비례 부분은 평균표준보수월액과 조합원가입 월수에 따라 결정되며, 가급연금액은 2004년 현재 배우자와 자녀 1인당 224,700엔³⁾의 정액이다. 이를 간단히 다음과 같은 계산식으로 표시할 수 있다.

3) 자녀 2인까지는 1인당 224,700엔이 지급되지만 3번째 자녀부터는 1인당 74,900엔이 지급된다.

$$\text{퇴직공제연금액} = \boxed{\text{소득비례부분}} + \text{가급연금액}$$

$$\text{소득비례부분} = \text{후생연금액} + \text{직역연금액}$$

$$\text{후생연금액} = \text{평균급여월액} \times \frac{5,481}{1,000} \times \text{조합원가입월수}$$

단,

$$\text{직역가산액} = \text{평균급여월액} \times \frac{1,096}{1,000} \times \text{조합원가입월수}$$

이 때, 평균급여월액은 조합원이었던 전체기간 동안의 표준보수월액을 가처분소득상승률로 재평가하여 합산한 후 이를 조합원기간의 총 월수로 나누어 산정하고 있고 연금수급기간 중에는 종전 재직자 보수상승률에서 소비자물가상승률에 연동되도록 1986년에 개정되었다. 위의 소득비례 부분 급여산식에 따르면 공무원 등이 40년을 재직한다면 소득대체율은 후생연금부분 22%와 직역연금부분 4.3%를 합쳐 26.3%임을 알 수 있고 가처분 소득을 기준으로 소득대체율을 산정한다면 후생연금부분은 25%, 직역연금부분은 5%로 이보다 약간 높다고 할 수 있다. 공무원은 직역연금부분이 있어 후생연금의 소득대체율 대비 20% 정도, 전체 소득대체율 대비 5%정도 민간 근로자에 비해 더 높은 급여수준을 받게 된다.⁴⁾ 이 밖에 연금수급개시연령이 65세로 높아지면서 발생한 신·구제기간 균형을 맞추기 위해 60세부터 65세까지 5년간만 한정된 연금의 성격을 갖고 노령기초연금 수급시까지 연결시켜 주는 특별지급 퇴직공제연금이 있다. 특별지급 퇴직공제연금은 정액부분(1,628엔 × 국민연금법 제27조에 의한 개정률 × 480개월 한도의 조합원기간)과 65세부터 수급하는 퇴직공제연금과 동일한 소득비례 부분 및 가급연금액으로 구성되어 있다. 따라서 특별지급 퇴직공제연금은 65세부터 지급되는 국민기초노령연금으로 인해 65세 이전에 퇴직할 경우 여기에 해당되는 정액부분을 받지 못하므로 이에 상응하는 금액을 지급하기 위해 마련한 제도이다.

3. 그 동안의 연금개혁 및 2004년 공제연금 재정계산 결과

상기의 공제연금 역사적 배경에서 말한 것처럼 1986년 국민기초연금의 전 국민 확대에 의해 공제연금제도를 포함한 일본 공적연금제도의 전체적인 틀을 바꾸는 개혁이 이루어짐으로써 1986년부터 신연금제도가 시행되었다. 이 때 공제연금도 1층으로 국민기초연금을 공통적으로 적용하는

4) 따라서 후생노동성(2004)의 자료에 따르면 2004년 신규가입자를 기준으로 전업주부 배우자를 가진 남자 평균소득 근로자가 40년 가입하였을 경우 부부의 기초연금과 소득비례후생연금을 합산한 소득대체율은 59.3%이므로 공무원 평균소득자의 경우 직역연금부분을 합쳐 약 64% 정도 되는 것으로 파악할 수 있다.

동시에 후생연금의 기본 구조와 동일하게 만드는 부분적인 개혁을 단행하였다. 먼저, 종전의 공제 연금은 가입연수가 최고 35년에, 연금수준은 당시 공무원보수의 약 69%이었으나 신 공제연금제도에서는 가입기간을 최고 40년까지 연장함에도 불구하고 급여수준이 종래의 69%를 유지하도록 급여수준의 적정화 조치를 취하였다. 또한 연금급여를 결정하는 소득기준으로 종전에는 퇴직 전 1년간의 평균보수를 이용하였으나 신 공제연금에서는 후생연금과 마찬가지로 평균표준보수월액을 적용하였고 재직자보수에 연동되어 온 연금슬라이드제를 소비자물가상승률에 연동되도록 개정하였다(이각희, 2004).

1986년 연금개혁 배경에는 1980년대 버블경제(bubble economy)라고 일컬어지는 높은 경제성장 과 이로 인한 정부재정의 건전성이 바탕이 되었으나 그 이후 버블경제가 붕괴되면서 경제성장이 둔화되었고 무엇보다도 세계에서 가장 급속하게 진행되고 있는 인구고령화가 공적연금재정의 장기적 지속가능성을 확보할 수 없게 만들었다. 이에, 일본 정부는 1994년과 2000년 부분적인 제도개혁을 통해 경제성장의 둔화 및 인구 노령화에 따른 연금재정의 불균형을 시정하고자 노력하였다. 그러나 이런 두 차례의 연금개혁에도 불구하고 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 연금재정의 불안정 문제는 쉽게 해소되지 않았다. 이에, 2004년 인구고령화 추세 및 경제·사회적 환경변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 연금개혁을 추진하였다. 동 개정은 기초연금의 국고 부담을 기존의 1/3에서 1/2로 증가시키고 국민연금과 후생연금의 보험료를 일정 기간이 경과한 후에 고정하고 거시경제슬라이드를 이용하여 급여수준을 자동적으로 조정하도록 설계하였다. 후생연금과 마찬가지로 공제연금제도도 1994년과 2000년 두 차례 연금개혁을 추진하였으나 본격적인 고령사회로의 진입과 제도 성숙에 따른 연금재정의 위기가 발생하고 특히 후생연금에 비해 관대한 연금급여로 인해 연금제도 운영에서 민관 격차의 발생이 문제점으로 계속 지적되어 왔다. 이에 따라 일본 정부는 2004년 재정재계산의 결과를 토대로 후생연금과 공제연금을 일원화하는 개혁방안을 마련하였다.

2004년 공제연금의 재정재계산은 2004년 6월에 개정된 각 공제연금법의 내용을 반영하여 시행하였는데⁵⁾, 먼저 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금은 재정단위를 일원화하는 것을 전제로 각 공제연금에서 산정한 보험료율을 추계하여 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금 전체의 장래 급여액과 총보수액 등에 기초하여 일원화된 보험료율을 산정하였다. 계산 결과, 국가공무원공제연금은 2004년부터 매년 0.129%씩, 지방공무원공제연금은 매년 0.354%씩 증가시켜 2009년부터 양 제도의 보험료율을 단일화시키고 그 이후 단일보험료는 후생연금의 보험료율 증가폭과

같이 매년 0.354%씩 인상시켜 2020년 18.8%에 도달하는 경우를 포함한 네 가지 시나리오별로 재정 상태를 검증하였다.⁶⁾ 사립학교교직원공제연금의 경우 소득비례연금의 직역가산부분을 제외한 나머지 공통부분(1층 국민기초연금과 2층 소득비례연금의 후생연금부분)에 대한 부담의 평준화를 위해 두 가지 시나리오를 가정하고 보험료율 증가폭을 계산하였다. 첫 번째 시나리오에서는 후세대 교직원의 부담을 완화시키기 위해 매년 0.231%씩 증가하여 2049년에 20.7%까지 도달하는 것으로 되어 있고, 두 번째 시나리오에서는 후생연금과 동일한 인상폭인 매년 0.354%씩 증가시켜 2029년에 최종보험료율이 18.5%에 도달하는 것으로 계산되었다.

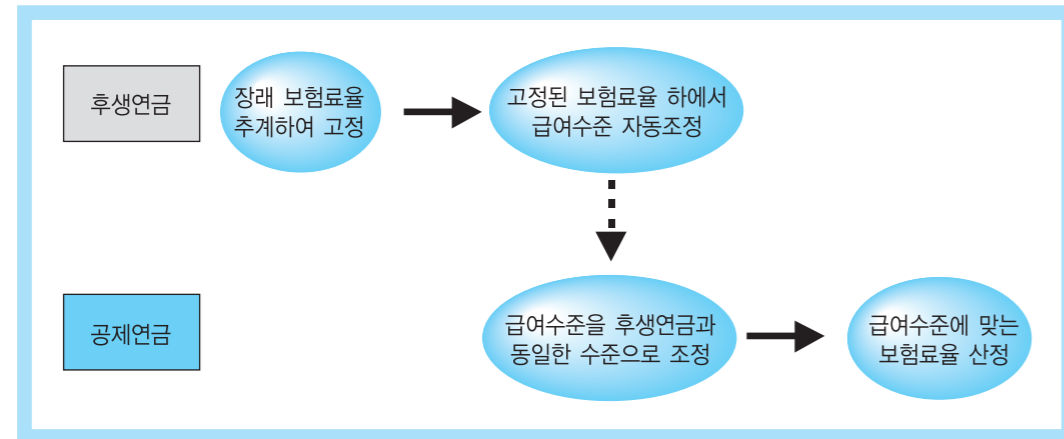
여기서 공제연금의 재정재계산은 후생연금에서 2004년 실시한 재정재계산과 다른 목적을 가지고 실시하였음을 발견할 수 있다. 2004년 후생연금의 재정재계산에서는 급속한 인구고령화에 따라 보험료율 후세대가 감당할 수 없는 심리적 한계선인 20% 수준을 넘어설 것으로 예상하여 매년 보험료율을 0.354%씩 증가하여 2017년에 최종보험료율을 18.3%로 고정시키고 이 보험료 수입 범위 내에서 급여를 충당하기 위해서 장래 인구구조 및 경제상황변화에 연계하여 자동적으로 급여가 조정되는 새로운 급여조정방안을 제시하였다. 그러나 각 공제연금의 재정재계산은 재정상황과 제도성숙도 등이 후생연금과 차이가 있으므로 보험료 수준을 고정하는 것은 적용하기 어렵다고 보고 후생연금에서 도입한 급여의 자동조정장치를 통해 향후 100년 동안 후생연금과 동일한 급여수준을 유지하는 것을 전제로 5년마다 재정재계산을 통해 보험료율을 조정하는 것으로 실시하였다. 장래 필요 보험료율을 산정하기 위한 재정평가기준도 후생연금과 같이 재정균형기간을 2005~2100년으로 단축하였으나 2100년의 재정목표는 공제연금의 조합원수가 후생연금의 가입자수보다 작다는 점을 감안하여 후생연금(적립배율 1배 이상) 보다 많은 적립금을 보유하는 것으로 설정하였다.⁷⁾ 재정추계에 필요한 경제변수 등의 기초율과 과거소득 및 연금액 재평가방법에 사용된 거시경제슬라이드 조정률은 후생연금에서 사용된 가정과 동일하게 사용하였다. 또한 필요보험료율 산출시 기초연금에 대한 국고보조도 후생연금과 마찬가지로 2003년까지 급여지출의 1/3에서 2004년의 1/3+2.6억엔, 2005~2008년까지 1/3+11/1000을 거쳐 2009년부터 1/2로 증액되는 것으로 가정하였다.

5) 국가공무원(지방공무원, 사립학교교직원)을 대상으로 하는 국가공무원공제연금(지방공무원공제연금, 사립학교교직원공제연금)은 국가공무원공제조합법등 개정법(지방공무원등공제조합법등 개정법, 사립학교교직원공제조합등 개정법)에 따라 2004년 8월 재무대신(총무대신, 문부과학대신)이 정한 방법에 근거하여 국가공무원공제조합연합회(지방공무원공제조합연합회, 사립학교교직원·공제사업단)에서 재정재계산을 실시하여 그 결과를 각 운영심의위원회에 보고하였다.

6) 다른 세 가지 보험료율 시나리오는 2020년에 19.0%에 도달하는 경우, 2021년 19.1%에 도달하는 경우, 2022년에 19.2%에 도달하는 경우로 구분된다.

7) 국공제연금(국가공무원공제연금+지방공무원공제연금)의 경우 적립배율이 2100년에 1.2, 2.7, 3.4, 4.1의 네 가지 시나리오를 가정하였고 교육공무원공제연금의 경우 적립배율이 1.0, 1.3인 두 가지 시나리오를 가정하였다.

그림 2. 후생연금과 공제연금의 2004년 재정재계산 운영 차이점 비교

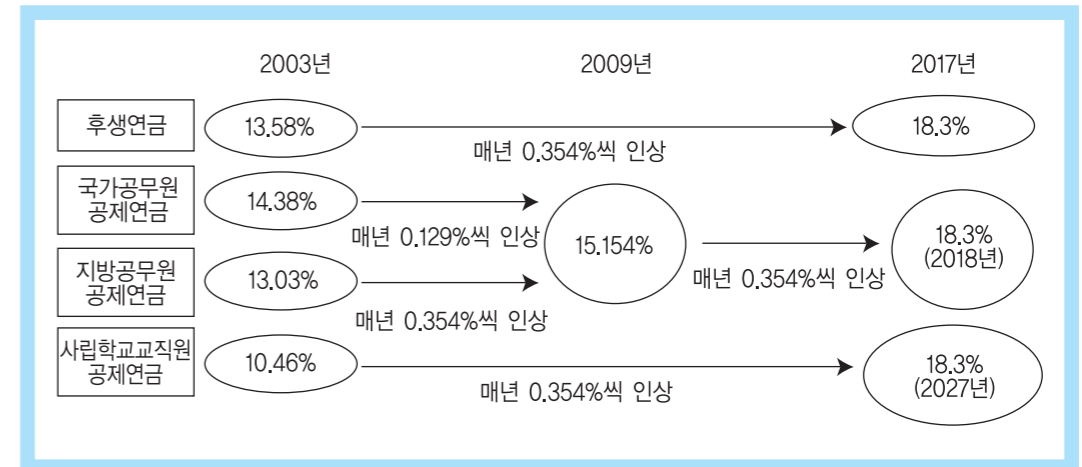


자료: 일본 지방공무원공제조합연합회 「健全な年金財政を支えるために」, 2004.

4. 재정재계산에 따른 연금 개혁 내용과 시사점

일본 정부는 2004년 재정재계산 결과를 바탕으로 공제연금 급여수준을 삭감하고 민간 근로자와 공무원간 연금혜택의 형평성 문제를 해결하는 차원에서 2006년 4월에 후생연금과 공제연금을 일원화하는 기본방침을 발표하고 여당의 승인 절차를 거쳐 2007년 국회에서 법안으로 제출할 예정이다. 동 방침의 주요 골자는 먼저 공제연금제도를 도입하기 이전에 퇴직한 공무원이 받고 있는 은급 대체분을 최대 10% 정도 삭감하고, 공무원 등 특수직 종사자에게 보상적 차원에서 지급되는 공제연금 비례부분 중 직역연금액 부분을 2010년 이후부터 폐지하는 것으로 결정하였다. 또한 국가공무원공제연금과 지방공무원공제연금의 보험료율은 2009년에 일원화한 뒤, 2010년부터 후생연금 보험료율과 동일한 인상폭인 0.354%씩 매년 단계적으로 인상하여 2018년 후생연금 최종보험료율인 18.3%에 통일시키고, 사학연금교직원공제연금은 단계적으로 인상시켜 2027년에 후생연금 보험료율에 통일시키는 것으로 계획하고 있다. 이런 피용자연금제도의 일원화는 1984년에 결정된 적이 있으나 20년 이상 공무원들의 강한 저항으로 인해 더 이상 진척되지 못하다가 고이즈미 내각이 2005년 10월 중의원 총선 승리 이후 우정민영화 사업 등 공공부문 개혁 및 금융기관 구조조정과 함께 강력하게 추진하고 있다.

그림 3. 보험료를 조정계획



자료: 閣議決定, 「被傭者年金制度の一元化等に關する基本方針について」, 2006. 4.

우리나라 공무원연금제도의 경우 인구고령화와 제도성숙에 따른 연금수급자 급증 및 1997년 외 환위기에 따른 공무원 구조조정이 겹쳐 연금재정이 상당히 악화됨에 따라 2000년 연금개혁을 통해 부담과 급여 조정, 정부보전 신설 등 재정안정화방안을 마련하였다. 동 방안을 구체적으로 살펴보면 연금급여의 산정기준을 최종 보수월액에서 최종 3년간 평균보수월액으로 변경하였고 연금액 조정을 재직자보수인상률 기준에서 소비자물가상승률에 연동하도록 하였다. 연금수급개시연령도 기존 50세에서 2001~2020년 기간동안 매 2년에 1세씩 증가시켜 2021년에 60세가 되도록 연장하였다. 보험료율의 경우 종전의 15%에서 17%로 인상하였고 급여부족액에 대해서는 국가 또는 지방자치단체가 전액 보전하는 조항을 신설하였다. 이후 연금액 조정부분은 동일 재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상을 방지하기 위해 2003년 개선을 통해 물가상승률을 기준으로 조정하되, 매년의 보수인상률과 물가상승률이 2% 이상 차이가 날 경우 매 3년의 보수인상률 $\pm 2\%p$ 범위 내로 수정함으로써 보수인상률에 연동하는 과거 시스템으로 거의 회귀하는 결과를 낳게 되었다. 이렇게 우리나라의 공무원연금제도는 2000년 이후 여러 차례 개혁을 통해 연금재정의 불안정을 완화하고 정부의 국고지원금을 축소하기 위한 재정안정화 조치를 취했음에도 불구하고 여전히 인구고령화에 따른 재정압박이 갈수록 심각할 것으로 전망된다.⁸⁾ 또한 국가조직의 민영화, 아웃소싱, 계약직 공무원 채용 등의 정부혁신과정에서 정부와 민간의 역할 구분이 점차 없어지는 모습을 보이고 있으며 공무원

8) 이런 상황을 미리 예측하여 효과적인 제도개선 방안을 마련하기 위해 1993년 공무원연금법 개정을 통해 최소한 매 5년마다 실시하는 재정재계산제도를 도입하였으며 2005년에 처음으로 실시하였다.

의 보수가 민간수준에 거의 근접하는 방향으로 보수체계가 개편된다면 일반 국민을 대상으로 하고 있는 국민연금과의 형평성 시비가 끊이지 않고 제기될 것으로 전망된다.

지금까지의 일본 공제연금의 개혁 조치와 함께 2004년 공제연금 재정재계산에 따른 최근 공제연금의 개혁 노력을 본다면 일본 정부도 우리나라와 마찬가지로 인구고령화와 제도성숙에 따른 재정 위기와 민간 근로자를 대상으로 하는 후생연금과의 형평성 문제를 항상 안고 있었던 것으로 보인다. 따라서 강한 이해관계를 가진 공무원들의 반대와 저항에도 불구하고 최근 공적연금의 일원화와 지속가능한 연금제도의 틀을 구축하기 위해 점진적으로 개혁을 추진한 것으로 생각한다. 다시 말하면, 일본 공제연금은 1986년 부분적인 개혁 당시 기본적인 급여산식 및 산정기준을 후생연금과 동일하게 맞추고 난 뒤, 2004년 재정재계산 결과를 바탕으로 후생연금과 보험료율을 일원화하는 방안을 점차적으로 마련한 것이다. 우리의 경우에도 2003년 국민연금 개혁 논의가 본격적으로 진행되는 과정에서 공무원연금 개혁이 국민들의 지속적인 관심을 받게 됨으로써 더 이상 국민연금과의 형평성 문제를 그대로 간과할 수는 없을 것으로 보인다. 따라서 국민연금과의 통합 등 구조적 개혁은 제쳐두더라도 국민연금과의 형평성 문제를 완화할 수 있는 개혁조치가 우선적으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 연금액 산정 및 연금액 연동 기준, 연금수급개시연령, 다른 사회보험과의 병급조정 등에서 발견될 수 있는 국민연금과의 차이점을 제거하는 방향으로 먼저 개혁방안을 마련하여야 할 것이다. 이런 기본적인 급여구조의 준비를 바탕으로 공무원집단 내에서의 소득재분배 문제, 퇴직금과 산재보험을 분리하면서 국민연금과의 통합을 고려하는 구조적 개혁방향은 향후 충분히 논의할 수 있을 것으로 보인다. 