

공무원연금개혁의 이상과 현실

- 「공무원연금발전위원회」 제도개선안에 대한 평가 중심으로 -¹⁾

A Critical Review on Civil Service Pension Reform Proposal



윤석명
한국보건사회연구원 연구위원

공무원연금 개혁을 위한 제도개선 건의안이 「공무원연금발전위원회(이하 발전위)」를 통해 발표된 이후 건의안에 대한 평가가 이해관계자별로 극명한 대조를 보이고 있다. 공무원연금의 재정불안정을 공무원에게 전가한다는 측면에서 개혁이라는 공무원 노조의 입장에 대해, 시민단체와 언론에서는 무늬만 개혁이라는 입장을 보이고 있기 때문이다.

이처럼 상반된 평가를 염두에 두면서 본 논문에서는 공무원연금제도의 현황과 문제점 및 「발전위」 건의안을 분석하고 있다. 여기에 덧붙여 일반 국민대상의 국민연금에 비해 공무원연금의 특수성을 어느 정도 인정할 수 있을 것인가에 대한 논점정리를 통해 바람직한 공무원연금제도의 개선방향을 도출하고 있다.

과거 고출산·고성장·짧은 평균수명 시대에 적합하였던 연금제도를 저출산·저성장·고령화시대에 적합한 연금제도로 전환시킨다는 차원에서 「발전위」의 제도개선 건의안이 적어도 방향성 차원에서는 적절하다고 평가하고 있다. 그러나 재정안정화의 강도 및 재직자와 신규 공무원과의 지나친 차별 등과 관련하여 제기되는 일반 국민들의 비판이 정부의 최종시안에 반영될 필요성을 지적하고 있다.

구체적인 제도개선방향으로는 지금까지 누적된 재직자의 기득권은 100% 인정하되, 개혁 시점 이후부터의 급여승률은 재직자와 신규 공무원 모두에게 동일하게 적용하는 방안을 제안하고 있다. 대신 재직자에 대해서는 미국 공무원에게 제공되는 정부 지원의 개인연금(Thrift Savings Plan)과 유사한 제도를 도입하되 입직 당시에 부여된 기득권을 어느 정도 인정해 준다는 차원에서 신규 공무원보다 유리하게 운영하는 방안을 제안하고 있다. 이 경우 입직시점(제도개선 전후 하루 또는 1년 기준)에 따라 최소 20%에서 최대 30%의 누적연금액 차이를 유발하는 「발전위」 건의안의 단점을 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

1. 들어가며

1960년 제도도입이후 심각한 재정 불안정문제를 노출하고 있는 공무원연금 재정안정화를 위한 개정안이 발표되었다. 개정안은 공무원연금제도 개선을 위한 KDI 연구용역 결과를 바탕으로 「공무원연금발전위원회(이하 공무원발전위)」의 논의를 통해 마련되었다. 이러한 절차를 거쳐 마련된 개정안의 주요 골자는 공무원연금의 재정안정을 위해 지금보다 적게 받고 많이 부담하는 형태로 현행제도를 변경하는 것이다.

그러나 개정안 발표이후 이해관계자별로 개정안에 대한 반응이 엇갈리고 있어 공무원연금제도 개선을 모색하고 있는 정부(행자부)로서는 무척이나 당혹스러운 실정이다. 공무원의 이해를 대변하는 노조 등에서는 급여삭감과 신규 공무원간의 급여차이를 유발시키는 제도개정안이 ‘개선이 아닌 개악’이라는 입장이다. 반면에 일반 국민의 이익을 대변하는 시민단체와 언론에서는 ‘무늬만 개혁이지 이게 무슨 개혁이나’는 식의 직격탄을 날리고 있다. 이같은 상이한 반응을 염두에 두면서 발전위 건의안을 살펴본 뒤, 공무원연금 개혁에 있어 최대 쟁점으로 부각되고 있는 국민연금과의 형평성 차원에서 공무원연금에 대해 어느 정도의 특수성을 부여하

는 것이 타당할 것인가에 대해 검토해보기로 한다.

2. 공무원연금제도 현황 및 재정 전망

1) 현 황

공무원연금은 우리나라 최초의 공적연금제도로 1960년에 도입되었으며, 1963년에 군인연금이 공무원연금으로부터 분리되었다. 공무원연금은 공무원에 대한 종합복지적인 성격을 내포하고 있다. 공무원연금 소관부처인 행정자치부는 퇴직후 노후소득보장적 성격, 재직중 낮은 보수에 대한 보상성격, 퇴직금적 성격, 상호부조적인 성격이 녹아있는 종합복지 프로그램으로 공무원연금의 성격을 규정하고 있다.²⁾

공무원연금은 제도 출발당시 사회보험방식에 입각한 적립방식을 채택하였다. 이후 제도 운영과정에서 '80년대 말까지 급여 보장폭이 지속적으로 확대된 반면 상대적으로 부담증가가 이에 미치지 못함으로써 부과방식으로 전환되었다. 점차 성숙단계로 진입하면서 수급자가 급증함에 따라 '90년대 이후 재정 불안정 문제

1) 본 글은 2007년 경제학 공동학술대회의 한국사회보장학회에서 발표된 “국민연금과 특수직역연금이 개혁방향 - 보편성과 특수성을 중심으로 -”의 축약본임을 밝힌다. 저자는 「공무원연금발전위원회」의 제도분과 전문위원으로 참여하여 공무원연금제도 개선안 마련을 위한 기초작업에 참여하였다. 위원회의 건의안이 최선의 대안인 것인가에 대해서는 위원회 내에서도 시각차이가 있었으나, 저자의 경우 위원회 건의안이 적어도 제도개선 방향성 차원에서는 적절하다고 판단하고 있다. 그럼에도 불구하고 재정안정화의 강도 등을 포함하여 보다 객관적으로 건의안을 평가하기 위해 본 글을 작성하고 있다.

2) 행정자치부 내부자료, “공무원연금제도개선건의 수렴”, 2007.

표 1. 공무원연금 재정수지 현황

(단위: 억원)

구분	2000	2002	2004	2005	2006
수입	23,833	34,296	39,085	40,935	44,076
지출	33,291	30,520	40,827	47,031	50,553
수지차	△9,458	3,776	△1,742	△6,096	△6,477

자료: 행정자치부 내부자료, 2007.

가 본격화되었다.

'95년과 2000년의 재정안정화 조치에도 불구하고 연금수급자의 급격한 증가, 인구 고령화에 따른 연금수급기간 확대에 의해 재정수지가 급격하게 악화될 것으로 예상되고 있다. 현행 제도를 유지할 경우 수지적자를 충당하기 위한 정부보전금이 2007년 9,725억원, 2010년 2조 1천억원, 2020년 10조 5천억원에 달할 것으로 전망되고 있다.

이같은 재정 불안은 여러 가지 원인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 먼저 가장 중요한 요인으로는 '저부담·고급여' 제도를 장기간 유지했기 때문이다. 정부와 공무원이 부담한 연금부담률이 공무원연금의 재정 안정을 보장할 균형 보험료율(33~44%)에 비해 턱없이 낮았다는 것이 이를 입증한다.

두 번째 중요한 요인으로는 인구고령화와 연금수급자의 급격한 증가를 들 수 있다. 공무원

표 2. 연도별 공무원연금 보험료 인상추이

연도	1960	1969	1970	1996	1999	2001
보험료율	2.3%	3.5%	5.5%	6.5%	7.5%	8.5%

자료: 공무원연금 발전위원회, 2007.

표 3. 임용연도·재직기간별 공무원연금 수익비 비교

(단위: 배)

	재직기간	1968년	1978년	1988년	1998년	2008년
현행제도	20년	7.93	7.21	5.83	4.94	4.86
	30년	6.89	5.67	5.11	4.60	4.56
	40년	6.29	5.49	4.89	4.47	4.41

주: 총기여액은 개인부담분만 고려함. 수급기간은 공무원연금관리공단 「공무원연금 개인적 형평성 연구」(2004)에서와 동일하게 21년(남자기준)으로 가정하였음.
자료: 한국보건사회연구원, 2007.

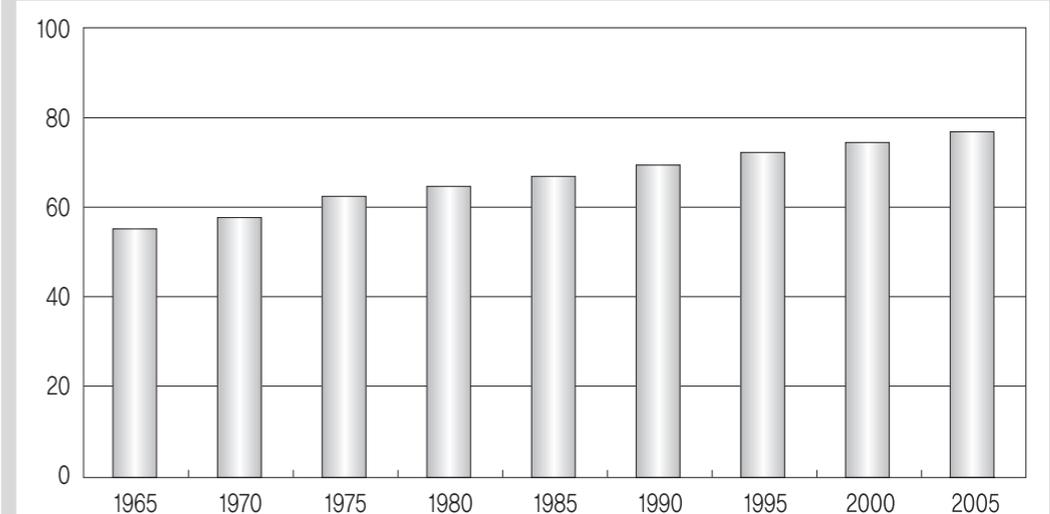
연금제도가 도입될 당시 한국인의 평균수명이 52세였으나 '05년 현재 평균수명이 76.8세로 25세 가까이 연장되었기 때문이다. 평균수명이 급격하게 증가한 반면, 연금제도는 오히려 제도도입당시에 비해 훨씬 관대한 제도로 전환됨에 따라 재정 불안정이 불가피한 실정이다. 이처럼 평균수명이 급격하게 증가한 상황에서 연

금수급자가 '92년 3만 4천여명에서 '05년 21만 8천명으로 증가함에 따라 연금지출액의 급격하게 증가한 것도 재정악화의 주요원인이라 할 것이다.

세 번째 요인으로 공무원의 재직시 낮은 보수에 대한 보상으로 부담을 인식없이 연금급여를 지속적으로 인상하였기 때문이다.³⁾ 연금 소득

그림 1. 한국인의 기대수명(1965~2005년)

(단위: 세)



주: 공무원연금관리공단의 내부자료에 의하면, 공무원연금 대상자의 생명표가 국민연금 대상자에 비해 평균 3년 정도 기대여명이 긴 것으로 나타나고 있다. 즉 공무원의 기대수명은 상기표에서 제시된 수치보다 3년정도 더 연장된 수치라는 것이다.
자료: 통계청, 2006.

표 4. 제도성숙에 따른 연금수급자 증가추이

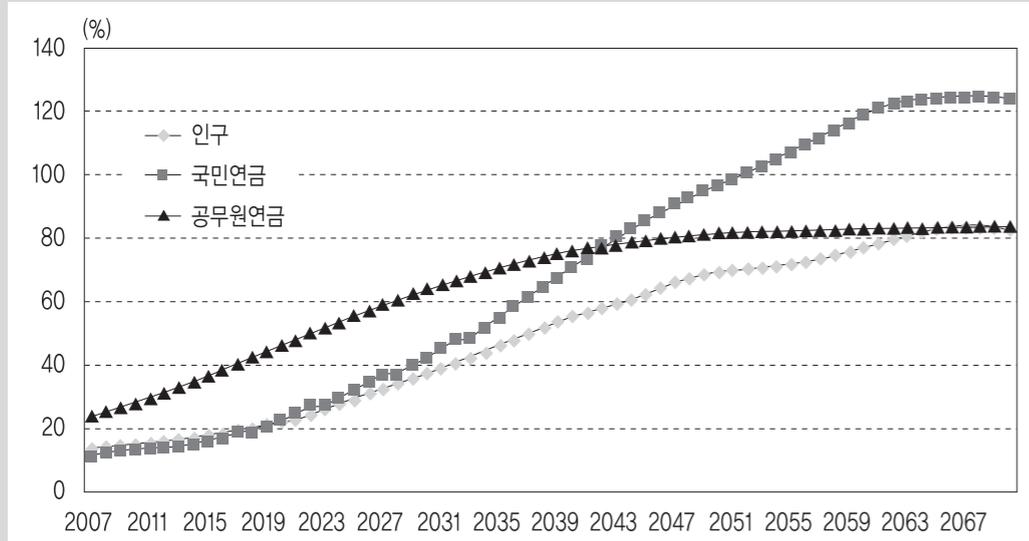
(추계치 포함, 단위: 명)

연도	1990	2000	2005	2010	2030
수급자	25,199	149,799	216,017	282,815	708,512

자료: 공무원연금발전위원회, 2007.

3) 세 번째와 네 번째 요인은 기본적으로 '저부담·고급여' 체계를 연금한 첫 번째의 재정 불안정과 요인과 동일하나, 이같은 상황이

그림 2. 인구 및 연금제도부양비



주: 1) 15세~64세인구 대비 65세이상 인구수
 2) 가입자수 대비 노령연금수급자수
 3) 재직자수 대비 (퇴직연금+유족연금) 수급자수
 자료: 한국보건사회연구원, 2007.

대체율은 제도 도입당시에는 30~50% 수준이 었으나, 70년대 초 50~70%로 급격하게 인상된 후, 80년대 초 50~76%까지 인상되었다. 여기에 덧붙여 연금액 산정의 기준이 되는 보수월액 역시 '80년대 초 봉급과 기말수당 기준에서, '86년도 정근수당, '87년도 장기근속수당으로 보수 기준의 범위가 지속적으로 확대되었다.

네 번째, 사용자로서 정부가 민간 사용자에게 비해 적게 부담하였기 때문이다. 민간부문 사용

자의 경우 국민연금(4.5%), 퇴직금(8.3%)을 합하여 12.8%를 부담하고 있다. 반면에 공무원의 사용자인 정부는 국민연금과 동일한 기준인 과세소득을 기준으로 보험료를 산정할 경우 공무원연금(5.525%), 퇴직수당(2.6%)을 합하여 8.125%만을 부담하고 있다.⁴⁾

전개된 이유를 구체적으로 설명하고 있다는 측면에서 별도의 항목으로 기술되었다.
 4) 공무원연금 발전위 자료에서는 주요 선진국 대비 우리나라 공무원연금의 정부부담이 적다고 기술하고 있으나, 이에 대해서는 상당한 주의가 요망된다. 왜냐하면 우리보다 많이 부담하는 국가들 역시 대부분의 경우 국가와 사용자의 부담비율은 동일하다는 것이다. 단 연간기준으로 국가가 공무원에 비해 보험료를 월등하게 많이 부담하는 이유는 과거 미적립부채 등에 대한 상각용 기여율을 반영하고 있기 때문이다. 일례로 미국 연방공무원연금의 경우 연금개혁이후 재정방식을 부과방식에서 적립방식으로 전환하면서 부과방식으로 운영하면서 생겨난 과거의 미적립 부채를 상각하기 위해 추가적으로 보험료를 부담하고 있다.

표 5. 민간사용자 대비 정부부담의 과소

구분	정부(a)	민간(b)	차이(a-b)
연금보험료	5.525%(8.5%×0.65)	4.5%	1.025%
퇴직금(퇴직수당)	2.6%(4%×0.65)	8.3%	△5.7%
계	8.125%	12.8%	△4.675%

주: 1) 정부부담률은 과세대상소득 대비로 전환(연금보수=과세대상소득의 65%)
 2) 퇴직수당은 예산상의 평균부담률 기준
 자료: 공무원연금발전위원회, 2007.

2) 공무원연금 재정전망

장기 속성인 연금제도의 장기재정전망은 사용된 가정에 따라 장기적으로 추계결과에 상당한 차이를 유발한다. 2007년 「공무원발전위」의 건의안에 제시된 공무원연금 장기재정전망이 발표되기 이전에는 국민연금과 공무원연금 모두 2003년 「국민연금발전위원회」에서 사용하였던 가정들을 사용하여 장기재정추계결과를 발표하였다. 그러나 2007년 「공무원발전위」에

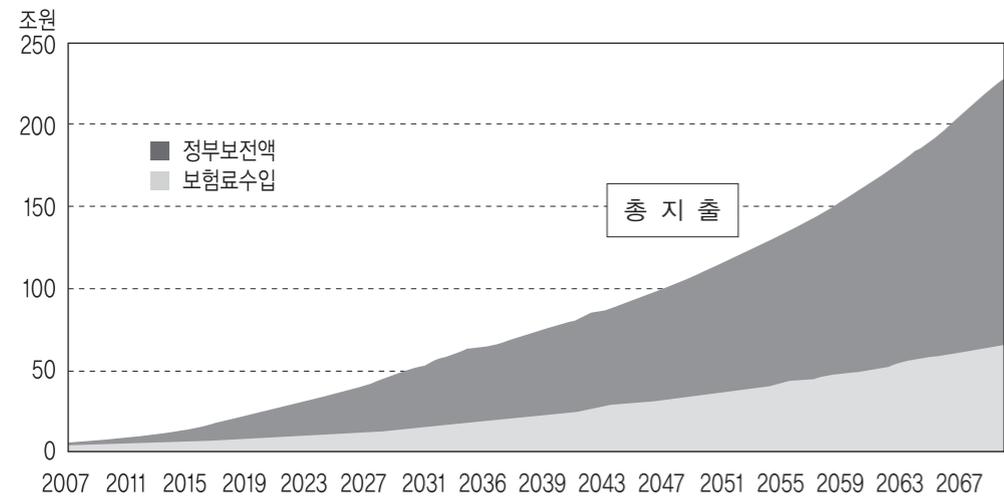
서 채택한 기본 가정은 동일한 기관(KDI)에서 생산된 자료임에도 불구하고 이전의 가정과 비교하여 경제변수에 대한 가정에서 상당한 차이가 있다. 이와 관련하여 독자들의 혼란을 방지하기 위해 본 글에서는 두 가정 모두를 사용한 재정추계 결과를 제시하고자 한다.

표 6. 공무원연금 장기재정 추계에 사용된 경제변수 가정

연도	물가상승률	가정 1 (국민연금발전위)		가정 2 (공무원연금발전위)	
		임금상승률(실질)	이자율(실질)	임금상승률(실질)	이자율(실질)
2006	3.0	3.5	5.0	1.6	4.5
2010	3.0	3.0	4.0	3.9	4.2
2020	3.0	2.5	3.0	3.6	3.4
2030	3.0	2.0	2.5	3.0	3.1
2040	3.0	2.0	2.5	2.8	3.1
2050~	3.0	1.5	2.0	2.8	3.2

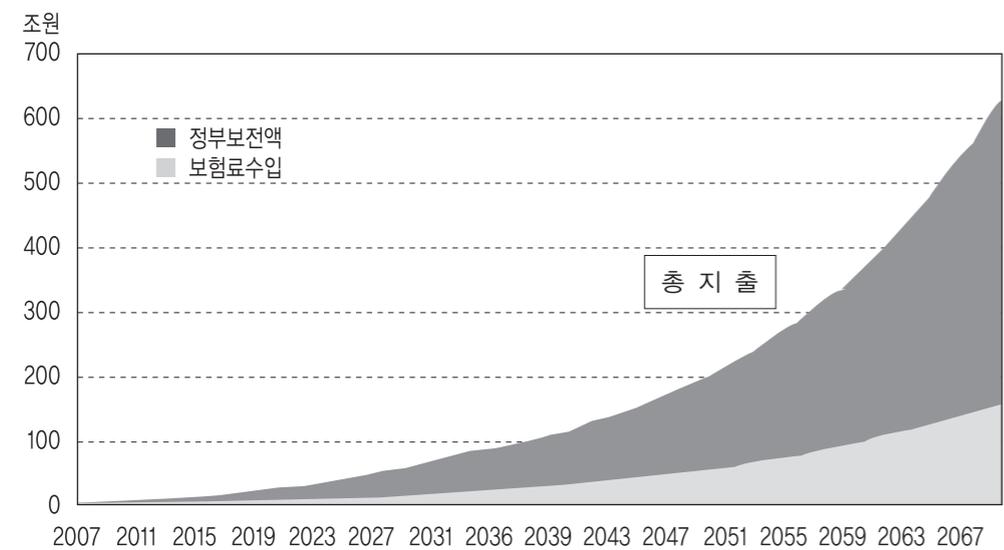
자료: 시나리오 1 - 국민연금발전위원회(2003)
 시나리오 2 - 한국경제의 잠재성장률 전망 : 2006~2050(KDI 정책용역연구서, 2006)

그림 3. 공무원연금 재정전망(가정 1 채택, 현행제도를 유지할 경우)



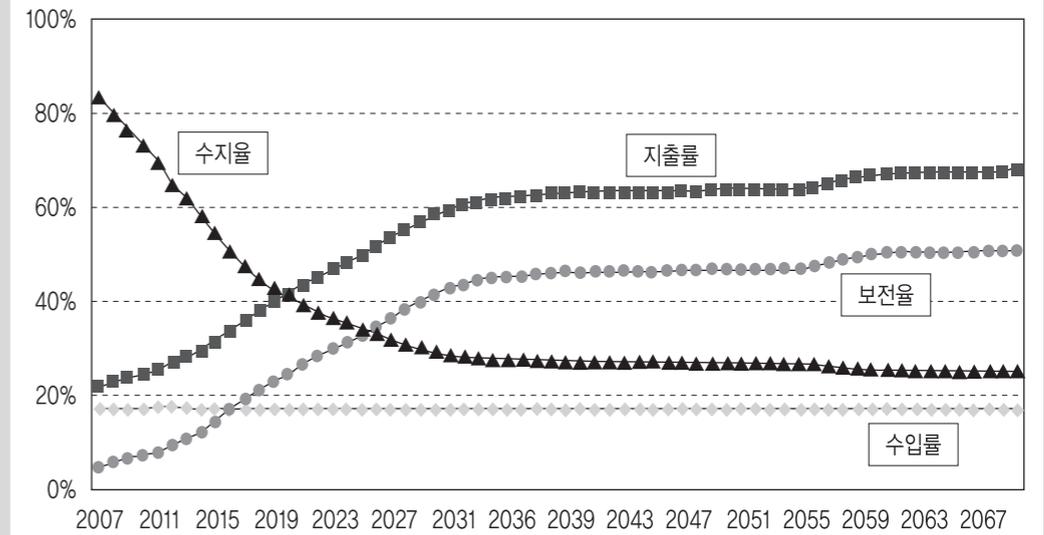
자료: 한국보건사회연구원, 2007.

그림 4. 공무원연금 재정전망(가정 2 채택, 현행제도를 유지할 경우)



자료: 한국보건사회연구원, 2007.

그림 5. 공무원연금 재정수지와 관련된 제 지표 (가정 1 채택, 현행제도 유지시)



주: 1) 수입률(연금재정수입액/연금보수총액), 지출률(연금재정지출액/연금보수총액), 수지율(연금재정수입액/연금재정지출액), 보전율(연금재정수지적자액/연금보수총액)
 2) 보험료 수입과 정부 보전액의 경우 사용된 가정에 따라 장기적으로 상당한 차이가 유발된다. 반면에 수입률 등의 지표는 사용된 가정 여부와 상관없이 일정한 추세를 보인다는 장점이 있다. 이러한 점을 감안하여 지면 관계상 가정 1의 경우만을 제시했다.
 자료: 한국보건사회연구원, 2007.

3. 공무원연금 개혁을 위한 「공무원연금발전위원회」 건의안 개요

「공무원발전위」는 재직자, 신규 공무원, 연금 수급자에게 각기 달리 적용되는 제도 개선안을 행정부 장관에게 건의하였다. 제도 개선안의 주요 내용은 현행 ‘저부담·고급여’ 구조를 ‘더 내고·덜 받는’ 구조로 개편하되, 퇴직수당을 민간부문의 퇴직금 수준으로 인상하고, 연금수급요건과 연금지급개시연령 등에 있어 국민연

금과의 동일한 기준을 채택하고 있다.

먼저 부담과 급여와 관련된 내용을 살펴보면 재직자의 경우 현행 5.525%(과세소득 기준)인 기여율을 2018년까지 8.5%로 54% 인상하는 대신, 현재 4~4.5배인 수익비를 국민연금 수준인 1.7로 하향조정하고 있다. 개정안에 따른 경우 재직기간에 따라 급여가 최대 23%까지 하락할 것으로 전망되고 있다. 단, 신규 공무원에 대해서는 부담과 급여수준을 국민연금 수준으로 조정한다.⁵⁾ 구체적으로 재직자의 급여승률(연간 승률 2.0%+20년 이상 가입자에게 적용되는

5) 신규 공무원에게 국민연금과 동일한 보험료와 급여율을 적용할 경우에도 국민연금 급여율과는 상당한 차이가 날 수 있다. 이는 국

추가적인 승률 10%)이 1.7%로 하락한 반면, 신규공무원의 경우 국민연금법 개정안과 동일한 1.25%의 승률을 적용한다.

연금 연동의 경우 신규 공무원은 국민연금과 동일한 불가연동방식에 적용된다. 반면에 공무원연금 수급자와 재직자는 공무원 보수 증가율

에 상당부분 의존하는 현재의 연금연동방식을 유지하되, 30년의 이행과정을 통해 점차적으로 불가연동으로 전환될 것이다. 발전위의 구체적 인 건의사항에 대해서는 제도개선안 표를 참조 하기 바란다.

「공무원연금발전위」 정책건의안에 따른 경

표 7. 「공무원연금발전위원회」 제도개선안 개요

항 목	현 행	개 선(안)	
		기존공무원	신규공무원
연금보수	보수월액 (과세소득의 65%)	과세소득 (단계적 확대적용: '08년 80%, 1년 1% 증가, 2028년 100%)	과세소득
급여산식	(재직기간×2%)+10%	재직기간×1.7%	재직기간×1.25%
재직기간상한	33년	40년 (종전재직기간에 따라 가입기간 상한설정)	상한 없음
비용부담률	공무원 및 정부 : 각각 8.5% (과세소득 기준 5.525%)	5.525%→ 6.55%('08) → 8.5%('18)	4.5%→ 6.45%('18)
급여산정기초	퇴직전 3년평균보수월액	전기간평균보수 (제도개선 후 1년씩 평균기간 연장적용)	
지급개시연령	• 60세('96이후 임용자) • 50→60세(2000년 말 현 재 20년 미만 재직자)	65세 (2023년부터 2년에 1세씩 연장 2031년 65세)	
연금액조정	CPI+정책조정	CPI 단계적 이행 ('08~'17: 물가7/보수3, '18~'27: 물가8/보수2, '28~'37: 물가9/보수1, '38 이후 물가10/보수0)	CPI
연금수급요건	재직기간 20년 이상	재직기간 10년 이상	

민연금이 소득재분배 기능을 내포한 반면, 공무원연금은 100% 소득비례연금이기 때문이다. 특히 자영업자 소득파악문제로 인해 국민연금 가입자의 평균소득(A값)이 160만원 안팎인 점을 고려할 때 동일한 급여율과 부담률을 적용할 지라도 실제 수령하는 연금액에서는 무시하기 어려울 정도의 차이가 존재할 수 있다.

〈표 7〉 계속

항 목	현 행	개 선(안)	
		기존공무원	신규공무원
공무원연금	일시금 선택	퇴직연금(공제)일시금 선택 가능	퇴직연금(공제)일시금 선택 폐지 (종전기간에 대해서는 일시금 선택)
	유족연금산식	퇴직연금×70%	70% 60%
퇴직금	장해·유족 연금	없음	비공무상 장해연금·단기재직 유족연금 신설(국민연금 수준)
	지급수준	퇴직수당	재직연수×평균임금월액
저축계정	지급형태	* 보수월액의 10~60%	연금 또는 일시금 선택 가능
	운영형태	없음	DC형·매칭펀드방식
보험료	보험료	없음	- 공무원 1% 정부 1%

주: 기존공무원의 종전가입기간에 대해서는 종전제도 적용
자료: 공무원연금발전위원회, 「공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의」, 2006.

우 기여율 인상(현재보다 53.84% 인상), 급여율 하락(20% 하락), 급여산정기준의 변경(퇴직직 전 3년에서 재직 전기간 동안의 평균보수), 연금 지급개시연령의 연장 등 급여하락 요인 등으로 인해 재직공무원의 퇴직총소득이(장기간에 걸쳐) 최고 30%까지 하락할 것으로 예상된다.

이러한 제도개선안 제출 이후 국민연금에 비

해 제도개혁의 강도가 낮다는 지적이 시민단체·언론·일반 국민들로부터 거세게 제기되고 있다. 개혁의 강도와 관련하여 제기되는 주된 비판으로는 신규 임용자에 비해 재직자의 급여 하락폭이 적다는 점, 재직자 보수연동에서 불가연동으로의 전환기간이 너무 길다는 점을 들 수 있다.

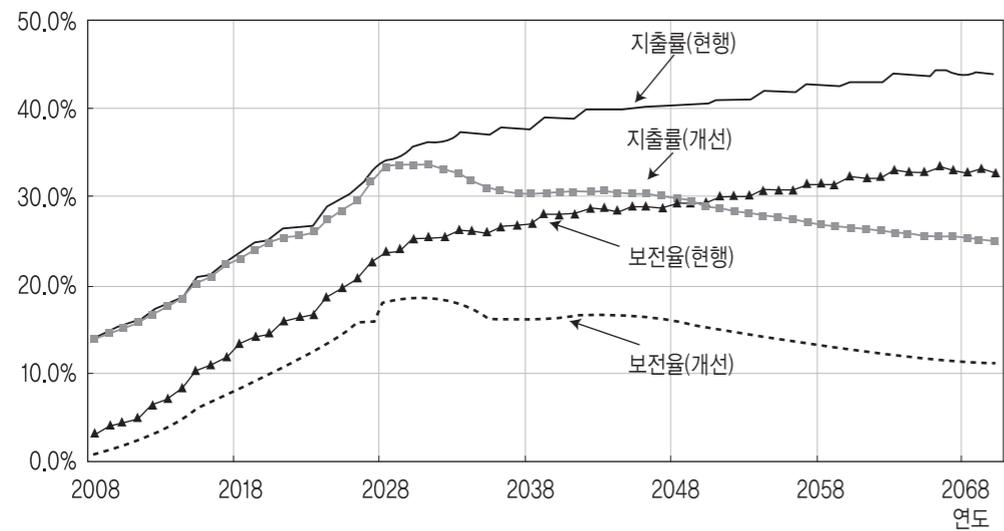
표 8. 발전위 건의안 채택시 재정개선효과

(단위: 억원, '06년 불변가격)

구 분	현 행	건의안	증(Δ)감	
보전금	누계('08~'70)	2,438조 9,715억	1,173조 1,238억	Δ1,265조 8,477억
	중기('08~'27)	178조 8,790억	117조 8,655억	Δ61조 135억
	단기('08~'17)	40조 3,596억	21조 2,908억	Δ19조 688억
정부총부담	누계('08~'70)	3,329조 5,015억	2,890조 1,174억	Δ439조 3,841억
	중기('08~'27)	305조 3,583억	310억 3,481억	4조 9,898억
	단기('08~'17)	87조 7,151억	84조 8,702억	Δ2조 8,449억

자료: 행정자치부 내부자료, 2007.

그림 6. 공무원제도개선안에 따른 주요지표 변화추이



주: 상기 그림에 제시된 지출률(현행)·보전율(현행)과 한국보건사회연구원에서 추정된 (그림 5)의 지출률·보전율에 상당한 차이가 존재하고 있다. 한국보건사회연구원의 추계모형을 이용할 경우 2005년까지 공무원연금관리공단과 동일한 재정추계결과를 확보할 수 있었으나, 2006년 이후 추계결과에서는 상당한 차이가 발생하고 있다. 추후 연금개혁 논의과정에서 이같은 차이를 유발한 원인에 대한 분석 및 객관적인 검증과정이 필요할 것이다.
 자료: 공무원연금발전위원회, 2007.

4. 국민연금과 비교시 공무원연금의 특수성에 관련된 논점⁶⁾

공무원발전위 개선안이 공표된 이후 이해 관계자, 연금 연구자 성향별로 개정안에 대한 반응이 다양하게 나타나고 있음을 이미 언급하였다. 이같은 다양한 반응이 나타나는 이유는 국민연금과 비교하여 공무원연금의 특수성을 어느 정도 인정할 것인가에 대한 현실인식의 차이에 기인한다. 우수 공무원 유치를 위한 인사정책적 차

원, 권리보다 의무가 많은 공무원의 특성을 강조할 경우 공무원에 대한 특수성 인정 범위가 확대될 수 있을 것이다. 반면에 단순한 사회보험제도로 공무원연금제도를 인식할 경우 국민연금과의 차별성을 부각하기 어려울 것이며, 이 경우 흔히 수리적인 관점에서 국민연금과의 형평성 문제를 거론하고 있다. 이하에서는 공무원연금제도와 관련된 대립된 시각을 분석해 봄으로써 공무원연금과 관련하여 제기되고 있는 쟁점사항을 구체적으로 부각시켜 보고자 한다.

6) 기존에 논의되었던 내용을 요약한 관계로 논문의 긴장도가 떨어진다. 맥락에서 4장을 삭제할 필요가 있다는 원내 감독자의 의견이 있었다. 그러나 향후 연금개혁 논의가 보다 폭넓게 전개될 필요가 있다는 저자의 의도에 따라 4장이 포함되었다는 점을 밝히고자 한다.

1) 공무원연금의 특수성과 관련된 논점 - 일반적인 측면

(1) 공무원연금을 부양제도로 볼 것인가 아니면 사회보험제도로 볼 것인가?

공무원연금 개혁논의에서 가장 흔하게 접하게 되는 논점으로는 공무원법을 통해 공무원의 신분과 소득을 보장하고 있는 현실을 감안할 때 공무원의 노후보장을 위해 지급되는 공무원연금을 일반 국민대상의 국민연금과 동일시하기는 어렵다는 지적을 들 수 있다. 외국의 경우 독일과 프랑스는 신분제 공무원연금제도를 운영하는 대표적인 국가로서 국민연금에 비해 월등히 많은 액수의 연금을 지급하며 제도 운영에 필요한 재정소요액 상당부분을 국고로 충당하고 있다. 이같은 외국의 사례를 들어 우리나라 공무원연금제도 운영모델로 이들 국가가 흔히 언급되고 있다. 부연하면 우리나라 공무원연금제도는 국민연금과 같은 단순한 사회보험제도가 아니라 국가가 공무원의 노후를 책임지는 부양제도로 이해하여야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다.

이러한 논리에 비판적인 그룹에서는 우리나라 공무원연금제도가 사회보험 원칙에 입각하여 도입되었으나 제도 운영과정에서 지속적인 급여확대과정을 거치며 '저부담·고급여' 제도로 변형되었다고 주장하고 있다. 특히 향후 발

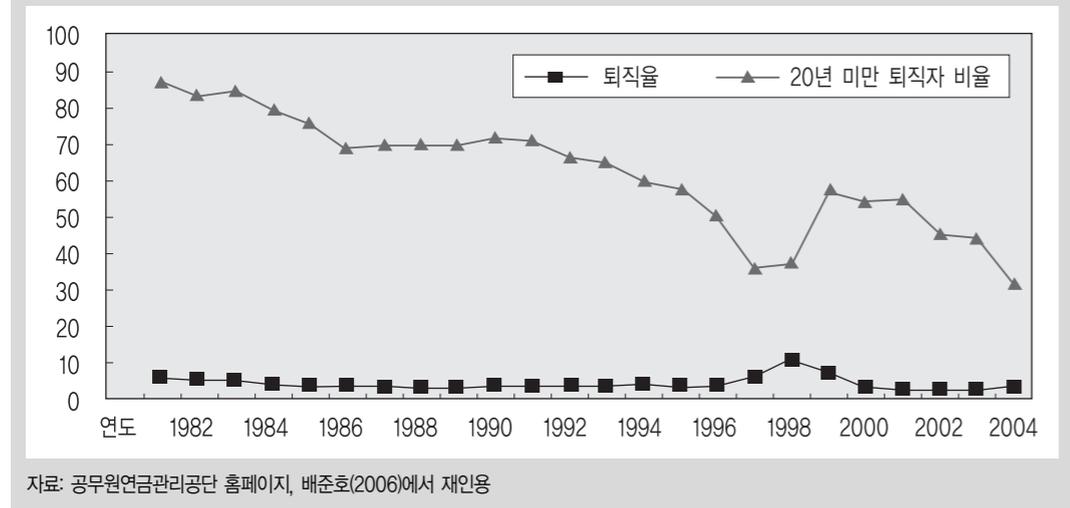
생하는 적자에 대해서는 전액 국고로 충당한다는 내용이 삽입된 2000년 공무원연금개혁을 통해 극히 최근에 들어서야 부양제도로 전환되었다고 반박한다.⁷⁾ 이에 따라 공무원의 노후소득 보장 충실을 곧 신분보장 강화와 연결시키는 것에 상당한 주의가 요망된다는 입장을 밝히고 있다. 이에 따르면 우리나라의 공무원연금법이 신분보장과 사회보장을 직접 연계시키지 않고, 단지 퇴직 후의 적절한 급여지급을 규정하고 있을 뿐이라는 것이다. 이마저도 오랫동안 사회보험 방식으로 운영되어 오다가 공무원연금 재정 불안정이 현실화된 2000년에 들어서야 부양속성의 제도로 전환시켰다는 것이다.

이러한 논거를 뒷받침하기 위해 배준호는 신분제 공무원제도를 운영하는 국가와 비교시 압도적으로 높은 공무원연금 조기퇴직자 비율을 언급하고 있다. 2002년까지 20년 미만 재직자가 전체 퇴직자의 50%를 상회하였다는 점을 들어 신분제로 공무원연금제도를 운영하여왔다는 주장의 설득력이 낮다는 것이다(2006).

한편 공무원의 신분적 특수성을 인정할 경우에, 일반 국민대상의 국민연금과 비교시 어느 정도의 급여를 제공하는 연금제도를 구축할 것인가가 또다른 논점으로 등장한다. 공무원의 특수성을 인정할 경우에도 독일과 프랑스 공무원 연금처럼 신분제 공무원의 특성을 살려 일반 국민에 비해 상당한 대우를 해 주어야 하는 것인지, 아니면 관료제 운영에 필요한 최소한의 정

7) 배준호, "공무원연금의 현황과 쟁점, 개혁방향 모색", 『보건복지포럼』통권 제 119호, 2006. 9.

그림 7. 20년 미만 재직후 퇴직자 비율



책적 여지만을 남겨두고 그 이상의 특별한 대우를 인정하지 않아야 되는 지가 논점으로 등장하게 된다.

주지하다시피 우리나라 공무원연금제도는 최종 3년 보수월액을 기준으로 연금액을 산정하고 있어 장기근속과 승진을 유인하는 방식으로 운영되고 있다. 급여수준이 낮았던 입직 초기부터 급여수준이 높은 퇴직시점까지를 아우르는 생애주기의 보수월액을 기준으로 보험료를 납부하는 반면, 최종 3년 보수월액을 기준으로 연금액을 산정할 경우 공무원연금 재정 불안정은 불가피할 것이다. 이처럼 구조적인 요인으로 인해 발생할 재정 불안정 요인을 장기근속 유도과 공무원 조직에의 몰입 유도를 위한 매몰비용으로 볼 것인가 여부가 또다른 쟁점사항이

될 것이다.

(2) 공적연금 체계 - 국민연금과의 분리 운영할 것인가 통합 운영할 것인가?

권혁주는 관료제에 대한 정책적 선택에 따라 공무원연금체계가 상이하게 나타날 수 있으며, 관료제에 대한 해당 국가의 선택에 따라 공무원연금제도가 세가지 형태로 나타날 수 있음을 언급하고 있다.⁸⁾

첫째, 단층 통합형은 관료제를 여타 경제적 조직과 구별하여 공무원의 위상을 별도로 인정하지 않는 형태로서 별도의 공무원연금제도를 운영하지 않는 체계이다. 반면에 단층분리형의 경우 관료제의 특수성을 인정하여 별도의 공무

원연금제도를 통해 공무원의 위상을 설정하는 체계이다. 마지막으로 2층 일부 분리형의 경우 관료제의 특수성을 인정하면서도 공무원역시 사회 구성원의 일부라는 인식 하에 노령인구의 소득보장이라는 사회적 연대책임을 수행하도록 전 국민 기초연금제도에 참여하게 하는 절충적 체계이다.

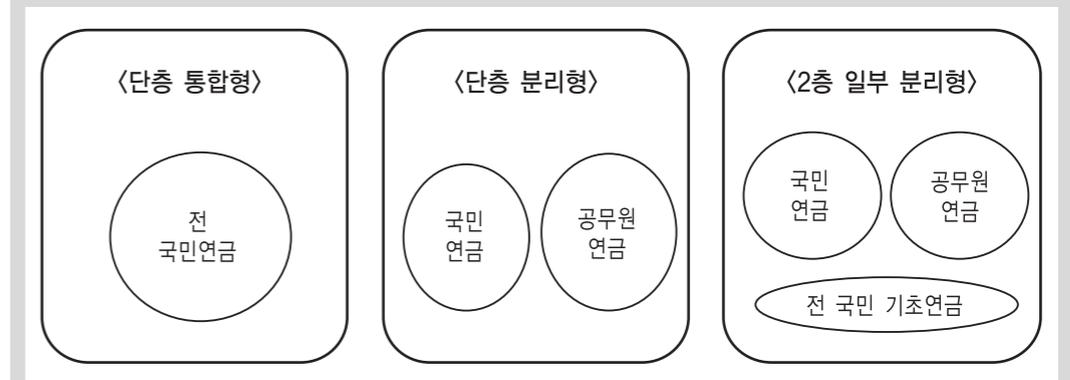
이같은 분류에 대해 개별 연구자들은 공무원 제도에 대한 자신들의 인식 여하에 따라 우리나라에 부합될 공무원연금 체계에 관하여 매우 상반된 입장을 개진하고 있다. 김상호는 한국 사회에서 관료제와 공무원이 경제발전과정에서 커다란 공헌을 하였고 이 과정에서 현재 형태의 공무원연금제도로 발전하였으나, 사회경제적 여건이 급변한 오늘날에 와서는 공무원이 특별한 사회적 역할을 한다고 보기 어려워 공무원연금제도를 별도로 운영할 필요가 없다는 주장을 제기하고 있다(2006). 반면에 권혁주는 우리나라에서 공무원의 사회적 역할이 아직도 중요하

며 이를 효과적으로 수행하기 위한 인사정책적 차원에서 일반 국민연금과 대조되는 공무원연금의 필요성을 주장하고 있다(2006). 권혁주도 언급하고 있듯이 이러한 상반된 시각 중 어느 것이 이론적으로 더 타당하다고 판단하기 어려운 관계로, 결국 사회적 합의와 이에 따른 정치적 선택을 따를 수밖에 없다는 것이다.

(3) 법적 제한에 따른 추가적인 보상여부

직업공무원제도는 유능한 인재가 공직에 입직하여 국가와 국민을 위하여 일할 수 있도록 계획된 인사제도라는 점에서 여타 민간부문의 근로행태와 차이가 있다. 이에 따라 공무원은 민간근로자에 해당되는 직업윤리보다 상대적으로 높은 윤리기준에 따라 행동할 것을 요구하고 있다. 구체적으로 재산등록과 취업제한, 업무와 관련된 자산운용 제한, 파면·형벌에 의하여 퇴직할 경우에 연금의 1/2을 제한하는 등 높

그림 8. 공적연금 체계의 세가지 이념형



자료: 권혁주·곽효경(2006), 전거서.

8) 권혁주·곽효경, "공무원연금의 개혁과 정책적 쟁점", 『한국정책학회보』, 제 15권 제 4호, 2006.

은 윤리규정의 적용을 받고 있다. 또한 영리행위금지 및 겸직금지 의무, 정치활동 및 표현의 자유 제한, 사생활 자유권 침해, 노동 3권에서의 제약 등 기본권의 제한을 받고 있다.

이처럼 공무원과 국가와의 법률관계는 법률에 의해 형성된 관계로 권리에 비해 의무가 많은 불균형적인 관계라는 점이 강조되고 있다. 이는 민간부문에 적용되는 사적자치의 원리에 따른 계약에 의해 효력이 발생하는 법률관계와

는 차원이 다르다는 것이다. 이같은 신분상 제약에도 불구하고 우수 공무원 유인 및 직무전념을 위한 인사정책적 차원에서 상대적으로 관대한 공무원연금제도가 발전해 온 측면을 감안할 때 일반 공적연금과는 성격이 상이하다고 주장한다. 이처럼 민간부문 근로자에 비해 의무는 많고 권리가 적은 점 등을 감안하여 공무원연금을 통해 일정부분의 추가적인 보상이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

표 9. 공무원에게 적용되는 권리제한

법률	제한의 종류	입법 시기	Penalty
국가공무원법 제65조	정치활동의 자유	1949년 8월	1년 이하의 징역 또는 300만 원이하의 벌금 부과(단, 다른 법률에 특별히 규정된 경우 제외)
	표현의 자유		
국가공무원법 제7장 (복무)	사생활자유권	1949년 8월	- 파면·해임·정직·감봉·견책 - 1년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금부과(단, 다른 법률에 특별히 규정된 경우 제외)
공직자윤리법 제2장 (재산등록 및 공개)		1981년 12월	과태료부과 대상자: 2천만 원이하의 과태료 부과 재산등록거부: 1년 이하의 징역 또는 1천만 원이하의 벌금 부과
공직자윤리법 제3장 (선물신고)		1981년 12월	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금 부과
공직자윤리법 제4장 (퇴직공직자의 취업제한)		1981년 12월	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금 부과
국가공무원법 제66조	노동3권	1949년 8월	1년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금부과(단, 다른 법률에 특별히 규정된 경우 제외)
공무원노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률		2005년	5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금 부과

자료: 권혁주·곽효경, 전거서, 2007.

(4) 공무원과 민간부문 근로자와의 형평성 - 수평적 형평성과 수직적 형평성 관점

한편 김태일(2006)은 정부정책의 형평성이 수평적 형평성(horizontal equity)과 수직적 형평성(vertical equity)으로 구분되어 논의된다는 점에 착안하여, 공무원연금과 국민연금의 형평성 문제를 생애보수 관점에서의 수평적 형평성과 소득재분배 기능의 비교를 통한 수직적 형평성으로 이원화하여 접근하고 있다.⁹⁾ 여기서 수직적 형평성은 공무원과 동등한 여건에 있는 민간기업 종사자에게 적용되는 국민연금 수준과 공무원 연금의 수준을, 또는 두 집단의 생애보수 수준을 비교함으로써 비교 가능하다는 것이다. 반면에 수직적 형평성은 두 집단에게 적용되는 연금의 소득재분배 수준을 비교함으로써 평가할 수 있다고 주장한다. 이러한 논거에 입각하여 양 개념에 입각한 형평성 비교를 정리해 보도록 한다.

① 수평적 형평성 분석 - 생애보수의 비교를 통해

국민연금에 비해 관대한 공무원연금제도는 공무원의 재직기간 중 낮은 보수를 고려할 때 생애소득 관점에서 공무원을 특별히 우대하는 것이 아니라는 주장들을 흔히 접하게 된다. 이

러한 주장의 배경에는 정부가 1970~80년대 공무원 보수인상대신 퇴직 후 연금으로 보전해 주겠다는 주장이 있었던지라 어느 정도 타당성이 있는 주장이라 할 것이다.

그러나 '90년대 후반 공무원보수 현실화 차원에서 공무원 보수인상조치 이후 생애소득관점에서 더 이상 공무원의 소득이 적지 않다는 연구결과들이 발표되면서 논란이 증폭되고 있다. 얼핏 보기에 공무원과 민간부문 근로자의 생애소득을 비교함으로써 이같은 논란을 잠재울 수 있을 것 같으나, 생애소득 산정기준이 되는 민간부문 근로자 대상자 선정문제에서부터 논란이 제기되고 있다. 100인 이상 사업장 근로자의 소득과 공무원연금의 생애소득을 비교하는 연구들이 일반적이거나, 최근 공무원에 대한 높은 인기를 감안할 때 비교갯대가 너무 낮다는 주장들이 공무원 이해 관계자 중심으로 제기되고 있다.¹⁰⁾ 중앙인사위원회가 공무원보수 현실화의 기준으로 사용하고 있는 민간부문 100인 이상 사업장 근로자 소득대비 93.1%(2005년 기준)인 공무원 보수수준에 대해, 아직도 민간부문에 대해 낮은 공무원의 보수를 감안할 때 상대적으로 관대한 연금제도 유지가 불가피하다는 주장이 공무원 이해관계자 중심으로 제기되고 있다.

반면에 직업의 안정성 차원에서 민간부문 근

9) 김태일, "공무원연금과 국민연금의 형평성 문제", 공무원연금발전위원회 내부자료, 2006.

10) 최근 공무원에 대한 인기도를 감안할 때 적어도 500인 이상 사업장 근로자의 소득과 비교하여야 한다는 주장에서부터, 민간부문에서 제공되는 Stock option 등을 감안할 때 100인 이상 사업장과 비교시 적절하지 못하다는 주장이 공무원연금 이해관계자들로부터 강하게 제기되고 있다.

로자보다 다소 낮은 수준의 보수수준이 반드시 낮은 생애소득을 의미하는 것이 아니라는 주장이 제기되며, 나아가 본인 교육비 등 여타 복리후생비를 포함할 경우에는 공무원 보수수준이 낮지 않다는 지적도 제기되고 있다.

이러한 논란에도 불구하고 최재식(2006)에 의하면 공무원 입직연도별로 공무원과 민간근로자 생애소득 비교시 상당한 차이가 있는 것으로 나타난다.¹¹⁾ 1988년 입직자는 민간부문 근로자 대비 생애소득이 76.3%에 불과하다. 그러나 2001년 입직자의 경우 공무원보수와 민간보수가 동일하다는 가정 하에서는 106.4%로 공무원 생애소득이 높은 반면, 공무원보수가 민간보수의 85%라는 가정에서는 90.5%로 공무원 생애소득이 낮은 것으로 시산되고 있다.

이에 대해 김태일(2006)은 공무원 전체 재직자의 보수를 비교한 것과 공무원 직종별로 분류하여 비교한 보수 사이에 상당한 차이가 존재한다는 점에 주목하면서, 퇴직률 차이를 고려한 기대생애보수와 직업의 안정성과 업무강도, 직업윤리적 제약까지를 고려한 생애소득 차이를 분석하고 있다.¹²⁾

김태일(2006)에 따르면 공무원과 민간집단의 (재직중보수+연금+퇴직금)을 포함한 생애소득격차가 재직기간·연금수령기간·할인을 등에 대한 가정에 따라 상당한 차이가 있음을 지적한 뒤, 생애보수기준으로 공무원의 보수수준이 적게는 5% pt, 많게는 15% pt 정도 증가하는 것으로 나타나고 있으나 김태일 자신의 연구결과에 의하면 대략 8% pt 정도에 달하는 것으로 언급하고 있다. 2005년 공무원의 재직자 보수가 민간대비 93.1% 수준인 점을 감안하면 생애보수 관점에서 공무원의 소득이 민간대비 100%를 넘는 것으로 시산되었다. 그러나 공무원 일반직의 보수수준이 민간대비 87.4%인 점을 감안하면 일반직의 생애대비 보수수준은 여전히 100% 이하인 셈이다.

이러한 상황에서 현재의 공무원연금 수준이 유지되어야 할 것이냐라는 질문에 대해 김태일은 ‘아니다’라는 입장을 견지하고 있다. 이는 공무원의 직업안정성이 민간에 비해 높다는 점을 감안할 때 공무원과 민간기업 종사자의 재직기간을 동일하게 놓고 생애보수를 추정하여 비교하는 것의 현실성이 결여되어 있다는 판단에

기인한다. 김태일은 민간 퇴직률 차이를 고려한 기대생애보수를 계산할 경우 공무원의 재직중보수가 최소한 8% pt 증가한다고 주장한다. 이러한 측면을 감안할 때 공무원(재직자 전체 기준)의 생애보수가 민간대비 100%를 상회하는 것으로 유추하고 있다.¹³⁾

② 수직적 형평성 분석 - 소득재분배 기능의 비교를 통하여

김태일(2006)은 수직적 형평성 비교를 위해 소득재분배 기능을 내포한 국민연금을 소득비례연금으로 전환할 경우와, 소득비례연금인 공무원연금에 소득재분배 기능을 도입할 경우 예상되는 연금액을 시산하여 분석하였다. 이를 위해 먼저 국민연금이 공무원연금과 같이 소득에 비례하여 지급될 경우 비교대상 민간기업 종사자의 연금액 변화를 시산하였다.

공무원 비교대상 민간기업 종사자는 국민연금제도의 소득재분배 기능에 의하여, 동 기능이

없었다면 수령하였을 연금액의 28% 정도를 저소득층에게 이전하고 있다는 것이다.

한편 소득비례연금으로 운영되는 공무원연금에 국민연금과 동일한 소득재분배 기능을 도입할 경우 예상되는 연금액 변화를 시산하였다. 공무원연금에 민간기업의 퇴직금 일부가 포함되었다는 점을 감안한 시산결과에 의하면 공무원연금에 소득재분배기능을 도입할 경우 공무원연금 수령액의 현재가치가 28.2% 감소하는 것으로 나타났다.

이처럼 소득 재분배 기능 유무에 따라, 동일한 소득수준에서도 연금액 차이가 상당한 수준에 달하고 있음을 알 수 있다. 특히 소득재분배 기능이 내재된 국민연금에 적용되는 고소득자들의 경우 적용소득의 상한(월 360만원) 설정, 자영자에 대한 소득과약 미비에 기인한 국민연금 지급액 하락 등으로 인해 유발되는 상대적 불이익에 대한 불만을 제기하고 있다.

표 10. 민관보수격차(2005) - 연령과 교육수준 통제 후 비교

(단위: %)				
민간대비 공무원 보수수준	전체	일반직	경찰직	교육직
	93.1	87.4	97.8	92.1

자료: 중앙인사위원회, 김태일(2006)에서 재인용

표 11. 국민연금에서 소득 재분배 기능을 배제하였을 때 국민연금 수령액의 현재가치

(2003년도 기준, 단위: 천원)

	실제	소득비례 경우	비율(실제/소득비례) 72.0%
전체 수령액	184,901	256,706	
연간 수령액	13,297	18,461	

자료: 김태일(2006), 전계서

13) 나아가 김태일은 공·사부문의 고용 안정성, 업무 강도, 직업윤리적 제약 등의 차이를 화폐가치로 환산한 설문조사 결과를 소개하고 있다. 설문조사 결과에 따르면 고용안정성을 반영할 경우 민간기업 보수수준 100 대비 공무원 보수가 80이면 적절하다고 응답하였으며, 노동 강도 및 근로시간 차이를 반영할 경우 민간기업이 100일 때 공무원 보수가 80 정도면 동등한 수준으로 응답하였다고 소개하고 있다. 또한 재직 중 영리행위 금지 등 직업윤리의 차이를 반영할 경우 민간기업이 100일 때 공무원 보수가 106 정도면 동등하다고 응답하였으나, 이같은 응답자들이 소수의 전문가(행정학자, 경제학자)인 관계로 실제로 활용하기에는 상당한 제약이 있다는 한계도 언급하고 있다.

11) 최재식, “공무원연금의 현황과 쟁점”, 공무원연금발전위원회 내부자료, 2006.
12) 김태일, “공무원연금과 국민연금의 형평성 문제”, 공무원연금발전위원회 내부자료, 2006.

표 12. 공무원연금에 소득 재분배 기능을 도입할 경우 공무원연금 수령액의 현재가치

(2003년도 기준, 단위: 천원)

	실제	소득비례 경우	비율(실제/소득비례) 128.2%
전체 수령액	386,760	301,630	
연간 수령액	27,813	21,691	

자료: 김태일(2006), 전게서.

5. 시사점 - 공무원연금의 특수성을 어느 정도 인정할 것인가?

지금까지의 논의를 통해 공무원연금의 특수성과 일반성에 관한 논쟁은 직업 공무원의 특수성에 대한 연구자별 인식정도에 따라 상당한 차이가 유발될 수 있음을 알게 되었다. 결국 공무원연금의 특수성 인정여부와 인정정도는 하나의 공통된 기준을 통해 전 세계적으로 보편적으로 적용시킬 수 있는 개념이라기보다는 해당 국가에서의 연금발전과정, 공무원에 대한 사회적 인식 등에 의해 좌우되는 측면이 강하다 할 것이다.

이러한 논쟁과 별개로 재정수리적인 관점에서 우리나라 공무원연금의 균형보험료를 산정해 보면 2006년 신규 입직자 기준으로 최저 33.6%에서 최고 44.4%에 달하고 있다(윤석명, 보건복지포럼 2006년 9월호, 67쪽). 즉 1960년에 도입된 공무원연금제도에 누적된 재정 불안정 요인을 무시한다는 극단적인 가정 하에서도, 현행 제도를 유지할 경우 매년 최소 16.6% pt에서 27.4% pt의 보험료가 부족한 제도로 운영되고 있는 것이 우리 공무원연금의 현 주소이다.

국민연금에 비해 높은 보험료를 부담하고 있음에도 최소한 지급 부담하는 보험료(공무원 자신 8.5%, 국가부담 8.5%)의 배 이상을 부담하여야만 재정 안정성을 확보할 수 있는 제도가 바로 현행 공무원연금제도의 실상인 것이다.

물론 정부가 근로기간동안의 낮은 보수를 연금으로 보전해주겠다는 약속을 하였으며, 사용자로서 적정한 수준의 부담을 하지 않았다는 점에서 정부의 책임도 적지 않다 할 것이다. 그러나 정부가 이같은 행태를 취한 배경에 대해서 주목할 필요가 있다. 경제성장의 과실이 현실화되기 시작한 1980년대 중반이전까지 공무원의 보수를 현실화시키기 위한 재원마련이 수월하지 않았던 것이 우리의 현실이었던 것 같다. 물론 무리하였다면 재원마련이 가능할 수도 있었을 것이나, 경제성장 지상주의 시대에 가뜩이나 부족한 자본을 공무원 급여인상보다는 보다 생산적인 투자재원으로 활용하려는 정부의 의지로 인해 보수 현실화가 어려웠던 측면이 있었던 것 같다. 여기에 덧붙여 군사정권 시절 공무원에 대한 배려차원에서 1970년대 초반부터 1980년대 후반까지 공무원연금의 급여 수준(본인 및 배우자 포함)이 지속적으로 확대

된 측면도 있었다.

'90년대 중반이후 공무원연금 재정 불안정의 심각성을 인식한 정부는 다양한 측면에서의 재정안정화 노력을 시도하였음에도 불구하고, 2000년도 연금개혁에서 공무원과 정부가 보험료 1% pt를 추가 부담한다는 전제 하에 향후 발생할 재정 불안정문제는 전액 국고로 해결한다는 언뜻 생각하기에 이해가 되지 않는 개선안을 법제화하였다. 설상가상으로 연금급여 물가연동제 조치가 직급간 역전현상으로 인해(재직자 보수연동으로) 상당부분 원 위치된 현 상황에서 공무원연금 재정안정화 조치를 미룰 경우 정부의 부담여력을 초과할 것으로 전망되고 있다.

이러한 상황에서 공무원연금 개혁논의와 관련하여 가장 빈번하게 제기되는 논점으로는 과거(현재도 지속되고 있다고 주장) 근로기간 동안의 낮은 보수 보전차원에서의 상대적으로 높게 설정된 연금 급여수준과 사용자로서 국가가 적정한 수준의 부담을 하지 않았기 때문에 초래되는 재정 불안정 문제에 대한 해법이 될 것이다. 공무원들의 경우 정부가 약속하고 제대로 역할하지 못함에 따라 발생한 문제인 이상 국가

가 재정 불안정 문제 대부분을 책임질 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 발전위 건의안을 개선안이 아닌 개악으로 평가하고 있다.¹⁴⁾

그러나 공무원연금 재정 불안정 문제에 대한 이해관계자들의 이같은 입장표명이 미래 지향적이기보다는 과거 지향적이라는 평가가 대부분인 듯 하다. 이러한 판단의 기저에는 근로기간 동안의 낮은 보수에 대한 보상과 정부가 제대로 부담하지 않아 발생하는 재정 불안정 문제는 어떠한 방향으로 제도를 개선하더라도 반드시 짚고 넘어가야 할 문제이기 때문이다. 왜냐하면 1960년 공무원연금이 도입된 후 지금까지 누적된 미적립 채무에 대한 책임이 결국은 국가로 귀속될 수 밖에 없다는 현실을 간파하고 있기 때문이다.¹⁵⁾

이처럼 과거 정부가 한 약속과 사용자로서 적게 부담한 부분에 대해서는 정부가 책임질 수 밖에 없다는 맥락에서 공적연금제도를 운영하는 전 세계 대부분의 국가들이 이해관계자들의 반발에도 불구하고 연금개혁을 서두르고 있는 것이다. 왜냐하면 적게 부담하고 많이 받는 연금체계를 뜯어 고치지 않고 방치할 경우 장기적으로 해결이 어려운 국면으로 연금문제가

14) 전국공무원노동조합, "공무원연금 문제의 진실과 우리의 대응", 공직사회개혁·대학사회개혁과 공무원·교수 노동기본권 보장을 위한 공동대책위원회 주관 공무원연금 개혁 대안모색을 위한 토론회, 2007,

15) 미적립 부채 해결방법에 대해 정부 부처 내에서도 논란이 계속되고 있으나 이미 발생한 부채에 대해서는 정부가 책임지는 방법 외에 다른 해결방법이 없을 것이다. 미적립부채 규모는 계산방식에 따라 상이하나, 세계은행 Prost 모형을 이용한 공무원연금 미적립부채 산정에 의하면 2005년말 현재 공무원연금의 미적립 부채는 180조원(일시금으로 지급될 10%를 제외한 금액)에 달하는 것으로 추정되고 있다. 여기서 보다 심각한 문제는 공무원연금 외에도 국민연금, 사학연금, 군인연금에 내재된 미적립 부채가 이미 상당한 수준에 달하고 있다는 것이다. 개별 연금제도 차원에서는 미적립부채를 해결할 수도 있을 것(물론 이 자체에 대해서도 논란이 많은 실정임)이나 공적연금 전체적인 관점에서는 이미 매우 심각한 국면으로 접어들었다는 사실 자체를 부정하기 어려운 것이 우리의 현실이기 때문이다.

비화될 것이라는 점을 너무나 잘 알고 있기 때문이다.

이러한 상황에서 모든 이해 관계자들을 만족시킬 수 있는 연금개혁 해법이 있을 것인가? 이미 발생한 미적립 부채에 대한 부담, 향후 발생할 정부 부담 몫이 일반 국민들이 부담하는 세금이라는 측면에서 정부더러 모두 책임지라는 주장 역시 일반 국민들로부터의 곱지 않은 시선을 감수하여야 할 것이다. 반면에 연금 재정 불안정 문제를 들어 아무런 죄도 없는 자신들에게 모든 책임을 전가시킨다는 공무원들의 반발 역시 무시하기 어려운 상황이다. 이러한 현실을 감안할 때 결국 공무원연금을 둘러싼 이해 관계자들이 적당한 선에서 타협하는 수밖에 별다른 방법이 없는 듯 하다. 그렇다고 원칙도 없이 졸속으로 타협할 수는 없는 노력이다. 제대로 된 원칙 하에 장기적으로 지속 가능한 제도를 설계하여 인내심을 가지고 이해 관계자들을 설득하여 점진적으로 개혁해 나가야 할 것이다.

이러한 맥락에서 발전위의 건의안은 전반적으로 방향성 차원에서는 올바른 선택인 듯하다. 그동안 논란이 된 사용자로서 국가의 낮은 부담 문제는 현재 복잡한 기능을 내포하고 있는 공무원연금제도를 분리하여 제도별 부담주체를 명확히 함으로써 해결이 가능할 수 있기 때문이다. 즉 사회보험으로서의 공무원연금은 공무원과 정부가 50%씩 부담하되, 퇴직금의 경우 민간부문 사용자처럼 제도 운영비용 전액을 국가가 부담할 경우 국민연금과의 형평성 시비가 원

천적으로 사라진다는 장점이 있다.

문제는 직업으로서 공무원의 특수성 차원에서 국민연금과 비교시 어느 정도의 급여율(소득 대체율)이 설정되어야 하며, 이에 상응하는 적정 보험료 부담 수준은 어느 정도가 되어야 하는가로 귀착될 것이다. 발전위 건의안에 따르면 재직 공무원의 급여율이 연간 1.7%로 제시되고 있어 현행 국민연금의 1.5%(국회에 제출된 연금법이 통과될 경우의 1.25%), 신규 공무원의 1.25%에 비해 높은 수준이다. 발전위 건의안은 재직자의 보험료 부담수준을 대폭 상향 조정함으로써 수익비 측면에서는 동일하다는 입장을 피력하고 있다.

그러나 이같은 논리를 통해 국민적 동의를 얻기가 수월하지 않을 것 같다. 왜냐하면 수익비가 동일하다 하더라도 절대 연금액에서 상당한 차이가 발생하는 관계로 인해 국민연금 가입자들 역시 높은 보험료를 부담할 터이니 공무원연금과 동일한 고부담·고급여제도를 (적어도 선택적이라도) 허용해달라고 정부를 압박할 가능성이 높기 때문이다. 여기에 덧붙여 국민연금 고소득자의 경우 현재 최고 360만원이 소득 상한선으로 설정되어 있는 반면 소득 재분배 기능으로 인해 저소득층에 비해 수익비가 낮은 실정이다. 그러나 공무원연금은 100% 소득비례연금제도로 운영되는 관계로 발전위의 개선안을 채택한다 하더라도 퇴직 후 실제 수령하는 절대 연금액에서는 상당한 차이가 존재할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 발전위가 제시한 연간 급여 승률 1.7%는 신규 공무원 및 국민연금과 비

교시 높다는 느낌을 지울 수 없으며 적어도 1.5% 수준으로 하향 조정되어야 국민적 동의를 얻을 듯 하다.

또한 직급간 연금액 역전을 방지하기 위해 2003년 연금법 개정으로 도입된 연금액 연동방식(소비자 물가대신 재직자 급여 연동비중 확대)이 야기하는 재정 불안정 문제 해소차원에서 약 30년에 걸쳐 소비자 물가의 비중을 확대하는 개선안 역시 지나치게 점진적이라는 비판을 면하기 어렵다. 이러한 측면을 감안할 때 현재 공무원연금 수급자의 연금연동방식은 발전위 건의안보다 훨씬 빠른 속도로 물가연동 방식으로 전환될 필요가 있을 것이다.

지금까지의 논거를 수용할 경우 발전위 건의안보다 강력한 재정안정화 방안 마련이 필요해 보인다. 또한 지금까지 누적된 미적립부채 대부분을 국가가 부담할 수밖에 없다는 측면에서, 발전위 건의안이 재정불안정의 모든 책임을 공무원에게만 전가한다는 맥락에서 개선이 아닌 개악이라는 공무원연금 이해관계자들의 평가

에 대해서도 100% 동의하기 어렵다.

한편 정부의 공무원 보수 현실화 노력에도 불구하고 민간 근로자에 비해 아직도 낮은 수준의 공무원 보수를 감안할 때 공무원연금 수준이 높아야 한다는 주장은 이미 언급한 국민연금보다 높은 급여승률과 완전 소득비례연금, 고부담·고급여 제도에 기인하는 높은 연금액으로 인해 상쇄될 수 있다고 판단되는 바 공무원의 특수성을 더 이상 강조하는 것도 국민적 동의를 구하기에 수월하지 않을 듯하다.^{16) 17)}

우리나라에서 공무원연금의 특수성 인정여부와 인정정도는 결국 우수공무원 유치를 위한 공무원 인사정책과 밀접한 관련이 있다. 공무원연금 주무부처인 행자부와 중앙인사위원회의 긴밀한 업무협조가 더욱 절실하게 느껴지는 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다. 정부는 더 이상 주저하지 말고 향후 공무원 인사정책에 관한 보다 명확한 비전을 제시하여야 할 것이다.

이와는 별도로 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고 있으며, 출산율 또

16) 우리나라 공무원연금제도를 논의함에 있어 현행 공무원연금제도를 옹호하는 측에서는 독일과 프랑스의 공무원연금제도와 우리나라 공무원연금제도의 유사성을 언급하고 있다. 그러나 이같은 언급은 적절한 비교가 아닌 듯 싶다. 왜냐하면 여러 가지 측면에서 우리와 가장 유사하게 출발하였던 일본의 공무원연금제도가 우리나라보다 훨씬 덜 관대한 제도로 운영되고 있기 때문이다. 현재 일반 국민대상 연금제도에 비해 연금 절대액에서 20~30%를 더 수령하는 일본 공무원연금은 금년 하반기의 개혁을 통해 일반 국민대상 연금제도와 동일한 연금액을 지급받는 제도로 개정될 예정이다. 반면에 우리나라의 경우 제도 성숙단계에서 국민연금 평균 급여액이 현재가치로 70만원에 달할 것으로 예상되는 반면, 이미 공무원연금은 평균 170만원 정도의 연금액을 지급받고 있다. 현재 공무원연금제도에 퇴직금 일부와 산재보험 속성의 급여가 포함되어 있다하더라도 일본과 비교시 높은 수준의 연금액이 지급되고 있다는 사실 자체를 부인하기는 어려울 것이다. 이와 유사한 논의는 배준호(보건복지포럼, 2006년 9월호)를 참고하기 바란다.

17) 국민연금을 공무원연금 등 특수직역연금과 비교할 경우 비교 잣대를 보다 명확히 할 필요가 있다. 흔히 특수직역연금액이 국민연금액보다 높은 논거로 특수직역연금의 높은 보험료 수준이 언급되고 있다. 부연하면 국민연금 보험료(9%)에 비해 특수직역연금 보험료(17%)가 월등하게 높기 때문에 연금액이 높다는 주장이다. 그러나 국민연금과 동일한 과세소득으로 통일시킬 경우 특수직역 보험료가 11.05%로 현격하게 낮아진다는 점을 주목할 필요가 있다. 공무원연금 제도개선안을 모색하고 있는「공무원연금발전위」에서는 정부가 사용자로서 과소 부담하였다는 논리를 적용할 때에만 이같은 사실을 원용하고 있다.

한 전 세계에서 가장 낮은 우리의 현실을 고려할 때 과거 고성장·고출산·짧은 평균수명 시대에 적합하였던 연금제도를 계속 유지하자고 주장하는 것의 합리성에 대해 우리 모두가 곰곰이 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 이를 바탕

으로 공무원연금의 재정부담을 책임져야 하는 일반 국민과 공무원연금 수급자가 될 공무원 모두가 연금개혁 논의에서 승자가 될 수 있도록 한발 물러선 현명한 판단이 요구되는 시점이다.^{18) 19)} 

18) 발전위 건의안을 따를 경우 재직자와 신규 공무원 사이의 연금액 차이가 상당한 수준에 이를 것으로 전망된다. 재직자인가, 아니면 신규입직자인가에 따라 누적연금액에서 33%의 차이가 유발되며, 제도개선시점 전후 입직일자 하루차이로 인해 누적연금액에서 20%의 차이가 예상되기 때문이다.

이러한 측면을 고려할 때 재직자에 대해서는 지금까지의 기득권을 전액 보장해주되, 제도개선 이후시점부터는 신규 임용자와 급여승률을 동일하게 하는 방안을 건의하고자 한다. 단 재직자의 경우 입직시 부여받았던 권리보호차원에서 정부보조의 개인연금(미국 공무원의 Thrift Savings Plan과 유사한 제도)을 통해 신규 공무원과 차별화하는 방안이 검토가 필요해 보인다. 즉 신규 공무원에 비해 유리한 정부지원의 개인연금제도를 도입할 경우 입직시점 차이에 기인한 급격한 연금액 차이발생을 방지하면서, 재직자의 기득권을 보호해줄 수 있다.

19) 국민연금 역시 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 국회 상임위를 통한 개정안보다는 훨씬 강력한 재정안정화 방안(법사위에 계류된 개정안에 제시된 보험료, 즉 12.9%를 유지할 경우 추가적인 급여삭감)이 불가피하다.