공무원연금의 개혁과 정책적 쟁점

Reform of the Public Employees' Pension Scheme and Policy Issues

권혁주 성균관대 교수, BK21 국정관리 사업단 단장

한국 사회의 인구구조가 급속히 노령화됨에 따라 노령인구의 소득보장과 재정 부담이 사회의 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다. 공무원연금 개혁에 관한 논의도 이러한 맥락에서 진행되고 있다. 그러나 개혁을 검토함에 있어 지나치게 파국적 상황을 전제하고 논의할 필요도 없지만, 문제의 중요성을 사전에 인식하고 객관적 분석과 판단에 근거한 진지한 정책적 고려가 필요하다고 하겠다. 이글은 주로 연금수리학적 측면에서 논의되었던 공무원연금 개혁에 관해, 사회구조적 측면에서 제기되는 여섯 가지 정책적 쟁점을 도출하고 있다. 우리나라 공무원연금 제도에는 관료제의 형성과 발전, 급속한 경제성장, 민주화의 역사 속에서 다양한 사회적 합의들이 내포되어 있으며, 공무원연금 개혁은 그것이 구조적 개혁이든 모수적(parametric) 개혁이든 기존의 사회적 합의와 전제들에 대한 수정을 의미한다. 이러한 사회적 합의의 수정과정에서 제기될 수 있는 정책적 쟁점들을 도출하여 추후 진행될 국민적 논의가 특정집단의 이해관계를 넘어 합리적이고 건설적으로 진행될 수 있도록 논의의 방향을 제시하고자 하는 것이 이글의 목적이다.

1. 공적연금제도 개혁의 정책적 대두

한국 사회의 인구구조가 급속히 노령화됨에 따라 노령인구의 소득보장과 재정 부담이 사회의 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다. 더욱이 우리나라 공적연금의 중요한 두 기둥인 국민연금과 공무원연금의 재정 안정성에 어려움이 예상되면서 공적연금 제도의 개혁의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 물론 이러한 현상은 단순히 한국에서만 발생되고 있는 것이 아니며, 연금제도가 성숙된 대부분의 OECD 국가들에서도 국민연금, 공무원연금 개혁에 대한 논의가 진행되고 있다.[1] 따라서 우리나라 공적연금 개혁을 고려함에 있어 지나치게 파국적 상황을 전제하고 논의할 필요도 없지만, 문제의 중요성을 사전에 인식하고 객관적 분석과 판단에 근거한 진지한 정책적 고려가 필요하다고 하겠다. 특히 공적 연금제도와 관련하여 다양한 사회적 이해관계가 존재하기 때문에 어떠한 제도의 변화가 사람에 따라 단기적으로는 득이 되거나 손해가 될 수도 있다. 그러나 누구에게나 공정한 연금제도를 만드는 것이 궁극적

1) OECD, "Public Sector Pension Schemes in OECD member Countries," OECD, Paris, 2005.

으로 모두의 이해에 부합하는 것이기 때문에 자신의 이해를 떠나 모두가 합리적이고 건설적인 접근을 해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 본고는 공무원연금의 위상과 역할에 대해 논의하고, 재정건전성과 확보를 위한 사회적 가정과 합의 등을 검토하여 앞으로 진행될 공무원연금제도 개혁에 관한 국민적 논의에서 고려해야할 정책적 과제와 쟁점들을 도출해보고자 한다.

2. 관료제와 공무원연금의 발전

지금까지 한국의 공무원연금제도에 대한 연구는 연금제도에 대한 연금수리학적 접근[2], 그리고 국민연금과 수평적 형평성을 비교하는 연구[3], 공무원연금과 국민연금의 연계 방안에 관한 연구[4] 등이 있었다. 그러나 공무원연금은 공무원 노후 소득보장 제도로서 뿐만 아니라, 국가체제의 형성 및 그에 따른 관료의 위상을 정립하는 정책적 수단으로 발전하여 왔기 때문에 공무원연금제도의 개선방안을 마련하는 데 있어서 연금수리적 분석과 함께 이러한 인사정책적 측면이 고려되어야 한다. 뿐만 아니라 경제발전에 성공한 대부분의 후발국가[5]들의 경우처럼 한국의 경제발전 과정에서도 국가와 관료가 중요한 역할을 수행하면서 공무원연금의 특성에 강한 영향을 주기도 하였는데 이러한 역사적 맥락도 고려되어야 할 것이다.

예를 들어 유럽에서 산업혁명의 후발주자인 프러시아는 1792년 프랑스와 전쟁에서 패하자, 분열된 독일의 힘을 효율적으로 동원하기 위해 스타인 · 하덴버그(Stein-Hardenburg) 개혁을 통해 전문성과 합리성에 기초한 관료제를 도입, 발전시켰다.[6] 이러한 토양 위에서 근대적 관료제 이론을 발전시킨 베버에 따르면 관료는 전문성과 합리성에 기초하여 업무를 수행하며, 이를 위해 관료는 공무에만 전념하고(full-time), 경제적으로 충분히 보상받아야 한다고 보았는데, 여기에는 퇴직 후의 경제적 안정을 위한 연금이 중요한 요소로 포함되어 있다. 이러한 제도형성의 역사적 배경을 보면, 프러시아의 관료들은 새로운 사회의 주도권을 놓고 치열한 경쟁을 벌이던 신흥 자본주의 부르주아와 수적으로 급격한 성장을 보이며 자본주의 하에서 고통 받고 있던 노동자, 그리고 변화를 꺼려하는 전통적 지주세력 사이에서 국민국가라고 하는 공동체 전체 이익을 보호해야하는 역사적 도전에 직면해 있었다. 여기서 국가는 사회적 이해세력으로부터 관료체계의 구조적인 자율성을 확보해야 했으며, 이를 위해 관료의 신분보장과 경제적 보상을 위한 제도가 성립되었던 것이다.[7]

우리나라의 경우에는 경제발전의 견인차로서 공무원의 역할이 강조되었는데, 이러한 정책은 제2공화국 장면 정부를 시작으로 박정희 정부에서 중요한 정책적 기조로서 자리 잡게 되었다. 장면 정부는 1960년 공무원연금제도를 처음 도입하면서 경제부흥을 위한 경제개발계획을 처음 수립했지만, 정책집행의 기회를 갖지 못했다. 군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 장면 정부가 실시하지 못했던 국가주도의 경제개발 전략을 실시하게 되는데, 열악한 경제상황에서 당장에 높은 경제적 보상을 할 수는 없었던 박정희 정부는 높은 수준의 공무원연금을 제시하면서 공무원의 조직몰입을 유인했던 것이다.[8] 특히 1962년 60세였던 연금지급 개시 연령을 폐지하여 20년 근속연수를 채우는 경우 연령에 관계없이 연금을 수급할 수 있도록 하기도 했는데[9], 이는 공무원연금제도를 통해 공무원으로부터 정치적 지지를 확보하려는 정치적 전략의 일환이었던 것이다. 이같은 제도의 남용은 결과적으로 노후소득 보장 제도로서의 공무원연금의 성격을 퇴색시키는 결과를 가져오기도 하였다.[10]

박정희 정부의 국가주도형 경제발전은 1960년대 이래 지속적인 경제성장을 거두게 된다. 이러한 성공에 대해 Johnson 등은 관료의 역할을 강조하면서 발전형 국가의 개념을 제시한 바 있었다.[11] 그러나 역사적으로 후발주자들이 국가주도형 산업화 전략을 추진한 예는 한국뿐만 아니라 유럽의 경험에서도 쉽게 찾을 수 있다. Alexander Gerschenkron은 프러시아의 경제발전에 대해 이론적으로 설명하면서 선발국을 추격(catch-up)하는 후발주자로서의 잇점을 살리는데 있어서 관료제를 중심으로 한 국가 역할의 중요성을 강조했다.[12] 즉 경쟁국에 비해 상대적으로 후발주자였던 프러시아, 프랑스, 일본과 한국 등의 국가들에서는 경제발전에서 관료의 역할이 강조되었고, 이러한 맥락에서 이들 국가의 공무원연금제도는 국가전략의 정책적 수단으로써의 성격을 갖게 되었던 것이다.

공무원연금제도가 사회적 이해관계로부터 공무원의 중립성과 자율성을 확보하는 적극적(positive) 제도라고 한다면, 공무원의 정치적, 경제적 권리를 제한하는 소극적(negative) 제도

2) 김재경 · 김정록 · 송인보 · 황정아, 「공무원연금 개인적 형평성 연구」, 공무원연금관리공단, 2005.
인태환, 「공무원연금: 기금고갈사태에 대한 원인진단과 해결방안을 중심으로」, 『한국행정학보』 제34권 제1호, 2000.
3) 김태일, 「국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석」, 『한국행정학보』 제38권 제6호: 111-129, 2004.
4) 이용하, 「국민연금과 특수직역연금의 연계 조화 방안」, 서울: 국민연금연구센터, 2001.
5) 후발국가(late comers)는 상대적이고, 역사적인 개념으로 경쟁상대국에 비해 뒤쳐져있는 국가들을 말한다. 유럽에서 독일과 프랑스 등이 영국에 비해 후발국가였다면, 이들과 비교해 스웨덴도 후발국가로 볼 수 있다.
6) Meny, Yves. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford University Press, USA, 1990, p.303.
7) Weber, M. *Economy and Society*, New York, 1968.
8) 최재식, 「공무원연금제도의 재정건전성 제고를 위한 정책대안 분석」, 성균관대학교 박사학위논문, 2003.
9) 전게서, 2).
10) 2000년 공무원 연금법 개정에 따라 연급수급 개시연령이 재도입되었다.
11) Johnson, C. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982.
12) Gerschenkron, A. *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1962.

들도 존재한다. 공무원은 표현의 자유, 정치적 자유 등에서 제한을 받으며, 노동3권의 일부가 제한을 받는다. 고위직의 경우는 재산을 공개해야 하고, 퇴직 후 직무와 관련된 일정한 직업을 가질 수 없는 등 경제적 제한도 받고 있다. 따라서 공무원연금제도를 분석함에 있어서 관료체계의 역사적, 사회적 특징 속에서 이해하는 것이 필요하다고 하겠다.

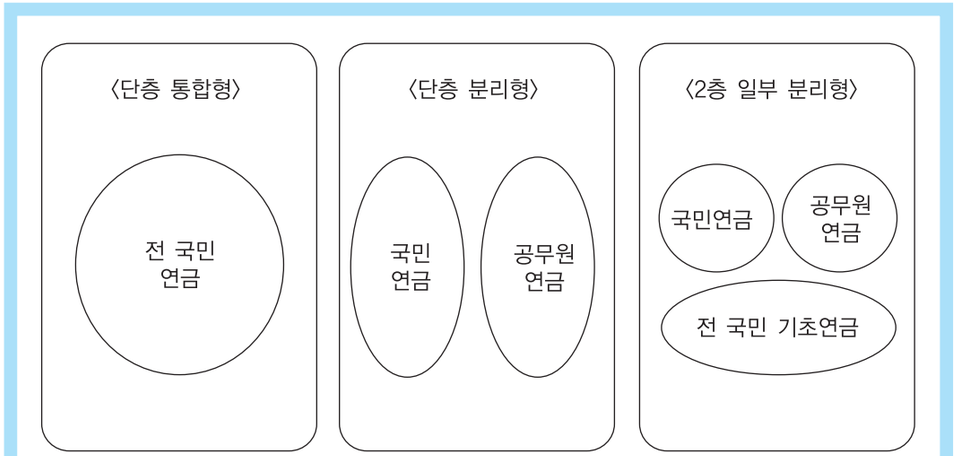
그러나 한국 사회에서 국가주도, 관료중심의 국정운영에 대해 많은 비판이 제기되고 있다. 이 같은 비판은 과거의 국가와 사회관계에 대한 가정에 변화를 요구하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 시각에서 공무원과 관료제의 특수성에 대한 신자유주의적 비판을 고려해 볼 필요가 있다(예를 들어 Niskanen, 1971).[13] 신자유주의는 관료제의 비효율성을 지적하면서 국가와 관료의 역할을 축소해야 한다고 주장한다. 1980년대 이후 신자유주의 이론에 따라 많은 나라에서 행정개혁이 시도되었던 것도 사실이다. 그러나 유럽과 미국 등 신자유주의에 따른 국가와 관료의 역할축소와 시장주도적인 경제정책에 대한 반성이 제기되면서, 공무원의 전문성, 합리성, 경제적 중립성을 제고하는 방향으로 시각이 바뀌고 있다[14]. 특히 관료제가 사회의 다양한 경제적 주체들과 동반자 관계(partnership)를 형성하여 정책을 수행해야 하고 통제보다는 설득력과 영향력 행사를 통한 정책 실현이 중요하다는 점을 고려한다면, 사회적 이해와 갈등관계 속에서 관료의 중립성 확보를 위한 구조적 자율성은 현대 관료제에서도 필수조건이라고 할 수 있다.[15]

결론적으로 관료제의 역사적, 사회 · 경제적 역할을 인정하게 되면 공무원연금제도에 관한 정책적 논의도 연금수리학적 고려와 더불어 이러한 특수성을 감안해야 할 것이다. 물론 이러한 입장은 이론적으로 결정되는 것이 아니라 사회적 합의와 그에 따른 정치적 선택에 따르게 된다. 이러한 정책적 선택을 기초로 공적연금 체계 속에서 공무원연금의 위상을 파악하게 되면 [그림 1]과 같이 정리될 수 있다.

[그림 1]의 단층 통합형의 경우, 관료제를 사회의 다른 경제적 조직과 구별하여 그 위상을 인정하지 않고, 따라서 연금제도의 경우에도 공무원연금을 별도로 존치하지 않는 것이다. 이는 모든 국민을 포괄하는 하나의 공적연금제도를 운영하는 형태라고 할 수 있다. 단층 분리형의 경우는 반대로 관료제의 특수성을 인정하고 그에 따른 공적연금 체계 속에서 공무원연금의 위상을 설정한 것이라고 할 수 있다. 마지막으로 2층 일부 분리형의 경우는 관료제의 특수성을 인정하면서도 공무원이면서 동시에 사회의 성원인 개인이 노령인구의 소득보장이

13) Niskanen, W. A. *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.
14) Hood, C. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration*, 1991, 69, 3~19.
15) Peters, G. B., and Pierre, J. "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of Public Administration Research & Theory*, 1998, 8(2), 223~244.

그림 1. 공적연금 체계 세 가지 이념형



라는 사회적 연대책임을 수행하도록 전국민 기초연금제도에 참여케 하는 절충적 체계라고 할 수 있다.

공무원연금 개혁의 정책적 논의 속에서 가장 중요한 쟁점은 이러한 세 가지 이상형(ideal type)의 공적연금 체계에서 어떠한 것을 선택할 것인가 하는 점(쟁점 1)이라고 하겠다. 비교적 측면에서 독일과 프랑스가 대표적으로 단층 분리형을 취하고 있으며 우리나라의 경우도 이에 속한다. 그 역사적 배경에 대해서는 이미 설명한 바와 같다. 일본과 미국은 현실적으로는 훨씬 더 복잡한 체계를 갖고 있으나 대체로 2층 분리형에 가깝다고 할 수 있다. 사회민주적 복지국가의 대표적인 예라고 할 수 있는 스웨덴의 경우도 2층 분리형이라고 할 수 있다.[16] 단층 통합형을 취하는 나라는 극소수에 불과한데, 사회주의에서 자본주의로 이행한 헝가리와 폴란드가 여기에 해당한다.[17]

(쟁점 1)에 대한 대답을 찾기 위해서는 한국사회의 민주주의 정치체제와 경제발전 등과 같은 국가적 비전과 전략의 차원에서 논의가 필요할 것이다. 민주주의 정치체제하에서 관료체계가 정치적 경쟁으로부터 뿐만 아니라 사회적 이해관계로부터의 중립성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도적 장치가 필요할 것인가? 아직도 선진국의 위상을 확보했다고 볼 수 없는 한국경제의 경쟁력을 확보하기 위한 전략은 무엇인가? 그 속에서 국가와 관료의 역할

16) 전게서, 1).
이각희, 「외국의 공무원연금제도 개혁사례분석」, 공무원연금관리공단, 2004.
17) 전게서, 1) p. 9.

은 어떻게 정의할 것인가 하는 정책방향을 설정하는 과정에서 (쟁점 1)에 대한 해답을 찾을 수 있을 것이다.

한편, 우리나라와 같이 단층 분리형을 취하고 있는 프랑스와 독일은 유럽 국가들 사이에서도 공무원연금이 연금보험료와 연금지급액의 산정에 있어서 공무원에게 상대적으로 후하게 되어 있다. 프랑스의 경우는 본인이 공무원연금(le Code des Pensions Civiles et Militaires de retraite: CPCM)에 7.5%의 보험료를 납부하고, 납부된 보험료는 일반재정에 편입된다. 국가는 별도의 기여금을 납부하지 않고 확정급여(define benefit)에 따라 산정된 연금 총액을 일반재정에서 지출한다. 독일의 경우에는 공무원이 별도의 연금보험료를 납부하지 않고 일정한 근무기간을 일하고 연금수급연령에 도달한 경우에 연금을 받을 수 있도록 되어 있다. 결과적으로 공무원연금 지급에 대해 국가가 무한책임을 지고 있다고 할 수 있다. 이각희(2004)는 이러한 프랑스와 독일의 제도에 대해 보험료 납부에 기초한 연금지급이라는 보험의 원리와 공무원의 노후생활 보장이라는 부양책임의 원리가 병존하고 있다고 보고 있다. 이러한 점에서 연금지급액 총액에 비해 공무원이 납부한 연금납부액이 부족한 경우 국가가 이를 보존하는 우리나라의 경우도 유사한 원리가 암묵적으로 인정되고 있음을 알 수 있다.

여기서 두 가지 쟁점이 도출된다. 첫째, 공무원연금을 별도로 운영하여 그 특수성을 인정한다고 해도 우리나라와 프랑스, 독일처럼 공무원연금에 상당한 정도의 특별한 대우를 부여해야 하는 것인지, 아니면 관료제 운영에 필요한 최소한의 정책적 여지를 남겨두고 그 이상의 특별 대우는 인정하지 않을 것인지 하는 것은 정책적 논의의 대상이라고 할 수 있다(쟁점 2). 구체적으로 우리나라의 공무원연금제도에서는 최종 3년의 보수를 연금산식의 기준으로 삼고 있는데, 이는 장기근속과 승진에 대한 상당한 인사 정책적 유인이라고 할 수 있다. 그러나 최종 3년의 보수가 인사정책의 운용에서 가장 적정한 것인지 하는 것은 정책적 쟁점이라고 하겠다. 이 점에 있어서 프랑스와 독일이 여러 차례의 시도에도 불구하고 커다란 성과를 거두고 있지는 못하나 계속적으로 개혁의 논의가 진행되고 있다는 것에 주목할 필요가 있다.[18] 한편 프랑스와 독일의 경우 모든 공무원이 우리나라와 같이 공무원연금에 가입할 수 있는 것은 아니라는 점이다. les functionnaire와 Beamtenverorgung라고 정의된 공무원만이 공무원연금에 가입하고 있으며 그 외의 공공부분 종사자는 일반국민연금에 가입하고 동시에 노사협의를 통한 별도의 소득비례연금에 가입하고 있다. 즉 사회적 이해관계를 조정하기 위해 전문성과 자율성이 요구되는 공무원들에게만 공무원연금에 가입하도록 하고(이 경우에 노조가입 등이 불허된다), 일상적인 업무를 수행하는 공무원들은 일반 국민과 같이 국민연금에 가입하도록 할 것인가 하는 것도 중요한 정책적 논의의 대상이다(쟁점 3).

18) Schludi, Martin, *The Reform of Bismarckian Pension System*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

3. 공무원연금과 재정건전성

앞에서 지적한 (쟁점 1)과 (쟁점 2)와 관련하여 국가정책의 운영에 필요한 관료제의 특수성을 인정하면서도 공무원연금제도에 상당한 특별 대우를 인정하지 않는다면 공무원연금제도 내부의 재정적 지속성 확보가 중요한 과제로 제기된다. 이러한 정책적 논의는 연금수리학적 차원에서 진행될 수 있으며, 그 동안 상당한 논의가 진행되어 온 것도 사실이다. 따라서 본고에서는 이러한 논의를 기초로 거시적 관점에서 몇 가지 중요한 정책적 쟁점을 도출해 보기로 한다.

우리나라 공무원연금이 재정적으로 어려움을 겪게 된 구조적 배경에는 인구학적 변화가 크게 작용하고 있다. 기대수명이 70세를 상회하여 2000년에 이미 노령인구가 전체인구의 '노령화 사회'의 기준인 7%를 넘어섰고 2019년에는 '노령사회'로 분류되는 14%에 이를 것으로 예상되고 있다. 프랑스가 117년에 걸쳐 노령화 사회에서 노령사회로 이전한 것에 비해 우리나라는 19년 사이에 이러한 변화를 겪는 것이다. 그런데 여기서 우리가 직시해야 할 것은 현재의 60세인 사람이 40년 전, 혹은 20년 전 60세인 사람에 비해 건강, 생활환경, 노동참여 욕구 등에서 월등히 높아졌다는 점이다. 따라서 이러한 차이를 감안하지 않고 단순히 연령에 기초한 노령인구에 대한 여러 가지 가정을 하는 것은 옳지 않다고 할 수 있다. 이러한 가정에 대한 문제제기는 공무원연금을 포함한 공적연금을 분석하면서 인구학적 변화에 대해 어떻게 해석하고 대응할 것인가 하는 쟁점으로 연결된다(쟁점 4). 예를 들어 55세, 60세 등을 노동력 상실기로 인정하고 연금개시 연령으로 설정하는 것이 타당한가? 이들의 정년이 연장되어 계속 현업에 종사한다면 임금 피크제를 도입할 것인가? 정년 연장이 노동시장에 미치는 영향은 무엇인가? 정년연장과 연금개시 연령의 상향 조정이 연금재정에 미치는 영향은 무엇인가? 하는 등의 다양한 분석적 질문에 대한 대답을 통해 (쟁점 4)에 대한 구체적인 접근이 가능할 것이다.

우리나라의 복지국가의 규모와 수준은 유럽 국가들에 비해 아직도 낮은 수준이지만, 지난 20년간 지속적으로 성장해 왔다. 국민연금, 공무원연금뿐만 아니라 의료보험은 전국민으로 확대되어 왔으며, 급여의 폭도 급격히 확대되어 왔다. 또한 노령 인구를 대상으로 장기요양을 위한 프로그램이 시범적으로 실시되고 있으며, 조만간 본격적인 실시가 예견되고 있다. 그런데 공무원연금이 처음 도입되었던 시기에는 이러한 복지제도가 존재하지 않았기 때문에 퇴직 후에 일정한 삶의 수준을 확보하기 위해서는 연금이라고 하는 현금수입에 전적으로 의존하여야 했다. 그러나 복지제도가 도입되고 확

대된 상황에서 공적 복지 프로그램을 통해 일부 서비스는 현금으로 직접 구매하지 않게 되었다. 따라서 복지국가의 확대와 연금급여 수준을 연동하여 재조정할 것인가 하는 쟁점이 제기된다(쟁점 5). 반대로 아직까지 본격적으로 제도가 구비되지 않은 노인의 장기요양에 필요한 의료 및 사회서비스 등의 사회정책을 발전시켜 은퇴 이후 생활수준 유지에 있어서 현금의존도를 낮추는 노력도 필요할 것이다.

공무원연금을 포함하여 공적연금은 현재를 중심으로 한 과거와 미래세대 간의 약속이며, 그에 따라 세대 간의 재분배가 이루어지게 된다. 그러므로 현재의 세대가 자신들에게만 유리한 제도를 만들어 그 부담을 미래의 세대에게 전가하는 것은 도덕적으로 옳지 않은 것이다. 미래의 세대들이 제도형성을 위한 정책결정에 참여하지도 않은 상태에서 과중한 책임만을 떠맡게 된다면 추후 그들은 제도자체를 바꾸어 버릴 지도 모른다. 따라서 연금제도의 선택이나 개혁이 공정하게 이루어지기 위해서는 易地思之의 태도, 혹은 Rawls가 말하는 미지의 베일(veil of ignorance)을 갖고 접근해야 할 것이다. 현재 공무원 제도와 관련해서 본다면, 현재의 세대는 1960, 70년대 세대의 제도가 적정하지 않다고 문제를 제기하는 모양새을 띠고 있다. 공무원연금은 현재와 미래의 세대가 과거의 세대에게 지나친 재분배를 하는 것으로 요약될 수 있다. 연금만을 고려한다면 재분배의 방향은 현재에서 과거세대로 향하고 있는 셈이다.

그러나 현재의 세대가 향유하고 있는 삶의 기회를 과거의 세대와 비교해 본다면 재분배의 방향은 정반대라는 것을 알 수 있다. 현재의 세대가 향유하는 교육, 건강, 안전 더 나아가 자아실현의 기회는 과거세대가 구축한 사회적 기반에 현재세대의 노력이 혼합된 것이다. 이렇게 보면 제도의 다양성에도 불구하고 연금은 원칙적으로 과거세대가 현재세대에게 부과하는 일종의 지대(rent)인 것이다. 그러나 그 지대의 수준을 어떻게 정할 것인가 하는 것은 정책적 쟁점이라고 할 수 있다(쟁점6).

4. 결론에 대신하여

지금까지 주로 연금수리학적 측면에서만 접근되었던 공적연금 개혁에 대한 논의를 사회구조적 측면으로 접근하여 정치적 합의와 의사결정에 관한 쟁점을 도출해보았다. 일반적으로 공적연금 개혁의 형태는 구조적 개혁과 모수개혁으로 구분된다. 그러나 공적연금은 중요한 사회적 합의와 가정에 기초하여 제도가 형성되어 있기 때문에 그것이 구조적 개혁이든 모수적(parametric) 개혁이든 기존의 사회적 합의에 대한 변화를 요구한다. 이러한 시각에서 본고는 공무원연금의 개혁과정에서 논의되어야 할 정책적 쟁점들을 도출하고, 이에 대해 우리 사회가 새롭게 모색할 사회적 합의과정에 기여하고자 하였다.

한국 사회와 같이 급속한 정치, 경제, 사회적 변화를 경험한 경우, 역사적으로, 그리고 암묵적으로 형성된 사회적 합의와 가정들에 대해 때때로 재검토해 보고 보다 명시적이고 구체적인 논의를 통해 변화를 추구하는 것은 매우 자연스러운 일이다. 이러한 측면에서 공무원연금의 제도개선도 필연적인 것이라 할 수 있다. 이렇게 보면 연금제도 개선을 논의하면서 사회적 이해관계가 대립될 수 있는 정책적 쟁점을 명확히 하는 것은 필요한 일이다. 그러나 제도개혁의 시급성을 강조하기 위해 지나친 파국론적 상황을 전제하는 것도 바람직하지는 않다. 앞으로 진행될 공무원연금 개혁에 관한 숙고과정은 차분하면서도 易地思之하는 태도로 이루어져야 할 것이다.

여기서 제시된 여섯 가지 쟁점들이 앞으로 제기될 모든 문제들을 망라하고 있는 것은 아니기 때문에 공무원연금 개혁을 위한 공론화과정에서 더 많은 쟁점들이 제기될 것으로 보인다. 이러한 노력을 기초로 공무원, 정부, 국민 모두에게, 그리고 현세대와 미래세대, 과거세대 모두에게 공평한 공무원연금제도가 되기를 기대해 본다. 보건복지