

공무원연금 개혁방향: 이론적 근거와 외국사례의 시사점을 중심으로*

이도형**

이 글은 공무원직업을 보는 관점이 공무원연금의 성격규정과 연금개혁방향에 영향을 미치는 점을 이론적으로 논하고, 공무원 연금개혁모형을 구조개혁과 모수개혁으로 나눈 뒤 주요 외국사례를 택해, 각국의 연금개혁사유와 개혁방식을 각국 공무원제도 및 내부상황과 연관해 살펴보았다. 이론적 논의와 외국사례의 시사점을 우리의 연금개혁에 응용해보면, 우리나라는 헌법에서 신분제적 요소가 강한 직업공무원제를 전제하므로, 공무원 연금개혁에서 모수개혁을 택할 필요가 있다. 외국사례에서 보듯이 구조개혁은 단기적 재정안정화엔 기여하지만 부실한 노후보장과 인재유치 곤란 등 공무원연금의 기본취지와 충돌하기 쉽다. 정부의 질 저하에 따른 국민피해도 초래한다. 막대한 전환비용과 공무원보수 현실화 문제도 수반한다. 우리가 공공개혁모델로 참고해온 미국은 직위분류제와 단체교섭 활성화 등 구조개혁이 자유로운 상황이었고, 유연화된 근로환경에 부합하도록 공-사 연금제도 간 연계성을 확보하려고 개혁한 점에서, 연금재정위기라는 우리의 구조개혁사유와는 다르다. 우리가 향후 국가운영에서 공무원직업의 공공성을 요한다면 구조개혁보다는 독일, 프랑스처럼 특수직역연금의 노후보장과 인사정책 기능을 보강해야 한다. 물론 재정현실을 고려해 보험료율, 지급률, 개시연령 조정 등 더 많이 내고 더 늦게 받는 쪽으로 치밀하고 섬세한 모수개혁이 지속돼야 한다. 재정안정화 및 국민연금과의 사회적 연대를 위해 지급액의 적정축소도 필요하다. 단 공무원연금의 노후보장기능도 중요하므로 소득대체율을 일정수준으로 유지하려는 정부의 지출의지도 요구된다. 모수개혁이 사회적 정당성을 가지려면 수급자의 재정안정화 동참유도 등 재정안정 추가조치와, 공무원의 무능, 무책임을 이유로 연금개혁을 요구하는 사회 여론에 부응하려는 공무원의 자기 개혁과 책임윤리도 필요하다.

주제어: 공무원연금, 구조개혁과 모수개혁, 공무원의 자기 개혁과 공직윤리 구현

* 이 논문은 2018년 한국교통대학교 지원을 받아 수행하였음.

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국교통대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 비교발전행정, 인사행정 등이다(ledoh@ut.ac.kr).

I. 들어가는 말

공무원연금을 놓고 사회내 갈등이 늘 잠재해 있다. 사회여론은 공무원연금의 재정 고갈이 심해 세금으로 보전하는데도 불구하고 공무원 연금개혁이 늘 임시방편적 개혁에 그친다는 비판이 주류를 이룬다. 반면 공무원들은 민간 대비 83.4% 수준의 보수(한국노동연구원, 2015)와 39% 수준의 퇴직금, 각종 신분상 불이익에다가, 국민연금에 비해 보험료를 더 많이 더 오래 내는데도, 공직사회를 세금도둑으로 몰아가는 현 개혁방향에 대해 불만이 크다.

공무원 연금개혁을 놓고 학문적 논쟁도 그치지 않는다. 재정위기 하에서 국민연금과의 통합을 주장하는 구조개혁론과, 보험료율과 지급액, 지급개시연령을 합리적으로 조정해 연금재정 문제에 대응하자는 모수개혁론이 팽팽히 맞선다. 구조개혁을 옹호하는 쪽은 재정압박에 대처하고 국민연금과의 형평성을 위해 연금통합이나 다층제로의 전환을 주장한다(이용하, 김원섭, 2015; 김대철, 박승준, 2016; 전창환, 2016). 반면 법학자들은 공무원이 연금기금 조성에 기여한 만큼 연금수급권을 재산권으로 인정해야 하고 신분상 불이익에 대한 보상이란 점에서 공무원연금의 헌법적 정당화를 강조한다(김린, 2014; 정철, 2015, 전광석, 2018). 구조개혁에 따른 막대한 전환비용과 공무원 보수 및 퇴직금의 조속한 현실화가 불가능한 점(이상호, 2016; 진재구, 2015)에서 모수개혁의 불가피성을 강조하는 시각도 적지 않다. 또 국민연금과 공무원연금은 노동시장을 달리하고 있어 연금문제는 연금개혁이 아니라 인사개혁이나 노동시장 개혁을 통해 해결해야 한다는 주장도 있다(이정우, 김희년, 2018).

우리나라는 제도 초기엔 평균수명도 낮았고 독재정권에 대한 공직사회의 충성을 확보하기 위한 차원에서 공무원연금에 대해 관대한 입장을 취했다. 그러다가 연금재정이 고갈되면서 최근엔 국민연금과의 형평성 등 주로 사회보험 측면에서 접근한다. 더욱이 정부는 “적정비용 부담률 등 전반적 재정상황을 5년마다 재계산해 장래의 연금재정 균형을 유지”¹⁾하려 해, 5년 주기의 재정추계 때마다 소모적 개혁논쟁이 거듭될 우려가 있다.

공무원연금을 놓고 사회내 갈등과 학문적 논쟁이 반복되고 실제 연금개혁이 혼선을 빚는 문제의 실마리를 풀기 위해선, 근본으로 돌아가 공무원연금의 기본취지를 이론적 시각에서 재검토하고 그에 맞게 연금개혁의 합리적 토대를 마련할 필요가 있다. 이는 지금이 국가모델 선택의 시점이기에 더욱 중요하다. 미래의 국가운영에서 그 핵

1) 인사혁신처(<http://www.mppm.go.kr/mppm/info/retireAnnuity/annuity/annuity01/2018.4.19.검색>).

심수단인 공직사회를 어떻게 볼지는 매우 중요한 문제이다. 공무원을 단지 근로계약상의 고용인으로 보며 공무원 직업의 공공성에 근거한 특수신분을 더 이상 부여할 필요가 없는지? 아니면 글로벌 경쟁시대에 부응하고 시민생활의 질을 담보해 주는 국가 운영주체로서의 직업적 공공성을 공무원에게 계속 요구하며 공직이라는 한 우물을 판 것에 대해 노후를 책임져 줄 것인지? 이에 대한 사회의 정확한 판단과 합의가 전제되어야 한다.

우리가 공무원 직업의 사회적 의미를 어떤 방향으로 해석하는지에 따라 공무원 연금개혁의 방향이 달라진다. 신자유주의 이념의 지배하에 있는 나라들은 공무원을 고용계약관계로 보려 해 굳이 공직을 보호할 필요가 없고, 그렇기에 공무원연금과 국민연금을 통합하는 방향을 옹호한다. 반면 독일 등 유럽대륙의 주요국들은 공무원을 신분제로 보고 직업공무원제를 헌법에서 공무원제도로 보장한다. 따라서 국가 운영주체로서의 공무원 직업의 공공성 확보를 위해 공무원연금의 부양원리와 인사정책 기능을 존중한다.

공무원 연금제도가 이제 성숙기에 진입해, 단기적 재정형편이나 사회여론 등 시류에 따른 뺄질개혁은 더 이상 능사가 아니다. 공직을 보는 관점을 분명히 해 공무원연금 성격을 명확히 하고, 그에 준거해 개혁방향에 대한 확고한 입장정리와 사회합의를 구할 때가 됐다.

그렇다면 한국의 공무원 연금개혁 방향은 무엇인가? 이글에선 먼저, 공무원 직업을 보는 관점이 공무원연금의 성격규정과 연금개혁 방향정립에 영향을 미치는 점을 이론적으로 논의한다. 둘째, 공무원 연금개혁 방향을 구조개혁과 모수개혁으로 나누고 각각의 주요 외국사례를 분석해,²⁾ 각국이 연금의 지속성이나 보장성을 위해 어떤 개혁을 추진했는지 그 개혁사유와 개혁방식을 각국의 공무원제도 및 내부상황과 연관해 간략히 살펴본다. 특히 구조개혁을 추진한 나라들의 개혁사유가 우리처럼 재정 안정화를 위한 것인지 혹은 다른 원인은 없는지 살펴본다. 개혁결과에 대한 각국의 내부반응을 통해 구조개혁의 장단점도 따져본다. 모수개혁을 한 나라들에선 국가운영과 연관해 모수개혁 논거를 어떻게 설정하고, 개혁에 대한 사회적 지지와 재정 지속성을 위해 어떤 모수조정 방법을 취했는지 살펴본다. 셋째, 이론적 논의와 외국사례의 시사점을 중심으로 한국의 개혁방향을 모색하고 개혁 성공조건도 검토해본다. 구조개혁 추

2) 외국사례를 분석하는 이유는 국내여론이 재정압박과 국민연금과의 형평성을 이유로 통합형 구조개혁을 하자는 쪽으로 다소 치우친 감이 있어, 외국으로 시야를 넓혀 연금개혁의 다각적 논거와 재정지속성을 위한 개혁방법의 다양성을 모색해 개혁논의의 폭을 넓히고 객관성을 얻기 위해서이다.

진 시 그 규범적, 현실적 성공여부를 타진한다. 즉 구조개혁이 헌법에 보장된 직업공무원제의 노후보장 및 인사정책기능과 충돌하진 않는지, 또 우리가 막대한 전환비용과 보수수준의 현실화 문제를 해소할 수 있는지 따져본다. 한편 모수개혁을 추진한다면 모수개혁의 진정성 확보 차원에서 타 공적연금과의 사회적 연대를 위해 지급액의 적정축소분 계산 등 모수개혁 강도를 더 높이는 방안과 재정 안정화를 위한 추가조치들, 또 모수개혁에 대한 사회적 지지를 얻기 위한 공무원들의 자기 개혁과 공직윤리 강화 필요성도 논해본다.

II. 이론적 논의

1. 공무원연금의 성격과 공무원 직업을 보는 관점 간의 관계성

공무원연금에는 공무원이 공직에 오래 근무하며 기여한 데 대한 공로 보상설과, 공무원이 정년 후 쓸 돈을 마련하고자 재직 중 월급에서 일정 몫을 떼어내 따로 적립해 놓는 것이란 점에서 거치 보수설적 성격이 있다(Stahl, 1983: 357). 공무원연금엔 공무원과 정부가 비용을 분담하는 점에서 사회보험 원리에 의거한 사회보장제도적 성격도 있다.

적극적 인사행정을 강조하는 나라에선 인재를 공직에 유인해 장기복무를 유도함으로써 직업공무원제의 확립에 기여하게 하려는 인사정책적 기능도 공무원연금 운영의 기본취지이다. 따라서 공무원연금엔 재직 중의 영리행위 금지 및 퇴직 후 취업제한 등 많은 경제적 권리를 행사하지 못한 데 대한 대상(代償)임금³⁾적 성격과, 부패를 막고 공정한 직무수행을 유도하기 위한 유보임금적 성격도 내재한다. 민간에 비해 낮은 보수수준을 만회하기 위한 후불임금적 성격도 있다(이희우, 2014: 89). 국민연금이나 건강보험 등 타 공적연금이 소득, 건강 등 일부위험을 담보하는 반면, 공무원연금은 고용관계에서 사회적 위험을 포괄적으로 보호하는 특징도 있다. 즉 제도적으론 산재보상과 연금의 성격이 혼합되어 있고, 기능상으론 소득상실에 따른 보장과 노후보장 요소가 중첩된다(전광석, 2018: 145). 한편 연금기금으로 후생복지사업도 시행한다. 공무원연금엔 이처럼 여러 가지 성격이 내재되어 있다.

3) 이희우(2014)는 '보상'임금이란 표현을 쓰지만 공로보상설의 보상과 용어가 중첩되는 면이 있어, 여기선 정철(2015)의 '대상'임금이란 표현을 쓴다.

〈표 1〉 국민연금과 공무원연금의 성격 비교

구분	국민연금	공무원연금
제도 성격	노후(장애, 유족)의 소득보장	노후(장애, 유족)의 소득보장
	퇴직금, 산재보상, 고용보험은 별도로 운영. 후생복지는 사용자 부담	신분상 불이익에 대한 대상임금 + 부패방지과 공정한 직무수행을 위한 유보임금 + 퇴직금의 일부 + 산재보상 + 고용보험 + 후생복지

출처: 이희우(2014: 87)를 토대로 정철(2015), 전광석(2018)을 일부 참조해 재구성.

공무원연금의 상기한 성격들 중 어떤 점이 한 나라의 연금정책에서 특히 강조되는지는 국가가 연금지급대상인 공무원을 어떤 관점에서 보느냐에 따라 결정된다(김선옥, 1999; 민효상, 2012). 즉 공무원을 평생 공직에 재직하며 공법상 근무성실관계에 의거해 국가에 봉사하기 위해 신분상 불이익을 감수하는 직업공무원으로 보느냐, 사(私)법상 근로계약에 의해 충원되어 노무의 반대급부로 임금을 받는 일반 근로자로 보느냐에 따라 공무원연금의 주된 성격이 달라진다.⁴⁾

국가-공무원 관계를 공법상 근무성실 관계로 보는 관점은 신분제적 공무원제도와, 사법상의 근로계약 관계로 보는 관점은 고용제적 공무원제도와 각기 연결된다. 신분제가 공무원이 평생 재직하며 국가에 봉사하는 것을 원칙으로 한다면, 고용제는 국가-공무원 관계가 쌍방계약에 의거해 형성된다. 전자에선 보수와 연금이 노동의 대가보다는 국가에 대한 충성과 봉사에 대한 보상 성격이 강한 반면, 후자에선 보수와 연금이 근무계약에 의해 결정된다(최재식, 2010: 42).

유럽의 경우 중세 봉건제후의 종자(從者)들이 국가공무원으로 그 신분이 변하면서 직업공무원제가 탄생했는데, 공무원은 국익 보존자로서의 업무 특수성에 따른 특별임용절차뿐 아니라 정치적 중립 등 많은 제한을 받게 된다. 따라서 국가는 공무원의 헌신과 충성에 대한 반대급부로서 공무원과 가족을 부양할 의무를 갖고, 노후대책도 국민연금과 달리 국가적 부양원칙의 연장으로 파악한다(방만기, 2011: 79-80). 관료제를 기반으로 발전한 유럽 대륙국가에선 이런 신분제적 특수성이 공무원연금 논의에서 정치적으로 고려되어 연금에 부양제도적 전통이 있다. 이를 본받은 후발국들도 국가 발전과정에 공무원이 기여하도록 연금제도가 발전해 공무원연금 성격에 인사정책적

4) 김선옥(1999)은 독일의 예를 들어 그 차이를 설명하는데, 독일의 공근무자는 공무원(Beamte)과 비공무원인 사무원(Angestellte)으로 구성된다. 전자는 공법상 근무성실관계에 있는 공무원이고, 후자는 사법상의 근로계약에 의한 비공무원이다. 전자는 종신제라는 법적 신분보장과 봉급, 연금의 생활보장을 받는 대신 정치적 중립, 파업금지 등 기본권을 제한 받는다. 반면 후자는 원칙적으로 해약이 가능하고 임금협약에 의해 보수가 규정되며 국가에 연금보장의 의무가 없다.

측면이 강하다.

고용제적 공무원제도가 발달한 영국, 미국에선 신분적 특수성보다는 개인능력을 바탕으로 한 과업수행의 대가로 보수를 준다. 따라서 고용방식도 직위분류제나 계약에 의거하며, 연금은 민간 근로자처럼 사회보험 방식에 유사해진다(민효상, 2012: 195-196). 거대 정부주의의 폐해를 극복하기 위해 신자유주의를 택한 나라들은, 장기적 고용의 선임권에서 단기적 고용제로의 시각 전환과, 계약관리 상황에 보다 적합한 노동 유연화 쪽으로 현대 공무원 모델을 재구성할 필요성에 따라, 공무원이 상기한 변화에 익숙한 고용인들로 대체될 것을 강조한다(Siegel, 1998).

신분제적 공무원제도를 택한 국가들은 부양제도 전통과 인사정책적 특수성을 위해 공무원연금을 다른 공적 연금들로부터 독립형태로 운영한다. OECD 중 상당수가 독립형이다. 직업공무원제를 운영하는 나라도 대부분 독립형으로 분류된다. 반면 고용제적 공무원제도를 택한 나라에선 공무원연금이 타 공적 연금과 통합된 형태로 운영된다(Marie-Laure Onnee-Abbruciati, 2003; 민문홍 역, 2005). 여기서의 통합은 공무원연금이 없어 국민연금에 가입하는 완전 통합형과, 타 공적 연금과 통합되는 형태를 의미하는 부분 통합형을 포괄한다.

선진국의 공무원연금은 독립형 또는 부분통합형이다. 부분 통합형은 대개 비버리지 형을, 독립형은 비스마르크 형의 제도를 택한다. 영국, 스위스 등은 비버리지 형을 기본으로 공무원연금이 국민연금에 부분 통합되는 형태를 보인다. 반면 독일, 프랑스 등 유럽대륙의 주요국은 비스마르크 형의 제도를 택해, 공무원연금은 공적 연금의 1층 구조와 대등한 구조 속에서 독립형 특수직역 연금제도를 지닌다(방만기, 2011: 73).

비버리지 유형이 사회보험 기여금에 기대어 작동되는 반면, 비스마르크 유형은 조세에 의존한다. 전자는 퇴직 후의 생존수준 확보 성격이 강하며, 국민에게 보편적으로 적용되는 국민연금을 내포한 점에서 소득재분배 기능도 포함한다. 반면 후자의 초점은 퇴직 후 생활수준을 퇴직 전과 비슷하게 유지해 주는 것에 있다(Meyer, 2014: 18; 이상호, 2016: 50).

2. 공무원 직업을 보는 관점이 공무원 연금개혁 방향에 미치는 영향

공무원 직업을 보는 기본관점과 그것이 제도로 반영된 한 나라의 공무원제도는 공무원연금의 성격규정은 물론 연금개혁의 강도와 방향을 결정하는 데도 밀접한 관계성을 보인다.

신공공관리의 영향을 받아 계약채용과 공직보호 축소가 가능한 고용제적 공무원제도를 가진 나라는 사회경제적 환경의 변화 시 연금개혁을 강도 높게 추진한다. 예컨대 영국, 미국은 공무원연금을 단층제에서 다층구조로, 특히 지역연금 부분은 부과방식에서 적립방식으로 바꿨다(민효상, 2011: 336). 반면 공무원연금이 있어 퇴직금 기능이나 인재유치 등 인사정책 기능이 사회보장보다 더 중시되어 설계된 나라도 있다. 독일, 프랑스 등은 공무원의 신분적 특수성을 감안해 공무원연금을 국민연금보다 유리하게 보장한다. 따라서 연금제도의 기본틀 하에서 보험료나 지급액을 부분적으로 손질하며 재정압박에 대응하고, 연금의 본질적 개혁엔 사회적 합의를 요하게 한다(서원석, 최무현, 2010: 86).

결국 공무원 직업을 보는 관점과 그것이 제도로 반영된 한 나라의 공무원제도가 공무원연금의 성격규정은 물론 공무원 연금개혁의 방향을 결정한다. 직업공무원제의 특수성이 약한 나라는 타 공적 연금과의 형평성 차원에서 연금의 기본틀을 바꿔 다층제를 지향한다. 공무원을 근로계약 관계로 보고 직위분류제와 고용제적 공무원제도를 전제로 공무원연금을 사회보장 제도로 해석해 국민연금과 통합하기도 한다. 반면 전통적으로 신분제적 공무원제 하에서 독립형 특수지역연금으로 공무원연금이 발달해 온 나라들은 부양원리와 인사정책적 기능을 지속하기 위해 연금의 기본틀을 유지하며 기여율, 지급률, 지급개시연령 등의 계수조정을 통해 연금재정 안정을 도모한다.

〈표 2〉 공무원 직업을 보는 관점과 공무원연금의 성격 및 연금개혁 방향의 관계성

관점 (공무원 제도)	국가-공무원 관계	공무원연금의 성격	연금개혁 방향
신분제	공법상 근무성실관계, 직업공무원제	부양원리, 인재유치 등 인사정책적 고려, 퇴직 후 생활수준 유지	국민연금과 독립된 형태, 계수조정 등 부분적, 점진적 개혁
고용제	사법상의 근로계약관계, 직위분류제	소득재분배 등 사회보험 원리, 생존수준 확보	국민연금과의 통합이나 다층제로의 전환 등 본질적 개혁

Ⅲ. 공무원 연금개혁의 외국사례

1. 공무원 연금개혁 모델의 설정

전창환(2016: 79)은 공무원제도의 특수성 여부를 중심으로 공무원 연금개혁 모델을 3가지로 제시한다. 첫째, 통합 연계모델은 영국, 스위스 등 직업공무원제의 특수성이 상대적으로 약한 나라가 채택한다. 둘째, 비연계형 모델에서 통합 연계형으로 옮겨간 이행기 모델에는 미국, 일본 등이 해당된다고 보는데, 공직보호의 전통이 약해지면서 특수직역연금의 단층제에서 다층제로 전환한 경우이다. 셋째, 비연계형인 독자적 직역연금 모델엔 독일, 오스트리아 등이 포함된다. 신분제적 직업공무원제의 특수성을 강하게 내재하는 모델이다.

권혁창,김평강(2013: 58-59)은 개혁의 강도 및 범위를 중심으로 공무원 연금개혁 유형을 기존 제도의 기본틀은 유지한 채 부분적으로 손질하는 모수개혁(parametric reform)과 현행제도의 틀을 바꾸는 구조개혁(structural reform)로 나눈다. 전자는 수급연령 및 수급조건의 조정, 기여율 및 기여조건의 조정, 급여산식 등을 조정하는 것인데 비해, 후자는 확정급여에서 확정기여로의 전환, 부과(pay-as-you-go)에서 적립(reserve-financed)으로의 재정방식 전환 등 근본적 틀의 전환을 뜻한다.

이 글에선 전창환의 3가지 모델 중 첫째, 둘째모델을 합쳐 구조개혁 모델로 보고, 셋째 모델은 모수개혁 모델로 보기로 한다. 둘째모델인 비연계형에서 통합 연계형으로의 이행국가로 제시된 일본은 2015년부터 연금통합 효력이 발생해 구조개혁으로의 이행기 사례로 적합하다. 반면 미국은 구조개혁이 1980년대 중반에 단행된 점에서 이행기 모델로 보기엔 시기상 애매한 점이 있다. 또 개혁강도 및 범위의 차이를 명확히 규정해 주는 구조개혁 모델과 모수개혁 모델이 잘 정립되어 있어, 이에 준거해 국가의 재정형편 등 거시경제변수나 정부관료제의 사회 내 역할과 연관해 각국의 개혁양상을 살펴보는 것이 분석상 편리하다.

아래에선 공무원 연금개혁 모델을 국민연금과의 통합형 구조개혁과 독립형 모수개혁으로 나눈 뒤 각각에 해당하는 주요 외국사례를 택해, 각국이 연금의 지속성이나 보장성을 위해 어떤 개혁을 추진했는지 그 개혁사유와 개혁방식을 각국의 공무원제도 및 내부 상황과 연관해 간략히 살펴보고 정책적 시사점을 찾아본다.

2. 구조개혁

구조개혁은 재정안정이나 타 공적연금과의 형평성을 위해 공무원연금을 국민연금과 통합시키거나 다층제로의 전환을 꾀하는 방식이다. 혹은 그 과정에서 공무원의 민간 퇴직연금 가입 등 공무원연금의 기본틀 변화를 꾀한다.

실제로 고령화에 대비해 여러 나라들이 공적연금을 축소하고 사적 연금을 강화하는 쪽으로 연금을 개혁했다. 아예 공적연금을 민영화한 나라들도 있는데, 칠레가 그 예이다. 라틴 아메리카는 1980년대부터 극심한 신자유주의 공세 하에서 민영화, 긴축재정 등 공공부문의 구조조정과 대량해고 등 고용불안을 겪었다. 칠레도 이런 상황에서 공적연금 문제의 해결에 민영연금 도입이라는 신자유주의 정책을 택했다. 칠레는 재정안정 측면에서 한때 성공모델로 주목받았다. 그러나 시간이 흐르면서 불안정한 노동경험을 하는 저소득층에겐 좋은 노후보장수단이 아니라는 문제점이 드러났다. 그래서 2008년에 기초연금, 보충연금으로 구성된 연대연금이 도입되고 개인별 연금 계정 적용범위가 확대되었다(최옥금, 2013).

영국은 전제 군주제를 경험한 프랑스나 독일과 달리 시험과 실적에 기초해 공무원을 임용한다. 따라서 신분제보다는 직위, 직능에 따라 공직이 분류되고, 신자유주의 이후 개인능력에 따라 보수를 받는 고용제적 공무원제도로 인해 공무원에 대한 의무나 제약이 상대적으로 약하다. 공무원연금제도는 1853년 행정개혁 후 단층의 독립제도로 분화되어 300개 이상으로 발전했지만, 1946년에 기초연금, 1978년에 소득비례연금, 2002년에 제2연금제도가 도입되면서 다층제가 되었다. 이후 2016년 개혁을 통해 제2연금제도가 기초연금에 통합되면서, 1층의 기초연금, 2층의 공무원연금, 3층의 자발적 개인부가연금제도 등 3층구조로 변환되어, 공무원연금은 민간근로자와 유사하게 적용되는 다층제를 이룬다(이각희, 2017: 173-175).

미국의 경우 신 공공관리를 수용한 인사개혁법의 제정으로 연방정부 차원에서 공직보호를 축소해, 현재 50%가 조금 넘는 공무원만 공직보호 시스템에 속한다(김성배, 201: 320). 지방정부에서도 신 공공관리의 확산으로 신분보장 등 공직 보호장치의 특권이 축소되고 성과의 중요성이 강조되었다. 1990년대 중반 조지아, 플로리다, 텍사스 등 미국 남부의 주정부들은 신분보장 철폐, 채용, 승진, 이동, 보수 면에서 관리자의 재량권 강화 등 성과관리 실시를 주 내용으로 한 임의고용제도(at-will employment)를 추진했다(황정운 외, 2014).

신공공관리를 표방한 레이건 정부는 연금개혁도 단행했는데, 연방공무원을 사회보장연금의 의무적 가입대상이 되게 했다. 그 결과 1984년 이후 임용된 공무원은 1층

사회보장연금, 2층 공무원연금제도인 퇴직연금제도, 3층 저축계정제도의 다층체계에 가입하게 되었다.

미국 연방공무원제도는 실적주의에 의거한 자격임용으로 직위분류제로 간주되며 단체교섭권도 활성화되어 있다. 중립성이 훼손되지 않는 범위 내에서 정당가입 등 정치적 자유도 보장되는 등(김재경, 송인보, 2015: 30-31), 공무원의 신분상 불이익이 적어 구조개혁이 좀더 자유로울 수 있었다. 그러나 구조개혁의 결정적 동인은 재정 안정화나 형평성 문제 등 내부요인이 아니라 신규 공무원이 사회보장연금에 가입하지 않을 수 없는 외부상황에 있었다. 즉 20세기 후반부터 직업간 이동성이 높아져 공직사회에도 직업교류가 활발해진 상황에서 급변하는 유연화된 근로환경에 부합하도록 공-사 연금제도 간의 연계성 확보 등 제도를 선진화할 필요성이 컸다. 결국 다층구조화 자체를 위한 개혁보다는, 신규 임용자에게 새 연금제도 제공이 불가피한 상황에서 당시 활성화된 민간체계를 준용하는 과정에서 다층제가 선택된 것이다(Schreitmueller, 1988; 김재경, 송인보, 2015: 42에서 재인용).

일본은 공무원의 연금보험료율은 낮은 반면, 4 가지 제도(국민연금 + 소득비례부분의 후생연금 상당금액 + 직역가산액 + 가족수당 성격의 추가지급액)를 합한 연금액을 수혜해, 저부담-고복지의 성격이 매우 강했다. 공무원의 보수수준도 민간보다 높았다. 이러한 상황에서 고령화 속도가 빨라지고 급여지출이 증대하자, 상기한 복잡한 연금체제와 연금격차에 대한 국민 불만이 커지면서 개혁이 단행되었다(이상우, 2012: 3-4). 즉 2012년에 공무원공제연금과 후생연금의 단일화 법안이 의결되어 공무원들도 후생연금에 가입하게 되었다.

3. 모수개혁

모수개혁은 연금제도의 기본틀엔 큰 변화없이 기여율과 지급액 조정, 재정보전율과 소득대체율 조정(Chand & Jeager, 1999: 8-10), 수급요건, 지급개시연령 상황 등의 계수조정을 통해, 더 내고 덜 받고 더 늦게 받는 쪽으로 연금재정의 지속성을 도모하는 방법이다.

신분제적 공무원제도를 지속해온 나라들은 국가에 대한 공무원의 헌신과 봉사의 대가로서의 은급(恩給), 즉 부양원리적 의미가 공무원 연금제도에 담겨져 있어, 공무원 연금개혁의 강도와 범위를 상대적으로 약하게 잡는다. 예컨대 독일은 헌법 제33조에 의거해 국가가 공무원의 보수와 연금을 보상체제로 인식함에 따라 전,현직 공무원에게 부양원칙을 적용한다. 국가는 사용자로서 공무원을 특별한 방법으로 대우해야

할 부양의무가 있는데, 이는 근무조건 개선을 위한 단체교섭권과 파업권 부재에서 기인한다. 이런 특수성에 근거해 공무원연금의 폐지나 일반연금으로의 흡수는 곤란하다고 본다(조성혜, 2015: 1740).

독일에서 연금개혁이 전혀 없었던 것은 아니다. 2001년에 임의가입식 개인연금제도인 리스터연금이 도입되었다. 일각에선 이를 자유주의로의 전환으로 보지만, 정부가 상당한 재정부담을 지는 점에서 공무원연금의 기본틀엔 큰 변화가 없다. 실제로 1998-2009년간 연방정부의 인건비에서 연금지급액 비중은 매년 50%를 상회했다. 이처럼 재정부담은 상당한 수준이지만 제도 내부에서의 광범한 개혁을 통해 연금제도가 안정된 재정기반을 확보한 것으로 평가된다. 즉 1998년 개혁을 통해 가입기간이 35년에서 40년으로 늘어나고 조기연금 신청연령이 62세에서 63세로 상향되었다(이상호, 2016: 56-57). 독일은 1999-2017년 동안엔 단계적으로 보수를 2% 삭감하고 급여승수를 하향조정해 마련된 지급준비금으로 15년간 연금지급에 충당했다. 2006년 개정을 통해선 미래의 재정압박을 근본적으로 해결하기 위해 연방공무원 연금기금을 추가했다. 2009년 개정에선 수급연령을 단계적으로 인상해 67세로 적용하고 4년 일찍 퇴직할 경우 14.4%나 지급을 감한다(김상호, 2015: 20-22). 독일은 이처럼 가입기간, 개시연령의 상향조정과 지급률 및 유족연금의 하향조정 등 치밀한 모수개혁과 재정안정을 위한 지급준비금 및 기금 도입을 통해 부양원칙을 유지하고 있다.

신분제적 공무원제도를 지녀온 오스트리아도 공무원 연금제도를 독립형태로 운영해 왔다. 물론 총부양률이 90%에 육박해 개혁이 시급해지자 민간과의 수급구조 일원화를 위해 연금제도 조화에 관한 법을 제정하고 민간연금의 65-45-80 원칙을 공무원연금에 적용했다. 즉 45년 최대재직 시 재직기간 평균소득 대비 소득대체율 80%를 65세부터 지급한다. 그러나 수급구조는 일원화하되 제도는 분리 운영하며 부양제도 성격은 유지했다. 오스트리아는 적정 연금액을 제공하기 위해 개시연령 상향조정, 가입기간 확대, 수급자에게 재정안정화기여금 부담 등 모수개혁도 추진했다. 직업공무원제와 관련해 형벌에 따른 연금감액제도도 두어, 퇴직공무원도 공무원신분이 유지돼 수급기간에 일정수준 이상의 법적 처벌을 받을 땐 수급권을 박탈한다(이상호, 2016: 63-64).

직업공무원제가 발달한 프랑스도 공무원연금을 단층제로 구성해왔다. 국가공무원 연금은 별도로 연금재정이 없고 일반회계예산에서 연금이 지급되는 점에서 부양제도의 성격이 강하다. 지방공무원연금은 연금보험료로 연금지급여가 충당되는 부과방식의 사회보험 제도를 취한다. 그렇지만 2017년 현재 공무원의 기여금 규모는 10-11%에 불과하고 30.65%에 해당되는 부담금을 지방정부가 부담해 역시 부양제도의 성격이

강하다. 물론 제도의 지속성을 위해 2003년 공무원 부가연금 제도를 도입했지만 비중은 작다. 그 대신 재정 지속성 확보를 위하여 가입기간을 43년으로 늘리고 개시연령도 62세로 올려 부양률 증가를 억제했다(이각희, 2017: 205). 민간부문에 맞추기 위해 연금의 국가지원 동결조치 등 과거에 비해 상대적으로 강한 개혁도 있었지만, 인사관리와 노사관계의 특수성을 반영해 연금개혁의 대 원칙인 안정성과 점진적 개선 원칙엔 크게 반하지 않았다(민효상, 서정욱, 2013: 10).

전제 군주제의 경험과 신분제 공무원제도의 전통이 있는 유럽 대륙국가들은 부양 원칙을 유지하되 연금재정의 지속성을 위해 수급액 감소나 정년연장 등의 모수개혁을 단행했다. 공무원의 비용부담 증가 등 제도의 지속적 개선은 있지만, 연금통합 등 제도의 큰 변화는 일반적 현상으로 보기 어렵다(Marie-Laure Onnee-Abbruciati, 2003; 민문홍 역, 2005: 132).

4. 개혁결과에 대한 각국의 반응과 평가

상기한 나라들의 개혁결과를 각국의 내부반응과 대내외적 평가를 중심으로 검토해 보자. 먼저, 공적 연금 문제의 해결에 신자유주의식 민영화 연금모델을 택한 칠레는 한때 재정 안정화에 성공한 것으로 평가되었지만, 개인별 연금계정 등 민영화 모델 도입이 저임금 근로자 등 취약계층에게는 불리하게 작용했다. 그래서 2008년에 연대연금이 도입되었지만 형평성 문제는 계속 제기되고 보험료 납부유인 저하 등 부정적 영향도 크다. 연금의 공공성보다는 수익성에 치우치기 쉬운 이런 민영화 통합모델은 노후의 부익부 빈익빈을 조장하는 결과를 초래해(최옥금, 2013), 오히려 이에 대한 국가의 역할이 강화될 필요성을 보여준다.

우리가 개혁모델로 많이 참고해온 미국은 공무원제도가 직위분류제로 간주되며 단체교섭권도 활성화되어 있어 구조개혁이 자유로울 수 있었다. 그러나 미국의 구조개혁이 부실한 인사처우와 직업안정성 상실을 낳아⁵⁾ 공직에 적합한 인재 찾기를 곤란케 하고, 이는 고스란히 국민피해로 귀결된다는 부정적 평가가 있다. 공직의 효율성을 위해 공직보호를 다시 하고 연금제도의 독립성을 강화해야 한다는 의견도 있다(김성배, 2015: 322).

영국에서도 유사한 문제점이 제기된다. 이각희(2017: 184)에 의하면, 상위직 공무원들의 경우 민간에 비해 낮은 보수를 연금이 보충하는 역할을 해왔는데, 이 기능이

5) Berman et. al.(2001: 170)에 의하면, 미국 연방정부 공무원의 32%만이 금전적 보상에 만족하고, 나머지는 스스로를 이등시민처럼 느낀다.

약화됨으로써 공직 선호도나 충성심이 약화될 소지가 있다. 민-관 사이의 직장이동 편의를 위하여 마련된 제도가 가입자에게 유리한 측면도 있지만, 국가의 입장에서 보면 공직과 민간 사이의 경계가 희미해지는 것이 장기적 관점에서 바람직한지는 의문이라는 것이다.

공무원연금이 후생연금과 단일화된 일본의 구조개혁에 대해서도, 국제적으로 유래 없는 공무원연금의 대폭삭감이자 ‘공무원 때리기’여서 공무원의 질적 저하가 우려된다는 내부 지적이 나온다(神代和欣, 2013; 전창환, 2016: 100에서 재인용). 공직시험 응시자수와 경기 사이클엔 밀접한 관계가 있는데, 실제로 최근 일본의 국내 고용사정이 나아지면서 기업들은 7년 연속 채용을 늘린 반면 지방자치단체들에선 정원미달이 지속되고 있다(매일경제, 2018.6.25). 이처럼 구조개혁은 장기적으로 볼 때 인재의 공직유치에 걸림돌이 될 수 있다.

반면 직업공무원제가 발달한 독일, 오스트리아는 연금제도의 독립성 유지와 구조개혁의 전환비용을 고려해 기본틀은 유지하면서 더 내고 더 늦게 받는 모수개혁을 추진해 왔다. 재정안정을 위해 지급준비금도 마련했다. 직업공무원제의 필요성이 부정되지 않는 한 큰 재정부담을 감당해도 부양제도를 유지해온 것이다(이상호, 2016: 65-66). 프랑스도 마찬가지로 인사관리와 노사관계의 특수성을 반영해 개혁의 안정성과 점진적 개선 원칙을 고수한다.

이들 나라의 모수개혁은 재정압박 문제를 지속적으로 개선하되 그것이 곧 연금제도의 근본적 변화 필연성과는 구분돼야 함을 말해준다. 특히 신분제적 공무원제도가 사회적 합의에 따라 존재할 경우 타 공적 연금과 달리 형성되어온 역사적 사실에 근거해 공무원연금의 특수성 논의가 선행돼야 함을 보여준다(방만기, 2011: 91). 직업공무원제적 전통이 강한 나라들이 소득대체율을 유지하기 위해 예비기금을 조성하고 높은 지출부담을 감당하는 등 정부의 강한 정책의지를 보여준 점이나, 조기 퇴직자에 대한 범칙금 부과나 퇴직자의 범죄행위에 대해 공무원 신분에 상응하는 강한 책임물기 등 모수개혁으로도 연금개혁 수요를 충족하려는 이들 나라의 정책적 지혜는 눈여겨볼만 하다.

Ⅳ. 이론적 논의와 외국사례의 시사점에 의거한 한국 공무원연금 개혁방향

1. 공무원연금의 성격에 의거한 모수개혁으로의 방향과 구조개혁의 규범적 문제점 인식

한국의 공무원연금에 대해선 저부담-고급여 체제를 바꾸지 않고 모수개혁으로 일관해 재정고갈을 초래했다는 지적이 많다. 따라서 공적 연금제도의 투명성을 내세우며 국민연금과의 통합이나 미국식의 다층구조 개편안이 주장되곤 한다. 그러나 이론적 논의와 외국사례에서 논했듯이, 공무원연금 개혁방향은 그 나라의 공무원제도와 연관된다.

우리나라는 헌법 제7조 2항에서 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 공무원의 신분과 정치적 중립성은 보장된다”라고 규정해, 신분제적 공무원제도를 전제한다. 유럽대륙의 공무원제도가 일본을 거쳐 도입되어, 우리의 공무원제도는 신분제적 요소가 강한 직업공무원제로 볼 수 있다. 최근 유능한 외부인력 채용의 일환으로 일부 고위직 공무원의 계약직 채용이 있지만 비중은 미미해 공무원제도의 성격이 근본적으로 변했다고 보긴 어렵다.

우리나라 공무원연금은 이런 공무원제도의 영향을 받는다. 국가공무원법 제77조는 “공무원이 질병, 부상, 폐질, 퇴직, 사망 또는 재해를 입으면 본인이나 유족에게 법률로 정하는 바에 따라 국가가 적절한 급여를 지급한다”라고 규정해, 공무원 연금제도가 신분제적 공무원제도에서 파생했음을 보여준다(이각희, 2017: 450-452).

인사혁신처 홈페이지에서도 “공무원연금은 우리나라 최초의 공적연금제도로 직업공무원을 대상으로 하는 특수직역연금제도”라며, 적용대상을 직업공무원으로 규정한다. 또 “그 비용을 정부와 공무원이 균등부담하는 점에서 사회보험 성격이 있고, 재정수지 부족을 재정으로 보전하는 점에서 부양원리를 혼합적으로 채택하고 있으며, 유능한 인재등용을 위한 인사정책적 의의 및 연금에 퇴직금의 일부가 포함되어 후불임금 성격도 갖고 있다”고 공무원연금을 소개한다.⁶⁾ 따라서 우리나라 공무원연금엔 II장의 이론적 논의에서 이미 논했듯이 사회보험 원리에 따른 사회보장제도적 성격뿐 아니라 직업공무원제에 내재된 공로보상설, 거치보수설, 인사정책기능, 후불임금 및 산재보상적 성격 등이 복합적으로 내재되어 있다.

6) 인사혁신처(<http://www.mpm.go.kr/mpm/info/retireAnnuity/annuity/annuity01/2018.4.19>. 검색).

전통적으로 신분제적 공무원제 하에서 독립형 특수지역연금으로 공무원연금이 발달해온 나라들은 부양원리와 인사정책적 기능을 지속하기 위해 연금의 기본틀을 유지하면서, 기여율, 지급률, 지급개시연령의 계수조정을 통해 연금재정 안정을 도모하는 모수개혁을 택한다. 따라서 우리의 공무원 연금개혁도 모수개혁에서 그 방향성을 찾을 필요가 있다.

더욱이 외국 사례들에서 보듯이, 통합형 구조개혁은 단기적 재정 안정화엔 유리하지만, 부실한 노후보장, 공무원의 질적 저하, 인재유치 곤란 등 공무원연금의 규범적 측면, 즉 공로보상설이나 인사정책 기능과 충돌할 여지가 적지 않다. 따라서 구조개혁에 따른 규범적 문제점을 부양원리와 인사정책기능 등 공무원연금의 이론적 근거 위에서 재조명해야 한다.

조성혜(2015: 1731)에 의하면, 독일 공무원연금이 국민연금과 구분되는 가장 큰 이유는, 공무원이 국가에 충성하며 직업의식, 전문지식, 뇌물거부 등 3대 덕목에 의거해 공무에 전념케 하는 대가로 신분보장, 품위유지의 적정급여, 퇴직 후의 가족생활을 보장해 주는 은급과 부양의 원칙에 있다. 사회보험 원리에 따른 연금의 소득재분배 기능도 중요하지만, 이처럼 부양원리에 의거한 노후의 불확실성 해소도 공무원연금의 핵심기능이다(이정우, 김희년, 2018: 8). 이희우(2014: 95-96)는 재정안정을 목적으로 지급률을 낮추면 노후보장이 곤란해지고, 그러면 부족한 소득대체율을 보완하려고 사적연금 시장이 확대될 수밖에 없는데, 이는 공적연금을 통한 노후 불확실성의 근본적 개선보다는 개인저축을 통해 노인빈곤 개선을 노리는 것에 불과하다고 비판한다.

물론 공무원이 많은 연금을 받는 것에 대한 사회적 비판은 강하다. 그러나 정철(2016: 251)은 공무원연금이 국민연금보다 많은 것은 노동3권 등 기본권 제한과 신분상 불이익에 대한 대상(代償)이란 점에서 헌법적 정당화가 가능하다고 본다. 공무원 연금은 인간다운 생활을 할 권리와 직업공무원제에 헌법적 근거를 두므로, 연금수급권은 헌법상 기본권적 보호를 받는다는 것이다. 공무원의 기여금은 일종의 재산권이어서 국민연금과의 통합은 그들의 재산권을 침해할 소지가 있으며, 특히 구조개혁의 일환으로 신규 공무원을 국민연금에 가입시키는 안은 임용시기를 이유로 차별해 헌법의 평등원칙에 위배되고 직업공무원제의 본질을 훼손할 우려가 있음을 지적한다(정철, 2016: 252-254).

김린(2014: 26-27)도 정부는 공무원을 사회정책적으로 보호하는 외에도 공무원 근무관계의 기능유지를 도모하므로, 공무원연금엔 사회보장급여 외에 공로보상과 부양제도적 성격도 있어, 국민연금과 완전히 동일한 것으로 보긴 어렵다고 주장한다. 국민연금이 소득대체율을 40%로 낮추는 등 재정 안정화에만 치중해 급여 적정성을 훼손

손한 현실에서, 국민연금과의 형평성 논의가 공무원연금을 하향 평준화시키는 논거로 활용될 위험성을 지적한다.

전광석(2018: 169)도 공무원연금엔 인재의 장기근속 유도 등 인사정책적 측면이 강한데, 구조개혁을 하면 이런 공무원법적 요소가 유지되지 못하고, 낮은 수준의 연금을 보충하기 위한 기초연금, 퇴직연금 등 보충적 제도의 형성 문제가 제기된다고 지적한다.

정부가 연금운용 비용을 부담하는 점에서 재정형편이 어려울 경우 정부의 입법형성 자유는 보장되어야 한다. 그러나 현대 공무원제도는 국민의 기본권적 가치 실현에 봉사하는 국가통치기구의 불가결의 조직원리이다. 한국에서 직업공무원제가 헌법에서 제도적 보장으로 규정된 것은 입법자뿐 아니라 행정부, 사법권까지도 구속할 만큼 직접적 효력이 있는 강한 규범임을 말해준다. 집권자애의 충성이나 관료적 공리가 아니라 국민의 수임자로서 봉사하는 것이 공무원의 사명이기에 그에 대한 보상체계를 하위법률로 함부로 폐지하지 못하게 한 것이다(헌재 1993.9.27. 선고 92헌바21, 헌재판례집 5권2집; 김기재, 2009).

국민이 납득할 수 없을 정도로 공무원연금 수급액이 많으면 특권으로 비칠 수도 있다. 그러나 조성혜(2015: 1757)는 우리나라는 공무원들이 기여금을 오랫동안 많이 납부하는 점에서 지급액을 세금으로 충당하는 비기여 형태의 독일 공무원연금에 비해 특혜가 과하다고 보지 않는다. 또 더 내고 덜 받는 방향으로 추진된 2015년 공무원 연금개혁으로 인해, 장기적으로 볼 때 신규 공무원들의 연금 수익비는 크게 저하될 것으로 예측된다(이도형, 2018: 302).

물론 공무원 연금재정이 어려워 세금으로 보전하다 보니, 연금통합 외에 다층제로의 전환도 주장된다. 다층제는 1층 기초(국민)연금, 2층 직업연금, 3층 자발적 저축계정으로 구성된다.

7) 신규 공무원의 경우 부담이 증가해, 1996년 임용공무원의 경우 7급의 수익비가 2.47배, 5급이 2.35배인데 비해, 2016년부터 임용되는 신규 공무원의 경우 7급의 수익비는 1.48배, 5급은 1.42배로서 상대적으로 낮은 것으로 나타난다(김대철, 박승준, 2016: 116).

〈표 3〉 주요국의 공무원연금구조와 제도적 특징

구분	미국	일본	영국	독일	프랑스	한국
구조	1층 사회보장연금, 2층 공무원연금, 3층 저축계정	공무원 공제연금과 후생연금의 단일화	1층 기초연금, 2층 공무원연금, 3층 개인부기연금	독립형 특수 직역연금 ⁸⁾	독립형 특수 직역연금	독립형 특수 직역연금
공무원 기여율	7.0%	8.108%(매년 증가), 9.15%(‘16)	3.5%(‘12년부터 소득준거 상향), 기초연금 보험료 10.4% 추가부담	없음	국가공무원은 일반 회계예산에서 지급. 지방공무원 10-11%(‘17)	7%--> 9% (‘20년까지 단계적 인상)
정부 부담률	35.1%(‘10), 사회보장연금 포함 시 37.3%	17.8%(‘12) 퇴직수당 포함 시 27.8%	21.3%(‘10) 기초연금 포함 시 31.4%	56.7% (‘07)	68.6%(‘12)	10.4%(‘13년, 부담금 7% + 보전금 3.4%)
지급률	1.0%	0.7% (기초연금 별도)	2.3%	1.79375%	2%-->1.7857% (‘20)	1.9%--> 1.7% (‘35년까지 단계적 인하)
개시연령	55-62세	65세(‘13년 61세)	65세	65세	62세	65세

출처: 한국개발연구원(2014: 8); 진재구(2015: 26)를 참고해 재구성.

우리나라는 2015년 연금개혁에서 지급률 1%에 소득재분배 기능을 도입해, 현 공무원 연금구조는 국민연금 상당부분 + 특수직역연금(퇴직금 포함)으로 구성된 변형된 단층제이다. 즉 지급률 1%의 소득재분배 부분을 국민연금으로 명시하진 않았지만 일부 다층제적 요소를 내재한다. 따라서 공무원기여율 9% 중 4.5%는 사회보험 원리에 따른 국민연금 보험료의 성격에 해당된다. 이처럼 독립형 특수직역연금구조에 일부 변화가 왔지만, 공무원연금의 복합적 성격과 연금의 퇴직금 기능이 경시될 수는 없다. 특히 공무원기여율의 나머지 4.5%는 거치보수설에 따른 강제저축 몫이다. 따라서 소득재분배 부분은 국민연금과의 사회적 연대 차원에서 존중하되, 특수직역연금의 공로보상 기능과 인사정책적 기능은 지속되어야 한다. 그런 점에서 정부 부담금은 신분제적 공무원제의 부양원리와 인사정책적 기능에 의거한 직역연금과 퇴직금 지급 몫으로서의 의의가 크다. 정부는 공무원의 신분상 불이익과 적은 퇴직금을 감안하고 인재의 유치와 장기복무 유도를 위해 연금 보험료의 반을 내주고 재정보전금 제도를 운영하는 것이다.

8) 앞에서 논한 것처럼 독일, 프랑스는 단층제의 독립형 특수직역연금을 운영해왔다. 임의가입식 개인연금도 일부 있지만 신분제적 공무원제의 특성상 비중은 미미하고 정부 인건비에서 연금지급액이 차지하는 비중이 매우 높다. 우리사회에서도 공무원 퇴직금의 퇴직연금화 주장이 나오지만, 개인연금 시장의 높은 관리 운영비와 수익성 불안 등 우려점이 많아 퇴직연금 도입엔 신중을 기할 필요가 있다.

공무원연금 재정방식은 국민연금처럼 적립과 부과를 혼합한 수정부과(적립)방식인데, 이정우, 김희년(2018: 22)은 적립방식으로 보면 부족한 규모의 기금(2016년 현재 약 10조 3천억 원)으로 파산한 제도로 보이지만, 부과방식에서 보면 현 연금기금은 한 해의 급여지출 총액(약 12조 원)의 80%를 충당할 만큼 비교적 양호한 재정상태를 유지하는 것으로 평가한다. 국민연금의 기여율은 4.5%, 지급률은 1%인 반면, 2015년에 개정된 공무원연금 기여율은 국민연금의 2배인 9%로 오르고, 지급률은 1.9%에서 1.7%⁹⁾까지 단계적으로 인하된다. 평균 가입기간도 공무원연금 27.1년, 국민연금 17.4년으로 차이가 크다(뉴스 1, 2018.8.24).

결국 공무원연금은 국민연금에 비해 더 많이, 더 오래 기여한 만큼 더 받는 제도이다. 특히 직업공무원제를 유지하는 한 재정 부족분은 보전해야 한다. 따라서 독립형 특수직역연금구조에 일부 변화가 있지만, 공무원연금의 공로보상적 성격과 인사정책적 기능, 기여율과 지급률에서의 국민연금과의 차이를 두루 고려하며, 헌법에서 제도적 보장으로 규정한 직업공무원제를 위해 적절한 모수개혁을 도모해 나갈 필요가 있다.

Myles & Pierson(2001)에 의하면, 공무원 연금개혁과정은 집권세력 입장에서 포를 얻기보다는 비난을 회피하는 과정이다. 물론 어려운 재정상황에서 모수개혁은 사회로부터 환영받는 방향은 아니다. 그러나 공무원연금의 제도적 신뢰를 통해 공직사회에 인재가 몰리고 그들을 장기복무하게 해 정부의 질을 높이기 위해선, 비난회피 전략에만 급급할 것이 아니라 보다 치밀하고 섬세한 모수개혁을 통해 공무원연금의 노후보장 기능과 인사정책적 기능을 보강해야 한다.

2016년의 공무원 인식조사 결과에 의하면(함중석 외, 2016), 공무원들은 사기양양 요소로서 보수를 가장 중시하고, 노후생활 보장을 가장 큰 고민거리로 꼽는다. 따라서 연금재정위기나 국민연금과의 형평성 차원에서 연금통합이나 다층제로의 전환 등 구조개혁만 추진할 것이 아니라, 거치보수설에 의거해 공무원들이 실제로 연금기금 조성에 더 기여한 몫을 인정해 주고, 공로보상설과 대상(代償)임금, 유보임금설에 의거해 공무원의 헌신과 봉사를 적극 유도하기 위해 인사정책적 기능을 보강해야 한다.

더욱이 지금은 국가모델 선택시점이다. 그런 각도에서 유럽과 중남미를 비교해 보자. 예컨대 아르헨티나에선 정부의 철학 없는 민영화, 공무원의 무분별한 파업, 이로

9) 공무원연금 지급률이 0.7% 높은 이유는 공무원이 근로자보다 더 내는 4.5%에 근로자퇴직금과 공무원퇴직수당 차액에 해당되는 보험료 5.06%를 합한 9.56%를 반영한 것이다. 국민연금 지급률 1%에 9.56%에 상응한 보험수리적 지급률 0.7%를 합하면 1.7%가 된다. 1.7%를 근거로 산정된 공무원연금에 퇴직수당을 합한 금액이, 근로자도 공무원처럼 9% 보험료를 납부할 경우 받는 연금액에 퇴직연금을 합한 금액과 거의 동일하게 만든 것이 2015년 연금개혁의 핵심이다(이각희, 2017: 445-446).

인한 살인적 물가로 인해 피케테로의 등장 등 정부에 대한 항의가 들끓는다(송기도, 2003). 반면 덴마크가 국민행복도 조사에서 줄곧 수위를 차지한 데는 “시민이 행복사회를 만드는 데 기여하고 그렇게 만든 행복시스템이 행복한 시민을 지속적으로 만들도록 정부가 복지제도를 잘 설계하고 유지해온”(오연호, 2014) 선순환 구조가 있기 때문이다. 이런 점에서 미래의 국가운영에서 공무원의 정책지혜와 공정한 직무수행이 요구된다면, 공무원 직업의 공공성, 정부경쟁력, 공직윤리의 제도적 유인책으로서 공무원연금에 대한 전향적 이해가 필요하다.¹⁰⁾

2. 통합형 구조개혁의 전환비용 문제와 모수개혁의 현실적 불가피성

2001년에 재정보전이 시작된 이래 연금재정 악화가 지속되어, 공무원연금 재정보전 문제의 합리적 해결은 시급한 과제이다. 그러나 구조개혁에 따른 막대한 전환비용 문제와, 퇴직연금 등 사적연금 강화가 초래하는 관리운영비 과다와 수수료 및 인플레이션에 취약한 점(양재진, 2015: 426) 등을 고려할 때 구조개혁의 현실적 비용 문제 점도 만만치 않다.

한국개발연구원(2014: 71)에 의하면, 국민연금과 통합할 경우 현 공무원연금 수급자에게 지불할 연금액과 미적립 총당부채를 정부가 부담해야 하는데, 연금총당부채는 2013년 말 현재 484조 3892억 원에 이른다. 전환비용이 만만치 않은 것이다. 또 신규공무원을 국민연금과 동일하게 적용할 경우 보험료가 반으로 줄어 기금수입은 감소하지만 지출은 계속되어 국가보전액만 더 늘어나는 구조가 된다(뉴스 1, 2018.8.24). 연금을 통합하면 상대적으로 넉넉한 국민연금에서 오히려 공무원연금을 지원해야 하는 일이 발생해 국민연금에 손해일 수도 있다.

민간보다 낮은 공무원 보수수준도 구조개혁보다 모수개혁이 불가피한 이유이다. 공무원연금의 부양제도적 성격은 더 이상 환경변화와 부합하기 어렵다는 시각이 있다(윤석명, 2008: 60). 보수가 현실화되고 퇴직수당이 도입된 2000년 이후엔 국민연금과의 차별성에 대한 사회적 동의가 가능할지 의문이란 것이다. 그러나 2004년 95.9%에 이르던 공무원보수의 민간접근율은 2005년부터 계속 떨어져 2015년 현재 83.4%로 16.6%나 낮다. 준거집단을 일반직에 한정하면 민간접근율은 76.0%로 격차가 더 벌어진다(한국노동연구원, 2015). 구조개혁을 하려면 보수와 퇴직금 현실화 등 인사정책과 급여체계의 큰 변화를 꾀해야 하지만, 공무원 처우개선율은 2015년

10) 이를 위해 공무원의 자기 개혁과 적극적 책임윤리가 절대적으로 병행되어야 함은 논문의 말미에서 상론한다.

3.8%, 2018년 2.6% 등 매우 낮다(통계청 e-나라지표, 2018).

이정우, 김희년(2018: 47)은 공무원연금 지급액이 국민연금보다 높은 이유를 신분 보장 및 낮은 이직률, 연공서열형 보수체계 등 공무원 노동시장의 특수성에 기인한 것에서 찾는다. 따라서 연금문제는 연금개혁이 아니라 인사개혁이나 노동시장개혁을 통해 이루어져야 한다고 주장한다. 그러나 정부와 여당이 2015년 개혁을 일방적으로 추진했지만, 인사제도의 개정내용은 거의 제시되지 못했다. 백운광(2016: 19-20)은 공무원에게 국민연금과 동일구조의 연금을 적용하려면 공무원의 기본권 제한과 인사상 불이익을 없애야 하는데, 이를 위한 인사제도 개혁이 제시되지 않는 한 모수개혁은 이미 예견되었다고 한다.

그렇다면 모수개혁은 연금재정 안정에 전혀 기여하지 못하고 재정고갈만 초래하는가? 정철(2015: 247-248)은 재정위기가 수명연장과 수급기간 장기화 등 제도성숙에 따른 보편적 위기라면, 공무원연금 폐지라는 구조적 변경 말고도, 보험료 인상, 수급연령 제고, 지급기준을 낮추는 등 섬세한 모수개혁을 통해 재정안정화가 가능하다고 본다. 최재식(2017)도 보험료 인상과 연금의 인하폭이 클 경우 모수개혁이 구조개혁보다 더 과격할 수 있다고 본다(중앙일보, 2017.12.24). 독일이 가입기간, 개시연령, 지급률, 유족임금의 하향조정 등 치밀한 모수개혁을 통해 연금안정을 도모하며 부양원칙을 유지해온 점은 그 좋은 예이다.

해외 연금전문가들은 모수개혁에 대한 국내의 많은 비판과 달리 한국의 2015년 개혁을 객관적 시각에서 바라본다. 이각희(2015)의 인터뷰에 의하면, 오스트리아 빈 대학의 마잘 교수는 개혁목표가 재정적자의 완전해소가 아닌 적자경감이라면 2015년 개혁은 성공한 것으로 평가하고 공무원연금의 본질을 훼손하는 개혁은 곤란하다고 강조한다. 오스트리아의 하시만 연금국장은 기여금과 정부부담금이 4년에 걸쳐 4% 인상되는 조치는 세계에서 유례가 드문 용기있는 선택으로 본다. 유럽 사회복지정책 연구소장 마린 박사는 연금의 형평성보다는 총체적 연금수급구조의 균형을 위해 소득 비례형 연금제도 정착을 주장하며, 한국 공무원의 높은 기여와 그에 상응한 연금액 수령을 긍정적으로 평가한다(대한국정일보, 2015.9.14).

공무원 연금개혁은 불가피하지만, 재정고갈을 우려해 구조개혁을 강행하거나, 같은 사회보험이라고 해서 국민연금과의 형평성에만 치중할 것은 아니다. 최근엔 국가보장이라는 안정성과 보험료에 비해 수령액이 평균 2배에 이르는 수익성으로 인해, 주부와 60세가 넘는 임의 가입자가 계속 늘고 있는 등(이코노미 인사이드, 2018.10.2), 국민연금의 장점도 확인된다. 따라서 인사정책 요소 등 공무원연금의 규범적 기능을 더 살려 인재유치와 장기복무 유도를 통해 정부경쟁력을 높이는 쪽으로 연금개혁방향을

잡아야 한다. 단 재정부족을 극복하기 위해 기여율의 탄력적 조절, 납부상한액과 납부 기간 상향조정, 수급개시연령 연장 등 더 내고 더 늦게 받는 쪽으로 섬세하고도 치밀한 모수개혁이 지속적으로 추진될 필요가 있다.

3. 모수개혁의 진정성 확보 조건들

첫째, 모수개혁을 지속하더라도 재정안정화 및 국민연금과의 사회적 연대를 위해 공무원연금 지급액을 적정수준으로 축소하는 노력이 필요하다. 그간엔 국민연금은 저소득층 보호를 위해 재분배기능을 갖는데 비해, 특수직역집단은 고소득층이면서도 사회적으로 연대하지 않아 국민의 수용이 곤란하다는 비판이 있었다(이용하, 김원섭, 2015: 835). 따라서 연금수급액이 낮아 상대적 박탈감을 갖는 국민연금 가입자들의 불만을 해소하기 위해 공무원연금 지급액을 좀더 축소할 필요가 있다. 즉 덜 받는 개혁을 통해 국민연금과의 사회적 연대를 점진적으로 도모해야 한다. 물론 이는 공무원연금재정에도 일부 기여할 수 있다. 단, 공무원연금을 국민연금 수준으로 대폭 줄이는 것은 문제가 있다. 형평성을 이유로 연금을 너무 크게 줄이면, 열악한 보수 및 퇴직금 문제가 인사개혁으로 당장 해결되지 않는 한 공직사회의 사기양양과 부패척결 면에서 큰 문제가 발생한다. 따라서 지급액을 줄이되, 보수의 부족분과 신분상의 여러 불이익을 감수할 수 있도록 공무원이 수용할 만한 수준으로 지급액이 축소되어야 한다. 결국 이는 노후 불확실성 해소와 부패척결을 위한 일정수준의 소득대체율 유지문제와 연관된다. OECD 국가는 공무원연금의 소득대체율이 국민연금보다 높다(윤석명, 2008: 67).¹¹⁾ 소득대체율 유지를 위해 각국의 기금조성 노력은 치열하다. 독일은 지급준비금만으로 향후 재정압박의 감내가 곤란하다고 보고 장기적으로 기금을 조성하는 등 연금재정기초 확립에 강한 의지를 보인다(김상호, 2015: 23). 노후보장을 위한 외국의 지출부담도 크다. OECD 평균 정부지출 부담률은 7%인 반면 우리는 1.7%에 불과하다. 결국 재정악화의 주원인은 낮은 정부지출에도 있다. 진재구(2015)는 정부는 세 금보전만 강조하지 정부지출이 적은 점은 숨긴다고 비판하며, 연금재정의 정확한 정보공개를 요구한다. 정철(2016: 257)에 의하면, 민간사용자는 보험료 4.5%에 퇴직수당 8.3%로 도합 12.8%를 내는 반면, 정부는 보험료 7.02%에 퇴직수당 2.6%로 도합 9.62%만 낸다. 정부는 공무원연금 지출을 민간보다도 덜 낸 것이다. 향후 연금재정악화¹²⁾에 대한 정부의 책임있는 성찰과 예산개혁 등 강한 지출의지가 요구된다.

11) 독일, 덴마크, 노르웨이는 생애평균소득이 아니라 최종소득, 최종 몇 년 간 소득으로 연금산정기준을 잡는다(전광석, 2018: 161).

둘째, 모수개혁이 정착되려면 지급액의 적정축소와 함께 추가적인 재정 안정화 조치가 필요하다. 특히 수급자들로 하여금 재정 안정화에 동참하도록 유인할 필요가 있다. 과도한 기득권은 신규 공무원은 물론 연금삭감 시 최저생계비 이하로 전락할까봐 전전긍긍하는 하위직 공무원의 반발을 초래하므로 기 수급자의 양보가 필요하다. 일례로 그리스처럼 세대간 연대세를 통해 수급자가 연금액의 일정부분을 납부하게 하거나(정창률, 김진수, 2015: 242), 오스트리아처럼 재정안정화 기여금을 부담하게 하는 방법이 있다. 수급자들의 동의하에 연금 인상률의 동결기간을 좀더 연장할 필요도 있다. 사회적 연대 차원에서 고액수급을 방지하는 다양한 조치도 필요하다. 재정안정을 위해 정부부담금을 공무원 기여율과 차등해 상향조정한 외국사례도 참고할만하다(이희우, 2014: 92). 비용부담 증가를 막기 위해 아일랜드처럼 예비기금을 적립하거나 독일, 이태리처럼 조기퇴직 범직금을 부여해 실질적으로 정년퇴직을 권장하는 방법도 있다(Marie-Laure Onnee-Abbruciati, 2003; 민문홍 역, 2005: 132). 직업공무원제를 존중한다면 어렵게 공직에 유치한 인재의 장기복무 유도를 위해(양재진, 2015: 431), 2015년 개혁에서 10년으로 줄어든 수급자격요건을 다시 적정수준으로 확대할 필요도 있다. 이는 기여금의 고정적 확보 등 재정 안정화에도 중요한 조치이다.

셋째, 관-민 간 연금의 형평성에 못지않게 신-구 공무원 간의 연금 형평성도 매우 중요하다. 상대적으로 연금 수익비가 줄어들 것으로 예측되는 신규 공무원들의 연금 격차를 고려해, 이들의 보수 및 퇴직금 수준을 현실화해 주고, 후생복지도 더 강하게 제공해줄 필요가 있다(이도형, 2018: 303-304).

넷째, 연금개혁에 대한 사회적 합의과정의 제도화가 요구된다. 연금개혁이 성공하려면 이해관계자의 사회적 대화가 필수이다(Reynaud, 2000). 이정우, 김희년(2018: 40)은 연금처럼 초장기성 위험이 대상이 되는 제도는 신뢰가 그 기반인데, 2015년 개혁에서 대통령과 고위 정치인의 일방적 문제인식에 따라 민주적 절차나 충분한 의견 수렴도 없이 공무원들이 오랫동안 성실히 낸 연금액이 삭감된 점이 제도에 대한 불신을 키웠다고 비판한다. 우리와 비슷한 계급제 전통을 가진 나라들은 사회적 합의를 중시한다. 독일은 최근 개혁을 통해 개인부가연금 부분에서 공무원이 기여하도록 일부 제도를 바꾸었는데, 전문가가 제시한 장기 재정전망 및 제도개혁 필요성에 공무원들이 공감해 공동부담을 수용한 것이다. 이런 공감대는 점진적 개혁을 지속하게 해주는 배경이 된다(민효상, 서정욱, 2013: 16-17). 우리도 공무원의 공감을 구하는 명확한 합의절차를 통해 연금개혁이 진행되어야만, 공무원들이 연금제도를 신뢰하며 공직에

12) 20조 원이 넘는 정부의 연금기금 부담사용도 재정악화의 주원인이어서, 재정고갈을 이유로 한 정부의 구조개혁 명분을 약하게 한다.

전념하고 부패의 유혹을 극복할 수 있다. 시민사회도 사회적 합의과정에서 공무원연금의 이론적 근거에 대한 숙지를 통해 공무원연금에 대한 이해도를 높이고, 공무원연금이 정부경쟁력 강화에 순기능적으로 작용하도록 유도할 수 있다.

다섯째, 공적연금의 사회적 연대 강화차원에서 공무원단체가 국민연금의 제도개선 에 동참할 필요도 있다. 공무원연금은 국민연금보다 기여율이 높다. 인사정책적 기능 등 특수성도 있다. 그러나 같은 공적 연금인 점에서 공적연금의 보장성 강화를 위해 공무원연금이 국민연금 제도개선과정에서 공동보조를 취할 필요가 있다. 현재 많은 실업자, 임시직 노동자, 영세 자영업자가 국민연금에 가입하지 못하고 있다. 국민연금은 수급액이 적고 국가 지급보장 명문화도 없어 가입자들도 불안감이 크다. 따라서 사회요구에 부합하지 못하는 국민연금을 개선해 급여의 적정성 보장 등 제도적 신뢰를 회복해야 한다(한겨레, 2014.10.13). 이런 상황에서 공무원단체가 자기 연금문제만 해결하겠다고 이기적 투쟁만 할 수 없다. 복지제도의 성숙 차원에서 국민연금 수급액을 점차 공무원연금 수준으로 올리기 위한 공적연금 간의 사회적 연대 정신과 개혁과정에서의 공동보조가 필요하다. 향후 공적연금의 지속성과 보장성 강화를 위해선 연금재원 마련을 위한 증세, 보험료 증가, 세출예산 구조조정 등 재구조화 논의가 불가 피하다. 따라서 공무원과 국민이 대립하기보다는 공적연금의 기여자이자 수급자라는 같은 입장에서, 숙의(熟議) 민주주의 하에 증세관련 고통분담을 논하거나 국가지급 보장 명문화 및 정부의 재정투입 역할에 대해 공동의 목소리를 낼 필요가 있다. 공적연금 강화를 위해 공무원이 국민연금의 소득대체를 상향과 국가 지급보장 명문화에 동참할 때, 공무원연금의 모수개혁에 대한 시민사회의 합의도 쉽게 이루어진다. 국민연금 가입자들도 공무원단체의 공동보조에 힘입어 제도개선의 동력을 더 얻을 수 있다.

여섯째, 모수개혁이 사회적 정당성을 가지려면 공무원의 직업의식 제고 등 자기 개혁과 적극적 윤리 구현노력이 필히 전제되어야 한다. 앞서 논의한 것처럼 오스트리아에선 퇴직공무원도 공무원신분을 유지해 연금수급기간에 일정수준 이상의 법적 처벌을 받을 땐 연금수급권을 박탈하는 등 강한 책임을 묻는다. 우리의 경우도 정부가 무능, 무책임하다는 사회적 지탄을 피하기 위한 공직사회의 자기 개혁과 자정(自淨) 노력이 필요하다. 현재 파면, 형벌로 인해 공직을 그만둘 경우 연금의 삭감과 단행행동 금지 등 몇몇 불이익 조치가 있다. 그러나 이런 법규준수 위주의 소극적 공직윤리 수준으론 모수개혁의 정당화 논거가 부족하다. 공직사회의 제대로 된 자정노력이 요구된다. 이런 점에서 공무원 직업이 생성된 의미를 재examine해야 한다. 공무원은 동료시민들에 의해 공직에 고용된 대표시민이다(Frederickson, 1997: 209-210). 따라서 시민과의 기본적 관계성을 강조하는 공적 자아 개념에 준거해 공무원직업의 정체성을

학습할 필요가 있다. 즉 공무원은 자신이 대표시민임을 자각하고 공적 자아답게 시민의 문제를 자신의 문제처럼 해결하기 위해 적극 나서야 한다. 법규준수라는 소극적 윤리준수에 그치지 않고 열정을 갖고 공무에 전념해 시민생활문제를 적극 해결하는 등 책임윤리 구현에 힘쓰는 공무원을 양성하기 위한 공직교육이 필요하다(이도형, 2014: 12).

최근의 공무원 인식조사에 의하면(함종석 외, 2016), 공무원들은 주요 자질로서 전문성과 책임감을 꼽지만, 괜히 일을 만들었다가 잘못될 경우 책임져야 하는 점을 복지부동의 원인으로 드는 등 모순을 보인다. 그러니 위법은 아니나 비윤리적 행위가 일상화된다. 공무원이 스스로 사유하고 전문가적 도덕적 판단을 할 때 공익과 민주주의 구현이 가능해진다(박천오, 한승주, 2016: 116-118). 따라서 공무원은 가치중립적인 단순한 심부름꾼처럼 행동해선 안 된다. 그들의 행정행위는 고도의 도덕원칙으로 구성된 일련의 가치세트에 근거해야 한다(Woller, 1998: 86). 결국 공무원이 대표시민이자 공적 자아임을 명심해 시민의 아픔을 자기 아픔으로, 시민 생활문제를 자기 문제처럼 여기는 감정이입을 체화하고 적극적 윤리구현에 힘쓸 때, 정부의 정책산고(産苦)가 시민의 행복으로 연결된다. 공무원연금의 모수개혁도 그만큼 사회적 지지를 얻을 수 있고 이를 위한 사회적 합의도 더 가능해질 것이다.

V. 맺음말

지금까지 공무원연금에 대한 이론적 논의를 토대로, 공무원 직업을 보는 관점이 공무원연금의 성격을 규정하고 연금개혁 방향에도 영향을 주는 점을 논의했다. 또 공무원연금 개혁방향을 구조개혁과 모수개혁으로 나눈 뒤, 각 유형에 해당되는 주요 외국 사례를 간략히 살펴보았다. 공무원연금에 대한 이론적 논의와 외국사례의 시사점을 우리의 연금개혁에 응용해 보면, 먼저 우리나라는 헌법에서 신분제 요소가 강한 직업공무원제도를 전제하므로, 공무원 연금개혁도 직업공무원제를 반영해 모수개혁을 지향할 필요가 있다. 특히 외국사례에서 보듯이 구조개혁은 단기적 재정 안정화에 장점이 있지만, 직업공무원제의 노후보장 기능이나 인사정책 기능에 저촉될 우려가 있고, 막대한 전환비용과 보수수준의 조속한 현실화 문제를 수반한다. 우리가 공공개혁모델로 참고해온 미국은 직위분류제와 단체교섭 활성화 등 공무원의 신분상 불이익이 적어 구조개혁에 유리한 상황이었다. 또 유연화된 근로환경에 부합하도록 공-사 연금제도 간 연계성을 확보하려고 개혁한 점에서, 연금재정위기라는 우리의 구조개혁 사유

와 다른 점도 유의해야 한다.

미래의 국가운영에서 공무원 직업의 공공성을 요한다면, 재정위기나 단순한 형평성 차원에서 구조개혁을 추진하기보다는 직업공무원제의 장점을 살리는 쪽에서 공무원연금의 노후 불확실성 해소와 인사정책 기능을 지켜주어야 한다. 단, 재정압박으로 인한 세금보전 현실을 치유하기 위해 보험료율과 지급액의 합리적 조정, 지급개시연령의 탄력적 조정 등 더 많이 내고 더 늦게 받는 쪽으로의 치밀한 모수개혁이 필요하다. 재정안정 도모 및 국민연금과의 사회적 연대 차원에서 덜 받는 개혁, 즉 지급액의 적정축소도 계속 도모해야 한다. 물론 연금의 노후 불확실성 해소기능을 놓치지 않기 위해선 소득대체율 유지를 위한 정부의 지출의지도 병행되어야 한다. 모수개혁이 정당성을 얻고 사회적 합의를 도출하려면 다양한 재정안정화 추가조치와 더불어, 정부에 대한 국민의 신뢰를 이끌어낼 만큼 공무원들의 부단한 자기 개혁과 적극적 책임윤리 구현이 병행되어야 한다.

▣ 참고문헌

- 권혁창·김평강. 2013. 《OECD 주요국가들의 연금개혁의 효과성 연구》. 국민연금연구원.
- 김기재. 2009. “직공제와 공무원의 기본권 제한.” 《영산법률논총》, 6(1): 19-47.
- 김대철·박승준. 2016. “공무원 연금개정이 재정건전성 및 형평성에 미치는 영향: 2015년 개정법을 중심으로.” 《제도와 경제》, 10(1): 103-129.
- 김린. 2014. “직역연금과 국민연금의 관계에 대한 규범적 관점에서의 소고: 공무원 연금법 개정논의를 중심으로.” 《사회보장법학》, 3(2): 5-51.
- 김상호. 2015. “독일 공무원연금제도의 개혁과 시사점.” 《사회보장연구》, 31(1): 1-26.
- 김선욱. 1999. 《공무원법 비교연구》. 서울: 이화법학연구소.
- 김재경·송인보. 2015. “미국 연방공무원 연금의 1986년 개혁분석.” 《사회보장연구》, 31(1): 27-53.
- 김성배. 2015. “미국 공무원 관계법의 역사와 최근 논의.” 《공법연구》, 44(2): 315-347.
- 민효상. 2012. “공무원 노사관계의 특징과 공무원연금개혁의 연관성: 왜 한국의 공무원들은 연금개혁에 반대하는가?” 2012년 한국정책학회 동계학술대회 발표논문: 185-208.
- 민효상·서정욱. 2013. “공무원 연금개혁요인에 대한 국가비교: 유형화와 제도적 요인

- 에 따른 개혁강도를 중심으로.” 《한국거버넌스학회보》 20(1): 85-109.
- 박천오·한승주. 2016. “한국 지방공무원의 책임이행에 관한 실증연구: 경기도 K시 공무원의 인식분석.” 《한국인사행정학회보》, 15(3): 113-136.
- 방만기. 2011. “유럽 공무원 연금개혁에서 사회, 경제적 요인의 중요성: 제도적 관점을 중심으로.” 《한독사회과학논총》, 21(1): 73-100.
- 백운광. 2016. “공무원연금 개혁, 평가와 과제.” 《민주사회와 정책연구》, 통권 29호: 15-40.
- 서원석·최무현. 2010. “공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 9(1): 83-108.
- 송기도. 2003. 《클럽버스에서 롤라까지》. 서울: 개마고원.
- 양재진. 2015. “공무원 연금개혁 추진의 배경과 주요쟁점 검토.” 2015년 서울행정학회 동계학술대회 발제문: 423-431.
- 오연호. 2014. 《우리도 행복해질 수 있을까》. 서울: 오마이북.
- 윤석명. 2008. “특수직역연금의 현황과 제도개선방향.” 《보건복지포럼》, 2006년 8월호: 56-77.
- 이각희. 2017. 《공무원연금제도론》. 공무원연금공단.
- 이도형. 2014. “인사행정의 근본으로 돌아가기: 공적 자아 찾기를 중심으로.” 《정부학연구》, 20(3): 3-33.
- . 2018. “한국 공무원연금의 규범적 평가와 과제.” 《한국교통대학교 논문집》, 제 53집: 295-306.
- 이상우. 2012. “일본의 공적 연금 단일화 개혁과 정책적 시사점.” 《KIRI 위크리》, 제 180호: 1-10.
- 이상호. 2016. “유럽의 공무원 연금개혁과 그 시사점: 독일과 오스트리아 사례를 중심으로.” 《민주사회와 정책연구》, 통권 29호: 45-75.
- 이용하·김원섭. 2015. “2015년 공무원연금개혁 평가와 향후 개편방향.” 《응용통계연구》, 28(4): 827-845.
- 이정우·김희년. 2018. “2015년 공무원연금개혁에 대한 비판적 평가와 개선방향.” 《비판 사회정책》, 제58호: 7-52.
- 이희우. 2014. “박근혜 정부 공무원연금 개혁이 개악인 5가지 이유.” 《노동사회》, 통권 179호: 85-100.
- 전광석. 2018. “공무원연금법의 체계와 체계전환: 입법사적 관점에서.” 《법학연구》, 28(1): 143-175.

- 전창환. 2016. “일본의 공적 연금제도와 공무원 연금제도 개혁.” 《민주사회와 정책연구》, 통권 29호: 76-111.
- 정창률·김진수. 2015. “한국 공무원 연금개혁 평가 및 발전방안.” 《사회보장연구》, 31(4): 227-252.
- 정철. 2015. “공무원 연금통합의 헌법적 검토.” 《세계헌법연구》, 21(2): 237-262.
- 조성혜. 2015. “독일 직업공무원제도와 공무원연금.” 《법과 정책연구》, 15(4): 1719-1758.
- 진재구. 2015. “박근혜 정부의 공무원 연금개혁: 문제점과 개선방안.” 《한국사회과학연구》, 36(2): 1-42.
- 최옥금. 2013. “민영화 이후 2008년 칠레 연금개혁과 시사점.” 《노인복지연구》, 59호: 55-72.
- 최재식. 2010. 《공무원연금제도 해설》. 공무원연금공단.
- 한국개발연구원. 2014. 《공무원연금제도 개선방안 연구》. 안전행정부 정책연구보고서.
- 한국노동연구원. 2015. 《2015년 민·관 보수실태 조사》. 인사혁신처 정책연구보고서.
- 함종석 외. 2016. 《행정에 관한 공무원인식조사》. 한국행정연구원 기본연구과제 보고서.
- 황정윤 외. 2014. “공공부문 저성과자에 관한 경험적 연구: 저성과자 발생의 원인과 영향 그리고 관리를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 13(2): 113-138.
- Berman, E. et al. 2001. *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Process and Problems*. London: Sage Pub..
- Chand, S. & Jeager, K. 1999. “Reform Options for Pay-As-You-Go Public Pension Systems.” *Social Protection Discussion Paper Series*. no.9927.
- Frederickson, H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Pub..
- Marie-Laure Onnee-Abbruciati(ed.). 2003. *Le fonctionnaire, est-il un salarié comme les autres?: pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*. Brussel: Bruylant. 민문홍 역. 2005. 《유럽연합의 공무원 연금제도 연구》. 공무원연금공단.
- Meyer, T. 2014. “Beveridge Not Bismarck!: European Lessons for Men’s and Women’s Pensions in Germany.” Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Myles, J. & Pierson, P. 2001. “The Comparative Political Economy of Pension Reform.” In P. Pierson(ed). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Reynaud, E. 2000. *Social Dialogue and Pension Reform*. International Labor

Organization.

Schreitmüller, R. 1988. "The Federal Employees' Retirement System Acts of 1986." *Transactions of Society of Actuaries*, vol.40, pt.1.

Siegel, G. 1998. "Designing and Creating an Effective Compensation Plan." In Stephen E. Condrey(ed.), *Handbook of HRM in Government*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Pub..

Stahl, O. 1983. *Public Personnel Administration*. N. Y.: Harper & Row.

Woller, M. 1998. "Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos." *Administration & Society*, 30(1): 85-109.

《뉴스 1》. 2018. "국민-공무원 연금통합은 30년 프로젝트, 격차부터 줄여야." 8월 24일.

《대한국정일보》. 2015. "해외에서 본 한국의 공무원 연금개혁." 9월 14일.

《이코노미 인사이트》. 2018. "국민연금 고갈논쟁을 해부한다." 10월 2일.

《중앙일보》. 2017. "공무원연금과 국민연금 통합 바람직한가?" 12월 24일.

《한겨레》. 2014. "다층 보장체계 내밀며 공무원에 사적연금 원하는 정부." 10월 13일.

《인사혁신처 홈페이지》. 2018. <http://www.mpm.go.kr/mpm/info/retireAnnuity/annuity/annuity01>. 검색일 2018년 4월 19일.

A Study on the Direction of Government Employees Pension Reform in Korea: Focused on the Theoretical Basis of Public Servant Pension and the Implication of Foreign Countries' Reform Cases

Dohyung Lee

This paper discussed the relationship between the concept of civil servants, government employees pension and the direction of its reform. This article analyzed the foreign cases of the structural pension reform and the parametric pension reform. Also, this study suggested the parametric reform strategy as civil servant pension reform model. The structural reforms such as integrated pension system or multi-pillar old-age security system will be in conflict with the normative basis of government employees pension to support civil servants and their families, and will cause a huge transition costs. Although, the parametric reform such as the adjustments of contribution rate, budget transfer rate, replacement rate and pension coverage ratio can preserve fiscal sustainability, and strengthen the normative basis of government employees pension as an elderly's income security system. In order to seek social consensus to parametric reform, government employees must initiate their consciousness innovation and do their best to realize public ethics.

※ Keywords: government employees pension, the structural model and parametric model of pension reform, public ethics