

# 한·일 연금제도 비교분석

## - 공무원연금을 중심으로 -

노길관\*  
amazinggk@pusan.ac.kr

김동일\*\*  
kdi50@pusan.ac.kr

### <目次>

- |                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| 1. 문제제기                       | 3. 한·일 공무원 연금제도와 정책          |
| 2. 국·내외 연금제도 이론 연구            | 3.1 한국                       |
| 2.1 사회보장 정책과 연금               | 3.2 일본                       |
| 2.2 공적 연금제도                   | 4. 한·일 공무원 연금제도의 비교 및 정책적 제언 |
| 2.3 국제 노동기구(ILO)와 국제적 연금 정책   | 4.1 한·일 공무원 연금제도 비교분석        |
| 2.4 국제협력개발기구(OECD)와 국제적 연금 정책 | 4.2 한국 공무원연금의 정책적 제언         |
| 2.5 선행연구                      | 5. 결론과 시사점                   |

主題語: 연금(pension), 공무원연금(government employees pension), 일본(Japan), 복지제도(welfare system), 한일비교연구(comparative study in Korea and Japan)

## 1. 문제제기

최근 사회보장제도와 더불어 연금의 효율적 현실화를 위해 전 세계적으로 많은 국가에서는 연금관련법의 개정과 합리적 정책과 제도를 시행하기 위한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 본 연구에서는 이러한 측면을 고려하여 국내외 연금 관련 제도와 정책을 종합적으로 분석하여 우리나라의 전반적인 연금제도와 특성을 반영할 수 있는 정책적 제도방안을 모색하고자 하였다. 특히 우리나라의 연금정책의 추진방향은 국내의 현실과 유럽 등 연금제도를 시행 중인 선진국의 합리성을 토대로 개혁안을 추진하고 있기 때문에, 이미 여러 차례 연금정책을 변경한 경험이 있는 일본과의 비교 분석은 매우 유용한 결과를 제시 할 수 있을 것으로

\* 부산대학교 경영학과 박사과정

\*\* 부산대학교 경영학과 교수, 교신저자

볼 수 있다. 이러한 측면은 동아시아 지역의 경제자유주의의 대표적 선진산업 국가로서 이미 서구 선진 연금과 종신 고용의 형태를 비교적 잘 유지하고 있는 일본의 공무조직에 대한 연금의 특성은 국내의 공적연금제도에 긍정적 분석이 이루어질 수 있기 때문이다.

우리나라는 국제연합(united nations: UN)의 ‘세계 인구추계’ 자료에 의하면 전체인구 가운데 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 2000년에 7%를 넘어 고령화 사회에 진입한 것으로 분석 되었으며, 이후, 2018년에는 14.4%로 고령 사회, 그리고 2026년에는 20.8%로써 초 고령 사회에 진입할 것이라 예측하였다. 일본의 경우 1970년에 고령화 사회, 1994년에 고령사회, 2006년에 초 고령 사회에 진입하였다.<sup>1)</sup> 이와 같이 최근 전 세계적으로 인구고령화 현상이 사회적 문제로 자리 잡고 있다. 이런 추세에 따라 인구고령화에 대한 사회경제적 대응방안의 마련이 국가적 현안과제로 등장하고 있으며, 한국 또한 최근의 급속한 노령화 추세에 따라 노후 소득보장대책에 대한 노력과 관심이 증가하고 있다. 게다가 출산율마저 급속하게 감소되고 있는데, 저출산 고령사회위원회의 자료에 따르면, 1980년 2.83명 이었던 한국의 출산율은 2005년에 1.08명으로 떨어져 세계에서 가장 낮을 뿐 아니라, 최근 30년 동안의 선진국 인구 통계상 최저 수준이다.

고령화 사회로의 진입은 부양해야 할 노령인구가 증가한다는 것을 의미하는데, 통계청의 자료에 따르면, 2010년 현재 생산가능 인구(15~64세) 6.6명이 노인 1명을 부양하고 있지만, 2026년에는 3.2명이 노인 1명을 부양해야 할 것으로 전망한다. 이렇게 노년인구가 많아지고 산업화 사회, 핵가족화의 영향으로 노인에 대한 인식이 부양의 대상으로 부담스럽게 생각하는 시각이 더 커지고 있다(국민연금관리공단, 2012). 이러한 가족의 노인부양 기능의 약화는 향후 한국의 노후 소득보장에 있어 공적 사회보장에 대한 의존도를 높일 것을 의미하고 있으며(노연정, 2002) 많은 선진국들이 인구의 저출산, 고령화로 인해 연금 재정이 불안정해지고, 미래 세대의 노인인구 부양비 증가로 인해 예상되는 세대 간 갈등 문제 해결을 위한 노력들을 하고 있다(김헌수·홍성우, 2011).

본 연구에서는 이러한 국가적 사회보장의 근원이 되는 연금정책을 종합적으로 분석하여 향후 합리적인 제도와 방안을 모색하는데 1차적인 목적이 있다. 또한 우리나라와 문화적 특성이 유사하고, 이미 선진연금정책을 추진하여 왔던 일본의 연금 정책을 비교분석 함으로서 보다 근본적인 정책적 제안을 확인하는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 연구목적에 위해 본 연구에서는 연금정책의 시발점이라 할 수 있는 유럽의 선진국들의 연금제도화 현황을

1) 고령화 사회(Aging Society)란 의학의 발달, 생활수준과 환경의 개선으로 평균수명이 길어져 전체 평균연령이 높아지는 사회로서 개념적으로는 전체 인구 중 65세 이상 노인의 수가 7%에 도달한 사회를 말하며, 14%를 초과할 경우 고령사회(Aged Society), 20% 이상은 초 고령사회(Super-aged society)로 지칭된다.

시대적으로 파악하고, 국제기구에서 제시하는 일반적이고 합리적인 연금정책과 원칙을 종합하였으며, 이를 바탕으로 우리나라와 일본의 공적연금 제도를 기초로 하여 정책적 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 국내의 연금제도 이론 연구

### 2.1 사회보장 정책과 연금

사회보장제도 혹은 정책이란 사회가 복잡 다양화 되면서 나타나는 여러 가지 사회적 위험들로부터 국민의 생활을 안정시킬 목적으로 국가가 주체가 되어 제도적으로 국민 생활 보장 급부를 행하는 것을 말한다. 사회보장제도라는 용어는 유럽의 각국에서부터 그 근원을 찾을 수 있다(박연주, 2011).<sup>2)</sup> 최근 UN의 발표 자료에 따르면, 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 고령화 사회에 대한 국가적 정책이 최우선적으로 입안되어야 함을 간접적으로 지지하고 있다. 또한 다양한 분야에서 독특하게 나타나는 고령의 유형과 증가 및 저 출산 노동력의 감소 등은 그 심각성이 고려되고 있는 실정이다. 우리나라의 사회보장 제도는 선진국가의 보장 형태를 중심으로 국내의 현황을 잘 반영하고 있다. 즉, 우리나라의 사회보장 목적은 국민의 생활보장, 개인자립의 지원, 사회적 배제에서 사회적 통합을 그 목적으로 하며, 헌법 제34조는 생존권의 핵심적 조항으로 직접적으로 사회복지 권리를 도출하였다. 이러한 헌법의 기본권적 논리는 추상적 권리설에 가까운 입장을 취하고 있으며, 사회보장을 구성하는 각종 제도의 창설에 대한 법적 근거를 제공하였다. 사회보장법 또한 외국의 선진 사회보장 국가와 그 취지와 목적이 동일하며, 사회보장기본법을 토대로 사회보험법, 사회보상법, 공공부조법, 사회복지 관련법으로 그 체계를 이루고 있다. 또한 사회보험법에는 4대 보험(국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법)과 노인 장기요양보험법이 있으며, 사회보상법으로는 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 범죄피해자구조법이 있다.(박연주, 2011)

2) 영국의 엘리자베스 구빈법(1601)은 공공부조 제도의 기원으로, 독일과 그 밖의 대륙국가에서 사회보험제도의 근원을 찾을 수 있다. 엄격히 말하자면, 구빈법을 사회복지정책으로 간주하기에는 어려움이 있다. 사회복지정책은 자본주의의 성립과 함께 등장한 노동자계급을 대상으로, 노동자계급과 자본가계급 간의 갈등과 대립을 완화하기 위한 정책수단으로 만들어졌기 때문이다.

&lt;표 1&gt; 고령화 속도

(단위: 연도, 연수)

구 분	도달연도			증가소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2018	2026	18	8
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
영국	1929	1976	2026	47	50
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
일본	1970	1994	2006	24	12

출처: 통계청, 2009~2012

## 2.2 공적 연금제도

연금이란 일반적으로 일가를 지탱하는 자가 폐질, 노령, 퇴직 및 사망에 의하여 소득이 상실되는 경우, 유족의 보호를 위하여 임의 계약에 의한 민간보험이든지 공적 사회보장이든지 간에 이것들을 보험사고로 하여, 또한 무 각출의 국가부조 또는 원제도인 경우에는 이것을 지급사유로 하여 장기간에 걸쳐 정기적으로 지불이 행해지는 소득보장을 위한 현금급여의 총칭이라고 할 수 있다. 이러한 연금은 지급하는 주체 또는 연금제도를 운영하는 주체에 따라 공적 연금(Public Pension), 사적 연금(Private Pension) 그리고 개인연금(Personal Pension)으로 구분할 수 있다.(노연정, 2002)

### 2.2.1 공적연금제도의 성립과 발전

공적 연금제도는 19세기 후반에 급속한 산업화로 인한 모든 사회문제를 경험한 독일에서 1889년 최초로 성립되었다.<sup>3)</sup> 비스마르크는 노동계급을 국가에 직접적으로 연계시켜 보험가

3) 급속한 산업화로 인한 노동계급이 성장하였고 이들은 급진 사회주의 사상과 연계되면서 기존체계의 위협세력으로 등장하였다. 또한 당시의 독일관료제는 국가집단주의(State Collectivism)의 전통이 강한 프로이센 관료제의 유산을 이어 받아 근대국가의 효율적 관리에 필요한 합법적·합리적 관료제를 굳건하게 추구하고 있었다. 국가 가부장주의(Paternalism)의 오랜 전통하에서 강력한 국가관료제는 산업화로 인한 노동계급과 국가 간의 관계를 재편성해야 할 필요성이 인식하기 시작했다. 이러한 상황 하에서 일련의 사회보험 제도는 일종의 체제방어적인 제도로서 도입되었다.

입의 강제성, 보험제도의 집권적 통제와 운영, 국가에 의한 보조금 그리고 보편적 정액 보험 제도를 제안하였다.

19세기 후반부터 20세기 초반에 유럽에서는 독일과 같이 기여에 의한 포괄적인 사회보험제도를 선택할 것인가 아니면 자산조사에 의한 제한된 무기여 노령연금제도를 선택할 것인지 많은 연구가 이루어졌다. 이 시기에 가장 포괄적인 연금제도를 도입한 국가는 스웨덴이었다. 20세기 초 스웨덴의 산업화 정도는 다른 유럽국가에 비하여 낮은 상태였고 노동계급의 비중이 크지 않았지만 당시 스웨덴이 국제무역에서 차지하는 위상과 산업구조의 특성상 스웨덴의 노동계급은 상대적으로 중요한 사회세력으로 등장하였다. 20세기 중반 이후, 연금제도를 비롯한 사회복지정책에 있어서 국가의 역할이 지속적으로 확대되어 왔고, 국가역할의 적정범주를 둘러싼 논쟁이 지속되었는데, 이러한 논쟁에 전환점이 된 것은 1942년의 비버리지(Beveridge) 보고서이다.<sup>4)</sup> 즉 사회보험제도의 전면적 실시는 국민 개개인의 생활에 국가가 직접적으로 개입하는 결과를 낳았고, 이는 세계대전 이후 지속적인 경제성장과 더불어 국가가 주도하는 연금제도의 양적, 질적 확대에 귀결되었다.(정규명, 2005)

### 2.2.2 공무원연금제도

사회보장제도 중 하나인 공무원 연금제도의 정의는 다양하다. ‘공적 보상설’에 의하면 사용자인 국가가 장기간 동안 충실히 근무한 공무원의 공로에 대해 보상한다는 개념이다. 이는 낮은 보수에 대한 공무원의 이직률을 낮추고, 사기를 높여 일의 효율성과 조직의 충성심을 높이며, 유능한 인재를 모집하기 위한 인사관리상의 목적이 있다. 다음으로 ‘임금 이연설’이다. 이는 연금급부를 임금의 이연 또는 추가분 이라는 견해이다. 즉, 공무원이 재직 중 근로의 대가로 받은 금액의 대다수는 봉급으로 받고 나머지는 이연시킨 연금이라는 견해이다. 세번째로는 ‘생활보장설’이다. 이는 공무원의 퇴직 후 생활을 국가가 책임지고 보장한다는 보험측면의 내용으로 가장 현실적인 개념이라 할 수 있다. 공무원 연금제도는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 공무원 연금제도는 공무원이라는 특수한 계층을 대상으로 하며, 가입여부가 개인에게 주어지지 않은 공적 보험이다. 즉, 공무원 연금제도의 가입 대상이 되는 공무원은 본인의 의사와 상관없이 가입이 결정되며 퇴직 또는 일정 연령에 도달 시 자격이 소멸되어

4) 비버리지 보고서에서는 ‘균등기여, 균등급여에 의한 최저생활보장, 사회보험 관리책임의 단일화, 급여의 적절성, 대상과 급여의 포괄성, 사회보험 가입자의 직업별 분류’라는 6가지 원칙을 제시하고 있다.(Beveridge, 1942) 이러한 원칙은 급여의 적절성을 제외하고 1946년 국민보험법(National Insurance Act)에 반영되었다.

가입의 강제성을 띤다. 둘째, 실질 가치의 보장이다. 사적보험은 개인이 불입한 보험료와 그 운용수익만을 급여의 재원으로 하고, 물가상승과 생활수준 향상에 따른 비례적 급부를 보장할 수 없는 것인 반면에 공무원 연금은 차세대에게 보험료 인상, 정부의 지원 등을 통하여 연금급여의 실질가치의 유지, 보장이 가능하다. 셋째, 구성원 간의 연대를 기본으로 하며, 세대 간의 상호를 기초로 운영된다. 같은 세대 내에서 소득이 많은 사람이 적은 사람을 돕고, 단명한 사람이 장수한 사람을 도우며, 현 공무원이 납부한 기여금은 퇴역세대에게 연금을 지급하는 비용으로 사용되며, 나중에 본인이 지급받게 될 연금은 미래의 현역 세대가 부담하게 되는 세대 간 상호의 원리를 적용하는 특수한 형태를 지니고 있다. 넷째, 연금과 산업재해보상보험, 퇴직금의 종합적 성격을 가지고 있다. 즉, 퇴직 후 생활보장이라는 장기보험적 성격과 근무 중 재해를 당했을 경우에 보상하는 단기 보험적 성격을 지니고 있다. 이와 같이 공무원 연금제도는 공무원으로서의 노후 생활을 보장하는 사회 보장제도로서 가입의 강제성, 수혜대상 제한성, 급여수혜자의 최저 생계 유지비를 넘어서 장기 소득보장을 위한 제도로서 보험 기술에 의한 사전적 예비책이고, 일반재해와 산재보험의 성격까지 포함하고 있다(김영신, 2010).

### 2.3 국제 노동기구(ILO)와 국제적 연금 정책

선진 연금제도의 정책과 방향을 분석하기 위해 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)의 합리적인 권고안과 기준을 중심으로 정리요약 하면 다음과 같다. 근본적으로 ILO는 노후 소득보장에 있어 민간의 역할보다 공적인 역할에 비중을 두고 있으며, 연금체계 내에서 공적 연금의 역할을 강조하고 있다. 국제노동기구(ILO)의 연금개혁 권고안은 연금체계의 개혁방향을 기본적으로 연금수요자 측면에서 파악하고 있다. 첫째, ILO는 노령, 장애, 유족연금으로 대표되는 공적 연금 문제는 당위론(normative)에 입각하여 접근하고 있다. 즉, 공적 연금이 일반국민에게 제공하여야 할 최소한의 급여수준(the minimum levels of retirement income)과 최소한의 적용대상(minimum coverage of the population)을 최우선 과제로 설정하고 있다. 급여수준에서는 빈곤선(anti-poverty)이상의 최소소득대체율(minimum replacement rate) 보장을 강조하고, 구체적으로 저소득층에 대해서는 최저급여(minimum benefit)를 평균 소득층에 대해서는 적정급여의 보장(the guarantee of adequate benefit)을 중요시하고 있다. 둘째, 연금체계에 관한 ILO의 권고 사항이 전 세계 모든 국가에 대해 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다. 즉, 당위론적인 관점의 ILO기준이 부유한 국가나 가난한 국가에 상관없이 전 세계 모든 국가에 대해 필히 적용되어야 한다는 것이 ILO의 시각이다. 셋째, 적정수준의

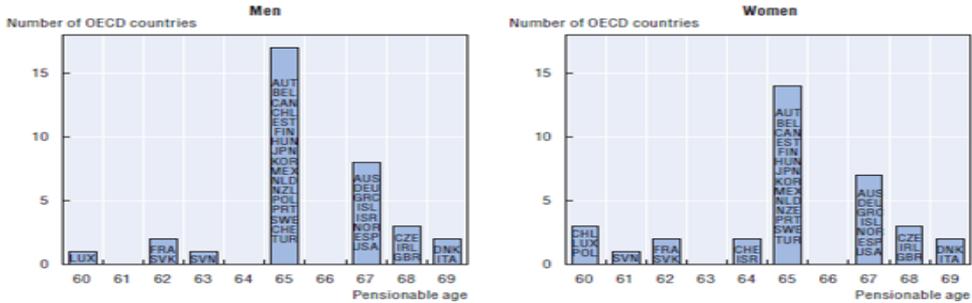
연금급여 보장 및 연금구조에 대해서는 국가의 명확한 책임을 강조하고 있다. 국가의 역할 범위에 관해서는 연금급여 전달체계까지 정부가 책임질 필요는 없으나 연금급여의 확실한 지급 여부에는 정부가 책임을 명확히 하여야 한다는 입장을 취하고 있다. 이러한 방향 아래 ILO가 제시하는 연금개혁안의 틀을 살펴보면, 공적 연금체계에 있어 최저소득보장(anti-poverty)성격의 연금인 1층 연금과 소득비례연금인 2층 연금체계를 제시하고 있다. 이는 OECD국가들의 최근 연금개혁 동향인 다 체계화(multi-pillar system)와도 일맥상통하는 점이다(노언정, 2002).

## 2.4 국제협력개발기구(OECD)와 국제적 연금 정책

2000년과 2012년 사이에서 발간된 OECD자료에 의하면 OECD주요국들은 현재와 향후의 고령화 사회에 대비하기 위한 공적 사회보장체계의 개편을 서두르고 있으며, 공적 연금의 개편은 이러한 노력의 핵심을 차지한다. 각 나라별로 연금제도의 상이성과 국내 상황의 특수성에 따라 다르겠지만, 공적 연금개혁을 포함한 OECD국가들의 전반적인 연금개혁은 최저연금제도모델(Modern Pension Model)을 확립하는 방향아래 다음의 3가지 방향성을 제시하고 있다. 먼저 현대의 연금제도(Modern Pension Scheme)는 포괄적 보호율(Comprehensive Coverage), 재정적 지속성(Sustainable Financing), 공적 및 사적 요소의 혼합(Mix of public and private components)을 골자로 하고 있다. 이 세 가지 부분은 궁극적으로 연금체계에 있어 단일 체계(single pillar)의 연금에 의존하는 것이 아니라 다층적인 연금체제(multi pillar)를 도입해야 함을 말하고 있으며 많은 OECD회원국들이 현대의 연금의 표본 정책을 만들기 위한 개혁조치들을 내놓고 있다.

많은 OECD회원국에서 사적연금(Private Pension)이 전체연금체계에서 차지하는 부분은 아직 적지만, 점차 사적연금이 차지하는 비율을 늘려감으로써 공적연금(public pension)과의 비율을 맞추어가려는 노력을 하고 있다. 또한 공적연금의 개혁은 크게 기존 제도의 골격을 유지한 채 실행적인 부분을 고쳐가는 방향과 연금체제 자체를 재구조화 하는 방향으로 이루어지고 있다(Forbes(2012)). 이런 노력들의 기저에는 재정적 지속성을 강화시키는 동시에 노후 소득보장 대책으로써의 공적연금의 적절성을 재고하려는 의도가 숨어 있다고 볼 수 있다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 향 후 50년 동안 선진국의 평균 수명은 7년 이상 증가할 것으로 예상되며, 잦은 경제 위기로 글로벌 경제의 불확실성은 더욱 증가하고 있다. 이에 대한 대응으로, OECD 국가들의 연금개혁은 연금수급연령의 상향과 자동조정장치의 도입 등 재정안정화에 초점을 맞추어 이루어지고 있다. 대부분의 OECD국가들은 연금수급연령을 65세 혹은 67세로 상향조정하였으며, 덴마크와 이태리는 69세로 상향조정하였다.



출처: OECD(2012), OECD PENSIONS OUTLOOK, 2012

<그림 1> 연금수급연령

OECD(2012)에 따르면 공적연금의 개혁만으로는 소득 대체율이 50% 이상이 되기가 어렵다고 전망한다. 하지만 사적연금 가입을 의무화한 OECD 13개국의 경우 공사적 연금에 의한 소득 대체율은 약 60%에 이를 것으로 예상한다.

지금까지의 ILO와 OECD의 개선안을 살펴보면 공통점과 차이점을 확인할 수 있다. 먼저 두 기관의 공통적인 부분은 공적 연금을 보완해야 한다는 내용이다. ILO는 공적 연금체계에 있어 최저소득보장(anti-poverty)성격의 연금인 1층 연금과 소득비례연금인 2층 연금체계를 제시하고 있다. 이것은 OECD국가들의 최근 연금개혁 동향인 다 체계화(multi-pillar system)와도 일맥상통하며, 2000년에 발표된 OECD자료에 따르면 공적 연금 재정비(Reforming Public Pension)와도 관계가 있다고 할 수 있다. 그리고 OECD에서는 공적 연금 이외에도 사적 연금의 중요성을 강조하고 그에 관련된 여러 가지 개혁안을 제시한 것이 차이점이라고 할 수 있다.

## 2.5 선행연구

공적연금에 관한 연구는 이미 많은 진행이 되어 있는 상태이다. 김재원(2010)은 공적연금 현황 분석을 통한 발전 방안에 대해서 이미 수차례 시행했던 점진적인 개혁보다는 연금의 구조 자체를 변경하는 근본적 개혁을 제시하였다. 장현주(2013)는 국민연금의 노후빈곤 완화 효과를 준 실험설계 방식의 이중차이모형을 통해 가구균등화소득과 빈곤율에 미친 국민연금의 정책개입 효과를 분석하였고, 국민연금은 연금수급집단의 가구균등화소득 증가에 영향을 미치고 있지만, 빈곤율의 감소에는 영향을 미치지 못한다는 것을 발견하였다. 강성호(2013)는 국민연금 급여산식 분해를 통해 세대내 형평성은 평균적으로 존재하지 않고, 세대간 형평성만 존재하는 것을 발견하였다. 김대환 외(2011)는 공적연금과 사적연금 중 어떤 연금가입자들의

삶의 만족도가 높은지 그리고 각각이 삶의 만족도에 얼마나 많은 영향을 주고 있는지에 대해서 실증분석 하였다. 본 논문은 기존 논문들의 내용을 보다 종합적으로 검토하였다는 점에서 최근 우리나라의 연금정책이 이슈화 되고 있다는 점에서 의의가 있다.

### 3. 한일 공무원 연금제도와 정책

#### 3.1 한국

##### 3.1.1 한국의 연금제도 및 도입 과정

1949년 8월에 국가공무원법을 제정하면서 이 법에서 공무원의 퇴직금과 공무상 재해보상에 관한 법률을 정하여 적절한 급여를 실시할 것을 규정하였다. 그러나 건국초기 모든 분야에 있어서의 제도적 준비가 채 끝나기 전에 한국전쟁을 맞게 되었고 전쟁 중 전·후 정리를 거치는 동안 사회보장제도는 시책의 우선순위에서 뒤로 밀리고 국가재정의 부족 및 화폐가치의 급격한 변동 등 사회경제적인 사정 때문에 공무원에 대한 연금제도의 실시가 지연되어 왔다. 이렇게 10여년이 경과 된 후 제 1공화국 말엽인 1959년에 들어와서 당시의 중앙인사행정 기관인 국무원 사무국에서 공무원연금법을 제정하여 1960년 1월 1일에 공포·시행함으로써 공무원이라는 특수직역을 대상으로 국가책임 하에 운영하는 공무원연금제도가 설립되었다. 1990년대 중반에 이르러 공무원연금제도의 수급구조 불균형과 제도가 성숙함에 따라 장기적으로 재정불안을 겪을 것으로 예측되어, 이에 대비하고자 2001년 연금개혁을 단행하였으나 재정불안정 문제는 여전히 존재할 것으로 전망되었다.

재정안정화 방안을 마련하기 위해서 정부는 2006년에 ‘공무원연금제도발전위원회’(이하 발전위)를 구성하여 제도개선안을 제시하도록 하였다. 2008년에는 발전위가 제시한 ‘공무원 연금제도 개선 정책 건의안’을 토대로 정부의 개혁안이 만들어져 국무회의 심의 및 의결을 거친 후, 2009년 12월 31일 국회를 통과하게 되었다. 기여율의 인상, 급여산식의 조정 등 수급구조 조정 등을 골자로 하고 있다. 2000년대에 접어들면서 연금재정에 대한 책임을 미래 정부가 수용할 수 있는지에 대한 논란이 거세게 제기되기 시작하였다. 공무원연금의 재정이슈가 공무원연금재정의 안정화 차원을 넘어서 정부재정의 부담가능성 문제로 확대되는 시기로 볼 수 있다.

1995년 연금법 개정 시 최소 5년 주기로 재정재계산제도를 법률화한 이래, 2000년과 2005년 2차례 재정재계산이 이루어졌는데 2005년 재정재계산에서는 재정 안정화 및 제도의 선진화를 위한 추가 대책을 모색함으로써 2010년 연금개혁의 초석을 이루었다.

<표 2> 공무원연금 제도 개정 내용 요약

구분	법 개정 전	2009년 개정법 주요내용
급여산정 기준소득	보수월액(기준소득월액의 65%)	기준소득월액(과세소득)
연금산정보수 평균기간	퇴직 전 최종 3년 평균보수	전체 재직기간 평균(법 개정 이후부터 적용)
급여산정	[50% + (재직기간-20) * 2%] 33년 재직 상한: 76%	평균기준소득월액 * 재직기간 * 1.9%
수급개시연령	60세(96 이후 임용자)	65세(시행일 이후 신규임용자)
기여금 및 부담금	보수월액의 8.5% (기준소득월액으로 환산 시 5.5%)	기준소득월액의 7%까지 점진적으로 인상함. 2011년→ 6.7%, 2012년→ 7.0%
유족연금 지급률	퇴직연금액의 70%	퇴직연금액의 60%(시행일 이후 신규임용자)
연금액 소득상한	없음	전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배
연금액 조정	보수물가 간 2%p내외로 조정	2010~2014: 보수물가 간 3%p내외 조정 2015년 이후: CPI 적용

출처: 한국보건사회연구원, 주요국의 사회보장제도(한국), 2012

2009년 공무원연금법 개정에서는 보험료 및 급여수준을 조정하였다. 다만 지급개시연령에 대해서는 재직자는 종전 제도를 적용하고 신규 임용자에게만 65세를 적용하는 등 재직자와 신규 임용자를 구분하고 있다. 이러한 모수개혁방안은 장기재정부담의 완화, 재직공무원 수급권의 보장 등을 지향하고 있다.

2009년 개정법의 주요내용을 살펴보면, 모든 공무원에게 급여산정보수로 과세소득의 65%로 추정되는 보수월액에서 과세소득개념인 기준소득월액을 적용하되 재직기간별 단계적으로 이행한다. 급여산식에 있어 재직연수 1년당 연금지급률을 1.9%로 낮추고, 연금보수 산정기간도 현행 퇴직 전 3년 평균에서 전 재직기간 평균으로 전환한다. 보험료 역시 점차적으로 현행 5.525%수준에서 7%수준으로 상향조정하고, 연금급여의 상한을 공무원 평균보수의 1.8배로 둔다. 신규임용 공무원에 한정하여 적용되는 사항으로써, 지급개시연령을 65세로 상향조정하고, 유족연금의 급여수준을 퇴직연금의 60%로 하향조정한다.

### 3.1.2 한국의 연금제도 및 특성

공무원연금의 비용부담은 기여제 방식으로 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 부담하고 있다. 즉, 공무원이 매월 기준소득월액의 7.0%를 기여금으로 납부하고 국가 또는 지방자치단체가 보수예산의 7.0%를 부담금으로 납부하고 있다. 다만, 사용자 책임급여인 재해보상급여 및 퇴직수당과 부조적 성격의 급여인 재해보조금 및 사망조위금에 소요되는 비용은 국가나 지방자치단체가 전액을 매년 부담하고 있다. 제도도입 당시 보수월액의 2.3%의 기여율을 1969년에 3.5%, 1970년에는 5.5%, 1996년에는 6.5%, 1999년에는 7.5%, 2001년에는 8.5% 그리고 2012년에는 변경된 기준소득월액의 7.0%(중전 보수월액 기준 10.8%에 해당)로 점차 상향 조정함으로써 수정된 적립 방식에 가까운 제도로 운영하여 왔다. 도입 이후 50여년이 경과한 공무원연금제도는 성숙단계에 들어서면서 수입·지출상 불균형 구조가 더욱 심화되어, 2001년부터는 사실상 급여부족분 전액을 사용자(국가 또는 지방자치단체)가 보전하는 부과방식 형태로 전환 되었다. 따라서 다양한 사적연금과 연계 혹은 부분적 연합이 필요할 것으로 볼 수 있다. 이러한 연구는 최근 많이 논의 되고 있다(Jones Denise A(2014), Bonnet(2012), Jinping Sun(2013)).

국내의 공무원연금 급여는 그 본연의 취지에 따라 외국과 같이 크게 단기급여와 장기급여로 나누어진다. 국내의 단기 급여성 연금은 공무원상요양비·재해보조금·사망조위금 등 3종이 있고, 장기급여로는 퇴직급여 4종, 유족급여 6종, 장해급여 2종 순직유족급여 2종 및 퇴직수당 등 15종이 있다.(한국보건의사회연구원, 2012)

## 3.2 일본

### 3.2.1 일본의 연금제도 및 도입 과정

일본 국가공무원공제연금제도는 국가공무원과 그 유족의 생활안정과 복지향상에 기여하는 사회보험제도이며, 장기급여 및 단기급여와 아울러 복지사업을 실시한다. 국가공무원공제조합제도의 기본적인 조직단위는 공제조합 형태로 이루어진다. 일본 공무원에 대한 선구적인 연금제도로明治시대 초기 군인과 관리를 대상으로 실시한 은급제도가 있었으며, 공제조합제도는 이보다 훨씬 늦게 은급제도에서 제외된 현업관청의 고용인을 위한 연금제도로 마련되었던 것이다. 이와 같이 이원화된 제도로 운영됨에 따라 같은 공무원이라도 신분에 따른 대우의 불평등이 남아 이의 시정을 위한 노력의 일환으로 1958년 국가공무원공제조합법이 제정되면서 종래의 은급제도를 흡수, 통합하여 현재와 같이 일본특유의 공제조합이라는 일원화된

제도가 성립되었다.

일본의 경우 지방공무원에 대해서도 1962년에 지방공무원공제조합법이 제정되면서 그때까지 행정구역, 신분 및 직종에 따라 난립되어 있던 제도들이 국가공무원공제조합제도와 마찬가지로 하나의 통일된 제도로 확립되었다. 한편, 종래의 국철공제조합이 산업구조 개편과정에서 특히 심각한 재정불균형 문제에 봉착하였고, 인구구조의 노령화가 진전됨에 따라 공공부분 전반의 공제제도가 재정문제를 노출하게 되었는데, 이에 대한 대책이 시급한 과제로 대두됨에 따라 1983년에 종래의 공공기업체 직원 등 공제조합제도(일본담배산업, 전신전화 및 철도의 공제조합제도)가 폐지되고 국가공무원공제조합제도에 흡수 통합되면서 ‘국가공무원 등 공제조합제도’가 탄생하였다.

1986년에는 기초연금제도가 시행됨에 따라 국민연금이 1층의 기초연금을 제공하고 공제연금은 2층의 보수 비례연금을 제공하는 이원화된 급여체제로 탈바꿈하였으며, 1997년 4월에는 공공기업체직원 등의 공제조합이 후생연금으로 이관되면서 다시 ‘국가공무원공제조합제도’로 개칭되었다. 국가공무원공제조합제도는 적용대상 공제조합의 조합원을 가입자로 하는데, 적용대상 공제조합이란 중앙행정기관인 22개의 각 성, 청 공무원공제조합 및 그들 연합회의 임직원공제조합 등 총 23개의 공제조합을 말한다. 한국과 같은 측면이지만 공제조합사업협회에서 크게 장기급여사업, 단기급여사업 및 복지사업으로 분류되어 운영되고 있다. 이들 공제사업 중 장기급여사업은 연합회가 맡고 있으며, 단기급여사업은 각 단위공제조합에서 독자적으로 행하고 있다. 단, 복지사업은 조합과 연합회에서 공동으로 맡고 있다. 이러한 측면은 운영방법에 있어서 한국과 다소 다른 부분으로 해석된다.(공무원연금관리공단, 2004)

### 3.2.2 일본의 연금제도 및 특성

일본의 국가공무원공제제도의 장기급여는 공무원의 노령(퇴직)·장해·사망 등 정형적인 소득상실 사고에 대비하기 위해 마련된 것으로 공적연금제도 본래의 목적을 구현하기 위한 급여이다. 공제제도의 장기급여에는 연금형태로 지급되는 퇴직공제연금, 장해공제연금 및 유족공제연금과 일시금 형태의 장해일시금이 있다. 공제연금제도는 국민연금의 정액기초연금에 추가하여 공무원 직역의 특수성에 맞추어 생애소득개념에 기초하여 보수 비례 공제연금을 지급하고 있다. 따라서 일본의 공제제도가 지급하는 총 공제연금은 기본적으로 보수 비례형의 후생연금 상당부분과 지역 가산액 및 정액형태인 가급연금액으로 구성되어있는 것이 하나의 특징으로 구분된다. 이렇게 일본 공제연금의 장기급부는 개인의 소득능력 및 보험료기여도를 나타내는 능력주의적인 요소(후생·지역연금 상당부분 연금액)와 전체적인 소득재분배

기능을 수행하는 요소(정액부분 및 가급연금액)로 구성되어 있다.

일본의 퇴직공제연금의 지급은 노령기초연금과 연계를 도모하기 위하여 우선 노령기초연금의 수급자격요건(65세, 최소 1개월 이상 가입, 25년 이상 가입)을 충족시킬 것을 요하고 있다. 퇴직공제연금의 종류로는 이러한 표준지급요건을 충족시킬 경우 지급된다. 이는 본래지급의 퇴직공제연금 이외에도 신 연금제도의 도입에 따른 신·구제도간의 조정 또는 제도변경에 따른 충격을 흡수하기 위하여 수급자격 요건을 완화하여 지급하는 형태로, 특별지급의 퇴직공제연금, 조기지급의 퇴직공제연금 및 재직 중 지급의 퇴직공제연금 등으로 구분된다.

본래지급의 퇴직공제연금(65세 이후)은 조합원이 65세에 달해 퇴직함과 동시에 25년 이상의 조합원기간을 가지고 있을 때 지급되는 퇴직공제연금을 말한다. 특별지급의 퇴직공제연금(60-64세)은 조합원이 60세 달하여 퇴직함과 동시에 25년의 조합원기간을 가지고 있을 때 지급된다. 원칙적으로 신 연금제도에서는 65세 이전에는 연금이 지급되지 않으나 구 공제연금 제도에서는 지급되었기 때문에 신·구 제도간의 균형을 맞추기 위해 신 공제제도에 의한 연금이 지급개시 될 때(65세)까지 지급하는 특례연금이다. 따라서 특별지급의 퇴직공제연금은 수급권자가 65세에 달한 달 분 이후부터는 본래지급의 퇴직공제연금으로 이행된다. 또 특별지급연금은 노령기초연금의 조기지급을 받고 있는 동안은 지급이 정지되며 그렇지 않을 경우에는 노령 기초연금에 상응하는 정액부분이 공제제도에서 지급된다. 연금액은 정액부분(1,676엔 \*480개월 한도의 조합원기간-물가 연동률)과 본래지급의 연금계산식과 동일한 보수 비례액, 지역 가산액 및 가급연금액으로 구성된다.

국가공무원공제조합제도의 급여비용은 가입자인 조합원과 사용자인 국가 등이 각각 50:50 비율로 분담하는 기여금과 국가부담금에 의해 충당되고 있다. 다만, 공무 등에 의한 장해공제연금 및 유족 공제연금에 소요되는 비용과 관리운영비는 전액 국가에서 부담하고 있다. 장단기 사업별로 재정방식 및 비용부담원칙이 다르게 규정되어 있다. 단기급여비용은 각 사업연도별로 수지균형을 이루도록 하는 재정운영방식을 채택하고 있으며, 따라서 징수율도 매년 각 공제조합의 재정상태에 따라 자율적으로 다시 산정하게 된다. 보험료는 각 공제조합에서 조합원과 국가로부터 징수하며, 징수된 보험료는 단기급여자금을 제외하고 장기급여자금 및 복지사업에 해당하는 자금은 연합회에 납부하도록 되어 있다. 장기급여비용(기초연금급부에 소요되는 비용포함)의 재정운영방식은 조합원의 제도가입 일정기간에 걸쳐 수지균형을 이루도록 하는 수정적립방식을 채택하고 있다. 즉, 장기급여에 소요되는 비용예상액과 기여금 및 정부부담액 및 적립금의 예상운영수익의 합계액이 일정기간의 장래에 걸쳐 균형을 유지할 수 있도록 정하며, 특히 신제도에서 장기급여 징수율은 적어도 5년 단위로 재산정하도록 규정함으로써 안정된 재정운영을 위한 기초를 마련하고 있다(공무원연금관리공단, 2004).

## 4. 한·일 공무원 연금제도의 비교 및 정책적 제언

### 4.1 한·일 공무원 연금제도 비교분석

<표 3>에서 보는 바와 같이 한국의 공무원 연금방식은 퇴직수당의 성격을 가지고 있는 반면 일본의 경우 기초연금의 성격을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 한일공무원연금비교 분석

구분	한국	일본
공무원 연금제도 적용방식	공무원연금(퇴직수당)	국민연금(기초연금)
		공제연금
		퇴직수당
적용범위	국가·지방 공무원	국가공무원, 군인
별도제도	군인, 사립학교교원	지방공무원, 사립학교교원
공무원 기여율	기준소득(총 보수)의 7.0%	총보수의 7.754% (국민연금+공제연금)
급여산정기초	전 기간평균	전 기간평균
공무원연금 지급개시연령	60세/65세	65세
수급요건	20년	25년
가입자 수	1,064,472명 (2012년 기준)	3,930,000명 (2010년 기준, 국가·지방공무원)
수급자 수	306,582명 (2012년 기준)	2,570,000명 (2010년 기준, 국가·지방공무원)

출처: 공무원연금법, “주요국 공무원의 퇴직소득 보장제도”, 2012, 연구(송인보), 자료분석 요약)

또한 공무원의 기여율에서도 차이가 나타나고 있다. 즉, 일본의 경우 국민연금과 공제연금의 성격을 지니면서 보수에 따라 구분되고 있다. 연금의 개시 연령과 요건도 한국과는 차이가 있는 것으로 볼 수 있다. 일본의 경우 일률적으로 65세를 기준으로 하며, 한국보다 공무원 숫자는 약 3배, 그리고 수급자의 경우 약 8배에 달하고 있다. 일본의 재정 건정성 측면에서

5) 일본 국가공무원 공제연금의 경우, 한국과는 다르게 국가공무원과 군인을 대상으로 함. 한국 공무원연금의 경우 국가공무원과 지방공무원이 대상임. 이에 본 논문은 비교를 위해 일본의 경우 국가공무원 수와 지방공무원 수를 합했음

보면 수급자의 경우 한국의 경우 약 3배의 수급자 비율과 일본의 약 1.5배를 비교할 경우 일본이 상대적으로 취약할 것으로 분석되지만 일본의 경우 연금제도 개선을 통해 재정건전성을 확보하고 있는 것으로 분석되고 있다.

#### 4.1.1 일본의 공무원 연금제도 분석

일본은 3장에서 연구된 바와 같이 1986년 4월부터 신 연금제도가 시행되었다. 신 연금제도의 도입배경은 안정된 연금제도의 확립, 세대 내, 세대 간의 공평성 확보, 공적 연금의 일원화를 전망한 연금개혁이었다. 이 종합적인 연금개혁으로 일본의 공적 연금제도는 지속가능한 연금제도로써의 틀을 구축했다고 볼 수 있다. 현행 일본의 공무원연금제도는 기초소득을 보장해 주는 1층의 국민연금제도와 소득비례연금을 지급하는 2층의 공제연금제도로 구성되어 있다. 국민연금의 재원조달은 모든 국민에게 동일하게 부과되는 일정한 액수의 기초연금각출금과 기초연금각출금의 약 2분의 1에 해당하는 국고보조에 의해 이루어지고 있다. 기초연금각출금은 연금급여에 소요되는 총비용을 국민연금의 피보험자 총수로 나눔으로써 산정된다. 당해 연도 연금지출은 당해 연도 수입에 의해 충당되지만 평균적으로 일년 연금지출액의 2-3배에 달하는 기금을 적립하도록 되어 있어 일본의 국민연금제도는 일종의 부분부과방식에 가까운 재정방식이라고 할 수 있다. 인구가 고령화됨에 따라 각출료도 점진적으로 상향 조정되고 있으며, 일년 연금지출액의 2-3배에 달하는 기금을 적립하기 위해서는 매년 추가로 기금이 적립되고 있다. 이렇게 부과방식 하에서 기금을 적립하는 이유는 베이비붐 세대가 연금수급자가 되는 2005년 이후의 연금수지 적자가 급격히 늘어나 2020년경에 극대치에 달할 것으로 전망되기 때문이다. 따라서 국가공무원 공제연금제도는 공무원 및 국가가 각각 9.195%씩 각출하여 제도를 운영한다. 그리고 일정기간 동안 재정균형을 유지시키는 부분적립방식을 채택하고 있으며, 적어도 매 5년마다 보험료율을 재 산정하도록 하고 있다. 장기재정계획에 의하면, 매 5년마다 2.8%씩 보험료를 인상하여 2010년 경에 26.4%에 달하는 보험료를 징수할 계획을 세우고 있다. 이것은 장기적으로 늘어나는 연금지출 소요에 대비하기 위한 것이다. 부분적립방식의 재정균형을 유지하기 위해 연금기금이 적립되고 있으며, 2010년경부터 약 2.4정도의 기금 적립률이 유지될 것으로 예측했다. 이처럼 일본 국가공무원공제조합제도의 장기급여제도는 5년마다 연금재정의 장기추계를 실시하고, 그 결과에 따라 보험료율을 상향조정하고 급여를 조정함으로써 공무원연금제도의 성숙과 인구의 노령화에 따른 연금지출 증가에 대비하고 있다(공무원연금관리공단, 2004). 일본정부는 2012년 4월 13 일, 회사원의 후생 연금과 공무원 공제 연금을 일원화하는 법안을 의결했다(日本經濟新聞, 2012). 현재 공무원 등이 가입하고 있는 공제 연금은 2015 년 10 월에 폐지하고 공무원도 후생

연금에 가입한다. 공제 연금 혜택 부분은 원칙적으로 후생 연금에 모은다. 또한 공제 연금은 국가 공무원, 지방 공무원, 사립학교 교직원이 가입하는 연금 제도로서 후생 연금보다 낮은 보험료율로 더 높은 혜택을 받을 수 있다는 비판이 있었다. 그래서 보험료율을 단계적으로 인상, 국가 공무원과 지방 공무원은 2018 년, 사학 교직원은 2027 년에 후생 연금과 같은 보험료율로 일치시킨다는 것이 이 법안의 핵심이다.

공무원 연금의 구멍을 국민들이 낸 세금으로 메워주고 있고 그럼에도 불구하고 공무원들의 연금혜택이 일반 국민들보다 더 크다는 모순점은 일본에서도 최근 수년간 뜨거운 이슈로 떠올랐던 문제다. 결국 일본은 지난해 공무원연금법을 개정해 이 문제를 상당부분 해결했다. 개혁의 요지는 단 하나, ‘공무원은 특별한 국민이 아니다’라는 기본적인 부분에서부터 개정이 시작되었다. 따라서 공무원 연금과 후생연금(일본의 국민연금)을 통합하는 것을 골자로 하고 있으며, 공무원과 일반 국민이 같은 체계 안에서 똑같은 비율로 연금을 내고 똑같은 비율로 연금을 타가는 구조를 만든 게 일본의 공무원 연금 개혁안의 요지로 요약될 수 있다.

#### 4.1.2 한국의 공무원연금제도 분석

2010년으로 제도 도입 50년을 맞은 공무원연금제도는 제도 도입 초기에는 연금지급률 인상, 각종 부가급여 신설 등 공무원의 낮은 보수를 보완하는 쪽으로 제도를 개선해 왔다. 그러나 1993년 연금재정 수지에 적자가 발생했고, 1995년에는 연금기금마저 잠식되기 시작하면서 연금 개혁의 무게 중심이 연금재정을 안정화하는 쪽으로 이동했다. 이러한 이유는 연금수급자의 급격한 증가에서 찾을 수 있다. 1982년 3,742명이었던 공무원연금 수급자는 2009년 293,096 명으로 28년 동안 78.5배 늘었다. 그러나 같은 기간 현직공무원은 667,554명에서 1,047,897명으로 약 1.6배 증가하는 데 그쳤다. 그 결과 부양율<sup>6)</sup>은 1991년 3.3%, 2000년 16.5%, 2009년 27.7%로 점점 올라가고 있다. 국내의 경우 제도 도입 30년(1991년)까지만 해도 30.3명의 현직 공무원이 퇴직연금 수급자 1명을 부양했다면, 제도 도입 40년(2000년)에는 6명이 1명을, 제도 도입 50년을 앞둔 2009년에는 3.6명의 현직공무원이 1명의 퇴직연금수급자를 부양하고 있는 셈이다. 부양비율이 이렇게 급격히 올라간 것은 평균 수명과 함께 연금의 필요성도 절실했기 때문이다. 또한 공무원연금제도 도입 당시(1960년) 한국의 평균수명은 52세였으나 2009년에는 79세로 27세가 늘었다. 1990년대만 해도 50%대에 머물던 연금 선택률<sup>7)</sup> 또한 2000년대에 들어서면서 90%대로 대폭 증가 하였다(이수인, 2010).

6) 부양율(%)=연금수급자 수(장해연금 및 장해유족연금수급자 제외)/현직공무원 수\*100

7) 연금선택률(%)=연금선택인원/재직기간 20년 이상 퇴직인원\*100

최근에는 공무원연금제도의 세대 간 부양 시스템이 쇠퇴했다고 볼 수 있다. 후배 공무원이 납부하는 기여금으로는 선배 공무원에게 지급하는 연금을 감당할 수 없어 정부로부터 보전을 받고 있는데 2001년부터 2009년까지 그 규모는 약 5조 8,000억 원이었다. 2010년부터 향후 10년 동안에는 약 36조 원의 정부보전금이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 문제는 정부 예산, 즉 국민의 세금으로 공무원연금제도를 지원하는 법률을 제정하는 과정에 국민들의 합의가 필요하기 때문이다. 공직의 특수성을 인정하지 않는 사회적 인식이 급격히 늘고 있다. (최재식, 2010) 1988년 국민연금제도가 도입되면서 두 연금제도 간의 형평성 문제가 제기되기 시작했다. 이것은 공직의 특수성을 인정하지 않는 분위기와도 관련이 깊다. 왜냐하면 형평성 (equity)이란 유사한 것은 유사하게 취급해야 한다는 것으로 공무원연금제도와 국민연금제도를 유사한 제도로 보는 시각에서 출발하기 때문이다. 즉, 유사한 제도를 서로 다르게 운영하여 차별(discrimination)의 문제가 발생하고 있다는 것이다. 예를 들어 두 제도의 형평성 문제를 생애소득 관점에서 접근한 김상호의 연구에 따르면 1988년 7급3호봉에 임용된 공무원이 33년 동안 재직한 후 59세에 연금수급을 개시하여 80세까지 22년 동안 퇴직연금을 수급한 후 부인이 13년간 유족연금을 받을 때 이에 상응하는 국민연금 가입자보다 순 생애소득<sup>8)</sup>이 4,833만 원 더 많은 것으로 나타났다. 동일한 조건에서 2000년에 임용된 공무원의 경우에는 1억 4,529만 원이 더 많았다. 12년 사이 순 생애소득 격차가 크게 늘어난 것은 2001년부터 실시된 공무원 보수 현실화 때문이다.(이수인, 2010) 한국의 경우 노후 소득보장 체계는 국제기구에서 권고한대로 다층 노후 소득 보장 체계로 구성은 되어 있다. 하지만 각 층별로 소관부처가 달라 국민 노후 소득보장에 대한 종합적인 대응이 어려운 실정이다. 즉, 0층1층인 국민연금은 보건복지부에서 담당하고, 2층인 퇴직연금은 고용노동부가, 3층인 개인연금은 금융위원회에서 담당하고 있어, 각 층별로는 제도의 최적화 효율화를 이루더라도 국민 개인관점에서 바라보았을 때는 종합적인 최적화를 보장할 수는 없는 구조이다. 이러한 이유로 보통 선진국에서 노후 소득 보장을 언급할 때 항상 이야기하는 소득 대체율에 대해서 한국은 제대로 된 종합적인 통계조차 가지고 있지 못한 실정이다(박준범, 2011).

## 4.2 한국 공무원연금의 정책적 제언

### 4.2.1 연금재정건전성의 회복

한국의 공무원연금은 이미 지난 93년부터 적자를 기록하다가 2001년에 고갈되었다. 군인연

8) 순 생애소득= 취업소득+퇴직소득-총 보험료

금은 이보다 훨씬 전인 1977년에 이미 바닥을 드러냈다. 물론 지금도 군인들과 공무원들은 매월 자기 급여의 일정비율을 불입하지만, 그것으로는 본인들의 미래를 위한 적립은커녕, 이미 퇴직한 선배들의 연금을 주기에다 부족하다. 그래서 매년 세금으로 그 부족분을 메워주는 형태로 운영되고 있다. 그러므로 연금재정건전성을 회복하기 위해서는 급여지출에 상응하는 충분한 수입을 확보할 수 있는 재정체계 구축이 시급하다고 볼 수 있다(Okumura, Tsunao; Usui, Emiko(2014). 2009년 12월 제도 도입 이후 최초로 연금액을 삭감하는 공무원연금법 개정안이 국회를 통과한 것은 바로 이 때문이다. 그럼에도 불구하고 공무원연금제도를 운영하기 위해서는 2010년부터 향후 10년 동안 약 36조 원의 정부보전금이 지원되어야 할 것으로 예상되고 있다.

#### 4.2.2 사회적 기반약화의 개선방안

서원석과 최무현(2010)의 연구에 따르면 “공무원연금제도 개혁의 중점사항”으로 공무원은 ‘공무원의 퇴직 후 안정된 소득보장’을 꼽았지만 국민의 42.7%는 ‘국민연금과의 형평성 유지’라고 답했다. 또한 유사한 연구에서도 “공무원 연금 개혁 시 현직공무원의 기득권 보장”에 대해 공무원은 87.4%가 ‘공직사회의 안정을 위하여 기득권이 보장되어야 한다.’고 분석되었지만 국민의 48.1%는 ‘재정적자 해소를 위해 기득권 포기가 불가피’하다는 입장을 고수한바 있다. 이러한 결과는 공무원연금제도에 대한 국민과 공무원의 인식 차이를 분석할 수 있다. 특히 기득권 보장 측면에 대한 공무원들이 주장하는 바에 따르면, 기업과 비교하여 대체로 낮은 연봉수준에 대한 보상도 포함되어 있다는 의견도 있다. 따라서 공무원연금 재정의 정부 지원의존도가 점점 높아지고 있다면, 사회적 갈등을 최소화할 수 있는 연금의 상호 호혜주의에 따라 민간과 공무원의 상호 협업 투자가 필요하다고 볼 수 있다.

#### 4.2.3 다층 노후 소득보장 체계의 개선

현행 다층 노후 소득보장 체계의 미흡한 점을 개선하기 위해서는 무엇보다 정부차원에서 사적 연금을 활성화 할 필요가 있다고 보여 진다. 이미 전 세계적으로도 국가가 보장하는 공적 연금은 축소되고 있고 기업과 개인이 중심이 되는 사적 연금을 활성화 하는 방향으로 연금개혁을 추진하는 것이 추세이다(Okumura, Tsunao; Usui, Emiko(2014). 더욱이 최근 유럽 발 국가 재정 부담이 문제가 되고 있는 현실에서 공적 연금에 대한 부담을 완화하기 위한 방안으로 정부의 재정 부담 없이 국민들이 자발적으로 노후를 준비할 수 있도록 사적 연금제

도의 역할이 갈수록 중요해 진다고 하겠다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 다층 노후 소득보장 체계를 통합적, 효율적으로 관리할 수 있도록 소관부처를 단일화 하는 것에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 예를 들면, 연금제도를 총괄하는 연금청과 같은 조직을 신설하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이것이 단기간 내에 이루어지기 쉽지 않다면 적어도 다층보장과 관련된 종합적인 통계자료는 조사 될 필요가 있다고 본다. 종합적인 데이터가 있어야만 정확한 진단과 더불어 적합한 개선 방안이 나올 수 있기 때문이다(이수인, 2010).

<표 4> 공무원 연금제도 정책적 제언 요약

구분	개선방안
연금재정건전성의 회복	① 공무원연금은 2001년에 고갈되었음. ② 매년 세금으로 그 부족분을 메워주고 있음. ③ 급여지출에 상응하는 충분한 수입을 확보할 수 있는 재정체계 구축이 시급함.
사회적 기반약화의 개선	① 공무원연금 재정의 정부 지원의존도가 높아지고 있음. ② 공무원연금제도에 대한 국민과 공무원의 인식차이가 존재함. ③ 민간과 공무원의 상호 협업 투자가 필요함.
다층노후소득보장체계의 개선	정부차원의 사적연금 활성화 ① 세제혜택 확대 ② 국민연금 소득비례분 민영화 ③ 시스템적 개혁

## 5. 결론과 시사점

본 연구는 최근 활발하게 연구되고 있는 기존의 국내 공적연금 제도와 정책을 분석하고, 대한민국과 공적연금제도가 유사한 일본의 공적연금을 비교 분석하였다. 이를 바탕으로 대한민국 공무원 연금제도의 장단점을 비교하여 정책적 제언을 제시하는데 그 목적을 가지고 있었다. 본 연구를 수행하기 위해서 선진 여러 나라의 연금제도와 국제기구의 포괄적 연금제도에 대한 지침과 내용을 종합하였으며, 이러한 표준화된 정책과 제도를 중심으로 일본의 연금제도와 한국의 연금제도를 문헌과 자료를 중심으로 비교 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 현황과 제도를 이해하기 위해 공적연금제도의 공무원 연금에 대한 준칙과 성격, 그리고 목적을 중심으로 장단점을 보다 더 객관적인 측면에서 논의하고자 하였다. 본 연구의 결과는

다음과 같다.

첫째, 국내 연금제도와 변환시점의 시기 추정에 관한 제언으로 향후 2-3년 안에 추가적인 보완과 수정 개편이 요구되어 진다. 이러한 원인으로는 이미 80년대부터 OECD주요국들은 고령화 사회에 대비하기 위해 사회보장체계의 개편을 진행하여 왔으며, 공적연금의 보완, 사적연금과의 조화 등을 통해 현실적인 정책을 지지하고 있다. 또한 일본의 경우 90년대 후반부터 2차레이상 초 고령화 사회에 대비하여 연금제도를 전체 및 부분 수정하였다.

둘째, 국내의 공적연금은 점진적으로 사적연금과 상호 보완적인 관점에서 발전 및 수정 그리고 통합에 대한 필요성이 요구된다. 일본의 경우에도 국제적인 정세에 따라 여러 차례 수정 개편을 진행하여 왔으며, 공적연금을 전체 국가의 관점에서 정책을 입안 하여 운영하고 있으며, 공무원연금의 체계와 목적도 전체 국민의 복리 후생에 있어서 중요한 한 축으로 발전시키고 있음을 확인 하였다.

마지막으로, 국내의 연금재정건전성의 조기회복을 위한 지속적인 연구와 사회적 기반약화의 보완 그리고 다층 노후 소득 보장체계의 개선이 필요하다는 결론을 얻었다. 즉, 국내 공무원 연금의 비율, 일반 국민 및 사적 연금의 비율 그리고 국가 후생복지정책을 종합적으로 연계할 수 있는 형평성 원칙을 찾는 것이 무엇보다 중요한 요인으로 분석된다. 이러한 측면은 고령화 사회에 진입한 각국의 정책과 일본의 정책에서 나타난 결과와 같이 국내의 경우에서도 국가적 정서를 바탕으로 국민적 의견이 반영될 수 있는 제도로 진행 되어야 함을 의미한다.

공적연금제도의 개혁 가운데 재정운용의 효율성을 증대하기 위한 방안으로 먼저 여러 부처 및 산하기관의 흩어져 있는 공적연금의 관리기능을 통합하는 방안에 대한 논의가 필요하다고 생각한다. 그리고 효율적인 관리운용을 수행하기 위해 특수직연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금)과 국민연금에서 공통적으로 적용되는 공적연금적 특성을 감안하여 통합적으로 관리 하는 방안이 필요하다고 생각한다.

본 연구는 위와 같은 연구결과를 함의하고 있음에도 불구하고 공적연금에 대한 정책적 제언을 위한 연구로써 분석적 연구나 실증적 연구에서 제시하는 객관적 분석 자료가 미비하다는 한계점을 가지고 있다. 또한 공적연금의 정책 및 제도에 대해 종합적인 문헌과 요약적 연구를 시도하였다는 부분에서는 의의가 있다고 볼 수 있지만, 비교 상대국의 공적직무와 임금 등을 반영하여 분석하는 절차 등에 있어서는 자료접근 등의 현실적인 한계점이 있었다. 따라서 향후 연구에서는 보다 광범위한 자료와 제도 연구에 대한 객관적 근거 틀을 바탕으로 비교 분석될 수 있는 연구가 진행될 수 있기를 기대한다.

**【參考文獻】**

노인정(2002)「공적연금체계내 저소득층 노후소득보장제도에 관한 국가간 비교연구」이화여자대학교, pp.2-14

박연주(2011)「한국과 중국의 사회보험 및 연금제도 비교고찰」경희대학교, pp.21-22

김영신(2010)「초등학교 교사의 공무원 연금제도에 대한 만족과 교직 헌신의 관계」부산대학교, pp.5-7

정기혜(2012)「주요국의 사회보장제도(일본)」한국보건사회연구원, pp.21-23, pp.95-98

김용하(2012)「주요국의 사회보장제도(한국)」한국보건사회연구원, pp.154-172

송인보(2012)「주요국 공무원의 퇴직소득 보장제도」공무원연금관리공단, pp.3-5, p.34

이각희(2004)「외국의 공무원연금제도 개혁사례 분석」공무원연금관리공단, pp.91-101

이수인(2010)「사회자본이 국민들의 공무원연금제도 인식에 미치는 영향」고려대학교, pp.14-29

박준범(2011)「고령화 진전에 따른 개인연금 활성화 방안」『월간생명보험』11월호, p.26

서원석·최무현(2010)「공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구」『한국인사행정학 회보』제9권제1호, pp.93-102

김재원(2010)「공적연금 현황 분석을 통한 발전 방안」『정책개발연구』제10권 제2호, pp.83-108

장현주(2013)「공적연금제도의 노후빈곤 완화효과」『한국사회와 행정연구』제23권 제4호, pp.265-286

강성호(2013)「공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석」『연금연구』제3권 제2호, pp.1-22

김대환 외(2011)「중, 고령자 삶의 만족도 결정요인: 공적연금과 사적연금을 중심으로」『리스크 관리연구』제22 권 제1호, 한국리스크관리학회, pp.97-123

국민연금관리공단(2012)[http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy\\_01\\_02.jsp](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_02.jsp)

International Labour Office(2000)「The Development and Reform of Social Security Pensions」2000.

OECD(2000)「Reforms for an Ageing Society-Social Issues」pp.42-43

OECD(2012)「OECD PENSIONS OUTLOOK 2012」

日本經濟新聞(2012)「厚生年金と公務員共済年金の一元化、政府が閣議決定」2012.4.13

Forbes(2012).『Pension Problems』12/10/2012, Vol. 190 Issue 10, pp.138-142, p.3

Jones Denise A(2014)「When Do Companies Fund Their Defined Benefit Pension Plans?」 Accounting & Taxation, 2014, Vol. 6 Issue 1, pp.13-23, p.11. 4 Charts

Bonnet, Carole; Hourriez, Jean-Michel(2012)「The Treatment of Couples by the Pension System: Survivor's Pensions and Pension Splitting」Population (00324663). ene-mar2012, Vol.67 Issue 1, pp.147-162, p.16

Jinping Sun(2013)「The Sustainability of Public Pensions a Survey of California Cities」Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 25(3)

Okumura, Tsunao; Usui, Emiko(2014)「The Effect of Pension Reform on Pension-benefit Expectations and Savings Decisions in Japan」Applied Economics. May2014, Vol. 46 Issue 14, pp.1677-1691, p.15

---

논문투고일 : 2014년 03월 10일  
 심사개시일 : 2014년 03월 20일  
 1차 수정일 : 2014년 04월 09일  
 2차 수정일 : 2014년 04월 15일  
 게재확정일 : 2014년 05월 20일

---

---

 <要旨>
 

---

## 한·일 연금제도 비교분석

- 공무원연금을 중심으로 -

본 연구는 최근 활발하게 연구되고 있는 기존의 국내 공적연금 제도와 정책을 분석하고, 대한민국과 공적연금제도가 유사한 일본의 공적연금을 비교 분석하고자 하였다. 본 연구를 수행하기 위해서 선진 여러 나라의 연금제도와 국제기구의 포괄적 연금제도에 대한 지침과 내용을 종합하였으며, 이러한 표준화된 정책과 제도를 중심으로 일본의 연금제도와 한국의 연금제도를 문헌과 자료를 중심으로 비교 분석하였다. 또한 본 연구에서는 현황과 제도를 이해하기 위해 공적연금제도의 공무원 연금에 대한 준칙과 성격, 그리고 목적을 중심으로 장단점을 보다 더 객관적인 측면에서 논의하고자 하였다. 본 연구는 첫째 국내공적연금의 개선 시기와 제도 통합에 대한 방안을 제시하였다. 둘째 국내 연금재정건전성의 조기회복과 사회적 기반약화의 보완 그리고 다층 노후 소득 보장체계의 개선이 필요하다는 결론을 얻었다.

## Comparative Study of pension in Korea and Japan

- Focused on Government Employees Pension -

This research analyzed about public pension systems and policies of South Korea to research recently, compared with South Korea and Japan's public pension systems similar to pension policies. In order to research, summarized the pension acts and guidelines of many countries and international organizations such as OECD, ILO, analyzed between South Korea and Japan's pension systems focus on standardized policies and frames as literatures and documents. This research results are as follows. First, proposed about some plans that can change the timely renewal point and consolidation a few different kind of pension systems. Second, were able to get results that need to improve the foundation of pension, establishment of social basis, multi-layered security system for retirement incomes.