

주요국 공무원연금 기금적립계획 사례분석

(A Case Study on the Funding Plan of Civil Servant Pension System among Selected Countries)

김재경*

Jaekyeong Kim

이재섭**

Jaeseop Lee

<국문요약>

본 고에서는 우리나라 공무원연금의 기금적립현황과 문제점을 진단하고, 주요국 공무원연금의 기금적립계획을 심층·검토함으로써 그 정책적 시사점을 도출한다. 주요 정책적 시사점으로, 우선, 국민연금의 기금적립계획과는 달리, 공무원연금의 기금적립계획은 상당히 다양한 면모를 나타내었다. 이는 광대한 자산을 보유하고 있는 국가를 사용자로 하기 때문에 선택의 폭이 상대적으로 크기 때문이다. 둘째, 기금적립계획의 세대간 형평성 진작효과가 상당히 미미하였다. 이는 약속된 연금수급권에 대한 회계적·명목적 안전장치 제공 등이 적립계획의 취지인 반면, 자산형태의 사전적립이 크게 문제되지 않았기 때문이다. 보다 중요한 점으로서, 실제적 자원부담 및 기금적립이 이루어진다는 면에서 전통적인 기금적립을 대체할 수 있는 기금적립계획으로서 보충연금의 경제적 의미가 크다.

※ 국문색인어 : 공무원연금, 기금적립계획, 국가부담, 세대간형평성, 안전장치, 보충연금

* 공무원연금연구센터 선임연구위원(jaekkim@geps.or.kr)

** 공무원연금연구센터 연금제도팀장(esilkroad@hanmail.net)

I. 서론

공무원연금제도발전위원회(2007)에 따르면 공무원 재직자수 대비 연금수급자의 비율인 부양률이 2010년 27.1%인 반면 2020년 44.7%, 2040년 75.7% 그리고 2070년 90.3%에 달할 것으로 전망된다. 이는 미래 정부부담의 증가로 연결되어 연금보수 총액 대비 정부 추가부담액의 비율인 추가부담률이 2010년 6.9%인 반면 2020년 22.5%, 2040년 43.0% 그리고 2070년 50.0%에 이를 것으로 예상된다. 2070년의 경우 연금재정수지의 적자를 메우기 위해 정부가 추가 부담하는 규모가 연금보수총액의 1/2에 이르는 것이다.

이러한 미래 부담의 증가는 장기적으로 정부예산 운영에 제약을 줄 뿐만 아니라 국민부담 관련 세대간 형평도를 상당 정도 약화시킬 것이 분명하다. 경우에 따라서는 미래정부의 지급능력이 약화되어 약속한 수준으로의 연금수급권 보장이 어려워질 가능성도 무시할 수 없다. 이러한 상황에서 시간에 따른 정부부담의 정도를 면밀히 파악하여 부담에 대한 재배분(re-distribution) 노력을 기할 필요가 있는지를 진단해 볼 필요가 있으며, 재배분의 필요성이 있을 경우 그 구체적인 배분과정 즉 기금적립계획을 강구하는 작업을 추진해야 할 것이다.

또한, 2000년대에 접어들어 정부재정의 투명성을 증진시키기 위하여 정부회계시스템에 발생주의¹⁾를 적용하는 흐름이 태동하였으며, 이에 따라 2007년 국가회계법의 제정에 이어 2009년 정부연금회계기준의 수립으로 국가회계적인 차원에서 공무원연금의 연금채무 인식(recognition) 여부를 검토 중이다. 뿐만 아니라, 2007년 기획예산처가 ‘2007~11년 국가재정운용계획’을 발표하는 등 중기적인 관점에서 예산편성계획을 수립하여 재정계획구간을 점차 확대하는 흐름이 진행되고 있으며, 2008년 기획재정부가 공무원연금 연금채무를 포함한 잠재성 공공부채에 대한 현황파악 및 관리방안 수립작업을 추진하는 등 미래 재정부담을 보다 체계적으로 관리하고자 하는 흐름이 본격화되고 있는 양상이다.

1) 여기에서 발생주의라 함은 어떤 거래라도 현금의 수입 및 지출에 상관없이 발생시점에 손익거래로 인식하는 회계원칙으로 정의되며, 미래의 현금흐름을 보다 정확하게 예측함에 있어 효과적인 것으로 알려지고 있다.

이러한 연금 내·외적 흐름을 감안할 때, 재정곤란상황에 봉착한 세계의 제 공적연금제도에서 흔히 그러하듯이, 우리나라 공무원연금에서도 적립지향적인 재정운영방식으로의 이행 여부가 다양한 형태로 이슈화 될 가능성이 높아 보인다. 즉, 한편으로 정부 부담 자체를 축소하기 위하여 수급구조개혁 등 재정절약적인 개혁방안에 대한 활발한 논의가 진행될 것이며, 다른 한편으로 국민부담 관련 세대간 형평도 진작, 정부부담 균형 및 재원조달 체계화 등을 위해 선부담체계의 수립 등 적립지향적인 개혁방안에 대한 논의가 증대할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고, 공무원연금의 기금적립계획, 비용조달방식 및 그 장·단점 등에 대한 실질적인 검토가 부재한 상황이라 할 수 있다. 또한, 기금적립계획에 따른 기금규모, 정부부담효과 및 세대간 형평성 증진효과 등에 대한 분석이 진행된 적이 거의 없는 실정이다. 이에 본 연구에서는, 첫째, 우리나라 공무원연금의 기금적립현황과 문제점을 진단하고, 둘째, 미국, 독일, 일본, 오스트리아 등 주요국 공무원연금의 기금적립계획을 심층·검토함과 동시에 장·단점을 비교하는 과정에서 그 정책적 시사점을 얻고자 한다.

II. 우리나라 공무원연금 기금적립 현황과 문제점

1. 우리나라 공무원연금의 재정운영방식

일반적으로 재정운영방식의 유형은 부과재정방식(pay-as-you-go financing scheme)과 완전적립재정방식(fully funded financing scheme) 그리고 그 중간의 각종 재정방식을 포괄하는 부분적립재정방식(partially funded financing scheme)으로 나누어진다. 이러한 재정운영방식에 따라 재정균형을 이루기 위한 실제 재원조달과정 혹은 기금적립계획이 상당히 달라짐에 유의할 필요가 있다. 예컨대, 부과재정방식 하에서는 연도별로 재정지출을 면밀하게 예측하여 재원조달이 가능한 보험료를 책정할 필요가 있는 반면, 완전적립재정방식 하에서는 매년 추가로 발생하는 연금수급권에 상응한 경제적 자원(표준보험료)이 유입되어야 한다. 과거에 발생한 연금수급권이 모두 적립되지 않았을 경우, 그 부분(미적립채무)에 대한 재원조달계획이

추가적으로 뒤따라야 한다. 일정 기간의 재정균형을 지향하는 부분적립재정방식 하에서는 대상자의 분포구조, 경제상황 등의 연금제도 내·외적 환경이 어떠한가에 따라 그리고 형평성(부담 안정성), 부담 적합성 등 관련 우선순위에 따라 구체적인 재원조달과정이 상당히 달라질 수밖에 없다.

보다 중요한 점으로, 재정운영방식에 따라 연금기금의 경제적 기능 및 필요 기금 규모가 다양하다는 사실이다. 부과방식으로 재정이 운영될 경우, 기금의 경제적 역할은 ‘지불준비금기능’으로 한정되는 경향이 있으며, 적정기금규모는 단기간 현금 유·출입 흐름에 있어 유동성위험을 최소화시키기 위한 최저 수준의 기금이다.²⁾ 추가 적립기금규모는 ‘지불준비금기능’을 담당하는 적정연금기금액에서 실제 연금 기금액을 초과하는 부분이 된다. 반면, 완전적립방식으로 재정이 운영될 경우, 기금의 경제적 역할은 ‘책임준비금기능’을 담당하는 것이다. 적정기금규모는 기발생한 연금채무(Accrued Liability; 이하 ‘AL’)와 일치한다. 추가 적립기금은 연금채무와 실제 연금기금의 차이인 미적립채무(Unfunded Accrued Liability; 이하 ‘UAL’)이다. 한편, 부분적립방식으로 재정이 운영될 경우, 기금의 역할은 ‘장기재정수지 균형기능’ 혹은 시간에 걸쳐 부담금 수준을 일정하게 하는 ‘부담 안정성기능’을 담당하는 것이다. 적정기금규모는 안정화 구간, 세대간 형평성 진작 정도 등에 따라 차이를 보일 수밖에 없으며, 기금적립의 타이밍(timing)과 속도(speed)에 상당한 영향을 받는다. 예컨대, 미래의 재정부담이 심각한 연금제도의 경우 안정화기간을 확장시킬수록 그리고 세대간 형평성을 보다 더 진작시킬수록 적립해 두어야 할 기금규모가 커질 것이다.

우리나라 공무원연금의 경우, 연금법상 연금비용을 5년마다 다시 계산하여 재정수지의 균형을 유지하거나³⁾ 예산의 범위 안에 책임준비금을 적립하는⁴⁾ 등으로 수

2) 우리나라 공무원연금의 경우 지불준비금 기능과 관련하여 ‘적정유동성’이라는 개념을 사용한다. 적정유동성이란 월단기자금 운용평잔의 최저치 대비 월자금지출액과 월자금수입액의 최대차이치로 정의되는 개념이다. 이에 기반하여 적정유동성을 만족시키는 기금적립률을 구할 수 있을 것이다. 물론 이에 덧붙여서 장기투자된 연금기금은 실제로도 지불준비금기능을 담당하지 않을 것이므로 이를 차감할 필요가 있다. 보다 자세한 내용은 김재경·김정록(2003) 참조

3) 공무원연금법 제65조 ① 참조

4) 공무원연금법 제69조 2항 참조

정부과방식(혹은 부분적립 재정방식)과 완전적립 재정방식의 요소가 동시에 규정되어 있다. 게다가, 2000년 공무원연금개혁으로 재정수지의 균형을 이루지 못할 경우 그 적자를 정부의 조세수입으로 보전하는 규정이 삽입됨으로 말미암아⁵⁾ 순수부과방식적인 요소 역시 혼재하는 면모를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 실제 운영차원에서 당해연도 재정수지의 균형을 이루지 못할 경우 그 적자를 정부의 일반조세수입으로 보전하는 점 및 2007년 현재 적립연금기금규모가 경미하기 짝이 없다는 점(4조8,043억원, 당해연도 지출 대비 86.2%) 등을 감안할 때, 우리나라 공무원연금의 재정운영방식은 순수부과방식에 가까운 것으로 평가내림이 마땅한 것으로 보인다.

하지만, 시행 초기부터 순수부과방식을 취한 것은 아니었다. 1960년 도입 당시에는 적립지향적인 재정방식을 채택하였으나, 연금제도가 성숙하기 시작하면서 연금지출의 증가 및 연금기금의 감소를 경험하는 과정에서 부과지향적인 재정방식으로 이행하였다고 할 수 있다. 하지만, 이러한 변동추이가 재정원칙에 입각하여 진행된 것이 아니라는 점에 특별히 유의할 필요가 있다. 달리 표현하면, 공무원연금의 재정방식 변화 양상은 재정원칙을 갖추지 않은 연금제도가 성숙단계에 이르기 전에 흔히 나타내는 적립기금의 증가 및 감소 패턴을 밟은 것에 불과할 수 있는 것이다.

2. 우리나라 공무원연금의 기금적립 현황과 문제점

공무원연금기금의 과거 추이 및 현황을 살펴보면, IMF 경제위기로 촉발된 공무원인력 구조조정과 2000년 공무원연금개혁을 정점으로 하여 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 구조조정 이전(제도 도입에서 1997년까지)에는 1995년을 제외한다면 단조증가를 거듭하였으며 이러한 현상은, 앞서 언급한 바와 같이, 재정방식에 따른 기금적립계획에 의해 초래되었다기보다는 제도의 미성숙으로 말미암아 연도별 재정수입이 재정지출을 능가했기 때문에 발생한 현상으로 볼 수 있다. 물론, 연금기금의 성장세는 시간이 지나면서 점차적으로 약화되는 양상을 보이다가, 구조조정기간(1998년~2000년)에 접어들어서 기하급수적인 감소세를 보이고 있다. 공무원 사회의 구조조정에 따른 퇴직자의 양산이 수급자수(특히 일시금수급자수)의 증가

5) 공무원연금법 제69조 ① 참조

로 연결되어 연금지출을 상당 규모로 증대시킨 것으로 보인다. 한편, 2000년 연금 개혁을 통해 당해연도 연금수지가 흑자의 경우에는 흑자분이 기금추가적립으로 사용되나, 적자의 경우에는 정부의 보전금에 의해 그 적자를 보충하도록 되었다. 이에 따라, 2002년을 제외하고는 연금회계가 적자를 나타내어 기금은 자체 성장에 의해 증가를 거듭하는 상황에 놓여 있다. 이러한 과정에서, 공무원연금 재정에 미치는 연금기금의 경제적 역할이 원천적으로 소멸되었다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 즉, 2000년 연금개혁으로 재정수지와 연금기금의 상관관계가 두절되는 결과가 초래되었다.

한편, 공무원연금제도발전위원회(2007)에 따르면, 향후 공무원연금기금은 단조 증가를 거듭할 것으로 나타나고 있다. 흥미로운 사실은 기금의 지속적인 성장에도 불구하고 재정지출 대비 연금기금의 비율로 정의되는 기금적립률이 2030년대까지 하락을 거듭하다가 그 이후에 접어들어 25% 수준으로 안정화되는 면모를 보이고 있다는 점이다. 연금지출 증가세가 기금 성장세를 압도하기 때문에 발생하는 이러한 현상은, 한편으로 재정지출을 충분히 감당하기 위해서는 상당한 규모의 연금기금을 축적할 필요가 있음을 시사할 뿐만 아니라, 다른 한편으로 기금적립계획을 통해서 미래 부담을 줄이는 것이 얼마나 어려운 작업인가 하는 점을 반증하는 예라고 할 수 있다(<표1> 참조).

<표1> 우리나라 공무원연금 기금 및 기금적립률

(단위: 억원, %)

연도	기금	기금적립률 (연금지출 대비)
실적		
1990	35,786	494.5%
2000	17,752	40.5%
2005	38,295	64.9%
추계		
2010	48,500	67.0%
2020	68,928	38.1%
2050	169,040	24.5%
2070	311,481	24.7%

자료 : 공무원연금제도발전위원회, ‘공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한정책건의(2007)’

그럼에도 불구하고, 공무원연금법 제69조의 2에 따르면, 국가와 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하도록 되어 있다. 공무원연금기금이 장래의 연금지급을 위한 책임준비금의 역할을 제대로 수행할 필요가 있으며, 이러한 취지에 따라 2000년 법 개정 당시 ‘예산의 범위 안에서’ 책임준비금을 적립하도록 하는 조항이 신설되었다. 물론, 연금법에서의 책임준비금이란 완전적립방식의 연금채무 개념이 아니라 장기적으로 재정부담의 지급여력 및 형평성을 제고하기 위해 필요한 기금규모 정도로 이해하는 것이 타당할 것이다. 어떠한 경우에 있어서도, 고령화로 인해 미래 연금지출이 기하급수적으로 증가하는 상황에서 정부부담규모를 시기적으로 보다 균등하게 배분하여 재정의 지급능력을 유지하고 세대간 형평성을 도모할 필요가 있으며, 이를 위한 해법의 일환으로 체계적인 기금적립계획의 수립을 통한 정부보전방식의 재편이 요청되고 있는 것이다.

3. 선행연구 : KDI(2002)의 공무원연금 기금적립계획

KDI(2002)는 공무원연금의 장래 재정곤란상황이 심대하기 짝이 없는 상태이며 이로 인해 공무원연금 자체의 불안정성이 보다 가중되고 있음을 지적하고 있다. 또한, 현행 정부보전방식의 타당성에 대한 근거가 희박하며 정부부담 가능성 차원에서 불확실한 상태에 놓여 있음을 지적하고 있다. 뿐만 아니라, 현행 정부부담 방식이 지속가능하다고 할지라도, 세대간 형평성이 크게 손상되는 결과가 불가피함을 적시하고 있다. 또한, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재정운영방식의 재검토를 통해 기금적립계획을 수립할 필요가 있음을 지적하고 있다. 즉, 사전적립이 정부보전방식을 현실적으로 지속가능하게 할 뿐만 아니라 세대간 형평성 역시 진작시킬 수 있음에 착안하여 적립지향적인 재정운영방식으로의 이행을 위한 기금적립계획을 제시하고 있다.

KDI(2002)의 기금적립계획은 ‘표준보험료(normal cost; 이하 ‘NC’) 및 연금부채(unfunded AL, 이하 ‘UAL’) 이자분의 제도 내 유입’으로 요약할 수 있다. 우선, 공무원연금재정의 추가적 악화 혹은 미적립채무의 증가를 방지하기 위해서는 매년

동태적 표준보험료(dynamic NC)를 정부와 공무원이 분담하여 제도내로 유입시킬 필요가 있다. 표준보험료란 당해연도 증가된 연금채무를 감당하기 위한 비용이므로 향후 미적립채무의 추가적 증가를 방지하기 위해 필수적인 부담사항이다. 둘째, 이미 발생한 미적립채무를 줄이기 위해서는 미적립채무에 대한 이자비용을 정부 부담으로 매년 제도내로 유입시킬 필요가 있다.

전체적으로 볼 때, KDI(2002)에서 제시한 기금적립계획이란 완전적립제도의 기금적립계획(당해연도 표준보험료, 미적립채무 분할상계액 등의 납부)이 아니라 연금제도의 지급능력을 최소한도로 유지하고자 하는 기금적립계획(당해연도 정상비용, 연금부채 이자분 등의 납부)이다. 즉, 적립연금제도의 일반적인 관행이 미적립채무가 존재할 경우 이를 분할 충당하는 과정을 통하여 장기적으로 미적립채무를 근절하는 것인 반면, KDI(2002)에서는 미적립채무의 이자분(현재가치)을 유입시킴으로써 명목미적립채무를 유지하는 시나리오를 제시하고 있는 것이다. 하지만, 최소한도의 지급능력 유지 및 국민부담 관련 세대간 형평성 진작이라는 ‘재정기준’에 기반을 두어 표준보험료 및 미적립채무 이자분의 제도내 유입이라는 ‘재정원칙’을 제시하고 있다는 점에서 상당한 의의를 찾아 볼 수 있다. 또한, 공무원연금의 재정운영 방식 결정원리를 논의하고 있을 뿐만 아니라, 필요재원 조달규모의 벤치마크를 제공하고 있다는 점에서 또 다른 의의가 있다할 것이다. 다만, 체계적이고 현실적으로 충분히 적용 가능한 기금적립계획이 되기 위해서는, 보다 합리적인 비용평가방법론(예컨대, 연금부채의 장기추계)에 기초할 필요가 있으며 재정부담 허용도를 감안한 점진적인 이행시나리오(gradual transition scenario)를 강구할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 주요국 공무원연금 기금적립계획 사례분석

1. 개괄

프랑스 공무원연금의 경우 부과재정방식에 기초하여 연금재정 적자를 당해 공무원 보험료 및 정부 예산시스템에서 해결하여 별도의 기금적립계획을 수립하지 않는 반면, 독일 공무원부양연금의 경우 부과방식에 의거하여 정부 일반예산으로

재정을 운영함에도 미래 정부부담의 완화를 위하여 완충기금적립을 위한 기금적립제도를 갖추고 있다. 일본 국가공제연금의 경우 2004년 이전까지는 5년 단위로 재정균형을 취하되 장기적으로 목표기금적립액을 축적하고자 하는 이원화된 기금적립계획을 지니고 있다. 미국 연방공무원연금의 경우 구연방공무원연금에서는 부분적립방식 그리고 신연방공무원연금에서는 완전적립방식에 기반하여 정부가 재정부담을 하되, 비교환성채권지급방식을 취함에 따라 실질적 부담은 연금지출이 실현될 때 이루어진다. 네델란드 연방공무원연금 및 미국 대부분 주공무원연금의 경우, 발생연금을 기금으로 적립하는 등 완전적립 재정운영방식에 의거하여 정부부담이 이루어진다. 적립제도일지라도, 노령화, 기금수익률의 편차 등에 따라 재정상태가 상이하기 때문에, 실제 정부부담양상 및 기금적립양상은 매우 다양하다. 한편, 영국 공무원연금의 경우 부과방식에 입각하여 정부부담이 이루어지지만, 적용 제외제도(contracting-out system)에 따라 일반 민영연금에 가입하는 공무원에 대해서는 적립재정운영방식에 따라 정부의 사전부담이 이루어진다.

전체적으로 볼 때, 광대한 자산을 보유하고 있는 국가를 고용자로 하는 공무원 연금에 있어서도 미래의 재정부담을 줄이고자 연금기금을 점차적으로 늘리거나 완전적립차원에서 기금적립을 채택하는 등 각종 기금적립계획을 수립하고 있음을 쉽게 엿볼 수 있다. 본 절에서는, 특징적인 사례로, 미국, 독일, 일본 및 오스트리아 공무원연금의 기금적립계획을 살펴봄으로써 그 시사점을 얻고자 한다.

2. 미국 연방공무원연금 기금적립계획 : 완전적립으로의 이행

1960년대 후반까지만 해도 미국 연방공무원연금 역시 부과재정방식에 기초하여 재정을 운영하고 있었다. 하지만, 1969년 연금개혁을 통해 적립지향적인 이행작업을 개시하여 표준보험료 및 연금채무의 산정에 따른 정부 추가부담이 이루어졌다. 다만, 연방정부예산에 끼치는 영향을 최소화하기 위하여 물가상승을 고려하지 않은 상태에서 표준보험료와 연금부채를 산정하였기 때문에, KDI(2002)의 기금적립 계획과 흡사하게, 완전적립으로의 종국적인 이행을 계획한 것은 아니었다. 하지만, 이러한 취약성을 해결하기 위하여, 1986년 연금개혁을 통해 제도를 신·구로 이원

화하여 구공무원연금제도는 종전의 기금적립계획 그리고 신공무원연금제도는 완전적립계획으로 운영하게 되었다.⁶⁾

미국 기금적립계획은 기본적으로 가입연령정상비용방식(Entry Age Normal Cost Method, 이하 'EANCM')이라는 비용평가방식에 의거하고 있다. 가입연령정상비용방식이란 안정적인 기금적립에 우선적인 가치가 주어지며 연금수급권의 보장에는 차후적인 관심사가 주어지는 비용평가방식이다. 우선, 연금급여를 가입기간의 보수에 균등하게 배분함으로써 가입 시 표준보험료(NC)를 산정하여 이 보험료를 전 가입기간에 걸쳐 일정하게 적용한다. 다음, 연금급여에 미래 표준보험료 흐름을 차감하여 연금채무(AL)를 산정하며, 기금적립액이 연금채무에 미달될 경우, 부족분(미적립채무: UAL)을 적당히 분할하여 보조보험료(Axillary Cost)의 형태로 제도내로 유입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 결국, 미국 기금적립계획이란 표준보험료와 미적립채무의 분할 총당분인 보조보험료를 동시에 부담하는 것이라 할 수 있다.

하지만, 이는 EANC 기금적립방식의 일반적인 특징에 불과하고 미국 공무원연금의 실제 적립과정은 연방공무원연금의 종류에 따라 상이하다. 즉, 구연방공무원연금인 CSRS(Civil Service Retirement System)와 신연방공무원연금인 FERS(Federal Employees Retirement System)의 기금적립방식은 동일한 EANC 비용평가방식에 의거하긴 하지만 표준보험료(NC)와 연금채무(AL)에 적용되는 가정치가 다를 뿐만 아니라 미적립채무의 분할 상환방식에 있어서 극명한 차이를 보이고 있다.

CSRS의 경우 기본적으로 정태적 가정치(0%의 보수상승률과 물가상승률 및 5%의 명목이자율)에 따라 정태적 표준보험료(static NC)와 정태적 미적립채무(static UAL)를 계산하고 있다. 여기에서 CSRS의 기금적립계획이란 우선, 정태적 표준보험료에서 연방공무원과 정부의 부담분인 각 7.0%(합계 14%)를 초과하는 부분을 연방정부가 추가 부담하고, 다음으로 연방정부가 정태적 미적립채무의 이자분을 추가 부담하는 것을 골자로 하고 있다. 다만, 기금적립계획의 추진에도 불구하고

6) 1986년 연금개혁은, 상기의 재정방식개혁 뿐만 아니라 민관간 제도 형평성 고양 및 국민연금 재정 안정성 등을 위한 OASDI와의 부분 통합, 완전적립 보충연금제도의 신설 등 다층개혁을 포함하고 있다. 보다 자세한 사항을 위해서 김재경·김정록(2003) 참조

2020년대 중반에 기금이 고갈되어 약속된 수준으로의 연금지급이 불가능해지는 것으로 나타나고 있다. 이러한 CSRS의 장기재정 불안정문제는 FERS로부터의 기금이전으로 해결하도록 되어 있다.

한편, FERS의 경우 1987년 도입 이후로 완전적립 재정방식에 의거하여 재정 운영하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 즉, 동태적 가정치(4.25%의 보수상승률, 4.00%의 물가상승률 및 7.00%의 명목이자율)에 따라 연금비용(표준보험료, 미적립 채무 등)을 산정한다. 여기에서 유족연금 관련 공무원 부담분인 0.8%를 제외한 표준보험료를 연방정부가 부담한다. FERS의 미적립채무는 CSRS로의 기금이전이 진행되는 2020년대 중반에 들어서야 발생하며, 정부추가부담을 통한 30년 분할상환 계획에 의해 미적립상태를 해결하도록 되어 있다(<표2> 참조).

<표2> 미국 연방공무원연금의 표준보험료와 미적립채무(2005년 기준)

(단위: 십억달러)

		CSRS	FERS	CSRS + FERS
표준 보험료	공무원	7.0%	0.8%	-
	정부	18.2%	11.2%	-
	계	25.2%	12.0%	-
총연금채무(A)		1083.2	403.1	1487.0
미래기여(B)		64.8	180.2	245.0
연금채무(C=A-B)		1019.1	222.9	1242.0
기금(D)		437.8	228.1	665.9
미적립채무(C-D)		581.3	-5.3	576.1

자료 : OPM, 'Federal Civilian Benefit Programs, Annual Report(2006)'

결국, 미국 연방공무원연금의 기금적립계획은, 구공무원연금인 CSRS의 경우 정태적 표준보험료와 정태적 미적립채무 이자분의 부담이라는 형태로 요약되며, 신공무원연금인 FERS의 경우 표준보험료의 부담으로 요약된다. 이에 따른 대부분의 재원은 <표3>에서 나타나는 바와 같이 연방정부에 의해서 조달된다. 결과적으로, 구공무원연금은 부분적립방식을 지향하게 되며 신공무원연금은 완전적립방식을 유지하게 된다.

특기할만한 사항으로 기금적립과 연금기금의 투자방식의 상호 연관관계를 주시할 필요가 있다. 기금은 비교환성 정부특별채권(non-marketable special treasury security)을 구입하는 형태로 투자된다. 이에 따라, 정부부담의 상당 부분이 '정부내 이전지출'로 간주되어 연방정부의 재정수지에 별 다른 영향을 미치지 않도록 되어 있다. 결과적으로, 기금적립계획을 위해 연방정부가 추가 부담한다고 해서 경제적 자원을 실제 부담하는 것이 아니라 정부채권을 추가 발행하는 것에 불과하다. 비록 제도내적으로는 기금이 적립되어 연금 회계상으로 완전적립제도(신공무원연금) 혹은 부분적립제도(구공무원연금)로의 이행이 가능하고 정부부담 역시 시간이 지남에 따라 경감되는 것이 분명하지만(<표3> 참조), 국가재정 차원에서는 국가부채가 증가한 것에 불과하므로, 국가부채 증가에 따른 현재 정부의 재정정책이 수반되지 않을 경우 연금부담은 여전히 미래세대 혹은 미래 정부의 몫으로 떠넘겨질 가능성이 높다. 이러한 복잡성에도 불구하고 미국 연방공무원연금이 적립제도 차원의 기금적립계획을 수립하는 이유는 기본적으로 적립식으로 운영하는 과정에서 장기비용의 변화에 민감해지기 때문이 아닌가 한다. 예컨대, 연방공무원의 보수가 상승할 때 순수부과방식에서는 당해연도 재정수입의 증대효과만 인식되는 경향이 있는 반면, 적립방식에서는 연금채무의 증가를 통한 장기재정부담의 증가현상이 우선적으로 인식되는 경향이 있다. 결국, 물가 및 보수의 변화, 사망률의 하락, 제도 개정안 등이 장기비용에 어떠한 영향을 끼치는가 하는 점이 정책결정자에게 보다 명확하게 인식될 수 있다. 재정부담이 먼 훗날에 가해진다는 점에서 재정절약적인 개혁의 필요성을 충분히 인식하는 것은 상당히 어려운 일임에 틀림없다. 또한, 재정절약적인 변화가 상당히 어렵다는 점에서 이를 실제 반영하려는 확고한 정책적 의지가 제도 개혁에 필수적일 것이다.

미국 기금적립계획의 시사점은 다음과 같다. 우선, 신·구 제도 분리를 통하여 이원화된 기금적립계획을 시행하고 있으며, 그럼에도 불구하고 구공무원연금의 장기재정 취약성이 예견된다. 부과방식에서 적립방식으로의 이행에 따르는 추가 재정부담의 규모가 실로 지대하여, 해결방안에 있어서도 상당한 제약조건이 따를 수밖에 없는 것이다. 둘째, 이러한 기금적립계획에 소요되는 경제적 부담을 정부가 전적으로 수용하고 있다. 한편, 미국 연방공무원연금 개혁에 수급구조개혁이 동반

되지 않았음을 주시할 필요가 있다. 셋째, 방법론적으로 볼 때, 완전적립방식으로의 이행이라는 ‘재정목표’ 그리고 표준보험료 부담 및 미적립채무의 분할 상각이라는 ‘재정원칙’이 분명하게 존재함으로써 기업연금의 기금적립계획에 버금가는 체계성을 갖추고 있다. 넷째, 기금적립계획에 따라 연금재정에 대한 정부부담률이 지속적으로 낮아지는 것과는 달리, 연금기금의 정부채권 투자방식으로 말미암아 미래 재정부담의 완화 혹은 정부부담 관련 세대간 형평성 진작효과가 최소한으로 머무를 개연성이 높다. 이러한 측면에서, 미국 연방공무원연금 기금적립계획이란 회계적인 차원의 적립연금제도로의 이행작업에 불과하고 실질적으로는 부과방식에 불과하다고 해석내릴 수 있을 것이다.

<표3> 미국 연방공무원연금 기금적립계획에 따른 보험료와 기금의 변화
(단위: %, 십억달러)

연도	공무원 기여율	정부 부담률	수입률	지출률	기금적립 비율	미적립채무 비율	보수총액
실적							
1980	7.2	30.4	47.1	29.3	142.6	917.0	51.2
1990	5.1	31.2	60.1	35.9	271.7	649.2	87.6
2000	3.9	31.0	62.9	37.4	431.8	421.9	120.8
2005	2.7	28.6	55.3	36.7	441.0	381.5	151.0
추계							
2010	1.9	28.0	55.1	37.7	433.9	346.4	186.2
2020	1.0	25.8	49.9	37.4	394.8	254.0	291.0
2050	0.9	18.1	40.7	22.6	368.8	52.1	1043.9
2070	0.9	13.2	38.1	21.5	404.5	3.5	2398.3

자료 : OPM, 전제서

3. 독일 연방공무원연금 기금적립계획 : 완충기금의 조성

종신공무원(Beamte)을 위한 부양연금제도로 잘 알려져 있는 독일 연방공무원연금 역시 2000년 전·후(1998년, 2001년)하여 재정안정화를 위해 재직 공무원, 연금수급자 그리고 정부의 비용분담을 통한 점진적인 재정개혁을 단행하였다. 여기에

서 기금적립계획 관련하여 1998년 개혁으로 도입된 지불준비금적립제도가 특징적이다. 지불준비금적립제도는 공무원의 대량퇴직에 따른 정부재정부담의 급증문제를 완화하기 위하여 한시적으로(1999~2017년) 실시하고 있는 계획으로서, 매년 공무원 보수상승률 및 연금수급자 연금연동률의 0.2% pt에 해당하는 금액을 누적적(in an accumulated fashion)으로 기금에 적립하는 것을 골자로 하고 있다. 이에 따라, 공무원과 연금수급자는 기금으로 유입되어 누적되는 부분에 해당하는 금액만큼 보수와 연금을 덜 수령하게 된다. 이러한 기금은 독일 연방은행이 발행하는 채권에 한정하여 투자된다.

보다 자세히 살펴보면, 1999년 지불준비금적립제도가 시행되면서 1999년에는 공무원 보수상승률 및 연금수급자 연금상승률의 0.2% pt에 해당하는 금액이 적립되었으며 보수와 연금의 상승률이 그만큼 낮아졌다. 2000년에는 2년 동안 0.2% pt 낮게 인상되기 때문에 지불준비금적립제도가 존재하지 않을 경우의 보수와 연금 인상의 약 0.4% pt에 해당하는 금액을 적립할 수 있다. 비슷하게, 2001년에는 지불준비금적립금제도가 존재하지 않을 경우의 보수와 연금 인상의 약 0.6% pt에 해당하는 금액을 적립하였다. 이러한 원리에 따라 2014년 보수 및 연금 인상분의 약 3% pt까지 적립할 예정이었으나 2001년 연금제도 변경에 대한 법률이 제정되어 2010년까지 시행이 유보되었으며, 2011년부터 2017년까지 기금적립계획을 재개하기로 하였다. 결국, 2002년부터 2010년까지는 매년 보수와 연금 인상분의 0.6%에 해당하는 만큼의 기금이 추가 적립될 예정이며, 2011년부터 2017년까지 매년 0.2% pt만치 누적된 비율만큼 보수 및 연금의 인상분을 차감하여 기금에 적립하도록 되어 있다.

이러한 기금적립계획의 시사점은 다음과 같다. 우선, 전형적인 부양제도이며 연방정부가 재원을 조달하는 부과재정운영방식을 취하고 있음에도 불구하고, 유동성 제고를 위한 완충기금(buffer fund) 조성 차원에서 기금적립계획을 수립하고 있다. 둘째, 이러한 기금적립계획에 소요되는 경제적 부담이 정부의 몫이 아니라 재직공무원 및 연금수급자의 몫으로 돌아가고 있다는 사실이다. 앞서 언급한 바와 같이, 현재 혹은 가까운 장래의 공무원 보수와 연금수급자 연금급여만이 삭감되며 이 삭감된 액수가 기금으로 적립되어 미래의 연금급여지출에 사용되어지는 것이다. 셋

제, 이러한 기금적립계획이 미래 재정부담의 완화를 위해 진행된다는 점에서는 이론의 여지가 없으나, 재원조달규모 및 계획의 한시성 등을 감안할 때, 실제적인 정부부담 완충효과 및 세대간 형평성 진작효과가 크지 않다는 점이다. 마지막으로, 미국 연방공무원연금 기금계획과는 달리 재정기준, 재정원칙, 기금기능 등에 있어 체계성이 상당히 떨어지고 있다는 점을 지적할 수 있다.

4. 일본 국가공무원공제연금 기금적립계획 : 단계보험료의 부담

독일 연방공무원연금과 유사하게 1950년대 후반까지는 종신평무원(civil servant)과 공공근로자(public employee)를 위한 연금제도가 달리 존재하였으나, 1959년부터 국가공무원공제연금으로 통합되어 운영되었으며, 1984년의 일본 공적연금 개혁으로 공무원의 기초국민연금 가입 및 국가·지방공무원공제연금과 후생연금의 수급구조 수렴 등 변화를 경험하였다. 또한, 2004년 재정재계산에 따라, 급여수준까지 포함된 공적연금체계의 실질적 일원화작업을 추진하는 과정에 있다. 기금적립계획 관련하여서는 1964년 재정재계산 이후로 적용된 ‘단계보험료(scaled premium) 방식’과 ‘장기목표기금(long-term target fund)의 설정’이 특징적이다. ‘단계보험료 방식’이란 미래 재정부담을 줄이기 위하여 일정한 원칙에 따라 계단형으로 보험료를 증가시키는 기금적립방식을 의미하며, ‘장기목표기금’이란 장기적으로 축적하고자 하는 목표로서 특정 수준의 기금을 설정하는 것을 의미한다. 물론, 2004년 재정재계산을 전·후로 상기의 기금적립방식에 다소의 변화가 발생함에 유의할 필요가 있다.

2004년 재정재계산⁷⁾ 이전까지는 1) 매 5년 중기재정수지 균형을 충족시킬 수 있는 균형보험료를 산정하되(5년 중기재정수지균형원칙) 2) 장기적으로 목표기금액을 달성할 수 있도록(목표기금원칙) 보험료를 5년 단위로 상향조정하는 기금적립계획을 갖고 있었다. 달리 표현하면, 5년 중기재정수지균형원칙에 따라 동 기간의 전반부에서는 기금이 적립되고 후반부에서는 기금이 유출되는 구조를 갖고 있는

7) 일본 국가공무원공제연금의 재정재계산제도는 최대 5년을 주기로 하여 진행하고 있으며, 최근 시행연도는 2004년이다. 최초 재정재계산은 1964년에 진행되었으며, 이후 9차례 진행되었다. 보다 자세한 내용을 위해서 윤석명·김대철(2006) 참조

동시에, 목표기금원칙에 따라 장기적으로는 목표하는 기금액을 적립할 수 있는 구조를 갖고 있다. 이러한 기금적립계획의 재원은 공무원과 국가가 반분하도록 되어 있다. 이러한 방식을 채택하는 이유는 중·장기적으로 노령화 등으로 향후 부담이 증가하면서 발생하는 세대간 부담의 불형평성을 다소나마 줄이고자 하는 것으로 이해할 수 있다.

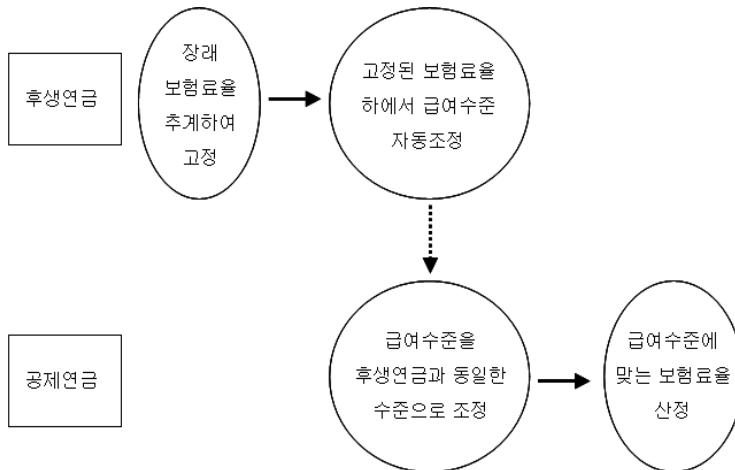
한편, 2004년 재정재계산 이후, 장기목표기금원칙은 그대로 유지되고 있지만 단계보험료 방식에 상당한 변화가 생겼다. 2004년 재정재계산으로 후생연금의 재원조달방식 및 급여연동방식의 조정이 있었을 뿐만 아니라 장기적으로 국공제연금의 수급구조를 후생연금과 일치하도록 하는 변화가 진행되었기 때문이다. 우선, 후생연금의 재원조달방식과 급여연동방식 변화를 살펴보면, 2004년 재정재계산을 통해 ‘단계보험료 방식’과 ‘장기목표기금’으로 설정된 후생연금의 장래 보험료가 지나치게 높은 것으로 결론을 내렸으며, 이를 해결하기 위한 방법으로 장기적으로 목표 수준(2017년 18.3%) 이상으로 보험료가 올라가지 않도록 하되, 이러한 보험료로 재원조달이 가능하도록 연금연동방식을 ‘매크로 경제 슬라이드에 의한 자동조정방식⁸⁾’으로 바꾸는 획기적인 변화를 추진하였다. 다음, 국가·지방공제연금과 후생연금의 수급구조 일원화 조치에 따라, 1) 국가공무원공제연금의 급여상징 및 연동방식을 후생연금의 방식으로 일원화시키고, 2) 2003년 공제연금의 보험료 14.38%에서 매년 0.129%씩 인상하여 2009년 15.154%(이 시점에서 지방공무원공제연금의 보험료와 일치), 그 이후 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 18.3%(이 시점에서 후생연금의 보험료와 일치)로 상향조정 한 뒤 일정하게 유지하도록 하였으며, 3) 2100년의 기금적립률을 당해연도 연금지출 대비 120%⁹⁾가 되도록 설정하였다 (<그림1>과 <그림2> 참조). 그럼에도 불구하고, 이러한 재정방식도 보험료 인상을

8) ‘매크로 경제 슬라이드에 의한 자동조정’이란, 우선, 종전의 소득 재평가율(소득상승률)과 연금 연동율(물가상승률)에 매크로 슬라이드 조정률을 차감하여 재평가 혹은 연동하는 방식을 원칙으로 하되, 실질적인 재평가율 혹은 연동률이 음이 될 경우 명목금액을 유지하는 것을 의미한다. 여기에서 슬라이드 조정율은 우선 공적연금 피보험자의 3년평균 감소율과 기대여명 증가율을 감안하여 설정한 일정률(0.3%)를 합한 값이 양이 될 경우 그대로 적용하고 음이 될 경우 0%로 적용하여 산정한다.

9) 후생연금의 2100년 목표기금적립을 100%보다 높은 것은 이 때 국공제연금의 부양율이 후생연금에 비해 좀 더 높기 때문이다.

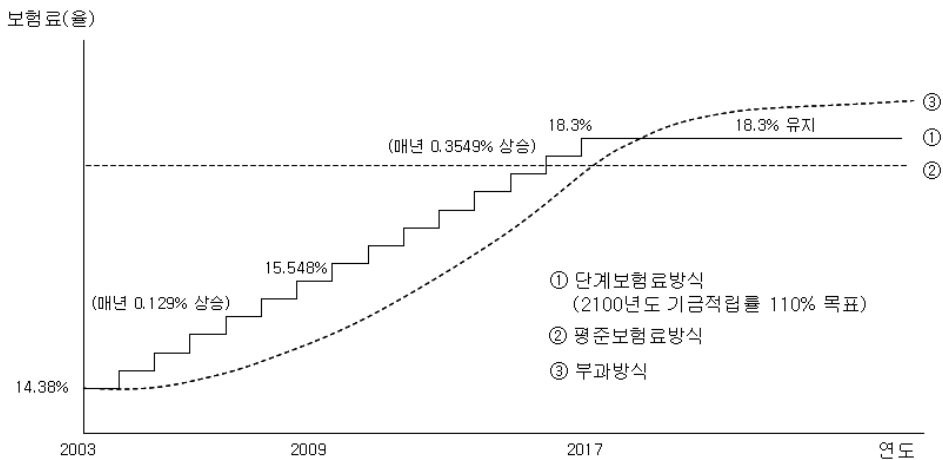
처음부터 가정하여 재정운동을 한다는 면에서 단계보험료 방식의 형태라고 할 수 있다.¹⁰⁾

<그림1> 일본 후생연금과 국가공무원공제연금의 급여·보험료 결정방식



자료: 한국보건사회연구원, '공적연금 재정계산 실행방안 연구(2006)' 재인용

<그림2> 일본 국가공무원공제연금 기금적립계획에 따른 보험료 추이



10) 윤석명·김대철(2006, pp. 92)

일본 국가공제연금 기금적립계획의 주요 시사점은 다음과 같다. 우선, 우리나라를 포함한 세계 대부분의 부분적립식 국민연금이 그러하듯이, 목표기금액을 설정함으로써 장기재정 안정성을 기하고자 할 뿐만 아니라 보험료율을 단계적으로 상향조정함으로써 부분적립적인 재정방식을 유지하고 있다는 점이다. 둘째, 기금적립계획만으로는 미래 부담을 완화시키기에 한계가 있으므로, 1980년대 중반의 국민연금 가입 및 2000년대의 급여자동조절장치로 요약되는 후생연금 수급구조와의 수렴 등 장기간에 걸친 일련의 수급구조개혁을 동반하고 있다. 셋째, 방법론적으로 볼 때, 부분적립방식이라는 ‘재정기준’ 그리고 장기목표기금 및 단계적 보험료 부담이라는 ‘재정원칙’이 분명하게 존재함으로써 어느 정도의 체계성을 갖추고 있다. 셋째, 이러한 기금적립계획에 소요되는 경제적 부담을 미국 연방공무원연금의 경우 전적으로 정부가 수용하고 독일 연방공무원연금의 경우 공무원 및 연금수급자가 수용하는 반면, 일본 국공제연금의 경우 공무원과 정부가 반분하여 수용하고 있다. 마지막으로, 독일 연방공무원연금의 기금적립계획과 유사한 사항으로서, 미래 재정부담의 완화를 위해 진행된다는 점에서는 이론의 여지가 없으나, 보험료율이 지속적으로 상향조정된다는 점에서 세대간 형평성 진작효과에 한계가 있다고 할 수 있다.

5. 오스트리아 연방공무원연금 기금적립계획 : 명목적립

독일 연방공무원연금과 흡사하게 종신평무원(beamte)을 위한 부양연금제도로 널리 알려져 있는 오스트리아 연방공무원연금 역시 2000년대 전후하여 수차례(1997년, 2000년, 2003년, 2004년)의 연속적인 연금개혁을 통해 신·구 이원화를 통한 수급구조의 조정 및 국민연금 수급구조의 신규임용 공무원 적용 등의 변화를 꾀하였다. 기금적립계획과 관련하여서는 2004년 개혁으로 도입된 명목연금계좌제도가 특징적이다. 명목연금계좌제도는 신규임용 공무원의 수급구조가 국민연금과 일원화되는 과정에서 적용된 제도로써 다수의 유럽국가(스웨덴, 폴란드, 리투아니아 등)의 명목연금계좌제도와 다소 상이한 면모를 갖고 있다. 계좌자금이 가상적인 크레딧에 불과하다는 점 그리고 크레딧에 기초하여 연금급여가 결정된다는 점에서는 동일하지만, 일반적인명목연금계좌에서는 보험료와 가상 기금수익률에 의

해 계좌자금이 성장하는 반면, 오스트리아의 경우 연금지급률과 재평가율에 의해 성장하도록 되어 있다.

보다 자세히 살펴보면, <표4>에 나타나는 바와 같이, 매년 1.78%의 연금지급률 혹은 연금가산율을 연보수총액에 적용하여 크레딧을 산정하며, 이 크레딧을 가상 개인계좌에 적립한다. 가상적인 계좌잔액은 연금연동률에 입각하여 성장을 하도록 되어 있다. 1.78% 연금가산율은 '45-80-65'라는 국민연금 연금개혁의 대원칙에 입각하여 도출된 값에 불과하다. '45-80-65'원칙이란 45년 가입 시 전가입기간 평균소득 대비 80% 소득대체율의 연금을 65세부터 지급하는 원칙이다. 이러한 명목적립 제도를 통해 우선, 연금가산율을 하향조정함으로써 수급구조 조정효과를 기할 수 있게 되었고, 다음, 가상적으로지만 계좌에 적립된 금액에 기초하여 연금급여가 제공된다는 점에서 연금수급권이 보다 투명해지는 결과를 초래하였다. 다만, 재원조달은 종래와 동일하게 당해연도 연금지출에서 공무원 보험료를 차감한 부분을 국가예산에서 부담하는 체제로 되어 있다.

<표4> 오스트리아 연방공무원연금 기금적립계획 : 연금계좌의 원리

연도	연소득 총액	연금 지급률	당해 적립액 (A)	재평가		계좌잔액 (A+B)
				재평가액 (B)	재평가율	
2011	32,811	1.78%	584.0	-	1.0385	584.0
2012	34,711	1.78%	617.9	1,224	1.0385	1,842.2
2013	36,378	1.78%	647.5	2,561	1.0385	3,208.2
2014	38,466	1.78%	684.7	4,016	1.0385	4,701.1
2015	40,660	1.78%	723.7	5,606	1.0385	6,329.6
2016	42,596	1.78%	758.2	7,332	1.0385	8,089.7
2017	45,005	1.78%	801.1	9,202	1.0385	10,003.4
2018	47,537	1.78%	846.2	11,235	1.0385	12,080.8
2019	50,197	1.78%	893.5	13,439	1.0385	14,332.9
2020	52,129	1.78%	927.9	15,813	1.0385	16,740.5

자료: 공무원연금연구센터, '오스트리아 신연금법 해설(2007)' 발췌 인용

이러한 기금적립계획의 시사점은 다음과 같다. 우선, 명목기금적립계획에도 불구하고 당해연도 연금지출의 대부분을 당해연도 정부예산에서 조달한다는 점에서 실제적으로는 순수부과재정운영방식을 취하고 있다. 둘째, 향후 받을 것으로 예상되는 연금급여가 계좌·관리되고 있기 때문에 일종의 개인재산권과 동일하게 취급될 수 있다. 예컨대, 이 계좌잔액은 연금개혁 등 어떠한 변화에도 영향을 받지 않도록 되어 있다. 셋째, 이러한 명목기금적립계획의 도입 동기는 기금의 실제 적립에 있기보다 수급구조 조정으로 하향조정된 연금수급권에 대한 최소한의 안전장치(safety system)를 마련하고자 함에 있다. 미국 연방공무원연금과 비교할 때, 실제적인 정부부담과정이 동반되지 않는다는 점에서 유사하지만, 회계적인 안전장치가 아니라 명목계좌라는 안전장치를 제공한다는 점에서 차이를 보이고 있다.

6. 다층체계에서의 기금적립계획 : 적립보충연금제도의 신설

전통적인 다층노후소득보장연금체계는 공적연금, 기업연금 및 개인연금의 3층 연금체계를 뜻한다.¹¹⁾ 하지만, 공적연금이 기초연금과 소득비례연금으로 분화될 수 있고, 이 과정에서 재정방식 역시 층별로 뚜렷하게 구분되는 경우가 적지 않다. 예컨대, 1층인 기초연금은 부과방식 그리고 2층인 소득비례연금은 적립방식을 취하는 것이다.

한편, 공무원연금체계의 다층구조화는 흔히 공적연금, 직역연금 및 보충연금(supplementary pension)의 3층 차원에서 논의된다. 여기에서, 1층은 국민연금에 준한 제도, 2층은 기업연금에 준한 제도 그리고 3층은 가입자 측면에서 개인저축의 일환 그리고 고용자 측면에서 공무원사회의 특수성 반영의 일환으로 제공되는 제도라 이해할 수 있다. 예컨대, 미국 연방공무원연금체계에서 신규임용 공무원은 1층 OASDI, 2층 기업연금에 준하는 FERS 및 3층 TSP 등에 가입하게 되었다. 이러한 다층체계는 세계 각국의 공무원연금체계에 영향을 미쳐, <표5>에 나타나는 바와 같이, 적지 않은 공무원연금체계에서 보충연금이 3층제도로 신설되는 추세이다. DC 적립의 개인저축·투자제도인 보충연금은 노령화 위협에 대한 제도적 분산차

11) World Bank(1994) 참조

원에서 단층연금의 종래 기능을 부분적으로 대체할 뿐 만 아니라, 연금제도의 이동성 제공, 노후소득보장을 위한 가입자 자조노력 제고, 정부 매칭부담을 통한 공무원 특수성 보장 등의 기능을 수행하고 있다.

<표5> 세계 공무원연금체계에서의 보충연금

국가	도입연도	적 용 범 위
미국	1986	신규임용자, 그 외 선택사항
영국	1988	모든 공무원
프랑스	2003	신규임용자, 그 외 선택사항
독일	2002	공무원 + 일반국민 함께 적용
스위스	1985	신규임용자
스웨덴	2000	신규임용자 원칙
네델란드	1996	모든 공무원
뉴질랜드	1992	신규공무원
덴마크	1993	모든 공무원

자료 : Palacios and Whitehouse, 'Civil-service Pension Schemes Around the World(2006)'

보충연금제도의 기금적립계획으로서의 경제적 의미는 다음과 같다. 우선, 앞서 살펴 본 주요국 공무원연금의 기금적립계획에서 드러나듯이, 적지 않은 기금적립 계획에서 정부의 실제적인 부담과정 혹은 자산적립이 동반되지 않는 반면, 보충연금에서는 정부의 실제적인 부담이 이루어질 뿐만 아니라 유형적인 자원이 실제 적립되고 있다. 둘째, 미적립채무 등으로 적립제도로의 이행이 쉽지 않은 상황에서, 상대적으로 적은 규모의 보충연금을 신설하여 용이하게 적립화시킴으로써 가입자의 적립에 대한 기대감을 심분 충족시킬 수 있다. 셋째, 기금적립계획으로서 경제적 의미가 있을 뿐만 아니라, 노령화 위험에 대한 제도적 분산, 연금제도의 이동성 제고 등 중요한 기능을 담당한다.

IV. 요약 및 결론

1. 요약

공적연금의 기금적립개혁이 수급구조개혁 및 근본구조개혁 등과 함께 고령화에 따른 미래 연금재정부담의 완화를 이루고자 하는 연금개혁의 중요한 축을 이루고 있음에도 공무원연금부문에서는 그 중요성이 상대적으로 덜 인식되어 왔다. 광대한 자산을 보유하고 있는 국가를 고용자로 하기 때문에 기금적립의 강화가 곧 수급권의 안정으로 연결되는 것이 아닐 수 있기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 적지 않은 공무원연금제도에서 기금적립계획을 추진하고 있으며, 이러한 추세는 향후 보다 더 강화될 것으로 예상된다. 이는 고령화에 따른 복지지출의 증가 및 그에 따른 정부예산수요의 증대로 인해 정부 역시 재정문제에 자유로울 수 없는 상황에 직면하고 있기 때문이라 할 수 있다. 지금까지 살펴본 주요국 공무원연금 기금적립계획을 비교하면 다음과 같다(<표6> 참조).

<표6> 주요국 공무원연금 기금적립계획 비교

구분	미국	독일	일본	오스트리아	보충연금
일반 특징	적립방식으로의 이행	완충기금의 조성	단계적 보험료의 부담	명목적립 계좌제도	적립저축제도
재정방식	부분적립·완전적립방식	부과방식	부분적립	명목적립방식	완전적립방식
적립원칙	표준보험료, 미적립채무 유입	보수상승률 연금연동을 차감	보험료 조정, 목표기금 설정	지급률에 따른 명목계좌적립	보험료에 따른 개인저축계좌
적립체계	상당히 있음	거의 없음	있음	상당히 있음	있음
기금기능	책임준비금 기능	유동성유지 기능	장기재정안정화 기능	없음	책임준비금 기능
세대간 형평성	전혀 없음	제한적	제한적	전혀 없음	있음
재원조달 주체	정부	공무원, 연금수급자	공무원, 정부	-	공무원, 정부
수급구조 개혁	동반하지 않음	동반	동반	동반	-
보충연금	있음	있음	퇴직수당	있음	-
기타	회계적 적립	한시적 적립	후생연금 연계	실제 부과식	DC

우선, 미국의 완전적립방식, 독일의 부과방식, 일본의 부분적립방식, 오스트리아의 명목적립방식 등 재정운영방식이 상당히 다양한 것으로 나타나고 있다. 재정적으로 자생할 수밖에 없는 국민연금과는 달리, 광대한 자산을 보유하고 있는 국가를 사용자로 하기 때문에 재정운영상 선택가능성의 폭이 넓기 때문으로 이해할 수 있다.

둘째, 이에 따라 기금적립계획도 다양하여, 적립목표 차원에서 미국의 ‘적립방식으로서의 이행’, 독일의 ‘완충기금의 조성’, 일본의 ‘단계보험료의 부담’, 오스트리아의 ‘명목적립계좌제도’ 등이 있으며, 적립원칙 차원에서 미국의 ‘표준보험료 및 미적립채무 유입’, 독일의 ‘보수 및 연금 차감’, 일본의 ‘보험료 조정 및 목표기금 설정’, 오스트리아의 ‘지급률에 따른 명목적좌적립’ 등으로 차이를 보이고 있다. 다만, 적립계획의 다양성에도 불구하고, 대부분의 적립계획에서 분명한 목표 및 원칙을 갖고 있다는 점에서 공통된 면모를 나타내고 있다.

셋째, 적립계획의 체계성 측면에서, 미국과 오스트리아의 경우 상당히 구체적으로 적시되어 있는 반면, 일본의 경우 후생연금과의 일원화작업으로 인해 종래의 체계가 변질되었으며, 독일의 경우 적립계획의 한시성 등으로 상당히 비체계적인 것으로 나타났다.

넷째, 재원조달 측면에서 볼 때, 미국은 정부가 전담하는 반면, 일본은 정부와 공무원이 반분하여 부담을 수용하고 있으며, 독일은 공무원과 연금수급자가 부담하고 있었다. 오스트리아의 경우 실제적으로는 부과방식임을 감안할 때 보험료를 제외한 부담을 국가가 수용하는 것으로 해석내림이 마땅할 것이다. 국민연금 기금 적립계획에서 가입자와 사용자가 반분하는 점을 감안할 때, 공무원연금의 기금적립계획에서 국가의 역할이 상대적으로 더 큰 것으로 나타나고 있다.

다섯째, 정부부담 관련 세대간 형평성 측면에서, 미국 및 오스트리아의 경우 회계적립 및 명목적립 등으로 형평성 진작효과가 거의 없다고 판단내림이 마땅하며, 독일 및 일본의 경우 계획의 한시성 및 보험료의 단계적 상승 등으로 그 효과가 제한적일 수밖에 없는 것으로 나타나고 있다. 결국, 기금적립계획의 세대간 형평성 효과가 거의 없거나 제한적이라는 흥미로운 결과가 나타나고 있는 것이다.

여섯째, 수급구조개혁 동반 여부를 살펴보면, 독일, 일본, 오스트리아의 경우 수

급구조개혁이 함께 진행되었으며, 미국의 경우 그렇지 않았다. 특히, 일본에서는 국민연금 가입 및 후생연금 수급구조 수립(1985년) 그리고 후생연금과의 일원화(진행 중) 등 장기간에 걸친 수급구조개혁과 궤를 같이 하고 있었다. 미국의 경우 다층근본구조개혁과 함께 기금적립개혁이 이루어진 점이 특징적이다.

일곱째, 그 외 특징을 비교하면, 미국의 경우 1) 기금적립개혁이 1969년 연금개혁으로 도입되어 1987년 연금개혁으로 완성되는 등 적립개혁 완성에 상당한 시일이 걸렸음에도 미적립채무가 상존하고 있으며, 2) 기금의 정부채권투자 규약으로 인해 정부의 실제적 부담이 뒤따르지 않고 있다. 독일의 경우 지속적인 계획이 아니라 한시적인 계획에 머무르고 있으며, 일본의 경우 1980년대 중반부터 시작된 후생연금과의 일원화작업이 최근 가속화되는 과정에서 기금적립계획의 변모가 불가피해졌다. 오스트리아의 경우 1) 명목기금적립계획에 불과하기 때문에 실제 재원부담을 수반하는 기금적립계획이 아니라는 점, 2) 보험료가 아니라 연금가산률에 따라 크레딧을 적립하는 명목적립방식을 취하는 점 등을 꼽을 수 있다.

마지막으로, 정부의 실제적 부담을 동반하지 않는 상황에서 공무원연금 기금적립계획의 세대간 형평성 진작효과가 거의 없거나 상당히 제한적인 반면, 보충연금은 정부의 실제적인 부담 및 유형적인 자원 적립이 가능하다는 점에서 기금적립계획으로서의 경제적 의미가 두드러진다. 즉, 실제 자원이 적립된다는 측면에서 전통적인 형태의 공무원연금 기금적립계획을 대체할 수 있는 수단이 될 수 있을 것이다.

2. 결론

첫째, 국가별로 공무원연금의 기금적립계획이 상이하기 짝이 없다. 예컨대, 재정방식의 경우 완전적립에서, 부분적립, 부과, 명목적립을 망라하고 있으며, 기금기능의 경우 책임준비금기능(미국), 유동성기능 혹은 완충기금기능(독일), 장기재정안정화기능(일본) 등에 이르고 있다. 또한, 재원조달의 경우 국가 전액 부담에서 공무원·연금수급자의 전액부담 등 다양하게 나타나고 있다. 우리나라 공무원연금 기금적립계획을 수립함에 있어 정형화된 기금적립계획을 수립할 것이 아니라

재정방식, 기금기능, 장·단기 재정부담도, 국가·공무원 역할 등을 심분 감안하여 탄력적으로 모색할 필요가 있을 것이다.

둘째, 기금적립계획의 다양성에도 불구하고 재정방식, 적립원칙, 적립목표, 적립체계성, 재원조달방식 등에 있어 분명한 체계성을 갖추고 있다. 특히, 미국 기금적립계획의 경우 신·구 공무원연금의 이원화된 기금적립계획, 미적립채무의 분할상각계획 등 기업연금의 기금적립계획과 버금가는 체계성을 갖추고 있다. 기금적립규모의 과소에 상관없이 체계적인 기금적립계획을 수립할 필요가 있는 것이다.

셋째, 국민연금의 기금적립계획과 상당히 상이한 측면으로서, 회계적립(미국), 한시적 계획(독일), 보험료의 단계적 상승(일본), 명목적립(오스트리아) 등으로 미래 부담의 완화 및 세대간 형평성 진작 효과가 상당히 제한적이다. 이는 한편으로 지대한 규모로의 부담 증가를 부분적으로 억제하고자 하는 미봉책의 결과일 수 있지만, 다른 한편으로 기금적립계획의 취지가 미래 부담의 완화 측면에 있기 보다는 수급권에 대한 안전장치 제공 차원에 놓여 있기 때문이라 해석할 수 있다. 즉, 광대한 자산을 보유하고 있는 국가를 사용자로 하는 공무원연금의 경우 약속한 연금수급권에 대한 사전 부담 여부가 문제되는 것이 아니라 그에 대한 회계적·명목적 안전장치를 제공하는 것에 관건이 있는 것이다.

넷째, 회계적·명목적 안전장치 차원이 아니라 실제적 자원부담 및 기금축척이 이루어진다는 점에서 중요한 기금적립계획으로서 적립보충연금의 경제적 의미가 있다. 즉, 실제적 자원의 선부담체계가 동반되지 않는 경향이 있는 전통적인 공무원연금의 기금적립계획을 보완·대체하는 수단으로 기능할 수 있는 것이다. 이러한 현상은 공무원연금체계를 넘어서 일반적인 노후소득보장체계 및 공적연금체계에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 예컨대, 부과지향적인 공적연금의 역할 축소와 적립지향적인 기업연금 및 개인연금의 역할 강화, 단층 공적연금제도에서 부과지향적인 기초연금과 적립지향적인 소득비례연금으로의 분리 등 다층구조화 및 재정방식의 다원화가 개혁추세를 이루고 있는 것이다.

<참고문헌>

- 고영선 · 허석균 · 이명현, 중기재정 관리체계의 도입과 정착, 정책연구시리즈 2004-11, 한국개발연구원, 2004.
- 공무원연금관리공단, 공무원연금 법령집, 2002.
- _____, 오스트리아 신연금법 해설, 2007.
- 공무원연금제도발전위원회, 공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의, 행정자치부, 2007.
- 김재경 · 김정록, 공무원연금 연금부채 및 표준보험료 평가, 공무원연금공단, 2003.
- 대한민국정부, 2007~2011년 국가재정운영계획, 기획예산처, 2007.
- 문형표, “공무원연금의 재정운영방식에 대한 연구,” 2002년도 국가예산과 정책목표, 연구보고서 2002-7, 한국개발연구원, 2002.
- 박형수 · 박기백, 재정건전화를 위한 국가채무 관리방안, 한국조세원, 2003.
- 윤석명 · 김대철, 공적연금 재정계산 실행방안 연구, 한국보건사회연구원, 2006.
- 이각희 · 최재식, 외국 공무원연금제도의 개혁동향, 공무원연금공단, 2004.
- 최재식 · 김중양, 공무원연금제도, 법우사, 2004.
- KDI, 공무원연금제도의 제도개선방안 연구 - 연금재정전망 및 적립재정방식 검토, 한국개발연구원, 2002.
- Mitchell, O. and Hustead, E., *Pensions in the Public Sector(eds)*, University of Pennsylvania Press, 2000.
- Palacios, R. and Whitehouse, E., *Civil-service Pension Schemes Around the World*, No. 0602, World Bank, 2006.
- Patrick J. Purcell, *Federal Employee Retirement Programs: Budget and Trust Fund Issues*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service. The Library of Congress, 2004.
- U. S. Office of Personnel Management(OPM), *Federal Civilian Benefits Programs(Annual Report)*, Washington D. C., 2006.
- World Bank, *Averting Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, 1994.

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate the current funding status of Korean Civil Servant Pension System and to conduct a case study on the funding plan of civil servant pension system among selected countries. As an important policy implication, contrary to the funding plan of National Pension, the plan extremely varies among countries. The reason for this is that government with huge endowment has many options to choose. Also, intergenerational equity effect of funding plan turned out to be minimum mainly due to the absence of real economic import in the funding plan. More importantly, a fully funded supplementary pension can be considered as an effective substitute for the traditional funding plan since the pension tends to compensate the drawback of traditional funding plan in the form of accumulating real asset.

※ Key Words : civil servant pension, funding plan, fiscal burden, intergenerational equity, safety system, supplementary pension