

# 공무원연금개혁을 위한 본질논쟁을 촉구하며

## - 연금충당부채론을 넘어 -

정재철 (민주정책연구원 연구위원)



# 목 차

---

■ 서 문 .....	5
Ⅰ ‘연금총당부채 = 빚’ 프레임 .....	7
Ⅱ 양립 불가능한 부과방식연금과 연금총당부채 .....	10
Ⅲ 바보야! 국민의 불만은 세금으로 적자를 보전하고 있는 거야! .....	15



---

## 서 문

- 현재 국회에서 공무원연금을 포함한 공적연금 전반의 개혁을 논의하기 위해 국민대타협기구와 공무원연금특위가 구성되어 가동 중임
  - 지금까지 특위와 국민대타협기구 모두 3차례의 전체회의를 거치면서 데이터의 확인과 공유, 논점의 도출과 이견의 확인작업이 진행되고 있고 적잖은 쟁점들이 도출 중에 있음
  - 그러나 전체적인 개혁의 목표와 방향, 범위, 우선순위 등 개혁을 위한 본질논쟁을 수행해야 함에도 아직껏 백가쟁명식 주장들만 반복되고 있음
- 본 보고서는 의도되었든 그렇지 않든 다양한 허상과 착시로 인해 개혁을 위한 본질논쟁을 가로막는 장애물로 연금충당부채론을 분석하고 이를 통해 공무원연금의 연금충당부채의 허상을 파헤쳐 공무원개혁의 본질논쟁을 촉구하는 것임
  - 주변만 맴도는 문제제기식 논의가 아닌 합의와 타협을 위한 핵심부로 접근하는 논쟁점으로 부과방식의 공무원연금과 연금충당부채와의 관계를 새롭게 분석할 것임



## 공무원연금개혁을 위한 본질논쟁을 촉구하며

- 연금충당부채론을 넘어 -

정재철 (민주정책연구원 연구위원)

### I. ‘연금충당부채 = 빚’ 프레임

#### □ 연금충당부채의 개념 및 규모

- 충당부채란 국가가 예산상의 세입부족을 보충하기 위해 발행하는 국채나 차입금과는 달리 지급시기와 지급금액이 확정되지 않는 회계상 추정부채를 의미
- 2013년도 국가재무제표 상 부채는 1,117.9조원이며 이 중 공무원연금과 군인연금 등 연금충당부채가 593.6조원으로 전체 부채의 53%를 차지하고 있으며, 2013년 GDP의 41.6%에 해당하는 어마어마한 규모

#### □ 연금충당부채 = 국민이 갚아야 할 ‘빚’

- 2011년부터 결산 시에 발생주의를 적용한 국가재무제표에 작성되면서 공무원연금도의 충당부채도 계상하기 시작
- 부채 증가액의 대부분을 차지한 연금충당부채는 현 수급자와 재직자에게 장기에 걸쳐 지급해야 할 연금액을 할인율, 사망률 등의 가정에 따라 현재가치로 산출한 부채, 즉 ‘적립부족금액’으로 갚아야 할 부채, 빚이란 인식이 확산

- 발생주의 회계를 도입한 OECD회원국(18개국) 중 연금충당부채를 재무제표상 부채로 계상하는 국가는 미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드, 한국 등 6개국뿐
- 기획재정부 역시 연금충당부채는 미확정적이고 변동적이어서 일반 부채와 다른 특성을 가졌으며 모두 국민의 세금으로 부담해야 하는 부채가 아님을 분명히 하고 있음
- 그러나 청와대와 일부 전문가는 ‘빚’에 대한 선제적 청산을 통해 국가부채를 축소하고 미래세대의 부담을 덜어주기 위해서 공무원연금개혁을 서둘러야 한다며 ‘연금충당부채= 정부(국민)의 빚’ 프레임을 구축

□ 연금충당부채와 수지불균형의 연금적자 = ‘공포마케팅(appeal to fear)’

- 청와대와 여당은 ‘연금충당부채 = 빚’이란 프레임을 걸어 가뜩이나 가계부채의 공포에 민감한 국민들에게 ‘연금충당부채 = 자신의 가계부채’ 문제로 치환시켜 국민을 불안케 하는 공포마케팅으로 공무원연금에 강한 개혁드라이브 추진

① 청와대 공포마케팅

(박근혜 대통령 신년기자회견)

지난 12일 신년 기자회견에서 "(공무원연금을 개혁하지 않고)이대로 방치하면 484조 원, 국민 1인당 945만원이나 되는 엄청난 빚을 다음 세대에 떠넘기게 될 것"이라고 강조

(안종범 청와대 경제수석)

“연금충당부채라는 것이 있는데, 이는 앞으로 공무원연금의 적자를 메워야 할 전체 금액의 현재가치로 개혁을 하지 않으면 충당부채가 국가부채랑 거의 맞먹는 484조 원에 달하고 국민 1인당 945만원의 빚이 발생”



## ② 연금 전문가 공포마케팅

- “우리나라 공무원연금은 지난 1995년부터 적자를 내기 시작했지만 제대로 대책을 마련하지 못해 현재 연금 수령자 36만 명과 현직 공무원 107만 명에게 지급돼야 할 총당부채가 현재 가치로 무려 484조 원”
- “지난해 기준 공무원·군인연금 총당부채(미래에 갚아야 할 부채)는 596조원으로 이미 국가채무(489조 8000억원)를 넘어섰다. 1997년 외환위기에 버금가는 ‘재정 폭탄’이 묻혀 있는 셈”
- 2010년 기준으로 국가부채는 GDP대비 100%를 초과, 공무원연금의 적자, 부채규모가 국가부채의 5분의 2를 넘긴 상태
- “공무원연금 적자가 심각하여 적자가 계속 날 경우, 나랏빛의 절반 이상을 차지해 국가 재정을 거덜낼 수 있다고 예측”

### □ 연금적자 + 연금총당부채 = ‘국가 존망의 문제’로 승격

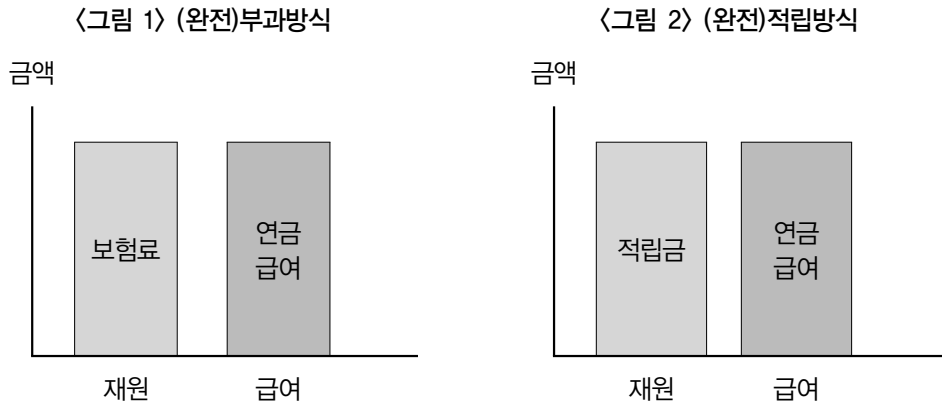
- 부과방식의 연금제도에서도 단년도 보험료 수입으로는 연금급여를 충당할 수 없는 경우가 발생하나 이러한 일시적 수지불균형을 적립부족을 의미하는 총당부채라고 말하지 않음. 일시적 수지불균형에서 발생한 부족분은 차입금을 통해 해결하고 앞으로 상환하면 됨
  - 그러나 연금총당부채는 상환의 대상도 아니고 청산의 대상도 아님에도 불구하고 가계부채로 불안한 국민을 향해 484조의 연금총당부채, 국민 1인당 945만원이란 구체적인 빚을 독촉하는 ‘공포마케팅’을 전개
  - 급기야 공무원과 정부 양 당사자 간의 합의에 의한 지출조정·수입조정 문제를 초월한 ‘국가 존망의 문제’로 승격
  - 국가 존망의 문제로 승격된 공무원연금문제는 우선적으로 청산해야 할 수지불균형에 의한 연금적자와 상환의 필요도 없으며 청산의 대상도 아닌 484조원의 연금총당부채가 점목되면서 거스를 수 없는 개혁대상으로 표적화됨

- 연금적자와 연금충당부채 모두 당사자가 아닌 제3자의 국민이 갚아야 할 빚으로 몰아간 결과, 인터넷상에는 아무런 설명서 없는 ‘484조원짜리 가격표’만 혼자 배회하고 있는 실정

## II. 양립 불가능한 부과방식연금과 연금충당부채

### □ 부과방식과 연금충당부채는 양립불가능

- 공무원연금제도의 재정방식은 당해 연도의 보험료(공무원이 납부하는 기여금과 정부가 고용주로서 부담하는 부담금 및 법정 보전금)로 당해 연도에 지급해야 연금을 부담하는 부과방식(pay-as-you-go)으로 운영 중(<그림 1> 참조)
- 부과방식은 그해 재직공무원으로부터 기여금(정부 부담금 및 보전금)을 걷어 그해 퇴직공무원들이 쓸 연금을 지급하기로 약속한 것으로 이러한 약속에는 ‘부채’, ‘빚’이란 개념이 들어갈 수 없음. 연금으로 지불해야 할 재원의 부족을 의미하는 연금충당부채(적립부족)란 개념이 존재하지 않는 재정방식
- 반면, 적립방식은 연금급여에 필요한 재원을 사전에 적립하는 방식으로 만일 적립금이 부족하게 되면, 부채(빚)로 계산됨(<그림 2> 참조)



주: 필자 작성

#### □ 부과방식연금과 양립 불가능한 연금충당부채의 계산방법

##### ○ 공포마케팅식 연금충당부채 계산법

- 기준시점인 2013년 말 현재 이미 퇴직하여 연금을 받고 있는 수급자와 기여금을 납부해 온 재직자에게 약속한 연금액(과거기여 대응부분)과 2013년 말 현재 재직 중인 공무원에게 퇴직 후 지급하기로 약속한 연금액(미래기여 대응부분)을 합쳐 2013년말 시점에서 일시금으로 환산한 금액이 484조원의 연금충당부채
- <그림 3>에서 보듯 아무런 자산이 없는 상태(자산 0원)를 전제하여 계산하면 청와대와 일부 언론의 주장처럼 정부와 국민이 갚아야 할 부채는 484조원이 틀림없음

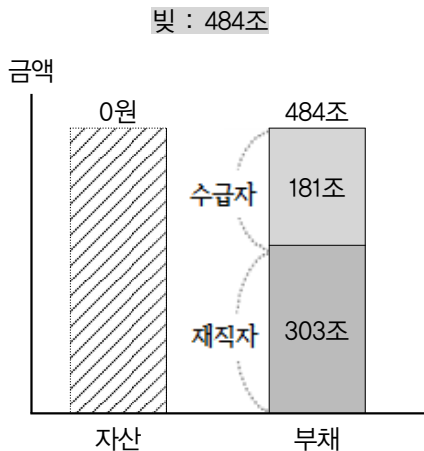
##### ○ 상식적인 부과방식 연금계산법

- 484조원의 일시금을 2013년 말에 한꺼번에 갚지 않기로 약속한 것이 현재의 부과방식 공무원연금제도임
- <그림 4>는 부과방식의 원리에 의해 작성한 것으로 장래의 484조원의 연금충당부채를 감당하기 위해 앞으로 공무원들이 매년 근무하면서 부담할 기여금, 정부가 매년 지급기로 약속한 부담금과 보전금, 1년 연금

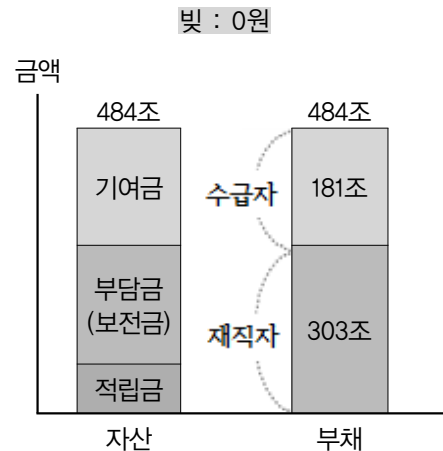
급여액을 감당할 정도의 적립금 등을 활용할 것을 전제로 한 부과방식 연금계산법으로 빛은 0원임

- 그해 은퇴한 퇴직공무원을 그해 근무하는 재직공무원이 부양하는 부과방식 연금제도는 빛도 없으며 사전에 쌓아둬야 할 적립금도 필요없는 세대 간 신뢰에 바탕을 둔 ‘세대 간 부양’이며 세계적으로 보급된 연금 재정방식임

〈그림 3〉 공포마케팅식 부채계산법



〈그림 4〉 상식적인 부과방식연금 계산법



주: 기준시점은 2013년 말 현재. 현재까지 수지불균형에 의해 발생한 정부가 부담한 보전금(연금 적자분)은 정부가 공무원연금의 적립금에서 부담하게 사용한 금액을 전액 상환된 것으로 간주하여 상쇄처리. 수치는 김완희(2014) ‘공적연금 충당부채 회계의 이해’, “재정포럼”, p.33에서 필자 작성.

- 박근혜 대통령과 안종범 경제수석이 언급한 484조원 부채는 적립방식에 서나 존재하는 적립부족액을 의미하며 현재 부과방식인 공무원연금제도에는 존재하지 않는 ‘공포마케팅식 부채계산법’임

#### □ 공무원연금에만 적용하는 ‘공포마케팅식 부채계산법’

- 만일 부과방식과 연금충당부채를 양립시키겠다는 ‘불통’을 고집한다면, 왜 다른 복지제도에는 적용하지 않는지를 설명해야 함

- 공무원연금과 마찬가지로 65세 이상 노인들에게 지급하는 기초연금, 국민기초생활보장제도, 건강보험 등 당해연도의 예산으로 당해연도에 필요한 연금·서비스를 제공하는 부과방식으로 운영하고 있어 적립금을 갖고 있지 않으며 따라서 ‘적립부족 = 충당부채’란 개념이 존재하지 않음
- 국가가 지급보증의 책임을 지고 재정방식도 공무원연금과 같은 부과방식인 기초연금, 국민기초생활보장제도, 건강보험 등도 같은 계산법에 의해 미래충당부채를 계산하지 않는 이상, 공무원연금만 별도로 적립방식에서나 통하는 충당부채를 계산하여 국민에게 ‘부채’라고 주장할 특단의 이유가 없음

#### □ 외국의 부과방식연금과 충당부채 처리방법

- 일본은 공적연금의 약속금액을 특별회계재무서류상의 대차대조표에 부채로 계상하지 않음
  - 부과방식은 연금지급을 약속한 시점에 자금을 확보하는 것이 아닌 연금지불 시점의 수입에 의해 운영되는 방식으로 장래의 수입으로 과거의 채무에 대응하는 재정방식
  - 이러한 부과방식은 과거의 업적과 일정시점(결산시점)의 자산과 부채를 표시하는 회계방식에 맞지 않으며 만일, 엄청난 약속금액을 부채로 표기하면, 다른 자산이나 부채의 실태를 왜곡시키는 정보를 제공할 우려가 있기 때문임
- 스웨덴은 자산부분과 부채부분 균형표기
  - 스웨덴은 연금 대차대조표의 자산부분에 NDC(명목확정보험료)에 채류기간을 곱한 ‘보험료자산’과 버퍼(buffer)기금으로 적립금이 있고 부채부분에 수급개시 전의 피보험자와 수급자가 존재
  - 수급개시 전 피보험자의 연금채무는 ‘가상계정잔고’로 계산하며, 수급자의 채무는 연금액에 평균임금상승률을 할인율로 사용하여 산출

- 자산부분의 <보험료자산 + 적립금>과 부채부분의 <수급개시 전 피보험자 연금액 + 수급자의 연금액>이 균형상태를 유지

〈그림 5〉 스웨덴 소득비례형 연금의 대차대조표

보험료 수입	수급개시 전 피보험자 연금액 + 수급자 연금액
적립금	
자산	부채

출처: 小野正昭(2005) ‘スウェーデン方式の概要と問題点’ オペレーションズ・リサーチ, pp.691-692.

- 일본과 스웨덴의 부과방식 연금제도에서는 적립부족을 의미하는 ‘연금충당부채’는 존재하지 않음
- 중요한 것은 장래의 보험료가 부담할 수 없는 수준까지 높아지지 않도록 연금제도의 지속가능성을 관리하는 지표며, 향후 제도유지의 가능성을 부담가능한 보험료 수준으로 판단하는 것임
- 현재의 공무원연금법에는 현재의 14%보험료율, 현재의 급여수준(지급률)을 앞으로도 계속 고정시킨다는 법률 규정이 없기 때문에 484조원 연금충당부채, 수지불균형에 의한 연금적자는 현행 법률에 근거하지 않은, 가정에서 도출된 수치에 불과

---

### Ⅲ. 바보야! 국민의 불만은 세금으로 적자를 보전하고 있는 거야!

- 484조원의 충당부채보다 국민의 세금으로 매년 보전해야 하는 정부보전금 축소에 대한 해결방안이 절실
- 최근 3년간 연금지출대비 정부보전금 비중은 2011년(17%), 2012년(19%), 2013(21%)로 매년 2%p씩 증가하고 있으며 정부보전금의 장기전망에서 보듯 매년 정부보전금 규모는 증가할 것으로 예상됨
- 이러한 만성적 수지불균형을 고착화시키는 정부보전금 지급을 폐지하기 위해서는 정부보전금 규정 폐지가 유력한 대안일 수 있음
  - 상환할 필요도 없고 청산할 대상도 아닌 484조원짜리 빚은 국민의 불안을 증폭시켰지만 이른바 ‘철밥통’에 대한 국민의 불만은 수지불균형에 의한 정부보전금을 국민세금으로 언제까지 보전해야 하는가에 있음으로 이에 대한 공무원과 정부의 고통분담을 통한 분명한 해결방안을 제시해야 함
  - 소득비례형 연금제도인 공무원연금제도는 정부보전금이 증가할수록, 그리고 고액연금자일수록 연금액에서 차지하는 정부보전금이 많아 여기에 국민의 불만이 집중하고 있음을 직시해야 함

〈표 1〉 정부보전금의 장기전망

연도	보전금(억원)		
	보전금	보수예산대비	GDP대비
2016	36,780	7.0%	0.3%
2017	43,481	8.3%	0.3%
2018	50,165	9.5%	0.3%
2019	57,869	11.0%	0.4%
2020	66,047	12.5%	0.4%
2025	105,949	19.1%	0.6%
2030	144,221	24.3%	0.7%
2040	195,487	26.2%	0.8%
2050	186,301	20.1%	0.7%
2060	224,007	20.1%	0.7%
2070	285,681	21.2%	0.9%
2080	342,231	20.7%	1.0%

자료: 인사혁신처

- 청산의 대상이 아닌 연금충당부채에 대해서는 국민에게 다시 설명하고 2001년부터 시작된 국민세금에 의한 정부보전금 지급은 중단하겠다고 약속하여 국민으로부터 동의를 구해야 함
- 정부보전금 도입으로 적자를 개선하기 위한 적절한 기여금 인상 없이도 연금지급에 대한 지급불능 사태를 피할 수 있게 되었음
- 또한 사용자로서의 정부는 기여금 추가부담을 후세대로 전가하려 했으며 공무원은 가처분소득을 줄이지 않아도 되는 등 기여시점이 아닌 지급시점에서 부족분을 보전하는 적자보전방식은 연금적자를 만성화시키는 가장 큰 원인이었다고 판단됨으로 개혁논의 시 반드시 개선되어야 할 과제



---

□ 철저한 수지균형을 약속하는 재정재계산제도 시행

- 연금제도의 설계에는 인구요소, 경제요소에 관한 기초적 가정을 전제로 50-100년 후의 초장기간 급여와 부담의 밸런스를 취해야 하는 장래예측의 곤란성을 동반함
  - 이러한 인간의 ‘인지의 한계’를 뛰어 넘는 곤란성에 대처하기 위해서 연금법에는 5년마다 재정재계산을 실시하여 재정적 균형을 유지하여야 한다고 규정되어 있음(공무원연금법 제 65조)
  - 정부보전금을 폐지하기로 결정하면, 재정재계산을 통해 기여금과 부담금 인상방법, 장기적인 적립비율의 검토 등의 종합적인 자구노력으로 ‘수지적자=연금삭감’ 프레임을 극복해야 함

□ 국민세금 대신 자신의 보험료를 단계적으로 인상하겠다는 합의 필요

- 단계적으로 보험료를 인상하는 ‘단계보험료방식’을 통해 연금재정균형을 달성
  - 앞으로도 계속 법률에 보험료를 고정하여 규정하는 ‘고정보험료방식’이 아닌 향후 계속해서 보험료를 조금씩 인상하는 단계보험료 방식을 계속하겠다는 합의가 필요
  - 이것은 재정재계산을 계속하겠다는 것을 의미하며 동시에 정치적 리스크를 가지고 가겠다는 것을 의미하지만 연금적자를 미래세대만의 부담이 아닌 현세대도 공동부담하겠다는 선언임
  - 보험료수준이 20%정도까지 도달한 다른 선진국들도 보험료를 단계적으로 인상해 갔던 프로세스를 한국도 지금부터 조금씩 해가자는 공개적인 약속이 단계보험료방식의 합의임

□ 부과방식의 최대약점인 고령화에 대한 분명한 ‘자기희생’ 합의 필요

- 공무원의 경우, 기대여명의 연장으로 인한 재직 공무원의 급격한 보험료 인상이 과도한 부담으로 작용하지 않도록 지급률의 하향조정을 통해 보험료 인상폭을 조정하는 것은 불가피
- ‘저출산·고령화=부양비율 급증’에 대한 추가적인 안정화 조치 필요
  - 만일, 장수가 축복이 아니라 재앙이라는 사회적 합의가 형성되어 인위적으로 고려장을 실시하지 않는 한, 연금수급자를 조정하는 것은 무리
  - 부양률을 안정적으로 달성하기 위한 정책적 노력으로 사회복지직 공무원을 증원 및 비정규직 공무원의 가입을 유도하고, 육아 등으로 중도퇴직·전직하는 공무원을 줄이고 정년연장 등을 통한 수급개시연령을 연기하는 등의 정책을 통해 부양자를 늘리는 정책과 함께 재정안정화 조치를 포함한 급여의 적정화가 필요

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.