

한국노동사회연구소 제 114차 노동포럼

공무원연금 개혁 논란과 공적 연금의 미래

- ◆ 일시 : 2014년 11월 19일(수) 오후 4시~6시
- ◆ 장소 : 환경재단 레이첼카슨 홀 (시청역 10번 출구 방향)
- ◆ 주관 : 한국노동사회연구소
- ◆ 후원 : 프리드리히 에버트재단 한국사무소

한국노동사회연구소

- 토론회 식순 -

- 진행 안내 및 사회 4:00 ~ 4:10
 - 노광표 (한국노동사회연구소 소장)

- 발표 4:10 ~ 5:00
 - 발표 1 : 한국의 노후소득보장 수준을 논의할 사회적
합의기구 구성을 제안합니다
이충재 (전국공무원노동조합 위원장)
 - 발표 2 : 2014년 공무원연금 개혁 논쟁과 개혁 방향
주은선 (경기대학교 사회복지학과 교수)

- 휴식 5:00 ~ 5:10

- 지정토론 5:10 ~ 5:50
 - 김인재 (인하대학교 법학전문대학원 교수)
 - 오건호 (내가만드는복지국가 공동운영위원장)
 - 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
 - 은수미 (새정치민주연합 국회의원)

- 객석토론 5:50 ~ 6:00

- 폐회 6:00

- 목 차 -

○ 발표 1

- 한국의 노후소득보장 수준을 논의할 사회적 합의기구 구성을 제안합니다 1
- 이충재 (전국공무원노동조합 위원장)

○ 발표 2

- 2014년 공무원연금 개혁 논쟁과 개혁 방향 9
- 주은선 (경기대학교 사회복지학과 교수)

○ 지정토론

- 김인재 (인하대학교 법학전문대학원 교수) 34
- 오건호 (내가만드는복지국가 공동운영위원장) 38
- 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원) 42
- 은수미 (새정치민주연합 국회의원) 55

한국의 노후소득보장 수준을 논의할
사회적 합의기구 구성을 제안합니다

이충재 전국공무원노동조합 위원장

한국의 노후소득보장 수준을 논의할 사회적 합의기구 구성을 제안합니다

이충재(전국공무원노동조합 위원장)

I. 들어가며

9월22일 연금학회의 국회정책토론회가 무산되면서 공무원연금에 대한 논의는 급물살을 타게 되었다. 10월27일 새누리당은 김무성 대표를 포함하여 전체 새누리당원의 명의로 발의안을 내놓았다.

당리당락에 따라 군사작전 하듯이 의원전원의 서명으로 발의하고 연내처리를 목표로 졸속으로 진행하다보니 여러 문제점들이 드러나고 있다. 예를 들면, 공무원기여율은 7%에서 10%로 인상한 반면 정부부담률은 7%로 되어있는 것¹⁾ 등이다. 또한 중요한 사항임에도 보도자료에는 언급하지 않고 은근슬쩍 넘어가려는 보전금 국가 지급보장 조항²⁾ 삭제, 퇴직수당 연금화 및 명목상적립 문제, 자세한 내용은 시행령을 통해 조절하도록 한 것 등이다. 법에 의해 강제해야 하는데 적용제도의 선택권을 부여하는 방식은 제대로 법을 구상하지 못한 것의 간접적인 증거이기도 하다.

공무원연금 개정논의가 본격적으로 진행되었지만 새누리당의 법안 및 보도자료 어디에도 공무원의 ‘복지’, ‘노후소득보장’ 등의 말은 나오지 않고 있다. 새누리당은 ‘재정안정화’ 프레임 속에서 모든 복지담론들을 무력화시키고 있다. 공무원연금을 비롯하여 아랫돌 빼고 윗돌 괴는 무상급식과 무상보육(누리과정)문제, 고교 무상교육 포기, 공공부문 민영화문제 등이다. ‘재정안정화’에 집중한 순간 프레임에 갇히게 되고 새누리당의 의도대로 끌려갈 수밖에 없다.

새누리당의 공무원연금의 개정안에 대한 비판과 함께 몇 가지 제안을 하고자 한다.

1) 부칙에선 16년과 17년 각 8%, 9%로 규정하였지만 18년 이후는 다시 7%로 되는 것인지 모호해짐
2) 법 제69조 제1항의 국가지급 보장 조항을 언론 등 대외적으로 공개하지 않은 채 삭제. 국가지급의 의무가 있으므로 연금충당부채로 인식되는 것이다. 국가지급의무가 없다면 이후 연금충당부채로 인식하지 않게 되므로 큰 이슈가 되는 것이다. 그러나 사용주인 정부가 관련 법 조항을 삭제한다고 지급의무가 없다고 할 수 있는지 의문이다. 삭제문구는 “다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하“보전금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.”

II. 새누리당 공무원연금법 개정안의 의미

1. 이해당사자의 배제

공적연금은 세대 내 및 세대 간의 연대정신을 기초로 하여 운영되는 제도이므로 이해당사자들은 가능한 논의과정에서 설득과 이해를 요구하는 것이 당연한 수순이지만 지금 새누리당의 모습은 마치 군사작전을 하듯이 연말까지 법안 통과를 목표로 밀어붙이고 있다.

공무원연금은 후불임금의 성격을 가지고 있다. 그러므로 임금문제는 노사 간의 협상대상이 되고 2007년 노사 간의 최초의 단체교섭(정부교섭)에서 “제39조(공무원연금제도의 개선) ①정부는 공무원연금제도 개선 시 이해당사자인 조합과 공직사회의 의견을 수렴하여 최대한 반영하도록 노력한다. ② 전항의 실현을 위해 ‘공무원연금제도논의기구’에 조합의 참여를 보장한다.” 라고 체결한 바 있다.

안진행정부는 지난 3월 6일 공무원연금발전위원회 운영규정(훈령)에서 공무원단체 소속 공무원, 퇴직연금수급자 등 이해당사자들을 위원에 포함하는 조항을 삭제하고 ‘공무원연금제도 개선 전문위원회 운영규정(훈령 제34호)’으로 이름을 바꿔 연금전문가와 대학교수 등으로만 구성하였다³⁾. 이 위원회는 6월말에 모수개혁안 초안을 안진행정부로 전달하였지만 구체적인 내용은 공개되지 않고 있다.

합리적인 논의를 위해서는 필수적인 것이 관련 정보를 공개하고 터놓고 논의해야 하지만 새누리당은 자신의 재정추계 및 입직시기별 손익계산의 관련정보를 공개하지 않고 공무원연금공단에게도 합구령을 내려 국회차원에서조차 정보가 입수되지 않고 있다. 당정청과 일부 전문가들만이 정보를 독점한 상태에서는 보수언론의 왜곡보도가 차단되지 않고 국민과 공무원간의 이간질이 심해지면서 열심히 국가에 충성하던 대다수 공무원들의 마음에 상처와 함께 사기저하가 극에 달하고 있다.

2. 적정 노후소득 논의는 없고 재정안정화만 주장

최근 OECD는 [OECD 한국경제보고서]에서 “GDP대비 사회복지지출 수준은 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하며, 소득불평등과 상대적 빈곤(특히 상대적 빈곤에 속한 비중이 49%에 달하는 노인층에 대해)을 개선하는 효과가 비교적 작은 편이다.중략.... 장기적으로 국민연금이 빈곤을 줄이는데 보다 효과적이도록 만드는 것이 중요하다. ...중략... 국민연금의 포괄범위를 확대하고 소득대체

3) 개정 전 운영규정에선 제4조(구성)에서②항에서 「...공무원연금과 관련 있는 이해당사자를 대표하는 자 중에서 행정안전부장관이 위촉한다. 단, 위원장은 제2호의 자 중에서 위촉한다. 1.(생략) 2. 공무원단체 소속 공무원, 퇴직연금수급자, 비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리 민간단체, 공무원연금 관련 연구기관 및 공무원연금 전문가, 언론기관 대표 중 25인 이내」로 되어 있던 것을 개정된 운영규정에선 「② 제1항에 따른 위원은 공무원연금 관련 학회에서 추천한 전문가 중에서 구성하되.....」로 변경되었다.

율을 약 50%수준으로 유지되어야 한다.” 라는 권고를 하였다.

OECD 국가 중 노인빈곤율 1위, 노인자살율 1위를 수년에 걸쳐 지속하고 있는 한국의 모습은 비정상 상황임에도 공무원연금의 소득대체율을 이러한 국민연금의 40% 수준으로 하향평준화한다는 것은 적정 노후소득에 대한 어떠한 반성과 대책도 없이 재정안정화만 주장하는 것이다.

새누리당 공무원연금법 개정안 발의관련 보도 자료를 보면 개혁의 핵심내용은 재정적자를 줄이자는 것이지 그렇게 했을 때 공무원 노후소득 보장에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 내용은 없다.

2016년 7급 신규자가 30년 근무하면 현행은 177만원을 받는데 새누리당안대로 바뀌면 93만원⁴⁾을 받게 된다(<표 1> 참조). 2014년 2인 가구 최저생계비가 약 103만원 수준이므로 새누리당안대로 간다면 7급으로 입직해서 30년을 근무해도 최저생계비가 되지 않는다는 것은 적정 노후생활비 수준에서 많이 벗어나고 있다는 것을 의미한다.

3. 공무원연금의 특수성에 대한 몰이해

1) 공무원연금제도의 목적

순국민대상의 노후소득보장을 위한 공적연금이 만들어지기 전에 공무원연금은 직업공무원제의 일부로서 공무원의 권위와 중립을 보호하기 위한 제도로 시작되었다. 즉, 공무원연금제도의 역할은 직업공무원제 하에서 공직의 안정성, 직무전념을 유도하기 위한 인사정책적 수단이었다는 것이다. 공무원연금은 장기근무를 할수록 그 혜택이 커지고⁵⁾, 부정부패와 관련될 때는 유보임금으로 감액되기도 한 것이다. 그래서 장기근무를 유도하기 위해 도입당시 평균수명이 60세가 안되던 시절에 연금수급조건이 20년이라는 긴 시간을 설정하였던 것이다.

이러한 성격은 국민연금과는 다르게 공무원에게는 정부가 사용주가 된다는 것이다. 그러므로 노후소득보장과 더불어 부양의 의무를 가지게 되어 자연스럽게 공무원 인사제도와 얽혀 복잡한 성격을 가지게 된 것이다.

이제 와서 이러한 특수성을 건어내고자 한다면 공직의 안정성, 부패차단 등의 성격은 다른 인사제도를 통해서 담보해야 할 것이지만 박근혜정권은 정권을 처음 잡은 초보정권처럼 직업공무원제에 대한 몰이해로 공무원연금의 특수성에 대한 어떠한 대책도 내놓지 않고 있다는 것이다.

2) 공무원연금의 소득재분배문제

새누리당은 공무원연금에 국민연금처럼 소득재분배 기능을 삽입하였다. 그러나 공무원연금같은 후불임금 및 직무성과 등을 반영하는 보수개념의 연금에 소득재분배를 부여하는 국가는 거의 없다. 재직 중의 보수격차가 큰 주요 선진국도 공무원연금은 재직 중 성과를 반영하는 퇴직급여이므로 소득재분배를 도입하지 않고 있다. 민간의 퇴직금을 연금화하면서 소득재분배를 넣는 것이 가능하지

4) 177만원 × (1.0%/1.9%) = 93만원

5) 그래서 소득재분배기능이 없고 장기근무를 하면 할수록 승진과 함께 보수증액, 그리고 소득비례의 연금에도 반영되도록 한 것이다.

않듯이 마찬가지로 상황이 된다.

더불어 소득재분배기능은 장기근무를 유도하던 공무원연금에서 그 기능을 무력화하게 된다. 장기근무를 할수록 수익비가 낮아지는 구조에선 장기근무가 오히려 불이익을 초래하게 되는 상황이라면 중간정도 근무하고는 조기퇴직을 모색하라는 무언의 환경을 만드는 것이다.

하위직의 연금액이 낮은 것은 현실보수가 너무 낮은 것에 기인하므로 현실보수를 올려야 하는 것이 정답이지 연금의 소득재분배를 통해서 하위직 연금을 올리는 것은 역작용이 더욱 많다. 공무원 연금에 부여된 ‘현실의 낮은 보수에 대한 후불임금’의 성격은 이제 소득 2만 불이 넘는 대한민국에서 졸업해야할 조건이다. 하위직의 경우는 보수를 현실화하는 것이 답이다. 그래도 하위직의 연금이 부족하다면⁶⁾ 기초연금수급을 할 수 있도록 조치하면 된다. 상위직의 경우는 소득상한 등으로 충분히 고액연금을 줄일 수 있다.

3) 소득단절의 문제

연금수급 개시 연령을 65세로 연장(‘23~’31년까지 2년에 1세씩)하게 되면 60세 정년이후의 소득단절이 생기게 된다. 공무원은 재직 중에는 겸직을 할 수 없고, 영리행위를 할 수 없으며, 4급 이상의 보직자가 되면 재산을 공개하고 주식이 많으면 백지신탁⁷⁾을 해야 한다. 퇴직 후 재취업⁸⁾도 제한하고 있는 상황에서 공무원들이 60세에서 65세 사이의 소득단절기간을 대처하는 방법은 무엇일까? 정년이후가 걱정되어 제대로 직무에 전념할 수 있을까?

지금은 중앙부처를 중심으로 4급 이상 고위직에서 조기퇴직을 하면서 관피아 등으로 전환되지만 새누리당 안처럼 소득단절기간이 생기면 하위직도 퇴직 후 관피아 걱정을 해야 할 판이다.

4) 신규공무원과 재직공무원의 이원화문제

신규공무원의 공무원연금구조를 달리하거나 분리하게 되면 공무원연금을 매개로 한 인사행정의 다양한 정책수단들이 동일하게 적용되기 힘들게 되며 그러한 인사정책들이 신규자들에게는 무력화될 소지가 다분히 존재한다.

국민연금 수준으로 변경된 신규공무원에게 재직공무원처럼 동일하게 징계에 따른 감액조치(유보임금)가 가능하지 않게 되므로 인사행정은 이분법적으로 복잡하게 설계되어야 하는 문제점이 있다.

또한 공직 내 상이한 두 가지 연금형태로 인한 선후배간 갈등을 유발시킬 수 있다. 조직관리 측면에서 매우 어려운 상황에 놓이게 된다.

6) 65세 노인 소득하위 70%에 포함된다면

7) 고위공직자가 직무관련 주식을 보유한 경우, 공·사적 이해충돌 가능성을 사전에 방지하기 위하여 당해 주식을 매각 또는 백지신탁하게 하는 제도로 주로 재산공개대상자에게 주식총가액이 3천만 원을 초과할 경우에 적용된다. 대상자가 된날로부터 1개월 이내에 직무관련성 심사청구를 하든지, 매각하든지, 백지신탁을 하든지 하여야 한다.

8) 퇴직예정 공직자가 퇴직 후 취업을 목적으로 특정업체에 특혜를 주는 등의 부정한 유착 고리를 사전에 차단하고, 사기업체 등에 취업한 후 퇴직 전 근무하였던 기관의 부당한 영향력 행사 가능성을 배제함으로써 공정성과 공직윤리를 확정하는데 목적이 있음. 재산등록의무자였던 퇴직공직자가 대상이고 퇴직 후 2년간 유관기관 취업이 제한된다.

Ⅲ. 공적연금의 적정성

한국의 노인빈곤율의 문제는 심각한 상황이며 경제적 빈곤에 따른 노인자살율도 마찬가지로 최악의 상황이다. OECD의 권고가 아니더라도 현재의 국민연금은 그야말로 용돈연금에 불과하다. 그렇다면 소득대체율의 인상을 포함한 한국 국민들의 최적 노후 소득수준을 논의해야 한다. 지금 연금개혁을 한다고 해도 그 효과는 중장기에 나타난다고 볼 때 일반국민의 노후빈곤문제가 더욱 시급히 해결해야 할 숙제가 된다.

공적연금은 노후 소득보장을 목적으로 하고 있다. 과연 그 목적을 달성하고 있는가를 살펴보아야 한다. 공무원연금을 중심으로 살펴보면, 아래 <표 1>은 2016년 일반직 7급, 9급으로 임용되어 20년 또는 30년을 재직하고 첫 연금액을 2012년 현가로 계산한 것이다.

<표 1> 2016년 임용공무원이 20년/30년 재직할 경우 퇴직 후 첫 연금액 비교 (2012년 현재가치)

퇴직 후 첫 연금액	9급 임용		7급 임용	
	20년 재직	30년 재직	20년 재직	30년 재직
현행	72만원	140만원	91만원	177만원
새누리당안 ⁹⁾	38만원	74만원	48만원	93만원

※ 출처 : 2014년 안전행정위 국감자료 내용(현행)을 기본으로 일부 내용(새누리당안)추가
 ※ 적용가정 : 2016년 임용공무원, 보수인상률 3~4.5%(기획재정부 장기재정전망 공통지침)
 할인율 : 4~4.9%(기획재정부 국가회계기준)

2인 가구 최저생계비는 약 103만원 수준이므로 새누리당의 안으로 보면 모두 최저생계비 이하의 빈민층으로 전락한다. 현실보수 또한 민간의 84.5%수준에서 민간보다 저축여력이 더 많은 것도 아닌 상황에서 부채가 있게 되면 최악의 상황이 된다.

기초연금을 수급하려면 소득인정액이 단독가구 87만원, 부부가구 139.2만원 보다 적으면 수급대상이 된다. 재산을 고려하지 않는다면 9급 및 7급으로 임용되는 하위직공무원들은 거의 기초연금을 받아야 하지만 직역연금대상자들은 기초연금대상자에서도 제외되고 있다.

국민연금의 소득대체율을 OECD 권고대로 50%를 유지한다면 국민연금가입자의 소득대체율은 현행 공무원연금의 소득대체율과 같아진다¹⁰⁾ (<표 2> 참조).

9) 현행 지급률 1.9%에서 1.0%로 낮아진다는 것에 비례하도록 적용하여 계산하였음(즉, 현행월액×(1.0%/1.9%))

10) 공무원연금은 현행 최대가입기간이 33년이고 국민연금은 40년이지만 실효 가입기간은 30년이 안될 것으로 예측되므로 비교를 위하여 30년 가입, 전생애평균소득 기준으로 비교하였음

<표 2> 국민연금(평균소득자)과 공무원연금의 소득대체율비교 (30년가입, 전생애평균소득 기준)

구분		현행		개정(예정)		
		국민	공무원	국민	공무원	
					재직자	신규자
소득 대체율 (30년 가입)	퇴직금(퇴직수당) ¹¹⁾	15.6%	6.1%	15.6%	15.6%	15.6%
	소득비례연금	30% ¹²⁾	57.0%	37.5%	37.5%	30%
	기초연금 ¹³⁾	5 ~ 10%	-	~ 10%	-	-
	전체	50.6 ~ 55.6%	63.1%	63.1%	53.1%	45.6%
비고				OECD권고대로 국민연금 소득대체율 50%유지한다면	새누리당의 공무원연금법 개정안대로 한다면	
소득비례연금의 최고 소득대체율 (최대가입기간)		40% (40년)	62.7% (33년)	50% (40년)	50% (40년)	40% (40년)
연금지급율		1%	1.9%	1.25%	1.25%	1%

※ 출처 : 현행 소득대체율은 2014년 안행위 국감자료에서 발췌하였고 개정(예정)의 소득대체율은 비고란의 가정 하에 계산한 것임.

IV. 공무원노조의 요구

1. 이해당사자를 포함하여 사회적 합의기구를 구성하라

박근혜대통령이 유럽의 사례로 독일과 오스트리아를 예로 들었다. 특히 오스트리아는 2005년 연금개혁에서 사회적 합의를 통하여 65-45-80의 원칙을 만들었다. 즉, 65세부터 45년 가입하면 80%의 소득대체율을 가지겠다는 것이다. 관련하여 한국에도 유사한 사회적 합의가 필요하며 이를 논의할 사회적 합의기구 구성을 제안한다.

지금처럼 재정문제로 하향평준화 하다보면 공적연금은 완전히 무력화되고 사적연금에만 우리의 노후를 의존해야 하는 상황으로 내몰리게 될 것이다. 개별 연금을 개혁논의를 하기 전에 전체 연금 시스템에 대한 적정 소득대체율 논의를 통해 목표점을 잡는 것이 우선되어야 한다.

11) 퇴직금의 소득대체율은 기대여명이 증가하면 더욱 낮아지게 되어 있다. 즉, 일시금을 기대여명으로 배분하기 때문이다.

12) 2028년에 지급률 1%로 떨어졌을 때 소득대체율임, 2014년 현재 32.1%로 보고됨.

13) 직역연금가입자 및 그 배우자는 기초연금수급자격이 없다. 현재 기초연금은 70%노인에게 국민연금의 소득재분배를 위한 A값(연금수급 전 3년간의 전체가입자의 평균소득월액의 평균액)의 5 ~ 10%를 지급[기초연금액=(20만원- $\frac{2}{3}$ ×A값)+10만원].

2. 공무원연금 특수성에 대한 대책 마련하라

새누리당의 개정안에는 빠져있는 공무원연금의 특수성(후불임금, 유보임금성격 등)에 대한 대책을 마련하여야 한다. 특수성을 더 이상 공무원연금에 부과하지 않으려면 다른 제도를 통해 특수성을 흡수해야 하고 국민연금과 통합 로드맵을 진행시키면 된다.

주제발표-2

2014년 공무원연금 개혁 논쟁과 개혁 방향

주은선 경기대학교 사회복지학과 교수

2014년 공무원연금 개혁 논쟁과 개혁 방향

주은선 (경기대학교 사회복지학과 교수)

I. 박근혜 정부의 공무원연금 개혁 논의의 배경과 맥락

- 왜 2012년까지도 상당한 재정충당금이 소요되었으나 비교적 잠잠했던 공무원연금개혁 이슈가 최근 들어 최우선 정책아젠다가 되었을까?
 - 공무원연금제도의 문제점 자체
 - : 사회보장 기능과 재정건전성 양자의 문제. 객관적으로 개혁 필요한 상황임.
 - 공무원연금제도에 대한 2008년 사회적 합의의 불완전성
 - : 재정방식 및 정부의 재정감당 수준 등에 대한 사회적 합의 부재
 - : 2008년의 공무원연금제도발전위원회를 통한 합의는 형식적으로는 범시민사회단체를 포함한 합의이지만 사실상 이명박정부와 공무원 당사자의 합의로서, 의미 있는 사회적 합의로서 존중받고 있지 못함. 일례로 2008년 합의 결과로 애초 50%대에서 30%대로 절감된 정부의 재정충당금 수준에 대해 사회적 합의 부재
 - 박근혜 정부의 연금개혁 드라이브
 - : 보수적 복지 전락으로서 재정위기론 활용 + 실제 정부재정 압박 가중
 - : MB 해외자원개발투자의 여파, 박근혜 정부의 사회통합을 통한 증세 실패와 최경환경제정책 줄푸세 기조로 인한 재정압박, 기초연금과 누리과정 등 복지재정에 대한 중앙정부 책임을 지방정부 및 지방교육청으로 떠넘기는 것의 한계
 - 인적 연속성은 복지철학의 연속성을 의미 :
 - 박근혜 정부 연금정책 주요 입안자들이 2007~2008년 공무원연금개혁 과정에서 큰 폭의 축소와 개인계정 설치 등을 주장하였으며, 2000년대 내내 연금논쟁에서 국민연금과 기초연금 등 공적연금 전반의 축소를 주장한 바 있음.
 - : 2014년 연금학회안과 새누리당안은, 당시 합의에 실패하여 폐기된 바 있었던 2007년 공무원연금제도 발전위원회 정책건의안이 상당부분 반영됨¹⁴⁾.
 - : 국민연금 축소-> 2014년 5월 기초연금 국민연금연계법안 통과-> 8월 사연금활성화대책 제시 이

14) 당시 합의에 실패한 2007년 공무원연금제도 발전위원회 정책건의안은 당시 KDI가 내놓은 개혁안에 기초하였고 KDI 개혁안 작성에는 문형표 보건복지부 장관, 김용하 교수 등이 참여한 바 있음. 또한 2007년 공무원연금제도 발전위원회 산하 재정분석전문위원회 위원장은 현 청와대 경제수석인 안종범 교수였음. 2007년 개혁안의 사회적 합의 실패 이후 2008년 새로운 공무원연금 개혁안 작성과 사회적 합의를 위해 만들어진 공무원연금제도발전위원회는 문형표 현 보건복지부 장관은 소위원회 위원으로 참여한 바 있음.

후 공적연금 축소의 완결로서 공무원연금(+사학연금) 축소 시도

- 현재 뼈아픈 것은 2008년 공무원연금개혁안에 대한 ‘사회적’ 합의가 효력을 가질만한 실효성을 갖지 못했다는 것. 즉, 당시 설정한 재정적 부담 수준에 대한 합의 부재의 문제임.
 - 재정부담 수준과 형태에 대한 지속성 있는 사회적 합의를 구성해내는 것이 지금 개혁 논의의 핵심. 그밖에 제도의 성격과 위상, 사회보장 기능 재정비 필요함.
 - 박근혜 정부는 거의 코미디 수준인 국민포럼 등으로 절차적 정당성(?)을 확보하고, 실제로는 끈질긴 논의를 위한 시간과 합의를 위한 노력을 투여할 의사가 없이 개혁안의 일방적 관철을 시도하고 있음.

II. 공무원연금의 성격과 고려해야 할 것들

1. 공무원연금의 성격

- 사회보험적 노후소득보장 기능 + 퇴직연금, 혹은 근로기준법에 의한 퇴직금 + 산업재해보상제도에 의한 재해보상 등 포괄하는 종합적인 사회보장제도에
 - 장기급여 : 퇴직연금(퇴직수당), 유족급여, 장해급여 등
 - 단기급여 : 공무상요양비와 재해보조금 및 사망조위금 등
- 사회보험과 근로기준법의 노동자복지 요소가 함께 내재되어 있음.
- 이는 공무원연금과의 비교평가 대상이 국민연금뿐만 아니라 ‘국민연금 + 퇴직금 + 산재보험 (+ 고용보험)’임을 의미함.
 - 국민연금과의 기여, 급여수준, 보장성 비교를 통한 형평성 판단에서 반드시 포함되어야 함.

<표 1> 국민연금과 공무원연금의 성격 비교

구분	국민연금	공무원연금
제도 성격	<p>노후(장애, 유족) 소득보장</p> <p>※ 퇴직금, 산재, 고용보험은 별도 제도로 운영, 후생복지는 사용자 부담임</p>	<p>노후(장애, 유족) 소득보장</p> <p>+퇴직금일부</p> <p>+인사정책(인재영입, 장기근속, 성실근무, 높은 도덕성)</p> <p>+권리제한의 보상</p> <p>+산업재해보상</p> <p>+후생복지</p>

- 공무원연금 수급권은 시민으로서 가지는 사회권의 요소와 노동권의 요소가 혼재되어 있음. 공무원연금에 대해 정부(국민)는 노후, 재해 등에 대한 종합적 사회보장제도 운영자, 공적연금 지급보증자로서 책임과 함께 사용자로서 책임을 함께 가지고 있음.
 - 정부책임 : 공적연금에 대한 일반적 관리 책임, 지급보증자 책임 + 사용자 책임

- 여기에 공무원연금이 공무원의 노동권 등 권리제한과 각종 의무에 대한 보상, 그리고 낮은 임금에 대한 보상의 성격이 추가되어 있다는 주장이 있음. 즉, 공무원연금이 급여가 높기는 하나 이는 신분계약(노동3권, 정치활동 자유, 직업생활 자유 등 제약), 공무원의 낮은 보수(2013년 기준 민간임금 접근율 84.5%) 등을 보완하기 위한 것.
 - 신분계약 등은 공무원연금에서 고려할 사항으로 보임.
 - 낮은 보수 문제는 공무원연금에서 일부 고려해야 할 사항임. 민간의 퇴직연금 부분이 공무원연금에 포함되어 있다는 것은 이연된 임금(deferred wage) 부분이 연금급여 안에 분명히 존재한다는 것을 의미하기 때문임.
 - * 그러나 저임금을 연금으로 보상한다는 논리는 과거와 같은 현실적 영향력을 갖기 어려워 보임. 민간부문 임금에 비한 공무원임금 수준은 시기와 상황에 따라 매우 가변적이었고¹⁵⁾ 최근 80~90% 수준이며, 이를 연금수준과 연결시키는 것은 논리적 연결고리가 약함. 오히려 공무원들의 저임금 문제 해결, 적정임금 확보는 연금과 별도의 문제로 추진할 이슈임. 연금을 지켜도 임금문제는 해결해야 한다는 것.

- 공적사회보장제도로서는 취약한 공공성
 - 가입자들, 수급자들 내부 격차를 줄이고 보장성을 높이기 위한 조치 매우 미약함.
 - 공무원연금은 자신의 보수가 연금액에 직접적으로 반영되는 소득비례형 연금으로 재직 당시의 보수격차가 연금격차로 거의 반영됨. 재분배적 요소 없음.
 - 재직자연금 문제, 33년 기여 상한, 20년 가입 전후의 큰 격차(수급요건 20년 등), 분할연금, 크레딧 등

2. 공무원 연금제도에 대해 고려해야 할 몇 가지

- 공무원연금을 부정적으로 보는 관점에서는 별도의 공무원연금의 존재 자체가 부당함.
 - 국민연금과 크게 차이나는 급여액.
 - 공무원들이 훨씬 급여액이 낮은 국민연금 삭감을 주도했다는 인식.

15) 이에 대한 반론으로 임금이 다소 낮고, 연금 메리트가 없다고 하더라도 고용안정성이 공무원들의 메리트가 될 수 있는 논리를 편다면, 이는 민간 부문 전영역의 노동자들이 고용불안정 상태이며 고용불안정성을 계속 받아들인다고 전제할 때에 성립할 수 있는 논리임. 즉, 적정급여, 고용안정, 일할 권리는 공공부문, 민간부문 노동자 모두 확보해야 할 노동권의 중요한 일부로서 어떤 관점에서든 향후 이를 연금급여 수준과 연동시키는 것은 논리를 어렵게 만들.

- 공무원연금기금이 거의 없는 상황에서 높은 혜택을 유지시키기 위해 2013년 기준 2조 상당한 예산을 투입하는 것은 불합리하다는 정서 (제도의 재정방식과 재정충당금에 대한 오해?의 산물)

○ 그럼에도 불구하고, 공무원연금 논의는 다음 지점을 고려할 필요가 있다.

- 첫째, 공무원연금이 단순히 노후보장만을 위한 것이 아닌, 사용자 책임이 포함된 종합적인 보장 제도라는 것. 이에 제도 내용과 보장 수준의 차이가 존재하게 됨.
- 둘째, 정부의 재정보전금(보전액)의 성격을 재규정할 필요 있음. 흔히 언론에서는 공무원연금에 대한 정부의 재정보전금을 ‘적자’로 표현하지만 공무원연금의 재정보전금을 통상적인 ‘적자’개념에 들어맞지 않음. 재정보전금은 사용자이자, 연금이란 공적사회보장제도 운영자로서 정부가 급여지급 책임을 사후적으로 부담하는 것으로서 ‘적자’와는 구분됨. 지금 존재하는 재정부담금은 정부가 미리 보험료를 적립할 것인가, 사후에 급여를 지급할 때 비용을 지불할 것인가의 문제에서 후자를 선택한 결과임. 즉, 재정보전금은 정확히 말하면 ‘적자’가 아니며 급여지출을 위한 책임을 사용자가 사전에 보험료로 충분히 지지 않는 것을 선택했기 때문에 사후에 발생하는 부담을 충당하는 돈임. 정부가 사용자로서 공무원의 임금과 더불어, 연금비용 일부를 부담하는 것은 당연하다고 할 때, 일반 예산에서 임금은 부담하면서 연금비용을 부담할 수 없다는 것은 말이되지 않음. 요컨대, 공무원연금 비난의 초점인 재정보전금은 공무원연금이 기여와 급여의 완전한 균형을 도모한 제도로 설계되지 않은 한 책임져야 할 사용자 책임의 일부임.
- 이와 관련하여 셋째, 한국정부는 박정희 정권 시절 공무원연금을 통해 약속한 급여에 비해 초기 보험료 부담을 지나치게 낮게 설정하였음. 공무원연금 재정 위기는 갑자기 발생한 것이 아니라 제도 초기에 이미 그 뿌리가 있음. 즉, 박정희 정권에게 초기 공무원연금은 매우 싼 비용의 충성심 고양 장치였다는 것. 공무원연금 도입 이후 상당 기간 기여율은 불과 2~3%. (아래 <표 2>참고). 상당 기간 사용자 책임을 실제로 지지 않았다는 것은 결국 사후 보전(재정충당금) 형태의 정부 책임 부분 크기를 키우는 결과를 낳음.
- 넷째, 현재에도 민간부문 사용자에 비해, 다른 나라 정부에 비해 한국 정부는 노후보장에 대해 기여율이 낮음. 즉, 기여를 통한 재정적 책임 수준이 낮음. 또한 공무원 대 정부의 부담을 비교해 보아도, 다른 나라에 비해 공무원 본인과 사용자 (정부)간의 보험료율 비율을 볼 때 (<표 3>참고), 한국 공무원연금의 경우 본인의 보험료 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음.

<참고> 공무원연금 기여율

- 1960년 2.3%로 출발한 기여율은 1969년에 3.5%, 1970년에 5.5%로 인상된 후 20여 년간 묶여 있다가 1996년에 와서야 6.5%로 인상되었고, 1999년에 7.5%, 2010년 14%로 인상되었다. 정부는 2012년에 와서야 공무원연금보험료로 민간 고용주의 국민연금 부담(4.5%)보다 높은 7%를 부담하기 시작하였다.

<표 2> 공무원연금 기여율 변동내역

연도	1960.1	1969.1	1970.1	1996.1	1999.1	2001.1	2010
기여율	2.3%	3.5%	5.5%	6.5%	7.5%	8.5%	14%

- 정부는 고용주이면서도 민간과 달리 1960년 이래 퇴직금이나 퇴직연금 비용을 부담하지 않아 왔음. 정부는 1991년에 도입된 퇴직수당에 대해, 재직기간에 따라 다르나, 민간의 6.5%~39% 수준에서 비용 부담 시작.
- 2009년 개혁 이전, 정부는 민간 고용주가 퇴직연금에 부담하는 8.33%를 부담하지 않는 대신에, 민간고용주가 부담하지 않는 퇴직수당 비용 추정치(2.6%)와¹⁶⁾ 공무원연금보험료로 2.5%를 더 부담하고 있었음. 민간 사용자에게 비해 정부는 연금에 대해 상당한 정도의 노동비용을 덜 부담해왔음.
- 공무원연금의 경우 사용자 책임을 강조하면서 대부분의 국가에서 차등부담(공무원<정부) 방식으로 비용을 분담하고 있다는 사실을 인식해야 함.

- 다섯째, 공무원연금 재정적자가 심각하다고 하지만 다른 나라와 비교의 관점에서 보면 재앙적인 수준은 아님. 많은 국가에서 공무원연금은 부과방식으로 운영되고 있고, 또 여러 나라 정부의 공무원연금 부담수준은 한국보다 매우 높음. 이런 관점에서 한국 공무원연금의 재정상황이 재앙적이라고 볼 수 없기에 올해 안에 개혁안을 통과시켜야 하며, 사회적 합의를 도모할 시간이 없다는 주장은 타당하지 않음.
- 여섯째, 한국 공무원연금기금 문제에 대한 더욱 직접적으로 정부가 책임져야 할 요소들이 있음: 일반재정에서 부담해야할 비용을 여러 번 공무원연금 기금에 전가한 적이 있음¹⁷⁾.
- 일곱째, 공무원연금의 재정상황은 정부 인력정책의 직접적인 결과로서 강한 정부 책임이 요구됨. 공무원연금 재정균형이 급격히 무너진 것은 1998년 이후의 공무원 구조조정으로 인한 퇴직수당 및 연금지급 증가가 직접적인 계기였음.
 - IMF 경제위기이후 공무원의 퇴직률(퇴직자수/공무원수) 10.4%로 급등(2013년 퇴직률은 2.7%로 약 4배 높은 퇴직자 발생)

16) 퇴직수당 비용 추정치는 공무원연금제도발전위원회, 2007, “공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의” p.7쪽의 표를 참조.

17) 임용전 사병복무기간을 공무원 재직기간에 포함시키면서 이 비용에 대한 정부부담금(07년 기준 3조 2,184억)은 미 부담한 것, 83년부터 98년까지 공무원연금 기금 3조3,833억원을 정부재정자금에 강제예탁하여 07년말 기준 약 1조 2천억의 기회비용 손실이 발생한 것(공단추계) 등이 그 사례로 지적되고 있다.

- 1997년의 9.3%에서 구조조정 이듬해 14%, 2013년 부양율은 33.8% 상승.
- 93.8% 일시금이 아닌 연금 선택
- 요컨대, 정부의 일정수준 이상의 재정적 책임은 정부가 가지는 책임의 종합적인 성격, 초기의 매우 낮은 보험료 부담, 정부의 공무원연금 기금 전용, 인력정책 책임 등으로 볼 때 불가피함. 과거 정부가 부담하지 않은 보험료나 강제예탁한 부분 등이 재정충당금이란 명목으로 계속 후유증을 남기고 있음.
- 그러나 정부 재정부담금 중 상당 부분이 사실상 정부가 유예한 급여지불 책임을 의미한다고 하더라도, 그 규모가 지나치게 커지는 것은 막을 필요가 있음. 정부 재정 안에서 공무원연금 부담금은 다른 지출항목과 우선 순위를 따지지 않을 수 없기 때문임.
- 재정건전성과 관련한 한국 공무원연금 개혁의 목표는 재정부담금을 일정한 수준으로 감소시키는 것이지 재정부담금을 0으로 만드는 것이 될 수 없다. 즉, 재정부담금 수준을 줄여 정부예산, 혹은 GDP 대비 일정 수준 아래로 억제하는 것이 공무원 연금의 목표가 됨.
- 그렇다면 그 수준은? 이는 책임 수준의 설정은 사회적 합의를 요하는 문제로서 ‘합의’에 의한 조정 가능성은 열려있음.¹⁸⁾ 논의해야 할 문제는 정부의 재정적 책임 수준을 어느 수준으로 어떻게 재조정해야 할 것인가 하는 것임.

Ⅲ. 2010년 개혁과 이후 공무원연금의 현황

- 현 공무원연금 상황은 2010년 개혁의 소산이기도 하며, 공무원 당사자들이 최근 경험한 급격한 제도 변경이란 점에서 당시 개혁에 대한 이해가 필요함.
- 2014년 공무원연금개혁 논쟁과 현 상황을 설명하는 맥락으로서 개혁 내용과 개혁 이전과 이후 내용 비교.

1. 2010년 공무원연금개혁 내용과 재정적, 제도적 결과

- 공무원연금은 90년대 후반부터 수입보다 지출이 많아지게 되면서 2001년부터 정부가 일반조세를 통해서 급여 지출을 지원하고 있음¹⁹⁾. 이에 재정상태 개선을 목적으로 개혁 실시.
- 2007년 공무원연금제도발전위원회 구조개혁안: 공무원연금 인하+퇴직수당+퇴직연금계정의 조합 주장. 재직자-신규공무원 구조 분리안. 합의 실패.

18) 참고로 연금보험료와 보전금을 포함하는 경우 2007년 기준 정부의 부담률은 10.8%로서 아직 민간부문 사용자의 부담에 미치지 못한다. 문제는 사전적인 보험료 지출이 지나치게 낮아 사후 부담률이 급속히 증가한다는 것이다.

19) 2013년 현재 8조 3,700억 원에 이르는 공무원연금 기금의 존재는 기금이 고갈되지 않은 것처럼 보이게 만들지만, 실제로는 2001년 기금고갈이 예상되면서 급여를 정부보전금을 통해 충당하게 되어, 남아 있던 공무원연금기금을 유지시키고 운용을 통해 증식한 결과이다. 다만, 2010년 기금사용 규정이 변경되면서 기금을 사용할 수 있는 근거가 생겼으며, 2014년 예산에서 기금수익의 50%를 사용하기로 추진 중이다.??

- 기존공무원 지급률 1.7%, 신규공무원 지급률 1.25%
- 퇴직금 민간수준으로 인상, 신규공무원 저축계정 도입
- 재직기간 상한 40년, 신규공무원은 제한 없음.
- 기여율: 8.5%(2018), 신규공무원-6.45%(2018)
- 지급개시연령 65세. 소득상한 없음. 일시금제도 폐지

○ 2008년 공무원연금제도발전위원회 재구성 및 재논의를 통해 부분개혁안 (급여 인하, 기여율 인상 안) 도출

<표 3> 2008년 연금제도발전위 정책건의안 주요 내용

항 목	개혁 이전	2009년 개혁안
연금산정 기준보수	보수월액 (기준보수의 65%)	기준보수(과세소득) 소득상한제 도입 : 전체공무원 평균소득의 1.8배)
급여산식	$[50% + (\text{재직기간} - 20) \times 2\%]$ * 33년 재직 상한 : 76%	재직기간 \times 1.9% * 33년 재직시
비용부담률	(기준보수 : 5.525%) 보수월액 기준 8.5%	기준보수 기준 '09년 : 6.0% '10년 : 6.3% '11년 : 6.7% '12년 : 7.0%
급여산정기초	퇴직전 3년 평균보수월액	전기간 평균보수 (재직기간별로 단계적 이행)
지급개시연령	· 60세('96이후 임용자) · 50→60세('00년말 현재 20년미만 재직자)	65세 (신규자부터 적용)
연금액 조정기준	CPI+정책조정 * 보수·물가간 $\pm 2\%$ 내 조정	· 단계적 CPI 적용 (정책조정 소멸) * '09 ~ '13 : 보수·물가간 $\pm 3\%$ 내 조정 * '14 ~ '18 : 보수·물가간 $\pm 4\%$ 내 조정 * '19 ~ '23 : CPI
유족연금 지급률	퇴직연금 \times 70%	60% ('09년 신규자부터 적용)

* 주1) 연금산정 기준보수를 보수월액에서 기준소득으로 전환함에 따라 현재 공무원연금법상의 각종 퇴직급여(일시금, 퇴직수당 등) 및 재해·부조급여 등의 지급률을 기준소득에 맞추어 조정(현재 급여수준 유지)

* 주2) 재직자의 종전 가입기간에 대해서는 종전의 지급산식 적용

○ 급여수준 변화

- 개혁 이전 급여수준

연금액 산정기초: 퇴직 전 3년 평균 보수월액(AW)

연금액 산정공식: $AW \{ 50\% + (n \times 2\%) \}$ (단, n : 20년 초과 재직연수)

- 최종 3년 소득에서 평생평균소득으로 변경. 국민연금과 마찬가지로 신규가입자는 전체기간을 산정대상으로 함. 이전 가입자는 보수인상률이 반영된 ‘최종 3년 평균보수월액’
- 20년 이상 공무원으로 재직하고 퇴직한 경우, 65세가 된 때부터 수급권 부여.

<표 4> 공무원연금 산정방법 (2010년 연금개혁 전후)

구분	'09년 법 개정 전	'09년 법 개정 후	
		종전기간('09. 12. 31.이전)	현행 ('10. 1. 1. 이후)
퇴직 연금 산식	(최종 3년 평균 보수월액 × 50/100) + (최종 3년 평균 보수월액 × 20년 초과 재직연수 × 2/100) * 보수월액: 기본급+기말수당 + 정근수당 + 정근수당가산금 (현행 기준소득월액의 약 65%)	(최종 3년 평균 보수월액 × 50/100) + (최종 3년 평균 보수월액 × 20년 초과 재직연수 × 2/100) * 종전 기간 20년 미만인 경우: 평균보수월액 × 재직연수 × 2.5%	전기간 평균 기준소득월액 × '10년 이후 재직기간 × 1.9% × 이행율* * 이행율: 재직기간별 기준 소득월액에 적용하는 비율 * 기준소득월액: 과세소득수준

- 20년 미만 재직자는 기준소득변화 모두 적용됨.
- 기준소득 변화와 보험료 인상 등으로 인해 실제로 20년 재직자에게도 보험료 인상과 연금급여 감소가 이루어지고 있음.

예) * 1989년 임용, 2009년 개정 이후 10년 더 재직 : 총 기여금 지출 +10.07%, 연금총액 -6.38%

* 1999년 임용, 개정 이후 20년 더 재직 : 총 기여금 지출 +19.56%, 연금총액 - 8.32%

* 2009년 임용, 개정 이후 30년 재직(신규임직자) : 총 기여금 지출 + 26.03%, 연금총액 -25.13%

<표 5> 2010년 법령 적용 하위직 공무원 연금 예상 수령액

구분	9급 임용		7급 임용	
	20년 재직	30년 재직	20년 재직	30년 재직
퇴직후 첫연금액	72만원	140만원	91만원	177만원

* 주 : 기획재정부 장기재정전망 공통지침에 따라 2016년 임용공무원 보수인상율 가정 연간 3~4.5%, 현재가치 할인율 4~4.9%. 2012년가치 기준

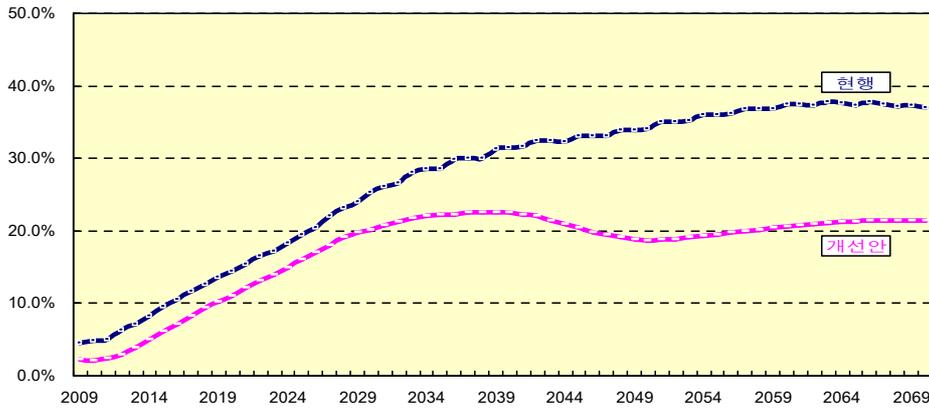
* 자료 : 김한창(2014)에서 재인용. 주승용 국회의원실 국감자료.

- 상당 기간 재직한 공무원의 경우에도 연금액산정 소득의 변경이 적용되어 개혁의 영향은 실질적

이라고 보아야 함. 신규입직자의 기여 인상폭과 급여 인하 폭은 상당하였음. 이에 신규입직자의 공무원연금 메리트는 과거에 비해 상당히 줄었음을 인정해야 함.

○ 재정보전금 추이

<그림 1> 2010년 개혁 전후의 공무원연금 재정보전을 추이



*주: 그림에서 '현행'은 2009년 개혁 이전, '개선안'은 개혁 이후를 의미함.
 *자료: 공무원연금제도발전위원회(2008)

<표 6> 2010년 개혁 이후 공무원연금에 대한 재정보전을 추이 예측치

(단위: %, ()안의 보전금 단위는 억 원, 2008년 불변가격)

연도	2009년 이전 제도 적용 (예측치 I)	2009년 개혁안 적용 (예측치 II)	2009년 개혁 이후 (예측치 III)*
2009	3.8 (19,931)	2.3 (10,333)	(19,028)
2010	4.2 (23,140)	2.1 (10,029)	(13,071)
2011	5.1 (25,086)	2.4 (11,753)	(13,577)
2012	6.3 (32,365)	2.9 (14,940)	(16,959)
2013	7.2 (38,872)	3.9 (20,930)	(19,982)
2014	8.3 (46,495)	5.0 (27,898)	4.5 (23,410)
2015	9.5 (55,274)	6.2 (36,062)	5.8 (30,289)
2016	10.5 (63,059)	7.2 (43,176)	(36,780)
2017	11.7 (72,364)	8.3 (51,690)	(43,481)
2018	12.7 (81,676)	9.4 (60,129)	(50,165)
2020	-	-	12.5 (57,869)
2030	25.4	20.2	24.3 (66,047)
2040	-	-	26.2
2050	34.1	18.7	20.1
2060	37	21.5	20.1

*주: 예측치III에서 2013년 이전까지는 실적치임.

*자료: 예측치 I과 예측치 II는 공무원연금제도발전위원회 정책건의안 관련 참고자료(2008.9). 예측치 III은 KDI(2014).공무원연금제도 개선방안 연구

- 2010년 개혁 당시 개혁의 재정 효과로 개혁 이전에 비해 보전금이 약 10년 동안 37% 절감되는 것으로 예측된 바 있음. 급여삭감으로 인해 장기적인 보전을 하락 효과는 더 큰 것으로 예상된 바 있음.
- 급여인하, 특히 신규입직자 대상 급여 인하 등의 효과로 240년부터 보전을 감소

○ 총재정부담률 변화

<표 7> 2010 개혁 전후 공무원연금 총재정부담률 예측치 변화

연도	2009 개혁 이전 총재정부담률	2009 개혁 이후 총재정부담률
2030	36.5	32.8
2050	44.8	31.0
2070	47.4	33.5

*자료 : 자료: 공무원연금제도발전위원회 정책건의안 관련 참고자료. 2008.9

- 2010년 개혁의 급여 인하로 인한 총재정부담률 감소 효과는 다음과 같음. 즉, 34%대로 총재정부담률을 줄이고 보전율을 26~20%대로 억제한 것이 당시 개혁의 결과였음.
- 2010년 개혁에도 불구하고 보전금 지출은 계속 증가할 것으로 예측됨. 이는 당시 개혁의 목표가 보전금 규모 축소이지, 보전금을 없애는 것이 아니었기 때문임. 후자를 목적으로 했다면 기여율의 대폭적 인상을 도모했어야 함²⁰⁾.

2. 향후 공무원연금 재정전망과 합의

- 2015년에서 2030년 사이 공무원연금 지출률 급증한 이후 30%대에서 안정화. 보전율 역시 2015년에서 2030년 사이 급증. 연금지출률과 보전율은 2040년대 이후 하락.
- 2015~2030년 사이 연금지출은 현재 수급권자와 장기 재직한 공무원들에 대한 것으로서 신규 공무원들의 급여율 조정이 재정문제 해결의 핵심이 아님을 보여줌. 이는 기왕의 연금급여권을 심

20) <표 1> 공무원연금 균형보험료율 예측치 (2008년 당시 예측자료) update!

연도	균형 기여율
2010	7.7%
2020	13.2%
2030	18%
2050	20%
2070	22%

*자료: 공무원연금제도발전위원회 정책건의안 관련 참고자료. 2008.9

각하게 손대지 않고서는 총지출과 보전금 등을 줄이는 것이 어렵다는 것을 보여줌.

- 문제는 확정급여식 사회보험제도에서 기존의 연금권을 축소시키는 데에는 한계가 있다는 것으로서 현수급자와 장기재직 공무원의 일정한 양보가 필요하지만, 어느 정도 양보가 이루어지더라도 급여지출 축소가 아닌, 재정충당(기여 + 보전금) 확대가 불가피함을 보여줌. 정당한 것으로 여겨지며, 안정적인 재정충당 방식이 기여라면, 기여율 확대가 더욱 바람직함.
- 재개정을 위해 적절한 급여수준과 기여율 설정을 위해서는 새롭게 목표를 설정해야 하며, 이를 위해 다른 나라 사례를 참고해야 함.

<표 8> 공무원연금 주요 지표 추이 예측치 (단위:%)

연 도	부양률	지출률	수입률	수지율	보전율	기금적립률
2014	34.4	18.9	14.4	76.1	4.5	69.0
2015	36.4	20.1	14.3	71.3	5.8	66.5
2020	47.0	27.0	14.5	53.8	12.5	58.4
2025	56.7	33.1	14.1	42.5	19.1	53.4
2030	67.0	39.1	14.8	37.8	24.3	49.3
2035	75.1	40.7	15.2	37.3	25.5	48.5
2040	81.4	41.3	15.1	36.6	26.2	49.1
2045	83.1	38.9	15.6	40.1	23.3	53.4
2050	82.1	35.7	15.6	43.7	20.1	60.2
2055	83.3	34.9	15.4	44.3	19.4	64.4
2060	85.1	35.4	15.3	43.3	20.1	66.9
2065	86.8	36.1	15.3	42.4	20.8	69.3
2070	88.5	36.6	15.4	42.0	21.2	71.9
2075	89.6	36.4	15.4	42.3	21.0	75.7
2080	90.4	36.1	15.4	42.7	20.7	80.2

*자료 : KDI(2014)

- 주요국들도 지금 한국과 마찬가지로 공무원연금 지출액 부족분은 대부분 정부의 추가적인 재정 부담으로 충당함. 정부의 사용자로서 공적연금 보증자로서 책임은 보편적임.
- 연금재정불균형은 연금제도 성숙에 따른 보편적인 현상으로, 각국에서는 이를 해결하기 위해 다양한 방식의 연금개혁 추진
- 개혁 추진 가운테에도 국가 비용부담률은 높음. 공무원연금에 대한 정부부담이 공무원보다 3~8배. 이를 통해 사용자로서의 국가책임 수행.

- 경제규모에 비한 총량적 지출수준 역시 중요함. OECD국가들의 경우 정부가 평균 GDP의 약 1.5%를 공무원연금을 위해 지출

<표 9> 주요국 공무원연금 재정부담 수준

구 분	미 국	일 본	영 국	독 일	프 랑 스	오 스 트 리 아	핀 란 드	네 델 란 드	한 국
공무원 기여금	CSRS: 7.0% FERS(BS 0.8% + OASDI 6.2%)	8.108% (매년 증가) * 9.15% 목표 ('18)	3.5% (2012년부 터 소득에 따라 상향) *기초연금 보험료 약 10.4% 추가부담	없음	8.49% (2011년 부터 매년 0.27% ↑ , 2020년 10.8%)	12.55% (55년생 이전) 10.25% (56년생 이후)	5.55~ 7.05%	6.4% *총부담액 (25.5%)의 1/4부담	7.0%
정부 부담금	31.1% ('12) *OASDI 포함시 37.3%	17.8% ('12) *퇴직수당 포함시 27.8%	21.3% ('10) *기초연금 포함시 31.4%	56.7% ('07)	68.6% ('12)	61.1% ('12)	24% ~27% ('12)	19.1% ('12)	12.7% ('13)

*주 : 우리나라 정부부담금(12.7%): 연금지출부담금(10.4%)+퇴직수당부담금(2.3%) 포함

*자료 : 2014(KDI). '공무원연금제도 개선방안 연구'에서 재인용. 송인보(2012) 주요국 공무원의 퇴직소득보장제도, 공무원연금공단.

<표 10> 주요국 공적연금지출 비율 (단위:%, GDP)

국 가	미국	일본	영국	독일	프랑스	한국	OECD평균
공공부문 비율 ('12)	14.4%	6.7%	18.3%	10.6%	17.4%	6.5%	15.5%
공적연금 지출률('09) (공무원+민간)	6.8%	10.2%	6.2%	11.3%	13.7%	2.1%	7.8%
공무원연금 지출률 ('09~'12)	2.7% ('09)	1.3% ('12)	2.0% ('10)	1.7% ('09)	3.6% ('12)	0.7% ('09)	1.5% ('07)

*주 : 공공부문 비율= 공공부문 전체근로자수/경제활동인구수

*자료 : 2014(KDI). '공무원연금제도 개선방안 연구'에서 재인용. OECD, StatExtratcts http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP_FIVE_HIST, OECD, 2013 Government at a Glance, OECD, 2013 Pension at a Glance 등

- 한국 공무원연금 지출은 GDP의 약 0.7% 정도 (2013년 기준). 2040년경 정부부담은 GDP대비 1.6%로서 선진국 평균수준 도달 전망. 2040년 이후 지출수준 안정화.
- 공무원연금지출률 0.66% = 9조5천억 원(2013년 공무원연금 지출액)/1,428조원(GDP)
- 어느 정도의 재정 절감을 목표로 할 것인가? (단기/ 중기/ 장기) 재정부담 증가를 재정부담금을 통해 부담할 것인가, 기여금을 통해 부담할 것인가? 정부와 공무원의 적정 부담 비율은? 급여수

준 적절성을 확보할 수 있는 상태에서 찾을 수 있는 재정부담 수준 상한은?

3. 2010년 개혁 이후, 국민연금과 공무원연금의 형평성 논쟁

○ 형평성이 떨어진다는 주장

- 2009년 개혁 이후 적용되는 공무원연금의 급여승률은 1.9
($1.9 \times 33\text{년} = 62.7\%$ 소득대체율)
- 2014년 현재 국민연금 급여승률은 1.175
($1.175 \times 40 = 47.5\%$ 소득대체율, 공무원연금과 동일한 가입기간인 33년을 적용하면 $1.175 \times 33 = 38.8\%$ 소득대체율)
2028년에 적용될 국민연금의 급여승률은 1.
(40년 가입시 40%, 공무원연금과 동일한 33년 가입 시 소득대체율 33%)
- 기여수준의 차이를 고려한다면 국민연금 보험료는 9%이고, 공무원연금 보험료는 14%이므로 기여 면에서는 1.67배 더 큼. 국민연금 가입자는 9%의 보험료로 40년 가입시 40%의 소득대체율에 해당하는 연금 수급. 일반 국민연금에 상응하여 공무원이 14%의 보험료 기여시 해당하는 연금 소득대체율 수준은 약 62.2%. 40년 가입 시 소득대체율 62.2%는 1년당 1.56%의 지급률에 해당. 현재 공무원연금의 1년당 지급률이 1.9%로 되어있음(KDI, 2014). 따라서 형평성 떨어짐.

○ 형평성에 문제가 없다는 주장

- 위 비교 결과는 국민연금뿐만 아니라 기초연금과 퇴직금(퇴직연금)을 포함한 고려 시 달라짐. 특히 퇴직연금 부분을 전혀 고려하지 않은 비교는 상당한 문제임. 기초연금이 실질적으로 선별화되어 있기 때문에 이를 제외하여도 기여율 차이를 감안한다면 공무원연금의 메리트는 거의 없음.

<표 11> 국민연금(평균소득자)과 공무원연금의 소득대체율비교

구분	소득대체율 (30년 가입)		비고
	국민연금(A)	공무원연금(B)	
퇴직금(퇴직수당)	15.6%	6.1%	<조건> 2010년 입직, 30년간 가입, 전 기간 평균소득에 대한 소득대체율
소득비례연금	32.1%	57.0%	
기초연금	5~10%	-	
전체	52.7%~57.7%	63.1%	

자료: 2014년 국감자료(공무원연금공단)]

※ 기초연금은 제외자도 있으므로 대상자에 따라 다름.

※ 국민연금의 소득재분배기능이 있으므로 평균소득가입자를 기준으로 비교함

※ 퇴직금의 소득대체율이 이전 연구보고서보다 작아진 것은 '기대수명'이 늘어났기 때문

- 앞서 언급한 공무원연금의 종합적 사회보장 기능(퇴직금, 산재보험, 고용보험 등)을 전혀 고려하지 않은 형평성 비교는 맞지 않음.

4. 내부 격차

- 공무원 내부 임금격차와 저임금 문제
- 퇴직자 내부 연금격차 문제

5. 기타

- 공무원연금 재해보장의 미비함
 - 20년 미만 근속 공무원이 직무와 무관하게 사망하는 경우, 국민연금은 가입 즉시 이에 대해서 본인이나 가족에 대한 보상을 실시하는 반면, 공무원의 경우 일시금 지급으로 그쳐 그들 가족에 대한 보호는 크게 미흡한 실정임. 또한, 장해급여 역시 비공상으로 인해서는 지급하지 않음으로써, 공무원들의 장해발생에 대한 보호는 크게 미흡한 실정임. 또한, 공무원연금은 근로자에게 산재보험에 해당하는 공무상재해 규정이 있지만, 산재보험에 비해서 크게 미비한 실정임.
 - 이에 대한 개선 요구가 지속적으로 있었음에도 불구하고, 공무원 연금 재정이 건전하지 않을 상황에서 추가적인 재정지출을 필요로 하는 제도 발전 방향은 철저히 배제될 수 밖에 없었음. 따라서, 연금수급자에게는 과도한 보상을 하지만, 단기근속 후 사망이나 장애를 입은 공무원에 대해서는 과소한 보상이 이루어지게 되는 제도의 불균형이 지속되고 있는 실정임.
- 공무원연금 수급자격이 20년 이상 가입자로 제한된 것 역시 해결되지 않은 채 그대로임. 이는 공무원연금 보장성을 크게 떨어뜨리는 요소임.

VI. 2014년 개혁 논쟁

1. 연금학회안 (KDI(2014) 2안 수정)

- 민간 퇴직금(퇴직연금)도입, 신규자는 국민연금에 가입²¹⁾하도록 하여 공무원연금 점진적 폐지.
 - 신규, 현직, 수급자 분리 조치
 - 신규공무원: 국민연금과 동일한 보험료율(4.5%)과 연금급여(40년 가입 40% 소득대체율) 적용
 - 현직공무원: 보험료율 인상(7%→10%, 총기여율은 14%→20%), 지급승률 하향조정(1.9%→1.25%)
 - 연금수급자: 재정안정화 기여금 부담(3%)
 - 재직 공무원의 수령액: 2015년까지 가입 기간에 대해서는 현재 계산식 적용, 2016년부터는 납입

21) 공무원연금개혁 논의 당시 KDI연구원의 2006년 개혁안, 2007년 제도발전위원회 건의안과 유사함.

금의 원리금에 해당하는 금액 적용

- 2009년 공무원연금 개혁 이후 입사한 공무원들에게 개혁안 추가 적용, 2009년 1차 공무원연금 개혁 이후 입사한 공무원의 수익비는 국민연금(1.7배)보다 낮아지게 됨.
- 퇴직수당: 2015년 12월 31일 이전 재직기간은 퇴직수당 적용. 이후 기간에 대해서는 근로자퇴직 급여보장법의 퇴직금 적용.
- 재직기간 상한 40년으로 연장,
- 연금수급개시연령의 단계적 인상: 2033년부터 65세
- 유족연금 급여율: 2010년 이전 입직자 70%, 이후 60%이던 것을 2010년 이전 입직자도 60%로 급여 소득대체율 인하
- 연금액 연동기준 변화: 물가인상률 연동 -> 고령화지수 도입, 물가인상률보다 낮게 증액된 연금의 3%를 재정안정화에 기여, 신규자에 한해 물가인상률 적용. 즉, 재직자 연금액 3%에 해당하는 재정안정화기여금' 납부(오스트리아 사례 참고), 연간 수령액 인상폭은 물가상승률보다 적게(실질가치 하락),

2. 새누리당안 : 연금학회안, KDI(2014) 2안 + 소득재분배 요소

○ 구조 변경

: 민간 퇴직금(퇴직연금)도입, 신규자 국민연금 가입하도록 하여 공무원연금 점진적 폐지.

○ 신규 공무원, 현직 공무원 분리, 재분배 요소 포함

○ 가입기간과 수급연령 인상, 소득상한 하향

○ 연금수급자에 대한 다양한 급여 제한

- 재정안정화 기여금 부담 (2~4%)
- 퇴직자에게 적용하는 연금액 조정률을 현행 '소비자물가상승률' 에서 '소비자물가상승률 × [2 - (부양률 ÷ 5년 전 부양률)]' 로 변경
- 연금액이 전체 연금수급자 평균액의 2배 이상인 경우 2025년까지 연금 동결
- 재직자 연금지급 전액정지 대상 확대

○ 분할연금 수급권 도입, 비공무상 장해연금의 도입

<표 12> 현재 공무원연금제도와 새누리당 개혁안 비교

구분	현행	개정안	
		재직자('15년 이전 임용)	신규
공무원기여율 (정부부담율)	7%	16~18년에 걸쳐 과세소득의 8.0%→10%	4.5%
연금지급율	1.9	16~26년에 걸쳐 1.35 → 1.2	16~28년에 걸쳐 1.15 → 1.0
소득재분배	없음	있음 ※수령액=연금지급율*재직기간*최근3년 전 공무원평균소득*0.5+개인 전재직기간 평균소득*0.5	
기여금납부기간 상한연장	33년	40년 ※16년도 기준 재직기간 29년부터 1년씩 단계적으로 연장	
납입액 기준 소득상한	공무원평균 소득의 1.8배	공무원평균소득의 1.5배로 하향	
지급개시연령	'10년 이전 임용 60세 '10년 이후 임용 65세	'10년 이전 임용자도 ' 23년부터 2년에 1세씩 단계적 연장	
유족연금	'10년 이전 임용 70% '10년 이후 임용 60%	'10년 이전 임용자도 60%	
퇴직수당	민간퇴직금 대비 39%	'16년 이전 기간 퇴직수당 + '16년 이후 기간 민간근로자 퇴직금과 동일수준의 퇴직수당을 퇴직연금으로 분할지급	
이혼시 분할	없음	공무원연금도 이혼 시 재할분할대상에 포함	
비공상 장애연금 신설	없음	재직 중 비공무상 질병 또는 부상으로 중증이상 장애상태(1~7급)가 되어 퇴직한 경우 장애연금 지급	
연간수령액 인상폭 수급자 대상	소비자물가상승률	소비자물가상승률 이하	
재정안정화 기여금	없음	수령액에 따라 2~4% 차등부과	
고액연금동결	없음	평균연금액 2배 이상 수급자 2025년까지 동결	
소득심사	최소 50% 지급	정부출연 출자공공기관 재취업 및 선출직 취임 때 전액정지	

3. 평가

1) 특징

- 연금학회안, 정부안, 새누리당안 모두 구조개혁안으로서 공통점 다수. 뿌리는 하나. 2007년 KDI 안, 2007년 공무원연금제도발전위원회안.
- 퇴직금(퇴직연금) 분리, 공무원연금의 점진적 폐지. 즉, 공무원연금의 종합적인 사회보장제도로서 성격과 특수성을 없애는 방향 추구.
- 큰 폭의 급여 인하와 대비되는 정부 기여율 제한적 인상. 정부 기여율은 민간부문 사용자에게 비해 여전히 낮은 상태에서(국민연금+퇴직연금+산재보험+고용보험), 공무원과의 동등 기여 유지.
- 이 중 새누리당안의 차이는 재분배 요소 도입, 퇴직자 재정안정화기금 부담 차등화 등. 재분배

요소 도입은 긍정성 있지만, 급격한 급여 하락을 수반하는 조치로서 긍정성 사라짐. 큰 폭의 급여 인하를 정당화하는 것에 불과.

2) 문제점 1: 퇴직금 분리 연금화의 재정적 잇점과 목적이 모호함.

- 현재 공무원에게는 퇴직금이 일부는 연금으로 통합되어, 일부는 퇴직수당으로 반영되고 있음. 이를 모두 퇴직금으로 정리한다는 전략. 다음 이유에서 적절하지 않음
 - 퇴직금에 대한 사용자 기여 책임을 명확히 하지 않은 채 퇴직연금만 분리 지급. 정부의 사용자로서 재정 책임(사용자 기여 8.3%)를 부담하게 하지 않으면서 퇴직연금을 분리해내는 것은 논리적 불일치. 공무원들에게 민간 부문과 같은 수준으로 퇴직금(퇴직연금) 수준을 높이겠다는 것은 허언에 그칠 가능성이 높음. 그 결과 퇴직금(퇴직연금) 분리는 결국 급여하향 조정의 구실로 사용될 것임,

- 연금부분을 퇴직금으로 일시금화하여 지출한다면, 노후소득보장을 위해 연금을 강화하고 일시금을 폐지한 것이 기존의 정책방향이나 여기에도 배치됨. 중기적 재정절감 효과는 거의 없으며, 단기적으로는 오히려 지출이 증가함.
 - 급여 삭감에 대한 반대급부로 흔히 고려되는 퇴직수당 증가는 사실상 공무원연금 재정안정에 반하는 것으로, 공무원연금 적자를 퇴직수당으로 전가하는 것 밖에는 되지 않음. 결과적으로 정부의 재정 투입 수준은 별로 영향이 없거나 오히려 커질 수도 있음²²⁾.

- 퇴직금 부분을 분리시키되, 이를 다시 연금화하여 지출한다면(KDI(2014), p.93 재정지출 효과 산정시 가정, 새누리당안에도 연금화 하여 지출²³⁾), 어차피 연금은 통합되어 지급된다는 점에서 형식적 분리. 왜 이렇게 할까? 종합사회보장제도로서의 성격 미인정.
 - 퇴직금 부분을 연금화 시킬 때의 전환률이 다시 논란거리가 될 것임. (산정방식 다양할 수 있으며, 그 차이 또한 적지 않음). 민간 부문 퇴직금에 준하는 퇴직연금 보장은 허언에 머물 수 있음. 그렇지 않고서는 재정절감 효과 발생하지 않음.
 - 어차피 연금으로 통합 지출할 것이라면 이 부분을 분리하는 것이 갖는 잇점은 무엇인지 불분명함. 특히 사용자로서 정부 재정부담분을 명확히 정리하지 않은 상태에서 급여 부분만 분리시키는 것은 비논리적.

- 퇴직연금 운영방식 미확정: 부과방식? 민간 위탁?. 개혁안로서 완결성 미비함.
 - 설계에 따라 다르겠지만 퇴직연금이 민간부문과 유사한 방식으로 운용될 가능성 높음. 정부의

22) 앞서 언급했듯이, 퇴직수당도 연금급여의 한 형태라고 볼 수 있기 때문에, 보전금도 합쳐서 다루어져야 함. 또한, 공무원연금 급여 삭감은 젊은 공무원 위주로 실시하면서, 퇴직수당 확대는 기존 공무원 중심으로 일어날 개연성도 반드시 점검해야 할 것임.

23) 새누리당 공무원연금법 개정안 발의 보도자료(2014.10.)에 따르면 종전기간은 퇴직수당을 그대로, 법개정 이후 기간에 대해서는 민간 부문 퇴직금 수준으로 증액한 퇴직수당을 퇴직연금으로 분할지급하도록 되어 있음.

퇴직연금 기여분 8.3%를 굳이 사적연금에 투입해야 하는 이유는 모호함.

- 공적연금이 가지는 인플레이 대비 급여 안정성, 책임성, 재분배 가능성과 퇴직연금의 불안정성을 대비해볼 때 이는 의아함. 같은 비용을 들여 공무원에게 불안정한 연금을 제공하는 결과를 낳음. 공무원 당사자 입장에서는 안정적인 연금을 불안정한 연금과 바꾸는 꼴임. 반면 장기적으로 가장 큰 수혜자는 퇴직연금 사업자들. (퇴직연금 사업자들은 공무원 퇴직연금을 통해 퇴직연금 시장 규모 제약 문제를 완화할 수 있음)
 - 공무원연금 개혁 TF 구성 및 관련 논의가 정부의 사연금활성화대책 발표와 함께 이루어진 것은 우연이 아님. 사적연금활성화방안의 핵심은 퇴직연금 강제적용을 통한 퇴직연금시장 확대임. 공무원연금개혁안 역시 공무원 퇴직수당의 일부를 퇴직연금으로 전환시키는 내용 담고 있음.
- 퇴직연금 분리의 재정적, 제도적 잇점이 불분명한 가운데 공무원들 스스로 원하지 않는 퇴직연금 분리를 추구하는 것은 정당성이 떨어짐.

3) 문제점 2: 국민연금 수준으로 하향조정: 공적연금 전체의 하향평준화

- 연금학회안(사실상, 새누리당안 초안), 새누리당안 모두 신규공무원을 국민연금에 가입시키고 공무원연금을 중장기적으로 소멸시키는 플랜으로 이해됨. 큰 틀에서는 국민연금 축소, 기초연금의 국민연금 연계에 이은 공적연금 축소 플랜의 일환. 국민연금 소득대체율 감소를 되돌릴 수 있는 근거 없어짐.
- 굳이 기여율을 낮추면서까지 국민연금과 급여 수준을 맞추는 것은, 공적연금에 대한 국민과 사용자의 책임성 강화(기여율 인상)를 통해 소득보장을 강화시킨다는 기조에 어긋남.
 - 이를 위해 동원되는 논리는 공무원연금과 국민연금의 형평성이며, 제시된 방안은 공무원연금 급여를 국민연금 수준으로 낮추는 것임. 그러나 앞서 본 바와 같이 퇴직연금과 기초연금 미적용 상태에서 형평성 논란은 적합하지 않음. 특히 형평성의 기준이 하필이면 ‘저급여’ 상황인 국민연금이 되어서는 적절하지 않음²⁴⁾.
- 이미 2010년 상당한 급여 인하를 겪은 신규입직자의 급여 추가 인하는 상당히 우려스러움. 적정 노후소득보장 목적 달성이 불가능한 수준.
- 공무원연금의 종합적 사회보장제도로서의 성격을 폐지한다고 할 때, 필요한 여타 보완 조치 전혀 고려하지 않음.
- 산재보험, 고용보험 별도 가입(정부는 사용자로서 별도 보험료 지불해야 함), 각종 노동권제한조치 폐지, 하위직급 공무원 보수 현실화 등
 - 국민연금과 수준을 맞출 경우, 재정적인 이유만으로 국민연금과 별도 체계에 가입하게 할 이유

24) 2007년 국민연금 급여를 대폭 삭감한 결과, 30년 가입시 소득대체율은 30%불과하며, 실질소득대체율은 25% 이하. 이런 국민연금을 벤치마크의 대상으로 삼아야 할 것인가?

없음. 오히려 국민연금에 존재하는 군복무 크레딧, 출산크레딧, 각종 추납제도, 기초연금 수급 가능성 등을 볼 때, 국민연금에 수준이 맞춰진 공무원연금은 형평성 차원에서 불리함.

4) 문제점 3: 정부의 공무원연금에 대한 책임 전혀 고려되지 않음.

- 기여율 인상 등 개혁안 전반에 걸쳐 정부의 책임(사용자 책임, 공적연금 관리자로서 지급보증자로서의 책임 등이 전혀 고려되지 않음. 기여율 조정 시 사용자 책임 부분 반영 필요함.
- 특히 다른 나라에 비해 매우 기여율이 낮은 상황에서 계속 보전금 형태의 재정충당이 문제가 되고 있기 때문에, 기여율의 획기적 인상이 필요함. 최소한 민간부문 사용자의 퇴직금 부담에 해당되는 부분만큼의 추가적인 인상 필요함.

5) 문제점 4: 신규입직자에게 초점을 맞춘 개혁 과연, 정당하고 또 필요한가?

- 재정절감 우선순위가 떨어짐
 - 주로 대처해야 할 재정문제가 2030년까지의 재정부담 급증 문제이고 이후 보수 대비 지출비중 등이 안정화 추세를 보인다면, 이는 신규입직자에 대한 개혁조치가 핵심이 아님을 의미함. 그럼에도 신규입직자를 공무원연금에서 분리시키려 하는 것은 일종의 희생양 만들기로 해석됨.
 - 신규입직자의 추가적 연금급여 인하(신규공무원은 국민연금 수준으로 기여금 36% 감소, 급여액 45% 인하)는 급여적절성과 재정건전성 사이의 균형을 오히려 급여적절성 포기를 통해 무너뜨리는 것임.
- 재직자, 신규입직자 분리 및 격차 문제 : 형평성 문제 가중됨
 - 제도개혁의 영향은 재직자와 신규입직자에게 점진적으로 영향을 미치는 것이고, 급격한 분리를 가져오지 않는 것이 바람직함.
 - 공무원 내부 분열과 신규 세대갈등의 여지를 가진다는 점에서 국가운영자로서 정부의 행정능력에 좋은 영향을 미치지 않음.

6) 문제점 5: 65세로의 수급연령 인상 조기화를 위한 사전 조치 고려

- 연금수급연령 인상을 앞당기는 것은 공무원 정년연장 정책 가시화를 필요로 함. 이에 대한 논의 없이 수급연령 인상만 앞당기는 것은 은퇴와 연금 수급 사이의 노후보장의 공백 기간을 늘리는 결과를 가져옴.
 - 소방, 경찰 등에 대한 수급연령 일괄적용 해제 등 연금수급 연령 조정을 위한 제반조치를 전혀 언급하고 있지 않다는 점에서 졸속적인 방안으로 평가됨.
 - 소방, 경찰 등은 위험직무 수행으로 인한 조기사망 가능성 고려 및 일정한 우대, 계급정년제도(경찰은 경정부부터 치안감까지는 계급정년이 적용됨) 등의 특성을 반영한 수급연령 차등화 필요.

7) 문제점 6 : 공무원연금 보장성에 대한 고려 미비함

- 공무원연금 20년 재직 수급요건 변경 미포함. 국민연금과 같이 10년 이상 가입시 수급권 부여하는 것이 적절함.
- 비공상장애연금 신설은 바람직하나, 장애수당 보장성은 국민연금에 비해 더 떨어지는 것으로 보임.
 - 일례로 국민연금은 가입 중 장애(질병)발생 요건을 삭제하려고 하나 공무원연금 비공상장애연금은 재직 중 발생 요건을 유지.

8) 은퇴자의 연금급여 제한: 정당하며, 그 방식과 수준은 적절한가?

- 2030년까지의 지출 억제가 재정안정의 초점이라면 일정하게 필요성 존재함. 게다가 세대간 형평성의 견지에서 2010년 급여삭감의 영향을 거의 받지 않았다는 현 수급자들의 비용 부담은 어느 정도 필요함. 문제는 그 방식과 수준.
- 새누리당이 주장하는 은퇴자 연금지급 제한 중 물가연동 방식의 변경은 타당성이 의문스러움.
 - 저연금수급자의 급여적절성을 저해할 수 있다는 점에서 일률적인 물가연동방식의 변경은 타당하지 않음. 게다가 물가연동방식 조정은 빈곤문제에 더욱 취약한 고연령층일수록 점점 실질 급여가 낮아지게 만듦으로서 저연령 노인에 비해 고연령노인에게 더욱 불리하게 작용함.
 - 특정 집단에 대한 약 10년의 물가연동 제로 조치 역시 근거가 미약함.
 - 차등적인 재정안정 기여금의 경우는 정상적인 물가연동을 전제한다면, 세대간 연대 조치 차원에서 설득하고 수용할 수 있을 것으로 보임. 2~4%가 아닌 0~5%로 그 차이를 키울 수도 있을 것임.

9) 새누리당이 주장하는 재정효과, 제대로 제시된 것인가? 달성할 수 있는 것인가?

- 신규 입직자 보험료율을 국민연금 수준으로 낮추는 경우 보험료 수입이 대폭 줄어들어 재정적으로 대처가 반드시 필요한 2030년까지의 기간 동안 재정문제는 더 어려워질 수 있음. 이 부분에서 새누리당에서 산출된 재정효과에 대한 추가 설명 필요함. 낮아진 보험료로 증가하는 급여지출을 감당하겠다는 것은 이상한 논리.
- 퇴직금(퇴직연금) 분리 지급의 재정절감 효과의 의문점
 - ‘퇴직금 미포함시 재정효과: 보전금 향후 10년 간 53% 감소, 2080년 간 35% 감소’ 로 소개되나 퇴직금 미포함한 재정효과는 논할 필요가 없음,
 - 퇴직금 포함시 재정효과: 보전금 향후 12년 간 27.9% 감소, 2080년까지 17.5% 감소.
 - 퇴직수당을 퇴직금으로 전환하되 연금형태로 지급하도록 하는 경우 전환률을 낮게 계산하지 않는 한 그 자체로 급여 감소 효과를 갖기는 어려움. 이는 전적으로 급여감액 효과.

<참고> 2008년 당시 정부안과 유사한 구조개혁안에 대한 재정 효과 추정치

* 공무원연금 급여수준을 국민연금수준으로 맞추고, 퇴직수당을 민간수준으로 인상할 경우의 재정 효과

- 공무원연금의 구조를 국민연금과 같이 근본적으로 개편하려면,
 - 공무원의 퇴직금(퇴직수당)을 민간수준으로 대폭 인상(2.5배)
 - 기여금도 국민연금수준으로 인하(5.525%→4.5%)
 - 기존 퇴직자는 기득권을 인정해 종전기준대로 연금을 지급
⇒ 정부의 연금재정 부담이 현재보다 오히려 큰 폭으로 증가하므로 현실성이 없음.
 - 기존 퇴직자의 연금 지급 유지하는 가운데 연금 수입(기여액) 감소
 - 퇴직금 지급에 매년 약 3조원 추가로 지출해야 함
 - 국민연금과 동일한 구조로 개편할 경우, 제도개선 후 30년간 정부의 부담액이 총 72조원 정도 추가 소요됨.

<표 13> 퇴직금 분리 구조개혁안에 대한 재정추계 (2008) (단위: 억원, 08년 불변가)

기간	현행(A)	개편(B)	추가부담(B-A)	추가부담률
10년간	970,849	1,218,536	247,687	25.5%
20년간	3,209,600	3,928,775	719,175	22.4%
25년간	4,959,074	5,847,221	888,147	17.9%
30년간	7,128,585	7,854,864	726,279	10.2%

*자료: 공무원연금제도발전위원회 정책건의안 관련 참고자료. 2008.9.

→ 이 추계는 기존 구조개혁안대로 일시금 형태의 급여를 도입할 경우, 공무원연금의 재정 부담이 크다는 것을 보여줌.

4. 기타

○ 김진수 교수안

- 신규, 재직 모두 기여율 유지/ 재직자 및 퇴직자 연금 15% 일률 삭감
- 모든 퇴직관련 급여은 연금으로 전환,
- 상하한계 도입: 2015년 기준 급여상한 350만원, 급여하한 150만원 도입.
- 신규공무원은 연금지급액 40% 감액, 퇴직수당→퇴직연금(민간부문 근로자 수준)으로 전환(부과방식 운영)

○ 평가

- 정부의 사용자 책임 부분에 대한 언급이 명확하지 않음. 부과방식 운영되는 퇴직연금의 재원은 무엇인지 불명확함. (사용자 기여분 8.3%?)
- 기여율 고정 대신 연금지급액을 지나치게 삭감한 것으로 보임. 퇴직연금으로의 전환률(전환 시

연금급여율) 역시 명시되지 않음.

- 재직자 연금, 퇴직자연금 15% 일률 삭감은 급여권 침해 요소가 큼.
- 상하한제는 긍정적 검토 대상.

V. 대안의 방향

1. 원칙

1) 통합적 연금보장제도로써 공무원연금 유지, 퇴직연금 분리 반대

- 종합적 사회보장제도의 성격으로 공무원연금체계를 유지하는 것이 현실적임. 공무원연금 하나로 노후소득보장을 하도록 함.
- 일시금인 퇴직금은 재정안정의 잇점 없으며 노후보장 취지에도 어긋남. 사연금으로서 퇴직연금은 불안정하며, 관리비 부담 등 불필요한 부담 존재함. 다른 선택지인 부과방식 별도 연금체계로서 퇴직연금은 굳이 별도로 존재할 이유도 없음.
- 공무원연금의 국민연금 수준으로의 하향 조정시 정부가 사용자로서 퇴직연금 (+산재보험, 고용보험 등)에 대한 별도 보험료 기여를 해야 함. 이보다는 이에 상응하는 비용을 공무원연금에 투입하는 것이 재정부담이 덜하면서 보장의 건전성 높일 수 있음.

2) 연금급여의 적절성 유지: 목표 소득대체율 설정

- 2010년 연금개혁 이후 하위직급 공무원들의 급여 수준은 이미 크게 하락한 상태임. 최소한 2010년 이후 입직자에 대한 추가 급여 하락은 이루어지지 않도록 해야 함.
- 적정보장 유지를 위해 목표소득대체율을 설정하고 이것이 다른 어떤 이유에 의해서도 침해되어서는 안된다는 것을 명시해야 함.
- 연금 급여의 상하한액 제도, 최고급여액 규제는 강화될 필요 있음.

3) 사용자, 가입자, 퇴직자의 책임분담을 통한 재정적 지속가능성 제고

- 재정균형 확보를 위해서는 재정부담 총량에 대한 사회적 합의와 재정책임 분담을 위한 원칙 설정과 합의가 필요함.
- 원칙은 사용자로서 정부, 가입자의 재정책임을 명확히 하는 것임. : 정부는 운영자로서 책임, 은퇴자는 제도의 대상이자 수혜자로서 수동적 책임.
- 사용자로서 정부 책임을 명확히 한 이후에 부족한 재원은 가입자들의 추가 기여 필요함.
- 은퇴자들은 재정에 대한 책임을 묻는 대상이 아니라 한시적으로 비용 분담을 요청해야 하는 대상임. 물가연동에 성장률이나 부양률을 반영하는 것은 고연령이 될수록 실질급여 하락으로 빈곤

위험이 높아진다는 점에서 우려스러움. 재정안정기여금(0~5%)을 도입이 더 바람직해 보임.

4) 사용자로서 재정책임 명확히 : 차등기여제 도입

- 퇴직금에 해당하는 사용자 기여분 + 기존의 미부담 보험료 + 여타 보장을 위한 기여 확보
- 공무원연금은 직역연금의 내용을 포함하므로 비용 부담에서도 정부의 사용자로서의 책임(8.3% 보험료)을 정립해야 함.
- 기존 지나치게 낮은 보험료와 퇴직금 부분에 대한 미책임으로 볼 때 사용자로서 정부의 기여 책임 강화와 기존 보험료 책임 방치 부분에 대한 보상은 반드시 필요함.
- 다른 나라 사례들에서와 같은 공무원과 정부가 부담하는 비율을 달리하여 기여율 인상. 이를 통해 재정문제 완화. 즉, 보전금이 아닌 기여율 인상을 통해 적정 비용 부담.
- 차등기여제 예시

<p>예) 정부 부담 : 8.3%(민간부문 사용자 퇴직연금기여) + 7%(기존 기여율) + 3~5%(산재보험료+고용보험료+과거 미충족분에 대한 책임) = 18.3~22.3%</p> <p>공무원 재직자 부담 : 7%(기존 기여율) + 2%(재정상황에 따른 예비 기여율) = 9%</p> <p>총 기여율 = 27.3 ~ 31.3%</p>

- 현 단계에서는 지출 증가 스케줄에 맞춘 점진적인 방식의 기여율 인상이 가능함.

5) 평등 효과 제고 : 임금계층 간 격차/ 세대 간 분리 축소

- 사회보험의 소득계층 간 재분배 기능 도입
 - 입직에 따른 세대 간 급여수준 차이를 확대하지 않아야 함.
- 공무원연금제도가 공적연금제도로써 공공성을 확보하고, 고른 보장을 하기 위해서는 산식에 소득재분배적 요소가 포함되는 것이 필요함.
- 이유1: 직급간 노후소득보장 급여 격차를 감소시킬 필요 있음.
 상한액 설정은 과다보장을 막기 위한 장치이지 그 자체로 소득재분배 장치가 아니며, 소득재분배 효과도 별로 없음.
 - 이유2: 사실상 부과방식으로 운영되는 연금급여 산정에 해당시기 전체공무원 평균임금을 반영하는 것이 논리적임.
 - 따라서 국민연금 급여산식과 유사한 논리적 구조를 갖도록 균등부분이 포함되어 설계되는 것도 가능함.
 - 급여산식은 목표소득대체율과 가입기간별 급여액 조정에 따라 변화 가능.
 예시) $1.35(A+B)(1+0.08N)/12$
 평균소득 공무원 예시: 30년 가입자 기준 평생 평균소득의 58.5%, 40년 가입자 기준 76.5%

A: 전체공무원가입자 평균임금 B: 개인공무원 평생 평균임금
N: 20년 이상 초과가입연수

6) 보장성 강화

- 공무원연금 수급기준: 20년 재직자 규정 -> 10년 이상으로
- 33년 기여기간 상한 폐지
- 기타 비업무상 재해 등에 대한 보장 도입
- 소방, 경찰 등 급여삭감 없는 60세 수급 허용

2. 남은 이야기

○ 공무원 당사자를 배제한 합의인가? 포함한 합의인가?

- 사회적 합의를 추구할 때에는 공무원 당사자를 포함하는 것이 매우 당연함. 합의를 위한 논의 구조를 당사자가 독점하지 않도록 하면 됨. 국가, 국민(시민사회), 공무원 당사자의 고른 참여 구조 형성.
- 사회적 합의 형성 시 국가는 재정책임의 당사자이자 합의를 위한 양보의 주체로서 접근해야 함.

○ 국민연금과 연관성 있는 제도로써 공무원연금 개혁에 접근해야 함.

- 단순히 급여수준 뿐만 아니라 여타 보장 조건에 대한 다면적인 형평성 비교
- 공무원에 대한 별도 연금체계를 장기적으로 인정할 것인지 여부는 추후 논의가 필요함. 다만 장기적으로 통합을 추구한다면 이 경우에도 재정건전성 확보를 위한 선행조치(기여율 인상) 등이 필요함.
- 장기적으로 통합을 추구하면서 오히려 보험료를 낮추는 것은 국민연금도 장기적으로 보험료 인상이 필요할 수 있다는 점에서 적절하지 않음.
- 공공부문 노동자와 민간부문 노동자의 장기적인 연금체계 통합을 추구한다면 공적연금체계 전반을 개선할 필요 있음. 지금 지나치게 낮아진 국민연금 급여수준 인상(기준소득대체율 40% → 50%), 기초연금제도의 보편적 적용 등이 선행조건이 될 것임.

○ 공적연금 일반으로서 갖춰야 하는 공공성, 보장성, 합리성이 견지되어야 함.

○ 적절한 수준의 노후보장은 특혜가 아니다. 사회적 권리이다. 국민연금이든 공무원연금이든 어떤 공적연금에서든 당연히 추구해야 할 목표임.

- 지금 공무원연금 개혁 논쟁을 통해 공공/민간 사이의 대립이 조장됨. 정부가 이번 개혁을 관철시킨다면 그 결과는 공무원연금에 국한되지 않음. 이는 국민연금 인상을 통한 적정 노후보장 가능성의 포기이자 적절한 공적 노후보장체계를 가진 복지국가 전망의 포기를 낳음. 서로의 권리를 지켜주는 협력이 필요함.

- 토론 1 김인재 (인하대학교 법학전문대학원 교수)
- 토론 2 오건호 (내가만드는복지국가 공동운영위원장)
- 토론 3 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
- 토론 4 은수미 (새정치민주연합 국회의원)

[토론 1]

「공무원연금 개혁 논란과 공적연금의 미래」 토론문

김인재 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

1. 공무원연금 개혁의 필요성과 올바른 방향

- 현재 공무원연금제도의 개혁의 필요성에 대해서는 異見이 없음. 문제는 공무원연금의 핵심기능인 사회보장기능 측면보다는 정부재정부담 측면이 과도하게 부각되고 있음.
- 내용적 측면에서, 정부재정부담 문제 해결을 위한 공무원연금제도의 개혁과 함께 현재와 미래 세대(공무원)의 ‘인간다운 생활을 할 권리’ (헌법 제10조, 제34조) 실현을 위한 적절한 노후소득보장제도의 재편/재설계라는 측면에서 공무원연금 개혁이 논의되어야 함.
- 또, 공무원연금뿐만 아니라 대다수의 국민에게 적용되는 국민연금(미래 공무원에게도 적용 예상)의 노후소득보장 기능 여부와 함께 검토 논의되어야 함. 현행 국민연금(퇴직금 포함)의 보험료/급여수준은 고령사회의 노후소득보장제도로써 적정한가? 정부재정부담이 과도한가? 연금재정의 장기추계에 대한 전망은? 정부재정 또는 연금재정의 확보방안은(부담률 인상, 증세 등)?
- 절차적 측면에서, 공무원연금제도의 개혁은 모든 국민과 이해관계자 등을 포함한 사회적 합의절차를 거쳐야 함. 이 과정에서 정부와 정치권은 제도의 성격에 걸맞는 개편안을 만들고, 이해관계자를 배제하기보다는 이해관계자를 설득하는 노력이 필요함. 이해관계자 또한 전체 국민여론과 사회적 형평성 문제에 관심을 기울여야 함.

2. 공무원연금의 성격과 국민연금으로의 전환 문제

- 국민연금과의 차이점 : 현행 공무원연금제도는 일반 근로자의 국민연금과 퇴직금을 포함하고 있음. 따라서 사회보장 성격과 후불임금 성격이 혼재함. 정부는 제도의 운영자일 뿐만 아니라 공무원 근로자의 사용자로서의 책임을 겸함.
“공무원연금법상의 각종 급여는 모두 사회보장 수급권으로서의 성격과 아울러 재산권으로서의 성격도 가지고, 그 중 퇴직일시금 및 퇴직수당 수급권은 후불임금 내지 재산권적 성격을 많이 띠고 있는데 비하여, 퇴직연금 수급권은 상대적으로 사회보장적 급여로서의 성격이 강하다.” (현재 2008. 2. 28. 2005헌마872 등)
- 공무원과 일반국민의 노후소득보장제도를 어떻게 설계할 것인가는 정책선택의 문제. 우리나라에서는 여러 가지 이유에서 소득보장제도 이전에 공무원보장제도의 일환으로 공무원연금제도가 먼

저 설계되고, 소득보장제도로서 국민연금제도는 나중에 설계됨. 향후 현재와 같이 이원적 체계로 갈 것인가, 일원화할 것인가(최근 연금학회안, 정부안, 새누리당안)는 사회적 합의를 거친 정책선택의 문제임.

- 공무원연금을 국민연금으로 전환하는 경우에, 공무원 근로자의 퇴직금 수급권 보장에 대한 제도적 장치가 필요함. 예를 들어, 퇴직급여충당금의 적립 등. 미래 공무원에 대한 퇴직금이 지급정지될 가능성은? 30, 40년 뒤에 국민연금과 퇴직금을 합친 재정추계는?

3. 퇴직공무원의 연금액 삭감 문제

1) 배경 및 문제점

- 공무원연금 개혁에서 재정절감·소득재분배 효과를 크게 하려면 현재 고액연금을 받고 있는 수령자들의 연금을 대폭 삭감해야 한다는 견해가 있음(최근 개혁안에서는 2~4%의 연금재정안정화 기여금을 도입). 연금 적자의 가장 큰 원인 제공자는 퇴직자이기 때문에 퇴직자들에 대한 연금을 먼저 삭감해야 한다는 주장. 위헌 논쟁 가능성.
- 000교수 : “한 해 수조원씩 연금 적자가 쌓이는 원인이 무엇인가? 재직자 때문도 아니고, 공무원이 되려는 사람 때문도 아니다. 결국 현재 연금을 받고 있거나 수년 내 연금을 받게 될 사람이 아닌가? 퇴직자연금을 그대로 두고서는 도저히 해결될 수 없는 게 공무원연금의 현실이다.”

2) 위헌 주장

- 공무원노조 : 이미 연금을 수령하고 있는 퇴직자들까지 대상에 포함시킨 것은 공무원의 신분보장·재산권 보호 원칙을 저버린 것으로 위헌. ‘모든 국민은 소급입법에 의해 재산권을 박탈당하지 아니한다’는 헌법 13조 위반. 퇴직 공무원들의 연금액은 각 수급자들이 퇴직 당시 국가와 체결한 약속인데 이를 사후에 축소하겠다는 것은 계약 위반.
- 전직 헌법재판관 : 퇴직해서 이미 연금을 받고 있는 공무원의 경우, 새로운 법을 종료된 사실관계에 적용하는 진정소급입법에 의해 확정된 재산권을 침해한다고 판단돼 헌법에 배치. 공무원연금을 확정된 재산이 아니라 조정 가능성이 있는 기대재산으로 보더라도 위헌 가능성. 재직 공무원의 경우는 연금액이 변동가능하다고 예측할 수 있지만, 이와 달리 퇴직자는 퇴직 당시 정부가 정해진 금액의 연금을 지급하겠다고 약속한 셈이어서 ‘확고한 신뢰’를 깨는 것이라면 위헌 가능성이 높다.

3) 합헌 주장

- 공공복리를 위한 권리 제한이기 때문에 위헌 문제는 없다.
- 새누리당과 정부 : “국민은 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우에 한해 법률로써 제한할 수 있다”는 헌법 제37조 제2항 근거. 재정안정화 기여금은

연금을 직접 삭감하는 것이 아니라 목적세 형식으로 우회적으로 부과하는 방식이며, 연금의 재정 안정이라는 ‘공공복리’를 위한 재산권 제한이어서 위헌으로 볼 수 없다.

- 000법학교수 : 퇴직자의 연금이 확정된 재산권인 것은 틀림없지만, 재산권에 직접 손을 대는 것이 아니라 일종의 목적세를 신설하는 것이어서 위헌이라고 보기 어렵다. 재정안정화, 신규 세대의 연대성 등 공익적 목적을 위한 선택으로 헌법재판소에서도 사회정책적인 영역에서 폭넓게 판단을 할 것이다.
- 과거에도 퇴직자의 연금액이 삭감되는 연금개혁이 있었다는 지적 : “과거 공무원연금 개혁과정에서 연금조정 방식을 임금연동에서 물가연동으로 변경해 퇴직자들의 연금액이 줄어드는 결과를 가져왔다. 퇴직자의 연금 역시 언제든지 조정될 가능성이 있다고 예상된다면 소급적 재산권 침해로 인한 위헌이라고 보기 어렵다.”
- 000변호사 : 헌법에 신뢰보호의 원칙이 있기 때문에 기존 퇴직자들의 기득권을 최대한 인정해주는 것이 맞지만, 공익상 필요할 경우 예외도 인정된다. 기존 퇴직자들의 연금을 깎는 것 자체가 위헌에 해당하지는 않는 것으로 본다.
- 사회정책적 차원에서 각 세대간 부담의 공정성 확보 필요 : 과거-현재-미래 세대의 공무원(퇴직공무원, 재직공무원, 미래공무원)간 연금재정의 안정성에 공평한 기여가 필요.
- <참고> 퇴직공무원이 은퇴 후 소득이 발생할 경우 연금액을 최대 절반까지 깎을 수 있도록 한 공무원연금법 제47조 제2항에 대한 헌법소원 사건(합헌). 이미 확정된 연금수급권이라도 국가의 재정상황 등에 따라 조정할 수 있다(퇴직자의 연금삭감 규정은 아님).

「참고」 현재 2008. 2. 28. 2005헌마872 등, 판례집 20-1상, 279

가. 심판대상조문

- 공무원연금법(2005. 5. 31. 법률 제7543호로 개정된 것) 제47조(퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지) ②퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 연금 외의 「소득세법」 제19조 제2항의 규정에 의한 사업소득금액(대통령령이 정하는 사업소득금액을 제외한다) 또는 같은 법 제20조 제2항의 규정에 의한 근로소득금액이 있고, 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평균금액(이하 “소득월액”이라 한다)이 전년도 평균임금월액을 초과한 때에는 퇴직연금 또는 조기퇴직연금에서 다음의 금액(생략)을 지급정지한다. 이 경우 지급정지액은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 2분의 1을 초과할 수 없다.

나. 결정요지

- 공무원연금법상의 각종 급여는 모두 사회보장 수급권으로서의 성격과 아울러 재산권으로서의 성격도 가지고, 그 중 퇴직일시금 및 퇴직수당 수급권은 후불임금 내지 재산권적 성격을 많이 띠고 있는데 비하여, 퇴직연금 수급권은 상대적으로 사회보장적 급여로서의 성격이 강하다. 따라서 퇴직연금 수급자가 퇴직 후에 사업소득이나 근로소득을 얻게 된 경우 입법자는 사회정책적 측면과 국가의 재정 및 기금의 상황 등 여러 가지 사정을 참작하여 일반적인 재산권에 비하여 폭넓은 재량으로 소득과 연계하여 퇴직연금 지급 정도를 결정할 수 있으므로, 소득심사제에 의하여 퇴직연금 중 일부의 지급을 정지하는 것은 포괄위임금지의 원칙에 위배되는 등 특별한 사정이 없는 한 위헌이라고 볼 수 없다.

- 이 사건 심판대상조항은 법 시행일 이후에 이행기가 도래하는 퇴직연금 수급권의 내용을 변경함에 불과하고, 이미 종료된 과거의 사실관계 또는 법률관계에 새로운 법률이 소급적으로 적용되어 과거를 법적으로 새로이 평가하는 진정소급입법에는 해당하지 아니하므로 소급입법에 의한 재산권 침해는 문제될 여지가 없다.

- 이 사건 심판대상조항에 의해 달성하려는 공익은 공무원연금 재정의 악화를 개선하여 공무원연금제도의 유지·존속을 도모하려는 것으로 그 공익적 가치는 매우 큰데 반하여, 퇴직연금 수급권의 성격상 급여의 구체적인 내용은 가변적일 수 있고, 제반 사정을 고려하면 연금수급자들의 신뢰는 퇴직 후에도 현 제도 그대로 연금액을 받을 것이라는 것이 아니고, 그러한 신뢰에 기하여 투자 등의 조치를 취하는 것도 아니며, 이 사건 심판대상조항은 퇴직연금 중 일부의 지급을 정지할 뿐이므로, 퇴직연금 수급자들이 입는 불이익은 그다지 크지 않다. 따라서 보호하려는 퇴직연금 수급자의 신뢰의 가치에 비하여 유지하려는 공익적 가치가 더욱 긴급하고 중요하므로, 이 사건 심판대상조항이 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.

[토론 2]

오건호 (내가만드는복지국가 공동운영위원장)

공무원연금 개혁 논의는 여러 이해관계와 가치를 담고 있다. 이 토론문은 다양한 논의를 검토하며 작성중인 토론자의 시론이다. 향후 논의과정을 거쳐 보완되고 다듬어질 수 있다.

1. 연금 개혁은 ‘연속’ 개혁

공무원연금 개정을 둘러싸고 갈등이 깊다. 공무원연금은 오래전부터 뜨거운 감자이긴 하나, 이번에는 박근혜대통령과 새누리당이 최소한의 사회적 논의도 거치지 않고 일방적으로 공무원연금 개정을 밀어붙이고 있다. 연금 개혁은 어떤 주제보다도 이해관계자들과 신중한 토론이 필요하다.

이번에 개혁이 이루어지더라도 미래 공무원연금 재정의 지속가능성이 온전히 확보되지는 않을 것이다. 시기마다 인구 구성, 재정 여건, 경제 전망 등을 종합 감안한 조정 작업이 요청된다. 이는 초고령사회로 가고 있는 대한민국에서 국민연금을 포함하여 공적연금이 동일하게 안고 있는 구조적 과제이다. 5년마다 연금재정추계가 진행되는 이유이기도 하다. 연금개혁이 일회성이 아니라 변화되는 시대적 상황에 맞추어 계속되어야 한다면 연금개혁에서도 사회적 합의 방식이 자리잡을 필요가 있다.

2. 공무원연금 개혁 필요

공무원연금에 들어가는 재정 부담이 감당 수위를 넘고 있다. 공적연금제도에서 ‘재정안정화’ 잣대를 강요한다는 비판이 있지만 연금재정의 지속가능성은 빠른 고령화와 수명연장 시대에 누구도 피할 수 없는 주제다. 올해 적자보전금이 2.4조원이다. 공무원연금 적자보전액은 갈수록 늘어나 2020년에는 6.6조원으로 5년만에 2배로 늘 예정이다. 하위직 공무원 보수 수준, 공무원이 지닌 신분제약을 감안하더라도 공공예산의 형평한 배분으로 보기 어렵다.

또한 국가재정을 확대하기 위한 복지증세가 이루어지더라도 지금과 같은 증가 속도의 공무원연금 적자 보전에 예산 투입의 우선순위가 부여되어야 하는 지 의문이다. 근래 공무원직에 대한 선호 추세를 감안하면, 공무원이 지닌 여러 제약이 있더라도 공무원연금 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 개혁이 필요하다.

3. 새누리당안 평가

새누리당안의 특징은 ‘재정 절감’ 과 ‘국민연금 재분배요소 도입’ 으로 요약될 수 있다. 공무원연금의 재정 부담을 현행 제도와 비교해 2080년 기준 17.5%를 줄인다(연금 삭감과 퇴직금 인상을 종합한 순 재정절감효과.). 미래 공무원 기준으로 보면, 이만큼 깎이는 셈이다.

이번 제도 개혁 이후 시점부터 모든 공무원은 하후상박이 가미된 국민연금 방식이 적용된다. 재직자 모델(급여율 50% / 기여율 20%), 신규자 모델(급여율 40% / 기여율 9%) 모두 국민연금 방식의 급여율 구조를 담고 있다(가입자평균소득 반영 효과).

그런데 현재 연금수급자의 경우 하후상박 효과가 미미하다. 새누리당안은 연금액 기준으로 재정 안정화 기여금 명목으로 상위 4%, 중간 3%, 하위 2%씩 공제한다. 비록 차등율이지만 규모와 차이가 작아 일률 삭감에 가깝다(여기서 ‘하후상박’ 용어는 하위직 연금 상향보다는 상대적으로 덜 삭감된다는 의미임).

특히, 재직자 중 2009년 이전 임용자의 경우 수급개시연령이 모든 계층에서 60세에서 65세로 연장된다. 비록 신규 공무원, 국민연금 가입자와 수급개시연령을 단일화한다는 명분을 지니지만, 기존에 부여했던 권리를 일률적으로 박탈하는 무리가 따른다. 정년 연장이 조건으로 수급시연령 조정이 이루어질 필요가 있다.

4. 제안: 누진 상하한제

공무원연금 개혁이 필요하다면, 두가지 원칙이 적용되길 바란다. 하나는 전체 공무원의 참여이다. 재직자, 신규자뿐만 아니라 현재 수급자도 참여하는 게 형평하다(현재 수급자가 가장 후한 급여를 누리고 있음). 또 하나는 하위직 희생을 최소화해야 한다는 점이다. 이에 ‘하후상박’ 원리가 전면적으로 작용되는 개혁이 요청된다. 이에 ‘누진 (삭감) 상하한제’ 방식을 제안한다. 이는 하위직 최소 연금액은 보장하되 상위직으로 갈수록 누진 삭감하고 일정 금액에서 상한제를 두는 방식이다.

1) 법개정 이후 시기 모델

법개정 이후 공무원연금은 50% 급여율 모델을 중심으로 논의하자. 이 모델은 국민연금처럼 40년 가입기준이며 가입자 평균소득(A값)이 재분배 요소로 들어가며, 퇴직수당이 민간 수준으로 현실화한다. 새누리당안은 신규자에게 국민연금과 동일한 40% 급여율 모델, 재직자에게 50% 모델을 제안하지만, 50% 모델로 단일화하는 게 바람직하다. 40% 모델은 하향평준화 비판을 받고 있으며, 공무원들이 보험료를 낼 여력이 있는데도 굳이 40%로 낮출 이유는 없다.

향후 50% 모델은 기본적으로 수지균형 재정구조를 지향해가야 한다. 그러면 50% 급여율은 20% 보험료율이 요구되는데, 지금 상황에선 현행 국민연금보다 불리해진다는 형평성 논란이 제기된다. 이에 이를 해소하는 수준에서 보험료율을 정할 수 있다(최대 약 18% 수준 가능할 듯). 이 모델에서 퇴직수당은 민간 수준의 퇴직연금으로 현실화하고 공무원연금 급여체계에 통합한다(이럴 경우 공무원연금 법정급여율은 40년 가입 기준 50%, 퇴직연금 몫 20%를 합하여 70%가 되며, 30년 가입기준으로는 공무원연금 37.5%, 퇴직연금 몫 15%를 합쳐 52.5%가 될 것이다. 만약 기초연금이 보편주의로 확장되면 10% 급여가 추가될 수 있다).

2) 법개정 이전 시기 적용

첫째, 수급자의 연금액을 0~20% 누진 삭감한다. 재직자도 수급자와 동일한 원리를 적용하되, 현재 수급자보다 급여율이 낮으므로 삭감률 수준에 대해선 추가 논의 필요하다. 이 때 누진 삭감은 재직기간별 지급률을 보수를 기준으로 누진 하향하는 방식으로 이루어질 수 있다(보수를 토대로 하되, 장기재직기간에 대한 추가 삭감 검토 필요). 이 때 삭감 시작점을 중하위직 어디부터 할지는 사회적 논의로 열어 놓자(연금, 보수에 대한 상세한 데이터 분석 필요).

둘째, 상하한제를 적용한다. 상한선은 300만원 수준이 적절하다고 판단된다. 이 금액은 현재 수급자의 18.6%에 해당한다. 이후 상위 20%에 해당하는 금액을 상한선으로 설정하는 방안을 검토할 수 있다. 하한선 금액도 같은 논리로 수급자의 20%에 해당하는 금액으로 설정될 수 있다. 현재 150만원 연금 수급자는 하위 24%에 해당한다(여기서 퇴직연금공제일시금 수급자를 제외하면 비중은 작아질 것. 연금액이 재직기간에 연동되는 까닭에 해당 준거 수급자를 기준으로 재직기간 감안한 조정 필요). 단, 신규 국민연금 모델에선 이미 하후상박이 구현되고 있으므로 하한선을 설정할 필요가 없다고 보인다.

3) 2009년 이전 임용자의 수급개시연령

새누리당안은 2009년 이전 임용자의 수급개시연령 60세를 65세로 단계적으로 연장한다. 현재 56세인 개시연령을 2021년까지 예정대로 60세로 늦춘 후 다시 2년에 1세씩 연장해 2031년에 65세로 전환된다.

수급개시연령을 65세로 조정하는 것은 2010년 이후 임용자, 국민연금 가입자와 맞추자는 취지를 지닌다. 동시에 정년 60세과 5년간의 시차가 존재하고, 무엇보다 일률적으로 5년을 단축하는 건 하후상박에 어긋나는 문제도 생긴다. 이에 수급개시연령에 대해선 이후 사회적 논의를 충분히 거칠 필요가 있다. 잠정적으로 수급개시연령을 65세까지 조정하는 것을 원칙으로 하되, 정년연장을 조건으로 하면 어떨까(2021년 정년 연장 상황을 감안해 향후 재논의 필요).

4) 공적연금 강화 방안: 보편적 기초연금 인상

이번 기회에 국민연금까지 포함해 공적연금의 개편방향을 논의하자는 의견이 있다. 사실상 ‘국민연금으로 하향평준화’가 아니라 국민연금을 상향하자는 제안이다. 연금은 급여와 보험료를 짝으로 하는 제도이다. 급여를 상향한다면 보험료는 얼마로 올릴지 함께 이야기해야 한다. 공무원은 보험료 납부 능력을 지니기에 급여율 50%로 갈 수 있다. 이 경우 필요보험료율은 크게 올라야 한다. 국민연금도 50%로 상향할 수 있을까? 현행 급여율 40%에 조응하는 보험료율이 약 16%이다. 후세대를 생각한다면 지금 9%도 부족하다. 게다가 보험료율 인상은 한국의 불안정 노동시장에서 더 많은 사각지대를 양산할 우려가 있다.

기초연금을 주목하자. 2007년 연금개혁 이후 우리나라 공적연금은 국민연금 단일체계에서 국민·기초연금 이원체제로 전환되었다. 당시 기초노령연금 도입은 국민연금 인하를 하후상박으로 보전하는 의의를 지닌다. 국민연금 보험료를 제대로 내지 못하는 사람이 많은 한국에선 기초연금이 가장 사회연대임금이다. 공적연금을 강화한다면 기초연금 인상이 제일 좋은 답이다.

5) 기타

고령화지수를 도입해 물가인상분을 반영하지 않는 자동안정화조치는 우리나라에 적합하지 않다. 정부 연금재정 세입이 빈약한 우리나라에서 이러한 장치는 세입 확대 노력보다는 연금액 삭감으로 이어질 개연성이 크다. 또한 새누리당안에서 삭제된 정부의 적자보전금 책임 조항은 복원돼야 한다. 이는 연금 신뢰를 구축하는 최소한의 안전장치이다.

[토론 3]

토론문과 (토론자가 생각하는) 대안들

윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)

1. 공무원연금 현황과 문제점

- 공무원연금 재정 불안정의 주요 원인은 연금 수급자 세대와 장기 재직 공무원의 연금 수익비가 지나치게 높기 때문임.
 - 1999년 퇴직자의 수익비는 (특수한 경우를 제외하고는) “6”을 상회함.
 - ※ “수익비가 6”이라 함은 부담한 보험료 총액(정부의 부담분 포함)에 비해 연금으로 지급 받는 총액이 6배 많다는 뜻임.
 - 2009년 공무원연금 개혁에도 불구하고 2000년 이전 입직자의 연금 수익비는 “3”을 상회함.
 - 제도도입 역사가 55년이 되어가는 공무원연금의 경우 특단의 조치가 없는 한, 높은 수익비의 누적효과로 초래되는 재정 불안정 문제를 해결할 방법이 없는 실정임.
- 수익비 문제 외에도, 2000년 이후의 공무원 월급 현실화, 2009년 개혁에서의 연금지급 기준소득의 변경(“보수월액”에서 “과세소득”으로 변경됨에 따라 기준소득이 54% 인상)으로 인해 수익비와 상관없이 **연금 절대액의 빠른 증가가 불가피함.**
 - 향후 고액 연금자수가 빠르게 증가할 밖에 없는 배경임.
 - ※ 최근 국정감사에서 공개된 것처럼, 6년 뒤인 2020년 **공무원연금 평균액은 월 284만원으로 예상됨.**
 - ※ 평균 연금액은 반액수급자(50%는 일시금 수급), 유족연금 수급자(70% 수급), 조기수급자(40대 중반부터 수급)를 모두 포함한 수치인지라, **공무원 본인이 100% 정상적(장기 재직 등의 조건 충족시)으로 수급하는 연금 평균액은 이보다 훨씬 높음.**
- 반면에 2010년 이후 임용된 공무원들은 이전 세대에 비해 재직기간동안에 부담은 많이 하면서도 연금액은 절반 정도가 감소해, 공무원 사회에서의 세대 간 형평성 문제가 심각한 상황임.
 - 새누리당 공무원연금 개혁안 역시 **공무원 사회의 세대 간 형평성 문제를 풀지 못한다는 한계가 있음.**

- **연금 수급자와 장기 재직자에 대한 적절한 재정 안정화 조치없이 재정안정 달성이 어려워면서, 세대 간 형평성 문제도 확보하기가 어려움.**
 - 보험료를 무한정 올릴 수 없는 상황에서 "수익비가 월등하게 높은 세대"에 대한 적절한 조치없이, 재정안정 달성과 공무원 임용 시점별 형평성 확보가 (사실상) 불가능함.

- 공무원연금 주변 환경이 어렵더라도 **현행제도가 약속한 제도의 기본틀은 지키며, 시스템적인 보완을 통해 재정 불안정 문제를 해결하는 것이 보다 합리적인 접근이 될 수 있을 것임.**

2. 지속 가능한 공무원연금 재정 안정화 방향 : 급여수준 VS 보험료

- **"보험료 인상을 통한 해결보다는 급여수준 하향조정"이 공적연금의 지속 가능성을 높일 수 있는 선택 가능한 정책 대안**이라고 판단됨.
- 이렇게 판단하는 이유는,
 - 용돈연금(소득대체율 40%)이라는 '국민연금의 수지적자 미발생 보험료'가 16% 수준이기 때문임.
 - ※ 보다 현실적(보수적)인 가정 채택시 필요보험료가 16%를 넘어감.
 - ※ 국민연금 부과방식 보험료율(2050년 17.4%, 2050년 21.4%)을 고려할 때 국민연금 급여의 상향조정을 통한 '중향 평준화'는 사실상 불가능함.
 - ※ 중향 평준화 대신, '보험료 인상 등 빠른 재정 안정화 조치'를 전제로 연금 적용소득 상한의 상향 조정(월 408만원인 국민연금 적용소득을 월 550만원 수준으로 인상)과 노동시장 개편 통한 가입기간 연장 조치로 풀어야 함.

- 높은 연금을 지급하던 대표적인 비스마르크형 연금제도인 독일연금도
 - 70%였던 소득대체율을 2030년까지 우리나라 국민연금처럼 40%로 줄여나가고 있음.
 - ※ 이미 보험료가 19% 선에 도달하였으며, 2030년까지 독일 정부가 목표로 하는 보험료 억제선이 23%임.

- 우리나라 공무원연금의 경우,
 - 2030년 이후 연금 지출액이 공무원 총보수액(전체 공무원이 받는 월급 합계)의 30%를 초과함.
 - ※ 2080년에는 연간 연금 지출액이 총보수액의 34%에 달함.

 - 새누리당 공무원연금법 개정안이 실행에 옮겨진다 해도, **연간 보험료 총수입의 최소 50%에서 최대 70%의 적자발생이 불가피**하며, 이는 전액 세금으로 충당되어야 함.

※ 현재보다 최소한 2.5배 이상 증가할 정부의 퇴직수당 부담 증가분을 제외한 수치임.

3. 토론자가 생각하는 대안은 무엇인가?

- 재정 절감을 위해 고연금자의 연금소득에 과세제도 도입 및 연금액별 연동방식의 차등적용을 대안으로 제안함.
- 일부에서 논의되고 있는 고연금자의 연금액을 일률적으로 삭감하는 대신, 고연금자의 연금액 일부를 세금으로 환수하는 방식을 제안하는 것임.
- 캐나다 기초연금은 조세로 재원을 조달하여 보편적으로 연금을 지급함.
 - 형식적으로는 모든 노인에게 보편적으로 기초연금을 지급하나, 고소득 노인에게 지급된 연금은 전액 세금으로 환수하는 Claw-back 시스템으로 운영되고 있음.
- 우리나라의 경우 공무원연금 등 공적연금에 대해서는 소득세가 부과되지 않고 있으나, 장기적으로는 공적연금에도 소득세가 부과될 예정임.
 - 공적연금에 대한 세제 적용방식이 과거에는 'TEE 체계'(보험료 납부 당시 근로소득에 대해 세금을 부과하는 대신, 받는 연금액에 대해서는 세금 면제)였으나,
 - 2000년 이후부터는 'EET 체계'(보험료 납부 당시 근로소득에 대해서는 세금을 부과하지 않는 대신, 향후 받을 연금액에 대해서는 세금을 부과)로 변경되었음.
 - ※ 현행 체계 하에서도 장기적으로는 연금액이 일정수준을 넘어가면 소득세 형식의 세금이 부과될 것임.
- 고액 공무원연금 수급자 경우, 연금급여 삭감이 아닌 세금으로 일정액을 환수하는 방식이 논리적인 타당성을 확보할 수 있음.
 - 공무원연금 수급자 및 (2000년 이전) 임용자들의 연금 수익비가 미래 공무원 임용자들에 비해 압도적으로 높음.
 - 이들 공무원세대의 높은 연금 수익비는 후배 공무원의 보험료 부담과 세금 보전으로 총당됨.
 - 조세로 재원을 조달하는 캐나다의 기초연금처럼, 고액 연금수급자의 연금 상당부분이 국고지원과 후배 공무원의 보험료 부담으로 총당된다는 점에서, 조세로 총당된 연금지급액 일부를 세금으로 환수한다는 논리를 적용할 수 있음.
 - 장기적으로 (연금액이 일정수준 이상일 경우) 공적연금에도 소득세가 부과될 것이라는 점을 감안하면, 고액연금 수급자에게 소득세 형식의 세금을 먼저 적용하는 논리로도 해석이 가능함.

- 고액 연금자의 연금액 일부를 세금으로 환수하여, **공무원연금 재정에 재투입**할 경우 재정절감 효과가 즉시 나타남.
 - 반면에 중단기 효과는 크지 않을지라도, 장기적으로 재정 절감효과가 큰 대안으로는 **'첫 연금' 확정 이후 매년 연금액을 인상(실질가치 보전을 위해)하는 연금 연동방식을 연금수준에 따라 차등 적용하는 것임.**
 - 연금 수익비가 매우 높은 공무원 세대 중 연금액이 일정액(예를 들면 월 300만원) 이상인 고액 연금 수급자에게는 **'첫 연금액'이 높아질수록 연금 연동에 따른 실질가치 보전효과를 적게 하는 것이 효과적일 수 있음.**
 - ※ 고액연금 수급자이다 보니, 연금연동 효과를 약하게 해도 노후 생활에 미치는 부정적인 효과가 상대적으로 적게 나타날 것임.

- 새누리당 공무원연금 개정(안)은
 - 제도 개혁이후에도 기존 연금수급자와 장기 재직자 등 **현 제도에 대한 기득권이 많은 세대의 높은 수익비는 그대로 유지**된다는 한계가 있음.
 - ※ 이미 언급한 것처럼 2010년 이전에 임용된 공무원의 연금 수익비는 최소 3.3이 넘어감(1999년 임용되어 2028년에 퇴직할 경우)
 - ※ 민간대비 최대 39%가 지급되는 퇴직수당을 제외한 수익비임.
 - 앞선 세대의 기득권을 그대로 가져 갈 경우, 미래 어느 시점 후배 공무원 및 국민들의 부담이 현저하게 증가할 것임.
 - ※ **후배 공무원들은 앞선 세대에 연금액은 훨씬 적어지면서도, 생애 보험료 부담은 훨씬 커져 공무원 신·구 세대간 형평성 문제 및 세대간 갈등 불가피**

- 새누리당 개정안의 골격을 유지하면서 공무원 임용시점별로 큰 폭으로 차이가 나는 수익비를 줄일 수 있는 방안으로는,
 - 2015년 이전 임용자의 소득 대체율을 **2016년 한해에 모두 하향 조정**
 - ※ (새누리당안에서는) '급여승률 1.35를 1.25로 낮추는 기간이 11년간임' → 이를 2016년 **일시에** 1.25로 낮추는 것으로 변경하여야 함)
 - **2016년부터 연금 수급연령을 61세로 즉시 연장**해야 함.
 - ※ 새누리당 개정안이 제시한 2023년이 아닌, 2016년부터 61세로 상향 조정한다는 의미임.

※ 이에 대한 논거는, **이같은 경과조치의 수혜가 모두 후배 공무원에 비해 수익비가 압도적으로 높은 앞선 세대(현재 40대 후반과 50세 초반)에게 돌아가기 때문임.**

※ 고용 상태가 훨씬 불안정한 국민연금 가입자의 경우에도, 2013년에 이미 연금 수급연령이 61세로 상향 조정되었음(연금수급 공백은 한시적으로 국민연금에서처럼 “조기연금”으로 해결하도록 함. **중장기적으로는** 정년 연장도 함께 추진).

- 이러한 조치들은 (세대간 형평성 측면에서) 별다른 논쟁없이 수익비 차이를 줄일 수 있다는 정책 효과가 있음.

4. 대안 적용에 따른 예상 효과

□ 임용시점별로 나타나는 현격한 수익비 차이가 초래하는 ‘**공무원 사회의 세대간 형평성 제고**’ 효과와 ‘**재정절감에 따른 공무원연금의 지속 가능성**’ 제고 효과가 기대됨.

□ 보험료 인상을 통한 재정안정화 방안은 근본적인 한계가 있음.

- 특히 (새누리당 개정안은) **신·구세대의 현격한 보험료 차이로 인해 장기적인 관점에서의 재정절감 효과가 오히려 약화되는 측면이 있음.**

※ 2015년 이전 입직자에게만 적용되는 2016년부터 2018년까지의 단기간 보험료 인상(7% → 10%)에 따른 **반짝 효과 이후에는,**

※ 2016년 이후에 임용된 공무원세대의 **보험료율이 4.5%로 하락함**으로써, 시간이 흐를수록 **공무원연금 재정에 투입되는 보험료 수입이 감소하기 때문임.**

□ 이러한 측면을 고려할 경우 **신구 세대가 동일한 보험료를 부담하는 방향으로 접근하는 것이** 공무원연금의 지속 가능성 제고와 장기적으로 국민연금과 통합 운영할 수 있는 발판이 될 것임.

- 현재 7%(합계 14%)인 보험료는 (장기적으로) 국민연금 가입자도 (어느 정도) 감내할 수 있는 수준의 보험료임.

□ **보험료 인상폭이 크지 않아야 공무원 신규 세대가 동일한 보험료를 부담할 수 있음.**

※ 신규 공무원의 연금 급여율이 삭감되는 상황에서 수익비 문제를 고려하면 신규 공무원 보험료 인상폭에 제한을 둘 수 밖에 없기 때문임.

□ **보험료 인상폭을 크게 가져가지 않기 위해서는 (기존 수급자 및 장기 가입자에게 지급될 연금액**

을) 어떠한 형태로든 줄이는 방법 밖에 없음.

- 고액연금 수급자에 대한 세금 환수조치 도입 (즉각적인 효과와 함께 장기적인 효과도 있음)과,
- 연금 연동방식의 차등 적용을 통한 총연금 지출액 절감 (장기적인 효과)이, 효과적인 정책수단이 될 수 있다고 판단함.

5. 사회적 합의기구 구성문제에 대한 입장 [서울경제신문 ‘어떻게 생각하십니까?’(2014년 10월 31일 수록)에 게재된 칼럼을 요약한 것임.]

- 여당소속 의원 전원 명의로 발의된 공무원연금 개정안에 대해,
 - 연내 처리에 대한 강한 의지의 산물이라는 평가가 있는 반면, 흡사 군대의 일처리처럼 일사천리로 진행되는 것에 대한 절차상의 문제가 지적됨.
 - 공무원연금 하나가 아닌, 국민연금 등 전체 공적연금을 포함시켜 함께 논의하기 위해서는 ‘**사회적 합의기구 구성**’이 필요하다는 주장이 제기됨.
- 급속한 인구고령화와 저성장 등 연금제도 주변 여건이 급속히 변하다보니 노후소득보장 전반을 함께 아울러서 가자는 주장이 타당성이 없지 않음.
 - 노후소득보장 기능이 떨어지는 국민연금은 어떻게 할 것이며, 공무원연금 등 특수직 연금은 어떻게 개편할 것인지를 통합적인 시각에서 살펴 본 뒤, 장기 발전방향을 함께 모색해보자는 취지라서 그러함.
- 이러한 긍정적인 측면이 있음에도, 공무원연금 문제를 타 연금과 같이 풀어야 한다는 주장에 대해 동의하기 어려운 이유가 많음.
 - 무엇보다도 지금까지 다르게 발전해 온 상이한 연금제도를 동일한 기준 또는 잣대를 놓고 평가하기가 어려워서임.
 - ※ 가뜩이나 일반 국민과 공무원의 업무상 차이, 연금제도 속성의 차이를 들어 특수성과 형평성 문제가 거론되는 상황에서 갈 길이 급한 공무원연금 문제를 **함께 논의해서 얻을 실익이 많지 않아 보여 그러함.**
- 양 제도가 재정상태를 포함해 처한 상황이 유사하다면 시간적인 여유를 가지고 충분히 논의해 볼 수 있을 것임.
 - 그러나 공무원연금은 적자 보전액이 빠르게 증가하는 반면, 국민연금은 뼈를 깎는 개혁으로 충분하지는 않지만 상당기간 동안의 재정안정을 달성하였음.

- 국민연금의 노후소득보장 적절성 문제를 들어 갈 길 바쁜 공무원연금과같이 논의하자는 것은 문제 해결보다는 시간끌기로 비쳐질 수 있음.
- 공무원연금 하나로도 이런 저런 논점이 제기되어 합의도출이 어려운 판에, 제도 발전 단계와 처한 상황이 다른 제도를 함께 논의하면 자칫 배가 산으로 가는 꼴이 될 수 있음.
 - 재정 불안정이 심한 공무원연금의 급한 불을 끄고 나서, 전체 노후소득보장체계의 방향설정을 위해 함께 논의하는 것이 바람직해 보임.
 - 공무원연금 문제를 타 연금과 같이 풀어가는 것이 나쁘다는 게 아니라, **급한 불부터 끄고 나서 함께 논의하는 게 지금 상황에서는 더 적절하다는 것임.**
- 제도 속성이 유사한 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 같이 논의할 수 있을 것이나, 거의 유사한 제도를 함께 논의해 얻어질 실익이 무엇일지 가늠이 되지 않음.
 - 유사한 제도 하나가 고쳐지면, 다른 제도들은 쉽게 고쳐질 수 있음. 지금까지도 그렇게 해왔음.
 - 문제가 가장 심각한 공무원연금의 재정 불안정을 해결한 뒤 타 연금과 함께 논의해도 큰 문제가 없어 보이는 이유임.
- 공무원연금 개혁을 타 연금과 같이 풀어야 하는 이유로는 현재 국민연금 수준이 너무 낮으니,
 - 국민연금은 지금보다 더 올리고 공무원연금은 적당히 깎아 '중항 평준화'가 필요한 데, 이를 위해서는 함께 논의가 필요하다는 주장임.
 - 작년에 실시된 3차 국민연금재정계산에 의하면 이미 뼈를 깎는 개혁을 했음에도 **국민연금의 지속 가능성 확보를 위해서는 현재 9%인 보험료가 16%로 올라가야 함.**
 - 상대적으로 재정 건전성을 확보한 국민연금도 추가 개혁이 필요한 마당에, 별다른 대책도 없이 노후소득보장의 적절성 확보를 위해 소득대체율을 '중항 평준화'하자는 주장은 설득력이 떨어져 보임.
 - 대책없이 '중항 평준화'를 할 경우 국민연금도 장기적으로는 공무원연금과 같은 상황으로 전락할 가능성이 큼.

6. 발제문 내용 중 “2016년 임용 공무원이 20년, 30년 재직할 경우 퇴직 후 첫연금액 비교(2012년 현재 가치)” 에 대한 코멘트

□ 발제문에 수록된 내용

<표>2016년 임용공무원이 20년,30년 재직할 경우 퇴직후 첫연금액 비교
(2012년 현재가치)

퇴직후 첫연금액	9급 임용		7급임용	
	20년 재직	30년 재직	20년 재직	30년 재직
현행	72만원	140만원	91만원	177만원
새누리당안 ²⁵⁾	38만원	74만원	48만원	93만원

※ 출처 : 2014년 안전행정위 국감자료 내용(현행)을 기본으로 일부 내용(새누리당안)추가
 ※ 적용가정 : 2016년 임용공무원, 보수인상률 3~4.5%(기획재정부 장기재정전망 공통지침)
 할인율 : 4~4.9%(기획재정부 국가회계기준)

□ 새누리당안에 따른 연금액이 과소 추정된 것 같음 (9급으로 임용되어 20년 재직할 경우를 예로 들어 보겠음)

- 새누리당안에는 소득재분배 기능이 들어가 있음.
- 공무원 월급과 상관없이 지급받는 연금소득대체율의 50%(그러니까 소득대체율 기준으로 전체 40% 중 20% 포인트)는 전체 공무원 평균월급으로 산정됨.
- 이 부분(전체 소득 대체율 중 균등부분 50%)만 고려해도 월 44만 7천원(20년 가입시), 월 67만원 (30년 가입시), 월 89만 4천원(40년 가입시)임.
 ※ 공무원 평균월급 447만원을 적용 (447만원*0.2)
- 공무원 자신의 월급을 기준으로 산정되는 소득대체율(소득비례부분에 해당하는 20% 소득대체율) 이 추가될 경우, 이 보다 훨씬 많은 액수의 연금이 지급됨.

□ 새누리당안에 따른 예상 연금액을 직급별·가입기간별로 다시 산정해 볼 것을 제안함.

25) 현행 지급을 1.9%에서 1.0%로 낮아진다는 것에 비례하도록 적용하여 계산하였음(즉, 현행월액×(1.0%/1.9%))

7. 에필로그 (우리 공무원연금의 현실을 제대로 파악하기 위해 1985년 일본이 채택한 공무원연금 개혁내용을 우리나라에 적용해 봄)

□ 현재 논의되는 공무원연금 개정안(새누리당 개정안)의 접근방식은 미국 연방공무원연금 개혁(1984년 개혁, 1987년 적용)과 유사함.

□ 우리나라 공무원연금과 국민연금은 독일 연금제도를 원형으로 했던 **일본연금을 상당부분 모방한 것임.**

- **연금제도의 경로 의존성(path dependence)을 고려할 때, 미국식 개혁방안보다 일본식 개혁이 우리 연금제도 및 사회 토양에 더 적절할 수 있다는 지적들이 있음.**

□ 이를 고려한 상정 가능한 대안으로는

- **1985년 일본이 채택했던 연금개혁을 우리 공무원연금에 적용하는 것임.**

- 구체적으로 일반 국민들과 비교시, (전체 연금에 대한 소득대체율이 아닌) 2층 소득비례 부분에 만 20% 직역 가산을 추가한 1985년 일본 공무원연금 개혁방식을 적용하는 것임.

※ 일본의 직역가산 20%는, 2층 소득비례부분에 대한 20%임.

※ 우리나라 국민연금의 경우 일본과 달리, 국민연금에 이미 균등부분과 소득비례부분이 함께 포함되어 있는 점을 감안하여 **직역가산으로 10%만을 추가함.**

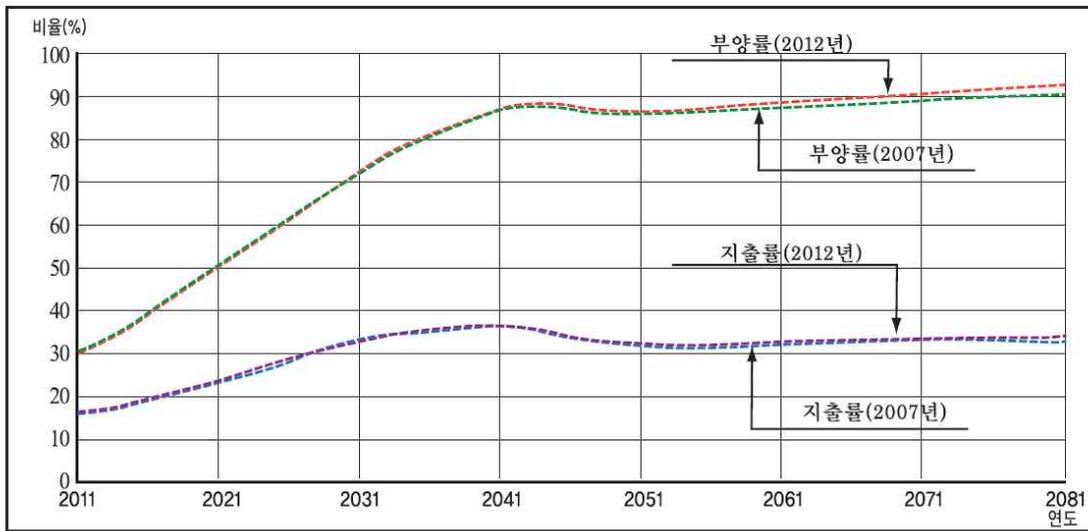
※ 이러한 접근에 관심있는 독자는 <참고자료 2>를 참고하기 바람.

<참고자료 1>

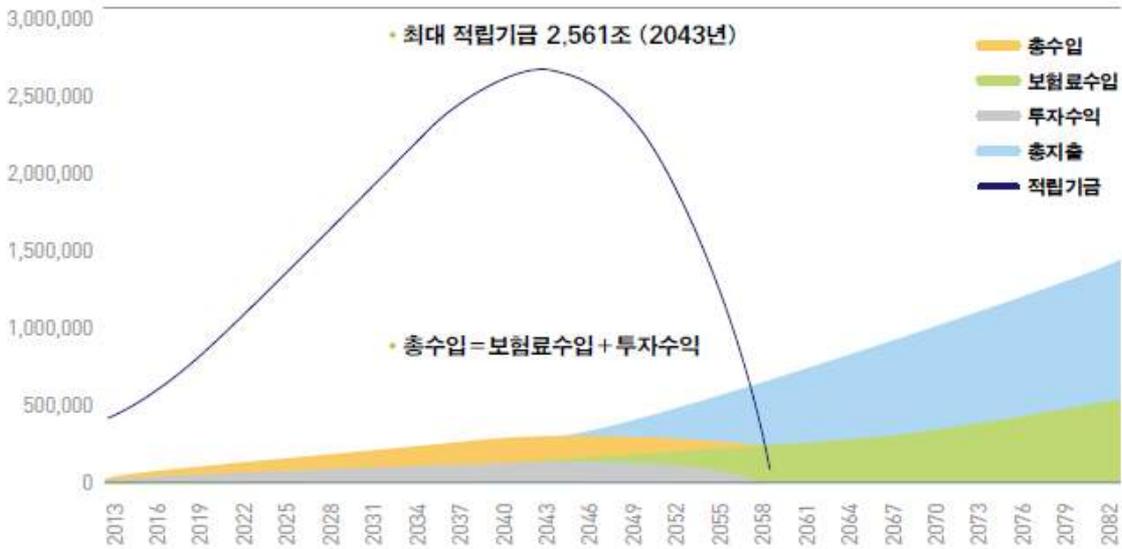
□ 공무원연금 부양률과 지출률 전망

(2011년 추계 기준)

구 분	2007년	2012년	차이
부양률(연금수급자수/재직공무원수)	90.7%	91.9%	1.2%pt 상승
지출률(연금지출액/기준소득월액총액)	33.4%	34.4%	1.0%pt 상승



□ 국민연금 재정전망



□ 국민연금 부과방식 비용률 추정 (단위 : 10억원, %)

연도	보험료 부과대상 소득총액(A)	급여지출(B)	부과방식 비용률 (B/A)	GDP대비 보험료부과 대상소득총액
2013	380,460	14,032	3.7	28.3
2014	409,216	15,490	3.8	28.6
2015	442,113	17,849	4.0	28.9
2020	637,961	33,487	5.2	29.6
2025	862,903	55,735	6.5	30.2
2030	1,118,105	89,176	8.0	30.9
2035	1,375,840	137,826	10.0	31.1
2040	1,658,895	212,563	12.8	31.6
2045	1,973,358	305,324	15.5	31.9
2050	2,368,033	412,288	17.4	32.8
2055	2,691,275	523,193	19.4	32.2
2060	3,067,613	655,155	21.4	32.0
2065	3,578,296	803,692	22.5	32.9
2070	4,171,889	944,311	22.6	33.8
2075	4,830,159	1,084,768	22.5	34.4
2080	5,568,678	1,257,811	22.6	34.5
2083	6,046,878	1,381,971	22.9	34.5

자료: 2013년 국민연금 재정계산

<참고자료 2: 1985년 일본의 개혁방식을 적용할 경우>

□ 기본방향

- 향후 재정적자가 더 이상 발생하지 말아야 함.
- 보험료부담이 적정수준에서 유지되어야 함
 - ※ 보험료 20%는 지나치게 높으며, 이것의 1/2은 국민세금으로 충당되는 점을 고려할 필요
- 단순한 하후상박 고려를 넘어 국민연금과 장기 통합성을 고려한 급여설계가 필요함.
- 연금제도가 단순하고 투명하게 설계되어야 함
- 제도 내·제도 간 형평성이 최대한 고려되어야 함.

□ 개선방안

- 신규자와 재직자 구분 없이 향후 가입기간에 대해서는 동일한 다음의 연금급여산식 적용

연금액 = 국민연금 급여산식(A와 B값은 국민연금 그대로)에서 산출되는 연금액 + 직역부가연금(소득의 10%, 현행 800만원 상한 적용)

※ 국민연금부분과 퇴직금 부분(직역가산연금)을 명확히 분리

※ 기존 재직자는 종전 급여산식에 의한 연금액과 신제도에 의한 연금액을 합산하여 지급

- 퇴직수당은 현행대로 유지
 - ※ 직역부가연금은 민간보다 부족한 퇴직금 보완 역할 수행
- 보험료율(소득상한은 현행 유지)과 재정안정화 기여금은 재정적자가 발생하지 않는 수준에서 설정
- 이미 33년의 가입기간을 충족한 재직자도 재직기간 동안 추가로 보험료 부과하고 신규급여산식에 의한 연금액 지급

<새누리안 vs. 개선안(1985년의 일본 개혁안 적용) 급여액 비교>

구분	새누리안		개선안	
	월급여액	300만원	657만원	300만원
연금액	(재직) 185만원 (신규) 148만원	(재직) 274만원 (신규) 219만원	(국민) 100만원 (부가) 30만원 (총액) 130만원	(국민) 120만원 (부가) 66만원 (총액) 186만원
퇴직수당	개정 이후 재직기간에 대해 민간수준의 퇴직금 지급		현행대로 지급 (지역부가연금이 민간과 차액을 보전하는 역할)	

* 개혁에 따른 최종 급여수준 기준, 40년 완전 가입

[토론 4]

은수미 (새정치민주연합 국회의원)

MEMO
