

## 공무원연금제도 개혁방안

정재철 연구위원(사회정책 박사)

대부분의 전문가가 지적하듯 공무원연금이 퇴직공무원에게 지급하고 재직공무원에게 약속한 연금액은 상당히 높은 수준임. 이것을 자체의 기여금과 부담금의 인상을 통해 지급하고 있다면 별문제 없지만 매년 수입보다 급여액이 많아 국민의 세금으로 차액을 보전하는 것은 분명한 개혁대상이라 할 수 있음

그러나 국민의 세금으로 후한 연금을 보전하게 된 원인과 배경에 대한 검토과정 없이 단순히 연금액의 ‘관민(官民)격차’만을 문제시해 공무원 연금액 삭감을 통한 축소를 주장하는 개혁안이 유일한 개혁안 일 수 없음. 설사 이러한 개혁으로 재정안정성이 개선된다고 해도 공무원연금에 대한 예비공무원의 기대를 무시하고 재직 중인 재직공무원의 은퇴설계를 혼란스럽게 하며, 퇴직하여 연금생활 중인 퇴직공무원의 노후생활을 위협할 수 있는 개혁안이 당사자들로부터 합의를 얻어낼 리 만무하기 때문임

본고에서는 연금학회가 준비한 개혁안을 검토하는 대신 국민의 불만이 큰 공무원연금의 만성적 적자 운영의 원인과 배경을 진단하여 그 책임소재를 되물어 개혁의 우선순위를 제시할 것임

### I 현황

#### □ 공무원연금제도 개혁안의 주요내용

##### ○ 부담증가/급여삭감

- 연금재정안정화를 위해 신규공무원은 국민연금과 동일한 보험료율(4.5%)과 연금급여를 적용받고, 현직공무원은 보험료율을 인상(7%→10%)하고 지급승률을 하향조정(1.9%→1.25%)하며 연금수급자는 재정안정화 기여금을 부담하는 등 부담은 높이고 급여는 낮추는 방향이 제시됨
- 또한 연금수급개시연령의 단계적 인상, 유족연금 급여율 및 재해보상제도 등도 국민연금과 동일하게 조정해야 한다는 내용이 포함됨<sup>1)</sup>

##### ○ 퇴직수당의 상향조정 후 퇴직연금으로 전환

- 삭감되는 급여를 보충하기 위해 민간 기업에 비해 낮은 수준의 퇴직수당을 상향조정한 후, 퇴직연금으로 재편하는 내용도 포함되어 있는 등 주로 재정안정화에 중점을 둔 개혁안이라고 평가할 수 있음

#### □ 공무원의 반발

1) 김용하(2014년 9월22일), “재정안정화를 위한 공무원연금 개혁방안” 연금학회(국회공청회) 자료집 참조.

- 공무원연금제도는 ‘종합보험’으로 국민연금제도와는 역사와 성격이 다름
  - 공무원연금제도는 국민연금처럼 순수한 소득보장에 국한된 제도가 아닌 퇴직연금 이외에도 근로기준법에 의한 퇴직금, 산업재해보상제도에 의한 재해보상, 의료보험의 의료급여(현물 및 현금서비스) 등 현금급여와 현물급여를 모두 포괄하는 종합보험의 사회보장제도로 시작
- 높은 연금(분배)은 낮은 급여(재분배)의 사후적 보상
  - 정부 주도로 낮은 수준의 급여와 장기근무를 유도하기 위해서 가장 손쉽게 움직일 수 있는 연금을 인센티브로 활용해왔으며 높은 연금은 낮은 급여의 사후적 보상에 불과
  - 수지불균형 역시 1960년 제도시작 이전에 이미 공무원으로 재직 중이었거나 퇴직한 공무원의 연금(1948년 정부수립 이후)을 정부의 조세가 아닌 공무원연금으로 지급한 결과 발생

## II 공무원 연금 재정불안: 연금적자 발생 원인

### □ 재정재계산제도의 형해화

- 단계보험료방식을 통한 재정균형 노력 부재
  - 일반적으로 공적연금은 저부담·적정급여(생활급여)방식으로 제도가 시작됨
  - 제도 도입 초기에는 적은 부담으로 연금수급자에게 노후생활에 필요한 만큼의 연금을 지급해도 높은 경제성장으로 지출보다 보험료수입이 항상적으로 상회하게 되어 있고 적립금도 쌓아갈 수 있음
  - 즉, 1963년의 2%의 보험료를 납부한 후의 98% 가치분소득보다 지금부터 20년 후의 20%의 보험료를 납부한 후의 80%의 가치분소득이 훨씬 더 많을 것이므로 여력이 있을 때 부담을 좀 더 하기로 설계하는 것이 단계보험료방식이며 공무원연금도 마찬가지<sup>2)</sup>
  - 따라서 수지균형을 위한 단계적 보험료인상으로 평준보험료에 접근하려는 노력이 필요했으나 이를 방관한 결과 만성적 연금적자 발생
- 정부보전방식하의 재정재계산제도 한계
  - 연금이 성숙함에 따라 부양율(수급자수/연금가입자수)의 증가로 인해 지출이 수입을 상회하여 적자가 발생<sup>3)</sup>하고 적립금도 감소하는 등 제도의 재정수지균형을 도모할 필요가 발생
  - 이를 위해 일정기간 동안 인구변동에 따른 보험료수입과 연금지출 간의 변화를 조정하여 장기적인 지속가능성을 일정 기간마다 체크하기 위한 장치가 필요하여 도입한 것이 재정재계산제도
  - 즉, ‘수지적자=연금삭감’ 프레임을 극복하기 위한 장치로 재정재계산을 통해 기여금과 부담금 인상을 통한 정부보전금 축소, 장기적인 적립비율의 검토 등의 종합적인 자구노력이 필요했으나 이를 방기한 결과 국민세금으로 연금적자를 보전하는 정부보전금 의존체질이 가속화함
  - 국민의 비판 역시 공무원연금이 정부보전금에 의존하여 높은 연금을 지급하고 있어 언제까지

2) 최재식은 “공무원연금제도의 재정건전성 제고를 위한 정책대안 분석” 보고서에서 공무원연금제도가 도입된 초기에 평준보험료방식을 채택했다(p.71)고 기술하면서도 공무원에게 낮은 비용을 지출하고 보상적 차원에서 적정비용의 징수는 뒤로 미룬 채 퇴직 후의 후한 연금을 약속했다(p.72)고 기술하여 다소 모순된 지적을 하고 있음. 약속한 연금을 지급하기 위해 사전에 보험료수준을 연금수준에 걸맞게 결정하는 방식이 평준보험료방식이며 현재의 보험료수준에 비해 높은 급여를 지급하지만 경제성장에 따라 단계적으로 보험료를 인상하여 차이를 축소하는 것이 단계보험료방식임. 공무원연금은 평준보험료방식이 아닌 단계보험료방식으로 시작했고 그래서 가능했다고 보는 것이 타당할 것임.

3) 공무원연금의 경우, 1993년도부터 지출이 수입을 초과하여 398억원의 적자가 발생하기 시작했다.

국민의 부담을 가중시켜야 하는가에 있음

## □ 정부보전금의 법제화

### ○ 부양률 급증과 적립금 급감에 따른 재정불균형 가속

- 과거 IMF 경제위기의 영향으로 공무원의 퇴직률(퇴직자수/공무원수)은 10.4%로 급증했고 2013년 현재의 2.7%의 거의 4배에 달할 정도로 많은 공무원이 공직을 떠났음
- 이로 인해 부양율(장애연금관련수급자를 제외한 연금수급자/공무원수)도 1997년의 9.3%에서 이듬해 14%로 급증했고, 2013년 부양율은 33.8%까지 상승했으며, 93.8%가 일시금이 아닌 연금을 선택하는 등 제도의 성숙화가 빠르게 진행돼 왔음<sup>4)</sup>
- 부양률이 급증하고 적립금이 급감하는 위기의 상황에 민첩하게 대처하기 위해 재정재계산제도가 있었으나 제 기능을 다하지 못했는데, 그 이유는 연금지급액 부족분에 대한 정부보전방식의 법제화 때문

### ○ ‘기여분담방식’에서 부족분을 급여시점에서 정부가 보전하는 ‘급여적자보전방식’을 병행

- 2000년 연금법 개정으로 종전까지 공무원과 정부가 50:50으로 부담해 오던 균등부담방식이 바뀌어 기여금과 부담금을 초과해서 발생하는 연금적자에 추가로 보전하도록 하고 있기 때문에 사실상 균등부담 원칙이 깨지고 부족분을 정부가 국민세금으로 보전하는 정부보전방식이 채택되었음<sup>5)</sup>
- 이것은 기여 시점에서 기여금과 부담금을 조달하는 ‘기여분담방식’에서 부족분을 급여시점에서 정부가 보전하는 ‘급여적자보전방식’을 병행하기 시작했음을 의미
- 이러한 ‘급여적자보전방식’의 병행은 기여금과 부담금의 인상 등의 자구노력을 방해하여 부족분에 대한 국민의 세금투입을 유인하기 시작
- 적자를 개선하기 위한 적정한 기여금 인상 없이도 연금지급에 대한 지급불능 사태를 피할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 사용자로서의 정부는 기여금 추가부담을 절약할 수 있었고 공무원은 가처분소득을 줄이지 않아도 되는 등 쌍방의 이익이 일치한 급여적자보전방식의 병행은 급여적자를 만성화시키는 가장 큰 원인이었다고 판단됨

## Ⅲ 개혁방안

### □ 연금적자분에 대한 정부보전금지급을 폐지하여 ‘연금적자=연금삭감’ 프레임 탈출

#### ○ 연금재정에 대한 정부(지자체) 및 공무원 자구노력 강화

- 자신이 부담한 기여금에 비해 많은 연금을 수급할 수 있는 소득비례형 연금제도하에서는 정부보전금이 증가할수록, 그리고 연금액이 많을수록 연금수급자의 연금액에서 차지하는 정부보전금이 많을 수 있음
- 저액연금자보다 고액연금자의 연금을 국민의 세금으로 더 많이 보전한다는 것은 공무원의 기여금 인상 및 연금액 조정 등의 자구노력을 저해<sup>6)</sup>
- 부족한 수입액의 규모와 상관없이 국민의 세금으로 보전해주도록 법제화한 상태에서 장기적

4) 공무원연금공단(2014), “공무원연금 주요 통계자료(2013년도)”, 공무원연금공단 통계자료실.

5) 최재식(2006), “공무원연금제도의 재정건전성 제고를 위한 정책대안 분석”, 공무원연금관리공단, p.52.

6) 최근 3년간 연금지출대비 정부보전금 비중은 2011년(17%), 2012년(19%), 2013년(21%)로 매년 2%p씩 증가하고 있음

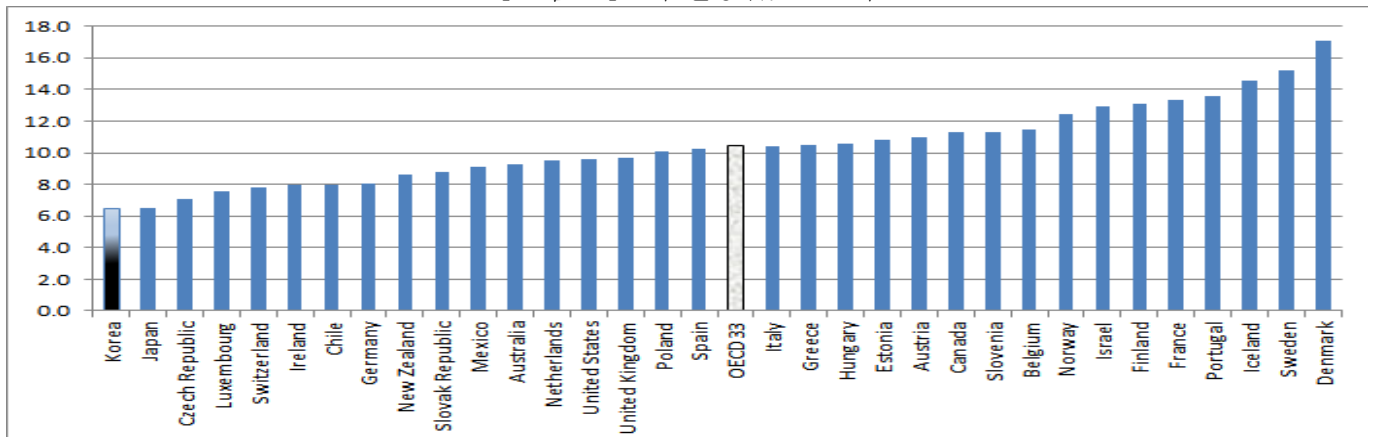
으로 재정균형을 모색한다며 재정재계산제도를 실시하는 것 역시 논리모순

- 따라서 2001년부터 시작된 국민세금에 의한 정부보전금의 누적액을 일정기간에 걸쳐 모두 청산해야만 지역가입자 중 절반 이상의 납부예외자는 자신의 국민연금도 납부하지 못하고 있는데 이들의 세금으로 공무원 연금을 보전한다는 비판에서 자유로울 수 있음
- 적자보전에 필요한 재원은 공무원의 기여금과 정부의 부담금 인상을 통해 조달하고 적립금(8조3천억;2013년 현재)의 일부를 사용할 수 있도록 함
- 적자보전금이 도입된 이후의 명예퇴직금 등에 정부가 사용한 적립금 등을 제외한 후, 남은 보전금에 대해서는 정부와 공무원의 보험료인상으로 적자보전토록 함<sup>7)</sup>

## □ 정부보전금 폐지를 전제로 한 엄격한 재정재계산 시행

- 재정재계산제도는 1996년, 2001년, 2010년 등 세 번에 걸쳐 시행되었으나 정부보전금을 전제로 한 재정재계산을 통해 달성하려는 재정균형은 결코 ‘균형’일 수 없음
- 따라서 내년도 재정재계산을 통해 기여금과 부담금 등의 기여부분 인상과 연금지급률의 하향 조정으로 부담과 급여의 장기균형을 모색
- 만성적 적자구조 하에서는 ‘적정부담·적정급여’는 불가능하기 때문에 ‘고부담·적정급여’를 위한 고강도 개혁을 서둘러야 함
- 단, 지역가입자의 58%가 납부예외며 소득대체율도 40%(40년 가입 기준)로 낮아질 예정의 ‘반쪽짜리 국민연금’을 모델로 공무원연금의 부담과 급여수준을 낮추는 개혁은 바람직하지 않음
- 더불어 공무원의 보수체계를 개편하는 등 포괄적인 개선방안이 필요

[그림 1] 공무원봉급/GDP비



출처: OECD, Government at a Glance 2011에서 필자 작성.

- [그림 1]은 한나라의 부가가치총액에서 차지하는 공무원급여총액(사회보험료 정부부담 및 각종 수당 포함)의 비율을 비율이 낮은 순서로 나열한 것으로 한국은 일본과 마찬가지로 6.5%에 지나지 않아 OECD평균(10.4%)보다 3.8%p 낮음
- 즉, 국부의 6.5%밖에 공무원의 봉급으로 가지 않고 있어 공무원에게 지급하고 있는 급여총액(GDP비)의 크기가 작은 국가에 속한다는 점도 재정재계산에서 참고할 필요가 있음

7) 정부보전금의 누적액을 조속히 해결하기 위해서는 국민연금기금 등에서 장기차입하여 조달하고 차입비과 이자 상당분을 정부와 지방자치단체, 제직자 및 연금수급자가 공동으로 부담하는 것도 하나의 방법일 수 있음

## □ 연금수급자의 연금액의 감액은 불가피

- 연금수급자의 연금액 감액은 신뢰보호원칙 위반이라고 보기 어려움
  - 기득권이 형성되지 않은 재직공무원이 아닌 이미 기득권이 형성된 연금수급자의 연금을 감액하는 것은 신뢰보호의 원칙과 재산권침해라는 지적이 있음
  - 그러나 장기적인 재정의 균형을 도모하기 위한 재정재계산제도가 존재하고 있었으나 형해화되었고 연금적자에 대한 정부보전으로 계속적인 국민부담의 증가가 충분히 예상되고 있었던 시점에서 이에 대한 적절한 조치를 하지 않은 것은 보호받아야 할 신뢰라고 할 수 없음<sup>8)</sup>
- 연금수급자의 연금액 삭감이 신뢰보호의 구체적 형태인 국민의 기본권인 재산권의 침해라는 주장이 있으나 이것 역시 잘못된 주장이라 판단됨
  - 그 이유는 ①감액조치가 없다면 계속적인 재정부담(국민부담)이 불가피하여 감액을 통해 국민부담의 증가를 회피할 수 있고 ②적자보전이 없었다면 적자의 계속을 충분히 예측할 수 있었고 이것은 기여와 급여의 1대1 관계에 근거하여 보장되는 것이 아니란 점, ③감액된 후의 연금액이 이미 납부한 보험료액과 비교하여 현저히 낮은 수준이 아니란 점, ④감액을 통해 재직공무원의 과중한 보험료부담 및 국고부담을 완화하고 나아가 사회연대를 유지할 수 있다는 점 등을 고려하면 재직공무원은 물론 연금수급자라 할지라도 감액조치는 불가능하지 않다고 판단됨. 따라서 연금수급자로부터 재정안정화기여금을 부과할 필요도 없다고 생각됨

## □ 공무원연금개혁으로 사학연금과 군인연금 등 다른 특수직연금 개혁의 모티브 제공

- 특수직연금은 분립형에서 통합형으로 재편
  - 특수직 연금제도는 제도운영에 있어 호환성이 높고 국고지원이란 공통점도 있어 분립하여 존재할 필요가 적어 장기적으로 각기 다른 적립수준을 어떻게 통일하고 보험료수준을 어떻게 맞출 것인가를 결정해야 할 것임
  - 특수직연금은 현재 (거의) 부과방식으로 운영되고 있어 재정통합까지 고려한 개혁방안이 필요하나 수정적립방식인 국민연금과 통합할 경우, 전체가 부과방식으로 전환될 수밖에 없을 것으로 보여, 민간의 퇴직연금시장을 활성화시키고 싶은 기재부 등의 반대에 직면할 수 있음
  - 직역연금의 특수성을 통일한 후, 국민 공통의 안정적인 노후소득보장을 위해서 국민연금 소득대체율을 높이고 국민연금 적립금의 규모를 적정히 축소하는 등의 국민연금개혁을 동시에 진행하면서 공적연금의 재정통합까지 시야에 둔 개혁이 필요
  - 즉, 만성적자의 ‘부실한 부과방식’에서 ‘건실한 부과방식’으로 전환함으로써 국민연금의 부과방식 전환을 촉진하는 촉매제로서의 역할을 기대할 수 있을 것임

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

8) 급여산정기초인 보수월액을 ‘최종보수월액’에서 ‘최종 3년간 평균보수월액’으로 개정한 것, 연금액 조정방법을 ‘보수연동제’에서 ‘물가연동제’로 개정한 것, 그리고 연금지급개시연령의 적용범위를 확대하는 것 등은 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배되지 아니하는 것으로 이미 결론이 나와 있음. 전광석(2012)은 “신뢰보호 및 소급입법금지의 원칙은 신뢰를 제한하는 입법을 저지하는 기능보다는 개정 법률이 소급적용 되어 신뢰가 침해되는 정도가 상대적으로 큰 집단을 경과 규정을 통하여 보호하는 데 헌법적 의미를 가질 것으로 보인다”라고 지적하고 있음. 자세한 전광석(2012), ‘신뢰보호의 소급입법금지의 원칙’ 헌법재판소 헌법재판연구원, p.339를 참조.