

공무원 연금 개혁방향을 위한 전문가 토론회

◎ 일시: 2014년 11월 17일 (월) 오전 10시

◎ 장소: 국회 의원회관 제 9 간담회실

주최 | 새정치민주연합 공적연금발전 TF
주관 | 민주정책연구원

CONTENTS

● 축사

문화상 비상대책위원장	1
우윤근 원내대표	3

● 인사말

강기정 공적연금발전 TF 단장	5
민병두 민주정책연구원장	7

■ 발제

01. 공무원 연금, 문제의 핵심과 해결방안	9
김진수 연세대학교 사회과학대학 사회복지학과 교수	
02. 공무원 연금 개혁을 위한 제안	
- 공무원연금의 소득재분배 기능 도입과 미래 세대를 위한 현 세대의 양보, 국민연금 강화를 통한 공적연금 통합	47
김남희 변호사, 참여연대 복지노동팀장	

■ 토론

01. 공무원 연금 개혁방향 토론문	59
천지윤 안전행정부 연금복지과장	
02. 공무원연금 개혁 과정에서의 이슈 및 전망	65
정창률 단국대학교 사회복지학과 교수	

03. 토론문과 (상정 가능한) 대안들	71
윤석명 한국보건사회연구원 연구위원	
04. 공무원 연금 개혁방향 토론문	85
류영록 대한민국공무원노동조합총연맹 위원장	
05. 공무원연금 개혁, 누진 상하한제로 가자	95
오건호 내가 만드는 복지국가 공동운영위원장	

축 사



문희상 | 비상대책위원장

반갑습니다. 새정치민주연합 비상대책위원장 문희상입니다.

먼저 우리당 공적연금발전 T/F가 주최하고 민주정책연구원이 주관하는 공무원 연금 개혁 방향에 대한 토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 아울러 합리적인 공적연금 개혁 방안을 도출하기 위해 애쓰시는 강기정 의원님을 비롯한 TF위원들에게 감사의 말씀을 전합니다.

새정치민주연합은 공적연금 개혁의 필요성에는 기본적으로 동감합니다.

그러나 이해당사자인 공무원들조차 배제한 채, 일방적으로 밀어붙이는 공적연금 개혁에는 분명하게 반대합니다.

공적연금 개혁의 속도보다 중요한 것은 사회적 합의와 방향입니다.

박근혜정부는 지금처럼 공적연금 개혁을 강압적으로 몰아붙이기만 할 게 아니라, 국민 앞에 보다 진솔하게 설명하고, 이해를 구하고자 노력해야 합니다. 또, 공적연금의 재정건전성 제고와 함께 공무원들의 걱정 노후소득을 보장하고, 제도개혁 전후의 상대적 박탈감과 형평성 훼손을 최소화할 수 있는 방안을 강구해야 합니다.

새정치민주연합은 폭넓은 국민적 의견 수렴을 위한 사회적 대타협 기구 설치를 제안한 바 있습니다. 새정치민주연합은 첫째 공적연금의 적정 노후소득 보장, 둘째 공적연금의 지속 가능성 제고, 셋째 제도개혁 전후 세대 간 사회적 연대 강화를 3대 원칙으로 삼아 합리적인 공적연금 개혁이 이뤄질 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

오늘 토론회에서도 공적연금 개혁에 대한 심도 깊은 토론을 통해 공적연금 제도의 정상화를 위한 종합적인 대책이 도출 될 수 있길 기대합니다. 오늘 토론회에서 발제를 해주실 김진수 연세대 교수님과 김남희 변호사님을 비롯해, 토론을 해주실 전문가 여러분들께 감사의 말씀을 전합니다. 함께하신 모든 분들, 고맙습니다.

2014. 11.

새정치민주연합 비상대책위원장 문희상

축 사



우윤근 | 원내대표

반갑습니다. 새정치민주연합 원내대표 우윤근입니다.

공무원연금제도의 문제점이 연일 사회 이슈로 부각되고 있습니다.

공무원연금 적자 보존을 현행대로 유지한다면 재정부담이 매년 큰 폭으로 늘어날 것이란 우려 때문입니다.

국민들은 국민연금과 공무원연금 수령액의 차이로 형평성 문제를 지적하고 있고, 정부여당은 매년 늘어가는 누적 적자폭을 이유로 설익은 개정안을 내놓고 공무원의 일방적인 희생을 강요하고 있습니다.

물론, 공무원연금은 공적연금이라는 큰 틀에서 논의될 하나의 주제임은 분명합니다. 대한민국의 미래세대를 위해서라도 반드시 풀어야 하는 현 시대의 과제라는 점은 동의하는 바입니다.

그러나 당면 과제라고해서 공무원의 일방적인 희생을 강요해선 안됩니다. 또한 현 연금제도를 수정해 발생될 수 있는 문제점을 예측해 이해당사자들은 물론 사회적 갈등을 줄이는 제도 마련이 시급합니다.

공무원은 일반 행정직 외에도 직군별, 직렬별로 다양하게 존재합니다. 다양한 근무 여건과 환경을 고려하지 않는 획일적인 연금제도가 자칫 사회 갈등과 혼란을 초래할 우려도 있습니다.

공무원연금제도 개선 해법은 그래서 다양할 수 있습니다. 다양한 방안 중에서 최선의 정책을 채택하고, 이해당사자들과 국민적 합의 절차가 순차적으로 진행된다면 그보다 더 이상적인 건 없을 것입니다.

오늘 열리는 토론회가 재정의 안정성과 지속가능성, 국민연금과의 형평성 등을 고려한 발전적인 대안을 마련하는 자리가 될 수 있기를 바랍니다.

토론회를 준비하신 강기정 의원님을 비롯한 TF위원님들과 민주정책연구원, 그리고 토론회에 참여해 주신 토론자 분들에게 깊은 감사의 말씀드립니다.

새정치민주연합은 이해당사자의 동의와 국민이 공감하는 최적의 대안을 위해 최선을 다하겠습니다.

2014년 11월
새정치민주연합 원내대표 우윤근

인사말



강기정 | 공적연금발전 TF 단장

아시다시피 오늘 토론회는 현재 정부에서 일방적으로 추진하고 있는 공무원연금 개혁의 문제점에 대해 진단하고, 이를 대신할 대안의 밑거름을 만들기 위해 마련된 자리입니다.

우리 새정치민주연합 공적연금발전TF는 연금 개혁의 필요성에 동의하면서, 3대 원칙을 제시한 바 있습니다. 바로 △공적연금 본연의 기능을 잃지 않는 적정 노후소득 보장과, △연금의 지속 가능성 제고, △ 사회적 연대 강화입니다.

하지만 새누리당의 개편안과 추진과정을 보면 △ 국민연금보다 못한 공무원연금을 설계했을 뿐만 아니라 △ 재정절감효과도 불확실하고, △ 무엇보다 사회적합의 과정을 완전히 배제하고 있는 문제점을 안고 있습니다. 더욱 답답한 것은 직접 당사자인 정부가 자신들의 안조차 법으로 제출하지 못한 채, 총리부터 장관들이 바람잡이로 전략해 있다는 것입니다.

박근혜 대통령이 독일과 오스트리아를 연금개혁의 모범사례로 꼽았는데, 이들 나라는 모두 정부와 노조의 협의를 거쳐 법으로 처리됐습니다. 다른 선진국도 그렇고 우리나라도 2007년 국민연금, 2009년 공무원연금 개혁 모두 사회적 합의 과정을 거쳤습니다.

새누리당과 정부가 진정으로 공무원연금을 개혁하겠다는 사회적 협의체 구성 거부가 아니라 어떻게 운영할 것인지를 내놔야 합니다.

우리 새정치민주연합 공적연금TF 지난달 27일 출범이후 지금까지 짧은 기간이지만, 각계각층의 여러 의견을 들으면서 바람직한 개혁방향을 고민해 오고 있습니다. 오늘 토론회 또한 그 연장선상에서 전문가들의 의견을 구하는 자리입니다.

발제를 맡아주신 김진수 교수님과 김남희 변호사님, 토론에 참여해주신 전문가 여러분, 연금개혁에 관심을 갖고 함께 해주신 모든 참가자 여러분, 그리고 토론회 실무준비를 해주신 민주정책연구원에 감사드립니다.

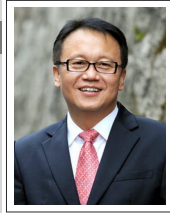
아무쪼록 최선의 연금 개혁안을 만들어 가기위한 심층적이고 실질적인 토론을 기대합니다.

감사합니다.

2014. 11. 17.

새정치민주연합 공적연금발전TF 단장 강기정

인사말



민병두 | 민주정책연구원장

연금 개혁의 대원칙은 세대간, 계층간 ‘연대’입니다.

오늘 새정치민주연합 공적연금발전 T/F가 주최하고 민주정책연구원이 주관하는, <공무원 연금 개혁 방향에 대한 전문가 토론회>에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

비단 공무원 연금뿐 아니라 모든 연금은 ‘세대 간 연대’와 ‘계층 간 연대’의 철학이 담겨있는 제도적 산물입니다. 새정치민주연합은 연금개혁의 3대 원칙으로 △적정 노후 소득 보장 △연금의 지속가능성 △사회적 연대 강화를 제시했습니다. 이러한 3대 원칙 역시도 ‘세대간 연대’와 ‘계층간 연대’의 철학을 담아낸 표현입니다.

현행 공무원 연금은 ‘지속가능성’의 측면에서, 무엇보다 ‘세대 간 연대’의 관점에서 개혁이 불가피합니다. 과거 경제개발 초기의 발전국가 시대에는 고급인력을 공무원으로 유치하기 위해 강력한 인센티브를 제공하고, 인구구조가 급격한 팽창기였기 때문에 공무원들에게 매우 유리한 방향으로 연금을 설계할 수 있었습니다.

그러나 공무원 연금과 국민연금 등의 형평성 문제가 심화되고 인구구조는 수축기로 전환되었기 때문에 ‘현행’ 공무원 연금은 세대간 연대와 계층간 연대의 두 가지 관점 모두에서 지속가능하지 않습니다.

그렇다면, 공무원 연금 개혁 자체는 기정사실로 간주하되, ‘어떻게’ 개혁하는 것이 가장 바람직한지의 문제가 논점의 핵심입니다. 개혁의 원칙과 필요성 인정을 대전제로 한다면, 개혁의 수준, 절차, 방법론 등은 더 많은 사람들의 지혜와 합의를 모으는 것이 바람직합니다.

오늘 토론회의 사회, 발제, 토론을 해주시는 분들은 하나같이 대한민국을 대표하는 연금 문제 전문가입니다.

오늘 토론회 진행을 맡아주신 김용익 의원님, 발제를 해주시는 김진수 연세대 교수님, 참여연대 노동복지팀장을 맡고 있는 김남희 변호사님, 그리고 지정토론을 하시는 정창률 단국대학교 사회복지학과 교수님, 윤석명 한국보건사회연구원 연구위원님, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장님, 류영록 대한민국공무원노동조합총연맹 위원장님, 천지윤 안전행정부 연금복지과장님에게 감사드립니다.

오늘의 토론회가 ‘더 좋은’ 연금개혁 방안을 도출하는데 도움이 되었으면 합니다. 감사합니다.

민병두 민주정책연구원 원장(새정치민주연합, 동대문구을)

발제 01

공무원 연금, 문제의 핵심과 해결방안

김진수 | 연세대학교 사회과학대학 사회복지학과 교수

공무원 연금, 문제의 핵심과 해결방안

김진수 (연세대학교 교수, 사회복지)

I. 기본 시각

- 공무원연금의 재정 불안정으로 인한 지속 가능성 문제는 어제 오늘의 일이 아니라 예견된 것으로, 이미 1990년 초에 시작된 예견된 적자 누적과 기금 고갈의 문제점은 심각한 수준에 이르렀음에도 이를 해결하는 세 번의 시도가 있었으나 성공적이지 못하였음.
 - 연금의 문제점을 재정적자와 장기적 불안정으로 지속가능성에 문제점을 확인 하였음에도 불구하고 각각의 해결 방안은 긴급한 상황 수습 수준에 머물렀고, 이러한 결과 문제가 그대로 남아 있게 된 것을 뒷받침하는 것이 주기적으로 적자누적 문제와 국고지원에 대한 재정 감당 문제가 반복적으로 나타난다는 점에서 명확함.
- 문제의 심각성으로 재정적자의 규모와 장기적인 누적 적자의 발생을 국가 재정이 감당할 수 없다는 점에서 이를 해결하여야 한다는 명문은 충분히 제기될 수 있음. 그러나 그동안 공무원 연금의 지급이 이미 이루어졌다는 점은 기득권으로서 고착화 되었다는 점과 개혁의 강도가 강력하지 않고는 어렵다는 점에서 공무원 자신뿐만 아니라 정치권 그리고 정부 당국도 곤혹스러운 입장에 있는 것이 사실임.
- 그런데 최근 제시된 연금 개혁안은 개혁을 시도한다는 측면에서 의미를 부여할 수는 있으나, 그 내용에서는 여러 가지 한계를 노정하고 있음.
 - 공무원 간에 형평성에 대한 심각한 문제를 야기한다는 점에서 갈등을 야기하고 있음. 적자의 원인이 된 계층 보다는 이제 시작하거나 또는 아직 임용조차 되지 않은 공무원에게 재정 부담을 집중하는 방안은 세대 간

형평성에 있어서도 정상적으로 평가하기에는 분명한 한계가 지적될 수 있음.

- 고위직 공무원과 하위직 간, 그리고 재직기간이 긴 공무원과 재직기간이 짧은 공무원 그리고 미래공무원 간에 부담에 있어서 고위직, 장기재직공무원에 대해서는 전혀 또는 거의 기득권을 유지도록 한 반면에 신규공무원에게 재정 부담을 집중시킴으로써 공무원 간 갈등과 미래 공무원에 대한 지나친 희생을 요구하는 사기 문제를 야기하는 결과가 발생될 것으로 예상됨. (명예퇴직신청자의 급격한 증가는 이를 반영한 전형적 사례)
 - 더구나 근본적으로는 실제 재정 안정 효과는 크게 개선되지 않을 것이라는 점에서(실제로는 5%의 국가 부담 경감효과) 개혁의 근본적 취지를 실행하지 못하면서 오히려 사회적 혼란만을 야기하고 공무원과 국민 그리고 공무원 간에 갈등을 야기하는 결과가 예상되는 한계가 있다는 평가에서 벗어나기 어려움.
- 이러한 공무원연금에 대한 개혁안은 나름대로 재정 분석을 통한 방안을 마련하고 있으나, 근본적으로 공무원연금의 문제점이 어디에서 출발하고 있는지에 대한 원인을 규명하기 보다는 단순히 재정 적자를 해결해야 한다는 점에 초점을 둠으로써 재정 중심의 계량적 측면의 해결에 치중하고 있기 때문임.
- 공무원연금의 적자는 근본적인 재정적자 발생이 수지상등원칙에서 벗어난 문제에 기인하고 있으나, 재정적자의 원인에는 1960년 제도 도입 이후 공적연금으로서 노후보장과 산재보험의 기본 역할에서 벗어나 제도 취지와 상관없는 왜곡된 변형 형태로 운영되어 온 것을 방치하고 기득권화 한 것을 그대로 인정하는 태도에 기인한 것임.
 - 이러한 제도적 근본 문제를 방치하는 개혁안은 결국 제도의 왜곡된 기득권을 그대로 인정하고 아무런 발언권이 없는 미래 공무원이나 신규공무

원에 대해서는 어떠한 선택적 기회도 제공하지 않는 경직적 상황을 조성함으로써 개혁에 대한 수용성을 크게 저하하는 문제를 야기한 것임.

- 따라서 현재 연금학회의 개혁안이 매우 충격적이라는 평가에도 불구하고 실질적인 재정 효과는 미미하면서 일부 공무원에게는 가혹하다는 이유로 공무원 노조의 극심한 반발과 일부 학자도 이에 동조하는 이유는 근본적인 문제를 건드리지 않고, 또한 재정 부담을 전제로 분산하지 않음으로 인하여 발생하는 것이라 할 수 있음.

○ 공무원연금에 대한 연금학회안은 기존의 제도적 왜곡에서 근본적으로 벗어나지 못하고 있으며, 또한 기득권을 그대로 보호하고 일부 공무원에게 재정 부담을 집중시킴으로써 재정적인 효과는 크지 못하면서 공무원에 대한 반발은 오히려 크게 만드는 한계를 보이고 있음.

- 연금학회의 개혁안은 공무원의 노후소득보장을 위한 공적연금제도의 취지에 맞는 기본 원칙에서 벗어난 왜곡된 제도 규정을 그대로 방치함으로써 기득권에게는 오히려 면죄부를 주는 등 제도적 모순을 그대로 유지하도록 하고 있고,
- 재정 안정을 위한 부담을 공무원 일부에게 집중함으로써 해당 공무원에게는 그 충격이 크게 발생하게 됨에도 불구하고 실제 전체적인 효과는 기대에 미치지 못하는 한계를 보이게 됨. 이는 재정 부담을 전체에게 분산하도록 하는 기본적인 개선을 모색하지 않았기 때문임.

○ 따라서 공무원연금의 개혁은 단순히 수식에 의한 모수적 개혁에 앞서서 제도의 목적과 취지에 부적합한 제도 규정을 먼저 개선하여 기존에 왜곡된 규정으로 인한 비합리적 규정이나 재정 낭비적 요소를 제거하여야 할 것임. 그리고 난 이후에 추가적으로 재정 안정을 위한 모수적 개혁 작업이 이루어져야 할 것임.

- 또한 공무원 개혁의 내용은 공무원과 국민이 수용 할 수 있는 최대한의 공약수를 찾아야 하고, 공무원의 전체 연대적 분담 정신이 근간을 이루어야 함. 또한 개혁 과정에서 일정 부분에 대해서는 선택을 할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 공무원연금 개혁은 무엇보다도 최대한 수용가능성을 고려하고 재정효과성을 확보함과 동시에 공무원 전체가 연대성을 갖고 형평성 있는 분담이 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 또한 신규공무원이나 미래 공무원에 대해서도 일정 부분에 대해서는 선택의 기회를 주는 방안을 마련하여 개혁으로 인한 후유증을 최소화하면서도 노후보장으로서 공무원연금이 존립할 수 있도록 하는 방안이 마련되도록 하여야 함.

II. 공무원연금 문제의 핵심

1) 공무원연금 문제의 핵심① : 제도 왜곡의 방치와 개혁의지의 실종

- 공무원연금의 외형적 문제는 재정적자와 누적으로 국가 감당 수준을 넘어선 것이나, 근본적 원인은 제도의 목적이나 역할을 명확히 인식하지 못하고 재정적자에도 부적합한 기득권 인정 등 지속적 제도 왜곡을 방치한 것과 제대로 된 개혁 의지의 실종으로 인한 개혁의 실패에 있음.
- 재정적자의 원인은 낮은 부담에 비하여 너무 높은 수준의 보장에 있으나, 이를 개혁함에 있어 공무원의 조직적 저항이 발생하고, 정치적으로 부담을 느낀 정부나 정치권은 적당히 덮어 비리는 임시 처방을 반복하였음. 그 결과 재정 적자 누적으로 문제는 오히려 심각한 수준이 된 것임.
- 그동안 개혁 조치들은 재정안정 문제는 해결하지도 못하면서 오히려 기득

권에게는 면죄부를 주는 왜곡된 결과를 초래함. 그 결과 국민에게는 재정 부담은 떠넘기고 개혁에 대한 저항 세력만 강하게 만들었다고 평가할 수 있음.

- 공무원연금 개혁은 1995년 그리고 2001년 그리고 2009년 등 여러 차례 있었으나, 당시에는 개혁의지 없이 발등의 불을 끄는 땀질 수준에 그쳐 오히려 문제를 더욱 크게 만드는 결과를 야기함. 따라서 현재는 당시보다 훨씬 거대한 문제로 남아서 더욱 해결하기 어려운 문제로 되돌아오는 상황이 됨.

- 개혁이 실패한 이유는 공무원 집단의 조직적 저항을 들 수도 있고, 정부의 의지 자체가 없었던 점도 지적할 수 있음. 그러나 가장 중요한 이유는 공무원 연금의 기본 성격을 인식하지 못하고, 무엇을 바꾸어야 하는 지를 판단하지 못한 데 있다고 할 수 있음.

○ 실제 공무원연금 개혁의 근본적 문제점은 공무원연금의 근본적 성격이 무엇인지조차 명확히 하지 못하고 공무원연금의 기본 성격을 혼란스럽게 하는 데 있음. 이에 따라 개혁은 출발점부터 방향을 잡을 수 없는 상황이었음.

- 공무원 연금 개혁에 대한 논란에서 기본적인 것은 제도의 성격과 이에 따른 목적을 명확히 하여야 한다는 것임. 그런데 근본적인 문제는 공무원 연금이 종합사회보장제도라는 주장과 사회보험제도라는 주장이 제기되고 있고, 이로 인하여 보장의 성격이 전혀 달리 해석된다는 데에 있음.

- 공무원 연금이 퇴직 공무원에 대한 국민적 보답인지 또는 단순히 일정 금액 지급을 보장하기 위한 것인지 아니면 노후소득보장 및 산재보장인지조차도 명확히 하지 못했음.

- 이는 일부 개혁에 대한 기존 개혁보고서에 재정적자에 대한 해결방안이

전혀 언급되지 않은 경우에서 알 수 있음. 이러한 논란은 공무원연금에 대한 개혁 방향부터 흔들렸고, 원칙이 없을 수밖에 없다는 것은 당연한 결과임.

2) 공무원연금 문제의 핵심② : 체제의 기본 원칙 부재

○ 공무원연금의 기본 성격에서 가장 근본적 문제의 핵심은 공무원연금이 사회보장이라는 체제의 성격에서 크게 벗어나 사회보장의 기본 원칙에서 크게 벗어난 데 있다는 것으로 소득보장과 비용발생 개념에서도 벗어나는 규정으로 원칙이 실종되었다는 것임.

- 모든 공적연금은 노후에 소득이 단절되거나 감소되면 이를 보장하여 연금을 지급하여 노후의 생활을 보장하는 기본 원칙에 의하여 제도 내용을 규정하여야 함.
- 공무원 연금에서 가장 우선적으로 지적되는 모순은 공무원 연금은 어떤 조건에서 기여를 해야 하고 연금 수급을 위한 조건에 대한 개념이 없다는 것임.
- 기여에 대한 형평성과 급여에 대한 형평성에 있어서도 노후보장에 있어서 이를 고려하지 않고 직위에 따라 차등화를 그대로 인정하며, 이를 완화하거나 감소하고자 하는 인식이 없다는 것임.
- 중복으로 인한 과잉보장이나 탈루로 인한 과소보장 그리고 타 제도와의 연계를 통한 적정성에 대한 제도적 장치가 매우 미흡하다는 것임.
- 이러한 문제점은 사회보장에서 공무원연금은 아직도 초기 공무원연금제도 도입 시기에나 언급될 수 있는 제 3세계 또는 초기 형태의 공무원 특권사회에나 있을 법한 정체불명의 체제를 아직도 운영하는 것으로 지적

3) 공무원연금 문제의 핵심③ : 기여와 보장의 원칙 실종

○ 공무원연금은 노후에 소득 단절이나 감소에 대한 소득 충당과 보장의 지속성을 원칙으로 하고 있으며, 이를 위해서 경제활동에 의하여 소득이 있는 기간 동안 보험료(기여금)를 부담하여야 함. 그러나 공무원연금은 이 같은 원칙에서 크게 벗어난 규정을 보이고 있음.

- 첫째, 소득단절이나 소득 감소에 대한 소득 충당은 안정적 노후 생활을 필요하다는 원칙에도 불구하고 공무원연금에서는 공무원은 퇴직한 이후 산하기관이나 관련기업에 가면 높은 소득이 보장되어도 연금을 지급하고 있음.
- 둘째, 공적연금은 지속적인 연금 형태를 통하여 안정적이고 지속적인 노후를 보장하도록 하고 있음. 그런데 공무원연금은 아직도 연금, 일시금 또는 연금공제일시금 이라는 규정을 통하여 노후보장에 대한 기능을 고려하지 않고 있으며, 퇴직수당이라는 일시금제도를 추가적으로 두고 있어 노후보장에 대한 기본적인 제도적 성격을 확보하지 못하고 있음.
- 셋째, 노후보장을 위해서는 경제활동을 하는 동안은 연금지급연령이 되기 전까지 연금 재정을 위해서 보험료(기여금)를 부담하여야 함에도 공무원 연금은 공무원으로 33년 이상 재직하는 경우 보험료 납부 대상에서 제외되거나, 퇴직 후 경제활동을 하여 소득이 발생하여도 국민연금 가입대상에서 제외됨. 즉, 공적연금의 기본 원칙인 연금지급 연령 이전의 어떠한 경제활동에 대해서도 공적연금에 가입하여 보험료 부담을 하여야 한다는 근본적이고 기본적인 원칙을 무시하고 있다는 것임.

4) 공무원연금 문제의 핵심④ : 소득재분배의 원칙 배제

○ 공적노후보장에 있어서 보장의 적절성은 노후보장의 수준의 적정성을 확보함으로써 노후의 소득 안정성을 확보하는 것으로 과정보장과 과소 보장

을 최소화 하며, 이러한 역할 수행을 위하여 소득재분배 기능을 도입함. 이에 반하여 공무원연금은 오히려 철저한 개별 급여 원칙을 운영함으로써 기본 기능에 한계를 보이고 있음.

- 공무원연금에 소득재분배 개념은 철저히 배제되어 있음. 제도의 부담에서 일정 기간이상(33년) 이상 가입자가 보험료 부담에서 제외되는 것은 가입 기간간의 재분배가 이루어지지 않음을 의미하며, 연금 수준을 결정함에 있어서도 철저히 개인의 소득만을 고려하도록 하고 있음. 이는 소득과 가입기간에 대한 적정성 차원의 고려가 없는 것으로 낮은 노후 소득자에 대한 배려가 없음과 동시에 과잉보장에 대한 적정성 확보에 대한 개념이 고려되고 있지 못함을 의미하는 것임.
- 최근 안행부가 제시한 고위직 공무원연금 상한제는 부과대상소득 상한액을 평균소득(447만원)의 1.8배(804만원)에서 1.5배(670만원)으로 낮추고, 상한선은 평균연금(219만원)의 2배(438만원)로 한정한다고 하고 있음. 이는 고액소득자의 부담을 낮추고 오히려 실제 연금 상한액으로 연금을 감액하는 경우는 실제 294명으로 오히려 국민에게 생색은 내면서 실제 내용은 없는 방안을 제시함으로써 정부의 진정성을 의심하게 하고 있음. (한겨레 2014 10/22)

Ⅲ. 공무원연금 개혁의 기본 방향

1) 공적연금의 기본 원칙 확보를 통한 정상적 체제 구축

- 공무원연금 개혁의 기본 방향은 노후보장을 수행하는 공적연금으로서 역할과 기능의 정상화라 할 수 있음. 제도의 핵심 문제를 새로이 정립하고, 이를 근거로 재정안정을 위한 개혁을 이루는 것이 바람직한 개혁이라 할 것임.

- 공적연금으로의 정상화는 핵심문제로 지적된 문제를 근본적으로 해결하여 공적연금으로서 기능과 역할을 회복하고 이를 통하여 재정안정에 대한 기여가 이루어지도록 함. 또한 이를 근거로 재정안정을 위한 공무원 연금에 대한 조치가 이루어지도록 하는 것이 바람직 함.

○ 제도 개혁의 기본 방향은 지출 억제를 위한 비용절감 조치에 치중하는 것이 아닌 제도적 정당성을 확보하기 위한 조치로 이해하되 기존의 기득권적 요소를 제거하고 과소보장에 대한 적정성을 보장하는 양 방향의 조치로 접근하여야 함.

- 공무원연금에서 기본적인 제도 개혁은 공무원연금이 공무원의 노후보장에 적절한 제도로 개혁하는 것이라 할 수 있으며, 이를 통하여 비용절감 효과를 기대할 수 있으나 이와 동시에 비용발생이 발생하는 것도 종합적으로 제도의 정당성을 확립한다는 원칙에서 접근함.

○ 공무원연금의 공적연금으로서 필수적이라 할 수 있는 기여와 보장의 원칙에 위배되는 규정을 제거하거나 개선함으로써 공적연금으로서 역할과 기능에 충실한 체제를 구축함.

- 경제활동에 의한 소득이 연금지급개시 연령 이전에 발생할 경우 공무원 연금의 지급은 중지하고, 보험료 납부를 통한 재정 부담을 하도록 함.

(공무원 33년 이상 근속자 보험료 부담, 소득 있는 퇴직공무원의 공무원 연금 중지 및 국민연금 적용)

- 모든 노후보장급여의 연금 급여로 전환하며 종합적 노후 보장소득에 대한 기준 마련 및 중복과 탈루로 인한 보장 수준의 문제점을 제거함.

(모든 급여 및 퇴직수당의 연금화 및 퇴직급여과 장해연금 등의 중복급여에 대한 조정 등)

- 부당한 보장은 이를 제거함으로써 그리고 과소한 보장은 이를 적정하게

조정함으로써 제도가 적절한 노후보장을 하게 함과 동시에 불필요한 과도한 재정 지출을 절감하여 재정안정에 기여하도록 함.

(연금급여 상하한선 제도 도입)

2) 국민연금과의 형평성 확보 및 장기적 동일성 추진

○ 장기적 관점에서 공무원연금과 국민연금의 원칙적인 동일성을 추진하되 현행의 차이점에서 형평성 확보로서 단계적 조치가 이루어지도록 할 필요가 있음.

- 공무원 연금에 있어서 가장 먼저 해결하여야 할 과제는 국민으로부터 신뢰를 회복하는 일이라 할 것임.

- 공무원연금에 대한 정상화는 국민의 공무원 연금에 대한 신뢰 회복이 가능하다는 점에 중요한 의미가 있음. 즉, 공무원연금의 건전한 체제 운영에 대한 국민의 인식이 있어야 공무원 연금은 존립이 가능하기 때문임.

○ 기존 공무원 연금 개혁에서 수혜 확대와 축소를 국민 눈속임 차원에서 이루어진 부분에 대한 진정성을 확보하여 국민적 실망을 회복하고 국민연금과의 형평성을 확보하는 조치가 필요함.

- 그동안 개혁이라고 하면서 공무원에 수혜를 확대하는 것은 바로 시행하면서 불이익이 되는 수혜 축소는 시기를 아주 늦게 미루거나 너무 점진적으로 하는 개정을 해온 규정이 상당히 존재하고 있으며,

- 이미 규정을 변경한 이후에도 이를 이전으로 환원하는 등 오히려 불신을 자초하는 일이 많아 국민적 실망을 자초한 것이 사실임. 이를 취지에 맞게 정상적으로 환원 또는 개선하도록 하여야 할 것임.

- 예를 들어 2009년 개혁에서 퇴직수당 인상이나 재직기간 상한 연장, 연금수급 조건 완화 등은 바로 이루어진 반면에 연금 사정 기준을 전체 가입

기간 평균으로 하는 규정은 30년 이후로 한다면, 연금액을 임금 상승률에서 물가상승률로 전환하는 기간을 2038년에 조정완료하다고 하고 다시 임금상승률로 슬그머니 환원한 것 등 많은 사례가 지적될 수 있음.

3) 개혁 대상의 형평성과 객관성 확보

- 공무원연금에 적자 해소는 현직 또는 미래 공무원뿐만 아니라 이미 퇴직해서 연금을 수급하고 있는 계층이 포함되어야 함. 이는 원인제공자에 대한 징계적 입장보다는 재정에 대한 분담을 위한 공동의 노력으로 공무원과 국민 그리고 공무원 모두가 연대적 차원에서 분담을 하여야 한다는 것을 의미함.
 - 공무원연금 재정 안정화는 국가와 공무원이 공동으로 책임지는 모습을 보여야 함. 또한 현재 공무원연금의 적자의 원인 제공자는 누구보다 현재 연금수급자 임은 부인할 수 없음.
 - 적자를 수지상등적 차원에서 보면 당연히 현재 공무원연금을 수급하고 있는 계층이 부담한 금액보다 많이 지급하는 수급 구조에 있는 만큼 가장 핵심적인 원인은 현재 연금 수급자임.
- 현재 공무원연금 개혁 논의가 본격화되면서 명예퇴직 신청자가 급격히 증가하고 있는 것은 연금수급자의 연금액은 감액되지 않을 것이라는 기존의 불공평한 선례가 있기 때문으로 형평성을 위배한 조치가 낳은 왜곡된 결과임
 - 최근 공무원 명예퇴직자 신청 건수가 폭발적으로 증가하고 있으며, 그 이유는 공무원연금 개혁에 따른 연금 삭감이 연금수급자에게는 적용되지 않을 것이라는 예상이 크게 작용한 것임.
 - 그동안 공무원연금 개혁은 연금수급자에 대해서는 어떠한 불이익도 주지

않고 오히려 재직자 및 신규공무원에게 만 불이익을 집중 시키는 형태를 보여 왔고, 이를 인식한 공무원의 왜곡된 반응이라고 할 수 있음.

- 이러한 공무원 세대 간 불평등으로 인하여 나타나는 이러한 현상은 공평한 부담을 통한 형평성을 확보하여야 바로 잡을 수 있음.

○ 그동안 제시된 개혁은 이들은 책임지지 않고 오히려 신규 공무원이 모든 책임을 지도록 하고 있으며, 그 이유로 현재 수급자의 연금액을 감액하는 것은 헌법에 위배될 소지가 있다고 하지만 이미 선진국에서는 연금수급자의 연금을 삭감하는 조치를 단행한 사례가 얼마든지 있음. 물론 예외적으로 이러한 국가 중 위험 판결을 받은 국가의 경우도 있음.

<표 1> 국가별 공무원연금 감액 현황비교

국가	내용
그리스	5~10% 감액(연금 수준별), 13과14번째 연금 삭제(14.3% 감액 효과), 새로운 세금 10% : 총 감액 수준 약 50% (2010 ~ 2012년)
포르투갈	13과 14번째 연금 삭제: 감액 수준 14.3%
라트비아	10% 삭감 (2009년)
우크라이나	10% 삭감 (2009년)
스페인	연금 물가상승률반영 동결
루마니아	15% 삭감 시도 (위헌판정으로 실패) (2010년)
세르비아	3.1%~ 10% 삭감 예정
오스트리아	공무원연금 폐지(일반근로자와 동일), 구제도 적용 대상, 신규제도 적용 대상, 재직기간에 따른 개별적 적용으로 구분(1997 ~2005년, 4차례 개혁)

자료: 각국별 연금 정책 관련 자료에서 발췌. (부록 참조)

- 퇴직 공무원이 재정 적자의 원인을 제공 했다면 적어도 이를 공동으로 해결하고자 하는 노력도 같이 참여하는 모습을 보여야 하는 것은 당연한 일임.

4) 재정 안정을 위한 장기적, 단계적 개혁

- 재정안정을 위한 개혁은 과격하고 급격한 개혁은 충격에 의한 파장이 감당하기 어려운 수준이 될 수 있다는 점은 이미 선진국의 경험에서도 시사하는 바에 따라 바람직하지 않음.
 - 공무원연금의 장기적 추세는 일반 근로자의 노후보장과 점진적으로 그 차이를 지속적으로 추진하는 추세를 보이고 있다는 점에서 우리에게 시사점을 보이고 있음.
 - 그럼에도 공무원연금 개혁이 늦으면 늦을수록 그리고 두 제도 간에 차이가 크면 클수록 제도 개혁은 급격해 지는 것을 알 수 있음.
- 선진국 중심의 외국의 점진적 개선을 한 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 개혁의 급격성과 내용에 차이가 발생하고 있는 점은 중요한 차이점임.
 - 대부분의 선진국은 공무원연금을 점진적으로 개혁하면서 일반 근로자와 차이를 좁히는 노력을 수행하였고, 이러한 노력의 결과로 공무원연금 개혁을 기존 공무원연금 - 중간 선택 - 새로운 공무원연금 체제로 개편하는 형태를 취할 수 있었음.
- 공무원연금 개혁은 한 번에 수행하는 것이 아니라 충격을 최소화하면서 그 효과를 기대할 수 있도록 단계적이고 반복적인 방법에 의하여 해결될 필요가 있음. 이러한 방식은 공적연금체제의 성격이 장기적이고 가입자와 수급자 모두에게 있어서 전체 인생에 걸쳐 영향이 발생하는 점을 감안하여야 한다는 점에서 더욱 중요하다고 할 수 있음.

Ⅲ. 공무원연금 개혁안 내용

1) 제도 개혁의 우선순위

- 공무원연금에 있어서 재정 안정화를 위한 조치로서 가장 기본적인 방안은 제도의 규정이 정상적이고 건전한 체제를 구축하는 것이라 할 수 있고, 이를 근거로 재정안정을 위한 모수적 개혁이 필요하다 할 것임.
- 그동안 공무원연금 개혁은 제도적 개선보다는 단순한 모수적 개혁에 치중하는 경향을 보여 그 결과 재정안정 효과는 낮으면서 오히려 잘못된 제도 규정을 고착화하고 기득권을 강화하는 결과를 야기한 측면이 있음.
- 또한 공무원연금의 왜곡 현상을 바로 잡는 정상적인 제도 구축을 통한 건전성 확보는 실제로 재정안정에 충분히 영향을 미침에 따라 장기적이고 우선적인 개혁 대상이라 할 수 있음.
- 따라서 개혁은 제도적 문제점을 개선하는 것을 우선으로 하고 이를 기반으로 재정 안정화 조치를 추가하는 방안이 적절함.

2) 제도의 건전성 확보를 위한 제도 개혁

- 기본적인 공무원연금의 제도 개혁은 제도의 공적연금으로서 정상적인 노후보장 기능을 수행하도록 하는 것으로 기여·보상의 원칙, 소득재분배 원칙 등을 기준으로 제도 분야의 개혁을 접근하도록 함.

① 퇴직 후 소득발생의 경우

- 현행 제도는 소득이 발생하여도 공무원연금을 일부 감액(10% -50%) 하거나 전액 지급하도록 하고 있으며, 또한 소득에도 불구하고 국민연금에서 제외하도록 하고 있음.

- 기여와 보상 원칙에 있어서 공적연금의 기본 원칙은 경제활동에 의한 소득이 있는 경우 기본적으로 공적연금에 재정 부담을 하여야 하며, 일정 연령에 도달하게 되면 공적연금을 지급하게 되는 것임.
- 개혁안에서는 누구라도 연금지급연령에 도달하지 않은 상태에서 소득이 발생할 경우에는 (미미한 소득의 경우는 제외: 국민연금의 경우 연소득 2750만 원 이하) 공적연금의 지급은 정지함.
- 퇴직 후 소득에 대해서는 국민연금에 가입하여야 하며, 소득의 범위는 건강보험의 종합소득 범위에 일치하게 적용함. 연금 지급 연령이 되어 지급될 연금액은 공무원연금과 국민연금의 가입 기간을 연계하여 지급하도록 함. 다만 공무원연금의 연금액 상한선은 2015년 현재 350만원으로 정함.

② 급여의 연금 형태 전환

- 현행 공무원연금은 일시금과 연금 또는 연금공제일시금을 선택하도록 하고 있으나, 이는 공적연금의 노후보장 취지를 반영하지 못한 제도 규정으로 제도 목적에 맞도록 변경할 필요가 있음.
- 공무원연금의 급여 형태는 모든 급여에 대해서 원칙적으로 연금으로 지급하도록 하며, 퇴직수당의 경우에도 퇴직연금으로 지급하여 퇴직연금에 합산하도록 함.

③ 기여금 부담기간 한정 해제

- 현행제도는 재직기간 33년이 경과한 경우 기여금 부담에서 제외되도록 하고 있으나, 소득이 있는 기간에 재정 부담에서 면제하는 것은 기본 원칙에 벗어나는 점을 감안하여 재직기간 동안 기여금을 부담하도록 함.

- 이 경우 재직기간이 길어지면 연금급여액이 높아지는 문제가 제기될 수 있으나 공무원연금의 상한제를 적용하기 때문에 이에 대한 문제는 발생하지 않음. 오히려 낮은 임금의 하위직 공무원의 경우 장기근속에 따라 연금액이 상향조정되는 효과를 기대할 수 있음.

④ 연금 상한제의 도입

○ 현행제도는 공무원연금에 기여금 대상 소득의 상한선을 규정함으로써 연금액 상한선이 자동적으로 결정되는 구조로 되어 있으나, 이는 부담에 있어서 고소득의 부담률이 낮아지는 결과로 인하여 형평성에 어긋나는 문제점을 가지고 있었음.

- 개혁안은 이러한 한계를 개선하는 차원에서 동일한 비율로 기여금을 부담하도록 하는 동시에 연금 급여에 있어서는 가입기간이 긴 계층으로부터 가입기간이 짧은 계층으로의 소득재분배 효과가 나타나도록 함.
- 따라서 기여 대상 소득 상한제는 폐지하고 연금 상한액 제도로 대체하여 2015년 현재 350만원(국민연금 평균소득액의 150%)으로 상한선을 규정함

⑤ 연금지급개시 연령의 조기 실시

○ 현행제도는 2001년 50세부터 2년 단위로 1세씩 연금지급개시연령을 연장하도록 하고 있으나, 처음 연금지급개시연령이 50세부터 시작하여 너무 낮은 연령부터 시작하고 있고, 기간이 너무 길어 지급개시연령 연장 효과가 미미하며 너무 늦게 발생하는 등 실제 개선의 목적에 미치지 못하는 문제가 발생함.

- 개혁안에서는 연금지급 개시 연령을 앞당겨 적용하여 2015년부터 60세로 규정하고, 국민연금의 연금지급개시연령의 연장 계획(2013년부터 - 2033

년)에 맞추어 연금지급 개시 연령을 65세까지 연장하도록 함.

- 이 경우 공무원의 정년 연령이 동시에 연장되어야 하는 점을 가장 중요한 점제 조건으로 하고 있는 바, 현재 일반 근로자의 정년이 60세로 연장된 것과 같은 맥락에서 단계적으로 재직공무원의 정년연장이 이루어져야 할 것임.

⑥ 유족연금 감액 대상 확대

- 유족연금은 퇴직연금의 70%에서 60%로 인하되었으나 적용범위가 2010년 임용 이후의 공무원으로 한정하고 있다는 점에서 그 효과는 낮게 발생할 것이라는 점과 구·신 공무원 간의 형평성 문제도 지적될 수 있음.
- 개혁안에서는 현재부터 신규로 유족연금이 발생하는 경우에 대하여 동일한 감액 규정을 적용하여 재정 효과 및 공무원 세대 간 형평성을 확보할 수 있도록 함.

⑦ 국민연금과의 가입기간 연계

- 현행제도는 공무원연금의 가입기간이 20년 이하인 경우 퇴직하고 국민연금에 가입하여 합산한 가입기간이 20년 이상을 넘는 경우 분할된 연금을 지급하도록 규정하고 있으나, 이는 일부 경우로 한정하는 범위의 협소성이 지적됨. 따라서 포괄적인 규정을 통하여 연금 수급권이 확보 될 수 있도록 하여야 하는 필요성이 제기됨.
- 공무원연금과 국민연금의 경우 어떤 경우에 관계없이 연금지급을 하게 될 때 공무원연금 가입기간과 국민연금 가입기간을 연계하여 각각의 공적연금에서 지급 하게 되는 연금액을 합산하는 방식으로 전환하도록 함.

⑧ 중복급여의 조정

○ 공무원연금에서 장해급여는 퇴직을 조건으로 급여가 지급되어 재직기간에는 어떠한 현금급여도 지급되지 않고 있음. 그런데 장해공무원이 퇴직하게 되면 퇴직급여와 장해급여가 중복되어 지급되는 과소보장과 과잉보장이 동시에 나타나는 문제가 발생함.

- 개혁안은 장해급여의 경우 퇴직이전에도 장해로 인한 비용이 발생하는 점을 감안하여 장해연금의 일부를 지급하도록 하고, 퇴직한 이후에는 퇴직연금과 장해연금의 중복급여를 조정하도록 함.

⑨ 비공상 사망 및 장해급여 신설

○ 현행제도에는 비공상 사망 및 장해 발생 시 이에 대한 별도의 급여를 지급하지 않고 사망하거나 장해로 퇴직하는 경우 가입기간에 따른 퇴직급여를 지급하도록 하고 있음. 이에 따라 신규공무원의 경우 비공상으로 사고가 발생하면 유족이나 본인 및 가족의 생계가 크게 위협받게 되는 문제가 발생함

- 이에 따라 비공상의 경우에 사망 또는 장해가 발생하는 경우 가입기간에 관계없이 생계보장이 될 수 있는 급여를 신설하여 사회보장의 보호망을 촘촘히 하도록 함. 이 경우 재직기간에 따라 지급되는 퇴직일시금은 장해급여나 유족급여로 대체됨.

<표 2> 제도의 정상화를 위한 개혁내용

영역	현행제도	개혁안	연금학회안
퇴직 후 소득 발생	연금의 초과소득에 따라 10%~50% 정지	소득 발생의 경우 연금지 급 정지. (연금지급연령 이전 해당) (최저하한선 이하 제외) 소득 기준: 종합소득	소득기준: 부동산 임대소 득 포함 -

급여형태	<ul style="list-style-type: none"> 연금, 일시금, 연금공제일시금 중 선택 퇴직수당 : 일시금 	모든 급여(퇴직수당 포함) 연금형태로 지급	-
기여금 부담	33년 이상 재직 시 기여금 부담 면제	재직기간 기여금 납부 상한제도 폐지	단계적 40년으로 상한 연장
연금 상하한제	기여대상소득 상한제(평균 소득의 1.8배)	기여소득 상한제 폐지 연금액 상한제 신설 (2015년 기준 350만원)	-
연금지급 개시연령	2001년 50세부터 2년씩 1세씩 연장(2021년 60세)	2015년부터 60세 (2033년까지 65세 : 국민연금과 동일)	2025년부터 2033년 이후 65세로 조정
유족연금 인하	2010년 이후 임용자 (퇴직연금액 70% → 60%)	모든 신규 유족연금수급자 확대 퇴직연금액 70% → 60%	개혁안과 동일
국민연금과의 연계	공무원연금 20년 이하 재직시 국민연금 가입기간 합산체계	공무원연금 및 국민연금 가입기간 항시 합산 (퇴직후 소득 발생의 경우 가입기간 합산)	공무원연금 수급요건을 10년으로 완화 -
중복급여의 조정	공무원연금의 퇴직급여와 장애급여 중복시 전액 지급	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직이전 장애급여(연금) 지급 퇴직 후 중복급여 조정 	-
비공상 사망 및 장애발생 시	-	유족연금 및 장애연금 신설(퇴직일시금 제도 폐지)	유족연금, 장애연금 제도 신설

3) 제도의 재정안정성 확보를 위한 제도 개혁

○ 제도 개혁과 달리 재정안정을 위한 조치는 재정 안정의 실질적 효과와 재정 부담에 대한 국가와 공무원간, 연금수급자와 재직공무원 그리고 미래 공무원간에 연대성과 형평성을 확보하면서 개혁이 이루어져야 한다는 점이 개혁에 있어서 항상 고려되어야 할 사항이라 할 것임. 특히 경과조치를 돕으로서 충격을 완화함과 동시에 선택 기회를 제공하여 공무원 세대간의 불만을 최소화하는 정책적 노력도 포함되도록 함.

○ 기본적인 연금의 재정안정 대책은 모든 공무원의 연금을 일정 수준 동등

하게 감액하는 것이며, 이를 위하여 모든 급여의 연금화, 그리고 퇴직수당이나 미래공무원의 퇴직급여는 모두 부과방식으로 실행함으로써 재정 부담 발생 시점의 시기적 차이를 두어 장기적으로 안정성을 확보하는 효과를 둠.

- 재정 안정을 위한 방안에서 재정부담을 증가하는 것과 연금급여를 낮추는 방안이 고려될 수 있으나, 재정부담을 늘리는 방안은 재직 기간 동안 실제 소득이 지속적으로 변화됨으로 인하여 생활안정을 해치고 장기적인 개인 재정 설계(personal financial management)에 지장을 초래할 가능성이 높은 만큼 절절성에 있어서 급여 수준을 조정하는 것이 우선으로 함.
- 재정안정화 방안은 퇴직공무원, 재직공무원 그리고 미래공무원 모두에 대하여 약 15%의 연금을 감액하는 것이 공통적이며, 미래공무원의 경우는 일반근로자의 퇴직급여와 동일하게 구조를 변화하여 장기적으로는 국민연금과의 일원화가 가능하도록 함.
- 공무원연금은 최고상한선을 두어 공무원연금에서 수급할 수 있는 연금액이 350만원(2015년 기준)을 넘지 않도록 하고, 연금액 삭감으로 인하여 최저하한선 150만원(2015년 기준)이하로 하락할 경우에는 최저 하한선의 연금액을 지급하도록 함.

① 현재 연금수급자: 15% 감액

- 현재 연금수급자에 대해서는 연금액의 15%를 삭감하도록 함. 이때 연금상한선을 넘는 경우는 추가로 삭감하도록 하고, 하한선 보다 낮은 경우에는 하한선의 금액을 지급하도록 함.
- 이 조치로 연금지출은 연금학회안에 비하여 약 12%의 재정 절감 효과를 기대할 수 있으며, 연금수급자와 재직공무원 등 공무원세대간 부담의 형평성을 기대할 수 있음.

② 재직공무원:

재정 부담 동일, 퇴직수당 포함 15% 감액, 퇴직수당 연금화

○ 재직공무원은 공무원연금의 재정부담은 동일하게 하며 ($7\% + 7\% = 14\%$), 퇴직수당을 연금으로 전환하게 하여 모든 급여를 연금액으로 환산하도록 함. 합산된 연금 총액의 15%를 감액하여 연금을 지급함. 이러한 조치로 30년 가입시 소득대체율은 64%에서 54 - 55%로 조정됨.

- 재직공무원의 재정 부담의 변화를 주지 않는 것은 재직공무원의 안정적인 생활을 보장함과 동시에 국가의 재정 부담을 불필요하게 증가시켜 재정안정효과를 반감시키는 결과를 최소화할 수 있기 때문임. 또한 연금액을 기존 연금수급자와 동일한 수준으로 감액함으로써 연금 세대 간의 재정 부담의 연대성과 형평성을 꾀할 수 있으며, 재직공무원 간에도 재직기간에 따른 공무원간 형평성 문제가 발생하게 하지 않는다는 점을 기대할 수 있음.
- 퇴직수당의 경우 일반근로자 퇴직급여의 40%(최대)에 해당되는 수준의 금액을 연금화하고 이를 부과방식으로 전환함으로써 국가는 직접적인 일시급에 의한 부담을 시기적으로 완화하면서 장기적으로 분산하는 효과를 기대할 수 있을 것임.

③ 미래 공무원: 재정 부담 동일, 공무원연금 40% 감액, 퇴직연금 도입

- 미래공무원은 장기적으로 국민연금과 동일한 형태로 가기 위한 단계로서 제도를 도입 운영할 필요가 있음. 이는 공무원연금의 급여를 국민연금에 유사한 수준으로 가도록 하면서, 일반근로자의 퇴직연금 제도를 도입하는 정책을 통하여 체제 전환의 기본 체제를 구축함.
- 미래공무원은 재정 부담을 기존 공무원과 동일하게 하며($7\%+7\%=14\%$) 퇴직수당제도는 폐지하고, 연금액은 40%를 감액하도록 함. 또한 일반근로

자와 동일한 퇴직연금제도를 도입하여 (8.3%) 이를 연금으로 지급함. 이때 퇴직연금은 일반근로자의 퇴직급여 제도와 달리 국가 책임에 의한 부과방식으로 도입하여 제도 도입과 동시에 재정 부담이 크게 발생하지 않도록 함.

○ 이 결과 미래공무원의 공무원연금 소득대체율은 57%에서 34.2%로 하락하지만, 퇴직연금에서 18%-20% 소득대체율이 보장되어 결과적으로는 52%-54% 수준의 보장으로 연금 감액 효과는 15% 내외가 될 것으로 예상됨.

- 이를 통하여 모든 공무원은 동일한 공적연금에 대한 부담을 하며, 임용에 따른 시기적 차이가 발생하지 않는 안정성을 기대할 수 있음. 또한 장기적으로 국민연금과 유사한 형태의 제도 체계를 구축함으로써 장기적으로 국민연금과 동일한 일원화된 공적연금체제로의 전환을 용이하게 할 수 있을 것임.

④ 신규공무원: 재직공무원 또는 미래공무원 개혁안 중 선택

○ 신규공무원의 경우 2015년 현재 재직기간이 5년 미만인 경우로 재직공무원 개혁이나 미래공무원 개혁안중 선택을 통하여 자율적인 노후보장에 대한 선호에 따라 결정할 수 있도록 함.

- 신규공무원의 경우 선택의 기회를 제공하는 것은 재정 부담에 있어서 동일한 부담을 적용하고 있고, 연금수준에 있어서 재직공무원과 미래공무원간의 형평성을 확보하였다는 점에서 전체 공무원간의 갈등을 해소 할 수 있으며, 각자의 선택에도 불구하고 안정적인 제도 운영이 가능한 장점이 있음.

<표 3> 재정안정을 위한 개혁내용

대상	개혁안	연금학회안	비고
연금수급자 (재정안정화 기여금)	현재연금액의 15% 감액 (연금상한액: 350만원, 연금하한액: 150만원, 2015년 기준)	현재연금액의 3% 감액 -	재정안정 12% 차이 발생
재직공무원	연금지급액의 15% 감액 (연금상하한액 동일) 재정부담 동일(7%+ 7%) 모든 퇴직관련 급여(퇴직연금 + 퇴직수당) 연금으로 전환	재정부담 단계적 인상(20%)	신규재직자에 재정부담 집중 완화 재정효과는 유사. 퇴직수당의 퇴직연금 전환, (재정방식: 부과방식)
신규공무원 (5년 이하 재직)	재직공무원 개혁안 또는 미래공무원 개혁안 중 선택	-	신규공무원 선택권 확대 불공평성 완화.
미래공무원	연금지급액 40% 감액 재정부담동일(7%+ 7%) 퇴직수당→퇴직연금(근로자 수준)으로 전환	재정부담 9%(4.5%+ 4.5%) 연금급여 개별수지상등원칙 퇴직수당→퇴직금 (일시금 or 연금)	장기적으로 국민연금과 일치성 확보. 퇴직연금 재정방식은 부과방식으로 실행.

IV. 재정 효과

- 재정 효과는 제도개선을 통하여 절감될 수 있는 부분과 재정 안정을 위하여 개혁한 부분으로 구분할 수 있으며, 퇴직수당을 연금형태로 전환하여 발생하는 재정 효과와 미래 공무원에 대한 퇴직급여를 부과방식을 채택함으로써 발생하는 효과가 있음. 본 발표에서는 퇴직수당의 연금화, 퇴직급여의 연금화로 발생하는 재정 효과는 생략함.

<표 4> 재정효과 예측 분석

제도 개선 내용	재정효과
재직기간 33년 이상 부담 상한제 폐지	- 연간 약 7천3백억원의 추가 수입 발생

퇴직후 소득발생시 연금지급 정지	- 연간 약 450억 지출 감소 효과 발생
연금 상한액(월 350만원) 설정	- 2013년 10월 기준 수급자 319,510명 중 350만원 이상 수급자는 약 4.61%로 추정 - 이들에게 일괄적으로 350만원 지급 시 월51억원, 연간 약 600억원의 재정절감 효과 발생
소 계 (제도 개선)	연간 8천 350억원의 재정 절감 효과 발생
연금급여 일괄 삭감(15%) (재정안정)	- 2014년 공무원연금 계획에 적용 시 15% 일괄 삭감은 예상지출 10조 2,700억에서 8조 7,300억으로 1조 5,400억원의 재정절감 효과 발생
총 계 (제도 개선 + 재정안정)	연간 2조 3,750억 원 재정 절감효과 발생
퇴직수당 연금전환	- 퇴직수당을 보험료(3.2%) 방식으로 전환하여 정부가 납입할 경우 연 보험료 부담 1조 9,400억 발생 - 이를 연금방식으로 지급 시 연 1천억 지출 - 첫 해 1조 8,400억원의 재정효과 발생 - 단, 향후 퇴직수당부담금 증가 문제 고려 필요

○ 제도 개선을 통하여 기대되는 재정 절감은 크게 3 가지로 33년 이상 재직자의 기여금 납부 정지 규정을 폐지할 경우, 퇴직 후 연금 지급 개시 연령 이전에 소득이 발생할 경우 연금 지급을 정지하는 경우 그리고 공무원 연금 상하한선을 통하여 발생하는 재정 절약분을 추정한 것임.

- 연금지급 연령 조기 조정, 유족연금 감액으로 인한 재정절감효과와 국민연금과 가입기간 연계, 중복급여 조정, 비공상 사망/장해급여 지급으로 인한 재정 효과는 제외함.

- <표 4>에서 제시한 바와 같이 3 가지 제도 개선을 통한 재정 효과를 합제한 추정액은 연간 약 8천 350억원 임.

○ 재정 안정을 위하여 연금급여를 일괄적으로 삭감한 금액은 모든 연금 수급자의 연금액을 삭감한 금액은 전체 연금지출액의 15%에 해당됨.

○ 재정에 있어서 개혁안에 따르면 공무원의 추가적인 재정 부담 없이 현행 부담 체계를 유지하면서 2015년 - 2080까지 연금재정에 대한 국고보조 절

감액은 512조 3349억원으로 재정에 크게 기여할 것으로 예상됨.

- 동일한 기간(2015년 - 2080년)의 재정절감 효과는 연금학회(연금절감: 333.5조, 기여, 보조, 퇴직금포함: 109.3조와 비교하여 오히려 높을 것으로 예상됨.
- 이러한 재정안정 효과는 연금 부담을 그대로 유지하더라도 수급자 및 재직자 그리고 미래공무원 모두에게 동일한 수준의 연금액을 감액하여 전체 공무원에게 재정 부담을 분산함으로써 재정 안정 효과는 오히려 높이는 결과가 나타났기 때문임.

(연금학회의 경우 일부 공무원에게 재정 부담을 크게 증가시키고, 연금액을 크게 낮추는 등 재정 부담을 신규 및 미래공무원에 집중함으로써 재정 안정 효과는 상대적으로 낮게 나타나는 반면 해당 공무원의 반발은 크게 발생하는 결과를 보이는 문제점을 가지고 있음)

<표 5> 개혁안에 따른 재정절감 효과 추이

(단위: 억원)

연 도	현행 제도 재정 추이			개혁안 재정 절감효과		
	연금지출액	연금수입액	적자액	제도개선	15%감액	계
2015	105,382	75,093	30,289	8,431	15,807	24,238
2020	142,838	76,791	66,047	11,427	21,426	32,853
2025	184,210	78,261	105,949	14,737	27,631	42,368
2030	232,051	87,830	144,221	18,564	34,808	53,371
2035	271,626	101,388	170,238	21,730	40,744	62,473
2040	308,512	113,025	195,487	24,681	46,277	70,957
2045	325,201	130,326	194,875	26,016	48,780	74,796
2050	331,140	144,839	186,301	26,491	49,671	76,162
2055	356,114	157,682	198,432	28,489	53,417	81,906
2060	395,175	171,168	224,007	31,614	59,276	90,890
2065	440,544	186,612	253,932	35,244	66,082	101,325
2070	492,685	207,004	285,681	39,415	73,903	113,318
2075	542,745	229,735	313,010	43,420	81,412	124,831
2080	596,884	254,653	342,231	47,751	89,533	137,283

V. 결론

- 공무원연금 개혁은 복지국가 위기의 전형적인 과제로서 우리나라 만의 문제가 아니라 모든 국가가 예외없이 겪었거나 겪고 있는 어려운 과제라고 할 수 있음.
- 장기적 관점에서 보면 선진국의 경험에 비추어 보면 공무원 노후보장은 초지에는 일반 근로자에 비하여 유리하게 보장을 받았으나 점진적으로 그 차이가 좁아지는 경향을 보여왔음을 알 수 있음. (Zacher, Bullinger 1981) 특히 선진국의 경우 개혁을 상대적으로 미리 한 국가는 상대적으로 개혁에 대한 부담이 적었던 반면에 늦게 한 국가의 경우 개혁의 강도가 높았던 특징을 보이고 있음.
- 한국의 경우도 이러한 흐름의 일부로서 이해하고 선진국의 개혁을 신중하게 파악하고 시사점을 도출할 필요가 있음. 특히 1995년 때 이미 문제가 제기되었음에도 불구하고 문제에 대한 근본적 해결 노력이 부족했던 점은 20년이라는 개혁 시기를 실기함으로써 개혁의 강도가 높아져야 하는 어려움을 겪게 된 점에서 반성이 있어야 할 것임.
- 개혁안은 단순한 재정 안정을 위한 단순한 계략적 차원과는 달리 근본적인 제도 개선을 전제로 하고 있음. 이 제도 개선은 재정에 상당한 긍정적 효과를 보일 것임. 이를 통하여 재정 적자를 크게 감소시킬 수 있기 때문임.
- 이를 통해서 재정적자에 대한 정책적 가능성은 크게 확대될 수 있을 것이며, 특히 급격히 늘어나는 재정적자를 감당하면서 정책 대안을 마련하는 것보다는 그래도 재정적자를 줄인 상태에서 대안 마련을 하는 것이 훨씬 용이 하기 때문임.
- 공무원 연금은 분명히 개혁되어야 함. 그 이유는 공무원연금 개혁 없이 국민연금을

개혁할 명분이 없고 공적노후보장의 재정안정을 이루지 못하면 선진국처럼 복지국가 위기를 피해갈 수 없기 때문임.

- 공무원연금의 개혁을 위해서 가장 중요한 것은 공무원과 국민이 서로 신뢰를 근거로 한 공감대를 형성하는 데 있음. 어설픈 정책으로 눈가림이나 한다면 공무원 연금 개혁에 대한 저항력만 키우는 결과가 생길 것이고, 개혁은 더 멀리 물 건너가게 될 것임.
- 공무원 연금 개혁은 정치적으로 많이 부담되는 어려운 과제임. 그런데 이를 피하면 피할수록 공무원의 눈에는 정부와 국회는 그저 눈치나 보는 만만한 상대로 보일 것이고, 국민에게는 국민 보다는 눈앞의 이익이나 쫓는 집단으로 인식 될 것임.
- 공무원 연금은 국민으로서 공무원의 노후를 보장하는 제도가 되어야 함. 공무원이 국민에게 군림하려 할 때 국민은 당연히 공무원을 불신의 대상으로 보고 집단이기주의의 대표로 치부할 것이며, 공무원이 스스로 연금 개혁을 위해 노력한다면 국민은 공무원에 신뢰와 연민을 보낼 것임. 사회적 합리성을 회복하고 발전시키는 기회를 이번 공무원 연금제도의 개혁에서 찾아야 함.

<부록> 해외 연금 감액 관련 자료

Portugal

Council of Europe, Human Rights Europe News Release (11/2013): Court: Portuguese pension cuts did not breach human rights law, <http://www.humanrightseurope.org/2013/11/court-portuguese-pension-cuts-did-not-breach-human-rights-law/>

Cala, A. (2013), An AARP for Portugal? Seniors rally as pensions under pressure, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2013/0627/An-AARP-for-Portugal-Seniors-rally-as-pensions-under-pressure>

New Europe News (8/2014), Portugal's constitutional court partially rejects salary cuts, pension tax, <http://www.neurope.eu/news/wire/portugals-constitutional-court-partially-rejects-salary-cuts-pension-tax>

Latvia

Penfold, C., Latvia cuts pensions, salaries to avoid bankruptcy (2009), <http://www.dw.de/latvia-cuts-pensions-salaries-to-avoid-bankruptcy/a-4320882>

Serbia

The Daily Star (9/2014), Serbian PM announces pension, public sector pay cuts, <http://www.dailystar.com.lb/News/World/2014/Sep-18/271212-serbian-pm-announces-pension-public-sector-pay-cuts.ashx#axzz3Gf4U4PZN>

Filipovic, G., Savic, M. (2014), Serb PM Avoids Wage, Pension Cuts, Eyes Other Income Sources, <http://www.businessweek.com/news/2014-09-19/serb-pm-avoids-wage-pension-cuts-seeks-other-revenue-sources>

IN News (9/2014), Fiscal Council: Immediate 15 Pct Cuts Of Salaries, Pensions, <http://inserbia.info/today/2014/09/fiscal-council-immediate-15-pct-cuts-of-salaries-pensions/>

Spain

Landon, T. (2012), Greek-Spanish Pension Split Illustrates Europe's Dilemma, <http://www.cnbc.com/id/49236443#>

Press TV (10/2014), Pension cuts in Spain, <http://www.neurope.eu/news/wire/portugals-constitutional-court-partially-rejects-salary-cuts-pension-tax>

Ukraine

The European Union Times (2014), Kiev plans to cut pensions 50%, <http://www.eutimes.net/2014/03/kiev-plans-to-cut-pensions-50/>

Greece

Savaricas, N. (2012), Greece faces more wage and pension cuts, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/greece-faces-more-wage-and-pension-cuts>

ts-8120845.html

Toyer, J., Lisa, J. (2014), South Europe's families offer short-term fix to pensions crisis, <http://www.reuters.com/article/2014/05/28/us-europe-south-pensions-insight-idUSKBN0E80GM20140528>

NBC News (9/2011), Public transport grinds to halt in Greek capital, http://www.nbcnews.com/id/44622676/ns/world_news-europe/t/public-transport-grinds-halt-greek-capital/#.VESoMyt6VMq

Mattson, J. (2012), Greek debt talks held up over pension cuts, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/120208/greek-debt-talks-held-over-pension-cuts>

NDTV (2/2012), Greece approves tough salary, pension cuts, <http://www.ndtv.com/article/world/greece-approves-tough-salary-pension-cuts-180977>

<부록 1>

공무원 연금 감액에 대한 위험 사례 분석

김진수 (연세대 교수, 사회복지)

국 가	위험 판결	사유 및 내용
그리스	<ul style="list-style-type: none"> 대법원에서 연금삭감에 대한 위험성 판결 (2014. 2)¹⁾ * 그리스는 헌법재판소가 없으며, 대법원(Cour des Comptes)에서 위험성 판결 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원연금 삭감이 5차례 있었으며, 이에 대한 위험 판결은 없었음 * 대법원에서 5번의 누적된 개혁에 대해 권고안(Vorschlag)을 제시한 것임
포르투갈 ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> 여름휴가(7월), 크리스마스(12월) 보조금(subsidies) 일부 삭감 총액 기준 약 3.4-3.6% 수준 삭감 (2012-2014 임시조치) 공무원연금 삭감 (고액연금수급자 연금액 10%↓)은 위험 결정(2013) 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 보수를 10% 삭감 (연금 3.5% - 10%). 14%는 너무 많다는 취지 결정. 결정 취지는 공무원에게만 재정 부담을 지우는 것은 형평성에 어긋난다는 것에 근거를 둠
라트비아	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 보수 20% 삭감 연금삭감 10% 위험 결정 (2009) 	<ul style="list-style-type: none"> 취지는 연금 감액이 가능함. 다만 공무원 중 일정 집단의 생계가 어려워 지면 안된다는 것에 근거를 둠.
우크라이나	<ul style="list-style-type: none"> 국가부도 위기상황³⁾에서 공적연금 및 공무원보수 삭감 등을 통해 정부지출 10% 감소 권고 (IMF)⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 국가부도 위기상황⁵⁾에서 공적연금 및 공무원보수 삭감 등을 통해 정부지출 10% 감소 권고 (IMF)⁶⁾
스페인 ⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> 2011-2014년간 한시적으로 공적연금 전체 인상 동결 	<ul style="list-style-type: none"> 2011-2014년간 한시적으로 공적연금 전체 인상 동결
루마니아	<ul style="list-style-type: none"> 2010. 위험 결정 	<ul style="list-style-type: none">
세르비아	<ul style="list-style-type: none"> 추진 계획 (2014. 9. 발표) 	<ul style="list-style-type: none">
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> 공무원연금은 유지하면서 민간근로자와 연금제도 일치 * 소득대체율: 최대 80% (45년 재직시) 	<ul style="list-style-type: none"> 오스트리아의 감액 결정은 약 10% 수준까지는 허용된다는 취지를 가지고 있음.

- 독일의 경우 물가 index를 적용하지 않도록 하였고, 급격한 감액은 피해야 한다는 취지의 판결이 있었음. (3% - 4% 수준)
- 그리스와 포르투갈의 경우는 유럽인권위원회에서 판단한 바 있는데, 공무원연금의 수급권은 재산권임 것을 인정하나 그럼에도 불구하고 국가가 국가재정 상황에 따라 결정할 권한이 있다고 결정함.
- 이탈리아의 경우는 공무원과 일반 국민의 노후보장을 동일하게 해야한다는 취지에서 위헌 결정을 함.
- 리투아니아의 경우 사회보장을 위해서 너무 많이 감액하는 것은 문제가 있다는 취지의 결정이 있었음.

분석 결과

- 공단에서 제시한 공무원연금 삭감에 대한 위헌 판결은 위헌 판결이 났다는 것 자체에 만 초점을 두고 있고, 오히려 그 판결 이유에 대해서는 언급이 없음.
- 사실 관계를 살펴보면 상당히 많은 국가가 공무원연금 삭감에 대해 위헌 판결을 한 것이 사실임. 그 근거와 내용을 살펴보면 다음과 같음.
 - 1) 재정 부담을 공무원에게만 집중하는 것은 일반 근로자와 비교 할 때 형평성 원칙에 어긋난다는 것임.
 - 2) 너무 많이 삭감을 해서 신뢰 원칙을 위협을 받는 경우는 위헌적이라 볼 수 있음.
 - 3) 일부 계층에게 생계 위협이 발생하게 되는 경우는 원칙적으로 위헌임.
- 또한 공무원연금 감액 조치에 대한 위헌 판결은 유연한 기준으로 정확한 경계가 없으며 위헌 판결이 감액 자체를 금지하는 것이 아니라 수준을 조정하도록 하는 결정을 내리고 있다는 것임.

-
- 1) Greece wars with courts over ways to slash budget (New York Times '14. 6. 12).
<http://nyti.ms/1q9ptFJ>
 - 2) Council of Europe, Human Rights Europe News Release (11/2013): Court: Portuguese pension cuts did not breach human rights law,
<http://www.humanrightseurope.org/2013/11/court-portuguese-pension-cuts-did-not-breach-human-rights-law/>
 - 3) <http://www.wsws.org/en/articles/2014/03/15/pers-m15.html>
 - 4) <http://www.thenation.com/article/179212/will-imf-bailout-turn-ukraine-another-greece#>
 - 5) <http://www.wsws.org/en/articles/2014/03/15/pers-m15.html>
 - 6) <http://www.thenation.com/article/179212/will-imf-bailout-turn-ukraine-another-greece#>
 - 7) http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_spain_en.pdf 'STABILITY PROGRAMME SPAIN (2011~2014)'

○ 따라서 공무원연금 감액 조치에 대한 위헌 여부는 한국에 있어서는 해당되지 않을 수 있다는 점에서 추진할 필요가 있음. 특히 재정안정을 위한 기여금 방식은 매우 유용한 방식임. 다만 이러한 형식을 취했다고 하더라도 감액 수준이 너무 높으면 위헌적 판단이 있을 수 있음을 고려하여야 함.

<부록 2> 각국의 공무원연금 감액 관련 위헌 판결사항

Violation

	Court	Area of reform	Arguments
AR	SC	Pensions	Right to food, housing, education, health, adequate standard of living; availability of resources cannot be invoked ¹
CZ	CC	Pensions	Right to adequate financial security in old age: requires certain degree of equivalence between contribution and benefit ²
EL	Court of Audit (can only give recommendations)	Pensions & bonuses	5 th pension cut in a row violates human dignity & equality before the law ³
	ECSR	Pensions	Violation not by any single reform, but cumulative effect of several reforms on most vulnerable groups (legitimate expectations) ⁴
IT	CC	PS wages & pensions	equality principle: taxes must not be imposed only on certain categories (magistrates, public employees, pensioners) ⁵
LT	CC		Minimum essential levels of pensions must be guaranteed as part of right to social security, cannot be undermined by loan agreements with international creditors ⁶
LV	CC	Pensions(-10% for existing, -70% for future)	Legitimate expectations, right to social security (boundaries to possible temporary reductions in times of crisis: consider social consequences of pension cuts and less restrictive alternatives ⁷

1

http://books.google.co.kr/books?id=H2KQJlap18gC&pg=PA170&lpg=PA170&dq=argentina+supreme+court+pensions&source=bl&ots=r10CqvM1Qf&sig=QsO3j4-gDi_2XJeQo3rBSla7uKw&hl=ko&sa=X&ei=PNBhVPOVA6XmAWUtoKwDw&ved=0CEUQ6AEwBQ#v=onepage&q=argentina%20supreme%20court%20pensions&f=false

² <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14631377.2014.874657>

³ <http://www.reuters.com/article/2012/11/01/us-greece-pension-idUSBRE8A015N20121101>;
<http://www.iconnectblog.com/2013/01/the-greek-austerity-measures-violations-of-socio-economic-rights/> ;
<http://www.nytimes.com/2014/06/13/world/europe/greece-wars-with-courts-in-struggle-to-slash-budget.html>

4

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

5

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

⁶ <http://www.escr-net.org/docs/i/1285934>;
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530030&SecMode=1&DocId=2144886&Usage=2>

7

<http://www.unrisd.org/80256B3C005BF3C2/search/47B40AED0C48D66FC1257D080060E9BC?OpenDocument>

PT	CC	Sickness/unemployment benefits, tax increases	Non-discrimination, fiscal justice: penalising certain category of persons ⁸
	CC	PS bonuses & pensions	Principle of protection of legitimate expectations: protected even at the cost of blatant unequal treatment
	CC	PS second salary reduction: 14%	Exceeds additional sacrifice required from PS → violation of equality principle ⁹
RO	CC	Pensions	Right to social security ¹⁰
UK	High Court	Redundancy compensation for PS ¹¹	Not constitutional, but contract law (principle of fairness): entitlements acquired by long-standing practice: no change without negotiations with trade union ¹²

No violation

	Court	Area of reform	Arguments
DE	CC	Pension <u>freeze</u>	lawmakers' flexibility to ensure adequate financing ; no significant decrease ¹³
EL	CC, ECtHR	Pensions (seasonal bonuses)	Right to property, but not to a pension of a particular amount – reduction must be properly justified by legitimate aim in the public interest, necessary and

https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iconnectblog.com%2F2013%2F01%2Fthe-greek-austerity-measures-violations-of-socio-economic-rights%2F&ei=LtJhVLT6LaGzmwXUh4GoBA&usg=AFQjCNGEOsptsjU_k0ZXWhGH0sHk8heNtw&sig2=FxMKodXHPI4adrycmwtVFQ&bvm=bv.79189006,d.dGY&cad=rjt ;
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530030&SecMode=1&DocId=2144886&Usage=2> ;
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530030&SecMode=1&DocId=2144886&Usage=2>

9

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

10

https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iconnectblog.com%2F2013%2F01%2Fthe-greek-austerity-measures-violations-of-socio-economic-rights%2F&ei=LtJhVLT6LaGzmwXUh4GoBA&usg=AFQjCNGEOsptsjU_k0ZXWhGH0sHk8heNtw&sig2=FxMKodXHPI4adrycmwtVFQ&bvm=bv.79189006,d.dGY&cad=rjt

11

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf

12

<http://fctu.org.uk/CSCS/index.asp> ;
http://www.eversheds.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Pensions/High_Court_quashes_amendments_to_Civil_Service_Compensation_Scheme

13

<http://www.ipe.com/constitutional-court-approves-pensions-freeze/25293.fullarticle>

			proportional → broad margin of appreciation, unconstitutional only if 'manifestly without reasonable foundation'... here justified by need to improve the state's economic and financial situation, only one among many measures, and no total deprivation of pensioners' entitlements, vulnerable groups protected ¹⁴
	Council of State	PS wages & pensions	State entitled to put financial burden on large sections of the population in difficult financial situation, if respects principle of equal participation in public charges in proportion with individual's possibilities → no breach of right to property/ proportionality principle ¹⁵
PT	ECtHR	Pensions (seasonal bonus)	Proportionate restriction: exceptional financial problems; limited and temporary nature → struck a fair balance between the interests of the general public and the protection of the applicants' individual right to protection of property ¹⁶
	CC	Pensions (extraordinary contributions for pensions over EUR 3,750)	Targeting high amounts – justified by financial and economic emergency
	CC	PS salary reductions 3.5~10%	Does not exceed additional sacrifice required from PS ¹⁷
IT	CC	Numerous reforms, including pensions	"Balancing test": legislative discretion in distributing public resources, if "essential core" of the fundamental right to social security not infringed; can require significant sacrifices from PS ¹⁸

No judgment

HU	CC	Pension nationalisation ¹⁹	(no judgment)
----	----	---------------------------------------	---------------

¹⁴

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

¹⁵

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

¹⁶ <http://pilr.blogs.law.pace.edu/2013/11/04/7250/>

¹⁷

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

¹⁸

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>

¹⁹ <http://www.bbj.hu/politics/constitutional-court-to-discuss-transfer-of-private-pension-funds-before-year-end-62086>

발제 02

공무원 연금 개혁을 위한 제안

- 공무원연금의 소득재분배 기능 도입과 미래 세대를 위한
현 세대의 양보, 국민연금 강화를 통한 공적연금 통합

김남희 | 변호사, 참여연대 복지노동팀장

공무원 연금 개혁을 위한 제안
- 공무원연금의 소득재분배 기능 도입과
미래 세대를 위한 현 세대의 양보,
국민연금 강화를 통한 공적연금 통합⁸⁾

김남희(참여연대 복지노동팀장, 변호사)

I. 새누리당의 공무원 연금 개혁 방향과 논리

□ 새누리당안의 기본 방향: 공적연금 축소와 시장의 역할 강화

- 현재의 노후소득보장체계: 공무원들은 ‘공무원연금’(1층)과 일시금으로 받는 ‘퇴직수당’(2층)이 있으며 민간인들은 ‘기초연금’(1층)과 ‘국민연금’(2층), 그리고 일시금(혹은 연금)으로 받는 퇴직금(퇴직연금)(3층)이 있어 두 직업집단은 다른 노후소득보장체계의 적용을 받고 있음.

- 이번 새누리당안의 골자는 ① 신규공무원의 연금액과 보험료율을 국민연금 수준으로 대폭 낮추고, 그 대신 민간인보다 낮은 퇴직수당을 민간인 수준으로 인상하여 퇴직연금으로 분할지급하며, ② 재직공무원은 보험료를 현행 7% → 10%로 올리고 연금액은 대폭 인하하며(30년 가입기준 소득대체율 57%에서 40% 수준), ③ 연금수급자(퇴직공무원)에게는 2.4%의 재정안정기금을 징수하고 연금액도 물가상승율보다 낮게 하여 연금을 인하함. 이번 안이 시행되면 공무원연금의 보장수준이 급격히 낮아지게 되며, 신규공무원의 경우에는 국민연금과 동일한 수준으로 깎임.

- 또한 새누리당안은 민간인의 퇴직금의 39% 수준인 퇴직수당을 인상하여 퇴직연금으로 분할지급하는 것임. 이것은 결국 일종의 기업연금(퇴직연금)이 강화되는 것임. 민간인의 퇴직연금제도가 그대로 공무원에게 적용되면 공무원들의 노후책임 중 중요한 일부가 시장으로 넘어가는 것임. 퇴직연금은 재벌이 소유한 보험회사와 은행

8) 이 글은 시민사회의 논의와 전문가들의 분석(김연명 중앙대학교 교수, 주은선 경기대학교 교수 등)을 바탕으로 한 것이나, 시민사회나 참여연대의 공식적인 입장으로 정리된 것은 아님.

등이 관장⁹⁾하므로 공공의 역할 축소와 시장의 역할을 강화하는 것이 이번 개혁안이 가져올 결과임.

II. 정부가 추진하는 공무원연금 개혁안에 대하여 몇 가지 지적해야 할 점들

1. 전체적인 공적연금에 대한 논의 없이 ‘공무원 연금’에 대해서만 이야기하는 것은, 문제의 본질을 왜곡하고 사태를 고립시킴.

- 정부와 새누리당이 공무원 연금 개혁을 강하게 추진하는 배경에는 공무원이 고립시킬 때 가장 공격하기 쉬운 대상이라고 보는 측면이 있음.
- 정부가 공무원에 대한 사용자로서 통제권을 가지고 있다는 점은 더욱 공무원들을 압박하는 수단으로 작용함¹⁰⁾.
- 공무원연금은 국민연금과 다른 특성을 가지고 있으나¹¹⁾ 공무원연금의 특수성을 강조하는 주장은, 공무원연금 문제를 공무원들만의 문제로 고립시키는 결과를 초래할 수 있음.
- 결국 공무원 연금만의 문제로 사태를 축소시키지 않고, “공무원을 포함한 대한민국 국민이 품위있는 노후를 유지한다는 것”이 어떤 의미이고, 우리 사회가 요구하는 노후소득보장제도의 수준과 지속가능성에 대한 논의를 본격적으로 하여야 함. 공적 연금제도의 목적은 국민의 노후소득보장이지 재정안정은 아님. 재정안정을 이유로 노후소득보장제도의 본질을 왜곡할 수 없다는 점이 중요함.
- 결론적으로, 공무원연금에 대한 논의를 공적연금 전반에 대한 논의로 확대하는 것이 필요.
- 이번 공무원 연금 개혁에 대한 논쟁은 “공무원 v. 정부”의 구도가 아니라, “공적연금 강화를 원하는 공무원을 포함한 전체 국민 v. 정부 및 사적연금 강화하려는 금융재벌”의 구도가 되어야 함.

9) 퇴직연금은 ‘13년 말 84조 3천억이 적립되어 있는데 시중은행이 약 50%, 나머지 50%는 재벌소유의 보험회사 등이 보유하고 있음. 삼성생명, 삼성화재, 삼성증권 등 3개 금융기관의 퇴직연금 적립금이 16조 2천억으로 전체 퇴직연금시장의 19.2%를 삼성그룹이 차지하고 있음.

10) 최근 정부가 고위 공무원 2213명에게 대상으로 공무원 연금 개혁에 대한 찬성서명을 강요하여 논란이 있음. (관련기사 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201411061739301&code=910100)

11) 공무원연금은 단순히 노후보장 뿐만이 아니라 장해수당 등 사용자책임이 포함된 종합적인 보장제도라는 것, 공무원의 경우 국가의 직접 고용인으로 노동기본권, 정치활동 등의 자유에 제약을 받고 청렴의무 등을 요구받는 것에 대한 보상적 의미가 있다는 점 등이 지적 되고 있음. 이런 이유에서 공무원연금을 일반 국민연금과 완전 통합형(별도의 공무원연금 없음)으로 운영하는 나라는 남미, 동유럽 국가 일부에 불과하고, OECD 주요 선진국들은 대부분 부분통합형(국민연금 1층+ 공무원연금 2층 동시가입)이거나 독립형(국민연금/공무원연금 별도 운영) 유형을 가지고 있음. (송인보, 주요국 공무원의 퇴직소득보장제도, 2012, 공무원연금공단)

2. 새누리당 개혁안은 공무원 연금 개혁이 미래세대를 위한 것이라고 주장하면서, 실제로 미래세대 공무원들의 권리를 가장 심각하게 박탈하는 논리적 모순과 사회연대성 훼손.

- 새누리당 연금개혁안의 가장 큰 피해자는 2016년 이후 공무원이 되는 미래공무원임. 이들은 국민연금과 동일한 기여율과 소득대체율(30년 가입시 소득대체율 30%)이 적용되며, 공무원연금을 통한 노후대비가 사실상 어려워질 것임.

- 제도 개혁의 이유로 “저출산고령화와 저성장의 기조 속에서 미래세대에게 빚을 떠넘기지 않기 위해 재정 적자를 감축”한다고 주장하면서 실제로는 미래세대의 권리를 가장 가혹하게 축소시킴. 미래세대에게 빚을 떠넘기지 않는 것이 아니라, 미래세대 국가재정을 핑계로 미래세대 국민들을 벼랑 끝으로 몰아가는 것으로, 스스로 논리적 모순에 빠짐.

- 특히 현재 존재하지 않으며 제도개혁에 대해 전혀 저항할 수 없는 후세대(미래의 공무원)에게 가장 가혹한 방식으로 제도개혁을 하는 것은, 사회형평과 연대성의 원리에도 맞지 않으며, 정의에도 부합하지 않는 방식으로 정당성을 찾기 어려움. 현재 청년세대가 과거 산업화세대와 비교하기 어려운 정도로 심각한 경쟁과 낮은 취업률, 높은 삶의 비용 등으로 인하여 삼포세대로 내몰리고 있는 현실을 고려할 때, 이러한 정책은 청년세대의 그나마 남은 좋은 일자리를 축소하고 저출산고령화 현상을 더욱 가속화시킬 것임.

- 공무원연금이 국민연금 수준으로 낮아지면 비교적 양질의 일자리로 분류되던 100만개의 공무원직은 임금과 연금이 민간수준보다 낮아져 고용의 질이 급격히 하락됨. 최근의 일자리 양극화가 심해지는 상황에서 공무원직마저 고용의 질이 하락하면 한국에서 대표적인 양질의 일자리가 사라지게 됨.

- 여야모두 양질의 일자리 창출을 주장하고, 특히 민주당은 노무현 정부시절부터 공공부문의 양질의 일자리 확충을 중요한 한국사회 개혁전략으로 주장해 온 바가 있음. 공무원연금의 삭감은 공공부문의 양질의 일자리 창출을 스스로 부정하는 것이며 한국 사회를 더욱 더 양극화되고 질낮은 사회로 만들게 될 것임.

- 늘어나는 연금 보존금이 정부재정운용에 부담으로 작용한다면 그 책임은 정부와 공무원이 분담해야 함. 새누리당과 기존의 정부안은 연금적자분의 책임을 신규공무원> 재직공무원> 연금수급자에게 분담시켜 청년공무원의 일방적 희생을 강요하고 있으며 부담의 형평성이 저해됨. 연금재정 어려움의 가장 큰 원인은 상당한 관대한 연금을 받고 있는 현재의 연금수급자와 현재의 장기재직자들임. 따라서 현재의 연금수급자의 연금액과 과거 재직기간 중의 관대한 연금수준을 을 중장기적으로 적정

수준으로 낮출 수 있는 방안들을 적극적으로 강구해야 함.

- 따라서, 공무원연금 개혁은 사회형평과 연대를 훼손하지 않으면서, 기득권층(현재 연금수령자, 고소득공무원)의 적극적인 양보를 통하여 취약한 미래세대의 권리를 최
대한 보장하는 방식으로 가야 할 것임.

3. 재정의 지속가능성: 중요한 문제, 그러나 상당부분 과장되어 있으며, 우리 사회의
지속가능성을 해할 수준은 아님. - 과장된 '시한폭탄론'과 '재정절감론'

- 정부가 연금개혁을 시도할 때 흔히 쓰는 방법이 연금 지출이 앞으로 수십조 원
혹은 수백조 원이 들어가 국가재정이 파탄된다는 논리임. 이는 국민연금과 기초연
금을 개악할 때 쓰는 전형적 논리이며 이번에도 등장하였음.

- 연금 지출의 적정성을 논할 때 국제적으로 합의된 방법은 절대액이 아니라 GDP
에서 연금지출이 차지하는 비중임. 2011년 한국의 공무원연금 지출액은 7조 9천억
원으로 당해년도 GDP 1,230조원의 0.6%임. 이 규모는 <표 2>에서 보는 것처럼 공
공부문종사자의 크기를 고려하여 비교해도 나라가 망할 정도의 망국적 지출은 아
님. 프랑스는 공공부문종사자 21.9%로 한국의 4배 정도이나 연금지출액은 GDP의
3.2%로 한국보다 약 5배 정도 많음.

<표 2> 주요국의 공무원연금 지출액의 비교(2007)

국가	미국	일본 (‘10)	영국	독일	프랑 스	한국 (‘11)	OECD 평균
공공부문종사자비율	14.6	6.7	17.4	9.6	21.9	5.7	15.0
공적연금지출비율 (공무원+ 민간)	6.0	8.3	5.4	10.7	12.5	1.7	7.0
공무원연금지출비율	2.5	0.9	1.9	1.7	3.2	0.6	1.5

공공부문종사자비율: 공공부문전체근로자수/경제활동인구수

연금지출비율: 연금지출액/GDP

- 공무원연금을 어느 정도 개혁하고 어떻게 개혁할 것인지에 대한 사회적 합의를
얻기 위해서는 정확한 정보가 공유되어야 함. 앞으로 5년, 10년, 그리고 20년 뒤 공
무원연금의 지출이 GDP에서 차지하는 비중에 대한 객관적 수치가 확보되어야 개혁
의 강도와 방향을 조정할 수 있음. 정확한 자료의 공개와 그 자료의 사회적 검증이
전제되어야 개혁의 정당성과 강도를 사회적으로 논의할 수 있음.

- 최근 공무원연금공단이 발표한 자료에 의하면 현행 구조하에서 공무원연금의 총

정부부담률(정부 부담금+ 적자 보존금)은 2030년에 GDP 대비 0.9% 수준을 기록하고 2040년 이후 안정되어 그 이후 2060년까지 GDP 대비 1% 수준을 유지하는 것으로 나타나고 있음¹²⁾.

- 연금개혁을 통해 얻고자 하는 국가재정절감론은 특히 여야가 합의한 전문가들에 의해 전문적인 검증이 필요한 부분임. 새누리당은 수백조원의 예산절감이 가능하다고 하나 이에 대해서는 상당한 의문이 제기되고 있음. 특히 공무원들에게 민간인 수준의 퇴직금을 지급할 경우 연간 약 5조원 가량의 추가예산이 들어가는데 새누리당안에는 이 부분이 정확하게 제시되어 있지 않음(연간 5조원 2080년까지 330조원 추가 지출). 여기에 기여금 인상에 따른 정부의 추가부담, 그리고 연금 삭감의 반작용으로 공무원들의 보수를 인상할 경우 엄청난 추가적 예산이 장기간 들어가게 되어 재정절감 효과를 거의 상쇄할 가능성을 정밀하게 검토해 보아야 함.

- 결국, 새누리당안과 정부의 개혁안은 재정조달 방법을 “국민들의 눈에 거슬리는 재정부담”(공무원연금 적자 보존, 2013년 약 2조원)에서 “눈에 안 거슬리는 재정부담”(퇴직금 추가 부담, 공무원 보수 인상)으로 바꾸는 것이 될 가능성이 높음. 하지만 이 개혁안은 공무원들의 노후가 공무원연금 단일제도에서 “국민연금+퇴직연금”으로 변하는 것을 의미하며 궁극적으로 제도 변화의 이익은 107만 명 공무원들의 불안해진 노후를 개인연금과 퇴직연금으로 파고 들 재벌소유의 민간보험회사가 될 것이며 손해보는 사람들은 결국 공무원이 될 것임

4. 공적연금 약화 대신 사적연금 활성화는 국민의 노후를 재벌의 손에 맡기는 것.

- 공무원연금을 축소하고, 퇴직수당을 강화하여 퇴직연금으로 분할지급하겠다는 것은, 결국 공적연금의 역할을 축소시켜 사적연금으로 공무원의 노후를 보장하겠다는 것임

- 그러나 사적연금은 소득재분배 기능이 없어, 공무원 내의 노후소득 불평등을 강화시킬 것이며, 운영비 등 별도 비용이 발생하여 공적연금보다 국민들에게 분명히 불리한 제도임.

- 안정적 공적연금인 공무원연금을 축소하고 국민들에게 불리하고 금융재벌들의 시장을 키우는 사적연금으로 돌리는 것은 국민들의 이해관계에 분명히 반함.

12) 공무원연금공단, “공무원연금제도 설명자료”, 2014.10. p.10

5. 공적연금의 마지막 보루가 사라진다는 것의 의미

- 문제는 공무원연금이 너무 높은 것 아니라 국민연금이 너무 낮아 최소한의 품위 있는 노후를 보장하는 연금으로서의 역할을 못한다는 사실임. 즉, 두 연금제도는 형평성의 잣대로 비교할 것이 아니라 어떤 연금제도가 더 노후를 잘 보장하는가라는 시각에서 접근해야 함. 이렇게 보면 공무원연금을 깎는 것이 아니라 국민연금의 급여수준을 높이는 방향을 논의해야 함(이미 2010년에 공무원연금이 개혁되면서 급여수준이 최대 76%에서 62.7%로 10% 포인트 낮아졌음. 더 인하할 경우 상당한 부작용이 예상됨)
- 우리나라의 공무원연금은 서구 복지국가에서 일반 국민들이 받는 연금수준에 해당됨. 우리나라 국민들은 당연히 노후에 공무원연금 수준의 연금을 받고 싶어 할 것임. 복지국가를 지향한다면, 공무원연금 개혁 논쟁에서 공무원연금을 인하하기 보다는 국민연금의 보장수준을 높이는 쪽(‘저부담-저급여’에서 ‘적정부담-적정급여’연금으로) 쟁점을 만들어가는 것이 국민들의 이해를 대변하는 것임.
- 공무원연금마저 대폭 축소된다면, 국민들은 국민연금의 향상을 요구할 근거를 잃게 됨. 이번 공무원연금 개혁은 공무원을 포함한 시민들이 연대하여 공적연금을 강화할 수 있는 마지막 기회가 될 수도 있음.

III. 개혁의 올바른 방향

1. 인간다운 삶의 수준의 노후를 유지할 수 있는 노후소득보장이 유지되어야 함.

- 일반적으로 지난 20년간의 전세계적인 연금 개혁과 논쟁을 통해 공적연금의 보험료율은 20%가 상한이고 소득대체율은 최저 40%-최고 60% 수준이 적당하다는 것에 대체적인 합의가 이루어지고 있음¹³⁾.
- 공무원들의 평균소득이 2014년 기준 438만원, 공무원연금으로 최소한 175만원(평균소득의 40%)에서 262만원(평균소득의 60%)의 연금을 보장받는 것이 적절하다고 보임. 공무원연금을 개혁할 때에도 최소한의 노후소득보장 수준을 유지하는 것으로 제도설계가 이루어져야 함.

13) 2005년 세계은행 보고서는 근로자가 은퇴 이후 공적연금에서 세금을 뺀 이후 순소득대체율의 목표가 최소 실질소득의 40% 수준은 되어야 한다고 평가하고 있다(Holzman, Robert and Richard Hinz, Old Age Income Support in the 21st Century, The World Bank. 2005, pp55~56).

2. 소득재분배 기능의 도입

- 헌법재판소 사회보험 제도는 기본적으로 다음과 같은 중요한 원리가 적용된다고 설명하고 있음(헌법재판소 2001. 2. 22.자 99헌마365 결정). (1) 사회보험에서 보장하는 소득보장의 수준은 최저생활수준 이상이어야 한다. (2) 기여와 급여에 있어서 고소득자는 높은 비율의 기여와 낮은 비율의 급여를 저소득자는 낮은 수준의 기여와 높은 비율의 급여가 행하여져 결과적으로 사회계층간에 소득재분배 효과가 나타나야 하며, 이때 어느 정도 수준으로 소득재분배 효과를 추구할 것인지 여부는 사회적 효율성과 개별적 공평성이라는 두 가지 목표 사이에서 적절히 선택한다. (3) 사회보험의 적용에 있어서는 구성원 전체의 통합과 국민연대의 효과가 나타날 수 있도록 원칙적으로 적용대상을 전국민 또는 특정계층을 대상으로 입법한 경우에는 그 집단에 속한 전원에게 적용하는 것이 원칙이다. (4) 사회보험의 운영에 필요한 재원은 사용자, 피용자, 국가가 분담하여 조달하는 것이 원칙이다(헌법재판소 2001. 2. 22.자 99헌마365 결정).

- 이러한 측면에서 공무원제도는 지금까지 완전소득비례형 연금으로 소득재분배 기능을 전혀 수행하지 못했다는 점에서 사회보험으로 기본적인 역할도 하지 못했음.

- 이로 인하여 고소득 공무원들에 대한 과다보상이라는 문제가 심각하게 발생하였으며, 국민들의 공무원연금에 대한 반감을 키운 이유기도 함.

- 이러한 측면을 감안하여 소득재분배 기능을 적극적으로 도입하여야 함.

- 또한, 기존에 소득재분배가 전혀 반영되지 않았던 고소득 퇴직자들에 대하여도 일정 부분의 사회연대적 차원의 연금삭감을 적용할 필요성이 있음.

- 단, 하후상박구조의 설계는 4개 이상의 여러 가지 제도 변경의 효과가 복잡하게 얽혀 있어 이번 개혁안의 효과를 정밀하게 검토해야 함. ① 연금액 산정시 국민연금처럼 A값(전공무원 평균소득)을 추가하고, ② 기준소득 상한을 1.8배에서 1.5배로 낮추고, 그리고 ③ 상위 33%의 연금수급자에게 최대 4%의 재정안정기금을 부과하고, ④ 최초 연금액 수령이후 연금 가치 보존을 물가연동보다 더 낮게 가져갈 경우(부양율 가미) 중상위 연금 소득자의 연금이 비상식적으로 낮아질 가능성도 배제할 수는 없음.

- 따라서, 소득재분배 제도를 도입하되, 관련 제도 변경을 단순화하고(평균소득 추가, 기준소득 상한 낮춤), 상한선, 하한선을 두는 것도 방법이 될 수 있음.

3. 현재 연금 수령자 및 현 세대의 양보와 미래세대의 노후소득보장

- 공무원연금의 개혁방향은 기득권(고소득공무원 및 퇴직자) 층의 양보와 취약계층(저소득공무원과 신규 공무원)의 인간다운 노후소득보장을 추구해야 함.
- 기존 공무원연금 수령자의 기득권에 대하여 헌법재판소는, 공무원연금법상의 각종 급여는 기본적으로 모두 사회보장적 급여로서의 성격을 가짐과 동시에 공로보상 내지 후불임금으로서의 성격도 함께 가지며 특히 퇴직연금수급권은 경제적 가치 있는 권리로서 헌법 제23조 에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격을 가지는데 다만, 그 구체적인 급여의 내용, 기여금의 액수 등을 형성하는 데에 있어서는 직업공무원제도나 사회보험원리에 입각한 사회보장적 급여로서의 성격으로 인하여 일반적인 재산권에 비하여 입법자에게 상대적으로 보다 폭넓은 재량이 헌법상 허용된다고 볼 수 있다고 판시하며 물가연동제에 의한 퇴직연금수급자의 연금액조정규정에 대하여 헌법위반이 아니라고 판시하고 있음¹⁴⁾.(헌법재판소 2005. 6. 30. 2004헌바42 결정).

14) 헌법재판소 판시사항

- [1]공무원연금액은 통계청장이 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률에 해당하는 금액을 매년 증액 또는 감액하는 방법에 의하여 조정되며 공무원보수변동률·전국소비자물가변동률을 고려하여 5년마다 재조정할 수 있으므로 물가연동제를 기초로 하면서 보수연동제가 가미된 절충형 조정방식으로 볼 수 있고, 위와 같은 조정규정의 시행 이전부터 연금을 받아오던 사람들에게 대하여도 적용되나 다만 기존 연금수급자들에 대하여는 제도시행 직전인 2000. 12. 31.의 연금액을 기준으로 향후의 연금액을 조정해나간다.
- [2]공무원연금제도는 공무원이라는 특수직역을 대상으로 한 노후소득보장, 근로보상, 재해보상, 부조 및 후생복지 등을 포괄적으로 실시하는 종합적인 사회보장제도이므로, 공무원연금법상의 각종 급여는 기본적으로 모두 사회보장적 급여로서의 성격을 가짐과 동시에 공로보상 내지 후불임금으로서의 성격도 함께 가지며 특히 퇴직연금수급권은 경제적 가치 있는 권리로서 헌법 제23조 에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격을 가지는데 다만, 그 구체적인 급여의 내용, 기여금의 액수 등을 형성하는 데에 있어서는 직업공무원제도나 사회보험원리에 입각한 사회보장적 급여로서의 성격으로 인하여 일반적인 재산권에 비하여 입법자에게 상대적으로 보다 폭넓은 재량이 헌법상 허용된다고 볼 수 있다.
- [3]공무원연금법(2000. 12. 30. 법률 제6328호로 개정된 것, 이하 ‘법’이라 한다)부칙 제9조 제1항 (이하 ‘이 사건 경과규정’이라 한다)은 2000. 12. 31. 현재 연금수급자의 연금액은 2000. 12. 31. 현재의 연금액을 기준으로 법 제43조의2 제1항 (이하 ‘이 사건 조정규정’이라 한다)에 의한 물가연동제가 적용되도록 하고 있는바, 이는 퇴직연금수급권의 기초가 되는 요건사실이 이미 충족된 후에 이를 대상으로 규율하는 것이지만, 그 퇴직연금수급권의 내용은 일정기간 계속적으로 이행기가 도래하는 급부의무자의 계속적 급부를 목적으로 하는 것인데, 이 사건 조정규정 및 경과규정은 개정법이 발효된 이후의 법률관계 즉, 장래 이행기가 도래하는 퇴직연금수급권의 내용을 변경함에 불과하므로 이를 헌법 제13조 제2항 이 금하고 있는, 진정소급효를 가지는 법률에 해당한다고 할 수 없다.
- [4]종전의 퇴직연금수급자들은 보수연동제의 방식에 의한 연금액조정을 통하여 물가상승률에 비하여 상대적으로 높게 인상된 연금을 지급받아 왔고 그러한 연금액의 조정이 상당기간 지속됨으로써 앞으로도 공무원의 보수인상률에 맞추어 연금액도 같은 비율로 조정되리라는 기대가 형성되어 있던 것은 부인할 수 없으나, 그렇다 하더라도 보호해야 할 퇴직연금수급자의 신뢰의 가치는 크지 않고 신뢰의 손상 또한 연금액의 상대적인 감소로서 그 정도가 심하지 않은 반면, 연금제정의 파탄을 막고 공무원연금제도를 건실하게 유지하는 것은 긴급하고도 대단히 중요한 공익이므로 이 사건 경과규정이 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배된다고는 볼 수 없다.
- [5]물가연동제에 의한 연금액조정규정의 취지는 연금의 실질적 구매력이 점점 떨어질 것에 대비하여 그 실질구매력을 유지시켜 주어 퇴직연금수급자의 생활안정을 기하기 위한 것이지, 퇴직연금수급권을 제한하거나 박탈하는 것이 아니며, 그 내용이 현저히 자의적이라고 볼 수 없고, 아울러 구 공무원연금법 제43조의2 제3항 (2000. 12. 30. 법률 제6328호로 개정되고 2003. 3. 12. 법률 제6859호로 개정되기 전의 것)에 의하여 각 연도 공무원보수인상률과 물가상승률 등을 고려하여 재조정해 주는 보완장치도 마련하고 있으므로 이 사건 조정규정 자체는 퇴직연금수급권자의 재산권, 행복추구권을 침해하거나 직업공무원제도의 근간을 훼손한 것이

적정한 수준의 연금액 조정은 기득권 침해가 아니며, 사회연대적 측면에서 반드시 필요함.

4. 국민연금의 강화를 통한 노후소득의 형평성 제고 및 공적연금의 강화통합

- 공무원연금에 대한 논의를 국민연금 강화를 통한 노후소득의 형평성 제고 및 공적연금 강화의 기회로 활용하여야 함.
- 다시 말하면, 지금 공무원연금이 지나치게 높은 것이 아니라 국민연금이 지나치게 낮은 것이 문제임.
- 국민연금의 소득대체율 인하를 중단하고, 소득대체율을 끌어올릴 수 있는 계획이 필요.
- 현재와 같이 노동시장 양극화가 심각한 상황에서 기여율을 올리기가 쉽지 않을 수 있음. 우선, 현재 퇴직연금 부분을 다시 공적연금의 영역으로 포괄하는 시도가 필요하다고 보임. 퇴직연금의 90%가 일시금으로 지급받는 등 사실상 노후대비 수단으로 작동하지 못하고 있다는 점을 볼 때, 퇴직연금 부분을 공적연금의 영역으로 포괄시키는 것이 국민들의 이익이 부합함.
- 퇴직연금 기여율이 8.3% 정도이므로, 적어도 절반 이상을 공적연금의 영역으로 포괄하고, 기업이 부담하도록 하면, 근로자의 기여율은 높아지지 않으면서, 공적연금의 소득대체율을 올릴 수 있는 가능성이 있음.

라고 볼 수는 없다.

[6]이 사건 조정규정은 공무원연금법상의 퇴직연금수급권자에 대하여 적용되는 것이고 이들은 현직공무원의 신분을 가진 사람들이 아닌바, 위 규정에 의하여 동일직급의 퇴직자 또는 상·하직급의 퇴직자 사이에서 퇴직시기에 따라 퇴직연금액이 달라지거나 연금액의 역전현상이 발생하는 것은 현직자와 달리 퇴직자의 연금액은 소비자물가상승률에 따라 조정되기 때문인데, 퇴직연금수급자들에 대한 연금액을 매년 조정함에 있어서도 현직공무원의 보수인상률과 동일한 비율의 증감이 이루어져야 할 필연성은 존재하지 아니하므로, 위 규정이 명백히 불합리하다거나 퇴직연금수급자만을 자의적으로 차별하는 것은 아니다.

토론 01

공무원 연금 개혁방향 토론문

천지윤 | 안전행정부 연금복지과장

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

토론 02

공무원연금 개혁 과정에서의 이슈 및 전망

정창률 | 단국대학교 사회복지학과 교수

공무원연금 개혁 과정에서의 이슈 및 전망

정창률 (단국대학교)

○ 여당 및 정부의 공무원 연금안을 평가하면, 가장 기본적인 ‘재정안정성’, ‘형평성’ 측면에서 심각한 문제점을 가지고 있다고 판단됨.

- 재정안정성의 경우, (최근 여러 추계들이 나오고 있고 신빙성이 높다고 볼 수 없지만) 여당의 최근안이 2080년까지 약 350조원을 줄인다고 하는데, 상당부분의 절감은 신규입직공무원들의 보험료 수준을 국민연금수준에 맞추으로써 생기는 개선이라고 추정됨. 2080년이 아니라 향후 20년 정도를 본다면 보험료의 큰 인상으로 인해서 정부부담금이 증가한 것이 정부보전금을 상쇄하는 몫이 크다는 점에서, ‘현재’의 공무원연금 재정문제 해결에는 크게 도움이 되지 못한다고 판단됨.
- 형평성의 경우, 기계적으로 국민연금에 맞추겠다는 기준을 내세워 직역내 형평성은 전혀 고려하지 않았으며, (연금재정 문제의 당사자인) 연금수급자들에 대한 조정은 최소한에 그치고 있음.

○ 김진수 교수님의 안은, 공무원 연금을 ‘정상화’ 시켜야 한다는 원칙에 형평성까지 고려한 방안이라고 볼 수 있음.

- ‘정상화’의 의미는 예를 들어, 일을 하면 연금을 내고, 정해진 연령에 퇴직하면 연금이 나오고, 퇴직후 별도의 소득이 있으면 연금은 원칙적으로 중단되어야 하는데, 공무원연금은 여러 측면에서 비정상인 채 지속되어 왔고, 여당안도 여전히 그러함. 또한, 공적연금이고 소득비례연금이라고 하지만 사회보장제도가 부를 축적하는 기능을 해서는 곤란하다는 의미에서 상한선 설정은 의미가 있음.
- 그리고 가장 신경을 쓴 부분은 직역내 형평성에 대한 부분으로, 현재 수급자들에 대한 적극적인 개혁 동참을 요청한 부분이라고 판단됨.

○ 그러나, 몇가지 구체적인 내용에서는 논란이 예상되는 면이 있음.

- 첫째, 현재 수급자들에 대한 연금급여 조정에 대해서 15% 삭감은 다소 과다할 수 있으며, 특히 위헌 소지가 쟁점이 될 경우 개혁에 지장이 되지 않을지 우려되는 면이 있음. 어느 정도까지 유연하게 수급자들에 대한 조정을 고려하고 있는지에 대해 견해를 피력하였으면 함.

- 둘째, 하한선에 대해서 지나치게 높다는 논란이 가능함. 정서적으로 보면, 현재 국민연금은 많이 받아야 150만원 되기가 어려운데, 공무원연금은 하한선을 150만원으로 두면 상식적으로 저항이 있을 수 있음. 물론, 현재 20년 이상 재직 공무원 가운데 최저연금을 받는 사람이 160만원 정도라고 알려져 있음을 고려하면, 이로 인한 재정지출이 크게 증가하지 않을 여지는 있음. 하한선 기준이 20년 이상 재직자에 한정된 것이라면, 가입기간이 20년 미만이고 국민연금하고 연계되서 공무원연금을 받는 경우 - 100만원 미만을 받는 수급자도 상당히 있음 - 이에 대한 대안을 피력하였으면 함.
- 셋째, 새누리당의 안과 차이가운데 눈에 띄는 것 중 하나는, 상하한선을 제외하고는 재분배기능을 설정하지 않은 것임. 이는 절대 수용할 수 없는 원칙인지 아니면 유연할 수 있는 것인지에 대한 설명이 필요함.

○ 야당이 여당에 비해서 의미있는 대안을 내놓기 위해서는 다음에 대해서 초점을 맞추어야 할 것임.

- 첫째, 너무 장기간이 아니라 향후 10년, 혹은 20년 동안에 현재 공무원연금에 비해서 투입되어야 하는 '총세금'이 어느 정도인지에 대해서 여당과의 비교우위를 따져보아야 할 것임. 현재 공무원연금 개혁 논의에서 재정개선의 핵심이 무엇인지에 대한 정의부터 다시 되어야 함. 정부보전금 증가만 막겠다는 건지, 퇴직수당 증가까지 고려하겠다는 건지, 정부 부담금 증가 (현 재직자) 까지 고려하는 재정개선인지 명확하지 않음. 여당안에서 당장 연 2조원 이상이 재정절감이 된다고 하지만, 실제 상당부분은 정부부담금 증가로 인한 것이지 총세금 절감은 아닌 것으로 파악됨. 어차피 40-50년 이후의 재원에 대한 분석은 분석이라기보다는 소설에 가깝다는 점에서 - 공무원연금은 국민연금에 비해 훨씬 변동의 소지가 높음 -, 타겟을 10-20년 동안의 총세금 절약에 두고 여당 혹은 정부 안에 비해서 우월한 안을 담아야 할 것임.
- 둘째, 여당 안보다 '고수'의 모습을 드러내기를 기대함. 여당안이 전문가들로부터 비판을 받는 핵심적인 이유는 재정효과는 별로 크지 않은데, 공무원들이 체감하는 불이익은 매우 크다는 것임. 형평성과 재정안정성을 고려하면서도 공무원들의 체감 불이익은 줄이도록 하는 대안이 필요함. 물론, 쉽지 않겠지만, 불필요하게 공무원들을 불안하게 만드는 조치들은 줄이면서도 현재의 공무원연금보다 공평한 제도라는 인식을 심어줌으로써 - 그래서 정상화가 중요함 - 연금개혁의 당위성을 받아들이도록 하는 안을 만들어 내기를 기대함.

김남희 변호사의 발제에 대한 의견

정창률 (단국대학교)

○ 이 발제는 구체적인 공무원연금 안을 낸 것은 아니며, 현 여당의 안을 비판하고 방향을 제시한 것이라 볼 수 있음.

○ 공무원연금 재정 문제에 대해서 중요한 문제이지만 상당부분 과장되어 있다는 지적은 논리적으로는 일리가 있으나, 국민연금 개혁 과정 등과 비교해보면 공무원연금이 개혁이 지지부진했음을 고려하지 않은 것이라 파악됨.

- 발제자가 우리나라 공무원연금 지출액이 다른 나라에 비해서 현저히 낮다는 수치를 제시하면서 과장된 재정문제를 지적했는데, 사실 우리나라 공무원연금 재정문제는 뒤집어보면, 프랑스나 영국만큼 공무원 수가 늘어나면 해결될 수 있는 문제라고 생각할 수도 있음. 특히, 우리나라의 공공서비스 부재를 생각하면 공감할 수 있는 부분임. 그러나, 연금개혁 논의에서 인력 문제를 이야기하는 것은 논점을 벗어나는 것이며, 국민연금이 이미 선제적으로 재정건전화를 위해 연금개혁을 시행한 상태에서 공무원연금만 현재의 혜택을 이어간다는 것은 현실적으로 가능하지 않음.
- 물론, 여당의 삭감안, 특히 신규자에 대해서 국민연금에 맞추겠다는 안에 대해서는 결코 동의할 수 없으나, 공무원연금 재정 문제에 대한 개선 필요성에 대해서는 강력한 컨센서스가 있어야한다고 생각함.

○ 여당 안 가운데에서 퇴직수당 확대 방안을 금융재벌을 위한 정책이라고 지적한 부분은 보다 논의를 해봐야 하는 주제임.

- 여당 안이 만일 현재의 퇴직수당을 연금제도로 의무화하되 완전 적립하도록 하는 방안이라면, 충분히 비판받을만한 부분이라고 판단됨. 현재도 돈이 없어서 세금을 끌어와서 메워야 하는 단계인데, 한편으로는 적립을 위해서 돈을 쌓아서 금융기관에 맡긴다는 생각은 연금개혁을 왜 해야 하는지에 대한 기본적인 개념이 없는 것으로밖에 이해할 수밖에 없음.
- 퇴직수당을 근로자를 위한 2층 연금으로 두는 것은 고려될 수 있지만, 정부가 사용자인 공무원연금에서 굳이 적립을 해야 할 당위성이 존재하지 않음. 오히려, Book reserve 방식 - 부과방식 - 하에서 현재 일시금인 퇴직수당 방식을 연금 (annuity)으로 전환하게 된다면 향후 10-20년 동안 상당한 재정절감 효과가 있다

는 점에서 대안중 하나로 상정할 필요는 있음.

○ 발제자의 개선방향에서 현재 기득권층의 양보를 강조한 것은 강하게 동의하는 바임. 다만, 발제자가 변호사라는 위치라는 점에서, 기득권층의 양보를 위한 방안 가운데 위헌 여지를 피하면서도 양보를 획득할 수 있는 방법에 대한 의견이 제시되면, 대안 마련에서 중요한 도움이 될 것으로 판단됨.

토론 03

토론문과 (상정 가능한) 대안들

윤석명 | 한국보건사회연구원 연구위원

토론문과 (상정 가능한) 대안들

윤석명 (한국보건사회연구원)

1. “공무원연금, 문제의 핵심과 해결 방안” 발제문이 제기하는 문제의식에 동의함.

- 공무원연금 재정 불안정의 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 총액에 비해 연금으로 지급 받는 총액이 6배 많다는 뜻임.
 - 2009년 공무원연금 개혁에도 불구하고 2000년 이전 입직자의 연금 수익비는 “3”을 상회함.
 - 제도 도입 역사가 55년이 되어가는 공무원연금의 경우 특단의 조치가 없는 한, 높은 수익비의 누적효과로 초래되는 재정 불안정 문제 해결방법이 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 수치 인지라, **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 사회에서

의 세대간 형평성 문제가 심각한 상황임.

- 새누리당 공무원연금 개혁안 역시 **공무원 사회의 세대간 형평성 문제를 풀지 못한다는 한계가 있음.**

□ **연금 수급자와 장기 재직자에 대한 적절한 재정 안정화 조치없이 재정 안정 달성이 어려우면서, 세대간 형평성 문제도 확보하기가 어렵다는 발제자의 문제제기에 동의하는 배경임.**

- 발제자가 제안한 신규 세대 구분없이 **동일한 보험료율을 전제로** 재정 안정을 모색하는 방안은 (개혁 당사자들에게는 고통스럽겠지만) 공무원연금의 장기 발전방향 측면에서 타당한 접근이라고 판단됨.
- 보험료를 무한정 올릴 수 없는 상황에서 “수익비가 월등하게 높은 세대”에 대한 적절한 조치없이, 재정안정 달성과 공무원 임용 시점별 형평성 확보가 (사실상) 불가능하기 때문임.

□ **이러한 논거로 인해 토론자 역시 발제자의 문제제기에 상당부분 동의함.**

○ 그러나 연금지급의 상한과 하한을 설정하고, 이를 위해 일률적으로 연금액을 15% 삭감한다는 문제해결 방식에 대해서는 **유보적인 입장임.**

- (다른 해결 방안에서도 유사한 문제가 발생하기는 하나) 최대 350만원, 최소 150만원으로 상·하한을 설정하는 **근거에 대한 논쟁**이 불가피하고,
- 시간이 흘러감에 따라 **이 기준을 어떻게 변경할 것인가가** 또다른 논쟁을 촉발시킬 가능성이 있음.

※ 공무원연금에 대한 문제 진단과 문제해결을 위한 **기본 방향에는 동의하면서도 구체적인 해결방안에는 동의하지 못하는 이유임.**

□ **확정급여(Defined Benefit, DB) 방식으로 운영되고 있는 공무원연금 급여를 재정이 불안정하고, 제시된 개혁안의 재정안정 효과가 약하다 하여 일률적으로 연금액을 삭감할 경우,**

- 향후 (공무원연금과 국민연금의) 안정적인 발전에 장애가 될 수도 있음.
- 국민연금에 대한 불신이 여전한 일반 국민들이, 재정 불안정에 직면한 공무원연금의 연금액이 일률적으로 삭감당하는 것을 본다면,
- “장래 국민연금도 유사한 상황에 처하는 것 아니냐”하는 의구심이 생겨날 수 있음.

※ 이 경우 경제적으로 이미 ‘**보험료가 상당히 부담이 되고 있는**’ 취약계층과 소득파악이 어려운 자영업자의 가입유인을 현격하게 약화

시킬 수 있음 → 상황이 이렇게 전개된다면 **현행 국민연금의 최대 아킬레스건인 (제도 적용의) 사각지대가 넓어질 가능성**이 있음.

※ 미래 어느 시점에, 국민연금도 재정이 불안정해 질 경우, (줄 돈이 없다는 명분으로) 약속했던 연금을 다 지급하지 않고 일부만 주는 것 아니냐 하는 불안감을 초래할 수 있기 때문임.

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

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% 수준**이기 때문임.

※ 보다 현실적(보수적)인 가정을 채택할 경우에는 16%도 초과함.

- 높은 연금을 지급하던 대표적인 비스마르크형 연금제도인 독일연금도

- 70%였던 소득대체율을 2030년까지 우리나라 국민연금처럼 **40%**로 줄여 나가고 있음.

※ 이미 보험료가 19% 선이고, 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 옮겨진다고 해도, **연간 보험료 총 수입의 최소 50%에서 최대 70%의 적자발생이 불가피**하며, 이는 전액

세금으로 충당되어야 함.

※ 현재보다 2.5배 이상 증가할 퇴직수당 부담분을 제외한 수치임.

3. 그렇다면 대안은 무엇인가?

□ 재정 절감을 위해 연금지급의 상·하한선을 설정하는 대신, **연금소득에 과세제도 도입 및 연금액별 연동방식의 차등적용을 대안으로 제안함.**

□ 발제문에서 제안하고 있는 고연금자의 연금액을 삭감하는 대신, **고연금자의 연금액 일부를 세금으로 환수하는 방식을 제안함.**

○ 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 일정수준 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 충당됨.
- 조세로 재원을 조달하는 캐나다의 기초연금처럼, 고액 연금수급자의 연

금 상당부분이 국고지원과 후배 공무원의 보험료 부담으로 충당된다는 점에서, **조세로 충당된 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 재투입할 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 고액연금 수급자에게는 **‘첫 연금액’이 높아질수록 연금 연동에 따른 실질가치 보전효과를 작게 하는 것이 효과적일 수 있음.**

※ 고액연금 수급자이다 보니, 연금연동 효과를 약하게 해도 노후 생활에 미치는 부정적인 효과가 상대적으로 적게 나타날 것임.

□ 발제문에서도 지적했듯이 새누리당 공무원연금 개정(안)은

- 제도 개혁이후에도 기존 연금수급자와 장기 재직자 등 **현 제도에 대한 기득권이 많은 세대의 높은 수익비는 그대로 유지된다는 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.

□ 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 → 2016년 일시에 1.25로 낮춤)

- **2016년부터 연금 수급연령을 61세로 즉시 연장하는 것임**

※ 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 정책효과가 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) **신구세대의 현격한 보험료 차이로 인해 장기적인 관점에서의 재정절감 효과가 오히려 악화되는 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 접근**하는 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 연금액을) 어떠한 형태로든 줄이는 방법 밖에 없음.**

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

5. 에필로그 (토론자가 아닌 다른 연금 전문가가 고민한 개정안 소개)

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

□ 우리나라 공무원연금과 국민연금은 독일 연금제도를 원형으로 했던 **일본 연금을 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 부분에만 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.**

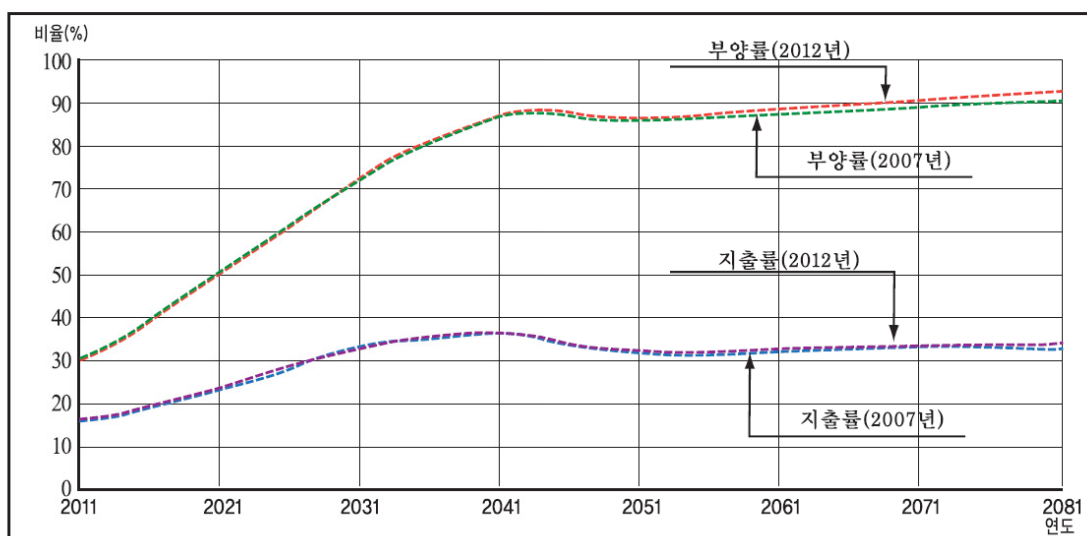
※ 이러한 접근에 관심있는 독자는 <참고자료 2>를 참고하기 바람.

<참고 자료 1>

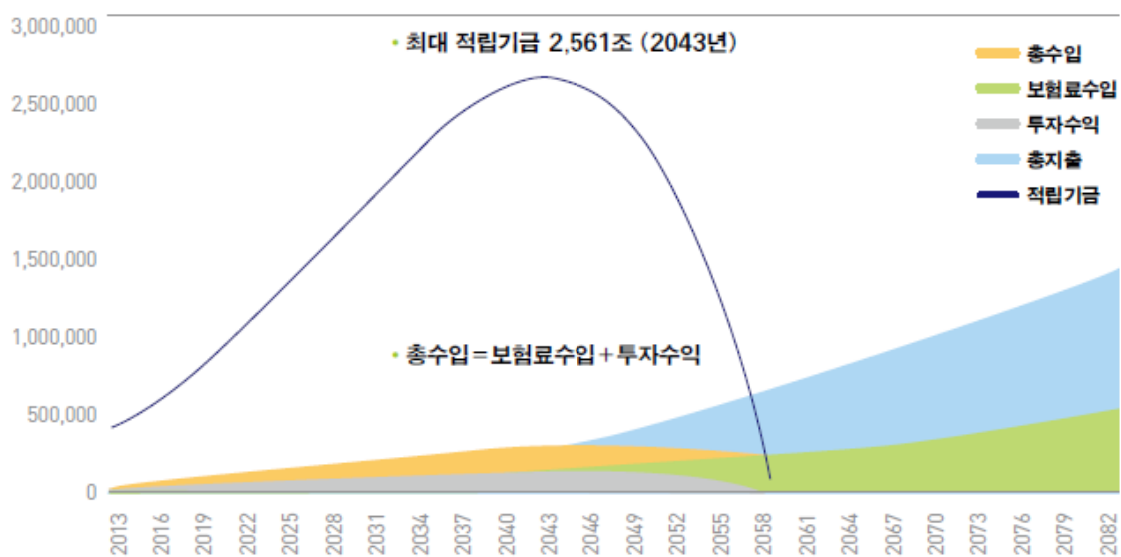
□ 공무원연금 부양률과 지출률 전망

(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 비용을 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
- 제도내·제도간 형평성이 최대한 고려되어야 함.

□ 개선방안

- 신규자와 재직자 구분없이 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	
월급여	300만원	657만원	300만원	657만원
연금액	(재직) 185만원	(재직) 274만원	(국민) 100만원	(국민) 120만원
			(부가) 30만원	(부가) 66만원
	(신규) 148만원	(신규) 219만원	(총액) 130만원	(총액) 186만원
퇴직수당	개정 이후 재직기간에 대해 민간수준의 퇴직금 지급		현행대로 지급 (직역부가연금이 민간과 차액을 보전하는 역할)	

* 개혁에 따른 최종 급여수준 기준, 40년 완전 가입

토론 04

공무원연금 개혁 토론문

류영록 | 대한민국공무원노동조합총연맹 위원장

공무원연금 개혁 토론회

유영록

공무원노동조합총연맹위원장

○ 지금까지 공무원연금 개편과 관련하여 연금학회와 정부, 여당에서 한 주장들의 주요 문제점을 지적해보면 다음과 같음.

- ▶ 공적재정의 종단부에 위치한 연금을 재정적자의 원인으로 전제하면서 ‘因果와 本末, 목적과 방법이 전도(顛倒)’된 개편 논리를 주장함.
- ▶ 재정적자를 말하면서 잘못된 세수정책과 방만한 재정낭비로 작금의 문제를 초래한 정부의 책임과 연금기금의 운용실태에 대해서는 아무런 진단도 하지 않음.
- ▶ 공무원연금의 개편을 일종의 ‘총량불변’의 법칙 같은 한계에 가둬놓고 ‘기여-혜택’ 구조에 의거한 지출축소 측면에서만 도출하려고 함.
- ▶ 국민연금과의 형평성을 내세우는 것과는 정반대로 단일 공무원 조직 내에서 입직 시기별 차별성을 구조화하고, 특히 신규자 및 하위직에게 불이익, 불평등이 가중되는 개편안을 강변하면서 사실상 ‘쫄 세대 공무원들의 일방적인 희생’만을 요구하고 있음.
- ▶ 공적연금이 국가경제와 서민경제에서 차지하는 선순환 구조와 여당 방식의 연금 축소가 결과할 부정적 영향에 대해서는 최소한의 검토조차 하지 않음.
- ▶ 무엇보다도 지금까지 개편을 추진하는 과정에서 **당사자인 공무원들과 충분한 정보공유를 바탕으로 한 진솔한 협의는 물론 공무원연금의 사회·제도·실체적 본질과 목적의 유지**는 전혀 고려되지 않음.

○ 이와 같은 정부·여당의 개혁안은 연금학회나 정부, 여당 스스로도 인정하듯이, 재정적자 문제를 근원적으로 해결할 수 없고, 단지 연금의 본질적, 실질적 가치만 ‘형해화(形骸化)’한 상태에서 문제를 다음 정권으로 이전하는 것에 불과함.

- 결과적으로 국민, 공무원 누구도 동의할 수 없는 미봉적 졸속 개악으로 귀결될 것이 명확함.

2 발제안에 대하여

1. 기본 관점 및 핵심 사항

- 김진수 교수는 단순한 재정(적자) 논리 이전에 제도 개선의 관점에 우선하면서 공무원연금에서 노후 소득 단절이나 감소에 대한 소득 총당과 보장의 지속성 원칙을 강조함. 특히 기존의 소득비례에 의거한 상한선과 다른 차원에서 연금 상·하한선을 설정하여 일종의 ‘연금 기준선’을 구체적으로 제시하였고, 현 연금수령자와 고소득공무원의 적극적인 양보를 통하여 취약한 미래 세대의 권리를 최대한 보장하는 방식을 제시함.
- 김남희 변호사는 공무원연금을 ‘단순한 노후 보장 이상의 사용자 책임이 포함된 종합적인 보장제도’라는 관점에서 조명하고, 공적연금의 목적은 재정절감이 아닌 노후소득보장에 있음을 강조함. 또한 공무원 전체가 연대성을 갖도록 형평성 있는 재정 분담과 소득재분배 기능의 강화와 국가재정절감론에 대한 여야가 합의한 전문가들에 의한 검증이 필요함을 지적하고, 공무원연금에 대한 논의를 공적연금 전반에 대한 논의로 확대하여 국민연금의 강화를 통해 노후소득의 공평성을 제고하고 공적연금을 통합할 것 제시함.

2. 발제안에 대한 분석 의견

■ 공무원연금의 실체적 내용에 대한 재인식

- 김진수 교수와 김남희 변호사의 견해는 지금까지 연금학회나 정부·여당(발의)에서 해왔던 주장들과는 달리 공무원연금의 문제를 제도와 가치 등 본질적 측면에서부터 고찰함으로써 기본적인 관점과 핵심 내용에서 상대적으로 당사자들과의 공감대에 매우 근접한 방향성을 견지하고 있다고 사료됨.

- 잘 알려진 바와 같이, 공무원연금제도는 국민연금 보다 약 30여년 앞서 도입되었고, 시행 이후 **공무원들은 별도의 퇴직금 없이 공무원연금을 퇴직연금으로 지급받아 왔음.**¹⁵⁾ 또한 공무원연금제도는 **‘퇴직연금과 재해보상보험, 각종 인사정책에 따른 후불적 급여보상 등이 복합적으로 포함된 종합적인 사회보장의 특성을 갖고 있음.**¹⁶⁾
- 이 중에서 **가장 중심적인 비중을 차지하는 것은 퇴직연금 즉, 퇴직금**이라는 점을 현 시점에서 상기할 필요가 있음.

■ 연금지급액 15% 삭감의 문제

- 퇴직금은 그 적립이나 지급 방식과 상관없이 재직 중의 급여소득과 재직기간 등 퇴직금 일반의 산정원칙에 의거하여 산정되고 지급되었음.¹⁷⁾ 이런 점에 비춰볼 때, (퇴직수당을 합산한 과도적 시행방안이라 할지라도)**재직자와 퇴직자(기수급자)의 연금을 일률적인 비율로 삭감하는 것은 문제가 있다** 할 것임.
- 만일 이 제도를 시행하고자 한다면, 현재의 공무원연금을 순수한 퇴직연금 제로 재정립 하고 별도로 국민연금에 가입하도록 하거나, 아니면 공무원연금을 내용적으로 국민연금과 퇴직연금으로 분리, 이원화하여 각각 별도의 기준과 체계에 의거하여 지급하는 방향으로 시행하는 것이 보다 실체적 가치에 부합하는 개편방안이라 할 것임.¹⁸⁾

15) 이런 역사적 사실에 비춰보면 우리나라에서는 노후소득보장체계는 계층구조상 3층(공무원연금)이 먼저 생기고 2층(국민연금)과 1층(기초연금)이 나중에 순차적으로 도입되는 역발전의 경로를 거쳐왔다고 볼 수 있음.

16) 바로 이런 점 때문에 공무원연금을 국민연금과 직접 비교하면서 ‘형평성’을 논할 수 없음. 또한 여당의 연금 삭감에 대해 공무원들 상대적으로 큰 상실감을 갖게 되는 것도 마찬가지 이유에서임. 특히 미래 공무원들의 경우 여당발의안 대로 하자면 사실상 퇴직연금 전액이 삭감되는 것과 마찬가지임.

17) 지금까지 정부와 여당에서 제시된 여러 주장과 ‘안’에서는 공무원연금에 핵심적 비중을 차지하는 ‘퇴직금’과 그에 대한 보충적 기능으로서 별도로 지급되는 ‘퇴직수당’을 명확히 구분하지 않고 혼용하는 경우가 많았음. 그러나 ‘퇴직수당’은 ‘퇴직금’과 본질적으로 다른 것으로서 노후소득보장체계의 계층 구조 어디에도 속하지 않는 별개의 수당에 불과함.

18) 또한 퇴직자의 경우도 법적인 강제력을 통한 삭감 보다는 정부에서 보다 적극적으로 당사자들과 대화를 통한 이해와 동의를 구하여 적절한 선에서 삭감을 호소하는 것이正道임.

■ 연금소득 상·하한제의 문제

- 현행 공무원연금에 퇴직연금이라는 점을 고려하면 원칙적으로 적용되기 어려운 방안이나 국민연금처럼 순수한 연금기능만을 분리 구축하는 경우라면 당연히 적용되어야 함.
- 이것이 (연금과 퇴직금의 완전병립체제가 시행되기 이전의 과도적 방식으로) 재직자에게 적용되려면 **기존 연금지급액의 근사치를 실질적으로 보장하는 일종의 타협안**으로 수용되어야 할 것임. 그러기 위해서는 그 적정성에 대한 보다 면밀한 계측이 선행되어야 하고 이에 대한 공무원들의 충분한 이해와 동의를 구해야 할 것임.

■ 퇴직 후 소득 발생시 연금지급 중지의 문제

- 퇴직 후 소득 발생시 연금지급을 중지하는 것은 퇴직 후 고소득자의 연금수혜에 대한 대책으로서는 물론 이른바 ‘관피아’ 문제와 관련해서도 실효성을 갖기 어렵다는 점에서 매우 심층적인 실태 분석이 선행, 반영되어야 할 것으로 사료됨.
- 여당 발의안에서 규정한대로 정부출연기관이나 공공기관에 재취업한 경우로 협소하게 한정할 경우, 고위직들이 민간 분야로 취업할 경우에 대해서는 한계가 있고, 이른바 ‘관피아’ 문제가 정부출연기관이나 공공기관 보다는 고위직들이 민간기업으로 이직한 경우에 더 문제가 되고 있다는 점을 고려하면 매우 미흡한 대책이라 하겠음.
- 김진수 교수 발제안대로 할 경우, 기본적으로 민간, 공직을 불문하고 현직에서 획득한 전문성을 퇴직 이후 사회경제적 영역에서 재활용하는 것을 특정 연금소득한계선을 기준으로 제어하는 것이 과연 온당한가에 대해서 논란이 발생할 여지가 있음.¹⁹⁾
- 또한 고소득 직종에 재취업이 가능한 소수 보다는 다수의 연금소득 중하위

19) 이 문제와 관련하여 퇴직 후 연금지급 시기 이후의 추가 소득에 대해서는 소득층위별로 차별화된 별도의 세금형식으로 기여금을 부과하여 연금 일부 감액(또는 기금 보충) 효과를 구현하는 방안을 신중히 고려해 볼 수 있음.

계층에서 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 있음. 비록 연금하한선 이하 소득에 대한 예외를 둔다고 해도 퇴직 이후 개인의 추가 소득을 위한 경제 활동에 더 심대한 장애 요인으로 작용하여 자칫 ‘연금 의존형 자발적 실업’을 유도하는 역작용을 불러올 가능성이 높음.

■ 연금지급 개시 연령 연장의 문제

- 연금지급개시 연령을 65세를 기준으로 단일화하는 것은 퇴직 이후 지급을 원칙으로 하는 연금과 공무원 정년(60세)이 일치되지 않는다는 점, 정부와 여당에서 그 보완책으로 고려하는 정년 연장의 경우도 재직시의 직역·직무별 특수성에 따라 적절성 면에서 반론의 여지가 있다는 점 등을 고려할 때 좀 더 심층적인 재검토가 필요함.²⁰⁾

20) 현재 전체 공무원들 중 약 15%를 차지하는 경찰과 소방은 평균수명도 각각 63세, 59세에 불과할 정도로 공무원들 중 현장 근무 강도와 공사상의 위험성이 가장 높고, 또한 두 기관의 90% 이상 절대 다수를 점유하는 6급 이하 하위 직들의 경우 40세만 넘어도 현장 직무를 적절히 수행하기 어려운 실정임.

【공무원연금 개편안 주요 사항 비교】

구분	현행	여당(발의)안	김진수 발제안	
급여형태	연금, 일시금, 연금공제일시금 중 선택	-	연금 (모든 급여, 퇴직수당 등 합산)	
수급자 기여율	7%	2015년 이전 임용자 8%(2016년)-10%(2018년) 2016년 이후 임용자 4.5%	7%	
기여금 납부 기한	20년 이상(33년 이상 재직 시 기여금 면제)	40년까지 연장	재직기간 기여금 납부 상한제 폐지	
기준소득월액 상한제	全 공무원 월평균액 1.8배	全 공무원 월평균액 1.5배	기여소득 상한제 폐지	
연금 지급률	1.9%	재직자(2015년 이전) 1.35%(2016년)-1.25%(2016년) 신규자(2016년 이후) 1.15%(2016년)-1%(2028년) 평균소득=개인+전체 각 50%	재직자	퇴직수당 등 합산한 연금 총액의 15% 감액 (연금상·하한액 공통 적용)
			미래 공무원	연금지급총액의 40% 감액 (부과식 퇴직연금 별도)
			신규자 (5년 이하)	재직공무원 개혁안 또는 미래공무원 개혁안 중 선택
퇴직수당	퇴직수당=민간 수준 39%	퇴직수당=민간 수준 100%	재직자	모든 퇴직관련 급여를 연금으로 전환 (현행 퇴직연금 + 퇴직수당)
			미래 공무원	퇴직수당→퇴직연금(민간 수준·부과식)으로 전환
			신규자 (5년 이하)	재직공무원 개혁안 또는 미래공무원 개혁안 중 선택
연금소득 상하한제	기준소득 804만 상한	전체 평균 2배	연금상한제 신설(350만-2015년 기준) 연금하한제 신설(150만-2015년 기준)	
연금지급개시 연령	임용시기별로 51세~65세부터	60세⇒65세(2010년 임용자) (2009년 이전 재직자는 2023년부터 2년에 1세씩 조정)	2015년부터 60세 (2033년까지 65세-국민연금과 동일)	
기수급자 감액	-	연금액 2~4% 감액 (재정안정기금)	현 연금액의 15% 감액	
퇴직 후 소득 발생	연금의 초과 소득에 따라 10%~50% 정지	선출직, 전액정부출연기관 등 재취업자 전액 지급 정지	소득 발생의 경우 연금지급 정지. (연금지급연령 60~65세 이전 적용. 하한선 이하 제외. 종합소득 기준)	
국민연금과의 연계	공무원연금 20년 이하 재직 시 국민연금 가입기간 합산	-	공무원연금 및 국민연금 가입기간 항시 합산(퇴직 후 소득 발생의 경우 가입기간 합산)	

- 당면한 공적연금 개혁은 단순한 재정논리 이전에 **생애 주기와 자연적 수명에 의거한 연금소요 재정의 불확정성을 제도적 관점에서 예측·대비 가능한 확정성을 담보하는 방향으로 개편하여 국가재정건전성 확보**하는 방향으로 추진되어야 할 것임.
- 재정건전성과 함께 정부가 공무원연금 개편의 주요 근거로 내세운 지속가능성 또한 본래의 목표와 의미를 상실한 형식적 제도의 존속이 아니라 공무원 연금에 내재한 퇴직연금으로서의 실체적 가치를 바탕으로 국민의 노후 삶이 최소한의 존엄과 생활을 안정적으로 유지하는 차원에서 모색되어야 함.
- 이를 위해서는 무엇보다도 공적연금에 대한 국가의 책임을 확대, 강화하고, 이를 통해서 국가정책에 대한 신뢰의 지속가능성도 유지될 수 있음. 정부와 **여야 국회의원 및 연금관련 당사자들이 함께 참여하여 모든 정보와 자료를 공유하면서 합리적인 대안을 도출할 합의기구로서 '사회적 협의체' 구성은 그 유력한 방안이 될 것으로 확신함.** 이에 대한 정부와 여당의 전향적인 자세 변화와 조속한 답변을 다시 한 번 촉구함.

토론 05

공무원연금 개혁, 누진 상하한제로 가자

오건호 | 내가 만드는 복지국가 공동운영위원장

공무원연금 개혁, 누진 상하한제로 가자

오 건 호 (내가만드는복지국가 공동운영위원장)

1. 연금 개혁은 ‘연속’ 개혁. 사회적 합의 방식 자리잡아야

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: 공공예산의 배분 순위 감안해야

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 신분 제약을 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: 불철저한 하후상박

새누리당안의 특징은 ‘재정 절감’과 ‘절반의 하후상박’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 하후상박 급여율 구조를 담고 있다(가입자평균소득 반영 효과).

그런데 법개정 이전 재직기간에서 유래하는 연금액에선 하후상박이 사실상 적용되지 않는다. 현재 연금수급자의 경우 하후상박 효과가 미미하다. 새누리당안은 연금액 기준으로 재정안정화 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 수급개시연령 연장에선 하후상박 원리가 적용되지 않고 있다. 수급개시연령이 모든 계층에서 60세에서 65세로 연장되어 ‘일률적 삭감’이 이루어진다(2025년 61세, 2033년 65세). 수급기간을 30년으로 가정할 경우(유족연금 5년 포함) 줄어드는 5년은 연금총액의 약 18% 삭감을 의미한다. 비록 신규 공무원, 국민연금 가입자와 수급개시연령을 단일화한다는 명분을 지니지만, 기존에 부여했던 권리를 일률적으로 박탈하는 건 무리가 따른다.

4. 김진수 교수안 평가: 일률 15% 삭감이 적절한가?

새누리당안이 제출되어 있으므로 이제는 야당, 당사자, 시민사회가 나름 개혁안을 제시해 논점을 형성하고 해법을 토론해 가야 한다. 그래야만 사회적 테이블 구성 요구도 더 설득력을 지닐 수 있다. 이러한 면에서 김진수 교수가 구체적인 대안을 제시한 것은 의미가 크다.

김진수교수안은 새누리당안과 유사하게 ‘재정 절감’, ‘하후 상박’ 효과를 추구한다. 2009년 이전 임용자의 수급개시연령을 65세로 연장하는 내용도 비슷하다. 대신 재정 절감은 더 강력하고, 하후상박은 연금액 상하한 방식으로 도모한다.

첫째, 새누리당안과 마찬가지로 2009년 이전 임용자의 수급개시연령이 65세로 연장된다(60세로 도달되는 시점은 2015년으로 더 빨라짐). 새누리당안에 대해 지적했듯이, 계층을 따지지 않고 일률적으로 수급개시연령 5년을 줄여 하후상박 원리가 적용되지 않는다.

둘째, 재정 절감이 강력하게 일률적으로 이루어진다. 현재 연금수급자는 일률적으로 15% 삭감된다. 새누리당 2~4%보다 삭감 폭이 크다. 재직자도 향후 연금액의 15%가 삭감된다(재직자의 연금액은 퇴직수당까지 포함한 금액). 국민적 정서과 노후보장 선을 감안할 때 고액연금자의 연금액을 감액하는 건 수긍할 수 있지만 중하위 공무원까지 모두 15% 일률 삭감하는 건 하후상박 원리에 어긋난다.

셋째, 상하한선을 도입해 하위직 공무원에게 최소 연금을 보장하고 고액연금을 방지하는 효과를 도모한다. 상위직에게 350만원 상한선을 적용하는 건 적절해 보인다. 반면 하한선 150만원이 계속 작동할 수 있는 지 검증이 필요하다. 현재 수급자 중 150만원 이하 수급자 비중은 얼마인가? (퇴직연금공제일시금으로 인해 연금액이 작은 수급자는 제외해야). 또한 현재 재직자, 신규자의 경우 150만원 하한선을 보장받는 대상자 비중은 어느 정도인가?(퇴직수당을 연금액에 포함하더라도 현재 수급자보다 비중이 클 듯).

정리하면, 김진수 교수안은 “15% 일률 삭감 + 상하한선”으로 요약되는데, 하한선을 넘는 중하위직 공무원의 연금이 일률적으로 삭감된다는 문제와 향후 150만원 하한선이 계속 유지될 수 있는지에 대한 점검이 필요하다.

5. 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.

새누리당안도 일부 하후상박 요소(법개정 이후 국민연금 방식 A값)를 지니고 김진수교수안 역시 그러하다(상하한선). 하지만 두 방안 모두 하후상박 원리가 전면적으로 관철되고 있지는 못하다. 나는 두 방안을 종합해 ‘누진 상하한제’ 방식을 제안한다. 이는 하위직 최소 연금액은 보장하되 상위직으로 갈수록 누진 삭감하고 일정 금액에서 상한제를 두는 방식이다.

첫째, 수급자, 재직자의 연금액을 0~20% 누진 삭감한다. 이는 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 김진수 교수안의 350만원이 적절하다고 판단된다. 반면 하한선 기준금액 150만원에 대해선 추가 검증이 필요하다(수급자, 재직자 중 적용대상의 비중 규모에 대한 논의). 연금액이 재직기간에 연동되는 까닭에 재직기간 변수도 감안해야 한다. 단, 신규 국민연금 모델에선 이미 하후상박이 구현되고 있으므로 하한선을 설정할 필요가 없다고 보인다.

셋째, 2009년 이전 임용자의 수급개시연령은 현재 60세를 보장하되, 향후 정년연장과 연동해 조정하자. 이번에 수급개시연령을 65세로 조정하는 것은 2010년 이후 임용자, 국민연금 가입자와 맞추자는 주장이지만, 일률적으로 5년을 단축하는 건 하후상박 원리에 어긋난다. 정년이 60세인 나라에서 명분도 충분치 않다. 나의 제안에선, 이미 여기에 해당되는 재직자들은 60세 수급권을 인정받더라도 기존 재직기간 지급률이 누진적으로 삭감되는 조치가 적용되고 있다.

넷째, 법개정 이후 기간은 새누리당안의 50% 급여율 모델을 중심으로 논의하자. 새누리당안은 신규자에게 국민연금과 동일한 40% 급여율 모델을 제안하나 이는 하향평준화 비판에서 자유롭지 않다. 보험료를 낼 여력이 있는데도 굳이 40%로 낮출 이유는 없다. 또한 신규자 모델은 수지균형 재정구조를 적극적으로 지향해야 한다. 그러면 50% 급여율은 20% 보험료율이 요구되는데, 지금 상황에선 현행 국민연금보다 불리해진다는 형평성 논란이 제기된다. 이에 이를 해소하는 수준에서 보험료율을 정할 수 있다(약 18% 수준으로 예상됨). 새누리당안처럼 50% 모델에서는 당연히 퇴직수당은 민간방식의 퇴직연금으로 현실화될 것이다. 그러면 30년 가입자의 경우 실질급여율은 55.5~57.5%에 이른다(공무원연금 37.5% + 퇴직연금 18~20%).

다섯째, 새누리당안에 있는 독소조항을 제거해야 한다. 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.

여섯째, 공적연금 강화는 기초연금의 보편주의적 인상으로 구현하자. 공무원노조는 이번 기회에

국민연금까지 포함해 공적연금의 개편방향을 논의하자 말한다. 사실상 ‘국민연금으로 하향평준화’가 아니라 국민연금을 상향하자는 제안이다. 연금은 급여와 보험료를 짝으로 하는 제도이다. 급여를 상향한다면 보험료는 얼마로 올릴지 함께 이야기해야 한다. 공무원도 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 15~16%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.