

Evaluating the Reform in 2015 and the New Reform Plan of the Government Employees Pension Scheme

Yong Ha Lee^a · Won Sub Kim^{b,1}

^aNational Pension Research Institute; ^bDepartment of Sociology, Korea University

(Received July 27, 2015; Revised August 9, 2015; Accepted August 12, 2015)

Abstract

This study evaluates and suggests a new reform plan that overcomes the limitations of the Government Employees Pension Scheme (GEPS) reforms in 2015. Research results indicate that the reforms were insufficient in terms of financial sustainability, functional transparency, and equity. Debates on the GEPS reforms will continue until an equitable solution is found. The priority of the next reform plans should lie in the unification of public pension schemes. In contrast to previous reform proposals, this study suggests a reforms plan, which should result in not the parametric change but the structural change in GEPS. The distinctive point of the new reform plan lies in translating a single-tire into a multi-tire pension system. Accordingly, the new GEPS should consist of a 'National Pension Scheme (NPS)', occupational pension (additional pension), and retirement allowance. Newly appointed government employee officials should be enrolled in the NPS. This study stresses that inequality between the public pension systems will be alleviated and a pension system of social solidarity will be established when the NPS develops in to a basic old age income security system for all citizens including civil servants.

Keywords: Government Employees Pension Scheme(GEPS), multi-tire pension system, equity, new reform plan, reform

1. 서론

공무원연금은 1960년에 도입된 우리나라 최초의 공적 연금제도이다. 공무원에 대한 노후보장의 목적뿐만 아니라 실업, 재해, 퇴직금(후불임금)에 대한 보장 성격도 포괄하는 종합적인 소득보장제도로 설계되었다 (Choi, 2010). 공무원연금은 1963년 공무원연금에서 분리된 군인연금, 1975년에 도입된 사학연금과 함께 특수직역에 대한 관대한 소득보장을 제공하는 제도로 빠르게 발전해 왔다. 일반 국민들을 위한 '국민연금'은 공무원연금보다 28년이나 늦은 1988년에 와서 비로소 도입되었고 이마저 적립식으로 도입되면서 2008년에 와서야 20년 이상 가입의 본격적으로 수급자가 발생하기 시작했다. 사람의 생애주기로 치자면, 공무원연금은 현재 노년기에 접어들고 있는 반면 국민연금은 청년기 정도로 볼 수 있다. 이런 점에서 공무원연금 등 특수직역연금은 한국에서 산업화 시대에 존재했던 독보적인 연금제도였다.

This study is supported by a Korea University Grant.

¹Corresponding author: Department of Sociology, Korea University, 145 Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul 02841, Korea. E-mail: kimwonsub2@korea.ac.kr

민주화 이전 시대의 연금제도는 국가로부터 선별된 대상에 대한 특권이였다. 한국의 공무원연금제도 역시 권위주의 체제하에서 도입, 발전한 특권적이고 종합적인 복지제도였다. 이는 관대한 급여를 제공하는 반면 그 대가로 자유로운 정치활동을 비롯한 자유권을 일부 제한하는 특징을 가진다. 권위주의 시대가 지나가고 제도가 성숙하면서 이 제도는 여러 가지 문제에 직면하게 된다. 대표적인 것이 급여의 관대성에 오는 재정적 문제이다. 다음으로 복지제도 간 급여수준 격차가 가시화되면서 특권에 대한 국민적 반발과 계층갈등이 유발된다는 점이다. 마지막으로, 공무원연금과 같은 종합적 복지제도는 일반 국민을 위한 사회보장제도가 다원화되기 시작하면서 충돌을 빚게 되고 그 과정에서 제도의 투명성 제고에 대한 요구가 높아진다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 여러 차례 공무원연금의 개혁을 시도했다. 대표적인 것이 1995년, 2000년, 2009년 개혁이다. 하지만 이들 개혁들은 제기된 문제들을 근본적으로 해결하지는 못하였다. 국민연금은 1998, 2007년 두 번에 걸쳐 대폭적인 급여삭감에 초점을 둔 장기 재정안정화 개혁을 실시했지만, 공무원연금 개혁은 급여측면의 축소보다는 보험료의 인상 등에 초점을 둔 개혁에 그쳤다. 이로 인해 민관 연금 격차가 더욱 벌어지는 결과를 초래했다. 2007년 국민연금 개혁 시에도 관대한 연금을 받으면서 막대한 국고의 보조를 받는 공무원연금은 그대로 두면서 국민연금만 개혁하는 것에 대한 국민적 반감이 크게 대두되었다. 그러한 배경에서 바로 2009년 공무원연금 개혁이 이루어졌지만 국민연금에 비하면 개혁 폭은 미미하였다.

공무원연금에 대한 개혁은 박근혜 정부에 의해 다시 점화되었다. 박근혜 정부는 2014년 2월 25일 취임 1주년 대통령 담화를 통해 공공부문 개혁 및 비정상의 정상화를 표방한 ‘경제혁신 3개년 계획’의 일환으로 공무원연금 개혁을 우선적 국정 어젠다로 제시하였다 (Inter-Ministerial Joint, 2014). 때마침 세월호 사건(2014.4월)이 발생한 후 공무원들의 무능에 대한 국민들의 비판이 상당히 높아진 상태에서 공무원연금의 특권적 성격에 대한 국민적 반감도 높아갔다. 이에 공무원연금 개혁은 크게 탄력을 받는 듯했지만, 결국 공무원 노조 등 이해집단이 연금개혁에 개입하면서 2015년 5월 국회를 최종 통과한 연금개혁안은 결국 중전의 개혁과 크게 다르지 않는 수준으로 끝을 맺게 되었다.

이번 개혁의 핵심 목표들 중에 국민들의 지지가 가장 컸던 것은 구조적 개혁을 통한 국민연금과의 형평성 문제의 해소, 즉 관민격차의 해소였다. 그러나 이번 개혁은 보수적 개혁에 그쳤고 오히려 보험료를 올려 국민연금과 격차를 정당화하고 공고화하는 결과를 낳고 있다. 형평성 목표는 역으로 공무원연금에 상대적으로 불리한 요소를 수정하는 조치들을 포함하고 있다. 이번 개혁은 구조적 개혁을 통해 공무원의 기득권을 과감히 줄여 관민 격차를 해소하고 동시에 재정안정을 달성한 미국과 일본 등의 연금개혁 흐름과 국민적 열망에 역행하는 모습을 보여 주었다. 이러한 문제 인식에서 기초하여 본 연구는 우선 2015년 공무원연금 개혁의 배경을 다시 상기하면서 그 성과와 한계를 평가한다. 그 다음 그러한 문제의식을 반영한 나름의 구조적 개편방안을 제시하는 것이 이 연구의 최종 목적이다.

2. 2015 공무원연금 개혁의 배경

국민연금과 달리, 공무원연금은 제도가 성숙하고 제도에 대한 인식이 높아지면서 퇴직 공무원의 노후소득보장제도로서 확고히 자리 잡았다. 이는 특히 1990년대 말 IMF 외환 및 경제위기 이후 저금리 시대를 맞이하면서 연금선택률이 급증한데서 그 위상의 변화를 가늠할 수 있다. 하지만, 성숙과 함께 그간 잠재되어 있던 제도적 문제들도 속속 드러나기 시작했다. 이는 크게 재정적 문제, 민관격차 문제, 그리고 종합 사회보장제도로서의 문제 등 크게 세 가지 차원으로 분류하여 고찰될 수 있다.

2.1. 공무원연금의 재정문제

2.1.1. 공무원 연금 재정추이와 현황 공무원연금은 도입 된 이후 지속적으로 급여혜택을 확대하였

Table 2.1. Fiscal balance and government subsidies of Civil Servants' Pension Scheme (단위: 억원)

연도	기금총액	연금수입(A)	연금지출(B)	수지차(B - A)	정부보전금	비고
1990	35,786	7,882	7,220	662		
1991	40,436	9,534	8,902	632		
1992	44,918	11,402	10,730	672		
1993	49,003	13,145	13,210	△65		최초 부족액 발생
1994	52,414	14,286	16,117	△1,831		부족분 기금 총당
1995	51,495	15,183	21,568	△6,385		공무원연금법 개정
1996	56,805	19,059	18,620	439		
1997	62,015	20,520	21,284	△764		
1998	47,844	19,789	37,323	△17,534		
1999	26,290	22,471	49,991	△27,520		
2000	17,752	23,446	32,904	△9,458		공무원연금법 개정
2001	20,896	28,689	29,288	(△599)		국고보전금제 시행
2002	27,276	34,296	30,520	3,776		당해연도 수지흑자
2003	30,675	36,521	37,069	(△548)	548	
2004	33,218	39,085	40,827	(△1,742)	1,742	
2005	38,295	40,935	47,031	(△6,096)	6,096	
2006	42,229	44,076	50,553	(△6,477)	6,477	
2007	48,043	45,862	55,754	(△9,892)	9,892	
2008	46,861	48,605	62,899	(△14,294)	14,294	
2009	51,873	48,439	67,467	(△19,028)	19,028	공무원연금법 개정
2010	58,307	59,827	72,899	(△13,072)	13,071	
2011	60,105	65,813	79,390	(△13,577)	13,577	
2012	63,576	71,990	88,949	(△16,959)	16,959	
2013	83,670	74,854	94,836	(△19,982)	19,982	
2014	84,785	77,862	102,716	(△24,854)	-	

자료: MPM (2015, p.8), KDI (2014, p.59).

다 (Choi, 2010). 이와 더불어 제도가 성숙하면서 연금지급의 최소 재직기간(20년)을 충족하는 사람도 늘어났다. 이 결과 제도 도입 20여년만인 1993년에 처음 당년도 적자가 발생했다 (Table 2.1). 내는 것에 비해 훨씬 높은 급여를 지급하는 수급구조를 감안할 때 이는 충분히 예상할 수 있는 것이었다. 제도 성숙 이전에는 연금수급자가 연금과 연금일시금 중 선택이 가능하도록 한 공무원연금법의 규정은 오히려 재정의 급격한 악화를 막는 완충기제로 작용했다. 1990년대 초 재정적자는 1995년 개혁에 실시된 보험료율의 인상을 통해 겨우 봉합될 수 있었다. 하지만 이는 오래 가지 못했다. 1990년대 말 IMF 외환 및 경제위기가 닥치면서 대량의 명예퇴직자가 발생하였고 이어서 저금리 시대를 맞이하면서 연금선택률이 급증하기 시작했다.

이 두 요인으로 인해 1990년대 말 대규모 재정적자가 다시 발생했고, 이는 2000년 제2차 공무원연금 개혁을 추동하는 직접적인 요인으로 작용했다. 이때도 보험료율의 대폭적 인상계획(14% → 17%)과 더불어 향후의 재정적자를 자동으로 국고로 충당하도록 규정한 정부보전금제가 도입되었다. 보험료의 인상은 일시적으로 적자폭을 줄이는데 기여할 뿐이었으므로 결국 2003년부터 국고보전금이 투입되기 시작했다. 그 후 국고보전금의 투입규모는 급속히 증가하였고 2009년 개혁 시점기준 약 1.9조원으로 최고조에 달했다. 이는 당년도 연금지출의 약 28%에 상당하는 수준이었다. 국고보전이 없었더라면 보험료율은 5~6%p를 더 내야 지출 충당이 가능한 수준이었다.

2009년의 연금개혁은 사실 재정적자에 대한 우려 때문에 실시된 것은 아니었다. 2003년 제1차 국민연

Table 2.2. Financial projection of Civil Servants' Pension Scheme (2015년 불변가격, 억원)

연도	연금수입(A)		연금지출(B)		수지차(B - A)	
	수입금액	보수예산 대비 (수입률)	지출금액	보수예산 대비 (지출률)	보전금	보수예산 대비 (보전률)
2016	75,519	14.4%	112,299	21.4%	36,780	7.0%
2017	76,032	14.5%	119,513	22.7%	43,481	8.3%
2018	76,409	14.5%	126,574	24.0%	50,165	9.5%
2019	76,791	14.5%	134,660	25.5%	57,869	11.0%
2020	76,791	14.5%	142,838	27.0%	66,047	12.5%
2021	76,535	14.4%	150,478	28.3%	73,943	13.9%
2022	76,580	14.2%	158,249	29.4%	81,669	15.2%
2023	76,687	14.1%	165,543	30.4%	88,856	16.3%
2024	77,311	14.1%	174,521	31.7%	97,210	17.7%
2025	78,261	14.1%	184,210	33.1%	105,949	19.1%
2030	87,830	14.8%	232,051	39.1%	144,221	24.3%
2040	113,025	15.1%	308,512	41.3%	195,487	26.2%
2050	144,839	15.6%	331,140	35.7%	186,301	20.1%
2060	171,168	15.3%	395,175	35.4%	224,007	20.1%
2070	207,004	15.4%	492,685	36.6%	285,681	21.2%
2080	254,653	15.4%	596,884	36.1%	342,231	20.7%

자료: MPM (2015).

금 재정계산 이후 시작된 국민연금 개혁 논의는 사회적 저항을 유발하였다. 특히 막대한 국고보조를 받고 있는 공무원연금은 그대로 두면서 40~50년 후에야 기금이 고갈되는 국민연금만 삭감하는 것에 대해 비판이 대두되었다. 재정적 문제뿐만 아니라 국민연금과 공무원연금간 형평성 문제를 고려할 때 공무원 연금의 개혁도 불가피하다는 여론이 확산되었다. 이에 따라 2007년 국민연금개혁이 실시된 후 정부는 공무원연금 개혁에 나서게 되었다. 2009년 공무원연금 개혁의 초기에는 큰 폭의 구조적 개혁안도 논의되었다. 하지만 공무원노조가 적극적으로 개입하면서 결국 구조적 개혁은 이루어지지 못하였다. 개혁은 급여 측면보다는 보험료 인상에 초점이 맞추어졌기 때문에 적자폭의 축소는 일시적인 현상에 그쳤다. 2009년 개혁 후 불과 5년만인 2013년 국고보전금 규모는 다시 중전 수준을 회복하였다.

2.1.2. 장기 재정전망 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 새로운 연금 개혁은 다시 논의되었다. 특히 막대한 국고가 투입되는 기초연금이 도입되고 경제사정도 예상보다 악화되면서 상당한 세수부족이 발생한 것도 개혁논의의 촉발에 영향을 미쳤다 (Kim과 Lee, 2014). 이런 가운데 정부는 경제의 기초를 다지기 위해 경제혁신을 추진하게 되었고 그 최우선적 과제의 하나로 공공부문의 개혁이 채택되었다. 막대한 국고가 투입되는 공무원연금 등 특수직역연금은 이의 일차적 대상이었다. 이는 무엇보다 2009년 연금개혁이 일시적 효과에 그치면서 재정수지가 악화되고 국고보전율은 급증하였기 때문이었다 (Table 2.1). 더구나 미래의 재정상황은 더욱 악화될 전망이다. 2016년 7% 수준인 국고보전율이 2022년에 15.2%에 달하여 수입률 즉 보험료율보다 더 높아질 것으로 예상되었다. 다시 말해 연금지출의 1/2은 보험재정 밖(국고)에서 조달해야 할 정도로 심각한 상황이었고 이는 시간의 경과와 함께 더욱 악화될 것으로 전망되었다 (Table 2.2).

2014년 공무원연금의 국고보전금 규모는 약 2조원으로 GDP의 0.13%에 해당한다. 이후 시간이 흐를수록 보전금은 크게 증가할 것으로 예상된다. 이에 더하여 국가는 사용자로서 보험료의 절반도 부담하게 된다. 보험료 부담금과 보전금을 합한 총 재정부담은 매우 높은 수준이 될 전망이다. 총 재정부담

Table 2.3. Projection of total budget and government subsidies in Civil Servants' Pension Scheme

(단위: 억원, 2015년 불변가격)

연도	정부보전금	총재정부담
2016~2055	5,722,087	9,166,129
2016~2065	7,612,482	12,271,763
2016~2075	9,855,370	15,839,312
2016~2085	12,382,855	19,871,381

자료: MPM·GEPS (2015, p.12).

은 2016년에서 2085년까지 1,987조원에 달하고 그 중 정부보전금은 1,238조원에 달하는 것으로 추정된다 (Table 2.3). 전체 노인 인구(600만명)의 5% 수준(퇴직연금 수급자 기준 대략 30만명)인 공무원연금 수급자의 연금 지급에 그토록 큰 재원이 소요된다는 것은 국민들이 쉽게 수긍할 수 없는 것이었다.

2.1.3. 재정악화의 원인 공무원연금의 재정 악화 및 이에 따른 정부보전금의 급증은 주로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인한다 (CoNC, 2015b, p.4). 첫째, 인구고령화와 저금리에 따른 연금수급자의 증가이다. 우선 공무원의 평균수명이 1960년의 52세에서 1981년의 66세를 거쳐 2012년에는 82세로 상승했다. 또한, 저금리 시대와 함께 연금선택율도 1982년에 32.6%에서 1991년 49.4%, 2001년에 79.7%, 2012년에는 93.7%로 급속히 높아졌다. 이에 따라 연금수급자의 수는 1982년 3.7천 명, 1990년에는 2.5만 명, 2013년에는 36.3만 명으로 30년간 98배나 증가했다. 이러한 요인이 합쳐져서 공무원 재직자(보험료납부자)와 연금수급자의 비율인 제도부양율은 1982년 0.6%에서 1990년 3.0%로, 2013년에는 33.8%로 증가했다.

둘째, 공무원연금이 부담에 비해 매우 관대한 급여를 보장하는 것도 재정적자의 주요한 요인이다. 33년 가입기준으로 급여수준은 1960년 46%, 1967년 65%, 1981년 76%(퇴직직전 3년간 보수월액 기준)로 상승되었다. 2009년 개혁은 급여수준을 62.7%로 낮추면서 동시에 연금산정기준을 최종보수월액에서 생애평균소득월액으로 변경하였다. 이때 생애평균월액은 생애보수월액의 약 1.5배 수준으로 알려졌다. 결과적으로 연금지급율은 소폭 하향 조정(2.3% → 1.9%) 되었지만 동시에 산정기준이 상향되면서 지급액은 거의 줄어들지 않게 된 것이다. 한편, 보험료율은 1960년에 보수월액의 3%, 1970년에 7.2%, 1996년에 8.4%, 2001년에 11%, 2009년 17%, 2014년에 14%(산정기준이 보수월액에서 기준소득으로 변경됨에 따라 조정된 보험료율)로 조정되어 왔다.

보험료 대비 급여수준의 비율은 1960년 15.3배, 1970년 9.0배, 1981년 10.5배, 1990년 9.5배, 2001년 6.9배, 2009년 4.5배, 2010년 4.5배 등 점진적으로 낮아졌다. 국민연금의 경우 이 비율이 1988년 도입 당시 23.3배, 1998년 6.7배, 2008년 5.6배로 짧은 기간 동안 더 급격히 하향되었다. 공무원연금의 경우 특히 낮은 보험료율과 높은 급여수준의 조합 때문에 오래 동안 적용되었던 기연금수급자 혹은 거의 퇴직연령에 도달한 사람들의 경우 수익비가 무려 4배를 넘는다. 2009년 개혁 등으로 장기적으로 수익비가 약간 낮아질 뿐 현 공무원세대들은 매우 높은 수익비를 거의 그대로 보장받는 구조이다. 따라서 현수급자는 물론 향후 수십 년간 퇴직할 공무원들이 다수가 사망할 때까지 긴 기간 동안 공무원연금의 재정은 큰 압박에 시달릴 수밖에 없다.

2.2. 급여수준의 관민격차 문제

공무원연금의 재정불안정 문제와 함께 연금의 관민 불평등도 공무원연금의 개혁이 불가피한 중요한 요인의 하나이다. 공무원연금은 재정이 불안한 상황에서 국민연금에 비해 지나치게 관대한 급여를 지급하

고 이를 국고에서 메우고 있다. 급여의 불평등은 연금지급률(이론적 급여수준), 실질적 평균 급여수준, 국고의 역할(재정적 불평등) 등에서의 차이에서 확인된다.

2.2.1. 연금지급율의 비교 공무원연금과 국민연금간 급여 차이를 발생시키는 가장 큰 요인은 가입 기간 1년당 지급율의 격차이다. 공무원연금은 연금산정을 재직기간 상한으로 설정된 33년 재직기준 생애평균소득의 62.7%를 보장한다. 재직기간이 1년 늘어날수록 연금액은 소득의 1.9%(= 62.7%/33년)가 늘어난다. 반면, 국민연금은 40년 가입기준 평균소득자 기준 생애평균소득의 40%(연금지급율 1%)를 보장한다. 가입기간 1년당 1%의 지급율은 2028년부터 적용된다. 제도 도입초기 연금지급율은 1.75%(40년 가입기준 소득대체율 70%)에 달하였지만, 1997년 개혁으로 그때부터 1.5%(60%/40년)로 낮아졌다. 다시 2007년 개혁으로 2008년 당년도에만 1.25%(50%/40년)로 큰 폭 줄어들었고, 2009~2028년까지는 점진적으로 1.0%까지 축소될 계획이다 (CoNC, 2015c).

단순히 비교할 때 공무원연금과 국민연금 간 연금지급율은 약 두 배의 차이가 있다. 그러나 여기에 그치지 않는다. 두 배의 차이는 아직 두 제도 간 급여원칙의 차이를 반영하지 않은 것이기 때문이다. 즉, 공무원연금은 소득수준에 따라 지급율의 차이가 없는 완전비례연금인 반면, 국민연금은 재분배기능 때문에 소득이 높을수록 지급율이 더 낮아지는 점을 감안하지 않고 있다는 것이다. 따라서 동일 소득자를 기준으로 지급율을 비교해야 공정한 비교라고 할 수 있다. 예를 들어, 생애평균소득이 월 300만원인 사람이 공무원연금에 가입한 경우 지급율이 1.9%인 반면, 국민연금에 가입한 경우 재분배 기능 때문에 0.83%에 불과하다. 나아가 국민연금의 최고소득상한(400만원)을 넘어서는 450만원을 기준으로 보면 국민연금의 지급율은 0.67%, 600만원인 소득자의 경우 0.5%로 크게 낮아진다. 따라서 소득이 높아질수록 양 제도간 지급율의 격차가 극단적으로 커지는 것을 알 수 있다. 이렇게 국민연금의 재분배기능을 고려하지 않고 단순히 각 제도의 평균소득자를 기준으로 지급율을 비교하는 것은 실제 급여수준의 차이를 제대로 반영하지 못한다.

한편, 이렇게 큰 지급율 격차가 큰 문제가 없다는 입장은 그 이유로 두 가지 점을 제시하고 있다. 하나는 보험료율의 차이가 크다는 것이고, 다른 하나는 공무원연금에는 퇴직금이 포함되어 있다는 것이다 (Work's Institute of Industrial Labor Policy, 2009). 하지만 두 주장 모두 지급율의 격차를 정당화하기에는 다소 부족하다. 국민연금의 보험료율은 현재 9%로 공무원연금(14%)에 비해 낮은 것은 사실이다. “하지만 공무원연금에서 보험료가 14%는 2009년 개혁 이후부터 점진적으로 올린 결과이다. 그 이전만 해도 그 보다 크게 낮은 수준(11%대 추정)이었다. 국민연금이 1988년 3%였던 보험료를 10년만인 1998년에 9%로 인상한 것을 고려하면 공무원연금의 보험료는 오랜 기간 동안 높지 않게 유지되다가 상당히 점진적으로 인상되었다고 할 수 있다. 이 점을 고려하면 큰 보험료 격차는 비교적 최근의 일이라고 할 수 있다.”

나아가 공무원연금에 퇴직금이 포함되어 있다는 점은 일부 맞다. 퇴직수당이 분명 따로 존재하지만 민간부문의 퇴직금 수준의 약 40%에 달할 정도로 낮기 때문이다. 나머지 60%의 퇴직금이 연금에 포함되어 있다고 하지만 이를 너무 과대평가되어서는 안된다. 민간 퇴직금은 연금화한다고 가정하면 40년 가입기준 약 20%(지급율 0.5%)의 소득대체율의 보장하는 수준이다. 연금에 포함된 것으로 볼 수 있는 부분은 12%(민간퇴직금의 60%)이고 이를 연금지급율로 따지면 0.3%(12%/40년)에 상당하는 것으로 공무원연금 지급율과 국민연금의 지급율간 간극을 메우기에는 매우 부족하다. 즉, 연금에 퇴직금의 일부가 포함되어 있다는 사실이 그렇게 높고 관대한 연금지급율의 정당성을 뒷받침해 주지는 못한다.

이를 보다 명확히 하기 위해 Table 2.4는 양 연금의 가입자 소득수준별로 퇴직금/퇴직수당을 포함하여 산정한 총 지급액, 소득대체율 및 연금지급율을 보여주고 있다. 이러한 지표를 비교를 위해 세 가지의 동일한 가정에 기초하여 산정했다. 1) 양 제도의 가입자는 30년을 동일하게 가입하고 퇴직하며, 2) 각

Table 2.4. Comparison of payment rate between National Pension Scheme and Civil Servants' Pension Scheme

<국민연금> (단위: 만원, %)				
소득	국민연금	퇴직금	합계	총 지급율
200	60 (30%)	30 (15%)	90 (45%)	1.5 (국 1.0 + 퇴 0.5)
300	75 (25%)	45 (15%)	120 (40%)	1.33 (국 0.83 + 퇴 0.5)
450	90 (20%)	67.5 (15%)	157.5 (35%)	1.17 (국 0.67 + 퇴 0.5)
600	90 (15%)	90 (15%)	180 (30%)	1.0 (국 0.5 + 퇴 0.5)

주: 1) 퇴직금: 40년 가입 시 소득대체율 20%, 30년 가입 시 15% 정도 된다고 가정.

2) 국민연금의 경우 소득상한선(408만원)으로 인해 상한선을 넘는 소득자의 연금액은 동일, 공무원연금의 소득상한선은 평균소득인 447만원의 1.8배인 805만원.

<공무원연금> (단위: 만원, %)				
소득	국민연금	퇴직금	합계	총 지급율
200	114 (57%)	12 (6%)	126 (63%)	2.1 (공 1.9 + 퇴 0.2)
300	171 (57%)	18 (6%)	189 (63%)	2.1
450	256.5 (57%)	27 (6%)	283 (63%)	2.1
600	342 (57%)	36 (6%)	378 (63%)	2.1

주: 1) 공무원의 퇴직금(퇴직수당)의 민간의 40%로 전제(15% * 0.4 = 6%).

연금에 가입한 소득이 생애기간 동안 동일하다. 3) 퇴직금(혹은 퇴직수당)은 퇴직 후 15년간 연금으로 받는다. 이러한 조건 하에서 총 지급율을 비교해 보면, 200만원 소득자의 경우 국민연금은 1.5%, 공무원연금 2.1%로 약간의 차이를 보이다가 소득이 높아질수록 총지급율에 있어 큰 격차를 보이고 있다. 국민연금의 부과소득상한인 400만원을 넘어서면 거의 두 배 가량의 격차를 보이고 이는 결국 퇴직금을 포함한 총 소득대체율 및 연금수급액의 지나친 차이로 이어지고 있다.

2.2.2. 평균 연금수급액의 비교 2013년 말 국민연금 전체 수급자의 평균 연금액은 약 월 31만원이다. 이중 20년 이상 가입한 수급자의 평균 연금액은 약 85만원이다 (NPRI, 2014). 이에 반해 공무원연금의 경우 월 실수령 평균 퇴직연금액은 219만원, 사학연금은 259만원에 달하고 있다. 먼저, 이러한 수급액의 격차는 앞서 언급한 연금지급율의 차이에 가장 크게 기인하고 있다 (CoNC, 2015a, 2015b).

둘째, 두 제도간 성숙도 및 평균가입기간의 차이도 수급액 격차의 중요한 요인이다. 제도가 오래될수록 수급자의 평균가입기간이 늘어나고 수급액도 자동으로 늘어난다. 특히 공무원연금의 경우 연금수급을 위해서는 최소 20년 이상의 재직기간을 요하므로 국민연금(특례수급자를 포함하므로 대략 10년)에 비해 두 배 더 엄격하므로 수급자들의 평균가입기간도 상대적으로 크게 높다.

셋째, 수급액의 격차는 부과소득 및 연금산정소득의 상한선에서의 차이에서도 비롯된다. 국민연금의 상한은 400만원을 조금 넘지만 공무원연금은 그 보다 무려 두 배나 되는 805만원 수준이다 (CoNC, 2015b). 이러한 상한선의 격차는 두 배에 달하는 지급율의 차이를 다시 수령연금액에서 배가시키는 요

인이 될 수 있다. 마지막으로, 국민연금의 경우 소득재분배 기능으로 인해 전반적으로 연금액이 하향 조정 내지 평균화되는 경향이 있다. 이로 인해 고소득층의 경우 공무원연금과 비교할 수 없을 정도로 낮은 연금액을 받게 되므로 전체적으로 평균수급액은 낮아지게 된다는 것이다.

앞서 언급한 연금수령액 격차의 요인들 중 평균가입기간은 시간이 지날수록 어느 정도 서로 수렴하겠지만 연금지급율, 소득상한의 격차 그리고 재분배기능에 의한 연금격차는 제도적으로 규정된 것으로 결코 수렴할 수 없는 요소들이다. 평균가입기간이 수렴하더라도 지급율의 격차, 재분배 요소의 영향이 워낙 커 현재 연금수급액의 격차는 줄어들지 않을 가능성이 매우 높다.

이러한 수급액의 격차는 퇴직연령이나 기대수명을 전혀 고려하지 않은 평면적 비교이다. 특히 공무원에게 보다 유리하게 적용되는 퇴직연령을 감안하여 전생애 동안의 총수급연금액에서의 격차를 고려하면 더욱 큰 차이를 보이게 된다. 공무원연금은 2009년 개혁 이후 신규 입직자에 대해 65세부터 연금을 지급하는 것으로 바꾸었다. 이미 재직 중인 사람은 60세 혹은 정년 도달 시에 연금 수령이 가능하다. 반면, 국민연금의 경우 1997년 개혁으로 2013년부터 2033년까지 출생연도별로 61~65세의 연금수령연령을 적용받기 때문에 최악의 경우 공무원에 비해 5년이나 더 짧게 연금을 수령하게 된다.

이러한 제도적 격차 등에 따른 수령 연금액의 관민격차는 주로 공무원의 생애 보수가 민간부분에 비해 낮다는 점에서 정당화되곤 한다. 하지만, 김대중 정부 이후 민관 보수수준이 서로 수렴해 가고 있는 것으로 나타났다 (Kim과 Park, 2014; Kim, 2008). 또 공무원은 근로기간 중 노동 및 정치적 권리에 대한 제한이 가해진다는 점도 연금격차의 주요한 논거로 자주 거론되지만 이 또한 해고 제한 등 공무원의 직업적 안정성을 고려하면 설득력이 떨어진다. 이것이 국민들이 공무원에 대한 높은 연금을 특권으로 인식하는 이유이다.

2.2.3. 재정적 불평등 공무원연금은 2000년 법 개정 시 향후 발생하는 모든 적자를 제한없이 국고에서 메워주기로 하는 규정을 도입했다. 이러한 국고보전금 제도는 국민연금에는 없다. 공적연금은 국고가 최후의 보루이므로 경기 악화 등으로 연금재정이 어려워질 경우 일시적으로 국고가 지원해 주는 것은 선진국에서 흔히 찾아볼 수 있다. 하지만 우리 공무원연금과 같이 일시적으로 재정이 어려운 경우가 아니라 무제한적으로 적자를 보전해 주는 것은 매우 이해하기 어려운 것이다.

물론 국고보전금 제도의 근거가 없지는 않다. 공무원연금은 사용자부담인 퇴직금 부분을 포함하고 있으므로 일정부분 국고의 추가부담도 가능한 것이다. 그렇다면, 연금에서 퇴직금 부분을 명확히 분리하고 그에 상응하는 국고를 지원하는 것이 순서이다. 연금과 퇴직금이 혼합된 상태에서 국고가 어디까지 퇴직금을 지원하는데 대해 명확하지 않아 논란의 대상이 될 수밖에 없다. 게다가 국고의 무제한적 투입은 여러 가지 문제를 야기하게 된다. 우선 이는 도덕적 해이를 유발하게 된다. 재정이 어려워도 국고가 지원해 주기 때문에 이해관계자들은 개혁에 선 듯 나설 이유가 크지 않게 된다는 것이다. 이러한 도덕적 해이는 이미 2009년 개혁에서도 나타났고 2015년 개혁에서 재현되었다고 볼 수 있다.

나아가 기존 공무원연금의 국고보전금제도는 국민연금과의 형평성 문제 및 사회집단간 심각한 갈등을 야기한다는 점이다. 국민연금은 인구고령화에 따른 심각한 장기 재정불안 문제에 직면하여 과감한 개혁을 지속해 왔다. 이는 결국 최후의 보루자로서 국고 및 미래세대의 짐을 크게 덜어준 셈이나 마찬가지이다. 반면, 공무원연금은 관대한 급여를 주면서 그 적자를 일반 국민이 내는 세금으로 매우도록 한 점은 부담자로서 일반 국민이 수용하기 어려운 부분이다. 더구나 공무원연금에 지급되는 연간 2조원의 국고보전금은 2013년 보수총액 대비 약 4%에 달하는 수준이므로 이미 사용자로서 국가의 퇴직금 부담분(연금에 포함된 부분으로서 8.3%의 60% = 약 5%)에 육박하고 있다. 앞으로 국고보전금 규모가 사용자로서의 국가의 퇴직금부분을 크게 초과한다는 점에서 국민연금과의 재정적 불평등을 초래하고 있다.

2.3. 제도구조적 문제

2.3.1. 사회보장성격과 인사정책적 성격의 혼용 현재의 공무원연금은 사회보장 성격의 노후보장(연금)과 인사정책적 성격(퇴직금) 등을 포괄하는 다목적의 노후보장제도로 설계되어 있다. 하지만, 1960년 도입 당시 공무원연금제도는 기본적 노후소득보장을 목표로 한 사회보험 내지 사회보장제도의 성격이 강했다. 가입자가 낸 만큼 받는 소득비례연금이었고 연금지급개시연령도 60세로 정해져 있었다. 정부는 1962년 연금지급개시연령을 폐지하여 나이에 관계없이 연금을 지급하는 제도로 바꾸었다. 이로써 노후를 보장하는 제도가 아니라 퇴직보상제도 내지 인사정책적 성격의 제도로 급선회했다. 우수한 인재를 유지한다는 명분 아래 수 차례에 걸쳐 급여수준도 큰 폭으로 인상되었고, 1991년대에는 추가적인 퇴직급여인 퇴직수당이 신설되었다. 이러한 조치들은 모두 민간에 비해 상대적으로 낮은 임금과 퇴직금을 보충하여 공무원들의 사기를 진작하려는 조치였다. 제도 도입 후 얼마 안되어 공무원연금은 우수한 인재를 유치하고 장기근속을 유도하는 인사정책적 중요한 수단이 되었다 (Kim과 Choi, 2004; BusinessPost, 2014.10.28.).

공무원연금제도에서 근로자의 노후를 보장하기 위한 사회보장적 성격은 약해지고 퇴직보장/공로보장적 성격은 강화되었다. 공무원을 일반 근로자로부터 분리된 독특한 신분으로 인정하고 이들의 전적인 헌신을 끌어내기 위해 공무원과 그 가족에게 퇴직 시 관대한 소득보장을 제공하는 복지 및 인사제도로 발전한 것이다. 특권에 대한 반대급부로 공무원의 신분상 제약으로 인한 불이익도 추가되었다. 파업·태업 등 쟁의행위 금지, 영리활동 제한, 재산의 등록과 공개, 주식백지신탁, 도덕성 요구와 이를 위반 시 공직 박탈과 연금감액 등의 조치는 공무원연금의 특권적 혜택을 누리기 위해 충족해야 하는 조건이었다 (CoNC, 2015b, p.66). 공무원연금의 이러한 특권적 지위는 공무원에게 국가발전에 중요한 역할을 인정한 독일과 일본과 같은 보수주의적 국가의 예를 따른다고 할 수 있다.

하지만, 1990년대 처음 재정적자를 맞이하고 외환위기를 겪으면서 상황이 반전되었다. 연금의 중요성이 강해지기 시작하면서 연금선택률이 급증했다. 그로 인해 재정이 더욱 악화되자 정부는 수급연령제를 제도입하였고, 소득이 있을 경우 연금의 일부를 제한 혹은 정지하는 등 공무원연금의 특권을 제한하는 조치를 취했다. 이로써 사회보장적 성격이 강화되었지만, 여전히 인사정책적 성격에서 벗어나지 못했다. 특히 민간에 비해 공무원의 보수가 낮다는 점 등을 들어 급여 측면의 조정은 거의 이루어지지 못했다 (Kim과 Choi, 2004, p.64).

그 후 공무원의 보수수준이 크게 향상되었음에도 불구하고 여전히 종전의 통합적 성격은 유지되고 있다. 특히 IMF 금융위기 이후 전사회적인 자유화 경향에서 사회발전에 대한 국가의 역할이 감소하고, 이에 따라 공무원 지위에 대한 국민의 지지도 예전만 못하다. 공무원연금제도를 둘러싼 사회적이고 제도적인 환경이 전반적으로 변화하고 있는데도 공무원연금의 구조는 여전히 구시대에 머물러 있고 그 변화에 대해 이해 당사자들이 적응하지 못하고 있다.

2.3.2. 사회연대 제도에서 제외 혜택 공무원연금은 전통적으로 인사정책적/공로보상적 성격이 강하여 퇴직 전 소득지위를 보장하는 완전 소득비례연금이자 특정 직업집단을 대상으로 하는 직역연금이다. 이런 점에서 재분배 기능이 개입할 여지가 적다. 반면, 원래부터 사회적 연대를 강조하는 사회보장제도로 도입된 국민연금은 저소득층의 보호를 위해 강한 소득재분배 기능을 도입하고 고소득층에게 그에 대한 재원조달의 의무를 부과하고 희생을 요구하고 있다. 그런데 이러한 재분배기능으로부터 공무원 등 특수직역집단이 제외되어 있는 것은 정당화되기 어렵다. 특히 대부분의 특수직역집단은 상대적으로 고소득층에 속하고 이들은 사회전반의 저소득층을 보호하는데 연대하지 않는다는 것은 국민들에게 수용되기 어려운 것이다.

공무원연금이 실령 역사적으로 국민연금보다 일찍이 도입되고 성격이 크게 다르게 발전되어 왔다고 하더라도 사회연대제도에서 제외되는 그러한 특혜를 계속 지속시켜야 하는지는 의문이다. 국민연금이 도입되면서 혹은 그 이후에라도 사실 공무원연금이 구조적으로 조정되는 것이 바람직한 것이었다. 예를 들어, 우리나라와 같이 민관 격차를 크게 유지해 오던 일본은 1985년 개혁 시 자영자 중심의 국민연금을 전국민 보편적 기초연금으로 전환하여 모든 국민을 하나의 재분배제도로 편입했다. 최근 2012년 개혁에서는 2층의 비례연금 부분에서도 민관 연금 격차를 아예 없애버렸다. 미국도 1983년 연방공무원 연금을 다층체제로 분리하고 연방공무원 등을 1층 보장제도로서 강한 재분배 기능을 가진 국민연금인 OASDI에 편입시켰다 (CoNC, 2015a; Shong, 2012).

이처럼 다른 나라에서도 종전의 전통적인 연금제도에서 사회보장성격과 공로보상적 성격을 분리하여 제도의 투명성을 높이는 동시에 민관 급여격차를 해소하고 재분배기능을 전국민으로 확대하는 개혁사례들을 찾을 수 있다. 이러한 추세는 물론 일차적으로 특수직역집단에 적용되는 연금제도의 재정적 불안정성을 해소하는 데서 출발하고 있다. 특히 인구고령화, 민주화, 세계화 시대에는 특수직역집단에게 공적 연금 부분에서 특별한 보호를 제공해야 필요성과 명분이 크게 약화되었고, 관대한 급여를 유지하기가 더욱 어렵게 되었기 때문이다. 이에 개혁은 바로 특수직역집단에게 그 동안 과다하게 주어진 공적 보호수준을 일반 국민연금 수준으로 줄이는데 초점을 두고 있다. 이는 공적 급여수준의 ‘하향평준화’가 아니라 사회적 여건의 변화 등에 따른 재원조달능력과 형평성을 고려한 ‘적정급여화’라고 볼 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 특수직역연금의 상대적으로 과다한 급여수준은 재정안정화 차원에서 줄여야 하며(대신 퇴직금 부분의 인상 등 다른 추가적인 보호수단의 강화), 또 사회연대 차원에서 그 가입자는 국민연금의 재분배기능에 통합하는 것이 바람직하다. 재정안정화, 사회적 연대강화 등의 차원을 떠나 공무원 등 특수직역집단을 국민연금에 편입해야 하는 이유는 또 있다. 특히 국민연금은 전가입자 평균소득이 연금액에 큰 영향을 미치는 구조이고, 고소득층인 공무원 등 특수직역집단을 국민연금 가입대상에서 계속 제외하고 있으면 전가입자 평균소득이 전국민의 생활수준을 제대로 반영하지 못하게 되기 때문이다.

3. 2015년 공무원연금개혁에 대한 평가

3.1. 2015년 공무원연금개혁의 추진 경과

2015 공무원연금 개혁은 2014년 2월 25일 대통령이 공무원연금개혁을 포함한 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하면서 시작되었다. 이에 안전행정부에서는 2014년 상반기에 KDI 연구용역을 통해 제도개혁안을 마련하였고 이를 동년 연금학회 가을학술대회를 통해 발표하려고 하였다 (KDI, 2014; Kim, 2014). 하지만, 공식적으로 발표되기도 전에 자료가 언론에 배포되면서 정부·여당의 연금개혁안이 구체적으로 드러났는데, 핵심적 목표는 공무원연금의 수급부담구조를 장기적으로 국민연금과 동일하게 맞추는 것이었다. 특히 2016년부터 신규로 입직하는 공무원부터 국민연금과 동일하게 보험료율 9%와 표준 급여수준 40%를 적용하되 퇴직수당을 민간의 퇴직금 수준으로 상향하는 것이 그 골자였다. 공무원연금과 국민연금의 틀을 일원화하여 장기적으로 통합의 길을 열자는 취지가 깔려 있었다고 판단된다.

이에 대해 야당과 이해당사자인 공무원 노조는 이 개혁안이 기존 공무원과 신규공무원간 편을 가르고 연금의 하향평준화를 조장한다고 강하게 비판하였다. 하지만, 정부와 새누리당은 기존의 KDI안에 여론에 의해 제기된 재분배기능을 추가로 도입하는 안을 당론으로 확정하고 2014년 10월 28일 공무원연금법 개정안을 당대표가 발의하는 식으로 개혁을 추진하였다. 더구나 동년에 발생한 세월호 사건으로 민심은 ‘무능한’ 공무원집단에 대한 반감으로 이어졌고 이러한 분위기에서 공무원연금 개혁이 쉽게 이루어질 것으로 예상되었다. 그러나 공무원노조의 입장을 수용한 야당이 여당의 개혁안에 반대하면서 상황은 반전

되었다. 이에 2014년말 국회의원·정부·공무원노조·연금전문가 등 이해관계자가 참여하는 논의기구로서 국회 내 “공무원연금개혁특별위원회(특위)”와 “국민대타협기구”를 만들어 시간을 두고 사회적 합의를 도출하기로 하였다.

이 사회적 기구에서 물론 다양한 개혁 대안이 검토되었다. 이때 기존의 여당 안에 미국식의 다층구조 개편안(일명 김태일안), 그리고 기존 여당안을 크게 후퇴시키고 야당안을 구체화시킨 김용하안, 나중에는 야당안(재분배 기능을 1% 지급율에 대해서만 적용) 등이 추가되었다. 하지만, 공무원노조 등 이해당사자들은 대타협기구 논의과정에서 어떠한 형태로든 국민연금으로 접근하는 안(기존 여당안 및 김태일안 등)에 반대하였고 결국 노조의 지지를 받은 야당 안이 여야 논의과정에서 주로 관철되었다. 2015년 5월 종전의 제도 틀을 유지하되 보험료율의 인상, 지급율의 소폭 인하 및 지급연금액의 동결 등을 골자로 하는 보수적 개혁안이 국회를 통과하면서 2015 개혁은 마무리되었다(MPM·GEPS, 2015).

3.2. 2015년 공무원연금 개혁의 주요 내용

2015년 공무원연금개혁의 세부적인 조치는 추구하는 목표에 따라 연금재정 안정화, 형평성 제고, 연금제도 개선 세 가지로 분류될 수 있다. 개혁의 세부적 내용은 다음과 같다(MPM·GEPS, 2015; MPM, 2015). 먼저, 연금재정 안정화를 위한 더 내고 덜 받는 조치이다. 이는 보험료율을 14%에서 18%로 5년(2016~2020년)에 걸쳐 단계적으로 인상하고, 대신 연금지급율은 1년당 1.9%에서 1.7%로 20년 간에 걸쳐 단계적으로 낮추는 계획을 담고 있다. 지급율의 축소로 33년 가입기준 최고 소득대체율은 62.7%에서 56.1%로 소폭 조정된다.

다음으로, 형평성 제고를 위한 조치이다. 형평성의 목표는 세 가지 차원으로 분류될 수 있다. 첫째는 국민연금과의 형평성이다. 둘째는 공무원연금 저급여 수급자와 고급여 수급자 간의 형평성, 셋째는 신규 공무원과 현 재직자 및 현 수급자와의 형평성이다.

첫째, 개혁 초기 국민연금과 형평성 제고를 위한 조치는 신·구 공무원을 분리하고 신규 공무원에 대해 국민연금과 유사한 부담 및 급여체계에 편입시킨다는 것이었다. 이를 통해 장기적으로 국민연금제도와 의 통합을 지향하려 하였다. 하지만 개혁의 진행과정에서 이러한 조치는 이해당사자들의 강한 반대에 부딪혀 실행되지 못했다. 오히려 국민연금에 비해 공무원연금에서 불리한 일부 조건들을 개선하는 조치들이 실시되었다. 최소가입기간이 20년에서 10년으로 단축되었고, 기존 공무원연금이 보장하지 않던 비공무상 장애에 대한 보장도 도입되었다. 소폭의 급여수준 조정을 제외하면 공무원연금 수급자의 혜택은 오히려 확대되었다고 할 수 있다.

둘째, 공무원연금 수급자 중에서 저급여 수급자와 고급여 수급자의 형평성 제고를 위해 소득재분배 기능이 국민연금과 동일한 방식으로 도입되었다. 즉 연금산정 시 본인의 기준소득(B)뿐만 아니라 전체 공무원의 평균 기준소득(A)가 반영된다. 연금액은 $(A + B)/2 \times \text{지급율}(1.0\%) \times \text{재직년수}$ 로 결정된다. 단 소득재분배는 전체 지급율 1.7% 중에서 1%에 대해서만 적용되고, 나머지 0.7%에 대해서는 종전(기준소득 $\times 0.7\% \times \text{재직년수}$)과 동일하게 산정된다. 이 조치로 보수가 평균보다 낮은 공무원의 연금산정 기준소득은 상향되고 평균보다 기준소득이 높은 공무원들의 연금산정 소득은 하향된다. 이로써 소방관, 경찰 등 저소득층의 현장 공무원의 연금액이 상대적으로 덜 삭감된다. 이와 동시에 소득상한선을 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배에서 1.6배로 낮추었는데, 이를 통해 고급여 수급자 연금소득의 일부가 삭감되었다. 2015년 공무원의 기준소득월액 평균액이 467만원으로 예상되는데, 연금부과소득의 상한은 내년도부터 840만원에서 747만원으로 하향 조정된다.

마지막으로, 신규공무원 세대와 현 수급자 세대 간의 형평성 제고를 위해 2016년부터 2020년까지 5년간 지급되는 퇴직연금, 유족연금, 장애연금에 대한 물가연동이 동결된다. 세대 간 불균형도 부분적으로

Table 3.1. Projection of saved financial burden through reform (단위: 억 원, 2015년 불변가격)

연도	총전 (A)	개정		
		금액 (B)	절감율	절감액 (B - A)
2016~2055	9,166,129	7,402,483	-19%	-1,763,646
2016~2065	12,271,763	10,067,939	-18%	-2,203,824
2016~2075	15,839,312	13,115,272	-17%	-2,724,040
2016~2085	19,871,381	16,541,306	-17%	-3,330,075

자료: MPM·GEPS (2015, p.12) .

Table 3.2. Projection of saved government subsidies through reform (단위: 억 원, 2015년 불변가격)

연도	총전 (A)	개정		
		금액 (B)	절감율	절감액 (B - A)
2016~2055	5,722,087	3,219,377	-44%	-2,502,710
2016~2065	7,612,482	4,401,173	-42%	-3,211,309
2016~2075	9,855,370	5,826,084	-41%	-4,029,286
2016~2085	12,382,855	7,411,114	-40%	-4,971,741

자료: MPM·GEPS (2015, p.12).

시정하는 또 다른 조치는 2009년 실시된 개혁조치의 적용범위를 확대한 것이다. 2009년 연금개혁 당시 유족연금의 지급율은 70%에서 60%로 하향되고 수급개시연령은 60세에서 65세로 상향되었지만 이는 2010년 이후 신규 임용자부터 적용하도록 하였다. 이번의 조치로 2009년 이전 임용자에게도 위의 두 조치가 확대된다. 단 수급개시연령의 상향은 1996년 이후 임용자까지만 확대된다.

이외에도 공무원연금제도의 사회보험적 성격을 강화하기 위한 조치들이 실시되었다. 먼저, 기여금 납부 및 급여산정기간의 상한이 33년에서 36년으로 연장되었다. 하지만 종전의 급여수준을 초과하는 것을 방지하기 위해서 재직기한 상한은 개정법이 시행되는 2016년 당시의 재직기간에 따라 33년부터 36년까지 단계적으로 확대되었다. 이 조치는 또한 연금급여 삭감의 정도를 완화하는 효과를 가진다. 그리고 연금수급권 발생 후 다른 근로소득이 발생할 경우 연금소득의 지급정지제도도 강화되었다. 기존은 수급자가 공무원으로 재임용될 시 급여가 전액 정지되었다. 하지만, 개정법은 추가적으로 국회의원 등 선출직 공무원으로 재취업되더라도 급여가 전액 정지되도록 하였다. 정부 출연기관에 재취업할 경우에는 기존에는 소득에 비례해 최대 절반의 급여를 정지하던 것을 더 확대하였다. 근로소득이 기준소득월액의 평균액의 1.6배를 초과하는 경우는 연금급여가 완전히 정지된다.

3.3. 2015년 공무원연금개혁 평가

2015 공무원연금개혁은 위와 같이 재정안정화, 연금제도 간 형평성, 제도구조적 투명성 세 측면에서 평가될 수 있다. 우선 재정안정화 측면이다. 이번 개정으로 2016년부터 2085년까지 공무원연금에 대한 총 재정부담(사용자로서 국가부담금 + 국고보전금)은 1,987조원에서 1,654조원으로 감소하여 약 330조원이 절감될 것으로 기대된다 (Table 3.1). 절감율은 17%이다. 반면, 정부보전금의 절감액은 497조원이고 절감율은 40%이다 (Table 3.2). 이처럼 총 재정부담 절감액(혹은 절감율)이 정부보전금 절감액(혹은 절감율)보다 적은 것은 이번 개혁이 덜 주는 것보다는 더 내는 것에 초점을 맞춘 개혁이라는 것을 보여주고 있다. 다시 말해, 이번 개혁은 주로 보험료율의 인상을 통해 가입자의 부담분이 늘어나면서 총 재정부담과 적자보전금이 줄어들었다는 것을 의미한다.

그러나 총재정부담이 적정하다거나 정부보전금의 부담이 없어졌다는 것을 의미하지 않는다. 총 재정부담이 일부 줄어들기는 했으나 사용자로서 국가가 감당해야 할 부담액은 2085년까지 총 1,654조원으로

여전히 매우 높다. 정부보전금도 1,238조원에서 741조원에서 줄었다고는 하나 향후 한해 평균 10조원을 넘어서는 규모이다. 현재 국고가 부담해야 보전금(연간 2조원)에 비해 5배나 높은 수준이다. 보험료를 인상의 효과로 일시적으로 국고보전금은 더 늘어나지는 않지만 보험료를 인상이 종료되는 5년 이후에는 다시 기하급수적으로 늘어날 것으로 예상된다. 이런 점에서 이번 재정안정화 조치는 전혀 충분하지 않다고 평가될 수 있다.

연금제도간 형평성 측면에서 평가는 더욱 부정적이다. 이번 개혁은 국회에서의 논의과정에서 본래의 의도와 취지가 크게 후퇴하면서 형평성 측면은 거의 간과되었고 관련 조치도 미흡했다고 평가된다. 오히려 형평성 논의는 부분적으로는 공무원연금의 혜택을 강화하는 명분으로 사용되었다, 형평성 문제의 핵심은 공무원연금과 국민연금 간 급여수준의 격차이다. 이러한 격차는 주로 공무원연금에 퇴직금부분이 포함되어 있다는 것을 내세워 계속 정당화되었다. 그렇다면 국민연금 부분과 퇴직금부분을 분명히 분리하여 각각 얼마의 격차가 있는지가 명확히 제시되어야 한다.

정부는 현행 구조를 그대로 두면서 보험료율을 상향하고 급여수준을 하향한 결과, 국민연금과 공무원연금 간 수익비가 유사하게 되었다는 점을 강조하면서 형평성 문제를 완화했다고 주장하고 있다. 하지만 그러한 주장은 설득력이 떨어진다. 수익비는 급여수준이 부담수준에 얼마나 합당하게 근접했는지를 말해 줄 뿐 보장수준의 격차를 보여주는 지표가 아니기 때문이다. 앞서 개혁 배경에서 논의한 바와 같이 이번 개혁에도 불구하고 공무원연금의 급여수준은 미미한 수준으로 줄었다(30년 가입기준 62.7% → 56.1%: 6.6%p). 국민연금과의 급여수준 격차도 약간 축소되었을 뿐 근본적으로 해소된 것이 아니다.

나아가 이번 공무원연금 개혁은 공무원연금제도 성격의 모호성을 극복하는데도 한계가 있다. 부분적으로 사회보장 성격을 강화하는 일부 조치가 취해지기는 했지만, 공무원연금의 사회보장적 성격과 인사정책적 성격을 분리하고 사회보장적 성격을 분명히 하는 데는 또 다시 실패했다. 물론 자체의 재분배기능을 도입한 부분에서 약간의 의미를 둘 수 있지만 이는 공무원들 간의 재분배이지 일반 저소득층의 보호와는 무관하다. 공무원이 국민연금의 재분배기능에서 제외되는 특혜가 여전히 유지되고 있다는 것이다. 우리 사회의 저소득층을 위한 공무원들의 희생과 연대는 수용되지 않고 있다.

전체적으로 볼 때 2015 공무원연금 개혁이 재정안정화, 제도 간 형평성(관민격차) 그리고 제도구조적 관점(투명성과 사회연대애의 편입) 측면에서 큰 성과를 이루었다고 보기는 어렵다고 평가된다. 구조적 개혁은 기각되고 모수적 개혁이 채택된 것이다. 이런 점에서 향후에는 보다 근본적이고 구조적 개혁이 요구된다. 즉, 공무원연금을 노후소득보장(연금) 기능과 인사정책(퇴직금) 기능으로 제도적으로 분화시키고, 그 동안 전혀 진전이 없었던 일반 국민의 노후보장과 공무원연금 간의 형평성을 획기적으로 제고하기 위해 연금제도 간 통합과 일원화 방안을 모색할 필요가 있다. 그 과정에서 공무원연금에 대한 재정안정화도 더 강화되어야 할 것이다. 국민연금과 공무원연금의 일원화는 국민적 열망이라는 점에서 향후의 개혁에서 최우선의 목표가 되어야 한다.

4. 한국 공무원연금의 개편방안

4.1. 개편방안의 기본 방향

향후 연금개혁 시 가장 우선적으로 고려해야 할 부분은 공무원연금의 기능적 복합성을 분해하는 것이다. 이는 이문제가 공무원연금의 가장 큰 문제이자 제도개혁의 걸림돌로 작용하고 있기 때문이다. 이러한 기능적 복합성은 다른 사회보장이 발달하지 않는 상황에서는 특정 집단에 대해 사회보장을 체계적이고 통합적으로 제공하기 위해 의미가 있었다. 하지만, 사회보장이 다원화하고 다기화된 상태에서는 중복과 불투명성을 야기하고 그로 인해 오해와 논란의 원인이 되고 있다. 건강보험도 2000년 국민건강보험으로 통합되었듯이 산재보상(공무상 장애 및 사망에 대한 보상)이나 실업/고용보장(비자발적 해고 등

Table 4.1. Benefit level of Civil Servants' Pension in selected countries

구분	미국(2013)	독일(2013)	일본(2012)	한국(2013)
국민연금(월)	1,294 달러	734 유로	16만 엔	32만원
공무원연금	FERS(신): 1,239 달러('11)	2,670유로('11)	21만 엔	218만원
국민연금가입자 평균소득(월)	3,760 달러	2,765 유로	30만 엔	200만원

주: 1) 일본의 국민연금은 후생연금 가입자의 수급하는 월평균연금액임(기초연금 + 후생연금). 공무원연금은 국가 공무원공제연금 수급자의 경우임.

2) FERS는 '86년부터 운영 중인 신연방공무원연금제도임(수급자의 평균재직기간 21년). 참고로, 구제도인 CSRS 수급자의 월 평균수급액은 4,384 달러('11)이며 평균재직기간은 35.5년임.

3) 독일의 공무원연금은 사회보험제도가 아니라 비기여 부양제도임.

자료: SSA (2013), Deutschen Rentenversicherung (2013), BMfAS (2011), Ministry of Health, Labour and Welfare (2014).

에 따른)도 일반 산재보험과 고용보험으로 이관할 필요가 있다. 특히 현행 공무원연금에서 노후보장(사회보장연금) 성격과 퇴직금(인사정책적 성격) 퇴직금 성격이 혼재되어 있는 부분은 제도의 투명성 제고 차원에서 분리되는 것이 바람직하다.

둘째, 이러한 제도의 기능적 분리는 최소한 연금부분에 있어서는 국민연금과의 형평성과 제도구조적 통합성을 고려하여 이루어져야 한다. 이를 위해 공무원이든 일반 국민이든 1층의 기본적 노후보장(기초연금과 국민연금 등 공적 보장)부분에서는 동일한 혜택을 부여하는 것이 바람직하다. 다시 말해, 향후에는 기초연금과 국민연금의 재분배 기능에 공무원 등 특수직역계층이 통합되어야 한다. 참고로, OECD 국가의 2/3는 재분배가 강한 기본적 노후보장부분에서는 일반국민과 공무원을 하나의 제도에 통합하여 계층 간 차별을 두지 않고 있다. 그리고 인사정책적 기능은 퇴직금 등 다른 부분에 완전히 이관되어야 한다. 이때 1층의 보장 외의 부분에서 인사정책상 필요하다면 민관의 격차 등을 두는 것은 용인될 수 있다. 다시 말해, 1층 보장 외의 부분에서 공무원 직역의 특수성을 감안한 다양한 인사정책적 장치를 두는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

마지막으로, 제도의 장기지속성과 급여의 적정성 간 조화를 이루는 범위 내에서 개혁이 이루어져야 한다. 1층 보장 이외의 부분에 대해 민관 간 급여 차등을 두더라도 급여의 적정성과 제도의 재정적 지속가능성이 담보되는 범위 내에서 이루어져야 한다. 사실 현재의 급여수준을 그대로 유지하면서 제도의 장기지속성을 크게 제고할 수 있는 방법은 없다. 또 현재의 급여수준은 지나치게 관대하여 민관 격차 문제를 넘어 더 이상 유지되기 어렵다. 현재 공무원연금의 실수령액 수준은 우리나라보다 전반적 소득수준(1인당 GDP 기준)이 2-3배 높고 제도성숙도 역시 높은 미국보다 높고 일본과도 거의 유사하다(Table 4.1). 그 만큼 보험료율의 계속적 인상을 통해 유지하는 것은 불가능하다는 것을 의미한다. 따라서 급여 적정성은 합리적으로 부담가능한 수준에서 유지할 수 있는 급여수준을 설정하는 데서 출발해야 한다.

4.2. 공무원연금 개편 방안(안)

4.2.1. 기본골격 현행 공무원연금의 기능적 복합성을 축소하기 위해 공무원연금의 급여구조를 다층 구조로 전환한다. 이 다층구조는 '국민연금부분'과 '직역가산연금부분(신설)'으로 구성하고, 전자에게는 사회보장적 기능을, 후자에게는 민간에 비해 낮은 퇴직금부분 및 낮은 보수수준을 보완하는 역할을 부여한다(Figure 4.1). 참고로, 이러한 틀의 개편안은 기존의 공무원공제연금을 후생연금(우리의 국민연금에 해당)과 직역가산연금으로의 다층화를 실현한 1985년 일본의 공무원연금개혁과 유사하다. 2015년 개혁으로 사실 이미 공무원연금은 재분배부분(지급율 1% 상당부분: 40년 가입기준 평균소득자의 소득

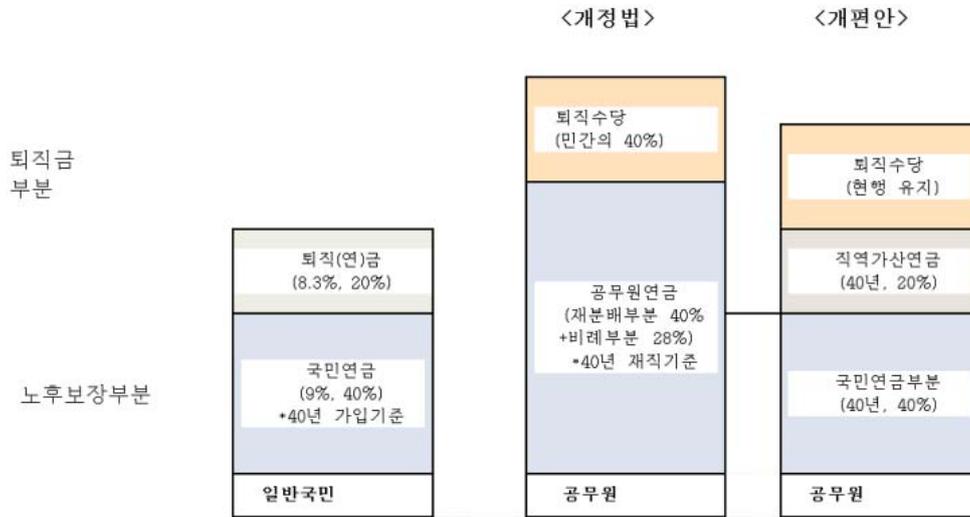


Figure 4.1. Comparison of reform models.

대체율 40%)과 비례부분(지급율 0.7% 상당부분: 40년 재직 시 28% 소득대체율)으로 구분되고 있으므로, 이중 재분배부분을 국민연금 부분으로 대체하면 개편안이 실현될 수 있다.

둘째, 그렇게 공무원연금을 개편할 경우 얼마만큼의 연금수준을 각각 보장해 줄 것인가는 가장 큰 논란거리이지만, 장기적으로 일반 국민의 전체 노후보장수준(퇴직연금 포함)에 유사하게 수렴하도록 개편안의 급여액은 다음의 합으로 한다.

- ① 40년 가입기준 국민연금부분: $40\% = 1.2(A + B)(1 + 0.05n)$. 이때 A(현재 200만원)와 B(개인의 생애평균소득월액, 최고 400만원)는 국민연금의 산정 규정을 적용하며 급여수준 조정 경과조치도 적용한다.
- ② 퇴직금부분 = 직역가산연금(40년 재직기준 현행 기준소득의 20%, 단 기존의 공무원연금에서 적용하는 소득상한 유지) + 퇴직수당(현행대로 지급). 이 부분은 제도개편 즉시 적용한다.

기존의 재분배부분은 장기적으로(신규 임용자부터) 국민연금으로 편입하고, 비례부분은 직역가산연금과 퇴직수당으로 분리한 구조이다. 직역가산연금은 민간의 퇴직금 수준에 맞춰 비례부분의 소득대체율 28%를 20%로 삭감한다. 일시금을 제공하는 퇴직수당은 우리나라 근로자의 생애주기상 고연령대에서 높은 일시금 수요를 반영하여 계속 유지할 필요가 있다. 퇴직수당의 존치로 최소한 국민연금가입자에 비해 공무원의 총 노후보장수준은 여전히 더 높게 유지된다.

셋째, 개편안은 신규 공무원을 구분하지 않고 개혁시점을 기준으로 모든 신규 재직기간에 대해 적용한다. 종전 재직기간에 대해서는 구 제도의 급여산식을 적용하고, 퇴직 시 각 급여제도에 해당하는 기간을 적용한 신규 급여의 합산액을 지급한다. 다만, 실질적인 국민연금과의 장기적 통합을 위해 개혁시점 이후의 신규임용자부터는 국민연금에 의무 가입하도록 한다. 이로 인한 수입손실이 일부 발생하겠지만 전반적인 급여 감축에 따른 재정이 더 크게 절감되므로 이러한 절감을 통해 수입손실은 충분히 보충할 수 있을 것이다. 물론 신규임용자가 국민연금에 편입되더라도 여전히 직역가산연금과 퇴직수당에 대한 수급권은 유지된다. 기존의 가입기간 제한(2015 개혁으로 36년)은 점진적으로 폐지한다. 나아가 개혁시점 이후의 신규임용자부터 기초연금의 지급대상으로 포괄된다.

마지막으로, 보험료율은 현행대로 유지하고 총 보험료 수입 중 국민연금에 편입되는 신규임용자를 위한 국민연금 보험료 이전에 필요한 금액을 제외한 모든 재원은 기존의 연금지출을 충당하는데 사용한다. 즉, 기존 수급권에 따른 구채무와 개편안의 직역가산연금 지급에 필요한 재원으로 사용한다. 그래도 지출충당재원이 부족하면 이를 전액 국고가 보전한다. 직역가산연금에는 민간의 퇴직금에 상당하는 부분이 일부 포함되어 있으므로 부족한 재원은 당연히 사용자인 국가가 부담해야 한다. 그리고 퇴직수당의 지급에 필요한 재원은 지급처럼 사용자인 국가가 부담한다. 장기적으로 볼 때 공무원연금 보험료율 18% 중 9%가 국민연금으로 가고 나머지 9%는 직역가산연금 지출에 쓰이게 된다 (보험료 중에서 국민연금 이전 부분은 향후 국민연금 보험료와 연동하여 인상된다.). 직역가산연금의 소득대체율이 20%인데 보험수리적 수지균형을 맞출 수 있는 보험료율 수준은 대략 10% 선이므로 직역가산연금의 재정은 장기적으로 안정을 찾게 될 것이다. 직역가산연금에 들어가는 9% 보험료 중 사용자로서 국가가 부담하는 4.5%와 국고보전금 그리고 퇴직수당 지급에 필요한 재원을 합하면 민간기업의 퇴직금 부담금 이상으로 사용자로서 국가가 부담하게 된다.

4.2.2. 기대효과 본 연구에서 제시한 개편안이 가지는 가장 큰 장점은 단연 국민연금격차의 해소이다. 2015년 공무원연금 개편안의 경우 재분배급여만 해도 외형상 국민연금의 급여수준(소득대체율 40%)과 동일하지만 실질적 급여액은 집단간 평균소득의 차이로 인해 두 배 이상의 차이가 나므로 국민연금격차 해소에는 크게 기여하지 못했다. 본 개편안에서는 이 재분배급여의 산정방식을 국민연금의 그것으로 대체함으로써 동 급여를 크게 줄인 것이 핵심이다. 이를 통해 제도간 형평성을 실질적으로 제고하게 된다. 나아가 공무원연금의 재정안정성을 획기적으로 높이는데 기여할 것이다. 그리고 사회보장적 성격의 급여와 인사정책적 급여를 분명히 구분함으로써 제도의 투명성을 높일 수 있다.

보다 구체적으로 재정적 측면에서는 앞서 언급한 대로 최소한 퇴직금(직역가산연금)부분은 거의 내는 만큼 받는 제도로 개편되므로 재정안정성이 확보될 것이다. 다만, 국민연금 부분의 경우 여전히 수익비가 2에 달하고 있어 장기적 재정안정성 확보되지 않아 보험료율을 올리는 등 안정화 조치가 요구된다. 즉, 이제 공무원연금도 국민연금의 재정안정화 및 개혁 조치가 연동될 것이다.

공무원연금이 크게 투명해지고 사회연대 기능도 한층 강화된다는 점이다. 현 가입자의 경우든 신규임용자의 경우든 연금지급이 국민연금과 퇴직금 부분으로 분명히 구분됨으로써 혼합체계 하에서 발생하던 논란과 오해가 해소된다. 공무원연금에 퇴직금 기능이 일부 포함되어 있기 때문에 현재 상태를 유지해야 한다는 주장의 설득력은 약화되게 된다. 이제 퇴직금부분이 분명히 드러나기 때문이다. 나아가 공무원 등 특수직역집단을 국민연금이라는 단일의 재분배기구로 통합 및 일원화됨으로써 전체 국민의 연대성이 높아질 것이다.

5. 요약 및 결론

2014년 초반과 2015년 초반에 걸친 약 1여 년간에 걸쳐 진행된 공무원연금 개혁 논의는 큰 성과를 낳지 못하였다. 국민들의 기대에도 불구하고 근본적인 개혁을 실시하기는 어려웠다. 처음 개혁 논의가 시작되었을 때 표방된 재정안정화와 형평성 문제는 거의 해소되지 않았다. 형평성 논리는 오히려 부분적으로는 공무원집단의 수급권을 강화하는 방향으로 이용되었다. 재정안정화 목표는 국고보전금을 일시적으로 줄이는데 기여할 뿐 장기적으로는 국민의 부담으로 남겨졌다. 공무원연금의 재정안정화, 국민연금과의 형평성 제고 및 제도의 투명성 제고의 과제는 또 다시 미루어졌다.

2015 공무원 연금개혁의 효과가 미흡하고 일시적일 효과에 그칠 것으로 예상되기 때문에 다시금 개혁 논의가 촉발될 것으로 예상된다. 공무원연금 개혁은 여전히 완료되지 않고 진행형인 것이다. 이런 점에서

서 다음 개혁의 목표는 특히 일반 국민과의 형평성을 제고하고 제도 간 장기적 통합 기반을 마련하는데 최우선 순위를 두어야 한다. 이에 본 연구는 제한적인 효과만을 지향하는 모수적 개혁은 지양하고 다양한 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 공무원연금의 구조적 개편안을 제시하고자 하였다.

이 개편안의 골자는 공무원연금을 ‘국민연금 + 직역가산연금(부가연금) + 퇴직수당’의 다층노후체계로 개편하고, 개혁 시점 이후의 신규임용 공무원부터 실제로 국민연금에 가입하도록 하여 국민연금이 ‘전국민’의 ‘기본적 연금’이자 전국적 재분배 기제로서의 역할을 재정립하자는 것이다. 2015년 개혁으로 공무원연금의 급여를 이미 외형상 국민연금에 상당하는 재분배부분과 직역가산연금에 해당하는 비례부분으로 분리했다. 다만, 재분배 부분을 실제 국민연금으로 대체하지 않아 관민격차 및 재정불안정성을 극복하지 못했다. 이에 본 연구는 재분배 부분을 국민연금으로 실질적으로 전환하는 등 구조적 개혁방안을 구체적으로 제시하였다.

지금까지 공무원연금 개혁은 이해당사자의 저항 때문에 애초에 설정한 목표를 달성하지 못하였다. 기득권을 줄이겠다는데 반가워할 집단은 없다. 저항은 당연한 것이고 예고되어 있다. 따라서 개혁의 주체인 정부는 현재의 공무원연금이 국민연금 등과 왜 얼마나 차이가 있는지에 대해 이해당사자들과 국민들에게 설명하고 개혁은 바로 급여수준의 하향평준화가 아니라 적정화라는 점을 끊임없이 설득하는 노력을 중단해서는 안 될 것이다. 이런 의미에서 2015년 개혁은 끝이 아니라 다음 개혁을 위한 시작이라는 인식과 공감대가 필요하다.

References

- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2011). Alterssicherungsbericht, BMFAS.
- Choi, J. (2010). *Commentaries on Civil Servants' Pension Scheme*, GEPS.
- Committee of the National Consensus(CoNC) (2015a). Final Report of Reform of Civil Servants' Pension Scheme II (Discussion Material of Plenary Session), 2015.03.
- Committee of the National Consensus(CoNC) (2015b). Final Report of Reform of Civil Servants' Pension Scheme IV (Discussion Material for Civil Servants' Pension Subcommittee), 2015.03.
- Committee of the National Consensus(CoNC) (2015c). Final Report of Reform of Civil Servants' Pension Scheme V (Discussion Material for Old Age Income Security System Subcommittee), 2015.03.
- Deutschen Rentenversicherung (2013). Rentenversicherung in Zahlen 2013, DRV.
- Inter-Ministerial Joint (2014). Acton Tasks of three-years Plan on Economic Innovation.
- Korea Development Institute(KDI) (2014). *Studies on Improvements of Civil Servants' Pension Scheme*, KDI/MOGAHA.
- Kim, J. and Choi, J. (2004). *Civil Servants' Pension Scheme*, Beobwoosa.
- Kim, S. (2008). A comparison between the national pension scheme and the special occupational pension schemes from a lifetime income point of view, *Journal of Economics*, **56**, 171–193
- Kim, T. I. and Park, G. (2014). A Comparison between national pension scheme and government employees pension scheme: Focusing on the effect of public pension system reform, *Journal of Governmental Studies*, **20**, 173–203
- Kim, W. S. and Lee, Y. (2014). Evaluating the introduction of basic pension system under Park-Guen-Hye government, *Journal of Social Research*, **15**, 69–101
- Kim, Y. (2014). *Reform Plan of Civil Servants' Pension Scheme for Enhancing financial Stability*, Korean Pension Association.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014). *Annual White Paper on Welfare and Labor in 2014*, Ministry of Health, Labour and Welfare.
- Ministry of Personnel Management(MPM) (2015). Current Situations and Reforms in Korea and other Countries, Committee of the National Consensus, 2015a, Final Report of Reform of Civil Servants' Pension Scheme II (Discussion Material of Plenary Session), 2015.03.

- MPM·GEPS(Government Employees Pension Service) (2015). *Changes of Civil Servants' Pension Scheme*, MPM·GEPS.
- National Pension Research Institute(NPRI) (2014). *Facts Book*, National Pension Service.
- Shong, I. (2012). *Servants' Pension Systems in other Countries*, GEPS.
- Work's Institute of Industrial Labor Policy (2009). *For good Pension! Reform Plan of Civil Servants' Pension Scheme* Korean Government Employees' Union.
- Social Security Administration(SSA) (2013). *Fact Sheet Social Security*, SSA.
- Work's Institute of Industrial Labor Policy (2009). *For good Pension! Reform Plan of Civil Servants' Pension Scheme*, Korean Government Employees' Union.

2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향

이용하^a · 김원섭^{b,1}

^a국민연금연구원, ^b고려대학교 사회학과

(2015년 7월 27일 접수, 2015년 8월 9일 수정, 2015년 8월 12일 채택)

요약

본 연구는 2015년 공무원연금 개혁의 성과와 한계를 평가하고, 이들 한계를 극복할 수 있는 개편방안을 제시하고자 하였다. 연구결과에 따르면 이번 연금개혁은 재정적 지속성, 기능적 투명성, 타 공적연금과 형평성 측면에서의 그 성과가 미흡하였다. 이 때문에 향후 공무원연금개혁에 대한 논의는 다시 촉발될 것으로 전망된다. 다음 개혁의 우선 순위는 공적연금 제도 간 통합에 두어져야 한다. 이에 본 연구는 제한적인 효과만을 지향하는 모수적 개혁방안을 지양하고 다양한 정책 목표를 동시에 달성할 수 있는 공무원연금의 구조적 개편안을 제시하였다. 이 개편안의 골자는 공무원연금을 '국민연금 + 직역가산연금(부가연금) + 퇴직수당'의 다층노후체계로 개편하고, 신규 임용 공무원을 국민연금에 가입시키는 것이다. 국민연금이 공무원을 포함한 '전국민'의 '기본적 연금'으로 발전할 때 연금제도간 불평등도 완화되고 사회적 연대연금체제도 구축될 수 있을 것이다.

주요용어: 2015 공무원연금개혁, 개편방안, 성과와 한계, 연금제도간 불평등

이 연구는 2013 학년도 고려대학교 문과대학 특별연구비에 의하여 수행되었음.

¹교신저자: (02841) 서울시 성북구 안암동 145, 고려대학교 사회학과. E-mail: kimwonsub2@korea.ac.kr