



발행일 2020년 3월 26일

발행처 국회입법조사처

발행인 김하중 국회입법조사처장

www.nars.go.kr

## 이슈와 논점

## 공무원연금제도의 주요 쟁점과 고려사항

류영아\* · 박영원\*\*

우리나라 최초의 직역연금인 공무원연금에 대해 부정적인 논란이 여전한 상황이다. 이 보고서에서 제시한 공무원연금제도와 관련된 주요 쟁점은 공무원연금 수령액 규모, 재취업한 퇴직공무원의 공무원연금 수령, 정부의 공무원연금 지급 보장에 대한 것이다. 향후 공무원연금제도의 개편과 관련한 고려사항으로는 ① 공무원 정년과 연금 수급시기의 불일치 조정, ② 지속가능성을 위한 신구 공무원의 분리, ③ 고령사회에 대비한 다층형 연금구조 검토 등이다.

## 1 들어가며

공무원연금은 1960년에 도입된 우리나라 최초의 직역연금(職域年金)으로,<sup>1)</sup> 공무원의 퇴직·장해·사망에 대해 적절한 급여를 지급하고 후생복지를 지원하여 공무원 및 유족의 생활안정과 복리 향상을 목적으로 한다.

공무원연금제도는 여러 번의 개혁을 거쳤지만 아직까지도 공무원연금 수령액이 국민연금 수령액보다 더 많다는 비판이 계속되고 있고,<sup>2)</sup> 퇴직 후 재취업한 공무원에게도 연금을 지급한다는 논란이 있다.<sup>3)</sup>

이 보고서에서는 공무원연금제도의 운영 현황 및 주요 쟁점을 분석하고 향후 고려사항을 살펴보고자 한다.

1) 직역연금인 군인연금은 1963년, 사학연금은 1975년에 도입되었다.

2) 이진경, 「월 300만원 넘는 공무원연금 12만명 vs 국민연금 無」, 『세계일보』, 2019년 5월 29일자; 김현예, 「65세 국민연금 52만원, 공무원연금은 5배 높은 257만원」, 『중앙일보』, 2020년 1월 12일자.

3) 최광숙, 「재취업 퇴직공무원도 연금 평평, 원칙대로 정지, 공공기관 17%뿐」, 『서울신문』, 2020년 1월 20일자.

## 2 공무원연금제도의 운영 현황

## 1) 공무원연금제도 개요

「공무원연금법」에 따르면 공무원연금의 종류는 퇴직급여(퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직일시금)와 퇴직수당 등으로 구분할 수 있다. 퇴직연금 및 퇴직연금 일시금은 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에 지급하는 것으로 공무원이 선택하여 받을 수 있다. 퇴직일시금은 공무원이 10년 미만 재직하고 퇴직한 경우에 지급하는 것이다. 이 외에 1년 이상 공무원으로 재직하고 퇴직하거나 사망한 경우에는 퇴직수당을 지급한다.

공무원연금은 공무원 개인이 부담하는 기여금(2020년 9%)과 사용주인 정부(국가·지자체)가 부담하는 연금부담금(2020년 9%)으로 구성된다. 이 외에 정부는 정부보전금,<sup>4)</sup> 퇴직수당 부담금<sup>5)</sup>을 부담한다.

4) 2000년에 실시했던 제2차 공무원연금제도 개혁에서 공무원연금의 부족분을 매년 정부가 전액 보전하는 정부 보전금(補填金) 제도가 도입되었다. 정부의 연금부담금 및 보전금 균거조항은 「공무원연금법」 제71조이다.

\* 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관, 행정학박사, 02-788-4561, sun@assembly.go.kr

\*\* 정치행정조사실 행정안전팀 팀장, 행정학박사, 02-788-4560, paskku@assembly.go.kr

## 2) 2015년 공무원연금제도 개혁의 주요내용

2015년 공무원연금 개혁에서는 공무원의 기여율과 정부의 부담률을 인상하면서 연금지급률을 인하하였다. 2020년 현재 공무원의 기여율과 정부의 부담률은 각각 9.0%이다.

또한, 연금을 산정하는 기준소득월액의 상한선을 하향하여 고액 연금수급을 방지하였다. 연금을 받기 위한 수급요건(가입기간)을 단축하여 10년 이상 근무한 공무원이라면 공무원연금을 받을 수 있도록 하였다. 연금지급개시 연령을 단계적으로 연장하여 1995년 이후 임용자는 65세(2033년)부터 공무원 연금을 받도록 하였다. 2016년부터 2020년까지 한시적으로 공무원연금액을 동결하였다.

[표 1] 2015년 공무원연금 개혁의 주요내용

구분	개혁 이전	현재 (2015년 개혁 이후)
기여율 및 부담률 인상	기준소득월액의 14% (공무원7%+정부7%)	기준소득월액의 18% (공무원9%+정부9%)
연금지급률 인하	재직기간1년당 1.9%	재직기간1년당 1.7% (2020년 1.79%, 2025년 1.74%, 2030년 1.72%...)
기준소득월액 상한선을 하향	1.8배	1.6배
연금수급요건	20년 재직	10년 재직
재직기간 상향	33년 재직	36년 재직
연금지급개시 연령 연장	2009년이전 임용자 60세, 2010년이후 임용자 65세	임용시기 구분없이 65세로 단계적 연장 (1995년이전 임용자 제외)
연금액 동결	물가인상을 연동 조정	5년(2016~2020년) 간 연금액 동결
연금 지급 정지 제도 강화	전액 정지	공무원으로 재임용시 선출직공무원, 정부출연·출자기관 재취업 포함
	일부 정지	정지기준: 근로자 평균임금월액 일부정지심사대상: 근로소득·사업소득(부 동산임대소득 제외)

※ 자료: 공무원연금공단, 『공무원연금 이렇게 바뀝니다.』, 2016, p.5;  
최재식, 「2015년 공무원연금개혁 성과와 향후 과제」, 국회입  
법조사처 전문가간담회 발표자료, 2016.3.18., p.11.

5) 직장에서 근로자의 퇴직금을 부담하듯이 공무원에 대해서는 정부에서  
퇴직수당 부담금을 부담하고 있다(『공무원연금법』 제73조).

## 3) 현행 공무원연금과 국민연금 비교<sup>6)</sup>

2018년말 기준으로 볼 때, 공무원연금 가입자는 116만 명인데 국민연금 가입자는 2,231만 명이고, 공무원연금 수급자수는 51만 명인데 국민연금 수급자수는 454만 명이다. 보험료율을 보면 공무원연금은 17.0%인데<sup>7)</sup> 국민연금은 9.0%이고, 수익비를 보면 공무원연금이 1.48로 국민연금(1.50)보다 작다.

2018년 한 해 동안 재직공무원이 부담한 공무원연금 기여금은 5조 2,480억 원이고 정부부담금은 5조 9,735억 원인데 비해, 개인 및 사업장이 부담한 국민연금 보험료는 총 44조 3,735억 원이다.

[표 2] 현행 공무원연금과 국민연금 비교(2018년말기준)

구분	공무원연금	국민연금
도입연도	1960년	1988년
개혁시기	1995년, 2000년, 2009년, 2015년	1998년, 2007년
가입대상	「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 의한 공무원 및 기타 공무원	공무원연금 등 특수직연금에 가입하지 않는 국민(만18~60세)
가입자수	1,160,586명	22,313,869명
연금수급자수	506,550명	4,537,459명
최소가입기간	10년	10년
보험료율	17.0%(공무원 8.5%, 국가·지자체 8.5%)	9.0%(가입자 4.5%, 직장 4.5%)
수익비	1.48배	1.50배
지급개시연령	60세 (2033년까지 65세로 단계적 상향조정)	61세 (출생연도에 따라 61~65세부터 수령)
연간 기여금 (보험료)	52,480억원	443,735억원
연간 부담금	59,735억원	-

※ 주 1: 수익비: 보험료 대비 받는 연금총액의 비율.

※ 주 2: 국민연금의 보험료는 사업장 가입자는 개인기여금+  
사업장부담금의 합계액, 지역가입자는 개인기여금.

※ 자료: 공무원연금공단, 『2018년도 공무원연금통계』, 2019; 국민연  
금공단, 『국민연금 공표통계』 2018년 12월말 기준, 2019.

6) 공무원연금과 국민연금은 취지와 목적이 다르기 때문에 단순 비교가 어렵다(이각희, 『공무원연금제도론』, 공무원연금공단, 2017, p.443).

7) 공무원연금의 기여율+부담률은 2016년 16.0%, 2017년 16.5%, 2018년 17.0%, 2019년 17.5%, 2020년 18.0%이다.

### 3 공무원연금제도의 주요 쟁점

#### 1) 국민연금보다 많은 공무원연금 수령액

공무원연금 수령액이 국민연금 수령액보다 많다는 지적이 계속되고 있다. 그러나 이는 공무원연금과 국민연금의 구조가 다른 것에 기인하는 착시현상에 불과하다. 두 연금제도의 수령액이 차이가 나는 원인은 다음과 같다. 첫째, 공무원이 매달 부담하는 기여금 비율(9%)이 일반국민이 매달 부담하는 국민연금 비율(4.5%)보다 크다. 즉, 더 내고 더 받는 구조이다.<sup>8)</sup>

둘째, 공무원이 기여금을 내는 기간이 일반국민이 국민연금액을 내는 기간보다 더 길다. 공무원연금이 국민연금보다 28년 전에 도입되었기 때문에 가입기간이 더 긴 경우가 많다. 즉, 더 오래 내고 더 받는 구조이다.

셋째, 공무원은 퇴직시 퇴직수당을 받지만 민간의 퇴직금에 비해 훨씬 적은 금액이다.<sup>9)</sup> 공무원의 퇴직수당은 정부에서 부담하는 퇴직수당 부담금(2018년 2조 715억원)으로 충당한다.

[그림 1] 현행 공무원과 비공무원의 연금 및 퇴직금

공무원		비공무원	
공무원연금	퇴직수당	국민연금	퇴직금
공무원 정부 9%	정부	국민 직장 4.5 % %	직장

#### 2) 퇴직 후 재취업시 공무원연금 일부 수령

퇴직공무원이 재취업해 소득이 있는 경우에도 공

8) 퇴직금 등 다른 조건을 제외했을 경우 공무원연금이 국민연금보다 연금 보험료를 더 많이 납부하고 더 많은 급여(연금)를 지급받는다(국민연금 공단, 『국민이 궁금해 하는 국민연금 100문 100답』, 2019, p.10).

9) 공무원연금에는 퇴직금적 성격이 포함되어 있으므로, 퇴직수당 규모가 작다(김용하, 「공적연금 재정안정화를 위한 정책과제와 개선방안」, 『예 산정책연구』 제4권 제2호, 2015, p.23).

무원연금을 일부 받고 있다. 이는 「공무원연금법」 제50조 제3항에서 공무원연금을 일부 정지하는 경우에도 지급정지액은 퇴직급여의 1/2을 초과할 수 없다고 규정해 놓았기 때문에 퇴직급여의 1/2을 상한으로 하여 연금을 수령한다는 것이다.

이는 퇴직공무원이 공무원으로 재직 중에 매달 납부했던 본인의 기여금에 해당되는 금액을 받는 것이다. 이에 대해 헌법재판소에서도 공무원 본인이 낸 기여금(퇴직급여의 1/2) 만큼은 반드시 지급하도록 결정하였다.<sup>10)</sup>

#### 3) 공무원연금 부족액에 대한 정부 지급보장

공무원연금의 재정수지 부족액을 정부가 지급보장하고 있다. 즉, 정부보전금으로 충당하고 있다. 이는, 국민연금은 재정이 충분한 상황이지만 공무원연금은 이미 1995년부터 재정이 고갈되어<sup>11)</sup> 정부보전금(2018년 2조 2,806억원)이 투입되어야 퇴직공무원에게 연금을 줄 수 있는 상황이기 때문이다. 참고로, 미국·영국·독일·프랑스·일본 등 다른 나라에서도 공무원의 기여금 이외의 나머지 비용 전액을 정부가 부담하고 있다.<sup>12)</sup>

### 4 공무원연금제도의 향후 고려사항

#### 1) 공무원 정년과 연금 수급시기의 불일치 조정

2015년 공무원연금 개혁으로 연금 수급시기와 공무원 정년이 불일치하고 있다. 현행 「국가공무원

10) 헌법재판소, 2019. 2. 28. 2017헌마403, 2017헌바372-515(병합)

11) 1960년에 공무원연금이 도입된 초기에는 보험료(기여금+부담금) 수입이 연금지급액을 초과하였기 때문에 공무원연금기금이 지속적으로 증가했다. 하지만, 1995년부터 공무원연금기금이 감소하였고 IMF 외 환위기에서 공무원연금기금이 퇴직급여의 충당을 위해 사용된 1998년부터 2000년까지 공무원연금기금이 큰 폭으로 감소하였다. 공무원연금기금의 규모는 1997년 6조 2,015억원이었으나 2000년말에 1조 7,752억원으로 크게 줄어들었다(공무원연금공단, 『2016년 공무원연금 연차보고서』, 2017, p.32).

12) 김민기·김나리, 「요양위로금을 통한 2층 보상체계 방안 연구」, 『2017 GEPS 연금포럼』, 공무원연금공단, 2017, p.117; 이각희, 『공무원연금제도론』, 공무원연금공단, 2017, pp.189-200.

법」과 「지방공무원법」에서는 일반직공무원의 정년을 60세로 규정하고 있는 반면, 「공무원연금법」에서는 2022년부터 단계적으로 연금 수급연령을 61세~65세까지 연장하고 있다. 공무원 정년이나 공무원연금제도를 수정하지 않는 한, 2022년부터는 정년퇴직을 해도 공무원연금을 받지 못하는 상황이 도래할 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서, 공무원 정년을 단계적으로 연장하거나, 공무원 연금수급시기 연장 시행을 유보하거나 관련 전문가들의 논의와 사회적 합의를 통해 2022년 이전에 공무원 정년과 공무원 연금 수급시기를 일치시키는 방안을 고려해야 한다.

## 2) 지속가능성을 위한 신·구 공무원의 분리

공무원연금제도 개혁의 궁극적인 목적인 재정적 자 감소와 국민연금과의 형평성을 함께 고려한다면, 공무원연금제도의 대상인 공무원을 특정시점으로 구분하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이는 2015년 공무원연금개혁을 논의했던 “국민대타협기구”에서도 마지막까지 논의했던 사항으로 미국의 경우 1987년 공무원연금 개혁을 통해 현직자는 기존 공무원연금제도(CSRS)를 유지하되, 신규입직자의 경우는 ① 사회보장연금(OASDI), ② 신공무원연금제도(FERS), ③ 개인저축계정(TSP) 동시 가입을 의무화하는 신구 공무원 분리체제를 시행해 오고 있다.

향후 지속적으로 증가할 공무원연금 부족분에 대한 정부보전금 등을 감안한다면, 기존 공무원연금제도를 대체할 신(新)공무원 연금제도를 설계하여 함께 병행하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## 3) 고령사회에 대비한 다층형 연금구조 검토

공무원연금제도는 국민연금과 동등 또는 유사한 최소가입기간, 수익비, 지급 개시연령 등을 개혁하였으나, 다시 공무원연금제도 개혁을 추진해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 향후 국가의 사회보장적 측면에서 국민연금, 공무원연금 등을 포함한 연금제도의 구

조에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 이를 위해서는 공무원을 포함한 모든 국민은 1차적으로 국민연금에 의무적으로 가입하고, 2차적으로 직역연금(공무원인 경우에는 공무원연금)에 가입하며, 이후 자발적으로 개인연금에 가입하도록 연금구조를 다층화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

이미 미국·영국·일본 등 주요 선진국에서는 공무원연금에만 의존하지 않고 국민연금, 공무원연금, 개인연금 등으로 상호 보완하는 다층구조를 지니고 있다. 모든 공무원이 1차적으로 국민연금에 가입하게 된다면, 더 이상 소모적인 두 연금제도의 단순비교는 줄어들 것으로 예상된다.

## 5 나가며

지금까지 총 4차례의 공무원연금제도 개혁을 실시하였지만, 아직까지 공무원연금제도에 대한 부정적 시각은 지워지지 않고 있다. 이는 공무원연금 등 직역연금제도의 존재 이유가 과거에 비해 퇴색해졌으며, 해당 연금제도의 부족분을 매년 국가예산으로 충당하는 것에 대한 사회적 반감이 크게 작용한 것으로 해석해 볼 수 있다.

한국인의 평균수명은 1960년에 52세에 불과하였으나 2010년에 82세가 되었다. 즉, 공무원연금제도는 1960년대의 기대수명과 현재의 기대수명에 큰 차이가 있다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 향후 공무원연금제도에 대한 개혁을 논의할 때에는 공무원연금과 국민연금 간 연금격차(pension gap)보다, 공무원연금이 노후소득보장 제도로써 본연의 기능을 어떻게 수행하게 할 것인가에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

향후 공무원연금제도가 재정안정성을 확보하여 국민의 신뢰를 얻고 좀 더 성숙하고 완성된 제도로 거듭나기를 기대해본다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

