



# 공적연금 통합 운영이 시급한 이유들



국민연금과 공무원연금 통합

# 구호만 난무하는 어설픈 연금통합론

적게 내고 많이 받는 연금제도 설계상의 문제점 외에도, 이처럼 빠르게 늘어난 수명으로 인해 전통방식의 연금제도는 지속이 불가능한 상황이다. 우리보다 출생률이 훨씬 양호한 주요 선진국들이 이미 수십년 전에 연금개혁을 단행해야만 했던 이유다. 이들 주요 선진국들과 비교하면, 우리는 상황이 너무도 좋지 않다.



👤 윤석명  
📠 한국보건사회연구원 연구위원,  
리셋코리아 연금분과장, 한국연금학회 전 회장  
✉ smy1985@khasa.re.kr

연금통합은 공적연금의 하향평준화로 이어져 한국 사회의 노후불안이 더 증폭될 것이다. 국민연금은 보험료도 적고 연금도 적은 '저부담-저급여'체제인 반면 공무원연금은 내는 돈도 많고 급여 수준도 높은 '고부담-고급여체제'이다. 공적연금의 보장 수준이 낮으면 그 틈을 개인연금과 기업연금이 메꾸게 되고 결과적으로 구조적 불평등은 더 커지게 된다.



👤 김연명  
📠 중앙대 사회복지학과 교수  
✉ ymkim@cau.ac.kr

작년, 즉 2022년의 출생률은 0.78이나, 인구 전문가들은 0.6대까지 더 하락할 것으로 전망한다. 서울지역 출생률은 이미 0.59로 낮아졌다. 출생률이 2.1은 되어야 현재 인구가 유지된다는 점을 고려하면 위기가 닥쳐왔음을 알 수 있다. 통계청에 따르면 인구가 가장 많은 연령층이 1961년생, 즉 62세로 90만명에 달한다. 이들은 내년, 즉 63세부터 국민연금을 받게 된다. 63세에서의 기대여명이 20년이라면, 이들이 연금 받을 기간은 20년이다. 그런데, 향후 기대여명이 더 늘어나고 본인 사망 후에 배우자에게도 지급하는 운영방식을 고려하면, 이보다 더 오랜 기간 연금을 받게 된다. 남성과 여성의 평균수명 차이를 고려하면, 부부 기준으로 30년 정도 연금을 받게 될 것이다. 이들 연령층이 국민연금에 보험료 낸 기간이 평균적으로 20년을 넘기 어렵다 보니, 보험료 낸 기간보다 연금 받는 기간이 더 길다는 점을 주목해야 한다.

우리나라 1차 베이비붐 세대는 1955년부터 1963년 사이에 태어난 700만명 이상의 인구 집단을 지칭한다. 이들 다수가 이미 국민연금을 받고 있거나, 조만간 받게 된다. 그나마 국민연금은 63세가 되어야 연금을 받을 수 있으나, 공무원·군인·사학연금 가입자는 이보다 훨씬 일찍 연금을 받고 있다. 현재 공무원·사학연금 수급자 대부분은 1996년

이전에 입직 또는 임용되었다. 이들 연령층은 2001년 기준으로 20년을 채웠으면 연령 불문하고, 퇴직 즉시 연금을 받을 수 있다. 2001년 당시 20년을 채우지 못했다면, 못 채운 기간의 두 배를 더 근무하면, 퇴직 즉시 연금을 받을 수 있다. 예를 들면, 16년 근무했다면 부족한 4년의 2배인 8년을 더 근무하면, 퇴직 즉시 연금 받을 수 있다. 40대부터, 극단적으로 30대부터도 연금 받을 수 있게 된 배경이다. 인생 100세 시대, 즉 유엔에서 이전 세대와는 비교하기 어려울 정도로 오래 사는 것을 의미하는, ‘호머 헷드레드’라는 새로운 인류가 탄생했다고 하는 세상에서도 40대와 50대 초반부터 연금을 받다 보니, 연금재정이 빠르게 나빠지고 있다. 단 20년만 가입했음에도, 배우자까지 포함하면 50년 넘게 연금을 받을 수가 있어서이다.

2차 세계대전 이후에 생겨난 신생국가로, 여타 선진국보다 연금제도 역사가 짧으면서도, 부정적인 요인들이 해결하기 어려울 정도로 누적되어서다. 압축 경제성장처럼 연금제도에 부정적인 요인들이 압축적으로 많이 쌓였다.

대표적으로, 1960년에 도입된 공무원연금은 60세부터 연금을 받을

여름이 되면 더위를 식혀주는 ‘공포물’이 찾아온다. 공무원연금은 사람들에게 겁을 준다는 점에서 ‘공포물’과 비슷하다. 공무원연금의 부채가 1,000조원에 육박해 나라가 망하게 된다는 식의 논리가 전형적이다. 여기에 쥐꼬리만한 국민연금과 상대적으로 후한 공무원연금액이 비교되면서 공무원연금에 대한 개혁 필요성은 더 증폭된다. 공무원연금 폐지하고 국민연금에 통합해 세금도 절약하고 국민적 위화감도 없애자는 연금통합론이 나온다. 공무원(연금)에 대한 대중적 ‘반감’에 교묘히 편승한 이 주장은 그럴듯하게 포장되었지만, 통합의 현실적 어려움, 통합으로 발생할 공적연금의 부실과 공무원의 노후 불안정 등 심각한 부작용에 대해서는 진지하게 성찰하고 토의해 본 적도 없다. 연금통합론은 논거도 부실하고 정밀한 분석과 연구도 없이 구호만 난무하고 있다. 연금통합론이 왜 심각한 문제점을 가졌는지 짚어 보자.

### 1. 형평성을 위해 연금 통합이 필요하다는 주장

언론 심지어는 일부 학자들도 공무원이 과도한 특혜를 누리고 있어 일

반국민과의 형평성을 위해 통합해야 한다고 주장한다. 동일한 부담을 했는데 연금액의 차이가 나면 불공평하지만 부담과 혜택이 비례하면 공평한 것이다. 두 제도가 부담에서 얼마나 차이가 나는지 보자. 공무원연금의 보험료율은 18%(본인 9%, 국가 9%)로 국민연금의 9%(본인 4.5%, 사용자 4.5%)에 비해 정확히 2배를 더 부담하고 있다. 절대액으로 보면 2020년 기준 공무원연금의 월평균 본인 보험료는 48.5만원, 국민연금은 12.7만원으로 공무원이 3.8배 더 부담하고 있다. 공무원의 보험료 절대액이 많은 것은 다른 요인도 있다. 2021년 국민연금의 보험료 부과 소득상한선은 524만원이다. 가령 월급이 1천만원인 사람은 524만원에만 보험료가 부과돼 23.6만원만(524만원 × 4.5%) 보험료를 낸다. 공무원연금 소득상한선은 훨씬 높은 856만원이다. 소득상한선이 높아 같은 보험료율이라도 부담액의 절대 크기는 공무원이 더 많다. 공무원의 연금이 높은 또 다른 이유는 연금에 퇴직금이 포함되어 있기 때문이다. 민간인은 퇴직금을 100% 받지만 공무원은 민간인의 39% 정도만 퇴직금을 받는다. 공무원 퇴직금의 나머지 부분은 공무원연금에 포함되어야 형평에 부합된다. 더 많은 보험료를 내고 퇴직금을 완전히 받지 못하는 공무원이 더 많은 연금을 받는 것은 특



수 있었다. 연금 소득대체율, 즉 근로기간 월급 대비 연금액은 40년 가입기준으로 40% 수준이었다. 이렇게 도입된 제도가 이후 30년에 걸쳐 연금 지급율은 두 배가 넘게 늘어났고, 20년만 재직하면 퇴직 즉시 연금을 받을 수 있게 바뀌었다. 평균수명이 빠르게 늘어나던 시기에 오히려 역주행한 것이다. 사기진작 명목으로 주기적으로 연금 지급율을 올리다 보니, 1990년대 초반에 경고음이 나타났다. 이후 수차례 제도 개편이 있었음에도, 지속 가능성 측면에서는 암울, 그 자체다.

국회 예산정책처에 따르면, 2023년 한 해에만 공무원연금 적자를 메우기 위해 6조 1천억원이 소요된다. 10년 뒤 연간 적자 보전액이 15조 원 전후로 늘어난다. 이렇게 운영하면서 쌓인 공무원연금 총당부채가 2022년 기준으로 1181조 3000억원에 달한다. 연금총당부채가 할인을 등에 민감하기는 하나, 공무원연금이 부담과 급여 측면에서 균형을 못 맞추다 보니, 시간이 갈수록 총당부채는 더 늘어나게 된다. 공무원과 국가가 부담하는 기여금 총수입이, 한 해 동안 전체 공무원연금 운영에 필요한 원가의 50%에도 미치지 못하고 있어서다. 18%인 공무원연금 기여율이 36%는 넘어서야, 즉 지급보다 2배 이상이 있어야 1181조원에 달하는 연금 총당부채가 더 늘어나지 않을 수 있다는 뜻이

다. 이미 발생한 연금총당부채를 줄이기 위해서가 아닌, 더 늘어나지 않도록 하기 위해서는 최소한 2배를 더 부담해야 한다는 의미다. 상황이 이러함에도 미래 공무원과 국가의 기여금 부담 수입을 언급하면서, 총당부채가 걱정할 일이 아니라고 호도하고 있다.

사립학교교직원연금 상황은 또 어떠한가? 현재 사학연금은 법인화 이후의 서울대 교수를 포함하여 다수의 국공립병원 직원이 가입해 있다. 필자가 자문위원으로 활동하는 국회 연금개혁특별위원회에 제공된 사학연금의 미적립부채는 170조원에 달한다. 연금 미적립부채란, 이미 지급하기로 약속한 금액에서 부족한 액수를 뜻한다. 공무원연금보다는 액수가 적지만, 이 수치는 꽤나 충격적이다. 33만명 사학연금 가입자 1인당 5억원이 넘는 빚을 지고 있다는 뜻이어서 그렇다. 연금 받는 사람이 빚을 책임질 일이 없다 보니, 책임은 오롯이 가입자 몫이다.

짧은 역사 속에서도 수차례 연금개혁이 있었던 국민연금 상황도 정도의 차이만 있을 뿐 유사하다. 5차 국민연금재정계산위원회와 국회 연금개혁특별위원회에서 공개를 거부한 국민연금 미적립부채는 적게 잡아도 1500조원이 넘어간다. 이는 국민연금이 기금 규모 측면에서 전

혜가 아니라 부담의 차이를 반영한 공평한 것으로 보아야 한다.

과거 공무원들의 임금이 매우 낮을 때 공무원연금은 상당한 특혜적 요소가 있었다. 하지만 수차례의 개혁으로 '특혜성 조항'은 대부분 폐지되고 국민연금과 동일한 조건을 갖추게 되었다. 2009년 연금 산정 기준 소득이 퇴직 전 3년 소득에서 국민연금처럼 생애평균소득으로 변경되었고, 2015년 연금 개시 연령도 국민연금처럼 65세로 연장되었다. 공무원 보수 인상에 따라 자동 인상되던 조항도 국민연금처럼 물가 연동으로 바뀌었고 2016년부터 2020년까지 5년간은 아예 공무원연금을 동결하였다. 이를 통해 공무원연금에 대한 세금 지원도 많이 줄었다. 2015년의 공무원연금 개혁으로 2016년~2019년 4년간 약 18.4조원의 예상되던 정부 보전금(세금)이 8.9조원으로 축소되어 4년간 9.4조원의 세금이 절약되었다. 저부담-저급여인 국민연금과 고부담-고급여인 공무원연금을 단순 비교하여 불공평을 논하는 것처럼 어설픈 비교도 없다.



세계 3대 연기금으로 1000조원의 적립금이 있음에도, 지급해야 할 액수 대비로 최소 1500조원이 부족하다는 의미다. 최소 규모로 잡을지라도, 국민연금 가입자 1인당 7천만원이 넘는 빚을 지고 있다는 뜻이다. 사학연금과 국민연금 모두 낸 것보다 더 받는 구조이다 보니, 공무원연금 총당부채처럼 해마다 미적립부채가 폭발적으로 더 늘어난다. 재정 불안정 측면에서 군인연금은 더 심각하다. 전액 세금으로 운영하는 기초연금은 대통령 선거 때마다 월 10만원씩 더 올려주겠다는, 포퓰리즘의 대명사가 되었다.

실상이 이러함에도, 노인 빈곤율이 높고 노후소득이 부족하니 국민연금 지급율을 더 올리자는 주장이 득세한다. 5년 전인 2018년의 4차 국민연금재정계산 때부터 본격화된 현상이다. 서둘러 연금개혁을 해도 모자랄 판에, 연금 지급율을 더 올리자고 하니, 실상을 알고 있는 필자 같은 중립적인 전문가는 작금의 우리 사회 분위기로 인해 절망감을 느끼고 있다. 실상을 모르는 다수 국민을 현혹하면서 포퓰리즘이 파고들고 있어서이다. UN ESCAP은 어떤 정책과 제도가 국민에게 인기가 있을지라도, 지속이 불가능하다면 포퓰리즘으로 규정한다. 우리나라 노인 빈곤율이 높기는 하나, 이는 한국적인 특수성에 기인하는 바가 크

다. 노인빈곤율이 가처분소득 기준으로 산정되다 보니, 현금성 자산보다는 부동산을 선호하는 우리 현실과 괴리가 크기 때문이다. 높은 노인 빈곤율의 핵심이 노인 집단 내의 높은 소득 불평등에 있다는 점도 주목해야 한다. 재원을 세금으로 전액 조달하는 기초연금 수급자의 1/3은 가처분소득 기준의 OECD 상대빈곤율 개념으로도 빈곤한 노인이 아니다. 한국적 특수성에 기인하는 '평균의 함정'을 주목해야 하는 이유다.

실상이 이러함에도 '내 탓이 아닌 남의 탓'만 하고 있다. 국민연금 가입자는 재정 불안정이 훨씬 심각한 공무원·군인·사학연금부터 먼저 개혁하라고 한다. 이들 연금을 제대로 개혁한다면 국민연금 개혁에 반대하지 않겠다는 의견도 많다. 반면에 공무원·사학연금 가입자는 국민연금보다 더 혜택받는 것이 없다고 한다. 국회 연금개혁특별위원회 업무보고에서조차도, 인사혁신처는 동일한 소득수준의 국민연금 가입자보다 공무원연금 가입자가 더 손해 본다고 보고했다. 필자가 단언하건데, 수차례 제도 개편에도 불구하고, 여전히 공무원연금 혜택이 국민연금보다 월등하게 더 많다. 부끄러움조차도 못 느끼면서 정부 당국자들이 사실을 호도하다 보니 대다수 공무원연금 가입자는 자신이 손해 보고 있다고 알고 있다. 덧붙여 국민연금보다 연금개편 횟수가 더 많으니, 국

## II. 명확한 대안 모델이 없는 연금 통합론

연금 통합이 거론되는 것에 비해 구체적 통합 방안과 모델, 그리고 통합의 결과가 공무원들의 노후소득 더 나아가 한국의 연금제도 전반에 미칠 영향을 제대로 분석한 보고서를 본 적이 없다. 연금통합은 보험료 부담 및 연금지급금에서 매우 정밀한 계산, 최대 수십년이 걸릴 이행 과정, 그리고 예산 추정 등 매우 정밀한 모델 검토가 필요하다. 연금통합은 공무원연금의 보험료 18%를 국민연금처럼 9%로 낮출 것인지, 소득상한액도 국민연금과 통일할 것인지, 공무원의 퇴직금을 민간인처럼 지급할 것인지, 지급한다면 현행 퇴직연금처럼 운용할지 아니면 별도의 직역연금 비슷하게 운용할지 수없는 쟁점들이 포함된다. 특히 연금통합으로 공무원의 연금액이 대폭 깎이면 이것이 공무원 사회 전반에 미칠 영향과 얻는 것과 잃을 것을 정밀하게 검토해야 한다. 하지만 이런 쟁점에 대한 정밀하게 분석한 보고서는 거의 없다. 단순히 구호와 주장으로 연금개혁이 이루어지는 것은 아니다.

## III. 막대한 연금제도의 '전환비용' 문제

연금통합론이 준비 안 된 어설플 구호성 주장에 불과하다는 점은 막대한 '전환비용'에 대한 분석이 없다는 점에서도 확인된다. 예를 들어 2025년부터 신규 임용되는 공무원들은 국민연금 가입자가 된다고 치자. 이들의 보험료는 공무원연금이 아닌 국민연금으로 간다. 이 경우 은퇴한 공무원들의 연금 지급에 필요한 공무원연금의 보험료는 시간이 갈수록 줄어든다. 즉, 신규 공무원이 다른 연금제도로 가면 기존의 공무원연금의 재정을 누가 부담해야 하는가라는 문제가 남는다. 공무원연금은 2020년 15.6조원을 지출했는데 보험료로 약 6조원, 그리고 정부 부담금으로 약 6.9조원이 총당되고 나머지는 부분은 보전금(세금)으로 총당했다. 신규 공무원이 국민연금으로 가버리면 은퇴한 공무원들의 연금을 부담해야 하는 남아있는 가입자(공무원) 수가 점점 축소된다. 적자는 눈덩이처럼 불어날 것이다. 2020년 공무원연금 수급자 58만명 그리고 현직 공무원연금 가입자 122만명의 연금을 이들이 사망할 때까지 지급하려면 수십년 동안 막대한 세금이 들어갈 것이다. 국고지원을 줄이려고 한 연금통합이 오히려 막대한 세금 부담의 급증



민연금부터 먼저 개혁하라고도 한다. 불치병에 걸린 공무원·사학연금이 난치병 단계로 넘어가는 국민연금을 훈수 두는 격이다. 이처럼 모든 연금이 지속 불가능함에도 '자기 탓은 없고 남의 탓'만 한다. 한 해에 불과 20만명 정도가 태어나는 우리 현실, 이들이 80만~100만명 태어난 세대를 부양해야만 함에도, 자신이 가입한 연금의 운명을 객관적으로 못 보고 있다.

2022년 발간된 OECD의 한국연금 검토 책자는, 한국을 포함하여 단 4개국만이 국민연금과 공무원연금을 분리 운영하고 있음을 들어, 공적연금의 통합 운영을 권고했다. 우리 외에 공적연금을 분리 운영하는 국가 상황은 어떠한가? 독일은 소수, 즉 연방 핵심 공무원만을 공무원연금 가입자로 남겼다. 과거 공무원연금 적용 대상자의 상당수를 Public Sector Worker로 분리해 공무원연금에서 제외했다. 마크롱 대통령의 프랑스는 공적연금 통합을 추진했다. 우리를 제외한 대다수 OECD 국가가 이미 통합 운영 또는 통합을 추구하고 있다. 복지국가 대명사인 덴마크가 EU에 제출한 자료를 주목해야 있다. 경찰과 군인 위주로 공무원연금을 운영할 방침이다 보니, 2050년에 가면 GDP 대비 공무원연금 지출이 미미할 것이라서 그러하다.

우리가 연금을 배워 온 일본의 경우에는 시사점이 더 많다. 오랫동안 전액 국가가 부담하는 방식으로 운영해 오던 공무원연금을, 1959년에 공무원이 기여금 총액의 50%를 부담하는 방식으로 바꾸었다. 부담 측면에서 1960년에 도입된 우리 공무원연금과 제도역사가 유사하다고 볼 수 있는 일본 공무원연금은, 계속된 변화과정을 거쳐 2015년부터는 일반 국민과 100% 똑같이 운영하고 있다. 퇴직금은 민간부문 50인 사업장에서 지급하는 퇴직금 수준과 100% 똑같이 운영한다. 이러한 일본은 100년 뒤인 2123년에 가서도 1년 더, 즉 2124년까지도 연금 지급할 돈이 있다. 천문학적 액수의 적자 보전액이 투입되는 우리 공무원·군인 연금과 큰 차이가 있다.

전 세계에서 지속 가능성이 가장 떨어지는 연금을 운영하는 한국, 앞으로 상황은 더 절망스럽다. 이러한 상황에서도 자신이 속한 연금을 개혁하기보다는 다른 제도와 비교하는 것이 일상화되었다. 신분제 공무원제도를 유지하는 일본마저도 연금을 통합 운영한다. 우리만 이런저런 이유를 들며 분리 운영 필요성을 고집한다. 일본처럼 국민연금(후생연금)과 퇴직(연)금을 똑같이 지급하고, 공무원이 더 부담하는 4.5% 포인트를 재정 불안정이 발생하지 않게 확정기여(DC) 방식으로 더 지

을 가져올 것이다. 이것을 제도 '전환비용'이라 하는데 이것이 연금제도의 전환을 어렵게 하는 핵심적인 문제이다. 이는 최근의 연금개혁 역사에서도 확인된다.

지난 30년간 전 세계의 연금 개혁을 주도해 온 '세계은행'은 고령화의 부담을 민영연금 도입으로 해결할 것을 촉구하였다. 돈을 쥐고 있는 세계은행의 강력한 압박으로 재정위기를 겪던 중남미, 동유럽과 중앙아시아 30개국도 실제 공적연금을 폐지하고 민영연금으로 전환하였다. 하지만 2천년대에 들어와 30개국 중 18개국이 민영연금을 폐지하고 다시 '공적연금으로 회귀'하였다. 2018년 국제노동기구(ILO)는 '연금 민영화 실험의 실패'를 선언하였다. 이 국가들이 공적연금으로 회귀한 이유 중의 하나가 바로 제도 전환비용 문제이었다. 과거 공적연금 가입자들의 연금 지급에 들어가는 세금이 예상보다 너무 컸기 때문이다. 1981년에 민영연금으로 전환한 칠레는 당시 전환비용을 GDP의 5%로 추정했으나 40년이 지난 지금도 세금으로 과거 가입자의 연금을 부담하고 있다. 특정 연금제도를 중단하고 다른 제도로 전환하는 것은 예상치 못한 여러 가지 문제를 발생시킨다. 연금

제도 전환은 면밀한 검토와 재정 흐름에 대한 계산 없이 어설픈 구호로 해결될 일이 결코 아니다.

#### IV. 공적연금의 하향 평준화와 불평등 강화

신규 공무원부터 국민연금으로 가면 어떤 일이 벌어질까? 국민연금으로 간 공무원들은 공무원연금의 본인 보험료 9% 대신 4.5%만 내게 될 것이다. 대신 민간인처럼 퇴직금을 100% 받게 된다. 정부가 부담하는 공무원의 퇴직금 부담도 2배 이상 늘어난다. 이것도 세금이다. 정부가 부담하게 될 퇴직금 8.3%를 어떤 방식으로 운용되는가에 따라 공무원의 노후 소득보장 수준은 크게 달라진다. 지금까지 은행이나 보험회사가 운영하는 퇴직연금에 가입하면 형편없는 수익률과 중도 인출로 노후보장 기능은 거의 사라진다. 별도의 공무원퇴직기금을 신설하여 퇴직금을 운용해도 기존 공무원연금보다 더 나은 소득대체율을 보장하기가 어렵다. 한마디로 고부담-고급여체계인 공무원연금의 대폭적인 하향평준화가 일어난다. 금융권 입장에서는 120만명의 공무원

급하는 방식으로 운영한다면, 불만이 있을 이유가 없다. 국민연금 가입자보다 퇴직금을 적게 받으며 손해 본다는 것이 공무원연금의 주장이었는데, 퇴직금을 똑같이 지급하면서도 국민연금 가입자보다 더 지급하는 방식으로 운영할 것이기 때문이다.

그동안 주장해왔던 논거에 따르면, 통합 운영에 반대할 이유가 없다. 퇴직금을 민간과 똑같이 지급하기 때문이다. 공무원·사학연금공단을 국민연금공단과 통합하지 않는다면 예상되는 정치적인 반발도 적어질 것이다. 과거부터 통합 운영에 대해 비판적이었던 집단에서는, 이 경우 예상되는 막대한 규모의 전환 비용을 거론하면서 여전히 통합 운영이 비현실적이라고 비판할 것이다. 제도를 개편했다고 하는데, 개편하기 전보다, 중단기적으로 비용이 더 소요되는 것을 국민에게 어떻게 이해시킬 것이냐가 이들이 주장해 온 주요 논거 중의 하나였다. 이는 “제대로만 통합 운영한다면, 제도 전환 비용으로 인해 일시적으로는 비용이 더 소요되나, 중장기적으로는 통합 운영하지 않을 때보다도 비용이 훨씬 덜 소요, 즉 훨씬 더 많은 비용을 절감할 수 있다는 사실을 국민에게 제대로 설명한다”면 쉽게 해결할 수 있는 문제다.

각국의 공무원과 일반국민 대상 연금 운영

완전통합	분리유사한 보장	완전통합(추가 지불)	완전 분리
칠레(1981) 체코 콜롬비아 코스타리카 에스토니아 그리스 헝가리 이스라엘 이탈리아 일본 라트비아 리투아니아 뉴질랜드 폴란드 포르투갈 슬로바키아 스페인 스위스 튀르키예	핀란드 룩셈부르크 네덜란드 스웨덴	호주 오스트리아 캐나다 덴마크 아이슬란드 아일랜드 멕시코 노르웨이 슬로베니아 영국 미국	벨기에 프랑스 독일 한국

출처: 윤석명, “3대 개혁을 말한다.  
공무원연금을 시급히 국민연금과 통합해야 할 많은 이유”  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023071415200002277?did=NA>

퇴직연금시장이 새로 만들어진다. 은행, 보험사, 증권회사 에게는 새로운 황금시장이 만들어지는 것이다. 연금통합을 왜 해야 하는지, 누가 이득을 보고 누가 손해를 보는지 따져보면 근본적인 의문이 생기지 않을 수 없다.

V. 현실적인 대안은 무엇인가?

공무원들은 신분을 보장받는 대신 영리활동 금지 그리고 연금을 완전히 박탈할 수 있는 강력한 불이익 조치가 작동된다. 고급 정보와 인허가권이 있는 공무원들의 노후보장은 부정부패 방지 등 돈으로 환산되지 않는 긍정적 외부효과가 있다. 공무원들에게 적절한 노후를 보장했을 때 얻은 이익과 그렇지 않았을 경우 발생하는 손실을 따져보아야 한다. 공무원·군인연금은 돈으로만 판단할 문제가 아니다. 공무원연금은 2060년을 넘어서 GDP 대비 1.5% 로 최대의 지출을 할 것으로 추정되는데 이 규모가 감당 가능한 것인지 아닌지에 대해서 제대로 된 논의도 된 적이 없다. 공무원연금 지출 규모의 상대비교를 통해 적정 부담

수준을 논의해야 한다.

필자는 감당불가능한 적자가 아닌 이상 공무원들에게 적절한 노후보장을 해주는 대신 엄격하고 강한 공직윤리를 강제하는 것이 사회 전체의 효율성을 높이는 데 더 도움이 된다고 믿는다. 그동안 여러 번의 개혁을 통해 공무원연금의 세금 부담은 대폭 줄어들었다. 재정부담이 문제라면 제도에 남아있는 부담은 연금수급 연령이 가까운 50대 공무원과 현재의 연금수급자들의 ‘과거 기득권’을 조정하는 것인데 과거의 개혁처럼 합리적인 수준에서 얼마든지 조절할 수 있다. 가령 추가적인 연금 동결을 통해 향후 5년간 연평균 1조원 정도의 세금을 절약할 수 있고, 공무원들이 동의하면 추가적인 보험료 인상도 고려할 수 있다.

장기적으로 연금통합은 가야 할 방향이다. 하지만 철학이 있고 현실을 고려해야 한다. 일본이나 미국에서 연금통합이 가능했던 것은 두 제도의 격차가 크지 않았기 때문이다. 우리나라는 두 제도의 격차가 너무 크고 퇴직금이라는 별도의 문제가 남아있다. 단순한 제도조정 문제를 넘어서다. 어쨌든 통합은 공적연금의 하향평준화와 공무원들의 노



Institutional arrangements for pensions covering civil servants vs. private sector workers

Fully integrated	Separate but similar benefits	Fully integrated with top-up	Entirely separate
Chile (1981)	Finland (1995)	Australia	Belgium
Czech Republic	Luxembourg (1999)	Austria (2004, 2009)	France
Colombia	Netherlands	Canada	Germany
Costa Rica	Sweden	Denmark	<b>Korea</b>
Estonia		Ireland (1995)	
Greece (2011)		Mexico (2007)	
Hungary		Norway	
Israel (2015)		Slovenia	
Italy (1995/2008)		United Kingdom	
Japan (2015)		United States (1984)	
Latvia			
Lithuania			
New Zealand (2007)			
Poland			
Portugal (2006)			
Slovak Republic			
Spain (2011)			
Switzerland			
Türkiye			

자료 출처: OECD, *OECD Reviews of Pension Systems – KOREA*, 2022, 54쪽.

정작 우리 연금이 처한 암울한 현실을 보여줄 수 있는 자료는 공개하지 않으며, 사실을 왜곡하여 전달해 오다 보니, 그만큼 골병이 더 들었다. 서둘러 한다고 해도 개혁의 적기가 이미 지나가기는 했으나, 이제부터라도 연금이 처한 현실을 투명하게 공개하면서 통합 운영을 서둘러야 한다. 국가의 존망이 달려있음에도, 여전히 이런저런 이유를 들면서 연금 통합 운영과 개혁에 부정적인 자세를 보인다면, 그러한 행태가 대한민국의 생존을 가로막는 최대 걸림돌이라는 점을 우리 사회 구성원 모두가 공유해야만 할 때가 되었다.

후 불안, 공정한 규칙 집행자로서 정부의 기능에 부정적 영향을 미칠 가능성이 충분하다. 준비되지 않은 어설픈 통합론으로 더 이상 공무원 사회를 흔들어서는 안된다.

