



저작자표시-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2009年2月
碩士學位論文

한국 공무원연금의 재정 건전성에
관한 연구

朝鮮大學校 大學院

社會福祉學科

金 玉 蓮

한국 공무원연금의 재정 건전성에 관한 연구

A Study on Financial Soundness in Korean Government
Employees Pension System

2009年 2月 25日

朝鮮大學校 大學院

社會福祉學科

金 玉 蓮

한국 공무원연금의 재정 건전성에 관한 연구

指導教授 金 龍 燮

이 論文을 社會福祉學 碩士學位申請 論文으로 提出함

2008年 10月

朝鮮大學校 大學院

社 會 福 祉 學 科

金 玉 蓮

金玉蓮의 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 朝鮮大學校 教授 印

審査委員 朝鮮大學校 教授 印

審査委員 朝鮮大學校 教授 印

2008年 11月

朝鮮大學校 大學院

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구목적	1
제 2 절 연구 범위와 방법	3
1. 연구범위	3
2. 연구방법	4
제 2 장 이론적 배경	5
제 1 절 연금제도	5
1. 사회보험	5
2. 공적연금	6
제 2 절 공무원연금제도의 도입배경과 변천과정	11
1. 도입배경	11
2. 변천과정	13
제 3 절 공무원연금제도의 재정체계	20
1. 재원조달체계	20
2. 연금급여체계	24
제 4 절 재정건전성	30
1. 연금재정 건전성의 의미	30
2. 연금재정 건전성 지표	32

제 5 절 분석의 틀	34
제 3 장 공무원연금의 현황과 문제점	36
제 1 절 재원조달체계	37
1. 적용대상자	37
2. 비용부담방식	43
3. 기금	45
제 2 절 연금급여체계	49
1. 연금지급 개시연령	49
2. 연금지급	51
3. 연금액 조정방법	53
제 4 장 공무원연금 재정건전성의 개선방안	56
제 1 절 재원조달체계	57
1. 기여금의 인상	57
2. 부담금의 인상	58
3. 기금투자에 의한 재정증식	58
제 2 절 연금급여체계	61
1. 연금지급개시연령의 상향조정	61
2. 연금지출의 인하	61
3. 연금액 조정방법의 변경	63
제 5 장 결론	65
참고문헌	68

Abstract

표 목 차

<표 2-1> 공적연금제도 개요	8
<표 2-2> 공무원연금제도의 기능	12
<표 2-3> 공무원연금 비용부담금의 유형	23
<표 2-4> 보수월액 대비 연금과 일시금	27
<표 3-1> 연금법 적용대상 공무원 증감 추이	38
<표 3-2> 연금수급자 추이	39
<표 3-3> 연금 선택 추이	40
<표 3-4> 인원전망	41
<표 3-5> 정부·민간기업 부담률 비교	43
<표 3-6> 외국정부 부담률 비교	44
<표 3-7> 1990년~2000년 공무원연금재정추이	45
<표 3-8> 공무원연금 재정현황	46
<표 3-9> 연금기금조성 추이	47
<표 3-10> 투자부문별 기금운용 추이	48
<표 3-11> 공무원 평균연령의 변화추세	50
<표 3-12> 유족연금수급자 및 유족급여 추이	53

그림 목차

<그림 2-1> 공무원연금의 급여종류	25
<그림 2-2> 분석의 틀	35

ABSTRACT

A Study on Financial Soundness in Korean Government Employees Pension System

Yulian Jin
Department of Social Welfare
Graduate School
Chosun University

The public employee pension system has performed from 1960 for one of the social insurance system. The public employee pension is a compulsory plan which a contributor pays a contribution in his or her workable period and is guaranteed the minimum standard of living of his or her who is incapable of supporting herself or himself due to physical disability, disease, old age or other reasons.

However, the public employee pension faces a serious financial crisis. This paper describes the causes triggering current financial unbalance of public employee pension as increase of beneficiaries vs. decrease of contributors, low contribution but high coverage, and low-profitable fund operation. This

study attempts to analyze the present conditions of the public pension systems and to secure the sound finance for the public pensions. this study seeks the alternatives for the national system management. the problem of the unbundling of the public pension system is due to the pension system structure of the more expenditures than incomes.

As the analysis, we suggest that to secure financial the health for the public pension the incremental insurance premium increase, reduction of the pension benefits, the age of acquiring qualification for the pension benefits and rational funding system is required.

Firstly, the public employee pension has more beneficiaries than its contributors. Taking into consideration the extension of average span of life, the age eligible for the pension will be increased.

Secondly, the public employee pensions originally have an odd actuarial model with low contribution but high coverage. What is worse, when persons on long-term service and extension of pensionable qualifying period are added, they touch off more serious issue. Therefore, raising contribution payment and adjusting the proper level of benefits for contributions paid are needed to improve its financial structure.

Lastly, for the efficient, transparent, specialized, and responsible operation.

It should be noted that this study is mainly intended to provide some insights to policy-makers who desire the better part of the korean government employees pension system. that is this paper might lack some important theoretical qualities, which will be hopefully corrected in the future study of this field.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

공적연금제도는 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도와 특수직 종사자들을 대상으로 하는 공무원연금제도, 사립학교교원연금제도, 군인연금제도 등으로 나누어진다. 한국의 공적연금제도는 1960년 공무원연금제도로 출발하여 1963년 군인연금제도, 1975년 사립학교교원연금제도, 1988년 국민연금제도가 실시되어 전 국민연금시대를 맞게 되었다.

공무원연금제도는 공무원들에 대한 복지제도로써, 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐지에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활 안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 창설 때부터 현재까지 그 목적을 충실히 이행하여 왔다.

공무원연금제도가 실시된 이래 줄곧 흑자를 유지해 오던 연금회계에서 1993년 처음으로 65억 원의 적자가 발생하였고, 1994년에는 1,831억 원으로, 1995년에는 6,385억 원으로, 2006년에는 8452억 원으로, 2007년에는 9725억 원으로, 그 적자폭이 커졌다. 그리고 2008년에는 1조2684억 원으로, 2009년에는 1조 5332억 원으로, 2010년에는 1조9240억 원으로 적자를 지속적으로 상승하여 만약에 공무원연금제도가 현재의 수입지출 구조를 그대로 유지하게 될 경우 가까운 장래에 연금수지에 상당한 적자가 예상되며, 장기적으로 정부재정에 큰 부담으로 작용할 것으로 전망된다(공무원연금관리공단, 2008b).

따라서 정부는 연금정책의 위기를 해결하기 위해 가입자들의 동의 없이 급속하게 연금법을 개정하였다. 그 여파로 공무원들의 수혜 가능성이 줄어들었고, 잦은 정책변경으로 연금가입자들의 연금제도가 지니는 긍정적인 측면에 대해서는 논의의 실익이 있을 수 없겠으나 공무원들의 연금에 대한 신뢰성 확보에 큰 어려움이 발생할 수 있다.

이러한 공무원연금제도가 논란의 대상이 되고 있다. 그 주된 이유는 제도가 안고 있는 구조적인 불균형과 인구의 고령화 현상 등으로 연금지출이 크게 늘러나면서

미래 정부의 재정부담을 담보하는 것이 어려울 수 있고 연금적자를 정부가 보전하는데 대한 일반국민들의 저항도 커지고 있기 때문이다.

공무원연금의 재정안정화 이슈가 단순한 연금재정 문제가 아니라 정부재정 문제로 확대되어 있다. 2008년에 들어와서 공무원연금을 국민연금 수준으로 맞추자는 발표와 함께 공무원연금과 국민연금의 형평성 논란이 또 다른 쟁점으로 부각되었다. 즉 국민연금과의 형평성 차원에서 공무원연금에 대해 어느 정도의 특수성을 부여하는 것에 대해서도 고찰해 보기로 한다. 이는 곧 공무원연금의 수급구조 적정성의 문제이기도 하여 공무원의 특수기능에 상응하는 소득보장을 어느 정도 해주어야 하는가의 논의로 연결되었다. 공무원연금제도가 현 세대 뿐 아니라 미래세대도 함께 공유할 수 있는 지속 가능한 제도가 되기 위해서는 연금재정의 장기적 건전성을 제고하기 위한 합리적인 논의를 계속해 나가야 한다. 그러나 이러한 재정 건전성에 관한 논의는 쉽게 공론화되기 어렵다. 연금수급자는 이미 약속 받은 연금기득권을 양보하기 어렵고, 현직공무원과 정부는 더 많은 부담을 약속하기 어렵기 때문이다. 그리고 재정충면에서 보면 재정적 기반이 없는 연금제도는 상상할 수 없기 때문에 비용부담과 연금급여에 관한 계획을 적절하게 조정하여 제도의 장기적 재정 안정성과 세대간 형평성을 확보할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 인구 고령화에 따른 공무원연금재정 적자의 문제를 해결하고 공무원연금제도를 보다 합리적으로 개선하기 위하여 재정운영 불안정을 초래하는 원인을 분석하여 제도와 연금재정상 문제점들을 도출하고 이에 대한 구체적인 정책대안을 제시함으로써 제정의 건전성 확보를 위한 합리적인 정책방안을 모색하는데 있다.

제 2 절 연구 범위와 방법

1. 연구범위

이 연구는 공무원연금제도의 재정 건전성을 제고하기 위한 정책대안을 분석하는 것이 목적이므로 주된 연구대상은 한국의 공무원연금재정이다. 우선 현행 공무원연금의 가입자 및 탈퇴자의 변화추이를 검토하고, 재정 건전성과 관련하여 재정수급구조의 현황과 문제점 및 개혁정책 등을 고찰한다. 그리고 연금재정 안정화를 위한 2008년도의 연금제도 개혁의 내용을 분석한다.

이 연구의 시간적 범위는 1960년 공무원연금제도가 시행된 이후를 제도운영 분석대상기간으로 정한 것은 재정안정화를 위한 정책대안을 분석함에 있어서 장기재정추계의 한계가 있기 때문이다. 왜냐하면 연금제도는 비용을 부담하는 시점과 연금급여를 받는 시점 간의 기간이 매우 길어 장기적인 관점에서 정책이 수립되어야 하기 때문이다.

본 연구의 구성 순서는 다음과 같다. 제1장에서 연구의 목적과 방법 및 범위를 제시하였다. 제2장에서는 공적연금제도의 개요, 연금의 성격, 공무원연금제도의 변천과정, 공무원연금제도의 재정체계, 재정건전성 등에 대한 기초 논의를 진행하였다. 제3장에서는 제시한 분석기준 즉 재정건전성 지표에 따라 공무원연금제도의 재정실태를 고찰하고 공무원연금가입자 추이, 수급자 추이 등 요소들을 토대로 분석하고, 지금 및 미래의 재정 문제점을 집중적으로 살펴보았다. 제4장에서는 2008년 공무원연금개혁안에 참고해서 재정건전성 확보를 위한 합리적인 발전방안을 제시하였다. 제5장 결론에서는 이러한 서술적 검토내용을 바탕으로 연구결과를 요약 제시하고 본연구의 부족과 향후 연구방안을 제시하였다.

2. 연구방법

이 연구는 앞에서 언급한 연구의 목적을 달성하기 위해서 문헌조사 연구방법을 중심으로 실시한다. 문헌조사는 공무원연금제도의 운영개요, 연금재정 악화 원인분석 그리고 재정안정화를 위한 정책대안의 탐색에 주로 활용한다. 아울러 공무원연금제도에 관한 그 동안의 연구서 및 관련 학위논문, 그리고 공무원연금제도 및 관련제도에 대한 국내·외 학자들의 문헌과 공무원연금관리공단 관계자들의 연구보고서, 공단의 통계자료, 각종 사회단체들의 자료와 함께 기타 관련기관의 인터넷사이트상의 신문자료 등을 본 연구에서 사용하였다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 연금제도

1. 사회보험

사회보험이란 사회보장 구성체계의 하나로서, 보험기술을 이용하여 사회정책을 실현하려는 경제사회제도라고 할 수 있다(이인재, 1999). 또한 유영건(1989)에 의하면 사회보험이란 다수의 사회구성원이 법에 의하여 강제적으로 공동위험단체를 구성하여 법정의 각출금으로 공동준비재산을 마련하여 법정의 보험사고가 발생 시 법정된 급여를 지급함으로써 사회적 목적을 달성하려는 국가적 부조가 가미된 사회 정책적 성격의 보험으로 정의 할 수 있다(유영건, 1989). 김중양은 “사회보험은 국가가 사회정책을 수행하기 위하여 보험의 원리와 방식을 도입하여 만든 사회경제제도라고 볼 수 있다. 사회보험은 강제가입의 원칙하에 위험이 발생했을 때는 욕구(need)에 대한 심사 없이 가입자의 법적권리로서 정해진 급여를 받을 수 있다는 점에서 일반보험과 다르다. 또한 사회보험제도는 보험료의 강제적 각출과 정형화된 보험금의 지급을 특징으로 하고 있다는 점에서 자생적·임의적이며 구성원 상호간의 이익증진을 목적으로 하는 공제제도와 구별된다” 라고 주장하였다(김중양, 2004: 312).

구체적으로 말하면 사회보험은 국민을 대상으로 질병·사망·노령·실업 기타 신체장애 등으로 인하여 활동능력의 상실과 소득의 감소가 발생하였을 때에 보험 방식에 의하여 그것을 보장하는 제도이다. 사회보험의 특징은 첫째, 사회평등·사회조화·사회평화 등 사회성이 있다. 둘째, 공통위험에 대한 공동부담원칙의 보험성이 있다. 셋째, 불균형 생활격차의 축소를 위하여 국가가 개입하여 재분배하는 강제성을 띤다. 넷째, 국가·기업주·고소득층 등의 부담에 의하여 저소득층의 자금의 부담경감을 기도하는 부양성 등을 들 수 있다(안동규, 1999). 사회보험(social insurance)은 공적부조(public assistance), 사회복지서비스(social welfare service) 등과 함께 사회보장제도의 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 사회보험에는 연금보험을

비롯하여 의료보험, 산재보험, 고용보험, 등이 있다.

대부분의 국가에서 일반 근로자를 대상으로 시행하는 공적연금제도는 사회보험 원리에 의해 조직되어 있지만, 특수직역연금의 하나인 공무원연금제도의 경우는 부양원리에 의하여 운영되는 경우가 많다. 왜냐하면 공적연금의 경우 재원부담자는 그 공적연금제도의 가입자인 근로자 자신이거나 사용자와 공동부담인 반면, 공무원 연금의 경우 연금지급채무자가 국가이고 연금지급을 위한 재원부담자가 국민인 경우가 많기 때문이다.

한국 공무원연금제도의 경우 정부의 적자보전이라는 제도가 있기는 하지만 어디까지나 공무원과 정부가 공동으로 부담하는 보험료에 기초하여 제도를 운영하고 있기 때문에 사회보험제도로 이해할 수 있고, 노후 생활보장을 위한 저축과 보험의 기능을 수행하고 있다. 왜냐하면 공무원연금제도는 피보험자인 공무원이 일정한 요건을 충족시키면 수명에 상관없이 본인이 사망할 때까지 퇴직연금을 받을 수 있고, 그 이후에는 유족이 유족연금을 받게 된다.

2. 공적연금

1) 공적연금제도의 개념

일반적으로 연금제도란 “여러 사회보장체계 중에서 지주를 이루는 소득보장에 속하며, 그중에서도 장기 소득보장을 부여하는 사회보험의 일종”으로 정의되다(네이버 국어사전 www.naver.com). 사회통념상 이러한 표현이 잘못된 것은 아니지만 사실은 저축일변도의 성격을 가진 것으로는 연금문제를 올바르게 이해할 수가 없으며, 연금은 저축보다는 오히려 보험의 하나로 이해하여야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 연금제도의 보험사고(保險事故)는 일정연령 이상 생존하여 노령이 되거나 또는 노령에 의하여 소득 능력의 현저한 감퇴·상실 등이 일어날 때 해당된다(네이버 국어사전 www.naver.com).

연금제도는 공적연금제도와 사적연금제도가 있고, 사적연금제도는 기업연금제도와 개인연금제도가 있다. 공적연금제도(public pension system)는 국가나 공공기관이 관장하는 사회보장의 중추적인 역할을 담당하는 사회보험으로서, 가입자의 질

병·부상·폐질 또는 사망 등에 의한 퇴직으로 인한 소득상실 사유가 발생한 경우 미리 설정된 기준에 따라 확실히 급여를 지급하여 상실된 소득을 사회연대에 의하여 보전하여 줌으로써 가입자 또는 그 유족의 생활안정과 복지향상을 기하려는 제도이다(박우섭, 2004).

공적연금제도는 사회보장의 이중기능의 하나인 소득보장제도에 속하고 그 가운데서도 장기소득보장을 유지시켜주는 사회보험제도의 일종이다. 경제적 측면에서 흔히 연금은 저축의 한 형태 또는 한 방식으로 파악하여 ‘연금은 저축의 일종’, ‘저축으로서의 연금’이라는 말을 하고 있다(Munnell, 1974). 사회통념상 이러한 표현은 저축일변도의 성격을 가진 것으로는 연금문제를 올바르게 이해할 수 없다. 연금은 확실히 저축이라기보다는 소득의 이전(income transfer)이며, 기술적으로는 오히려 보험이다(안동규, 1999). 그래서 공적연금제도는 사회보험(social insurance)과 소득보장(income security)의 입장으로 나누어 생각할 수 있다.

공적연금제도는 공적부조와 함께 소득보장의 체계내에서 노령·퇴직·폐질 및 한 가정의 소득이 상실 등 소득중단의 경우가 발생했을 때 최저생활의 보호와 유지를 위하여 그 역할을 다하고 있다. 또한 옛날에는 주로 가족에서 자식들이 노인을 부양했지만 산업화와 핵가족화의 영향으로 가족에 의한 부양이 어렵게 되었다. 이와 같은 비자발적인 소득상실의 위협으로부터 사람들을 보호하고, 또 가족에 의한 부양체제의 약화를 보완하기 위한 것이 국가가 공적연금제도(public pension)를 도입하게 된 배경이라고 할 수 있다.

그러나 공적부조제도가 국가재원에 의하여 원칙적으로 노동능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 전부를 그 대상으로 국가의 책임 아래 최저한도의 건강하고 문화적인 생활을 할 권리를 보장해주는 제도인데 비하여, 공적연금제도는 국가의 부담과 기여금의 징수에 의하여 전 국민을 대상으로 하는 경우도 있으나, 대체로 일정하게 한정된 범위내의 국민을 대상으로 하고 있다. 따라서 공적부조제도는 빈곤에 빠진 비생산적 국민을 국가가 구제하는데 반해 공적연금제도는 생산적 국민이 빈곤에 빠지는 것을 방지하기 위하여 기여를 전제로한 사회보험방식을 택한 점이 다르다고 볼 수 있다. 결론적으로 공적연금제도는 사회보험방식에 의한 소득중단상태 및 각종 소득불능 상태를 방지 내지는 보상하기 위한 제도적 장치로서, 가입과 탈퇴의 자격이 법률로서 정해지는 사회보장정책이라 할 수 있다(강강원, 2006).

그래서 공적연금으로서 법률에 의하여 연금계획이 설정되며 연금계획 관리의 총 책임은 국가에 있으나 실제적 관리업무의 집행은 정부 부처 또는 권한을 위임받은 공적기관에서 담당한다. 한국의 공적연금제도는 공무원연금, 국민연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등이 있으며, 국민연금을 제외한 세 개의 직역연금은 퇴직금성격의 소득이 포함되어 있는, 가족의 생활안정을 위한 소득제도의 성격이 강하다.

〈표 2-1〉 공적연금제도 개요

구 분	국민연금	특수직역 연금		
		공무원연금	군인연금	사립학교 교직원연금
제도도입 (시행연도)	1973 (1988)	1960 (1960)	1963 (1963)	1972 (1975)
관장기구 (집행기관)	보건복지가족부 (국민연금관리공 단)	행정안전부 (공무원연금관리 공단)	국방부 (인사국)	교육과학기술부 (사학연금관리 공단)

자료 : 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 2008.

2) 공적연금제도의 성격

연금의 성격을 관해서는 임금이연설, 공적보상설, 생활보장설의 세 가지 학설이 있다. 첫째, 임금이연설은 ‘연금급여를 임금의 이연 또는 추가분’ 이라고 하는 견해이다(서울대학교 경영대학원 경영연구소, 2002). 즉, 연금이란 가입자가 자신의 노력제공의 대가로 받을 총임금 중에서 일부는 당해기간의 봉급의 형태를 받고, 그 나머지를 이연시킨 이연연금이라는 것이다. 고용주이외에 국가에서도 비용을 부담하는 것 등을 고려할 때 근로의 대가로 고용주로부터 받는 임금과는 다르다고 할 수 있다(강강원, 2006). 둘째, 공적보상설은 연금인 급여는 장기간에 충실하게 근무한 공헌에 대하여 사업주가 제공하는 보상이라는 견해이다(P. Paul and Harbrecht. S. I, 1959). 이러한 견해는 1875년에서 1929년까지의 초기연금제도 발전과정에서 볼 수 있었던 것으로, 연금의 목적은 종업원의 이직률을 낮추고 사기를 높이며 유능한 인재를 흡수하여 노동생산성을 높이려는 인사관리상의 수단으로 사용함에 있다는

것이라고 한다. 그러나 인간의 노령화, 산업의 기계화, 그리고 정년제 채용 등의 경제적인 여건의 변화와 소비적인 전시효과는 노령후의 생활 곤란을 초래하게 되었으며, 이는 연금제도가 노동조건의 일부에 속하는 것으로 간주되는 계기가 되어 연금제도가 경영자의 자유재량에 의하여 일방적으로 설치되던 시대는 끝났으며 종업원의 권리로 인정되었다(김재현, 2007). 셋째, 생활보장설은 연금인 급여는 노년층의 경제적 의존성이라는 사회문제를 해결하기 위하여 기업체에 의해 설치되고 육성되는 제도로서 퇴직 후의 종업원의 생활을 보장 한다는 견해로서 공적연금의 주된 기능이라 할 수 있다(P. Paul and Harbrecht. S. I, 1959).

자본주의는 각 개인 또는 경제주체의 자유로운 경제활동을 기본으로 하며 원칙적으로는 ‘개인생활에 대한 국가의 불간섭’ 또는 ‘개인생활에 대한 자기책임의 원칙’이 이념적 전제로 되어있다. 그런데 국가가 국민의 노후생활에 관여하여 공적연금제도를 실시하는 것은 사적보험으로는 달성할 수없는 사회적 가치의 실현과 또는 사적보험보다는 더 효율적인 자원 배분의 실현, 노후를 위한 소득보장 등에 있을 것이다.

사회공적연금제도는 사회보험주의를 취하고 있기 때문에 기여와 급여가 확실적으로 법정화 되어 있고, 사회부양성, 적합성이 강조되고 있으며, 가입이 강제적이고, 국고보조가 따르며, 재정과 운영 면에서의 특징이 인정된다(강강원, 2006).

3) 공적연금제도의 필요성

공적연금제도를 통해 연금가입간의 상대적인 저소득층의 소득증진을 위한 소득재분배 효과를 얻을 수 있고 공적연금제도를 통한 소득의 재분배는 주로 은퇴 이후 받는 급여구조를 누진화 시킴으로써 이루어진다. 그리고 공적연금제도는 가입자와 유족의 생활안정을 위한 노후 소득보장이다. 사회보장의 정의는 최초 영국의 Beveridge의 보고서에서 “사회보장이란 실업, 질병 혹은 재해에 의하여 수입이 중단된 경우, 또는 노령에 의한 퇴직이나 본인 이외의 사망에 의한 부양의 상실, 또는 출생, 사망, 결혼 등과 관련된 특별한 지출을 감당하기 위한 소득의 보장을 의미한다”고 정의하고 있다(William Beveridge, 1942 : 121-122). 1942년에 세계노동기구에서 “사회 구성원이 직면할 수 있는 위험에 대하여 어떤 조직에 의해 사회가

제공하는 조장”이라고 「사회보장예의 입문」에서 정의하고 있다(김범룡, 2001, 재인용). 오늘날 노령·장해·유족에 대한 연금이 소득보장의 수단 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 소득보장제도에는 근로기준법상 퇴직금, 개인연금, 개인저축, 민영보험, 등 다양하게 있는데, 가입자들의 의사를 무시하고 강제적인 공적연금을 실시하는 이유는 가입자이외에 유족에까지 소득을 제공하여 생활을 보장하는데 있다고 할 수 있다(보건복지부, 1990).

또한 사람들은 흔히 혼자 내버려 두면 비록 보험시장이나 자본시장이 잘 발달되어 있다 하더라도 노령이나 질병 등 위험에 대비한 준비가 불충분한 경향이 있다. 이것은 사람들이 자신의 위험을 과소평가해서 죽을 때까지 고용되어 현재와 같은 수입을 얻을 수 있다고 생각하거나, 은퇴에 대비한 저축수준을 판단하는데 충분한 정보를 얻을 수 없는 경우가 많기 때문이다. 그리고 아무리 신중한 사람이라도 정보의 부족으로 인해 비합리적인 결정을 내리는 수가 종종 있다. 따라서 인간본연의 나타함에서든 정보의 부족에서든 많은 사람들이 노후를 대비하여 충분한 저축을 하지 않는 경우가 있으며, 이러한 경우 보다 안전한 노후를 위해서 국가가 법률에 의한 강제적인 간섭으로 노후의 생활에 미리 대비하는 안전망의 역할을 하기 때문이다. 이것은 바로 온정적 간섭(Paternalism)이다(안동규, 1999).

그리고 다른 산업과 마찬가지로 보험도 그 비용은 보험 상품의 생산비와 판매관련비로 구성되어 있다. 보험 산업은 비용 중 판매비의 구성비율이 큰 것이 일반적인데, 정부의 강제수단으로 용이하게 부담금을 징수 할 있다면 정부의 강제적 프로그램은 보험의 총비용중 많은 부분을 절약할 수 있을 것이다. 사람들의 특별한 수요에 적절히 대처해 나가기 위해 수반되는 필연적인 비용이라고 볼 때 공적연금의 상대적 효율성에 이의를 제기할 수 있다. 또한 민간보험은 보험의 종류나 수량을 다양하게 조절하여 선택할 수 있는 데 비해서 공적연금은 상대적으로 일률적인 프로그램을 제시해서 최적이 아닐지도 모르는 프로그램을 강요하는 데서 오는 비효율성이 지적될 수 있다. 그 절약금액만큼 효율성이 있다고 볼 수 있다(강강원, 2006).

제 2 절 공무원연금제도의 도입배경과 변천과정

1. 도입배경

건국초기 모든 분야에 있어서의 제도적 준비가 채 끝나기 전에 한국전쟁을 맞게 되었고, 전쟁 중 및 전후정리기를 거치는 동안 사회보장제도는 시책의 우선순위에 서 밀려온 데다 한국재정의 부족 및 화폐가치의 급격한 변동 등 사회경제적인 사정 때문에 공무원에 대한 연금제도의 실시가 지연되었다. 이렇게 10여 년이 경과된 후 제1공화국 말엽인 1959년에 들어와서 당시의 중앙인사행정기관인 공무원 사무국에서 일본의 은급제도(恩給制度)와 국가공무원공제제도 및 미국의 연방공무원연금제도 등 선진국가의 제도를 참고하여 실정에 맞는 공무원연금제도를 마련하였다(최재식, 2001). 당시 공무원연금법의 제안 이유를 보면 공로보상 내지는 인사 정책적 차원에서 이 제도가 마련되었다.

공무원연금제도는 최초의 공적연금제도로써 1960년 1월 1일 법률 제533호로 공무원연금법이 제정·공포됨으로써 실시되었는데, 제 1 조에서는 “공무원이 상당한 연한 성실히 근무하고 퇴직하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망한 때에 본인이나 유족에게 연금, 부조금 또는 일시금을 지급함을 목적으로 한다” 라고 규정하고 있다. 이것이 한국 공적연금의 효시이다.

공무원연금제도의 목적은 ① 인사행정면에서는 공무원의 장래에 대한 생활의 불안감을 해소시켜 줌으로써 사기진작과 근무의욕을 고취시킴과 동시에 연금제도의 실시로 노령이 된 공무원을 퇴직할 수 있게 하고, 대신 유능한 젊은 인재를 등용함으로써 조직의 신진대사를 촉진하여 행정상 능력을 향상시킬 수 있게 된다. ② 또한 연금제도는 사회보장적 측면에서 재직 중의 사고나 퇴직에 대하여 국가가 적절한 급부를 보장함으로써 공무원 및 그 유족의 경제적 생활안정과 복지향상에 기여하며, 전 국민적 사회보장제도 확립에 이바지하게 된다(김중양, 2004).

공무원연금제도는 공무원이라는 특수직역을 대상으로 하는 공적연금제도의 일종으로서 연금제도의 원래 목적인 노후소득보장에 한정되지 않고 재해 보상적 성격 및 근로보상적인 성격까지 포함하고 있는 특징을 지니고 있다. 또한, 국가가 사회복지정책을 수행하기 위하여 보험수리의 원리와 방식을 도입하여 특별권력관계에

있는 공무원을 대상으로 한 사회보험제도의 일종이다(김근조, 1994). 아울러 국가공무원법 제77조(사회보장)에서는 연금급여, 재해급여, 부조급여, 이외에 공무원의 복리와 이익을 보호토록 하여, 공무원연금법령에서 이를 폭넓게 정하고 있으므로 사회보장의 역할도 수행하고 있다. 이러한 점에서 공무원연금제도는 일반적인 사회보험성격의 연금급여 뿐만 아니라 재해보상 및 구조적 성격 등을 포괄하는 종합적인 사회보장체계라고 할 수 있다.

공무원연금은 공무원에 대한 종합복지적인 성격을 내포하고 있다. 공무원연금 소관부처인 보건복지부(현 보건복지가족부)는 퇴직 후 노후소득 보상적 성격, 재직 중 낮은 보수에 대한 보상성격, 퇴직금적 성격, 상호부조적인 성격이 녹아있는 종합복지 프로그램으로 공무원연금의 성격을 규정하고 있다(행정자치부, 2007).

한국 공무원연금제도는 국가 권력과 법률에 의하여 강제적으로 시행되는 공적 연금제도이다. 그의 주된 기능인 소득보장프로그램 이외에도 부조적 성격의 급여, 근로재해에 대한 보상, 민간의 퇴직금 성격의 급여 및 후생복지 등 다양한 보장프로그램을 함께 가지고 있고 그의 기능은 다음과 같다.

<표 2-2> 공무원연금제도의 기능

급 여	소득보상 : 퇴직급여, 유족급여
	근로보상 : 퇴직수당
	재해조상 : 요양비, 장해급여, 유족보상금
	부조급여 : 사망조위금, 재해부조금
후 생 복 지	대 부 : 학자금, 생활자금, 주택자금
	주 택 : 임대, 분양
	복지시설 : 회관, 체육시설, 휴양시설

자료 : 마상선, 삼척대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2002, p.19.

2. 변천과정

1) 1960년 제정 ~ 1962년 개정

1960년 1월 1일 공무원연금법을 제정하여 1962년 8월 31일 이 법의 전문개정이 있기까지 3차에 걸친 부분적인 개정이 있었다. 이 시기는 제도 면에서나 그 운용 면에서나 아직 초기의 모습을 보이고 있다(정윤한, 2008).

국가 및 지방 공무원 뿐만 아니라 군인도 이 법의 적용을 받도록 하였으며, 퇴직연금(준 퇴직연금), 퇴직일시금, 유족부조금, 유족일시금, 및 장해연금 등 5종의 장기급여를 실시하였고, 비용 부담에 있어서는 국가 또는 지방자치단체와 공무원이 각각 봉급의 2.3%를 부담하였다. 퇴직연금액은 30%~50% 수준이었다(정윤한, 2008).

2) 1963년 개정 ~ 1966년 개정

정부는 제도를 전면적으로 재검토하여 1962년 8월 31일 법률 제1133호로 공무원연금법을 전문개정 하였다. 구법은 제도의 목적이나 급여내용면에서 볼 때 국가공무원법에 근거를 둔 이른바 국가공무원법의 부수법(附隨法)으로서의 성격을 지닌 데 불과하였던 것이다. 그러나 신법에서는 이러한 한정된 목적을 초월하여 모든 공무원에 대한 사회보장제도로서의 일반법으로 광범위하게 그 범위를 확장함으로써 공무원의 복리향상을 위한 기본제도로서의 성격을 뚜렷하게 표현하고 있다. 즉 개정 전에는 공무원에 대한 사회보장제도로서의 통합된 법전은 없었으며, 다만 구법에 의하여 한정된 보험사고에 대하여 급여를 실시하고 기타 보험사고중 소수의 보험사고에 대하여는 각기 공무원의 인사에 관한 법령에 산발적인 규정을 두어 시행하는데 불과하였던 것이나 신법에서는 공무원의 모든 보험사고를 대부분 흡수하고 있다. 그리고 요양비·분만비·상병수당·장제비 등 5종의 단기급여가 신설되었고, 기존의 장기급여에 있어서도 금액 인상 등 여러 가지 개선이 있었다. 또한 공무원연금법의 적용을 받고 있던 군인을 그 신분과 복무성격의 특수성 등을 고려하여 이 법의 적용대상에서 제외하고, 별도로 군인연금법을 제정하여 시행토록 하였다.

그 이후 1963년에는 요양일시금제도가 신설되었고, 공무원의 건강관리를 위한 건강 진단제도가 신설되었다. 그런데 이 시기는 제도 면에서나 그 운용 면에서 아직 초창기의 탈을 벗어나지 못하였으며, 많은 연구와 개선의 여지들을 내포하고 있었다(김중양, 2003).

3) 1967년 개정 ~ 1981년 개정

1966년 4월 2일 법률 제 1776호에 의한 공무원연금특별회계법의 전문개정을 계기로 하여 공무원연금제도는 그 운영에 있어 한 차원 높은 단계에 들어섰다고 할 수 있다.

특히 연금기금의 운용이 크게 달라졌다. 지금까지는 당해 연도의 잉여금을 별도 기금으로 적립하여 이를 투자한 후 그 수입을 다시 세입에 계상하여 왔으나, 이 기금을 공무원연금특별회계 예산상의 세입·세출과는 완전 분리하여 자체 회전할 수 있도록 특별기금을 설치했다. 그리고 과거 재정자금운용법에 의하여 투자되었던 기금을 이 법의 적용을 배제하고 공무원의 복지를 위한 재산매입, 공무원 또는 연금수급권자에 대한 대부, 금융기관에의 예입, 재정자금에의 예탁 등의 방법으로 총무처에서 자체 운용할 수 있도록 개정되었다(총무처, 1967).

공무원연금기금이 장기적으로 건전성을 확보할 수 있는 기틀이 마련되었고, 금리 현실화에 의한 이자수입의 증대 등 기금증식을 도모하게 되었으며, 연금기금에 의한 공무원후생복지사업을 처음으로 실시하게 된 것이다. 공무원연금특별회계법의 전문개정과 병행하여 연금급여에서도 대폭적인 인상 등의 조치가 있었다. 1966년 12월 15일 공무원연금법의 개정으로 1967년부터 퇴직연금 지급률이 봉급월액의 40%~50%에서 50%~70%로 인상되었고 퇴직일시금도 종전보다 1.5배정도 인상되었다. 또한 임용전의 과거 공무원 및 군인 경력에 대한 재직기간 합산제도가 실시되었다(김중양, 2004).

그리고 1967년의 연금급여 인상 등에 따른 급여지출의 증가로 기여금 및 부담금의 율을 1969년에 3.5%로 인상하였고, 1970년부터는 20년 이상 재직한 자에 대한 퇴직급여와 유족급여의 수급에 있어 일시금 선택제도를 도입하면서 다시 기여금과 부담금의 율을 5.5%로 상향조정하였다(김중양, 2003).

1973년에는 공무원의 가족요양비 지출을 위한 요양부조금이 신설되었고, 재해복구비의 일부를 부조하는 재해부조금이 신설되었다. 1980년에 다시 대폭적인 개정이 이루어 졌다. 유족연금부가금이 신설되었고, 잡급직원(雜給職員) 등 임시직원이 공무원연금법의 적용을 새로이 받게 되었으며, 기말수당이 급여 산정의 보수에 포함됨과 아울러 각종수당의 보수화 근거가 마련되었고, 재직기간의 상한이 30년에서 33년으로 연장되는 등 급여혜택 면에서 괄목할만한 신장이 있었다. 또한 공무원에 대한 의료보험의 실시와 함께 요양부조금·분만비·장제비 및 건강진단 등이 이 법에서 폐지되었다(최재식, 2001).

4) 1982년 개정 ~ 1995년 개정

1980년대에 들어와서 공무원연금제도의 운영에 있어 큰 변혁의 계기가 된 것은 공무원연금관리공단이라는 특수 법인을 설립하여 연금집행 업무를 위탁운영 하도록 한 것이다.

연금제도 창설이후 20여 년 동안 국가기관인 총무처에서 연금업무를 운영해오다 연금기금의 효율적 운용 및 후생복지사업의 확대실시 등을 위하여 1981년 4월 13일 ‘공무원연금특별회계 및 기금의 설치·운영 등에 관한 법률’에 공단의 설립근거를 마련하고, 1982년 2월 1일 공무원연금관리공단이라는 사업경영의 전문성과 자율성이 부여된 공공법인을 설립하게 된 것이다.

공단 설립 당시에는 연금기금의 일부를 총무처장관이 공단에 대여하여 기금증식 및 후생복지사업을 수행하도록 하였으나, 1982년 12월 28일 공무원연금법이 개정됨에 따라 1983년부터 정부의 공무원연금특별회계가 폐지되고 연금기금이 공단으로 이관되었으며, 아울러 비용징수 및 급여지급 등 모든 연금집행 업무가 공단으로 이관되었다(김중앙, 2003).

이와 같이 연금운영 체계가 개편된 이후 기금운용에 있어 전문성이 한층 더 확보되었고, 대부·주택·복지시설사업 등 각종 후생복지사업이 활발하게 추진되었다. 아울러 연금제도 면에 있어서도 공무원의 수혜 확충을 위해 급여액의 인상 및 급여종류의 다양화 등 많은 조치가 있었다.

1983년에는 공무원으로 임용되기 전의 사병복무기간을 연금법상의 재직기간에

산입하는 제도와 사립학교교직원경력직의 합산제도가 실시되었으며, 재해부조금이 종전에 비해 2배 인상되었다. 1985년에는 사망조위금과 유족연금특별부가금이 신설되었고, 퇴직급여가산금 및 유족일시금이 인상되었다. 1986년부터는 정근수당·장기근속수당·직무수당 등 각종수당이 급여산정에 있어서의 보수월액에 연차적으로 포함되는 조치가 있었다. 1988년에는 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금과 사망조위금이 인상되었고, 급여계산의 기초가 되는 재직기간의 감축제도가 전면 폐지되었다. 1990년대에 들어오면서 공무원연금은 제도적 성숙기를 맞게 되었고, 이에 따라 연금산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나고 연금수급자가 누적되면서 연금지출이 크게 늘어났다. 1991년에는 연금기금에 의한 퇴직급여가산금제도가 폐지되고 국가 또는 지방자치단체 부담의 퇴직수당제도가 신설됨으로써, 사회보험적 성격의 연금급여와 근로보상적 성격인 퇴직수당의 이원화 체계로 전환되었다(김중양, 2003). 1993년에는 처음으로 연금지출이 기여금·부담금 등 연금수입을 초과하여 연금회계에서 적자가 발생하였고, 1995년에는 연금지출이 연금수입과 기금운용수익을 초과함으로써 연금기금이 처음으로 줄어들기도 하였다.

5) 1996년 개정 ~ 2004년 개정

연금재정 적자는 지금까지 수혜 위주의 정책에 대한 반성과 함께 제도개선을 논의하게 만들었다. 결과는 1995년 12월 29일 법률 제5117호로 공무원연금법이 개정되어 1996년부터 비용부담률 상향조정 및 급여제한 등의 조치가 이루어졌다. 기여금과 부담금은 보수월액 및 보수예산액의 75/1,000 범위 안에서 규정하도록 함으로써, 1996년에 55/1,000에서 65/1,000로 인상한 후 1999년에 다시 75/1,000로 인상하였다. 그리고 지금까지 연금재정에서 부담해 오던 퇴직수당 비용 중 일부와 재해부조금 및 사망조위금이 국가 또는 지방자치단체 부담으로 조정되었다. 연금급여 면에서는 1996년 1월 1일 이후 신규임용 공무원에 대해 연금지급개시연령을 신설하였고, 연금지급정지대상기관을 모든 정부투자기관 및 국·공유 재산의 귀속·무상양여·무상대여기관 등으로 확대하여 2000년부터 시행하도록 하였다(김중양, 2004).

1995년의 연금제도 개편으로 연금재정이 일시적으로 흑자를 유지하기도 하였으나 1998년부터 정부 구조조정에 따른 장기재직자의 일시적 대량퇴직으로 급여지출

이 급증하면서 연금재정 문제가 심각한 수준에 이르게 되었다. 또한, 연금수입이 연금지출에 미치지 못하는 근본적인 수지불균형 문제를 안고 있는 공무원연금제도가 급속히 성숙기에 접어들면서 연금기금이 조만간 고갈될 전망에 이르렀다. 이러한 재정적 위기상황 하에서 2000년 12월 30일 법률 제 6328호로 공무원연금법이 개정되었다.

2000년 공무원연금법 개정의 기본방향은 현행제도의 기본 틀을 유지하되, 민간이나 외국에 비해 현저히 불합리한 일부 제도를 개선하고, 정부와 공무원의 비용부담률을 적정한 수준까지 인상하며, 제도개선과 부담률 인상에도 불구하고 발생하는 부족분은 사용주인 국가와 지방자치단체가 보전하도록 하는 것이다.

주요 제도개선 내용은 비용부담률 인상, 연금지급개시연령의 단계적 확대, 연금산정 기준보수의 개정, 연금지급 정지제도의 확대 등 있다.

첫째, 비용부담률은 정부와 공무원 각각 75/1,000에서 85/1,000로 상향조정하였고, 부족액은 모두 정부가 보전하도록 하였다. 연금적자를 정부가 보전하는 방식은 지금까지 정부와 공무원이 50 : 50으로 비용을 균등하게 부담하는 방식으로부터의 전환을 의미한다.

둘째, 연령에 관계없이 퇴직 즉시 연금을 지급하던 1995년 이전 임용공무원에 대해서도 1996년 이후에 임용된 자와 같이 연금지급개시연령을 단계적으로 확대 적용하였다. 그러나 제도변경의 충격완화를 위해 2001년 50세부터 2년에 1세씩 올려 60세가 되도록 하였고, 정년이 60세 전인 경우 해당 정년부터 지급하도록 하였다. 또한, 법 개정 당시 20년 이상 재직한 자 직제와 정원의 개폐에 의하여 퇴직한 자 폐질 상태로 되어 퇴직한 자 등은 연령에 관계없이 연금을 지급하도록 하는 등 다양한 경과규정을 마련하였다.

셋째, 퇴직자의 연금산정을 재직공무원 보수변동률에 따르던 것을 소비자물가변동률을 적용함으로써 연금의 실질가치 유지방법을 개선했다. 이 때 물가변동률과 보수 변동률이 현격하게 차이가 날 경우에는 5년 주기로 조정할 수 있도록 하였다.

넷째, 퇴직 당시 최종보수를 기준으로 연금을 산정하던 것을 퇴직 전 3년 평균보수를 기준으로 산정하도록 하였다.

다섯째, 연금수급자가 정부투자기관 등 공공의 직에 취업한 경우 연금을 감액 지급하던 것을 민간기업이나 자영업으로 상당한 소득이 있는 경우에도 일정액을 감

액 지급하도록 하되, 자영업자의 소득과약 문제 등을 감안하여 시행시기를 개정일로부터 5년 이내로 하였다(김중양, 2004).

2000년 연금법 개정은 연금적자 보전을 위한 정부 추가부담과 이를 끌어내기 위한 최소한의 제도합리화로 특징을 지을 수 있다. 즉 정부 추가부담은 결국 국민세금이 재원이므로 국민들의 양해가 필요하며, 제도합리화는 현직공무원과 연금수급자의 지대이익 양보가 필도하게 때문에 이들 이해관계자간의 타협의 결과를 반영한 것으로 이해할 수 있다.

2003년 개정은 2000년 연금법 개정사항 중 물가연동제의 도입과 관련하여 연금수급자들이 반발함으로써 의원입법의 형태(2003년 3월 12일 법률 제6859호)로 이루어졌다. 이 개정으로 물가변동률을 기준으로 연금액을 조정하는 것은 변함이 없지만 이를 보완하는 정책조정 방법과 시기가 조정되었다. 우선 연금액 조정에 대해 종전에는 “공무원보수변동률·전국소비자물가변동률 등을 고려하여 적절하게 정책적으로 조정” 하도록 규정하고 있었으나, 개정법에서는 “매년도별로 전국소비자물가변동률이 공무원보수변동률과 2% 이상 차이가 발생할 경우에는 각 연도별로 공무원보수변동률과의 차이가 2%를 초과하지 아니하도록 조정한다” 라고 개정함으로써 보다 구체적이고 실질적으로 정책조정이 이루어지도록 하였다. 둘째, 최초의 정책조정을 2004년에서 2003년으로 앞당기고, 조정 시기를 매5년에서 매3년으로 단축하였다. 셋째, 이러한 정책조정에도 불구하고 동일재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도보전을 통하여 해소되도록 한다는 규정을 신설하였다(최재식, 2004).

6) 2005년 개정 ~ 현재

2005년 5월 31일 법률 제 7536호에 의한 (법 제47조) 연금일부 지급정지제도를 시행하였다. 퇴직연금제도는 퇴직 후의 소득상실을 보전해 주기 위한 것이 목적이기 때문에 소득이 있을 때에는 그 지급을 정지할 수 있는 것이다. 이것이 보통 공적연금제도가 실시하고 있는 소득심사제도의 취지이다. 그러나 지금까지의 연금지급 정지제도는 이러한 소득심사제도의 취지와는 약간 다르게 운영되어 왔다. 즉 연금수급자가 국가나 지방자치단체의 예산으로 보수를 받는 경우에는 연금과 보수의

이중지급 문제가 발생되므로 보수를 지급하는 동안 연금지급을 정지도록 하는 것이 현행 연금지급 정지제도의 취지이다.

퇴직연금수급자가 제47호 각호의 1에 해당하는 기관에 임용되어 보수 또는 기타의 급여를 지급 받고 있는 때에는 그 지급기간 중 퇴직연금의 전부 또는 일부의 지급을 정지한다. 여기서 보수 또는 기타의 급여라 함은 근로의 대가로 정기적으로 받는 금전을 말하는 것으로서, 그 금액의 많고 적음에는 관계가 없다. 연금수급자가 이러한 기관에 재직하는 경우에는 종전의 기간에 대해 재직기간합산을 받은 경우뿐만 아니라 받지 아니한 경우에도 연금이 정지되는 것이다. 여기서 국가 또는 지방자치단체에 재직하는 자에는 이 법의 적용대상인 공무원뿐만 아니라 선거에 의하여 취임하는 공무원과 군인도 포함되는 것이다. 2005년 5월 31일 공무원연금법의 개정으로 근로소득·사업소득자의 소득심사를 통한 연금 일부지급정지를 실행하고 근로자 평균임금을 초과하는 소득(필요경비, 근로소득공제액 공제)에 대해 초과 소득 수준별 비율 10%~50%를 곱한 금액을 지급 정지하였다. 초과 수준별 비율은 다음과 같아, 50만원 미만 10% / 50-100만원 20% / 100-150만원 30% / 150-200만원 40% / 200만 원 이상은 50%로 개정하였다. 또한 형벌 등에 의한 급여의 제한 범위를 확대하였고 즉 금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용으로 징계 해임된 때에는 퇴직급여 및 퇴직수당의 지급을 일부를 제한하였다. 그리고 공무상 요양비, 공무상 요양일시금, 재해 부조금, 사망조위금의 청구시효를 1년에서 3년으로 연장되었다(공무원연금관리공단, 2008a).

공무원연금법(제23조)에서 3의3 “자녀의 양육 또는 여자공무원의 임신이나 출산으로 인한 휴직” 라고 신설하였다. 3세 미만 자녀의 양육 또는 여자공무원의 임신이나 출산으로 인한 휴직기간을 감축기간 없이 퇴직수당 산정기간에 산입한다고 하였다(공무원연금관리공단, 2008a). 그리고 2008년 들어와서 공무원연금의 유족급여 지급대상자 결정기준을 합리적으로 조정하는 한편, 「호적법」에 갈음하여 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」이 제정(법률 제 8435호, 2007년 5월 17일 공포, 2008년 1월 1일 시행)됨에 따라 호적등본 등 종전의 「호적법」에 따른 용어를 정비하였고 종전에는 “주민등록상 주소를 같이하였거나, 일정한 부양사실이 인정되는 경우에 한하여 인정”을 “가족관계기록사항에 관한 증명서상의 부모는 부양으로 인정하며, 즉 배우자 또는 자녀와 동일한 부양사실 인정기준 적용”라고 개정하였

다(공무원연금관리공단, 2008a).

제 3 절 공무원연금제도의 재정체계

1. 재원조달체계

1) 재정방식

연금급여의 지급에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대해서는 크게 적립방식(funded system)과 부과방식(pay-as-you-go system)으로 분류할 수 있다(김상호, 2000).

적립방식은 장래의 전체 연금가입자에게 지불해야할 연금 급여액의 현재가치금액을 기금 등에 필요한 자금을 적립하고 이를 운용하여 급여를 지급하는 방식이다. 연금제도시행 초기에는 급여수급자가 적기 때문에 부담금수입액이 급여지출액보다 많아 잉여금이 발생하고 이를 기금에 적립하여 운용함으로써 향후 세대 간 부담수준을 완화시킬 수 있는 역할을 할 수 있어 세대 간 형평성을 기할 수 있고 고령화와 같은 인구구성 변화에 대해서도 독립적인 장점이 있다(강강원, 2006).

부과방식은 퇴직 후 장래 급여에 필요한 비용을 퇴직 전(가입기간 중)에 적립하지 않고 퇴직으로 인한 급여가 발생할 때마다 필요한 비용을 조달하여 지불하는 방식이다. 따라서 제도가입자의 퇴직으로 인한 지출소요가 발생하기 전까지는 보험료의 각출이 없으며, 납부된 보험료는 당해시점의 급여지출만을 충당할 뿐 미래지출에 대한 보험료 부과는 없다. 이러한 부과방식은 제도가입자의 급여혜택과 보험료부담 간의 보험수리적인 균형을 추구하기 보다는 세대 간의 이전을 통해 전체제도의 재정수지 균형유지에 보다 중점을 두는 제도이다(문형표 외, 2002). 부과방식은 세대 간 부양을 기초로 하기 때문에 인플레이션이나 임금수준의 변동과 같은 위험에 대해서도 충분히 대응할 수 있지만 인구구성에 의존하기 때문에 고령화가 진전되는 상황에서는 후세대의 부담을 증가시키는 단점이 있다.

대부분의 공적연금제도를 실시하고 있는 나라들은 적립방식 또는 부과방식 중 어느 하나에 기초하여 재정을 운영해 오고 있지만, 완전한 적립방식 또는 완전한

부과방식을 유지하고 있지는 않다. 대부분 약간의 기금 또는 준비금을 보유하고 있는 혼합된 방식으로 연금제정을 운영해 오고 있는 것이다. 한국 공무원연금제도는 공무원연금법 제 65 조 제 1 항에서 “퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다” 라고 규정하고 그리고 법 제 69 조 제 1 항에서 “국가 또는 지방자치단체는 부담하는 부담금의 금액은 매 회계연도의 보수예산의 1000분의 85의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액으로 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 규정에 의한 급여 중 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 대통령령이 정하는 바에 의하여 부담하여야 한다” 라고 규정하고 있다. 또 제 69 조의 2에서 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금제정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다” 라고 규정하고 있으며, 법 제 73 조 제 1 항에서 “이 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 공무원연금기금을 둔다” 라고 규정하고 있다.

이상의 규정을 살펴보면, 급여지급에 필요한 책임준비금으로서 연금기금을 두고, 그 기금은 연금회계로부터의 적립금 또는 별도의 국가 또는 지방자치단체 적립금으로 조성토록 하고 있기 때문에 적립방식에 기초하여 연금제정이 운용된다고 할 수 있다. 연금비용은 5년마다 다시 계산하여 재정수지의 균형을 유지하거나 혹은 예산의 범위 안에 책임준비금을 적립하도록 하는 부분적립방식과 적립방식의 재정운영방식이 함께 규정되어 있다. 급여자금 부족액을 국가와 지방자치단체가 보전토록 규정하고 있기 때문에 연금채무 전액을 준비금으로 보유하는 완전한 적립방식으로 운용되는 것은 아니다. 실제로 근래의 연금기금은 1년 분 급여에도 미치지 못하는 수준이고 매년 연금적자를 국가와 지방자치단체의 보전에 의존하고 있는 실정을 감안한다면 실제 운영은 부과방식으로 운영되고 있다고 이해할 수 있다(최재식, 2004).

그리고 제도발족 당시 설정했던 2.3%의 보험료율을 1969년에 3.5%, 1970년에 5.5%, 1996년에 6.5%, 1999년에 7.5% 그리고 2000년에 8.5%로 각각 상향조정함으로써 단계적으로 보험료를 인상하는 방식을 취해왔다. 또한 공무원연금제도는 실제적

으로는 비용부담액보다 연금급여액이 많은 불균형구조로 재정을 운영하는 부분적립방식의 형태를 취해왔다는 것을 알 수 있으며, 이에 따라 제도의 성숙과 함께 불가피하게 부과방식으로 전환되었다고 할 수 있다(김중양, 2003).

2) 연금비용 부담방식

연금제도의 운영에 필요한 비용을 부담하는 방식에는 기여제(contributory)와 비기여제(non-contributory system)가 있다. 기여제는 급여에 소요되는 비용을 사용자와 연금수혜자에게 공동으로 부담시키는 방식을 말하고, 비기여제는 연금수혜자에게는 비용부담을 시키지 않고 사용자가 소요비용의 전액을 부담하는 방식을 말한다.

한국 공무원연금제도의 경우에도 기여제의 비용부담방식을 채택하여 연금수혜자인 공무원과 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 다만 2000년 개정으로 종전까지 공무원과 정부가 50 : 50으로 부담해 오던 균등 부담방식이 바뀌었다. 즉 공무원이 매월 보수의 8.5%를 기여금으로 납부하고 국가와 지방자치단체가 보수예산액의 8.5%를 부담금으로 납부함으로써, 균등부담을 원칙으로 하고 있지만, 기여금과 부담금을 초과했을 때 발생하는 연금적자는 국가와 지방자치단체가 추가로 보전하기로 했다. 그래서 사실상 균등부담 원칙이 이미 깨어지고 정부보전방식이 채택되었다.

<표 2-3> 공무원연금 비용부담금의 유형

구 분	재원조달방식	산정기준	지급되는 급여
연금부담금	1.법정비용부담액: 개인기여금+정부부담금 2.추가부담액:정부보전금	개인기여금:보수월액×8.5% 정부부담금:보수예산×8.5% 정부보전금:당해연도부족액	퇴직급여, 유족급여 (유족보상금 제외)
재해보상부담금	국가 또는 해당 지방자치단체 부담	실제소요액의 개산금액 *다음분기 납부시 정산	장해급여, 재해급여 및 유족보상금
퇴직수당부담금	국가 또는 해당지방자치단체 부담	실제소요액의 개산금액 *다음연도 1월까지 정산	퇴직수당

자료 : 송인보, 서강대학교 공공정책대학원, 석사학위논문, 2001, p.12.

이상의 비용부담방식은 퇴직급여와 유족급여 등 공적연금에 소요되는 비용은 기여제 방식을 채택하여 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 그리고 재해보상급여, 재해보조급여, 퇴직수당 등 부조급여에 소요되는 비용은 공무원 부담 없이 국가와 지방자치단체가 전액을 부담하는 비기여제 방식을 채택하고 있다. 실제로 초기에는 낮은 비용부담률로 설정하여 보험료를 부과하다가 점차 상향조정해 나가는 수정부과방식 혹은 부분적립방식으로 운영되고 있다. 2000년 이후에는 매년 연금회계에서 재정수지상 적자가 발생하면 그 부족액을 전액 정부의 조세수입으로 보전하는 등의 조치가 이루어짐에 따라 현재의 공무원연금재정은 순수부과방식에 가깝게 전환되었다고 할 수 있다.

3) 기금의 조성 과 기금의 운용

공무원연금법 제 73 조 제 1 항에 의하면 “이 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 공무원연금기금을 둔다” 라고 규정하였다. 따라서 연금기금의 기능은 급여지급을 위한 책임준비금이다. 동조 제 2 항에서는 “기금은 매 회계연도에 있어서 공단의 예산에 계산된 적립금 및 결산상 잉여금과 기금운용 수익금으로 조

성한다” 라고 규정하고 있다. 이 기금은 기여금·부담금 등 수입에서 급여지출을 하고 남은 금액 즉, 연금회계전입금에다 기금의 자체운용수익을 합한 금액으로 조성되고 있다. 그리고 연금재정 상태로 볼 때, 제도초기에는 연금급여를 적기 때문에 기금을 적립하였다. 하지만 제도가 성숙되어 급여지출이 많아질 때 기왕에 적립한 기금으로 그 부족분을 충당하는 적립방식에 기초를 두고 제도를 운영해 왔기 때문에 장래의 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 연금기금을 두는 것으로 규정하고 있다. 급여지급을 위한 책임준비금지만 현재의 연금기금은 그 규모가 너무 작아서 장래의 급여책임준비금이 아니라 급여의 일시적 과다지출 등에 대비한 위험준비금 정도로 이해되어야 한다.

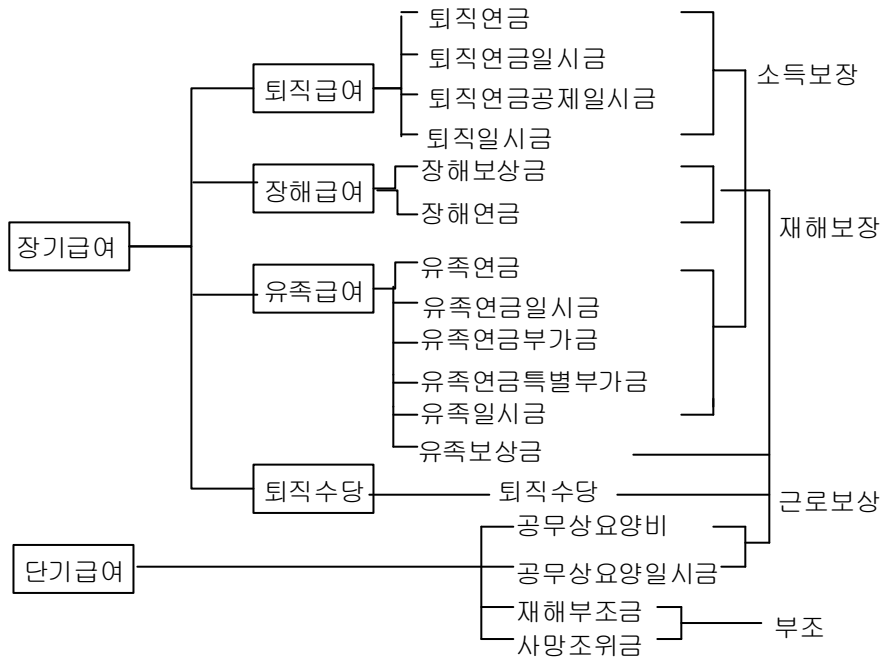
공무원연금재정의 회계구조는 연금회계와 기금회계로 구분되는데, 연금회계는 공무원이 부담하는 기여금과 국가나 지방자치단체가 부담하는 부담금의 징수 및 연금급여 등 제 급여를 지급 처리하는 회계이며, 기금회계는 연금회계로부터 적립된 기금을 관리 운영하는 회계를 말한다(조성옥, 2000).

공무원연금법 제76조 제3항에서 “공단은 매 회계연도의 급여의 지출이 수입을 초과할 때에는 기금에서 이입충당 할 수 있다” 라고 규정하고 있지만, 제69조 제1항에서 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없을 경우에는 그 부족한 금액을 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 규정하였다. 그래서 사실상 기금에서의 이입충당은 발생되지 않는다. 연금회계에서 수지흑자가 발생하면 그 흑자분이 기금회계로 수입처리 되고, 적자가 발생하면 그 부족분은 기금회계로부터 이전 충당하게 된다. 그러나 언제까지 어느 정도의 규모로 성장시킬 것인지는 현행 법률이 규정하지 않고 있다.

2. 연금급여체계

1) 급여의 종류와 내용

공무원연금법에 의한 급여는 장기급여와 단기급여로 구분하고 있다. 장기급여로는 퇴직급여, 장해급여, 유족급여와 퇴직수당이 있고, 단기급여에는 공무상요양비, 공무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금이 있다.



<그림 2-1> 공무원연금의 급여종류

자료 : 김영옥, 영남대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2001, p.11.

퇴직급여와 유족급여는 공무원이 퇴직 또는 사망으로 인해 소득을 상실했을 때 그 소득을 보장해주기 위해 지급하는 연금제도의 가장 핵심적인 내용이라 할 수 있다. 지급방식을 보면 20년 미만 재직한 자에 대해서는 퇴직 또는 사망한 때에 일정액을 일시금으로 지급하고, 20년 이상 재직한 자에 대해서는 퇴직연금과 퇴직일시금 또는 퇴직공제일시금 중에서 본인이 선택하여 수급할 수 있도록 되어 있다. 이 경우 연금은 퇴직자 또는 그 유족이 생존하고 있는 동안 매월 일정한 보수를 지급하게 된다.

유족연금은 퇴직연금 또는 장해연금을 받을 권리가 있는 자가 사망할 때 지급되는 급여로서 퇴직연금 또는 장해연금의 70%가 지급된다. 공무원이 재직 중에 사망하여 유족이 유족연금을 선택한 경우에는 유족연금외에 유족연금부가금이 지급

되며, 연금수급중인 공무원이었던 자가 퇴직한 연금특별부가금이 지급된다. 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 재직 중 사망하거나, 퇴직 후 3년 이내에 그 질병 또는 부상으로 인하여 사망한 때에는 유족보상금을 지급하는데, 유족보상금의 금액은 공무원 또는 공무원이었던 자의 보수월액의 36배에 상당하는 금액이다(조성옥, 2000).

장해급여는 공무원이 공무상 폐질·부상으로 인하여 폐질 상태로 된 때 지급하는 급여로서 폐질 등급(1급 내지 14급)에 따라 급여지급비율을 달리하고 있으며, 공무상의 요인으로 인하여 사망한 때에는 그 유족에게 유족보상금이 별도로 지급된다.

퇴직수당은 민간기업의 퇴직금제도에 상응하는 근로보상적인 성격의 급여이다. 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 공무원 및 그 유족에게 연금급여와는 별도로 재직기간에 따라 보수월액에 일정한 율을 적용하여 산출한 금액을 일시불로 지급한다. 이 제도는 퇴직·유족급여 가산금제도를 폐지하고 국가 및 지방자치단체 부담의 퇴직수당제도로 전환하여 1991년 이래 시행되고 있다.

재해부조금과 사망조위금은 국가나 지방자치단체가 그 비용을 부담하는 부조성격의 급여이다. 재해부조금은 공무원이 수재·화재 기타 재해로 인하여 재산에 손해를 입은 때 지급한다. 사망조위금은 공무원 본인이나 배우자·직계존속 등이 사망한 때에 지급한다.

2) 급여의 구조적 특징

(1) 급여의 선택수급

일반적으로 공적연금제도에서는 연금수급 자격을 갖춘 경우 급여를 연금으로만 지급하고 일시금 선택을 인정하지 아니한다. 그러나 한국의 공무원연금은 연금수급을 위한 가입기간요건 20년을 충족하면 퇴직연금을 지급하되, 연금에 갈음하여 일시금도 선택할 수 있는 특이한 제도를 운영하고 있다.

일시금은 노후의 소득보장기능이 약하기 때문에 연금제도의 취지에 적합하지 않지만, 이를 폐지할 경우 급여지출액이 크게 늘어나 재정적으로 어려움을 겪을 수

있을 뿐만 아니라 현실적으로 일시금을 원하는 자가 있어서 그대로 두고 있는 실정이다. 또한 이러한 선택제도의 취지로 볼 때 일시금 수급액과 연금 총수급액의 현재가치는 같아야 하나 연금이 일시금보다 훨씬 많은 구조적 특징을 가지고 있다.

<표 2-4> 보수월액 대비 연금과 일시금

가입기간	보수월액 대비 일시금액(a)	보수월액 대비 연금액			
		퇴직즉시 지급(b)	b/a	60세 지급개시(c)	c/a
20년	33.0배	171.6배	5.2	99.6배	3.0
25년	42.5배	169.9배	4.0	119.5배	2.8
30년	52.5배	156.2배	3.0	139.4배	2.6
33년	58.7배	142.1배	2.4	142.1배	2.4

- 주) 1. 보수월액대비 연금액은 연금인상률과 현가할인율이 같다고 가정할 경우의 기대연금 총수급액 현가임.
2. 연금은 28세에 임용되어 각각의 가입기간 동안 재직하고 퇴직한 후 70세까지 퇴직 연금을 수급하고 8년간 유족연금을 받는 것으로 가정함.
3. 연금은 3년 평균보수월액이 기준이고 일시금은 최종보수월액이 기준이지만, 두 보수월액이 차이는 평균 1%정도에 불과함.

자료 : 최재식, 성균관대학교 행정대학원, 박사학위논문, 2004, p.60.

(2) 연금수급연령

퇴직연금은 노후의 소득보장을 목적으로 하는 급여이기 때문에 통상적으로 일정 연령 이후부터 지급하고 있으며, 노령화에 따른 연금비용의 부담을 줄이기 위해 지급연령을 상향조정하고 있는 실정이다. 공무원이 20년 이상 재직하고 퇴직한 때에는 60세에 도달한 때부터 퇴직연금을 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 한국 공무원연금법은 연령제한과 관련해서 몇 번의 시행착오를 거쳤다.

공무원연금제도에서는 1960년 제도도입 당시에 이미 60세부터 퇴직연금을 지급

하도록 규정하고 있었다. 그러나 이 규정은 2년 만에 폐지되어 제도도입 초기부터 퇴직급여를 지급함에 있어 연령제한이 없었다. 즉, 20년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 연령에 관계없이 퇴직할 때부터 바로 퇴직연금을 지급해 왔다. 그러나 1995년에 연령제한을 실시하되 1996년도에 연령제한에 관한 규정이 다시 부활되었다. 즉 60세부터 지급하되 정년이 60세 전인 경우에는 해당 정년부터 지급하도록 개정한 것이다. 이 때 기득권 보호 등을 이유로 기존 연금수급자와 재직 자는 제외하고 1996년 이후 신규로 임용되는 자만을 대상으로 하였다. 그러나 그 후 2000년도 공무원연금법을 개정할 때에 다시 연령제한이 강화되는 조치가 있었다. 즉 1995년 이전에 임용된 자에 대해서도 2001년 이후 퇴직하는 경우에는 연금지급 개시연령을 단계적으로 확대적용토록 했다. 기대이익을 보호하는 차원에서 재직기간이 20년 미만인 자에 대해서도 50세부터 연금을 지급하되, 2년에 1세씩 올려 단계적으로 60세로 제도화하는 경과규정을 마련했다.

(3) 연금연동제도

연금의 실질가치를 보전하기 위한 수단으로 2000년까지는 재직자의 보수변동에 비례하여 연금을 조정하는 보수연동제를 채택하고 있었다. 그러나 2000년 공무원연금법 개정으로 2001년부터 전국소비자물가변동률을 기준으로 연금을 조정하도록 했다. 다만, 공무원보수변동률과 전국소비자물가변동률이 큰 폭으로 차이가 날 경우 5년마다 연금인상률을 재조정하되, 그 최초 조정은 3년 후 실시하도록 하는 보완장치를 마련하였다. 이렇게 물가연동제를 도입하게 된 이유는 물가연동이 연금의 실질가치 보전을 위한 연금조정제도의 취지에 적합하고, 아울러 연금재정 안정화 차원에서 보수연동제보다 연금인상을 억제할 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다.

이러한 2000년 개정에 의한 물가연동제는 연금수급자들의 반발에 부딪쳐 2003년에 상당한 후퇴를 하게 되었다. 즉 물가변동률을 기준으로 연금액을 조정하되, 매년의 보수인상률과 물가상승률이 2%p 이상 차이가 날 때에는 보수인상률 $\pm 2\%$ 범위 안에서 조정토록 하고, 그 조정에도 불구하고 동일재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도보전을 통하여 해소되도록 하였다. 또한 최초의 정책조정을 2004년에서 2003년으로 앞당기고, 조정 시기를 매5년에서 매3년으로

단축하였다(박우섭, 2004).

(4) 소득심사제도

소득심사제도는 연금수급연령 이후의 근로활동을 통한 소득과 연금을 동시에 지급하지 못하도록 제한하거나 일정한도 이상의 가극소득을 감액하는 제도로써 근로유인을 감소시키는 주된 요인으로 간주되어왔다(Gruber & Orszang, 2000; Blondal & Scarpetta, 1998). 퇴직연금제도는 퇴직 후의 소득상실을 보전해 주기 위한 것이 목적이기 때문에 소득이 있을 때에는 그 지급을 정지할 수 있는 것이다. 이것이 보통 공적연금제도가 실시하고 있는 소득심사제도(earnings test)의 취지이다.

그래서 2000년 12월 30일 법률 개정으로 공공의 직에 재취업한 경우에 한정하던 연금지급 정지제도가 민간취업 또는 자영업의 경우에도 연금정지를 하는 소득심사제도로 전환되었다. 그러나 지금까지의 연금지급 정지제도는 이러한 소득심사제도의 취지와는 약간 다르게 운영되어 왔다. 즉 연금수급자가 국가나 지방자치단체의 예산으로 보수를 받는 경우에는 연금과 보수의 이중지급 문제가 발생되므로 보수를 지급하는 동안 연금지급을 정지토록 하는 것이 현행 연금지급 정지제도의 취지이다.

그러나 이러한 제도는 민간기업 취업이나 자영업 등으로 소득이 있는 자에게 연금을 전액 지급하는 것은 소득상실을 대비한 연금지급 취지에 어긋난다는 문제제기와 함께, 공적 취업자와 민간 취업자간의 불공평 문제를 불러일으키기도 하였다. 아울러 연금제도의 성숙과 함께 찾아온 연금재정 문제는 연금지출의 억제를 위한 방안을 모색하게 하는 계기가 되었다. 이러한 이유와 배경 하에 2005년 소득이 있는 연금수급자에 대한 소득심사제를 실시하였다. 즉 공적취업자뿐만 아니라 민간취업이나 자영업으로 소득이 있는 경우에도 소득의 정도에 따라 연금의 50% 범위 내에서 감액한다고 규정하였다.

소득심사제도가 근로유인에 미치는 영향은 저소득자와 고소득자간에 차이가 있다고 보는 입장이다(SSA, 2002). 즉, 대부분의 고소득자는 연금을 받는 것보다 근로를 통해 더 많은 소득을 얻을 수 있다. 또한 민간보험에 이중 가입하여 사적연금 및 자산이 퇴직결정의 주요요인이 되고, 공적연금의 소득심사제도가 근로유인에 미

치는 영향은 크지 않다고 보았다. 반면 저소득자 대부분은 소득심사 면제기준 금액 이하의 소득을 얻기 때문에 근로를 하더라도 급여가 감액되는 비율이 낮아 근로유인을 저해한다고 보기 어렵다. 더불어 저소득자가 아니더라도 대부분의 고령자는 근로를 하지 않거나, 근로를 하더라도 소득심사 면제기준금액 미만의 소득을 얻기 때문에 소득심사제도가 대부분의 연금수급자에게 영향을 미치지 않는다. 한편, 고령자 가운데는 연금수급요건을 충족하지 못한 경우도 있고, 충분한 자산을 축적하지 못한 경우가 많기 때문에 오히려 근로소득을 취하면서 연금을 수급하는 것은 소득을 보완하는 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 지급정지제도가 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 가능성은 낮은 것으로 보인다(지은정, 2002).

제 4 절 재정건전성

1. 연금재정 건전성의 의의

연금제도에서 재정건전성이란 약속한 급여를 일정시기에 확실하게 지급할 수 있을 정도의 충분한 재원을 확보하고 있는 것과 관련된 개념으로서 급여지출과 보험료 수입 간의 재정적 균형을 의미한다.

그런데 연금재정이란 용어에 대하여 지금까지 한국에서는 문헌적으로나 제도적으로 명확하게 정의하거나 규정하고 있지 아니하고 있다. 퇴직급여성격의 재원의 수입과 지출을 연금재정으로 표기할 수 있는지 검토가 필요하다. 연금과 재정의 합성어이므로 연금의 개념과 재정의 개념을 우선 고찰할 필요가 있다.

일반적으로 연금이란 연금제도 가입자가 근무기간동안 소득 중에서 일부를 각출하고 퇴직, 사망, 장애 등으로 근로가 상실 또는 단절되었을 때 일정한 연령과 일정한 각출기간의 요건을 갖춘 경우 사망할 때까지(사망으로 근로가 단절 되었을 때에는 유족이 사망할 때까지) 매년 또는 매월 지급하는 생활보장을 위한 급여라고 할 수 있다. 이 경우 연금은 여러 급여 중의 한 종류로서 금전적 성격의 급여만을 대상으로 하는 의미이다. 다른 한편 연금이란 ‘연금제도’를 의미할 때의 연금이라는 용어가 있는데, 이 경우의 연금은 여러 급여 중 연금만의 급여를 지칭하는 것이

아니고, 유족급여이든 퇴직급여이든 제도 내에 규정된 여러 급여인 연금인 급여, 일시금인 급여 등 노후 소득제도로써 지급하는 모든 급여를 포함하는 의미이므로 급여제도라고도 할 수 있다. 즉 급여를 지급하기 위한 제도로써 관련 당사자들의 권리의무의 이행에 관한 제도를 말한다. 다시 말하면 급여지급과 관련된 수입, 지출, 관리, 운영 등에 관한 일련의 유기적인 제도로써, 일반적으로 말하는 연금제도라고 할 수 있다(강강원, 2006).

재정(재무행정)이란 국가 및 가타 공공단체 등의 권력기관이 기능을 수행하기 위해 재화를 조달·지출·관리하는 활동의 총칭을 말하기도 하고, 또는 중앙정부나 지방자치단체등 공권력을 보유하는 단체에 의한 경제활동을 재정(Public Finance)이라고 한다(이종익외, 2001). 이 재정은 수입·조달·경비지출·공채의 관리 및 재정정책을 정치적 결정에 의거하여 수행하고 예산을 통해 질서 있고 계획성 있게 운영하는 점에서, 가계·기업 등의 사경제(私經濟)와 구별된다.

연금재정은 한 국가의 재정 중에서 대단히 큰 비중을 차지한다. 이것은 연금제도를 실시하는 거의 모든 국가들에 있어서 틀림없는 사실이다. 따라서 이러한 재정적 균형을 확보하기 위해서는 급여지출에 상응하는 보험료 수입을 확보할 수 있는 재정체계를 구축하고 있어야 한다. 그러나 1970년대 후반 들어 출생율의 저하와 경제성장의 둔화로 세계 각국은 21세기 초에 연금붕괴의 위기라는 사태에 직면하게 되었으며, 많은 나라들은 벌써 연금재정의 적자로 고심하고 있다. 이러한 상황은 공적연금이 당초 복지국가의 증표로서 노후생활보장의 가장 확실한 수단으로 여겼던 국민들로 하여금 국가에 대한 신뢰를 저하시키고, 한편으로 연금개혁을 위한 국가의 노력은 국민들의 반대로 정권의 위기까지로 발전되고 있다.

이처럼 각국이 당면하고 있는 연금재정의 위기는 인구의 노령화, 저부담 고급여의 수급구조, 비효율적인 연금기금의 운영 등의 원인으로 일반적으로 매우 흡사하다. 따라서 연금제도의 수리적인 한계와 정치적인 한계 등으로 어려움에 직면하면서 연금재정 미적립의 원인들을 고찰하고 연금재정 건전성에 초래할 수 있는 영향들을 살펴보기로 한다. 연금수리적인 한계는 보험료를 납부하는 기간과 연금급여를 받는 기간이 장기적이고 불확실할 뿐 아니라 그 기간 동안 사회경제적 및 인구학적 상황들이 변화될 수 있기 때문에 보험료 수입과 급여지출을 정확하게 예측하기 어려운 것을 말한다. 그리고 정치적인 한계란 연금제도는 단순히 경제적인 문제만

은 아니고 정치적인 문제이기도 하기 때문에 이해관계자간의 타협상의 한계와 정치적 배려 등으로 재정적 균형모델을 실현하기가 현실적으로 어렵다는 것을 의미한다.

2. 연금재정 건전성 지표

연금재정의 건전성을 보다 용이하게 파악하기 위해서는 장기간에 걸친 추계결과를 지표화해서 나타낼 필요가 있다. 재정추계 결과가 지표로 표시되지 않을 때에는 우선 재정추계 결과의 재정적인 함의를 온전하게 파악하기 힘들 뿐 아니라 때로는 재정추세의 파악이 원천적으로 불가능해질 가능성이 상당히 높아진다(최재식, 2004).

일반적으로 적립방식 하에서는 책임준비금 대비 연금기금이 몇%인가를 나타내는 적립비율 등이 중요한 지표로 사용될 수 있으며, 이 때 정상비용(normal cost)중에서 기금으로 적립되지 않은 부분인 미적립채무의 규모가 클수록 재정 건전성이 낮다. 한편, 부과방식 하에서는 기금적립을 하지 않기 때문에 묵시적 부채의 비율 등이 중요한 재정건전성 지표가 될 수 있다. 그러나 이러한 재정 건전성을 나타내는 지표들은 각 연금제도의 재정방식이나 제도적 특성에 따라 달리 표현될 수 있는 것이다. 따라서 여기서는 한국 공무원연금제도의 장기적인 재정 건전성을 가장 잘 나타낼 수 있는 주요지표들을 중심으로 정리해 보기로 한다(최재식, 2004).

첫째, 부양률(dependency ratio)은 재직공무원수 대비 연금수급자수의 비율로 정의되는 지표로서 연금재정 분석에 있어 가장 중요한 지표의 하나이다. 기본적으로 부양률의 중요성은 두 가지 측면에서 인식되고 있다. 우선, 연금재정 부담에 대한 간접적인 척도의 역할을 함으로써 미래의 연금재정에 대한 선행지표로 자주 사용된다. 그 이유는 보험료 수입은 재직공무원수에, 연금지출은 연금수급자수에 영향을 받고 있기 때문이다. 다음으로 세계 각국의 공적연금제도가 직면하고 있는 연금재정 곤란상황의 주된 원인으로 부양률의 상승추세가 지목되고 있다. 21세기에 접어들면서 가시화되고 있는 출산율과 사망률의 하락추세는 공적연금의 제도가입자수의 감소 및 연금수급자수의 증가를 초래하여 부양률 상승에 의한 재정적 긴장으로 연결되고 있기 때문이다(최재식, 2004).

둘째, 수입률(income rate)이란 공무원 보수총액 대비 연금재정수입의 비율로 정의할 수 있다. 수입률은 기여금수입률, 부담금수입률 및 기금수입률 등으로 세분화할 수 있다. 여기서 공무원의 보수는 공무원이 받는 총임금이 아니라 그 총임금 중에서 연금산정 기준보수에 포함되는 보수만을 의미하며, 보수총액은 재직공무원 전체의 보수 합계액을 말한다(박우섭, 2004).

셋째, 지출률(cost rate)은 공무원 보수총액 대비 연금재정지출액의 비율로 정의된다. 지출률은 그 종류에 따라 퇴직연금 지출률, 관리운영비 지출률 등으로 세분화할 수 있다(최재식, 2004).

넷째, 수지율(balance rate)은 연금재정지출액 대비 연금재정수입액의 비율로 정의될 수 있다. 이 지표는 매년도 연금재정이 어느 정도 수지균형을 이루고 있는지를 나타내는 지표로서, 재정 건전성을 가장 간편하게 알려주는 기능을 수행한다. 즉 재정수입의 규모를 시간에 따라 변화하는 재정지출에 대비하여 가능하게 해준다(박우섭, 2004).

다섯째, 보전율(supplement rate)은 공무원 보수총액 대비 정부보전액의 비율로 정의할 수 있다. 여기서 정부보전액이라 함은 당해 연도의 기여금·부담금 수입을 초과하는 연금지출액으로서 정부가 추가로 보전하는 금액을 말한다. 즉 보전액은 연금수지의 적자와 같은 금액이며, 연금수지가 흑자일 때에는 보전금이 발생하지 아니한다. 이 보전율은 연금수지의 적자규모를 시간에 따라 변화하는 보수총액에 대비하여 측정할 수 있게 해준다. 예컨대 보전율이 50%라 함은 연금수지의 적자액이 보수총액의 50%임을 의미한다. 한편, 공무원연금의 재정건전성 판단에 있어 가장 관심을 모으는 것이 바로 보전율 지표일 것으로 생각된다. 그 이유는 보전율의 추계결과가 모든 재정추계의 최종결과를 함축하고 있을 뿐아니라 장기적인 정부의 재정적 부담 가능성 등을 전망해 볼 수 있는 정책적 함의 역시 가장 크기 때문이다(최재식, 2004).

여섯째, 기금적립률(trust fund ratio)은 연금별 연금지출 대비 연금기금의 비율로 정의되는 개념으로서 연금기금만으로 어느 정도의 급여지출을 감당할 수 있는가를 보여준다. 통상 이 기금 적립률은 안정적인 연금재정을 회복하기 위해 요구되는 적정기금의 규모를 나타내는 등으로 기금조성계획에 필수적으로 사용되는 지표이다. 그러나 한국 공무원연금의 경우 연금수지의 적자를 정부보전에 의하여 충당하

고 있고 기금의 규모도 매우 적기 때문에 현재로서는 기금 적립률이 갖는 별다른 의미가 없으며, 다만 기금이 자체성장을 거듭하여 일정규모가 되었을 때에는 중요한 의미를 갖게 될 것이다(최재식, 2004).

제 5 절 분석의 틀

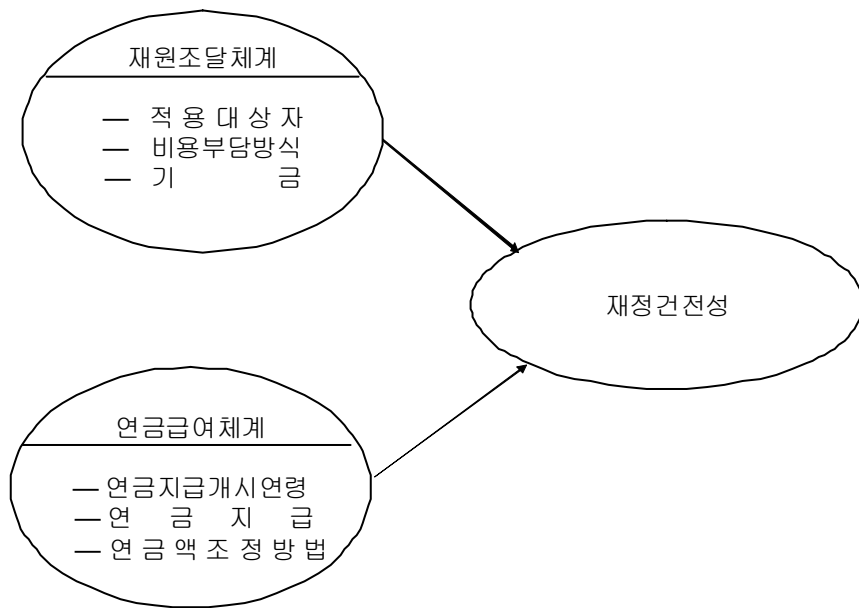
이 연구는 공무원연금제도의 장기적 재정건전성을 확보하기 위한 개혁정책의 대안을 분석하는 것이 주된 목적이다. 연금제도에서 재정건전성이란 약속한 급여를 일정시기에 확실하게 지급할 수 있을 정도의 충분한 재원을 가지고 있는 것을 말하며, 급여지출과 수입 간의 재정적 균형을 의미한다. 이러한 재정적 균형을 확보하기 위해서는 급여지출에 상응하는 충분한 수입을 확보할 수 있는 재정체계를 구축하고 있어야 한다.

지금 공무원연금제도의 주요 문제는 수급구조의 불균형으로 대표되는 제도 내 구조적 결함에 의해 나타나고 있으며, 제도의 성숙과 인구구조의 고령화에 따른 부양률의 상승으로 점점 심화되는 양상을 표출하고 및 비효율적인 연금기금의 운영에 있다. 지난 40년간의 불균형 구조에 의한 제도 내 재정수지 적자는 잠재적으로 지니는 연금부채의 성격을 띠고 있음에도 대차 대조표에 명시적으로 올리지 않고 있었기 때문에 지금까지 외견상 드러나지 않았다. 지금 문제가 되는 것은 이 잠재적 부채가 시간이 지나면서 급속하게 현실화되고 사실이다. 이렇게 가시적으로 나타나고 있는 재정적 긴장의 완화를 위해서는 제도개선이 불가피하다. 하지만 제도개선은 정치적 난관에 부딪치고 있다.

이 연구에서는 공무원연금제도는 창설 초기부터 재정 불건전성의 문제가 잉태되어 왔기 때문에 제도의 태생적 한계에 대하여 분석할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 재정 불건전성의 문제를 잉태하게 된 원인을 논의하는 것은 문제점 정립의 기본이 될 수 있다. 그리고 연금재정에 관한 문제는 현재의 문제이기도 하지만 장래의 문제로서 의미가 더욱 크다. 연금재정 전망자료에 의하면 공무원연금의 재정 문제는 지금 당장에 닥치는 문제라기보다는 장래에 부딪치게 될 문제이다. 이로 인하여 후세대가 감당하기 어려울 정도의 부담을 지게 될 것이고, 그렇게 된다면 결국 제도의 안정적 운영이 어려워지기 때문에 현재의 근로세대가 연금수급자세대가

되었을 때 연금을 온전하게 받을 수 없게 될 수도 있다. 이러한 의미에서 공무원연금의 장기재정전망 분석은 제도의 지속가능성 여부에 관한 문제를 파악하게 해 줄 것으로 판단된다.

재정건전성지표를 중심으로 공무원연금재정현황 분석을 실시하고 공무원연금제도의 문제를 해결하기 위하여 구체적인 정책대안들에 관한 분석하고자 하며, 즉 재정운영체계의 개혁과 재정체계의 개혁을 검토하고자 한다. 이상과 같은 본 연구의 분석 틀을 도식화로 나타내면 <그림 2-2>과 같다.



<그림 2-2> 분석의 틀

제 3 장 공무원연금의 현황과 문제점

1960년에 도입된 공무원연금제도는 제도 실시 40여 년이 경과하면서 여러 가지 문제점들이 노출되고 있었다. 그 중에서도 가장 큰 문제점은 연금재정의 장기적 건실성 유지가 어려울 것이라는 점이었다. 연금제정을 건실하게 운영하지 못하여 재정적 위기가 발생한다면 급여지급에 필요한 막대한 재원부담은 정부와 후 세대 공무원이 떠맡게 될 것이고, 궁극적으로는 공무원이라는 특수직역의 이해문제가 국민 전체의 조세부담으로 전가되는 문제에 봉착하게 될 것이기 때문이다.

공무원연금제도에서 재정문제가 표출된 시기는 1990년대에 들어오면서였다. 제도적 성숙기의 도래와 함께 연금수급자가 늘어나고 연금산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나면서 연금급여의 지출이 크게 증가하였기 때문이다. 제도시행 이래 줄곧 흑자를 유지해 오던 연금회계에서 1993년에 처음으로 적자가 발생하였다. 즉 그 해의 기여금과 부담금 수입으로 그 해의 연금지출을 충당할 수 없어 연금기금으로 그 부족분을 충당하였던 것이다. 이러한 현상은 일시적인 것이 아니었다. 1993년에 65억 원이던 연금회계의 적자가 1994년에 1,831억 원으로 늘어났다. 그 다음해인 1995년에는 당해 연도의 기여금 및 부담금 수입이 1조 9,988억 원인데 연금지출이 2조 6,373억 원이나 되어 연금회계에서 무려 6,385억 원의 적자가 발생하였으며, 이 금액은 그 해의 기금운용수익 5,466억 원보다 919억 원이나 많아 연금기금의 원금이 처음으로 잠식되었다(공무원연금관리공단, 2008b).

본 장은 공무원연금제도의 재정실태를 가입 및 탈퇴 구조적 측면과 재정 수급 구조적 측면으로 구분하여 살펴보고, 각 요인별 문제점을 도출하기로 한다.

제 1 절 재원조달체계

1. 적용대상자

공무원연금법 적용대상자 공무원 수의 추이는 1960년대 제도도입 당시에 237,476명에서 지속적으로 증가세를 보이면서 1997년 981,759명에 이르렀으나 1997년 후반 외환위기 극복을 위한 정부의 구조조정으로 2000년 909,155명, 2001년에 총 913,706명까지 감소되었으며, 2001년 이후 증가세를 보이면서 다시 안정되었다. 1982년의 공무원연금법 적용을 받는 공무원 수는 66만7천554명으로서 전년에 비해 15,338명이, 2.2%를 줄어들었다. 그러나 그 이후 1997년까지는 연금법 적용을 받는 공무원이 지속적으로 증가하여 1997년에는 98만7천여 명으로 증가하여 제도를 시행한 이후 가장 많은 가입자를 확보한 시기이다. 그러나 1998년부터 시작된 IMF로 인하여 다시 가입자 수가 감소하여 2008년에 들어서 현재는 다시 102만 명이 늘어났다(공무원연금제도발전위원회, 2008a).

제도가입 공무원들의 근무 연수를 보면, 20년 미만공무원들의 비율과 20년 이상 근무한 공무원들의 비율이 시간이 지남에 따라 20년 이상 근무한 공무원들의 비율이 상대적으로 더 높아지고 있다. 이러한 결과는 점차적으로 공무원연금제도가 부담해야할 연금부담이 더 높아지는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-1> 연금법 적용대상 공무원 증감 추이

(단위 : 명)

구 분	공 무 원 수			증감인원	증감률(%)
	합 계	20년 미만	20년 이상		
1982	667,554	582,478	85,076	△15,338	△2.2
1983	669,733	588,032	81,701	2,179	0.3
1984	682,281	587,847	94,434	12,548	1.9
1985	696,951	593,139	103,812	14,670	2.2
1986	716,629	602,905	113,724	19,678	2.8
1987	737,688	570,305	167,383	21,059	2.9
1988	767,123	583,506	183,617	29,435	4.0
1989	810,069	611,026	199,043	42,946	5.6
1990	843,262	627,975	215,287	33,193	4.1
1991	884,648	652,410	232,238	41,386	4.9
1992	922,098	681,262	240,836	37,450	4.2
1993	939,674	690,687	248,987	17,576	1.9
1994	948,151	686,488	261,663	8,477	0.9
1995	957,882	683,279	274,603	9,731	1.0
1996	971,303	683,021	288,282	13,421	1.4
1997	981,759	676,187	305,572	10,456	1.1
1998	952,154	658,509	293,645	△29,605	△3.0
1999	913,891	644,457	269,434	△38,263	△4.0
2000	909,155	646,194	262,961	△4,736	△0.5
2001	913,192	636,290	276,902	4,037	0.4
2002	930,835	641,806	289,029	17,643	1.9
2003	947,616	647,887	299,729	16,781	1.8
2004	964,593	663,125	301,468	16,977	1.8
2005	986,339	671,217	315,122	21,746	2.3
2006	1,009,145	679,336	329,809	22,806	2.3
2007	1,021,771	674,209	347,562	12,626	1.3
2008. 6	1,029,836	673,222	356,614	8,065	0.8

주) 증감률(%) = 증감인원 ÷ 전년도공무원수 × 100

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

공무원연금의 각종 연금(퇴직연금, 유족연금, 장해연금)의 연금수급자수는 지속적으로 증가되고 있으며 1967년에는 86명에 불과하였으나, 1982년에는 3,742명, 2008년 현재 267,069명에 이르고 있다. 그리고 재직자수는 완만하게 증가하거나 감소되는 변화를 보이는데 반해 연금수급자수는 급격하게 증가하고 있기 때문에 연금수급자수 대비 재직공무원수인 부양률은 1982년 0.6%에서 2008년 현재 25.7%에 크게 늘어나고 있다.

<표 3-2> 연금수급자 추이

(단위 : 명)

구 분	공무원수	합 계	퇴직연금	유 주 연 금			장해연금	부양률(%)
				계	퇴 직	장 해		
1982	667,554	3,742	3,556	140	140	-	46	0.6
1983	669,733	5,618	5,390	169	169	-	59	0.8
1984	682,281	7,235	6,940	225	225	-	70	1.1
1985	696,951	9,078	8,691	290	290	-	97	1.3
1986	716,629	10,926	10,435	376	376	-	115	1.5
1987	737,688	14,832	14,196	494	494	-	142	2.0
1988	767,123	18,084	17,186	737	737	-	161	2.3
1989	810,069	21,204	20,023	1,009	1,009	-	172	2.6
1990	843,262	25,396	23,844	1,355	1,277	78	197	3.0
1991	884,648	29,719	27,691	1,812	1,729	83	216	3.3
1992	922,098	34,333	31,797	2,283	2,203	80	253	3.7
1993	939,674	40,849	37,673	2,900	2,818	82	276	4.3
1994	948,151	48,016	44,146	3,565	3,476	89	305	5.0
1995	957,882	56,343	51,713	4,267	4,172	95	363	5.8
1996	971,303	63,693	58,248	5,055	4,955	100	390	6.5
1997	981,759	72,889	66,482	5,982	5,873	109	425	7.4
1998	952,154	89,322	81,991	6,845	6,732	113	486	9.3
1999	913,891	128,940	120,305	8,027	7,907	120	608	14.0
2000	909,155	150,463	140,387	9,412	9,286	126	664	16.5
2001	913,192	160,721	148,884	11,089	10,949	140	748	17.5
2002	930,835	169,915	155,863	12,844	12,643	201	1,208	18.1
2003	947,616	181,726	165,483	14,871	14,643	228	1,372	19.0
2004	964,593	195,310	176,799	17,007	16,754	253	1,504	20.1
2005	986,339	218,006	196,820	19,197	18,925	272	1,989	21.9
2006	1,009,145	236,272	212,560	21,475	21,177	298	2,239	23.2
2007	1,021,771	255,565	229,157	24,006	23,675	331	2,402	24.7
2008.6	1,029,836	267,069	239,199	25,395	25,046	349	2,475	25.7

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

한편 연금수급자격을 갖춘 공무원은 퇴직급여로서 연금 또는 일시금중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있는데, 1992년 이전까지는 일시금 선택률이 연금선택률보다 높았다. 최근 들어서는 금리의 하락 등의 영향으로 인해 2008년 현재 연금선택률은 93.9%로 상승하고 있다. 연금수급자가 증가하는 이유는 한편으로 재직자 분포 구조의 고령화 및 장기 재직화 현상으로 퇴직자가 양산되면서 연금수급자 유입규모가 증대하고 있고 다른 한편으로 기대여명의 연장으로 연금수급자들이 더 오래 생존하고 있기 때문일 것이다. 한편 후반기의 안정화 추세는 연금수급자구조 역시

마침내 노령화 국면에 접어들면서 사망하는 연금수급자가 증대하고 있기 때문인 것으로 보인다. 이 기간에 접어들어서는 연금수급자의 유입인원에 버금가는 유출인원이 발생하여 일종의 균형(equilibrium)상태가 유지되고 있는 것이다(김정록, 2005).

<표 3-3> 연금 선택 추이

(단위 : 명)

구 분	재직기간20년 이상 퇴직인원	퇴직 및 유족급여		연금 선택률(%)
		일시금선택	연금선택	
1982	5,106	3,440	1,666	32.6
1983	6,199	4,324	1,875	30.2
1984	5,491	3,891	1,600	29.1
1985	5,936	4,127	1,809	30.5
1986	6,036	4,204	1,832	30.4
1987	7,966	4,095	3,871	48.6
1988	8,253	5,097	3,156	38.2
1989	7,331	4,310	3,021	41.2
1990	8,427	4,224	4,203	49.9
1991	8,789	4,446	4,343	49.4
1992	9,576	4,955	4,621	48.3
1993	12,142	5,561	6,581	54.2
1994	13,181	5,953	7,228	54.8
1995	17,278	8,911	8,367	48.4
1996	14,406	7,003	7,403	51.4
1997	16,822	7,530	9,292	55.2
1998	35,419	18,893	16,526	46.7
1999	59,612	19,845	39,767	66.7
2000	27,542	6,015	21,527	78.2
2001	13,507	2,736	10,771	79.7
2002	10,524	1,689	8,835	84.0
2003	13,716	1,659	12,057	87.9
2004	15,307	1,378	13,929	91.0
2005	23,831	1,276	22,555	94.6
2006	19,805	1,421	18,384	92.8
2007	20,828	1,363	19,465	93.5
2008.6	12,429	759	11,670	93.9

주) 연금선택률(%) = 연금선택인원 ÷ 재직기간 20년 이상 퇴직인원 × 100

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

이상에서 설명한 바와 같이 연금수급자의 급격한 증가, 인구고령화에 따른 연금 수급기간 확대, 연금 선택률의 상승으로 인해 재정수지가 급격하게 악화될 것으로 예상되고 있다.

그리고 적용대상자전망에 대한 추계결과는 <표 3-4>에 제시되어 있다. 재직자수는 2009년 1,028,680명에서 2030년까지 완만한 증가세를 보여 2030년 1,132,420명에 이르고 있으며, 그 이후부터는 2030년 규모에서 안정화되는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 인원전망

(단위 : 명)

연 도	재직자	퇴직자	신규임용자	퇴직연금 수급자(A)	유족연금 수급자(B)	연금수급자 (A+B)	퇴직률 (%)	부양률 (%)
2009	1,028,680	38,329	47,945	239,414	31,627	271,041	3.76	26.35
2010	1,038,114	39,513	48,947	252,091	35,399	287,490	3.84	27.69
2015	1,068,808	51,601	57,421	332,333	58,025	390,358	4.85	36.52
2020	1,093,369	56,521	61,362	425,661	85,576	511,237	5.19	46.76
2025	1,115,611	60,866	65,167	507,950	114,469	622,419	5.48	55.79
2030	1,132,420	60,704	63,370	586,627	141,437	728,064	5.37	64.29
2035	1,132,420	53,703	53,703	639,426	165,400	804,826	4.74	71.07
2040	1,132,420	55,785	55,785	680,065	185,374	865,439	4.93	76.42
2045	1,132,420	55,819	55,819	705,089	199,067	904,156	4.93	79.84
2050	1,132,420	58,023	58,032	721,536	203,266	924,802	5.12	81.67
2055	1,132,420	59,398	59,398	738,248	197,888	936,136	5.25	82.67
2060	1,132,420	59,482	59,482	754,944	187,857	942,801	5.25	83.26
2065	1,132,420	58,574	58,574	772,177	181,211	953,388	5.17	84.19
2070	1,132,420	57,102	57,102	781,976	180,503	962,479	5.04	84.99
2074	1,132,420	57,030	57,030	784,675	182,024	966,699	5.04	85.37

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

연금수급자수는 추계 전 기간에 걸쳐 증가하는데 2050년대 초반까지는 급속하게 그리고 그 이후에 접어들어서 완만하게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 2009년 271,041명에서 시작하여 2070년에는 2009년 연금수급자수의 3.5배를 상회하는 962,479명에 이르고 있다. 전반기의 급속한 증가추세는 퇴직자 증가, 연금선택률 상

승 등으로 유입되는 수급자가 많은 반면 기대여명 연장, 상대적으로 젊은 수급자 구조 등으로 사망하는 수급자가 아직 적기 때문이다. 하지만 후반기에 접어들어 점차적으로 수급자 구조가 고령화되는 과정에서 사망하는 수급자가 많아지면서 그 증가세가 약화되고 있다(김정록, 2005).

재직자수 및 연금수급자수가 연금재정에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점은 부양률을 통해보다 쉽게 파악할 수 있다. <표 3-4>에 나타나는 바와 같이 2009년 26.35%에서 급속하게 상승하기 시작하여 2040년 76.42%에 달하고 있으며 그 이후부터 상승세가 완화된 2050년과 2060년 각 81.67%와 83.26%를 나타내고 있다. 한편 2070년의 경우 추계 초기연도 부양률의 네 배에 가까운 85% 가량에 이르고 있다. 유의할 점은 2060년 무렵에 접어들어서야 마침내 부양률이 안정화 국면에 진입하기 시작한다는 사실이다. 즉 이 시점에서야 수급자의 유입인원 못지않게 유출인원이 발생하기 시작하는 것으로 나타나고 있으며 이는 수급자 구조의 고령화에 따라 사망하는 연금수급자가 점차적으로 많아지기 때문이라고 할 수 있다(김정록, 2005). 이 추세는 시간이 지나면서 계속적으로 이어질 전망이다. 따라서 이런 변화 추세는 연금지급 규모의 증가와 수지불균형으로 이어질 것이며, 결국에는 적립기금의 지출과 재정악화를 가져올 것이다. 그래서 국가 적체적인 개혁과 구조조정을 더욱더 가속화 될 것으로 보여 제도 성숙에 의해 발생하는 문제들을 보완하기 위한 정책적 노력이 요구된다.

인구의 노령화는 기대수명의 증대, 베이비붐 세대의 노령화에 따른 일시적 노인 인구의 증가, 출산율 및 가족원수의 감소 등에 따른 결과라고 할 수 있는데 이러한 추세는 선진산업 국가뿐만 아니라 개발도상국에도 진행되고 있으며 적어도 향후 몇십년 간은 가속화될 전망이다(Devereux, 1998).

전 세계적으로 대부분의 국가들이 공무원연금의 재정을 부과방식에 의존하고 있는 맥락에서 인구 노령화가 공무원연금에 미치는 영향을 가장 잘 대변해 주는 지표로서 널리 활용되고 있는 것이 생산가능인구에서 노인인구가 차지하는 비율을 의미하는 노인 부양률이다(Kalisch, Amen, and Buchele, 1998). 전 세계적으로 나타나고 있는 출산율 저하는 미래 근로인구의 수를 줄일 것으로 예상되는데, 이는 기대수명 증가로서 발생하는 노인인구의 증가와 상호작용함으로써 노인 부양률을 보다 급격히 증가시킬 것으로 전망된다. 이것은 결국 공적연금의 재원에 기여하는 인

구수는 줄어드는 반면 공적연금급여를 받는 인구수는 늘어남으로써 공무원연금의 지출비용이 현저히 증가됨을 뜻하는 것이다. 또한 근로인구의 감소는 현재 공무원 연금의 급여수준이 유지된다고 가정하면 그들의 소득에서 공무원연금의 재원으로 투입되는 비율, 즉, 기여율이 매우 높아져야 함으로써 기여율에 대한 수용가능성 문제를 야기시킬 것이다(Harri Verbon, 1988).

2. 비용부담방식

공무원연금의 수입상 문제점은 비용부담률은 장기간 고정된 상태에서 급여의 수준이 지속적으로 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 공무원연금 비용부담은 1960년 2.3%에서 출발하여 1969년 3.5%, 1970년 5.5%, 1996년 6.5%, 1999년 7.5%, 2001년 8.5%로 인상된 후 지금까지 고정되어 왔다. 반면에 급여의 수준은 제도개선과 더불어 꾸준히 확대되어 왔다. 연금 부담률이 균형보험료율 (16.5%~19.5%)에 비해 낮게 책정하고 있다(공무원연금제도발전위원회, 2008a).

고용주로서의 민간기업·외국정부 대비 낮은 정부 부담은 하는 것이다.

<표 3-5> 정부·민간기업 부담률 비교

구 분	정 부(a)	민 간(b)	차 이 (a-b)
연 금 보 험 료	5.5%	4.5%	1.0%
퇴직금(퇴직수당)	2.9%	8.3%	△5.4%
계	8.4%	12.8%	△4.4%

※ 부담률은 과세소득(총소득) 기준임

자료 : 공무원연금제도발전위원회, 참고자료, 2008b.

<표 3-6> 외국정부 부담률 비교

구 분	한 국	미 국	일 본	프 랑 스	독 일
공 무 원	5.5%	6.1%	7.3%	6.1%	기여금 없음
정 부	10.8%('07)	28.6%('05)	23.8%('06)	53.0%('05)	52.5%('07)

※ 정부부담부분에는 연금부담 및 보전금을 포함함

자료 : 공무원연금제도발전위원회, 참고자료, 2008b.

정부 부담률을 점차 상향조정하여야 한다. 이는 사용자로서의 정부가 피고용자인 공무원을 위하여 당연히 지불해야 하는 것이다. 현재는 공무원과 정부가 동일한 비율로 부담하고 있지만 점차 정부 부담분을 늘여야 한다는 지적이 많다. 다른 복지 선진국에서는 정부 부담률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다<표 3-6>.

공무원연금이 미래에 감당해야할 연금비용을 어떻게 조달할 것인가라는 물음에 대해 논의 하는 것은 매우 중요하다. 만약 현재의 연금수준이 미래세대의 부담능력을 초과하는 것이라면 그 연금은 당연히 조정되어야 한다. 왜냐하면 재정적 기반이 없는 연금제도는 상상할 수 없기 때문이다. 비용부담과 연금급여에 관한 계획을 적절하게 조정하여 제도의 장기적 재정 안정성을 확보하는 것은 제도의 존속을 위해 반드시 필요하다. 왜냐하면 비용부담을 일정한데, 연금지출은 계속해서 늘어나는 구조로 이루어져 있다. 현행 공무원연금은 비용부담률이 법으로 정해져 있어 이 부담률을 변경하지 않으면 연금수입은 일정한데, 연금지출은 누적되는 연금수급자 때문에 계속 늘어나는 구조이기 때문이다.

최근 들어 연금재정이 악화된 것은 앞에서 살펴보았듯이 정부 부담이 낮은 것이 원인 중 하나이다. 일정한 부담률이 법에 정해져 있기 때문에 공무원이 부담하는 수입은 일정한데 비해서 지출은 계속 늘어나게 되어있는 연금제도의 구조적 문제가 발생될 수밖에 없는 상태였다.

3. 기금

제도의 성숙기의 도래와 함께 연금수급자가 늘어나고 연금산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나면서 연금급여의 지출이 크게 증가하였기 때문이다. 공무원연금 제도가 실시된 이래 줄곧 흑자를 유지해 오던 연금회계에서 1993년 처음으로 65억 원의 적자가 발생하였고, 1994년에는 1,831억 원으로, 1995년에는 6,385억 원으로 그 적자폭이 커졌다. 1995년에는 연금회계의 적자가 당해 연도의 기금운용수익을 초과함으로써 연금기금이 처음으로 감소하였다. 1995년에는 부담률인상 등 제도개선이 있었고, 이에 따라 1996년에는 다시 연금 회계가 약간의 흑자를 실현하였으나 1997년부터 다시 적자로 전환되었고, 1998년 이후에는 정부의 구조조정 영향으로 1998년 1조 7,534억원, 1999년 2조 7,520억원, 2000년 9,458억원의 연금회계 적자가 발생하였다.

<표 3-7> 1990년~2000년 공무원연금재정추이

(단위 : 억원)

연 도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
재 정	662	632	672	△65	△1,831	△6,385	439	△764	△17,534	△27,520	△9,458

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2000b.

2000년도 이후에는 연금수지가 더욱 악화되었다. 연금수지 불균형 해소를 위해 2000년까지는 연금기금을 활용하였으나 기금 고갈의 우려로 2001년 이후에는 정부가 매년 예산에서 '보전금' 명목으로 충당하였다.

<표 3-8> 공무원연금 재정현황

(단위 : 억원)

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08(예상)
수입 (기여금+부담금)	29,072	34,296	36,521	39,085	40,935	44,076	58,162	60,830
지출	29,671	30,520	37,069	40,827	47,031	50,553	68,054	73,514
보전금	599	-	548	1,742	6,096	6,477	9,892	12,684

자료 : 공무원연금제도발전위원회, 공무원연금제도 개선을 위한 정책건의안, 2008a.

이와 같이 연금회계의 수지가 크게 악화된 주 요인은 먼저 급여액이 징수액을 초과하는 수급부담구조의 불균형에 근본적인 원인이 있지만 이외에도 공무원에 대한 인사·보수 정책적 차원에서 연금제도의 본래 취지나 재정의 장기적 안정성 등을 고려하지 않은 채 각종 급여를 신설하거나 지급률을 인상하는 등 빈번한 제도 개편을 단행하였으며, 제도의 성숙으로 연금수급자의 증가 및 평균수명의 연장에 따른 연금수급 기간의 장기화 등으로 연금지출이 크게 늘어났기 때문으로 보인다. 이러한 연금회계의 수지의 장기적 불균형 상태는 당분간 계속될 것으로 보인다.

연금기금은 연금회계로부터의 진입금과 이미 적립된 운용수익으로 조성되며, 이렇게 조성된 기금은 연금회계에서 적자가 발생할 때 이를 보전하는 급여책임준비금으로서의 기능을 수행하게 된다. 공무원연금 기금은 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 1995년을 예외로 하면 지속적으로 증가하여 1997년에는 약 6조 2천억 원의 기금이 적립되었으나 정부의 구조개혁 등으로 인한 퇴직자의 급증으로 연금지출이 급격히 증가하여 1998년에는 약 4조 8천억, 1999년 약 2조 6천억 원으로 급격히 감소하였다. 2000년 공무원연금법 개혁 등으로 인한 2001년부터 점점 증가하였다.

이처럼 기금증가율이 최근 들어 급격히 감소되고 있는 것은 연금제도가 본격적인 성숙단계에 접어들면서 연금수급자의 증가 등 연금 재정 관련변수의 변화에 따른 급여지출의 증가와 빈번한 연금제도 개편에 의한 수급부담 구조의 불균형 그리고 기금운용 수익률의 저하, 정부의 구조조정으로 인한 퇴직자의 급증 등에 크게

기인한 것으로 보인다

<표 3-9> 연금기금조성 추이

(단위 : 억원)

구 분	기 금 총 액	증 가 액	증 가 율 (%)
1982	7,704	2,213	20.8
1983	11,379	3,675	24.1
1984	14,672	3,293	12.8
1985	17,830	3,158	12.0
1986	20,951	3,121	11.7
1987	24,430	3,479	10.4
1988	27,893	3,463	10.8
1989	31,779	3,886	10.0
1990	35,786	4,007	10.5
1991	40,436	4,650	11.2
1992	44,918	4,482	9.4
1993	49,003	4,085	9.2
1994	52,414	3,411	10.7
1995	51,495	△919	10.4
1996	56,805	5,310	9.5
1997	62,015	5,210	10.5
1998	47,844	△14,171	5.4
1999	26,290	△21,554	12.5
2000	17,752	△8,538	3.5
2001	20,896	3,144	17.7
2002	27,276	6,380	12.5
2003	30,675	3,399	12.5
2004	33,218	2,543	8.3
2005	38,295	5,077	15.3
2006	42,229	3,934	10.3
2007	48,043	5,814	13.8

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

연금자산은 장래의 급여지급에 대비하여 자산증식을 목적으로 수익률을 높일 수 있는 부문에 투자·운용되어야 하며, 즉 민간금융부문, 공공금융부문, 후생복지부문의 세 부문으로 나누어 운용되고 있으며 또한 안전하게 유지되어야 한다. 연금기금의 운용은 안정성·수익성·공공성·복지성 등이 일반적으로 중요하게 고려되는 요소이다. 그러나 한국의 경우 정치·경제 및 사회적 제 여건에 따라 공공성을 강

조하는 측면에서 기금이 운용되어져 왔다.

민간금융부문 투자는 수익성 위주의 적극적인 운용방법으로서 금융기관이 발행 또는 보증하는 유가증권의 매입 및 주식 취득 등의 방법으로 운용하고 있다. 공공 금융부문 투자는 공공자금 등의 정부재정에 위탁하는 것이다. 후생복지부문 투자는 제도가입자를 위한 대부·주택지원 및 복지시설을 운영하는 것이다.

<표 3-10> 투자부문별 기금운용 추이

(단위 : 억원)

구 분	합 계	공공금융	주택 및 시설운영	기금증식	지불준비금등
1982	7,704	1,157	1,155	4,687	705
1983	11,379	1,379	1,938	7,681	381
1984	14,672	1,354	3,325	9,384	609
1985	17,830	1,504	4,394	10,718	1,214
1986	20,951	4,354	5,565	10,314	718
1987	24,430	7,344	7,060	8,936	1,090
1988	27,893	9,844	7,895	8,836	1,318
1989	31,779	11,839	9,878	7,994	2,068
1990	35,786	13,335	10,471	10,015	1,965
1991	40,436	15,335	10,481	12,270	2,413
1992	44,918	17,135	10,940	12,497	4,346
1993	49,003	18,585	11,298	12,836	6,284
1994	52,414	18,550	10,759	16,336	6,769
1995	51,495	17,640	9,918	16,081	7,856
1996	56,805	16,529	7,660	26,009	6,607
1997	62,015	16,179	8,776	27,870	9,190
1998	47,844	7,429	7,477	22,381	10,557
1999	26,290	250	4,228	14,921	6,891
2000	17,752	100	3,204	26,128	△11,680
2001	20,896	-	7,400	35,072	△21,576
2002	27,276	-	10,640	39,423	△22,787
2003	30,675	100	11,388	36,752	△17,565
2004	33,218	100	11,969	34,093	△12,944
2005	38,295	100	13,914	32,721	△8,440
2006	42,229	100	12,002	36,422	△6,295
2007	48,043	100	13,564	41,412	△7,033
2008. 6	47,994 (100%)	100 (2.0%)	16,447 (34.3%)	39,136 (81.5%)	△7,689

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

<표 3-10>에서 보는 바와 같이 공무원연금관리공단 기금증식부문보다는 투자수익률이 상대적으로 낮은 공공금융부문 및 공무원 주택 및 시설운영에 대한 투자가 크게 늘었다. 기금의 운용은 법적 제약을 받고 있는데 공무원연금법 제74조(기금의 관리 운용)에 의거한 바대로 운용해야 하는 운용상 제약이 따른다. 그러나 법적으로는 공무원기금의 투자대상이 일반적 자금운용 대상과 차이가 없고 단지 자금운용 결정과정에서 공무원연금기금운용심의회 의 통제를 받는 제약이 있을 뿐이다. 문제는 기금운용의 목적이 수익률 제고와 아울러 공무원의 후생증대라는 두 가지 목적을 동시에 추구함으로써 본래의 목적인 연금지급의 충족에 부합하는지에 있다.

1990년 이후부터 증식부문에 대한 투자의 비중이 높아가고는 있으나 2008년 현재 연금지급의 약 36%가 공공금융부문 및 주택·시설운영에 투자되고 있으며, 기금증식부문에는 81.5%가 투자되고 있다. 지불준비금은 거의 고갈되는 상태이다.

제 2 절 연금급여체계

1. 연금지급 개시연령

최근 한국은 고령화 사회로 진입하면서 동시에 평균수명도 크게 늘어나고 퇴직 이후 공무원연금을 받는 기간도 길어져 연금재정지출 증가의 큰 요인으로 작용하고 있다. 평균수명의 추이를 보면 1960년 52세, 1981년 66세, 2005년 77.46세, 2030년 82세(예상)로 증가하고 있다(보건복지가족부, 2008).

그리고 공무원 연령구성비율을 보면 과거에 비하여 20대는 줄어들고 50대는 계속 늘어나 인력구성이 장년화되고 있다. 아울러 세대간 인력구성이 점차 균형을 이루면서 안정화되는 추세를 보이고 있는데, 이는 신분보장 및 퇴직률의 감소와 고학력화 때문인 것으로 추정된다. 이러한 추세에 따라 평균연령은 1988년 37.9세에서 1993년 38.5세로 0.6세 증가하여 5년 후인 1998년의 경우 공무원 평균연령은 40.1세로 늘어났고 2008년 현재는 46.5세로 늘어났다.

<표 3-11> 공무원 평균연령의 변화추세

1983	1988	1993	1998	2008
36.4세	37.9세	38.5세	40.1세	46.5세

자료 : 보건복지가족부, 「공무원통계」, 2008.

인구고령화와 연금수급자의 급격한 증가는 재정적자를 초래하는 중요한 요인으로 볼 수 있다. 공무원연금제도가 도입될 당시 한국인의 평균수명이 52세였으나 2008년 현재 평균수명이 79.1세로 27세 가까이 연장되었다(OECD Health Data2008, 2008). 평균수명이 급격하게 증가한 반면, 연금제도는 오히려 제도도입당시에 비해 훨씬 관대한 제도로 전환됨에 따라 재정 불안정이 불가피한 실정이다. 이 처럼 평균수명이 급격하게 증가한 상황에서 연금수급자가 1992년 3만 4천여 명에서 2008년 26만7천명으로 증가함에 따라 연금지출액의 급격하게 증가한 것도 재정악화의 주요원인이라 할 것이다(보건복지가족부, 2008).

1960년 연금제도 도입 당시에는 20년 이상 재직하고 퇴직한 자가 연령 60세에 달한 때 연금을 지급하도록 하였다. 그러나 이 규정은 2년 만에 즉 1962년에 연령에 의한 연금지급 제한제도가 폐지됨으로써 퇴직 즉시 지급하게 되었다. 그러나 1996년도에 연령제한에 관한 규정이 다시 부활되었다. 즉 60세부터 지급하되, 정년이 60세 전인 경우에는 해당 정년부터 지급하도록 개정한 것이다. 이 때 기대이익 보호 등을 이유로 기존 연금수급자와 재직 중인 자는 제외하고 1996년 이후 신규로 임용되는 자만을 대상으로 하였다. 그 후 2000년도 공무원연금법을 개정할 때에 다시 연령제한이 강화되는 조치가 있었다. 즉 1995년 이전에 임용된 자에 대해서도 2001년 이후 퇴직하는 경우에는 연금지급 개시연령을 단계적으로 확대 적용토록 했다. 이 개정도 제도의 급격한 변화를 피하고 기대이익을 보호하는 차원에서 단계적으로 지급연령이 60세에 도달되도록 했으며, 개정 당시 재직기간이 20년 이상인

자를 제외하고 있는 등 많은 예외 조치를 두었다.

퇴직연금은 노후의 소득보장을 목적으로 하는 급여이기 때문에 통상적으로 일정 연령 이후부터 지급하고 있으며, 노령화에 따른 연금비용의 부담을 줄이기 위해 지급연령을 상향조정해야 된다.

2. 연금지급

1) 연금급여

1960년 공무원연금제도의 도입당시에는 20년 이상 재직 시 근무기간에 따라 30~50%씩 지급률을 적용하여 60세부터 지급하였고, 공무원 개인 기여금과 정부부담액에 법정이자를 합한 금액을 일시금으로 지급하였는데, 그간의 수혜 폭이 확대된 연혁을 보면, 연금지급률을 1967년에 50~70%, 1981년에는 50~76%까지 인상하였으며, 일시금에 있어서는 1967년에 근로기준법상 퇴직금의 1.5~1.78배까지 인상하였다(조성욱, 2000).

연금제도의 초기단계에는 연금산정의 기초가 되는 제도가입기간이 짧고 연금수급자가 적기 때문에 급여 지출이 적지만 제도가 성숙되어 장기가입자가 퇴직하게 되고 연금수급자가 누적되면 급여지출이 급격하게 늘어난다. 세대간의 부담의 형평을 고려한 재정운용은 반드시 필요하다. 제도 초기의 적은 급여지출 때문에 당장 재정 문제가 발생되지 않는 것을 이유로 부담률 인상을 위한 노력을 하지 않는다는 것은 비판의 여지가 있다.

또한 연금급여의 재원조달계획은 적립방식으로 규정해 놓고 운영은 부분적립방식 내지는 부과방식에 가깝게 운영해온 것은 분명한 잘못이다. 더구나 부분적립방식 또는 부과방식적인 사고를 가지고 운영한 것도 아니었다는 점이 문제이다. 공무원연금의 운영에 관한 과거의 어떠한 자료에도 부분적립방식, 부과방식 내지는 세대간 부양이라는 말을 찾아볼 수 없기 때문이다. 제도가입자는 이 정도만 납부하면 나중에 연금을 충분히 받을 수 있다고 생각했으며, 제도를 운영해온 정책당국자들도 당연히 이 정도만 거둬들이면 충분히 연금을 지급할 수 있을 것이라고 막연히

생각해 왔던 것이다.

지금까지 현행제도의 문제점과 최근동향의 분석 등을 통해 공무원연금이 안고 있는 재정문제의 심각성을 살펴보았다. 아울러 공무원연금제도의 정책과제와 그 해결방안들을 탐색해 보았다. 탐색된 정책 시나리오들은 정부와 연금제도가 입자가 공무원연금의 재정개선을 위해 어떻게 접근해야 할지 그 방향을 제시해줄 수 있다.

2) 유족연금 지급

유족급여는 공무원 또는 공무원이었던 자가 사망하는 경우에 지급되는 급여이다. 종류는 20년 이상 재직한 공무원이 재직 중에 사망한 때 수령하는 유족연금, 20년 이상 재직한 공무원이 재직 중에 사망하고 그의 유족이 청구하는 유족연금 부가금, 퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 퇴직 후 3년 이내 사망한 때 지급하는 유족연금 특별부가금, 20년 이상 재직한 공무원이 사망하여 유족연금 수급에 갈음하여 일시금을 받는 유족연금 일시금, 20년 미만 재직하고 사망했을 때 수령하는 유족일시금이 있다. 유족연금 도입당시에 1962년에 50%에서 1988년에 70%로 인상하였다. 유족급여도 <표 3-12>에 나타나는 바와 같이 1982년 13,196백만 원에서 점점 상승하기 시작하여 2008년6월까지 이미 209,947백만 원으로 달고 있었다.

장기적으로 보면 상대적으로 젊은 수급자 구조 등으로 사망하는 수급자가 아직 적기 때문이지만 점차적으로 수급자 구조가 고령화되는 과정에서 사망하는 수급자가 많아지면서 유족수급자도 점점 많아지고 부양률도 커지고 게다가 유족급여는 정부 부담하기 때문에 앞으로 재정적자가 더 심각할 수밖에 없을 것이다.

<표 3-12> 유족연금수급자 및 유족급여 추이

구 분	유족연금수급자 (단위 : 명)			유족급여 (단위 : 백만원)
	계	퇴 직	장 해	
1982	140	140	-	13,196
1983	169	169	-	17,078
1984	225	225	-	18,506
1985	290	290	-	21,739
1986	376	376	-	29,824
1987	494	494	-	32,066
1988	737	737	-	41,187
1989	1,009	1,009	-	54,404
1990	1,355	1,277	78	69,162
1991	1,812	1,729	83	80,843
1992	2,283	2,203	80	79,752
1993	2,900	2,818	82	94,170
1994	3,565	3,476	89	114,794
1995	4,267	4,172	95	120,168
1996	5,055	4,955	100	133,504
1997	5,982	5,873	109	147,750
1998	6,845	6,732	113	145,034
1999	8,027	7,907	120	124,548
2000	9,412	9,286	126	138,178
2001	11,089	10,949	140	150,981
2002	12,844	12,643	201	180,151
2003	14,871	14,643	228	227,057
2004	17,007	16,754	253	261,940
2005	19,197	18,925	272	300,024
2006	21,475	21,177	298	340,009
2007	24,006	23,675	331	380,268
2008.6	25,395	25,046	349	209,947

자료 : 공무원연금관리공단, 통계자료, 2008b.

3. 연금액 조정방법

연금의 실질가치를 보전하기 위한 수단으로 2000년까지는 재직자의 보수변동에

비례하여 연금을 조정하는 보수연동제를 채택하고 있었다. 그러나 2000년 공무원연금법 개정으로 2001년부터 전국소비자물가변동률을 기준으로 연금을 조정하도록 했다. 물가연동제를 도입하게 된 이유는 퇴직자의 연금을 생산성 향상부분 등이 반영된 현직공무원의 보수에 비례도록 하는 것은 적절하지 않다는 비판과 함께 물가연동이 연금의 실질가치 보전을 위한 연금조정제도의 취지에 보다 적합하다는 주장이 있었기 때문이다. 또한 연봉제와 성과급제 실시 등 보수체계 변동으로 현직공무원의 보수를 기준으로 하는 것이 실무적으로 곤란한 것도 개정의 이유로 작용하였다. 이러한 표면적인 이유 외에도 현직공무원은 기여금을 인상하고 국민은 세금으로 연금적자를 보전하는 것을 고려할 때, 이미 퇴직해서 연금을 받고 있는 사람도 연금조정방법의 개선 등을 통하여 재정개선에 당연히 동참해야 한다는 주장이 상당한 설득력을 가졌다. 전국소비자물가변동률을 적용하여 연금을 조정함에 있어서는 통계청장이 매년 고시하는 전년년도에 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 기준으로 한다. 또한 5년마다 재조정하는 것은 행정자치부장관이 재정경제부장과 · 국방부장관 · 교육인적자원 장관 및 기획예산처장관과 협의하여 조정하도록 규정하고 있다(김중양, 2003).

이러한 2000년 개정에 의한 물가연동제는 연금수급자들의 반발에 부딪쳐 2003년에 상당한 후퇴를 하게 되었다. 즉 물가변동률은 기준으로 연금액을 조정하되, 매년의 보수인상률과 물가상승률이 2%p 이상 차이가 날 때에는 보수인상률 $\pm 2\%$ 범위 안에서 조정토록 하고, 그 조정에도 불구하고 동일재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도보전을 통하여 해소되도록 하였다.

사실은 연금은 노후생활을 적정히 보장하기 위한 지급되는 것이고 연금의 실질가치 유지의 측면에서 현직공무원의 보수상승률에 연동시키는 것은 불합리하다. 또한 재직자간에도 동일직급 · 동일 재직기간임에도 성과급 등으로 보수에 차이가 발생하고 있는데 직급간 역전보전제도는 유지하기가 어려울 것이다.

마지막으로 공무원연금제도 근본적인 개선이 지금까지 이루어지지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 부양제도의 공무원연금제도는 법률에 의해 모든 사항이 규정되기 때문이다. 연금제도의 개선은 공무원연금법의 개정을 의미한다. 법률이 개정되기 위해서는 관련부처 및 이해당사자의 광범위한 합의와 동의를 구해야 하며, 미세한 사항조차도 의회를 통과하는 법 개정이 이루어져야 한다. 이러한 일련의 과정은

공무원연금제도의 개선을 지연시킬 뿐만 아니라 개선된 제도의 시행에도 상당한 기간이 필요하며, 의회의 로비활동을 통한 당사자의 반발도 종종 제도의 개선을 어렵게 한다.

둘째, 연금제도 개선 당사자의 도덕적 해이의 문제가 발생할 소지가 크며 재정문제에 크게 연연하지 않기 때문이다. 왜냐하면, 국가의 입장에서 볼 때 공무원연금의 재정문제는 국가의 조세 징수능력과 밀접하게 관련되어 있으며, 재정적자는 항상 조세수입에 의해 보전될 수 있기 때문이다. 또한 수혜자인 공무원이 그들에게 불이익을 가져오는 연금제도의 개선을 위해 노력해야 할 뚜렷한 인센티브가 없다.

셋째, 공무원과 국가와의 관계는 위에서 살펴본 바와 같이 민간근로자와 고용주와의 관계와 근본적으로 달라 준수해야 할 규정이 많고 의무도 많은 반면 권리는 상대적으로 적은 비대칭관계이기 때문이다. 이 비대칭 관계를 보상하는 차원에서 국가는 공무원의 재직 시의 생계와 노후의 생계를 책임지는 것이다. 물론 최근에 이 전통적인 직업공무원제도도 정보화 및 사회경제적인 상황의 변화에 따라 변화되고 공무원과 국가의 기능에 변화가 일고 있어 공무원연금제도의 성격도 변화될 수밖에 없지만, 공무원연금제도가 정착된 시점까지만 해도 위의 주장은 타당하다고 해야 할 것이다(박우섭, 2004).

제 4 장 공무원연금 재정건전성의 개선방안

연금문제란 누가 얼마를 부담하고 얼마를 받느냐의 단순한 문제인 것 같기도 하지만, 그 해결을 위한 구조는 매우 복잡하다. 수리적으로 계산해서 타당한 모형을 제시할 수 있다하더라도 각 개인의 입장에서는 자기에서는 자기에게 유리한 주장을 할 수 있는 것이다. 이해관계자가 모두 천사가 아닌 한 갈등이 존재할 수밖에 없다. 따라서 정책적 타협이 문제해결의 기초가 되는 것이다. 이러한 정책적 타협이 바람직한 방향으로 이루어질 때 공무원연금의 미래가 보장될 수 있다(김중양, 2003).

공적연금제도의 목적은 안정된 노후보장과 생활의 안정이다. 연금을 통한 고소득은 이러한 취지내 어긋난다. 공적연금개혁들은 공적연금제도를 단순히 현재의 사회경제적 상황에만 국한하여 조율시키기보다는 앞으로 예상되는 미래의 사회경제의 변화까지 고려함으로써 공적연금제도가 미래의 근로자에게도 계속될 수 있도록 하는데 초점을 두는 경향이 있다. 이는 공적연금제도가 다른 사회보장제도와는 달리 장기소득보장제도로서의 성격을 가지고 있기 때문에 미래의 사회경제적 변화를 예측하여 그에 대응하지 않으면 결국 그러한 변화들이 실제 발생하였을 때는 대응책을 찾기 어렵기 때문일 것이다(정경배, 2002).

한국공무원연금제도를 제도 도입한지 사십 여년 만에 제도를 대폭 개혁함으로써 미래의 사회경제적 변화에 대응할 수 능력이 상당 정도 개선되었다고 할 수 있다. 그렇지만 다른 국가의 연금개혁과 마찬가지로 한국연금개혁 역시 여전히 불완전한 개혁일 뿐이다. 더군다나 한국은 사회경제적 변화 면에서 매우 빠르게 진행되고 있고, 특히 인구노령화는 세계에서 전례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 속도로 진행될 전망이기 때문에 어쩌면 일회의 연금개혁으로 불확실한 미래의 사회경제의 변화들에 충분히 대응할 수 있는 연금제도를 구축하기를 기대하는 것 자체가 무리일

수 있다. 지금까지 누적된 재직자의 기득권은 100%인정하되, 개혁 시점이후부터의 급여승률은 재직자와 신규 공무원 모두에게 동일하게 적용하는 방안을 제안하고 있다. 재정안의 주요골자는 공무원연금의 재정안정을 위해 지금보다 적게 받고 많이 부담하는 형태로 현행제도를 변경하는 것이다.

미래에 대한 예측은 기본적으로 불확실성으로 인해 실제와 차이가 있을 개연성이 크다는 것일 뿐 예측 자체가 불가능하다는 의미는 아니다. 그렇다면 장기소득보장제도로서의 성격을 지닌 공무원연금제도가 미래의 사회경제적 환경변화에 대응하도록 하기 위해서는 그러한 변화를 합리적 수준에서 예측하여 변화된 환경에 대응할 수 있는 체계 및 구조를 사전에 구축하고 있어야 할 것이다. 그렇지 않다면 미래의 환경변화가 실제도래하고 난 후 사태의 심각성을 깨닫고 연금체계 및 구조의 변화를 시도하는 것은 거의 불가능에 가깝거나 가능하다 할지라도 미래 특정세대에게 상당한 희생과 고통을 요구하는 결과를 초래하기 쉽다.

공무원연금제도가 이러한 시행착오를 경험하지 않기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서 과연 한국 사회가 어떤 형태로 변화될 것인지에 대한 전망 및 분석이 요구되며, 분석된 사회경제적 변화에 과연 현재의 공무원연금제도가 적절히 대응할 수 있는 요소들을 지니고 있는지를 체계적으로 검토해야 할 것이다.

제 1 절 재원조달체계

1. 기여금의 인상

비용부담률의 인상은 가장 강력한 재정수입 확대방안이 될 수 있지만, 사회보장 선진국들의 부담수준과 현직공무원들의 부담능력 등을 고려할 때 그다지 큰 폭으로 인상하기는 어렵다. 외국의 공무원기여금은 일본이 7.3%로 다소 높지만 프랑스 6.1%, 미국 6.1%이다(공무원연금제도발전위원회, 2008a). 따라서 공무원 연금재정의 안정화를 위해 공무원기여금은 현행 과세소득의 5.5%에서 2009년부터 매년 0.25%씩 상향조정하여 2015년 이후에는 7%로 약 27%정도 인상하는 것으로 한다.

비용부담기간의 연장은 현행 기여금납부기간의 상한인 33년을 실제 근무 가능한

기간까지 연장하는 것이다. 현행제도는 기여금을 33년 납부 완료한 이후에는 기여금 납부 없이 재직하였다가 퇴직과 연금지급개시연령의 요건을 충족한 이후부터 연금을 지급받게 되며, 이 경우 연금산정 재직기간은 실제직기간이 아닌 33년이다. 그리고 고령화로 인한 실제직기간도 연장하기 때문에 당연히 비용부담기간을 실제 재직 가능한 기간으로 연장하는 것은 소득이 있는 근로기간동안 보험료를 납부하고 은퇴 이후에 연금을 수급하는 통상의 연금제도를 고려할 때 당연한 것이다. 그러나 이는 연금지급률의 상한을 높이는 결과를 초래하므로 연금지급률의 하향조정과 함께 검토되어야 한다. 개선대안은 비용부담기간의 상한 33년을 40년까지 연장하는 것으로 하되, 제도 도입의 급격한 변화를 방지하기 위하여 2009년부터 매 1년에 1년씩 연장하여 2016년에 40년이 되도록 한다.

2. 부담금의 인상

공무원연금에 대한 국가의 책임성 강화 및 장래의 급여지출 증가에 대비하여 정부의 부담금을 공무원의 기여금보다 높게 책정하는 방법이 검토될 수 있다. 그러나 공무원연금제도가 시행된 이래 줄곧 공무원과 정부가 50 : 50으로 균등하게 비용을 부담하는 원칙을 지켜왔지만 이 연구에서는 공무원과 정부의 부담률을 동일하게 더 이상 유지할 수 없다고 생각한다. 왜냐하면 부양제도를 채택하고 있는 국가는 사회보험방식을 채택하고 있는 국가에서도 대부분 공무원의 기여율에 비하여 정부의 부담이 훨씬 높기 때문이다. 한국 공무원연금의 재정현실을 감안할 때 정부가 공무원보다 더 부담해야 하는 것은 불가피하다고 생각한다.

앞의 기본방향에서 언급한 바와 같이 연금제도 내의 재정자립체제 구축과 정부의 재정 책임성 강화를 위해서는 정부가 연금부담률을 증가해야 한다. 외국정부 보전율은 미국 28.5%, 일본 23.8%, 프랑스 53.0%, 독일 52.5%이다(공무원연금제도발전위원회, 2008b). 정부 부담률이 증가와 다른 재정개선 노력과 함께 조정되어야 한다. 현행의 재정연금적자의 규모가 줄일 수 있다. 따라서 개선제도에서는 현행의 보전금제도에서 발생할 여지가 있는 도덕적 해이 등이 없어질 수 있다.

3. 기금투자에 의한 재정증식

공적연금기금은 안전성, 수익성, 및 공공성의 원칙을 기본으로 하여 운용되고 있으며, 안전성을 제1원칙으로 하는 것은 공적연금이 제도가입자의 노후를 책임져야 하는 공공의 자산이기 때문이다. 한국 공무원연금기금의 경우는 안전성 위주의 보수적 투자를 기본으로 하되 수익성 위주의 적극적인 투자도 상당부분 고려하고 있다. 기금의 주요부문별 투자내역은 유가증권 등의 기금증식부문과 재정자금예탁 등의 공공금융부문, 그리고 공무원에 대한 대부·주택사업 및 각종 후생복지시설사업 등의 후생복지부문, 기타 지불준비금 등으로 구성되어 있다.

부과방식으로 운영하더라도 급여의 예외적 지출 등에 대비하여 약간의 기금이 필요하며 기금의 운영에서는 수익성 이상으로 안전성과 유동성 확보가 중요하다. 기금의 고갈위기로 부각된 공무원 후생복지사업은 정부가 책임을 지는 체제로 전환하여 공무원연금과 별도 회계로 관리하는 것이 바람직하다. 기존의 복지사업 투자분도 회수하여 급여자금으로 사용하되, 연금회관 등 복지시설용 부동산은 정부가 「공무원복지기금」을 별도로 설립하여 이 기금으로 하여금 매입토록 함으로써 공무원 후생복지 사업을 분리 정부체제로 운영함이 좋을 것이다.

공무원기금운영의 수익성 제고를 위하여 기금관리 운영을 책임지고 있는 담당자는 기금투자의 완전한 자율성을 확보하여야 한다. 또한 공공부문의 투자 외에도 복지부문의 투자 또한 연금재정을 악화시킨다. 복지부문은 사용자인 국가나 사용자 측에서 부담함이 당연하다. 공적연금기금의 복지부문 투자는 가입자의 지급준비금으로 조성된 자금을 잘못 사용하는 것이다.

공무원연금관리공단은 대내외 급변하는 투자환경에서 장기적이고 안정적인 기금증식을 위하여 외부 전문기관의 조언하에 다음과 같이 끊임없는 제도개선 노력을 통하여 합리적 기금운용시스템의 마련 및 전문인력에 의한 자금운용과 체계적인 투자위험관리를 실시하고 있다.

첫째, 투자위험이 높은 주식운용에 있어 질적인 투자위험 분산을 도모하고자 전문운용인력을 특채한 동시에 급증하는 금융시장 위험에 적극적으로 대처하고 투자자산의 위험을 효율적으로 관리하기 위해 운용팀과는 별도의 리스크관리팀을 설치하여 주식운용부문의 투자위험을 대폭 축소하고 수익성제고를 하고 있다.

둘째, 자금운용의 전문성과 책임운용에 만전을 기하기 위하여 각 부문별 외부 전문가 7인이 참여하는 ‘자산운용위원회’를 구성하여 자금운용의 중요 의사결정 및 총괄운용전략을 수립함과 동시에 실무 담당 펀드매니저가 주축이 된 ‘금융자산투자위원회’를 병행 운영함으로써 실질적인 투자운용 과정과 자연스럽게 접목되도록 조치하였다.

따라서 공무원연금기금의 설치목적 중의 하나가 공무원의 복지증진인 만큼 공무원의 복지증진을 목적으로 하는 사업에도 투자를 해야 한다. 또한 연금기금을 관리·운용하는데 있어서 지향해야 할 과제는 경제적인 측면뿐만 아니라 사회복지적인 측면에도 어느 정도 부합될 수 있도록 투자방향을 설정해야 한다.

첫째, 공무원 대상의 후생복지사업을 단계적으로 국가사업으로 전환할 필요가 있다. 연금제도의 성숙에 따라서 기금이 일시에 고갈상태가 도래하였으므로 이제는 정부에서 복지를 책임져야 할 것이다. 우선 공무원 복지기금을 신설하고 정부 책임하에 공무원연금관리공단에 위탁함이 사업의 운영함이 유지하기 바람직하다.

둘째, 공무원을 대상으로 후생복지사업을 수요대응의 원칙에 따라 그 모형을 재정립해야 한다. 후생복지사업은 현직 및 퇴직 공무원의 복지를 증진시키고 수요도 있는 분야로 한정하여, 수익성 사업과 복지성 사업을 구분하여 수익성 사업은 철저한 수익 추구를 통해 전체 복지사업에 기여하도록 하고, 복지성 사업은 수요에 따라 예산을 편성, 지원하는 방식으로 운영방향을 개편해 나가야 한다.

마지막으로 공적연금의 재정운영에 대한 민영화는 이미 칠레를 비롯한 남미국가들에서 채택되고 있고, 미국을 비롯한 서국의 많은 국가들에서 논의되고 있는 제도이다. 연금제도의 민영화 문제는 낮은 보험료를 부담하는 반면 높은 급여를 지급하는 구조, 비효율적인 자금운용 등의 문제에서 기인된다고 볼 수 있다(김보현, 1998).

이러한 문제들로부터 자유로울 수 있는 유일한 연금제도의 개혁방안은 민영화라 할 수 있다. 연금의 민영화를 통해 각 개인은 노후생활을 스스로 설계하는 선택의 자유를 부여받게 된다. 공무원 연금제도의 민영화를 통해 기대할 수 있는 이점으로, 완전적립을 통한 세대간의 형평성 제고와 경쟁에 의한 수익률 제고를 통한 재정 안정성 확보를 들 수 있으며, 저축의 활성화를 통한 장기 자본시장의 구축 또한 기대할 수 있다. 따라서 공무원연금제도의 민영화는 공무원연금제도의 문제점을 근본적으로 해결할 수 있는 방안으로서 현재와 미래세대를 위한 진정한 의미에서

의 정책대안이라 할 수 있다(조성옥, 2000).

제 2 절 연금급여체계

1. 연금지급개시연령의 상향조정

공적연금제도는 노후의 소득보장을 목적으로 하기 때문에 일정연령에 도달하여야 연금을 지급하기 시작한다. 현행 공무원연금의 연금지급개시연령은 임용시기와 퇴직사유 등에 따라 다양한 예외규정이 있기는 하지만 원칙적으로 60세 기준이다. 그리고 연금지급개시연령은 정년연령과 연계되어야 소득공백이 없어진다.

인구고령화 추세를 따르면 세계 각국 보통 65세 정도로 상향조정하고 있다. 한국의 국민연금도 현행60세에서 2013년부터 매5년마다 1세씩 연장하여 2033년 이후부터 65세가 되도록 하고 있다.

연금지급개시연령과 정년연령은 연금제도에서 통제 가능한 변수는 아니지만 현재 60세 정도의 정년연령을 단계적으로 연장함과 동시에 연금지급개시연령을 상향조정해야 할 것이다. 다시 말하면 정년연령이 연장하는 동시에 연금산정 가입기간도 같이 연장하는 것이다. 그런데 연금산정 가입기간의 연장은 지출증가를 초래하는 대안이기에 때문에 연금지출 억제방안일 수는 없지만 근로기간 동안 기여금을 징수하는 비용부담기간 연장에 수반되는 안이다. 가입기간 상한을 연장하더라도 연금지급률의 상한을 유지토록 하기 때문에 가입기간 연장에 따른 추가지출요인은 없어진다(최재식, 2004).

이 연구는 고령화 사회의 도래에 따른 연금재정의 부담을 완화하기 위해 연금을 지급 받는 연령을 국민연금과 같이 2013년부터 매5년마다 1세씩 연장하여 2033년 이후부터 65세가 되도록 하는 안을 제시한다. 제도 도입의 급격한 변화를 방지하기 위하여 2009년부터 매 1년에 0.5년씩 연장하여 2021년에 40년이 되도록 한다.

2. 연금지출의 인하

퇴직연금지급률을 재정적 부담 가능성과 공적연금의 노후보장기능 등을 고려하여 적절한 수준으로 인하할 경우 연금지출을 크게 줄일 수 있다. 현행 퇴직연금은 외국의 보장수준에 비추어 훨씬 높기 때문에 어느 정도 하향조정이 필요하다고 본다. 또한 이 조치는 연금산정 기준이 되는 재직기간의 상한이 33년에서 40년으로 늘어날 경우 연금지급률이 최고 90%가 되기 때문에 재직기간 연장과 관련해서도 조정할 필요가 있는 것이다. 이 경우 신뢰이익의 보호차원에서 장기간에 걸쳐 점진적으로 연금지급률을 인하하는 것이 필요하다.

본 연구가 제시하는 연금지급률 개선방안은 재직기간 33년에 대한 지급률 76%를 재직기간 40년인 경우에 그 지급률이 76%가 되도록 전체적으로 하향조정하는 것이다. 즉 퇴직연금 76% 수령하기 위한 최대연금가입기간을 33년에서 2009년부터 매년 0.5년씩 상향조정하여 2021년부터 40년이 되도록 한다. 그 결과 구제도의 적용이 완전히 끝나는 연도부터 매 1년당 연금지급률이 현행 2.5%~2.33%에서 1.9%로 하향 조정되는 것이다.

마지막으로, 일부 고소득 퇴직자의 과도한 연금으로 다른 공무원과 국민들에게 위화감을 조성하는 문제점을 해소하기 위해, 연금지급 기준이 되는 소득의 상한을 설정하여, 지나치게 많은 연금이 지급되는 것을 방지하도록 한다.

유족연금지급률은 당초 퇴직연금액의 50%를 지급하였으나 1988년부터 70%로 인상하였고, 유족연금부가금은 1980년에 신설하였고 연금을 받던 퇴직자가 사망한 경우에 유족이 받는 연금액을 현재 퇴직자가 받던 연금의 70%에서 국민연금과 같은 수준인 60%로 조정해나가기로 바람직하다. 그리고 유족연금부가금은 공무원이 재직 중에 사망한 경우 유족이 일시금 대신에 연금을 받을 때 일시금액의 1/4를 덧붙여 주는 것인데, 연금의 총기대수급액이 일시금액보다 평균적으로 훨씬 많기 때문에 연금수급자에게 추가로 유족연금부가금을 지급하는 것은 형평에 어긋나서 폐지하는 것이 바람직하다.

그리고 연금산정 기준보수를 현행의 최종 3년 평균보수에서 최종 10년 평균보수는 변경할 경우 연금지출을 줄일 수 있다. 한국공무원 보수체계는 근속기간이 늘어

남에 따라 승진과 승급 등이 있어 봉급인상분을 제외하더라도 보수가 지속적으로 인상되는 구조이다. 이러한 보수구조 하에서 퇴직시기의 최종3년 평균보수는 전체 재직기간 동안의 가장 높은 보수이며, 현행제도는 이를 기준으로 연금을 산정한다.

그런데 2008년 개선안에서 전체가입기간 동안의 보수를 평균한 금액을 기준으로 연금을 산정한다고 전환했다. 그렇게 되면 최종3년 평균보수에 비하여 훨씬 줄어들고 연금산정 기준보수가 감소되어 연금급여액도 감소되지만 연금개혁은 단번에 철저한 개혁이 이루어 질 수 없는 것으로 장기적이고 점진적인 실행 과정이 필요한 바 그리하여 개혁의 세대간 형평성을 보증할 수 있는 것이다.

한편, 현행제도는 과거의 기여수준에 관계없이 퇴직 전 최종3년의 평균보수를 기준으로 연금을 산정하기 때문에 “기여와 급여간의 연계”가 미약하고, 퇴직 직전 3년간의 인사상의 차이가 퇴직 후 전체 연금급여액에 영향을 미치기 때문에 퇴직시기의 보수에 너무 민감하게 반응하는 문제가 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서도 최종 10년 평균보수로 개정할 필요가 있다.

그리하여 이 연구는 본인의 기여금에 상응하여 연금액이 결정되므로 현행 기준보다 연금액 산정의 형평성이 제고할 수 있고, 퇴직시점의 인사상 및 보수상의 변동사항이 연금에 주는 영향을 최소화할 수 있다.

3. 연금액 조정방법의 변경

장기간 지급되는 연금이 고정되어 있다면 연금의 실질구매력이 떨어지기 때문에 통상적으로 공적연금제도에서는 물가연동 등을 실시한다. 공무원연금의 경우 보수연동제를 유지해오다 2000년에 물가연동제로 전환하였고, 2003년에는 물가연동제를 기준으로 하되 보수인상률 $\pm 2\%p$ 범위 내로 조정함과 동시에 동일재직기간의 직급간 역전보전이 있을 때에는 그 보전을 실시하도록 하고 있다. 그러나 보수인상률 $\pm 2\%p$ 범위 내로 조정하는 정책조정기능은 특별한 변동이 있을 때를 대비하는 경우이므로 존치가 필요하나 직급 간 역전보전은 운영 면에서 큰 문제를 안고 있기 때문에 폐지하는 것이 바람직하다. 직급 간 역전보전 조항을 폐지할 경우 보수인상률이 물가인상률을 상회한다는 가정 하에서는 재정절약 효과를 기대할 수 있다.

다만, 물가연동제가 퇴직 시기에 따른 상하위직 간의 연금역전 현상을 발생시켜 계급적인 전통의 공무원 사회에서 용인되기 어려운 문제점이 있다. 따라서 물가연동제 대신에 공무원평균보수인상률을 적용하는 보수연동제로 다시 전화하되, 보수와 물가변동률간 $\pm 2\%$ 내 범위내에서 조정하고 있는 변동률의 범위를 향후 10년까지 단계적으로 확대하여 (2009~2013: $\pm 3\%$ 내, 2004~2018: $\pm 4\%$ 내), 2019년 이후로는 소비자물가상승률로만 조정한다. 그리고 2008년 이전에 퇴직한 연금수급자의 연금액 조정문제는 이번 법 개정시 시정·보완되도록 노력할 필요가 있다. 그리하여 연금의 실질구매력 유지를 위한 연금액 조정제도의 취지에 부합할 수 있고, 연금재정 안정화에 기여할 수 있다.

제 5 장 결 론

본 연구는 한국의 공무원연금제도의 현황과 재정체계를 살펴봄으로써 한국 공무원연금제도의 문제점을 파악하고자 하며, 이러한 문제점을 바탕으로 공무원연금제도의 개선방안을 모색하는 데에 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위한 연구방법으로는 우선 공무원연금제도의 이론적 고찰을 위해서 기술적 접근방법을 전개하였다.

한국 공무원연금재정의 위기는 인구의 노령화, 저부담 고급여의 수급 구조, 연금기금의 고갈 등의 원인으로 볼 수 있다. 연금지출이 예년의 2배 이상 늘어나게 되어 매년 2~3조원의 재정적자가 발생되고, 그 동안 지불준비금으로 보유하고 있던 기금으로 이를 보전하다보니 기금이 거의 고갈 상태에 이르렀다.

그래서 본 연구는 재원조달체계와 연금급여체계 이 두 측면에서 공무원연금재정의 건전성지표에 따라서 공무원연금재정의 현황을 분석하였다.

첫째, 재원조달체계에서 보면 공무원연금의 각종 연금(퇴직연금, 유족연금, 장해연금)의 연금수급자수는 지속적으로 증가되고 있으며 1967년에는 86명에 불과하였으나, 1982년에는 3,742명, 2008년 현재 267,069명에 이르고 있다. 그리고 1992년 이전까지는 일시금 선택률이 연금 선택률보다 높았고 최근 들어서는 금리의 하락 등의 영향으로 인해 2008년 현재 연금 선택률은 93.9%로 상승하고 있다. 그래서 1982년에 부양률이 0.6%인데 2008년 현재까지 이미 25.7%를 되었다. 이 시점에서 수급자의 유입인원 못지않게 유출인원이 발생하기 시작하는 것으로 나타나고 있으며 이는 수급자 구조의 고령화에 따라 사망하는 연금수급자가 점차적으로 많아지기 때문이라고 할 수 있다. 이 추세는 시간이 지나면서 계속적으로 이어질 전망이고, 따라서 이런 변화 추세는 연금지급 규모의 증가와 수지불균형으로 이어질 것이며, 결국에는 적립기금의 지출과 재정악화를 가져올 것이다.

둘째, 연금급여체계에서 보면 한국은 고령화 사회로 진입하면서 동시에 평균수명도 크게 늘어나고 퇴직이후 공무원연금을 받는 기간도 길어져 연금재정지출 증가의 큰 요인으로 작용하고 있다. 공무원 평균연령은 1988년 37.9세에서 1993년 38.5세로 0.6세를 증가하여 5년 후인 1998년의 경우 공무원 평균연령은 40.1세로 늘어

났고 2008년 현재는 46.5세로 늘어났다. 그리고 공무원연금제도가 도입될 당시 한국인의 평균수명이 52세였으나 2008년 현재 평균수명이 79.1세로 27세 가까이 연장되었다. 인구고령화는 재정적자를 초래하는 중요한 요인으로 볼 수 있다. 또한 연금액 산정 기준으로 급여액 기준방식을 채택하고 있는 공적연금제도는 연금특별회계의 세입 부족 때문에 보험 수리적으로 건전한 연금 기금의 확보가 어려운 실정이다. 따라서 제도적 측면에서 1960년 제도시행 이래 저부담·고급여 정책을 시행하여 왔기 때문에 제도 성숙기에 접어들면서부터 재정문제가 표출되고 있다. 이러한 연금구조를 감안해 연금제도운영체계 및 연금재정체계 즉 연금수준을 하향조정하고 공무원부담률을 상향조정하는 연금구조 개선 안이 검토하였다.

공무원연금제도의 개선을 위한 정책대안으로서 연금수급제도 개혁을 검토하였다. 수급방식의 개선은 재정기반을 강화하는 방법과 연금지출을 억제하는 방법을 강구하고 있다. 재정기반을 강화하는 방법은 기본적으로 수입을 증대시키는 전략을 의미하며 비용부담률의 인상, 정부 추가부담금 기금투자에 의한 재정증식 등의 방법을 통해서 달성될 수 있다. 연금지출 억제방안으로는 퇴직연금 지급률 인하, 보수평균기간의 확대, 연금액 연동방식의 변경, 연금지급 개시연령의 상향조정 등이 있다.

구체적으로 말하면 본 연구 개선방안에서 우선 급여산정기초인 보수월액 산정은 퇴직 전 10년 평균으로 하고, 가입기간의 연장과 연금지급개시 연령을 기존 재직자로 확대하고, 고령화 사회와 평균수명의 연장에 따라 퇴직 후부터 연금지급이 개시되는 방식을 선진국이나 한국 국민연금제도와 형평성을 고려한 차원에서도 연금개시연령의 조정이 요구된다. 이 경우 지급개시 연령은 당분간은 공무원의 최소 퇴직연령에 맞추어 60세로 정하며, 2013년부터 매 5년마다 1세씩 연장하여 2033년 이후부터 65세가 되도록 하고 있다.

그리고 연금급여의 실질가치 보전을 위한 소비자물가변동률+정책조정 정책으로 소비자물가변동률 기준으로 전환해야 하고 또한 국민연금제도와 같이 소비자 물가변동률 기준으로 급여를 조정하는 것이 합리적이 다고 생각된다.

마지막으로 본 연구결과를 토대로 한국 공무원연금재정건전성을 제고할 수 있는 제언을 하고자 한다.

적립기금의 합리적 운영을 위한 방안이 요구된다. 이는 비효율적 기금관리와 상

대적으로 수익률이 낮은 기금의 정부부문 유입에 대한 예방조치로서 필요성이 제기된다.

공무원연금제도가 공무원제도로써 지속적으로 유지 발전하는 것이다. 그런데 공무원직을 선택하는 사람이 그 직에 수반되는 여러 가지 제약조건과 의무를 감수하고 상대적으로 낮은 보수를 받아들이는 이유는 신분과 정년이 보장되고 국가가 노후를 책임진다는 점일 것이다. 특히 과거 정부는 공무원에게 매우 낮은 보수를 지급하였고 그에 대한 보상적 차원에서 퇴직 후의 적정연금을 약속해 왔기 때문에 국가가 약속한 연금은 지켜져야 한다는 차원에서도 신뢰이익의 지나친 침해를 주장해서는 안 된다. 그런데 재정적자가 심한 상황에서 국민 세금으로 적자를 보전하는 대책도 적당하지 않는다. 그리고 고령화 사회 때문에 국가, 국민, 공무원 삼자사이 서로 이해해야 세대간 형평성을 지킬 수 있는 것이 필요하다.

본 연구는 문헌연구이기 때문에 실제로 공무원 및 시민의 만족도를 고려하지 못하는 제한점이 있다. 그리고 공무원연금제도 운영체계에서 분석하지 못하기 때문에 운영체계에 가지고 있는 문제점을 분석하고 개선방안을 모색해 보는 연구가 부족하다. 또한 2008년 개혁되어 있는 연금제도 개선안을 앞두고 본 연구는 물론 개혁의 기본 방향은 구체적인 정책대안과 그 실행전략까지 제시하고 있다. 따라서 다른 선진국가의 공무원연금제도에 대한 분석 및 연구도 부족하다. 앞으로 이 부분에 대해서 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 좋겠다.

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

- 김근조 (1994). 「사회복지법론」, 서울 : 광은기획
- 김영모 (1993). 「현대사회정책론」, 서울 : 한국복지정책연구소
- 김중양 (2003). 「한국인사행정론」, 법문사
- 김중양·최재식 (2004). 「공무원연금제도」, 법우사
- 문형표외 (2002). 「공무원연금제도의 개선방안 연구」, 한국개발연구원
- 서울대학교 경영대학원 경영연구소 (2002). 「사립학교교원연금관리의 장기전망에 관한연구」
- 윤석명 (2007). “공무원연금개혁의 이상과 현실”, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원
- 이인재외 (1999). 「사회보장론」, 나남출판사
- 이종익·강창구 (2001). 「재무행정론」, 서울 : 법문사
- 정윤한 (2008). “우리나라 공무원 연금제도 변천 연혁”, 「공무원 연금제도 이해」, 행정안전부 재정정책과 서기관
- 총무처 (1967). 「1967년 공무원처우개선백서」
- 최재식 (2001). 「공무원연금법 해설」, 공무원연금관리공단

2. 논문

- 김범룡 (2001). “군인연금제도 발전방안에 관한 연구”, 한남대학교 정책대학원 석사학위논문
- 김상균 (2008). “공무원연금제도 정책건의안” 발표자료, 공무원연금제도발전위원회
- 김상호 · 유지성 (2000). “공적연금제도 재정방식의 경제 정책적 시사점”, 한국경제학회
- 김영욱 (2001). “한국 공무원연금제도의 재정개선에 관한 연구”, 영남대학원 행정대학원 석사학위논문
- 김재현 (2007). “군인연금제도의 운용실태와 개선방안에 관한 연구”, 한양대학교 경영대학원 석사학위논문
- 김정록 (2005). “공무원연금제도 이원화방안에 대한 시뮬레이션 연구”, 연세대학교 경제대학원 석사학위논문
- 김춘형 (2007). “공무원연금관리공단의 공무원 복지사업 발전방안 연구” 동국대학원 행정대학원 석사학위논문
- 마상선 (2002). “한국 공무원연금제도에 관한 연구” 삼척대학교 산업대학원 석사학위논문
- 박우섭 (2004). “공무원연금의 재정건전성 확보에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문
- 송인보 (2001). “공무원연금의 형평성에 관한 연구”, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문
- 안동규 (1999). “공적연금제도의 재정건전성확보를 위한 정책대안에 관한 연구”, 동국대학교대학원 박사학위논문
- 유영건 (1989). “우리나라 사회보장제도의 대책방안에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위논문
- 이선숙 (2006). “우리나라 국민연금제도의 발전방안에 관한 연구”, 한남대학교 사회문화대학원, 석사학위논문
- 정완준 (2005). “공무원 연금제도의 만족도에 관한 연구” 서울시립대학교 대학원 석사학위논문

- 조성욱 (2000). “공무원연금제도의 개선방안에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문
- 지은정 (2002). “공무원연금가입자의 퇴직행태결정요인에 관한 연구”, 연세대학교 사회복지대학원 석사학위논문
- 최재식 (1999). “한국 공무원연금제도의 재정악화 원인에 관한 연구”, 성균관대학교대학원 석사학위논문
- 최재식 (2004). “공무원연금제도의 재정 건전성 제고를 위한 정책대안 분석”, 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문
- 최재식 김재경 (2007). “공무원연금 다층구조화에 따른 공무원편익·정부재정의 시뮬레이션 분석” 공무원연금연구센터
- 김보현 (1998). “공무원 연금재정의 정책대안”, 「행정논집」, 제26집, 동국대학교 행정대학원

3. 기타

- 공무원연구센터 (2005). 「2005년 공무원연금 재정재계산 기초 연구」
- 공무원연금관리공단 (2008a). 「공무원연금 실무」, 공무원연금관리공단
- 공무원연금관리공단 (2008b). 「공무원연금통계」, 공무원연금관리공단
- 공무원연금제도발전위원회 (2008a). “공무원 연금제도 개선을 위한 정책건의안”
- 공무원연금제도발전위원회 (2008b). “공무원연금제도발전위원회 정책건의안 관련 참고 자료”
- 김재경외 (2006). “공무원연금 개혁(안)정책 대안 분석” 공무원연금관리공단
- 보건복지부 (1990). “국민연금제도확대 및 기금의 합리적 운용” 세미나 보고서, 보건복지부
- 정경배외 (2002). “공적연금제도 개선방안 연구”, 한국보건사회연구원, 연구보고서
- 행정자치부 내부자료 (2007). “공무원연금제도 개선의견 수렴”, 보건복지부

4. 인터넷 사이트

www.geps.or.kr	공무원연금관리공단
www.ktpf.or.kr	사립학교 교직원 연금관리공단
www.mw.go.kr	보건복지가족부
www.naver.com	네이버
www.nps.or.kr	국민연금공단

II. 외국 문헌

1. 단행본

Munnell, A.H. (1974). *The Effect of Social Security on Personal Saving*, Cambridge, Mass : Ballinger Publishing Company.

P. Paul and Harbrecht. S.I. (1959). *Pension Funds and Economic Power*, New York : The Twentieth Century Fund.

2. 논문

Blondal, Sveinjorn and Stefano Scarpetta (1999). "Early Retirement in OECD Countries: The Role of Social Security Systems" , *OECD Economic Studis, No. 29*.

Gruber, Jonathan and Peter Orszang (2000). "Does the Social Security Earnings Test After Labor Supply and Benefits Rdcipt?" , *NBER Working Paper 7923*.

Kalisch, D., T. Aman., and L. Buchele. (1998). Social and Health Policies in OECD Countries: A survey of Current Programmes and Recent Developments, OECD. *Labour Market and Social Policy-Occasional Paper No.33*.

OECD, (1988). Reforming Public Pensions. *Social Policy Studies No.5*.

Vladimir Rhys. (1966). Comparative Studies of Social Security, Bulletin of ISSA, *Vol. XIX, No. 7-8*.

3. 기타

Devereux, S. (1998). "Pension system reforms in response to the growth in retired populations." International Social Security Association 26th General Assembly.

Marrakech William Beveridge (1942). Report by Social insurance and Allied service 1942.

Social Security Administration(SSA) (2002). "Retirement Earning Test" , www.ssa.org.