

공무원연금제도의 특성과 개혁 방향

권혁주

서울대학교 행정대학원 교수

I. 공무원연금의 정책적 쟁점

공무원연금의 재정부담 심화

- 고령화와 재정부담
- 국가보전금의 증가
- 재정안정성 우려 심화

국민연금과의 보험수리적 비교와 통합 논쟁

- 국민연금과의
형평성 문제제기
- 공무원연금의
특수성 규명 필요

새로운 국가 역할과 공무원의 역할

- 발전국가의 한계
- 신자유주의의 실패
- 새로운 국가 비전에
따른 공적연금체제

공무원연금의 특수성을 고려한
공무원연금의 개선 방안 논의 필요

I. 공무원연금의 정책적 쟁점

➤ 공무원연금의 성격

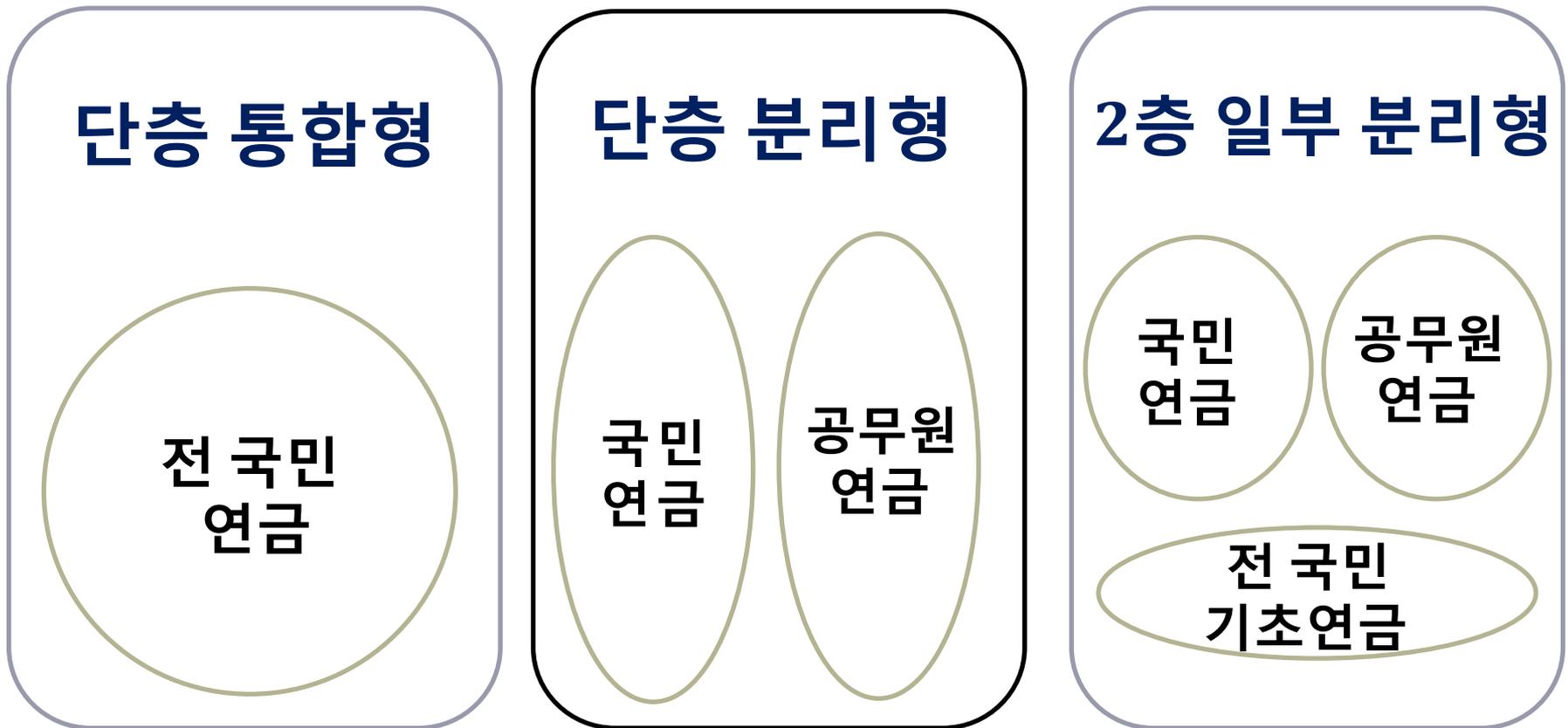
- 발전국가의 인사정책 수단
- 신분안정과 노후 소득 보장 통한 우수한 인재 유인
- 국민연금에 비해 관대한 연금급여액

➤ 공무원연금 개혁 논의와 쟁점

- IMF 경제 위기 이후 재정안정성 우려와 재정적자 발생
- 재정건전성 확보를 위한 정책 대안 선택 문제
- 공무원, 정부 부처, 전문가 집단, 일반 국민의 의견 대립

II. 공무원연금의 특성의 이해와 재정립

➤ 공적연금 체계의 세 가지 이념형



II. 공무원연금의 특성의 이해와 재정립

➤ 관료제와 인사정책 수단으로서의 공무원연금

관료제의 발전

- ✓ 근대국가 형성 과정
- ✓ 전문적 관료제를 통한 국가발전
- ✓ 전문성과 합리성을 바탕으로 한 평생 직장
- ✓ 정치적 중립성, 실적주의, 적정 생활 유지 및 중립성 확보 위한 보수지급

공무원연금

- ✓ 관료제운영의 핵심적 정책수단으로서 발전
- ✓ 조직몰입을 위한 신분보장, 경제적 안정을 위한 연금, 정치적, 경제적 제한이 통합적으로 운영됨
- ✓ 관료제의 인사정책적 관점에서 이해

II. 공무원연금의 특성의 이해와 재정립

➤ 한국의 새로운 국가발전 패러다임과 관료제의 역할

✓ 발전국가와 관료제

: 전문성과 합리성에 기초한 관료제 구축을 통한 국가 발전 경험

✓ 관료제에 대한 비판

: 신자유주의적 시각에서 관료제의 비효율성과 권위주의 비판

✓ 새로운 국가발전 패러다임

- 시장발전 위한 제도 구축, 규제와 서비스
- 관료제 운영원리와 민주주의의 조화
- 공무원의 전문성, 합리성, 중립성 제고

II. 공무원연금의 특성의 이해와 재정립

➤ 한국의 직업공무원제의 특징

- 직업공무원의 신분보장과 정치적 중립성을 바탕으로 한 직업공무원제도의 원칙 (헌법에 의한 제도적 보장)
- 실적주의, 계급제, 신분보장
- 민간근로자와 구별되는 특수한 지위에 따른 제한
 - 주요국에 비해 높은 수준의 노동기본권 제약
 - 재직 및 퇴직 후의 직업선택의 자유 제한
 - 정치적 자유 제한

→ 직업공무원제 하에서 공직의 안정성과 연속성을 뒷받침하는
공무원연금제도의 역할

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

- 1차 개혁 : 1999~2000년

➤ 개혁과정의 주요 내용

- 행정자치부가 개혁 논의 시작하고 KDI가 개혁안 작성
- 공무원 비용부담율 증가 : 급여의 7.5% → 8.5%
- 연금지급개시연령 단계적 확대, 기준보수 재정
- 연금적자액의 정부 보전
- 2007년 7월 태스크포스팀 구성 및 간담회 개최
- 가장 중요한 정책 대상집단인 공무원의 공식적 참여 제외

→ 정부주도적 개혁

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

- 2차 개혁 : 2006~2007년

➤ 2006년 공무원연금제도발전위원회 구성

- 재정문제 재발, 부처 간 상이한 입장, 구조적 개혁 주장 등 개혁 요구 증가에 대응
- 관계부처 공무원, 교수, 전문가, 언론인, 시민단체, 공무원단체, 연금수급자 등 23명이 위원회에 참여
- 공무원노조는 법적 지위가 인정되지 않아 배제
- 개혁안 : 공무원 비용부담률 증가, 연금수급액 물가연동,
이후 임용된 공무원은 국민연금과 유사한 급여액 적용

→ 이해관계자들의 반발에 따른 개혁 실패

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

- 2차 개혁 : 2006~2007년

➤ 2차 개혁의 의미

- 전문가, 일반 국민 등의 참여로 개혁 논의 복잡화
- 행정자치부, 보건복지부, 기획재정부 등 정부 부처 간 갈등
- 갈등조정기구인 공무원연금제도발전위원회를 구성하여 다양한 이해관계자의 참여 보장
- 하지만 여전히 공무원노조의 참여 배제

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

- 3차 개혁 : 2008~2009년

➤ 개혁의 주요 내용

- ✓ 연금 산정 기준 변경

보수월액(기본급+정근수당, 과세소득의 약 65%)
→ 총소득(과세소득기준)

- ✓ 연금지급률 인하

퇴직전 3년 평균 × 보수월액 × (재직기간 2%+10%)
→ 전 재직기간 평균기준 × 소득월액 × 재직기간 × 1.9%

- ✓ 기여금 및 정부부담률 단계적 인상

보수월액의 8.5% (총소득의 약 5.525%)
→ 총소득의 7% ('10년 6.3 → '11년 6.7% → '12년 7%)

- ✓ 연금지급 개시연령 연장

60세부터 지급 → 65세부터 지급(신규임용자부터 적용)

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

- 3차 개혁 : 2008~2009년

➤ 3차 개혁의 의미

- 2008년 제 2기 공무원연금제도발전위원회 출범
- 공무원노조와 한국교총의 참여로 정책수혜집단의 대표성 강화
→ 직접적인 이해관계자의 공식적 참여를 통해 갈등 방지
- 1, 2차 개혁에 비해 많은 이해관계자들이 갈등관리기구에 참여
- 공식적인 갈등관리기제를 통한 조정과 타협

III. 지난 개혁과정의 주요 내용과 특징

➤ 공무원연금개혁 과정의 시사점

- 개혁논의과정에서 점차 이해관계자가 확대되고 갈등이 심화됨
- 다양한 이해관계자들이 참여한 공식적 갈등관리 기제를 통해 숙의와 타협으로 개혁안 도출
- 하지만 정부 주도과 협상에 의한 타협이라는 한계

IV. 공무원과 민간의 생애소득 비교

➤ 공무원연금과 국민연금의 사이의 형평성 주장

- “동등한 여건의 사람들을 동등하게 취급”하는 형평성 논리를 바탕으로 공무원과 민간의 총 생애소득 비교를 통해 공무원연금의 개혁 주장

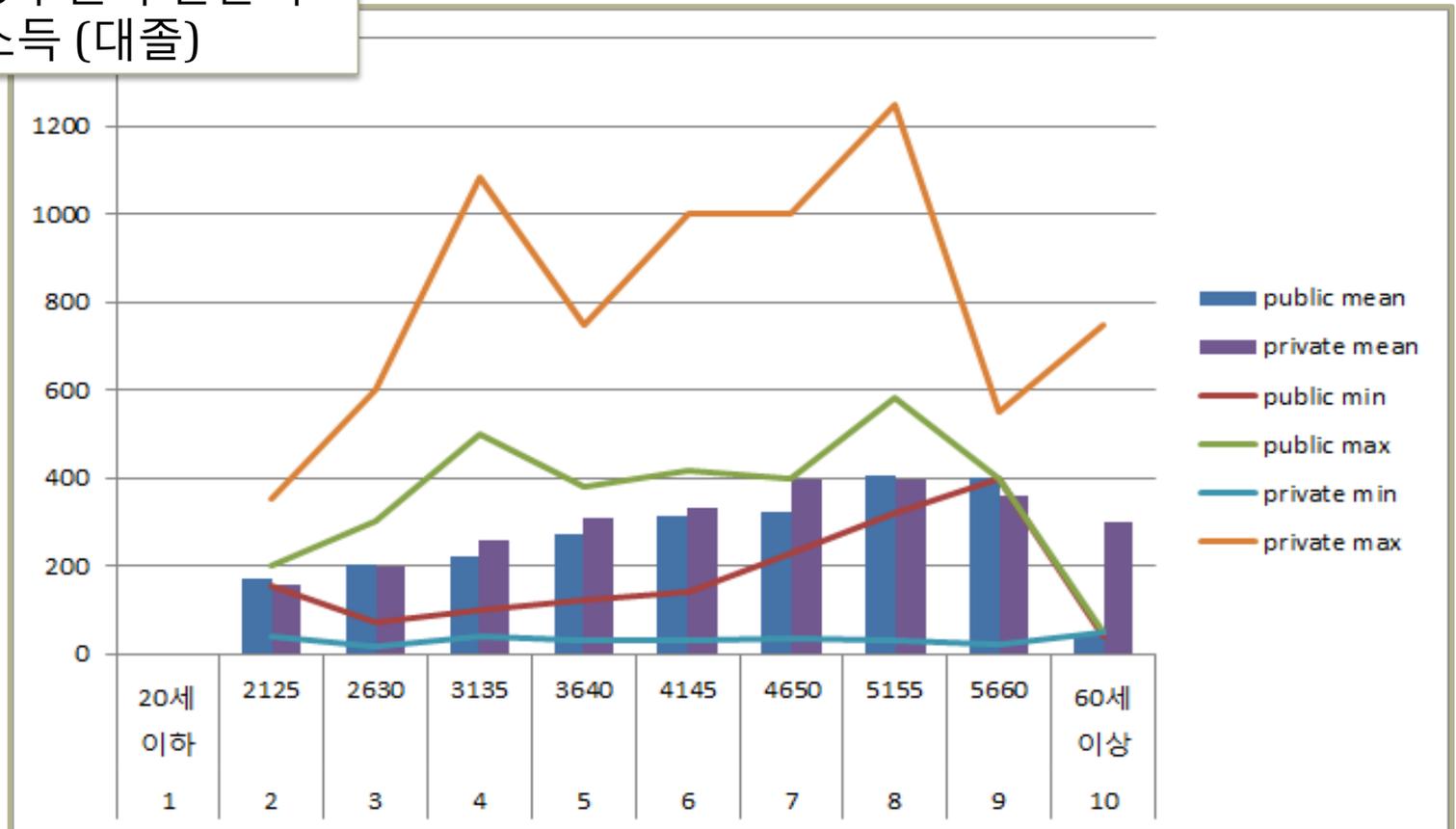
➤ 형평성 논리의 문제점

- 공무원과 민간부분 종사자의 업무 특성 및 조직 성격 상이
- 국가 관료제의 특성을 반영한 공무원연금제도의 인사정책적 성격 외면

IV. 공무원과 민간의 생애소득 비교

▶ 민간 및 공무원의 월평균 임금 비교 : 집단별 분석

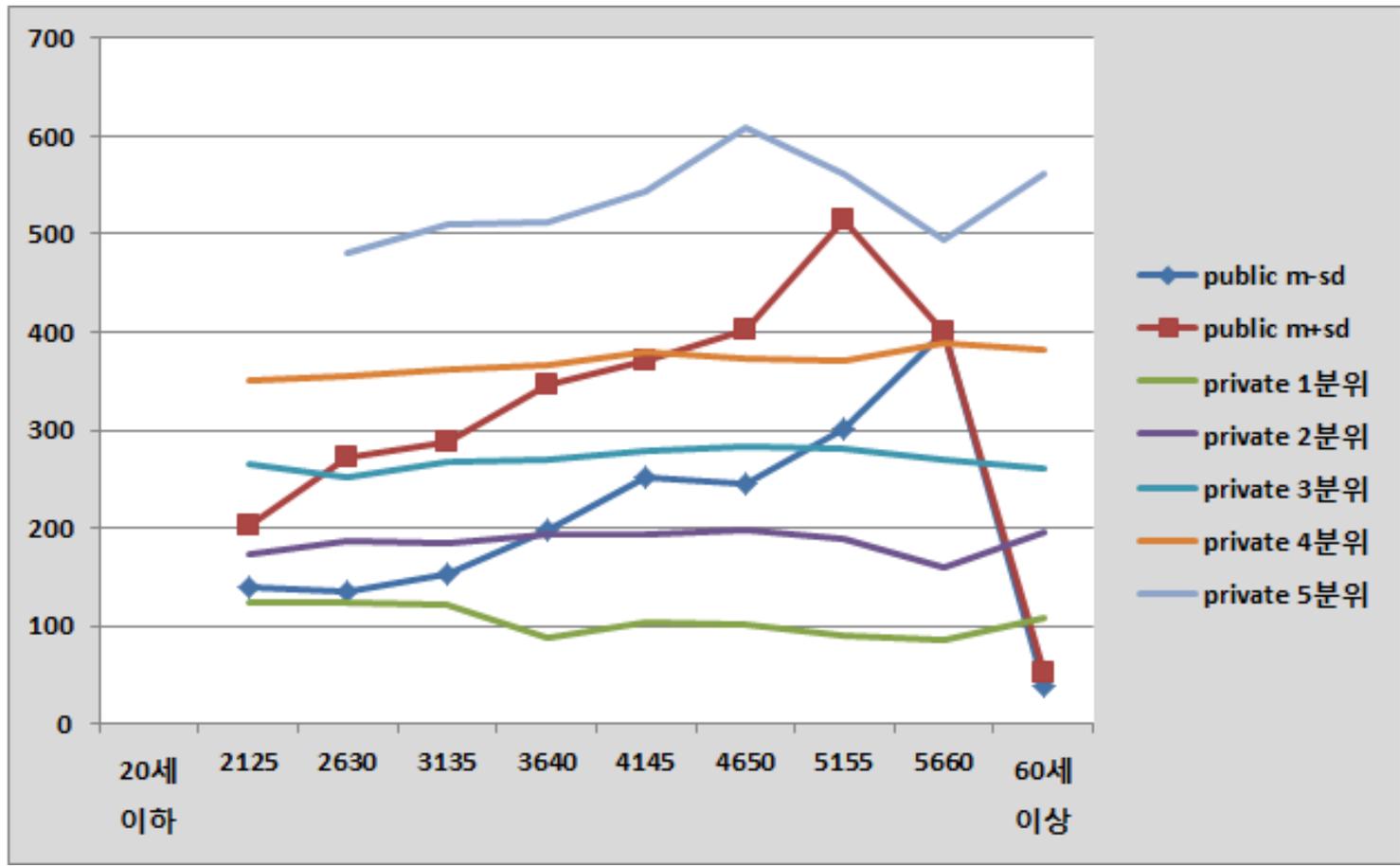
그림 1. 공무원과 민간의 월평균 소득 (대졸)



자료 출처: 한국 노동패널 13차 조사 (2010년)

IV. 공무원과 민간의 생애소득 비교

그림 2. 공무원과 민간의 월평균 소득분포



IV. 공무원과 민간의 생애소득 비교

➤ 집단별 월평균 임금 비교의 시사점

- 공무원과 민간의 이질성에 따라 보수의 단순한 평균 비교 부적절
- 공무원 생애보수 패턴에 대한 공무원연금의 영향
- 공무원의 월평균 보수는 위계적 조직의 성격과 장기간 근무 및 직업의 안정성이라는 관료조직의 특성 반영

V. 해외 사례 1 : 독일

➤ 직업공무원제도의 특징

- 전통적인 계급제적 직업공무원제의 전통
- 공무원에 대한 노동기본권, 정치적 자유, 직업선택의 자유 제한

➤ 공무원연금제도의 특징

- 국민연금과 독립된 공무원연금제도
- 국가부양의 원칙
- 공무원의 기여금 없이 전액 정부재정으로 운영
- 가입대상은 공법상 관계인 공무원에 한정

V. 해외 사례 1 : 독일

➤ 공무원연금제도의 주요 내용

- 독립적 공무원연금제도(퇴직연금+장해연금+유족연금)
- 임의가입식 보충연금제도 도입(Riester-Rente)
- 민간에 비해 높은 소득대체율 (40년 재직시 71.75%)
- 공무원의 기여금 없이 일반회계예산 중 인건비로 재원 조달
- 최근 연금재정지출 부담증가에 따라 특별기금 설치
(공무원연금 재정안정화 기금, 공무원연금기금)

VI. 해외 사례 2 : 미국

➤ 직업공무원제도의 특징

- 직위분류제를 바탕으로 한 약한 성격의 직업공무원제
- 노동기본권, 정치적 자유, 직업선택의 자유 폭넓게 인정

➤ 공무원연금제도의 특징

- 1920년 독립적 형태의 단층형 (구)공무원연금제도 도입
- 1987년 신공무원연금 도입 이후 민간과 통합된 형태로 운영
- 1층의 사회보장연금 + 2층의 공무원연금 + 3층의 개인저축계정

VI. 해외 사례 2 : 미국

➤ 공무원연금제도의 주요 내용

- 1984년 이전 임용 공무원: 단층형 구공무원연금제도 가입
- 1984년 이후 임용 공무원: 다층형 신공무원연금제도 가입
- 1987년 개혁의 배경
 - 재정적 부담의 심화
 - 공무원의 조직퇴직 및 민간 이직에 따른 비판
- 소득대체율: 30년 재직 후 62세 퇴직 시 71~78% (3층 총합)
- 1987년 이후 대대적인 개혁보다는 재정안정화 노력 지속

VI. 해외 사례의 시사점

➤ 공무원연금의 상이한 특성

- 역사적·사회적 배경 및 공무원제도의 특성에 따른 상이한 공무원연금제도

➤ 환경변화에 대응

- 고령화와 재정부담
- 지속적인 재정건전성 확보 노력

➤ 공무원연금의 특수성

- 독일: 독립적 운영
- 미국: 공무원연금제도 부정하지 않음
- 공무원연금제도의 인사정책적 의미
- 해외 사례에서 통합 논쟁 찾기 어려움

VII. 정책적 제언

➤ 공무원연금의 독자적 존립 필요성

- 직업공무원제의 인사정책 수단으로서의 중요성
- 국가적 차원에서 국정관리 측면에서 접근
- 국민연금과 통합 시 개혁 초반 급격한 정부 재정 부담이 예상됨

➤ 공무원연금 제도 내의 구조 개혁

- 연금재정 건전성을 위해 공무원연금의 지급수준을 인하하는 동시에 공무원의 퇴직 후 소득 확보를 위해 2층 연금을 도입하는 다층제 형태를 고려할 수 있음
- 확정기여형 2층 연금을 기존의 공무원연금과 분리 운영하여 재정건전성과 위험분산 효과 추구
- 단, 2층 연금에 대한 공무원과 국가의 추가적 기여와 책임이 쟁점

VII. 정책적 제언

➤ 연금개시 연령 상향 조정과 기여기간 연장

- 인구고령화에 따른 수급자 증가와 수급기간 장기화에 대응하여 수급연령 상향조정
(현재 2025년부터 61세, 2033년부터 65세)
- 33년으로 제한되어 있는 기여기간을 재직 기간 전체로 연장

VII. 정책적 제언

➤ 재정안정화 방안

- 적정한 수준의 재정보전금 및 정부의 총 부담 규모 설정의 문제
- 관료제의 인사정책적 차원에서 공무원연금의 역할을 고려할 때 정부의 재정보전금이 전혀 없는 수지균형을 가장 바람직한 상태로 볼 수 없음.
- 한국 공무원연금제도에 대한 정부 재정보전금을 포함한 국가의 총 부담 수준은 선진국들에 비해 상당히 낮은 편.
- 기여금 인상이나 연금 지급 수준 인하만을 적절한 방안이라고 보기 어려움

VII. 정책적 제언

➤ 재정안정화 방안

[표] 공무원연금제도의 기여율 비교 (2012년 기준)

	미국 (연방직)	일본 (국가직)	영국 (국가직)	독일 (정규공무원)	프랑스 (국가직)	한국 (공무원)
공무원 기여율	7.0	7.754	11.9 - 13.9	없음	7.85	7.0
정부 총부담률	35.1	27.7	31.4	56.7	62.1	11.2* 12.7**
연금 총소득 대체율	55.3	47.4	50.0+ α (기초연금)	53.8+ α (저축계정)	56.8+ α (저축계정)	45.8

* 퇴직수당 포함, ** 정부 보전금 포함

출처: 송인보 (2012), 주요국 공무원의 퇴직소득 보장제도.

VII. 정책적 제언

➤ 재정안정화 방안

- 과거로부터 누적된 연금재정 부담과 미래에 발생될 부담으로 인해 국가 보전금이 상당기간 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 재정안정화 방안의 궁극적 목적은 이러한 부담이 일정한 기간 경과 후 축소되거나 안정화되도록 하는 것.
- 국제적인 비교를 감안하면 정부의 총 부담률의 상한을 25%로 하고, 이를 연금 재정지출이 최고조에 이르는 2040년을 기준으로 설정하여 연금 보험료율 및 연금 지급률의 조정을 통한 재정안정화 방안을 모색하는 것이 타당함.
- 연금의 조정 방식 또한 현재의 5년마다 합의하는 형태에서 거시적 목표 하에 자동으로 연동되도록 하는 것이 바람직함.

VII. 정책적 제언

➤ 연금개시 연령 상향 조정과 기여기간 연장

- 인구고령화에 따른 수급자 증가와 수급기간 장기화에 대응하여 수급연령 상향조정
(현재 2025년부터 61세, 2033년부터 65세)
- 33년으로 제한되어 있는 기여기간을 재직 기간 전체로 연장

VII. 정책적 제언

➤ 정년연장과 인사행정체제 개편

- 수급연령 상향에 따른 퇴직 후 소득단절 문제 해결
- 일괄적 정년연장이 아닌 추가 근무 기간에 대한 임금피크제 및 재고용제 도입
- 계급제 중심에서 전문성 중심의 인사 제도를 바탕으로 고령자의 업무능력과 전문성을 고려한 보직 개편 필요
- 지급 개시 이전 퇴직자와 정년 퇴직자 간의 형평성 확보를 위해 개인별 수익률을 5년 마다 계산해 생애 연금 수익비가 일정하도록 연금액 조정

VII. 정책적 제언

➤ 다양한 참여자들의 사회적 합의 과정 필요

- 일방적 추진과 실력 행사가 아닌 다양한 참여자들의 숙의 필요
- 정부, 국회, 공무원, 전문가 등의 참여와 국정관리 차원의 고려가 바탕이 되는 개혁 과정 추구해야