

공무원연금제도의 특수성에 관한 연구

공적연금제도에서 공무원연금의 위상과 역할
(비교사회정책을 통한 개혁방안의 모색)

본 보고서를 2005년 연구프로젝트의 연구용역 최종보고서로 제출합니다.

공무원연금제도의 특수성에 관한 연구

공적연금제도에서 공무원연금의 위상과 역할
(비교사회정책을 통한 개혁방안의 모색)

권혁주 (책임연구원, 성균관대학교 교수)

박영원 (연구원, 행정학박사)

곽효경 (연구원, 성균관대학교 국정관리대학원)

성균관대학교 글로벌 거버넌스와 사회발전 연구센터

본 보고서를 2005년 연구프로젝트의 연구용역 최종보고서로 제출합니다.

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 공무원연금제도에 대한 비교사회정책적 접근	4
제3절 가입자간의 차별성과 형평성	6
제2장 관료제의 변화와 공무원의 특수성	10
제1절 민주국가와 관료제	11
제2절 경제, 사회발전과 관료제	20
제3절 행정개혁과 거버넌스: 관료제의 새로운 역할	23
제4절 공무원 인사제도와 공무원연금	29
제3장 공적연금체제와 공무원연금: 국제적 비교	35
제1절 영국의 공적연금체제와 공무원연금	35
제2절 스웨덴의 공적연금체제와 공무원연금	46
제3절 프랑스의 공적연금체제와 공무원연금	55
제4절 독일의 공적연금체제와 공무원연금	61
제5절 미국의 공적연금체제와 공무원연금	68
제6절 일본의 공적연금체제와 공무원연금	77
제4장 한국 공적연금체제의 차별성과 형평성	86
제1절 우리나라 공적연금제도의 구조와 역사적 맥락	86

제2절 공무원연금제도의 특징.....	88
제3절 국민연금제도의 특성.....	97
제4절 공무원연금제도와 국민연금제도의 차별성과 형평성.....	106

표 차 례

〈표3-1〉 영국의 공무원연금제도.....	43
〈표3-2〉 PA 03에 따른 공무원연금 보험료와 지급률.....	54
〈표3-3〉 프랑스 공무원연금 가입자 현황.....	57
〈표4-1〉 정부부담액의 세부항목과 지출 대비 정부부담률.....	95
〈표4-2〉 국민연금의 급여유형별 수급요건 및 급여수준.....	101
〈표4-3〉 국민연금의 장기재정추계(KDI, 2004).....	105
〈표4-4〉 공무원연금제도와 국민연금제도의 비교.....	106

그림차례

〈그림1-1〉 단층 통합.....	7
〈그림1-2〉 단층 분리형.....	6
〈그림1-3〉 이층 일부 분리형.....	8
〈그림 2-1〉: 첨부1.	
〈그림3-1〉 영국의 공적연금체계.....	37
〈그림3-2〉 공적연금에 대한 GDP대비 공적자금지출율 예상 추이.....	44
〈그림 3-3〉 스웨덴의 최저연금제도.....	49
〈그림5-1〉 공무원연금의 연도별 기금총액 · 수입 · 지출추이.....	94
〈그림4-2〉 공무원연금의 연도별 지출과 정부부담액.....	95
〈그림4-3〉 국민연금의 연도별 가입자 추이현황.....	99
〈그림4-4〉 국민연금의 연도별 급여수급자의 추이.....	101
〈그림4-5〉 연도별 국민연금 기금의 증가추이.....	104

제1장 서론

제1절 연구의 목적

공공부분의 개혁과 혁신의 일환으로 한국 정부는 2000년 공무원연금제도를 대대적으로 개혁하였다. 그러나 공무원연금제도의 성숙과 아직도 남아 있는 연금구조 상의 문제점 등으로 인하여 공무원연금제도의 지속가능성에 대한 문제가 계속적으로 제기되고 있다. 특히 연금수급권을 확보한 퇴직 공무원의 증가로 공무원연금제도의 재정적 압박이 가중되고 있는 실정이다. 이와 더불어 한국 사회 인구구조의 노령화가 급속히 진행됨에 따라 퇴직 공무원을 포함한 노령인구의 소득보장과 재정 부담이 사회의 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다. 이러한 현상은 단순히 한국에서만 발생되고 있는 것이 아니며, 연금제도가 성숙된 대부분의 OECD 국가에서도 국민연금, 공무원연금 개혁에 대한 논의가 진행되고 있다(OECD 2005b). 이러한 맥락에서 본 연구는 국제비교를 통해 공적연금 체계 속에서 공무원연금의 위상과 역할에 대해 분석하고 공무원연금제도의 개선방안을 모색하고자 한다.

지금까지 한국의 공무원연금제도에 대한 연구는 연금제도에 대한 연금수리학적 접근(김재경 외 인태환) 그리고 국민연금과 수평적 형평성을 비교하는 연구(김태일 2004), 공무원연금과 국민연금의 연계 방안에 관한 연구(이용하 2001) 등이 있었다. 그러나 공무원연금은 공무원 노후 소득보장 제도로서뿐만 아니라, 국가의 체제의 형성 및 그에 따른 관료의 위상을 정립하는 정책적 수단으로 발전하여 왔기 때문에 공무원연금제도의 개선정책을 마련하는 데 이러한 정책적 측면이 고려되어야 한다. 뿐만 아니라 대부분의 후발국가들의 경우 경제발전 과정에서 국가와 관료가 중요한 역할을 수행하면서 공무원연금의 특성에 강한 영향을 주기도 하였다. 이러한 맥락에서 급속히 진행되는 세계화의 과정에서 앞으로 한국 사회에 적합한 국가와 관료의 역할 및 위상에 대한 사회적 합의

는 공무원연금 정책에 많은 영향을 줄 것으로 보이기 때문에 공무원연금을 분석함에 있어서 이러한 측면이 연금수리적 분석과 함께 고려되어야 한다. 한국 사회의 경우 지난 40년간 급속한 경제성장을 이룩하여 세계 11위의 경제대국으로서 성장하는 데 다양한 다른 요인들과 더불어 국가와 관료가 중추적 역할을 했다(Amsden 1989; Haggard 1988; Kwon 1997). 이와 같은 발전은 2차 세계대전 이후 식민지로부터 독립을 획득한 많은 개발도상국들이 아직도 빈곤의 문제를 해결하지 못하고 민주적 정치체제를 수립하지 못한 점을 감안하면(Mkandawire 2004), 한국 사회가 거둔 성과는 높이 평가할 만한 것이다. 1960년에 도입된 공무원연금제도는 이러한 경제발전 과정에서 우수한 인력을 관료체제로 유인하기 위한 다른 사회정책에 비해 가장 먼저 도입되었다. 국가공무원법의 부수법으로서의 역할을 하던 기존의 공무원연금법은 1962년 전면적인 개정을 통해 그 범위를 확대하였고 오늘날과 같은 모든 공무원의 복리 증진을 위한 사회보장제도로서의 성격을 갖추게 되었다(최재식 2003). 이에 반해 일반 국민의 소득보장을 위한 국민연금은 1988년에서야 부분적으로 제도가 도입되었고 1999년에서야 전 국민 강제가입 조항이 신설되는 등 공무원과 일반국민에 대한 소득보장제도에 많은 격차가 존재해 왔다.

이와 같은 차이는 한국뿐만 아니라 다른 OECD 국가의 공무원연금제도의 발전 과정에서도 발생되었던 현상이었다. 예를 들어 프랑스의 경우 공무원연금이 최초로 도입된 것은 1700년대 말로서 현대적 의미의 사회정책의 시작으로 간주되는 독일의 산업재해 보험보다 100년을 앞서서 도입되었다. 이렇게 보면 복지 국가의 역사는 관료에게 우선적으로 베풀어지는 사회적 보호 수준이 전 국민에게 확대, 적용되어 가는 과정이라고도 할 수 있다. T. H. Marshall이 서구에서 시민의 사회적 권리(social right)는 민법적 권리(civil right)와 정치적 권리(political right) 이후에 확립되었다고 설명한 것처럼(Marshall 1964), 한국 사회에서 공무원에게서 시작한 사회적 보호가 전 국민에게 확대되게 된 것에는 민주화에 힘입은 바 크다. 예를 들어 대기업과 공무원에서 시작한 의료보험의 전 국민 확대적용(1988-9년)과 국민연금의 도입 및 전 국민 확대적용(1997

년) 등은 한국의 정당 간의 정책대결이 중요한 정치적 변수로 등장시킨 정치적 민주화의 결과였다(Kwon 1999).

그런데 1990년대 초부터 한국의 경제발전 과정에서 국가의 개입이 과도했다는 반성이 제기되기 시작했다. 또한 공적부분의 효율성에 대한 비판적 시각이 대두되면서 국가의 역할 축소의 주장이 강력히 제기되었으며, 김영삼 정부 이래 1990년대에는 몇 차례에 걸쳐 행정개혁이 실시되었다. 이러한 행정개혁은 한국 뿐만 아니라 다른 OECD 국가에서도 실시되었는데, 주로 신공공관리론(New Public Management)에 근거하여 정부의 생산성 향상을 제고하려는 노력이었다(Im 2003). 이러한 신공공관리론의 기저에는 경제에서 국가의 역할을 최소화해야 한다는 신자유주의 정치적 이론이 자리 잡고 있으며, 관료체제에도 시장의 원리를 도입해야 한다는 주장이 핵심적 내용을 구성하고 있다. 따라서 공공부분을 민간부분과 분리해서 특별히 다르게 고려해야 할 필요성이 없다는 주장을 제기할 수 있다. 이러한 시각에 따라 공무원연금과 관련하여 국민연금과 통합을 요구하는 주장(김상호 2005) 등이 나오고 있다.

여기서 개개의 국가가 지나온 역사적 과정이나 세계시장에서 차지하는 위치를 고려하지 않고 단순히 신자유주의에 따른 국가역할 축소론과 시장원리에 따른 관료체제 운영이 타당한 것인가 하는 질문을 제기할 수 있다. Hood의 주장에 따르면 독일, 프랑스 등의 국가들은 영국이나 뉴질랜드와 더불어 1990년대 초반 신공공관리론을 적극적으로 수용하여 행정개혁을 시도하였지만, 개혁이 지속되면서 독일과 프랑스 등은 자신들의 상황을 감안한 개혁으로 방향을 수정하였다. 결과적으로 공공부분의 개혁은 각 국가마다 독특한 특성을 나타나게 되었다는 주장이다. 따라서 어떠한 하나의 정책이론이나 구상이 모든 나라에게 일관되게 타당하고, 그것을 현실 정책에 반영했을 때 비슷한 결과가 나올 것이라는 것이 타당하지 않다고 할 수 있다. 다시 말해 국가의 역할의 재정립과 공공부분의 개혁을 고찰함에 있어서는 역사적, 제도적 맥락을 함께 고려해야 한다는 것이다. 그렇다면 공적연금과 공무원연금에 대한 개혁정책도 각국의 역사적, 제도적 배경에 따라 차별적으로 발전해왔는가? 역사적으로 주어진 연금제도 체계 속

에서 각 국가들은 어떠한 방향으로 개혁정책을 추진해 왔는가? 이러한 경험인 한국의 개혁정책에 주는 정책적 시사는 무엇인가? 본 연구는 이와 같은 질문에 대답하고자 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 일본의 공적연금과 그 일부분인 공무원연금제도를 다음 장에서 논의하는 비교사회정책적 측면에서 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 한국의 공적연금에서 차지하는 공무원연금의 위상과 특징을 살펴보기로 한다.

제2절 공무원연금제도에 대한 비교사회정책적 접근

Esping-Andersen이 지적한 바와 같이 현대 복지국가는 하나의 전형적인 모형에 따라 발전하지 않고 국가마다 역사와 제도적 조건, 정치세력 간의 연합 관계 등에 의해 다르게 발전해 왔다(Esping-Andersen 1990). 유럽을 중심으로 한 그동안의 복지국가 발전에 관한 연구에 대응하여 동아시아의 복지국가의 발전에 관한 최근 연구(Kwon 2004)에 따르면 동아시아의 복지국가 발전은 권위주의적 정치체제를 배경으로 사회정책을 경제발전의 수단으로 한 발전형 복지국가(Developmental Welfare State)의 특징을 갖는다. 그러나 이같은 특성을 갖는 동아시아의 국가들도 사회보험 프로그램을 중심으로 한 일본, 한국, 대만 등의 동북아시아 복지국가와 공제기금(provident fund)을 중심으로 한 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 등의 동남아시아 복지국가가 서로 다른 모습을 보인다.

공무원연금을 포함한 공적연금제도도 이와 같이 국가마다 다양한 특징을 갖고 있어서 이에 대한 비교사회학적 접근을 필요로 한다. 이러한 분석을 위해 먼저 연금제도에 대한 다양한 비교분석적 틀에 대해 검토하여 보자. 첫째, 재정과 지출의 구조와 관련하여 부과방식(pay-as-you-go)과 적립방식(funded system)으로 비교할 수 있다. 부과방식은 주어진 시점에서 연금 수급권자에게 연금을 지불하는 데 소요되는 재원을 현재의 가입자에게 부과하여 재정을 조달

하는 방식이다. 적립방식은 연금가입자가 근로기간 동안 연금 보험료를 납부하고 그것을 적립하여, 가입자가 연금을 수급할 때 재원으로 사용하는 방식이다. 외형적으로는 대규모의 적립기금이 존재 하는가 그렇지 않은가 하는 차이를 보인다. 기금을 축적하는 적립방식은 기금운영을 통해 어떻게 인플레이션에 대처 하는가 하는 것이 중요한 연금운영의 과제이다. 부과방식은 인플레이션에 대응 하는 데에는 유리하나 인구구조의 변화에 커다란 영향을 받는다. 둘째, 연금 급여수준의 결정 시스템을 중심으로 확정급여(defined benefit)와 확정보험료(defined contribution) 방식으로 공적연금제도를 비교 분석할 수 있다. 확정급여는 일정한 수준의 연금을 연금 수급권을 확보한 가입자에게 보장하는 방식이며, 확정보험료는 연금의 수준이 가입자가 납부한 보험료에 의해 결정되는 방식이다. 일반적으로 확정급여 방식은 소득재분배 효과가 크고 확정보험료 방식은 작은 것으로 평가되나, 구체적 제도의 특징에 따라 다르게 나타날 수 있다.

한편 퇴직자가 은퇴 후에 받는 연금 소득원이 여러 개가 존재할 수 있다. 세계은행의 연구를 중심으로 논의가 시작된 다층구조(multi-tier) 개념도 매우 유용한 비교의 틀이 된다(World Bank 1994). 예를 들어 연금 수급권자가 퇴직 후의 소득을 하나의 연금에 의존하도록 하는 체제는 일층 체제라 할 수 있다. 그런데 공적연금을 가입하고 동시에 민간의 기업연금에 가입하여 퇴직 후에 두 가지 연금을 받도록 하는 구조는 2층 구조라 할 수 있다. 여기서 강제가입을 원칙으로 하는 공적연금을 1층으로 하고 2층이 되는 기업연금도 강제가입으로 할 것인가, 자율 가입으로 하되 세금감면 등의 유인정책을 적용할 것인가 하는 다양한 정책적 결정에 따라 다층구조의 연금의 특성이 결정된다. 한편 국민기초생활보장 제도와 같이 일정한 소득수준에 미달하는 국민에게 국가재정에서 지급되는 소득이전 다층연금 구조에 포함시켜 생각하며, 공적연금, 기업연금과 함께 3층 구조 체계라고 말할 수 있다.

지금까지 간단히 살펴본 비교의 틀은 비교사회정책의 측면에서 연금을 비교하는 유용한 개념들이다. 그런데 이러한 비교개념들은 주로 하나의 연금에 초점을 맞추어 각각의 연금제도의 특징을 분석하는 것으로 다수의 연금제도를 포함

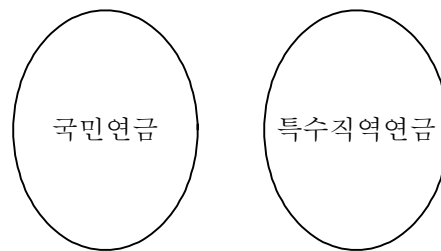
하고 있는 공적연금체계와 연금제도 상호 간의 관계를 분석할 수는 없다. 물론 다층구조 개념을 통해서 어떤 가입자 A가 공적연금과 기업연금에 가입한 경우 이들 연금 간의 수직적 관계는 분석할 수 있다. 그렇다고 해도 가입자 A와 B가 서로 다른 연금 P와 R에 가입했다면 이들 연금 사이의 수평적 관계는 논할 수 없다. 이러한 수평적 관계를 분석하기 위해 본 연구에서는 다층적 구조의 개념과 더불어 수평적 관계 개념인 분리형, 통합형의 개념을 제시하고자 한다. 다층구조 개념과 분리형, 통합형 개념을 연결하면 다음과 같이 의미 있는 세 가지 공적연금체계를 도출할 수 있다: 단층 통합형, 단층 분리형, 이층 일부 분리형. 물론 이러한 세 가지 유형은 앞으로 전개할 논의를 중심으로 제시한 것이고 논리적 조합에 따르면 이보다 더 많은 수의 가능성이 존재한다. 그러나 여타 다양한 형태의 체제에 대해서는 필요한 경우에 한해서 다음 세 가지 형태와의 유사점과 차이점을 중심으로 논의하기로 하겠다.



<그림1-1> 단층 통합형

<그림1-1>의 단층 통합형은 가장 간단한 형태의 공적연금체제로 일층 체제를 갖는 하나의 연금이 공적연금을 구성하고 있는 경우이다. 이러한 단층 통합형이 전 국민을 대상으로 하는 경우 형평성의 측면이나 소득보장 효과성 측면에서 커다란 논란의 여지가 없으나, <그림1-1>의 공적연금에 전 국민을 포괄하지 못하면 다양한 사회적 쟁점이 제기될 수 있다. 예를 들어 연금제도에 일차적으로 가입한 사람들이 공무원들이라고 하고, 아직 일반 국민은 연금에 가입하지 못하고 있다고 가정하면, 이 경우는 완전한 단층 통합형이라고 할 수 없다. 단순

히 공적연금체계에 하나의 연금제도가 존재하는 것일 뿐이다. 이러한 초보적 연금체계를 발전시키기 위해 기존의 연금제도에 일반 국민을 포함시켜 전 국민 연금제도를 확립하게 되면 완전한 단층 통합형이 될 것이다. 그렇지 않고 새로운 연금제도를 도입해 전 국민 연금제를 확립한다면 <그림1-2>의 단층 분리형이 될 것이다.

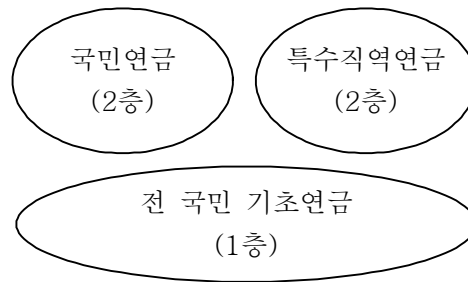


<그림1-2> 단층 분리형

즉 단층 통합형과 단층 분리형은 하나의 연금제도를 모든 국민에게 적용시킬 것인가 아니면 어떤 기준에 따라 서로 다른 연금에 가입시킬 것인가 하는 것에 따른 선택이다. 분리형을 선택하는 예는 공무원, 혹은 군인 등의 특수직역 등에 대해 일반 국민과 별도의 연금제도를 실시하는 경우에 선택할 수 있다. 한편 단층 통합형 구조를 개혁하여 국민이 여러 연금기금의 하나를 선택하여 가입할 수 있게 하는 경우도 단층 분리형이라 할 수 있다. 이 경우는 연금기금 사이에 경쟁을 도입하여 효율성을 증가시키자는 칠레의 연금개혁이 그 예가 될 수 있을 것이다. 이 경우에는 <그림 1-2>와 같이 두 개의 기금이 분리되어 운영되는 것이 아니라 수 개에서 수십 개의 연금기금이 공존할 수 있다. 물론 특수직역을 중심으로 별도의 연금제도를 실시하는 경우에도 2개 이상의 다수의 연금기금이 존재할 수 있다.

그런데 연금제도를 단순히 일층으로 구성하지 않고 2층 구조로 설계할 수 있다. <그림1-1>과 <그림1-2>에서 단층으로 되어 있는 연금기금이 2층 구조로 되어 있을 수 있다. 특히 <그림1-2>의 연금기금이 2층 구조로 되어 있으면 이

를 2층 분리형이라고 할 수 있다. 여기서 또 하나의 가능성은 <그림1-3>이 보여주는 이층 일부 분리형이다. 이 경우 1층 연금기금에는 모든 국민이 가입하고 2층의 경우에는 직역에 따라, 혹은 개인의 선택에 따라 다수의 연금기금 가운데 하나에 가입하는 것이다.



<그림1-3> 이층 일부 분리형

제3절 가입자 간의 차별성과 형평성

단순한 논리적 가능성을 따져 본다면 지금까지 언급한 것보다 많은 형태의 공적연금체계가 가능하다. 그러나 여기서 본 연구가 깊이 있는 논의를 진행하려는 것은 연금가입자 간의 차별성과 형평성이다. 통합형의 경우(그것이 단층 통합형 이든 2층 통합형 이든) 가입자 A와 가입자 B는 동일한 연금제도에 가입하고 있지만 형평성과 차별성의 문제가 없을 수 있다. 그러나 완전 적립식에 확정 보험료(defined contribution) 방식인 경우가 아니면 가입자 A와 B가 동일한 조건에서 연금에 가입한다고 볼 수 없고 따라서 통합형의 경우에도 형평성과 차별성의 문제가 제기된다. 확정연금 방식인 경우, 혹은 연금 산식에서 재분배 요소가 포함되어 노동기간 동안 소득이 높은 사람(가입자 A)에 비해 소득이 낮은 사람(가입자 B)이 연금의 내부 수익률이 더 높을 수 있는 동시에 노동기간 동안 소득이 높은 A가 연금 절대액에서 더 많은 액수의 연금을 수령한다고 가정해 보자. 가입자 A와 B 간의 형평성은 지켜지고 있는가? 내부 수익률에서는 B, 소득

보장수준에서는 A가 유리한 조건이라고 할 수 있기 때문에 차별성을 갖는다. 이러한 차별성에도 불구하고 연금제도의 목적이 재산형성에 있지 않고 은퇴 후에 최소한의 삶의 질을 보장하는 것이라고 한다면 저수준의 연금을 받는 B의 연금이 퇴직자가 최소한의 수준의 삶을 보장한다면 형평성이 보장된다고 할 수 있다. 반면에 노동기간에 납부한 보험료의 실적에 비례하여 연금혜택을 제공하는 것을 목적으로 한다면 낮은 소득대체율을 갖는 A의 그것이 일정한 수준을 넘는다면 형평성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 '최소한의 삶의 질'이나 '일정한 소득 대체율'이 무엇인가 하는 것은 특정 사회에서 구체적으로 논의해야 하는 문제로 남는다.

분리형의 경우는 차별성이 더욱 강조되어 형평성을 따지기가 더욱 어렵다. <그림 1-2>나 <그림 1-3>처럼 가입자 A와 B가 서로 다른 연금에 가입하고 있는 공적연금체계는 가입자 간의 서로 다른 상황에 부응하기 위한 제도로 차별성이 더욱 부각되기 때문이다. 1990년대 칠레 연금 개혁의 경우 효율성에 따라 연금기금마다 수익률이 다르게 나타난다는 전제하에 가입자의 판단에 따라 연금기금을 선택하여 차별적 연금 수혜를 받을 수 있도록 공적연금체계를 개혁했던 것이다. 이러한 경우 형평성을 판단하는 기준은 연금 수혜액보다는 가입자들이 필요한 정보에 접근 가능했는가 하는 것으로 평가할 수 있다. 만약 가입자 A는 다양하고 정확한 정보를 갖고 그에 따라 연금 기금을 선택했고, 가입자 B는 이러한 정보가 없었다면 A, B의 선호와 판단에 따라 연금 선택이 이루어진 것이 아니기 때문이다.

직역에 따라 분리된 연금제도에 가입한 경우는 형평성을 어떻게 판단할 것인가? 이 경우에도 단순히 연금 수리학적으로 가입자 간의 형평성을 판단할 수 없다. 가입자 A가 연금기금 <가>에 가입하고, 가입자 B가 <나>에 가입하였을 때, 두 연금 가운데 <가>는 연금으로서의 소득보장의 목적과 더불어 직역에 관련된 유인과 처벌의 목적을 갖고 있고, <나>는 소득보장을 목적으로 하는 일반적인 공적연금이라면, 그리고 <가>와 <나> 사이에 재원의 이전제도가 없다면 가입자 A와 B의 조건을 비교하여 형평성을 판단할 수 없다. 이 경우에는 형평성보다는

복수 연금기금의 기반을 제공하는 차별성이 정당한 것인가 하는 것이 중요한 쟁점이 된다.

복수의 연금이 존재하는 분리형의 경우에는 동세대에 속한 가입자 A와 B 사이의 형평성보다는 서로 다른 세대에 동일한 연금에 가입한 앞선 세대 A와 후세대 a 사이의 형평성이 문제가 된다. 선세대 A의 연금조건이 관대하여 그가 퇴직했을 때 높은 연금을 받을 수 있지만, 후세대 a에게는 커다란 부담이 된다고 가정하자. 이 경우 a가 형평성의 문제를 제기할 수 있다. 물론 a는 같은 조건으로 다음 세대에게 부담을 전가한다면 A와 a 간의 형평성은 해결되지만 중국에 가서는 연금기금 자체의 지속가능성이라는 문제가 발생할 것이다.

다음 두 가지 측면에서 형평성 문제는 복잡해진다. 첫째, A의 연금조건이 관대한 것은 아니었지만, 인구구조의 노령화로 후세대인 a에게는 커다란 부담이 되는 경우, A와 a 간의 형평성은 어떻게 판단할 것인가? 둘째, A에게 약속한 연금을 지불하면서 a의 부담을 증가시키지 않게 하기 위해 조세를 통한 지원을 했을 때, 가입자 A, a, 그리고 일반 납세자로서 B, b 간의 형평성은 어떻게 판단할 수 있는가?

이 연구에서 연금의 형평성은 A와 B 모두 연금 수급권을 확보하고, 노후 기본소득 보장과 소득대체율에 대한 A와 B 간의 합의가 있다. (통합형) 분리형 A, a, a' 간의 연금 지속가능성 확보, 역사적, 정치적으로 결정되며, 끊임없는 재계약 과정이다. 인구문제, 생산성 제고, 복지국가 전체의 사회보장 수준도 고려해야 한다. 이와 같은 시각에서 앞에서 논의한 공적연금 비교분석의 틀을 갖고 국제적인 비교와 형평성에 관한 논쟁을 살펴보자.

제2장 관료제의 변화와 공무원연금의 특수성

공무원은 관료제를 구성하고 있는 여러 가지 요소 가운데 가장 핵심적인

구성요소이다. 따라서 공무원의 의무와 권리는 근대적 의미의 관료제가 형성되면서 그 내용이 정확하게 정의되기 시작했다. 국가적 정책목표의 변화에 따라, 행정개혁 등에 따라 관료제가 변화하면서 공무원의 의무와 권리도 그 성격이 변화되었고 새로운 제도도 가미되었다. 이러한 과정에서 공무원의 신분과 경제적 보상의 핵심을 이루고 있는 공무원연금의 성격도 함께 변화해왔다. 이러한 맥락에서 본 연구의 주제인 공무원연금의 특수성을 고찰하기 위해 본 장에서는 근대적 의미의 관료제 형성과정과 국가발전과 관료제의 역할, 관료제에 대한 비판과 행정개혁, 최근 논의되고 있는 거버넌스(governance)의 시각에 따른 새로운 국가의 위상에 관한 논의 속에서 공무원 의무와 권리, 공무원연금의 성격에 대해 논의하기로 한다.

제1절 민주국가와 관료제

1. 관료제와 근대적 합리성

근대적 관료제의 형성은 근대국가의 형성, 민주주의의 발전과 그 맥을 같이 하고 있다. 물론 근대국가가 본격적으로 태동하기 전부터 군주와 봉건 영주의 통치를 뒷받침하기 위해 행정관료의 집단으로서 관료제는 존재해왔지만, 법적 합리성과 전문성에 근거한 관료제의 형성은 프랑스 혁명을 계기로 시작되었다. 1789년 프랑스 혁명으로 성립된 프랑스 정부는 신분이나 정치적 정실에 따라 관료직을 배분하던 앙시앙 레짐(ancien régime)의 관료제를 폐지하고 능력에 따른 공무원의 선발, 필요한 전문성 획득을 위한 교육 훈련, 공무원 신분의 안정성을 보장하는 등 근대적 관료제를 수립하는 개혁을 시작하였다. 이렇게 시작된 근대적 관료제는 대륙법 체계의 효시가 된 나폴레옹의 프랑스 법률체제가 완성되면서 전문성과 법적 합리성, 정치적 중립성을

기초로 하는 관료제로 성립하게 된다.¹⁾

이러한 맥락에서 근대적 관료제는 군주제의 자의적 국가운영에 대한 부르주아 시민의 합리성에 기초한 국가운영의 대안으로서 성립되었다고 할 수 있다. 프랑스에서 발전하기 시작한 이러한 근대적 관료제는 프러시아가 이를 적극적으로 도입하면서 단순히 프랑스만의 특수한 제도로서가 아닌 근대국가의 보편적 제도로서 발전하게 된다. 프러시아는 1792년 프랑스와의 전쟁에서 패배하고 그 패배의 원인을 내적으로는 통일된 게르만 국가의 부재에서 그 원인을 찾았고, 외적으로는 합리적, 전문적 관료제에 기초한 체계적이며, 효율적인 국가운영을 하였던 프랑스의 국력이 월등했다고 판단했다(Rimlinger). 이에 따라 프러시아는 스타인-하덴버그(Stein-Hardenburg) 개혁을 통해 근대적 의미의 관료제를 형성, 발전시키게 되었다(Yves Meny 303). 특히 프러시아의 관료제는 내적인 취약성으로 쏠렸던 지방권력에 대한 중앙권력의 우위를 확보한다는 정책목표를 동시에 추구하는 것이었다.

이 시기 프러시아에게 있어서 합리적 전문적 관료제가 갖는 근대성의 역사적 의미는 막스 웨버(Max Weber)에 의해 이론적으로 잘 정리되고 있다. Weber에 따르면 국가권력은 세 가지 원천에서 그 정당성을 확보하고 있다. 첫째, 전통과 관습에 기초한 정당성이다. Max Weber 이전의 국가권력의 정당성은 왕권신수설 혹은 사회계약론 등에 기초하여 합리화되고 설명되었다(로크 참조). 그러나 이러한 논쟁은 역사적, 경험적 분석에 기초한 논리라기 보다는 종교 혹은 철학적 논의에 기초한 윤리적 논의의 성격을 갖고 있었다. 이에 대해 역사적, 경험적 분석을 시도한 Weber는 원시적 공동체의 족장의 권력, 봉건시대의 왕권 등과 같은 권력은 전통(tradition)에 근거하여 정당성을 획득한다고 분석했다. 다시 말해 오래 동안 반복된 과정을 거쳐 전통으로 확립된 절차를 따라 성립된 국가권력은 그것을 종교적인 논리로 설명하든 신

1) 관료제를 뜻하는 bureaucracy가 프랑스어 bureau에 그 어원을 두고 있다는 사실에서 관료제가 프랑스에서부터 시작되었다는 것을 알 수 있다. 물론 중국의 송나라(960-1279)에서 이미 효율적인 관료제를 운영하고 이것이 우리나라의 관료제에도 깊은 영향을 끼쳤다는 것을 감안하면 아시아의 관료제의 발달은 유럽보다 훨씬 앞서고 있었다. 여기서는 현대 관료제에 직접적인 연계를 갖고 있는 서구의 관료제를 중심으로 논하기로 한다.

화적 과정으로 합리화하는 사회 구성원들이 그 전통과 역사를 옳다고 믿는다면 정당성을 획득할 수 있다는 설명이다. 그러나 전통에 근거한 국가권력은 정당성의 근거를 과거에서 찾고 있기 때문에 새로운 사회환경, 국제적 역학관계에 직면하여 발전된 미래로 국가를 이끌고 가는 데 심각한 한계가 있는 것이다.

Weber는 두 번째 정치적 정당성의 원천을 정치지도자의 개인적 위용(charisma)에서 찾고 있다. 사회적 혼란기나 국가적 위기상황에서 평범한 시민들에 비해 뛰어난 능력과 용기를 갖고 상황을 헤쳐 나가는 지도자는 시민들의 지지를 받게 되고 그러한 지도자가 위기를 성공적으로 극복하여 획득한 권력도 정당성을 갖는다고 보았다. 그러나 이러한 개인적 위용에 근거한 권력은 또한 그 지도자의 자의적 의지에 의해 좌우되기 때문에 합리성을 결여하기가 쉽게 된다.

Weber는 세 번째 정치권력의 정당성은 합리적 관료제에 기초한 법적 지배에서 찾고 있다. 관료제는 공무원 개인의 판단이나 취향에 영향을 받지 않고 법에 따라 권한을 행사하는 비개인성(impersonality), 정치권력의 변화에 영향을 받지 않고 공공업무를 안정적으로 집행하는 계속성, 시민들의 사회적, 경제적 격차에 따라 업무에 차별을 두지 않는 평등성 등의 특징을 갖는다. 이러한 합리성, 전문성에 기초한 관료제가 정치권력을 행사하는 가장 진보한 사회제도라고 시사하고 있다(Weber and Whimster 2004, 337). 또한 Weber는 관료제가 가장 효율적으로 공적 목적을 도달하는 제도적 수단이라고 보았다.

'Experience tends universally to show that the purely bureaucratic type of administrative organization... is... capable of attaining the highest degree of efficiency, and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings. It is superior to any other form in precision, in stability, in the stringency of its discipline, and in its reliability. It thus makes

possible a particularly high degree of calculability of results for the heads of organization and for those acting in relation to it. It is finally superior both in intensive efficiency and in the scope of its operations, and is formally capable of application to all kinds of administrative tasks'. (Weber 1968)

이러한 Weber의 관료제 이론은 프러시아의 역사적 경험에 크게 근거한 것으로 근대적 관료제가 프러시아의 국가발전의 견인차로서, 근대성의 담지자로서 역할을 한 사회적 제도였다는 것을 잘 보여주고 있는 것이다.

Weber는 관료제가 적절히 운영되기 위해서는 이를 구성하고 있는 공무원들의 의무, 권한, 경제적 보상도 관료제의 목적에 따라 알맞게 정의되어야 하는데 다음과 같은 관료라는 직업의 특수한 요건을 강조하였다. 첫째, 관료는 그 직책을 개인적으로 소유하는 것이 아니다. 관료의 직책은 신분에 의해 얻어지거나 매매를 통해 얻어지는 것이 아니라 능력과 전문성에 따라 특정한 업무에 배치되는 것이다. 한편 이미 어떠한 직책에서 업무를 수행하고 있는 관료에게 다른 업무가 주어지면 그만이 현재 직책을 수행해야 하는 특별한 권한을 갖고 있지 않기 때문에 다른 동료에게 그 직을 이양하고 새로운 업무를 수행해야 한다. 이러한 특징은 봉건적 제도와 대조되는 근대적 관료제의 특성으로 전문성, 조직의 위계적 규율에 기초한 직업관료제를 의미한다. 둘째, 관료는 행정수단(means of administration)을 소유하지 않는다. 관료는 자기가 일하는 사무실, 사무기기 등을 소유하거나 그 외의 행정수단을 사적으로 소유하지 않는다는 것이다. 이것은 자본주의 사회에서 기업가가 자신의 생산수단을 소유하며 기업활동을 한다는 것과 대조되는 것으로 공공성을 의미한다. 같은 의미로 관료가 업무를 수행하면서 얻어지는 재화는 관료가 소유하는 하는 것이 아니라 국가에 귀속되어 궁극적으로 전 국민을 위해 쓰여지게 된다. 셋째, 관료는 자신의 직책 이외 다른 직업을 가질 수 없으며(full-time work), 법에 어긋나는 잘못을 하거나 그 외의 규정된 과오가 아

다면 공무원으로서 신분을 보장(life-time career) 받는다. 또한 관료는 경제적으로 충분한 보상을 받아야 한다. 여기에는 퇴직 후의 경제적 안정을 위한 연금 등이 포함되어 있다. 이러한 경제적 안정성은 관료가 공직을 수행하는 데 있어서 주어지는 제약에 따른 보상의 의미로서 이해할 수 있는 동시에, 직업관료가 업무를 수행하는 데 필요한 지식의 습득과 전문성의 확보, 관료제가 필요한 조정 등 관료제가 생애직업으로서의 관료를 필요로 하기 때문이기도 하다. 이렇게 볼 때 공무원연금제도는 관료제의 핵심적 구성요소임 분명해 진다.

관료제와 공무원에게 주어지는 의무와 권한을 보다 정확히 이해하기 위해서는 Weber 이론을 배경으로 근대국가의 정치적 역학관계 속에서 관료제의 역사성을 다시 한번 음미해 볼 필요가 있다. 프랑스의 역사적 맥락에서 보면 관료제는 봉건사회를 넘어 근대국가를 형성하기 시작했지만 절대군주의 자의성에 따라 통치를 해 온 절대왕정을 종식하고 부르주아 정치질서를 형성하는 역사변혁기의 사회제도이다. 독일의 경우, 관료제는 지방의 봉건영주의 세력으로부터 중앙의 권력을 확보하여 통일된 게르만 국가를 형성하는 민족국가 형성의 의무를 부여 받고 있었다. 이러한 이유로 새롭게 형성된 국가권력은 관료들이 과거 정치제도와 세력으로부터 단절될 수 있도록 경제적 안정성은 관료제가 그 역사적 임무를 수행하는 데 절대적으로 필요한 조건이었던 것이다.

그러나 관료제는 단순히 과거로부터의 단절을 위한 제도는 아니었다. 관료들은 오히려 미래 사회의 주도권을 놓고 치열한 경쟁을 벌이고 있었던 신흥 자본주의 부르주아와 자본주의 경제체제에서 수적으로 급격한 성장을 보이면서 가장 고통 받고 있던 노동자 간의 대립 속에서 국민국가라는 공동체 전체의 이익을 보호한다는 역사적 도전에 직면하고 있었던 것이다. 이러한 역사적 갈등구도 속에서 사회세력으로부터 관료제의 독립성 확보는 국민국가 형성의 역사적 과제였고 따라서 관료직을 맡는 공무원들에 대한 신분적 보호와 경제적 안정은 이러한 목적을 성취하기 위한 필수적 요소였다. 여기서 특

별히 강조할 것은 공무원에 대한 경제적 안정성을 위해 안정적인 월급과 더불어 퇴직 후의 연금제도가 함께 도입되었다는 것이다. 이러한 이유로 현대 복지국가의 시작이라고 하는 비스마르크의 사회보험에 앞서 1789년 프랑스 공무원연금이 도입된 것이었다.

급격한 정치권력의 변화를 겪었던 프랑스나 프로시아와 같은 국가에 비해 정치구조가 안정적이었던 영국에서는 정치권력 구조변화의 획기적 촉매로서의 관료제의 역사성은 뚜렷하게 나타나지 않는다. 오히려 영국의 관료제는 효율적인 국가운영이 필요에 따라 점진적인 변화를 통한 합리성의 확대라는 방식으로 발달되었다. 또한 영국에서는 관료제(bureaucracy)보다는 군대조직(military service)에 대조되는 의미로서 공무원 조직(civil service)이라는 개념이 사용되었다. 그러나 1854년 노스코트-트레빌안(Northcote-Trevelyan) 개혁에 따라 근대적 관료제를 형성하기 시작했다. 노스코트-트레빌안 개혁은 다음과 같은 원칙을 분명히 했다.

1. 공무원의 과업은 일상적인 업무를 수행하는 하급업무와 지적인 업무를 하는 상급업무로 구분한다.
2. 공무원의 임용 대상자는 젊은이로서 업무 수행을 통해 교육을 받는다.
3. 공무원의 임용은 오직 능력에 따르며, 별도의 관리기구를 통한 시험에 의해 선발된다.
4. 시험은 광범위한 주제를 대상으로 하되 업무와 직접적인 관련이 있어야 한다.
5. 승진은 능력에 따른다.
6. 공무원 조직 내의 단절을 막기 위해 공무원은 부처 간의 이동을 한다.

(Keith Dowding, the Civil Service p. 10)

영국의 공무원제도 역시 Weber의 관료제의 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 보다 구체적인 측면에서 관료제 운영의 원칙을 보완하는 형식으로 발전되었다는 것을 알 수 있다. 이후에 세계의 대부분의 나라들은 프랑스, 독일, 영국

에서 전형이 성립한 관료제를 모델을 기본을 관료제를 발전시켜 나갔다고 볼 수 있다. 상대적으로 엽관제도가 오래 지속되고, 지방정부의 권한이 강한 미국의 관료제는 가장 늦게 발달했으며, 이와 대조적으로 유럽의 관료제를 근대화 수단으로 적극 도입한 일본은 전형적인 유럽관료제를 갖고 있으며, 한국도 이와 크게 다르지 않다.

2. 관료에 대한 민주적 통제: 비판론

지금까지의 논의를 통해 관료제는 합리성에 근거한 효율적인 국가조직으로서 근대국가 형성의 원동력으로서의 역할을 해 왔음을 알 수 있었다. 또한 이러한 과정에서 관료제를 구성하고 있는 공무원의 특수성이 정립되었으며 그에 따라 경제적, 신분적 안정을 위한 제도들이 도입되었다.

그런데 관료제의 합리성은 원칙적으로 도구적 합리성이며, 따라서 목적이 무엇이든 간에 그 목적을 효율적으로 수행하는 것이 관료의 의무라고 단순히 생각할 수 있다. 잘 정비되고 효율적이었던 프러시아의 관료체제가 나치독일의 수단으로써 사용된 역사적 경험을 볼 때 관료제는 독재권력의 수단으로 사용될 수 있다. 따라서 민주주의 정치체제하에서 관료제는 근대국가 형성기를 통해 형성된 근대적 합리성에 더하여 민주주의에 부합하는 성격을 갖출 필요성이 제기된다.

민주주의의 기본원칙은 권력의 원천인 주권(sovcreignty)은 국민에게 있으며, 주기적이고 경쟁적인 선거를 통해 국민을 대신해 권력을 행사하는 정부를 선출한다. 정부는 국민의 대표인 국회를 통해 권력집행에 관한 감시를 받는다. 이러한 민주주의 권력구조에서 관료제는 국민이 선출한 정치권력이 권력을 행사하고 정책을 집행하는 제도로 정의된다. 따라서 정치권력이 국민에게 약속한 정책을 효율적으로 수행하는 도구적 합리성은 민주주의 체제하에서도 관료제의 가장 중요한 원칙이다.

그러나 민주주의 정치체제하에서 관료적 합리성은 세 가지 제약을 받는

다. 첫째, 관료제는 사회의 특정한 이익을 위해 봉사하는 것이 아니라 국가라는 공동체의 이익과 목적을 위해 활동한다. 물론 관료는 선거를 통해 집권한 정치권력의 정책을 수행한다. 그러나 현재 집권하고 있는 특정한 정파에 대한 봉사가 아니라 국민전체를 대표하는 국가권력에 대한 봉사를 구별하는 것이 정책사안에 매우 어려운 경우가 비일비재하다.

둘째, 민주정치 체제에서 관료제의 합리성을 확보하기 위해서는 정치적 경쟁으로부터 뿐만 아니라 사회적 이해관계로부터의 중립성을 확보해야 한다. 관료들은 그들의 명령권자인 정치인이 정책결정을 할 수 있도록 보좌하고 결정된 정책을 집행하는데 이 과정에서 정책내용을 좌우할 수 있는 영향력을 행사할 수 있다. 여기서 관료는 특정한 사회적 이익과 유리되어 보호되어야 한다. 즉 공무원의 특수성의 하나로 사회적 중립성이 요구된다.

셋째, 관료제의 합리성은 도구적 합리성이면서 도덕적 합리성이어야 한다. 어떠한 목적을 달성하는 가장 효율적인 수단이 있더라도 그것이 민주적, 도덕적 기준에 맞지 않는다면 그 수단을 선택하지 않는다. 그런데 명령권자인 정치권력이 민주적 원칙에 맞지 않는 정책을 수행할 것을 요구할 때, 관료는 어떠한 입장을 취해야 하는가? Max Weber는 민주적 원칙에 맞는 정책을 수립하는 것은 올바른 정치인의 의무라고 지적했다(Weber *et al.* 1946: 118-28). 그러나 명령권자인 정치인이 민주적 원칙에 맞지 않는 정책을 고집했을 때, 관료는 그러한 정책을 수행할 수밖에 없다고 Max Weber는 보았다. 관료의 도덕적 합리성이 명령권자인 정치인의 바른 선택 없이는 지키기가 매우 어렵다는 것을 인정하는 대목이다.

민주주의 체제하에서 이러한 관료제의 합리성은 철저히 준수되고 있는가? 바로 이러한 질문이 Max Weber 이후 끊임없이 제기되어 온 다양한 관료제 비판론의 출발이다. 관료제의 비판론은 관료의 개인적 이해 추구에 초점을 맞추는 합리적 선택이론 계열의 비판과 지배계급을 위한 관료의 정치적 편파성을 강조하는 사회적 비판론으로 크게 나누어 볼 수 있다. 여기서 수많은 관료제 비판론을 검토하기보다는 다음의 두 가지 대표적인 비판에 대해 생각

해 보자.

Niskanen은 관료가 자신이 속한 부서의 예산을 최대한 확보하기 위해 실제로 사회가 필요한 것보다 더 많은 공공서비스와 업무를 수행하려 한다는 것이다(Niskanen 1971). 이러한 비판은 관료들이 자신의 업무를 수행함에 있어서 국가의 정책적 목표를 성취하기보다는 승진, 더 많은 예산확보 등과 같은 자신들의 이익을 추구한다는 비판이다. 관료들의 통제하고 감독하는 정치인들은 관료들의 업무에 대해 전문성을 갖고 있지 못하기 때문에 이러한 현상이 나타나며, 이를 효과적으로 통제하기 위해서는 관료들의 업무와 예산 등에 대해 감독하는 새로운 관료기구가 필요하다는 것이다.

한편 밀리반트는 관료들의 인적 구성, 사회적 관계, 그들의 정책적 성향을 분석하면서 관료들은 사회 전체의 이익을 위해 봉사하는 것이 아니라 산업자본, 금융자본 등과 같은 자본주의 지배세력에 봉사한다고 비판하였다(Miliband 1969). 이는 자본주의 국가는 지배계급의 이익에 봉사한다는 마르크스의 유명한 공산당 선언의 명제를 다시 한번 제기하는 주장이었다. 이에 대해 플랑짜스는 자본주의 국가는 자본주의 사회의 특정한 지배계급의 이익에 따라 좌우되기보다는 자본주의 체제를 사회주의의 도전으로부터 보호하는 것을 목적으로 하며, 이러한 구조적 자율성의 기저에는 자본주의 국가의 관료제가 있다고 밀리반트를 비판했다(Poulantzas 1978).

이러한 비판과 반론 등은 수많은 관료제 비판론의 몇 가지 예에 불과하며 다양한 시각에서 관료제를 비판적으로 분석한 수많은 이론들이 존재한다. 그런데 우리가 여기서 살펴본 비판론은 관료제 비판의 전형적인 것으로서, 관료제의 핵심인 비개인성, 정치적·사회적 중립성 등이 단순히 법적 규정이나 공무원들의 경제적 안정성을 확보함으로써 자동적으로 얻어지는 것이 아니라는 것을 지적하는 것들이다. 즉 개인으로서 관료와 공공의 업무를 수행하는 관료의 미시적 갈등구조, 국가 전체 이익의 대변자로서 관료제와 사회적 계급의 옹호자로서의 거시적 갈등구조는 쉽게 해결되지 않는 것임을 지적하는 것이라고 할 수 있다.

제2절 경제, 사회발전과 관료제

관료제가 내포한 다양한 문제점에도 불구하고 현대 사회에서도 계속 성장을 거듭해 온 것은 관료제가 여전히 국가가 추구하는 공동체의 목표를 달성하는 데 가장 효율적이고 효과적인 사회제도이기 때문이다. 이러한 시각에 대해 비판적인 주장 또한 존재하며, 이러한 경제, 사회발전에 국가와 관료의 역할에 대한 논쟁에서 어떠한 입장을 갖는가에 따라 궁극적으로 공무원의 특수성, 차별성에 대한 정책적 선택도 다르게 취하게 될 것이다.

역사적으로 관료제의 효과성이 가장 분명하게 드러난 것은 후발 산업국가들이 선발국가를 따라잡는 경제성장 과정에서였으며, 대표적으로 독일의 경험을 들 수 있다. 19세기 말 프러시아에게 있어 말 분열된 독일의 통일을 이루는 것이 가장 커다란 국가의 목표였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 프랑스로부터 관료제를 수입하여 발전시켰다는 것은 이미 지적인 바와 같다. 그런데 독일을 외부의 위협으로부터 막아내고 내적으로 통일을 이루기 위해서는 이미 산업혁명을 통해 강력한 경제력을 확보한 영국을 따라 잡는 산업혁명이 절실히 필요했으며, 프러시아는 후발자로서 이를 급속히 추진해야 했다. 프러시아는 영국이 취했던 자유방임 방식이 아닌 국가주도형 산업화 전략을 추진하였다. 은행제도 구축을 통한 자본조달, 초기산업보호, 대중교육을 통한 인적 자본 육성 등의 정책이 급속한 산업화를 위해 프러시아가 취한 정책들이다. Alexander Gerschenkron은 이러한 프러시아의 경제발전에 대해 이론적으로 설명하면서 선발국을 추격(catch-up)하는 후발자로서 이점을 살리는데 관료제를 중심으로 한 국가 역할의 중요성을 강조했다(Gerschenkron 1962).²⁾

2) Gerschenkron은 19세기 산업화의 유형을 세 가지로 설명하고 있다. 첫째, 산업혁명을 가장 앞서 이룩한 영국은 개별기업가가 산업화의 핵심적 역할을 하면서, 이들이 형성한 산업자본이 금융자본으로 성장하는 경우, 둘째, 후발자였던 독일이 중합은행을 통해 민간부분을 조직하고 산업화를 이끌어 가는 경우, 셋째 러시아와 같이 국가가 직접 금융지원역할을 한 경우가 그것이다(Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge).

그런데 후발 산업화 과정에서 관료역할의 중요성은 동아시아의 일본, 한국, 대만 그리고 홍콩과 싱가포르의 산업화 과정에서 보다 분명히 드러난다. 일본 통상성에 대해 연구했던 Johnson은 일본의 산업화의 과정을 발전국가(the developmental state)의 개념으로 설명하면서 산업화 과정에서 관료의 역할을 강조했다(Johnson 1982). 이러한 Johnson의 발전국가이론을 한국, 대만, 싱가포르 그리고 홍콩에 적용시켜 설명하는 연구들이 이어지면서 동아시아 국가의 경제발전 과정에서 관료의 역할에 대해 몇 가지 특성이 부각되었다(Amsden 1989; Haggard 1988; Kwon 1997; Wade 1990; White 1988). 첫째, 관료들은 경제성장을 최고의 정책목표로 설정하고 이에 필요한 산업정책, 금융정책, 인적 자본형성 정책을 일관되게 추구했다. 둘째, 이 같은 정책을 추진하면서 관료들은 사회적 이해세력으로부터 상대적으로 격리되어(insulated) 있어 특정 이익에 편향된 정책을 추진하지 않았다. 관료들의 이러한 구조적 자율성은 권위주의적 정치권력에서 확보된 것이었다. 셋째, 국가발전 전략을 주도하는 선도기관(pilot agency)이 존재했다.

동아시아 국가들은 발전국가 전략에 힘입어 1960년대 이후 지속적인 경제성장을 거듭하게 된다. 여기서 19세기 근대국가 형성기의 유럽의 관료와 20세기 동아시아 발전국가의 관료제 사이의 유사점과 차이점을 부각하면 다음과 같다. 앞에서 살펴본 프랑스와 프로시아에서와 마찬가지로 동아시아 관료제는 국가적 목표를 달성하기 위해 국력을 효율적으로 달성하는데 커다란 역할(instrumental role)을 수행했다. 다시 말해 산업혁명의 급속한 완수를 통해 후발국가로서 선발국가를 추격하는데 관료제를 중추로 한 국가의 역할이 핵심적 요소로 작용했던 것이다. 둘째, 관료제는 사회의 다른 제도와 조직에 비해 가장 전문적이었고, 합리성에 기초한 체계적 조직이었다. 셋째, 관료제는 사회 이해세력으로부터 구조적 자율성을 갖고 있었다. 그러나 구조적 자율성의 원천이 무엇인가 하는 점에서 중요한 차이가 존재한다.

물론 구조적 자율성은 유럽이나 동아시아 발전국가들이나 공통적으로 관료제가 갖는 전문성, 체계적 조직에 근거한다. 그런데 동아시아의 경우 관료

제의 구조적 자율성이 공무원의 경제적 안정성에 근거하기보다는 권위주의 정권의 사회적 이해세력에 대한 강력한 통제에서 비롯되었다는 점이다. 이 점은 초기 프러시아의 관료제에서도 마찬가지이다. 그런데 동아시아의 발전 국가들은 1980년대 민주화 과정을 거쳐 1990년대에 이르러 공고화되고 있다. 따라서 권위주의적 정권에 의존한 관료의 구조적 자율성이 더 이상 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 그렇다면 민주주의 정치체제에서 관료제의 구조적 자율성은 어떻게 확보할 수 있는가? 이 점에 대해서 다음 절에서 논하기로 하자.

여기서 한 가지 지적해야 할 것은 관료의 경제적 역할이 동아시아의 발전 국가나 프러시아처럼 긍정적인 결과만을 창출하는 것은 아니라는 점이다. 관료들은 경제에 개입하여 국가경제보다는 오히려 자신의 이익을 추구하는 경향을 보이기도 하며 이것은 경제발전에 치명적인 장애가 되기도 한다. Kruger는 관료의 경제개입의 부정적 효과를 지대추구(rent seeking society) 이론으로 설명하였다(Kruger 1974). 이 이론에 따르면 관료는 경제에 관한 인허가 등의 권한을 통해 특정한 경제 주체에게 시장 우위권을 행사하도록 하여 경쟁적 시장의 가격보다 더 높은 가격으로 일종의 지대를 창출할 수 있도록 해주며, 그 일부를 공유하는 등 부정부패를 저지르기 쉽다는 것이다. 이러한 행태는 해당 산업의 생산성을 저하하고 궁극적으로 경제발전을 막는 부정적 효과를 낳는다고 보는 Kruger의 이러한 이론은 관료가 공동체의 목적보다는 특정한 이익, 개인적 이해를 추구할 때 생기는 역효과를 지적하는 이론이라고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 부정적 효과를 막기 위해 어떠한 방향에서 관료제를 개혁할 것인가? 이러한 질문은 1980년대 경제발전의 지체현상을 보이고 있었던 아프리카, 라틴아메리카, 남아시아의 국가들의 커다란 과제로서 부각되었다. 여기서 두 가지 선택이 존재한다. 첫째, 사회·경제적 이해관계로부터 관료의 중립성을 확보하고 공무원의 전문성, 합리성을 제고하는 방안을 생각할 수 있다. 둘째, 관료제를 원천적으로 축소하여 공무원의 역할을 대폭 축소시

키는 방안이 있다. 결과적으로 이 지역의 많은 국가들은 두 번째 방안을 선택하였는데, 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)이 강력한 구조조정(structural adjustment) 정책을 권고하면서 국가의 경제적 개입 축소, 시장개방 정책 등 관료 역할을 대폭 축소시키는 행정개혁을 요구했기 때문이다(Garba 2004). 다시 말해 경제적 중립성 확보에 실패한 관료제에 대해 개발도상국가들이 행한 처방은 공무원의 전문성, 합리성, 중립성의 제고보다는 원천적으로 관료제를 축소하여 공무원의 역할을 대폭 감소시키는 것이었다. 이러한 정책 패러다임의 근거에는 정부의 개입대신 시장논리에 따라 경제를 운용하면 개인의 창의력, 기업가의 모험 등에 따라 자연발생적 경제성장을 이룰 수 있다는 신자유주의적 논리가 자리 잡고 있다.

그러나 지난 20년간 아프리카, 라틴 아메리카에서 시장논리에 기초하여 실시된 구조조정 정책은 경제성장을 가져오지 못하고 오히려 경제적 쇠퇴와 사회적 희생만을 초래했다는 평가가 이루어지고 있다(Cornia et al. 1987; Deacon 2000). 한편 1980년대 이래 지속적으로 추진되어온 구조조정으로 인해 관료제는 붕괴 직전에 이르게 되었고, 이 때문에 개발도상국가들이 경제성장, 사회발전을 위해 어떠한 공공정책을 추진하려고 해도 이에 필요한 행정제도, 전문인력, 정책수단 등이 존재하지 않아 정책을 제대로 집행하지 못하는 결과를 초래했다(Kwon 2005). 이렇게 볼 때 결과론적인 평가이지만, 1970년대와 1980년대에 많은 개발도상국들이 직면했던 관료제의 문제를 시장논리에 따라 풀기보다는 공무원의 전문성, 합리성, 경제적 중립성을 제고하는 방향에서 행정개혁을 실시했어야 했다는 지적을 할 수 있다.

제3절 행정개혁과 거버넌스: 관료제의 새로운 역할

1980년대 이후 행정개혁의 물결은 아프리카, 라틴 아메리카의 개발도상국에서만 진행된 것은 아니다. 오히려 1980년대 영국과 미국을 중심으로 시

작된 행정개혁은 유럽의 거의 모든 국가에서 공통적으로 실시되었다. 1990년대 강력한 행정개혁을 실시한 한국과 일본도 예외는 아니다. 이러한 정책적 흐름은 단순히 행정체계를 효율적으로 개혁한다는 의미를 넘어 국가와 사회 그리고 시민 사이의 관계와 역할을 새롭게 정의하는 역사적 의미를 갖는다. 본 절에서는 행정개혁의 커다란 흐름을 개괄하고 이러한 행정개혁의 반성으로서 제기되고 있는 거버넌스 패러다임에서 관료제의 역할을 고찰해보기로 한다. 이 속에서 앞으로 관료제와 공무원의 역할과 성격에 대해 논의하기로 한다.

제2차 세계대전 이후 선진국들은 전쟁의 폐허에서 경제를 부흥하고 전쟁으로 피해를 입은 국민의 삶을 윤택하게 하기 위해서는 국가가 적극적으로 나서야 한다는 케인즈의 이론에 따라 적극적인 개입전을 전개했다. 케인즈의 이론에 따르면 자본주의의 주기적인 경제공황을 극복하기 위해서는 유효수요를 창출하는 등의 다양한 정책적 개입이 필요하다. 케인즈 이론과 더불어 복지국가의 성장은 제2차 세계대전 이후 서구의 경제정책의 근간을 이룬다. 이러한 복지국가의 성장은 국민 모두에게 시민으로서 부끄럽지 않은 생활수준을 보장해야 하며 이를 위해 국가는 조세정책, 사회정책 등을 통해 적극적인 노력을 해야 한다는 사회적 합의에 기초한 것이다(Hall 1986). 그러나 케인즈 이론에 기초한 경제정책과 복지국가의 성장은 1970년대 두 차례의 석유파동을 겪으면서 심각한 문제에 봉착하게 된다. <그림 2-1>이 보여주는 것처럼 유럽의 주요 국가들에서 국민총생산에서 공공부분이 차지하는 비율은 계속적으로 증가하나, 동아시아나 미국에 비해 경제성장은 침체하는 현상을 보여준다.

<그림 2-1>: 첨부1.

그런데 유럽경제가 침체에서 벗어나기 위해서는 단순한 경제정책의 변화가 아니라 국가 역할의 대폭 축소와 시장 논리에 따른 정책집행이 필요하며

이를 위해 행정구조의 개혁이 필요하다는 정책적 공감대가 형성된다. 이같은 인식은 유럽의 거의 모든 국가에서 광범위하게 받아들여졌으며, 영국의 행정개혁(Next Step Reform)을 비롯하여, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스, 독일 등 많은 국가에서 행정개혁으로 연결되었다. 유럽의 행정개혁을 연구한 Muller와 Wright는 개혁논리의 핵심에는 관료의 이기적 행동(self-interest behaviour)과 예산극대화(budget maximizing) 행태에 대한 비판이 존재한다고 지적하고 있다(Muller and Wright 1994: 3)

Muller와 Wright의 지적은 근대적 합리성의 담지자로서, 전문성과 합리적 국가제도로써, 경제와 사회발전의 견인차로서 역할을 부여받고 사회의 다른 제도와 조직에 대해 차별성과 특수성을 인정받아 왔던 관료제가 치명적 비판을 받고 있음을 보여주는 것이다. 물론 앞에서 논의한 바와 같이 관료제에 대한 비판론의 제기는 새로운 사실은 아니다. 그러나 이전의 비판이 관료제가 국가의 중심적 제도로 확고한 위치를 점하고 있는 상황에서 제기된 것이라면, 1980년대 행정개혁의 과정에서 제기된 비판론은 시장적 기제에 의한 정책집행이라는 대안 제시와 함께 진보와 보수적 정치 세력 모두가 공감하는 비판이었다는 점에서 큰 차이가 있다. 또한 OECD를 비롯하여 World Bank와 IMF 등 영향력 있는 국제기구들이 이러한 비판의 시각에서 세계 여러 나라들에게 행정개혁을 권고하면서 그 힘은 더욱 증폭되었던 것이다. 여기에 1990년대 유럽통합의 심화와 WTO의 출범, 정보 통신의 급속한 발전에 따른 세계화 과정이 급속히 진행되어 관료제가 갖는 영향력은 불가피하게 축소되었다. 이제 관료제가 국가의 중추적 제도로써의 의미를 상실하여 그 특수성과 차별성을 주장하는 것이 더 이상 정당성이 없는 것인가?

1980-90년대 행정개혁은 신공공관리론(New Public Management)으로 요약할 수 있다(Hood 1991). 신공공관리론의 특징은 국민을 소비자로서 설정하고, 행정서비스를 제공하는 공무원들을 기업가 혹은 공급자로 본다. 이러한 공급자 간에는 시장에서 민간기업들처럼 경쟁의 원리가 적용된다. 또한 정해진 법률과 규칙에 따른 정책집행보다는 결과를 중시하며, 공공재의 성격

을 갖는 서비스이더라도 더 효율적인 집행을 위해서는 공공기관을 민영화한다. 공무원 사이에도 경쟁의 원리를 도입하여 성과가 좋은 사람에게 더 많은 보수를 지불한다는 것이다. 이러한 신공공관리론의 이론적 기반은 합리적 선택(rational choice)으로 공무원은 자신의 이기적인 이해(self-interest)를 위해 일한다는 가정하에 공무원의 업무 성과가 그 자신의 이해와 일치하도록 한다는 논리이다. 결과적으로 관료제와 민간기업, 공무원과 기업가에 근본적인 차이가 없다는 주장이다.

신공공관리론에 따른 행정개혁은 OECD 국가 대부분에서 실시되었으며, 관료제에 많은 혁신을 가져온 것이 사실이다. 그러나 관료제에 대한 비판으로서가 아닌 현실적 정책대안으로서 신공공관리론에 대해 많은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 신공공관리론이 가정하는 인간에 대한 가정이 지나치게 급진적이다. ‘인간은 이기적이다’라는 비판은 관료의 비개인성, 전문성에 대한 타당한 비판이기는 하지만 모든 인간의 행위, 특히 관료의 모든 행위를 이기적 행태로 보는 것은 지나친 가정이기 때문이다. 또한 인간, 구체적으로 관료가 추구하는 자신의 이익은 단순히 승진, 부처의 예산확대 등뿐만 아니라 공공정책의 성공적 수행, 경제 발전, 사회의 형평성 제고와 같이 사회성을 갖고 있다. 이러한 복잡한 선호구조(preference structure)를 합리적 선택 이론만으로 설명할 수는 없다.

둘째, 관료의 정책행위는 기업이 이윤을 추구하는 것과 같이 정책적 목표를 추구하고 달성하는 것이 아니라 사회의 다양한 이해와의 관계 속에 중립적인 조정의 역할도 포함한다. 따라서 관료가 자신의 이익을 추구하기 위해 정책을 집행하는 것이 가장 효율적이라는 신공공관리론은 공공정책의 사회성을 간과하는 것이다. 공공정책은 사회의 공동이익을 추구하는 것으로 많은 경우에 사회적 이해관계의 충돌 속에서 형성, 집행되는데 중립적인 조정자로서의 관료의 역할은 신공공관리론에서 중요하게 강조되지 않고 있다.

셋째, 신공공관리론은 공공정책의 책임성(accountability)에 대해 분명한 대안을 제시하고 있지 못하다는 비판이다(Peters and Pierre 1998). 민주

주의 정치체제에서 공공정책은 국민에게 위임받은 정치인의 정책결정하에 국민이 부담하는 조세와 공적 수입에 의한 재정으로 관료에 의해 집행된다. 따라서 그 결정과 집행, 정책결과에 대해 국민에게 설명하고 책임을 지는 것이 필요하지만 신공공관리론은 이에 대해 커다란 중요성을 부여하지 않는다는 비판이다.

넷째, 신공공관리론은 개인의 이기적 행태, 시장논리의 보편성을 강조하면서 각 국가들의 독특한 관료체계의 역사성, 제도적 특징을 고려하지 않는다는 것이다. 실제로 신공공관리론에 따라 많은 나라들이 행정개혁을 실시했지만 그 결과는 나라마다 다르게 나타나고 있다는 것이 최근 경로의존성(path dependency theory) 등에 의해 지적되고 있다. 이러한 차이가 개혁이 실패했기 때문인지, 아니면 현실적 상황을 감안한 적절한 상황적응인지 신공공관리론은 그 판단근거를 제시하고 있지 못하고 있다.

이러한 신공공관리론의 문제점을 비판적으로 수용하면서 관료제가 보여준 역사적 한계를 극복하려고 하는 이론적 패러다임으로 거버넌스 이론이 제기되고 있다. 거버넌스 이론은 신공공관리론이 제기한 관료제의 문제점을 수용하지만, 신공공관리론에 대한 비판을 극복하고자 하면서 관료제와 공무원의 역할에 대해 새로운 시각을 제시한다. 거버넌스 이론은

첫째, 관료제가 더 이상 사회의 가장 창의적이고 효율적인 제도가 아니라는 점을 인정한다. 따라서 공무원 개인이나 관료제도 계속적인 쇄신이 필요하다는 점을 인정한다.

둘째, 민간 기업이나 시민들도 각 분야에서 전문성과 합리성을 확보하고 있기 때문에 관료가 더 이상 군림하는 자세로서 정책을 집행할 수 없다는 것을 인정한다. 따라서 정책결정과 집행에서 시민들과 경제적 이해관계의 주체들과 항상 협의하고 조정하는 partnership 필요하다는 것이다.

셋째, 따라서 관료는 시민과 민간기업, 시민단체 등에 명령을 통한 통제위주의 정책보다는 다양한 사회적 이해관계 속에서 영향력(influence) 행사를

통해 효과적으로 정책목표를 달성해야 한다.

넷째, 그러나 공공정책을 집행하는 과정에서 발생하는 사회적 이해의 충돌 및 갈등의 해소를 위해 국가와 관료는 중립성을 확보해야 하고 따라서 관료의 구조적 자율성은 관료제의 필수적 조건이다.

다섯째, 공공정책의 집행은 목적인 결과를 얻는 것도 중요하지만 정책과정 이 투명(transparent)하고 법에 따라 집행되어야 하며, 결과에 대해 국민과 대의기구인 국회에 책임(accountability)을 져야 한다.

이러한 거버넌스 이론은 근대국가 형성기에 정의된 관료제 문제점에 대한 신공공관리론의 비판에 기초하여 관료제에 대한 새로운 시각을 제시한다고 평가된다. 특히 강조하고자 하는 것은 새롭게 정의된 관료제의 개념에서도 관료제가 성공적으로 기능하기 위해서는 여전히 관료의 중립성이 핵심적 필요 조건이라는 점이다.

신공공관리론에 대한 비판 가운데 한 가지 더 지적해야 할 것은 그것이 국가마다 독특한 역사성과 미래의 과제에 대해 특별한 고려가 없다는 것이다. 신공공관리론은 개인의 선택의 중요성과 시장적 기제 효율성을 강조하지만 사회나 국가가 추구하는 공공의 정책목표를 설정하고 달성하는 것에 대해 커다란 의미를 부여하지 않는다. 정치, 사회제도가 잘 발달되어 있고, 경제적으로 고도로 발달된 국가에서는 특정한 국가적 목표를 설정하기보다는 개인의 창의성과 선호에 따라 자연발생적으로 사회가 진화해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러나 세계의 많은 국가들은 경제발전, 사회발전의 시급한 과제에 직면하고 있다. 따라서 국가적 재원을 효율적으로 조직화하고 정책목표를 효과적으로 달성하는 데 관료의 역할이 여전히 중요하게 제기되고 있다. 결론적으로 관료의 사회적 역할과 사회적 관계는 더 이상 전통적인 틀이 아닌 새로운 방식에서 이루어져야 하지만 관료의 구조적 자율성은 여전히 관료제가 성공적으로 운영되기 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다.

제4절 공무원 인사제도와 공무원연금

제도적 측면에서 공무원의 전문성과 중립성은 인사행정을 통해서 확보된다. 이러한 측면에서 보다 구체적으로 공무원연금제도의 특수성을 살펴보기로 하자. 공무원연금은 공무원의 장래 생활에 대한 안정성확보 및 노력으로 퇴직한 공무원의 생활 보장으로 공무원의 행정능률을 확보하고 경제적 안정성을 보장하는 제도이다. 그런데 이같은 공무원연금제도는 실적주의, 직업공무원제 등의 인사행정의 제도적 기반 위에서 이루어지고 있기 때문에 이러한 제도들을 함께 고찰할 필요가 있다. 특히 이번 제4절에서는 프랑스와 독일, 영국 각 국가의 인사행정의 제도적 기반을 살펴보고 그에 따른 선발과정 및 공무원의 행동과 권리(유지, 활용 과정)에 대해 살펴봄으로써 일반론적인 인사행정에서의 공무원연금제도의 의미 이외에 공무원연금의 특수성을 알아보고자 한다.

1. 인사행정의 제도적 기반

1) 실적주의 제도

실적주의 제도는 실적이 모든 인적자원을 확보하고 활용하는 근간이 된다는 뜻으로 간단히 말할 수 있다. 제도의 성립은 1883년 미국의 펜들턴법(Pendleton Act)에 의해 처음으로 제도화 되었다. 이 법은 공직 임명에 개인적인 정치적 충성심이나 정실이 개입하는 것을 막았다. 또한 정치적인 이유로 신분상에 불이익을 주거나 선거운동에 참여하도록 강요하지 못하게 하였으며 공무원은 경쟁시험을 통해 선발하도록 하였다. 당시 실적주의제의 핵심은 행정을 정치로부터 영향 받지 않도록 보호하는 일이었다.

실적주의 내용에 또 한번의 커다란 변화는 인종과 성에 대한 차별금지라는 인권의 문제와 결부되면서 나타난다(Kingsley 1994). 공직채용에 있어

인종, 성, 지역 등에 대한 정치적 고려가 없어지고 오로지 직무수행에 대한 개인의 능력과 전문성이 중시되자, 결과적으로 나타난 것이 소수민족과 여성의 공직진출이 오히려 저조했던 것이다. 처음에는 주로 채용에서 문제시되었던 이러한 차별의 문제가 그 후 승진과 보수까지 범위가 확산되었다.

1978년 인사개혁법(Civil Service Reform Act)을 통해 실적주의의 원칙이 또 한번 보완되는 데 공직취임의 기회균등, 정치적 중립, 신분보장 등 전통적 의미의 실적주의 원칙 외에 인사행정의 전 과정에서(채용, 교육훈련, 승진, 근무성적평가, 보수) 인적 자원을 능력, 자격, 성과에 의하여 관리함으로써 행정의 효율성을 높이고자 하는 적극적, 발전지향적 실적주의 원칙을 포함하였다. 특히 공무원의 윤리성을 강조하고 내부정보 공개자에 대한 보호 즉 내부고발자보호를 규정하는 등 환경이 변화하면서 새로운 내용이 실적주의 원칙으로 추가된 것이다.

2) 직업공무원제

직업공무원제란 젊고 유능한 인재가 공직에 들어와서 공직을 일생의 본업으로 하여 일할 수 있도록 계획한 인사제도이다. 실적주의와 마찬가지로 직업공무원제의 의미도 시대와 상황에 따라 변해 왔기 때문에 역사적 배경을 검토할 필요가 있다. 의회민주주의가 일찍이 확립된 영국에서는 관직을 임명해 온 국왕의 영향력을 차단하기 위해 이미 1700년경부터 종신직 행정관료를 제도화하기 시작하였다. 종신직 공무원제도는 의원내각제 정부형태에서의 잦은 내각의 교체에도 불구하고 정부의 공백이나 혼란을 예방하는 중요한 역할을 수행하였다. 물론 관리는 그 때까지 경쟁을 거치지 않고 의원과 귀족계급에 의해 정실로 임명되었다. 공개경쟁시험에 대한 인식이 확산되고 제도화된 것은 1800년대 중반 이후의 일이다. 주목할 것은 영국의 경우 공개경쟁시험의 실적주의를 도입하였지만 그것은 기존의 직업공무원제를 토대로 여기에 실적주의가 가미되는 형태를 취하였다는 것이다.

한편 실적주의에서 검토한 미국의 인사개혁 과정은 영국의 이러한 역사적 전개와는 매우 대조적이다. 미국에서는 1883년의 펜들턴법을 시작으로 실적주의의 원칙이 먼저 도입되었다. 실적주의가 변화시킨 것은 누구에게나 공직에의 기회를 부여하고 공직수행능력과 자격에 의하여 적격자를 선발하는 것이었다. 직업공무원제에 대한 관심은 1930년대 들어 직위분류제의 개방형 채용방식으로는 젊고 유능한 대학졸업자를 뽑아 공직에 오래도록 근무케 하기가 힘들다는 것을 인식하면서부터였다. 그 뒤 채용, 교육훈련, 보수, 신분 보장 등에서 직업공무원제의 요건들이 보완되기 시작하였다. 실적주의를 바탕으로 직업공무원제가 확립되기 시작한 것이다. 이런 의미에서 미국의 인사제도를 약한 형태의 직업공무원제라고 한다면 영국의 인사제도는 강한 형태의 직업공무원제라 할 수 있다. 이렇게 행정을 비직업공무원 내지 정치인들에게 맡기지 않고, 직업공무원제를 도입한 이유는 정권의 교체나 불안으로부터 공직의 안정성을 유지하고, 정치권력에 대한 사적인 충성심을 차단시키고 전체 국민에 대한 봉사자로서의 공직의 윤리성을 확보하며, 우수한 인재를 공직에 유인하여 공직의 우수성을 높이는 데 있다고 할 수 있다.

3) 공무원의 행위규범

공무원을 유지하고 활용하는 데 필수적인 것이 모든 공무원에게 공통으로 요구하는 공무원의 행동기준이다. 이 기준은 전체 국민에 대한 봉사자라는 특별한 지위와 직무자체가 가지는 공공성에서 요구되는 사회윤리적 규범이다. 일반 사회의 모든 조직 역시 조직의 일체성과 전체성을 유지하기 위해서 구성원이 지켜야 할 규범이 있긴 하다. 그러나 공무원의 경우에는 이러한 신분의 특수성 때문에 일반인의 행동이나 직장인의 조직생활에서는 아무런 문제없이 지나갈 수 있는 행동이 제재를 받는 경우가 많다. 그만큼 공무원에게는 상대적으로 높은 윤리기준에 따라 행동할 것을 요구하고 있다.

윤리규범을 일탈하여 행동하는 공무원은 항상 있게 마련이다. 정부로서는

이들을 처벌함으로써 공직의 기강을 유지하고 행정의 원활한 수행을 확립 시키는 데 관심을 두게 된다. 공직에서 일하는 것을 특혜로 보던 과거의 입장에서서는 정부는 아무런 제재 없이 정부 의지대로 공무원에 대한 징계나 신분상 불이익을 가할 수 있다고 믿었다. 따라서 파면이나 해임과 같은 중대한 불이익의 경우에도 구제 받을 기회가 제한되었다. 그러나 현대의 민주사회에서 공무원의 권익에 대한 인식이 높아지면서 공무원에 대한 징계가 새로운 시각에서 부각되고 있다고 할 수 있다.

4) 공무원의 기본권 제한

공무원은 두 종류의 신분을 지니고 있다. 하나는 정부에 고용된 고용인으로서의 신분이고 또 하나는 일반 국민으로서의 신분이다. 이 두 신분 간에 얼마나 차이를 인정하느냐에 따라 공무원의 권리에 대한 제한 범위가 달라진다. 그 차이를 가장 크게 인정하는 입장은 공직은 근무하는 것을 하나의 특혜(privilege) 또는 명예(honor)로 본다. 따라서 국가와 공무원과의 고용관계를 특별권력관계로서 이해한다. 공무원의 신분 자체가 하나의 특혜이고 또한 자율적으로 정부에서 일할 것을 선택한 상황이기 때문에 공무원에게 국민으로서의 기본적 권리는 상당히 제한시킬 수 있다는 주장이다(Shafritz et al. 1992). 이러한 입장은 국가의 절대권력을 인정하는 사회에서는 당연한 것으로 받아들여 왔지만, 국민주권에 대한 인식과 기본권에 대한 인식이 높아지면서 점점 그 설득력이 약해지고 있다. 그렇다고 공무원과 국가의 고용관계를 민간부문에서의 고용주와 고용인의 관계로 보아 공무원에게 국민으로서의 모든 기본권을 부여하는 것도 받아들이기 곤란하다. 공무원에 대한 국민으로서의 기본권을 국가가 부당하게 침해하는 것을 용납하여서도 안 되겠지만, 그 필요성을 전혀 무시할 수도 없는 것이 사실이다. 이러한 필요성을 근거로 특혜론을 대체시킬 수 있는 이론이 공무원은 전체국민에 대한 봉사자라는 것과 공무원이 수행하는 직무는 공공성이 강하다는 주장이다. 전자는

공무원이 어느 특정 정파의 이익을 대변하는 신분이 아니라 국민전체의 이익을 위해서 공평하게 봉사해야 하는 신분임을 주장한다. 후자는 공무원 신분 그 자체가 아니라 수행하는 직무가 공공성을 띠고 있음을 강조한다. 전자의 경우 공무원의 신분에 초점을 두기 때문에 기본권 제한의 범위를 모든 공무원에게 획일적으로 적용할 수 있다면, 후자의 경우에는 직무에 따라서 그 공공성의 정도에 차이가 있음을 인정하기 때문에 공무원의 권리 제한이 개별적으로 이루어질 수 있다.

5) 정치활동의 제한

모든 국민은 정치적 의견과 사상을 자유롭게 표현할 수 있을 뿐만 아니라, 정치적 의사형성에 능동적으로 참여할 수 있고 선거권과 공직취임의 권리를 가지며, 나아가 정당에 가입하여 자유로운 정당활동 및 선거운동을 할 수 있는 권리를 보장받고 있다. 이러한 정치적 기본권은 국민의 경우 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해서만 제한할 수 있다. 이 경우에도 그 본질적 내용은 제한할 수 없다. 그러나 공무원의 신분에서는 정치적 중립성을 확보하기 위하여 일반 국민에 비해 정치적 활동이 훨씬 많은 제약을 받는다. 공무원이 정당 특히 집권여당으로부터의 정치적 영향을 받지 않고 독립적으로 직무를 수행토록 하기 위함이다.

표현의 자유 또한 정치활동의 제한에서 보았듯이 공무원의 경우 정파성을 띤 정당이나 정치단체 또는 정당인을 위해서 정치문제에 대한 자신의 생각을 자유롭게 표현하거나 정치적 목적의 집회에 참여하는 것이 제한된다.

2. 공무원연금의 특수성

공무원연금은 지금까지 살펴본 관료제의 전문성, 합리성, 중립성 등을 확보하기 위한 인사제도의 핵심적 요소로 자리 잡아왔다. 더욱이 위에서 살펴

본 바와 같이 인사제도의 근간이 공무원의 행위를 제한하는 것들로 이루어져 왔다면 공무원연금제도는 보상적 측면의 제도이다. 그러나 단순히 보상이라고 할 수 없는 것은 공무원이 행위규범으로부터 이탈행위를 하였을 때, 연금권을 제한받는 등 규제적 요소가 존재한다. 공무원연금에 대한 연구인 1997년 OECD 보고서에서도 공무원연금의 목적은 직업공무원제의 일부로서 공무원의 권위와 중립을 보호하기 위한 제도로서 공무원연금의 의미를 정의하고 있다(OECD 1997).

제3장에서 살펴보는 바와 같이 주요국의 공무원연금은 제도적으로 많은 차이가 있어서, 단정적으로 일반화하기는 어려우나 인사행정의 측면에서 다음과 같은 특징들을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 스웨덴을 제외하고 본 연구가 분석한 나라들의 공무원연금은 공무원의 특수성을 보장하기 위한 제도로서 단층 분리형 혹은 2층 분리형의 형태를 취하고 있다. 공적연금체계가 단층 제도이든 2층 제도이든 공무원을 대상으로 한 별도의 연금이 존재한다. 스웨덴의 경우 GDP에서 공공부분이 차지하는 비율이 60 퍼센트를 상회하고, 전체 근로자에서 공무원이 차지하는 비율이 매우 높기 때문에 통합형의 공적연금체계를 유지하고 있는 것으로 보인다. 둘째, 공무원연금에의 재정적 기여 측면에서 공무원이 기여금을 납부하지 않는 나라들이 있다. 영국의 경우 공무원은 질병이나 사망으로 가족들에게 연금이 지급되는 것을 위해 기여금을 납부하지만 본인의 연금에 대한 기여금은 국가가 전액 납부한다. 독일의 경우에도 공무원의 기여금을 국가가 납부하는 재원조달 방식을 취하고 있다. 이것은 공무원에게 주어지는 제약에 대한 반대급부로 해석될 수 있다. 셋째, 공무원연금은 낮은 공무원의 보수를 벌충하기 위한 방편으로 공무원연금제도가 운영되지 않는다는 것이다. 프랑스, 독일, 영국과 같은 나라에서 공무원은 민간에 비해 못하지 않는 보수를 받아 왔다. 이것은 전통적 관료체제에서 젊은 엘리트층을 공무원으로 충원하기 위한 유인책으로 높은 공무원의 보수가 책정되었기 때문이다. 그러나 최근에는 우수한 젊은 인재들을 놓고 민간부분과 경쟁하는 과정에서 관료제가 특별한 우위에 있지 못한 것도 사실이다.

제3장 공적연금체제와 공무원연금: 국제적 비교

제1절 영국의 공무원연금

1. 공적연금체제

현행의 영국 공적연금체제는 1970년대 말에 그 기본 골격이 완성되었다고 할 수 있다. 기초연금제도와 소득비례연금제도가 그것인데 이들은 각각 그 기원을 1908년의 노령연금법(The Old Age Pensions Act)과 1961년의 소득비례연금제도에 두고 있다. 그러나 현재와 같은 제도의 기본적인 취지 및 성격이 형성된 것은 기초연금제도의 경우 1946년 국민보험법(National Insurance Act)의 제정을 통해서였고 소득비례연금제도의 경우 1975년 공적소득비례연금제도(SERPS: State Earning Related Pension Schemes)가 도입되면서부터였다. 그 이후 급여수준이나 연금연동 방식 등에 대한 개정이 이루어졌고 부차적인 제도가 하나 둘씩 도입되는 등 여러 차례의 개혁이 진행되면서 지금과 같은 모습의 연금체제가 갖춰지게 되었다.

한편 소득비례연금에 해당하는 부분은 크게 두 개의 제도로 분리되어있다. 위의 공적소득비례연금제도가 발전되어 시행되고 있는 제2국가연금제도(SSP: State Second Pension)가 하나이고 일반 피용자가 아닌 공무원 및 공공부문의 종사자³⁾만을 위한 특수직역연금제도가 또 다른 하나이다. 특수직역연금제도는 기초연금제도의 기원이 된 1908년 노령연금법이 제정되기 훨씬 이전에 도입되었다. 즉 산업노동자보다 공무원 및 공공부문 종사자를 위한 노후보장이 더 먼저 시작되었던 것이다. Rhodes는 특히 공무원에 대한 직역연금은 1834년에 제정된 Superannuation Act의 제정을 통해 제공되면서 공공부문에 대한 직역연금 중 가장 먼저 도입되었다고 말한다(Franz Rothenbacher 2004)⁴⁾. 하지만

3) 영국에서의 공무원은 Civil Service라고 일컬어지며 이들은 공무원법 (Civil Service Code)에 귀속된다.

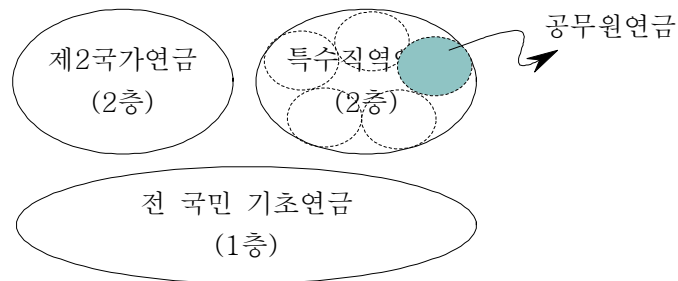
공무원에게 지급되는 특수직역연금 즉 공무원연금은 다른 일반 피용자가 수급하게 되는 소득비례연금(제2국가연금)의 자리를 다른 산식과 기준을 가진 제도를 통한 연금이 대신하는 것으로 강제성을 띤 것도 아니어서 공무원에게 예외적인 연금급여를 보장해준다기보다는 연금제도 선택의 폭을 넓혀주고 있다고 봐야 할 것이다.

이상의 논의를 종합하여 보았을 때 영국의 공적연금체계는 현재 모든 국민을 대상으로 하는 기초연금제도(Basic State Pension) 위에 소득비례에 의한 제2국가연금(SSP: State Second Pension)과 공무원 및 공공부문에 종사하는 사람들을 위한 특수직역연금이 공존하고 있는 구조를 취하고 있다. 부수적으로는 개인의 선택에 따라 제2국가연금제도 대신에 기업연금제도나 개인연금제도 또는 유동연금제도(stake holder pensions)⁵⁾를 통해 연금을 수급할 수 있는 적용제외제도가 있으며 2003년 10월에 도입된 연금 크레딧제도(pension credit)⁶⁾가 있다. 따라서 영국의 공적연금체계는 1층에 기초연금제도, 2층에 소득비례연금제도가 위치하여 크게는 2층으로 분리되어 있으며 2층의 소득비례연금 부분이 두 부분으로 나뉘어져 있는 '2층 일부 분리형'을 취하고 있다고 생각해 볼 수 있다. 이를 간략히 그림으로 나타내면 아래와 같다.

4) 공무원이 아닌 공공부문 종사자에 대해서는 해군에게 1864년, 육군과 공군 1884년, 교사 1918년, 경찰 1921년, 소방관 1925년, 지방정부 공무원 1937년, 그리고 국민건강보험(NHS: National Health Scheme) 종사자에게는 1948년에 각각 직역연금이 지급되기 시작하였다(Franz Rothenbacher 2004).

5) 유동연금제도(stake holder pensions)는 2001년 4월부터 도입된 제도로서 저비용으로 기금에 기여하는 방식으로 운영되며 피용자뿐만 아니라 고용자도 기여를 하도록 설계되어 있다. 동 제도에서는 집단적인 운영구조를 통해 징수 및 관리비가 절감되는 기업연금의 장점과 유동적인 노동시장에 더 적합한 유연성을 갖춘 개인연금의 장점을 함께 갖고 있다. 또한 직업을 바꿨을 때에도 손실 없이 연금을 수급할 수 있다는 장점이 있다.

6) 연금 크레딧 제도(pension credit)는 자신의 기여금 또는 소득에 대해 보상을 해 주는 기존의 연금제도와는 달리 60세 이상 노인에 대해서 자산조사를 통한 부가연금을 주도록 한 제도로 2005년 4월부터 그 효력이 발생하였다.



<그림3-1> 영국의 공적연금체계: 2층 일부 분리형

2. 공무원연금제도

본 글은 영국의 공적연금체계를 구성하고 있는 여러 제도 중에서도 공무원연금제도의 내용 및 특징에 초점을 맞추고 특히 현재 진행되고 있는 공무원연금제도의 개혁에 대한 논의의 등장에 어떠한 사회적 변화가 작용을 하였으며 또 어떤 개혁안이 논의되고 있는가에 대해 살펴보고자 한다. 따라서 공무원연금제도 이외의 공적연금제도에 대한 언급은 필요에 따라 한정적으로 이루어질 것이다.

1) 기원 및 발전 과정

공무원에 대한 노후보장의 기원은 19세기로 거슬러 올라가서 찾아볼 수 있다. 19세기 이후에 국가의 활동영역이 확대되면서 공공 업무를 다루고 공적 기능을 담당하는 다수의 직업군이 새로이 생성되었다. 초기에는 이런 일들이 부분적으로 사기업에게로 분배되어 처리되었으나 공공 인프라에 대한 수요의 증가로 경찰, 소방관, 전신 전화 또는 철도직원 등의 피용자도 함께 증가하면서 노후보장 대상을 선별할 객관적인 기준 확립의 필요성이 요구되었다. 결국 기본적으로 국가공무원을 우선적인 노후보장의 대상으로 삼는다는 기준이 정해졌고 이로써 공무원에 대한 노후보장의 원칙이 세워지게 되었다(Franz Rothenbacher

2004).

앞서 언급하였듯이 공무원연금제도는 1834년에 Superannuation Act의 제정을 통해 맨 처음 도입되었고 1972년 도입된 공무원의 퇴직연금제도인 공무원제도원칙(PCSPS: Principle Civil Service Pension Scheme)의 기초가 되었다. 이는 다시 2002년 classic, premium, classic plus, partnership의 네 가지 형태로 분류되어 현재의 공무원연금제도로서 시행되고 있다. 지방정부 공무원, 교사, 경찰, 소방관, 교수, 군인 등 다른 공공부문의 종사자를 위한 특수직역연금은 19세기 후반과 20세기 초반을 지나오면서 별도로 발전하였다.

1859년의 Superannuation Act에서는 그동안 여러 차례 폐지와 재도입을 반복하였던 무각출(contribution-free)의 원칙을 확립함으로써 혼란스러웠던 법규정을 안정화 했다. 그러나 이 이후에 연금재정이 문제시 될 때마다 각출이 없는 공무원연금의 특전에 대한 논란은 끊임없이 제기되어 왔다.⁷⁾ 한편 공무원은 자신의 유가족 특히 법적 배우자에 대한 각출료를 납부하게 되었다. 처음에는 공무원이 죽은 후에 남겨진 유가족의 생계에 대한 책임은 전적으로 공무원에게 있다고 여겨졌었으나 시간이 흐름에 따라 이를 너무 큰 부담으로 느끼게 된 공무원들의 반발이 심해지자 유족연금제도(Survivors' Pension)의 도입을 통해 국가에서 유가족들의 생활을 보장해 주기에 이르렀다. 1935년에는 배우자만을 위한 자발적 연금제의 형태였으나 1949년에 가서 배우자뿐만 아니라 자녀에게도 각출에 따라 연금이 지급되는 유족연금제도가 도입되었다.

영국은 프랑스 또는 독일과는 달리 모든 영국 거주자에게 강제성이 부여되는 전 국민을 위한 기초연금이 연금체계의 1층에 자리하고 있다. 따라서 국가의 국민이기도 한 공무원은 2층의 공무원연금뿐만 아니라 기초연금에 대해서도 동등하게 급여를 받을 수 있다. 기초연금제도는 모든 사람에게 국민보험(National Insurance)에 대한 동등한 보험료(flat-rate contribution)를 부과하고 최저의 생활을 보장하는 수준에서 동등한 급여(flat-rate benefit)를 제공하는 제도

7) 1888년의 'Ridley Commission' 과 1931년의 'Tomlin Commission' 은 각출의 원칙 재도입에 관한 문제를 검토하였다(Franz Rothenbacher 2004).

로 1942년에 발표된 베버리지 보고서 (Beveridge-Report)가 기초가 되어 태동하게 되었다. 그러나 기초연금의 급여수준이 평균임금의 20~30%(Franz Rothenbacher 2004)로 너무 낮았기 때문에 공적부조에도 의존할 수밖에 없었다. 결국 가입의 중첩현상이 일어났고 노동자의 3분의 2가 노후소득보장을 받지 못하게 되는 상황이 벌어지는 등 문제가 속출하였다. 이에 노동당과 보수당에서는 기초연금제도 위에 소득비례연금제도를 추가로 도입할 것을 제안하게 되었고 격렬한 논쟁 끝에 보수당의 소득비례연금안이 최종적으로 선택되었다. 1961년 처음으로 소득비례연금이 실시되어 1978년에 보충적 성격의 공적소득비례연금제도(SERPS)가 도입되었다. 이는 다시 2002년 제2국가연금(SSP)⁸⁾으로 개혁되어 현재 영국 공적연금체계의 2층을 차지하게 된다.

제2국가연금 이외에 공무원연금제도 및 공공부문의 모든 연금제도는 적용제외 (contracting out)의 대상이 된다. 적용제외제도는 특정한 조건하에 자신이 가입한 특수직역연금제도에서 탈퇴하여 개인연금제도, 유동연금제도 (Stakeholder Pension), 기업연금제도 중 하나로 옮겨갈 수 있으며 또는 제2국가연금에 가입할 수 있도록 유연성을 부여하여 소득계층 별로 소득을 적절하게 보장 받을 수 있도록 한 제도이다. 이는 1975년의 개혁에서 기업연금제도에 적용제외를 할 수 있도록 한 것을 시작으로 1998년 블레어 정부의 녹색서 (Green Paper)를 기초로 한 연금개혁에서 개인연금과 유동연금에까지 적용제외를 허용함으로써 현재와 같은 모습을 갖추게 되었다.

결국 영국의 공무원연금제도는 공무원을 포함한 모든 국민의 최저 소득을 보장하는 기초연금 위에 위치한 특수직역연금의 한 종류로 공무원이 됨과 동시에 자동가입이 되지만 적용제외제도를 통해 제2국가연금이나 다른 보충적 연금으로 이동이 가능하도록 설계되어 있어 공무원으로 하여금 자신에게 가장 적합한 제도를 선택할 수 있는 기회를 제공해 주고 있다.

8) 제2국가연금은 현재 남성의 경우 65세 이상, 여성의 경우 60세 이상이 되어야 완전수급 대상이 되며 1997년 개혁을 통해 2010년부터 10년간 여성의 연금수급 개시연령을 65세로 점진적으로 상향 조정토록 하였다.

2) 내용 및 특징

공무원연금제도의 내용은 규정된 산식에 의해 제공되는 급여를 하나의 큰 기동으로 하여 비과세 정액연금(Lump Sum), 유족연금(Survivors' Pension), 그리고 장애연금(Invalidity Pension)의 결가지들로 구성된다. 과거 공무원제도원칙(PCSPS)이라는 하나의 제도로 관리되던 연금이 기본적인 사항에 있어서의 변동 없이 2002년 10월 1일부터 classic, premium, classic plus, partnership의 네 가지 형태로 분류되었다. 연금제도의 선택 폭은 가입 시기에 따라 한정되어 2002년 10월 1일 이전에 가입한 사람은 classic, premium 또는 classic plus에, 2002년 10월 1일 이후에 가입한 사람은 premium 또는 partnership에 가입할 수 있다. Partnership은 그 성격이 classic, premium 그리고 classic plus의 세 제도와 상이하므로 후에 따로 논의하고자 한다.

공무원연금제도는 특정한 기간 동안의 보수를 기준으로 급여를 계산하는 확정 급여 방식(defined-benefit)을 따르고 있으며 그 기준이 되는 보수는 일반적으로 퇴직하기 전 12개월 동안의 평균보수를 사용한다. 이 기준보수에는 시간 외 수당과 보너스는 제외된다. 결국 공무원연금의 급여액은 기준보수에 재직 연수를 곱한 값에 각각의 공무원연금의 종류에 대해 정해져 있는 증액율(accrual rate)을 반영하여 산정된다. 증액율은 classic의 경우 연간 1.25%(1/80), premium의 경우 연간 약 1.67%(1/60)이 적용된다. classic plus는 classic과 premium의 혼합형태로 2002년 9월 30일까지의 근무에 대해서는 classic의 규정을 적용하고 2002년 10월 1일 이후에 대해서는 premium의 규정을 적용하게 되어 1.25%와 1.67%의 증액율이 각각 적용된다.

비과세 정액연금제도는 위의 산식에 의해 수급 받는 연금 이외에 일괄적으로 정액의 연금을 지급 받을 수 있도록 한 제도이다. 공무원이 퇴직을 하게 되는 날짜 이전에 동 연금의 수급여부를 결정해야 한다. classic의 경우 자신의 연간 연금의 3배에 달하는 비과세 정액연금이 퇴직과 동시에 지급되며, premium의 경우 비과세 정액연금의 일부 또는 전부를 수급하게 될 경우 비과세연금 £12 당

연간 연금이 £1씩 삭감된다. 이러한 제도에 의한 급여의 제공은 유럽에서 영국과 아일랜드가 유일하다.

이상에서 논의된 영국의 공무원연금제도에는 연금을 수급하기 위한 조건으로 최소 재직연수에 대한 특별한 규정이 없다. 다만 연금의 수급개시연령(pension age)으로 보통 공무원의 퇴직연령인 60세가 적용되고 있으며 이는 민간부문에서 규정하고 있는 연령보다 5세가 적은 것이다. 뿐만 아니라 유럽연합(EU)에 속하는 모든 국가들 중 가장 낮은 연금수급개시연령이다. 따라서 공무원의 최대 근무연수는 일반적으로 40년이 된다. 그러나 특정 조건이 충족되면 자발적인 의사에 의해 최대 65세까지 재직할 수 있고 최대 45년의 근무연수가 산출되기도 한다. 한편 공무원연금에는 물가슬라이드가 적용되며 공무원연금제도의 가입은 제2국가연금의 적용제외를 의미하므로 제2국가연금을 수급할 수 없다.

각출과 관련하여서는 1859년 Superannuation Act에서 무각출(contribution-free)의 원칙을 확립한 이래로 이 원칙이 현재까지 지켜져 오고 있다. 즉 자신의 연금에 대한 각출은 없고 유족연금에 대한 각출료만이 부과된다. 이러한 규정은 자신의 퇴직연금과 유족연금 둘 모두에 대해 각출료가 부과되는 다른 공공부문의 특수직역연금과 뚜렷이 구분되는 특징이기도 하다. 하지만 공무원연금에 대한 각출이 없다고 하여 무조건 공무원에 대해 관대한 연금이 지급된다고 볼 수 없는 것은 각출료 지출이 없는 대신 이를 반영하여 봉급의 수준이 결정되기 때문이다. 현재 대부분의 공무원이 가입해 있는 classic의 경우 유족연금에 대해 기준보수의 1.50%의 각출이 이루어지고 고용자인 국가는 3년마다 재평가⁹⁾되는 비율로 보통은 1.50%보다 더 높은 12%~18.5%의 기여를 한다. 한편, premium과 2002년 10월 1일 이후의 근무에 대한 classic plus의 경우 기준보수의 3.5%가 기여금으로 지출되고 국가는 피용자인 공무원이 보장된 연금을 받을 수 있을 정도의 수준에서 기여를 하게 된다.

공무원연금의 소득대체율은 classic에 가입한 공무원의 경우 연

9) 고용자의 각출료를 재평가는 영국통계청(Office for National Statistics)에서 관장한다.

1.25%(1/80)의 증액율이 적용되는 연금산식으로 인해 40년 재직 시 기준보수의 50%를 수급 할 수 있게 되며 여기에 비과세 정액연금을 합하면 66%의 소득 대체율이 나온다.¹⁰⁾ 여기에 모든 국민에게 제공되는 기초연금 급여까지 계산해 넣으면 최대 기준보수의 75%까지 연금보장이 된다. 따라서 공무원연금만을 놓고 봤을 때 별도의 공무원연금제도를 운영하고 있는 독일이나 프랑스¹¹⁾에 비해 영국의 공무원연금 소득대체율이 현저히 낮다고 생각할 수도 있지만 영국 공무원이 받게 되는 모든 연금 즉 퇴직연금, 기초연금, 비과세 정액연금을 합산하여 보았을 때 영국의 공무원에게 제공되는 공무원연금 급여는 결코 낮은 수준이 아니다.

마지막으로 partnership에 대해 살펴보고자 한다. Partnership은 2002년 10월 1일 이후에 가입한 사람을 대상으로 하는 연금제도로 위에서 언급된 나머지 세 가지의 제도와는 달리 money purchase pension scheme이라고 하는 확정기여 방식(defined-contribution)의 연금제도로 유동연금의 일종이다. 따라서 classic, premium, classis plus에서 적용하고 있는 final salary pension schemes와는 달리 기금 투자에 대한 위험부담을 고용자가 아닌 피용자가 앓게 된다. 고용자인 국가는 피용자가 선택한 연금기금¹²⁾에 기여하게 되고 이때의 각출료는 피용자의 나이에 따라 각기 다른 비율로 기준보수의 3%(21세)~12.5%(46세 이상) 수준으로 정해진다. 피용자인 공무원은 기여여부를 선택할 수 있기 때문에 피용자의 기여는 의무사항이 아니다. 만약 피용자도 기여를 하게 되면 국가는 그 기여에 대해 3% 범위 내에서 급여를 보충해 준다. 연금 수급개시연령은 50~75세 사이에 자발적인 선택에 따라 결정되며 재직 중에도 50세가 넘는다는 조건만 충족시키면 이 연금의 25%까지 비과세 정액연금

10) 65세까지 재직연수를 연장하였을 시 최대근무연수는 45세가 되어 소득대체율도 73%로 증가한다.

11) 현재 독일과 프랑스의 공무원연금의 연금산식의 증액률은 각각 연 1.875%와 2%이다. 여기에 최대 근무연수 40년(독일)과 37.5년(프랑스)를 곱하면 독일과 프랑스의 소득대체율은 둘 모두 기준보수의 75%, 가 나온다. 40년으로 그 기준을 통일하였을 때 영국, 독일, 프랑스의 소득대체율은 각각 75%, 75%, 80%가 된다(Franz Rothenbacher 2004).

12) 국가에서는 선택 가능한 연금기금을 다음의 세 가지로 정하고 있다: Scottish Widows, Standard Life, TUC/Prudential.

(lump sum)으로 수급할 수 있다. 장애 발생 시에도 비과세 정액연금의 형태로 연금을 수급할 수 있으며 사망 시에는 비과세 정액연금의 유가족에게 지급된다. 특이할 사항은 나머지 세 가지 공무원연금제도와는 달리 partnership은 제2국가연금 수급에 대한 자격이 유지된다는 것이다. 대신 제2국가연금을 제공받기 위해서는 고용자와 피용자 둘 모두 더 높은 국민보험료를 지출해야 한다.

이상의 논의를 정리해 보면 아래의 표와 같다.

<표3-1> 영국의 공무원연금제도

구분 \ 종류 ¹³⁾	Classic	Premium	Partnership
연금수급개시연령 (pension age)	60세		50~75세 사이로 선택 가능 (퇴직하지 않은 상태에서 서도 수급 가능)
연금산식	(기준보수*재직연수) 1/80	(기준보수*재직연수) 1/60	-
피용자 각출료율 (member contribution)	기준보수의 1.5%	기준보수의 3.5%	- 기여여부 선택 가능. - 기여해야 할 최소한의 각출료 규정이 없음.
고용자 각출료율 (employer contribution)	3년마다 재평가 하여 연금보장의 수준을 정함. (일반적으로 12%~18.5%)		3%~12.5% (피용자의 연령에 따라 상이)
비과세 일괄 정액연금 (lump sum)	기준보수의 3배	비과세연금 £12 당 연간 연금이 £1씩 삭감 (commuting pension)	연금기금의 25% 수급 여부 선택 가능.
제2국가연금의 수급가능 여부	X (대신 더 적은 보험료를 지출)		O (대신 피용자와 고용자에게 더 높은 보험료율이 적용됨.)

13) 영국의 공무원연금제도는 총 네 가지로 분류되어 있으나 classic plus의 경우 classic과 premium을 혼합한 형태이므로 이 표에서는 이에 관한 사항은 생략한다.

3) 최근의 개혁 논의

2002년에 개혁이 이루어져 운영되고 있는 현행 영국의 공무원연금제도에 대해 몇 년이 채 지나지 않은 이 시점에서 또 다시 연금개혁을 위한 논의가 진행되고 있다. 이는 과거 연금제도의 발전 역사에서도 그러하였듯이 변화하는 시대 상황에 부응하고 다가올 미래에 있을 위험요소에 대응할 수 있도록 하기 위한 예방적인 차원에서 연금제도를 발전시켜야 할 필요성이 충분히 제기되고 있기 때문이다.

앞서 살펴보았듯이 공무원은 유족연금에 대한 각출료만 지출하고 국가가 전체 공무원연금에 대해 2003년 현재 기준보수의 19.4%의 각출료를 기여하고 있다. 그러나 이 각출료율은 1999년에 평가되었던 수치보다 약 1%가 증가한 것으로 이러한 증가 추세가 앞으로도 계속 이어질 것이라고 예측되고 있다 (Civil Service Pensions 2004). 이러한 변화는 특히 평균수명의 연장에 의해 가장 큰 영향을 받은 것이다.

인구통계학적 변화 외에도 오늘 날의 공무원의 고용 및 업무 패턴의 변화도 공무원연금제도의 개혁 필요성에 힘을 실어준다. 점점 더 많은 공무원들이 과거와 같이 퇴직연령을 무조건 따르는 것이 아니라 더 일찍 퇴직하여 직장을 옮기거나 더 늦게까지 파트타임으로 일하는 등의 변화를 원하고 있다. 이에 국가는 이러한 공무원에게도 퇴직 후에 적절한 노후보장을 할 수 있는 수단을 마련해 주고자 하며 따라서 지금보다 더 유연한 연금제도를 통해 그 목적을 달성하고자 한다.

한편 partnership을 제외한 제도에서 적용되고 있는 확정급여에 의한 연금제도에서 나타나는 형평성의 문제도 개혁 논의에 포함되어 있다. 즉 final salary pension scheme 하에서는 퇴직 전 1년 동안 받은 임금이 높다는 이유로 너무 관대한 연금 액수가 책정될 수 있다는 문제점이 있다는 것이다. 더군다나 근무 패턴이 바뀌고 있는 현 시대상황에서 오랫동안 공무원으로 재직한 사람과 짧은 기간을 공무원으로 재직한 사람 사이의 형평성을 적절히 맞추지 못 한다는 단점

이 있다.

위의 제 문제를 반영하여 현재 공무원연금제도와 관련하여 논의 되고 있는 사항은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 공무원의 퇴직연령을 현재의 60세에서 65세로 할 것을 제안하다. 둘째, partnership을 제외한 classic, premium, classic plus제도의 연금산식에서 사용되는 기준보수를 퇴직 전 12개월 동안의 평균임금이 아닌 생애 전 재직 기간 동안의 평균임금에 기초하여 산정할 것을 제안한다. 셋째, 현재 classic 제도에 적용되고 있는 각출료를 1.5%를 신규 고용된 공무원에 대해서는 premium과 classic plus 제도의 각출료인 3.5%로 상향 조정한다. 넷째, 현재 공무원연금 조기수급연령인 50세를 55세로 상향 조정할 것을 제안한다. 이상의 개혁안들은 신규 공무원에 대해서 2006년 4월 6일부터, 현재의 공무원에 대해서는 2013년 4월부터 적용하기로 한다.

이와 같은 개혁으로 결국 연금에 대한 공무원의 기여수준은 높아지는 반면에 연금지급액은 줄어들어 전체적인 소득대체율이 감소할 것이고 미래의 연금재정의 안전성을 확보하면서 국가의 재정적 부담은 크게 줄 것으로 생각된다.

제2절 스웨덴의 공적연금체제와 공무원연금

1. 공적연금체제

스웨덴은 1914년에 공적연금제도를 도입하여 전 국민에게 비록 그 보장수준은 낮았으나 기초연금에 해당되는 노령연금과 장애연금의 혜택을 부여하였다. 1948년 연금제도의 개선을 통해 노령인구의 생활수준이 상당히 상승하였지만 여전히 퇴직 후의 연금소득(AFP)은 퇴직 전의 소득에 비해 훨씬 낮은 편이었다. 그 후 퇴직 후 노령인구의 소득보장을 위해 1960년에 부과방식의 부가연금제도(ATP)를 도입하였는데, 이 제도의 목적은 가능한 한 속히 퇴직자들의 생활수준을 향상시키는 것이었

다. 연금액은 소득이 높은 15년간의 평균소득에 따라 결정되며, 30년 이상 근로를 하여야 한다. 그리고 기초연금에 가입자의 소득과 국적에 상관없이 물가인상률을 반영한 일정액(법률에 의해 매년 정해지는 기초금액의 일정비율)으로 3년 이상 스웨덴에 거주하고 65세가 되면 지급되는 연금이다. 이러한 기초연금은 모든 가입자에게 최소한의 노후소득을 보장하는 데 그 목적이 있었기 때문에 소득재분배의 효과가 있었던 반면, 부가연금은 소득에 비례하여 지급되는 연금이었다. 기초연금은 조기퇴직하면(60세부터 가능) 연 6% 정도씩 감액된 연금이 지급되며, 퇴직정년(65세) 이후까지 근로를 하면 연 9.4%씩 증액된 연금이 지급되었다.

스웨덴의 이러한 국민연금제도는 1998년 스웨덴 국회에 의해 연금개혁을 위한 법률이 제정되어 1999년 1월 1일부터 새로운 국민연금제도가 실시되었다. 신국민연금제도에 의해 기존의 기초연금제도와 부가연금제도는 점진적으로 폐지되고 소득비례연금(income-related pension), 추가연금(premium pension), 최저연금제도(guaranteed pension)를 포함하는 국민연금제도가 도입되었다. 이 신연금제도의 특징은 연금이 전 생애소득에 의해 결정되며 연금액이 스웨덴 노동시장의 변화와 자본시장의 변화 즉, 임금인상과 자본의 수익률에 의해 결정적으로 영향을 받는다는 것이다. 경제상황이 호전되면 연금액이 인상되고 경제상황이 악화되면 연금지급액이 감소한다.

스웨덴의 신 연금제도는 단층통합형 체제로서 국민연금, 기업연금 내지 직역연금으로 구성되어 있다. 국민연금은 국내에 거주하는 스웨덴 국민 및 5년 이상 거주하는 외국인을 가입대상으로 하며, 각 직역별로 실시되는 직역연금과 기업연금의 보충연금 등이 공적연금체계를 구성하고 있다. 스웨덴 공적연금제도가 다른 나라와 차별되는 점은 공무원도 일반근로자와 마찬가지로 국민연금가입대상자임과 동시에 공무원의 직역연금의 가입대상자라는 점이다. 즉, 스웨덴의 경우 전 국민의 약 70%이상이 공무원의 신분을 유지하고 있는 이유로 공무원의 경우 국민연금과 직역연금을 모두 가입하도록 강제하고 있다. 이는 우리나라와는 공적연금제도의 운영에 있어 상이한 점이다. 스웨덴 공적연금체계의 이러한 특성은 실제로는 각각의 연금제도를 운영하고 있는 것 같아 보이지만, 가입대상자를 기준으로 살펴보면 연금제도

간 중복비용이 높다는 점에서 통합형 체제로 보는 것이 타당하다. 공무원을 위한 직역연금제도는 국가공무원을 위한 직역연금제도(SPV)와 지방공무원을 위한 직역연금제도(KPA)로 분리되어 있으나 그 제도의 구조는 거의 동일하며, 스웨덴 공무원의 노후소득보장체계의 파악은 그들이 가입되어 있는 국민연금과 공무원직역연금을 모두 고찰해야만 가능하다.

2. 국민연금

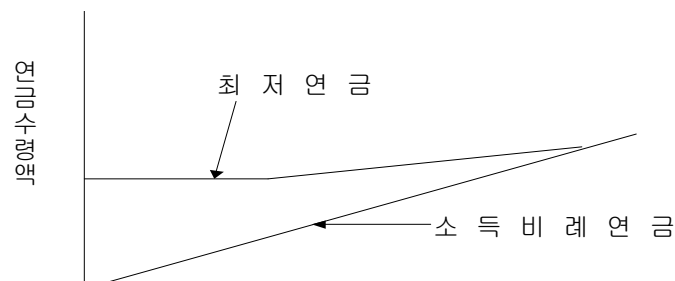
위에서 언급하였듯이 1999년 1월 1일을 기해 신연금제도가 출발하였다. 이 연금제도에 의한 최초의 연금급여는 2001에 시작되었으며, 신연금제도가 완전히 적용되는 가입자는 1954년 1월 1일 이후 출생자이다. 1938년 1월 1일과 1953년 12월 31일 사이에 출생한 가입자에게는 경과규정이 적용되어 구제도의 기초연금에 해당되는 부분은 신제도의 최저연금제도에 의해 그 기능이 대체될 수 있으나 구제도의 부가연금부분은 신제도에 의해 일시적으로 완전히 대체될 수 없어 출생연도별로 신제도와 구제도가 점진적으로 대체된다. 1938년 출생자는 연금액 산출에 있어서 신제도의 4/20의 적용을 받고 구제도의 적용은 16/20을 받는다. 1년 출생시기가 늦어짐에 따라 1/20씩 그 적용되는 율이 증감하여 1954년 출생자는 신제도의 20/20의 적용을 받고 구제도의 적용은 0% 받게 되어 1954년 출생자부터는 완전히 신제도의 적용을 받게 되어 있다. 구제도의 최대 소득비례연금은 연금산정기준소득의 60%에 달했으나 신제도하에서의 최대노령연금은 약 35% ~ 45%에 달할 것으로 전망되고 있다.

1) 국민연금의 구조

스웨덴 국민연금은 네덜란드의 경우처럼 단일구조의 형태가 아니라 최저연금제도를 고려하지 않는다면 일종의 이중구조로 되어 있다. 최저연금제도는 국민연금수급액이 아주 낮고 기타 소득이 없는 연금수급자의 소득을 보충해주는 제도로서 국민연금수급액과 보조금의 합이 일정한 수준을 유지하도록 되어 있으며, 그 합의 수

준도 국민연금수령액에 따라 약간 상승하여 일정액 이상에서는 이 제도의 혜택이 부여되지 않게 설계되어 있다. 즉, 보조금과 국민연금의 총합인 최저연금액이 확정되어 있는 것이 아니고 그 폭이 확정되어 있으며, 도덕적 해이 현상을 방지하기 위해 일정액 수준까지는 국민연금수령액이 증가하면 최저연금액도 조금씩 증가하도록 설계되어 있다. 최저연금의 지급개시연령은 65세이다.

그 가입대상은 16세 이상이고(2004년 1월 1일부터 최저연령제한 폐지, 1999년까지 소급적용) 연 소득액이 16,300 SEK(스웨덴 크로네) 이상인 자이며, 소득상한제(연 소득 306,750 SEK, 월 약 2,650 유로)가 존재한다. 근로자의 소득이 16,300 SEK 미만이어도 고용주는 국민연금의 보험료를 납부하여야 한다. 이는 고용주가 국민연금보험료 납부를 피하기 위해 일부러 근로자의 소득을 낮게 책정하는 것을 방지함과 동시에 가입자도 여러 곳에서 근로를 하여 근로소득의 총합은 그 최저액을 훨씬 상회하지만 국민연금보험료 납부를 하지 않는 것을 막기 위한 조치이다. 연금진입은 61세부터 가능하며 퇴직정년은 67세이지만 1938년 이후 출생자는 퇴직연령제한도 없다.



<그림 3-3> 스웨덴의 최저연금제도

국민연금의 큰 부분은 소득비례연금이 차지하고 있다. 이 소득비례연금은 부과방식으로 운영되고 있으나 구제도의 ATP처럼 더 이상 확정급여형(DB)이 아니고 명목확정기여형(NDC: notional defined contribution)으로 되어 있다. 따라서 가입자

의 보험료부과소득 상한선 이하 소득의 18.5%가 국민연금의 보험료로 납부되는데, 그 중 16%는 이 소득비례연금제도로 유입되어 적립되는 것이 아니고 그 해의 소득비례연금의 지출에 충당된다. 물론 경과규정이 적용되는 과도기에는 16%에 해당되는 보험료수입의 일부가 구제도 하의 연금수급자의 연금지출에 사용된다. 당해연도의 보험료 수입이 당해연도의 연금지출에 사용되어 기금이 적립되지는 않지만 신제도 적용대상자의 명목상의 계좌가 개설되어 마치 자신이 납부한 보험료가 금융기관에 적립되는 것처럼 납부된 보험료와 그 수익이 기록되게 된다. 즉, 당해연도 연금지출 때문에 실제 기금은 적립되지 않지만 적립된 것처럼 계좌에 기록이 남게 되며, 마치 저축이 이자율에 의해 증식 되듯이 경제상황에 따른 소득상승을 고려한 수익률에 의해 증식된다.

퇴직은 61세부터 가능하며, 가입자가 퇴직하면 그가 납입한 보험료와 그 수익의 합이 그가 수령할 수 있는 연금의 총액이 된다. 이 금액을 그가 속한 동일연령의 연금수급권자의 평균기대여명과 연금인상률에 기초한 연금분리계수로 나누면 자신의 일년 연금액이 산출된다. 연금의 인상률은 1.6%로 정해져 있으나 경제성장률이 이보다 높으면 상향조정되고 이보다 낮을 경우에는 100% 보상이 되지 않아 1.6%보다 연금인상률이 낮아지게 된다. 61세 ~ 64세 사이의 조기퇴직자의 연금분리계수는 잠정적으로 계산되어 적용되며, 이들이 65세에 도달하면 재조정된다. 조기퇴직자에게는 일종의 감액된 부분연금이 지불될 수도 있다. 이 연금분리계수는 기대여명이 짧을수록, 경제성장률이 클수록 작게 계산되기 때문에 늦게 퇴직하면 할수록 그리고 경제성장률이 높을수록 연금액은 높아지게 되어 제도의 자동조절기능장치라 할 수 있다. 인구고령화가 진행되고 경제성장이 둔화되면 각 개인이 수령하는 연금액은 자동적으로 감소하게 된다. 따라서 이 소득비례연금액은 더 이상 확정급여가 아니고 경제상황과 인구노령화 진행상황에 따라 결정되어 연금액 증감에 대한 위험의 부담은 연금가입자가 지게 된다.

2) 추가연금

국민연금가입자가 부담하는 보험료산정 기준소득의 18.5% 중 2.5%는 소득비례

연금의 지출을 위해 사용되지 아니하고 가입자 개인의 구좌에 적립된다. 국민연금가입자는 은행, 보험사를 포함한 70여개의 금융기관이 운영하는 700여개의 기금에 이 적립된 보험료의 운용을 위탁할 수 있으며, 하루단위로 추가비용 부담 없이 그 기금을 변경할 수 있다. 스스로 기금운용을 위탁하지 않은 가입자는 국가가 운영하는 기금(PPM)에 위탁할 수가 있다. 따라서 이 추가연금은 본질적으로 일종의 정기적금과 그 성격을 같이 하며, 개인구좌가 설치된 완전적립방식의 연금제도로써 그 연금액의 산정은 보험수리적인 계산에 의해 행하여진다. 보험료 납부액이 동일하다해도 투자를 어떻게 하느냐에 따라 연금액이 달라진다.

3) 재원조달

앞에서 언급하였듯이 국민연금의 재원조달은 보험료산정 기준소득의 18.5%에 의해 이루어지며, 고용주와 근로자가 각각 절반씩 부담한다. 소득상한선이 존재하여 2003년 현재 306,750 SEK(월 소득 2.650 유로)¹⁴⁾에 달하고 있다. 그 이상의 소득은 국민연금 보험료부과 대상에서 제외된다. 그러나 직역연금에는 이 상한선이 존재하지 아니한다. 이 보험료산정 기준소득에는 임금 외에 각종 소득세 부과대상이 되는 소득이 포함되어 있다. 실업보험수당, 의료보험급여, 장학금, 병가수당 등도 여기에 포함된다. 실업기간이나 병가기간의 고용주가 납부하는 부분의 보험료는 국가가 부담한다. 소득공백기에 따른 연금액의 감소를 막기 위해 군복무기간, 재학기간, 자녀양육기간, 병가기간 등은 근로기간으로 인정하여 명목적 소득이 있던 것으로 간주하고 그것에 상응한 보험료를 납부한 것으로 간주한다.

3. 국가공무원연금(SPV: Statens Pensionsverk)

14) 이 금액은 2003년 연간 기초금액 40,900 SEK의 7.5배에 해당되는 액수이다. 구제도하에서 연금 보험료 부과소득상한선이 기초금액의 7.5배였다. 구제도하에서의 ATP 연금급여 산식은 한 해의 소득과 이 기초금액의 비율인 연금포인트를 계산하여 이루어졌다. 즉, $\text{기초금액} \times 60\% \times \text{평균연금포인트} \times (\text{기초금액 초과연수}) / 30$ 으로 표시되며 15/30 규정이라고도 한다. 소득이 높은 15년간의 소득이 연금산정에 포함되며, 최소한 30년을 가입하여야 연금수급권이 발생하기 때문이다.

1) 특 성

스웨덴 근로자의 90% 이상이 보충연금의 하나인 직역연금에 가입되어 있는데, 이는 세계에서 가장 높은 비율이다. 이 보충연금은 다른 나라와 마찬가지로 직역연금과 기업연금으로 대별되며 직역연금은 그 직역의 노조와 사용자 대표 간에 이루어지는 집단적 합의를 기초로 성립되는 반면, 기업연금은 대개 한 직장 내에서 노사 간의 합의에 의해 제도화된다. 스웨덴의 직역연금의 가장 두드러진 특징은 직역에 따라 차이가 거의 없어 제도 간의 이동이 자유롭다는 점이다. 국민연금에 소득상한제가 있어 소득이 이를 상회하는 근로자는 소득에 비해 상대적으로 낮은 연금을 수령할 수밖에 없는데, 이 직역연금이 그 부족분을 충족시킨다. 특히 직역연금은 중상위 소득층의 노후소득보장기능을 수행하고 있으며, 소득상한제가 없다.

스웨덴의 공무원직역연금은 공적연금체계의 보충연금에 해당되는 제도로써 국가공무원을 위한 공무원제도(SPV)와 지방공무원을 위한 공무원제도(KPA)로 이원화되어 있으나 그 구조는 거의 동일하다. 여기서는 국가공무원직역연금제도를 살펴보기로 한다. 스웨덴의 국가공무원연금제도 가입대상자는 국가공무원을 비롯하여 공공기업에 종사하는 직원이다. 다른 직역연금과 마찬가지로 연금의 수급부담을 비롯한 연금제도가 법률에 의해 규정되는 것이 아니라 사용자 측의 대표와 공무원 노조 간의 협상을 통한 합의에 의해 연금제도가 마련된다. 현재 실행중인 PA 03(Pension Agreement 2003)도 스웨덴 정부의 대표와 스웨덴 노조 및 공무원 관련 노조가 합의한 사항이다. 적립방식으로 운영되는 스웨덴 공무원연금은 수익률에 따라 연금액이 크게 달라진다. 공무원 노령연금에 관한 합의사항에 의하면, 공무원연금가입자가 소득의 2.3%에 해당하는 자신의 보험료 적립금을 관리하는 기금운용회사를 선정할 수 있게 되어 있다. 그러나 여기에는 경과규정이 있다. 23세 이상 공무원으로서 1943년 이후 출생자에게 이 새 규정이 적용되며, 항공관제사의 경우는 1948년 이후 출생자부터 이 규정이 적용된다. 2002년 이전에 퇴직한 공무원에게도 이 신규규정은 적용되지 아니한다.

공무원연금은 국민연금을 보충하는 기능을 수행하며, 퇴직연금 외에 유족연금 및

장해연금이 지급된다. 장해연금은 재직 중에 근무불능 상태가 되면 수급할 수 있고, 연금수급자가 사망할 경우 그 유족은 유족연금을 수급할 수 있다. 공무원연금의 가입자가 65세 이전에 퇴직하여도 이 장해연금과 사망의 경우 유족에 대한 보상권은 3개월간 유효하다. 또한 본인이 원하면 연금지급 개시 전 재직 중 사망할 경우 자신이 수령하게 될 연금의 일부를 유가족이 수령하도록 하는 제도도 도입되었는데, 이 경우 자신이 퇴직 후에도 생존하여 받게 되는 퇴직연금은 그 만큼 감액된다. 이 가족보호연금은 수시로 가입 탈퇴할 수 있는데, 자신의 적립된 보험료를 관리하는 금융기관에 따라 조금씩 그 규정이 다르다. 2003년 1월 1일부터는 부분연금도 시행되고 있다.

공무원연금제도의 가입자가 되기 위해서는 PA 91에 의해 18세 이상의 공공부문 종사자로서 정규근무시간의 최소한 20%를 근무하여야 하며, 계약직의 경우 일년에 3개월 이상 근무하여야 한다. 정규 퇴직연령은 65세이며, 그 전에 퇴직하면 자신의 연금을 운용하는 투자기관이 지급하는 정산된 연금을 65세부터 지급받는다. 연금지급액은 가입기간과 소득수준에 따라 결정되며, 적립된 보험료의 투자수익 또한 연금이나 퇴직급여액을 결정짓는 요인이 된다. 완전최대노령연금을 수령하기 위해서는 28세 이후 근무기간이 30년(360 개월)에 달해야 하며, 1992년 이전 가입자의 경우 20세 이후의 재직기간이 30년이면 된다. 28세 이상이면 대부분 보너스연금(Kspan Plus)에 가입되며, 이 경우 사용자가 소득의 약 2%에 해당되는 보험료를 추가로 납부한다. 이 2%는 공공부문보험공단(FSO)에 의해 운영되며, 가족보호기능(family protection)도 포함되어 있고 최소 수익률 3%가 보장되어 있다. 이 FSO는 연금체계의 3층에 해당되는 공무원 개인연금(Kspan Plus)도 관리하고 있다. 가입자는 매년 최초 적립금액, 수익률, 관리비용, 연말 적립총액 등 연금적립에 관한 사항을 통보받게 되어 있다. 조기연금수령은 61세부터 가능하다.

2) 재원조달

공무원연금은 적립방식으로 운영되며, 매년 노사 간에 합의된 보험료는 사용자가 전액 부담한다. 2003년 현재 23세 이상 가입자를 위한 보험료는 소득의 2.3%이며,

28세가 되면 추가로 사용자가 2%(Köpan Tjónste)를 더 부담하여 2003년 현재 연금보험료 산정기준소득의 4.3%를 납부하고 있다. 가입자의 소득이 국민연금 소득상한선인 월 2650 유로를 초과하지 않으면 공무원연금제도에서 지급하는 퇴직연금은 없으며, 현재 가입자의 70%가 이 범주에 들고 있다. 따라서 이들은 국민연금으로부터 받는 연금을 수령하게 되며, 구제도의 적용을 받는 경과규정에 의해 퇴직연금을 지급받는다. 소득의 4.3% 중 2.3%는 가입자 스스로가 선정한 기금운용회사에 의해 적립 및 증식되며, 현재 정부와 계약을 체결한 연금관리회사는 12개가 있고 각 회사는 여러 기금을 운영하고 있다. 가입자는 일 년에 한 번에 한해 기금을 관리하는 회사를 변경할 수 있다.

3) 연금급여

연금보험료 부과소득이 소득상한선을 초과하는 공무원은 소득수준에 따라 차등화 된 연금을 지급받게 된다. 국민연금과는 달리 공무원연금은 확정기여형(DC)과 확정급여형(DB)의 요소를 동시에 내포하고 있다. 소득이 소득상한선 미만인 공무원은 국민연금 외에 자신의 보수의 4.3%에 해당하는 보험료가 적립되어 기금운용회사에 위탁되어 증식된 재원에 의해 연금지급이 되기 때문에 자신이 얼마나 현명하게 기금운용회사를 선택하고 그 회사 내에서 어떤 기금을 선택하느냐에 따라 그 연금액이 좌우된다. 즉, 월 소득이 2,650유로 미만인 사람의 연금은 확정기여방식에 의해 정해진다. 반면에 소득이 위 상한선을 초과하는 경우는 소득수준에 따라 아래와 같이 연금급여액이 확정되어 확정급여방식이 적용된다. 다음 표는 이를 간단히 요약한 것이다.

<표3-2> PA 03에 따른 공무원연금 보험료와 지급률

소득수준	보험료율 (23세부터)	Köpan 보험료율 (28세부터)	확정급여연금	경과규정
소득상한선(기초금액의 7.5배 / 2,650유로) 미만	보험료부과 소득의 2.3%	보험료부과 소득의 2.0%	이 구간소득의 0%	적용(1943~1972 사이 출생자)

기초금액의 7.5배 ~ 20배 (2,650 ~ 7,000유로)	보험료부과 소득의 2.3%	보험료부과 소득의 2.0%	이 구간소득의 60%	적용(1943~1972 사이 출생자)
기초금액의 20배 ~ 30배 (7,000 ~ 10,600 유로)	보험료부과 소득의 2.3%	보험료부과 소득의 2.0%	이 구간소득의 30%	적용(1943~1972 사이 출생자)

스웨덴의 경우도 네덜란드의 경우와 마찬가지로 사용자의 대표와 공무원노조 및 관련노조의 대표의 합의에 의해 공무원연금의 보험료율이 정해지고, 국가의 간섭이나 법률에 의해 보험료율이 정해지는 것이 아니다. 경과규정이 더 이상 적용되지 않는 1972년 이후 출생자가 월 평균 8,000유로를 수령한다면, 국민연금제도와 위의 산식에 따라 그의 최대노령연금은 다음과 같이 계산된다.

- 국민연금으로부터 소득상한선 2,650유로에 해당되는 연금수령 : 2,650유로의 약 45%(수익률에 따라 35%정도가 될 수도 있음) = 1,190유로
- 2,650유로와 7,000유로 구간소득의 60% = 2,610유로
- 7,000 유로와 위 가입자의 소득 8,000유로 구간소득의 30% = 300유로

이상 a, b, c,를 합한 연금액의 총액은 4,140유로로서 평균소득 51.75%에 해당된다. 물론 세금, 사회보험료와 각종 정부에 대한 납부금을 고려한 순소득대체율은 이보다 훨씬 높다고 보아야 할 것이다. 평균소득이 2,650유로 미만인 공무원연금가입자가 수령하는 최대연금총액은 국민연금수령액에 확정기여형에 의한 공무원연금을 합한 금액으로서 대략 평균소득의 35% ~ 45%에 달할 것으로 전망하고 있다. 이 경우의 연금보험료의 총액은 국민연금보험료 18.5%에 공무원연금보험료 4.3%를 합한 22.8%이며, 국민연금의 추가연금보험료 2.5%와 공무원연금 4.3%중 가입자 개인이 자유로이 투자할 수 있는 2.3%를 합한 4.8%에 해당되는 보험료의 적립에 의해 지급되는 연금은 순수한 확정기여형의 연금으로서 그 액수는 불확실하다. 나머지 국민연금의 NDC에 의해 지급되는 부분(소득의 16%)과 공무원 보너스연금인 Kåpan Tjänstee(소득의 2%가 적립)도 확정기여형의 성격은 찾아보기 힘들다.

제3절 프랑스의 공적연금체계와 공무원연금

1. 공적연금체계

프랑스의 공적연금제도는 크게 보아 공적연금가입자의 68%정도를 차지하는 민간근로자를 위한 사회보장제도(Cnav, Cram, Crav, CGSS)의 하나인 기초연금과 보충연금, 전체 연금가입자의 21%정도에 해당되는 국가공무원과 지방공무원 및 공기업종사를 위한 특수직역연금제도(CPCM, CNRACL, 광산노동자, SNCF, BDF, RATP, EDF-GDF 등) 그리고 나머지 11%에 해당되는 자영업자(Organic), 자유업종사자(CNBF), 예술가(CANCAVA), 농업종사자를 위한 연금제도(MSA)로 분류해 볼 수 있다. 이처럼 프랑스의 공적연금제도는 가입자의 신분에 따라 세분화되어 있으며, 특수직역연금은 단층구조로 되어 있다. 즉, 프랑스의 공적연금체계는 단층 분리형의 구조를 지니고 있으며, 공무원연금제도는 CPCM(군인 및 국가공무원연금제도)과 CNRACL(지방공무원 및 병원, 기타공공기관 종사자)이 있다.

프랑스의 공무원연금제도는 19세기 동안에는 군인 및 공무원 등 공공부문 종사자의 사회보호를 위한 연금제도로써 각기 독립적으로 발전되어 오다가 1853년에 이르러서 통합적인 일반 공무원연금제도로 체계화되었다(1853.6.9법). 그 후 약간의 변천과정을 거쳐 현재의 국가공무원과 군인을 위한 연금제도는 1964년 12월 24일에 개정된 법률(CPCM)에 근거를 두고 있고, 지방공무원과 병원종사자를 위한 연금제도는 1965년 9월 9일에 개정된 법률에 의해 시행되고 있다.

프랑스도 독일이나 오스트리아의 경우처럼 공공부문 종사자 모두가 공무원의 신분을 부여받은 것은 아니지만, 독일이나 오스트리아의 경우처럼 계약직공무원의 제도는 없고 공법상의 계약에 의한 일반근로자의 신분을 유지하는 공공부문 종사자가 있다. 따라서 프랑스의 공무원연금법의 적용을 받는 공공부문 종사자는 정년이 보장된 국가 및 지방공무원이며, 주당 근무시간이 31.5시간 미만인 공무원과 정년이 보장되지 않고 공법상의 계약에 의한 공공부문 종사자는 공무원법의 적용대상에서 제외된다. 이들은 기초연금제도와 정년이 보장되지 않은 공공부문종사자를 위한 보충

연금제도(IRCANTEC)에 가입된다. 그 외 프랑스 공무원연금법의 적용대상은 병원 종사자, 법관, 직업군인 등이다.

국가공무원과 직업군인은 국가공무원 및 군인을 위한 연금법(CPCM)의 적용을 받고, 지방공무원과 병원종사자는 그들을 위한 별도의 연금제도(CNRACL)의 적용을 받고 있다. 양 제도의 급여구조는 동일하다. 공무원연금제도는 기초연금과 보충연금의 구별 없이 이 두 부분을 포함한다고 볼 수 있다. 민간근로자가 가입하는 보충연금의 경우 노사의 합의에 기초하여 연금제도가 운영되는 데 반해, 공무원연금제도는 법률에 의해 규정된다. 또한 국가공무원연금제도의 경우 연금기금이 존재하지 않아 연금은 국가예산에서 직접 지급된다는 점 또한 민간근로자가 가입하는 일반연금제도와 다르다고 할 수 있다.

2000년 현재 프랑스의 인구는 약 6천만 명에 달하고 있다. 그 중 공무원연금제도의 적용을 받는 재직공무원의 숫자는 병원에 종사하는 자를 포함하여 2002년 현재 약 4백만 명이고, 공무원연금수급자의 숫자는 약 253만 명에 달하고 있다. 그 분포를 보면 <표 III-6>과 같다. 한편, 2008년경에는 재직자 1명에 연금수급자 1명이 될 것으로 보여 연금부양률이 100%에 달할 것으로 예상된다. 이하 주요 제도의 내용 등에 대해서는 정규직 국가공무원과 군인을 위한 연금제도(CPCM)를 중심으로 분석하고자 한다.

<표3-3> 프랑스 공무원연금 가입자 현황

(단위: 명 / 2002년 말 기준)

구 분		재 직 자		연금수급자	
국가공무원 및 직업군인 연금	국가공무원	198만	230만	130만	187만
	직업군인	32만		57만	
지방공무원연금		97만		36만	
병원종사자 연금		73만		30만	
합 계		400만		253만	

자료 : www.fonction-public.retraites.gouv.fr/retraites/public/fag

2. 국가공무원과 군인 연금제도(CPCM)

1) 재원조달

CPCM제도는 가입자인 국가공무원이나 군인, 법관이 보수의 7.85%를 기여금으로 납부하도록 되어있다. 이 기여금은 국가의 일반예산에 편입되며, 연금지출은 정부예산에서 직접 충당된다. 즉 프랑스의 경우에도 오스트리아와 같이 재원의 일부분을 공무원이 부담하고, 나머지는 모두 국가가 부담하는 형태를 취하고 있다. 이와 같이 매년 정부예산에 의거 운영되기 때문에 연금기금도 존재하지 아니한다.

2003년 현재 국가의 부담은 324억 유로로서 공무원과 군인, 법관보수액의 51.9%에 달하는 높은 수준이다. 다시 말해 프랑스의 공무원연금은 연금의 구조적인 문제와 연금수급자의 증가로 인해 재직공무원에게 지급하는 보수의 절반 이상에 상당하는 금액을 연금수급자를 위해 사용하고 있는 것이다. 연금개혁이 이루어지지 않고 현행 제도가 계속 유지된다면 2020년경부터는 연금지출이 약 600억 유로에 달하리라 예상된다.

2) 연금급여

① 연금수급요건

국가공무원연금제도(CPCM)의 연금지급개시연령은 60세이며, 15년 이상 재직하여야 연금수급권이 발생한다. 직종에 따라 65세 내지 70세까지 근무가 가능하다. 가입기간이 15년 미만일 경우와 주당 근무시간이 31.5시간 미만인 경우에는 공무원연금법(CPCM)의 적용을 받지 아니하고, 기초연금(CNAVTS)과 보충연금(IRCANTEC)에 가입하게 된다. 이 때 공무원연금에 납부한 보험료는 각각 기초연금과 보충연금에 소급하여 이체된다. 공무원연금의 지급개시연령은 비록 60세이지만 여러 가지 예외조항으로 인해 60세 이전에 퇴직하는 경우가 많다. 2001년의 경우 60세 이전 퇴직자가 전체연금진입자의 40%를 차지하고 있다. 특별히 위험도가 높거나 고도의 육체적인 노동을 요구하는 현직(소위 category B: 교정직, 공공사업

근로자, 경찰관, 초등학교교사, 전화설비를 담당하는 프랑스 텔레콤의 기술직, 우체국 집배원 등)에 근무하는 공무원의 경우 15년 이상 근무하면 55세부터 연금을 수급할 수 있다. 또한 군인이나 3명 이상의 자녀를 둔 여성 공무원에게는 더 유리한 연금지급개시연령이 적용된다.公安직 경찰관과 세관 경비직에 근무하는 공무원의 경우에는 50세부터 연금을 수령할 수 있다. 하급 장교나 3명 이상의 자녀를 둔 여성공무원은 15년 이상, 일반 장교의 경우 25년 이상 근무하면 지급개시연령제한 없이 연금수령이 가능하다. 1984년 이래 근무상한 연령은 65세로 설정되었고 위에서 언급한 현장에서 근무하는 공무원의 상한연령은 일반적으로 65세보다 낮다.

② 연금산정 기준보수, 재직기간 및 지급률

연금산정 기준보수는 최종 6개월간의 수당과 상여금을 제외한 보수를 기준으로 한다. 연금지급률은 1년에 2%로 책정되어 있고, 최대가입기간 37.5년을 충족시키면 연금산정 기준보수의 75%에 해당되는 연금을 받게 된다. 연금급여산식을 정리해보면 다음과 같다.

$$\text{연금월액}(P) = W(0.3+0.02(n-15))$$

단, W: 연금산정기준월보수액, n : 재직연수($40 \geq n \geq 15$)

한편, 공무원이 유럽 이외의 지역에서 근무하는 경우에 근무지에 따라 1년당 3~6개월, 자녀가 있는 여성공무원의 경우 1인당 1년, 군인이 전쟁에 참가할 경우 1년당 3~6개월에 해당되는 만큼 37.5년을 초과하여 연금가입기간으로 인정된다. 그러나 이 경우 최대가입기간은 40년으로 제한되어 있어 연금지급률은 80%를 초과할 수 없다.

③ 장해연금

장해연금의 수급요건은 재직기간에 상관없이 공무원연금법의 적용을 받는 자가 장해를 당했을 경우이다. 장해연금의 산정은 장해의 업무관련성에 따라 다르다. 업

무와 무관한 일반장해가 발생했을 경우 장해연금액은 장해의 정도에 따라 결정된다. 일반장해가 발생하였으나 직무수행이 가능하면 연금산정 기준보수의 30%, 직무수행이 불가능하면 50%, 직무수행이 불가능하고 다른 사람의 도움이 필요한 경우에는 50%를 수령함과 동시에 기초연금에서 보장하는 간호보조원 비용 보조를 받을 수 있다.

장해가 업무와 관련하여 발생한 경우 재직기간에 따라 장해연금이 산정되는데, 장해의 정도가 60%이상이면 최근보수의 50% 이상을 수령하게 된다. 장해로 인해 다른 사람의 도움이 필요한 경우 연금액은 증액된다. 장해연금을 포함한 의료보험, 유족연금보험의 재원조달은 일괄적으로 CSG(contribution sociale g n ralis e)에 의해 보수의 약 7.1%(1998 1.1 기준)에 해당되는 보험료로 이루어진다.

④ 유족연금

유족연금에는 배우자 유족연금과 유자녀 연금이 있다. 배우자 연금수급권은 결혼기간이 최소한 4년 이상이거나 공무원 퇴직 전 최소한 2년 이상의 결혼기간이 있어야 한다. 결혼해서 자녀가 태어나거나 배우자가 재혼하지 않을 경우 이 조건은 불필요하다. 위의 조건이 충족되었을 경우 받을 수 있는 유족연금액은 남편이 사망했을 경우 그 남편인 퇴직 공무원의 연금액의 50%에 상당하는 금액이며, 최저유족연금 제도가 있어 2000년 1월 1일 현재 최저 유족연금액은 일년에 6,541.59유로이다. 공무원인 부인이 사망하는 경우 다른 조건은 위와 동일하나 유가족인 남편이 60세 이상이 되고 21세 미만의 자녀가 있는 경우에만 유족인 그 남편에게 유족연금수급권이 발생하게 된다. 유자녀는 생존해 있는 아버지가 직무수행 불능으로 인해 장해연금수급권이 있을 경우에만 유자녀 연금수급이 가능하다. 그렇지 않은 경우에는 유족인 아버지가 유족연금의 우선수급자가 되며, 유자녀는 사망한 어머니의 퇴직연금의 10%를 유자녀 연금으로 지급받는다. 유족인 남편이 수령하는 유족연금은 사망한 처가 받던 퇴직연금의 50%이고, 추가적인 수당을 포함하여 유족인 남편이 수령하는 최저 유족연금은 1999년 12월 31일 현재 7,419.78 유로이다. 21세 미만의 고아가 받는 유자녀 연금은 그 유자녀가 근로능력이 없는 경우에는 지급기간이 연

장되며 각각 부모가 받던 연금의 10%를 수령한다.

3. 지방공무원 및 병원종사자 연금제도(CNRACL)

지방공무원 및 병원종사자 연금제도(CNRACL)는 재원조달방법을 제외하고는 급여체계 등에 있어서 국가공무원연금제도(CPCM)와 차이가 없다. CNRACL은 공무원이 납부하는 기여금은 보수의 7.85%로서 CPCM과 같지만, 지방자치단체와 병원에서 보수의 25.6%를 부담하는 점이 CPCM제도와 다르다. CNRACL제도는 부과방식의 재정방식에 의한 사회보험으로 운영되고 있어 부양제도 성격의 국가공무원연금제도(CPCM)와는 구별된다. 즉 자체의 재정으로 연금수지균형이 달성된다. 현재로서는 연금재정의 흑자가 발생(2000년 27조 유로)하고 있으나 연금개선위원회(COR: le Conseil d'orientation des retraites)의 시뮬레이션에 의하면 2010년경부터 적자로 전환될 것으로 예상된다. 현행제도가 계속 유지된다면 적자액은 2010년에 약 6억 유로, 2040년경에 205억 유로에 달할 것으로 예상된다. 현재 프랑스의 공적연금제도 간의 재정보조원칙에 의해 지방공무원연금의 흑자에 의해 SNCF, 광부연금, 예술가를 위한 연금 등의 재정적자가 일부 보전되고 있다.

제4절 독일의 공적연금체계와 공무원연금제도

1. 공적연금체계

독일의 공적연금체계는 단층분리형체제의 구조를 취하고 있다. 대부분의 근로자가 기업연금과 개인연금에 가입하고 있는데, 기업연금의 보장여부는 노사 간의 합의에 의해 결정되며, 개인연금은 세제상의 혜택 등을 통해 장려되고 있다.

독일의 공무원연금제도는 사회보험의 하나인 연금보험이라기보다는 일종의 부양제도인 점이 큰 특징이다. 이는 부양제도가 경제적으로 더 효율적이라거나 사회적으

로 더 타당성을 지녀서가 아니라 역사적인 이유로 인하여 현재의 제도로 발전하였다고 볼 수 있다. 그 연원을 거슬러 올라가 보면 이를 이해할 수 있다. 이미 18세기에 봉건제후의 종자(從者)들이었던 자가 프로이센이라는 국가의 공무원(관리)으로 승격되었다. 이것은 봉건제후나 군주와의 주종관계가 완전히 청산된 것은 아니고 그 관계가 한 국가의 전체이익을 위한 관계로 확대된 것을 의미한다. 이렇게 의무가 확대되면서 국가전체의 이익의 보존과 객관적인 법체계의 유지를 위해 일찍이 전문적인 직업공무원제도의 발전은 자명한 것이었다. 그리하여 행정업무의 전문화가 지속적으로 진행되어 19세기 초에 이미 근대적인 의미의 전문적인 직업공무원제도의 기초가 확립되었다. 그 후 군주제가 종언을 고하고 1919년에 성립된 바이마르공화국의 헌법 제130조는 “공무원은 한 정당의 종사자가 아니라 사회전체의 종사자이며, 정치적 신념의 자유와 결사의 자유를 향유한다.” 라고 규정하였으나, 나찌정권에 의해 이 조항은 1933년에서 1945년 동안 유린당했다. 1949년에 제정된 기본법(Grundgesetz : 현재 독일 연방헌법에 해당됨) 제33조제4항은 공권력 행사권이 부여된 공무원에게 유리한 유보조항을 마련해 다시 새로이 직업공무원제도의 기초를 확립하였으며, 동 조 제5항은 역사적으로 형성되어온 직업공무원제도를 인정하여 공무원의 국가에 대한 권리와 의무, 국가의 공무원에 대한 권리와 의무를 명문화하고 있다.

독일 공무원의 보수와 재해보상 및 연금은 국가의 공무원에 대한 부양의무를 규정한 바로 이 기본법 제33조제5항, 즉, “역사적으로 형성되어 전수된 직업공무원제도의 원칙”에 그 근거를 두고 있다. 이 조항에 따르면 “국가는 공무원이 재직 중에 신체상의 재해를 입었을 경우 그리고 퇴직하였을 경우 그가 수행하는 구체적인 업무가 아니라 그의 직위에 상응하여 그와 그 가족을 위한 적절한 생계보장을 해주어야 한다.” 라고 되어 있다. 이러한 규정이 갖는 의미는 적절한 보수와 소득보장이 확보되어야만 공무원이 자신의 직업에 충실할 수 있다는 것이다. 즉 공무원이 경제적으로 독립되어야만 직업공무원제도가 확립되어 자신에게 부과된 임무를 국가 전체를 위해 공정하게 수행할 수 있다고 보는 것이다. 이러한 의미에서 공무원의 보수의 성격은 노동시장에서 결정되는 민간근로자의 임금과는 그 성격이 본질적으로

다르다. 민간근로자의 임금은 그의 생산성에 대한 직접적인 대가이지만 공무원의 보수는 그 공무원의 업무성과와는 직접적인 상관없이 자신의 전 생애 노동력을 국가 전체를 위해 제공하여 규정에 정해진 의무를 수행하는 것에 대한 반대급부로서의 부양비에 해당된다. 따라서 공무원의 보수는 시장의 원칙인 생산성에 의해 평가되는 것이 아니라 그에게 주어진 직위와 거기에 따른 의무수행에 의해 정해진다. 이러한 국가의 공무원의 대한 부양의무는 보수에만 적용되는 것이 아니라 공무원을 위한 재해보상과 연금에도 적용된다.

독일의 공무원연금제도는 연방공무원, 주정부공무원, 지방공무원 및 사법부의 판사에게 적용된다. 공공부문에 근무하는 계약직공무원들은 일반 법정연금과 보충연금에 가입하도록 되어있다. 장관은 공무원이 아니어서 공무원연금법의 적용을 받지 아니하고 정치가를 위한 연금법의 적용을 받는다. 독일 기본법 제33조제4항은 공권력의 행사가 요구되는 공공부문의 업무는 국가에 대해 성실의 의무가 있는 공무원이 수행한다고 규정함으로써 사법상의 근로계약에 의해 근무하는 계약직공무원은 공권력의 행사가 필요 없는 부문에 근무하는 직원을 의미하게 된다. 따라서 그들의 임금은 국가와 그들이 소속된 노조와의 임금협상에 의해 결정되는 반면, 공무원의 보수는 공무원 보수에 관한 법률에 의거 결정 지급된다.

2000년 6월 30일 현재 독일 인구는 약 8,220만 명에 달하며, 그 중 경제활동인구는 3,660만 명이다. 그 중 공공부문에는 약 4,835,300명의 인원이 종사하고 있는데, 그 중 공무원연금법의 적용을 받는 공무원과 판사의 숫자는 약 1,616,000명에 달한다. 공무원연금의 적용을 받는 공무원 중 연방공무원 10%, 주정부공무원 47%, 지방자치단체공무원 33%, 그리고 나머지 10%는 기타 공공단체에 근무하는 공무원이다. 한편, 공공부문에 근무하는 직원 중 계약직공무원은 총 3,032,700명에 달해 전체 공공부문종사자의 약 63%를 차지하는 반면 공무원연금의 적용을 받는 인원은 33%에 불과하다. 나머지 4%에 해당하는 186,600명은 군인인데, 이들은 별도의 군인연금법의 적용을 받는다.

2001년 1월 1일 현재 연방정부, 주정부, 그리고 지방자치단체의 공무원연금과 군인연금의 급여를 받는 인원은 유족연금수령자를 포함하여 약 864,000명이다. 그

중 퇴직공무원, 퇴직판사, 퇴역군인으로서 연금을 수령하는 자는 544,000명(약 62.9%)이며, 나머지는 유족연금수급자이다. 구 독일연방철도청의 연금수급자중 146,000(전체의 59.9%)명이 퇴직한 철도공무원, 구 독일연방우체국의 연금수급자중 206,000(전체의 76%)명이 퇴직한 우체국의 공무원으로서 연금을 수령하고 있고, 나머지는 유족연금수령자에 해당된다. 기타 공공단체에서 퇴직한 공무원은 13,000명으로서 연금수령자의 63.2%를 차지하며, 그 나머지는 유족연금수령자이다.

2. 공무원연금제도의 특성

1) 재원조달

독일 공무원연금의 지출은 회계 상 인건비의 일부로 처리되며 국가의 매 년도 예산에 의해 그 소요재원이 충당된다. 즉 공무원연금의 지출을 위한 재원은 전적으로 조세에 의한 국가부담에 의존하고 있다. 민영화된 정부기업의 퇴직공무원의 연금 지급은 국가가 하지만 그 민영화된 기업은 그 기업이 민간인을 고용했다라면 지불했을 임금과 사회보험비용을 정부에 이체하도록 되어있다.

연금수급을 위한 공무원 개인의 기여금 부담은 없다. 다만, 공무원의 기여금 납부가 없는 대신 공무원의 총 보수 산정에 이 점이 반영되어 그 만큼 총보수가 낮게 책정된다. 그러나 보수나 연금이 위에서 언급한 것처럼 직무수행에 대한 임금의 성격이 아니라 종신직으로서 공무원직에 대한 총체적인 부양금의 성격을 띠는 것이므로 기여금의 부담 그 자체가 중요한 것이 아니라 공무원이 자신의 재직 시와 퇴직 후의 생계유지에 적절한 급여를 받는 것이 중요하다. 이러한 부양의 원리는 공무원으로 하여금 생계에 대한 걱정 없이 자신의 직무수행에 충실하도록 하려는 배려에서 비롯된 것으로 공무원은 자신의 노후소득보장을 위해 기여를 할 의무가 없고 국가에 전적으로 노후소득보장 책임이 있다. 공무원이 자신의 퇴직급여를 위한 기여를 해야 한다면 그 만큼 그의 총보수가 인상되어야 할 것이다. 퇴직 후에도 공무원의 신분에는 변함이 없고 다만 근무를 수행하지 않고 있을 뿐이며, 퇴직 후에도 국가에

서 필요한 경우 다시 직무를 수행해야 하는 의무가 있다. 그렇기 때문에 공무원연금의 성격은 보수의 후불이 아니라 비록 금액이 감소하였으나 보수의 연장으로 보아야 할 것이다.

2000년 말 현재 연방정부, 주정부, 그리고 지방자치단체의 연금지출은 약 220억 유로(한화 약 30.8조원)에 달하고 있고 그 중 연방정부의 연금지출은 48억 유로, 주정부의 연금지출은 146억 유로, 지방자치단체의 연금지출은 27억 유로이다. 연금지출이 인건비에서 차지하는 비율은 연방정부의 경우 18%, 주정부의 경우 16%, 지방자치단체의 경우 7%¹⁵⁾를 차지해 상대적으로 지방자치단체의 연금지출이 낮은 편이다. 연방정부의 총예산 2,444억 유로(한화 약 342 조원) 중에서 인건비는 265억 유로(한화 약 37조)로서 인건비가 연방정부의 예산에서 차지하는 비중은 약 10.8%이므로 연방정부예산에서 연방정부의 연금지출이 차지하는 비중은 약 1.94%(0.18×0.108), 주정부의 경우 총 예산 2,493억 유로 중 인건비는 938억 유로로서 주정부 예산의 37.6%에 달해 주정부의 연금지출은 약 6.02%(0.376×0.016), 지방자치단체의 경우 총예산 1,451억 유로 중 인건비는 392억 유로로서 지방자치단체 예산에서 인건비가 차지하는 비중이 27%이므로 지방자치단체의 연금지출이 지방자치단체의 총 예산에서 차지하는 비중은 약 1.89%(0.27×0.07)에 달해 주정부의 연금지출 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

2) 연금급여

① 연금수급요건

독일 공무원연금제도의 연금수급권은 공무원이 65세 정년이 되어 퇴직하거나 정년에 도달하지 않더라도 63세 이후 자신의 신청에 의해 또는 공무상 장애로 인하여 더 이상의 근무가 불가능하다고 인정되면 발생된다. 공무상 장애로 인해 연금수급권

15) 자료의 제약 상 공무원연금법의 적용을 받지 못하는 계약직공무원이 포함된 전체공공부문종사자에 대한 인건비를 기준으로 한 것이기 때문에 공무원연금법 적용대상자의 보수대비 비용부담률은 훨씬 높아질 수 있다.

이 발생하는 경우 일정한 조건이 충족되면 증액연금이 지급된다. 경찰직, 소방직, 형무소관리직 공무원의 정년은 60세이며, 중급장해자의 조기연금 신청연령은 60세이다. 한편, 연금수급권 확보를 위한 최소가입기간은 5년이며, 일반적으로 연금수급권이 발생할 때까지 공무원으로 근무를 해야만 공무원연금을 수급할 수 있는 신청권이 발생한다. 연금수급권이 발생하기 전에 공무원직을 탈퇴하거나 상실당하면 해당 공무원재직기간은 일반법정연금제도에 편입되게 된다.

② 연금산정 기준보수

연금산정기준이 되는 보수는 연금수급권이 발생하기 전 적어도 최종 3년간 수령했던 봉급, 가족수당, 공무원보수에 관한 법률에서 규정한 연금산정에 포함되는 수당을 합한 금액이다. 이 연금산정에 포함되는 수당에는 고도의 직무를 수행하는 경우 지급되는 직위수당이 있다. 위험수당이나 초과근무수당, 직무수당은 연금산정 기준보수에 포함되지 아니한다.

③ 연금산정 재직기간

연금산정기초가 되는 재직기간에는 공무원으로 근무한 기간, 군복무 기간 혹은 직업군인으로 근무한 기간, 공공부문에 사법상의 근로계약을 체결하여 직원으로 근무한 기간, 직업교육기간 등이 포함된다. 자녀양육을 위한 무급의 휴직기간은 원칙적으로 연금산정 재직기간에 포함되지 아니하나 업무상 필요로 인해 휴직이 서면으로 인정된 기간은 포함된다. 독일연방공화국의 이익을 위해 다른 국가기관이나 EU, UN등의 국제기구에 근무하기 위해 휴직한 기간은 연금산정 재직기간에 포함된다. 그러나 일반법정연금의 경우처럼 자녀양육에 해당되는 기간에 대하여는 일정한 조건이 충족되면 그 기간을 연금산정기초가 되는 재직기간에 포함시키지 않는 대신 연금 외에 일정한 가산금을 지급한다.

④ 연금지급률 및 연금연동

재직기간 매1년당 연금지급률은 종전까지 1.875%였으며, 재직기간의 상한인 40

년에 달하면 기준보수의 75%에 상당하는 연금을 받을 수 있었다. 그러나 1998년에 이어 2001년에 연금법이 개정됨으로써 2010년까지 매1년당 연금지급률이 1.79375%로 하향 조정되어 재직기간이 40년인 경우 연금지급률이 최대 71.75%에 달하게 된다.

독일 공무원연금의 산식은 2002년까지 “기준보수(W)×재직기간(n)×0.01875”였다. 그러나 2003년부터는 1.875%에 해당되는 매1년당 연금지급률이 점진적으로 하향 조정되어 2010년부터 1.79375%가 된다. 즉 2003년 이후의 연금지급률은 “기준보수(W)×재직기간(n)×0.0179375”가 되는 것이다.

이렇게 산출된 공무원연금액은 공무원 보수에 관한 법률에 의거한 보수인상의 경우와 마찬가지로 경제상황의 변동과 소득변화를 고려하여 조정된다. 즉 공무원연금은 현직공무원의 보수에 연동하여 조정된다.

이상에서 언급했듯이 공무원의 연금은 일반 법정연금보험에서 지급되는 민간근로자의 연금과는 달리 연장된 보수의 성격이 강하다고 할 수 있다. 공공부문에 종사하는 공무원이 아닌 직원들이 가입된 일반 법정연금이나 보충연금은 보험의 원리가 유지되어 자신이 부담하는 보험료와 연금과의 연관성이 존재한다. 법정연금이 과세되지 않는 반면, 공무원연금은 보수의 일부로 보아 과세대상이 된다. 그러나 연간연금수령액이 3.000유로 미만이면 면세된다.

⑤ 조기연금 및 장해연금

법정퇴직연령인 65세(소방직, 경찰직, 형무소관리직은 60세, 중증 장애인 63세) 이전에 퇴직하면 조기 퇴직한 매1년당 일정률의 연금액이 감액된 조기연금이 지급된다. 그 감액률은 매1년당 3.6%이며, 최대 10.8%(3년×3.6%)를 초과하지 아니한다. 공무원이 공무상 장애나 질병으로 인해 직무수행이 불가능해져서 60세 이전에 퇴직할 경우 60세에 미달되는 기간의 2/3를 연금산정기초가 되는 재직기간에 산입한다. 공무상 장애로 인해 장해연금을 수령하는 경우 그 연금액은 최소한 연금산정 기준보수의 66.66%에 달하며, 공무원연금법에 규정한 일정한 요건을 충족하면 증액된 장해연금을 수령할 수 있다.

⑥ 최저연금 및 연금보너스

공무원연금제도에는 최저연금이 설정되어 있다. 최저연금은 가족수당을 포함한 연금산정 기준보수의 35%에 상당하는 금액이며, 이 최저연금이 본인에게 유리하면 이것을 선택할 수 있다. 2002년 1월 현재 최저연금액은 1,237.18유로(구 서독공무원)와 1,116.53유로(구 동독공무원)이다.

현직공무원과 마찬가지로 공무원연금수급자도 매년 12월에 소위 “성탄절 수당”을 연금보너스 형태로 지급받는데, 그 액수는 구 서독공무원의 경우 연금수령액의 86%, 구 동독공무원의 경우 64.5%에 달한다. 이 연금보너스는 국가가 임의로 추가 지급하는 연금이 아니라 법률에 근거하여 매년 12월에 지급하는 일년 연금액의 일부일 따름이다. 즉 일반 법정연금의 경우는 매년의 연금총액을 12등분하여 매월 지급하는 반면, 공무원연금의 경우 매월 연금의 일정부분을 무이자로 따로 적립하여 그 적립된 부분을 한 해의 마지막 달인 12월에 지급하게 되어있다.

⑦ 유족연금

공무원연금을 수령하던 퇴직공무원이 사망하면 유족에게 일시금으로 지불되는 사망조위금 외에 배우자유족연금과 유자녀연금을 지급한다. 배우자유족연금은 사망한 공무원이 수령하던 퇴직연금의 60%에 상당하는 금액이며, 구 서독공무원의 경우 최저 배우자유족연금은 754.58유로, 구 동독공무원의 경우 682.19유로이다. 유자녀연금은 한쪽의 부모가 생존한 경우 사망한 공무원이 수급하던 연금의 12%, 양쪽 부모가 다 사망한 경우 20%, 공무원이 사고로 사망한 경우 유자녀연금은 30%이다.

제5절 미국의 공적연금체계와 공무원연금

1. 공적연금체계

미국은 1935년에 일반근로자와 자영업자를 적용대상으로 하는 노령·유족·장해보험(Old-Age, Survivors and Disability Insurance : OASDI)제도가 도입된 이래 이를 근간으로 공적연금제도가 발전하여 오고 있다. 이외에 특수직역을 대상으로 하는 제도로서 철도퇴직제도(Railroad Retirement System: RRS), 연방공무원연금제도(CSRS, FERS), 군인연금제도(Military Retirement System: MRS) 및 수많은 주·지방공무원연금제도가 있다.

각 직역연금제도는 초기에는 독자적인 제도로 발전하여 오다가 점차적으로 미국의 대표적인 공적연금제도인 OASDI제도와 적용대상, 급여구조 및 재정 면에서 직·간접적으로 연계되는 방향으로 변천하였다. 미국의 OASDI제도는 일반피용자뿐만 아니라 특수직역종사자 및 자영업자도 그 적용대상으로 하고 있어 근로소득자의 대부분을 포함하고 있다. 철도퇴직제도는 민간의 특수직역인 철도직원을 위한 공적연금제도로 독자적으로 운영되고 있지만, 가입자의 제도 간 이동 및 재정교류 면에서 OASDI와 밀접한 연관관계를 가지고 있다.

연방공무원을 위해서는 1984년을 기점으로 공무원의 채용년도에 따라 구별되는 두개의 산·구연금제도가 공존하면서 분리 운영되고 있다. 1983년의 연금개혁 조치에 따라 1984년 이전에 임용된 공무원은 기존제도인 CSRS(Civil Service Retirement System)의 적용을 받고 있는 반면, 1984년 1월 1일 이후에 신규 임용된 연방공무원은 신공무원연금제도인 FERS(Federal Employees Retirement System)의 적용을 받고 있다. 이 신제도는 제도자체 내에서 OASDI연금도 동시에 제공하고 있어 미국의 연방공무원도 기본적으로는 OASDI제도의 가입자가 된다.

한편, 미국에서는 연방공무원과 주·지방공무원의 연금제도가 각각 독자적으로 분리 운영되고 있는 것이 특징이다. 주·지방공무원은 OASDI의 당연적용대상에서 제외되고 있지만, 1954년 이래 주·지방공무원연금제도에 덧붙여 단체단위로 OASDI에 임의가입(이충보장)할 수 있었으므로 현재 주·지방정부의 약 70%가 OASDI제도의 임의가입 적용을 받고 있다.

여기서는 공무원연금과 밀접한 관련이 있는 OASDI제도와 개혁 이후의 FERS제도의 주요내용에 대해 살펴보도록 한다.

2. 노령·유족·장해보험(OASDI)

노령·유족·장해보험은 미국의 대표적인 공적연금제도인 동시에 신공무원연금제도(FERS)의 제1층 연금부분을 구성하고 있는 제도이다. 특수직역단체로서 OASDI의 마지막 적용제외그룹이었던 연방공무원이 1983년 연금개혁으로 OASDI에 적용을 받음으로써 미국 사회보험의 기초적인 통일이 이루어지게 된 동시에, OASDI가 미국 국민의 대부분을 포함하게 되는 제도로 발전하였다.

1935년에 제정된 ‘사회보험법’의 제정 당시에는 그 적용범위가 민간피용자에 국한되었으나 그 적용범위가 계속 확대되어 현재는 일정수입 이상(2004년 기준으로 분기별 900달러 이상)인 거의 모든 고용주, 근로자, 자영업자는 원칙적으로 강제 적용이 되고 있다. 그러나 예외적으로 목사, 외국정부와 국제기관의 종사자, 농업노동자 및 가사피용자, 주·지방공무원 등에게는 임의적용이 되고 있다.

1) OASDI의 기본 구조

OASDI급여에는 노령연금, 장해연금, 유족연금 등의 세 가지 기본연금과 부양가족에게 지급하는 피부양자연금이 있다. 이러한 OASDI제도의 급여를 수급하기 위해서는 공통적으로 일정기간 이상의 가입기간 요건을 충족시켜야 하는데, 이 가입기간 요건에 상당하는 개념이 ‘피보험자격(insured status)’이다. 이는 완전피보험자격과 준피보험자격으로 구분된다. 완전피보험자격은 노령·장해·유족연금 등의 수급권발생 당시 가입기간 요건을 완전히 충족시킨 상태를 말하는데, 통상 40분기(quarter) 이상, 즉 10년 이상의 가입기간을 가질 것을 필요로 한다. 이 때 한 분기(피용자의 경우 책력상의 3개월)가 가입기간으로 인정되기 위해서는 일정한 소득수준 이상의 수입이 있는 취업상태에 있어야 한다. 준피보험자격은 가입자의 OASDI제도 가입기간이 불완전한 상태로 급여사유발생(퇴직연령 62세, 가입자의 사망 또는 장해) 분기로부터 역으로 13분기 중 6분기 이상의 가입기간을 가진 경우에 주어지고 있다. 준피보험자격을 갖춘 자는 노령연금은 수급 받을 수 없으나 장해·유족연금 수급권은

위의 가입기간 요건을 충족시킨 경우 획득할 수 있다.

OASDI제도의 노령·장해연금은 ‘기본연금액’ (Primary Insurance Amount: 이하 PIA)의 백분율로 산정되고 있다. 이러한 기본연금액을 산출하기 위하여 우선 평생소득개념에 입각한 소위 ‘재평가된 월평균소득’ (Average Indexed Monthly Earnings: 이하 AIME)을 계산하여야 한다. 재평가된 월평균소득을 구하기 위해서 우선 가입자의 가입기간중의 매년 실제소득을 일정시점을 기준으로 지수화 하여 합산한 후 재평가월수로 나누어 구하게 된다. 즉, 재평가년도의 가입자 임금수준을 평가년도의 평균근로자의 임금에 대한 상대비율을 구한 다음, 이를 합산하여 총재평가대상월수로 나누어 전체소득체계상에서 해당근로자의 지위를 구한다. 이 때 연도별 재평가소득 중 가장 낮은 5개년도의 재평가소득은 제외한다. 그리고 해당근로자가 생애근로기간 동안 누렸던 평균월임금지수에 수급권 발생 2년 전의 총가입자평균임금수준을 곱하면 화폐적인 생애평균월소득이 산출된다.

위와 같이 계산된 가입자의 재평가된 월평균소득을 다시 3단계로 구분한 후 소득구분(bend point)에 따라 각기 다른 지급승률을 적용하여 구하면 기본연금액(PIA)이 구해진다. 2004년 기준에 의하면, 612달러까지가 1단계(M1)로 90%, 612~3,689달러까지가 2단계(M2)로 32%, 3,689달러 이상은 3단계(M3)로 15%가 적용되어 소득단계가 낮을수록 높은 지급률이 적용됨을 알 수 있다. 즉, 기본연금액은 다음과 같은 산식으로 구해진다.

$$\text{기본연금액(PIA)} = 0.9 \text{ M1} + 0.32 \text{ M2} + 0.15 \text{ M3}$$

소득구분은 전체임금근로자의 연평균임금의 상승에 따라 자동적으로 조정되며, 일반적으로 재평가소득월액(AIME)이 적을수록 기본연금액이 상대적으로 크게 되어 저소득자에게 유리하도록 되어있다. 이처럼 소득구분과 그에 따른 상이한 지급승률의 적용으로 소득재분배 효과가 발생한다.

연금액 인상방법에 있어 OASDI제도에서 지급되는 모든 연금은 1972년 이래로 소비자물가상승률의 변화에 따라 조정하여 그 실질가치를 보전하고 있다. 한편, 1983년의 사회보장법 개정에서는 연금재정 문제와 관련하여 3% 이상의 소비자물

가상승이 있을 경우에만 연금연동이 자동적으로 이루어지도록 하였으나, 1986년의 법개정에서 다시 3% 이상의 물가상승 조건을 삭제하고 매년의 소비자물가상승률에 따라 연금이 자동적으로 연동되도록 하고 있다.

2) OASDI 연금의 종류

OASDI 급여에는 앞서 설명한 바와 같이 노령연금, 장애연금, 유족연금 등의 세 가지 기본연금과 부양가족에게 지급하는 피부양자연금이 있다.

노령연금은 가입자가 65세에 달하고 완전피보험자자격(40분기이상 가입기간 충족)이 있을 때 기초연금액의 100%를 받게 되는데, 이를 완전노령연금이라 한다. 그러나 62세부터도 완전피보험자격을 갖추고 있으면 수급권이 발생한다. 이때에는 일정한 비율로 감액된 노령연금을 수급하게 된다. 조기노령연금을 수급할 경우 65세를 기준으로 조기수급 1개월 당 9분의 5%씩 감액되며, 예를 들어 62세부터 연금을 수급할 경우 연금액은 PIA의 80%가 된다. 반면, 연기노령연금의 경우는 70세까지 수급지연이 가능하며, 수급 지연되는 1개월 당 4분의 1%(즉 연 4.5%)씩 증액되어 70세부터 수급시의 연금액은 PIA의 115%가 된다. 현재 완전노령연금의 지급개시연령은 65세이나, 1983년의 법개정은 동 개시연령을 2000년부터 시작하여 단계적으로 67세까지 상향조정하도록 하는 계획을 세워놓고 있다. 이 계획에 의하면 완전노령연금의 지급개시연령을 점차적으로 각 출생연도에 따라 상향조정되어 2005년에는 66세로 되고, 2022년부터는 67세로 된다.

장애연금은 기준퇴직연령(65세) 전에 장애가 발생하고, 장애발생 40분기 전 중 20분기(5년) 이상의 가입기간 요건을 충족시킬 경우에 완전피보험자자격의 수급권이 발생된다. 단, 연금지급은 장애판정 후 5개월간의 대기기간 경과 후에 행해진다. 연금액은 노령연금과 동액으로 기본연금액의 100%이다. 준피보험장애의 경우에도 동일한 연금이 지급되고 있다. 다만 피부양자연금수급권의 대상자만 제한된다.

유족연금은 가입자가 사망하고 사망 당시 일정한 연금수급자격을 취득하였을 경우에 지급된다. 완전피보험자자격을 갖춘 경우에는 사망한 가입자의 배우자, 자녀, 및 부모 등이 수급대상이 되며, 준피보험자자격을 갖춘 경우에는 가입자의 부모를 제

외한 자녀 및 자녀를 양육하고 있는 배우자만이 수급대상에 속한다. 배우자유족연금의 경우는 배우자가 65세 이상이거나¹⁶⁾ 또는 50세 이상이고 장애상태일 경우, 배우자의 연령에 관계없이 16세 이하의 자녀나 장애자녀를 부양하고 있을 경우에 지급된다. 고아연금의 경우는 자녀가 미혼이고 18세 이하이거나 19세 이하의 취학상태 또는 18세 이상의 심한 장애상태에 있을 경우에 지급될 수 있다. 그리고 부모연금은 보험지급사유 발생시 가입자의 부모가 적어도 절반이상 해당가입자에 의해 부양되고 있을 때에 한하여 지급된다. 각 유족연금액은 사망한 가입자의 기본연금액을 기준으로 산정되는데, 수급대상자별로 금액이 다르게 책정되어 있다. 보통 일정한 요건을 갖춘 유족의 경우 기본연금액의 75%~100% 범위 내에서 수급할 수 있다.

마지막으로, 노령·장애연금수급자에게 부양가족이 있는 경우에 피보험연금수급자 본인의 기본연금액의 50%가 추가 지급되는 소위 피부양자연금이 있다. 즉, 62세 이상의 배우자가 자기 자신의 연금수급권이 없거나 그 액수가 적을 경우, 배우자의 연령에 관계없이 배우자가 16세 이하의 장애자녀를 부양하고 있을 경우 또는 18세 이하의 자녀가 혼전이거나 장애상태일 때 또는 19세 이하로 취학중일 경우가 이에 해당된다.

3) 재원조달 및 관리운영

OASDI의 재정운영방식은 제도발족 당시 적립방식을 채택하였다가 1939년부터 당해년도의 필요지출수요를 당해년도 보험료 등의 수입으로 충당하는 완전부과방식(pay-as-you-go system)을 채용하였으며, 1983년 연금개혁이후에는 상당한 적립금을 보유하는 수정부과방식을 채택하고 있다.

OASDI의 재원은 피보험자의 사회보장세(social security tax)와 이에 상당하는 보험료(일반고용자 기여금, 연방·주·지방정부 부담금) 이외에 비기여 급여비용조달을 위한 국고보조금, 1984년부터 실시된 연금과세수입 이월금 및 적립금의 운용수입으

16) 배우자가 60세부터도 연금을 수급할 수 있으나 이때에는 65세 이전 수급연수 매1년에 대하여 약 0.5%씩 감액된 연금이 지급된다.

로 구성되어 있다. 사회보장세는 목적세 형식으로 근로소득에 부과 징수되지만, 실질적으로 보험급여의 산정기초가 되기 때문에 소위 사회보험료이다. 사회보장세는 매년 필요지출수요에 따라 변동되며 발족당시 2.0%에서 현재 12.4%로 인상 조정되어 왔다. 피용자는 사회보장세를 사용자와 반반씩(각 6.2%) 부담하는 반면, 자영업자는 총 사회보장세를 12.4%를 단독으로 부담하고 있다.

피용자의 경우 사회보장세는 원천 징수되어 국세청에 납부하게 되며, 자영업자의 경우에는 적용수입액을 기초로 국고에 납부하고 납부실적은 사회보장청(SSA: Social Security Administration)에 의해 관리된다. 국세청에 납부된 사회보장세 및 연금제도의 제수입금은 재무성장관 산하의 세 개의 지출목적에 해당하는 신탁기금(노령·유족연금신탁기금, 장애연금신탁기금 및 입원보험신탁기금)에 이월되어 수탁 운영되고 있다. 이렇게 기금의 관리운영 및 제급여비의 지급 및 사회보장세의 징수는 재무성의 책임하에 행하여지고 있으며, 급여비 외에 사무비가 이 신탁기금에 의해 충당되고 있다. OASDI의 전반적인 관리·운영책임은 보건후생성(The Dept of Health and Human Services)에서 맡고 있고, 사회보장의 전반적 업무(보험료납부 실적, 가입자자격 및 수급권자자격 등의 관리)는 보건후생성 산하의 사회보험청에서 담당하고 있다.

3. 신 연방공무원연금(FERS : Federal Employees Retirement System)

1) 제도적 특성

FERS제도는 1987년 1월 1일부터 시행되고 있는 미국의 신연방공무원연금제도이다. 구제도인 CSRS제도는 단일제도로써 보수비례의 연금을 제공하는 반면, FERS제도는 3층 구조의 복합제도로써 OASDI연금과 함께 CSRS제도와 비슷한 수준의 보장을 제공하기 위한 제도이다. FERS의 제1층 부분은 OASDI제도이다. 제2층 부분은 FERS의 기본연금(Basic Benefits)이며, 공무원의 특수성을 고려하여 OASDI연금에 추가로 지급되는 직역연금이다. 이 연금은 CSRS제도와 같은 구성원리에 의해 지급된다. 제3층 부분은 저축계정제도(Thrift Savings Plan)로서 공무원

이 원할 경우 퇴직 후의 노후생활을 자발적으로 추가 대비케 하기 위하여 마련된 개인저축제도이다.

FERS제도의 적용대상자는 기본적으로 1984년 1월 1일 이후 신규 임용된 연방 공무원이다. 이외에도 구제도의 적용을 받던 공무원으로서 1987년 7월 1일부터 동년 12월 31일까지의 선택기간 중에 신제도로 이적한 공무원과 1988년 1월 1일부터 동년 6월 30일까지 연장된 선택기간 동안에 신제도로 이적한 공무원에게도 적용된다.

2) 재원조달

FERS제도의 OASDI 상당부분과 직역연금 상당부분(FERS기본연금)은 가입자와 사용자가 부담하는 기여금과 정부부담금 및 이자수입에 의해 충당된다. FERS제도는 급여부분에 따라 비용부담률이 다르게 책정하고 있다. OASDI연금을 위한 사회보장세율은 1990년이래로 12.4%이며, 연방정부가 사용자로서 공무원 본인과 함께 각각 6.2%씩 부담하고 있다. OASDI연금을 포함한 FERS제도의 보험료는 OASDI 연금의 비용부담률과 FERS기본연금의 비용부담률의 합계가 CSRS연금의 비용부담률과 동률이 되도록 책정한다. 즉, FERS 기본연금을 위한 공무원 본인의 기여율은 CSRS비용부담률(7%)과 OASDI비용부담률(6.2%)의 차액인 0.8%이다.

FERS제도는 기존 연방공무원연금제도인 CSRS제도와 OASDI제도와는 달리 장기적인 수지상등을 유지하도록 하는 순수한 적립방식을 채택하고 있다. 그리고 상당한 재정수요가 예상되는 FERS연금의 재원은 약간의 공무원 기여금을 포함하여 대부분을 연방정부의 부담금과 그 이자수익으로 조달할 계획을 세워놓고 있다.

한편, OASDI연금부분을 제외한 FERS제도의 전반적인 관리는 인사관리처(Office of Personnel Management)가 맡고 있다. 다만, 전술한 바와 같이 FERS연금부분과 관련한 자금의 운영 및 흐름에 관한 사업은 공무원노령·장해연금신탁기금(CSRSDF)이 맡고 있다.

3) 연금급여

FERS제도의 직역상당부분인 FERS기본연금(Basic Benefit Plan)의 급여설계

및 내용은 대체적으로 기존제도인 CSRS제도의 급여원칙에 준하고 있다. 따라서 급여종류로는 퇴직연금, 장애연금, 유족연금의 세 가지 기본적인 연금이 있으며, CSRS제도처럼 순수보수비례연금을 제공한다는 점은 기존제도와 동일하다. 다만, FERS제도는 CSRS제도에는 없는 최소퇴직연령부터 지급될 수 있는 거치감액연금을 신설하였다는 점¹⁷⁾과 OASDI제도와 제도상의 차이(OASDI연금과 지급개시연령 차이)때문에 발생하는 CSRS연금수준과의 차액을 보충연금이라는 형태로 별도로 지급하는 급여가 있다는 점에서 기존공무원연금제도와는 약간의 차이를 보이고 있다. 또한, 연금산식에 있어서도 CSRS제도에서는 재직기간의 구간별 지급승률이 다르게 책정되고 있는데 반해, FERS제도의 연금지급승률은 일정하다는 데에 특색이 있다.

$$\text{FERS연금액} = \text{최고임금 3년평균액} \times [\text{재직기간} \times 1\%]$$

FERS기본연금에서도 연금지급 후 매년 발생하는 인플레이션에 따른 연금의 실질가치상실을 보전하기 위하여 CSRS제도에서와 같이 생계조정비를 지급하고 있다. 연동기준은 물가상승률이 다같이 적용되나, 다만 연동방법에는 차이가 있다. CSRS는 소비자물가상승율과 동률로 생계조정비가 자동 조정되어 지급되나 FERS제도에서는 소비자물가상승율에 기초하여 2%미만일 경우에는 동률로, 2-3%인 경우 2% 그리고 3% 초과 시에는 당해연도 물가상승률보다 1%포인트 낮은 율로 생계비가 조정된다.

퇴직연금의 수급요건은 CSRS제도에서처럼 재직기간과 퇴직연령의 조합으로 이루어져 있다. 30년 이상의 재직기간으로 최소퇴직연령(출생연도에 따라 55-57세)이 된 후 퇴직하거나 20년 이상의 재직기간으로 최소 60세가 된 후 퇴직할 경우 또는 5년 이상의 재직으로 최소 62세가 된 후 퇴직할 경우 완전노령연금이 지급된다.

장애연금은 연령에 관계없이 장애상태가 최소한 1년 이상 지속될 것으로 예측되어야 하고, 또한 18개월 이상의 재직기간을 가지고 있는 해당공무원에 한하여 지급

17) 기존의 CSRS제도에서는 조기퇴직 거치연금신청자는 62세에 도달하여야만 거치연금이 지급된다. 그러나 신제도는 최소퇴직연령(55-57세)이상의 연령에 도달하면 거치연금이 지급될 수 있도록 하고 있다는 점이 다르다.

된다. 장해연금액은 최고임금 3년 평균액의 40%가 지급되며, OASDI장해연금의 수급대상인 경우에는 최고임금 3년 평균액의 40% + OASDI장해연금의 40%가 지급된다. 62세 도달 이후에는 장해퇴직자가 62세에 퇴직한 것으로 간주하여 재산정한 연금액이 지급된다. 장해로 퇴직한 후 퇴직당시 보수의 80%를 초과하는 수입이 있는 경우 장해연금의 지급은 정지된다.

유족연금은 CSRS제도와 마찬가지로 공무원이 재직 중에 사망하였는가 아니면 퇴직 후 연금수급 중에 사망하였는가에 따라 지급조건 및 연금액이 달라지지만 특히 연금의 지급조건이 CSRS보다 엄격하다. 먼저, 재직 중 사망시의 유족연금을 보면, CSRS제도에서는 최소 18개월 이상의 재직기간을 충족시키면 배우자 및 고아연금이 지급되는 반면, 신제도에서는 일시금으로 지급되고 고아연금이 별도로 지급되지 않는다. 연금수급 중 사망 시의 유족연금을 보면 노령·퇴직연금은 유족연금 지급을 포기하거나 배우자에 대한 유족연금을 신청하지 아니한 경우에만 온전히 지급된다. 그 외에는 공무원 퇴직과 함께 자동적으로 10% 감액된 퇴직연금이 지급되며, 본인사망 후에는 퇴직연금의 50%가 유족인 배우자에게 지급된다.

퇴직보충연금은 신·구연금제도 간의 이러한 급여차이를 보완하기 위하여 공무원 퇴직 시부터 OASDI연금이 지급이 개시되는 일정시점까지의 기간 동안에 FERS퇴직연금과는 별도로 지급되는 급여이다. 이 보충연금은 최소한 20년 이상의 재직기간과 일정한 퇴직연령(최소 55세 이상) 요건을 갖춘 경우에만 지급되고 있다.

제6절 일본의 공적연금체계와 공무원연금

1. 공적연금체계

일본의 공적연금제도는 1980년대 중반까지는 각종 직역단체별로 제도의 신설·개정 및 흡수·통합이 산발적으로 이루어지는 과정을 거치면서 각양각색의 연금제도

가 난립하는 상태가 계속되어 왔다. 그러나 본격적인 노령화사회의 도래와 연금제도의 성숙시대를 맞이하면서 연금재정 위기의 발생 및 제도 간 급여체계상의 불공평 문제로 공적연금제도의 대대적인 정비가 요구되어 오던 중 1986년 새로운 국민연금제도의 도입으로 공적연금제도 전반에 걸친 급여의 일원화·체계화를 위한 기반을 다지게 되었다.

현재 일본의 공적연금제도는 전체국민을 대상으로 기초연금을 제공하는 국민연금제도와 봉급생활자를 대상으로 기초연금 이상의 보장을 제공하는 피용자연금제도로 대별된다. 그리고 피용자연금제도는 민간회사 등에 고용된 일반근로자를 대상으로 하는 후생연금보험제도와 공무원 및 사립학교교직원 등 특수직역의 피용자를 각각 그 대상으로 하는 공제연금제도로 분립되어 총 3종 5제도의 공적연금제도가 운영되고 있다. 그 중에서 공무원연금제도는 국가공무원과 지방공무원에 대한 공제연금제도로 분리·운영되고 있다. 급여체계 면에서 피용자연금인 공무원공제연금은 국민연금제도를 1층으로 하고 공무원공제연금을 2층으로 하는 다층구조로 되어 있다. 또한 일본의 공무원연금제도는 공제조합이라는 단위조합제도의 연합체로서의 성격을 가진다.

2. 국민연금

일본의 국민연금법은 1959년 4월 16일 법률 제416호로 공포되어 동년 11월부터 시행된 무작출의 복지연금으로 시작하였다. 그러나 1961년부터는 그때까지 연금혜택을 받지 못했던 5인 미만의 영세기업 피용자·농어민·자영업자 등을 적용대상으로 하면서 보험료의 납부를 기반으로 하는 사회보험제도로 발전하였다. 국민연금제도는 일본국 헌법의 생활보장이념을 실현한 것으로서, 노령·장해·사망에 따른 국민생활의 불안정을 방지하고 건전한 국민생활의 유지·향상에 기여할 목적을 가지고 있다. 1985년에 국민연금법 및 각종공제법의 개정으로 탄생된 신 국민연금제도는 원칙적으로 일본 국내에 거주하는 모든 사람의 기초생활을 보장하고 있다.

1) 국민연금의 구조

1986년 4월부터 국민연금이 기초연금으로 되면서 20세 이상 60세 미만의 일본 국내에 주소를 둔 모든 자는 국민연금의 적용대상자가 된다. 국민연금의 피보험대상은 그 대부분을 차지하는 강제가입대상과 신청에 의하여 가입이 인정되는 임의가입 대상이 있으며, 강제가입대상은 가입형태(또는 보험료 납부방법)에 따라 세 가지 가입자 군으로 분류하고 있다.

제1호 피보험자는 일본국내에 주소가 있는 20세 이상 60세 미만의 자(외국인포함)로서 농림어업·상업 등의 자영업자와 자영업종사자 및 학생이 이에 해당하며, 공무원·일반피용자 등이 60세미만으로 퇴직하고 계속하여 다음의 제2호나 제3호 피보험자로 되지 않는 때에는 제1호 피보험자가 된다. 단, 공제연금이나 후생연금제도로부터 퇴직공제연금이나 노령후생연금을 수급하고 있는 공무원 등은 제외되나 제1호 피보험자로서 임의가입이 가능하다. 제2호 피보험자는 후생연금 또는 각종 공제연금 등 피용자연금제도에 가입하고 있는 피보험자 또는 조합원은 모두 이에 해당하며, 이들은 모두 피용자연금제도와 국민연금제도에 이중가입자이다. 또한, 근로자 또는 조합원으로 계속 재직 중인 경우에도 제2호 피보험자 자격은 원칙적으로 65세에 상실된다. 제3호 피보험자는 제2호 피보험자의 배우자인 20세 이상 60세 미만인 자를 말한다. 따라서 제2호 피보험자가 퇴직 등으로 그 자격을 상실한 때에는 제3호 피보험자는 제2호 피보험자로 되지 않는 한 60세까지 제1호 피보험자가 된다.

국민연금의 급여에는 노령연금·장해연금·유족연금의 3종이 있다. 이들 각 연금에는 부양가족에 대한 가산연금이 추가된다. 국민연금제도는 방빈적(防貧的) 성격의 기초연금을 제공하는 제도이기 때문에 기존의 공적연금제도로부터 제외된 자나 소득보장이 부족한 자에 대해서도 급여요건의 완화 등을 통하여 혜택을 제공하고 있다. 노령기초연금액은 정액연금으로서 2003년도 기준으로 연797,000엔(월66,417엔)이다. 이것은 20세부터 60세까지 40년간의 피보험기간 동안에 보험료를 전액 납부한 경우에 지급되는 연금액이다. 보험료 납부기간이 40년이 되지 않는 경우에는 실제 보험료 납부실적과 면제기간에 비례하여 책정한다.

장해기초연금은 피보험기간 동안에 초진일이 있는 질병에 의해 1급 또는 2급의 장해상태가 된 때에 지급한다. 장해기초연금은 장해의 원인이 된 질병의 초진일전까

지의 해당가입자의 피보험기간 중 3분의 1이상의 보험료 체납이 없는 경우에 지급한다. 장해기초연금액은 2003년 기준으로 장해 1급인 경우 피보험자 본인에게 연 996,250엔이 정액으로 지급된다. 자녀가산연금은 장해기초연금수급권자에 의해 생계가 유지되고 있는 18세미만의 자녀 또는 1·2급 장해가 있는 20세미만의 자녀를 부양하고 있는 경우에 장해등급에 관계없이 일정하게 지급되는 금액이다. 2자녀까지는 1인당 연229,300엔과 3자녀부터는 1인당 연76,400엔이 추가 지급된다. 배우자에 대해서는 가산연금이 지급되지 않는데, 이는 공제연금 등 피용자연금제도에서 가산되기 때문이다.

유족기초연금은 피보험자가 사망한 경우 또는 노령기초연금의 수급자격을 가지고 있는 자가 사망한 경우에 그 유족에게 지급된다. 유족기초연금은 피보험자가 사망할 당시 사망한 자에 의하여 생계가 유지되고 있던 처가 18세미만의 자녀 또는 1,2급의 장해가 있는 20세미만의 자녀를 부양하고 있을 때 피보험자의 처에게 지급한다. 단, 사망한 자의 처가 유족기초연금을 받고 있는 동안은 자녀의 유족기초연금이 지급되지 않는다. 처가 받는 유족기초연금액(과부연금)은 2003년 기준으로 연 797,000엔이며, 부양자녀수에 따라 가산금이 지급된다. 자녀가산금액은 장해기초연금의 경우와 같다.

2) 재원조달

국민연금의 급여에 필요한 비용은 보험료, 국고부담 및 피용자연금제도로부터의 각출금으로 조달된다. 보험료 또는 각 피용자연금제도에서 국민연금의 기초연금급여에 충당하기 위하여 납부하는 보험료를 기초연금각출금이라 하며, 후생연금보험이나 공제연금과는 달리 모든 국민에게 동일한 정액으로 부과된다. 각출금은 연금급여에 지출되는 총비용을 국민연금의 피보험자총수로 나눈 값으로 가입자 각자에게 공평하게 부담되도록 하고 있다. 이 때 각출금의 2분의 1은 국고로 모든 피보험자에게 동일하게 지원하고 있으며, 이외에도 국가는 제도운영비의 전액과 급여금의 형태로 20세 전의 장해연금급여비 및 각종 급여혜택에 대한 비용의 일정부분을 부담하고 있다.

한편, 당해 연도에 필요한 기초연금 지출재원은 위와 같은 방식으로 산정된 각출금 수입으로 충당하면서 평균적으로 총 지출액의 약 2-3년분의 적립금을 유지하도록 하고 있어 수정부과방식에 가까운 재정운영방식을 채택하고 있다. 국민연금 가입자총수는 인구구조의 노령화로 점진적으로 감소는 반면에 기초연금의 지출이 늘어날 것으로 예상되는 점을 고려하여 각출료를 점진적으로 인상하고 있다. 이에 따라 1987년 이후 각출금이 매년 300-400엔씩 인상되어 현재 매월 13,300엔의 보험료를 징수하고 있으며, 보험료는 물가상승률을 적용하여 매년마다 인상조정하고 있다. 국민연금은 국민전체의 기초연금제도이므로 보험료 납부가 원칙적으로 곤란한 사람(실업자 또는 생활 곤란자 등)에 한해 일시적인 보험료 납부 면제혜택을 주고 있다. 2002년 기준의 수지현황은 수입 3조5,453억 엔, 지출 3조5,834억 엔으로 382억 엔의 적자를 시현했으며, 기금총액은 9조 5천억 엔이다.

3. 국가공무원공제조합제도

일본 국가공무원공제연금제도는 국가공무원과 그 유족의 생활안정과 복지향상에 기여하는 사회보험제도이며, 장기급여 및 단기급여와 아울러 복지사업을 실시한다. 국가공무원공제조합제도의 기본적인 조직단위는 공제조합 형태로 이루어진다. 그러나 처음부터 공제조합제도로 출발한 것은 아니다. 즉, 일본 공무원에 대한 선구적인 연금제도로 명치시대 초기 군인과 관리를 대상으로 실시한 은급제도가 있었으며, 공제조합제도는 이보다 훨씬 늦게 은급제도에서 제외된 현업관청의 고용인을 위한 연금제도로 마련되었던 것이다. 이와 같이 이원화된 제도로 운영됨에 따라 같은 공무원이라도 신분에 따른 대우의 불평등이 남아 이의 시정을 위한 노력의 일환으로 1958년 국가공무원공제조합법이 제정되면서 종래의 은급제도를 흡수·통합하여 현재와 같이 일본특유의 공제조합이라는 일원화된 제도가 성립되었다.

지방공무원에 대해서도 1962년에 지방공무원공제조합법이 제정되면서 그때까지 행정구역, 신분 및 직종에 따라 난립되어 있던 제도들이 국가공무원공제조합제도와 마찬가지로 하나의 통일된 제도로 확립되었다. 한편, 종래의 국철공제조합이 산업구

조 개편과정에서 특히 심각한 재정불균형 문제에 봉착하였고, 인구구조의 노령화가 진전됨에 따라 공공부분 전반의 공제제도가 재정문제를 노출하게 되었는데, 이에 대한 대책이 시급한 과제로 대두됨에 따라 1983년에 종래의 공공기업체직원등공제조합제도(일본담배산업, 전신전화 및 철도의 공제조합제도)가 폐지되고 국가공무원공제조합제도에 흡수 통합되면서 ‘국가공무원등공제조합제도’가 탄생하였다.

1986년에는 기초연금제도가 시행됨에 따라 국민연금이 1층의 기초연금을 제공하고 공제연금은 2층의 보수비례연금을 제공하는 이원화된 급여체제로 탈바꿈하였으며, 1997년 4월에는 공공기업체직원등의 공제조합이 후생연금으로 이관되면서 다시 '국가공무원공제조합제도'로 개칭되었다. 국가공무원공제조합제도는 적용대상 공제조합의 조합원을 가입자로 하는데, 적용대상 공제조합이란 중앙행정기관인 22개의 각 성·청 공무원공제조합 및 그들 연합회의 임직원공제조합 등 총23개의 공제조합을 말한다. 따라서 국가공무원공제조합제도는 국가공무원(지방공무원·경찰제외)과 공제조합연합회의 임직원 등을 적용대상으로 하고 있으며, 관리운영의 총괄은 이들 공제조합의 연합체인 국가공무원공제조합연합회가 맡고 있다.

공제조합사업은 크게 장기급여사업(퇴직·장해·사망의 경우에 지급되는 급여), 단기급여사업(질병·부상·출산의 경우에 지급되는 급여) 및 복지사업(병원·진료소, 숙박업소의 경영 및 조합원에 대한 대부사업)으로 분류되고 있다. 이들 공제사업 중 장기급여사업은 연합회가 맡고 있으며, 단기급여사업은 각 단위공제조합에서 독자적으로 행하고 있다. 단, 복지사업은 조합과 연합회에서 공동으로 맡고 있다. 2003년 말 현재 조합원수는 108만 명, 연금수급자수는 95만 명이다.

1) 국가공무원공제연금의 구조

국가공무원공제제도의 장기급여는 공무원의 노령(퇴직)·장해·사망 등 정형적인 소득상실 사고에 대비하기 위해 마련된 것으로 공적연금제도 본래의 목적을 구현하기 위한 급여이다. 공제제도의 장기급여에는 연금형태로 지급되는 퇴직공제연금, 장해공제연금 및 유족공제연금과 일시금 형태의 장해일시금이 있다. 공제연금제도는 국

민연금의 정액기초연금에 추가하여 공무원 직역의 특수성에 맞추어 생애소득개념에 기초하여 보수비례 공제연금을 지급하고 있다.

보수비례 공제연금은 후생연금 상당부분과 직역연금 상당부분(직역가산액)으로 구성된다. 후생연금 상당부분은 일본 내 다른 공적연금제도의 급여수준과의 균형을 피하기 위하여 후생연금의 급여산식과 동일하게 산정되고, 직역연금 상당부분은 공제연금제도가 특수직역제도임을 감안하여 가산되는 것이다. 특히, 공무에 의한 장해·유족공제연금의 경우 이 직역연금가산액 및 최저보장금이 높게 책정되어 있다. 또한, 보수비례연금 이외에도 퇴직·장해·유족공제연금의 수급권을 가진 자의 피부양가족의 상태에 따라 가급연금이 정액으로 지급되고 있다. 특히 유족연금의 경우 가급연금은 일정한 조건을 갖춘 조합원의 처에 대해서만 지급되는데, 이를 처가산액이라 하며 높게 책정되는 것이 특징이다.

따라서 공제제도가 지급하는 총 공제연금은 기본적으로 보수비례형의 후생연금 상당부분과 직역가산액 및 정액형태인 가급연금액으로 구성되어 있다. 이렇게 일본 공제연금의 장기급부는 개인의 소득능력 및 보험료기여도를 나타내는 능력주의적인 요소(후생·직역연금 상당부분 연금액)와 전체적인 소득재분배 기능을 수행하는 요소(정액부분 및 가급연금액)로 구성되어 있다.

공제연금급여의 핵심인 후생연금 상당부분의 연금액과 직역연금 상당부분의 연금액은 지급승률(전자의 경우 0.075, 후자의 경우 0.015)만 달리할 뿐 다음과 같은 동일한 기본산식에 의해 각각 계산된다.

$$\text{평균표준보수월액} \times \text{조합원기간(월수)} \times \text{일정 지급승률}$$

신 공제제도에서는 구제도에서와는 달리 연금산정의 소득기초로서 후생연금산식과 마찬가지로 종전의 ‘최종보수월액’ 대신 ‘평균표준보수월액’을 채택하고 있다. 이는 또한 보험료 산정의 기초가 되었던 것이므로 기여에 대한 보상원칙을 고려하는 제도이다. 평균표준보수월액이란 조합원이었던 전 기간 동안 기여금 산정의 기준이 된 각월의 표준보수월액을 일정한 율로 재평가하여 합산한 후, 이를 조합원기

간의 총 월수로 나누어 산정하는 것이다.

퇴직공제연금의 지급은 노령기초연금과 연계를 도모하기 위하여 우선 노령기초 연금의 수급자격요건(65세, 최소 1개월 이상 가입, 25년 이상 가입)을 충족시킬 것을 요하고 있다. 퇴직공제연금의 종류로는 이러한 표준지급요건을 충족시킬 경우 지급되는 소위 본래지급의 퇴직공제연금 이외에도 신연금제도의 도입에 따른 신·구제도 간의 조정 또는 제도변경에 따른 충격을 흡수하기 위하여 수급자격 요건을 완화하여 지급하는 소위 특별지급의 퇴직공제연금, 조기지급의 퇴직공제연금 및 재직 중 지급의 퇴직공제연금 등이 있다.

본래지급의 퇴직공제연금(65세 이후)은 조합원이 65세에 달해 퇴직함과 동시에 25년 이상의 조합원기간을 가지고 있을 때 지급되는 퇴직공제연금을 말한다. 연금액은 다음과 같이 계산된다.

보수비례액(평균표준보수월액 $\times 7.5/1000 \times$ 월단위의조합원기간 \times 물가연동률)
+ 직역가산액(평균표준보수월액 $\times 1.5/1000 \times$ 조합원기간 \times 물가연동률) +
가급연금액(65세미만의 배우자, 18세미만의 자녀를 위한 급여)

특별지급의 퇴직공제연금(60-64세)은 조합원이 60세 달하여 퇴직함과 동시에 25년의 조합원기간을 가지고 있을 때 지급된다. 원칙적으로 신 연금제도에서는 65세 이전에는 연금이 지급되지 않으나 구 공제연금제도에서는 지급되었기 때문에 신·구제도 간의 균형을 맞추기 위해 신 공제제도에 의한 연금이 지급개시 될 때(65세)까지 지급하는 특례연금이다. 따라서 특별지급의 퇴직공제연금은 수급권자가 65세에 달한 달분 이후부터는 본래지급의 퇴직공제연금으로 이행된다. 또 특별지급 연금은 노령기초연금의 조기지급을 받고 있는 동안은 지급이 정지되며 그렇지 않을 경우에는 노령기초연금에 상응하는 정액부분이 공제제도에서 지급된다. 연금액은 정액부분 (1,676엔 \times 480개월 한도의 조합원기간 \times 물가연동률)과 본래지급의 연금계산식과 동일한 보수비례액, 직역가산액 및 가급연금액으로 구성된다.

장해공제연금은 조합원이 장해등급 3급 이상의 상태에 이르렀을 때 지급된다.

장해의 원인이 공무와 관련 여부에 따라 지급금액이 다르게 책정되고 있다. 즉, 공무원이 공무수행 중 장해를 입었을 경우 직역연금 상당부분의 연금액이 높게 책정되며, 최저보장액의 수준도 일반장해에 비해 월등히 높으며, 장해공제연금의 경우 최소가입요건이 없다.

유족공제연금은 재직 중의 조합원 또는 연금수급중인 조합원이 사망한 경우에 그에 의해서 생계가 유지되던 유족에게 지급되는데, 유족의 범위는 처나 그 자녀 또는 조합원의 부모·손자녀·조부모 순으로 지급하고 있다. 선순위는 사망한 조합원의 처이며, 처가 사망했거나 수급권을 상실하였을 경우에 자녀가 유족공제연금의 수급권자로 된다. 장해공제연금과 마찬가지로 유족공제연금의 경우에도 최소가입기간요건은 없다.

2) 재원조달

국가공무원공제조합제도의 급여비용은 가입자인 조합원과 사용자인 국가 등이 각각 50:50 비율로 분담하는 기여금과 국가부담금에 의해 충당되고 있다. 다만, 공무 등에 의한 장해공제연금 및 유족공제연금에 소요되는 비용과 관리운영비는 전액 국가에서 부담하고 있다.

장단기 사업별로 재정방식 및 비용부담원칙이 다르게 규정되어 있다. 단기급여비용은 각 사업 년도 별로 수지균형을 이루도록 하는 재정운영방식을 채택하고 있으며, 따라서 징수율도 매년 각 공제조합의 재정상태에 따라 자율적으로 다시 산정하게 된다. 보험료는 각 공제조합에서 조합원과 국가로부터 징수하며, 징수된 보험료는 단기급여자금을 제외하고 장기급여자금 및 복지사업에 해당하는 자금은 연합회에 납부하도록 되어 있다. 장기급여비용(기초연금급부에 소요되는 비용포함)의 재정운영방식은 조합원의 제도가입 일정기간에 걸쳐 수지균형을 이루도록 하는 수정적립방식을 채택하고 있다. 즉, 장기급여에 소요되는 비용예상액과 기여금 및 정부부담액 및 적립금의 예상운영수익의 합계액이 일정기간의 장래에 걸쳐 균형을 유지할 수 있도록 정하며, 특히 신제도에서 장기급여 징수율은 적어도 5년 단위로 재산정하도록 규정함으로써 안정된 재정운영을 위한 기초를 마련하고 있다.

단기보험료는 각 공제조합별로 상이한데, 2003년 4월 현재 표준보수월액의 6-10%정도이며, 조합원과 국가가 각각 반씩 부담하고 있다. 장기보험료는 2003년 현재 18.39%로서, 공무원이 9.195% 국가가 9.195%를 각각 부담하고 있다.

제5장 한국 공적연금체계의 차별성과 형평성

제1절 우리나라의 공적연금제도의 구조와 역사적 맥락

우리나라의 공적연금제도는 크게 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등으로 구성되어있다¹⁸⁾. 공무원연금제도의 목적은 공무원연금법 제1조에서 명시하고 있듯이 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하는데 있다. 이러한 공무원연금제도의 목적은 공무원재직 중 사고나 퇴직 후의 소득상실에 대비하는 사회보장적 측면을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

공무원연금제도는 이러한 사회보장적 측면 이외에 제2장에서 살펴본 바와 같이 관료제의 구조적 자율성 확보를 위한 인사행정 정책에서도 그 의의를 찾을 수 있다. 즉, 공무원의 장래에 대한 생활의 불안감을 해소시켜 줌으로써 사기진작과 근무의욕을 향상시킬 수 있으며 공무원이 업무를 수행함에 있어서 특정한 이해에 편향 되지 않고 공정하게 정책을 수행할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 또한 연금제도의 실시로 인해 노령이 된 공무원을 퇴직하게 할 수 있게 함과 동시에 조직에 젊은 신규인력을 충원함으로써 행정의 능률성을 제고할 수 있다.

이러한 공무원연금제도는 군인연금제도와 사립학교교직원연금제도와 함께 특수한 직역에 종사하는 사람들만을 위한 직역연금제도를 구성한다. 한편 18

18) 본 연구에서는 군인연금, 사립학교교직원연금은 논의대상에서 제외하기로 한다.

세 이상 60세 미만의 국내 거주 국민을 대상으로 하는 국민연금제도가 우리나라 공적연금제도의 또 다른 중요한 축을 이루고 있다. 결국 우리나라의 공적연금구조는 1개의 층에 직역연금제도와 국민연금제도로 구성되는 “1층 분리형”의 구조를 띠고 있다. 공무원연금제도는 공적연금제도의 주된 기능인 소득보장프로그램뿐만 아니라 민간의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당제도, 근로재해에 대한 보상제도, 부조적인 성격의 급여 그리고 후생복지사업 등 다양한 프로그램을 함께 가지고 있다. 국민연금제도 또한 소득 활동이 불규칙하거나 소득이 없는 당사자 및 유족에게 매년 정액의 연금을 지급함으로써 국민의 소득을 보장해 주는 기능을 한다. 급여는 기본연금 외에 가족수당 성격의 가급연금이 지급되며, 노령연금, 장애연금, 그리고 유족연금 등 여러 종류의 급여가 존재한다.

1층 분리형의 특징은 연금제도에서 공무원연금의 차별성을 강조하고 이를 기초로 공무원연금을 인사행정정책의 하나로 활용하는 것이다. 이같은 특징은 분리형을 채택하는 국가에서 공통적으로 나타난다. 그러나 역사적 측면에서 우리나라의 공적연금제도가 분리된 이유는 공무원연금제도가 기타 직역연금제도나 국민연금제도에 비해 먼저 시작되었기 때문이다. 이점에 있어서도 거의 대부분의 국가들이 기간의 차이는 약간씩 있으나, 공무원연금제도를 기타 연금제도에 비해 먼저 시행하였으며, 다른 공적연금제도는 그 이후에 도입되었다.

한국에서 공무원연금제도가 기타 연금제도들에 비해 먼저 시행되게 된 직접적인 이유는 정치적, 경제적 요인에서 살펴 볼 수 있다. 먼저, 정치적 요인의 경우 권력의 안정화와 밀접한 관련이 있었다. 최고 권력자는 권력의 안정을 위해 무엇보다도 공무원의 지지가 중요했으며, 공무원의 지지를 끌어내기 위한 수단으로 퇴직 이후의 생계를 보장하는 연금제도를 공무원들에게 적용한 것으로 판단된다. 연금제도가 체제를 갖추기 시작한 1962-63년의 시대적 상황을 살펴보면, 군사혁명으로 인한 정권의 정통성확보차원에서 공무원의 지지가 절대적으로 필요하였다. 이에 군사정부에서는 대대적인 기존 연금

법의 개정을 통해 5종의 단기급여를 신설하고, 장기급여액을 인상하는 등 여러 가지의 개선이 있었다. 또한 기존의 공무원연금제도를 일반 공무원과 군인연금으로 분리하였다. 이후 정부의 주도하에 이루어진 경제개발에서 공무원연금제도는 유능한 신규인력을 공직사회에 유인하기 위한 인사행정적 수단으로 활용되었으며, 공무원의 사기진작에도 큰 영향을 미친 것으로 파악되고 있다. 경제적 요인의 경우는 국가경제발전의 핵심원동력인 공무원들의 보상차원에서 생각해 볼 수 있다. 즉, 경제개발단계에서 官주도의 계획과 추진을 실행하는데 있어 공무원들에게 급여이외의 다른 보상수단을 강구할 필요가 있었던 것으로 파악된다.

공무원연금제도와 달리 국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장근로자를 당연 적용대상으로 국민연금제도가 시행된 이래 1992년에는 5인 이상 사업장근로자, 1995년에는 농·어민 및 농촌지역 자영업자에게까지 확대되었으며, 1999년 4월 1일 도시지역 자영업자에게까지 적용함으로써 전 국민연금시대를 맞게 되었다. 이와 같이 국민연금제도는 공무원연금제도에 비해 약 28년이라는 긴 시간이 지나고 난 후에 시행되었다. 국민연금의 제도적 변화는 민주화의 단계에 커다란 영향을 받았다. 특히 1972년 국민연금이 입법된지 16년 만에 제도 시행을 맞게 된 것은 군부정권 이후 최초의 민주적 선거를 앞두고 대통령 후보들이 앞 다투어 약속한 결과이다.

우리나라의 공적연금제도는 지금까지 살펴본 바와 같이 각 연금제도의 형성시기가 다르게 출발되었고, 정치적·경제적 요인들로 인해 “1층 분리형”의 구조를 갖게 되었다. 공무원연금제도와 국민연금제도의 세부내용을 살펴보면 다음과 같다.

제2절 공무원연금제도의 특징

공무원연금제도는 1960년 1월 1일 공무원연금법이 공포됨으로써 시작되

었다. 이후 공무원연금법은 제도 자체의 발전과 시대적 요청에 따라 여러 차례 개선을 하였고, 2004년 말 기준으로 공무원연금법은 총 28회의 개정이 있었다. 공무원연금제도의 역사적 맥락은 공무원연금법의 개정과 맞물려 파악하는 것이 타당하며, 크게 5개의 단계로 구분하여 살펴볼 수 있다(김중양·최재식, 2004: 17).

① 태동기(1960-1962)

태동기의 공무원연금법은 가입대상으로 국가 및 지방공무원과 군인을 포함하였다. 군인에 대해서는 공무원연금법안에 별도의 규정을 두어 국방부장관이 관장하도록 하였으며, 연금급여에서는 5종의 장기급여(퇴직연금, 퇴직일시금, 유족부조금, 유족일시금, 장해연금)를 실시하였고, 비용부담에 있어서는 공무원과 국가(지방자치단체)가 각각 2.3%를 부담하도록 하였다. 공무원연금제도를 우리나라에 최초로 도입한 의의는 있지만, 제도의 틀이나 운용면에서 개선의 여지가 많았던 시기로 평가된다.

② 확대기(1963-1966)

5.16이후 공무원연금제도는 획기적인 변화를 맞이하게 된다. 이 시기의 가장 큰 특징은 공무원연금법을 모든 공무원에 대한 사회보장제도로서 공무원의 복리향상을 위한 기본제도로서의 성격을 확고히 하였다는 점이다. 또한 군인연금법을 별도로 제정하여 공무원연금과 군인연금을 분리하게 되었다.

③ 발전기(1967-1981)

1966년 공무원연금특별회계법을 개정하여 공무원연금제도의 운영에 있어 발전을 가져온 것이 핵심적인 특징이다. 즉, 예산상의 세입, 세출과는 완전 분리하여 자체 회전할 수 있도록 특별기금을 설치하여 공무원연금기금이 장

기적으로 건전성을 확보할 수 있도록 개정하였다. 또한 연금급여에 있어서도 퇴직연금 지급률이 봉급월액의 40-50%에서 50-70%로 대폭 인상되었고, 이후 제도의 변경이 다소 있는 후 각종 수당의 보수화 근거가 마련되었으며, 재직기간의 상한이 30년에서 33년으로 연장되는 등 급여 혜택면에서 많은 신장이 있었다.

④ 전환기(1982-1995)

전환기에 있어 가장 두드러진 특징은 공무원연금관리공단을 설립하여 연금집행 업무를 위탁 운영하도록 한 것이다. 공단 설립으로 인한 연금운영체제의 개편은 기금운영의 전문성을 확보하는데 기여하였으며, 각종 후생복지사업이 활발하게 추진되었고, 공무원의 수혜확충을 위한 급여액의 인상 및 급여종류의 다양화 등 많은 조치가 있었다.

⑤ 제도개선기(1996-2004)

연금산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나고, 연금수급자가 누적되면서, 연금지출이 크게 늘어나게 되었다. 1993년에는 연금회계에 처음으로 적자가 발생하였으며, 1995년에는 연금기금이 줄어들기도 하였다. 1998년 정부의 구조조정으로 인한 장기 재직자의 대량 퇴직으로 인해 연금기금이 고갈될 위기에 처하게 되어 2000년 12월에 재정적 위기를 해소하기 위한 공무원연금법 개정을 단행하기에 이르렀다.

2000년 12월 개정된 공무원연금법은 현행 제도의 기본 틀을 유지하면서 불합리한 일부 제도를 개선하고, 비용부담률의 인상, 연금지급개시연령의 단계적 확대, 연금산정 기준보수의 개정, 연금지급 정지제도의 확대 등으로 요약된다.

1. 공무원의 적용범위

공무원연금제도의 적용을 받을 수 있는 공무원은 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원과 대통령령이 정하는 국가 또는 지방자치단체의 기타 직원을 포함한다. 다만, 군인은 따로 군인연금법이 있어서 제외되고, 선거에 의하여 취임하는 공무원은 장기간 근속의 담보가 없어 제외된다. 국가 또는 지방자치단체의 기타 직원은 다음에 해당하는 자를 말한다(김중양·최재식, 2004).

- 1) 청원경찰법에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰
- 2) 청원산림보호직원배치에관한법률에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원산림보호직원
- 3) 국가 또는 지방자치단체의 위원회 등의 상임위원과 전임직원으로서 매월 정액의 보수 또는 이에 준하는 급여를 받는 자. 다만, 한시적인 자문위원회와 법령에 의하지 아니하는 위원회 등의 상임위원과 전임직원은 제외한다.
- 4) 기타 국가 또는 지방자치단체의 정규공무원 외의 직원으로서 수행업무의 계속성과 매월 정액의 보수지급여부 등을 참작하여 행정자치부장관이 인정하는 자

한편, 공무원 신분은 아니지만 철도청에서 퇴직하고 한국철도공사 또는 한국철도 시설공단의 직원으로서 임용된 자 중에서 공무원 재직기간이 20년 미만인 자에 대해 20년이 될 때까지 공무원연금법의 특례적용을 허용하고 있다.

3. 재직기간의 계산

재직기간은 퇴직급여·유족급여 등 각종 연금급여를 산정하는데 기초가 되는 기간으로서 기본재직기간과 가산기간으로¹⁹⁾ 구성된다. 이러한 공무원연

19) 가산기간은 합산기간, 사병기간, 소급기간 등을 가리킨다.

금법상의 재직기간은 33년까지만 인정되며, 기여금도 33년까지만 납부한다. 다만, 공무원이 1년이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때에 지급하는 퇴직수당 산정에 있어서 재직기간은 기본재직기간에 한하여 인정되며 휴직, 직위해제, 정직기간에 대해서는 그 기간의 1/2을 감축한다.

기본재직기간은 공무원으로 임명되는 날이 속하는 달부터 퇴직한 날의 전 날 또는 사망한 날이 속하는 달까지의 연월수에 의해 산정한다. 따라서 임명된 날과 퇴직한 날의 전 날 또는 사망한 날이 속하는 달은 모두 한달로 계산한다.

4. 공무원연금의 재정체계

1) 연금재정방식

공무원연금제도는 공무원연금법 제65조 제1항에서 “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, 동 법 제69조 제1항 단서에서 “국가 또는 지방자치단체는 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 부담한다.” 라고 규정하고 있다. 아울러 제69조의2에서 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다.” 라고 규정하고 있으며, 이 법 제73조 제1항에서 “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 조성하도록 하고 있기 때문에 적립방식에 기초하여 연금재

정이 운용되고 있다. 다만, 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 해야 하고, 급여자금 부족액을 국가와 지방자치단체가 보전하도록 규정하고 있기 때문에 연금채무 전액을 준비금으로 보유하는 완전한 적립방식으로 운용되는 것은 아니다. 실제로 최근의 연금기금은 1년분 급여에도 미치지 못하는 수준이고 매년 연금적자를 국가와 지방자치단체의 보전에 의존하고 있는 실정을 감안한다면 실제의 운영은 부과방식으로 운영되는 것으로 판단하는 것이 타당하다.

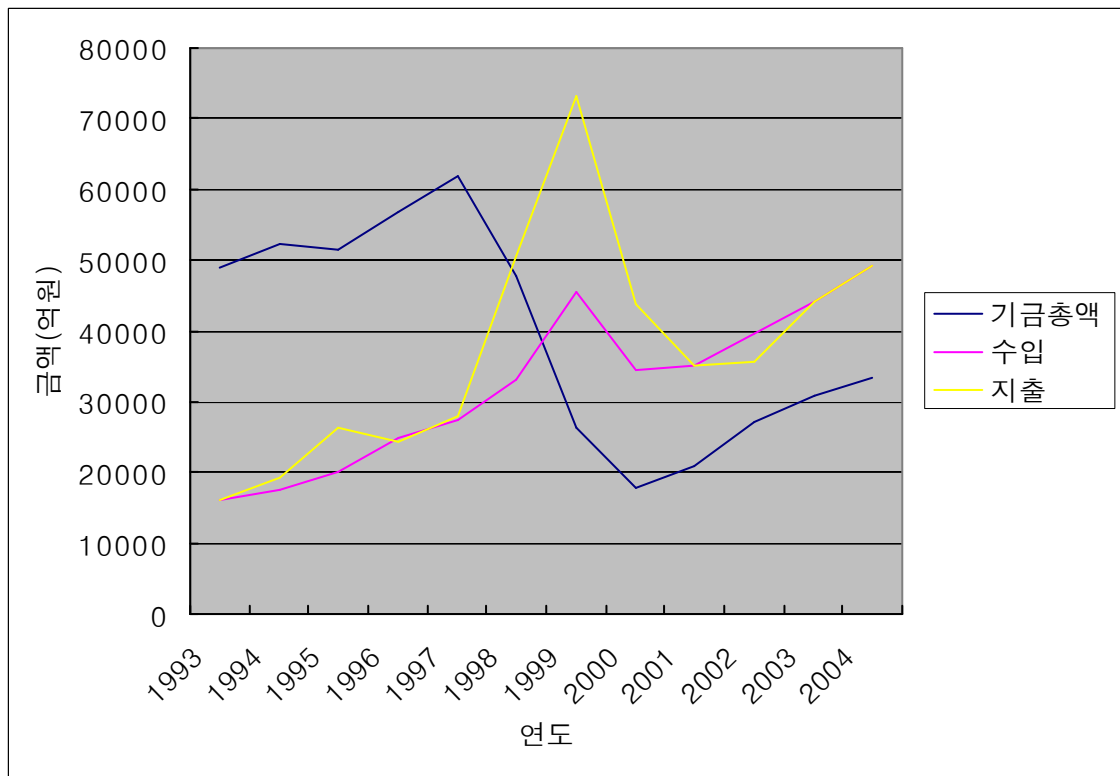
2) 급여비용 부담방식

연금제도의 운영에 필요한 비용의 부담방식에는 기여제(contributory system)와 비기여제(non-contributory system)가 있다. 기여제는 급여에 소요되는 비용을 사용자와 연금수급자에게 공동으로 부담시키는 방식을 말하고, 비기여제는 연금수급자에게는 비용부담을 시키지 않고 사용자가 소요비용 전액을 부담하는 방식을 말한다. 사회부조가 아닌 사회보험방식으로 운영되는 모든 연금제도는 기여제를 채택하고 있다.

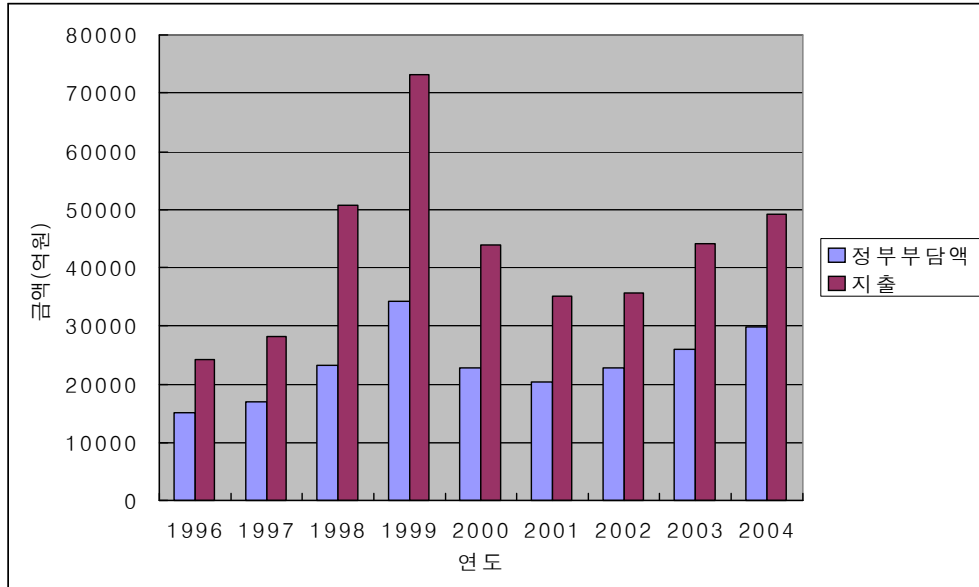
우리나라 공무원연금제도의 경우에도 기여제의 비용부담방식을 채택하여 연금수급자인 공무원과 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 다만, 2000년 개정으로 인해 공무원과 정부가 균등하게 부담해오던 방식이 바뀌게 되었다. 즉, 공무원이 매월 보수액의 8.5%를 기여금으로 납부하고, 국가 또는 지방자치단체가 보수예산액의 8.5%를 부담금으로 납부함으로써 균등부담을 원칙으로 하고 있기는 하지만, 이를 초과해서 발생하는 연금적자에 대해서 국가와 지방자치단체가 추가로 보전하도록 하고 있기 때문에 사실상 균등부담의 원칙이 깨지게 되었다.

한편, 사용자 책임급여인 재해보상급여와 퇴직수당에 소요되는 비용 및 재해부조금과 사망조위금에 소요되는 비용은 국가와 지방자치단체가 전액을 매년 부담하고 있다. 다음은 공무원연금의 연도별 기금총액 · 수입 · 지출추이

와 정부부담액을 그림으로 나타낸 것이다.



<그림4-1> 공무원연금의 연도별 기금총액 · 수입 · 지출추이



<그림4-2> 공무원연금의 연도별 지출과 정부부담액

공무원의 연금의 경우 연도별 지출에서 정부부담액이 차지하는 비율은 2002년에 가장 높은 64%를 나타냈고, 2004년에는 정부부담액의 비율이 60%, 정부부담액은 2조 9749억인 것으로 나타났다.

<표4-1> 정부부담액의 세부항목과 지출 대비 정부부담률

연도	연금부담금	정부보전금	퇴직수당부담금	재해보상부담금	정부부담액	지출대비 정부부담률
1996	9431	—	5358	342	15131	62%
1997	10217	—	6401	391	17009	61%
1998	9993	—	12973	401	23367	46%
1999	11111	—	22801	362	34274	47%
2000	11766	—	10541	387	22694	52%
2001	13794	599	5520	383	20296	58%
2002	17507	—	5216	—	22723	64%
2003	18406	548	7071	—	26025	59%
2004	19570	1742	8437	—	29749	60%

3) 공무원연금 급여의 종류

공무원연금 급여의 종류는 단기급여인 공무로 인한 질병, 부상과 재해에 대해 지급하는 것과 장기급여인 공무원의 퇴직, 폐질 및 사망에 대해 지급하는 퇴직급여, 장해급여, 유족급여, 퇴직수당 등이 있다. 퇴직급여와 유족급여의 지급조건과 지급금액을 보면 공무원이 20년 미만 재직하고 퇴직할 경우에는 일시금으로만 급여를 지급받고 20년 이상 재직하고 퇴직할 때에는 일시금과 연금 중 하나를 선택하여 지급받을 수 있다. 만약 연금을 선택한다면 재직기간 중 20년을 초과하는 일부기간은 일시금으로 선택하여 지급받을 수도 있다. 그리고 1996년 이후에 공무원으로 임용된 자는 퇴직연금 수급개시 연령제한이 있어 60세(하위직은 57세)부터 연금을 지급받지만 본인이 원하는 경우 55세부터 감액된 조기퇴직연금을 지급받을 수도 있다. 퇴직연금의 기본 산식은 다음과 같다.

$$\text{퇴직연금} = (\text{평균보수월액} \times 50/100) + (\text{평균보수월액} \times 20\text{년 초과 재직연수} \times 2/100)$$

4) 연금기금의 구성과 운용

공무원연금법 제73조 1항에 의하면, “이 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 공무원연금기금을 둔다.” 라고 되어 있다. 따라서 연금기금의 기능은 급여지급을 위한 책임준비금이다. 하지만 현재의 연금기금은 그 규모가 너무 작아서 장래의 급여책임준비금이 아니라 급여의 일시적 과다지출 등에 대비한 위험준비금의 정도의 기능밖에 수행할 수 없는 실정이다.

이 법 제76조 제3항에서 “공단은 매 회계연도의 급여의 지출이 수입을 초과할 때에는 기금에서 이입 충당할 수 있다.” 라고 규정하고 있지만, 제69조 제1항에서 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없을 경우에는 그 부족한 금액을 국가 또는 지방자치단체

가 부담하도록 하고 있기 때문에 실제로 기금에서의 이입충당은 발생되지 않는다. 따라서 현재의 연금기금은 급여에 소요되는 자금이 부족할 때 일시적으로 급여자금으로 빌려주고 당해 회계연도 안에 돌려받는 기능만을 수행하기 때문에 특별한 사정이 없는 한 그 운용수익 만큼 연금기금은 약간씩 늘어날 전망이다. 그러나 언제까지 어느 정도의 규모로 성장시킬 것인지는 현행 법률이 규정하지 않고 있다.

그러나 이 법 제73조 제2항에서는 “기금은 매 회계연도에 있어서 공단의 예산에 계상된 적립금 및 결산상 잉여금과 기금운용수익금으로 조성한다.” 라고 규정하고 있다. 또한 제69조의 2에 의하면 “국가 및 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 따라서 연금기금은 기본적으로 기여금·부담금 등 공단의 수입에서 급여지출을 하고 남는 금액과 적립된 기금의 운용수익이 더해져서 조성되며, 여기에다 정부의 추가적립액도 기금조성의 재원이 된다.

한편, 현행 제도는 책임준비금 성격의 연금기금을 조성하도록 하면서도 연금의 회계의 적자를 정부가 별도로 보전하도록 함으로써 연금기금의 기능을 모호하게 하고 있으며, 또한 이 기금을 언제까지 어느 정도의 규모로 성장시킬 것인지에 대해서도 규정하지 않고 있다. 이 문제에 대해서는 향후에 규정되겠지만, 현행 방식으로 연금기금을 상당한 규모로 성장시킨 후 그 운용수익으로 연금회계 적자보전을 위한 정부의 추가부담을 줄여주거나 추가부담 자체를 대체하도록 함으로써 장기적으로는 기금이 책임준비금으로서의 기능을 회복할 수 있도록 해야 한다.

제3절 국민연금제도의 특성

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장의 근로자를 당연적용대상으로

하여 실시되었다. 그 이후 적용대상을 단계적으로 넓혀 1992년에는 5-9인 이상의 사업장 근로자, 1995년에는 농어민 및 농어촌지역 자영업자, 1999년 4월부터는 5인 미만 사업장의 근로자와 사용자, 임시직 근로자, 도시자영업자들도 당연 가입하도록 하였다. 2003년 7월부터는 근로자 1인 이상인 법인 및 전문직종 사업장도 의무적으로 가입하도록 확대하였다.

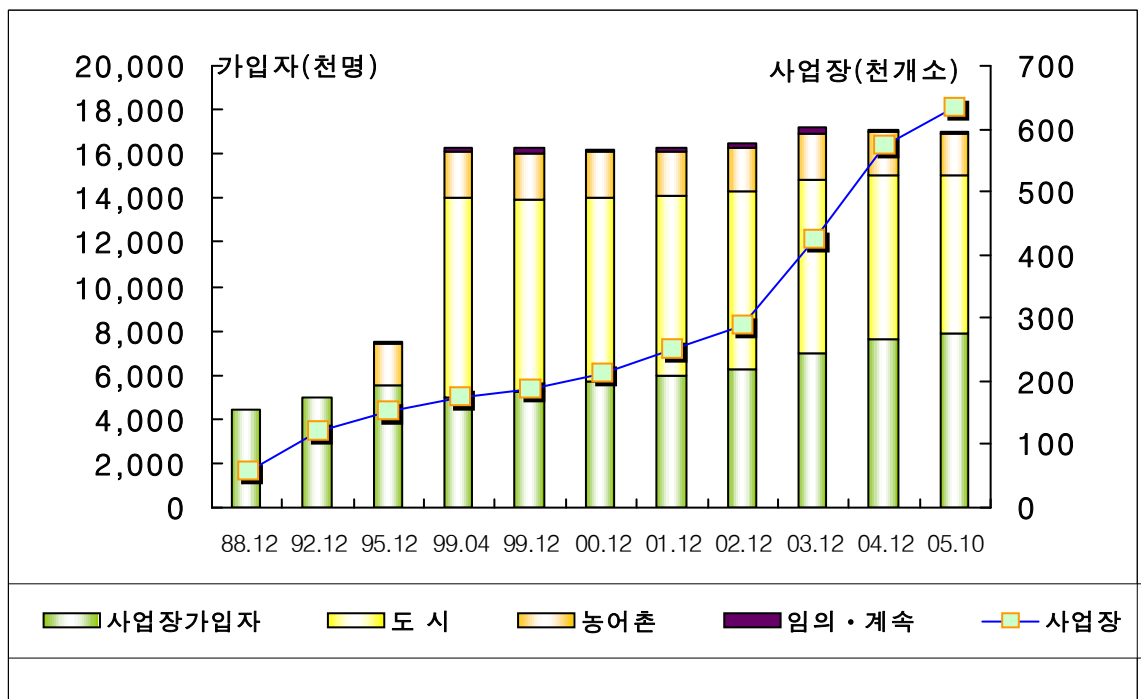
1. 가입대상

국민연금 제도의 가입대상은 원칙적으로 국내에 거주하는 18세 이상 60세미만의 국민들이다. 다만 공무원·군인·사립학교교직원 및 노령연금의 수급권자 중 60세 미만의 특수직 근로자와 조직 노령연금의 수급권을 취득한 자는 당연적용 대상에서 제외된다.

가입자는 크게 사업장가입자와 지역가입자로 구분되는데, 사업장 가입자에는 2003.7.1 시행령 개정을 통해 이후 3단계에 걸쳐 상시 1인 이상을 고용하는 모든 사업장의 종사자, 1개월 이상의 일용직 및 기한부 근로자와 월 80시간 이상의 시간제 근로자가 모두 포함되게 된다. 지역가입자는 사업장가입자에 포함되지 않는 자이나 다만 다음 조건에 해당되는 자는 적용 제외로 인정된다. 1) 국민연금 당연적용대상에서 제외되는 자의 배우자로서 일정한 소득이 없는 자 2) 가입자 및 수급권자의 배우자로서 이러한 소득이 없는 자 3) 별정우체국 직원의 배우자로서 일정한 소득이 없는 자 4) 노령연금 수급권자 및 퇴직연금의 수급권자의 배우자로서 일정한 소득이 없는 자 5) 퇴직연금의 수급권자 6) 18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 자 6) 국민기초생활법의 수급권자.

국민연금제도의 적용 대상은 연령범주에 의해서만 결정되지만, 군입대·학업·실직 등으로 소득이 없거나 크게 감소하여 보험료를 납부할 수 없는 자에 대해서 납부예외제도를 적용한다. 납부예외제도의 적용을 받으면, 가입자 자격은 유지하되 해당 기간 동안 보험료 납부를 일정기간 유예 받게 되며 이

기간 동안은 연금액 산정에서 제외된다. 그러나 납부예외제도는 장애연금이나 유족연금 수급권을 취득하는 데에는 매우 유용할 수 있다. 납부예외기간 동안에도 장애·유족연금의 수급권은 유지되기 때문이다. 다음은 연도별 국민연금 가입자 추이를 그림으로 나타낸 것이다.



<그림4-3> 국민연금의 연도별 가입자 추이현황

2. 급여

국민연금제도에서 지급하는 급여는 일시금을 제외하면 모두 급여수준이 급여산정공식에 사전에 확정되어 있는 확정급여이다. 국민연금에 있어서 대부분의 급여는 기본연금액에 가급 연금액을 합산하도록 되어 있으나 이중 가급연금액이란 수급권자가 수급권을 취득할 당시 그 자에 의하여 생계를 유지

하고 있거나 수급권을 취득한 이후 그 자에 의하여 생계를 유지하고 있는 배우자, 18세미만 또는 장애 2급 이상의 자녀, 60세 이상 또는 장애 2급 이상의 부모에게 지급하는 것인데 그 수준이 낮아 대부분의 급여는 기본연금액으로 구성되어 있다고 보아도 될 것이다. 기본연금액은 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있으며, 다음의 산식에 의해 정해진다.

<p>기본연금액</p> $1.8(A+B) \times (1 + 0.05n/12)$

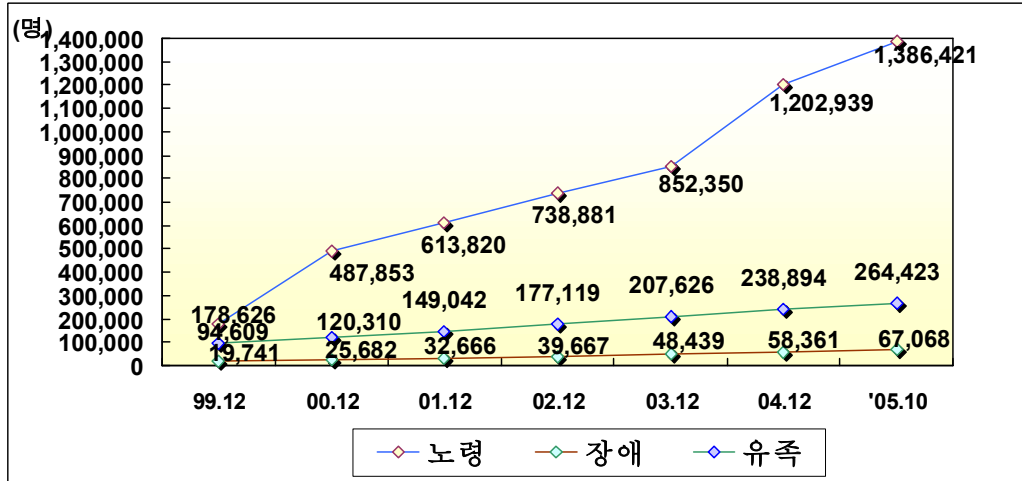
A = 연금수급전 3년간의 전체가입자 평균소득월액의 평균액

B = 가입자 개인의 가입기간 동안 중 평균소득월액을 현재가치로 재평가한 평균액

1.8 = 가입기간 240개월 일때의 평균소득가입자의 급여수준결정(30%)

n = 20년 초과가입월수 / 0.05 = 가입기간 240개월 초과 매 1년에 대한 연금액을 가산하는 비례상수

가입자 개인의 가입기간 동안의 표준소득월액은 매년 보건복지부장관이 고시하는 연도별 재평가율에 의하여 연금수급전년도의 현재가치로 환산한 후 그 합계액을 가입자의 전체 가입월수로 나누어 산정한다. 2003.1 이전 수급사유 발생자에게 적용할 연금수급 전 3년간의 평균소득월액의 평균액은 1,320,105원이며 2003.1 이후 수급사유 발생자에게 적용할 평균액은 연도별 재평가율에 따라 달라지게 된다. 연도별 급여수급자의 추이는 다음의 <그림4-4>와 같다.



<그림4-4> 국민연금의 연도별 급여수급자의 추이

국민연금 급여유형에는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금이 있으며 급여유형별 급여수급요건과 급여지급액을 보면 아래의 <표4-2>와 같다.

<표4-2> 국민연금의 급여유형별 수급요건 및 급여수준

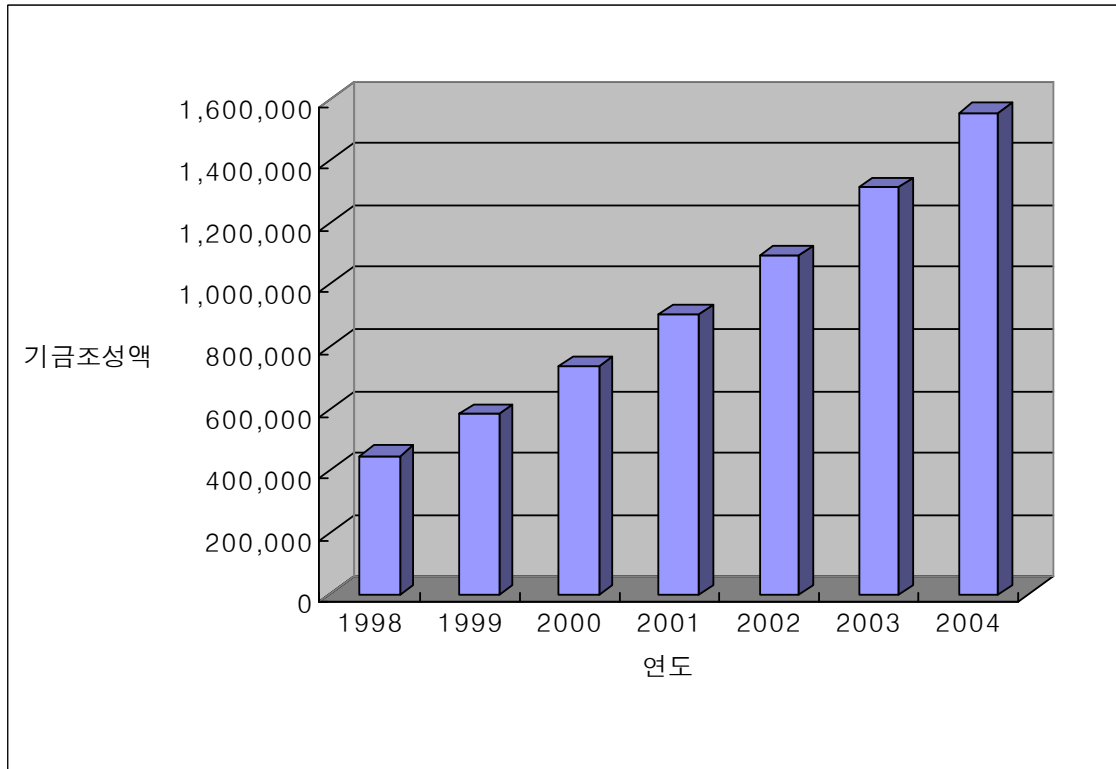
급여유형		수급요건	가입기간/연령	급여수준
노령연금	노령연금	가입기간 20년 이상, 60세에 달한 때 지급(단 광부 선원은 55세)	20년 이상/60세	기본연금액의 100%+가급연금
	감액노령연금	가입기간 10년 이상 20년 미만, 60세에 달한 때 지급(단 광부 선원은 55세)	10년~19년/60세	기본연금액의 47.5%+가급연금(다만 가입기간이 10년을 초과하는 경우 초과하는 1년마다 기본급여액의 5%가산)
	재직자노령연금	가입기간10년 이상, 소득이 있는 업무에 종사하는 자로서 60세~64세(단 광부 선원은 55세~59세)	10년 이상/60~64세	기본연금액의 또는 감액연금에서 가급연금을 제외한 액의 50~90%
	조기노령연금	가입기간 10년 이상, 55세 이상이고 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 자.	수급연령 55세~59세	기본연금액 또는 감액연금에서 가급연금을 제외한 액의 75%~95%+가급연금
장애연금		가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 남은 때.	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60%+가급연금 4급: 기본연금액의 2.25배에 해당하는 일시금
유족연금		노령연금 수급권자, 가입기간10년 이상이었던 자, 가입자, 장애등급2급 이상의 장애연금수급권자 등이 사망 시 그에 의해 상계를 유지하고 있던 유족	가입기간 10년 미만, 10년 이상, 20년 미만, 20년 이상	가입기간에 따라 기본연금액의 40, 50, 60% 지급
반환일시금		가입기간10년 미만인 자로서 60세 도달, 가입자 또는 가입자였던 자가 사망. 단 유족연금이 지급되지 않는 경우, 가입자 혹은 가입자였던 자가 국적상실 또는 국외이주한 때. 공무원군인사립학교교직원별정우체국직원이 된 때.		연금보험료 + 이자
사망일시금		가입자 또는 가입자였던 자가 사망시 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유족이 없는 경우		반환일시금 상당액. 단 가입자의 표준소득월액의 4배한도 내에서 지급

3. 재원

국민연금의 재원은 크게 두 가지 수입으로 구성되어 있는데, 하나는 가입자가 지불하는 보험료 수입이고, 다른 하나는 국민연금기금의 운용 수익이다. 우리나라 연금보험료율은 소득의 9%이다. 다만 가입 종별로 보험료율이 다르게 구성되어 있는데 이는 국민연금제도가 사업장 규모, 지역 등을 기준으로 단계적으로 확대적용해 오면서 가입 종별 간 부담의 형평성을 확보한다는 차원에서 상이한 보험료율을 적용한데서 비롯된 것이다.

현재 국민연금기금은 연금보험료 111조원 운용수익금 44조원으로 총 155조원이 구성되어 있다. 국민연금에서 이와 같이 비교적 큰 규모의 기금을 보유·운용하고 있는 것은 서구 대부분의 국가들에서 실시되고 있는 공적 연금과 우리 국민연금 제도를 구별해 주는 주요 특성 중의 하나이다. 즉 우리나라의 국민연금제도는 사전에 미래 급여 지출액의 상당 부분에 해당하는 금액을 적립하여 기금으로 쌓아두는 적립방식이라고 할 수 있다.

적립금 운용현황을 보면 적립금 약 133조원을 공공부문(4.8%), 복지부문(0.3%), 금융부문(94.7%)에 투자하고 있어 금융부문에 투자하는 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 이는 2001년도에 국민연금기금의 일정부분을 공공부문에 강제 예탁하도록 했던 공공자금관리기금법의 조항이 여론의 비판을 받아 완전 폐지된 결과라고 할 수 있다. 공공부문에의 투자를 할 경우에는 투자규모 및 이자율 등을 가입자 대표로 구성된 기금 운용위원회에서 결정하게 되었으며, 공공부문의 투자 방식 또한 종전 예수금 증서를 발행하는 형태에서 국공채매입방식으로 바뀌면서 그간 공공부문 투자 시 문제점으로 지적되었던 유동성과 환금성을 높일 수 있도록 하였다. 다음의 <그림4-5>는 연도별 기금의 증가추이를 나타낸 것이다.



<그림4-5> 연도별 국민연금 기금의 증가추이

한편, 국민연금기금의 운용 조직도 개편되어 기금 운용에 국민대표가 과반수이상 참가하는 ‘국민연금기금운용회’와 그 밑에 경제·금융의 전문가로 구성된 ‘국민연금기금실무평가위원회’가 참가하도록 하였으며, 자산운용전문인력으로 구성된 전문 투자운용조직인 ‘국민연금기금운용본부’도 설치함으로써 기금운용의 전문성과 자율성을 높이도록 하였다. 이와 같이 기금 운용에 민간의 참여를 높이도록 하는 것은 일단 국민연금기금의 운용의 투명성과 수익성을 높이기 위한 긍정적인 노력으로 평가할 수 있으나 기금운용에 참가하는 민간의 도덕성, 객관성, 자산운용능력 등을 감안한 민간참여의 확대를 신중히 고려하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 다음은 국민연금의 재정추계를 표로 나타낸 것이다.

<표4-3> 국민연금의 장기재정추계(KDI, 2004)

(1995년 불변가격, 단위: 억원)

연 도	적립기금	총수입	총지출	수지 차	연금보험료 수 입	이자수입	적립율 (배)
1995	134,971	42,805	7,878	34,926	33,414	9,390	17.13
1998	262,484	90,769	17,147	73,622	76,218	14,551	15.31
2000	430,645	129,043	22,525	106,517	109,625	19,390	19.12
2005	1,016,508	225,268	47,825	177,444	173,254	52,015	21.25
2010	1,886,253	352,456	97,562	254,894	250,376	102,080	19.33
2015	2,853,307	461,577	182,658	278,918	312,801	148,775	15.62
2020	3,517,010	568,470	377,282	191,188	376,026	192,444	9.32
2021	3,551,704	563,984	426,853	137,131	390,229	173,756	8.32
2025	3,288,607	611,177	644,323	-33,146	442,112	169,672	5.10
2030	1,695,985	623,655	1,025,100	-401,445	516,983	106,672	1.65
2031	1,135,500	604,194	1,123,314	-519,119	533,620	70,574	1.01
2032	481,966	592,122	1,217,961	-625,839	543,000	49,122	0.40
2033	-288,961	552,486	1,311,657	-759,171	552,486	0	-0.22
2035	-2,029,005	571,716	1,501,783	-930,066	571,716	0	-1.35
2040	-7,335,963	628,878	1,933,952	-1,305,074	628,878	0	-3.79
2045	-13,588,508	681,225	2,285,023	-1,603,798	681,225	0	-5.95
2050	-20,283,258	748,315	2,556,633	-1,808,318	748,315	0	-7.93

재정추계결과를 살펴보면 2025년부터 수지차가 적자로 전환되게 되며, 2033년부터는 기금이 고갈되는 것으로 나타났다.

4. 관리운영

국민연금제도 운영과 관련하여 정책결정에 대한 책임을 지고 있는 것은 보건복지부이다. 국민연금관리공단에서는 보건복지부의 감독하에 가입자의 자격관리, 연금보험료 징수, 각종 급여관리 및 국민연금기금의 관리 등 제도의 실질적인 운영을 담당하고 있다. 보건복지부와 국민연금관리공단 외에 국민연금기금운용위원회, 국민연금심의위원회, 국민연금기금실무평가위원회, 국민연금재심사위원회, 국민연금심사위원회가 제도 운영과 감독에 참여하고 있다.

제4절 공무원연금제도와 국민연금제도의 차별성과 형평성

공무원연금제도와 국민연금제도를 각 기준별로 정리하면 다음의 <표 4-4>와 같다.

<표4-4> 공무원연금제도와 국민연금제도의 비교

(2004년 말 기준)

구분	공무원연금제도	국민연금제도
법령	공무원연금법(1960)	국민연금법(1988)
가입대상	국가 및 지방공무원	18세이상 60세미만 일반국민
보험료율	국가와 공무원 각각 8.5%	사용자와 가입자 각각 4.5%
가입자	976천명	17,004천명
연금수급자	212천명	1,588천명
평균연금월액	155만원	305천원
적립기금액	3조4,803억원	155조4,873억원
주무부처와 관리기관	행자부(공무원연금관리공단)	복지부(국민연금관리공단)

2005년 기준으로 공무원연금의 가입자 수는 976,149명, 연금수급자 수

는 212,736명으로, 연금수급률은 21.8%에 이르는 것으로 나타났다. 국민연금의 경우 가입자 수는 17,004,221명, 연금수급자 수는 1,588,208명으로 나타나 연금수급률은 9.3%로 나타났다. 또한 공무원연금과 국민연금의 평균 연금월액은 각각 155만원과 305천원, 적립기금액은 3조4천억 원과 155조 4천억 원으로 나타났다.

1. 차별성

한국의 공무원연금의 기본적 틀이 형성된 1960년대는 박정희 정권이 군사쿠데타를 통해 권력을 잡고, 강력한 경제개발정책을 실시한 시기이다. 공무원연금의 역사적 성격도 이러한 과정에서 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 공무원연금의 기본 성격은 한편 공적연금체계에서 분리형을 채택하고 있는 유럽의 독일, 영국, 프랑스 및 일본 등과 마찬가지로 관료제의 합리성과 중립성을 확보하기 위한 정책으로서의 성격을 갖고 있다. 이러한 공무원연금의 정책적 성격으로 인해 대부분의 국가에서 공무원연금제도가 일반국민을 대상으로 한 국민연금보다 앞서 도입되었다. 특히 영국과 프랑스의 경우는 공무원연금과 국민연금의 제도형성에 있어 무려 100여년 이상의 차이가 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 공무원연금과 국민연금은 제도의 형성시기에서 시간적 차이가 난다. 공무원연금은 1960년, 국민연금은 1988년에 도입이 되어 각각 실시되었던 것이다.

물론 해당국가의 연금구조는 그 나라의 상황과 역사적 맥락에 따라 매우 다양한 모습을 보여주고 있다. 특히 공적연금구조 속에서 공무원연금이 차지하는 위상은 그 나라의 공무원이 지니는 법적 신분에 의해 달라지기도 한다. 우리나라의 경우 직업공무원제를 바탕으로 한 신분제 공무원제도를 기본으로 하고 있으며, 국민연금과는 분리된 별도의 공무원연금을 운영하고 있다.

공무원연금과 국민연금의 차별성은 바로 공무원의 법적 신분에서 다루어지는 것이 타당하다. 즉, 국민연금의 가입대상이 되는 민간부문의 근로자는

공무원에 비해 상대적으로 법적 제한이 적으며, 사회활동의 폭이 넓은 편이다. 이에 반해 공무원의 경우는 헌법의 정치적 중립성을 지킬 의무와 공직자 윤리법(2004) 및 각종 다양한 법률에 의해 활동의 제약을 받고 있다. 최근의 이러한 경향은 퇴직이후 일정기간 담당업무 분야의 취업제한, 공직자 재산등록의 강화, 부분적인 주식투자 제한²⁰⁾ 등으로 더욱 강화되고 있는 추세이다. 더욱이 민간부문의 보수수준과는 아직도 차이가 존재하며²¹⁾, 국가와 국민을 위해 봉사하는 공무원의 지위에서 나타나는 법적·사회적 특수성이 공무원연금과 국민연금을 분리하게 된 주요 원인이라고 할 수 있다. 한편 후발 산업국가로서 경제성장과정에서 국가와 관료가 핵심적 역할을 수행한 한국의 발전국가의 경험을 감안하면 한국의 공무원연금제도는 일차적인 성공을 거두었다고 해도 과언은 아니다.

그러나 관료제의 취약점에 대한 이론적 비판과 더불어 한국의 관료제에 대한 비효율성이 1990년대 말 경제위기를 중심으로 제기되면서 국가와 관료의 역할축소를 위한 개혁이 실시되었다. 또한 이러한 맥락에서 공무원연금의 차별성을 비판적으로 인식하는 흐름도 대두되었다. 그러나 여기서 보다 균형적인 시각에서 관료의 역할을 파악할 필요성이 제기된다. 권위주의적 정권하에서 경제성장위주의 정책운영에 대한 비판이 곧 국가와 관료의 역할의 중요성이 더 이상 크지 않다는 논리로 연결될 수 없다는 것이다. 특히 다양한 사회적 이해의 충돌을 조절하고 지속적인 경제발전을 위한 관료의 전문성, 합리성의 중요성이 더욱 커지고 있음을 감안하면 국가와 관료의 역할은 여전히 중요하다. 물론 관료의 지속적인 혁신과 발전을 통한 새로운 위상정립은 필수적 요건이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 공무원 인사제도로써, 사회정책의 수단으로써 공무원연금의 차별성은 더욱 부각된다고 할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 공무원 중립성을 확보하기위한 네가티브 규제도 필요한 것

20) 민간부문 근로자에 비해 공무원의 경우는 퇴직이후의 활동에도 법적 제약을 받고 있어 퇴직 이후의 소득원도 상대적으로 적을 수밖에 없다.

21) 실질적으로 공무원연금은 재직기간 중에 민간부문에 비해 적게 지급받는 보수의 부족분을 보전해주는 성격도 있다.

이지만 포지티브한 인센티브의 필요성도 인식해야 할 것이다.

2. 형평성

공무원연금과 국민연금의 차별성을 논하는 데 있어 최근 형평성이 함께 논의되고 있다. 아리스토텔레스가 지적한 바와 같이 차별의 원칙은 서로 다른 것은 다르게 취급해야 함을 의미하는 것이다. 따라서 국민연금과 공무원 연금을 단순히 비교하여 서로 같지 않다고 하여 형평성에 어긋난다고 볼 수는 없다.

그런데 김태일(2004)은 공무원연금제도와 국민연금제도의 형평성을 분석하면서 공무원연금의 수익률이 국민연금에 비해 높다고 지적하면서 이것은 형평성에 맞지 않는다고 주장하였다. 이 연구는 소득의 개념을 “생애소득”으로 규정하고, 생애소득은 보수, 퇴직금, 연금 등으로 구성된다고 보았다. 그의 연구결과에 의하면 공무원이 재직기간 중에는 민간부문 근로자에 비하여 보수와 퇴직금은 낮은 것으로 나타났으나, 퇴직 이후에 지급받는 연금을 포함한 생애소득은 민간부문 근로자에 비하여 더 높게 나타났다고 주장하였다. 이러한 김태일 교수의 연구결과는 궁극적으로 세 가지의 기본 전제를 바탕으로 하고 있다. 첫째, 이제는 공무원의 보수가 민간부문에 거의 동일한 수준에 다다르게 되어 연금에서 보수의 부족분을 보전해주는 것은 실익이 없으며, 둘째, 공무원의 퇴직금이 민간부문에 비해 적다라는 주장은 공무원연금의 소득대체율이 국민연금과의 퇴직금 차이를 얼마나 상쇄하느냐에 달려있고, 셋째, 연금산정의 보수기준에 있어 국민연금은 보수총액을 기준으로 하는데 비해 공무원은 보수의 일부분을 기준으로 하고 있어 부담률이 각각 17%, 9%로 되어 있지만, 실제 부담률의 차이는 더욱 줄어들게 된다는 점이다.

김태일 교수의 연구와 같이 연금제도의 형평성을 연구한 대부분의 기존 연구들은 여러 가지의 기본전제를 바탕으로 공무원연금제도와 국민연금제도

의 형평성을 분석하면서, 공무원연금제도의 연금급여율이 국민연금제도에 비해 높기 때문에 형평하지 않다고 주장하고 있다. 그러나 이미 두 제도 간에는 차별성이 존재하기 때문에 단순히 제도 간의 수익률을 비교하는 것은 형평성분석을 따지는 논리가 되지 못한다. 즉 연금제도의 형평성을 분석하는데 있어 동일제도 내의 소득계층이 다른 A 연금가입자와 B 연금가입자의 형평성을 분석하거나 세대 간의 형평성, 즉 전세대 A와 후세대 a 간의 형평성을 분석하는 것이 제도의 안정성과 형평성 제고 차원에서 더욱 바람직하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 공무원연금제도는 재직기간 33년을 기준으로 평균 소득 대체율은 약 70%를 나타내고 있으며, 국민연금제도의 경우 가입기간 40년을 기준으로 약 60%정도의 소득대체율을 나타내는 것으로 알려져 있다. 전반적으로 노후에 이르러 퇴직 전 생활수준을 유지하는 데 필요한 소득대체율은 OECD국가의 경우 대략 70% 내외이다. 그런데 노후생활에 필요한 재화와 용역을 구매하는데 가용할 수 있는 소득원은 매우 다양할 수 있다. 그러면 공적연금은 다양한 소득원들을 합한 총 노후소득에서 어느 정도의 비중을 차지해야지만 적절하다고 할 수 있는 것일까? 즉 노인에게 약 70%의 소득 대체율을 보장하는데 있어서 공적연금의 상대적 비중을 어떻게 하는 것이 적절할 것인가? 특히 공무원연금의 경우 퇴직이후 소득원이 제한받는 상황 속에서 적정한 소득대체율은 어느 정도가 바람직할 것인가?

국제비교연구에 따르면 노후 총소득에서 공적연금이 차지하는 비중은 국가마다 상이한 경향이 있으며, 그러한 연장선상하에서 근로소득, 사적 연금, 사적 저축, 재산, 사적 이전 등 사적 소득원들의 역할 또한 국가들마다 차이를 보이는 경향이 있다(Disney et al. 1998; OECD, 2001). 또한 동일 국가 내에서도 소득계층별, 연령별, 가구형태별 공적연금과 사적 소득의 역할 비중이 매우 다를 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가에서 수렴한상을 보이는 것은 일반적으로 소득이 낮을수록, 연령이 높을수록 공적연금이 노후 총소득에서 차지하는 비중이 높으며, 특히 저소득계층의 경우에는 공적

연금의 노후소득의 거의 유일한 소득원인 경향이 있다.

일반적으로 독일, 스웨덴, 프랑스와 같이 소득비례연금 형태의 공적연금을 가진 국가에서는 소득계층 전반에 걸쳐 노후소득원으로서 공적연금의 중요성이 매우 크다. 반면, 네덜란드와 같이 정액연금 형태의 공적연금제도를 취하고 있는 국가에서는 저소득계층에게는 공적연금의 중요성이 매우 크지만 고소득계층에서는 그 중요성이 매우 낮은 경향을 보이고 있기도 하다(Disney et al. 1998). 공적연금 외에 다른 소득원들이 노후소득에서 차지하는 비중 또한 국가별로, 소득계층별로 상당한 차이를 보이고 있다. 예를 들면 고소득계층의 경우 영국이나 미국에서는 노후소득원으로서 자본소득(Capital Income)의 중요성이 다른 국가에 비해 매우 큰 반면, 이탈리아 일본에서는 근로소득의 상대적 중요성이 매우 큰 경향이 있다(Disney et al. 1998).

일반적으로 공적연금과 사적 소득원 간에는 대체효과가 있는 것으로 알려져 있다(Feldstein 1974; Gruber and Wise 1997). 이러한 대체효과라는 개념의 이면에는 정부나 시장이 부과하는 제약선에 대한 근로자의 행태적 변화가 내재되어 있음을 의미한다. 대부분의 OECD국가들에서 공적연금의 구조 및 급여수준에 있어 차이가 있음에도 불구하고 공적연금을 포함한 총소득 대체율 면에서 유사한 수준의 수렴현상을 보이는 것은 이러한 대체효과적 존재를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 대체로 공적연금의 급여수준이 낮은 국가에서는 사적 저축을 증대하거나 보다 오랫동안 근로활동을 함으로써 일정한 생활수준을 유지하려는 경향이 있는 반면, 공적연금의 급여수준이 높은 국가들에서는 조기퇴직의 형태로 노동시장을 일찍 떠남으로써 사적 저축 내지 근로소득의 역할이 축소되는 경향이 있다.

이와 같이 국가마다 상이한 공적연금과 사적 소득원 간 대체효과로 인해 공적연금 급여수준이 과연 어느 수준이어야 적절한 것인지 일률적으로 평가하기는 곤란하다고 할 수 있다. 그 평가는 특정 국가에 있어서 고령자 고용과 관련된 노동시장 상황, 사회적 가치, 경제적 발달 수준, 가족형태, 제도의 역사 등 국가별 고유한 특성들을 고려하여 이루어질 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 국가 간에 있어서 거의 차이를 보이지 않고 수렴현상을 보이는 것은 저소득계층에 있어서는 노후소득원을 보충하는 수단으로서 사적 소득원들을 발견하기 어려우며 거의 전적으로 노후소득을 공적연금에 의존하는 양상을 보인다는 것이다. 이러한 점은 공적연금제도의 구조 및 내용이 어떻게 설계되었든지 간에 저소득계층에 대해서는 퇴직 전 소득을 거의 대체할 수 있는 수준의 급여가 지급되어야 함을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

국민연금은 40년 가입 시 사회 전반의 평균소득의 30%에 해당하는 금액을 소득계층에 관계없이 누구에게나 보장하는 균등부분과 자신의 평균소득의 30%에 해당하는 금액을 소득에 비례하는 지급하는 소득비례부분으로 구성되어 있다. 여기서 균등부분은 비록 급여 수준면에서 다소 논란의 여지가 있을 수 있지만 다른 사적 소득원을 갖기 어려운 저소득 노인계층의 빈곤완화를 위해서 필요한 부분이라는 데에 대해서는 그다지 논란의 여지가 없을 것이다. 오히려 논란의 여지가 있다면 개인의 퇴직 전 소득을 대체하는 기능을 담당하는 소득비례부분이라고 할 수 있을 것이다. 즉 모든 개인에게 과거소득의 30%를 국가가 일률적으로 보장하는 것이 과연 바람직한 것인지, 인구노령화 추세 속에서 그러한 수준을 보장하는 것이 재정적으로 가능하고 타당한 것인지, 시장의 효율성을 왜곡하는 것은 아닌지 등 여러 차원에서 이견이 제기될 수 있을 것이다.

우리나라의 공무원연금에 있어서 논란의 여지가 있는 부분은 약 70% 정도의 소득대체율을²²⁾ 보전해주는 데 있어 정부의 부담액이 매년 증가하고 있다는 사실이다. 또한 연금급여액과 직급이 매우 밀접한 상관관계를 갖고 있어 퇴직 직전의 직급이 높을수록 더 많은 연금급여액을 받도록 설계되어 있어 공무원연금제도에 가입하고 있는 공무원들 간의 형평성문제가 제기되고 있는 실정이다. 따라서 연금지급 보수기준을 재정비합과 동시에 제도내의 형평성을 고려하는 기준들이 마련되어야 할 것이다.

22) 퇴직연금의 경우 상한선을 76%로 설정해 놓고 있다.

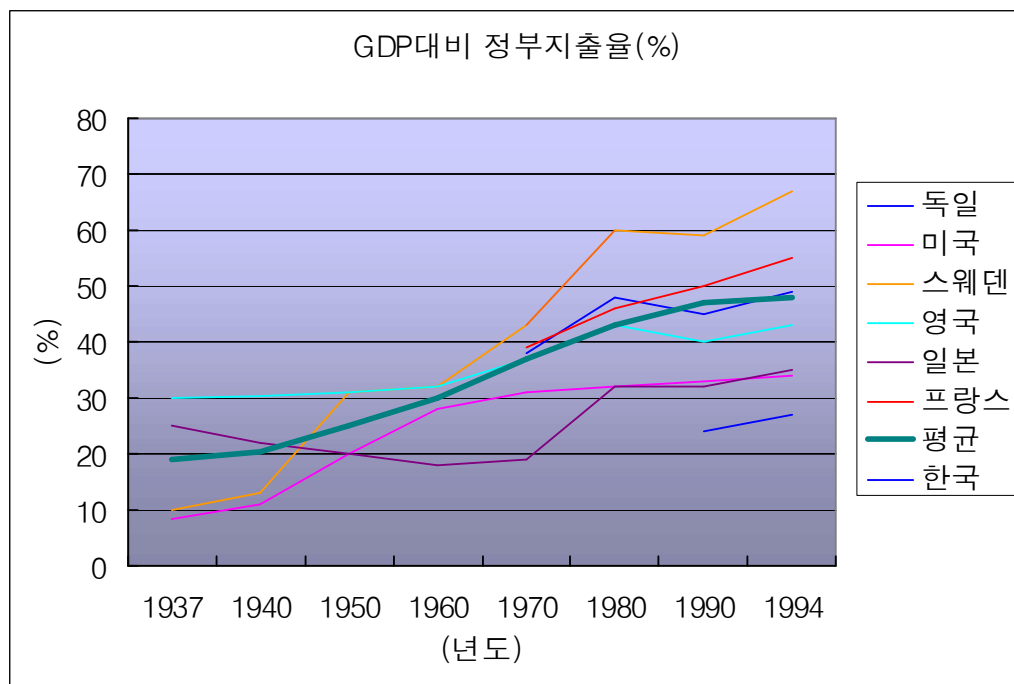
참고문헌

- 국민연금연구센터. (2000). 「 해외연금동향 」. 서울: p.125-154.
- 국민연금연구센터. (2003). "선진국 공적연금제도 개혁의 교훈과 시사점."
- 윤석명 외. (2004). "공적연금 유형의 국제비교(Ⅰ)." 국민연금연구센터.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.
- BBC news. "www.bbcnews.co.uk."
- Civil Service Pensions. (2004). "Building a sustainable future: Proposal for changes to the Civil Service pension arrangements." Civil Service Pensions, UK.
- Civil Service Pensions. "www.civilservice-pensions.gov.uk."
- Cornia, G., Jolly, R., and Stewart, F. (1987). *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford.
- Deacon, B. (2000). "Globalization and Social Policy." UNRISD, Geneva.
- Franz Rothenbacher. (2004). "The Welfare State of the Civil(orPublic) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil(or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany." MZES, Mannheim.
- Garba, A.-G. (2004). "An Evaluation of nationalist, Keynesian and neo-liberal paradigms applied to the social development of Sub Saharan Africa." UNRISD.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Haggard, S. (1988). "The politics of industrialization in East Asia and

- Taiwan." *Achieving industrialization in East Asia*, H. Hughes, ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy*, Polity, Cambridge.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons." *Public Administration*, 69, 3–19.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, Stanford.
- Kingsley, J. D. (1994). *Representative bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Antiok University Press, Yellow Springs.
- Kruger, A. (1974). "The Economics of the Rent Seeking Society." *American Economic Review*, 64, 291–303.
- Kwon, H. J. (1997). "Beyond European Welfare Regimes: comparative perspectives on East Asian Welfare systems." *Journal of Social Policy*, 26(4), 467–484.
- Kwon, H. J. (2005). "Social Policy and Development." *Social Policy and Society*, 4(4), 467–473.
- Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*, Basic Books, New York.
- Muller, W. C., and Wright, V. (1994). "Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat." *West European Politics*, 17(3), 1–11.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago.
- OECD. (1997). "Civil Service Pension Schemes." OECD, Paris.
- _____. (2005a). "Pensions at a Glance." OECD, Paris.

- _____. (2005b). "Public Sector Pension Schemes in OECD member Countries." OECD, Paris.
- Pensions Commission. (2005). "A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: The Second Report of the Pensions Commission." TSO, UK.
- _____. "www.pensionscommission.org.uk"
- Peters, G. B., and Pierre, J. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8(2), 223–244.
- Poulantzas, N. A. (1978). *State, power, socialism*, Nlb, London.
- Shafritz, J. M., Riccuci, N. M., Rosenblom, D. H., and Hyde, A. C. (1992). *Personnel Management in Government*, Marcel Dekker Inc, New York.
- SIGMA.(1997). "CIVIL SERVICE PENSION SCHEMES." OECD, Paris.
- SSPTW. (2004), *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2004*, SSA Publication, Washington: p.234.
- The Pension Service. (2005). "A guide to State Pension." UK.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in east Asian industrialization*, Princeton University Press, Princeton.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*, New York.
- Weber, M., Gerth, H. H., and Mills, C. W. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*, Oxford university press, New York.
- Weber, M., and Whimster, S. (2004). *The essential Weber: a reader*, Routledge, London; New York.
- White, G. (1988). "Developmental States in East Asia." St Martin's, New York.

첨부1.



<그림 2-1>