

碩士學位論文

公務員年金制度的 運營改善에
관한 研究

指導教授 金 性 俊



行政學科 一般行政專攻

康 碩 贊

1996年 月 日

公務員年金制度의 運營改善에 관한 研究

指導教授 金 性 俊

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1996年 月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



康碩贊의 行政學 碩士學位論文을 認准함.

1996年 月 日

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

目 次

I. 序 論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究範圍 및 方法	2
II. 公務員年金制度의 理論的 接近	5
1. 年金制度의 意義 및 機能	5
가. 年金制度의 意義	5
나. 公務員年金制度의 機能	8
2. 韓國 公務員年金制度의 沿革과 構造	10
가. 韓國 公務員年金制度의 沿革	10
나. 韓國 公務員年金制度의 構造	14
다. 外國 年金制度와의 比較	20
3. 分析의 틀	29
가. 人的 側面	30
나. 制度的 側面	31
다. 環境的 側面	33
III. 韓國 公務員年金制度의 現況 및 問題點	36
1. 人的 側面에 있어서 現況 및 問題點	36
가. 管理公團 構成員의 現況 및 問題點	36

나. 年金基金 運用 審議會의 實態 및 問題點	37
다. 公務員의 態度 및 問題點	39
2. 制度的 側面에 있어서 現況 및 問題點	39
가. 公務員年金 財源의 現況 및 問題點	39
1) 公務員年金 財源의 造成	39
2) 公務員年金 財源의 實態 및 問題點	43
나. 公務員年金 基金의 運用現況 및 問題點	48
1) 基金運用 現況	48
2) 公務員年金 基金運用的 問題點	50
3. 環境的 側面에 있어서 現況 및 問題點	59
가. 投資環境의 變化	59
나. 投資情報의 實態 및 問題點	60
IV. 韓國 公務員年金制度의 運營改善方案	61
1. 人的 側面에서의 改善方案	61
가. 管理公團 構成員의 專門化	61
나. 基金運用 審議會 委員의 再構成	62
다. 公務員의 主人意識 涵養	62
2. 制度的 側面에서의 改善方案	63
가. 制度의 運營形態 改善	63
나. 給與水準 및 算出方法의 調整	66
다. 財源調達 및 財政運營方式의 새로운 摸索	67

3. 環境的 側面에서의 改善方案	68
가. 投資環境 變化에의 對應	68
나. 年金受給權者의 社會保障策 마련	69
다. 多目的센터 建立	69
라. 電算網의 構築	70
V. 要約 및 結論	71
參 考 文 獻	78
ABSTRACT	82



表 目 次

(丑 1) 公務員年金 事業의 分類	3
(丑 2) 우리나라 公務員年金制度의 沿革	11
(丑 3) 國內 公的 年金制度의 比較	16
(丑 4) 公務員年金法 適用對象者	19
(丑 5) 年度別 年金法 適用對象 公務員 現況	20
(丑 6) 韓·日 公務員年金制度의 比較	25
(丑 7) 韓·日 公務員年金制度의 比較結果	26
(丑 8) 公務員年金管理公團 組織構成員 現況	37
(丑 9) 公務員年金 基金運用 審議會 構成現況	38
(丑 10) 公務員年金 基金의 造成現況	42
(丑 11) 年度別 年金會計 收支現況	47
(丑 12) 投資部門別 年金基金 運用內譯	55
(丑 13) 有價證券 運用實績	56
(丑 14) 無住宅 公務員 現況	56
(丑 15) 住宅支援事業 實績	57
(丑 16) 年金貸付 支給基準	57
(丑 17) 不動産 保有現況	58
(丑 18) 公務員年金 基金 部門別 投資內譯	58
(丑 19) 各國의 年金슬라이드 方法	67

圖 目 次

(圖 1) 公務員年金 管理運營體系	18
(圖 2) 公務員의 年金構造와 支給率	28
(圖 3) 分析의 틀	35
(圖 4) 公務員年金 基金의 造成圖	41



I. 序 論

1. 研究의 目的

현대행정은 종래의 管理的·執行的 機能을 벗어나 적극적으로 변화를 誘導하여 國家의 經濟成長을 促進하고 國民의 福祉增進을 圖謀하는 등 그 機能이 확대되고 있다.¹⁾ 이에 따라 과거와는 달리 더 많은 公務員을 필요로 하게 되었고, 社會變動을 적극적으로 유도할 主體로써 公務員의 役割에 대한 중요도는 매우 크며, 이를 위해서 직업公務員제 의 확립이 絶실히 요청되게 되었다.

특히, 급속한 경제발전과 國家안보라는 중대한 當面課題를 달성하기 위해 서는 풍부한 경험과 전문지식을 가지고 자율적으로 직무에 전념할 수 있도록 하기 위한 보장책이 시급하다고 하겠다. 이러한 動機誘發 要因으로써 가장 효과적인 방법중의 하나는 퇴직후 건강하고 문화적인 최저생활을 보장하는 年金制度나, 부수적인 便益을 제공하여 주는 것이라고 할 수 있을 것이다.

年金制度란 自기의 힘으로 충분히 대처할 수 없는 老齡·障害·疾病·死亡 등의 사고에 대하여 社會連帶에 의한 기금형성을 통해서 상실된 소득을 보충해 줌으로써 퇴직후의 안정된 생활을 維持하도록 하는데 있다.²⁾

우리나라의 公務員年金制度는 公務員이라는 特殊職域을 대상으로 1960년 에 시행된 후 여러차례의 수정을 거쳐 오늘에 이르고 있으며, 公務員年金管

1) 朴東緒, 「韓國行政論」, 法文社, 1985, p. 36~41.

2) 社會保障研究所, 「年金改革論」, 東京:東京大學出版局, 1983, p. 1.

理公團이 1982년에 설립되면서 總務處에서 管掌하던 업무를 移管받아 보다 전문화되고 다양한 서비스를 제공받게 되었다.

公務員年金 基金은 재정적인 收支均衡과 장래의 안정적인 급여를 지급하기 위한 責任準備金 確保, 수익증대 및 후생복지사업을 위한 財源確保를 목적으로 설치 운영되고 있으나, 1993년도에 들어와서 처음으로 公務員年金 財政收支가 赤字를 발생시키면서, 公職社會에 財政惡化에 대한 적지않은 과문을 불러 일으키게 되었다.

게다가, 공무원연금사업 집행이 公共性과 收益性 위주로 이루어짐에 따라 기금운용에 있어서 수혜당사자인 공무원의 후생복지사업을 위한 투자부문이 점차 감소하고 있으며, 특히 공공분야에 대한 투자 확대는 연금제도 본래의 의미를 退色시키고 있다.

이에 本 研究를 통해 公務員年金의 효율적인 사업수행을 위해 財政問題와 基金運用의 실태를 분석하고, 문제점을 導出하여 개선방안을 講究함으로써, 공무원을 대상으로 하는 공무원연금제도가 사회보장제도로써 충실을 기하는데 다소나마 보탬이 되고자 한다.



2. 研究範圍 및 方法

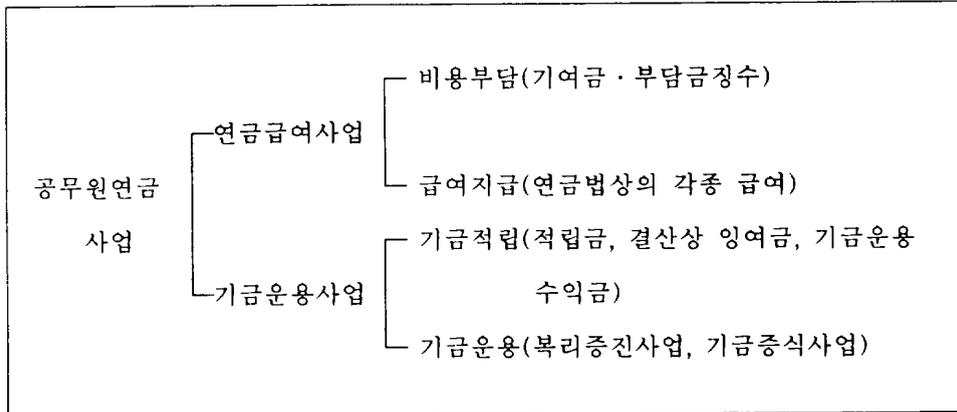
공무원연금은 公的 扶助와 함께 社會保障法의 2대주류를 형성하고 있는 우리나라 최초의 사회보험제도이다.³⁾ 특히, 우리나라의 공무원연금은 소득보장 뿐만아니라 복지향상까지도 목적으로 하고 있어, 우리나라 公務員年金 事業은 크게 두 가지로 분류할 수 있다.

첫째는, 公務員年金制度의 고유사업기능인 年金給與事業이며, 둘째는 公務

3) 申相俊, 「福祉行政學」, 대구대학교 출판부, 1983, p. 14.

員年金 基金運用事業이다.⁴⁾ 이를 公務員年金法の 규정에 따라 다시 세분하면 다음 (표 1)과 같다.

(표 1) 公務員年金 事業의 分類



資料: 法制處, 「大韓民國法令集」 제4권, 公務員年金法 참조 작성.

本 論文의 연구대상은 주로 基金運用事業에 관한 부분이다. 따라서, 기금 조성의 원천이 되는 費用負擔, 財政方式, 會計上의 構造 및 급여지급과 관련된 年金財政的인 면이 기금운용과 함께 本 研究의 範疇에 속한다.

本 論文의 전개는 제5장으로 구성된다.

제1장의 序論에서는 研究의 目的, 方法 및 範圍를 다룬다.

제2장에서는 公務員年金制度의 개념정립과 발전과정, 관리운영체계, 그리고 外國年金制度를 比較·檢討하여, 이를 토대로 우리나라 공무원연금제도의 개선에 반영하여야 할 몇가지 기본원칙을 分析 틀로 제시한다.

제3장은 공무원연금제도중 年金財源과 基金運用의 양측면을 제2장에서 제

4) 鄭鍾潤, “우리나라 公務員年金 基金運用과 그 展望에 대한 小考”, 碩士論文, 서울대학교 行政大學院, 1971, p. 4.

시한 分析 틀에 의하여 문제점을 導出하며, 제4장에서는 앞에서 제시된 문제점에 대한 개선방안을 모색한다.

제5장에서는 公務員年金制度의 개선방안에 대한 綜合要約과 結論으로 本 研究를 마무리하였다.

끝으로, 研究方法에 있어서는 本 論文의 연구자가 年金業務를 담당하면서 갖고 있던 實務知識과 經驗을 바탕으로 하여, 國內外的 관련서적과 論文, 國內大學의 學位論文, 각종 統計資料, 그리고 公務員年金管理公團에서 발행되는 刊行物 등을 比較·分析하였다.



II. 公務員年金制度의 理論的 接近

1. 年金制度의 意義 및 機能

가. 年金制度의 意義

자본주의 경제체제는 그 기초를 私的 所有와 個人責任의 原則에 두고 자조의 원칙하에 자신의 생활을 영위할 것을 기대하고 있다. 그러나, 老齡化와 함께 소득을 상실하게 됨으로써 老齡層의 생활은 威脅받지 않을 수 없다. 바로 이러한 사회구성원의 소득상실 등의 위험으로부터 保護하기 위해 사회보장제도로써 年金制度가 도입되게 된 것이다.

즉, 年金制度는 근대적 사회보장제도의 효과적인 달성을 위한 수단으로써 여러나라에서 실시되어 오고 있는 社會保險의 일종으로, 일정한 소득계층을 대상으로 하여 그 소득이 中斷되었거나 喪失된 경우의 생활비를 保險技術을 도입하여 지급해 줌으로써 제도적으로 보장해 주는 제도이다.⁵⁾ 다시 말하면, 일정기간의 保險料 釀出을 조건으로 하여 퇴직후의 老後生活을 보장해 주는 제도이다.⁶⁾ 국가의 입장에서 보면 組織目標을 효율적으로 달성하기 위하여는 조직활동에 필요로 하는 유능한 인력이 動員되고 管理될 수 있어야 한다. 이와 함께 조직내에서 근무하는 구성원에게 지속적인 勤務를 할 수 있게 하는 動機誘發 要因으로써, 먼저 지속적인 근무에 대하여 보장을 해주는 것과, 다음은 구성원의 職務遂行 能力을 복돋울 수 있도록 구성원의 근

5) 董弘旭·李庚瑞, 「行政學原論」, 서울:華學社, 1984, p. 287.

6) 社會保障研究所, 前掲書, p. 1.

무에 대한 금전적인 補償으로써 報酬 및 附隨的인 便益을 제공하고 관리하는 것이다.⁷⁾

公務員年金制度는 공무원의 退職 또는 死亡과 公務로 인한 負傷·疾病·廢疾에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써, 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 하고 있다.⁸⁾ 따라서, 公務員年金制度는 각종 급여의 실시를 통하여 공무원에 대한 包括的 社會보장기능 수행을 주된 목적으로 하고 있는 바, 事前的인 측면에서는 후생복지사업과 短期給與의 실시를 통하여 재직중 성실한 노력과 봉사를 유도하고, 事後的으로는 長期給與의 실시를 통해 노후생활 안정을 보장해주어 공직사회 전체의 업무능률과 안정성을 제고시키는 일종의 인센티브적 의미를 갖고 있다고 할 수 있겠다.⁹⁾

이러한 年金制度의 本質에 대해서는 여러가지 學說이 있는데, 다음의 4가지 학설을 중심으로 그 본질을 이해해 보고자 한다.

첫째, 功勞補償說: 이 학설은 연금급여는 공무원이 장기간 성실히 근무함으로써 국가에 貢獻한 데 대한 補償이라는 것으로서, 年金은 노동의 대가인 보수와는 다르며, 공적에 대한 보상이므로 보상금적 성격이 강하다는 주장이다.

둘째, 生活保障說: 공무원의 보수는 국가경제와 밀접한 관계를 가지고 있으며, 국가경제가 이를 뒷받침해 주지 못할 경우, 공무원의 보수는 퇴직후 생활안정을 위한 수준에 미치지 못한다. 그러므로, 공무원을 고용하고 있는

7) Gene Milbourn, Jr., "The Relationship of Money and Motivation", Compensation Review, 2nd Quarter, 1983. pp. 38~44.

8) 公務員年金法, 第1條 參照.

일본의 경우 그 目的에는 公務員의 效率的 運用을 추가로 포함시키고 있다.

9) 公務員年金管理公團, 「公務員年金管理公團 10年史」, 成進文化社, 1992. pp. 94~95.

고용주인 국가가 이를 보장할 의무를 가진다는 견해이다.¹⁰⁾

셋째, 慰藉料說: 이는 구성원의 減員 등과 같은 정부 및 조직 운영자측의 사정으로 인한 退職 또는 業務上의 障害에 대하여 慰勞의 뜻으로 연금을 지급한다는 說이다.

넷째, 賃金後拂說: 이 학설은 공무원에 대한 보수의 일부가 지급되지 않고 일정기간 적립되었다가, 퇴직후에 지급된다는 견해인데, 이 說은 대부분의 국가에서 공무원과 그의 고용주인 정부와의 共同釀出에 의하여 공무원 퇴직 연금제도가 운영되고 있음에 비추어 볼 때, 오늘날 가장 지배적인 견해라고 할 수 있다.¹¹⁾

우리나라 公務員年金制度도 年金法上 財源을 공무원과 국가가 각각 6.5%씩 분담하여 형성한 기금에 의한다고 규정되어 있으므로 위의 諸學說中 賃金後拂說에 해당된다고 하겠다. 이 주장이 여러 국가에서 수용되고 채택되는 이유는 年金制度가 일반보험적 성격이나 公的 扶助의 성격보다는 社會保險的 性格 때문으로 생각된다.

公務員年金制度에 있어서 年金給與에 필요한 기금 전부를 모두 수혜당사자인 공무원의 寄與金으로 조성된다면 일반보험적 성격을 벗어나지 못할 것이고, 기금이 모두 국가나 지방자치단체의 負擔金으로 조성된다면 公的 扶助의 性格에 머물것이며, 이는 국가 재정상 또는 사회보장 수혜형평의 원리상 시행이 어려울 것이다. 물론 공무원의 직무특성상 연금급여에 소요되는 비용을 전액 국가에서 부담하는 경우도 있다.¹²⁾

그러나, 거의 모든 나라에서는 수혜당사자인 공무원과 국가가 이를 나누어 分擔하고 있는 실정이다. 이러한 점에서 公務員年金制度는 기여금과 부담

10) 尹炳台, “公務員年金 基金의 바람직한 運用方案에 관한 研究”, 碩士論文, 영남대 行政大學院, 1995, pp. 6~7.

11) 李庚瑞, 「年金制度論」, 사립원, 1988, pp. 24~25.

12) 美國의 軍人年金은 無釀出制이다.

금의 保險的 성격과 공적 부조의 성격을 포함하고 있는 사회보험적 성격으로 규정지을 수 있겠다.

나. 公務員年金制度의 機能

일반적으로 연금제도는 재정의 절반이상을 수익자 이외로부터 충당한다는 것인데, 사용자와 국가에 의하여 재원조달이 이루어지며, 가입자의 보험액도 고소득층은 무겁고 저소득층에게는 가볍게 설정되어야 한다. 이러한 年金制度의 기능 및 효용성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 생활안정 및 노후생활보장

공무원은 영리목적의 업무에 종사할 수 없고, 공직자로서의 특별한 의무와 제약을 받으므로 노령자가 퇴직후의 생활로 전환하는 데 충격이 없도록 공적 연금과 사적 연금을 통하여 생계비의 기본적 보장과, 상실된 소득을 보충해 줌으로써 經濟的 生活安定의 효과를 가져올 수 있다.¹³⁾

2) 공무원 후생복지증진

公務員年金制度의 실시 그 자체는 후생복지증진에 있으나, 구체적인 복지정책으로써 연금기금의 일부를 주택사업·대부사업·후생복지 시설사업 등에 투자하는 것은 재직 및 퇴직공무원에게 부수적인 복지편익 제공의 결과가 된다.¹⁴⁾

13) 李庚瑞, “韓國 公務員年金制度의 發展方向에 관한 研究”, 博士論文, 경희대 大學院, 1986, p. 11. / 國家公務員法, 第6條 參照.

14) 成龍鉉, “韓國 公務員年金制度의 改善方案에 관한 研究”, 碩士論文, 檀國大 行政大學院, 1994, p. 10.

3) 소득재분배 및 국민경제적 효과

소득의 代替效果를 가져오는 소득재분배 방식은 현 세대가 기존 세대의 연금급여를 위하여 濫出金을 부담함으로써 富의 再分配 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 또한, 국민경제 안정의 효과 및 저축의 효과를 가져오며, 정부의 재정투자 재원에 충당되어 국민경제 생활화에 기여하기도 한다.¹⁵⁾

4) 대국민서비스 향상

공무원연금제도의 법제화는 젊고 유능한 인재를 公職에 誘致하는데 도움이 되며, 공직자로 하여금 행정의 질을 향상시키고 公務業務의 능률성을 提高시키는 바, 결국에는 납세자인 국민의 부담을 덜어 주게 되어 良質의 서비스를 제공하는 결과를 가져온다.¹⁶⁾

5) 景氣의 안정조절

年金は 경기불황시 연금급여로 유효소득의 증가를 가져와 소비수요를 촉진시켜 경기하락을 緩和시키며, 호황기에는 소득증가에 따른 보험금 증가로 인플레이션 억제효과를 가져온다.

6) 인력계획 수립용이

公務員年金制度의 실시에 따라 정부는 退職公職者의 定員을 정확하게 파악할 수 있어, 缺員을 보충하기 위한 新規採用 및 人事移動 등의 長·短期的인 인력계획 수립을 용이하게 해준다.¹⁷⁾

7) 직업공무원제의 확립

公務員年金制度는 퇴직공무원들의 노후생활을 보장해 주게 되므로 재직기간 동안 근무의욕을 提高시킬 수 있으며, 유능한 공직자의 離脫을 防止할

15) 申守植, 「社會保障論」, 박영사, 1989, pp. 215~219.

16) 柳在天, “우리나라 公務員 厚生福祉事業에 관한 研究”, 碩士論文, 慶熙大 大學院, 1991, p. 10.

17) 張志浩, 「新人事行政論」, 박영사, 1979, pp. 379~380.

수 있는 바, 결과적으로는 職業公務員制 確立에 기여한다.¹⁸⁾

2. 韓國 公務員年金制度의 沿革과 構造

年金制度는 일반적으로 운영주체에 따라 公的 年金과 私的 年金으로 구분되는데, 우리나라의 公務員年金制度는 그 성격상 공적 연금제도로 이해될 수 있다.¹⁹⁾ 우리나라의 공무원연금제도는 1960년에 처음 도입된 이후, 여러 차례 정권교체를 겪으면서 성장·발전하여 왔다. 여기서는 그 발전과정과 제도가 갖고 있는 구조적 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 韓國 公務員年金制度의 沿革

우리나라에서 公務員年金制度의 設置根據가 마련된 것은 1948년 國家公務員法 第27條에서 “공무원의 퇴직과 재해보상에 관한 독립된 법률을 정하여 적절한 급여를 실시해야 한다.”는 규정이 제정되면서 부터이다.

그러나, 그후 6. 25事變, 연금전문가의 부족, 경제 불안정 및 정부의 재정사정 등으로 그 실시를 보지 못하다가, 당시의 중앙 인사행정기관인 國務院事務局에서 1960년 1월1일 法律 第 533號로 公務員年金法을 公布·施行함으로써, 국가책임하에 운영하는 공적 연금제도인 公務員年金制度가 공무원이라는 特殊職域을 대상으로 최초로 실시되게 되었다.²⁰⁾

18) 朴璉鎬, 「人事行政論」, 法文社, 1988, p. 568.

19) 公的 年金制度는 國家 또는 法律로 정한 特殊法人이 運營主體가 되어 強制加入을 원칙으로 하나, 私的 年金은 사업장 근로자를 대상으로 실시하는 企業年金이 주종을 이루고 각 企業이 運營主體가 되며, 任意加入을 채택하고 있음.

20) 公務員年金法 提案理由書 : 公務員이 상당한 年限 성실히 근무하고 退職하였거나, 公務로 인한 負傷 또는 疾病으로 退職 또는 死亡한 때에 본인이나 遺族에게 연금 또는 일시금을 지급함으로써 재직시의 공적을 補償하고, 전력을 다하여 맡은 바 그 職務를 遂行하도록 하기 위해서이다.

公務員年金法 제정당시의 적용범위에는 국가공무원, 지방공무원, 군인으로 하며, 공무원에 대한 年金業務는 國務院 事務局長이, 軍人에 대한 年金業務는 國防部長官이 각각 管掌하도록 하여 管掌機構를 二元化시켰다. 이는 재원, 기구담당요원, 관련시설 등의 未洽으로 일시에 전 국민을 대상으로 할 수 없기 때문에, 단계적 발전의 일환으로 일반국민을 대상으로 한 一般職域 및 地域保障 形態의 연금제도 보다도 공무원, 군인, 사립학교교원과 같은 特殊職域을 대상으로 연금제도를 그룹화 하여, 이를 바탕으로 전 국민을 대상으로 발전시키고자 하는 국가 목적하에서 실시된 것이라 하겠다.²¹⁾ 도입당시의 급여종류로는 退職年金, 準退職年金, 障害年金 등 여섯종류가 있고, 연금재정은 共同 釀出制에 의하도록 하되, 국가와 공무원이 동일하게 매월 봉급액의 1,000분의 23을 釀出하도록 하였다.²²⁾ 그후 公務員年金法은 40여차례의 법률개정으로 개선·발전되어 왔는데, 그 중요한 제도의 發達過程을 구체적으로 살펴보면 (표 2)와 같다.

(표 2) 우리나라 公務員年金制度의 沿革

年 度	制 度 變 更 要 旨
'60. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용범위: 國家公務員 및 地方公務員, 軍人 ○ 급여종류: 退職年金(準退職年金), 障害年金, 遺族扶助金, 退職一時金, 遺族一時金 <li style="padding-left: 20px;">*寄與金 返還 (재직기간 5년미만자) ○ 비용부담: 기여금 - 俸給月額의 23/1,000, 부담금 - 寄與金과 同率
'62. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 退職一時金 및 遺族一時金 인상(5년이상 재직자) ○ 부담금을 봉급예산액을 기준으로 일괄 산출
'62.10. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 軍人年金法의 제정으로 公務員年金制度에서 분리 ○ 퇴직연금과 퇴직일시금의 선택제도 폐지 ○ 5년미만 재직자의 기여금 반환제도를 폐지하고, 퇴직일시금 지급

21) 李庚瑞, 前掲書, pp. 176~177.

22) 公務員年金管理公團, 「公務員年金 實務要領」, 1996, p. 5.

年 度	制 度 變 更 要 旨
'63. 3. 1.	○ '48. 8. 15. ~ '59. 12. 31.사이의 재직기간에 대하여 強制遡及 通算 토록 함
'63.11. 1.	○ 공무원에 대한 건강진단 실시제도 도입 ○ 장해연금 및 유족연금에 대한 일시금제도인 障害補償金 및 遺族扶 助金(연금액의 5배)을 신설하여 택일하게 함
'67. 1. 1.	○ 공무원 및 군인경력에 대한 재직기간 합산제도 실시 ○ 퇴직연금액 인상: 봉급연액의 40/100~50/100 → 50/100~70/100
'69. 1. 1.	○ 기여금 및 부담금 인상: 23/1,000 → 35/1,000
'70. 1. 1.	○ 연금과 일시금의 선택인정 ○ 기여금 및 부담금 인상: 35/1,000 → 55/1,000
'73. 1. 1.	○ 障害給與, 殉職扶助金을 다른 長期給與(퇴직급여 등)와 併級인정 ○ 公務上 疾病·負傷으로 인한 사망의 경우, 유족연금 및 유족부조금을 폐지하고, 봉급월액의 36배 범위내의 殉職扶助金 지급 ○ 퇴직일시금 및 유족일시금의 청구시효를 1년에서 5년으로 연장
'75. 4. 1.	○ 퇴직·장해연금 수급자가 政府投資機關 등에 근무하게 되는 경우에 연금지급 정지제도 신설 ○ 재직기간의 上限을 30년으로 제한
'80. 1. 1.	○ 雜給職員·專門職員을 연금법 적용대상에 포함('80. 7. 1부터 적용) ○ 급여산정의 기초인 報酬月額에 期末手當 포함('80. 7. 1부터 적용) ○ 재직기간의 상한을 33년으로 연장 ○ 퇴직연금의 상한 인상: 報酬年額의 70/100 → 75/100
'81. 5. 1.	○ 퇴직연금 상한인상: 보수연액의 75/100 → 76/100 ○ 公社와 관련 퇴직급여 연계제도 실시
'82. 2. 1.	○ 公務員年金管理公團 설립 - 공무원의 후생복지사업과 기금증식사업 담당
'83. 1. 1.	○ 總務處가 管掌하던 연금관계 집행업무의 公務員年金管理公團 移管 ○ 사립학교 교직원 재직기간에 대한 합산실시 ○ 공무원 임용전의 병역 복무기간을 재직기간에 산입

年 度	制 度 變 更 要 旨
'85. 1. 1.	○ 공무원·공무원배우자 및 직계존속 등의 사망에 대한 死亡弔慰金 신설 ○ 5년이상 재직자에 대한 退職給與·遺族給與 加算金 신설 * 퇴직일시금 또는 퇴직연금 일시금액의 20%
'86. 1. 1.	○ 급여산정의 기초가 되는 보수월액에 精勤手當 포함
'87. 4. 1.	○ 專賣廳 직제폐지에 따라 재해보상 부담금 특별회계에서 전매청 제외
'87. 7. 1.	○ 보수월액에 長期勤續手當 포함 ○ 공단의 부동산 취득한도 설정: 기금총액의 15/100이내
'88. 1. 1.	○ 유족연금 지급률 인상: 퇴직·장해연금의 50% → 70%
'88.12.29.	○ 5년이상 재직자에 대한 退職·遺族給與 加算金 조정 ※ 퇴직일시금 또는 퇴직연금 일시금액의 20% ~ 30% · 5년이상 10년미만 20% · 10년이상 20년미만 25% · 20년이상 30%
'89. 3.18.	○ 선거에 의하여 취임하는 공무원과 정부투자기관 등의 임원에 대한 연금을 종전에는 전액지급 정지에서 1/2지급 정지로 개정
'89.10.17.	○ 보수월액에 職務手當 포함 ○ 과오납기여금을 徵收 또는 還付할 경우, 이를 징수 또는 환부하는 달의 기여금액을 기초로 함
'91. 1.14.	○ 退職手當制 신설 ○ 退職給與 加算金·遺族給與 加算金 폐지 * '91. 10. 1부터 적용
'95.12.29.	○ 退職手當을 국가 또는 지방자치단체에서 전액 부담토록 함 ○ 기여금 및 부담금률 상향조정(55/1,000 → 65/1,000) ○ 퇴직연금 支給開始年齡制와 早期退職年金 지급('96. 1. 1이후 신규 임용자): '96. 1. 1부터 적용 -지급 개시연령: 60세(정년)부터 연금지급 -조기 퇴직연금: 지급개시연령 도달전 연금신청시 퇴직연금의 75~95%범위에서 감액지급

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金 實務要領」, 1996, pp. 5~13.

나. 韓國 公務員年金制度의 構造

1) 構造的 特徵

우리나라의 사회보장제도는 아직 幼年期에 머물고 있고, 범위도 매우 한정되어 있다.

우리나라의 국내 公的 年金制度로는 (표 3)에서 보는 바와 같이 공무원연금제도, 군인연금제도, 사립학교교직원 연금제도, 그리고 국민복지 연금제도가 있을 뿐이다. 이 중에서 현행 公務員年金制度의 구조적 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 公務員年金制度는 일상생활의 위험가운데 노령, 퇴직, 폐질, 사망 등에 의하여 소득의 상실(일시적 중단 포함)이 惹起되었을 때, 미리 설정된 기준에 따라 획일적인 급부를 지급하는 사회보험방식²³⁾으로 운영되고 있다.

(2) 연금제도의 적용대상이 공무원으로 한정되어 있는 特殊職域 年金制度이다. 年金制度의 적용범위와 대상은 국가에 따라 차이가 있으나, 西歐 先進國일수록 전국민을 대상으로 적용하고 있으며, 개발도상국은 근로자를 중심으로, 그리고 저개발국은 공무원과 같은 特殊職域 종사자만을 적용하는 경향이 있다.²⁴⁾

23) 公務員年金制度는 다음과 같은 점에서 公的 扶助가 아니고 社會保險의 일종이다.

- ① 所得의 喪失 내지 상당한 低下가 장기간에 걸쳐 생활위험상의 保護를 받게 되는 점
- ② 給付는 개개인의 필요(needs)에 대응하는 것이 아니고, 미리 설정된 기준에 따른 劃一的 給付라는 점
- ③ 事後的 救貧策이 아니고, 保險技術에 기초를 둔 事前的 防貧策이라는 점
- ④ 資産調査를 하지 않는다는 점

24) 閔載成, “年金制度와 退職金制度의 問題點과 政策方向”, 『韓國開發研究』, 韓國開發院, 1980. 9月號, p. 117.

(3) 연금사업의 범위가 넓다.

원래 年金制度는 퇴직연금 지급에서 출발하였으며, 오늘날 각국의 연금제도는 퇴직연금만을 대상으로 하거나 적어도 이를 주축으로 하고 있다.²⁵⁾ 退職年金制度의 대표적인 예로 미국의 공무원연금제도를 들 수 있다. 그러나, 한국의 公務員年金制度는 퇴직연금제도와 재직중의 복리후생을 증진시키기 위한 제도를 결합시켜 연금제도의 범위를 넓게 규정하고 있다. 따라서, 공무원에게 퇴직급여를 포함한 18종의 연금급여를 지급하고 있을 뿐 아니라, 기금을 적립하여 공무원 및 그 가족의 경제생활 안정과 복리향상을 위하여 각종의 기금운용사업을 수행하고 있다.

(4) 他 年金制度에 비하여 優待받고 있다.

현행 공무원연금제도에는 1996. 1. 1 이후 신규 임용된 공무원에 한해, 퇴직연금 지급에 따른 연령제한을 두고 있지만, '96년 이전 신규임용자인 경우는 20년이상 근무한 경우에 연금을 지급 받을 수 있다. 그러나, 국민복지연금제도의 경우에는 20년이상 가입하고 퇴직하여도 일정한 연령(60세. 단, 특수직종은 55세)에 도달하여야 受給權이 부여되므로 상대적으로 연금수급기간이 짧아져, 公務員年金制度에 비하여 불리하다. 또한, 퇴직일시금 수준을 군인연금제도와 비교하면 10년 勤績者가 퇴직한 경우 군인은 봉급월액의 11배를 지급받는 데 비하여, 공무원은 15.5배를 지급받고 있고, 20년이상 근속자에게도 일시금이 지급되고 있음을 볼 때 공무원연금제도가 우대받고 있다.²⁶⁾

25) 吳錫弘, 「人事行政論」, 박영사, 1988, p. 451.

26) 朴達山, “韓國 公務員年金 財政의 健全性 確保方案에 관한 研究”, 碩士論文, 서울대 行政大學院, 1988, p. 11.

(표 3)

國內 公的 年金制度의 比較

구 분	공무원연금	군인연금	사립학교교원연금	국민연금
근 거 법	공무원연금법 (1960. 1. 1)	군인연금법 (1963. 1. 1)	사립학교교원연금법 (1975. 1. 1)	국민연금법 (1988. 1. 1)
관장기관	총 무 처	국 방 부	교 육 부	보건복지부
보 험 자	공무원연금관리공단	정 부	사립학교교원 연금관리공단	국민연금 관리공단
성 격	사회보험적 성격이 강함	국가보상적 성격이 강함	공무원연금과 동일	사회보험제도
대 상 자	국가 및 지방공무원	장기하사관 및 장교	사립학교 교직원	· 5인이상 고용 사업체근로자 · 기타 사업장 근로자 · 자영업자 등
재직기간	임용월~퇴직월 (33년 한도)	공무원연금 과 동일	공무원연금과 동일	· 사업장채용월 ~퇴직전월 · 18~60세 미만
급여의 종류	퇴직연금 등 18종	퇴직연금 등 14종	공무원연금과 동일	완전노령연금 등 8종
운용재원	· 본인기여금 :보수월액의 6.5% · 국가부담금 :보수예산의 6.5%	공무원연금과 동일	· 본인기여금 :보수월액의 6.5% · 법인부담금 :보수월액의 3.5%~4% · 국가부담금 :보수예산의 2.5%	· 근로자기여금 :표준보수월액 의 3% · 사용자부담금 :표준보수월액 의 3% · 퇴직금전환금 :표준보수월액 의 3%
연금수준	보수월액의 50~76%	좌 동	좌 동	보수월액대비 평균40% 이내

資料 : 公務員年金管理公團, 「負擔金 實務教材」, 1995, p. 77 참조 제작성.

2) 管理體系

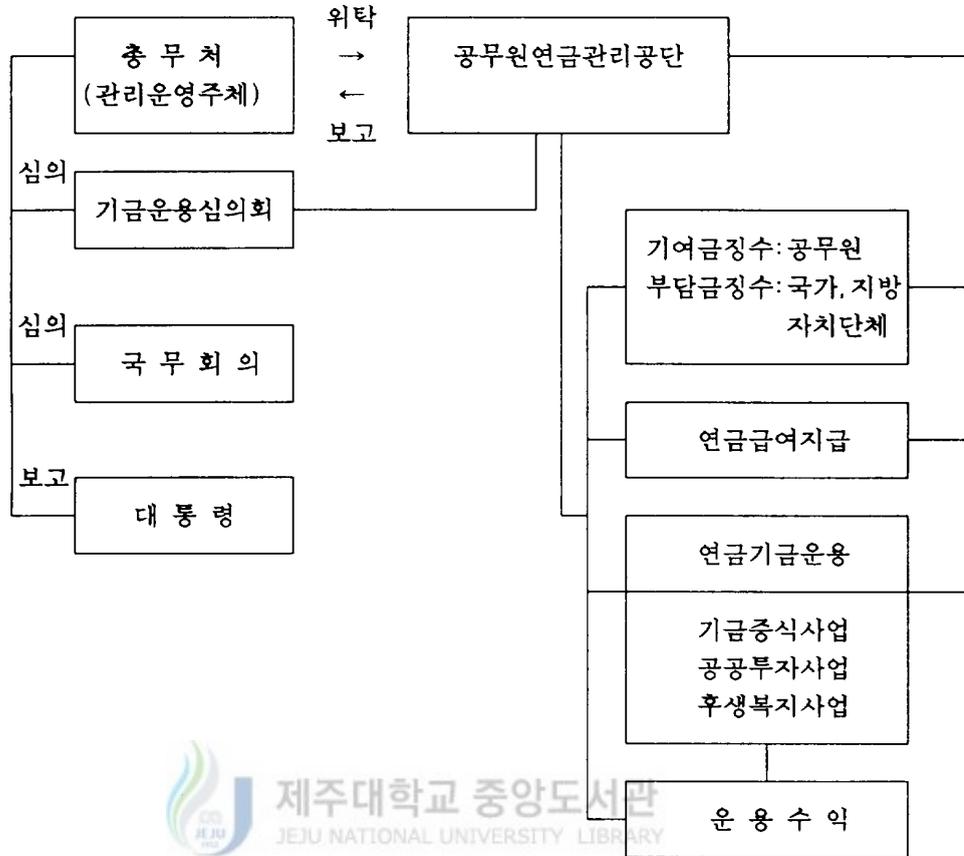
(1) 年金制度의 운영주체

연금제도의 관리는 정부의 소관부서 또는 準自治的·自治的 機關 등에 의하여 운영된다. 정부의 직접관리는 연금제도를 국가의 통제하에 두는 관리 방식이며, 準自治的·自治的 機關의 관리는 피보험자·사용자·정부의 각 대표의 3者構成 또는 2者構成에 의한 위원회 조직으로써 연금제도를 자주적으로 관리·운영하는 방식이다. 현대국가는 被備者·使用者의 이익이나 주장을 무시하고 정부의 所管部署가 일방적으로 관리하는 것은 곤란하므로 被保險者의 이익을 지키기 위해서는 後者에 의한 관리방식이 효과적이다.

한국의 공무원연금제도는 1960년 제도의 창설 당시에 연금업무를 國務院 事務局長이 관장하고, 공무원연금 특별회계는 재무부장관으로 하여금 관장케하여 이원화하였으나, 1963년 총무처로 일원화하였다. 그러나, 이러한 官廳 直營方式은 조직의 硬直性, 官僚主義的 경향의 심화, 탄력성 및 창의성의 상실 등 많은 문제점이 도출되었다. 따라서, 公務員年金制度를 보다 生産的·效率的으로 관리토록 하기 위해, 法人體인 「公務員年金管理公團」을 1982년 2월 1일 설립, 공무원의 후생복지사업과 기금증식업무를 수행토록 하고 있다. 그리하여 현재의 공무원연금 업무중 연금제도의 운영에 관한 사항은 總務處가, 연금관계 집행에 관한 사항은 公務員年金管理公團이 담당하고 있다. 그리고 국가 또는 지방자치단체를 年金取扱機關으로 지정, 연금업무의 효율적 수행을 기하고 있다. 이를 圖式化 하면 (圖 1)과 같다.

(圖 1)

公務員年金 管理運營體系



資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金 實務要領」, 1996, p. 16 內容을 再構成한 것임.

(2) 公務員年金制度의 運營客體

公務員年金法の 적용을 받는 공무원의 범위는 國家公務員法 및 地方公務員法에 의한 공무원과 大統領令이 정하는 국가 또는 지방자치단체 기타의 직원이다. 단, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.²⁷⁾

27) 公務員年金法, 第3條.

이에 의거하여 구체적인 적용대상을 정리하여 보면 (표 4)와 같다.

公務員年金法 총 적용대상자는 1995년 말 현재 956,365명으로, 이는 1960년 제도 시행 당시 237,476명에 비하면 402.7%가 증가한 수치이며, '82년부터 '95년까지 연평균 2.4%의 증가율을 보였다. 특히, '82년도에는 2.2% 감소율과 '93년~'95년까지 평균 증가율이 1.2%로 낮게 나타났다. 이러한 원인은 신정부 출범과 관련한 대규모의 政府組織 改編에 의한 것으로 보인다(표 5).

(표 4) 公務員年金法 適用對象者

- 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원(정규공무원)
- 국가 또는 지방자치단체의 기타 직원(정규공무원 이외 직원)
 - 청원경찰법에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 請願警察
 - 청원 산림보호직원·배치에 관한 법률에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 請願 山林保護職員
 - 국가 또는 지방자치단체의 위원회 등의 常任委員과 全任職員으로서 매월 定액의 보수 또는 이에 준하는 급여를 받는 자
 - 기타 국가 또는 지방자치단체의 정규공무원외의 직원으로서 수행업무의 계속성과 매월 정액의 보수지급 여부 등을 참작하여 총무처장관이 인정하는 자

資料: 公務員年金法 施行令, 第2條 拔萃 作成.

(표 5) 年度別 年金法 適用對象 公務員現況

(단위 : 명,%)

年 度	年金法 適用對象 公務員數	會(△)減 人員 (前年度 對比)	會(△)減率(%)
1982	667,554	△15,338	△2.2
1983	669,733	2,179	0.3
1984	682,281	12,548	1.9
1985	696,951	14,670	2.2
1986	716,629	19,678	2.8
1987	737,688	21,059	2.9
1988	767,123	29,435	4.0
1989	810,069	42,946	5.6
1990	843,262	33,193	4.1
1991	884,648	41,386	4.9
1992	922,098	37,450	4.2
1993	939,674	17,576	1.9
1994	948,151	8,477	0.9
1995	956,365	8,214	0.8

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金統計」, 1994.

公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1996. 2월호, 拔萃 再作成.

다. 外國 年金制度와의 比較

오늘날의 年金制度는 西歐의 자본주의가 발달함에 따라 일종의 사회보험 제도로써 기업연금제도가 公的 年金制度의 보완적 성격을 지니고 발전하기 시작하였다. 이러한 연금제도는 개발도상국에서도 경제성장과 함께 富와 소득의 재분배라는 관점에서 생활보장의 정책수단으로 채택하게 되었다.²⁸⁾

28) 趙同珍, “韓國의 年金制度에 관한 研究”, 碩士論文, 인하대 經營大學院, 1990, p. 16.

즉, 1979년의 경우 연금제도를 실시하는 국가가 122개국이었으나, 오늘날엔 150여개국에 이르고 있다. 그러나, 몇몇 국가의 경우 국민경제의 후퇴와 불법 및 격심한 인플레이에 직면하게 되자, 연금재정으로 인해 운영상 수많은 문제를惹起하고 있는 실정이다.

한 나라의 사회보장제도는 각기 그 나라의 고유한 정치·경제·문화 속에서 상황에 따라 유형을 달리하면서 발전해 온 것이므로 그 사회의 조건속에서 평가되어야 하며 성격지워져야 할 것이다. 그러므로 우리보다 훨씬 먼저 근대적인 社會保障制度를 정비한 外國의 年金制度를 살펴보는 것도 우리나라의 연금제도가 나아갈 길을 밝히는 데 도움이 될 것이다.

각국의 연금제도는 크게 稅型²⁹⁾과 社會保險型으로 나누어 볼 수 있는데, 독일, 영국, 일본, 미국, 한국 등이 사회보험형에 속한다.³⁰⁾

여기서는 사회보험형 국가로써 우리나라와 유사한 일본의 연금제도가 갖고 있는 제도적 특징과 운영체제를 중심으로 비교한 후, 稅型의 연금제도를 실시하고 있는 스웨덴의 연금제도에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1) 韓·日 公務員年金制度의 비교

(1) 目的 및 沿革

우리나라의 公務員年金은 1949년 국가공무원법이 제정 공포됨으로써 공무원연금의 법적근거가 마련되었으나, 시행되지 못하다가 1960년 1월에 公務

29) 稅型의 연금제도는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

- ① 회계가 독립되어 있지 않다.
- ② 財源을 거의 일반의 稅收入에 의존하고 있다.
- ③ 급여면에 있어서는 대체로 일률적 定額으로 가입기간의 長·短, 從前所得의 많고 적음에 의해 영향을 받는다.

이 稅型은 스웨덴의 기초연금, 캐나다의 老齡保障制度, 덴마크, 노르웨이, 뉴질랜드 등의 국가가 채택하고 있다.

30) 李庚瑞, 前揭書, p. 163.

員年金法 및 公務員年金 特別會計法의 제정으로 비로소 시행되었다.

1963년에 군인연금이 분리되고, 1982년 2월 1일에 公務員年金管理公團을 설립하여 공무원에 대한 후생복지사업과 기금증식사업을 담당하게 하여 현재에 이르고 있으며, 제도의 목적은 앞서 언급하였으므로 여기서는 생략하기로 한다.

일본의 公務員年金制度는 1876년 太政官達을 근거로 공포된 「陸軍武官傷病扶助 및 死亡者 際梁竝二其家族扶助概則」에서 시작되어, 그후 軍人恩給法을 제정하고, 文官에 있어서는 1891년 '官恩給法'이 발전하여 현재의 공제연금과 비슷한 양상의 연금제도 기초가 확립되었다. 1959년까지 官吏는 恩給의 형태로, 僱傭人은 控除의 형태로 병립하여 오다가 대우의 불균형 해소를 위해 통합하여 국가공무원 공제조합법이 제정되었다.³¹⁾ 지방공무원에 대해서도 都道府縣과 市町村으로 구분, 신분이나 직종에 따라 분리되어 시행되다가 1962년에 지방공무원 공제조합법이 제정되었으며, 1956년에 종전까지 恩給法과 국가공무원의 준용을 받았던 公社職員에 대해서는 公共事業體職員 등 공제조합법의 적용을 받고 있다.

일본의 국가공무원 공제조합법에 나타난 목적을 보면 국가공무원 및 피부양자의 질병·부상·출산·휴업·사망 혹은 재해에 관하여 적절한 給付를 행하기 위하여 相互救濟를 목적으로 하는 공제조합제도를 설치하여, 이들 급부 및 복지사업에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국가공무원 및 그 유족의 생활안정과 복지향상에 기여함과 동시에 公務의 효율적 운영에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

(2) 適用對象

우리나라 公務員年金制度의 적용대상자는 앞의 (표 4)와 같이 公務員年金法 施行令 제2조에 명시하고 있으며, 일본의 공무원연금제도 적용대상은 국

31) 健康保險組合聯合會編, 「社會保障年鑑」, 東京:東洋經濟新報社, 1987, p. 81.

가공무원과 任期制·非任期制 自衛官, 國鐵共濟組合員, 專賣産業 共濟組合員, 電信電話 共濟組合員, 지방공무원 등이 적용대상에 속한다고 할 수 있다.³²⁾

(3) 給與種類와 水準

(표 2)에서 본 바와 같이 우리나라의 공무원연금제도는 제도시행 당시에 퇴직연금, 퇴직일시금 등 6종 급여에 불과했던 것이 1985년 1월 1일부터 死亡弔慰金, 退職年金加算金 등이 새로 시행되어 총 18종의 급여가 실시되고 있으며, 급여수준에 있어서는 최종보수월액과 가입기간에 의해 산출하는 報酬比例方式을 채택하고 있으므로 승진 및 승급, 보수인상률에 큰 영향을 받고 있다.

한편, 일본의 국가공무원 공제조합법에 나타난 급부를 보면, 短期給付로 療養給付, 家族療養費, 弔慰金 등 13종이 있고, 長期給付로는 퇴직연금, 퇴직일시금, 유족연금 등 10종이 있으며, 급여산정방식은 定額部分과 所得比例部分을 합산하여 운영하고 있다.

(4) 財源調達과 基金運用

우리나라의 公務員年金制度는 수시조정 방식으로 정부와 공무원 각각 同率의 費用負擔을 하여 재원을 조달하며, 이렇게 모아진 기금으로 지불준비금, 공공금융예탁, 복리후생사업에 투자하고 있다.

일본의 경우는 공제조합별로 각각 차등있게 負擔比率을 정하지만, 정부와 공제조합의 負擔率은 임금이나 물가상승 등을 감안하여 조정하고 있다. 費用負擔은 우리나라와 마찬가지로 정부와 조합원이 同率로 정하고 있으며, 기금의 운용은 조합원의 保健, 宿泊, 財産取得, 貯蓄, 貸付 등에 투자된다.

32) 日本 國家公務員 控除組合法, 第1條~第3條 참조.

(5) 管理運營

관리운영체제에 있어서 우리나라의 경우에는 總務處가 제도운영을 하고, 公務員年金管理公團이 기금운용에 대한 집행을 하고 있다. 반면에, 일본은 各省 各廳 소속직원으로 구성된 법인체의 조합을 설치, 운영하고 있으며, 조합내에 組合聯合會와 評委員會 등을 두어 기금운용 심의를 하고 있다.

이상으로써 韓·日公務員年金制度가 갖고 있는 제도상의 특징과 운영방식을 비교해 본 결과 다음과 같은 類似點과 差異點을 발견할 수 있었다.

첫째, 韓·日 公務員年金制度의 類似點으로는,

① 적용대상에 있어서 처음에는 정기적인 임금을 받는 공무원을 먼저 그 적용대상으로 하고, 점차 그 범위를 확대해 나갔음을 알 수 있었다.

② 재원을 조달하기 위한 비용부담은 정부와 공무원(조합원)의 2者負擔을 원칙으로 하고 있으며, 負擔率은 각각 同率로 정하고 있다. 그러나, 일본의 경우는 조합별 재정상태에 따라 비율의 차이를 보이고 있다.

둘째, 韓·日 公務員年金制度의 差異點을 열거하면,

① 한·일간의 제도상의 목적과 연혁을 비교한 결과 우리나라는 사회보장적 목적을 함축하고 있으나 일본은 사회보장적 목적과 인사관리상의 목적을 갖고 있으며, 우리나라 공무원연금제도의 역사는 40여년 밖에 안되나 일본은 120여년의 긴 역사를 갖고 있다.

② 우리나라의 급여종류는 18종으로 短期給與가 적고 長期給與가 많은 편이나, 일본은 23종으로 단기급여가 많고 장기급여가 적은 것으로 나타났다.

③ 급여산정에 있어서는 우리나라가 퇴직당시의 最終報酬月額과 가입기간에 의해 산출되는 報酬比例方式을 채택하고 있으나, 일본은 定額部分과 報酬比例部分으로 나누어 급여산정을 함으로써 최저생활의 보장과 소득재분배 효과를 어느 정도 높이고 있으며, 消費者 物價指數에 따라 연금액을 조정하고 있다.

④ 기금운용면에 있어서 우리나라는 積立方式을 적용하고 있으나, 일본은 修正積立方式으로 운용하고 있다.

⑤ 우리나라의 관리운영조직은 管理公團組織으로 통합 운영되고 있으며, 總務處의 인사상·재정상 통제로 자주성이 결여됨으로써 정부조직의 운영상태와 별다른 차이가 없다. 반면에 일본은 控除組合組織으로 自律性和 伸縮性を 갖고 있으나, 조합조직간에 마찰과 업무의 중복으로 관리운영비를 증가시킬 우려가 있다.

이상에서 살펴본 韓·日 公務員年金制度의 주요내용을 要約하여 비교해보면 (표 6) 및 (표 7)과 같다.

(표 6) 韓·日 公務員年金制度의 比較

區 分	韓國 公務員 年金制度	日本 公務員年金制度		
		國家公務員 控除組合	公共企業體 職員 控除組合	地方公務員 控除組合
根據法	公務員年金法	國家公務員 等 控除組合法		地方公務員 等 控除組合法
施行日字	1960. 1. 1.	1959. 10. 1	1956. 7. 1.	1962. 12. 1.
日 的	본인 및 유족의 生活 安定과 福祉向上	본인 및 유족의 生活安定과 福祉向上 그리고 공무원의 效率的 運用		
適用對象	국가 및 지방공무원	국가공무원과 國鐵, 專賣產業과 電信電話職員		지방공무원
保險者	공무원연금관리공단	공제조합		
保險料率	13%	12~17.4%		
給與種類	18종(단기급여4종, 장기급여14종)	23종 (단기급여13종, 장기급여10종)		
管掌機構	總 務 處 (公務員年金管理公團)	大藏省主計局	大藏省大臣官房	自治省行政局

資料: 韓國 公務員年金法 및 日本 國家公務員 控除組合法 參照.

公務員年金管理公團, 「負擔金 實務教材」, 1995, 拔萃作成.

(표 7)

韓 · 日 公務員年金制度의 比較結果

區 分		韓 國	日 本
目的 및 沿革		사회보장적 목적만 명시 (1960. 1. 1.시행)	사회보장적 목적과 인사관리 상의 목적 恩給法으로 시행해 오던 것을 1958년에 국가공무원 공제조 합법으로 시행
適用 對象		시행초기에는 定期 所得者를 중심으로 적용했으나, 점차 제도가 성숙단계에 이르러서는 雜級職員과 임시직공무원 까지 확대.	
給與種類와 水準	給與種類	단기급여가 적고, 장기급 여가 많음.	단기급여가 많고, 장기급여 가 적음.
	給與水準	最終報酬月額의 최고상한선 이 76%	7.5/1,000 x 재직월수
	給與算定	퇴직당시의 報酬月額과 勤續年數에 비례	定額部分+所得比例部分
財源調達과 基金運用	費用負擔	기여금과 부담금 同率	기여금과 부담금은 同率이나, 재정상태에 따라 조합별 比率 相異
	釀出方式	2者負擔原則과 所得比例釀出	
	基金運用	積立方式	修正積立方式
管 理 運 營		管理公團組織(통합운영)이 며, 인사상 자주성 결여	控除組合組織(조합별 분리 운영)이며, 업무의 중복과 관 리운영비 증가로 제도간 마 찰우려

資料: 韓國 公務員年金法 및 日本 國家公務員 控除組合法 參照.

公務員年金管理公團, 「負擔金 實務教材」, 1995, 拔萃 作成.

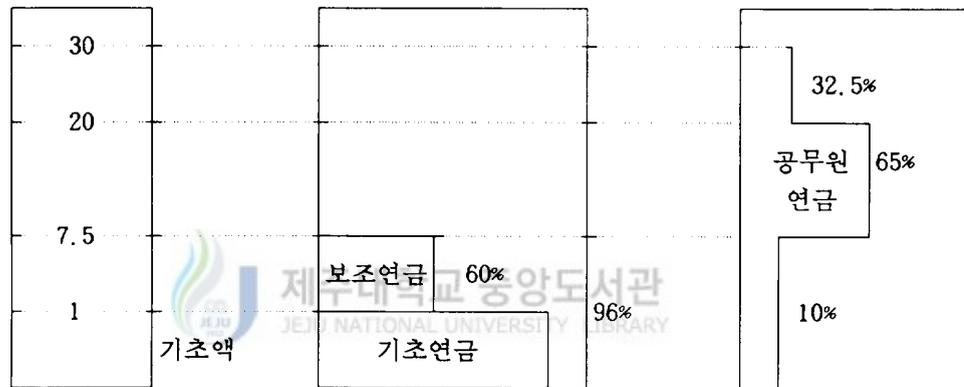
2) 스웨덴 公務員年金制度의 理論的 考察

스웨덴이라고 하면 사회보장이 잘되어 있는 복지국가, 목가적인 복구의 낙원 등으로 우리들에게 알려져 있다. 2차대전이후 한때 「요람에서 무덤까지」라는 말은 영국 사회보장제도의 빛나는 표어였는데, 스웨덴은 한걸음 더 나아가 「태아에서 무덤까지」라는 표어가 각 개인의 일상생활에서 구체적으로 실감할 수 있을 정도로 현실화 되어 있다. 스웨덴이 현재와 같이 잘 짜여진 社會保障體系를 갖추게 된 것은 1932년이래 社會民主黨이 단독 또는 연합으로 執權政黨을 이루어 사회보장체계의 확립에 주력한 결과이다. 스웨덴의 公務員年金制度는 一般國民年金制度 위에 존재하는 2층구조를 형성하고 있다. 즉 스웨덴의 공무원들은 일반연금제도로써의 기초연금(FP)과 보조연금(ATP)을 기본적으로 적용받는 동시에 공무원만을 위한 職域年金制度인 공무원연금제도도 추가로 적용을 받고 있다.³³⁾ 스웨덴의 연금체계가 이와 같은 2층구조의 형태를 갖게 된 것은 社會的 連帶에 기초하여 누구나 최소한의 생활을 보장받는 사회정책을 추구하여 왔기 때문이다. 즉, 개개인의 생활안정이 시장경제에 맡겨지기 보다는 국가의 적극적인 개입에 의해 해결되어야 한다는 인식하에 강한 형태의 社會保障制度를 택하여 限界的 狀況에 처한 사람들 뿐만 아니라 모든 국민에게 평균적 생활수준을 유지할 수 있도록 서비스를 제공해 주려고 해 왔다. 현재 스웨덴에는 국가공무원, 지방공무원, 민간 사무직 근로자, 민간 생산직 근로자 등 4개의 職域年金制度가 있으며, 이들 職域年金制度는 노동조합 연맹과 사용자 연맹간의 團體協約에 의해 운영되고 있다. 국가공무원 및 지방공무원들도 민간근로자들과 마찬가지로 강력한 노동조합연맹을 가지고 있으며, 이들과 정부사이의 협약을 통하여 공무원연금제도가 운영되고 있는 것이다. 민간부문의 직역연금

33) 公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1995. 2월호, p. 12.

제도는 연금급부의 비용을 사용자와 근로자가 공동으로 부담하는 각출제도로 운영되고 있는데 반해, 공무원연금제도는 비각출제도로써 연금급부를 위한 비용을 정부예산에서 전액 부담하고 있다. 공무원연금제도의 연금액은 최종 5년간의 평균임금을 기초로 산정된다. 이 평균임금 가운데 기초액³⁴⁾의 7.5배 이하인 부분은 10%를 연금으로 지급하고, 7.5배이상 20배이하인 부분에 대해서는 65%를 지급하며, 20배이상 30배이하인 부분은 32.5%를 지급한다. 따라서 공무원이 받을 수 있는 모든 연금은 「기초연금+보조연금+공무원연금」으로 이루어지며 이를 도식화하면 다음 (圖 2)와 같다.

(圖 2) 공무원의 年金構造와 支給率



註) 一般年金制度의 보조연금(ATP)은 최고임금 15년간의 평균임금이며, 公務員 年金은 최종 5년간의 평균임금에 대한 비율임.

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 95. 3월호 參照 作成.

스웨덴은 경제발전, 완전고용, 높은 수준의 사회보장 등을 실행함으로써 고도의 복지국가로 발전해 왔다. 그러나 현실의 복지국가가 적자재정 위에

34) 基礎額은 사회보장 급여액의 算定基準이 되는 금액으로써 最低 生計費의 1/2 수준임.

존재하고 있기 때문에 스웨덴의 복지모델이 낙관적인 것만은 아니다. 특히, '93~'94년에는 전체 세출예산의 15.5%를 차지하는 비율을 사회보장 부문에 치중하는 불균형예산으로 편성하고 있으며, 歲出赤字는 국내 또는 국외에서 借入하여 충당하고 있는 실정이다. 이와 같은 재정상의 이유로 현행 사회보장체계의 유지가 어려워지고 있으며, 고부담·고복지정책을 修正하려는 움직임으로 釀出과 급여간의 불균형 문제를 해소시키기 위한 確定釀出制度和 같은 방안들이 마련되고 있다.

이러한 年金財政 安定을 위한 조치들이 연금제도의 성숙과 함께 재정문제에 봉착하게 된 우리 공무원연금의 처한 상황으로 볼 때 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

3. 分析의 틀

공무원의 노후생활에 있어서 기본적인 부분을 보장하는 중요한 역할을 맡고 있는 公務員年金制度는 직업공무원제의 확립에 필요불가결한 제도임에 틀림없다. 이러한 제도가 장기적으로 健實하게 운영되지 못하고 기금의 枯竭危機에 직면하게 된다면, 공무원의 士氣는 극도로 저하되고, 행정의 不安定性和 非能率을 초래하게 될 것이다.

불합리한 構造的 矛盾으로 인한 공무원 연금재정이 불안정한 현 상황에서, 研究者는 연금제도가 발전하면서 政治·經濟的 環境 등 외적인 환경과 이를 둘러싼 이해관계인과의 상호작용을 통해 年金基金運用이 영향을 크게 받는다고 판단하여 人的 側面, 制度的 側面, 環境的 側面에서 比較分析을 시도하였다. 人的 側面에 있어서는 관리공단의 구성원, 基金運用 審議委員, 공무원들이 연금에 대한 認識에 초점을 두었고, 制度的 側面에서는 제도의 운영형태, 給與水準 및 算出方法, 그리고 財源調達 및 財政運營方式을 기본

원칙으로 설정하였으며, 環境的 側面에서는 제도의 발전과정에 있어서 시대적 환경과 앞으로 시시각각으로 변화하고 있는 투자환경, 그리고 연금수요의 전달매체로서 중심역할을 위한 연금관련조직의 情報化를 주요 下位變數로 설정하였다. 本 研究者는 이러한 3가지 측면의 하위변수를 합리적으로 분석할 때에 비로소 연금제도의 運營改善이 이루어 질 것으로 생각된다.

가. 人的 側面

1) 公務員年金管理公團 構成員의 役割

우리나라 公務員年金制度의 사업집행은 공무원연금관리공단에서 수행하고 있으며, 관리공단 구성원은 현대사회의 복잡하고 다양한 환경에 대응해서 문제를 신속히 해결하고, 公務員年金 財政을 안정되게 관리해야 할 의무를 갖고 있다. 그러므로 공무원연금 재정의 앞날은 공무원연금관리공단 소속 구성원이 얼마만큼 수익성과 안정성 등을 감안하여 유효적절하게 투자하고, 자금을 관리·운용하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그만큼 공무원연금에 있어서 그들이 차지하는 역할비중이 크며 중요하다고 판단된다.

2) 公務員年金 基金運用 審議會委員의 資質 및 性向

기금운용의 적절한 관리를 위해 중요한 역할을 하고 있는 곳이 年金基金運用 審議會이다. 연금기금운용 심의회는 총무처내에 설치하며, 그 구성은 위원장인 總務處次官과 위원은 各 部處의 고위직공무원들과 퇴직연금 수급권자 또는 총무처장관이 위촉하는 자들로 이루어진다. 기금운용 심의회는 주요 심의사항으로는 基金運用에 관한 계획, 기금운용상황, 기타 총무처장관이 기금운용에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등이다. 그러므로, 연금기금을 어디에다 얼마만큼의 비율로 투자할 것인지에 대한 실질적인 결정권은

基金運用 審議會委員들이 갖고 있다고 하겠다.

따라서 심의과정에서의 기금운용 심의위원 개개인의 資質과 性向은 기금의 適正配分과 관련하여 중요한 요소로 작용한다고 본다.

3) 공무원의 態度

公務員年金制度는 정부와 공무원이 共同負擔하여 이루어진 제도로서 공무원 본인이 매월 보수에서 부담하는 寄與金을 가지고 노후생활에 대한 安定對策과 재직중 災害·負傷등으로 인한 위험으로부터 보호하기 위해 적립되고 있다. 우리나라의 공무원연금제도는 공무원과 정부의 2者負擔方式으로 운영되고 있는데, 公務員年金 財源調達을 위한 비용을 사업주인 정부가 50%負擔하고, 공무원은 사업주에 고용된 근로자로서 50%를 負擔하여 財源을 調達하고 있다. 공무원이 부담하는 寄與金은 각 기관별 會計部署가 공무원 본인의 보수에서 일률적으로 源泉控除하여 釀出하고 있다. 따라서 공무원 기여금은 賦金을 적립하면 통상의 貯蓄利子가 붙는 단순한 형태의 個人貯蓄이 아니라 소득재분배와 보험적 요소가 가미된 強制貯蓄이다. 이처럼 연금재원 조성에 있어서 공무원 개인이 부담하는 비중이 큰 만큼, 공무원은 직접적인 受惠者로써 여기에 대한 관심과 노력을 기울여야 한다.

나. 制度的 側面

1) 制度的 運營形態

(1) 投資比率

공무원연금 기금사업은 크게 기금증식사업, 공공금융사업, 후생복지사업으로 나눌 수 있는데, 연금기금 투자를 어느 부문에 얼마만큼 투자하느냐는 재정상의 중요한 관건이 되며, 상황에 따라 투자 優先順位가 결정된다.

제도시행의 초기에는 財政의 安定的인 確保를 위한 투자에 비중을 두어야

하나, 公務員年金事業이 일반보험적 성격보다는 사회보장적 성격도 갖고 있다. 따라서 후생복지사업은 收益性 確保에 도움이 별로 안될지라도 공무원들에게 차지하는 비중이 크며, 공무원의 근무의욕을 높여주고 생활안정을 돕기위한 제도이므로 이에 대한 투자도 고려되어야 한다.

한편, 국가의 장기계획에 의해 국가가 정책적으로 도로, 항만, 상수도건설 등 사회간접자본 시설을 위해 정부예산으로 충당하기 곤란한 경우에 공공기금으로 公共金融事業을 하고 있다. 이처럼 상황에 따른 연금기금 사업의 투자비중 문제는 연금재정의 안정된 상황하에서 결정되어야 한다. 왜냐하면 재정안정이 이루어지지 않는 상태에서 비중을 어디에다 높게 두어야 할 것인지는 아무런 의미가 없기 때문이다.

(2) 管掌機構

현재 공무원연금제도의 운영관리와 감독을 總務處에서 수행하고 있고, 집행은 공무원연금관리공단에서 이루어지는 二元的인 관리체제를 갖고 있으며, 총무처는 연금관리공단에 대한 인사상, 예산상 통제와 감독을 행하고 있다. 대부분의 국가에서는 연금제도를 관리하는 책임을 각종 準自治的인 기관이나 기금(금고)에 맡기고, 정부의 소관부서는 감독·지도를 조건으로 하고 있다. 이러한 경향은 정부가 연금재정의 금액을 국고에서 부담하거나 또는 국고 부담비율이 높은 연금일수록 정부가 직접 관리하려고 하며, 재원의 거의 전부를 勞使에 의존하고 있는 경우는 자치기관에 그 관리를 맡기고 있다. 後者와 같은 자치적인 기관이 관리할수록 자율성과 신축성이 보장되므로 건설한 재정운영을 기할 수 있고, 근로자 계층은 勞動組合을 통하여 그들의 이익도모와 연금운영에 대해서 發言權을 행사할 수 있을 것이다.

2) 給與水準과 算出方法

공무원연금의 경우에 給與水準은 근본적으로 기여금과 직결되어 있으므로 기여금의 負擔能力에 따라 고려되어야 한다. 그리고 급여의 수준은 결국 급여의 산정방식에 따라 그 수준이 결정된다. 산정방식은 공무원의 구성비율,

장래의 연금수지상황 등을 감안하여 신중하게 고려되어야 한다. 왜냐하면 산정방식의 결정은 연금재정에 미치는 효과가 크기 때문이다.

급여는 최저생활을 보장해 줄 뿐만 아니라 정신적·물질적으로 인간다운 생활을 할 수 있는 수준으로 혜택이 골고루 돌아가도록 지급되어야 한다. 그럼으로써 연금제도가 갖고 있는 소득재분배 효과를 충분히 거둘 수 있을 것이다.

3) 財源調達 및 財政運營方式

우리나라의 공무원연금제도는 공무원의 기여금, 국가 및 지방자치단체의 부담금으로 재원을 조달하고 있다. 연금재정 운영방식에는 積立方式과 賦課方式이 있는데, 우리나라는 적립방식을 채택하고 있다.

積立方式이란, 급여지출이 적은 제도시행 초기부터 일정률의 保險料를 徵收하여 서서히 재원을 적립하고, 제도가 성숙됨에 따라 급여지출이 증가할 때 釀出된 保險料와 積立金 運用收益으로 급여를 실시해 나가는 방식이다. 반면에, 賦課方式은 장기간에 걸친 연금급여에 대비하여 기금을 마련해야 하므로 開始費用이 적게 드나, 시간이 경과함에 따라 年金受給者가 증가하게 되어 장기적으로는 積立費用보다 비용이 더 들게 된다.³⁵⁾ 어느 방식이 옳다고 단정짓기가 어렵기 때문에 재정운영방식에 있어서 어느 방식을 선택하느냐는 그다지 중요한 문제가 아니다. 중요한 것은 그 나라가 처한 정치·경제적 상황에 따라 방식을 채택하는 것이라고 할 것이다.

다. 環境的 側面

1) 投資環境

모든 사회구성원에게는 최저한의 균등한 일신상의 안정과 경제적 안정 및 문화적 유산을 향유할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 마련되어야 한다. 우리

35) O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 8th ed., Harper & Row, 1983, p. 360.

나라 公務員年金制度는 외국의 제도에 비하면 불과 30여년 밖에 안되는 짧은 역사를 갖고 있다. 그러나 제도가 지금에 이르기까지 여러차례의 시련과 격동기를 겪고 施行錯誤를 거치면서 비로소 다듬어지고 성숙화 단계에 이르게 되었다고 할 수 있다. 현대에 와서는 가족제도의 變遷과 노인문제가 크게 부각되면서 사회보장제도로서의 연금제도의 역할이 더욱 커지게 되었다.

年金制度의 근본적인 목적은 收益性의 극대화에 있다. 즉, 연금제도가 발전하기 위해서는 재원의 충분한 확보가 선행되어야 한다. 재원이 枯渴된다면 공무원의 士氣는 극도로 저하되고, 행정의 무기력 현상을 招來하게 될지도 모를 일이다. 投資環境에 필수적으로 요구되는 것이 전문화라고 할 수 있겠다. 정치적 상황, 인플레이션, 경제정책 등에 따라 技術的인 투자가 이루어져야 만이 수시로 변화하는 環境에 능동적으로 적응해 나갈 수 있기 때문이다.

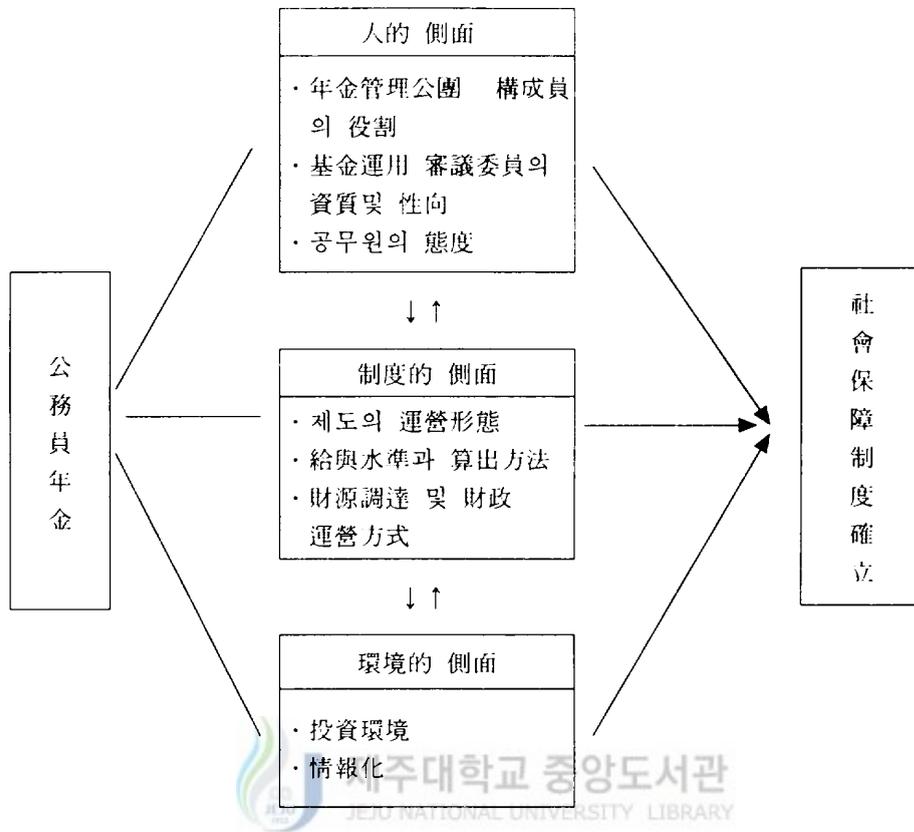
2) 情報化

우리나라 公務員年金制度의 시행 초기만 하더라도 '情報化' 라는 용어가 낯설게 느껴지고, 별다른 관심을 두지 않았다. 그러나 21C를 目前에 둔 오늘날 우리사회는 산업화 시대에서 開放化·國際化, 뛰어난 문화, 풍부한 경제력이라고 하는 多元化 時代로 나아가고 있다. 그리고 여기의 담당자는 官의 獨走가 아닌 바로 개인·산업·사회의 세 주체이며, 이에 활력을 부여하는 것이 정보라고 하는 原動力이다. 그러므로 여기에 새로운 정보화와의 시대적 요청이 있다고 하겠다.

이처럼 情報社會의 길목에서 정보와 조직의 관계를 깊이 인식하여 새로운 정보기술의 革新을 어떠한 방법으로 개인 및 사회·경제의 활력으로 연결시켜 나아갈 것인가가 중요한 관건이 된다고 하겠다.

(圖 3)

分析의 틀



Ⅲ. 韓國 公務員年金制度의 現況 및 問題點

1. 人的 側面에 있어서 現況 및 問題點

가. 管理公團 構成員의 現況 및 問題點

公務員年金制度는 1960년에 국내 公的 年金制度로는 처음으로 시행된 이래 1963년부터 總務處에서 管掌하여 운영되어 오다가, 1982년에 공무원연금 관리공단이 창설되면서 연금관계 집행업무를 총무처에서 관리공단으로 移管하였다. 업무가 연금관리공단으로 이관하면서 조직구성원들도 연금관련업무를 담당하던 직원들중 희망하는 자에 한해, 대다수 採用하는 형식으로 자리를 옮겨 앉게 되었다(표 8). 그 결과 관리공단의 조직은 마치 총무처의 下部機關과도 같은 조직상의 특성을 갖게 되었고, 구성원들도 관료적이고 閉鎖的인 성향을 띠고 있었다. 따라서 조직구성원들은 基金管理에 대한 積極성이나 재정의 합리적 운영을 기대하기가 곤란하였다. 더욱이 고위직들도 공무원이 퇴직후 名譽職化하여 연금관리공단 고위직으로 임명됨에 따라 經營의 合理化와 專門性을 기대하기란 역부족이었으며, 재정낭비의 요인까지 되고 있는 실정이다.

(표 8) 公務員年金管理公團 組織構成員 現況(창설당시)

(단위: 명)

직 급 별	정 원	총무처 직원총원	자체 총원
임 원	4	4	
일반직 1급	4	4	
" 2급	11	11	
" 3급	27	27	
" 4급	27	27	
" 5급	25	25	
" 6급	13	13	
별정직 2급	1	1	
" 4급	1	1	
" 5급	1	1	
기 능 직	53	-	53
계	167	114	53

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金管理公團 10年史」, 1992 및 公務員年金管理公團 人事實務者와의 상담을 토대로 작성한 것임.

나. 年金基金 運用 審議會의 實態 및 問題點

年金基金의 적절한 관리와 합리적 운용을 기하기 위해 公務員年金 基金運用 審議會를 두고 있다. 연금기금심의회는 총무처내에 설치하고, 그 구성은 위원장이 總務處次官이 되며, 위원은 각 부처의 고위직 공무원과 퇴직연금 수급권자 또는 총무처장관이 위촉하는 자들로 이루어진다(표 9). 또한, 기금운용에 관한 중요한 사항은 事前에 총무처장관의 승인을 얻어야 하며, 基金運用狀況은 기금운용 심의회의 심의를 거쳐 大統領에게 보고하도록 되어 있다. 그런데, 공무원연금법상 관리공단이 기금관리의 運用主體로 되어 있으나, 總務處의 財政統制로 인해 관리공단이 제역할을 수행하지 못하고 있

다. 게다가 基金運用 審議委員의 대부분은 各 部處의 고위직 공무원들로 정치적 성향이 짙고, 연금에 대한 전문성이 부족하므로 政府政策이나 權力機關의 이해관계에 좌우되어 비합리적이고 비효율적인 방향으로 심의가 이루어지고 있으므로, 공무원의 意思가 연금기금의 관리·운용에 적극적으로 반영되지 못하고 있다.

(표 9) 公務員年金 基金運用 審議會 構成現況

(단위: 명)

직 위 명	구 성 원 별	인 원	비 고
위 원 장	총무처 차관	1	당연직
위 원	각 원·부·처의 기획관리실장	20	"
"	국회기획 예산실장	1	지명직
"	법원행정처 총무국장	1	"
"	국가공무원 대표	1	위촉직
"	지방공무원 대표	3	"
"	교육공무원 대표	3	"
"	경찰공무원 대표	1	"
"	기능직공무원 대표	2	"
"	전직공무원 대표	2	"
계		35	

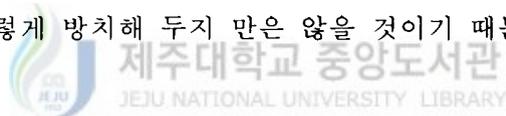
註) 위촉직 위원은 15명 이내로 매년마다 변동되며, 의결은 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 이루어짐.

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1996. 1월호 / 法制處, 「大韓民國法令集」, 제4권 公務員年金法 참조 再作成.

다. 공무원의 態度 및 問題點

公務員年金 財源의 조달은 정부와 공무원이 공동 부담하는 寄與金과 負擔金으로 구성된다. 공무원이 부담하는 기여금은 寄與金 徵收義務者가 매월 報酬月額의 6.5%를 징수하여 공무원연금관리공단에 납부하며, 33년간 기여금을 납부하게 되면 기여금 납부가 종료된다. 공무원 개인별 기여금이 매월 보수에서 법적으로 源泉 控除됨에 따라, 징수한 기여금이 어느 곳에, 어떻게, 얼마나 쓰여지고 있는지 별다른 관심을 두지 않는 경우가 대부분이며, 기여금 자체를 퇴직금 마련을 위한 準備金으로만 생각하는 경향이 있다.

또한, 年金財政 收支赤字에 대한 정부의 공식발표로 본인이 부담한 기여금이 퇴직후에 지급받을 수 있을지 불안해 하면서도, 이에 대해 공무원들이 선뜻 나서지 않고 있다. 그 이유는 集團行動을 할 수 없도록 제한을 두고 있는 제도상의 문제점도 있겠으나, 무엇보다도 중요한 것은 공무원들 본인이 자기의 재산이라는 認識을 갖고 있지 못하다는 데 있다고 하겠다. 자기의 재산이라면 그렇게 방치해 두지 않은 것을 기쁘게 여기는 것이다.



2. 制度的 側面에 있어서 現況 및 問題點

가. 公務員年金 財源의 現況 및 問題點

1) 公務員年金 財源의 造成

우리나라 公務員年金制度는 상당히 包括的이며 公共性을 띠고 있다. 公務員年金法 第1條의 目的이 제시하는 바와 같이, 한국의 公務員年金制度는 우리가 보통 말하는 退職年金制度和 재직중의 복지후생을 증진시키기 위한

제도를 결합하여 간접적으로 그 범위를 示唆하고 있다.³⁶⁾ 年金制度는 勤勞世代之 釀出에 의하여 老齡世代에게 연금을 지급하는 것이기 때문에 급여지급의 財源調達, 즉 기금조성의 문제는 매우 중요하다.

基金造成이란 장래의 급여지출에 대하여 그 비용을 어느 정도까지 어떻게 조달해야 할 것인가에 대한 계획인 年金財政方式의 문제이다. 우리나라의 年金財政方式은 제도 시행초기부터 적립방식을 채택하여 운영하고 있으며, 오늘날 대부분의 국가에서도 賦課方式보다는 事前에 기금을 만들어 자금의 공급을 원활히 하는 방식인 積立方式을 원칙적으로 채택하고 있다.³⁷⁾ 이에 따라, 韓國의 公務員年金制度는 연금에 대한 給與事業 이외에 基金運用事業을 附加하였으며, 공무원의 厚生福祉增進을 위해 기금을 設置하도록 제도화하고 있다. 이렇게 基金을 설치하는 目的은 ① 미래의 年金給與 支給에 대비하기 위한 責任準備金의 확보, ② 재정적인 收支均衡을 유지하기 위한 준비금의 확보, ③ 收益增大 및 厚生福祉事業을 위한 기금재원의 확보에 있다고 하겠다. 이러한 목적을 갖고 있는 연금은 每會計年度에 있어서 公務員年金管理公團의 예산에 계상된 積立金 및 決算上 剩餘金과 基金運用 收益金으로 구성된다.³⁸⁾ 이 중에서 公務員年金管理公團의 예산에 계상된 積立金 및 歲入·歲出의 決算上 剩餘金은 기본적 재원이라 할 수 있고, 基金運用 收益金은 收益的 財源이라 할 수 있다.³⁹⁾ 당해연도의 基金總額은 前年度의 年金會計쪽의 당해연도 收支差額과 기금회계쪽의 당해연도 차감운용수익을 합하여 결정된다. 연금회계 수지차액은 積立金 및 決算上 剩餘金으로 구성되며, 差減運用收益은 총 기금운용 수익에서 基金運用에 든 비용을 차감한 액이 된다.⁴⁰⁾ 이 과정을 도표로 나타내면 다음과 같다(圖 4).

36) 吳錫弘, 前掲書, 박영사, 1988, p. 458.

37) Michwel J. Jucius, Personnel Management(8th ed.), (Homewood Illinois: Richard D. Irwin, Inc. 1975), pp. 332~336.

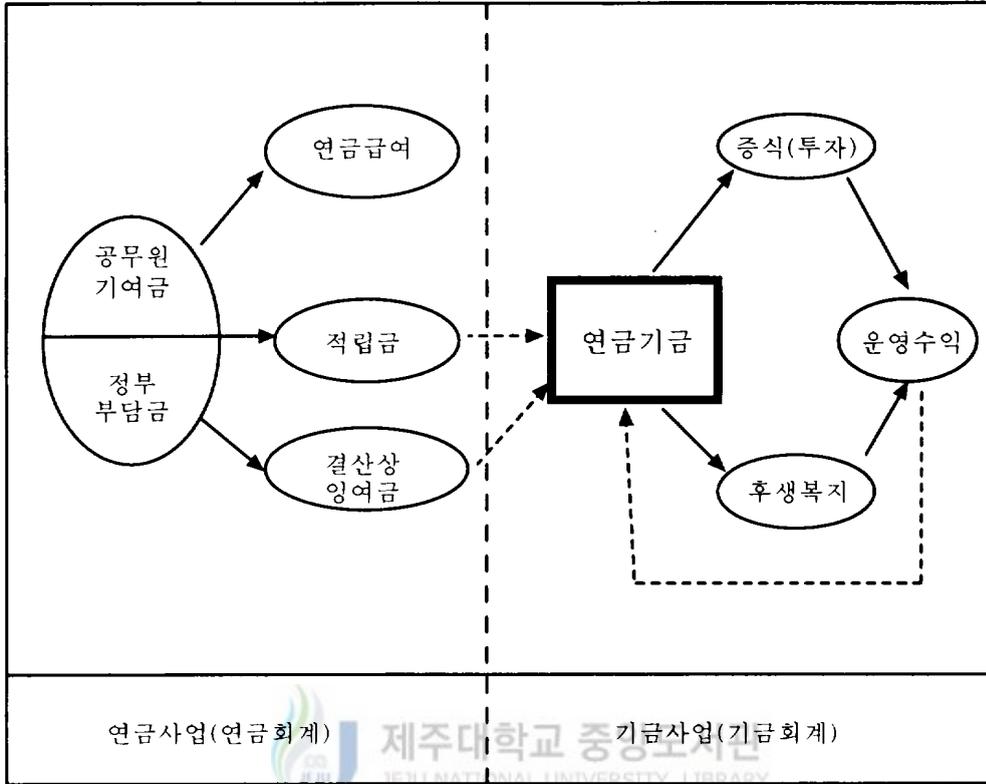
38) 公務員年金法, 第73條 參照.

39) 全命秀, “韓國 公務員年金制度에 관한 研究”, 「福祉行政論叢」 제3편, 韓國福祉行政學會, 1992, p. 328.

40) 朴達山, 前掲論文, 1988, p. 21.

(圖 4)

공무원年金 基金의 造成圖



資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994, 參照 再作成.

우리나라 公務員年金 기금조성에 있어서 재원별 비중을 보면, 제도도입 초기에는 연금회계 수지차액인 積立金 및 決算上 剩餘金이 기금의 적립에 크게 기여한 반면, 年金制度가 점점 성숙단계에 접어드는 시기인 '92년 이후부터 年金會計 收支差額이 줄어들어 年金會計의 基金造成 寄與도가 낮아지고 있다(표 9참조).

社會保險에 관한 한 先進諸國에서는 국민의 負擔能力을 고려하여 그 능력의 증진에 따라 制度確立, 適用擴張, 給與擴充으로 단계적 발전을 해 온 것

이 사실이다. 그러므로, 호혜의 원칙에 입각하여 어떠한 형태로든 기금조성에 있어 年金受惠者가 일정률의 기여금을 부담해야 한다면, 年金受惠者로 하여금 어떠한 형태로 부담시킬 것인가가 관심의 대상이 되지 않을 수 없다.⁴¹⁾

그 방법으로는 ① 소득에 比例하여 釀出시키고 그에 따라 급여액을 정하는 방법(所得比例 原則), ② 소득액에 差等を 두어 고소득자에게는 高率을 적용시켜 釀出시키고 저소득자에게는 低率을 적용시켜 각출시키는 한편, 給付에 있어서는 소득액에 동일률을 적용시키는 방법(所得差等比例 原則), ③ 각출은 둘째방법을 택하고 급여에 있어서는 釀出率에 비례하여 급여를 지급하는 방법을 들 수 있는데, 이 중 어느 방법을 선택하느냐는 무엇보다도 그 나라의 경제력 및 사회·문화적 여건과 결부된다고 할 수 있다.⁴²⁾

(표 10) 公務員年金 基金의 造成現況

(單位:억원)

區 分		' 82	' 86	' 92	' 93	' 94
轉 入 金	積立金	517	670	300	-	-
	決算上 剩餘金	556	364	372	333	-
	計(A)	1,073	1,034	672	333	-
基金運用收益(B)		1,140	2,087	3,810	4,150	5,242
年金會計		-	-	-	△398	△1,831
赤字補填金(C)						
造成額(A+B+C)		2,213	3,121	4,482	4,085	3,411
基金總額(累計)		7,704	20,951	44,918	49,003	52,414

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1994. 12月號 參照 作成.

41) 李庚瑞, 前揭論文, pp. 81~82.

42) 崔曉鐘, 前揭論文, pp. 22~23.

2) 公務員年金 財源의 實態 및 問題點

(1) 財源의 實態

공무원연금회계의 財源은 釀出制에 의거하여 가입자인 공무원 자신이 부담하는 기여금 이외에 국가 또는 지방자치단체의 부담금 및 연금기금운용 수익금으로 조달되고 있으며, 사업비는 전적으로 國庫에서 負擔하고 있다.

1960년 1월 1일 年金制度가 創設될 당시에는 공무원과 정부의 負擔率은 각각 2.3%에 불과했었으나, 1969년에 이 比率이 3.5%로 인상되었고, 다시 1970년 5.5%로 引上 調整된 후 1980년의 法改正으로 공무원의 寄與金과 정부의 負擔金의 산출기초를 종전의 俸給月額에서 報酬月額⁴³⁾으로 바꾸었다. 게다가, 1993년부터 연금회계 收支의 赤字發生으로 1996년부터 費用負擔率을 6.5%로 引上하여 運營하고 있다.⁴⁴⁾

① 公務員의 기여금

이 財源은 공무원으로 임용된 날이 속하는 달로부터 퇴직한 날의 전날 또는 死亡한 날이 속하는 달까지의 費用負擔率을 매월 납부하여야 하며, 그 비율은 報酬月額의 1,000분의 65이다. 단, 기여금 납부기간이 33년을 초과하는 자는 기여금을 납부하지 아니한다.

한편, 공무원으로 임용되기 전의 軍복무기간이 공무원의 在職期間에 산입되는 자는 그 算入期間에 대하여 공무원으로 임용된 날이 속하는 달부터 당해월분의 寄與金과 같은 금액의 遡及寄與金을 납부하여야 한다. 이 경우 당해 공무원이 그 소급기여금의 납부도중 退職 또는 死亡한 때에는 퇴직 또는 사망 당시의 報酬月額을 기준으로 殘餘 遡及寄與金을 계산하여, 이를 당해 퇴직 또는 유족급여에서 공제하도록 하고 있다. 또한, 降任, 降等, 轉職

43) 公務員의 種類 및 級別에 따라 지급되는 월급여액으로써 俸給과 期末手當, 精勤手當, 長期勤續手當의 연지급 합계액을 12월로 平均한 금액을 말한다.

44) 公務員年金法 施行令, 第59條.

또는 재임용으로 인하여 보수월액이 감액된 자에 대해서는 公務員年金管理公團에서 본인의 희망에 따라 감액되기 전의 직급 및 호봉에 의한 기여금을 납부케 할 수 있다.

기여금은 寄與金 徵收義務者⁴⁵⁾가 매월 보수에서 징수하여 公務員年金管理公團에 납부하여야 하며, 공무원이 다른 기관으로 진출한 경우 그 진출한 날이 속하는 달의 기여금은 前所屬機關의 寄與金 徵收義務者가 이를 징수하도록 하고 있다.

② 國家의 負擔金

이 재원은 국가 또는 지방자치단체가 매년 4기로 나누어 公務員年金管理公團에 납부하여야 하는 바, 그 부담금의 금액은 每會計年度의 報酬豫算의 1,000분의 65에 해당하는 금액으로 하고 있다.

③ 연금액의 移替

군인연금법 또는 사립학교교원 연금법에 의한 退役年金 또는 退職年金 受給者가 공무원으로 임용되어 공무원연금법상의 재직기간의 합산을 받은 후에 공무원으로 退職하거나 死亡한 때에, 國防部長官 또는 私立學校教員 年金管理公團은 그 퇴직한 자 또는 유족이 軍人年金 또는 私立學校教員 年金法에 의하여 지급받을 수 있는 퇴역연금, 퇴직연금, 또는 유족연금에 상당하는 금액을 매년 2회로 나누어 반기별로 공무원연금관리공단에 移替하여야 한다.⁴⁶⁾

上記한 財源이 公務員年金 財政의 주된 수입원이 되고 있으며, 그외의 수입원으로는 災害扶助金, 國庫貸與獎學金, 雜收入 등을 들 수 있다.

한편, (표 11)의 연도별 公務員年金會計 收支現況을 살펴보면, 대부분의 수입이 공무원의 기여금과 정부의 부담금으로 충당되고 있음을 알 수 있다.

45) 年金取扱機關長 所屬의 豫算支出 事務에 종사하는 직원으로서 所得稅法에 의한 원천징수 의무자를 말한다.

46) 公務員年金法, 第66條~第70條 참조.

그리고, 公務員年金制度가 1960년에 실시된 이래로 연금재정의 構成比率에 있어서는 공무원의 기여금과 政府의 부담금이 同率이었기 때문에, 공무원의 기여금 총액과 정부의 부담금 총액이 비슷해야 하나, 실제 금액에 있어서는 1992년 이후부터 정부의 부담금이 공무원의 기여금을 앞지르고 있다. 이처럼 기여금과 정부의 부담금 총액 사이에 차이가 나는 이유는 공무원의 기여금과는 달리 정부의 부담금은 일괄해서 政府의 報酬豫算의 일정비율을 年金會計의 收入으로 돌리기 때문이다.

또 한편, 공무원들이 부담하는 기여금과 정부의 부담금은 매년 상당한 증가를 보이고 있는 바, 이러한 수입면에서의 飛躍的인 증가의 주요 원인은 가입자 수의 증가 및 비용부담률의 인상, 그리고 換率의 變動, 여러차례에 걸친 공무원 봉급액의 인상 때문이다.

(2) 公務員年金 財源의 問題點

年金制度를 운영하는데 있어서 연금급여의 지급에 충당하기 위하여 재원을 어떻게 조달할 것인가의 문제는 매우 중요하다. 현재와 같이 積立方式에 의하여 年金財政을 계속 운영할 경우에 연금제도가 성숙하면서 諸年金給與에 소요되는 비용의 지출이 급격히 증가하고, 연금재정은 壓迫을 받게 된다. (표 11)에서 본 바와 같이 '93년과 '94년도에는 연금급여 지출액이 費用徵收額보다 많아지게 되었고, 이로 말미암아 예산상 積立金을 計上할 여유마저 없게 되었다. 이처럼 연금재원이 부족하게 된 근본적인 원인을 살펴보면,

첫째, 公的 年金特性에 기인한 受給構造의 불균형에 있다. 즉, 費用負擔額보다 年金給與一時金の 경우는 2~3배, 연금의 경우는 10배이상 많은 불균형 구조로 되어 있기 때문에, 제도가 성숙단계에 들어서면 필연적으로 財政問題가 발생될 수 밖에 없는 것이다.⁴⁷⁾

47) 公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994, p. 84.

社會保障制度에 의한 釀出制의 연금재정하에서는 그 연금급여의 지출은 제도의 발족 초기에는 障害年金, 遺族年金 등 短期的인 연금만으로는 그 규모가 얼마 안되지만 시간이 경과함에 따라서 退職年金 受給資格期間을 채운 자가 증가하게 되고, 이에 따라 연금급여의 지출은 크게 증가하게 된다. 이 증가액은 年金受給者의 증가 뿐만 아니라, 가입기간의 장기화 등에 의해서 계속 늘어난다.⁴⁸⁾

우리나라에서는 인플레이션에 대처하기 위해 연금의 산출기초를 最終報酬 月額으로 하고 급여의 實質價値를 보장해 주기 위해 退職年金一時金 制度를 두고 있다. 이러한 방안들이 부분적인 효과를 가져오는 것은 확실하지만, 공무원이 퇴직한 다음의 장기적인 문제를 해결해 주지는 못한다. 급여가 확대되어 年金財政이 壓迫을 받게 되면 費用負擔率을 인상하지 않는 한, 기금은 점차 줄어들어 유럽제국의 경우처럼 財政方式을 賦課方式으로 바꾸어야 할 시기가 오게 된다. 그러나, 현행 公務員年金制度가 전국민을 대상으로 하는 것이 아니라 特殊職域에 종사하는 자만을 대상으로 하고 있으므로 후세대에게 지나친 負擔을 지워서는 곤란하다.

우리나라는 종래 무계획적인 年金給與水準의 인상으로 인한 財政壓迫 때문에 1969년과 1970년, 1996년 세차례에 걸쳐 부담요율을 인상하였다. 이것은 釀出料率의 인상만이 유일한 年金歲入의 증가를 의미하는 安易한 思考方式과, 미국 등 여러 외국의 공무원연금제도에 있어서 공무원 負擔率이 우리나라보다 높다는 단순한 比較觀念에서 비롯되었다고 생각된다. 年金財政의 목적이 공무원의 負擔을 최소화하면서 연금급여를 永續적으로 보장하는데 있음을 감안할 때, 釀出料率의 인상은 공무원의 부담을 가중시킬 뿐 근본적인 해결책은 될 수 없다.

48) 李庚瑞, 前揭書, p. 194.

둘째, 우리나라 정치인들이 공무원에 대한 인사·보수정책적 차원에서 年金制度를 이용해 왔기 때문이다. 즉, 80년대에 들어와서 정부는 공무원에 대한 후생복지가 未洽하고 報酬水準이 낮기 때문에 이를 보완한다는 측면에서 연금재정의 長期的 安定性, 受給狀況 등 事前對策은 고려하지 않고 퇴직수당 신설, 유족연금 지급을 인상 등 선심성 公約事項으로 각종 연금급여를 신설하거나 인상하였기 때문이다.

年金制度가 이와 같이 정치인들에 의해 복지후생 차원에서 選舉戰略으로 이용됨으로써 각종 급여의 인상은 이루어졌으나 기업체와의 報酬隔差는 줄어들지 않았고, 年金費用 負擔의 몫은 결국 공무원들 차지로 돌아갈 수밖에 없었다.

(표 11) 年度別 年金會計 收支現況

(單位: 억원)

年度別	收入內譯					支出內譯				收支差 (A-B)
	小計(A)	寄與金	負擔金	災害 負擔金	雜收 益	小計(B)	年金 給與	積立 金	事務 費	
'87	4,600	2,314	2,196	78	12	4,278	3,457	788	33	322
'88	5,430	2,752	2,620	48	10	5,096	4,557	500	39	334
'89	6,375	3,229	3,064	73	9	6,118	5,306	764	48	257
'90	7,973	4,075	3,795	91	12	7,641	7,183	405	53	332
'91	9,849	4,851	4,791	173	34	9,477	9,110	300	67	372
'92	12,727	5,744	6,847	113	23	12,395	12,017	300	78	332
'93	15,749	6,559	9,008	136	46	16,147	16,067	-	80	△398
'94	17,519	7,211	10,098	161	49	19,350	19,257	-	93	△1,831

註) 雜收益은 給與還收金, 預入金, 利子 등임.

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金統計」, 1994, 拔萃 再作成.

나. 公務員年金 基金의 運用現況 및 問題點

1) 基金運用 現況

基金事業은 중국적으로 年金事業을 위한 것이므로 기금운용 역시 年金事業의 목적을 달성하기 위한 수단자격으로써의 범위를 벗어나서는 안된다. 이런 맥락에서 볼 때, 基金運用的 자체목표는 장래의 급여지급에 대한 충분한 준비금 확보와 재직공무원 및 年金受給者의 복리증진에 기여하는 데 있다고 할 수 있다.

公務員年金 基金은 크게 增殖事業部門, 公共金融部門, 厚生福祉部門으로 나누어 운용되고 있는데, 증식부문에 대한 투자는 장래의 급여지급에 대비한 準備金의 안정적인 확보를 위하여 安定性和 收益性を 바탕으로 收益證券·保證私債 및 株式 등 각종 有價證券에 투자하는 것이며, 公共金融部門 投資는 국가가 관리·운용하는 財政資金에 預託하는 것으로서 안정성 위주의 사업으로 이해될 수 있다. 이들 자금은 국가가 정책적으로 지원해야 할 농업기계화 등 農水産開發, 技術開發, 地下鐵 등 교통에너지, 주택 및 상수도 건설 등 社會間接資本을 위해 쓰여지고 있다.

또한, 후생복지부문 투자는 전·현직 공무원의 생활안정을 위한 각종 자금의 貸付, 무주택 공무원을 위한 각종 주택마련 지원, 공무원의 福祉需要에 대응한 복지시설의 건립 등을 추진하는 데 사용되고 있다.⁴⁹⁾ 이와 같은 기금의 운용방법에 관해서는 公務員年金法 제74조와 同法 施行令 제77조에서 包括적으로 규정하고 있으며, 公務員年金管理公團은 이를 근거로 사업계획을 수립, 基金運用 審議會의 審議를 거친 후 總務處長官의 承認을 얻어 기금을 운용하고 있다. 基金의 부문별 投資現況을 구체적으로 살펴보면,

49) 公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994, p. 24.

첫째, 公共金融에의 預託은 국가 또는 국가가 관리·운용하는 기금에 年金基金을 預託하는 것으로서 財政資金 預託金, 國民投資基金 預託金 및 國民住宅基金 預託金이 있다. 收益性보다는 公共性이 預託의 기준이 되며, 그때그때 정부의 재정정책이나 경제정책에 많은 영향을 받는다. 公的 年金의 積立金을 국가재정에 활용하는 것은 정도의 차이는 있어도 거의 모든 나라의 공통적인 현상이며, 연금제도 도입 이유중의 하나가 바로 財政資金 확보와 強制貯蓄을 통한 資本蓄積이었기 때문일 것이다. (표 12)에서 보면 公共金融에의 預託은 1985년의 경우 전체 투자금액 1조 7,830억원중에 1,504억원으로 8.4%에 그치던 것이 1988년 이후부터는 후생복지사업이나 기금증식사업에 비해 높은 비율인 30%이상 投資되고 있다.

둘째, 연금기금중 상당액을 시중 金融機關에 預入하여 현금화의 필요성에 대비함과 동시에 利子收入도 도모해야 하는 바, 短期資金의 성격을 지니고 있다. 이러한 지불준비금은 年金給與·貸付金·財政資金 預託金 그리고 후생복지사업 등의 원활한 자금집행에 충당하기 위한 것으로서, 유동성과 안정성이 있는 短期金融商品 가운데 수익성이 높은 상품으로 운용되고 있다. 年金基金 총 투자액중 지불준비금의 構成比率은 1985년부터 1995년까지 평균 8.5%의 구성비를 차지하고 있다.

셋째, 有價證券의 買入은 안정성과 수익성을 바탕으로 기금의 運用收益을 극대화하기 위해 特殊債, 保證私債, 株式 등에 투자하고 있다. 1975년부터 처음 투자가 이루어져 1995년말 현재 30%에 달하는 높은 투자를 하고 있으며, '93년과 '94년도 有價證券 投資部門別 運用실적을 알아보면 (표 13)과 같으며, 이 때의 시중은행 定期預金 金利率이 9~11%인데 이를 훨씬 웃도는 13.2~15.3%의 收益率을 나타냈다.

넷째, 年金基金은 수익성이 높은 부문에의 투자를 통해서 연금기금의 增殖에 도움을 줄 수 있어야 함과 아울러, 직접적으로 연금제도의 가입자인

공무원의 복지향상에 기여할 수 있는 부문에도 투자되어야 한다.

이에 따라 공무원과 그 가족의 후생복지 향상을 위하여 공무원의 재직기간중에 그 대상자에 대하여 貸付事業, 住宅支援事業, 年金賣店 設置, 年金會館 建立 등의 사업을 전개하고 있다. (표 12)에서 보면 1986년부터 1991년까지는 전체 기금투자액중 厚生福祉事業에 투자하는 비중이 25%를 넘고 있으나, 1992년 이후부터는 投資가 점차 낮게 이루어지고 있다.

한편, '93년에 總務處에서 실시한 공무원 총조사에 의하면 조사대상 인원 86만 5,140명중 무주택 공무원이 35만 6,741명으로 공무원 無住宅率이 41.2%나 되었고, 공무원 총조사 實施結果 무주택공무원은 공무원연금관리공단에서 실시하는 주택지원방법중 住宅資金融資를 48.5%로 가장 選好하였고, 住宅建立分讓이 32.3%, 賃貸住宅供給 9.8%순으로 나타났다(표 14).

住宅資金融資는 처음에 20년이상 장기근속한 무주택 공무원의 주택마련과 주택난 완화를 위하여 실시되었으나 대도시에 치중되었고, 분양가가 높아 실효를 거두지 못하여 1972년이후 중단되었다가 1980년대에 들어오면서 장기근속 공무원을 대상으로 分讓住宅 및 賃貸住宅를 알선하고 있다.⁵⁰⁾ 현재 住宅資金融資는 근무년수에 상관없이 시중은행에서 斡旋해 주고 있으나, '94년말 전체 공무원 94만 8천여명에 비하여 주택자금 수혜인원은 23천여명으로 매우 저조한 실정이다(표 15).

2) 公務員年金 基金運用의 問題點

연금재정문제는 基金運用事業의 직접적인 문제는 아니지만 기금운용 재원이 되는 基金積立과 깊이 관련되어 있다. 공무원의 복지향상을 위한 기금운용사업을 계속적으로 추진하고 給與에 대한 責任準備金으로써의 역할을 다하기 위하여는 충분한 기금이 確保되어야 하며, 확보된 기금은 최대한 增

50) 李庚瑞, 前掲書, p. 244.

殖시킴과 동시에 공무원 및 그 가족의 厚生福祉事業에 투자를 확대해 나가야 한다.

그러나, 연금기금 운용상 여러가지 문제점이 나타나고 있는데 이를 종합해 보면 다음과 같다.

(1) 公共金融에의 문제

公共金融에의 預託은 基金의 收益性 증대에 도움이 되지 못하고 있다. 公務員年金制度가 공무원의 직접적 이익 도모를 목적으로 만들어진 제도임에도 (표 12)에서 보는 바와 같이 年金基金의 규모가 2조원을 넘어서자 政策當局에서는 이를 정책적 投資財源으로 대폭 이용하고자 하는 意圖가 대두되었고, '86년부터 '92년까지 이에 대한 규모가 연 2,000억원~3,000억원 이상으로 증가되었다.

이러한 公共金融에 대한 投資는 정부가 비록 公金利보다 높은 연 11%의 利子를 지급한다고 하더라도 현재의 增殖事業 投資에서 기대되는 年平均 收益率은 약 15%정도이므로 결국 4%의 收益率 감소가 예상될 수 밖에 없다. 수익사업 자체도 年金基金의 屬性上 급속한 증가를 위한 모험투자를 할 수 없어 수익률이 높지 못한 상황에서 기금의 상당부분이 국가의 재정정책을 위하여 이용됨에 따라, 앞으로의 경제상황 변동에 따른 보다 유리한 投資機會가 나타날 경우에도 투자기회를 喪失하게 됨으로써 基金增殖을 크게 低下시키고 있다.

(2) 투자의 適正性 確保의 문제

年金基金 增殖事業의 일환인 주식거래방법에 있어서 投資機關을 통한 간접투자방법은 수익성의 極大化를 기대하기 어렵다. 주식투자 방법중 直接投資를 실시할 경우 證券市場에 영향을 미치는 점, 투자담당자의 責任謀免을 위한 方便때문에 직접투자를 외면하고 안정성 위주의 간접투자를 選好하고 있다.

그리고, 어떤 종류든 官廳위주로 그 제도를 運營·監督하는 것은 현명치 못한 일이다. 우리나라 公務員年金의 이원적인 관리체제하에서 연금관리공단이 年金事業執行을 담당하는 기관으로써 총무처나 다른 權力機關으로부터 제도운영에 대한 각종 統制를 받게 됨에 따라 자율적인 經營이나 연금기금 사업의 效率的인 遂行을 기대하기 곤란하며, 공무원의 전체이익을 대변해 줄 수 없다.

(3) 연금회계에서의 轉入金減少에 따른 基金積立의 문제점

1970년대까지의 公務員年金制度는 급여가 퇴직일시금 중심으로 운영된 결과 年金制度 본래의 소임을 다했다고는 볼 수 없는 실정이었다. 그러나, 1982년에 들어오면서 年金選擇率이 급속히 증가함으로써 공무원연금제도가 定着되기 시작하였고, 앞으로 이 比率는 계속 증가할 展望이다. 연금선택자의 증가는 일시적으로는 年金增殖에 도움을 주었으나 연금선택률이 계속 증가하고 年金受給者가 累積·擴大됨에 따라 기금적립에 있어 年金會計 收支差額의 기여가 점차 줄어들게 되었고, '93년부터는 연금회계상 급여지출이 수입을 초과하여 오히려 기금회계에서의 轉出이 필요하게 되었다.

일단 기금에서의 전출이 시작되면 基金增殖의 속도가 느려지며 기금운용 수익이 연금회계로의 전출을 補填하지 못하는 경우 基金의 蠶食이 불가피하다.⁵¹⁾ 그러므로, 연금기금의 관리라는 측면에서 볼 때는 연금제도의 성숙화에 따른 새로운 基金運用 戰略이 필요한 시기가 到來하였다고 하겠다.

(4) 福祉事業 比重의 문제

연금기금중의 일부를 공무원의 厚生福祉事業에 사용하는 현 제도는 공무원의 士氣를 振作시키고, 또한 현재의 낮은 報酬에 대한 일종의 補填手段으로 看做되고 있다. 이러한 사실은 (표 12)에서 1985년 이후 기금운용중 厚

51) 金東建, “우리나라 職業公務員의 報酬 및 年金制度 確立方案”, 「行政論叢 VI권」, 제26권 제2호, 서울대 行政大學院, 1994, pp. 63~64.

生福祉事業 比重이 20~25% 수준에 이르는 것을 보면 알 수 있을 것이다.

그런데, 기금의 증식사업이 장래의 연금수혜자를 위한 성격이 강하다고 하겠으므로 결국 厚生福祉事業의 비중문제는 現在惠澤과 未來惠澤에 대한 時間選好에 의해 판단되어야 할 성질의 것이다. 기금설치의 취지가 근본적으로는 노후의 급여지급에 대비하는 데 있음을 볼 때, 기금증식에 도움을 주지 못하는 厚生福祉事業의 확대는 일정한 限界가 있다고 하겠다.

한편, 후생복지사업에 대한 투자율은 1993년부터 점차 감소하여 '95년에는 20%에도 미치지 못하고 있다(표 12참조). 많은 공무원들이 비중을 어느 정도 높여주기를 원하나, 정책적으로 이를 외면하는 경향이 있다고 여겨진다.

특히, 현재 공무원연금관리공단의 후생복지사업중 공무원 年金貸付 利率이 10%이상 된다고 하는 사실은 급박하게 대부서비스를 필요로 하는 공무원들의 부담이 가중되므로 꺼리는 이유가 되고 있으며, 공무원연금에 대한 기대감마저 상실시키고 있다(표 16). 그리고 우리나라 공무원의 住宅普及率이 60%정도로서 거의 반정도가 무주택이라고 할 수 있는데, 國民住宅基金으로 住宅事業에 투자하는 비율을 10%이내로 하도록 법에 명시하고 있으나, (표 18)에서 보는 바와 같이 '95년말 현재 약 2%에도 미치지 못하며, 주택마련지원 서비스는 '93년부터 公務員年金管理公團이 住宅事業者로 선정되어 주택의 直接建立 계획이 추진되고 있기는 하지만, 현재 공무원의 주택마련시 연금기금에서의 貸出은 이루어지지 않고, 銀行融資 斡旋만 담당하고 있으므로 政府投資機關에 비해 혜택을 보지 못하고 있다. 더우기 '94년말 현재 公務員年金管理公團이 保有하고 있는 不動産 2,095천여평중 公團敷地와 관련한 一般財産이 761천여평에 달하고 있으나, 이의 적극적인 활용이 안되고 있으므로 基金蠶食을 더욱 深化시키고 있다(표 17).

(5) 所得再分配의 문제

현재 月給與額에 있어서 고위직공무원과 하위직공무원의 차이가 현저함에도 불구하고, 所得隔差에 관계없이 기여금율을 일률적으로 적용하고 있고, 이에 대한 給與算定 기준도 퇴직당시 最終報酬月額을 기준으로 하고 있다. 그 결과 재직시의 소득격차가 노후의 연금에 그대로 반영되어 장기근속자라도 승진을 못했을 경우는 年金費用을 많이 부담했다 하더라도 급여액이 적은 반면에, 재직기간이 짧더라도 고위직에 있던 사람은 적은 비용을 부담하고도 하위직공무원보다 상대적으로 훨씬 더 많은 연금액을 수령받게 되는 矛盾이 있다.

또한, 임시직 공무원의 경우 각 기관의 性格에 따라 10~30%범위를 차지하고 있고, 또한 일시적이 아닌 장기간(5년 정도) 근무하는 공무원도 상당수 있는 것으로 볼 때, 현재 생활안정에 威脅을 받고 있는 임시직 공무원을 공무원연금법 적용대상에서 제외하고 있다는 것은 그들 자신이 公職社會에서 疎外感을 느끼게 되고, 자기 本然의 所任을 다하지 못하게 됨으로써 행정의 非能率을 招來하게 된다.



(표 12)

투자부문별 年金基金 運用內譯

(單位 : 億圓, %)

區分 年度	合計	公共金融預託		厚生福祉事業		基金增殖(有價證券)		支拂準備金等	
		金額	構成費	金額	構成費	金額	構成費	金額	構成費
1985	17,830	1,504	8.4	4,287	24	10,718	60.1	1,321	7.5
1986	20,951	4,354	20.7	5,308	25.3	10,314	49.2	975	4.8
1987	24,430	7,344	30	6,842	28	8,936	36.5	1,308	5.5
1988	27,893	9,844	35.2	7,814	28	8,836	31.6	1,399	5.2
1989	31,779	11,839	37.2	9,871	31	7,994	25.1	2,075	6.7
1990	35,786	13,335	37.2	10,471	29.2	10,015	27.9	1,965	5.7
1991	40,436	15,335	37.9	10,418	25.7	12,270	30.3	2,413	6.1
1992	44,918	17,135	38.1	10,940	24.3	12,497	27.8	4,346	9.8
1993	49,003	18,585	37.9	11,298	23	12,836	26.1	6,284	13
1994	52,414	18,550	35.4	10,759	20.5	16,336	31.2	6,769	12.9
1995	51,385	18,050	35.1	9,346	18.2	15,386	29.9	8,603	16.8

註) 構成費는 연도별 전체에 대한 比率임.

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金統計」, 1994.

公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1996. 1月號, 參照 再作成.

(표 13)

유가증권 運用實績

(단위:억원)

區 分		' 93 年 度		' 94 年 度	
		收 益	收益率(%)	收 益	收益率(%)
直 接 投 資	債 權	696	18.8	943	13.6
	株 式	578	27.9	839	24.2
	小 計	1,274	22.0	1,782	17.2
間 接 投 資	收益證券	354	8.6	243	13.6
	金外信託	35	1.4	176	8.5
	創業投資組合	8	3.8	7	3.4
	出資證券				
	小 計	397	5.8	426	10.5
計		1,671	13.2	2,208	15.3

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994 參照 作成.

(표 14)

無住宅 公務員 現況

(單位: 名)

區 分	公務員數 (調查人員)	住宅所有	無 住 宅				
			計	5년미만	10년미만	15년미만	15년이상
' 88센서스	693,567	378,106 (54.5%)	315,461 (45.5%)	122,063 (17.6%)	103,380 (14.9%)	51,217 (7.4%)	38,801 (5.6%)
' 93센서스	865,140	508,399 (58.8%)	356,741 (41.2%)	208,241 (24.1%)	69,975 (8.1%)	42,824 (4.9%)	35,701 (4.1%)

註) ()안의 수치는 전체에 대한 構成費임.

資料: 總務處, 「公務員統計」, 1988. / 1993 參照 작성.

(표 15)

住宅支援事業 실적

(單位: 世帯)

住宅支援事業		'82년 - '92년 (累計)	'93년		'94년	
			實績	累計	實績	累計
獨身者 宿所		2,392	218	2,610	219	2,829
賃貸住宅		36,296	4,393	40,689	3,754	44,443
分讓	建立分讓	4,434	3,435	7,869	2,116	9,985
	分讓斡旋	26,556	537	27,903	626	27,719
住宅資金	人員(명)	35,597	23,605		23,537	
	金額(억원)	3,445	2,721		2,794	

註) 주택자금은 專買資金, 住宅組合 貸付金, 住宅買入資金, 新築支援資金, 清白史

住宅資金 및 銀行資金 融資斡旋을 포함한 인원과 금액임.

資料: 公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994 참조 작성.

(표 16)



區分		貸付限度金額	償還利率(%)	貸付財源
학자금 貸付	國庫貸與獎學金	156 만원	無利子	國庫
	年金貸付學資金	登錄金額 範圍	年 10%	年金基金
연금기금 貸付	慶弔費	100~300 만원	年 10%	"
	醫療費	50~200 만원	年 10%	"
	災害復舊費	100~500 만원	年 10%	"
	專買資金	700~1,300 만원	年 10%	"

資料: 公務員年金管理公團, 「'96年 貸付業務 處理基準」, 1996 拔萃 再作成.

(表 17)

不動產 保有 현황

(單位: 坪)

區 分	計	常綠會館	體育施設	休養施設	一般財産 (公園廳舍敷地等)
計	2,095,524	28,570	34,395	1,271,192	761,367
總務處移管	536,519	4,522	7,269	-	524,728
公園買入	1,323,858	24,048	27,126	1,271,192	1,492
等價交換	235,147	-	-	-	235,147

資料: 公務員年金管理公園, 「公務員年金年譜」, 1994 參照.

(表 18)

공무원연금기금 부문별 投資內譯

(단위: 억원)

投 資 部 門	投 資 額	構 成 費
○ 公共金融預託	17,640	34.3%
- 財政投融资 特別會計	17,090	33.1%
- 國民住宅基金	550	1.2%
○ 基金增殖事業	16,080	31.2%
- 有價證券 投資	16,080	31.2%
○ 公務員 厚生福祉事業	9,919	19.3%
- 貸付事業	1,685	3.2%
- 住宅事業	5,871	11.4%
- 福祉施設事業	2,363	4.7%
○ 支拂準備金 등	7,856	15.2%
計	51,495	100%

註) 本 資料의 數値는 '95年末 基準值임.

資料: 官報 1996. 4. 16 字, p. 6 참조 作成.

3. 環境的 側面에 있어서 現況 및 問題點

가. 投資環境의 변화

우리나라는 근대에 들어와서도 농업사회를 벗어나지 못하다가 1960년대 경제개발 계획의 추진과 함께 산업화가 진행되기 시작하였다. 이후 30여년 동안 우리나라의 경제정책은 성장중심으로 운용되어 급속한 經濟成長을 이룩하였으나, 그에 따른 고용의 不安定성과 높은 인플레이션을 성장의 대가로 치러야 했다. 때문에 所得再分配를 통하여 국민 전체에게 최소한의 경제적 안정을 제공하기 위한 公的 年金制度의 시행은 주요 정책의 우선순위에서 留保되거나 극히 제한적으로 이루어질 수 밖에 없었다.

공무원연금제도 실시초기의 公務員年金 特別會計法에는 “연금기금은 확실하고 안전한 방법으로 운용되어야 하며, 公共利益의 增進에 기여하여야 한다.”고 규정되어 있었다. 이에 따라 농업 및 金融債券을 인수하였고, 榮農資金으로 貸付, 國家財政資金 特別會計에만 預託하는 등 공공분야에 집중 투자함에 따라 다른 목적에는 일체 운용할 수 없게 하였다. 따라서, 공무원의 복리증진과는 부합되지 않은 운용방법을 취해왔고, 투자의 공정성에 문제가 있었다. 제5공화국 出帆 이후로는 緊縮政策으로 인하여 低金利 時代를 맞이하여 연금기금 규모는 전체적으로 커졌지만, 불리한 투자환경하에서 후생복지사업의 확대, 公共金融에의 預託 및 지불준비금을 제외한 자금으로 투자를 하기에는 한계가 있었다.

게다가 산업화와 함께 의학의 발달과 소득수준 향상으로 老齡化 社會로 접어들게 되면서 노후의 경제적 안정과 복지후생의 다양화가 필요하게 되었다. 統計廳 자료에 의하면 2000년에는 平均壽命이 74세로 연장되고 과거의 大家族 형태가 10%이하로 줄어들며, 核家族 형태가 계속해서 증가하여 90%에 달할 것으로 전망되고 있다. 이처럼 사회문화적 환경의 변화에 따라 노후의 안정된 생활과 더불어 노인들이 再就業을 희망하고 있으나, 이를

수용할 정책적 고려가 미흡한 실정이다. 또한, 공무원 및 퇴직자를 위한 복지시설인 年金會館은 시설이 주로 商業的 性格을 띤 사업장으로 주로 이용되고 있어서, 퇴직자들이 편안하게 쉬면서 다양한 餘暇生活을 즐길 수 있는 공간이 제대로 마련되어 있지 못한 형편이다.

다. 投資情報의 實態 및 問題點

年金業務는 그 성격상 반복작업이면서도 일일처리 업무량이 방대하고, 매 처리 절차마다 확인작업을 거쳐야 하는 특징을 갖고 있다. 게다가 給與·徵收 등 제반업무간의 상호연관성이 많아 手作業으로는 실수를 예방하기 어렵다.

'80년대 초반에는 컴퓨터 보급이 제대로 이루어지지 않았고 사무자동화에 대한 인식이 미흡하여 구체적인 계획과 제도적인 장치가 마련되지 못했다. 그러나 '80년대 후반에 이르러서 年金管理公團의 업무가 다양화되고 사업이 확대되면서 사무자동화의 추진이 시급한 과제로 대두되었다.

연금관리공단은 事業執行의 원활한 수행을 기하기 위해 각 지역별로 事業所를 두고 운영하고 있으며, 組織規模와 인원도 확대되고 있다.

그러나 給與支給, 費用徵收 등에 있어서 年金取扱機關이 제출한 서류에 의존하여 연금관리공단이 심사하고 있으며, 자료미비나 誤謬가 발생한 경우에도 처리에 장시간을 필요로 하고 있다. 또한, 현장에 근무하는 공무원들은 연금과 관련한 각종 수혜대상 적용여부, 기금의 운용상황 등 情報를 얻으려고 하나, 弘報가 미흡하여 알 권리를 누리지 못하거나 실질적인 혜택을 받고 있지 못하는 경우가 많다.

제도 시행초기에는 우리나라 公務員年金 財源의 투자방식이나 기금의 관리가 제한되어 있었고, 규모면에서도 크지 않았으므로 별로 문제시 되지는 않았으나, 재정규모가 확대되고 年金 受給權者도 점차 증가함에 따라 연금과 관련한 情報欲求가 증가하게 되었다.

IV. 韓國 公務員年金制度의 改善方案

우리나라가 公務員年金制度를 처음 도입한 지 34년째인 '93년도에 財政收支 赤字가 처음 발생되고, 해마다 그 적자폭이 커짐에 따라 연금재정의 안정을 유지하기 위해 '95년말에 조기 퇴직연금제, 연금지급 개시연령제도의 도입, 부담금의 인상 등 일련의 조치들이 잇따랐으나, 연금재정의 안정을 위해 정작 개선되어야 할 기금운용의 측면은 고려되지 않고, 厚生福祉分野에 대한 規制強化 중심으로 法律改正이 이루어지면서 공무원의 부담만 더욱 가중시키는 결과를 가져오게 되었다고 생각된다. 따라서, 앞서 살펴본 研究分析의 결과를 토대로 이에 대한 改善方案을 다음과 같이 提示한다.

1. 人的 側面에서의 改善方案

가. 관리공단 구성원의 專門化

총무처의 제도운영에 대한 監督과 統制로 말미암아 연금관리공단은 인사상 독립성을 보장받을 수 없었다. 연금제도의 초창기에는 組織體系가 정비되지 못하고, 전문성의 결여로 어쩔수 없는 상황이었다 하더라도 私企業과 같은 自律性的 保障과 經營方式을 도입하지 않고서는 財政浪費를 줄일 수 없다. 또한 투자를 담당하는 구성원들은 特別採用의 형식이 아닌 외부로부터 전문적인 자질을 갖춘 새로운 인물로 公開採用을 통해 폭넓게 등용해야 하며, 이들이 선량한 관리자의 의무를 다할 때 최고의 質과 최대의 成果를 기대할 수 있을 것이다.

나. 基金運用 審議會 委員의 再構成

政府部處內에 연금제도 운영 전반에 관한 사항을 審議하기 위해 基金運用 審議會를 두고, 審議委員에 대한 인사권을 총무처가 管掌하는 것은 정치적으로 이용하려는 의도가 많기 때문에 이를 再構成해야 한다. 기금운용 심의회가 공무원에게 형식적이 아닌 실질적으로 공무원 전체이익을 우선하는 제도적 장치로서의 기능을 다하려면 職級別, 職種別, 部處別로 다양하게 공무원 대표를 選出하여 공무원단체를 구성하고, 이들로 하여금 공무원연금제도 운영에 대한 統制·監督機能을 매년마다 수행하도록 해야 한다.

다. 공무원의 主人意識 涵養

공무원이 부담하는 기여금을 통해 운용되는 기금의 운용상황을 공무원들 스스로가 자기의 재산처럼 알려는 노력이나 적극적인 干涉이 필요하다. 또한 제도운영 전반을 감독하는 총무처는 공무원들이 알 권리가 있는 만큼 공무원연금 기금운용 상황을 세부적으로 공무원에게 공개해야 한다. 그럼으로써 기금운용의 透明性을 보장받을 수가 있으며, 수혜자인 공무원들의 입장을 충분히 제도에 반영할 수도 있을 것이다.

“설마, 退職金을 안주겠느냐?” 라는 생각을 갖고 있어서는 안된다. 물론, 연금기금이 枯渴된다면 공적 연금이므로 국가도 사용자로서 책임을 지고 財政的인 支援이 이루어질 것이다. 그러나 자기의 재산을 가지고 얼마나 합리적이고, 유효적절하게 운용하여 후세대에게 안정되게 물려줄 것인지에 관심을 가져야 하며, 이러한 認識轉換이 있어야 비로소 개선을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

2. 制度的 側面에서의 改善方案

가. 制度的 運營形態 改善

1) 公共金融投資의 縮小

정부가 經濟發展計劃의 원활한 수행을 위해 公共金融에 대한 投資를 公務員 年金基金에서 30%이상 확대하고 있는데, 정부의 일방적인 기금으로부터의 借入은 裁고되어야 한다.

기금은 年金制度 본래의 목적과 관련된 곳에 투자되어야 한다.⁵²⁾ 정부가 이 基金을 아무리 불가피하게 국가 경제발전에 이용한다고 하더라도 공무원들이 俸給에서 기여한 것인 만큼, 전체 공무원의 同意없이 국가재정에 이용하는 것은 원칙적으로 止揚되어야 마땅하며, 국가의 경제발전 財源으로 일부 활용하는 것이 불가피하다면 그 규모는 基金總額의 10%이하 수준으로 법적 제한을 두고 대폭 縮小해야 하며, 나머지는 공무원들에게 실질적인 도움이 되도록 信託基金과 같은 성격으로 基金增殖事業으로 전환되도록 해야 할 것이다.

2) 厚生福祉事業 서비스의 改善

基金의 增殖事業이 장래의 연금 수혜자를 위한 성격이 강하다면, 厚生福祉事業은 현재의 재직자를 위한 성격이 강하다고 하겠다.

후생복지사업중 대부서비스는 공무원의 衰·慶事나 갑작스런 災害·疾病 등의 경제적인 어려움, 그리고 전직공무원의 생활안정에 필요한 자금을 低利로 貸付하여 줌으로써 현직 공무원의 근무의욕을 鼓吹시키고, 전·현직공

52) Paul L.Howell, "Needed: A Dynamic Civil Service Pension Program", Public Administration Review, Vol,21, No.4, December, 1962, p. 185.

무원에 대해 경제적 부담을 輕減시켜 주기 위한 서비스이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 諸貸付 서비스의 대부금액을 인상하고 자격요건을 緩和하여 실수요자에게 적시에 적절히 제공될 수 있도록 해야 한다.

그러나, 대부서비스의 금액을 대폭 인상하는 것은 연금기금 收益率을 감소시켜 財政惡化를 招來할 우려가 있으므로 일정률로 限界를 그을 필요는 있다고 본다. 또한, 현재 공무원 후생복지사업에 대한 貸付利率을 연 3%이상으로 규정하고 있으나, 실제로는 10%의 이율을 적용하고 있으므로 대부수혜를 원하는 공무원은 많으나, 부담이 많아 꺼리는 실정이다. 따라서, 公社나 株式會社와 같은 다른 대부서비스의 이율⁵³⁾처럼 3~5% 정도로 책정될 수 있도록 조정해야 할 것이다.

그리고, 公共金融의 投資比率을 줄여 銀行資金이 아닌 공무원 기여금을 釀出한 年金基金에서 주택마련 지원서비스를 받을 수 있도록 改善하고, 주택마련자금 대부금액을 주택가격의 인상폭에 맞추어 상향 조정해야 한다.

또한, 현재 공무원 住宅普及率이 60%정도 밖에 안되고 있으므로 2%정도로 투자되는 국민주택기금의 投資比率을 모든 공무원이 주택을 보유할 때까지 10%로 下限線을 정하고 공무원에 한해서 斡旋해 줄 필요가 있으며, 공무원연금관리공단이 보유하고 있는 부동산중 公團敷地와 관련한 일반재산에 해당하는 부분은 매각하여 공무원의 주택마련을 위한 敷地造成用으로 적극 활용하는 방안도 검토되어야 한다.

3) 投資全擔班의 설치

현재 年金基金의 직접투자에 따른 책임문제를 모면하기 위한 方便으로 간접투자를 選好하고 있으므로 單獨責任制에 의한 投資全擔班을 설치하여 그

53) 주택마련자금의 경우, 機關別 職員에 대한 貸付利率은 韓國移動通信(株) 3%, 韓國電力 5%, 韓國通信 2%, 農協中央會 5%를 적용하고 있음.

들에게 전적인 裁量權을 부여하고, 권한과 책임을 주도록 제도적인 장치가 마련되어야 한다.

예를 들면, 현재 공무원연금관리공단의 基金管理部를 독립시켜 子會社로 設立하여 기금관리의 專門化를 기하고, 政治性을 띠지 않는 인물로 구성된 投資 專門委員會를 설치한다면 기금증식의 효과를 더한층 높일 수 있을 것이며, 年金業務의 自律性을 阻害하는 중앙부처로부터의 부당한 介入도 차단시킬 수 있을 것이다.

4) 年金法 적용대상의 확대

사회보장제도의 窮極的인 목적이 사회정의의 실현 또는 사회적 형평의 확보에 있으므로, 사회보장제도의 일종인 공무원연금제도의 적용대상 피보험자의 범위를 확대하여, 현재 제외되고 있는 日用職 등의 임시직 공무원에게도 실질적인 보호대상자로 포함될 수 있도록 해야 한다. 즉, 公務員年金制度의 목적이 다른 社會保險制度와 마찬가지로 국민의 連帶意識을 조성하고, 또 퇴직후의 생활안정을 위한 소득보장 뿐만 아니라, 더 나아가 所得再分配를 통해 복지증진을 도모하고, 사회적 안정을 기하는 데 있는 점을 고려해 볼 때⁵⁴⁾, 현재 임시직 등의 생활안정에 위협을 받고 있는 공무원을 제외하고 있다는 것은 타당하지 않다고 하겠다.

따라서, 임시직 공무원들에게도 공무원연금법상의 여러가지 서비스를 제공함으로써 생활의 불안과 疎外感에서 벗어나 적극적으로 행정사무에 종사할 수 있을 것이다. 물론, 재정적인 뒷받침이 따라야 할 줄 안다. 그러나 釀出에 있어서는 共同負擔으로 재원을 마련하고, 赤字補填은 정부가 부담하는 방식을 취하면 문제가 되지 않으리라고 본다. 이처럼 受給權者의 범위

54) 朴在東, “公務員年金基金의 바람직한 運用에 관한 研究”, 碩士論文, 영남대 行政大學院, 1995, p. 56.

를 상시 公務에 종사하는 공무원은 물론이고, 限時的인 임시직 등에게도 확대해 나갈 때, 비로소 社會保障制度로서의 제역할을 다할 수 있을 것이다.

나. 給與水準 및 算出方法의 조정

연금급여에 대해서 가입자인 공무원의 입장은 收益者의 위치에서 깊은 관심을 갖게 되고, 반면에 정부는 그 반대로 급여의 負擔을 의식하게 된다. 너무 낮게 공무원의 寄與金率을 賦課시키든지, 너무 높게 年金給與를 실시한다면 공무원들은 이 제도에 참여하는 의의를 喪失하게 될 것이다. 현재 우리나라 공무원연금의 諸給與는 最終 報酬月額을 기준으로 산출하고 있으므로 장기근무한 공무원보다는 고위직 공무원을 優待하는 방향으로 나아가고 있다.

따라서 最終 報酬月額에 의해 급여액을 산정할 것이 아니라 퇴직시 소득에 대한 年金比率(현재 봉급액의 50%)은 낮게 하고, 재직기간에 대한 年金比率(현재 20년초과 1년에 대해 2%)은 높게 하여 연금액에 賃金이나 物價上昇率을 연결시키는 슬라이드방식⁵⁵⁾을 도입하는 것이 所得再分配 原則에 부합되리라고 생각된다(표 19).

또한, 정부의 負擔率에 대한 提高도 필요하다. 우리나라의 公務員年金制度는 국가와 공무원이 비용을 共同負擔하고 있으나, 公的 年金制度는 국가의 책임하에 실시되는 제도이기 때문에 재원의 일부를 國庫負擔으로 하는 것은 당연하지만 그 범위와 정도에 대하여는 국가와 제도에 따라 다르고 통

55) 슬라이드제(自動調整制度): 實質給與에 대한 절대적 및 상대적 수준은 경제변동에 따라 저하되지 않도록 하는 제도로 다음과 같이 3가지가 있다.

- ① 국민 1인당 명목소득의 변동에 따라서 조정하는 所得슬라이드제
- ② 평균 화폐임금의 상승에 따라서 조정하는 賃金슬라이드제
- ③ 물가변동률에 따라서 조정하는 物價슬라이드제

때까지 20년 이상의 기간이 필요하다. 또한, 연금지급 개시일부터 年金受給權者가 사망하여 연금지급이 終了될 때까지는 10~30년이 더 필요하다. 따라서, 길게는 50년의 장기간에 걸쳐 운영되는 公務員年金制度에 있어서 나날이 상승되어가고 있는 인플레이션과 더불어 貨幣價値의 下落으로 인한 貨幣의 구매력 감소에 대비하여 受給者를 保護하기 위한 대책마련이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 장기적인 재정의 收支均衡을 維持하기 위한 보험 재정 계획이라 할 수 있는 保險數理 研究가 주기적으로 이루어져야 한다.

또한, 우리나라의 現行 公務員年金制度가 공무원의 負擔을 최소화하면서 급여의 증가에 대처하기 위하여는 일본의 경우와 같이 급여지출이 적은 기간 동안은 낮은 수준의 保險料를 부담하게 하고, 점차 經濟變動이나 가입자의 負擔能力을 고려하여 부담율을 결정하는 修正積立方式을 채택하는 것이 財政負擔을 최소화 할 수 있으며, 현실적 상황에 융통성있게 대처할 수 있을 것이다.

3. 環境的 側面에서의 改善方案



가. 投資環境 변화에의 對應

제도시행 초기의 투자방식은 단순했고, 재정규모가 적었으므로 복잡한 양상을 띠지 않았으나, 점차 재정규모가 확대되고 투자가 다양화됨에 따라 이에 대처해야 할 방안을 마련하게 되었다. 특히, '90년대에 들어와 金利自由化로 안정기에 접어들어 따라 연금관리공단은 연금재정 확충을 위해 기금 운용의 收益率 提高에 노력해야 할 시기가 되었고, 확대된 금융시장이 금융경제 전반에 미치는 영향이 점차 커지고 있다. 이에 따라 연금관리공단은 總務處로부터 權限을 移讓받아 독립적인 경영관리체제를 구축함으로써 자율

성을 보장해 주어야 하며, 資金配分の 효율화와 연금기금의 중립성 확보도 시급히 이루어져야 할 것이다.

나. 年金受給權者の 사회보장책 마련

고령화 사회의 到來로 해마다 증가하고 있는 年金受給權者들이 노후의 안정된 생활과 더불어 별도의 餘暇生活이나 직장을 원하고 있으므로, 이를 위해서 연금관리공단에서는 연금매점, 연금회관 등 복지시설에 퇴직자를 위한 專用施設을 설치하여 각종 教育·娛樂 프로그램을 개발하고, 專門 委託講師를 초빙하여 효과적인 서비스 제공을 받을 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 연금관리공단의 각종 시설에 소요되는 인원을 減縮하여 여기에 再就業을 희망하는 年金受給權者들에게 취업을 알선해 주어야 한다. 또한, 연금수급권자의 급여지출비용의 증대는 연금재정에 악영향을 미치고 있으므로 급여를 年金基金運用에 재투자할 수 있는 기회를 제공함으로써 연금재정의 안정에도 기여하고, 수익률 提高도 높일 수 있을 것으로 기대된다.



다. 多目的센터 건립

현재 公務員年金制度를 위한 傳達體系는 公務員年金管理公團이지만 연금 사무는 사업별로 각 연금취급기관에 委任되어 있다. 또한, 복지시설중 연금매점은 지역별로 年金給與와 독립되어 설치되어 있으나 비용징수, 급여지급 등은 연금관리공단에서 수행하고 있다. 이에 따라, 서비스의 제공을 받고자 하는 공무원 및 연금수급권자에게 상당한 불편이 발생하므로 각 지역에 多目的센터를 건립하여 될 수 있는 한 기능을 한군데로 집중시켜 대상지역 需者들이 하나의 기관에서 여러가지 제반 서비스를 용이하게 제공받을 수 있도록 해야 한다.

라. 電算網의 構築

情報化 社會의 근간인 컴퓨터와 통신기술을 이용하면서 조직내의 情報管理가 불가피 해짐에 따라 정보의 생성부터 이용에 이르는 일련의 정보시스템 構築은 필수적 과제로 제기되었다. 이러한 시대적 요구에 따라 컴퓨터 도입과 活用方案의 摸索에 투자와 각별한 노력을 기울여야 한다.

현재 지역별로 연금관리공단의 事業所가 設置되어 있으나, 대부분 연금관리공단에서 연금업무를 처리하는 등 업무가 이원화되어 있고 조직규모도 커지고 있으나 업무처리에 장시간이 소요되고 있다. 게다가 공무원이 연금사업에 대한 정보수요 욕구가 계속 증가하고 있다. 따라서 지역사업소와 연금취급기관 및 연금관리공단 상호간 電算網을 構築하여, 대민상담 지원, 후생복지서비스, 비용징수, 각종 급여지급 등 窓口로 활용토록 해야 한다.



V. 要約 및 結論

1. 研究結果 要約

公務員年金制度는 공무원에게 退職, 死亡, 身體障礙에 대한 所得喪失 또는 所得減少의 위험이 발생하는 경우에 이를 보장하여 공무원의 생활안정을 도모하는 복지제도의 일환이며, 또한 여러가지 복지사업의 실시를 통하여 다양한 서비스를 제공하면서 공무원이 안심하고 직무에 전념할 수 있도록 行政環境을 조성하는 데 그 목적이 있다고 하겠다.

그동안 우리나라는 1960년대 이후 수차례 경제개발계획의 성공적인 수행으로 1인당 國民所得 10,000 \$ 시대에 살게 되었다. 이처럼 국가경제의 주도적 역할을 담당하고 있는 공무원의 報酬水準은 외국의 경우에 민간부문과 對等하거나 上廻하는 경우가 일반적이나, 우리나라의 경우는 民間企業에 미치지 못하고 있다. 더우기, 공무원 報酬는 각종 선거철마다 정치적 이용물로 등장해 왔고, 財政, 物價變動 등 기타의 이유로 報酬水準을 합리화시키지 못하고 있는 실정하에서, 공무원이 안심하고 직무에 전념할 수 있도록 보완적 처우개선책으로 公務員年金制度가 그 기능을 수행해야 하므로 이에 대한 기대는 자못 크다고 하겠다.

그러나 우리나라 공무원연금제도의 성숙단계인 1993년도에 들어와서 처음으로 재정수지가 적자를 발생시키면서 財政惡化에 대한 憂慮와 공무원연금 사업집행이 효율적으로 이루어지지 않음에 따라 연금제도 본래의 의미를 退色시키고 있다. 따라서 건전한 年金財政을 유지함과 아울러 공무원연금 기금을 효율적으로 運用하기 위하여 고려해야 할 기본적 원칙을 일반적으로

年金制度의 核心이라 할 수 있는 制度的 側面을 중심으로 人的 側面과 環境的 側面을 고려하여 問題點과 改善方案을 다음과 같이 마련하였다.

첫째, 人的 側面에서의 問題點과 改善方案으로는,

1) 연금관리공단의 構成員 대부분이 과거 총무처 직원들로 充員됨으로써 조직의 硬直性과 조직구성원이 官僚的이고 閉鎖的인 性向을 갖고 있어서 기금관리의 積極성이나 재정의 합리적 運營을 기대하기가 곤란하였다. 따라서 투자담당자들은 公開採用을 통해 전문적인 소양을 갖춘 새로운 인물로 登용해야 하며, 관리공단 조직도 自律性 保障과 獨立的 地位를 부여해 주어야 한다.

2) 연금기금 運用심의회는 형식적이고 정치적인 성향을 띠고 있으므로, 각 부처별, 직급별, 직종별로 고르게 공무원 대표를 선출, 공무원단체를 구성하고, 이들로 하여금 공무원연금제도 운영에 대한 管理와 監督을 매년마다 수행하도록 해야 한다.

3) 공무원이 부담하는 기여금이 매월 보수에서 源泉控除됨에 따라 징수한 기여금이 運用상황에 대한 별다른 관심을 두지 않고 있으며, 기여금 자체를 퇴직금 마련을 위한 준비금으로 생각하고 있으므로 자기의 재산처럼 여기는 主인의식을 갖고 관심과 노력을 아끼지 말아야 한다.

둘째, 制度的 側面에서의 問題點과 改善方案으로는,

1) 제도를 운영함에 있어서 발생하는 問題點과 그 改善方案은 다음과 같이 費約할 수 있다.

① 정부의 經濟發展計劃의 일환으로 추진하고 있는 公共金融 投資比率의 확대로 기금이 蠶食되고 있고, 수익성있는 기금증식사업에의 投資機會가 상실되고 있으므로, 공공금융에 대한 투자를 원칙적으로 止揚하고, 불가피할 경우에 최소한의 범위내로 법적 제한을 두어 대폭 축소해야 할 것이다.

② 공무원의 士氣를 振作시키고 낮은 報酬에 대한 補填策으로 厚生福祉事

業을 전개하고 있는데, 公務員年金 諸貸付 이율이 높기 때문에 부담이 많아
꺼리고 있으므로 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 公社나 민간기업과 유사
한 수준에서 利率을 策定함이 바람직하다.

그리고, 무주택공무원의 주택마련을 위해 투자되는 國民住宅基金 比率을
전 공무원의 주택보급이 될 때까지 일정수준으로 높여 줌으로써 공무원의
주택마련의 꿈을 키워 나갈 수 있도록 해야 한다.

③ 證券投資와 같은 직접투자에 따르는 담당자의 책임문제와 불확실성 때
문에 안정적인 간접투자 방법을 選好하고 있으므로, 投資全擔機構를 별도로
공무원연금관리공단으로부터 독립시켜 子會社로 설치하고, 정치성을 띠지
않는 인물들로 구성된 投資 專門委員會를 설치한다면 기금증식의 효과를 높
일 수 있을 것이다.

④ 각 기관마다 임시직 공무원을 고용하여 운영하고 있는데, 보수가 적고
생활안정에 위협을 받고 있다. 게다가 公務員年金法 적용대상에서 제외됨
으로써 疎外感과 행정의 非能率을 招來하고 있다. 따라서, 이들도 受給權者
의 범위에 포함시켜 공무원연금법상의 여러가지 서비스를 提供받을 수 있도
록 擴大해야 한다.



2) 급여산정 기준을 정함에 있어서 最終報酬月額을 기준으로 하고 있어서
하위직에서 장기간 근무하더라도 고위직에서 단기간 근무한 사람보다 퇴직
급여가 적게 되는 矛盾이 발생한다. 그러므로, 장기근무한 공무원을 優待하
는 방향으로 소득에 대한 年金比率은 낮게 하고, 재직기간에 대한 연금비율
은 높게 적용함으로써 所得再分配의 원칙에 부합되도록 하여야 한다.

또한, 정부의 負擔金率도 공무원의 寄與金率과 동일하게 책정함으로써 공
무원 부담이 더욱 가중되고 있으므로 공무원 기여율 수준은 GNP나 物價上
昇率을 감안하여 조정하되, 연금제도 수준이 선진국 수준에 이를 때까지 국
가의 負擔金率을 공무원 負擔金率보다 높여줌으로써 고용주인 국가가 追加

負擔을 해 주어야 한다.

3) 연금지급 開始期間이 20년 이상의 장기간을 필요로 하므로, 이 기간동안 인플레이션과 더불어 貨幣價値의 下落 등 경제변동에 대해 受給者가 불이익을 받지 않도록 保護가 필요하다. 이를 위해서는 長期保險 財政計劃이라 할 수 있는 保險數理 研究가 주기적으로 이루어져야 한다.

또한 급여지출의 증가로 연금재정이 壓迫을 받게 되면 기존의 財政運營方式을 바꾸어야 할 때가 오게 된다. 공무원연금제도가 공무원의 부담을 최소화하면서 이에 대처하기 위해서는 급여지출이 적은 기간은 낮은 수준의 보험료를 부담하게 하고, 점차 경제변동이나 가입자의 負擔能力을 고려하여 보험료를 결정하는 修正積立方式을 채택하는 것이 바람직하다.

셋째, 環境的 側面에서의 문제점과 개선방안을 綜合하면,

1) 제도시행 초기의 투자방식은 재정규모가 적고 단순했으며, 공공분야에 집중투자가 이루어지면서 다른 부문에 투자를 제한되어 공정성에 문제가 있었다. 게다가 연금규모는 점차 커졌으나 저금리시대의 도래로 투자환경의 불리한 상황에서 재정상의 한계가 있었다. 그러나, '90년대에 들어와 금리자유화로 안정기에 접어들어 따라, 변화하는 투자환경에 능동적으로 대처하기 위해서는 감독관청으로부터 權限移讓을 통해 자율성을 보장받고, 인사상·예산상 독립성의 확보가 필수적으로 이루어져야 한다.

2) 평균수명이 연장됨에 따라 노인들이 안정된 생활과 더불어 再就業을 희망하고 있으나 정책적 고려가 미흡하며, 복지시설도 商業性 위주로 운영되고 있어 퇴직자들이 편안하게 설 수 있는 공간이 부족한 실정이다.

그러므로 해마다 증가하고 있는 연금수급권자의 후생복지를 위해 급여의 再投資 기회를 제공해 줌으로써 연금재정의 안정에도 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한, 복지시설내에 퇴직자를 위한 專用施設을 갖추고, 각종 오락, 취미생활 프로그램을 개발하여 노후에 안정된 생활을 享有할 수 있도록 誘導

해 주어야 하며, 연금관리공단 조직인원을 줄여 연금수급자들에게 就業을 斡旋해 줌으로써 수익률을 제고시킬 수 있을 것이다.

3) 연금관리공단은 각 지역에 사업소를 두어 연금사무를 이원적인 체제로 수행하고 있다. 연금관리공단이 일상적이고 반복적인 업무까지 직접 수행함에 따라 업무의 부담이 가중되고 있다. 또한, 거리상 제약으로 서비스 제공에 있어서 지역간 隔差가 발생되고 있다. 그러므로 서비스 대상지역 수요자들이 여러가지 제반 서비스를 각 지역별로 형평성있게 제공 받을 수 있도록 多目的 센터의 建立을 추진해야 한다.

4) 연금관리공단의 사업소가 지역별로 분산되어 있어서 업무의 이원화, 節次의 混雜 등으로 처리에 많은 시일이 소요되고 있으며, 공무원들은 연금 관련 정보를 알려고 하나 弘報가 미흡한 실정이다. 그러므로 지역사업소와 연금취급기관 및 연금관리공단 간에 電算網을 構築하여 대민상담지원, 후생 복지서비스, 각종 급여지급 등의 窓口로 활용할 수 있도록 해야 한다.

앞서 우리나라 공무원연금제도가 성장해 오는 과정에서 운영상의 문제점과 개선방안을 언급한 바와 같이 현재로써 우리나라 공무원연금제도의 개편은 반드시 필요하며, 있어야 한다고 본다. 그러나 제도개편이 주는 부정적인 심리요인은 지울 수 없으므로 정부와 공무원 등 연금관계자 모두에게 공감대가 형성된 후에 타당성있는 모델을 찾아 점진적으로 추진하는 것이 필요하다고 하겠다.

2. 結 論

우리나라 公務員年金制度 시행의 초창기에는 公共利益을 증진시키기 위해 안정성에 바탕을 두고 국가경제개발 재원으로 基金을 이용함에 따라 보수적인 投資方式으로 운영되었다. 그러나 '80년대에 公務員年金管理公團이 설

립되고 연금기금이 총무처로부터 移管됨으로써 보다 수익성이 높은 有價證券 투자의 필요성이 제기되었으나, 低金利時代와 緊縮政策으로 인하여 기금 증식을 극대화 하기에는 한계가 있었다. 게다가 노령화사회의 도래로 공무원의 노후안정을 위한 후생복지사업에의 다양화가 절실히 요청되었지만 연금재정 收支惡化로 비중이 축소되고 있다.

이처럼 우리나라 公務員年金制度가 도입된 지 30여년이 경과했으나 선행연구가 외적인 요인은 고려하지 않고 내적인 요인 즉, 制度的인 側面만을 중심으로 수행되어 왔고, 外國의 年金制度에 대한 比較分析이 미약했다고 보여진다.

그러나 학계의 주장에 의하면 공무원연금 기금의 효율적 운용과 관련하여 후생복지사업을 확대해야 한다는 견해도 있으나, 복지사업에의 투자확대는 연금기금에 대한 압박을 가중시키므로 투자수익률의 제고를 위하여 오히려 복지사업에 대한 투자비중을 축소해야 한다는 주장도 제기되고 있으며,⁵⁷⁾ 최근 영국, 프랑스, 독일 등 유럽국가에서는 노령화의 문제를 21세기의 최대 현안중 하나로 인식하여 노령화에 따른 재원부족 문제를 타개하기 위해 정년연장, 긴축재정 운영, 연금혜택의 축소 등의 방향으로 나아가고 있음을 감안할 때 우리나라 공무원연금제도도 세계적인 추세와 때를 같이해야 할 때가 아닌가 생각한다.

연금제도는 현세대만의 專有物이 아니고 미래세대와의 共有物이다. 현세대가 스스로 이기주의만을 주장하여 연금제도의 내용을 결정한다면 후세대에게 부담이 증가되어 미래세대를 구속할 수도 있게 된다.

한편, 추계자료에 의하면 우리나라 공무원연금의 경우에 연금회계가 적자로 전환된 후 기금운용수익으로 보전 가능한 기간은 6년정도에 불과하여

57) 河泰權, “한국 인사행정의 實證的 연구에 대한 考察”, 「한국행정학보」 제29권, 1995년 겨울, p. 1478.

2010년 이전에 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 따라서 연금제도는 보험료 납부자, 연금급여 수급자, 국가 등三者가 균등한 희생과 부담이 있어야 만이 비로소 制度의 안정적인 유지가 이루어질 것으로 생각된다.

本 研究에서 다룬 내용은 우리나라 공무원연금제도의 年金財政과 基金運用分野가 중심을 이루고 있으므로 管理組織의 운영면이나 先進國 제도의 구체적인 成功事例 등의 分析에 있어서는 취약한 限界性을 갖고 있다. 향후 이 부분에 대한 後行研究가 중점적으로 遂行되어야 할 줄로 안다.

끝으로 앞서 論議된 改善方案이 실현되기 위해서는 무엇보다도 먼저 공무원들이 자기 본연의 업무를 성실히 遂行하고, 국민의 公僕으로서 맡은 바 소임을 다할 수 있도록 정부의 적극적인 뒷받침과 국민의 至大한 관심이 있어야 하며, 이와 더불어 공무원연금제도에 대한 보다 深層的이고 多角的인 研究가 이루어진다면 공무원들의 生活의 質을 한층 더 높일 수 있는 處遇改善策으로써 제 역할을 다할 수 있을 것이다.



參 考 文 獻

1. 國內文獻

1) 國內書籍

- 健康保險組合聯合會編, 「社會保障年鑑」, 東京:東洋經濟新報社, 1987.
- 公務員年金管理公團, 「公務員年金 實務要領」, 1996.
- 公務員年金管理公團, 「公務員年金管理公團 10年史」, 成進文化社, 1992.
- 公務員年金管理公團, 「負擔金實務教材」, 1995.
- 董弘旭·李庚瑞, 「行政學原論」, 서울:華學社, 1984.
- 朴束緒, 「韓國行政論」, 法文社, 1985.
- 朴璉鎬, 「人事行政論」, 법문사, 1988.
- 社會保障研究所, 「年金改革論」, 東京:東京大學出版局, 1983.
- 中相俊, 「福祉行政學」, 대구대학교출판부, 1983.
- 中守植, 「社會保障論」, 박영사, 1989.
- 吳錫弘, 「人事行政論」, 박영사, 1988.
- 李庚瑞, 「年金制度論」, 사람원, 1988.
- 張志浩, 「新人事行政論」, 박영사, 1979.
- 韓國保健社會研究院, 「最近 外國의 社會保障」, 상지문화사, 1992.
- 韓國保健社會研究院, 「國民年金の 財政安定과 基金의 適正運用」,
1991.
- 厚生省年金局, 「年金制度 改革の方向」, 東京:東洋經濟新報社, 1983.

2) 國內論文

- 金東建, “우리나라 職業公務員의 報酬 및 年金制度 確立方案”, 「行政論叢 VI卷」 제26권 제2호, 서울대 行政大學院, 1994.
- 金榮得, “공무원 年金給與 水準의 分析”, 碩士論文, 慶北大 行政大學院, 1988.
- 閔載成, “年金制度和 退職金制度의 問題點과 政策方向”, 「韓國開發研究」 韓國開發院, 1980. 9月號.
- 朴達山, “韓國 公務員年金 財政의 健全性 確保方案에 관한 研究”, 碩士論文, 서울대 行政大學院, 1988.
- 朴在東, “公務員年金 基金의 바람직한 運用方案에 관한 研究”, 碩士論文, 영남대 行政大學院, 1995.
- 成龍鉉, “韓國 公務員年金制度의 改善方案에 관한 研究”, 碩士論文, 檀國大 行政大學院, 1994.
- 孫碩煥, “韓·日 公務員年金制度에 관한 比較研究”, 碩士論文, 부산대 行政大學院, 1988.
- 安二正, “軍人年金制度의 實態와 改善方向”, 碩士論文, 대구대 社會開發大學院, 1988.
- 柳在天, “우리나라 공무원 厚生福祉事業에 관한 研究”, 碩士論文, 慶熙大 大學院, 1991.
- 尹炳台, “公務員年金 基金의 바람직한 運用方案에 관한 研究”, 碩士論文, 영남대 行政大學院, 1995.
- 李庚瑞, “韓國 公務員年金制度의 發展方向에 관한 研究”, 博士論文, 慶熙大 大學院, 1986.
- 全命秀, “韓國 公務員年金制度에 관한 研究”, 「福祉行政論叢」 第3編, 韓國福祉行政學會, 1992.

鄭鍾潤, “우리나라 公務員年金 基金運用과 그 展望에 대한 小考”, 碩士論文, 서울대 行政大學院, 1971.

趙同珍, “韓國의 年金制度에 관한 研究”, 碩士論文, 인하대 經營大學院, 1990.

崔炳滿, “公務員年金制度의 問題點과 改善方案에 관한 研究”, 碩士論文, 忠南大 經營大學院, 1988.

崔曉鍾, “韓國 公務員年金制度의 基金運用に 관한 分析的 考察”, 碩士論文, 연세대 行政大學院, 1990.

河泰權, “한국 인사행정의 實證的 연구에 대한 考察”, 『韓國行政學報』, 제29권, 1995년 겨울호.

3) 其他資料

公務員年金管理公團, 「公務員年金年譜」, 1994.

公務員年金管理公團, 「公務員年金紙」, 1994~1996.

國際勞動機構, 社會保障의 最低 基準에 관한 條約.
法制處, 『大韓民國法令集』, 제4권, 公務員年金法.

2. 外國文獻

D.C. Bronson, “Concept of Actuarial Soundness in Pension Plans”,
Pension Research Council, 1975.

Gene Milbourn, Jr., “The Relationship of Money and Motivation”,
Compensation Review, 2nd Quarter, 1983.

- El. K. Browning & Jacquelen M. Browning, Public Finance and the Price System, New-York : Mcmillan Publishing Co., 1983.
- International Social Security Association, Evolution of Social Security and ISSA Activities 1978-1980, X Xth General Assembly Report I, Geneva, 1980.
- Michwel J. Jucius, Personnel Management, (8th ed.), Homewood Illinois : Richard D. Irwin, Inc. 1975.
- O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, (8th ed.), Harper & Row, 1983.
- Paul L.Howell, "Needed: A Dynamic Civil Service Pension Program", Public Administration Review, Vol 21, No.4, December, 1962.
- Robert J. Lynn, The Pension Crisis, Toronto : Ldexington Books, 1983.



ABSTRACT

A Study on the improvement of the Korean Civil Service Pension System

Kang, Sug-Chan

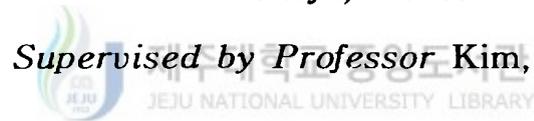
Major in General Administration

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

Supervised by Professor Kim, Sung-Jun



The Civil Service Pension System(CSPS) is a way of welfare system to help the government employees ' to maintain a stable life in case of the retirement, death, and losing job.

Since Korean Civil Service Pension System was firstly implemented in 1960, it has been accomplishing at a mature stage through revisions many times. But the income and expense of the pension finance at last became a deficit financing for the first time in 1993 and most of the government employees ' have been anticipating the improvement of

pension system.

Therefore, this study aims at the analysis of financial problems and management of the fund of the pension in order to succeed the CSPS as a social guarantee system.

The subject of this study deals with how to operate the fund. So the imposition of cost and the type of operating finance are also included in this category.

Chapter 1 treats the aims, methods, and scope of the study.

In chapter 2, it presents fundamental rules to develop the Korean CSPS through comparing with the foreign pension systems, besides to understand the concept, process of growth and the system of operation.

In chapter 3, the sources of revenue and operating the fund in CSPS are studied by the framework of analysis which was dealt with in chapter 2.

Improvement of the system are presented in chapter 4.

The last chapter 5 is consisted of summary and the conclusion.

Improvement schemes of the pension can be summarized as follows:

1) Improvement schemes under personal side.

① As most of the staff in the pension management corporation were recruited from public officers so that it was very difficult to expect rational financial management or positivity. Therefore the experts must be openly employed by the contest.

② Most of the members of the deliberative council seem to have

formal and political concepts to do their job sincerely to work for the pension system. So the members composition of the council should be rearranged as the representatives according to the occupation, the class and the sector of the public officers. Then they should be allowed to investigate and operate the management of the CSPS annually.

③ As the fund to be collected by the public officers is deducted from their salary every month, they seem to not pay attention to the operation of the fund. Accordingly, they should have the principal consciousness on the fund.

2) Improvement schemes under legal and institutional side.

① As the fund largely extends the investment into the public finance, to the contrary, the reduction of the project for the welfare and the increasing fund was resulted. So the investment into the public finance should be reduced and need to be established the investment squad to increase the welfare and the fund. The pension should be included for the temporary employees who are excepted to the pension.

② Public officers which are worked for a long time must be treated favorably. If they were accomplished sufficiently, pension rate on the income should be reduced, and the ratio on a period of working should be considered highly.

Also because the governmental expense rate is the same as the public officers's, its expense rate should be applied to GNP or rise in prices. So the expense rate of the government should be larger than that of public officers until the CSPS reaches the advanced country level.

③ Because the early time that the pension were paid take some 20 years at least, retired officials should be protected from economic changes during the periods.

Besides in order to cope with pressure on the finance according to increase of the pension expense, we should pay lower level insurance money when the pension expense is low, so it is recommended that the way of operating finance considering economic change or responsibility should be gradually adopted.

3) Improvement schemes under environmental side.

① The investment method used to be small and simple in the beginning of the CSPA and they were problems limited investment in other sectors as the investment concentrated on public sectors.

② Because of the expansion of the average life, the aged wishes to the stable life and reemployment. So we must be make exclusive facilities for them in the welfare facility and the opportunity of reinvestment of their retirement allowance and new jobs.

③ As the result of the two way system of the pension work, the differences in local are generated. Therefore we should be found multipurpose centers which end users in local were offered services.

④ Because the pension-related organizations are scattered, the process are very complicated and the pension agents take much time in solve the works. So we should construct on electronic networks among the government, the pension management corporation and local branches so as to a window of the pension consultation, the social welfare service

and the pension expense.

Finally, in order to complete the improvement schemes mentioned above, public officers performs their duty as public servants, government's supporting policies and strong interesting of the nation are urgently needed.

Besides, if we studied deeply and variously on the CSPA, it would bright the future of the CSPA.



謝 辭

本 論文이 완성되기까지 자상하게 指導와 激勵을 해주신 김성준 교수님께 진심으로 感謝를 드리오며, 바쁘신 가운데서도 論文을 審査하시면서 좀더 좋은 논문이 될 수 있도록 助言을 아끼지 않으신 한창영, 부만근 교수님께도 깊은 감사를 드립니다.

그리고, 바쁜 업무에도 학업을 계속할 수 있도록 격려해 주신 남해수산연구소 제주분소 職員 여러분에게도 진심으로 감사를 드립니다.

또한, 資料蒐集과 矯正에 도움을 주신 妻兄 김정희님, 변승연님, 고영란님, 동생 연아에게도 고마움을 전해 올립니다.

항상 職場과 學校밖에 모르고 家庭에 충실하지 못한 나를 언제나 이해의 손길로 따스하게 격려해 주며, 論文整理에도 세심한 관심을 기울여준 아내 김영희와 아들 호근에게 이 조그만 기쁨을 함께 나누고자 합니다.

