

우리나라 공무원 연금제도 변천 연혁

정 윤 한

행정안전부 재정정책과 서기관

공무원 연금제도는 1960.1.1 법률 제533호로 공무원연금법이 제정·공포된 이래 지금에 이르고 있다. 그 후 공무원 연금제도는 제도 자체의 발전과 시대적 요청에 부응하여 여러 차례 개정이 있었다. 이하에서는 개정의 내용을 살펴보고 그 정책적 함의를 알아보도록 하겠다.

1. 제1기(1960년~1962년)

1960.1.1 공무원연금법을 제정하여 1962.8.31 이 법의 전문개정이 있기까지 3차에 걸친 부분적인 개정이 있었다. 이 시기는 제도 면에서나 그 운용 면에서 아직 초기의 모습을 보이고 있다.

1) 제도내용

국가 및 지방공무원 뿐만 아니라 군인도 이 법의 적용을 받도록 하였으며, 퇴직연금(준퇴직연금), 퇴직일시금, 유족부조금, 유족일시금 및 장해연금 등 5종의 장기급여를 실시하였고, 비용 부담에 있어서는 국가 또는 지방자치단체와 공무원이 각각 봉급의 2.3%를 부담하였다.

퇴직연금액은 봉급연액의 30%~50% 수준이었다.

공무원 연금제도 이해

군인에 대해서는 공무원연금법 안에 별도로 군인에 대한 규정을 두고 급여와 비용부담 등에 있어 일반공무원과는 약간 상이한 제도를 운영하였으며, 군인연금 업무는 국방부 장관이 별도로 담당하였다.

2) 문제점

- ① 공무원연금이 도입된 이 시기는 공무원 보수가 낮아 연금급여수준에 맞는 비용부담을 할 수 없는 형편이었으며, 연금재정의 장기적 효과에 관한 이해가 부족해 낮은 보수에 대한 보상적 차원에서 미래세대에 미칠 장기적 영향에 대한 고려없이 기여도에 비해 연금수준을 높게 책정했다.
- ② 공무원에 대한 사회보장제도로서의 통합된 법전은 없었으며, 다만 한정된 보험사고에 대하여 급여를 실시하고 기타 보험사고 중 소수의 보험사고에 대하여는 각기 공무원의 인사에 관한 법령에 산발적인 규정을 두어 시행하는데 불과하였다.

2. 제2기(1963년~1966년)

5.16 이후 정부는 제도를 전면적으로 재검토하여 1962.8.31 법률 제1133호로 공무원연금법을 전문 개정하였다. 이로써 공무원연금제도는 모든 공무원에 대한 사회보장제도로서의 일반법으로 광범위하게 그 범위를 확장하게 되었고, 공무원의 복리향상을 위한 기본제도로서의 성격을 갖추게 되었다.

1) 제도적 변경

1962년 공무원연금법이 전문 개정된 때로부터 1967년 공무원연금특별회계법의 전문 개정이 이루어지기 전까지는 많은 제도적 변경이 있었다.

〈표〉 제도적 변경 사항(1962~1967)

| 1962년 개정 | 1963년 개정 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 요양비, 부양비, 상병수당, 분만수당, 장제비 등 5종의 단기급여를 신설 ② 기존의 장기급여 금액 인상 ③ 별도로 군인연금법을 제정(1963.1.20 법률 제1260호)하여 군인을 공무원연금법의 적용대상에서 제외 | <ul style="list-style-type: none"> ① 요양일시금제도를 신설 ② 공무원의 건강관리를 위한 건강진단제도를 신설 |

2) 문제점

연금의 보험료율과 급여수준이 균형을 이루어야 장기적으로 연금재정의 안정을 유지할 수 있다는 연금의 기본원리를 무시한 채, 후생복지 차원에서 연금 수혜범위를 확대하여 연금급여 수준이 지속적으로 인상되었다.

3. 제3기(1967년~1981년)

1966.4.2 법률 제1776호에 의한 공무원연금특별회계법의 전문 개정을 계기로 하여 우리나라의 공무원연금제도는 그 운영에 있어 한 차원 높은 단계에 들어서게 되었다.

1) 공무원연금특별회계법의 전문 개정

- ① 지금까지는 당해 연도의 잉여금을 별도 기금으로 적립하여 이를 투자한 후 그 수입을 다시 세입에 계상하여 왔으나, 이 기금을 공무원연금특별회계의 예산상의 세입, 세출과는 완전 분리하여 자체 회전할 수 있도록 특별기금을 설치했다.
- ② 과거 재정자금운용법에 의하여 투자되었던 기금을 이 법의 적용을 배제하고, 공무원의 복지를 위한 재산매입, 공무원 또는 연금수급권자에 대한 대부, 금융기관에의 예입, 재정자금에의 예탁 등의 방법으로 총무처에서 자체 운용할 수 있도록 개정되었다.
- ③ 개정의 영향 : 공무원 연금기금이 장기적으로 건전성을 확보할 수 있는 기틀이 마련되었고, 금리 현실화에 의한 이자수입의 증대 등 기금증식을 도모하게 되었으며, 연금기금에 의한 공무원 후생복지사업을 처음으로 실시하게 되었다.

2) 연금급여의 대폭적인 인상(1966.12.15 공무원연금법 개정)

- ① 1967년부터 퇴직연금 지급률을 봉급월액의 40~50%에서 50~70%로 인상
- ② 퇴직일시금을 종전보다 1.5배 정도 인상
- ③ 임용전의 과거 공무원 및 군인 경력에 대한 재직기간 합산제도를 실시

3) 1966.12.15 공무원연금법 개정 ~ 1983년 공무원연금법 개정 사이의 개선

① 1969년

- 급여지출의 증가로 기여금 및 부담금의 요율을 3.5%로 인상

② 1970년

- 20년 이상 재직한 자에 대한 퇴직급여와 유족급여의 수급에 있어 일시금 선택제도를 도입하면서 다시 기여금과 부담금의 요율을 5.5%로 상향조정

③ 1973년

- 공무원의 가족요양비 지출을 위한 요양부조금을 신설
- 재해복구비의 일부를 부조하는 재해부조금을 신설

④ 1980년

- 유족연금부가금을 신설
- 잡급직원(雜給職員) 등 임시직원을 공무원연금법 적용대상에 포함
- 기말수당을 급여 산정의 보수에 포함
- 각종수당의 보수화 근거를 마련
- 재직기간의 상한을 30년에서 33년으로 연장
- 공무원에 대한 의료보험의 실시와 함께 요양부조금, 분만비, 장제비 및 건강진단 등이 법에서 폐지

4) 문제점

공무원연금은 공공기금의 하나로 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 받아 행정부가 집행한 후 국회에 보고만 하면 돼, 사실상 국회의 통제 밖에서 예산심의 없이 운용되어 연금기금에 대한 외부 통제가 미약하다는 지적을 받게 되었다.

4. 제4기(1982년~1995년)

연금기금의 효율적 운용 및 후생복지사업의 확대실시 등을 위하여 1981.4.13 공무원연금특별회계 및 기금의 설치, 운영 등에 관한 법률(중전의 공무원연금특별회계법)에 공단의 설립근거를 마련하고, 1982.2.1 공무원연금관리공단이라는 사업경영의 전문성과 자율성이 부여된 공공법인을 설립하게 되었다.

모든 연금집행 업무가 공단으로 이관되어, 기금운용에 있어 전문성을 한층 더 확보하게 되었고, 대부, 주택, 복지시설사업 등 각종 후생복지사업이 활발하게 추진되었다. 아울러 연금제도 면에 있어서도 공무원의 수혜확충을 위해 급여액의 인상 및 급여 종류의 다양화 등 많은 조치가 있었다.

1) 주요 개정내용

① 1983년

- 공무원으로 임용되기 전의 사병복무기간을 연금법상의 재직기간에 삽입
- 사립학교 교직원경력외 합산제도를 실시
- 재해부조금을 종전에 비해 2배 인상

② 1985년

- 사망조위금과 유족연금특별부가금을 신설
- 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금을 신설
- 5년 미만 재직한 자에 대한 퇴직일시금 및 유족일시금을 인상

③ 1986년

- 정근수당, 장기근속수당, 직무수당 등 각종수당을 급여산정에 있어서의 보수월액에 연차적으로 포함시키는 조치

④ 1988년

- 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금과 사망조위금을 인상
- 급여산정의 기초가 되는 재직기간의 감축제도를 전면 폐지

⑤ 1991년

- 연금기금에 의한 퇴직급여가산금제도를 폐지
- 국가 또는 지방자치단체 부담의 퇴직수당제도를 신설함으로써, 사회보험적 성격인 연금 급여와 근로보상적 성격인 퇴직수당의 이원화 체계로 전환

2) 문제점

연금수급 요건인 20년 공직근무기간에 임용 전 군복무기간도 포함돼 남자 공무원의 경우 본인이 해당기간에 대한 소급기여금을 납부하면 2~3년이 재직기간에 가산되는 혜택을 입게 된 반면, 이에 대한 국가나 지방자치단체의 소급부담금 납부가 없어 결과적으로 연금재정에 부담을 주게 되었다.

5. 제5기(1996년~)

1990년대에 들어오면서 제도의 성숙으로 연금산정의 기초가 되는 재직기간이 늘어나고 연금수급자가 누적되면서 연금지출이 크게 늘어났다. 1993년에는 처음으로 연금지출이 기여금, 부담금 등 연금수입을 초과하여 연금회계에서 적자가 발생하였고, 1995년에는 연금지출이 연금수입과 기금운용수익을 초과함으로써 연금기금이 처음으로 줄어들기도 하였다.

1) 연금재정적자를 해결하기 위한 제도개선 노력

연금재정적자는 지금까지 수혜위주의 정책에 대한 반성과 함께 제도개선을 논의하게 만들었다.

① 1996년(1995.12.29 법률 제5117호 공무원연금법 개정)

- 비용부담률 상향조정 및 급여제한 등의 조치
 - ※ 기여금과 부담금은 보수월액 및 보수예산액의 75/1,000 범위 안에서 규정
- 퇴직수당 비용 중 일부와 재해보조금 및 사망조위금 소요재원을 연금재정에서 부담하다가 국가 또는 지방자치단체 부담으로 변경
- 신규임용 공무원에 대해 연금지급 개시연령을 신설

② 2000년

- 연금지급정지 대상기관을 모든 정부투자기관 및 국·공유 재산의 귀속, 무상양여, 무상대여기관 등으로 확대

2) 지적된 문제점

① 저부담·고혜택의 연금구조

원래 퇴직연금이란 노령으로 인한 퇴직으로 소득이 상실 되었을 때 그 소득을 보장해 주는 것이 목적인데, 공무원연금은 1995년 이전에 공무원으로 임용된 자에 대해서는 연령제한 없이 퇴직 즉시 연금을 지급하였다. 또 재직 시 평균보수가 아닌 최종보수를 연금급여 산정기준으로 삼고 있었기 때문에 연금액이 높게 책정되었다.

재직공무원의 보수가 인상되면 자동으로 연금액이 인상되어 재직 시 기여액과는 관계없이 연금수급자의 연금액이 인상되었고, 퇴직공무원이 받는 연금액은 지속적으로 인상된 반면 정부와 공무원이 부담하는 보험료율은 그 인상폭이 낮았다.

그리고 정부가 추가비용을 부담하지 않는 군대경력을 가산하고, 33년만 근무하면 나이에 상관없이 더 이상 기여금을 지불하지 않아도 되므로 연금수입의 증대를 저해했다.

② 외부적인 요인

정부의 구조조정으로 인해 신규로 진입하는 공무원 수가 줄었고, 공무원연금의 성숙기에 진입하면서 연금수급권자 수가 급증했다. 또 금리의 안정으로 연금기금 수익률이 낮아 연금재정의 악화에 일조를 했다.

3) 2000년 공무원연금 개정

1995년의 공무원 연금제도 개편으로 연금재정이 일시적으로 흑자 기초를 유지하기도 하였으나, 1998년부터 IMF 외환위기로 인하여 연차적으로 실시한 정부 구조조정 및 이에 따른 장기재직자의 일시적 대량퇴직으로 급여지출이 급증하면서 연금재정 문제가 심각한 수준에 이르게 되었다.

또한, 연금수입이 연금지출에 미치지 못하는 근본적인 수지불균형 문제를 안고 있던 공무원 연금이 제도 도입 40년을 경과하여 성숙기에 접어들면서 연금기금이 조만간 고갈될 전망에 이르렀다. 이러한 재정적 위기상황 하에서 2000.12.30 법률 제6328호로 공무원연금법이 대폭 개정되었다.

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

- ① 비용부담률은 정부와 공무원 각각 보수월액 및 보수예산액의 75/1,000에서 85/1,000로 상향조정하였고, 그래도 부족한 비용은 모두 정부가 보전하도록 하였다. 연금적자를 정부가 보전하는 방식은 지금까지 정부와 공무원이 50:50으로 비용을 균등하게 부담하는 방식으로부터의 전환을 의미한다.
- ② 연령에 관계없이 퇴직 즉시 연금을 지급하던 1995년 이전 임용공무원에 대해서도 1996년 이후에 임용된 자와 같이 연금지급 개시연령을 단계적으로 확대 적용하였다. 그러나 제도 변경의 충격완화를 위해 2001년 50세부터 2년에 1세씩 올려 2021년에 60세가 되도록 하였고, 정년이 60세 전인 경우 해당 정년부터 지급토록 하였다. 또한, 법 개정 당시 20년 이상 재직한 자, 직제와 정원의 개폐에 의하여 퇴직한 자, 폐질 상태로 되어 퇴직한 자 등은 연령에 관계없이 퇴직한 때부터 연금을 지급하도록 하는 등 다양한 경과규정을 마련하였다.
- ③ 퇴직자의 연금액 조정을 재직공무원 보수변동률에 따르던 것을 소비자물가변동률을 적용함으로써 연금의 실질가치 유지방법을 개선했다. 이 때 물가변동률과 보수변동률이 현격하게 차이가 날 경우에는 5년 주기로 조정할 수 있도록 하였다.

- ④ 퇴직 당시 최종보수를 기준으로 연금을 산정하던 것을 퇴직 전 3년 평균보수를 기준으로 산정하도록 하였다.
- ⑤ 연금수급자가 정부투자기관 등 공공의 직에 취업한 경우 연금을 감액지급 하던 것을 민간 기업이나 자영업으로 상당한 소득이 있는 경우에도 일정액을 감액 지급하도록 하되, 자영업자의 소득 파악 문제 등을 감안하여 시행시기를 개정일로부터 5년 이내로 하였다.

2000년 연금법 개정은 연금적자 보전을 위한 정부 추가부담과 이를 끌어내기 위한 최소한의 제도합리화로 특징을 지을 수 있다. 즉, 정부 추가부담은 결국 국민세금이 재원이므로 국민들의 양해가 필요하며, 제도합리화는 현직공무원과 연금수급자의 기대이익 양보가 필요하기 때문에 이들 이해관계자간의 타협의 결과를 반영한 것으로 이해할 수 있다.¹⁾

〈표〉 2000년의 공무원연금법 개정 주요내용

| |
|--|
| ○ 법정비용부담률을 인상하고 부족분은 정부에서 전액 부담 |
| - 정부와 공무원의 법정비용부담률을 7.5%에서 8.5%로 인상 |
| ○ 연금지급개시연령제의 단계적 확대 |
| - 연령에 관계없이 지급하던 연금을 50세부터 지급하되, 2년에 1세씩 올려 60세로 제도화 |
| - 다만, 법 개정 시 20년 이상 재직자는 연령에 관계없이 기득권을 인정하고, 20년 미만자는 법 개정 당시 20년에 미달하는 기간만큼 추가 재직 시 연령에 관계없이 연금지급 |
| - 폐질상태(장해등급 7급 이상)에 있을 때에는 퇴직즉시 연금 지급 |
| ○ 연금산정 기준 개선 |
| - 퇴직당시 최종보수에서 퇴직 전 (재평가된)최종3년 간 평균보수로 변경 |
| - 연금급여 이외의 일시금, 퇴직수당 등은 종전과 같이 최종보수기준 |
| - 퇴직자의 연금액 조정을 재직자 보수인상률에 따르던 것을 소비자물가지수 변동률에 연동하여 조정 |
| - 다만, 5년 주기로 연금재정상황, 물가상승률, 재직자보수인상률 등을 고려하여 연금액 재조정제도 도입 |
| ○ 퇴직 후 고소득자의 연금 감액 지급 |
| - 연금수급자가 상당액 이상의 자영업소득 또는 근로소득이 있는 경우 1/2 범위 내 감액 지급(5년 이내 시행) |
| * 종전 : 공공기관에 재취업 시 급여수준에 관계없이 1/2 정지 |

1) 최재식, 「공무원연금법해설」(서울 : 공무원연금관리공단, 2001), pp.4-9.

4) 2003년 공무원연금 개정

2003년에는 연금액 조정방법의 변경을 위한 개정이 있었다(2003.3.12 법률 제6859호). 이는 2000년 개정으로 연금액 조정방법이 보수연동제에서 물가연동제로 변경되었고, 그 이후 공무원 보수인상률이 물가인상률을 크게 상회하게 됨으로써 종전제도에 비해 연금수급자들의 상대적 상실감이 증대된 것이 발단이 되었다.

2003년 개정은 물가변동률을 기준으로 연금액을 매년 조정하는 것은 변함이 없지만, 이를 보완하는 정책조정 방법과 시기가 각각 다음과 같이 개정되었다.

- ① 물가변동률을 기준으로 조정하되, 매년의 보수인상률과 물가상승률이 2%이상 차이가 날 때에는 보수인상률 $\pm 2\%$ 범위안에서 조정
- ② 조정에도 불구하고 동일 재직기간의 상하직급 간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도 보전을 통하여 해소되도록 함
- ③ 최초 정책조정을 2004년에서 2003년으로 앞당기고, 조정시기를 매 5년에서 매 3년으로 단축

5) 2005년 공무원연금 개정

2005년에는 연금지급정지제도, 형벌에 등에 의한 급여제한제도, 단기급여 시효제도의 변경 등 기존의 제도 운영상 나타난 일부 미비점을 합리적으로 개선·보완하기 위한 개정이 있었다(2005.5.31 법률 제7543호).

- ① 연금일부 지급정지제도는 연금 외에 소득세법상의 근로소득금액 또는 사업소득금액이 있고, 그 소득월액이 전년도 근로자 평균임금월액을 초과한 때에 그 초과한 소득월액에 일정한 비율을 곱한 금액에 해당하는 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급을 정지하는 제도이다. 이러한 소득심사(Earnings test)에 의한 연금의 일부 지급정지제도로의 제도 변경은 연금수급자가 정부투자기관 등에 재임용된 경우에만 연금액의 1/2을 일률적으로 지급 정지하던 종전의 제도가 지급정지 대상기관을 법에 구체적으로 규정하지 않고 시행령에 위임하였고, 소득에 관계없이 일률적으로 연금액의 2분의 1을 지급 정지토록 규정함으로써 포괄적 위임입법이 되어 헌법에 위반된다는 헌법재판소의 위헌결정(2003.9.25. 2000헌바94 등)이 있었기 때문이다.

② 형벌 등에 급여의 제한 범위 확대는 금고 이상의 형을 받은 경우에만 급여를 감액하던 종전의 제도를 강화하여 금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용으로 징계 해임된 때에도 퇴직급여 및 퇴직수당의 지급을 일부 제한토록 개정한 것이다.

이는 공직사회 부패방지 및 재직 중 성실 근무를 유도하기 위한 것으로서, 공무원 인사제도의 연장선상에서의 공무원 연금제도의 기능의 한 단면을 보여주는 법 개정 사례이다.

③ 단기급여 소멸시효의 연장으로 공무상요양비, 공무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금의 청구시효를 종전 1년에서 3년으로 연장하였다.

이상 살펴 본 제도의 변천사를 통해 우리나라의 공무원 연금제도는 시대적 상황 및 사회경제적 여건과 밀접하게 맞물려 지속적인 변화가 있었음을 알 수 있다. 즉, 지출이 적고 적립금이 누적되던 초기에는 주로 급여 수혜 확충 위주의 연금정책이 있었던 반면, 제도 성숙 및 고령화 사회의 도래 등 연금수급자가 급속하게 증가한 1996년 이후에는 주로 연금수혜를 축소하고 재정안정을 기하기 위한 방향으로의 정책변화가 있었다.

이와 같은 공무원 연금제도의 변천사는 미래의 연금정책의 변화 및 그 방향을 가늠할 수 있는 바로미터가 되며, 특히 연금정책을 구상하고 입안하는 자들에 대하여 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 🍷

