

## 특수지역연금의 현황 및 개선방향

### 1. 머리말

우리 나라 공적연금제도는 1960년 공무원연금을 시발로, 1963년 군인연금, 1975년에는 사립학교교직원연금, 1988년 국민연금제도가 도입되어 시행되고 있다. 10인 이상 사업장근로자를 대상으로 1988년부터 시행된 국민연금제도는 그 이후 당연 적용 대상범위를 단계적으로 확대하여 1999년 4월부터 도시지역 자영자에게 확대 적용됨에 따라 이른바 전국민연금시대가 열리게 되었다.

1960년 공무원연금을 시발로 약 40년만에 전국민을 대상으로 노후 소득보장체계를 구축하게 된 것은 뜻깊은 일이 아닐 수 없다. 그러나 이러한 긍정적인 면과 함께 공적연금제도가 겪고 있는 재정 불안정문제 또한 심각한 사회문제로 대두되고 있는 것이 현실이다. 가장 최근에 도입된 국민연금을 제외한 특수지역연금제도 모두가 심각한 재



尹錫明

한국보건사회연구원 책임연구원

정 불안정 현상을 겪고 있다. 이는 공통적으로 보험료 부담 대비 급여수준, 즉, 수익비가 너무 높기 때문에 나타나는 현상으로 분석되고 있다.

## 2. 우리 나라 특수직역연금제도의 현황과 문제점

### 1) 공무원연금

우리 나라 최초 공적연금제도인 공무원연금제도는 중앙 및 지방의 일반공무원, 교육공무원, 판·검사, 경찰공무원 등을 대상으로 1960년 1월에 도입되었다. 1960년 제도도입 당시 23만 여명의 가입자로 출발한 공무원연금제도는 1998년말 현재 약 95만명을 가입자로 확보하고 있다. 공무원연금제도 재원은 연금가입자인 공무원과 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 제도도입 당시 2.3%에 불과하였던 가입자의 보험료는 1965년 3.5%, 1970년에 5.5%, 1996년에 6.5%, 그리고 1999년에 7.5%(가입자와 사용자 합 15%)로 점차적으로 상향조정되었다. 그러나 퇴직직전 보수를 기준으로 소득대체율을 산정하고 있는 공무원연금제도는 전형적인 ‘저부담·고급여’ 체제로 설계되어 있어 수급자 증가에 따라 재정불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다.

공무원연금은 1995년까지 5조원 정도의 기금을 적립하고 있었으나, 1995년에는 당해 연도의 수입·지출이 적자로 반전하였다. 이에 따라 1996년 1월부터 공무원연금의 총기여율을 기존의 11%에서 13%로 인상하여 1997년에는 적립기금이 6.2조원으로 증가하였다. 그러나 공공부문의 구조조정에 따른 퇴직 공무원수의 증가로 연금재정이 급격히 악화되어 1998년부터 다시 적자로 반전하였다. 이에 1999년 총기여율을 15%로 2% 포인트를 또다시 인상하였으나 적정부담 수준과는 상당한 차이가 있음을 부인할 수 없다. 최근에 나타나고 있는 기금잠식은 정부의 구조조정과 정년단축 등으로 장기 재직한 퇴직자가 크게 늘어나고 있는 반면, 비용을 부담하는 재직자가 크게 줄어들고 있기 때문이기도 하나 근본적인 이유는 보험료 부담에 비해 지나치게 높은 급여수준에 기인하고 있다. 현 상태를 유지할 경우 2001년 이후에는 기금이 완전히 고갈되고, 이후 매년 적자규모가 기하급수적으로 증가할 것으로 예측되고 있다. 현행제도가 유지되는 경우 정부의 일반재정을 통한 막대한 규모의 공적자금 투입이 불가피할 것으로 판단되며, 이 경우 근로집단간의 형평성 문제가 대두될 것으로 전망된다.

표 1. 공무원연금의 재정수지 전망(1999년초 불변가격)  
(단위: 억원)

연도	수입	지출	수지차 <sup>1)</sup>	총수지차 <sup>2)</sup>	적립기금 <sup>3)</sup>
1998	19,334	37,010	-17,676	-14,327	47,689
1999	21,390	44,877	-23,487	-19,977	26,548
2000	21,396	36,513	-15,117	-13,121	12,704
2001	21,077	44,324	-23,246	-22,261	-9,951
2002	20,910	47,531	-26,621	-27,408	-37,023
2003	21,406	34,886	-13,480	-16,283	-52,123
2010	25,446	49,365	-23,919	-37,384	-220,342
2020	32,075	70,117	-38,042	-77,019	-682,259
2030	39,525	83,640	-44,115	-113,281	-1,366,297
2040	47,608	97,539	-49,931	-157,038	-2,273,776
2050	57,344	116,561	-59,217	-225,968	-3,521,440

주: 1) 수지차 = 수입 - 지출  
 2) 총수지차 = 수지차 + 이식수입  
 3) 당년도 적립기금 = 전년도 적립기금 + 총수지차  
 자료: 김지훈, 『공·사연금 재정추계』, 국민연금연구센터, 1999.

## 2) 사립학교교직원연금

국공립학교의 교사를 제외한 사립의 초·중·고등학교, 전문대학 및 대학의 교사와 교수를 대상으로 1975년부터 시행된 사학연금제도는 1978년부터 해당 학교의 사무직을 가입대상에 확대 적용하였다. 사학연금제도 가입자수는 1975년 40,347명을 시발로 지속적으로 확대되어 1998년 현재 206,278명이 가입하고 있다. 사학연금제도는 공무원 연금에 비해 제도시행의 역사가 짧아 상대적으로 재정상태가 양호하나 공무원연금과 기여 및 급여구조가 유사하여 조만간 공무원연금과 유사한 재정상황에 직면할 것으로 전망되고 있다. 공무원연금 및 군인연금과 동일한 급여구조를 가지고 있는 사학연금이 아직까지 건실한 연금 재정 상태를 유지하고 있는 것은 제도시행의 역사가 짧은 것 이외에도 교직원들의 평균 퇴직연령이 공무원연금이나 군인연금보다 상대적으로 높은 데 기인하나 교원의 정년 단축으로 인하여 향후 퇴직급여액이 급격하게 증가될 것

현행 공무원연금제도가 유지되는 경우 정부의 일반재정을 통한 막대한 규모의 공적자금 투입이 불가피할 것으로 판단되며, 이 경우 근로집단간의 형평성 문제가 대두될 것이다.

으로 예상되고 있다. 사학연금 재정전망에 의하면 2007년에 연금수지(부담금 수입 대비 급여지출)의 적자전환을 시발로 2018년 이후에는 재정수지(총수입/총지출)의 적자가 예상되고, 2029년경에 기금이 고갈될 것으로 전망되어 사학연금의 재정불안정은 불가피해 보인다.

사학연금 재정불안정의 주요 요인으로 연금급여 산정기준의 불합리성이 흔히 지적되고 있다. 보험료부담 산정의 기초가 되는 보수월액은 교직원 재

표 2. 사립교원연금의 재정전망(1999년초 불변가격)

(단위: 억원)

연도	수입	지출	수지차 <sup>1)</sup>	총수지차 <sup>2)</sup>	적립기금 <sup>3)</sup>
1998	4,649	4,509	141	2,725	34,629
1999	5,467	5,529	-62	2,506	36,290
2000	5,589	5,228	361	3,110	38,411
2001	5,731	4,310	1,421	4,423	41,643
2002	5,942	4,555	1,387	4,706	44,941
2003	6,308	5,668	641	4,069	47,574
2007	7,621	7,895	-274	3,740	57,862
2010	8,640	9,201	-562	3,905	64,140
2018	11,568	15,799	-4,231	-150	62,734
2020	11,787	17,169	-5,382	-1,591	56,827
2029	12,614	22,329	-9,715	-9,517	-5,963
2030	12,742	22,858	-10,116	-10,439	-16,246
2040	14,205	27,580	-13,374	-20,230	-154,701
2050	15,760	31,394	-15,634	-32,482	-362,935

주: 1) 수지차 = 수입 - 지출

2) 총수지차 = 수지차 + 이식수입

3) 당년도 적립기금 = 전년도 적립기금 + 총수지차

자료: 김지훈, 『공·사연금 재정추계』, 국민연금연구센터, 1999.

표 3. 사학연금 보험료율 변화추이(보수월액 기준)

(단위: %)

부담금 종류	시행초기(1975~1995)		1차조정(1996~1998)		2차조정(1999~현재)	
	교원	사무직원	교원	사무직원	교원	사무직원
개인부담금	5.5	5.5	6.5	6.5	7.5	7.5
법인부담금	3.5	5.5	4.0	6.5	4.5	7.5
국가부담금	2.0	-	2.5	-	3.0	-

자료: 김현국, 『사립학교교원연금법의 제도현황』, 1999.

직 당시의 매 시점을 기준으로 산정되는 반면, 연금급여의 산정기초가 되는 보수월액은 퇴직당시의 최종 보수월액을 기준으로 산정하기 때문에 연금급여액이 기여액에 비해 과대 평가되는 현상이 나타나기 때문이다.

특히 사학연금제도 도입 이후 교직원의 각종 수당이 보수화됨에 따라 연금급여 지출요인이 대폭 늘어났으며, 연금급여의 임금연동제를 채택하고 있어 공무원 보수인상률에 연동하여 연금 급여가 인상되기 때문에 기여 대비 연금급여가 과다지급되어 연금재정 불안정이 불가피할 것으로 전망되고 있다.

### 3) 군인연금

국방을 담당하는 군인에 대한 노후대책은 1960년 국가 및 지방공무원을 비롯하여 군인을 대상으로 제정된 공무원연금제도를 통해 도입되었다. 이후 1963년 장교 및 장기복무하사관을 대상으로 한 군인연금제도가 공무원연금제도로부터 독립하여 분리·운영되고 있으나 공무원연금법 및 제도변화와 연계하여 개인부담금과 연금지급률을 조정하고 있다.

군인연금제도는 군인이 상당한 연환을 성실히 복무하고 퇴직하거나 심신의 장애로 인하여 퇴직 또는 사망한 때 또는 공무상의 질병, 부상으로 요양하는 때에 본인 또는 그 유족에게 적절한 급여를 지급함으로써 생활안정과 복리향상에 기여하기 위해 도입되었다. 이러한 군인연금은 군인연금법에 의해 현역 또는 소집되어 군에 복무하는 군인에게 적용된다. 그러나 지원에 의하지 아니하고 임용된 하사관 및 사병에게는 재해보상금만 지급하도록 되어 있다. 소급적용에 따라 제도 도입당시부터 수급자가 생겨난 군인연금제도는 1997년 현재 약 66,000명에게 각종 연금이 지급되었다.

한편 군인연금 급여의 종류는 총 15종류로서 군인 및 그 가족에 대한 보상적 성격의 연금급여와 각종 재해에 대한 공적부조 성격의 급여를 포함하고 있다. 지급기준은

사학연금 재정불안정의 주요 요인으로 연금급여 산정기준의 불합리성이 흔히 지적되고 있는데, 보험료부담 산정의 기초가 되는 보수월액은 교직원의 기여액에 비해 과대 평가되는 현상이 나타나기 때문이다.

표 4. 군인연금제도 적용대상

	장교 및 하사관	사병(의무복무 하사관 포함)
적용 및 적용법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군인연금법 전체 적용</li> <li>- 국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군인연금법 중 제6절 제31조 재해보상금부분만 적용</li> <li>- 국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률</li> </ul>

자료: 정선구, 『군인연금제도』, 1999.

퇴직시의 최종보수월액을 기준으로 50~76%까지 지급하며 퇴직일시금은 5년 미만인 경우에 보수월액×군무연수, 5년 이상인 경우에 50%를 가산하고 있다. <표 5>는 군인연금의 부담수준 및 급여수준에 관한 주요 변천과정을, <표 6>은 군인연금 재정수지 추이를 약술하고 있다.

표 5. 군인연금제도의 주요 변천과정

연 도	변 경 내 용
1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원 연금법 제정</li> <li>- 군인은 별도의 조항에 의거 운영</li> <li>- 비용부담: 기여금 3.5%, 부담금 2.3%</li> <li>- 퇴직연금지급률: 40~50%</li> </ul>
1963	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군인연금법 제정 공무원 연금법에서 분리</li> <li>- 부담금 인상: 2.3 → 3.5%</li> <li>- 퇴직연금지급률 인상: 40~50% → 50~70%(20 → 30년)</li> </ul>
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여금 및 부담금 인상: 3.5 → 5.5%</li> </ul>
1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 퇴직연금 지급률 상한선 인상: 70 → 75%(30→33년)</li> </ul>
1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 퇴직연금 지급률 상한선 인상: 75 → 76%</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유족연금 지급률 인상: 40~50% → 55~65%</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여금 및 부담금 인상: 5.5 → 6.5%</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여금 및 부담금 인상: 6.5 → 7.5%</li> </ul>

자료: 정선구, 『군인연금제도』, 1999.

군인연금제도는 공무원연금과 마찬가지로 본인부담과 국가부담으로 재원을 조성하고 있다. 군인연금제도는 가입대상자인 직업군인의 수가 일정하게 유지되고 있는 데 반해 계급정년제 도입에 따른 조기퇴직 경향의 일반화 등에 따른 연금수급자의 급증으로 여타 특수직역연금에 비해 재정불안정 요인

표 6. 군인연금 재정수지 추이

(단위: 억원)

연도	수입					지출			누적 적립금
	계	국가 부담금	개인 부담금	국고 보조 (결손 보전)	기타 수입 <sup>1)</sup>	계	급여	관리비	
1962	6	4	2	0	0	5	5	0	2
1965	8	4	2	0	1	6	5	0	3
1970	49	28	19	0	2	35	35	0	17
1975	133	36	38	53	6	94	94	0	38
1980	761	119	141	417	84	660	660	1	417
1985	1,855	275	319	1,214	47	1,711	1,711	0	1,007
1990	4,064	591	596	2,715	162	3,886	3,885	1	1,776
1994	8,257	951	951	5,969	385	7,647	7,646	1	3,047
1998	9,421	1,306	1,306	5,371	1,438	7,692	7,691	1	4,144
1999	10,130	1,586	1,586	5,651	-	10,030	10,029	1	-

주: 1) 기타수입은 적립금 운용수익 및 기타 잡수입임.  
자료: 국방부, 내부자료, 1999.

이 구조적으로 심각한 실정이다. 이에 따라 군인연금의 경우 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하고 있으며, 1999년 현재 5600여 억원에 달하는 결손보전금은 중앙정부의 재정압박요인으로 작용하고 있다.

### 3. 특수직역연금제도의 문제점

우리 나라 특수직역연금제도는 보험료부담과 급여구조에 있어 만성적 불균형 현상을 보이고 있다. 구체적으로 총기여액 대비 총급여액의 현재 가치면에서 볼 때 소득계층 및 연금제도에 관계없이 모든 연금제도의 수익비가 1을 훨씬 초과하고 있는 사실이 이를 뒷받침하고 있다. 국민연금의 경우 1998년 연금법 개정 이래 재정불균형이 완화되었음에도 불구하고 1998년 개정된 국민연금법에 근거하여 산출한 수익비에서도 모든 계층의 수익비가 1을 초과한다는 사실은 국민연금제도의 '저부담·고급여' 속성을 여실히 보여준다고 하겠다.

우리 나라  
특수직역연금제도는  
보험료부담과  
급여구조에 있어 만성적  
불균형 현상을 보이고  
있다.

표 7. 1999년 국민연금 신규가입자 수익비(가입기간 20년)<sup>1)</sup>

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

주: 1) A는 전체가입자의 평균소득이며, 연금수급기간은 15년으로 가정하였음. 2009년까지는 국민연금법에 의한 보험료율을 적용하고 2010년 이후는 가정치를 사용함.  
자료: 국민연금관리공단, 내부자료, 1999.

공적연금 중에서도 국민연금과 특수직역연금 급여간 형평성 문제 또한 시급히 시정되어야 할 사항으로 지적되고 있다. 구체적으로 연금급여산정의 기초가 되는 소득기준을 보면, 국민연금은 생애평균소득을 기준으로 사용하고 있는 반면 특수직역연금은 퇴직당시의 보수월액을 기준으로 선정하고 있다. 연금급여 소득대체율에 있어서 평균소득자의 경우 국민연금은 30년 가입시 49.5%이나 공무원연금은 70%에 달하고 있으며, 소득재분배효과가 도입된 국민연금제도에서 평균소득의 2배 이상인 고소득자의 경우 소득대체율이 33.75%에 불과하나 공무원연금은 소득에 관계없이 일률적으로 70%를 보장함으로써 고소득층간 형평성 문제가 보다 심각하다. <표 8>에서는 국민연금과 공무원연금의 수익비를 보여주고 있는데 공무원연금의 경우 30년 재직자에 대한 총기여액대비 총급여액의 현재가치가 8배에 달하고 있다.

특수직역연금의 재정불안정을 단적으로 보여주는 사례는 평균연금이 재직자 공제전 평균소득보다 높다는 것이다. 재직자의 부담을 기초로 연금급여

표 8. 국민연금과 공무원연금의 수익비 비교(30년 가입기준)<sup>1)</sup>

국 민 연 금		공 무 원 연 금	
1988년 사업장가입자	2.32	퇴직연금	8.0
1999년 사업장가입자	1.75	퇴직연금일시금	1.7
1999년 지역가입자	1.91	-	-

주: 1) 국민연금은 평균소득자 기준, 공무원연금은 9급 임용, 4급 승진자로 56세 퇴직자 기준  
자료: 국민연금연구센터, 내부자료, 1999.

최재식, 『공무원연금의 현안과제와 개선방향』, 공무원연금관리공단, 1998.



를 수급받는 계층의 급여수준이 재직자의 평균소득 수준보다 높다는 것 자체가 현행 특수직역연금제도의 문제점을 극명하게 보여주는 좋은 사례라고 하겠다. 도입 당시에도 ‘저부담·고급여’ 체계로 출발한 우리나라의 특수직역연금제도는 이후 보험료 인상 수준은 미미했던 반면, 연금급여는 급여종류의 신설 및 급여지급 수준의 상향조정 등으로 연금급여 혜택이 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 그러나 우리나라의 경우 인구고령화 속도가 빠른 속도로 진행되고 있어, 고령화 진전에 따른 평균수명의 연장으로 연금수급기간이 장기화하여 향후 연금지급액이 급속하게 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 특수직역연금제도 전반에 관해 체계적이고 종합적인 해결 방안 모색이 시급한 시점이라고 하겠다.

#### 4. 특수직역연금제도 개선 방향

많은 경우에 있어 공적연금제도 재정불안정은 기여수준에 비해 높게 설정된 연금급여수준에 기인하고 있다. 즉, 대부분의 공적연금제도가 확정급여(Defined Benefit)제도를 도입하고 있어 기여수준 또는 적립기금의 운용 결과와 상관없이 일정한 수준의 급여를 지급하도록 설계되어 있기 때문이다.

통상 부과방식 속성을 내포하고 있는 이러한 형태의 공적연금제도는 출생률 저하 및 노령인구의 급증으로 인한 인구구조의 급격한 변화, 장기적인 경제침체 지속 등의 요인이 발생하는 경우 심각한 연금재정 불안정을 초래한다. 이에 대한 해결방안으로 세계은행 등에서는 확정각출제도의 도입을 권장하고 있다. 그러나 확정각출제도를 도입하는 경우 본질적으로 연금급여의 불확실성 문제가 발생한다. 특히 확정각출제도에서는 연금급여가 물가 또는 임금상승률 등에 대한 급여연계 장치가 결여되어 있는 경우가 일반적이기 때문에 안정적인 노후소득원을 제공하기 위한 수단으로는 부적절하다는 비판이 제기되고 있다. 이

우리나라의 경우  
고령화의 빠른 진전으로  
연금수급기간이  
장기화하여 향후  
연금지급액이 급속하게  
증가할 것이기 때문에  
특수직역연금제도  
전반에 관한 체계적이고  
종합적인 해결 방안  
모색이 시급한 시점이다.

하에서는 명목확정각출제도(NDC: Notional Defined Contribution) 관점에서의 ‘적정부담·적정급여’ 논의를 통한 특수직역연금제도 개선 방향을 검토해 보도록 한다.

### 1) 명목확정각출제도

전통적인 확정각출제도의 문제점을 극복하기 위해 도입된 것이 바로 명목확정각출제도이다. 명목확정각출제도는 부과방식으로 운영함에 따라 실제 기금이 적립되지 않는 상황에서 연금가입자 개개인의 보험료 기여액 및 실질임금 상승분 조정액을 가입자 개인의 명목계정(Notional Account)에 귀속시키는 제도를 의미한다. 개인계정에 일정액을 귀속시키고 있음에도 실제 적립기금이 존재하지 않기 때문에 명목적인 계정만이 존재하게 되며 이러한 의미에서 명목확정각출형이라 지칭되고 있다.<sup>1)</sup>

명목확정각출제도 급여계산식에서는 가입자별 연금급여액이 가입기간 동안 납부한 기여액과 퇴직시점에서의 기대여명에 연동되어 있다. 연금수급권 확보가 가능한 연령 이후에도 계속하여 근로자로 잔류하는 경우 기여액만큼 개인계정의 명목자산이 증가하고 기대여명이 일정한 이상 연금수급 기간이 감소하기 때문에 개인에게 지급될 연금급여의 현재가치가 증가하게 된다. 우리 나라 국민연금제도는 급여산식이 균등부분과 소득비례부분의 합으로 구성되어 있어 상이한 소득계층간 소득재분배 기능을 내포하고 있으나, 특수직역연금제도는 소득비례형으로만 구성되어 있어 가입자 자신 및 사용자의 기여액 적립액과 기적립액 증식분의 합으로 구성되는 명목확정각출형 계정을 통해 ‘적정부담·적정급여’ 논의를 수월하게 전개할 수 있다.

### 2) 명목확정각출제도 도입시 예상 연금급여의 소득대체율

〈표 9〉는 연간 2% 실질경제성장, 15% 보험료 부담 수준 가정 하에서 명목확정각출제도를 도입하는 경우 예상되는 연금급여 및 퇴직전 최종소득대비 소득대체율을 명목확정각출제도 급여계산식을 이용하여 계산하고 있다.<sup>2)</sup> 즉, 공무원연금 등 특수직역연금제도의 현행 보험료 부담 수준인 15% 경우에 있어서의 예상연금급여, 퇴직전 최종소득대비 소득대체율을 산정하였다.

1) 명목확정각출제도 개요 및 정책적 시사점에 대해서는 윤석명, 「공적연금과 명목확정각출제도」, 『보건복지포럼』 제43호, 2000. 4.를 참조하기 바람.

〈표 9〉에서 연금급여의 소득대체율 산정을 위해 사용된 기준연령은 25세이며, 기준소득으로는 우리 나라 전 산업 직종 1~2년 경력기준의 근로자 월평균임금을 연평균임금으로 환산하여 사용하였다. 소득대체율 산정을 위해 필요한 명목확정각출계정의 누적자산은 매년 가입자 및 사용자 보험료 기여액과 기 기여액에 대한 기금증식률(실질경제성장률, 2%)의 합으로 계산되었다.

25세부터 59세까지 35년 동안 재직한자가 60세에 연금급여 수급을 개시한다고 가정하는 경우 15% 보험료 부담에서는 28.2%의 소득대체율이 산정되고 있다. 현재 특수직역 연금제도가 33년 가입기준 76%의 소득대체율을 보장하고 있음을 상기하면 ‘적정부담·적정급여’ 관점에서 우리 나라 특수직역연금제도의 소득대체율이 지나치게 높다는 것을 알 수 있다. 한편 1997년 생명표를 이용하여 산출한 상기 소득대체율이 향후 예상되는 평균수명의 증가를 반영하지 못할 것이라는 판단에 따라 평균수명이 10%, 20% 증가하는 경우 각각의 소득대체율을 산정하였다. 각각의 경우에 있어 소득대체율은 25.7%, 23.5%로 하락하고 있다.

### 3) 명목확정각출제도 도입시 예상급여 소득대체율의 시사점

명목확정각출제도의 급여계산식을 원용하여 계산된 예상연금급여액 및 소득대체율이 시사하는 바는 현재의 특수직역연금제도가 장기적으로 지속 불가능하다는 것이다. 30% 미만의 소득대체율이 보장되는 부담수준으로 76%의 소득대체율을 보장하고 있는 현재의 특수직역연금제도를 계속 유지하는 경우 재정불안정 현상의 심화 및 후세대에

명목확정각출제도  
급여계산식을 원용하여  
계산된 예상연금급여액  
및 소득대체율이  
시사하는 바는 현재의  
특수직역연금제도가  
장기적으로 지속  
불가능하다는 것이다.

- 2) 본 글에서 논의되고 있는 명목확정각출제도에 적용된 기금의 증식은 경제성장률에 연동되고 있음. 연 2%로 설정한 실질 경제성장률 가정이 연금급여의 소득대체율에 민감하지 않다는 점을 주목하기 바람. 명목계정의 기금증식률이 실질경제성장률에 연동되고 있기 때문에 연 4%, 6%로 가정하는 경우와 비교하여 소득대체율에서는 큰 차이가 없게 됨.

표 9. 명목확정각출제도에서의 예상 연금급여<sup>1)</sup>

(단위: 천원, 세, %)

연령	연평균 소득	명목 확정 각출 계정의 누적 자산	1997년 현재 기대여명			기대여명이 10% 증가하는 경우			기대여명이 20% 증가하는 경우		
			예상 연금 급여	최종 소득 대비 소득 대체율	기대 여명	예상 연금 급여	최종 소득 대비 소득 대체율	기대 여명	예상 연금 급여	최종 소득 대비 소득 대체율	기대 여명
25	10,543.0	1,581.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26	10,753.9	3,226.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	10,968.9	4,936.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	11,188.3	6,713.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
...	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
...	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
60	21,084.8	113,858.1	5,832.9	28.2	19.5	5,302.6	25.7	21.5	4,860.7	23.5	23.4
61	21,506.5	119,361.3	6,362.5	30.2	18.8	5,784.1	27.4	20.6	5,302.1	25.1	22.5
62	21,936.7	125,039.0	6,950.5	32.3	18.0	6,318.6	29.4	19.8	5,792.1	26.9	21.6
63	22,375.4	130,896.1	7,592.6	34.6	17.2	6,902.3	31.5	19.0	6,327.1	28.8	20.7
64	22,822.9	136,937.4	8,304.3	37.1	16.5	7,549.3	33.7	18.1	6,920.2	30.9	19.8
65	23,279.4	143,168.1	9,090.0	39.8	15.8	8,263.7	36.2	17.3	7,575.0	33.2	18.9
66	23,744.9	149,593.2	9,946.4	42.7	15.0	9,042.1	38.8	16.5	8,288.6	35.6	18.0
67	24,219.8	156,218.0	10,893.9	45.9	14.3	9,903.5	41.7	15.8	9,078.2	38.2	17.2
68	24,704.2	163,048.0	11,953.7	49.4	13.6	10,867.0	44.9	15.0	9,961.4	41.1	16.4
69	25,198.3	170,088.7	13,124.1	53.1	13.0	11,931.0	48.3	14.3	10,936.8	44.3	15.6
70	25,702.3	177,345.8	14,441.8	57.3	12.3	13,128.9	52.1	13.5	12,034.9	47.8	14.7

- 주: 1) 보험료 15%, 연간 2% 경제성장, 퇴직전 최종소득대비 소득대체율의 경우
- 2) 25세에서의 기준소득은 1997년 6월 현재 우리 나라 전 산업직종에서 1~2년 경력 기준의 월평균 임금을 연평균 임금으로 전환시킨 수치임.
- 3) 명목확정각출계정의 수익률은 경제성장률과 같은 것으로 가정하였음.

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 1998.  
통계청, 『1971~97년 생명표』, 1999.

대한 막대한 부담 전가가 불가피할 것이라는 점을 주목하여야 할 것이다.

이러한 특수직역연금제도 개선을 위해 연금수급연령의 상향조정, 급여수준 하향조정, 보험료 인상 등의 방안들이 흔히 언급되고 있다. 그러나 급여수준 하향조정, 기여율을 인상하는 경우 기존 가입자의 반발이 클 것으로 예상된다. 이러한 면을 고려하는 경우 중·단기적으로 연금수급개시연령의 상향조정이 바람직할 것으로 판단된다.<sup>3)</sup> 그러나 연금수급개시연령의 상향조정을 통한 연금재정 안정화 노력에 일정한 한계가 있을 수밖에 없을 것

이라는 점을 인정하는 경우 보다 근본적인 해결 방안의 모색이 필요할 것이다.

이러한 문제 의식 하에 향후 특수지역연금제도를 개선함에 있어 명목확정각출제도의 도입을 적극 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다. 현재 ‘저부담·고급여’ 체계의 특수지역연금제도를 ‘적정부담·적정급여’ 체계로 전환함에 있어 명목확정각출제도가 여타 제도에 비해 유리하다고 생각되는 이유는 가입자 개인들의 계정을 설정하고 있기 때문에 일정한도까지 연금보험료를 인상하는 경우에도 인상된 기여율이 가입자 개인계정에 귀속된다는 점에서 세금이라는 인식이 적어져 제도 개혁에 대한 정치적인 반발이 적을 것이라는 판단에 기인하고 있다.

특수지역연금제도 개선방안으로 명목확정각출제도를 도입하는 경우 기존의 특수지역연금 가입자에게는 기존의 기득권을 허용하되 제도 개선시점부터 명목확정각출제도의 적용을 받도록 하며, 신규 임용자는 임용시점부터 명목확정각출제도에 적용받도록 하는 경우 제도 개선에 따른 정치적 반발을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다. 한편 특수지역연금제도 개선시 현행 공무원연금제도에서 시행하고 있는 퇴직수당제도를 활성화하여 퇴직자의 목돈수요 충족 및 명목확정각출제도 도입에 따른 소득대체를 하락의 일정 부분을 보전해 주는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 이 경우 퇴직수당의 급여수준은 일정한 한도 내로 제한되어야 할 것이며, 재원은 연금재정이 아닌 정부 일반회계에서 부담하도록 하여 연금급여와 퇴직수당의 재원을 분리하도록 하여야 할 것이다. 이는 퇴직수당을 민간기업의 퇴직금과 같은 범주에 포함시키고 있음을 의미한다.

한편 명목확정각출제도를 도입하는 경우 기존의 제도에서 발생하고 있는 부채를 누가 부담할 것인가가 주요한

명목확정각출제도를 도입하여 일정한도까지 연금보험료를 인상하는 경우 인상된 기여율이 가입자 개인계정에 귀속된다는 점에서 세금이라는 인식이 적어져 제도 개혁에 대한 정치적인 반발이 적을 것으로 판단된다.

3) 이 경우 퇴직시점에서 연금수급 개시시점까지의 소득 공백기에 대한 대책 마련이 필요할 것임.

문제로 대두될 것이다. 기존의 특수지역연금제도에서 발생한 부채는 기득권 보호 차원에서 인증채권(recognition bond) 등의 발행을 통해 국가가 부담하도록 하여야 할 것이다. 인증채권의 재원 조달은 연금개혁을 단행한 남미 국가들 경우에서처럼 공기업 민영화 등을 통해 필요 재원을 확보하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

유엔은 20세기 마지막 연도인 1999년을 ‘세계노인의 해’로 명명하여 전세계적으로 급속히 진행되고 있는 인구 고령화 문제에 대해 세계 각국이 보다 많은 관심을 기울이도록 촉구하고 있다. 머지 않은 장래에 선진국들이 경험하고 있는 고령화 현상에 직면할 것으로 예상되는 우리 나라는 여타 선진국들에 비해 훨씬 빠른 속도로 고령화가 진행될 것으로 전망되고 있어 선진국들보다 고령화 사회가 야기하는 제반 문제점에 보다 직접적으로 노출될 위험에 직면해 있다.

1960년 공무원연금제도 도입을 시발로 군인연금, 사립학교교직원연금제도를 도입함으로써 현재에 이르고 있는 우리나라의 특수지역연금제도는 제도에 내재되어 있는 ‘저부담·고급여’ 속성으로 인해 현 제도가 유지되는 경우 연금재정 불안정이 불가피한 실정이다. 연금재정 불안정 해소를 위해서는 연금수급연령의 상향조정, 급여수준 하향조정, 보험료 인상 등의 방안들이 흔히 언급되고 있으나 이 경우 기존 가입자의 반발이 클 것으로 예상된다.

본 글에서는 ‘저부담·고급여’ 체계의 특수지역연금제도를 ‘적정부담·적정급여’ 체계로 전환함에 있어 가장 큰 어려움인 급여수준 하락 또는 부담수준 인상에 따른 기득권층의 정치적 반발을 최소화하는 방안으로 명목확정각출제도의 도입을 제안하고 있다. 이는 기수급자의 기득권을 정치적 수용성 차원에서 최대한 보호하되 기가입자의 향후 연금수급권 및 신규가입자의 연금수급권을 명목확정각출제도로 전환함에 따라 공적연금 부담금이 세금이 아닌 개인의 보험료라는 인식을 제고함으로써 제도 개선을 훨씬 수월하게 진행할 수 있으리라는 판단에 기인하고 있다. 연금 수급권과 관련하여 더 많은 이해 당사자가 생겨나기 전에 하루빨리 ‘적정부담·적정급여’ 체계로 전환함으로써 우리 나라 특수지역연금제도가 안정적으로 발전할 수 있는 기반 조성의 시급함에 대한 공감대 형성 및 다양한 개선 방향에 대한 활발한 논의가 필요한 시점이라고 하겠다. 본문  
마치