

# 특수직역연금의 현황과 문제점 및 바람직한 개선방향

## 제1주제 특수직역연금제도의 올바른 성격규명을 통한 현황과 문제점 파악



- 일 시 : 2006년 8월 8일(화) 16:00~18:30
- 장 소 : 한국보건사회연구원 소회의실
- 토론주제 : 특수직역연금의 현황과 문제점 및 바람직한 개선방향
- 참석자(가나다 순)
  - 사회 : 윤석명(한국보건사회연구원 연금보험팀장)
  - 토론 : 김수봉(한국보건사회연구원 책임연구원)
    - 김원식(건국대 경제학부 교수)
    - 김태일(고려대 행정학과 교수)
    - 배준호(한신대 사회과학대학 교수)
    - 양재진(연세대 행정학과 교수)
    - 오건호(대안연대회의 운영위원)
    - 이각희(근로복지공단 연구센터 연구위원)
    - 이용하(국민연금연구원 연금제도연구팀장)

**윤석명** | 지금보다 더내고 덜 받는 방향으로의 제도개선을 모색하는 국민연금법 개정(안이 2003년 10월 국회에 제출된 이후 제도개선 방향에 대한 이견으로 인해 제도개선 논의가 지지부진한 가운데, 국민연금보다 재정 불안정문제가 심각한 공무원연금 등 특수직역연금에 대한 제도개선이 우선적으로 이루어져야 한다는 여론이 일부에서 제기되면서 연금 개혁 논의의 폭이 확대되고 있는 상황입니다. 이러한 사회적 흐름에 대응하기 위해 최근 정부는 『공무원연금제도 개선발전위원회』를 발족시켜 바람직한 제도개선 방향을 논의하고 있는 것으로 알고 있습니다. 금번 『보건복지포럼』에서는 바람직한 대안 모색 및 사회적 공감대 형성차원에서 공무원연금을 포함한 특수직역연금의 현황과 문제점 및 바람직한 제도개선 방향에 관한 지상토론회를 개최하고자 합니다.

공무원연금 등 특수직역연금은 사회보험방식의 단순한 연금제도로서의 기능 외에도 근로기간동안의 상대적 저임금에 대한 보상, 퇴직금 등 다양한 보상기능을 내포하고 있는 것 같습니다. 상황

이 이렇다보니 공무원연금 등 특수직역 연금을 단순한 사회보험방식의 공적연금제도로 바라보는 시각에서부터 국가가 공무원의 노후를 보살펴주는 부양제도로서의 특성을 강조하는 시각에 이르기까지 제도에 대한 이해의 스펙트럼이 매우 다양한 실정입니다. 이처럼 제도 성격에 대한 시각에 따라 제도개선에 관한 해법역시 매우 다양한 형태로 제시되고 있는 것 같습니다.

이러한 문제의식에 근거하여 첫 번째 토의주제로 공무원연금 등 특수직역 연금이 처음 출발단계에서부터 장기적인 비전에 입각하여 제대로 설계되어 출발 하였던 것인가에 대한 제도의 성격규명과 함께, 제도도입 이후 상당한 기간이 경과한 지금에서는 변화한 사회·경제적 환경과 조화를 이루지 못하는 부분은 없는가라는 주제에 대해 토론하고자 합니다. 구체적으로 말씀드리면 공무원 연금 도입당시 제도 설계자체에 별다른 문제는 없었나 하는 부분과 그 당시에는 별다른 문제가 없었으나 지금 상황에서는 어떠한 요인들이 문제점으로 대두되고 있는지에 대해 말씀해주시기 바



윤석명 한국보건사회연구원 연금보험팀장

지금보다 더 내고 덜 받는 내용을 골자로 한 정부의 국민연금법 개정(안)이 2003년 10월 국회에 제출된 이후 제도 개선의 시급성, 제도개선 후 연금급여의 적절성, 사회보험 방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 파생되는 연금사각지대 해소방안 등에 대한 시각차이로 인해 법안제출 이후 3년 가까이 경과한 지금까지도 제대로 된 논의조차 이루어지지 못하고 있습니다.

이처럼 국민연금법 개정(안)에 대한 사회적 공감대 형성이 어려운 상황에서 작년부터는 연금개혁 논의의 불똥이 공무원연금 등 특수직역연금 제도로 옮겨가고 있는 형국입니다. 국민연금 제도보다 훨씬 오래 전에 도입되어 이미 제도가 성숙단계에 진입함에 따라 '저부담·고급여 제도의 부정적

인 면들을 노출하고 있는 특수직역연금 제도는 늙고, 상대적으로 제도 시행 역사가 짧은 국민연금 제도의 개혁만을 서두르는 것에 대한 비판 여론이 국민연금 가입자와 언론을 중심으로 제기되고 있기 때문입니다.

IMF 경제위기 이후 이미 상당한 수준의 재정 불안정을 경험한 공무원연금은 이해 관계자들의 거센 반발에도 불구하고, 2000년 연금급여산정 기준소득(퇴직 직전소득 → 퇴직직전 3년 평균), 연금액 연동방식(공무원 보수증가율 → 소비자 물가 상승률), 연금수급개시연령의 단계적 상향조정(20년 가입 후 퇴직 즉시 연금수급권 부여 → 20년 가입기간 미충족시 미충족기간의 2배에 해당하는 기간을 추가로 근무하여야 연금수급권 부여) 등의 조치와 함께, 국가와 공무원 자신의 추가적인 보험료 1% 포인트 부담을 전제로 향후 발생할 재정적자에 대해서는 정부가 전액 부담하는 내용의 개혁안을 입법화하였습니다.

그러나 2000년 이후 공무원 등 특수직역종사자의 보수 현실화로 인해 (이전 퇴직자와 보수 현실화 이후 퇴직자 사이에) 퇴직 후 연금액에 있어 직급역전 현상이 발생됨에 따른 수급자들의 반발로 인해, 연금연동방식이 공무원보수 증가율에 연동되는 방향으로 상당부분 원 위치된 상황입니다. 이러한 상황에서 연금수급자의 고령화에 따른 연금수급기간 증가 및 재직공무원 숫자의 정체에 따른 부과방식 속성 공무원연금의 재정 불안정은 불가피하며, 현 제도를 그대로 유지할 경우 장기적인 관점에서의 정부부담 역시 상당한 수준에 달할 것으로 전망되고 있습니다.

그러나 2000년 연금개혁으로 인해 차후 발생하는 재정적자에 대해서는 정부가 전액 보전하도록 되어있어, 장기적인 관점에서 재정 불안정(2047년 기금고갈 예상)에 대처하기 위해 제도개혁을 서두르고 있는 국민연금과의 형평성 차원에서 국민연금의 경우에도 재정적자 발생시 국가가 책임질 것을 요구하는 목소리가 점차 높아지고 있습니다.

이러한 주장에 대해 재직기간동안 민간부문보다 낮게 지급된 임금에 대한 보상 및 민간부문에서 지급되는 퇴직금 등 여타 기업복지적인 요소들이 포함된 특수직역연금은 국민연금보다 높을 수밖에 없다는 지적 역시 일견 설득력이 있어 보입니다. 나아가 인사정책적인 차원에서의 우수 공무원 유치 등 다양한 정책목표가 내재된 특수직역연금을 국민연금과 단순 비교하는 것은 문제가 있다는 주장도 있습니다. 여기에 덧붙여 공무원에 대한 사용자로서의 국가가 연금재정 적자발생시 책임지는 것은 당연한 일이 아니냐 하는 항변도 특수직역 종사자로부터 제기되고 있습니다.

그러나 제도가 도입된 지 채 20년도 되지 않은 국민연금의 경우 제도 도입 당시와는 현저하게 변해버린 사회·경제 환경에 적응하기 위해 이미 1998년 말의 재정안정화 조치 후에 또다시 재정안정화를 주 내용으로 하는 제도개선을 모색하고 있습니다. 이러한 맥락에서 1960년에 도입되어 이미 45년 이상이 경과한 공무원연금 역시 변화된 사회·경제적 환경에 부합되는 방향으로 제도를 현대화할 필요성 자체에 대해서는 부인하기 어려울 것입니다.

이러한 측면들을 감안할 때, 단순히 서로의 제도를 비방 또는 차별성을 강조하는 차원에서 한 단계 나아가 제도별 특수성 또는 고유성은 인정하되, 특수직역 종사자 및 일반 국민들이 공감할 수 있는 범위 안에서의 제도개혁안 마련이 시급하다고 판단됩니다. 이 같은 문제의식 하에 금일 지상토론에서는 현행 특수직역연금 제도의 현황과 문제점에 대한 현실 인식을 토대로 바람직하다고 판단되는 제도개선방향을 논의하고자 하였습니다. 금일의 지상토론회가 향후 정부차원의 특수직역연금 개혁 논의에서 유용한 정책자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

합니다. 먼저 보사연의 김수봉 박사님께 부탁드립니다.

**김수봉** | 오스트리아나 이탈리아의 경우 두 번의 세계대전을 거치면서 국가(정부)에 고용되었던 사람들이 일시적으로 실직상태에 빠지게 됨에 따라 이에 대한 보상 차원에서 퇴직금제도가 도입되고, 그 이후에도 일반근로자와 차별화된 공무원연금 제도로 발전되어 왔습니다. 그러나 최근 이들 국가들은 퇴직금제도를 기업연금화하고, 공적연금 급여수준도 점차 줄여나가고 있습니다. 특히 오스트리아의 경우에는 2005년부터 일반근로자와 공무원간의 연금급여수준을 단일화함으로써 10여년에 걸친 개혁과정을 성공적으로 마무리할 수 있었습니

다. 이와 같은 측면에서 보면 우리나라의 경우에도 그런 성격의 특수직역연금이 도입됨으로써 국민연금과 비교하여 퇴직 전 높은 급여수준을 유지한 것으로 보입니다. 공무원 임금수준이 열악하다는 것을 고려해 보면, 퇴직금이 포함된 개념의 퇴직연금수준이 일반근로자보다 높아야 한다는 명분이 있었습니다. 그러나 최근 공무원들의 보수가 민간부분의 임금수준으로 향상되어 공적연금간 노후소득의 불평등을 야기할 가능성이 높습니다.

한편으로는 공무원들도 최근 개방형·계약제 일자리가 점차 늘어남에 따라, 평생고용이 보장되지 않게 되는 문제점이 있습니다. 따라서 노후소득보장의 사각지대를 예방하는 차원에서 우선적으



김수봉 한국보건사회연구원 책임연구원

아무도 예상치 못한 평균수명의 증가는 80년대 들어 서구복지국가의 재정을 위협하는 요인으로 등장하게 되었다. 이른바 저출산·고령화현상은 단지 유행어가 아니고 한 국가의 사회보장제도의 틀을 흔들고 있는 것이다 우리도 예외일 수 없다. 1998년 국민연금의 장기적인 재정안정을 위해 연금급여의 대체율을 70%에서 60%로 낮추는 개혁을 하였고 또 개혁을 해야 한다고 한다. 그러나 이번에는 더 많은 문제를 안고 있는 공무원 등의 특수직역연금 제도의 개혁이 선행되어야 할 것이다. 사회적 양극화가 심각해진 상황에서 이를 해결하기 위해 정부도 수많은 노력을 하고 있는데 노후소득의 불평등을

을 심각하게 초래할 것으로 예상되는 공적연금제도의간 형평성을 그대로 인정하는 것은 커다란 실수가 아닐 수 없다. 물론 동시에 진행하는 것도 한 방법일 수 있다. 제도간의 차이를 정확히 분석하고, 노후소득보장의 기능을 분리함으로써 제도 간 형평성과 특수성을 고려한 제도개혁이 사회적 대타협을 통해 이루어지길 바란다.

로 공적연금간의 연계방안을 우선 모색하고, 이에 따라 공무원연금의 개혁방향을 설정해야 할 것으로 생각합니다.

**김원식** | 갑자기 이 문제가 사회적 이슈로 부각된 것은 이 제도가 가지고 있는 정부의 부담이 워낙 급격하게 증가할 것으로 예상되기 때문이라고 봅니다. 특수직역 연금제도가 과거 경제수준이 낮은 상태에서 공무원의 임금을 보상하는 제도로써 도입되었다는 점에 대해 동의합니다. 그러나 현재 공무원의 임금수준이 민간수준에 상당히 근접한 상태에서 과연 연금제도로서의 의미가 있겠는가 하는 것이 일반적인 국민들의 여론인 것 같습니다. 그런데 공무원의 입장에서 연금제도는 자신들의 공무원생활을 시작

하는 과정에서 임금계약의 한 형태로 볼 수 있을 것입니다. 공무원의 전체적인 보수차원에서 보았을 때 단순히 공무원연금이 국민연금보다 많기 때문에 연금을 깎아야 된다는 측면도 이해되지만 근로계약 차원에서 이런 문제를 접근하는 것도 의의가 있다고 생각합니다. 따라서 전체적인 급여수준을 고려한 상태에서 연금개혁이 이루어져야 한다고 생각합니다.

**김태일** | 공무원연금이 어떤 목적으로 도입되었든 간에 상관없이 중요한 것은 지금 제도가 문제점이 있으므로 개혁해야 한다는 것입니다. 그러나 공무원 연금을 출발할 당시 국민연금이 없는 상태에 도입되었기 때문에 국민연금과 비교하여

공무원 연금의 특성을 논의할 때는 주의가 필요합니다. 공무원의 임금 보상 차원에서 이연소득으로 공무원연금을 도입하였다는 점은 동의하고 임금수준까지 포함한 생애소득 관점에서 국민연금과 비교하는 것이 필요하기는 하지만 중요한 것은 임금수준과 연금은 별도로 보아야 한다는 점입니다. 다시 말하면 연금제도는 자체적으로 지속가능해야 하고 그것이 적자상태에 도달하여 정부가 세금으로 보전하는 것은 바람직하지 않다는 것입니다. 보수도 어차피 세금에서 나가는 것입니다. 따라서 보수를 적게 지급하는 대신 연금을 세금으로 보전하는 것도 결과적으로는 동일할 수 있습니다. 하지만 이는 타당하지 않습니다. 우선 보수지급 시점과 연금지급 시점의 차이로 인한 세대 간의 재분배 문제도 그렇지만, 그것보다도 연금제도는 자체적으로 지속가능한가를 판단해

야 하며 이런 상황에서 가장 중요한 문제점은 공무원연금제도가 지속가능하지 않다는 것입니다.

**윤석명** | 사회자로서 공무원연금제도의 성격구명을 첫 번째 주제로 선정한 이유에 대해 부연 설명하고자 합니다. 국민연금의 경우 장기적인 관점에서 재정불안정의 근원인 '저부담·고급여' 체계로 제도를 도입한 것은 공적연금제도에 대한 이해가 부족한 초기 가입세대의 제도수용성을 제고하기 위함이라는 것이 정부의 입장입니다. 제도의 안정적 정착여부를 보아가며 가급적 빠른 시일 내에 '적정부담·적정급여'로 전환할 것을 전제로 '저부담·고급여' 체계의 국민연금제도를 도입하였으나 이런저런 정치적 논리로 제 때에 개혁하지 못함에 따라 재정 불안정 문제가 심화되고 있다는 것입니다. 여기에 덧붙여 당초 예



**김 원 식** 건국대 경제학부 교수

선이 아니라 정부가 어느 정도의 추가적 재정자원을 감내하면서 공무원 집단의 생각을 반영하여 독자적인 시스템으로 가야 한다. 국민연금도 나름대로 부과방식 연금제도로 이행하지 않도록 최선의 노력을 한 후 서로 간의 제도 연계 시스템을 갖추는 것이 바람직한 방향이다.

공무원연금의 문제가 사회적 이슈로 부각된 것은 이 제도가 낳을 정부의 부담이 워낙 급격하게 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 연금제도는 자신들의 공무원생활을 시작하는 과정에서 임금계약의 한 형태로 볼 수 있다. 따라서 전체적인 급여수준을 고려한 상태에서 연금개혁이 이루어져야 한다.

개혁방향은 연금수급자 및 기 가입자의 기득권은 인정하면서 공무원의 추가가출, 연금개시연령의 조정, 보수산정 소득기준 변경 소득비례 산식을 완화시키는 것 등도 고려되어야 한다.

앞으로 공무원연금제도의 개혁방향은 제도간 통합이 우



**김 태 일** 고려대 행정학과 교수

공무원 연금의 자체적인 지속가능성, 그리고 국민연금과의 형평성 등의 차원에서 공무원연금은 개혁이 필요하다. 그러나 공무원의 보수수준과 연계하여 연금의 개혁 필요성을 논의하는 데는 주의가 필요하다. 장기적으로 국민연금과 통합하며, 2층으로 직역연금을 두는 다층체계를 선호한다. 그러나 단기적으로 보수적 개혁만이 가능하다면, 서서히 급여수준을 인하하고 보험료는 인상하도록 해야 할 것이다. 중요한 것은 매년 얼마씩 어떻게 변경하겠다는 구체적인 안을 제시하고 이에 대하여 이해관계집단의 합의를 이끌어내야 한다는 것이다.

상보다 급속하게 도래한 저성장시대, 저출산·고령화 등 제도도입 당시 미처 고려하지 못했던 요인들에 대거 노출된 것도 중요한 변수가 될 것입니다. 이처럼 제도도입 당시에 미처 예상하지 못했던 변수들로 인해 발생하는 문제라면 현실진단 및 문제 해결방안 모색이 수월할 수도 있다는 판단이 들었기 때문입니다.

**이각희** | 2년 전 공무원연금에 근무했다는 점 때문에 현재 직장이 근로복지공단 연구센터임에도 불구하고 여기 지상토론회에

참가한 것으로 보입니다. 먼저 말씀드리고자 하는 점은 공무원 연금의 성격부터 먼저 규정해야 할 것이고 국민연금과의 비교에서 단지 부담과 급여차원에서 형평성을 본다는 것은 다소 무리가 있다고 생각합니다. 공무원연금제도에 대해 여러 가지 논란과 오해가 발생한 것은 공무원연금제도를 단순히 연금제도만으로 파악했기 때문으로 보입니다. 간단히 말하면 공무원연금제도는 공무원 보수제도와 동일 선상에서 보아야 하며, 공무원 인사제도, 징계제도 등 공무원제도 자체의 일부입니다. 따라서



**이 각 희** 근로복지공단 연구센터 연구위원

우리나라의 공무원제도는 신분제공무원제도의 성격이 강하기 때문에 공무원연금제도를 공무원제도의 일부로 보아야 할 것입니다. 그 근거로서는 공무원연금은 국민연금과는 달리 완전한 소득보통연금이며 연금 산정기준 보수가 최종보수이고 연금지급 상승률도 사실상 보수동등제라는 점을 들 수가 있습니다. 신분제 공무원제도의 특징은 공무원의 신분이 보장되는 반면 개인의 이해관계를 초월하여 국가와 사회전체의 이익을 중시하는 직무를 수행하는 데 있습니다. 공무원연금제도의 취지는 공무원으로 하여금 경제적 이해관계로부터 독립되어 공공성이 강한 직무 수행을 보장하는데 있을 것입니다.

다만 정부의 재정부담의 증가가 예상되고 있기 때문에 연금제도의 개선은 불가피합니다. 또한 사회보험제도로서의 연금보험제도로 본다면 해도 보험수리적 균형의 회복을 위해서도 제도개선은 필요합니다. 또한 연금지급 수준에 대한 사회적 합의가 도출된다면 누가 보험료를 납부하는가가 중요한 문제가 아니라 누가 부담하느냐가 중요한 문제입니다. 독일의 경우 공무원의 연금지급을 위한 각출금의 부담이 없는 대신 그 만큼 보수가 낮게 책정되지만 우리나라의 경우 공무원의 연금부담금 납부 의무가 있는 대신 그 만큼 보수가 높게 책정된다고 볼 수 있습니다. 우리나라의 공무원연금제도의 개선의 기준은 급여수준에 대한 사회적 합의의 도출과 재정부담자 간의 형평성, 공무원 세대 간의 형평성 유지에서 찾아야 할 것입니다. 재정부담자간의 형평성 제고를 위해서는 부담을 세대 간에 적절하게 분산하여야 할 것이고 공무원세대 간의 형평성 유지를 위해서는 보험료 인상과 급여수준 하향조정을 일괄적으로 적용할 것이 아니고 혜택을 많이 받은 세대가 부담을 많이 하는 방향으로 개선되어야 할 것입니다.

우리의 공무원연금제도가 독일식의 부양제도로 볼 것인가 아니면 사회보험제도의 일부인 연금제도로 볼 것인가를 먼저 결정해야 합니다. 만약 사회보험제도로서의 연금제도로 본다면 부담자와 수혜자가 동일 그룹이어야 하나 현재 공무원연금제도의 부담자는 일반국민이지만 수혜자는 공무원인 특수한 제도입니다. 따라서 공무원 제도의 일부이고 공무원연금제도가 헌법에 명시되어 있는 독일식으로 우리의 공무원연금제도가 간다면 보험료의 일부 또는 전부를 누가 납부하느냐는 중요한 문제가 아니고 누가 부담하느냐가 중요한 문제입니다. 독일의 경우 공무원은 각출금 부담이 면제되어 있는 반면 그 만큼 보수가 낮다고 볼 수 있으며 우리나라의 경우 보수가 연금보험료 납부액 만큼 높은 대신 연금보험료 납부 의무가 있다고 볼 수 있습니다. 결론적으로 말하면 공무원연금의 성격부터 규정해야 합니다. 공무원제도의 일부로 국가가 책임지는 부양제도로 봐야 하느냐 아니면 부담자와 수혜자가 동일한 연금제도로 보느냐를 먼저 규정해야 합니다. 그리고 단지 부담과 급여만 놓고 국민연금과의 형평성을 논의하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다.

**이용하** | 원래 공무원연금제도는 사회보험의 원

리에 충실한 제도로 출발하였으나 제도 발전과정에서 민관 임금격차 보전논리나 공로보상논리 등으로 급여를 높이고 추가하면서 도입당시의 제도 취지가 크게 변질·왜곡되어 왔다고 생각합니다. 보험 원리에 벗어난 즉 보험료 수입에 연계하지 않는 왜곡된 급여보상은 결국 현재의 재정불안으로 이어지고 있습니다. 사실 임금보전이나 공로보상은 연금정책이 아니라 임금정책 등으로 해결해야 할 사안이었습니다. 여하튼 그러한 보상논리는 공무원의 소득수준이 민간부분을 따라가지 못한 과거에는 타당성이 있었지만, 최근 공무원의 보수가 300만 이상 민간기업의 임금수준에 접근함에 따라 더 이상 통하지 않는 것으로 보입니다.

그리고 공무원의 연금이 민간근로자의 연금보다 높은 것이 정당하다는 근거로서 공무원은 퇴직금이 없다는 이유를 자주 드는데, 이에 대해서는 동감합니다. 사실 제가 분석한 결과, 보수가 동일하고 수급연령이 동일하다는 전제에서 연금과 퇴직금을 합한 총 생애소득은 양자에 있어 거의 유사한 것으로 나타났습니다. 다시 말해, 현재는 공무원과 민간근로자간에는 크게 형평성 문제가 있다고는 생각하지 않습니다. 다만, 문제는 향후에도 이러한 형평성이 계속 유지될 것인지는 의문입니다. 국민연금

의 급여수준은 제도개혁으로 크게 낮아지고 아울러 지급연령도 65세로 상향조정되는 등 제도격차가 발생하면서 이제 공무원과 민간근로자간 소득역전현상이 벌어질 가능성이 높다는 점에서 개혁의 필요성이 높아지고 있습니다. 아울러 제도가 분립 운영되다 보니 제도이동자의 경우 어느 쪽에서도 연금을 받지 못하는 사각지대 문제가 발생하고 있으며, 왜 공무원 등은 국민연금과 같은 재분배제도에서 열외가 되어야 하는가에 대해서도 공감하기 어렵습니다.

빈곤계층에 대한 적절한 노후보장을 위해 왜 민간근로자만이 그 책임을 다져야 하는가에 대한 정당성을 찾을 수 없습니다. 종합하면, 공무원연금의 재정 불안문제, 국민연금과의 형평성 문제, 제도이동자의 사각지대 문제, 국민연금 재분배에서 열외가 되고 있는 문제를 종합적으로 해결하기 위한 종합적인 개선안이 차제에 마련되어야 한다고 생각합니다.

**오건호** | 공무원연금제도의 기원이 연금제도가

던지 부양제도이던지 상관없이 변화된 현실에 맞게 개선될 필요가 있습니다. 공무원 보수의 현실화, 고용 안정성, 국가재정의 압박 등을 고려했을 때 공무원연금의 변화는 불가피하다고 봅니다. 물론 과거의 수급권은 인정하되, 이후부터 변화된 현실에 맞게 제도가 변경되어야 한다는 의미입니다. 바꾸는 방향은 두 가지인데, 하나는 이제 공무원 직업이 여러 면에서 민간부분에 비해 불리하지 않다면 이에 맞추어 공무원연금과 국민연금의 형평성이 제고될 필요가 있고요, 또 다른 하나는 이용하 박사님이 지적하신 것처럼 소득재분배 기능을 공무원연금에도 부여하는 일입니다. 이런 두 가지 방안이 잘 조합된다면

厚上薄의 원리에 의해 기존의 기득권이 크게 훼손되지 않으면서도 연금개혁안이 도출될 수 있을 것으로 보입니다.

**배준호** | 우리의 공무원연금은 처음 시행할 당시 신분제 공무원에 준하는 우대조치를 공무원연금법에 규정하지 않았습니. 이용하 박사님이 말씀하신 것처럼 출범 당시 수직상등의 원칙을 규정하고 있었으나 1980년 법개정 때 이 원칙을 포기하였습니다. 제도 흐름의 변천사로 보면 우리의 공무원연금은 독일이나 프랑스의 공무원연금과 그 성격이 다른 것으로 파악됩니다. 역사적으로 보더라도 우리의 공무원들은 공무원연금을 퇴직금 제도로 인식하였고 실제로 일반기업



**이용하** 국민연금연구원 연금제도연구팀장

공무원연금 등 특수직역연금의 개혁문제는 재정불안과 그에 따른 국고부담 문제의 해결차원에서만 논의되어서는 안 된다. 또 국민연금과의 형평성 차원에서만 논의되고 부분개혁에 그쳐서는 더욱 곤란하다. 어떤 형태로든 양대 제도가 통합 및 일원화의 수준을 봐야 한다. 그 이유는 간단하다. 국민연금이 소득재분배기능을 가진 제도인 이상 특정계층 그것도 공무원 등 사회적 지도계층이 그러한 재분배기능에서 열외가 되어서는 사회복지정의 및 사회연대가 실현될 수 없기 때문이다. 열외자체가 이미 특혜이다.

특정 문제만 해결하는데 초점을 둔 부분 개혁은 가능한

한 지양해야 한다. 재정불안 문제, 형평성 문제, 사각지대(연계) 문제 및 재분배 열외 문제 등을 차제에 종합적이고 근본적으로 해결한다는 관점에서 접근해야 할 것이다. 재정불안 문제 등 어느 한 문제에만 초점을 둔 부분개혁은 국민의 기대에 부응하지 못할 것이며, 결국 개혁의 도미노 현상을 불러일으키고 사회적 혼란만 가중시킬 우려가 있다. 종전과 달리, 이제 국민연금과 특수직역연금은 서로 불가분의 관계에 놓여 있다. 아울러 어느 한쪽 연금에서 자체적으로 개혁방안을 만들 경우 사회적 지지를 얻기 어려울 것이다. 이는 최근의 국민연금 개혁에서도 이미 증명된 바 있다. 따라서 국민연금 개혁과 특수직역연금 개혁은 분리되어 논의되어서는 안 되며, 우리나라 노후보장체계의 장기비전의 틀 속에서 함께 논의되어야 한다.

이번 연금개혁논의가 새로운 노후보장체계의 틀을 마련하고, 이러한 틀 속에서 개별 연금제도를 구조적으로 개편하여 상호 긴밀하게 연계시키는 계기가 되었으면 하는 바람이다. 이렇게 할 경우에만 우리나라 노후보장체계가 직면하고 있는 다양한 문제점을 동시에 해결할 수 있을 것이다.



**오건호** 대안연대회의 운영위원

공무원 보수의 현실화, 고용 안정성, 국가재정의 압박 등을 고려했을 때 공무원연금의 변화는 필요하다고 생각합니다. 과거의 수급권은 인정하되, 이후부터 변화된 현실에 맞게 제도가 변경되어야 합니다.

우선 특수직역연금과 국민연금의 가입이 연계되어야 합니다. 양 연금의 가입기간을 감안해 주는 연결통산방식이 공평한 방안입니다. 정부가 연계 사각지대를 방치하면서 공무원이나 국민에게 연금 개혁을 요구하는 것은 적절치 않습니다.

공무원연금 개혁은 현재 공무원과 신규 공무원 두 집단으로 구분할 필요가 있습니다. 현재 공무원의 경우 합리

적 분석을 통해 지금은 공무원의 생애임금이 민간부분에 비해 불리하지 않는다는 결론이 도출된다면 그 차이만큼은 조정될 필요가 있습니다. 이 경우 급여 조정에 따른 부담은 균등자수(A)를 도입하여 상위직급의 공무원이 지는 것이 옳습니다. 새로 임용되는 공무원의 경우 보수 현실화와 고용 안정성의 장점을 감안하여 아예 국민연금방식을 적용하는 것도 고려해볼만 합니다. 단, 공무원들의 보수월액이 국민연금 평균소득보다 높은 점을 감안하여 재정은 국민연금 이 아니라 현행 공무원연금과 통합 관리되는 것이 합리적일 것입니다.

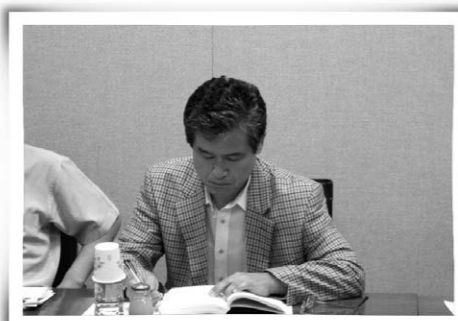
의 퇴직금 대체수단으로 간주해 왔습니다. 이런 인식의 연장선에서 본다면 생애임금의 균등화 및 낮은 근로기 임금의 보상 차원에서 공무원연금이 전제되어 왔다고 생각합니다. 그러나 90년대 후반 이후 5년여에 걸쳐 공무원 보수가 급격히 상승해온 점을 감안할 경우 공무원을 세대별로 구분하여 생애임금을 시산, 민간 근로자와 비교한다면 개혁 작업이 좀 더 설득력을 가질 수 있을 것으로 생각합니다. 정리하면 공무원연금은 사실상 민간 퇴직금제도의 대체수단으로 도입, 활용되어 왔으나 지난 10여년 사이에 연금으로서의 역할이 강화됨으로써 재정이 급격히 악화하였고 최근

들어 각종 연금수급자가 늘어나면서 국민연금과의 형평성 문제가 발생하였습니다. 공무원연금이 공무원을 위한 노후소득보장수단으로서 그 기능이 충실하게 유지될 수 있도록 개혁해 나가되, 생애임금 측면에서 민간 근로자와 견주어 불이익이 없도록 하고, 직종과 직급에 따라 우대할 필요가 있다면 일정수준 우대해주는 방안도 함께 검토해야 한다고 생각합니다.

**양재진** | 우리나라의 공무원연금제도는 기본적으로 직업공무원제도를 정착시키는 인사정책적 차원에서 시작하였다고 생각합니다. 따라서 사회보장제도 측면에서

나중에 도입된 다른 연금제도와의 다를 수 밖에 없다는 태생적인 차이점이 있습니다. 그런데 이제 정부의 인사정책이 신공공관리론에 입각하면서, 민·관의 벽을 허무는 등 상황이 많이 바뀌고 있습니다. 따라서 공무원연금만 따로 제도를 유지시키는 것이 한계에 도달한 것으로 보입니다. 이제 산재·실업·재해보상 등 종합사회보장제도의 성격을 가지고 있는 공무원연금제도를 현대화하는 차원에서, 민간과 동일하게 기능적으로 분리된 사회보장체제로 갖춘 뒤, 선량한 고용주로서의 국가가 민간의 고용주와 동일한 부담을 하도록 한

다면 불필요한 오해와 갈등은 사라질 것으로 보입니다. 분립형이며 조세로 운영되는 독일과 프랑스가 종종 우리나라 공무원연금 개혁시 모델로 언급되나, 오히려 이들 나라는 전 세계적인 공무원 연금개혁에 있어 예외적인 나라이고, 대부분 다른 국가들은 민간부분과 통합하는 추세로 가고 있습니다. 국민연금제도와 통합하되, 기왕 공무원의 직업상 특수한 상황을 감안하는 것이 필요하다면, 2층이나 3층에 퇴직연금을 부가하여 보완하는 것이 시대적 추세에 맞고, 국민들의 신뢰를 회복할 수 있는 길이 될 것으로 생각합니다.



**배준호** 한신대 사회과학대학 교수

우리의 공무원연금은 처음 시행할 당시 신분제 공무원에 준하는 우대조치를 공무원연금법에 규정하지 않았다. 출범 당시 규정되었던 수시상등의 원칙은 1980년 말 법 개정 시 포기되었다. 제도 변천사로 보면 우리의 공무원 연금은 독일이나 프랑스의 그것과 성격이 다른 제도로 파악된다. 도입이후 많은 공무원들은 연금을 민간기업의 퇴직금 대체제도로 인식해 왔다. 이러한 인식의 연장선에서 보면 생애임금의 균등화 즉 공무원의 낮은 근로기 임금을 보상해주는 차원에서 연금제도가 운용되어 왔다고 말할 수 있을지 모른다. 지난 10여년 사이에 금리가 낮아지고 장수확이 진행되면서 퇴직일시금보다 연금이 선호되자 공무원연금 재정이 급격히 악화하였고 최근 들어 국민연금 수급자가 늘면서 국민연금과의 형평성 문제도 부각되었다. 향후 개혁방향 모색 시 고려할 점은 공무원을 세대별로 구분하여 생애임금을 시산, 100인 이상 기업 근로자의 그것과 비교하면서 직종과 직급, 직무의 난이도 등을 고려한 적정수준의 소득대체를 혹은 수익비를 모색해야 할 것이라는 점이다. 1990년대 후반 이후 5년여에 걸쳐 공무원 보수가 빠르게 상승하여 세대별 근로기 누적임금이 달라졌기 때문이다. 다음으로 직종, 직급별 파급효과 측면에서 다수가 속하는 하위직급의 부담 증대, 급여 감축 규모가 상위직급의 그것보다 상대적으로 크지 않도록 해야 할 것이다.



**양재진** 연세대 행정학과 교수

우리나라의 공무원연금제도는 기본적으로 직업공무원제도를 정착시키는 인사정책적 차원에서 시작되었다. 따라서 사회보장제도 측면에서 도입된 국민연금제도와는 성격이 다를 수밖에 없다. 하지만 이제 정부의 인사정책이 바뀌어 공·사의 벽이 허물어지는 상황에서 공무원연금만 따로 유지시키는 것은 한계에 도달하였다. 앞으로의 방향은 산재·실업·재해보상 등 종합사회보장제도의 성격을 가지고 있는 공무원연금제도를 현대화하는 차원에서, 민간과 동일하게 기능적으로 분리된 사회보장체제로 갖춘 뒤, 선량한 고용주로서의 국가가 민간의 고용주와 동일한 부담을 책임지도록 해야 한다.

공무원연금의 개혁은 전체 공적연금의 현대화과정 속에서 국민연금의 구조개혁 방향과 맥을 같이 해야 한다. 장기적인 재정안정을 위해서는 스웨덴처럼 국민연금, 공무원연금 모두 명목확정기여방식(NDC)으로 전환하고, 기초보장을 위해서는 일반조세를 재원으로 하는 최저보장연금으로 해결하는 것이 바람직하다.

사학연금도 재정문제가 심각하다. 게다가 저출산에 따라 취약이동이 감소함으로써 교사수가 줄어드는 구조이므로 공무원연금과 달리 보험료 납부자가 줄어들 수밖에 없는 상황이다. 즉, 부과방식 제도가 전혀 작동할 수 없는 상황이다. 그리고 공무원연금과 달리 사학연금은 국가가 지급보장을 하지 않으므로, 사회보장제도로써 큰 취약점을 안고 있다. 사학연금이 자기 개혁을 못한다면, 정부라도 나서야 하는 시급한 상황이다.

## 제2주제 국민연금과 특수직역연금과의 차이점, 특수직역종사자 근로기간의 임금과 퇴직 후 연금과의 상관성, 사학연금 및 군인연금에 관한 추가적인 논의

**윤석명** | 특수직역연금의 현황과 문제점에 대한 토론자 분들의冒頭발언을 들어보니, 현행제도의 유지보다는 어떠한 형태로든 개혁이 필요하다는 견해를 피력하시는 분들이 대다수인 것 같습니다. 저희가 사전에 지상토론을 준비할 때에는 특정사안에 대해 가급적 토론자분들의 성향이 양분될 수 있도록 패널을 구성하고자 노력하고 있습니다. 그러나 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 국민연금과 달리 개혁논의가 초기단계인 관계로 제도개혁 방향에 관한 패널 여러 분들의 성향을 정확하게 파악하기 어려웠습니다. 이로 인해 금일 지상토론에서는 개혁을 지지하는 패널이 다수 선정되었다고 사료되나, 이같은 결과는 지상토론회를 기획한 애당초 의도와는 다르다는 점을 강조하고 싶습니다.

과거와 비교시 노동시장의 유연성 제고로 인한 민·관의 빈번한 이동 등 여러 가지 바뀐 현실을 감안하더라도 인사정책적 차원에서 공무원 등 특수직역 종사자들을 위한 임금과 연금이 민간부분과 동일한 잣대로 운영되어야 하는지에 대해서는 의문이 제기될 수도 있을 것

입니다. 이러한 맥락에서 특수직역 종사자의 특성을 고려하여 재직시의 임금 수준과 퇴직 후의 연금수준과 관련된 문제점 및 이를 해소할 바람직한 개선 방안을 함께 언급해주시기 바랍니다.

이와함께 상이한 소득대체율(국민연금 : 40년 가입 기준 생애평균 소득대비 60%, 특수직역연금 : 33년 가입 기준 퇴직직전 3년평균 소득대비 76%)과 상이한 부담률(국민연금 : 9%, 특수직역연금 : 17%)을 주요 특징으로 하는 국민연금과 특수직역연금 간의 기본적인 차이가 현재의 사회·경제적 환경변화에서도 타당한 것인지에 대해서도 토론이 필요할 것입니다. 공무원의 경우 1991년 민간부문의 퇴직금에 해당되는 퇴직수당(최저급액에 해당하는 공무원연금을 수급할 수 있는 20년 이상 가입자의 경우 민간부문 퇴직금의 45%에 해당됨)이 도입되었음에도, 민간부문에서 지급되는 퇴직금이 공무원연금에 포함되지 않았기 때문에 연금급여수준이 높을 수밖에 없다는 논리가 아직도 타당한 것인지에 대해서도 짚어봐야 할 것입니다.

이와함께 외국의 공무원연금 개혁동향은 어떠한지, 특히 우리의 특수직역연금이 외국의 어느 국가와 유사하며 이에 해당하는 국가의 개혁동향으로부터 어떠한 시사점을 얻을 수 있을 것인지에 대해서도 말씀해 주시기 바랍니다. 지금부터는 공무원연금에만 국한하지 말고 사학연금과 군인연금에 대해서도 충분한 언급을 부탁드립니다.

**이각희** | 제가 이해하는 공무원 제도는 신분제 공무원 제도라고 할 수 있고 공무원 제도와 공무원 연금제도를 별도로 분리해서 볼 수 없을 것으로 생각합니다. 공무원연금제도는 크게 3가지로 대변할 수 있는데, 이미 두 가지 제도는 앞에서 말씀드렸고 나머지 하나는 오스트리아와 같이 혼합형 제도가 있습니다. 독일은 공무원들이 별도로 부담을 하지 않고 국고에서 전액 부담하고 있으나 오스트리아는 공무원들에게 12.5% 정도 보험료를 받지만 연금재정이 독립적으로 존재하는 것이 아니고 보험료 수입도 일반회계에 산입되고 있으며 연금의 지출도 일반회계에서 이루어지고 있습니다. 여기에서 우리는 공무원연금재정의 특수성을 엿볼 수가 있습니다. 영국, 네덜란드, 스웨덴 등은 거의 민영보험과 차이가 없습니다. 그러나 이들 국가에서도 고도의 공공성이 요구되는 직종인

사법, 외교, 치안, 국방 부분은 아무리 민영보험이 발달해도 그대로 공무원 신분을 유지하고 있으므로 공무원의 민영화부분은 좀 더 조심스럽게 접근해야 할 것입니다.

먼저 말한 부분에 대해 약간의 오해가 있는 것으로 보이는데, 현행 33년 가입기간 기준 최종보수의 76%의 급여수준을 제공하는 국가는 세계 어느 나라도 없기 때문에 현행 제도를 찬성하는 것은 절대로 아닙니다. 어떤 명분으로도 정당화되기 어렵습니다. 아까 이용하 박사님이 말씀하신 우리나라 공무원연금제도가 사회보험제도로 출발하였다는 논리에 대한 반박논리로 우리나라 공무원연금제도는 사회보험제도의 당연한 기능인 소득재분배 기능이 없다는 점을 들 수가 있겠습니다. 또한 우리나라 공무원연금제도의 연금산정기준이 평균소득월액에 기반을 둔 국민연금과 달리 최종보수에 근거하고 있고, 매년 연금수준도 공무원의 보수인상률에 연동되고 있다는 점입니다. 여기에 공무원의 보수는 중앙인사위원회가, 연금제도는 행자부가 결정하는 등 공무원의 인사정책 관할기관과 연금정책담당기관이 서로 다르므로 연금개혁의 행정절차상 서로 조화가 이루어지지 않는다는 문제점도 있습니다.

그리고 공무원연금을 개혁하는 것은 당

연하지만 개혁 수준이 일반 국민들이 납득할 수 있도록 진행되어야 합니다. 제가 생각하기에는 40년 근무해서 소득 대체율이 70~75%면 적당할 것으로 보고 공무원 집단 내에서의 형평성이 연금개혁에서 중요한 기준이 되어야 할 것입니다. 퇴직이 임박한 공무원 세대나 이미 연금을 수급하고 있는 공무원 초기 세대는 보험료를 25% 수준에 소득 대체율 76%의 적용을 받고 있으므로 보험수리 상 너무 많은 혜택을 받고 있는 세대입니다. 오스트리아의 경우에도 세대간 형평성 때문에 연금수급자도 부담을 하고 있습니다. 따라서 형평성 때문에 1년 단위로 점진적 연금개혁을 추진 하되, 신규가입자는 40년 기준 70~75% 수준으로 제공하고 1년 더 근무한 공무원은 이것보다 조금 더 혜택을 받는 계단식 개혁으로, 퇴직이 임박한 공무원은 재직기간이 짧은 재직공무원에 비해 상대적으로 높은 혜택을 누리므로 보험료를 조금 더 납부하는 방향으로 개선되어야 할 것입니다.

**김태일** | 공무원과 민간부분의 재직중임금 수준이 유사할 경우, 퇴직 후 소득인 '연금+퇴직금'도 공무원과 민간부분 재직자가 거의 비슷하다는 이용하 박사님의 주장은 약간 오해가 있는 것으로 보입니다. 재직 중 임금수준이 두 부분에서

유사할 경우, 퇴직 후 소득인 '연금+퇴직금'은 공무원이 민간기업 종사자에 비하여 높게 나옵니다.

앞에서 공무원 연금이 국민연금에 비하여 후한 이유로서 공무원의 낮은 임금을 보상하기 위한 차원이라는 것이 제시되었는데, 이는 재직중소득은 민간이 더 높으므로, 퇴직후 소득은 공무원이 더 높아야 생애소득 기준으로 양 부분 소득의 형평성이 유지된다는 논리입니다. 따라서 재직중소득이 두 부분에서 유사하다면 퇴직후 소득은 공무원 부분이 당연히 더 높게 나올 것입니다. 제가 과거에 실증자료를 이용하여 분석한 것도 그렇게 나왔습니다.

한편 공무원과 국민연금의 수익률을 비교할 경우 한 가지 주의할 점이 있습니다. 일반적으로 국민연금 수익률을 계산할 때는 40년 가입시 재직중평균보수의 60%를 받는 것으로 가정하고 계산합니다. 그런데 이렇게 하면 공무원에 대한 비교대상 민간부문 종사자의 국민연금 수익률을 실제보다 과대평가하게 됩니다. 통상 공무원과 비교되는 민간부문 종사자는 100인 이상 기업 종사자입니다. 그런데 이들은 국민연금 가입자 중에서 고소득층에 속합니다. 제가 계산한 바에 의하면 이들의 평균보수는 국민연금 가입자 평균보수의 2배 정도입니다. 아시다시피 국민연금은 재분배

기능이 있습니다. 40년 가입시 60%를 받는 것은 국민연금 가입자의 평균보수를 기준으로 한 것이며, 이보다 2배의 보수인 경우 재분배기능에 의하여 40년 가입시 재직중평균보수의 45% 정도만을 수령합니다. 즉 공무원과 비교대상이 되는 민간부문 종사자의 수익률은 국민연금 평균수익률에 비하여 훨씬 낮습니다. 따라서 공무원연금이 국민연금에 비하여 훨씬 수익률이 높은 데는 두 가지 이유가 있음을 알 수 있습니다. 하나는 평균수익률 자체가 공무원연금이 더 높게 설계되어 있기 때문이며, 또 다른 하나는 공무원연금은 특수직역연금 이어서 재분배기능이 없기 때문입니다. 다음으로 공무원연금의 개혁 필요성을 민간부문과의 생애소득 비교에서 찾는 것은, 물론 타당한 측면이 있습니다. 그러나 이를 엄격히 적용하는 데는 주의가 필요합니다. 아까도 말했지만 공무원과 생애소득을 비교할 때는 100인 이상 기업 종사자를 대상으로 합니다. 이는 김대중 정부 때 중앙인사위원회에서 '공무원보수현실화5개년 계획'을 실시하면서 공무원보수의 준거집단으로 설정한 것입니다. 그런데 왜 공무원의 비교대상 민간기업 종사자가 '100인 이상 기업 종사자'여야 하는가에 대해서는 논리적 근거는 별로 없습니다. 이는 일 본에서 사용하는 것을 가져온 것에 불

과합니다. 과거에는 공무원 보수를 대기업 종사자와 비교하기도 하였습니다. 즉 공무원의 생애소득 평균이 '100인 이상 민간기업 종사자'의 평균소득과 같아야 형평성이 유지된다는 것 자체가 별로 논리적인 근거가 없기 때문에, 이 기준에 의하여 공무원의 연금수준으로 결정한다는 것도 논리적인 타당성은 별로 없습니다. 그리고 이를 기준으로 한다고 해도 '100인 이상 민간기업 종사자'의 생애소득을 정확하게 추정하는 것도 사실상 매우 힘듭니다. 현재 중앙인사위원회에서 사용하는 방법은 재직자만을 대상으로 연령, 학력 차이 등을 보정하는 것입니다. 그런데 민간기업은 공직에 비하여 조기퇴직자가 많습니다. 따라서 이를 감안하지 않고 재직자만을 기준으로 비교할 경우 '100인 이상 민간기업 종사자'의 생애소득을 실제보다 과대추정하게 됩니다. 그리고 공무원의 평균보수는 일반행정직 뿐만 아니라 교원, 경찰소방직 공무원 등을 모두 포함하여 계산합니다. 그런데 우리가 흔히 공무원이라고 지칭할 때 연상하는 일반행정직 공무원의 평균보수는 교원에 비하여 상당히 낮습니다. 따라서 공무원 전체로는 민간기업과 생애보수가 동등하다고 해도 일반행정직 공무원만을 분리해서 본다면 그렇지 않게 됩니다. 그 밖에도 두 부분의 생애소득 비교



에는 다양한 문제점들이 있습니다. 공무원의 보수가 김대중 정부 때 실시한 '공무원보수현실화5개년계획'에 의하여 상당히 높아진 것은 사실이며, 민간기업 종사자에 비하여 별로 낮지 않다는 것도 사실입니다. 따라서 공무원 연금의 높은 수익률을 조정할 필요가 있다는 것도 타당합니다. 그러나 이것이 의미하는 것은 재직중보수가 낮기 때문에 이를 연금으로 보상한다는 논리가 더 이상 타당하지 않다는 것, 이제는 연금은 연금제도 자체의 타당성에 의하여 개혁을 논의하는 것이 바람직하다는 것으로 보는 것이 좋을 것 같습니다. '생애소득'이라는 기준을 엄격하게 적용하는 것은 현실성도 없으며, 그리 바람직하지도 않을 것 같습니다. 다른 특수직역연금에서는 공무원 연금보다는 계급정년 때문에 조기퇴직이 많고 퇴직 후 다른 분야로 취업하기 어려운 군인연금을 공무원 연금과 동일하게 파악하는 것은 문제가 된다고 생각합니다. 공무원연금에 대해서는 형평성에 문제가 있으므로 개혁해야 한다는 점에 대해서는 공감하나 군인연금은 군인의 특수성 때문에 약간 다른 접근이 필요한 것으로 파악됩니다. 사학연금은 물론 공무원연금과 마찬가지로 개혁이 필요할 것입니다.

**윤석명** | 공무원연금 외에 사학연금 등 여타 특수직역연금에 대한 논의를 요청드리는데 것은 출산률 저하에 따른 취학아동수의 격감 등으로 인해 교원 숫자의 감소가 예상되기 때문입니다. 보험료 납부자 감소로 인해 재정적자가 발생할 경우 공무원연금과 달리 정부보전조항도 명문화되어 있지 않아 장기적으로 사학연금의 재정 불안정 문제가 공무원연금에 비해 더 큰 문제로 비화될 수 있기 때문입니다. 김원식 교수님의 말씀부터 들어보도록 하겠습니다.

**김원식** | 사회적 분위기에 너무 편승해서 공무원연금 개혁을 논의하는 것이 아닌가 하는 의문이 듭니다. 공적연금간 형평성 기준으로 보면 공무원은 민간 근로자와 다르지 않기 때문에 국민연금과 통합해야 하지만 제도의 경직성이나 이 제도가 더 이상 지속가능하지 않았을 때의 사회 경제적 문제점은 고려되지 않는 것 같습니다. 특히 국민연금제도의 방향성도 설정되지 않은 가운데, 단순히 기존의 제도를 해체하여 통합하려는 것은 그 동안 예측 가능성에 입각하여 움직이는 우리 사회제도를 부인한다는 점에서 좀 더 고민해야 합니다. 또한 국민연금의 성격에 대해서도 다른 관점에서 볼 필요가 있습니다. 국민연금을 통해서 모든 국민들에게 노후보장을 하겠다

고 정부가 주장하는데, 엄격한 의미에서 시장원리에 입각한 연금제도라면 자기 스스로 노후를 책임지는 직역연금이 우선되어야 하며 그것이 문제가 되었을 때 기초연금을 통해 해결하는 것이 원칙이라고 생각합니다. 다시 말하면, 전체적으로 보았을 때 다양한 집단의 다양한 연금제도를 가지고 독자적으로 각 집단의 노후를 보장받고 그것이 문제가 되었을 때 전체적인 기초연금 혹은 국민연금이 필요하다고 생각합니다. 만약 공무원연금제도가 어떤 식으로든 변경되어 독자적인 시스템으로 운영된다면 국민연금에 통합시킬 필요가 없다고 생각합니다. 앞으로 공무원연금제도의 개혁방향은 통합이 우선이 아니라 정부가 어느 정도의 재정지원을 감내할 수 있도록 한다면, 공무원 집단의 생각을 반영하여 독자적인 시스템으로도 가는 것이 우선이라고 생각합니다. 공무원연금제도가 완전히 파산하기 전까지는 나름대로의 제도개혁을 통해 현재 제도를 유지하고 국민연금도 나름대로 완전한 부과방식 연금제도로 이행하지 않도록 최선의 노력을 하고 그리고 서로 간의 연계 시스템을 갖추는 것이 바람직한 방향이라고 생각합니다.

**윤석명** | 추가적인 논의를 진행하기 전에 이용하 박사님과 김태일 교수님이 지적한 직역

간 임금 및 연금수준에 관한 논점을 명확하게 할 필요가 있을 것 같습니다. 왜냐하면 공무원의 임금수준이 100인 이상 사업장에 종사하는 민간 근로자의 급여수준과 유사하면서도 공무원연금이 민간보다 높은 경우에는, 그것이 민간부문에서 지급하는 퇴직금 등을 고려하였기 때문인지, 아니면 다른 요인에 기인하는 것인지를 쉽사리 파악할 수 있도록 특수직역연금을 개혁하라는 목소리가 높아질 수 있기 때문입니다. 이러한 상황에서 한 쪽에서는 공무원과 민간 근로자의 임금수준이 유사하다고 주장하는 반면, 다른 쪽에서는 아직도 공무원의 임금이 민간부문보다 적다고 주장하고 있습니다. 바람직한 제도개선 방향을 논의함에 있어 이처럼 상이한 기초 데이터에 입각하여 논의가 전개될 경우 제도 개혁방향에 대한 합의도출이 어려울 것으로 판단되는 바, 논란의 소지가 많은 현재의 임금수준 비교와는 별개로 어떠한 기준과 원칙에 입각하여 개혁논의를 진행하는 것이 바람직할 것인가에 대해서도 함께 논의해 주시기 바랍니다. 김수봉 박사님 말씀하시죠.

**김수봉** | 우선 1998년 국민연금 제도개선 시 개혁에 참여했던 많은 학계나 공무원들이 그 당시 더 큰 문제점이 많았던 공무원 연금을 개혁하지 않은 점에 대해 유감

스럽게 생각합니다. 다시 말하면 장기적 재정안정을 위해 국민연금 급여대체율을 낮추었음에도 불구하고, 당기 수지적자가 예상되는 공무원연금은 단지 연금급여 산정을 위한 기준소득을 퇴직 전 최근 3년으로 소폭 조정했을 뿐입니다. 더구나 계속수급자의 연금급여 인상을 물가상승률로 연동하기로 하였으나 공무원들의 갑작스런 임금인상으로 수급자간 연금급여격차를 발생하자 다시 임금상승률에 연동하는 등 오히려 개혁을 후퇴시키는 쪽으로 제도개선이 이루어 졌습니다.

또한 국민연금은 반환일시금제도를 폐지했으나 공무원연금은 퇴직일시금을 그냥 유지하는 것으로 알고 있습니다. 이런 퇴직일시금제도를 유지함으로써 연계미비로 인한 공적연금 사각지대를 더욱 확대시킬 가능성이 있습니다. 왜냐하면 퇴직일시금 수급자들이 노후에 빈곤계층으로 전락하는 경우 국가의 부담을 가중시키기 때문입니다. 따라서 공무원연금을 개혁한다면 일반근로자들이 별도로 갖고 있는 퇴직금, 산재보험, 고용보험 기능 등을 우선 분리하고, 노후소득보장을 위한 연금만을 독자적인 제도로 운영할 수 있도록 하되, 점진적으로 일반 근로자들과 형평성을 고려한 노후소득보장체계를 갖추어야 할 것입니다.

**양재진** | 공무원연금제도가 재정적으로 장기유지가 가능하다면 직역간 독자성을 유지하면서 개선하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 하지만 지금은 그러한 상황이 못됩니다. 공무원연금이 보험수리적으로 수급균형을 맞출 수 없다면, 국민연금 개혁만 따로 논의하기 보다는 전체 공적연금의 개혁과정 속에서 공무원연금을 현대화하는 방향으로 함께 논의하는 것이 바람직하다고 봅니다. 외국의 경우에도 통합형으로 가면서 2층으로 직역 퇴직연금을 운영하는 것이 큰 추세인 것으로 보입니다.

공무원의 임금과 관련하여 김태일 교수님의 생각과 동일합니다. 공직사회에 우수한 인력을 유지하는 것을 연금으로 하려하지 말고, 임금을 가지고 해결하고, 공무원연금제도는 다른 일반 사회보장제도와 동일하게 노후소득보장 기능만 하도록 하는 것이 국민들에게 설득력이 있습니다.

단일 호봉제를 실시하는 우리나라의 경우 고위공무원의 임금은 적지만 하위공무원의 경우 상대적으로 고용보장이 안정적이면서도 업무에 비해 높은 임금을 받고 있다고 생각합니다. 따라서 인사정책적 차원에서 직무급으로 전환하면서 임금체계를 다양화하되, 연금제도는 민간 연금제도와 동일하게 만든다면, 정책결정 라인에 우수한 인력을 끌어들이

이면서도 국민들에게 불필요한 오해를 사지 않아도 된다고 봅니다.

다른 특수지역연금의 경우, 사학연금은 2012년 경부터 재정적자가 시작될 거라는 연구가 있는 만큼 재정불안정 문제가 큼니다. 이러한 상황에서 사학연금은 저출산에 따라 취약아동이 감소함으로써 교사 수가 줄어들어 구조적으로 연금납부자가 줄어들 수 밖에 없는 상황, 즉 부과방식 제도가 작동할 수 없는 상황입니다. 그런데 공무원연금과 달리 사학연금은 국가가 지급보장을 하지 않습니다. 사회보장제도로써 큰 취약점을 안고 있다 하겠습니다. 사학연금이 자기 개혁을 못한다면, 이런 문제는 국가적인 차원에서 나서서 해결해야 할 문제라고 생각합니다. 군인연금의 경우에는 특수한 상황이므로 국민들이 어느 정도 특수성을 용인하는 것으로 보기에, 이 부분은 기존의 연금제도 내에서 보완해야 한다고 생각합니다. 다만 똑같이 계급정년이 있지만 경찰은 군인과 같은 혜택을 받지 못하므로, 현대화하는 차원에서 공적연금제도를 종합적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

**배준호** | 퇴직 후 자신의 연금이 어느 정도일지 국민들이 예측가능한 연금제도로 바꾸는 것이 중요합니다. 사학연금의 경우 가입자 다수가 교육 공무원과 동일한

일을 하는 교원이므로 같은 직업종사자를 차별하지 못할 것이라는 막연한 기대심리 하에 교육부 등이 연금개혁을 미루고 있다고 봅니다. 따라서 공무원연금을 개혁하면 자연스럽게 사학연금 개혁을 유인할 수 있을 것입니다.

그리고 이각희 박사님 말씀 중 공무원연금이 출범 당시 수지상등의 원칙에 따른 사회보험제도로 출발했지만 소득재분배 기능이 없으므로 사회보험제도로 말할 수 없다고 한 부분에 대해서는 다르게 생각합니다. 사회보험제도는 가입자들이 장수, 장애 등 각종위험을 공유하는 차원에서 만든 제도이므로 반드시 소득재분배 기능을 수행할 필요는 없습니다.

공무원연금의 경우 김태일 교수님은 임금과 연금을 분리해서 접근하시자고 즉 낮은 근로기 임금은 임금 인상으로 대처해야지 연금으로 사후보상해주는 것은 문제라고 말씀하십니다. 일견 타당해 보이지만 현실에서는임금과 연금이 사슬처럼 연결되어 연동하므로 양자를 분리해서 생각하기가 어렵습니다. 공무원연금, 국민연금 모두 그렇습니다. 따라서 그동안 공무원 임금 인상시 연금에 미칠 파급효과를 고려하면서 인상대상 소득의 항목과 인상률 등을 조정해왔던 것이 현실 아니겠습니까. 연금과 임금은 생애소득개념으로 접근가능하

므로 앞으로 공무원연금 개혁 등을 논의할 때는 민간근로자와 공무원의 생애소득을 정밀하게 분석, 최소한 연구자들 사이에서는 정확한 정보를 공유하여 논의를 전개할 수 있도록 해야 할 것입니다.

**오건호** | 공무원연금이 공무원들의 장수 위험을 분산하므로 사회보험으로 충분하다는 의견에 대해선 이견을 가지고 있습니다. 공적연금은 노후 위험에 함께 대비할 뿐만 아니라 이 과정에서 소득재분배 효과를 낳아야 합니다. 공무원연금이 장수 위험에 대응하는 사회보험임은 분명하지만 균등지수에 의해 소득재분배 기능을 지녀야만 본연의 사회보험으로 자리잡을 수 있다고 생각합니다. 현재 공무원연금 개혁의 필요성은 모두가 인정하지만 연금개혁을 추진하는 시각은 서로 다릅니다. 저는 이번 기회에 공무원연금 관련 논란을 근본적으로 해소할 수 있도록 모수적 개혁보다는 구조적 개혁이 이루어지는 것을 지지합니다. 이 때 공무원연금 개혁의 이해관계당사자들이 적극적으로 논의에 참여하고 그들의 의견이 개혁방안에 반영되는 것이 중요합니다. 그래야만 사회적으로 수용가능한 합의안이 나올 수 있습니다.

**이용하** | 아까 논란이 되었던 생애소득 부분에 대해 잠깐 말씀드리면 저는 단순하게 공무원의 평균소득과 국민연금의 평균소득에 대해 분석한 것이 아니고 3가지 대표적인 공무원 직급별 모범적인 경우를 가지고 분석한 결과입니다. 분석 결과, 연금에서는 공무원연금의 수익비가 2배 정도 높고 퇴직금 및 퇴직수당에서는 그 반대의 경우가 나타났으므로 전체적으로 거의 비슷한 수준이라고 분석했습니다. 그러나 이런 분석 결과를 가지고 제가 공무원연금의 개혁이 필요 없고 형평성 문제가 없다는 것을 주장하는 것은 아닙니다. 이미 말씀드린 바와 같이, 지금까지는 형평성 문제가 심각하지 않았지만 향후 국민연금이 개혁될 경우가 문제라는 것입니다. 이 경우 민관 생애소득의 역전현상이 벌어지고 형평성 문제가 발생할 것으로 예상됩니다. 공무원연금 등 특수직역연금의 급여수준 자체만 놓고보더라도 적절한 노후보장이라는 사회보험제도의 기능을 이미 초월하고 있습니다. 현재 특수직역연금의 평균급여액은 약 2~300만원 수준으로 웬만한 셀러리맨의 월급 이상으로 노후를 보장받고 있는데, 이러한 연금수준은 아무리 임금보전 차원이라고 하더라도 기본적인 생활보장을 하는 사회보험제도의 성격을 넘어서는 것으로 보

입니다. 따라서 공무원연금 등 특수직역연금은 본래의 사회보장제도로 복원되어야 합니다. 이외에도 공무원연금과 국민연금간에 수많은 차별적 규정이 있습니다. 일례로, 공무상 재해를 입은 공무원은 장애연금과 퇴직연금 모두를 받을 수 있습니다. 이것은 산재보험과 장애연금이 중복될 경우 병급조정되어 장애연금지급이 중단되는 국민연금과 비교하면 구조적인 형평성 문제가 있습니다. 더 나아가 과연 공무원연금 자체가 공무원 전체를 위한 연금제도인가에 대한 의구심이 듭니다. 사실 장기 재직할 소수의 고위직을 위한 연금제도라고 생각합니다. 한해 동안 공무원에서 퇴직한 사람들 중 1/3 정도만 연금수급대상자입니다. 나머지는 거의 공무원으로 재직했지만 20년도 채우지 못하고 퇴직하고 있는 마당에 과연 전체 공무원의 이익을 대변하는 연금제도인지 의문이 됩니다. 이런 점에서 볼 때 공무원연금제도는 다수의 사람들을 위한 노후소득보장제도로서의 기능을 찾

아야 하고, 재정적으로 장기 유지가 가능하고 국민연금과의 형평성을 회복할 수 있는 제도로 거듭나야 한다고 생각합니다. 물론 지금 당장 공무원연금제도를 개혁하더라도 민간과 동일하게 만들자는 것은 아니고 세대간 차이를 충분히 반영할 수 있는 경과기간을 두면서 추진할 필요는 있다고 생각합니다. 프랑스의 경우 최근 공무원연금개혁에서 장기간의 경과규정을 두고 민간과 거의 동일한 급여체계를 만들었습니다. 최근 일본의 경우도 지난 86년 공무원의 특수성을 인정하여 직역가산연금을 두었으나 지금 이것마저 폐지하여 완전한 민관일원화를 추구하고 있습니다. 따라서 민관일원화는 장기적으로 불가피하다고 생각합니다. 다만, 연금일원화의 장기적 그림을 어떻게 그려갈 것인지에 대한 사회적 합의를 도출하고, 그에 도달하기 위해 단계적으로 추진할 세부적인 개혁 로드맵에 대한 고민이 필요한 때입니다.

## 제3주제 구체적인 특수직역연금제도의 개선방안과 공적연금간 연계방안

**윤석명** | 지금까지 2시간이 넘도록 열띤 토론이 진행되고 있습니다. 문제의식의 공감대 형성이라는 차원에서는 지금까지 토론 내용만으로도 이번 지상토론회가 이미 충분한 의의를 지녔다고 판단됩니다. 그러나 바람직한 특수직역연금 개혁안 마련과 관련하여 정책당국이나 이해 관계자들에게 금일 지상토론회의 내용이 보다 효과적으로 활용되기 위해서는 지금보다는 구체적인 제도개선 방안들이 제시될 필요가 있을 것입니다. 이러한 필요성을 충족시키기 위해 구체적인 제도개선 방안을 말씀해 주시되, 현재 노동시장 유연화와 관련하여 중요성이 점점 증하고 있는 공적연금제도간 연계, 특히 국민연금과 특수직역연금과의 연계 방안에 대해서도 말씀 부탁드립니다. 양재진 교수님부터 말씀하시죠.

**양재진** | 우선적으로 재정안정화를 위해 공무원 제도 내에서 수급균형을 맞추어야 한다는 것이 기본 목표가 되어야 할 것 같습니다. 이를 위해서 단기적으로 우리가 할 수 있는 일이란 보험료율 인상, 급여 수준 하락, 불필요하게 지급되는 중복

급여 방지 등 모수적 개혁을 추진해야 합니다. 그러나 장기적으로 현대화하는 차원에서 구조적 개혁을 추진해야 한다고 생각합니다. 이 때, 장기적인 구조개혁 방향은 국민연금의 구조개혁 방향과 맥을 같이 해야 한다고 생각합니다. 장기적인 재정안정을 위해서는 국민연금, 공무원연금 모두 명목확정기여방식(NDC)으로 전환하되, 기초보장을 위해서는 스웨덴과 같은 최저보증연금으로 해결해야 할 것입니다. 명목확정기여방식에서 재정안정화를 이루기 위해 이자율 부분이 중요한데 이 부분은 전체 공무원 보수총액의 증가율에 연동시켜야 할 것입니다. 특별히 공무원 수가 급격하게 삭감되거나 임금수준이 하락하지 않는다면 장기적으로 노후소득보장이 가능할 것입니다. 여기에 확정기여(DC)방식의 퇴직연금을 부가하는 것이 가능할 것입니다. 요약하면, 공무원연금 개혁은 단기적으로는 모수적 개혁을 추진하고, 장기적으로 국민연금의 개혁방식과 맞추되, 제 희망은 부과방식의 명목확정기여방식으로 전환하고 기초보장은 일반조세를 재원으로 하는 최저소득

보장(Minimum income guarantee)으로 보장하자는 것입니다.

한편, 각각의 제도가 서로 다른 연금급여산식을 가지고 있는 한, 근본적으로 국민연금과 특수직역연금의 연계는 어려울 것으로 보입니다. 현 상태에서, 가장 가능한 연계방안은 연결통산방식인데, 각 연금제도의 가입기간을 통합하여 최소가입기간을 충족하기 쉽도록 해 주고 급여는 각 제도에 가입한 기간에 비례하여 받게 하는 것이 가장 현실적이라고 생각합니다. 단, 이 경우 공무원 연금의 재정에 압박이 가해지는 문제는 있습니다. 만약 장기적으로 공무원연금과 국민연금이 모두 명목확정기여방식으로 전환한다면 연계문제는 근본적으로 발생하지 않습니다. 자신의 연금자산을 가지고 가서 옮기기만 하면 되니까요. 따라서 현재와 같이 공·사간 이동에 따른 사각지대 문제는 발생하지 않을 것입니다. 공무원연금의 재정적 균형 문제나 민·관의 자유로운 이동에 따른 사각지대 문제를 해소하기 위해서도 명목확정기여방식으로 가는 것이 현재 상황을 타개하면서 미래지향적이라고 생각합니다.

**배준호** | 기존 가입자로 재직 중인 자는 100인 이상 민간기업 종사자와 생애임금이 유사한 수준으로 급여수준을 통제하는 방

향으로 제도개혁을 추진하고 기존 수급자들은 개혁조치 발효 시점의 수급액 현가를 유지해줌으로써 반발을 최소화할 수 있을 것입니다.

**윤석명** | 재정안정화 방안과 관련하여 변경된 세법을 이용하는 방안을 제시하고 싶습니다. 근로기간동안의 보수수령 시점에 부과하던 입구세제방식(TEE)이, 2001년 소득세법 개정 때 연금급여에 세금을 부과하는 출구세제방식(EET)으로 변경되었습니다. 장기적으로 연금수급자가 증가함에 따라 연금과세액도 증가하게 될 것입니다. 특수직역연금 수급자에 대한 연금과세액을 특수직역연금재정에 귀속시킬 경우 연금재정안정에 크게 기여할 수 있을 것입니다. 경우에 따라서는 연금수급자의 소득수준에 따라 과세율을 차등 적용시킬 가능성도 있다고 보는데, 이같은 대안들은 여타 재정안정화 조치와 달리 가입자와 연금수급자의 반발을 최소화하는 장점이 있다고 판단됩니다. 이러한 조치가 특수직역연금의 재정안정화에 일조할 수 있을 것 같은데, 이와 유사한 다양한 대안들도 함께 제시해 주시기 바랍니다.

**오건호** | 우선 특수직역연금과 국민연금의 연계 문제가 해결되어야 합니다. 양 연금의 가입기간을 감안해 주는 연결통산방식

이 공평한 방안이라고 봅니다. 지금까지 정부는 연금 연계로 인한 재정 추가 부담을 이유로 이 문제를 해결하는 데 소극적이었습니다. 이러한 연계 사각지대를 방지하면서 정부가 공무원이나 국민에게 연금 개혁을 요구하는 것은 적절치 않습니다.

공무원연금제도 개혁은 현재 공무원과 신규 공무원 두 집단으로 구분하여 다루어져야 한다고 봅니다. 현재 공무원의 기존 연금권리는 과거 생애임금 손실을 보전해 준다는 의미에서 모두 인정되어야 합니다. 대신 합리적 분석을 통해 지금은 공무원의 생애임금이 민간부문에 비해 불리하지 않는다는 결론이 도출된다면 그 차이만큼은 조정될 필요가 있습니다. 예를 들어, 생애임금 기준으로 100인 이상 민간부문 사업장 가입자와 비교하여 공무원의 생애소득이 10% 높다고 한다면 이 10%만큼의 급여수준 조정이 필요합니다. 이 경우 급여 조정에 따른 부담은 균등지수(A)를 도입하여 상위직급의 공무원이 지는 것이 옳습니다. 이렇게 평균적으로 공무원의 생애임금 혹은 공무원연금을 민간부분에 수렴시키되 이 과정에서 하위직 공무원에게는 실질적으로 피해가 가지 않도록 배려한다면 공무원 당사자뿐만 아니라 사회적 동의도 얻을 수 있으리라 기대합니다.

새로 임용되는 공무원의 경우에는 보수

현실화와 고용 안정성의 장점을 감안하여 아예 국민연금방식을 적용하는 것도 고려해볼만 합니다. 민간부분과 동일하게 공무원에게도 퇴직금제도가 도입되고, 국민연금 보험료율 및 급여율이 적용되는 것이지요. 단 공무원들의 보수 월액이 국민연금 평균소득보다 높은 점을 감안하여 재정은 국민연금이 아니라 현행 공무원연금과 통합관리되는 것이 합리적일 것입니다. 이렇게 된다면, 공무원연금은 기존 공무원의 공무원연금과 신규 공무원의 국민연금 재정을 함께 지닌 이층체계가 될 것입니다.

**김수봉** | 연금개혁을 논의할 때 현 세대 가입자나 연금수급자에게는 불이익이 없어야 한다고 주장하는데, 모든 국민들이 고 통분담을 동일하게 감수해야 한다고 생각합니다. 어떤 방향의 개혁안이 나오든 사회자께서 말씀하신 것처럼 연금급여에도 건강보험료나 세금 등을 부과해서 '제도개선'을 위한 재원으로 활용해야 합니다. 즉, 미래의 수급자 뿐만 아니라 현재의 수급자도 국민이면 모두 국가 노후소득보장제도의 개혁에 동참해야 한다고 생각합니다. 실현 가능한 개혁이 어떤 것이어야 되는가에 대해서는 급진적인 것보다는 절충 방식을 제안하고 싶습니다. 예를 들어, 국민연금이 어떻게 바뀌던 간에 특

수직역연금 가입자는 국민연금의 재원인 9% 보험료율에 대해서는 국민연금과 같은 급여구조를 동일하게 적용하고, 나머지 8%에 대해서는 현행 공무원연금제도에서 산정하는 방식으로 구분시키는 방안을 생각해 볼 수 있습니다. 물론 제도 개혁시점 이후 신규공무원들부터 '국민연금'과 같은 방식을 적용할 수 있겠지만, 같은 공무원들 간에 임금 차이를 인정하는 결과가 되어 위헌의 소지가 있을 수 있을 뿐 만 아니라 공무원의 자긍심을 함양하는데도 전혀 도움이 안 될 것으로 사료됩니다.

**이용하** | 국민연금제도와 공무원연금제도가 통합되지 않고 어떤 식으로든지 분리되어 있어야 한다고 가정한다면, 가장 먼저 해결해야 할 사항은 제도간 연계입니다. 공적연금제도연계기획단에서 제도 분립을 전제로 제도간 연계방안으로서 연결통산방식과 소급적용방식이 제안되었는데, 이중 연결통산방식을 최종안으로 채택하였지만 사실 이 방식은 현실적인 난관이 많습니다. 이 방식은 보험료수준과 급여수준만 다를 뿐이지 다른 모든 제도적 요소가 동일해야 한다는 전제가 충족되어야 적용가능한 방식입니다. 다시 말해, 동 방식을 적용하려면 공무원연금과 국민연금 중 어느 한 제도로 수렴 및 일원화해야 합니다. 이

러한 문제로 인해 특수직역연금측에서 이 방식을 받아들이지 못하고 있는 것 같습니다. 따라서 두 제도의 상당한 수렴 및 일원화를 전제하지 않는다면, 연계방식은 재검토되어야 한다고 생각합니다. 저는 개인적으로 소급적용방식이 현실적으로 더 타당하다고 판단합니다. 하지만, 단순히 공무원연금을 부분개혁하고 그러한 제도간 연계장치를 마련하는 것만으로는 우리나라 연금제도가 직면한 근본적인 문제를 해결하는 데는 큰 한계가 있습니다. 특히 국민연금제도가 재분배기능을 가지고 있는 이상 공무원 등 특수한 집단은 그러한 재분배 및 사회연대기제에서 열외가 되어서는 곤란하다고 생각합니다. 민관 형평성 이슈는 이러한 사회복지 정의 실현 및 체계화 차원에서 제기되어야 하며 극복되어야 합니다. 따라서 이번 기회에 우리나라 연금의 이러한 근본적이고 구조적인 문제를 해결하는데 초점을 둔 좀 더 큰 폭의 개혁논의가 필요하다고 봅니다. 즉, 제도 자체의 재정안정화나 제도간 연계차원을 넘어 장기적인 제도 통합 및 일원화를 염두에 둔 구조적 개편방안 등 다양한 대안이 논의되어야 할 시점입니다.

이때 통합 및 일원화를 부분적으로 할 것인지 완전히 할 것인지에 대한 강도에 대한 논의가 핵심이 되어야 할 것입

니다. 통합 및 일원화의 정도에 따라 구 조일원화 방안은 두 가지로 나누어볼 수 있습니다. 미국과 같이 공무원연금을 국민연금에 통합하는 방안(완전통합 및 일원화 방안)과 제3의 제도의 도입을 통한 부분 통합 및 일원화 방안이 있습니다. 후자는 기초연금이라는 제3의 제도를 도입하여 국민연금 및 공무원연금은 이층 및 3층 체계로 개편하는 방식입니다. 최근 공무원연금의 개혁문제는 이제 공무원연금만의 문제가 아니며, 국민연금의 개혁문제는 국민연금만의 문제가 아닌 것으로 인식이 바뀌고 있습니다. 국민들은 이제 양대 제도의 독립성을 인정하기보다는 연계성과 투명성 그리고 형평성과 연대성이 높아지기를 기대하고 있습니다.

이러한 상황에서는 어느 한쪽 제도만의 단순한 부분개혁이나 재정 개혁으로는 국민들이 만족하지 못할 것으로 예상됩니다. 따라서 공무원연금 등 특수직역연금 개혁과 국민연금의 개혁 문제를 분리하여 고민하고, 각자 별도로 개혁안을 마련하는 것은 문제가 있다고 생각합니다. 따라서 이번 기회에 거시적인 시각에서 우리나라 전체 노후보장체계를 어떻게 일원화할 것인지에 대한 큰 밑그림을 사회적으로 논의한 다음, 국민연금 및 공무원연금의 개편방안을 구체적으로 논의해 가는 것이 바람직한

논의방향이 아닌가 생각합니다.

**김원식** | 현재의 직역연금 시스템을 유지하는 방향이 현재 문제를 해결할 수 있는 바람직한 방안이라고 생각합니다. 기본적으로 현재 제도를 개선해 나가면서 정부 부담의 급증 문제를 해결할 필요가 있습니다. 현재 보수의 8.3% 이상은 공무원이 각출하지 않는 것으로 되어 있는데, 공무원의 추가 각출도 앞으로 필요할 것으로 보입니다. 공무원과 정부의 각출도 늘이고 급여수준을 낮춰서 재정을 자체적으로 어느 정도 해결할 수 있도록 해야, 연금조정에 있어 임금상승률에 연동되는 부분을 완전히 소비자물가지수에 연동시키도록 해야 합니다. 연금개시연령의 연장, 보수산정 소득기준 변경, 소득비례 부분을 완화시키는 것 등도 고려되어야 할 것입니다.

**김태일** | 장기적으로 국민연금과 통합하되, 2층으로 직역연금을 두는 다층체계를 선호합니다. 단기적으로 그런 방안이 실현되기 어려우며 모수적 개혁만이 가능하다면 김원식 교수님이 주장하시는 것처럼 되어야 할 것입니다. 그러나 아까 오건호 박사님이 말씀하신 것처럼 기존 수급자의 기득권은 인정하되, 신규가입자와 별도로 적용하는 방안은 현실적으로 실현되기 어려울 것 같습니다. 따라서 현

실적으로 국민연금에서와 같이 점진적으로 개선해야 하는데, 방향은 기득권을 약간씩 침해하면서, 서서히 급여수준은 인하하고 보험료는 인상하는 것이 되어야 할 것입니다. 물론 이 과정에서 정부의 지원수준이 변경될 필요도 있겠지요. 중요한 것은 매년 얼마씩 어떻게 변경하겠다는 구체적인 안을 제시하고 이에 대하여 이해관계집단의 동의를 얻어야 한다는 것입니다. 일종의 사회협약 같은 것이 필요하다는 말이지요.

**이각희** | 100만이 넘는 공무원 집단의 이해관계를 반영하기 위한 전제로 헌법에서 보장하는 기득권은 보장되어야 할 것입니다. 개선을 하되, 일괄적으로 보험료를 상향조정하고 급여수준을 하향조정하는 것은 공무원 집단의 형평성 문제를 감안하면 어려울 것으로 보입니다. 공무원연금의 산정기준이 최종보수이고 고위직 공무원과 하위직 공무원의 임금 격차가 큰 점을 감안하면 연금 급여수준에서도 차이가 많이 발생합니다. 공무원집단 내에서의 형평성을 훼손하지 않으면서 개선하기 위해서는 보험료율을 상향조정하되, 재직기간별로 차등 적용해야 합니다. 예를 들어 신규공무원의 경우 나중에 급여수준이 인하될 것을 감안하여 보험료율을 조금 낮게 올리고 퇴직이 임박한 공무원의 경우 나중에 받을 급여수준

이 높기 때문에 많은 부담을 해야 한다는 식으로 개선해야 할 것입니다. 연금 급여에 대한 과세도 형평성 문제 때문에 일괄적으로 적용하는 것이 아니라 연금 수급기간별로 차등화해야 할 것입니다. 제가 바라는 급여수준은 40년 재직기간 70~75% 수준이 적정하다고 생각하고 공무원 정년 연장은 인사 적체 상 불가능할 것 같습니다.

연계 문제는 두 가지 방식이 선호되고 있는데, 어떤 방식을 채택하든지 재정 문제가 해결되지 않으면 이런 문제는 해결되기 어려울 것 같습니다. 저 개인적으로 연결통산방식이 실현하기 쉬운데, 아까 이용하 박사님이 지적하신 문제점은 급여수준을 차등화시키면 어느 정도 해결가능할 것입니다.

**윤석명** | 지금까지 진지한 토론을 통해 여러 대안들을 제시해 주신 것에 대해 사회자로서 감사하다는 말씀을 드립니다. 이번 지상토론회는 최근 특수직역연금 개혁과 관련하여 제기되는 논란에 관한 사회적 합의도출을 이끌어내는데 보탬이 되고자 하는 취지에서 개최되었습니다. 오늘 지상토론회에서 논의된 내용들이 향후 특수직역연금 개혁논의에 있어 귀중한 참고자료가 될 수 있기를 기대해 봅니다. 바쁘신 가운데에도 참석해 주신 토론자분들께 다시 한번 감사드립니다.