

직역연금 간 합산 제도의 연계 제도로의 전환에 관한 연구

주효찬*

〈 초 록 〉

본 연구는 직역연금 간 이동자의 연금수급권 확보를 위해 도입된 합산 제도의 문제점을 파악하고 이를 해소하기 위한 대안을 제시한다. 합산은 2015년의 연금법 개정으로 연금수급조건이 10년으로 하향 조정되어 그 실효성이 크게 약화되었다. 무엇보다 합산 기간에 대해 최종적으로 연금을 지급하는 직역연금에 재정적으로 불리하여 직역연금 간 재정부담의 형평성의 문제를 야기시킨다. 합산 시 납부하는 합산반납금 또는 수급자였던 자가 합산하는 경우 이체 받는 연금액은 연금지급을 위한 충분한 재원이 되지 못하기 때문이다. 또한 합산은 연금액 이체 시의 정산과 같은 비효율적 업무 혹은 관련 법령의 불완비성에 의해 제기되는 민원과 소송의 원인이 되기도 하는 상황이다.

이에 본 연구는 직역연금 간 합산은 연계로 전환하도록 제도 개선이 필요함을 주장한다. 연계를 통해 연금수급권 확보라는 합산의 도입 취지를 훼손하지 않으면서 합산의 문제점을 해소할 수 있기 때문이다. 그 구체적 방법으로 현재의 국민연금과 직역연금 간의 연계 제도를 확대하여 공적연금 간의 연계 제도로 확대할 것을 제시한다. 이 경우 기존의 법 제도와 정보연계시스템을 활용함으로써 직역연금 간의 연계 제도를 위한 많은 수고와 노력을 줄일 수 있다.

핵심용어 : 사학연금, 직역연금, 가입기간(재직기간) 합산, 가입기간(재직기간) 연계

* 사립학교교직원연금공단 연금연구소 연구위원

제1장 서언

노후소득의 상실 위험으로부터 기본적 생활보장을 위해 국가가 관리하고 운영하는 우리나라 공적연금제도는 1960년에 공무원연금이 도입되면서 시작되었다. 이후 1963년에는 공무원연금의 가입대상에 포함되어 있던 직업군인에 대해 군인 신분의 특수성을 고려하여 별도의 공적연금제도인 군인연금이 만들어졌으며, 1975년에는 교육공무원과의 처우형평성을 위해 사립학교 교직원을 대상으로 하는 사립학교교직원연금(이하 '사학연금'으로 약칭)이 시행되었다.¹ 마지막으로 1988년에 10인 이상 사업장의 근로자를 가입대상으로 하는 국민연금제도가 도입되면서 우리나라 4대 공적연금체제가 확립되었다.² 이렇듯 우리나라 공적연금제도는 특정 직종 종사자를 가입대상으로 하는 특수지역연금을 중심으로 점진적으로 확대되어 왔으며 특히 3대 지역연금은 공무원연금을 중심으로 매우 긴밀한 관계 속에서 발전해 왔다. 예를 들어 군인연금은 부분적인 차이를 제외하면 재원조달이나 연금급여 구조 등에 있어서 공무원연금제도와 거의 동일한 체계를 지니고 있으며, 사학연금은 교육공무원과의 형평성 도모라는 도입취지에 따라 급여와 관련한 사항에 대해서는 「공무원연금법」을 준용하는 등 제도상 큰 차이가 존재하지 않는 것이다.

그러나 공무원연금이라는 제도적 기원과 이로 인한 제도적 유사성에도 불구하고 각 지역연금제도는 현재에 이르기까지 반세기가 넘는 기간 동안 각자의 특수성에 기반한 독자적인 발전과정을 거쳐 왔다. 그 결과 크게는 각 지역연금에서의 국가의 역할 및 현재의 재정상황에서, 보다 세부적으로는 보험료의 부담 주체 및 부담 정도와 급여의 종류 등에서 여러 가지 차이가 존재하게 되었다. 특히 각 지역연금제도가 점차 성숙기에 접어들면서 예상하지 못했던 새로운 문제에 대응하거나 혹은 시대적 변화에 따라 그 효과가 미약해진 기존의 일부 제도 및 규정들을 재정비하고 개선해야 할 필요성이 점차 부각되고 있다. 이러한 가운데 본 연구는 지역연금 간

1. 1973년 사립학교 교원을 대상으로 하는 「사학연금법」이 제정되었으나, 국민생활 안정을 위한 대통령 긴급조치 제3호가 선포되면서 법 시행이 1년간 유보되어 1975년에 발족하였다. 이후 1978년에 그 가입대상에 사무직원이 포함되었다.

2. 참고로 가입자의 보험료 납부에 기초하여 운영되는 이상의 4대 공적연금 이외에도 조세를 재원으로 하는 기초연금제도 역시 우리나라 공적연금의 하나이다.

재직기간 합산 제도를 분석대상으로 한다.

합산은 직역연금에 가입하였던 퇴직자가 다시 직역연금에 가입하게 되었을 때 과거 직역연금에의 가입기간을 현재의 재직기간에 가산하는 제도이다. 이는 직역연금 간 이동자가 재직기간의 단절에도 불구하고 합산을 통해 연금수급조건을 확보할 수 있도록 하기 위함이다. 가입자는 이를 통해 가입기간을 신장함으로써 연금수급권의 확보뿐만 아니라 연금액을 높일 수 있다. 다만 직역연금 간 합산은 각 연금제도의 비용부담률과 연금지급률 등이 동일함을 전제로 하는 바, 우리나라 3개 직역연금은 도입 초기 제도 간 차이를 찾아보기 어려워 합산 제도에 큰 문제가 없었다. 하지만 1967년 합산 제도의 도입 후 몇 차례의 직역연금법 개정을 거치는 동안 연금수급조건 하향 조정 등 합산 제도의 실효성이 미약해졌으며 직역연금 간, 특히 군인연금과 타 직역연금 간의 제도적 차이 등에 의해 가입자뿐만 아니라 직역연금의 관리·운영기관에게 여러 가지 문제를 야기하고 있다. 본 연구는 이러한 합산 제도의 문제점을 살펴보고 그 개선방안으로 연계 제도로의 전환을 제시함과 더불어 이 경우 고려해야 할 몇 가지 사항들을 살펴보는 것에 그 목적이 있다. 연계 제도는 합산 제도와는 달리 해당 연금제도에서 각자 자기제도의 가입기간에 대해 연금을 지급하는 방식으로 연금제도의 차이를 그대로 반영하면서도 제도 간 연금지급을 위한 재정건전성이 발생하지 않기 때문에 재정부담의 불균형 문제를 피할 수 있기 때문이다. 재정건전성 강화라는 공통의 과제에 직면해 있음에도 그 재정상태가 상이한 우리나라 직역연금의 상황을 고려해 볼 때 직역연금 간 연계 제도는 합산 제도에 대한 보다 효율적인 대체수단이 될 수 있다.

우리나라 공적연금 연계 제도와 관련한 그간의 선행연구들은 국민연금과 직역연금 간의 연계 제도에 초점을 맞추고 있다. 현재의 연계 제도가 도입되기 이전 시기에는 국민연금과 직역연금 연계의 필요성과 연계 방식을 소개·비교한 연구(고철기 외, 1990; 이용하, 2001)가 주를 이루었으며 이외에도 일본 연금체계의 개편 사례를 참고하여 국민연금 중심의 공적연금 연계제도를 주장한 연구(민재성·김용하, 1994)와 형평성 및 재정측면을 중심으로 연계방안을 살펴본 연구(김용하, 1995) 등이 있다. 2009년 연계 제도의 도입 이후에는 이의 활성화를 위한 논의(강성호, 2011; 윤석명 외, 2014)가 활발히 이루어졌으며 이 중에는 독일(남기창, 2016)이나 일본(정기룡, 2018)의 연계 제도를 살펴보며 우리나라 연계 제도에 대한 시사점을 제공하고 있는 연구가 포함된다. 또한 연계 제도의 도입 직후에는 이에 대한 재정전망(윤석명 외, 2010)도 시행되는 등 국민연금과의 연계 제도에 대해서는 다양한 측면에서 연구와 분석이 이루어져왔다. 이에 비해 직역연금 간 합산 제도의 효과를 분석하고나 문제점을 고찰한 연구는 찾아보기 힘들다. 아마도 국민연금에 비해 3개 직역연금 가입자의 규모가 작을 뿐만 아니라 직역연금 간 적용된다는 특수성으로 인해 합산 제도 자체에 대한 인식과 이해가 낮기 때문인 것으로 추측된다. 이러한 점에서 직역연금 합산 제도에의

이해를 높일 뿐만 아니라 그 개선 필요성에 대해 주의를 환기시킨다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 비록 그 적용범위와 효과가 제한적이라 할지라도 공적연금제도의 지속가능성 제고를 위한 제도 개선 노력은 꾸준히 지속되어야 하기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 합산 제도와 관련한 법 규정사항과 그 현황을 살펴본다. 합산 제도의 문제점을 파악하기 위해서는 무엇보다 합산과 관련한 여러 가지 사항을 명확히 이해해야 하기 때문이다. 이에 는 각 지역연금의 제도적 차이뿐만 아니라 세부적으로는 급여 산식과도 연관되어 있을 뿐만 아니라 합산의 신청·승인 및 연금액의 이체 등 실무와 관련한 사항도 포함된다. 이후 합산 제도의 실효성 및 지역연금 간 재정부담에서의 불균형의 관점에서 합산 제도의 문제점을 보다 상세히 분석하도록 한다. 다음으로 합산 제도의 문제점을 해소할 수 있는 하나의 대안으로 연계 제도를 살펴본 후 연계 제도로의 전환을 위해 어떠한 점이 필요할지를 논하도록 한다. 마지막으로 본 연구의 내용을 요약하고 향후 제도개선을 위한 정책적 기초자료로서 향후 보완이 필요한 부분을 언급함으로써 결론을 대신하도록 한다.

제2장 합산 제도의 현황

1. 선행연구

합산은 퇴직한 직역연금 가입자가 다시 직역연금에 가입하게 되었을 때 본인의 희망에 따라 과거 직역연금법의 적용을 받았던 기간을 현재의 재직기간에 가산하는 제도이다.³ 이는 재직기간의 단절로 인해 연금수급조건을 채우지 못할 경우 동일한 직역연금제도 또는 타 직역연금제도에 적용을 받은 각각의 재직기간을 합산하여 연금수급조건을 충족할 수 있도록 도움을 주기 위해 1967년에 도입되었다. 예를 들어 직업 군인으로 17년을 복무하고 퇴역한 후 다시 공무원으로 15년을 재직하고 은퇴한 사람이 있다고 하자. 당시의 연금수급조건은 20년 이상의 재직기간으로 만약 합산 제도가 없다면 직업 군인과 공무원으로 총 32년을 재직하였음에도 불구하고 군인연금 및 공무원연금의 수급조건인 20년을 각각 충족시키지 못하였기 때문에 연금을 수급할 수 없게 된다. 하지만 이 경우 합산을 통해 「군인연금법」을 적용받았던 이전 17년의 재직기간을 「공무원연금법」의 적용기간 15년에 가산함으로써 최종 퇴직 시 재직기간 32년으로 연금수급권을 확보할 수 있는 것이다.

현재는 직역연금 간 합산신청에 별다른 제약이 없으나 사학연금제도가 처음 시행된 1975년 당시에는 퇴직한 사립학교 교원이 퇴직한 날로부터 3년 이내에 다시 교원으로 임용된 때에만 합산이 가능하였다. 즉, 사학연금제도 내에서만 교원의 재직기간 합산을 인정하였으며 그 신청기간에 있어서도 제약을 둔 것이다. 이후 1976년부터는 교육공무원의 합산을 인정함으로써 합산의 대상자를 확대하였다. 다만 퇴직한 교육공무원이 「공무원연금법」상의 퇴직연금 수급자인 경우에는 합산 대상에서 제외되었다. 1978년에는 사학연금 가입대상에 사립학교 사무직원이 포함됨에 따라 이들 역시 합산을 신청할 수 있게 되었으며, 교육공무원에서 전체 공무원으로 합산

3. 「공무원연금법」 제25조 제2항, 「군인연금법」 제5조 제5항, 「사학연금법」 제32조 제2항에서 각각 재직기간의 합산을 규정하고 있다. 합산과 관련한 사항은 직역연금 간 큰 차이가 없으므로 이하에서는 「사학연금법」을 중심으로 논의를 진행하도록 한다.

대상자가 보다 확대되었다. 이후 1983년부터 퇴역 군인이 교직원으로 임용된 때 합산 신청이 가능하게끔 허용함으로써 비로소 직역연금 간 합산이 가능하게 되었으며, 퇴직한 날로부터 3년 이내에 신청해야 한다는 합산 신청기간에서의 제한도 삭제하였다.⁴

합산은 사회복무기간의 산입 및 소급통산과 더불어 재직기간을 신장하는 한 수단이다.⁵ 직역연금의 퇴직급여는 재직기간이 늘어날수록 증가하도록 설계되어 있으므로 이전 직역연금 재직기간을 합산하게 되면 재직기간의 신장을 통해 연금수급조건을 충족시킬 뿐만 아니라 퇴직(연금)일시금이나 퇴직연금 등 퇴직급여액을 높이는 데 큰 역할을 담당한다. 이에 각 직역연금에서 합산 신청은 꾸준히 발생해 왔다. <표 1>은 사학연금에서의 최근 5년 동안의 합산 승인 현황을 보여준다. 이에 따르면 전체 합산 승인은 매년 평균적으로 약 6,100여 건 이루어지고 있으며, 이 중 약 80%는 이전의 사학연금 가입기간을 현재의 사학연금 재직기간에 합산하는 경우이다. 특히 퇴직 시 퇴직급여를 지급받지 않고 다시 사학연금에 가입하여 합산을 신청한, 따라서 합산반납금을 납부할 필요가 없는 ‘재임용’이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 동일한 직역연금제도의 사학연금 가입기간을 합산하되 퇴직 시 퇴직급여를 지급받았던, 따라서 합산반납금을 납부해야 하는 ‘사학연금’이 그 다음을 차지하고 있으며, 공무원연금 및 군인연금 등 타 직역연금에서의 재직기간에 대한 합산은 나머지 20%를 차지하고 있다. 참고로 <표 1>에서 현재 사립학교 사무직원으로 재직 중이면서 2016년 타 직역연금 재직기간에 대한 합산 승인이 1,701건으로 크게 증가한 것은 2016년 3월 13개 국립대병원 사무직원의 사학연금 가입을 허용하도록 사학연금법이 개정되었기 때문이다. 이로 인해 약 27,000여 명이 새로이 사학연금에 가입하게 되었으며 이들 중 일부가 과거 공무원연금에의 가입기간을 사학연금 재직기간에 합산한 것이다.

4. 1996년에 교직원으로 임용된 날로부터 2년 이내에 합산 신청을 하도록 제한규정을 다시 두었다. 이와 관련한 민원 제기에 따라 2001년에는 재직기간 합산에 관한 특례로서 정년 단축에 의해 재직기간 20년에 미달하는 교직원에 대해서는 합산신청 구제기한을 설정하였다가 2010년 최종적으로 합산 신청기한을 폐지하였다.

5. 사회복무기간 산입은 현역병이나 지원에 의하지 않고 임용된 부서관 복무기간 또는 공익근무요원 복무기간 등 국방의 의무를 수행하기 위해 복무한 기간을 재직기간에 가산하는 것이며, 소급통산은 각 직역연금법의 시행 전의 공무원, 사립학교 교직원 또는 군인 경력기간을 재직기간으로 인정받는 것을 말한다.

〈표 1〉 사학연금의 합산 승인 현황

(단위 : 건, 개월)

연도	사립학교		재임용		공무원·군인		전체		
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	합계
2015	981	445	2,612	226	862	338	4,455	1,009	5,464
2016	908	709	2,728	393	608	1,701	4,244	2,803	7,047
2017	919	596	2,799	499	725	478	4,443	1,573	6,016
2018	904	536	2,702	754	607	388	4,213	1,678	5,891
2019	976	690	2,619	1,174	548	456	4,143	2,320	6,463
평균	938	595	2,692	609	670	672	4,300	1,877	6,176

출처 : 2019 사학연금 통계연보

〈표 2〉는 〈표 1〉 가운데 타 지역연금 재직기간 합산 승인을 공무원연금 및 군인연금별로 구분하여 합산기간 평균 및 합산반납금 평균액을 나타낸 것이다. 합산반납금은 합산을 위해 납부해야 하는 금액을 말한다. 현재 가입해 있는 지역연금제도에 어떠한 재정적 기여 없이 과거의 재직기간을 현재의 재직기간에 가산할 수는 없다. 따라서 합산을 승인받은 자는 이전 지역연금제도에서 퇴직 당시에 받은 퇴직급여액에 이자를 가산한 금액을 합산반납금으로 납부하여야 하는 것이다(「사학연금법」 제32조 제2항).⁶ 상기의 퇴직급여액은 합산 대상기간에 해당하는 퇴직일시금 또는 퇴직연금일시금으로 계산된다. 다만 타 지역연금 재직기간 합산을 인정받은 자가 해당 지역연금의 수급권자인 경우에는 연금인 급여를 반납하는 대신 해당 지역연금법에 따라 받을 수 있는 연금액을 사학연금에 이체하여야 한다(사학연금법 제52조의2 제1항). 다시 말해 과거 타 지역연금 가입기간에 대해 이미 연금을 수급하고 있던 자가 사학연금에 가입하여 합산을 신청하면 향후 합산 기간을 포함한 전체 재직기간에 대해 사학연금에서 연금을 지급하되 타 지역연금 가입기간에 대해서는 타 지역연금으로부터 합산 기간에 대한 연금액을 이체 받는 것이다. 〈표 2〉에 따르면 공무원 경력에 대한 합산이 군인연금 재직기간 합산보다 그 수가 많으며 평균적인 합산기간도 더 길다는 것을, 따라서 더 큰 금액의 합산반납금을 납부함을 알 수

6. 지역연금의 퇴직급여는 퇴직 시 바로 신청할 필요는 없으며 급여사유 발생일로부터 시효인 5년 내에 신청하면 된다. 따라서 동일 지역연금에서의 재직기간을 합산하고자 하는 경우 퇴직 시 퇴직급여를 지급받지 않았으면 합산반납금을 납부하지 않아도 된다. 예를 들어 사학연금 가입자였던 자가 퇴직급여를 받지 않고 퇴직한 후 다시 사학연금에 가입하여 합산을 신청할 경우 합산반납금을 납부할 필요가 없다는 것이다.

있다. 만약 합산을 승인받은 이들이 사학연금 가입 상황에서 최종적으로 퇴직하게 되면 합산반납금 및 그 운용수익으로 합산기간에 해당하는 연금액 지급을 증당해야 한다. 이로 인해 재정부담에 대한 형평성 문제가 야기될 수 있다. 이에 대해서는 합산의 문제점 부분에서 자세히 언급하도록 한다.

〈표 2〉 사학연금 합산 승인의 직역연금별 구분

(단위 : 명, 개월, 천 원)

연도	공무원						군인					
	교원			사무직원			교원			사무직원		
	건수	기간	반납금	건수	기간	반납금	건수	기간	반납금	건수	기간	반납금
2015	533	77	26,737	170	68	13,858	343	41	10,289	154	52	12,340
2016	383	83	26,026	1,425	85	35,730	234	43	12,988	263	47	12,072
2017	436	78	25,379	257	65	20,864	289	43	13,208	221	50	12,177
2018	367	92	27,217	200	66	19,154	240	43	12,341	188	46	12,681
2019	312	85	27,489	259	78	25,222	236	42	11,202	197	49	13,673
평균	406	83	26,570	462	72	22,966	268	42	12,006	205	49	12,589

출처 : 2019 사학연금 통계연보

〈표 3〉은 최근 5년 동안 공무원연금 및 사학연금에서의 재직기간을 군인연금 재직기간에 합산한 현황을 보여준다. 〈표 1〉과 비교해 보았을 때 가장 눈에 띄는 특징은 합산 건수 자체가 그다지 많지 않다는 점이다. 〈표 1〉에 따르면 타 직역연금 재직기간의 사학연금으로의 합산은 연평균 약 1,300건이 이루어진다. 국립대병원 직원의 사학연금 가입 허용으로 특별히 합산이 높아진 2016년을 제외하더라도 연간 평균 약 1,100건의 합산 신청이 승인되고 있다. 이에 비해 타 직역연금 재직기간의 군인연금으로의 합산은 매년 약 60건 정도 발생하여 사학연금으로의 합산 건수와 큰 차이를 나타낸다. 눈에 두드러지는 다른 또 하나의 특징은 사학연금 재직기간의 합산이 공무원연금 재직기간의 합산보다 월등히 많다는 점이다. 공무원연금 기간에 대한 연평균 합산 승인은 약 35건임에 비해 사학연금에 대한 합산은 매년 약 84건으로 전자보다 2배 이상 많다.

이는 군인연금 가입대상의 특수성에 기인한 것으로 보인다. 퇴직한 공무원 또는 사립학교 교직원이 직업 군인으로서 재취업하기는 쉽지 않을 것이기 때문이다. 실제 군인연금 관계자에 따르면 공무원연금과 사학연금 재직기간의 합산 신청자는 각각 법무관과 군의관이 큰 비중을 차지하고 있다고 한다. 타 직역연금 가입자였던 자 중 특정 지식이나 기술을 지닌 자들에 국한되어 있는 것이다. 또한 이들이 신청한 합산기간의 평균은 각각 50개월과 34개월로 타 직역연금에서의

재직기간이 긴 편이라 보기 어렵다. 이러한 사실로부터 이들 중 상당수는 이전의 공무원 또는 사립학교 교직원으로서의 경력이 완전히 단절되었다기보다 장교로서 국방의 의무를 수행하는 동안 일시적으로 군인연금에 가입하였고, 그 이전의 지역연금 가입기간을 합산한 것일 수 있다는 추측도 가능하다. 일시적인 군인연금 가입인지 아니면 최종 퇴직을 군인연금에서 하는지에 따라 합산이 각 연금제도에 미치는 재정적 영향이 달라질 수 있기 때문에 이에 대해서는 차후 보다 자세한 자료를 바탕으로 분석할 필요가 있을 것이다.

〈표 3〉 군인연금의 합산 승인 현황

(단위 : 건, 개월)

연도	공무원		사학	
	건수	합산기간 평균	건수	합산기간 평균
2015	66	76	93	28
2016	44	27	76	34
2017	30	54	49	38
2018	22	25	63	30
2019	15	32	141	38
평균	35	50	84	34

출처 : 군인연금 제공

〈표 4〉는 또 다른 지역연금인 공무원연금의 최근 5년 동안의 합산 승인 현황이다. 세 지역연금 가운데 타 지역연금의 재직기간 합산이 가장 많이 발생함을 알 수 있다. 매년 약 3,500건이 넘는 합산이 이루어지고 있다. 특히 흥미로운 점은 군인연금 재직기간에 대한 합산이 사학연금 재직기간에 대한 합산보다 거의 2배에 달할 정도로 매우 많다는 점이다. 공무원으로의 경력 전환이 그리 쉽지 않다는 점을 감안하면 한 가지 가능한 추측은, 군인연금 재직기간으로의 합산 신청과 반대로 공무원으로 재직하다 국방의 의무를 수행하기 위해 휴직하되 군인연금 가입대상으로 일시적으로 복무한 후 그 재직기간을 공무원연금 재직기간에 합산 신청한 것일 수 있다. 또한 〈표 4〉는 타 지역연금 수급자인 자가 공무원으로 임용되어 합산을 신청한 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하고 있는데 이에 따르면 사학연금 수급자였던 자가 합산 신청을 하는 경우에 비해 군인연금을 수급하다 공무원으로 임용, 합산을 신청한 자가 3배 이상 많음을 알 수 있다.

〈표 4〉 공무원연금의 합산 승인 현황

(단위: 건)

연도	군인			사학			합계
	퇴직연금 해당자	퇴직일시금 해당자	소계	퇴직연금 해당자	퇴직일시금 해당자	소계	
2015	146	2,435	2,581	16	999	1,015	3,596
2016	103	1,985	2,088	26	891	917	3,005
2017	119	1,987	2,106	40	983	1,023	3,129
2018	136	2,223	2,359	41	1,613	1,654	4,013
2019	136	2,466	2,602	59	1,454	1,513	4,115
평균	128	2,219	2,347	36	1,188	1,224	3,572

출처 : 2019년 공무원연금 통계집

세 직역연금 각각의 타 직역연금 재직기간 합산 현황을 보여주는 〈표 2〉, 〈표 3〉 및 〈표 4〉에 따르면 직역연금 간 재직기간의 합산은 연간 약 5,000여 건 정도에 이른다. 직역연금의 가입대상은 공무원, 직업 군인 그리고 사립학교 교직원으로 임용 고시나 정원 제약 등 상당한 정도의 진입 장벽이 있음을 감안할 때 직역연금 간 경력 이동이 아주 적은 것은 아님을 알 수 있다. 또한 세 표로부터 각 직역연금으로의 합산과 반대로 해당 직역연금 재직기간의 타 직역연금으로의 합산을 비교해 보면 군인연금으로의 타 직역연금 재직기간 합산은 매우 적은 반면 반대로 군인 경력의 타 직역연금으로의 합산은 매우 빈번히 발생함을 알 수 있다. 특히 군인연금 가입자였던 자는 사립학교 교직원보다 공무원으로의 경력 이동이 보다 활발히 일어난다는 점 역시 흥미롭다. 공무원연금의 경우 공무원 경력을 타 직역연금에 합산하는 것보다 타 직역연금 재직기간의 공무원연금으로의 합산이 많다는 점 역시 눈에 띄는 특징이다.

일견하기에 직역연금 간 상당한 정도로 발생하고 있는 재직기간 합산은 그 도입 취지, 즉 직역연금 이동에 따라 연금수급권을 확보하기 어려운 경우 합산을 통해 연금수급권을 획득하는 것에 기여하고 있는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 합산 제도의 도입 후 반세기도 더 지난 현재, 과연 어느 정도의 효과가 있었는지 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 합산 제도는 직역연금 간 재정부담의 형평성 문제, 행정 업무의 복잡성과 비효율성 등 여러 가지 심각한 문제를 유발시키기 때문이다. 따라서 다음 장에서는 타 직역연금 재직기간의 합산 이력이 있는 사학연금수급자 자료를 바탕으로 합산 제도의 실효성 및 합산 제도의 문제점을 검토해 보도록 한다.

제3장 합산 제도의 개선 필요성

연금이라는, 은퇴 이후 안정적 노후소득 보장수단을 확보함에 기여하기 위해 도입된 합산은 그 도입 취지에도 불구하고 그 실효성, 합산 신청자 측면에서의 불만 및 지역연금 기관의 고충 그리고 무엇보다 합산에 따른 지역연금 간 재정부담의 불균형 등 몇 가지 심각한 문제의 원인이 되고 있다. 첫째, 합산 제도는 지역연금 간 이동자의 연금수급권의 확보라기보다는 단순히 재직기간의 신장을 통해 퇴직급여의 증가 수단으로 이용되는 경향이 크다. 특히 공무원연금과 사학연금은 2015년의 연금법 개혁을 통해 연금수급요건이 재직기간 20년에서 10년으로 대폭 하향 조정되어 연금수급권 확보가 상당히 용이해졌다. 이는 2020년 5월 현재 사학연금수급자 중 타 지역연금 재직기간의 합산 이력이 있는 수급자 15,627명의 자료로부터 확인할 수 있다. <표 5>는 이들 중 합산 기간이 연금수급조건을 충족하지 못한 경우, 그리고 합산 기간과 사학연금 재직기간 모두가 연금수급조건에 미달한 경우에 해당하는 수급자 수를 나타낸 것이다. 이에 따르면 15,627명 가운데 2016년 이전에 퇴직한 자는 11,199명이며 이 중 공무원연금이나 군인연금의 합산 기간이 20년에 미치지 못한 수급자 수는 10,577명이다. 또한 2016년 이후 퇴직한 후 연금을 수급하고 있는 4,428명 중 3,302명은 연금수급조건인 10년보다 짧은 기간을 합산한 것으로 나타난다.

이것만을 보면 합산은 15,627명의 약 88.8%인 13,879명의 연금수급권 확보에 기여한 것으로 판단하기 쉽다. 하지만 합산 기간과 사학연금의 재직기간 모두가 연금수급조건에 미달하였으나 합산으로 인해 실제 연금수급권을 확보한 경우는 모두 1,942명으로 전체 15,627명의 12.4%에 불과하다. 다시 말해 13,879명의 타 지역연금 합산 기간은 연금수급권을 획득하기 위한 재직기간보다는 짧았으나 이들의 거의 대부분은 사학연금에서의 재직기간만으로 연금수급권을 확보했다는 것이다. 그리고 1,942명을 수급조건 변경 전후로 구분하면 재직기간 20년의 연금수급요건을 충족한 자는 1,837명으로 합산 이력이 있는 수급자 11,199명의 17.37%를 차지하며, 완화된 재직기간 10년의 수급조건을 만족한 자는 105명으로 2016년 이후 퇴직한 수급자 4,428명의 3.18%에 불과하다. 이러한 사실들은 도입 취지에 대한 합산의 실효성 매우 미약함을 나타낸다. 즉, 합산이 지역연금 이동자에 대해 연금수급권 확보에 어느 정도 도움을 주고는 있으나 대부분의 경우 이보다는 단순히 재직기간을 늘리는 수단으로 활용되고 있으며, 특히 2015년 연금법 개정으로 수급조건이 10년으로 낮춰진 이후 수급조건 확보를 위한 합산의 효과는 매우 미미해진 것이다.

〈표 5〉 합산 이력 사학연금수급자의 연금수급조건 충족

(단위: 명)

구분	수급자 수	연금수급조건 > 합산	연금수급조건 > 합산, 사학기간
2016년 이전 퇴직	11,199	10,577	1,837
2016년 이후 퇴직	4,428	3,302	105
계	15,627	13,879	1,942

출처: 사학연금 내부 자료

합산의 또 다른 문제점은 직역연금 간, 특히 군인연금과 다른 직역연금 간 제도적 차이가 점차 심화됨에 따라 군인연금 재직기간을 합산할 경우 불만을 야기할 수 있다는 점이다. 세 직역연금의 도입 당시에는 제도간 큰 차이가 존재하지 않았다. 군인연금은 공무원연금으로부터 분리되면서 시작되었고 사학연금은 교육공무원과의 형평성 도모를 위해 도입되었기 때문이다. 이에 따라 부담 및 수급 체계에 있어 세 직역연금 간에는 별다른 차이가 존재하지 않았다. 특히 사학연금은 국공립학교 교원과 사립학교 교원 간 처우형평을 위해 시작되었기에 급여의 종류 및 지급 사유, 지급액 등 급여와 관련한 사항은 공무원연금을 준용(「사학연금법」 제42조)하고 있어 4차례의 전면적인 연금법 개혁에도 불구하고 공무원연금과 동일한 부담-수급 체계를 유지해 오고 있는 것이다.

하지만 1995년을 기점으로 군인연금과 나머지 두 직역연금 간에 제도적 차이가 발생하기 시작하였다. 가장 두드러진 차이는 연금수급 개시연령의 도입 여부이다. 공무원연금과 사학연금은 1995년 연금법 개정을 통해 수급개시연령을 60세로 도입하였고 이후의 제도 개혁에서 이를 65세로 상향 조정함과 동시에 수급개시연령의 적용대상 범위 역시 확대하였다. 또한 2015년 제도 개혁에서는 재직기간 1년당 연금지급률을 1.9%에서 1.7%로 단계적으로 인하하는 한편 개인부담률은 7%에서 9%로 상향 조정하였다. 그러나 이에 반해 군인연금은 연금수급 개시연령의 도입 없이 20년 복무 후 퇴역하면 바로 퇴역연금이 지급될 뿐만 아니라 다른 두 직역연금과 달리 2015년에 연금법을 개정하지 않음으로써 여전히 재직 1년당 1.9%의 연금지급률을 적용 받고 있다. 이러한 제도적 차이에 의해 군인연금 재직기간을 공무원연금이나 사학연금에 합산할 경우 불리한 사항이 발생하게 된다. 먼저 연금지급 개시연령이 없는 군인연금 복무기간에 대한 연금도 개시연령을 적용받게 되어 큰 불만의 요인이 되고 있다. 또한 1.9%의 연금지급률이던 군 경력기간이 사학연금 또는 공무원연금 가입기간으로 인정되어 낮아진 지급률을 적용받게 된다. 군인연금 가입이력을 지닌 공무원이나 사립학교 교직원들은 이에 대해 많은 불만을 지니고 있는 상황이다.

무엇보다 합산의 가장 큰 문제는 직역연금 간 재정부담의 불균형이 발생한다는 점이다. 다른 직역연금에서의 재직기간을 합산하는 경우 최종적으로 연금을 지급하게 되는 직역연금은 합산된 재직기간에 대해 지급하는 연금의 재원을 어떻게 조달하여야 하는지가 문제된다.⁷ 앞서 언급한 바와 같이 직역연금 수급자였던 자 이외에 합산을 승인받기 위해서는 합산반납금을 납부하여야 한다. 합산반납금은 합산하고자 하는 대상기간에 해당하는 퇴직일시금 또는 퇴직연금일시금에 이전 직역연금 퇴직 시기부터 합산을 승인받은 시기까지의 기간에 해당하는 이자를 더한 것으로 계산된다. 이는 합산반납금 납부까지의 공백 기간 동안 합산반납금을 운용함으로써 발생할 수 있는 운용수익의 기회비용으로 이자를 감안한 것이다. 문제는 퇴직(연금)일시금으로는 합산 기간에 해당하는 연금급여를 감당하기 어렵다는 점이다.

이를 명확히 이해하기 위해서는 퇴직(연금)일시금과 퇴직연금의 급여산식을 알 필요가 있다. 일시금은 퇴직 시 기준소득월액의 97.5%에 재직기간을 곱하여 계산하되 5년 이상의 재직기간에 대해서는 0.65%를 가산한다.⁸ 이를 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{퇴직(연금)일시금} &= \text{퇴직 시 기준소득월액} \times 0.975 \times \text{재직월수} / 12 \\ &+ \text{퇴직 시 기준소득월액} \times 0.0065 \times (\text{재직월수} - 60) / 12 \end{aligned}$$

퇴직연금액은 그 산식이 매우 복잡하지만 기본적으로 평균기준소득월액에 재직기간 및 지급률을 곱하여 산출된다.⁹ 평균기준소득월액은 모든 재직기간에 걸친 각각의 기준소득월액을 퇴직 시의 가치로 재평가한 후 평균한 금액으로 보통 퇴직 시 기준소득월액의 약 70%에 해당한다고 알려져 있다. 이를 이용하면 매우 개략적으로나마 약 82회, 다시 말해 약 7년 정도 연금을

7. 캐나다의 온타리오주 교원연금(OTPP) 및 앨버타주 교원연금(ATRF)에서는 캐나다 내 다른 연금제도의 가입기간 합산을 인정해 주고 있는데, 이를 위해서는 보험수리적으로 계산된, 합산에 의해 예상되는 연금의 증액분을 납부하여야 한다. 참고로 미국 캘리포니아주 교원연금(CalSTRS)은 합산은 아니지만 미가입 단축복무기간이나 휴직기간에 대해 가입기간을 인정해 주는 제도를 운영하고 있는데 이 경우 '연령별 보험료를 × 인정년수 × 최종 3개월 동안의 가장 높은 보수'에 해당하는 금액을 납부해야 한다. 결국 이러한 사례들은 가입기간으로 인정받기 위해서는 해당 기간에 대해 연금으로 지급하기에 부족하지 않도록 재원을 마련하기 위한 장치라 할 수 있다. 해외 주요국의 교원연금제도에 대해서는 사립학교교직원연금공단(2019)를 참고하라.

8. 이는 사실 2010년부터의 재직기간에 대한 일시금 급여산식이다. 2010년 이전 기간에 대해서는 산정기준이 기준소득월액 대신 보수월액이 적용되며 지급률 역시 달라진다. 또한 급여산식에 의해 계산된 금액과 개인부담금 납부 총액 및 이에 대한 민법상의 이자와의 합계액과 비교하여 둘 중 큰 것을 지급하게 되어 있는 등 실제 일시금의 급여 계산은 보다 복잡하다. 그러나 논의의 편의를 위해 2010년 이후 기간의 급여 산식으로 설명을 진행하도록 한다. 논지를 전개함에는 전혀 차이가 없기 때문이다.

지급받으면 일시금액과 유사해짐을 알 수 있다.¹⁰ 통계청 국가통계포털의 생명표에 따르면 2018년 기준 65세 남성 및 여성의 기대여명은 각각 18.7년과 22.8년이다. 퇴직(연금)일시금과 비슷한 총액의 연금지급기간을 대략 알아본 위 계산의 큰 오차를 감안하더라도 65세부터 연금을 수급하게 된다면 일시금액보다 더 많은 액수의 연금을 수령하게 될 것이라 쉽게 추정해 볼 수 있다. 바로 이 차액이 합산을 승인하고 연금을 지급하는 직역연금에 추가적인 재정부담이 되는 것이다.

〈표 6〉은 합산 이력을 지닌 사학연금수급자 15,627명 가운데 합산반납금을 납부한 15,383명을 대상으로 합산기간, 합산반납금, 연금지급횟수 및 2020년 5월 현재 이들에게 지급된 연금총액의 평균을 요약해 놓은 것이다. 이에 따르면 80개월의 합산 기간에 대해 약 1,700만원의 합산반납금을 납부하였으며 109회, 약 9년 정도 연금을 수급한 것으로 나타난다. 총 연금지급액을 연금지급횟수로 나눈 평균 연금월액은 약 263만 원이다. 물론 총 연금지급액은 그간 지급된 연금월액의 단순 합계이므로 이를 합산반납금과 직접 비교하는 것에는 무리가 있다. 화폐의 시간 가치를 고려하지 않았기 때문이다. 합산반납금을 납부한 시점과 현재까지 지급되고 있는 연금월액 사이의 긴 시간적 공백을 고려하면 총 연금지급액의 재평가된 가치는 이보다 훨씬 줄어들 것이다. 하지만 총 연금지급액 평균의 1/4 수준인 약 7천만 원을 비교 대상으로 삼아도 합산반납금에 비해 훨씬 많은 금액을 연금으로 지급하고 있다. 물론 이것은 사학연금만 직면하고 있는 문제는 아닐 것이며 타 직역연금의 재직기간을 합산 승인하고 있는 모든 직역연금이 안고 있는 문제이다. 따라서 어떤 직역연금 A의 가입자가 타 직역연금으로 이동하여 합산을 신청함으로써 직역연금 A의 재정부담이 줄어드는 것을 감안하면 직역연금 간 합산에 의한 재정불균형의 심각성은 다소 낮을 수도 있다. 하지만 직역연금 간 합산으로 ‘주고 받는’ 것이 완전히 동일할 수는 없으며, 특히 처해 있는 재정상황이 모두 다른 상태에서 이러한 재정부담의 이동이 미치는 영향 역시 다르게 다가올 수밖에 없다. 합산의 취지를 유지할 수 있는 다른 대안이 있다면 이에 대해 진지하게 고민해 볼 필요가 있는 것이다.

9. 이는 이해를 쉽게 돕기 위해 간략히 나타낸 것이며 실제 연금액 계산은 매우 복잡하다. 몇 차례의 연금법 개정에 따라 연금액 계산 시 적용해야 하는 급여산식이 조금씩 달라지기 때문이다. 예를 들어 2010년부터의 재직기간에 대해서는 보정률(공무원연금의 이행률)이라는 요소가 더 곱해져야 한다. 또한 2015년 연금법 개정으로 소득재분배 요소가 처음 도입되었는 바, 이는 2016년부터의 재직기간에 해당하는 연금액 산정에만 적용된다. 이렇듯 전체 재직기간을 어떠한 연금법을 적용받는지에 따라 구분하고 각 재직기간에 대해 연금액을 계산한 후 이를 합해야 한다.

10. 이는 ‘퇴직 시 기준소득월액×0.975×재직기간 = 평균기준소득월액×0.017×재직기간×지급횟수’라는 등식에 우변의 평균기준소득월액 대신 ‘평균기준소득월액=0.7’을 대입하여 얻은 결과이다. 일시금 산식 중 5년 이상 재직기간에 대한 가산 부분이 제외되어 있다는 점, 연금지급률을 1.7%로 고정하는 등 연금액 산식을 극도로 단순화했다는 점 그리고 화폐의 시간 가치(time value of money), 다시 말해 미래에 지급될 연금액의 현재가치로의 전환을 전혀 고려하지 않았다는 점에 유의해야 한다.

〈표 6〉 합산반납금 납부 이력의 사학연금수급자 통계

(단위 : 명, 개월, 만 원, 회, 만 원)

대상 지역연금	반납자 수	합산기간	반납금	연금지급횟수	총 연금지급액
공무원	7,836	107	2,832	111	28,156
군인	7,088	50	502	106	28,848
공무원, 군인	459	90	729	122	35,145
합계 / 전체 평균	15,383	80	1,696	109	28,683

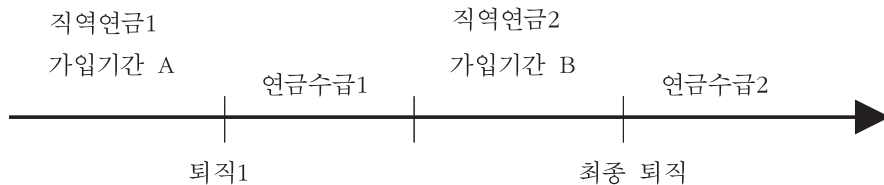
출처 : 사학연금 내부 자료

주1 : 합산기간, 반납금, 연금지급횟수 및 총 연금지급액은 평균

주2 : 연금월액 평균에는 일시정지 등의 원인에 의해 연금지급이 중지된 수급자 포함

앞서 타 지역연금 수급자인 자의 합산에 대해서는 합산반납금 대신 연금을 지급하던 지역 연금으로부터 연금액을 이체 받는다고 하였다. 이 경우 언뜻 보기에는 타 지역연금의 합산 기간에 대해서는 해당 지역연금에서 연금을 지급하고 이외 추가적인 재직기간에 대해서만 연금을 지급하면 되기에 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 합산에 따른 연금액 이체 역시 유사한 문제를 안고 있다. 이를 이해하기 위해서는 연금액 산정기준인 평균기준소득월액의 계산을 보다 자세히 알 필요가 있다. 〈그림 1〉에서 연금수급1에서의 연금액은 가입기간 A의 모든 기준소득월액을 퇴직 시점으로 재평가한 후 이를 평균한 평균기준소득월액으로 계산된다. 하지만 다시 타 지역연금2에 가입하여 가입기간 A를 합산한 후 퇴직하면 지역연금2는 전체 재직기간 A+B에 대해 연금액을 계산하여 지급한다.

〈그림 1〉 연금수급자의 지역연금 간 재직기간 합산 개념도



문제는 연금액의 산정기준인 평균기준소득월액을 다시 계산하여야 하되 연금수급1의 산정기준이었던 평균기준소득월액보다 높아진다는 점이다. 가입기간 A에서의 모든 기준소득월액을 최종 퇴직 시의 가치로 환산하고 또한 가입기간 B에서의 모든 기준소득월액 역시 마찬가지로 재평가한 후 이를 평균내어 최종 연금액의 산정기준으로 삼는 것이다. 그런데 가입기간 B에서의 기준소득월액은 가입기간 A에서의 기준소득월액보다 높은 경우가 많다. 따라서 합산이 이루어지면

이제는 똑같은 가입기간 A에 대한 연금액을 계산하더라도 그 산정기준인 평균기준소득월액이 상승하는 것이다. 예를 들어 A에서의 기준소득월액이 1, 3, 5이고 가입기간 B 동안의 기준소득월액이 4, 4, 5라 하자. 편의를 위해 기준소득월액의 재평가 과정을 생략하고 A 기간의 평균과 A+B 기간의 평균을 구하면 각각 3과 4.57로 올라가는 것과 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 직역연금2가 직역연금1로부터 이체 받는 금액은 이러한 상승분이 반영되지 않으며 이에 대한 추가적 재정부담은 모두 직역연금2가 떠안게 된다.

가장 극단적인 사례는 직역연금1에서 연금법상 가능한 재직기간을 모두 채우고 연금을 수급하다 직역연금2에 임용되어 합산을 신청하는 경우이다.¹¹ 이미 연금법상 가능한 최대 재직기간을 모두 채웠으므로 직역연금2에서의 재직기간 B 동안 부담금은 전혀 납부하지 않는다. 그러나 평균기준소득월액의 계산에는 재직기간 B의 모든 기준소득월액이 포함되어 연금액이 높아지지만 직역연금1로부터는 해당 최대 재직기간에 따라 퇴직1 시점에 산정한 연금액에 최종 퇴직 시까지 물가상승률로 조정된 연금액을 받는다. 결국 직역연금2는 부담금은 전혀 징수하지 못하고 직역연금1로부터 이체 받은 금액을 지급하되 이에 더해 평균기준소득월액의 상승에 의한 연금액 증가분을 더 추가하여 연금을 지급해야 하는 것이다. 뿐만 아니라 직역연금2는 재직기간 B에 대해 퇴직수당 역시 지급해야만 한다.

이외에도 합산은 직역연금기관의 관련 실무 처리에 있어 막대한 비효율을 초래하고 있으며 심지어는 연금기관 간 갈등의 소지를 안고 있기도 하다. 합산을 신청하면 먼저 타 직역연금에서의 경력증명서에 기반한 신청자격 확인이 이루어진다. 다음으로 신청자의 기준소득월액 및 재직기간 등 이전 타 직역연금으로부터 기본 자료를 이첩 받는다. 사학연금과 공무원연금 간에는 이를 위한 전산시스템이 구축되어 있으나 매우 복잡한 이력 또는 오랜 이전 경력을 지닌 가입자의 경우 전산 처리가 어려워 수작업으로 진행하여야 한다. 더욱이 군인연금과는 이러한 전산시스템이 구축되어 있지 않아 합산 처리시일이 오래 걸리며 많은 불편함을 감수하여야 한다.

무엇보다 연금액 이체가 실무자들에게 가장 큰 어려움을 제공하고 있다. 연금액 이체는 각 직역연금법의 시행령에 의해 매년 3월과 9월 두 차례에 걸쳐 이루어진다. 해당 연도의 상반기와 하반기 6개월 동안의 연금액이 이체되는 것이다. 이에 따라 수급자의 연금액에 변동이 생기는

11. 2015년 연금법 개정 이전까지 연금법상 인정되는 최대 재직기간은 33년이었다. 공무원연금과 사학연금은 2015년의 제도 개혁에 의해 최대 재직기간이 33년에서 36년으로 늘어나게 되었다. 구체적으로 2015년 12월 말 현재 연금법상 재직기간이 21년 이상인 자는 33년, 17년 이상 21년 미만인 자는 34년, 15년 이상 17년 미만인 자는 35년 그리고 15년 미만인 자는 36년이 적용된다.

경우 정산이 필요하게 된다. 예를 들어 사망에 의한 연금 종료 혹은 유족연금으로의 전환, 지역연금으로의 재취업에 의한 연금 중지 또는 연금 이외 소득 발생에 따른 연금액 일부 지급 정지 등 매우 다양한 원인으로 연금액이 변하게 되는데 이를 모두 일일이 반영하여 연금액 이체 대상 각각에 대해 정산을 해야 하는 것이다. 다시 말해 3월의 이체액은 당년도 1월부터 6월까지의 연금액뿐만 아니라 지난 해 하반기 동안에 발생한 연금액 변동에 의한 정산이 필요한 것이다. 그리고 9월의 이체는 당년도 1월부터 6월까지의 정산을 또 필요로 한다. 몇 차례의 지역연금법 개정으로 급여산식 따라서 이체 연금액의 계산 자체가 복잡할 뿐만 아니라 이러한 연금수급자는 계속 누적되어 증가하고 있으며 지역연금 특히 군인연금과의 제도적 차이가 점차 심화되고 있는 상황에서 이러한 연금액 이체는 실무자들에게 막대한 부담이 되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 소득 심사에 의해 연금액이 일부 정지되는 경우 연금액을 이체하는 기관과 이체 받는 기관 사이에 정지액을 어떻게 산정해야 하는지 명확한 법령 규정이 존재하지 않아 향후 분쟁의 소지도 내포하고 있다.¹²

12. 현재 이러한 경우 연금월액 중 각 연금기관이 부담하고 있는 비율로 안분하고 있다. 예를 들어 <그림 1>에서 A+B 재직기간에 대한 연금으로 지역연금2가 200만원을 지급하고 있고 지역연금1로부터 150만 원을 이체 받고 있다고 할 때, 소득심사에 의해 연금액 20만 원이 중지되면 지역연금1은 이의 75%(= 150 / 200)인 15만 원만큼 이체 연금액을 줄이고 지역연금2는 180만 원을 수급자에게 지급한다.

제4장 연계 제도로의 전환

합산의 근본 취지는 직역연금 간 이동자에 대해 연금수급조건을 충족시킬 수 있는 기회를 넓히는데 있다. 그러나 2015년의 연금법 개정에 따라 공무원 및 사학연금의 수급조건은 20년에서 10년으로 하향 조정되어 연금수급권 확보가 보다 용이해졌으며, 합산은 연금수급권의 확보보다는 군 복무기간의 산입 및 소급통산과 마찬가지로 재직기간의 신장에 그 역할이 치중되어 있는 등 도입 취지를 무색하게 하고 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 합산은 직역연금 간 재정부담의 유·불리 문제의 원인을 제공하고 있을 뿐만 아니라 연금액 이체 등 관련 행정업무의 복잡성 및 비효율성이 매우 높아 실무자들에게 큰 어려움을 주고 있는 상황이다. 만약 합산의 취지를 훼손하지 않으면서 합산의 문제점들을 해결할 수 있는 방안이 있다면 이를 고려해 보아야 할 것이다.

한 가지 현실적인 대안은 직역연금 간 재직기간의 합산을 연계 제도로 전환하는 것이다. 합산과 연계는 일정한 조건이 충족되면 연금을 지급함으로써 가입자의 연금수급권 확보에 기여한다는 공통점이 있으나 두 제도의 가장 큰 차이는 합산의 경우 이전 직역연금 가입기간이 합산을 승인한 다른 직역연금제도의 가입기간으로 인정되는 것인 반면 연계는 각 직역연금 가입기간을 그대로 인정받는다는 점이다. 예를 들어 공무원연금과 사학연금의 가입기간이 각각 8년과 9년이라고 할 때 공무원 경력을 사학연금 재직기간에 합산하면 사학연금의 재직기간 재직기간이 17년이 되고 이에 해당하는 퇴직연금을 사학연금으로부터 지급받는다. 반면 연계는 일정 조건을 만족하는 경우, 예를 들어 두 직역연금의 가입기간을 더한 전체 기간이 10년을 초과하면 연금을 지급한다고 할 때, 해당 수급자는 공무원연금과 사학연금으로부터 각각 8년에 해당하는 공무원연금 및 9년에 해당하는 사학연금을 지급받는 것이다.

직역연금 간 재직기간 합산을 이러한 연계 제도로 바꾸게 되면 합산의 문제점을 해결할 수 있다. 첫째, 직역연금 간 연금지급을 위한 재정부담의 이전을 막을 수 있다. 직역연금별 가입기간에 대해서는 각 직역연금이 연금을 지급하면 되기 때문이다. <그림 1>에서 가입기간 A에 대해서는 직역연금1이 연금을 계산하여 지급하고 가입기간 B에 대해서는 직역연금2가 이를 담당하는 것이다. 이로써 합산반납금을 받아 A+B 기간에 대한 연금을 지급할 필요가 없으며 또한 수급자였던 자에 대해서도 부족한 연금액을 이체 받아 추가적인 재정부담을 감당하지 않아도 된다. 둘째, 직역연금

간 재직기간을 연계할 경우 지역연금별 제도적 차이를 그대로 반영할 수 있다는 장점이 있다. 현재 군인연금의 경우 재직기간당 연금지급률은 1.9%로 타 지역연금에 비해 높게 설정되어 있는데 복무 기간을 타 지역연금에 합산하면 1.7%의 연금지급률이 적용된다. 합산을 연계로 전환하여 각 지역연금 재직기간에 대해서는 지역연금별 연금법을 적용받도록 한다면 군인연금 가입기간에 대해서는 「군인연금법」상의 급여 산식을 적용받을 수 있는 기회를 마련할 수 있을 것이다. 마지막으로 합산, 특히 연금액 이체에 기인한 비효율적 행정 업무를 줄일 수 있을 뿐만 합산 관련 법령의 불완비성으로 발생하는 문제 역시 미연에 방지할 수 있을 것으로 예상된다.¹³

〈표 7〉 지역연금 간 합산 제도와 연계 제도의 비교

	합산	연계
장 점	· 최종 퇴직 시 가입제도로의 일원화	· 제도 간 차이 반영 가능 · 제도 간 재정부담 불균형 미발생
단 점	· 제도 간 차이 반영 어려움 · 제도 간 재정부담 불균형 발생 · 수급자의 합산 경우 제도 간 연금액 이체 발생	· 한 수급자에 대해 복수의 연금관리기관 관여 · 기존 법령의 재정비 또는 신규 법령 제정 필요

사실 우리나라 공적연금 간 가입기간의 연계는 새로운 개념이 아니다. 이미 「국민연금과 지역연금의 연계에 관한 법률」(연금연계법)에 따라 2009년 8월에 국민연금과 지역연금 간 연계 제도가 도입되었다. 그 목적은 국민연금과 지역연금 간 이동자에 대해 일정 조건을 만족하면 각 연금제도로부터 각 가입기간에 대해 연금을 지급받을 수 있도록 보장함으로써 은퇴 후 정기적이고

13. 합산과 관련하여 법령의 불완비성에 의해 발생하는 문제는 대개 급여의 제한과 관련되어 있다. 다음의 대법원 판결을 하나의 사례로 들 수 있다. 공무원으로 재직 중 뇌물죄로 확정판결을 받아 면직된 후 제한된 퇴직연금을 지급받던 수급자가 사립학교 사무직원으로 채용되어 공무원연금 가입기간을 합산하고 퇴직한 후 연금을 신청하였다. 이때 합산한 공무원연금 가입기간에 대해 형벌에 의해 감액된 연금을 지급하여야 하는지 아니면 제한 없이 온전한 연금액을 지급하여야 하는지가 쟁점이 되었다. 연금법에서는 형벌 등 일정한 사유에 의해 제한된 급여를 지급받은 자가 합산을 신청할 때에는 이러한 제한이 없는 경우에 받았어야 할 급여액을 기준으로 반납금을 산정하도록 규정하고 있다. 이는 재직기간 합산 시 향후 급여에 제한이 없도록 인정해 주겠다는 취지라 할 수 있다. 그러나 연금의 형태로 제한된 급여를 지급받고 있는 자에게 재직기간 합산을 인정하는 경우에 대해서는 지역연금이 침묵하고 있어 법적 분쟁이 발생하게 된 것이다. 참고로 위의 사례에서 대법원은 공무원 재직기간에 대해서는 공무원연금이 연금액 이체를 통해 실질적인 재원을 마련하고 있는 것으로 볼 수 있으므로 비록 합산을 하였더라도 공무원 재직기간에 대해서는 제한된 연금액을 지급하는 것이 타당하다고 판결하였다. 보다 자세한 사항에 대해서는 김린(2016)을 참조하라.

안정적인 노후소득 수단을 확보함에 기여하는 것으로, 이는 합산의 도입 취지와 동일하다. 「연금연계법」에 따르면 연계연금의 수령 조건은 국민연금 가입기간과 직역연금 재직기간을 연계한 기간이 20년 이상이어야 한다. 국민연금 가입기간에 대한 연계노령연금과 직역연금 재직기간에 대한 연계퇴직연금은 각각 국민연금과 해당 직역연금법에 따라 급여액이 결정된다. 다만 연계연금의 개시연령은 국민연금의 개시연령을 적용하되 직역연금의 개시연령이 더 늦을 경우 이를 적용하도록 규정되어 있다. 국민연금과 군인연금을 제외한 직역연금의 수급개시연령은 모두 65세이나 2033년 이전까지는 국민연금의 노령연금 수급개시연령은 출생연도에 따라, 공무원연금과 사학연금의 퇴직연금은 퇴직연도에 따라 점차 65세로 연장되는 경과규정이 적용되고 있다. 이로 인해 공무원연금과 사학연금의 수급개시연령이 국민연금의 노령연금에 비해 1~2년 빠를 수 있으나 연계를 신청하면 해당 연계퇴직연금은 연계노령연금의 개시연령부터 지급되거나 혹은 그 반대로 연계노령연금이 연계퇴직연금의 개시연령부터 지급되기도 한다.¹⁴ 이처럼 이미 시행 중에 있는 국민연금과 직역연금 간의 연계 제도를 직역연금 간 재직기간의 연계가 가능하도록 보다 확대한다면 큰 어려움 없이 합산 제도의 연계 제도로의 전환이 이루어질 수 있을 것이라 여겨진다.

직역연금 재직기간 합산의 연계 제도로의 전환을 고려한다면 제도적 미비사항이 발생하지 않도록 직역연금 연계 제도의 설계에 관해 우선적으로 고민할 필요가 있다. 먼저 직역연금 연계 시 연금수급조건을 어떻게 설정하여야 하는지 생각해 보아야 한다. 군인연금(20년)과 나머지 직역연금(10년)의 연금수급조건이 다르기 때문이다. 이와 관련하여 국민연금과 직역연금 간의 연계연금 수급조건을 20년에서 10년으로 하향 조정하고자 하였던 20대 국회의 법률개정안이 좋은 참고가 될 수 있다.¹⁵ 이 개정안은 「연금연계법」의 제정 당시 직역연금의 수급조건은 가입기간 20년 이상이었으나 2015년 연금법 개정으로 공무원과 사학연금의 수급조건이 10년으로 하향 조정되었기에 국민연금과의 연계 시 연계연금 수급조건을 현재 20년에서 10년으로 낮춰야 할 필요가 있음을 개정 이유로 언급하였다. 다만 직역연금 간 형평성을 위해 국민연금과 군인연금의 연계에 있어서는 연계기간이 현행과 마찬가지로 20년이어야 함을 제시하고 있다.

14. 공무원연금과 사학연금의 경우 퇴직연도에 따라 2021년 내에 퇴직하는 자는 60세, 2022~2023년은 61세, 2024~2026년은 62세, 2027~2029년은 63세, 2030~2032년은 64세, 그 이후에는 65세의 연금수급개시연령이 적용된다. 국민연금의 개시연령은 출생연도에 따라 1952년 이전 출생자는 60세, 1953~1956년은 61세, 1957~1960년은 62세, 1961~1964년은 63세, 1965~1968년은 64세 그 이후부터는 65세가 적용된다. 예를 들어 1960년생인 자가 2020년에 퇴직하면 국민연금은 62세에 지급이 개시되나 군인연금을 제외한 직역연금은 60세부터 지급된다.

15. 정춘숙 의원이 대표 발의한 이 개정안은 20대 국회 계류 중 회기 종료로 자동 폐기되었다가 21대 국회에서 다시 발의되어 계류 중에 있다.

이와 마찬가지로 직역연금 연계 시 연금수급조건을 전체 연계기간이 해당 직역연금의 연금수급조건을 충족하는지의 여부로 설정한다면 큰 무리가 없을 것으로 생각된다. 예를 들어 군인, 공무원 및 사립학교 교직원 경력이 각각 10년, 8년, 7년인 자가 있다고 할 때 전체 직역연금 재직기간은 25년으로 직역연금의 연금수급조건을 각각 만족하므로 각 직역연금으로부터 해당 기간에 대해 직역연금을 수급하는 것이다. 그러나 군인연금과 사학연금의 가입기간이 15년과 3년인 경우 군인 경력을 사학연금에 합산할 시에는 18년의 재직기간으로 연금을 수급할 수 있으나 연계 시에는 3년에 대해서만 사학연금을 수급하고 나머지 15년에 대해서는 연금을 수급하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 점은 현재의 국민연금과 직역연금 간의 연금 연계를 모든 공적연금 간의 연계 제도로 확대한다면 상당 부분 보완될 수 있을 것이라 여겨진다. 국민연금에의 임의가입을 통해 부족한 기간을 보충할 수 있을 것이기 때문이다. 다만 이 경우 연계 기간이 직역연금법상 최대 가입기간인 36년이 넘지 않도록 할 필요가 있다.

직역연금 연계 제도와 관련하여 다음으로 생각해 볼 제도 측면의 사항은 연계연금의 개시 연령이다. 만약 직역연금 간 연계에 있어 연금수급조건을 상기한 바와 같이 정한다면 그리고 각 직역연금법에 따라 수급개시연령을 적용한다면 군인연금의 경우 연계기간이 20년이 되는 순간부터 연계퇴역연금이 지급되어야 한다. 예를 들어 직업 군인으로 5년 복무 후 퇴역하여 사립학교 교직원으로 15년 재직하게 되면 연계퇴역연금이 지급되는 것이다. 그러나 각 직역연금법에서는 연금수급자에 대해 직역연금법의 적용을 받는 신분으로 다시 임용되는 경우 연금의 지급을 정지하도록 규정하고 있다. 이는 공적연금의 취지가 은퇴 후의 노후소득 확보에 기여하기 위함임을 감안할 때 근로소득이 있는 경우 이러한 취지보다 소득 증식을 위한 수단이 되는 것을 막기 위함이다. 또한 현행 「연금연계법」에서는 앞서 설명한 바와 같이 국민연금과 직역연금의 개시연령 중 더 높은 개시연령이 적용되고 있음을 고려할 때 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 하나는 「연금연계법」과 유사하게 직역연금 간 가입기간을 연계할 경우 더 높은 개시연령을 적용하는 것이다. 다른 하나는 가입자의 권익을 보다 강화하는 측면에서 직역연금의 연계기간이 수급조건을 충족하면 연계퇴역연금을 바로 지급하되 직역연금에 가입되어 있는 기간 동안에는 그 지급을 정지하는 것이다. 만약 모든 공적연금 간 연계를 허용하는 포괄적 연계 제도로 확대한다면 연금수급개시연령은 연계 대상이 되는 공적연금 중 가장 높은 개시연령을 일괄적으로 적용하는 방안 혹은 군인연금에 대해서는 예외를 인정하되 공적연금 가입기간 동안에는 이의 지급을 멈추는 방안으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

직역연금 재직기간의 합산을 연계로 대체하기 위해서는 그 제도적 설계에 허점이 나타나지 않도록 주의를 기울이는 것 못지않게 새로운 제도 도입 및 운영을 위해 요구되는 행정적 사항에

대해서도 사전에 생각해 보아야 한다. 먼저 직역연금 간 합산 제도의 폐지와 연계 제도의 신설을 위한 법령 정비가 필요하다. 각 직역연금법에서 직역연금 간 합산과 관련한 규정을 삭제해야 한다. 예를 들어 재직기간 합산을 규정하고 있는 「사학연금법」 제32조 제1항에서 “공무원 또는 군인”이라는 문구를 삭제함으로써 합산이 가능한 재직기간을 동일한 직역연금제도, 즉 사학연금법을 적용받았던 기간으로 한정한다. 그리고 직역연금 간 연금액 이체를 규정하고 있는 제52조의2 제1항을 삭제한다. 이후 직역연금 간 합산과 관련한 시행령 내용을 정비하면 큰 무리 없이 합산 제도를 폐지할 수 있을 것이다.

또한 기존의 「연금연계법」을 개정하면 새로운 법령을 제정할 필요 없이 직역연금 간 재직기간을 연계할 수 있다. 현재 「연금연계법」 제2조 제1항 8호에서는 연계를 “국민연금가입기간과 직역재직기간이나 직역재직기간과 직역재직기간”을 더하는 것으로 규정함으로써 직역재직기간과 직역재직기간을 더하는 것을 인정하고는 있으나 이 경우 반드시 국민연금 가입기간이 수반되어야 한다. 예를 들어 공무원연금과 사학연금 그리고 국민연금 가입기간의 연계는 규정하고 있으나 공무원연금과 사학연금 재직기간만의 연계는 규정 대상이 아닌 것이다. 이를 공적연금 가입기간으로 확대한다면 국민연금과 직역연금 사이의 연계뿐 아니라 직역연금 간 연계도 가능해진다. 그리고 국민연금과 직역연금 간의 연계 제도의 도입 및 운영을 위해 이미 설치·운영되고 있는 공동연계 급여정보시스템을 활용하면 굳이 직역연금 간 연계를 처리하기 위한 정보시스템을 새로이 구축할 필요가 없다. 물론 직역연금 간 합산 제도를 폐지하고 연계 제도로 대체하기 위한 작업이 상기한 바와 같이 쉽고 간단히 이루어질 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 합산이 유발하고 있는 여러 가지 심각한 문제를 감안할 때 이의 개선은 반드시 이루어져야 할 필요가 있으며, 특히 현재 국민연금과의 연계 제도를 수정·보완한다면 많은 수고와 비용, 문제점 등을 줄일 수 있을 것이라 생각된다.

제5장 맺음말

OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤률을 나타내고 있는 우리나라의 현실을 고려할 때 노후소득수단으로서 사학연금을 비롯한 공적연금의 역할은 그 어느 때보다 강조되어도 지나치지 않다. 이러한 점에서 연금이라는 안정적 형태의 노후소득 마련에 기여하기 위한 합산 제도의 취지는 충분히 공감할 수 있다. 그러나 공무원연금과 사학연금의 연금수급권 확보를 위한 조건이 10년으로 하향 조정되어 합산 제도의 효과가 미약해졌으며 실제 타 지역연금으로부터의 재직기간을 합산한 사학연금수급자의 자료로부터 이를 확인할 수 있었다. 즉, 지역연금 간 이동자의 연금수급권 확보에 도움이 되기는 하였으나 수급자의 대부분은 적어도 한 지역연금에서의 재직기간으로 해당 지역연금 수급권을 확보하고 있는 것으로 나타난다. 다시 말해 합산은, 특히 짧은 재직기간에 대한 합산은, 연금수급권의 확보보다는 재직기간을 신장하여 연금급여액을 높이는 수단으로서의 역할이 더 두드러지게 나타난 것이다. 무엇보다 합산반납금이나 연금액 이체를 통해 합산 기간에 대한 연금급여의 재원을 마련하고 있으나 이는 연금지급에 충분하지 않아 지역연금 간 재정부담에 대한 형평성 논란을 불러일으키고 있다. 이외에도 합산은 연금액 이체라는 비효율적 행정업무를 초래하고 있을 뿐만 아니라 종종 합산이 형벌에 의한 급여 제한에 미치는 영향과 관련하여 소재지의 원인을 제공하기도 한다. 이에 본 연구는 지역연금 간 합산 제도의 도입 취지는 유지하며 합산 제도의 문제점을 해결하기 위한 하나의 대안으로 지역연금 간의 연계 제도를 전환할 것을 제시하였다. 보다 구체적인 방안으로 이미 국민연금과 지역연금 간에는 연계 제도가 시행되고 있는 바, 지역연금 간의 연계를 여기에 포함시켜 공적연금 간의 연계 제도로 확대할 것을 제안하였다.

어쩌면 지역연금 간 합산의 연계로의 전환은 가입자의 권익 증진에 기여하는 바가 거의 없으며 가입자에 따라 오히려 연금액이 다소 감소할 가능성도 부인할 수 없다.¹⁶ 또한 연계로의 전환이

16. 연계로의 전환이 미치는 영향은 가입자 개인에 따라 다를 수 있다. 각 지역연금에서의 기준소득월액, 평균기준소득월액을 계산하기 위한 재평가율, 연금수급개시연령까지의 재평가율 그리고 연금액 조정률 등에 따라 합산 후의 급여액과 연계 후의 급여액의 대소 관계 및 그 차액이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 차이가 노후생활수준에 영향을 미칠 정도로 크지는 않을 것이라 추측된다.

주로 직역연금 간 재정부담의 불균형을 해소하는 효과가 있다는 점에서 우리나라 공적연금제도 전반에 걸친 재정건전성 강화에 큰 영향을 미치는 것은 아닐 수 있다. 그러나 직역연금은 가입자의 특수성에 따라 나름의 독립적 제도의 필요성에 기반하여 도입되었다. 그리고 각 직역연금제도가 그 도입 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 재정안정화가 요구되는 실정이다. 비록 각 직역연금제도가 현재 처해있는 재정상황에 차이가 있으며 이에 따라 재정건전화를 위해 추구하는 구체적 개선방안 역시 다를 수 있겠으나 지속가능성 확보라는 핵심 당면 과제는 동일한 것이다. 이러한 관점에서 각 연금제도에서의 재직기간에 대해서는 각 연금제도가 각각의 재원을 바탕으로 퇴직급여를 지급하는 것이 '공정한' 공적연금제도 간의 관계이며 바람직한 개선 방향이라 생각된다.

본 연구에서 주장하는 연계로의 전환은 어느 특정 직역연금제도에 입장을 대변하고 있는 것은 아니며 연계로의 전환 시 결과적으로 각 직역연금이 어떠한 재정적 효과가 나타날 것인지는 보다 충분한 자료를 바탕으로 검토가 이루어져야 한다. 본 연구는 이용 가능한 자료의 제약으로 거의 대부분 사학연금의 합산 관련 자료에 의존하고 있기 때문이다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 직역연금 간 합산 제도의 문제점과 제도적 정비의 필요성을 직접 언급함으로써 이에 대한 관심을 촉발하고자 하였다는 것에 그 의의를 찾아볼 수 있겠다. 이를 통해 향후 우리나라 직역연금과 공적연금제도의 발전에 작으나마 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 고철기 · 오영호 · 김성희(1990), 「국민연금제도와 특수지역연금제도간 연계방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 공무원연금공단(2020), 「2019년 공무원연금 통계집」, 공무원연금공단.
- 강성호(2011), 「공적연금 연계 현황과 연계제도 활성화 방안」, ITBI 리뷰, 제17권 제2호, pp. 7-37.
- 김용하(1995), 「공적연금제도의 연계방안: 형평성 및 연금재정 측면을 중심으로」, 보건사회연구, 제15권 제2호, pp. 3-39.
- 민재성 · 김용하(1994), 「한국 사회보험제도의 연계방안」, 한국개발연구원.
- 김 린(2016), 지역연금 간 재직기간 합산을 통한 이른바 경력세탁 인정여부, 「노동법학」, 제60호, pp. 241-246.
- 김수성 · 정인영(2019), 공적연금 연계 제도의 활성화 방안에 관한 연구, 「연금연구」, 제9권 제2호, pp. 1-28.
- 사립학교교직원연금공단(2020), 「2019 사학연금 통계연보」, 사립학교교직원연금공단.
- 사립학교교직원연금공단(2019), 「주요국의 교직원 연금제도」, 사립학교교직원연금공단.
- 윤석명 · 문채봉 · 박성민 · 이용하 · 배혜원 · 서희정(2014), 「공적연금 연계제도 활성화 방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 윤석명 · 신화연 · 김병률 · 박성민 · 송인보 · 최미선(2010), 「공적연금 연계제도 도입에 따른 재정전망 연구」, 한국보건사회연구원.
- 최재식(2016), 「공무원 연금제도 해설」, 공무원연금공단.