

# 國民年金制度의 定着을 위한 法改善方案

金仁在\*

## 차 례

- I. 머리말
  - 1. 공적연금제도의 의의
  - 2. 우리나라 공적연금제도의 연혁
- II. 制度의 適用關係
  - 1. 국민연금제도의 성격 및 적용방법
  - 2. 국민연금제도의 적용대상
  - 3. 적용관계 일반의 개선방안
- III. 受給要件 및 給與水準
  - 1. 급여의 종류 및 수급요건
  - 2. 급여수준
  - 3. 수급요건 및 급여수준의 개선방안
- IV. 費用負擔
  - 1. 국민연금의 재원
  - 2. 비용부담의 개선방안
- V. 年金財政과 基金運用
  - 1. 재정방식과 제도의 운영
  - 2. 연금재정의 장기적 전망
  - 3. 연금재정과 기금운용의 개선방안
- VI. 기타 關聯問題
  - 1. 이의신청 및 심사청구
  - 2. 특수직역연금제도와의 관계
  - 3. 퇴직금제도와의 관계
- VII. 結 語

\* 한국법제연구원 선임연구원

## I. 머리말

### 1. 공적연금제도의 의의

우리의 일상생활에서 한 개인의 노령, 장애 또는 생계유지자의 사망이라는 사고는 소득의 상실·감소 또는 부양의 상실상태를 초래함으로써 노령자·장애자 또는 유족의 생활을 위협에 빠지게 한다. 이와 같은 소득상실의 상태는 상병이나 실업의 경우에 비하여 그 회복이 곤란하거나 불가능하고 장기간 계속된다. 뿐만 아니라, 인구구조의 급속한 노령화 경향과 핵가족화 현상에 따라 사적부양체계가 후퇴되고, 급속한 산업화에 따라 사고위험이 증대되고 노후생활에 대비한 고용기간 중의 자발적 저축이 매우 어려운 요즈음의 현실에서 개개인에게는 다양한 노후의 소득보장수단이 필요하다.<sup>1)</sup>

이와 같은 현실에서 노령자 및 장애자 또는 그 유족에 대하여는 사회적 부양체계를 확립할 필요성이 제기되며, 이를 위하여 대부분의 국가는 장기적이고 안정적인 소득보장의 방법으로 공적연금제도를 실시하고 있다. 초기의 제도는 주로 피용자를 대상으로 하였으나 오늘날에는 자영업자 및 농민을 포함한 모든 국민을 대상으로 하고 있으며, 구체적인 제도는 나라마다 다르다.<sup>2)</sup>

- 
- 1) 제2차대전후 선진국에서는 노후의 소득보장수단으로 개인책임하에 이루어지는 저축과 직장책임하의 퇴직금·기업연금, 그리고 국가책임하의 사회보험연금등의 '三層保障理論'을 사회보장정책에 반영하는 추세에 있다. 실제 개인연금(저축), 퇴직금 및 기업연금 등 다양한 私的年金制度는 공적연금제도에 의한 소득보장의 한계를 극복하는데 기여한다. A.H.Munnell, The Future of Social Security, The Brookings Institution: Washington, D.C., 1977, pp.8~24.
  - 2) 주요국가의 공적연금제도에 관하여는 足立正樹·堅原郎 編, 『各國の社會保障-歴史·現狀·將來-』, (京都:法律文化社), 1983; 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), 1992, pp.219~271; 한국보건사회연구원, 『최근외국의 사회보장』, 1992 등을 참조.

## 2. 우리나라 공적연금제도의 연혁

우리나라는 일찌기 헌법상의 사회보장에 관한 규정에도 불구하고 경제적·사회적 여건으로 인하여 공적연금제도의 실시를 미루어 오다가 1960년대에 이르러 비로소 특수직역 종사자들에 대한 공적연금제도의 시행을 보게되었다.

먼저 공무원(군인 포함)을 대상으로 「공무원연금법」(1960.1.1 제정 법률제 533호)이 제정·시행되고, 「군인연금법」(1963.1.28 제정 법률제 1260호)이 독립 제정되었다. 그 후 기존의 공무원연금법과 제정예정이었던 국민복지연금법의 적용대상이 될 수 없었던 사립학교교직원을 위한 「사립학교교원연금법」(1973.12.20 제정 법률제 2650호)을 제정하고, 일반근로자들을 대상으로 한 「국민복지연금법」(1973.12.24 제정 법률제 2655호)을 제정하였다. 그러나, 경제적 불황과 사회현실의 여건부족을 이유로 「국민복지연금법」의 시행은 10여년간 미루어졌다.

그 이후 사회경제적 여건의 변화로 인하여 질병·사망에 의한 소득능력 상실자 및 노령자의 생활보장에 대한 사회적 욕구가 증대되고, 그들에 대한 생활보장이 현실적으로 절실한 과제로 대두되자, 1986년에 이르러 비로소 종래의 국민복지연금법과 시행령을 전면개정하여 「국민연금법」과 「국민연금법시행령」을 제정·시행하기에 이르렀다.<sup>3)</sup>

따라서 우리나라의 공적연금제도는 위의 공무원·군인·사립학교교직원이라는 특수직역<sup>4)</sup>을 대상으로 하는 제도와 일반국민을 대상으로 하는 국민연금제도로 구성되어 있다고 할 수 있다. 그 중 국민연금법에 의한 국민연금제도가 시행된 지 6년이 되었지만, 제도의 적용방법 및 대상, 급여수준, 비용부담, 연금재정, 기금운용 및 관리운영기구 등 여러 문제들이 제기되고 있다. 이하에서는 국민연금제도가 노령·폐질·사망 등으로 인한 소득상실자에 대하여 실효성있는 소득보장제도로 정착되기 위한 국민연금법의 개선 방안을 모색하고자 한다.

3) 1986.12.31. 법률 제3902호(시행일 1988.1.1) 및 1987.8.14. 대통령령 제12227호.

4) 선원을 대상으로 하는 「선원보험법」(1962.1.10 법률제964호)이 제정되어 있으나 그 실시가 보류되고 있다. 이순, 「국민연금 — 이대로 좋은가」, 한국사회보장문제연구소, 1989, p.15 참조.

## Ⅱ. 制度의 適用關係

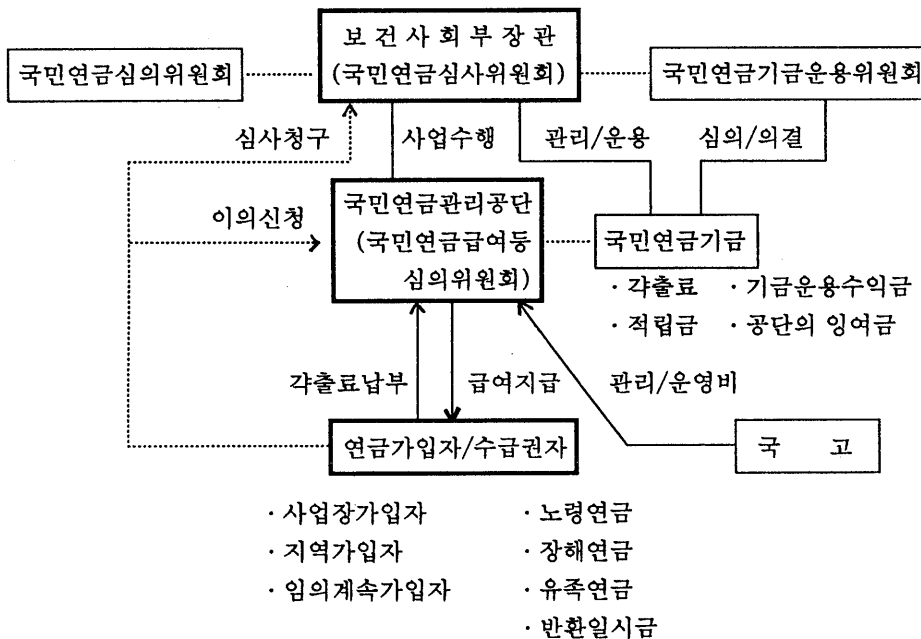
### 1. 國民연금제도의 성격 및 적용방법

국민연금법에 의한 국민연금제도는 연금가입자의 각출료를 재원으로 하여 노령·폐질·사망이라는 법정사고에 대하여 일정한 급여를 지급하는 사회보험방식을 취하고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 국민연금은 사회적 적합성과 부양성이 강조되어 있으며, 가입이 원칙적으로 강제적이고, 재정과 운영에 있어서의 특성이 인정되는 사회보험에 속한다. 따라서 국가가 무각출로 지급하는 공적부조나, 사보험인 사적연금이나 기업연금과 구별된다.

또한 국민연금은 폐질자(또는 장기질병자)와 노령퇴직자의 장기적 소득

5) 公的年金制度는 연혁적으로 유럽대륙을 중심으로 발전한 「社會保險型」과 북유럽이나 과거 영국을 중심으로 발전한 「公的扶助型」으로 나뉜다. 오늘날 대부분 사회보험의 형식을 채택하고 있다. 김유성, 『한국사회보장법론』, 법문사, 1992, p.194.

우리나라의 『국민연금사업체계』는 아래 그림과 같다.



보장을 목적으로 하는 점에서 단기보험인 의료보험 및 산재보험과 구별되며, 또 상병에 대한 요양급여를 주목적으로 하는 의료보험 및 근로자의 업무상 재해에 대한 보상인 산재보험과는 그 급여조건이 되는 위험대상이 다른 점에서 구별된다.

다만 현행 국민연금제도는 주로 일정한 소득 내지 보수가 있는 피용자를 적용대상으로 하는 사회보험방식을 일관하고 있을 뿐, 각출료를 부담하기 어려운 일정소득수준 이하의 계층의 사회적 위험에 대한 국가재정지원등의 보충적 수단이 마련되어 있지 않다.<sup>6)</sup>

## 2. 국민연금제도의 적용대상

공무원, 군인, 사립학교교직원등 다른 연금법의 적용을 받고 있는 자를 제외한 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 모두 국민연금에의 가입대상이 된다(제6조). 다만, 일용근로자 또는 3월 이내의 기한부로 사용되는 근로자, 소재지가 일정하지 않는 사업장에 종사하는 근로자, 계절적 또는 일시적 사업장의 근로자, 비상임이사 및 시간제근로자는 가입대상에서 제외된다(시행령 제2조).

연금가입자는 사업장가입자·지역가입자 및 임의계속가입자의 3종류로 구분되고(제7조), 사업장가입자는 다시 당연적용사업장과 임의적용사업장으로 구별된다(제8조). 따라서 실제로 상시근로자 5인 이상의 사업장에 종사하는 근로자와 사용자만이 강제적용대상이 되며(제8조제1항, 시행령 제19조), 그 외의 자는 보건사회부장관의 인가(승인)를 받은 경우에 비로소 국민연금에 가입할 수 있을 뿐이다.<sup>7)</sup>

6) 대부분의 국가는 일정한 소득수준 이하의 한계계층에 대하여는 공적부조방식에 의한 연금을 지급하고 있다. 예를 들어 미국의 가난한 노령자·맹인·폐질자를 위한 보충적 소득보장(Supplemental Security Income for Aged, Blind, and Disabled ; Social Security Act, Title XVI)을 비롯하여, 세대단위로 자격조사를 하여 일정한 소득기준액 이하의 세대에 대하여 소득의 부족분을 보충하는 방식을 두고 있다. 우리나라는 생활보호대상자에게 의료보호와 더불어 일정한 생계보호를 하고 있다(생활보호법 제7조제1항). 주요국가 및 우리나라의 생활보호법제에 관하여는 전재경, 『생활보호법제의 운용실태와 개선방향』, 한국법제연구원, 1992를 참조.

각 가입자의 자격요건은 다음의 <표 1>과 같다(제8조~제13조).

<표 1> 국민연금가입자의 자격요건

(법 제7조~제14조 참조)

가입자 종 류	사업장가입자		지역가입자	임의계속가입자
	당연적용사업장	임의적용사업장		
가입강제	○	×	×	×
자격요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 근로자와 사용자</li> <li>※ 제외: 시행령 제2조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>당연적용사업장의 사업장의 근로자</li> <li>· 사용자</li> <li>· 근로자 2/3 동의</li> <li>· 보사부장관 인가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업장가입자 이외의 자</li> <li>· 보사부장관 인가</li> <li>※ 사업장가입자가 퇴사후 가입가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가입기간 20년 미만인 자</li> <li>· 60세 이후 계속 가입희망(65세)</li> <li>· 보사부장관 승인</li> </ul>
자격상실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망, 국적상실, 국외이주</li> <li>· 사용관계 종료</li> <li>· 60세에 달한 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망, 국적상실, 국외이주</li> <li>· 사용관계 종료</li> <li>· 60세에 달한 때</li> <li>· 탈퇴인가를 받은 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망, 국적상실, 국외이주</li> <li>· 탈퇴인가시</li> <li>· 60세에 달한 때</li> <li>· 3개월이상 각 출료를 체납한 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망, 국적상실, 국외이주</li> <li>· 탈퇴신고수리시</li> <li>· 65세에 달한 때</li> <li>· 3개월이상 각출료를 체납한 때</li> </ul>

### 3. 적용관계 일반의 개선방안

우리 헌법 제34조는 “①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”라고 규정함으로써 생존권이념 및 사회보장의 권리를 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 국민연금제도는

7) 1992년 10월 현재 국민연금가입자는 118,000여개의 사업장에 약 500여만명에 이르고 있다. 이 중 지역가입자등 임의가입자는 3만8천여명에 불과하여 전국민을 대상으로 하는 일반제도로서는 미흡하다고 할 것이다. 『보건사회부 내부자료』(1992.10) 참고.

이와 같은 헌법이념을 구체화하여 社會的 事故에 의한 소득의 중단 또는 상실이라는 위협에 대하여 일정수준의 소득보장을 목적으로 하는 것으로서 의료보험, 실업보험과 더불어 각종 사회보장제도 중 가장 중요한 제도이다. 그러나 국민연금법에 의한 국민연금제도가 헌법이념의 구체화제도가 되기 위해서는 먼저 제도의 적용방법과 적용대상에 대하여 다음과 같은 보완이 이루어져야 할 것이다.

### (1) 적용방법의 개선

첫째, 각출료의 납부가 부담되는 일정소득수준 이하의 계층에 대하여는 국가재정을 통한 별도의 보충적 급여를 실시하는 방안이 강구되어야 한다. 즉 일정소득 이상의 사람들에 대한 소득비례연금 뿐만 아니라 일정소득이하의 저소득층에 대하여 지급하는 기초연금제도의 도입을 검토할 필요도 있을 것이다.<sup>9)</sup>

둘째, 국민연금제도가 1988년부터 시행되었기 때문에 기본노령연금은 2009년부터 비로소 지급되며, 특례노령연금의 경우에도 1988년도에 이미 60세 이상이 된 자, 즉 오늘날 노인의 대부분은 국민연금제도의 적용을 받지 못하고 있다. 이들에 대해서도 기초연금제도의 도입을 통하여 일정액수의 노령연금을 지급할 수 있는 제도를 강구하여야 한다.

### (2) 적용대상의 확대

국민연금제도는 모든 국민을 적용대상으로 하여야 한다. 그러나 위 주7)에서 본 바와 같이 현재 국민연금가입자는 약 500여만명에 불과하다. 이는

8) 헌법상의 생존권 및 사회보장을 받을 권리의 법적성격에 대하여는 權寧星, 『憲法學原論』, (서울:法文社), 1992, p.525; 金哲洙, 『憲法學概論』, (서울:博英社), 1993, p. 502 등을 참조.

9) 日本의 공적연금제도는 전국민을 가입대상으로 하여 「基礎年金」을 지급하는 국민연금제도와 피용자(후생연금보험)·공무원(공제연금)에 대하여 「所得比例年金」을 지급하는 방식을 취하고 있다. 西原道雄 編, 『社會保障法』, (東京:有斐閣), 1991, pp.170~171 참조.

영세사업장근로자, 농어민 및 도시자영업자들을 강제적용대상으로 하기 위한 제도적 보완을 미루고, 일용직근로자등 비정규직근로자를 가입대상에서 제외하고 있기 때문이다.

농어민, 자영업자 및 단기고용근로자와 유동근로자를 제외한 이유는 보험료(각출료)의 징수 및 기타 사무취급의 기술적 곤란성 때문인 것으로 보인다.<sup>10)</sup> 그러나 노령·폐질·사망등의 사회적 위험으로 인한 생활의 위협은 오히려 이들에게 더 심각하며, 이들을 적용대상으로 하는 방법을 강구하는 것이 헌법이념의 실현에 이르는 길이 될 것이다.

따라서 비정규근로자 뿐만 아니라 농어민 및 도시자영업자들에 대하여도 보다 합리적인 수급체계, 효율적 관리운영체계 및 대상자의 욕구와 부담능력을 고려하여 강제적용대상으로 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 다만, 당연사업장근로자들과는 달리 이들에게는 소득과악의 곤란성, 낮은 소득수준, 고령화정도의 심각성 등 고려사항이 복잡하기 때문에, 현행 국민연금제도내에서 일원적으로 운영할 것인가 아니면 별도의 이원적 연금제도로 운영할 것인가에 대해서는 논의가 필요하다.<sup>11)</sup>

제6공화국 정부는 『제7차경제사회개발5개년계획』에서 국민연금확대방안에 대하여, 첫째, 4인 이하 규모의 사업장근로자는 자영업자로 간주하여 규모의 영세성과 유동성 등 그 특성을 감안하여 전국민 연금확대시 그들에 대한 확대적용방안을 별도로 강구하고, 둘째, 농어민에 대한 연금적용은 현행 국민연금 체계내에서 정액연금형태로 도입하되 각출료율과 급여수준은 농어민의 취업 및 소득구조상의 특성을 감안하여 결정하고 일정한도내에서 국고지원을 하도록 한다는 추진계획을 세운적이 있다.<sup>12)</sup>

10) 김유성, 전계서, p.199.

11) 김상균, 「국민연금 확대방안」, 세미나「국민연금확대와 재정안정방안」(국민연금관리공단, 92.5. 28)의 제3주제발표문 참조.

12) 보건사회부, 『제7차경제사회개발5개년계획』(보건의료·사회보장부문계획 : 1992~1996), 1992, pp.268~269. 특히 정부는 UR에 의한 쌀시장개방의 대책의 일환으로 농촌에 대한 국민연금의 조기시행을 적극 검토하고 있다.



### Ⅲ. 受給要件 및 給與水準

#### 1. 급여의 종류 및 수급요건

국민연금의 급여에는 노령연금, 장애연금, 유족연금 및 반환일시금의 4종이 있다(제45조). 이 중 노령연금이 다시 가입기간, 퇴직 후 소득유무 등에 따라 기본노령연금, 감액노령연금, 재직자노령연금, 조기노령연금 및 특례노령연금(제56조, 부칙 제4조)으로 나뉘어 실제로는 8종이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

이들 연금의 수급요건은 인구, 고용수준, 정년제도, 재정방식, 사적소득 보장수단등의 요인들이 종합적으로 작용하겠지만, 개인적 형평성과 사회적 부양성을 조화시키는 선에서 일반적으로는 일정한 가입기간과 법정 사고발생에 의하여 결정된다.

국민연금법상 급여의 각 종류에 대한 수급요건은 다음의 <표 2>와 같다.

#### 2. 급여수준

##### (1) 일반원칙

국민연금법은 각출료는 각 가입자의 표준보수(소득)월액의 일정율에 해당하는 금액을 징수하고(제75조) 연금액은 보수(소득)관련 균등부분과 비례부분을 합한 금액을 지급함으로써(제47조), 비례각출·소득관련급여의 방식을 채택하고 있다.<sup>14)</sup> 동시에 '이 법에 의한 연금액은 국민의 생활수준·

13) 공무원연금법과 사립학교원연금법은 단기급여로서 공무원요양비, 공무원요양일시금, 재해보조금 및 사망위로금과 장기급여로서 퇴직급여(5종), 장애급여(2종) 및 유족급여(7종) 등 총 18종, 군인연금법은 14종의 급여를 인정하고 있다.

14) 각출과 급여의 관계를 유형화하면, ①균일각출·균일급여, ②비례각출·균일급여, ③비례각출·비례급여, ④비례각출·소득관련급여의 4가지로 구분할 수 있다. 이 유형중 ①,②는 사회적 적합성을 강조하는 평등주의에 속하고, ③,④는 개인적 형평을 강조하는 능력주의에 속한다. 김유성, 전거서, p. 202.

임금·물가 기타 경제사정의 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다'고 함으로써 연금슬라이드제를 규정하고 있다(법 제4조, 시행령 제33조~제35조).

## (2) 연금의 산정방식과 연금액

모든 종류의 연금은 기본연금액의 일정비율에다 가급연금액을 합산하는 형태로 구성되어 있다. 기본연금액은 원칙적으로, 연금수급전년도 전가입자의 평균보수월액(A)<sup>15)</sup>과 가입자 개인의 가입기간중의 표준보수월액의 평균액 또는 표준소득월액의 평균액(B)<sup>16)</sup>을 합산한 금액에 1000분의 2400을 곱한 금액으로 한다.<sup>17)</sup> 가입기간이 20년을 초과하는 경우(n)에는 1000분의 2400에 그 초과하는 1년마다 1000분의 2400의 1000분의 50을 더하여 곱한 금액으로 한다.(제47조제1,2항) 즉, 기본연금액=2.4(A+B)(1+0.05n) (n : 20년 초과 가입연수)의 산식에 의하여 계산된다.

가급연금액은 가입자의 부양가족을 고려한 가족수당적인 성격을 가지는 것으로, 배우자는 연 6만원, 18세미만·60세이상·장해등급 2급이상에 해당하는 자녀·부모는 연 3만6천원을 지급받는다(제48조, 시행령 제36조).

각 연금의 급여수준은 다음의 <표 2>와 같다.<sup>18)</sup>

- 15) “평균보수월액”이라 함은 매년도 사업장가입자 전원의 표준보수월액의 평균치를 말한다(법 제3조제1항제4호, 시행령 제4조). 참고로 93년도에 적용되는 92년도의 평균보수월액은 619,882원으로 결정되었다.
- 16) 표준보수월액은 사업장가입자 또는 사업장에 종사하는 임의계속가입자였던 수급권자인 경우에 적용되고, 표준소득월액은 지역가입자 또는 사업장에 종사하지 아니하는 임의계속가입자였던 수급권자인 경우에 적용된다(법 제3조제1항제5호 및 시행령 제5조~제10조 참조). 참고로 93년 4월 1일부터 1년간 적용되는 표준소득월액은 600,000원이다.
- 17) 이는 공무원·군인·사립학교교원연금이 최종보수를 기준으로 하여 가입기간에 비례하도록 되어 있는 점과 다르다. 참고로 공무원퇴직연금은 報酬年額×(50+20年超過年數의 2倍)/100으로 계산된다(공무원연금법 제46조제1항).
- 18) 국민연금제도가 1988년부터 실시되었기 때문에 아직까지는 기본노령연금의 수급자는 없지만, 가입후 5년 이상이면 수급권이 발생하는 특례노령연금은 1993년부터 지급되고 있으며, 15년 이상이면 수급권이 발생하는 감액노령연금은 2004년부터 지급되고, 기본노령연금은 2009년 이후 수급권이 발생한다.

〈표2〉 급여의 수급요건·수급권 및 급여수준

(법 제56~69조, 부칙 제5조 참조)

급여종류	수급요건(발생시기)	소멸시기	급여수준
기본 노령연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입기간 20년 이상</li> <li>• 60세에 달할 것(특수 직종 55세)</li> <li>• 보수받는 업무에 종사하지 않을 것</li> </ul>	수급권자의 사망	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본연금액 + 가급연금액 = <math>2.4(A+B)(1+0.05n) + \text{가급연금액}</math>.</li> <li>• n : 20년 초과 가입연수</li> </ul>
감액 노령연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입기간 15년이상 20년미만</li> <li>• 60세에 달했을 것</li> <li>• 보수받는 업무에 종사하지 않을 것</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본연금액 <math>\times 0.725 + \text{가급연금액}</math></li> <li>• 가입기간 15년초과시 초과 매 1년마다 기본연금액의 5% 가산</li> </ul>
재직자 노령연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입기간 20년이상</li> <li>• 60세이상 65세미만 (특수직종 55세이상 60세미만)</li> <li>• 보수/소득있는 업무에 종사하고 있을 것</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>60세(55세): 기본연금액 50%</li> <li>61세(56세): 기본연금액 60%</li> <li>62세(57세): 기본연금액 70%</li> <li>63세(58세): 기본연금액 80%</li> <li>64세(59세): 기본연금액 90%</li> <li>※ ( ) 는 특수직종근로자</li> </ul>
조기 노령연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입기간 20년 이상</li> <li>• 55세 이상인 자</li> <li>• 보수/소득있는 업무에 종사하지 않을 것</li> <li>• 본인의 희망이 있을 것</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본연금액 <math>\times</math> 일정율 + 가급연금액</li> <li>55세부터: 기본연금액 <math>\times 0.750</math></li> <li>56세: <math>\times 0.800</math>, 57세: <math>\times 0.850</math></li> <li>58세: <math>\times 0.900</math>, 59세: <math>\times 0.950</math></li> </ul>
특례 노령연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 88.1.1. 현재 45세이상 60세미만</li> <li>• 가입기간 5년이상</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본연금액 <math>\times 0.250 + \text{가급연금액}</math> (가입기간 5년 초과시 초과 매 1년마다 기본연금액의 5% 가산)</li> </ul>
장해연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입기간중 발생한 상병 완치후에 장해 계속</li> <li>• 초진일 현재 가입기간 1년이상(초진일 2년 경과 불완치시 2년 경과일 장해정도 결정)</li> <li>• 장해등급 : 1급~4급</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급권자의 사망</li> <li>• 장해등급에 해당되지 않게 된 때</li> </ul>

<p>유족연금</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노령연금수급권자, 일정기간 가입자, 2급이상 장해연금수급권자 등의 사망</li> <li>일정기간 가입자가 상병으로 일정기간 내에 사망</li> <li>유족의 범위: 사망당시 그에 의한 생계유지자(제63조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급권자의 사망</li> <li>배우자재혼</li> <li>자녀의 입양, 파양, 출가, 18세 도달</li> <li>장해2급에 해당되지 아니한 때</li> <li>태아 출생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입기간 10년 미만: 기본연금액40%+가급연금액</li> <li>가입기간 10년 ~ 20년 미만: 기본연금액50%+가급연금액</li> <li>가입기간 20년 이상: 기본연금액60%+가급연금액</li> <li>※연금액: 사망자의 노령연금액 이내</li> </ul>
<p>반환 일시금</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>15년미만 가입자가 자격상실 후 가입자로 되지 않고 1년 경과 또는 60세 도달</li> <li>1년 미만 가입자의 사망</li> <li>15년 미만 가입자이었던 자의 사망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재가입</li> <li>장해연금수급권 취득</li> <li>유족연금수급권 취득</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업장가입자: (기여금+부담금+퇴직금전환금)×(1+이자율)</li> <li>지역가입자: 본인부담 각출료×(1+이자율)</li> <li>※연금가입자였던 자: 이자합산</li> </ul>

### 3. 수급요건 및 급여수준의 개선방안

#### (1) 수급요건의 탄력화

비용부담과 채용조달을 각출료에 의존하고 재정방식에서 적립방식을 취하는 현행 국민연금제도에서 연금수급권이 발생하기 위해서는 일정한 가입기간(20년) 및 연령(60세)에 도달할 것을 필요로 한다. 감액노령연금 및 조기노령연금 또는 특수직종종사자에 대하여는 그 기간 내지 연령의 하향조정이 되어 있기는 하지만, 국민연금의 강제적 적용대상을 확대할 경우에는 이에 대한 탄력적인 운용이 필요할 것이다. 이를 위해서는 각출료 뿐만 아니라 국가재정지원에 의한 비용부담과 재정방식에서 부과방식을 취하는 방안을 강구하면 특정 계층에 대해서는 가입기간의 융통성을 둘 수 있을 것이다.

## (2) 급여수준의 적정화

급여수준의 결정에 있어서 능력주의(개인적 형평)와 평등주의(사회적 적합성)가 문제된다. 위 주14)에서 본 바와 같이 능력주의를 따를 때에는 수급자의 소득기간이나 가입기간에 따라 급여수준이 변화하지만 평등주의를 취할 때보다 높은 것이 통례이다. 어느 쪽에 의할 것인가는 각국의 연금 정책에 따라 결정되겠지만, 사회보장의 전제를 평등주의에서 찾을 때 평등주의에 능력주의를 부가시키는 것이 바람직하다고 생각한다.<sup>19)</sup>

그렇다면 급여수준은 어느 정도가 적정한가? 종전소득보장방식에 입각하든지 최저생활보장방식에 입각하든지 장기적 소득보장을 통하여 경제적 불안정을 제거하기 위한 급여수준의 하한선은 적어도 최저생계비 이상은 되어야 그 존재의의가 있다. 상한선은 통상 다른 사적 소득보장수단을 합한 경우 퇴직이전에 받던 소득을 넘지 않는 선을 그 한계로 하여야 할 것이다.<sup>20)</sup>

그런데 현행 국민연금법상 기본연금액의 산정방식에 의하면, 개인의 소득비례부분 뿐만 아니라 각 가입자에게 동일한 균등부분이 고려되므로 일부 소득재분배의 효과를 기하고 있기는 하지만, 가입전기간을 평균함으로써 급여수준은 매우 낮다. 개인의 종전 소득수준의 유지를 위해서는 소득이 최고액에 해당하는 일정기간을 평균하는 방식을 취할 필요가 있을 것이다.<sup>21)</sup>

19) 신수식, 사회보장론, 박영사, 1983, p.45.

20) 김유성, 전계서, p.206.

21) 급여수준은 국가에 따라 가입전기간의 평균급여를 기초로 하거나(독일), 최고액에 해당하는 일정기간(5~10년)의 평균급여를 기초로 하는데(프랑스, 이태리, 스페인), 후자의 방식을 취하는 경우가 많다. 또한 재정난으로 말미암아 보수중 일정액을 초과하는 부분에 대해서는 낮은 급여율을 도입하기도 한다(이태리, 프랑스). 이순, 전계서, pp.22~23 참조.

## IV. 費用負擔

### 1. 국민연금의 재원

국민연금사업에 소요되는 비용은 가입자 및 사용자로부터 징수한 각출료에 의하여 충당된다(제75조제1항). 사업장가입자의 각출료는 기여금, 부담금, 퇴직금전환금으로 하되, 각각 3분의 1씩 부담하도록 되어 있다.(제75조제2항) '기여금'은 사업장가입자 본인(근로자)이 부담하고, '부담금'은 사용자가 부담하며, '퇴직금전환금'은 각 사업장가입자에게 장래에 지급할 퇴직금의 준비금(월 8.3%)에서 전환하여 납부한다. 이 때 전환된 금액은 근로자가 지급받을 퇴직금중 그 비율만큼 미리 지급받은 것으로 본다(제95조제4항및제6항 참조). 지역가입자 및 임의계속가입자의 각출료는 전액을 가입자 본인이 부담한다(제75조제3항). 각출료는 경제사정등을 감안하여 연차별로 인상되고 있다(〈표 3〉 참조).

이와 같이 국민연금의 재원은 가입자의 각출료에 의존하고, 국가는 국민연금사업의 관리·운영에 필요한 국민연금관리공단의 관리·운영비의 전부 또는 일부만을 부담하고 있다(제74조).

〈표 3〉 가입자별·연차별 각출료액  
(표준보수월액 또는 표준소득월액 기준)

(법 제75조, 부칙 제4조 참조)

각 출 료		1988년~ 1992년	1993년~ 1997년	1998년 이후
사업장가입자	부 담 금	1.5 %	2.0 %	3.0 %
	기 여 금	1.5 %	2.0 %	3.0 %
	퇴직금전환금	0	2.0 %	3.0 %
지역가입자 및 임의계속가입자	본인부담금	3.0 %	6.0 %	9.0 %

## 2. 비용부담의 개선방안

### (1) 각출료와 국가재정지원

국민연금의 비용을 누가 어떠한 형태로 부담하는가는 국가에 따라 제도에 따라 다르다. 대부분의 국가에서는 노사의 부담을 주로 하고 여기에 약간의 국고부담이 추가되는 형태의 본인·사업주·국고의 3자부담방식을 취하고 있다. 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여, 기초연금에 대해서만 일정율의 국고부담이 행해지고 소득비례연금은 노사의 부담만으로 충당하는 국가도 있다.<sup>22)</sup>

그런데 국가재정의 지원이 없이 가입자들의 각출료만을 연금급여의 재원으로 하는 현 제도는 저소득층에 대한 연금제도의 확대에 장애요소가 아닐 수 없다. 따라서 국민연금이 개연금화하기 위해서는 일정한 계층에 대한 연금지급의 재원은 국가재정의 지원이 수반되지 않으면 안된다.

한편 국민연금에 의하여 노후에 생활보장을 누릴 수 있는 정도의 급여를 지급받기 위해서는 가입자가 부담하는 각출료는 어느 정도가 적정한가? 연구보고에 의하면 기본연금의 소득대체율이 40%선인 현행 제도에서 20년 가입기준 각출료의 현재가치와 급여총액의 현재가치를 동일하게 유지하기 위한 각출료율은 평균 20%라고 한다.<sup>23)</sup> 따라서 현행 국민연금의 각출료로는 조만간 연금기금의 고갈을 가져올 수도 있을 것이다. 각출료율의 현실화를 고려할 필요가 있지 않을까 한다.

### (2) 퇴직금전환금과 퇴직금감액 문제

앞에서도 언급했듯이 국민연금 각출료에는 사용자가 근로자에게 지급할

22) 일본은 국민연금중 급여의 1/3을, 독일은 급여의 14%를 국가재정에서 지원하고 있다. 일반적으로 전 국민을 대상으로 하는 기초연금에 대해서는 일정한 국고부담이 행하여지고, 피용자를 대상으로 하는 연금에서는 국고부담없이 노사가 부담하고 있다. 이순, 전계서, pp.30~31 참조.

23) 남상우 외, 『국민연금제정의 안정화를 위한 정책과제 및 방향』, 한국개발연구원, 1990, p.29.

퇴직금준비금에서 전환된 일정금액이 포함되어 있다. 다른 나라에서는 그 유례를 찾아볼 수 없는 법정퇴직금제도는 그 동안 사회보장제도가 취약했던 우리나라에서 노후생활을 위한 유일한 보장수단이었음을 부인할 수 없다. 그러나 퇴직일시금은 퇴직자의 노후생활의 장기적 안정책으로는 미흡했으며, 앞으로 기업연금제도로서의 전환을 필요로 하며, 일시적으로 국민연금의 재원조달을 위해서는 퇴직급여충당금의 일부를 국민연금 각출료로 전환하는 것도 필요하다는 의견이 개진되고 있다.<sup>24)</sup> 이에 대하여 근로자의 후불입금인 퇴직금준비금에서 국민연금 각출료를 징수하는 현행제도에 대해서 노동조합측에서는 많은 반대가 있었다. 당장 전환되는 금액만큼 근로자의 퇴직금이 감액되기 때문이다.<sup>25)</sup>

## V. 年金財政과 基金運用

### 1. 재정방식과 제도의 운영

국민연금제도는 그 재정방식<sup>26)</sup>에 있어서 적립방식을 취하고 있으며, 이를 위하여 국민연금기금의 설치와 운용지침 및 관리방법을 명문화하고 있다. 또한 국민연금제도는 국가재정의 지원이 없이 가입자가 납부한 각출료

24) 민재성, 국민연금, 퇴직금 및 기업연금의 상호관계, 한국사회보장학회 학술발표회, 1991.4.30, p.23.

25) 퇴직금전환금의 실제적인 문제는 각출료의 부담에 있어서 근로자와 사용자간의 부담 비율이 2:1이 됨으로써 사용자에 비하여 근로자의 부담이 크다는데 있다고 할 것이다. 오히려 프랑스는 사용자와 근로자의 부담비율을 3:1로 하고 있다.

26) 재정방식에 대한 대표적인 원리로서 적립방식과 부과방식이 있다. 적립방식(funded system)은 가입자 각자에 대하여 개별계정이 설정되어 장래를 향하여 각출료가 적립되며, 부과방식(pay-as-you-go system)은 매년도마다 지급될 연금액마다 당해연도에 각출되는 방식을 말한다. 적립방식은 자본형성에 도움이 되고 세대간 자원이 배분되는 장점이 있으나 인플레이션으로 인하여 연금의 실질적 가치를 유지하기 어려운 단점이 있으므로, 연금수급자를 보호할 수 있는 부과방식으로 전환하고 있는 것이 현재 각국의 경향이다. 이순, 전개서, p.62 및 남상우 외, 전개서, pp. 33~38 참조.



를 급여의 주된 재원으로 하는 자립재정의 원리에 입각하고 있다. 이는 국가재정의 부담을 줄이고 짧은 기간에 국민연금제도를 정립하려는 정책목적에서 기인한다고 본다.

한편 국민연금법은 국민연금사업을 보건사회부장관의 관장하에 둠으로써(제2조) 국민연금의 운영형태를 국영방식으로 하고, 보건사회부장관의 위탁을 받아 국민연금사업을 수행하게 하기 위하여 국민연금관리공단을 설립하였다(제22조~제44조).

또 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 각종 연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 「국민연금기금」을 설치·운영하는데, 기금은 각출료, 기금운용수익금, 적립금 및 공단의 수입지출결산상 잉여금으로 조성된다(제82조). 국민연금기금은 보건사회부장관이 관리·운영하고(제83조), 기금의 운용에 관한 중요한 사항은 국민연금기금운용위원회<sup>27)</sup>에서 심의·의결한다(제84조~제87조). 그 결과 정부는 매년 『연금기금 운용지침과 운용계획』을 마련하여 기금운용위원회의 심의를 거쳐 이에 의거 기금을 운용하고 있다.

## 2. 연금재정의 장기적 전망

### (1) 연금기금의 운용현황

현행 국영방식에 의한 연금기금의 관리운용은 기금의 수익성과 안정성 측면보다 공공성 측면을 강조하여 연금기금을 공공부문에 과도하게 투자하고 있다. 뿐만 아니라 그 구성에 있어서 연금재정의 전부를 부담하는 노사 대표자와 관계전문가의 참여가 제한되어 있는 기금운용위원회에서 운용에 관한 사항이 결정되고 있다.

그리하여 아래 <표 4>와 <표 5>에서 보는 바와 같이 국민연금기금조성액의 50% 이상이 일반 금융상품보다 수익율이 낮은 재정투융자특별회계에 대한 예탁(재특예탁)으로 운용됨으로써 기금의 수익성과 안정성이 크게 위

27) 현행 국민연금기금운용위원회는 정부대표로서 경제기획원장관, 보건사회부장관, 재무부장관, 농수산부장관, 상공부장관, 노동부장관, 연금관리공단이사장, 한국개발연구원장, 한국보건사회연구원장 등 9인과 노사대표 각 2인 등 13인으로 구성되어 있다.

협받고 있다.<sup>28)</sup>

〈표 4〉 부문별·연도별 국민연금기금 운용현황

(단위 : 백만원)

구 분	1988년	1989년	1990년	1991년	누 계
조 성	528,221	712,013	1,019,279	1,279,530	3,539,043
· 각출료	506,931	627,885	834,005	984,802	2,953,623
· 운용수익	20,110	79,865	184,863	294,263	579,101
· 결산잉여금	845	4,263	411	465	5,984
· 기타	335	0	0	0	335
지 출	301	6,675	53,845	150,708	211,529
· 연금급여	301	5,734	42,601	110,882	159,518
· 기타	0	941	11,244	39,826	52,011
운 용	527,920	705,338	965,434	1,128,822	3,327,514
· 공공부문	288,017	339,783	390,000	500,000	1,517,800
· 복지부문	0	0	0	120,000	120,000
· 금융부문 <sup>1)</sup>	239,903	365,555	575,434	508,822	1,689,714

· 자료 : 보건사회부, 『1991년도 국민연금기금운용실적』, 1992.3, p.13의 재구성

· 주1) 국공채, 회사채, 채권형수익증권, 주식형수익증권, 특정금전신탁, 기업금전신탁, 금외신탁, 양도성예금증서, CMA 등.

〈표 5〉 국민연금기금 운용수익 내역

(단위 : 억원)

연 도	금융부문		재특예탁		예상이자 손실액	총운용규모 (수익율)
	배분액	수익율	배분액	수익율		
1988	2,399 (45.4)	12.95	2,880 (54.6)	11.0	46	5,279 (12.0)
1989	6,054 (49.1)	14.35	6,278 (50.9)	11.0	202	12,332 (12.8)
1990	11,809 (53.7)	13.83	10,178 (46.3)	11.0	330	21,987 (12.55)
1991	16,897 (50.8)	14.04	15,178 (45.6)	11.0	461	33,275 (12.76)

· 자료 : 보건사회부, 『1991년도 국민연금 운용실적 평가』, 1992.3, pp.7~12.

· 주 1. ( )안은 백분을 뜻 이자율.

2. 예상이자손실액은 전액 금융부문으로 배분되었을 경우를 기준으로 추정.
2. 91년도에는 복지부문(가입자의 근로자주택건설지원을 위한 국민주택기금 채권매입)에도 1,200억원(누계의 3.6%) 투자.

## (2) 연금재정의 장기적 전망

위에서 본 바와 같이 적립방식, 자립재정의 원리, 국영방식에 입각하고 있는 현행 연금재정방식이 국민연금의 적용범위 확대, 비용부담, 급여수준의 가장 중요한 변수가 되고 있다. 한국보건사회연구원에서 추계한 국민연금재정의 장기추계를 보면, 2025년까지는 총통화의 2배 이상의 적립기금이 누적되다가, 연금급여가 본격적으로 지출되는 2039년부터 재정적자가 예상된다고 한다.<sup>29)</sup> 한국개발연구원의 연구결과는 최대적립기금(2032년)·수지적자(2036년)·기금고갈(2046년) 등의 시점이 보건사회연구원의 추계보다 약 10년 정도 연장되어 있다.<sup>30)</sup>

모두 연금재정의 장기적 전망에 대하여 심각한 우려를 표명하고 있다. 그 요인으로는, 위의 <표 4>와 <표 5>에서 본 바와 같이 연금적립기금의 공공부문에의 과대한 투자(50%), 기금관리운용에 연금가입자대표자의 참여제한, 적립방식에 의한 재원조달형태 등이 지적되고 있다.

## 3. 연금재정과 기금운용의 개선방안

### (1) 연금기금의 성격논쟁

국영방식에 의해 정부가 관리하고 있는 연금기금의 성격을 어떻게 볼 것인가에 따라 기금운용의 방향성이 달라진다. 가입자의 장기신탁재산으로 볼 것인가 국가재정의 일부로 볼 것인가? 국민연금기금운용의 수익성·안정성 요청과 공공성 요청과 관계되는 문제이다.<sup>31)</sup>

28) 보건사회부의 1993년도 국민연금기금운용계획에서도 신규운용 25,282억원 중 공공부문에 12,400억원, 금융부문에 11,298억원, 복지부문에 1,584억원을 투자하고 있다.

29) 한국보건사회연구원 내부자료(1991).

30) 민재성 외, 『국민연금기금의 복지부문 활용방안』, 한국개발연구원, 1990, p.16.

첫째, 연금기금은 기본적으로는 租稅와 그 성격이 다른 가입자의 장기신탁재산 또는 미불급여(deferred wages)이며, 정부입장에서는 근로자의 임금에서 원천징수된 급여책임준비금(reserves)이라는 견해가 있다. 이 견해에 의하면 국가의 재정지원을 받지않고 있는 국민연금은 운용수익율에 의해 각출료율이 결정되기 때문에 정부는 기금의 선량한 관리자로서 기금을 가입자의 이익추구와 복지증진에 부합되도록 운용하여야 한다.

둘째, 복지국가를 지향하는 정부는 예산권 및 조세권에 의해 연금재정의 총괄적인 최후보투자(last resort of financing and benefits payment)로서의 책임을 지게 되므로 국민연금재정도 국가재정의 일부로 볼 수 있다는 견해가 있다. 이 견해에 의하면 국민연금제도 역시 의료보험제도와 마찬가지로 연금재정이 극도로 취약해질 때 궁극적으로 국가의 재정지원을 받게 될 것이므로 기금은 당연히 재정투융자재원으로 활용될 수 있다고 한다. 이 견해는 기금운용시 수익성과 안정성보다는 공공성의 확보에 역점을 둔다.<sup>32)</sup>

## (2) 재정방식 및 기금운용 개선방안

전문가들은 연금재정방식에 대하여 현행 적립방식보다는 수정적립방식 또는 부과방식으로의 수정·보완을 주장하고 있다.<sup>33)</sup> 연금제도실시의 초기에는 공평성을 강조하여 적립방식을 채택하는 경향이 많고 우리나라도 마찬가지이지만, 연금제도가 성숙단계에 이르게 되면 공평성과 적립방식의 관계가 약화되고 평등성과 적정성을 강조하게 됨으로써 부과방식을 채택할 필요가 있을 것이다.<sup>34)</sup> 현재의 적립방식으로 현재의 가입대상과 자격요건을 지속적으로 유지한다면 적립기금이 적자를 보일 것으로 예상되는 향후 50년

31) 민재성 외, 전게서, pp.25~28.

32) 이러한 입장에서 국민연금기금을 포함한 공공자금을 정부가 관리하여 일반재정과 마찬가지로 재정투융자등에 사용하고자 하는 「공공자금관리기금법안」이 현재 국회에 상정되어 있는데, 노동계와 경영계에서는 위의 첫째 입장에서 심한 반발을 하고 있다.

33) 남상우 외, 전게서, p.38; 이순, 전게서, p.62.

34) 미국의 OASDI는 부과방식을 채택하고, 일본의 후생연금보험은 수정적립방식을 채택하고 있다.

이후에는 각출료율을 인상하거나 급여수준을 인하할 수밖에 없게 될 것이다.

한편 정부가 연금기금의 공공성을 강조하여 신규각출료의 50%를 농어촌 지원개발자금 등으로 재특예탁을 시킴으로써 기금의 수익율을 낮추고 연금재정에 적신호를 보이고 있는데 대하여 관계전문가들은 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다.<sup>35)</sup>

첫째, 연금기금의 자금배분은 적정수익율을 보장토록 하고, 재정투융자 특별회계에 대한 예탁(재특예탁)등 공공부문에 대한 자금배분을 최소화하여야 한다.

둘째, 국민연금기금운용관련 최고 의사결정기구인 국민연금기금운용위원회의 구성에 가입자와 공익대표자의 참여를 확대해야 한다. 현재 노사대표 각 2인으로 제한되어 있는 위원회에 노사의 의견수렴이 제도적으로 보장될 수 있고 전문성이 제고될 수 있도록 노사가 합의 추천하는 관련분야 전문가 4인을 추가해야 한다.

셋째, 복지사업에의 투자는 가입자의 복지증진과 실물자산의 확보차원에서 가입자에게 실익을 줄 수 있도록 시행하여야 하며, 기금의 안정성과 수익성을 해치지 않는 범위내에서 실시해야 한다.

네째, 국민연금재정의 구조적 취약성에 따른 문제점을 해소하여야 한다. 먼저 수입측면에서 국민연금에 대한 국가재정의 지원을 통하여 연금재정의 장기적 안정을 위한 대책이 필요하다. 또한 지출측면에서도 연금재정 건실화의 장애요인이 되는 반환일시금제도의 再考 및 각출료부담능력이 없는 계층을 위한 국가재정지원 내지 기초연금제도의 도입이 상호연계 속에 이루어져야 한다.

## Ⅵ. 기타 關聯問題

### 1. 이의신청 및 심사청구

가입자격, 각출료, 급여 등에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 자는 제 1차로 국민연금관리공단내의 '국민연금급여등심의위원회'에 이의신청을 하

35) 한국경영자총협회, 국민연금제도개선을 위한 경영계의견, 91.9.25; 민재성 외, 「국민연금기금의 복지부문 활용방안」, 91.12; 경제사회협의회 제7차 정기회의(91.12.5).

고(제88조~제89조), 이의신청에 대한 결정에 불복하는 자는 제2차로 보건 사회부에 설치된 '국민연금심사위원회'에 심사청구를 할 수 있다(제90조~제92조)..

국민연금관리공단의 처분에 대한 이의에는 '사용자의 각출료미납으로 인한 급여미지급'의 문제가 가장 심각하다. 사업장사용자가 근로자에게 임금 지급시 근로자부담분인 기여금을 원천공제하고도 공단에 각출료(부담금+기여금)를 모두 납부하지 않은 경우에, 공단은 법 제17조제2항(가입기간에 있어서 각출료를 납부하지 않은 기간은 가입기간에 산입하지 아니한다)을 근거로 급여를 지급하지 않거나 감액지급하고 있기 때문이다.<sup>36)</sup>

그러나 사회적 위험에 대한 소득보장체계인 국민연금제도의 입법목적, 법제77조(각출료의 원천공제의무)·제79조(각출료의 독촉 및 체납처분)·제80조(연체금) 등의 규정, 국영방식의 운영형태 및 연금기금의 공공성을 강조하는 정부의 입장을 고려할 때, 연금가입자는 임금수령시 사용자가 기여금을 원천공제하는 시점에 각출료를 납부한 것으로 보고 수급권을 획득해야 하지 않을까 한다. 立法論으로는 위와 같은 경우에 수급권자를 보호하는 규정 및 사용자의 체납에 대한 제재규정을 두고, 국가(즉 공단)가 국민연금 각출료의 원천공제의무자인 사용자에 대한 관리·감독을 철저히 하여야 할 것이다.

## 2. 특수지역연금제도와와의 관계

우리나라는 일반국민을 대상으로 한 국민연금법에 의한 「국민연금제도」

36) 1988년부터 1992년 9월까지 사업장사용자의 각출료 체납실태는 아래 <표>와 같으며, 동자료에 의하면 체납으로 연금수급상의 불이익을 당한 근로자의 숫자와 연금피해액은 22,963명, 942,789,300원에 달한다.

사업장 사용자의 각출료체납실태(92.9.19 기준)

(단위 : 個所, 백만원)

구 분	計	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년
事業場數	20,165	687	823	892	1,543	16,220
金 額	22,218	1,692	1,772	2,061	4,131	12,542

자료 : 보건사회부, 『1992년도 정기국회 국정감사자료』

와는 별도로 공무원·군인·사립학교교직원을 대상으로 일찌기 「특수직역연금제도」를 실시하고 있었음은 위에서 밝힌 바와 같다. 이들 양자는 노령·폐질·사망 등 사회적 위험에 대한 소득보장체계로서의 공통점도 있지만, 후자의 특수직역연금제도는 그 급여의 성격이 퇴직연금과 산재보험을 겸유하고 있다는 점, 급여의 종류·수준·요건 등에서 국민연금과 많은 차이가 있다.

그러나 한 개인이 사업장에 종사하다가 공무원이 되거나 그 반대로 이동하는 경우가 있을 때, 양제도의 연결장치가 없기 때문에 어느 쪽에 의해서도 노후의 소득보장의 목표를 달성할 수 없게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이들 공적연금제도를 통합하여 일원화하거나 아니면 양제도 간의 조정방법에 관한 입법적 보완이 이루어져야 할 것이다.<sup>37)</sup>

### 3. 퇴직금제도와 의 관계

국민연금제도하에서 회사는 적립하는 퇴직금준비금 중 일부를 매월 국민연금각출료로 납부할 뿐 근로기준법상의 법정퇴직금제도는 현행대로 존속하게 되어 있었다. 그러나 1993.12.2일에 국회를 통과한 雇傭保險法의 성안과정에서 고용보험의 재원으로 퇴직금준비금 중 일부를 사용하려고 하였다가 노동계의 강력한 반발에 의하여 일단 보류되고, 附則의 규정에 의하여 노동부장관이 근로기준법상의 퇴직금제도의 개선방안을 강구하도록 하였다.

이와 같은 상황에서 국민연금·고용보험·의료보험등의 사회보험을 비롯한 제반 사회보장제도가 확충되는 경우에도 현행 퇴직일시금제도가 그대로 남아야 할 것인가는 의문이다. 장차 현행 퇴직일시금제도를 기업연금 또는 사적연금으로 전환시키는 입법정비와 더불어 공적연금수준과의 조정을 위한 입법적 보완이 필요하다고 본다.<sup>38)</sup>

37) 사회보장체계의 일원화라는 관점에서 국민연금제도와 이들 특수직역연금제도는 통합되어야 하겠지만 위에서 본 바와 같이 상당한 차이점이 있기 때문에 많은 어려움이 예상된다. 따라서 우선은 양제도의 互換이 이루어질 수 있는 調整方法을 개발하는 것이 필요하다. 참고로 일본에서는 「通算年金通則法」(1961.11.1제정, 1985.5.1國民年金法에 흡수·폐지)을 통하여 각 공적연금제도간의 호환성을 갖추었다.

38) 미국의 경우는 1974년의 종업원퇴직소득보장법(Employee Retirement Income

## VII. 結 語

복지국가를 지향하는 헌법이념에 걸맞지 않게 그 동안 우리나라의 사회 보장체계는 전반적으로 미흡한 수준이었다. 그나마 법제도가 갖추어져 있는 경우에도 관료적이고 비전문적인 제도의 운영과 재원의 불충분등으로 소기의 목적을 달성하지 못하였다. 그 중에서도 장기간 미루어 오다가 1988년부터 실시된 국민연금제도는 의료보험제도의 전국민적 확대와 더불어 사회보장제도의 근간을 이루리라는 기대를 받고 출발하였다. 실시 6년째에 이르러 적용대상도 일부 확대되고 노령·폐질·사망에 의한 소득상실자의 생활보장체계로서 자리를 잡아가고 있다고 생각한다.

그러나, 제도운영의 편의성만을 앞세운 법제의 내용, 연금제도에 대한 국가재정지원의 미흡, 연금기금의 정부편의적 운용 등으로 인하여 국민의 노후소득보장수단으로서의 연금제도의 장래를 어둡게 하고 있다. 이에 대한 입법적 대응으로서는 다양한 소득계층을 포괄할 수 있는 제도의 보완, 낮은 소득계층에 대한 국가재정의 지원제도의 도입, 재정방식의 변경을 통한 연금재정의 장기안정화 대책 및 연금기금의 합리적 관리방안을 모색하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 공무원 등 특수직역연금제도와 연계방안도 강구함으로써 국민연금제도가 모든 국민의 노후생활보장수단으로 정착될 수 있게 하여야 할 것이다.

---

Security Act : ERISA)으로 기업연금제도를 뒷받침하고 있으며, 기업연금의 급여 수준과 공적연금의 급여수준이 상쇄방법(off-set plan), 초과방법(excess plan) 및 단계올방법(step-up plan) 등에 따라 조정되고 있다. 민재성, 전개논문, pp. 24~25 참조.