

# 國民年金法制的 現況과 課題

盧 尙 憲\*

## 차 례

- I. 문제의 소재
- II. 공적연금법제의 현황
  - 1. 공적연금법제의 연혁
  - 2. 공적연금제도의 운영현황
- III. 현행 공적연금법제의 쟁점
  - 1. 국민연금법제의 문제점
  - 2. 특수지역연금법제의 문제점
- IV. 공적연금법제의 개선과제
  - 1. 재정안정화 및 급여보장 방안
  - 2. 기초연금의 도입
- V. 맺음말

\* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

## I. 문제의 소재

공적연금은 국민의 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험으로 인하여 소득이 중단되거나 상실하는 경우 필요한 급여를 실시하여 생활유지를 확보하는 제도로써 국가 등이 관장하는 사회보장제도이다. 현재 공적연금제도를 규율하는 법은 일반국민을 대상으로 하는 국민연금법(최근개정 2000.12.23 법률 제6286호)과 특수직역의 종사자를 대상으로 하는, 즉 공무원·군인·사립학교교직원의 연금보험을 규율하는 공무원연금법(최근개정 2003.3.12 법률 제6859호), 군인연금법(최근개정 2002.12.18 법률 제6785호), 사립학교교직원연금법(최근개정 2003.3.12 법률 제6862호)이 국민연금법과 분리·운영되고 있다. 사회보험방식으로 운영되는 우리나라의 공적연금은 노후소득을 보장하여 국민의 생존권 및 삶의 질을 향상시키는 보편적인 사회보장제도이다.<sup>1)</sup>

주지하는 바와 같이 공적연금제도를 정착시킨 선진외국에서는 노후소득보장의 중심적 역할을 공적연금이 담당하고 있다. 그런데 공적연금제도를 실시하고 있는 이들 국가들은 예외없이 인구고령화와 경기침체에 따른 연금재정의 지출확대로 인한 재정적자라는 커다란 도전에 직면하고 있다.<sup>2)</sup> 이들 국가들은 연금재정의 안정을 확보하기 위하여 '부담은 확대하고, 급여는 축소'하

1) 외국의 공적연금제도를 재정방식으로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 미국과 독일은 '사회보험방식'에 의거한 소득비례연금제도를 채택하고 있다. 미국은 재원을 'social security tax' 라는 명목의 조세방식으로 연소득에 대하여 일정율을 노·사절반으로 부과하며, 급여액은 각출액과 기간에 연동하기 때문에 실질적으로 사회보험방식이라 할 수 있다. 독일은 기본적으로 사회보험료에 비례하여 연금급여를 실시하는 구조이지만, 재원의 일부에 조세가 사용된다. 이에 대하여 프랑스와 스웨덴은 조세를 재원으로 하는 '저소득자에 대한 최저보장부분'과 '사회보험료를 재원으로 하는 소득비례부분'으로 하는 구조를 취하고 있다. 프랑스는 최저보장부분의 재원으로 CSG(contribution sociale généralisée, 일반사회각출금)라는 소득세가 사용되고 있는 점이다. 스웨덴은 1999년 개혁으로 조세를 재원으로 하여 일률적으로 지급하던 종래의 기초연금을 폐지하고 저소득자에게 지급되는 최저보장연금부분에 대해서만 조세를 사용한다. 일본은 공적연금제도는 중층구조를 취하며, 모든 국민을 대상으로 하는 국민연금(기초연금)은 '정액(定額)각출·정액(定額)급여'라는 구조에서 국고(國庫)에서 재원의 1/2까지 부담하는 것이 특징이다. 일본의 공적연금법제에 대해서는, 노상헌, 『일본의 공적연금법제의 개혁과 과제』, 한국법제연구원, 2004 참조.

2) 윤병식·석재은·김수봉·권문일·윤석명, 『외국의 연금제도 개혁사례 비교연구(Ⅰ)』, 한국보건사회연구원, 2000. 최신자료로는 『法律時報』, 2004. 10호, 日本評論社에 게재된 외국연금제도의 구조를 참조.

는 개혁을 단행하였다. 연금의 수급개시연령은 높이고, 개인부담은 확대하면서 급여 등의 연금수혜는 축소하는 것으로 국민(근로자)들은 이에 반대하였다.<sup>3)</sup> 따라서 연금개혁은 프랑스, 독일, 스웨덴 등 유럽의 주요 국가 및 일본에 있어 중요한 국가적 논쟁이 되고 있다. 이들 국가는 정치적인 이유 등으로 연금개혁을 차일피일하여 오다가 더 이상 미룰 수 없을 정도로 연금재정이 악화되고, 이것이 국가적 과제로 등장하자 최근에 연금개혁을 강행하고 있는 것이다. 이러한 논쟁은 고령사회국가의 하나의 특징이고, 연금재정문제의 가장 큰 이유는 급격한 고령화(평균수명의 연장)와 출산율저하라는 인구구조의 변화에서 출발하고 있다. 또한 세계적인 경제침체로 고용이 불안정하고 실업이 증가하여 실업급여(고용보험) 등 사회보장재정이 악화되고 있다는 사실이다.

인구의 고령화와 실업의 증가는 우리나라도 예외는 아니다. 더욱이 우리나라의 고령화는 그 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠른 속도로 진행하고 있다.<sup>4)</sup> 우리나라의 인구구성의 변화에 따른 고령인구부양비를 추계하면, 고령자부양인구비율(65세 이상 인구/15~64세 인구)은 2003년 현재 11.6%이나 고령인구의 증가로 2020년 21.3%, 2030년 35.7%로 높아질 전망으로, 2003년 생산가능인구 8.6명당 고령자 1명, 2020년에는 4.7명당 고령자 1명, 2030년에는 2.8명당 고령자 1명을 부양하여야 한다.<sup>5)</sup> 이러한 인구구성의 변화에 의하여 우리나라

- 
- 3) 예컨대, 독일은 1994년 법개정으로 여성근로자와 실업자(60세에서 65세), 장기가입자(63세에서 65세)의 연금수령연령을 상향조정하였고, 일본은 60세에서 단계적으로 상향조정하여 최종적으로 65세로 된다. 또한 일본은 국민연금의 보험료를 현재의 13,300엔을 매년 280엔씩 인상하여 2017년 이후에는 16,900엔(2004년 가격)으로 고정하고, 현재 연수입의 13.58%(노·사가 반분)의 후생연금보험료율을 2017년까지 18.3%로 인상하며 연금수령액도 현재의 근로자 평균수입의 60% 정도에서 50%까지 단계적으로 하향조정하는 법이 성립되었다.
  - 4) 고령화속도가 세계에서 가장 빠르다는 일본이 65세 이상 고령인구비율 7% 이상의 고령화사회(ageing society; 1970)에서 14% 이상의 고령사회(aged society; 1994)로 진입하는데 24년이 걸렸고(프랑스 115년, 스웨덴 85년, 영국 47년, 독일 40년), 2003년 10월 현재 고령인구의 비율은 19%로 조만간에 고령인구 20% 이상의 초고령사회(super-aged society)로 진입할 것이 예상되고 있다. 통계청 자료에 의하면 우리나라는 이러한 일본보다 더 빠른 속도로 고령화가 진행되어 2000년 고령화사회에서 2019년 고령사회로, 2026년에는 초고령사회가 될 것으로 전망하고 있다.
  - 5) 통계청의 “장래인구추계”에 의하면, 2020년에는 유년부양비(19.6%)보다 노년부양비(21.3%)의 부담이 많아져 본격적으로 고령사회로 진입하게 되며, 생산가능인구(15~64세)의 비율은 축소될 것이 예상된다. 통계청, “장래인구추계”, 2001.

의 공적연금제도는 특히 국민연금제도는 성장도 하기 전에 노후대책을 준비하여야 한다는 점이다. 고령자의 부양문제는 개인적인 차이는 존재하지만, 일반적으로 사람은 나이를 들어감에 따라 생산노동으로부터 이탈하여(정년퇴직 등) 소득능력을 상실함과 동시에 점차 병약해지고 나아가서는 일상생활능력도 감퇴하여 중국에는 타인의 원조·수발(요양·케어)을 받아가면서 생활하게 된다는 문제에서 출발한다. 인구의 고령화가 진행되면 될수록 이러한 소득·의료보장 및 일상생활상의 보호 등을 필요로 하는 절대 인구수가 증가한다는 것은 명백하고, 우리나라는 저출산의 영향으로 그 상대적 속도가 외국에 비하여 매우 빠르게 진행된다는 것이다. 노후소득을 보장하는 공적연금에 한정하여 보더라도 수급자의 증가와 수급기간의 연장으로 현재와 같은 급여와 비용 부담의 구조로는 재정이 악화가 될 것이 명약관화하고, 공적연금의 재정적자는 결국 국민경제와 후세대에 부담으로 전가된다는 점이다.<sup>6)</sup> 또한 현재의 고용불안정과 실업의 증가는 실질적으로 연금수급이 절실한 저소득층이 보험료 미납 등으로 배제되는 결과가 초래되고 있다는 점이다.

이상과 같은 문제의식에서 공적연금법제의 현황과 쟁점 등을 명확히 하고, 이에 대한 법적 개선방안을 검토하고자 하는 것이 이 글의 목적이다. 특히 일반국민을 대상으로 하는 국민연금법제의 쟁점을 중심으로 현재 정부가 제시하고 있는 개정안의 의의와 문제점 등을 살펴보고, 특수지역연금과의 형평성문제 등을 검토하여 바람직한 공적연금법제의 정립방안을 논하고자 한다.

	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
생산가능인구(천명)	33,702	35,741	35,948	32,475	28,149	24,417
(비율, %)	(71.7)	(72.1)	(71.0)	(64.6)	(58.4)	(55.1)

6) 급속한 고령화는 사회·경제의 다양한 측면에 영향을 미치며, 장기적으로 재정여건의 변화를 초래하는 가장 중요한 요인으로 국민연금 등 공적연금, 노인복지·교육분야에 대한 정부의 지출이 급증하면서 국민총생산(GDP) 대비 총공공지출 규모가 현재 24.9%에서 2050년에는 36.8%~39.9%로 높아지고 2070년에는 40% 전후에 이를 것으로 예측하고 있다. 이 가운데 GDP 대비 공적연금(군인연금 제외한 국민, 사학, 공무원연금) 지출규모는 2002년 1.03%에서 2050년에는 12.93~14.24%로 상승하고 2070년까지는 이보다 1.65%가 더 늘어날 것으로 전망되며, 건강보험 지출규모도 2002년 2.29%에서 2050년에 3.6~5.0%가 될 것으로 예상하고 있다. 이에 따라 정부지출이 증가하면서 2020년대 말 무렵에는 통합재정수지가 적자로 전환될 것으로 추정하고 있다. 즉 통합재정수지는 2010년대에는 국내총생산(GDP) 대비 4% 내외의 흑자를 나타낸 뒤 2020년대 말~2030년대 초에 적자로 전환되고, 이후 GDP대비 10%선의 적자비율이 될 것으로 추계하고 있다. 최준욱, “인구구조 고령화의 재정영향”, 『재정포럼』, 2004. 5, 8면 이하.

## II. 공적연금법제의 현황

### 1. 공적연금법제의 연혁

우리나라에서 공적연금제도가 처음으로 도입된 것은 1960년 공무원연금제도이다.<sup>7)</sup> 공적연금제도에서 공무원 및 군인을 1차적 대상으로 하여 시작하는 것은 다른 국가에서도 보이고 있는 일반적인 경향이라 할 수 있다.<sup>8)</sup> 그 후 연금제도는 사회의 확대 요청에 따라 사립학교교원연금법(제정 1973.12.20 법률 제 2650호, 이하 ‘사학연금’이라 함)과 일반국민을 대상으로 하는 국민복지연금법(제정 1973.12.24 법률 제 2655호)의 제정으로 공적연금법제가 그 틀을 갖추기 시작하였다. 국민복지연금법은 국민의 노령·폐질(장애) 또는 사망 등에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 제정되었다. 동법은 ① 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민을 국민연금 가입대상으로 하여, ② 국민연금가입자의 종류는 제1종가입자(일정소득 이상의 사업장근로자)와 제2종가입자(자영업자 및 제1종가입자 이외의 자)로 구분하고, ③ 급여의 종류를 노령연금·장애연금·유족연금·반환일시금으로 정하였다. 동법은 1974년 1월 1일부터 시행되었으나, 당시 제1차 석유위기(oil shock)로 인한 사회·경제 불안정 등에 대처하기 위한 ‘국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치 제3호’에 의하여 1974년 12월 31일까지 효력이 정지되었고, 2차례의 개정이 있었지만 결국 사회·경제적 여건의 미성숙으로 사실상 효력을 발생하지 못하였다.<sup>9)</sup>

그러나 1980년대 후반에 들어서는 고령인구의 증가와 여성의 취업활동증가 및 출산율저하의 징후, 가족구조의 다양화(즉 핵가족화 및 단독세대의 증가)는 가족구성원간의 상호부조와 역할분담을 기대할 수 없고, 노후대책이 미흡한 고령자에 대해서는 결국 공적비용(公費)에 의한 복지급여지출이 확대되는 결과를 초래한다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 이에 대한 연금제도의 확충은 더 이

7) 공무원연금법(제정 1960.1.1 법률 제533호)은 공무원이 상당한 기간 성실히 근무하고 퇴직을 하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망한 때, 그리고 군인으로서는 현역에 일정한 기간 복무하고 퇴직 또는 사망할 때에 본인이나 유족에게 연금 또는 일시금을 지급하여 생계를 보장하려는 목적으로 제정되었다. 그리고 군인에 관해서는 1963년 군인연금법(제정 1963.1.28 법률 제1260호) 제정으로 공무원연금에서 분리되었다.

8) 일본 공적연금제도의 시초는 1875년의 은급(恩給)제도로 초기근대국가 건설에서 근간을 이루는 관리와 군인을 대상으로 하는 연금제도이다. 노상헌, 전거서, 13면 이하 참조.

9) 김유성, 『한국사회보장법론』, 법문사, 2002, 159면.

상 늦출 수 없는 국가적 과제로 등장하기에 이르렀다. 이와 같은 사회적 요청에 따라 1986년 12월 31일 사실상 효력이 없는 ‘국민복지연금법’을 ‘국민연금법(법률 제3902호)’으로 전면개정하고, 1987년 8월 14일에는 종래의 ‘국민복지연금법시행령’을 ‘국민연금법시행령(대통령령 제12227호)’으로 전면개정하였다. 동법령의 시행으로 1988년 1월 1일부터 10인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 국민연금제도를 우선 실시하였다. 이후 1991년 8월 10일 동법 시행령개정(대통령령 제13449호)으로 1992년 1월 1일부터는 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 확대되었고, 1995년 1월 5일 법개정(법률 제4909호)으로 지역가입자까지 확대하여 1995년 7월 1일부터 농어민 및 군지역 거주자를 당연적용대상자로 하였다. 또한 1995년 8월 4일 법개정(법률 제4971호)에서는 국민연금법이 적용되는 사업장에 사용되고 있는 외국인도 가입대상으로 하여 선진외국의 사회보장관계법규와 균형을 도모하였다. 이윽고 1998년 12월 31일 법개정(법률 제5623호)으로 1999년 4월 1일부터 당연적용범위가 도시지역주민에게까지 확대되어 전국민연금제도의 시행을 보게 되었다. 이로써 전국민건강보험(1989.7.1)에 이어 전국민연금보험의 틀을 갖추게 되어 복지국가의 초석을 놓게 되었다.

## 2. 공적연금제도의 운영현황

앞서 본 바와 같이 우리나라는 공무원 등의 연금제도(특수직역연금)로 시작하여 1988년 국민연금법의 시행으로 본격적인 공적연금제도의 시대가 개막되었다. 특수직역연금은 퇴직 및 노후소득보장·재해보상·부조, 후생복지 등을 포괄적으로 실시하는 사회보험제도이다. 이에 대하여 국민연금제도는 노후소득보장을 중심으로 일반국민을 대상으로 하는 제도로서 여러 면에서 차이가 있다(<표 1>참조).

<표 1> 우리나라 4대 공적연금제도 비교<sup>10)</sup>

<2002.12.31 기준>

구 분		공무원연금	군인연금	사학연금	국민연금
제 도 일 반	도입시기	1960.1.1	1963.1.1 법시행 (63.1.28공무원 연금에서분리)	1975.1.1	1988.1.1
	근거법령	공무원연금법령	군인연금법령	사립학교 교직원연금법령	국민연금법령

10) ‘2002회계연도 교육인적자원부소관 기금결산 검토보고(2003.9)’를 토대로 제작성.

구 분	공무원연금	군인연금	사학연금	국민연금	
제도일반	제도성격	노후소득보장+퇴직금+산재보상	좌 동	좌 동	노후소득보장
	재분배기능	없음 (소득비례)	좌 동	좌 동	있음
	가입대상	공무원	군인	사립학교교직원	특수직역가입자를 제외한 전국민
	가입자수	<표 2> 참조			
	관리주체	행정자치부 (위탁:공무원연금관리공단)	국방부	사립학교교직원연금관리공단	보건복지부 (위탁:국민연금관리공단)
부담	부담율	·공무원:8.5% ·국가:8.5%	·군인:8.5% ·국가:8.5%	·교원:개인8.5%,법인5%,국가3.5% ·사무직:개인8.5%,법인8.5%	·직장가입자:개인4.5%,사용자4.5% ·지역가입자:개인부담
	부담금산정기준	보수월액 (월급여+기말,정근수당+가산금)	좌 동	좌 동	표준보수월액 (45등급)
	국고부담	·급여부족분: 전액보전 ·책임준비금: 적립가능 ·관리운영비: 보조가능	·급여부족분: 전액보전 ·책임준비금: 적립가능 ·관리운영비: 부담	·급여부족분: 전액보전 ·책임준비금: 적립가능 ·관리운영비: 보조가능	·관리운영비 전부 또는 일부부담
급여	급여종류	퇴직연금 등 18종	퇴직연금 등 15종	퇴직연금 등 18종	노령연금 등 10종
	급여산정기준	·연금:평균보수월액 ·기타:최종보수월액	좌 동	좌 동	·균등부분+소득(기여)비례부분
	연지급율	50~70%	좌 동	좌 동	30~60%
	연인상율	소비자물가지수 및 보수인상율±2%	좌 동	좌 동	소비자물가지수
	연금수급개시연령	60세(51~60세)	퇴직시	60세(51~60세)	65세(60~65세)
	최저연금가입기간	20년	20년	20년	10년
	연수급자	169,915명	59,955명	16,059명	955,667명
	일시금택	가능	가능	가능	불가 <sup>11)</sup>
	평균연금액/월	131만원	125만원	145만원	23만원

11) 예외적으로 가입기간 10년 미만인 경우 60세 반환일시금 지급 등이 있다(국민연금법 제67조 참조).

또한 국민연금제도는 1988년 1월 10인 이상의 사업장근로자 440만 명을 대상으로 처음 실시되었고, 농어촌·군지역(1995.7)과 도시지역(1999.4)으로 연금이 단계적으로 확대 적용되었다. 국민연금의 현재 가입자 수는 1,715만여 명으로 법령시행 16년 만에 네 배가량 증가하였고, 공적연금제도 가입자의 93% 정도를 차지하고 있어 공적연금의 중심을 이루고 있다(<표 2>참조).

<표 2> 공적연금의 가입자 비율<sup>12)</sup>

연금 형태	대 상 자	비 율
국 민 연 금	· 사업장가입자(1988년 실시) : 734.0만명 · 농 어 민(1995년 실시) : 203.6만명 · 도시지역주민(1999년 실시) : 769.1만명	39.9% 11.1% 44.8%
공무원연금	· 공 무 원(1960년 실시) : 94.7만명	5.1%
군 인 연 금	· 군 인(1963년 실시) : 15.8만명	0.9%
사 학 연 금	· 교 원(1975년 실시) : 22.5만명	1.2%

### III. 현행 공적연금법제의 쟁점

현재 공적연금제도의 최대쟁점은 최저생활보장과 장기적인 재정안정 및 형평성의 확보이다. 우리나라의 공적연금의 설계는 문제제기한 바와 같이 저부담·고급여의 재정적·구조적 불균형을 이루고 있다는 지적이 경제학계·재정학계에서 끊임없이 제기되고 있다.<sup>13)</sup> 부담과 급여의 구조적 불균형으로 중·장기적으로 재정의 불안정성 문제이다. 모든 공적연금제도는 각출(기여)형 적립방식을 채용하고 있어 초기단계에서는 수급자가 적어 재정이 안정되고 적립기금도 증가하지만, 구조적 불균형으로 제도운영이 진행될수록 수급자는 증가하여 중국에는 재정적자를 초래한다는 점이다(법시행이 오래된 공무원연금 및 군인연금은 이미 재정적자로 국고에서 그 적자를 보전하고 있다). 특히 우리나라 급속한 인구의 고령화로 수급자의 증가와 수급기간이 연장되는 반면 보험료를 부담하는 생산참가자는 정체를하거나 감소하여 재정불안이 확대하고 있어 이를 해소하고 안정적인 재정을 확보하면서, 모든 고령자가 최저생활을 보장

12) 2003.12.31 현재 각 공적연금관리 주체가 발표한 통계자료(홈페이지)를 근거로 작성하였고, 국민연금은 2004. 7 현재의 자료이다.

13) 문형표, “노후소득보장체계 하에서의 공적연금 개혁방향”, 『연금제도개혁의 기본방향과 한계』, 한국사회법학회 2004년도 추계학술대회(2004.11.27) 자료집 참조.



받는 사회보장제도의 본질적 목적을 달성하여야 한다는 점이다. 또한 국민연금과 특수직역연금과의 균형 및 세대내·세대간의 형평성을 확보하여 국민의 신뢰를 얻어 연금제도를 정착시키는 것이 최대의 현안과제라 할 수 있다.

## 1. 국민연금법제의 문제점

### (1) 개정방향

국민연금은 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시하여 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있다(국민연금법 제1조). 국민연금은 퇴직금 및 기타 사회보험 등 미흡한 공·사적 보장체계를 보완하고 사회적 위험에 대비하여 기본적인 생활보장과 세대내·세대간 소득재분배의 기능 등을 수행하여 복지국가의 정착을 목적으로 한다. 이러한 역할을 담당하는 국민연금제도는 연금급여가 본격적으로 실시되는 2030년부터 재정이 악화되기 시작하여 2047년에는 적립기금의 완전고갈이 예상되고 있다.<sup>14)</sup> 이에 정부(보건복지부)는 국민연금법개정안을 마련하여 2003년 8월에 발표하였다. 정부는 ① 부담확대와 급여축소에 의한 재정안정도모,<sup>15)</sup> ② 급여 및 비용부담의 형평성제고, ③ 기금운영의 전문성장화라는 개정의 기본방향을 설정하였다. 즉 인구구조의 급속한 고령화에 따른 대비와 세대간 형평성을 제고할 수 있도록 연금급여수준과 보험료율을 조정하는 등 장기재정안정화 방안을 마련하고, 기금규모의 급증과 금융환경 변화에 적극적인 대응의 필요성이 높아짐에 따라 국민연금 기금운용위원회를 상설화하여 책임성·전문성을 강화하는 등 현행 제도에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하여 국민연금제도를 내실있게 발전시킨다는 것이 개정안의 기본방향이다.

### (2) 주요 개정내용

정부가 제출한 개정안의 주요내용을 ① 부담확대와 급여축소에 의한 재정안정, ② 급여 및 비용부담의 형평성제고, ③ 기금운용의 전문성장화로 나누어 살펴본다.

14) 그러나 현재의 저금리기조가 계속될 경우 국민연금기금의 투자수익율은 저하되어 기금의 고갈시기는 오는 2037년경으로 약 10년 정도 빨라질 것으로 전망되고 있다.

15) 현행 국민연금의 내부수익율이 상대적으로 높다는 지적이 있다. 내부수익율이란 가입자가 전가입기간 동안 납입한 보험료의 현재가치와 은퇴 후 받게 되는 기대연금급여의 현재가치를 일치시키는 일정한 평균이자율을 말하며, 내부수익율이 높으며 높을수록 급여액은 상대적으로 높아진다. 문형표, 『국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안』, 한국개발연구원, 1995년, 51면.

1) 기여와 급여율의 조정

국민연금의 장기적 재정안정을 도모하고, 후세대의 부담을 완화하기 위하여 가입기간이 40년인 평균소득자를 기준으로 현행 60%의 소득대체율(급여율)을 단계적으로 하향조정하여 2007년까지는 55%를 적용하고 2008년부터는 50%로 하며,<sup>16)</sup> 기존 가입기간에 대해서는 종전의 규정을 적용하여 기득권을 보장한다는 것이다(개정안 제47조제1항, 제75조제2항·제3항, 부칙 제3조·제4조·제9조). 또한 연금 보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 조정하여 2030년에 15.90%까지 단계적으로 인상하는 계획을 수립하였다(<표 3> 참조).<sup>17)</sup>

<표 3> 연금급여율(소득대체율)·보험료율 개정안

(단위: %)

	현행	2004	2008	2010	2015	2020	2025	2030
급여율	60	55	50	50	50	50	50	50
보험료율	9	9	9	10.38	11.76	13.14	14.42	15.90

2) 급여 및 비용부담의 형평성제고

급여의 형평성을 제고하기 위하여 미지급급여 수급요건 중 수급권자와의 생계유지 인정요건을 삭제하여 수혜범위를 확대하고(개정안 제51조제1항), 감액노령연금의 2.5% 포인트 추가감액 부분을 폐지하여 가입기간 10년 이상인 특례노령연금 수급자와의 형평성을 제고하여 가입기간이 비교적 짧은 노령연금 수급자의 연금급여액을 상향조정하였다(개정안 제57조제2항). 또한 현행 조기노령연금의 조기 수급 1년당 감액률 5%를 6%로 상향하여 급여액을 감액하여 노령연금의 조기수급을 억제하되, 60세 이상 65세 미만인 조기노령연금수급자가 소득활동에 종사하는 경우 연금지급을 정지하는 대신 재직노령연금을 적용하여 급여 일부를 지급하고, 60세 미만인 자가 소득활동종사로 연금지급 정지기간이 있는 경우 정지기간에 해당하는 만큼 지급률을 상향조정함으로써 고령

16) 원래 국민연금의 소득대체율은 70%이었으나, 1998년 12월 국민연금법개정으로 60%로 하향조정되었다. 소득대체율의 10% 인하는 2031년 예상되는 연금기금 고갈시점을 2040년대 후반으로 연장시키는 효과를 가진다.

17) 그러나 현재 급여율 축소와 보험료율의 단계적 인상안에 대한 국민의 반대여론이 강하여 성립여부가 불투명하다.

자의 근로를 유도하고 다른 노령연금 수급자와의 형평성을 제고하였다(개정안 제57조제3항·제4항, 제57조의4).

여성의 수급권을 강화하여 재혼 시 분할연금 지급정지 조항을 삭제하고, 분할연금과 자신의 노령연금 수급권간에는 병급(併給)을 허용하였다(일부조항삭제 및 개정안 제57조의3제5항 신설). 그리고 미완치 상병의 경우 의학과 기술의 발달에 따라 초진일로부터 2년 경과한 날을 기준으로 장애정도를 결정하던 것을 1년 6월로 6개월 단축하여 장애연금 수급요건을 완화하고 있다(개정안 제58조제2항). 사망일시금 수급대상 중 배우자, 자녀, 부모의 경우에는 생계유지 여부와 관계없이 수급권을 인정하여 사망일시금 수급권자의 범위를 확대하고, 18세 도래가 임박한 자녀 또는 손자녀인 유족에게 지급한 유족연금액이 사망일시금액에 미치지 못하는 경우 그 차액을 지급함으로써 18세 미만인 자의 유족연금과 사망일시금 수급과의 형평성을 확보하였다(개정안 제69조의2제1항, 제69조의3 신설). 장애연금 및 유족연금 수급을 위한 최소가입기간을 1년으로 설정하여 1년 이상 보험료를 납부한 기여자에게만 연금급여 혜택을 부여하고(개정안 제58조제1항, 제62조), 장애연금 수급권자의 장애악화로 장애연금액의 변경을 청구할 수 있는 시기를 60세 도달 전으로 한정하여 자연노화로 인한 장애연금액 변경을 제한하였다(개정안 제61조). 제3자에 의해 장애 또는 유족연금 지급사유가 발생하고, 제3자로부터 손해배상금을 받은 경우 연금지급 정지기간을 최대 5년으로 제한하여 장애 및 유족연금 수급권자를 보호하였다(개정안 제94조).

비용부담 등의 형평성을 제고하기 위하여 반환일시금을 산정할 때 적용하는 이자율을 가입기간과 가입기간이 아닌 기간에 대해 동일하게 적용하고(개정안 제67조제2항), 반납금의 납부 및 추후납부의 신청은 그 사유발생일로부터 5년 이내로 한정하여 권리관계를 조속히 확정하도록 하고 있다(개정안 제68조제1항, 제77조의3제2항 신설). 장애연금 및 유족연금의 보험료 미납에 따른 지급제한 판단시기를 현행 지급사유 발생당시에서 장애연금은 당해 질병 또는 부상의 초진일 당시로, 유족연금은 사망일 당시로 변경하여 급여의 역선택을 방지하고, 보험료 성실납부를 유도하는 규정을 두었다(개정안 제72조의2). 또한 교도소 및 보호·치료감호시설에 수용중이거나 행방불명으로 납부예외자로 관리할 실익이 없는 자를 당연적용 지역가입자에서 제외하여 납부예외자를 축소하였고(개정안 제10조, 제77조의2), 사용자가 기여금을 공제한 후 연금보험료

를 납부하지 않은 경우 2분의 1에 해당하는 기간을 가입기간으로 인정하는 혜택을 사업장가입자에서 사용자를 제외한 근로자에게만 부여하는 것으로 변경하여 귀책사유가 있는 사용자에 대한 혜택을 제한하였다(개정안 제17조제2항).

### 3) 국민연금기금운영의 전문성 및 책임강화

국민연금심의위원회의 기금 및 재정추계에 관한 심의기능을 강화하기 위하여 공익을 대표하는 위원으로 국민연금에 관한 전문가를 5인에서 8인으로 확대하고, 가입자단체 추천위원의 수를 각각 1인씩 축소하였다(개정안 제5조). 또한 국민연금관리공단의 업무범위에 다른 법령에 의하여 위탁받은 업무를 포함하여 국민연금 업무 외의 업무를 수행할 수 있는 근거를 마련하였다(개정안 제23조).

현재 관심이 집중하고 있는 국민연금기금운용의 전문성·책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회(이하 기금운용위원회)를 상설하고, 여유자금운용에 관한 계획 수립, 중장기 투자계획의 수립, 운용현황 및 성과에 대한 평가 및 감시업무를 수행하는 개정안이 제시되었다(개정안 제84조, 제84조의2). 기금운용위원회 위원을 21인<sup>18)</sup>에서 9인으로 변경하고, 위원장 및 상임위원의 구성은 보건복지부장관을 위원장으로 하며 관련부처 차관, 가입자단체가 추천하는 인사 등으로 구성되는 추천위원회의 추천에 의하여 대통령이 임명한다. 그리고 비상임위원은 가입자단체의 추천을 받아 추천위원회의 심의를 거쳐 대통령이 위촉하도록 하였다(개정안 제84조의3·제84조의4 신설, 부칙 제2조). 기금운용위원회의 당연직 위원을 제외한 위원의 임기는 3년으로 하며 1회에 한하여 연임할 수 있으며(개정안 제84조의6 신설), 기금운용위원회의 위원장 및 상임위원은 정치활동을 금지하며 공무원의 직·기타 보수를 받는 직에 겸직할 수 없게 하여 직무상 독립과 전문성을 제고하고, 위원은 임기 중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니하도록 하여 직무상 독립을 보장하였다(개정안 제84조의8 내지 제84조의10 신설). 또한 기금운용실무평가위원회를 폐지

18) 현재 기금운용위원회는 국민연금법 제84조 제2항에 의하여 당연직위원 7인(보건복지부장관(위원장), 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관, 기획예산처차관, 연금관리공단이사장), 사용자단체 추천 3인(경총, 전경련, 중소기업협동조합중앙회 각1인), 노동자단체 추천 3인(한국노총, 민주노총, 공공서비스연맹 각1인), 농어민단체 추천 2인(농협중앙회, 수협중앙회), 자영자관련단체 추천 2인(음식업중앙회, 공인회계사회), 소비자 및 시민단체 추천 2인(소비자단체협의회, 참여연대), 관련전문가 2인(한국보건사회연구원장, 한국개발연구원장)으로 구성되어 있으며, 비상설기구이다.

하고, 자산배분, 성과보상업무 등을 수행하기 위한 전문위원회와 행정업무지원을 위한 사무국을 설치하여 실질적 업무수행을 부여하였다(개정안 제84조의11·제84조의12 신설). 보건복지부장관으로 하여금 중장기 국민연금기금재정전망, 여유자금 및 급여준비금 관리계획 등을 포함한 기금관리계획을 마련하도록 하였다(개정안 제85조제1항). 기금운용계획 중 여유자금부문은 기금관리기본법 제5조 제2항 및 제7조의 규정에 의한 기획예산처장관과의 협의·조정 및 국회의 심의 대상이 되지 않는다는 것을 명시하였다(개정안 제87조).

### (3) 개정안의 의의와 문제점

정부가 제시한 보험료율의 인상과 급여율 하향조정에 의한 재정안정, 급여 및 비용부담의 형평성제고, 기금운영의 전문성장화라는 국민연금법개정안의 기본방향은 타당하나, 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다.

현재 개정안이 최종적으로 제시하고 있는 보험료율 15.90% 및 소득대체율 50%의 유지방안은 후세대에게 부담을 적게 하면서 재정을 확보하여 연금의 안정적 운영을 목적으로 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 개정안이 제시한 보험료율 및 급여율의 수치를 대하여는 이론적 근거나 민주적인 논의에 의하여 결정된 수치(수준)가 아니라 연금기금 고갈을 연장하기 위하여 정부가 일방적으로 제시하였다는 점에서 재고할 필요가 있다는 점이다.<sup>19)</sup> 외국에서도 사회보장의 급여수준은 과학적으로 정하여지는 것은 아니며 오히려 경제사정을 고려하여 정치적으로 결정되는 것이지만, 최저생활의 보장(national minimum) 등을 고려하지 않는 급여수준의 축소는 국민연금의 본질적 역할을 포기하는 결과를 초래한다는 점이다. 국민연금에 대한 사회적 신뢰가 높지 않은 우리나라에서는 국민연금의 존재의의가 달린 문제로 이에 대한 사회적 합의가 관건이다.

또한 급여와 비용부담의 형평성을 제고하기 위하여 개정안은 조기노령연금의 1년당 감액률을 현행 5%에서 6%로 상향조정하는 것을 제시하고 있다. 이러한 개정안은 노동시장의 불안정성과 장차 하향조정되는 연금급여의 수준을 고려하면 실직한 연금급여개시 전의 준고령자에게는 가혹한 결과를 초래한다. 감액률은 조기퇴직연령에 따른 보험료와 급여의 현가가치를 비교하여 결정되

19) 일반적으로 보험료부담수준은 최대 소득의 20%를 초과하여서는 아니 된다고 보고 있다.

어야 하지만, 현가가치 기준으로 볼 때 현재의 감액률 5%도 결코 작다고 할 수 없으며, 오히려 고용보험(실업급여)과의 연계를 강구할 필요가 있다. 또한 장애연금 및 유족연금 수급을 위한 최소가입기간을 1년으로 설정하여 1년 이상 보험료를 납부한 가입자에게만 연금급여 혜택을 부여하는 개정안은 재고를 요한다. 장애발생이라는 보험사고에 최저가입기간의 조건을 붙이는 것은 합리적이라 할 수 없다.<sup>20)</sup>

그리고 적립방식을 취하는 우리나라의 국민연금은 아직 초기단계로서 대규모의 기금형성이 예상되고 있다.<sup>21)</sup> 따라서 기금을 어떻게 안정적이며 효율적으로 운영하느냐에 따라 연금재정은 물론 국가경제 전반에 커다란 영향을 미치므로, 기금운용위원회를 전문가로 구성하여 상설화하는 것은 기금운용위원회의 독립성과 책임을 강화한다는 점에서 긍정적이다. 그런데 개정안은 전문성을 높이기 위해 가입자대표를 축소하여 기금운용계획 수립과 관련한 기금운용위원회의 심의·의결 권한을 보건복지부장관에게 귀속시키고, 기금운용위원회는 단지 여유자금운용계획을 중심으로 한 업무만을 관장하도록 하는 것은 오히려 기금운용위원회의 권한을 축소시킨다는 점이다. 또한 보건복지부장관의 기금운용계획의 일부가 되는 기금운용위원회의 여유자금운용계획과 보건복지부장관의 기금운용계획이 충돌할 경우 이의협의절차 등이 개정안에는 명시되지 않아 기금운용위원회를 상설화하고, 이를 통해 기금운용의 독립성과 전문성을 획득하고자 하는 연금개혁의 방향에는 미흡하다. 그리고 개정안에 따르면 기금운용계획은 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 복지부 장관이 연간, 중장기(5년)계획을 수립·시행하게 되는데, 이는 국민연금기금을 기금관리기본법체계에서 분리, 국회의 통제를 받지 않게 되는 것을 의미한다. 기금운용의 독립성을 확보하는 것은 필요하나, 기금운영에서 국민의 대의기관인 국회의 관여를 약화시키는 것은 문제가 없지 않다는 점이다.<sup>22)</sup> 따라서 기금운용위원회는 각 분야의 균형있는 전문가의 배치와 아울러 독립적인 위원회로 개편하여 기금운용 전반에 대한 독립적이며 최종적인 결정권한을 강화하는 방향으로 재검토할 필요가 있다.

20) 일본의 경우에는 최저가입기간의 제한은 없고, 피보험자기간 중 보험료납부기간과 보험료면제기간을 합산하여 3분의 2 이상이 될 것을 요건으로 한다(일본 국민연금법 제30조).

21) 즉 국민연금기금은 2003년 112조원(GDP의 17.7%)에서 2008년 254조원, 2014년 516조원으로 증가할 것이 예상된다.

22) 참여연대 사회복지위원회, “정부의 『국민연금법개정안』의 문제점”, 2003.11.21.

#### (4) 국민연금의 보험료미납 문제

현재 국민연금은 보험료 납부예외자<sup>23)</sup> 및 미납자가 증가하여 전국민연금제 도라는 취지를 무색하게 만들고 있다는 비판이 제기되고 있다. 특히 저소득 자영자, 5인 미만의 사업장, 특수고용직 종사자,<sup>24)</sup> 비정규직 근로자 등으로 구성되는 지역가입자의 납부예외와 미납율이 증가하고 있다는 문제이다. 2000년 3월 기준으로 도시지역연금 가입자 877만 7천명 중 51.5%인 452만 명만이 소득을 신고했으며 나머지 48.5%인 425만 명은 납부예외자로 분류되었다. 농어촌지역 가입자의 경우는 209만 명 중 소득신고율은 68.3%(142만 4천명)이고, 납부예외율은 31.7%(66만 1천명)이다. 그리고 이러한 수치는 경기침체와 실업의 증가 및 장기화로 증가일로에 있다는 점이다. 2004년 7월 국민연금관리공단의 ‘연금가입자 현황’ 자료에 따르면 실직 등으로 인한 납부예외자와 보험료 미납자가 각각 482만 명, 378만 명 등 총 869만 명인 것으로 나타났다. 이는 전체 국민연금 지역가입 대상자 973만 명 가운데 약 90%에 이르며, 2004년 1월 85.5%보다 증가한 수치이다. 납부예외자들이 일시적인 보험료 미납의 경우는 추가납부 등으로 보완이 가능하나 지속적으로 보험료를 납부하지 않아 연금수급 최소가입기간(10년)을 채우지 못하거나 혹은 가입기간이 짧아 수급액이 적어질 경우 후세대와 연대하는 소득재분배의 효과를 전혀 못 받거나 혹은 적게 받는 불공평의 문제가 발생된다. 특히 납부예외자의 상당수가 5인 미만 사업장 근로자, 비정규직 근로자, 실업자, 영세자영자 등 저소득층이 무연금 또는 저액연금의 불안한 노후를 맞이한다는 결과가 초래된다는 점이다.

### 2. 특수지역연금법제의 문제점

#### (1) 공무원 등 연금제도

공무원연금제도는 중앙 및 지방공무원이라는 직역을 대상으로 노후소득보

23) 납부예외자는 납부불능자 및 납부유예자로 구분한다. 납부불능자는 재학, 주소불명, 병역의무, 교도소 및 보호시설 수감 중에 있는 자를 말하며, 납부유예자는 미취업, 실직, 사업중단, 기초생활곤란, 휴직, 3세미만 보육, 3월 이상 입원, 자연재해를 당한 자 등을 말한다. 실직여부에 있어 1995년 이후 사업장가입 이력이 있는 자는 실직, 이력이 없는 자는 미취업자로 분류하고 있다.

24) 법원에 의하여 근로기준법상의 근로자개념에 포함되지 아니하는 보험설계사, 학습지교사, 골프경기 보조원 등을 말한다.

장·재해보상·부조 및 복지후생 등을 포괄적으로 실시하는 사회보험제도이다 (공무원연금법 제1조 참조). 공무원연금의 퇴직급여는 노후소득보장 및 기업의 퇴직금에 해당하는 재직 중 공로(근로)보상의 의미가 있으며 노령위험 뿐만 아니라 퇴직위험을 보장한다. 군인 및 사학연금제도도 같은 취지로 운영되고 있다(군인연금법 및 사립학교교직원연금법 제1조 참조).

공무원연금의 급여종류에는 퇴직급여 5종(퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직연금 일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금), 장애급여 2종(장애연금, 장애보상금), 유족급여 6종(유족연금, 유족연금일시금, 유족연금부가금, 유족특별부가금, 유족일시금, 유족보상금), 퇴직수당 1종, 단기급여로 공무상요양비, 공무상요양 일시금, 재해보조금, 사망조위금의 4종 등 18종이 있다. 사학연금은 공무원연금과 동일한 급여종류를 갖고 있지만, 군인연금은 공무원연금 및 사학연금에 비하여 급여종류가 3개가 적다. 이는 군인연금에서 공무원연금 및 사학연금이 1996년에 기준지급개시연령(60세)을 신설하면서 도입한 조기퇴직연금을 군인 정년의 특수성을 고려하여 도입하지 않았고, 또한 군인연금에서는 유족연금 및 유족보상금을 유족연금으로, 장애연금 및 장애보상금을 상이연금으로 통합하여 지급하기 때문이다.

## (2) 급여 및 재정문제

공무원 등 특수직역연금의 급여액은 최종보수월액 또는 평균보수월액 및 재직기간에 의하여 결정된다. 2000년 법개정 이전에는 모든 급여의 산정기준은 급여사유 발생시의 최종보수월액이 적용되었는데, 재정안정화 방안으로 평균보수월액<sup>25)</sup>이 도입되었고, 보수연동제에서 물가연동제로 전환하였다. 이는 특수직역연금의 재정악화를 반영한 것이라 할 수 있다. 즉 공무원연금은 1990년대 초반부터 당해연도 수지적자가 발생하였고, 1990년대 후반에는 정부의 구조조정으로 퇴직자가 급격히 증가하면서 수지적자도 크게 증가하여 정부가 국고로 그 적자를 충당하고 있다. 군인연금은 오래전부터 재정이 악화되어 국고보조로 운용되고 있는 실정이다. 사학연금은 아직은 재정의 건전성을 나타내고 있지만 장기적으로 퇴직급여의 증가로 재정악화가 예상되고 있다. 공무원

25) 2001년부터 소득보장성 연금(퇴직연금, 조기퇴직연금, 유족연금) 산정 시에 사용하는 평균보수월액은 퇴직직전 최근 3년간의 평균보수월액이다. 그러나 소득보장성 연금 이외의 모든 급여의 산정에는 최종보수월액이 사용된다. 이때 보수월액이라 함은 [월기본급(본봉)+정근수당+(기말수당과 정근수당 가산금의 연지급액)/12]를 말한다.



연금 등 특수직역연금재정은 급여와 비용부담의 구조적 불균형으로 재정악화는 심화될 것이라는 예상에는 이론이 없다. <표 1>에서 본바와 같이 특수직역 연금은 국민연금의 급여수준에 비하여 훨씬 월등한 급여를 받고 있는 것은 국민연금은 순수한 노령연금급여인 것에 대하여 특수직역연금은 퇴직급여에 노령연금을 가산한 것이며, 재정적자에 대한 국고충당은 사용자로서의 정부의 의무를 이행한 것이라 할 수 있다. 그렇지만 작금의 국민연금의 현실에 비추어 일반국민의 위화감이 있을 수 있으므로 특수직역연금의 재정안정과 국민연금과의 균형을 고려하여 급여와 비용부담에 대한 합리적 개정이 검토되어야 한다.<sup>26)</sup> 다만 노후소득보장과 이미 발생한 권리에 대한 변동에는 신중하게 접근하여야 한다는 관점에서 급격한 연금제도의 변혁은 바람직하지 않으나, 장기적으로는 기초연금에 부가하는 직역연금으로의 전환을 고려할 수 있다.

#### IV. 공적연금법제의 개선과제

##### 1. 재정안정화 및 급여보장 방안

국민연금은 표준소득월액을 45등급으로 분류하고 표준소득월액의 9%를 보험료로 책정하고 있다(법 제75조). 사업장가입자는 사용자와 4.5%씩 반분하여 부담하고 있으나, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 경우에는 그 금액을 가입자 본인이 부담한다. 정부의 재정지원이 거의 없는 현재의 노후소득보장체계에서 보험료 인상계획안은 연금가입자의 절반 이상을 차지하는 지역가입자의 부담이 상대적으로 가중되며, 고용시장의 유연화 정책으로 고용관계에서 이탈한 국민의 부담은 증가될 것이 예상된다. 국고부담은 국민연금사업의 관리·운영에 필요한 국민연금관리공단의 관리·운영비의 전부 또는 일부를 부담하고(법 제74조), 농어업인으로서 지역가입자 또는 고령자특례가입자로 된 자와 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 자에 대하여는 한시적으로 2004년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 표준소득월액의 최저등급

26) 특수직종에 속한 연금보험가입자는 우리나라 전체 연금보험가입자의 7.13%에 불과하며, 나머지 다른 직종에 속한 연금보험가입자(국민연금)는 전체 연금보험가입자의 92.87%에 달한다. 그런데 20년 이상 근속한 공무원, 사립학교 교직원, 직업군인들은 적어도 자기가 받던 봉급의 50%이상을 연금으로 일생동안 수급하는 반면, 20년을 근속한 국민연금보험가입자의 평균소득자인 경우, 소득대체성은 30%에 불과하여 이에 대한 시정을 검토하여야 한다. 이상광, 법률신문, 제3277호, 2004.6.23.

연금보험료의 3분의 1에 해당하는 금액을 농어촌특별세관리특별회계에서 균등 지원하는 것으로 매우 미흡하다(1995.1.5 개정법률 부칙 제5조). 더욱이 도시지역가입자의 저소득층에게는 일질 국고지원이 없는 실정이다.<sup>27)</sup>

국민연금의 납부예외 및 보험료 미납문제를 이대로 방치할 경우, 무연금자 및 저액의 연금밖에 받지 못하는 고령자가 증가할 것이 예상되고(국민연금의 사각지대), 이러한 자는 결국 생활보호제도에 의해 소득을 보장받을 경우 전국 국민연금의 실현을 목표로 하는 국민연금제도를 설립한 의의를 잃고 국민연금이 공동화되어 버리는 결과로 된다.<sup>28)</sup> 따라서 단기적인 대책으로는 납부예외자 및 저소득으로 인한 보험료 미납자를 국민연금으로 편입시키기 위해서는 국민연금에 대한 국민적 신뢰의 구축, 저소득층 근로자(특히 5인 미만 사업장 근로자) 및 비정규직 근로자의 직장가입자로의 전환, 그리고 저소득 자영업자에 대한 보험료 국고보조 등의 보완조치를 강구하여야 한다. 특히 현재 자영업자로 분류되어 있는 5인 미만 사업장근로자와 일용직근로자들은 사용주의 연금보험료 50% 보조를 받지 못하고 있으므로 이들을 사업장가입자로 편입시켜 보험료부담을 덜어주고, 이들을 사용하는 사업주의 부담을 경감시키기 위하여 국가가 보조금을 지급할 필요가 있다. 장기적으로는 영세사업장 근로자 및 일용직 근로자, 혹은 저소득 자영업자를 국민연금의 틀로 안정적으로 편입시키기 위해서는 고용보험, 의료보험, 국민연금, 산재보험 등 4대 사회보험의 피보험자 자격관리를 통합하여 관리하여야 한다(사회보험법제의 정비 및 사회보험청의 설립). 즉 4대 사회보험에서 제외되어 있는 상당수의 사람들이 바로 이러한 불완전취업계층이기 때문에 이를 통합 관리하여 사회안전망을 확충하여야 한

27) 지역가입자. 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 그 금액을 가입자 본인이 부담하되 그 금액은 표준소득월액의 1000분의 90으로 한다(국민연금법 제75조 제3항). 그렇지만 구체적인 시행에 있어서는 시행초기의 부담을 고려하여 다음과 같이 단계적으로 확대시키고 있다(1998.12.31. 개정법률 부칙 제4조 제1항).

1999. 4 ~ 2000. 6	표준소득월액의 1000분의 30
2000. 7 ~ 2001. 6	표준소득월액의 1000분의 40
2001. 7 ~ 2002. 6	표준소득월액의 1000분의 50
2002. 7 ~ 2003. 6	표준소득월액의 1000분의 60
2003. 7 ~ 2004. 6	표준소득월액의 1000분의 70
2004. 7 ~ 2005. 6	표준소득월액의 1000분의 80

28) 일본에서도 약 40%에 이르는 국민연금 보험료 미납문제를 매우 심각하게 받아들이고 있으며, 이에 대한 대책으로 국민연금의 재정을 조세방식으로 전환할 것을 진지하게 검토하고 있다. 小塩隆土, “年金と税制—基礎年金の税方式化をめぐる課題を中心に”, 『法律時報』 76卷11号, 2004. 10, 49頁 이하.

다. 그리고 연금제도에 대한 근본적인 대책으로는 다음의 기초연금제도를 고려하여 볼 수 있다.

## 2. 기초연금의 도입

고령사회에 대응하기 위하여 현재 정부가 계획하고 있는 보험료 인상과 연금급여액의 축소 및 수급연령의 상향조정하는 국민연금법 개정안은 연금으로서의 적절한 소득보장기능이 더욱 축소되어 버리는 결과를 초래한다. 역으로 말하면 공적연금부분에서 국민이 의존할 수 있는 부분은 일부분에 지나지 않으므로 기업연금, 개인연금, 저축 및 개인경제활동 등에 의한 생활자조의 원칙이 강조되는 결과로 고령자의 경제활동을 지원하는 정책이 시급한 과제이다. 그러나 급속한 산업구조변화와 구조조정으로 근로자의 사실상 정년연령은 빨라지고, 고령자고용정책은 청년실업의 증가 더불어 그 성과를 보이지 못하고 있는 실정이다.<sup>29)</sup>

앞서 검토한 우리나라의 연금제도의 실정에 고려하여 보면 현재 정부가 계획하고 있는 국민연금제도의 개혁을 ‘보험료의 상향조정과 급여의 하향조정’만으로는 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 결론에 이른다. 이에 대하여 국민연금 개정시 급격한 변화보다는 일정한 기간을 두고 보험료율을 고정하면서 단계적인 급여액 인하를 검토하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 즉 급여율을 하향조정하는 경우 실질급여액이 크게 감소하지 않게 물가연동 등으로 조정하는 것이 필요하고, 정밀한 재정추계를 바탕으로 장래의 보험료의 상한과 급여수준의 하한을 명확하게 하는 것이 필요하다는 견해이다. 그러나 이러한 개혁방향에서도 앞서 검토한 국민연금의 사각지대를 해소하는 데에는 도움이 되지 못한다고 하지 않을 수 없다. 따라서 고령사회에 대비하기 위한 노후소득보장에 대하여 근본적으로 다시 생각할 필요가 있다. 그것은 기초연금(국민연금)과 소득비례연금(직역연금)의 2중구조로 재구축하는 것이다. 제1단계의 기초연금제도는 모든 국민을 대상으로 하는 기초연금으로 헌법 제34조에서 규정하고 있는 생존권이념을 실현하기 위한 제도로서 일정 연령 이상의 모든 국민을 대상으로 하며, 보험료는 소득에 따른 3단계 정도의 정액보험료를 징수하고,<sup>30)</sup> 물가연동제를

29) 이원덕·장지연, “고령화 시대의 노동시장 정책”, 한국노동연구원, 2003, 74면.

30) 기초연금의 재원을 조세방식으로 전액 조달하는 경우, 본래라면 급여지급 시에 자산조사(means test)를 실시하여 필요한 부분을 보충하여야 한다는 문제가 발생한다(means

채용한 정액급여를 지급하는 노령연금으로 하며(1인 1연금),<sup>31)</sup> 제2단계의 직역에 따른 즉 직장가입자와 지역가입자를 구분하여, 피보험자의 소득에 비례하여 보험료를 징수하고, 납입한 보험료에 비례하여 지급하는 소득비례연금으로 하는 2단계구조이다. 후자의 소득비례부분은 ‘사회연대에 의한 사회위험의 분산’이라는 사회보험의 목적을 실현한다고 할 수 있다. 그리고 최저생활부분을 담당하는 기초연금은 국고보조(公費)가 최대한 투입되어 소득재분배의 효과를 도모하여야 한다. 현재의 국민연금법의 적립방식 연금제도로는 소득재분배의 효과가 극히 미미할 뿐만 아니라 실질적인 노후소득보장의 기능을 수행한다고 할 수 없다. 소득재분배와 실질적인 노후소득보장을 위해서는 기초연금(최저생활부분)과 소득비례부분(근로보상 부분)을 구분할 필요가 있고 구분하여야 한다. 이러한 공적 연금제도의 2중구조는 우리의 헌법체제와 조화를 이루며, 실질적인 노후소득보장을 담보할 수 있어 현대복지국가의 이념을 실현할 수 있는 제도라고 생각되며, 다가오는 고령사회에 대비하는 제1보라고 생각된다.

## V. 맺음말

공적연금제도 특히 국민연금제도는 재정조달방식, 관리주체, 연금수급요건 등에 따라 여러 형태로 구별할 수 있으나, 일반적으로 다음과 같은 기본원칙에 입각하고 있다. 즉 경제적 불확실성에 대비하고 노후소득보장을 사회적으로 확보하기 위하여 국민 모두가 가입하여야 하는 강제성을 갖으며(강제주의), 사회적 사고가 발생하였을 경우 당사자의 기여에 따른 급여를 실시하지만(사회적 위험대비), 급여수준은 당사자와 가족의 실질적인 최저생활이 가능하도록 배려하여야 한다(최저생활보장). 그리고 연금수급권은 명문으로 규정하여 수급권을 보장하여야 하며(수급권보장), 연금수급권은 연금형태에 따라 달라질 수 있지만 비록 사회보험방식을 채택하더라도 계약적 권리보다는 사회연대에 기초한 사회적 권리가 강조되는 것이다. 이러한 기본원칙에 입각하여 국민연금은 도입초기에는 적립방식을 취하고 있으나, 추후 기금고갈에 따라 부과방식

---

test 없이 최저한의 연금을 지급하는 나라는 뉴질랜드 정도이다). 이러한 문제를 극복하기 위해서는 모든 국민이 참여하여 일정한 기여금액을 마련하는 방법이 강구되는 것이 바람직한 것은 아닌가 생각된다.

31) 기초연금의 재정조달방식으로 ‘보험방식’과 ‘조세방식’이 있으나, 양자를 적절히 활용하여 국민부담과 국가재정과의 균형을 이루고, 소득재분배의 효과를 극대화하는 방안이 바람직하다고 생각된다.

으로 전환할 것으로 구상되었다.<sup>32)</sup> 이러한 전환과정에서 예상되는 초기여유재원을 바탕으로 연금도입 초기세대에게는 납부한 보험료가치 이상의 급여수준을 보장하도록 설계되어졌다. 국민연금제도의 전국민 확대는 매우 중요한 정책적 결정이면서 향후 예상되는 문제에 대한 정확한 분석이 미진하였다는 점이다. 국민연금 도입당시 연금급여 대상범위도 극히 일부에 그쳐 실제로 연금급여를 절실하게 필요한 현세대 노인은 대부분 배제되었으며, 대상자에게는 상대적으로 높은 급여혜택으로 국민연금에 대한 불신을 초래하였다. 이러한 연금제도의 구상과 설계에 대한 문제뿐만 아니라 현재 개정안이 제시하고 있는 대응방안도 앞서 지적한 바와 같이 합리성에서 문제가 제기되고 있다.<sup>33)</sup> 그러나 아직 국민연금의 초기단계에 있는 우리나라는 근본적인 제도의 재설계 및 법제개선이 가능하다. 현행과 같은 국민연금의 구조 즉 사업장가입자와 지역가입자의 구분하는 비용부담의 구조, 그리고 현재의 고용시장의 상황에서는 대량의 사각지대가 발생하여 전국민연금의 목적을 달성할 수 없다는 점을 직시하여야 한다. 명실상부한 전국민연금을 달성하기 위해서는 기초연금의 도입을 검토할 필요가 있다.

---

32) 연금재정에 대한 경제학적 논의에서 적립방식과 부과방식 사이의 가장 중요한 차이점은 급여대상의 범위와 국민저축에 미치는 영향이다. 적립방식의 경우에는 일반 개인보험과 같이 일정기간(기여기간) 동안 보험료를 납입한 가입자만 급여를 받을 수 있어 급여와 부담이 일치하는 반면, 부과방식을 채택하는 경우에는 급여와 부담이 일치하지 않는다. 즉 연금제도를 부과방식으로 도입하는 경우, 생산활동에 참여하고 있는 국민(근로자 및 자영자)이 납입한 보험료의 수입으로 현세대의 연금대상자에게 보험급여를 실시하기 때문이다.

33) 현재 제기되고 있는 국민연금의 문제를 요약하면 보험료부담과 이에 대한 급여의 불확실성과 보험료체납에 대한 정부당국의 대응에 커다란 불만을 표시하고 있다.

## Issues and Problems of the National Pension Legislation

Roh, Sang-Heon\*

This paper is concerned with the issues and problems of national pension legislation in Korea. In 1973, the National Welfare Pension Act was enacted and promulgated with the aim of improving people's livelihood and welfare. Its enforcement, which had been slated for January 1974, however, was postponed because of the economic crisis stemming from the worldwide 1973 Oil shock. Along with a series of postponements, the National Welfare Pension Act went through a large-scale revision to become the National Pension Act that came into effect since January 1988. At its initial stage, the National Pension covered only those working in workplace with more than 10 full-time employees. Since then, the National Pension has been continuously extended to cover workplace with more than 5 full-time employees (1992), farmers & fishermen (July 1995), and urban citizens (April 1999), eventually becoming a pension scheme for the whole general public. Other public pension schemes in Korea include Government Employees Pension (implemented in 1960), Military Personnel Pension (1963) and Private School Teachers Pension (1975).

Korea's public pension system must be developed with the view of the present time as well as of the future. Thereof the question is the viewpoint of constructing long-term stable system by reviewing the balance between the burden and benefit with consideration of the recent increase of ageing population and having fewer children as well as of the changes in economic trend, and default in national pension insurance premium of district subscriber (non-employee).

It seems reasonable to conclude: (1) In order to maintain the stable operation of the pension system, it is necessary to prepare financial plan with a long-term prospective. (2) The legal regulations should be drafted to include that corporate pensions are to complement the national pension by providing additional benefit to the national pension(basic pension). (3) Consequently public pension system will scheme to the national pension at the first tier, and the second tier with employees' pension insurance for the employees of private companies, mutual aid pension for the public service employees and corporate pension to complement those pensions.

---

\* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D in law