

碩士學位論文
指導教授 黃振洙

韓國 國民年金制度의 改善方案에
關한 研究

A Study on Reform Measures to Korean National
Pension System

2000年2月

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

崔 賢 珍

碩士學位論文
指導教授 黃振洙

韓國 國民年金制度의 改善方案에
關한 研究

A Study on Reform Measures to Korean National
Pension System

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2000年2月

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

崔 賢 珍

崔賢珍의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

2000年 2 月 日

審査 委員長

印

審査 委員

印

審査 委員

印

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 목적	1
제2절 연구방법 및 범위	2
제3절 분석의 틀	3
제2장 국민연금제도에 관한 이론적 고찰	5
제1절 국민연금제도의 본질	5
1. 국민연금제도의 의의	5
2. 국민연금제도의 필요성	6
제2절 국민연금제도의 성립과정	9
1. 국민연금제도의 도입	9
2. 국민연금제도의 실시	9
3. 국민연금제도의 성격과 범위	12
제3장 각국의 국민연금제도	13
제1절 적용대상	13
1. 적용대상의 범위와 가입자 분석	14
2. 가입대상 확대과정	19
제2절 급여의 종류와 수준	24
제3절 재원조달 및 기금운용	33

1. 재원조달의 형태	33
2. 재원조달의 방식	35
3. 재정안정화방안	43
제4절 관리운영체계	45
제4장 한국 국민연금제도의 현황 및 개선방안	49
제1절 국민연금제도의 현황	49
1. 적용대상	49
2. 급여의 종류와 수준	51
3. 재원조달 및 기금운용	52
4. 관리운영체계	58
제2절 국민연금제도의 개선방안	59
1. 적용대상	59
2. 급여의 종류와 수준	60
3. 재원조달 및 기금운용	63
4. 관리운영체계	75
제5장 결 론	77
참 고 문 헌	80
1. 국내문헌	80
2. 외국문헌	82
ABSTRACT	83

표 목 차

<표 2- 1>	노인인구의 장기전망 및 노인인구 부양지수	7
<표 2- 2>	국민연금제도의 연혁	11
<표 3- 1>	각 나라별 적용대상	14
<표 3- 2>	국민연금 가입자의 종류	15
<표 3- 3>	미국의 OASDI의 연혁	19
<표 3- 4>	독일의 제국보험법 연혁	20
<표 3- 5>	프랑스의 사회보장법 연혁	21
<표 3- 6>	각 나라별 가입기간의 단위	21
<표 3- 7>	국민연금의 급여 종류별 수급요건 및 급여수준	26
<표 3- 8>	OASDI의 급여 종류별 수급요건 및 급여수준	28
<표 3- 9>	제국보험의 급여종류별 수급요건 및 급여수준	31
<표 3-10>	사회보장법의 급여종류별 수급요건 및 급여수준	32
<표 3-11>	각 나라별 보험료율	39
<표 3-12>	각 나라별 연금보험료 납부방식	40
<표 3-13>	각 나라별 국고부담액	41
<표 4- 1>	매년 손실액의 향후 기대	54
<표 4- 2>	2000년부터 수급연령을 65세로 연장할 경우의 재정추계	62
<표 4- 3>	공공부문 운용의 개선방안	64
<표 4- 4>	지급개시연령의 조정대안과 해당생년	67
<표 4- 5>	주요국의 실질퇴직연령과 수급연령비교(1990)	68

<표 4- 6> 각국의 연금부담지표	69
<표 4- 7> 조세·사회보장세 부담율의 국제비교	70

제1장 서론

제1절 연구 목적

1988년 도입당시 10인 이상 사업장을 대상으로 시작한 국민연금제도가 그동안 5인 이상 사업장, 농어촌 지역가입자에게 차례로 확대 적용되었고, 1999년 4월에 도시지역 자영자에게 확대됨으로써 전국민 연금시대가 열렸다.

그러나 국민연금제도는 부담에 걸맞지 않는 과도한 급여체계가 설계되었다. 이러한 부담과 급부간의 불균형과 함께 출산율의 저하, 평균수명의 연장 등에 따른 인구구조의 노령화, 급속한 경제성장, 공공부문에 대한 과도한 예탁으로 인한 기금운용 수익율의 저하, 지역가입자의 소득하향신고 등은 국민연금 재정의 장기적 안정성을 저해하고 있다.

공적연금제도는 산업화와 더불어 야기된 사회문제, 특히 노후보장문제에 대한 대응책으로 유럽, 미국 등 선진국을 중심으로 하여 발전해 왔다. 그런데 실제로 이들 각 국가들의 산업화과정을 살펴보면, 각 사회는 정치경제적 상황 및 문화적 유산 등이 달랐기 때문에 일률적으로 산업화가 행해지지 않았다. 따라서 각 국가의 산업화의 특성에 따라, 그리고 그 사회가 본연적으로 가지고 있는 사회, 문화적인 배경의 차이에 따라 사회문제에 대한 대응시기 및 방법이 달라지게 되었다. 물론 이중 근대사회에서의 큰 변화는 산업화가 이끌어 왔으며, 이러한 산업화라는 큰 사회적 움직임에 따라 사회 구성원들의 새로운 요구가 발생했고, 이 요구에 대해 이전과 다른 근대적 의미의 사회복지제도가 형성되었는데, 각 사회는 그들 국가의 특수한 상황에 따라 그 국가에 맞는 고유한 형태의 제도를 만

들게 된 것이다. 이런 의미에서 본다면 사회복지제도는 당연히 역사적인 산물이며 또한 정치과정의 산물이라고 할 수 있을 것이다.

오늘날 대부분의 국가정책은 예전처럼 개별 국가 차원에서 정책을 수립하고 적용하는 단순한 과정보다는 국제적인 커뮤니케이션과 그 영향력 하에서 일어난다고 할 수 있다. 이제 우리는 다른 선진국에서 실시되고 있는 여러 유형중 성공적인 것은 받아들이고 선진국들의 복지정책실패에 따른 교훈을 수용하면서 우리의 실정에 맞는 국민연금제도를 정착시켜야 하는 중요한 과제를 안고 있다.

그러므로 한 국가의 사회복지제도는 외국, 특히 사회복지가 발달된 국가로부터 어떤 형태로든 영향을 받는다고 전제해 보면 국가간의 비교분석은 국가간의 차이를 통해 새로운 성찰 기회를 제공해 준다는 측면에서 큰 의미가 있을 것이다.

따라서 우리의 국민연금제도의 문제점들을 해결하기 위한 보다 합리적인 정책적 대안의 마련에 도움이 될 수 있게 하기 위하여 선진 산업국들의 공적연금제도를 분석 검토하였으며, 이러한 분석을 통해 국민연금의 문제점을 찾아내고, 그 해결 방안을 모색하고자 하였다. 그리하여 앞으로 우리 나라 연금제도가 국민복지에 기여할 수 있는 적절한 제도로 정착되도록 하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구방법 및 범위

본 연구에서는 연구의 목적을 달성하기 위하여 연금제도와 관련된 국내외의 서적, 선행 연구논문 그리고 정부와 공공기관, 각종 연구단체에서 발행한 연구자료, 간행물, 통계자료 및 법령집 등을 활용한 문헌조사 연구방법을 사용하였다.

연구범위는 우리 나라의 공적연금제도 중 특수직역을 제외한 국민연금과 미국, 독일, 프랑스의 공적연금제도를 Gilbert와 Specht¹⁾가 제시한 복지정책의 분석틀 즉, 적용대상, 급여, 재원조달, 관리운영체계 등 4개의 영역으로 나누어 비교 분석함으로써 국민연금제도의 현황과 그 개선방안에 대해 논의하고자 하였다.

본 논문은 전체 4장으로 구성되었으며, 제1장에서는 연구의 목적과 연구의 방법 및 범위를 서술하고, 제2장에서는 국민연금제도의 이론적 고찰을 통해 국민연금의 의의와 필요성을 설명하면서 우리 나라 국민연금제도의 성립과정을 기술하였으며, 제3장에서는 국민연금의 4대 체계라 할 수 있는 적용대상, 급여의 종류와 수준, 재원조달 및 기금운용, 관리운영체계 등에 관해 4개국(한국, 미국, 독일, 프랑스)의 주요내용을 분석하였고, 제4장에서는 이러한 분석을 통하여 한국 국민연금제도의 문제점을 도출해내고 개선해 나가야 할 방안을 제시하였으며, 제5장에서는 본 연구의 결과를 요약함으로써 결론을 맺고 있다.

제3절 분석의 틀

사회보장제도가 해결하려는 사회문제는 사회구성원의 욕구가 충족되지 않았기 때문에 발생하며 이 욕구가 지니는 객관성과 유동성으로 말미암아 사회정책은 변화해 갈 수밖에 없다. 이와 같은 사회정책은 정치, 경제, 사회, 문화 등과 밀접한 관계가 있으며 국민연금제도 또한 사회정책 및 제도의 하위체계로서 똑같은 관계 하에서 제도가 형성되고 발전된다고²⁾할 수 있다.

1) Neil Gilbert & Harry Specht, 「Dimensions of Social Welfare Policy」, Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice-Hall, Inc., 1974, p.27.

2) 국민연금관리공단, 국민연금 백문백답」, (국민연금관리공단, 1999), p.19.

사회보장제도의 핵심이라고 할 수 있는 국민연금제도가 도입되고 전개되는 과정도 동일하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 선진국들의 국민연금이 어떤 정치, 문화, 경제적 상황을 배경으로 도입되었으며, 현 제도의 구체적 내용은 무엇인가를 살펴봄으로써 우리 나라 국민연금제도의 발전에 제언을 주고자 한다.

상이한 국가의 정책과 제도를 비교함에 있어 봉착하게 되는 문제는 무엇을 어떻게 비교할 것인가 하는 문제이다. 이를 위해 본 연구는 N.Gilbert와 H.Specht의 사회복지 정책분석의 4가지 차원³⁾을 이용하였다. 즉 할당체계는 적용대상으로, 급여체계는 급여종류와 수준으로, 재정체계는 재원조달과 기금운용으로, 전달체계는 관리운영으로 나누어 서술하였다. 즉 각국의 국민연금제도를 분석하는데 있어서 4가지 측면으로 나누었는데 이를 좀더 자세히 설명하면 다음과 같다.

먼저 가입대상을 어느 범위로 할 것인가 하는 적용대상의 문제와 둘째, 노령, 질병, 사망 등 각종 사회적 사고의 발생 시 급여를 어느 수준으로 할 것인가 하는 문제, 셋째, 이를 위한 재원을 어떤 방식으로 조달할 것이며, 그리고 조달된 재원을 어떤 방법으로 운용할 것인가 하는 문제, 넷째 이와 같은 국민연금의 관리를 어떤 조직 및 기관에서 할 것인가 하는 문제로 대별할 수 있다. 본 연구에서는 이를 적용대상, 급여의 종류와 수준, 재원조달 및 기금운용, 관리운영체제로 나누어 한국과 선진국들의 국민연금제도를 분석해 보고자 한다.

3) N. Gilbert & H. Specht, 전제서, p.29.

제2장 국민연금제도에 관한 이론적 고찰

제1절 국민연금제도의 본질

1. 국민연금제도의 의의

국민연금제도는 국민의 노령·폐질 또는 사망 등과 같은 사회적 위험이 발생한 경우에 가입자의 기여금과 사용자 또는 국가의 부담금을 주된 재원으로 하여 연금급여의 실시를 통한 장기적 소득보장을 함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하는 사회보험제도의 하나이다.⁴⁾

사회보험제도로서의 연금제도는 일반적으로 삼주연금체계(Three pillar system)로 불리는 공적연금, 기업연금 및 개인연금의 세 가지로 구성되어 있다. 공적연금제도는 국가가 관장하는 연금제도로서 가입자의 전부 또는 일부는 그 가입이 강제되는 연금제도이다. 기업연금제도는 기업의 사업자가 관장하는 연금제도로서 우리나라의 경우 대부분 퇴직금의 형태로 지급되고 있다. 개인연금제도는 연금제도를 하나의 금융상품으로서 취급하는 각종 민간금융기관에 의하여 관장되는 연금제도로서 그 가입여부는 가입자의 자유 의사에 따르고 있다.⁵⁾

우리 나라에서는 기업연금이나 개인연금이 충분히 발달되어 있지 못하고 있다. 현재 근로기준법의 일환으로 실시되고 있는 퇴직금제도는 일시금제도로서 노후생계보장의 기능이 미약하다.

4) 국민연금법 제1조 (목적)

5) 이규선, 「우리나라 국민연금제도의 정착개선 방향에 관한 소고」, (연세대학교 석사학위논문, 1996), p.12.

그러므로 국민연금제도는 그 기본구조상 사회구성원들이 일상생활을 영위해 나가는 중에 직면하게 될지도 모르는 사회적 위험에 대처함에 있어 가급적 많은 사회구성원들의 참여 하에 개개인의 위험부담을 사회전체적인 공동부담으로 분산시켜 나가는 사회보장방식에 의하고 있고, 일단 급여사유가 발생하면 그 사유가 소멸하지 않는 한 평생동안 급여가 이루어지게 되므로, 연금제도가 건실하게 정착, 발전하기 위해서는 재원조달을 위한 개인적, 사회적 부담능력이 갖추어져야 함은 물론 연금급여에 충당하기 위한 기금의 재정이 장기적 안정으로 유지되어야 하며, 연금급여의 실질적 가치가 유지될 수 있는 여건의 조성이 필수적이다.

따라서 국민연금제도는 세대간의 상호부조로서 노령화시대에 장기화된 국민의 노후생활을 보장하는 기반으로 꼭 필요한 제도이다.

2. 국민연금제도의 필요성

1) 인구구조의 노령화

오늘날 우리 나라는 생활수준의 향상에 따라 평균수명은 늘어나는 반면, 출산율은 낮아지고 있어 부양 받아야 할 노인들이 급속히 늘어나고 있다. 과거에는 자녀가 노인들의 생계를 책임졌으나, 산업화와 핵가족화의 영향으로 노인에 대한 부양주체가 과거 가족중심에서 국가나 사회구성원의 공동책임으로 전환되고 있다.⁶⁾ 인구의 노령화 경향은⁷⁾ 현대사회의 일반적 현상이나 총 인구 중 65세이상 노인인구가 차지하는 비율이 7%에서 14%까지 증가하는데 소요되는 기간은 영국이 45년, 스웨덴이 85

6) 국민연금관리공단, 「국민연금 백문백답」, (국민연금관리공단, 1999), p.9.

7) 국민연금관리공단, 「2000년대를 향한 국민연금 장기발전계획」, (국민연금관리공단, 1994), p.140.

년 정도이나 우리 나라는 25년이 소요되는 것으로 나타나 선진국에 비하여 노령화가 급속히 진행되고 있음을 알 수 있다.

우리보다 앞서 노령화가 진행된 선진국들의 노인문제는 노인인구수와 비율의 증가라는 구조변화에 기인한 것이 핵심적 문제였으나, 우리 나라는 인구구조의 급속한 노령화와 사회구조, 제도 및 가치관의 변화라는 사회현상이 결부되어 더욱 복잡하고 심각한 양상을 보이고 있으며, 급변하는 사회현상에 적절히 대처할 방안을 강구하지 못함으로써 노후생활에 대한 큰 위험에 직면해 있다.

<표 2-1> 노인인구의 장기전망 및 노인인구 부양지수

[단위 : 천명, ()은 구성비]

연 도	총인구	60세 이상	65세 이상 822(3.3)	60세이상 노인인구 부양지수	65세이상 노인인구 부양지수
1960	24,989	1,383 (5.5)	1,039 (3.3)	10.1	6.1
1970	31,435	1,705 (5.4)	1,456 (3.8)	10.3	6.1
1980	38,124	2,268 (6.1)	2,144 (5.0)	10.1	6.2
1990	42,869	3,300 (7.7)	3,168 (6.8)	11.6	7.2
2000	46,789	4,984 (10.7)	6,625 (13.1)	15.6	9.4
2020	50,586	9,268 (17.7)	-	27.3	18.4

* 노인인구 부양지수 = 노인인구/생산인구(15-64세인구)

자료: 박인화, 「전국민 연금화를 위한 무기여노령연금제도의 도입방향」,
국회입법조사 현안분석 제129호, 1996, p.7.

2) 사회적 위험의 증대

사고나 질병은 누구에게나 예고 없이 다가온다. 특히 현대사회는 도시화, 산업화로 인해 교통사고, 산업재해, 대량실업 등 각종 사고의 위험이 증대하고 있어 이러한 위험에 대비하여 본인과 가족의 생계를 위한 안정적이고 체계화된 생활보장대책이 요구되고 있다.

3) 복지욕구의 증대

우리 나라는 한국전쟁의 상처 회복과 절대빈곤으로 인하여 경제개발 초기에는 국가정책을 고도성장과 고용증대에 역점을 둔 경제개발을 최우선으로 하여 국민생활의 경제적 터전을 마련하고, 자본주의 사회의 분배이념과 관련된 사회정책으로 이행하는 선성장·후복지라는 경제개발전략을 채택하였다. 이러한 개발정책으로 1970년대에는 절대빈곤 문제는 어느 정도 해결되었으나, 성장의 열매가 국민 전체에 골고루 분배되지는 못 하였다.

그러나 80년대 이후 민주화의 진전에 따라 국민의 복지요구가 증대되고 남북교류의 확대 및 통일에 대한 기대감 고조, 국제개방화의 압력가중, 소득격차의 심화에 따른 저소득 계층의 상대적 빈곤감의 증가와 계층간 위화감의 확대에 따른 성장과실의 재분배정책의 점진적 개선이 필요하게 되었고, 이러한 시대적 요구에 따라 국민의 노후생활을 보장하는 국민연금제도의 필요성이 절실히 대두하게 되었다.⁸⁾

8) 김승열, 「한국의 국민연금제도에 관한 연구」, (단국대학교 석사논문, 1996), p.8.

제2절 국민연금제도의 성립과정

1. 국민연금제도의 도입

1973년 당시 국민복지연금제도의 도입 배경은⁹⁾ 한국개발연구원이 사회 보장연금제도로 2년 이내에 1천억원의 내자동원이 가능하다는 연구보고서에서부터 시작되었다. 정부는 1973년 국민복지연금법을 제정, 1974년 1월 4일의 대통령 공포로 실시될 예정이었으나, 당시의 세계적인 석유과동과 국제경기 불황 등 사회경제적 상황이 악화되자, 동년 1월 14일 '국민생활안정에 관한 대통령 긴급조치 제3호'로 그 시행이 1년간 보류되었으며 불황국면이 장기화되자 74년 12월 31일에 다시 1년간 연기되었고, 이듬해 12월 31일에는 그 실시가 무기 연기되었다.¹⁰⁾

그러나 1986년 경제사정의 호전으로 국민복지연금법을 국민연금법으로 전면 개정하여 1988년부터 전면 시행하게 되었다.¹¹⁾

2. 국민연금제도의 실시

우리 나라 연금제도의 근간을 이루고 있는 국민연금법의 제정과정은 다음과 같다.

국민연금법이 나오기까지 이미 1973년 12월 24일 법률 제2655호로 제

9) 이혜숙, 「국민연금제도의 형성과정에 관한 정치 견제학적 일고찰」, (중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1992), p.63.

10) 김승열, 「한국의 국민연금에 관한 연구」, (단국대학교 석사학위논문, 1996.), p.13.

11) 이계탁, 「복지행정학 강의」, (나남출판사, 1994.), p.469.

정. 공포된 국민연금법이 국민연금법의 모체이며, 동법은 그간 그 시행을 위한 준비관계로 법시행일을 대통령령으로 미루고, 법으로는 규정하지 않았다.

그러나 동법률의 시행을 위한 대통령령으로서의 국민복지연금법시행령이 대통령령 제7003호로 제정되어 1974년 1월 1일부터 시행되었다. 그러나 동법은 “국민생활안정에 관한 대통령 긴급조치 제3호”에 의하여 그 시행이 1년간 보류되었으며, 1974년 12월 31일 제1차 개정시에 재차 그 시행이 1년간 보류되었다가 이듬해 12월 31일 제2차 개정에서 그 실시가 무기 연기되었다. 또한 동법의 시행일을 정하는 대통령령도 제정되지 아니하였을 뿐만 아니라 그 하위법령인 보건사회부령도 역시 제정되지 않았다.

그러나 그후 20여년간 추진되어 온 급격한 경제발전은 각종 욕구체계와 생활양식의 변동에 적절히 대처하지 못함으로써 다양한 사회문제를 표출하였으며, 특히 지역간, 계층간의 불균형을 초래하는 등 이젠 잠시도 사회보장의 일환인 사회보험으로서의 국민연금제도의 실시를 늦출수 없는 시점에 도달하게 되었다.

그리하여 앞서 시행 보류하였던 국민복지연금법을 전면 개정하여 그 법의 명칭도 국민연금법으로 개편하고, 그 동안 동법에 미숙점 등을 추출하여 이를 정비, 보완하였다.

국민연금법은 1986년 12월 31일 법률 제3902호로 공포되어 1988년 1월 1일부터 시행하도록 되어 있고, 이에 따라 동법시행령이 대통령령 제12227호로 1987년 8월 14일자로 공포되었으며, 동법시행규칙을 보건사회부령 제807호로 1987년 10월 14일자로 공포되었다. 또 95년 7월부터는 농어민 연금이 실시되어 농어민 및 농어촌 지역거주 자영자까지 국민연금의 혜택을 받게 되었으며, 1999년 4월 1일에 도시지역주민에 확대 실시되면서 전국민연금시대가 열렸다.

<표 2-2> 국민연금제도의 연혁

연 도	주 요 내 용
1967.	대통령지시에 따라 사보심 노령연금법 초안작성이후 사장 됨
1973. 1	대통령 연두순시, 경제기획원, 보사부 연금보험 사업보고 중앙부처 공동실무소위원회구성, 연금보험법안 기초작업 착수
1973. 12. 24	국민복지연금법 재정(74년 1월 실시 예정)
1974. 1	1년간 실시 보류(국민생활안정에 관한 대통령 긴급조치 제3호)
1974. 12. 31	1차 개정, 재차 1년 실시보류
1984. 9	국민연금실시준비위원회 구성(대통령령 제11496호)
1986. 12. 31	국민연금법(법률 제3902호) 공포(구법폐지)
1988. 1. 1	국민연금제도 실시(가입대상 - 10인이상 사업장근로자)
1989. 3. 31	국민연금법중 개정법률(법률 제4110호) 공포
1992. 1. 1	국민연금 당연적용사업장 5인이상 사업장으로 확대실시
1993. 1. 1	보험료율 조정(3%→6%) 및 퇴직금전환금제도 실시 특례노령연금 지급개시
1995. 1. 5	국민연금법 개정안 공포 (법률 제4909호)
1995. 4. 1	국민연금법시행령 개정(대통령령 제14565호) 표준소득월액의 등급표 변경(최저22만원에서 360만원, 45등급)
1995. 7. 1	농어민 및 농어촌지역주민 국민연금적용확대 사망일시금제도 도입
1995. 8. 4	국민연금법 개정(법률 제4971호) 외국인사용자 및 근로자는 사업장가입자로서 당연가입
1999. 4. 1	도시지역 주민 국민연금적용확대

자료: 국민연금관리공단, 1999.

3. 국민연금제도의 성격과 범위

현행 국민연금제도는 1973년 국민복지연금제도가 개정된 이래 국내적 사정으로 시행이 유보되어 오다가 1986년 국민연금법으로 전면 개정되어 1988년부터 시행되고 있는 우리나라 공적연금제도의 하나이다.

사회보험적 성격이 강한 국민연금제도는 노후생활보장에 그 목적이 있기 때문에 국민연금제도의 성격상 특징도 그 목적달성에 주요 요인이 된다.¹²⁾

첫째, 공적 연금제도로서의 국민연금은 타 사보험과는 달리 법률에서 정한 가입조건에 해당하는 국민은 본인의 의사와는 관계없이 당연히 가입하도록 규정하고 있다. 즉 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 국민연금의 가입대상이 된다고 규정한 것이 그것이다.

이 경우 다만 공무원 연금법, 군인연금법 및 사립학교 교원연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 교직원, 기타 대통령령이 정하는 자는 제외하도록 규정하고 있다(국민연금법 제1조 목적).

둘째, 전기한 사회보험으로서의 의료보험과 산재보험이 단기보험적 성격을 가지는데 비하여 국민연금은 각출과 급여가 장기에 걸쳐서 이루어진다는 것이다.

셋째, 특히 국민연금은 저소득층에게 상대적으로 유리하도록 보험료 각출과 급여가 이루어지도록 함으로써 소득재분배가 이루어진다는 것이다.

12) 이계탁, 「복지행정학 강의」, (나남출판사, 1994.), pp.469~470.

제3장 각국의 국민연금제도

제1절 적용대상

각국이 국민연금제도에 포괄하는 대상자의 범위는 많은 차이가 있다. 취업자 중에서도 피용자위주로 대상을 삼는 경우에서부터 일정 거주요건만 충족하면 당연가입되는 가장 포괄적인 제도까지 다양하며, 대체로 연금제도의 성숙과 더불어 적용대상이 단계적으로 확대되어 왔다. 이러한 적용대상의 확대과정은 단순히 연금가입자의 수적 증가만을 의미하는데 그치지 않고, 다양한 형태의 경제활동을 하는 가입자들을 포괄하기 위하여 흔히 제도내용의 변화를 동반하게 된다.¹³⁾

한국, 미국, 독일, 프랑스 또한 연금제도가 발전하면서 적용대상에도 변화가 있어 왔는데, 그 세부적 내용을 보면 다음과 같다.

13) 국민연금센터 편집진, 「각국의 공적연금제도 비교연구Ⅲ」, (국민연금연구센터, 1997), p.45.

1. 적용대상의 범위와 가입자 분석

<표 3-1> 각 나라별 적용대상

한 국	미 국	프 랑 스	독 일
국민연금법	OASDI	사회보장법	제국보험법 등 5개법
1.사업장가입자: 5인 이상 사업장의 18세 이상 60세 미만의 노동자와 사용자 2.지역가입자: 군지역 거주 농어민, 자영자와 시지역 거주 농어민, 18세 이상 60세 미만자 3.임의가입자: 18세 이상 60세 미만, 사업장가입자, 지역가입자가 아닌자 4.임의계속가입자: -사업장종사 60세 이상 65세 미만자 -60세 이상 65세미만자, 군지역 거주자 또는 농어민 -사업장의 임의 계속 가입자와 지역임의계속가입자에 해당 않는 자	1.피용자가입자 -사기업 가입자 -연방정부공무원 -비영리기관 종사원 -주,지방정부 공무원 -농장노동자 -팁소득자 -군복무자 2.자영자 가입자 -의사, 변호사, 일반자영업자 -성직자	1.일반제도: 상공업 피용자 2.특별제도: 공무원, 국영기업체종사자 3.자영자제도 -상공업자영자 -수공업자영자 -자유업자 4.농업종사자제도 -농업피용자 -농업자영자 및 무급 가족종사자	1.노동자연금: 육체노동피용자 2.직원연금: 사무직노동자 3.광산노동자 연금: 광산업 종사자 4.수공업자연금: 수공업종사자 5.농림어업노령 부조: 농림어업 종사자

자료: 국민연금연구센터. 1997.

A. 한국

<표 3-2> 국민연금 가입자의 종류

종 별	종 류	대 상
사업장 가입자	당연적용 사업장가입자	○18세 이상 60세 미만의 자로서 상시 근로자 5인 이상 사업장 종사자
	임의적용 사업장가입자	○18세 이상 60세 미만의 자로서 상시 근로자 5인미만의 국민연금가입사업장 종사자
	18세미만 사업장가입자	○국민연금 가입 사업장에 종사하는 18세 미만의 근로자로서 사용자의 동의를 얻어 가입한 자
지 역 가입자	당연적용 지역가입자	○사업장가입자 외의 자로서 18세 이상 60세 미 만의 자
	특별적용 지역가입자	○'95. 7. 1.현재 60세 이상 65세 미만의 농어민 ※'95. 12. 31까지 본인이 신청한 경우 70세까지 가입가능 ○'99. 4. 1.현재 60세 이상 65세 미만자 중 2000. 3.31.까지 가입을 신청한 자
임의가입자		○18세 이상 60세 미만의 자로서 사업장가입자 및 지역가입자에 해당하지 않는 자
임의계속가입자		○사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자가 60세에 달 하였으나 희망에 의해 계속 가입한 자

국내에 거주하는 18세 이상 60세미만의 국민은 국민연금의 가입대상이 된다. 다만 공무원 연금법, 군인연금법 및 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 공무원, 군인 및 사립학교교직원은 국민연금의 가입대상에서 제외된다 (국민연금법: 제6조).

B. 미국

1935년 사업장 근로자만을 대상으로 하여 출발한 미국의 OASDI는 그 후 수 차례의 법개정을 거치면서 자영자, 군인, 공무원 등을 적용 대상으로 포함해 왔다. 그 결과 미국의 연금제도는 적용대상을 법령에서 개별적으로 열거하는 특성¹⁴⁾을 보이고 있다.

각 지역별로 가입상의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

① 사기업 피용자 : 사업장 규모에 관계없이 당연적용 대상자가 되며 연령제한은 없다.

② 자영자 : 연소득이 \$400이상인 자영자는 당연적용대상이 된다.

③ 연방정부공무원 : 1984년 1월 1일 이후 임용된 연방정부공무원은 당연적용대상이 되며 1983년 이전에 임용된 연방정부 공무원들은 독자적인 공무원연금제도인 Civil Service Retirement System에 가입되어 있다.

④ 주 및 지방공무원 : 주 및 지방정부와 연방정부간의 자발적인 합의에 의하여 OASDI 가입여부가 결정되며, 일단 OASDI에 가입한 주 및 지방정부는 추후 탈퇴가 허용되지 않는다. 그리고 OASDI에 가입하지 않은 주 및 지방정부는 독자적인 연금제도를 운영하고 있다.

⑤ 그외 비영리기관의 피용자, 군인, 성직자, 틈소득자, 농장근로자, 가사노동자 등도 당연적용대상이 된다.¹⁵⁾

한편 경찰직 및 철도직 종사자, 학생, 자기부모에게 고용된 21세 미만인 자, 배우자에게 고용된 자, 1984년 이전에 고용된 연방정부 공무원은 배제된다.

14) 정경배외, 「각국의 공적연금제도 비교연구」, (한국인구보건연구원, 1989), pp.11-13.

15) G.E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, Prentice Hall, 1988, pp.86~87. 양광복, 「국민연금제도의 개선방안에 관한 연구」, (서울시립대 석사학위논문, 1997), p.36.

C. 독일

오늘날 독일의 공적연금제도는 한마디로 “국민 전체를 위한 보험”이라고 할 수 있다. 누구를 막론하고(사무직 노동자, 육체노동자, 자영업자, 가정주부에 이르기까지) 연금보험에 가입할 수 있다. 구체적으로 각 직종에 따라 가입하는 연금제도가 5가지 제도로 구분되는데 각 제도별 가입 대상은 다음과 같다.¹⁶⁾

① 노동자연금보험 : 육체노동의 임금노동자가 대상이 되며 공장노동자, 가사노동자, 견습공, 직업훈련 중인 노동자, 군수산업 종사자, 개발사업종사자피용자들이 당연 가입대상이고 자영자 가운데는 가내수공업자, 연안부두노동자 등이 이 제도의 당연 가입대상에 포함되어있다.

② 직원연금보험 : 사무직 피용자로 상사의 직원, 회사원, 관리직원, 상점점원, 견습사원직업훈련 중인 자, 종교단체구성원 등이 당연 적용대상이며 자영자로는 가정교사, 조산원, 간병인, 해양수로안내인 및 예술가, 언론인 등이 이 제도에 포함된다. 임의가입대상은 당연 가입에서 적용 제외된자로서 16세 이상이면 본인의 의사에 따라 누구든지 가입할 수 있으며, 외국인도 또한 임의 가입할 수 있다. 노동자 및 직원연금 보험에서 적용이 배제되는 피용자 직종은 고유의 연금제도를 지니고 있는 공무원, 직업군인 및 판사 등이다.

③ 수공업자연금보험 : 수공업자 대장에 등록되어 있는 수공업자는 당연 가입대상이다.

④ 광산노동자연금보험 : 광산업에 종사하는 노동자는 당연 가입대상이 되며, 임의가입 규정은 없다.

⑤ 농림어업자노령부조 : 농림어업 경영자와 종사자 및 그 경영자나 종

16) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, pp.54~57. 본문요약.

에서도 주생업을 농림어업에 의존하고 있는 자만이 가입대상에 포함된다.

독일 통일 후 연금보험은 동서간의 사회통합합의에 의거 서독의 연금보험체계가 그후로 동독지역에 이식되었고, 92년 연금이식법(Renten Ueberleitungsgesetz)의 발효로 구서독연금법의 구동독지역 주민에 대한 적용규정이 구체화되었다.

D. 프랑스

공적연금제도는 직종별로 연금제도가 분리되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

① 일반제도 : 상공업 및 서비스분야에 종사하는 피고용노동자로 그 대상자 수는 전체 공적연금가입자의 약 50%를 차지한다.

② 특별제도 : 공무원, 선원과 기타 광부, 철도, 전기, 가스등의 국영 기업체 종사자들을 위한 여러 제도들을 의미하는 것인데, 이것은 단일제도가 아니고 잡다한 여러 제도들을 통칭하는 제도이다.

③ 자영자제도 : 농업을 제외한 직종의 자영자들을 위한 제도로써, 상공업자영자제도, 수공업자영자제도, 자유업 자영자제도로써 다시 구분된다. 자유업은 각 직종을 13개 분야로 나누어 각 분야별로 독립적인 운영을 한다.

④ 농업종사자제도 : 이 제도는 농업피용자제도와 농업자영자제도로 다시 분류되는데 농업자영자 제도에는 무급가족종사자도 당연 가입자에 포함된다. 이들 제도는 산업화에 따라 농업 부문에서 야기되고 있는 문제, 즉 농촌소득의 상승둔화와 노동인력의 불균형으로 인해 재정상의 곤란을 겪고 있다.¹⁷⁾

17) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, p.57.

2. 가입대상 확대과정

A. 한국

<표 2-2> 참고

B. 미국

미국의 경우 경제활동영역별로 단계적으로 확대하는 방법으로 대상을 계속 기존 제도 내에 흡수하여 통합 일원화된 제도를 형성해 왔다.

<표 3-3> 미국의 OASDI의 연혁

입법년도	당 연 적 용 대 상
1935	사기업 피용자
1950	비농민 자영자, 농장 근로자 중 일부
1954	자영농민, 가사노동자, 전문직종 자영자(의사, 변호사 제외)
1956	치과의사, 변호사, 군인
1965	자영의사, 팁소득자
1967	목사
1972	해외거주 자영업자
1983	1984년 1월 이후 임용된 연방정부공무원, 비영리기관 종사자

자료 : U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Bulletin-Annual Statical Supplement, 1987.

C. 독일

세계 최초로 공적연금제도를 도입한 독일은 1889년에 육체노동피용자

에 대한 노력, 폐질연금제도를 도입한 이후 내용의 취약점을 개선, 보완하여 발전시켜 왔다.¹⁸⁾

<표 3-4> 독일의 제국보험법 연혁

입법연도	당 연 적 용 대 상 자
1889	육체노동피용자
1911	사무직노동 피용자, 사무직봉급 피용자
1923	제국광업 피용자
1938	자영수공업자
1957	농어민자영자
1958	농업종사자와 그 가족, 양식어업자
1972	가내공업자와 연안어부, 가정교사, 간병인, 조산원, 보모, 해양수로 안내인 등의 자영자
1983	예술가 및 언론인 등 자유업자

D. 프랑스

프랑스에서는 공적연금제도 이전에 공제조합이라는 체계를 통해 공적연금과 유사한 목적을 달성하려는 노력이 있어 왔다. 그러다가 1910년 노동자 및 농민의 퇴직에 관한 법률인 퇴직금제도(ROP)가 프랑스 최초의 사회보험으로서 성립되어 일정 소득수준미만의 노동자와 농민들이 당연가입하게 되었다. 그러나 이 제도는 당연 가입조항이 가입당사자들에 의해 거부된데다 제1차 세계대전 이후 가입자수가 줄고 연금수준이 크게 낮아져서 실질적인 효용이 없이 결국 실패로 끝나게 되었다. 그 후 1930년 사회보장법에 의해 비로소 프랑스의 공적연금제도가 정착되었다.

18) 국민연금연구센터 편집진, 상계서, p.60.

<표 3-5> 프랑스의 사회보장법 연혁

입법연도	당 연 적 용 대 상 자
1930	상공업피용자
1946	특별제도 해당자
1948	상공업, 수공업자영자,
1949	농업 피용자
1952	농업 자영자

3) 가입기간

연금제도는 공적부조와는 달리 연금수급을 위해서 일정기간 이상의 가입기간을 필요로 한다.

<표 3-6> 각 나라별 가입기간의 단위

구 분		한 국	미 국	독 일	프 랑 스
		국민연금법	OASDI	제국보험법	사회보장법
가입 연령	하한	18세	없음	16세	16세
	상한	60세 미만	60세 미만	남: 65세미만 여: 60세미만	65세 미만
가입단위		월	분기	월	분기

자료: 국민연금연구센터 편집진, 1997

A. 한국

국민연금 가입대상자는 18세 이상 60세 미만이다. 그러나 국민연금에 가입된 사업장에 종사하는 18세 미만의 노동자는 본인이 원하는 경우 사

용자의 동의를 얻어 사업장가입자가 될 수 있다(국민연금법 : 8조3항). 상한연령은 남녀 모두 60세이다. 다만 예외적으로 임의계속가입자에 한해서는 65세에 달할 때까지 가입이 가능하다.

가입기간의 계산의 단위는 월이며, 가입자의 자격을 취득한 날이 속하는 달부터 그 자격을 상실한 날이 속하는 달의 전월까지를 가입기간으로 산정 한다. 그러나 각출료를 납부하지 않은 기간은 가입기간 계산에 산입하지 않는다(국민연금법 : 17조).

가입자가 자격을 상실한 후 다시 그 자격을 취득한 경우에는 전후의 가입기간을 합산한다(국민연금법 : 18조1항). 그리고 지역가입과 사업장 가입기간의 가입종별에 변동이 있는 경우에는 각 종별 가입기간을 합산하여 가입기간으로 한다(국민연금법 : 18조2항). 그러나 공무원연금법, 군인연금, 사립학교교직원연금과 국민연금제도간에는 연계성이 없어 별개적으로 가입기간이 시작된다.

B. 미국

OASDI에서는 가입연령은 하한이 없으며, 상한은 65세에 달할 때까지이다. 그러나 현재는 정규퇴직연령(NRA : Normal Retirement Age)에 근거 62세로 정하고 있으며, 1983년 개정법에 의하여 2000년 이후부터 그 연령은 계속 높아갈 예정으로 있다.

가입기간 계산의 단위는 분기이며, 피용자와 자영자간의 분기의 계산방식이 상이하다. 피용자의 경우 사회보장법의 적용을 받는 직종에서 달력상의 4분기 중에 일정 수준이상의 임금을 받을 경우, 그 분기는 노동자의 OASDI 가입분기로 처리되며 1997년의 경우 최소한의 분기 임금은 \$670이다.

소득발생이 불규칙적인 자영자의 경우 과세연도 중에 발생한 소득의

합계액을 기초로 가입분기수를 계산하며, 이 때 연간 소득액의 매 일정액 단위마다 1분기씩 계산하는데, 1997년의 경우는 1분기 획득에 필요한 단위소득은 \$670이다.¹⁹⁾

C. 독일

일반적으로 남자 65세, 여자 60세 미만이며, 다만 지난 1년 반 동안 최소한 52주 이상 실업자가 된 자는 남녀 모두 60세부터 연금을 받게 된다. 만일 피보험자가 67세까지 퇴직하지 않고 보험료를 계속 납부할 경우에는 증액연금을 지급 받을 수 있다. 광부연금의 경우는 60세까지인데, 광부의 정년이 60세이기 때문이다. 하한 연령규정은 노동법에 의거하여 16세 이상으로 정기적인 소득을 가진자에 한한다.

가입기간의 계산단위는 월이며, 가입자의 자격을 취득한 날이 속하는 달부터 자격을 상실한 달의 전월까지를 가입기간으로 하며, 이를 '대기기간'이라고 부른다. 수급자격기간이나 연금액 계산의 기초가 되는 피보험기간은 보험료를 납부한 기간을 원칙으로 하지만, 특수한 기간으로서 '대체기간', '탈락기간' 및 '가산기간'이 인정된다.²⁰⁾

D. 프랑스

연금에 가입할 수 있는 연령은 16세부터 65세까지인데 급여율은 연금 수급개시 연령에 따라 변화한다. 1982년까지는 수급개시연령이 60세인 때에 25%의 급여율이며 해마다 5%씩 상승하여 65세때의 급여율이 50%로 되어 있으나, 1982년 조기정년제가 채택된 후에는 37.5년간 가입하였으면 60세때에도 개인의 기초임금액의 50%에 해당하는 완전연금을 받을 수

19) 양광복, 전게서, pp.39~40. 본문요약.

20) 김승열, 전게서, pp.26~28. 본문요약.

있게 되었다. 특별제도에서 광부직 및 철도직은 55세까지 가입할 수 있으며, 전기·가스직은 60세까지 가입할 수 있다.

가입기간은 피보험자가 보험료를 납부한 기간으로, 1분기를 1단위로 하여 1단위에서 150단위로 분류된다. 따라서 기여기간이 150단위에 해당되는 피보험자는 37.5년의 보험료를 납부한 경우에 해당되며 그 이상의 기간은 연금액의 산정에 고려되지 않는다. 그러나 이러한 기여요구기간은 1943년 이후 출생한 자에 대하여 1993년부터 매년 1분기씩 증가하여 2003년에 160분기, 즉 40년의 기여기간을 요구한다. 특별제도에서 광부직은 120분기(30년), 철도직 및 전기·가스직은 25년 가입시 연금이 지급된다.

제2절 급여의 종류와 수준

급여측면에서 국민연금은 노령으로 인한 소득기회의 상실, 장애발생, (조기)사망 등의 위험에 대해서 노령연금, 장애연금 및 유족연금을 지급하고, 이들 급여조건을 충족하지 못한 채 가입자격을 상실하는 가입자에게는 반환일시금을 지급한다.

국민연금의 급여 가운데 노령연금은 기본적 급여로서 기타연금의 급여 수준결정의 기초가 되고 있다. 국민연금제도의 급여산정액은 기본연금액과 가급연금액으로 구분 산정토록 되어 있다. 전자는 가입자 개개인의 소득수준과 가입기간에 비례하여 결정되는 연금액이며, 후자는 개개인의 가입이력과 관계없이 부양가족의 유무 및 수에 따라 지급되는 수당성격의 보조연금액이다.²¹⁾

21) 이용하, 「국민연금 재정안정화를 위한 정책방향 연구」, (국민연금 연구센터, 1997), p.41.

A. 한국

기본연금액은 시행령(제34조 제2항)에 따라 다음과 같은 연금산식에 의해 결정되며, 균등부분(A)과 소득비례부분(B)으로 구성되어 있다.²²⁾

$$2.4 (A + 0.75B) \cdot (1 + 0.05 n)$$

여기서 2.4 : 급여수준 가중치 또는 지급계수(연금월액기준 0.2)

A : 전가입자 평균소득월액(연금액결정 전년도소득기준)

B : 가입자개인의 전가입기간 중 표준소득월액의 평균액

n : 20년 초과가입연수

0.05 : 가입1년 당 연금급여액의 상승률

국민연금은 기본적으로 가입기간이 20년 이상으로 60세에 달하여서 퇴직하였을때 노령연금수급권이 발생한다. 20년 가입기준 연금액은 평균 소득자의 경우 퇴직전 표준소득월액의 30%의 수준이며, 40년 가입기준의 연금액은 퇴직전 표준소득월액의 70%수준이다.²³⁾

그 밖에도 이러한 완전노령연금 수급요건 중 가입기간요건을 충족하지 못한 경우에는 감액연금 및 특례노령연금이 지급되고, 연령요건 등을 충족하지 못한 경우에는 조기연금 및 재직자 노령연금이 지급된다.

22) 국민연금관리공단, 국민연금연수교재, 1995, p.164.

23) 이용하, 전계서, p.42.

<표 3-7> 국민연금의 급여 종류별 수급요건 및 급여수준

연금의 종류		수급여건	급여수준
노령연금	완전노령연금	20년이상가입, 60세이상퇴직시	기본연금액의100%+가입연금 ¹⁾ (20년이상 가입년당 연금액5%씩상승)
	감액노령연금	15~19년가입, 60세이상	기본연금액의 72.5~92.5%+가급연금 (15년이상 가입1년당 5%포인트씩상승)
	재직자노령연금	20년이상가입, 55~59세, 재직시	기본연금액의 50~90%+가급연금 (60세부터 연장1세당 10%포인트씩상승)
	조기노령연금	20년이상가입, 55~59세, 퇴직시	기본연금액의 75~90%+가급연금 (55세부터 연장1세당 3%포인트씩상승)
	특례노령연금	5년이상가입, 제도시행시점 현재 45~59세,퇴직시	기본연금액의 25~70%+가급연금 (5년이상 가입1년당 5%포인트씩상승)
장해연금	가입중 질병 및 부상발생과 존속, 질병은 1년이상 가입, 부상은 1년경과시	장해1급:기본연금액의 ²⁾ 100%+가급연금 장해2급:기본연금액의 80%+가급연금 장해3급:기본연금액의 60%+가급연금 장해4급:기본연금액의 150%상당일시금	
유족연금	노령연금과 2급이상 장해연금 수급권자의 사망시 수급권자에 의해 생계가 유지되었던 일정유족에게 지급	10년미만가입:기본연금액의 40%+가급 20년미만가입:기본연금액의 50%+가급 20년이상가입:기본연금액의 60%+가급 단, 3급장해자 사망: 사망일시금	
반환일시금	노령연금과 유족연금의 가입 및 연령조건을 충족하지 못한 채 자격상실, 국외이주 및 사망시 지급	사용자부담금에는 정기예금이자율, 본인 기여금 및 퇴직금전환금은 재형저축이자율을 가산하여 지급	

주: 1) 배우자 연6만원, 18세미만 자녀1인당(2명까지) 및 60세 이상 부모1인당 3.6만원 등(1988년도 가격)

2) 20년 미만의 경우 20년 가입 가정

자료: 국민연금연구센터, 1997.

B. 미국

기본연금액 산정은 원칙적으로 매월 소득액을 지수화하여 재평가된 월평균소득(AIME: Average indexed Monthly Earnings)을 기초로 하여 산출하고 있다.

$$AIME^{24)} = (\text{평가년도의 실제소득}) \times \frac{\text{62세되기 2년전 연평균임금}}{\text{기준년도 연평균 임금}}$$

그리고 미국의 기본연금액산식(PLA: Primary Insurance Amount)은 임시적인 정액급여를 제외하고는 모두 PLA에 대한 백분율로 표시한다. 즉,

$$PLA = 0.90M1 + 0.32M2 + 0.15M3$$

1997년 현재 기본연금액 산식은 최초 \$455에 대해서는 90%를 급여하고, \$455부터 \$2,471까지 금액은 32%, 그리고 \$2,741을 초과한 금액에 대해서는 15%만 지급하기로 규정되어 있다. 그러나 소득표준(Bend Point)을 얼마로 정하느냐 하는 기준과 그에 대한 지급율을 결정하는 것은 상당히 자의적이다.

기본연금액 산식은 1935년 최초 입법이후 수 차례의 개정을 거듭해 왔다. 1935년 최초 입법시에는 가입자의 가입기간 중 누적임금총액을 기준으로 기본연금이 산정 되었으나, 1939년 개정법에서 평균임금월액을 기준으로 계산하게 된 이후, 오늘날까지 지속되고 있다. 다만, 평균임금월액을 계산함에 있어서 소득이 제일 낮은 4년간 혹은 5년간을 제외하는 방법이 추가되었다.²⁵⁾

24) 양광복, 전게서, p.43.

25) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, p.75.

<표 3-8> OASDI의 급여 종류별 수급요건 및 급여수준

연금의 종류	수 급 요 건	급 여 수 준
노 완전 노령 연금	· 완전가입상태	기본연금액+가급연금액 (PIA+PIA/2×피부양자수)
령 재직자 노령 연금	· 퇴직후 70세까지 일정수준 이상의 소득이 있는 상태	· 소득심사 기준액 <ul style="list-style-type: none"> ┌ 65세 미만 \$ 8,640 └ 65~69 \$ 13,500 · 65세미만-초과액의 1/2감액 · 65세~70세-초과액의1/3감액
금 조기 노령 연금	· 퇴직연령이 62~64세 남편 · 아내의 연령이 62~64세 과부 · 홀아비의 연금이 50세~60세에 시작	· $P=PIA-(PIA \times m^{(1)}/180)$ · $P=PIA-(PIA \times m/144)$ · $P=PIA-(PIA \times 19/(4,000 \times m))$
유 족 연 금	· 미망인/홀아비 · 유자녀 · 62세 이상의 부양부모	· 노동자 연금 급여액의 100% · 노동자 연금 급여액의 75% · 1명의 부모(82.5%), 두명의 부모(각각에게 75%)
장 해 연 금	· 31세 이후 장해발생시 장해직전 10년 동안 최소한 5년 가입기간 · 24세~30세 사이에 장해발생시 21세 되는 분기부터 장해 발생 분기까지 최소한 1/2의 가입기간 · 24세 미만 장해발생시 장해직전 3년 동안 최소한 6분기 가입기간	· 기본연금액+가급연금액
반 환 일시금	· 피보험자의 사망에 대하여 사망일시금 지급 (동거자,배우자,자녀)	· \$ 255

주(1) m : 연금 수급월로부터 65세 되기 전월까지의 월수
 자료: 국민연금연구센터, 1997.

C. 독일

연금급여 산식은 가장 최근에 1992년에 법개정을 통하여 변경되었다. 그러나 아직은 1992년 이전의 급여 산식의 적용을 받고있는 사람들이 대부분이므로 먼저 1992년 개정이전의 급여 산식을 보면

$$\text{종전급여산식: } R = (P \times B) / 100 \times (J \times t) / 100$$

R : 연금액

P : 일반산정기초(전가입자 평균보수)

B : 개인산정기초(전 가입기간동안 전가입자 평균보수와 개인보수의 백분율)

J : 가입1년 당 연금종류별 급여승율

(노령 및 가득불능연금 1.5, 직업불능연금, 유족연금1)

t : 가입기간²⁶⁾

이러한 구급여 산식은 1957년이래 거의 변함없이 계속 유지되어 왔지만, 연금산정방법이 복잡하고 사회경제적 여건변화에 부응하지 못한다는 인식아래, 1992년 개정 시 소득대체성 급여 산식의 기본취지는 그대로 살리면서 다음과 같이 변형하였다.

$$\text{실급여산식 : } R = \text{RAF} \times \text{MR} \times \text{AR}$$

R : 월 연금액(종전의 년 단위에서 월 단위 연금액으로 표시)

MR : 소득점수당 실질가치유지액(현재 평균소득가입자가 지불하는 월 연금보험료에 상당하며 조세 및 사회보장부담 상승분을 제한 순 소득상승율에 의거 매년 조정됨, 1996년 현재 46.23 마르크)

RAF : 개인소득점수(수급개시연령과 가입기간을 고려한 개인산정기초): 피보험

26) 국민연금연구센터, 전게서, p.81.

자 개인보수를 전체 피보험자 평균소득의 비율로서 각 연도에 산출된 수치를 전가입 기간을 통해 합산한 점수(예: 40년 평균소득자의 개인소득점수는 40점)이며, 이는 조기·연기수급연령에 따라 일정비율로 감액 또는 증액됨.

AR : 연금종류별 지급율 : 노령연금이외의 연금액을 노령연금을 기준으로 하는 비율로 표시한 것(노령, 가득불능, 양육연금1, 직업불능 0.6667, 고액·저액 유족연금 0.6/0.25 고액·저액 고아연금 0.2/0.1)²⁷⁾ 연방정부는 공식적으로는 45년 가입할 경우 총액임금 기준의 45%수준을 안정적으로 유지한다는 목표를 가지고 있으나, 45년을 가입한 노령연금 평균수급자의 1995년 총 임금기준 대 체율이 49%, 순임금대체율은 71.6%였던 점을 감안하면 순액 기준소득대체율은 총액기준 그것보다 빠르게 하락할 것으로 예상된다. 즉, 가입자의 입장에서는 실질적으로 급여의 삭감을 의미하는 이러한 급여 산식의 조정은 세대간 부담조정을 위해 취해진 불가피한 선택이었다고 할 수 있다.²⁸⁾

27) 국민연금연구센터, 상계서, pp.82~83.

28) 국민연금연구센터 편집진, 상계서, p.84.

<표 3-9> 제국보험의 급여종류별 수급요건 및 급여수준

연금의 종류	수급요건	급여수준	
노령연금	완전노령연금	49년 가입(여자45년), 65세 도달 (여자 또는 최근 1년 반 동안 52주 이상 실업상태인 경우, 광업종사자는 60세)	기본연금액+가입연금액
	부분연금	노동생활로부터 퇴직생활로의 점진적 이행을 위한 환경조성	노동시간의 단축정도(1/3,1/2,2/3)에 반비례적으로 일정한 연금(2/3,1/2,1/3)을 지급
	조기노령연금	60세이상 65세미만 180개월이상 보험료 납부 1년반동안 52주 이상 실업상태 10년간 최소96회의 보험료납부 60세에 달한 장애자로 최소 180개월이상 보험료납부	1년 조기수급시마다 연금액이 3.6% (월0.3%)씩 감액
장해연금	대기기간 5년 최근 5년동안 3년이상 의무대기기간충족	· 직업불능연금: 연금산정공식의 연금기간가중치1.0% 적용 · 가득불능연금: 연금산정공식의 연금기간가중치1.5% 적용	
유족연금	미망인 연금 및 이혼배우자 연금 고아연금	· 연금액의 60% · 편친사망: 가득불능 연금액의 10% · 양친사망: 가득불능 연금액의 20%	
반환일시금	예외규정) 유족연금	납부한 보험금의 50%	

D. 프랑스

연금액은 다음과 같은 산식으로 산정된다.

$$\text{연금액} = \text{기본임금액} \times 0.5^{29}$$

완전노령연금액은 기본임금액의 50%를 지급한다. 그러나 보험가입기간과 퇴직시 나이를 고려하여 감액 지급한다. 여기서 기본임금액은 1947

29) 김승열, 전계서, p.36.

년 이후 전 보험가입 기간 중 가장 임금이 높았던 25년 (종전10년, 1994년 1월부터 매년 1년씩 연장하여 2008년에는 25년)간의 평균임금을 말한다.

<표 3-10> 사회보장법의 급여종류별 수급요건 및 급여수준

연금의 종류	수 급 요 건	급 여 수 준
노령연금	완전노령연금 · 37.5년 가입(1994년 부터 매년 1분기씩 증가, 2003년 16분기, 40년가입)	기본연금액+가급연금액
	감액노령연금 · 37.5년미만 · 60세에서 65세사이	· 150분기 이하-1분기당 1.25% 급여율 인하 · 65세 이하-1분기당 1.25% 급여율 인하 · 급여하한액은 완전연금의 급여하한액에 대한 기간에 비례하여 감액
	조기노령연금 · 1982년까지 65세이전 퇴직자 · 1982년 이후부터는 60세 퇴직자	· 60세부터 급여율이 완전급여의 25%로 매년 5%씩 상승 · 50%급여율 수급
유족연금	· 미망인 · 3인 이상의 자녀	· 피보험자의 연금액의 54% · 피보험자의 연금액의 54%
장해연금	· 장해발생이전 12개월동안 금고에 등록 (800시간이상 노동) · 장해발생시 60세미만	1. 완전장해연금: 기초임금의 50% 2. 부분장해연금: 기초임금의 30% 3. 장해인 간호급여: 최고연82.320F 최소연82.320F 4. 장해수당: 연17,147F

제3절 재원조달 및 기금운용

국민연금제도가 보다 빨리 정착화되기 위해서는 가입자들이 불이익을 받지 않도록 재원조달과 운영면에서 보다 합리적인 방안들이 강구되어야 한다. 우리보다 수십년 먼저 연금제도를 실시한 여러 선진국들이 복지문제에 있어 심각한 재정위기를 맞이하고 있는 현재, 선진국들의 사례들을 분석하여 타산지석으로 삼는 것이 우리에게 필요하다.

1. 재원조달의 형태

공적연금의 재원조달 형태는 크게 적립방식과 부과방식 두 가지로 나눌 수 있다. 적립방식이란 일정기간동안에 보험에 가입한 사람의 보험료를 적립하여, 그 금액만큼 가입자가 후에 지급받도록 하는 방식이다. 적립방식은 연금제도 실시 초기에는 보험료에 의한 수입이 급여에 의한 지출보다 많으므로 기금이 누적되나, 연금제도가 성숙해지면 지출이 수입보다 많아져서 적립금이 줄어들다가 일정수준에 이르면 거의 균형상태에 도달하게 된다. 연금제도가 성숙할 때의 재정균형을 고려하여 보험료는 연금제도 실시 처음부터 높게 책정되기 마련이며, 적립금의 운용수익이 재정균형에 도움을 주어 보험료가 자주 인상되는 것을 막으며, 일정율의 보험료가 오랫동안 유지되는 경향이 있다.

부과방식이란 일정기간(주로 1년을 기준으로 함)동안에 지급될 연금급여액을 그 기간내의 현직의 젊은 세대 가입자들이 기여한 보험료 수입으로 충당하는 방식이다. 부과방식에서는 지출이 적은 연금제도의 초기단계에는 보험료가 적고, 연금제도가 성숙해짐에 따라 지출이 늘어나면 그에

따라 보험료도 인상되기 마련이다. 따라서 증가하는 지출에 맞추어 보험료를 인상하거나 인하함으로써 재정적 균형을 이루는 것이다.

A. 한국

국민연금제도는 재원조달의 형태로 적립방식을 택하고 있으나 완전적립방식이 아니라 일정기간 후 수입과 지출의 균형을 이루기 위한 수정적립방식을 택하고 있다. 현재 보험료율이 낮게 책정되어 있어서 수지균형을 위해서는 구조조정이 필요하다.

B. 미국

미국의 OASDI는 부과방식을 택하고 있으나 1983년 사회보장법 개정시 연금재정의 적자를 모면하기 위하여 기금을 적립하는 방식을 적용하고 있다. 즉, 1983년 이후 사회보장기금을 적립하고 있어서 인구의 노령화나 베이비붐 세대의 퇴직을 대비하고 있다.

C. 독일

현재 부과방식을 택하고 있는데, 이는 1957년에 단행된 제1차 연금개혁에 의해 비스마르크이래 기본적인 재정방식이었던 적립방식이 폐지되고 채택된 수정부과방식이 다시 변경된 것이다. 적립방식에서 부과방식으로 바뀌게 된 것은 연금지급에 필요한 금액을 확보하기가 어려웠고, 또한 연금액의 실질가치를 확보하기 위한 물가연계 슬라이드제의 도입으로 연금급여액이 크게 증대되었기 때문이다.

D. 프랑스

1930년대에는 완전적립방식을 채택하였으나, 세계대전, 세계적 불황,

인플레이션 및 화폐가치의 현저한 하락 때문에 극심한 재정난에 빠지게 되었다. 그리하여 1947년부터 부과방식으로 전환하게 되었고, 일정회계연도에 기여한 금액은 직종제도로 통합되어 그 해의 해당 연금수급자들에게 직종별로 다시 분할, 지급되는 부과방식을 택하고 있다.³⁰⁾

2. 재원조달의 방식

연금제도의 재원은 주로 두가지로 구성된다. 하나는 국민들이 부담하는 보험료와 그 운용수익으로 구성되는 기여기금이고, 다른 하나는 국가에서 부담하는 국고부담액이다.

1) 보험료의 산정과 납부방식

각 나라가 어떻게 산정하고 징수하는지를 알아보기 위해 보수 및 소득의 내용 및 범위, 보험료의 산정기준, 그 기준의 적용기간, 산정기준이 되는 보수 및 소득의 최저 및 최고한도, 보험료 산정, 보험료 납부방식, 면제제도에 대해 비교하면 다음과 같다.

① 보험료산정기준이 되는 소득의 포괄범위

A. 한국

사업장가입자와 지역가입자에 따라 보험료의 산정기준소득이 각기 상이하다. 사업장가입자의 경우에는 노동의 제공으로 지급되는 모든 금품을 포함하여 임금, 봉급 또는 수당 등이 포함된다. 단, 퇴직금, 학자금, 현

30) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, p.146.

상금, 번역료 및 원고료, 소득세법에 의한 실비변상적인 성질의 급여, 복지후생적 성질의 급여, 기타 비과세 노동소득은 소득에 포함되지 않는다(국민연금법 3조). 지역가입자의 경우에는 소득의 범위에 농업소득, 어업소득, 임업소득, 근로소득, 사업소득이 포함된다.

B. 미국

OASDI에서는 피용자와 자영자 각각에 대한 보험료의 산정기준이 다르다. 피용자의 경우는 임금(예외: 여행비, 숙박비, 피용자가 제공한 사무실 장비들에 대한 변상비, 학자금, 장학금, 교육비, 추가비용없는 서비스, 일하는 환경에 대한 처우비용 등), 그리고 자영자의 경우는 자영소득이 보험료 산정의 기준이 되는데, 자영소득은 사회보장 프로그램에 의해 인정되는 사업과 거래로부터 얻은 연간 \$400이상 되는 순소득을 말한다.

C. 독일

보험료 산정을 위해서는 피용자의 취업에 의한 보수총액, 그리고 자영자의 경우는 사업소득 총액이 소득의 범위에 포함된다.

D. 프랑스

현재 세법상의 소득과 사회보장법상의 소득의 개념이 거의 일치하고 있다. 사회보장법전 제120조에는 “피용자의 경우, 노동의 대가로서 노동자에게 지불되는 금전일체를 임금으로 본다.”라고 규정하고 있고, 자영자는 사업소득이 보험료산정기준이 된다. 피용자의 임금이나 소득에서 노동을 위해 사용된 비용(식비, 운임, 작업장비 등)은 공제된다.

② 보험료 산정기준과 그 기준의 적용방식

A. 한국

국민연금제도에서는 연금보험료의 산정기준으로 표준소득월액을 사용하고 있다. 표준소득월액은 사업장가입자와 지역가입자 및 사업장에 종사하는 임의계속가입자에게 적용되는 연금보험료산정기준으로서 전년도 평균소득월액을 기준으로 하여 등급별로 정한 금액을 말한다. 현재 등급별 표준소득월액은 최저 등급인 22만원(1등급)에서 최고등(45등급)인 360만원으로 구성되어 있다. 표준소득월액은 당해연도 4월부터 다음 연도 3월까지 1년 동안 적용된다(연시:제11조).

한편, 지역가입자 또는 지역임의계속가입자의 자격을 취득한 자의 경우에는 자격취득 시 종사하는 업무에서 얻은 소득으로 해당연도의 소득신고기준에 따라 당해 자격취득자가 신고한 소득을 소득월액으로 하여 가입자의 자격취득시의 표준소득월액을 결정한다.

임의가입자 및 지역임의계속가입자에게 적용되는 연금보험료 산정기준으로 매년 전년도 12월 31일 현재의 사업장가입자 및 지역가입자 전원의 표준소득월액을 기준으로 중위수에 해당하는 자의 표준소득월액의 액수로 결정되며(연시:제10조), 결정된 표준소득월액의 적용기간은 당해 연도 4월부터 다음 연도 3월까지 같은 금액이 연금보험료 산정기준이 된다. (연시:제11조)

B. 미국

OASDI에서는 표준임금이라는 개념은 없다. 피용자의 경우는 노동의 댓가로 받는 임금, 자영자의 경우는 자영소득 자체가 보험료 산정기준으로 채택되고 있으며 한 번 결정된 일정액이 보험료의 산정기준으로 얼마동안 적용되는 것이 아니고 매번 지급되는 임금 또는 매번 신고되는

자영소득의 금액 자체가 보험료의 산정기준이 된다.³¹⁾

C. 독일

피용자는 월단위 노동소득이, 자영자는 자영소득이 보험료 산정의 근거가 되며 매번결정방식에 의해 보험료가 산정 된다. 보험료의 부담은 피용자와 고용주가 보험료의 절반씩을 부담하며 다만 소득이 보험료 산정 최고한도액의 10%미만인 경우는 고용주가 전액 부담한다. 가입대상 자영자는 일반적으로 표준소득(노동자의 평균소득)을 기준으로 피용자와 동율의 정율이 부과되며, 전액 자신이 부담한다.

임의가입자는 최소한 산정기초소득 하한이상에 부과된 보험료를 부과하여야 한다. 보험료 산정기초소득 상한은 산정기초 평균소득(1995년 현재 월4,060마르크)의 두배인 월 8,120마르크이며, 하한은 상한의 7.5%인 평균소득의 15% 수준인 610마르크이며 평균소득 상승율에 의해 매년 자동 연동된다.

D. 프랑스

피용자와 자영자의 경우 보험료 산정기준의 적용방식이 각기 다르다. 피용자는 임금이 지불될 때마다 그 해당임금을 기준으로 보험료가 결정되는 매번 결정방식이 적용된다.

반면, 소득비례기여를 하는 자영자는 작년도 연소득을 기준으로 매년 보험료를 산정함으로 정기결정방식을 택하고 있다. 기여근거소득의 상한은 1997년 현재 월13,720프랑, 하한은 동기간 최저임금액과 같다.³²⁾

31) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, p.153.

32) 국민연금연구센터 편집진, 상게서, p.155.

③ 연금보험료산정

<표 3-11> 각 나라별 보험료율

한 국			미 국		독 일	프 랑 스
국민연금법			OASDI		제국보험법	사회보장법
사업장 가입자			피용자		<ul style="list-style-type: none"> · 노동자, 직원연금 :19.2% (노사1/2씩부담) · 광산노동자연금 :24% (노8.57%,사15.25%) · 수공업자 :월 550DM · 농어민 노령부조 :월162DM (국고보조포함) · 임의가입자영자 기여액 자율선택 (상한과 하한사이) 	<ul style="list-style-type: none"> · 일반제도,수공,상공,자영자:소득의16.45% (노6.65%,사9.8%) · 특별제도:직종별정율 광업:노7%,사7.75% 철도:노7.76% (국가 부족비용부담) 전기,가스:노6% (국가 부족비용부담) · 자유업자 :각분야별상이 · 농업피용자:13.8% (노6.6%,사7.2%) · 농업자영자 <ul style="list-style-type: none"> -정액:경작의 중요도에 따라 국가가 정함 -정율:토지대장분기여 (지역금고수지에 따라 정함)+토지대장소득의 0.5%(금고운영비용) · 임의가입자 <ul style="list-style-type: none"> -범주1:기여상한선의 100%액의 14.75% -범주2:기여상한선의 75%액의 14.75% -범주3:기여상한선의 50%액의 14.75%
사용자	3.0%		1988~89	1990이후		
피용자	3.0%	사용자	6.06%	6.20%		
퇴직금 전환금	3.0%	피용자	6.06%	6.20%		
합계	9.0%	합계	12.12%	12.40%		
임의가입자, 사업장종사 및 일반임의 가입자			자영업자			
			1988~89	1990이후		
9.0%			12.12%	12.40%		
지역가입자, 지역임의 계속가입자						
1995~2000	2000~2005	2005이후				
3.0%	6.0%	9.0%				

자료: 국민연금연구센터, 1997.

보험료를 산정하는데 가장 중요한 요소는 보험료율이다. 보험료율은 두 가지면을 고려하여 결정되어야 하는데, 그 하나는 보험료율이 얼마만큼 피보험자의 실질소득을 줄여 그들의 생활비에 부담을 주느냐이고, 둘째는 얼마만큼의 보험료율이 연금재정을 안정되게 운용할 수 있게 하느냐 하

는 사항이 중요하게 고려되어야 한다.

각국의 보험료율은 <표 3-11>과 같다.

보험료율 결정방식은 크게 정율제와 정액제로 나뉘어지는데 정율제가 정액제보다 소득재분배효과가 크며, 전자의 경우 한국의 사업장 및 지역가입자, 미국 OASDI, 독일이 있고, 후자의 경우는 프랑스와 우리나라의 자영업자가 이에 해당된다.³³⁾

국민연금보험료는 피보험자에게 과중한 부담을 주어서도 안될 것이고 연금재정의 균형이 깨지게 해서도 안될 것이므로 이 둘을 조화시킬 수 있는 적정선에서 보험료율이 정해져야 할 것이다.

④ 납부방식

<표3-12> 각 나라별 연금보험료 납부방식

한 국	미 국	독 일	프 랑 스
국민연금법	OASDI	제국보험법	사회보장법
<ul style="list-style-type: none"> · 사업장가입자: 사용자가 사용자부담금과 피용자기여금, 퇴직전환금을 매월 공단에 납부(원천공제납부) · 지역가입자, 임의계속가입자: 납입고지서에의해매월공단에 납부 	<ul style="list-style-type: none"> · 사용자: 피용자의 임금에서 사회보장세 공제, 자신의 부담금과 함께 매분기마다 국세 청에 납부 · 자영업자: 사회보장세를 매분기마다 국세청에 납부 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주가 피용자 임금을 원천공제, 자신의 보험료와 함께 의료보험기금에 구좌 납부 · 자영자 및 임의가입자는 본인이 직접 연금조직에 납부 · 농민: 농민연금기금에 납부 	<ul style="list-style-type: none"> · 피용자: 임금에서 원천공제, 보험료지불명세 첨부, 사용자가 매월보험료 징수 조합에 납부 · 자영자: 매월 해당 조합납부

자료: 국민연금연구센터, 1997.

33) 양광복, 전계서, p.70.

2) 국고부담액

연금제도가 국가적인 차원에서 실행되어지기 때문에 국가는 연금제도에 대해서 어느 정도 책임을 지게 되는데 그 책임을 지는 정도는 국가마다 다르다.

<표 3-13> 각 나라별 국고부담액

한 국	미 국	독 일	프 랑 스
국민연금법	OASDI	제국보험법	사회보장법
<ul style="list-style-type: none"> · 국민연금사업 운영주체인 국민연금관리공단관리운영의 전부 또는일부부담 · 지역가입자중 농어민에 한해 2004년 12월31일까지 본인 부담연금보험료중 표준소득월액 최저등급 연금보험료 1/3에 해당하는 2,200원 균등지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 제2차 세계대전 전 후 일정 기간동안 군인으로 종사했던 사람들에게 지급되는 급여의 일부 분 · 72세 이상되는 연금에 가입하지 않은 자에게 지급되는 노령특별 급여 · 자영자의 사회보장세의 일부분 	<ul style="list-style-type: none"> · 노동자, 직원연금: 면제대상의 보험료부담 및 장해급여와 같은 노령연금급여 이외 지출 보조 · 광산노동자연금: 지출이 수입을 초과할 때 총지출의 50%한도 내에서 그 부족분을 보조 · 농민노령부조: 등급별 보험료 보조1등급은 보험료의 25%, 2등급은 보험료의 50%, 3등급은보험료의 75% 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든제도: 무기여급여분 및 급여액이 급여 하한선 미만 일때 그 차액 보조 · 특별보조: 급여 부족분을 정부가 사용자로서 지불 · 자영자제도 및 농업 종사자 제도 : 적자분을 보조 · 전체비용의 약4%

자료: 국민연금연구센터, 1997.

A. 한국

국민연금에는 국가가 국민연금사업의 관리, 운영에 필요한 공단의 관리 운영비 전부 또는 일부를 부담하도록 법에 규정되어 있다 (국연: 제74조). 또한, 지역가입자 중 농어민에 한해 2004년 12월 31일까지 본인이 부담한

연금보험료 중 표준소득월액의 최저등급 연금보험료의 3분의 1에 해당하는 2,200원을 균등 지원한다.

B. 미국

OASDI에서는 국가가 연금관리운영비를 일체 부담하지 않고 연금관리운영비는 연금재정에서 부담된다. 대신 국가가 부담하는 것은 다음과 같은 무기여 급여의 비용이다.

첫째, 1940년 9월 16일부터 1956년 12월 31일까지의 제2차 세계대전중과 그 후 몇 년간의 군인으로 종사했던 사람들에게 지급되는 급여의 일부분을 부담한다.

둘째, 남자의 경우는 1972년에, 여자의 경우는 1970년 이전에 72세가 된 사람으로서 연금에 가입한 기간이 적어 연금을 지급 받을 자격요건이 충분히 갖추어지지 못한 사람에게 지급되는 급여를 국가가 전부 부담하고 있다.

셋째, 1989년 이전에는 자영자인 연금가입자에게 적용되는 사회보장세에 대한 보조금을 부담했다. 그 이유는 1983년 사회보장법의 개정으로 인하여 자영자의 보험료가 개정전보다 인상되었기 때문이다. 따라서 자영자는 원래 납부해야 하는 보험료보다 2.0%를 적게 내고 그에 해당하는 액수를 연방정부가 연금기금에 주었다.³⁴⁾

C. 독일

직종제도별, 대상별 보험료 및 급여에 대한 보조형태를 취한다. 우선 노동자 및 직원연금에 대해서는 보험료 및 급여보조로서 재할 수속중인 자, 시민업무봉사자, 실업수당수급자 등에 대한 보험료보조 및 장해급여,

34) George E. Rejda, op. cit., pp.120-22.

아동에 대한 기타 급여 일부가 보조된다.³⁵⁾

D. 프랑스

국고에서는 연간 전체 연금비용의 약 4%를 지출한다. 국고보조는 주로 재정적자를 면치 못하고 있는 농업종사자제도와 자영자 제도에만 지급될 뿐이며 사회보장 전체 재원에서 국가보조가 차지하는 비중은 미비하다.

3. 재정안정화방안

재정안정화방안은 구조적인 측면과 기금운용적인 측면에서 찾을 수 있는데 여기서는 구조적인 측면 그 중에서도 각출료율 인상과 관련하여 어떤 규정을 정하여 놓고 있는지 주로 살펴보고자 한다.

A. 한국

한국은 재정안정화 방안에 대한 구체적인 규정이 없다.

B. 미국

미국의 OASDI는 법으로 재정안정을 위한 구체적인 방안을 마련해 놓고 있다. 즉 당해연도 초에 연금기금보유액이 그 해에 소요될 총비용의 20%미만으로 떨어질 때는 기금운용위원회(The Board of Trustees)가 그 20%를 유지하기 위한 방안을 의회에 제시하게 되어 있다.³⁶⁾

35) 국민연금연구센터 편집진, 전계서, p.170.

36) Social Security Act : 201

C. 독일

노동자연금제도와 직원연금제도간의 재정조정을 통한 재정안정화방안을 강구하고 있다. 특히 노동자연금보험의 경우 연수급자수가 증가하고 피보험자는 감소되었기 때문에 직원연금과의 재정조정 필요성이 대두되었다.

1969년 연금법의 개정을 통해 노동자 연금보험의 적립금이 전년도 2개월분의 지출액미만으로 감소하게 되면 직원연금보험에서 4개월분의 지출액을 넘겨주도록 하는 양제도간의 재정조정규정이 제정되었다. 이와 함께 재정안정화방안으로 보험료율의 인상과 보험료산정기준이 되는 소득의 최고한도액을 인상하는 방식을 취하고 있는데 보험료율과 소득의 최고한도액이 지속적으로 인상되어 왔다. 그리고 1992년 개정법에 의하여 연방보조금이 임금상승율, 보험료율에 연동 하는 방안이 도입되었다.³⁷⁾

D. 프랑스

재정의 균형을 이루도록 매년 보험료율을 재계산하는 방법과 각 제도간의 재정조정기제로서 일반제도가 타제도에 보상금의 형태로 재정을 보조하는 방법이 있다.

이 방법은 직종별 제도들간에 일어나는 인구 이동현상에서 그 정당성을 찾을 수 있는데, 이 같은 재정보상제도는 1974년까지는 비정기적으로 실시되었으나 1974년 12월 24일 법에 의해 정기적 실시가 명문화되었다.

37) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, p.174.

제4절 관리운영체계

관리운영체계란, 국민연금제도의 가입자에 대한 서비스를 직접 담당하는 최하부 조직으로부터 국민연금제도를 실시하고 운영하는데 참여하여 서로 상호작용 하는 모든 기관들을 포함한다. 각 나라는 각기 특유한 서비스전달체계를 갖는데, 그것은 각 나라마다 그 나라의 고유한 행정기관 체계를 이용하기 때문이다.

A. 한국

한국은 보건복지부가 국민연금에 대한 정책결정과 감독을 담당한다. 보건복지부내의 연금보험국에는 연금제도과, 연금재정과, 보험정책과, 보험관리과가 있으며, 그 중 연금제도과와 연금재정과가 국민연금에 대한 제도개선, 정책형성, 기금운용의 관리, 감독 등을 담당한다.³⁸⁾

연금업무의 효율적 수행을 위해 공적법인으로 국민연금관리공단이 있으며(국민연금법:제22조), 국민연금관리공단은 다음의 사업을 수행한다.

①가입자에 대한 기록의 관리 및 유지, ②연금보험료의 징수, ③급여의 결정 및 지급, ④가입자 및 연금수급권자를 위한 복지시설의 설치, 운영 등 복지증진 사업, ⑤기타 국민연금사업에 관하여 보건복지부장관이 위탁하는 사업(국민연금법: 제23조), 그리고 가입자의 취득 및 상실신고, 보험료의 징수 및 급여 등의 실무업무를 담당하기 위해 전국에 22개 지부, 33개 출장소, 4개의 전산관리소가 있다.

B. 미국

미국에서는 한국의 복지부에 해당하는 것으로 Department of Health

38) 보건복지부 직제 제16조 : 1994. 12. 23, 전문개정

and Human Services가 있고, 독립적인 정부기관인 Social Security Administration의 중앙본부가 있다. 그 중앙본부 밑에는 10개의 Social Security Administration 지역지부가 있으며, 또 그 밑에 1,300개의 Social Security Office가 미국 전역에 걸쳐 있다.³⁹⁾ 미국에서는 ①사회보장세의 징수는 국세청에서, ②급여의 지급과 송달은 재무부, ③기금의 관리와 투자는 재무부장관이 위원장인 기금운용위원회에서, ④OASDI프로그램의 관리는 사회보장청에서, ⑤가입자격, 급여의 적정성, 그리고 기타 사회보험, 공적부조에의 영향은 사회보장자문위원회에서, ⑥연금가입자의 임금이나 소득에 대한 기록을 비치하고 급여를 계산하고 결정하는 일은 중앙본부에서, ⑦사회보장번호를 발급하고 임금이나 소득에 대한 기록을 검사하며, 급여 신청서를 접수하고, 수혜자격을 심사하기 위한 증빙자료를 수집하며, 퇴직이나 유족연금신청에 대한 심사를 하며, 급여수준을 결정하는데 도움을 주며, 사회보장제도에 대한 법과 규칙에 대한 정보를 제공하고, 장애에 대한 심사를 하여 장애여부를 결정하는 등의 일은 사회보장사무실에서 관장한다.

C. 독일

각 제도별 전달체계가 분리되어 자율적으로 운영되고 있으며, 그 세부 조직은 노동자보험조합(노동자와 수공업자 연금), 연방철도보험조합(선원, 철도 종사자), 연방직원보험조합, 농민연금조합, 독일연금보험조합연합회(광산노동자)로 구성되어 있다. 각 기구마다 피용자와 사용자의 동수대표(단, 광산 노동자 보험기금은 피용자대표 2/3, 사용자대표 1/3로 구성)로 구성된 대표자위원회와 이사회가 있어 예산을 수립하고 재정을 관리한다.

39) U.S Department of Health and Human Services, "Social Security Handbook", 1993, pp.6~8.

독일 공적연금보험의 관할관청은 주정부단위의보험(Versicherungsamt)과 연방정부차원의 연방보험청(Bundesversicherungsamt)을 들 수 있다. 주정부 보험청(Landesrgilerung Versicherungsamt)은 3단계의 조직을 갖추고 있다. 각 주마다 여러 개의 전통적 행정단위인 베찌르크(Bezirk)가 있고 그 산하의 시, 군 보험청이 시장, 군수에 속해 있다. 보험청의 중요한 업무는 사회보험에 관한 정보제공과 보험조합에 대한 감사 등이다.

연방보험청(Bundesversicherungsamt)은 연방 노동 및 치안장관의 산하 기관으로서 공적연금보험의 재정운용에 있어서 다음의 업무를 수행하고 있다. ①연방정부 보조금의 결정 및 예비심의, ②육체노동자 연금보험조합간의 결손액 조정, ③육체노동자 연금보험조합과 연방사무직노동자보험조합간의 재정조정 등이다.

D. 프랑스

연금제도 전체의 감독권, 조정권, 간접적인 인사권 등은 사회성이 총괄적으로 맡고 있으나, 직종별로 독립되어 자율적으로 운영되고 있는 프랑스연금제도의 특성상, 각 제도 즉 일반제도와 특별제도, 상공업자영자, 수공업자영자, 자유업자, 농업종사자 별로 각기 독립적인 전달체계를 가지고 있다.

일반제도와 특별제도는 노령보험전국금고(CNAV)에 의해 관리 운영되며, 상공업자영자제도는 상공업자영자 전국자치조직조정금고(ORGANIC)에서 운영되는데 이 금고는 직종별로 101개의 금고로 구성되어 있다. 또한 수공업자영자제도는 수공업자영자노령보험 전국조정금고(ORGANIC)에 의해 운영되고 있는데 이 금고는 45개의 지방금고와 8개의 직종별 금고로 이루어져 있다. 자유업자제도는 자유업전국금고의 감독 하에 13개의 분야별로 자율적으로 운영되고 있다. 한편 농업종사자제도는 노령보험농

업공제조합 전국금고의 관할 하에 실질적인 운영은 농업복지공제금고를 통해 이루어진다.

프랑스의 각 제도별 '금고'의 의미는 공적서비스를 행하는 사적기관으로 정의된다. 사적기관으로서의 초급금고는 그 재정 및 운영상의 자율성에 의해서 프랑스의 연금제도를 특징 지우는 것이라고 볼 수 있다. 전국금고는 공적기관으로 분류되고, 제도 전체의 재정 및 행정상의 조정을 행하는 통합적 관리의 역할을 한다.⁴⁰⁾

40) 국민연금연구센터 편집진, 전게서, pp.183~184.

제4장 한국 국민연금제도의 현황 및 개선방안

지금까지 주요국들의 국민연금제도의 일반적인 특징과 차이에 대해 고찰해 왔다. 이를 토대로 한국 국민연금제도의 문제점을 제시하고 한국 국민연금제도의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

제1절 국민연금제도의 현황

1. 적용대상

1) 가입대상 최저연령 한계의 문제점

국민연금제도의 가입대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세미만의 국민으로, 단 특수직역연금 가입자인 공무원, 군인, 사립학교교직원 등은 제외된다고 규정하고 있다. 이 부분에서 근로기준법 제50조에 규정된 13세 미만자는 근로자로 사용하지 못한다는 규정과 국민연금법의 가입대상 최저연령한계로서 18세 이상의 국민으로 제한한 규정 사이에는 모순이 발생되며, 국제노동기구(ILO) 협약 138호 「취업의 최저연령에 관한 협약」에 규정된 15세 이하의 청소년을 사용할 수 없다는 조문과도 상충된다.

실제로 15세 이상 19세 사이의 경제활동인구가 점점 감소하고 있는 추세이지만, 1994년 479,000명이며 이중 취업자는 434,000명에 달한다. 청소년 상시근로취업자 및 시간제(part time)아르바이트를 하고 있는 취업자 역시 적지 않은 상황에서 이들을 단지 연령상의 규정에 의하여 국민연금에서 배제하는 것은 불공평하다. 물론, 국민연금에 가입한 사업장의 18세 미만의 근로자는 사용자의 동의를 얻어서 사업장가입자가 될 수 있다고

규정되어 있으나 이것은 근로자 측면을 고려하였다기 보다는 사용자의 연금보험료부담을 경감시키는 이익을 대변하는 규정이다.⁴¹⁾

동일한 경제적 신분으로 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로자를 연령에 따라서 사회보장제도의 가입을 제한하는 것은 불평등한 규정이며 사회정의에 부당하다.

2) 공적연금제도간 연계 미비

현재 각 특수직역간에는 제도연계가 되어있으나 특수직역과 국민연금 사이에는 연계장치가 미비 되어 있어 많은 문제점을 야기시키고 있다.⁴²⁾

첫째, 가입기간 분할로 인해 연금수급권을 상실하는 결과를 가져왔다.⁴³⁾

둘째, 급여의 중복지급으로 인하여 사회적 형평성을 저해한다. 예를 들어 특수직역연금 수급자가 국민연금 가입자가 되어 가입기간이 1년이 지나 사망할 경우 특수직역연금과 국민연금의 유족연금을 동시에 지급 받아 사회적 형평성을 저해하게 된다.

셋째, 급여수준 및 연령의 적절성 상실로 국민연대감을 해체한다. 국민연금제도의 급여 산식은 소득재분배 기능이 있는 반면, 특수직역연금제도는 완전소득비례형의 일반보험원칙을 따르고 있어 급여수준에서도 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 국민연금의 중위소득자(A=B)와 특수직역연금가입자가 동일하게 20년을 가입했을 경우 국민연금가입자는 가입기간

41) 김승열, 「한국의 국민연금제도에 관한 연구」, 단국대학교 석사논문, 1996, p.71.

42) 선종옥, 「우리나라 공적연금제도간의 연계방안에 관한 연구」, 한양대 석사 학위 논문, 1995, pp.50~63.

43) 1982년 체신부에서 관리해 오던 전화국업무가 민영화되면서 체신부공무원 중 15,338명이 공무원연금제도에서 자격을 상실하여 퇴직자로 분류되면서 연금수급권이 상실되었다.

중 평균소득월액(A)의 40%에 해당하는 연금급여를 받게되는 반면, 특수 직역연금가입자는 최종소득의 50%를 받게 된다(두 제도의 상대적 혜택을 “급여율/보험료율”의 비교로 나타내면 국민연금제도는 3.85배인 반면 직역연금은 4.5배로 계산됨).⁴⁴⁾ 이 두 제도간의 이와 같은 급여차이는 연금제도간의 연계에 많은 장애요소로 작용하고 있다.

넷째, 관리운영조직의 분립으로 인해 효율성이 떨어지는 결과를 초래한다. 4개의 공적연금제도는 소관부처가 보건복지부, 총무처, 교육부, 국방부로 나뉘어져 상호 독립적으로 분산 관리해 오고 있어 관리운영의 낭비를 초래하고 있으며, 특히 유사업무에 따른 중복업무의 수행으로 비용 효과면에서 비효율적이다.

2. 급여의 종류와 수준

1) 가입기간 및 수급연령의 조정

현재 우리 나라 국민연금의 수급조건은 60세가 되어야 급여를 받을 수 있도록 되어 있으며 기본가입기간도 20년으로 고정시키고 있다. 이는 의료기술의 발달 등으로 평균수명의 증가와 퇴직연령이 상향되고 있는 것을 감안 할 때 가입기간을 연장하고 노령연금 수급연령도 높이는 것이 바람직하다.

이는 국민연금이 노후 소득보장이라는 사회복지 본연의 목적달성을 위해서도 시급히 해결해야할 과제인 것이다.

44) 문형표, 「소득보장을 위한 공적연금제도의 개혁과제」, 민산정치연구소, 1995, p.17.

2) 수급요건의 완화

급여수준과 관련해서 현재 국민연금 급여는 임금상승율, 물가상승율을 고려하더라도 민영보험보다 남자의 경우 3~5배, 여자의 경우는 4~6배 정도 높다.⁴⁵⁾ 이는 관점을 달리하면 국민연금의 재정의 건전성에 커다란 문제가 있다는 것으로 해석할 수 있으며, 급여에 비해 현행 각출료 수준이 너무나 작다고 지적할 수 있다. 따라서 각출료 수준을 올리기가 쉽지 않다는 현실을 고려하면 국민연금기금의 투자수익률을 올리고, 구조적인 개선방안을 찾아야 할 것이다.

3. 재원조달 및 기금운용

국민연금기금은 1997년 말에 30조원에 이르고 2000년대 초에 국가일반예산과 비슷하고 그 이후 제도개선 폭에 따라 국민총생산(GNP)규모 이상가지도 증가할 것으로 예상된다. 연금기금과 그 이식수입은 미래 연금지출의 중요한 원천이다. 따라서 이러한 적립기금의 안정적인 운용과 수익성의 확보는 재정안정의 중요한 관건이다.

1) 기금운용상의 문제

국민연금기금의 운용과 관련하여 현재 이슈화되고 있는 문제점은 공공부분에 강제 예탁되고 있다는 점과 예탁이 예수금증서 형식으로 이루어지고 있어 상환이 불투명하다는 점, 기금운용관리에 있어 민주적인 절차가 결여된 점, 그리고 이로 인한 국민연금기금에 대한 국민의 신뢰가 저

45) 오창수, 「국민연금재정의 건전성에 관한 연구」, 한국사회보장학회:1994년도 춘계학술발표회, 1994, p.22.

하되어 있다는 점등을 들 수 있다.

공공부문 강제예탁 문제는 1993년에 제정된 공공자금관리기금법에서 비롯되고 있다.

공공자금관리기금법 제5조는 국민연금기금 등의 여유금을 전액 국가가 일괄적으로 운용하는 공공자금관리기금에 강제 예탁토록 규정하고 있다. 동법이 연금관계자 및 학계 등의 많은 반발에도 불구하고 1994년부터 시행되었는데, 그 이후 국민연금기금의 공공부문 운용비율은 급격히 증가하고 있다.

우선, 공공부문에 대한 강제예탁은 자원배분의 효율성이라는 관점에서 균형을 잃은 투자이고 기금운용의 안정성원칙에 배치되는 투자라는 점에서 비판의 대상이 되고 있다.

한국개발연구원의 연구결과에 의하면⁴⁶⁾ 기금수익율 1%인상은 연금재정의 흑자를 5년 연장시키는 효과가 있고, 공공부문에 동원되는 기금이 전체의 50%인 경우 운용수익율이 금융부문에 비하여 4%가 낮아 결국 기금 전체의 운용수익율이 2%가 낮아져 연금재정의 적자시기를 10년이나 앞당기는 결과를 가져온다는 것이다. 또한 연금보험료 1%인상이 흑자를 3년 정도 연장시키는 것을 감안할 때 공공부문 투자에 따른 수익손실은 보험료를 3%이상 인상하는 효과가 있어서 후대 근로자들의 부담은 더욱 가중된다.⁴⁷⁾

그 동안 공공부문 운용으로 인해 생긴 기회손실과 향후 2000년까지 기대수익을 추산해보면 다음과 같다.

46) 신수식, 「연금기금의 재정투융자활용에 대한 문제와 대책」, (한국사회보장학회, 1993), p.14.

47) 김승열, 「한국의 국민연금제도에 관한 연구」, 단국대학교 석사학위논문, 1996, p.78.

<표 4-1> 매년 손실액의 향후 기대

[단위: %, 억원]

연 도	금융 수익율	손 실 액	손실액의 향후수익
1988	12.95	20	91
1989	14.35	133	530
1990	13.83	218	763
1991	14.04	345	1,059
1992	14.07	511	1,374
1993	13.87	1,056	2,494
1994	13.91	1,582	3,281
1995	14.80	4,039	7,296
1996	14.00	4,020	6,342
1997	12.40	4,672	6,528
1998	12.10	5,562	6,915
1999	11.90	5,762	6,402
2000	11.30	5,436	5,436
계	-	33,356	48,511

자료: 국민연금관리공단 ('94년까지는 실적치이며 '95년 이후는 예상임)

공공부문 예탁강제는 근본적으로 수요공급의 시장원리와 배치되기 때문에 시장질서에 의한 자원배분의 효율성을 저해하고 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있으며, 금융시장이 발달하지 못했던 개발도상국 단계에서 자원배분의 효율성을 높이기 위한 적절한 정책수단일 수 있었다. 그러나 시장기능에 더욱 무게를 싣고 있는 현단계의 산업경제정책기조 속에서 강제예탁에 의한 자원배분은 국민전체의 복지를 오히려 저하시킬 수 있다.

공공부문에 대한 기금운용의 두 번째 문제는 국가차용이 시장원리를 반영하고 환금성이 보장되는 채권발행 방법이 아니라 일종의 어음인 예수금 증서를 발행하는 방식으로 이루어지고 있다는 점이다. 예수금 증서 발행에 의한 국가의 기금차용은 기금의 환금성과 유동성을 저하시키는 문제가 있다. 아직은 국민연금이 지출이 크지 않아 유동성이 중요하지 않다고 하더라도 환금성은 두 가지 측면에서 매우 중요하다.

하나는 예수금 증서는 일종의 어음이라는 점에서 국가상환불능이라는 사태가 발생할 경우 이 어음은 의미가 없다는 것이다. 따라서 예수금 증서는 원금상환에 대한 책임성이 부재하고, 특히 예탁규모가 계속 증가할 경우 기금규모의 방대성으로 볼 때 정부의 상환능력에 대한 불신만을 키워가고 있다는 점이다.

다른 하나는 국민연금기금의 운용이 비민주적으로 이루어지고 있다는 비판의 소리가 높다. 공공자금관리기금법이 제정되기 전에 국민연금법상 국민연금기금운용의 결정권을 갖고 있었던 국민연금기금운용위원회는 공공자금관리기금법에 의해 설치된 공공자금관리기금운용위원회에 의해 사실상 유명무실화되었다.

국민연금기금운용위원회는 정부, 가입자, 전문가 대표 등 15인으로 구성되어 있으나, 회의자체를 대부분 서면회의형식으로 이루어져 기금운용에 관한 실질적인 심의를 하지 못하고 있다. 결국 공공자금관리기금운용위원회에 의해 국민연금기금은 운용되고 있는데, 그 구성원이 모두 재정원장관을 포함한 정부부처장관(10인)으로 구성되어 있어 국민의 보험료로 적립된 기금이 재정자금으로 예탁되는 과정과 동자금의 배분과정에서 실질적인 참여권이 전혀 없는 것이 현재의 기금운용체계라고 할 수 있다.

이러한 연금기금의 비합리적 운용은 연금기금에 대한 국민의 신뢰성 저해는 물론 제도전반에 대한 국민의 불신을 가중시키고 있다. 또한 재특

에 예탁된 자금의 사용처와 배분금액 등에 대한 내용이 공개되지 않고 있어 기금운용에 대한 불신을 더욱 증폭시키고 있다.⁴⁸⁾

2) 지급개시연령의 조정

우리 나라 국민의 평균수명은 소득수준의 향상과 의학의 발달 등으로 급속도로 상승하고 있다. 1980년에 65.8세에서 1995년 73.5세로 7.7세 증가했으며, 앞으로도 2010년까지는 매 5년마다 1세씩 현재의 선진국수준(77세)으로 빠르게 상승할 것으로 전망되며 그 이후에는 10년마다 1세씩 증가하여 2030년에는 79세로 높아질 것으로 예상된다.

그러나 현행 국민연금제도는 노령연금의 수급개시연령을 원칙적으로 남녀 모두 60세로 하고 있으며, 다만 20년 이상 가입기간을 충족한 가입자에 한해 조기연금을 수급할 경우 우리 나라 기업의 퇴직관행을 고려하여 55세로 하고 있다. 이러한 수급개시연령제는 국민 평균수명과 선진국의 일반적인 지급개시연령 65세인 점을 감안하면 불합리한 점이 있다.

3) 보험료율의 조정

현재 국민연금의 각출료는 노사 3%를 부담하고, 거기에 퇴직금전환금 3%를 가산하도록 하고 있다. 그러나 현재의 각출료 수준으로는 규정된 국민연금 급여의 25~30%정도밖에 제공할 수 없으며, 현재의 급여수준을 유지하기 위해서는 20%이상의 각출료를 부담해야 한다.⁴⁹⁾

한편, 급여수준과 관련하여 연금의 내부수익율은 기금운용수익율에 비

48) 이용하, 「국민연금재정안정화를 위한 정책방향연구」, 국민연금연구1997, pp.145~147.

49) 오창수, 「국민연금재정의 건전성에 관한 연구」, 한국사회보장학회 94년도 춘계학술발표회, p.29.

해 전연령층 및 전소득층에 비해 현저히 높는데, 이는 현행 국민연금제도가 장기적으로 심각한 구조적 적자요인을 내포하고 있음을 의미한다. 바꾸어 말해서 현행과 같은 연금각출-급여구조를 유지하기 위해서는 장기적으로 막대한 양의 정부보조 또는 제도외적인 재원보충이 지속적으로 필요함을 시사하고 있다.⁵⁰⁾

따라서 연금적자발생의 문제에 대비하여 재정안정에 대한 사전계획수립 및 완화를 위한 연금각출-급여구조의 개선이 시급히 요청된다.

4) 보험료를 ‘인상계획방식’ 문제

국민연금의 보험료를 조정방식은 인상계획방식에 의하고 있다. 이는 지금과 같이 정해진 기준보험료를 향한 단계적인 보험료 인상계획에 의거한 것으로 균형성장론적 접근방법이다. 현재의 어떤 최적재정안정화 방안도 미래에는 최적일수 없는데, 이는 전제가 된 가정들이 시간의 흐름과 함께 현실과 격차가 발생하기 때문이다. 사회경제적 여건변화에 대한 인간의 예측력에는 한계가 있기 때문에 어떤 장기재정안정화계획도 완벽할 수 없는 것이다.

그러므로 ‘인상계획방식’의 연금재정계획은 그야말로 가정으로 뭉쳐진 모델이지 현실이 아니며 시장경제원리에 어긋난다. 경제와 연금제도간에는 독립성이 존재할지 모르고, 또 보험료 부담이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 적을 경우도 마찬가지이다. 그러나 10%선에 육박하는 보험료율이 경제변동과 무관하다고 볼 수 없기 때문에 그 조정은 그때그때의 경제적인 상태변화와 함께 변화되어야 한다.

50) 양광복, 전게서, p.89.

5) 도시 자영업자 '음성소득' 파악 문제

현재 도시 자영업자가 실제소득에 비해 보험료부과대상소득을 낮게 신고하는 것은 국민연금에 대한 지식 및 이해의 부족, 정부정책에 대한 불신, 각 언론매체의 국민연금 기금고갈 보도에 따른 연금지급보증에 대한 우려 등의 제도외적 요인과 현행 소득월액결정체계의 문제점, 즉 신고주의 방식자체의 문제, 소득신고기준표·산출내역서·소득신고서의 부적절성, 하향신고소득을 검색·조정할 수 있는 장치의 미비 등과 같은 제도내적 요인에서 기인하는 것이라고 할 수 있다.

4. 관리운영체계

국민연금관리공단의 경우 국민연금사업의 주요재원인 각출료가 동 공단의 수입으로 되지 않고 국고수입으로 처리되고 국민연금기금도 국가가 직접 관리 운용하도록 되어 있는데, 이러한 자율성과 독립성의 결여는 관리운영조직의 침체를 초래하고 조직의 목적사업인 국민연금사업의 원활한 수행이나 활성화에 차질을 초래하고 있다.

이사회는 경우 이사장을 포함하여 7인으로 구성되어 있는데, 이사에는 복지부의 연금보험국장과 재정경제원의 예산심의관이 당연직 이사로 되어 있다. 따라서 국민연금 사업의 중요사항들이 이사회를 거쳐서 거치는 과정에서 보건복지부와 재정경제원의 심의를 받게 된다. 다시 말해서 국민연금의 관리운영에 있어 2개의 부처가 2중으로 통제와 감독을 하고 있어 국민연금사업에 대한 주요 결정이 지연되고 관리운영조직의 자율성이 많은 제한을 받고 있다.

이러한 자율성의 결여는 국민연금사업의 확대와 조직 및 인력의 확대를 억제하여 가입자 및 수급권자에 대한 서비스 개선을 저해하고 있다.⁵¹⁾

제2절 국민연금제도의 개선방안

1. 적용대상

1) 가입대상 최저연령의 하향조정

현행 국민연금법에서는 국민연금제도의 가입대상을 만18세 이상~60세 미만의 국민으로 제한하고 있으나, 만18세미만의 근로자도 스스로의 생활을 영위하기 위하여 근로를 하고 있는 만큼 그들도 당연히 국민연금제도의 가입대상이 되어야 하며, 지역가입자의 경우에는 그들의 소득능력과 학제를 감안하여 근로기준법의 보호연령인 13세 이상으로 하며, 다만 학생이나 군복무자는 그 기간 중 가입대상에서 제외하는 것이 타당하다.

이는 결국 국민연금의 기금증가와 급여수급시기까지는 장기간이 소요되므로 국민연금재정안정에도 기여하는 바가 크게 될 것이다.

2) 공적연금제도 연계방안

국민연금제도가 전국적으로 확대적용됨으로써 선행의 공무원연금제도와 교직원연금제도 및 군인연금제도등 공적연금제도간 직업이동에 따른 연금합산방식개발이 더욱 필요하게 되었다. 이와 같은 문제는 이미 국민연금이 실시된 1988년부터 제기되어 왔다.⁵²⁾

51) 양광복, 전게서, pp.94-95.

공적연금제도의 통합을 위한 단기적 방안으로서 공적연금간 가입기간 통산제도를 도입하고, 관리의 효율성을 기하기 위해 제도간 전산망의 연계를 들 수 있다.⁵³⁾ 단기적인 급여의 연계는 각 제도를 변경시키지 않고 연계시킬 수 있는 연결통산방식이 적합할 것으로 보인다. 이 방식에 의하면 각 제도가 이념의 독자성을 유지할 수 있고 제도간에도 재정기관의 필요성이 없기 때문이다.⁵⁴⁾

그리고 장기적 방안으로 연금급여산정방식의 재검토 및 개선을 통해 재정의 안정화를 기하고, 국민연금관리공단을 중심으로 다양하고 중복된 연금업무기능을 통폐합해야 할 것이다.

2. 급여의 종류와 수준

1) 가입기간 및 수급연령의 조정

우리 나라의 평균수명의 증가에도 불구하고 국민연금의 기본가입기간을 20년으로 고정시키고 있는 것은 지나치게 빠른 경향이 있다. 특히, 부양인구의 지속적인 감소로 인한 노후소득문제와 퇴직연령의 상향화 경향은 가입기간과 노령연금의 수급연령의 연장을 필요로 한다. 그런데, 가입기간 및 수급연령의 연장은 가입자에게 불이익을 주는 것이기 때문에 한꺼번에 연장을 하여 충격을 주는 것보다는 단계적으로 연장함으로써 가입자에게 주는 충격을 완화시키는 것이 바람직하다.

52) 정명채, 「농어촌지역 국민연금 실적평가와 개선방향」, 국민연금관리공단 농어촌지역 국민연금 확대시행 평가세미나, 1996, p.36.

53) 선종옥, 「우리나라 공적연금제도간의 연계방안에 관한 연구, 한양대 석사학위논문」, 1995, pp.78~102.

54) 양광복, 「국민연금제도의 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 1997, p.98.

한국보건사회연구원의 연구결과에 의하면 노령연금 수급연령을 65세로 변경 시 <표4-2>에서 보는 바와 같이 국민연금 재정은 2050년까지는 당기순익이나 적립기금에서 적자가 나타나지 않으며, 2050년까지는 적립기금이 계속해서 증가하게 된다. 그러므로 수급연령의 65세 연장은 국민연금 재정안정화방안에도 기여하는 바가 크다고 할 것이다.⁵⁵⁾

2) 수급요건의 완화

우리 나라 국민연금은 다른 나라에 비해 월등히 높은 임금대체율을 나타내고 있는데, 이는 가입자 개개인에게는 좋을 수 있으나, 반면 재정압박 요인으로 작용하고 있다.

국민연금의 급여수준에 대한 적정성 논의에 있어서는 노후소득보장 및 사회형평성, 그리고 위험분산 등의 사회복지차원 뿐만 아니라 연금제도의 거시경제적 파급효과 및 정치경제학적 측면에서의 효율성에 대한 영향도 함께 고려되어야 한다. 국민연금제도를 통한 노후소득보장수준이 과다해질 경우 근로의욕의 저하 및 조기퇴직의 유인제공 등 도덕적 위험(moral hazard)의 문제가 발생할 수 있다.

55) 고경석, 「국민연금재정의 안정화 방안에 관한 연구」, 국방대학원 석사학위 논문, 1996, p.67.

<표 4-2> 2000년부터 수급연령을 65세로 연장할 경우의 재정추계

[1998년 불변가격: 억원]

연 도	적립기금	총수입	총지출	수지차	보험수입	이자수입
1988	5279	5282	3	5279	5069	213
1989	11525	6654	57	6597	5868	786
1990	19301	8899	369	8530	7285	1615
1991	27892	10468	957	9511	8155	2149
1992	37499	12244	1309	10935	9958	2286
1993	59188	25498	2023	23475	21402	4095
1994	83104	29663	2928	26734	22983	6679
1995	108146	33788	4789	28999	24670	9118
1996	134667	37926	6748	31178	26575	11351
1997	162584	42754	9038	33726	28553	14201
1998	207578	63508	11513	51996	45886	17622
1999	255812	71565	14393	57172	48983	22582
2000	308292	79845	16349	63496	52122	27722
2005	626940	122514	23875	98639	66700	55813
2010	1108840	183334	35359	147974	82101	101232
2015	1760069	256273	57211	199063	101293	154981
2020	2563158	350301	102887	247414	121103	229198
2025	3362293	431604	187288	244316	138742	292861
2030	4023122	513995	276840	237155	154692	359303
2035	4520587	549763	348827	200936	175648	374115
2040	5011322	614415	389790	224625	198001	416414
2045	5671158	693052	410982	282070	224722	468330
2050	6569045	791676	427890	363785	253624	538052

자료: 정경배외 5인의 「국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용」 (한국보건사회연구원, 1991), P.188에서 인용함

선진국의 복지병 문제나 저조한 저축수준의 문제 등도 연금을 비롯한 지나친 정부 의존적 사회보장시책의 부작용으로 지적되고 있다.⁵⁶⁾

따라서 연금혜택의 적정수준의 모색에 있어서는 사회보험적 측면과 경

56) 문형균, 「국민연금의 재정건실화를 위한 구조개선방안」, 한국개발연구원, 1995, p.50.

제효율성 측면이 함께 고려되어야 할 것이며, 단순한 급여혜택의 증대가 반드시 올바른 정책방향이라고 말할 수는 없을 것이다.⁵⁷⁾

3. 재원조달 및 기금운용

1) 기금운용에 관한 개선방안

선진국의 연금기금 투자는 대부분 극히 보수적이고 정부의존적인 성향을 띠도록 규제하고 있다. 캐나다만이 최근 이러한 투자규제를 완전히 벗어나려는 시도를 하고 있으나, 분명한 것은 선진국의 연금기금도 투자의 안정성을 보장하는 공공부문에 대한 투자가 큰 비중으로 이루어지고 있다고 하더라도 시장원리에 가능한 한 근접하도록 운용되고 있다는 점이다. 이를 구체적으로 보면, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 연금기금의 공공부문에의 예탁은 어떠한 방식으로든 국회에 의한 통제가 이루어지도록 하고 있다. 국가에 의한 채무인수방식이 국공채 방식이나 예수금 증서 방식이냐가 중요한 것이 아니라 국회의 통제가 이루어지느냐가 중요하다. 더구나 우리 나라처럼 국공채시장이 발달되지 못한 나라에서 국공채인수방식에 의한 상환보장은 오히려 금융시장의 교란 등 역효과를 초래할 수 있다.

둘째, 연금기금의 예탁수익율은 최소한 국채수익율 이상을 보장하고 있다는 점이다. 이는 어느 나라에서건 연금기금으로부터의 차용이 국공채 발행과 동일하게 보기 때문인 것으로 해석된다.

셋째, 공공부문 운용내역에 대해 철저한 공개가 이루어지도록 하고 있어

57) 양광복, 전게서, p.99.

기금운용에 대한 공적인 통제가 더욱 심도 있게 이루어지고 있다는 점이다.

마지막으로, 선진국의 연금기금운용은 민주적으로 이루어지고 있다는 점이다. 연금기금 운용에 관해 심의 및 의결을 행하는 심의기관은 정부의 독단적인 결정을 예방하기 위해 상당한 독립성을 부여하고 있다.

국민연금의 운용상의 문제점과 선진국의 시사점을 고려할 때, 국민연금 기금운용을 효율화하기 위해 다음과 같은 방향으로 각종 공적통제장치를 도입할 필요가 있다.

<표 4-3> 공공부문 운용의 개선방안

문 제 점	해 소 방 안	비 고
강제예탁에 따른 자원 배분의 비효율성	일반예산과 동일하게 국회심의 및 의결권을 부여하도록 공자법 개정	채무누적과 상환불능 사태 방지
운영내역 등의 미공개로 투명성 결여	재투회계상의 별도계정으로 "연금자금등"의 별도계정 신설	투자규모와 내역의 공개 운영내역 심의
공공자금운용의 비민주성과 신뢰성 추락	공공자금관리기금운용위원회의 위원 구성중 공익대표를 위촉하고 국민연금기금운용위원회의 의결사항에 대한 재심의권 부여	민주적 의사결정과 국민적 합의성취 국민연금기금운용위원회의 구성과 역할 재정립, 가입자 저항 무마
예탁이자율 수준 결정시 연금재정 안정성 무시	국공채수익율중 최고수익을 적용	금융시장의 교란예방과 연금재정안정에 기여

첫째, 공공부분의 예탁금을 정부의 기채행위와 유사한 것으로 보고 예

탁비율과 규모에 대한 국회의결권과 운영결과에 대한 국회보고 의무를 새로이 규정하도록 한다.

둘째, 기금의 공공부문 운용과 관련하여 국회의 결과 보고 시 다른 재투자금과는 달리 국민연금기금 등의 사용용도와 내역을 분명히 하는 별도계정으로 처리하도록 명문화하여 재정자금으로 이용되는 국민연금기금의 투명성을 보장한다. 이러한 사용용도의 명확화는 제약된 자원을 효율적으로 이용하도록 하는 데는 물론 연금재정에 대한 국민의 신뢰성을 강화하는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

셋째, 기금운용의 민주적인 절차를 강화하도록 의사결정체계를 개선하도록 한다. 우선 공공자금관리기금운용위원회의 위원구성을 정부부처장뿐만 아니라 미국처럼 공익대표로까지 확대하여 정부기금운용에 대한 대국민 신뢰성을 회복하도록 하여야 할 것이다. 이때 국민연금기금이 조만간 재투자금의 대부분을 차지하는 만큼 연금전문가가 공익대표로 참여하는 길을 열어 놓아야 할 것이다.

또 사실상 유명무실화되어 있는 현행 국민연금기금운용위원회도 균형 있는 인적구성으로 재정립하여 활동을 활성화시켜야 할 것이다. 동위원회의 의결사항은 공공자금관리기금운용위원회에서 재심의하는 절차를 두도록 하여야 할 것이다. 이때 재심의상에서의 논란대상은 다시 국회의 심의의결과정에서 재검토되어야 할 것이다. 그러므로써 공평하고 효율적인 의사결정이 가능해질 것으로 판단된다.

끝으로, 공공부문 예탁금에 대한 이자율수준은 최소한 국공채수익율중 최고수익율을 보장하도록 명문화하는 것이 바람직하다. 그 동안 공공예탁금의 수익율은 금융부문 수익율보다 상대적으로 낮은 것이 사실이지만, 위험과 안정성을 고려할 때 공공부문 투자수익율은 금융부문의 수익율보

다는 낮아야 한다. 그러나 공공부문과 금융부문간의 수익율 격차는 연금재정의 안정성측면에서 최대한 좁혀나가야 할 것이다.

이러한 공공부문에 대한 투자운용의 효율화는 지금까지 공공부문 강제예탁에 따라 발생한 추락된 국민신뢰도를 제거하고 공적연금으로서 국민연금의 안정적인 정착과 발전을 위한 중요한 요건의 하나로 판단된다. 무엇보다도 신뢰성 회복은 연금재정안정화를 위한 순조로운 제도개혁 등에 크게 기여할 것이다.⁵⁸⁾

2) 지급개시연령의 연장

지급개시연령의 조정은 우리 나라 평균수명이 주요 선진국의 평균수명과 비교할 때 2030년까지의 격차가 약 3년인 점을 감안하면 63세까지 조정하는 방안이 적절한 것으로 판단된다. 그러나 이 방안은 평균수명의 발전추이에 대한 예측이 거의 빗나가지지 않는다면 의미가 있는 것이지만, 그렇지 않을 경우 또 다시 지급개시연령의 연장을 시도해야 하는 문제점이 있다.

평균수명이라는 미래변수의 가변성을 충분히 감안하면 장기적으로 선진국의 일반적인 지급개시연령으로 접근하도록 애초부터 시도하는 것이 더 적절한 것으로 생각된다. 따라서 지급개시연령을 65세로 조정하는 방안을 채택할 경우 충분히 시간적인 여유를 둔다는 견지에서 6년 단위 1세씩 연장하는 방안이 바람직하다고 생각된다.

58) 이용하, 전게서, pp.150~153. 본문요약.

<표 4-4> 지급개시연령의 조정대안과 해당생년

[단위 : 년]

구 분	61세	62세	63세	64세	65세
조정연도	2008	2014	2020	2026	2032
해당생년	1947	1952	1957	1962	1967

이는 또 일반노령연금이 지급되는 2008년부터 40년 가입기준 완전노령 연금이 지급되기 시점 (2027년)을 바로 지나 조정을 완료할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다. 즉 연금제도 1세대 내에 이러한 지급개시연령 조정은 완료될 수 있다. 그리고 1950-60대 출생의 베이비붐세대가 모두 높은 지급개시연령을 적용받으므로써 2030-40년대의 노령사회의 부담을 줄이는데 기여할 것이다<표 4-4 참조>.

그러나 이러한 보험수리적인 측면에서의 걱정대안이 사회정책적 그리고 경제정책적 및 고용정책적인 측면에서 걱정성을 의미하지 않는다. 즉 지급개시연령의 연장과 관련하여 고용정책적인 측면에서 보완장치가 필요한데, 현행 기업정년제도의 개선과 적극적인 고령자고용정책의 실시이다.

지급개시연령 연장정책의 성패는 고령자 실업의 발생정도와 그에 따른 타사회보험(고용보험)의 부담정도 등에 달려 있다고 볼 수 있다. 지급개시연령의 연장에 따른 연금지출 절감효과가 고용보험의 부담상승보다는 커야 효율적일 것이다.

우리 나라의 기업체의 평균정년은 대략 55세 전후인데, 만일 이러한 관행이 계속된다면 지급개시연령 연장은 실현불가능할 뿐 아니라 적절한 대안이라고 할 수 없을 것이다. 65세로의 지급개시연령을 조정하기 위해서는

사전에 최소한 실질퇴직연령이 60세 전후에 도달하고 있는 것을 전제로 한다. 선진국의 예를 보면, 이러한 경향이 두드러진다<표 4-5 참조>.

<표 4-5> 주요국의 실질퇴직연령과 수급연령비교(1990)

구 분	실 질 퇴 직 연 령	수 급 연 령
독 일	60.8	65
프 랑 스	59.9	60
영 국	62.4	65(여:60)
스 웨 덴	63.1	65
E C 평 균	61.3	65
일 본	64.8	60
미 국	62.8	65

자료: Besselngand de Zew (1993), 김명현(1997)에서 재인용.

지급개시연령의 연장조정은 퇴직관행을 적극적으로 개선하기 위해 정년을 연장하는 기업체에 대해 각종 우대조치를 취하거나 미국처럼 연령차별금지법을 제정하여 60세 이전에는 연령을 이유로 퇴직을 강요하지 못하도록 하는 노동정책과 연계되어야 한다.

종합하면 지급개시연령의 연장은 연금재정정책적 측면에서는 강력한 정책수단이지만, 기업정년제도 등 사회경제적 여건변화가 선행되지 않을 경우 보편적인 정년과 지급개시연령간의 소득보장수단의 결함으로 급여수준의 조정보다 더 큰 사회적인 충격이 초래할 수 있다.

따라서 지급개시연령의 연장은 사회경제적 충격을 흡수하기 위해 노동정책적, 사회정책적 측면에서의 보완장치와 함께 이루어져야 할 것이다.⁵⁹⁾

59) 이용하, 「국민연금 재정안정화를 위한 정책방향 연구」, 국민연금연구센터, 1997, pp.129-132. 본문요약.

3) 보험료율의 인상

현행 표준보험료율 9%도 명목상 선진국의 보험료율보다 낮은 수준이지만, 국민경제적 수준과 보험료 산정소득상한선 등을 고려한 실질적인 부담측면에서는 결코 낮은 수준은 아니다.

국민소득기준으로 단순비교를 해 보면, 일본과 미국의 경우 1인당 GNP는 우리 나라에 비해 각각 3배, 5배 수준이지만, 명목보험료는 2배 수준에 불과하므로 우리 나라의 국민부담은 미국이나 일본에 비해 상대적으로 높은 편이다<표 4-6 참조>.

<표 4-6> 각국의 연금부담지표

구 분	단위	한국	독일	일본	미국	스웨덴	영국
공적연금 명목보험료율 (94)	%	6 (9)	19.2	12.7 ¹⁾	12.4	18.66	20.2
평균소득대비 각출상한 소득(93)	배수	4.00	1.69	1.60	2.29	-	1.54
1인당 국민소득 (93)	달러	7,513	21,008	34,103	24,643	20,564	16,396

주: 1) 후생연금의 보험료율만 고려한 것이며 또 국제비교를 위해 보너스를 포함한 총보수베이스로 환산한 보험료임 (보너스가 포함되지 않는 표준보수기준의 보험료율은 16.5%임). 기초연금보험료(11,100엔)를 포함한 평균표준보수월액기준의 보험료율은 약 20.2%로 추정됨

자료: 社會保險研究所(1995), 目でみる年金

OECD(1996), Aging in OECD Countries, A Critical Policy Challenge, Social Policy Studies No. 20.

통계청,(1995), 통계로 본 세계와 한국

또 조세부담과 기타 사회보장세의 부담을 고려하면 더욱 그러하다.<표 4-7>는 92년도를 기준으로 각국의 조세 및 사회보장부담율을 나타내고

있는데, 국민부담능력면에서는 미국이나 일본에 비해 각각 1/3, 1/5정도이지만 국민부담측면에서는 이들 국가에 비해 거의 80%에 육박하고 있다.

물론 아직 사회보장세 부담율은 미국 및 일본에 비해 절반수준이지만 연금보험료의 인상계획과 적용확대계획(1998) 및 고용보험의 도입 등을 고려하면 계속 큰 폭으로 상승할 것으로 예상된다. 따라서 연금보험료의 인상은 우리경제의 대외경쟁력과 국민부담능력을 충분히 감안하여 매우 장기적인 관점에서 결정되어야 할 것이다.

즉, 보험료율의 수준은 국민경제에 커다란 영향을 미치는 요소이기 때문에, 보험료율의 인상은 단순히 보험수리적 및 재정안정화 측면에서만 이루어질 문제가 아니라 특히 국민의 부담능력의 향상에 맞추어 경제적 효율성을 해치지 않는 범위내에서 점진적으로 이루어져야 한다.⁶⁰⁾

<표 4-7> 조세·사회보장세 부담율의 국제비교¹⁾

[1992년 기준, 단위 : %]

국 가 별	조세부담율	사회보장세부담율	계
한 국 ²⁾	23.9	5.4	29.3
일 본	24.9	11.9	36.8
미 국	25.6	10.7	36.3
영 국	37.7	10.5	48.2
독 일	30.9	22.5	53.4
스 웨 덴	49.3	20.5	69.8

주) 1. 국민소득 대비

2. 1992년도의 총사회보장비는 8.2조원(이혜경), 조세부담액은 44.7조원에 달하고 요소비용 국민소득은 187.4조원을 기초로 계산된 것임

자료: 일본후생통계협회, 보험과 연금의 통향, 1996. 372페이지 참조. 통계청, 한국의 주요경제지표

60) 이용하, 전개서, pp.137-141. 본문요약.

4) 재정재계산제도의 도입

국민연금재정은 끝없이 내부적 (인구와 가입자구조의 변화 등) 혹은 외부적 (경제 및 고용구조의 변화 등)인 환경요소에 의해 영향을 받고 있다. 인간의 미래예측력은 한계가 있는 만큼 시간의 경과와 함께 모델계산과 현실사이에는 격차가 발생하게 된다. 이러한 격차를 조정하기 위해 시의적절한 대처가 연금제도가 존속하는 한 필수적인 것으로 판단된다.

국민연금 재정재계산제도의 역할범위는 장기성 연금급부에 필요한 재원의 안정적인 확보를 위해 장기재정추계를 통하여 장래 연금재정상태를 진단하고 제도개선안을 도출하며, 그러한 개선안에 따른 중장기적인 재정영향 평가를 포함하며, 또한 지급능력의 저하를 방지하는데 큰 역할을 할 수 있다.

재계산 주기에 있어서는 국민연금은 수정적립방식을 취하고 있으므로 매년의 재정재계산은 불필요한 것으로 판단되나, 환경변화가 급격한 우리나라의 경우는 일본처럼 최소한 5년 이내에 한번씩 재정재계산은 필요하다.

구체적인 재계산 절차에서는 우선 5년 경과시마다 그때까지 이용해 온 계산기초율-예정탈퇴율, 예정가입율, 예정임금상승율, 운용이회율, 물가상승율 등-이 과거실적과 장래동향을 감안할 때 적정한지를 검토하여야 할 것이다.

이어서 당초 전제된 계산기초율과 실제 및 장래 전망되는 기초율간에 큰 괴리가 발생하여 연금재정의 균형을 유지할 수 없을 경우가 예상되면, 가능한 제도개선안을 검토하여야 한다. 이때 제도개선안은 “국민연금심의위원회”산하 가칭 “전문위원회”를 설치하여 구체적으로 검토하도록 하며, 동시에 제도개선안에 따른 재정적인 영향을 평가하도록 한다.

전문위원회에서 제기된 각종 대안을 국민연금심의위원회에서 적정방안을 결정하여 이를 정부안으로서 사회보장제도심의회에 제출하고 의견조정을 거친 뒤 제도개정을 위한 법률안을 국회에 상정하여 법률개정을 도모하도록 하는 절차를 두어야 할 것이다.⁶¹⁾

5) 반환일시금제도의 개선

반환일시금제도는 가입자 및 가입자이었던 자가 가입기간의 부족 등으로 연금수급요건을 충족하지 못하고 가입자격을 상실한 후 1년이 경과하거나 60세에 달할 때, 사망한 때 및 국외이주(국적상실 포함)한 때 납부한 보험료에 일정한 이자율을 가산한 일시금급여제도이다.

이 제도는 국민연금제도의 도입당시 전국민을 포괄하지 못하고 근로자만을 중심으로하여 출범하는 제도운영상의 현실적 여건과 높은 이직율로 특징지워지던 한국노동시장구조하에서도 이직시 실업보험 등 단기보장을 위한 사회보장제도가 미흡하다는 사회적 여건이 크게 고려되어 도입되었다. 그러나 반환일시금제도는 근본적으로 국민연금의 기본목적 즉, 생활보장, 위험분산, 소득재분배 등과 배치되는 요소일 뿐만 아니라 궁극적으로는 위험분산공동체의 규모를 축소시켜 재정불안정을 야기하게 된다. 반환일시금제도는 강제가입에 의한 생활보장을 무의미하게 만들고 특히 노령연금 등 사회보장급여의 수급에 필요한 가입기간을 충족시키는데 장애요인으로 작용하고 있다.

또한 반환일시금은 납부한 각출료에 가입자의 소득수준과 관계없이 동일한 이자를 가산하여 지급되므로 소득재분배기능을 무의미하게 만든다. 아울러 다수의 원칙에 의한 위험분산기능을 무의미하게 하므로써 부담의

61) 이용하, 상계서, pp.145-147. 본문요약.

상승을 가져올 수 있다. 아울러 15년 미만 가입자에게도 높은 일시금을 지불함으로써 재정누수로 인하여 연금재정에 크게 부정적인 영향을 미치고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 반환일시금제도는 축소 내지 폐지되어야 한다. 그러나 완전폐지는 국민의 저항과 불신감의 고조 등의 문제점을 발생시킬 우려가 있으므로 일단은 반환일시금의 수급요건 중 1년 경과사유를 폐지하는 방안을 상정할 수 있다.

6) 소득월액결정체계의 개선

첫째, 신고주의 방식의 기반을 강화하는 것이다. 현행 국민연금은 원칙적으로 가입자의 신고에 의하여 소득월액과 보험료를 확정하는 신고주의 제도를 취하고 있다. 신고주의제도는 민주적 보험료 징수방식에 적합하고 보험료 부과행정상의 편의와 효율적 관리라는 요청에 부합하는 것이지만,

한편으로는 고도의 윤리성에 기초한 성실신고를 요구하는 것이기 때문에 이것이 확보되지 않으면 신고주의제도의 장점들은 퇴락할 수 밖에 없다. 그런데 소득신고에 있어서 윤리성은 단순히 그것을 정부가 요구한다고 해서 확보되는 것은 아니다. 따라서 국민연금의 미신고 및 허위신고를 일종의 조세회피로 간주, 이를 방지하기 위하여 불성실신고자를 색출할 수 있는 장치를 마련하여 불성실신고는 적발된다는 인식을 가입자에게 심어주고, 소득미신고에 대해서는 현행 과태료 수준을 상향 조정하고 허위신고에 대해서는 탈루소득에 대한 추가보험료 및 과태료를 부과할 수 있는 법적 근거를 마련하여 제도화 해야 할 것이다.

둘째, 소득 및 소득관련활동에 대한 정보관리체계를 구축해야 한다. 현재 국민연금에서 자영자의 사업소득 및 사업소득관련활동과 관련하여 확

보하고 있는 거의 유일한 자료라고 할 수 있는 것은 최초자격 취득시 또는 매년도 표준소득월액정기결정시 접수하는 소득신고서이다. 그런데 유일한 소득관련자료인 소득신고서에 조차 가입자가 기재하는 항목은 신고소득금액, 업종(사업종류), 취급품목, 사업장면적 등 네가지가 전부이다. 이러한 상황에서는 가입자가 실제소득을 성실하게 신고했는지를 판단할 수 있는 근거를 가지기 어렵다. 그러므로 국민연금관리공단이 자영자의 소득 및 소득관련활동 등에 대한 다양한 정보들을 수집해야 하지만, 공단의 인력현황이나 신고를 강제할 수 있는 권한의 측면에서 볼 때 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 국민연금관리공단의 자료수집의 제약을 고려할 때, 이 점을 보완하기 위해서는 다른 국가기관 및 공공기관의 소득관련자료들을 최대한 활용하는 방향으로 접근해야 할 것이다. 그중에서도 특히 국세청의 소득 및 소득관련활동에 대한 자료들을 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 또한 기타 자영자의 소득활동과 관련된 유용한 자료로서는 지방자치단체의 사업체기초통계조사보고서 및 건물·토지에 대한 공시지가자료, 의료보험조합의 병의원·약국의 보험급여비청구내역자료 등을 들 수 있다.

셋째, 소득결정체계의 개선이다. 국민연금의 보험료부과대상소득은 가입자가 신고한 소득에 의해 확정결정된다는 점에서 소득세부과체계와 유사한 면이 있다. 그러나 양체계가 공히 신고주의를 채택하고 있음에도 두 체계간에는 근본적인 차이가 존재한다. 다시 말하면 소득체계는 신고주의와 함께 신고소득을 입증하기 위한 각종 자료들을 첨부하는 근거주의를 취하고 있는데 반해 국민연금의 보험료부과체계는 신고소득을 입증할 수 있는 자료들을 요구하지 않고 있다. 그래서 국민연금에서는 실제소득은 매우 높지만 허위로 실제소득에 비해 훨씬 낮게 소득을 신고한 가입자가 있다 하더라도 이를 검증할 수 있는 자료들이 없기 때문에 신고소득을

그대로 보험료부과대상소득으로 인정해 줄 수밖에 없는 상황에 있다. 따라서 현재의 신고주의에 전적으로 의존하고 있는 보험료부과대상 소득의 결정체계를 신고주의와 함께 근거주의를 소득결정원리로 채택하는 방향으로 개선할 필요성이 있다.

4. 관리운영체계

1) 의사결정의 민주화

국민연금기금운용위원회가 연금재정의 안정에 노력할 수 있도록 위원회의 위원 구성을 보다 다양하게 하여야 한다.

국민연금기금운용위원회는 정부대표 6인, 가입자 대표 4인, 전문가 대표 2인, 수급권자 대표 1인 등 총13명으로⁶²⁾ 구성되어 있으며, 재정경제원장관이 위원장으로 되어 있어 거시경제정책에 따라 연금기금을 활용하려는 재정경제원의 의도대로 수익성보다는 공익성 위주로 운용되는 경향이 있는 바, 이것은 기금의 수지악화로 연금재정의 불안정을 가져오고 있다. 또한 운영회의 구성에 있어서도 정부부처 및 관련기관의 인사들이 많아 국민연금기금의 적극적인 안정을 도모하기보다는 정부의 의사결정에 치중하였으며, 운용된 기금에 대해서도 자체평가만을 받아왔다.

따라서, 안정된 국민연금기금을 위해서는 위원회에 가입자대표의 수를 늘리고 국민연금기금에 전문지식을 가지고 있는 연구기관 및 전문가를 적극 참여시킴으로써 연금가입자의 권익을 최대한 증대시키고 기금의 재정안정을 위한 충분한 논의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

62) 이규선, 「우리나라 국민연금제도의 정책개선 방향에 관한 소고」, 연세대학교 석사학위논문, 1996, p.57.

2) 기금집행의 합리화

보건복지부와 국민연금관리공단 모두는 낮은 급여수준이나 일반직과 전문직을 구분하기 어려운 인사상의 한계 등의 이유 때문에 유능한 기금 운용 전문가의 확보는 거의 불가능한 실정이다. 따라서 기금관리의 최종 책임자인 보건복지부는 자체 내에 전문직을 확보할 수 있도록 하여야 할 뿐만 아니라 국민연금관리공단에 자금운용지침을 시달하는 경우에도 기본방향만을 제시하는 포괄적인 지침을 시달함으로써 공단의 자율성을 최대한 높여 공단의 전문성을 제고할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다. 국민연금관리공단은 자체 내에 투자 전문기구를 설치하고 이 기구에서 기금을 전담하여 관리·운용토록 하여야 할 것이다.

그런데 현행 국민연금관리공단 체계상 국민연금관리공단 조직 내에 설치하는 것은 별도의 높은 보수를 지급하거나 별도의 인사규정을 적용하는 것이 어렵기 때문에 국민연금관리공단 산하에 독립된 기구를 설치하여 이 기구에서 전문인력을 채용하여 운용토록 하고 기금운용성과에 따른 성과급도 지급할 수 있도록 한다면 기금관리의 합리화가 도모될 수 있을 것이다.⁶³⁾

63) 고경석, 전게서, p.82.

제5장 결 론

1988년 도입당시 10인 이상 사업장을 대상으로 시작한 국민연금제도가 그 동안 5인 이상 사업장, 농어촌 지역가입자에게 차례로 확대 적용되었으며, 1999년 4월에는 도시지역 자영자에게까지 확대됨으로써 전국민연금 시대가 열렸다.

본 연구에서는 전국민연금시대를 맞이하고 있는 현 시점에서 선진국들이 체험하고있는 시행착오를 답습하지 않으면서 우리의 정치, 경제, 사회, 문화에 부합되는 국민연금제도로 발전시켜 나아가기 위해서 적용대상, 급여의 종류와 수준, 재원조달 및 기금운용, 관리운용등 4개의 체계로 나누어 우리 나라와 각 나라별 제도내용을 비교·분석하였으며, 이를 통해 우리 나라 국민연금제도의 현황과 문제점을 도출하고 그에 따른 개선방안을 제언하고자 한다.

첫째, 적용대상에서 국민연금제도의 가입대상 최저연령인 18세 이상을 근로기준법상의 보호연령인 15세 이상(근로기준법 5장 62조 1항)으로 하향 조정하여 청소년근로자에 대한 불공평을 해소해야 할 것이며, 또한 공적연금제도간 직업이동에 따른 연금합산방식개발의 단기적 방안으로는 공적연금간 가입기간통산제도 도입 및 전산망의 연계를 들 수 있으며, 장기적 방안으로는 연금급여산정방식의 재검토 및 개선을 통해 재정적 안정화를 기하고, 국민연금관리공단을 중심으로 다양하고 중복된 연금업무 기능을 통폐합해야 할 것이다.

둘째, 급여의 종류와 수준체계에서는 부양인구의 지속적인 감소와 퇴직연령의 상향화 경향은 국민연금의 기본가입기간인 20년과 노령연금 수급연령의 연장을 필요로 한다. 노령연금 수급연령을 65세로 변경 시 국민연금 재정은 2050년까지는 당기순익이나 적립기금에서 적자가 나타나지 않

으며, 2050년까지는 적립기금이 계속해서 증가하게 되므로 수급연령의 65세 연장은 국민연금재정안정화방안에도 기여하는 바가 크다고 할 것이다.

셋째, 재원조달 및 기금운용체계에서 살펴볼 때, 우리 나라 국민연금제도 초기에는 적립기금이 누적되나 연금급여가 본격적으로 시작되는 제도 성숙기에 접어들면 연금재정지출이 급격하게 증가되어 연금재정이 적자로 돌아설 것이며 중국에는 연금기금이 완전히 고갈될 것이라고 한다.

이러한 연금재정 불안의 원인은 현행 국민연금재정의 구조적 취약성에 있다. 즉 가입자가 납부하는 연금보험료와 그로부터의 이식수입이 추후 가입자가 은퇴할 경우 지불해야 할 연금급여액에 미치지 못하게 되어있는 불완전 적립방식을 채택하고 있기 때문이다. 이에 따른 구조적 개선책으로는 현행 표준보험료를 9%로 고정되어 있는 연금보험료를 향후 점진적으로 상향조정해 나가야 하며, 현재 급여지급액의 대부분을 차지하고 있는 반환일시금은 폐지하여야 할 것이다.

또한 우리 나라 국민연금기금은 적립방식을 채택하고 있기 때문에 누적되는 적립기금에 대한 합리적인 관리를 통해 수익성을 제고시켜 연금기금을 늘려 나가는 것이 중요하나, 현재의 국민연금기금은 공공부문에서 저리로 대부분의 자금을 끌어다 사용함으로써 연금재정의 안정에 저해가 되고 있다. 아울러 정부가 국민연금기금으로부터 차입하는 규모를 계속 늘려 채무가 누적됨으로써 국민연금기금으로부터 차입한 원금과 이자의 상환이 우려되고 있다. 그러므로 연금기금 재정안정을 위해 공공부문에 배분되는 규모를 축소시키고 공공부문에의 사용방법을 국가가 직접 차입을 할 것이 아니라 국가가 필요로 하는 분야에 국민연금기금이 직접투자를 하거나 공공사업주체가 발행하는 채권을 매입토록 하는 것이 보다 타당하다고 본다. 아울러 공공부문이 연금기금을 차용하는 경우에는 국회의 동의를 받도록 하고 공공부문에 예탁할 경우에 지급되는 예탁증서는 금

용시장에서 유통이 가능하거나 필요시에는 현금화 할 수 있도록 유통성을 보장해 주어야 할 것이다.

또한, 도시 자영업자의 음성소득 파악문제와 관련하여 신고한 소득에 전적으로 의거하여 보험료부과대상소득을 결정하는 현행 소득월액결정체계를 근본적으로 개선하지 않으면 안 된다. 사회보험제도에서건 조세제도에서건 신고주의방식에 기초한 소득결정체계가 정상적으로 작동하기 위해서는 소득 미신고 방지 대책의 마련, 불성실소득신고자를 판별할 수 있는 프로그램 구축, 소득의 불성실신고시 이를 조정할 수 있는 합리적 · 객관적 방법의 구비 등 일련의 전제조건 내지 수단들이 확보되어야 할 것이다.

마지막으로 국민연금의 관리운영체계에서 국민연금사업의 주요재원인 각출료가 국고수입으로 처리되고 있으며 국민연금기금도 국가가 직접관리운영토록 되어 있어서, 본 공단의 자율성과 독립성의 결여를 초래하고 조직의 목적 사업인 국민연금사업의 원활한 수행이나 활성화에 차질을 초래하고 있다. 따라서 관리운영체계를 개선하여 국민연금기금운영위원회가 연금재정의 안정에 노력할 수 있도록 위원회의 위원 구성을 보다 다양하게 하여 운영을 내실화하고 가입자 대표의 수도 늘려야 한다. 아울러 기금집행에 있어서도 국민연금관리공단의 자율성을 최대한 높여 공단의 전문성을 제고할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 하며 자체 내에 투자전문기구를 설치하고 이 기구에서 기금을 전담하여 관리운영토록 하여야 할 것이다.

이상과 같은 발전적인 방향으로 국민연금제도를 개선하여, 우리 나라의 정치, 경제, 사회, 문화에 알맞게 토착화시킴으로써 전국민연금시대에 걸맞는 안정적이고 건실한 국민복지 정책의 하나로써 성장해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 국민연금관리공단, 「2000년대를 향한 국민연금 장기 발전 계획」, 국민연금관리공단, 1994.
- _____, 「국민연금 백문백답」, 국민연금관리공단, 1999.
- _____, 「국민연금 연수교재」, 국민연금관리공단, 1995.
- _____, 「해외 연금제도의 최근 동향」, 국민연금관리공단, 1995.
- 국민연금기금운용센터, 「'95 국민연금재정추계 자문회의」, 국민연금관리공단, 1995.
- 김용하, 「무각출 노령연금제도」, 국민연금관리공단, 1996.
- 문형표, 「소득보장을 위한 공적연금제도의 개혁 과제」, 서울:민산정치연구소, 1995.
- _____, 「국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안」, 한국개발연구원, 1995.
- 박재간, 「조세 부담에 의한 노령연금제도 실시」, 국민연금관리공단, 1996.
- 박인화, 「전국민 연금화를 위한 무기여 노령연금제도의 도입 방향」, 국회 입법조사 현안분석 제129호, 1996.
- 신복기외 5인, 「한국사회복지법제 개설」, 서울:대학출판사, 1998.
- 신수식, 「연금기금의 재정 투융자 활용에 대한 문제와 대책」, 한국사회보장학회, 1993.
- 오창수, 「국민연금 재정의 건전성에 관한 연구」, 한국사회보장학회 춘계학술발표회, 1994.

- 이계탁, 「복지행정학 강의」, 서울:나남출판사, 1994.
- 이용하, 「국민연금 재정 안정화를 위한 정책방향 연구」, 국민연금연구센터, 1997.
- 정경배외, 「각국의 공적연금제도 비교연구」, 한국인구보건연구원, 1989.
- 정명채, 「농어촌지역 국민연금 실적평가와 개선방향」, 국민연금관리공단 국민연금 확대 시행 평가 세미나, 1996.
- 최항순, 「복지행정론」, 서울:신원문화사, 1993.
- 황진수, 「현대 복지행정론」, 서울:대영문화사, 1996.

2) 연구논문

- 구본중, “국민연금기금의 효율적운용방향에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994.
- 고경석, “국민연금재정의 안정화방안에 관한 연구”, 국방대학원 석사학위논문, 1996.
- 김승열, “한국의 국민연금제도에 관한 연구”, 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 선종옥, “우리 나라 공적연금제도간의 연계방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 양광복, “국민연금제도의 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 이규선, “우리 나라 국민연금제도의 정책개선방향에 관한 소고”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 이혜숙, “국민연금제도의 형성과정에 관한 정치경제학적 일고찰”, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1992.
- 임미영, “국민연금의 관리운영체계에 관한 분석”, 고려대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 1991.

유상하, “국민연금제도의 형성에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학
위논문, 1993.

윤무근, “국민연금제도의 재정안정화 방안에 관한 연구”, 계명대학교 무
역대학원 석사학위논문, 1994.

황초연, “국민연금제도의 개선방안에 관한 연구”, 중앙대학교 사회개발대
학원 석사학위논문, 1994.

3) 법령 및 규정집

국민연금관리공단, 규정집

대한민국, 국민연금법,

대한민국, 공공자금관리기금법

대한민국, 근로기준법

2. 외국문헌

George E. Rejde, 「Social Insurance and Economic Security」, Prentice hall, 1988.

N. Gilbert & H. Specht, 「Dimensions of Social Welfare」, Prentice - Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.

Social Security Administration, 「Social Security Programs Throughout the World」, Washington D.C, 1995.

U.S Department of Health and Human Services, 「Social Security Handbook」, 1993.

U.S Department of Health and Human Services, 「Social Security Bulletin - Annual Statical Supplement, 1987.

ABSTRACT

A Study on Reform Measures to Korean National Pension System

Choi, Hyun Jin

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The purpose of this study is to analyze problems of current our national pension system, and to suggest its reform measures to help Koreanized national pension system be established well-matched with the situations of our politics, economy, society and culture. Advanced nations have experienced trials and errors to implement their pension systems. In order to implement our pension program without experiencing those trials and errors experienced by them, we have to closely study about pension systems of advanced nations such as the U.S.A., Germany and France along with ours.

To analyze each country's pension system, the welfare systems of our country and other countries were compared and analyzed dividing 4 fields based on analytical specification of welfare policy suggested by Gilbert Specht. The 4 fields include object of application, kind and level of pension allowance, fund resources and fund management or

administration. Status and problems of our national pension system were found out and reform measures by the findings were suggested.

Firstly, in the object of application, the age of member should be lowered from 18 to 15. Also, for measure of pension summing up system by occupational transfer between public pension systems, introduction of joined period summing up system between public pensions, connection of computer networks, review and reform of pension calculation system, and merging or closing overlapped pension functions should be included.

Secondly, in the kind and level of pension allowance, 20 year basic member period of the national pension and extension of beneficiaries of senior pension are needed, following trends of consistent decrease of defendant population and raised retirement age.

Thirdly, in fund resources, as a structure measure, insurance rate of pension, currently fixed at 9% of standard insurance rate should be gradually raised and allowance repayment of all insured amount, which currently occupies most allowance, should be withdrawn. Also, current payable collections based on monthly income which decides income of members in accordance with self-assessed report should be fundamentally modified because it's hard to exactly find out hidden income of self-employed people in city. In order to normally function income decision system based on the self-assessed report system in either social welfare or tax systems, measures to prevent reports with dropped income, programs to distinguish insincere income reporters,

and rationally objective measure to adjust when fraud reports arises should be prepared.

Lastly, by improving fund administration system, members of pension management committee should be professionally consisted to manage fund in stable and the number of members increased to monitor the fund management. At the same time, in performance of fund, environment to raise specialty of pension corporation with its autonomy should be prepared. Professional investment body within the corporation should be also needed to take care and manage the fund efficiently.

Through reform of the national pension system in developmental way as the above, our pension system can be developed as one of healthy and stable national welfare systems. Basically the system should be met in nationwide national pension era by properly establishing the system well-matched with the situations of our politics, economy, society and culture.