

국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성

김 용 하* · 석 재 은**

본 논문은 국민연금 도입 10년, 국민복지연금법 제정 25년을 맞이하여 우리나라 국민연금제도의 형성과정과 전개과정을 되돌아봄으로써 우리나라 국민연금제도가 가지고 있는 특징을 추출하여 내고, 나아가 현재 국민연금제도의 정책과제와 발전방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 본 연구가 가지고 있는 문제의식은 우리나라의 국민연금 모형이 다른 나라의 국민연금모형과 비교하여 어떠한 특징을 가지고 있느냐 하는 것이며, 그 특징이 '한국형'이라고 규정할 수 있을 만큼 유의미한 것이냐? 그리고 만약 한국형이라고 규정할 수 있는 모형이 존재한다면, 과연 '지속가능한' 모형인가 하는 점이다. 1988년에 시행된 국민연금제도는 근로자를 대상으로 한 연금체계, 가입기간에 비례하는 정액연금과 소득비례연금의 혼합급여, 세대간·세대내 강력한 소득재분배구조, 급여수준과 보험료 부담의 균형이 맞지 않는 불균형 체계, 적립방식과 부과방식의 중간형태인 수정적립방식의 채택 등의 특징을 가지고 있다. 이러한 연금체계는 일본의 피용자를 대상으로 하는 後後生연금과 유사한 성격을 지녔다고 평가된다. 그러나 국민연금제도는 1995년 농어민연금제도의 도입과정에서 '일본형'의 길을 이탈한 이후 마침내 1998년의 국민연금법 개정으로 독자적인 「한국형 국민연금체계」를 완결지었다. 한국형 국민연금의 특징은 능력주의와 평등주의의 균형, 세대내·세대간 강력한 소득재분배구조, 국민통합 구조, 불완전 적립방식, 정부의 재정중립주의, 국민연금 본로주의로 규정될 수 있다. 이러한 특징을 갖는 한국형 국민연금체계가 과연 지속가능한 발전을 할 수 있는가라는 점에서 몇가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 능력주의와 평등주의의 균형을 보장하는 전제조건인 '자영자 소득과약의 문제' 둘째, 세대내 강력한 소득재분배를 가지고 있으면서도 사실상 '후세대에 부담을 전가'시키는 구조 셋째, 국민통합 구조속에 '사각지대' 존재 넷째, 불완전 적립방식하에서의 '세대간·세대내 불공정성', 다섯째 정부의 재정중립주의 원칙속에 '국민연금기금의 공공부문 강제차입', 여섯째 타 소득보장체계와 따로 존재하는 '국민연금 본로주의' 등을 정책과제로 제기하고 있다. 따라서 한국형 연금제도의 고유한 특징을 살리면서 지속가능한 발전을 할 수 있기 위해서는 국민연금이 다음과 같이 발전해 나가야 한다. 첫째, 국민연금 본로주의를 극복하고 소득보장체계의 중심축으로서 타 소득보장체계와 연계하여 나가야 하며, 둘째, 적정 세대간 재분배 구조로 전환되어야 하며, 셋째, 국민통합을 유지하면서도 자영자의 정확한 소득과약의 어려움으로 인한 소득재분배 왜곡을 최소화 할 수 있는 구조로의 전환이 필요하고, 넷째, 막대한 국민연금기금의 적정운용을 통하여 금융시장의 안정축으로서 기능하여야 한다.

* 순천향대학교 경제학부 교수

** 한국보건사회연구원 주임연구원

I. 서론

국민연금제도는 지난 10년간 괄목할만한 양적 성장을 이루어왔다. 먼저 적용대상의 측면에서 1988년에는 10인 이상 사업장 종사자를 대상으로 하였으나, 1992년에는 5~9인 사업장 종사자에게도 확대되었고, 1995년에는 농어촌지역자영자에게 확대적용되었다. 이에 따라 가입자수가 443만명에서 736만명으로 늘어났다. 또한 국민연금 수급자수도 급속히 늘어나고 있다. 특례노령연금수급자 8만명을 포함하여 전체 연금수급자수는 15만명에 이른다. 도입 10년만에 역사가 오랜 특수직역 연금수급자수를 이미 앞지르고 있는 것이다. 적립기금도 급속히 늘어나 40조원을 넘어섰다.

이러한 국민연금제도의 양적 성장과 함께 1998년 말에는 국민연금의 전국민 연금화 장기적 재정안정화를 목적으로 한 국민연금법 개정안이 국회에서 통과되었다. 그 주요내용은 국민연금제도의 도시자영자 확대, 국민연금 급여수준의 인하 및 산정방법의 개선, 정기적인 연금재계산제도의 도입, 연금수급연령의 단계적 상향조정, 국민연금기금운영위원회의 가입자 참여 확대 등이다. 이에 따라 국민연금은 제도 도입 10년만에 커다란 제도변화를 갖게 되었다.

본 논문은 국민연금 도입 10년, 국민복지연금법 제정 25년을 맞이하여 우리나라 국민연금제도의 형성과정과 전개과정을 되돌아봄으로써 우리나라 국민연금제도가 가지고 있는 특징을 추출하여 내고, 나아가 현재 국민연금제도의 정책과제와 발전방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 본 연구가 가지고 있는 문제의식은 우리나라의 국민연금 모형이 다른 나라의 국민연금모형과 비교하여 어떠한 특징을 가지고 있는가 하는 것이며, 그 특징이 '한국형'이라고 규정할 수 있을 만큼 유의미한 것이냐? 그리고 만약 한국형이라고 규정할 수 있는 모형이 존재한다면 과연 지속가능한 모형인가 하는 점이다.

1980년대 이후 국민연금과 관련하여 수많은 논문들이 발표되었다. 본 논문에서는 이들 논문들 중에서 역사적 정책결정을 둘러싼 쟁점을 다룬 논문들을 중심으로 재정리하여 역사적 흐름 위에서 하나의 연장선을 그려보고자 하였다. 서론에 이어서 한국형 국민연금제도의 전개과정(II), 한국형 국민연금제도의 특징과 한계(III), 한국형 국민연금모형의 지속가능한 발전방향(IV) 순으로 전개된다.

II. 한국형 국민연금제도의 전개과정

1. 1973년 국민복지연금법 제정과 1988년 국민연금제도 시행

1) 1973년 국민복지연금법의 제정

국민연금이 실제로 도입되기 훨씬 이전인 1973년에 이미 국민복지연금법이 제정되었다. 1973년 국민복지연금제도의 주요 내용을 살펴보면, 가입대상자는 18세 이상 60세 미만의 30인 이상 사업장 피용자로 하고 몇 년후에 10인 이상 사업장에게 확대하기로 하였다. 연금수급권자에게 지급되는 연금액은 개인의 보수 및 가입기간에 따라 지급되는 기본연금액과 부양가족수에 의한 가급연금액으로 결정된다. 기본연금액은 전가입자의 평균보수월액을 기준으로 계산되는 균등부분과 가입자개인의 보수월액을 기준으로 계산하는 보수비례부분으로 구성되며, 이것을 연금액 결정의 기준으로 삼고 있다. 이 때 균등부분은 20년 이상 가입하면 가입기간과 상관없이 전가입자 평균보수월액의 20% 수준으로 하였으며, 보수비례부분은 가입기간에 따라 기하급수적으로 늘어나게 하여 20년 가입하면 20%이지만 30년 가입하면 42%, 40년 가입하면 72%로 늘어나게 되어 있으나, 총연금급여의 상한을 70%로 한정하였다. 한편 연금보험료는 노사부담분을 합하여 5~7%가 되도록 하였고, 저소득 가입자에게는 1%의 국고보조를 규정하였다. 연금제정방식은 20년 이상 보험료를 납입하여 급여를 지급하는 적립방식을 채택하였다.

이러한 국민복지연금법이 도입된 배경에 대하여 이해경(1994)은 권위주의적 개발국가의 도구주의적 정책의 전형적인 예라고 규정하였다.

지나치게 야심적인 경제목표에 열중한 유신정부는 공적연금이라는 복지기제조차 중화학공업을 위한 자본동원의 도구로 활용하려 했다. 1973년의 중화학공업 육성계획과 함께 국민연금제도의 도입이 발표되었고, 그 해 12월 국민복지연금법이 국회에 통과했다. 당초 중화학공업 육성의 재정계획은 외자도입이나 외국의 직접투자보다 국내저축으로 충당할 예정이었고, 따라서 국민의 민간저축율을 높이기 위해 근로자들을 20년 각출을 필요로 하는 국민복지연금기금에 참여시키려 한 것이다(이해경, 1994: 78~79).

또한 이해경(1994)은 1973년의 국민복지연금 도입발표는 공적연금 본래의 목표인 노후소득보장에 대한 사회적 욕구가 미미하였던 점을 감안할 때, 본래 제도목적보다는 다른 목적에 우선순위가 두어졌었던 결정임을 짐작케 한다고 지적하고 있다.

1973년 당시 65세 이상 노인인구는 3.3%로, 영국의 1911년 노인인구 5.2%(최초 공적연금 도입은 1908년), 미국의 1930년 노인인구 5.4%(사회보장법 1935년), 독일 1890년 5.1%(노령연금법 1889년)에 비해 훨씬 적은 노인인구를 가지고 있었다. 또한 아직 많은 사람이 노인부양은 가족의 책임이

라고 생각하고 있었고, 근로기준법에 의한 퇴직금제도를 운영하고 있었으며, 1971년 발표된 제3차 5개년 경제개발계획에는 공적연금제도의 구상이 포함되어 있지 않았다(이혜경, 1994: 78)

실제로 1973년의 국민복지연금법은 1973년 1차 석유위기로 무기 연기되었다가 1986년에 개정되어 1988년에 실시되기까지 13년간 잠자게 되었다. 국민연금제도가 1973년에 실시되지 못하고 1988년에야 실시되게 된 것은 우리나라의 경제사회에 커다란 영향을 미쳤다. 이와 관련하여 배준호(1994)는 국민연금이 1973년에 시행되지 못하고 1988년에 시행됨으로써 경제적 측면에서는 긍정적인 효과를, 복지적 측면에서는 부정적인 효과를 가져왔다고 주장하였다.

정부는 국민연금도입을 13년씩 연기하여 연금제도가 초래하는 과소비, 저저축이라는 장기적인 폐해를 상당수준 완화시킬 수 있었다. 따라서 당시의 연금도입 연기정책을 석유위기 등 일시적인 현안을 처리하기 위한 「단기 경제적 효율에 집착한 근시안적 정책」이라고 비난할 수 없다. ... 반면 도입연기로 정규 수급대상에서 탈락한 세대들이 입은 후생손실도 무시할 수 없다. 이들 세대는 노후를 자신의 힘과 가족원의 도움으로 해결해야 한다. 핵가족화의 진행으로 늘어난 저소득층 독신·노부부세대가 국민연금 도입연기로 인한 가장 큰 희생자이다(배준호, 1994: 130).

2) 1988년 국민연금제도의 시행

국민복지연금이 13년간의 휴면기를 끝내고 1986년에 국민연금법으로 개정되면서 국민연금은 1988년부터 본격적으로 실시되었다. 1986년 국민연금법의 주요 개정내용은 다음과 같다. 첫째, 가입대상자를 10인 이상 사업장 근로자로 하였고, 둘째, 국민연금급여중 균등부분도 가입기간에 정비례하도록 하여 20년 가입하면 20%, 40년 가입하면 40%가 되게 하였고, 소득비례부분은 20년 가입하면 15%, 40년 가입기준 30%로 만들었다(평균소득 가입자 기준). 셋째, 연금보험료의 부담은 초기 3%에서 5년 간격으로 3%씩 상향하여 9%까지 상향 조정하도록 하였으며, 보험료중 1/3은 법정퇴직금에서 전환토록 하였다. 넷째, 개정안에서는 국민복지연금법과 달리 저소득가입자에 대한 보험료 국고보조제도가 없어졌다.

<표 1> 1973년 국민복지연금법과 1986년 국민연금법 비교

	1973년 국민복지연금	1986년 국민연금
가입대상	○18세이상 60세미만 30인 이상 사업장종사자	○18세이상 60세미만 10인 이상 사업장종사자
급여체계	○균등부분+소득비례부분 ○균등부분: 20년가입시, 가입기간 관계없이 20% 고정 ○소득비례부분: 20년 20%, 30년 42%, 40년 72% 기하급수적 증가 구조, 70% 상한	○균등부분+소득비례부분 ○균등부분: 가입기간 비례 20년가입 20%, 40년가입 40% ○소득비례부분: 가입기간비례 20년가입 15%, 40년가입 35%, 상한 없음
보험료율	○5~7%	○3 - 6 - 9%, 1/3은 퇴직금전환금에서충당
국고보조	○저소득자에게 1% 국고보조	○국고보조 없음(관리운영비만 보조)
재정방식	○적립방식	○수정적립방식

국민연금법 제정과정에서 논쟁이 특히 심하였던 부분으로는 첫째, 재원조달과 관련하여 급여 수준과 보험료율간의 연계장치가 마지막 순간에 없어졌다는 점이다. 이는 주로 제도도입초기 수급자의 급여수준을 일정수준 이상 보장하여야 한다는 측면이 고려된 것으로 판단된다. 둘째, 퇴직금제도와 연계문제로, 퇴직금은 대법원판례에 의하여 임금후불설로 인식되고 있었기 때문에 연금보험료의 일부를 퇴직금전환금으로 충당하는 것은 근로자의 기득권을 손상시킨다는 점에서 근로자 측의 반대가 심하였다. 결국은 단계적으로 전환하는 방향으로 타협이 이루어졌다. 셋째, 국민연금기금운용위원회의 위원장을 국무총리로 할 것인지, 재경원장관으로 할 것인지에 대하여 복지부와 경제기획원간에 논쟁이 있었으나 최종적으로는 경제기획원의 주장대로 경제기획원장관을 위원장으로 하였다. 이외에 반환일시금, 관리운영주체, 국민연금의 명칭과 관련하여 논쟁이 있었다(민재성의, 1998: 128).

1986년의 국민연금법에 대하여 이해경(1994)은 당초 국민복지연금법의 강제저축적 성격의 연장선상에 있으며, 오히려 복지적 측면에서는 후퇴한 내용을 담고 있다고 지적하였다.

1986년의 국민연금법 개정 역시 당초의 국민복지연금법의 강제저축적 성격에 기본적인 변화를 시도한 것은 아니었다. 다만 국민복지법의 복지적 요소, 즉 저소득층을 위한 복지연금을 든다던가 하는 계층간 재분배요소를 약화시키고, 재정적으로 자립적인 제도로 구상한다는 것을 원칙으로 하였다. 이는 당시 한국경제의 위기설과 동시에 선진국들의 복지국가비판론이 크게 작용하였다고 볼 수 있다(이해경, 1994).

이와 관련하여 박종기는 국민연금제도 본래 성격이 자립자조를 전제로 한 제도이며, 따라서 자조를 강조하는 방향으로 1986년 국민연금법개정이 이루어진 것은 타당하다고 지적하고 있다.

국민연금제도는 시혜적인 제도라기 보다는 자조를 전제로 하고 있는 제도 ... 서구선진국의 시혜적인 사회보장제도가 1970년대 후반에 들어와서 적지 않은 문제와 부작용을 야기시켜 왔다... 우리의 실정과 경제사회적 여건에 부합하며 국민각자의 자주적인 책임을 바탕으로 자립을 유도하는 제도로 발전되어야 한다(박종기, 1987)

이렇게 볼 때, 1986년 국민연금법은 1973년 국민복지연금법에 비하여 국가재정중립에 보다 초점을 둔 개정이었다는 점에서 차이가 있지만, 기본적으로 이미 노인이 된 세대에 대한 노인소득 보장은 고려치 않은 저축적 성격의 적립방식을 유지한 점, 그리고 수급-부담구조의 불균형으로 미래세대에의 의존을 전제로 한 점에서는 동일하다고 할 수 있다.

3) 1988년 국민연금제도의 특징: 일본 舊후생연금의 아류?

1988년에 도입된 국민연금제도는 크게 다섯 가지의 주요 특징을 가지고 있다. 첫째, 근로자를

대상으로 한 연금체계, 둘째 가입기간에 비례하는 정액연금과 소득비례연금의 혼합급여, 셋째 세대간·세대내 강력한 소득재분배 구조, 넷째 급여수준과 보험료부담이 균형이 맞지 않는 불균형 체계, 다섯째 적립방식과 부과방식의 중간형태인 수정적립방식의 채택 등의 특징을 가지고 있다.

첫째, 근로자 위주의 연금제도이다. 국민연금은 도입초기에 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시되었다. 연금급여구조 등 제도형태가 소득의 완전과약을 전제로 하고 있다는 점에서 근로자계층에게 적용하기 용이한 형태를 가지고 출범하였다. 즉 일본의 舊후생연금제도와 거의 유사한 구조를 가지고 있다.

둘째, 소득비례연금과 정액연금을 혼합하였다. 연금급여는 크게 정액연금과 소득비례연금으로 구분되는데, 국민연금은 전체가입자의 평균소득월액의 변화에 연동하는 정액적 성격과 가입자의 소득에 비례하여 연금급여가 연동되는 소득비례적 성격을 동시에 가지고 있다.

셋째, 강력한 소득재분배를 구현하였다. 국민연금제도는 급여산식상으로 본인소득 뿐만 아니라 전가가입자 평균소득에 연동하도록 되어 있어 고소득계층으로부터 저소득계층으로 소득이전이 발생하는 강력한 세대내 소득재분배 구조가 내재되어 있다. 또한 부담하는 것보다 수급을 많이 하는 구조이므로 현세대가 미래세대로부터 소득을 이전받는 세대간 재분배가 상당정도 발생하도록 되어 있다.

넷째, 수급·부담 불균형 체계를 가지고 있었다. 국민연금제도는 국민연금법상에 급여수준도 확정적으로 정하여 두고, 보험료 부담수준도 확정적으로 정하여 둔 「확정금부·확정각출」 연금제도이다. 이 경우 가입자의 보험료부담 현가액과 연금급여수급액 현가가 동일하다면 문제가 없겠으나, 전자가 후자보다 크게 못 미치는 수준으로 정해져 있기 때문에 장기적 재정수지가 심각하게 불균형한 체계를 가지게 되었다.

다섯째, 국민연금제도는 적립방식적 성격과 부과방식적 성격이 혼합된 수정적립방식을 채택하였다. 적립방식적 성격으로는 연금보험료를 일정기간 납입하지 아니하면 연금수급권이 발생하지 않는다는 점이며, 부과방식적 성격으로는 가입자의 보험료부담액 현가가 연금수급액 현가보다 작아서 처음에는 적립기금이 늘어나지만 점차 줄어들어 일정기간이 경과하면 적립기금이 소멸됨으로써 종국에는 당세대의 근로계층이 당세대의 노령계층을 부양하는 부과방식으로 필연적으로 이행하게 된다는 점이다.

이러한 다섯 가지의 특징으로 판단할 때, 우리나라의 1988년의 국민연금제도는 일본의 근로자를 주요대상으로 실시하는 舊후생연금제도와 거의 유사한 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 일본 舊후생연금제도의 경우에도 우리나라의 제도와 동일하게 근로자 위주의 연금제도, 소득비례와 정액연금의 혼합, 강력한 소득재분배 구조, 수급부담의 불균형체계, 수정적립방식의 채택 등을 특징으로 하고 있다. 이와 같이 볼 때 우리나라의 국민연금제도는 '일본 후생연금제도의 아

류'라고 할 수 있다.)

2. 국민연금제도의 농어촌 지역확대

1) 농어촌지역 연금 확대 논쟁

1988년 국민연금제도가 시행된 이후 국민연금제도의 적용확대 방안들이 논의되었다. 이때 크게 세 가지의 확대방향이 논의되었다. 제 1의 방안은 기초연금제도의 도입을 통한 국민연금의 전국민 확대 주장(한국인구보건연구원)이며, 제 2의 방안은 독자적 농어민연금제도의 도입 주장(한국농촌경제연구원)이며, 제 3의 방안은 사업장종사자에게 실시된 1988년의 국민연금제도의 기본골격을 기초로 하되, 급여수준과 보험료수준을 조정하고 경영이양연금제도도 국민연금제도의 틀 속으로 도입하자는 주장(한국개발연구원)이다.

먼저 기초연금제도의 도입을 주장한 제 1안에서는 국민연금제도의 전국민 확대를 위해서는 기초연금제도를 도입하게 되는 것이 필수적이라고 보았다. 기초연금 주장의 핵심이라고 할 수 있는 급여구조를 보면, 기초연금은 가입기간에 비례하도록 하고 40년 가입기준으로 사업장가입자 평균소득월액의 25%를 지급토록 하며, 보험료 납입면제기간도 가입기간의 1/2로 인정하여 주도록 하였으며, 소득비례연금의 급여는 가입기간에 비례하되 40년 가입하면 40%의 급여가 지급되도록 하였다.

국민연금제도의 전국민 확대를 위해서는 기초연금제도를 도입하는 것이 바람직한데, 기초연금제도는 모든 가입자에게 최소한도의 최저생계비 수준을 보장하는 제도로서 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 영국, 캐나다, 일본 등에서 채택하고 있는 연금제도이다. 이와 같이 여러 나라에서 기초연금제도를 채택하고 있는 이유는 모든 국민에게 최소한도의 기초소득을 보장함으로써 안정된 생활을 영위할 수 있도록 하는데 그 목적이 있으며, 그 이상의 소득은 소득비례연금이나 사기업연금에 의해서 각자의 능력에 따른 노후보장을 달성할 수가 있다고 보기 때문이다. 따라서 우리나라 국민연금을 소득비례와 기초연금의 이층적 구조(two-tier scheme)로 구성하기 위해서 모든 국민을 기초연금에 적용하고, 그 중에서 최저생계비 이상의 소득자는 소득비례연금도 적용하는 것이 바람직하다(정경배외, 1988: 22-23)

독자적인 농어민연금을 주장한 제 2안은 기본적으로 국민연금에서 다룰 수 없는 농어민의 특

1) 주요국 연금제도의 특징을 비교적으로 살펴볼 때, 일본 후생연금제도는 영국의 정액연금제도와 독일의 소득비례연금제도의 경험을 절충적으로 흡수한 제도(이해경, 1986)라고 할 수 있다. 즉, 일본 후생연금은 우리나라와 같이 급여산식내에 균등부분과 소득비례부분을 두는 세계적으로 매우 독특한 형태를 취하고 있는데, 우리나라의 연금제도가 바로 이점을 그대로 흡수하고 있는 점을 볼 때, 일본 후생연금제도의 아류라고 규정하여도 별 무리가 없다고 생각된다.

수성을 배려하기 위하여 사업내용, 관리운영 및 기금운용을 달리하는 별도 제도로써 수립되어야 한다고 주장하며, 농업구조조정차원에서 경영이양연금제도의 도입 필요성을 제기하였다.²⁾

경영이양연금제도에는 모든 농·어업종사자와 그 가족은 모두 적용대상이 되며 당연가입자는 농어업의 경영주로 임의가입자는 기타의 농어민 또는 그 종사자와 영농후계자로 해야한다(정명채, 1988a: 56). 경영이양연금의 기본재정 운용방법은 적립방식이며 일정한 시기가 지나서 나타나게 될 초과지출은 국가지원과 농어민연금관리공단(가칭)이 맡고, 기금운용위원의 운용규정에 의거하는 것으로 한다(정명채, 1988b: II).

사업장에 적용되었던 국민연금제도를 기본으로 농어민의 특수성을 반영·수정하되, 사업장근로자와 함께 관리하자는 제 3안은 민재성(1993), 문형표(1994) 등에 의하여 주장되었는데, 주로 농어촌지역 자영자의 취업형태의 특수성을 감안한 급여수준 및 보험료수준 조정과 농업구조조정차원의 경영이양연금제도와와의 접합 필요성이 주장되었다.

2) 농어촌지역 국민연금확대의 문제점

농어촌지역에 대한 국민연금확대 논쟁은 1988년부터 이미 불붙어 1994년까지 계속하여 가열되었으나, 결국에는 제 1안, 제 2안, 제 3안의 주장이 모두 배격되고 농어촌 지역가입자도 사업장가입자와 동일한 체계로 운영하고, 기금도 함께 운영하는 것으로 최종 법안이 처리되었다. 다만 농어민에게는 도입초기 10년 동안 농업구조조정자금에서 1인당 월 연금보험료 2,200원을 정액으로 지원한다는 것이 유일한 차이였다.

이러한 국민연금의 농어촌지역 확대에 대하여 최병호 외(1995)는 다음과 같은 문제점을 지적하였다.

농어촌지역에 대한 제도의 적용은 기존의 사업장근로자를 대상으로 한 제도의 기본फल을 유지하고 있으므로 농어촌지역의 특수성으로 인한 문제점이 나타나고 있다. 즉 농어촌지역의 적용대상자는 농어민등 자영자, 5인 미만 사업장근로자 및 고용주, 일용 및 임시근로자 등이 다양하게 혼재되어 있어 소득원이 불안정할 뿐 아니라 소득과악이 제대로 안되고 있으며, 종사상 지위의 불안정으로 자격관리가 쉽지 않다. (최병호 외, 1995: 231)

즉, 소득과악이 용이한 사업장가입자를 위주로 하여 도입된 국민연금제도를 그대로 소득과악이 어려운 농어촌지역 자영자의 확대에 적용하였기 때문에 발생하는 문제가 심각하였다. 실제로 가입자의 1/3정도가 소득을 최저소득등급인 22만원에 신고하였다. 이러한 신고경향은 농어민통

2) 제2안은 우루과이라운드(UR) 등으로 농산물 수입개방 자유화 흐름속에서 농업경쟁력을 제고하기 위한 산업정책과 사회보장정책을 접목시키고자 한 시도였다.

계 및 국민소득조사에서 나타나고 있는 농어민의 소득통계와 현격한 격차를 나타내는 것이다. 이로써 소득재분배가 왜곡되고, 전가입자평균소득이 하향화되어 급여수준이 낮아지는 결과를 낳게 되었다.

이와 같은 농어촌지역 가입자의 소득 하향신고 경향은 주로 국민연금에 대한 인식의 부족에 기인한다. 첫 번째로 국민연금에 대한 부정적인 시각형성이다. 대중언론매체를 중심으로 국민연금기금이 잘못 운용되어 2030년경에는 기금이 고갈된다는 보도는 국민연금의 정착기에 결정적으로 악영향을 미쳤다. 반면에 이 당시에 도입된 개인연금제도는 국민연금제도와 대비되어 언론기관에서 긍정적으로 평가되었다. 둘째, 국민연금은 강력한 소득재분배구조를 가지고 있어서 고소득자에게서 저소득자에게로 소득재분배가 이루어지므로 가능하면 낮은 소득으로 신고하는 것이 유리하다고 인식한 것이다. 셋째, 자영자들은 일반적으로 자기소득의 노출을 꺼린다. 노출된 소득은 연금보험료 이외의 각종의 세금에도 영향을 줄 것으로 인식하기 때문이다. 이렇게 볼 때, 첫째와 둘째의 문제는 홍보의 강화로서 완화될 수 있는 것이나, 셋째는 자영자의 기본속성으로 치유되기 힘든 것으로 판단된다. 이는 자영자의 소득을 파악하려고 노력하는데 근본적인 한계가 있음을 의미한다.

3) 농어촌지역 국민연금확대의 의미: 일본 모형과의 결별과 한국적 연금모형의 실험?

농어촌지역에 대한 국민연금 확대는 농어촌지역 복지의 증진이라는 점에 누구나 공감한다. 그런데 농어촌지역연금의 확대는 우리나라 국민연금의 전개과정상에서 「한국형」으로 독자적 길을 걷는데 중대한 의미를 지닌다.

앞서 지적한 바와 같이 1988년에 도입된 국민연금은 일본의 舊후생연금과 유사한 특징을 지녔다. 그러나 일본은 자영자에게 국민연금을 확대적용하는 과정에서 소득비례연금을 포기하고 정액각출-정액급여방식을 채택하였다. 자영자들은 별도의 연금제도(일본의 국민연금)에서 관리하면서 자영자들에 대한 세대내 소득재분배를 포기한 것이다. 이는 자영자의 소득은 파악하기 어렵다는 인식에 기초한 것이다. 이에 비하여 우리나라는 대담하게 자영자에 대한 소득파악이 가능하다는 전제하에서 자영자와 동일한 체계로, 동일한 제도내에 가입시켰다. 일본과는 다른 정책적 결단을 한 것이다. 그러면 우리나라는 일본과 다른 좋은 소득파악 여건을 가지고 있었는가 하면 전혀 그러하지 못하였다.³⁾

이로써 우리나라의 국민연금제도는 농어촌지역 국민연금 적용확대과정에서 일본의 공적연금 제도와는 다른 길을 걷기 시작하였다. 그러나 그러한 시도는 국민연금의 소득재분배 기능의 왜곡이라는 문제를 잉태하게 되는 계기가 되었다. 즉, 1995년의 농어촌지역 연금확대를 계기로 한국적 연금모형의 실험이 시작되었다.

3) 우리나라 취업자 구성을 보면, 임금소득자에 비하여 자영자 비율이 매우 높은 특성을 보이는데, 일본도 우리나라와 마찬가지로 자영자비중이 높은 편에 속하는 국가이다.

3. 1998년 국민연금 개편안

1) 논의의 배경 및 쟁점

농어촌지역 연금확대 이후 국민연금제도는 세 가지의 커다란 과제를 가지고 새로운 제도로의 모색이 시작되었다. 첫 번째는 국민연금의 도시지역 확대문제였으며, 두 번째는 국민연금기금의 합리적 운용문제였으며, 세 번째는 국민연금제정의 장기적 안정화를 위한 구조조정의 문제였다. 이러한 세 가지 문제를 종합적으로 해결하기 위하여 1997년도 상반기에는 「국민연금제도개선 기획단」이 만들어졌다.

논의의 진행과정에서 이들 세가지 문제에 대한 종합적인 견해차이가 발생하였다. 첫 번째 견해는 현행 국민연금제도의 틀을 그대로 유지하면서 도시지역자에게 국민연금을 확대하되, 재정의 장기적 안정화차원에서 연금보험료율, 연금급여율, 연금수급연령을 조정하자는 안이다(제1안). 두 번째 견해는 국민연금 급여산식상의 균등부분과 소득비례부분을 이원화하여 균등부분은 기초연금으로 하여 전국민에게 적용하고, 소득비례부분은 소득비례연금으로 하여 직접적인 소득원이 있는 자만이 가입하도록 하였다. 이는 기초연금은 부과방식에 가깝게 운영하고, 소득비례 연금은 적립방식에 가깝게 운영하여 재정안정화를 꾀하자는 입장이다(제2안). 세 번째 견해는 사업장가입자와 자영자를 분리적용하고, 연금산식상으로는 소득재분배가 발생하지 않는 소득비례연금의 도입을 주장하였으며, 이 때 소득비례연금은 완전적립방식의 한 형태인 확정각출식으로 운영하자는 것이다(제3안).

주요논점별로 세가지 안의 차이점을 살펴보면, 먼저 국민연금의 기본구조를 어떻게 가져갈 것인가와 관련하여, 제1안은 현행 국민연금 급여산식의 균등부분과 소득비례부분을 통합하여 운영하는 현행 제도 유지안(일원화)을 지지하였으며, 제2안은 기초연금과 소득비례연금으로 분리·운영하는 방안(이원화)을 지지하였다. 일원화의 논거는 이원화시에 소득비례부분이 적용제외(contract-out)되어 민영화될 가능성이 높으며 우려를 표명하였다. 반면, 이원화의 논거는 기초연금은 기초소득보장 및 세대간·세대내 소득재분배 기능을 담당하고, 소득비례연금은 강제저축을 통하여 이전 생활수준을 유지하는 기능을 담당하는 식으로 역할분담을 함으로써 향후 사회여건 변화(변형근로 증대, 욕구의 다양화 및 선택폭 확대, 남북통일 등)에 대응하여 제도운영의 신축성을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 소득활동여부와 관계없이 모든 국민이 기초연금에 적용받도록 함으로써 현행 '1소득자1연금'을 '1인1연금'을 달성할 수 있다는 것이다. 이 때 기초연금에 대하여는 부과방식으로 재정을 운영하는 방안을 합축하고 있다. 제3안은 보다 획기적으로 소득재분배 기능 없이 소득비례식으로 운영하되, 근로자와 자영자를 분리하여 운영하는 방안을 지지하였다. 이는 기본적으로 연금제도를 강제저축 성격으로 규정짓고, 자영자의 정확한 소득파악이 어려우므로 근로자와 별도로 운영하겠다는 의도이다.

둘째, 연금급여 및 보험료 수준과 관련하여 현행 「저부담-고급여」의 불균형 구조를 균형화 시키되, 「저부담-저급여」로 갈 것인지, 아니면 「고부담-고급여」로 갈 것인지가 논점이 되었다. 즉, 급여 및 보험료를 모두 일정정도는 조정한다 할 지라도 보험료를 대폭 상향조정하더라도 급여수준을 비교적 유지하는 방식으로 갈 것인지, 보험료 부담능력의 한계를 고려하여 급여수준을 대폭적으로 낮추는 방식으로 갈 것인지 하는 문제였다. 상대적으로 제1안은 전자를, 제2안 및 제3안은 후자를 선호하였다.

셋째, 기초연금과 소득비례연금(현행 급여산식상 균등부분과 소득비례부분)간의 상대적 비중은 소득재분배 정도와 자영자 소득과약 정도간의 상충관계를 고려하여 검토되었다. 소득재분배 기능을 강화하기 위해서는 기초연금(균등부분)의 비중이 커야 하는 반면, 자영자 소득과약이 부실할수록 기초연금(균등부분)의 비중은 작아져야 한다. 따라서 자영자 소득과약문제가 해결되지 못한 상황에서 양자간 비중을 현행 4 : 3 에서 소득비례연금(소득비례부분)의 비중을 상향조정하는 데에 합의가 이루어짐으로써 1 : 1 안과 2 : 3 안이 주로 논의되었다. 제1안이 전자를, 제2안이 후자를 지지하였다.

넷째, 도시지역 자영자 확대시 소득비례연금을 당연적용하는 방안과 임의적용하는 방안을 논의하였다. 국민연금을 이원화하는 경우에 기초연금은 당연적용하고, 소득비례연금에 대하여 임의 적용하는 문제가 논의의 핵심이었다. 당연적용의 논거는 영세자영자의 경우 가입을 강제 적용시키지 않는 한 노후대비에 소홀한 자영자는 결국 정부의 부담(공공부조)으로 귀착될 가능성이 크다는 것이다. 한편, 임의적용의 논거는 자영자에 대해 강제저축의 속성을 가진 소득비례연금 가입을 정부가 의무화할 필요가 없으며, 민간의 자율적 선택(개인연금 가입자 등 감안)에 맡겨두자는 것이었다. 자영자의 임의적용에 있어서, 자영자 모두를 임의적용하자는 안과 농어민은 노후대비에 취약하므로 당연적용하자는 안이 제기되었다. 제1안은 전자를, 제2안은 전자 및 후자에 대한 지지가 섞여 있었다.

다섯째, 소득비례 연금급여를 확정급여형 혹은 확정각출형으로 산정할 것인지에 대하여 논의하였다. 확정급여방식은 보험료 불입액과 관계없이 급여액이 사전에 결정되는 방식으로써 급여수준에 대한 예측가능으로 불확실성을 줄이는 반면 장래 재정적 위험을 정부가 떠안게 된다. 확정각출방식은 보험료 불입액과 기금운용수익에 따라 연금액을 지불함으로써 재정건실성을 확보하는 반면 금리수준 변동에 따른 급여수준의 불확실성으로 인한 부담을 가입자가 떠안게 된다. 확정급여 및 확정각출방식간 선택은 연금기금운용을 공공부문에서 하느냐, 민간부문에서 하느냐의 논의와도 관련되어 있는데, 확정각출방식으로 운용하는 경우 민간부문에서 운용할 가능성이 높다. 제3안이 확정각출방식을 지지하고, 나머지 안은 확정급여방식을 지지하였다.

2) 1998년 최종 개편안

상당한 논쟁 끝에 국민연금제도개선기획단에서는 일원형 연금체계를 이원형 연금체제로 전환

하고, 연금급여수준을 평균소득자기준으로 40년간입 70%수준에서 40년간입 40%수준으로 하향 조정하며, 연금보험료율은 재정계계산제도의 도입으로 5년에 한번씩 조정할 수 있는 장치를 마련하였다. 또한 연금수급연령도 현행의 60세에서 2013년부터는 5년에 1세씩 상향 조정하는 것으로 하였다.

<표 2> 국민연금제도 개선모형의 비교

	제1안	제2안	제3안
기본구조	○ 현행제도 유지·개선	○ 기초부분 + 소득비례부분 이원화	○ 적립방식의 소득비례연금 (개인별 연금계정)
보험료 부과 대상	○ 18세이상 60세미만사업장 근로자및자영자(1,950만명)	○ 기초부분: 18세이상 60세미만 모든 국민 (3,170만명) ○ 소득비례부분: 사업장근로자 및 자영자(1,950만명)	○ 18세이상 60세미만사업장 근로자및자영자(1,950만명) ○ 직역별 분리적용 - 근로자 연금 - 자영자 연금
보험료율 및 보험료부과방식	○ 3-6-9%	○ 기초부분: 0.4~6% ○ 소득비례부분: 3-6-8%	○ 3-6-9%
	○ 근로자 및 자영자 소득비례 정율	○ 기초부분: 정액+정율 ○ 소득비례부분: 정율	○ 근로자: 소득비례 정율 ○ 자영자: 정액으로 부과하되 장기적으로 정율로 이행
소득대체율 ¹⁾ 및 수급연령	○ 40~53.3% (3가지 대안 제시)	○ 기초부분: 10% (부부합산 20%) ○ 소득비례부분: 30%	○ 보험료 및 적립기금 수익율에 따라 변동
	○ 2003년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)	○ 2006년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)	○ 퇴직시 수급(수급개시연령 선택허용)
	○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급	○ 기초연금에서 무각출경로 연금지급(재원일부정부지원) ○ 1인1연금(기초부분)	○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급
재정운영방식	○ 수정적립방식	○ 기초부분: 9년균형부과방식 ²⁾ ○ 소득비례부분: 적립방식	○ 확정각출형 적립방식
재정안정 (당년도 재정수지 적자년도)	○ 2050년 적립기금 600~1,200조	○ 소득비례부분: 재정적자없음 (2050년 적립기금 1,521조)	○ 재정적자 없음
소득재분배	○ 세대간·세대내 소득재분배 효과 있으나 대안별로 정도의 차이 있음	○ 기초부분: 세대간·세대내 재분배 효과 있음 ○ 소득비례부분: 없음	○ 세대간·세대내 소득재분배 효과 없음(세대내 재분배기능 삽입 가능)
경과조치	○ 급여수준의 점진적 하향 조정	○ 기연금수급자는 현행대로 지급 ○ 2008년 이후 20년에 걸쳐 급여수준 하향조정	○ 기연금수급자는 현행대로 지급

주: 1) 소득대체율은 40년 가입기준, 생애평균소득에 대한 비율임.

2) 보험료산정 기준연도 전후 4년간의 급여지출을 감안하여 평균보험료를 산정.

로 하였다. 또한 연금수급가능 최소가입기간을 현행의 15년에서 10년으로 하향 조정하였고, 여성의 연금수급권 강화를 위하여 연금분할제도도 도입하도록 하였다. 또한 적립기금 운용의 민주성을 제고하기 위하여 국민연금 기금운용위원회의 가입자대표 수를 과반수 이상으로 늘리고 위

원장도 재경원장관에서 국무총리로 격상하였다. 한편 1998년 10월부터 현행 국민연금제도를 속 에서 도시자영자에게까지 확대하는 것으로 결정하였다.

그러나 국민연금제도개선기획단안은 보건복지부의 국민연금법 개정과정과 국회 통과과정에서 일부조항이 조정되었다. 주요 변경내용은 기초연금과 소득비례연금으로의 이원적 구조안이 번복 되어 현행대로 일원적 구조가 유지되었으며, 연금급여율도 40%로의 조정안이 60%로 다시 상향 조정되었다.⁴⁾

<표 3> 현행 국민연금제도와 개선안의 비교

		현행제도	기획단안	최종안
기본구조		○ 일원형: 균등부분 + 소득비례부분	○ 이원형: 기초부분+소득비례부분	○ 일원형: 균등부분+소득비례부분
적용대상		○ 18세이상 60세미만 사업장 근로자 및농어촌지역자영자	○ 도시지역 자영자 확대 적용	○ 도시지역 자영자 확대 적용
보험료		○ 5년 간격으로 3%에서 9%까지 단계적 조정.	○ 재정재계산 제도에 의하여 보험료를 조정(2025년까지 12.65%로 상향조정)	○ 재정재계산 제도에 의하여 보험료를 조정(2025년까지 약 19.1%로 상향조정)
연금 급여	연금 급여율 ¹⁾	○ 평균소득 계층 70%	○ 1988년~개선이전: 현행 급여산식 적용 ○ 제도개선 이후: 평균소득 계층 40%	○ 1988년~ 개선이전: 현행 급여산식 적용 ○ 제도개선 이후: 평균소득 계층 60%
	수급 연령	○ 60세	○ 2013년부터 5년 간격으로 1세씩 상향 조정(65세까지)	○ 2013년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)
	최소가입 연수	○ 15년	○ 10년 (반환일시금제도 원칙적으로 폐지)	○ 10년 (반환일시금제도 원칙적으로 폐지)
재정운영 방식		○ 수정적립방식	○ 기초연금: 적립방식 ○ 소득비례부분: 적립방식	○ 수정적립방식
재정안정		○ 적립기금고갈 2031년 발생	○ 2050년 이후에도 재정안정	○ 2050년 이후에도 재정안정

주: 1) 연금급여율은 40년 가입기준임.

3) 1998년 개편안의 역사적 의미: 한국적 연금모형의 정립?

1998년 국민연금법 개정의 역사적 의미는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 그 동안 미적용 계층이었던 도시자영자, 임시직, 일용직근로자등이 국민연금적용대상으로 확대됨으로써 마침내 전국민 연금체계가 완성되게 되었다고 할 수 있다. 또한 여성의 연금분할제도의 도입으로 여성 연금수급권 개선에 기여하였으며, 연금수급가능 최소가입연수를 10년으로 하향조정함으로써 되도록 많은 사람들이 연금을 수급할 수 있도록 하였다.

4) 복지부에서는 연금급여율을 55%로 조정하여 국회에 상정하였으나, 국회상임위에서 60%로 조정 통과되었다.

둘째, 국민연금 급여율을 현행 40년 가입 70% 수준에서 60% 수준으로 하향조정, 연금수급연령을 현행 60세에서 65세까지 단계적 조정, 정기적인 재정재계산제도의 도입 등으로 연금수급부담의 불균형을 완화시킴으로써 미래세대로부터의 연금차입 규모를 줄이고, 결과적으로 미래세대의 연금보험료 납입부담을 낮출 수 있었다. 따라서 2033년에 고갈이 예상되던 국민연금기금은 2050년 이후에도 건전하게 유지될 수 있게 되었다. 하지만 재정이 건전하게 유지되려면 보험료를 19.1%까지 상향조정해야 하는 고부담이 예정되어 있어 금번 연금개정은 「저부담·고급여」의 불균형 구조에서 「고부담·고급여」의 균형 구조로의 이행이라고 할 수 있다. 또한 급여수준은 비교적 유지시키면서 정기적인 재정재계산을 통하여 보험료율을 자유로이 상향조정할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 「확정급여·확정각출방식」에서 「확정급여방식」로 전환되었다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 금번 개정을 통하여 수급-부담구조 불균형 개선을 위한 구조적 틀은 마련되었다고 할 수 있으나, 너무 높은 보험료를 부담을 예정하고 있어 정치경제적인 고려 등으로 과연 보험료율을 예정된만큼 실질적으로 상향조정 가능할 것인지는 의문시 되고 있다. 따라서 연금재정안정화 및 지속가능한 발전도 불안한 균형위에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러므로 금번 개정을 통한 연금 수급-부담 불균형 구조 개선효과는 매우 제약되고 미흡하다고 평가할 수 있다.

셋째, 금번 연금개정의 가장 큰 성과중의 하나로 국민연금기금운용위원회의 구성을 가입자 중심으로 개편함으로써 기금운용의 민주성을 크게 제고하였다는 점이다.⁵⁾ 또한 공공자금관리기금법의 개정으로 국민연금기금의 강제예탁을 의무화하는 5조 1항이 삭제됨으로써 2001년까지 단계적 축소를 통하여 철폐됨으로써 연금기금 운용의 자율성 및 수익성 제고를 꾀할 수 있게 되었다.

요약하면, 1998년 제도개선으로 우리나라 국민연금은 근로자와 자영자를 한 체계속에 아우르면서도 높은 소득재분배 기능을 담음으로써 세계적으로 독특한 유형으로 완결되었다고 할 수 있다. 1995년에 농어촌지역 자영자를 사업장가입자와 한 울타리에 포함시킴으로써 「일본적 연금」의 길을 배격하고 「한국형 연금」의 길을 걷기 시작하였던 국민연금제도가 도시자영자도 기존 가입자의 울타리 속에 포함시킴으로써 명실공히 3개의 특수지역을 제외한 전국민을 하나의 체계로 통합하였다. 이와 함께 40년 가입 60% 수준의 급여체계와 여성연금분할제를 연금제도내에 내재한 「한국형 국민연금제도」가 탄생한 것이다.

5) 국민연금기금운용위원회 위원수를 종래 15인에서 20인으로 확대하고, 이 중 사용자 및 사업장가입자 대표를 각각 2인에서 각각 3인으로, 지역가입자대표를 3인에서 6인으로 확대함으로써 가입자대표가 과반수 이상을 구성하게 되었으며, 위원장도 재정경제부 장관에서 보건복지부 장관으로 변경되었다. 또한 기금운용 결과를 국회에 보고하고 공시하도록 의무화하였다.

Ⅲ. 한국형 국민연금제도의 특징과 한계

1998년의 제도개선으로 완성된 한국형 국민연금제도의 특징은 첫째, 능력주의와 평등주의의 균형, 둘째, 세대내·세대간 강력한 소득재분배 구조, 셋째, 국민통합 구조, 넷째, 불완전 저립방식, 다섯째, 정부의 재정중립주의, 여섯째 국민연금 몬로주의로 규정될 수 있다.

1. 능력주의와 평등주의의 균형⁶⁾

우리나라의 국민연금제도는 독일의 능력주의적 연금제도에 기반을 둔 소득비례부분과 영국적 평등주의에 기초를 둔 정액부분을 1 : 1로 결합시킨 혼합형 구조를 채택하였다. 다시 말해서 전 가입자의 기초소득을 보장하면서 각 가입자의 소득수준에 따른 소득대체율을 적절히 배합함으로써 능력주의와 평등주의의 균형을 취한 것이다.

따라서 우리나라의 연금제도는 소득재분배 정신을 강하게 간직하고 있는 연금제도라고 할 수 있는데, 이러한 연금제도의 정체성이 보존되기 위한 전제조건은 가입자의 정확한 소득파악이다. 그러나 불행하게도 국민연금 가입대상자중 2/3를 차지하는 자영자의 소득이 거의 파악되지 않은 현실은 현재의 국민연금제도의 발전을 제약할 수 있는 가장 큰 장애요인으로 부각되고 있다.

일본의 사업장종사자를 대상으로 하는 후생연금제도의 틀로서 시작하였던 국민연금제도가 일본과는 달리 자영자도 통합체제하에서 포괄하는 단일형으로 나아갔으나, 통합체제의 전제라고 할 수 있는 자영자에 대한 소득파악이 담보되지 않음으로써 불안한 균형상태를 가지게 된 것이다.

실제로 외국의 자영자에 대한 국민연금 적용방법을 보면, 대부분의 국가에서는 소득파악이 필요없는 적용확대방법을 채택하고 있으며 (유형 I), 소득파악을 전제로 하는 국가인 경우에도 근로자와 분리하여 적용하거나 (유형 II), 혹은 파악이 가능한 일부 자영자에 대해서만 근로자와 통합운영 (유형 III) 하고 있다. 유형 I의 국가로는 영국, 일본, 캐나다 등이 있는데, 이들 국가는 자영자에 대하여 보험료를 정액으로 징수하거나 국고에 의하여 조달하고 있다(영국은 고소득 자영자에게만 국세청을 통하여 소득파악). 유형 II의 국가로는 프랑스와 독일이 있는데, 이들 국가들은 소득재분배요소가 약하여 소득하향신고에 따른 소득재분배의 우려가 거의 없고, 더욱이 직역별로 별도 관리함으로써 근로자와 자영자간 재분배 왜곡의 여지는 전혀 없다. 유형 III의 국가로

6) 능력주의는 자기가 기여한만큼 받는다는 의미에서 소득비례부분을 의미하며, 평등주의는 기여수준에 관계 없이 일정수준을 보장한다는 의미에서 균등부분을 의미함. 우리나라의 경우 균등부분이 전가입자 평균소득을 기준으로 하되 본인의 가입기간에 비례하므로 엄밀한 의미에서 모든 연금수급권자에게 동일액을 보장하지는 않지만, 소득비례 : 균등 비율이 1 : 1인 점에서 능력주의와 평등주의의 균형을 특징으로 들 수는 있다.

는 미국과 스웨덴이 있는데, 이들 국가는 소득재분배 요소가 강하면서도 근로자와 자영자를 통합하여 관리하고 있다. 그러나 이들 국가는 소득과약이 가능한 자영자에게만 제한적으로 적용확대하거나(미국), 경제사회적으로 자영자의 소득이 거의 노출되어 있는 국가이다(스웨덴). 특히 자영자의 성향과 비중이 우리나라와 유사한 일본의 경우, 도시자영자 적용확대시 소득과약을 포기하고 '정액보험료-정액연금'의 보험제도를 도입하였다.

<표 4> 외국의 자영자 관리방법 비교

유형	국 가	연금급여 ¹⁾	보험료부과	소득재분배	관리운영 ²⁾	제도체계
유형 I	영 국	정액급여	정액보험료(저소득) 정율보험료(고소득)	있 음	통 합	2층연금
	일 본	정액급여	정액보험료	없 음	통 합	2층연금
	캐나다	정액급여	일반조세	있 음	통 합	2층연금
유형 II	독 일	자기소득에 비례	정율보험료	없 음	분 리	단일연금
	프랑스	자기소득에 비례	정율보험료	없 음	분 리	단일연금
유형 III	미 국	자기소득에 비례하되 소득이 높을수록 급여율체감	정율보험료	있 음	통 합	단일연금
	스웨덴	정액급여	정율보험료 및 일반조세	있 음	통 합	2층연금
	한 국	자기소득 및 가입자 평균소득에 비례	정율보험료	있 음	통 합	단일연금

주: 1) 2층연금체제의 경우 기초연금의 급여형태, 보험료부과형태, 소득재분배 여부를 의미함.

2) 자영자와 피용자를 통합관리하는지의 여부를 의미함.

이렇게 볼 때 우리나라와 같이 피용자와 자영자를 하나의 통합제도에서 관리하면서 소득에 비례한 보험료를 징수하는 국가는 드물며, 특히 자영자의 비율이 전체가입자의 2/3를 차지하고 소득과약대책도 미비하다는 점에서 심각한 문제점을 내포하고 있다고 하겠다.

2. 세대내·세대간 강력한 소득재분배⁷⁾ 구조

우리나라의 국민연금제도는 강력한 세대내 소득재분배구조를 가지고 있다. 현행 국민연금의

7) 소득재분배는 크게 세대내 소득재분배(intra-generational income redistribution)와 세대간 소득재분배(inter-generational income redistribution)으로 구분됨. 세대내 소득재분배에는 소득계층간 소득이전이 이루어지는 수직적 재분배, 위험을 분산(예, 오래사는 사람과 단명하는 사람간)하는 개념의 수평적 재분배, 근로시에 저축하였다가 노령기에 보장받는 식의 다른 시점간의 시간적 재분배 등으로 구분됨. 세대간 소득재분배는 자녀세대가 노인세대를 부양하는 식으로 세대간에 소득이전이 이루어지는 것을 의미함. 국민연금은 보험적 특성상 기본적으로 세대내 재분배중 수평적 재분배 및 시간적 재분배를 내재하고 있으며, 우리나라의 경우 수직적 소득재분배 구조를 가지고 있는데, 실제로는 소득계층간 재분배가 아니라 세대간 재분배에 의존하고 있는 상황임.

최저소득계층과 최고소득계층간에 보험료 부담액의 차이는 16.4배이나, 기본연금 급여액(20년 가입기준)의 차이는 3.4배로 높은 소득재분배 효과를 보이고 있다. 즉, 소득이 높을수록 소득대체율이 낮아져 재분배 효과가 높게 나타나고 있다. <표 5>에서 보여주는 바와 같이 개정전 국민연금제도는 소득계층간 높은 소득재분배가 발생될 수 있도록 설계되었고 새로운 개선안 역시 현행제도보다는 낮지만 여전히 높은 소득재분배구조를 가지고 있다.

<표 5> 소득계층별·가입기간별 연금급여율 비교

(단위: %)

	2003년 (15년 가입)		2008년 (20년 가입)		2018년 (30년 가입)		2028년 (40년 가입)	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
최저소득계층	94.2	88.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균소득의 0.5배	41.3	39.3	55.0	50.5	82.5	73.0	100.0	95.5
평균소득의 1.0배	26.3	25.3	35.0	32.8	52.5	47.8	70.0	62.8
평균소득의 2.0배	18.8	18.3	25.0	23.9	37.5	35.1	50.0	46.4
최고소득계층	16.3	16.0	21.7	21.0	32.5	31.0	43.3	41.1

주: 개정전은 1986년 국민연금법에 기초하여 가입기간별, 소득계층별 급여율을 계산한 것이며, 개정후는 1988년 국민연금 도입시에 가입한 경우 88~98년 11년간은 기존 급여산식에 의거하여, 나머지 기간은 1998년 개정법에 의하여 급여율을 계산하였음.

조세제도 등 사회보장이외의 제도에서 적절한 분배체계가 마련되어 있지 않는 우리나라에서 계층간의 소득재분배는 일면 바람직한 측면을 가지고 있다. 그러나 문제는 현재의 세대내 소득재분배의 기저에는 미래세대의 일방적인 희생이 전제되어 있다는 점에서 그 문제점이 심각하다. 즉 현 세대내에서 고소득계층에서 저소득계층으로의 소득재분배가 이루어지기 위해서는 고소득계층이 자기가 낸것보다 좀 덜 가져가고, 저소득계층은 본인이 낸 것보다 좀 많이 가져가는 구조가 되어야 한다. 그러나 우리나라 국민연금 급여·부담구조는 현 세대내에서는 국민연금으로 손해보는 계층이 전혀 없고, 현세대가 국민연금으로 이익보는 만큼을 오롯이 후세대에게 부담을 전가시키는 구조를 가지고 있는 것이다. 더욱이 고소득층이 강력한 소득재분배에도 불구하고 미래세대로부터의 소득이전 절대액 규모는 저소득층보다 더 크다(오창수, 1994).

미래세대로부터의 이전을 정부에서 보조한다고 보면, 절대액 기준으로는 정부보조가 저소득층보다 고소득층에 더 많이 지급될 것임을 알 수 있다(오창수, 1994: 167).

실제로 총보험료현가 대비 총급여현가인 수익비를 살펴보면, 개정전의 경우 최저소득등급인 1등급의 수익비는 5.03~5.64배, 평균소득계층은 3.52~3.95배, 최고소득계층은 2.19~2.45배로 모든 소득계층이 본인이 각출한 것보다 2배 이상을 급여로 받도록 되어 있다.

<표 6> 소득계층별 연금수익률¹⁾: 개정전(1988년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 배)

	남자 ²⁾	여자
최저소득계층	5.03	5.64
평균소득의 0.5배	5.03	5.64
평균소득의 1.0배	3.52	3.95
평균소득의 2.0배	2.51	2.82
최고소득계층	2.19	2.45

주: 1) 수익률 = 총급여현가/총보험료현가

2) 남자수급자의 경우 여성의 유족연금 수급을 감안하여 계산하였음.

이번 연금개정으로 이러한 수급부담 불균형에 따른 세대간 소득이전은 다소 조정되었지만, 수급부담 불균형 구조는 계속 유지되고 있다. 개정후 1988년부터 가입하여 40년 가입한 경우의 수익비를 살펴보면, 최저소득등급인 1등급의 수익비는 4.52~5.00배, 평균소득계층은 2.83~3.14배, 최고소득계층은 1.86~2.05배로 모든 소득계층이 역시 1.0을 훨씬 상회하고 있다. 물론 여기서는 재정재계산 제도에 의한 보험료 상향조정을 가정하지 않았기 때문에 수익비가 높게 나온 측면이 있다. 하지만 복지부 계획⁸⁾대로 보험료를 조정한 경우에도 최저소득계층은 3.62~4.02배, 평균소득계층은 2.27~2.52배, 최고소득계층의 경우 1.49~1.65배로 나타나고 있다.

<표 7> 소득계층별 연금수익률¹⁾: 개정후(1988년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 배)

	보험료 조정 안한 경우		보험료 조정한 경우	
	남 ²⁾	녀	남 ²⁾	녀
최저소득계층	4.52	5.00	3.63	4.02
평균소득의 0.5배	4.31	4.77	3.46	3.84
평균소득의 1.0배	2.83	3.14	2.28	2.52
평균소득의 2.0배	2.09	2.32	1.68	1.86
최고소득계층	1.86	2.05	1.49	1.65

주: <표 6> 과 동일.

또한 개정연금산식에 따라서만 급여를 받게 되는 1999년 가입자의 경우의 수익비를 살펴보면, 최저소득계층은 3.90~4.43배, 평균소득계층은 2.34~2.66배, 최고소득계층은 1.56~1.78배로, 역시

8) 2009년까지는 9%, 2010년 10.85%, 2015년 12.65%, 2020년 14.45%, 2025년 16.25%으로 보험료 조정하는 것으로 가정.

모든 소득계층이 미래세대로부터 막대한 양을 차입하여 급여를 받는 양상으로 나타났다. 마찬가지로 보험료 조정을 한 경우에도 최저소득계층은 2.74~3.11, 평균소득계층은 1.64~1.87, 최고소득계층은 1.01~1.25로 1.0을 상회하였다.

<표 8> 소득계층별 연금수익율¹⁾: 개정후(1999년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 배)

	보험료 조정 안한 경우		보험료 조정한 경우	
	남 ²⁾	녀	남 ²⁾	녀
최저소득계층	3.90	4.43	2.73	3.11
평균소득의 0.5배	3.51	3.99	2.46	2.80
평균소득의 1.0배	2.34	2.66	1.64	1.87
평균소득의 2.0배	1.75	1.99	1.23	1.40
최고소득계층	1.56	1.78	1.10	1.25

주: <표 6> 과 동일.

이렇게 볼 때, 금번 국민연금 개정으로 수급부담 불균형 구조가 약간 개선되긴 하였으나, 아직도 세대내 재분배 없이 미래세대로부터만 차입하여 이전받는 구조의 근본적인 개선에는 한계가 있는 것으로 평가된다. 따라서 장기적으로 건실한 연금재정 유지와 지속가능한 연금발전을 위해서는 지나치게 세대간 재분배에만 의존하고 있는 구조를 개선하여 실질적인 세대내 재분배를 통한 소득재분배가 이루어지도록 하는 것이 정책과제이다.

3. 국민통합 구조

국민연금제도는 상용근로자 뿐만 아니라 농어민, 자영자, 일용직근로자, 임시직근로자까지 하나의 제도에 통합하고 있는 국민통합체계를 특징으로 하고 있다. 일견 전국민을 단일체계로서 묶는다는 점에서 모든 국민이 국민연금 적용을 받는 것처럼 보이기도 하지만, 여전히 사각지대는 존재하고 있다.

첫째, 국민연금제도 도입이전에 이미 노령이 된 계층은 여전히 사적부양체계에 맡겨져 있다. 물론 1998년 7월부터 경로연금제도가 도입되어 실시되고 있으나, 일부 저소득계층에 한정되어 있고⁹⁾ 또한 급여액 자체도 너무 과소¹⁰⁾하여 노령계층의 요구와는 거리가 멀다. 이러한 경로연

9) 경로연금 수급자는 65만8천명으로 65세 이상 노인계층의 21.6%에 불과함.

10) 경로연금 급여수준은 생활보호대상자 노인의 경우 65세~80세미만은 4만원, 80세 이상은 5만원이고, 일반 저소득층 노인은 2만원, 배우자는 1만5천원으로 매우 저열한 실정임.

금에 대한 예산제약 현상은 국민연금제도와 연계체계를 만들기 이전에는 해결되기 어려울 것이다.

둘째, 생활보호대상자 뿐만 아니라 차상위 저소득계층도 장기적으로 9% 이상의 연금보험료를 납입하는데 한계를 보일 것으로 예상된다. 그러나 국민연금제도는 연금보험료 미납자를 구제할 수 있는 장치를 가지고 있지 못하다. 이들 다수 저소득계층의 노후생활을 공공부조제도에 위임하는 것이 과연 바람직한 것인가에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 연금분할제도 등의 도입으로 여성의 연금수급권은 강화되었지만, 여성의 연금문제가 근본적으로 해결된 것은 아니다. 정확한 의미에서 세대주가 아닌 전업주부, 시간제·임시직·일용직 근로자들의 연금수급권은 여전히 불안하다. 노동시장의 유연화로 불완전 취업이 늘어나고 가족구조가 급격히 변화할 것이 예상되는 21세기에는 이러한 계층에 대한 소득보장 문제는 더욱 심각하게 될 것으로 예상된다.

4. 불완전 적립방식

국민연금제도는 일정기간 보험료를 납입하지 않으면 연금이 지급되지 아니하는 적립방식을 취하고 있지만 불균형한 수급부담구조로 장기적으로 부과방식으로의 이행을 전제하는 제도였다. 그러나 보험료와 급여율이 모두 법정으로 묶여 있어 이러한 제도이행이 보장될 수 없는 구조를 가지고 있었다. 1998년의 제도개선안은 이러한 불완전한 구조를 개정하여 급여율은 정해져 있고 연금보험료율은 조정가능한 구조로서 확정급여형 구조로 만들어졌다. 그러나 정확한 의미에서 적립방식의 한 유형으로서의 확정급여형 구조는 아니다. 왜냐하면 앞서 지적한 바와 같이 급여 지급에 필요한 책임준비금의 완전한 보유를 예정한 재정재계산을 실행하기 어렵기 때문이다.

문제는 국민연금제도가 세대별 완결구조를 갖지 않은 불완전한 적립방식 즉, 부과방식적 요소를 내포하고 있으면서 전세대적으로 공정한 세대간 소득재분배를 구조를 만들어내지 못하는 데 있다. 다시 말해서 부과방식적 요소 자체가 문제시되는 것이 아니라, 부과방식적 요소가 가져다 주는 사적부양체계에서 공적부양체계로의 순조로운 이행을 국민연금제도가 세대간에서 공정하게 담보해 내지 못하는데 문제의 심각성이 있다.

5. 정부의 재정중립주의

정부는 국민연금제도에 대한 재정중립주의를 지키고 있다. 그러나 1973년의 국민복지연금법에서는 국민연금제도에 대한 정부개입을 명확히 하고 있었다. 저소득계층에 대한 각종료 지원이 그 대표적인 예이다. 그러나 1986년의 국민연금법에서는 이러한 정부개입이 철회되고 정부의 재

정중립자적 위치가 표방되었고, 그 입장이 지금까지 관철되고 있다. 현재 정부가 국민연금제도에 대해서 지원하는 것은 관리운영비의 일부를 보조하는 것이 전부이다. 농어민에 대한 한시적인 연금보험료 보조는 사회보장차원이 아닌 농업구조조정 차원에서의 농어민에 대한 지원제도 성격이 강하다.

이러한 정부의 재정중립주의는 국민연금제도가 소득재분배제도로서 기능을 수행하는데 큰 제약조건으로 작용하였다. 정부의 재정지원없이 재분배기능을 수행하기 위해서 후세대에의 차입에 의존할 수밖에 없었고, 피용자와 자영자를 통합제도의 틀 속에 무리하게 묶어두게 만들었다. 정부가 공채를 발행하여 국민연금의 비용중 일부를 재정지원하는 것과 국민연금을 통한 후세대로부터의 차입에 의한 현세대 부양간의 정책선택중 어느 쪽이 국민후생적 측면에서 바람직할 것인지에 대한 검토가 필요할 것이다.

더욱이 정부는 국민연금제도에 대한 재정중립주의에도 불구하고 국민연금기금에 대해서는 공공자금관리기금법을 통하여 적극적인 관리자적 위치를 규정하고 있다. 정부의 표리부동한 입장은 국민연금에 대한 불필요한 부정적 시각을 확대시켰다. 국민연금기금의 규모상 정부가 방관할 입장은 아니고, 국민연금기금의 성격상 공공부문에 일정하게 투자되는 것도 불가피한 측면이 있다. 그러나 이러한 국민연금기금에 대한 관리의 정부개입에는 국민연금의 비용부담도 정부가 일정한 책임을 분할하여 가진다는 것이 전제되어 있어야 할 것이다.

금번 연금개정과 병행하여 정부는 국민연금의 비용부담에서 중립자였듯이 국민연금기금에 대한 관리자적 위치도 후퇴하는 방향으로 가닥을 잡았다. 국민연금기금의 공공자금관리기금에의 강제예탁 의무규정을 삭제키로 한 것이다. 이는 정부가 재정중립자적 위치로 수미일관하겠다는 것으로 판단된다. 그러나 이러한 국민연금에 대한 정부의 중립자적 입장전지가 국민연금의 발전에 바람직한 것인지에 대해서는 충분한 검토가 필요하다.

6. 국민연금 본토주의

국민연금제도는 소득보장체계의 중심에 위치하고 있을 뿐만 아니라 경제사회의 변화에 막대한 파급효과를 가진 제도로서 빠르게 성장하고 있다. 엄청난 자원이 국민연금제도라는 틀을 통하여 계층간에, 그리고 다른 시점간에 재분배되고, 1차적 사회안전망으로서의 사회보험제도의 중앙에 위치하고 있다.

그러나 국민연금제도는 그 중요성에도 불구하고 태평양 위의 섬처럼 홀로 떠있다. 국민연금제도가 가지는 중요성만큼 국민연금은 국가의 시스템 속에서 체계적으로 그 기능과 역할을 수행하여 나가야 함에도 불구하고 국민연금제도는 국민연금제도로만 존재하고 있다. 즉, 국민연금제도는 공공부조제도, 경로연금, 특수직역연금제도 등 다른 소득보장체계와 별개로 떨어져서 위치

하고 있으며, 적립기금의 운용 등에서도 수익률 제고만을 최선의 목표인 것처럼 운용되어 경제 체제내에서 자원배분적 역할에 대해서도 무성의하고, 미래세대에 대한 고려보다는 현세대의 입장에서 국민연금문제를 보고 해결하고자 하고 있다.

IV. 한국형 국민연금제도의 지속가능한 발전방향

국민연금 도입이후 지난 11년간 국민연금은 우리나라 소득보장제도의 근간제도로써 급격히 성장하고 있다. 특히 국민연금은 앞서 살펴본 바와 같이 외국의 어느 제도라도 다른 독특한 모형으로 새로운 실험을 수행중이다. 그러나 발전과정에서 한국적 고유성을 획득한 국민연금제도는 지적한 바와 같이 많은 장애물을 가지고 있다. 이러한 장애물이 해결되지 않는 한 한국형 연금제도의 지속가능성은 낙관할 수만은 없다.

따라서 한국형의 고유한 연금모형이 제대로 자리매김하면서 지속가능한 발전을 하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 발전되어 나가야 한다. 이를 위하여 첫째, 이를 위해서는 첫째, 국민연금 먼로주의를 극복하고 소득보장체계의 중심축으로서 타 소득보장체계와 연계하여 나가야 하며, 둘째, 적정 세대간 재분배 구조로 전환되어야 하며, 셋째, 국민통합을 유지하면서도 자영자의 정확한 소득파악의 어려움으로 인한 소득재분배 왜곡을 최소화 할 수 있는 구조로의 전환, 넷째, 막대한 국민연금기금의 적정 운용을 통하여 금융시장의 안정축으로서 기능하여야 한다.

1. 국민연금 근로주의의 극복과 소득보장체계 중심축으로의 역할 재정립

국민연금은 개인연금이나 기업연금과는 달리 소득재분배 기능을 가지고 있고, 특히 핵가족화 등에 따라 노인부양이 사적영역에서 공적영역으로 전화해나가는 과정을 받쳐주는 사회적·경제적 기능을 수행하고 있다. 따라서 타 사회시스템과 분리되어 존재할 수 없다는 것은 명확하다. 공적연금이 이미 성숙기에 접어든 선진국의 예를 보면 공적연금이 사회보장체계내에서 규모의 측면에서나 기능의 측면에서나 그 차지하는 비중이 막대하다는 것을 알 수 있다. 그러나 우리 국민연금은 과거 10년 동안 자기의 정립과정에 전력하는 과정에서 다른 경제사회 시스템과의 조화의 과업은 다소 소홀히 인식되어져 왔다.

21세기를 바라보는 우리 국민연금은 이제 우리나라 소득보장체계의 중심축으로 역할을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 국민연금은 노인 소득보장체계의 중심으로서 타 특수직역연금과의 관계를 강화하여 나가야 한다. 단기적으로는 타 공적연금과의 연계체계를 구축하여 노동

시장의 유연화에 대비한 연금수급권 강화에 노력하여야 하겠지만, 장기적으로는 타공적연금제도의 기반제도(예, 기초연금)로서 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 국민연금 도입이전에 이미 노인이 된 계층을 위한 경로연금제도와의 일관된 체계를 갖추어야 한다. 국민연금에 가입된 계층은 후세대로부터 소득이전을 받고 국민연금에 가입되지 못한 계층은 후세대로부터 소득이전을 못받는 구조는 계층간 불공정성이 존재하는 구조라고 할 수 있다. 국민연금의 존재가 계층간 불공정성을 만드는 구조가 되지 않기 위해서는 경로연금제도가 국민연금제도의 보완적 제도로서 다시 태어나야 하며, 이는 경로연금의 비용일부에 대한 국민연금에서의 지원을 의미하는 것이다.

셋째, 국민연금의 급여체계는 생활보호제도 타 사회보장 급여체계와도 일관성 있는 구조를 갖추어야 한다. 생활보호제도의 급여산정기준이 되는 최저생계비 수준과 국민연금에서 소득재분배의 고리가 되는 균등부분의 급여액은 동일한 기준으로 설정되어야 한다. 모든 국민은 일정하고 일관된 기준 위에서 최소한 생계수준을 보장받아야 하며, 국민연금도 그 예외일 수는 없다. 1973년의 국민복지연금법에서의 균등부분은 이러한 정신을 반영하고 있었으나 1986년 법 개정과정에서 삭제된 바 있다.

넷째, 타 사회보험 제도와의 연계도 강화되어야 한다. 국민연금의 장해 및 유족급여와 산재보험의 급여, 국민연금의 노령연금 급여와 고용보험의 실업급여간에는 이미 조정체계를 일부 갖추고 있으나, 보다 일관된 기준에서 중복급여가 발생하지 않도록 만들어져야 한다.

다섯째, 법정퇴직금제도 및 기업연금제도와의 관계도 재정립되어야 한다. 국민연금의 보험료 일부를 법정퇴직금에서 전환시켜 국민연금과 퇴직금을 연계하여 왔으나, 1998년 법개정으로 퇴직금의 일부를 국민연금으로 전환하려던 정책은 11년만에 폐지되었다. 이로써 법정퇴직금액은 원상태로 회복되었으나 사회보장에 대한 부담은 높아지는 결과를 초래하였다. 즉, 퇴직금전환금은 노·사의 연금보험료로 대체하였으나, 현행의 퇴직금지급율의 조정없이 이루어진 것이다. 따라서 앞으로 국민연금과 퇴직금에서 전환된 기업연금의 소득대체율을 종합적으로 계산하여 향후의 소득보장체계의 기틀을 만들어나가는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다.

2. 적정 세대간 재분배 구조로의 전환

국민연금제도는 기업연금제도, 개인연금제도와 같이 자기가 부담한 만큼 자기가 가져가는 제도는 아니다. 급변하는 경제사회적 환경변화에 능동적으로 대처하면서 세대간·세대내의 적정한 소득재분배를 통하여 사회 구성원모두가 안락한 노후생활을 보장 받을 수 있도록 하는 사회시스템의 하나로 인식되어야 한다.

선진 외국에 비하여 비교적 역사가 짧은 우리나라의 국민연금은 선진국의 시행착오 과정을

학습할 수 있는 기회를 가지고 있다는 점에서 유리한 입장에 있다. 선진국 공적연금 발전과정에서의 교훈은 첫째, 인구구조의 고령화에 따른 비용부담 문제를 너무 안이하게 생각하고 급여수준을 높인 결과 현재 연금재정위기를 맞고 있다는 점, 둘째, 이러한 위기에 직면하여 대부분의 국가에서 현재의 부과방식에서 적립적 성격을 강화하거나, 급여수준의 인하, 보험료율의 상향, 연금수급연령의 조정 등을 하고 있다는 점, 셋째, 그러나 연금구조 조정시기를 너무 늦추어 적절한 개혁을 추진하기 힘들다는 점 등이다.

우리나라 국민연금은 이들 선진국가의 경험위에서 국민연금을 시행하였고, 국민연금수급자가 본격적으로 발생하기 이전에 일정한 개혁조치를 완료하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나 1998년의 연금제도 개선에서 연금급여수준의 조정보다는 연금보험료율의 조정에 치중하여 보험료수준의 단계적 상향조정이 불가피할 것으로 판단된다. 따라서 부담하는 연금보험료율이 시간이 갈수록 높아질 것이기 때문에 연금보험에 대한 세대별 수익률은 후세대로 갈수록 낮아질 것으로 예상된다. 즉, 미래세대에서 현세대로의 소득이전에 따른 세대간 소득재분배 현상이 크게 나타날 것이고, 미래세대의 부담은 너무 과중할 것이다. 선진국의 경험이 보여주듯이 연금제도의 보험료율이 20~30%에 이르는 것은 미래근로세대에게 너무나 큰 부담이다. 이렇게 볼 때 금번 개정은 세대간 재분배를 적정수준으로 낮추는 측면에서는 매우 미흡하였다고 평가할 수 있다.

따라서 「적정부담-적정급여」로의 개선이 필요하다. 이를 위하여 최소한의 기초소득은 전국민이 보장받을 수 있도록 기초연금제도를 도입하고, 이 기초연금 부분에서만 세대간 재분배가 발생하도록 하여 현재 너무 과중한 세대간 재분배 정도를 적정수준으로 하향조정하는 것이 필요하다. 그리고 기초소득 이상의 소득보장을 위한 소득비례연금은 강제저축적 성격으로 적립방식으로 운영하고, 이 부분에 대해서는 선택적 가입이 가능토록 하거나, 기업연금 등과 연계하여 운영하는 것이 필요하다. 이와 같이 전국민에 대하여 기초연금을 적용하는 1인 1연금체계의 도입은 세대간 재분배의 룰(rule)을 공정하게 운영하는데도 도움을 준다. 국민연금은 소득자중심의 가입제도를 채택하고 있으므로 저소득계층은 국민연금제도에서 소외되고, 맞벌이부부와 홀벌이부부간에 국민연금제도에 의한 수익의 격차가 발생하며, 현노령세대와 국민연금가입세대간에 국민연금의 혜택의 격차가 발생하는 등 세대간 소득재분배의 공정성이 떨어지는 구조를 가지고 있다. 그런데 전국민에게 1인 1연금체계의 도입은 모든 국민이 세대간 재분배의 혜택을 골고루 받는다는 측면에서 공정성을 회복할 수 있는 방안이다.

3. 국민통합 유지와 소득재분배 왜곡 최소화 구조로의 전환

세대내 소득재분배 현상의 왜곡을 막기 위해서는 자영자에 대한 소득과락이 절실히 필요하지만, 선진국의 예에서 알 수 있듯이 자영자에 대한 소득과락은 한계가 있다. 다시 말해서 한국형

국민연금의 특징이라고 할 수 있는 국민통합구조가 결실을 보기 위해서는 사회보험 관리운영체계의 효율성 제고 등 소득과악의 제고를 위하여 최선을 다하여야 하겠지만, 자영자의 특성상 일정한 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

따라서 자영자에 대한 소득과악이 한계가 있다는 전제위에서 적절한 제도의 개선이 필요하다. 즉, 보험료 부과방법을 개선하여 일정소득이하의 자영자에 대해서 국민연금중 균등부분에 대한 보험료를 정액으로 징수하고, 소득비례부분에 대해서는 가입자의 소득에 비례하여 보험료를 부과하는 방법에 대한 검토가 필요하다. 이 때 정부는 세대내 소득재분배의 진작을 위하여 저소득 계층의 보험료 일부를 국고에서 보조하는 방법을 검토하여야 할 것이다.

4. 금융시장 안정책으로서 국민연금기금의 운용

국민연금은 적립방식에 기초하고 있으므로 제도개선 이전의 산정기준으로도 1995년 불변가격 기준으로 최대 400조원의 적립기금이 형성될 전망이다. 따라서 적립기금의 운용문제는 앞으로의 국민연금제도 운영에 있어서 최대의 정책과제로 부각될 것으로 예상된다.

지난 10년간의 기금운용문제는 정부의 국민연금기금에 대한 강제차입에 있었다. 그러나 국민연금기금의 강제차입 문제는 최근의 노사정 합의와 세계은행의 구조조정자금 지원과 관련한 협정과정에서 해결되었다. 따라서 남은 기금운용 관련 문제는 공공부문에서 회수된 기금과 신규로 증가된 기금을 어떻게 합리적으로 운용할 것인가에 집중될 것이다.

국민연금기금의 운용은 첫째, 그 기금규모의 거대성에 따른 투자가 제약된다는 점, 둘째 기금이 미래에 지급해야 할 책임준비금적 성격을 지닌다는 점, 셋째 기금이 민간경제에 대해서 구축효과(crowding-out effect)를 가진다는 점등의 특징을 지니고 있다.

따라서 첫째, 국민연금기금은 수익성, 안정성, 유동성의 원칙보다는 공공성의 원칙에 보다 큰 중요도를 두고 운용되어야 할 것이다. 여기서 공공성이란 공공부문에 강제로 차입되는 것을 의미하는 것이 아니라, 국민연금이 일반경제에 대하여 순기능성을 가져야 함을 의미한다. 경제에 대한 순기능성이란 국민연금제도의 존재로 막대한 자원이 국민연금을 통하여 재배분 되는데, 이러한 국민연금을 통한 자원의 배분이 국민경제의 흐름을 저해하지 않으면서 가능한 국민연금 존재이전의 경제상태와 유사하게 될 수 있도록 함을 의미한다.

둘째, 국민연금기금의 운용수익율은 장기적 관점에서 종합적으로 평가되어야 한다. 기금운용과 관련하여 최근 주식에 투자분의 손실등에 대하여 비판의 소리가 높았었지만, 기금운용성과에 대한 평가는 개별상품 하나 하나의 수익률이 아니라 전체투자상품의 평균수익률이 목표수익률을 달성하고 있느냐는 관점에서 이루어져야 한다. 또한 기금을 장기적 관점에서 운용할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이 때 기준이 될 수 있는 목표수익률은 시장의 실세금리변화, 경제성

장률(경상)의 추이, 평균임금상승율의 변화 등이 있다.

셋째, 국민연금기금 운용의 합리성이 제고될 수 있도록 투명성, 민주성, 전문성이 높아져야 한다. 기금운용의 전체 과정이 공개되어 국민들에게 조금이라도 감추는 것이 없도록 하고, 국민연금기금운용에 가입자가 직접 참여하도록 함으로써 가입자가 자기책임하에 운용될 수 있도록 하여야 한다. 또한 기금운용은 고도의 전문성이 요구되는 분야로서 정부가 이를 직접적으로 운용하는 데는 다소의 한계가 있을 수 있으므로 전문적인 투자운용이 보장될 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구된다.

참고문헌

- 국민연금제도개선기획단. 1997. 국민연금제도 개선.
- 김용하. 1995. "공적연금제도의 연계방안-형평성 및 연금재정 측면을 중심으로." 보건사회논집. 한국보건사회연구원.
- _____. 1996. "세대별 형평성 제고를 위한 국민연금제도의 구조조정 방안." 사회보장연구. 한국사회보장학회. 1996. 12
- _____. 1994. "연금보험의 재정방식과 세대간 소득재분배." 사회보장연구. 한국사회보장학회.
- _____. 석재은·윤석원. 1995. 국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안. 한국보건사회연구원.
- 김준영·김용하. 1998. 국민연금 기금관리체계의 효율적 구축방안. 불명 출판사.
- 문형표. 1994. 농어촌지역연금제도 도입방안 및 재정추계. 한국개발연구원.
- _____. 1995. 국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선 방안. 한국개발연구원.
- 민재성. 1985. 국민복지연금제도. 한국사회복지협의회.
- _____. 이해경 외. 1986. 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과. 한국개발연구원.
- _____. 문형표·김원식·김용하. 1991. 국민연금제도의 장기적 재정안정화를 위한 정책과제의 대책. 한국개발연구원.
- _____. 문형표·안종법·김용하. 1992. 국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완발전방안. 한국개발연구원.
- _____. 외. 1993. 농어민연금제도 도입방안. 한국개발연구원.
- _____. 외. 1998. 국민연금십년사. 국민연금관리공단.
- 박종기. 1987. "국민연금제도의 시안과 기본방향". 한국사회보장학회.
- 박종기·김대영. 1973. "사회보장연금제도를 위한 방안". 한국개발연구원.
- 배준호. 1994. "국민연금 도입연기정책(1974년)의 경제적 평가: 경제적 효율과 세대간 재분배의 상반". 1994. 3.
- 사회보장심의위원회. 1984. "국민복지연금제도 시행을 위한 연구". 사회보장심의위원회.
- 신선기. 1981. "국민연금제도에 관한 연구". 사회보장심의위원회.
- 연하청·민재성. 1982. 국민경제와 복지연금제도. 한국개발연구원.
- _____. 1985. "국민복지연금제도와 소득재분배." 한국사회보장학회.
- 오근식. 1994. 연금제도의 개혁과제와 방향. 한국복지정책연구소.
- 오정수. 1987. "국민연금제도의 형성과정과 입법변천에 관한 연구". 한국사회보장학회.
- 유광호·최성재·이해경. 1989. 농어민 연금제도에 관한 연구-모형별 외국제도의 비교분석을 중

심으로. 한국사회보장학회.

- 이혜경. 1986. "정치문화 정향과 복지국가의 발달". 사회보장연구. 제2권. 한국사회보장학회.
- _____. 1989. "농업구조개선과 사회복지정책: 일본 농업자 연금제도의 딜레마". 한국사회보장학회.
- _____. 1994. "신한국의 소득보장정책". 신한국의 사회복지정책. 한국사회복지정책연구원.
- 인경석. 1986. "한국 국민연금제도에 관한 연구". 중앙대학교대학원 사회복지학과.
- 전영준 · 한도숙. 1997. 우리 나라 국민연금제도의 개선방향. 한국조세연구원.
- 정경배 · 박경숙. 1988. 국민연금 확대방안 연구: 기초연금제도와 소득비례연금제의 일원적 설계. 한국인구보건연구원.
- _____. 박경숙 · 박능후. 1989. 기초연금제도 정책구상과 사업장확대. 한국인구보건연구원.
- _____. 김수봉 · 유미녀. 1992. 농어촌지역연금 실시방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 정명채. 1988a. "농어민 노령보장을 위한 공적연금제도의 연구". 한국사회보장학회.
- _____. 이영대. 1988b. 농어민 연금제도의 연구. 한국농촌경제연구원.
- 최병호외. 1995. 국민연금제도의 농어촌지역 적용현황과 정책방안. 한국보건사회연구원.
- _____. 김용하 외. 1996. 국민연금제도의 도시지역 확대방안. 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원/서울상공회의소. 1998. 국민연금제도 개선방향: 공청회 자료집. 한국보건사회연구원.
- 한국인구보건연구원. 1989. 기초연금제도 정책구상과 사업장확대.

Abstract

Evolution of the National Pension Scheme in Korea: Uniqueness and Sustainability of the Korean Model

Kim, Yong Hha · Seok, Jae Eun

The goal of this paper is to define the distinguishing characteristics of Korea's National Pension Scheme compared to the National Pension types of other countries and sees if those characteristics are significant enough in order to warrant calling these the "Korean Model". Also, another point to consider is, if this "Korean Model" does indeed exist, whether it is a 'sustainable' model or not.

The National Pension Scheme, which was implemented in 1988, is similar to the public pension system formerly used in Japan. The National Pension Scheme broke away from this 'Japanese Model' in 1995 with implementation of the Farmers and Fishermen Pension, and the unique 'Korean Model National Pension' was completed in 1998 with revision of the National Pension Law.

The characteristics of the Korean National Pension can be defined as being balanced equally on ability and equality, possessing strong intergenerational income redistribution, having a nationally integrated structure, an incomplete funded method, financial neutralism of the government and also as being a Monroe-oriented pension system.

There are several limits to the sustainable development of this Korean Model National Pension, though. Even though the precondition of "the income determination problem of self-employed persons", which has strong intra-generational income redistribution, in actuality there are still many policy issues to be confronted such as the structure which 'transfers the burden to the future generation', the 'inter-generational inequity' of the incomplete funded system, persons excluded from coverage under the national integrated structure, 'compulsory loaning of the public sector by the National Pension Fund' under the government's principle of finance neutralism, the separate existence of the 'Monroe-oriented National Pension' from other pensions, etc.,. Therefore, it need to reform of NPS once again to sustainable development of KMNP.

김용하

Tel: 0418-530-1191(학교), 018-210-9117

Fax: 0418-530-1191

친리안: rhkim01

E-mail: yongha01@asan.sch.ac.kr

석재은

Tel: 02-355-8003(ext. 275)(연구원)

Fax: 02-352-9129

E-mail: seokje@kihasa.re.kr