국민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성

김용하* · 석재은**

본 논문은 국민연금 도입 10년, 국민복지연금법 제정 25년을 맞이하여 우리나라 국민연금제도의 형성과정과 전개과정을 되돌아봄으로써 우리나라 국민연금제도가 가지고 있는 특징을 추출하여 내고, 나아가 현재 국민연금제도의 체계화와 발전방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 본 연구가 가지고 있는 문제의식은 우리나라의 국민연금 모형이 다른 나라의 국민연금모형과 비교하여 어떠한 특징을 가지고 있는지 하는 것이며, 그 특징이 '한국형이라고 규정할 수 있을 만큼 유의미한 것이 나? 그리고 만약 한국형이라고 규정할 수 있는 모형이 존재한다면, 과연 '저속가능한' 모형이기하는 점이다. 1988년에 시행된 국민연금제도는 근로자를 대상으로 한 연금체계, 가입기간에 비례하는 정액연금과 소득비례연금의 혼합규제, 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 폐후생연금과 유사한 성격을 지니고 있는 것으로 평가된다. 그러나 국민연금제도는 1995년 농어민연금제도의 도입과정에서 '일본형'의 길을 이탈한 이후 마침내 1998년의 국민연금법 개정으로 독자적인 '한국형 국민연금체계'를 완성하였다. 한국형 국민연금의 특징은 농어민주의와 평등주의의 균형, 세대간·세대내 강력한 소득재분배구조, 국민통합 구조, 복권적 적립방식, 정부의 재정중립주의, 국민연금 독자주의로 규정될 수 있다. 이러한 특징을 갖는 한국형 국민연금체계가 과연 저속가능한 발전을 할 수 있는가 라는 점에서 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 농어민주의와 평등주의의 균형을 보장하는 전제조건인 '자영자 소득재분배 문제' 둘째, 세대내 강력한 소득재분배를 가지고 있으므로 사실상 '후세대에 부담을 전가'시키는 구조 셋째, 국민통합 구조에서 '사회적지배' 존재 넷째, 복권적 적립방식에서의 '세대간·세대내 불공정성', 다섯째 정부의 재정중립주의 원칙상 '국민연금기금의 공공부문 강제자야', 여섯째 타 소득보장체계와 따로 존재하는 '국민연금 독자주의' 등을 정책과제로 제기하고 있다. 따라서 한국형 연금제도의 고유한 특징을 살펴보면서 저속가능한 발전을 할 수 있기 위해서는 국민연금이 다음과 같이 발전해 나가야 한다. 첫째, 국민연금 독자주의를 극복하고 소득보장체계의 중심축으로서 타 소득보장체계와 연계하여 나가야 하며, 둘째, 적정 세대간 재분배 구조로 전환되어야 하며, 셋째, 국민통합을 유지하면서도 자영자의 정확한 소득재분배의 어려움으로 인한 소득재분배 예측을 최소화 할 수 있는 구조로의 전환이 필요하고, 넷째, 막대한 국민연금기금의 적정 운용을 통하여 금융시장의 안정적으로 기능하여야 한다.
I. 서론


이러한 국민연금제도의 양적 성장과 함께 1998년 말에는 국민연금의 전국민 연금화 장기적 제정안정화를 목적으로 한 국민연금법 개정안이 국회에서 통과되었다. 그 주요내용은 국민연금 제도의 도시자영자 확대, 국민연금 급여수준의 인하 및 산정방법의 개선, 정기적인 연금제도선 제도의 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 특성을 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 근원이 ‘한국형’이라고 규정할 수 있을 만큼 유의미한 것이냐. 그리고 만약 한국형이라고 규정할 수 있는 모형이 존재한다면 과연 지속가능한 모형이란 무엇인가 하는 점이다.

1980년대 이후 국민연금과 관련하여 수많은 논문들이 발표되었다. 본 논문에서는 이들 논문들 중에서 역사적 정책결정을 둘러싼 쟁점들 끼문 논란들을 중심으로 재검토하여 역사적 혼란 위에서 하나의 연결점을 그려보고자 하였다. 서론에 이어서 한국형 국민연금제도의 전개과정(Ⅰ), 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 전인 1973년에 이미 국민복지연금법이 제정되었다. 1973년 국민복지연금제도의 주요 내용을 살펴보면, 가입대상자는 18세 이상 60세 미만의 30인 이상 사업장 파업자로 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 보수비해부분으로 구성되며, 이것을 연금액 결정의 기준으로 삼고 있다. 이때 균등부분은 20년 이상 가입하면 가입기간과 상관없이 전가입자 평균보수월액의 20% 수준으로 하였으며, 보수비해부분은 가입기간에 따라 기하급수적으로 늘어나게 하여 20년 가입하면 20%이지만 30년 가입하면 40%, 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 금여를 지급하는 적립방식을 채택하였다.

이러한 국민복지연금법이 도입된 배경에 대하여 이혜경(1994)은 권위주의적 개발성 국가의 도구주의적 정책의 전형적인 예라고 규정하였다.


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


정부는 국민연금도입을 13년뒤 연기하여 연금제도가 초래하는 파소비, 저처속이라는 장기적인 피해를 상당수준 완화시킬 수 있었다. 따라서 당시의 연금도입 연기정책은 석유위기 등 임시적인 현안을 처리하기 위한 '단기 경제적 효율에 접착된 근시안적 정책'이라고 비난할 수 있다. 

반면 도입연기에 정규 수급대상에서 벗어난 세대들이 입은 후생손실도 무시할 수 없다. 이들 세대는 노후에 자신의 힘과 가족간의 도움으로 해결해야 한다. 핵가족화의 진행으로 높아진 저소득층 충신·노부부세대가 국민연금 도입연기로 인한 가장 큰 희생자이다(배준호, 1994: 130).

2) 1988년 국민연금제도의 시행

국민복지연금이 13년간의 휴면기를 끝내고 1986년에 국민연금법으로 개정되면서 국민연금은 1988년부터 본격으로 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(정규소득 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 없었다.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1973년 국민복지연금</th>
<th>1986년 국민연금</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가입대상</td>
<td>60세미만 30인 이상 사업장 종사자</td>
<td>18세이상 10인 이상 사업장 종사자</td>
</tr>
<tr>
<td>급여체계</td>
<td>균등부분+소득비례부분</td>
<td>균등부분+소득비례부분</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>균등부분: 20년 가입, 가입기간 관계없이 20%</td>
<td>균등부분: 가입기간 20% 40년 40%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득비례부분: 20년 20%, 30년 42%, 40년 72%</td>
<td>소득비례부분: 가입기간 20% 40년 15%, 40년 35%</td>
</tr>
<tr>
<td>보험료율</td>
<td>5~7%</td>
<td>3 - 6 - 9%, 1/3은 퇴직금전환금에서충당</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조</td>
<td>저소득자에게 1% 국고보조</td>
<td>국고보조 없음(관리운영비만 보조)</td>
</tr>
<tr>
<td>재정방식</td>
<td>적립방식</td>
<td>수상적립방식</td>
</tr>
</tbody>
</table>
국민연금법 제정과정에서 논쟁이 특히 심하였던 부분으로는 첫째, 재원조달과 관련하여 급여수준과 보험료율간의 연계장치가 마지막 순간에 없어졌다는 점이다. 이는 주로 제도도입초기 수급자의 급여수준을 일정수준 이상 보장하여야 한다는 측면이 고려된 것으로 판단된다. 둘째, 퇴직금제도와의 연계문제로, 퇴직금은 대법원판례에 의하여 임금후불설로 인식되고 있었기 때문에 연금보험료의 일부를 퇴직금이전금으로 쏟당하는 것은 근로자의 기득권을 손상시킨다는 점에서 근로자 측의 반대가 심하였다. 결국은 단계적으로 전환하는 방향으로 타협이 이루어졌다. 셋째, 국민연금기금운용위원회의 위원장을 국무총리로 할 것인지, 재정위관으로 할 것인지에 대하여 복지부와 경제기획원간에 논쟁이 있었으나 최종적으로는 경제기획원의 주장대로 경제기획원장관을 위원장으로 하였다. 이에 반환임시금, 관리운영주체, 국민연금의 명칭과 관련하여 논쟁이 있었다(민선의, 1998: 128).


1986년의 국민연금법 개정 역시 당초의 국민복지연금법의 강제저축적 성격에 기본적인 변화를 시도한 것은 아니었다. 다만 국민복지법의 복지적 요소, 즉 저소득층을 위한 복지연금을 둔다면 가 하는 계층간 개별계산요소를 약화시키고, 재정적으로 차별적인 제도로 구성한다는 것을 원칙으로 하였다. 이는 당시 한국경제의 위기설과 동시에 선진국들의 복지국가비판론이 크게 작용하였다고 볼 수 있다(이혜경, 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 ... 서구전진국의 시혜적인 사회보장제도가 1970년대 후반에 들어서서 적지 않은 문제와 부작용을 야기시켜 왔다... 우리의 실험과 경제사회적 여건에 부합하여 국민각자의 자주적인 책임을 바탕으로 자립을 유도하는 제도로 발전되어야 한다(박종기, 1987)


3) 1988년 국민연금제도의 특징 : 일본 퇴직연금의 아류?

1988년에 도입된 국민연금제도는 크게 다섯 가지의 주요 특징을 가지고 있다. 첫째, 근로자를
대상으로 한 연금체계. 둘째 가입기간에 비해하는 정액연금과 소득비례연금의 혼합계급, 셋째 세대간·세대내 강력한 소득재분배 구조, 넷째 급여수준과 보험료부담의 균형이 맞지 않는 불균형 체계, 다섯째 적립방식과 부과방식의 중간형태인 수정적립방식의 채택 등의 특징을 가지고 있다.

첫째, 근로자 위주의 연금제도이다. 국민연금은 도입초기 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시되었다. 연금급여구조 등 제도형태가 소득의 완전파악을 전제로 하고 있다는 점에서 근로자계층에게 적응하기 용이한 형태를 가지고 훈련되었다. 즉 일본의 후생연금제도와 거의 유사한 구조를 가지고 있다.

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

셋째, 강력한 소득재분배를 구현하였다. 국민연금제도는 급여산식법으로 본인소득 뿐만 아니라 가입자의 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 두고 '확정급부·확정각출' 연금제도이다. 이 경우 가입자의 보험료부담 현금액과 연금급여수급액 현저가 동일하다면 문제가 없겠으나, 전자가 후자보다 크게 못 미치는 수준으로 정해져 있기 때문에 장기적 재정수지가 심각하게 불균형한 체계를 가지고 있었다.

다섯째, 국민연금제도는 적립방식적 성격과 부과방식적 성격이 혼합된 수정적립방식을 채택하였다. 적립방식적 성격으로는 연금보험료를 일정기간 남여지지 아니하면 연급수급권이 발생하지 않는다는 점이며, 부과방식적 성격으로는 가입자의 보험료부담액 현자가 연금수급액 현자가 되어 어느정도 씩 차이가 있다. 일본에서는 고소득계층은 국가세의 노령계층을 부양하는 부과방식으로 팔일적으로 이행하게 된다는 점이다.

이러한 다섯 가지의 특징으로 판단할 때, 우리나라의 1988년의 국민연금제도는 일본의 근로자 콜 수요대상으로 실시하는 후생연금제도와 거의 유사한 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 일본의 후생연금제도의 경우에도 우리나라의 제도와 동일하게 근로자 위주의 연금제도, 소득비례와 정액연금의 혼합, 강력한 소득재분배 구조, 수급부담의 불균형체계, 수정적립방식의 채택 등 중 하나를 가지고 있다. 이와 같이 본 저자는 우리나라의 국민연금제도는 '일본 후생연금제도의 아
2. 국민연금제도의 농어촌 지역확대

1) 농어촌지역 연금 확대 논점

1988년 국민연금제도가 시행된 이후 국민연금제도의 적용확대 방안들이 논의되었다. 이에 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 기본공정을 기초로 하여, 급여수준과 보험료수준을 조정하고 경영이익연금제도 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 사업장가입 자 평균소득평균액의 25%를 지급토록 하며, 보험료 납입폐지기간도 가입기간의 1/2로 인정하여 주도록 하였으며, 소득비례연금의 급여는 가입기간에 비례하여 40년 가입하면 40%의 급여가 지급되도록 하였다.

국민연금제도의 전국민 확대를 위해서는 기초연금제도를 도입하는 것이 바람직하나, 기초연금 제도는 모든 가입자에게 최소한도의 최저생계비 수준을 보장하는 제도로서 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 영국, 캐나다, 일본 등에서 제택하고 있는 연금제도이다. 이와 같이 여러 나라에서 기초 연금제도를 제택하고 있는 이유는 모든 국민에게 최소한도의 기초소득을 보장함으로서 안정된 생활을 영위할 수 있도록 하는데 그 목적이 있으며, 그 이상의소득은 소득비례연금이나 사기 업연금에 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 뒤에서 취직생계비 이상의 소득자는 소득비례연금도 적용하는 것이 바람직하다(정경범 외, 1988: 22~23)

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

1) 주요국 연금제도의 특징을 비교적으로 살펴보면, 일본 후생연금제도는 영국의 정책연금제도와 독일의 소득비례연금제도의 경영을 결합적으로 훌륭한 제도(이혜경, 1986)라고 할 수 있다. 즉, 일본 후생연금은 우리 나라와 같이 급여산식내에 급여수준을 토대로 소득비례부분을 두는 형식으로 매우 독특한 형태를 취하고 있는데, 우리나라는 연금제도가 바로 이점을 그대로 훌륭하고 있는 점을 볼 때, 일본 후생연금제도의 아류라고 규정하여도 별 무리가 없다고 생각된다.
수성을 배려하기 위하여 사업내용, 관리운영 및 기금운영을 담당하는 별도 제도로서 수립되어야 한다고 주장하며, 농업구조조정정차원에서 경영이양연금제도의 도입 필요성을 제기하였다.


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

2) 농어촌지역 국민연금확대의 문제점

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


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

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

---
2) 제2란은 우주파와라운드(UR) 등으로 농산물 수입계열 자유화 호름속에서 농업경영력을 제고하기 위한 산업정책과 사회보장정책을 접목시키고자 한 시도였다.
계 및 국민소득조사에서 나타나고 있는 농어민의 소득통계와 constituent 격차를 나타내는 것이다. 이로써 소득재분배가 왜곡되고, 전가입자평균소득이 하향화되어 급여수준이 낮아지는 결과를 낳게 되었다.

이와 같은 농어촌지역 가입자의 소득 하향화와 경향은 주로 국민연금에 대한 인식의 부족에 기인한다. 첫 번째로 국민연금에 대한 부정적인 시각형성이다. 대중언론매체를 중심으로 국민연금 과금금이 잘못 운용되어 2030년경에는 기금이 고갈된다는 보도는 국민연금의 정착기에 결정적 으로 악영향을 미쳤다. 반면에 이 당시에 도입된 개인연금제도는 국민연금제도와 대비되어 얻은 기관에서 공정적으로 평가되었다. 둘째, 국민연금은 강력한 소득재분배구조를 가지고 있어서 고 소득자에게서 저소득자에게로 소득재분배가 이루어지므로 가능하면 낮은 소득으로 신고하는 것 이 유리하다고 인식한 것이다. 셋째, 자영자들은 일반적으로 자기소득의 노출을 거린다. 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 기본숙성으로 치유되기 힘든 것으로 판단된다. 이는 자영자의 소득을 파악하려고 노력하는데 근본적인 한계가 있음을 의미한다.

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

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

앞서 지적한 바와 같이 1988년에 도입된 국민연금은 일본의 후요생연금과 유사한 특징을 지녔다. 그러나 일본은 자영자에게 국민연금을 확대적응하는 과정에서 소득비례연금을 포기하고 정액각출-정책적급여방식을 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 우리나라의 일본과 다른 좋은 소득파악 여건을 가지고 있으면 하면 전혀 그러하지 못하였다. 3)

이로서 우리나라의 국민연금제도는 농어촌지역 국민연금 적용확대과정에서 일본의 공적연 금 제도와는 다른 길을 걸기 시작하였다. 그러나 그러한 시도는 국민연금의 소득재분배 기능의 왜곡이라는 문제를 일으켜게 되는 계기가 되었다. 즉, 1995년의 농어촌지역 연금확대를 계기로 한국의 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 점검

농어촌지역 연금확대 이후 국민연금제도는 세가지의 커다란 과제를 가지고 새로운 제도의 모색이 시작되었다. 첫 번째는 국민연금의 도시지역 확대문제였으며, 두 번째는 국민연금기금의 합리적 운용문제였으며, 세 번째는 국민연금제도의 장기적 안정화를 위한 구조개선의 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 견
해는 현행 국민연금제도의 품목을 그대로 유지하면서 도시자영업자에게 국민연금을 확대하되, 재정
의 장기적 안정화차원에서 연금보험료율, 연금급여율, 연금수급연령을 조정하자는 안이다(제1
안). 두 번째 견해는 국민연금 급여산식상의 균등분부와 소득비례부분을 이원화하여 균등분부는
기초연금으로 하여 전국민에게 적용하고, 소득비례부분은 소득비례연금으로 하여 직접적인 소득
원이 있는 자만이 가입하도록 하였다. 이는 기초연금은 보무방식에 가깝게 운영하고, 소득비례
연금은 직립방식에 가깝게 운영하여 재정안정화를 피하는 입장이다(제2안). 세 번째 견해는
사업자회원자와 자영업자 분리적용하고, 연금산식상으로는 소득제한액이 발생하지 않는 소득비
례연금의 도입을 주장하였으며, 이 때 소득비례연금은 완전직립방식의 한 형태인 환경적출식으
로 운영하는 것이다(제3안).

주요논점별로 세가지 인의 문제점을 살펴보면, 먼저 국민연금의 기본구조를 어떻게 가져갈 것
인가와 관련하여, 제1안은 현행 국민연금 급여산식의 균등분부와 소득비례부분을 통합하여 운영
하는 현행제도 유지인(일원화)을 지지하였으며, 제2안은 기초연금과 소득비례연금으로 분리운영하는
방안(이원화)을 지지하였다. 일원화의 논기는 이원화시에 소득비례부분이 적용제외
(contract-out)되어 민영화될 가능성이 높아서 우려를 표명하였다. 반면, 이원화의 논기는 기초연
금은 기초소득보장 및 세대간·세대내 소득재분배 기능을 담당하고, 소득비례연금은 강제적용을
통하여 밀생생수준을 유지하는 기능을 담당하는 식으로 역할분담을 함으로써 향후 사회여건
변화(병행근로 증대, 육구의 다양화 및 선택폭 확대, 남녀가정 등)에 대응하여 제도운영의 신축성
을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 소득활동여부와 관계없이 모든 국민이 기초연금에 적용받
도록 함으로써 현행 '1인소득자1연금'을 '1인1연금'을 달성할 수 있다는 것이다. 이때 기초연금에
대하여는 보무방식으로 재정을 운영하는 방안을 함축하고 있다. 제3안은 보다 확장적으로 소득
재분배 기능 없이 소득비례식으로 운영하고, 근로자와 자영업자를 분리하여 운영하는 방안을 지지
하였다. 이는 기본적으로 연금제도를 강제적용 성격으로 규정짓고, 자영자의 정확한 소득과약이
어려우므로 근로자와 별도로 운영하겠다는 의도이다.
들체, 연금급여 및 보험료 수준과 관련하여 현행 '저부담-고급여'의 불균형 구조를 균형화 시키되, '저부담-저급여'로 할 것인지, 아니면 '고부담-고급여'로 할 것인지가 논점이 되었 다. 즉, 급여 및 보험료 모두 일정정도는 조정한다 할지라도 보험료를 대폭 상향조정하더라도 급여수준을 비교적 유지하는 방식으로 할 것인지, 보험료 부담능력의 한계를 고려하여 급여 수준을 대폭적으로 낮추는 방식으로 할 것인지 하는 문제였다. 상대적으로 제1안은 전자를, 제2안 및 제3안은 후자를 선호하였다.

셋째, 기초연금과 소득비례연금(현행 급여산식구 급부분과 소득비례부분)간의 상대적 비중은 소득계층별 정도와 자영체 소득파악 정도간의 상충관계를 고려하여 검토되었다. 소득계층별 기능을 강화하기 위해서는 기초연금(금부분)의 비중이 커야 하는 반면, 자영체 소득파악이 부실할수록 기초연금(금부분)의 비중은 작아져야 한다. 따라서 자영체 소득파악문제가 해결되지 못한 상황에서 양자간 비중을 현행 4 : 3에서 소득비례연금(소득비례부분)의 비중을 상향조정하는 데에 합의가 이루어졌으므로써 1 : 1안과 2 : 3안이 주로 논의되었다. 제1안이 전자를, 제2안 이 후자를 지지하였다.

넷째, 도시지역 자영체 확대시 소득비례연금을 당연적용하는 방안과 임의적용하는 방안을 논의하였다. 국민연금을 이원화하는 경우에 기초연금은 당연적용하고, 소득비례연금에 대하여 임의적용하는 문제가 논의의 핵심이었다. 당연적용의 논리는 영세자영체의 경우 기초적용을 강제적용시키는 한 노후대비에 소홀한 자영체는 결국 정부의 부담(공공부조)으로 귀착될 가능성이 크다는 것이다. 한편, 임의적용의 논리는 자영체에 대해 강제적용의 속성을 가진 소득비례연금 가입을 정부가 의무화할 필요가 없으며, 민간의 자율적 선택(개인연금 가입자 등 감안)에 맡겨두자는 것이었다. 자영체의 임의적용에 있어서, 자영체 모두를 임의적용자는 안과 농어민은 노후대비에 취약하므로 당연적용자는 안이 제기되었다. 제1안은 전자를, 제2안은 전자 및 후자에 대한 지지가 섞여 있었다.

다섯째, 소득비례 연금급여를 확장급여형 혹은 확장각출형으로 산정할 것인지에 대하여 논의 하였다. 확장급여방식은 보험료 불입액과 관계없이 급여액이 사전에 결정되는 방식으로써 급여수준에 대한 예측가능으로 불확실성을 줄이는 반면, 재정적 위험을 정부가 떠안게 된다. 확장각출방식은 보험료 불입액과 기금운용수익에 따라 연금액을 지불함으로써 재정건전성을 확보하는 반면, 급여수준 변동에 따른 급여수준의 불확실성으로 인한 부담을 가입자가 떠안게 된다. 확장급여 및 확장각출방식 간 선택은 연금기금운용을 공공부문에서 하느냐, 민간부문에서 하느냐의 논의와도 관련되어 있는데, 확장각출방식으로 운용하는 경우 민간부문에서 운용할 가능성이 높다. 제3안이 확장각출방식을 지지하고, 나머지 안은 확장급여방식을 지지하였다.

2) 1998년 최종 개정안

상당한 논쟁 끝에 국민연금제도개선기획단에서는 일원형 연금체계를 이원형 연금체계로 전환
행과 연금급여수준을 평균소득자기준으로 40년가입 70%수준에서 40년가입 40%수준으로 하향 조정하며, 연금보험료율은 계정계체간제도의 도입으로 5년에 한변씩 조정할 수 있는 장치를 마련하였다. 또한 연금수급연령도 현행의 60세에서 2013년부터는 5년에 1세씩 상향 조정하는 것으로 

<table>
<thead>
<tr>
<th>제1항</th>
<th>제2항</th>
<th>제3항</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>기본구조</td>
<td>○ 현행제도 유지 개선</td>
<td>○ 기초부분 + 소득비례부분 이환화</td>
</tr>
<tr>
<td>보험료 부과 대상</td>
<td>○ 18세이상 60세미만사업장 근로자및자영자(1,950만명)</td>
<td>○ 기초부분: 18세이상 60세미만 사업장 근로자 및 자영자(3,170만명)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 소득비례부분: 사업장근로자 및 자영자(1,950만명)</td>
<td>○ 소득비례부분: 사업장근로자 및 자영자(1,950만명)</td>
</tr>
<tr>
<td>보험료율 및 보험료부과방식</td>
<td>○ 3-6.9%</td>
<td>○ 기초부분: 0.4~6%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 근로자 및 자영자 소득비례 징수</td>
<td>○ 소득비례부분: 3.6-8%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 근로자 및 자영자 소득비례 징수</td>
<td>○ 근로자: 소득비례 징수 및 자영자: 전액 징수 후 부과</td>
</tr>
<tr>
<td>소득대체율 및 수급연령</td>
<td>○ 40~53.3%</td>
<td>○ 기초부분: 10%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(3가지 대안 제시)</td>
<td>○ 부하합산 20%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 2003년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)</td>
<td>○ 소득비례부분: 30%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급</td>
<td>○ 기초연금에서 무각출정로 연금지급(재정일부정부지원)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 정부재원에 의한 공적부조로 무각출 연금 지급</td>
<td>○ 기초연금(기초부분)</td>
</tr>
<tr>
<td>재정운영방식</td>
<td>○ 수도정비방식</td>
<td>○ 기초부분: 9년균형부과방식</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 소득비례부분: 적립방식</td>
<td>○ 기초부분: 9년균형부과방식</td>
</tr>
<tr>
<td>재정안정 (영리도 재정수 지 적지여부)</td>
<td>○ 2050년 적립기금 600~1,200조</td>
<td>○ 소득비례부분: 재정적자없음 (2050년 적립기금 1,521조)</td>
</tr>
<tr>
<td>소득재분배</td>
<td>○ 세대간·세대내 소득재분배 효과 있으나 대안별로 정도의 차이 있을</td>
<td>○ 기초부분: 세대간·세대내 재분배 효과 있음</td>
</tr>
<tr>
<td>경과조치</td>
<td>○ 급여수준의 정책적 하향 조정</td>
<td>○ 기연금수급자는 현행대로 지급</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 기연금수급자는 현행대로 지급</td>
<td>○ 기연금수급자는 현행대로 지급</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 소득대체율은 40년 가입기준, 생애평균소득에 대한 비율임. 
2) 보험료산정 기준연도 전후 4년간의 급여지출을 감안하여 평균보험료를 산정.

로 하였다. 또한 연금수급자가 최소가입기간을 현행의 15년에서 10년으로 하향 조정하였고, 여성의 연금수급권 장려를 위하여 연금분할제도도 도입하였으며, 또한 적립기금 운용의 민주성을 제고하기 위하여 국민연금 기금운용위원회의 가입자대표 수를 과반수 이상으로 높이고 위
원장도 재정원장관에서 국무총리로 격상하였다. 한편 1998년 10월부터 현행 국민연금제도를 속에서 도시자영자에게까지 확대하는 것으로 결정하였다.

그러나 국민연금제도개선기획단은 보건복지부의 국민연금법 개정과정과 국회 통과과정에서 일부조항이 조정되었다. 주요 변경내용은 기초연금과 소득비례연금으로의 이원적 구조안이 번복되어 현행대로 일원적 구조가 유지되었으며, 연금급여율도 40%로 조정이나 60%로 다시 상향 조정되었다.4)

### <표 3> 현행 국민연금제도와 개선안의 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>기본구조</th>
<th>현행제도</th>
<th>기획단안</th>
<th>최종안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>적용대상</td>
<td>일원형: 기초연금 + 소득비례연금</td>
<td>일원형: 기초연금 + 소득비례연금</td>
<td>일원형: 기초연금 + 소득비례연금</td>
</tr>
<tr>
<td>보험료</td>
<td>60세 이상 60세미만 사업장 근로자 및농어촌지역근로자</td>
<td>60세 이상 60세미만 사업장 근로자 및농어촌지역근로자</td>
<td>60세 이상 60세미만 사업장 근로자 및농어촌지역근로자</td>
</tr>
<tr>
<td>연금급여율</td>
<td>수행연령 70%</td>
<td>2018년 개선안: 현행급여산식 적용</td>
<td>2018년 개선안: 현행급여산식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>수급연령</td>
<td>60세</td>
<td>2013년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)</td>
<td>2013년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)</td>
</tr>
<tr>
<td>최소기입연수</td>
<td>15년</td>
<td>10년 (반환일시금제도 완착적 적용)</td>
<td>10년 (반환일시금제도 완착적 적용)</td>
</tr>
<tr>
<td>재정운영방식</td>
<td>월정액급여</td>
<td>기초연금: 정액방식</td>
<td>수수성적급여방식</td>
</tr>
<tr>
<td>재정안정</td>
<td>적립기금고찰 2031년 발생</td>
<td>2050년 이후에도 재정안정</td>
<td>2050년 이후에도 재정안정</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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, 임직자, 임용직근로자등이 국민연금적용대상으로 확대됨으로써 마침내 전국적 연금체계가 완성되게 되었다고 할 수 있다. 또한 여성의 연금분할제도의 도입으로 여성 연금수급권 개선에 기여하였으며, 연금수급가능 최소기입연수를 10년으로 하향조정함으로써 되도록 많은 사람들이 연금을 수급할 수 있도록 하였다.

4) 북지부에서는 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 재정계획산제도의 도입 등으로 연금수급부담의 불균형을 완화시키킴으로써 미래세대로부터의 연금차입 규모를 줄이고, 결과적으로 미래세대의 연금보험료 납입부담을 낮출 수 있었다. 따라서 2033년에 고장이 예상된 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 재정계획을 통하여 보험료율을 자유로이 상향조정할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써「확정급여·확정가출방식」에서「확정급여방식」로 전환되었다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 금번 개정을 통하여 수급부담구조 불균형 개선을 위한 구조적 블록 마련되었다고 할 수 있으나, 너무 높은 보험료율 부담을 예정하고 있어 정치경제적인 고려 등으로 과연 보험료율을 예정대로 삼성적으로 상향조정 가능한 것인지에는 의문이 되고 있다. 따라서 연금재정안정화 및 지속가능한 발전도 불안한 균형의에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러므로 금번 개정을 통한 연금 수급부담 불균형 구조 개선효과는 매우 제약되고 미흡하다고 평가할 수 있다.

셋째, 금번 연금개정의 가장 큰 성과중 하나로 국민연금기금운용위원회의 구성을 가입자 중심으로 개편함으로써 기금운용의 민주성을 크게 해소하였다는 점이다. 또한 공공자금관리기금법의 개정으로 국민연금기금의 강제예탁을 의무화하는 5조 1항이 삭제됨으로써 2001년까지 단계적 축소를 통하여 철휴됨으로써 연금기금 운용의 자유성 및 수익성 제고를 가할 수 있게 되었다.

요약하면, 1998년 제도개선으로 우리나라 국민연금은 근로자와 자영자들 한 체제에 의존하면 어уй더면서도 높은 소득재분배 기능을 담당하면서 세계적으로 독특한 유형으로 완결되었다고 할 수 있다. 1995년에 농어촌지역 자영자들 사업장가입자와 한 올타리에 포함시킴으로써「일반적 연금」의 길을 배격하고「한국형 연금」의 길을 걷기 시작하였던 국민연금제도도 도시지역자도 기존 가입자의 올타리 속에 포함시킴으로써 명실공히 3개의 특수직역을 제외한 전국민을 하나의 체제로 통합하였다. 이와 함께 40년 가입 60% 수준의 급여체계와 여성연금분할제를 연금제도 내에 내재한「한국형 국민연금제도」가 탄생한 것이다.

---

5) 국민연금기금운용위원회 위원수를 총재 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 적립방식, 다섯째, 정부의 재정중심주의, 여섯째 국민연금 유통주의로 규정될 수 있다.

1. 능력주의와 평등주의의 균형

우리나라의 국민연금제도는 독일의 능력주의적 연금제도에 기반을 둔 소득비례부분과 영국적 평등주의에 기초를 둔 정액부분을 1 : 1로 결합시킨 혼합형 구조를 태택하였다. 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 철학이 보존되기 위한 전제조건은 가입자의 정확한 소득파악이다. 그러나 불행하게도 국민연금 가입대상자 중 2/3을 차지하는 자영업자의 소득이 거의 파악되지 않은 현실은 현재의 국민연금제도의 발전을 제약할 수 있는 가장 큰 장해요소로 부각되고 있다.

일본의 사업장종사자들 대상으로 하는 후생연금제도의 틀로서 시작하였던 국민연금제도가 일본과는 달리 자영업자 통합제도에서 포괄하는 단일형으로 나아갔으나, 통합제도의 전제라고 할 수 있는 자영업자에 대한 소득파악이 담보되지 않음으로써 불안한 균형상태를 가지게 된 것이다.

실제로 외국의 자영자에 대한 국민연금 적용방법을 보면, 대부분의 국가에서는 소득비례가 필요 없는 적용확대방법을 채택하고 있으며 (유형Ⅰ), 소득파악을 철저로 하는 국가임에도 근로자와 분리하여 적용하거나 (유형Ⅱ), 혹은 파악이 가능한 일부 자영자들에 대해서만 근로자와 통합운영 (유형Ⅲ) 하고 있다. 유형Ⅰ의 국가로는 영국, 일본, 캐나다 등이 있는데, 이들 국가는 자영자에 대하여 보험료를 정액으로 정수하거나 국고에 의하여 조달하고 있다(영국은 고소득 자영자에게만 국세청을 통하여 소득파악). 유형Ⅱ의 국가로는 프랑스와 독일이 있는데, 이들 국가들은 소득재분배요소가 약하며 소득하향신호에 따른 소득재분배의 우려가 거의 없고, 더욱이 직역별로 별도 관리집합으로써 근로자와 자영자간 재분배 외국의 여지는 전혀 없다. 유형Ⅲ의 국가로

6) 능력주의는 자기가 기여한만큼 받는다는 의미에서 소득비례부분을 의미하며, 평등주의는 기여수준에 관계 없이 일정수준을 보장한다는 의미에서 정액부분을 의미함. 우리나라의 경우 균등부분이 전기자와 평균소득을 기준으로 하여 본인의 가입기간에 비례하여 억말된 의미에서 모든 연금수급권자에게 동일한을 보장하는 것이지만, 소득비례 : 균등 비율이 1 : 1일 경우에서 능력주의와 평등주의의 균형을 특징으로 볼 수는 있다.
은 미국과 스웨덴이 있는데, 이들 국가는 소득재분배 요소가 강하면서도 근로자와 자영자를 통합하여 관리하고 있다. 그러나 이들 국가는 소득과목이 가능한 자영자에게만 제한적으로 적용확대하거나(미국), 경제사회적으로 자영자의 소득이 거의 노출되어 있는 국가이다(스웨덴). 특히 자영자의 성향과 비중이 우리나라와 유사한 일본의 경우, 도시자영자 적용확대시 소득과목을 포기하고 `정익보험료-정익연금'의 보험제도를 도입하였다.

<표 4> 외국의 자영자 관리방법 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>유형</th>
<th>국가</th>
<th>연금급여</th>
<th>보험료부과</th>
<th>소득재분배</th>
<th>관리운영</th>
<th>제도체계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>유형Ⅰ</td>
<td>영국</td>
<td>정액급여</td>
<td>정액보험료(저소득) 정액보험료(고소득)</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>2층연금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일본</td>
<td>정액급여</td>
<td>정액보험료</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>2층연금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>캐나다</td>
<td>정액급여</td>
<td>일반조세</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>2층연금</td>
</tr>
<tr>
<td>유형Ⅱ</td>
<td>독일</td>
<td>자기소득에 비례</td>
<td>정액보험료</td>
<td>임 음</td>
<td>분 리</td>
<td>단일연금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>프랑스</td>
<td>자기소득에 비례</td>
<td>정액보험료</td>
<td>임 음</td>
<td>분 리</td>
<td>단일연금</td>
</tr>
<tr>
<td>유형Ⅲ</td>
<td>미국</td>
<td>자기소득에 비례하여 소득이 높은수록 급여율체감</td>
<td>정액보험료</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>단일연금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>스웨덴</td>
<td>정액급여</td>
<td>정액보험료 및 일반조세</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>2층연금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>한국</td>
<td>자기소득 및 가입자 평균소득에 비례</td>
<td>정액보험료</td>
<td>임 음</td>
<td>통 합</td>
<td>단일연금</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 2층연금체계의 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. 세대간·세대간 강력한 소득재분배7) 구조

우리나라의 국민연금제도는 강력한 세대간 소득재분배구조를 가지고 있다. 현행 국민연금의

7) 소득재분배는 크게 세대간 소득재분배(intra-generational income redistribution)와 세대간 소득재분배(inter-generational income redistribution)으로 구분될. 세대간 소득재분배에는 소득계층간 소득이전이 이루어지는 수직적 재분배, 위험을 분산(예, 오래사는 사람과 단명하는 사람간)하는 개념의 수평적 재분배, 근로지식 저축자보다 노령기로 보장받는 식의 다른 시점간의 시간적 재분배 등으로 구분될. 세대간 소득재분배는 사내세대가 노인세대를 부양하는 식으로 세대간에 소득이전이 이루어지는 것을 의미함. 국민연금은 보험적 특성상 기본적으로 세대간 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 16.4배이니, 기본연금 급여액(20년
가입기준)의 차이는 3.4배로 높은 소득계층분에 효과를 보이고 있다. 즉, 소득이 높을수록 소득대
체이가 낮아져 제도분에 효과가 높게 나타나고 있다. 〈표 5〉에서 보여주는 바와 같이 개정전 국
민연금제도는 소득계층간 높은 소득계층분이 발생될 수 있도록 설계되었고 새로운 개선안 역시
현행제도보다는 낮지만 여전히 높은 소득계층분구조를 가지고 있다.

<표 5> 소득계층별·가입기간별 연금급여비교

(단위: %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2003년 (15년 가입)</th>
<th>2008년 (20년 가입)</th>
<th>2018년 (30년 가입)</th>
<th>2028년 (40년 가입)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>개정전</td>
<td>개정후</td>
<td>개정전</td>
<td>개정후</td>
</tr>
<tr>
<td>최저소득계층</td>
<td>94.2</td>
<td>88.7</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 0.5배</td>
<td>41.3</td>
<td>39.3</td>
<td>55.0</td>
<td>50.5</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 1.0배</td>
<td>26.3</td>
<td>25.3</td>
<td>35.0</td>
<td>32.8</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 2.0배</td>
<td>18.8</td>
<td>18.3</td>
<td>25.0</td>
<td>23.9</td>
</tr>
<tr>
<td>최고소득계층</td>
<td>16.3</td>
<td>16.0</td>
<td>21.7</td>
<td>21.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 개정전은 1986년 국민연금법에 기초하여 가입기간별, 소득계층별 급여율을 계산한 것이며, 개정후는 1988년
국민연금 도입시에 가입한 경우 88~98년 11년간은 기존 급여산식에 의거하며, 나머지 기간은 1996년 개정법
에 의하여 급여율을 계산하였음.

조세제도 등 사회보장이의 제도에서 적절한 분배체제가 마련되어 있지 않는 우리나라에서
계층간의 소득계층분은 일반 바람직한 측면을 가지고 있다. 그러나 문제는 현재의 세대내 소득
계층분에 기저에는 미래세대의 일방적인 회생이 전제되어 있다는 점에서 그 문제점이 심각하다.
즉 현 세대내에서 고소득계층에서 저소득계층으로의 소득계층분이 이루어지기 위해서는 고소득계
층이 자기가 낼것보다 좀 더 가져가고, 저소득계층은 본인이 낼것보다 좀 많이 가져가는 구조가
되어야 한다. 그러나 우리나라 국민연금 급여-부담구조는 현 세대대에서 국민연금으로
손해보는 계층이 전혀 없고, 현세대가 국민연금으로 이익을 얻으려면 총을 오롯이 후세세대에게 부담을
전가시키는 구조를 가지고 있는 것이다. 더욱이 고소득층이 강력한 소득계층분에도 불구하고 미
래세대로부터의 소득이전 계절대 규모는 저소득층보다 더 크다(오창수, 1994).

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

실제로 총보험료현대가 대비 총급여현가인 수익비를 살펴보면, 개정전의 경우 최저소득등급인 1
등급의 수익비는 5.03~5.64배, 평균소득계층은 3.52~3.95배, 최고소득계층은 2.19~2.45배로 모
든 소득계층이 본인이 갖출한 것보다 2배 이상을 극히로 받도록 되어 있다.
<표 6> 소득계층별 연금수익률\(^1\): 개정전(1988년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 배)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>남자(^2)</th>
<th>여자</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>최저소득계층</td>
<td>5.03</td>
<td>5.64</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 0.5배</td>
<td>5.03</td>
<td>5.64</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 1.0배</td>
<td>3.52</td>
<td>3.95</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 2.0배</td>
<td>2.51</td>
<td>2.82</td>
</tr>
<tr>
<td>최고소득계층</td>
<td>2.19</td>
<td>2.45</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 수익률 = 총급여평균/총보험료평균  
   2) 남자수급자의 경우 여성의 유족연금 수급을 감안하여 계산하였음.

이번 연金개정으로 이러한 수급부담 불균형에 따른 세대간 소득이전은 다소 조정되었지만, 수급부담 불균형 구조는 계속 유지되고 있다. 개정 후 1988년부터 가입하여 40년 가입한 경우의 수익비율 심리보먼, 최저소득등급인 1등급의 수익비율 4.52~5.00배, 평균소득계층은 2.83~3.14배, 최고소득계층은 1.86~2.05배로 모든 소득계층이 역시 1.0을 훨씬 상회하고 있다. 물론 여기서는 지급계산 계도에 의한 보험료 상향조정을 가정하지 않았기 때문에 수익비가 높게 나온 측면이 있다. 하지만 복지부 계획내로 보험료를 조정한 경우에도 최저소득계층은 3.62~4.02배, 평균소득계층은 2.27~2.52배, 최고소득계층의 경우 1.49~1.65배로 나타나고 있다.

<표 7> 소득계층별 연금수익률\(^2\): 개정후(1988년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 배)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>보험료 조정 안한 경우</th>
<th>보험료 조정한 경우</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>남(^3)</td>
<td>여</td>
</tr>
<tr>
<td>최저소득계층</td>
<td>4.52</td>
<td>5.00</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 0.5배</td>
<td>4.31</td>
<td>4.77</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 1.0배</td>
<td>2.83</td>
<td>3.14</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 2.0배</td>
<td>2.09</td>
<td>2.32</td>
</tr>
<tr>
<td>최고소득계층</td>
<td>1.86</td>
<td>2.05</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: <표 6>과 동일.

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

모든 소득계층이 미래세대로부터 막대한 양을 차입하여 금여를 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 연금수익률13): 개정후(1999년 가입, 40년 가입기준)

(단위: 백)

<table>
<thead>
<tr>
<th>보험료 조정 안한 경우</th>
<th>보험료 조정한 경우</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>남&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>남&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
</tr>
<tr>
<td>최저소득계층</td>
<td>3.90</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 0.5배</td>
<td>3.51</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 1.0배</td>
<td>2.34</td>
</tr>
<tr>
<td>평균소득의 2.0배</td>
<td>1.75</td>
</tr>
<tr>
<td>최고소득계층</td>
<td>1.56</td>
</tr>
<tr>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
</tr>
<tr>
<td>남&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>4.43</td>
</tr>
<tr>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>3.99</td>
</tr>
<tr>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>2.66</td>
</tr>
<tr>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>1.99</td>
</tr>
<tr>
<td>년&lt;sup&gt;3&lt;/sup&gt;</td>
<td>1.78</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: (표 6)과 동일.

이렇게 볼 때, 금번 국민연금 개정으로 수급부담 불균형 구조가 약간 개선되었긴 하였으나, 아직도 세대내 재분배 없이 미래세대로부터만 차입하여 이전받는 구조의 근본적인 개선에는 한계가 있는 것으로 평가된다. 따라서 장기적으로 건설한 연금제정 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. 일간 전 국민을 단일체계로서 묶는다는 점에서 모든 국민이 국민연금 적용을 받는 것처럼 보이기도 하지만, 여전히 사각지대는 존재하고 있다.

최전, 국민연금제도 도입이전에 이미 노령이 된 계층은 여전히 사적부양체계에 막혀져 있다. 물론 1998년 7월부터 경로연금제도가 도입되어 실시되고 있으나, 일부 저소득계층에 한정되어 있고<sup>9</sup> 또한 급여액 자체도 너무 과소<sup>10</sup>하여 노령계층의 요구와는 거리가 멀다. 이러한 경로연

<sup>9</sup> 경로연금 수급자는 65만8천명으로 65세 이상 노인계층의 21.6%에 불과함.
<sup>10</sup> 경로연금 급여수준은 생활보호대상자 노인의 경우 65세~80세미만은 4만원, 80세 이상은 5만원이고, 일반 저소득층 노인은 2만원, 배우자는 1만5천원으로 매우 저열한 실정임.
금에 대한 예산계획 현상은 국민연금제도와의 연계체계를 만들기 이전에는 해결되기 어려울 것이다.

둘째, 생활보호대상자 뿐만 아니라 차상위 저소득계층도 장기적으로 9% 이상의 연금보험료를 납입하는 데 대해 보일 것으로 예상된다. 그러나 국민연금제도는 연금보험료 미납자를 구제할 수 있는 장치를 가지고 있지 못하다. 이를 다수 저소득계층의 노후생활을 공공부조제도에 위임 하는 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 21세기에 이러한 재정에 대한 소득보장 문제는 더욱 심각하게 될 것으로 예상된다.

4. 불완전 적립방식

국민연금제도는 일정기간 보험료를 납입하지 않으면 연금이 지급되지 아니하는 직접적방식을 취하고 있지만 불균형한 수급부담구조로 장기적으로 부과방식으로의 이행을 전제하는 제도였다. 그러나 보험료가 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 근여지금에 필요한 책임준비금의 완전한 보유를 예정한 재정계획을 실행하기 어렵기 때문이다.

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

5. 정부의 재정충립주의

정부는 국민연금제도에 대한 재정충립주의를 지키고 있다. 그러나 1973년의 국민복지연금법에서는 국민연금제도에 대한 정부개입을 명확히 하고 있었다. 저소득계층에 대한 각출로 지원이 그 대표적인 예이다. 그러나 1986년의 국민연금법에서는 이러한 정부개입이 철회되고 정부의 재
정중립자적 위치가 표방되었고, 그 임장이 지금까지 관철되고 있다. 현재 정부가 국민연금제도에 대해서 지원하는 것은 관리운영비용의 일부를 보조하는 것이 전부이다. 농어민에 대한 한시적인 연금보험료 보조는 사회보장차원이 아닌 농업구조조정 차원에서의 농어민에 대한 지원제도 성격이 강하다.

이러한 정부의 재정중립주의는 국민연금제도가 소득계층배제로서 기능을 수행하는데 큰 제약조건으로 작용하였다. 정부의 재정지원없이 재정배기능을 수행하기 위해서 후세대에의 차입에 의존한 수밖에 없었고, 피용자와 자영자와 통합제도의 통 속에 무리하게 묶어두게 만들었다. 정부가 공세를 발행하여 국민연금의 비용을 일부를 재정보지하는 것과 국민연금을 통한 후세대로부터의 차입에 의한 현대사회 부양간의 정책변화등 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 표적부동의 임장은 국민연금에 대한 불법적인 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 분담하여 가진다는 것이 전제되어 있어야 할 것이다.

급부 연금개정과 병행하여 정부는 국민연금의 비용부담에서 중립지지였으나 국민연금기금에 대한 관리자적 위치도 퇴보하는 방향으로 가닥을 잡았다. 국민연금기금의 공공자금관리기금에는 강제적 의무규정을 섹제적으로 한 것이다. 이는 정부가 재정중립자적 위치로 수미일관하겠는 것으로 판단된다. 그러나 이러한 국민연금에 대한 정부의 중립자적 입장절지가 국민연금의 발전에 바람직한 것인지에 대해서는 충분한 검토가 필요하다.

6. 국민연금 종료주의

국민연금제도는 소득보장체계의 중심에 위치하고 있으며, 그러나 정책사회의 변화에 막대한 파급효과를 가진 제도로서 빠르게 성장하고 있다. 업무난 자원이 국민연금제도라는 틀을 통하여 제출한 수, 그리고 다른 시점에서 재분배되고, 1차적 사회안전망으로서의 사회보험제도의 중량에 위치하고 있다.

그러나 국민연금제도는 그 중요성에도 불구하고 태평양 위의 설처럼 희로 떠있다. 국민연금제도가 가지는 중요성만큼 국민연금은 국가의 시스템 속에서 체계적으로 그 기능과 역할을 수행하여 나가야 할에도 불구하고 국민연금제도는 국민연금제도로만 존재하고 있다. 즉, 국민연금제도는 공공부조제도, 경로연금, 특수직역연금제도 등 다른 소득보장체계와 별개로 떨어져서 위치
하고 있으며, 적립기금의 운용 등에서도 수익률 제고만큼 은행의 목표인 것처럼 운용되어 경제 체제 내에서 자원배분적 역할에 대해서도 무의의하고, 미래세대에 대한 고려보다는 현세대의 입 장에서 국민연금문제를 보고 해결하고자 하고 있다.

Ⅳ. 한국형 국민연금제도의 지속가능한 발전방향

국민연금 도입이후 지난 11년간 국민연금은 우리나라 소득보장제도의 근간제도로서 급격히 성장하고 있다. 특히 국민연금은 앞서 살펴본 바와 같이 외국의 어느 제도와도 다른 독특한 모 형으로 새로운 실험을 수행중이다. 그러나 발전과정에서 한국적 고유성을 두드린 국민연금제도 는 지속가능한 발전이 많은 장애물로 가지고 있다. 이러한 장애물이 해결되지 않는 한 한국형 연 금제도의 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, 국민연 금 면세주의를 극복하고 소득보장체계의 중심축으로서 타 소득보장체계와 연계하여 나가야 하 며, 둘째, 적정 세대간 재분배 구조로 전환되어야 하며, 셋째, 국민통합을 유지하면서도 저영자 의 정확한 소득파악의 어려움으로 인한 소득분배 왜곡을 최소화 할 수 있는 구조의 전환, 넷째, 박대한 국민연금기금의 적정 운용을 통하여 금융시장의 안정을 부양하여야 한다.

1. 국민연금 금리주의의 극복과 소득보장체계 중심축으로의 역할 재정립

국민연금은 개인연금이나 기업연금과는 달리 소득재분배 기능을 가지고 있고, 특히 혜가축화 등에 따라 노인부양이 사적영역에서 공적영역으로 전개해나가는 과정을 받쳐주는 사회적 경제 적 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 수행 하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 국민연금은 노인 소득보장체계의 중심으로서 타 특수적연 금과의 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 경로연금제도와도 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.


넷째, 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 만들어야 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 원상대로 회복되었으나 사회보장에 대한 부담은 높아지는 결과를 초래하였다. 즉, 퇴직금전환금은 노사의 연금보험료로 대체하였으나, 현행의 퇴직급여금액의 조정없이 이루어진 것이다. 따라서 앞으로 국민연금과 퇴직금에서 전환된 기업연금의 소득대체율을 종합적으로 계산하여 향후의 소득보장체계의 기능을 만들어나가는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다.

2. 적정 세대간 재분배 구조로의 전환

국민연금제도는 기업연금제도, 개인연금제도와 같이 자기가 부담한 만큼 자기가 가져가는 제도로서 달라. 급변하는 경제사회적 환경변화에 능동적으로 대처하면서 세대간, 세대내의 적정한 소득재분배를 통하여 사회 구상위무두가 안락한 노후생활을 보장 받을 수 있도록 하는 사회시스템의 하나로 인식되어져야 한다.

신진 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 억지하게 생각하고 금여수준을 높인 결과 현재 연금제정위기를 맞고 있다는 점, 둘째, 이러한 위기에 직면하여 대부분의 국가에서 현재의 부과방식에서 적립적 성격을 강화하거나, 금여수준의 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 경험에서 국민연금을 시행하였고, 국민연금수급자가 본격적으로 발생하기 이전에 일정한 개혁조치를 완료하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나 1998 년의 연금제도 개선에서 연금급여수준의 조정보다는 연금보험료율의 조정에 치중하여 보험료수준의 단계적 상향조정이 불가피한 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 경험을 보면, 국민연금 수급지정위의 보험료율이 20~30%에 이르는 것은 미래세대로의 부담이 너무나 큰 부담이다. 이렇게 보면 금번 개정은 세대간 재분배를 적정수준으로 낮추는 측면에서는 매우 미흡하였다고 평가할 수 있다.

따라서 '적정부담-적정급여'로의 개선이 필요하다. 이를 위하여 최소한의 기초소득은 전국민 이 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 강제적규정적 성격으로 적립방식으로 운영하고, 이 부분에 대해서는 선택적 가입이 가능토록 하거나, 기업연금 등과 연계하여 운영하는 것이 필요하다. 이와 같이 전국민에 대하여 기초연금을 적용하는 1인 1연금제의 도입은 세대간 재분배의 폭(rule)을 공정하게 운영하는데 도움을 준다. 국민연금은 소득증상의 가입제도를 체계하고 있으므로 저소득층은 국민연금제도에서 소외되고, 맞벌이부부와 혼혈이 부부간에 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 균등과 받는다는 측면에서 공정성을 회복할 수 있는 방안이다.

3. 국민통합 유지와 소득재분배 외국 최소화 구조로의 전환

세대내 소득재분배 현상의 외국을 막기 위해서는 자영자에 대한 소득과약이 절실히 필요하지만, 선진국의 예에서 알 수 있듯이 자영자에 대한 소득과약은 한계가 있다. 다시 말해서 한국형
국민연금의 특징이라고 할 수 있는 국민통합구조가 결실을 보으 위해서는 사회보험 관리운영체제의 효율성 제고 등 소득파악범의 제고를 위하여 최선을 다하여야 하겠지만, 자영자의 특성상 일정한 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

따라서 자영자에 대한 소득과약이 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. 이에 정부는 세대내 소득재분배의 진작을 위하여 저소득계층의 보험료 일부를 국고에서 보조하는 방법을 검토하여야 할 것이다.

4. 금융시장 안정측으로서 국민연금기금의 운용

국민연금은 적립방식에 기초하고 있으므로 제도개선 이전의 산정기준으로도 1995년 불변가격기준으로 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 협의와 세계운행의 구조조정자금 지원과 관련한 협정조건에서 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 저장해야 할 책임준비금적 성격을 지니는다는 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 중요성을 두고 운용되어야 할 것이다. 여기서 공공성이란 공공부문에 강제로 차입되는 것을 의미하는 것이 아니라, 국민연금이 일반경제에 대하여 순기능성을 가져야 함을 의미한다. 경제에 대한 순기능성이란 국민연금제도의 존재에 따라 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 운용수익률은 장기적 관점에서 종합적으로 평가되어야 한다. 기금운용과 관련하여 최근 주식에 투자분의 손실등에 대하여 비판의 소리가 높았지만, 기금운용성과에 대한 평가는 개별상품 하나하나의 수익률이 아니라 전체투자상품의 평균수익률이 목표수익률을 달성하고 있는가는 관점에서 이루어져야 한다. 또한 기금을 장기적 관점에서 운용할 수 있는 여건을 조성되어야 한다. 이 때 기준이 될 수 있는 목표수익률은 시장의 설세금리변화, 경제성
장금(경상)의 추이, 평균임금승출의 변화 등이 있다.

셋째, 국민연금기금 운용의 합리성이 제고될 수 있도록 무명성, 민주성, 전문성이 높아져야 한다. 기금운용의 전체 과정이 공개되어 국민들에게 조금이라도 감추는 것이 없도록 하고, 국민연 금기금운용에 기업자가 직접 참여하도록 함으로써 기업자가 자기책임에 운용될 수 있도록 하여야 한다. 또한 기금운용은 고도의 전문성이 요구되는 분야로서 정부가 이를 직접적으로 운용 하는 데는 다소의 한계가 있을 수 있으므로 전문적인 투자운용이 보장될 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구된다.
참고문헌


한국보건사회연구원.


___. 석재온・윤석원. 1995. 국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안. 한국보건사회연구원.

김준영・김용하. 1998. 국민연금 기금관리체계의 효율적 구축방안. 불명 출판사.


___. 1995. 국민연금제도의 재정건전화를 위한 구조개선 방안. 한국개발연구원.

민재성. 1985. 국민복지연금제도. 한국사회복지협회.

___. 이혜경 외. 1986. 국민연금제도의 기본구상과 제정사회 과급효과. 한국개발연구원.


외. 1998. 국민연금실태조사. 국민연금관리공단.


연희정・민재성. 1982. 국민경제와 복지연금제도. 한국개발연구원.


오근식. 1994. 연금제도의 개혁과제와 방향. 한국복지정책연구소.


유광호・최성재・이혜경. 1989. 농어민연금제도에 관한 연구-모형별 외국제도의 비교분석을 중
신으로. 한국사회보장학회.


정경배. 박경숙. 1988. 국민연금 확대방안 연구. 기초연금제도의 소득비례연금제의 일원적 설계.

한국인구보건연구원.


_____ 이영대. 1998b. 농어민 연금제도의 연구. 한국농촌경제연구원.

최병호. 1995. 국민연금제도의 농어촌지역 적용현황과 정책방안. 한국보건사회연구원.

_____ 김용하. 1996. 국민연금제도의 도시지역 확대방안. 한국보건사회연구원.


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 see 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.
김용학  
Tel: 0418-530-1191(학교), 018-210-9117  
Fax: 0418-530-1191  
전화번호: 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