

한국의 공적연금의 소득재분배적 효과에 관한 연구*

- A Study on the Effects of Income Redistribution
of Public Pensions in Korea -

成 惠 貞

(이화여대부설 사회복지관 연구원)

I. 서 론

1. 문제제기 및 연구목적

우리나라는 1960년 이후 5차에 걸쳐 계속되고 있는 경제개발을 통하여 전체적인 국민소득이 높아지기는 했으나, 그동안의 先성장·後분배의 정책기조로 인하여 계층간의 구조적 소득분배의 불평등은 심화되어 왔다.¹⁾ 80년대부터 대두되기 시작한 복지국가이념은 이러한 성장위주 경제정책의 문제점을 수정·보완하려는 의도의 표현이라 해석된다. 무릇 복지국가들은 국민의 최저생활을 국가의 책임으로 보장하며 급진적인 누진과세의 실시와 사회보험제의 보급으로 계층간의 격차시정을 목표로 하고 있다. 우리나라의 사회보장제도도 재분배기능을 통한 소득분배의 개선과 모든 국민의 최저생계비보장에 역점을 두어야 할 것임은 重함을 요하지 않는다.

그러나 현행 우리나라 사회보장비의 국민소득에 대한 비율은 절대적으로 보나 경제발전단계에 비추어 보나 극히 미비한 상태에 있고 그 재분배기능 역시 미약하다. 더구나 전체 사회보장비의 3분의 1이나 되는 부분이 공무원·군인·사립학교 교직원등 특수직역층을 위한 공적연금에 집중되고 있다. 이들 특수직역층은 우리나라 소득분배 구조상 중상층에 속하고 있으므로 이미 불평등한 소득분배 구조뿐 아니라, 현재 일반대중이 공적연금의 보호대상에서 제외되고 있다는 점, 일반대중이 간접세를 통하여 과중한 재정부담을 안고 있다는 점등을 고려해 볼 때 우리나라 사회보장제도, 특히 연금제도는 오히려 역진적인 재분배 효과를 가져오고 있지 않나하는 추측이 가능해질다.

※ 83년 8월 이대석사학위논문요약임

정부는 이를 시정하고 그동안 고도성장의 그늘에서 심화되어온 빈부격차를 해결하기 위한 대응책의 일환으로 국민복지연금을 실시하려 하고 있다. 국민복지연금은 현행 세계의 공적연금과 비교해 볼 때 우선 그 보호대상범위가 보다 포괄적이어서 상대적으로 긍정적인 재분배 효과를 가져올 수 있는 방안으로 생각된다.

본 연구는 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교원연금인 현행 세계의 공적연금과 국민복지연금을 소득재분배적 측면에서 연구 분석하여 우리나라 연금제도의 전반적인 성적을 규명하고 개선책을 모색하고자 한다. 본 연구의 다른 하나의 중요한 의미는 재분배적 관점에서의 연금정책분석을 위한 보다 적절한 틀을 제시한다는 것이다.

2. 연구방법과 연구범위

본 연구는 주로 문헌연구를 중심으로 우리나라 공적연금의 재분배 효과를 분석함에 있어 Neil Gilbert와 Harry Specht의 복지정책 분석의 틀을 활용하되, 선택적 대안의 개념화에 있어서는 연구자의 독자적인 노력이 시도되었다. 단 그들이 제시한 4개의 분석차원중 전달체제는 소득재분배적 관점에서 볼 때 별로 큰 의미가 없다고 생각되어, 이를 제외한 할당체제, 급여체제 및 재정체제만을 살펴보고자 한다.

각각의 차원내에서 사용되고 있는 선택적 대안과 용어를 소개해 보면,

첫째, '할당체제'는 '보호대상범위'로 대체하여 사용하고자 하며, 그 선택적 대안으로는 '부분적 대상보호방안'과 '보편적 대상보호방안'이 있다. 이때 '부분적(partial)'의 개념은 '선택적(selective)'이란 개념과는 별개의 것임을 밝혀두고자 한다.

둘째, '재정체제'는 '재정방식'으로 대체하고 이 차원에서는 재정조달원과 재원운영방식에 관한 대안들을 검토하려 한다. 재정조달원에서의 선택적 대안은 정부·사용자·피용자 각각의 참여여부에 따라 결정되며 재정운영방식에는 적립방식과 부과방식이 있다.

셋째, '급여체제'는 '급여산정방식'으로 대체하고, 그 대안으로는 '균일급여방식'과 '소득비례급여방식'이 있다.

II. 연금의 소득재분배 효과

복지국가의 실현을 기본이념으로 표방하고 있는 대부분의 현대국가에서는 사회복지정책의 재분배기능이 크게 강조되고 있다. 예컨대 丸尾直美는 “오늘날의 복지국가는 말하자면 소득재분배형의 복지국가이다.”²⁾ 라고 말하고 있으며, Lain Maclead와 Enock Powell 또한 재분배를 사회복지의 명백한 특징으로 지적하고 있다.³⁾ 사회보장의 소득재분배 기능에 대해 누구보다도 관심을 가졌던 학자는 Richard Titmuss이다. 그는 사회복지 정책을, “시민의 복리증진을 목적으로 경제적 목적 뿐만 아니라 비경제적 목적도 포함하며(예를들면, 최저임금, 소득유지의 최저기준등), 자원통제를 통하여 부자로부터 빈자에게로의 진보적인 재분배 대책을 포함한다.”라고 정의하고 있다.⁴⁾

사회보장의 근간이 되는 사회보험은 연금, 의료보험, 산재보험 및 실업보험등의 4대지주로 구성되며, 그중 하나인 공적연금은 “일상생활의 위험가운데 노령(퇴직), 폐질이나 가장의 상실등의 사유가 발생하였을때, 그로 인한 경제적 손실에 대해 미리 설정한 기준에 따라 적절한 급여를 제공하는 제도”이다.⁵⁾ 이러한 연금의 경제적인 성격을 분석함에 있어 흔히 “저축의 일종”으로 이해하려는 경향도 있으나⁶⁾, 이보다는 소득이전(income transfer) 장치로서의 성격이 더 강하며, 기술적으로는 보험형태를 취하고 있다.

G.R. Rohrllich⁷⁾는 사회보장을 통한 소득재분배의 유형을 시간적, 수평적, 수직적인 재분배로 각각 나누고 있다.

시간적 재분배란 강제저축이나 지연소비의 형태로서, 소득수준에 관계없이 일부 소득을 이후의 소득을 위해 적립하는 것이다. 수평적 재분배는 대표적인 보험기능으로서 양적으로도 가장 많으며, 동일계층내에서 건강한 사람으로부터 병자에게, 미혼의 개인과 아동이 없는 부부로부터 자녀를 가진 가정으로, 또는 젊은 사람들로 부터 노령자에게 소득을 이전시켜 주는 것이다. 마지막 재분배의 형태는 고소득 계층의 일부소득을 저소득 계층으로 이전하는 수직적재분배(vertical redistribution)의 그것이다.

이러한 계층간 재분배 효과에 관해서는 연금제도가 성숙단계에 있는 서구 선진국가에서도 긍정적인 견해와 부정적인 견해가 상충되고 있다. 즉 긍정론자들은 특히 저소득층에게 유리하게 되어있는 급여체제와 재원조달방식으로 인해,

저소득계층이 상대적으로 유리한 급여를 받을 수 있다고 주장한다.

반면에 부정론자들은 다음과 같은 점들을 지적하면서, 공적연금을 통한 재분배는 일반적으로 생각되고 있는 것과는 다르게 반대방향으로 이루어지고 있다고 주장한다.

첫째, 저소득층으로 내려갈수록 급여는 월평균 임금의 많은 부분을 대체한다고 하지만 사실상 재분배는 한 계층으로부터 다른 계층의 수급자에게로 일어나는 것이 아니라, 노동인구로부터 은퇴한 수급자집단에게로 일어나고 있다.⁸⁾

둘째, 저임금 근로자는 보다 많은 부양가족을 갖고 있다고 주장하지만, 실제로 이들을 위해서 사회보험의 비용이 더 쓰여지는 것은 아니다.

셋째, 저임금 근로자는 기대수명이 낮으므로 일찍 취업하여 보다 오랫동안 보험료를 낸다. 반면에 고소득계층일수록 교육수준이 높고, 취업도 상대적으로 늦게하여 절대적으로 볼 때 높은 급여를 받는다.

넷째, 육체노동자나 미숙련공은 육체적인 힘에 의존하여 소득을 얻으므로 고도의 숙련노동자에 비해 은퇴하기 훨씬 전에 최고소득에 다다른다는 점등이다.

그러나 이러한 견해차는 연금보험의 성격중 어느 한 부분만을 강조하고 있기 때문이다. 결국 급여산정방식을 저소득층에게 유리하게 조정하고, 국가의 비용부담을 증가시키며, 여기에 특히 역전적인 간접세로 인한 대중부담을 줄이고 누진적인 요소가 강한 직접세로부터의 세입을 늘리게 되면, 수직적 재분배효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

그런데 이러한 공적연금의 수직적 재분배기능을 좀더 강화시키려는 사람들은 그로인해 국민자와 소득의 불평등을 줄일 수 있다고 확신한다. 특히 최근의 몇 가지 연구는 미국의 OASDHI 프로그램이 소득의 불평등을 줄이는데 있어 매우 효과적임을 보여주고 있다. 그중에서도 미국의 경제고문위원회⁹⁾는 어떤 측정치를 사용하여 OASDHI가 소득불평등을 줄이는 정도를 다음과 같이 보여주고 있다.

총 소득 (all income)	0.74
사회보장 ^{a)} 급여를 제외한 소득	1.16
모든 이전 (transfer) 소득 ^{b)} 을 제외한 소득	1.57

주 a) 미국에서는 보통 노령·폐질·유족·실업보험(OASDHI)을 말한다.

b) 사회보험·실업보험·산재보상금·공적부조·공무원연금·원호비등을 지칭.

0.74라는 수치는 미국에 소득불평등이 존재하고 있음을 보여준다. 이때 만일 OASDHI의 급여액이 제외된다면 소득불평등도 0.38만큼의 수치가 늘어난 1.16을 기록하면서 더 커질 것이고, 만일 모든 이전지출이 제외된다면 불평등은 더 심각하게 된다. 이와같이 OASDHI 프로그램은 미국에서의 소득불평등을 줄이는데 확실히 긍정적인 기여를 하고 있다.

그러나 많은 사람들이 이러한 수직적 재분배의 강화에 반대를 하고 있는데, 그들이 주장하는 바로는,

첫째, 이는 급여액이 평균 월소득과 관련되어야 한다는 사회 "보험"의 원칙을 약화시켜, 개인적 공정성의 전통에 피해를 주며,

둘째, 이렇게 보험적 요소를 약화시키고 복지적 요소를 증가시키게 되면, 현재의 사회보장세의 재정방식에 대한 반론이 생길 것이며,

셋째, 수직적 재분배의 방법으로는 공적연금보다 개인소득세(예컨대, 역소득세)등이 더 효과적이라는 것이다.

그러나 이상의 반론보다는 다음의 두가지 경제와 관련된 이유들이 보다 설득력을 갖고 있었는데, 그중 하나가 일에 대한 동기(work incentive)의 문제이다. 다시말해서, 사회보장이 그 비용조달을 위하여 누진과세를 심하게 적용하게 되면 자영자나 자산가들의 일에 대한 동기가 약화됨과 동시에, 최소급여액(minimum benefits)이 증가되어 저소득층도 역시 나태해진다는 것이다.

그러나 H. 돌튼이 지적한 바와 같이 소득을 향상시키려는 욕구 및 소득의 감소를 저지시키려는 욕구가 크게 있는 한 능률에 미치는 누진과세의 영향은 그다지 심각하지 않을 수도 있다.¹⁰⁾ A.C. Pigou도 경영자나 자산가는 세금에 의한 소득의 저하분을 보충하기 위해 더욱 일을 할 것이고, 재분배를 받은 저소득층으로서도 보장된 생활수준이 최저의 수준이라면, 그 이상으로 소득을 향상시키려는 욕구가 있을 것이라 하였다. 그리고 연금이 생겨난 동기중의 하나가 노동력보존의 필요성에서였던 만큼, 연금이 오히려 노동자의 노동능력을 높이는 가능성도 배제할 수 없다. 이 효과는 장기적으로 볼 때 능률향상과 경제발전에 중요한 의미를 갖게 된다.¹¹⁾

끝으로, 연금과 소득재분배의 결과로서 자주 지적되는 다른 하나의 경제적인 점은 저축과 투자에 대한 악영향으로 예전에는 이 점이 소득재분배 정책이 갖고 있던 최대의 난제이었다. 그러나 케인즈의 반론이후로 오늘날에 와서는 예

전과 같은 영향력을 갖고 있지 못하다. 케인즈는 소득재분배가 “사회 전체의 축적의 증대”라는 점에서 적극적으로 유리하다고 주장하고 있다. 이러한 그의 논지는 소득평등화에의 욕구와 경제발전이라는 두가지 요청의 덜렘마로 고민하던 민주적 사회주의자에게 힘을 주었다. 저축과 투자에 대한 부정적인 영향력을 완화하는 또다른 하나의 요인은 개인에 의한 사적저축의 중요성은 감소하였지만, 반면에 법인에 의한 半 공적인 저축과 투자나 공적기관에 의한 저축과 투자가 중요해진다는 점이다. 예컨대 연금의 기금이 늘어 개인의 저축의 감소를 보완하는 것이 가능해질 것이다. 스웨덴의 국민복지연금이나 일본의 후생연금과 국민연금의 적립금을 생각해보면, 이러한 주장의 근거를 이해할 수 있을 것이다.

지금까지 사회보장의 세가지 재분배 유형을 살펴보고, 그중 연금의 수직적 재분배 효과에 관한 찬반양론과 재분배의 강화에 관한 찬반양론을 고찰하였다. 수직적 재분배 기능의 강화를 지지하는 측은 국민이나 소득불평등을 줄일 수 있다고 주장하면서, 주로 사회정의나 국민적 연대감의 실현이라는 이념에 입각하고 있다. 반면에 반대하는 입장으로는 개인적 공정성이나 경제적 효율성을 중시하는 측측으로서 일에 대한 동기과 저축, 투자에 미치는 영향을 강조하고 있다. 그런데 이러한 주장은 피구나 케인즈의 반론이후로 그 영향력이 줄고 있다. 더구나 비록 당장의 효율성에 있어서는 약간 뒤질지 모르나, 공적연금의 재분배 기능의 강화를 통하여 사회정의의 가치가 실현될 수 있다면, 이는 한층 더 중요한 사회적 효율성(social effectiveness)을 달성하는 길이 될 것이다.

Ⅲ. 현행 세개 공적연금과 국민복지연금의 소득 재분배 효과

이 후에서는 현행 세개의 공적연금과 국민복지연금을 보호대상범위, 재정방식, 그리고 급여산정방식의 세가지 차원으로 나누어 각각의 연금제도가 어떤 대안들을 선택하고 있으며, 그로 인해 어떤 소득분배 효과를 초래하고 있는지에 관해 고찰해보고자 한다.

한 나라의 사회보장이 어떤 일정한 직업집단이나 영향력있는 사람들만을 포함하고 있는가, 혹은 경제활동인구만을 포괄하고 있는가에 따라서 국민경제에 대한 영향은 달라지고 있으며, 각기 다른 소득재분배 효과가 초래되고 있다.

현재 각국에서 실시하고 있는 연금의 보호대상에 관한 대안으로는 보편적 (universal coverage) 보호대상방안과 부분적 (partial coverage) 보호대상방안이 있다. 전자는 국민전체를 포괄하는 방법으로서 이 방안의 채택을 찬성하는 논지는 다음의 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 국민적 연대의식을 고취시킬 수 있고 둘째, 균일급여방식과 병행된다면 수직적 재분배를 도모할 수 있을뿐 아니라 행정적으로도 보다 간편해질 수 있으며¹³⁾, 셋째로, 예방적 처우로 인해 경제적으로도 절약이 된다는 점이다.

그러나 흔히 개도국에서는 자원조달의 어려움과 행정적인 복잡함을 우려하여 부분적인 대상보호방안을 채택하고 있다.

우리나라의 현행 세계의 공적연금도 공무원, 군인, 사립학교 교원등 특수직 종사자만을 대상으로 실시되고 있다. 그러나 이들은 비교적 안정되고 높은 소득층에 속하고 있다. 더구나 이들의 수는 874.7천명으로 전인구의 2.3%, 전체 경제활동인구의 6.1%에 지나지 않으며, 같은해의 전체 의료보험대상자 9,113천명에 비하면 약 10분의 1에 지나지 않음에도 불구하고 <표1 참조>, 전체 사회보장비 지출의 29.1%나 이들을 위해 사용되고 있어, 일반대중으로부터 역진적인 재분배가 일어나고 있음을 알 수 있다.

이를 Carmole Mesa-Lago가 구분하고 있는 연금보험 발달단계¹⁴⁾에 적용시켜 보면 군대 및 정치관료집단 중심의 보호가 이루어지는 특수직역연금에 속하며, 이로써 불평등한 소득분배구조를 더욱 강화시키고 있다고 결론지을 수 있다.

한편, 부분적 대상보호의 제2의 유형, 즉 주로 고용된 임금근로자를 중심으로 단계적 확장을 기하는 방식을 채택하고 있는 국민복지연금이 실시되면 현행 세계 공적연금의 역진적 재분배 문제를 상당히 해결할 수 있을 것이다.

그러나 이 제도 역시 2종가입자를 제외한 1종가입자만을 대상으로 먼저 실시하도록 되어 있고, 같은 임금근로자라 할지라도 규모별 혹은 산업별로 도입하도록 되어 있어 임의적용사업장의 경우에 형평의 문제가 제기된다.¹⁵⁾

공적연금의 초기단계에서 이렇게 대상범위가 제한되는 것이 당연하다는 논지로 첫째, 연금제도에 대한 경험과 공적 지지를 얻을 수 있는 시간적 여유를

〈표 1〉 공적연금대상자수 및 인구비율

(단위 : %)

	공적연금대상자 ¹⁾	연금대상자	연금대상자	연금대상자	연금대상자
		인구	경제활동인구	취업자	의료보험대상자
1960	347.5	1.4	-	-	-
1965	414.4	1.4	4.7	5.0	-
1970	545.2	1.7	5.3	5.6	-
1975	647.2	1.8	5.2	5.5	-
1977	709.8	1.9	5.3	5.5	22.1
1978	761.7	2.1	5.5	5.6	19.6
1979	797.5	2.2	5.6	5.8	10.2
1980	847.7	2.3	6.1	6.4	9.6

주 1) 공무원, 군인, 사립학교 교원연금 대상자의 합계임.

자료 : 민재성, 연하청 「국민경제와 복지연금제도」, (1982), p.43.

가질 수 있다는 점¹⁶⁾과 둘째, 사용자에게 사용자부담분과 함께 각출금까지도 책임지도록 할 수 있다는 것 셋째, 가장 긴급한 요구를 가진 산업임금근로자에게 집중적으로 급여를 지급함으로써 경제적이라는 점. 넷째, 행정적으로 간편하다는 점 다섯째, 재원조달의 용이함 등을 들고 있다.

그러나 우리나라의 경우는 서구 선진산업국가와는 달리 산업임금노동자보다도 요구가 더 절실한 사람들이 있다. 이들은 소규모 사업장의 임금근로자, 소규모 서비스직종의 근로자 및 농·어업노동자, 가내노동자, 자영업자등과 특히 도시주변의 이농민과 실업자등으로 이들을 보호대상에서 제외시키고 있다는 것은 소득재분배적 관점에서 볼 때 치명적이다.

또한 우리나라 인구구성면으로 보아도 아직은 1차산업 종사자가 전체취업인구 11830천명의 39.3%(1981년 기준)나 되고 있다. 그리고 전체취업자를 종사상 지위별로 구분하여 보아도 상용고용자는 21.9%에 지나지 않음을 알 수 있다. <표 2 참조>

그러므로 국민복지연금이 현재의 시행령 그대로 실시된다면 역시 역진적인 재분배를 초래하게 될 것이며, 연금의 구조가 임금근로자에게만 적합하게 고착되어, 후에 보호대상 범위를 확대하기가 더 어려워질 것이다. 그리고 한 개인이

〈표 2〉 산업별 취업자 및 종사상 지위별 취업자추이

(단위 : 천명)

구 분	1968		1975		1977		1981	
	인구	%	인구	%	인구	%	인구	%
1. 총 인 구			35,281		36,450		38,835	
2. 14세 이상 인구	17,166		22,613		24,081		26,720	
3. 경제활동인구	9,647		12,442		13,104		14,797	
가. 취업자인구	9,155		11,830		12,579		14,199	
(1) 농림·수산업	4,801	52.4	5,425	45.9	5,510	43.8	5,581	39.3
(2) 광 공 업	1,282	14.0	2,265	19.1	2,629	21.0	3,494	24.6
(3) 사회간접자본 및 기 타	3,072	33.6	4,140	35.0	4,440	35.3	5,124	36.1
나. 실 업 인 구	492		510		525		598	
4. 종사상 지위별 취업자	8,155		11,830					
가. 자영업자	3,216	39.4	4,012	33.9				
나. 가내종사자	2,508	30.8	3,015	25.4				
다. 상용고용자	1,790	21.9	2,597	21.9				
라. 임시고용	595	7.0	1,074	9.0				
마. 일 용	1,046	12.8	1,132	9.5				

자료 : 안창수, 「사회보장제정」, (1981), p.62.

이직을 할 경우와 임금근로자에서 자영업자로 바뀔 경우에는 그 피용자가 기여한 것을 상실함이 없이 어떻게 노후에 대한 보장을 받을 수 있는지의 문제가 제기되기도 한다.¹⁷⁾

2. 재정방식과 재분배효과

앞 절에서는 보편적인 대상보호와 부분적인 대상보호방안을 각각 소개하고, 각 대안의 선택에 따라 판이하게 달라지고 있는 재분배 효과에 관해 살펴보았다. 연금제도의 재분배 효과는 보호대상범위의 결정뿐 아니라 재원조달방식과 재원운영방식의 선택과도 밀접한 관련을 갖는다.

일반적으로 사회보장의 재정조달원으로는 피보험자의 자출금, 사용자의 부담금, 국가나 기타 공공당국의 참여 및 기금으로부터의 수입¹⁸⁾ 등이 있는데, 이 재원들을 배합하는 방식은 국가에 따라 차이가 있다.¹⁹⁾ 특히 정부, 사용자, 피용자가 재원조달에 각각 참여를 하고 있는지의 여부는, 그 연금제도의 보호대상 범위가 보편적인가 혹은 부분적인가의 문제와 관련하여 확실히 다른 재분배 효과를 초래할 수 있다.

1) 정부의 참여 : 2자對 3자부담방식

연금재정을 위해 가장 흔히 사용되는 방식으로는 정부, 사용자, 피용자가 함께 부담하는 3자부담방식과 정부는 전혀 부담하지 않거나 약간의 보조금만 제공하고 피용자와 사용자만이 부담하는 2자부담방식이 있다.

2자부담방식을 주장하는 논지로는,²⁰⁾

첫째, 만일 연금의 재원을 위해 정부의 일반과세로부터 많은 양이 조달된다면, 수급자들이 급여의 개선을 지나치게 요구하게 될 것이며,

둘째, 자산조사(means test)를 도입하여 저소득층에게만 급여를 제한하자는 압력이 생겨서, 연금의 기본성격이 변질될 수도 있다는 것이다. 이러한 주장을 하는 사람들은 대체로 급여와 재정을 유지하기 위해서는 소득비례적인 급여와 약들이 이루어져야 한다고 생각하는 사람들이다.

이와는 대조적으로 3자부담방식, 즉 정부의 참여를 적극적으로 지지하는 논지²¹⁾로는 첫째, 국가는 시민의 최저생활을 보장해야 하며 둘째, 근로자의 사고는 근대 산업사회에서 필연적으로 발생하며 셋째, 정부의 참여는 사회보장제도의 확립과 사회 및 노사간의 질서유지를 위해 필요하다는 실용적인 주장등이 있다.

우리나라 현행 세개 공적연금의 경우에는 2자부담²²⁾, 사립학교 교원연금의 경우에는 3자부담²³⁾으로 하고 있다.²⁴⁾

연금보험의 재원은 <표 3>에서 보는 바와 같이 1965년에 24억원에 불과하던 것이 1975년에는 452억원, 1980년에는 2,376억원으로 증가되었고, 1981년에는 4,132억원으로 전체 사회보장재원 9,801억원의 42.2%에 달하고 있다. 이 가운데서도 중앙정부의 국고부담비는 1965년에 35.4%, 1980년에는 36.7%, 1981년에는 32.9%를 차지하고 있다.

국고부담중 보험료부담은 사용자와 피사용자의 공동부담을 원칙으로 하는 사

〈 표 3 〉 연금보험의 부담형태별 재원구성 (1965

	1965		19
	금 액	%	금 액
국 비	8.4	35.4	55.9
보험료 부담금	8.3	34.8	55.8
보 조 금	0.1	0.6	0.1
지방비 부담금	1.1	4.6	23.9
사용자 부담금	-	-	-
개인 기여금	9.3	39.3	79.6
기 타	4.9	20.7	0.3
합 계	23.7	100.0	159.7

- 주 1) 공무원연금, 군인연금, 사립교원연금, 국민연금
 2) 지방공무원의 보험료 부담금. 단 1981년
 3) 사립교원연금의 학교법인 부담금
 4) 예산치입.

자료 : 안창수, 「사회보장재정」, (1981.12), p.1

은 제외되고 있는 상태에서 그들이 내고 있는 세금을 가지고 특수지역층만을 보호하고 있다는 점에서 형평의 문제가 제기될 수 있다. 더구나 군인연금의 급여액결손을 보충하기 위한 국고보조금은 1981년 현재 667억원으로 연금재정의 16.1%에 달하고 있다. 이로 인하여 1979년 사회보장비 총지출액 3,307억원의 약 29.1%, 전체 사회보험비의 약 43%나 되는 금액이 저소득층이 아닌 이들 특수지역층에 집중되고 있다.²⁶⁾

반면에 국민복지연금의 제 1종 가입자²⁷⁾는 노·사의 2자부담을, 제 2종 가입자²⁸⁾는 피보험자 단독부담의 원칙을 채택하고 있고, 정부에서는 행정비만을 보조하도록 되어 있어 현행 세계 공적연금에 투입되고 있는 막대한 국고보조금과 비교해 볼 때 형평의 문제가 제기된다.

일반적으로 공적연금이 국민모두를 포함하게 되는 경우에는 연금가입자에 대한 보호수준을 합리적으로 운영하기 위해 소요되는 비용이 너무 커서, 정부의 보조금이 필요하게 된다. 더구나 국민복지연금의 목적이 모든 국민의 최저생활 보장에 있다고 할진대, 가장 절실히 보호가 요구되는 2종가입자의 경우에 국고보조가 전혀 없다는 것은 재분배적 측면에서 볼 때 매우 치명적이라 할 수 있다. 그러므로 이들을 위한 정부의 충분한 보수가 요구된다.

2) 사용자의 참여

사용자각출에 관한 찬반양론은 치열하게 전개되어 왔으며, 앞으로도 많은 연구가 필요한 부분이라 할 수 있다.

사용자각출은 여러가지 관점에서 각각 주장되고 있는데, 우선 보험이론적인 면에서 찬성하는 주장으로는 첫째, 사용자는 피용자의 산업재해에 대해 책임을 져야 한다는 생각으로²⁹⁾, 이미 오래전부터 받아들여져온 것이다. 둘째로, 사용자가 각출을 하게 되면 어느 정도는 위험을 줄이기 위해 노력할 것이라는 생각이다. 세번째로는, 피용자의 복리에 대해 책임을 져야한다는 윤리적인 주장이다.³⁰⁾

다음의 논지들은 실용적인 근거위에서 사용되고 있는 것으로서 넷째, 사용자각출은 특히 노동력이 부족한 시기에 건강하고 만족스러운 노동력을 공급해 주는 하나의 수단이 되며, 다섯째, 피용자가 심각한 질병에 걸리거나 사망할 경우, 만일 사용자가 보험에 가입하지 않고 있다면 심각한 타격을 입게되기 때문이며 여섯째, 모든 사용자가 어차피 부담해야할 사회부조의 비용조달에 비례적인 몫을 담당함으로써, 그들 사이의 경쟁이 평등하게 이루어지도록 한다는 것이다. 일곱째, 사용자가 연금행정에 참여할 수 있는 권리를 갖게 되어, 그들의

영향력을 발휘하거나 비용을 줄이도록 압력을 가할 수도 있다는 것이다.

다음에는 사용자각출을 반대하는 두가지 논지를 생각해 볼 수 있겠다. 그중 하나는 특히 미국에서 많이 주장되고 있는 것으로서, 사용자각출은 결국 인력 (manpower)과 기계류사이의 지원할당에 관한 사용자의 결정에 영향을 미친다는 것이다. 두번째 주장의 근거는 매우 강력한 것으로서, 사용자 부담금의 전가와 관련된 것이다. 비록 그 전가의 정도에 대해서는 합의가 이루어지지 않고 있지만, 대부분의 학자들은 사용자 부담금이 실질적으로 전가되고 있다고 생각한다. 31) E.M. Burns³²⁾는 전가의 형태는 당시의 경제적 상태에 의해 크게 영향을 받는다고 지적하고 있다. 즉, 만일 각출금이 부과되는 그 당시가 임금이 빨리 상승하여 소비자의 현금소득이 증가하고 이에따라 구매력이 높은 시기라면 사용자는 상품가격을 높임으로써 소비자에게 자신들의 부담금을 전가시키기 쉽다는 것이다. 이렇게 되면 결국 사회보험 급여는 단지 소비자들로부터 피보험자인 피용인에게로의 수평적인 재분배에 그치고 만다. 이와는 달리 소비자의 현금소득이 줄고 실업이 증가하는 시기라면, 사용자는 실질임금수준의 하락을 통하여, 부담금을 피용임금근로자에게 전가시킨다. 33)

우리나라의 노동³⁴⁾은 사용자는 보통 타기업과의 경쟁상의 이유로 위의 두가지 방법중 후자를 택하는 것이 일반적이라는 입장이다. 특히 저개발국이나 개도국에서는 사용자 부담금의 많은 부분이 저소득 근로자에게 전가되기 쉽다고 한다. 왜냐하면 일반적으로 공급이 부족한 고도의 숙련인력은 비숙련인력보다 협상력이 강하기 때문에, 이들에게로의 전가부분은 자연히 적어지기 때문이라는 것이다. 따라서 한국노동은 이로 인해 계층간의 임금격차가 더 커질 우려가 있다고 본다.

연하청氏³⁵⁾의 경우에도 사용자는 상품가격경쟁상 부담금을 임금전가의 형태로 이전시키고 있다는 사실에 관해 노동과 의견을 같이 하고 있다. 그러나 氏는 우리나라 제조업의 경우, 노동요소비용이 제조원가에 차지하는 비중은 제조업사 업장 단위별 단순계산에 의하면 10% 내외에 불과하기 때문에, 제1종의 경우, 사용자가 실질적으로 전액 부담한다고 하여도 물가상승이나 실질임금수준의 감소등에는 별로 영향을 미치지 않을 것으로 본다. 이러한 이론들은 경험을 토대로 할 때에 비로소 그 타당성을 인정받을 수 있는 것으로, 앞으로 계속적인 연구가 요청되는 분야이다.

3) 피용자의 참여 및 참여방법 : 균일각출제 對 소득비례각출제

피용자의 직접적인 참여에 찬성하는 주장으로는 첫째, 연금은 자신을 위한 제도로서, 발생된 사고가 크든지 작든지간에 본인에게 그 책임이 있다는 것이다. 둘째로, 피용자들이 권리로서 급여를 청구할 수 있고 셋째, 자존심을 보호해 주며 다섯째, 보험행정에 직접 참여할 수 있는 권리를 주어 제도의 남용을 줄여 급여비용을 절약할 수 있다는 것이다. 실제로 거의 모든 나라의 사회보험에서 피용자들은 적어도 비용의 일부를 부담하고 있다.

이때 그 각출방법으로는 균일각출제³⁶⁾(flat-rate contributory system)와 소득비례 각출제³⁷⁾(earning-related contributory system)로 양분할 수 있다. 균일각출제는 자산조사를 피할 수 있고, 행정적으로 간편하며, 무엇보다도 개인적 공정의 원칙을 파괴하지 않는다 하여 일부에서 선호되기도 한다. 그러나 대부분의 국가에서는 정부의 재정부담을 덜기 위해 소득비례각출을 시행하고 있다.³⁸⁾ V.George는 각출방법을 과세와 관련시켜, 소득비례각출은 누진적인 과세형태를, 균일각출은 역진적인 과세형태를 띠고 있음을 지적하고 있다.³⁹⁾

우리나라의 현행 세계 공적연금은 11%의 일정한 기여금을 가입자에게 부담시키는 균일각출제를 채택하고 있다. 공무원연금의 경우, 고급공무원과 하급공무원에게 지급되고 있는 월봉급액의 차이가 지대함에도 불구하고 일률적인 각출율을 적용하고 있어 박봉에 시달리는 하급공무원의 부담을 가중시키고 있다. 이러한 상황은 나머지 군인연금이나 사립학교 교원연금에서도 유사하다.

그러므로 소득재분배적 관점에서나, 급여비용이 매년 증가하고 있는 현실적인 여건에 비추어 볼 때 현행의 각출방법을 개정하는 일은 불가피하다고 하겠다.

국민복지연금의 각출에 있어서 문제가 되는 것은 제1종에 있어, 임금 이외의 소득, 즉 자본에 의한 소득이나 기타소득이 각출대상에서 제외되고 있다는 점이다. 연하청氏는 1980년 우리나라의 순 도시근로자 가구의 현금소득수준을 5등급으로 구분하여 보여주고 있는데, 전체적으로는 소득의 대부분이 근로소득으로 총당되고 있으나, 소득계층이 높을수록 근로소득의 비중이 낮고, 이자나 재산소득등 기타 소득의 비중이 높아지고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 그러므로 고소득계층에 대해서는 부가적인 각출방법이 마련되어야 하겠다. 그러나 국민복지연금은 소득에 비례하여 그의 보수월액의 2~3%는 가입자 자신이, 그리고 3~4%는 사용자가 부담하도록 되어 있어, 현행 세계 공적연금에 비해 긍정적인

나. 재원운영방식 : 적립방식 對 부과방식

연금재원의 운영방식으로는 크게 적립방식과 부과방식으로 나누어 볼 수 있는데, 어느 방식으로 운영되느냐의 문제는 재분배와 관련하여 또 하나의 중요한 의미를 지니고 있다. 한편 G. Rhodes⁴¹⁾는 대부분의 나라에서의 연금 재원의 운영방식은 적립방식에서 출발하여 시간이 흐름에 따라 부과방식으로 이행하고 있다고 지적하고 있다.

적립방식(Capitalization system)⁴²⁾의 채택을 주장하는 사람들은 다음과 같은 논지를 내세우고 있다.

첫째, 급여가 확실히 보장되며 둘째, 부과방식이 미래세대에게 과중한 비용부담을 지우는 반면에, 적립방식은 현재세대와 미래세대에게 좀더 공정하게 부담시킨다. 셋째, 적립금으로부터의 이익금이 급여재원으로 충당될 수 있기 때문에 보험료의 부담이 낮아도 되며 넷째, 정부는 막대한 적립금을 가지고 재정적인 통제를 할 수 있다⁴³⁾는 것이다.

한편 적립방식을 반대하는 의견으로는 첫째, 보통 연금계획시의 노령자는 제외되며 둘째, 계획초기의 수년간은 자금이 축적되는데 이것이 국민경제의 유효수요를 감소시킬 수도 있다⁴⁴⁾는 것이다. 그러나 현재 각국은 그 적립금을 재정투입자에 지출하고 있기 때문에 이러한 문제는 해결될 수 있다. 셋째, 적립금이 국가의 경제발전을 위해 투자되어 서류상으로만 존재할뿐 실제적인 기금은 없는 상태일 수 있다는 의견도 제기되고 있다.

그런데 무엇보다도 소득재분배적인 기능과 관련하여 볼 때, 적립방식을 찬성하는 사람들은 연금의 목표를 최저생계비(National Minimum)의 보장에 두지 않고, 노후의 급격한 생활수준의 변화를 피하려는데 두고 있다.

부과방식(pay-as-you-go system)⁴⁵⁾을 채택할 경우의 장점으로서는 첫째, 적립방식과 같은 급여가치의 감소현상이 일어나지 않으며 둘째, 실시초기에는 급여대상자가 적어 각출자의 부담을 낮게 하여 신제도에 대한 저항을 줄일 수 있다는 점 등이다. 단점으로는 첫째, 매년 급여수준이 다르기 때문에 노령자들이 가계예산을 세우는데 어려움을 겪게 된다는 점과 둘째로, 우리나라와 같이 인구의 노령화가 예측될 경우, 장래의 세대에게 과중한 부담을 지운다는 것이다.

그러나 이제까지의 경제개발의 기초가 선인들의 노력에 의한 것이기에 그들

을 위한 비용부담의 일부를 다음 세대가 부담해야 한다는 논리도 성립할 수 있다.⁴⁶⁾ 더구나 연금은 조세장치와 병행하여 수직적인 재분배기능을 해야 한다는 가치판단에 근거한다면, 그 목표는 노령자에 대한 최저생계비의 보장에 두어질 것이고, 이 경우에는 국고부담의 증액을 통해서라도 부과방식을 채택하여 초기부터 보다 많은 노인층을 포함하게 될 것이다.

현행 세계 공적연금은 소득비례적인 급여와 관련된 적립방식을 택하고 있는데,⁴⁷⁾ 이는 개인의 최저생활보장보다는 생활주기에 있어서의 소득의 영준화를 기하려는데 그 중점을 두고 있기 때문이다. 그런데 현재 효율적인 투자가 이루어지지 않고 있고,⁴⁸⁾ 급여도 각출금과 부담금만으로 거의 이루어지고 있어 적립방식을 택한 의의를 잃고 있다. 특히 균일연금의 재정악화는 역진적 재분배의 큰 요인이 되고 있다. 한편 국민복지연금에서도 적립방식을 택하고 있는데, 이는 현행 세계 공적연금이 적립방식을 택하고 있다는 점과, 국가개발을 위한 내자동원의 목적도 지니고 있는 것으로 생각된다.

3. 급여산정방식과 재분배효과 : 균일급여 對 소득비례 급여방식

재정방식의 세부적인 확정은 급여수준이 결정되는 급여산정방식의 선택과 밀접한 관련을 가지며, 급여산정방식이야말로 각출금과 급여혜택의 상관관계를 나타내는 재분배적 기능의 단적인 표현이 된다.

일반적으로 공적연금의 급여는 개인이 필요로 하는 모든 소득을 보장하는 것이 아니고, 사회적으로 필요하다고 인정하는 한도내에서 이루어진다.⁴⁹⁾ 그 한도가 균일한가(균일급여방식 : 평등주의), 혹은 임금이나 소득에 비례하는가(소득비례급여방식 : 능력주의)의 문제는 이론적으로나 실제적으로 타당성과 문제점을 동시에 갖고 있다. 전자는 저임금 근로자의 노후생활 보장이 어렵기 때문에 고안된 것이고, 후자는 퇴직금의 성격을 다분히 지닌 연금보험에 더욱 가깝다.

균일급여방식(flat-rate benefit system)⁵⁰⁾은 영국이나 북구에서 채택하고 있던 형태로서, 연금의 급여는 모든 수급자에게 차이가 없는 기본적인 요구, 즉 최저생계비(national minimum)만을 보장하고, 그 이상의 요구충족은 본인이 책임을 져야 한다⁵¹⁾는 기본 전제아래 이루어졌다.

균일급여는 저소득층에게 유리하며, 행정적으로 단순하다. 그러나 균일급여방식이 그 타당성을 인정받기 위해서는 각자의 소득이 어느 정도 균일한 것과 각

자의 필요도에 차이가 없어야 한다는 중대한 전제조건이 성립되어야 한다. 52)

그런데 앞에서 언급된 최저생계비의 생리적인 생존만을 가능케 하는 것이기 보다는, 그 사회의 일반적인 생활수준에 기초를 둔 생계비를 의미한다. 따라서 그 구체적인 내용은 국가와 시대에 따라 변하게 된다.

한편 공적연금을 통해 최저생활 수준까지만 보장하고자 하는 의도는 개인의 생활에 대한 자기책임의 원칙과 개인의 생활에 대한 자기책임의 원칙과 개인의 일에 대한 인센티브를 강조하는 일면으로서, 그 이상의 생활은 개인이 저축이나 투자, 혹은 사적보험을 통해 스스로 책임을 져야 한다는 생각을 내포하고 있기도 하다. 53)

실제로 연금의 소득재분배 기능을 매우 강조하는 Epstein도 연금은 빈곤(절대적·상대적)을 예방하고, 최소한의 국민적 생활수준을 유지시켜 준다면 그 목적을 달성하는 것이라고 생각하였다. 54)

최저생계비의 개념은 일찍부터 Beveridge Report에서 매우 강조되었다. 그러나 Vic George를 비롯한 오늘날 영국의 많은 학자들은 Beveridge가 생각한 최저생계비의 수준은 너무나 낮았다. 55)고 비난하고 있다. 그리고 Beveridge가 의도하였던 것은 경제적 불평등의 제거가 아니라 국민들로 하여금 빈곤선 이하로 떨어지지 않도록 하는 것이었다고 하여 그의 체제유지적인 의도를 지적하고 있다. 이러한 비난은 어느 정도 그 근거가 있는 것으로서, 실제로 Beveridge는 균일각출·균일급여에 의한 최저생계비 보장은 영국의 독점 자본주의의 정치적·경제적 지배체제를 유지 내지는 안정시키는 가장 유력한 수단이 된다고 믿었다. 56)

이와같이 역진적 재분배 결과와 함께 급여의 수준이 너무 낮아 실시 당초부터 가장 큰 목적인 최저생활수준을 보장하지 못하게 되자, 1950년대 말부터 Beveridge 원칙에 점차 수정이 가해지기 시작하였다. 즉 일반세입의 증액이 난관에 부딪히자 수급자의 각출금을 인상시킬 수 밖에 없었는데, 균일제를 적용하는 한 인상의 폭은 항상 최저수입자의 부담능력에 따라 제한을 받으므로, 이를 극복하기 위해서는 균일제를 수입의 고저에 따른 소득비례제로 전환하자는 것이었다. 이 개혁안의 구체적 작업은 Titmuss 학파가 선도적인 역할을 담당하였다. 57)

소득비례급여방식 (earning-related benefit system)은 영국과는 달리 사회

조각기, 커릴 기기가 많고, 기계장비이나 노동생산성적의 전능을 제공한 프랑스, 독일, 이태리 등과 같은 대륙형의 보장방법으로 대부분 직업연금에서 채택하고 있다. 58)

이 방식의 채택을 주장하는 사람들은 다음의 세가지를 그 논지로 내세우고 있다. 첫째, 보호되는 지리적 영역이 넓어서 불가수준이 다양하거나, 임금이나 소득에 큰 차이가 있는 경우, 융통성있는 급여를 할 수 있으며, 59) 둘째, 개인의 능력과 인센티브에 따라 보상을 하는 것은 자본주의 사회의 기본원칙과 일치한다는 점이며 셋째, 사회보험의 급여를 단지 임금계약의 연장으로 보아, 소득 비례급여는 근로자가 근로기간중에 벌었던 소득중 일부 미루어진 부분이라는 의견이 있다.

그러나 E. Burns 는 이러한 보수후불설(deferred-pay theory)에 입각한 보험체제는 그 대상을 고소득 근로자로만 좁히는 결과를 초래하게 되는데, 사실상 그외의 사람들에 대한 보호문제가 더 시급하므로 이 이론은 잘못된 것이라고 생각하였다. 그러므로 이러한 단점을 보완하기 위하여 보통 다음의 세가지 방법 60) 이 실시되고 있는데 첫째, 급여율을 저소득 근로자로 갈수록 높게 책정하여 자신들이 낸 각출금보다 상대적으로 더 많은 급여를 받을 수 있도록 하는 것이다. 이것은 비례원칙과의 실질적인 결별을 의미한다. 둘째, 법으로 최저급여비를 정하는 것이다. 셋째, 부양가족에 대한 부가급여(dependent's benefit)를 지급하여 대가족을 가진 수급자가 가족이 없는 수급자보다 상대적으로 더 많은 급여를 받을 수 있도록 하는 방법등이 있다.

일반적으로 사회보장이 양호하며, 소득계층간의 격차가 심하지 않을 때에는 평등주의가 채택되는데, 이는 전국민을 대상으로 하는 국민복지연금제도와 보다 밀접한 관계가 있으며, 연금재정의 악화방지와 노령자에 대한 사회적부양이라는 이념적인 내용을 동시에 가지고 있다. 61)

그러나 현재 여러나라에서는 국가적 연금재원의 관점에서 능력주의가 많이 채택되고 있다. 그러나 능력주의는 사보험 원칙에 입각한 것이므로 사회보장제도로서의 연금의 합리성이 그만큼 이론적으로 상실되는 것이다. 공적연금제도에 있어서 가장 중요한 기능은 모든 수급결자가 빈곤선 이하로 떨어지지 않도록 하는 것과 연금의 재분배 기능을 통하여 소득을 평등화하는 것이라 생각할 수 있다. 그러므로 공적연금의 이념에서 본다면 영국형 및 북구형의 평등주의가 비교적 합리적이라고 볼 수 있다. 그러나 이들 국가의 연금제도에서도 1960년대

이후 평등주의가 크게 수정을 받아 소득비례제의 가미와 기업연금제도의 보완이 이루어지고 있다.

현행 세계 공적연금과 국민복지연금의 급여산정방식은 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 유족연금, 그리고 장애연금등에서 모두 다르다. 현행 세계 공적연금은 그 산정방식으로 퇴직당시의 최종보수와 근속년수에 의해 산출되는 보수비례방식을 채택하고 있어서, 급여액이 승급 및 승진, 그리고 봉급인상을⁶²⁾에 의해 큰 영향을 받고 있다. 보통 소득비례방식을 채택하는 경우, 그 역진성을 없애기 위해 앞에서 언급된 몇가지 방법들이 보완되고 있는데, 현행 세계 공적연금은 이 중 어느 하나도 취하고 있지 않아, 해당 피보험계층내의 하향적인 재분배경향이 거의 없다. 그리하여 하위직에서 장기간 근속한 사람은 연금비용을 장기간 부담하고서도 퇴직할때 소액을 지급받는 반면에, 재직기간이 짧더라도 고위직에 있던 사람은 연금비용을 적게 부담하고서도 상대적으로 많은 액수를 받게 된다 <표 4 참조>. 하급공무원의 경우, 급여액이 소액이어서 퇴직후의 경제적인 안정에 도움이 되기에는 너무 작다. 군인연금의 경우에는 국방부에서 별도로 취급하고 있어 파악할 수 없으나 공무원의 경우와 유사하리라 추측할 수 있다.

이와같이 현행 세계 공적연금이 보수비례 급여방식을 채택하고 있는 이유는 이 제도의 목적을 최저생활의 보장에 두기보다는 현재의 생활수준의 유지에 두는 퇴직금의 성격이 강하기 때문이다. 특히 장애연금의 경우에는 업무상 재해만을 보호하고 있어 산재보험적인 성격이 짙다. 실제로 현행 세계 공적연금은 일시금의 형태로 많이 지급되고 있어서, 장기 소득보장책으로서의 기능을 다하지 못하고 있다.⁶³⁾

반면에 국민복지연금의 시행령을 살펴보면, 급여산정은 현행 세계 공적연금과 다르게 수급자의 각출금이나 최종보수월액을 기준으로 하지 않고, 법정의 산정기준에 따라서 지급하도록 되어 있다. 다시말해서 연금급여산정은 기본연금액과 가급연금액을 합산하도록 되어 있는데, 기본연금액은 균등부분과 보수비례부분으로 이루어져 있다.⁶⁴⁾ 이와같이 국민복지연금에 있어서 특이한 것은 기본연금의 도입이다. 이것은 노령연금뿐만 아니라 장애연금, 유족연금등 모든 연금급여의 산정기초가 되기 때문에 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 균등부분은 제 1종의 경우 연금제도에 가입한 전근로자의 전년도 보수월액을 평균한 금액을 산정기초로 하기 때문에, 계층간의 재분배효과를 초래하므로 매우 중요한 부분

이다. 65)

< 표 4 > 퇴직공무원에 대한 연금 및 퇴직금 현황(1971년 3월시행)¹

(단위 : 천원)

	표준 월급여액 ²	재직년수에 따른 퇴직일시금액			연금(20 년 기준)
		5	15	20	
일반 공무원					
국 장(2급갑)	66.2	496.5	1,588.8	2,184.6	397.2
과 장(3급갑)	41.6	312.1	998.6	1,373.1	249.7
계 장(4급갑)	21.2	159.2	509.5	700.6	127.4
서 기(5급갑)	18.0	134.9	431.8	593.7	107.9
기능직공무원(3급)	19.4	145.4	465.1	639.5	116.3
고용원	15.3	114.8	367.2	504.9	91.8
교육 공무원					
대학교원(4호 1급)	71.2	534.3	1,709.8	2,350.9	427.4
초급대학교원(3호 2급)	62.9	471.5	1,508.9	2,074.7	377.2
교교교원(9호봉)	52.6	394.6	1,262.6	1,763.1	315.7
국민학교교원(15호봉)	35.0	262.4	839.5	1,154.3	209.9
경 찰 공 무 원 (총경)	33.4	250.7	802.1	1,102.9	200.5

주1) 연금 및 퇴직일시금은 총무처 연금국의 "퇴직일시금 조건표"에서 추출

2) 교육공무원의 경우는 총 봉급월액의 70~80%를 표준 월급여액으로 추정

3) 교육공무원의 급수는 경력 20년을 가진 교원을 중심으로 산정

자료 : 서강대 부설 경제·경영문제연구소.

그러나 보수비례부분의 경우에는 그 산정기준이 되는 소득의 결정방법으로 퇴직하기 최종 3년간의 평균치를 사용하기 때문에 퇴직하기 훨씬 전에 최고 소득에 이르는 육체노동자의 경우에는 불리하다. 또한 2종가입자의 경우에는 균 등부분과 보수비례부분이 180:240으로 되어 있어 1종가입자의 240:240에 비해 불리하게 규정되어 있다.

한편 국민복지연금에서는 연금수급권자의 부양가족에 따른 생계보장을 위하여 그 부양가족(배우자 및 18세 미만 자녀, 2급이상 장애자녀)수에 따라 가급연

금⁶⁶⁾을 지급하도록 되어 있다. 이것은 앞에서 E.M. Burns가 지적하고 있는 바와 같이, 소득비례방식을 채택할 경우, 이로 인해 생기는 역진적인 재분배를 보완하기 위해 사용하는 방법중의 하나로서, 가족수당제도가 없는 우리나라에서는 연금수급권자에게 그와 유사한 혜택을 먼저 실시한다는 의미도 지니고 있다.⁶⁷⁾

한편 연하청^氏⁶⁸⁾는 국민복지연금의 실시가 우리나라의 연령별, 소득계층별 근로자분포하에서 계층간 재분배에 어떤 영향을 미칠 것인가를 분석·검토하고 있는데, 氏는 이 분석을 통하여 균등부분의 소득평등화 기능으로 인해 고소득근로계층으로부터 저소득근로계층으로 소득이 이전됨으로써 재분배효과가 있음을 제시하고 있다.

전반적으로 국민복지연금은 현행 세계 공적연금에 비해 긍정적인 재분배효과가 있음을 알 수 있다. 그러나 앞으로 더욱 바람직한 효과를 초래하기 위해서 다음의 몇가지 방법을 제안하고자 한다. 첫째, 가급연금액을 현재 시행령과 같이 일정액으로 지급할 경우, 우리나라와 같이 물가상승율이 높은 상태에서는 수시로 일정액을 변경해야 하는 불편이 있다. 또한 우리나라에서는 가족수당이 별도로 없기 때문에 가족수와 생활수준에 따른 정률제의 도입이 바람직 하겠다. 그리고 가급연금의 지급목적을 생각해 볼 때 연금수급권자 모두에게 지급되어야 타당하므로, 현재 제외되고 있는 장애 및 재직자 노령연금 수급권자도 모두 포함해야 할 것이다.⁶⁹⁾

둘째, 일반적으로 근로시장에서 여성근로자의 근속연수가 남성근로자의 그것보다 짧으므로 <표5 참조>, 젊은 여성근로자의 기여금이 노령의 남성근로자의 급여로 충당될 우려가 있다. 따라서 여성근로자에 대한 반환일시금제도의 조정이 형평에 맞게 재검토되어야 하겠다.⁷⁰⁾

셋째, 국민복지연금의 급여수준이나 급여상한선이 외국이나 현행 세계 공적연금에 비해 뒤떨어져 있고 <표6 참조>, 전반적으로 낮아서 실질적인 재분배효과를 초래하는데 문제가 된다.

안창수⁷¹⁾ 氏는 공무원연금과 노령(퇴직)연금의 수준차이를 임금대체율⁷²⁾로 비교·검토하여, 공무원연금의 경우 지급전수 394건에 대하여 평균 1인당 월 급여액이 전년도 공무원 평균보수월액 32,033원의 38.55%에 달하는 12,349원을 지급받았으나(1974년 4월기준), 국민복지연금은 1981년에 384명의 수급

원자에 대하여 평균보수월액 89,164억원의 17.44%에 해당하는 15,558 원을 지급하도록 계획하고 있었다고 밝히고 있다.

그러므로 이와같이 급여수준의 차이는 조정이 되어야 하는데, 적어도 현행 세계 공적연금의 수준까지는 보장되어야 할 것이다. 특히 장애연금에 있어서는 재활치료를 위한 요양비지급을 보조할 수 있는 방안이 마련되어야 하겠다.

비제로, 최저생계비 보장을 위한 하한설정이 제대로 이루어져야 하겠다.

〈표 5〉 성별·학력별 근속년수 및 경력년수

(단위: 年)

	근속년수			경력년수		
	남	여	계	남	여	계
전 학 년	3.4	2.0	2.6	4.8	2.3	3.8
중졸이하	2.9	1.9	2.4	4.6	2.3	3.4
고 졸	3.4	2.1	3.0	4.4	2.3	3.8
초대졸	3.7	2.2	3.5	5.3	2.6	4.8
대졸이상	4.8	2.9	4.6	6.1	3.7	6.0

주 1) 근속년수는 현기업체에서 조사대상 기준일까지 근속한 기간을 의미하며, 경력년수는 조사기준일 현재의 직종에서 조사한 기간을 의미한다.

자료: 노동청, 「직종별 인구실태조사보고서」, 1980. 민재성, 연하청, 「국민경제와 복지연금제도」, (1982), p.101 재인용.

〈표 6〉 국민복지연금과 공무원연금의 급여액 비교

급여액	국민복지연금	공무원연금
노령(퇴직)연금	기본연금액(최종3년간 평균보수의 40%내외)에 가급연금액 합산. 단 최종3년간 평균보수의 70%를 초과 못함.	퇴직당시보수의 50~70%
장해연금	기본연금액의 40~50%에 가급연금액 합산	연금액의 50%
유족연금	기본연금액의 100~30%에 가급연금액 합산	최종보수의 80~50%

IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 현행 세개 공적연금과 국민복지연금을 보호대상범위, 재정방식과 급여산정방식으로 각각 나누어, 소득재분배적인 효과를 중심으로 분석을 시도하였다.

현행 세개 공적연금은 부분적 대상보호방안중에서도 특히 군대·정치권료중심의 특수직역연금에 속하며, 불명등한 소득분배구조를 더욱 강화시키고 있다.

반면에 국민복지연금은 현행의 세개 공적연금에 비해서는 그 포괄범위가 넓어 상대적으로 역진적인 재분배를 줄일 수 있을 것이다. 또한 명목상으로는 국내에 거주하는 18세이상 60세미만의 모든 국민을 가입대상으로 하고 있어 보편적인 대상보호방안을 택하고 있다.

그러나 실질상으로는 1종가입자중 당연적용사업장 근로자를 중심으로 실시하도록 하고 있어, 1종의 임의적용가입자에게는 형평의 문제가 제기되고 있으며, 2종가입자의 경우는 의료보험(2종조합)처럼 사문화될 우려도 있다. 더구나 이들 2종가입자는 소규모사업장의 임금근로자, 소규모 서비스직종의 근로자 및 농·어업노동자, 가내노동자, 자영업자등과 특히 도시주변의 이농민과 실업자등으로서 가장 보호가 요구되는 계층임에도 불구하고 가입자단독으로 보험료를 부담하도록 되어 있어, 이들의 부담능력을 고려해 볼 때 재분배적인 면에서 치명적이라 할 수 있다.

한편 급여와 각출방식에 따른 재분배효과를 보면, 현행 세개 공적연금은 균일율각출을 채택하면서 급여는 퇴직당시의 최종보수와 근속년수에 의해 산출되는 보수비례방식을 택하고 있으며, 저소득층에 유리한 어떤 조치도 취하고 있지 않아서 하향적인 재분배효과가 거의 없다. 반면에 국민복지연금은 1종가입자의 경우 소득에 비례하여 각출토록 하면서, 급여시에는 소득을 평등화해주는 균등부분을 도입하고 있으며, 동시에 부양자수에 따라 가급연금을 보조토록 함으로써 재분배효과가 초래될 것으로 사려된다.

이상과 같이 국민복지연금이 현행 세개 공적연금보다는 상대적으로 긍정적인 재분배를 초래할 수 있을 것이나, 국민복지연금도 자체내에 많은 문제점을 갖고 있으므로, 시행하기 전에 다음과 같은 점들이 고려·수정되어야 할 것이다.

첫째, 초기부터 1, 2종가입자 모두를 포함하는 실질적인 국민개보험제로 출

발해야 할 것이다.

둘째, 2종가입자의 각출은 가입자 단독부담의 형식을 취할 것이 아니라, 국가와의 양자부담형식을 취해야 할 것이다.

셋째, 1종가입자의 각출시, 임금 이외의 소득이나 기타소득의 비중이 높은 고소득층에 대해서는 부가적인 각출방법이 마련되어야 하겠다.

넷째, 사용자부담금의 각출시에는 사용자가 그 부담금을 근로자에게 전가시킬 수 없도록 실질적인 부담을 지울 수 있는 방법에 대한 검토가 이루어져야 하겠다.

다섯째, 재정운영방식은 급여가 본격화되는 20년 후에는 수정부과방식으로 전환하는 것이 바람직하겠다.

여섯째, 가급연금산정시 기본연금액의 균등부분에 일정율을 적용하는 방법을 고려하여 볼 필요가 있으며, 현재 제외되고 있는 감액 및 노령연금 수급자까지도 모두 포함하여 지급하는 것이 바람직하겠다.

일곱째, 여성임금근로자에 대한 반환일시금제도의 조정이 재분배적 형평에 맞게 재검토되어야 하겠다.

여덟째, 국민복지연금의 실제급여수준이나 상한선은 적어도 현행 세개 공적연금의 수준과 같도록 상향조정해야 할 것이며, 최저생계비 보장을 위한 하한선정이 이루어져야 하겠다.

(註)

1. 한 연구에 의하면 소득의 불평등을 나타내는 지니계수가 1965년에는 0.344에서 1978년에는 0.404로 증가함으로써, 불평등의 정도가 60년대에 비해 70년대에 더욱 심화되었다고 한다. 자료: 주학중, "계층별 소득분포의 추계와 변동요인," 「한국개발연구」, 창간호(1979), p.34.

2. 丸尾直美, "所得再分配としての福祉政策," 「社會福祉研究」, No. 26 (1980年4月), p. 1. 박종우, "사회복지정책의 소득재분배효과에 대한 서설적 연구," (석사학위논문, 서울대, 1981), p.1에서 개인용.

3. W.A. Robson, *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality* (London: George Allen & Unwin, 1977). 김영모(역), 「복지국가와 복지사회」 (서울: 경문사, 1979), p.25.

4. R.M. Titmuss, *Social Policy* (London: George Allen & Unwin, 1974), 김영모(역) 「사회정책개론」 (서울: 일조각, 1980), pp.18-20.

5. 신수식, 「국민복지연금론」 (서울: 생명보험협회, 1979), p.7.

6. A.H. Munnell, *The Effect of Social Security on Personal Saving* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1974), pp.1-7. 신수식, 前掲書, p.8 재인용.

7. G. R. Rohrllich, "Social Policy and Income Distribution," *Encyclopedia of Social Work*, Vol. II. (New York: NASW, 1973), pp.1390-1391.

8. Martha N. Ozawa, "Who Receives Subsidies through Social Security, and How Much?," *Social work*, Vol. 20. No.2 (1982).

9. Council of Economic Advisor, *Economic Report of the President* (1974), pp.179-80. George E. Rejda, *Social, Insurance and Economic Security*. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1976), pp.453-54 재인용.

10. 丸尾直美, 「福祉國家の話」(日本: 經濟新聞社, 11版, 1979). 우재현(역), 「복지국가론입문」(서울: 경진사, 1982), p.97 재인용.

11. 上掲書, pp.97-98.

12. 보통의 사회보장(Social Security)과의 관계로서 많이 지적되고 있으나, 연금으로 바꾸어도 별로 우리가 없는듯 하다.

13. Kap Soo Bang, *A Proposal Social Security System for Korea Based on an Analysis of Progrms in Great Britain, Japan, Malaysia, and the United States* (Seoul: Seoul National University Press, 1968), p.41.

14. 보사부 사보심, 「국민경제와 사회보장」(1970).

15. 국민복지연금제도의 가입자 분류는 다음과 같다.

제 1종(보수월액 15,000 원을 초과하는 근로자)

당연적용사업장: 항상 30인 이상 근로자를 고용하고 있는 사업장

임의적용사업장: 위에서 제외된 사업장으로 근로자 2/3의 요청이 있을 때 사용자가 보사부장관에게 가입을 신청.

제 2종: 농업·어업종사자·자영업자와 제 1종가입자 이외의 사람으로서 보사부장관의 인가를 받은 사람.

16. Research Institute of Economic and Business, *A Feasibility Study of Cumpulsory Retirement Schemes in Korea* (Seoul: Segang University Press, 1971), pp.44-45.

17. Lewis Meriam and Karl Schlotterbeck, *The Cost and Financing of Social Security*, pp.13-15.

18. 이광찬, "우리나라 사회보장제도의 소득재분배적 영향," 「사회보장논집」, 창간호(1981년 3월), p.115.

19. 신수식의 5인, 「사회보험과 의료보험」(서울: 청십자 한국의료협동조합, 1974), p.23 도표참조.

20. Edwin E. Witte, "Costs and Benefits in OASI," in J. Lampman Robert, ed., *Social Security Perspectives*(Madison: The University of Wisconsin Press, 1962), p.205.

21. E.M. Burns, *Social Security and Public Policy: The American Experience* (New York: MacGraw - Hill Books Company, Inc., 1956), p.159.
22. 정부·가입자가 각각 가입자 보수의 5.5%씩 부담.
23. 정부·가입자 5.5%, 학교법인 3.5%씩 부담.
24. 민재성·연하청, 「국민경제와 복지연금제도」 (서울: KDI, 1982), pp.52-53.
25. 민재성, “사회보장”, 박종기·이규억(편), 「국가예산과 정책목표」 (서울: KDI, 1981), p.499.
26. 안창수, 「사회보장의 현황」 (서울: 보사부 사보심, 1976).
27. 각출료율은 표준보수월액의 5~7% 범위. 이 중 사용자가 3~4%, 피용자가 2~3% 각출. 단, 표준보수월액이 15,000원 이하인 근로자가 임의적 용을 받게되는 경우에는 국고에서 1%를 부담하고 피용자는 1~2%만 부담하게 된다.
28. 월 900원 이상의 법정액으로 부담하도록 하고 있으나, 그 금액은 시행령에서 정하도록 되어 있다.
29. A.Epstein, *Insecurity: A Challenge to America*. (New York: Agathon Press Inc., 1968), p.40.
30. V. George, *Social Security: Beveridge and After* (London: Routledge and Kegan Paul, 1968), p.47.
31. Robert M. Ball, *Social Security: Today and Tomorrow* (New York: Columbia University Press, 1978), p. 427.
32. E.M. Burns, *op.cit.*, pp. 161-63.
33. John A. Brittan, *The Payroll Tax for Social Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1972), 연하청, “국민복지연금제도와 노동시장 과급효과,” 「한국개발연구」, (1981 겨울), pp. 65-66 재인용.
34. 한국노동조합 총연맹, 「경제개발과 소득분배」 (서울: 흥성인쇄소, 1979), pp. 223~224.
35. 민재성·연하청, 前掲書, p.301.
36. 모든 수급자에게 그들의 과거소득이나 각출금과 관계없이 균일액이나 균일율로 각출. 때로는 성별이나 연령에 의해 차이가 두어지는 경우도 있다.
37. 수급자의 과거소득이나 각출금과 관련하여 각출.
38. Vic George, *op.cit.*, pp.41-43.
39. Robert M. Ball, *op.cit.*, p.421.
40. 연하청, “국민복지연금제도의 도입과 국민경제,” 「한국개발연구」, p.101의 <표> 참조.
41. Gerald Rhodes, *Public Sector Pension* (London: George Allen & Unwin LTD., 1965), p.239.
42. 연금시행 초기의 수지차액, 국고결손금 및 이식금등을 기금으로 적립하여 장차의 지출금에 충당하도록 운영하는 방식.

43. Edwin E. Witte, "Is the Social Security Fund Solvent?," in J. Lampman Robert, ed., *Social Security Perspectives* (Madison: University of Wisconsin Press, 1962), p. 206.

44. 박재황, "복지국가와 그 재원," 「사회복지」 (1981년 봄), pp. 39-40.

45. 일정기간(일반적으로 회계년도)에 지출될 급여비를 동일기간의 보험료 수입으로 충당하는 재원운영방식으로, 지출준비금 이외에는 수지적차가 거의 없기 때문에 적립금이 거의 없다.

46. 신수식, 「사회보장론」 (서울: 박영사, 1978), pp. 231-32.

47. 공무원연금과 사립학교 교원연금은 연금관리공단에서 별도로 특별회계를 설치하여 운영하고 있으며, 군인연금은 특별회계를 설치하여 매년의 수지차액을 기금에 적립하여 이를 투자, 증식하고 있다.

48. 민재성·연하청, 前掲書, p. 56의 <표 3-10> 연금기금 투자현황 참조.

49. 신수식, 「국민복지연금론」 (서울: 생명보험협회, 1979), p. 13

50. 균일급여는 균일액급여와 균일율급여로 나누어지는데, 본 연구에서는 이를 통칭하여 균일급여로 사용하고자 한다. 균일액급여의 예를 들면 아일랜드의 경우에는 주당 6.20 파운드(1973), 영국은 1973년에 6.75 파운드, 1975년에 11.6 파운드를 지급하였었다.

51. W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (London: Her Majesty's Stationary Office, 1958) p. 19. 사보심(역), 「사회보험과 관련사업」 (서울: 보사부, 1966).

52. 신수식, 「사회보장론」, 前掲書, pp. 44-45.

53. George E. Rejda, *op. cit.*, p. 18.

54. Abraham Epstein, *Insecurity: A Challenge to America* (New York: Agathon Press, Inc., 1968), p. 58.

55. Vic George, *op. cit.*, p. 28.

56. 일본 사회보장사전 편집위원 편, 「사회보장사전」 (동경: 대월서점, 1979), p. 92; 손준규, "Beveridge Plan의 주요원리와 변질과정에 관한 고찰," 「사회보장논집」 (1982), p. 14 재인용.

57. 김상균, "영국복지국가의 퇴직연금정책의 발전에 관한 연구," 「사회사업학회지」, 제 4호, p. 57.

58. 신수식, 「사회보장론」, 前掲書, pp. 44-45.

59. E. Burns, *op. cit.*, pp. 38~40.

60. George E. Rejda, *op. cit.*, p. 20; E.M. Burns, *op. cit.*, p. 41.

61. 佑口貞, "基礎年金構想의 展開," 「早稻田業學」, 274, 275 합병호(1978년 12월), p. 249; 신수식, 「국민복지연금론」, 前掲書, p. 44 재인용.

62. 연금 수급권자의 퇴직당시의 직급 및 호봉을 기준으로 매년 그 인상율만큼 연금액을 자동 지급토록 되어 있다.

63. 공무원 연금 수급권자중 20년 이상 가입하고 1972~80년 사이에 퇴직한 사람들 가운데, 퇴직 연금 수급자는 9.0%에 불과, 90.8%가 일시금을 지

급 받음. 자료: 민재성·연하청, 前掲書, p.48.

64. 1종의 경우 균등부분과 보수비례부분의 비율이 240:240이고 2종의 경우에는 180:240이다.

65. 민재성·연하청, 前掲書, p.35.

66. 배우자 월 2,000원, 자녀 1인당 월 1,000원.

67. 上掲書, p.35.

68. 연하청, “국민복지 연금제도 실시와 소득재분배효과,” 「한국개발연구」, 제 3호(1981), pp.128~145 참조.

69. 민재성·연하청, 前掲書, pp. 101~102. 국민복지연금법 제 56조 및 제 37조 4항에 의하면 여자의 반환 일시금을 연금 가입기간이나 연령에 관계없이 지급하게 되어 있으나, 10년 미만 가입자가 55세에 달하기 전에 반환 일시금을 신청하면 가입 기간 중 본인이 부담한 기여금 또는 각출료 총액에 특별가산금을 포함하지 않는 법정이자율로만 가산하여 지급한다. 그러나 현실적으로 우리나라 근로시장에서 전 여성임금근로자 중 완전 연금 수급 20년을 가입할 수 있는 여성근로자의 비율은 아주 낮은 것으로 판단된다.

70. 민재성, “국민복지 연금제도 시행을 위한 정책방안,” 「한국개발연구」, 제 3권 제 3호(1981), p.197.

71. 안창수 「사회보장의 현황」(서울:보사부 사보심, 1976), pp.588~599.

72. 임금대체율(replacement rate)이란 연금 수급연령에 달한 임금근로자가 연금 수급직전에 받던 임금에 대한 연금 수급년도의 연금액을 말한다.