

기본연금 산정방정식에서의 문제점*

안 홍순**

- I. 서론
- II. 표준소득월액과 평균소득월액의 결정
 - 1. 소득개념과 평생소득
 - 2. 가입자 표준소득월액의 등급 결정
 - 3. 평균소득월액의 결정
- III. 연금보험료의 결정
 - 1. 적립방식에서 부과방식으로 전환
 - 2. 소득비례에 따른 연금보험료 책정과 그것에 내재된 사회적 요소
 - 3. 연금보험료와 연금 결정에서 수지균형의 원칙과 평등의 원칙
- VI. 기본연금 산정방정식의 문제점
 - 1. 기본연금액 결정요인
 - 2. 기본연금액 산정을 위한 가정
 - 3. 수익률에서의 불평등
 - 4. 정치적 요인에서의 불평등
- V. 기본연금산정방정식의 개선방안

I. 서론

근로자들은 산재, 질병, 노령 및 폐질 등으로 인하여 자신들의 근로능력을 부분 혹은 전체적으로 상실하게 된다. 사용자들은 생산능력을 상실한 근로자를 사용하지 않을 것이다. 또한 노동

* 이 논문은 부산여자대학교 교내 학술연구비 지원에 의해서 작성되었음.

** 부산여자대학교 사회복지학과 전임강사

시장이 위축되는 경우 비자발적 실업이 증가한다. 이러한 사건들은 근로자들이 일시적 혹은 장기적으로 근로소득을 상실하는 결과를 낳으며, 지금까지 달성한 삶의 수준을 유지할 수 없을 뿐만 아니라 그와 그의 피부양자의 생존을 위협한다.¹⁾ 사회적 위험이란 위와 같은 사건들에 의해 야기된 근로능력 상실이 소득상실을 초래하고, 그 결과 근로자와 피부양자들이 생존의 위협과 함께 빈곤층으로 추락하는 위험을 의미한다. 노령화로 인한 근로능력 상실 역시 이러한 사회적 위험에 속한다.

개인 혹은 가계가 합리적으로 행동한다면 노후의 삶의 질 안정을 위해서 사전에 미리 대비할 것이다. 그러나 현재의 욕구를 충족시키기도 힘든 사회구성원들이 스스로 노후생활안정을 보장할 수는 없을 뿐만 아니라, 특히 젊은 층들은 노후에 대한 준비를 경시하는 경향이 있다. 사회구조 변동의 결과로써 발생한 사회적 위험들을 개인, 가족 혹은 민간단체 및 지방자치단체의 재원만을 가지고 상쇄하기에는 역부족이기 때문에 많은 사회구성원이 노후에 최저생활도 영위할 수 없게 될 위험이 산업사회에 도사리고 있다. 사회적 위험으로 인한 소득상실과 추가지출에 대비하고 사회구성원이 적정수준의 안정된 삶을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 사회보험제도에 가입하도록 법에 의해서 강제하는 사회정책이 요구된다. 즉 모든 사회구성원이 미래에 발생하는 사회적 위험으로부터 안정된 생활을 영위할 수 있도록 국가가 시장소득에 대한 개인의 소득 가처분권을 제한하고 경제활동기에 근로소득의 일부를 사회보험제도에 저축하도록 강제하는 정책이 요구된다.

사회보험제도는 사고, 질병, 노령화, 실업 등 사회적 위험들로부터 발생하는 불안한 미래에 자립적인 삶을 영위할 수 있도록 현재의 소비를 미래의 소비로 전환하는 것을 의미한다. 국민연금제도는 사회보험제도의 한 축으로서 미래의 소득보장을 위한 연대행위이다. 즉 사회구성원이 노령 및 폐질로 인하여 퇴직한 이후에 적정수준의 안정된 삶을 보장하고, 그의 사망으로 인해서 피부양자가 빈곤층으로 유입되는 것을 방지하는 목적에서 제도화되고 규율화된 협력행위이다.²⁾ 국민연금제도는 법에 의해서 국가가 개인의 소득 가처분권에 개입하여서 현재의 소비를 미래의

1. 사회보장제도에 관한 개념은 안홍순: 사회보장제도에서의 효율성과 효과성, 「社會政策論叢」, 한국사회정책연구원, 서울 1996, 제8집, 39쪽 이하를 참조.
2. 일반적으로 사회보장을 최저생활을 보장하는 조치로 이해하고 있다. 그러나 이와 같이 사회보장을 아주 좁게 이해한다면, 사회보험제도, 공적부조 및 사회복지서비스 등을 개념적으로 구별하기 어려울 뿐만 아니라 다음과 같은 사실에 따라서 사회보험제도를 도입하여야 할 필요성을 제시할 수 없다. 현대복지국가에서 개인적 책임과 상관없이 모든 국민이 인간다운 최저생활을 영위할 수 없는 경우에 국가는 그들에게 최저생활을 보장할 의무가 있다. 즉 최후의 보루로써 공적부조를 제공한다. 여기에 사회보험제도가 최저생활만을 보장할 목적으로 소득의 일정비율을 사회보험료로 납부하도록 사회구성원을 강제하는 것은 부당하다. 특히 사회보험제도가 보험의 특성을 상실하고 사회보험료 납부자와 미납자 사이를 동일하게 취급한다면 부당하다.

소비로 전환하는 기능을 가지고 있기 때문에 이것은 소득의 일부를 시간적으로 이전시키는 특징을 가지고 있다.

피보험자가 경제활동기 동안 국민연금에 연금보험료를 납부하는 것은 노후에 적정수준에서 안정된 삶을 유지하려는 욕구 때문이다. 연금보험료를 납부를 통해서 노령연금 수급권을 획득하고, 노후에 경제적 강요로부터 자유를 획득하며, 자립적 의지에 따라서 일관된 행위를 할 수 있다. 따라서 국민연금제도는 노령화 및 장애로 인한 육체적·정신적 근로능력의 하락 및 상실에 대비하고, 피보험자 사망 후 가족의 생활안정을 기할 목적으로 노령연금을 지급하기 때문에 현재의 자유를 미래로 이전시키는 역할을 한다.³⁾ 국민연금제도는 동시에 경제활동세대로부터 퇴직한 노령세대에게, 고소득층으로부터 저소득층에게, 현재 행복한 사람으로부터 현재 불행한 사람에게, 피부양자가 없는 근로자로부터 피부양자가 많은 근로자에게 그리고 사회적 강자로부터 사회적 취약자에게 소득과 사회적 부담을 재분배하는 기능도 가지고 있다. 그것은 현대 복지국가를 이루는 핵심가치들 중 하나인 사회보장제도가 사회적 연대의식으로부터 생성되었기 때문이다.

시장경제질서를 추구하는 복지국가에서 개인은 그의 소득을 자유롭게 소비와 저축으로 분배할 수 있는 소득 가치분권이 보장되어 있다. 그러므로 국가가 개인의 소득 가치분권에 대한 자유를 억제하는 경우에 이에 대한 명확한 척도가 제시되어야 한다. 국민연금제도가 노령기에 안정된 삶의 수준을 유지하려는 욕구와 이전소득 및 재정부담을 사회정의에 합당하게 재분배하려는 목표 사이에 균형을 이루하고자 할 때 개인의 소득 가치분권의 자유를 억제하는 것이 합당하다는 척도를 제시해야 하고, 이러한 척도 아래에서 연금보험료를 결정하고 기본연금 산정방정식을 구성해야 한다.

노후보장제도를 도입하는 정치적 결정은 시장에 의해 자율적으로 생성되는 사보험과는 달리 노령, 폐질 및 사망 등의 사회적 위협에 대한 보호와 소득상실을 상쇄하는 사회연금보험제도를 구축하였다는 의미를 갖는다. 그러나 1988년 1월부터 국민연금법이 효력을 발휘하고 있지만 사회보험제도의 기본원칙에 대한 논의가 부족하였고 개인의 소득 가치분권을 제한하는 정부의 개입에 대해 정당성을 확보하지 못하고 있다. 특히 우리의 국민연금제도는 기본연금 산정방정식의 구조적 모순 때문에 노후보장제도로써 미흡할 뿐만 아니라, 피보험자의 수익률에서 보여주는 불평등 때문에 국가가 시장에 개입하는 정당성을 확보하지 못한 실정이다. 그러므로 국민연금가입자의 시간적 소득재분배(intertemporal redistribution of income)와 개인간 소득재분배(interpersonal redistribution of income)에 대한 연구가 필수적이다.

3. 국민연금의 목표설정에 대해서는 안홍순, 국민연금가입자 한계설정의 문제점, 「사회보장연구」 한국사회보장학회 제12권 제1호, 서울 1996, 148쪽 이하를 참조.

여기서 사회구성원의 노후보장욕구와 기본연금 산정방정식이 가지고 있는 구조적 문제점들을 분석하고, 소득계층들 사이의 평생소득에 대한 시간적 재분배 및 개인간 재분배를 비교함으로써 우리의 국민연금제도가 피보험자의 욕구를 충족하고 있는가 그리고 사회정의에 적합한 소득재분배 기능을 담당하고 있는가에 대한 질문과 함께 기본연금 산정방정식이 시장의 장기적 구조변동에 유연하게 대처하고 있는가 등이 이 논문의 주제가 된다. 마지막으로 기본연금 산정방정식의 개선방안은 국민연금제도의 구조적 및 재정적 문제해결에 도움을 줄 것으로 기대한다.

II. 표준소득월액과 평균소득월액의 결정

1. 소득개념과 평생소득

사회구성원이 시장에서 소득을 획득하는 것은 근로능력의 재생산과 소비욕구충족을 위한 물질적 수단일 뿐만 아니라 사회보장제도에 의한 이전소득의 수준과 자립적 삶을 결정하는 질적인 의미를 갖는다. 그러므로 정확한 소득개념이 국민연금제도의 성패를 결정한다고 하여도 과언이 아니다. 그러나 지금까지 수많은 이론가들이 소득개념을 정의하였지만 일반적으로 인정되는 소득개념은 아직 없다. 그 이유는 무엇보다도 개인의 소득결정에 영향을 주는 요인들이 아주 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 재정 실무적 차원에서 파악하기 어려운 문제들을 수반하고 있기 때문이다.

국민연금법에서 "소득이라 함은 일정기간의 근로의 제공 또는 사업 및 자산의 운영 등에서 얻은 수입을 말한다"고 정의된다. 그러나 이러한 소득개념 역시 실증적 검증에 한계가 있을 뿐만 아니라 불완전하다. 특히 불완전한 소득개념 때문에 사업장가입자와 지역가입자의 표준소득월액의 산정과 적용기준에서 많은 오류를 범하고 있다.⁴⁾ 그러므로 소득은 실증적 검증의 한계를 극복하고 조세형평의 원칙에 적합한 개념으로 정의되어야 한다.

4. 실제로 국민연금법에 의한 소득개념에 포함되는 금액은 소득세법 제12조 제4호와 제16조 제1항에 규정에 의해서 비과세 되는 급여를 포함하고 있기 때문에 소득세법에 의한 소득보다 국민연금법에 의한 소득이 보다 더 엄격하게 적용되고 있는 실정이다. 즉 생산 및 그 관리직에 종사하는 근로자의 연장시간 근로, 야간근로 또는 휴일근로로 인하여 통상임금에 가산하여 받는 급여 중 연 240만원 이내의 금액과 국외에서 근로를 제공하고 받는 보수 중 월 100만원 이내를 포함한다. 이로 인하여 소득세법보다 국민연금법의 소득이 포괄적이라는 점은 논쟁의 소지가 충분하다. 다른 한편 우리의 보수체계는 기본급 이외에 각종 수당이 많기 때문에 근로소득을 잘못 계산하는 사례가 많이 발생하고 있다. 이것이 가입자 개인에게 이익과 불이익을 가져다준다는 것은 자명하다. 김용하/석재은/윤석원, 「사회보험 관리효율성 개선방안 - 부과 및 징수체계를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 연구보고서 1996, 23호를 참조.

조세원칙에 따른 소득개념은 포괄적으로 총액소득을 기준으로 세금을 징수하는 재정학의 개념과 결합될 수 있다.⁵⁾ 소득을 개인의 가치분권의 확대 혹은 축소로 정의할 경우 저축으로 인한 재산형성과 소비를 소득개념에 포함시킬 수 있으며 화폐의 흐름으로 표현된다. 물론 가치분 소득을 한 시점에서 파악한다면 다음과 같은 문제들을 고려하지 못하여 소득 불평등을 과다하게 계산하는 단점을 가지고 있다.

1. 선물, 증여, 상속, 복권의 당첨 등도 화폐소득의 증가를 의미한다. 이것들은 당해 회계연도의 소득을 급격히 상승시키기 때문에 소득 불평등을 높이는 효과를 갖는다.

2. 저축에 대한 이자율에 따라서 소득의 크기가 변화하는 것과 마찬가지로 재평가율, 이자율 및 물가상승률 등의 예측에 따라서 노령연금의 현재가치가 결정된다.

3. 소비는 이론적으로 소비욕구를 충족시키는 소비와 투자성 소비로 구분된다. 그러나 의식주 혹은 허영이나 과시적 목적에 지출되는 소비와 교육 혹은 보장과 같은 미래의 소득을 상승시킬 목적으로 지출하는 소비를 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이외에도 최종적인 소비인가 혹은 노동력의 재생산 및 소득증가를 위한 소비인가를 객관적으로 판단하기 어렵다.

4. 마지막으로 자급자족, 개인간의 지원, 상부상조와 같은 성과들은 시장가격에 의해서 생산되는 것이 아니지만 시장에서의 생산과 소비를 감소시킨다. 가사업무, 자원봉사, 제3자의 도움 등도 이러한 예에 속한다.

그럼에도 불구하고 개인의 가치분 소득을 사회정책에서 사용하는 것은 의미가 있다. 이러한 소득을 시간적으로 파악하여 1회계연도 가치분 소득의 확대로 파악할 것인가 장기적인 관점에서 개인의 평생소득을 가지고 분석할 것인가 하는 것이 문제로 남는다. 국민연금제도에서 노령 연금을 계산하는 경우 먼저 개인의 가치분 소득이 1회계연도에 어떻게 변동하였는가를 분석하는 것은 현재의 개인소득을 파악하기에 충분한 기간이다. 그러나 연도소득에서는 우연한 소득변동을 평준화하는 것이 어렵기 때문에, 여기에다 장기적으로 개인의 가치분 소득이 어떻게 변화되는가를 분석하는 것은 의미가 있다. 결론적으로 여기서는 1년을 주기로 하여 변동하는 이자율과 가격상승률의 변동을 고려한 평생주기모델에 입각한 소득개념을 가지고 국민연금제도의 소득계층들 사이의 재분배효과를 분석한다. 특히 조세형평의 원칙에 따른 가치분 소득개념은

5. 안홍순, 「독일의 소득분배와 사회정책의 추진효과」, 안두순 편, 독일의 경제정책 - 강한 정부와 강한 경제간의 조화, 시립대학교 출판부 1994; 보다 자세히 징수목적에서 개인소득을 정의한 것으로는 Simons, H.C., "Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy", Chicago 1938 (University of Chicago Press)를 참조. 그는 개인소득을 다음과 같이 정의한다. "the algebraic sum of (1) the market values of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question". 이러한 소득개념은 Keynes학파의 소비측면을 고려한 것으로 이해된다.

1995년 7월 1일을 기해서 가입된 농어촌 지역가입자의 소득산정과 1998년도에 도시지역 자영인을 국민연금제도에 가입시키는 계획 하에서 자영인의 소득산정과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 다음 수식은 소득계층 n 의 t 년도 소득을 나타낸다.

$$C_{t,n} = C_{t-1}(1+r_t) + E_t - \sum_{j=1}^J p_{jt}q_{jt}$$

t 년도 소득계층 n 의 가처분 소득 C_t 는 전년도의 재산형성 C_{t-1} 에 t 년도 재산이자율을 곱한 금액에 근로소득 E_t 를 합하고 직접세 및 사회보험료 $p_{jt}q_{jt}$ 를 제외한 금액이 된다.

2. 가입자 표준소득월액의 등급 결정

국민연금관리공단은 사업장가입자가 전년도 중 당해 사업장에서 월 20일 이상 근무한 기간에 받은 소득 총액을 그 해당기간의 월수로 나눈 금액을 기준으로 하여 등급을 정하고, 지역가입자의 경우는 당해연도의 소득신고기준에 따라 신고한 소득을 소득월액을 기준으로 하여 가입자의 표준소득월액 등급을 결정한다.⁶⁾ 이와 같이 정해진 표준소득월액은 연금보험료 및 기본연금의 산정기준이 된다. 1988년 1월 국민연금법이 효력을 발휘하면서 표준소득월액의 등급을 1등급에서 53등급으로 나누고, 하한선 7만원 상한선 200만원으로 부과소득을 고정하였다. 그러나 고정된 등급표는 다음과 같은 사실들을 고려하지 못하는 단점을 가지고 있다.

표준소득월액의 변동이 경제성장률, 임금상승률, 물가상승률 등에 따라서 격차를 보이기 때문에 가입년도에 따라서 연금보험료 납부액과 기본연금의 수급액의 관계가 변동됨으로 개인간 재분배에서 소득불평등을 강화한다. 또한 부과소득의 하한선과 상한선이 고정되어 있어서 하한선은 유명무실하게 되고 상한선 이상의 고소득은 연금보험료 계산에서 배제되어 국민연금 재정안정화에 기여하지 못한다. 예를 들면 1993년도 표준보수월액 7만원은 동년도 최저임금 227,130원의

6. 1995년도 7월 농어민연금제도가 시행되기 이전에는 사업장가입자를 가입대상으로 하였기 때문에 표준소득월액 대신에 표준보수월액의 용어를 사용하였다. 이미 지적하였듯이 농어민 소득월액의 파악은 신고기준에 의해서 계산되기 때문에 소득월액이 사업장가입자의 소득월액보다 낮게 신고되고 있다. 예를 들면 1996년도 사업장가입자의 평균소득월액은 1,235,566원인 반면에 지역가입자는 사업장가입자의 47% 수준인 580,598원에 불과하다. 반면에 농·임업자의 소득월액은 근로자의 평균소득월액에 104%에 달한 1,293,079로 조사되었다. 그 결과 기본연금산정방정식에서 중요한 역할을 하는 평균소득월액이 낮아져서 지금까지 국민연금에 가입한 사업장가입자에게 불이익을 주고 있다. 또한 낮은 표준소득월액 가입자는 보다 많은 수익률을 획득하기 때문에 지역가입자가 이익을 중복하여 받는다. 그러므로 소득을 명확하게 조사하는 것이 필요하고, 조세형평의 원칙에 따라서 실무적 차원에서 국민연금보험료 및 기본연금을 계산하여야만 한다.

1/3수준에 불과하여 소득보장제도의 실효성을 상실하고, 과거의 등급표에 의하여 200만원에 속한 가입자의 비율이 1994년도에 6.07%였으나 1995년도 새 등급표에 의하면 197만원에 속하는 비율은 1.5%, 208만원에 속하는 비율은 0.98%를 보여준다. 이것은 등급별 표준소득월액이 고정된 결과로서 하한선과 상한선은 그 실효성을 상실하고 있다. 또한 표준소득월액 등급결정에서 연속성을 찾아보기 힘들다. 궁극적으로 국민연금관리공단이 가입자의 표준소득월액을 임의적으로 결정함으로써 국민연금의 재정과 급여 양측 면에서 불평등한 요인을 강화한다.

국민연금제도가 도입되고 8년이 지난 1995년도에 이러한 문제점을 직시하고 국민연금법 시행령을 개정하여 표준소득월액 등급표를 새로 조정하였다. 1등급 220,000원에서 45등급 3,600,000원으로 분류하고 45등급 이상의 소득에 대한 연금보험료는 납부하지 않도록 설계되었다. 그러나 새로운 등급표 역시 이전의 등급표와 동일한 문제점을 보여주고 있다. 1등급 22만원의 표준소득월액은 1997년에 이미 최저임금 316,400원에 훨씬 미달하며, 8등급미만의 표준소득월액 해당자는 최저생활을 유지하기에 어려운 노령연금을 수령하여 생활보호대상자로 될 확률이 높다. 이것은 사회보험의 특성을 무시한 결과이다. 특히 고정된 표준소득월액 등급표는 연금수급자가 경제성장 및 노동생산성의 증가에 참여할 수 없기 때문에 세대간의 형평성에서 문제점을 보이고, 매년 또는 정기적으로 표준소득월액의 하한선 및 상한선을 상향 조정하여야 하는 업무의 복잡성 문제도 함께 가지고 있다.

가입자의 소득월액을 표준소득월액 등급별로 결정하는 것보다 국민연금가입자 전체의 평균소득월액 혹은 전 근로자의 평균임금을 기준으로 하여 부과소득의 하한선과 상한선(예를 들면 $0.5 \times$ 근로자 평균 가처분소득 \leq 국민연금가입자의 소득월액 $\leq 2.0 \times$ 근로자의 평균 가처분소득)을 결정하고 가입자의 소득월액과 근로자 평균 가처분 소득월액으로 나눈 몫으로 계산하는 방법을 사용하는 것이 합리적이다. 이러한 방법은 경제활동인구와 노령인구의 소득수준의 안정, 연금수급자의 경제성장과 노동생산성에 자동적으로 참여하는 가능성 제공, 국민연금 재정에 대한 투시력의 상승 등에서 장점을 갖는다.

3. 평균소득월액의 결정

연금수급전년도의 국민연금가입자 전원의 표준소득월액의 평균치를 평균소득월액이라 한다. 그리고 보건복지부 장관은 평균소득월액의 변동률을 기준으로 하여 과년도의 연도별 재평가율을 매년 정하여 고시하여야 한다(<표 4>를 참조). 시행령 제34조에 의하여 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액은 평균소득월액의 변동률을 기준으로 하여 과년도의 연도별 재평가율을

곱하여 연금수급전년도에 현재가치로 환산한 후에 이를 합산하고 총가입기간으로 나누어 얻은 금액에 0.75를 곱한 금액으로 한다.

그러나 우리의 평균소득월액은 세금과 사회보험료를 지불하기 이전의 전가입자 표준소득월액을 기준으로 계산되고 있다. 그러나 이러한 계산방식은 차세대들의 세금 및 사회보험료의 부담이 장기적으로 증가되는 경우, 경제활동세대는 과도하게 불이익을 받는 반면에 연금 수급자는 상대적으로 높은 이익을 본다. 평균소득월액은 근로세대의 세금 및 사회보험료를 제외한 개인의 가처분 소득을 기준으로 하는 계산방법으로 전환하는 것이 세대간에 효용과 부담을 분배하는 합리적인 방법이다.

연금수급자의 구매력을 유지하기 위해서 연금수급개시 후에 노령연금의 실질가치를 유지하기 위해서 전국소비자물가 변동률을 기준으로 하여 노령연금액을 조정한다. 전국소비자 물가변동률이 연금수급개시 후 또는 최종조정 후 연 10%이상에 달한 때 또는 매년의 변동률의 합이 10%에 달할 때 그 변동률 만큼 조정한다. 그러나 저소득층에 속하는 연금수급자의 경우 10%의 물가변동률은 그의 구매력이 10%하락하였다는 것을 의미하기 때문에 생존에 위협을 받을 수 있다. 사회정책에서 소비자의 구매력을 유지하는 것은 생활수준의 유지와 빈곤의 예방을 위해서 중요한 영역에 속한다. 그러므로 국민연금제도 역시 연금수급자의 구매력을 지속적으로 유지시킬 수 있도록 적어도 평균소득월액의 변동률에 상응하는 자동조정장치를 마련하여야 한다.

III. 연금보험료의 결정

1. 적립방식에서 부과방식으로 전환

국민연금 재정방식에는 크게 집적방식과 부과방식을 들 수 있다. 국민연금법 제82조에 “보건사회부 장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금을 설치”하고 “기금은 연금보험료, 기금운영 수익금, 적립금 및 공단의 수입지출결산 상 잉여금으로 이를 조성한다”고 규정하여 수입측면에서 적립방식을 채택하고 있다. 국민연금관리공단은 실제로 1988년부터 상시 5인 이상 고용하고 있는 사업장가입자 그리고 1995년 7월부터 농어촌지역 가입자들로부터 연금보험료를 징수하여 1995년 말 현재 약 16조원의 기금을 적립하였고, 기금은 최대수익을 증대할 목적으로 관리·운영에 노력하고 있다.

기금의 76%가 공공부분에 예탁·운용되고 있으며, 금융부분에 21.5%를 투자하고, 복지부분에

2.7%를 사용하고 있다. 그러나 문제는 공공부분 예탁금의 이자율이 낮아서 수익률이 하락한다는 점과 보다 근본적으로 적립기금과 그의 이식금을 가지고 전 국민연금가입자의 노후를 보장할 수 있다는 생각이 커다란 오류라는 점이다. 적립방식은:

- (1) 시장경제가 가지고 있는 경기변동 및 물가상승 등의 위험으로부터 자유롭지 못하다.
- (2) 사회보험제도가 경제의 실패로부터 발생하는 사회적 위험을 상쇄하는 기본목표와 상충하고 국민연금제도가 스스로 경제적 위험으로 유입하는 결과를 낳는다.
- (3) 금융부분 역시 장기적으로 현재와 같은 고금리를 유지할 수 있는 여건이 조성되지 않을 것으로 예상되기 때문에 채권위주로 기금을 운영함으로써 국민연금 재정안정에 기여할 것이라는 기대는 아주 懷疑的이다.
- (4) 특히 우리의 국민연금은 가입자의 기본연금액산정방정식에서 보여주듯이 개인의 적립금의 크기와 기본연금액의 관련성은 아주 희박하기 때문에 순수한 적립방식이 아니다.

결론적으로 우리의 국민연금제도는 수입측면에서 적립방식과 지출측면에서 부과방식을 결합하여서 국민연금 가입자들에게 이중적인 불이익을 주는 구조적 문제를 가지고 있다. 또한 국민연금 재정안정화에도 역효과를 보여준다. 보건사회연구원의 연구보고서에 의하면 "국민연금제도가 현행체계를 유지한다면, 2023년까지 적립기금이 꾸준히 증가하여 212조원(1990년 불변가격)으로 늘어나지만, 연금수급자의 증가에 따른 급여지출의 급증으로 2039년경에는 적립기금이 없어질 것으로 전망된다"고 분석한다.⁷⁾ 물론 적립방식을 가지고 국민연금의 재정을 충당하는 것이 불가능한 것은 아니지만 국민 대부분이 국민연금제도에 가입한 경우에 실물자본을 형성하고 그 이자를 가지고 그들의 노후를 보장할 수 있다고 생각하는 것은 명백한 오류이다. 그 이유는 국민경제에서 실물자본을 가지고 현재 국민의 소비와 비용을 충당하는 것이 아니라 현재의 국민총생산을 가지고 현재의 국민들의 소비와 비용을 충당하기 때문이다.

실질적으로 위의 보고서의 분석에 의하면 2023년의 적립기금은 1990년도 불변가격으로 212조원에 달하지만, 이것은 1990년도 국민총생산(경상) 178조원 보다 무려 36조원이 많다는 것을 의미한다. 다시 말하면 이러한 적립기금은 국민연금관리공단의 대차대조표에 흑자 또는 적자를 기록하는 것을 의미할 뿐 실물경제에서 실물자본을 형성하는 것은 아니다. 사회구성원 대부분이 국민연금에 가입하고 그들의 노후보장을 위한 실물자본을 형성하는 것은 불가능하다. 설사 국민연금관리공단이 실물자본을 형성한다고 하더라도, 그것은 거대한 금융독점을 야기하여 시장경제 질서에 해악으로 남는다.

7. 같은 관점으로써 김용하/석재은/윤석원: 「국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안」, 한국보건사회연구원1995 연구보고서 37, 42쪽; 선행연구로는 문형표: 「국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선 방안」, 한국개발연구원, 1995

반면에 부과방식은 운영비와 급격한 경기변동에 대비하는 준비금의 일부를 제외하고는 1회계 연도의 연금보험료 수입총액과 노령연금 지출총액이 균형을 이루는 수지균형원칙에 입각한다. 즉 매 회계연도마다 현재의 국민연금 가입자로부터 징수한 연금보험료에 의해서 당해년도 연금 수급자의 연금을 지불하는 방식이다. 부과방식은 세대간의 계약을 전제로 하며, 국가는 현세대가 전세대를 위해서 연금보험료를 지불하였기 때문에 노후를 보장받을 수 있는 권리를 획득하듯이 차세대도 역시 동일한 책임을 이행하고 권리를 획득할 것이라는 것을 보장하여야 한다.

물론 부과방식은 급격한 경기변동과 인구구조변동에 의해서 연금보험료율의 안정을 기하기 어려운 문제점을 갖는다. 예를 들면 경기하강으로 인하여 실업률이 증가하거나, 교육을 장기간 받거나, 조기퇴직을 하는 경우에 연금보험료 납부자의 수가 줄어들기 때문에 보험료율을 높이거나 급여수준을 낮추어야 한다. 이에 의해서 부과방식은 매년 연금보험료율의 변동을 요구한다. 그러나 적립방식 역시 이러한 외부효과로부터 자유롭지 못하다. 반면에 부과방식은 세대간의 형평성과 동년배들 사이의 재분배 효과만이 아니라 노동생산성의 증가, 인플레이션, 임금상승 등에 의한 세대간의 불평등을 스스로 조절하는 자동조절장치의 기능을 가지고 있다는 것이 적립방식과의 차이점들이다. 동시에 부과방식은 노령세대와 현세대 및 차세대 사이 및 낮은 소득 때문에 연금보험료의 지불만을 가지고 미래의 생활을 할 수 없는 사회구성원에게 재분배하는 사회적 연대와 형평의 원칙을 보다 쉽게 달성할 수 있다.

따라서 국민연금제도의 개인간의 소득재분배를 위해서 국민연금 피보험자들이 노령연금을 수급하게 되는 2008년 이전에 적립방식에서 부과방식으로 전환하고 현재 노령세대에게 일정액의 기본연금을 지급하는 동시에 단계적으로 연금수준을 높이는 것이 가능하다. 물론 연금보험료를 지불하지 않고 연금을 수급하는 경우에 연금을 지불한 현세대와의 형평성 문제가 생기지만, 이것은 지금까지 경제발전에서 가장 많이 기여하였지만 가장 불이익을 당하고 있는 현재의 노인들의 복지증진에 기여할 것이다. 국가는 국민연금제도의 재정안정화를 위하여 안정되고 지속적인 경제성장과 함께 노동시장을 확대하는 경제정책을 펴나가야 한다.

2. 소득비례에 따른 연금보험료 책정과 그것에 내재된 사회적 요소

연금보험료의 징수는 가입자 및 사용자의 가처분 소득을 제한하는 것이기 때문에 엄격한 법적 근거를 가지고 있어야 한다. 우리의 국민연금제도에서 재원은 가입자의 연금보험료, 사용자의 부담금 그리고 퇴직금 전환금에 의해서 조달된다. 연금보험료는 <표 1>과 같이 표준소득월액에 일정비율을 곱하여 계산하는 것이 원칙이다. 사업장가입자의 연금보험료율은 1988~1992년에

3%, 1993~1997년에 6% 그리고 1998년부터 9%를 사용자와 근로자 그리고 퇴직금 전환금으로 총당되도록 설계되어 있다. 일반적으로 사용자가 지불하는 연금보험료 부담금은 임금의 일부로 인정된다.⁸⁾

국민연금제도가 소득보장의 기능을 충분히 수행한다면, 퇴직금의 적립은 불필요하다. 물론 지금까지 적립된 퇴직금을 일시에 기업이 국민연금관리공단에 이체한다면 커다란 부담이 되기 때문에 적립된 퇴직금은 단계적으로 국민연금재정으로 전환하는 동시에 사용자 및 근로자의 퇴직금 부담금을 없애고, 국민연금에 연금보험료로 대체하여 직접 납부하도록 한다. 이러한 방법은 노후보장의 운영 및 관리를 통합하기 때문에 행정비용을 줄이며, 국민연금제도의 재정을 안정시킬 수 있다. 물론 기업복지 측면과 노무관리 및 경영전략 측면에서 직원과 유족에게 기업연금 혹은 퇴직금을 지급할 수는 있을 것이다. 그러나 기업연금 혹은 퇴직금은 다만 사회보험제도를 보완하는 자립적이고 개인적인 사보장의 한 형태이다.

<표 1> 연금보험료 조정계획 (단위 %)

년도	1988~1992	1993~1997	1998~
근로자 연금보험료	1.5	2	3
사용자 연금부담금	1.5	2	3
퇴직금 전환금		2	3
합계	3	6	9
지역가입자			
년도	1995.7~1999.6	2000.7~2004.6	2005.7~
연금보험료	3	6	9

소득비례에 따른 연금보험료의 책정은 내재적으로 사회적 요소를 가지고 있다. 사회보험제도

8. 근로자의 사회보험료뿐만 아니라 사용자의 부담금 역시 임금소득의 일부로 간주하는 것이 지배적이다. 농어촌 지역가입자의 경우 1995년부터 1999년 말까지 3%, 그 다음 5년간(2000-2004년 말)은 6%, 그 이후는 9%를 적용하도록 설계되어 있다. 여기에 국가가 일정액(1997년 현재 22,000원)을 국고에서 보조한다. 그리고 보험료 결정에 적용하는 소득은 신고에 따라 산출된 표준소득등급을 기준으로 하고, 매년 2월말까지 전년도 소득을 가입자 본인 및 배우자 등 가족이 신고하도록 되어있다. 퇴직금 역시 근로자의 부수비용의 일부이기 때문에 연금보험료를 모두 근로자가 지불하는 것으로 가정한다. 이러한 가정은 농어촌지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자 본인이 전액을 부담하는 것과 맥을 같이한다. 물론 농어민 및 자영자의 연금보험료는 비용 혹은 사용자임금으로 계산된다.

는 일반적으로 소득의 하한선과 상한선을 정하고 이 범위 내에 속하는 근로자 및 시민을 강제 가입시키고 이러한 소득한계 내에서 소득이 변화되는 경우에도 가입상태가 계속 유지된다. 이들의 소득월액에 일정비율을 곱하여 연금보험료를 부과한다. 결과적으로 국민연금 가입자의 재정 부담은 소득수준에 따라서 단계적으로 차이가 난다.

사회보험제도는 사보험과는 달리 사회보험료를 책정할 때에 소득수준만을 고려하고 피보험자의 사회적 특성을 고려하지 않는다. 피보험자의 사회적 특성에는 연령, 성별, 교육정도, 건강상태, 가족상황 등을 들 수 있으며, 이러한 특성들은 사회적 위험의 정도와 빈도를 결정한다. 예를 들면 아동, 청소년, 노인, 여성, 장애인 그리고 낮은 교육을 받은 저임근로자 등은 사회적 위험에 노출될 확률이 높다. 이들은 높은 사고율, 질병 이환률 및 빠른 노령화와 높은 실업률 등 열악한 위험에 보다 많이 노출된 반면에 낮은 사회보험료를 지불한다. 또한 여성의 경우 일반적으로 남성보다 저임금을 받으며, 짧은 경제활동기 때문에 사회보험료의 지불액이 낮지만 높은 이환률, 기대수명, 유족연금 등으로 인하여 사회적 급여 수준은 상대적으로 높다. 부양가족이 많은 가입자 역시 보다 높은 급여수준의 보장을 받는다. 국민연금제도는 특히 유족연금, 장애연금, 최저연금 등 사회적 요소들을 내포하고 있다. 사회보험제도는 이러한 사회적 위험의 정도와 빈도에 의하여 가입자를 배제하지 않고 지속적으로 강제 가입시키는 것이 원칙이다. 이와 같이 오로지 소득수준만을 고려하여 사회보험료를 책정하는 것은 상대적으로 높은 위험부담을 가진 가입자에게 보다 많은 장점을 주도록 설계되어 있다. 이것은 역사적으로 발전된 연대원칙과 평등원칙에 의하여 사회적으로나 정치적으로 인정된다.

3. 연금보험료와 연금 결정에서 수지균형의 원칙과 평등의 원칙

가입자가 현재의 소비를 포기하고 미래의 소비를 위해서 일정비율의 소득을 국민연금제도에 납부하는 것은 노령기에 지금까지 달성한 삶을 적정수준으로 유지하려는 욕구에 기인한다. 그리

-
9. 소득불평등도가 높은 나라에서는 평균소득월액에 0.5에서 3배에 속하는 소득자들을 노후보장제도에 강제 가입시킴으로써 재정안정을 도모할 수 있지만 사회경제가 발달하면서 소득불평등도가 적고 자립적으로 사회적 위험에 대비할 수 있는 사회구성원이 많아진다. 그러므로 평균소득월액의 0.5에서 2배 혹은 1.5배로 소득범위를 좁힐 수 있다. 일반적으로 선진국의 경우 사회보험제도에 강제 가입되는 사회구성원이 전체 경제활동인구의 약 80%에 달하도록 조정하려고 하고 있다. 상위 5%의 고소득층은 사회보험제도에서 자유롭게 하고 조세제도에 의해서 사회보장제도에 기여하도록 하고 하층 15%는 공적부조의 대상자 혹은 사회복지행정서비스의 대상자로 분류한다. 우리의 경우 역시 45등급에 속하는 사회구성원은 평균소득월액의 약 3.5배에 속하므로 이들을 장기적으로 사회보험제도로부터 제외시키는 것이 사회보험제도의 재정 안정화에 기여할 것으로 생각된다. 이에 대한 방법으로는 평균소득월액의 상승률보다 가입자의 표준소득월액 상한선의 조정률을 단계적으로 낮추는 것을 생각할 수 있다.

고 개인적 입장에서 그의 연금 수급총액이 적어도 그가 납부한 연금보험료 총액과 동일하거나 타인과 동일한 수익률을 원한다. 다시 말하면 그의 표준소득월액의 등급과 평균소득월액 사이의 비례관계가 그의 기본연금과 평균기본연금 사이의 비례관계와 상응하기를 기대한다.

물론 사회보험은 사보험처럼 개인적으로 보험료 납부금과 이자를 계산한 연금 수령액이 동일하다는 것을 의미하지는 않는다. 사회보험제도에서는 사회적 위험을 연대적으로 대비하고 고소득층으로부터 사회적 취약자에게 소득과 위험을 재분배하는 것을 인정하고 있다. 보험이란 은행 계좌에 적금하는 것을 의미하지 않기 때문에 사회보험은 물론 사보험에서도 개인적으로 보험료 총액과 급여총액이 완전히 일치하는 완전한 수지상등을 달성할 수 없다. 보험가입자들 사이에 위험을 조정함으로써 수지균형을 달성하려는 사보험은 보험가입자들 사이에 위험뿐만 아니라 소득을 재분배하는 기능을 가지고 있는 사회보험과 차이를 보이고 있다.

물론 사회보험제도가 보험의 특성을 상실할 정도로 재분배한다면 국가의 사회보장정책은 실패할 것이다. 고소득층이 낮은 수익률 때문에 사회보험제도에서 과다하게 불이익을 받고 저소득층이 아주 높은 이득을 보거나 무임승차효과를 강화한다면 이러한 사회보험제도는 결국 재정불안 뿐만 아니라 근로동기하락, 도덕적 위험(moral hazard), 지하경제의 활성화, 연금보험료 납부에 대한 저항 등으로 인하여 사회적 위험을 상쇄할 수 없을 것이다.

국민연금의 보험료는 준조세적일 뿐만 아니라 목적세적인 특성을 갖는다. 즉 연금보험료는 노령 및 폐질로 인한 소득상실과 사망으로 인한 유족의 생활유지를 위한 목적 이외에 사용될 수 없다는 것을 의미한다. 이것은 국민연금제도의 재정이 국가의 일반예산으로부터 독립되어 있기 때문이다. 그러므로 정부가 기금을 사회간접자본의 건설 혹은 위의 목적과 관련이 없는 공공부분에 투자하는 데에는 명백한 척도가 제시되어야 할 것이다. 특히 가입자들이 연금보험료를 지불하는 것은 미래에 소득안정을 청구할 수 있는 권리를 국가에 위탁하는 것이다. 즉 이러한 권리는 사유재산권의 한 형태로 이해할 수 있기 때문에 적정수준에서 그러한 권리는 보장되어야 한다.

또한 사회보험료와 사회급여 수준은 입법기관의 법적 규정에 의해서만 결정되며, 이에 대한 운영, 집행 및 관리는 법률에 의해서 형성된 법인체인 자율행정조직에 의해서 행하여지는 것이 원칙이다.¹⁰⁾ 물론 국민연금관리공단은 법에 의하여 권리와 의무가 부여된 인격체이기 때문에 국가의 감독을 받는다. 예를 들면 국민연금제도에서 인구변동 및 불경기로 인하여 수입이 감소하고 지출이 증가되어서 적자를 면하기 어려울 경우에 국가는 일반예산에 의해서 보조금을 지급하여 과산을 방지하고 연금보험료의 상승 혹은 노령연금수준의 하락 등의 법규를 개정할 수 있

10. 안홍순, 사회보장제도의 효율성과 효과성 - 복지국가의 위기론에 대한 상대개념으로서, 『사회정책론총제8집』, 한국사회정책연구원 1996, 41쪽 이하를 참조

다. 이 경우에 위험과 부담이 보험료 납부자와 연금 수급자 사이에 균등하게 분배될 수 있도록 하여야 한다. 또한 국민연금제도는 보험제도에 이질적인 사회적 요소들을 내재적으로 가지고 있기 때문에 이를 일반예산에 의해서 상쇄하여야 하는 의무가 있다.

<표 2> 국민연금관리공단의 기금운영 수익률

구분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996~
총계	11.98	12.79	12.55	12.76	12.68	11.99	12.1	12.11	12.37
공공부분	11.00	11.00	11.00	11.00	11.00	9.67	10.25	11.64	
복지부분				11.00	11.00	11.00	10.94	10.68	
금융부분	12.59	14.35	13.83	14.04	14.07	13.87	13.91	13.11	

출처: 김용하/석재은/윤석원: 「국민연금재정안정화를 위한 구조조정방안」, 한국보건사회연구원, 연구보고서 95-37, 53쪽

다음 방정식은 총가입기간의 연금보험료 총액을 계산한 식이다. 각 표준소득월액 등급별 가입자가 20년, 30년 및 40년간 국민연금관리공단에 지불한 연금보험료 총액을 계산한 결과는 <표 3>과 같다. 연금보험료의 이자율은 <표 2> 기금운영의 수익률과 동일하다고 가정하여서 복리로 계산한다. 그리고 1996년부터 2027년까지의 이자율이 지난 8년간의 평균수익률 12.37%로 가정하였다.

$$B = 12 \sum_{t=1}^T C_{t,n} \cdot b_t \cdot r_t^j$$

- 여기서 B = 이자의 이자를 계산한 연금보험료 총액
- C_n = t-연도의 표준소득월액 등급
- b_t = t-연도의 연금보험료를
- r_t = t-연도의 이자율
- j = 국민연금 가입연수

연금보험료에 이자율을 복리로 계산하였을 경우에 연금보험료 총액은 거의 천문학적으로 상승한다. 표준소득월액 등급 920,000원에 속하는 가입자가 20년을 국민연금에 가입하고 연금보험료를 적립하였을 경우 그가 연금을 받는 2008년에 연금보험료 총액은 4,886만원, 30년 가입하였을 경우 17,661만원에 그리고 40년 가입하였을 경우에 58,659만원에 달한다. 45등급의 경우는 20

년을 가입하였을 경우에 약 2억원, 30년을 가입하였을 경우에 약 7억원 그리고 40년을 가입하였을 경우에 약 23억원에 달한다. 이미 앞에서 지적하였듯이, 국민연금관리공단이 모든 국민연금 가입자의 노후보장을 위해서 이러한 크기의 실물자산을 시장에 형성하는 것은 불가능하기 때문에 적립방식은 하나의 허구에 속한다.

<표 3> 가입기간별 연금보험료의 납부 총액 (단위: 원)

표준소득월액	연금보험료에 이자율을 계산하지 않은 경우			연금보험료에 이자율을 계산한 경우		
	1988~2007년	1988~2017년	1988~2027년	1988~2007년	1988~2017년	1988~2027년
220,000	3,564,000	5,940,000	8,316,000	11,684,133	42,235,187	140,266,610
270,000	4,374,000	7,290,000	10,206,000	14,339,618	51,834,094	172,145,384
400,000	6,480,000	10,800,000	15,120,000	21,243,878	76,791,250	255,030,199
620,000	10,044,000	16,740,000	23,436,000	32,928,011	119,026,437	395,296,809
920,000	14,904,000	24,840,000	34,776,000	48,860,920	176,619,874	586,569,458
1,220,000	20,898,000	34,830,000	48,762,000	68,511,507	247,651,781	822,472,392
1,760,000	28,512,000	47,520,000	66,528,000	93,473,064	337,881,499	1,122,132,876
2,300,000	37,260,000	62,100,000	86,940,000	122,152,299	441,549,686	1,466,423,645
2,940,000	47,628,000	79,380,000	111,132,000	156,142,504	564,415,686	1,874,471,964
3,600,000	58,320,000	97,200,000	136,080,000	191,194,903	691,121,248	2,295,271,792

여기서의 가정은 지금까지의 국민연금기금의 수익률 혹은 시중금리와 그것의 평균을 가지고 계산하였지만 앞으로 이와 같이 수익률 혹은 시중금리는 지속적으로 하락할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 국민연금제도가 연금보험료를 가지고 기금을 조성하고 실물자본에 투자하여 그의 이자를 가지고 사회구성원 대부분의 노후보장을 하려고 한다면, 이것은 명백한 오류이다. 또한 계산의 편의를 위해서 가입자의 표준소득월액은 직장생활을 하는 동안 변화가 없다고 가정하였지만 실질적으로는 개인소득은 사업장근속연수, 임금상승률, 직급수당 등에 의해서 일정 연령까지 증가하는 것이 일반적인 현상이다. 이것은 연금보험료 총액이 여기서 계산된 금액보다 월등히 높다는 것을 의미하며 개인의 국민연금 수익률이 하락한다는 것을 의미한다. 연령별 평균소득월액 및 직종별 차이와 개인의 이력 상에서 보여주는 요인들에 의해서 개인의 평생소득이 어떻게 분배되며 누가 이익을 보고 누가 불이익을 보는 가하는 것은 국민연금제도의 재분배 효과 분석에서 중요하다. 그러나 이러한 개인간 재분배효과는 논문의 주제를 초월하기 때문에 이에 대한 분석은 다음 기회로 미루고자 한다.

VI. 기본연금 산정방정식의 문제점

1. 기본연금액 결정요인

국민연금법에 의하면 가입기간이 20년 이상인 가입자 또는 가입자이었던 자가 60세에 달한 때에 노령연금을 사망할 때까지 수급할 수 있는 자격(이하 수급자 혹은 피보험자)을 획득한다. 연금액은 그 지급사유에 따라 기본연금액과 가급연금액을 기초로 하여 산정한다. 가급연금액은 기본연금액에 근거하여 계산되며, 지급사유가 개인 혹은 가족상황에 따라서 다르다. 또한 감액 노령연금, 조기노령연금, 재직자 노령연금, 장해연금, 유족연금, 특례노령연금, 반환일시금 등에서 보여주는 문제점들은 다음 기회에 보다 자세히 다루기로 하고 이 논문에서는 기본연금액의 산정방정식이 가지고 있는 문제점을 설명함으로써 충분할 것으로 생각된다. 수급자는 다음의 기본연금 산정방정식에 의해서 계산된 금액을 기본연금으로 수령한다.¹¹⁾

$$P = 2.4 \times 0.05n \times (A + B)$$

여기서

P = 기본연금액

n = 국민연금에 의하여 인정된 가입연수, 단 $n \geq 20$ 년

A = 연금수급전년도에 가입자 전체의 평균소득월액

B = 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액의 평균

수급자의 기본연금액은 국민경제적 요인, 개인적 요인 그리고 정치적 결정의 3가지 요인에 의해서 결정된다. 전 가입자의 평균소득월액은 국민경제의 변동에 직접적으로 영향을 받으며, 특히 가입자의 소득월액의 변화에 의하여 결정되기 때문에 정확한 소득통계를 기본전제로 하는 동시에 국민경제의 안정을 요구한다. 보건복지부 장관은 평균소득월액을 시장상황의 사실에 입각하여 고시하여야 하는 한편 국민연금에 새로 강제 가입되는 가입자의 소득에 의하여 지금까지 국민연금제도를 신뢰하면서 가입된 가입자에게 불이익을 주어서는 안된다. 개인적 요인으로

11. 1995년 1월 5일 전문이 개정되기 이전에는 $p = 2.4 \cdot 0.05n \cdot (A+B)$ 의 방정식에 의해서 기본연금을 계산하였다. 그러나 1995년 4월 1일 국민연금법시행령 34조 2항을 개정하여 매년 재평가율을 고시하고 이에 의하여 연금수급연도의 현재가치로 계산된 표준소득월액을 합산하여 총가입기간으로 나누어 얻은 액에 75%를 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액의 평균액으로 정하였다. 이 규정은 전국소비자 물가 등 경제사정의 변동을 기본연금 산정에 반영하는 한편 수급자의 연금수준을 실질적으로 하락하는 효과를 보았다.

는 개인의 소득월액과 가입기간에 의해서 그의 기본연금액이 결정되기 때문에 시장소득에 의해서 그의 생활을 유지할 수 있는가 여부, 평균소득월액과의 관계, 그리고 가입기간의 인정 등이 중요한 문제가 된다. 마지막으로 평균소득월액과 가입기간 중 소득월액을 재평가율을 가지고 계산한 표준소득월액의 평균에 0.75를 곱한 금액의 합에 2.4를 곱하는 것은 정치적으로 기본연금의 수준을 결정하는 것이다. 이것은 정책결정자의 가치판단에 의해서 결정되어서는 안되며 연령별 사망률, 인구증가율, 물가상승률, 세대간의 형평성 및 개인간의 소득분배, 그리고 국민연금제도의 재정안정화 등과 같은 보험확률에 근거하여 합리적이고 사회정의에 합당하게 결정되어야 한다.¹²⁾ 여기에 20년 이상 가입자에게 매년 5%의 금액을 더하는 것 역시 노령연금 수준을 결정하는 정치적 요인이다.

2. 기본연금액 산정을 위한 가정

1988년도 사업장가입자가 계속하여 2007년까지 연금보험료를 납부하고 2008년에 퇴직한다면 연금 수급자가 된다. 이들의 평균소득월액의 계산은 보건복지부 장관이 고시한 1988년부터 1996년까지의 연도별 평균소득월액을 기준으로 하고, 1997년 이후부터는 1994년에서 1996년까지 3년간의 연평균 상승률만큼 상승할 것이며, 모든 다른 조건은 불변이라는 가정을 가지고 1997년도 이후 평균소득월액과 재평가율을 계산하면 <표 4>와 같다.

1997년도에 보건복지부 장관이 고시한 평균소득월액은 1988년부터 1996년까지 8년 사이에 285.8% 상승하였다. 그리고 지난 3년간의 평균소득월액 상승률 0.093을 곱하여 계산하면 1988년을 기점으로 2008년 760.3%, 2018년 1850% 그리고 2028년에는 무려 4501.6%의 재평가율을 가지고 개인의 표준소득월액을 조정하여야 할 것이다. 그러나 이와 같이 장기적인 관점에서 재평가율의 상승은 이미 앞에서 지적하였듯이 현재의 표준소득월액 등급표는 의미를 상실한다. 물론 경제구조의 변동과 정치적 결정에 의존적인 평균소득월액의 변동이 재평가율을 결정하는 것이

12. 정치적으로 요인들은 자주 사회보험 혹은 분배의 이론적 근거에 의해서 결정되기보다는 계산의 단순화와 재정 안정화 측면만을 강조하면서 결정된다. 이러한 결정들이 기본연금 산정방정식의 구조적 문제를 야기하고 가까운 미래에 연금재정의 적자를 강화하며 사회정의에 부당한 결정을 한다. 국민연금제도의 재정안정을 위한 결정의 예를 들면 한국보건사회연구원의 김용하(외 2인) 등에 의해서 제안된 기본연금 산정방정식을 들 수 있다. 그는 $2.4 \cdot (A + 0.75 \cdot B)$ 대신에 $1.8 \cdot (A + B)$, $2.0 \cdot (A + 0.75 \cdot B)$ 또는 $1.2 \cdot (A + 0.75 \cdot B)$ 로 방정식을 조정하여 국민연금의 재정안정화를 기하기를 제안하고 있다. 김용하/석재은/윤석원, 「국민연금재정안정화를 위한 구조조정 방안」, 한국보건사회연구원 연구보고서 95-37, 136쪽 이하를 참조. 물론 이에 의해서 국민연금제도의 재정안정에 도움을 주지만 국민연금제도의 구조적 문제를 해결하기 역부족일 뿐만 아니라 이 방정식은 노령연금수준이 최저생계비 보다도 낮은 노령연금 수급자를 대량으로 발생시킨다.

객관적이지만 재평가율은 정치적으로 결정될 가능성을 항상 가지고 있다. 결국 이러한 정치적 결정은 개인의 기본연금액의 크기와 삶의 질을 직접적으로 결정한다.

기본연금의 개인적 차이는 가입자의 표준소득월액 등급과 가입기간에 의해서 결정된다. 우리의 기본연금산정방정식은 가입자의 가입기간 중의 표준소득월액에 재평가율을 곱하여 현재가치(B)로 환산한 후에 0.75를 곱하여 계산한다. 이것은 경제변동의 폭이 넓고 임금상승률 변동이 강한 경제에서 가입연도에 따라서 그의 표준소득월액에서 차이를 갖는다는 것을 의미한다. 여기서는 개인의 표준소득월액 등급별 기본연금액은 1995년에 개정된 국민연금법시행령에 정해진 표준소득월액 등급표를 기준으로 한다. 그리고 <표 4>에 제시된 2008년, 2018, 2028년도의 재평가율을 각각 곱하여 얻은 금액을 각 연도의 표준소득월액의 현재가치로 가정한다 (<표 5>를 참조).

<표 4> 연도별 평균소득월액 변동현황과 재평가율의 변화추이

년도	평균소득월액 (원)	전년도비 상승률	재평가율			
			1997	2008	2018	2028
1988	374,485	-	2.858	7.603	18.5	45.016
1989	451,308	0.205	2.371	6.308	15.351	37.353
1990	540,146	0.197	1.981	5.271	12.826	31.21
1991	619,882	0.148	1.726	4.593	11.176	27.195
1992	726,197	0.172	1.474	3.921	9.54	23.214
1993	819,687	0.129	1.305	3.473	8.452	20.566
1994	900,024	0.098	1.189	3.163	7.697	18.73
1995	943,502	0.048	1.134	3.018	7.343	17.867
1996	1,070,474	0.135	1	2.66	6.472	15.748
1997	1,170,028	0.093		2.433	5.921	14.408
2002	1,825,144	0.093		1.56	3.796	9.236
2007	2,847,068	0.093		1	2.433	5.921
2012	4,441,183	0.093			1.56	3.796
2017	6,927,867	0.093			1	2.433
2022	10,806,880	0.093				1.56
2027	16,857,810	0.093				1

* 1988년에서 1996년까지의 평균소득월액은 보건복지부 장관이 고시한 금액이며, 그 이후는 1994년부터 1997년까지의 평균상승률 0.093을 가지고 계산됨.

<표 5> 1995년도 등급별 표준소득월액에 재평가율을 곱한 각 년도의 예상 표준소득월액

1995년도	2007년도	2017년도	2027년도
220,000	663,960	1,615,460	3,930,740
270,000	814,860	1,982,610	4,824,090
400,000	1,207,200	2,937,200	7,146,800
620,000	1,871,160	4,552,660	11,077,540
920,000	2,776,560	6,755,560	16,437,640
1,290,000	3,893,220	9,472,470	23,048,430
1,760,000	5,311,680	12,923,680	31,445,920
2,300,000	6,941,400	16,888,900	41,094,100
2,940,000	8,872,920	21,588,420	52,528,980
3,600,000	10,864,800	26,434,800	64,321,200

앞으로 10년 후인 2008년부터 노령연금을 수급할 수 있는 피보험자들의 가입기간을 예측하는 것은 대단히 어려운 문제이다. 사업장에 근무하는 기간은 개인적으로 다르며, 개인의 경제활동 기간은 경제사적 사건, 노동관계법, 정치적 결정 등에 의해서 영향을 받는다. 또한 민주주의의 발전정도, 경기변동, 인구변동 및 노동시장의 상황 등도 노동시장과 노동수요에 커다란 영향력을 발휘한다. 통계조사에 의하면 일반적으로 낮은 연령, 고학력, 남성 등이 명예퇴직으로부터 안정적이고 장기간 노동시장에서 경제활동을 한다. 그러나 계산의 편의를 위해서 모든 가입자의 근무기간을 20년, 30년 그리고 40년으로 분류하고 2008년부터 연금수급을 할 수 있다고 가정한다. 물론 세대간의 재분배를 분석하기 위해서는 연령층에 따른 연금보험료 부담과 기본연금액을 비교하여야 할 것이다.

남녀 및 연령에 따라서 기대수명이 다르며, 연금의 현재가치를 계산하기 위한 이자율 역시 예상하기 어렵지만 여기서는 60세에 퇴직한 연금수급자의 기대수명을 14년, 즉 74세까지 생존한다고 가정하고, 이자율은 연금기금의 평균 수익률 12.37%로 가정하였다. 기본연금 산정방정식에 의하면 저소득층의 가입기간이 길이에 따라서 그의 기본연금액은 100% 이상의 소득대체율을 갖는다. 그러나 표준소득월액 이상의 노령연금을 수급할 수 없기 때문에 저소득층은 가입기간이 길어짐에 따라서 수익률이 낮아지는 모순을 가지고 있다. 그러나 이하의 계산은 기본연금 산정방정식의 문제점을 명백히 하고, 연금보험료 총액과 기본연금수급총액 사이의 수익률을 계산할 목적으로 이러한 모순을 고려하지 않았다. 그리고 1995년도의 표준소득월액 등급은 각 연도의 재평가율로 계산된 금액을 기초로 하여 계산하였다. 이러한 가정하에서 표준소득월액 등급별 예상 기본연금 수급 총액은 <표 6>과 같다.

<표 6> 표준소득월액 등급별 평균 기본연금액 총액

1995년	2008년에 20년간	2018년에 30년간	2028년에 40년간
표준소득월액	가입한 연금수급자	가입한 연금수급자	가입한 연금수급자
220,000	300,320,928	1,096,153,819	3,556,381,582
270,000	310,481,896	1,133,237,309	3,676,690,395
400,000	336,900,410	1,229,654,382	3,989,493,310
620,000	381,608,665	1,392,821,737	4,518,852,088
920,000	442,574,468	1,615,322,676	5,240,704,968
1,290,000	517,765,625	1,889,740,500	6,130,990,186
1,760,000	613,278,715	2,238,325,304	7,261,893,031
2,300,000	723,017,160	2,638,826,994	8,561,228,215
2,940,000	853,077,539	3,113,495,663	10,101,181,025
3,600,000	987,202,305	3,602,997,728	11,689,257,360

참고: 재평가율, 2007년 3.018, 2017년 7.343, 2027년 17.867

평균소득월액, 2007년 2,847,068원, 2017, 6,927,867원, 2027년 16,857,810원 이자율 12.37 %

3. 수익률에서의 불평등

가입자의 소득이 정확하게 파악되지 않는 현실에서 표준소득월액을 등급별로 분류하여 지금까지의 가정들을 가지고 계산하는 것에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 국민연금제도의 소득 계층간 재분배효과를 다루기 위해서는 다양한 소득계층들이 납부한 연금보험료 총액과 수령할 노령연금 총액을 비교하는 것은 의미가 있다. 소득을 정확히 산출하고 이에 대한 소득세와 표준 소득월액을 결정하는 것은 재정경제원과 조세관련 관청의 과제에 속한다는 것을 전제로 하고 여기서는 다만 평생동안 가입자가 지불한 연금보험료와 기본연금 수급총액 사이의 관계, 즉 수익률을 다음 방정식을 가지고 분석한다. 이 식은 모든 소득계층의 수익률이 1인 경우 국민연금 제도는 개인적 소득재분배 효과는 전혀 없고 오로지 시간적 소득재분배가 이루어져 완전한 수지균형의 원칙을 달성한다는 것을 의미한다.

$$BR_n = \sum_{t=1}^T r_t R_{n,t} / \sum_{j=1}^J r_j B_{n,j}$$

여기서 BR_n = 소득계층 n의 수익률

R_{nt} = n 소득계층의 t(T=사망)연도의 기본연금

B_{nj} = 연금보험료

j = 가입년수 (J = 퇴직연령)

r = 이자율

위의 식을 가지고 국민연금의 표준소득 등급별 수익률은 <표 7>과 같다. 이자율을 고려하여 수익률을 계산하였을 경우에 가입년수와 상관없고 단지 표준소득월액에 의해서 그의 수익비가 결정된다는 것을 알 수 있다. 표준소득월액 1등급의 경우 가입자가 지불한 연금보험료 총액의 25.7 배를 수령하고 1995년 현재 평균소득월액에 속하는 21등급인 표준소득월액 92만원의 경우 9.6배를 그리고 45등급은 5.16배를 수령하고 있다. 이것은 연금보험료에 비해서 기본연금액이 과다하게 높다는 것을 의미하는 동시에 국민연금재정의 부담이 곧 차세대에게로 이전된다는 것을 보여준다. 우리의 국민연금제도에서는 수익률이 과도하게 높기 때문에, 수입측면에서의 적립방식과 지출측면에서의 부과방식을 결합하여 사용하는 국민연금제도는 파산의 위험에 직면한다. 이러한 재정불안의 이유는 무엇보다도 구조적 문제이다. 연금보험료의 비율이 너무 낮고 기본연금산정방정식에 의한 기본연금액의 수익률이 너무 높을 뿐만 아니라, 소득계층 및 세대간의 소득재분배를 광범위하게 허용하기 때문이다. 가입자가 40년 동안 경제활동을 하고 그의 연도소득의 9%를 저축하여 최소한 14년간의 비경제활동기의 소득을 확보할 수 없다는 것은 명백하다.

<표 7> 표준소득월액 등급별 예상 수익률

표준소득월액	20년 계속가입자	30년 계속가입자	40년 계속가입자	상대비교
220,000	25.70	25.95	25.35	2.84
270,000	21.65	21.86	21.36	2.39
400,000	15.86	16.01	15.64	1.75
620,000	11.59	11.70	11.43	1.28
920,000	9.06	9.15	8.93	1.00
1,290,000	7.56	7.63	7.45	0.83
1,760,000	6.56	6.62	6.47	0.72
2,300,000	5.92	5.98	5.84	0.65
2,940,000	5.46	5.52	5.39	0.60
3,600,000	5.16	5.21	5.09	0.57

위의 <표 7>이 보여주듯이 국민연금제도가 제공하는 수익률은 최저 5.16에서 최고 25.7배에 달한다. 그리고 저소득층으로 내려갈수록 높은 수익률을 보여주고 있다. 이것은 재분배효과를 달성하고 있지만 차세대에게 부담을 지울 뿐만 아니라 연금보험료의 책정과 기본연금산정방정식에 의한 기본연금액의 결정에서 모두 사회보험의 기본원칙을 무시하였다. 그러므로 연금보험료와 기본연금액의 관계를 보험수리에 의하여 합리적으로 조정하여 세대간의 형평성과 사회보험의 특성을 강화하여야 한다. 물론 여기에 출생률 및 사망률에 의한 인구구조의 변동, 노동과

기술발전에 따른 생산성 증대, 경제구조의 변동 등을 정확히 예측하여 연금보험료 및 기본연금액을 결정하여야 한다.

표준소득월액 21등급의 수익률을 1로 가정하였을 경우에 1등급의 경우 무려 2.84배로써 상대적으로 과다한 이득을 보고, 45등급의 경우 0.57배로써 상대적으로 많은 손해를 보고 있다.

이와 같이 소득계층 사이의 이익과 불이익의 격차가 많은 경우에 소득계층 사이의 갈등, 근로의욕의 감퇴, 지하경제의 활성화, 무임승차현상 및 도덕적 위험의 강화, 사회보장제도의 파산 등이 발생한다. 무엇보다도 국가의 사회정책이 지속성을 상실함으로써 국민들로부터 합법성을 획득하지 못하고 정책에 대한 불신이 증대된다.

4. 정치적 요인에서의 불평등

기본연금산정방정식은 평균소득월액과 표준소득월액이 동일한 가입자가 20년 동안 계속하여 연금보험료를 지불하였을 경우에 그의 표준소득월액의 35% 그리고 40년을 계속하여 연금보험료를 지불하였을 경우에 70%에 달하도록 설계되어 있다. 소득대체율 70%는 ILO 권고기준 60%를 훨씬 상회한다. 그러나 이것은 평균소득월액과 표준소득월액이 동일한 경우에만 적용될 뿐이다. "국민연금급여는 본인의 소득월액을 초과할 수 없도록 규정되어 있으므로 소득대체율이 100%를 넘는 저소득층은 가입기간이 길어질수록 수익비가 낮아지는 불합리한 구조로 되어 있다."¹³⁾ 예를 들면 표준소득월액 등급이 평균소득월액의 1/2의 경우 20년 계속 가입한 경우 55%, 40년 계속 가입한 경우는 110%에 달한다. 결국 저소득층의 경우 장기간 국민연금제도에 가입하는 것은 스스로 불이익을 감수한다는 것을 의미하기 때문에 연대성을 가진 가급연금액을 합산하여 100%의 노령연금을 받는 시점에서 국민연금으로부터 탈퇴하는 것이 가장 합리적이다.

반면에 표준소득월액이 평균소득월액의 2배를 버는 가입자가 40년을 계속 가입하였다고 가정하면 50%, 3배를 버는 가입자의 경우는 약 43.3%에 불과하다. 이들 역시 국민연금에 장기적으로 가입할수록 불이익을 받기 때문에 20년 이상 국민연금에 가입하는 것은 개인적으로 비합리적이다. 저소득층에서 보여주듯이 가입기간에 따라서 기본연금액이 표준소득월액을 초과하는 것도 문제이지만 사회보험제도의 연대원칙에 의해서 가급연금액의 법적 규정이 유명무실하게 되며, 국민연금제도가 가입자의 최저생활보장은 물론 개인의 생활환경에 따른 위험을 상쇄할 수 없어서 사회보험의 기능을 상실한다. 1988년 이후에 가입하고 20년 이상 보험료를 지불한 가입자의 노령연금이 최저생계를 유지할 수 없다면, 사회급여의 중복문제와 함께 최저생활보호법에 의하

13. 김용하외, 「국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안」, 한국보건사회연구원, 연구보고서 95-37

여 보장되는 생활보호대상자와의 형평성 문제가 발생한다. 후자는 노후보장에 전혀 기여하지 않고서 노령연금 이상의 공적부조를 받을 수 있기 때문이다.

이미 여러 곳에서 주장하였듯이, 가입자가 연금보험료를 지불하는 것은 노후에 적정수준에서 안정된 삶을 유지하는 한편 경제적 강요로부터 자유 그리고 그의 의지에 따라서 일관된 행위를 함으로써 개성을 발전시키는 것이다. 동시에 국민연금제도는 삶의 질을 재분배하는 기능을 가지고 있다. 특히 후자는 역사적으로 발전된 사회적 동의로부터 도출된다. 예를 들면 장애, 폐질 혹은 경제활동능력 상실로 인한 조기퇴직연금을 수령하는 집단, 부양가족이 많은 집단에게 가족수당의 형태로 가급연금액 등 사회적 취약자가 상대적으로 많은 이득을 보지만 이를 시간적 소득 재분배를 가지고 설명할 수 없고 오로지 위험을 균등화하는 조치로 이해된다.

V. 기본연금산정방정식의 개선방안

지금까지 국민연금제도에서 기본연금산정방정식에서의 문제점들을 지적하였다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 무엇보다도 사회보험원칙에 충실하기를 요구한다. 개선방안은 국민연금제도의 재정방법을 첫째, 적립방식과 부과방식을 결합한 현재의 제도에서 부과방식으로 전환하는 것이다. 사회보장 역시 거시경제의 한 영역으로서 1회계연도의 생산과 분배 및 소비라는 경제과정에 속한다. 즉 노후보장비용도 역시 과년도에 국민총생산에 의해서 충당되기 때문이다.

둘째, 기본연금산정방정식에서 분배효과를 가지고 있는 평균소득월액의 기준을 가입자 전체의 평균소득총액(gross)에서 근로자의 가처분 소득(net personal disposable income)으로 전환하는 것이 경제활동기와 퇴직기 사이에 분배의 형평성을 유지할 수 있다. 특히 조세 및 사회보험료의 부담이 상승하는 경제에서 근로자의 가처분 소득과 기본연금액 사이의 연동제는 근로자의 구매력과 연금수급자의 구매력을 자동적으로 유지시키는 기능을 갖고 있기 때문이다. 기본연금액 결정을 근로소득의 변화에 따라 연동시키는 정책은 근로세대의 세금과 사회보험료의 부담을 고려할 수 있기 때문에 근로세대와 연금세대 사이에 삶의 수준에서의 격차를 줄이고 세대간의 비용 부담 및 분배에 긍정적으로 작용하는 장점을 가지고 있다. 또한 노동생산성 및 근로소득의 변화에 따른 구매력의 변동에 모든 세대가 동등하게 참여할 수 있기 때문에 연금 수급자 역시 과거의 삶을 사망 전까지 적절한 수준으로 유지할 수 있다.

셋째, 물가안정을 유지하고 화폐가치를 안정시키는 통화정책이 요구된다. 근로소득의 상승 폭이 물가의 상승 폭보다 낮은 경제에서 근로자의 생활뿐만 아니라 연금수급자의 생활 역시 어려워진다. 반면에 물가상승에 따라서 연금수준을 조정하는 경우에는 장기적으로 노령세대가 현재

대 혹은 차세대 보다 많은 장점을 갖는다. 이것은 연금재정의 어려움을 예고하는 것을 의미한다. 그러므로 국가는 통화가치안정을 최우선 과제로 하여야 한다.

넷째, 근로소득은 경기변동에 의존적이기 때문에 근로자의 가처분 소득을 기준으로 기본연금액을 계산하고, 지난 3년간 근로자 평균 가처분소득의 평균 혹은 지난 5년간 최저 및 최고 근로자 평균 가처분 소득을 제외한 3년간의 평균을 기준으로 계산하여야 한다. 이 경우에 경기변동으로 인한 이익 및 불이익을 상쇄할 수 있다.¹⁴⁾

다섯째, 가입자 개인의 표준소득월액은 보건복지부 장관이 재평가율을 고시하고 매년의 평균 소득월액에 이를 곱하여 계산하기보다는 근로자 평균 가처분 소득월액과 관계를 나타내는 비율로 계산한다. 이것은 가입자 개인이 국민연금제도의 재정에 대한 기여도와 동일한 기본연금액의 수준을 수급할 수 있다는 것을 의미한다.

여섯째, 가입기간은 원칙적으로 40년을 기준으로 하고 60%의 시장소득대체율에 도달하도록 조정하는 한편, 현재의 규정과 같이 20년 이상 가입한 경우에 기본연금 수급권을 획득하고 20년을 가입하는 경우에 40%의 시장소득 대체율에 도달할 수 있도록 개정하기를 제안한다.

$$A \cdot B \cdot 0.4 \cdot (1 + 0.025n)$$

여기서 A = 지난 3년간 근로자 평균 가처분 소득의 평균 혹은 지난 5년 중 최저 및 최고 근로자 평균 가처분 소득을 제외한 3년간의 근로자 평균 가처분 소득의 평균

$$B = \text{가입자의 가처분 소득} \cdot 100 \div A$$

$$n = \text{20년 이상 국민연금 가입기간}$$

일곱째, 국민연금제도에 강제 가입되는 개인의 가처분 소득의 하한선과 상한선을 정하여야 한다. 이것은 국민연금제도가 국민의 최저생활을 보장하려는 제도가 아니라 보험의 형태로서 사회적으로 지금까지 경제활동기에 달성된 삶의 수준을 적정하게 유지하는 목적을 갖기 때문이다. 소득하한선은 공적부조 및 최저임금 이상이 되어야 하고, 상한선은 개인 책임원칙과 자립성의 원칙에 의해서 스스로 미래의 위험을 상쇄할 수 있는 소득계층과 국민연금제도의 재정을 고려하여 책정되어야 한다. 우리의 경우 근로자 평균 가처분 소득의 50%를 하한선으로 그리고 200%를 상한선으로 책정하는 것이 합목적적으로 생각된다. 저소득층의 기본연금액이 최저생계비를 충당하지 못한다면, 이들을 국민연금제도의 강제 가입으로부터 자유롭게 하고 공적부조에 의해서 도움을 주거나 일반예산에 의해서 연금보험료를 대납하여 그들에게 노후에 인간다운 최저생활을 할 수 있는 노령연금이 보장되어야 한다.

14. 연금연동제의 임금수준과 물가수준에 대한 찬·반론은 연하청/민재성의 국민경제와 복지연금제도 110쪽 이하에 개괄적으로 제시되어 있다.

기본연금산정방정식을 이와 같이 바꾸는 경우에만 가입자의 시간적 소득재분배와 함께 세대 간 및 개인간 재분배가 달성될 수 있을 것이다. 노후보장제도의 제1차적 목표는 일생동안 안정된 소득수준을 유지하려는 욕구를 충족시키는 것이다. 그러나 사회보험제도로서 국민연금제도는 사회정의 실현이라는 또 하나의 목표에 상응하여 필요한 사람들에게 제3자의 도움을 제공하고, 사회적 취약자 및 사회적 위험을 가지고 있는 사회구성원들에게 효용과 비용을 재분배하는 제2차적인 목표를 갖고 있다.¹⁵⁾

어느 점에서 능률에 따른 사회정의와 필요에 따른 사회정의 사이의 갈등과 균형을 이룩할 수 있는 가하는 것은 사회정책의 정당성 확보에 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해서 사회정책 담당자들은 기본연금산정방정식의 체계적 구성, 사회보험원칙에의 충실, 사회적 위험의 균등화 등을 위한 명확한 척도를 제시하여야 하는 과제를 가지고 있다. 여기에 사회보험제도는 수지균형의 원칙을 실현하는 동시에 사회적 취약자들이 상대적으로 많은 이익을 볼 수 있도록 결정되어야 한다. 그러나 국민연금제도가 그들의 재정의 한계를 넘어서 저소득층에게 과도하게 이익을 주고 고소득층이 과도한 불이익을 주도록 규정된다면, 보험의 특성을 상실하여 결국 노후보장제도로서의 기능을 할 수 없을 것이다.

사회구성원 대부분이 국민연금제도에 가입함으로써 경제와 사회에 커다란 영향을 주며 경제 성장과 임금상승이 국민연금제도의 재정 및 사회급여수준에 직접적인 결정요인으로 작용한다는 점을 생각할 때에 경제와 노후보장제도 사이의 상관관계를 보다 밀접하게 고려하여야 한다. 또한 노령인구의 급증으로 인하여 국민연금제도의 재정이 중요한 문제로 제기되고 있는 현실에서 인구정책에 대한 새로운 방향을 설정하여야 할 것이다. 연금재정의 위기를 극복하는 방법으로 차세대의 연금보험료 지불능력, 연금수급자의 노령연금 수준 및 사회적 형평에 의한 사회적 위험의 균등화, 차세대의 부담능력, 소득재분배의 문제 등을 해결하려는 노력이 요구된다. 1998년을 기해 자영인이 국민연금제도에 가입함에 때맞추어 보다 많은 정치인, 학자 그리고 실무자가 사회보험제도에 대한 관심과 토론의 장이 마련될 것을 기대한다.

15. Klanberg, F., Armut und ökonomische Ungleichheit in der BRD, Frankfurt 1978, S. 64 ff.