

주제: 공적연금의 원리

1. 사회보장 제도로서 공적연금의 의의와 필요성

사회보장제도의 목표는 인간의 생애과정 전 기간을 보장해 주는 것임. 선진복지국가들에 있어서 노후생활보장은 그 주된 방법이 공적연금임. 인간의 생애주기를 유년기, 청년기(장년기), 노년기의 3기로 나눈다면 노년기는 신체적, 정신적 노쇠 또는 각 직장에서 실시하는 연(퇴임)제도가 정하는 연령에 달하게 되어 이러한 이유들로 말미암아 더 이상 일하지 못하는 상태이다. 노년기에 이르면 임금 등 소득에 변화가 생기므로 이에 대한 대책이 요구된다.

전산업 사회의 노후 생활보장은 주로 대가족 안에서의 해결되었다. 그러나 사회의 산업화가 이루어지면서 대가족의 수는 점차 줄어들고 핵가족이 산업사회의 일반적 가족의 형태로 자리 잡게 되었다.

핵가족이 일반적인 가족형태인 사회에서는 노부부로 구성된 노인가족 또는 노인 단독가구의 경제생활 안정을 보장하는 사회적 대응체계가 요구된다.

산업사회에서는 모든 직장에서 정년 제도가 운영된다. 그래서 55세 혹은 이 그이상의 연령이 되면 본인의 의사와 관계없이 직장을 물러나야한다. 이와 같이 산업사회의 정년제도가 원만히 작동하기 위해서는 퇴직 이후 인간의 노후 소득을 보장하는 사회보장 제도가 구비되어야만 한다.

선진 산업사회는 비록 그 형태는 다양하지만 예외 없이 노후 생활의 경제적 안정을 보장하는 사회보장 제도가 도입되어 운영되고 있다. 우리 사회도 1988년에 국민의 노후 생활 안정을 보장하는 사회보장 제도인 국민연금 제도가 도입하여 시행되고 있다.

선진 산업사회의 노후 소득보장 제도는 강제적 성격의 제도가 일반적이어서, 대부분의 선진 복지국가들의 경우 모든 노동자는 자신의 퇴직 후 생활 안전을 보장하는 일정 형태의 제도에 가입하고 노후 생활에 대비하게 된다.

만약 우리 사회에 퇴직 노동자 집단의 경제생활 안전을 보장하는 노후 소득 보장 제도가 없다면 어떤 결과가 나타날까? 확실한 노후생활 안전 대책이 없이 직장을 물러나는 퇴직노동자들의 문제가 사회문제화 할 것이고, 국가는 빈곤노인 집단의 기초생활보장을 위한 사업에 엄청난 예산을 소비해야만 할 것이다. 이렇게 되면 자연히 국민의 조세부담은 크게 증가할 것이다. 의무적 성격의 연금제도가 필요한 이유를 여기서 찾을 수 있다.

또한 퇴직 노동자의 입장에서 보아도 노후 소득 보장 제도의 존재는 노후생활의 안정과 존엄성을 지켜주는데 필수적임. 만일 연금이 없고 모아놓은 돈도 없어서 경제적으로 취약한 상태에 놓인 노인은 자식이나 국가에 의존하는 넉넉하지도 몇몇하지도 못한 노후생활을 감수해야 할 것임.

선진 산업국가들의 노후 소득을 보장하는 제도들은 공적 제도들과 사적 제도들로 구성되어 있으며 매우 다양한 형태를 지니고 있다.¹⁾사회부조, 공제조합, 고용주 책임제도²⁾, 기업연금, 개인연금 또는 개인저축장려제도³⁾, 퇴직준비금(Provident funds)⁴⁾, 사회수당, 사회보험 등이다.

이들 중에서 공적 제도에는 사회부조, 퇴직준비금(Provident Funds), 사회보험, 사회수당 등이 있으며, 개인연금, 저축장려제도는 의무가입 원칙이 국가에 의해 법으로 부과되는 점이 공적인 성격이라 볼 수 있지만 개인보험이라는 점이 특징적임.

2. 공적연금의 유형과 원칙

1)유형: 사회부조식 공적연금, 퇴직준비금제도⁵⁾,사회보험식 공적연금, 사회수당식 공적연금⁶⁾, 강제가입식 개인연금제도⁷⁾ 등이 있다.

(1) 사회부조식 공적연금

자산조사를 통해 일정소득 수준 이하의 저소득 노인들에게 국한하여 연금을 지급함. 예) 호주의 연금제도

(2)퇴직준비금제도(Provident Funds)

이것은 일종의 강제저축방식의 연금제도라 할 수 있다. 급여액은 개인이 저축한 금액에 다 국가가 지불하는 이자액을 합한 금액이 일시불로 지급된다. 영국 식민지였던 국가들, 예를들면 케냐, 탄자니아, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 인도, 네팔, 서사모아, 피지 등에서 이 연금제도를 운영하고 있다.

(3)사회보험식 공적연금⁸⁾

-
- 1) 사회부조, 공제조합, 고용주 책임제도, 기업연금, 개인연금, 퇴직준비금(provi,
 - 2) 퇴직노동자와 가족의 생활 안정대책으로 기업주가 퇴직노동자에게 제공하는 혜택으로 예컨대 일시금형태로 지급되던 우리나라의 (근로기준법에 의한) 퇴직금 제도가 존재하였음.
 - 3) 개개인의 저축을 촉진하기 위하여 장려되는 프로그램으로서 퇴직을 위한 저축에는 세제혜택이 따르기도 한다. 또한 이러한 저축은 조세혜택이 주어지며 동시에 일정한 연령(노령)에 이르기 전까지는 인출이 허용되지 않음. 급여는 일시불 혹은 연금 형태로 지급됨.
 - 4) 노동자를 위한 강제저축제도라고 생각하면 틀림이 없다. 고용주 혹은 노동자 또는 양자가 기여하여 기금을 조성하며 이 기금은 공적인 방법으로 관리, 감독된다. 노동자가 60세 혹은 일정 연령에 이를 때 일시불 형태로 지불됨.
 - 5) 이는 강제가입과 국가관리라는 특성을 제외하면 공적연금으로서의 특성보다는 강제가입식 저축제도에 가깝다. 급여액은 전적으로 개인이 지불한 기여금에 국가가 정한 일정 수준의 이자를 합한 금액에 지나지 않아 일반적으로 충분한 노후보장의 수준을 보장해 주지는 못함. 탄자니아, 케냐, 싱가포르, 말레이시아, 인도, 네팔 등 영국 식민지였던 나라들에서 시행되고 있음.
 - 6) 사회수당식 공적연금제도는 재원을 일반조세에서 충당하고(공공부조식과 유사), 수급권을 일정 소득수준 미만의 사람에게만 주는 대신 모든 시민들에게 제공한다는 점에서 공공부조식과 다르다.
 - 7) 국가가 개인연금제도 가입을 법으로 의무화한다는 점에서 공적인 성격을 띠지만 개인의 선택권이 보장되는 복수의 사보험 형태의 체계라는 점이 특징적임. 공적연금의 재정위기 타개책으로 주로 1980년대부터 칠레, 페루, 아르헨티나, 멕시코 등 남미국가들과 시장경제로의 전환과정에서 어려움을 겪는 폴란드, 카자흐스탄, 라트비아 등 동구권 또는 구 소비에트 공화국에 소속되었던 나라들에서 시행중임. 공적인 관리보다는 민간금융기관들에 의한 사적인 관리에 의존하고 있으며, 국가는 가입을 국민의 연금 가입을 의무화하고 이들 민간 금융기관들에 대한 감독 및 규제자로서의 역할을 수행함.
 - 8) 호주의 경우 공적연금 제도가 인구의90% 정도를 커버하고 있음. 월 소득 450 호주달러 이상의 노동자는 의

세계 166개 조사대상국들 중에서 138개국이 이 유형의 공적연금제도를 가지고 있다. 우리나라도 여기에 해당된다. 산업화된 국가들에 있어 가장 일반화된 공적 노후보장 제도이다.

(4) 사회수당식 공적 연금

재원을 일반조세에서 충당한다는 점에서 사회부조식 연금과 유사하지만, 사회부조식과는 달리 연금 지급권이 모든 시민들에게 보편적으로 주어진다.

사회보험식과 비교하면 광범위한 계층에 지급권이 주어진다라는 점에서 유사하지만 가입과 보험료납부가 의무화된 사회보험의 경우와 달리 사회수당식 연금에서는 과거에 소득활동을 하지 않았거나 소득활동이 짧았던 사람들에게도 일반 노동자들과 동일한 연금 지급권이 주어진다. 이러한 제도를 운영하고 있는 국가들은 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드 등이다.

(5) 강제가입식 개인연금제도

강제저축의 성격을 띠는 점에서 퇴직준비금제도와 유사하지만 급여가 일시금이 아닌 연금형태로 지급되며 국가에 의해 독점적으로 관리되지 않고 여러 민간금융기관에 의해 경쟁적으로 관리된다는 점에서 차이가 있음. 최근 확대일로에 있는 연금제도로서 공적연금 재정의 위기를 경험한 바 있는 남미국가들, 예를 들면 칠레, 아르헨티나, 멕시코, 페루와 폴란드, 카자흐스탄, 라트비아 등 구 동구권 국가들이 있다. 이들 국가들은 과거 사회보험식 연금의 전부 혹은 일부를 대체하는 형태로 이 제도를 운영하고 있다.

2) 공적연금의 기본원칙: 강제가입(의무가입), 최저수준의 보장⁹⁾, 개별적 공평성¹⁰⁾과 사회적 적절성, 급여에 대한 권리 등으로 요약됨.

(1) 강제가입의 원칙- 임의가입에 맡기면 저소득 층 노동자 등 당장의 생활사정이 어려운 사람들이 가입을 회피할 수 있어서 결과적으로 노후 빈곤문제를 악화시킬 우려가 있음. 또한 대규모 가입자 수의 확보는 관리운영비, 인건비, 광고비 등을 절약을 가능케 함.

(2) 최저수준의 보장-이것은 베버리지 보고서의 원칙에 해당되는 것으로 그는 공적연금이 내셔널 미니멈을 보장(모든 국민이 노령에 달하는 경우)을 제공하고 추가적인 보장은 임의가입 원칙에 기초한 사보험이 맡는 것을 제안함. 그러나 현재 서구와 북구의 많은 복지국가들의 공적연금은 최저수준의 보장 수준을 상회하고 있음. 따라서 최저수준의 보장은 공적연금 급여 수준의 최저 기준으로 볼 수 있으며, 이는 모든 국민의 건강하고 문화적인 노후생활이 가능한 수준의 급여를 의미함.

(3) 개별적 공평성과 사회적 적절성- 개별적 적절성의 원칙이란 기여자가 기여한 만큼의 액수를 충분한 급여를 받는다는 의미이며, 사회적 적절성이란 이와는 관계없이 공적연금의 급여는 수급자의 기본욕구 충족에 부족함이 없는 충분한 급여가 제공되어야 한다는 의미임.

무적으로 가입해야 됨. 이 경우 기업주가 노동자 임금의 9%에 해당하는 보험료는 납부해 연금 기금을 조성하고 노동자는 65세의 연령에 도달하면 퇴직과 동시에 연금을 받게 됨. 특징적인 점은 9%의 기업주 부담 기여금에 더하여 노동자가 추가보장을 원할 경우 그 이상의 기여를 하고 연금 수령 시 추가적인 보장을 받을 수 있음(임금의 13%에 달하는 기여가 가능함)

9) 최저수준의 보장이란 베버리지 보고서에 나타난 사회보장의 원칙에 해당된다. 일반적으로 서구 복지국가들의 공적연금이 모든 국민들의 노후 생활의 방법으로서 최저수준의 기초보장을 제공하고 있음. 그러나 동시에 이들 대부분의 국가들의 공적연금의 테두리 내에서 소득비례 급여가 제공되고 있고, 이는가입자의 실질적 수준의 생활을 보장하기 위한 것임.

10) 개인별 공평성이란 공적연금 가입자가 기여한 금액에 상응하는 수준의 급여를 보장받음을 의미함.

이 두 개념은 갈등적인 관계를 지니고 있음. 그러나 공적연금 체계는 통상 완전한 개별적 공평성과 완전한 사회적 적절성의 양극단 사이에 존재하는 지점에서 급여를 결정하는 것이 일반적임. 공적연금의 경우는 개별적 공평성을 강조하고 있음에도 불구하고 사회적 적절성을 보다 강조하는 경향이 큼.

우리나라의 경우, 국민연금 급여는 균등부분과 소득 비례 부분으로 이루어져 있음. 이 중에서 전자는 사회적 적절성을, 후자는 개별적 공평성을 반영하는 것이라고 볼 수 있음. 저소득층의 경우 소득대비 급여비율을 뜻하는 소득 대체율이 고소득층에 비해 높음. 이는 우리나라 제도가 사회적 적절성 원칙에 기초하여 노후 최저생활 보장을 목표로 강조하고 있음을 의미함.

(4) 급여의 권리

공적연금 급여의 권리는 다음 세 가지 관점에서 설명되고 있음.

첫째는 계약권으로 보는 관점¹¹⁾,

둘째는 획득권리(earned right)로 보는 관점¹²⁾

셋째는 법적 권리로 보는 관점이 그것이다.

이 셋 중에서 공적연금의 권리는 법적 권리의 성격이 강하다.

법적 권리는 재판을 통해 이행될 수 있으며, 개인들은 급여의 권리를 이행하도록 국가(혹은 공적 연금기관)를 상대로 소송을 제기할 수 있다. 법에 규정된 급여는 행정적 재량에 의해 감소되거나 철회될 수 없이 지불되어야하기 때문에 법적 권리는 강력한 권리라 할 수 있다. 그러나 의회는 반드시 필요하다고 판단될 경우에는 합리적 방법을 통해 공적연금 급여 중 어떤 것을 수정하거나 취소할 수 있다. 예컨대 사회수당식 연금, 사회부조식 연금의 경우가 여기에 해당됨. 그러나 노사의 보험료 납부에 의해 조성되는 연금 기금으로 운영되는 사회보험 방식의 연금의 경우에는 법정 급여를 국가(혹은 공적연금 기관)가 공공정책의 차원에서 수정 또는 취소할 경우 이것이 과연 연금가입자들에게 용납될 수 있는 결정인지, 공적연금 수급권자가 국가의 결정에 복종해야하는지에 대해서는 논란의 여지가 많다.

이들과는 별도로 개인연금이나 퇴직준비금제도는 개인별 계정 관리방식을 취하고 있고 또한 연금액이 기여에 비례하는 구조로 되어 있기 때문에 이 경우 연금수급권을 계약적 권리나 획득권리로 해석이 가능함.

3. 공적 연금제도의 선택

공적 연금은 강제 가입의 원칙을 제외하고는 각각 다양한 선택이 가능하다. 예를 들면 기여대 비기여의 원칙 간의 선택, 정액 급여 대 소득비례 급여 원칙 간의 선택, 확정기여 대 확정기여 원칙 간의 선택, 재정방식에서 부과 방식 대 적립 방식 간의 선택 등이 그것이다.

11) 계약당사자간의 공식적인 계약관계를 의미하는데 공적연금의 경우는 계약자인 피보험자와 국가간의 관계를 말하는데 이는 엄밀한 의미에서 계약관계 또는 계약적 권리라고 보기 어렵다. 왜냐하면 계약관계는 당사자 합의에 의해서만 수정이 가능한데 공적연금의 경우 피보험자 동의 없이도 의회가 급여를 결정, 취소하는 것이 가능하기 때문임.

12) 기여금을 냈기 때문에 연금수급의 권리가 있다는 원리임. 그러나 공적연금의 경우에는 이러한 관계가 모든 경우에 적용된다고 볼 수 없다. 저소득층을 위한 최저생활 보장이 일례이다.

1) 무기여 연금과 기여연금

무기여 연금은 일정 소득수준 미만의 사람들에게만 지급되는 사회부조 방식과 일정 연령 조건과 거주기간 조건을 충족하면 누구에게나 연금을 지급하는 사회수당 방식의 보편적 연금으로 구분됨.

기여방식 연금은 사회보험 방식 연금(보험 원리와 사회연대성 원리가 혼합됨)과 개인저축 계정 형태의 강제 저축식 연금으로 구분됨.

무기여 연금 중 사회수당식 연금은 일반조세를 재원으로 하고 연령조건을 충족하면 모든 주민에게 동일 연금액을 지급하는 형태임. 무기여 연금을 운영하는 국가들 대부분의 경우에는 최저생계비 수준을 밑도는 낮은 수준의 급여가 일반적인 현상이고 이것이 문제점으로 지적 됨. 그러나 무기여 연금을 시행하는 국가들은 대부분의 경우 사회수당식 혹은 사회부조식 연금이 단독으로 존재하지 않고 대부분의 경우 다른 형태의 연금제도와 공존하게 된다.

예를 들면 캐나다의 경우 65세 이상 노인들은 모두 사회수당식 연금을 받고 있지만, 저소득 노인의 경우에는 추가로 사회부조식 연금을 통해 노후 기초생활을 보장 받는 반면 일반 노인들의 경우에는 사회보험식 소득비례연금을 통해 노후 소득을 보장받는다.

기여식 연금 중 사회보험 방식의 연금은 전 세계에서 가장 보편화된 공적연금제도임.

사회보험 방식의 연금은 과거의 소득수준과 소득활동 기간에 따라 연금액에 차등이 주어지는 것이 일반적이므로 자본주의의 사회계층 또는 계급질서를 반영하고 있다는 점에서 중산층의 넓은 지지를 받고 있음. 또한 이러한 연금제도 아래서는 기여에 대한 반대급부로서의 급여의 권리 개념이 강하고 조세에 의한 빈민구호 대신 사회보험 방식에 의한 방식으로 중산층으로부터 빈민집단으로 소득이전이 가능하기 때문에 인기가 높다.

그러나 사회보험의 단점은 기여능력이 낮고 기여기간이 짧은 사람들에게는 낮은 수준의 연금급여만 가능하기 때문에 충분한 노후소득 보장이 불가능하다는 점임.

또한 부과방식의 재정방식을 가진 연금제도를 가진 나라의 경우에는 인구의 노령화에 따른 연금재정의 압박문제가 더욱 심화되고 있음.

2) 정액연금 대 소득비례연금

정액연금은 사회부조식 연금이나 사회수당식 연금에서 찾아볼 수 있다. 연금급여액은 소득에 관계없이 모두 동일함. 핀란드, 노르웨이 등 대부분의 북유럽 국가들과 영국, 네덜란드 등 서유럽 일부 국가들과 일본¹³⁾이 대표적임.

소득비례 연금이라도 반드시 연금급여액이 소득에 정비례하지는 않음. 대개 소득대체율은 고소득층보다 저소득층에서 높게 나타나는 경향을 보임. 보험료는 정액의 보험료를 지불

13) 일본의 국민연금제도는 재원의 일부(33%)를 일반조세로, 나머지는 가입자들이 내는 정액 보험료로 충당함

하는 형태와 정률로 보험료를 지불하는 형태가 있음.

소득비례 연금은 기여 방식의 연금제도에서 가장 보편적인 형태임.

3) 확정급여 방식과 확정 기여 방식

확정급여 방식에서 급여액은 (통상) 임금 또는 소득의 일정 비율 또는 일정 금액으로 (급여산정 공식에 의해) 미리 확정되어 있지만 기여금은 확정되어 있지 않음.

공적 연금을 운영하는 대부분의 국가들은 확정 급여방식을 택함.

이 방식은 퇴직후 노후 기간 동안 안정된 급여를 보장해 주는 장점이 있음. 물가상승, 경기침체, 이자율 변동, 기대수명 연장 등의 위험을 사회 전체적으로 분산 대응.

그러나 인구노령화, 장기간 지속되는 경기침체로 인하여 연금재정 상의 수지균형이 심화될 경우 연금급여 수준 유지에 문제가 생김.

확정기여 방식에서는 기여금만이 확정될 뿐 급여액은 확정되지 않음. 이 방식은 원칙적으로 기여금 및 기여금의 이자수입이 개인별 계정방식으로 관리됨.

확정기여제 연금에서는 적립된 기여금과 이자수익에 의해 연금액이 결정됨. 따라서 연금재정의 불균형 현상이 발생하지 않음. 인구노령화, 기대수명 연장, 경제불황 등의 문제에도 불구하고 재정위기가 발생되지 않음.

실제로 칠레, 멕시코, 아르헨티나는 확정급여 연금 일부 혹은 전부를 확정기여 형태의 연금으로 전환함.

그러나 확정기여 연금은 가입자의 노후생활 안정을 보장해 주기 어려움. 또한 소득 계층간 세대 간 사회통합에도 기여하지 못함.

4) 적립방식과 부과방식 14) (생략)

5. 공적연금 대 사적 연금 간의 관계

공적연금의 특징은
첫째, 가입이 의무화됨.
둘째, 인간의 표준적 혹은 기본적 욕구 충족을 목적으로 함.
셋째, 물가수준 변화에 연금급여를 연동시켜 연금생활자의 생활 안정을 위해 노력함.
다섯째, 노후 빈곤을 예방하기 위해 저소득 노동자의 연금 수준을 적정수준¹⁵⁾으로 유지하려

14) 한국의 국민연금제도는 부분적립방식을 사용하고 있음.

노력함.

사적연금에 속하는 것으로 개인연금, 퇴직금 등을 예로 들 수 있음. 사적 연금은 공적연금의 보충적 역할을 하는 것이 일반적임. 또한 모든 국민의 노후 기초생활의 보장방법으로서 공적연금이 중추적인 역할을 담당하고 사적 연금은 추가적, 보충적 보장의 역할에 머무는 것이 선진 복지국가 사회보장의 일반적인 추세임.

15) 베버리지의 내셔널 미니멈, 혹은 국민복지기본선의 개념.