

소득활동과 국민연금법상 연금수급권의 제한*

장 승 혁**

국문초록

필요의 원칙이란 사회보장 급여가 보험가입자의 필요에 따라 제공되어야 한다는 원칙을 말한다. 연금보험은 연금가입자의 필요를 개별적, 구체적으로 고려하지 않고 전체로서 측정된 필요에 따라 연금가입자를 일반적으로 보호한다. 필요의 원칙에 의하면 소득활동을 하는 보험가입자의 연금수급권은 연금을 받을 필요성의 유무와 정도에 따라 제한될 수 있다. 연금수급개시연령 이전에 일정한 수준의 소득활동을 하는 보험가입자는 조기노령연금을 수급할 필요성이 없어지므로 조기노령연금의 지급정지조항은 필요의 원칙에 부합한다. 또한 보험가입자가 연금수급개시연령에 이르러 노령연금수급권을 취득하였다더라도 연금수급의 필요성은 소득활동에 의한 소득액에 따라 비례적으로 보장되어야 하므로 소득활동에 따른 노령연금의 감액도 필요의 원칙에 부합한다. 나아가 조기노령연금의 지급정지와 소득활동에 따른 노령연금의 감액 모두 과잉금지원칙에 위반되지 아니하므로 연금가입자의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

초고령화 사회에서 경제활동 인구의 감소에 따라 고령자가 더 장기간 경제활동을 하여야 할 필요성이 높아지고 있다. 이에 따라 근로유인을 높이기 위하여 소득활동에 따른 노령연금 감액제도의 폐지가 주장되고 있다. 하지만 소득활동에 따른 연금수급권 제한의 정당성 여부는 연금수급관계를 결정하는

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-20200000003425).

** 한양대학교 법학전문대학원 교수.

필요의 원칙에 의하여 판단해야 한다. 소득활동에 따른 노령연금 감액제도의 폐지는 근로유인 제고에 별다른 영향을 미치지 못할 뿐만 아니라 필요의 원칙을 도외시한 것으로 재고되어야 한다.

주제어: 필요의 원칙, 조기노령연금, 노령연금, 재산권, 근로유인

목 차

- I. 서론
- II. 입법 연혁
- III. 소득활동과 국민연금법상 연금수급권의 제한
- IV. 연금수급권 제한 규정의 타당성 여부
- V. 결론

I. 서론

연금은 존엄한 노후생활을 위한 기초이다. 연금가입자는 노후에 연금을 주 소득원으로 하여 생활할 수 있기를 기대한다. 이론적으로 연금가입자가 연금을 받을 시기에든 계속 일하여야 할 이유는 없다. 연금제도는 가입자가 일정한 연금수급개시연령에 도달하면 소득이 상실된다는 가정을 하고 있기 때문이다. 하지만 저출산·초고령화 사회에서 고령자가 근로를 하는 것은 더 이상 낮은 모습이 아니다. 국민연금의 급여수준이 낮은 경우에는 현실적으로 근로를 할 수밖에 없을 것이다. 또한 연금수급개시연령과 정년과의 불일치로 60세 이후 정년까지 근로하는 고령자도 있을 것이다.

국민연금법은 소득활동의 시기에 따라 노령연금수급권을 다른 방식으로 제한하고 있다. 먼저 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자로서 55세 이상 60세 미만의 자가 일정한 수준을 넘는 소득을 올리는

경우에는 조기노령연금의 지급이 정지된다(국민연금법 제61조 제2항, 제 63조 제2항). 다음으로 60세 이상 65세 미만의 자가 일정한 수준을 넘는 소득을 올리는 경우에는 연금이 감액된다(같은 법 제63조의2). 조기노령 연금의 지급정지이든 소득활동에 따른 노령연금의 감액이든 일정한 소득 활동이 노령연금수급권에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점에서는 다를 바가 없다. 일정한 소득활동에 따른 연금지급의 정지는 공무원연금법¹⁾과 군인연금법²⁾에서도 찾아볼 수 있다. 공무원연금법과 군인연금법은 국민 연금법보다도 더 큰 폭으로 퇴직연금 또는 퇴역연금의 지급정지를 규정 하고 있다.

한편, 직면한 초고령화 사회에 대응하여 고용상 연령차별금지 및 고령

1) 공무원연금법 제50조(퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지)

③ 퇴직연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 연금 외의 「소득세법」 제19조 제2항에 따른 사업소득금액 또는 같은 법 제20조 제2항에 따른 근로소득금액이 있고, 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평균금액(이하 “소득월액”이라 한다)이 전년도 평균연금월액(퇴직연금액과 퇴직유족연금액을 합한 금액을 해당 수급자 수로 나눈 금액을 말한다)을 초과한 경우에는 퇴직연금 또는 조기퇴직연 금에서 다음 각 호의 구분에 따른 금액의 지급을 정지한다. 이 경우 지급정지액 은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 2분의 1을 초과할 수 없다.

1. 전년도 평균연금월액을 초과한 소득월액(이하 “초과소득월액”이라 한다)이 50만 원 미만인 경우: 50만 원 미만 초과소득월액의 30퍼센트
2. 초과소득월액이 50만 원 이상 100만 원 미만인 경우: 15만 원 + 50만 원 초 과소득월액의 40퍼센트
3. 초과소득월액이 100만 원 이상 150만 원 미만인 경우: 35만 원 + 100만 원 초과소득월액의 50퍼센트
4. 초과소득월액이 150만 원 이상 200만 원 미만인 경우: 60만 원 + 150만 원 초과소득월액의 60퍼센트
5. 초과소득월액이 200만 원 이상인 경우: 90만 원 + 200만 원 초과소득월액의 70퍼센트

2) 군인연금법 제27조 제3항(퇴역연금의 지급정지 등)

③ 퇴역연금 수급자가 연금 외의 「소득세법」 제19조 제2항에 따른 사업소득금 액(대통령령으로 정하는 사업소득금액은 제외한다) 또는 같은 법 제20조 제2항에 따른 근로소득금액이 있고, 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평 균금액(이하 이 조에서 “소득월액”이라 한다)이 전년도 평균입금월액을 초과한 경우에는 퇴역연금에서 다음 표의 구분에 따른 금액의 지급을 정지한다. 이 경 우 지급정지액은 퇴역연금의 2분의 1을 초과할 수 없다.

자고용촉진에 관한 법률(이하 ‘고령자고용법’이라 한다)은 사업주의 고령자 고용 노력의무(제12조), 60세 정년의 의제(제19조 제2항) 및 정년퇴직자의 재고용(제21조) 등 고령자(55세 이상)³⁾의 근로를 촉진하고 있다(제1조, 제5조 내지 제18조). 또한 고령화 사회에서 노령인구의 근로유인을 제고하기 위하여 2019. 1. 3. 오제세 의원(더불어민주당) 등 11인이 제20대 국회에서 소득활동에 따른 노령연금 감액제도를 폐지하는 국민연금법 일부개정법률안(제63조의2를 삭제)을 발의하였으나 2020. 5. 29. 임기만료로 폐기된 데 이어 2020. 8. 31. 최혜영 의원(더불어민주당) 등 12인이 제21대 국회에서도 소득활동에 따른 노령연금 감액 제도를 1년간 유지한 후 폐지하는 국민연금법 일부개정법률안(제63조의2를 삭제)을 발의하였다. 국민연금법은 연금 수급 이후의 일정한 소득활동에 대하여 연금 지급 정지나 감액이라는 불이익을 주고 있으나, 이와 반대로 고령자고용법은 고령자의 근로를 촉진하고 있고 이에 발맞추어 국민연금법상 소득활동에 따른 노령연금 감액 제도를 폐지하려는 입법적인 움직임도 나타나고 있는 것이다. 이러한 움직임은 경제협력개발기구(OECD)가 노인인구의 경제활동 참여율을 제고하기 위하여 기여기간의 연장, 연금수급연령의 상향, 조기노령연금제도 수급요건 강화, 연기연금의 장려 그리고 소득심사(earning test) 제도의 폐지 등 공적연금제도의 개선을 제안한 것과 일치하는 방향이기도 하다.⁴⁾

초고령화 사회는 고령자의 근로 등 소득활동과 연금수급권의 관계를

전년도 평균임금월액을 초과한 소득월액 (초과소득월액)	지급정지액
50만 원 미만	50만 원 미만의 초과소득월액의 10퍼센트
50만 원 이상 100만 원 미만	5만 원 + 50만 원 초과소득월액의 20퍼센트
100만 원 이상 150만 원 미만	15만 원 + 100만 원 초과소득월액의 30퍼센트
150만 원 이상 200만 원 미만	30만 원 + 150만 원 초과소득월액의 40퍼센트
200만 원 이상	50만 원 + 200만 원 초과소득월액의 50퍼센트

3) 고령자고용법상 고령자란 55세 이상인 사람이다(같은 법 제2조 제1호, 같은 법 시행령 제2조 제1항).

4) OECD, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, 1998.

고민하게 한다. 먼저 국민연금의 수급관계라는 관점에서 연금수급 이후에 소득활동을 하는 고령자가 연금을 수급하여야 할 필요가 있는가라는 의문이 생긴다. 다른 한편, 연금수급권의 보호라는 관점에서는 연금 수급 이후의 소득활동을 이유로 연금 지급을 정지하거나 연금을 감액하는 것은 노령연금수급권자의 재산권을 침해하는 것이 아닌가라는 문제제기를 할 수도 있다.

소득활동과 연금수급권의 관계는 고령자의 근로권 보장, 연금수급개시 연령의 설정 및 정년의 연장 또는 폐지와 연결되는 중요한 법적 문제임에도 불구하고 이를 논의한 법학적 선행연구는 드물다.⁵⁾ 이와 달리 소득활동과 근로유인의 저하와의 관계에서 소득활동에 따른 노령연금 감액제도가 근로유인에 미치는 영향, 소득활동을 하는 노령연금수급자의 특성과 급여 수준 등 통계적, 경험적 방법에 입각한 연구는 상당히 이루어지고 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 이 논문에서는 소득활동과 국민연금법상 연금수급권의 관계를 사회보장법적 관점에서 고찰하기로 한다. 제2장에서 국민연금법상 소득활동에 따른 연금수급권의 제한에 관한 입법 연혁을 살펴보고, 제3장에서 소득활동과 연금수급권의 관계, 연금보험과 필요의 원칙을 논의하고, 제4장에서는 소득활동에 따른 조기노령연금의 지급정지와 노령연금의 감액이 필요의 원칙에 부합하는지, 재산권을 침해하는지 여부를 차례로 살펴봄으로써 위 각 제도의 타당성을 검토한다.

5) 조기노령연금 지급정지사유에 관하여 논의한 판례평석으로는 방정열, “조기노령연금 지급정지사유 - ‘소득이 있는 업무’의 범위”, 『사회보장관계연구(이홍재 편저)』, 법문사, 2010, 76-86면.

6) 김혜진·신승희·유현경, 소득활동에 따른 노령연금 운영방안에 관한 연구, 국민연금공단 정책보고서 2019-02, 국민연금연구원, 2019.; 김혜진·류재린·유현경, 소득활동에 따른 노령연금의 근로유인에 관한 연구, 국민연금공단 연구보고서 2020-02, 국민연금연구원, 2020 등

II. 입법 연혁

1. 조기노령연금의 지급정지

조기노령연금은 1986. 12. 31. 전부 개정된 국민연금법에 처음으로 규정되었다. 가입기간이 20년 이상인 가입자 또는 가입자이었던 자로서 70세 이상인 자가 보수 또는 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하는 경우에는 60세에 달하지 아니하더라도 본인의 희망에 의하여 그가 생존하는 동안 일정한 금액⁸⁾의 조기노령연금을 지급받을 수 있었다{구 국민연금법(1998. 12. 31. 법률 제5623호로 개정되기 전의 것) 제56조 제4항}. 보수 또는 소득이 있는 업무의 범위는 기본연금액 이상에 해당하는 보수 또는 소득이 있는 업무로 한정되었다{구 국민연금법(1998. 12. 31. 법률 제5623호로 개정되기 전의 것) 제56조 제5항, 같은 법 시행령 제39조 제1항}. 하지만 지급의 정지에 관하여는 아무런 규정이 없었다.

1998. 12. 31. 일부 개정된 국민연금법(법률 제5623호)은 조기노령연금의 지급정지에 관한 규정을 신설하여 “조기노령연금을 수급하고 있는 자로서 65세 미만인 자가 대통령령이 정하는 소득이 있는 업무에 종사하게 된 때에는 그 기간에 해당하는 조기노령연금은 그 지급을 정지한다.”고

-
- 7) 1998. 12. 31. 일부 개정된 국민연금법(법률 제5623호)이 금액노령연금의 지급대상을 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 가입자 또는 가입자이었던 자로 확대함과 아울러(제56조 제2항) 조기노령연금의 지급대상도 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자이었던 자로 확대하였다(제56조 제4항).
- 8) 조기노령연금액은 기본연금액을 기준으로 55세부터 지급받는 자는 1천분의 750, 56세부터 지급받는 자는 1천분의 800, 57세부터 지급받는 자는 1천분의 850, 58세부터 지급받는 자는 1천분의 900, 59세부터 지급받는 자는 1천분의 950에 각 해당하는 액에 가급연금액(현재의 부양가족연금액)을 가산한 액으로 하였다{구 국민연금법(1998. 12. 31. 법률 제5623호로 개정되기 전의 것) 제57조 제4항}. 2007. 7. 23. 법률 제8541호로 전부 개정된 국민연금법은 금액을 55세부터 지급받는 경우에는 1천분의 700, 56세부터 지급받는 경우에는 1천분의 760, 57세부터 지급받는 경우에는 1천분의 820, 58세부터 지급받는 경우에는 1천분의 880, 59세부터 지급받는 자는 1천분의 940으로 조정하였다(같은 법 제63조 제4항).

규정하였다(제57조의4 제1항, 제2항, 제56조 제5항). 대통령이 정하는 소득이 있는 업무는 사업장의 근로자인 경우에는 소득세법에 의한 근로소득공제액⁹⁾을 초과하는 근로소득이 있는 업무와 사업장의 근로자가 아닌 경우에는 부가가치세법 제5조의 규정에 의하여 등록된 사업에 해당하는 업무를 말하였다{구 국민연금법 시행령(2006. 3. 23. 대통령령 제19391호로 일부 개정되기 전의 것) 제39조 제1호, 제2호}. 그런데 ‘소득이 있는 업무’의 범위에 대하여 위 시행령 제39조 제2호가 모법인 위 국민연금법 제56조 제5항의 위임한계를 벗어나고 사업장의 근로자가 아닌 경우를 사업장의 근로자인 경우에 비하여 합리적인 이유 없이 차별하고 있어 평등의 원칙에 위배되어 무효이므로 조기노령연금 지급정지와 환수처분은 위법하다는 소송이 제기되는 등 법적 분쟁이 발생하였다.¹⁰⁾ 이에 구 국민연금법 시행령(2007. 12. 31. 대통령령 제20507호로 전부 개정되기 전의 것)은 2006. 3. 23. 재직자노령연금¹¹⁾과 조기노령연금의 ‘소득이

9) 500만 원 이하는 급여액, 500만 원 초과는 500만 원 + 500만 원을 초과하는 금액의 100분의 30{구 소득세법(1999. 8. 31. 법률 제5994호로 일부 개정되기 전의 것) 제47조 제1항}을 말한다.

10) 대법원은 “구법 시행령 제39조 제1호가 사업장의 근로자인 경우 ‘소득세법에 의한 근로소득공제액(소득세법 제47조)을 초과하는 근로소득이 있는 업무’만을 소득이 있는 업무로 규정하고 있음에 반하여, 제2호는 그 소득의 발생 여부 및 소득의 액수에 관하여 규정하지 아니한 채 ‘부가가치세법 제5조 또는 소득세법 제168조의 규정에 의하여 등록된 사업에 해당하는 업무’라고만 규정함으로써, 사업장의 근로자가 아닌 경우 이를 사업장의 근로자인 경우에 비하여 합리적인 이유 없이 차별한 것이라고 볼 여지가 있다. 그러나 조기노령연금을 수급하고 있던 자로서 65세 미만인 자가 사업장의 근로자가 아닌 경우로서 부가가치세법 제5조의 규정에 의하여 등록된 사업에 해당하는 업무에 종사하면서도 소득세법에 의한 근로소득 공제액을 초과하는 소득을 얻고 있다면, 그러한 자에 대한 조기노령연금의 지급정지는 구법 시행령 제39조 제2호가 ‘소득이 있는 업무’의 위임범위와 한계를 벗어났는지 여부나, 원고가 위 구법 시행령 제39조가 정하는 사업장의 근로자인지, 사업장의 근로자가 아닌지에 의한 차별취급이나 이로 인한 기본권 침해와는 아무런 관련이 없다.”는 이유로 원심판결을 파기하였다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2005두3721 판결). 위 대법원 판결이 구체적 타당성을 앞세워 문리해석의 한계를 벗어났다고 비판하는 평석으로는 방정열, 앞의 논문, 76-86면 참조.

11) 2011. 12. 31. 국민연금법의 일부 개정(법률 제11143호)으로 재직자노령연금액은

있는 업무'를 소득세법 관련 규정에 따른 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득을 합산한 금액을 당해 연도에 종사한 월수로 나눈 금액이 기본연금액 중 연금수급 전 3년 간 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액(소위 A 값, 이하 '균등부분'이라 한다)을 초과하는 소득이 있는 업무를 말하는 것으로 개정되었고(제39조 제1호, 제2호, 제3호), 개정 시행령 조항은 소득의 범위에서 부동산임대소득이 삭제된 채¹²⁾ 현재까지 유지되고 있다(국민연금법 시행령 제45조 제1항). 개정 시행령 조항은 근로자와 사업자의 구분 없이 형식적으로 사업자등록을 한 가입자라도 실질적인 소득을 가지고 있는지 여부를 기준으로 판단하도록 변경하였다는 점에서 논란의 여지를 줄인 것이었다.¹³⁾

현행 국민연금법상 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자로서 55세 이상 60세 미만의 자가¹⁴⁾ 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무¹⁵⁾에 종사하지 않는 경우에 조기노령연금¹⁶⁾을 지급받을 수 있으나

소득활동에 따른 노령연금액(제63조의2)으로 별도로 규정되었다.

- 12) 2010. 8. 17. 국민연금법 시행령(대통령령 제22347호)의 일부 개정으로 삭제되었다.
- 13) 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법(제6판)』, 신조사, 2020, 100면.
- 14) 국민연금법(2007. 7. 23. 법률 제8541호) 부칙 제8조(급여의 지급연령에 관한 적용례)는 “완전노령연금, 조기노령연금 등 급여에 관한 지급연령을 그 지급연령에 1953년부터 1956년까지 출생자는 1세를, 1957년부터 1960년까지 출생자는 2세를, 1961년부터 1964년까지 출생자는 3세를, 1965년부터 1968년까지 출생자는 4세를, 1969년 이후 출생자는 5세를 각각 더한 연령을 적용한다.”고 규정하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 “조기노령연금의 수급개시연령을 59세에서 60세로 상향조정된 심판대상조항은 신뢰보호원칙을 위반하여 청구인의 재산권을 침해하지 아니하고, 1969년 이후에 태어난 가입자를 그 이전에 태어난 가입자와 불합리하게 차별한 것이 아니므로 청구인의 평등권을 침해하지 않는다.”고 헌법소원 심판청구를 기각하였다(헌재 2013. 10. 24. 2012헌마906 결정).
- 15) 2020년을 기준으로 사업소득자인 노령연금수급권자가 필요경비를 제한 사업소득이 월 2,438,679원 이상이 되면 노령연금액이 감액되며, 근로소득자의 경우 비과세소득을 제외한 총 급여에서 근로소득공제액을 적용한 금액이 월 3,383,741원 이상일 경우 노령연금액이 정지 또는 감액된다(김혜진·류재린·유현경, 앞의 연구보고서, 46면).
- 16) 조기노령연금액은 가입기간에 따른 노령연금액 중 부양가족연금액을 제외한 금액에 55세부터 지급받는 자는 1천분의 700, 56세부터 지급받는 자는 1천분의 760, 57세부터 지급받는 자는 1천분의 820, 58세부터 지급받는 자는 1천분의

(국민연금법 제61조 제2항, 제63조 제2항), 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무에 종사하는 경우에는 그 기간에 해당하는 조기노령연금의 지급이 정지된다(같은 법 제66조 제1항 제1호). 여기서 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무란 소득세법 제19조 제2항에 따른 사업소득 금액과 소득세법 제20조 제2항에 따른 근로소득 금액을 합하여 계산한 금액을 종사 개월 수(해당 연도에 종사한 개월 수를 말하며, 1개월 미만인 경우에는 1개월로 본다)로 나눈 금액이 기본연금액 중 균등부분(국민연금법 제51조 제1항 제1호)에 따라 산정한 금액을 초과하는 소득이 있는 업무(이하 ‘평균 초과 소득이 있는 업무’라고만 한다)를 말한다(국민연금법 시행령 제45조 제1항).

2. 소득활동에 따른 노령연금의 감액

가. 국민복지연금법

1973. 12. 24. 제정된 국민복지연금법은 소득활동에 따라 연금액수를 감액하는 재직자노령연금을 규정하였다.¹⁷⁾ 이에 따르면 연금가입기간이 20년 이상인 60세 이상의 자와 연금가입기간이 10년 이상 20년 미만인

880%, 59세부터 지급받는 자는 1천분의 940을 곱한 금액에 부양가족연금액을 더한 금액이다(국민연금법 제63조 제2항, 제1항).

17) ‘국민연금법’의 전신인 ‘국민복지연금법’은 제정된 이래 2차례의 개정을 거쳤으나, 경제적 불황과 사회현실의 여건 부족을 이유로 그 시행을 보류하여 왔었다. 그러나 그 후 사회적·경제적 여건 변동 등으로 피용자가 많이 증가하였으며, 질병과 사망 등으로 인한 소득상실시의 생계보장과 노령으로 인한 노후생계보장에 대한 사회적 욕구가 증대되고, 소득수준의 향상으로 비용부담능력 역시 크게 신장되었다. 또한 대부분의 가족구조가 핵가족화하고, 평균수명이 연장됨에 따라서 긴급하게 된 국민의 노후대책을 마련하는 한편, 사업장에서의 각종 사고로 인하여 소득능력을 상실한 자 등에 대한 생활보장의 요청이 현실적으로 절실한 과제로 대두하게 되었다. 이와 같은 사회적 요구에 따라 1986. 12. 31. 종래의 ‘국민복지연금법’을 ‘국민연금법’으로 전면 개정하고, 1987. 8. 14.에는 종래의 ‘국민복지연금법시행령’을 ‘국민연금법시행령’으로 전면 개정하여, 1988. 1. 1.부터 10인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 국민연금제도를 실시하기 시작하였다{김유성, 『한국사회보장법론(제5판)』, 법문사, 2002, 159, 160면}.

65세 이상의 자로서 보수를 받은 업무에 종사하고 있는 동안에는 일정하게 감액된 재직자노령연금을 지급한다(국민복지연금법 제37조 제3항). 즉 연금가입기간이 20년 이상인 자는 기본연금액을 기준으로 60세인 자는 40%, 61세인 자는 50%, 62세인 자는 60%, 63세인 자는 70%, 64세인 자는 80%에 해당하는 액수를 재직자노령연금으로 지급받고(같은 법 제38조 제3항), 연금가입기간이 10년 이상 20년 미만인 자는 감액노령연금액¹⁸⁾에 해당하는 액수로 재직자노령연금을 지급받는다고 규정되었다(같은 법 제38조 제2항, 제4항). 보수의 범위에 관하여는 아무런 규정을 두지 않았다.

나. 국민연금법

1986. 12. 31. 전부 개정된 국민연금법은 가입기간이 20년 이상인 자로서 보수 또는 소득이 있는 업무에 종사하고 있는 경우 60세 이상 65세 미만의 기간 동안에는 일정한 금액(기본연금액을 기준으로 60세인 자는 50%, 61세인 자는 60%, 62세인 자는 70%, 63세인 자는 80%, 64세인 자는 90%)의 재직자노령연금을 지급한다고 규정하였다(제56조 제3항, 제57조 제3항). 재직자노령연금의 지급대상은 국민복지연금법과는 달리 가입기간이 20년 이상인 자로서 보수 또는 소득이 있는 업무에 종사하는 자만으로 한정되었다. 이때부터 소득이 있는 업무의 범위는 조기노령연금의 지급 또는 그 정지와 동일하게 규정되었으므로 이에 관한 시행령 조항은 조기노령연금의 지급정지에서 본 바와 같은 개정 과정을 거쳤다.

한편 연령별 감액방식은 소득수준을 고려하지 않고 연령에 의하여 일률적으로 감액하여 연금급여 이외의 소득이 있는 수급자들의 과잉보장 문제를 해결하지 못한다는 비판을 받았다.¹⁹⁾ 이에 2015. 1. 28. 개정된 국민연금법(법률 제13100호)은 감액기준을 소득기준으로 변경하여 소득이 낮은 수급자에게는 낮은 감액률을, 소득이 높은 수급자에게는 높은 감액

18) 기본연금액의 45%에 해당하는 액으로 하되, 연금가입기간이 10년을 초과한 경우에는 초과 매 1년마다 기본연금액의 5%에 해당하는 액을 가산한다(같은 법 제38조 제2항).

19) 전광석·박지순·김복기, 사회보장법(제5판), 신조사, 2018, 105면.

률을 각 적용하고, 최고감액률을 50%로 규정하였다(제63조의2). 이와 같은 감액방식 변경으로 소득이 상대적으로 낮은 고령층의 근로유인을 확대하고 소득이 낮을수록 더 많은 급여를 수급할 수 있게 되어 소득재분배 기능이 강화될 것으로 기대되었다.²⁰⁾

현행 국민연금법상 60세 이상 65세 미만의 노령연금수급권자가 평균 초과 소득이 있는 업무에 종사하면²¹⁾ 60세 이상 65세 미만의 기간에는 초과소득월액(노령연금수급권자의 소득월액에서 기본연금액 중 균등부분을 뺀 금액)의 정도에 따라 일정하게 감액된²²⁾ 노령연금이 지급된다(같은 법 제63조의2). 소득활동에 따른 노령연금의 감액은 연금수급자가 수급개시연령 이후 소득활동에 종사하는 경우 연금급여 이외의 소득이 있는 수

20) 예를 들어, 국민연금이 100만 원인 61세 어르신에게 월 300만 원의 소득(공제 후 기준)이 있는 경우 종전에는 연금액의 50%가 감액되어 50만 원만 수령할 수 있었으나, 앞으로는 204만 원을 초과하는 소득인 96만 원의 5%에 해당하는 금액인 4만 8천 원이 감액되어, 95만 2천 원을 수령할 수 있다(2015. 7. 28.자 보건복지부 보도자료, “오늘부터 국민연금 일부연기 가능, 연기하면, 연간 7.2% 더 많은 금액 수령할 수 있다.”)

21) 2018. 12. 31. 기준 소득활동에 따른 노령연금수급자는 66,214명으로 가입기간 10년 이상인 노령연금수급자(1,741,901명, 조기·분할·특례 제외) 중 3.80%를 차지하는 것으로 나타났다(김혜진·신승희·유현경, 앞의 정책보고서, 37면). 소득활동에 따라 감액되는 연금액 수준을 살펴본 결과 2020. 4. 기준 평균적으로 월 146,000원이 감액되는 것으로 나타나는 것으로 나타났다. 감액 구간별 평균적인 감액수준을 살펴본 결과 초과소득월액이 100만 원 미만인 사람은 월 19,000원, 초과소득월액이 100만 원 이상 200만 원 미만인 사람은 월 92,000원, 초과소득월액이 200만 원 이상 300만 원 미만인 사람은 월 212,000원, 초과소득월액이 300만 원 이상 400만 원 미만인 사람은 월 344,000원, 초과소득월액이 400만 원 이상인 사람은 월 490,000원인 것으로 나타나 상대적으로 5구간의 감액수준이 높은 것을 알 수 있다(김혜진·류재린·유현경, 앞의 연구보고서, 48, 50면).

22) 노령연금액(부양가족연금액은 제외)에서 초과소득월액이 100만 원 미만인 사람은 초과소득월액의 1천분의 50, 초과소득월액이 100만 원 이상 200만 원 미만인 사람은 5만 원 + (초과소득월액 - 100만원) × 1천분의 100, 초과소득월액이 200만 원 이상 300만 원 미만인 사람은 15만원 + (초과소득월액 - 200만원) × 1천분의 150, 초과소득월액이 300만 원 이상 400만 원 미만인 사람은 30만원 + (초과소득월액 - 300만 원) × 1천분의 200, 초과소득월액이 400만 원 이상인 사람은 50만원 + (초과소득월액 - 400만원) × 1천분의 250에 따른 금액을 뺀 금액을 지급한다(국민연금법 제63조의2 제1호 내지 제5호).

급자들이 추가적 연금수급으로 과잉보장을 받게 될 수 있다는 문제점에 입각한 제도로 이해되고 있다.²³⁾

3. 소결론

국민연금법의 개정 경과를 보면 입법자는 기본적으로 소득활동을 하는 연금가입자에 대하여 연금수급권을 제한할 필요성을 인식하였다고 볼 수 있다. 그 제한의 정도는 연금가입자가 연금수급개시연령에 도달하였는지에 따라 다르게 나타났다. 즉 완전노령연금을 받는 사람이 일정 수준 이상의 소득활동을 하는 경우에는 연령이나 소득기준에 의하여 연금액을 차등적으로 감액하였지만, 조기노령연금을 받는 사람이 일정 수준 이상의 소득활동을 하는 경우에는 조기노령연금의 지급을 정지하였다.

Ⅲ. 소득활동과 국민연금법상 연금수급권의 제한

1. 소득활동과 연금수급의 관계

연금수급개시연령 이후의 소득활동은 연금수급과 어떠한 관계가 있을까? 연금수급개시연령 이후에 소득활동을 하는 사람은 연금을 받을 필요가 없는 것일까, 아니면 연금수급개시연령 이후의 소득활동은 연금 수급과 아무런 관련이 없는 것일까? 여기서 다음과 같은 3가지 관점을 상정할 수 있다.²⁴⁾

첫째, 소득상실이 연금수급의 전제라고 보는 입장이다. 이 관점에 의하

23) 전광석·박지순·김복기, 사회보장법(제5판), 신조사, 2018, 105면.

24) 국민연금법상 조기노령연금의 지급정지는 60세라는 연금수급개시연령에 도래하기 이전이라도 소득보전의 필요성이 있는 경우에 예외적으로 조기에 연금을 지급하였다가 평균 초과 소득이 있는 업무에 종사하는 경우에만 그 지급을 정지하는 제도이므로 연금수급개시연령 이후의 소득활동과 연금수급과의 관계에 관한 3가지 관점에 따라 설명하기는 어렵다.

면 연금가입자가 소득활동을 계속하는 경우에는 소득상실이라는 사회적 위험이 발생하지 아니하였으므로 연금을 받을 필요가 없게 된다. 비교법적으로 미국의 1935년 사회보장법(Social Security Act)은 65세 이후에 정규직으로 임금을 받는 근로자는 정규직으로 고용된 기간에 있는 달마다 한 달분 노령연금액을 감액한다고 규정하였다{제202조 (d)항}.²⁵⁾

둘째, 소득활동에 따라 연금수급의 필요성이 감소한다는 입장이다. 이때 연금수급의 필요성은 소득활동에 따라 얻는 소득의 정도에 따라 달라질 수 있다. 국민연금법의 소득활동에 따른 노령연금의 감액이 이 입장을 취하고 있다. 노령연금수급권자가 60세 이상 65세 미만인 기간에 평균 초과 소득을 얻는 업무에 종사하는 경우에 그 초과소득월액의 정도에 따라 노령연금액수를 감액하여 지급하기 때문이다. 헌법재판소도 구 공무원연금법 제47조 제1항 제2호 등에 관한 위헌소원 사건²⁶⁾에서 “일정한 소득이 발생할 경우 생계 및 부양의 필요가 작아지거나 없어진다는 전제에 선 지급정지제도의 본질에 비추어 지급정지의 요건과 내용을 정할 때 소득의 유무뿐만 아니라 소득 수준에 대한 고려는 필수적이다.”고 판시하여 소득활동이 연금수급의 필요성을 감소 또는 소멸시킨다는 입장을 취하고 있다. 비교법적으로는 연금수급개시연령에 도달한 노령연금 수급자는 소득심사(Retirement Earnings Test)를 통해 연소득이 일정기준을 초과하면 연금급여액이 감액되었던 미국의 2000년 이전 입법²⁷⁾과 일본의 후생연금보험법상 지급정지²⁸⁾가 이러한 입장에 속한다고 볼 수 있다.

25) Whenever the Board finds that any qualified individual has received wages with respect to regular employment after he attained the age of sixty-five, the old-age benefit payable to such individual shall be reduced, for each calendar month in any part of which such regular employment occurred, by an amount equal to one month's benefit{SEC. 202. (d)}. {미국 사회보장국(Social Security Administration) 홈페이지 (<https://www.ssa.gov/history/35actii.html>, 최종 방문일 2022. 2. 15.)}

26) 헌재 2022. 1. 27. 자 2019헌바161 결정(지방의회의원에 대한 퇴직연금의 지급을 정지하는 공무원연금법 조항에 관한 위헌소원 사건).

27) 미국의 소득에 따른 노령연금 감액제도의 변천과정은 김혜진·신승희·유현경, 앞의 정책보고서, 130-134면 참조.

28) 일본 후생연금보험법 제46조

셋째, 소득활동은 연금수급과 아무런 관계가 없다고 보는 입장이다. 소득활동에 따른 연금 감액을 인정하지 않는 방식이 여기에 속한다. 일정한 연령이 되면 소득상실이라는 사회적 위험이 발생한다고 법적으로 의제하여 연금을 지급하는 이상 소득활동 유무가 연금수급권의 발생 여부나 연금액수를 결정하는 요인이 될 수 없다고 볼 수 있다. 연금수급자의 소득활동에 대한 온전한 인정은 현실적으로 노후 소득활동을 장려할 뿐만 아니라 전체적으로 노후생활의 수준을 높이는 효과가 있을 것이다. 미국에서는 2000. 4.에 소득에 따른 노령연금 감액제도가 폐지되었다.²⁹⁾

소득상실이 연금수급의 전제라고 보는 첫 번째 입장은 이론적으로는 노령으로 인한 소득상실을 대체한다는 연금의 기본적 성격에 충실한 해석이기는 하나, 연금수급 개시 이후에도 소득활동이 이루어지는 현실을

① 노령후생연금의 수급권자가 피보험자(전월 이전의 달에 속하는 날부터 계속하여 해당 피보험자의 자격이 있는 자에 한한다.)로 있는 날(후생노동성령으로 정한 날을 제외한다.), 국회의원 또는 지방공공단체의 의회 의원(전월 이전의 달에 속하는 날부터 계속하여 해당 국회의원 또는 지방공공단체의 의회 의원인 자에 한한다.)인 날 또는 70세 이상의 고용되는 자(전월 이전의 달에 속하는 날부터 계속하여 당해 적용사업소에 있어서 제27조의 후생노동성령에 정한 요건에 해당하는 자에 한함)인 날이 속하는 달의 그 자의 표준보수월액과 그 달 이전의 1년간 표준상여액의 총액을 12로 나누어 얻은 액을 합산하여 얻은 액(이하 ‘총보수월액상당액’이라 한다) 및 노령후생연금액(제44조 제1항에서 규정하는 가산연금액과 제44조의3 제4항에서 규정하는 가산액을 제외한다. 이하 이 항에서 같다.)을 12로 나누어 얻은 금액(이하 이 항에서 ‘기본월액’이라 한다)과의 합계액이 지급정지조정액을 초과하는 때에는 그 달분의 해당 노령후생연금에 대하여 총보수월액상당액과 기본월액의 합계액에서 지급정지조정액을 공제하여 얻은 금액의 2분의 1에 상당하는 금액에 12를 곱하여 얻은 금액(이하 이 항에서 ‘지급정지 기준액’이라 한다.)에 상당하는 부분의 지급을 정지한다. 단, 지급정지 기준액이 노령후생연금액 이상인 때에는 노령후생연금의 전부(같은 조 제4항에서 규정하는 가산액을 제외한다.)의 지급을 정지한다.

③ 제1항의 지급정지 조정액은 48만 엔으로 한다. (이하 생략) {웨스트로 재팬 (Westlaw Japan) (<https://go.westlawjapan.com>, 최종 방문일 2022. 6. 22.)}

²⁹⁾ 클린턴 대통령은 2000. 4. 7. 소득심사 제도를 폐지하는 ‘2000년 고령시민의 근로에 대한 자유법’에 서명하였다(Jonathan Gruber, Peter Orszag, Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?, *National Tax Journal*, Vol. LVI, No. 4, 2003, p. 755).

무시하였을 뿐만 아니라 연금가입자의 연금수급에 대한 필요를 전혀 고려하지 아니한 채 연금수급권을 박탈한다는 문제가 있다. 그렇다면 논의의 중심은 소득활동에 따라 연금수급의 필요성이 감소한다는 두 번째 입장과 소득활동은 연금수급과 아무런 관계가 없다고 보는 세 번째 입장 중에서 어느 것이 소득활동과 연금수급의 관계에서 규범적으로 타당한 접근방식인지로 귀결된다.³⁰⁾ 달리 말하면 소득활동에 따른 연금수급권의 제한을 정당화할 것인지는 다음에서 살펴볼 연금을 받을 필요성의 유무, 필요성이 있다면 얼마나 있는지의 문제로 볼 수 있다.

2. 연금보험과 필요의 원칙

사보험에서 보험사고가 발생할 경우에 피보험자는 피보험이익의 범위 내에서 그가 납입한 보험료에 의하여 형성된 보험금을 받는다. 보험사고의 발생확률이 높은 보험가입자는 그 확률에 비례하여 보험료를 많이 부담하여야만 자신의 필요를 충족할 만한 보험금을 받을 수 있다. 이렇듯 사보험에서 보험금은 피보험자의 구체적인 필요와는 독립적으로 납입된 보험료에 기초하여 지급된다. 하지만 사회보험에서 보험가입자는 법률에서 정한 급여를 지급받는다. 이 급여는 원칙적으로 보험가입자가 납부한 보험료에 비례하여 정해지는 것이 아니라 보험가입자의 필요에 따라 결

30) 미국에서는 노령연금 수급연령에 도달한 연금수급자에 대한 소득심사 제도가 폐지될 때까지 소득에 따른 노령연금 감액에 찬성한다는 주장과 반대하는 주장이 대립하였다. 먼저 노령연금 감액에 찬성하는 입장은 ① 연금급여는 소득손실을 보장하기 위한 것이므로 소득이 있으면 연금액을 감소시키는 것이 당연하고, ② 소득심사 제도가 폐지되면 도움이 필요한 취약계층이 아니라 고소득층에게 이익이 되며, ③ 고령 근로자의 퇴직을 권장하여 젊은 사람들에게 일자리를 넘겨주어야 하는 정책이 필요하다고 주장하였다. 이에 대하여 노령연금 감액에 반대하는 입장은 ① 소득심사는 연금가입자들이 획득한 권리를 박탈하고, ② 소득심사에 의한 연금 감액은 고령자에 대한 차별이며, ③ 소득심사 제도를 폐지하면 소득심사에 따른 행정비용이 발생하지 않는다고 주장하였다(Thomas P. Burke, Social Security earnings limit removed, *Compensation and Working Conditions*, Vol. 5, Iss. 2, Washington, 2000, pp. 44-46).

정된다.³¹⁾ 치료를 받을 필요가 있는 경우에 건강보험에 의한 급여가 제공되고, 연금은 보험가입자에 대한 생활보장의 필요성이 있는 경우에 지급되며, 장기요양보험에서도 보험가입자 또는 그 피부양자의 요양 필요성에 따라 급여가 제공된다. 이렇듯 사회보험에서 급여의 내용과 범위는 보험가입자의 필요에 따라 결정되어야 한다. 이것을 ‘필요의 원칙(Bedarfsprinzip)’이라 한다.³²⁾

필요의 원칙은 “인간에게 진정으로 필요한 것은 객관적으로 결정할 수 있고, 그렇기 때문에 제3자로부터도 직접적으로 충족될 수 있다.”는 전제에서 출발한다. 사회보험은 이상적으로는 급여가 전형적으로 필요한 상황에 따라 결과적으로 모든 급여의 평등을 확보해야만 한다.³³⁾ 사회보험이 보험가입자의 필요를 충족시키는 기능은 보험가입자와 보험자 사이의 보험계약관계에 의한 것이 아니라 사회연대 원리에 근거한 것이다. 사회연대 원리는 사회보험에서 능력에 따른 기여에 더 잡아 사회적 위험을 극복하는 데 필요한 급여를 제공하도록 하기 때문이다.³⁴⁾ 이러한 의미에서 필요의 원칙은 사회연대 원리의 하위 원칙 또는 파생된 원칙이라 부를 수 있다.

그렇다면 사회보험에서 필요의 원칙에 따라 급여를 지급할 때 보험가입자의 필요가 개별적, 구체적으로 반영되어야 하는지가 문제된다. 이것은 사회보험에서 보험가입자의 필요가 충족되는 방식에 따라 달라진다. 필요의 원칙이 가장 뚜렷하게 나타나는 영역은 건강보험법이다. 보험가입자에게 질병이 발생한 경우 건강보험은 그의 보험료 납입 여부나 납입액

31) Otto Depenheuer, *solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*, Herstellung und Verlag, 2009, pp. 29, 30.

32) 헌법재판소도 연금 지급의 여부와 정도가 생계와 부양의 필요성에 따라 결정되어야 한다는 입장이므로 이 원칙을 묵시적으로는 수용하는 것이라고 볼 수 있다. 헌법재판소는 공무원연금법상 지급정지 제도에 관하여 “지급정지제도는 퇴직공무원이 소득활동을 지속적으로 하여 생계 및 부양 필요성이 적은 경우에는 연금의 일부 또는 전부의 지급을 정지함으로써, 한정된 재원을 연금제도의 취지에 맞게 운영하고, 연금제정의 건전성과 안정성을 도모하기 위한 것이다.”고 밝히고 있다(위 2019헌바161 결정).

33) Depenheuer, *ibid.*, pp. 131, 132.

34)拙著, *사회보험과 사회연대*, 경인문화사, 2020, 55, 121면.

수를 고려하지 않고 그 치료에 필요한 요양급여를 제공한다는 점에서 보험가입자의 개별적인 필요에 대응한다. 하지만 연금보험에서는 필요의 원칙이 건강보험에서보다는 덜 뚜렷하게 나타난다. 연금은 보험가입자의 개별적인 필요를 측정하여 급여를 제공하지 않고,³⁵⁾ 전체로서 측정된 필요에 따라 일반적으로 보호하기 때문이다. 이 때 ‘전체로서 측정된 필요’란 일반적으로 퇴직 후에도 퇴직 이전과 다름없는 생활을 유지하기 위하여 요구되는 소득수준을 의미한다. 이것은 퇴직으로 인한 소득 상실이 생기기 이전에 유지하였던 생활을 영위한다는 의미에서 ‘생활상 필요’라고 부를 수 있다. 퇴직 전 소득에 비하여 연금소득이 어느 정도인가를 나타내는 소득대체율은 연금보험이 보험가입자의 전체로서 측정된 필요를 어느 정도 충족시키는지 알 수 있게 하는 중요한 지표이다. 하지만 소득대체율을 통하여 우리는 연금수급자가 연금수급 개시 이후에 노후생활의 필요를 얼마만큼 충족하는지를 개괄적으로 알 수 있을 뿐이다.

IV. 연금수급권 제한 규정의 타당성 여부

연금수급관계는 필요의 원칙에 따라 기본적으로 규율이 되어야 한다는 관점에서 필요의 원칙에 근거하여 국민연금법상 연금수급권 제한 규정의 타당성 여부를 고찰하고, 나아가 위 제한 규정이 연금수급자의 재산권을 침해하는 것은 아닌지 살펴보기로 한다.

1. 조기노령연금의 지급정지

가. 필요의 원칙 위반 여부

국민연금법은 조기노령연금을 받고 있는 60세 미만의 자가 평균 초과소득이 있는 업무에 종사하는 경우 그 초과소득액을 고려하지 않고 일

³⁵⁾ Depenheuer, *ibid.*, p. 134.

률적으로 그 기간에 해당하는 조기노령연금의 지급을 정지하고 있다(제66조 제1항 제1호). 이러한 입법적 규율이 필요의 원칙에 반하는 것일까? 평균 초과 소득이 큰 조기노령연금수급자와 적은 조기노령연금수급자 사이에 조기노령연금을 받아야 할 필요가 같지 않고, 연금의 성질상 그러한 필요를 개별적, 구체적으로 고려할 수는 없다고 하더라도 비례적으로 평균 초과 소득의 정도에 따라 지급정지의 수준을 달리 하여야 한다고 본다면 필요의 원칙을 충분히 고려하지 않은 입법이라고 주장할 수도 있을 듯하다.

그러나 조기노령연금은 55세 이상 60세 미만인 자가 소득이 없거나 평균 이하의 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우에 그 생활상 필요를 충족시키기 위하여 예외적으로 지급되는 연금이다. 이때 완전노령연금의 수급개시 연령 이전임에도 조기에 연금을 지급해야 할 필요는 55세 이상 60세 미만인 자가 소득이 없거나 평균 이하의 소득을 올리는 업무에 종사한다는 점에 터 잡아 발생하는 것이다. 그런데 조기노령연금을 받고 있는 자가 평균 초과 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우 완전노령연금의 수급개시 연령 이전임에도 조기에 연금을 지급해야 할 필요는 사라지게 된다. 오히려 평균 초과 소득을 올리는 조기노령연금수급자는 완전노령연금의 수급개시연령 이전에 있으므로 연금보험료를 납부하여야 마땅하다. 이렇게 보는 것이 55세 이후에도 근로 등으로 연금보험료를 납부하는 연금가입자와의 형평에도 맞는다.

연금수급개시연령 이전의 소득활동은 연금수급을 위한 전제이다. 일정 기간 이상의 연금보험료 납입이라는 기여를 하여야만 연금수급권을 취득할 수 있기 때문이다. 조기노령연금은 연금수급개시연령 이전의 소득활동에 기초하여 연금수급개시연령 이후에 연금을 수급한다는 완전노령연금에 대한 예외로 이해하여야 한다. 여기서 완전노령연금에 대한 예외를 인정하는 근거는 연금수급개시연령 이전이라도 연금을 지급할 필요이다. 따라서 그러한 필요를 상실한 경우 이루어지는 조기노령연금의 지급정지는 필요의 원칙에 반한다고 할 수 없다.

나. 재산권의 침해 여부

조기노령연금의 지급정지가 최대 59개월간 조기노령연금의 지급이 정지된다는 측면에서 과잉금지원칙에 반하여 재산권을 침해하는 위헌적인 규정이라는 주장이 있다.³⁶⁾ 또한 조기노령연금수급권의 재산권성을 강조할 경우에는 소득활동 중인 수급자라도 조기노령연금에 대한 기대권이 존중되어야 하고, 소득이 있는 업무에 종사하고 있다는 이유로 이미 지급되고 있는 조기노령연금의 지급을 정지하는 것은 재산권 침해의 소지가 있다는 지적도 있다.³⁷⁾

국민연금법상의 연금수급권은 사회보장적 급여로서의 성격과 함께 헌법 제23조에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격도 가지므로,³⁸⁾ 조기노령연금수급권도 재산권이라고 볼 수 있다. 그리고 조기노령연금수급권자가 평균 초과 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우에 조기노령연금의 지급을 정지하는 것은 재산권인 조기노령연금수급권에 대한 제한에 해당한다. 헌법재판소는 재산권 제한 법률의 경우에는 엄격한 비례성심사를 하고 과잉금지원칙에 위반되는가 여부를 심사하고 있으므로,³⁹⁾ 조기노령

36) 방정열, 앞의 논문, 82-86면.

37) 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법(제6판)』, 신조사, 2020, 100면.

38) 위 2012헌마906 결정, 헌재 1996. 10. 4. 96헌가6 결정, 헌재 2004. 6. 24. 2002헌마15 결정.

39) 헌법 제23조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”고 규정하여 국민의 재산권을 보장하고 있고, 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다. 따라서 법률에 의하여 국민의 기본권을 제한할 때에도 어디까지나 국민의 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해하지 않는 한도 내에서 행하여져야 할 것이고, 기본권을 제한하는 입법을 함에 있어서는 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 모두 갖추어야 하며, 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로 헌법에 위반된다{헌재 2002. 7. 18. 2000헌마57 결정(공무원연금법 제64조 제3항 위헌소원 사건)}.

연금의 지급정지조항에 의한 재산권의 제한이 과잉금지원칙을 위반하였는지가 문제된다.

조기노령연금의 지급정지조항은 조기노령연금의 지급으로 인한 과잉보장을 막고 완전노령연금을 신청하도록 유도하는 데 그 목적이 있으므로 입법목적의 정당성이 인정된다(입법목적의 정당성). 조기노령연금의 지급요건으로 소득이 없거나 평균 이하의 소득을 올리는 업무에 종사할 것을 요구하고 있는 이상 조기노령연금의 수급 중에 위와 같은 요건을 더 이상 충족하지 못하는 경우(지급정지 사유)에 만일 지급정지 사유가 조기노령연금의 지급이 개시될 당시부터 존재하였다면 조기노령연금이 지급되지 아니하였을 것이므로 조기노령연금의 지급정지는 위 목적 달성을 위한 적절한 수단이 될 수 있다(방법의 적정성). 그리고 조기노령연금을 받고 있던 자가 소득활동을 하는 모든 경우에 조기노령연금의 지급을 정지하는 것이 아니라 그의 생활상 필요를 충족할 만한 평균 초과 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우에만 지급을 정지하는 것이고 지급정지 이외에 다른 수단을 상정하기 어렵다(피해의 최소성). 나아가 예외적으로 지급되는 연금의 수급에 대한 기대권은 보호할 가치가 크다고 볼 수 없으므로 조기노령연금의 지급정지조항에 의하여 확보하려는 연금급여의 형평성 확보, 연금재정의 안정성 등 공익과 제한되는 재산권 사이의 균형성을 갖추었다고 볼 수 있다(법익의 균형성).

따라서 조기노령연금의 지급정지조항은 과잉금지원칙에 위반되지 아니하므로 헌법상 재산권을 침해한다고 할 수 없다.

2. 소득활동에 따른 노령연금의 감액

가. 필요의 원칙 위반 여부

소득활동에 따른 노령연금의 감액은 연금수급자들이 추가적인 연금수급으로 과잉보장을 받는 것을 막는 데 그 입법취지가 있다. 이때 ‘과잉보장’이란 곧 ‘필요 이상의 보장’을 말한다. 하지만 연금수급자들이 연금수

급개시연령 이후에 소득활동을 한다는 이유만으로 일률적으로 과잉보장을 받는다고 말할 수 없다. 연금수급자의 필요 충족 정도는 소득대체율을 기준으로 전체적으로 측정되는데 국민연금법상 소득대체율이 지속적으로 하향하였고⁴⁰⁾ 연금수급자들의 소득활동에 따른 소득수준에 큰 편차가 있기 때문이다. 소득활동에 따른 소득액이 많아질수록 연금을 수급할 필요성은 감소하므로, 결국 과잉보장(필요 이상의 보장) 여부는 소득활동에 따른 소득액을 고려하여서 결정하여야 한다. 이것은 필요의 비례적 보장을 의미한다. 소득활동에 따른 소득금액의 수준이 높을수록 연금을 지급하여야 할 필요성은 줄어든다는 것이다.

결국 연금수급개시연령 이후에 연금수급자가 소득활동을 하는 경우에 연금수급액과 소득활동에 따른 소득금액의 합산액이 연금수급자의 생활상 필요를 충족하는지가 관건이다. 이러한 측면에서 볼 때 종전에 소득활동을 하는 연금수급자의 연령을 기준으로 노령연금액을 감액하는 방식은 연금수급자의 소득금액을 고려하지 아니한 부당한 것이었다. 연령에 따라 연금수급자의 생활상 필요가 달라지는 것이 아니기 때문이다. 개별 연금수급자의 사정을 가정한다면, 어느 연금수급자의 수급액이 상대적으로 적고 소득활동에 따른 소득액도 많지 않다면 그 소득활동에도 불구하고 그 연금수급자의 생활상 필요는 객관적으로 충족되지 않을 것이고, 또 다른 연금수급자의 연금수급액이 상대적으로 많고 소득활동에 따른 소득액도 많다면 그 연금수급자의 생활상 필요는 이미 객관적으로 충족되었으므로 그에 대한 연금지급은 사실상 불필요한 것이 될 수도 있다. 하지만 연금수급자의 생활상 필요와 연금수급액 그리고 소득활동에 따른 소득액의 합산액을 개별적으로 대비하여 연금수급자에 대한 과잉보장을 결정하는

40) 노령연금의 소득대체율은 1986. 12. 31. 법률 제3902호로 전문 개정된 국민연금법에서는 70%에 이르렀으나(제47조), 1998. 12. 31. 법률 제5623호로 개정된 국민연금법에서는 60%로 조정되었고(제47조), 2007. 7. 23. 법률 제8541호로 전면 개정된 국민연금법에서는 2008년에는 50%로, 2009년부터 매년 단계적으로 낮춰 2028년에는 40%로 인하하도록 규정하였다(제51조 제1항, 부칙 제20조 및 제34조).

것은 연금보험의 성질상 매우 곤란하다. 연금보험은 연금수급자의 필요를 전체적으로 어느 정도 맞추는 것으로 설계되었기 때문이다. 따라서 전체 연금수급자의 평균소득월액의 평균액을 기준으로 하여 이것을 초과하는 일정한 소득구간을 설정하여 연금수급액을 감액하는 방식은 불가피한 측면이 있다. 현행 소득활동에 따른 노령연금 감액방식은 소득활동에 따른 소득금액에 따라 연금수급자의 생활상 필요를 비례적으로 파악하고 있으므로 필요의 원칙에 부합한다. 만일 소득활동에 따른 노령연금 감액제도를 폐지한다면 노령연금은 연금수급자의 생활상 필요와는 무관하게 지급되는 것이 된다. 보험의 원리만이 적용되는 사보험과 유사하게 되는 것이다. 이 경우 노령연금이 저축과 본질적으로 다르다고 말할 수 있을까?

이러한 결론에 대하여는 소득활동에 따른 노령연금의 감액이 노령연금 수급자의 근로유인을 크게 저하시킬 수 있다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 소득활동에 따라 감액되는 연금액이 크지 않은 점,⁴¹⁾ 소득활동에 따라 감액된 노령연금을 받는 수급자에 대한 실태조사 결과⁴²⁾ 위 수급자들이 연금 감액 여부보다는 근로환경이나 개인적인 이유로 근로 여부를 결정하는 것으로 나타난 점⁴³⁾ 등에 비추어 볼 때 소득활동에 따른 노령연금의 감액이 근로유인에 미치는 부정적인 영향은 미미한 것으로 볼 수 있다.

나. 재산권의 침해 여부

국민연금법상 연금수급권은 사회보장적 급여로서의 성격과 함께 헌법 제23조에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격도 가지고 있고 노령연금 수급권자가 평균 초과 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우에 일정한 비

41) 앞서 본 바와 같이 2020. 4. 기준으로 평균적으로 월 146,000원이다.

42) 2015. 7. 29.부터 2018. 12. 31.까지 소득활동에 따라 감액된 노령연금 수급 경험 이 있는 수급자 1,000명을 대상으로 시행되었다(김혜진·류재린·유현경, 앞의 연구보고서, 99면).

43) 조사대상자의 9.4%만이 소득활동에 따라 감액된 노령연금을 수급한 이후 일을 줄여야겠다는 생각을 한 적이 있다고 응답했고, 실제 일을 그만두거나 일하는 시간을 줄인 경험이 있다고 응답한 수급자는 조사대상자의 2.4%에 불과했다(김혜진·류재린·유현경, 앞의 연구보고서, 137, 138면).

율로 감액된 연금을 지급받는 것은 재산권인 노령연금수급권에 대한 제한에 해당한다. 따라서 이와 같은 재산권의 제한이 과잉금지원칙을 위반하였는지 문제된다.

소득활동에 따른 노령연금의 감액은 전체 연금가입자 중 평균 초과 소득을 올리는 연금수급자에 대한 연금지급을 제한함으로써 과다한 연금지출을 막고 수직적인 소득재분배⁴⁴⁾에 기여한다는 목적이 있으므로 입법목적의 정당성이 인정된다(입법목적의 정당성). 앞서 본 바와 같이 연령을 기준으로 하지 않고 전체 연금가입자의 평균월소득액의 평균을 초과하는 금액을 기준으로 연금수급액을 감액하고 있으므로 이러한 감액 방식은 위 목적 달성을 위한 적절한 수단이 될 수 있다(방법의 적정성). 또한 연금수급자가 평균 초과 소득을 올리는 업무에 종사하는 경우에만 노령연금을 상당히 적은 비율로 감액하므로 재산권의 제한을 최소화하였다(피해의 최소성). 나아가 고소득 연금수급자에 대한 과잉보장의 방지, 연금제정의 안정성 등 공익과 제한되는 재산권 사이의 균형성을 갖추었다고 볼 수 있다(법익의 균형성).

따라서 소득활동에 따른 노령연금 감액조항은 과잉금지원칙에 위반되지 아니하므로 헌법상 재산권을 침해한다고 할 수 없다.

V. 결론

이상으로 국민연금법상 조기노령연금의 지급정지와 소득활동에 따른 노령연금의 감액에 관한 입법 연혁을 통하여 소득활동에 따른 연금수급권의 제한이 소득활동에 따른 과잉보장의 방지를 목적으로 하고 있다는 점을 살펴보고, 소득활동과 연금수급의 관계에 관하여 소득상실이 연금수급의 전제라고 보는 견해, 소득활동에 따라 연금수급의 필요성이 감소

44) 국민연금은 저소득층에게 그들의 기여금보다 더 많은 연금을 지급하도록 설계되어 있다(국민연금법 제51조 제1항 제1호).

한다는 견해, 소득활동은 연금수급과 아무런 관계가 없다고 보는 견해의 적실성을 검토하기 위하여 연금보험의 수급관계를 필요의 원칙이라는 관점에서 설명하였다. 연금보험은 연금가입자의 필요를 개별적, 구체적으로 고려하지 않고 전체로서 측정된 필요에 따라 연금가입자를 일반적으로 보호한다. 필요의 원칙에 의하면 소득활동을 하는 연금가입자의 연금수급권은 연금을 받을 필요성의 유무와 정도에 따라 제한될 수 있다. 조기노령연금의 지급정지의 타당성을 논하면서는 연금수급의 필요성 유무를 기준으로 살펴보았다. 연금수급개시연령 이전에 이루어지는 일정한 수준의 소득활동은 조기노령연금의 필요성을 상실시키고 오히려 연금보험에 보험료를 납입하여야 하는 사유로 보아야 한다. 소득활동에 따른 노령연금의 감액에서는 연금수급의 필요성 정도를 기준으로 살펴보았다. 그 결과 연금수급개시연령에 이르러 노령연금수급권을 취득하였다더라도 연금수급의 필요는 소득활동에 의한 소득액에 따라 비례적으로 보장되어야 함을 밝혔다. 조기노령연금의 지급정지와 소득활동에 따른 노령연금의 감액 모두 필요의 원칙에 부합하여 그 규범적 정당성을 인정할 수 있고 연금가입자의 재산권을 침해한다고 볼 수도 없다.

초고령화 사회에서 경제활동 인구의 감소에 따라 고령자가 더 장기간 경제활동을 하여야 할 상황이 되고 있다. 이에 따라 근로유인을 높이기 위하여 소득활동에 따른 노령연금 감액제도의 폐지가 주장되고 있다. 하지만 소득활동에 따른 연금수급권 제한의 정당성 여부는 연금보험 자체의 기능과 본질에 의하여 가려야 한다. 즉 연금수급관계를 결정하는 필요의 원칙이 그 정당성의 판단기준이 되어야 한다. 소득활동에 따른 노령연금 감액제도의 폐지는 연금수급관계에서 필요의 원칙을 도외시한 것으로 국민연금의 소득재분배 기능과 재정적 지속가능성을 저해한다. 국민연금법상 소득활동에 따른 연금지급의 제한은 연금지급의 필요성과 근로유인의 확보를 조화시키고 있으므로 그 정당성을 인정할 수 있다.

참고문헌

- 김유성, 『한국사회보장법론(제5판)』, 법문사, 2002.
- 장승혁, 『사회보험과 사회연대』, 경인문화사, 2020.
- 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법(제6판)』, 신조사, 2020.
- 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법(제5판)』, 신조사, 2018.
- 방정열, “조기노령연금 지급정지사유 -‘소득이 있는 업무’의 범위”, 『사회보장판례연구(이홍재 편저)』, 법문사, 2010.
- 김혜진·신승희·유현경, 소득활동에 따른 노령연금 운영방안에 관한 연구, 국민연금공단 정책보고서 2019-02, 국민연금연구원, 2019.
- 김혜진·류재린·유현경, 소득활동에 따른 노령연금의 근로유인에 관한 연구, 국민연금공단 연구보고서 2020-02, 국민연금연구원, 2020.
2015. 7. 28.자 보건복지부 보도자료, “오늘부터 국민연금 일부연기 가능, 연기하면, 연간 7.2% 더 많은 금액 수령할 수 있다.”
- OECD, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, 1998.
- Otto Depenheuer, *Solidarität im Verfassungsstaat: Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*, Herstellung und Verlag, 2009.
- Jonathan Gruber, Peter Orszag, Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?, *National Tax Journal*, Vol. LVI, No. 4, 2003.
- Thomas P. Burke, Social Security earnings limit removed, *Compensation and Working Conditions*, Vol. 5, Iss. 2, Washington, 2000
- 미국 사회보장국(Social Security Administration) 홈페이지 (<https://www.ssa.gov/history/35actii.html>, 최종 방문일 2022. 2. 15.)
- 웨스트로 재팬(Westlaw Japan) (<https://go.westlawjapan.com>, 최종 방문일 2022. 6. 22.)

<Abstract>

Income Activities and Restrictions on Pension Rights under the National Pension Act

Jang, Seung Hyuk*

The principle of necessity refers to the principle that social security benefits should be provided according to the needs of subscribers. Pension insurance generally protects pensioners according to the needs measured as a whole without considering the needs of pensioners individually and specifically. According to the principle of necessity, the pension right of insurance subscribers engaged in income activities may be limited depending on the existence and degree of necessity of receiving a pension. Insurance subscribers who engage in a certain level of income activities before the commencement age of pension benefits do not have to receive early age pensions, so the provision for suspension of payment of early age pensions conforms to the principle of necessity. Even if the subscriber has acquired the right to receive the old-age pension at the beginning of the pension age, the necessity of receiving the pension must be guaranteed proportionally according to the amount of income from income activities, so the reduction of the old-age pension is also in line with the principle. Furthermore, both the suspension of the payment of early-age pensions and the reduction of old-age pensions due to income activities do not violate the principle of proportion, so it cannot be considered that it violates the property rights

* Professor of Hanyang University Lawschool

of pension subscribers.

In an ultra-aged society, as the number of economically active people decreases, the need for the elderly to engage in economic activities for a longer period of time is increasing. Accordingly, in order to increase the incentive to work, it is argued that the old-age pension reduction system due to income activities should be abolished. However, whether the restriction of pension rights due to income activities is justified or not should be judged according to the principle of necessity to determine the pension benefits relations. The abolition of the old-age pension reduction system due to income activities should be reconsidered as not only having little effect on enhancing incentive to work, but also neglecting the principle of necessity.

Key Words: The principle of necessity, Old-age pension, Early-age pension, The property right, Incentive to work