

22. 국민연금 강제가입 사건

<헌재 2001. 2. 22, 99헌마365, 국민연금법 제75조 등 위헌확인, 판례집 13-1, 301 >

가. 사건의 배경

이 사건은 강제가입과 소득재분배 효과를 전제로 한 연금보험료의 강제징수에 관한 국민연금법 제75조 및 제79조(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)가 헌법에 위반되지 아니한다고 결정한 사건이다.

청구인들은 국민연금법상의 사업장가입자와 지역가입자들로서 국민연금관리공단으로부터 연금보험료를 1999. 5. 10.까지 납부하라는 통지를 받았다. 이에 청구인들은 이 사건 법률조항이 헌법상의 조세법률주의에 위배되며 청구인들의 재산권과 행복추구권을 침해하고 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 헌법 제119조 제1항에 반한다는 이유로 이 사건 법률조항의 위헌확인을 구하기 위하여 1999. 6. 22. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요 내용

헌법재판소는 재판관 전원의 일치된 의견으로 이 사건 법률조항이 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하였다.

국민연금제도는 가입기간 중에 납부한 보험료를 급여의 산출근거로 하여 일정한 급여를 지급하는 것이므로 반대급부 없이 국가에서 강제로 금전을 징수하는 조세와는 성격을 달리한다 할 것이다. 비록 국민연금법 제79조가 연금보험료를 납부하지 아니하는 경우 국세채납처분의 예에 따라 강제로 징수하도록 규정하고 있으나 이는 국민연금제도의 고도의 공익성을 고려하여 법률이 특별히 연금보험료의 강제징수 규정을 둔 것이지 그렇다고 하여 국민연금보험료를 조세로 볼 수는 없다.

청구인들은 국민연금제도는 이른바 소득재분배 규정을 두어 연금보험료를 적게 내는 사람이 원래 받아야 할 급여보다 더 많이 받고 연금보험료를 많이 내는 사람이 원래 받아야 할 급여보다 더 적게 받게 되느냐, 따라서 연금보험료를 보다 많이 낸 사람은 자신이 원래 받아야 할 급여에 미달하는 금액만을 받음으로써 그 미달액만큼 국가가 대가없이 강제로 금전을 연금보험료의 명목으로 징수하는 것이므로 이는 결국 대가없이 강제로 금전을 징수하는 것으로서 실질적으로 조세와 성격이 같다고 주장한다. 그러나 사회보험의 하나로서 소득재분배 효과를 그 기본원리로 하고 있는 국민연금제도에서 연금보험료와 급여와의 관계를 어떻게 정할 것인가 하는 것은 앞서 본 바와 같이 사회적 효율성과 개별적 공평성을 고려하여 입법자가 적절하게 선택하는 것으로서 연금보험료와 급여 사이에 비례관계를 반드시 상정할 것은

아니므로 위 주장은 전제 자체에서부터 잘못되었다고 할 수 있다.

우리 국민연금의 경우 최고소득계층은 최저소득계층에 비하여 자기가 납부한 연금보험료보다 훨씬 적은 비율의 연금급여를 받게 되어 높은 소득재분배 효과가 있기는 하지만(비율상 16.4배의 보험료를 내면서 3.2배의 급여만 받는다) 최고등급 소득자도 자신이 부담한 연금보험료의 합계액보다는 많은 금액의 급여를 수령하게 되므로(수익비 1.31로 1.0을 상회한다), 이는 현재 세대간의 소득재분배가 아니라 미래 세대에 부담을 전가시키는 것으로서 청구인들 주장과 같이 고소득자와 저소득자 사이의 소득재분배로 인하여 고소득자들이 손해를 본다고 할 수도 없다.

그리고 국민연금에 있어서는 연금보험료와 급여액이 비례관계에 있지 않으므로 고소득자가 자신이 원래 받아야 할 급여액보다 적게 받는다고 볼 수 없고 고소득자의 구매력을 강제로 빼앗아 저소득자에게 이전시키는 것이 아니므로 재산권 침해가 있다 할 수 없다.

국민연금제도는 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여할 것을 그 목적으로 하고 있고(국민연금법 제1조), 이러한 국민연금제도의 목적은 국민들의 일반적 생존권 보장 규정인 헌법 제34조 제1항과 국가의 사회보장증진 의무를 규정한 헌법 제34조 제2항에서 직접 비롯된 것으로 그 입법목적은 정당성이 있다 할 것이며, 국민들에게 노령·폐질 또는 사망과 같은 사태가 발생한 때에 그 부담을 국가적인 보험기구를 통하여 대량적으로 분산시킴으로써 구제를 도모하는 사회보험제도의 일종으로서 그 방법 또한 적당하다 할 것이다. 또한 국민연금법은 그 강제가입 대상을 단계적으로 확대해 왔으며 연금보험료의 납부에 있어서도 소득상한선을 360만원을 최고소득으로 간주하여 이에 대하여만 보험료를 부과하고 있으므로 고소득자들의 경우 위 소득을 넘는 부분에 대하여는 국민연금법상 아무런 보험료 부과 없이 각자의 자율적인 선택에 맡겨져 있어 필요한 최소한도로 그 선택권이 제한된다고 볼 것이며, 한편 국민연금제도를 통하여 달성하려고 하는 공익은, 기본적으로 전체 국민을 모두 포괄한다는 사회보험의 원칙에 따라 국민 개개인의 사회적 위험을 국민 전체 또는 사회 전반으로 분산시켜 국민연금제도가 진정으로 노후소득보장을 위한 사회안전망의 역할을 하도록 하는 것으로서, 청구인들이 침해되었다고 주장하는 개별적인 내용의 저축에 대한 선택권이라는 개인적 사익보다 월등히 크다고 할 것이다.

결국 강제가입과 강제징수를 전제로 한 국민연금제도는 그 입법목적이 정당하고 그 기본권제한의 방법 내지 수단에 있어서도 과잉금지의 원칙에 위배되지 아니하므로 청구인들의 위 행복추구권 침해가 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

우리 헌법은 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서 사회국가원리를 수용하여 실질적인 자유와 평등을 아울러 달성하려는 것을 근본이념으로 하고 있다. 경제질서

는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다. 이러한 우리 헌법의 경제질서 원칙에 비추어 보면, 사회보험방식에 의하여 재원을 조성하여 반대급부로 노후생활을 보장하는 강제저축 프로그램으로서의 국민연금제도는 상호부조의 원리에 입각한 사회연대성에 기초하여 고소득계층에서 저소득층으로, 근로 세대에서 노년 세대로, 현재 세대에서 미래 세대로 국민간의 소득재분배 기능을 함으로써 오히려 위 사회적 시장경제질서에 부합하는 제도라 할 것이므로 국민연금제도가 헌법상의 시장경제질서에 위배된다는 주장은 이유가 없다.

다. 사후경과

국민연금법을 개정하여 국민연금제도를 전 도시지역 거주자에게까지 확대하자는 방안이 나오자, 이에 대한 찬반 의견이 팽팽하게 대립하였고, 국민연금제도의 확대 시행 문제뿐만 아니라 강제가입으로 되어 있는 국민연금제도의 존재 자체까지도 논란의 대상이 되었다. 이러한 상황에서 헌법재판소가 위 결정을 통해 강제가입으로 되어 있는 국민연금제도를 규정한 국민연금법이 합헌이라고 선언함으로써 국민연금제도의 존재에 대한 위헌성 논의가 종결되었고, 국민연금제도가 자리를 잡아갈 수 있는 기반이 마련되었다.