

팜플렛

등록
번호

10000
59872

등©국회도서관©록

국민집담회

국민이 말하는 국민연금 개혁

일시 | 2019년 3월 13일(수) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 1세미나실

주관 | 공적연금강화국민행동, 국회의원 남인순

주최 | 민주노총, 한국노총, 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크,
노년유니온, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 전국공무원노조,
대한민국공무원노동조합총연맹, 대한은퇴자협회,
국회의원 윤소하, 김상희, 기동민, 김광수, 김종민, 김종훈, 송옥주, 정춘숙, 최인호

국민이 말하는 국민연금 개혁

| 일시 : 2019년 3월 13일(수) 오전 10시

| 장소 : 국회 의원회관 1세미나실

| 패널 : 가입자, 수급자, 청년, 여성, 노인, 비정규직 노동자, 전문가, 국민연금공단,
보건복지부

| 주관 : 공적연금강화 국민행동, 국회의원 남인순

| 주최 : 민주노총, 한국노총, 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크,
노년유니온, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 전국공무원노조,
대한민국공무원노동조합총연맹, 대한은퇴자협회, 국회의원 윤소하, 기동민,
김상희, 김광수, 김종민, 김종훈, 송옥주, 정춘숙, 최인호

국민이 말하는 국민연금 개혁 집담회 순서

<p>사전행사 (10:00~10:20)</p>	<p>인사말 및 축사</p>
<p>사회</p>	<p>정용건 (공적연금강화국민행동 집행위원장)</p>
<p>주제 영상 (10:10~10:20)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민연금, 노후에 도움이 될 수 있을까? 2. 국민연금, 모두를 위한 연금이 될 수 있을까? 3. 국민연금, 믿을 수 있을까?
<p>패널 발언 (10:20~11:40)</p>	<p>[발언 1] 당사자 패널(60분)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 김서희(직장가입자), 김동규(지역가입자), 진운근(수급자), 김병준(청년), 정초원(여성), 조행운(노인), 전안진(특수고용노동자), 정진권(비정규직노동자), 김수현(국민연금공단 노동자)
	<p>[발언 2] 전문가 패널(10분)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이은주 박사 (사회복지학) - 민기채 교수 (한국교통대학교)
	<p>[발언 3] 정책 관계자 패널(10분)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부 및 국민연금공단
<p>마무리 (11:40~12:00)</p>	<p>전체토론 및 맺음말</p>

자료집 순서

1. 보건복지부 국민연금 종합운영계획안 요약본 1
2. 참여연대 정책자료 <적정 노후소득보장을 위해 국민연금이 나아가야 할 방향> 25
3. 민주노총 국민연금 개혁 6대 요구안 36
4. 연금행동 이슈페이퍼 ‘4차 재정계산 국민연금의 올바른 개혁방향’ 41
5. 연금행동 및 주요단체 성명 및 입장 모음 82
6. 참여연대 복지동향, 국민연금 개혁 관련 기고문 107
7. 한국노총 기관지 국민연금 관련 기고문 124
8. 프레시안 “연금개혁을 말한다.” 기획연재 기고문 137
9. 연금행동 카드뉴스 181
10. 국민연금 공표통계 요약(2018년 10월말 기준) 190

인사말

남인순 | 더불어민주당 국회의원



안녕하십니까?

더불어민주당 최고위원이자, 국회 보건복지위원회에서 활동하고 있는 국회의원 남인순입니다.

국민연금 개혁을 앞두고 관련 당사자의 목소리를 직접 청취할 수 있는 국민집담회 ‘국민이 말하는 국민연금개혁’을 공적연금강화국민행동과 함께 공동주관하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘 집담회를 함께 준비해주신 공적연금강화국민행동 정용건 위원장님을 비롯하여 공동주최해주신 국회의원 윤소하, 기동민, 김상희, 김광수, 김종민, 김종훈, 송옥주, 정춘숙, 최인호님 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국여성단체연합 등 관련 노동시민사회단체 관계자께도 진심으로 감사드립니다.

초저출생 상태에 고령화까지 빠른 속도로 진행되면서 노인인구 비율은 2017년 13.8%에서 2040년에는 32.8%로 증가할 전망이라고 합니다. 저성장시대에 고용율은 축소되고, 노동시장은 양극화되어 있습니다. 여기에 2016년 기준 노인빈곤율은 46.5%로 사회적으로 매우 취약한 위치에 있습니다.

이를 위해 보건복지부는 국민연금 재정추계를 통해 재정전망과 함께 제도개선 등을 포함하여 지난 해

12월 14일 제4차 국민연금 종합운영계획(안)을 발표했습니다. 그리고 복지부는 운영계획 수립 과정에서 공청회, 주요대상별 간담회, 대국민 토론회, 온라인 및 전화 의견수렴 등을 거쳐 최저노후생활보장의 목표를 설정하고, 4가지 정책조합 방안을 발표했습니다. 또한 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득 보장 특별위원회를 발족하여 노후소득보장제도 개혁방안을 논의하고 있습니다.

일련의 사회적 합의과정에서 각 쟁점별 논의가 진행되고 있지만 국민적 관심과 국민들의 목소리가 제대로 전달되고 있는지, 다시 한 번 확인하고 환기시키는 자리가 필요합니다. 그래서 오늘 집담회는 국민연금 직장 및 지역가입자, 수급자, 여성, 청년, 노인, 특수고용/비정규직 노동자까지 다양한 국민연금 가입자들과 실제 급여지급 서비스를 제공하는 국민연금공단 노동자까지 다양한 국민의 목소리를 들을 수 있도록 구성되었습니다.

이를 위해 어려운 발걸음을 해주신, 각 가입자 대표님들과, 전문적 식견으로 참언을 해주실 이은주 박사님, 민기채 교수님, 그리고 관계부처 관계자들 감사의 인사를 드립니다.

저도 국회에서 기존 출산크레딧의 범위를 확대하고 이에 맞게 명칭을 '양육크레딧'으로 변경하고, 청년들에게 첫 3개월간 연금보험료의 국가 지급, 국민연금의 국가지급 명문화, 국민연금 관련 위원회 내 가입자의 목소리를 확대할 수 있는 거버넌스 개편안 까지 총 5건의 「국민연금법 일부개정안」을 대표 발의하였습니다. 앞으로도 국민연금 제도개편과 관련하여 국민의 요구들이 국민연금법에 반영될 수 있도록 힘쓰겠습니다.

자리에 함께하신 여러분 항상 건강과 행복, 평화를 기원합니다.

감사합니다.

국회의원 남인순

인사말

정용건 | 공적연금강화국민행동 집행위원장



"연금이 있는 노후, 연금이 없는 노후"

2060년 국민의 40% 이상, 성인의 약 절반이 노인인 시대를 살아야 합니다. 멀지 않았습니다. 바로 지금 20대 30대 청년들이 노후에 맞게 될 미래입니다. 정규직과 비정규직로 지긋지긋하게 분단된 노동시장이 연금 노인과 무연금 노인으로 미래를 가를까 두렵습니다. 늙어서 노동력이 상실된 미래에 거의 유일한 소득원이 국민연금입니다.

어떻게 할 것인가.

2018년 4차 재정 재계산 결과에 따른 국민연금종합운영계획안이 발표되었습니다. 정부는 공적연금으로 최저노후생활을 보장해야 한다는 노후소득보장 목표를 처음으로 제시했지만, 구체적으로 어떻게 달성할지, 그 방안을 제시하는 것에 대해서는 경제사회노동위원회 산하 '국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회(연금개혁특위)'에 그 책임을 넘겼습니다. 그러나 작년 11월부터 가동된 연금개혁 특위는 활동기간 종료를 한 달여 밖에 남지 않았는데도 여전히 논의는 단편적이고 지지부진합니다.

과거 1998년, 2007년 연이은 국민연금 재정안정화 개혁은 당사자인 국민을 배제한 채, 정치권과 일부 전문가, 관료 중심으로 진행됐습니다. 그러나 그 결과가 어떠했습니까? 국민의 노후생활은 훨씬 더 불안정해졌고, 도입된 지 30년이 넘었지만 제도에 대한 불신은 쉽사리 사그라지지 않습니다.

진정 국민이 원하는 연금개혁이 무엇인지, 국민의 목소리를 귀담아 들어야 합니다. 국민들이 원하는 건 언제나 분명했습니다. 국민연금을 통해 노후를 보낼 수 있다는 믿음, 국민연금을 받을 수 있다는 믿음을 달라는 것입니다. 국민의 노후를 위해 국민연금의 소득대체율을 올리고 사각지대 해소에 적극 나서야 합니다.

제도에 대한 믿음이 확보되어야만 재정적 지속가능성도 담보될 수 있습니다. 연금제도의 장기적 특성은 지금이 더 이상 늦출 수 없는 골든타임임을 요청하고 있습니다. 현재 계급과 계층을 뛰어 넘어 미래의 청년, 미래의 기업을 위해 지금 조금씩 내어 놓아야 합니다.

오늘 국민연금 집담회에 참석한 당사자들의 진실한 생각과 의견이 큰 울림이 될 것이라 기대합니다. 바쁘신 시간에도 참석해 주신 패널 여러분들께 다시 한 번 감사드리며 공동으로 행사를 이끌어 주신 여러 의원님들과 각 단체에도 깊이 감사드립니다. 집담회 준비를 위해 고생하신 사무국 성원들께도 늘 고마운 말씀을 전합니다.

감사합니다.

공적연금강화국민행동 집행위원장 **정용건**

축 사

김상희 | 더불어민주당 국회의원



반갑습니다. 더불어민주당 국회의원 김상희입니다.

바쁘신 가운데 오늘 <국민이 말하는 국민연금 개혁> 집담회에 참석해주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다.

지난해 제4차 국민연금 재정계산에 대한 국민적 관심이 매우 컸습니다. 보건복지부가 발표한 「국민연금 종합운영계획안」을 보면 크게 '재정적 지속가능성'과 '적정한 노후 소득보장'이 연금개혁 과정의 핵심적 요소라 할 수 있습니다.

과거 개인적으로 노후준비를 하는 국민이 적어 모든 국민이 노후를 대비해 소득 일부를 저축하도록 강제한 것이 국민연금의 출발이었습니다. 가입률을 높이기 위해 70%의 높은 소득대체율과 3%의 낮은 보험료를 제시했습니다.

또한 국민연금은 처음부터 어느 시점에서인가 기금 적립금이 고갈 될 수 밖에 없도록 설계한 '부분 적립방식' 제도입니다. 모자라는 돈은 다음 세대가 내는 보험료나 국민 세금으로 충당할 계획이었습니다.

고령화가 빨라지는 시점에서 기금이 고갈되면 젊은이들의 부담이 너무 크기에 부과방식으로 바로 전환하기 어렵습니다. 반면 노인인구 비율이 더 증가하지 않고 안정화되는 시점 이후까지 기금고갈을 늦출 수 있다면, 그때는 부분적으로라도 부과방식으로 전환하기가 상대적으로 수월해질 수 있습니다.

이런 부분을 대비하기 위해 재정계산이라는 제도가 도입된 것입니다. 5년마다 재정계산을 통해 기금 고갈을 늦출 수 있는 방안을 모색하고 제도 개혁을 통해 기금의 재정안정성을 도모하고자 하는 것입니다.

그간 정부는 1차 재정계산을 통해 소득대체율을 낮추고 보험료율을 높이는 개혁을 단행했으나, 2·3차는 여론에 밀려 보험료율 변동 없이 방치했습니다.

그간 선례로 봐서 알 수 있듯이 보험료율 상승에 따른 국민의 의견이 갈리는 것이 사실입니다. 이에 지역별, 연령별, 분야별로 다양한 국민들의 의견을 수렴하여 반영하기 위한 소통의 노력이 필요합니다.

오늘 토론회를 통해 충분한 논의를 이루어내고 개혁의 올바른 방안을 마련하여 현세대와 미래세대가 모두 인정할 수 있는 국민연금 개혁이 진행되기를 희망합니다.

토론회를 준비하고 함께 해주신 모든 분들께 감사드립니다.

감사합니다.

국회의원 김상희

축 사

김광수 | 민주평화당 국회의원



안녕하십니까?

국회 보건복지위원회에서 활동하고 있는 국회의원 김광수입니다.

오늘 국민연금이 진정한 국민의 연금으로 거듭나기 위하여 '국민이 말하는 국민연금 개혁'을 주제로 개최한 국민 집담회에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

먼저 바쁘신 의정활동에도 이 자리를 위해 노고를 아끼지 않으신 국회 보건복지위원회 남인순 위원님을 비롯한 여러 동료 의원님과 공적연금을 통해 적정 노후소득 보장에 노력하고 계신 공적연금강화국민행동 관계자 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

국민연금은 국민노후소득 보장과 소득계층 세대 간 소득 재분배 역할을 담당하는 매우 중요한 국가 운영 시스템입니다. 특히, 지난해 말 기준 국민연금은 약 638조원을 적립·운용하며 세계 3대 연기금으로 손꼽히고 있습니다.

그러나 지난해 실시된 제4차 국민연금 재정계산 결과, 2062년 국민연금 적립금이 고갈될 것이라 제3차 재정추계보다 3~4년 더 앞당겨질 것이라고 전망함에 따라 기금고갈에 대한 국민적 우려가 확산되고 있는 상황입니다.

이와 함께 우리나라의 노인빈곤율은 2016년 기준 46.5%로 OECD 평균인 12.5%의 4배 가까이 달하고 있으며, 고착화되어 가는 저출산·고령화 문제, 청년 일자리 부족, 경기침체의 장기화 등이 맞물리면서 국민의 노후를 책임지는 국민연금의 사회적 역할에 대한 불안은 갈수록 높아지고 있습니다.

이에 국민의 신뢰 회복과 국가 책임 강화를 위해 국민연금에 대하여 국가가 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장할 책임을 법에 규정하도록 한 '국민연금 국가 지급보장법'을 대표 발의했고, 지난해 12월 정부가 국회로 제출한 '제4차 국민연금종합운영계획안'에 국민연금 국가 지급보장이 담겨 매우 뜻 깊게 생각합니다.

하지만, 운영계획안에서 국민연금과 기초연금 등 공적연금의 제도개선을 통해 국민노후소득보장과 재정안정성의 균형을 검토했다고 밝혔으나, 소득대체율 문제에 치중하다보니 정작 국민들의 관심이 큰 보험료율 인상 문제 등에 대해서는 나열식 제안에 그쳐 재정안정성에 대한 국민 불안을 말끔히 해소하지 못한 점은 우려되는 부분입니다.

그렇기에 오늘 집담회를 통해 국민의 생명줄과 같은 국민연금의 지속성과 재정안정성 강화 방안을 모색하고, 국민연금의 주인인 국민의 다양한 의사가 반영되어 국민들에게 신뢰받는 국민연금이 될 수 있기를 희망합니다.

저 역시 20대 국회 보건복지위원회 위원으로서 국민이 피부로 느낄 수 있는 실질적인 국민연금 개혁과 보다 안정적이고 지속가능한 공적노후 보장체계 수립에 지속적인 관심과 노력을 기울이겠습니다.

오늘 집담회에서 도출되는 많은 고견들이 국민연금 진정한 국민의 연금으로서 발전할 수 있는 생산적인 대안이 되기를 희망하며, 다시 한 번, 오늘 참석해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

국회의원 **김광수**

축 사

김종민 | 더불어민주당 국회의원



안녕하십니까?

더불어민주당 충남 논산·계룡·금산 국회의원 김종민입니다.

지속가능한 복지사회를 만들기 위해 「국민집담회 : 국민이 말하는 국민연금 개혁」을 함께 준비해 주신 여러 시민단체와 노동조합 여러분, 그리고 동료 의원님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

국민연금을 포함한 공적연금제도는 시장경제에서 소외되거나 은퇴한 사람들에게 적정수준의 소득을 보장하여 빈곤과 불평등을 방지하는 데에 그 취지가 있으며, 이는 곧 세대와 계층을 아우르는 사회적 연대입니다. 선진 산업국가들은 발달된 공적연금제도를 통해 모든 시민에게 그 사회가 합의한 인간적인 삶의 수준을 제공함으로써 민주주의와 경제를 동시에 지탱할 수 있었습니다.

이에 반해 우리의 국민연금은 아직 갈 길이 멀다고 할 것입니다. 경제개발협력기구(OECD)에 따르면 은퇴 후 연금을 통해 은퇴 전 소득의 60~70%를 받아야 안정적인 노후생활이 가능하지만, 국민연금의 법정 소득대체율은 1988년 도입 당시 70%에서 현재 40%까지 하락하였습니다. 실제 노령세대가 보장 받는 소득대체율은 기초연금까지 합하여도 40%에 미치지 못합니다. 국민연금은 세계 최고 수준의 적립금을

쌓아놓고 있음에도 우리 사회의 노인빈곤 문제는 갈수록 심각해지고 있습니다.

따라서 안정적 노후소득 보장을 위해 소득대체율은 점진적으로 확대하되 합리적인 연기금 활용으로 재정건전성을 확보하는 것이 올바른 연금개혁의 방향입니다. 저는 바로 이러한 취지에서 국민연금의 의결권 행사를 수급권자에게 이익이 되도록 명시하고, 군복무자와 출산 여성의 국민연금 산입기간 및 범위를 확대하며, 연기금의 공공부문 투자를 촉진하도록 하는「국민연금법 일부개정안」을 동료 의원님들과 공동으로 발의한 바 있습니다.

최근 제4차 재정계산 발표 후 기금의 소진시점이 앞당겨진 결과를 놓고 국민연금의 존폐에 대한 논란이 불거졌습니다. 그러나 공적연금제도는 미래를 위한 '사람투자'로서, 결코 포기할 수 없는 사회적 자산입니다. 탄탄한 공적연금을 믿고 노령세대는 은퇴 후를 준비하고 청년세대는 과감하게 도전할 수 있는 것입니다. 국회와 정치권의 어깨가 무겁습니다.

오늘 집담회와 같이 정치권과 시민사회가 서로 머리를 맞대고 지속가능한 국민연금을 위해 함께 노력해야 하겠습니다. 저 또한 책임과 역할을 다 하겠습니다.

감사합니다.

국회의원 **김종민**

축 사

송옥주 | 더불어민주당 국회의원



안녕하세요.

국회 환경노동위원회와 더불어민주당 을지로위원회에서 활동하는 국회의원 송옥주입니다.

선진국의 지표로 여겨지는 1인당 국민소득 3만 달러 시대가 열렸습니다. 그럼에도 불구하고 우리나라 노인의 상대적 빈곤율은 46.5%(2016년 기준)로 OECD 회원국 중 가장 심각한 상황에서, 국민의 생각을 반영한 국민연금 개혁안을 모색하기 위해 「국민이 말하는 국민연금 개혁 집담회」를 양대노총을 비롯하여 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가네트워크, 노년유니온, 대한민국공무원노동조합총연맹, 대한은퇴자협회 및 국회 기동민, 김광수, 김상희, 김종민, 김종훈, 남인순, 윤소하, 정춘숙, 최인호 의원님과 공동 주최하게 되어 기쁘게 생각합니다.

국민연금공단이 발표한 국민연금 현황자료(2018년 기준)에 따르면, 65세 이상 노인 765만 명의 41%만 국민연금의 수급대상이며, 평균 수급액은 37만원 수준으로 나타났습니다. 노후에도 안정적인 생활을 할 수 있도록 하려는 정책목표를 달성하기 위해서는 국민연금의 소득대체율이 제고되어야 합니다. 정부는 국민연금 소득대체율을 현행 40% 수준에서부터 문재인 대통령께서 공약한 50% 수준까지의 범위 내에서 조정하겠다고 4가지 안을 발표했습니다. 확정안을 마련하는 과정에서 국민의 다양한 의견이 잘 수렴되고 조율돼야 할 것입니다.

국민연금제도 개선 과정에서 모든 국민이 연금으로 안정적인 노후 생활을 영위할 수 있도록 국민 연금의 사각지대를 해소하는 과제 역시 중요합니다. 우선 국민연금 가입률을 높이는 것이야말로 노인 빈곤율을 낮추는 첫 단추가 될 것입니다. 실직으로 인한 납부유예자, 장기체납자 등 보험료를 낼 여력이 없는 사람들을 연금체계 안으로 들어올 수 있도록 사각지대 해소정책을 더욱 촘촘히 떠나가야 할 것입니다.

국민연금 개선안 모색은 단순히 하나의 연금제도의 개선방향을 모색하는 데 그치지 않습니다. 모든 논의는 국가의 신뢰와 직결됩니다. 국민 삶의 질, 국가에 대한 국민의 신뢰, 미래가 있는 삶의 보장, 이 나라에서 아이를 낳고 삶을 지속하고 싶은 국가로 진화하는 것과 맞물려 있습니다.

오늘 이 자리는 전문가들이 주제를 발표하고 토론하는 일반적 형식에 그치지 않고 국민 공론의 장으로 승화하는 방식으로 마련돼 뜻 깊습니다. 희망이 있는 대한민국의 미래를 위해 국민연금의 개혁안에 대한 가감 없는 제언과 지혜를 내주실 것이라 믿습니다. 건설적인 논의를 통해 모두가 공감하고 동의할 수 있는 좋은 방안이 도출될 수 있기를 기대합니다. 도출된 방안을 바탕으로 국회의원으로서는 정책적·입법적 뒷받침을 아끼지 않겠습니다.

끝으로 오늘 사회를 맡아주시는 공적연금강화국민행동 정용건 집행위원장과 전문가 패널로 참석해주신 이은주 박사님, 민기채 교수님께 감사의 말씀을 드립니다. 무엇보다도 바쁘신 와중에도 우리나라의 미래를 위해 특별히 시간내어 주신 김서희 님, 김동규 님, 진윤근 님, 김병준 님, 정초원 님, 조행운 님, 전안진 님, 정진권 님, 김수현 님께 진심 어린 감사의 말씀을 올립니다.

모든 분의 가정에 건강과 행운이 깃들기를 기원하며, 오늘 모아진 지혜와 고견이 우리나라의 미래를 더 희망차게 열어가리라 기대합니다. 감사합니다.

국회의원 **송옥주**

축 사

최인호 | 더불어민주당 국회의원



안녕하십니까?

국회의원 최인호입니다.

〈국민이 말하는 국민연금 개혁〉 국민집담회가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 먼저 바쁘신 의정활동에도 불구하고 이번 토론회를 개최해주신 남인순 의원님 그리고 공적연금강화국민행동 등 토론회 관계자 여러분들께 감사의 말씀을 전합니다.

국민연금은 1988년 국민의 노후기초생활을 보장하기 위해 시행되었습니다. 31년이라는 짧은 역사에도 불구하고 일본, 노르웨이에 이어 세계 3대 공적연기금으로 성장하는 성과를 거두었습니다. 국민연금은 우리의 노후생활에 직접적인 영향을 미치는 사회보장제도로서 최근 급속히 진행되고 있는 저출산·고령화·노년층 빈곤 문제로 인해 정부가 추진하고 있는 국민연금 개혁에 국민적 관심이 매우 높습니다.

정부는 지난해 ‘국민연금 종합운영계획’을 발표했습니다. 소득대체율과 보험료율의 다양한 정책조합 범위 내에서 국민들의 의견을 최대한 반영하고, 실현 가능성 등을 고려해 여러 대안을 제시했습니다. 무엇보다 국민연금 개혁 논의의 출발점은 기본적인 정책 목표인 노후 빈곤 예방과 노후 소득 보장에 두어야 한다고 생각합니다.

특히 국민연금이 국민들의 노후 빈곤 예방과 노후 소득 보장을 위한 버팀목 역할을 하기 위해서는 기금운용의 투명성과 공정성을 강화하여 국민연금의 신뢰 회복을 하는 일이 반드시 필요할 것입니다.

아무쪼록 적절한 시기에 국회에서 국민연금 개혁과 관련한 공론의 장이 마련된 것을 뜻 깊게 생각합니다. 국민들과 이 분야 전문가 분들이 머리를 맞대시는 만큼 지속가능하고 국민생활에 도움이 되는 올바른 국민연금 개혁의 방향을 제시해 줄 것으로 기대합니다.

끝으로 바쁘신 일정에도 생산적인 토론을 위해 발걸음을 해주신 모든 분들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

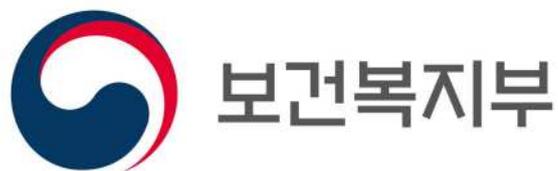
감사합니다.

국회의원 **최인호**

1. 보건복지부, 국민연금 종합운영계획안 요약본

「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안」 요약본

2018. 12.



- 국민연금 재정 건전성 평가와 발전적 방향 제시를 위해 1998년에 재정계산제도 도입, 그동안 3차례 재정계산(2003년, 2008년, 2013년)을 수행하였고, 금년도는 4번째 재정계산 실시
 - 국민연금법 제4조(국민연금 재정계산 및 급여액 조정) ②보건복지부장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인 받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.
- '17.8월부터 재정추계위원회·제도발전위원회·기금운용발전위원회를 구성하여 제도개선방안 논의 후 공청회에서 **자문안 발표**(’18.8.17)
 - (재정추계) 3차 대비 기금소진시점 3년(2060→2057년), 수지적자시점은 2년(2044→2042년) 당겨짐
 - (제도개선) 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지(안)* 및 크레딧 확대, 유족·장애연금 개선 등 사각지대 해소·급여 강화방안 제시
 - * 가)안 : 소득대체율 45% 인상, 보험료율 2%p 즉시 인상, 향후 5년마다 ‘30년후 적립배율 1배’ 달성을 위한 보험료율 단계적 인상(상한 18%)
 - * 나)안 : 소득대체율 40% 유지, 10년 내에 보험료율 13.5%까지 단계적 인상, ’29년 이후 수급연령 상향기대여명계수 도입·보험료 추가 인상 등 실시
 - 제도개선에 대한 **대국민 의견 수렴 실시**(.9.11~10.5일)
 - * 주요 대상별 간담회, 대국민 토론회, 온라인 의견수렴, 전화설문 등
 - 경제사회노동위원회 ‘연금개혁특위’ 구성·논의 시작*(’18.10.30~)
 - * (운영기간) `18.10.30~`19.4.29(6개월, 필요시 3개월 이내 연장 가능)
 - 국민연금법 제5조에 따른 법정 심의위원회인 ‘국민연금심의위원회’에 **종합운영 계획안 상정 및 심의 예정**
 - 국무회의 심의, 대통령 승인 및 **국회 제출 예정**(`18.12)

1. 대국민 의견수렴 개요

- '18.9~10월 간 주요 대상별 간담회, 지역별 대국민 토론회, 온라인 의견수렴 및 전화설문을 통해 국민연금 개선에 대한 국민의견 수렴
 - (주요 대상별 간담회) 노동계·사용자·노인층·청년층·전문가 등 9개 그룹 및 대전·광주·대구·부산 등 4개 지역을 대상으로 총 17회 실시
 - (대국민 토론회) 17개 시·도별로 지역 대표패널 및 온라인으로 신청하여 선정된 국민 방청객 약 25백여명이 참석하여 진행
 - (온라인 의견수렴) 국민연금공단 홈페이지 내 '연금의 온도' 캠페인 페이지에 약 18만명이 방문하여 27백여건의 의견 작성
 - (전화설문) 지역·연령·성별·소득 등을 고려한 국민연금 가입자 및 수급자 2천명을 대상으로 국민연금 개선에 대해 전화설문

2. 주요 의견수렴 결과

- 공통 의견
 - (국민연금제도 신뢰도 제고) 국가지급 보장 명문화*, 연금제도 홍보 강화, 독립적이고 투명한 기금운용 등으로 국민 불신 해소
 - * (전화설문결과) 찬성 91.7%, 반대 6.9%
 - (제도 내실화 및 사각지대 해소 필요) 저소득층 보험료 지원 확대, 크레딧 제도 확대로 가입기간을 늘려 실질 소득대체율 인상
 - (다층노후소득보장체계 구축) 국민연금뿐만 아니라 기초연금·퇴직연금 등을

포함한 다층 체계를 통한 노후소득보장 강화 필요

- (기금운용의 수익성 제고) 기금운용 수익률을 높여 보험료율 인상 부담을 완화, 기금운용본부의 전문성과 역량 강화 필요

* 부정적 의견 : 공무원연금과 국민연금 간 격차를 줄여야한다는 의견 다수

□ 상반된 다양한 의견

- 국민의 2/3는 현재 보험료가 부담된다는 입장을 가지고 있으며, 구체적 개편 방안에 있어서도 절반은 현 제도 유지를 원하고 있음

* (전화설문결과) 현행보험료 수준 : 부담됨 63.4%, 부담되지 않음 34.6%,

구체적 개편방안: 현 제도 유지 47%, 더 내고 더 받는 방안 27.7%, 덜 내고 덜 받는 방안 19.8%

- 개선방향이 노후소득 보장을 강화하는 방향으로 가야한다는 의견과, 재정안정성 강화 방향으로 가야한다는 의견이 비슷

* (전화설문결과) 노후소득보장 강화 52.2%, 재정건정성 확보 43.5%

현행제도 유지	노후소득보장 강화	지속가능성 제고
<ul style="list-style-type: none"> ■ 국민 2/3는 현재 보험료가 부담이 되며, 국민 절반은 현 제도 유지를 선호 ■ 노후소득보장을 위해 국민연금보다 사각지대가 적은 기초연금을 인상할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소득대체율 인상 필요(전문가는 45%, 노동계는 50%) ■ 시민단체들도 소득 대체율 인하를 중단하고 45% 수준 유지 주장 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미래 인구구조변동 등을 고려하여 보험료 인상 주장

III

국민의 의견에 따른 제도개선의 원칙

☞ 국민의 의견을 종합하여 공통 요구사항에 대해서는 단일한 내용으로 담되, 상반되고 다양한 의견에 대해서는 복수안 제시

1 국민이 공통적으로 원하는 의견은 그대로 추진

- ① **[국민연금제도의 신뢰도 제고]** 국가지급보장 명문화, 국민연금 홍보 및 교육 강화, 기금운용의 투명성·독립성 강화를 통한 국민 불신 해소
- ② **[국민연금제도에 대한 정부 역할 강화]** 국민연금 사각지대 해소 및 연금 급여제도의 내실화를 통해 1인 1연금 체계 구축
- ③ **[다층적 노후소득보장]** 노후소득안정을 위해 국민연금·기초연금 뿐만 아니라 퇴직·주택·농지연금 등 다층적 노후소득보장 강화
- ④ **[기금운용의 수익성 제고]** 기금운용 역량 강화를 통한 기금운용 수익률 제고로 기금의 지속 가능성 확대

2 상반되고 다양한 의견에 대해서는 다양한 제도개선 방안 제시

- ① **[현행제도의 유지]** 현행 보험료율-소득대체율 체계를 유지하면서 기초연금 강화 등 추진
- ② **[노후소득보장 강화]** 소득대체율 인상 등을 통한 노후소득보장 강화
- ③ **[국민연금 지속가능성 제고]** 미래세대도 기금소진 걱정 없이 연금을 받을 수 있도록 재정의 지속가능성 제고
- ④ **[국민적 수용성 고려]** 보험료 조정이 필요할 경우 일정 주기(5년)마다 1%p씩 단계적으로 조정하여 경제·민생 부담 최소화, 세대 내 청년층과 중장년층간 분담, 각 정부에서 책임감을 갖고 정책 추진

◇ 공적연금 개혁의 의미

☞ 정부안 제출로 국민연금 등 공적연금 개혁의 모든 과정이 종료되는 것은 아님

- 정부안을 토대로 경사노위 연금특위 등 사회적 논의 및 합의를 거치고, 국회에서 마련되는 특위 논의 등을 거쳐 합의안이 마련되면 이를 입법과정에서 반영, 법률로서 의결되어야만 완성
- 정부는 이 과정에서 책임을 갖고 진지하게 논의에 참여, 지원할 것임

* 다른 나라에서도 오랜 기간(독일은 6년('02년~'07년), 일본은 4년('10년~'13년) 등) 사회적 논의를 거쳐 공적연금 개혁을 이룬바 있음

1. 국민연금제도의 신뢰도 제고

- (국가지급보장 명문화) 국가의 책임을 보다 명확히 하고, 국민의 불안감 해소를 위해 국민연금법에 연금급여 지급을 국가가 보장한다는 취지를 명확하게 나타나도록 법개정 추진
- (교육·홍보·소통 강화) 국민연금 제도 홍보 및 교육 기회 확대(특히, 청년층 대상 SNS 등 적극 활용), 정기적인 정보 제공, 연금에 대한 국민 의견 상시 수렴
 - * 지역별 토론회·이해관계자 간담회 등을 주기적으로 실시, 온라인 의견수렴 상시 실시 등
- (기금운용 투명성 강화) 투자 및 자산내역 공개 확대, 각 위원회 회의록 작성·공개 등 투명성 제고 추진

2. 국민연금제도에 대한 정부 역할 강화

□ 연금 사각지대 해소

- (저소득 지역가입자 보험료 지원) 사업중단, 실직 등으로 보험료 납부가 어려운 지역가입자(납부예외자)에 대한 보험료 지원사업 신설(보험료의 50% 지원)
- (출산크레딧제도 확대) 첫째아부터 지원하되, 첫째아의 지원기간은 6개월로 설정(현행 : 둘째 12개월, 셋째부터 18개월 지원*)

* 현행과 같은 사후지원방식 및 상한 50개월 유지

- (사업장 가입자 및 농어민 보험료 지원 확대) 최저임금 인상을 반영한 두루누리 연금보험료 지원사업의 소득기준 인상*(190만원→210만원) 및 농어업인 연금보험료 지원사업의 기준소득월액 인상**(91만원→97만원)

* '19년도 두루누리 연금보험료 지원 예산은 1조 1,551억원으로, '18년 대비 4천억원 증액됨

** '19년도 농어업인 연금보험료 지원 예산은 2,020억원으로, '18년 대비 244억원 증액됨

□ 급여제도 내실화

- (유족연금 급여수준 확대) 중복지급률을 현행 30%에서 40%로 확대
- (분할연금 개선) 분할방식 변경(노령연금 수급시점에 급여 분할 → 이혼 시점에 소득 가입 분할), 최저혼인기간 단축(5년→1년) 등 노후소득보장 강화
- (사망일시금제도 개선) 연금 수급 개시 후 조기사망할 경우에도 사망일시금 만큼의 최소금액(본인 소득의 4배) 지급 보장

3. 다층적 노후소득보장 강화

□ 기초연금액 인상

- 소득계층 하위 노인부터 단계적으로 조기인상 추진 및 '21년 30만원 인상을 차질 없이 추진

– 향후 노후 소득수준 악화 시 기초연금 기준연금액을 적절히 조정*

* 기초연금법 제5조에 따라 매5년마다 실시하는 적정성평가 적극적 활용

□ 퇴직연금, 주택·농지연금제도 등 개선방향

- 퇴직연금 활성화(퇴직금제도 폐지) 및 적용대상 확대, 중소기업퇴직연금기금제도 도입 추진
- 주택연금의 일시인출한도 확대 및 실거주요건 완화, 농지연금의 맞춤형 홍보 강화로 기존 공적연금 제도 보완

□ 퇴직연금, 주택·농지연금 개선을 위한 정부 내 협의체 구성 추진

<다층노후소득보장체계 개선방향>

▶ 노후소득보장을 위한 국민·기초·퇴직연금의 역할 정립 및 기능 강화		
	현행(As-Is)	개선방향(To-Be)
국민연금	▪ 낮은 실질소득대체율과 넓은 사각지대	▪ 소득대체율 조정과 사각지대 해소 등 가입기간 확대
기초연금	▪ 노인빈곤 완화에는 부족	▪ 현세대 노인빈곤 완화를 위한 적정수준의 급여 조정
퇴직연금	▪ 연금수령비율 2%미만	▪ 퇴직연금제도 활성화를 통한 연금공백기 소득 보장

※ 중장년·노인일자리 확대 등을 통한 지속적 소득창출 여건 마련

4. 기금운용의 수익성 제고

- (수익성 제고) 자산배분 개선 및 기금운용본부 역량 강화로 기금운용의 수익성 제고 추진
 - (전략적 자산배분 개선) 재정추계수익률(평균 4.5%)보다 높은 목표수익률 설정, 해외투자 확대(30→45%내외) 등 적극적 자산배분 추진
 - (전술적 자산배분 개선 및 주주권 행사) 국내주식 위탁운용 개선, 대체투자 집행 강화, 적극적 주주권행사 및 책임투자 활성화 추진
 - (기금운용본부 역량 강화) 본부장 권한 강화 및 기금운용직 보수 등 처우개선 지속, 역량강화를 위한 조직 개편 검토

- (기금운용체계 개편) 기금운용위원회의 전문성과 대표성을 강화*하고, 위원회가 상시 운영되도록 국민연금법 및 시행령 개정 병행
 - * 각계 의견수렴 통해 위원회의 전문성과 대표성이 상호 균형을 이루는 방향으로 추진
 - (전문성·대표성 강화) 위촉직 위원 중 일부에 자격요건* 적용, 당연직 정부 위원 축소(6→3명), 위원 수 조정(근로자·사용자대표 각 3→4명) 등 추진
 - * 금융·경제·자산운용연금제도 등에서 3년 이상 경력자
 - (위원회 상시운영) 상임위원(또는 상근) 설치*, 위원회 개최 정례화(월1회) 등을 통한 위원회 상설화 효과 기대
 - * 자격요건 갖춘 위원 중에서 선임

5. 노후소득보장 강화 및 지속가능성 제고를 위한 개선방안

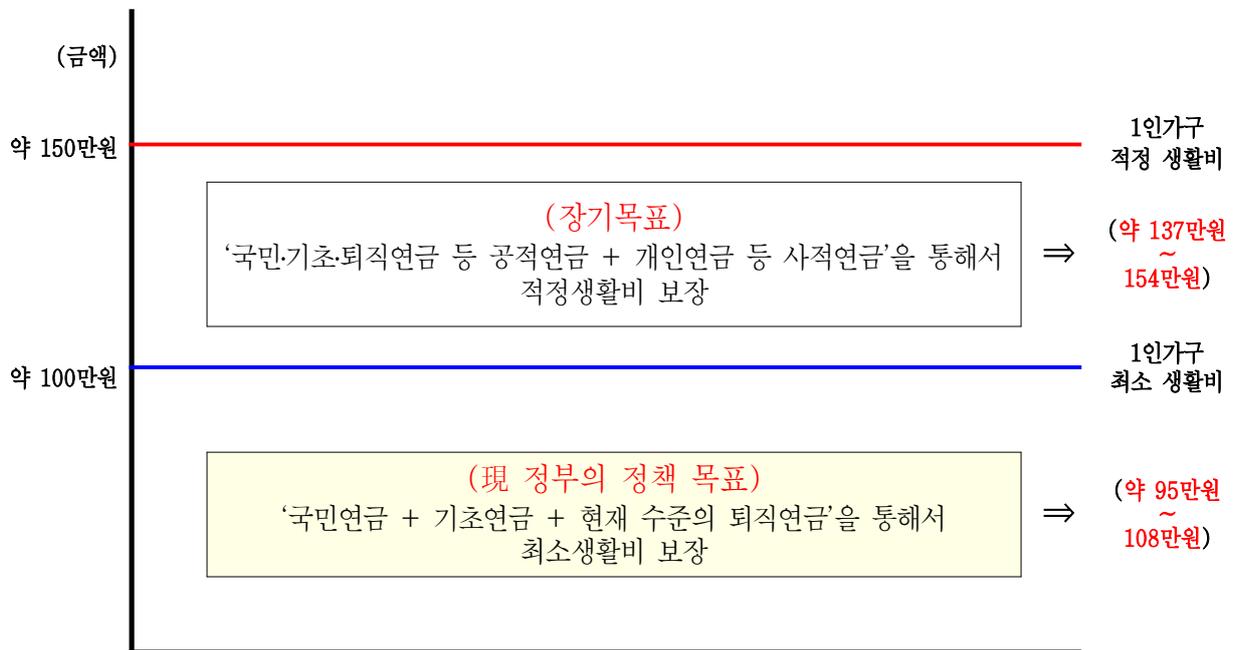
□ (정책목표) 공적연금을 통한 최저노후생활보장

- 공적연금(국민연금+기초연금+현재 수준의 퇴직연금)을 통해 제공할 수 있는 노후 소득보장의 목표를 최저노후생활보장(National Minimum)으로 설정

※ 1인 가구 기준 은퇴 후 최소생활비 약 95~108만원, 적정생활비 약 137~154만원

- 50세 이상의 은퇴 후 최소생활비 108만원, 적정생활비 154만원,
- 65세 이상 노인에 한정할 경우 최소생활비 95만원, 적정생활비 137만원
- * 국민노후보장패널 7차 부가조사(국민연금연구원, 2018)

- 최저수준 이상의 적정 노후생활비는 장기적으로 사적연금(퇴직연금 활성화 + 농지주택연금 + 개인연금)을 포괄한 다층체계를 통해 달성



□ (정책범위) 정책목표 달성을 위한 제도개선 범위

- 공적연금 정책목표를 달성하기 위해서는 국민연금 소득대체율의 조정 범위는 40%~50%, 보험료율은 9%~13%, 그리고 기초연금은 30~40만원 범위임

< 정책조정범위 >

구 분		제도개선 범위
국민연금	소득대체율	40% ~ 50% 범위 내 결정
	보험료율	9% ~ 13% 범위 내 결정
기초연금		30만원 ~ 40만원 범위 내 결정

* 보험료는 현재의 어려운 경제·사회적 여건을 고려, 단계적 조정을 통해 민생경제에 미치는 부정적 영향을 최소화 하고, 국민의 수용성을 감안하여 설정

○ 정책목표를 달성하기 위한 정책조합의 선택은 국회 및 경제사회노동위원회에서 사회적 합의를 통해 달성

□ (정책대안) 정책목표 달성을 위한 정책조합 방안

○ 정책목표 달성을 위한 다양한 정책조합 방안에서 국민들의 의견을 폭넓게 반영한 4개의 정책조합 방안 마련

< 정책조합 방안의 주요 내용 >

		현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본 모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% ²⁾ (52%)	국민 40% + 기초 15% ¹⁾ (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민 연금	소득 대체율	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	’21년 45%	’21년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율 : 9%)	현행 유지 (보험료율 : 9%)	’31년 12% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	’36년 13% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		’21년 30만원	’21년 30만원 ’22년 이후 40만원	’21년 30만원	’21년 30만원

1) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상 시 소득대체율은 '22년 A값의 15%로 계산
2) 기초연금 30만원은 '22년 국민연금 A값의 약 12%에 해당

<정책조합 방안 별 효과>

	현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
	소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
국민+기초 실질급여액 ¹⁾	86.7만원	101.7만원	91.9만원	97.1만원
실질대체율	34.7%	40.7%	36.8%	38.8%
소진시점	2057년	2057년	2063년	2062년
GDP 대비 최대 적립기금 ²⁾	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2039년 (GDP 대비 58.3%)	2039년 (GDP 대비 58.7%)

- 1) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우 국민연금 급여와 기초연금급여를 합한 금액 기준(연계 감액 고려)
- 2) GDP 대비 적립기금의 비율이 최대가 되는 시점

□ 각 방안의 세부내용

○ 현행유지방안

원칙	<p>현행 소득대체율-보험료율 체계를 유지하면서, 실질소득대체율 제고를 통한 노후소득보장 강화 추진</p> <p>- 설문조사 결과 국민의 절반이 현제도 유지를 바라고 있으며, 사각지대 해소 등 실질소득 대체율 제고를 위한 정책 우선 추진 필요</p>
-----------	---

- (소득대체율) 현행 유지 ('28년까지 40%로 조정)
- (보험료율) 현행 유지 (9%)
- (기초연금) '21년 30만원 인상
- (고려사항) 사각지대 해소, 급여 내실화 등 실질소득대체율을 증가시킬 수 있는 정책을 적극 추진하며, 제도 개혁을 위한 사회적 분위기 조성에 우선 초점

○ 기초연금 강화방안

원칙 | 현행 소득대체율-보험료율 체계를 유지하면서, 기초연금 인상을 통한 노후소득보장 강화 추진

- 설문조사 결과 국민의 절반이 현제도 유지를 바라고 있으며, 사각지대 해소 등 실질 소득대체율 제고를 위한 정책 우선 추진 필요

- (소득대체율) 현행 유지 ('28년까지 40%로 조정)

- (보험료율) 현행 유지 (9%)

- (기초연금) '21년 30만원, '22년 이후 40만원 인상

- (고려사항) 기초연금 인상에 따라 소요되는 추가적 예산소요에 대한 사회적 합의

○ 노후소득보장 강화방안①

원칙 | 노후소득보장 강화를 위한 국민연금 소득대체율 인상 및 재정 안정성 제고를 위한 보험료율 인상 추진

- 노후소득보장 강화를 위해 국민연금 소득대체율 인상이 필요하다는 의견을 반영하여 소득 대체율 45%로 인상

- 단, 제도의 지속가능성도 고려해야 하므로 현재보다는 재정 안정성을 강화하기 위한 단계적 보험료 인상도 병행 추진

- (소득대체율) '21년 45%로 인상하여 노후소득보장 강화

- (보험료율) '21년부터 5년마다 1%p씩 인상하여 12%('31년)까지 인상

* '21년 10%, '26년 11%, '31년 12%

- (기초연금) '21년 30만원 인상

○ 노후소득보장 강화방안②

원칙 노후소득보장 강화를 위한 국민연금 소득대체율 인상 및 재정

안정성 제고를 위한 보험료율 인상 추진

- 노후소득보장 강화를 위해 국민연금 소득대체율 인상이 필요하다는 의견을 반영하여 소득 대체율 50%로 인상
- 단, 제도의 지속가능성도 고려해야 하므로 현재보다는 재정 안정성을 강화하기 위한 단계적 보험료 인상도 병행 추진

- (소득대체율) '21년 50%로 인상하여 노후소득보장 강화

- (보험료율) '21년부터 5년마다 1%p씩 인상하여 13%('36년)까지 인상

* '21년 10%, '26년 11%, '31년 12%, '36년 13%

- (기초연금) '21년 30만원 인상

□ 각 방안의 노후소득보장 및 재정의 지속가능성 평가

○ 노후소득보장 강화 부분

- ‘기초연금 강화 방안 및 노후소득보장 강화 방안 ①·②’의 경우 국민+기초 연금액이 약 100만원 수준(최소 90만원 이상) 보장 가능(평균소득자(250만원) 25년 가입의 경우)

○ 재정의 지속가능성 부분

- ‘노후소득보장 강화 방안 ①·②’의 경우 향후 약 25년간은 기금 적립금이 계속 증가하며, 현재보다 기금소진년도 연장
- * 5년마다 재정계산을 통해 추가적인 개혁이 가능한 충분한 시간

<각 방안의 노후소득보장 및 재정 지속가능성 평가>

구 분	노후소득보장 강화(국민+기초)			재정의 지속가능성	
	명목대체율	실질급여액 ¹⁾	실질대체율	GDP대비 최대적립기금	기금소진년도
현행유지 방안	52% (40+12%)	86.7만원 (62.5+24.2만원)	34.7% (25+9.7%)	2034년 (GDP대비 48.2%)	2057년
기초연금강화 방안	55% (40+15% ²⁾)	101.7만원 (62.5+39.2만원)	40.7% (25+15.7%)	2034년 (GDP대비 48.2%)	2057년
노후소득보장 강화방안 ①	57% (45+12%)	91.9만원 (70.3+21.6만원)	36.8% (28.1+8.7%)	2039년 (GDP대비 58.3%)	2063년
노후소득보장 강화방안 ②	62% (50+12%)	97.1만원 (78.1+19만원)	38.8% (31.2+7.6%)	2039년 (GDP대비 58.7%)	2062년

1) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우 국민연금 급여와 기초연금급여액을 계산한 수치(연계 감액 고려)

2) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상할 경우 '22년 A값(약 265만원)의 15%로 계산

6. 인구 및 경제사회적 정책변수 개선

- 국민연금 장기재정추계는 인구·경제변수의 추계 변화에 따라 그 결과가 크게 달라짐
- 출산율 고위, 경제 낙관 변수 조합에 따라 기금소진시점이 1~2년 늘어나는 효과

☞ 국민연금 재정안정성 제고를 위해서 저출산 대책, 경제활성화 등 정책적 노력도 매우 중요함을 시사

- 급속한 저출산·고령화에 대비한 사회구조 개혁
- 모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현을 위한 ‘저출산·고령사회 정책 로드맵’ 마련(‘18.12.7. 발표)

< 역량 집중과제 >

저출산	▶ 아동 의료비 실질적 제로화, 아동수당 확대, 육아휴직 등 아이와 함께 하는 시간 최대 확보, 모든 출생이 차별 없이 보호받는 여건 확립, 일자리·주거 등 지원 확대
고령화	▶ 지역사회 기반 돌봄체계 확충, 노인 일자리 등 사회참여 기회 확대 등

– (향후계획) ‘19년 재정전략회의를 거쳐 세부 예산 및 사업 계획 수립

* 아동수당 확대 등 양육지원체계 개편, 노인연령 조정 등 사회경제 전반에 영향을 미치는 아젠다에 대해서는 연구·사회적 논의를 시작하여 개선안 마련(‘19~)

** 민간, 정부, 지역 등이 참여하는 전사회적 협력 체계 강화 등 거버넌스 개선 추진(‘19~)

□ 경제활성화

- 저성장·양극화의 동시 극복을 위한 ‘소득주도성장’의 차질 없는 수행을 통해 가계소득 증대, 양질의 일자리 창출 등 경제 활성화 추진

- 1998년 1차 제도개혁
 - 소득대체율 인하(70→60%), 연금 수급연령 상향 조정(60세→2013년 61세 →2033년 65세) 내용의 개혁 추진
- 2003년 제1차 재정계산
 - 당시의 보험료율(9%)과 급여수준(60%) 유지 시 2036년에 수지적자 발생, 2047년까지 기금 보유
 - 재정안정화 3개 자문안(①급여율 60%, 보험료율 19.85%, ② 급여율 50%, 보험료율 15.85%, ③ 급여율 40%, 보험료율 11.85%) 중 2번안 제시
- 2007년 2차 제도개혁
 - 소득대체율 인하*(60→40%)를 주요 내용으로 하는 국민연금법 개정('07.7월) 및 기초노령연금 제도 도입
 - * 2008년 60→50%로 인하, 이후 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년에 40%에 도달
- 2008년 제2차 재정계산
 - 2007년 제도개혁으로 2044년에 수지적자 발생, 기금보유 시기는 2047년→2060년 13년 연장, 추가적인 재정안정화는 제3차 재정계산 시 검토키로 결정
- 2013년 제3차 재정계산
 - 2차 추계와 유사하게 2044년에 수지적자 발생, 기금소진시기는 2060년
 - 재정안정화 방안으로 2개안 제시 (1안-부분적립방식을 장기적으로 유지하되 보험료율 상향, 2안-부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색)

참고 2

제4차 국민연금 재정계산 결과 (위원회 자문안)

① 재정추계 결과

- (재정전망 결과) 3차 대비 기금소진시점은 3년, 수지적자시점은 2년 당겨짐

구분	3차	4차		
		기본안	저출산 대안	출산율 1.05 대안
기금소진시점	2060년(-281조원)	2057년 (-124조원)	2057년 (-209조원)	2057년 (-239조원)
최대적립금시점	2043년(2,561조원)	2041년 (1,778조원)	2041년 (1,775조원)	2041년 (1,773조원)
수지적자시점	2044년	2042년	2042년	2042년

* 통계청 중위 인구전망에 따른 기본안 도출, 단, 최근의 저출산 현상을 반영하여 저출산 대안 및 출산율 1.05 대안을 참고로 제시

- (재정안정화 지표) 3차에 비해 낮은 출산율 및 경제변수 전망 등으로 부과방식 비율 및 재정안정 필요보험료를 상승

구분	부과방식 비율				재정안정 필요보험료율*		
	기금 소진년도	'65년	'75년	추계 기간 말	적립배율 1배	적립배율 2배	
3차	21.4%('60)	22.5%	22.5%	22.9%('83)	12.72%	12.91%	
4차	기본안	24.6%('57)	29.2%	29.7%	28.8%('88)	16.02%	16.28%
	저출산 대안	26.0%('57)	31.9%	34.4%	34.9%('88)	16.88%	17.15%
	출산율 1.05	26.4%('57)	33.0%	36.5%	37.7%('88)	17.19%	17.47%

* 보험료인상 가정: (3차) '15년 일시상향, '83년도 말 기준, (4차) '20년 일시상향, '88년도 말 기준, 적립배율은 '88.1.1일에 보유한 적립기금의 '88년 총지출 예상치 대비 비율

② 제도개선 방안 논의 결과

(1) 제도개선 방안

- (급여제도 개선) 유족·장애연금 급여수준 개선, 분할연금제도 개선(최소가입기간 축소 (5년→1년), 소득이력분할제도 도입 등), 기초연금 인상 및 내실화 방안 마련 필요 등 제시
- (가입제도 개선) 가입상한연령과 수급연령의 일치, 출산·군복무크레딧 확대, 부과소득 상한 인상, 사회보험료 지원사업 확충 등 제시

(2) 보험료율 및 소득대체율 조정 : 장기재정균형 달성을 위한 재정목표를 “추계기간말 (’88년) 적립배율 1배”로 설정하고, 두 가지 급여-재정 패키지(안) 제시

구분	가)안	나)안
소득대체율	·소득대체율 45%로 인상	·소득대체율 40% 유지
재정안정방안 (보험료율 등)	·(보험료율) 2%p 즉시 인상, 향후 5년마다 ‘30년 후 적립배율 1배’ 달성을 위해 단계적 보험료율 인상 보험료 상한은 18% ·(기타) 일정시기 이후 일반재정투입 등 재정안정 수단 강구	·(보험료율) 10년 내에 13.5%까지 단계적 인상 ·(기타) '29년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수(자동안정화장치) 도입, 보험료 추가 인상 등을 통해 재정안정 달성

참고 3

대국민 전화설문 결과

□ 개요

- '18.9.17 ~ 10.5 국민연금 가입자 및 수급자 총 2천명을 대상으로 국민연금 제도 및 개선방향에 대한 의견 조사

구분	내용
조사대상	▪ 국민연금 가입자 및 수급자
조사지역	▪ 전국
표본추출	▪ 연령(20세~59세), 성별, 지역, 가입자격 대표성 고려해 표집
표본규모	▪ 표본 수 : 20,000명
조사방법	▪ 구조화된 설문지를 이용한 전화조사
조사내용	▪ 국민연금 급여수준, 보험료율 ▪ 연금급여와 보험료 간 불균형 문제의 해결에 대한 견해 ▪ 국가 지급보장 명문화, 다층노후소득보장 등에 대한 견해
조사기간	▪ 2018년 9월 20일 ~ 2018년 10월 5일
조사기관	▪ 주식회사 한국씨앤알

- (응답자) 성별·연령·가입상태·소득수준·지역을 고려하여 표본 추출

- (성별) 남성 57.9%, 여성 42.1%
- (연령) 20대 14.7%, 30대 19.9%, 40대 23.1% 50대 24.4%, 60대 이상 18%
- (가입상태) 가입자 1,650명(사업장 1001명 지역 595명), 수급자 350명
- (소득수준) 100만원 미만 36.9%, 100~200만원 미만 29.5%, 200~300만원 미만 15.4%, 300~400만원 미만 8.1%, 400만원 이상 10.3%



□ 주요 결과

① 현행 보험료 : 63.4%가 부담, 34.6%가 부담되지 않는다고 응답

구분		부담된다	부담되지 않는다	모름/무응답
전체		63.4	34.6	2.1
가입자 연령	20대	72.4	25.9	1.7
	30대	70.1	29.9	0.0
	40대	65.2	33.8	1.0
	50대	55.4	42.9	1.7
	60대	48.1	51.9	0.0
가입자 종류	사업장	63.6	35.7	0.7
	지역	67.1	31.1	1.8
수급자		57.4	35.7	6.9

② 소득대체율 : 27%가 현행유지, 53.9%가 인상해야한다고 응답

구분		40%	45%	50%	기타	모름/무응답
전체		27.0	8.4	45.5	7.7	11.6
가입자 연령	20~29	35.0	13.9	41.8	4.1	5.1
	30~39	22.9	8.5	48.2	9.0	11.3
	40~49	24.5	7.4	50.4	8.2	9.5
	50~59	27.1	6.0	43.1	11.1	12.8
	60~64	29.6	14.8	44.4	7.4	3.7
가입자 종류	사업장	25.7	7.4	50.3	9.0	7.6
	지역	27.9	10.6	39.0	8.1	14.5
수급자		27.7	7.4	42.3	3.7	18.9

③ 국민연금 개선방향 : 52.2%가 노후소득보장, 43.5%가 재정건전성 확보가 중요하다고 응답

구분		노후소득보장 강화	재정건전성 확보	모름/ 무응답
전체		52.2	43.5	4.4
가입자 연령	20~29	53.1	44.9	2.0
	30~39	47.7	49.0	3.3
	40~49	52.2	43.7	4.1
	50~59	55.2	40.9	3.8
	60~64	40.7	51.9	7.4
가입자 종류	사업장	51.7	45.4	2.9
	지역	52.3	43.2	4.5
수급자		53.4	38.3	8.3

④ 구체적 개편방안 : 47%가 현 제도 유지, 27.7%가 더 내고 더 받는 방안, 19.8%가 덜 내고 덜 받는 방안이라고 응답

구분	더 내고 더 받는 방안	덜 내고 덜 받는 방안	현재 그대로	모름/ 무응답	
전체	27.7	19.8	47.0	5.6	
가입자 연령	20~29	15.6	33.0	46.3	5.1
	30~39	22.6	28.6	42.2	6.5
	40~49	26.8	23.4	43.7	6.1
	50~59	28.6	10.7	56.5	4.3
	60~64	66.7	3.7	29.6	0.0
가입자 종류	사업장	25.1	22.6	47.4	5.0
	지역	23.0	23.7	46.9	6.4
수급자	40.3	7.4	45.7	6.6	

⑤ 국가 지급보장 : 91.7%가 찬성, 6.9%가 반대한다고 응답

구분	찬성	반대	모름/ 무응답	
전체	91.7	6.9	1.4	
가입자 연령	20~29	88.1	11.2	.7
	30~39	89.7	9.1	1.3
	40~49	94.4	4.6	1.1
	50~59	93.8	5.1	1.1
	60~64	96.3	3.7	0.0
가입자 종류	사업장	91.7	7.4	.9
	지역	92.1	6.5	1.3
수급자	90.3	6.6	3.1	

⑥ 기초연금 지급 수준(30만원) : 49.6%가 적당하다, 26.3%가 적다, 19.8%가 너무 많다고 응답

구분	적당하다	너무 많다	적다	모름/ 무응답	
전체	49.6	19.8	26.3	4.5	
가입자 연령	20~29	53.1	15.3	30.3	1.4
	30~39	43.2	16.1	35.9	4.8
	40~49	45.7	20.6	29.7	4.1
	50~59	52.2	22.2	20.3	5.3
	60~64	59.3	22.2	18.5	0.0
가입자 종류	사업장	48.1	19.0	29.1	3.9
	지역	48.7	18.5	28.2	4.5
수급자	54.6	23.1	16.0	6.3	

⑦ 퇴직연금제도를 연금형태로 의무지급 : 58.6%가 찬성, 36.4%가 반대한다고 응답

구분		찬성한다	반대한다	모름/ 무응답
전체		58.6	36.4	5.0
가입자 연령	20~29	49.7	48.6	1.7
	30~39	49.5	47.0	3.5
	40~49	53.9	41.3	4.8
	50~59	63.8	30.1	6.2
	60~64	66.7	33.3	0.0
가입자 종류	사업장	52.0	43.8	4.2
	지역	59.0	36.3	4.7
수급자		75.1	16.3	8.6

⑧ 공적연금 중 더 강화해야 하는 것 : 57%가 국민연금, 22.4%가 기초연금, 16.2%가 퇴직연금이라고 응답

구분		국민연금	기초연금	퇴직연금	모름/ 무응답
전체		57.0	22.4	16.2	4.6
가입자 연령	20~29	40.8	27.2	30.3	1.7
	30~39	45.2	29.9	20.1	4.8
	40~49	57.6	24.9	13.2	4.3
	50~59	66.5	16.4	12.8	4.3
	60~64	74.1	7.4	14.8	3.7
가입자 종류	사업장	54.6	21.6	20.1	3.7
	지역	53.4	28.2	13.9	4.4
수급자		68.9	15.4	8.3	7.4

2. 참여연대 정책자료

<적정 노후소득보장을 위해 국민연금이 나아가야 할 방향>

적정 노후소득보장을 위해 국민연금이 나아가야 할 방향

참여연대 연금개혁안

발행일 2018. 12. 31.

1. 시민사회 안 제안 배경

제4차 국민연금 재정계산 결과 발표 이후, 국민연금기금의 소진시점이 앞당겨진다는 추계결과를 놓고 사회적 논란이 커졌습니다. 그러나 국민의 적정 노후소득을 보장하기 위한 제도로서 국민연금은 사적연금과는 다른 다양한 장점이 있습니다. 가장 먼저 국민연금은 물가상승률을 반영해 지급합니다. 과거에 납부했던 보험료를 수령시기의 가치로 환산해 연금액을 산정하고, 매년 전국소비자물가변동률만큼 연금을 인상 지급하기 때문에 실질가치가 보장됩니다. 또한 국민연금은 가입자 누구나 사망할 때까지 연금을 지급합니다. 그리고 가입자 본인이 사망한 후에는 배우자, 자녀 등에게 유족연금이 지급될 수 있습니다. 또한 국민연금 수령 나이가 되어도 납입기간을 채우지 못했을 경우 임의계속가입을 통해 연금 수령 조건을 채울 수 있고, 납부유예 제도가 있어 소득이 없을 때는 보험료를 납부하지 않는 등 국민의 부담을 줄이고 보장을 강화하려는 여러 기능을 갖추고 있습니다.

그러나 여전히 한국의 노인빈곤율은 2015년 기준 45.7%로 OECD(경제협력개발기구) 국가 중 1위입니다.¹⁾ 노인자살률도 인구 10만 명 당 25.8명으로 리투아니아에 이어 2위입니다.²⁾ 자살을 생각한 적이 있는 노인들이 그런 생각을 한 이유로는 '경제적 어려움'이 27.7%로 가장 높은 비율을 차지하고 있습니다.³⁾ 이는 단순히 현재 노인만의 문제일 뿐 아니라 고용불안정에 더해 제대로 된 공적연금을 갖고 있지 못한 장년과 청년의 미래일 수 있습니다. 그러나 그동안 공적연금 개혁은 사회연대적인 노후 소득 보장제도로써 국민연금이 우리사회에서 수행해야 하는 역할보다는 재정문제를 중심으로 논의되었습니다. 이에 연금제도가 적정한 노후 소득보장이라는 '목적'을 실현해 나가고, 재정이라는 '수단'을 안정적으로 확보하기 위해 필요한 과제가 무엇인지 살펴보고, 5가지 제안을 하고자 합니다.

2. 국민연금 국가지급 보장을 명문화한 <국민연금법> 개정이 필요합니다

공적연금제도는 세계 약 170개국에서 시행되고 있지만, 지금까지 지급불능이 된 사례는 없습니다. 국민연금은 민간회사가 운영하는 사적연금과 다르며 국가가 소멸하지 않는 이상 안정적으로 지급됩니다. 또

1) OECD (2018), Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 23 December 2018)

2) OECD (2018), Suicide rates (indicator). doi: 10.1787/a82f3459-en (Accessed on 23 December 2018)

3) 통계청(2017), 노인의 자살생각 이유 및 시도

한 미국, 일본, 노르웨이를 제외한 대부분 나라의 공적연금은 그 해에 노동세대가 낸 보험료를 바로 노인에게 연금급여로 지급하는 부과방식으로, 거대한 연기금을 쌓지 않습니다.

국민연금은 도입 당시에 본래 기금이 소진되는 것으로 설계되었습니다. 국민연금제도가 성숙하면서 지나치게 많이 쌓인 기금이 점차 줄어들고, 매년 걷는 보험료와 세금으로 연금을 지급하게 되는 것은 자연스러운 일입니다. 그러나 정부가 국민연금의 국가지급 보장을 법제화하지 않고 기금고갈론을 내세워 국민연금급여(소득대체율)를 성급하게 깎은 것은 국민들의 연금에 대한 국민들의 불신을 부추겼습니다.

국민연금 국가지급보장 명문화를 담은 개정법안이 지난 19대 국회에서 보건복지위원회를 통과하였으나 법사위에서 좌초되었습니다. 당시 기획재정부는 국민연금 국가지급보장을 명문화하면 연금지급에 필요한 총당액이 국가채무로 잡혀 국가 신인도가 떨어진다고 주장하며 국민연금법 개정안을 반대했습니다. 그러나 관련 회계지침에 따르면 국민연금은 국가 총당부채로 계상되지 않습니다. 공적연금의 지급을 국가가 보장하는 것은 당연한 국가의 책무입니다. 이제 정부도 과거의 입장을 바꿔 지난 2018년 12월 24일, 국민연금종합운영계획안을 국무회의에서 의결하여 국민연금 국가지급보장을 법으로 명시하기로 하였습니다. 향후 이어질 사회적 대화와 국회 법제화 과정에서도 국민연금의 국가지급보장을 법으로 명시하는 것은 반드시 관철되어야 합니다. 이는 국민연금에 대한 국민들의 신뢰를 회복하고 이후 제대로 된 연금 개혁을 하는 기반이 될 것입니다.

3. 국민연금 소득대체율 하락을 멈추고 점진적으로 상향해야 합니다

공적연금제도는 자본주의 산업화 과정에서 노령, 장애 등으로 노동하지 못하게 된 사람들이 빈곤에 빠지는 것을 막기 위해 도입된 소득보장제도입니다. 공적연금의 목적은 세대간 연대, 세대내 연대를 통해 소득보장을 함으로써 노후빈곤을 막고 사회연대를 증진하는 것입니다. 이 중 보험료로 운영되는 사회보험인 국민연금제도는 국민에게 최소 수준이 아닌 적정 수준의 노후소득을 보장하기 위한 제도입니다.

지금 국민연금은 많은 국민들이 가입하고 있어, 미래에는 핵심 노후소득보장제도로 자리잡을 것입니다. 2018년 12월 기준 2,182만 명이 국민연금에 가입하고 있으며⁴⁾, 비정규직 노동자 중 상당 수는 국민

4) 국민연금공단(2018), 2017년 제30호 국민연금통계연보.

연금에 대한 기대를 가지고 지역가입자로 가입하고 있습니다. 즉, 한국의 보통사람들에게는 사적연금이 아니라 국민연금이 가장 중요한 노후소득보장 수단입니다.

그러나 국민연금 급여수준은 1988년 도입 당시 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율 70%였던 것이 1998년 60%로 떨어졌고, 2008년에는 50%, 이후 20년 동안 2028년까지 매년 0.5%포인트씩 내려가 2018년에 45%까지 떨어지고 2028년에는 40%까지떨어집니다. 이는 국민연금 보험료와 급여의 관계를 사적연금의 시각에서 바라보아 재정안정 목표를 지나치게 중시하여 국민연금의 법정 소득대체율을 떨어뜨린 결과입니다. 2018년에 적용되는 소득대체율은 45%였습니다.

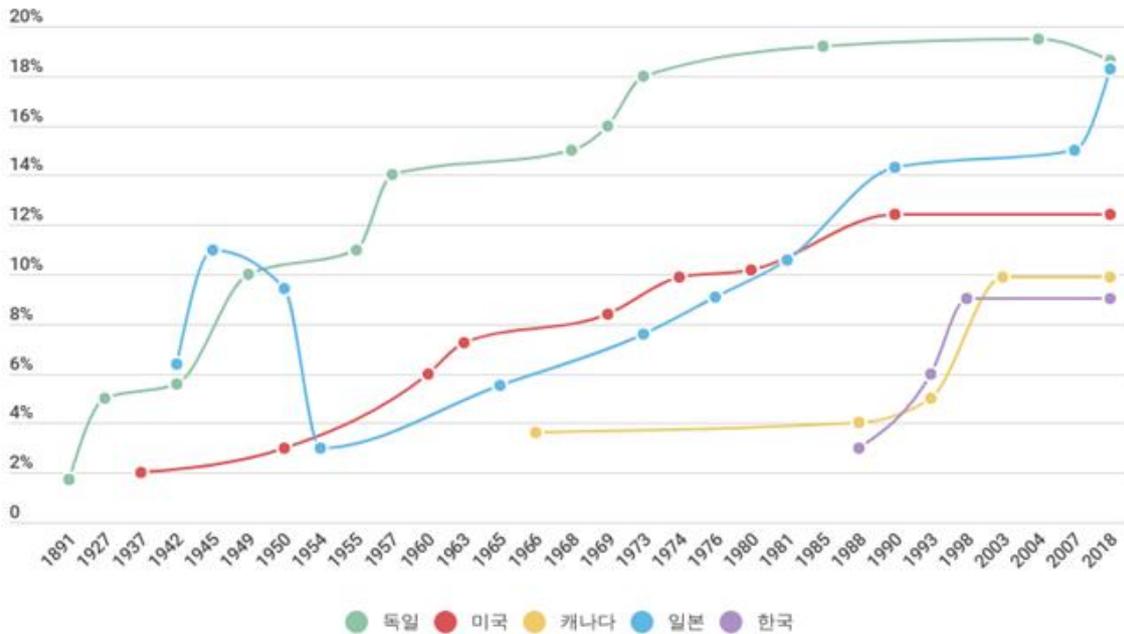
하지만 이러한 법정 소득대체율은 국민연금을 40년 동안 꼬박 가입할 것을 전제한 것입니다. 그러나 지난 제4차 재정계산에 의하면 국민연금의 가입기간은 향후 상당 기간 동안 25년 안팎에 불과할 것으로 예측된 바 있습니다. 그 결과 현 청년세대가 은퇴할 때에도 연금의 실제 소득대체율은 25% 미만일 것으로 예상됩니다. 즉, 평균소득이 220만 원이라 할 때 평균소득자가 40년 꼬박 일하고 은퇴하는 경우 국민연금 급여는 현재 가치로 88만 원이며, 25년 정도 가입하는 현실의 가입자를 가정하면 급여액은 55만 원에 불과합니다. 이런 낮은 급여가 계속된다면 미래 노인들도 빈곤을 면하기 어렵습니다. 이것이 국민연금 소득대체율을 올려야 하는 이유입니다. 국민들이 가장 많이 기대하는 노후소득보장제도인 국민연금이 적정수준의 소득대체율을 설정하는 것은 노후보장의 기본입니다. 2018년 현재 45%인 소득대체율을 더 떨어뜨리지 않고 국가가 약속한 국민의 노후소득보장을 지키기 위해 최소한 50%로 인상해야 합니다. 현 장년세대와 청년세대의 노후빈곤을 막기 위해서는 국민연금 급여계산 기준인 소득대체율을 올리고, 가입기간을 늘리기 위한 다양한 지원을 아끼지 말아야 할 것입니다.

4. 안정적 노후소득 보장을 위해 국민연금 소득대체율의 인상과 보험료의 점진적 인상이 필요합니다

국민연금의 주요 재원은 보험료입니다. 보험료로 조성되어 쌓인 연기금은 인구구조를 비롯한 경제사회 변화에 대비하는 완충기금일 뿐입니다. 각국의 보험료 변화 추이를 보면 연금제도 도입기부터 보험료는 점진적으로 상향되어 왔지만 떨어진 시점도 있습니다. 이는 국가의 연금지급 보장만 있다면, 보험료는

사회경제적 상황에 따라 조정되는 것임을 보여줍니다. 그러나 한국은 보험료 인상의 과도한 공포를 ‘조장’해 왔으며, 정부가 이를 정치적으로 활용하기도 하였습니다.

<표1> 각국의 보험료 변화 추이



재정안정을 위해 지금 보험료를 서둘러 큰 폭으로 올려야 한다는 주장이 있습니다. 그러나 국민기금기금은 2041년까지 증가하여 최대 1,778조 원이 적립될 것으로 예상됩니다. 적립기금이 쌓이는 속도와 규모를 볼 때, 빠르게 보험료를 인상하는 것이 누구에게 도움이 되는지 확인해야 합니다. 보험료를 빠르게 올리는 것은 저소득층 부담을 증가시키는 역효과가 발생합니다. 보험료를 빠르게 올려 연기금을 많이 쌓아 금융시장에 투자하는 것은 미래에 대한 대안이 될 수 없습니다. 노인인구의 비중이 높아질 때 기금의 규모보다 더 중요한 것은 미래사회의 성장, 고용, 분배입니다. 미래 세대의 출생, 성장, 고용, 분배가 원활해질 수 있도록 사회가 아동과 청년에게 투자하는 것이야말로 미래세대의 부담을 더는 길입니다.

국민연금 보험료는 미래에 보험료가 급격하게 오르지 않도록, 보험료 인상의 다양한 영향, 특히 적립기금이 얼마나 늘어나며, 늘어난 만큼 어떻게 관리할 것인지 등 적립기금이 미치는 영향을 고려하여 점진적으로 이루어지는 것이 더 합리적입니다. 물론 보험료 인상의 목표와 경로는 사회적 합의에 따라 이루어져야 합니다. 또한 저소득층의 보험료 인상 부담을 덜 수 있는 다양한 조치가 함께 이루어져야 합니다. 보험료 인상에 앞서 연금재정을 누가 얼마만큼 부담할 것지에 대해 근본적으로 검토를 할 필요가 있습니다.

5. 청년들을 위한 국민연금기금의 사회투자를 시작해야 합니다

보험료 인상은 적립기금 증가를 야기합니다. 연금급여 지출 속도보다 빠르게 증가할 보험료 수입은 엄청난 기금 규모 증가를 야기합니다. 기금의 일정 부분, 혹은 최소한 인상된 보험료로 인한 기금증가분만큼은 해외금융시장 투자로 돌리는 것보다 우리사회에 투자하는 방안을 마련해야 합니다. 이는 미래세대의 사회경제적 역량을 높이는 투자로 결국 미래 연금제도의 지속가능성에도 도움이 됩니다.

국민연금이 시행된 1988년부터 2018년 9월까지 우리나라 국민들이 조성한 국민연금기금은 총 833조원인데 그 중 보험료 원금은 517조원이고 나머지 315조원은 운용수익으로 기금 총액의 37.8%이며 보험료 원금 517조원의 60.9%에 달하는 금액입니다. 이 정도의 수익은 원금을 민간금융기관에 맡겼을 경우 얻었을 수익을 훨씬 초과하는 규모입니다. 그동안 국민연금기금 운용은 주식, 채권, 부동산 등에 치우쳐 있었습니다. 하지만 이제는 국민연금기금의 일부를 사회의 지속가능성을 높일 수 있는 공공의 사회인프라(공공주택, 공공병원, 국공립어린이집, 국공립요양시설 등)에 투자해야 합니다. 이것은 국민연금기금을 민간금융사에 맡겼을 때의 수익을 초과하는 수익의 일부를 생활인프라에 투자하는 것으로 국민들이 안심할 수 있는 질 좋은 보육, 질 좋은 요양서비스, 공공주택, 괜찮은 일자리 증가와 같은 사회적 편익을 누릴 수 있도록 하고, 삶의 질을 개선할 것입니다. 또한 이런 사회투자는 출생률, 고용률, 성장률 등을 높여 장기적으로 국민연금의 지속가능성에 기여할 것입니다. 세대의 지속가능성과 노동시장 참여를 높이고 좋은 일자리를 창출하자는 것입니다. 다시 한 번 강조하지만 국민연금의 재정건전성을 유지하기 위해서는 근본적으로 저출생, 고용 불안정 문제를 해결하기 위한 노력이 필요합니다. 때문에 연기금 운용에서 가입자들의 민주적 통제와 사회투자의 관점을 강조할 필요가 있습니다.

문재인 대통령은 대통령 후보 시절 보육, 임대주택, 요양 분야에 대한 국민연금기금의 사회투자를 공약했습니다. 경제분야 공약을 담은 '문재인의 경제비전'을 발표하며, 정부가 보육, 임대주택, 요양분야의 사업을 추진하기 위해 발행하는 국공채에 국민연금이 적극 투자하도록 하겠다고 약속했습니다.

한국은 어린이집의 7.84%, 노인 장기요양기관의 1.2%만을 공공에서 담당하고 있으며⁵⁾, 이는 다른 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 수준입니다. 민간주도의 복지인프라로는 서비스의 공급과 질 모두 담보하기 어려우며, 종사자의 처우도 열악한 상황입니다. 국민연금기금의 사회투자는 해당 분야의 좋은 일

5) 어린이집 비율은 보건복지부, 보건복지 통계연보(2018).
노인 장기요양기관의 비율은, 노인장기요양보험 통계연보(2015).

자리 창출과 서비스의 질 개선을 불러올 뿐 아니라, 보육과 주거, 부양에 대한 가계 부담을 완화함으로써 다음 세대의 국민연금 가입자를 늘리고 우리 사회의 지속가능성을 만드는 대안입니다.

6. 국민연금과 기초연금은 국민의 노후보장을 위한 두 기둥입니다

기초연금은 국민연금 도입 당시에 제대로 가입할 수 없었던 노인세대와 국민연금 사각지대에 있는 국민들에게 최소한의 노후생활을 보장하기 위해, 2007년 국민연금 소득대체율을 60%에서 40%로 대폭 떨어뜨리면서 이를 보완하고자 도입되었습니다. 하지만 현세대 노인 빈곤율이 여전히 높은 상황에서 국민연금과 기초연금 간의 역할 분담은 모호한 상황입니다.

기초연금제도는 국민연금 가입 여부와 상관없이 65세 이상의 노인 70%에게 일정한 연금을 지급합니다. 기초연금 확대는 현재의 사회적 요구에 대한 대응으로 가치가 있습니다. 기초연금은 우선 현세대 노인의 필요욕구에 초점을 맞춘 접근을 해야 합니다. 기초연금을 강화하는 것은 현세대 노인빈곤에 대한 대응 불안정노동자, 장애인 등 연금가입 기회를 갖지 못한 사람들에 대한 노후빈곤 완화의 효과를 기대할 수 있습니다.

국민연금 강화는 노동자, 자영자, 농민 등 경제활동을 하는 사람들의 노인빈곤을 예방하는 장치이며, 가깝고 먼 미래에 함께 작동합니다. 중장기적 관점에서 국민연금 성숙 속도와 기초연금의 점진적인 보완책으로서 역할에 따라 두 제도 사이의 합리적인 관계 설정이 필요합니다. 오로지 당해 세대의 세금으로 부담하는 기초연금 강화를 이유로, 미래 국민연금 급여 인상을 막거나 삭감하는 논리로 활용되어서는 안 됩니다.

기초연금과 국민연금은 서로 경합하는 대체제가 아닙니다. 두 제도는 각각의 목표에 맞게 발전해야 할 것입니다. 국민의 안정된 노후생활을 위해 현재 40년 가입기준 40%에 불과한 국민연금의 법정소득대체율을 높이고, 국민연금 가입기간과 연계한 기초연금의 차등지급을 폐지하고, 기초연금 대상을 확대하여 기초연금의 보장성을 높여야 합니다.

국민연금 보험료를 덜 낸다고 노인부양 부담이 줄어드는 것도 아닙니다. 일부 고소득층은 개인연금 등을 통해 안정적 노후를 보낼 수 있지만 자녀 양육에 부모까지 부양하느라 노후준비를 못한 대부분의 서민들은 심각한 빈곤에 처하게 됩니다. 결국 우리 사회는 광범위하고 심각한 노후빈곤 문제를 해결하기

위해 또 다른 사회적비용을 지출해야 할 것입니다. 더 늦기 전에 세대 간 연대를 바탕으로 안정적 노후를 영위하기 위해 적정한 국민연금을 지급하는 것이 미래 세대의 부담을 줄일 수 있습니다.

7. 모든 국민이 국민연금을 받을 수 있도록 해야 합니다

국민연금제도가 제대로 된 전국민의 노후소득보장제도로서 기능하기 위해서는 국민연금제도 가입률을 높이는 정책을 적극적으로 추진해야 합니다. 물론 국민연금은 전소득계층, 다양한 고용상태의 노동자를 포괄하고 있습니다. 경제활동인구 부가조사 자료에 따르면 국민연금 가입대상 인 정규직의 가입률은 91.8%(사업장 가입 88.2%, 지역가입 3.7%), 가입대상인 비정규직의 가입률은 69.2%(사업장 가입 57.8%, 지역가입 11.4%)입니다. 또한 국민연금의 노인인구 대비 수급자 비율은 2050년에는 80%를 넘어, 소득활동을 했던 사람 대부분에게 급여를 제공하는 제도가 될 것입니다.

<국민연금 인구 대비 수급자수 비율(65세 이상)> (단위 : 천명, %)

연도	수급자수(65세 이상)				인구 대비 수급자수 비율(65세 이상)			
	전체	노령연금	장애연금	유족연금	전체	노령연금	장애연금	유족연금
2018	3,074	2,675	17	382	41.6	36.2	0.2	5.2
2020	3,601	3,115	20	466	44.3	38.3	0.2	5.7
2025	5,230	4,496	32	702	49.8	42.8	0.3	6.7
2030	7,212	6,220	44	949	55.7	48.0	0.3	7.3
2035	9,534	8,314	54	1,166	62.8	54.8	0.4	7.7
2040	11,919	10,526	61	1,332	69.6	61.5	0.4	7.8
2045	13,806	12,287	62	1,457	75.9	67.6	0.3	8.0
2050	15,328	13,734	60	1,533	81.5	73.0	0.3	8.1
2060	16,484	15,008	47	1,428	88.9	81.0	0.3	7.7
2070	15,740	14,626	33	1,081	90.8	84.4	0.2	6.2
2080	13,890	13,159	24	707	90.5	85.7	0.2	4.6
2088	12,374	11,829	21	525	89.7	85.7	0.1	3.8

자료: 제4차 재정계산 결과, 공청회 자료집, 2018.

그러나 휴직, 실직 등으로 보험료를 내지 못하고 납부예외를 신청하는 사람이 385만 명, 장기체납한 사람이 104만 명(2017년 12월 기준)으로 많은 사람들이 당장 국민연금 보험료를 낼 돈이 없어 노후소득 보장 사각지대에 놓여 있습니다. 정부가 두루누리 사회보험 지원기준 소득을 높이고 출산크레딧 제도를 확대를 발표하는 등 연금 사각지대 해소 정책을 확대하고 있지만 아직 부족합니다. 노동시장 불안정이 노후생활 불안정으로 연결되지 않도록 이들에 대한 지원을 강화해야 합니다.

영세사업장 노동자의 보험료 일부를 국가가 지원하는 두루누리 사회보험료 지원사업의 지원대상 사업장을 확대하고, 출산, 병역 등 보험료 미납기간에 대해 가입기간을 인정하는 크레딧 제도의 확대가 필요합니다. 또한 농어민 가입자를 지원하듯이 저소득 지역가입자의 보험료도 지원해 체납률을 낮추고 적절한 노후소득을 보장해야 합니다. 또한 비정규직 노동자들이 지역가입자가 아닌 사업장 가입자로 가입할 수 있도록 사용자 책임을 강화할 필요가 있습니다. 물론 국민연금제도의 성숙과 더불어 비정규직의 정규직화, 특수형태근로종사자의 근로자성 인정 등 불안정한 노동 시장을 안정화시키는 근본적인 해결책도 필요합니다.

8. 결론 : 국민연금은 우리가 만들어 갈 복지국가의 미래입니다

우리는 지난 2010년 무상급식 논쟁을 거치면서 한국이 어떤 복지국가가 되어야 할지를 생각해 보았습니다. 많은 논쟁이 있었지만, 무상급식 논쟁을 거치면서 우리가 얻은 교훈은 우리가 만들어가야 할 복지국가는 대한민국에 사는 누구라도 실업, 질병, 노령 등 누가 경험하게 되는 사회적 위험에 처하게 되면, 적절한 소득과 서비스를 제공받을 수 있는 복지국가여야 한다는 것이었습니다.

우리가 무상급식을 이견희씨의 손자녀들에게도 가난한 일용직 노동자의 자녀들과 같이 제공해야 한다고 주장한 이유는 우리의 아이들은 부모의 사회적 지위와 관계없이 모두가 양질의 교육과 복지서비스를 받아야 한다고 믿기 때문이었습니다. 국민연금도 마찬가지입니다. 대한민국의 국민이라면 누구라도 노인이 되었을 때 인간다운 삶을 보장받아야 합니다. 매년 해외여행을 하고, 매주 고급 식당에서 식사를 할 수 없겠지만 20년 이상 열심히 일한 국민이라면 누구라도 자신이 퇴직하기 전에 누리는 생활수준의 50%는 유지할 수 있어야 합니다.

한국 사회가 이러한 평범한 시민 권리를 보장하기 위해서는 지금처럼 국민연금의 소득대체율을 낮은 수준으로 유지해서는 안 됩니다. 2016년 기준으로 65세 전체 노인 700만 명 중 38%만이 국민연금을

받고 있고, 이중 79%가 월 급여가 50만 원이 되지 않습니다. 지금 국민연금 급여로는 퇴직 전의 생활 유지가 불가능한 것입니다. 현재 국민연금을 수급 받는 대부분의 노인들이 국민연금을 가입했을 때 국민연금의 소득대체율이 60~70%였다는 점을 감안한다면, 국민연금의 소득대체율을 2028년까지 40%로 낮추는 것은 적절한 노후소득보장을 위해 결코 바람직한 일이 아닙니다. 물론 이마저도 2016년 현재 62%의 노인이 받고 있지 못한 것이 현실입니다.

때문에 참여연대는 2018년 45%인 국민연금 소득대체율의 하락을 멈추고 최소한 50%까지 보장할 수 있도록 인상해 가야 한다고 주장합니다. 대한민국에서 일했던 모든 국민은 누구나 국민연금의 대상이 될 수 있어야 하며, 국민연금이 모든 노인의 노후소득보장을 위한 든든한 기둥이 되어야 한다고 생각합니다.

일부는 국민연금 대신 민간보험을 더 선호하는 경우도 있습니다. 하지만 민간보험은 소득수준에 따라 가입률이 다르고, 납입액도 큰 차이가 있습니다. 실제로 2012년 기준으로 저소득층의 민간보험 가입률은 11.0%에 불과한데 반해 고소득층은 75.0%가 가입했고, 중간층은 53.0%였습니다. 월평균 납입액도 저소득층은 2만 3천에 불과했지만 고소득층은 39만 8천에 달했습니다. 중산층도 17만 원에 불과했습니다.⁶⁾

결국 중산층과 저소득층의 안정적인 노후를 위해서는 국민연금이 제 역할을 해야 하고, 국민연금이 제 역할을 하기 위해서는 국민연금의 소득대체율이 최소한 퇴직 전 수입의 50%는 보장해주어야 합니다. 그래야 중산층과 저소득층의 안정적 노후가 보장되기 때문입니다.

지금도 개인연금에 연간 34.8조원을 내는데 반해 국민연금에는 21.7조원(가계부담 기준)을 납입하는데 그치고 있습니다.⁷⁾ 지금처럼 국민의 노후가 민간보험에 의존하게 되면, 우리가 꿈꿔왔던 보편적 복지국가를 만들 수 없습니다. 대신 우리는 소수의 고소득층은 민간보험을 통해 안정적 노후를 보장받고, 대부분의 국민은 용돈과 같은 국민연금에 의존해 노후를 살아가야 하는 양극화된 사회에 살게 될 것입니다.

국민연금의 급여율을 높이는 것은 우리가 만들어가는 한국 복지국가의 미래를 결정하는 일인 것입니다. 고소득층만 안정된 노후를 보장받는 그런 복지국가를 만들 수는 없습니다. 대한민국 국민이라면 누구나 적어도 퇴직 전 소득의 50%를 보장받는 국민연금을 만드는 것은 대한민국을 보편적 복지국가로 만들어가는 시작입니다.

6) 오승연. 2016. "소득 양극화가 가구의 보험가입에 미치는 영향" 『KiRi Report 포커스』. 보험연구원.

7) 정책기획위원회. (2018). 문재인정부 '포용국가' 비전과 전략. 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동.

3. 민주노총, 국민연금 개혁 6대 요구안

국민연금 제도 개혁 관련 민주노총 요구안

연금을 연금답게! 세대간 연대! 노후소득보장 강화! 민주노총 국민연금 개혁 6대 요구안

1> 요약

- ① (불신해소) '국가 급여지급보장 명문화'를 통해 국민연금에 대한 국민들의 신뢰성 확보
- ② (노후소득보장 1-명목소득대체율 향상) 소득대체율 삭감 중단, 45% 유지, 2단계로 50% 인상
- ③ (노후소득보장 2-실질소득대체율 향상) 사각지대 해소 및 가입기간 늘리기
- ④ (기초연금 병행강화) 국민연금의 노후소득보장 기능 보완을 위해 기초연금 내실화
- ⑤ (제도개선 및 보장성 강화) 국민연금 제도개선과 보장성 강화 및 중장기 전략 과제 준비
- ⑥ (사회적 대화) 노사정대표자회의내 국민연금개혁특위 구성 통한 연금 제도개혁 추진

※(재정) 국민연금의 '재정적 지속가능성'을 높이기 위한 재원대책 관련 사회적 논의에 책임있는 참가.

2> 주요 내용

- ① (불신해소) '국가 급여지급보장 명문화'를 통해 국민연금에 대한 국민들의 신뢰성 확보
 - 국회 계류중인 4개 법안(남인순, 정춘숙, 김광구, 김재원)을 종합적으로 검토하여 국민의 신뢰를 확보하기 위해 정기국회에서 최우선적으로 실질적 법 개정
- ② (노후소득보장 1- 명목소득대체율 향상) : 소득대체율 삭감 중단으로 45%를 유지하고, 2단계로 50% 인상 추진

○ 노후소득보장을 위해서는 먼저 국민연금 급여(소득대체율)을 인상해야 함. 즉, 1단계로 40%까지 연금 삭감하기로 한 기존 계획을 중단하고 소득대체율 45%를 유지하고, 2단계로 50% 인상을 추진함.

※ 연금개혁의 목표는 2015년 공무원연금 제도개선 당시 사회적 합의, 문재인 정부의 대선공약 및 국정과제 등에 부합하도록 '재정안정화'가 아니라 '세대간 연대'를 통한 '노후소득보장 강화'에 있음을 분명히 함.

③ (노후소득보장 2- 실질소득대체율 향상) : 국가 및 사용자 부담 강화를 통해 사각지대 해소 및 가입기간 늘리기

① 사각지대 해소

- 특수형태종사노동자에 대한 노동자성 인정과 사업장 가입 전환 : 전환 이전에는 정부가 사용자 역할 대신하여 부담금 납부
- 저임금 비정규직 노동자와 영세 자영업자의 연금보험료 지원 사업 확대
 - 먼저 비정규직 노동자의 정규직화를 우선적으로 추진하면서, 현행 두루누리 지원 사업 내실화, 보험료 지원의 사업장 지원기준 확대 (10인 미만 → 30인 미만) 및 최소 지원기간 연장(3년 → 5년)을 통해 비정규직 일용직 노동자의 연금수급권 확보를 적극 지원하고, 국민건강보험제도도 그 지원 범위에 포함.
 - 영세 자영업자에 대한 보험료 지원 사업 신설 : 현행 농어민 지원 사업 준용
- 체납 사업장 노동자 피해 구제 및 처벌 강화 방안 마련 : 국민연금 보험료를 임금채권보장에 따른 체당금에 포함하는 방안과 처벌의 실효성 확보 등

② 가입기간 늘리기

- 출산 및 군복무 등 사회적 기여에 대한 보상 강화차원에서 각종 크레딧을 확대하고, "국고지원 방식을 사후지원방식에서 사전적립방식으로 전환, 청년 및 직업훈련, 산업재해 크레딧 신설
 - (출산 크레딧) 첫째아기부터 자녀당 12개월씩 크레딧을 부여하고 국고지원 확대 (현행 30%에서 100%로 확대)
 - (군복무 크레딧) 군복무 전체 기간에 대해 크레딧 부여, A 값의 100%를 소득으로 인정(현재는 6개월, A 값의 50%)
 - (청년, 산업재해 크레딧) 청년들을 위한 직업훈련기간, 산업재해로 인한 휴업기간중 일부를 가입기간으로 인정

④ (기초연금 강화 병행) 국민연금의 노후소득보장 기능보완을 위해 기초연금 내실화(30만원)

- A값(전체 가입자의 평균 소득, 18년 227만원)의 **15% 수준으로 상향** 및 A값 상승률과 연동(물가연동방식)
- 기초연금 급여와 국민연금 가입기간과의 **연계감액 폐지** : 국민연금 가입유인 저해요소제거 (기초연금 소득인정액 산정시 국민연금 급여 일부 공제(50%))
- 기초연금 지급대상 확대 (보편적 권리로 인정)
- 기초연금 재원 **전액 국고지원**

※ 노사정대표자회의 사회안전망개선위원회에서 <취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문> 중에서 '노인빈곤대책'으로 2021년에 30만원으로 인상하기로 예정되어 있는 기초연금을 저소득층 노인에 대해서는 인상시기 조기적용을 추진하기로 함. (2018,8,21)

⑤ 국민연금 제도개선과 보장성 강화 및 중장기 전략 과제 준비

○ 특수지역연금(공무원,사학,군인연금)과 형평성 제고

- 보험료 부과기준인 **소득상한액 인상** (국민연금 468만원, 공무원연금 835만원)
- **유족연금**은 가입기간에 따른 차등지급률을 폐지하고 가입기간 관계없이 60% 일괄적용
- **노령연금 최소지급기간 보장**: 노령연금 수급자 조기 사망시 유족연금 수급요건 해당자가 없을 경우 3년의 연금 상당액 지급
- **노령+유족 중복급여 조정 개선**: 일정금액(예, A값의 1/2) 미만인 경우 모두 지급
- 매년 물가변동률에 따라 **연금액 인상시기 조정** : 4월 → 1월 로 통일
- 본인, 배우자, 부모, 자녀 사망시 **사망조의금 지급** (기준소득월액 평균액의 65%, 본인은 2배)

○ 급여제도 제도개선

- **분할연금제도 개선** : 최저혼인기간을 현행 5년에서 1년으로 개선, 이혼시 현행 급여 분할에서 소득이력 분할로 제도개선

- **가입상한연령과 수급연령 일치** : 현재 60세 가입상한연령을 수급연령과 일치
- **소득활동에 따른 연금 감액 폐지**
- **장애 4급 일시금을 연금으로 전환**

○ 국민연금공단 관리운영비(5,440억)에 대한 국고 지원 확대

○ 통일시대 대비한 남북 통합 연금 연구 및 공적 노후 소득보장체계 관리 체계 일원화

⑥ 정부 연금개혁안 입장, 일정 제시와 함께 ‘노사정대표자회의내 국민연금개혁특위’구성 통한 연금 제도 개혁 추진

- 그동안 연금개혁은 정부와 정치권이 일방적으로 추진해온바, 향후 연금개혁은 광범위한 국민의 견 수렴과 충분한 사회적 논의를 거쳐 추진해야 함. 먼저 국민연금제도 최종 책임자로서 정부의 역할을 분명히 하기 위해 정부 연금개혁안 확정관련 입장과 일정을 제시하고, ‘노사정대표자회의내 국민연금개혁특위’를 구성, 각계각층이 참여하는 사회적 대화를 본격적으로 시작해야함.
- 향후 연금개혁은 반드시 사회적 대화를 통해 추진되도록 제도화 (국민연금 심의위원회 위상 제고와 역할 재정립)
- 국민연금기금운용에 대한 민주적 통제 및 공공성 강화를 위한 투자 확대

※ 연금에 대한 국민 불신 해소, 노후소득보장 강화와 제도개선을 전제로 국민연금의 재정적 지속가능성을 높이기 위해 재원 대책 관련 사회적 논의에 책임있는 참가.

- 재정적 지속가능성은 일반재정 투입, 보험료율 조정, 재정추계의 변수인 출산율과 고용률 제고를 위한 사회 투자 등 다양한 조치가 검토되어야함. 보험료율 조정의 경우 보험료 인상 로드맵, 보험료 노사분담 비율 조정, 저소득층 보험료 부담 경감 조치, 보험료 부과소득 상한기준 인상, 적립방식과 부과방식 등 재정운영방식 장단점 검토 후 개편방안 모색 등 종합적 검토가 필요함. 이와 관련된 사회적대화에 민주노총은 책임있게 참가할 예정임 <끝>

4. 연금행동 이슈페이퍼

‘4차 재정계산 국민연금의 올바른 개혁 방향’

4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

- 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 -

공적연금강화국민행동

[목차]

■ 요약

1. 노스트라다무스의 예언?: 재정추계 다시 보기
2. 노인을 위한 나라는 없는가: 소득대체율 인상
3. 기울어진 운동장 바로잡기: 사각지대 해소
4. 내로남불: 국민연금 지급보장 명문화
5. 공약(空約)인가, 공약(公約)인가?:
바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

■ 요약

1. 재정추계 다시 보기

- 재정추계는 '실현 가능성 높은 예측'이 아니라 '합의된 가정의 결과'이며, 가정(변수)이 달라지면 결과도 달라짐
- 국민연금의 지속가능성은 제도의 내적 측면(보험료, 급여)과 제도 외적인 측면(국가부담능력)에 고려해야 함
- 기금소진 의미 과장하고, 70년 후의 기금소진을 막기 위해 과도한 보험료 인상이 필요하다는 주장은 전형적인 '공포 마케팅'
- 보험수리적 관점에서 수지적자가 발생하는 2042년 또는 최소한 보험료 수입이 급여지출보다 많은 2030년 이전까지 국민연금에 어떤 재정적 위기가 있다고 할 수 없음
 - 미국은 75년 재정추계 결과 우리보다 이른 시기 2034년에 기금소진 예상하나 크게 우려하지 않음(단기 재정목표는 추계시점부터 향후 10년 동안 적립배율 1배 유지)
- 정부는 보험료를 인상을 얘기하기 전에 국가의 책임 노력(국민연금 지급보장 명문화, 크레딧 사전적립, 국민연금공단 관리운영비 지원 확대 등)이 필요

2. 국민연금 소득대체율 인상

- OECD 근로연령대 집단의 평균가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균 가처분 소득은 약 83% 수준이며, 공적이전소득이 차지하는 비중은 평균 66.5%로 공적연금이 노후소득의 절반 이상을 차지하고 있음
- 노인빈곤 완화를 위해서는 공적연금(국민+기초)을 통해 최소 45~50% 이상 노후소득 보장이 필요
- 정부의 기초연금 인상계획을 감안하면, 국민연금의 실질 소득대체율이 최소 30~35% 이상 유지되어야 함
- 장기적으로 제도가 성숙해도 국민연금 실질 가입기간은 평균 27년을 넘지 않을 것으로 전망(4차 재정추계 결과)

- 실질 소득대체율을 올리기 위해서는 국민연금의 명목 소득대체율을 45~50% 수준으로 상향하는 한편, 국민연금 가입기간 확대를 위한 노력이 병행되어야 함
- 국민연금 실질 소득대체율이 30% 이상 되기 위해서는 명목 소득대체율 40%일 때는 30년, 45%일 때는 27년, 50%일 때는 24년 이상의 가입기간이 필요

3. 국민연금 사각지대 해소

- 외국과 비교하여 국민연금의 사각지대는 ‘가입률’의 문제가 아니라 실질적인 연금보험료 ‘납부율’의 문제: 경제활동인구 대비 가입률은 98%이나 납부율은 78%에 불과하여 독일 등 외국과 비슷한 납부율 수준을 유지하기 위해서는 납부자 170만 명 추가 필요
- 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯된 것으로, 그 해소를 위해서는 저소득·불안정 노동자와 영세 자영자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원(특수고용노동자의 사업장 가입자 전환, 영세 자영자 및 저소득·불안정 노동자에 대한 보험료 지원, 각종 크레딧 확대 등)이 있어야 함
- 사각지대 해소를 위한 정부의 재정 지원은 장기적으로 후세대의 부담을 완화하는 효과: 국민연금을 받지 못하거나 가입 기간이 짧아서 받는 금액이 적을 경우 노인빈곤 문제는 지속되고, 결국 기초연금이나 기초생활보장제도의 확대 등 추가적인 정부 지출이 필요하게 됨(이른바, ‘풍선효과’)

4. 국민연금 지급보장 명문화

- 국민연금 급여의 지급보장 명문화는 국민 신뢰 회복을 위한 전제 조건
- 현재 국민연금 제도에 대한 불신의 가장 큰 원인은 기금이 소진되면 국민연금을 수령할 수 없다는 불안감에서 비롯된 것으로 이를 해소하기 위해서는 지급보장 명문화가 필요
- 일부에서 국민연금 지급보장 명문화는 국가 부채가 늘어나서 국가신인도가 떨어질 것이라고 주장하나 전 세계 어느 나라도 공적연금을 공식적인 국가 부채로 산정하고 있지 않으며, 부채에 대한 개념도 인정하고 있지 않음

- 국민연금 지급보장 명문화는 제도에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 연금개혁에 대한 사회적 논의와 합의 가능성을 높일 수 있음
- 또 국가가 지급보장하고 있는 공무원, 군인, 사학연금과의 형평성 문제 해소 필요

5. 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

- 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의는 문재인 정부의 약속이며, 문재인 정부 100대 국정과제 중 하나임
- 과거 국민연금 개혁은 정부와 국회 등 정치권 중심으로 추진되었고, 그 과정 및 결과에 대해 국민들이 매우 높은 불신을 가지고 있음
- 사회적 논의기구는 국민연금과 직접적인 이해관계가 있는 정부와 노동자, 사용자, 시민 등 가입자 대표로 구성하여 노후소득보장 확대라는 기본 원칙에서 제도 개선 및 발전 방향을 논의해야 함

1. 노스트라다무스의 예언? : 재정추계 다시 보기

- ◆ 재정추계는 ‘실현 가능성 높은 예측’이 아니라 ‘합의된 가정들의 결과’
 - ‘70년’ 후의 국민연금 재정 예측은 ‘신(神)의 영역’
- ◆ 국민연금의 지속가능성은 제도의 내적 측면(보험료, 급여)과 제도 외적인 측면(국가부담능력)에서 고려해야 함
 - 70년 추계를 통한 재정목표 설정은 제도내적 수지균형에 치중한 것
 - 국민연금기금을 유지하거나 키우는 것만이 재정안정이 아님
- ◆ 기금소진의 의미를 과장하고, 70년 후의 기금 소진을 막기 위해 과도한 보험료 인상이 필요하다는 주장은 전형적인 ‘공포’ 마케팅
- ◆ 연금보험료 인상을 주장하기 이전에 국가의 책임 노력이 필요

1) 재정추계 다시보기

- 국민연금 재정추계는 실현 가능성 높은 ‘예측’이 아니라 단순히 ‘합의된 가정들에 따른 결과’일 뿐임
 - 국민연금 재정전망은 ‘추계’(projection)의 방법에 의해 전망되는 조건부 미래
 - 과학적 지식에 기초한 실현가능성 높은 미래를 전망하는 ‘예측’(forecasting)과 달리 ‘추계’는 여러 가정들이 충족될 경우에만 실현되는 미래의 전망
 - 국민연금 재정전망에는 인구경제·제도 등과 관련한 많은 변수들이 영향을 미치고, 현재의 상황과 추세를 그대로 가정하고 있음
 - 추계에 사용되는 많은 변수들(일부 또는 전체)이 변하거나 사전에 가정하지 않은 상황들이 발생하면, 전망하는 결과들도 달라질 수 밖에 없음
- 미래의 사회 변화를 가정하여 ‘70년 후’를 전망하는 것은 ‘신(神)’의 영역
 - 국민연금 재정추계를 통해 ‘70년 후’를 전망하고 있으나, 이는 대한민국 정부수립 시(1948년)에 2018년 현재를 전망하는 것과 마찬가지로

“70년 추계를 본다는 것은 마치 1947년 한국사회의 시점에서 그 당시 제도적 구조와 운용방식을 그대로 고정시켜 놓고 추계에 투입되는 몇 가지 변수를 양적으로 조정하여 70년 후인 2017년의 한국사회를 전망하는 것과 마찬가지로이다. 1947년 시점에서는 분단이나 전쟁, 경제위기와 같은 정치경제적 격변은 고사하더라도 조그마한 제도적 변화도 예측 할 수 없고 따라서 이것이 추계모형에 반영될 수 없기 때문에 어떤 경우에라도 2017년의 재정상태를 적절히 전망할 수 없다.”

– 저출산, 고령화에 대한 대응과 장기재정추계 및 미래세대 부담의 정치화(남찬섭, 비판사회정책 제 56호, 2017년)

○ 또한, 70년 후에도 **현재의 인구경제사회 상황과 추세가 그대로 유지된다고 가정하는 것은 비현실적**

– 제4차 재정추계('18) 결과에 따르면, 2080년 우리나라의 노인인구 비중은 42%로 현재 세계 최고령국가인 일본(26.4%)에 비해 월등히 높은 반면, 출산율은 1.38명으로 2001년 초저출산 사회 진입 이후 80년 간 초저출산(또는 근접) 상태

– 만일, 이러한 인구전망이 현실로 드러난다면, 이는 **국민연금재정 뿐만 아니라 다른 사회보장제도, 경제 침체 등 우리 사회 전체의 존립 자체가 위협받게 될 것임**

– 따라서, 이러한 상황에 대해 정부가 대책 없이 계속 방치한다는 것은 있을 수 없는 일이고, 과거 주요 선진국에서도 출산율 급감과 인구 감소, 고령화에 대응하여 적극적인 정책적 개입을 통해 인구문제를 해결해 왔음

< 표-1. 장래인구 전망 (제4차 국민연금 재정계산) >

(단위 : 만 명)

연도	총인구	18세미만	18~64세(a)	65세 이상(b)	노인부양비(b/a)
2015	5,102	890	3,558	654 <12.8%>	18.4%
2020	5,197	796	3,588	813 <15.6%>	22.7%
2030	5,294	743	3,256	1,296 <24.5%>	39.8%
2040	5,220	686	2,822	1,712 <32.8%>	60.7%
2050	4,943	583	2,479	1,881 <38.1%>	75.9%
2060	4,525	518	2,153	1,854 <41.0%>	86.1%
2070	4,080	481	1,867	1,733 <42.5%>	92.8%
2080	3,654	426	1,693	1,535 <42.0%>	90.7%

□ ‘70년’ 재정추계는 필요하나, 이에 근거한 재정목표 설정은 비합리적

- 국민연금의 장기 재정상황에 대한 정기적인 진단을 통해 제도의 장기적인 지속가능성을 점검하고, 위험 요인을 사전에 발굴·대비하는 것은 필요
- 그러나, 예측 불가능한 ‘향후 70년’의 상황을 가정하여 추계하고, 그 불완전한 결과를 바탕으로 재정목표를 설정하는 것은 논리적으로 문제가 있음
 - 재정추계에 따르면 2050년 이후 경제성장률은 0.5~0.8%, 성인 둘 중의 한 명이 노인(노인 부양비 8~90%), 근로세대(18~64세) 인구는 절반 이상 감소(2015년 3,558만명→ 2080년 1,693만명)
 - 이런 사회를 가정하고 70년 재정목표를 설정하는 것은 극단적인 결과를 도출하고, 오히려 사회적으로 수용하기 어려운 제도 개편안*을 제시할 뿐만 아니라 제도에 대한 국민 불신을 더욱 높이고 있음
- * 4차 재정추계에 따르면 향후 70년인 2088년까지 기금 적립배율을 1배 이상 유지하기 위해서는 2020년부터 필요보험료를 16~20%로 인상할 것을 제시
- 결국, 70년 재정추계는 현재 상황 하에서 재정의 장기적 추이를 전망하고 지속가능성을 점검하기 위한 참고자료로서의 의미는 있으나,
 - 구체적인 목표 설정과 연금개혁을 위한 근거자료로는 적합하지 않음

2) 국민연금기금에 대한 오해

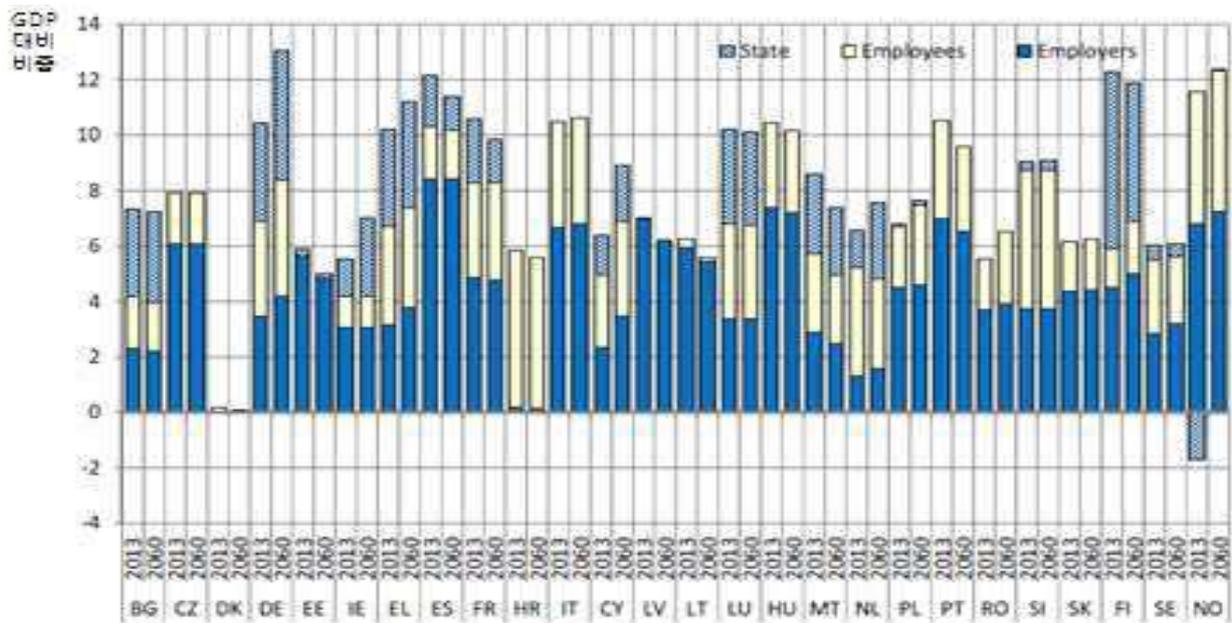
□ 국민연금기금을 많이 보유하거나 더 키우는 것이 재정안정인가?

- 공적연금인 국민연금의 재정안정을 사적연금에서 통용되는 연금보험료와 급여 간 수지균형이라는 제도 내적인 요소로만 판단하여 기금을 적립하는 것은 바람직하지 않음
 - 수지균형 관점에서 국민연금 재정상태를 평가할 경우, 수익비가 1이상인 국민연금제도는 항상 재정적으로 불안정하게 평가될 수밖에 없고, 그 결과 ‘적정 노후소득 보장’이라는 제도 본래의 목적과 기능이 심각하게 훼손될 수 있음
 - 실제로, 3차에 비해 4차 재정계산에서 기금 소진시기가 앞당겨진 것은 저출산고령화와 이에 따른 저성장이 주요 원인이며, 이를 단순히 연금보험료와 급여 수준을 조정하여 해결하는 것은 한계가 있음

- 국민연금의 재정안정은 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 국가의 부담여력이나 출산율, 고용률 등과 같은 제도 외적인 측면에서도 고려될 필요가 있음
 - 개인연금과 달리 세대 간 연대를 통해 운영되는 공적연금은 정부의 재정적 지원이 가능하며, 실제로 공적연금제도를 운영하는 많은 국가들이 정부 재원의 투입을 통해 공적연금의 수지 격차를 벌충하고 있음 <그림 1>
 - 또한, 출산율과 고용률은 직접적으로 국민연금 보험료 수입을 늘릴 수 있을 뿐만 아니라 정부의 재정적인 기반을 확대할 수 있음

< 그림 1. 공적연금제도의 기여 구성(2013~2060) >

(% of GDP)



자료 : EU(2015). Ageing Report 2015 [도표II. 1. 3] (국민연금의 발전적 재구성, 2017, 연금행동, <그림 2-1> 인용)

주 : 노르웨이의 경우 국가연기금(SPF: State Pension Fund)을 통해 연금 및 기타 정부지출의 재원을 마련하기 때문에, 2013년 정부 부담이 (-)로 나타나고 있음. 즉, 연기금(SPF)을 다른 국가재원으로 활용한 사례임

- 우리 보다 먼저 공적연금제도를 시행하고 있는 **외국의 사례**를 볼 때도, 더 많은 기금을 보유하는 것이 재정의 안정성을 담보하는 것은 아니며, **국가 전체의 연금지급 능력을 높이는 노력이 중요**
 - 선진국들의 경우 연금 제도가 성숙하면서 대부분 그해 걷어 그해 지출하고 있으며, 기금이 있어도 몇 개월 치 또는 최대 3~5년 치 급여에 해당하는 기금만 운영*하고 있으나, 이를 이유로 재정 안정성이 낮다는 지적은 없음

* (독일 연금보험) '연도 말 기준, 1개월 연금지출액의 0.2배(최저)~1.5배(최고) 사이의 완충기금을 유지'토록 연금보험법(제158조제1항)에 규정

(미국 OASDI) '14~15년 기준 적립배율 3.22, (일본 후생연금) '14년 기준 적립배율 3.8

(스웨덴 IP) '15년 기준 적립배율 4년 8개월, (캐나다 CPP) '14년 기준 적립배율 3.8

- 반대로, 우리나라는 보험료 수입 없이도 수 십 년간의 급여를 지출할 수 있을 만큼의 기금을 쌓아놓고 있으나*, 재정안정에 대한 불안감이 높고, 과도한 기금 적립과 급격한 소진이 시장에 미치는 영향이 우려되고 있음

* 국민연금 적립배율(연초 적립금 ÷ 그 해의 급여액) 최대 26배(4차 재정추계, 2018년)

- 결국, 국민연금의 장기 재정안정을 위해서는 보험료, 급여의 조정 보다 출산율, 고용률 제고를 통해 국가 전체의 연금지급 능력을 높이는 것이 중요하며, 이를 위한 국민연금기금의 활용도 필요

□ 기금소진이 국민연금의 파산인가?

○ 사적연금은 사전에 적립된 기금이 없으면 곧 파산(연금지급 불능)을 의미하지만, 국민연금의 경우 기금 소진은 파산을 의미하지 않음

- 개인이 자율적으로 가입하는 사적연금은 안정적인 가입자 확보가 어려워 지출재원으로서 사전의 기금 적립이 필수적이나,

- 국민연금은 의무가입 원칙을 채택하고 있어 일정 규모의 가입자(보험료 수입)를 지속적으로 확보할 수 있어 기금이 없이도 운영이 가능

○ 즉, 국민연금기금이 없어진다고 하여 국민연금 급여를 받지 못하는 것은 아니며, 기금 소진은 파산이 아닌 재정운영 방식의 변화, 즉 현재의 부분적립에서 부과방식으로의 전환을 의미

- 우리보다 먼저 연금제도를 시행한 선진국들은 제도 운영 초기 상당수준의 적립기금을 보유*하였으나, 제도 성숙 이후 감소하면서, 지금은 적립기금이 없거나 약간의 완충기금(Buffer Fund)만 보유한 '부과방식'으로 연금제도를 운영

* (스웨덴) 1960년 도입된 ATP의 초기 적립배율은 130배 수준/ (캐나다) 1966년 52.5배/ (일본) 1965년 29.2배

- 적립기금의 감소·소진 이후 부과방식으로의 전환 과정에서 연금이 원활하게 지급되지 못한 사례는 없었고, 현재도 문제없이 연금이 지급되고 있음

- 다만, 부과방식으로의 전환을 위해서는 보험료, 급여수준 등 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 노동인구의 규모, 국가의 부담 능력 등 제도 외적인 요소에 대한 고려가 필요
- 이에 따라, 국민연금의 사회 연대적 성격을 고려하지 않고, **기금 소진의 의미를 국민연금 급여지급의 중단 또는 불안정 등 필요 이상으로 과장**하면서
 - 현재 시점에서 ‘70년 후의 기금 유지’를 위한 재정 안정이 ‘**국민의 노후소득보장**’이라는 국민연금제도 본연의 목적 보다 우선하여 조치가 필요하다고 주장하는 것은 전형적인 ‘공포 마케팅’이라 할 수 있음

□ **지금 국민연금에 재정위기가 있다고 할 수 있는가?**

- 제4차 국민연금 재정추계(2018) 결과에 따르면, 국민연금기금의 적립배율은 최대 26.3배(2018)에 달하였다가 2057년에 소진될 것으로 전망
 - 이것은 현재 기금이 올해 급여 지출의 26배에 해당하는 규모이며, 2056년까지 현재 9%인 보험료율을 전혀 올리지 않아도 기금이 유지될 수 있다는 의미임
- **우리와 비슷한 제도를 운영하고 있는 나라들은 대부분 그해 걷어 그해 지출하고 있으며, 기금이 있어도 몇 개월 치 또는 최대 3~5년 치 급여에 해당하는 준비금만 기금으로 운영하고 있으나 재정이 불안하다고 하지 않음**
 - 건강보험의 경우 통상 3~4개월 급여 준비금을 유지하고 있는데, 70년 후까지 유지하기 위해 지금 필요보험료율과 국가재정 투입 규모를 산정하지 않는 것과 마찬가지로
- 일반적으로 공적연금 재정안정은 **단기적 균형(제도 내적 요소, 보험료-급여)과 장기적 경향(제도 외적 요소, 국가부담능력)**이란 차원에서 파악해야 함
 - 단기적 균형 관점에서 국민연금 재정은 수지적자가 발생하는 2042년 또는 적어도 보험료 수입이 급여 지출보다 많은 2030년까지는 재정위기가 있다고 볼 수 없음
 - 장기적 경향에 영향을 미치는 것은 출산율, 고용률, 경제활동참가율, 경제성장률 등으로 현재 추계에 의한 결과는 단순히 국민연금만의 문제가 아닌 국가 존립의 문제
- 따라서 현 시점에서는 보험료율 인상이나 급여 삭감을 통한 시급한 재정안정의 필요성이 요구된다기 보다, **장기적으로 사회 전체적인 부담능력을 높이기 위한 정부의 적극적인 역할이 더 필요함**

3) 국민연금 보험료 인상에 대한 입장

□ 그럼, 국민연금 보험료를 인상이 필요 없는가?

○ 국민연금은 1988년 제도 도입 이후 불과 20년 만에 두 차례의 재정안정화 개혁(1998년, 2007년)이 이루어졌고, 이는 제도에 대한 신뢰 형성을 어렵게 했음

- 특히, 외국의 경우 전국민연금 시행 후 충분한 시간이 지나 제도가 완전히 정착된 이후 (전국민연금 시행후 32년~81년)에 본격적인 재정개혁을 추진하였으나, 우리나라는 전국민연금을 시행(1999년)하기도 전부터 재정개혁을 실시

< 각국의 공적연금 최초 재정안정화 제도개혁 시점 >

	한국	영국 (국민보험)	독일	미국	일본	캐나다	스웨덴		
최초제도 도입	국민연금 1988년	무기여연금 1908년	근로자연금 1889년	OASI 1935년	후생연금 1942년(A)	OAS(부조) 1930년	적립형 1913년		
전 국민연금(A)	1999년	국민보험 1948년	사무직연금 1911년	OASI 1935년	국민연금 1961년	OAS (보편) 1952	CPP 1966 년 (A)	기초 연금 1946	ATP 1960년 (A)
재정개혁 년도(B)	1998년	1985년	1992년	OASDI 1983년	후생연금 1985년	CPP 1998년	기초+ATP 1998년		
B-A	-1년	37년	81년	48년	43년	32년	38년		
(B)년도 기금규모	적립배율 11.6배	적립배율 1배미만	적립금규모 2.7개월	적립배율 1배미만	적립배율 5.7배	적립배율 2배	적립배율 약 5배		
(B)년도 보험료율	9%	피용자 9% 사용자 10.45%	17.7%	10.8%	12.4%	6.4%	사용자 19.06% 피용자 1%		
(B)년도 급여수준	70%	기초연금 22.4%	60%	40%	60%	25%	85%		

자료: 김성숙·신승희 (2010), 국민연금 재정방식과 장기 재정목표에 관한 연구, 국민연금연구원

○ 지나치게 빠른 재정안정화 개혁을 했다는 것은 현재 국민연금의 재정이 매우 안정적이며, 이는 우리와 비슷한 제도를 유지하고 있는 다른 나라들에 비해 매우 낮은 보험료율을 유지하고

있으면서도 앞으로 약 40년 동안 추가적인 보험료율 인상 없이도 급여를 감당할 수 있다는 사실에서도 반증됨(그러나, 국민들은 2057년 기금고갈로 인식)

- OECD 34개국 중 공적연금에 의무가입하는 22개 국가의 공적연금 보험료율은 평균 15.4% (2016년 기준, 출처 OECD Pensions at a Glance 2017)

< OECD 국가 평균소득 근로자의 의무가입 공적연금 보험료율 >

국가	근로자	사용자	합계
호주	-	9.5%	9.5%
벨기에	7.5%	8.86%	16.4%
캐나다	4.95%	4.95%	9.9%
덴마크	0.26%	0.52%	0.8%
핀란드	7.2%	18.0%	25.2%
프랑스	7.25%	10.4%	17.65%
독일	9.35%	9.35%	18.7%
헝가리	10.0%	20.75%	30.75%
아이슬란드	-	7.35%	7.35%
이스라엘	3.75%	3.75%	7.5%
이탈리아	9.19%	23.81%	33.0%
일본	8.914%	8.914%	17.828%
한국	4.5%	4.5%	9.0%
룩셈부르크	8.0%	8.0%	16.0%
네덜란드	4.9%	-	4.9%
폴란드	9.76%	9.76%	19.52%
슬로바키아	4.0%	14.0%	18.0%
스웨덴	7.0%	11.4%	18.4%
스위스	4.2%	4.2%	8.4%
터키	9.0%	11.0%	20.0%

자료: 복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018.5.31.)

- 국민연금의 신뢰회복 및 중장기적인 재정상황을 고려할 때, 재정안정화를 위한 보험료율 인상은 2030년 이후에 검토해도 늦지 않음
 - 4차 재정추계 결과, 앞으로 12년 후인 2030년까지 보험료 수입이 급여 지출을 상회하고, 24년 후인 2042년까지는 총 수입(투자수익 포함)이 전체 지출을 상회할 것으로 전망, 그 이전까지는 국민연금에 심각한 재정위기가 있다고 할 수 없음
 - 국민연금기금의 역할은 인구, 경제 변화에 따른 급속한 보험료 인상을 완화하기 위한 완충기금

(buffer fund)임에도 기금 또는 그 수익의 일부가 급여 지출로 사용하기도 전에 다시 또 보험료를 올리는 것은 단순히 기금의 규모를 확대하기 위한 것에 지나지 않으며, 5년 마다 반복해서 70년 후 기금을 유지하자는 재정목표는 기금 또는 그 수익의 일부를 급여지출에 계속해서 사용하지 않겠다는 것을 의미함

- 국민의 신뢰기반이 약한 국민연금 제도에 있어서 ‘신뢰’ 형성이 재정안정화 조치를 취하기 위한 중요한 전제이자, 출발이 되어야 하며, 현 상황에서 재정안정을 위한 보험료율 인상은 많은 국민의 반발과 불신을 양산할 것임
- 아울러, 현 상황에서는 국민연금 보험료 인상을 통한 직접적인 수입 확대 보다 사회 전체적인 부담능력을 높여 국민연금의 장기적인 재정안정을 이룰 수 있도록 후세대를 위한 투자가 시급하고, 국민연금기금도 이에 활용될 필요가 있음

- 다만, 현재 그리고 앞으로 우리사회의 노인빈곤율이 심각하여 국민연금을 통한 노후소득보장기능 강화가 시급한 상황임을 고려할 때, 국민연금의 급여수준 제고를 위한 보험료율 인상은 필요
 - 국민연금이 본래의 목적에 맞게 노후소득보장을 강화해 나가야 국민 신뢰를 높여나갈 수 있으므로, 국민연금의 소득대체율(명목실질) 제고를 위한 다양한 제도 개선을 전제로 보험료 부담을 상향하는 것은 필요

□ 정부는 재정안정을 위한 연금보험료 인상을 주장하기 전에 국민연금제도의 최종 책임자로서의 역할을 충실해야 함

- 우리나라 국민들은 다른 나라에 비해 정부 정책에 대한 신뢰도가 매우 낮은 상황*이며, 특히, 국민연금의 경우 제도의 확대 및 재정계산을 통한 연금개혁 과정에서 국민들의 불신이 높았음

* 2016년 OECD 조사 결과, 우리나라 국민의 정부 신뢰도는 OECD 평균(46%)에 비해 크게 낮은 28%로, 33개국 중 29위의 최하위 수준. 그 중에서도 특히, 청년층(15~29세)의 정부 신뢰도는 17%에 불과(Society at a Glance 2016 : OECD Social Indicators, OECD)

- 정부는 국민들에게 연금보험료 인상을 요구하기 전에 먼저, 국민연금제도의 최종 책임자로서의 어떤 역할을 수행할 것인지 입장을 표명하는 것이 제도의 신뢰 회복을 위해 필요

- 기금고갈에 따른 국민불신을 해소하고, 다른 공적연금(공무원, 사학, 군인연금)과의 형평성을 위해서 **국민연금 지급보장 명문화**가 필요(4. 내로남불: 국가 지급보장 명문화 참조)
- 그동안 **후세대의 연금보험료 부담을 강조**하면서도, 다른 한편으로는 후세대의 부담을 줄일 수 있는 **크레딧 사전적립***, **출산크레딧에 대한 국고지원을 확대(30%→100%)**와 **국민연금공단에 대한 관리운영비 지원(현재 年 100억 원)을 회피**하는 것은 **이율배반적**

* 현재 크레딧은 연금 수급 시점에 발생하도록 되어 있는데, 이는 현 세대의 부담을 후세대에 넘기는 것에 해당 (2080년 이전 크레딧의 수혜는 대부분 현 세대)

< 출산 및 군복무 크레딧 재정 소요 >

출산크레딧			군복무크레딧		
	대상자	불변가('15)		대상자	불변가('15)
총소요액		199조원	총소요액		47조원
2030	484명	4억원			
2040	723,380명	5,860억원	2047	20,084명	38억원
2050	3,113,459명	27,560억원	2050	145,603명	492억원
2060	5,013,884명	48,012억원	2060	1,716,460명	9,068억원
2070	5,745,144명	60,833억원	2070	2,919,099명	17,620억원
2080	5,431,638명	67,047억원	2080	3,318,080명	22,679억원

자료: 공무원연금개혁을 위한 대타협기구 회의자료(2015년) 재구성

- 이와 함께, **기준소득월액 상한선 현실화**, **지역가입자 보험료 국고지원**, **특수고용형태 노동자의 사업장가입자전환** 등을 통해 노후소득보장을 강화하고, 연금보험료를 인상 전에 보험료 수입을 확대하기 위한 노력도 필요함

2. 노인을 위한 나라는 없는가 : 소득대체율 인상

- ◆ 노인빈곤 완화를 위해서는 공적연금(국민+기초)을 통해 45~50%의 노후소득 보장이 필요(평균 소득자 기준)
- ◆ 정부의 기초연금 인상 계획을 감안하면, 국민연금의 실질 소득대체율은 30~35% 이상이 유지되어야 함
- ◆ 이를 위해 국민연금의 명목적인 소득대체율을 45~50% 수준으로 상향하는 한편, 국민연금 가입기간 확대를 위한 노력이 병행되어야 함
 - * 국민연금 실질 소득대체율 30% 이상이 되기 위해서는 명목 소득대체율 40%일 때는 30년, 45%일 때는 27년, 50%일 때는 24년 이상의 가입기간이 필요

□ 우리나라의 노인빈곤은 얼마나 심각한가?

○ 과반수에 육박하는 노인이 빈곤한 상태

- 노인빈곤율은 2013년 49.6%에서 기초노령연금의 기초연금 전환(월 10→20만원)으로 일시 감소하였다가, 2016년에 다시 증가(47.7%)

< 노인(66세 이상) 빈곤율 변동 현황 >

(단위: %)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
43.9	44.6	45.5	47.0	47.2	48.6	48.5	49.6	48.8	45.7	47.7

자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <표 1-19> 재구성)

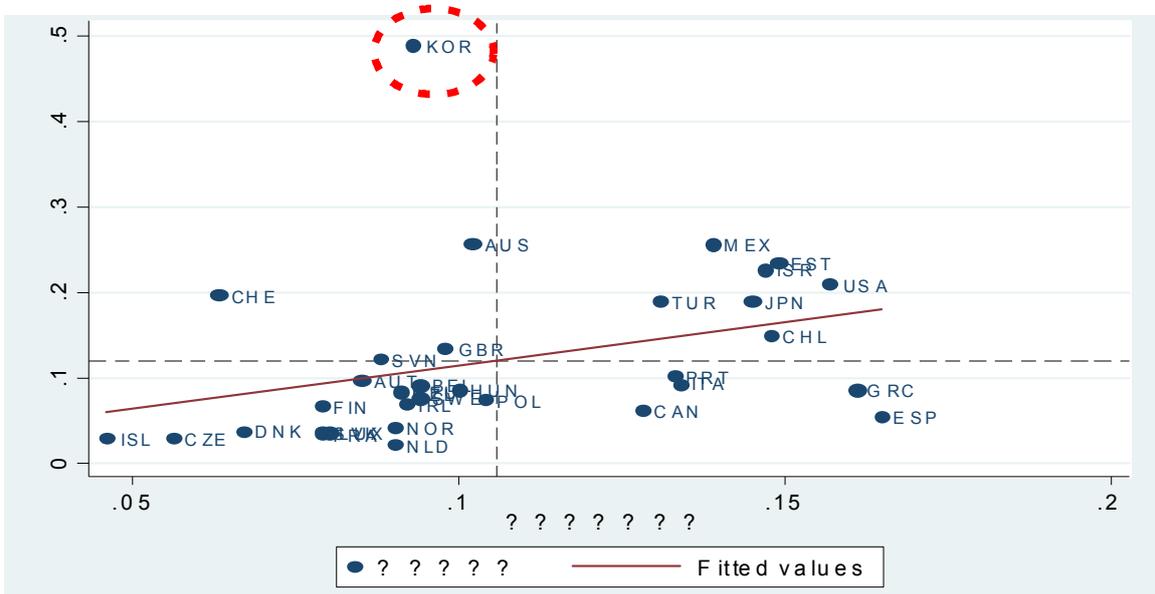
빈곤율 : 중위소득 50% 미만의 인구 비중

- 국제비교 시에도 우리나라 노인세대의 빈곤율은 OECD 국가 중에서 가장 높아 OECD 평균의 약 4배 수준으로 심각한 상황
 - 반면, 근로세대의 빈곤율은 OECD 평균 이하

○ 이러한 경제적 빈곤은 노인들의 높은 자살률에도 영향을 미치고 있음

- 2015년 스스로 목숨을 끊은 노인(65세 이상)은 10만 명당 54.8명으로 2009년부터 6년째 OECD 국가 중 1위를 차지하고 있고, OECD 평균(18.4명)의 3.2배에 달함
- 2014년 보건복지부 조사에 따르면, 이러한 노인들의 자살 동기로 절반에 가까운 40.3%가 ‘경제적 어려움’을 꼽고 있어 빈곤이 자살의 주요 원인임을 알 수 있음

< OECD 국가 근로세대 빈곤율과 노인빈곤율 >



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(근로세대 빈곤율 0.106, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-8>)

□ 재정안정이 우려되는 상황에서 국민연금 소득대체율 제고는 왜 필요한가?

- 국민연금기금의 장기적인 재정 안정성을 저해하는 가장 주요한 원인은 저출산고령화에 따른 인구구조의 변화로 범 정부 차원의 실효성 있는 대처가 필요
- 통계청의 전망에서와 같이 장기적으로 우리 사회의 인구구조가 극단적으로 변화하면, 상대적으로 재정이 안정적인 국민연금기금이 소진되기 이전에 건강보험 등 현재의 모든 사회보장 체계가 유지될 수 없음

- 이러한 문제를 국민연금제도 내의 모수(보험료, 소득대체율)들을 조정하여 해결하는 것은 임시 방편으로 올바른 방법도 아니고, 해결할 수도 없음

< 인구구조 및 노인부양비(제3차 국민연금 재정계산) >

연도	인구(천 명)				구성비(%)			노인부양비 (%)
	합계	18세미만	18-64세	65세이상	18세미만	18-64세	65세이상	
2013	50,220	9,332	34,750	6,138	18.6	69.2	12.2	17.7
2020	51,435	8,159	35,193	8,084	15.9	68.4	15.7	23.0
2030	52,160	7,899	31,570	12,691	15.1	60.5	24.3	40.2
2040	51,091	7,015	27,575	16,501	13.7	54.0	32.3	59.8
2050	48,121	5,875	24,255	17,991	12.2	50.4	37.4	74.2
2060	43,959	5,382	20,956	17,622	12.2	47.7	40.1	84.1
2070	39,628	4,931	18,281	16,416	12.4	46.1	41.4	89.8
2080	35,232	4,230	16,640	14,362	12.0	47.2	40.8	86.3

* 제3차 국민연금 재정계산 : 통계청, 2011년 장래인구추계(2010~2060), 2060년 이후는 재정추계위원회에서 추정

- 국민연금의 본래 목적은 국민의 노후소득보장에 있고, 이를 통해 시급한 노인빈곤 문제를 해소 하기 위한 지속적인 노력이 필요

- 국민연금이 본연의 기능을 충실히 수행하지 못할 경우 제도에 대한 국민의 신뢰는 낮아지게 되고, 결국에는 제도가 지속가능하게 유지될 수 없음

- 국민연금은 제도 도입 30년, 전국민연금 확대 20년 밖에 되지 않았으나, 벌써 두 차례나 연금 개혁이 실시되어 노후소득보장 기능이 크게 저하*

* 최초 소득대체율 70% → 1차 개혁('98) : 60% → 2차 개혁('07) : 40%(~'28)로 감축

- 국민들의 가장 주된 노후준비방법*으로서 '국민연금'에 대한 기대와 중요성도 커지고 있으나, 국민 연금을 통한 노후소득보장은 여전히 미흡**

* 노후준비 중인 사람의 53.3%가 주된 노후준비방법으로 '국민연금'이라고 응답(2017년 사회조사)

* 신규 노령연금 수급자의 평균 가입기간은 17.4년(209개월), 평균연금월액은 51만 원 수준

- 더욱이, 현재의 경제·노동상황 등을 감안할 때, 앞으로도 국민연금 가입기간이 크게 늘어나고, 연금액이 커지기는 어려울 것으로 전망

- 청년들의 입직연령은 점점 늦어지는 반면, 은퇴연령은 점점 빨라지고 있음*

- * 55~64세 취업 유경험자가 가장 오래 근무한 직장의 평균 근속기간은 15년 5개월, 그만둘 당시의 연령은 49.1세(통계청, 2018년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사)
- 현재 약 17년인 국민연금 신규수급자의 평균 가입기간('17)은 제도가 성숙해도 크게 늘어나기는 어려울 것으로 보이며, 특히 2083년에도 25.8년에 불과할 것으로 예상(2013년 3차 재정계산)

< 출생코호트별 국민연금 수급률, 가입기간, 생애소득 >

출생코호트	1952년	...	1955년	...	1960년	...	1965년	...	1970년	...	1990년	...	1993년
수급률(%)	32.82		35.52		43.60		53.18		67.43		76.93		75.38
가입기간(年)	15.53		17.90		18.99		19.63		20.83		26.96		27.44

* 「국민연금 수급률과 급여수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로」 (한정림·우해봉, 2014), <표 3> 일부

○ 이러한 상황들을 감안할 때, 현재 빈곤상태에 처한 노인세대 뿐만 아니라 현재 근로세대에게도 닥치게 될 노후빈곤을 벗어나기 위해서는

- 국민연금 명목 소득대체율을 높여 가입기간 당 급여수준을 높이고*, 크레딧과 보험료 지원 확대를 통해 가입기간을 늘리는 노력이 병행될 필요가 있음

* 국민연금 가입기간 25년을 가정할 때,

- 명목 소득대체율 40% → 실질 소득대체율은 25.0%
- 명목 소득대체율 45% → 실질 소득대체율은 28.1%
- 명목 소득대체율 50% → 실질 소득대체율은 31.3%

□ 국민연금을 통한 노후소득보장은 외국과 비교하여 어느 정도인가?

○ 국민연금의 명목 소득대체율은 외국과 비교하여 크게 낮지 않다는 주장이 있음

- 평균소득자를 기준으로 할 때 국민연금의 소득대체율은 39.3%로 OECD 국가에서 의무적용되는 공적연금제도의 소득대체율(40.6%)과 비슷한 수준

* 독일 38.2%, 미국 38.3%, 캐나다 41.0%, 일본 34.6%, 영국 22.1%

※ 의무적용되는 사적연금제도를 포함할 경우 OECD 국가의 소득대체율은 52.9%

< 국가별 연금소득대체율 : 의무적용 공적·사적연금, 자발적인 사적연금 >

	Mandatory Public			Mandatory private (DB and DC)			Total mandatory			Voluntary (DB and DC)			Total with voluntary		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Australia	50.7	0.1	0.0	32.1	32.1	32.1	82.8	32.2	32.1				82.8	32.2	32.1
Austria	78.4	78.4	78.4				78.4	78.4	78.4				78.4	78.4	78.4
Belgium	47.7	46.7	36.4				47.7	46.7	36.4	14.2	14.2	11.1	61.8	60.8	47.5
Canada	54.1	41.0	28.5				54.1	41.0	28.5	34.2	34.2	44.2	82.9	75.2	72.6
Chile	5.8	0.0	0.0	33.4	33.5	33.6	39.1	33.5	33.6				39.1	33.5	33.6
Czech Republic	74.1	45.8	36.4				74.1	45.8	36.4				74.1	45.8	36.4
Denmark	45.9	14.8	9.9	77.6	71.6	69.6	123.4	86.4	79.5				123.4	86.4	79.5
Estonia	41.4	29.1	25.0	20.6	20.6	20.6	62.0	49.7	45.6				62.0	49.7	45.6
Finland	56.6	56.6	56.6				56.6	56.6	56.6				56.6	56.6	56.6
France	60.5	60.5	54.8				60.5	60.5	54.8				60.5	60.5	54.8
Germany	38.2	38.2	38.2				38.2	38.2	38.2	12.7	12.7	12.7	50.9	50.9	50.9
Greece	67.4	53.7	49.2				67.4	53.7	49.2				67.4	53.7	49.2
Hungary	58.7	58.7	58.7				58.7	58.7	58.7				58.7	58.7	58.7
Iceland	11.8	3.2	2.1	65.8	65.8	65.8	77.6	69.0	67.9				77.6	69.0	67.9
Ireland	68.2	34.1	22.7				68.2	34.1	22.7	38.0	38.0	38.0	106.2	72.1	60.7
Israel	38.7	19.4	12.9	60.7	48.5	32.3	99.4	67.8	45.2				99.4	67.8	45.2
Italy	83.1	83.1	83.1				83.1	83.1	83.1				83.1	83.1	83.1
Japan	47.8	34.6	30.2				47.8	34.6	30.2	23.1	23.1	23.1	71.0	57.7	53.3
Korea	58.5	39.3	28.7				58.5	39.3	28.7				58.5	39.3	28.7
Latvia	47.5	47.5	47.5				47.5	47.5	47.5				47.5	47.5	47.5
Luxembourg	89.5	76.7	72.5				89.5	76.7	72.5				89.5	76.7	72.5
Mexico	12.2	4.0	2.7	22.4	22.4	22.4	34.7	26.4	25.1				34.7	26.4	25.1
Netherlands	57.4	28.7	19.1	40.7	68.2	77.3	98.1	96.9	96.5				98.1	96.9	96.5
New Zealand	80.0	40.0	26.7				80.0	40.0	26.7	18.8	18.8	18.8	98.8	58.8	45.4
Norway	58.8	39.2	30.2	4.8	5.9	6.3	63.6	45.1	36.5				63.6	45.1	36.5
Poland	31.6	31.6	31.6				31.6	31.6	31.6				31.6	31.6	31.6
Portugal	75.5	74.0	72.6				75.5	74.0	72.6				75.5	74.0	72.6
Slovak Republic	47.5	39.6	37.4	24.8	24.8	24.8	72.3	64.3	62.2				72.3	64.3	62.2
Slovenia	44.0	38.1	36.3				44.0	38.1	36.3				44.0	38.1	36.3
Spain	72.3	72.3	72.3				72.3	72.3	72.3				72.3	72.3	72.3
Sweden	36.6	36.6	27.6	19.2	19.2	36.9	55.8	55.8	64.5				55.8	55.8	64.5
Switzerland	36.7	24.2	16.5	19.2	17.9	12.0	56.0	42.1	28.5				56.0	42.1	28.5
Turkey	69.9	69.9	69.9				69.9	69.9	69.9				69.9	69.9	69.9
United Kingdom	44.3	22.1	14.8				44.3	22.1	14.8	30.0	30.0	30.0	74.3	52.2	44.8
United States	48.3	38.3	31.7				48.3	38.3	31.7	33.0	33.0	33.0	81.3	71.3	64.7
OECD	52.6	40.6	36.0				64.6	52.9	48.4				70.3	58.7	54.4
Argentina	81.7	71.6	68.2				81.7	71.6	68.2				81.7	71.6	68.2
Brazil	85.0	69.5	69.5				85.0	69.5	69.5				85.0	69.5	69.5
China	96.0	76.0	69.4				96.0	76.0	69.4				96.0	76.0	69.4
India	87.4	87.4	87.4				87.4	87.4	87.4				87.4	87.4	87.4
Indonesia	34.3	34.3	34.3	27.9	27.9	27.9	62.1	62.1	62.1				62.1	62.1	62.1
Russian Federation	28.2	15.8	11.2	18.0	18.0	18.0	46.1	33.7	29.1				46.1	33.7	29.1
Saudi Arabia	59.6	59.6	59.6				59.6	59.6	59.6				59.6	59.6	59.6
South Africa	0.0	0.0	0.0				0.0	0.0	0.0	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8
EU28	54.9	45.9	42.2				69.6	58.3	54.5				73.0	61.7	57.8

자료: OECD, Pensions at a Glance 2017

- 그러나, 국민연금 소득대체율 40%는 국민연금 평균소득자가 40년 가입했을 때의 대체율로, 가입 기간을 고려한 실질 소득대체율은 외국에 비해 낮은 수준
 - 복지부에 따르면, 2017년 국민연금 신규가입자의 명목소득대체율은 45.5%이나 실질소득대체율은 24%(금액 환산시 52.3만 원)에 불과*하며, 장기적으로는 이보다 더욱 낮아질 것으로 전망
 - * 뉴스핌(2018.6.25.), “국민연금 보험료 인상 여부 오는 8월 결정”

< 국민연금 평균급여수준 >

연 도	2013	2020	2030	2040	2050	2060
소득대체율	19.9%	24.8%	23.3%	21.8%	20.4%	22.3%

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 2013년 국민연금 장기재정추계 자료집(출처 : 국민연금의 발전적 재구성 (2017, 연금행동))

- 그러나, EU 국가들의 경우 공적연금제도의 평균 가입기간이 35년에 육박하는 수준으로 명목적인 소득대체율과 실질적인 소득대체율이 비슷

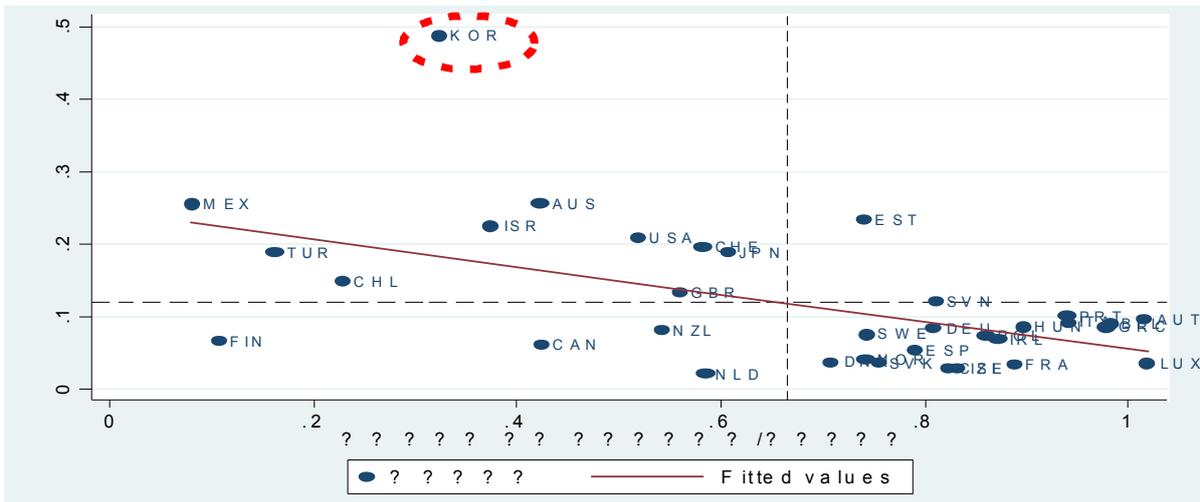
< EU 국가별 공적연금제도의 평균가입기간(2014년 기준) >

국 가	EU 평균	벨기에	프랑스	오스트리아	스웨덴
평균 가입기간	34.6년	37.1년	33.2년	36.4년	39.9년

자료: European Commission(2015), The 2015 AGEING Report

- o 이에 따라, 외국의 노인들은 근로연령대 집단과 거의 비슷한 소득을 얻고, 이 중 많은 부분을 공적연금이 차지하고 있으나, 우리나라의 노인들은 그렇지 않음

< OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인빈곤율 >



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함(가처분소득 대비 공적이전소득 비율 평균은 0.665, 노인빈곤율 평균은 0.119)

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산 (출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-10>)

- OECD 국가의 경우 근로연령대 집단의 평균가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균가처분 소득은 약 83% 수준이나, 우리나라는 47.4~57.2%에 불과*

* 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), p.28~29

- 또한, 은퇴세대의 가처분소득에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 OECD 국가의 경우 평균 66.5%를 차지하고 있으나, 우리나라는 약 30% 수준

□ 국민연금을 통한 노후소득은 어느 정도 보장되어야 하는가?

- 국민연금연구원, 「국민노후보장패널 6차 부가조사(2016)」에 따르면, 노후의 최소생활을 위해서는 개인의 경우 월 103만원, 부부의 경우 월 167.3만원이 필요
- 이는 국민기초생활보장법에 따른 2018년 기준 중위소득의 약 60%이며, 다른 정부기관이나 은퇴 연구소 등에서 조사된 노후의 최소생활비 보다 낮은 수준

< 은퇴 후 필요 생활비 수준 >

구분	조사기관	조사결과
국민노후보장패널 6차 부가조사('16)	국민연금연구원	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비¹⁾) 개인 103.0만원, 부부 167.3만원 • (적정생활비²⁾) 개인 145.7만원, 부부 230.9만원
2017년 가계 금융복지조사	통계청·금융감독원 ·한국은행	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비) 192만원, (적정생활비) 276만원 * 가구주 & 배우자
KB 골드라이프 보고서('17)	KB 경영연구소	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비) 1인 가구 153만원, 부부 가구 182만원 • (적정생활비) 1인 가구 216만원, 부부 가구 279만원
2017년 중장년 은퇴준비 실태조사	전경련 중소기업협력센터 & 잡서치	<ul style="list-style-type: none"> • (평균 노후생활비) 279만원* * 조사대상자의 평균 최종급여(월 540만원)의 약 50%
2018 보통사람 금융생활 보고서	신한은행 빅데이터 센터	<ul style="list-style-type: none"> • (최저생활비) 192만원* * 은퇴한 가구의 실제 지출금액(224만원) 대비 - 32만원
한국인의 은퇴준비 2016	삼성생명 은퇴연구소	<ul style="list-style-type: none"> • (은퇴 후 최소생활비) 193만원 • (은퇴 후 부족함이 없는 생활비) 288만원

주 : 1) (최소생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 최저생활 유지에 필요한 비용
 2) (적정생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 표준적인 생활에 흡족한 비용

- 공적연금을 통해 생애기간 소득에 대한 대체율은 45~50% 이상 확보가 필요하며, 이를 위해 국민연금을 통한 실질 소득대체율은 30~35% 확보가 필요*
 - * 현 정부의 기초연금 인상(30만원) 계획을 감안하여 기초연금의 소득대체율을 15%로 가정
- 평균소득자에게 소득대체율 50%는 공적연금(기초+국민)을 통해 상대적인 빈곤을 해소할 수 있는 최저한의 수준임
- ILO(국제노동기구)는 연금급여의 적절성 기준으로 30년 연금 가입시 최소 45%의 노령연금 보장을 제시*한 바 있고, 최근 OECD에서도 소득대체율 인상 등 급여 적절성을 보장하기 위한 공적 연금의 역할을 강조하는 입장을 발표**
 - * 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 협약(NO.102), 1967년 장애·노령·유족급여에 관한 협약(NO.128)
 - ** (OECD 한국경제보고서 2014) 소득대체율 50%로 상향, 보험료 16.7%까지 인상
(OECD 한국경제보고서 2016) 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준 유지(보험료를 상향)
- 국민연금 실질 소득대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는
 - 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 소득대체율을 45%로 유지 또는 50%가 되도록 인상하고,
 - 국민연금 가입자가 충분한 가입기간을 확보할 수 있도록 크레딧, 연금보험료 지원 확대 등 제도적인 노력이 뒷받침되어야 함
- 한편, 현 정부에서도 국민연금을 통한 노후소득 보장 강화를 위해 소득대체율 인상을 국정과제로 제시하고 있음
 - 제19대 대통령 선거 당시 문재인 후보는 ‘소득대체율 인상’을 공약하고, TV 토론에서 국민연금 소득대체율 50%가 2015년 공무원연금 개혁 당시 여·야 합의사항임을 강조
 - 현 정부의 국정운영 매뉴얼인 「문재인 정부 국정 5개년 계획」에서도 “소득대체율 인상을 2018년 재정계산과 연계하여 사회적 합의 하에 추진”하고, 단시간·일용 근로자, 경력단절 여성 등의 국민연금 가입 지원 확대를 약속

3. 기울어진 운동장 바로잡기 : 사각지대 해소

- ◆ 외국과 비교하여 국민연금의 사각지대는 ‘가입률’의 문제가 아니라 실질적인 연금보험료 ‘납부율’의 문제 : 납부자 170만 명 추가 필요
- ◆ 사각지대 해소를 위해서는 저소득·불안정 노동자와 영세 자영자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원이 필요
- ◆ 정부의 재정 지원은 장기적으로 후세대의 부담을 완화하는 효과

□ 국민연금 사각지대, 어디를 얼마나 줄여야 할까?

- 국민연금이 도시지역으로 확대된 1999년 이후 ‘국민연금 사각지대’ 문제에 대한 지적이 본격적으로 제기된 이후 20년이 지나고 있음
 - 통상적으로 국민연금 사각지대는 ‘국민연금에 가입되지 않았거나 가입되었더라도 실업 등 소득 상실로 인한 납부예외 및 장기체납 등으로 인해 국민연금 수급권을 취득하지 못하거나 가입 기간이 짧아 장래의 노후소득보장을 위협받는 국민’으로 정의하고 있음(보건복지부-국민연금공단, 국민연금 설명자료, 2018.5.31.)
 - 그러나, 현재 국민연금 사각지대가 어느 정도의 규모라고 할 수 있을지, 얼마나 많이 가입(또는 소득신고)해야 사각지대 문제가 해소되었다고 할 수 있을지에 대해서는 명확하게 제시된 바가 없음
- 국가마다 공적연금 제도의 내용과 적용대상 등이 달라 직접적인 비교는 어려우나, 가입률 자체만 보았을 때, 국민연금은 우리 보다 공적연금을 먼저 도입한 해외 선진국들에 근접해 있다고 할 수 있음
 - 국민연금 가입대상 연령인 18~59세를 기준으로 하였을 때, 우리나라의 공적연금 가입자(국민+직역)는 2,301만 명(18.3월)으로 해당연령 전체 인구(18~59세 3,259만 명)의 70.6%, 경제활동인구(15~59세 2,348만 명)의 98.0%

- 주요 선진국들의 경제활동인구(15세 또는 16세 이상) 대비 공적연금 가입률은 일본 후생연금이 65%(기초연금 포함시 102%), 독일 국민연금(기타 공무원·농민연금 등 제외)이 88%, 미국 OASDI는 102% 수준으로 우리와 큰 차이는 없음

< 표 9. 경제활동인구 대비 공적연금 가입률 >

	한국 (국민+직역)	일본		독일 (국민연금)	미국 (OASDI)
		후생연금	후생+기초연금		
경제활동인구 ¹⁾	2,348만 명 (2018.3월)	6,597만 명 (2015)		4,216만 명 (2015)	15,414만 명 (2009)
공적연금가입자 ²⁾	2,301만 명 (2018.3월)	4,267만 명 (2015)	6,731만 명 (2015)	3,703만 명 (2015)	15,760만 명 (2009)
가입률	98.0%	64.7%	102.0%	87.8%	102.2%

1) 통계청 KOSIS : (한국) 15~59세 (일본·독일) 15세 이상 (미국) 16세 이상

2) (한국) 국민연금가입자와 직역연금가입자 합계 기준 : 국민연금 설명자료(보건복지부국민연금공단, 2018.5.31.)

(일본) 일본의 공사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 김현수·김재현·류성경, 2017, 그림Ⅲ-1)

(독일) 국민연금 능동적가입자 기준 : 독일의 공사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 유효선외, 2017, 표Ⅲ-1)

(미국) 해외 공사연금제도Ⅱ-아메리카편(국민연금연구원 용역보고서, 2012, p.57)

○ 그러나, 국민연금 납부예외자와 장기 체납자(13개월~)를 제외한 공적연금 납부자(1,831만 명)는 전체 인구(18~59세)의 56%, 경제활동인구(15~59세)의 78% 수준

- <표 9>에서 독일의 가입률(경제활동인구 대비 87.8%)이 ‘능동적 가입자*’를 기준으로 한 것임을 감안할 때, 실질적인 연금보험료 납부율은 다소 낮음

* 조사년도 1년간 한 번이라도 보험료 납부크레딧 인정 등 연금의 기여 기록이 있는 사람

- 경제활동인구 대비 실질적인 연금보험료 납부율이 85% 이상 되기 위해서는 보험료 납부자가 170만 명 이상 확충(납부예외자·장기 체납자의 축소 또는 국민연금 적용제외자의 신규 적용)될 필요가 있음

< 그림 4. 국민연금 적용현황(2018.3월 기준) >

18~60세 미만 총인구 3,259만명(100%)					
공적연금 가입자 2,301만명(70.6%)					공적연금 미가입자
국민연금 2,141만명				특수지역 연금가입자 160만명	국민연금 적용제외자 958만명
사업장 가입자 1,350만명	지역가입자 757만명				
	소득신고자 389만명	장기체납자 ¹⁾ 102만명	납부예외자 ²⁾ 368만명		

자료: 보건복지부-국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018.5.31.)

- 1) (장기체납자) 체납기간 13개월 이상인 지역가입자
- 2) (납부예외자) 1년 미만 납부예외자는 약 78만 명 : 납부예외자의 약 21%
- 3) 60세 이상인 임의계속가입자(약 38만명)은 현황에서 제외

□ 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯

- 2017.8월 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 따르면, 우리나라의 비정규직 노동자는 654만 명으로 임금노동자(1,988만 명)의 32.9%를 차지
 - 조사기준에 따라 비정규직 규모의 편차가 크나(재계 14.9%↔노동계 44.5%), OECD 기준에서도 우리나라의 비정규직 노동자 비중은 22.4%로 OECD 국가 평균(11.8%)의 약 2배 수준(2013.8월 기준)에 달할 정도로 비정규직 노동자 비중이 큼
 - 비정규직 노동자는 정규직 노동자에 비해 근속기간이 짧고, 임금이 적을 뿐만 아니라 국민연금 직장가입률도 36%*에 불과하여 사각지대에 속할 가능성이 큼
 - * 통계청 경제활동인구조사 결과. 직장가입자 외에 나머지는 지역가입 또는 적용제외
 - 특히, 비정규직 노동자에는 남성 보다 여성(55.2%)의 비중이 높는데, 이는 여성의 낮은 경제활동 참여율과 함께 여성의 노후소득보장 약화의 원인으로 작용
- 또한, 우리나라는 OECD 국가에 비해 취업자 중 자영업자의 비중이 높은 상황
 - 취업자 중 자영업자의 비중이 감소하고 있으나, 2014년 기준 자영업자 비중은 26.8%로

OECD 평균(15.4%)을 크게 상회

- 이들은 지역가입자의 상당수를 차지하고 있으며, 대부분 소득활동 여부와 소득과약이 어려워 적용이 되지 않거나 보험료 납부 회피의 확인에 어려움이 있음
- 이와 함께, 전통적인 특수고용직 노동자(특수형태근로종사자)가 늘어가고 있는 상황에서 인터넷 플랫폼을 기반으로 하는 새로운 유형의 고용이 증가
 - 특수고용직 노동자에 대한 객관적 통계는 확인할 수 없으나, 2015년 국가인권위원회가 의뢰해 한국비정규노동센터가 조사연구한 바에 따르면, 우리나라의 특수고용 노동자는 약 230만 명(추정)
 - 또한, 한국노동연구원이 추산한 보험설계사 등 7개 업종* 종사자는 약 91만 명이었으며, 이들은 노동자가 아닌 자영업자로 분류되어 사회적 위험에 대한 보호수단이 취약하고, 특히 국민연금 사업장가입이 6.6%에 불과*하여 대부분 지역가입자로 가입하거나 적용대상에서 제외되고 있음
 - * 보험설계사, 화물기사, 퀵서비스기사, 레미콘기사, 덤프트럭기사, 대리운전기사, 택배기사
 - ** 특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구(한국노동연구원, 2017.12)
- 비정규직 노동자, 자영업자, 특수고용직 노동자 수치의 일부 중복이 있을 수 있으나, 현재 이들이 국민연금 사각지대의 대부분을 차지하고 있다고 볼 때, 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯된다고 할 수 있음
 - 더욱이, IT 기술의 급속한 발전과 함께 생산이 자동화, 고용이 유연화됨에 따라 노동시간이 단축되고, 다양한 고용 형태의 증가가 예상*되므로, 이들에 대한 노후소득보장 강화가 필요
 - * 「보스턴컨설팅그룹(BCG)」은 2015~2025년 중 제조업 생산현장 인력의 로봇 대체가 가장 빠른 나라로 한국을 꼽았고, 정부에서도 2030년의 총 노동시간 중 최대 49.7%는 자동화가 가능한 것으로 파악(제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책, 2016.12.27.)

< 그림 5. 특수고용 노동자 실태조사 결과 >



□ 사각지대 해소를 위해서는 저소득불안정 노동자와 영세 자영업자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원이 필요

○ 특수고용직 노동자의 사업장가입자 전환

- 현재 지역가입자로 관리되어 소득활동 종사 여부 및 소득 파악이 쉽지 않은 특수고용직 노동자를 사업장가입자로 전환하여 이들의 노후소득보장을 강화하고, 보험료 부담을 완화
- 다만, 다른 사회보험에서의 적용과 관련하여 사용자의 부담이 급증할 수 있는 점을 감안하여 한시적으로 정부가 우선적으로 사용자 역할을 수행하거나 사용자 부담금 일부를 분담도 가능
- 독일의 경우 사회보험 가입 의무가 있는 유사자영업자로 간주될 경우* 여타 가입자와 동일한 보험료율을 노동자와 사용자로 추정되는 자가 납부

* 다음의 다섯 가지 요소 중 세 가지 요소에 해당하는 경우임

- ① 월 630마르크 이상의 임금을 지급하는 피용자를 사용하지 않는 경우
- ② 지속적으로 한 사람의 사업주를 위해 일하는 경우
- ③ 일반적 피용자에게 전형적인 일을 하는 경우
- ④ 사업주에 전형적인 행위를 하지 않는 경우
- ⑤ 외형적으로 한 사업주에게 고용관계에 의해 수행한다고 간주되는 일을 하는 경우

(출처: 특수형태근로종사자의 국민연금 사업장가입 특례적용 방안연구, 국민연금연구원, 용역보고서, 2010, p.109~110)

○ 지역가입 중인 영세자영자에 대한 연금보험료 지원

- 농어민 가입자에 준하여 지역가입자로서 보험료를 납부하는 자에게 연금보험료를 지원하되, 사업장 가입자로 전환되는 것이 상대적으로 더 유리하도록 설계
- 이를 통해 소득대체율 상승으로 인한 보험료율 인상 부담을 완화하고, 성실 납부자로서 지속적인 보험료 납부를 유도할 수 있음
- 제4차 재정계산(2018)에서도 제도발전위원회는 지역가입자 사각지대 해소를 위한 필요성 및 사업장·농어민가입자와의 형평성 제고 차원에서 정부가 지역가입자 보험료 지원방안을 적극적으로 강구토록 제안
- 실제로 보험료 지원을 받고 있는 농어민 지역가입자와 비교하여 보험료 지원이 없는 도시지역 가입자의 체납자 비율이 약 3.5배 높게 나타나고 있음

< 표 10. 2016년 지역 국민연금 소득신고자의 집단별 체납 현황 >

(단위 : 명, %)

구분	납부자	체납자	계	체납자 비율
농어업인	335,962	48,431	384,393	12.6
도시	2,166,922	1,578,080	3,745,002	42.1
계	2,502,884	1,626,511	4,129,395	39.4

* 해당연월 익월 10일 기준(기준일 차이로 <국민연금 통계연보> 수치와 다소 다름)

* 출처 : 국민연금공단, “윤소하 의원님 요구자료:(2017.9)

”2017년 국정감사 정책보고서 - 국민연금 사각지대 보완 대책(정의당 윤소하 의원실)“ 자료 인용

- 국민연금과 같은 사회보험인 건강보험제도에 있어서도 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원한 바 있음
- 1988년 지역의료보험을 도입하면서 직장가입자와의 형평성 및 지역가입자의 특수성을 감안하여 지역가입자 보험료의 50%를 지원(~2001년)
- 직장의료보험과 지역의료보험의 통합 이후 건강보험 재정건전성 회복을 위해 2002년부터 5년간 지역보험 재정의 50%를 지원

* 2007년부터는 국고지원을 지역가입자 보조에 한정하지 않고 총재정의 일부(보험료 예상수입액의 20%)를 지원하는 방식으로 변경

- 또한, 지난 2015년 공무원 연금개혁 당시 실무기구에서는 공무원연금 개혁으로 발생하는 총재정 절감액의 20%(2016년부터 70년 간 약 67조 원)을 국민연금 사각지대 해소에 활용토록 합의한 바 있으나, 아직까지 활용되지 못하고 있음

※ 도시지역 가입자의 연금보험료 연간 지원금액(추정)

- : (Y+1년) 8,871억 원 (Y+2년) 9,873억 원 (Y+3년) 1조876억 원 (Y+4년) 1조1879억 원
- 4년에 걸쳐 도시지역 납부율이 57.9% → 87.4%(농어민)로 균등하게 상승한다고 가정
- 도시지역 소득신고자 2,912천 명(2018.3월)
 - 사업장가입자 전환, 지역가입자 신규 유입은 없는 것으로 가정
 - 지역가입자 기준소득월액 분포에 맞게 배분
- 농어민 지역가입자에 대한 지원금액과 동일한 기준 적용
 - (911천 원 이상자 : 40,950원 정액 지원, 911천 원 미만자 : 본인 연금보험료의 1/2 정률 지원)
- 지역가입자 보험료를 11% 적용

○ 두루누리 지원 및 출산크레딧 확대

- 현재 10인미만 사업장에 근무하는 저소득 근로자에 대해 지원하고 있는 두루누리 지원 사업을 30인미만 사업장으로 확대하고, 지원기간을 3년 한도에서 5년 한도로 연장하여 임시일용직 근로자의 연금수급권 확보를 적극 지원

- 출산크레딧 적용대상을 첫째 자녀부터 확대·적용하고, 소요재원에 대한 국고지원을 확대(30% → 100%)하는 한편 사후적립을 사전적립 방식으로 전환*하여 여성의 노후소득보장을 강화**하고, 제도에 대한 신뢰를 제고

* 노령연금 수급시 인정(미래비용↑) → 크레딧 사유 발생 즉시 인정(미래비용↓)

** 제4차 재정계산(2018)에서도 제도발전위원회는 여성의 출산에 대한 사회적 기여를 고려하여 출산 크레딧을 확대 조정할 것을 제안

□ 정부의 재정 지원은 장기적으로 결국 후세대의 부담을 완화할 수 있음

- 국민연금 사각지대는 소득이 낮고, 고용이 불안정하거나 소득과약의 어려움 등으로 사회적 위험에

대한 보호가 취약한 지역가입자에 넓게 분포하고 있음

- 이들에 대한 적극적인 제도적·재정적 지원이 이루어지지 않는다면, 사각지대의 극적인 감소는 기대할 수 없을 것이며, 노동시장의 불안정성이 커지고 있는 상황을 고려할 때 오히려 사각지대가 커질 수도 있음
 - 그리고, 이러한 광범위한 사각지대의 잔존으로 현재의 높은 노인빈곤 수준이 지속되고, 결국 기초연금의 지속적인 인상 압력, 기초생활보장 제도의 확대 등으로 연결되어 국민연금 제도의 위상이 점점 축소되고 정부재정의 증가 등 후세대의 부담이 커질 수 있음(풍선효과)
- 반면, 사각지대 해소를 위한 적극적인 제도적·재정적 지원은 다양한 경로를 통해 후세대의 부담을 감소시킬 수 있을 것임
- 제도 개선, 두루누리 확대를 통해 지역가입 중인 특수고용직 노동자와 임시일용직 노동자의 사업장 가입자 전환은 정부의 재정 지원이 점차 사용자에게로 이전되는 효과가 발생(지원과정에서의 재정 지원 감소)
 - 다양한 방식의 지역가입자 지원을 통해 사각지대가 축소되고, 이를 통한 노후소득보장 강화는 기초연금 인상 등 사회보장 강화 압력을 감소시킬 수 있음
 - 출산 크레딧 확대를 통해 여성의 노후소득보장이 강화되고, 실질적인 출산을 제고로 이어질 경우 개인별 부담이 감소할 수 있으며, 사후적립 → 사전적립 방식으로의 전환은 직접적으로 후세대 부담을 경감
 - 정부의 지원 등 적극적인 역할 수행으로 제도에 대한 국민의 신뢰가 높아질 경우 사각지대 해소가 가속화되고 이에 따른 행정비용이 절감될 수 있음
 - 정부와 제도에 대한 국민의 신뢰와 국민연금제도의 성숙은 향후 재정안정화 등 추가적인 연금 개혁을 논의하는 데 있어서 오해와 불신으로 인한 사회적 갈등과 비효율을 절감할 수 있음

4. 내로남불 : 국민연금 지급보장 명문화

- ◆ 국민연금 급여의 지급보장 명문화는 국민 신뢰 회복을 위한 전제 조건
- ◆ 국민연금 지급보장을 명문화하더라도 국가 부채가 늘어나는 것은 아님

□ 국민연금 지급보장 명문화된다고 연금지급에 대한 국가 책임이 달라지는 것은 아니며, 앞으로 모든 사회보장 제도에 같은 규정을 넣을 수 있다?

- 국민연금 급여지급 명문화는 국민 신뢰를 높이기 위한 최소한의 조치로서, 다른 사회보험 등의 경우 이에 대한 규정이 불필요함
 - 국민연금 급여지급에 대한 국가 책임은 당연한 것이고, 국민연금 재정은 다른 사회보험이나 선진국에 비해 양호한 상황임
 - 그러나, 많은 국민들은 기금 소진시 급여를 받지 못할 수 있다는 불안을 갖고 있고, 이는 다른 사회보험이나 사회보장에서는 찾아보기 어려운 현상임
 - 특히, 청년층이 국민연금을 부정적으로 생각하고 있고, 이는 기금이 소진되면 노후에 제대로 국민연금을 수령할 수 없을 것 같다는 것이 주요한 이유*임
- * ① (매경이코노미, 국민연금 인식 조사, '13.4), 국민연금에 대한 부정적 인식은 60세 이상이 10.2%인 반면, 20~30대는 절반 이상이었고, 전체 연령에서 국민연금에 부정적인 이유는 “재정고갈로 어차피 못받을 것 같다”가 61.6%로 가장 높았음



② 2011년 전국경제인연합회가 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 50.8%가 ‘기금고갈로 노후에 연금을 받지 못할 것’이라고 응답

- 반면, 건강보험은 2026년 준비금 소진이 예상되나, 급여 적용을 받지 못할 거라 불안해 하는 국민은 거의 없고, 고용보험, 산재보험, 기초연금 등도 마찬가지

○ 정부는 기금소진 이후의 급여지급 보장을 약속하고 있으나, 실질적 조치에는 소극적인 태도를 보여 왔고, 이는 국민 신뢰를 높이는 데 제약이 되고 있음

- 국민연금은 제도 초기부터 기금 소진이 필요 이상으로 크게 부각되어 왔고, 이에 대한 정부의 적극적인 해명 노력도 부족

- 정부와 국민연금공단은 기금 소진 이후에도 급여지급이 중단되지 않는다고 홍보해 왔으나, 정작 정부는 연금지급 보장의 명문화를 위한 법안(17~20대 국회)에 부정적인 입장을 견지

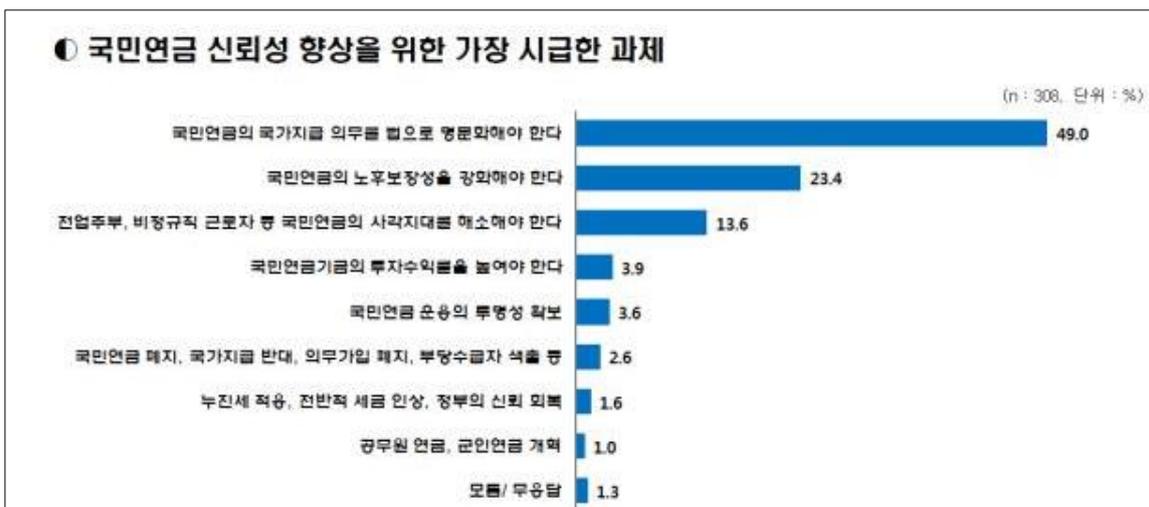
□ 실제 국민들이 국민연금 급여의 지급보장 명문화를 원하는 지, 제도에 대한 신뢰를 높일 수 있을 지 효과가 불분명하다?

○ 국민연금 지급보장 명문화는 그동안 많은 국민들이 오랫동안 요구해 온 사항임

- 그간 노동시민사회단체는 국민연금제도가 국민의 신뢰를 회복하기 위한 전제 조건으로서 ‘지급 보장 명문화’를 오래동안 요구해 왔음

- 국회에서도 17대 국회부터 20대 국회까지 여·야, 보수와 진보를 막론하고 국가의 급여지급 책무를 규정하는 법안이 지속적으로 발의되고 왔음

- 2013년 참여연대가 실시한 회원모니터단 설문조사에서 ‘국민연금 신뢰성 향상을 위한 가장 시급한 과제’로 거의 절반(49%)이 <지급보장 명문화>라고 응답



- 국민연금제도에 대한 국민의 불신이 높은 이유를 감안할 때, 지급보장 명문화는 국민 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것임
 - 각종 설문조사 결과(앞 부분 참조)를 감안할 때, 많은 국민, 특히 청년층은 국민연금기금 소진시 급여를 받지 못할 수 있다는 불안을 갖고 있고, 직장인들은 가장 가까운 공제로 국민연금을 꼽고 있음
 - 이를 감안할 때, 국민연금 지급보장 명문화는 이러한 국민들의 제도에 대한 불신을 완화하는데 큰 도움이 될 수 있을 것임
 - 특히, 특수직역연금(공무원·군인 등)은 법률로 국가의 지급보장을 명시하고 있고, 실제 기금 소진 이후에도 연금이 지급되고 있으므로, 국민연금 지급보장에 대해 국민의 신뢰가 제고될 수 있음

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 국가 부채가 늘어난다?

- 국민연금 지급보장을 명문화해도 공식적인 국가 부채가 증가하는 것은 아님
 - 「국가재정법」 부칙 제2조제2항에 따라 2011 회계연도 결산부터 발생주의 회계기준에 따라 국가채무제표를 작성하고 있음
 - 지급보장 명문화가 이미 규정되어 있고 실제로 연금이 보전*되고 있는 공무원, 군인연금도 총당부채는 산정하나, 공식적인 국가 부채에는 포함되지 않음
 - * 군인연금·공무원연금 보전금은 약 3조 7천 억원(2016년 회계연도 결산기준)
- 또한, 국민연금 지급보장을 명문화할 경우 총당부채로 산정될 수 있다는 것도 매우 과장된 주장
 - 연금총당부채 평가방법을 정하고 있는 「연금 회계처리지침」에 따르면, 연금총당부채는 공무원·군인연금에 대해서만 인식하고 있고, 국민연금 뿐만 아니라 구체적인 지급보장이 임의규정*된 사립학교교직원연금도 제외하고 있음
 - * 사립학교교직원연금법 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.
 - 여기서 공무원연금과 군인연금만 연금총당부채로 인식되는 주요 기준은 ‘교환거래’의 해당 여부*로, 국민연금이나 사립학교교직원연금은 ‘연금지급에 있어서 교환거래’가 성립되지 않음
 - * 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원, 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급받는 등의 ‘재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전기타자원의 제공 약속이 있는 거래’가 있을 경우 관련 부채를 국가의 부채로 인식

- 「연금회계 평가 및 공시 지침」 제정(2012) 당시에도 국민연금은 “지급의무가 국민 개개인과의 계약 관계에 따른 의무가 아니고, 국제적 비교 관점을 고려하여 관련된 총당부채는 인식대상이 아닌 것으로 결론” 내린 바 있음
- 따라서, 국민연금의 국가 지급보장 책임을 추상적으로 규정하는 것은 물론, 현재 사학연금과 같이 구체적으로 규정할 경우에도 임의규정으로 제정한다면, 현행 법률과 기준상 국가 부채에 미치는 영향은 전혀 없음

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 연금개혁이 어려워질 것이다?

- 연금개혁은 다양한 이해당사자가 참여하는 사회적 논의를 통해 합의될 사항임
 - 1988년 시행된 국민연금은 전국민연금 확대 속도 만큼이나 빠르게 제도 시행 20년 만에 벌써 두 차례(1998년과 2007년)의 연금개혁*이 이루어졌으나,
 - * 1차 개혁(1998)은 IMF 구제금융이라는 국가적인 위기 시기에 이루어졌고, 2차 개혁(2007)은 정부와 정당 간의 오랜 합의를 통하여 이루어졌음
 - 국민연금이 점점 더 성숙하고, 국민의 관심이 높아짐에 따라 연금개혁은 더욱 민감하고 어려운 이슈가 되어 종전 방식으로는 추진할 수 없고, 다양한 이해당사자가 참여하는 사회적 논의와 합의를 통해 추진이 필요
 - 이를 통하여 개혁과정에서 발생할 수 있는 사회적 비효율성과 이해관계자세대 간의 충돌 및 소모적인 정쟁이 최소화될 수 있음
 - 공적연금 제도가 성숙한 외국에서도 사회적인 논의와 합의를 통해 연금개혁의 필요성을 알리고, 추진해 왔음
- 연금 지급보장 명문화는 제도에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 연금개혁에 대한 사회적 논의와 합의의 가능성을 높일 수 있음
 - 사회적 논의와 합의는 상호 간의 신뢰를 기반으로 하나, 우리나라는 국민연금 뿐만 아니라 정부와 여러 정부 정책에 대한 국민의 신뢰가 낮은 상황*
 - * 정부 신뢰도는 OECD 33개국 가운데 29위로 최하위권에 속함(2016년)
 - 지급보장 명문화는 국민연금제도를 주관하는 정부의 역할과 책임을 보장하여 국민의 신뢰를 높일 뿐만 아니라,
 - 이를 바탕으로 제도에 대한 국민의 이해를 넓히고, 국가와 사용자, 노동자, 자영자 등 보험료를 납

부하는 주체 간의 적절한 역할 분담 논의를 가능하게 하여 연금개혁에 오히려 도움이 될 수 있음

□ 외국에서도 공적연금의 지급보장을 명문화하는 나라는 없으며, 우리나라의 사학연금도 지급보장을 명문화하고 있지 않다?

- 외국의 경우 “국가가 공적연금의 지급을 보장한다”는 법 규정은 없으나, 이와 유사한 취지와 효과를 나타낼 수 있는 이미 규정이 마련되어 있음
 - 각 나라 마다 사회적 상황과 공적연금 제도가 상이하어 동일한 형태의 규정 유무를 찾는 것은 큰 의미가 없음
 - 다만, 독일은 “연금보험의 책임준비금이 부족한 경우 연방에서 부족한 만큼의 유동성을 보조하도록 보증”하여 연금지급 중단에 대해 국민들이 불안을 갖지 않도록 법으로 규정하고 있고,
 - 일본은 ‘국민연금법’에서 “매년도 재원의 2분의 1을 국고로 보조”하도록 규정하여 연금지급액이 부족하지 않을 때부터 급여 지급을 위한 국가의 책임을 명확하게 하고 있음

* 독일 사회법전 제6편 공적연금보험 제214조(유동성보장)

- ① 노동자와 직원연금보험이 지급의무를 수행하는데 책임준비금의 유동성자금이 부족한 경우, 연방은 노동자와 직원연금공단에 부족한 만큼의 유동성 보조를 수행한다(연방보증)
- ② 연방에 의하여 유동성보조가 수행된 자금은 당해연도에 지급의무를 이행하는데 더 이상 필요하지 않게 된 때에는 그 필요하지 않게 된 금액만큼 늦어도 지급이 이루어진 다음연도의 12월 31일까지 반환되어야 하며, 이자는 지급하지 않아도 된다.

* 일본 국민연금법 제85조(국고부담)

국고는 매년도 국민연금사업에 필요한 비용(다음 항에서 규정하는 비용을 제외한다)에 충당하기 위하여 다음에 열거하는 금액을 부담한다.

1. 당해연도의 기초연금(노령기초연금, 장애기초연금 및 유족기초연금을 말한다. 이하 같다)의 급부에 필요한 비용의 총액(다음호 및 제3호에 열거한 금액을 제외한다. 이하 ‘보험료 거출금산정대상액’ 라 한다)으로부터 제27조 제3호, 제5호 및 제7호에서 규정하는 월수를 기초로 계산한 것을 공제한 금액에, 1부터 각 정부 및 실시기관에 대해 제904조의3 제1항에 규정하는 정령에서 정하는 바에 따라 산정된 비율을 합산한 비율을 공제한 금액의 비율을 곱한 금액의 2분의 1에 상당하는 금액

○ 국내에서도 국민연금과 마찬가지로 공적인 노후소득보장 제도인 공무원연금과 군인연금은 국가의 지급보장을 명문화하고 있음

- 또한, 사학연금의 경우에도 사학연금기금이 급여 지급에 부족한 경우 국가의 지원을 임의적으로 규정하고 있으나, 실제 기금소진시* 국가가 급여를 지원할 수 밖에 없다는 점에서 지급보장이 명문화되어 있다고 보는 것이 타당

* 사학연금기금은 2042년 소진될 것으로 전망 : 2015년 개혁으로 2032년에서 10년 연장
(기획재정부, 2060년 장기재정전망)

*** 공무원연금법 제69조(연금부담금 및 보전금)**

① 국가나 지방자치단체가 제65조 제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 1만분의 900에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 위험직무순직유족연금, 제61조제1항에 따른 순직유족보상금 및 제61조제3항에 따른 위험직무순직유족보상금은 제외한다)에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

*** 군인연금법 제39조의2(보전금)**

이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

*** 사립학교교직원 연금법 제53조의7(국가의 지원)**

법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

5. 공약(空約)인가, 공약(公約)인가?

: 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

- ◆ ‘국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의 추진’ 약속의 이행이 필요
- ◆ 사회적 논의기구는 국민연금과 직접적인 이해관계가 있는 정부와 노동자·사용자단체, 시민단체 등으로 구성하여 제도 개선 및 발전방향을 논의
 - 이를 통해 기금고갈에 대한 국민 불안을 해소하고, 노후소득보장이라는 국민연금 본래의 기능을 명확히 하여 제도에 대한 신뢰를 높여야 함

□ 사회적 논의기구 구성이 왜 필요한가?

- 국민연금 급여 인상을 위한 사회적 논의는 문재인 정부의 약속
 - 대선 당시 ‘소득대체율 인상’을 공약하고, TV 토론에서 국민연금 소득대체율 50%가 2015년 공무원연금 개혁 당시 여·야 합의사항임을 강조
 - 현 정부의 국정운영 매뉴얼인 「문재인 정부 국정 5개년 계획」에서도 “소득대체율 인상을 2018년 재정계산과 연계하여 사회적 합의 하에 추진”을 약속
- 사회적 논의를 통한 제도 개선은 국민연금 개혁의 실효성과 국민의 수용성을 크게 높일 수 있음
 - 국민연금 개혁은 근로자와 사용자, 자영자 등 전 국민이 영향을 받고, 현 세대 뿐 아니라 미래 세대에도 영향을 미치는 쏠 국민이 공유해야 할 과제
 - 사회적 합의 과정을 통해 개혁과정에서 발생할 수 있는 사회적 비효율성과 이해관계자세대 간의 충돌 및 소모적인 정쟁을 최소화할 수 있음
 - 정부가 사회적 파트너들과의 합의 없이 연금 개혁을 독단적으로 추진할 경우에는 시민들 혹은 이해관계자 단체들의 큰 저항을 가져올 수 있음
 - 아울러 연금제도 개혁을 정치적인 이해관계와 분리하고자 하는 시도는 향후 한국 사회의 복잡한 문제 해결에도 중요한 단초를 제공할 수 있을 것임

- 최근 ‘촛불 집회’를 계기로 국민의 국정운영 참여 열망이 높아지고 있고, 실제지난 2015년 공적 연금 논의 당시, 한겨레사회정책연구소 설문조사에서 80% 이상이 ‘국민연금 보험료와 보장 수준에 대한 사회적 논의가 필요하다’고 응답
- 사회적 논의는 국민연금과 노후소득보장에 대한 국민들의 관심을 높이고, 연금제도를 정확히 알리는 수단으로도 활용이 가능
 - 기금 소진 등 국민연금에 대한 오해와 잘못된 인식을 개선하고, 노후소득보장이라는 국민연금의 본래 목적을 명확히 하여 제도에 대한 신뢰를 제고
- 이에 따라, 영국, 스웨덴, 일본 등 우리 보다 공적연금제도를 먼저 도입한 나라에서는 사회적 논의와 합의를 통해 연금개혁의 필요성을 알리고, 추진해 왔음

□ 사회적 논의기구는 어떻게 구성·운영되어야 하는가?

- 그동안 국민연금이 시행된 이후 20년 만에 이루어진 두 차례의 연금 개혁은 정부와 정치권의 주도로 추진되었음
 - 1998년의 제1차 개혁은 IMF로부터의 구제금융이라는 국가적 위기 시기, 국민연금에 대한 국민과 정치권의 관심이 거의 없던 시기에 이루어졌음
 - 2007년 제2차 개혁은 국민과 정치권이 국민연금에 많은 관심을 갖게 되었으나, 다양한 이슈와 연계되어 정치화되어 2002년부터 약 6년이 소요되었고, 그 중 대부분이 국회에서 정부 및 정당들 간 합의에 필요한 시간이었음
- 그러나, 국민연금 제도가 점점 더 성숙해짐에 따라 국민연금 개혁은 더욱 민감하고 어려운 이슈가 되고 있어 종전과 같은 방식에서의 추진은 곤란
 - 노인인구가 증가하고, 국민연금의 중요성과 관심이 점차 높아짐에 따라 정부와 정치권에서도 ‘연금 이슈’를 큰 부담으로 인식
- 사회적 논의기구는 정부의 주도 하에 국민연금제도에 참여하는 다양한 이해관계자로 구성하고, 국민연금 제도개선과 발전방향이 논의되어야 함
 - 정부는 국민연금제도의 최종 책임자로서 주도적으로 사회적 논의기구 구성·운영을 통해 제도 개선을 추진해야 함
 - * 국회 주도의 국회 특위 구성은 2015년 ‘공적연금 강화 특위·사회적기구’ 운영 과정에서 알 수 있듯이 각 정당의 정치적 상황 등에 따라 성과없이 운영이 종결될 수 있음

- 사회적 논의기구는 정부와 국회, 가입자와 수급자, 세대 등을 대표하는 노동자
 - 사용자·노인·청년·여성·시민사회 단체 등 이해관계단체가 참여하고,
- 권역별 공청회 또는 설명회 등을 통해 국민연금 제도개선에 대한 일반국민들의 의견 청취 및 위원회 논의내용에 대한 충분히 설명이 이루어져야 함

□ 외국에서는 어떻게 사회적 논의를 통해 연금개혁을 이끌어냈는가?

- 국민연금은 사회적 합의에 의해 운영되는 사회적 제도로, 선진국의 경우 무수한 사회적 타협을 통해 연금제도를 100여 년 넘게 유지하고 있음
- 이에 따라, 국가별로 연금개혁을 다양한 방식으로 추진하였으며, 지난 2015년 공무원연금 개혁 당시에 소개되었던 주요국의 사례는 다음과 같음

< 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 >

		스웨덴	일본	독일
위원회 설치 기간		1991~1994	2011 (6개월)	2002~2003
소 속		의회	정부·여당	정부
논의 범위		공적연금 구조개혁	사회보장, 과세 제도 개혁	사회보장 전반 개혁
위원회 구성현황	정부	○	○	○
	정당	○	○	-
	노·사 대표	X / X	○	○
	학계(전문가)	○	○	○
	시민단체	-	○	○
	총 원	5명	20명	26명(연금분과 8명)
논의 방식		·의회주도 개혁 ·이해당사자의 다양한 의견 수렴 거침 (개혁 완료)	우선 전문가 논의 후, 이해당사자 포함한 사회적 각계 포함한 위원회 구성 (개혁 추진 中)	이해당사자를 포함한 위원회 구성 논의 (개혁 완료)
주요 결과		·NDC방식 도입 ·개인계좌 설치	·근로자연금일원화 ·공무원 직역가산대체 ·신연금제도 도입 등	·연금개시연령 상향 조정 ·연금액 인상 시 자동 조절장치 도입 등

출처 : 공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 활동결과보고서 제2권(2015.3)

< 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 >

1. 스웨덴 공적연금 개혁 (1991년~1994년)

- (배경) 1990년대 초 경기 침체 및 연금위기의 근본적 해결책 마련을 위해 1991년 집권한 非 사민당 연합정부 주도로 의회 내에 작업단 구성
- (위원회 설치) 연방의회 내의 7개 정당 대표와 전문가로 구성
 - 위원장은 사회복지부 장관인 자유당 소속의 Bo Könberg가 맡았고, 의석수가 많은 사민당에서 2명, 나머지 정당들은 1명씩 파견하여 구성
- (논의) 논의과정에서 이해당사자의 다양한 의견수렴 후 개혁 추진
- (결과) 명목확정기여(NDC)제도 도입 (16% 가상적립+2.5% 개인계정 적립)

2. 일본 사회보장 개혁 (사회보장제 일체 개혁)

① 사회보장제도 개혁에 관한 전문가 검토회 (2010. 11.~12, 총 5회)

- (배경) 사회보장 개혁 논의 총괄 : 이념, 원칙, 개혁방법, 비전 등
- (위원회) 5명 전원 학계 전문가로 구성

② 사회보장제도 개혁에 관한 집중 검토회의 (2011. 2.~7, 총 11회)

- (배경) 정부·여당 사회보장개혁 본부 산하에 설치
- (위원회) 정부(총리 의장), 여당, 전문가, 노조 등 각계 대표 (총 20명)
 - 정부 8명, 여당 2명, 재계 2명, 노조 1명, 학계 3명, 전문가 및 언론계 4명

③ 공제연금 직역부분과 퇴직급여에 관한 전문가 회의 (2011. 4.~7, 총 7회)

- (배경) 공제연금의 직역가산부분 폐지에 대한 대안마련
- (위원회) 학계·전문가 중심. 사용자 및 노조 각 1명, 언론계 2명 포함
 - ※ 우선 전문가 논의 후, 이해당사자 포함한 사회 각계 포함한 위원회 구성

3. 독일 사회보장 개혁 (2002.11.~2003.8)

- (배경) 사회보장 전반의 지속가능성 확보를 위한 전문가회의
- (유럽위원회) 보건복지부 산하에 설치 (위원장 : 경제학 교수 Rürup)
 - 복지부차관, 노사대표, 학계, 시민단체 등 사회 각계 (총 26명)
 - 4개 분과(건강·연금·간병·기타) 中 연금분과는 전체위원 1/3 참여
- (논의) 노조 등 이해당사자를 포함한 위원회 구성을 통해 개혁 전반에 관한 의견 수렴과정 거침
- (결과) 연금개시연령 상향(65세→67세), 지속성계수 도입 방안 마련

5. 연금행동 및 주요단체 성명, 입장 모음

국민연금 급여인상 사회적 논의 이제 시작하라!

국민연금 4차 재정추계가 곧 마무리될 예정이다. 들리는 바에 따르면 8월에 추계결과를 발표하고, 제도와 기금운용에 대한 개선 방안을 마련하여 9월에 국민연금종합운영계획을 최종 확정지을 것으로 보인다. 향후 국민연금을 어떻게 끌고 갈지 결정해야 할 매우 중요한 시기가 다가오고 있다. 이번만큼은 제대로 된 국민연금 개혁 논의가 이루어지는 출발점이 될 수 있어야 한다.

그동안 국민연금에 대한 개혁 논의는 오로지 재정안정에 초점이 맞춰져 있었다. 과거 추계결과 발표마다 기금고갈 시점이 큰 사회적 이슈였고, 정부는 기금고갈 시점 연장을 위한 보험료 인상이나 급여삭감, 수급연령 상향 등 재정안정 방안을 쏟아내는 데 급급했다. 정작 제도 본연의 목적인 국민노후생활의 안정에 대한 논의는 실종됐다. 수십 년 후의 기금고갈은 걱정해도, 마찬가지로 수십 년 후의 노후불안 문제에 대해서는 언제나 뒷전이였다. 노인들은 항상 가난한데 어떻게 하면 기금을 유지하고 더 키울까가 중요한 문제였다.

그러나 국민연금의 올바른 개혁방향은 급여의 적정성과 재정적 지속가능성의 균형을 맞춰가는 것이어야 한다. 지금까지 일방적인 재정안정화 담론에 기반한 국민연금 개혁은 급여의 적정성과 제도에 대한 국민신뢰를 심각하게 훼손했다. 그 결과는 국민들의 노후불안으로 직결됐고, 부메랑이 되어 재정안정 방안에 대한 국민들의 강력한 반발을 만들어낼 뿐이었다. 또다시 그런 전철을 밟아서는 안 된다. 수십 년 후의 기금고갈을 그때 가서 해결하면 된다는 주장이 무책임하듯이 수십 년 후의 노후불안을 그때 가서 해결해야 하는 것도 무책임한 것이다.

마침 지난해 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부는 과거 잘못된 국민연금 개혁 방향에 대한 수정을 공표했다. 지난 대선 당시 문재인 후보는 국민연금 소득대체율 인상 관련 “정부, 가입자 대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의기구를 운용하여 인상 방안을 마련할 것”이라고 약속했다. 또 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서도 “국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회

적 합의하에 추진”할 것이라고 다시 한 번 강조했다. 국민연금이 제 기능을 발휘하기 위해서는 국민노후생활의 안정이라는 제도 본연의 목적과 제도신뢰 회복이 먼저라는 인식의 전환이 있었기 때문이다.

그러나 정부가 출범한 지 1년이 지났고, 재정추계 논의가 거의 마무리되는 현 시점까지 정부는 국민연금 급여인상 논의를 위한 어떠한 의지도 보여주고 있지 않다. 주무부처인 복지부는 4차 재정추계에 들어가기에 앞서 이번에는 노후소득의 적정성과 재정적 지속가능성 제고를 균형 있게 추진하겠다고 밝혔지만 실제 달라진 것은 거의 없다. 이번 재정추계 역시 기존 재정안정화 담론에서 한 발짝도 나아가지 못하고 있다. 국민연금 급여 인상을 위한 사회적 논의도 내년으로 넘기겠다는 안이한 얘기도 나온다. 사회적 논의를 위한 기구를 어떻게 구성할 지도 갈팡질팡하고 있다. 그야말로 차일피일이고, 복지부동이다.

지금도 국민연금 급여는 계속 삭감되고 있다. 올해 국민연금 소득대체율은 45%이고, 2028년까지 40%로 떨어질 예정이다. 한번 떨어진 급여는 다시 올리기 어렵다. 어찌면 올해가 국민연금 급여 삭감을 중단하고, 적정한 수준의 급여를 논의하기 위한 마지막 기회일 수 있다. 지금 국민연금 급여를 인상해도 그 효과는 장기간에 걸쳐 드러난다. 국민연금이 앞으로 노후소득보장으로서의 제 기능을 회복하지 못한다면 재정적 지속가능성 역시 담보하기 어렵다. 노후빈곤과 적절한 소득보장역할을 수행하지 못하는 낮은 수준의 연금은 신뢰를 얻지 못하며, 결국 사회적으로도 재정적으로도 지속가능하지 않기 때문이다. 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의를 당장 시작하라!

수신 각 언론사 복지부, 사회부 및 사진부 기자
발신 국민연금노동조합
제목 대통령의 약속이다. 국민연금 제도개혁을 위한 사회적 논의기구 즉각 구성하라
날짜 2018. 7. 20.(금)

(성 명 서)

대통령의 약속이다. 국민연금 소득대체율 50% 인상을 위한 ‘사회적 논의기구’ 즉각 구성하라.
- 7월 20일(금), 대통령 공약 준수 촉구 “청와대 앞 무기한 1인 시위” 시작 -

국민연금 제4차 재정계산 작업이 마무리되고 발표를 앞두고 있다. 벌써부터 “국민연금 기금소진 시점이 앞당겨진다. 보험료를 두 배 올려야 된다.” 등 국민들을 불안하게 하는 발언들이 무책임하게 나오고 있다.

국민연금의 재정계산은 국민연금제도의 지속가능성을 위해 지난 2003년 도입되어 매 5년마다 실시하고 있고 이번이 4번째다. 국민연금의 재정계산은 70년 동안의 장기추계를 바탕으로 한다. 추계는 정확한 수치를 내는 것이 아니라 여러 가지 가정들을 이용해 짐작해 보는 것이다. 추계에 이용된 수많은 가정 중 하나만 변동이 있어도 추계의 결과는 전혀 다르게 나타날 수 있다.

그러나 지금까지의 국민연금 재정계산은 장기추계에 대한 맹신으로 제도의 신뢰, 노후소득의 적정성보다는 재정의 안정성만을 중시하여 왔다. 이 과정에서 국민연금의 소득 대체율은 70%에서 60%로, 다시 60%에서 40%로 삭감되었다. 이 또한 정부의 일방적인 추진으로 국민들의 불신은 높아졌고, 연금은 용돈연금으로 전락했다.

국민연금제도는 세대간의 신뢰를 바탕으로 한다. 정부는 국민연금 기금의 안정성 못지않게 제도의 신뢰를 회복할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그것이 사회적 합의를 통한 국민연금제도의 개혁이다. 연금제도의 본연의 목적인 노후빈곤 해소를 기본 방향으로 적정한 소득대체율과 적정한 보험료는 어떻게 되는지 사회구성원 모두의 지혜를 모으는 과정을 거쳐야 한다는 것이다.

문재인 대통령도 2015년 공무원연금법 개정 당시 “사회적 합의는 우리 사회에 필요한 구조개혁을 해 나갈 때 따를 수 있는 좋은 모델이 될 수 있을 것”이라고 말한 적이 있다. 또한 대선 당시 사회적 합의를 통한 연금개혁을 강조해 왔다. 청와대와 보건복지부는 제4차 재정계산 결과를 발표하기 전에 사회적 합의 기구를 어떻게 구성할지를 먼저 제시해야 한다. 또 다시 과거의 잘못을 되풀이 한다면 연금노동자들의 강력한 투쟁과 엄청난 사회적 저항에 직면하게 될 것이다.

문재인 대통령은 국민연금 소득대체율 50%를 약속했다.

2015년 공무원연금법 개정 당시 새정치민주연합 대표였던 문재인 대통령은 “국민연금 등 공적연금을 강화해 국민들의 노후소득을 보장하고 이를 통해 최악의 상태에 있는 우리나라 노인 빈곤문제를 해결할 수 있는 계기를 마련했다”라고 발언했다. 박근혜 정권과 당시 여당인 새누리당이 합의 이행에 미온적인 태도를 보이자 “국민연금 내가 보증할 테니, 공무원연금 개혁안부터 처리하라”며 단계적 접근 전략을 제시했었다. 그리고 지난 대선 토론회 과정에서 당시 유승민후보의 질문에 국민연금 소득대체율 50%는 사회적 합의임을 분명히 했다.

문재인 대통령은 당대표 및 대통령 후보시절 국민연금을 포함한 공적연금의 강화를 일관되게 이야기했었다. 또한 국민연금 소득대체율 50%를 그 방법으로 제시하고 있다. 그러나 대통령을 보좌하고 정책을 추진해야 할 청와대나 보건복지부는 1년이 넘도록 소득대체율 50%인상을 위한 어떠한 방안도 제시하지 않고 있다. 오히려 방치하고 있다는 느낌을 지울 수 없다.

2017년 기준으로 국민의 65.4%만이 노후준비를 하고 있고, 그 중 67.6%는 국민연금으로 노후 준비를 하고 있다는 통계가 있다. 노후의 인간다운 삶을 국민연금 없이 이야기할 수 없다. 지금 청와대나 보건복지부가 보이는 행태는 국민들의 삶을 내팽개치고 있는 것이다. 대통령의 공약(公約)을 공약(空約)으로 만들고 있다.

대통령은 공약(公約)을 반드시 지켜야 한다.

국정농단 및 무능의 대명사인 박근혜정권 시절에도 노후소득보장 강화를 위해 “국민행복연금위원회” 및 “공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회”등 사회적 합의기구를 구성해 논의했다. 각 위원회에 대한 평가는 차치하고, 오늘날 촛불혁명이 만들어낸 문재인 정부는 노후빈곤 해소를 위해 어떠한 노력을 하고 있는가? 박근혜정권 때는 그나마 사회적 논의기구라도 만들었는데, 문재인 촛불정권은 노후소득보장 강화를 위해 국민연금과 관련해 전 정권과 어떠한 차별성을 보여주고 있는가?

청와대와 정부는 지금이라도 사회적 논의기구 구성과 국민연금 소득대체율 50% 인상을 위한 즉각적인 조치에 나설 것을 강력히 요구한다. 국민연금지부는 사회적 합의를 통한 연금개혁과 국민연금 소득대체율 50% 인상을 위해 청와대 앞 1인 시위를 시작으로 총력 투쟁에 나설 것이다. 우리들의 정당한 투쟁은 노인 빈곤율 1위, 노인자살율 1위 대한민국을 노후가 보다 행복한 나라로 바꿔내는 계기가 될 것이다.

2018년 7월 20일
공공운수노조 국민연금지부

•주소 : 서울시 영등포구 대림3동 739-4 철노회관 (우: 150-815) •전화 : 02-4977-888 •전송 : 02-4970-444
•날짜 : 2018년 8월02일(목) •담당 : 정진화 공공기관사업국장(010-3202-0310) •이메일 : kptu2011@gmail.com

언제까지 기금고갈 공포마케팅에 의존할 것인가?

- 지급 보장 명문화 하고 적정 급여 보장을 위한 사회적 논의 시작하라 -

2018년은 국민연금 4차 재정추계가 있는 해이다. 국민연금 재정추계는 2003년 1차를 시작으로 5년마다 향후 70년 국민연금의 장기 전망을 평가하고 제도를 더 발전시키기 위한 작업이라고 할 수 있다. 그러나 지난 3차례의 재정추계를 돌아볼 때 과연 국민연금 재정추계가 제도를 발전시켰는지 의문을 가질 수밖에 없다.

정부는 재정추계가 발표될 때마다 국민연금 기금이 몇 십 년 내에 고갈된다는 ‘공포마케팅’을 일삼았다. 이번 4차 재정추계 발표를 앞두고도 이미 언론을 통해 국민연금 기금 고갈시기가 앞당겨진다는 기사가 하루가 멀다 하고 나오고 있다. 국민연금 제도의 원래 목적인 노후 소득 보장에 대한 어떤 설명이나 논의도 없이 기금이 언제 소진되는지만 반복적으로 강조하는 지금의 행태는 국민연금 제도에 대한 불신만을 키울 뿐이다.

국민연금 제도를 제대로 세우고 국민에게 신뢰를 받기 위해서는 이제 더 이상 기금이 언제 소진되는지만 반복적으로 되뇌어서는 안 된다. 국민연금에 대한 국민의 불신을 씻을 수 있는 방법은 크게 두가지라고 할 수 있다. 첫째, 국민연금 국가 지급 보장을 명문화 하는 것, 둘째, 노후 소득 보장이 실질적으로 이루어질 수 있도록 급여 수준을 향상하는 것이다.

연금 급여에 대한 국가 지급 보장 명문화는 ‘기금고갈론’에 의해 무너진 제도에 대한 신뢰를 회복하는 첫 걸음이다. 1차 재정추계 이후 계속되어 온 ‘공포마케팅’에 의해 많은 국민들이 본인이 낸 연금을 노후에 받

을 수 없을 것이라고 걱정하고 있다. 국민연금 제도가 거대한 ‘폰지사기’라는 말까지 나오고 있다. 제도에 대한 이 같은 불신은 제도의 존립을 위태롭게 할 수 있다. 이를 바로잡기 위해서 한시라도 빨리 국민연금의 국가 지급 보장을 명문화할 필요가 있다.

적정급여 보장 역시 시급한 문제이다. 국민연금은 2007년 개악 이후 매년 소득대체율이 삭감되어 왔다. 올해 소득대체율은 45%에 지나지 않으며 현재의 계획대로라면 40%까지 떨어지게 된다. 현재의 소득대체율은 노후 소득을 보장하기에는 턱없이 부족하다. 그 결과는 OECD 최악의 노인빈곤률로 나타나고 있다. 공적연금이 국민의 노후를 제대로 보장할 수 있는 수준으로 소득대체율이 상향되어 한다. 국민연금이 ‘용돈연금’의 수준을 넘어 실질적인 노후 생활을 보장할 수 있는 수준이 될 때 국민연금에 대한 신뢰가 회복될 것이기 때문이다.

문재인 대통령은 대통령 후보 시절 국민연금 소득대체율 상향을 비롯한 공적연금 강화를 여러 번 언급한 바 있다. 그리고 그 실천방안으로 사회적 논의 기구 구성을 제시하였다. 공공운수노조와 국민연금지부는 여러 차례 공약 실현을 위한 사회적 논의 기구 구성을 촉구했지만 취임 15개월이 지난 지금까지도 청와대와 보건복지부는 어떤 행동도 취하지 않고 있다. 특히 보건복지부는 지난 5월 민주노총과 공공운수노조 위원장과의 정책간담회에서 재정추계를 언급하며 논의 기구를 구성하겠다고 하였으나 여전히 복지부동이다. 과거와 같이 재정추계 결과를 자의적으로 공개하고 기금 고갈 시기만을 앵무새처럼 반복할 것은 아닌지 우려된다.

국민연금에 대한 신뢰 회복과 적정 급여를 위한 소득대체율 상향은 반드시 이루어져야 한다. 그리고 4차 재정추계의 결과가 나오는 2018년은 지금까지 잘못 흘러온 연금정책을 바로잡는 원년이 되어야 하기에 그 어느 때보다도 중요한 시기이다. 다시 한 번 공적연금 강화를 위한 사회적 논의 기구의 즉각적인 구성을 촉구한다.

2018년 8월 2일

전국공공운수노동조합

8월 6일 한국노총

발행 : 교육선전본부 전화 : 6277-0080-0086 팩스 : 6277-0085 인터넷 <http://www.inochong.org>
담당 : 강훈중 대변인(6277-0080) 이지현 홍보실장(6277-0081) 김정목 정책차장(6277-0062)

국민연금개혁위한 사회적 논의 필요하다

국민연금이 개혁 시기가 다가오고 있다. 그동안 국민연금은 지나치게 낮아진 연금급여와 국민들의 불신으로 인해 몸살을 앓아 왔다. 제4차 국민연금재정계산위원회의 역할이 끝나가고, 그 결과가 곧 발표될 이 시점에서 우리는 국민연금이라는 공적연금기능이 훼손되지 않고 발전할 수 있는 길을 찾아야 한다. ‘기금고갈론’ 프레임이 또 다시 작동하여, 국민연금이 더 깎이고 보험료만 높아지게 되는 결과로 귀결해서는 안 된다. 그렇게 되면 국민연금이 무너지게 되어 국민들의 노후가 불안해지는 동시에 사적연금시장 활성화로 결국 재벌대기업의 이해에 충실하게 되는 상황을 맞이하게 될 것이다. 우리 누구도 이러한 결과를 원치 않는다.

문재인 정부는 100대 국정과제에서 국민연금은 더 받고 더 내는 방향으로 논의하되, ‘사회적 논의’라는 포괄적 정책결정방식으로 추진하겠다고 발표한 바 있다. 이는 국민연금이 노후소득보장이라는 제 기능을 할 수 있도록 조치를 취하되 그 구체적 사안을 국민연금 가입자 중심으로 결정하도록 하자는 취지이다. 공적연금개혁은 선진국의 역사적 경험에서도 보듯이 그 자체로 정치적인 성격을 가지기 때문에 정치적 합의에 의해서 결정되어왔다. 따라서 이번 개혁도 사회적 논의가 반드시 필요한 것이다.

문제는 현 정부 내에서 이를 정확히 인식하고, 책임지고, 수행하려는 주체가 전혀 없다는 것이다. 주무부처인 보건복지부는 사회적 논의를 추진하겠다고 입장을 밝히고 있으나 구체적으로 어떻게 가입자의 이해를 충실하게 담아낼 수 있을지에 대한 명확한 계획이 없다. 한국노총은 가입자 대표의 한 축으로서 그동안 보건복지부가 이에 대해 명확한 계획을 밝히도록 공식적·비공식적 요청을 수차례 했지만 대답을 얻지 못했다. 사회안전망 전반에 관해 논의하고 있는 경제사회노동위원회 ‘사회안전망개선위원회’에서도 한국노총은 국민연금개혁을 위한 사회적 논의를 하자고 주장했지만 복지부는 구체적인 논의를 주저하는 태도를 보이고 있다. 주무부처인 복지부가 가입자들을 안심시키고 주체적으로 사회적 논의를 이끌어가야 함에도 불구하고 이러한 계획을 전혀 내놓지 않고 있는 것이다.

주무부처인 복지부가 주저한다면 남은 방법은 청와대가 직접 나서는 것뿐이다.

한국노총은 청와대가 책임지고 국민연금을 올바로 세우기 위한 개혁의지를 분명히 밝히고, 복지부가 사회적 논의 추진에 대한 로드맵을 제시하도록 할 것을 강력히 촉구한다.

2018년 8월 6일

한국노동조합총연맹

보도자료	2017년 8월 7일(화)	3매
성명	박능후 보건복지부 장관을 경질하라!	
문의	고 현 종 (노년유니온 사무처장)	010-7773-6087
자주적 노인상 정립, 자립적 생활 기반 마련 세대 통합, 보편복지 노년유니온		

<성명>

박능후 보건복지부 장관을 경질하라!

문재인 대통령은 공약사항인 공적연금 강화를 위한
사회적 논의기구를 구성하라

10년간 65세 노인 중 80세 이상 노인의 비중이 지속해서 증가했다.

(08년 16%에서 14년 20.6% 17년 21.7%)

가구 형태도 독거노인이 증가했다. (08년 19.7% 14년 23% 17년 23.6%)

80세 이상 노인들은 일자리를 통한 소득을 기대하기 어렵다. 가족에게 용돈을 받으면서 생활하는 문화도 아니다.

노년유니온 노인 100명을 상대로 조사했다. 노후에 얼마를 가져야 하는지. 70% 노인이 개인 100만 원 부부 경우엔 170만 원이라고 응답했다.

기초연금 20만 원. 국민연금은 전체 노인의 30% 정도만 받는다. 금액도 30만원 남짓이다. 노인들의 욕구와 현실은 적게는 50만 원 많게는 80만 원 차이가 난다.

노인 빈곤을 완화하기 위해 2004년 노인 일자리를 도입했다. 2007년에는 기초노령연금을 도입했다. 2004

년 45%인 노인빈곤율은 2018년 49.6%로 더 빈곤해졌다. 노후소득보장 정책이 효과를 보지 못했다. 낮은 급여 때문이다.

문재인 대통령은 후보 시절 국민연금 급여율 인상을 비롯한 공적연금 강화를 위한 사회적 논의기구 신설을 공약했다. 노인들은 좋아했다. 현세대 노인들에겐 부족한 연금을 어떻게 보완할지 논의하는 기구가 생겼기 때문이다. 미래 노인인 청년에게도 좋은 일이었다. 국민연금 수급자가 늘어나고 수급액도 높아질 수 있는 계기가 마련되는 것이기에. 노인 빈곤이 자식 세대 손주 세대에게 대물림 되지 않을 거라는 기대가 있었다.

취임 15개월이 지났지만, 공약 실천 의지가 보이지 않는다. 담당부처인 보건복지부에 가입자 대표인 민주노총, 한국노총과 시민사회단체들은 대통령 공약사항인 공적연금 강화를 위한 사회적 논의기구를 만들자고 수차례 제안했다. 보건복지부는 지금까지 책임 있는 답변을 하지 않았다.

박능후 보건복지부 장관은 무능하다는 게 시민사회단체의 평가다. 소통도 하지 않고 대통령 공약사항에 대한 이행과 로드맵도 계획하지 않는다. 박능후 장관 장남은 2009년부터 해외에 거주하며 미국 델라웨어주 소재 A사 최고경영자로 근무하는 등 적지 않은 소득을 올린 것으로 드러났다. 장남은 건강보험 피부양자로 등록되어 건강보험 혜택을 받았는데 소득이 있는 자식을 피부양자로 해놓고 건보료 혜택을 받는 건강 보험법 위반을 저지르기도 했다. 이런 범법행위에도 시민사회단체는 일은 잘하리라 믿었다. 기대는 무너졌다. 일을 못 하니까 과거에 저지른 범법행위가 더 커 보인다.

문재인 대통령은 협치 내각에서 박능후 보건복지부 장관을 경질하기 바란다.

현세대 노인들의 노후소득 보장 기대와 미래세대 노인인 청년의 노후를 생각하지 않는 박능후 장관은 자격 미달임을 업무 수행과정에서 드러났다.

장관 경질 후 조속히 국민연금 급여율 인상과 공적연금 강화를 위한 사회적 논의 기구를 구성하여 우리의 노후는 공적연금이 있어 행복하다는 비전을 세워달라.

2018년 8월 7일

후손들에게 존경받는 노인이 되고자 하는

노년 유니온

[성명] 국민연금 기금고갈론의 궤판을 걷어치우고, 사회적 논의를 시작하라.

1988년 시작된 국민연금제도는 국민 생활안정과 복지증진을 위한 중요한 사회보장제도의 하나로 자리 잡고 인식되어왔다. 그리고 2003년 1차를 시작으로 그동안 3차례의 재정 추계가 있었고, 올해 4차 재정 추계가 발표될 예정이다. 그런데, 지난 15년의 상황을 돌이켜 볼 때, 재정 추계의 목적과 의도에 대해 의문을 던지지 않을 수 없다. 민주노총은 재정 추계 시즌마다 매년 되풀이되는 기금고갈론의 궤판을 걷어치우고 정부가 국민연금의 보장성 강화와 실질적 발전을 위한 사회적 논의를 시작할 것을 요구한다.

국민연금의 보장성 강화와 개혁은 현 정부 출범과 함께 내세운 100대 국정과제 중 하나였으며 이에 대한 우리 사회의 포괄적이고 다양한 의견을 수렴하기 위해 정부는 ‘사회적 논의’를 약속했었다. 그럼에도 불구하고 사회적 논의 대신 국민연금 재정 추계 때마다 수구언론과 민간보험사들에 의해 반복적으로 자행되는 기금고갈 공포 마케팅과 이에 대한 정부의 조장과 방관은 초 고령 사회에 접어들고 노후 삶을 국민연금에 기댈 수밖에 없는 한국사회의 많은 구성원들과 가입자들의 국민연금에 대한 회의와 절망감만 키우고 있다.

한국보다 더 오랜 사회보험의 역사를 가지고 있는 독일, 영국, 미국 등의 사례만을 보더라도 국민연금과 같은 공적연금개혁은 단순한 수학적 계산이나 공포감 조성 또는 억압적 주장만으로 해결될 사항이 아니다. 출생률이 매우 낮고, 고령화가 급격히 진행되고 있는 상황에서도 노후 삶에 대한 실질적 사회보장이라는 기본 명제는 반드시 지켜져야 할 것이다. 그리고 이것은 가입자를 실질적으로 대표하는 노조와 시민사회단체가 함께 참여하는 사회적 논의를 통해서만 가능하다.

노조와 1700만 촛불 시민의 힘으로 당선된 문재인 대통령은 후보시절 국민연금의 소득 대체율을 인상해 공적연금의 강화와 노후 삶의 실질적 안정을 지속적으로 주장하였으며 이를 위한 구체적 방안으로 사회적 논의를 약속했다. 그리고 문재인 정부 출범과 함께 민주노총은 산하조직 및 시민단체들과 함께 15개월이 넘는 기간 동안 문재인 대통령의 약속 실현을 위한 사회적 논의를 촉구해왔다. 하지만 이에 대해 청와대와 보건복지부는 아무런 응답이 없었다. 특히, 지난 5월 보건복지부와 민주노총 간의 정책 간담회에서 복지부는 사회적 논의를 약속했지만, 국민연금의 진정한 개혁을 위한 어떤 시도도 없다.

국민연금제도는 노후소득 보장이라는 개인적/사회적 중요성과 기금운영의 태생적 한계에 대한 엄중한 인식 속에서 한국 사회에 도입되고 운영되어왔다. 따라서 정부가 사회적 논의를 통해 국민들의 걱정된 노후 소득 대체에 대한 진정성을 보여준다면, 제4차 재정 추계가 있는 올해는 그간 잘못 흘러온 연금 정책을 바로 잡는 역사적 분기점이 될 것이다. 따라서 민주노총은 정부가 공적연금의 보장성 강화를 위한 사회적 논의를 바로 시작할 것을 거듭 촉구한다. 우리의 요구가 수용되지 않는다면, ‘국민연금 개혁을 위한 사회적 논의’를 민주노총 하반기 총력투쟁의 주요 의제로 삼고 이를 위해 끝까지 투쟁할 것이다.

2018년 8월 9일

전국민주노동조합총연맹



전국공무원노동조합은 입법, 사법, 행정, 교육기관을 망라한 전국 최대의 단일 공무원노동조합입니다

<http://www.kgeu.org>

위원장 : 김주엽

대변인 : 최현오 010-2638-0496

서울특별시 영등포구 영등포동 7가 29-28 한흥빌딩6층 전화 02)2631-1948 팩스 02)2631-1949

[성명서]

정부는 재벌과 민간보험사 앞잡이 노릇 중단하고, 국민연금 강화를 위한 사회적 책임을 다하라!

전국공무원노동조합(위원장 김주엽, 이하 공무원노조)은 최근 벌어지고 있는 국민연금 논란에 대해 정부가 모든 책임을 져야 하며, 국민의 노후생존권 보장을 위한 사회적 논의에 즉각 나설 것을 촉구한다.

박능후 보건복지부 장관은 12일 국민연금 개악안과 관련해 "재정계산위원회에서 논의를 거쳐 제시되는 안들은 정책자문안으로 바로 정부 정책이 되는 것이 아니다"라며 해명에 나섰다.

그러나 장관의 해명 아닌 해명이 국민연금 논란에 기름을 부은 꼴이 됐다. 국민들의 분노는 하나다. 1998년, 2007년에 이어 정부가 연금 기금 고갈 시기를 늦추는 데만 나서고 있기 때문이다. 더구나 정부 자문기구인 국민연금제도발전위원회가 보험료 인상안을 다수의견으로 채택할 동안 정부가 노후 생존권 보장이라는 국민연금의 목표설정을 제대로 제시했는지도 의문이다.

국민연금법의 목적은 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것”이다. 즉, 공적연금의 본질적 기능은 국민 모두의 ‘적정한 노후소득보장’이며 ‘노후 생존권 보장’인 것이다. 본래의 목적은 내팽개치고 연금을 정부와 재벌의 635조짜리 ‘쌈짓돈’으로만 보고 있으니 국민이 분노하는 것은 당연하다.

공적연금인 국민연금이 공적기능을 제대로 못 한 사례는 수도룩하다. 2015년 삼성물산과 제일모직의 합병 당시 삼성물산의 1대 주주였던 국민연금이 합병에 찬성함으로써 약 3000억 원의 손실을 입었다. 공무원연금 개악 당시에 사적연금 활성화를 추종하는 태도가 문제가 되어 야당이 해임을 요구까 지 한 문형표 전 장관이 국민연금공단 이사장에 임명되기도 했다.

이처럼 공적연금의 불신은 재벌과 결탁한 이전 정부가 자초해왔다. 현 정부 또한 공적연금 사금고화,

민간연금화하려 한다는 지적에서 벗어나지 못하고 있다. 연금의 소득대체율을 40%에서 50%로 올리자고 약속한 문재인 대통령의 대선 공약을 폐기하려는 수순을 밟고 있기 때문이다.

국민연금은 오히려 강화되어야 한다. 노인빈곤율 1위, 노인자살률 1위, 저출산율 1위의 심각한 사회문제를 해결하기 위해서 공적연금 전반이 튼튼하게 제대로 역할 할 수 있도록 보다 강화되어야 한다.

노인인구가 국민의 절반에 육박하게 되는 상황에서 적절한 노후소득이 보장되지 못한다면, 심각한 내수시장 침체가 불 보듯 뻔하고, 부모세대의 비참한 노년을 눈으로 확인한 자녀 세대는 자신의 노후를 위해서 자녀를 낳지 않는 저출산의 악순환이 계속될 것이다.

공무원노조는 국민의 노후생존권 보장을 위해 다음과 같이 요구한다.

문재인 정부는 국민연금의 출산 크레딧을 선진국 수준으로 강화하고, 연금 사각지대를 해소하며, 인간적인 노후생활을 보장하기 위한 소득대체율 향상에 나서라. 국민연금의 국가책임은 법적으로 명문화하여 국민 불안을 일소하라.

국회 또한 책임이 있다. 2015년 정부와 국회는 497조 원에 달하는 공무원의 노후 생존권을 박탈하면서 “국민의 노후빈곤 해소를 위해 국민연금 명목소득대체율을 50%로 한다”고 약속했지만 현재도 그 약속은 지켜지지 않고 있다. 국회는 공적연금 강화에 모든 책임을 다하라.

또한 공무원노조는 경고한다. 국민들의 분노를 정략적으로 활용해 공적연금의 폐기 또는 축소를 꾀하는 재벌과 사적연금 세력 그리고 그에 결탁한 정부 내 연금마피아들은 연금개약 책동을 즉각 중단하라.

공무원노조는 정부가 공적연금의 보장성 강화를 위한 사회적 논의를 바로 시작할 것을 거듭 촉구한다. 공무원노조는 국민연금을 포함한 공적연금의 공적기능 보장을 위해 투쟁해나갈 것임을 다짐한다.

2018년 8월 13일

전국공무원노동조합

수 신 각 언론사 정치부·사회부
발 신 참여연대 사회복지위원회 (담당 : 김남희 팀장 02-723-5056 welfare@pspd.org)
제 목 [성명] 국민연금 보장성 강화를 위한 제대로 된 사회적 논의부터 시작하라
날 짜 2017. 08. 13. (총 3 쪽)

성명

국민연금 보장성 강화를 위한 제대로 된 사회적 논의부터 시작하라

- 국민의 노후를 보장하기 위한 국민연금의 미래를 선부르게 결정해서는 안 된다
- 공적연금 축소를 통한 각자도생의 노후는 비극
- 국민연금 강화와 공적연금의 통합을 위한 사회적 논의 필요

1. 국민연금 제4차 재정계산 결과가 곧 발표된다. 언론에서는 국민연금 제도발전위에서 국민연금 보험료를 단계적으로 올리는 방안 등이 검토되고 있다는 보도가 나오며 논란이 일고 있다. 이런 논란의 와중에 일부 언론은 재정불안을 내세워 부정적 여론을 부추기는 행태마저 보이고 있다. 국민연금이 성숙기에 접어들기도 전에 기금고갈론을 선정적으로 보도하여 불신을 부추기는 상황이 다시 반복되는 듯 하다. 국민연금 보험료 인상에 대한 부정적인 여론이 생기는 것은, 그동안 국민연금의 지급보장의무조차 법에 명시하지 않고 국민연금이 성숙기에 접어들기도 전에 기금고갈론을 내세워 수차례에 걸친 개약으로 국민연금 소득대체율을 깎아 온 정부에게도 그 책임이 있다. 참여연대 사회복지위원회는 국민연금이 국민의 노후소득보장제도로 제대로 자리매김하기 위하여 국민연금의 미래를 선부르게 결정해서는 안된다고 보고, 국민연금 보장성 강화에 대한 제대로 된 사회적 논의를 하루빨리 추진할 것으로 정부에 촉구한다.
2. 국민연금은 국민의 노후소득보장을 위하여 시행된 공적연금이나 1988년에 시행되기 시작하고, 1999년에 와서야 5인 미만 사업장의 노동자와 자영업자까지 가입대상이 되어 제도 도입 자체가 매우 늦었다. 그러나 국민연금이 성숙기(가입자들 상당수가 수급자가 되는 시점. 한국은 1999년 전국민이 가입대상이 되었으므로 2030년 정도로 예상됨)에 접어들기도 전에 명목 소득대체율이 70%에서 60%로, 다시 40%로(2008년

법개정으로 50%가 되었으며, 이 때 이후 매년 0.5%p씩 삭감되어 2028년 40%가 될 예정) 두 차례에 걸쳐서 삭감되어, 2018년 기준 40년 가입기준 소득대체율이 45%, 국민의 평균 가입기간인 20년 남짓을 기준으로 볼 때 실질 소득대체율이 20% 정도에 불과한 수준으로 전락하였으며, 노후소득보장제도로 적정성이 담보되지 못하고 있다. 국민연금의 소득대체율은 OECD 국가 공적연금의 평균 소득대체율에 비하여 매우 낮은 수준이다(OECD 평균 평균소득자 공적연금 소득대체율 52.9%, 한국 39.3%). 이처럼 국민연금은 낮은 도입과 낮은 소득대체율, 여전히 남아 있는 사각지대로 인하여 제도에 대한 신뢰를 충분히 형성하지 못했고, 국민들 사이에는 여전히 국민연금이 노후소득을 보장할 것이라는 기대가 높지 않은 것이 현실이다.

3. 또한 합계출산율의 하락과 지속, 이로 인한 경제활동인구의 지속적인 감소 및 평균 수명의 연장으로 인하여 노인인구 비율이 점점 늘어나고 있는 상황에서 재정적 측면에서 국민연금의 장기적 지속가능성에 대하여 의문이 제기되고 있다. 제4차 재정계산도 이러한 인구구조의 변화를 감안하여 국민연금의 보험료율을 인상하고 보험수급연령을 조정하는 등의 방안도 검토하고 있는 것으로 보인다. 그러나 국민의 신뢰조차 형성하지 못한 국민연금이 정확한 예측이 불가능한 70년 뒤의 미래 추계결과를 근거로 설부르게 제도 개악을 시도한다면, 이 것이 합리적인 결정일지 의문이고, 이에 대한 국민들의 동의를 얻을 수 있을지 더욱 우려스럽다. 국민연금에 대한 제대로 된 사회적 논의를 통하여 제도 신뢰를 회복하는 동시에 장기적이고 점진적인 제도의 대안을 모색할 필요가 있다고 보인다.
4. 많은 국민에게 거의 유일한 노후 대비 수단인 국민연금(노후준비를 하고 있다는 응답 중 53.3%가 국민연금을 노후대비 수단이라고 응답, 2017년 통계청 사회조사)이 지금보다 더 축소될 경우, 그 피해는 대다수의 국민들에게 고스란히 돌아간다. 공적연금의 혜택을 많이 보지 못한 현 노인세대의 노인빈곤율이 46.5%(2016년 기준)로 OECD 평균(12.5%)의 3배가 넘는 것을 보면, 각자도생의 노후가 어떤 결과를 가져올지 명백하다. 특히 사적연금인 개인연금은 가입율과 유지율이 매우 낮고, 퇴직연금 조차 퇴직자 대부분 일시금으로 수령하는 현실에서 사적 연금이 국민연금의 대안이 될 수 없음은 명백하다.
5. 과거 국민연금 보험료가 제도 도입 초기 매우 낮게 설계된 결과 향후 연금제도의 재정 안정화를 위하여 연금보험료의 인상이 불가피하다는 점은 인정할 수 있다. 그러나 재정안정화라는 방편으로 더 이상의 연금 개악이 있어서는 결코 안된다. 참여연대 사회복지위원회는 국민연금이 국민의 노후소득보장제도로 제대로 자리매김하기 위하여 연금 급여가 감축되거나 지급시기가 늦추어지는 형태의 연금제도 개악이 있어서는 안된다고 보고, 정부에게 19대 대선의 국민연금 보장성 강화 공약을 지키기

위한 책임있는 방안을 먼저 제시하고 이와 함께 재정안정에 필요한 연금보험료 인상안 등을 포함하여 하루빨리 사회적 논의를 주도할 것을 촉구한다.

6. 지금은 국민연금의 수십년 뒤의 재정적 지속가능성을 내세워 공적연금을 축소하여야 할 시기가 아니라, 진지하고 성숙한 사회적 논의를 통하여 국민의 노후소득보장제도를 바로 세워야 할 시점이다. 정부는 국민연금을 설부르게 개악할 것이 아니라, 국민연금의 강화와 공적연금의 통합에 대한 진지한 사회적 논의에 착수하여야 한다.
끝.

국민연금 기금고갈론 광풍에서 벗어나야 한다.

우려가 현실이 되고 있다. 오는 17일 국민연금 4차 재정계산 발표 공청회를 앞두고 일부 언론은 제도발전 위에서 논의된 내용을 보도하기 시작했고, 뒤를 이어 자세한 논의 맥락에 대한 보도는 생략한 채 기금소진 시점과 단순히 그 소진 시점을 연기하기 위한 재정안정화 방안에 대한 선정적인 보도가 잇따르고 있다. 국민들은 거두절미하고 단편적으로 나오는 ‘기금고갈’, ‘조기소진’, ‘더 많이, 더 오래, 더 늦게까지 내라’는 말에 혼란스러워 하고 또 분노하고 있다. 또 다시 기금고갈론 광풍과 국민연금에 대한 불신의 늪에서 우리 사회가 당분간 헤맬 전망이다.

우리는 그동안 기금고갈론, 재정안정화 담론에 치우진 재정계산 논의를 줄곧 비판해 왔다. 과거 5년마다 반복된 국민연금 재정계산은 단순히 기금고갈 시점을 연기하거나 기금 규모를 키우는 데 논의가 집중되어 왔다. 수십 년 후의 기금고갈은 당장 큰 문제이면서 현재와 앞으로 지속될 노인빈곤의 문제에 대해서는 눈을 감았다. 재정안정화 담론은 노후소득보장이라는 국민연금 제도 본연의 목적을 망각시키고 대신 공간에 돈은 계속 쌓이는데, 노인은 계속 가난해야 하는 현실을 만들고 있다. 지금 노인이 아니어서 다행이라고 생각할지 모르지만, 그러나 누구나 노인이 된다. 노후소득보장이라는 제도 본연의 목적이 아닌 기금을 유지하고 키우기 위한 것이 목적이라면 도대체 국민연금이 왜 필요한가?

지난 1998년, 2007년 두 차례 재정안정화 개혁은 통상적인 인식과 달리 오히려 국민연금의 재정을 지나치게 건전하게 만들었다고 할 수 있다. 2040년 초반까지 기금의 규모는 급속도로 커지고, 앞으로 40년 동안 보험료를 한 푼도 올리지 않아도 급여를 지급할 수 있을 정도다. 그러나 우리와 비슷한 제도를 가지고 있는 대부분 다른 나라들은 기금이 고갈된 지 오래고, 보험료율도 평균 거의 우리의 두 배에 달한다. 국민연금이 다른 나라에 비해 매우 낮은 보험료율을 유지하면서도 기금이 계속 커진다는 것은 상대적으로 급여의 보장성이 매우 약해졌다는 것을 의미한다. 또 제도가 도입된 지 한 세대가 넘어 수십 년 후인 90년대부터 본격적인 재정안정화 개혁을 한 다른 나라와 달리 우리나라는 지나치게 빠른 시기에 재정안정화 개혁이 이루어졌다는

것을 반증한다. 1998년은 국민연금 제도가 도입된 지 겨우 10년, 2007년은 전 국민으로 확대된 지 불과 10년이 채 지나지 않은 시점이었다.

그러나 역설적으로 재정안정화 개혁은 재정안정에 대한 불안도 전혀 해소하지 못했을 뿐만 아니라 제도에 대한 불신과 가입거부만 만들어 냈다. 국민연금에 대한 인식도 거의 없고, 또 주위에 국민연금 받는 사람들도 별로 없는 데 수십 년 후의 기금고갈을 막기 위해 보험료를 대폭 올리거나 급여를 삭감해야 한다는 논리를 국민들이 어떻게 이해할 수 있겠는가? 제도가 성숙하지 않았고, 제도에 대한 이해가 없었던 시기에 이루어진 재정안정화 개혁은 결국 국민연금에 대한 강력한 불신과 끊임없는 오해를 양산했다. 재정안정화 개혁을 관철하기 위해 동원되었던 ‘기금고갈=국민연금 파산’이라는 유령이 유독 우리나라에서만 끈질기게 배회하는 이유다.

제도에 대한 신뢰를 확보하기 전에 또 다른 재정안정화 개혁은 결코 용납될 수 없다. 앞으로도 노인은 계속 가난한데, 70년 후인 2088년까지 기금을 유지하자는 목표와 이를 위한 재정안정화 방안은 비상식의 극치다. 현재의 추계라면 2060년에는 길 가는 성인 둘 중의 하나가 노인이고, 경제성장도 거의 멈춘다. 추계기간 말인 88년에는 총인구와 근로세대 모두 40% 가까이 감소한다. 그러나 70년 재정추계 기간은 48년 정부 수립 당시에서 지금을 보는 것과 같다. 그 사이 사회적 격변과 정책적 개입들을 모두 도외시한 상황을 가정한 결과들이다. 70년 재정추계를 통해 우리가 보아야 할 것은 그 가정된 결과에 꿰어 맞춰 70년 후의 국민연금을 만들어 가는 게 아니라 이대로 방치하면 70년 후 한국사회의 모습을 어떻게 풀어갈 것인지에 대한 성찰이다.

지금 국민연금 개혁에 필요한 것은 현재 근로세대 대부분이 겪어보지 못할 70년 후를 위한 재정안정화 방안이 아니라 제도에 대한 국민신뢰 회복과 국민연금의 적절한 노후소득보장 기능이어야 한다. 우리 부모가, 또 우리가, 앞으로 우리 자식이 국민연금을 통해 노후를 안정적으로 생활할 수 있다는 믿음이어야 한다. 지금 우리가 아프지 않다고 해서, 노인들에게 비용이 많이 들어간다고 해서 건강보험을 폐지하자거나 가입하지 말자고 하지 않는다. 건강보험 재정에 대한 인식도 마찬가지다. 현재 서너 달 치 급여 지급분을 보유하고 있는 건강보험 준비금을 70년 후에도 계속 유지하기 위해서 기금 규모를 더 키우고, 그에 따른 보험료나 국가 재정투입 규모를 계산하지 않는다. 또 그런다고 건강보험 재정이 안정되었다고 생각하지 않는다. 다시 연금으로 돌아오면 우리보다 먼저 수십 년, 길게는 백년 가까이 공적연금을 유지하고 있는 다른 나라들도 과거보다 지금 연금보험료를 훨씬 더 많이 내고 있다고 해서, 또 그래도 부족하기 때문에 세금이나 다른 재원들을 통해

보조하고 있다고 해서 공적연금이 잘못됐다고 하지 않는다. 제도에 대한 신뢰확보가 그래서 중요하다.

이제 우리 사회는 과거와 같이 더 이상 사적 부양에 기대는 시절을 기대할 수 없다. 그렇다고 해서 먹고 살기 위해 늙어 죽을 때까지 계속 일을 하는 것도 불가능하다. 금융수익이나 임대수익으로 노후를 보낼 수 있는 사람들은 극히 일부분이다. 국민연금과 같은 공적연금이 사회적 부양으로서 제 역할을 하지 못한다면 다가오는 초고령 사회에서 그보다 더 큰 사회적 재앙은 없을 것이다. 강조컨대 지금 이 시점에서 해야 하는 것은 훗날까지 기금을 유지하기 위한 재정안정화 논의가 아니라 국민연금의 신뢰회복과 급여 적정성을 확보하기 위한 사회적 논의와 합의다. 노후빈곤 예방과 적절한 소득보장역할을 수행하지 못하는 낮은 수준의 연금은 신뢰를 얻지 못하며, 결국 사회적으로도 재정적으로도 지속가능하지 않다는 사실을 반드시 명심해야 한다. 최근 국민연금 논란에 대해 어제 문재인 대통령이 국민연금 개편은 노후소득보장 확대라는 기본원칙 속에서 논의될 것이라고 밝힌 것은 늦게나마 다행이고 적절한 상황인식이다. 기금고갈론 광풍에 휩쓸리지 말자.

무능과 무책임, 보건복지부를 강력히 규탄한다!

- 형식적 국민 의견수렴이 아니라 청와대와 정부가 책임지고 사회적 논의기구 구성해야 -

정말 무능과 무책임의 끝을 보여주고 있다. 지난 수석보좌관회의에서 문재인 대통령이 폭넓게 국민의견을 수렴하여 정부안(국민연금종합운영계획)을 만들라고 하자 복지부가 부랴부랴 국민의견을 수렴하겠다고 나섰다. 지역별로 토론회를 열고, 단체별 그룹 간담회를 진행하며, 온라인 의견수렴과 전화 설문조사 등을 실시하겠다는 것이다. 정부안에 대한 명확한 목표와 방향도 없이 한두 달 남짓 기간 동안 돌아다니면서 토론회를 한들, 단체 대표들과 만나 밥 먹으면서 의견 한 번 듣는다 한들, 또 온라인 의견수렴과 전화 설문조사를 한들 그것으로 어떻게 제대로 국민의견을 수렴할 수 있겠는가. 그저 보여주기 위한 철저한 요식행위에 지나지 않는다. 무능하고 무책임한 복지부를 강력히 규탄한다.

아직도 국민연금에 대한 국민들의 요구를 모르고 있는가? 국민들이 바라는 건 우리 부모, 우리, 또 우리 자식들이 국민연금을 통해 안정적으로 노후를 보낼 수 있다는 믿음을 만들어 달라는 것이다. 제도에 대한 신뢰회복이다. 차라리 국민연금을 없애라는 빗발치는 외침은 그 간절한 요구의 다른 표현이다. 지금 국민들에게 필요한 것은 기금고갈, 재정안정 따위의 얘기가 아니다. 당장 제도가 신뢰를 받지 못하는 마당에 70년 후까지 기금을 유지하는 게 무슨 의미가 있는가.

정부가 지금 당장 해야 하는 것은 제도 신뢰회복과 노후소득보장 강화라는 원칙 아래 사회적 논의와 합의를 통해서 국민연금 개편 방안을 만들어야 하는 일이다. 지난 대선 당시 문재인 후보는 국민연금 소득대체율 인상 관련 “정부, 가입자 대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의기구를 운용하여 인상 방안을 마련할 것”이라고 약속했고, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서도 “국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진”할 것이라고 발표했다. 그러나 지금까지 주무부처인 복지부는 사회적 논의와 합의를 위해 어떤 노력을 했는가? 사회적 논의기구를 조속히 구성하라는 우리의 요구에 대해 항상 정해진 입장이 없다며 묵묵부답으로 일관해 왔다. 괜히 사서 일 만들지 말자는 속셈이었을 것이다.

복지부가 국민의견을 수렴하겠다고 발표한 계획 중 더욱 가관인 것은 경제사회노동위원회 등에서 사회적 논의기구가 구성되어 정부의 참여 요청이 있을 경우 이에 적극적으로 참여하겠다고 하는 것이다. 사회적 논의기구는 공약대로 주무부처인 복지부가 일찍부터 준비하고 주도했어야 하는 일 아닌가. 복지부의 무능과 무책임은 복지부동을 넘어 이제 유채이탈 화법까지 보여주고 있다. 정말 문제인 정부가 걱정스럽다. 대통령이 바뀌었지만 관료사회는 여전히 무능하고 무책임하다. 최근 가파른 지지율 하락은 당연한 결과다. 관료사회를 장악하지 못하는 것은 장관의 책임도 크다. 국민연금뿐만 아니라 복지 정책 전반에 대한 무능을 보여주고 있다는 평이다. 계속 이럴 거면 차라리 물러나라. 청와대와 정부는 책임을 지고 국민연금의 신뢰회복과 노후소득보장 강화를 위한 사회적 논의기구를 조속히 구성하라!

복지부는 자리에 책임을 걸고 국민 눈높이에 맞는 연금개혁에 나서라.

복지부의 정말 무능함에 기가 찰 노릇이다. 어제(7일) 국민연금 개혁안을 보고받은 대통령이 전면재검토를 지시했다고 한다. 국민의 눈높이에 맞지 않은 개혁안이라는 이유에서다. 당연한 결과다. 언론에 보도된 복지부 개혁안의 내용은 국민 정서와 한참 동떨어진 내용이고, 동네 구멍가게보다 못한 수준이었다. 보도에 따르면 개혁안은 재정안정화 방안과 노후소득보장 방안을 모두 포함해 현행 보험료율을 각 안에 따라 12~15%까지 올리는 것을 담고 있다고 한다. 각 방안을 조합할 경우 정부안은 5~6가지에 이른다. 사실상 국민연금 개혁을 어떻게 하겠다는 기본 방향도 없이 무책임하게 국회나 현재 논의 중인 경제사회노동위원회의 연금개혁 특위에 떠넘길 작정이었을 것이다. 정부가 강한 의지를 가지고 추진해도 국민연금 개혁이 가능할까 말까 한데, 눈치나 보며 잔머리를 굴리니 어떤 일이 되겠나. 장관이 대통령에게 직접 보고한 사안에 대해 전면재검토를 지시한 사례가 거의 없다는 점을 감안하면 망신도 이런 개망신이 없다.

복지부가 개혁안에 재정안정화 방안과 노후소득보장 방안을 모두 검토했다고 하나 엄밀히 보면 모두 기존 재정안정화 관점에서 크게 벗어난 것이 아니다. 어떤 방안도 기금의 규모를 더 키우고 더 오래 유지해야 한다는 결과로 이어지기 때문이다. 심지어 보험료율 인상에 대한 국민들의 거부감을 지렛대로 연금개혁 논의를 공전시키려는 속셈도 읽힌다. 그러나 현 시점에서 국민연금 보험료율이 급격하게 올라가야 할 어떤 이유도 없다. 지난 재정안정화 개혁의 연속으로 국민연금의 재정은 오히려 과도하게 안정된 측면이 없지 않다. 현재 보험료 수입이 급여지출의 두 배에 이르고, 당해 기금 수익만으로도 당해 급여 지출을 감당하고도 남는다. 기금 소진이 당겨졌다고 하지만 여전히 2030년까지 보험료 수입이 급여지출보다 많고, 기금 수익까지 합하면 2042년까지 적자가 발생하지 않는다. 보험료율을 전혀 올리지 않아도 40년 후인 2057년까지 급여 지출을 감당할 수 있다. 전 국민으로 확대된 지 20년이 안된 국민연금은 아직 성숙하지 않았다. 1차 베이비부머 세대도 전체가 국민연금을 받기까지 최소한 앞으로 10년의 세월이 더 필요하다. 제도가 성숙하고 제도에 대한 신뢰가 확보된 시점부터 적정 수준으로 점차적으로 보험료율을 맞춰갈 충분한 시간적 여유가 있다. 이것은 우리보다 앞서 사회적 부양으로서 공적연금제도를 정착시켜 온 서구의 복지국가 대부분이 걸어온 길이다.

우리가 누차 강조해 왔지만 지금 이 시점에서 국민연금에 필요한 것은 국민신뢰 제고를 위한 개혁이다. 사회적 부양으로서 국민연금에 대한 이해와 세대 간 연대라는 국민연금의 본질을 국민들에게 인식시켜 가는 일이다. 제도가 성숙하기 전 연이은 재정안정화 개혁으로 국민들의 머릿속엔 국민연금을 받을 수 있을지, 또 국민연금이 우리 부모, 나 자신, 우리 자식들의 노후에 도움이 될 수 있을지에 대한 불안과 불신이 여전히 광범위하게 퍼져 있다. 이를 해소하기 위해서는 국민연금 지급에 대한 국가보장, 급여의 적정성 제고, 사각지대 해소를 위한 정부의 대폭적인 재정지원 등이 최우선적으로 개혁 방안에 담겨 있어야 했다. 상황이 이렇진대 여전히 재정안정화 관점에서 기금의 규모를 더 키우고 오래 유지해야 한다는 복지부의 개혁안은 국민의 정서와 동떨어져도 한참 동떨어진 것일 수밖에 없다. 대통령이 국민의 눈높이에 맞지 않은 개혁안이라고 질타한 이유일 것이다.

복지부의 반복된 무능과 무책임은 이미 예견되어 온 일이었다. 우리는 오래전부터 국민연금의 신뢰회복과 적정성 제고를 위한 사회적 기금의 구성을 지속적으로 요구해 왔다. 사회적 기금의 구성은 19대 대선 당시 문재인 후보의 공약이었으며, 100대 국정과제에도 포함된 내용이었다. 그럼에도 복지부는 계속해서 미온적인 태도로 일관했고, 국민연금 개혁을 위한 어떠한 주도적인 의지도 보여주지 않았다. 어렵게 구성된 경노사위의 연금개혁 특위에서도 형식적인 참여만 할 뿐, 앞으로 특위에서의 논의와 합의를 어떻게 마련하고 추동해 갈지에 대해서도 적극적인 입장을 보여준 적이 없다. 장관을 포함해 복지부의 전면적인 인적 쇄신이 없이 과연 제대로 된 연금개혁이 가능할지 의심스럽다. 자신 없으면 모두 물러나야 한다. 복지부는 자리에 책임을 걸고 국민의 눈높이에 맞는 연금개혁에 나서라.

6. 참여연대 복지동향 국민연금 개혁관련 기고문

제4차 재정추계의 의미와 기금고갈론의 문제점

최근 국민연금 4차 재정추계 결과가 발표되면서 국민연금을 둘러싼 사회적 논의가 뜨겁다. 국민연금 재정추계는 국민연금의 장기적 재정안정성 평가와 제도발전 방향 제시를 목적으로 1998년에 도입된 이후 처음 2003년에 실시됐고, 매 5년 마다 진행돼 이번이 네 번째다. 70년 추계기간에 걸친 인구변화, 경제변수, 제도변수 등을 고려하여 국민연금의 장기 재정전망을 평가하고, 이에 대응한 제도와 기금운용 정책을 수립하여 국민연금의 지속가능성을 높이는 게 본래 취지다. 사람으로 치면 더 오래 살기 위한 주기적 건강진단이라 할 수 있는데, 취지와 달리 국민연금은 추계결과가 발표될 때마다 큰 홍역을 치른다. 바로 기금고갈론 때문이다. 추계결과가 나올 때마다 언론과 국민의 관심은 온통 국민연금기금이 언제 고갈되는지에 쏠린다. 이른바 기금고갈론 광풍이라고 할 수 있는데, ‘기금고갈=국민연금 파산’이라는 오해 속에 제도에 대한 불신과 가입 거부가 팽배해진다.

국민연금의 천형(天刑), 기금고갈론 광풍

아니나 다를까, 이번 4차 재정계산에서도 기금고갈론 광풍은 다시 한 번 몰아치고 있다. 특히 이번 재정계산에서는 기금소진 시점이 지난 추계 때보다 3년 빠른 2057년으로 발표되고, 재정안정을 위해 ‘더 많이, 더 오래 내고, 더 늦게 받는’ 방안이 공개되면서 그 위력이 한층 더 세다. 청와대 국민청원 게시판은 ‘국민연금을 폐지하라’는 청원으로 도배되고, 기사 클릭 수를 조금이라도 높이기 위해 언론들은 온갖 선정적인 기사 제목을 달면서 혼란스럽고 분노한 국민들을 자극하고 있다.

어쩌면 이러한 기금고갈론 광풍은 국민연금의 천형(天刑)이라 할 수 있다. 제도신뢰 확보 이전에 재정안정에 철저히 치우친 결과다. 2003년 처음 재정추계가 발표될 때 국민연금은 40년 후쯤인 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망됐다. 1988년 국민연금이 사업장에 처음 도입되고, 1998년에 전 국민으로 확대한 지 얼마 안 돼, 당시는 일반 국민들이 국민연금에 대한 인식이 거의 없을 때였다. 정부는 기금이 고갈되면 지금 당장 큰일 날 것 처럼 호들갑을 떨었다. 언론은 정부의 그런 행태를 무비판적으로 받아 적었고, 개인연금을 팔아야

하는 많은 사람들이 확대재생산에 나섰다. 요지는 하나였다. 기금이 고갈되면 국민연금은 못 받을 수 있다고 잘 모르지만 늙으면 준다니까 긴가민가하면서도 열심히 일하고 장사해서 힘들게 보험료를 꼬박꼬박 내고 있던 국민들은 분노했다. 그때부터 국민연금은 천덕꾸러기가 됐고, 화풀이 동네북이 됐다. 국가가 국민 노후를 위해 책임지고 운영하는 제도인데, 이윤을 추구하는 보험회사의 연금 상품보다 신뢰는 더 낮아졌다.

결과적으로 기금고갈론의 위력은 쏘다. 분노한 국민들이 보험료를 더 낼 리는 없으니 급여를 대폭 삭감하는 방향으로 2007년에 재정안정화 개혁이 이뤄졌다. 당시 추계로 기금소진 시점은 2060년으로 고작 13년 뒤로 미뤄졌지만, 낮아진 연금액에 따른 노후불안과 제도에 대한 국민들의 불신이라는 대가는 훨씬 컸다. 제도가 조금씩 성숙해감에 따라 국민연금 가입자와 수급자는 꾸준히 증가해도 한번 심어진 국민들의 불신은 좀처럼 가시지 않는다. 이후 재정추계가 발표되고 기금고갈론이 불거질 때마다 국민연금을 아예 없애거나 탈퇴하지는 주장이 반복적으로 고개를 드는 이유다.

기금고갈론 광풍은 연금 제도가 미성숙하고, 제도에 대한 국민들의 이해가 부족한 상황에서 성급한 재정안정화 개혁이 얼마나 치명적인지 잘 보여준다. 극심한 노후불안과 제도에 대한 국민들의 불신이라는 막대한 후유증을 남겼다. 주위에 국민연금을 받는 사람이 별로 없고 노후생활에 도움이 될지도 미심쩍은데, 수십 년 후의 고갈을 막기 위해 지금부터 기금 규모를 훨씬 키우고 유지해야한다는 논리가 과연 합당하고 국민들이 받아들일 수 있을까? 그러나 이제 우리가 경험했듯이 제도가 성숙하기 전에 더 이상 재정안정화 개혁은 바람직하지 않다. 그리고 생각보다 국민연금 재정은 불안하지 않으며 더 큰 문제는 다른 곳에 있을 수 있다.

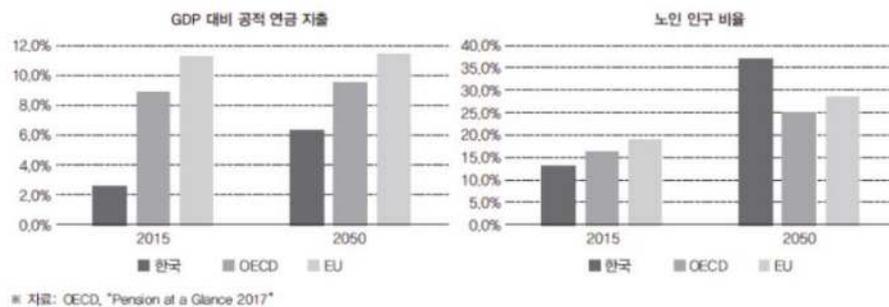
국민연금 재정 정말 불안할까?

국민연금 재정안정화론자들은 말한다. 2057년 기금이 소진되면, 그때 급여를 지급하기 위한 필요보험료율이 20%가 넘고 그러면 후세대에 큰 죄를 짓는 거라고 말이다. 그래서 70년 추계기간 말인 2088년까지 기금을 유지하기 위해서는 지금 9%보험료율이 적어도 13%가 넘어야 하고, 그래도 안 된다면 수급연령을 뒤로 늦추거나 급여를 더 줄여야 한다는 것이다.

그러나 기금의 규모를 키우거나 유지하는 것만이 재정안정이라는 것은 정치적인 의도가 있거나 아니면 편협

한 판단에서 비롯된 주장이다. 현재 국민연금기금이 쌓이고 있는 것은 제도가 성숙해가는 과정에서 수급자보다 가입자 수가 아직 훨씬 많기 때문이다. 수급자 수가 많아지고, 제도가 성숙하면 기금의 규모는 줄거나 자연스레 소진된다. 공적 연금을 운영하고 있는 해외 대부분의 나라들은 그런 과정을 거쳤고 현재는 기금이 없거나 있어도 단지 몇 개월 치 급여 준비금을 두는 정도다. 대부분이 그해 마련한 재원을 가지고 그해 급여를 지급한다. 이를 부과방식이라고 하는데, 우리나라의 경우 건강보험이 대표적인 예이다. 하지만 기금이 없다고 재정이 불안하다고 하지 않는다. 중요한 것은 그 재원을 국가가 충분히 감당할 수 있는지를 본다. <그림 4-1>을 보면 2015년 기준 유럽연합의 노인인구 평균비율은 18.9%인데, GDP 대비 공적 연금 평균지출은 11.3%다. 물론 유럽은 계속 늘어나는 노인인구를 감안해 재정이 불안하다는 비판을 받았다. 그래서 많은 나라들이 90년대 말 2000년대 초 연금개혁을 통해 향후 지출을 축소했고, 그 결과 2050년에 노인인구가 28.7%까지 증가하지만 지출은 현재와 비슷한 수준을 유지함으로써 어느 정도 재정안정을 이뤘다는 평가를 받는다.

<그림 4-1> GDP 대비 공적 연금 지출액 및 노인인구 추계



이에 비해 우리나라는 2050년에 노인인구비율이 37.4%로 급증하지만 지출은 GDP 대비 6.3%에 지나지 않는다. 기초연금을 포함한다 해도 9%를 넘지 않고, 기금이 소진되는 2057년에도 전체 10%를 넘지 않는다. 그런데도 우리는 재정이 불안하다고 난리다. 노인인구가 유럽 국가들보다 훨씬 많아지는데, 지출이 적다는 것은 두 가지를 의미한다. 우리나라 노인은 앞으로도 가난할 것이고, 재정 지출은 노인인구에 비해 매우 안정적이라는 것이다. 실제로 기금이 소진되는 2057년까지 보험료를 한 푼도 올리지 않아도 될 만큼 국민연금 재정은 매우 튼튼(?)하다.

물론 국민연금 보험료율은 장기적으로 올라갈 수밖에 없다. 노인인구가 많아지고 오래 살수록, 또 연금 제도가 성숙하고 사회적 부양이 정착될수록 자연스러운 현상이다. 사적 부양의 책임이 적어지는 만큼(부모님께 용돈을 드려야 하는 부담이 적어지는 만큼), 또 경제성장에 따라 소득이 올라가는 만큼 보험료 인상에 대한 여

력이 생긴다. 현재 OECD 국가들의 공적 연금에 대한 노동자와 사용자의 보험료율은 평균 18% 수준이고, 퇴직연금까지 포함할 경우 평균 24%에 이른다(OECD, "Pension at a Glance 2015"). 이에 비해 우리나라 국민연금 보험료는 9%에 지나지 않고, 퇴직연금에 해당하는 8.3%를 감안해도 18%를 넘지 않는다. 그럼에도 국민연금은 2030년까지 여전히 보험료 수입이 급여지출보다 많고 기금수익 수입까지 합하면 2042년까지 적자가 발생하지 않는다. 기금이 소진되는 2057년까지 천천히 보험료를 인상할 시간적 여력이 충분하다.

다만 국민연금의 보험료 수입기반이 지속적으로 악화하고 있는 것에 대한 대비는 필요하다. 보험료 인상 시기와 폭이 가팔라질 수 있기 때문이다. 현재의 추세라면 우리나라 인구는 2030년 5,300만에서 2060년에 4,500만, 2080년에 3,600만으로 급속히 줄어든다. 그리고 2060년 이후에는 성인 둘 중의 약 하나가 노인이 된다. 현재 재정추계에서 그때까지 기금을 유지하기 위해 보험료를 지금 대폭 올려야 한다는 것은 그런 사회를 가정한 데서 나오는 얘기들이다. 그런데 정말 그런 사회가 올까? 아니 그냥 오도록 방지할 수 있을까? 총 인구가 40% 가까이, 특히 근로세대 인구가 절반 이상 감소한다면 아무리 생산성을 높여도 경제 자체가 유지될 수 있을까? 선진국의 사례를 보듯 우리도 그 기간 동안 언젠가 출산율이 다시 회복하고, 경제활동 참가율이 늘고, 노인에 대한 개념도 바뀌지 않을까? 또 요즘 남북관계 변화에 대한 기대를 추가하면 통일 한국은 완전히 다른 사회이지 않을까? 단지 희망사항을 말하는 것이 아니라 그러한 정책적 개입과 변화는 반드시 있을 수밖에 없다는 것이다. 우리나라가 망해가는 과정을 가정에 두고 국민연금 재정안정을 도모하는 것이 더 비합리적인 가설이다.

국민연금의 재정불안은 기금고갈에 있는 것이 아니다. 국민연금의 근본적 지속가능성은 안정된 인구구조를 만들어 가는 것, 후세대에 바람직한 미래를 물려주는 것에 달려 있다. 출산율이 회복되고, 경제와 소득이 지속적으로 성장한다면 장기적으로 국민연금 보험료율은 현재 유럽의 국가보다 낮은 수준을 유지할 수 있다. 물론 막연한 낙관이라고 비판할 수도 있지만, 현재 국민연금 제도가 충분히 성숙하지 않았고 제도에 대한 불신이 심한 상황을 감안하면 과도한 비판에서 성급한 정책을 설계하는 오류보다 낫다. 70년 재정추계는 1948년 정부수립 시점에서 지금을 보는 것과 같다. 그 기간 동안 우리는 상상할 수 없을 정도의 격동적인 변화를 겪었다. 우리가 보다 더 정확한 정책적 판단을 하기 위한 시간적 여유는 넉넉하고, 국민연금의 재정 역시 아직 충분히 불안하지 않다.

기금고갈보다 더 심각한 건 노후빈곤

국민연금이 성숙하기 전에 급격한 재정안정화 개혁으로 국민들의 노후불안은 매우 심해졌다. 잘 알다시피 우리나라는 수년째 OECD 국가 중에서 압도적으로 노인빈곤율 1위를 지키고 있다. 물론 현재 빈곤한 노인들의 다수는 애초 국민연금에 가입하지 못했거나 가입기간이 짧은 게 주요 원인이다. 문제는 국민연금이 성숙해도 노인빈곤율이 획기적으로 개선될 여지가 별로 없어 보인다는 점이다. 2050년 이후에는 65세 노인인구의 80~90%가 국민연금 수급자가 되지만, 이들 대부분이 받는 급여는 가입자 평균소득(A값, 2018년 기준 약 227만 원)의 30%에도 훨씬 미치지 못할 것으로 전망되고 있다(주은선 외, “국민연금의 발전적 재구성”, 2017). 향후 제도가 성숙해도 대부분이 현재 가치로 70만 원을 넘기 어렵다는 뜻이다. 재정추계에서도 장기적으로 국민연금의 실질 소득대체율은 평균 20% 초반에 머물 것으로 본다. 이는 무엇보다도 국민연금 소득 대체율(40년 가입기준, 40%)이 낮고, 고용과 소득의 불안정으로 가입기간이 짧기 때문이다.

물론 현재 기초연금의 역할을 보다 강화함으로써 노인빈곤을 완화하고, 국민연금을 보완해 갈 수 있다. 기초 연금은 2007년 처음 도입 당시 10만 원에서, 2014년에 20만 원, 올해 25만 원으로 인상되고, 2021년에 30만 원으로 증액될 예정이다. 그러나 할 수만 있다면 좋겠지만 기초연금은 그 막대한 자원부담으로 인해 무한정 늘리기 어렵다. 특히 노인 인구가 급증하는 우리나라의 경우 기초연금의 확대는 어느 시점에 가면 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 지속적인 증세나 사회복지세 신설 등을 통해 재원을 마련할 수도 있지만, 아동, 장애, 의료 등 사회 여러 영역에서 복지확대 요구 역시 증가하고 있다는 점에서 늘어난 재원을 기초연금에만 집중하기는 쉽지 않다.

또 기초연금은 안정적인 노후소득을 보장하기 어려운 측면이 있다. 근로자의 임금상승을 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 우리나라를 포함해 기초연금을 운용하고 있는 OECD 대부분 국가들은 물가에 연동하고 있는데, 통상 임금이 물가보다 더 빠르게 상승하기 때문에 시간이 지남에 따라 임금대비 그 가치가 지속적으로 하락한다. OECD는 기초연금을 물가에만 연동했을 경우 45년 후에는 처음 임금 대비 그 가치가 56%로 감소할 것으로 예측하고 있다. 즉 2021년 기초연금 30만 원이 2066년에는 약 17만 원밖에 되지 않는다는 얘기다. 2014년 기초연금이 20만 원으로 확대되면서 노인빈곤율이 2013년 48.1%에서 2014년 47.4%, 2015년 44.8%로 감소하였다가 2016년 다시 46.5%로 증가한 것도 근로세대의 임금인상 속도가 더 빠르다는 것을 반증한다. 결국 기초연금의 하락하는 가치를 방어하기 위해서는 주기적으로 금액을 올려야 하는데,

이는 선거마다 정치적 쟁점이 반복될 것을 의미한다. 이에 비해 국민연금은 수급 이후에는 연금액을 물가에 연동하고 있지만 적어도 최초 연금산정에는 소득에 연동하고 있고 이미 납부한 금액에 대해서는 수급권을 보장받기 때문에 노후소득보장 측면에서는 훨씬 안정적이다. 결국 소득비례 성격을 가진 국민연금이 제 역할을 하지 못한다면 우리나라 노인빈곤을 해결하기 어렵다.

2015년 기준 OECD 국가의 노인빈곤율은 평균 12.6%로 우리보다 훨씬 낮다. 공적 연금이 최소한의 생활수준 이상을 보장해 주고 있기 때문이다. OECD 국가 대부분의 노인들은 은퇴 전 소득의 약 80%를 확보하고 있는데, 그중 70% 이상이 공적 연금에서 나온다. 즉 노인들이 은퇴 전 소득의 평균 50~60%를 공적 연금으로 확보하고 있다는 뜻이다. 반면 현재 우리나라 노인들의 소득은 은퇴 전 소득의 60%도 채 안되며, 기초연금과 국민연금 등 공적연금이 평균적으로 제공하는 수준이 20%도 채 되지 않는다. 이러니 우리나라 노인빈곤율이 높을 수밖에 없으며, 먹고 살기 위해서는 정말 몸이 아파 일할 수 없을 때까지 노동시장에서 빠져 나올 수 없다. OECD 국가 중 우리나라가 실질 은퇴연령이 72세로 가장 늦다. 물론 기초연금이 낮고, 국민연금 수급자가 아직 많지 않아서 그럴 수도 있지만, 현재의 추세라면 앞으로도 기초연금과 국민연금은 잘해야 은퇴 전 소득의 30% 초반을 유지하는 정도에 머물 가능성이 크다.

국민연금 적정성 제고와 신뢰회복을 위한 개혁이 필요

노인빈곤을 방지하고, 최소한의 생활수준 이상을 유지하기 위해서는 OECD의 다른 나라들처럼 공적연금이 은퇴 전 소득의 50% 이상을 제공할 수 있어야 한다. 올해 국민연금 가입자 평균소득 227만 원을 기준으로 하면 노인들이 받는 기초연금과 국민연금이 114만 원 이상이어야 한다는 뜻이다. 2017년 국민연금연구원이 발표한 최소 노후생활비도 114만 원, 적정 생활비는 158만 원이었다. 그러기 위해서는 앞으로 기초연금을 OECD 평균인 15~20%까지 최대한 끌어올린다 해도 국민연금이 30% 이상 은퇴 전 소득을 담보해 줄 수 있어야 한다.

물론 국민연금이 40년 가입기준으로 40%의 소득을 보장하기 때문에 이미 충분할 수도 있다. 그러나 질 낮은 일자리, 입직연령 지연, 경력단절, 실업, 조기퇴출 등 불안정한 노동시장을 감안하면 40년 가입은 비현실적이다. 여러 연구보고서에서도 국민연금 실제 가입기간은 제도가 성숙해도 평균 23~24년에 지나지 않을 것으로 예측하고 있다. 크레딧(가입기간 인정)과 보험료 지원 확대 등으로 적극적으로 가입기간을 늘린다 해도

소득대체율을 좀 더 올리지 않으면 그 효과는 제한적이다. 다시 말해 소득대체율 상향과 가입기간 확대 노력이 병행되어야 국민연금을 통해 안정적인 노후소득을 확보할 수 있다.

그런데도 국민연금의 급여를 올리는 것에 대해 재정안정화론자들은 기금의 고갈을 앞당기고 재정부담을 가중하는 것이라고 비난한다. 국민연금을 복지가 아닌 '돈'의 관점으로 보면 맞다. 그러나 안할 수는 없지 않은가? 분명한 것은 노인들이 늘고, 그들에 대한 적절한 지출은 있을 수밖에 없다는 사실이다. 노인인구가 40%가 넘는 상황에서, 또 그들 대부분이 빈곤에 허덕인다면 더 큰 재앙이지 않을까? 국민연금이 제 역할을 하지 못하면 어떤 식으로든 다른 대안을 강구할 수밖에 없다. 국민연금이 너무 늦게 도입되어 기초연금이 추가로 도입됐고, 이를 위해 세금이 들어가고 있듯이 말이다. 그러나 언제나 그렇듯 치료보다 예방이 낫다. 국민연금은 서구의 복지국가 사례에서 본 바와 같이 안정적인 노후소득보장을 위한 가장 효과적인 수단이다. 가입자가 미리미리 기여를 통해 노후를 준비하고, 일정정도 소득에 비례해 수급권을 보장받을 수 있기 때문이다.

제도가 채 성숙하기 전에 이뤄진 1998년, 2007년 두 차례 재정안정화 개혁은 국민연금의 적정성을 크게 훼손했고, 제도에 대한 국민들의 불신을 가중시켰다. 그 결과 국민들은 극심한 노후불안에 내몰리고 있다. 그런데도 여전히 국민연금 재정안정화론자들은 안정적인 노후소득보장에는 관심이 없고, 지금 보험료를 대폭 올려 기금을 더 키우고 계속 유지해야 한다고만 주장한다. 그러나 여전히 제도가 성숙하지 않았고, 제도에 대한 신뢰가 형성되지 않은 현재 재정안정만을 위한 보험료 인상에 다시 국민들이 동의할 수 있을까? 그런 주장들은 오히려 국민들의 불신만 부채질하는 것이 아닐까? 정말 보험료를 올려야한다기보다 이전 재정안정화 개혁처럼 다시 급여를 깎으려는 데 목적이 있는 게 아닐까? 지출을 줄여도 기금은 유지할 수 있으니까 말이다.

앞으로 국민연금 보험료를 올리기 위해서라도 먼저 국민연금의 적정성을 제고하고 신뢰를 회복하려는 노력이 필요하다. 제도가 조금씩 성숙하면서 국민연금 수급자는 빠르게 늘고 있다. 재정추계에 따르면 2035년이 되면 수급자는 천만 명을 돌파한다. 그 때쯤 되면 사회적 부양이 정착되고 연금사회로 전환된다. 근로세대의 부모 대부분이 국민연금을 받는다. 그들이 제대로 국민연금을 받아 노후를 생활하는 모습을 보여준다면 근로세대들의 보험료 인상에 대한 저항도 줄어들지 않을까? 또 자신들의 노후도 국민연금에 맡길 수 있겠다는 제도에 대한 신뢰를 형성할 수 있지 않을까?

지금 국민연금에 필요한 것은 기금을 유지하고 더 키우기 위한 재정안정화 개혁이 아니라 제도에 대한 국민

신뢰를 회복하고 노후소득보장으로서 국민연금이 제 역할을 자리매김할 수 있도록 하는 것이다. 노인은 계속 가난한데 기금을 더 키우고 유지해야 한다는 식의 주장은 솔직히 이제 더 이상 그만 나왔으면 좋겠다. 이솝우화에서 양치기 소년도 두세 번 재미 보다가 결국 늑대에게 양떼를 다 잡아 먹히지 않았는가? 국민들은 바보가 아니다. 자꾸 그러면 기금소진 이전에 국민연금이 소멸될 수 있다. 정말로 국민연금의 재정안정이 걱정된다면 고용을 안정시키고 아이 낳고 잘 키울 수 있는 사회를 만들어야 하고, 보험료를 올려야 한다면 먼저 제도에 대한 국민신뢰를 회복하려는 노력이 선행돼야 한다.

외국의 공적연금 보험료율이 국민연금의 두 배 이상 유지할 수 있는 것도, 건강보험료를 지난 10년 동안 50% 가까이 올릴 수 있었던 것도 모두 제도에 대한 강한 신뢰가 바탕이 되었기에 가능한 일이다. 해법은 명료한데, 안타깝게도 항상 국민연금만 산으로 갔다. 시끄러운 사공들만 많았던 까닭이다. 2018년은 국민연금 제도가 도입된 지 30년, 전 국민으로 확대된 지 20년이 되는 해다. 이제 청년이 됐다. 지금부터라도 국민연금이 어디로 가야할지 제대로 방향을 잘 잡히기를 기대한다.

국민연금 4차 재정계산 쟁점과 과제

국민연금 4차 재정계산위원회의 결과가 발표됐다. 이번 재정계산은 기존과 달리 기대가 컸다. 지난 대선에서 문재인 대통령이 ‘국민연금 소득대체율 상향’과 이를 위한 ‘사회적 합의’를 약속했기 때문이다. 공약에 담긴 이 한 줄이 갖는 의미는 크다.

먼저, 국민연금 정책방향의 변화다. 그동안 국민연금은 축소일변도의 정책을 추진해왔는데, 국민연금 재정계산이 발화점 역할을 해왔다. 2차 재정계산 결과 이후 ‘더 내고 덜 받는’ 연금개정안 논의가 진행되다가, 2007년 국회에서 국민연금 소득대체율 60%를 2028년 40%까지 낮췄다. 소득대체율을 다시 상향하겠다는 것은 ‘재정안정’만을 강조하던 정책기조에서 벗어나, 연금의 본래 목적인 ‘노후소득보장’에 재주목하는 것이다.

또한 국민연금 정책 결정방식의 변화를 의미한다. 공무원연금과는 달리, 실제 국민연금 가입자와 수급자인 당사자가 연금개혁의 주체로 참여한 적이 없었다. 사회적 합의를 통해 연금개혁을 추진하겠다는 것은 기존 정치권 주도의 일방적 개혁에서 벗어나, 광범위한 주체가 참여하는 사회적 논의 방식으로 전환하겠다는 것이다.

그렇다면 이번 4차 재정계산보고서엔 어떤 내용을 담고 있을까. 문재인 대통령이 국민과 한 약속은 지켜질 수 있을까.

국민연금 급여와 재정안정에 대한 두 가지 입장

4차 재정추계결과, 현행 제도를 그대로 유지하면 2042년 보험료 수입 대비 연금급여 지출이 많아지기 시작해, 기금소진 시점도 2060년에서 2057년으로 3년 앞당겨지는 것으로 나타났다.

제도발전위원회에서는 이를 바라보는 관점과 해법이 크게 두 가지 입장으로 갈렸다.

〈표 2-1〉 급여-재정 패키지 '가'안과 '나'안

구분	급여-재정 패키지 '가'안	급여-재정 패키지 '나'안
적정급여	<ul style="list-style-type: none"> • 명목 소득대체율 45% 인상 • 급여인상 5%p에 해당하는 보험료를 2%p 즉각 인상 	<ul style="list-style-type: none"> • 명목 소득대체율 40% 유지
재정안정	<ul style="list-style-type: none"> • 30년 단기 재정목표 기간을 설정해 5년 재정추계 시마다 사회적 합의를 통한 보험료 인상 추진(33년 이전 보험료 미인상, '34년 11%→12.31%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: '19~'29년 13.5%까지 단계적으로 보험료 4.5%p 인상 • 2단계: 추가 재정안정화 조치 <ul style="list-style-type: none"> - '33년 이후 수급연령 상향(예시: '38년 66세, '43년 67세로 상향) - 기대여명상승과 자동 연동해 소득대체율 삭감 - 지출조정만으로 재정목표 미달성시 사회적 합의 거쳐 추가 보험료 인상

급여-재정 패키지 '가'안

첫 번째 입장(급여-재정 패키지 '가'안)은 급여 적절성과 사회적 신뢰 형성이 전제되어야 한다는 입장이다. 먼저 2028년 40%까지 낮아지는 국민연금 소득대체율을 45%로 인상하되, 5%p 급여에 상응하는 필요보험료를 2%p는 동시에 즉각 인상하는 방안을 담고 있다. 지난 20년 동안 4차례 진행된 재정계산의 역사에서 소득대체율을 상향하는 안이 처음으로 등장한 것이다. 이는 국민연금 급여가 안정적인 노후소득을 보장하기엔 너무 낮다는 문제 인식에서 출발한다. 4차 재정계산에 따르면, 2050년 신규수급자의 평균가입기간은 23.3년에 불과하고 장기적으로도 약 27년에 그칠 것으로 전망된다. 명목 소득대체율 40%는 국민연금 40년 가입을 기준으로 하기 때문에 실제 적정 수준의 노후소득을 담보하기 어렵다. '용돈연금'이라는 명예를 끊지 못한 채 보험료율만 인상한다면 국민의 수용가능성은 낮을 수밖에 없고 오히려 불신과 불안만 부추기는 악순환이 반복돼, 결국엔 재정적 지속성 뿐 아니라 제도적 지속성마저 위협하게 될 것이라는 우려의 입장이다. 그래서 급여 적절성을 위한 소득대체율 상향을 가장 우선적인 과제이자, 연금개혁의 전제로 삼고 있다.

재정 안정을 바라보는 시각과 방도 역시 차이가 있다. 70년 초장기 추계를 근거로 재정수지를 위한 필요보험료를 제시하는 것보다, 달성가능한 단기적 목표기간을 설정해 조정해나가는 데 초점을 두고 있다. 즉 70년 장기추계의 전망치를 고려하되, 구체적인 재정목표 기간은 30년으로 설정해 5년 재정계산 시점마다 적립금이 당해 연도 지출의 1배 수준을 유지하도록 조정해나가는 안이다. 보험료 2% 인상은 재정안정이 아닌 급여 인상에 따른 몫이지만 급여지급액은 장래 순차적으로 발생하기 때문에 기금적립규모는 확대된다. 이를 감안하면, 2033년 이전까지는 추가적인 보험료 인상은 불필요하다. 물론 보험료 인상 시기를 늦춘 만큼 이후 부담은 늘어나며, 향후 추가적인 보험료율 조정의 불가피성을 인정하고 있다. 대신 이를 분산할 다양한 재정대안

을 병행 추진할 것을 제안하고 있다. 즉 국민연금 재정안정을 위협하는 근본적 요인이 제도 자체에 기인하는 것이라기보다 저출산과 불안정한 노동시장 등 보험료 수입기반의 약화에 있기 때문에 이를 개선할 사회경제적 노력과 함께, 가입자격 및 연금소득 상한 등을 통한 기여기반 확대, 연금소득 등 다양한 과세기반을 통한 일반재정 투입 등을 병행 제시하고 있다.

급여-재정 패키지 '나'안

두 번째 입장(급여-재정 패키지 '나'안)은 국민연금의 재정안정과 후세대 부담을 덜어주기 위해 강력한 재정안정 조치가 시급하다는 입장이다. 추계기간 70년 후인 2088년 국민연금 적립금을 1년 치 보유하고 있는 것을 목표로 재정안정화 조치를 추진하자는 것이다. 70년이라는 기간은 신규 가입자가 사망할 때까지 기금이 유지되는 의미로 설정했다.

이 안에 따르면 먼저 2019~2029년 10년 간 13.5%까지 4.5%p의 보험료율을 단계적으로 인상한다. 2단계는 70년 적립배율 1배의 재정목표 달성에 필요한 3.7%p 보험료율에 해당하는 재정안정 조치로, 수급연령을 늘리는 한편, 소득대체율에 기대여명계수를 적용하는 복합적인 방안을 담고 있다. 즉 수급연령이 65세까지 인상되는 2033년 이후 다시 수급연령을 상향하고(예를 들어 2038년 5년 마다 1세씩 상향해 2043년 67세로 상향), 기대수명이 늘어남에 따라 소득대체율을 낮추는 자동조정 기제를 도입하는 것이다. 이러한 조정만으로도 재정목표 달성이 어려우면, 사회적 합의를 거쳐 추가 보험료율 인상을 추진하게 된다. 즉 '더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는' 방안인 셈이다.

이는 기존 1~3차 추계당시 제안했던 방식과 동일하게 적립배율을 재정목표의 토대로 삼고 있다. 하지만 재정목표 달성을 위한 경로는 단계적이고 복합적인 방안을 제시하면서, 보험료 부담의 수용성과 유연성을 제고하고자 했다. 특히 3차 제도발전위에서 제반여건이나 필요성이 미흡하고, 장기적 복안으로만 검토가능하다고 제안한 자동안정장치 도입까지 제시하고 있다.

이 안에 따르면 앞선 첫 번째 입장과는 달리 국민연금의 소득대체율은 인상하지 않고 40%를 그대로 유지하되, 2030년 이후 기대여명 증가에 따라 추가적인 급여삭감까지 고려하고 있다. 즉 그만큼 국민연금의 노후소득보장 기능은 약화되는데, 대신 기초연금과 퇴직연금을 통한 다층체계로의 전환을 강조한다.

약평 - 급여 적절성과 재정 지속성을 위한 조화 필요

필자는 첫 번째 입장을 지지하고 있다는 점을 전제로, 간략히 평가하면 다음과 같다. 먼저 두 가지 방안 모두 보험료 인상의 필요성을 인정하고 있다. 다만 강도와 속도, 그리고 재정안정에 대한 근본적인 시각차가 존재한다. 두 번째 입장인 경우, 70년 후에도 기금이 소진되지 않고 적립배율 1배를 유지하는 재정목표 달성을 위해 필요한 재정조치를 단계적이고 복합적으로 제시하고 있다. 비록 2단계 계획이 보다 구체적으로 제시된 것은 아니나, 자체적으로 논리적 완결성을 갖추고 있는 셈이다.

이에 비해 첫 번째 입장은 장기적인 재정균형을 위한 구체적인 재정계획을 제시하고 있지는 않다. 연금개혁이 이번 한 번의 개혁으로 승부를 봐야한다면 무책임한 안일 수 있다. 하지만 재정추계 때마다 70년이라는 초장기 전망에 따른 모든 재정 해법을 제출해야 한다는 강박관념에서 벗어날 필요가 있다. 예컨대 기금소진을 막기 위해 적립배율 1배를 유지하려면 2020년부터 보험료율을 16.02% 올려야 한다는 주장을 국민들은 어떻게 받아들일까. 5년마다 재정계산이 이뤄진다는 점을 고려하면 과할 뿐 아니라, 실제 현실에서 적용될 수 있는 방안과는 괴리가 클 수밖에 없다. 오히려 이런 방식이 국민의 불신과 불안만 높이고, 사회적 합의마저 어렵게 할 수도 있다. 특히 70년 재정추계는 합의된 가정들에 따른 결과일 뿐이며, 참고자료의 역할로도 충분하다. 예측 불가능하고 변동성이 큰 '향후 70년'의 상황을 가정해 재정안정의 근거자료로 삼는 것은 비합리적이다.

4차 재정계산에 따르면 국민연금기금은 2041년 최대 1,778조 원까지 쌓이다가(이 당시 적립배율은 10.1배), 이후 급격하게 줄어들게 된다. 보험료 인상 시기와 수준은 기금과다 적립에 따른 부작용과 이후 심각한 유동화 문제 역시 고려해야 한다. 여전히 국민연금에 대한 불신이 팽배한 상황에서, 오히려 기금이 쌓이는 기간 동안에는 신뢰 형성에 주력하면서 중장기 지속 개혁을 위한 토대를 구축해나갈 필요가 있지 않을까. 그리고 30년 단기목표를 설정해 보험료를 조정해가되, 70년 장기적 경향에 영향을 미치는 출산율, 고용률, 경제활동참가율, 경제성장률 등 사회경제적 노력을 통해 국가전체의 연금지급 능력을 높이는 것이 중요하지 않을까.

다음으로 국민연금의 역할에 대한 입장 차는 극명하게 나타났다. 노후소득 보장을 위해 국민연금 급여를 높이는 입장과 재정안정을 위해 현행 40%보다 더 낮출 수 있다는 입장이 부딪혔다. 후자의 입장은 기초연금과 퇴직연금을 통해 '한국형 다층연금체계' 구축해 노후소득보장을 강화하자는 것이다. 여기엔 국민연금이 후세대 부담을 높이는 재정불안정성 뿐 아니라, 내부 가입자와 외부 미가입자 간 역진적인 구조를 가지고 있다는 비판의식이 깔려있기도 하다.

기초연금과 퇴직연금의 제도개선이 필요한 것이 사실이다. 특히 현재의 심각한 노인빈곤 문제를 해소하기 위해서는 기초연금 강화가 중요하다. 그렇다고 이를 상충적 관계로 설정해 국민연금은 더 낮춰도 된다는 주장엔 수긍하기 어렵다. 높은 빈곤율은 곧 국민연금에 가입할 기회조차 갖지 못했던 현 세대 노인의 과거를 반영한 결과이다. 즉 기초연금을 통해 현재의 노인빈곤을 해소하는 한편, 국민연금을 통해 노후준비를 강화하는 이중적 과제를 안고 있는 셈인데, 문제는 두 제도 모두 여전히 취약하다는 데 있다.

4차 추계결과에 따르면, 65세 이상 노인 중에서 국민연금의 노령연금 수급자 비중은 2060년 81%에 이를 것으로 전망하고 있다(2088년 85.7%). 지금도 국민연금 가입자 1천 825만 명 가운데, 203만 원 소득 미만 에 해당하는 가입자 비중이 절반이 넘는 54.8%이다(국민연금공단 '18년 5월 기준). 대다수 노동자·서민이 국민연금을 통해 노후준비를 하고 있는 것이다. 정규직 남성 중심의 한계를 지적하지만, 여성의 경제활동 참여가 늘어나는 추세이며 1인 1연금 제도로 안착해가는 과정이다. 또한 불안정 노동 증가가 제도의 한계로 투영되는 문제는 노동 정책이 풀어야 할 중요한 숙제이자, 보험료 지원이나 크레딧 확대 등을 통해 제도 내적인 노력을 보다 기울여야 할 과제이지, 국민연금 축소를 정당화하는 근거로 삼아선 곤란하다.

국민연금만으로 적정소득을 보장하기엔 버거운 것이 사실이고, 기초연금과 국민연금과의 역할과 관계에 대한 설정도 중요한 과제이다. 또한 퇴직연금도 제 구실을 하도록 제도개선을 해나가야 한다. 이를 위한 종합적인 계획과 논의가 필요하다. 하지만 그렇더라도 안정적인 노후소득 보장을 고려한다면, 여전히 국민연금이 다층 체계 내에서 중심기둥의 역할을 수행할 수밖에 없다. 줄곧 다층연금체계를 강조해온 OECD가 부과방식 공적 연금을 비판하던 기존 입장에서 벗어나, 2014년 소득대체율 50%로 상향, 2016년 “계획된 40%로 낮추기보다 소득대체율 46% 현행유지”를 권고한 맥락을 이해할 필요가 있다.

어렵게 수면 위로 등장한 국민연금 급여상향 논의가 아직 전문가들의 머릿속에만 있는 다른 제도의 불투명한 구상만으로 사상되는 일이 없기를 바란다.

덧붙이자면 국민연금 소득대체율을 인상하자는 입장에서 45%와 50% 주장이 섞여있긴 한데, 상충되는 논쟁은 아니다. 다만 소득대체율 45% 주장은 2015년 공무원연금 개혁 과정에서의 ‘소득대체율 50% 인상’ 합의 자체보다, 그러한 합의가 무력하게 좌초됐던 경험에 주목한다. 공약에 소득대체율 상향을 약속하면서도 목표 소득대체율을 명시하지 못한 배경이 마음에 걸리기도 했다. 필요보험료 2%p를 동시에 제시한 것 역시 이를

감안한 것이다. 사회적 논의구조가 마련되면, 결국 가입자대표 단체가 어떻게 판단할 것인가에 달려있다. 어떤 방안이든 제도화를 통해 축소일변도의 연금정책을 역전시키고, 국민연금의 노후소득 보장기능을 강화하는 계기를 만드는 것이 중요하다.

급여와 가입 제도 개선 과제

국민연금 재정계산 자체가 장기적인 균형 유지를 위한 재정전망과 연금 보험료의 조정에 초점을 맞추다보니, 급여와 보험료율 이외 다른 제도개선 과제는 중요성에 비해 간과되는 측면이 있다. 하지만 일부 과제는 재정 에 적지 않은 영향을 미치기도 하고, 가입과 수급 등 중요한 과제들이 포함돼있기도 하다. 이번 4차 제도개 선위원회에서 권고한 급여 및 제도개선 과제를 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 국민연금 급여 및 가입 제도 개선방안

급여 제도 개선 (4개)	유족·장애연금 급여수준 개선	<ul style="list-style-type: none"> 장애·유족연금 급여수준 강화를 위해 의제가입기간확대(현행 20년→장애·사망 발생시점부터 연금수급연령까지) 또는 지급률 인상 방안 마련 (가입기간 상관없이) 유족연금 지급률을 일괄하여 60%로 확대
	분할연금 개선	<ul style="list-style-type: none"> 분할연금 수급을 위한 혼인기간을 5년에서 1년으로 변경 현재의 수급권 발생 시 급여분할방식에서 이혼 시 가입자의 소득이력 분할방식으로 개선
	기초연금 내실화	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금 노후소득보장 기능 보완을 위해 내실화 필요성 동의 기초연금 급여구조와 급여수준에 대한 추가 연구 및 논의 필요 국민연금 연계 감액 폐지여부 및 급여수준 물가연동 방식변경여부, 직역연금 수급자 포함 등은 검토가 필요
	지급보장 명문화	<ul style="list-style-type: none"> 명문화 전후에 실질적인 차이가 없어 현행 유지가 바람직하나, 국민 불안감 해소 위해 추상적인 국가책임 규정 반영은 가능
가입 제도 개선 (6개)	사회보험료 지원사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금 사각지대 축소를 위한 현행 두루누리 사업 확대 필요 저소득 지역가입자 연금보험료 지원사업 필요: 현행 농어업인 지원 사업 기준 준용 또는 EITC 활용 방안 등 제시
	가입 상한연령 조정	<ul style="list-style-type: none"> 기대여명 증가 등 고려, 가입연령과 수급연령 일치 필요 소득이 있는 경우 가입기간 연장을 통해 더 많은 연금액 확보 가능(소득 없는 경우는 납부예외로 보험료 납부의무 없음)
	크레딧 제도 개선 (출산·군복무)	<ul style="list-style-type: none"> (출산) 첫째아이부터 12개월씩 크레딧 부여 및 국고지원 확대 (군복무) 군복무 전체기간에 크레딧 부여 및 A값 100%를 소득으로 인정 사전 지원방식(보험료 지원)으로 변경
	보험료 부과소득 상한기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> 가입자의 실제소득을 반영하기 위해 부과소득 상한 인상 필요 단, 인상 시 국민부담, 연금재정, 수익비 등에 미치는 영향 검토 필요
	특수형태근로자의 사업장가입자 전환	<ul style="list-style-type: none"> 관련 부처의 정책 추이를 참고하여 단계적으로 사업장가입자로 전환 검토
	최소가입기간 축소	<ul style="list-style-type: none"> 사각지대 해소를 위한 최소가입기간 축소(10→5년)는 도덕적 해이, 낮은 급여수준 등을 고려하여 현행 유지

* '2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회' 자료집에서 재정리(2018.8.17.)

먼저, 유족·장애연금 개선, 지역가입자 보험료 지원, 특수형태근로자 사업장 가입자 전환, 크레딧 제도 확대, 부과소득 상한기준 개선 등은 지난 3차 보고서에서도 개선이 필요하다고 제시했으나 미완의 숙제로 남겨졌던 의제들이다.

노령연금에만 집중돼 온 탓에 유족·장애연금 개선에 대해서는 소홀했던 측면이 있다. 또한 사각지대 해소를 위해 보험료 지원사업과 크레딧 제도, 특수형태근로자의 사업장 가입자 전환 등은 더욱 확대해야 한다. 보험료 지원 사업은 현행 두루누리 사업의 사업장 지원 기준을 10인 미만에서 최소 30인까지 확대하고, 건강보험 제도를 포함해 제도 실효성을 높일 필요가 있다. 또한 올해부터 최대 3년으로 지원기간 상한이 도입됐는데, 연금을 받기 위한 최소 가입기간이 10년임을 고려하면, 5~10년으로 확대하는 검토가 필요하다. 출산 크레딧의 경우, 이미 복지부가 첫째아이부터 적용하겠다고 밝혔는데, 출산에 대한 사회적 가치를 고려해 국고 부담 비중을 현행 30%에서 전액 국고 부담하는 방향으로 높여나갈 필요가 있다. 군복무 크레딧 역시 전체 복무기간에 대해 크레딧을 부여하는 내용이 담겼다(A값의 100%). 또한 사전 지원방식으로 변경해 정부의 재정책임에 대한 신뢰를 확보하고, 정책 체감도를 높이자고 제안했다.

현재 부과소득 상한기준은 최고소득구간인 468만 원에 집중된 가입자만 14.16% 수준으로, 비정상적이다. 위원회 내에서는 상한기준을 현실화하는 데 대체적인 공감대가 모아졌지만, 구체적인 수준과 인상 방식까지 도출해내지는 못했다.

가입상한연령(현행 60세 미만)과 수급연령(2033년 65세)을 일치시키는 조치가 필요하다는 점에 대해서도 의견이 모아졌다. 일부 언론의 왜곡된 해석과는 달리, 가입상한연령을 수급연령과 일치시키기 위해 상향하는 것은 국민연금 가입기회를 확보하고, 수급액을 늘릴 수 있다는 점에서 긍정적인 조치라고 평가할 수 있다.

지급보장 명문화의 경우, 당연히 국가지급이 보장되기 때문에 이를 굳이 명문화할 필요가 없다는 주장이 상대적으로 다수입장이었지만, 국민들의 불신과 불안을 고려해 추상적 국가책임 수준으로 규정하는 것이 필요하다는 입장도 제시됐다.

마치며 - 그래서 사회적 논의가 중요하다

지난 6월 미국의 공적 연금(OASDI) 이사회는 2034년 기금이 소진된다는 재정전망보고서를 발표했다. 한국과 비교하면 소진시기가 23년이나 빠르고, 불과 16년밖에 남지 않은 셈이다. 경제정책연구소(EPI)의 경제전문가는 “연금 재정을 위해 아무런 조치를 취하지 않더라도 현 시점의 수입만으로 급여의 77%를 커버할 정도로 여전히 충분하다”고 분석했다. 그러면서 “매년 이러한 발표는 공적 연금을 축소하기를 원하는 사람들이 유언비어를 퍼뜨릴 기회를 제공하지만 우리는 현재의 혜택을 누리는 것뿐 아니라 오히려 확장할 수 있다”고 말했다. 한국의 상황에 비춰보면, 낙천적이다 못해 무책임하게 느껴지는 말이다.

하지만 다른 자료를 보다가 이런 자신감의 근거를 찾을 수 있었다. 국가사회보험협회(NASI)의 조사결과(2014년)에 따르면, 공적 연금에 대한 선호도가 68%가 넘었고, 세대와 소득수준, 지지정당과 상관없이 광범위한 지지를 받는 것으로 나타났다. 본인이 퇴직했을 때 연금을 지급받겠다는 확신을 갖고 있고(73%), 보험료 부담이 꺼려지지 않고(81%), 공적 연금 유지를 위해 더 지불할 의향이 있다는 응답이 77%나 됐다.

반면 우리는 2007년 국민연금공단의 신뢰도 조사에 따르면 12.8%만이 국민연금 제도를 신뢰한다고 응답했다. 국민연금을 믿지 못하는 이유로 ‘노후생활에 별로 도움이 안 될 것 같아서’ 24.4%, ‘국민연금을 못 받을 거 같아서’가 24.1%로 나타났다. 그 이후론 이러한 조사조차 엄두를 못 내고 있다.

이번 4차 재정계산을 계기로, 급여적절성과 사각지대 해소, 지급보장 명문화 등에 대한 사회적 논의와 협의를 통해 국민연금의 신뢰를 높이고, 이를 기반으로 향후 재정에 대한 사회적 분담까지 논의될 수 있는 토대가 구축되기를 바란다.

7. 한국노총 기관지 국민연금 개혁관련 기고문

제대로 된 국민연금 만들기, 노동계가 앞장서야

한국 연금정치의 풍경은 그 동안 민주주의의 황무지였다. 국민연금, 기초연금 등에 관한 정책결정은 행정부와 집권세력이 주도하였고, 노동조합의 영향력은 극히 제한적이었다. 정보 획득, 논의과정에 대한 참여, 정당에 대한 정책 투입, 협상과 최종안 구성 등 모든 과정에서 노동조합은 배제되거나, 정부가 다룰 수 있는(?) 수준에서 적당히 투입되었다. 기존 사회적 대화기구들에 대한 참여가 그러하였다. 이제 국민연금개혁에 관해 경제사회노동위원회라는 새로운 논의의 장에 다시 노동계가 초대되었고, 그 모습은 과거와는 달라야 한다.

연금제도의 존재 근거이자 의의는 바로 국민연금 가입자와 수급자, 즉 노동자들이다. 특히 현 가입자들은 연금제도의 발전과 후퇴의 가장 큰 영향을 받는 이해당사자들이다. 이는 노동자와 노동조합이 연금개혁에 적극적인 관심을 가져야 하는 이유이다. 그러나 우리 연금개혁에서는 노동자의 의견을 제대로 묻고, 반영하는 정치적 노력이 제대로 이루어진 적이 없다.

국민연금 급여 수준을 소득대체율 70%에서 60%로 낮춘 첫 번째 급여삭감은 당시 그 사실조차 국민들에게 제대로 알리지 않았다. 정부와 전문가들만의 의사결정이었다. 국민연금 소득대체율을 60%에서 40%로, 무려 연금급여액을 평균 1/3을 삭감한 두 번째 급여삭감에서는 사회적 합의기구도 만들어지고, 국회에서의 논의도 있었다. 그러나 실제 개혁 과정을 주도한 것은 관료들이었다. 저출산고령사회위원회라는 사회적 합의기구의 연금개혁 논의는 이루어지긴 했으나 정부 주도의 입법 시도로 중단된 바 있다. 결국 사회적 대화는 아무런 영향력을 가지지 못하였고, 노동자들은 유례없는 급여삭감을 바라보기만 하였다. 박근혜 정부의, 국민행복연금위원회 역시 인수위원회의 안을 승인하기 위한 것이 되면서 행정부의 비난회피 수단으로 활용되었고, 결국 파행되었다. 민주주의 퇴행 가운데 이루어진 일방적이고 관료중심적인 연금정치의 결과 지금 우리 연금제도에는 많은 문제들이 방치되어 있다.

새로운 정부 하에서 사회적 대화기구가 작동하고 있다. 일단 새로운 성취를 위해 이제 한국 연금개혁이 노동자, 시민이란 주체의 회복, 공론화, 그리고 시민이 충분히 논의하고 참여하는 방식으로 이루어지길 기대한다.

그리고 당사자인 노동계가 이제 우리사회의 노후소득보장제도를 어떤 방향으로 변화시킬 것인가를 진지하게 검토하고 목소리를 낼 수 있길 바란다. 집권세력의 일방적 고려가 아니라, 노동자 당사자의 입장에서 한국 연금제도를 본다면 무엇을 어떻게 바꿔야 할 것인지를 새로운 눈으로 바라보게 될 것이다. 앞으로 진행될 연금 개혁에 관한 사회적 대화에서 무엇을 관심을 가지고 바라볼 것인가?

국민연금 소득대체율 인상을 통한 보장성 강화 여부에 주목하자

고도성장의 시대 산업역군으로 불리우던 현세대 노인들이 빈곤의 늪에 빠져있다. 이는 노후소득안전망이 미약한 자본주의 사회에서는 노후빈곤을 피하기 어렵다는 것을 뚜렷이 보여준다. 그렇다면 앞으로 노후를 국민연금에 의지할 현재와 미래의 국민연금 가입자들은 은퇴 이후에 인간다운 삶을 누릴 수 있을 것인가?

사회적 대화의 장에서 우선 논의해야 할 것은 국민연금 급여수준, 즉 소득대체율 인상 여부이다. 지금 국민연금의 핵심 문제는 낮은 가입률과 급여액으로 반쪽짜리 노후보장밖에 못하고 있다는 것이다. 현재 국민연금 노령연금 평균급여액은, 특례연금수급자를 제외해도 약 51만 원에 불과하다. 게다가 2007년 국민연금 개혁의 결과 소득대체율이 매년 떨어지고 있어 미래 국민연금 수급액이 극적으로 증가할 가능성은 없다. 제도발전위원회 추계에 따르면 2050년 국민연금 수급자의 실질 소득대체율은 25% 미만이다. 즉, 220만 원 소득자의 미래 국민연금급여액은 평균 55만 원에 못 미칠 것으로 예상된다.

국민연금의 노후소득보장기능 강화를 위한 가장 직접적인 방안은 국민연금 급여(소득대체율) 인상이다. 2007년 개혁을 통해 40년 가입자의 국민연금 평균급여액은 근로시기 소득의 60%에서 40%로 무려 1/3 삭감이 결정된 바 있기에 그 부분적 회복을 논하는 것이다. 지금 사회적 대화의 출발점이 될, 국민연금제도발전위의 개혁안 중 하나 역시 국민연금 급여 인상을 제안하고 있다.

국민연금제도는 최저수준이 아니라 적정급여를 보장하기 위한 사회보험제도이다. 국민연금은 꾸준한 노동의 가치를 노후보장으로 보상하는 제도이다. 국민연금제도의 목표는 최저수준 보장에 머물러서는 안 된다. 현재 국가 간 노인빈곤율 차이를 가져오는 것은 공적연금이다. 한국에서 공적연금이 노후보장에서 차지하는 역할이 빠르게 커지고 있음을 볼 때 국민연금제도가 노인빈곤 예방의 핵심이 될 필요가 있다.

전문가위원회인 제도발전위원회가 내놓은 개혁안 중 하나는 현재 매년 떨어지고 있는 국민연금소득대체율을

45%로 고정하는 것이다. 다른 안은 지금 진행되고 있는 바대로 국민연금 소득대체율을 40%로 떨어뜨리는 것이다. 이는 40년 가입 기준 평균소득자의 소득대체율이 40%여야 할까, 혹은 45%여야 할까 사이의 선택이기도 하지만 실상 그 이상의 의미가 있다. 즉, 이는 220만 원 소득 40년 가입자의 매월 국민연금 급여가 88만원이어야 할까 99만원이어야 할까 사이의 선택이기도 하지만⁸⁾, 소득대체율 변경은 이동크레딧, 군복무크레딧, 두루누리 보험료 지원 등의 효과를 한층 높일 수 있다는 점을 고려해야 한다. 또한 소득대체율 인하 중단은 2007년 정부와 여당이 주도한 국민연금개혁을 일부 되돌리는 최초의 조치로서 향후 보장성 강화를 위한 소득대체율 조정이 계속 가능하다는 신호가 될 수 있다. 즉, 소득대체율 인상은 국민연금보장성 강화의 가장 표준적이고 강력한 수단으로, 보통 노동자들의 노후빈곤 위험을 예방할 수 있는 강력한 수단이다.

퇴직연금과 개인연금은 국민연금을 대체할 수 없다

노인빈곤예방을 위해서뿐만 아니라 국민연금 급여수준이 최소보장을 벗어나 적정수준으로 발전해야 하는 이유는 넓은 범위의 사회통합을 위해서도 그러하다. 국민연금제도는 빈곤층뿐만 아니라 중간층까지 끌어안는 제도로 기능해야 한다. 기초연금이나 국민기초생활보장제도와 달리 국민연금제도는 중간층의 노후보장까지 담당하는 유일한 공적보장제도이다. 국민연금 급여 인하를 주장하는 이들은 중상층에게는 퇴직연금과 개인연금(소위 다층노후보장)이 노후보장 역할을 할 수 있으므로, 국민연금 급여를 깎아도 된다고 말한다. 그러나 국민연금 가입구조 안에서 평균소득 이상인 220만 원~450만 원 소득자들을 국민연금 급여를 깎아도 정말 노후걱정이 없는 사람들이라 말할 수 있는지 의문스럽다. 고용불안, 노후불안은 월급이 100만 원이든, 300만 원이든 가리지 않는 모든 노동자의 문제이기 때문이다. 이러한 불안을 모두가 공유하는 가운데 중간층에게 국민연금은 중요하지 않다고 말하는 것이 적절치 않다.

더욱이 우리 사회에 다층노후소득보장체계라는 것이 실재하는지도 의문이다. 기초연금은 보편적이기도, 충분하지도 않다. 퇴직연금은 낮은 가입률, 연금수급률, 수익률 등에 더 심각한 문제를 안고 있으며, 주기적 위기를 겪고 있는 금융시장투자에 의존한다. 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 모두 일시금이 아닌 '연금'으로 받아 적정노후소득보장을 이룰 수 있는 집단은 극히 일부이다. 더욱이 물가연동이 되지 않는 사연금으로 80세 이후의 소득보장까지 도모하기는 어렵다. 지금까지의 퇴직연금 운영실태로 볼 때 퇴직연금으로 국민연금에 준하는

8) 국민연금 급여는 재분배적 요소를 고려하여 결정된다. 예로 든 200만원 소득자에 비해 소득이 낮을수록 소득대체율은 높으며, 소득이 높을수록 소득대체율은 낮다는 것을 고려해야 한다. 또한 노동자들의 실제 평균 가입기간이 짧은 것도 감안해야 한다.

보장을 하기는 어렵다. 이에 기초연금과 국민연금이 둘 다 강화되어 서로 보완적인 역할을 해야 소득하층도 최저생계 이상의 노후소득을 확보할 수 있다. 또한 퇴직연금은 개선하되 국민연금에 보완적인 역할을 하도록 하는 것이 적합하다. 사적연금 가입에 대한 계층 편향성과 사적연금 보장의 불안정성은 정부가 대규모 조세지원을 하더라도 극복하기 어렵다.

불안정노동자들의 국민연금 가입의 길을 한층 넓혀야 한다

국민연금 급여수준 인상과 함께 노후소득 보장성 확대의 핵심 과제는 바로 사각지대 해소이다. 충분한 가입기간을 확보하는 것은 적절한 연금급여를 보장받기 위한 조건이다. 특히 불안정노동자의 국민연금 가입 확대는 연금제도 정상화와 사회연대성 확보를 위한 핵심 과제이다.

경제활동시 국민연금 보험료 납부는 의무화되어 있고, 노동권과 연금수급권은 연동되어 있지만 실제로 많은 수의 노동자들은 비전형적인 고용형태로 일하고 있다는 이유로, 소규모 기업이나 비공식부문에서 일을 한다는 이유로 국민연금에 가입하지 못하고 있다. 이는 노동시장 유연화에 따른 국민연금제도의 숙명으로, 혹은 행정력 미비 문제로 여겨지곤 한다.

그러나 정말 그럴까? 중규모 이상 기업에서도 상당 수 불안정 고용 노동자들이 국민연금 미가입 상태이다. 파견노동자들에 대해, 자영자로 위장된 노동자들에 대해 국민연금 적용을 비롯하여 고용주들이 사용자 책임을 제대로 하고 있는지 돌아 볼 문제이다. 행정력 미비는 변명치고는 구차하다. 법적 조치에 따라 사업장 가입자로 전환될 수 있는 노동자들 역시 존재한다. 일례로 사회적 대화를 통해 특고노동자들이 국민연금 사업장 가입자로 가입할 수 있는 법개정을 추진할 수 있다. 불안정노동자의 국민연금 가입률 제고를 위한 노력은 행정력뿐만 아니라 이해관계 문제로 가로막힌 측면이 있다. 노동시장정책과 연금정책의 조정을 통해 국민연금제도 가입 범위를 넓힐 여지가 있다. 가장 취약한 노동자들이 자영자로 분류되어 두 배의 보험료를 내는 대신, 사업장 가입자로 국민연금에 가입되고 사용자들이 책임을 다할 때 국민연금제도는 비로소 사회연대를 통한 노후보장제도로 자리매김할 수 있다. 사회적 협의 과정에서 조직된 노동자들을 대변하는 노동조합이 가장 취약한 이들을 함께 대변할 수 있을 때 사회연대는 강화되고, 노동자의 조직력 발전 또한 기대할 수 있다.

세대내 연대와 세대간 연대에 대한 균형잡힌 접근이 이루어져야 한다

공적연금제도는 계층간(세대내) 연대와 세대간 연대 모두에 기반한다. 공적연금이 저소득층과 고소득층 사이의 재분배 장치를 도입하여 최저수준 이상을 보장한 것은 계층간 연대를 통해 비로소 가능했으며, 공적연금이 사적연금과 근본적인 차이를 보이는 지점이다. 또한 과거, 현재, 미래로 이어지는 세대간 연대는 공적연금제도를 지탱하는 버팀목이다.

고령화 가운데 국민연금 개혁은 세대 내 자원배분과 동시에 세대 간 자원배분을 변화시킨다. 일부에서는 수익률 격차를 제시하며, 세대간 불공평성을 국민연금 삭감의 주요 근거로 제시한다. 즉, 미래세대 부담문제이다. 그러나 이는 공적연금에 세대간 형평성 개념을 기계적으로 적용한 결과이다. 공적연금을 통한 부양은 사적인 부양부담을 덜어준다. 초기세대의 낮은 보험료는 앞세대의 사적 부양부담 무게를 고려하여 받아들일 필요가 있다. 또한 공적연금지출은 노인에 대한 보장일뿐만 아니라 이들을 사적으로 부양하는 청장년 세대의 부담을 덜어주는 지출임을 고려해야 한다. 또한 세대간에 변화하는 사회적 부의 크기 역시 고려해야 한다. 한국에서 세대별 빈곤율 및 빈곤위험은 노인에게 가장 높다는 점에서, 연금지출은 불공정성 문제가 아니라 인구와 필요(needs) 대비 자원을 배분하는 문제로 바라볼 필요가 있다. 더욱이 노후보장비용 문제는 세대간 부담에 앞서 각 세대 내에서 계층에 따라, 어떻게 이 비용을 부담할 것인가의 문제이기도 하다. 안정적 노후보장에 성공한 국가들은 대체로 GDP의 10% 내외를 공적연금으로 지출한다. 2050년 경 한국 고령인구 비중이 약 40%에 달할 때, 노후소득보장지출이 EU 평균 예상지출인 GDP의 약 13%로 늘어난다면, 세대간 형평성 논리에 의해 급여지출 증가를 막아야 하는 것일까? 이 부담을 전체 사회가 어떻게 합리적으로 분담할 것인지를 논하는 것이 더 적절하다.

각 세대가 경제적으로 안정적이며 독립적일 수 있도록 지원하는 것은 사회연대의 기본조건이다. 따라서 무조건 국민연금 급여를 제한하는 것이 아니라 각 세대 내에서 작동가능하고 공평한 재원조달 방식을 모색하는 것이 더 정의로우며, 더 합리적일 수 있다. 이는 국민연금에 대해 과거에 비해 더 누진적인 방식의 재원조달이 필수적임을 의미한다. 더욱이 설계에 따라 국민연금제도의 소득재분배 효과는 보험료 등 재정조달 단계에서부터 강하게 실현될 수 있다.

세대간 연대를 근본적으로 강화하는 것은 미래세대 보육, 교육, 경제기반 및 일자리에 대한 투자 강화, 그리고 더 나은 사회경제복지체계 구축이다. 공적 노후소득보장 강화는 그 일부이다. 미래세대를 걱정한다면 앞으로 어떤 복지국가 틀을 만들 것인가에 대한 고민도 중요하다.

국민연금 제정의 합리성, 누진성을 강화해야 한다

국민연금 재정문제에서는 각 세대 내에서의 재정조달의 공정성, 합리성을 제고하는 것이 핵심이다. 이는 장기적인 재정문제 대응의 전제이기도 하다. 2057년 연기금 고갈 예측은 향후 수 년 사이에 다양한 방식으로 재정 내실화 노력이 이루어진다고 보면 비현실적이다. 국민연금 장기재정 안정은 근본적으로 한국사회의 출산률, 고용률, 성장률 제고, 노동소득분배율 개선 등에 달려있는 것이 사실이지만, 어떤 방식으로 얼마만큼 재정을 조달할 것인가에 대한 구체적 책임 배분과 그 방법 역시 중요하다.

현재 국민연금재원은 일정한 수준(상한선) 이하 소득에 비례적으로 부과하는 보험료 수입이 전부이다. 모든 소득계층에 9%씩 동률을 부과한다는 점에서 국민연금 보험료는 저소득층에게 사실상 부담이 더 크다. 소득상한선 또한 낮아 고소득층의 보험료 부담은 더욱 낮다. 이에 다양한 방식으로 저임금 노동자들의 국민연금 보험료 부담을 줄일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이는 보험료 부과 및 계산방식 자체의 재편을 포함할 수 있다. 보험료 인상은 연금수급자 증가 추이 및 보험료 수입 대비 급여 지출비 등을 고려하여 점진적으로 진행할 수 있다. 하루라도 빨리 보험료를 인상해야 재정파탄을 막을 수 있다는 것은 과장이다. 보험료를 인상해야 한다면 저임금노동자를 위한 공적연금보험료 부과소득 일정액을 공제하는 등 저임금 노동자의 보험료 부담을 줄이기 위한 조치들이 선행되어야 한다.

연금개혁에 관한 결실을 도출하려면 의미 있는 사회적 대화를 위한 과정상의 노력이 중요하다. 사회적 대화는 연금정치의 민주주의와 좋은 정책 결과를 자동으로 보장하지 않는다. 연금개혁 대안을 처음부터 함께 열어놓고 결정하겠다는 개방성, 다각도의 정보공유, 제대로 된 노동계 의견 청취, 대중 참여가 수반된 합의안 형성, 끈질긴 합의 시도가 이루어지는지 지켜 볼 일이다. 사회적 대화는 단결의 산물이라는 점에서 노동계 내부의 의견수렴 역시 책임감 있게 이루어져야 할 것이다.

지금 우리는 노인빈곤사회를 넘어 인간적 존엄을 지킬만한 노후보장사회로 갈 것인지 분기점에 있다. 한국 복지국가는 중간층을 사적연금으로 내모는 계층분할적인 형태가 될 것인가, 아니면 연대적이며 포용적인 형태로 발전할 것인가? 지금 노동자들이 사회적 대화에 무관심할 수 없는 이유이다.

기금고갈론 공포마케팅에서 벗어나자

2018년 7월 기준 국민연금 현황을 간략히 살펴보면 가입자 수 약 2,200만 명, 납부자 수 약 1,700만 명, 수급자 수 약 450만 명, 연간 급여지출 약 20조, 보험료 징수액 약 40조, 기금적립금 643조에 이른다. 단일 제도로서 우리나라에서 국민연금만큼 국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치고, 또 관심을 받는 제도가 있을까? 규모면에서 건강보험이 얼핏 비슷할 수 있는데, ‘눈’에 보이고 ‘손’에 만질 수 있느냐는 급여 성격 차이 때문에 그 민감도는 비교할 수 없다. 이미 국민연금은 대부분 국민들의 삶 깊숙이 들어와 있고, 급속하게 고령 사회로 전환되는 우리나라에서 그 중요성은 더욱 커질 전망이다.

그러나 제도가 시행된 지 올해로 30년이 됐지만, 여전히 국민연금에 대한 국민들의 신뢰는 바닥이다. 심지어 제도의 지속 가능성마저 계속 위협받고 있다. 국민연금에 대한 불신은 여러 이유가 있겠지만, 필자가 보기에 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 과연 받을 수 있느냐는 것이고, 둘째, 노후에 도움이 될 수 있느냐는 것이며, 셋째, 기금운용에 대한 불신이다. 그리고 이 모든 불신을 관통하는 한 가지는 기금고갈론 공포에 사로잡힌 국민들의 불안이다. 다시 말해 국민들은 정부가 기금을 잘못 운용해 기금이 고갈되고, 기금이 고갈되면 국민연금을 못 받을 수도 있으며, 고갈을 막기 위해 보험료 낸 것에 비해 급여가 매우 적어질 것이라는 불안을 가지고 있다.

국민연금, ‘기금’보다 ‘노후소득보장’에 집중해야

국민들의 이런 불안에 대해 정부나 국민연금공단은 오해에서 비롯된 것이라고 적극 해명하지만, 국민들 입장에서는 그런 불안을 가질 수밖에 없는 정당한 이유가 있다. 지금까지 국민연금을 둘러싼 담론이 제도 본연의 목표인 적절한 노후소득보장이 아니라 철저히 재정안정에 집중됐기 때문이다. 기금 규모를 키우고 고갈 시점을 늦추는 것이 더 중요한 과제였다.

여기에 기금고갈 공포마케팅이 적극 활용됐다. 국민연금이 채 성숙하기도 전에 정부와 언론은 수십 년 후의 기금이 고갈되면 당장 큰일 날 것처럼 계속 호들갑을 떨었고, 실제로 두 차례 급격한 재정안정화 개혁이 단

행됐다. 연금 자체가 무엇인지 잘 모르던 시절 그저 늙으면 준다가에 어렵게 꼬박꼬박 보험료를 납부하고 있던 국민들은 분노할 수밖에 없었다. 재정안정화 개혁의 동력이 됐던 기금고갈론 공포마케팅은 제도불신이라는 강력한 부메랑으로 돌아왔다.

그러나 엄밀히 따지면 국민연금은 기금의 유무와는 별 상관이 없는 제도다. 국민연금은 세대 간 연대에 기반한 사회적 부양이고, 사회적 약속에 따라 현재 근로세대의 부의 일부를 노인세대에 이전하는 제도이기 때문이다. 누구든 늙으면 노동력을 상실할 수밖에 없고, 그에 따른 소득보장이 필요하다. 그 소득보장을 가족이나 개인에게 넘기는 것이 아니라 사회적으로 책임지자는 것이 국민연금이다. 공적연금으로서 이런 국민연금의 특성은 그 재정이 기금에 의지하는 것이 아니라 각 시기마다 근로세대가 부를 창출하는 능력에 달려 있음을 의미한다.

즉 얼마나 많은 인구가 어떤 생산성을 가지고 일을 하느냐의 문제며, 이는 달리 표현하면 출산율, 경제활동참가율, 고용률, 임금상승률, 경제성장률 등의 문제다. 요컨대 어떤 사회든 노인빈곤을 방지하고 적절한 노후소득 보장을 위해서 일정 수준의 급여 지출이 필요하고, 그 사회의 경제력이 감당할 수 있는 범위 내에서 보험료든 조세든 지출에 따른 재원을 마련해 가는 것이 공적연금이다. 국민연금 지출이 60~70년 후 노인인구가 40%에 달하는 시점에도 GDP 대비 9% 정도에 지나지 않고, 현재 유럽 국가들의 지출 수준보다 낮다는 것을 감안하면 사회적 부양으로서 국민연금의 재정에 감당할 수 없는 큰 위기가 있을 것이라고 보기 어렵다. 현재 국민연금기금이 쌓이는 것은 급여를 받는 사람보다 보험료를 내는 사람이 훨씬 더 많기 때문이다. 제도가 성숙하고 수급자가 많아지면 기금의 규모는 자연스레 줄어들고, 완전히 소진될 경우 건강보험처럼 그 해 재원을 마련해 그 해 급여를 지급하는 부과방식으로 바뀌게 된다. 그리고 그 과정에서 보험료율도 점차적으로 적정한 수준으로 올라간다.

우리보다 공적연금을 먼저 시행한 나라들은 대부분 이와 비슷한 과정을 거쳤다. 대부분의 나라들은 이미 기금이 소진돼 공적연금을 부과방식으로 운영한다. 기금을 가지고 있어도 준비금 성격의 몇 주 또는 몇 개월 치에 지나지 않고, 많아야 3~5년 치 급여를 지출할 정도의 기금만 가지고 있다. 크게 부과방식의 틀을 벗어나지 않으며, 기금이 없거나 작다고 해서 재정이 불안하다고 하지 않는다.

이에 비해 우리나라는 현재 30년 치의 기금이 쌓여 있고, 첫 수지적자가 발생하는 2042년에도 10년 치에 달한다. 기금이 소진되는 2057년까지 보험료율을 전혀 올리지 않아도 지출을 감당할 수 있을 정도다. 기금 규모가 줄어드는 시기에 맞춰 자연스럽게 부과방식으로의 전환을 준비해 갈 시간적 여유가 충분하다.

기금고갈론은 연금제도에 대한 잘못된 이해로부터 비롯된다

사실은 이런데도 한번 자리 잡은 기금고갈 공포마케팅의 위력은 여전히 줄지 않고 있다. 자연스런 기금소진을 재정과탄으로 직결한다. 아직도 공적연금에서 기금고갈이 부과방식으로의 전환이며, 많은 나라들이 그런 과정을 거쳤다는 것을 대부분의 국민들이 모른다. 또한 국민연금은 본인이 납부한 보험료에 기금운용에 따른 이자를 더해 돌려받는 개인연금과는 전혀 다르다는 것을 많은 국민들이 모른다. 국민연금의 재정이 기금수익이 아니라 우리나라의 인구구조와 노동시장, 경제적 변화에 근본적인 영향을 받는 것 역시 잘 모른다. 국민연금 재정추계가 그리는 70년 후의 한국사회가 현재보다 노동인구가 절반으로 감소하고, 성인 둘 중의 하나가 노인이며, 경제성장이 멈춘 사회라는 것도 잘 모른다. 나라가 망해 가는데도 기금은 계속 있어야 한다는 국민연금 재정안정론자들의 어이없는 주장들이 아직도 횡행한다.

기금고갈 공포는 허상이다. 공적연금에서 기금고갈은 부과방식으로의 전환을 의미할 뿐이다. 일부에서는 우리나라의 저출산고령 인구구조와 불안정 노동시장을 감안하면 부과방식으로의 전환이 불가능하고 주장하지만, 나라가 망해 가는 그런 사회·경제적 환경을 계속 방치하는 과정에서 기금을 계속 더 쌓자는 주장이 훨씬 비합리적이다.

대부분 복지국가들이 모두 갔던 길이고, 우리도 크게 다를 바 없다. 앞으로 인구구조와 노동시장을 안정시켜 재정기반을 지속적으로 넓히고, 향후 제도가 성숙해 신뢰가 확보된 시점부터 보험료율을 적정수준으로 조금씩 올려간다면 국민연금 재정은 세계 어느 나라에 비해서도 안정적이다. 지금까지 기금고갈 공포는 국민연금에 대한 불신과 축소로 이어지고 사적연금 마케팅에 이용되어 왔다. 그 결과는 우리 노후의 불안이다. 기금고갈 공포마케팅에서 벗어날 때 비로소 우리 노후를 지키는 싸움을 시작할 수 있다는 것을 명심하자.

국민연금 사각지대 해소를 위한 정책 과제

국민연금 가입자는 사업장 적용대상 확대와 가입기준 완화로 지속적으로 증가해왔으나, 적용 대상 가운데 약 484만 명이 납부예외거나 장기체납으로 사각지대에 방치돼 있다. 저임금·비정규직일수록, 작은 사업체에서 일할수록, 여성일수록, 저소득 지역가입자일수록 가입률이 낮다. 노동시장에서의 고용형태나 종사상 지위에 따른 차별적 구조가 국민연금 가입에도 그대로 투영되는 것이다.

일부에서는 이를 근거로 국민연금은 ‘정규직 연금’이고 오히려 불평등을 확산시킨다며 국민연금 축소를 주장하지만, 악의적이거나 무책임하다. 국민연금 가입자는 2,185만 명인데, 이중 납부예외자를 제외한 가입자 중 50.7%(927만 명)이 200만 원 소득 미만 가입자이고, 300만 원 미만은 70.7%이다(‘18년 7월말 기준). 대다수 노동자 서민이 국민연금을 통해 노후를 준비하고 있는 것이다. 오히려 배제된 이들 역시 국민연금의 혜택을 받을 수 있도록 적극적인 지원과 대책을 마련하는 것이 정공법이다.

국민연금 사각지대는 제도자체보다 고용과 소득의 불안정, 낮은 제도 수용성, 지역가입자의 낮은 소득과약 등이 다소 복합적으로 얽혀있다. 그러다보니 해법도 다양할 수밖에 없는데, 최근 비정규직 정규직화와 최저임금 인상, 특수고용노동자의 노동자성 인정 등과 같이 저임금·불안정 노동문제를 해소하기 위한 적극적인 노동정책도 중요하고, 기여를 전제하지 않은 기초연금 강화 역시 빼놓을 수 없다. 더불어 국민연금 제도 자체적인 노력도 중요한데, 핵심정책과제로는 보험료 지원 및 크레딧 제도 강화가 있다.

두루누리 보험료 지원 강화

두루누리 보험료 지원은 2012년 7월부터 10인 미만 사업장의 저임금 노동자와 사용자에게 국민연금과 고용보험의 보험료 일부를 지원해주는 제도다. 2018년 현재 소득기준 190만 원 미만을 대상으로 하고 있는데, 일정 근로소득(연 2,508만 원)과 종합소득(연 2,280만 원) 이상인 경우는 제외된다. 지원수준은 다소 복잡해졌는데, 신규가입자 가운데 5인 미만 사업장은 보험료 90%를, 5인 이상 10인 미만은 80%를 지원받는다. 가입한지 1년 이내 사업장 가입이력이 있는 기존가입자는 40%를 지원받게 된다. 애초 신규여부와 상관없이

절반을 지원하던 방식에서 차등방식으로 변경된 것이다. 또한 최대 지원기간이 36개월로 제한됐다. 보험료 지원 사업이 보다 실질적인 효과를 발휘하기 위해선 개선이 필요하다.

첫째, 10인 미만 사업장 가입기준에 따른 차별문제를 해소해야 한다. 보험료 지원을 받기 위해서는 소득수준과 사업장 규모라는 이중적 기준을 모두 갖춰야 한다. 아무리 190만 원 미만의 저임금을 받는 노동자라고 하더라도 10인 이상 사업장에서 일하면 아무런 지원을 받지 못한다. 10인 이상 30인 미만 사업장 역시 사각지대 비중이 적지 않다. 사업장 지원 대상범위를 30인 미만까지 확대하거나, 사업장 기준을 없애는 대신 30인 이상을 고용할 정도로 일정정도 지불능력이 있는 사업장은 노동자만 지원하는 방식으로 변경할 필요가 있다.

둘째, 차등지원은 단순화하고 지원 기간은 최소 5년 이상으로 확대해야한다. 신규가입에 대한 인센티브를 강화하는 것은 이해하나, 신규 가입 내에서도 사업장 규모(5인 여부)에 따라 80%와 90%로 차등하고 있는데, 재정을 줄이는 것 말고 어떤 효과와 의미가 있는지 의문이다. 신규 및 기존 가입 구분도 사실상 무의미하다. 소규모 사업장일수록 규모변동이 빈번한데, 10인 미만 사업장의 이직률은 72.8%, 비정규직 평균 근속 1년 미만이 55.5%로 매우 높다. 현행 기준대로라면, 3개월 일하다 1개월 쉬고 다른 직장으로 이직한 경우 신규 가입자로 분류돼 40%만 지원받게 된다. 또한 기존에는 지원기간 상한이 없었으나 올해부터 3년으로 제한된다. 그러나 저임금·비정규 노동의 특성을 고려하면 ‘가입유인’보다 ‘가입유지’도 중요하다. 국민연금을 받기 위한 최소 가입기간이 10년임을 감안한다면 최소 5년이나 최대 10년으로 완화해야 한다.

셋째, 영세자영업자를 위한 보험료 지원을 신설해야 한다. 그나마 노동자는 보험료의 절반을 사용자가 부담하고, 농어업인 역시 최대 기준소득금액(91만원) 이하에 해당하는 납부보험료의 절반을 지원받고 있다. 그러나 영세자영업자는 이보다 소득이 유사하거나 낮아도 아무런 지원도 받지 못하고 전액 본인이 부담해야 한다. 이번 제도발전위원회에서도 지역가입자 보험료 지원의 필요성을 제시하고 있고, 최근 20대 국회에서도 관련법 개정안이 제출되기도 하는 등 공감대가 확산되고 있다.

크레딧 제도 강화

크레딧 제도는 사회적으로 인정되는 가치에 대해 가입기간으로 인정해주는 제도다. 선진국의 경우 기술교육·직업훈련, 돌봄이나 사회봉사, 질병이나 장애 등 다양한 형태로 크레딧 제도를 도입해 연금 사각지대 해소를 위

한 노력을 지속적으로 강화해 오고 있다. 우리나라는 출산, 군복무, 실업에 대해 크레딧 제도가 시행 중인데 이 역시 개선해야 할 과제가 많다.

첫째, 여성의 연금수급권 확보와 양육에 대한 사회적 책임을 위해 현행 둘째 아이부터 적용되던 출산크레딧을 양육크레딧으로 변경해 첫째 아이부터 적용해야 한다. 또한 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상이기 때문에 현재 국가의 지원 비율(국가 30%, 기금 70%)을 더욱 확대해야 한다.

둘째, 군복무 크레딧은 현재 6개월만 인정되고 있다. 그러나 병역의무 수행기간에 대한 사회적 기여뿐 아니라 경제활동을 위한 사회진출이 늦어지는 만큼 군복무 전체 기간에 대해 인정해야 한다. 우리나라 공무원연금뿐 아니라 스웨덴, 독일 등에서도 복무 전체 기간을 인정하고 있다. 또한 인정소득 역시 전체가입자 평균소득(A값)의 50%에서 더욱 확대할 필요가 있다.

셋째, 크레딧 제도에 대한 재정지원은 사전 보험료 지원방식으로 바꿀 필요가 있다. 출산 및 군복무 크레딧은 2008년부터 시작됐지만, 출산크레딧은 2017년까지의 수급자가 총 901명, 지급금액 약 8.6억에 불과하고 군복무 크레딧은 지출된 예산이 없다. 이런 지원제도가 있다는 것, 심지어 본인이 수급권을 확보했다는 사실도 모르는 경우가 많다. 노령연금을 받을 때 지급되는 사후지원방식이기 때문이다. 또한 구체적인 분담률, 국고지원 부족분에 대한 정산근거의 명시적 기준이 없다. 정부의 재정책임에 대한 신뢰를 확보하고, 정책 체감도를 높이기 위해 사전지원방식으로 변경할 필요가 있다. 이럴 경우 장애연금과 유족연금에도 크레딧 적용이 가능하다.

넷째, 청년을 위한 크레딧 제도를 신설해야 한다. 청년실업 문제가 심각하고, 사회진출 역시 늦어지고 있다. 자연스레 국민연금 가입기간이 줄어들게 된다. 이는 청년 개인의 문제가 아니라 사회적으로 책임져야 할 문제이다. 취업을 위한 직업훈련이나 능력개발을 위해 교육받는 기간 중 일부를 가입기간으로 인정하는 직업훈련크레딧을 신설하거나, 생애 최초 연금보험료를 3개월 간 국가에서 지원하는 방식으로 청년크레딧을 도입할 수도 있다.

문재인 정부가 표방하는 ‘포용적 복지’가 사회적 배제와 차별을 줄이기 위한 국가차원의 적극적 노력이라고 해석했을 때, 국민연금 사각지대 해소는 그만큼 중요한 위상을 지닌다. 현재의 빈곤이 노후의 빈곤으로 이어지는 악순환의 고리를 끊어야 한다. 어렵게 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’가 발족했다. 모든 국민을 위한 국민연금이 될 수 있도록 의미 있는 합의와 실질적 개선이 이뤄지는 계기가 되기를 기대해본다.

8. 프레시안 “연금개혁을 말한다.” 기획연재 기고문

2019년 지금, 연금개혁의 기본 방향은?

주은선 (경기대학교 사회복지학과, 경제노동사회위원회 연금개혁특위 공익위원)

연금개혁에 관한 재정안정 도그마를 넘어서

연금개혁에 절대적으로 옳은 단 하나의 방향은 존재하지 않는다. 연금개혁 기본 방향을 이야기하는 서두치고는 김빠지는 얘기 아니냐고? 아니, 오히려 연금개혁에 하나의 정답만 있다고 말하는 도그마가 한국의 노후소득보장 수준을 계속 떨어뜨리고 있고, 미래 노후소득보장에 대한 전망을 더욱 어둡게 만들었다.

그런 도그마의 대표적인 예가 그 동안 한국 연금개혁 논의를 지배해 온 소위 ‘재정안정화’, ‘기금고갈론’이다. 국민연금 재정안정이 필요하다는 주장은 사실 국민연금이 지금 재정위기 상황에 처해있지 않다는 사실에 대해서는 침묵한다. 재정위기론은 정확히는 ‘현 사회경제적 상황의 추이가 지속될 때 2040년대 이후에 발생할 국민연금의 재정상황 변화에 대응해야 한다’는 말로 바뀌어야 한다. 최소한 향후 20년만 본다면 국민연금 재정에는 아무런 문제가 없다. 문제가 발생할 2050년대에 대비하는 방법은 지금 연금급여액을 깎거나 보험료를 높이는 것만 있는 것이 아니다. 이는 여러 방법 중의 하나이고, 많은 부작용을 야기한다. 대표적인 것이 2007년 국민연금의 급격한 급여삭감과 이로 인한 용돈연금 논란의 지속이다. 더 큰 문제는 소위 중간층도 노후불안에서 벗어날 수 없다는 것이다.

공적연금 강화라는 원칙

단 하나의 정답으로 연금개혁 방향을 말할 수 없다면 과연 연금개혁에 대해 무슨 말을 할 수 있을까? 우선 한 가지는 명확하다. 지금의 극심한 노인빈곤과, 수십 년 후에도 지금보다 나아지지 않거나 더 나빠질 국민연금 급여 수준을 볼 때 어떤 형태로든 공적노후소득보장을 강화해야 한다. 여기에는 이견이 있을 수 없다.

즉, 공적연금제도는 되도록 많은 국민이 믿고 기댈 수 있는 제도가 되어야 한다는 것이다. 어떤 이들은 고령화라는 인구구조 변화를 이유로 공적연금이 축소되어야 한다고 말하지만, 다른 측면에서 고령화는 노인에 대한 사회적 책임이 더욱 강화되어야 하는 이유가 된다. 이에 많은 나라의 연금개혁 보고서에서 채택하고 있는 제 1 원칙인 공적연금 급여의 보장수준이 적절해야 한다는 것, 그리고 이에 더해 포괄적이어야 하며, 제도의 장기적인 지속가능성을 높여야 한다는 것은 한국 연금개혁에서도 부정할 수 없는 기본원칙이 되어야 한다. 그 어떤 개혁도 이 원칙을 침해해서는 안된다.

물론 이를 실현하는 방식은 하나가 아니다. 백 명의 전문가가 백 가지 방안을 이야기하고, 2018년에 제시된 정부 연금개혁안이 현행유지안을 제외하면 세 가지였던 것은 그런 이유에서이다. 그렇다고 모든 연금개혁 방식이 앞서 언급한 원칙에 충실하며, 우리 사회에서 적용 가능할 것인가? 특히 현재 연금제도의 상황과 우리 사회의 전망에 비춰볼 때 실현가능한가의 문제는 중요하다. 정답처럼 보이는 모든 것이 다 정답은 아니다. 과거 한국 연금제도 변화의 역사와 우리사회의 현재와 미래에 비춰 2019년 지금 무엇이 필요한가를 생각해보자.

2019년 연금개혁의 최우선 과제, 국민연금 강화

지금 2019년 연금개혁에서 필요한 것은 다른 무엇보다도 ‘국민연금 강화’라고 생각한다. “연금제도는 빈곤을 완화하는 것이 아니라 빈곤을 예방하는 것을 목적으로 설계되어야 한다.”는 사회보험방식 공적연금의 취지에 충실하게 국민연금을 개혁하는 것이 지금 한국 연금개혁의 최우선 과제이다. 국민연금은 경제활동인구 약 2000만 명이 가입하고 있는, 일하는 사람들(노동자, 자영자, 농어민)에 대한 핵심 노후소득보장제도이다. 국민연금 강화는 현재 일하는 사람들의 노인빈곤 예방 장치를 강화하는 것이다. 즉, 한국사회에서 일정 기간 이상 일하며 국민연금 보험료를 낸 사람들은 기본 수준 이상의 노후를 보장받을 수 있도록 만드는 방향으로 가야 한다. 이러한 국민연금 개혁은 빨리 이루어질수록 미래 연금급여액 인하를 막는 효과가 커진다.

한국 연금제도에 대해 용돈연금이란 비판이 나온 것은 하루이틀이 아니다. 2018년 9월 현재노후에 국민 연금을 받는 사람의 65% 이상은 연금액이 40만원에 못 미친다. 제도 도입 초기에는 어쩔 수 없이 짧은 가입기간으로 급여액이 낮았지만 앞으로 나올 불만과 비판은 2007년에 있었던 국민연금 급여삭감이 너무 큰 폭으로 이루어진 탓이다. 2007년 당시 기준소득대체율(평균소득자가 평생 버는 소득의 평균 대비 연금액 수준)이 60%였던 국민연금 급여수준은 최종 40%까지 삭감되기로 결정되었다. 지난 2018년에 낸 보험료에 적

용된 기준소득대체율은 45%였고, 앞으로도 2028년까지 매년 0.5%씩 떨어진다. 최종적으로는 평균소득자 기준 국민연금 급여를 무려 1/3 삭감한 것이다.

그 결과는 미래에 발생한다. 즉, 지금 국민연금 보험료를 내고 있는 현재의 노동자들과 지역가입자들, 앞으로 노동시장에 들어와 보험료를 낼 미래세대가 급여를 받을 때 그 효과가 나타나는 것이다. 앞으로 국민연금 제도는 성숙기에 들어서도 소득대체율이 올라가지 않는다. 2019년 약 22%인 소득대체율은 2050년, 2060년이 되어도 22~23% 사이에 불과하다. 그러나 2008년 25세였던 평균소득자는 25년 국민연금 보험료를 냈을 경우 소득대체율이 28.6%에 불과하지만, 2007년 연금개혁으로 급여율이 낮아지지 않았다면 소득대체율이 37.5%이 되었을 것이다. 후세대일수록 급여삭감의 영향은 더욱 커진다. 국민연금의 기준소득대체율을 높이지 않으면 향후 국민연금의 빈곤예방 기능은 작동하기 어렵다.

국민연금 소득대체율이 높아져야 하는 이유

일각에서는 지금 노인빈곤율이 높으니 공적연금제도(국민연금+기초연금)는 빈곤노인에게 집중적인 노후보장을 하는 제도가 되어야 한다고 말한다. 공적연금의 빈곤해소 기능이 미약한 것은 맞지만, 국민연금은 가능한 한 광범위한 국민, 적어도 중간층에게까지 제대로 된 노후보장기능을 수행하는 제도여야 한다. 우선, 노후 불안은 빈곤층만의 문제가 아니다. 이는 우리 사회성원 대부분이 느끼는 불안이다. 국민연금제도는 기여한 사람들에게 적절한 수준의 노후보장을 제공할 수 있는 보장성을 갖추는 것이 제도의 기본이다. 일하는 삶에 대한 대가로 주어지는 안정성, 이는 국민연금제도의 장기적 존립을 위한 사회적 동의 기반이다.

노동의 종말에 대한 수많은 전망들에도 불구하고 앞으로도 상당 기간 다수 중간층은 노동소득에 의존할 것이다. 이들에 대한 안정적 노후소득보장은 좋은 복지국가의 주요 요소이다. 또한 지금 노후소득보장에서 기초연금이 되었건, 부양의무자 기준이 완화된 국민기초생활보장급여가 되었건, 아니면 다른 형태의 노인공공부조(?)가 되었건, 빈곤한 이들에게 빈곤해소가 가능한 수준의 급여를 제대로 지급하려면 국민연금 급여는 일정 수준 이상이 되어야 할 필요가 있다. 보험료 기여에 의해 연금을 지급하는 국민연금의 수준이 어느 정도 이상(공공부조급여와 상당한 급여 차이)으로 높아져야 빈곤예방 기능을 제대로 할 수 있으며, 공공부조제도와 구분되는 존립 의의를 갖는다.

정부 연금개혁안은 국민연금 소득대체율을 45%로 인상하는 안과 50%로 인상하는 안을 제시한 바 있다. 소득대체율 인상은 보장성 강화의 가장 강력하고 기본적인 수단으로 중요하다. 노령연금뿐만 아니라 유족연금, 장애연금 등 고려하면 더욱 그러하다. 물론 소득대체율 45%, 혹은 50%만으로 충분하지 않다. 그러나 국민연금은 내부에 소득재분배 효과가 있도록 설계되었기 때문에 소득대체율 인상은 저소득층일수록 그 효과가 크다. 또한 사각지대 해소 노력과 크레딧 제공, 국민연금 보험료 지원 등과 같이 가입기간을 늘리려는 노력, 최소가입기간요건 완화, 보험료부과 소득상한 조정 등이 함께 이루어질 때 생기는 효과를 가늠해 볼 필요가 있다. 특히 2050년에는 국민연금 수급률이 70% 수준에 이를 것이기 때문에 소득대체율 인상은 더욱 중요하다. 우선 필요한 것은 2007년 연금개혁으로 인한 소득대체율 인하의 효과를 제어하는 것이다. 또한 소득대체율의 추가인상 역시 고려할 수 있으나 그 효과는 어디까지나 미래에 발휘된다.

기초연금과 퇴직연금에 기대어 국민연금을 방치할 수 없다.

국민연금 급여 역제의 논거 중 하나는 노후보장의 다층체계가 작동한다는 것이다. 정말 국민연금급여가 계속 낮은 상태여도 노후보장을 위해 소득상층은 퇴직연금에, 하층은 기초연금을 의지할 수 있을까?

우선 기초연금에 대해 말해 보자. 2007년 연금개혁을 통해 도입된 기초연금은 국민연금 삭감을 보완할 것으로 기대되었으나, 국민연금 수급자는 기초연금을 받지 못하는 경우가 더 많다. 기초연금을 받더라도 국민연금 보험료를 오래 낸 가입자는 기초연금 급여가 깎여 이를 제대로 받지도 못한다. 즉, 지금 기초연금과 국민연금이란 다층체계는 부분적으로만 작동하고 있다. 그렇다면 미래에는 어떨까? 향후 노인인구가 증가하는 속도로 볼 때, 넓은 대상에 대한 노후보장을 지향하는 기초연금은 급여를 충분히 제공하는 연금제도로 발전할 가능성이 크지 않다.

노인인구 비중이 40%에 육박할 때 기초연금재정은 관대한 수준으로 높아지고 있는 기초연금 급여수준을 계속 지탱하기 어려워진다. 2050년대에 기초연금 재정은 마냥 안정적일 것이라고 볼 근거는 없다. 경제성장률, 출생률, 고용률 등이 저하되면 국민연금재정과 달리, 일반조세를 통해 조달되는 기초연금의 재정이 안정성을 가지려면 상당한 수준의 조세 증가에 대한 합의를 필요로 한다. 물론 기초연금 강화의 여지는 분명히 존재하지만, 이는 국민연금 강화보다 재정적으로 더욱 용이한 것이 아님을 알고 이에 접근할 필요가 있다. 확실한 것은 기초연금과 국민연금이 둘 다 강화되어 서로 보완해야 소득하층에게도 최저생계 이상의 노후보장이 가능하다는 것이다.

한편 상층의 노후보장은 퇴직연금에 맡기자고 하지만, 퇴직연금은 낮은 가입률, 연금수급률, 수익률 등에 더 심각한 문제를 안고 있다. 특히 퇴직연금은 불안정노동자, 저임금노동자에게 가입과 보장에 더욱 불리하다. 농민과 자영자는 제대로 된 대응제도를 갖고 있지 못하다. 2005년에 도입된 퇴직연금은 아직 수급자가 제대로 존재하고 있지 않다. 게다가 퇴직연금은 내부의 소득재분배 장치도 없으며, 유족연금, 장애연금 등의 사망과 장애에 대응하는 보장장치를 갖추고 있지 않다. 이런 상황에서는 소위 중상층이라 하더라도 주된 노후 소득을 퇴직연금에 의지할 수 없다, 퇴직연금은 개선되어야 하지만, 국민연금이 수행해야 하는 역할을 퇴직연금이 대체할 수 있다고 볼 현실에서의 근거는 어느 곳에서도 찾을 수 없다.

국민연금 재정조달은 다각도로, 보험료율 인상은 점진적으로

오랫동안 9%로 고정되었던 국민연금 보험료율 인상이란 방향은 이미 정해져 있다. 문제는 언제, 얼마만큼 올릴 것인가이다. 우선 많은 이들이 주장하는 것처럼 가능한 한 빨리, 내년부터 보험료율과 수급연령을 인상해야 할 것인가?

미래 국민연금 재정방식을 부과방식으로 전환할 것을 고려하면 장기적으로 보험료율을 인상하는 것은 불가피해 보인다. 그러나 현재에는 650조 나중에는 1500조가 넘어갈 국민연금기금을 인구변화에 대해 완충기금으로 잘 활용한다면, 선제적 보험료 인상보다 적정 시점에서부터 점진적인 보험료 인상도 답이 될 수 있다. 당장의 빠른 인상은 단점도 있다. 빠른 보험료 인상은 연기금과 국민경제의 불균형을 심화시킨다. 고용률, 성장률은 떨어지는데 연금보험료를 더 거둬 연기금 규모만 키우고 이를 실물경제가 아닌 국내외 금융시장에 투입한다면 이것이 과연 국민연금제도 지속성 확보에 좋은 영향을 미칠 것인가는 의문스럽다. 그렇지 않아도 한국은 경제규모 대비 국민연금기금의 비중이 다른 어떤 나라보다 높다. 보험료율을 너무 빨리 올리면 실물경제에 대한 투자에 대비했을 때 금융시장에 돌아다니는 연기금 규모는 천문학적으로 커진다. 여기에 계속되고 있는 연금급여 하락까지 더해지면 부작용은 더 크다.

또한 선제적인 보험료 인상과 기금 적립으로 수십년 후 재정문제에 대응하는 것은 인플레이션, 금융시장 위험에 매우 취약하다. 많은 이들이 연기금을 쌓으면 인구고령화의 영향을 피할 수 있을 것처럼 생각하지만, 연기금의 현금화(유동화) 과정 역시 당연히 인구구조 변화의 영향 하에 있다. 만약 이후 어느 시점의 한국 경제구조가 이런 규모의 연기금 현금화를 소화할 수 있다면, 부과방식으로도 이를 감당할 수 있을 가능성이 크

다. 채권과 주식을 팔아 급여지출에 대한 재원을 마련하든, 조세와 보험료수입만으로 재원을 마련하든 모두 당해 세대의 경제력에 기반하기 때문이다. 보험료 인상은 대규모 연기금이 완충기금으로서 역할을 한다는 전제 하에서, 해당 연도의 연기금 규모, 급여지출 규모, 보험료 수입, 그 변화율 등을 종합적으로 고려하여 점진적으로 이루어져야 한다. 즉, 하루라도 빨리 보험료를 인상해야 재정과탄을 막을 수 있다는 것은 과장이다. 70년 후 미래까지 지금 통제할 수 있다는 것은 오만에 가깝다.

한편 국민연금 보험료 인상에 관해 중요한 이슈로 대두되는 것은 공적연금에 관한 세대간 재정책임의 문제이다. 지금 보험료를 올리지 않으며 미래세대에게 매우 불공평한 연금제도가 된다는 것이다. 하지만 우선 국민연금에 대한 보험료 부담을 세대 간에 균등하게 만드는 것, 소위 각 세대의 연금수익률을 똑같이 만드는 것은 공적연금제도 운영의 목표가 될 수 없다는 것은 명확히 해야 한다. 세계 어느 나라의 공적연금도 사회적 부양을 지향하는 이상, 모든 세대가 낸만큼 받는 방식으로 운영하지 않는다. 또한 지금 빠른 보험료 인상은 20~30대에게 가장 큰 부담을 준다는 것에 솔직해야 한다. 사회적 부양으로 전환되는 속도에 발맞춘 장기적이고 점진적인 보험료율 인상과 지속적인 경제성장, 인구구조와 노동시장의 개선을 통해 기금소진 이후의 보험료를 내는 세대의 부담이 일정 수준 이내가 되도록 관리하는 것을 목표로 삼는 것이 더 적절하다. 경제 성장과 분배개선 없는 보험료 인상은 오히려 미래세대의 짐을 무겁게 만든다.

또한 세대간 재정책임의 분담만큼이나 계층간 재정책임 분담 역시 중요한 이슈이다. 세대간 공평성 문제는 대부분 계층간 공평성 문제를 가려버린다. 불평등이 더욱 더 심화되고 있는 상황에서 국민연금 재정책임의 계층간 분담의 틀을 완전히 새로 짜는 것도 고민해 볼 필요가 있다. 이 경우 소득상층과 사용자 측의 국민연금 보험료에 대한 책임 증가는 불가피해 보인다. 사용자측이 내는 국민연금 보험료에 소득상한을 제거하는 것, 저소득층 보험료 부담에 대한 세제혜택과 같은 부분적인 방안에서부터 완전히 누진적인 국민연금 보험료 부과체계 재설계 등이 그것이다. 이러한 계층간 책임분담 구조 변화를 전제로 하는 보험료 인상을 추진할 수 있다.

마지막으로 노후소득을 잘 보장하는 연금제도를 위한 보험료율 인상은 불가피하지만, 보험료만으로는 이것이 불가능하다는 것을 인식해야 한다. 국민연금 지속가능성 해법을 찾기 위해서는 성장과 분배, 고용에 관한 다차원적 접근이 필요하다. 국민연금 재정안정은 보험료만의 문제가 아니라 성장, 분배, 고용에 의해 뒷받침되어야 하기 때문이다. 이에 출산율, 고용률, 임금노동자와 자영업자의 소득증가 전략을 포함한 종합적이며 장기적인 대안 패키지가 필요하다. 미래 연금제도에 대한 논의는 현재 아동의 건강, 교육에 대한 투자를 포함해야 한다. 다시 한 번 강조컨대 국민연금의 보험료율 인상은 적정급여 보장을 전제로 할 때 비로소 국민적 합의 가능성이 있으며, 향후 20년 간 국민연금기금이 지속적으로 커진다는 것을 감안하면 충분히 점진적인

접근이 가능하다.

사회적 합의와 연금개혁

2019년 공적연금 개혁은 국민연금이 한국 노후소득보장의 핵심제도로 자리잡을 수 있도록, 연금액이 적정수준에 다가가도록 만드는 것이어야 한다. 이는 공적연금제도의 존재 의미, 오히려 국민연금의 장기적 지속가능성의 핵심이다. 우리 사회가 국민연금에서 기대할 것이 없고, 노후를 위해 각개 약진할 때 현재의 노인빈곤문제는 완화되기 어렵다. 이에 국민연금 보장성 목표에 따라 소득대체율 인상과 보험료 지원 등을 통해 미래세대를 위해 제대로 노후소득을 보장하는 연금제도 틀을 만드는 것이 중요하다.

물론 공정하게 말하면 위에 설명한 국민연금 강화를 핵심으로 하는 연금개혁 방향도 절대적인 정답이라고 말해서는 안 될 것이다. 이를 대신하는 다른 방법, 뉴질랜드처럼 평균소득의 약 65%(한화로 150만원)를, 혹은 네덜란드처럼 최저임금의 70%(한화로 약 140만원)을 기초연금으로 모든 노인에게 제공하는 방식도 존재한다. 물론 이 경우 한국의 유례없이 빠른 고령화에 상응하는 재정확보계획, 즉, 획기적인 세금증가 계획이 반드시 필요하다. 또 다른 방법으로 기초연금을 증가시키되, 국민연금 급여를 깎는 구조개혁안도 제시된 바 있다. 이 제도로는 기초연금 지급대상이 노인 전체가 아니라면 모든 소득계층에게 적절한 수준의 보장이 가능하지 않다. 그리고 지금도 가뜩이나 낮은 국민연금 급여가 더 낮아질 때 과연 국민연금제도가 사회적 동의를 확보하여 존립가능할지 의문스럽다. 오히려 다수 국민들은 국민연금이 제공하는 급여수준이 좀 더 높아지기를 기대하고 있기 때문이다. 정부 연금개혁안이 이 두 가지 방향을 배제하고 있는 이유이다.

지금 우리 사회의 노후소득보장에 대한 사회적 대화의 장이 열려있다. 경제사회노동위원회의 연금특위는 적정노후소득보장 확보를 목표로, 그 방안을 다양하게 검토하고 있다. 오랜만에 열린 연금개혁에 관한 민주주의의 장이다. 여기에서의 합의는 노사, 직종, 세대, 여성 등을 아우르는 다양한 이들의 선호와 주장을 반영하며, 어렵게 도달한 합의는 존중될 필요가 있다. 여기에서 도출한 합의의 내용이 무엇일지, 그리고 국회가 사회적 합의를 존중할 것인지 여부에 따라 우리가 노인빈곤사회를 넘어 누구나 인간적 존엄을 지킬만한 노후를 맞이하는 사회로 갈 수 있을 것인지 달라진다. 2019년 현재 진행되고 있는 연금개혁에 관한 사회적 대화의 결과물은 지금 매달 국민연금 보험료를 내고 있는 이들의 노후소득에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 한국 복지국가가 계층 분할적인 형태로 갈 것인지 연대적이며 포용적인 형태로 발전할 것인지 여부 역시 이와 밀접하게 관련되어 있다.

160개국 중 연금 지급 중단한 나라는 한 곳도 없다

민기채 (한국교통대학교 사회복지학 전공 교수)

국민연금의 본질은 사회보험

서구식 의회 민주주의이건 동구식 민주집중제이건, 자본주의 경제체제이건 공산주의 경제체제이건 공적연금은 ‘사회보험’이라는 성격을 잃어버린 적이 없다. 동구만 보더라도 사회주의 이전에도, 사회주의 시대에도, 사회주의 이후에도 공적연금은 지속되었고 그 성격은 사회보험이었다. 국가 간 정치경제체제의 차이로 인하여 연금급여액의 평균주의를 추구했건 차등주의를 추구했건 간에, 서로를 돕는 사회부양성과 전 국민 적용대상의 강제성이라는 사회보험의 중핵적 성격은 포기하지 않아 왔다.

그 놓칠 수 없는 사회보험으로서의 성격은 인류역사에서 태동한 모든 국민연금(사회보험식 공적연금)에 적용된다. 시간과 공간을 다 열어 놓아도 예외는 없다. 사회보험이라는 성격이 상실된 순간 그것은 더 이상 공적연금이 아니다. 변종일 뿐이다.

사회보험은 사회와 보험의 합성어이다. 『사회보장기본법』 제3조 <정의> 2에 따르면, “사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다”고 규정하고 있다.

‘사회적 위험을 보험의 방식으로’라는 문구는 무엇을 의미하는가? 이 조항에 따르면, 위험을 개인의 위험이 아닌 사회의 위험으로 규정하고 있다. 또한 위험 대처 방식도 개인 혼자서가 아닌 사회가 나서서 보험의 방식으로 해결한다는 의미이다. 요컨대, 사회보험에서 규정하는 위험은 개인의 특수한 상황에서 발생하는 개인의 위험이 아닌 사회적으로 용인된 위험을 다루며, 개인이 모여 집단을 구성한 해당 사회가 나서서 보험의

방식으로 해결한다는 것이다. 위험도 사회적이며 해결방식도 사회적이다. 위험규정과 해결방식 모두 사적이 아닌 공적이다. 한국은 법적으로 ‘노령, 장애, 사망’을 사회적 위험으로 규정하고 있으며, 그 위험의 사회적 해결을 위해 국민연금이 탄생한 것이다.

사회적 부양으로서의 국민연금

한국의 대표적 공적연금인 국민연금의 성격을 관통하는 것은 바로 ‘사회적(social)’이라는 용어이다. 사회적이라는 용어가 의미하는 바는 무엇보다 경제적으로 어려운 처지에 있는 사람들을 돕는 ‘사회부양성’을 의미한다. 사회부양성은 곧 사회적 연대이다.

국민연금은 가족, 직장, 지역의 테두리를 넘어, 국가 단위로 사회적 연대를 추구한다. 국가를 구성하는 구성원인 국민 전체를 포괄하는 연금이 바로 국민연금이다. 따라서 국민연금은 국민연대에 기초한 국민의 연금이다.

사회연대를 달성하기 위해 국민연금은 전체 가입자 평균 소득과 개별 가입자 평균 소득을 동시에 고려하여 각 가입자들의 연금급여액을 결정한다. 사회부양성이 전혀 없다면, 전체 가입자 평균 소득을 고려할 필요 없이 개별 가입자 평균 소득만 고려하면 될 것이다. 그렇다면 그것은 이미 국민연금이 아니라 개인연금이다. 공적연금이 아니라 사적연금이다. 사회보험이 아니라 민간보험이다.

국민연금은 국민 혼자만의 노후안정을 위한 개인연금이 아닌 사회부양성을 갖는 사회보험이므로, 전체 가입자 평균 소득을 고려하는 것이다. 기본연금액 산정 시 전체 가입자 평균 소득을 고려함으로써, 고소득층으로부터의 저소득층에게로 현금이 이전되는 원리를 갖는다. 노동세대일 때 시장에서의 소득차이가 크므로, 노인세대일 때 소득재분배를 통해 그 간극을 줄여주는 역할을 국민연금제도가 하고 있다.

결국 사회부양성의 혜택은 저소득층에게 돌아간다. 이때 그 혜택은 국민연금에 미가입한 저소득층에게는 돌아가지 못한다. 국민연금 사각지대가 절반이나 되는 한국의 현실은 암담하다. 이에 국민연금 사각지대 해소는 사회부양성을 실현시키는 길이기 때문에 비정규직, 영세자영업자, 청년, 여성들의 가입률 제고에 깊은 주목을 해야 한다.

사회적이라는 용어가 의미하는 바는 또한 ‘강제성’이다. 강제하지 않는다면 누가 경제적으로 어려운 처지

에 있는 사람들을 도울까? 이 사회에는 이타적 인간만이 살고 있지 않다. 또한 누구는 돕고 누구는 돕지 않는다면 불합리하다고 느낄 것이다.

그러한 사회적 양심부족과 불합리함의 문제를 해결하기 위해, 국민연금의 적용은 모든 국민에게 의무적이다. 집단주의적 강제성을 적용하여 고소득층에서 저소득층으로의 현금 이전 흐름을 갖는 사회연대를 추구하는 것이다. 만약 국민연금이 개인연금처럼 자발적 가입을 허용해 버린다면, 본래의 사회보험 목적인 사회부양성 달성은 불가할 것이다.

또한 국민연금이 강제적인 이유는 사회부양성 차원을 넘어 가입자 개인의 노후소득보장 차원에서도 이해될 수 있다. 개인은 먼 미래의 노후를 준비하기 보다는 바로 이번 달의 카드값을 걱정한다. 개인은 집단보다 근시안적이다. 만약 저축행동을 국가가 강제하지 않는다면, 노인빈곤은 심각해져 사회적 위험은 더 극심해질 수밖에 없다. 그 사회적 비용은 고스란히 국민 전체의 몫이 될 것이다. 개인 차원에서이건 국가 차원에서이건 강제하지 않는 것이 강제하는 것보다 비용효과적이다. 이에 전 세계의 사회보험식 공적연금은 모두 강제적이다.

세대 간 연대로서의 국민연금

일반적으로 복지국가의 사회보장제도는 고소득층에서 저소득층에게로의 현금 이전이라는 수직적 재분배의 성격을 갖는다. 그러나 몇몇 제도는 해당 위험을 겪지 않는 사람들로부터 해당 위험을 겪는 사람으로의 이전이라는 수평적 재분배의 성격도 갖는다. 대표적으로 가족수당, 아동수당, 산재보험 제도 등이 수평적 재분배의 성격을 갖는다.

국민연금은 수직적 재분배의 성격 이외에도 세대 간 재분배라는 수평적 재분배의 성격도 갖는다. 노령, 장애, 사망이라는 위험을 겪지 않는 노동세대들이 노령, 장애, 사망이라는 위험을 겪고 있는 노인세대를 비롯한 비노동세대를 위하여 재분배하므로 수평적 재분배인 것이다.

소득계층 간 연대(수직적 재분배)와 세대 간 연대(수평적 재분배)는 국민연금의 자랑스럽고 독특한 산물이다. 특히 서구 복지국가들에서 100년을 넘나드는 찬란한 전통을 갖는 공적연금제도는 세대 간 연대 정신을 선연하게 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 한국에서 국민연금을 후세대에 대한 도적질이라고 호도하는 주장이 도를 넘고 있다. 후세대에 대한 도적질이라는 주요 근거는 상대적으로 전세대들은 낮은 보험료를 내고 높은 급여를 받은 반면, 후세대들은 높은 보험료를 내고 낮은 급여를 받는다는 것이다.

그러나 국민연금은 후세대를 위하여 훌륭한 역할을 톡톡히 해왔다. 대표적으로 후세대를 위한 상당한 급여액을 기금으로 적립해 놓았다. <국민연금공단>에 따르면, 2018년 10월말 기준 전체 기금조성금 818조는 연금보험료 수입 522조와 운용수익금 296조로 구성된다. 총 기금조성금 중 운용수익금은 36.2%이나 적립하였다. 부분적립방식을 채택하여 왔기에 후세대를 위하여 지난 30년 동안 296조를 켜켜이 쌓아온 것이다. 이 수익금은 후세대를 위해 사용된다.

후세대 보험료 부담 상승은 자연스러운 과정

사적 부양에서 사회적 부양으로 전환되는 과정에서 후세대의 보험료 부담이 전세대에 비해 상대적으로 높아지는 것은 자연스러운 과정이다. 유교주의 전통으로 여성의 희생을 전제로 한 비공식복지가 발달하고 국가 책임의 공식복지가 왜소한 한국에서, 현세대(현재 노동세대)는 부모를 위한 용돈지급(비공식복지)과 자신을 위한 국민연금 보험료 납부(공식복지)를 동시에 짊어져 왔다. 한 마디로 현세대는 비공식복지의 계승자이자 공식복지의 개척자이다.

그러나 현세대가 노인이 되었을 경우, 자식들로부터 용돈을 거의 받지 못하게 되는 반면, 이미 가입한 국민연금제도로 노후 생활을 유지하게 될 것이다. 자신은 비공식복지와 공식복지에 모두 기여했으나, 공식복지 혜택만 받는다. 그 가정은 현실화될 가능성이 높아 보인다. <통계청 사회조사>에 따르면, '부모의 노후 생계 부양 부담'에 대한 조사 결과, '가족'이 돌보아야 한다는 응답률은 1998년 기준 89.9%에서 2018년 기준 26.7%로 급감한다. 정부와 사회의 책임은 확대되어야 하며, 가족만의 책임은 축소되어야 한다는 경향이 뚜렷하다. 일반적으로 복지인식의 변화는 복지제도의 변화를 가져왔다.

후세대는 이제 해가 갈수록 비공식복지에서 자유로워지는 반면, 공식복지의 영역에서의 책임이 강화될 것이다. 결국 좋은 싫든 후세대는 비공식복지의 파기자이자 공식복지의 계승자가 된다. 가족의 사적이전 체계 대신 국가의 공적이전 체계가 발동되므로, 보험료 부담 상승은 당연하다. 세대 간 연대 정신에 벗어나지 않는다.

다만, 보험료 인상은 사회경제적 조건 변화에 맞게 점진적으로 변화하여야 할 것이다. 100년의 서구 공적 연금 역사에 비하면 30년밖에 되지 않는 한국 국민연금은 이제 걸음마 단계인데, 급진적이면서도 빈번한 제도개혁은 불신만 초래할 뿐이다. 부분적립방식인 한국 국민연금의 경우, 거대기금이 보험료 인상압력 뿐만 아니라 인구 변화에 완충역할을 할 수 있기에 더 호조건이다.

특히 공적연금을 통해 부모의 노후가 안정되는 결과를 자녀들이 실제 눈으로 확인한다면, 제도불신은 당연히 낮아질 것이다. 복지국가 역사가 일천하며 복지정치 동맹이 취약하기에 복지제도 신뢰가 낮은 것은 당연하다. 무르익을 시간이 필요하다. 복지를 체현하는 복지인구가 확대되면 복지제도에 대한 신뢰도 높아질 것이다. 두려야 믿을 것 아닌가.

후세대는 이제 비공식복지의 책임에서 자유로워질 터인데, 공식복지의 확대는 계층이동과 사회통합을 위해서도 바람직하다. 한국 사회는 수저계급론과 부의 대물림 현상이 극명해지고 있는 계층이동의 동맥경화증 시대이다. 태어날 때 부모로부터 받은 사회경제적 지위 변화는 딱 막혀 있다. 자녀가 부모를 선택한 것이 아닌데 왜 자녀의 운명은 이미 선택당하고 있는가.

이러한 현상을 비공식복지를 고착시키는 반면, 공식복지를 완화시킨다. 비공식복지를 최소화하고 공식복지를 최대화 할 때만이 소득재분배를 실현함으로써, 계층이동 사다리를 원활하게 작동시킬 수 있다. 공식복지의 확대는 후세대의 사회이동에 오히려 반가운 일이다. 민간 어린이집보다 국공립보육시설, 사교육보다 공교육, 아내와 며느리의 돌봄보다 장기요양보험제도, 민간아파트 시장구매보다 공공아파트 공공분양, 사적연금보다 공적연금이 강화될 때, 후세대들은 사회이동의 가능성을 더 확장할 수 있다.

공적연금의 목표는 노후소득보장

공적연금의 목표는 노후소득보장이다(『국민연금법』 제1조 <목적>). 재정안정은 노후소득보장을 달성하기 위한 수단일 뿐이다(『국민연금법』 제4조 <국민연금 재정계산 및 장기재정균형 유지>). 그럼에도 불구하고 재정안정화론은 보장성장화론을 지배해 왔다. 수단이 목표를 억눌러왔던 것이다. 이제 그 관계를 정돈해야 할 때이다.

5년마다 도래하는 국민연금 재정계산제도가 기금고갈 공포조장과 민간보험 상품마케팅의 기회로 점철되는 반복

적 양상을 차단할 필요가 있다. 5년마다의 재정계산을 통해 ‘국민연금종합운영계획’을 수립함으로써 노후소득보장이라는 본연의 목표달성을 실현하려는 정부 노력을 보여줌으로써 제도신뢰의 계기가 되어도 부족할 판에, 오히려 제도불신을 초래하고 있다. 그것은 재정안정이라는 수단이 노후소득보장이라는 목표를 잠식하여 왔기 때문이다.

재정안정화론과 보장성장화론의 논쟁에서 끊임없이 재정안정화론이 우세해 왔다. 보장성장화론자들은 패배를 거듭해 왔다. 수단이 목표를 지배해 왔지만 역전시키기에는 역부족이었다. 그것은 한국 자본주의 구조적 모순에서 비롯되며, 그 해결까지 가야할 길은 멀다.

재정안정화 프레임의 시작과 끝은 기금고갈론이다. “기금이 고갈되면 제도가 망하니까 수익률을 높여 고갈시점을 늦추어야 한다. 이를 위해서는 거대 기금을 지속적으로 적립해야 한다”고 선전해 왔다. 보험료의 급격한 인상은 현재의 막대한 기금에 추가기금을 조성하려는 것인데, 그 의도를 의심하지 않을 수 없다. 자본축적을 끊임없이 선호하는 세력은 누구인가.

재정안정화론에서 주장하는 기금고갈은 부과방식으로 전환하는 것과 다름 아니다. 미국 사회보장연금 <2019년 OASDI 재정추계 보고서>에 따르면, 2018년에 총수입이 1조 11억 달러(조세수입 9,180억 달러, 투자수익 831억 달러)인데 반해, 지출은 1조 28억 달러로 예측되어 재정수지 적자가 발생하며, OASI(노령·유족연금)는 2034년, DI(장애연금)는 2032년 모두 소진될 것으로 추정한 바 있다. 미국 OASDI 연금은 한국 국민연금보다 기금규모가 크고 더 빨리 고갈됨에도 불구하고, 한국처럼 아우성대지 않는다. 그것은 재정안정론의 기금고갈 마케팅의 효과일 뿐이다. 부과방식으로 최소 수준의 기금만 보유한다 하더라도, 공적연금제도가 3세대를 넘어 안정적으로 유지되는 서구를 보라. 기금고갈 공포조장은 올드패션이 될 것이다.

기금 과적립은 오히려 금융시장 불안 야기

현재대로라면 2041년 1,778조까지 기금이 축적될 터인데, 천문학적인 기금 과적립은 과연 바람직한가. 2018년 기준 41.6%에 불과한 65세 이상 인구 대비 연금수급자 비율은 당장 2040년 69.6%, 2050년 81.5%로 급격하게 증가한다(2018 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집). 이때 연금급여를 현금으로 집행해야 한다. 기금이 주식과 채권에 투자되어 있지 않고, 국민연금 계좌에 현금으로 쌓여 있다면 집행은 그리 큰 문제가 아니다.

국민연금공단에 따르면, 2018년 10월말 기준 기금적립금은 637조(전체 기금조성금 818조 - 연금급여 지출 등 181조) 중 금융부분에 636.2조를 투자하고 있으며, 기타 복지부분에 0.8조를 투자하고 있다. 거의 100%를 투자하고 있으니, 순수하게 국민연금 현금 잔고는 없다고 이해할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 금융부분에 99.9%를 투자하고 있다는 것이다. 그 구성은 국내채권 48.3%, 해외주식 18.7%, 국내주식 17.1%, 대체투자 11.3%, 해외채권 4.0%, 단기자금 0.4%이며, 기타-복지부분은 0.1%에 불과하다.

기금이 지금보다 더 축적된다면, 연금급여 지출 확대에 따른 채권, 주식, 대체투자에 묶여있는 기금의 현금화 과정에서의 금융시장의 불안은 불 보듯 뻔하다. 그 해결은 바로 유례없는 저출생고령 사회, 인적자본과 산업구조의 재편 간 부조화, 고용 없는 성장과 같은 눈앞에 닥친 사회문제 해결을 위해, 연기금을 능동적이며 예방적으로 투자함으로써 한국 사회를 보험료 납부가 지속가능한 경제사회적 체질로 개선하는 것이다.

노후소득보장 실현을 위해

국민연금을 어떻게 지속가능하게 만들 것인가. 그 방법은 국민연금의 본질은 사회부양성과 강제성에 기초한 사회보험이라는 것, 재정안정이 목표가 아니며 소득보장이 목표라는 법적 조항을 국민들에게 알리는 것, 기금고갈론의 공포마케팅 세력을 차단하는 것, 기금과적립을 해소하고 부과방식으로의 연착륙을 실현하는 것, 사회적 지속가능성 확보를 위해 기금의 공공투자를 확대하여 세대 간 연대를 튼튼히 하는 것이다.

<2013년 국민연금법 개정안 심사보고서>에 따르면, “공적연금제도를 실시하는 국가는 160개국에 달하지만, 연금 지급을 중단한 사례는 한 곳도 없다”고 한다. 그만큼 공적연금에 대한 국가책임은 명명백백하다는 것이다. 국가책임은 바로 전 국민의 노후소득보장에 있다.

그럼에도 불구하고 기금고갈론의 망령이 국민의식을 혼란케하여 제도불신을 조장하고 있다. 이에 노후소득보장이라는 국민연금의 제도목표를 분명히 알리기 위해서라도 국가의 지급보장 의무를 명시하는 것은 한국적 상황에서 필요불가결하다.

보수언론의 ‘마타도어’... 연금은 국민 지갑만 텅다고?

남찬섭 (동아대 사회복지학과)

지난 2018년에 제4차 연금재정추계가 이루어져 그 결과가 발표되었다. 이 결과를 놓고 여러 언론은 예년 처럼 기금고갈론과 재정안정론을 들고 나와 정부와 국민연금을 비판하였다. 재정안정론과 기금고갈론은 연금 재정추계가 법률에 의해 처음 실시된 2003년부터 한 번도 빠지지 않고 제기되어 와서 지금 우리나라의 뇌리에는 기금고갈인식이 깊게 뿌리내려 있다. 하지만 공적연금의 도입배경을 생각하면 기금고갈론과 그것을 뒷받침하는 재정안정론은 문제가 많은 논리이다.

현재 우리가 알고 있는 퇴직제도는 옛날부터 있던 제도가 아니라 자본주의가 성숙한 20세기에 와서 기업 간 경쟁이 격화하면서 고령노동자를 퇴출하기 위해 도입된 제도이다. 당연히 고령노동자들의 반발이 있었고 이를 무마하기 위해 도입된 것이 공적연금이다. 따라서 공적연금은 자본이 퇴직제도를 얻게 된 대신 퇴직으로 수입이 끊긴 퇴직노동자에게 제공하는 노후보장인 것이다. 이런 공적연금의 도입이 가능하게 된 것은 자본으로부터 노후보장에 필요한 사회적 자금을 징수할 수 있었기 때문이다. 공적연금은 대부분 사회보험방식이어서 노동자들도 가입하여 보험료를 내지만 기실 공적연금의 핵심은 퇴직제도를 유지하는데 필요한 사회적 노후보장자금을 어떻게 확보할 것인가에 있다. 이 사회적 노후보장자금의 확보는 자본과 노동이 함께 참여하여 이루며 이는 경제활동세대가 퇴직세대를 집합적으로 부양하는 세대간 부양의 형태로 나타난다.

재정안정론자들은 공적연금의 이러한 성격을 무시하고 노동자들이 미리 저축했다가 그 돈을 찾아가는 것처럼 전제한다. 물론 공적연금 도입 초기에는 노동자들이 자신들이 낸 돈에 이자를 붙여 연금을 받아가는 것처럼 보일 수 있다. 하지만 이것은 일종의 착시이다. 실제로 적립방식이라는 우리나라 국민연금도 매월의 연금급여를 그달그달 걷히는 보험료 수입에서 지급한다. 즉 현재 연금 받는 사람들도 그들이 젊은 시절 낸 돈에 이자를 붙여 받는 것이 아니라 젊은 사람들이 매달 내는 보험료 수입에서 연금을 받아가고 있다. 다만 현

재는 보험료 내는 사람이 연금받는 사람보다 많은 연금미성숙단계이기 때문에 수입이 지출보다 많아 기금이 쌓이고 있는 것이다. 따라서 연금이 성숙기에 들어 연금기금이 감소하는 것은 자연스러운 일이다. 노후자금을 사회적으로 조달하는 것이 중요하지 그 많은 돈을 미리 쌓아둘 필요는 없기 때문이다. 게다가 지금과 같은 경제침체에 지나친 돈을 기금으로 쌓아두는 것은 구매력을 잠식하여 자동안정화기능도 수행하지 못한다.

하지만 재정안정론자들은 보험료 원금과 이자를 돌려받는 것 같은 착시를 극대화하고 이를 수익비라는 개념으로 정당화하고 있다. 한마디로 수익비는 가입자가 낸 돈과 그가 퇴직 후에 받을 돈의 비율인데 이는 결국 보험료로 납부한 돈만큼만 연금으로 받아야 한다는 생각을 전제한 것이다. 이를 세대간 부양을 기본으로 하는 공적연금에 적용하면, 현 부모세대를 부양하는 자식세대는 부모세대가 젊을 때 낸 보험료를 계산해서 그 금액만큼만 부모세대에게 연금으로 지급한다는 것이 되는데 이는 자식세대가 경제성장의 과실을 부모세대에게 전혀 제공치 않겠다는 것인데다 그 자식세대가 부모세대가 되어서 받을 연금도 그만큼의 금액으로 제한하는 것으로 사회적 부양개념에 전혀 맞지 않는다. 수익비는 민간연금에 적용되는 개념이기 때문에 유럽 대부분의 나라들은 공적연금에서 그 개념을 사용치 않는다. 수익비에 관한 국제비교자료가 없는 이유이다.

그럼에도 불구하고 그동안 우리사회는 주로 재정안정론에 입각한 연금개혁을 추진해왔고 여기에는 주류언론의 탓이 매우 크다. 언론은 연금개혁이 추진된 1990년대 말과 2003~2007년 사이에 엄청난 양의 기금고갈보도를 쏟아냈고 여기에 인구고령화에 기초한 세대형평론을 덧붙여 연금불신을 조장해왔다. 언론이 국민연금에 대해 가한 비판 중 한 가지는 현재 저부담·고급여 구조인 국민연금이 근본적인 설계상의 오류를 가지고 있다는 것이다. 하지만 공적연금은 도입 초기에 제도연착륙을 위해 저부담·고급여 방식으로 설계되는 경우가 많고 우리나라도 마찬가지다. 박정희 때 만든 최초의 공적연금인 국민복지연금은 보험료율 8%에 급여는 퇴직 5년전 소득의 30%로 저부담·고급여였고 1974년에 시행할 경우 2015년에 기금이 고갈되는 것으로 설계되었다. 또 1980년대 초에 설계된 바 있는 연금안은 보험료율 7%에 급여는 퇴직 3년전 소득의 70%로 2029년 기금고갈로 설계된 바 있다. 이 제도들은 시행되지는 않았지만 저부담·고급여 구조가 설계상의 오류가 아니라 제도의 연착륙을 위해 택할 수 있는 방안임을 보여준다.

게다가 재정안정론에 기초하여 언론이 주장해온 연금개혁은 사실상 별 성과를 거두지 못했다. 우리나라 주류언론은 낸 만큼 받아야 한다는 민간연금식의 재정안정논리를 무비판적으로 수용하고 있기 때문에 현행

저부담·고급여인 국민연금은 곧 기금고갈에 직면할 것이고 이는 최근의 인구고령화로 더욱 심각해질 것이라고 강하게 비난해왔다. 그래서 보험료를 올리든가 급여를 내리는 개혁을 해야 한다고 강력하게 주장해왔다. 그런데 막상 연금개혁의 가능성에 대해서는 언론 스스로가 회의적이다. 연금개혁의 일환으로 보험료를 인상하려 하면 미래세대가 그것을 부담할 여력이 있겠느냐면서 회의적인 태도를 보이고 연금급여를 낮추면 그것도 비판한다.

이런 보도는 결국 국민연금에 대해서는 이리지도 저리지도 못한다는 진퇴양난의 이미지를 만들어낸다. 이 진퇴양난의 이미지는 연기금에 대해서도 작용한다. 언론은 재정안정을 위해서는 기금수익률을 제고해야 한다고 주장한다. 그런데 언론은 다른 나라와 비교하여 결코 낮지 않은 연기금 수익률에 대해서는 입을 닫고 어찌다 수익률이 단기적으로 하락할 때면 그것을 과장하여 보도한다. 그런데 문제는 이런 보도가 기금수익률을 올리기 위한 의도보다는 연금공단을 비난하기 위한 의도에서 나온 것 같다는 데 있다. 이렇게 되면 결국 기금수익률을 올려야 하지만 수익률을 올리지 못하는 연금공단에 보험료는 계속 내야 하는 그래서 이리지도 저리지도 못하는 진퇴양난의 이미지를 만들어낸다.

이와 같은 진퇴양난의 이미지는 연금에 대한 불신을 조장한다. 그리고 이렇게 조장된 연금불신은 언론 스스로에게도 발목을 잡는 부메랑으로 돌아온다. 우리나라 주류언론은 연금개혁을 통한 국민연금 발전의 가장 큰 걸림돌은 국민불신이고 이 국민불신의 원인은 기금고갈불안감이며 이를 해소하려면 연금개혁을 하여 재정불안을 제거해야 한다고 주장한다. 하지만 이 주장은, 연금개혁을 하려면 기금고갈불안감을 제거해야 하고 기금고갈불안감을 제거하려면 연금개혁을 해야 한다는 것으로 순환논리에 갇혀있다. 그러나 언론은 순환논리에 빠져있으면서도 상황에 따라 순환논리의 어느 한 요소만 꺼내서 이를 연금비난에 활용한다. 그래서 재정안정론에 입각한 연금개혁을 하려면 보험료를 올리든지 급여를 내리야 하는데 보험료를 올리려 하면 그것은 그것대로 비판하고 급여를 내리려 하면 또 그것도 비판한다. 이런 보도가 공적연금의 건전한 개혁에 도움이 되지 않는다는 것은 너무나 명백하다.

더욱이 최근에 언론은 세대형평론까지 들고나오면서 재정안정론을 더 강하게 주장하고 있다. 그러나 세대형평론 역시 문제가 많다. 그것은 결국 낸만큼 받아야 한다는 수익비 개념을 세대로 확장한 것으로 현세대는 현세대가 받아갈 만큼 보험료를 부담해야 한다는 것이다. 하지만 세대형평론은 우선 세대의 개념이 불분명

하다. 현재의 50대 이상은 아마도 보험료 증액에 동의할 수 있겠지만 현재의 2,30대도 50대 이상과 자신을 같은 세대라 생각하여 보험료 증액에 동의할 것인가? 아마 현재의 2,30대는 50대 이상에 대해 자신들을 미래세대라 생각할 것이다. 또 세대형평론은 세대를 강조한 나머지 계층을 간과하고 있다. 같은 세대라도 공적연금의 부담은 계층 간에 균등하지 않다. 이는 현세대도 미래세대도 마찬가지다. 공적연금재정의 핵심은 노후 보장을 위한 사회적 자금의 공평한 확보이고 이를 위해서는 계층간 공평한 부담제도가 중요하다.

오늘날 우리는 4차 산업혁명과 플랫폼경제, 급속한 인구고령화, 장기적 저성장 등으로 무언가 큰 변화가 있을 것이지만 그 결과가 정확히 어떻게 될지 알 수 없는 불확실성의 시대를 살고 있다. 그런데 이런 불확실성이 지배하는 중에 새로운 형태의 결정론, 즉 신결정론이 등장하고 있다. 기술결정론과 인구결정론, 재정결정론이 그것이다. 4차 산업혁명과 같은 기술의 변화로 일자리가 줄어들고 인간노동력에 격변이 온다거나 생산가능인구의 감소로 사회의 지속가능성이 위협받는다거나 그로 인해 재정적 지속가능성도 위기에 처한다는 것이 이들 신결정론의 핵심내용이다.

이런 신결정론은 국민연금에서는 4,50년 후 기금고갈과 필요보험료율 30%라는 수치에 과장된 확신을 보이는 형태로 나타난다. 신결정론자들은 기금고갈이 증명된 사실인 것처럼 전제하고 정부더러 솔직하게 진실을 밝혀야 한다고 주장한다. 하지만 노인인구가 40%인 사회, 4차 산업혁명이 실현된 사회, 플랫폼경제가 지배하는 사회, 공유경제가 본격화한 사회가 어떤 사회일지 알지 못하는 것처럼 4,50년 후의 기금고갈 역시 증명된 것이 아니라 하나의 추정일 뿐이다. 수치로 제시되어 확실한 것처럼 보일 뿐 불확실하기는 마찬가지인 것이다. 미래가 불확실하다고 해서 똑같이 불확실한 수치를 분명한 것처럼 놓고 정책을 결정할 수는 없다.

미래사회를 정확히 예측할 수는 없지만 4차 산업혁명이나 플랫폼경제 역시 기존의 자본주의 이해관계의 틀을 전제로 해서 전개되리라는 점은 분명하다. 그리고 그것들이 현재 자본주의의 개념적 도식으로는 포착되지 않는 새로운 이윤창출처와 노동을 만들어 내리라는 것 역시 분명하다. 지금의 개념도식으로 잡히지 않는 이윤창출처와 노동이 어디에 어떻게 만들어지며 그것이 현재의 자본주의적 역관계와 어떤 연관을 맺으며 전개되어나가는지를 파악해내고 그런 이윤창출처와 노동을 포착해낼 수 있는 개념적·제도적 도식을 만들어내어 노후보장에 필요한 사회적 자금을 확보할 방안을 강구하는 노력이 중요하다.

이런 노력 대신 민간연금식의 수익비 개념을 내세워 기금고갈 운운하고 나아가 현 세대가 책임을 다하기 위해 고갈될 연기금에 보험료를 더 내라고 주장하고 그렇지 않으면 미래세대를 착취하는 것이라고 주장하는 것은 세대갈등과 제도불신만 조장할 뿐이다. 상식적으로 생각해도 기금이 고갈될 것이라고 말하면서 거기다 돈을 더 내라고 하면 누가 더 내고자 하겠는가? 기금이 고갈될 것이지만 현세대의 책임을 다해야 한다고 하니, 미래세대에 대한 책임감이 강한 우리 국민들은 그러면 내 노후는 내가 알아서 할 것이니 강제가입에서 빼 달라는 선택을 할 수밖에 없는 처지에 내몰리게 된다. 제도불신은 수익비를 내세운 재정안정론이 빚어내는 필연적인 그러나 불행한 결과일 뿐이다.

재정안정론은 공적연금의 본질과 맞지 않는다. 그래서 재정안정론을 따르는 언론은 연금에 대해 진퇴양난의 이미지를 만들어내고 스스로는 순환논리에 빠지는 것이다. 공적연금으로 노후를 안정적으로 보장받을 수 있다는 신뢰가 있을 때 국민들은 필요하면 보험료를 더 낼 것이다. 그런 신뢰를 만들려면 기금고갈 후 필요보험요율이 임금의 30%라며 공포를 조장하는 것이 아니라 필요보험요율 30%라는 것이 GDP 대비로는 9%이며 노후보장에 필요한 이 GDP 9%(혹은 그보다 좀 더 많을 수도 있다)의 사회적 자금을 임금만이 아니라 다양한 원천에서 공평하게 확보할 수 있는 제도적 장치를 만들어나가는 것이 중요하다. 공적연금은 공포가 아니라 신뢰 속에서 성장한다.

국민연금 재정안정론의 역설

이재훈 (사회공공연구원 연구위원)

연금개혁은 난이도 높은 문제다. 여러 번 문제를 풀어본 선진국들도 여전히 어려워한다. 그나마 후발주자인 우리는 앞선 경험을 통해 소중한 힌트 몇 가지를 얻을 수 있다.

첫째, 정답은 하나가 아니라는 것이다. 각 국가마다 경제적·제도적 상황이나 조건이 모두 다르기 때문에, 공통으로 적용 가능한 ‘바람직한 연금모델’ 같은 정답은 없다. 둘째, 연금개혁 문제는 함께 풀어야 할 협동 과제라는 것이다. 다양한 주체들이 머리를 맞대야 비로소 해법의 실마리를 찾을 수 있다. 다른 선진국에서 사회적 논의를 통한 연금개혁이 안착된 이유이기도 하다. 셋째, 연금제도의 본래 목적인 ‘노후소득보장’ 기능에 충실해야 한다는 것이다. 이를 위해 급여의 적절성, 대상의 포괄성, 재정의 지속가능성이 합의된 원칙으로 자리 잡았다.

연금민영화는 실패한 개혁

특히, 한때 ‘유일한 해법’인양 강조되던 연금 민영화는 ‘명백한 오답’이었음이 밝혀졌다. 1981년 칠레 피노체트 군부독재정권이 기존 공적연금을 폐지하고 민영화하자, 세계은행과 OECD 등 국제금융기구들이 가세해 ‘모범 답안’으로 삼고 전파에 나섰다. 공적연금을 축소하는 대신, 사적연금 중심의 다층연금체계를 모델로 제시했다. 이때 등장한 핵심적인 논거가 부과방식 공적연금(국민연금)은 재정적·정치적으로 불안정하고, 후세대 부담을 가중시키며, 알려진 것과 달리 오히려 소득 역진적이라는 것이다. 게다가 민간이 적립방식의 연금을 운용하면 수익률을 높이고 투자확대를 통해 경제성장까지 촉진시킬 수 있다고 주장했다. 차관 지원의 전제로 연금개혁을 압박하자, 1990년대부터 2000년대 초반까지 남미와 동유럽, 아프리카 등 30개 국가들이 공적연금을 전부 또는 부분적으로 민영화했다.

그러나 30년이 지난 지금, 연금민영화 실험은 처참한 성적표만 남긴 채 실패로 끝났다. 금융시장 변동의 위기가 고스란히 개인에게 전가됐다. 연금 급여는 악화됐고, 가입률도 나아지지 않았을 뿐더러 실제 납부율은 더 처참했다. 성불평등도 심화됐다. 민간보험사 간 자유로운 경쟁을 통해 효율성이 달성될 수 있다는 주장은 소수 회사가 독점하면서 발생하지 않았고, 오히려 관리비와 수수료 부담만 높아졌다. 게다가 막대한 이행비용 문제로 국가의 재정부담도 커졌다. 결국 2000년 이후 18개 국가들이 다시 연금민영화를 되돌렸고, 공적연금을 강화하는 개혁을 추진하고 있다. 세계은행 등 국제금융기구에 맞서 공적연금의 중요성을 강조하던 ILO는 최근 보고서(2018)에서 이렇게 말했다. 결국, “우리의 주장이 옳았다는 것이 입증됐다.”

제도불신과 노후불안으로 귀결된 재정안정화 개혁

하지만, 여전히 한국에서는 부과방식 공적연금(국민연금)을 비난하던 ‘재정불안’과 ‘후세대 부담’ 같은 90년대 낡은 주장과 선동이 국민연금 개혁을 주도해왔고, 주류를 형성하고 있다.

1998년 ‘국가부도의 날’, IMF는 다른 남미국가들과 마찬가지로 한국에도 노동시장 유연화와 함께 공적연금 개혁을 구조조정 협약에 명문화했다. IMF권고가 그대로 관철되진 않았지만 1998년 개혁을 통해 국민연금 소득대체율을 70%에서 60%로 줄이고, 수급연령 역시 60세에서 65세로 상향했다(‘13년부터 매 5년마다 1세씩 증가해 2033년 65세 도달). 제도 도입 10년 만에, 그리고 전 국민을 대상으로 확대(1999년)되기도 전에 재정안정을 위한 개혁이 이뤄진 것이다.

5년 마다 재정계산을 실시하기로 결정된 것도 이때의 개혁 결과다. 2003년 이뤄진 첫 번째 재정계산은 2047년 국민연금기금이 고갈된다는 충격적인 주장을 통해 재정안정이 시급하다고 다그쳤다. ‘더 내고 덜 받는다’ 개혁이 추진됐고, 2007년 국민연금 급여를 10년 만에 또 다시 60%에서 40%로 축소하는 결정을 했다.

하지만 두 차례에 걸친 재정안정 개혁 결과, 국민의 노후소득은 더욱 불안정해지고, 악화됐다. 예컨대 2008년부터 국민연금에 최초 가입한 청년들은 1988년 가입자에 비해 국민연금 순혜택이 9,358만원, 2028년 국민연금에 가입하게 될 현재 청소년들을 포함한 이후 세대는 1억 747만원이 삭감된 셈이다(20년 가입, 평균소득자, 25년 수급기준). 재정안정론자들은 미래세대의 ‘부담’만 강조했다, 실제 미래세대 역시 누려야 할 노후소득은 “동의도 구하지 않은 채” 삭감한 것이다. 이번 4차 재정추계 결과에서도 국민연금 전체수급자 평

균 실질 소득대체율은 2060년이 되더라도 22.8%에 불과한 것으로 나타났다. 자연스레, ‘용돈연금’이라는 꼬리표가 붙었다.

촛불정부를 자임한 문재인 정부가 출범하면서 국민연금 소득대체율을 인상하는 논의가 어렵게 수면위로 올라왔다. 하지만 또 다시 ‘재정안정론’이 발목을 잡았다. 2018년 4차 재정추계 결과 국민연금이 2057년에 소진된다는 ‘더 내고, 덜 받고, 늦게 받는’ 방안이 제출됐다(국민연금제도발전위 ‘나’안). 기존 개혁으로 급여 삭감은 2028년까지, 그리고 수급연령 연장은 2033년까지 여전히 진행 중인데도 말이다. “국민연금의 건강검진”이라는 재정계산은 기금의 소진시점이 곧 ‘국민연금의 사망선고일’이라도 되는 것처럼 변질됐다.

국민의 분노가 뜨거워지고, 대통령까지 “납득할 수 없는 일”이라고 하자, 복지부는 이를 배제한 ‘국민연금 종합계획안’을 만들었다. 그리고 지난 1월 18일 이를 국회에 보고하자, 자유한국당 의원들 역시 이구동성으로 장기재정대책이 빠졌으며 미래세대에 부담을 준다고 질타했다. ‘더 내고 덜 받는’ 개혁을 추진해야한다는 주장도 나왔다. 정작 정부의 45% 또는 50% 급여 인상안은 단계적 보험료율 인상을 통해 급여인상에 필요한 소요재정 이외에도 일부 재정안정 몫까지 포함하고 있을 뿐 아니라, 심지어 그들이 재정안정의 척도처럼 여기는 소진시점 역시 각각 2063년, 2062년으로 늘어났음에도 말이다.

특히 5년 전인 2013년 3차 재정계산 당시 박근혜 정부는 “(3차) 장기 재정전망 결과, 국민연금의 재정 상태는 선진국에 비해 비교적 건전한 것으로 평가”되었고, “국민연금은 2060년까지 급여를 지출할 수 있을 만큼의 적립기금을 보유하고 있다”면서 “보험료 수입 대비 급여 지출수준도 선진국에 비하여 상당히 양호한 편”이라고 평가했음에도 말이다.

재정안정론은 오히려 제도의 지속가능성을 위협

한국은 국민연금 축소를 통해 사적연금을 활성화하는 우회적 경로(간접적 시장화)를 걸어왔다. 특히 칠레와 같이 극단적인 연금민영화를 취하진 않았지만, 기금고갈에 입각한 재정안정 개혁은 그와 버금가는 정치적 후과를 남겼다. 낮아진 국민연금의 틈은 사적연금의 판로 개척을 위한 교두보였다. 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 “사적연금 활성화” 대책이 연이어 발표됐다. 2018년 3월말 기준 퇴직연금 적립금 규모는 169조원으로 2013년에 비해 200% 증가했고, 개인연금 역시 같은 기간 44.8% 증가율을 보이며 130조원까지 성장했다.

특히 국민의 감정적 불만을 자극시키며 ‘국민연금 탈퇴하자’는 여론을 형성시켰다. 지난 4차 재정추계 당 시에도 ‘더 내고, 덜 받고, 늦게 받는’ 방안이 언론을 통해 알려지자, 또 다시 청와대 국민청원 게시판엔 ‘국민연금을 폐지하자’는 글이 빗발쳤다.

정작 재정안정만을 강조하는 이들은 사회적으로 수용하기 어려운 ‘70년의 일괄 해법’으로 변죽만 울리며 제도신뢰를 훼손하면서, 결국 제도 자체의 지속성마저 위협하고 있다.

먼저 대폭적인 보험료의 인상이 필요하다는 주장을 살펴보자. 재정안정을 강조하는 이들은 국민연금 보험료가 기금 고갈 직후 최대 33.5%까지 폭등해 미래세대에게 보험료 폭탄이 될 것이라고 주장한다. 하지만 복지부에서도 반박했듯이, 이는 국민연금 기금이 소진되기 이전까지 아무런 조치도 취하지 않다가 소진 당시 연금수급자들이 받게 될 지출총액 전부를 보험료로 충당한다는 단순 계산법으로 추정한 것이다. 말 그대로 “극히 비현실적인 가정”이다.

4차 재정계산에 따르면 국민연금기금은 2041년 최대 1,778조원까지 쌓이다 이후 급감하게 된다. 만약 2088년 적립배율 1배를 목표로 2020년 보험료를 한꺼번에 올릴 경우, 필요 보험료는 16.02%로 추정된다. 하지만 이 주장대로 할 경우 국민연금기금은 2063년 최대 6,131조까지 적립되는데, 그 당시 한국 GDP 전망 규모와 거의 맞먹는 규모다(89%). 금융시장에서 감당할 수 있는 수준이 아닐뿐더러, 이후 연금지급을 위해 다양하게 투자했던 기금을 현금화하는 과정에서 발생하는 급격한 유동성 문제 역시 심각해질 수 있다. 심지어 이렇게 한다고 해도 향후 70년이라는 제한된 시야 내에서만 기금소진이 나타나지 않게 할 뿐이다. 후세대의 보험료 부담이 더 낮아지는 것도 아니다. 무엇보다 급격한 보험료 인상 부담에 따라 사각지대 문제는 더욱 커질 수밖에 없고, 엄청난 사회적 비용과 갈등을 치러야 할 것이다.

국민연금 급여를 더 축소하자는 주장은 말할 것도 없고, 연금을 받는 수급연령을 더 늦추자는 주장 역시 당장의 해법으로 적절치 않다. 물론 주요 선진국의 공통된 추세인 것은 분명하다. 하지만 이들 국가가 관대한 연금으로 인한 조기퇴직 문제와 연동된 재정안정 조치이며, 거의 대부분 법적 퇴직연령과 연금수급연령이 일치한다. 하지만 한국의 상황은 다르다. 국민연금 수급연령은 65세까지 늘어나지만, 본격적으로 정년 60세가 시행된 것은 불과 2017년부터다. 실제 퇴직이 50대 중반에 이뤄지는 것을 감안하면 소득공백기가 더 커질

수밖에 없다. 조기퇴직은 고사하고 낮은 연금 때문에 퇴직 이후에도 건강이 허락할 때까지 더욱 불안정한 노동을 지속할 수밖에 없는 현실 또한 고려하지 않고 있다. 특히 수급연령 연장은 ‘노인’에 대한 사회적 기준과 이에 따른 다양한 노인복지서비스와도 연동된 문제이기도 하다. 한국의 노동시장이나 제도 현실을 감안하지 않고, 재정안정에만 매몰된 주장의 한계다.

노인인구와 수명의 증가에 따른 부양비용은 개인이나 가족이 감당할 수 없어

현재 한국의 노인세대는 국가재건과 산업화 시기 등을 거치며 고단한 노동으로 한국사회를 성장시켰다. 그들이 빈곤에 허덕이는 이유는 게을렀기 때문이 아니라, 가족이 부양하던 전통적 방식이 더 이상 작동하기 어렵고, 국민연금 같이 노후를 준비할 수 있는 제도가입의 기회마저 없었기 때문이다. 현 세대는 이전 세대가 다져놓은 사회 경제적 기반 위에 존재한다. 결국 심각한 노인빈곤 문제 역시 현 세대가 마땅히 감당해야 할 몫이다. 세금을 통해 생계급여나 기초연금 등을 지급하고 있지만 더욱 확대해야 한다. 현 세대 역시 노인이 됐을 때 그 다음 세대(당시의 경제활동인구)가 부양하는 암묵적인 사회적 계약이 제대로 작동된다는 신뢰가 있다면 가능하다. 이것이 세대 간 연대이고, 문명사회가 노후문제를 대응하는 방식이다.

앞으로 노인인구가 늘어나고, 수명이 길어짐에 따라 감당해야 할 부양비용은 커질 수밖에 없다. 국민연금 재정방식 자체에 결함이 있기 때문이 아니다. 중요한 것은 최소한의 품위 있는 노후를 보장할 수 있도록 사회가 함께 제도적으로 책임질 것인지, 개인이나 가족에게 맡길 것인지를 문제다. 국민연금이 미래세대의 부담을 가중시킨다는 논리는 노인빈곤 문제를 방치하거나 사적부담의 크기를 외면했을 때나 성립가능한 주장이다. 국민연금이든 기초연금이든 당시 경제활동인구가 보험료나 세금으로 부양한다는 점에서 결국 모두 미래세대의 몫이다. 그나마 현 세대는 지금의 노인 세대와 달리 국민연금이라는 사회제도를 통해 스스로 노후를 준비하고 있기 때문에, 미래세대 부담을 가중시키는 것이 아니라 오히려 덜어주는 셈이다.

제도에 대한 신뢰확보가 재정적 지속가능성의 전제조건

이번 국민연금 개혁의 가장 큰 논쟁구도가 표면적으로는 ‘노후소득보장 vs 재정안정’인 것처럼 보이지만, ‘국민연금 강화 vs 국민연금 약화’가 더 적합해 보인다.

국민연금을 약화시켜야 한다는 입장은 장기적으로 재정이 불안정할 뿐 아니라, 보험료를 인상하더라도 재정균형에 필요한 만큼은 여의치 않으니 결국 수급연령을 늦추거나 국민연금 급여를 더 축소해야한다는 것이다. 게다가 국민연금은 “정규직 연금”이고 “소득 역진적”인 제도라는 혐의까지 두고 있으니, 기초연금과 퇴직연금 등을 중심에 두는 것이 바람직하다는 것이다.

반면 국민연금을 강화하지는 입장은 재정안정에만 치우친 기존 한계를 극복하고, 노후소득보장이라는 애초의 제도 목표에 맞게 균형점을 찾아가자는 것이다. 국민연금 급여의 적정성을 강조하면 마치 재정문제는 무관심하거나 외면하고 있다고 착각하는데, 그렇지 않다. 오히려 국민연금 급여 적절성 보장, 보험료 지원과 크레딧 확대 등 사각지대 해소, 지급보장 명문화 등을 통해 국민연금에 대한 사회적 신뢰를 확보하고, 이를 기반으로 향후 재정안정의 지속성까지 담보할 수 있는 선순환적인 사회적 토대를 형성하자는 것이다. 국민연금기금의 추이를 봤을 때도, 아직 우리 사회는 연금개혁 문제를 풀 수 있는 충분한 시간을 갖고 있다.

국민연금이 나의 노후를 제대로 보장해줄 수 있다는 신뢰가 생길 때 비로소 재정안정에 대한 해법이 만들어질 수 있다. 이쯤에서 우리는 연금개혁 문제를 풀 수 있는 또 하나의 힌트를 얻을 수 있다. 연금개혁의 문제 유형이 단순히 보험료 수입과 급여 지출만을 고려해 답이 나오는 산수 문제가 아니라는 것이다. 그래서 어렵고, 그만큼 사회적 논의가 중요하다. ILO가 최근 발표한 보고서에 담은 말의 의미를 귀담아 들을 필요가 있다.

“ILO는 지속가능성(에 대한 다양한) 도전들과 인구 통계학적으로 촉발된 ‘노후 위기’에 대해 불필요한 우려를 자아내는 예측들에 반대해왔다. 연금제도의 성숙이 장기적으로 급여지출 증가를 수반하지만 이는 자연스런 현상이며, 불안의 원인이 아니다. 고소득 국가들의 경험은 인구학적 변화, 연금제도의 성숙 그리고 다른 미래의 도전들 전반에 대해 연금제도가 지속할 수 있도록 마이너(minor)한 개혁을 통해 연금제도를 맞춰가는 것이 가능하다는 것을 증명한다(ILO 2018).”

<참고자료>

ILO(2018). “Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America”, Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban and Veronika Wodsak

노후에 필요한 소득은 어느 정도일까?

정해식 박사(한국보건사회연구원)

노후에 필요한 소득은 어느 정도일까?

우리 사회에서 노인이 어느 정도의 소득을 가져야 할까? 그리고 그 소득을 가지기 위한 제도적 수단의 조합은 어떤 것들이어야 하는가? 지난 20여 년 간 국민연금의 재정안정화 개혁 논의에서 크게 부각되지 않았던 연금 급여의 적절성을 다뤄보는데 필요한, 노인의 거의 절반이 빈곤한 우리의 현실에서 노후소득보장 설계에 필요한 기초 정보를 정리해보자.

우리나라 국민기초생활보장법의 생계급여는 기준중위소득의 30%에 못 미치는 소득이 있는 경우에 이를 보충하도록 하고 있다. 기준중위소득은 2019년 1인 가구가 170만 7008원, 2인 가구가 290만 6528원이다. 이에 따른 생계급여의 지급자 선정기준 및 최저보장수준은 1인 가구에 51만 2102원, 2인 가구에 87만 1958원이 적용된다. 재산을 소득으로 환산한 금액과 근로 소득, 이전 소득 등에서 일정 부분을 공제하고 계산한 소득평가액을 합한 소득인정액이 위 금액보다 적은 경우에는 기초생활보장 생계급여를 통해 부족한 소득을 받을 수 있다.

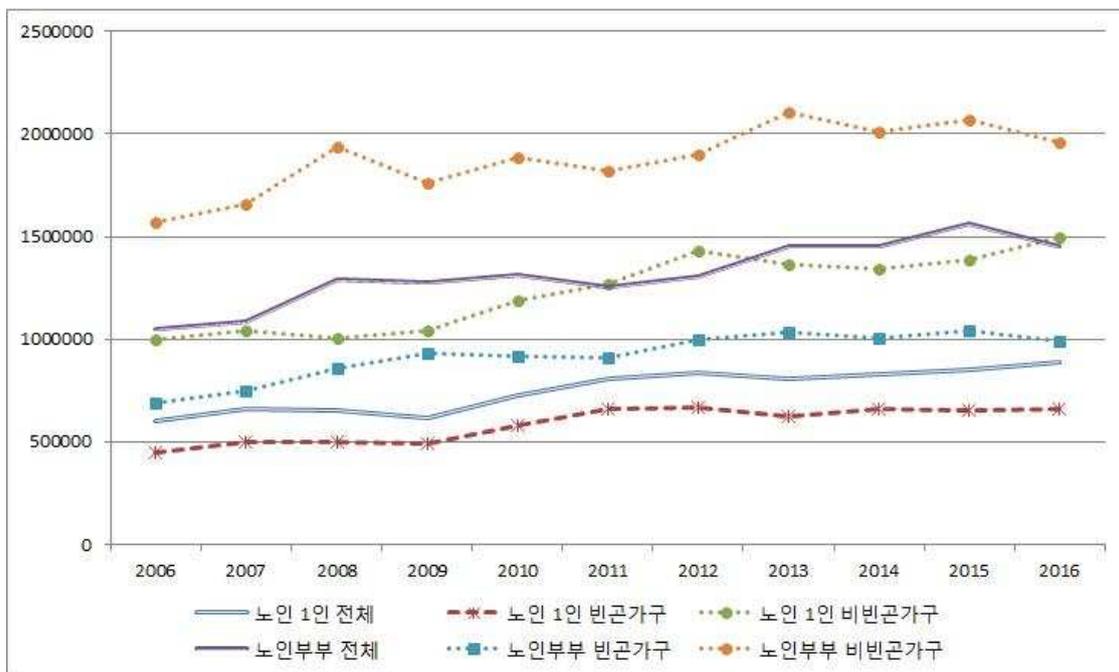
적정한 생활수준의 기준은 누구를 ‘빈곤’에 처한 사람으로 볼 것인지와 관련된다. 각국의 소득보장제도를 비교 평가하기 위한 방법으로 한 사회의 중간 정도 되는 소득을 올리는 가구의 삶을 기준으로 놓고, 그것의 50%보다도 부족한 가구를 빈곤하다고 정의한다. 통계청의 가계동향조사(농어가 제외) 2016년도 자료를 보면 가구원수로 균등화한 가처분소득의 중간값은 198만원 가량이므로, 균등화한 가구 가처분소득이 99만원 미만이면 가난한 것으로 본다. 노인 1인으로 구성된 가구가 99만원 미만 소득을 올리는 경우, 2인으로 구성된 가구가 142만원 미만 소득인 경우 빈곤하다고 보는 것이다. 노인빈곤율을 ‘0’으로 하기 위해서는 노인 1인가구에 99만원 이상, 노인 부부가구에는 142만원 가량의 소득이 있어야 한다.

소득은 그것을 모두 쓰지 않을 수도 있고, 또 소득이 부족해도 그 이상의 지출을 할 수 있다. 그러므로

사람들이 얼마를 쓰는지도 볼 필요가 있다. 다음 [그림]은 노인가구가 어느 정도의 지출을 하고 있는지를 보여준다. 2016년 기준으로 노인 1인가구는 약 88.9만원을 매월 쓰고 있고, 빈곤한 노인 1인가구는 65.7만원, 빈곤하지 않은 노인 1인가구는 149.7만원을 쓰고 있다. 노인 부부가구는 매월 145.2만원 가량을 지출하고 있고, 빈곤한 노인 부부가구는 99.3만원을, 빈곤하지 않은 노인 부부가구는 195.7만원 가량을 지출하고 있다.

노인 1인이 지출하는 88.9만원의 세부 항목은 어떨까? 식료품 및 비주류 음료에 160천원, 주류 및 담배에 0.9천원, 의류 및 신발에 29천원, 주거 및 수도광열에 185천원, 가정용품에 36천원, 교통비 33천원, 통신비 22천원, 오락·문화에 42천원, 교육에 0.2천원, 외식·숙박에 50천원, 이·미용 등 기타에 48천원을 쓴다. 어디 하나 줄일 데가 없다.

[그림] 노인가구 유형별 가계지출 금액



그래서 현재 우리 노인의 삶의 수준은 우리 국민이 생각하는 수준과는 차이가 있다. 국민연금연구원의 2017년 조사 자료에 따르면 우리 국민들은 노인 단신 기준으로 최소한 108만원, 적절한 생활을 위해서는 154만원이, 노인 부부 기준으로 최소한 176만원, 적절한 생활을 위해서는 243만원이 필요한 것으로 응답하였다.

정리하자면 다음과 같다. 정부가 현금으로 소득을 보장해주는 기준이 1인 기준으로 51만 2102원(2019년)이고, 노인은 평균적으로 약 88.9만원(2016년)을 쓰고 있고, 빈곤하다고 통계를 내는 기준이 약 99만원(2016년)이며, 우리 국민들은 노후에 적절한 생활을 위해서는 154만원이 필요하다고 생각하는 상황이다. 최소 기준과 적정 기준의 차이이다.

그렇다면 국민연금과 기초연금만으로 노후에 적절한 생활을 할 수 있는 금액을 확보할 수 있는가? 아니면 제도 수준에서 확보하겠다고 생각하는 것이 가능할까? 국민연금을 최고소득으로 40년을 가입한다고 하더라도 국민연금 급여산식에서 재분배 요소가 있고, 소득대체율이 40%로 떨어질 예정에서 1인의 적정 생활비를 국민연금으로 확보하기 어렵다. 최근 소개되는 월 200만원 급여수급자는 소득대체율이 70%였을 때, 그리고 연기연금을 통한 급여 증액을 통해서나 가능한 이야기이다.

그러므로 적절한 노후생활 수준을 유지할 수 있는 소득을 확보하고자 하는 사람에게는 사적연금이 필요한 상황이다. 사적연금을 포함한 다층보장체계는 적정 소득을 위한 대안 모색에서 반드시 논의되어야 하지만, 그것이 존재하고 기능한다고 하여 국민연금의 역할을 낮추는 일은 없어야 한다. 공적연금이 최대한 기능하고 부족한 부분을 보충하거나, 퇴직연령과 연금수급연령의 갭을 메우는 방식으로 퇴직연금, 개인연금을 기능하게 해야 한다.

노후소득보장 설계의 방향

그렇다면 공적연금의 역할은 어디까지여야 하나? 먼저 공공부조 제도의 다가올 변화를 생각해보자. 우리사회가 빈곤층의 생계급여 기준을 마냥 기준중위소득의 30%에 머물게 할 수 없는 상황이므로, 단계적으로 생계급여 기준은 상향 조정될 가능성이 크다. 또 노인 수급자 대상의 부양의무자 기준도 점차 완화될 예정이어서 노인인구의 증가와 효과가 중첩되어 노인 기초생활보장 수급자가 크게 늘어날 가능성이 있다. 아직까지 노인 인구 중 국민연금 수급자가 적은 단기간에는 노후소득보장제도 체계에서 공공부조가 더 많은 역할을 하는 것은 당연한 일이다.

그렇지만 점점 더 많은 노인이 우리 사회에 등장하게 되는 상황에서, 빈곤한 상태로 노년으로 접어드는 인구가 많을수록 후세대의 부담이 커진다. 어차피 일반조세로 빈곤 노인을 지원할 것이고, 일반조세는 누진적인 소득세로 확보하면 되므로 크게 문제가 안된다고 생각할 수 있다. 그러나 장래에 복지 확대를 위해서는 소득세가 아닌 소비세 중심의 세원 확보가 불가피하다. 결국은 누군가 소득이 있는 사람을 다수 만들어 놓는

것이 인구 고령화와 감소 추세에 있는 우리 사회에서 재정적 지속가능성을 확보할 수 있는 방안이다. 그러므로 보다 장기적 시각에서 미리 일정 부분 노후를 준비할 수 있도록 지원하고, 그 부족분에 대해서 공공부조 제도가 작동하는 체계를 마련해야 한다.

장기적이고 지속가능한 노후소득보장체계의 모습은 이렇다. 기초연금과 국민연금을 더한 노후소득보장체제로 국민기초생활보장 제도의 생계급여 기준선 이상의 소득을 보장할 수 있어야 한다. 국민연금 수급권이 발생하는 최소가입기간이 10년이고, 이 기간을 지역가입자 중위소득인 100만원으로 가입하여 수급권이 발생했다고 하자(소득대체율 40% 기준). 이 경우 예상되는 연금액은 약 16.3만원 가량이다. 기초연금을 더한다고 하더라도 여전히 생계급여 기준에 미달하며, 이 경우에 공공부조 제도가 작동하게 된다. 이때 공공부조 제도는 현재 국민기초생활보장제도의 생계급여와 같이 100%의 급여감액률을 가지는 보충성을 가질 수도 있고, 캐나다의 GIS와 같이 상당히 높은 급여 목표를 정하고 급여감액률을 25% 수준까지 낮추는 방법도 있다.

보충성 원칙을 적용하는 어느 경우든 공공부조 제도의 부담을 줄이기 위해서는 국민연금 급여를 늘릴 수 있는 지원이 필요하다. 두루누리 사회보험료 지원사업 및 실업크레딧 등 크레딧 제도를 통한 가입기간 증대, 60세 이후 수급연령까지의 공백기간에 대한 가입지원이 중심축이어야 한다. 국민연금 가입의 소득상한을 조정하여 국민연금 가입자의 평균소득을 높이는 것도 재분배 장치 하에서 저소득자의 급여액을 높이는 효과를 가져온다.

보다 명확한 방법은 국민연금의 소득대체율을 높이는 것이다. 앞서의 가입자가 국민연금의 소득대체율이 45%라면 18.2만원, 50%라면 20.3만원을 수령할 수 있을 것이다. 물론 어느 경우든 기초연금과 국민연금을 통해서 생계급여 수준을 벗어나기는 어렵다. 그렇지만 공공부조 제도의 부담을 줄일 수 있다는 점에서, 공공부조제도가 보다 적극적으로 노인빈곤 완화에 대응할 수 있는 조건을 만들어간다는 점에서 긍정적이다.

이제 평균적인 가입자를 생각해보자. 전체가입자 평균과 같은 225만원의 소득을 가지는 가입자가 25년을 가입한다고 하면, 40% 소득대체율에서는 56만원을 45% 소득대체율에서는 63만원을 넘는 급여를 받는다. 이 경우에도 탈빈곤은 요원하다. 기초연금을 더해서 아직 일할 수 있는 노인에게는 다양한 형태의 일자리를 제공하는 방식 등으로 탈빈곤의 계기를 제공해야 한다.

기초연금은 국민연금의 대안이 될 수 있을까?

국민연금의 소득대체율을 올리는 대신 기초연금을 증액하는 선택을 할 수 있다. 정부 국민연금종합운영계획안의 기초연금 강화방안은 소득대체율은 40%로 하되 기초연금을 40만원으로 증액하는 방식을 제안하고 있다.

기초(노령)연금은 국민연금이 도입될 당시 가입하기 어려웠던 노인, 가입하였더라도 가입기간이 짧아서 충분한 연금급여를 받지 못하는 현 세대 노인빈곤에 대응하기 위해 도입되었다. 노인의 하위 70%만을 대상으로 하거나, 국민연금의 소득재분배급여금액(급여산식의 A부분)의 2/3을 차감하는 방식은 미래 기초연금 지출을 줄이기 위한 의도로 도입되었다[다만, 기초연금의 기준연금액이 계속 증액 조정되면서 차감을 최대로 적용 받는 사람은 줄어들게 설계되었다]. 기초연금이 40만원인 상태에서, 국민연금에 최소가입한 경우 16.3만원이므로 합쳐서 최소기준을 충족한다. 평균소득자(250만원 가정)가 25년을 가입하여 기초연금 39.2만원(감액 반영)과 국민연금 62.5만원을 받아 101.7만원을 받으므로 탈빈곤할 수 있다. 기초연금 증액 논의는 충분히 매력적인 대안이다.

여기에 더해 국민연금 보험료율 인상이 쉽지 않은 상태에서 장래 노인빈곤 대응 방안으로서도 기초연금이 강조되고 있다. 특히, 국민연금 가입이 쉽지 않은 집단의 규모를 크게 보면 볼수록 노후소득보장 수단으로서 비기여 방식의 기초연금은 부각된다.

그렇지만 기초연금은 국민연금의 대안이 되기 어렵다. 첫째, 기초연금은 소득을 완전히 대체하지 못한다. 기초연금 급여는 매년 소비자물가변동률에 따라 조정되도록 설계되어 있기 때문에 소득 수준의 증가를 따라 잡지 못한다.(다만 기초연금법 9조에는 매 5년마다 기초연금 수급권자의 생활수준, 국민연금 A값 변동률, 전국소비자물가변동률을 고려하여 급여수준을 조정해야 한다고 밝히고 있다. 그렇지만 지금까지 급여의 인상률에 따라 이 조항이 작동한 바가 없다.) 장기적으로 기초연금의 실질가치는 소득수준의 증가에 연동되는 국민연금의 실질가치에 크게 못 미치게 된다. 기초연금이 단기적 노인빈곤의 대안은 될 수 있지만 장기 설계에는 한계를 가지는 이유이다. 기초연금은 국민연금의 보완재여야 하지, 대체재가 되기 어렵다.

둘째, 기초연금의 선별성은 기초연금 증액의 장애로 작동한다. 기초연금이 소득하위 70% 노인을 대상으로 하여 도입되었던 것은 노인 중 다수가 국민연금의 미수급자 또는 국민연금 수급자라고 하더라도 저연금이었기 때문에 가능한 상황이었다. 그런데 장래에는 다수의 노인들이 국민연금을 수령할 것으로 예상되는 상황

에서 기초연금 수급자와 비수급자 갈등이 예상된다. 이러한 갈등을 줄이기 위해서는 기초연금의 보편화가 필요하지만, 이는 막대한 비용부담 문제로 다시 세대간 갈등을 일으킬 가능성이 높다. 결국 기초연금의 증액은 현재 수준 이상이 되기 어렵다.

국민연금 급여와 보험료율을 같이 올려야

이번 4차 국민연금 재정계산에서는 ‘소득대체율을 45%로 고정하는 안’이 제시되었다. 소득대체율을 고정한다고 하여 국민연금 급여가 한 달에 10만원 씩 올라가는 것도 아니다. 앞서 제시한 바와 같이 일부 집단에 대해서는 최저 기준을 충족하기 위해서라도 공공부조가 필요하며, 또 평균소득자라고 하더라도 탈빈곤할 수준은 아니다. 그럼에도 소득대체율을 고정한다는 것은 어떤 의미일까?

국민연금 재정의 장기적 전망에 따르면 현재 상태에서 보험료율을 조정하더라도, 미래세대의 부담이 과중할 수 있다. 이때가 되면 가능한 조치들이 여러 가지가 있다. 국민연금의 수급연령을 조정하여 수급자의 규모를 줄일 수 있다. 그렇지만 지금부터 수급연령을 높이는 것은 아니기 때문에 결국 부담은 미래세대의 몫이 된다. 다른 대안으로 국민연금 급여액을 평균수명에 연동하는 방식으로 조정하는 방식을 적용할 수 있다. 그렇지만 급여액을 감액하는 선택은 당분간 쉽지 않을 것이고, 결국은 재정의 부담이 다가올 때 급여액을 감액하게 될 것이다. 실질적으로 급여액 감액의 영향을 받는 세대는 수급연령 조정이 마무리되는 2040년 이후 수급자가 될 것이다. 결국은 보험료 부담의 몫이 아니라면 급여 감액의 고통을 감당해야 하는 세대는 지금의 청년 세대가 된다.

이러한 상황에서 소득대체율을 고정하지는 안은 보험료율 조정을 적극적으로 고민해야 하는 점을 강조한다. 지금까지 국민연금의 보험료율을 조정하지 못한다는 이유에서 소득대체율을 낮췄던 방식, 현 세대 노인빈곤에 대한 대안으로 불확실성이 높은 기초연금을 논의하는 방식은 묵묵히 국민연금에 가입하고 있는 다수 가입자의 선택지가 되기는 어렵다. 노후불안과 제도불신만 키울 뿐이다. 문제가 복잡할수록 해법은 정공법으로 풀어가야 한다. 국민연금이 안정적인 노후소득보장이라는 본연의 목표를 확실히 하고, 제도에 대한 신뢰가 확보되는 과정에서 보험료율을 점차 적정 수준으로 끌어올리는 것이 우리사회 노인빈곤에 대응하는 정공법이다.

노동시장과 연금제도 간 부정합, 어떻게 교정할까?

김윤영 (이화여대 사회복지학 박사)

1988년 첫 도입 이후 국민연금은 적용 대상을 꾸준히 확대해왔다. 상시근로자 10인 이상 사업장에서 시작해 단계적 확대를 거쳤고 2003년 1인 이상 사업장 가입을 의무화하면서 비로소 전국민 연금제도로 거듭났다. 그럼에도 불구하고 사각지대는 공공연히 존재한다. 모두가 알지만 외면하고 있다할 만큼, 주로 비정규직, 특수고용직 노동자, 영세자영자, 청년, 그리고 여성이 그 사각지대에서 고통받고 있다. 2015년 12월말 기준 18-34세 총인구 중 국민연금 보험료를 내는 사람은 38.8%이며, 2016년 한국의 20대 인구 대비 국민연금 등 공적연금 가입률은 35.1%에 불과하다. 2016년 8월 비정규직의 국민연금 사업장가입자 비율은 31.7%로 정규직의 96.4%와 매우 대비된다. 지역가입자 14.4%(비정규직은 지역가입자로도 가입이 가능하다)를 합산하여도 비정규직 중 국민연금 가입 비율은 10명 중 5명꼴(53.9%)에 불과하다.

한국의 불안정 노동시장과 사각지대

이들이 연금 사각지대에 집중되는 이유는 우리나라 노동시장 구조와 국민연금 제도적 측면에서 찾아볼 수 있다. 한국의 노동시장은 제조업에서 서비스업 중심으로 빠르게 재편되었고 특히 1990년대 탈산업화와 외환 위기를 거치면서 유연성이 급격히 증가하였다. 서비스업 중심의 경제 구조 변화는 고학력, 고숙련 노동자가 양질의 일자리에 집중되는 한편 저학력, 저숙련 노동자는 노동집약적 일자리에 묶이는 노동시장의 양극화를 가져왔다. 최근에는 디지털 플랫폼을 기반으로 하는 플랫폼 노동도 등장하며 불안정, 노동집약의 고용양태는 실로 다양해지고 있다.

연금제도는 복지국가를 이루는 핵심적인 사회정책으로 산업사회의 정규직 임금노동자를 대상으로 설계되었다. 노동시장의 구조적 변화로 증가한 비정규직, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자 등, 이른바 표준고용관계에서 벗어난 비전형 노동자들은 필연적으로 연금 사각지대에 내몰릴 수밖에 없는 셈이다. 탈산업사회 노동시장에서 고용의 불안정성은 낮은 임금과 각종 사회적 보호로부터의 배제로 이어진다. 따라서 연금제도가 전통적

사회보험제도의 틀을 유지한 채 노동시장의 변화에 적절히 대응하지 못하면, 불안정 노동이 곧 노후 빈곤으로 이어질 뿐만 아니라 분절적 노동시장 구조와 맞물려 노후소득보장의 양극화를 유발할 수 있다.

국민연금의 제도적 특성과 사각지대

국민연금 자체의 제도적 특성에서도 사각지대가 생기는 원인을 찾아볼 수 있다. 우선 국민연금은 사업장 가입자를 제한한다. 일용근로자 또는 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자, 1개월 동안의 근로시간이 60시간(주당 평균 15시간) 미만인 단시간근로자 등은 사업장 가입자에서 배제된다. 택배 기사, 학습지 교사, 보험설계사, 대리운전기사 등을 일컫는 특수형태근로종사자(특수고용노동자)들도 사업장 가입자에서 배제된다.

가짜자영자, 독립자영자라고도 불리는 이들은 근로계약을 체결하지 않고 다른 사람을 위해 노무를 제공하는 노동자를 말한다. 근로계약을 체결하지 않기 때문에 근로기준법상 노동자성을 인정받지 못하며 따라서 형식상 임금노동자에 해당하지 않아 각종 사회보험의 의무가입 적용대상에서 제외되고 있다. 국민연금은 사업장 가입자가 아닌 경우 지역가입자로 가입이 가능하다. 하지만 사업장 가입자의 경우 가입자 보험료 절반을 사업장에서 부담하는 반면 지역가입자는 보험료 전액을 본인이 부담해야 하기에 저소득 가입자들이 자발적으로 사각지대를 선택하는 경우도 일어나고 있다.

현행 사각지대 지원 대책: 크레딧제도와 두루누리 제도

국민연금도 사각지대를 완화하려는 제도를 두고 있긴 하다. 연금크레딧 제도와 두루누리 제도가 그것이다. 연금크레딧 제도는 부득이한 사유로 보험료 납부를 하지 못하는 기간에 대하여 국가가 연금 가입기간을 추가로 인정해주는 제도이다. 출산, 군복무, 실업에 대한 크레딧이 운영되고 있으며 이 중 출산크레딧은 여성의 수급권에, 실업크레딧은 불안정 노동자의 수급권에 중요한 영향을 미친다. 출산크레딧은 두 자녀 이상 출산 시 추가 12개월(세 자녀 30개월, 네 자녀 48개월, 다섯 자녀 이상 50개월)의 가입기간을 인정하며 해당기간의 소득은 국민연금 A값(전체 가입자의 평균 소득)의 전액을 인정한다. 이는 자녀 당 4년의 가입기간을 추가로 인정하는 스웨덴이나 3년 독일, 2년 프랑스 등에 비해 인색하다.

실업크레딧은 2016년 8월부터 시행됐다. 구직급여 수급자가 연금 보험료의 25%를 본인이 부담하는 경우 국가가 75%의 보험료를 지원하며 최대 12개월까지 가입기간으로 추가 인정한다. 이때 연금 보험료 부과 소득은 실업 전 평균소득의 50%로 제한되는데 그 상한이 70만원으로, 최대 70만원의 9%(국민연금 보험료

을)인 63,000원에 대하여 가입자가 15,750원을 납부하면 국가가 47,250원을 지원한다. 하지만 주요국가에 비해 도입이 늦은데다, 다른 나라의 실업크레딧이 주로 국고나 연기금에서 전액 지원이 되고 있는 반면 한국에선 본인 부담분을 전제하고 있어 대조된다. 크레딧 인정 기간 역시 생애 12개월로 제한해 실업급여를 신청한 기간(영국), 혹은 실업급여 수급이 만료되었지만 취업하지 못한 기간(독일)에 대하여 추가적으로 크레딧을 인정하는 경우들과 차이를 보인다.

두루누리 제도는 국가에서 소규모 사업장에 종사하는 저소득 근로자의 사회보험료를 지원한다. 2019년 기준 사용자를 제외한 근로자 10명 미만 사업장에 근무하는 월소득 210만원 미만의 근로자가 대상이다. 신규가입 근로자를 기준으로 사용자 및 근로자 보험료의 90%(5명 미만 사업장. 5명 이상 10명 미만 사업장은 80%)를 지원하고 있다. 예를 들어, 근로자 수 5명 미만 사업장에 고용된 월평균 100만원의 임금을 받는 근로자에 대하여 사업주와 근로자 각각 월 40,500원(100만원×4.5%×90%)을 지원받는다. 두루누리 제도는 저소득 근로자뿐만 아니라 총 노동비용의 증가를 꺼리는 사업주의 사회보험 가입 회피도 방지할 수 있는 제도이다. 임시일용직 근로자는 고용주로부터 조금이라도 더 높은 임금을 받을 수 있다면 사회보험 가입 대신 임금 쪽을 선택하는 경우가 많다는 점에서 두루누리 제도가 보탬이 될 수 있다.

사각지대 해소를 위한 연금 개혁 방안

국민연금 자체의 보완제도를 주요 국가들의 것과 간단히 비교하기도 했지만, 사각지대를 해소하는 데 있어선 두루 한계가 있다. 근본적으로 한국의 연금제도는 변화하는 노동시장과의 정합성을 높일 수 있도록 전반적인 현대화(modernisation) 과정이 필요하다. 특히 연금크레딧 제도, 두루누리 제도는 불안정 노동자와 밀접한 관련이 있는 제도로 사각지대 해소를 위한 변화가 필수적으로 요구된다.

출산크레딧 제도는 더 많은 유자녀 여성이 혜택을 볼 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 출산크레딧 제도의 일차적인 목표는 출산을 제고가 아닌, 출산과 경력단절로 인해 추락할 수 있는 여성의 노후소득보장 수준을 보완하는 것이다. 따라서 한 명의 자녀를 둔 여성도 혜택을 볼 수 있도록 조건을 완화해야 하며 추가 가입기간 역시 현행 12개월보다 길어져야 한다.

실업크레딧은 기준소득액을 높이고 국가가 보험료를 전적으로 부담하는 방향으로 제도 개선이 이뤄져야 한다. 현행 실업크레딧은 추가 가입기간에 대하여 개인 평균소득의 50%, 최대 70만원의 소득을 인정하고 있

는데, 이렇게 낮은 소득을 인정하는 연금크레딧은 연금 가입 기간을 늘려 연금의 수급권 획득에는 도움이 되나 연금 급여 수준은 낮출 수도 있다. 기준소득액을 높이는 경우 보험료도 상승하게 되므로 국가의 보험료 부담 비율을 현행보다 높이는 개선 방안이 반드시 함께 모색되어야 한다. 또한 생애 12개월로 제한된 추가 가입기간 역시 불안정 노동자의 끊임없는 고용 불안정성을 고려하여 유연하게 적용할 대폭 확대할 필요가 있다.

두루누리 제도는 지역가입자인 영세자영자까지 확대 적용할 필요가 있다. 이러한 내용은 지난해 8월 발표된 국민연금 제도발전위원회의 제도발전방안에 포함된 바 있는데, 영세자영자는 비정규직 노동자와 열악한 처지는 다를 바 없지만 국민연금 보험료는(소득의 9%) 전액 본인이 부담해야 해 납부회피, 보험료 미납을 초래하고, 결국 사각지대로 내몰린다.

마지막으로 특고 노동자의 사업장가입자로의 지위 전환이 필요하다. 근로계약을 체결하지 않아 임금노동자로 분류되지 않는 특고 노동자는 현행 국민연금 제도에서 사업장가입자가 될 수 없다. 2016년 8월 통계에 의하면 비정규직 중 특고 노동자의 사업장가입 비율은 2.3%에 그치고 있는 반면 지역가입자로 가입하는 비율은 43.5%에 이른다. 결국 특고 노동자는 사업장가입자 지위를 얻지 못하여 보험료를 전액 본인이 부담하게 될 뿐만 아니라 두루누리 제도의 적용도 받지 못한다.

특고 노동자의 사용자 종속성은 이미 밝혀진 바 있고 그 성과 중 하나로 지난해 8월 특고 노동자의 고용보험 가입 및 실업급여 수급을 가능케 하는 고용보험 적용 방안이 고용보험위원회에서 의결되었다. 이에 맞춰 국민연금 역시 특고 노동자를 사업장가입자로 시급히 전환할 필요가 있다. 지난해 12월 국회에 제출된 국민연금종합운영계획안에서도 특고 노동자의 사업장 가입 전환 방안을 검토하겠다는 내용이 포함된 상태이다.

현재 사각지대 해소 비용은 미래세대 연금 부담 경감

연금개혁 논의에서 빈번하게 제기되는 주장은, 노동시장 구조가 개선되면 노후소득보장의 문제도 자연스레 해결된다는 것이다. 노동시장 구조 개선이 우선적인 해결책이라는 주장에서 국민연금의 책임과 제도 개혁의 필요성을 회피하고자 하는 의도가 엿보인다. 노후소득보장의 강화를 위해 노동시장의 구조 개선이 함께 이루어져야 함은 당연하지만, 연금제도 역시 변화하는 노동시장에 발맞춘 제도적 개선이 필요하다. 이를 통해 노동시장과 연금제도 간 부정합의 산물인 사각지대를 완화할 수 있으며 현재의 사각지대를 해소하는 비용은 추후 미래 세대의 연금 부담을 낮추게 될 것이다.

국민연금이 역진적인 제도라고?

구창우 공적연금강화국민행동 사무국장

국민연금은 우리나라 공적연금의 핵심적인 제도다. 국가가 국민들의 노후를 위해 책임지고 운영하고 있는 제도인데, 안타깝게도 제도에 대한 신뢰는 여전히 취약하다. 물론 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 무엇보다 제도가 아직 성숙하지 못하다 보니 국민연금에 대한 이해가 낮다. 세대 내, 세대 간 연대에 기반한 사회적 부양체계로서 공적연금은 통상 수십 년이 지나야 자리 잡기 마련인데, 이제 국민연금은 도입된 지 30년, 전 국민으로 확대된 지 20년 정도에 지나지 않는다. 연금제도 특성상 가입 후 급여 혜택까지 상당한 시간차가 발생할 수밖에 없는데, 주위에 국민연금을 받아 노후생활을 보내는 사람들도 많지 않으니 제도에 대한 믿음이 약할 수밖에 없다.

다음으로 너무 이른 시기에 급격한 재정안정화 개혁이 이루어졌다. 1998년과 2007년 연이은 재정안정화 개혁은 제도가 도입된 지 10년, 전 국민으로 확대된 지 10년이 되는 시점이었다. 이렇게 빨리 재정안정화 개혁이 실시된 것은 세계에서 유례를 찾아보기 힘들다. 국민들이 연금이라는 것이 무엇인지 채 인지하기도 전에 ‘기금고갈’ 공포가 먼저 뇌리 속에 박혔다. 강제로 내라니까 긴가민가하며 냈는데, 막상 노후에 도움이 될지, 나중에 받을 수 있을지나 하는 의구심이 생기니 차라리 폐지하고 내 돈 돌려달라는 얘기가 나올 수밖에 없다.

또한 국민연금을 둘러싼 왜곡된 담론 역시 제도에 대한 불신을 가중시켰다. 제도에 대한 믿음이 약하니 왜곡된 담론들이 쉽게 퍼져갔고, 다시 제도에 대한 불신을 가중하는 악순환이 형성됐다. 왜곡된 담론 중에서 대표적인 것이 ‘기금고갈론’, ‘세대 간 도적질’, ‘보험료 폭탄’ 등으로 상징되는 재정안정화 담론이었다. 재정안정화 담론은 국민연금을 제도 본연의 목적인 노후소득보장 대신 기금을 키우고 유지하는 것을 더 중요한 목적으로 만들었고, 세대 간 연대라는 제도의 기본 성격을 심각하게 훼손해 왔다.

그런데 최근에는 기존 재정안정화 담론에 더해 국민연금을 왜곡하는 새로운 담론이 등장하고 있다. 바로 국민연금이 고소득자, 정규직 노동자에게 유리하다는 ‘역진성’ 담론인데, 이는 국민연금의 또 다른 근간인 세대

내 연대를 흔들고 있다. 국가가 운영하는 제도인데, 주로 형편이 좋은 사람들을 위해 운영되는 제도라니 어안이 병병하다. 이 주장들에 따르면 오랜 기간 소득비례 공적연금을 운영하고 있는 많은 나라들이 매우 비도덕적인 제도를 가지고 있는 셈이 된다. 그런데 왜 상당수의 국가들이 소득비례 공적연금 제도를 유지하고 있을까?

국민연금이 역진적? 성급한 일반화의 오류

국민연금 탈퇴운동을 벌이던 ‘한국납세자연맹’은 국민연금이 저소득보다 고소득자가 순이전액(순혜택)이 많다고 주장하며, “매우 역진적인 제도”라고 비판했다. 그런데 이런 주장이 진보진영에서도 나왔다. 뒤를 이어 지난해 10월 정의당 윤소하 의원실은 40년 가입했을 때와 100만원 소득자와 최고소득자의 순혜택 차이는 약 5천만원, 가입기간 격차를 반영할 경우 최대 1억 5천만원까지 벌어진다는 보도자료를 냈다(<표 1> 참조). 같은 가입 기간을 비교해도 모두 고소득자의 순혜택이 더 많기 때문에 국민연금은 역진적이라는 것이다. 여기에 재정안정화론에 경도된 일부 진보에 속한 사람들도 이 주장에 동조하고 있다(오건호, ‘국민연금은 재분재적일까, 역진적일까’, 프레시안, 2.20)

<표 1> 국민연금 소득별/ 가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

구분		100만원 소득자	평균소득자	300만원 소득자	최고소득자
25년 (기대여명)	10년 가입	3,236	3,541	3,716	4,119
	20년 가입	6,779	7,507	7,925	8,887
	30년 가입	10,320	11,471	12,131	13,654
	40년 가입	13,942	15,548	16,470	18,594

- 2028년 가입 기준. 2018년 현재가 기준
 - A값은 2018년 227만원. 최고소득자는 2018년 7월 이후 468만원
 - 순혜택은 노령연금+유족연금 수급 6년 금액 합산
- <출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16)

먼저 내용적 타당성 여부를 차치하더라도 국민연금 역진성 주장은 논리적으로 성급한 일반화의 오류를 범하고 있다. 이 주장은 정확히 말해서 “2008년에 태어나 2028년 20세가 된 가입자가, 가입 기간 동안 소득의 9% 보험료를 납부하고, 65세가 된 2073년부터 2098년 90세 사망까지 평균적으로 25년 동안 국민연금을 받고, 이후에도 배우자가 2104년까지 유족연금을 받는다는 것”을 전제로 할 때만 성립한다. 즉 시대적, 사회적 환경이 계속 달라져도 현재 국민연금 제도가 변함없이 2100년 넘게 그대로 간다는 것을 전제한다.

그러나 이러한 전제는 과거 기대여명이 20년에 미치지 못했을 때, 또는 앞으로 사회적 부양이 정착함에 따라 국민연금 보험료율이 적정 수준으로 올라갔을 때, 혹은 고령화 사회에 맞는 여러 제도적 조정이 이루어졌을 때 하나도 들어맞지 않는다. 제도는 시대적, 사회적 환경에 따라 계속 변화할 수밖에 없다. 어느 특정 시점을 기준으로 제도의 본질을 단정짓는 것은 심각한 오류를 야기한다. 특히 장기간에 걸쳐 제도 변화와 효과가 발생하는 국민연금의 경우 더욱 그러하다.

역진성 담론은 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여

더욱이 국민연금 역진성 담론은 사회연대에 기초한 사회보험으로서의 국민연금을 철저히 민간보험의 관점에서 재단하는 매우 편협한 주장이다. 국민연금이 역진적이라는 주장은 민간 보험, 즉 내 돈 내고 돌려받는다는 식의 순혜택(총급여액-총기여액) 관점에 근거하고 있다. 그러나 이러한 주장은 사회보험으로서의 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여되어 있다. 건강보험이 '질병이나 상해', 고용보험이 '실업'이라는 위험에 사회적으로 공동대응 하는 것이라면 국민연금은 '노령'이라는 위험에 사회적으로 공동대응하기 위한 수단이다.

즉, '노령'이라는 위험이 존재하는 한 제도적 보장이 이루어지고, 반대로 그 위험이 중단될 시 제도적 보장은 종료된다. 원칙적으로 사회보험인 국민연금에 대해 총기여액과 총급여액의 관계(순혜택)를 따지는 것은 무의미한 것이다. 예컨대 보험료를 많이 납부한 사람이 일찍 죽어 순혜택이 마이너스가 된다고 해도, 반대로 너무 오래 살아 납부한 것에 비해서 훨씬 많이 받아간다고 해서 불공정한 것이 아니다. 각 개인의 질병이나 실직 기간에 따라 급여 차이가 발생한다 해서 건강보험이나 고용보험의 불공정성을 따지지 않듯이 말이다. 너무나도 당연한 말이지만 질병, 실직, 노령은 급여가 발생한다 해서 혜택이 아니라 보장받아야 할 사회적 위험으로 인식해야 한다.

실사 민간보험 관점의 순혜택 개념을 인정한다 하더라도 현재 고소득자의 순혜택 규모가 역진성을 논할 정도까지 보기 어렵다. <표 1>을 보면 20년 가입한 100만원 소득자와 상한소득자의 순혜택 차이가 2,108만원 이지만, 상한소득자가 100만원 소득자에 비해 매달 331천원을 더 납부해 늘어나는 순혜택은 매달 7만원도 채 되지 않는다. 이 정도 수준으로는 국민연금이 강제보험이 아니라면 소득상한으로 납부할 사람은 거의 없다. 20년 동안 9만원(100만원 소득자 보험료)씩 납부해 345천원 받을지, 421천원(상한소득자 보험료)씩 납부해 547천원을 받을지 선택하라면 대부분 전자를 택한다.

더욱이 고소득자의 순혜택 규모는 앞으로 보험료율이 조금씩 올라가면 저소득자에 비해 빠르게 감소한다. 현재 국민연금 보험료율은 9%로 OECD 평균 15.4%에 비해 매우 낮은 수준이지만 향후 제도가 성숙하고 수급자가 많아질수록 조금씩 올라갈 전망이다. 현재 상한소득자의 수익비가 1.4 정도 된다는 점을 감안하면 향후 보험료율이 3-4%만 올라가도 상한소득자의 순혜택은 거의 발생하지 않는다.

결국 국민연금의 역진성 논란은 제도 성숙과정과 기대여명의 증가에 따른 일시적인 착시현상이고, 이는 우리나라뿐만 아니라 연금 선진국 모두가 비슷하게 겪은 과정이었다. 그러나 이를 두고 세계 다른 어느 나라에서도 역진적이라고 비판한 사례를 들어본 적이 없다. 오히려 애초 다른 나라들처럼 완전소득비례였다면 훨씬 더 커졌을 순혜택 차이가 국민연금이 갖고 있는 소득재분배 기능으로 완화되고 있다고 보는 것이 더 정확한 인식이다.

국민연금 가입자 대부분은 중하위층 소득자

국민연금은 완전소득비례의 다른 나라들에 비해 매우 강력한 소득재분배 장치를 가지고 있다. 소득에 따라 보험료를 납부하지만 급여는 개인의 평균 소득과 전체 가입자 평균소득(A값)의 평균에 따라 산정한다. 예컨대 A값이 200만원이고, 본인 소득이 100만원이라면 급여산정 소득은 150만원이 되고, 400만원 소득자라면 급여산정 소득은 300만원이 된다. 즉 A값보다 낮은 소득자는 실제 본인의 소득보다 더 높게, 더 높은 소득자는 실제 본인의 소득보다 더 낮게 산정하여 저소득자와 고소득자 간의 격차를 완화하고 있는 것이다.

<표 2> 국민연금 소득계층별 소득대체율

(단위, 만원)

소득	40년 가입	가입자 평균소득(A)	본인소득(B)	월연금액	소득대체율
1/2A	$(A+1/2A)*1/2*40\%$	200	100	60	60%
A	$(A+A)*1/2*40\%$	200	200	80	40%
2A	$(A+2A)*1/2*40\%$	200	400	120	30%

또한 국민연금의 역진성을 주장하는 사람들은 국민연금이 일부 고소득자, 정규직만을 위한 제도라고 비판하지만 실제 국민연금 가입자의 대다수는 중하위층 소득자다. 2018년 7월 기준으로 국민연금 소득신고자의 56.7%가 국민연금 가입자 평균소득(A값, 227만원) 미만이고, 80% 이상이 400만원 미만이다. 비정규직 가입률도 국민연금 법정 가입대상이 아닌 60세 이상자(약 224만명)와 주 15시간미만 근로자(약 99만명)를 제

외하면 69.2%에 달한다(강신욱 외 2017). 일하는 사람들 대부분이 국민연금을 통해서 노후를 준비하고 있으며, 상당수가 소득재분배 혜택을 받고 있다. 지난해 복지부가 실시한 전화설문조사 결과를 보면 응답자의 88.8%가 노후준비의 방식으로 국민연금을 우선 꼽았다.

<표 3> 국민연금 소득구간별 가입자 현황

(2018.7월말 기준, 단위: 천 명)

구분	100만원 미만	100만원 이상 200만원 미만	200만원 이상 300만원 미만	300만원 이상 400만원 미만	400만원 이상
가입자수	2,559	6,047	3,633	1,980	3,328
비율	14.6%	34.5%	20.7%	11.3%	19.0%

소득계층별 가입기간 격차는 정책적 개입과 기초연금을 통해 보완돼야

국민연금제도로 소득계층 간 격차는 심화되는 것이 아니라, 오히려 완화된다. 국민연금이 지닌 재분배 효과 때문이다. 하지만 가입기간에 따른 차이는 존재한다. 기여에 따라 급여의 권리가 확보되는 국민연금은 가입기간이 적을수록 연금액이 낮아질 수밖에 없다. 오래 가입할수록 덜 준다면, 그것이 오히려 역진적인 것이다. 다만 저소득자일수록 오래 가입하지 못하는 현실적인 문제가 존재한다. 특히 국민연금은 일정규모 이상 사업장(88년 10인 이상, 92년 5인 이상)을 대상으로 순차적으로 도입됐기 때문에 1999년 전 국민으로 확대되기 이전에는 소규모 사업장이나 지역가입자에 속해 있던 저소득자의 가입기회가 애초 적을 수밖에 없었다. 물론 전 국민연금이 정착된 1980년생 이후 가입자부터는 소득계층별 가입기간 격차가 상당히 완화되지만, 여전히 그 차이가 존재한다. 저소득자의 대부분이 불안정한 일자리에 놓여 있고, 상대적으로 안정된 일자리에 있는 고소득자에 비해 평균적으로 가입기간이 적을 수밖에 없기 때문이다.

그러나 저임금 비정규직이나 저소득자의 가입기간이 상대적으로 짧을 수밖에 없다는 것을 구실삼아 국민연금 자체를 비난하는 것은 온당하지 않다. 이는 국민연금이 내재된 문제가 아니라 사회변화와 노동시장 구조에 의한 것으로, 오히려 이들이 국민연금에 지속적으로 가입해 혜택을 받을 수 있도록 지원하는 정책을 강화하는 것이 올바른 해법이다. 각종 크레딧과 두루누리 사업 확대, 영세자영자에 대한 보험료 지원, 특수고용 노동자의 사업장 가입 전환 등 불안정·저소득 일자리에 놓여 있는 계층의 가입기간을 늘리려는 적극적인 대책이 중요한 이유다.

더불어 기초연금이 소득계층별 가입기간 격차를 상당히 완화하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 기초연금은 지난해 9월 25만원으로 올랐고, 2021년에는 30만원으로 확대될 예정이다. 기초연금의 소득대체율이 국민연금 A값의 12% 정도를 유지한다면, 기초연금은 국민연금 가입기간이 짧은 사람들에게 기본적으로 12년의 가입기간을 부여한 것으로 볼 수 있다. 이 점을 감안하면 국민연금 역진성 논란은 더욱 무의미하다. 현재 기초연금은 소득하위 70%에 지급하고 있기 때문에 보통 A값 미만 소득자가 기초연금을 함께 받고, 2A 소득자가 국민연금만을 받는다고 가정하면, 전체 공적연금 차원에서 A값 미만 소득자의 순혜택이 훨씬 높다(<표 4> 참조). 기초연금은 무기여이기 때문에 수급액 전부를 순혜택으로 간주할 수 있다.

<표 4> 기초연금+국민연금 소득별/가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

구분		100만원 소득자 (기초 단독)	100만원 소득자 (기초 부부)	최고소득자 (국민연금만 수급)
25년 (기대여명)	10년 가입	12,236	17,636	4,119
	20년 가입	15,779	21,179	8,887
	30년 가입	19,320	24,720	13,654
	40년 가입	22,942	28,342	18,594

* 2028년 가입 기준. 2018년 현재가 기준

* 기초연금은 30만원, 부부수급일 경우 20% 감액 적용, 국민연금 연계 감액 폐지

* 최고소득자는 기초연금 미수급 가정

<출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16) 재구성

연금액을 고려해도 20년만 가입한 A값 미만 소득자와 30년을 가입한 2A 소득자와의 차이 역시 크게 벌어지지 않는다(<표 5> 참조). 오히려 같은 가입기간일 경우에는 연금액 역전 현상도 나타난다. 이 경우 더 문제가 되는 것은 2A 소득자의 낮은 소득대체율이며, 형평성 논란이 발생할 수밖에 없다. 결국 국민연금 소득 대체율을 올리지 않으면 기초연금의 지속적인 인상도 쉽지 않다. 현재 우리나라 노동시장에서 30년 이상 꾸준히 일하기 어려운 현실이다. 상한소득자마저 30년을 가입해도 100만원을 받기 힘들다는 것은 앞으로 우리나라 대부분 국민들이 매우 낮은 수준의 국민연금과 기초연금을 가지고 가난한 노후를 보내야 한다는 것을 의미한다.

<표 5> 기초연금+국민연금 총 소득대체율 및 월 연금액 (단위 %, 만원)

소득	가입	국민		기초(단독)+국민		기초(부부)+국민	
		소득대체율	월연금액	소득대체율	월연금액	소득대체율	월연금액
1/2A	20년	30%	34.1	54%	61.2	68.4%	77.6
A		20%	45.4	32%	72.6	39.2%	88.9
2A		15%	68.1	15%	68.1	15%	68.1
1/2A	30년	45%	51.1	69%	78.3	83.4%	94.6
A		30%	68.1	42%	95.3	49.2%	111.6
2A		22.5%	102.2	22.5%	102.2	22.5%	102.2

* A값 2018년 기준 227만원, 소득대체율 40% 가정

* 기초연금 A값 12% 기준, 부부수급일 경우 20% 감액, 국민연금 연계 감액 폐지 가정

* 1/2A, A 소득자는 기초연금 수급, 2A 소득자는 기초연금 미수급 가정하여 계산

한편 기초연금이 소득계층별 가입기간 격차를 상당히 완화하고 있지만, 그 정치적 불안정성은 시급히 개선되어야 할 과제다. 세금으로 조달해야 하는 기초연금의 경우 재원 마련에 대한 사회적 합의가 담보되지 않는 이상 수급 권리와 실질가치를 담보하기 어렵기 때문이다. 기초연금을 근로세대 소득 상승에 맞추지 않고, 물가에만 연동할 경우 20년 후에는 그 가치가 절반으로 떨어진다(4차 재정계산에 따르면 2051년 A값은 2018년 불변가로 약 450만원). 또 향후 급속히 증가하는 노인인구를 감안하면 소득하위 70% 수급대상 범위를 유지하는 것도 쉽지 않을 수 있다.

공적연금은 신뢰 속에서 성장한다.

제도 도입 이후 너무 빠른 시기에 연이은 급격한 재정안정화 개혁으로 국민연금은 국민들의 신뢰를 확보하는데 많은 어려움을 겪어 왔다. 통상 공적연금이 한 세대 이상이 흘러야 성숙하고 신뢰가 확보된다는 점을 감안하면, 국민연금은 지나치게 가혹한 경험을 한 셈이다. 국민연금을 둘러싼 왜곡된 담론들은 이미 백년 가까운 역사를 가진 연금선진국의 현재 상황과 기준을 잣대로 국민연금을 마구 난도질해왔다. 마치 어린아이에게 왜 어른들만큼의 힘과 체력을 갖추지 못했냐고 으박지른 것과 마찬가지였다. 그 과정에서 사회적 부양체제로서 국민연금이 가지고 있는 원칙, 세대 간 연대와 세대 내 연대는 세대 간 착취와 역진성이라는 왜곡된 논리로 매도되어 왔다.

국민연금이 역진적이라는 주장은 현재 제도의 일면만 보고 재단하는 매우 편협한 주장이다. 제도는 시대와 사회적 상황에 따라 지속적으로 변할 수밖에 없다. 아직 제도 성숙과정이라 낮은 보험료율을 유지하고 있다고 해서, 또 기대 여명이 늘어나고 있다고 해서 국민연금을 역진적인 제도로 규정하는 것은 어린아이에게 왜 아직 어른이 아니냐고 따지는 것과 다름없다. 제도가 성숙함에 따라 보험료율은 적정 수준으로 올라갈 것이고, 기대여명이 계속 늘어난다면 수급 연령 조정 등 다양한 방안이 강구될 수밖에 없다. 가입기간 격차에 따른 문제 역시 마찬가지다. 밥을 제대로 주지 않고 왜 빨리 크지 않느냐는 식인데, 다른 나라들처럼 국민연금이 변화된 노동시장의 문제에 조응할 수 있도록 적극적인 정책적 개입을 통해 풀어야 하는 것이 더 올바른 주장이다. 대부분의 연금선진국들이 지나온 길을 왜 유독 국민연금만 기다려주지 못해 안달인가. 아이는 언젠가 어른이 된다는 것, 그리고 보살핌 속에서 더 바르게 성장한다는 것은 변치 않는 진리다. 왜곡과 불신의 담론들이 더 이상 국민연금 주위를 배회해서는 안 되는 이유다.

9. 연금행동 카드뉴스

사회가 함께하는 연금개혁 ①

국민연금 기금고갈론에 가려진
연금개혁 바로보기

PPA 공적연금건강화국민행동

Q. 갑자기 국민연금 뉴스가 왜 이렇게 넘쳐나요?
A. 국민연금 재정계산 결과 발표 때문입니다.

Q. 재정계산이 뭐길래...? 내 노후, 문제가 생긴 건가요?
국민연금 재정계산?
국민연금이 5년마다 받는 건강검진!

국민연금 '고갈' 전망. 시민들 '연금 개혁' 의견 분출
국민연금 개선안 공개. 적립금 2057년 고갈
(국민연금 개혁) 국민연금 빨라진 고갈시계. '보험료' '즉시인상' Vs '단계적 인상'

국민연금 고갈 2057년. 보험료 내년부터 2%p. 향후 10년 4.5%p 단계적 인상

국민연금 재정계산
"국민연금 재정 전망 및 연금보험료 조정 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립"

의무가입 없애고 원하는 사람만 해!

차라리 폐지하고 내 돈 돌려주세요!

저는 이제 서른인데, 국민연금 받을 수 있나요?

5년마다 찾아오는 기금고갈의 공포
국민연금 폐지가, 기금고갈 방지를 위한 연금 축소가 **해답인가요?**

각자도생
各自圖生 「병아」 제각기 살아 나갈 방도를 꾀함

우리 노후, 정말 괜찮나요...?

노후 빈부격차와 사적부양 부담 심화
"각자도생"은 우리의 해답이 아닙니다

"그런데 말입니다"
국민연금, 재정위기라고 하는데...?

"그런데 말입니다"
어쨌든 기금이 없으면 내 연금은...?



Q. 기금이 없으면 연금을 못 받는 것 아닌가요?
A. 독일 등 많은 유럽국가들은 연금보험료 수입에 일반조세 재원을 더하여 연금을 문제없이 지급하고 있습니다

Q. 그러면 국가 재정이 감당할 수 있나요?
A. EU 28개국은 노인인구 비율이 18%일 때 이미 GDP대비 11.3%를 공적연금 비용으로 지출했습니다. 한국의 2060년 노인인구 비율은 41.2%에 달하지만 예상 공적연금 지출은 GDP대비 11% 정도입니다. (기후연금 등 포함)

공적연금 제도가 성숙한 대부분의 나라에서는 **5년 이내 연금급여에 해당하는 기금만 보유** 아예 기금을 쌓아 놓지 않기도...

국민연금 기금고갈은 국민연금 제도의 "파산"이 아니라 **부과방식**으로의 "전환"입니다
※ 부과방식! 그 해 필요한 연금을 그 해 마련한 재원으로 지급하는 방식



걱정만 하고 있을 순 없다!
발상의 전환으로 미래를 준비하자

국민연금 기금 고갈까지 "40년" (4차 재정계산 결과 2057년 소진)
= 차근차근 대비할 시간 "40년"

그리고 이 모든 과정은
온 사회가 함께하는 사회적 합의로!



노동자와 자영업자, 청년과 노인, 정부와 시민
모두가 함께하는
사회적 논의기구 구성이 필요합니다!

지금 바로 시작하는
연금을 연금답게 만드는 일!



- 1 국가책임 강화** 지급보장 명문화와 사각지대 해소
- 2 노후소득보장 강화** 용돈연금 굿·바이
- 3 인구감소 대응** 저출산, 불안정 노동 해결 위한 국민연금 제도 외적 사회정책

온 사회가 함께하는 연금개혁
본격적인 이야기가 이어집니다

② 국민연금 국가지급보장
TO BE CONTINUED



사회가 함께하는 연금개혁

불안과 불신에 휩싸인 국민연금,
국가가 보장하는 국민연금을 원한다

PPA 공적연금강화국민행동

**우리 노후,
정말 국가가
책임지나요?**

정말 그렇다면,
법으로 약속하고 있나요?

국가의 지급보장을 위한 법안이
 지속적으로 제출되고 있지만

국민연금법 개정안 중 제3조의2(국가의 책무)
 2017년 4월 13일 남인순 의원 대표발의

“국가는 이 법에 따른
 급여의 안정적·지속적인
 지급을 보장한다.”

**이 한 줄 바꾸자는 국민의 요구는
 국회 본회의 문턱도 못 넘고...**

불안

국민일보
 청년도, 노년도 불안... '불신의 늪' 빠진 국민연금

서울신문
 전문가들 “연금개편, 국민 불신·오해부터 해소해야”

부산일보
 “죽기 전 받겠나” 국민연금 개혁안 못매

KBC
 '불신' 적립하는 국민연금... '국가 지급 보장'도 빠져

그리고 불신

이미 국민연금법에
 “국가의 책무” 항목이 있는데…?

현행 국민연금법 제3조의2(국가의 책무)

“국가는 이 법에 따른 연금급여가
 안정적·지속적으로 지급되도록
 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.”

그런데 뭔가 애매하다!
 “보장한다!”고 말하면 될텐데 😞

전문가A님은 이렇게 말씀하시던데요…?

지급보장을 명문화하면
 국가 총당부채가 늘어나고
 국가 신용도가 낮아져요

NO! 지급보장 명문화 ⇨ 국가부채 증가

「연금 회계처리지침」에 따르면,
 국민연금은 총당부채 인식대상에서 제외
 군인·공무원 연금에 대해서만 인식 ※ 군인·공무원은 국가가 「고용주」의 입장이기 때문

「연금 회계 평가 및 공시 지침」 제정 당시에도,
 국민연금은 “국제적 비교 관점을 고려하여 관련된
 총당부채는 인식대상이 아닌 것으로 결론”

전문가A님은 이렇게도 말씀하시던데요...?



해외 공적연금 사례를 보더라도
지급보장을 명문화하고 있는
나라는 없습니다

NO! 다양한 방식으로 국가책임 명시

 독일은 연금의 책임준비금 부족 시 "연방"이 부족한 만큼
유동성 보조를 수행함을 보증
독일 사회법인 제6편 공적연금보험법 214조 참고

 일본은 매년도 재원의 1/3 을 국고로 보조하도록 명시하여
기금부족 이전부터 연금 지급 위한 국가책임 강조
일본 국민연금법 85조 참고

온 사회가 함께하는
연금개혁 이야기가 계속 이어집니다

③ 노인을 위한 나라는 없다?
'용돈연금' 과 빈곤한 노인의 나라
TO BE CONTINUED

PPA 공적연금강화국민행동

**국민의 신뢰 없이 갈 수 없는
온 사회가 함께하는 연금개혁의 길**



법 국민연금 국가지급 보장
으로 약속합니다

**무너진 국민의 신뢰 회복
첫걸음은 국가책임의 강화입니다**

1. 사회가 함께하는 연금개혁 ③

용돈연금과 빈곤한 노인의 나라

노인을 위한 나라는 없다...?!

PPA 공적연금장학국민행동

노인이 되면 빈곤을 만나는 건 당연하다...?



※ OECD 통계표 토대로 사회공공연구원(2015)

NO! 연금제도가 제 역할을 하면 노인빈곤은 당연한 일이 아니다

문제는 점점 낮아지는 소득대체율!

? 소득대체율이 뭐길래...?
40년 가입한 사람의 평균 월소득액 대비 수령하는 연금액의 비율
소득대체율이 40%라면, 월 200만원을 벌면 노동자는 연금으로 80만원을 받는다는 뜻!

! 결국 나의 연금액을 결정하는 핵심 기준!
하지만 제도 시행 초기 70%에서 2028년 40%까지 계속 하락하는 중
2018년 현재 국민연금 소득대체율은 45%

대한민국에서 노인이 된다는 것은

OECD 국가 중 노인빈곤율 압도적 1위
한국 47.7%(2017) | OECD 평균 12.1%(2014)

OECD 국가 중 노인자살률 압도적 1위
인구 10만명 당 한국 54.8명 | OECD 평균 18.4명(2013)
한국 노인 자살 원인 1위 "경제적 어려움"(40.3%)

결코 낭만적인 일이 아니다

하지만 대한민국 노인이 받는 연금은 최소생활비의 절반 수준



남부자에게도, 수급자에게도 환영 받지 못하는 '용돈연금'

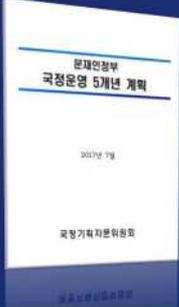
소득대체율 40%면 평균소득자의 경우 87만원인데 적당한 것 아닌가요? 기초연금도 있잖아요!

40%는 "40년" 가입 기준이에요ㅠㅠ 실제 평균 가입기간은 17.4년, 실질적인 소득대체율은 24%(약 52만원)

불안정한 노동시장에서 가입기간 확대만으로 연금을 늘리는 것은 한계
한국 노인의 최소생활비 103만원을 위해서는, 기초연금을 받더라도 **국민연금 소득대체를 최소 45% 이상 필요**

※ ILO, 안정된 노후보장을 위한 소득대체율 60% (40년 기준) 권고
사회보장의 최저기준에 관한 협약(1952), 경제·노동 유육공생에 관한 협약(1967)
OECD, 한국 국민연금 소득대체를 현행 수준(46%) 유지 권고
OECD 한국경제보고서 2016

**사회적 합의를 통한 소득대체율 인상
정부의 약속이기도 합니다**



“국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진”

문재인 정부 100대 국정과제 中



**가난한 노인의 나라,
더 이상의 연금 삭감은
막아야 합니다**

**이제,
소득대체율 인상을 위한
사회적 논의를 시작합니다**

온 사회가 함께하는
연금개혁 이야기가 계속 이어집니다



④ 모두를 위한 국민연금
연금 사각지대에 올린 사람들
TO BE CONTINUED

사회가 함께하는 연금개혁 ④

국민연금 사각지대에 내몰린 사람들

모두를 위한 연금은 가능한가



PPA 공적연금강화국민행동

국민연금이 모든 국민으로 확대된 지 20년

1998년 도시지역으로 확대



국민연금 사각지대
실업 등 소득상실로 인한 납부예외 및 장기체납으로 국민연금 수급권을 취득하지 못하거나 가입기간이 짧아 노후소득보장을 위협받는 국민
(보건복지부, 국민연금공단)

하지만 여전히 국민연금에는 사각지대가 존재합니다 장기체납 및 납부예외 470만 명

짧은 근속기간, 낮은 임금 "불안정 노동"의 그늘
비정규직 국민연금 가입률 36% (정규직 83%)

보험료 전액을 본인이 부담하는 영세 자영업자, 프리랜서 등 저소득 지역가입자
지역가입자 중 약 25%가 국민연금 장기 체납

분명 고용되었지만 자영업자로 분류되는 보험설계사, 택배기사, 캐디 등 특수고용노동자
사업장 가입(보험료 절반만 부담) 불과 6.6%



모두의 연금이 될 수는 없을까?

노동시장에서 불안정이 노후생활의 불안정으로 직결될 가능성이 높음

이것부터 시작하자 ②
저소득 지역가입자 보험료 지원!

이것부터 시작하자 ①
두루누리 지원과 크레딧 확대!

두루누리 영세 사업장 노동자의 보험료 일부를 국가가 지원하는 제도



지원대상 사업장 확대 (현행 10인 → 30인+)
보수기준 상향 및 명문화 필요

크레딧 출산, 병역 등 보험료 미납기간에 대해 가입기간을 인정하는 제도



첫째자녀부터 가입기간 인정
군복무 기간 전체 인정
재원은 기금이 아닌 국고로 사전적립!
(후세대 부담 완화)

"국민연금 보험료를 내고 싶지만 9% 전부를 납부할 형편이 안돼요"



"농어민 가입자는 이미 보험료 지원을 받고 있어요"

※ 농어업인 체납률 12.6%
도시지역 체납률 42.1%



**이것부터 시작하자 ③
특수고용노동자 사업장가입 전환!**



“고용노동부장관에게 (중략)「노동조합 및 노동관계 조정법」상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고한다.”
2017년 4월 6일 국가인권위원회 결정문



독일에서는 사회보험 가입 의무가 있는 유사자영업자로 간주될 경우, 여타 가입자와 동일한 보험료를 노동자와 사용자로 간주되는 자가 납부함

연금 사각지대 해소는
현재의 불안정 노동이 미래세대에게
부담으로 작용하지 않도록 예방하는
국가와 현세대의 책무입니다



**국민연금 사각지대 해소
재원마련 불가능한 일이 아닙니다**



2015년 공무원연금 개혁 당시
공무원연금 개혁으로 발생하는
절감액의 20%를 국민연금
사각지대 해소에 활용하도록 합의!



국민연금과 같은 사회보험제도인
국민건강보험은 총 재정의
일부를 국고로 지원
(연간 보험료 예상수입액의 20%)

**온사회가
함께하는
연금개혁
카드뉴스**

- ① 연금개혁 바로보기
4차 재정계산과 연금개혁의 방향
- ② 국가가 보장하는 국민연금을 원한다
국민연금 지급보장 명문화
- ③ 노인을 위한 나라는 없다
국민연금 적정 소득대체를 찾기
- ④ 모두를 위한 연금은 가능한가
국민연금 사각지대 해소

10. 국민연금 공표통계 요약 2018년 10월말 기준

○ 연도별 가입자 현황

(단위: 개소, 명)

구분 연도별	총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
'88. 12.	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
'92. 12.	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
'95. 12.	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	-	48,710	15,760
'96. 12.	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	2,085,568	-	50,514	15,640
'99. 12.	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	2,083,150	8,739,152	32,868	168,570
'06. 12.	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	1,972,784	7,113,584	26,991	21,757
'07. 12.	18,266,742	856,178	9,149,209	9,063,143	1,976,585	7,086,558	27,242	27,148
'08. 12.	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	1,940,510	6,840,973	27,614	32,868
'09. 12.	18,623,845	979,861	9,866,681	8,679,861	1,925,023	6,754,838	36,368	40,935
'10. 12.	19,228,875	1,031,358	10,414,780	8,674,492	1,951,867	6,722,625	90,222	49,381
'11. 12.	19,885,911	1,103,570	10,976,501	8,675,430	1,986,631	6,688,799	171,134	62,846
'12. 12.	20,329,060	1,196,427	11,464,198	8,568,396	1,956,215	6,612,181	207,890	88,576
'13. 12.	20,744,780	1,290,557	11,935,759	8,514,434	1,962,071	6,552,363	177,569	117,018
'14. 12.	21,125,135	1,389,472	12,309,856	8,444,710	1,972,393	6,472,317	202,536	168,033
'15. 12.	21,568,354	1,537,250	12,805,852	8,302,809	1,949,757	6,353,052	240,582	219,111
'16. 12.	21,832,524	1,661,502	13,192,436	8,060,199	1,881,248	6,178,951	296,757	283,132
'17. 12.	21,824,172	1,760,279	13,459,240	7,691,917	1,787,649	5,904,268	327,723	345,292
'18. 10.	21,902,337	1,850,830	13,761,527	7,350,620	1,700,214	5,650,406	337,053	453,137

<연도별 가입자 현황>



○ 가입종별·성별 가입자 현황

(단위: 명, %)

성별	구분	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
		인원	비율				
계		21,902,337	(100.0)	13,761,527	7,350,620	337,053	453,137
남자		12,111,305	(55.3)	8,008,625	3,890,120	50,692	161,868
여자		9,791,032	(44.7)	5,752,902	3,460,500	286,361	291,269

○ 가입종별·연령별 가입자 현황

(단위: 명, %)

연령별	구분	계		사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
		인원	비율				
계		21,902,337	(100.0)	13,761,527	7,350,620	337,053	453,137
30세미만		3,882,627	(17.7)	2,513,589	1,359,905	9,133	-
30-39		5,273,837	(24.1)	3,798,635	1,441,555	33,647	-
40-49		6,067,930	(27.7)	4,073,835	1,886,767	107,328	-
50-59		6,224,802	(28.4)	3,375,468	2,662,389	186,945	-
60세이상		453,141	(2.1)	-	4	-	453,137

○ 소득구간별 가입자 현황

(단위: 명, %)

소득구간(천원)	계	비율	사업장	지역	임의	임의계속
계	18,417,478	100	13,761,527	3,865,761	337,053	453,137
300~400 미만	137,530	0.7	96,957	30,809	6,959	2,805
400~500 미만	95,197	0.5	65,153	28,149	92	1,803
500~600 미만	232,566	1.3	98,377	128,925	123	5,141
600~700 미만	278,288	1.5	112,394	156,064	824	9,006
700~800 미만	365,052	2.0	125,804	218,568	277	20,403
800~900 미만	531,029	2.9	165,036	339,147	160	26,686
900~1000 미만	1,038,697	5.6	180,645	777,653	127	80,272
1000~1100 미만	1,147,537	6.2	205,024	657,460	201,685	83,368
1100~1200 미만	523,625	2.8	207,330	242,034	41,107	33,154
1200~1300 미만	625,185	3.4	278,311	288,166	28,771	29,937
1300~1400 미만	580,639	3.2	458,395	103,933	2,790	15,521
1400~1500 미만	492,951	2.7	375,625	96,615	5,061	15,650

소득구간(천원)	계	비율	사업장	지역	임의	임의계속
계	18,417,478	100	13,761,527	3,865,761	337,053	453,137
1500~1600 미만	811,398	4.4	694,762	97,756	2,201	16,679
1600~1700 미만	752,910	4.1	648,261	82,200	6,931	15,518
1700~1800 미만	618,323	3.4	529,013	70,536	6,674	12,100
1800~1900 미만	635,813	3.5	584,337	43,109	398	7,969
1900~2000 미만	517,106	2.8	475,341	35,675	295	5,795
2000~2100 미만	555,587	3.0	501,199	46,180	1,297	6,911
2100~2200 미만	410,076	2.2	375,994	29,152	767	4,163
2200~2300 미만	434,282	2.4	369,897	48,507	8,661	7,217
2300~2400 미만	420,253	2.3	368,739	40,023	5,277	6,214
2400~2500 미만	377,221	2.0	353,975	20,233	250	2,763
2500~2600 미만	377,805	2.1	354,282	20,280	377	2,866
2600~2700 미만	306,544	1.7	288,511	15,850	131	2,052
2700~2800 미만	290,913	1.6	272,641	15,575	600	2,097
2800~2900 미만	282,146	1.5	262,789	16,197	1,006	2,154
2900~3000 미만	272,454	1.5	259,346	11,475	84	1,549
3000~3100 미만	290,318	1.6	273,958	14,098	308	1,954
3100~3200 미만	216,636	1.2	206,495	8,991	56	1,094
3200~3300 미만	217,234	1.2	206,898	9,118	140	1,078
3300~3400 미만	219,470	1.2	199,850	15,149	2,305	2,166
3400~3500 미만	203,045	1.1	189,168	11,093	1,292	1,492
3500~3600 미만	198,839	1.1	191,094	6,763	134	848
3600~3700 미만	178,434	1.0	164,980	11,423	611	1,420
3700~3800 미만	166,399	0.9	156,618	7,730	722	1,329
3800~3900 미만	155,549	0.8	146,884	7,058	522	1,085
3900~4000 미만	152,122	0.8	143,618	7,002	476	1,026
4000~4100 미만	158,444	0.9	145,805	10,542	805	1,292
4100~4200 미만	127,216	0.7	122,879	3,822	17	498
4200~4300 미만	132,093	0.7	115,486	13,845	1,319	1,443
4300~4400 미만	134,174	0.7	110,547	18,892	1,964	2,771
4400~4500 미만	158,426	0.9	108,746	42,397	2,160	5,123
4500~4600 미만	103,295	0.6	101,980	843	19	453
4600~	2,494,657	13.5	2,468,383	16,724	1,278	8,272

※ 지역가입자 중 납부예외자 제외

○ 연도별 급여종별 급여지급현황

(단위: 건, 백만 원)

구분	계	연금				일시금				
		소계	노령	장애	유족	소계	장애	반환	사망	
총계	수급자	15,394,002	5,222,368	4,239,714	161,972	820,682	10,171,634	75,863	9,916,447	179,324
	금액	173,505,791	153,087,045	130,128,397	4,815,650	18,142,997	20,418,746	700,911	19,235,822	482,013
2018. 10.	수급자	4,716,486	4,570,675	3,763,745	74,470	732,460	145,811	2,584	133,407	9,820
	금액	17,258,429	16,453,813	14,453,942	297,699	1,702,172	804,616	39,049	727,544	38,023
2017	수급자	4,692,847	4,475,143	3,706,516	75,486	693,141	217,704	2,916	201,278	13,510
	금액	19,083,886	18,155,323	15,931,616	349,017	1,874,690	928,563	42,131	842,325	44,107
1. 2016	수급자	4,362,254	4,135,292	3,412,350	75,497	647,445	226,962	2,577	207,751	16,634
	금액	17,068,159	16,107,103	14,047,956	337,333	1,721,814	961,056	36,048	874,649	50,359
2015	수급자	4,028,671	3,832,188	3,151,349	75,688	605,151	196,483	2,597	179,937	13,949
	금액	15,184,010	14,342,683	12,415,111	336,568	1,591,004	841,327	35,522	759,704	46,101
2014	수급자	3,748,130	3,586,805	2,947,422	75,387	563,996	161,325	2,651	146,353	12,321
	금액	13,779,943	13,087,468	11,295,917	331,604	1,459,947	692,475	34,471	618,469	39,535
2013	수급자	3,633,770	3,440,693	2,840,660	75,041	524,992	193,077	2,993	179,440	10,644
	금액	13,112,752	12,361,973	10,705,594	326,168	1,330,211	750,779	38,737	679,145	32,897
2012	수급자	3,499,522	3,310,211	2,748,455	75,934	485,822	189,311	2,862	175,716	10,733
	금액	11,550,754	10,837,244	9,327,087	314,463	1,195,694	713,510	34,654	648,045	30,811
2011	수급자	3,166,983	3,015,244	2,489,614	75,895	449,735	151,739	3,480	136,628	11,631
	금액	9,819,296	9,273,039	7,905,180	305,547	1,062,312	546,257	41,919	475,051	29,287
2010	수급자	2,975,336	2,820,649	2,330,128	76,280	414,241	154,687	3,447	141,347	9,893
	금액	8,635,467	8,107,420	6,861,876	296,305	949,239	528,047	37,299	465,123	25,625
2009	수급자	2,770,344	2,602,630	2,149,168	74,535	378,927	167,714	3,836	154,119	9,759
	금액	7,471,934	6,946,490	5,814,825	287,016	844,649	525,444	40,940	460,476	24,028
2008	수급자	2,517,579	2,366,626	1,949,867	72,166	344,593	150,953	4,902	137,654	8,397
	금액	6,180,804	5,764,986	4,765,528	268,100	731,358	415,818	47,921	348,026	19,871
2007	수급자	2,244,477	2,110,519	1,731,560	67,091	311,868	133,958	5,167	121,200	7,591
	금액	5,182,611	4,748,988	3,857,709	245,878	645,401	433,623	48,325	368,374	16,924
2006	수급자	1,985,502	1,858,769	1,517,649	61,762	279,358	126,733	4,898	115,394	6,441
	금액	4,360,239	3,899,369	3,103,161	225,607	570,601	460,870	44,239	400,674	15,957
2005	수급자	1,757,674	1,651,681	1,349,626	54,467	247,588	105,993	4,147	96,078	5,768
	금액	3,584,901	3,210,044	2,531,536	193,931	484,577	374,857	35,713	324,885	14,259
2004	수급자	1,533,059	1,424,083	1,156,098	47,260	220,725	108,976	3,609	99,750	5,617
	금액	2,914,015	2,568,966	1,987,451	163,629	417,886	345,049	29,297	303,194	12,558
2003	수급자	9,748,289	2,008,081	1,558,681	79,394	370,006	7,740,208	23,197	7,690,395	26,616
	금액	18,318,593	7,222,136	5,123,910	536,787	1,561,439	11,096,457	114,645	10,940,140	41,672

※ “총계”란의 수급자(노령·장애·유족연금)의 수는 '88년~ 현재까지의 수급자이었던 자(소멸자)를 포함

○ 연령별 급여수급자 현황(당월 수급자 기준)

○ 연 금

(단위: 건)

구분		합계	20세미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80세이상	
계	계	4,510,349	10,107	6,196	10,171	49,767	193,478	1,160,042	1,191,732	968,478	662,376	258,002	
	남자	2,590,568	5,137	3,205	3,569	14,157	56,753	693,966	738,787	579,777	370,420	124,797	
	여자	1,919,781	4,970	2,991	6,602	35,610	136,725	466,076	452,945	388,701	291,956	133,205	
노령	소계	계	3,715,489	0	0	0	0	37,988	1,037,722	1,059,461	838,897	550,648	190,773
		남자	2,472,404	0	0	0	0	25,765	679,044	726,371	568,026	359,787	113,411
		여자	1,243,085	0	0	0	0	12,223	358,678	333,090	270,871	190,861	77,362
	가입기간 20년 ~	소계	336,880	0	0	0	0	489	194,308	130,792	11,283	8	0
		남자	305,234	0	0	0	0	489	174,239	119,984	10,515	7	0
		여자	31,646	0	0	0	0	0	20,069	10,808	768	1	0
	가입기간 10~19	소계	1,382,936	0	0	0	0	194	555,687	637,703	169,896	19,446	10
		남자	875,082	0	0	0	0	194	310,798	408,168	139,891	16,022	9
		여자	507,854	0	0	0	0	0	244,889	229,535	30,005	3,424	1
	조기	소계	566,493	0	0	0	0	37,305	275,196	183,535	47,173	23,284	0
		남자	398,285	0	0	0	0	25,082	193,177	130,040	32,535	17,451	0
		여자	168,208	0	0	0	0	12,223	82,019	53,495	14,638	5,833	0
	특례	소계	1,401,211	0	0	0	0	0	269	97,300	606,433	506,728	190,481
		남자	890,519	0	0	0	0	0	167	66,888	384,264	325,960	113,240
		여자	510,692	0	0	0	0	0	102	30,412	222,169	180,768	77,241
	분할	소계	27,969	0	0	0	0	0	12,262	10,131	4,112	1,182	282
		남자	3,284	0	0	0	0	0	663	1,291	821	347	162
		여자	24,685	0	0	0	0	0	11,599	8,840	3,291	835	120
	장애	소계	70,200	0	246	3,575	12,577	26,550	11,192	7,396	5,577	2,535	552
		남자	57,623	0	166	2,493	10,309	22,949	9,179	5,804	4,420	1,938	365
		여자	12,577	0	80	1,082	2,268	3,601	2,013	1,592	1,157	597	187
유족	소계	724,660	10,107	5,950	6,596	37,190	128,940	111,128	124,875	124,004	109,193	66,677	
	남자	60,541	5,137	3,039	1,076	3,848	8,039	5,743	6,612	7,331	8,695	11,021	
	여자	664,119	4,970	2,911	5,520	33,342	120,901	105,385	118,263	116,673	100,498	55,656	

○ 일시금

(단위: 건)

연령별 수급자	계	20세미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80세이상
계	13,786	48	987	1,777	1,148	1,293	8,130	170	64	68	101
장애일시금	264	0	7	31	70	132	23	1	0	0	0
반환일시금	12,609	46	892	1,613	987	889	8,007	106	17	22	30
사망일시금	913	2	88	133	91	272	100	63	47	46	71

○ 금액 규모별 급여수급자 현황(당월 수급자 기준)

○ 연 금(월급여)

(단위: 천, 만 원)

수급자		금액(월)										
		계	10미만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~80	80~100	100이상	
계	계	4,510,349	26,128	1,045,600	1,256,564	762,192	450,432	271,718	314,489	185,087	198,139	
	남자	2,590,568	5,084	452,988	521,422	449,139	313,319	207,092	270,511	176,688	194,325	
	여자	1,919,781	21,044	592,612	735,142	313,053	137,113	64,626	43,978	8,399	3,814	
노령	소계	소계	3,715,489	26,118	865,804	908,337	626,080	383,281	237,170	289,493	181,730	197,476
		남자	2,472,404	5,082	430,081	485,906	425,710	295,949	197,365	263,678	174,948	193,685
		여자	1,243,085	21,036	435,723	422,431	200,370	87,332	39,805	25,815	6,782	3,791
	가입기간 20년	소계	336,880	7	22	21	289	12,403	31,898	83,617	79,561	129,062
		남자	305,234	6	19	15	111	9,102	21,604	71,822	76,010	126,545
		여자	31,646	1	3	6	178	3,301	10,294	11,795	3,551	2,517
	가입기간 10~19	소계	1,382,936	47	43,193	426,498	378,873	242,729	125,872	109,101	39,231	17,392
		남자	875,082	34	4,854	173,809	245,470	185,240	108,141	102,195	38,150	17,189
		여자	507,854	13	38,339	252,689	133,403	57,489	17,731	6,906	1,081	203
	조기	소계	566,493	3	19,225	114,994	109,540	76,454	57,832	79,435	58,000	51,010
		남자	398,285	1	4,569	46,763	66,209	54,674	47,376	72,844	55,905	49,944
		여자	168,208	2	14,656	68,231	43,331	21,780	10,456	6,591	2,095	1,066
	특례	소계	1,401,211	19,181	792,147	361,604	134,819	50,388	20,999	17,134	4,932	7
		남자	890,519	3,640	419,088	265,061	113,868	46,920	20,237	16,815	4,883	7
		여자	510,692	15,541	373,059	96,543	20,951	3,468	762	319	49	0
	분할	소계	27,969	6,880	11,217	5,220	2,559	1,307	569	206	6	5
		남자	3,284	1,401	1,551	258	52	13	7	2	0	0
		여자	24,685	5,479	9,666	4,962	2,507	1,294	562	204	6	5
	장애	소계	70,200	2	55	8,440	23,187	18,776	10,294	6,994	1,793	659
		남자	57,623	2	36	5,493	17,950	15,922	9,291	6,566	1,723	640
		여자	12,577	0	19	2,947	5,237	2,854	1,003	428	70	19
	유족	소계	724,660	8	179,741	339,787	112,925	48,375	24,254	18,002	1,564	4
		남자	60,541	0	22,871	30,023	5,479	1,448	436	267	17	0
		여자	664,119	8	156,870	309,764	107,446	46,927	23,818	17,735	1,547	4

※ 1/2중복급여 조정자 및 동순위자는 조정전 금액 기준임

○ 일시금

(단위: 천, 만 원)

수급자	금액							
	계	100미만	100~200	200~400	400~600	600~800	800~1,000	1,000이상
계	13,786	2,250	1,602	2,764	2,155	1,565	1,339	2,111
장애일시금	264	2	3	3	14	18	26	198
반환일시금	12,609	2,013	1,484	2,599	1,988	1,454	1,259	1,812
사망일시금	913	235	115	162	153	93	54	101

○ 급여종별 평균지급액

○ 연금종별 월평균지급액

(단위: 원)

구분	계 (특례포함)	노령연금							장애연금				유족 연금
		소계 (특례포함)	20년 이상	10~19년	소득활동	조기	특례	분할	소계	1급	2급	3급	
최고	2,045,550	2,045,550	2,045,550	1,729,690	1,822,010	1,757,780	1,006,300	1,386,380	1,636,940	1,636,940	1,263,960	991,170	1,033,240
평균	452,917 (378,971)	509,982 (398,162)	910,908	396,861	775,485	532,843	215,710	190,476	447,724	610,451	481,923	368,860	276,418

○ 해당 월 지급자의 기본+부양가족연금월액 기준이며, 중복급여 및 동순위 조정 전 금액임, 사회보장협정 기간보유자와 산재적용자는 최고, 최저연금액 대상에서 제외, 계 및 노령소계 평균액 산정 시 분할연금제외, 부분연기연금 지급자는 최저연금액 대상에서 제외

○ 반환일시금평균지급액: 5,764,647원(최고: 109,691,170원)

○ 사망일시금평균지급액: 2,363,942원(최고: 18,720,000원)

○ 장애일시금평균지급액: 13,051,554원(최고: 43,870,980원)

○ 수급기간별 급여지급현황(당월 수급자 기준)

(단위: 건, 백만 원)

구분		합계	1년미만	1~5년	5~10년	10~15년	15~20년	20년이상	
계	수급자	4,510,349	211,508	1,186,573	1,175,030	1,204,642	608,521	124,075	
	금액	1,670,247	81,571	549,989	498,689	353,049	155,250	31,700	
노령	소계	수급자	3,715,489	128,076	994,339	985,819	1,050,626	490,102	66,527
		금액	1,464,165	63,778	494,414	448,401	313,970	125,634	17,968
	가입기간 20년	수급자	336,880	17,954	197,451	110,263	11,212	0	0
		금액	307,649	16,868	177,847	102,252	10,682	0	0
	가입기간 10~19	수급자	1,382,936	68,783	628,810	496,248	172,158	16,937	0
		금액	548,473	21,662	226,867	186,292	104,695	8,958	0
	조기	수급자	566,493	38,571	150,527	246,155	84,951	46,289	0
		금액	301,036	24,681	86,175	128,377	42,910	18,894	0
	특례	수급자	1,401,211	30	1,781	126,020	780,134	426,719	66,527
		금액	301,595	7	291	30,227	155,343	97,759	17,968
	분할	수급자	27,969	2,738	15,770	7,133	2,171	157	0
		금액	5,412	560	3,234	1,253	341	24	0
	장애	수급자	70,200	2,480	11,615	12,425	19,941	15,871	7,868
		금액	30,071	1,942	6,652	5,500	7,514	5,983	2,481
유족	수급자	724,660	80,952	180,619	176,786	134,075	102,548	49,680	
	금액	176,011	15,850	48,923	44,788	31,565	23,633	11,251	

○ 연도별 기금관리 현황(시가 기준)

(단위: 억 원)

구분	'10. 12.	'11. 12.	'12. 12.	'13. 12.	'14. 12.	'15. 12.	'16. 12.	'17. 12.	'18.10.	누계
조성(A)	554,295	351,892	551,681	486,278	571,987	582,557	636,277	830,505	331,714	8,184,274
연금보험료	252,857	274,346	301,277	319,067	340,775	364,261	390,359	417,849	367,521	5,209,950
운용수익	301,058	76,717	249,916	166,513	230,326	217,414	245,439	411,941	-36,206	2,962,994
기타	380	829	488	699	886	882	479	715	399	11,330
지출(B)	90,812	103,118	120,682	136,410	143,304	157,545	176,527	197,074	177,771	1,813,910
연금급여지급	86,359	98,189	115,508	131,128	137,799	151,840	170,682	190,839	172,706	1,735,180
운영비 등	4,453	4,930	5,174	5,282	5,504	5,705	5,845	6,235	5,065	78,730
증가(A-B)	463,484	248,774	431,000	349,869	428,684	425,012	459,750	633,431	153,943	6,370,364
운용	3,239,908	3,488,677	3,919,677	4,269,545	4,698,229	5,123,241	5,582,991	6,216,422	6,370,364	6,370,364
공공부문	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
복지부문	1,282	1,081	1,271	1,249	1,264	1,362	1,396	1,433	1,472	1,472
금융부문	3,235,975	3,484,681	3,915,683	4,264,473	4,692,534	5,116,983	5,576,819	6,210,182	6,362,236	6,362,236
기타부문	2,650	2,915	2,723	3,823	4,431	4,896	4,777	4,806	6,656	6,656

☞ 연도별 금액은 해당연도의 금액임

○ 부문별/상품별 기금운용(투자) 현황(시가 기준)

(단위: 억 원,
%)

구분	'10.12.	'11.12.	'12.12.	'13.12.	'14.12.	'15.12.	'16.12.	'17.12.	'18.10.
운용금액 계	3,239,908	3,488,677	3,919,677	4,269,545	4,698,229	5,123,241	5,582,991	6,216,422	6,370,364
공공부문	-	-	-	-	-	-	-	-	-
복지부문	1,282	1,081	1,271	1,249	1,264	1,362	1,396	1,433	1,472
금융부문	3,235,975	3,484,681	3,915,683	4,264,473	4,692,534	5,116,983	5,576,819	6,210,182	6,362,236
채권	2,291,663	2,380,719	2,524,704	2,566,186	2,786,586	2,902,300	3,025,597	3,126,749	3,330,413
- 국내직접	2,009,885	2,039,489	2,095,397	2,124,244	2,290,940	2,364,539	2,453,982	2,545,960	2,700,242
- 국내위탁	148,896	195,602	248,549	257,380	289,781	321,829	339,462	348,049	374,615
- 해외직접	68,532	63,277	78,684	80,929	88,838	93,821	101,824	104,787	106,958
- 해외위탁	64,350	82,351	102,075	103,633	117,027	122,111	130,330	127,953	148,597
주식	748,939	818,600	1,046,367	1,283,243	1,405,409	1,648,322	1,880,174	2,397,994	2,283,429
- 국내직접	293,474	319,484	379,018	426,293	422,992	492,435	547,449	712,918	588,867
- 국내위탁	256,280	301,911	354,148	413,088	416,304	456,530	476,142	602,282	500,160
- 해외직접	24,557	21,519	55,599	88,832	117,061	200,263	282,002	371,044	423,733
- 해외위탁	174,628	175,686	257,603	355,030	449,052	499,094	574,581	711,749	770,669
대체투자	188,981	271,940	329,930	403,227	466,550	546,585	636,668	668,173	722,464
단기자금	6,391	13,422	14,681	11,817	33,988	19,776	34,380	17,273	25,929
해외대여손익	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기타부문	2,650	2,915	2,723	3,823	4,431	4,896	4,777	4,806	6,656

☞ 금융부문 소계에 외환익스포저 포함.