

수 신 각 언론사 복지담당 및 사회부 기자  
 발 신 공적연금강화국민행동 (오종헌 사무국장 010-7276-0922 / 070-4211-6578)  
 제 목 [보도자료] 21대 국회에 바란다. 연금행동 정책 요구안  
 날 짜 2020. 04. 02. (총 10 쪽)

## 보도자료

### 21대 국회에 바란다. 연금행동 정책 요구안 국민연금, 기초연금 급여 적절성 강화, 국민연금 지급보장 명문화, 사각지대 해소, 기금의 사회적책임투자 등

- 21대 총선에서 연금제도에 대한 관심이 적고 관련 정책 또한 주목받지 못하고 있습니다. 주요 정당 총선 공약을 살펴보면, 공적연금 관련 정책은 20대 총선에 비해 범위와 내용이 축소되었습니다. 그러나 연금제도는 국민 노후 삶과 직결되기에 매우 중요한 정책과제입니다.
- 국민이 안정된 노후를 맞이하기 위해서는 국민연금이 도입 취지에 맞게 제 역할을 할 수 있어야 합니다. 이에 연금행동은 21대 국회에 공적연금강화를 위한 정책과제를 다음과 같이 요구합니다.

#### <연금행동 정책 요구>

분야	정책
<b>노후소득보장 강화</b>	국민연금 소득대체율 상향(사회적 합의에 기초한 단계적 보험료율 인상) 기초연금 지급대상 확대 및 상승률 상향(물가상승률에서 소득상승률로)
<b>사각지대해소</b>	저소득 지역가입자 보험료 지원 두루누리 사회보험 지원사업 확대(30인 미만 사업장, 지원기간 확대) 출산크레딧, 군복무크레딧 확대, 실업부조 크레딧 신설 체납사업장 노동자 보호 강화 특고노동자 사업장가입자 적용 가입연령상한과 수급시기 일치
<b>국민신뢰제고</b>	국민연금법에 국가지급보장 명문화
<b>기금의 공공성 강화</b>	사회책임투자 및 수탁자 책임 활동 강화

▣ 붙임 : 정책과제

## 정책과제1. 안정된 노후소득보장을 위한 국민연금 소득대체율 인상

---

### 1. 현황 및 문제점

- 국민연금은 전국민의 노후소득보장을 위해서 가장 필수적인 기능을 수행하는 대표적 공적연금제도임. 약 30여년의 짧은 역사를 갖고 있음에도 불구하고 국민연금은 삭감 일변도의 개악이 계속 단행되어 여전히 낮은 급여수준으로 인해 적정 노후소득보장을 달성하는데 어려움을 겪고 있음.
- 2008년 ‘기금고갈론’의 광풍에 휩싸여 정부는 소득대체율을 기존 60%에서 10%p 삭감을 즉시 시행하였으며, 이후 2028년까지 매년 0.5%씩 단계적으로 삭감되도록 하여 2028년 명목소득대체율 40%에 도달하도록 설정한 바 있음. 결국 한국의 국민연금은 OECD 공적연금의 평균소득대체율인 52.1%와 비교하였을 때 매우 낮은 수준에 머무르게 되었음.
- 연금개혁과 관련하여 가장 보수적인 입장을 가진 세계은행<sup>1</sup>조차도 공적연금이 ‘전일제 노동자 기준 실질소득대체율을 최소한 40%는 되어야’ 한다고 하였으며, 있음. OECD<sup>2</sup>조차 2016년에 이어, 2018년에도 "국민연금 소득대체율 목표를 계획대로 40%로 낮추지 말고 현재의 45%로 유지해야한다"라고 권고하였음.
- OECD 최악의 노인빈곤율이라는 오명을 하루빨리 씻어내기 위해서는 소득비례 성격을 갖고 있는 국민연금의 소득대체율이 계속해서 낮아지는 이 추세를 그대로 방치하지 않아야 함. 공적연금의 노후소득보장기능은 은퇴 전 소득수준을 은퇴 이후에도 유지시켜주는 것과(income maintenance), 최소한 빈곤하지 않도록 하는 방빈기능(poverty alleviation) 두 가지를 적절하게 수행할 수 있어야 함. 국민연금이 본연의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 지금 당장 국민연금의 소득대체율을 다시 인상하여야 할 것임. 필요하다면 이를 위해 단계적 보험료율 조정 또한 함께 할 수 있을 것임.

---

<sup>1</sup> Holzmann, R. & Hinz, R. 2005. *Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century*. World Bank.

<sup>2</sup> OECD. 2018. *OECD Economic Surveys: Korea*.

## 2. 과제

1) 국민연금 소득대체율 인상을 위한 「국민연금법」 개정

- 명목소득대체율을 45%에서 고정, 이후 추가적인 사회적 논의를 거쳐 50%까지 계속해서 인상하여 국민연금을 통한 적정 노후소득 보장
- 사회적 합의에 기초한 단계적 보험료율 인상을 통한 제도 및 재정적 지속가능성 제고

## 정책과제2. 기초연금 수급확대

---

### 1. 현황

- 2008년 국민연금 개혁을 보완하고자 만든 기초노령연금은 박근혜 정부에서 2012년 기초연금으로 전환하면서 급여수준을 상향시켰고, 2017년 문재인 정부는 단계적으로 30만 원까지 상향하겠다는 계획을 밝힌 바 있음. 이를 통해 국민연금과 상호보완적 기능을 수행하면서 일정정도 노인빈곤율 완화에 기여하고 있음.
- 그러나 여전히 기초연금은 개선해야 할 점이 많음. 자산조사에 기초한 ‘소득하위 70% 지급’이라는 기준으로 때문에 불명확한 제도성격을 나타내고 있음. 권리성 및 보편성에 기초한 사회수당(social allowances)으로 발전하기 위해서는 지금보다 더 많은 노인들이 기초연금을 받을 수 있도록 지급범위를 넓혀야 함.
- 박근혜 정부가 추진한 ‘국민연금 가입기간 연계 기초연금 급여액 삭감’ 조항은 여전히 유지되고 있음. 국민연금의 장기가입을 유도하여 최대한 많은 공적연금 급여액을 받도록 유도해야 함에도 불구하고 현행 기초연금법에서는 기초연금 급여액이 국민연금 가입기간에 따라 삭감하고 있음. 만일 이 조항이 계속해서 유지된다면 공적연금에 대한 국민의 신뢰는 계속해서 훼손될 수밖에 없을 것임.

### 2. 과제

- 1) 기초연금 지급범위를 ‘모든 노인’으로 확대하고 연말정산 등으로 환수하는(claw-back) 방식으로 법률 개정
- 2) 기초연금 급여액을 국민연금 가입기간에 연계하여 감액하는 조항 폐지
- 3) 기초연금의 실질가치 보전을 위해 물가상승률에서 A값상승률 연동으로 전환
- 4) 기초연금 재정을 전액 국고화

### 정책과제3. 국민연금 국가지급보장 명문화

#### 1. 현황

- 일부 보수언론과 단체, 정치인들의 왜곡된 발언으로 국민연금이 수십년 후 고갈되어 국민들이 연금을 받지 못할 것이라는 불신이 발생하게 됨. 그러나 국가가 망하지 않는 한 국민연금은 가입자의 납부이력에 기초하여 반드시 지급되는 제도임.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 노동시민사회진영에서 제기하였던 사안이 바로 국민연금법 상 국가가 지급을 보장한다는 문구를 명문화하는 것이었음. 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금 등 다른 공적연금이 모두 국가지급보장을 명기하고 있는데 반하여, 국민연금법은 제대로 이를 명시하지 않고 있어 법에 대한 국민들의 오해도 일부 발생하고 있는 것임.
- 따라서 국민들에게 법률상 지급되는 권리로서 국민연금을 인식하게 하여 불신을 해소하고, 나아가 국민연금의 장기적 발전을 유도해야 함.

#### <공적연금 국가지급보장 현행 근거규정>

구분	법령
공무원연금	제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.
사립학교 교직원연금	제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.
군인연금	제39조의2(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.
국민연금	제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

#### 2. 과제

- 1) 국민연금법 상 국가지급보장 명문화

## 정책과제4. 국민연금 사각지대 해소를 위한 방안 마련

### 1. 현황

- 현재 저소득 사업장 가입자(두루누리 사회보험 지원사업) 및 농어민에 대해서 보험료 지원이 이루어지고 있으나 저소득 지역가입자에 대해서는 보험료 지원이 없어 지역가입자의 납부예외 비율(48.1%)와 장기체납(13.4%) 비율이 높은 상황임
  - 농어민 지역가입자와 비교하여 보험료 지원이 없는 지역가입자의 체납자 비율이 약 3.5배 높게 나타나고 있는 점을 고려하여 농어민 가입자에 준하여 영세 지역가입자에게 보험료를 지원할 필요가 있음.
  - 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원(1988~2001년)한 바 있으며 직장, 지역 통합 이후 2002년부터 5년간 지역보험 재정의 50%를 지원했고, 2007년부터는 총 재정의 일부(보험료 예상수입액의 20%)를 지원 중임
  - 국민연금 지역가입자 보험료 수입이 전체 보험료 수입의 10% 미만임을 감안하면 지역가입자 보험료의 일부를 국가에서 지원하는 것은 국민 노후 생활 안정이라는 측면에서 큰 무리가 없으며, 사각지대 해소에 크게 기여할 것임.
- 10인 이상 사업장 중에도 저임금자가 많음을 고려하면, 두루누리 사회보험 지원사업의 10인 미만 사업장 규모 기준은 문턱효과(threshold effect) 문제를 초래할 수 있기에 30인 미만으로 확대가 필요하며, 영세사업장의 사회보험료 지원제도 이용이 오히려 회피하던 4대 보험 의무가입으로 이어져 이를 기피하는 문제가 있으므로 지원대상에 건강보험료도 포함될 필요가 있음. 연금수급 최소가입기간 10년 기준 확보의 마중물 역할을 위하여 지원기간을 5~10년으로 확대할 필요가 있음.

#### <보험료 지원제도>

(2019. 11. 30. 기준, 단위: 명)

계	사업장 가입자	지역가입자(계: 7,078,090)		임의가입자 임의계속가입자
		소득신고자	납부예외자	
22,098,228	14,188,108	3,803,938	3,274,152	832,030 (331,215+500,815)

지원제도	두루누리 사회보험료 지원사업	농어업인 연금보험료 국고지원	농어업인 연금보험료 국고지원 (농어업인 지역임의계속가입자)
------	-----------------------	-----------------------	--

- 출산크레딧은 저출생 정책이 아니라 출산 및 돌봄에 대한 사회적 가치를 인정하는 방식으로 확대되어야 함. 첫째아이부터 지원하고 크레딧 기간(프랑스 2년, 독일 3년, 스웨덴 4년)도 12개월 이상으로 늘려야 함. 또한 군복무 크레딧은 전체 복무기간으로 확대(공무원 연금 전체 복부기간 인정중)할 필요가 있으며 인정소득 역시 A값으로 제고할 필요가 있음. 출산, 군복무 크레딧을 사유발생시 적립하는 사전 적립방식으로 전환하여 정부 재정책임에 대한 신뢰와 정책 체감도 및 세대간 비용부담의 형평성을 제고해야 함.
- 실업크레딧은 추가인정기간을 늘리고, 직업훈련 기간도 포함 할 필요가 있으며 본인부담금 국고지원 및 실업부조 크레딧의 도입이 필요함.

### <크레딧 제도>

구분	출산크레딧	군복무 크레딧	실업크레딧
도입시기	2008년 1월 1일 시행		2016년 8월 1일 시행
국고지원시기	노령연금 수급권 취득시기		보험료 납입시
재정	국고30% + 연금기금70%	전액 국고지원	국고, 연금기금, 고용보험기금 각 25%
본인부담	없음	없음	25%
조건	'08년 이후 둘 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금 수급권 취득	현역병, 전환복무자, 상근예비역, 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 노령연금 수급권 취득	구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 때
추가인정기간	둘째아이 12개월, 셋째아이 18개월 (최장 50개월)	6개월	생애 최장 1년
인정소득	노령연금 취득시점의 A값	노령연금 취득시점의 A값의 1/2	실직전 3개월 평균소득의 50% (최대70만원)

### <체납사업장 가입자>

- 국민연금 보험료가 임금에서 원천공제 되었음에도 사업장에서 체납하여 가입자의 가입이력에서 제외되는 문제가 발생하고 있음. 가입기간이 줄어들어 연금액이 주는 문제도 심각하지만, 장애연금이나 유족연금의 경우 체납기간으로 수급요건에서 탈락하는 근본적 불이익이 발생할 수 있음.

### <특수고용노동자>

- 특수고용노동자는 노동자가 아닌 자영업자로 분류되어 다른 노동자들에 비해 사회적 위험에 취약하며, 이러한 고용형태는 지속적으로 확대되고 있음. 2018년 노동연구원 추산 221만 명이라고 함. 현재 산재보험의 경우 2008년부터 특례 적용되는 9개 업종에 대해서는 근로자로 보아 사용자와 근로자가 보험료를 절반씩 분담하고 있음. 따라서 특수고용노동자를 사업장가입자로 전환하여 보험료 부담을 낮추어 사각지대를 해소해야 함

### <가입상한연령과 수급시기 일치>

- 가입과 수급의 시기 불일치는 입법 미비사항으로, 국민연금 평균가입기간이 25년을 넘기 어렵고 60세 이상 근로인구가 지속적으로 증가하고 있다는 점을 감안하면 가입과 수급시기 일치 필요
  - 특히 두루누리 사회보험 지원을 받는 대상의 63.4%가 여성이며, 50대 여성의 평균가입기간은 76.6개월<sup>3</sup>로 다수가 성, 연령 중첩차별로 저임금 상태인 중장년 여성으로 보임. 만 60세 시점에 120개월을 채우지 못할 가능성이 높기에 가입상한 연령을 수급시기와 일치하도록 상향할 경우 60세 이후에도 두루누리 사회보험과 사용자 부담금 지원을 받을 수 있어 수급권 확보에 도움될 것임

## 1. 과제

- 1) 영세 자영업자에 대한 보험료 지원 사업을 신설
- 2) 현행 두루누리 보험료 지원의 사업장 지원기준을 10인 미만에서 30인 미만으로 완화하고, 최대 지원기간을 3년에서 5년으로 확대
- 3) 출산크레딧과 군복무크레딧을 확대하고, 사전지원방식으로 전환
- 4) 실업크레딧 확대 및 실업부조에 연동한 크레딧 제도를 신설
- 5) 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 구제방안을 마련
- 6) 특수형태종사근로자의 사업장가입자 전환 방안을 마련
- 7) 가입상한연령과 수급시기 일치

<sup>3</sup> 유호선, 2016, 국민연금 크레딧제도 개선방안, 국민연금연구원



## 정책과제5. 국민연금기금 사회책임투자 및 수탁자 책임 강화

---

### 1. 현황

- 국민연금기금은 2019년 말 기준, 약 736조 원의 규모로 GDP대비 약 37%가 넘으며 당분간 증가추세를 보일 것으로 예상됨. 그동안의 국민연금기금은 ‘수익률 지상주의’에 빠져 99.9%를 금융부문에만 투자하고 있어 금융시장에 막대한 영향력을 미치고 있으나 안정성 및 공공성 강화에 관해서는 여전히 중요한 지점으로 다루어지지 않고 있음.
- 금융시장의 장기적 투명성 및 예측가능성을 제고하는 동시에 국민연금기금운용에 대한 사회적 신뢰제고를 위해 2018년 도입된 스튜어드십코드는 아직은 걸음마 수준으로 평가되고 있음. 여전히 정부와 국민연금공단 기금운용본부는 국내주식 보유분의 적극적 주주권 행사에 대해 미온적인 태도로 일관하고 있으며, 책임투자 활성화에 대해서도 여전히 구체적인 상을 제시하지 못하고 있는 상황임.
- 국민연금기금의 추가적인 투자처 발굴에 대해서도 심도깊은 접근이 필요한 상황임. 이 중 하나로 국민연금기금의 공공투자가 논의된 바 있음. 상당한 수준으로 늘어나는 국민연금기금의 적립금 일부를 활용하여 의료·보육·요양·장애 등 각종 사회서비스인프라와 공공임대주택, 전염병 전문병원, 공공병원 등 공공복지인프라를 확충하는데 사용하자는 것. 투자한 부분에 대해서는 사회적 수익(경기부양, 좋은 일자리 창출, 부양부담 완화 등)이 예상되므로 국민연금의 장기적 지속가능성 뿐만 아니라 우리 사회의 지속가능성 제고에도 기여할 수 있다는 장점이 있음.

### 2. 과제

#### 1) 국민연금기금 공공투자 시행

- 국공립사회서비스인프라 확충을 위해 필요한 자원만큼 국공채 발행, 국민연금기금이 이를 매입하는 방식.

#### 2) 국민연금 수탁자 책임활동 및 책임투자 강화

- 의결권 행사 사전공시를 강화하여 타 기관투자자와 연대할 수 있는 여건 조성

- 환경, 사회, 지배구조를 의무적으로 고려하도록 법 개정
- 스튜어드십코드 이행내역에 대한 연간 보고서 공개
- 책임투자의 E(환경)S(사회)G(지배구조)원칙에 대한 명확한 세부기준 설정 및 사전공시를 통한 자본시장 건전성 유도