

21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회

노인빈곤
예방을 위한
사회적 백신



공적연금을 강화하자!

2020. 07. 28(화) 오후2시
국회의원회관 제9간담회실



사회 이찬진 공적연금강화국민행동 공동집행위원장

발제 주은선 경기대 사회복지학과 교수

토론 민기채 한국교통대 사회복지학전공 교수

정해식 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장

문유진 복지국가청년네트워크 대표

이스란 보건복지부 국민연금정책과장

공동주최 | 더불어민주당 남인순·강병원·권칠승·김성주·강선우·고영인·서영석·최종윤·최혜영·허종식 국회의원,
정의당 배진교 국회의원, 무소속 이용호 국회의원, 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국여성단체연합,
복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원

주 관 | 공적연금강화국민행동

차례

인사말

p.1

발제

주은선(경기대 사회복지학과)

p.27

토론1

민기채(한국교통대 사회복지학전공)

p.57

토론2

정해식(한국보건사회연구원)

p.67

토론3

문유진(복지국가청년네트워크)

p.73

토론4

이스란(보건복지부 국민연금정책과)

p.79

부록

*21대 국회에 바란다, 공적연금 개혁과제

p.83

1. 인사말



안녕하십니까.

더불어민주당 최고위원이자, 국회 보건복지위원회에서 활동하고 있는 서울 송파병
남인순 국회의원입니다.

어르신들의 노후의 소득보장을 책임지는 공적연금의 개선과제에 대한 목소리를
모으기 위해 오늘 <21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회, 공적연금을 강화하자!>
를 개최합니다. 오늘 토론회를 함께 주최해주신 강병원·권칠승·김성주·고영인·서영
석·최종윤·최혜영·허종식·배진교·이용호 국회의원님과, 민주노총, 한국노동조합총연
맹, 참여연대, 한국여성단체연합 등이 포함된 「공적연금강화국민행동」 관계자 여러
분께 감사드립니다.

또한 오늘 토론회의 좌장을 맡아주신 이찬진 연금행동 집행위원장님, 발제를 맡아
주신 주은선 경기대학교 교수님, 토론을 맡아주신 민기채 한국교통대 교수님, 정해
식 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표
님, 이스란 보건복지부 연금정책과장님께도 진심으로 감사드립니다.

급속한 고령화로 국민의 노후소득보장의 중요성은 커지고 있지만 코로나19 확산
으로 공적연금제도의 개선과 보완에 대한 논의가 제대로 진행되지 못하고 있습니
다. 그러나 21대 국회에서 반드시 논의하고, 사회적 합의를 도출하여 개선해야할 공
적연금제도 개혁과제들이 있습니다. 대표적으로 국민연금에 대한 국가의 책임을 분
명히 하는 ‘국가지급보장’이 필요합니다. 국민연금의 사각지대 해소를 위한 ‘두루누
리사업 확대’, ‘양육크레딧 도입’, ‘군복무크레딧 확대’, ‘특수형태근로자 직장가입
전환’등이 필요합니다. 그리고 국민연금의 보장성과 지속가능성을 높이기 위한 ‘보

험료율 인상', '소득대체율 조정'등이 있습니다. 이밖에도 국민연금기금운용의 투명성과 수익성을 높이기 위한 여러 과제들이 있습니다.

저도 이러한 과제의 일부를 해결하기 위해 21대 국회의 활동을 시작하며, 국민연금의 '국가지급보장'과 '양육크레딧'을 도입을 내용으로하는 「국민연금법 개정안」을 대표발의 하였습니다. 오늘 논의되는 과제들에 대해서 공동주최해주신 여러 국회의원님들과 함께 21대 국회에서 '공적연금 강화'에 필요한 개선과제가 실행되도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석해주신 여러분들께 감사드립니다.
감사합니다.



안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 소속, 더불어민주당 서울 은평구를 국회의원 강병원입니다.

1988년 첫 발을 내딛은 국민연금이 어언 32년에 이르렀습니다.

주요 선진국들의 공적연금에 비해 아직 일천한 역사이지만 어느덧 한 세대가 넘는 나이를 지나고 있습니다.

국민연금은 2천 2백만명이 넘게 가입한, 대한민국 대표연금이자 우리 국민의 노후 생활을 책임지는 기둥입니다.

그러나 여전히 많은 이들이 납부예외, 체납 등으로 400만명에 가까운 가입자들이 연금 보험료를 내지 못하고 있습니다. 특히나 코로나 사태 이후 사각지대 문제는 되려 심각해지는 양상입니다.

사실 지금의 국민연금은 비스마르크식 복지제도의 산물로 높은 급여를 받으며 안정적인 직장생활을 한 이들에게 가장 유리한 제도임은 부인할 수 없습니다.

사용자가 명백한 고용관계가 아닌 이상 사각지대에 놓일 확률이 매우 높습니다.

납입액과 납입기간이 핵심 요인이므로 납부액도 적고 가입기간도 짧을 수 밖에 없는 주변부 노동자, 자영업자, 프리랜서, 주부 등 다수 국민이 소외되는 구조입니다.

이러한 상황에서 급여율 대비 낮은 보험료율이 20년 넘게 이어져왔고, 노무현 정부 이후 장기재정추계 결과에도 일체 개혁을 방기했기에 지속성에 대한 우려도 커지고 있습니다.

이렇듯 국민연금은 여타 복지제도와 달리 매우 복잡한 과제를 풀어야합니다.

기여를 하는 시점과 혜택을 받는 시점에 수십년 격차가 존재하며, 현 세대가 결정이 지금은 발언권이 없거나 존재하지도 않는 후세대의 책임으로 이어집니다. 700조원이 넘어간 기금을 장기적으로 운용해야하는 과제도 있습니다. 더불어 더 큰 혜택을 향유하는 특수직역연금과 형평성을 고려하며 해법을 제시해야하기에 더 넓은 시야가 필요합니다.

오늘 토론회를 통해 국민의 기본적인 노후를 책임질 국민연금의 개혁과제를 진지하게 모색하는 공론의 장이 되길 희망합니다.

저 역시 국회 보건복지위원회 위원으로서 내 자식과 손자 세대까지 생각하는 따뜻한 가슴과 복잡다단한 사회경제구조의 현재와 미래까지 살필 냉철한 이성으로 실질적인 국민연금 개혁을 위해 힘쓰겠습니다.

필요하다면 피하지 않고 국민들에게 이해를 구하고 설득하는 용기로 안정적이고 지속가능한 공적노후 보장체계를 확립하는데 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번, 오늘 참석해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.



안녕하십니까.

보건복지위원회 더불어민주당 경기 화성병 국회의원 권철승입니다.

바쁘신 와중에도 빈곤 예방을 위해 <노인빈곤 예방을 위한 사회적 백신, 공적연금을 강화하자> 토론회에 참석해주신 내·외빈 여러분께 감사드립니다.

공적연금에 대한 우려가 많은 지금 보완 방안을 마련하기 위해 발제를 맡아주신 경기대 사회복지학과 주은선 교수님과 토론을 맡아주신 한국교통대 민기채 교수님, 한국보건사회연구원 정해식 공적연구센터장님, 복지국가청년네트워크 문유진 대표님, 보건복지부 이스란 국민연금정책과장님께 깊은 감사드립니다.

확실한 노후 안정을 위한 연금의 필요성, 중요성은 우리 모두가 알고 있습니다. 그간 연금 제도는 가입자 수와 수급자 수가 꾸준히 늘어나 우리사회의 중심 노후보장 제도로 정착하였지만, 저출산 고령화로 인해 공적연금의 소진 시기는 점점 더 빨라지고 있어 국민의 불안은 점점 더 커져가고만 있습니다.

그 동안 연금의 보장성강화와 재정확충 등 다양한 방향에서의 연금 정비 안이 논의되었지만, 실효성 있는 성과를 거두지 못했습니다. 더군다나 ‘코로나19’로 전 세계가 고용 불안정을 겪고 있어 이에 대한 불안감은 더 커져가고 있는 상황입니다.

연금이 노후안정을 위한 제도로 자리 잡고 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 연금의 보장성과 안정성, 지속성이 바탕이 되어야 할 것입니다. 국민이 제도를 신뢰하지 못할 때 미래를 위한 제도개혁은 물론 국민의 사회안전망도 무너지고 말 것입니다.

더 늦기 전에 공적연금에 대한 국민의 신뢰를 되찾고, 연금이 사회적 백신이 될 수 있도록 노력해야할 시기라고 생각합니다. 더불어 ‘코로나19’상황의 고용불안에 대한 대비책도 함께 논의 되어야 할 것입니다.

오늘 토론회 참석자 여러분들과 함께 이야기하고, 고민하겠습니다.

대한민국 공적연금이 사회적 백신으로서 제 기능을 할 수 있도록 좋은 논의를 부탁드립니다. 여러분이 주신 좋은 의견을 바탕으로 국민이 의지하고 신뢰할 수 있는 연금 정책을 만드는데 노력하겠습니다.

감사합니다.



안녕하십니까.

국회 보건복지위원회 더불어민주당 간사를 맡고 있는 전북 전주시병 김성주 의원입니다.

바쁘신 와중에도 '21대 국회 공적연금 개혁과제' 토론회에 참석해주신 여러분 감사합니다. 함께 토론회를 준비해 주신 여러 국회의원님들과 공적연금강화국민행동을 비롯한 시민사회단체 관계자 여러분께 감사드립니다.

국민연금은 국민의 공적 노후소득보장제도로써 사회안전망의 핵심입니다. 하지만 저출산·고령화가 심화되면서 국민연금이 지속가능하지 않을 것이라는 우려가 커졌습니다. 지난 정부에서는 기금 고갈이라는 재정적 측면만 과도하게 부각해 연금을 내고도 돌려받지 못할 것이라는 국민들의 불신만 키웠습니다.

문재인 정부와 더불어민주당은 국민연금이 적정 노후소득 보장이라는 본래 목적을 달성하고, 국민의 신뢰를 회복할 수 있도록 노력하고 있습니다. 2018년 문재인 대통령은 “보험료를 지급받지 못한다는 것은 국가가 존재하는 한 있을 수 없는 일”이라고 밝힌 바 있습니다.

이런 흐름 속에서 정부는 2018년 12월 4차 국민연금 종합운영계획에서 월 100만 원의 실질급여를 보장하는 것을 목표로 하는 내용의 연금소득 보장안을 처음 제안했습니다. 또 경사노위 연금개혁 특위는 지난해 활동 결과를 마무리하며 노후소득 보장과 재정 지속가능성을 위한 3가지 안을 제시했고, 사각지대 해소·국민신뢰 제고·사회적 논의의 제도적 장치 마련 등 주요 권고사항을 발표했습니다.

하지만 경사노위가 제안한 국민연금 개혁방안들이 지난 20대 국회에서 제대로 논의되지 못해 안타깝게 생각합니다. 21대 국회가 중심을 잡고 국민연금의 개혁방안들을 충실하게 논의하고, 사회적 합의를 만들어 내야 합니다.

국민연금이 국민에게 신뢰받는 노후소득보장제도로서 거듭나는 데 저도 역할을 다하겠습니다. 저는 제16대 국민연금공단 이사장을 맡아 연금의 노후소득 보장을 개선하고, 신뢰를 높이는 데 노력해왔습니다. 또 국민연금의 ‘국가 지급보장 명문화’를 줄곧 주장해왔습니다.

그 연장선에서 저는 19대 국회에 이어 21대 국회에서도 국민연금의 국가 지급보장을 명문화하는 개정안을 대표 발의했습니다. 이외에도 출산크레딧 지급 대상 확대, 유족연금 지급률 상향 등 연금의 사각지대 해소와 제도 개선을 위해 힘쓰고 있습니다.

오늘 토론회는 국민연금 개혁의 주요 쟁점과 향후 21대 국회가 추진해야 할 입법과제를 논의하는 자리입니다. 이번 토론회에서 국민연금의 공적 기능을 강화하기 위한 생산적인 논의들이 이루어져, 국민으로부터 신뢰받는 연금 개혁의 출발점이 되기를 바랍니다.

오늘 사회를 맡아주신 이찬진 공적연금강화국민행동 공동집행집행위원장님을 비롯해 발제와 토론을 준비해 주신 패널 여러분께 깊이 감사드립니다.

국회 보건복지위원회 간사로서 정부와 정당, 시민단체, 학계가 한데 모여 지혜를 모으는 데 역할을 다하겠습니다.

감사합니다



반갑습니다.

경기 용인(병) 국회의원 더불어민주당 정춘숙입니다.

‘노인빈곤 예방을 위한 사회적 백신, 공적연금 강화하자!’ 토론회를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며, 바쁜 일정에도 불구하고 토론회에 참석해주신 패널 여러분들과 자리를 빛내주신 분들께 진심으로 감사드립니다.

코로나19가 전 세계적으로 확산되고, 다른 어느 때보다 사회보장 안전망 강화에 대한 요구와 고민이 커지고 있는 상황에서 각계각층의 전문가들이 공적연금을 강화하는 방안을 토론하는 것은 매우 시의적절하다고 생각합니다.

2017년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 45.7%이며, 노인자살률은 10만명 당 58.6명으로 두 지표모두 OECD(경제협력개발기구) 국가 중 압도적 1위로 두 통계만으로도 사회정책에서 가장 우선순위로 해결해야 할 과제가 분명합니다.

우리나라의 노인빈곤율과 노인자살률이 다른 나라에 비해 월등히 높은 것은 공적 연금을 통한 노후소득 보장이 이루어지지 않고 있기 때문일 것입니다.

공적연금 개혁의 핵심은 국민연금 개혁입니다.

국민연금은 국민의 노후를 위해 국가에서 만들고 운영하는 공적연금 제도지만, 아직도 많은 국민들이 무연금, 저연금 상황에 놓여있으며, 낮은 소득대체율로 아파서 일할 수 없을 때까지 일을 그만두지 못하고 있습니다.

특히 연금의 소득대체율이 2028년까지 지속적으로 하락하여 현재 노동시장 참여 세대의 노후보장 수준을 하락시키고, 최근 코로나19로 인한 소득 및 고용의 불안정성 심화가 소득대체율 인하와 함께 작용해 시간이 지날수록 국민연금의 보장성이 악화될 것으로 전망되어 국민들의 걱정이 커지고 있는 실정입니다.

현 상황에서 국민연금 제도의 실질적 효과성을 높이기 위한 제도 개선은 미룰 수 없는 과제입니다.

오늘 내실 있는 국민연금 강화 방안을 논의하기 위해 다양한 전문가들이 참석하여, 다양한 현안을 논의할 것으로 알고 있습니다. 오늘 토론회에서 말씀해주신 의견을 경청하고 하나하나 살펴서, 국회 보건복지위원회 위원으로서 도울 수 있는 일이 있다면 돕겠습니다.

다시 한번 국민연금의 보장성 강화와 사각지대 해소, 세대 간 형평성, 급여의 적정성 등에 대한 지속적인 관심과 고견을 부탁드립니다. 바쁘신 와중에도 오늘 귀중한 시간을 내어 토론회에 참석해주신 많은 분들께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.



반갑습니다.

국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 강서갑 국회의원 강선우입니다.

무엇보다 “노인빈곤 예방을 위한 사회적 백신, 공적연금을 강화하자!” 토론회를 주최하게 되어 무척 기쁘게 생각합니다. 함께 해주신 더불어민주당 남인순·강병원·권철승·김성주·고영인·서영석·최종윤·최혜영·허종식 의원님, 정의당 배진교 의원님, 그리고 이용호 의원님께 감사드립니다. 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 사회공공연구원에서도 힘을 모아주셨습니다. 감사합니다. 아울러 주관을 맡아 동분서주해주신 공적연금강화국민행동 관계자 여러분께 깊은 존경과 감사 인사를 전합니다.

“너의 젊음이 너의 노력으로 얻은 상(賞)이 아니듯, 내 늙음도 네 잘못으로 받은 벌(罰)이 아니다” 소설 은교의 한 대목입니다. 그러나 언젠가부터 우리 사회에서 늙음은 어느새 벌이 되었습니다. 우리나라의 노인빈곤율은 47.2%로 OECD 회원국 중 가장 높습니다. 평균 보다 무려 약 3.7배 이상에 이르는 수치입니다. 문제는 고령화 속도 역시 세계 1위라는 점입니다. 매일 더 가난한 노후를 향해 가파른 속도로 달려가고 있는 형국인 셈입니다.

오늘 토론회 제목에서 알 수 있듯 노인빈곤 해결에 있어 공적연금의 역할은 무척이나 중요합니다. 코로나19로 노후소득 사회안전망 강화를 향한 국민적 요구가 더욱 커지고 있는 요즘 공적연금 중에서도 핵심이라 할 수 있는 국민연금 개혁은 특히나 절박한 과제일 것입니다.

하지만 다가오는 2023년 5차 재정재계산 결과가 벌써 걱정되는 상황입니다. 이미 지난 2018년 국민연금 4차 재계산 결과, 기금소진 시점이 2060년 57년으로 단축되었을 뿐만 아니라, 재정목표 달성을 위한 필요보험료를 역시 인상된 바 있습니다. 그러나 매가 무섭다고 피할 수만 없습니다. 개혁이 미뤄질수록 개혁의 강도와 그에 따른 사회적 갈등과 비용 역시 더 커질 수밖에 없기 때문입니다.

지난해 국회로 제출된 경제사회노동위원회 합의안에 대한 논의는 21대 국회의 몫으로 남았습니다. 미래세대의 부담에 따른 세대 갈등을 비롯한 다양한 이해관계가 서로 충돌하는 주제인 만큼 국민을 대변하는 국회의 더 치열한 노력이 요구됩니다. 연금개혁 성공은 사회적 합의와 국민적 지지 위에서만 가능합니다. 오늘 토론회를 계기로 다양한 연금개혁 방안을 검토하는 등 제게 주어진 역할에 최선을 다하겠습니다.

바쁘신 와중에도 토론회에 참석해주신 모든 여러분께 진심으로 감사드리며, 항상 건강하시고 행복하길 기원합니다.

감사합니다.



안녕하십니까.

더불어민주당 안산단원갑 국회의원 고영인입니다.

현재 저출산·고령화 사회의 진행 속도가 점점 더 빨라지고 있습니다. 일각에서는 이로 인해 국민연금 등 4대 공적 연금과 사회보험의 ‘고갈 시계’의 속도가 빨라지고 있다고 얘기하고 있습니다. 시간이 지날수록 노후 불안에 대한 국민들의 걱정이 더욱 커지고 있는 실정입니다.

특히 코로나19 라는 전 세계적인 감염병이 지속 되고 있는 가운데 향후 포스트 코로나 시대에서의 고용 불안정, 실업, 폐업의 문제가 더욱 심화 될 것이라 예측되는 상황에서 이를 대비하기 위한 연금제도 개혁에 대한 정책 논의와 계획의 수립이 시급한 상황입니다.

그러나 앞선 20대 국회에서도 공적 연금개혁에 대한 열띤 논의에도 불구하고 실질적으로 정책적 변화를 이끌어내는 데까지는 지지부진하여, 다시 21대 국회에 넘어와 해결해야만 하는 현안이 되었습니다.

공적 연금 개혁의 핵심은 국민연금 개혁입니다. 국민연금은 사회보장체계를 강화하며 노후소득보장을 위한 주된 안전망이기 때문입니다. 코로나19 로 인한 불황을 맞이하여 은퇴를 바로 앞두고 있거나 혹은 앞으로 돌아오게 되는 이들에게 일자리의 상실을 통한 소득의 저하는 이후를 생각할 수 없게 만드는 상처를 남기고 있습니다. 이는 자연스럽게 노후에 대한 계획을 아주 불안정하게 만들고 있습니다. 따라

서 국민연금 개혁은 불안한 현실에서 살고있는 현재의, 미래의 국민들에 대한 노후 불안을 잠재울 수 있는 기초가 될 수 있을 것이라 생각합니다.

또한 우리 사회의 기본소득보장을 위한 정책의 발전을 위한 논의가 지속되는 것은 좋으나 주장의 방향이 나뉘어 과정만 계속 반복되는 것은 결과적으로 국민들에게 특히, 저소득층 등 사각지대에 있는 국민들에 대해 더 큰 피해를 야기 할 수 있고 여러 계층 간의 격차를 더욱 늘리게 되는 도화선이 될 수 있음을 인지하고 논의를 이어나가야 할 것입니다.

오늘 있을 토론회에서 국민연금 개혁 방안에 대한 심층적 논의와 평가를 통해 좀 더 유의미하고 사회를 변화시킬 수 있을 결과물이 나올 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.



안녕하십니까?

국회 보건복지위원회에서 활동하고 있는 더불어민주당 부천시(정) 출신 국회의원 서영석입니다.

오늘 ‘노인빈곤 예방을 위한 사회적 백신, 공적연금을 강화하자!’ 토론회에 귀한 걸음 해주신 모든 내외빈 여러분과, 바쁘신 가운데 토론회 사회를 맡아주신 이찬진 공적연금강화국민행동 공동집행위원장님, 발제를 맡아주신 주은선 경기대 교수님, 그리고 토론자로 자리해주신 민기채 교수님, 정해식 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님, 이스란 보건복지부 과장님께 감사드립니다.

더불어 토론회를 함께 준비해주신 선배·동료 의원님들과 공적연금강화국민행동, 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원 관계자분들께도 진심으로 감사의 말씀 드립니다.

예상치 못했던 코로나19의 출현과 확산은 국민의 삶에 많은 변화를 일으켰습니다. 코로나19 이후 우리의 삶은 더욱 예측 불가능해졌고, 미래에 대한 불확실성으로 국민의 불안감은 더욱 커져만 가고 있습니다. 포스트 코로나 시대에 노후보장을 목적으로 하는 국민연금의 중요성이 강조되는 이유입니다.

하지만, 국민의 노후 보장을 담보하는 공적연금에 대한 국민의 신뢰는 매우 낮습니다. 2019년 실시된 시장전문조사업체의 조사결과에 따르면 15~59세 직장인 1000

명 중 21.1%만이 ‘국민연금제도에 신뢰감을 가지고 있다’라고 응답했습니다. 다수의 직장인들이 매달 소득의 일부를 연금으로 납부하고 있음에도 불구하고 연금에 대해 신뢰하지 않고 있다는 것을 의미합니다.

그렇다면 국민연금은 이제 불필요한 제도인가? 국민연금이 신뢰받지 못하고 있는 것과는 별개로 우리는 국민연금의 기능 강화를 통한 국민의 신뢰 회복을 위해 모든 방안을 강구해야 합니다. 앞서 말씀드린 조사에서 국민연금 제도에 대한 신뢰도는 낮게 나타났지만, 응답자의 57.2%는 국민연금이 있는 편이 낫다고 응답했고, 57.9%는 국민연금은 노후 빈곤 방지를 위해 반드시 필요하다고 평가했기 때문입니다.

정부가 2018년 실시한 제4차 국민연금 재정계산에 따르면, 2042년 국민연금의 재정수지가 적자로 전환되고, 2057년에는 기금이 고갈될 예정입니다. 이에 20대 국회에서 연금개혁을 위해 ‘국민연금개혁특위’를 구성하고 논의를 해왔지만, 단일안을 도출하지 못하고 활동을 종료해야만 했습니다.

장기적인 관점에서 연금별 수입, 지출, 재정수지, 적립금 등에 대한 재정을 전망하고, 사회적 합의를 포함한 여러 요소까지 반영해야 하기에 연금개혁은 풀기 어려운 숙제입니다. 그렇기에 하루빨리 연금개혁에 대한 논의가 다시 시작되어야 합니다.

토론회 제목처럼 공적연금은 노인빈곤을 예방하기 위한 우리 국민과 사회의 백신입니다. 오늘 토론회가 21대 국회에서 공적연금의 기능 강화와 국민의 신뢰 회복, 연금개혁을 위한 입법과제와 방향 설정의 기틀을 마련하는 의미 있는 자리가 되길 바랍니다.

감사합니다.



안녕하세요. 국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 하남시 국회의원 최종윤입니다.

「노인빈곤 예방을 위한 사회적 백신, 공적연금을 강화하자!」 토론회를 많은 분과 함께 주최하게 되어 영광입니다. 함께해주신 선배·동료 의원님들과 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 사회공공연구원 관계자 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 아울러 귀중한 발제와 토론을 준비해 주신 주은선 경기대학교 사회복지학과 교수님을 비롯한 전문가 여러분께도 깊이 감사드립니다.

다른 선진국을 보면 고령사회에서 초고령사회로 진입하는데 30년이 걸렸지만, 우리나라는 2018년에서 불과 7년만인 2025년에 초고령사회로 진입할 것으로 예상됩니다. 그럴 뿐만 아니라 우리의 노인빈곤율은 2017년 기준 43.8%로 OECD 국가 중 가장 높고, 이는 OECD 평균인 14.8%에 비해 약 3배 가까이나 차이 납니다. 다시 말하면 경제적 기반이 취약한 고령층이 급속하게 증가하고 있다는 의미입니다.

국민연금제도의 본령은 국민연금만으로 안정적인 노후 생활을 가능케 하는 것임을 고려하면 가파른 인구구조 변화에 대비하여 연금제도의 정비가 시급한 상황입니다. 지난 2019년의 경제사회노동위원회 연금특위에서 구체적인 개혁안에 대해 논의가 있었습니다. 이를 바탕으로 속도감 있게 생산적인 논의가 진전되어야 할 것입니다.

뿐만 아니라 코로나19로 인한 일자리의 위기가 향후 노후의 불안정성을 의미함을

우리는 알고 있습니다. 국민연금 가입 추세는 증가세에 있었으나, 코로나19 사태 이후 상대적으로 경제적 불안정성이 큰 지역가입자의 소득신고자수는 줄었고 납부예외자 수도 증가하였습니다. 오늘의 경제적 불안정이 노후까지 이어지는 악순환의 고리를 방지할 제도적 장치의 마련도 꼭 필요합니다.

그런 의미에서 이번 토론회는 매우 시의적절하고 유의미합니다. 그간 논의되었던 국민연금의 지속가능성, 소득대체율, 세대간 형평성 등의 논의를 되짚어볼 뿐만 아니라 최근 증가하는 비전형적 노동자의 국민연금 가입, 코로나19로 인한 국민연금 가입 및 보험료 납부 감소와 같은 문제도 함께 다루어 종합적인 논의의 장이 될 것으로 기대합니다.

저는 국회 보건복지위원회 소속 위원으로서 오늘 토론회에서 나온 내용을 꼼꼼히 살펴 우리 국민의 노후 보장을 위해 국회가 해야 할 일이 무엇인지 알아보고, 필요한 법·제도적 정비에 앞장서겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회에 함께 해 주신 여러분께 감사드리고, 열띤 토론을 통해 생산적인 자리가 되길 희망합니다.

감사합니다.



안녕하세요. 국회 보건복지위원회 소속, 더불어민주당 국회의원 최혜영입니다.

‘21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회’에 참석하기 위해 걸음 해주신 여러분 감사합니다.

발제를 맡아주신 주은선 경기대 교수님, 토론자로 참석해주신 민기채 한국교통대 교수님, 정해식 보사연 공적연금연구센터장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님, 이스란 복지부 국민연금정책과장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

토론회를 함께 준비해주신 참여연대, 민주노총, 한국노총, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원, 공동주최해주신 의원실 관계자 여러분, 그리고 주관이신 공적연금강화국민행동께 감사인사를 드립니다.

작년, 정부의 연금 개편안을 놓고 여러 목소리들이 뜨거웠습니다. 재정재계산 때마다 그러했던 것 같습니다.

안타깝게도 기금소진이라는 재정적 측면이 부각된 자극적 이야기들이 주를 이룬 가운데, 오늘 모여주신 분들께서 오랜 시간 연금 논의의 중심을 잘 잡아주셨습니다.

국민연금 제도는 국민들의 걱정 노후소득보장이라는 본래 목적이 가장 중요합니다. 기금의 소진도, 소진을 막기 위한 보험료 인상도, 걱정 노후소득보장을 위해 논의되어야 합니다.

오늘 토론회에 모여주신 여러분의 생각도 이와 다르지 않다고 봅니다.

국민연금 급여가 적정 소득보장 수준이 되어야 하고, 재정적 지속가능성이 강화되어야 하며, 사각지대 해소를 통해 가입 포괄성도 커져야 한다는 본질적 목적에 대한 깊은 고민과 해법이 담길 것이라 기대합니다.

국민연금 개편은 매우 어려운 문제입니다.

동시에 국민연금이 우리 노후소득보장을 위한 가장 좋은 제도임도 중요한 사실입니다.

세대 간, 세대 내 사회적 연대에 기반해 안정적인 노후 생활을 영위할 수 있도록, 신뢰 회복 속에서 잘 다듬고 후세대에 물려주어야 합니다.

오늘 토론회에서 현행 국민연금 제도가 가지고 있는 문제점을 명확히 인식하고, 적정 노후소득보장과 공적연금의 사회적 책임이라는 본 목적을 지켜내면서 당면한 한계점도 극복하기 위한 논의가 이루어졌으면 좋겠습니다.

저 역시 오늘 토론회를 포함해, 현장의 말씀을 늘 경청하고 함께 고민하겠습니다.

감사합니다.



안녕하십니까?

보건복지위원회 소속 인천동구미추홀구갑 국회의원 허종식입니다.

국민연금 개혁에 관한 정책토론회를 주관해주신 ‘공적연금 강화 국민행동’ 관계자 분들께 깊은 감사를 드립니다.

그리고 발제를 맡아 주신 주은선 경기대 교수님과 토론자로 참여해 주신 민기채 교수님, 정해식 박사님, 문유진 대표님, 그리고 복지부 관계자 분들께 깊은 감사의 말씀드립니다.

또한 토론회 준비를 함께 해 주신 여러 의원님과 한국노총, 민주노총, 참여연대, 한국 여성단체연합, 복지국가 청년 네트워크, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금 지부, 사회 공공연구원 등 관계자 분들께도 깊은 감사를 드립니다.

국민연금은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대해 연금 급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 시행 중인 사회보장제도입니다.

하지만 코로나19 감염병으로 인해 경제활동이 위축되고 고용이 줄어들면서 국민연금의 사각지대가 발생되고 있는 것도 사실입니다.

국민연금과 관련된 코로나19 감염병 대책으로는 지난 3월 30일 대통령 주재 3차 비상경제회의에서 발표된 ‘4대 보험 감면 및 유예 대책’이 나왔음에도 불구하고, 노후 빈곤은 계속되고 있으며, 노후소득 격차는 확대될 것으로 예상됩니다.

이러한 국민연금 사각지대 해소를 타개하기 위한 두루누리 사회보험료 지원 확대,

영세 지역가입자 보험료 지원, 사업장 체납 노동자 구제, 실업 크레
딧 대상 확대 및 국고 지원, 공공인프라 투자 등 여러 대책 중에는 국회의 입법을
통해 결정될 부분이 많이 있습니다.

이러한 개혁과제 완성을 위해 부단히 노력하겠습니다.

아무쪼록 오늘 정책토론회에서 국민연금의 획기적인 개혁 방안이 모색될 수 있도
록 참여하신 분들의 활발한 토론을 기대합니다.

다시 한번 토론회에 참석하신 모든 분들께 감사드립니다.



반갑습니다. 국회의원 이용호입니다.

먼저「21대국회 공적연금 개혁과제 토론회」에 관심을 가지고 참석해주신 모든 분께 감사드립니다. 아울러 이 자리를 마련하는 데 함께 힘을 모아주신 여러 의원님들과 ‘공적연금강화 국민행동’ 관계자분들께도 깊이 감사드립니다.

국민연금이 우리나라에 도입된지 벌써 32년이란 시간이 흘렀습니다. 도입 당시인 1988년에는 65세 이상 인구가 전체 인구의 4%를 차지했지만, 평균수명이 늘고 저출산이 심화되면서 그 비율이 15.7%까지 증가했습니다. 일부 지방자치단체에서는 20%가 넘어 초고령사회로 접어들고 있습니다. 납입인구비율과 수급인구비율 간 불균형에 따라 2042년에는 수지적자가 시작되며, 2054년에는 연기금이 완전히 소진된다는 분석도 나오고 있어 대책이 시급한 실정입니다.

기금 소진에 임박해서 대처를 하게 되면 다음 세대에 상당한 고통을 안겨줄 수 있습니다. 유비무환입니다. 선제적으로 머리를 맞대고 해결 방안을 모색하는 이 토론회는 매우 환영할만한 일입니다. 국민연금개혁 논의는 재정, 보장성 강화, 세대 간 형평성 등 여러 측면을 고려해야 하는 복잡한 사안입니다. 국민연금 제도의 취지에 부합한 개혁안을 내기 위해 심도 있는 논의와 대비가 필요합니다.

국민연금의 본질은 노령에 따른 소득 감소 위험에 대한 대처입니다. 우리나라 노인 빈곤율은 2017년 기준 43.8%로 OECD 평균 14.8%보다 약 3배 가량 높습니다. 노인빈곤율을 낮추기 위한 다양한 정책이 있습니다. 그 중에서도 공적연금은 우리 사회가 가진 연대의 가치를 보여주는 가장 대표적인 사회안전망입니다.

국민연금의 보장성 역시 꾸준히 강화되고 있습니다. 오는 8월부터 건설일용근로자 사업장의 가입기준이 개정되면서 더 많은 국민들을 국민연금의 안전망 안으로 품을 수 있게 되었습니다. 저소득자들에 대한 연금보험료 지원도 점차 강화되고 있습니다. 물론 보장성 강화의 속제는 여기서 멈추지 않고 지속해서 풀어나가야 합니다.

노후불안정 문제에 대처하기 위해 구축된 우리 사회의 다층노후소득보장체계에서 흔히 국민연금이 1층에 있다고 표현합니다. 그만큼 접근성과 포용성이 높은 제도라는 것을 의미합니다. 그러므로 국민연금에 대한 대중의 이해도가 제고되어야 진정한 국민의 연금으로 거듭날 수 있습니다.

여러 사안이 복잡다단하게 얽혀있기에 오늘 이 자리에서 나눌 논의가 결코 쉽지는 않을 것입니다.

오늘 이 자리에서 심도 있는 논의를 통해 모두의 공감과 참여를 이끌어낼 수 있는 지혜를 모아주시길 기대합니다. 저 역시 국회 보건복지위원회 위원으로서 건실한 국민연금 제도를 만드는 데 여러분들과 함께 힘쓰겠습니다.

마지막으로 「21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회」를 빛내주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다. 여러분의 앞날에 언제나 건강과 행복이 함께하기를 기원합니다.

감사합니다.

2. 발제

주은선

경기대학교 사회복지학과 교수

팬데믹 시대와 이후, 국민연금개혁의 주요 쟁점과 21대 국회의 입법과제 : 국민연금 강화, 어떻게 할 것인가?

주은선(경기대학교 사회복지학과)

I. 들어가는 말

2020년 팬데믹 이후 노후소득안전망의 강화, 특히 그 핵심제도인 국민연금의 강화는 가능한가? 국민연금제도 강화를 위해 무엇을 해야 할 것인가? 이 글에서는 이러한 질문에 대한 답을 탐색하고자 한다.

유례없는 대규모 감염병 국면에서 다른 어느 때보다 사회보장 안전망 강화에 대한 요구와 고민이 커지고 있다. 임시일용직 노동자, 특수형태근로종사자, 플랫폼노동자 등 불안정노동자들에 대한 사회안전망 구축, 특히 전국민고용보험에 대한 사회적 관심이 커지고 공론화가 이루어지고 있는 이유이다. 그러나 노후소득보장을 위한 주된 안전망인 국민연금 강화에 대한 목소리는 유독 잦아들어 있다. 바로 지금 눈 앞에 고용불안정, 실업, 폐업의 문제가 펼쳐지고 있기 때문일 것이다. 그러나 조금만 더 생각해 보자. 우리 사회에서 노후불안은 줄어들지 않았다. 오히려 일의 불안정성은 곧 노후소득의 불안정성으로 이어지기 마련이다. 유례없는 불황 가운데 더욱이 은퇴를 바로 앞둔 이들에게 일자리와 소득의 상실은 회복할 시간조차 없는 상처를 남긴다. 1997, 2008년 경제위기가 남긴 교훈 중 하나가 그것이다. 소득을 포함한 다양한 기회를 상실하게 되는 은퇴 이후, 삶의 안정성을 확보하는 문제는 포스트코로나 시대에 그 중요성이 덜해지지 않는 것이다.

이에 지난 경제사회노동위원회 연금특위 이후 정채된 국민연금제도 강화에 관한 논의 결과를 다시 한 번, 그리고 다양한 각도에서 들여다 볼 필요가 있다. 지난 해 경제사회노동위원회라는 사회적 논의의 장에서 도출된 안들을 국회에서는 제대로 다루지 않았다. 다수안은 국민연금 인상을 통한 공적노후소득보장체계 강화하는 안으로, 후자는 현재 진행되고 있는 국민연금의 축소를 지속시키는 안으로 표현할 수 있다. 이러한 경사노위 논의 내용에 대한 심층적 논의와 평가는 이루어지지 않았다. 이를 위해서는 적절한 수준의 노후보장 목표는 무엇이며 이를 위한 국민연금의 역할은 어떠해야 할까, 재정적 지속가능성은 어떻게 이뤄나갈 수 있을까, 국민연금에

서 세대간 정의(intergenerational justice)는 기계적인 세대간 형평성으로 충족될 수 있을 것인가 등의 문제를 다룰 필요가 있다.

더불어 최근 극적으로 드러나고 있는 소득과 일의 불안정성과 불평등에 대응하는 국민연금제도의 대응방안에 대한 고민 역시 필요하다. 이미 경사노위에서는 두루누리 보험료지원사업 강화, 특고노동자 가입지원 문제와 체납사업장 보험료 징수문제 등 사각지대를 해소하고 연금수급권을 강화하기 위한 다양한 방안에 대한 논의 역시 이루어진 바 있다. 지난 논의에서 이 이슈는 국민연금 소득대체율과 보험료를 논의에 가려져 눈길조차 받지 못했지만, 이는 사회보험으로서 국민연금제도가 제 기능을 하기 위해서는 더 이상 간과되어서는 안 되는 영역이다.

문제의식은 이렇다. 기본소득을 주장하는 이들이 말하는 것처럼 사회보험 방식의 국민연금제도를 강화시키는 방식으로 불안정성과 불평등의 문제에 대응하는 것은 애초에 불가능하며, 정의롭지도 못한 것인가? 이는 100여 년에 걸쳐 진화해 온 사회보험이 갖고 있는 유연성과 변화에 대한 대응성을 지나치게 간과한 것이 아닌가? 사회보험 방식의 국민연금제도가 갖고 있는 강점을 충분히 살리되 변화에 대한 유연성을 높이는 방식으로 대응하는 것이 오히려 지금 우리 사회의 모습에 부합하는 것이 아닐까? 모두가 포스트 코로나를 이야기하는 지금, 세상이 180도 달라질 것처럼 이야기하지만 달리 보면 한국사회 노동의 불안정성 심화는 오래된 이야기이다. 노후불안이란 오래된 이야기 역시 급작스럽게 개선되거나 바뀔 것으로 보이지는 않는다. 그야말로 기본적인 보장을 강조하는 기본소득은 ‘근본적’인 변화이기는 하지만, 오히려 적절한 수준의 보장과 사용자의 사회적 책임을 근간으로 발전해 온 사회복지의 역할을 후퇴시킬 수 있다.

이에 보장의 적정성과 자본주의에서 노동력을 사용하는 주체가 가지는 사회적 책임을 유지하도록 하는 사회보험방식 국민연금제도의 개선을 도모할 필요가 있다. 지금 우리 사회의 변화에 대응하는 제도 변화를 설계한다는 맥락에서, 핵심 노후소득보장제도인 국민연금제도 강화를 위해 우리가 다뤄내야 할 과제는 무엇이며, 쟁점은 무엇인지 확인해 보자. 또한 구체적인 제도 개선의 내용은 무엇인지 정리해 보자.

사회적 협의를 존중한다거나 하는 말 대신 무엇을 해야 할 것인지, 무엇을 할 수 있을 것인지 가늠해 보고 진짜 ‘논의’를 시작할 시점이다. 예나 지금이나 최종적으로 중요한 것은 정책 방향을 움직일 수 있는 시민의 관심과 정치적 힘 관계일 것이다. 또한 국회의 역할은 항상 결정적이다. 이제 이번 국회에서 다룰 국민연금에 대

한 이야기를 시작해 보자.

Ⅱ. 논의 배경

1. 상기할 것1: 기존 국민연금 강화에 관한 제안들

1) 출발점 : 2019 경제사회노동위원회 연금특위

- 논의 시작: 무에서 출발하는 것이 아닌 만큼 기왕에 진전된 논의 지점 확인이 필요함.
- 이미 다양한 측면에서 공적연금을 강화시키는 방안은 제안된 바가 있음. 이것이 적절한지, 그리고 충분한지를 생각해 볼 필요가 있음.

<안 1> 경제사회노동위원회 연금특위 참여단체들의 제안문(2019.08.30)

한국노총, 대한은퇴자협회, 공적연금강화국민행동, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공익위원 윤홍식, 공익위원 주은선

○ 급여와 기여

- 국민연금 기준소득대체율(40년 가입 평균가입자)의 40%로의 인하 과정 중단, 45% 소득대체율로 재조정
- 국민연금 보험료율을 10년에 걸쳐(예: 2021-2030년) 9%에서 12%로 3%p 인상

○ 사각지대 축소

- 영세 자영업자에게로 보험료 지원사업 확대
- 출산크레딧, 군복무크레딧 강화, 실업부조에 연동한 크레딧 제도 신설
- 돌봄크레딧 신설
- 특수형태종사근로자의 사업장가입자로의 전환 방안 마련
- 초단시간노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입방안 마련
- 임의가입 활성화를 위한 배우자 보험료 납부액에 대한 소득공제
- 두루누리 보험료지원 사업장 기준을 10인 미만에서 30인 미만으로, 최대지원기간을

3년에서 5년으로 확대, 국민건강보험료도 지원범위에 포함.

- 국민연금 보험료 체납사업장 노동자 피해구제방안 마련
- 보험료율 인상시 저소득층과 영세사업장 가입자의 보험료부담 경감조치를 마련함.

○ 제도 합리화

- 보험료 부과소득 상한을 A값의 3배로 상향조정
- 가입상한연령과 수급개시연령 일치
- 유족연금 지급률을 가입기간과 무관하게 기본연금액의 60%로 고정

○ 기타: 신뢰 제고와 개혁 실행

- 국민연금 지급보장 명문화
- 범정부적 논의기구 구성
- 국민연금기금의 사회서비스인프라투자

<안 2> 한국경총, 대한상의

- 소득대체율과 보험료율 현행 유지,
- 연금기금수익률 극대화과 기금운용 독립성 강화
- 퇴직연금, 주택연금, 농지연금 등의 활성화
- 퇴직금의 국민연금 전환제도 부활을 통한 노사부담 최소화

<안 3> 소상공인연합회, 위원장 장지연

- 소득대체율 유지
- 보험료율 10%로 즉시 인상

2) 연금개혁 논의 출발점으로서 경사노위 연금특위의 제안(2019)에 대한 간략한 평가

○ 다양한 측면에서의 공적연금 강화를 내용으로 담고 있는 다수안(안 1)을 중심으로 보면,

- 국민연금의 최소 폭 소득대체율 인상 제안

: 2007년 국민연금 급여삭감 조치로 인한 2030~2050년대 은퇴세대의 지나친 급여수준 하락을 막기 위한 수준임. 즉, 이는 공적연금 급여적절성을 적극적으로 강화하기 위한 제안이라기보다 특정 세대의 급여 하락 폭을 줄이기 위한 방어적인 성격의 제안임.

- 국민연금 보험료 인상 제안

: 당장의 재정적 필요에 대한 대응은 아님.

: 선제적인 보험료 인상의 의미는 완충기금인 국민연금기금의 지속기간을 연장하는 것. 즉, 이는 경제성장 속도와 고령화 속도의 격차로 인한 연금재정을 위한 기여금 증가 속도를 완만하게 만들 수 있는 장치로 의미를 가짐.

: 경제활동인구의 급감 이전에 선제적인 보험료 인상을 통해 보험료 인상의 수입 증가 효과를 높이하고자 함.

: 오랫동안 9%로 고정되어 왔던 보험료 인상시킴으로써 향후 국민연금보험료가 고령화에 대응하여 장기적으로 노후보장 필요에 따라 부담 수준이 가변적이 될 수 있다는 신호를 보냄.

: 다만, 보험료 인상이 가지는 국민연금기금 증가 효과는 기금의 위험과 부정적 효과(운용의 위험, 민주적 통제의 실패 위험, 유동화 과정에서의 자산가치 하락 위험, 소비여력 하락 효과 등)를 증폭시키는 만큼 적절한 수준과 속도가 중요함.

-> 결국 국민연금 보험료 인상은 한시가 급하거나, 지금 당장 인상 폭이 클수록 좋은 것은 아님. 점진적 접근이 불가피함.

- 다수안(다수 가입자단체 제안)은 대상 포괄성 확대를 위한 여러 방안 중 크레딧 확대 방안은 비교적 구체적으로 제안하고 있음(예: 군복무 크레딧 전체 복무기간으로 확대). 반면에 특수형태근로종사자의 사업장가입자로의 전환 방안, 초단시간 노동과 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태 종사자들의 국민연금 가입방안은 추상적이며 선언적임. 지역가입자로의 보험료지원사업 확대 제안 역시 구체적이지 않음.

-> 비전형적인 노동자, 불안정노동자(혹은 ‘노무제공자’?)에 대한 실효성있고 구체적인 대상포괄 방안은 차후 국회 논의의 몫으로, 혹은 장기적인 논의의 몫으로 남겨놓았으나, 그 고민과 대안 도출의 시점이 당겨질 필요가 있음.

2. 상기할 것 2: 사회보험으로서 국민연금

1) 사회보험 방식 사회보장제도의 기본 성격

- 사회보험은 자본주의 사회에서의 노동력 사용에 대한 사용자 책임을 실현하는 방식으로 발전함. 이에 사회보험의 본질은 노사관계를 중심으로 한 사회보장임. 다만 사회 변화와 사회보장의 요구 확대에 따라 사회보험의 대상포괄 범위는 위험담지자들을 광범위하게 포괄하는 방향으로 확대되어 왔음.

- 사회보험은 재정책임 면에서 사용자 기여가 핵심임. 이는 노동력 사용에 대한 사용자 책임을 사회적으로 실현하는 중요한 방식임.

: 실업, 산재, 은퇴 위험- 노동력 상품화로부터 발생하는 위험, 특히 은퇴라는 제도는 사용자들에게 노동비용을 절감시키며 노동자들에게는 대규모 빈곤을 야기하였음. 이에 노후빈곤 위험을 방지하는 사용자의 책임성이 도입됨.

- 기여와 급여의 ‘사회적’ 연계

: 조세와 구분되는 재원으로 사회보험 기여는 급여와 연계됨으로써 사회보장을 위한 대규모 재정 조성이 가능해짐. 사회보장을 위한 대규모 자원 조달이 지속될 수 있게 만드는 요소. 다시 말하면 사회보험 방식은 노후보장에 필요한 자원 동원의 한계를 극복하기에 더욱 유리한 제도임. 미래 적정 수준의 노후소득보장을 실현하는 데 필요한 상당량의 자원을 동원하기 위해서는 일정 규모 이상의 사회보험 방식 연금제도 유지가 필요함

: 그러나 사회보험에서는 단순한 보험과 달리 기여와 급여의 연계는 ‘사회적’ 요소에 의해 조정될 수 있음- 급여산식 내부의 재분배 장치, 각종 보험료 면제/감액/지원제도의 발달

: 개별적 계약이 아닌 사회적 계약 장치로서 사회보험

- 보장의 목표: 적절한 수준의 보장을 통해 빈곤 발생 예방 (≠빈곤에 대한 사후적 대응)

: 급여수준 설정의 기준은 ‘적절성’이며, 최저보장이 아님.

2) 공적연금의 기본 성격

- 집합적, 사회적 부양제도

- 목표는 장수(장애, 사망) 위험에 대한 소득보장 ($\neq$ 기여에 대한 보상)
 - : 특히, 공적연금은 경제성장의 성과로서 생활수준 향상을 생산물의 1차적 분배에서 물려난 세대(은퇴세대)도 고루 누리도록 만드는 것이 목표임.
- 부과방식 하에서 경제성장의 성과를 바로 노후소득보장 수준으로 반영할 수 있다는 점에서 공적연금은 부과방식으로 재정을 조달함.
 - : 적립방식은 급여수준이 기여와 기여금의 운용(투자)성과에 의해 정해지는 방식으로 확정급여방식의 공적연금은 적립방식을 선택할 수 없음. 공적연금기금은 사회경제적 충격을 완화시키는 완충기금(buffer fund) 역할 수행.
 - > 한국 국민연금기금은 재정조달의 주된 수단이 아니라 경제성장의 속도보다 고령화 속도가 빠른 국면에서 빠른 지출 증가가 바로 기여율 증가로 반영되지 않고 시차가 발생하도록 하여 기여율 증가 속도를 완만하게 만들어주는 장치로 보는 것이 적절함. 한국 국민연금도 충격을 완화시켜주는 버퍼 역할을 수행하고자 의도된 것임.
 - > 국민연금 기여율 인상 목표는 기금 규모 극대화가 아님. 고령화 속도가 빠른 기간에 완충기금 규모가 빠르게 감소하는 것은 불가피함. 다만 기금이 일정 기간 지속되는 것은 고령화로 인한 제도 충격 완화에 필요함.
- 공적연금은 장기적인 보장제도이므로 세대 간 계약의 지속성과 안정성이 세대 간 형평성보다 더 본질적이며, 사회 유지에 더 중요함. 따라서 세대 간 연대의 지속 조건과, 이를 위해 공적연기금을 활용하는 방식에 대한 고민이 더 필요함.
 - : 각 세대는 앞 세대에 대해 일정 수준 이상 노후소득보장에 대한 사회적 책임 가지며, 세대에 걸쳐 이것이 지속된다는 신뢰 필요함. 이를 위한 비용 부담의 변화 폭을 완만하게 하는 것 역시 필요함.
- 은퇴, 사망, 장애 등의 위험에 대한 보장을 우선시한다는 점에서 철저하게 낸 것만큼 받는다는 것은 사회보험 방식 공적연금에서는 개인 단위로도, 세대 단위로도 실현될 수 없는 목표임. 요컨대 각 세대에 대한 안정적 노후보장은 공적연금의 목표이지만, 동일한 부담과 동일한 수준의 급여 혹은 동일한 수익비 등을 의미하는 세대 간 공평성은 공적연금의 목표가 될 수 없음. (세대 간 공평성 $\neq$ 세대 간 정의)
 - : 급여수준과 기여율의 급격한 변화를 막아 그 변화를 완만하게 하고, 일정한 한계 안에서 작동하게 만드는 것이 가능한 목표일 것임.

- 공적연금제도에 대한 기여의 의미는 미래 연금수급권의 확보. 그러나 그로 인해 얼마만큼의 급여가치를 사회적으로 보장받을지는 과거 기여에 대해서는 확정적이지만, 미래 기여에 대해서는 조정의 여지를 항상 열어놓고 있음.: 사회적 계약의 수정- 지속적인 연금법 개정 가능성은 열려있음. 따라서 얼마를 내면 얼마를 받는다고 말하기 어려움.

: 기여와 급여는 연계되어 있으나, 그렇다고 공적연금에서 본인이 낸 보험료가 적립되는 개인 계정이 존재하는 것은 아님. 이는 관리 단위로서 보험료 납부이력이 존재하는 것과 구분해야 함.

- > 본질적 목표로서 노후소득보장이 여러 세대에 걸쳐 얼마나 잘, 안정적으로 실현되는지 여부가 중요함. 계약을 지속하는 한 요소로서 재정적 지속가능성 역시 중요하지만 이는 전사회적인 부담가능성을 통해 판단할 필요가 있으며, 정치적 지속가능성과 나란히 판단할 필요 있음.

Ⅲ. 국민연금의 문제점

1. 기본 접근

- 국민연금 보장수준 문제에 연령대별 접근이 필요함.
- 최근 경기침체가 소득과 고용에 미친 여파가 적어도 중기적으로 영향을 미칠 수 있음을 염두에 두어야 함.
- 노동자 혹은 노무제공자에 대한 사용자(노무제공을 받는 자)가 노동력 사용을 통해 수익을 확보하는 만큼, 사회적 책임을 다하도록 법적 책임을 부과할 필요가 있음.

2. 저급여 문제와 노후소득보장에서의 세대간 불균형 문제

1) 저급여 문제

- 국민연금 저급여 문제는 현 노인세대의 저급여 문제와 현 노동시장 참여세대의 저급여 문제로 나누어 살펴볼 필요가 있음.

- 현재 고령층의 저급여 문제는 제도 초기이기 때문에 나타나는 현상, 즉 대체로 짧은 가입기간으로 인한 것으로 해석됨. 따라서 저령노인으로 갈수록, 후세대로 갈수록 개선의 여지가 있었음.

: 2019년 말 기준 국민연금 노령연금 수급자 수는 약 403만 명이고, 특례와 분할연금을 제외한 일반 노령연금 수급자의 월 평균 수급액은 527,075원이었음. 급여 수준은 꾸준히 높아지고 있고 20년 이상 장기가입자 월 평균 수급액은 941,411원으로 장기가입자의 경우 급여 적절성이 어느 정도 확보됨. 이러한 급여수준의 꾸준한 인상과 현 노인세대 중 국민연금 장기가입자의 급여적절성은 2007년 급여삭감의 영향을 덜 받았기 때문에 나타나는 현상으로 보임.

- 그러나 2007년 개혁이 지나치게 큰 폭의 급여 삭감을 단행함에 따라¹⁾ 그 여파로 소득대체율 삭감의 영향을 비교적 크게 받게 될 세대이면서, 가입기간 증가 폭이 충분치 않은 세대인 현 노동시장 참여세대는 낮은 보장성(저급여) 문제를 계속 겪게 될 가능성이 높음.

: 2007년 국민연금개혁의 급여삭감 효과는 아래 <표 2> 참고.

- 이는 현 노동세대에 대해서도 제도 정착기에 있는 국민연금이 노후빈곤 예방 기능을 제대로 할 수 없다는 것을 의미함. 국민연금제도가 성숙기에 이르러서도 제대로 된 노후보장을 할 수 없게 된다는 것임.
- 계속 이어지는 국민연금 삭감을 어느 수준에서 되돌리지 않는다면, 노후소득보장에서의 세대간 불균형 문제 발생할 가능성이 있음.

: 가입기간이 더 긴 미래의 연금수급자에게 오히려 연금급여가 낮아지는 현상 발생할 가능성이 높음. 아래 <표1>에 따르면 2050년 경까지 신규수급자의 소득대체율이 기존 수급자의 소득대체율보다 낮음. 즉, 제도성숙에 따라 가입기간이 더 긴 신규수급자의 급여수준이 기존 노인들의 국민연금 급여보다 오히려 낮아지는 현상이 나타남.

: 2007년 소득대체율 인하의 효과가 시차를 두고 나타나기 때문임. 특히 1965~85년대 출생자들의 가입기간이 늘어나도(즉, 꾸준히 국민연금 기여를 하기 시작한 세대임에도) 연금급여액이 이전 세대 수급자보다 급여액이 낮아지는 결과가 나타남. 가입기간 증가가 명목소득대체율 하락의 효과를 상쇄하지 못함.

: 국민연금 기준소득대체율의 지속적인 하락은, 현재 노동시장 참여세대의 노후

1) 2007년 개혁으로 국민연금 기준 소득대체율은 60%에서 2008년 50%로 인하, 이후 매년 0.5%p씩 낮아지고 있음. 2020년 현재 44%, 2028년까지 40%로 계속 인하 예정.

보장 수준(실질소득대체율)을 하락시킴에 따라 노후보장 수준에서의 세대간 균형을 오히려 저해할 가능성이 있음.

<표 1> 신규수급자와 전체수급자의 미래 실질소득대체율 예측치 비교
(단위: %)

지급사유 발생년도	매년도 신규수급자 소득대체율	전체수급자 소득대체율
2020	24.2	22.4
2030	23.2	23.8
2040	22.0	23.4
2050	22.3	22.6
2060	24.9	22.8
2070	23.7	23.4
2080	24.0	24.0

자료: 경제사회노동위원회 연금특위 내부자료 필자가 재정리

- 국민연금은 제도발전 단계상 아직 낮은 급여수준과 부족한 보장성 문제를 해결하여 노후소득보장 기능을 확충하여 ‘적절한’ 급여를 제공하는 것이 가장 우선적인 기본 과제임.
- 최근 경기침체 국면에서 고용불안정 심화는 국민연금 기준소득대체율 인하를 막는 것이 가지는 노후소득보장 수준 방어의 필요성을 더욱 뚜렷이 만듦.

2) 경기침체, 고용불안정과 국민연금 저급여 문제의 심화

- 문제는 최근 소득 및 고용의 불안정성 심화가 소득대체율의 지속적인 인하와 함께 작용하여 국민연금 보장성 약화를 더 증폭시킬 수 있음. 특히 최근에 현 노동가능연령대 집단이 가지는 노후불안 위험은 더 높아지고 있음.
- 당장 2021년부터 경기회복을 기대할 수도 있겠지만, 고용불안정은 20여 년에 걸쳐 심화되어 온 문제이니만큼 경기 회복은 소득 및 고용 안정화를 반드시 가져오지 않을 수 있음. 즉, 경기회복과 소득 및 고용의 안정성 회복은 별개의 문제가 될 수 있음.

(경기회복 ≠ 소득 및 고용의 안정성 회복)

: 이번 경기 침체로 사회적 인내 수준을 넘어서는 고용과 소득의 불안정성이 부

각되었지만 이 자체를 개선하는 방식이 아니라 이로 인한 부작용을 줄이는 방식으로 문제 접근이 이루어지고 있는 만큼 불안정성 문제 자체의 빠른 개선을 기대하기 어려움.

- 특히 중장년층의 노후소득보장이 문제임. 중장년층은 불황의 여파로 인한 실업, 폐업, 고용 불안정화, 소득 감소를 이후 성장 국면에서 충분히 보완하기 어려운 세대임.

: 앞의 <표 1>로 볼 때 1965-1985년 생(대체로 현 35~55세)이 소득대체율 인하 속도는 빠르지만 가입기간 증가 폭이 적어 특히 보장성이 낮은 세대로 보임. 이들 중 특히 현 40대 후반 이후는 노후보장에서 더 큰 타격을 입을 수 있는 세대임.

: 특히 중장년층은 국민연금 급여율 하락이 덜 진행되어 영향을 덜 받은 세대이자, 국민연금 가입률 및 가입기간이 늘어나면서 국민연금의 소득보장역할 강화가 기대되는 연령대였음. 그러나 최근 불황 국면에서 이 세대의 소득보장이 실제로 어떠한지를 재검토해 볼 필요 있음.

: 이들은 급여 하락과 동시에 보험료율 인상을 어느 정도 감당해야 하는 세대임.

- 국민연금 가입 기간이 앞으로도 상당 기간 평균 25년을 넘기 힘들다는 것을 감안할 때, 평균소득자 기준 국민연금 실질 소득대체율이 30%를 넘어서기 위해서는 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 기준소득대체율을 45%로 혹은 50%가 되도록 인상해야 함. (아래 <표 2> 참고)
- 지금까지 국민연금 급여수준 향상과 수급률 증가가 국민연금에 대한 사회적 동의 수준과 국민연금을 통한 노후준비 인식을 높이는 역할을 했다면, 향후 국민연금 급여수준이 기대에 못 미치게 되면서 이는 국민연금에 대한 세대 간 동의 확보에 부정적인 영향 미칠 수 있음.
- 따라서 사각지대 축소를 통한 가입기간 늘리기, 그리고 기준소득대체율 인하 중단 등 두 가지 접근이 모두 동원되어야 함. 아래 <표 2>에 따르면 기준소득대체율을 45%로 되돌리는 경우에는 예상치 이상의 가입기간의 증가가 이루어져야 평균 소득자의 실질소득대체율이 30%를 넘어감.
- 2050년대 이후 신규수급자 세대(1985년 이후 출생: 노동시장 진입 초기 및 미진

입)에 대한 접근은 노동공급량 감소와 디지털 뉴딜의 본격화를 경험하는 세대로서 다른 접근이 필요함.

- 국민연금 기준소득대체율 인하를 어느 수준으로 되돌리느냐에 따라 노령연금급여 인상 효과는 다음과 같이 달라짐.

<표 2> 기준소득대체율 변화에 따른 국민연금 노령연금급여 소득대체율 변화

(단위: 원, %)

			평균소득의 1/3 소득자	평균소득의 1/2 소득자	평균소득자 (A=B)	2배 소득자
2007 국민연금 급여삭감 효과	개혁 이전	(연)급여액	6,774,852	7,621,708	10,162,278	15,243,417
		소득대체율	75.0	56.3	37.5	28.1
	개혁 이후	(연)급여액	4,722,233	5,312,512	7,083,350	10,625,024
		소득대체율	52.3	39.2	26.1	19.6
소득대체율 삭감 중단 효과	45%	(연)급여액	5,073,074	5,707,208	7,609,610	11,414,416
		소득대체율	56.2	42.1	28.1	21.1
	50%	(연)급여액	5,575,811	6,272,787	8,363,716	12,545,574
		소득대체율	61.7	46.3	30.9	23.1

주1: 2018년 계산자료로 2018년 가치로 표시됨. 할인율은 임금상승률을 적용함.

주2: 개혁 이전은 2007년 이전 규정을 유지할 경우의 계산 결과이며, 개혁 이후는 2007년 개정 규정을 유지할 경우의 계산 결과임.

자료: 경제사회노동위원회 연금특위 내부 논의 자료

3. 국민연금제도의 대상포괄성, 코로나 19 이후의 변화?

1) 기존 대상 포괄성 문제 진단

- 일하는 이들의 핵심 노후보장제도로서 국민연금

: 이미 국민연금 가입자 수는 상당함, 2020년 5월 기준 전체 가입자 수는 2,214만 명, 이 중 약 1,870만 명이 보험료를 납부하고 있음.

- 대상 포괄성 면에서 갈림길에 서있는 국민연금 제도: 국민연금은 다양한 고용형태 노동자를 포괄하는 문제에서 완전한 성공도, 완전한 실패도 아닌 상태임. 국민연금의 사각지대는 상당 부분 존재하나, 익히 알려진 것과는 약간 다름²⁾.
 - : 국민연금 가입대상 중 정규직 가입률은 91.8%(사업장가입 88.2%, 지역가입 3.7%)
 - : 비정규직 가입률은 69.2%(사업장가입 57.8%, 지역가입 11.4%)로 꾸준히 증가.
 - : 가입대상은 60세 이상자, 월 60시간 미만 근로 종사자 등을 제외한 법적 의무가입대상자를 의미함. 60세 이상자로 제외되는 사람은 약 224만 명이며, 그 외 법적 기준으로 제외되는 사람은 99만 명으로 추산됨(강신욱 외, 2017).
 - : 비정규직 (직장)연금가입률 36.5%(통계청 발표자료 기준)는 몇 가지 오류에도 불구하고 정책 대안의 근거자료로 활용되고 있어 주의가 필요함(해당 통계는 비정규직 중 상당수가 60세 이상자라는 사실을 무시함(강신욱 외, 2017).
- 그럼에도 비정규직 노동자와 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자 등과 같은 비전형적인 노동자들의 국민연금 가입에는 분명히 문제가 존재함. <표 3>에 따르면 2017년 말 기준, 산재보험에 가입한 9개 업종 특고노동자 중 64.8%는 국민연금 가입자로 확인된 바 있음. 여기에서 나타난 문제는 두 가지임.
 - : 산재보험 가입 특고노동자들의 미가입 문제. 국민연금 가입대상임에도 미가입한 비율 20.7%
 - : 사업장 가입자임에도 지역가입자 비율이 월등하게 높음(사업장가입자 16.3%, 지역가입자 48.5%). 이는 실질적으로 사용자의 지휘 통제를 받아 노동을 하는 경우에도 지역가입자로 가입하는 경우가 많다는 것임.
- 이는 두 가지를 의미함.
 - : 미가입자들을 국민연금에 가입시킬 수 있는 유인 필요함. 지역가입자 대상의 두루누리사업 확대의 실효성을 높여야 함.
 - : 상당 수 특고노동자의 사회보험 가입에서 사용자 책임은 실종되었음. 이에 사실상 근로자로 인정되고 있는 특수형태근로종사자들을 대상으로 지역가입자 및 미가입자 지위에서 사업장가입자로의 전환 방안이 마련될 필요가 있음.

2) 정해식(2019)에서 인용: 강신욱 외(2017), „소득보장제도 체계화 방안 연구, p.190. 경찰부가조사자료로 산출- 60세 이상자, 주 15시간 미만 근로자를 제외한 적용대상인 비정규직 중 57.8%가 국민연금에 사업장가입자로 가입하고 있으며, 11.4%는 국민연금에 지역 가입 중.(총69.2%)

<표 3> 9개 업종 특고노동자 국민연금 가입실태

(단위 : 명, '17년. 말 기준)

구분	총계	가입대상					비가입대상 ²⁾
		계	사업장 ¹⁾	지역	납부예외	미가입	
총계	442,742	419,279	71,951	214,557	40,937	91,834	23,463
	100%	94.7%	16.3%	48.5%	9.2%	20.7%	5.3%
보험설계사(보험모집인)	311,946	294,361	58,558	158,133	21,150	56,520	17,585
학습지교사(방문판매원 등)	54,867	52,795	5,141	24,779	4,816	18,059	2,072
캐디	28,683	27,602	1,912	5,289	10,598	9,803	1,081
레미콘기사(건설장비운영업)	9,401	8,473	559	7,462	136	316	928
택배(기타물품배달원)	11,169	10,694	1,246	7,372	807	1,269	475
퀵서비스(퀵서비스배달원)	4,073	3,721	355	830	1,305	1,231	352
전속대리운전기사(대리운전기사)	15	15	8	2	3	2	-
카드모집인(카드모집인등)	14,778	13,993	2,285	7,405	1,235	3,068	785
대출모집인(카드모집인등)	7,810	7,625	1,887	3,285	887	1,566	185

1) 반드시 해당 직종에서 사업장취득·적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입된 경우도 포함)
 2) 타지역, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 비가입대상을 의미함
 자료: 경사노위 연금특위 내부논의자료, 근로복지공단의 산재입직자료 활용 산출(근로자의 산재보험 적용신고 자료)

- 정리하면, 사각지대 문제는 지속적으로 개선되고 있지만 불완전함. 가입률 한계를 넘어설 수 있는 방안 제시될 필요 있음 이러한 사각지대 문제 해결 노력 여하에 따라 국민연금이 대부분 국민을 포괄하는 핵심노후보장제도로 자리 잡을 수 있을 것인가, 사회연대의 축이 될 수 있을 것인가 여부가 달라질 것임.

2) 코로나19 발발 이후 국민연금 가입 및 보험료 납부 추이

- 아래 <표 4>에 따르면 코로나19 발발 이후, 사업장 가입자 수는 2019년 12월 대비 2020년 5월에 약 6만 명 감소. 지역가입자 중 소득신고자 감소 폭은 더욱 큼. 2019년 12월 395만 명에서 2020년 5월 374만 명으로 약 21만 명 감소. 이들 중 대다수는 납부예외자로 전환하였음. 같은 기간 총 가입자 수는 약 7만 명 감소.
- 그러나 약 2년 전인 2018년 6월과 비교해보면 장기적으로 이어져 온 국민연금 가입의 증가세가 2020년 코로나19 국면에서 반전되었다고 보기는 어려움. 특히

2020년 3,4월에 비해 2020년 5월에는 사업장 가입자 수와 총 가입자 수가 다시 증가세로 돌아섬.

: 2018년 6월 기준 전체 가입자 수는 2,186만 명, 이 중 약 1,825만 명의 국민들이 보험료를 납부하고 있었으며, 2020년 5월 기준 전체 가입자 수는 2,214만 명, 이 중 약 1,870만 명이 보험료를 납부하고 있음.

: 문제는 지역가입자임. 2년 전과 비교해도 지역가입자 중 소득신고자 수는 줄었고, 납부예외자 수는 증가하였음. 지역가입자의 가입 추세는 장기적인 증가세를 반전시켰음.

: 아래 <표 5>는 지역가입자들이 갖고 있는 가입의 불안정성을 보여줌. 총가입자 대비 납부예외자 비율은 2019년 12월 14.7%였던 것이 2020년 5월 기준 15.6%로 증가하였음. 다만 장기체납자 수와 총 가입자 수 대비 비율은 명확한 증가세를 보이지는 않음.

: 물론 장기체납자 비율이 4.8~5%의 높은 수준으로 유지되고 있다는 것은 그 자체로 문제임.

- 명확한 것은 다음 세 가지.

(1) 최근 경기침체 국면은 국민연금 총 가입자 수, 그리고 실제 보험료 납부자 수의 장기적인 증가세를 약화시켰다는 것.

(2) 증가세 약화 정도는 수 년 간 이어져 온 장기적 증가 추이 자체를 반전시킬 정도는 아니라는 것.

(3) 대상포괄성 문제에서 핵심적인 정책 대상은 자영자, 불안정노동자 등이 혼재된 지역가입자라는 것.

<표 4> 코로나19 발발 이후 국민연금 가입종별 가입자 수 변화 추이

(단위 : 명, 개소)

구분	총가입자	사업장		지역가입자		임의가입자	임의계속 가입자
		사업장수	가입자 수	소득신고자	납부예외자		
'18.6월	21,862,397	-	13,653,432	3,865,085	3,589,229	340,614	414,037
'10.12월	22,216,229	1,949,286	14,157,574	3,955,403	3,276,660	328,727	497,865
'20.1월	22,017,810	1,944,018	14,102,156	3,914,930	3,165,443	332,806	502,475
'20.2월	22,111,372	1,946,854	14,130,541	3,882,212	3,252,030	333,508	513,081
'20.3월	22,030,012	1,959,365	14,061,891	3,835,463	3,286,117	332,881	513,660
'20.4월	22,061,766	1,975,198	14,068,482	3,774,385	3,362,746	333,385	522,768
'20.5월	22,145,225	1,984,529	14,094,298	3,744,745	3,445,797	335,764	524,621

자료: 국민연금공단, 2020년 7월 9일 추출,

<표 5> 코로나19 발발 이후 지역가입자 납부예외율 및 장기체납비율 추이

(단위 : 명, %)

구분	총가입자	지역가입자 납부예외자 및 장기체납자					
		계	총가입자 대비	납부예외자		장기체납자	
				납부 예외자수	총가입자 대비	장기 체납자수	총가입자 대비
'19.12월	22,216,229	4,338,585	19.5%	3,276,660	14.7%	1,061,925	4.8%
'20.1월	22,017,810	4,270,018	19.4%	3,165,443	14.4%	1,104,575	5.0%
'20.2월	22,111,372	4,353,627	19.7%	3,252,030	14.7%	1,101,597	5.0%
'20.3월	22,030,012	4,376,011	19.9%	3,286,117	14.9%	1,089,894	4.9%
'20.4월	22,061,766	4,441,425	20.1%	3,362,746	15.2%	1,078,679	4.9%
'20.5월	22,145,225	4,518,447	20.4%	3,445,797	15.6%	1,072,650	4.8%

자료: 국민연금공단, 2020년 7월 9일 추출,

- 코로나19, 혹은 4차 산업혁명 이후 타인의 상품화된 노동력을 구매하여 이윤을 창출한다는 자본주의의 작동 논리는 변화하지 않았음. 전통적인 노사관계 및 노동법이 적용될 수 있는 노동자와, 노동력을 제공하지만 노동자로 인정받지 못하는 이들은 계속 혼재되어 있을 것임.
- 사업장에 근거를 둔 국민연금 가입자 비중이 극적으로 떨어지고 있는 것으로 보

이지 않음. 또한 변칙적인 형태의 노동력 사용은 다른 나라에 비해 한국노동시장에서 더욱 광범위하게 활용된다는 점에서 노동시장제도 개선을 통해 이를 변화시킬 여지가 있음. 이러한 사실에 기반하여 국민연금의 대상 포괄성 확대 방안을 모색할 필요 있음.

--> 국민연금에 취약한 고용 지위의 노동자 가입을 지원하는 것, 특히 지역가입자로 가입하는 노동자들에 대한 지원을 강화하는 것이 핵심 과제임.

IV. 국민연금제도 개혁안을 둘러싼 주요 쟁점 검토

1. 쟁점1: 보장성 강화와 재정적 지속가능성: 고령화 국면에서 국민연금 급여수준 인상은 불가능한가?

1) 기본 접근

- 보장성 강화와 재정문제에 대한 대응은 약 2050년까지의 급여보장 문제에 대응에 초점을 두어야 함. 재정지속가능성 문제는 국민연금기금의 감소는 받아들여지되, 기금이 인구 변화에 대해 완충기능을 수행할 수 있도록 보험료율 인상을 설계해야 함. 특히, 2060년대 인구구조가 새로운 균형을 이루기까지, 인구 고령화 속도가 성장 속도보다 빠를 가능성이 높은 시기에 연기금의 완충 효과를 발휘하도록 한다면, 소득대체율의 회복 역시 불가능하지 않음.

2) 장기재정추계와 각종 재정지표에 대한 입장

- 국민연금 기준소득대체율 하락을 중단시키고 이를 우선 45%정도로 회복시키자는 주장에 대한 가장 큰 반발은 소위 재정적 지속가능성에 대한 전망으로부터 나옴. 기금고갈연도, 부과방식 비용을 등이 재정문제를 경고하는 지표로 제시되곤 함. 대표적인 것이 4차 재정추계에서 제시된 2057년 기금고갈. 이를 어떻게 받아들일 것인가? 과연 모두 맞는 이야기일까?
- 우선, 기금고갈을 재정불안정 지표로 언급하는 것은 지양해야 함. 국민연금을 포함한 어느 나라의 공적연금도 미래 수급권을 충당할 수 있는 규모의 기금을 사전에 적립하지 않음. 즉, 지속적인 의무가입체계이자 해당 시기 부의 재분배체제로

서 공적연금은 부과방식으로 운영함. 이에 기금소진 시점이나 적립기금 규모를 기준으로 재정문제를 논하는 것은 이제 멈출 때가 되었음.

- 장기연금재정추계 결과는 절대적인 것으로 받아들여서는 안 됨. 경향성을 보여주되 가변적인 것으로 받아들여야 함.

: 재정추계는 수리모형에 근거하여 ‘현재’의 시야에서 추정가능한 가정들을 투입하여 도출해낸 예측치임(projection), 확정적인 것이 아님. 수많은 가정들에 의해 산출되는 결과는 투입되는 가정들에 의해 크게 달라지곤 함.

: 일례로 수많은 언론에서 다루어 국민연금에 대한 불안감을 조장한 소위 기금고갈연도 역시 수많은 가정에 의해 도출되며, 매년 재정추계마다, 재정추계 주체에 따라 달라짐.

: 단적으로, 3차 재정추계와 4차 재정추계에서의 경제성장률 가정에 큰 변화가 있었고, 필요보험료율 역시 크게 달라짐.

- 부과방식 필요보험료율이란 지표 역시 절대적인 것으로 받아들여서는 안 됨. 특히 이 지표는 향후 30~40년에 걸친 보험료율 조정 결과에 따라 부과방식으로의 전환 시기가 크게 달라진다는 점에서, 보험료 부과소득 범위 및 보험료 부과체계가 그 사이에 달라질 수밖에 없다는 점에서, 또한 장기적으로 추진될 가능성이 높은 수급연령 조정과 같은 지출 조정 조치가 이루어질 가능성이 높다는 점에서 고려함. 즉, 정책 변화 가능성을 차단하는 방식으로 이 지표를 받아들여서는 안 됨.
- 공적연금의 본질이 세대간 자원 이전을 통한 세대 간 부양이라면, 공적연금의 지속가능성은 생산력 발전을 고려한 부양부담의 총량이라는 관점에서 살펴보는 것이 적합함.
- 대표적인 지표는 생산세대가 산출한 부의 총량 대비 지출비율은 GDP대비 지출비임. 이 전망치를 통해 부양가능성을 가늠해 보는 것이 필요함.

: 소득대체율 인상시 국민연금 지출 전망은 아래 <표 6>과 같음. 해당 시기 노인 인구 비중과 현재 복지국가들의 연금지출 규모로 볼 때, 기준소득대체율을 45%, 50%로의 인상시 지출 규모가 감당할 수 없는 규모로 판단되지 않음. 이 지표 역시 수급연령과 같은 장기적인 지출 조정 조치를 고려하지 않은 것으로 절대적이지 않음.

: 2050년 기준 국민연금지출은 소득대체율 40%로의 인하가 그대로 이루어지면 GDP대비 5.8%, 45% 적용시 6.1%, 50% 적용시 6.5%. 2070년에는 각각 GDP대

비 8.9%, 9.9%, 10.9%임.

: 생산력 발전에 따라 부의 양이 아니라 정작 중요한 것은 분배의 질서가 될 것임.

<표 6> 명목소득대체율 변화에 따른 국민연금 지출 전망

(GDP 대비 비중, %)

연도	40%	45%	50%
2021	1.6	1.6	1.6
2028	2.3	2.3	2.3
2030	2.5	2.5	2.5
2040	4.1	4.3	4.4
2050	5.8	6.1	6.5
2060	7.5	8.1	8.8
2070	8.9	9.9	10.9

주: 45%, 50% 소득대체율은 산식에 2021년부터 반영하는 것으로 가정.

자료: 경사노위 연금특위 내부 논의 자료(2020)

3) 재정적 지속가능성 제고: 장기적이며 다차원적인 접근

- 거대기금을 가진 국민연금제도의 재정문제는 중장기적 시야에서 점진적으로 대응해야 하는 문제임. 인구고령화로 인해 발생하는 국민연금제도의 재정문제는 바로 당장 숨가쁘게 대응해야 할 문제가 아니라 중장기적 계획에 의해, 유연하게 대응해야 하는 문제임.
- 세대 간 안정적인 보장수준 보장이나 적절성이라는 우선적인 가치를 미리 희생시킬 필요는 없음. 제도의 존재 의의를 침해하는 수준의 안정화 조치를 시행하는 것은 적절하지 않음.
- 장기적으로 연금재정 확충을 위한 아래에 열거할 다양한 부분개혁 장치들을 작동시키는 것은 상당한 재정안정 효과를 가질 수 있음.

(1) 기여 수입 조정

- 보험료율 조정: 일단 경사노위 연금특위에서 국민연금제도 보장성 강화(소득대체율 하락 중단)는 보험료율의 비교적 이른 인상과 함께 제안된 바 있음. 2020년대의 보험료 인상은 소위 재정수지 전환 연도와 기금고갈 연도를 뒤로 지연시키는 효과를 가짐.
 - 보험료율 조정은 한 번에 완료되는 것은 아니며 인구, 경제성장, 고용, 연기금 운용성과 등에 따라 그 시기와 정도는 다를 수 있으나 이후 추가적인 조정이 필요함. 즉, 보험료 인상은 2020년대 수행된 이후에도 일정한 수준까지 계속될 수 있음.
 - 보험료율 인상의 수준을 결정하는 가늠자는 향후 30년의 재정상태 진단, 다만 늦어도 수지 차가 발생하기 직전부터는 보험료를 인상해야 함.
 - 보험료율 인상을 보다 빠르게 더 많이 하는 것은 후세대의 부담을 경감하기 위한 한 방안일 뿐, 문제의 근본적 해결은 되지 않음
 - 추후 보험료 인상의 상한을 설정하는 것도 가능함. 총량적 지출수준에 따라 설정
- 보험료 부과소득 상한을 없애되 급여상한을 도입하는 조치 역시 상당한 재정안정 효과와 재분배 효과를 동시에 가짐.
- 소득불평등 심화와 보험료 부과 누진성 강화 방안 고려
 - 불평등이 심화되는 가운데 보험료 인상은 저소득층의 보험료 부담을 더 무겁게 만들므로, 보험료의 비례적 성격을 완화시킬 필요가 있음
 - 저소득층에 대한 보험료 지원 확대: 가입자 지원을 확대하는 방식임
 - 저소득층, 고령노동자의 보험료율 상한을 일정한 수준으로 제한할 수 있는 보험료 지원 방식을 고려
 - 보험료 노사분담 비율 조정
 - 보험료부과소득 상한의 대폭 상향 조정 혹은 상한 제거 (대신, 급여 상한 설정)
 - : 2017년 말 기준 소득월액 상한이 적용되는 사업장가입자가 17.8%에 이를 정도로 상한이 낮게 설정되어 있음. 상한이 낮게 설정될 경우에 국민연금 사업장가입자의 보험료 일부를 부담하는 사용자는 생산성이 높은 근로자를 상대적으로 더 적은 보험료율 부담으로 고용하는 결과가 초래됨. 이를 시정할 필요 있음

음

- 보험료부과소득 상한을 폐지하거나 대폭 조정하는 조치는 급여상한 조치를 수반할 필요 있음
- 매우 장기적으로는 재정 일부의 조세지원을 고려할만함. 가장 일정 시기부터는 각종 크레딧 제공을 사전지원방식으로 전환하는 것이 기본이 될 것임. 유럽 대부분 국가들은 보험료 지출 부족분을 조세로 충당(보험료 면제제도로 인한 부족액이 큼)하는 경우 많음. 독일의 경우 '07년에 GDP의 10.4%를 연금으로 지출했지만 보험료 수입은 7.2%. GDP의 3.2%를 조세로 충당. 이 추세는 2060년까지 지속될 것임.

(2) 지출 조정 조치

- 정년 연장과 수급연령 조정: 경제활동인구 감소 및 수명 변화 등에 따라 장기적으로 정년 연장, 국민연금 수급연령을 늦추는 것 역시 장기적으로는 고려할 요소임. 이 경우 수급연령 조정과 함께 가입연령 역시 이에 맞춰 조정할 필요 있음. 이 역시 지금의 연금재정 예측치를 확정적인 것으로 받아들일 수 없게 만드는 변화 요인임.
- 연금급여의 물가연동 방식 조정 등 장기적으로는 다양한 지출조정장치 적용 고려해야 함.
- 고령화에 따른 노후소득보장 비용은 총량적 파악이 필요함. 국민연금재정문제는 고령화로 인한 재정문제의 일부로서 기초연금, 국민연금, 노인에 대한 기타 보충적 소득보장장치의 재정문제를 종합적으로 바라볼 필요가 있음. 사회보험료 재정 부담을 낮출 때 일반재정 부담은 올라갈 수밖에 없음³⁾. 더 큰 틀에서는 공적 노후소득보장 재정 수준을 낮출 때, 사적연금의 재정조성 및 지출 비중은 커질 수밖에 없음.
- 사회보험재정이 가지는 기여와 급여의 연계성, 사용자 책임의 요소와 같은 특성을 고려할 때 사회보험은 계속 재정적으로 상당한 역할을 할 수 있음. 복지국가에서 사회보험료가 상당한 수준으로 높아질 수 있었던 것은 사회보험재정의 이러한 특성에 상당 부분 힘입은 것임. 또한 사적연금보다는 국민연금이 노후보장의 중심축으로 역할을 명확히 하도록 제도가 설계될 필요가 있음.

3) 급격한 고령화로 인한 재정문제에서 기초연금 역시 예외가 아님. 조세재원 역시 미래세대가 부담하는 것은 마찬가지이며 버퍼펀드 부채로 인해 그 부담은 더욱 직접적이 될 수 있음.

- 국민연금기금 적립 확대보다 미래 안정적 자원동원 능력 제고가 근본적 재정안정 대책임, 기금적립 확대가 근본적 재정안정 대책은 아님
 - 부과방식으로의 전환을 예정하는 공적연금이 기금 규모나 기금고갈연도에 집착할 필요 없음. 안정적인 자원 동원 능력이 더 중요. 과도한 기금적립은 오히려 국민경제에 부작용 야기함.
 - 성장률 제고, 노동소득 분배율 개선, 자산소득 등으로의 보험료 부과대상 소득 범위 확대 등을 고려할만함
- 더 근본적으로는 공적연금 재정적 지속가능성은 GDP(총량적 부), 경제활동참여율, 보험료 부과소득 추이, 평균수명 등의 요소에 달려있음. 궁극적으로는 순조롭게 성장하며 노동소득분배가 잘 되며 이에 따라 출산과 사회진출이 순조로운 사회일 때 재정적으로 지속가능함(사회의 질 = 공적연금 지속가능성)⁴⁾
- 보험료 인상과 국민연금기금의 새로운 위험: 현재 약 700조의 국민연금기금이 조성되어 있는 데에다 향후 20년 이상 계속 기금규모가 증가할 예정이므로, 지금의 기여율 인상이 국민연금기금 규모를 지나치게 크게 만들면 운용에 새로운 리스크가 발생할 수 있음. 운용위험을 관리한다는 전제 하에서 보험료 인상 추진.
- 이런 의미에서 확정급여 방식의 국민연금을 강화하더라도 미래 인구 변화에 대한 대응성을 가질 수 있는 다양한 방안이 있음. 즉, 현재 소득대체율을 강화한다고 해서 제도의 인구변화에 대한 대응통로가 막히는 것이 아님.

4) 공적연금의 재정적 지속가능성은 궁극적으로 정치적 지속가능성과 긴밀하게 연관되어 있음. 아동, 청년에 대한 교육, 보건 의료, 돌봄, 주거, 고용 등에 대한 지원을 대폭 늘려 사회가 자신을 키웠고 도움이 되는 존재였다고 느껴야 청장년층이 앞으로 부모세대와 자녀세대 부양을 받아들일 것임. 즉, 복지를 받은 경험은 복지를 위한 지출을 낳을 것임. 지금처럼 공교육보다 사교육 선호, 계층 간 뚜렷이 차별화되고 있는 돌봄과 양육, 계층재생산 구조 고착은 복지지출 확대를 불가능하게 할 것임. 비슷한 얘기지만 아동에 대한 사회투자 확대를 통해 계층 간 격차 축소를 하는 것이 공적연금 지속에도 도움이 됨. 고학력 경쟁이 아니라 유아기 교육에서부터 공교육의 질 제고에 충분히 투자하고 이를 통해 계층 간 격차 줄여야 함. 에스핑 안델센(Esping-Andersen, 1998)이 연금개혁은 유아기에 관한 것부터 시작되어야 한다고 한 것은 바로 이 부분을 지적한 것임. 마지막으로 노동시간의 획기적 단축을 통한 여성/남성, 청년/노인세대에 대한 일자리 재분배 역시 공적연금 지속성 제고에 도움이 됨.

2. 쟁점 : 비전형적 노동자의 증가, 사회보험 방식 국민연금은 어떻게 대응할 것인가?

1) 기본 접근

- 플랫폼 노동자의 급증, 특수형태근로종사자 등 비전형적인 노동자 증가에 대해 사회보험 방식의 국민연금은 어떻게 대응할 것인가?

: 노동자성을 기존과는 다른 기준에 따라 판단할 수밖에 없는 경제활동 참여자들의 증가는 노후보장에 문제를 야기함.

--> 회의론 - 정규직 노동자를 상정한 사회보험으로 대응 불가능.

--> 사회보험 전면적 전환론 - 소위 전국민 고용보험, 혹은 보편적 고용보험론 등장

--> 사회보험 확장론 - 임금기반 사회보험의 기본틀 유지하되, 각각의 비전형적인 불안정노동자 군에 대해 각 특성에 부합하는 가입 확대 방안 제시

: 코로나19, 혹은 4차 산업혁명 이후 타인의 상품화된 노동력을 구매하여 이윤을 창출한다는 자본주의의 작동 논리는 변화하지 않았음. 전통적인 노사관계 틀이 적용될 수 있는 노동자와, 노동력을 제공하지만 노동자로 인정받지 못하고 ‘노무 제공자’ 지위로 분류되는 이들은 계속 혼재되어 있을 것임.

: 비전형적, 혹은 변칙적인 형태의 노동력 사용은 다른 나라에 비해 한국노동시장에서 더욱 광범위하게 이루어지고 있다는 점에서 노동시장제도 개선, 노동법 개혁 등을 통해 이를 변화시킬 여지가 있음. 즉, 현실을 그대로 인정하기보다는 다양한 형태의 노동력 사용에 대한 사용자의 사회적 책임을 명확히 하는 형태로 국민연금의 대상 포괄성 확대 방안을 모색할 필요 있음.

: 노동력 사용 및 노무 제공 방식의 다양성을 고려한 접근 필요함.

: 국민연금제도에 대한 신뢰와 전체적 동의를 가능하게 만드는 방식의 대응이어야 함. “노동시장 구조가 변해도 노동자들(일하는 이들)은 연금제도로 노후소득을 보장받을 수 있다는 신뢰가 있다면 계속 가입하고 유지하도록 만드는 것이 가능하다.”(이은주 박사님 토론문)

2) 사회보험 확장을 통한 대안 모색

- 이러한 관점에서 세 번째 사회보험 확장론에 기반하여 국민연금 사각지대를 해소를 위한 정책 방향을 찾고자 함. 국민연금은 이미 ‘전국민연금’으로 존재하며, 지역가입자들은 소득 기반으로 보험료를 납부하고 있음.
- 가입의 조건을 무조건 소득으로 변경하기에 앞서 선행되어야 할 것은 ‘노동자성’ 인정 기준과 범위를 넓히는 것. 이상한 고용계약에서 노동권의 보장과 노동력을 활용하는 자(사용자)의 책임을 명확히 하는 것이 우선임. 이는 노동법 개정 사항임.
- 현재의 사업장가입자, 지역가입자의 구분 및 임금에 대한 보험료 부과방식 자체의 전면적 변화가 필요한 것으로 보이지 않음. 이미 1,870만 명의 보험료 납부자 중 1,400만 명 이상이 사업장가입자로서(2020.5), 현 체계 속에서 노동자와 사용자가 기존의 기준에 따라 안정적인 보험료 납부를 이어가는 것이 필요함.
- 앞의 III장 3절 문제 진단에 따르면 대상 포괄성 면에서 국민연금 가입 자체를 지원하는 것(국민연금에 취약한 고용 지위의 노동자 가입 촉진), 사업장 가입자 지위를 유지하도록 하는 것, 지역가입자로 가입하는 노동자들에 대한 지원을 강화하되 이들을 사업장가입자로 전환하는 것이 핵심 과제임.
- 노사관계에서 전속성이 약한 플랫폼노동자, 프리랜서 노동자, 아르바이트 노동자 등의 경우 국민고용보험 혹은 보편적 고용보험의 문제의식과 제도 변화를 적용하는 것이 적절함. 이들 노동자에게는 국민연금제도 가입시 기여 산정 기준을 임금에서 소득으로, 사용자의 기여를 임금비용에서 이윤 등으로 변경하고 역시 기여에 따른 수급자격을 인정하는 방안 적용 가능함.
- 사업장 단위로 관리되지 않으며 여러 사용자들의 기여와 연결되어 있으며, 여타 지역가입자와 기여 구성이 다르다는 점에서 별도의 가입자격 관리 범주를 구성할 수 있음.
- 이 경우 소득파악보다 더 중요한 문제는 노후소득보장을 위한 기여를 어떻게 유인할 것인가 하는 것임. 전속성이 약한 노동자(혹은 노무 제공자)에게 연금보험료 부과를 임금이 아닌 소득으로 조정하는 조치는, 국민연금 보험료 지원제도 확대와 결합된다면, 상당한 유인 효과를 가지므로 의미있는 변화가 가능할 것으로 보임. 노동시장의 불안정성이 높아진다면 노후보장제도의 안정성에 대한 요구는 더 높아질 수 있기 때문임. (앞의 <표 3>의 특고노동자 국민연금 지역가입 비율 참고).

- 보험료지원제도의 적극적인 활용: 이들의 국민연금 가입은 사용자 혹은 노무를 제공받는 자의 기여 책임을 수반하는 것이기 때문에 새로 도입된 지역가입자 보험료지원제도와는 별개의 보험료 지원 방식을 필요로 함.
- 그밖에 상당히 높은 비율을 유지하고 있는 장기체납자 문제(특히, 체납사업장)를 적극적으로 다루어야 함. 특히 고용주의 보험료 체납시 노동자들은 수급자격을 확보하지 못하며 폐업시 수급권 확보는 불가능해짐. 이에 장기체납 사업장에 대한 특별 관리체계를 구축해야 함.

3. 기타

- 크레딧 제도 개선 및 강화: 출산크레딧의 성격 재규정: 저출생정책 -> 출산 및 돌봄의 사회적 가치 인정
- 가입상한연령과 수급연령을 일치시키는 조치: 제도 합리화 차원에서 실시할 필요 있음. 또한 60세 이상 노동인구가 증가하는 국면에서 가입자들의 기여기간을 늘리기 위해서 필요함.

V. 국회의 개혁입법 과제 제안

<급여>

1. 국민연금 기준소득대체율 인하 중단, 45% 수준 회복

2. 유족연금과 장애연금 급여 적절성 제고

: 2007년 급여삭감시 이들 연금급여 하락에 대한 보완조치가 부재하였음. 그 결과 유족연금, 장애연금의 저급여 문제 발생. 유족연금 소득대체율은 10년 미만 가입자는 8%에 불과함.

: 유족연금 지급률을 가입기간과 무관하게 기본연금액의 60%로 설정.

<기여>

3. 경기회복과 함께 5년 이내 1차 보험료율 인상 시작

: 2020년대에 총 3%p 가량의 기여율을 인상시켜 현재 9%인 보험료를 12%로 높임.

: 2030년 이후 추후 보험료 인상 시점과 기준은 별도 논의 사항.

4. 보험료 부과소득 상한의 인상과, 동시에 급여 상한 도입

: 2019년 7월 기준 소득월액상한이 적용되는 사업장가입자는 전체의 17.3%에 달함.

: 사용자 부담금의 소득상한만 건강보험 수준으로 올리는 방법도 고려할만함. 2016 건강보험 보수월액 상한 현황 자료를 활용하여 추정하면, 이 경우 국민연금 연간 보험료 수입의 약 10%가 증가하는 것으로 나타남(2020 하반기 연금행동 워크숍 자료집, 2020,7,17)

5. 보험료 지원제도 개선

- 지역가입자 보험료 지원제도 지원대상과 지원기간 확대

: 저소득 지역 납부재개자 보험료지원사업으로 20대 국회에서 통과되고(2020.1.21.) 국무회의에서 시행령이 개정되었음. 최대 22만 명에게 523억 원 정도 지원될 것으로 예상됨.

: 납부재개자로 대상이 제한되어 신규 가입자를 국민연금으로 끌어들이는 효과를 기대할 수 없고, 보험료 지원 기간이 생애기준 최대 12개월로서 사업장가입자 대상 지원제도에 비해 매우 짧음. 생애기준 기간 제한은 대폭 늘리되, 지원 회차당 한계를 도입 적용하는 것이 적절함. 예를 들면 12/48개월.

: 고용주가 특정되지 않는 비전형적 노동자에 대한 보험료 지원 기여회피 현상을 줄이도록 보험료 지원 대상을 건강보험료로까지 확대하는 방안 고려

6. 60세 이상 ~ 수급연령 미만의 노인, 주 15시간 미만 근로자도 국민연금에 가입할 수 있도록 제도 개선.

: 이는 A값 하락 효과를 가지지만, 보험료부과소득 상한을 높이는 조치로 인한 A값 상향 효과 역시 존재함.

7. 국민연금 가입연령과 수급연령 일치시키기

8. 지역가입자 보험료지원사업 내용 재개정

: 대상 제한 완화- 납부재개자 뿐만 아니라 신규 진입자 포함.

: 최대 가입기간, 생애 기간제한 전면 수정. 예) 회당 12개월, 생애 48개월

9. 크레딧 제도 강화

- 출산크레딧: 첫째 아이부터 균일하게 12개월 크레딧 제공.
- 군복무 크레딧: 전체 복무기간으로 인정기간 확대, 인정소득 A값으로 상향
- 실업크레딧: 본인부담금 국고지원제도 도입. 추가인정기간 제공.

10. 장기체납사업장 특별관리체계 구축 및 이로 인해 보험료 납부이력이 확

보되지 못한 가입자에 대한 구제방안 제시

- 국민연금 보험료 납부 의무를 다하지 못할 경우 사업주에 대한 패널티 부과 등

11. 국민연금 국가지급보증제도 명문화

12. 비전형적 노동자의 국민연금 가입 장치 마련

- 위장된 자영자 여부에 대한 판단 주체 설정: 신고체계 구성 및 공단의 판단기능 도입
- 전속성이 약한 특고노동자 일부, 프리랜서 노동자 등을 새로운 범주의 가입자로 가입시키고 가입 지원(예: 첫 가입 1개월 보험료 지원 등). 이 경우 가입자 당사자와 다고용주들에게 소득기반 보험료 부과.

3. 토론 ①

민기채

한국교통대학교 사회복지학전공 교수

‘팬데믹 시대와 이후, 국민연금개혁의 주요 쟁점과 21대 국회의 입법과제: 국민연금 강화, 어떻게 할 것인가?’ 토론문

민기재(한국교통대학교 사회복지학전공)

안녕하십니까? ‘팬데믹 시대와 이후, 국민연금개혁의 주요 쟁점과 21대 국회의 입법과제: 국민연금 강화, 어떻게 할 것인가?’에 대한 토론을 하게 되어 기쁩니다. 특히 국민연금 일타 교수, 주은선 교수님의 발제문에 대하여 토론하게 되어 더 영광입니다. 저의 토론은 교수님의 발제문에 대한 토론과 함께, 평소 생각하고 있는 21대 국회에서 국민연금 관련 어떠한 입법과제가 필요한지에 대하여 말씀드리고자 합니다.

<21대 국회 보건복지위원회는 일을 하자!>

■ (20대 국회 보건복지위원회가 국민연금제도 관련 잘못된 일) 일을 거의 안 함

- 20대 국회의 국민연금법 개정 발의 의안은 총 127건이며, 이 중 원안가결은 단 6건으로 4.7%에 불과함. 연간 1.5개 수준임
- 대안반영폐기가 30건으로 23.6%에 불과함
- 반면, 임기만료폐기가 91건으로 71.7%가 자동폐기되어 버림

<표 1> 20대 국회의 국민연금법 일부개정법률안 발의 통계

구분	원안가결	대안반영폐기	임기만료폐기
건	6	30	91
&	4.7%	23.6%	71.7%

자료: 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 2020년 7월 24일 추출)

<표 2> 20대 국회의 국민연금법 일부개정법률안 원안가결 목록

의결일	제안자	대안반영폐기 의안목록	주요내용
2017-03-02	보건복지 위원장	김광수의원 등 11인 전혜숙의원 등 10인 김상훈의원 등 12인	· 조기노령연금의 지급 정지 · 신용카드 납부액 한도 폐지

2017-09-28	보건복지 위원장	정춘숙의원 등 11인 김상희의원 등 11인 김승희의원 등 11인 권미혁의원 등 27인	· 입양, 장애인의 지급정지 해제 · 반환일시금 반납자의 추후 납부 신청 · 반환일시금 수급권의 소멸시효 연장
2017-12-01	보건복지 위원장	정춘숙의원 등 11인 김삼화의원 등 12인	· 분할연금 산정 시 혼인기간의 인정 기준 및 방법 변경
2018-11-23	보건복지 위원장	기동민의원 등 10인 정춘숙의원 등 10인 위성곤의원 등 10인 정춘숙의원 등 10인	· 국민연금심의위원회 수급자 대표 위원 추가 · 국민연금공단 이사로 수급자 대표 추가 · 연금보험료 체납처분 사전 안내 절차 강화 · 국민연금재심사위원회 민간위원 비율 법정화
2018-12-27	보건복지 위원장	김광수의원 등 10인 김상희의원 등 16인	· 전국소비자물가변동률 연금액 조정 시기 변경 · 연기금전문인력 양성
2020-01-09	보건복지 위원장	소병훈의원 등 10인 정춘숙의원 등 16인 양승조의원 등 10인 김종희의원 등 13인 이만희의원 등 10인 김상희의원 등 10인 강석진의원 등 10인 박재호의원 등 15인 윤소하의원 등 10인 김광수의원 등 10인	· 지역가입자 중 사업 중단 또는 실직 등의 사유로 미납하다가 납부재개 시 연금보험료의 일부를 국가가 지원 · 농어업인에 대한 연금보험료 지원 기한을 2024년 12월 31일까지로 5년 연장 · 연금보험료 연체이자율 및 연체이자율 한도 인하 · 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 전산 정보자료를 공동이용

자료: 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 2020년 7월 24일 추출)

■ (20대 국회 보건복지위원회가 국민연금제도 관련 제일 잘못된 일) 경제사회노동위원회라 는 사회적 대화 기구의 논의 결과를 국회에서 다루지조차 않음

- 지난한 과정을 통해 사회적 논의를 진행하였고, 안을 마련하였음
- 경사노위 안을 기초로 하여 정부에서도 복수안을 국회에 제시하였음
- 그러나 국회가 논의를 하지 않음
- 그 결과 국민연금 소득대체율은 마지노선이라고 할 수 있는 45%가 붕괴됨. 이것을 막지
못한다면 해마다 0.5% 하락함. 누구에게 가장 해로운가. 결국 국민들이 피해를 보고 있음
- 소관위원회인 보건복지위원회 소속 의원들의 뼈저린 반성이 필요함
- 아래로부터의 참여 민주주의를 강조해 왔는데, 최종 결과물에 대한 논의조차 하지 않는 것
은 민주주의의 파괴임
- 당리당락에만 매몰되어 국민연금법 개정 논의를 하지 않는다면, 보건복지위원회 소속에 있
을 필요가 없음

- 경제사회노동위원회 다수안은 노동, 여성, 청년, 노인, 연금운동을 대표하는 5개 단체가 합의한 것임
- 다수안은 포용적 복지국가 건설을 위한 최소한의 기준이므로, 이 안을 기초로 하여 국회논의가 시작되어야 할 것임

<팬데믹 하의 국민연금제도에 대한 시대적 요청>

■ (포스트(post)코로나가 아닌 위드(with) 코로나) 팬데믹은 인류에게 닥친 새로운 사회적 위험임

- 포스트(post)코로나가 아닌 위드(with)코로나 시대에 살게 될 것으로 예측됨
- 팬데믹 현상은 반복적 일상이 될 수 있으며, 신규 바이러스의 대창궐은 새로운 사회적 위험임
- 언(un)택트를 넘어 온(on)택트로의 변화가 시작되었으며, 그에 따른 노동의 변화가 목도됨

■ (불안정 노동) 불안정 노동의 증가는 사회적 안전망의 촘촘함을 더욱 요청하고 있음

- 시장에 노동을 팔아야 하는(고전적 의미) 노동의 상품화를 넘어, 시장에 노동을 팔아도 노동자로 인정받지 못하는 현상이 가속화 될 것임
- 즉 노동력을 제공하지만 노동자로 인정받지 못하는 사람이 증가될 것임
- 사회가 이들을 투명인간 취급해서는 안 됨
- 코로나 19 이후 사업장가입자 감소, 지역가입자 감소, 납부예외자 증가가 확인되고 있음
- 따라서 탈상품화된 사회를 앞당기는 것은 현 인류가 건설한 복지국가의 임무이자 국가의 존립 이유임
- 이에 두루누리 보험료지원사업 강화, 특수고용노동자 가입지원 문제, 체납사업장 보험료 징수문제는 전국민 고용보험제와 함께 동시에 다루어져야 할 문제이며, 사회적 안전망을 촘촘하게 하는 것임

<국민연금개혁의 주요 쟁점 1: 보장성 강화와 재정적 지속가능성>

■ (보장성 강화) 소득대체율 상향은 늦출 수 없는 시대적 과제

- 2018년 기준 노령연금 평균 수급액 50만 9천원 vs. 65세 1인 가구 기준 월 최소생활비 95만원
- 최소생활비의 절반에 불과한 급여 수준으로는 장기간 고령의 삶을 이겨낼 재간이 없음
- 문재인정부는 참여정부 시기에 결정한 2007년 제도개혁의 실수를 인정해야 함
- 2008년 50%에서 매년 0.5%포인트씩 2028년까지 40%로 낮추기로 했던 계획을 철회하고, 단기적으로는 명목 소득대체율을 45%로 조정하고, 장기적으로는 노후소득보장체계의 구조적 개혁을 통해 소득대체율을 상향하는 조치를 준비해야 함
- 소득대체율 50%로 변경할 경우, 2070년 GDP의 약 10.9%로 예상되는데, 이 수치는 우리의 경제력으로 충분히 감당할 수 있음
- GDP 대비 11% 수치는 2013년 유럽 노인인구 18%(10명 중 2명 노인)와 2060년 한국 노인인구 41%(10명 중 4명 노인)의 연금지출이 수준이 동일하다는 것임

■ (지속가능성) 제도의 지속가능성은 재정이 아니라 사회적 신뢰(trust)임

- ‘2057년 기금고갈’이라는 전시효과가 지속가능성 문제를 재정적 지속가능성으로만 매몰되게 하고 있으며, 심각성은 보수언론에 의해 일부 국민들이 받아들이고 있다는 것임
- 노무현(2003) “신뢰, 협동이라는 이 사회적 자본을 한국이 제대로 구축하느냐 못하느냐에 한국의 미래가 달려있다”
- 즉, 미래에도 지속적으로 계속될 수 있다는 지속가능성은 재정이 아니라 신뢰라는 사회적 자본에 있음
- 한국은 저신뢰 국가로 평가받는데, 최근 코로나19 대응과정에서 사회적 신뢰가 상승하고 있다고 해외에서 보도되기도 함(NY times, 2020.03.23.)
- 그러나 사적신뢰(택배 문 앞에 두기, 커피숍에서 노트북 두고 화장실 다녀오기, 위기 시 사재기 현상 부재 등)가 높을 뿐, 공적신뢰(친일부역자 미처벌, 불평등·빈곤 등 사회적 위험 방지, 미디어 불신, 검찰·경찰·법원·국회·정당 등 공공조직 불신)는 여전히 낮음
- trust index가 높을수록 제도의 지속가능성도 높음

■ (국민연금제도의 신뢰 제고) 지급보장 명문화 + 조세지원 + 부과방식으로의 연착륙

- 국가가 나를 보호하고 있다는 법률적 실체가 필요함. 국가와 국민 간 확고한 지급보장 약속이 필요함. 그것은 국가 지급보장 명문화라고 할 수 있음
- 명문화는 “이 법에 따른 연금급여의 지급에 필요한 비용을 국민연금 재정으로 충당할 수 없는 경우에는 국가가 이를 부담한다”고 신설조항을 마련하는 것임
- 지급보장 명문화는 곧 조세지원을 법률적으로 보장하는 것임

〈표 3〉 주요국 공적연금의 국고 지원

구분	국고 지원 수준
독일	총수입의 약 25% (국고보조는 평균임금상승률에 연동. 연금보험료 상승 시 국고보조금 증액)
스웨덴	국고를 재원으로 완충기금 조성
영국	기금이 준비금(급여지출의 1/6) 기준 이하로 떨어질 경우 국고보조 (연금급여지출 비용의 17%까지 보조)
일본	기초연금의 1/2 국고 보조

자료 : 국민연금연구원 연금제도팀(2017: 204)

- 4차 재정계산의 실수: 3차 재정계산 시 ‘부과방식 연착륙’이라는 목표를 어렵게 합의하고 명문화 하였는데, 그것을 4차 재정계산 시 삭제함
- 재정방식(수정적립방식 유지 vs. 부과방식 전환)에 대하여 부과방식으로의 연착륙을 확고히 할 필요가 있음

<국민연금개혁의 주요 쟁점 2: 비전형적 노동자의 증가, 사회보험 방식 국민연금은 어떻게 대응할 것인가?>

■ (사회보험법 동시 개정) 비전형 근로자의 사회적 위험은 은퇴만이 아님

- 시장에 노동을 팔아도 노동자로 인정받지 못하는 현상으로 인해 닥친 사회적 위험은 은퇴만이 아니라 건강, 고용, 산재, 요양 등 다양한 분야에 있음
- 이에 임금기반 사회보장의 틀을 가지고 있는 전체 사회보험 법률 개정이라는 동시적 접근이 요청됨

■ (노동법 동시 개정) 사회보험의 대응만으로는 한계가 있음

- 노동현장에서의 인간소외는 일상화, 가속화 될 것임
- 비전형 근로자, 단시간 근로자, 기간제 근로자, 파견 근로자의 증가는 결국 노동의 생산물로부터의 소외, 노동행위(노동과정)에서 소외, 인류의 고유한 존재적 특성(species being)에서 소외를 낳을 것임
- 따라서 팬데믹 시대의 노동형태에 대한 근본적 질문을 던지고, 관련 법률들인 「근로기준법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(약칭: 기간제법), 「파견근로자 보호

- 등에 관한 법률」(약칭: 파견법), 「산업안전보건법」의 개정이 동시에 요청됨
- 즉 사회보험법 개정-노동법 개정의 쌍끌이 방식으로 추진될 필요가 있음
- 궁극적으로 경영참가제도 등의 확대를 통해 산업 민주주의를 실현시켜 나가야 할 것임

<국회의 개혁입법 과제 제안에 대하여>⁵⁾

■ 복지투자 비율 최소규정

- 복지사업 지출은 2018년 말 기준 639조 원 중 1,446억 원(0.02%)에 불과함
- 신규 여유자금 1% 수준에 미치지 못함
- 최대 투자비율이 아닌 최소 투자비율 조항으로 개정할 필요가 있음
- 이때 분모(신규 여유자금)를 명확히 정의할 필요가 있음
- 강행규정 제정

■ 복지투자 제한 규정 수정

- 국고채 이상의 수익률, 재무적 수익률이라는 평가기준, 복지사업의 영역 등 복지사업 추진을 과도하게 제한하고 있음
- 재정적 수익률이 아닌 사회적 수익률을 높이는 것이 중요함
- 직접투자 방식이 아닌 국채매입 방식 조항의 삽입이 필요함

■ 복지투자 영역 확대: 그린뉴딜 & 스마트뉴딜

- 재활 의료기관, 청년 등을 위한 서비스 집약형 주택, 국공립어린이집 등 보육시설, 장기요양기관 등의 복지투자를 그린뉴딜과 스마트뉴딜 전략에 부합하게 수행할 필요가 있음
- 복지사업 별도 규정 및 시장수익률 보장의무예외 조항의 입법 취지에 부합하는 지침 개정

■ 부과방식 조항 마련

- 제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지)에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지 전망 등을 하고 있음
- 지난 4차에 이르기까지 재정계산위원회에서 막히는 지점은 명확한 재정방식이 없으며, 그에 따라 재정목표 합의가 쉽지 않다는 것임

5) 개혁입법 과제 중 복지투자 관련 과제는 다음을 참조함. 주은선 외(2020), “국민연금 현 복지사업 평가와 발전 방안 연구”, 국민연금공단

- 따라서 법률에 부과방식 조항을 분명히 삽입하는 것이 중요함

■ 근로감독관의 사회보험료 체납사업장 근로감독권한 부여

- 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관의 권한을 확대하여, 사회보험료 체납사업장에 대한 근로감독권한을 부여하며, 「국민연금법」에도 관련 조항 추가

■ 착한 기금투자 강행규정 마련

- 생산주의와 소비주의에 경도되어 있는 복지 자본주의의 지속가능성에 대한 생태학적 비판을 고려해야 함
- 전쟁에 기여했거나, 전쟁무기를 생산하는 warfare 기업에 대한 투자는 비판받아 마땅함
- 가습기 살균제 관련 등 나쁜 기업투자도 재무적 수익률을 떠나 투자를 철회하는 것이 국민감정임
- ESG(환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance))를 고려하여, 2015년 「국민연금법」을 개정할 바 있음
- 제102조(기금의 관리 및 운용) ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.
- 그러나 이 조항은 ‘고려’할 뿐이며, 그것도 임의조항임

3. 토론 ②

정해식

한국보건사회연구원 공적연금연구센터장

노후소득보장에서 국민연금의 역할 강화의 의미와 정책 방향

정해식(한국보건사회연구원)

■ 미래 세대 부담 완화를 위한 국민연금 적정성 강화 필요

○ 기초생활보장제도에서 부양의무자 기준을 폐지하는 등 국가 책임을 강조하는 경향

○ 급여 측면에서 적정 수준의 국민연금을 확보하여 각 개인의 노후 준비 정도를 높여야 미래 세대 부담이 줄어든 것임

- 재원 수준에서의 부담을 논하는 것과 구분하여 접근 필요

- 미래 세대 부담을 최소화하면서 적정 급여를 확보할 수 있는 보충연금 모델에 대해 고민할 필요가 있음

○ 적정성 확보 차원에서 국민연금 사각지대 해소, 국민연금 가입기간 연장 등 다양한 정책 대안이 제시되고 있음.

- 지역가입자 중 납부유예자의 납부 재개 시 보험료 지원(20년 1월 관련 조항 신설)

- 근로장려세제와 국민연금 가입 연계 방안 검토

- 국민연금 수급연령과 가입연령 일치 검토

- 최근에는 전국민고용보험과 더불어 소득보험을 논의 중

■ 소득보험 방식은 대안이 될 수 있는가?

○ 국민연금의 가입의무를 가지는 59세 이하 연령 집단 중 미가입 정규직 노동자가 93.7만명, 비정규직 노동자가 275.3만 명임.

- 비정규직 노동자 중에서 특고노동자 미가입이 41.6만명, 주 15시간 미만 근로 41.3만명, 최근 3개월 평균 임금이 50만원 이하 52.5만명

○ 비정규직 노동자 중 사업장 가입을 하지 못한 이들이 지역가입을 선택. 2019년 74만 9천명 가량임. 사업장 미가입 특고 노동자의 약 절반 가까이는 지역 가입을 선택.

- 저소득(과 그 원인으로 단시간 근로)은 지역가입 선택을 주저하게 하는 주된 원인. 즉 월 50만원 이하 소득을 보이는 사업장 미가입자 중 지역가입을 선택하는 이들은 5만 1천명으로 10% 수준에 그쳐서, 특고와 비교됨.

○ 소득보험은 조세행정과 연계한 소득파악을 통해 가입을 강제

- 플랫폼의 사용주 역할, 서비스 이용자가 사용주가 되는 방식과 구분하는 개인 기반의 사회보험 가입 강제

○ 소득보험의 철학은 무엇인가?

- 보충(보장)연금인가? 최저보장연금인가? 이는 미가입의 책임을 누구에게 둘 것인가의 문제

- 보충연금은 가입에 대한 유인을 제공함과 동시에 그럼에도 존재하는 미가입의 문제를 보상해주는 방식이라 할 수 있음. 미가입을 최소화하기 위한 소득보험과 보충연금은 하나의 짝이 될 것임. 국민연금 사각지대를 최소화하기 위한 일련의 정책도 이 흐름 속에 있음.

- 최저보장연금은 일정 수준 이하에 대해서는 가입을 강제하지 않는 방식이라 할 수 있으며, 기초연금은 최저보장연금의 성격이 있음. 저소득자에게 가입을 강제하지 않으면서 그에 따라 부족한 연금을 보장해주는 방식이라 할 것임. 미가입과 기초연금은 함께 갈 수 있는 방식.

- 결국 소득보험은 일정 소득 이하의 가입을 강제할 것인가, 하지 않을 것인가에 따라서 목표로 하는 노후소득보장제도를 달리 할 것임.

<표> 임금근로자 중 사업장 국민연금 미가입자

(단위: 만명)

	정규직 미가입자		비정규직 미가입자				
	전체	59세 이하	전체	59세 이하			
					& 특고	& 15시간 미만 근로	& 50만원 이하 소득
2004	253.6	235.5	336.9	292.0	49.4	16.8	83.0
2005	229.7	211.8	345.5	299.9	47.2	15.3	82.9
2006	237.3	219.7	335.9	284.5	51.2	18.8	79.4
2007	242.7	218.1	341.9	284.9	54.1	19.2	65.6
2008	243.9	218.6	334.1	278.5	52.9	19.6	64.0
2009	227.5	203.6	356.5	279.6	60.4	19.3	76.4
2010	247.1	219.5	353.5	274.0	56.5	21.5	72.5
2011	242.6	204.9	373.6	279.9	56.3	26.3	68.3
2012	234.4	194.2	361.9	263.2	49.6	25.2	68.3
2013	231.9	182.7	362.4	257.8	48.6	27.6	65.5
2014	229.4	182.4	376.6	265.0	48.9	25.0	59.8
2015	235.9	176.6	397.2	271.5	45.0	27.8	56.0
2016	225.8	161.8	412.2	269.5	44.2	29.2	59.7

2017	201.3	132.7	416.8	267.3	41.7	32.9	52.2
2018	185.1	114.1	419.6	258.6	41.6	32.5	50.4
2019	163.6	93.7	464.4	275.3	41.6	41.3	52.5

주: 특고는 보험설계사, 학습지교사, 커서비스 배달기사, 골프장 경기보조원, 대리운전기사 등으로 개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일한 만큼(실적에 따라) 소득을 얻는 형태에 해당하는 노동자.

자료: 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사(8월) 원자료를 분석함.

<표> 임금근로자 중 국민연금 미가입자

(단위: 만명)

	정규직 미가입자		비정규직 미가입자				
	전체	59세 이하	전체	59세 이하			
					& 특고	& 15시간 미만 근로	& 50만원 이하 소득
2004	253.6	235.5	336.9	292.0	49.4	16.8	83.0
2005	229.7	211.8	345.5	299.9	47.2	15.3	82.9
2006	237.3	219.7	335.9	284.5	51.2	18.8	79.4
2007	242.7	218.1	341.9	284.9	54.1	19.2	65.6
2008	200.6	177.6	275.0	224.6	35.7	18.0	58.4
2009	183.6	161.9	293.4	221.7	42.4	18.2	70.5
2010	196.9	171.5	287.5	213.3	36.0	19.3	65.9
2011	201.3	166.4	310.0	221.2	36.6	24.1	62.7
2012	189.0	151.0	295.9	202.6	28.8	22.6	62.9
2013	183.9	137.5	292.6	192.5	27.7	24.4	59.5
2014	179.8	134.8	300.5	193.4	25.3	22.1	53.8
2015	180.6	125.6	318.3	201.3	24.1	24.5	50.2
2016	175.1	115.6	330.7	197.3	23.2	24.6	52.9
2017	153.3	91.1	335.5	196.8	21.2	28.7	46.3
2018	144.6	79.4	334.1	184.1	19.2	28.5	44.1
2019	123.5	59.4	375.0	199.4	20.5	36.0	47.4

주: 위 표와 차이가 지역가입한 규모임.

자료: 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사(8월) 원자료를 분석함.

■ 가입연령 상향의 조건은 갖춰졌는가?

○ 2019년 8월 기준으로 60-64세 임금근로자는 128만 8천여 명이며, 해당 연령대 경제활동인구 221만 1천여 명의 약 58.3%를 차지함

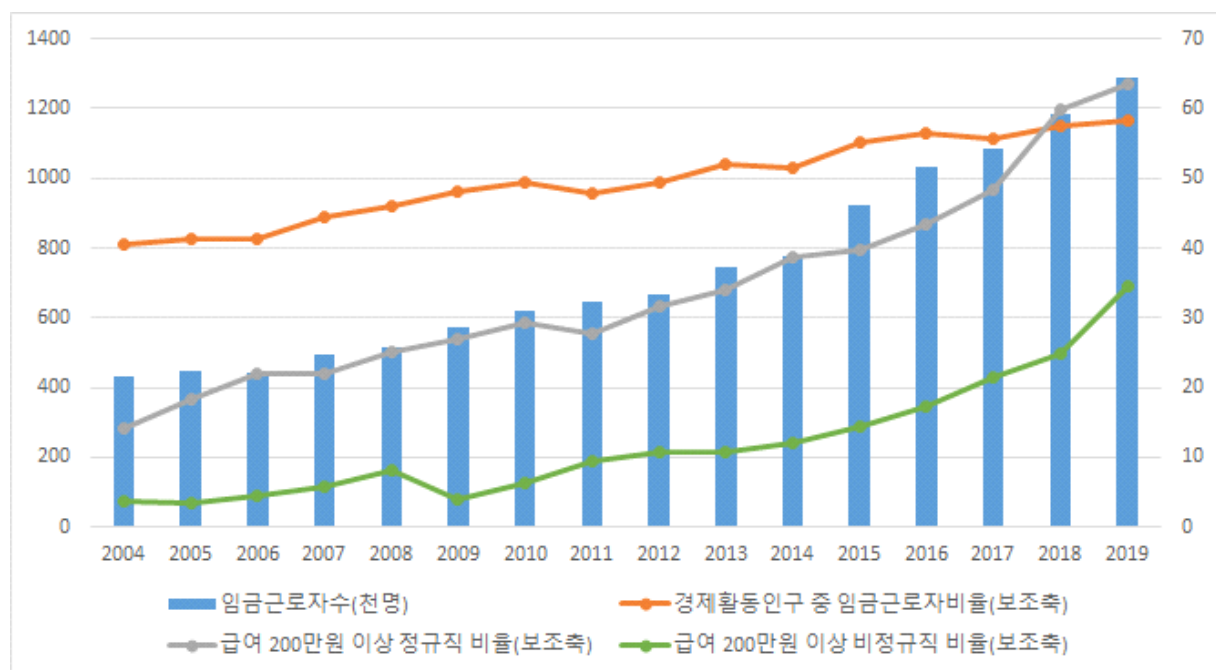
- 또한 이들 임금근로자 중 정규직 비율은 41.7% 수준이며, 정규직 임금근로자 중 63.43%, 비정규직 임금근로자 중 34.4%가 최근 3개월 평균 급여가 200만원 이상인 것으로 나타남

○ 국민연금 의무가입 연령을 자영자, 임금근로자에게 모두 적용하는 것은 불가피하게 경제활동에 참여하는 고령자의 소득 감소를 초래할 수 있으므로 단계적인 접근이 필요함

- 임금근로자 위주로 선택적 가입 및 이에 따른 사용자 보험료 지원을 단기과제로 하고, 자영자 대상으로 확대하는 것을 장기적으로 검토할 필요가 있음

[그림] 60-64세 고령자의 경제활동 참여 상태

(단위: 천명, %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 자료를 이용하여 산출함.

3. 토론 ③

문유진

복지국가청년네트워크 대표

전 국민의 존엄한 노후 보장을 위한 국민연금 제도

문유진(복지국가청년네트워크)

몇 년 전부터 청년들이 자주 쓰는 용어로 “영고”라는 말이 있다. ‘영원히 고통받는다’라는 의미인데, 국민연금을 두고 하는 말이 아닌가 싶다. 특히 세대갈등에 대한 논의가 있을 때면 국민연금은 늘 등장하는 주제이기도 하다. 왜 모든 국민의 노후소득보장을 위해 만들어진 제도가 영원히 고통받는 애물단지로 전락하게 되었을까?

과거 국민연금이 도입될 당시 3%, 6%라는 적은 보험료를 내고 70%, 60%의 높은 소득대체율을 보장받았던 것은 사실이다. 하지만 이는 어느 나라나 도입 초기 가입 유인을 제고하기 위해 이러한 보험료율과 소득대체율로 시작하곤 한다. 1988년 국민연금 제도가 도입되었다는 것을 고려해볼 때, 무리라고 볼 만한 측면은 거의 없다.

그 이후 한 차례의 국민연금 개혁을 통해 9%의 보험료, 50%의 소득대체율에서 점차 삭감되어 40%의 소득대체율로 낮아지게 되는 구조를 갖춘 것이 현행 국민연금 제도이다. 하지만 국민연금의 고통은 여기에서 끝나지 않았다. 인구구조 변화와 맞물려 출생율이 낮아지고 고령화가 급속히 진행되면서 나타난 노동인구의 감소는 국민연금의 지속가능성에의 문제제기로 이어졌다. 기금이 소진되면 후세대는 국민연금을 받을 수 없을지도 모른다. 30%에 가까운 보험료 부담을 감내해야만 한다 등 연대보다는 갈등을 부추기는 내용들이 연일 보도되고 있는 상황이다.

국민연금이 위기에 처했다는 보도는 연일 나오지만, 여러 민간 보험사들의 연금 상품들이 망할지도 모른다는 보도는 본 적이 없다. 게다가 예기치 못했던 감염병이 유행하고, 전 세계가 이 감염병으로 인해 마비되다시피 한 지금 상황에서 불안정해진 노동시장 안에서 노동자들이 연금 보험료를 부담하기는 어렵고, 기간도 채우기가 어려워니 국민연금 제도는 큰 문제를 안고 있다면서 국민연금은 또다시 고통받고 있다.

하지만 여러 사람이 말하는 것처럼 국민연금을 축소시키고 기초연금으로 노후보

장을 하도록 하는 것이 적절할지, 정말 국민연금은 지속가능하지 않은 제도인지, 세대 간 연대라는 가치는 이상에 지나지 않는 것인지, 국민연금 제도는 중산층만을 위한 제도인지 진지하게 고민을 해 보았을 때, ‘그렇지 않다’는 답을 내릴 수밖에 없다.

기초연금이 계속 오르고 있는 상황에서 기초연금이 국민연금을 대체하여 노후소득보장의 역할을 완전히 해낼 수 있을까? 국민연금은 40년을 바라보는 세대 간 연대를 기반으로 만들어진 제도이다. 그러나 기초연금은 미래에 대한 보장이 아니라 현재에 대한 보장이다. 현재는 국민연금이 도입되기 이전 연금에 가입할 수 없었던 노인들이 많고, 이들에게 일정 부분 국가가 소득보장을 해준다는 측면에서 기초연금은 그 역할을 하고 있다. 그러나 기초연금이 과연 ‘이 제도를 믿고 노후대비를 하지 않으셔도 됩니다’라고 할 수 있을 정도로 안정적인 제도인지는 모르겠다.

지금도 재원마련이 어렵다고 해서 소득대체율을 삭감하자는 주장이 계속 등장하고 있다. 심지어 국민연금을 두고 ‘후세대 갈취’라는 주장까지 등장하고 있는 상황이다. 그러나 보험료를 걷든 세금을 걷든 저출산 고령화라는 흐름 앞에 자유로운 제도는 없다. 만약 지금 2030세대가 노인이 됐을 때, 그 때의 노동인구가 ‘노인인구에 대해 들어가는 재원이 너무 많으니 기초연금을 줄이자!’라는 결정을 해버린다면 기초연금에만 의존한 사람들의 노후는 막막해지게 된다.

또한 국민연금을 튼튼히 하는 것은 궁극적으로 후세대를 위한 일이기도 하다. 노인인구 증가에 따른 부담은 사회가 짊어져야 할 일이다. 비단 국민연금에서만 발생하는 문제도 아니며, 빈곤한 노인들을 외면하지 않는 한 공적으로 해결할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이러한 측면에서 빈곤한 노인이 생기지 않도록 예방적 조치를 튼튼히 하는 것이 국가가 할 수 있는 가장 효과적인 조치라고 볼 수 있다. 국민연금이 후세대의 부담을 가중시킨다고 하면서 국민연금을 약화시킨다면, 이는 모두 사적 부담으로 돌아올 것이며 공적으로 노후 소득을 보장했을 때보다 훨씬 더 감당할 수 없을 정도의 부담으로 미래세대에게 돌아가게 될 것이다.

후세대가 대한민국에서 누리고 있는 것들은 하늘에서 뚝 떨어진 것이 아니다. 현세대가 이룬 경제적 성과, 그리고 부모세대의 돌봄, 교육 등 혜택을 누리고 있다. 이것을 배제한 채 공적연금만을 가지고 후세대에게 불리하다고 판단하는 것은 문제

가 있다. 제도 내적 측면을 보더라도 국민연금이 부과방식으로 출발했다면, 과거 세대가 낸 보험료를 투자한 수익으로 생긴 기금은 없었을 것이고, 그만큼 미래세대의 보험료 부담을 경감시킨 것이라고 볼 수 있다. 또한 감염병 사태로 인해 돌봄노동의 공백, 공공의료 시스템의 필요성, 주거 환경의 중요성이 커진 만큼 향후 기금을 활용하여 보육, 주택, 의료, 요양 등의 공공 인프라 확충을 한다면 후세대의 부담을 경감시키고, 필요한 사회서비스를 확충하는 데 국민연금이 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

포스트 코로나 시대의 사회안전망을 고민하며 최근 활발하게 논의되고 있는 ‘전국민 고용보험제도’는 국민연금 제도에 좋은 시그널을 준다고 볼 수 있다. 전국민 고용보험제도 도입을 위해 두루누리 제도는 더 확대될 가능성이 있고, 전 국민이 소득에 기반하여 고용보험에 가입할 수 있게 된다면 마찬가지로 국민연금에 가입하는 것이 가능할 것이다. 이렇게 된다면 그간 국민연금의 아픈 손가락이었던 자영업자, 특수고용노동자, 프리랜서 등 불안정노동자들이 소득에 기반해 국민연금에 가입할 수 있게 됨으로써 사각지대가 대폭 줄어드는 효과를 볼 수 있을 것이다.

이처럼 제도는 계속해서 변화하고 있다. 또한 지금 국민연금이 안고 있는 문제는 상당 부분 노동시장의 구조적 문제를 안고 있기 때문에 이것을 국민연금 축소 근거로 삼아서는 안된다. 어쨌든, 아직도, 여전히 대다수 중저소득층 사람들은 국민연금으로 노후를 준비하고 있다. 이러한 국민연금을 흔들기보다, 국민연금이 모든 국민의 노후를 보장하는 제도로 자리매김 할 수 있도록 21대 국회에서는 보다 내실있는 논의가 이루어지길 기대한다.

3. 토론 ④

이스란

보건복지부 국민연금정책과장

MEMO

MEMO

부록

공적연금강화국민행동
21대 국회 연금정책 요구안

수 신 21 대 국회
발 신 공적연금강화국민행동 (오종현 사무국장 010-7276-0922 / 070-4211-6578)
제 목 21 대 국회에 바라는 연금행동 정책 요구안
날 짜 2020. 7. 1. (총 19 쪽)

정 책 자 료

21 대 국회에 바라는 연금정책 요구안

국민연금, 기초연금 급여 적절성 강화, 국민연금 지급보장 명문화, 사각지대 해소, 제도 합리화, 기금의 사회책임투자, 연금개혁 사회적 논의기구 구성 등

1. 공적연금제도 개선은 국민 노후 삶과 직결되는 매우 중요한 정책과제입니다.
2. 국민이 안정된 노후를 맞이하기 위해서는 공적연금이 도입 취지에 맞게 제 역할을 할 수 있어야 합니다. 이에 연금행동은 21 대 국회에 공적연금강화를 위한 정책과제를 다음과 같이 요구합니다.

<연금행동 정책 요구>

분야	정책
노후소득보장 강화	국민연금 소득대체율 상향(사회적 합의에 기초한 단계적 보험료율 인상) 기초연금 지급대상 확대 및 상승률 상향
사각지대해소	저소득 지역가입자 보험료 지원, 두루누리 사회보험 지원사업 확대 (30 인 미만 사업장, 지원기간 확대), 출산크레딧, 군복무크레딧 확대, 실업부조 크레딧 신설 체납사업장 노동자 보호 강화, 특고노동자 사업장가입자 적용, 가입연령상한과 수급시기 일치
국민신뢰제고	국민연금법에 국가지급보장 명문화
제도 합리화	보험료 부과소득 상한 인상 유족, 장애연금 급여 적절성 제고
기금의 공공성 강화	사회책임투자 및 수탁자 책임 활동 강화 기금운용의 가입자 대표성, 전문성 강화

- 붙임 1. 연금개혁 경과 및 기금운용체계 개편 설명자료
2. 연금행동 정책과제

붙임 1. 연금개혁 경과 및 기금운용체계 개편 설명자료

●● 국민연금 주요 개혁 경과

- (연금제도) 제도 도입 이후 저출산 고령화의 인구구조 변화로 제도 개혁 압력이 커져왔지만, 적정부담 적정급여로의 개혁보다는 급여삭감 일변도의 개혁이 이루어졌음
- (기금운용) 경제부처 장관이 기금운용을 총괄, 공공자금 예탁으로 국민 불신 등 제도개혁이 필요했고 대표성, 전문성 제고를 위해 가입자 대표 비중을 늘리고 실무평가위원회, 전문위원회 설치함. 이후 법개정은 없었으며 2019 년 시행령 개정으로 상근전문위원 설치를 주요 골자로 하는 기금운용체계 개편이 있었음

시기	주요 개혁 내용
1 차 (1998 년)	소득대체율 70% → 60% 수급개시연령 60 세 → 65 세(2013~2033 년까지 5 년마다 1 세씩 상향 조정) 5 년 주기 재정계산 도입 기금운용위원회 가입자 대표 참여 확대
2 차 (2007 년)	소득대체율: 60% → 40% (2008 년 50%로 낮추고, 이후 매년 0.5%p 낮추어 2028 년에 40% 도달) 기초노령연금 도입

●● 최근 국민연금 제도 개혁관련 주요 경과

- 4 차 재정계산시 제도발전위원회에서 국민연금 적정소득대체율 검토(가안, 나안), 유족 및 장애연금 급여수준 강화, 분할연금 수급기회 강화, 기초연금 내실화, 재직자 노령연금 개선, 급여지급보장 명문화, 저소득 지역가입자 보험료 지원, 가입연령과 수급연령 일치, 부과소득 상한 상향, 출산 및 군복무 크레딧 확대 조정, 특수형태근로종사자 사업장 가입자 전환 검토 등 논의
- 복지부는 4 차 재정계산을 바탕으로 국민연금종합운영계획안을 국회 제출
- 사회적 대화기구로서 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 (이하 '경사노위 연금특위')가 구성되어 제도개혁 논의 진행

시기	주요 내용
4 차 재정계산 '17.8.~'18.9.	지출이 보험료 수입 상회 2030 년, 수지적자 2042 년, 기금소진 2057 년

급여-재정 패키지 '가'안 급여-재정 패키지 '나'안	
국민연금 종합운영 계획 '18.12.	복지부 4 개안 국회 제출 (1 안, 현행 유지안) 국민연금 소득대체율 40% + 기초연금 30 만원 (2 안, 기초연금 강화방안) 소득대체율 40% + 기초연금 40 만원 (3 안, 노후소득보장강화방안 ①) 소득대체율 45% + 보험료율 12% + 기초연금 30 만원 (4 안, 노후소득보장강화방안 ②) 소득대체율 50% + 보험료율 13% + 기초연금 30 만원
경사노위 연금특위 '18.10.~'19.8 .	결과보고(주요쟁점 단일안 도출실패) (가안, 다수안) 소득대체율 45% + 보험료율 10 년간 12%까지 3%p 인상 (나안, 경총 및 대한상의) 소득대체율 40% + 보험료율 현행 유지 (9%) (다안, 소상공인) 소득대체율 40% + 보험료율 10%로 1%p 즉각 인상 권고문(민간위원 전원 일치)

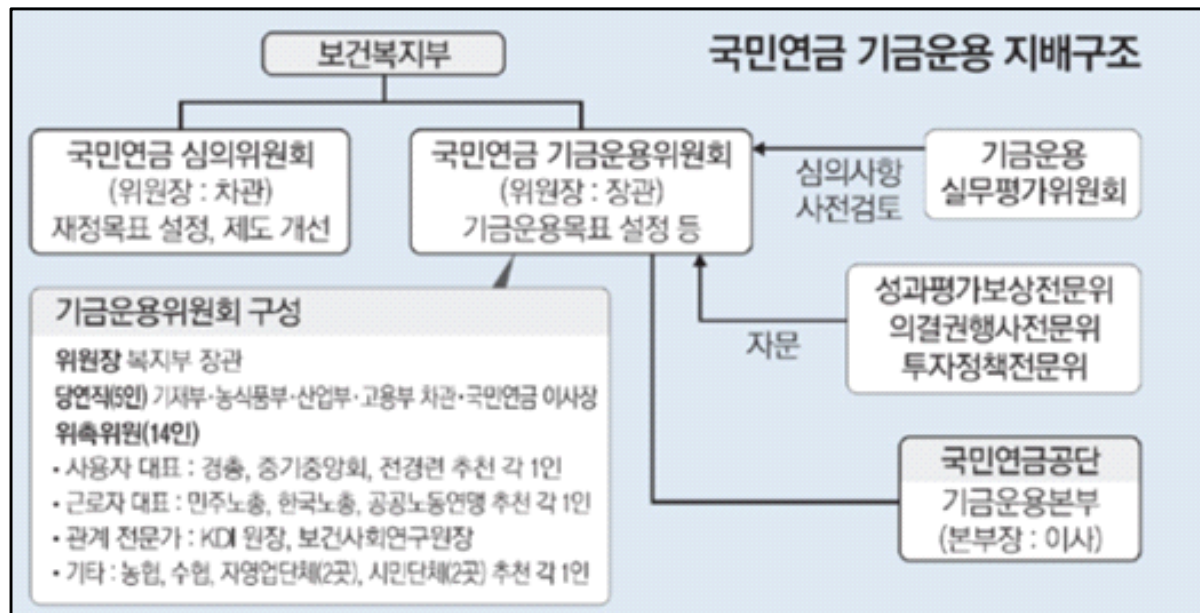
- 최근 국민연금 기금운용체계 개편 및 수탁자 책임활동 변화
 - 상근전문위원 설치 및 전문위원회 구성 변화
 - '18.7. 수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드) 도입
 - 단순한 재무적 투자자로서 배당요구, 주총안건 찬반의결권 행사에서 기업과의 대화, 중점관리기업 선정 등 경영관여 활동 및 정관변경, 이사선임 주주제안 등 적극적 주주권 행사 활동으로 수탁자 책임활동의 영역이 확대
 - 수탁자 책임활동은 제한적으로 실시되어 보완이 필요. 2019 년 주총에서 국민연금은 한진칼 배임, 횡령 이사 배제 정관변경 주주제안을 최초로 적극적 주주권 행사(주총 부결), 대한항공 조양호 회장 연임 반대 의결권 행사(연임 부결)
 - 책임투자 활동 역시 기후 위기, 중대재해사망 빈번 등 필요성이 큼에도 '19.11 월에야 활성화 방안이 기금위 의결되었으며 대부분의 내용이 향후 추진 내지 추진 검토로 되어 있어 보완이 필요
 - 국민연금 기금운용체계 개편 내용

시행령 개정 전	시행령 개정 후
기금운용위원회 위원수 20명 당연직 6, 사용자 3, 노동자 3, 지역가입자 6, 전문가 2	기금운용위원회 동일
실무평가위원회 위원수 20명으로 기금의와 동일한 구성	실무평가위원회 동일
<산하 전문위> 투자정책 전문위원회 위원수 26명 정부추천 26명	<산하 전문위> 투자정책 전문위원회 위원수 9명 상근전문위원 3명(노, 사, 지역 각 1명), 기금 위위원 3명(노, 사, 지역 각 1명), 외부 전문 가 3명(복지부 인력pool)
성과평가보상 전문위원회 위원수 12명 정부추천 1, 사용자 2, 노동자 2, 지역가입 자 2, 전문가단체 추천 2, 전문가 3	위험관리·성과보상 전문위원회 위원수 9명 상근전문위원 3명(노, 사, 지역 각 1명), 기금 위위원 3명(노, 사, 지역 각 1명), 외부 전문 가 3명(복지부 인력pool)
수탁자책임 전문위원회 주주권 행사분과 9명(사용자 2, 노동자 2, 지역가입자 2, 정부추천 2, 연구기관 추천 1) 책임투자 분과 5명(사용자 1, 노동자 1, 지 역가입자 1, 정부 추천 1, 연구기관 추천 1)	수탁자책임 전문위원회 위원수 9명 상근전문위원 3명(노, 사, 지역 각 1명) 외부 전문가 6명(노, 사, 지역 추천 2명)

-- 상근전문위원 현황

추천 구분	이름	소속, 이력
노동자	원종현	국민연금연구원 기금정책팀 부연구위원 국회 입법조사처 금융외환팀 입법연구관 국민연금연구원 부원장
사용자	오용석	금융감독원 공보실 국장 금융감독원 연구원 교수
지역가입자	신왕건	한양대학교 경영전문대학원 겸임교수 FA 금융스쿨(공인회계사 학원) 원장

<참고자료: 기금운용체계>



- 국민연금 심의위원회 위상 강화 필요: 기금을 관장하는 기금운용위원회는 보건복지부장관이 위원장으로 있으나, 제도를 책임지는 국민연금 심의위원회 위원장은 차관으로 조직상으로 기금이 제도를 통제하는 형태가 되어버리는 문제 발생



- 국민연금 기금운용위원회: 국민연금기금을 관리·운용하는 최고의사결정 기구, 국민연금법 제 103 조로 규정되고 있어 향후 구성 변경시 법 개정이 필요
- (지역가입자 대표 비중 축소 필요) 1999 년 최초 개편 당시 지역가입자 66.5%, 사업장가입자 32.2%에서 2019 년 현재 사업장가입자 63.7%, 지역가입자 32.%로 변화
- (정부 당연직 위원 최소화 필요) 관련부처(기재, 노동)로 최소화
- (수급자 대표 신설 필요) 2020 년 4 월 수급자 500 만명 돌파 등 대표 신설 필요성 증대

<기금운용위원회 구성 현황>			
위원장		박능후 보건복지부 장관	
당연직 위원		김용범 기획재정부 제1차관 이재욱 농림축산식품부 차관 정승일 산업통상자원부 차관 인사정 고용노동부 차관 박정배 국민연금공단 이사장 직무대행	
위촉직 위원	사용자 대표	한국경영자총협회	이상철 한국경영자총협회 본부장
		대한상공회의소	이경상 대한상공회의소 기업환경조사본부장
		중소기업중앙회	이태희 중소기업중앙회 스마트일자리본부장
	노동자 대표	한국노동조합총연맹	박기영 한국노총 사무처장
		전국민주노동조합총연맹	유재길 민주노총 부위원장
		전국공공노동조합연맹	황병관 전국공공노동조합연맹 위원장
	지역가입자 대표	농협중앙회	고병기 농협중앙회 상호금융자산전략본부장
		수협중앙회	정만화 수협중앙회 상무
		한국공인회계사회	윤승한 한국공인회계사회 상근부회장
		한국외식업중앙회	최규완 경희대 호텔관광 외식경영학 교수
		한국소비자단체협의회	이길연 법률사무소 호크마대표
		참여연대	이찬진 제일합동법률사무소 변호사
	관계전문가	한국보건사회연구원	조흥식 한국보건사회연구원 원장
		한국개발연구원	최정표 한국개발연구원 원장

※ 기타 참석자: 간사 보건복지부 연금정책국장, 상근전문위원 등

- 국민연금 기금운용 실무평가위원회: 기금운용위원회의 전문성을 보완하기 위해 학력, 경력 등 위원 자격규정을 두고 있는 기금운용위원회의 하부기구로 사전에 안건을 심의, 평가하여 기금위에 의견을 제시함.
- 상근전문위원회가 구성되면서 전문성 보완에 대한 역할이 실무평가위원회와 중복됨에 따라 실평위의 역할 형해화 우려되어 별도의 권한 및 역할 정리가 요구됨
- 국민연금법 제 104 조에 규정되어 있어 변경시 법 개정 필요

붙임 2. 연금행동 정책과제

정책과제 1. 안정된 노후소득보장을 위한 국민연금 소득대체율 인상

1. 현황 및 문제점

- 국민연금은 전국민의 노후소득보장을 위해서 가장 필수적인 기능을 수행하는 대표적 공적연금제도임. 약 30 여년의 짧은 역사를 갖고 있음에도 불구하고 국민연금은 삭감 일변도의 개악이 계속 단행되어 여전히 낮은 급여수준으로 인해 적정 노후소득보장을 달성하는데 어려움을 겪고 있음.
- 2008 년 ‘기금고갈론’의 광풍에 휩싸여 정부는 소득대체율을 기존 60%에서 10%p 삭감을 즉시 시행하였으며, 이후 2028 년까지 매년 0.5%씩 단계적으로 삭감되도록 하여 2028 년 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 세계은행⁶⁾조차도 공적연금이 ‘전일제 노동자 기준 실질소득대체율을 최소한 40%는 되어야’ 한다고 하였으며, 있음. OECD⁷⁾조차 2016 년에 이어, 2018 년에도 "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 소득대체율

6) Holzmann, R. & Hinz, R. 2005. *Old Age Income Support in the 21st Century*. World Bank.

7) OECD. 2018. *OECD Economic Surveys: Korea*.

을 다시 인상하여야 할 것임. 필요하다면 이를 위해 단계적 보험료율 조정 또한 함께 할 수 있을 것임.

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
- 노후소득보장 강화를 전제로, 재정적 지속가능성을 높이기 위한 방안을 사회적 합의를 통해 마련(보험료율 점진적 조정, 일반 재정투입, 보험료 노사분담비율 조정, 저출산 문제 대응을 위한 사회투자 등)

정책과제 2. 기초연금 수급확대

1. 현황

- 2008 년 국민연금 개혁을 보완하고자 만든 기초노령연금은 박근혜 정부에서 2012 년 기초연금으로 전환하면서 급여수준을 상향시켰고, 2017 년 문재인 정부는 단계적으로 30 만 원까지 상향하겠다는 계획을 밝힌 바 있음. 이를 통해 국민연금과 상호보완적 기능을 수행하면서 일정정도 노인빈곤을 완화에 기여하고 있음.
- 그러나 여전히 기초연금은 개선해야할 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 A 값 상승률 연동으로 전환
- 4) 기초연금 재정을 전액 국고화

정책과제 3. 국민연금 국가지급보장 명문화

1. 현황

- 일부 보수언론과 단체, 정치인들의 왜곡된 발언으로 국민연금이 수십 년 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	제 71 조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제 66 조제 1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9 퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제 28 조에 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	제 53 조의 7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.
군인연금	제 39 조의 2(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.
국민연금	제 3 조의 2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

2. 과제

- 1) 국민연금법 상 국가지급보장 명문화

정책과제 4. 국민연금 사각지대 해소를 위한 방안 마련

1. 현황

<보험료 지원제도>

- 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 3.5 배 높게 나타나고 있는 점을 고려하여 농어민 가입자에 준하여 영세 지역가입자에게 보험료를 지원할 필요가 있음.
 - 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원(1988~2001 년) 한 바 있으며 직장, 지역 통합 이후 2002 년부터 5 년간 지역보험 재정의 50%를 지원했고, 2007 년부터는 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
 - 저소득 지역 납부재개자 보험료 지원(최대 12 개월)은 20 대 국회 법 개정('20.1.21.) 및 국무회의 시행령 개정('20.6.30.) 되었으나 예산 미확보로 기획재정부 예타조사 예정되어 있으며 최대 22 만명에게 523 억 가량 지원될 것으로 예상됨, 생애 최대 12 개월 지원으로 되어 있어 지원 기간 확대가 필요할 것으로 보임
- 10 인 이상 사업장 중에도 저임금자가 많음을 고려하면, 두루누리 사회보험 지원사업의 10 인 미만 사업장 규모 기준을 30 인 미만으로 확대가 필요함, 영세사업장의 사회보험료 지원제도 이용이 오히려 회피하던 4 대 보험 의무가입으로 이어져 이를 기피하는 문제도 있으므로 지원대상에 건강보험료가 포함될 필요가 있음. 연금수급 최소가입기간 10 년 기준 확보의 마중물 역할을 위하여 지원기간을 5~10 년으로 확대할 필요가 있음

(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 지원 사업	농어업인 연금보 험료 국고지원	저소득 납부재개 자 보험료 지원 (예타통과시 '21.1.~)	농어업인 지역임 계 연금보험료 국 고지원

<크레딧 제도>

- 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 복무기간 인정중)할 필요가 있으며 인정소득 역시 A 값으로 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.
- (사전지원) 사유발생시점에서 지원하는 사전지원방식에 비해 기금운용 수익을 반영못하는 현행 수급권 발생시 지원하는 사후지원방식은 국고 부담이 더 크고 정책체감도도 낮으며 여성수급권 확대에서도 실효성이 낮음

구분	출산크레딧	군복무 크레딧	실업크레딧
도입시기	2008 년 1 월 1 일 시행		2016 년 8 월 1 일 시행
국고지원시기	노령연금 수급권 취득시기		보험료 납입시
재정	국고 30% + 연금기 금 70%	전액 국고지원	국고, 연금기금, 고 용보험기금 각 25%
본인부담	없음	없음	25%
조건	'08 년 이후 둘 이상 의 자녀가 있는 가 입자 또는 가입자였 던 자가 노령연금 수급권 취득	현역병, 전환복무자, 상근예비역, 공익근 무요원으로 6 개월 이상 복무한 자가 노령연금 수급권 취 득	구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 때
추가인정기간	둘째아이 12 개월, 셋째아이 18 개월 (최장 50 개월)	6 개월	생애 최장 1 년
인정소득	노령연금 취득시점 의 A 값	노령연금 취득시점 의 A 값의 1/2	실직전 3 개월 평균 소득의 50% (최대 70 만원)

<체납사업장 가입자>

- 국민연금 보험료가 임금에서 원천공제 되었음에도 사업장에서 체납하
여 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 노동자들
에 비해 사회적 위험에 취약하며, 이러한 고용형태는 지속적으로 확대되
고 있음. 2018 년 노동연구원 추산 221 만 명이라고 함. 현재 산재보험
의 경우 2008 년부터 특례 적용되는 9 개 업종에 대해서는 근로자로 보
아 사용자와 근로자가 보험료를 절반씩 부담하고 있음. 따라서 특수고용
노동자를 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 76.6개월⁸⁾로 다수가 성, 연령 이중 차별로 저임금 상태인 중장년 여성으로 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

2. 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

8) 유호선, 2016, 국민연금 크레딧제도 개선방안, 국민연금연구원

정책과제 5. 제도 합리화

1. 현황

<보험료 부과소득 상한 인상>

- 현행 상한 기준이 가입자의 실제 소득을 반영하지 못함
 - - 과거 상당기간 소득상한이 고정(88.1.~'95.3 200만원, '95.4.~'10.6. 360만원)되어 있었으며, '2010년 6월 이후부터 A값 변동률에 따라 조정
 - - 2019년 7월 현재 기준소득월액 상한 적용 사업장 가입자는 17.3%에 이를 정도로 과다
 - - 부과소득 상한선 높이면 A값(전체가입자 평균소득)의 상승으로 소득대체율 상승 효과(A값 10% 상승시 소득대체율 2% 상승 효과), 평균소득 이하의 저소득 가입자 연금액이 별도 보험료 인상없이 올라가는 구조
 - - 사용자 부담금만 소득 상한선을 건강보험 수준으로 높일 경우 2016년 건강보험 보수월액 상한 현황(공무원 제외) 활용 추정시 연 4조원 이상(국민연금 연간 보험료 수입의 약 10%) 확보가 추정되며 이를 재원으로 저소득 가입자 보험료 지원 등 사회연대 기능 강화 및 재정안정화에 기여할 수 있음

<유족, 장애연금 급여 적절성 제고>

- 유족연금 소득대체율은 10년 미만 가입자의 경우 8%로 ILO 102호 조약 최저급여기준 40%에 훨씬 못 미치며 장애연금 역시 가입기간 20년 미만인 경우 의제가입기간 20년으로 장애 1급이라도 소득대체율이 20%에 불과함, 이는 최초 국민연금 소득대체율 70%에서 40%까지 삭감되는 동안 유족, 장애연금 급여 적절성 보완조치가 없었기 때문임
 - - 의제가입기간을 20년에서 노령연금 수급시까지 확대하거나 지급율 자체를 높이는 방안이 필요하며, 유족연금의 경우에는 가입기간에 관계없이 지급률을 기본연금액의 60%로 설정할 필요가 있음
 - - 노령연금과 유족연금의 합산 금액이 일정금액(A값의 1/2) 이하일 경우 노령연금과 유족연금액을 중복급여의 조정없이 모두 지급할 필요가 있음

2. 과제

- 1) 보험료 부과소득 상한을 A값의 3배로 점진적으로 조정

- 2) 유족, 장애연금 의제가입기간 연장 또는 지급율 인상
- 3) 일정금액(A 값의 1/2) 이하일 경우 중복급여의 조정없이 노령, 유족연금 모두 지급

정책과제 6. 국민연금기금 사회책임투자 및 수탁자 책임 강화 등

1. 현황

- 국민연금기금은 2019년 말 기준, 약 736 조 원의 규모로 GDP 대비 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 스튜어드십 코드는 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.
- 투자 의사결정 및 안건이 복지부와 기금운용본부의 권한으로 한정되어 있어, 공공투자는 물론 책임투자·적극적 주주권의 사항이 기금운용위원회는 물론, 전문위원회에 상정조차 되지 못함
- 2020년 개편된 상근전문위원제도는 복지부 연금재정과의 실질적 통제를 받고 있어 오히려 기금운용위원회에 대한 자문 및 의결 사항에 대해서 이전에 비해 복지부의 통제 및 관리가 용이해지는 문제가 발생함

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 자본시장의 책임투자 유도

3) 국민연금 기금운용의 가입자 대표성 및 전문성 강화

- 공공투자 및 사회적 책임투자를 실질적으로 제안하고 정책적 필요성을 제안할 수 있도록 할 수 있도록 상근전문위원 및 각 전문위원회의 역할이 독립적으로 이루어질 수 있도록 구조 개편
- 공공투자 및 스튜어드십 코드의 적극적 행사 등에 대한 정책결정 및 안건 제안을 가입자 추천 위원 등이 기금운용본부 및 복지부로부터 독립적으로 제시하여 기금운용위원회에서 논의할 수 있도록 하는 경로를 마련

MEMO

MEMO