국민 노후소득 보장에 대한 19대 국회 활동평가

- 기초연금·국민연금 발의 법안을 중심으로 -

2016. 3. 21.

PPA 공적연금강화국민행동 Public Pension for All

PPIP 사회공공연구원 Public Policy Institute for People

요 약

국민 노후소득 보장에 대한 19대 국회 활동평가 결과발표

- 19대 국회 <지못미 법안>과 <노후불안 법안> 선정 -
개별 국회의원들의 국민노후를 위한 입법활동 성적표 공개 -

○ 20대 총선이 얼마 남지 않았으나, 정책중심이 아닌 정치 공학적 논의에만 집중되고 있는 양상. 20대 국회는 한국사회가 2017년 노령사회로 진입하는 길목에서 의정활동을 하게 됨. 심각한 노인 빈곤문제와 노후에 대한 불안은 커져가고 있지만, 정작 이를 해소하기 위한 노력은 미흡하다 못해, 사실상 방치되고 있음.

○ 국민연금과 기초연금 관련법안 제·개정안은 2000년 이후 지속적으로 증가했음. 19대 국회는 총 119건(정부 발의 포함)이 발의됐는데, 16대 국회가 12건에 불과한 것을 감안하면 양적으로는 약 10배 증가했음(17대 55개, 18대 84개 법안). 이는 노후에 대한 사회적 관심이 높아지고, 문제해결이나 대책마련이 필요함을 반증하고 있는 것. 그러나 실제 의원입법안이 통과한 경우는 법안 발의 대비 국민연금은 7.4%, 기초연금은 8%에 불과한 실정.

○ 특히, 발의나 통과 건수보다 더 중요한 것은 법안이 노인 빈곤해소와 노후소득 보장을 위한 의미 있는 내용을 담고 있는가 하는 점임. 이에 연금행동과 사회공공연구원은 ILO가 제시한 연금개혁의 5가지 원칙(①소득보장의 보편적 적용, ②권리로서의 급여와 빈곤예방, ③급여와 기여간 형평성, ④건전한 재원, ⑤관리운용의 국가책임)을 기준으로, 기존 19대 국회에서 발의된 국민연금, 기초연금 관련 법안 및 국회의원을 평가함. 그리고 이를 기준으로 긍정적인 법안이지만, 국회에서 통과되지 못한 법안은 <지못미 법안(지켜주지 못해 미안한 법안)>으로, 이와 반대로 부정적인 법안을 <노후불안 법안>으로 선정함.

○ <지못미 법안>으로 선정된 것은 기초연금의 경우, ▷국민연금 가입기간 연계폐지, ▷소득연동 방식으로의 전환, ▷급여 상향 ▷재원부담의 전액 국고지원 등이며, 국민연금의 경우, ▷국민연금 지급보장 명문화 ▷소득대체율 삭감중단 및 급여상향 ▷사각지대 해소(특수고용노동자의 사업장 가입전환, 저소득 지역가입자 보험료 지원, 양육 및 청년크레딧 도입, ▷국민연금기금의 민주적·안정적 운용 및 가입자 대표성 강화 등이 포함된 법안임. 반면, <노후불안 법안>은 정부의 기초연금법을 포함해 ▷국민연금기금운용본부 공사화 ▷국민연금 저축계정 신설 등 국민연금의 근간을 훼손할 가능성이 높은 법안으로 선정됐음.

이슈페이퍼	2016-02

국민 노후소득 보장에 대한 19대 국회 활동평가

- 기초연금·국민연금 발의 법안을 중심으로 -

이 재 훈[1)]
(사회공공연구원 연구위원/ 연금행동 정책위원)

1. 들어가며

- 20대 국회의원 선거가 약 한 달 앞으로 다가오면서 더욱 뜨거워지고 있음. 그러나 정책과 비전 중심이 아닌 정치 공학적 논의에만 집중되고 있는 양상임.
- 이번 20대 국회는 한국사회가 2017년 '고령사회'로 진입하는 길목에서 의정활동을 하게 됨.
- 지금도 우리나라 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 국가 중 압도적인 1위일 뿐 아니라, 10년 전인 2006년 43.9%임을 감안하면 지속적인 증가추세를 보이고 있음.
- 이는 그동안 노인빈곤 문제를 해소하고 예방하기 위한 사회제도적 노력이 미흡했다는 반증이기도 함. 이대로 방치한다면 앞으로 고령화 현상이 심화될수록 더욱 심각한 사회문제가 될 것임.
- 이에 '공적연금강화 국민행동(이하 연금행동)'과 공동으로 지난 19대 국회의 국민 노후소득 보장에 대한 입법 활동을 평가하고, 20대 국회의 입법과제와 역할을 살펴보기로 함.

○ 평가 대상

- 19대 국회 보건복지위원회 소속 의원들이 발의한 국민연금법, 기초노령연금 및 기초연금 관련 법률 제·개정안 및 해당 국회의원

○ 평가 기준

- ILO의 '사회적보호 최저선에 관한 권고'(202호, 2012)에 따라, 수평적, 수직적 차원에서 가능한 많은 사람들에게 더 높은 수준의 사회적 보호를 점차적으로 보장해주기 위해 제시한 두 가지

1) 법안에 대한 1차 선정평가는 김잔디 참여연대 간사, 문유진 복지국가청년네트워크 대표가 참여했으며, <연금행동 총선대응 TF>의 논의를 거쳐, 이재훈 사회공공연구원 연구위원이 작성했음.

< 요 약 >

○ 아울러, 19대 국회 보건복지위에서 2년 이상 활동한 의원들의 노후소득 보장 입법 활동 평가 결과, 새누리당과 당시 새정치민주연합 소속 의원 간 차이가 극명하게 나타났음. 새누리당 의원들은 <지못미 법안>에 참여한 경우가 거의 없으며, 오히려 '노후불안 법안'을 주도 또는 동조한 것으로 나타남.

○ 개별 의원으로는 전체 27명 의원 가운데, <지못미 법안>을 가장 많이 대표 및 공동발의하며 적극적으로 입법 활동한 의원은 김성주 의원(5.0)이었으며, 그 뒤로 남인순(4.9) 의원임. 반대로 가장 <노후불안 법안>을 가장 많이 발의한 의원은 이명수와 문정림 의원(-0.9), 그 다음 박윤옥 의원(-0.8)으로 나타났음

○ 연금행동과 사회공공연구원은 19대 국회는 '빈 수레만 요란'했다고 평가하며, 노후빈곤의 심각성과 시급성에 비해 전반적으로 초라한 성적이라고 지적했음. 정당 또는 의원별 상대적 차이가 있긴 하나, 전반적으로 국민노후에 대한 정치권의 무관심과 무능, 무책임을 단적으로 보여줬다고 평가하며, 20대 국회에서는 <지못미 법안>들이 시급히 처리되는 한편, <국민 노후불안>와 같은 법안이 다시 발의되는 일이 없어야 한다고 강조했음.

전략에 근거해 ① 소득보장의 보편적 적용(적용범위의 포괄성) ② 권리로서의 급여와 빈곤예방(급여수준의 충분성)을 핵심 평가기준으로 함.

- 특히, 이러한 방향 하에서 ILO가 연금개혁 과정의 원칙으로 제시한 다음의 다섯 가지 사항[2]을 세부적인 평가내용으로 설정했음.

> ① 소득보장의 보편적 적용, ② 권리로서의 급여와 빈곤예방, ③ 급여와 기여 간 보험수리적 집단적 형평성[3], ④ 건전한 재원, ⑤ 관리운용의 국가책임

○ 평가 내용

- 이에 따라 기초연금과 국민연금의 급여수준 상향이나 사각지대 해소(대상범위 확대), 정부의 재정적 책임, 그리고 국민연금기금운용과 관련된 법안 가운데, 국회에서 가결되지 못한 긍정적 법안을 **'지못미(지켜주지 못해 미안한) 법안'**으로 선정했으며 이와 반대로, 오히려 급여 및 대상수준을 축소하는 등의 법안들은 **'노후 불안 법안'**으로 선정했음.
- 또한 이러한 각 해당법안에 대한 내용적 평가를 기준으로 19대 국회 보건복지위원회 소속 국회의원에 대한 입법 활동을 평가함.

[표-3] 평가 기준 및 내용

평가기준	해당 법안 및 내용	
	기초연금법	국민연금법
①소득보장의 보편적 적용	○ 수급 대상범위 확대	○ 사각지대 해소 - 보험료 지원 및 크레딧 제도 확대 - 적용범위 확대(일용노동자, 특수고용노동자 등)
②권리로서의 급여와 빈곤예방	○ 급여 상향 ○ 국민연금 가입기간과 연계 폐지 ○ 연동방식 변경(물가→소득)	○ 급여(소득대체율) 상향
③급여와 기여 간 집단적 형평성	-	-
④건전한 재원	○ 중앙정부의 전액 국고지원	○ 기금운용의 민주적 운용 ○ 가입자대표성 강화 등
⑤관리운용의 국가책임		○ 국가의 급여지급보장 명문화

2) ILO, 2010. *Extending social security to all : A guide through challenges and options.* ILO Social Security Department(17-18).

3) ILO는 '보험수리적 형평성'이라는 표현이 급여와 기여 간 강한 연계를 강조하는 사적연금의 특성을 의식하여 보편적으로 동의되지 않았고, 실제 논쟁적이기도 하다고 적시하면서, 여기서 강조하는 의미는 기여에 따라 급여가 공정하게 지급되어야 한다는 것으로 이해해야 한다고 강조한다. 그런 의미에서 개별화된 사적연금과 차별을 두는 차원에서 '집단적(collective)이라는 의미를 추가한 것으로 파악되며, 이런 내용적 의미를 감안해 평가했음.

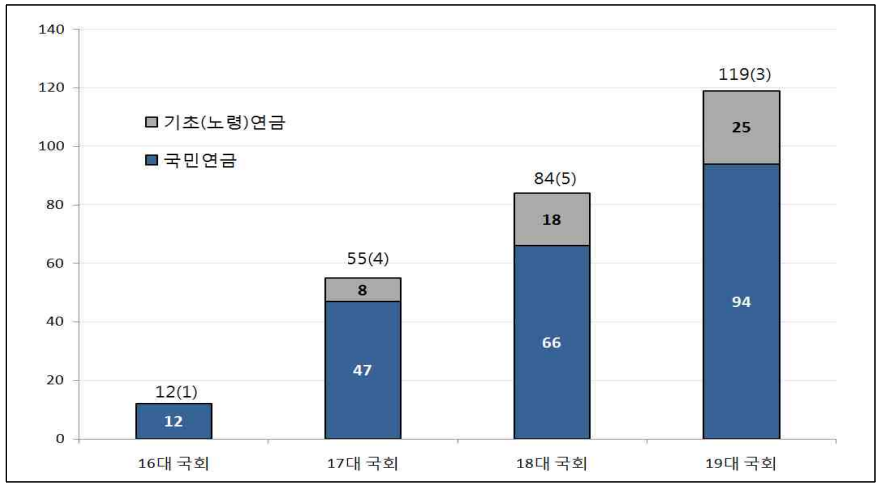
2. 법안 분석 및 평가

1) 역대 국회와의 비교

○ 기초· 국민연금법안 발의는 지속적으로 증가. 16대 국회에 비해 발의건수는 약 10배 증가.

- 19대 국회의 기초·국민연금 관련 법률 제·개정 발의결과를 지난 16~18대 국회와 비교하면 아래 [그림-1]과 같음.
- 16대 국회(2000~2004)는 12건의 국민연금법 개정안, 17대 국회(2004~2008)는 47건의 국민연금법 개정안과 기초연금 관련 법 8건(기초노령연금 5건, 기초연금 1건, 장애기초연금 1건, 효도연금 1건) 등 총 55건, 18대 국회(2008~2012)는 국민연금법 66건, 기초노령연금법 18건 등 총 84건, 그리고 지난 19대 국회(2012~2016)는 국민연금법 94건, 기초연금 관련 법 25건(기초노령연금법 12건, 기초연금법 13건) 등 총 119건의 법안이 발의됐음[4].
- 즉, 2000년 이후 국민연금과 기초(노령)연금 관련 법안 발의는 지속적으로 증가해왔으며, 2008년 기초노령연금이 시행되고 이후 2014년 기초연금으로 재편되는 과정을 거치면서 기초연금 관련 법 개정안 발의도 활발하게 진행됐음을 확인할 수 있음.

[그림-2] 16대~19대 기초·국민연금 관련 법안 발의 비교(2000년~2016년, 단위 : 건)



* 자료 : 국회 의안정보시스템에서 재정리. ( )안은 정부발의 법안 숫자임.

4) 국민연금법에는 '국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률'도 포함된 것으로 처리함.

2) 19대 국회에서 통과된 기초·국민연금 관련 법

○ 그러나 실제 의원입법이 통과된 경우는 매우 낮음.

- 19대 국회의 경우, 국민연금법 개정안이 가결된 경우는 총 7건임. 이 가운데 의원입법은 2건, 유사한 법안을 수정·통합하여 위원장의 대안으로 가결된 경우는 5건임.
- 기초연금 역시 법 제정에 대한 정부안(2014년)과 65세 이상 기초연금 대상자에게 관련 정보 제공하도록 하는 등의 내용을 담은 개정안(2015년) 등 2건 만이 국회를 통과했음.
- 이는 발의된 법안 대비 국민연금은 7.4%, 기초연금은 8%에 불과한 수준임.

[표-4] 19대 국회 통과된 기초·국민연금 관련 법

구분	의결일	제안자	주요내용
국민연금법개정	2013. 7.30	김재원 등 10인	○ 사무소 소재지 전라북도로 개정(기금이사 관장부서 포함)
	2013.12.19	위원장(대안)	○ 국가가 연금급여 안정적·지속적 지급위해 필요시책 수립시행 ○ 연금보험료, 급여액, 수급요건 등은 장기재정 균형유지, 인구구조의 변화, 국민생활수준, 임금, 물가, 그밖에 경제변동에 따라 사정에 맞게 조정되도록 함 ○ 농·어업인에 대한 연금보험료 지원기한을 2014년 12월 31일까지에서 2019년 12월 31일까지로 변경함.
국민연금과 직역연금연계법	2014.12.24	위원장(대안)	○ 연금산정기준이 기준소득월액으로의 변경에 따른 반영 ○ 퇴직급여를 받은 직역가입자의 연계 신청기한 폐지 ○ 국민연금 임의계속가입기간 포함, 퇴직급여 제한자가 연계 신청할 경우 반납금액 합리화 등
국민연금법개정	2014.12.29	위원장(대안)	○ 18세 미만 근로자의 경우, 본인이 원하지 않는 경우 제외하고, 당연 사업장 가입자로 함. ○ 국민연금 '급여수급전용계좌'로 입금 압류금지 대상으로 규정 ○ 구직급여 받는 기간을 가입기간으로 추가산입. ○ 연금보험료 2회 이상 체납 지역가입자의 경우 분할납부 가능 ○ 국민연금기금 관리운용의 경우 투자대상의 환경, 사회, 지배구조 등의 요소 고려 등
	2015. 5.6	위원장(대안)	○ 공단 노후준비서비스 대상을 국민으로 확대 등
국민연금과 직역연금연계법	2015.12.9	박윤옥 등10인	○ 공무원연금법 개정사항 반영 ○ 연계대상자를 '연금가입자였던 자'로 확대
국민연금법개정	2015.12.9	위원장(대안)	○ 공단 업무에 조사연구와 국제협력추가. 연구원 설립근거 신설. 상임이사 4명으로 1명 상향. ○ 분할연금 지급 특례 등
기초연금법제정	2014. 5.10	정부	○ 기초노령연금법 → 기초연금법으로 변경 - 기준연금액을 20만원, 매년 전국소비자물가상승률 반영. - 국민연금가입자는 기준연금액에서 국민연금A값의 2/3감액하되, 기준연금액의 1/2부가연금 지급. - 5년마다 기초연금액 적절성 평가해 기준연금액 조정 등
기초연금법개정	2015.12.31	위원장(대안)	○ 보건복지부 장관 또는 지자체 장이 65세 이상에게 기초연금 지급대상, 금액 및 신청방법 등 관련 정보 제공(남인순 의원) ○ 관계공무원이 수급자 조사할 때 권한 표시 증표 및 조사기간, 범위 등 기재된 서류 제시(양승조 의원) ○ 수급자 사망 신고한 경우, 수급권 상실 신고한 것으로 간주(주승용 의원)

3) '지못미(지켜주지 못해 미안한)' 법안

- 법안 발의나 통과 건수보다 중요한 것은 어떤 내용을 담고 있는가 하는 점임. 앞서 언급한 평가기준에 따라 기초연금과 국민연금 관련 발의 법안의 내용을 살펴보면, 많은 의미 있는 법안이 통과되지 못한 채, 19대 국회 폐회와 함께 자동 폐기될 예정임.

(1) 기초연금 관련 : 급여와 대상 확대, 전액국고 부담하는 법안

- 기초(노령)연금의 대상과 급여 확대는 18대 국회에 이어, 19대 국회에서도 가장 뜨거운 정치과제였음. 정부의 기초연금법 제정안이 2014년 5월 국회 통과하기 이전까지, 대상과 급여를 확대하는 법안이 6건 발의됐음.

[표-5] 19대 국회 기초·국민연금 관련 법안발의 개요

발의의원 (발의일)	대상	급여	재원	비고
한명숙 등 126인 (2012. 5. 30)	70 → 80%수준	5% → 10%로 상향		
박원석 등 13인 (2012. 7. 3)		2017년까지 10%까지 단계적 상향	전액국고부담	추가인상은 <연금제도 개선위> 설치·논의
유재중 등 11인 (2012. 9. 19)		2028년까지 10%까지 단계적 상향	전액국고부담	공단으로 업무일원화
김용익 등 10인 (2013. 6. 13)		2014년부터 10%로 상향	전액국고부담	공단으로 업무위탁
유성엽 등 11인	70 → 90%수준	5% → 15%로 상향	전액국고부담	
심상정 등 10인 (2014. 3. 13)		2014년부터 10%로 상향		<연금제도개선을 위한 위원회> 구성
정부 기초연금법 제정안 통과 이후				
남인순 등 31인 (2014. 5. 28)	70 → 80%수준	국민연금 가입기간 연계×		
양승조 등 10인 (2014. 9. 15)	70 → 80%이상	국민연금 가입기간 연계× 부부감액 규정 폐지		기초연금 압류금지 전용계좌 신설
김성주 등 25인 (2014. 11.12)			전액국고부담	
주승용 등 10인 (2015. 6. 30)			국가부담 비율 하한을 40→ 80% 상향	
이목희 등 10인 (2015. 7. 9)			지자체 자체의 급여·수당 지급 시 국가가 일정수준 추가지원	

* 자료 : 국회 의안정보시스템에서 재정리.

- 대상 확대는 한명숙 등 126인이 70%에서 80%로, 유성엽 등 11인이 90%까지 확대하는 내용

을 담고 있음.

- 급여 확대는 유재중 등 11인의 새누리당 의원들이 2028년까지 10% 달성을 위해 단계적 상향하는 가장 소극적인 방안부터, 박원석 등 13인은 2017년까지 10%, 김용익과 심상정 등 각 10인은 당시 즉각 10% 상향, 유성엽 등 11인은 즉각 15% 상향하는 내용을 담고 있었음.
- 2014년 정부의 기초연금법안(기존 기초노령연금법 폐지)이 제정된 이후에는 정부안이 담고 있는 국민연금 가입기간에 따른 기초연금 차등지급 문제를 바로잡기 위한 개정안이 남인순 의원 등 31인, 양승조 의원 등 10인에 의해 각각 발의됐음. 이들 법안은 대상범위를 80%까지 확대하는 내용 역시 포함하고 있음.
- 또한 기초연금에 소요되는 재원에 대해 지방자치단체의 노인인구비율 및 재정여건 등에 따라 비용 중 일부만을 국가가 부담하고 있는 것을 전액 국고로 전환하는 내용이 박원석, 유재중, 김용익, 유성엽, 김성주 의원이 발의한 법안 내용이 포함돼 있었음. 주승용 의원 등 10인(2015. 6. 30.)은 국가부담 하한비율을 40%에서 80%로 상향해 단일한 기준을 적용하는 것으로, 전액 국고부담은 아니지만 국가의 재정적 책임을 현행보다 더 강화하자는 것임.

○ 기초연금 급여확대 위한 법안발의는 많았으나, 결국 국민연금 가입기간과 연계하는 정부안 통과.

- 기초연금 급여확대는 단계적으로 할지, 또는 즉각 시행할 지 등 다소 차이가 있긴 하나, 국민연금과 연계하지 않고, 최소 10%까지 확대해야한다는 공감대가 형성돼 있었으며, 대부분 법 부칙 시기보다 빠른 시일 내에 확대해야한다는 것이었음. 이는 현재의 노인빈곤의 심각성을 고려한 사회적 요구를 반영한 것이기도 함. 정부의 기초연금법 통과 이후 국민연금 가입기간과 연계하지 않도록 하는 법 개정안이 제출된 것도 같은 맥락임.
- 현행 기초연금은 심각한 노인빈곤 상황을 고려할 때 여전히 미흡할 뿐 아니라, 시간이 지날수록 잔여적 수준으로 축소될 전망임. 향후 더욱 심각해질 고령화시대를 감안해, 국민연금과의 연계를 폐지하고, 대상과 지급수준을 더욱 보편적으로 확대할 필요가 있음.

○ 여야 모두 기초연금 재원 전액국고부담 법안 발의. 그러나 논의조차 제대로 되지 못함.

- 기초연금 소요재정을 전액 국고로 부담하는 방안 역시 여·야 의원 모두에서 제출됐음.
- 현행 기초연금의 경우, 기존 기초노령연금과 같이 노인인구 비율 및 지자체 재정여건 등을 고려해 소요재정의 40~90%만 중앙정부가 재정을 지원하고 있음.
- 전국적으로 동일한 기준에 따라 급여를 제공해야하는 기본적이고 필수적인 복지사업이자, 지자체의 재정부담 및 다른 복지서비스 축소 우려 등을 고려할 때 전액 국고로 지급되도록 개정해야 하지만, 제대로 논의되지 못한 채 방치됐음.

○ '줬다 뺏는 기초연금' 문제, 공론화 됐으나 아무런 개선도 이뤄지지 않고 있음.

- 기초생활보장을 받는 절대빈곤 노인의 경우, 기초연금을 지급받더라도 생계급여에서 곧바로 감액돼 기초연금의 실질적인 혜택을 누리지 못하고 있음. 최저생계비의 생계급여는 기준액과 개인별 소득인정액의 차액만큼 지급되는데, 기초연금이 소득인정액에 포함되기 때문임.
- 노년유니온, 내만복, 빈곤사회연대 등 20여개 단체가 이러한 '줬다 뺏는 기초연금' 문제를 제기하며 공론화하고 있으나, 정부나 국회 차원에서는 아직 아무런 개선조치를 취하지 않고 있음.

(2) 국민연금 제도관련 : 급여의 적절성 보장과 사각지대 해소

① 국민연금 급여 및 지급보장

- 2007년 국민연금 개혁에 따른 급여삭감[5]을 전후한 한국의 연금정치는 기금고갈론에 입각해 단지 재정안정화에만 초점을 맞춘 축소 지향적 개혁이 중심이었음. 그러나 19대 국회 들어, 이러한 재정안정화 위주의 논의와는 달리, 노후소득보장의 적정성과 노후빈곤 해소라는 연금제도의 기본적 목표에 초점을 맞춘 제도개혁 논의가 제기되기 시작했음.

[표-6] 국민연금 급여 및 지급보장 관련 19대 국회 발의법안

구분	발의의원 (발의일)	내용
국가의 지급보장 명문화	김재원 등 10인 (2012. 7. 12)	- 국민연금 급여 지급보장에 대한 정부책임 명문화
	남인순 등 20인 (2012. 7. 23)	
	김성주 등 11인 (2012. 11. 27)	
급여삭감 중단	김성주 등 15인 (2014. 12. 1)	- 국민연금 명목대체율이 2028년 40%까지 낮아질 예정이나, 평균가입기간을 고려한 실질소득대체율은 20%수준에 불과한 실정임. - 국민연금의 적정 노후소득 보장을 위해 2018년부터 소득대체율 45%를 유지하도록 함.

* 자료 : 국회 의안정보시스템에서 재정리.

○ 지급보장 법제화, 급여상향 등 국민연금 신뢰회복의 계기, 결국 무산됨.

- 먼저 김성주 의원 등 15인이 발의한 국민연금법 개정안은 국민연금 명목대체율이 2028년 40%까지 자동 삭감되고 있는데, 2018년부터는 급여삭감을 중단하고, 45%수준으로 유지하자는 내용임. 이는 재정안정을 위해 급여 삭감해야한다는 기존 논리를 무비판적으로 수용해왔던 것과는 달리, 국민연금의 낮은 급여문제를 제기하면서 '국민연금 급여의 적절성' 문제를 중요한 의제로 부각시키는 한편, 이를 실질적으로 개선하기 위한 제도적 노력이라는 점에서 큰 의미가 있음.
- 또한 김재원, 남인순, 김성주 의원 등이 각각 발의한 국민연금법 개정안은 공무원연금과는 달리

5) 2007년 국민연금법 개정으로 기존 60%였던 국민연금의 명목소득대체율은 2008년 50%로 10%p삭감되고, 이후 2028년까지 매년 0.5%p씩 자동 삭감되고 있음.

지급보장에 대한 정부책임이 법적으로 명문화돼 있지 않은 문제를 개선하고자 했음. 이는 국민연금 신뢰확보와 국가책임 강화라는 측면에서 중요한 의미를 지님. 특히 보건복지위 소속 여야 의원 모두 법안을 제출해 합의처리에 대한 기대를 모으기도 했으나, 기재부 등의 강한 반대로 결국 처리되지 못했음.

② 국민연금 사각지대 해소

- 국민연금 사각지대 문제는 국민연금이 안고 있는 핵심적이고 고질적인, 그리고 우선적으로 해결해야할 중요한 과제임. 현재 국민연금 적용대상 기준으로 하더라도, 납부예외자(약 457만 명), 1년 초과 장기체납자(약 111만 명) 등 최소 약 568만 명(27.1%)이 국민연금 사각지대에 방치되고 있음.
- 19대 국회에서는 국민연금 보험료 지원, 크레딧 신설 또는 개정 등을 통해 국민연금의 광범위한 사각지대 해소를 위한 법안들이 제출됐음.

[표-7] 국민연금 사각지대 해소 관련 19대 국회 발의법안

구분	발의의원 (발의일)	내용
보험료지원 등	최동익 등 19인 (2012. 8. 14)	영세지역가입자(기준소득월액 일정 금액 이하)에게 보험료지원
	이재영 등 10인 (2013. 5. 31)	지역가입자 중 차상위계층 대상 12개월 범위 내에서 연금보험료 일부 지원
	남인순 등 11인 (2015. 11. 19)	청년층 중 일정연령(20세, 30세)에 도달했을 때, 납부사실이 없을 경우 3개월 간 지역가입자 기준소득월액의 하한액에 해당 소득으로 간주 (보험료 전액 국가지원)
특수고용노동자 사업장가입	강기윤 등 10인 (2015. 12. 8)	특수고용노동자에 대한 사업장 가입자 인정 (사용자의 보험료 절반부담)
산재크레딧 (신설)	신경림 등 10인 (2015. 11. 24)	산업재해크레딧 도입(산재법에 따른 휴업급여기간이 1년 이상인 경우 6개월)
군복무 크레딧	송영근 등 13인 (2013. 4. 25)	군복무 크레딧 적용 6개월에서 군복무 전체기간으로 확대
	민현주 등 10인 (2013. 12. 31)	
	이언주 등 13인 (2013. 7. 19)	군복무 크레딧 6개월 이외 나머지 기간에 대해, 병역의무 수행자가 나머지 기간에 대해 1/4 보험료를 납부할 경우 국가가 3/4을 지원
출산크레딧	남인순 등 11인 (2015. 10. 23)	양육크레딧으로 확대 (첫째자녀도 12개월 가입 추가산입/ 1자녀 초과 1명당 12개월 가입기간으로 산정)

* 자료 : 국회 의안정보시스템에서 재정리.

○ 저소득·지역가입자 보험료 지원과 특수고용노동자의 사업장 가입전환 미 처리.

- 최동익 의원 등 19인은 국민연금 기준소득월액 일정금액 이하인 영세지역가입자에게, 이재영 등 10인은 지역가입자 중 차상위계층 대상으로 12개월 범위 내에서 연금보험료의 일부를 지원하는 법안을 발의했음.
- 현행 '두루누리' 보험료 지원사업은 10인 미만 사업장 중 월 평균 140만원 미만의 노동자와 사용주에게 보험료 일부(신규 60%, 기존 40%)를 지원해주고 있음. 그러나 보험료 전액을 본인이 부담해야하는 저소득 지역가입자에게는 아무런 지원이 이뤄지지 않고 있어, 많은 이들이 국민연금 사각지대에 방치되고 있음.
- 이들 법안은 지역가입자의 사각지대 문제에 주목하여 보험료 지원방식을 통해 이를 해소하려 했다는 점에서 의의가 있으며, 앞으로 현행 두루누리 사업을 보다 확장해나갈 필요가 있음. 다만 지역가입자에 대한 보험료 지원의 경우, 대상범위와 기준을 어떻게 선정할 것인지에 따라 효과도 상이하게 나타날 것이며 이에 대한 사회적 논의가 이뤄져야 할 것임.
- 또한 신경림 의원 등 10인이 발의한 '특수형태근로종사자'(특수고용노동자)의 사업장 가입 역시 매우 중요한 문제임. 현재 약 130~200만 명에 이르는 다양한 형태의 특수고용노동자들이 근로기준법상 노동자로 인정받지 못하고 있음. 이로 인해 보험료 절반을 지원하는 사업장 가입자가 되지 못하고 본인이 전액 내야하는 지역가입자로 가입돼 있거나, 사각지대로 방치되고 있음. '근로자성'에 대한 논란 이전에, 우선적으로 사업자 가입자로 인정해 보험료 부담을 줄이고 국민연금에 대한 노동자로서의 권리를 보장할 필요가 있음.

○ 출산크레딧의 양육크레딧 확대재편과 청년크레딧 도입도 좌초.

- 현재 국민연금 크레딧제도는 출산, 군복무, 실업 크레딧이 있으나, 제한적 기준으로 인해 사각지대 해소를 위한 효과가 미흡함.
- 먼저 출산크레딧의 경우, 박윤옥 의원 등 11인은 둘째 자녀부터 최대 50개월 가입기간을 추가 산입하는 법안을 발의했음. 현행 출산크레딧을 확대한다는 점에서 긍정적이긴 하나, 둘 이상인 경우에만 추가산입을 인정하고 있는 핵심적인 한계는 그대로 유지하고 있음. 반면, 남인순 의원 등 10인이 제출한 개정안은 출산만이 아닌 아이를 낳아 키우는 과정에서 연금에 가입하지 못하는 문제를 해결하기 위해 '양육크레딧'으로 변경하고, 첫째 자녀를 포함해 자녀 1명마다 12개월 가입기간 추가산입 하도록 지원범위를 확대하는 방안임.
- 군복무 크레딧 역시 병역의무 기간 동안 불가피하게 연금가입 기간이 줄어드는 문제를 사회적으로 보상해주기 위해 도입된 것임. 현행 6개월만 가입기간으로 인정하고 있는 것을 병역의무 기간 전체로 확대할 필요가 있음.
- 기존 시행되고 있는 크레딧 제도의 확대 이외, 남인순 의원 등 11인은 청년에 대한 크레딧제도를 도입하는 법안을 제출했음. 이는 청년실업이 장기화되고 평균구직기간 역시 12개월이 넘을 뿐 아니라 OECD국가보다 평균 4~5년 정도 입직연령이 늦어지고 있는 현실을 반영한 것임. 비록 기준소득월액의 하한액에 해당하는 소득을 3개월 간 인정해주는 낮은 수준이긴 하나, 청년실업의 문제가 사회구조적 요인에 의한 것이고, 국민연금에 대한 신뢰형성과 연금가입을 제고할 수 있다는 측면에서 긍정적임.

4) 국민의 노후를 불안하게 만드는 법안

(1) <노후불안 법안> 개요

- 국민의 노후를 불안하게 만드는 <노후불안 법안>으로 정부가 발의한 '기초연금법 제정안'과 새누리당 김재원 의원, 정희수 의원, 박윤옥 의원 등이 대표 발의한 국민연금기금운용본부를 별도로 독립해 국민연금기금운용공사(국민연금기금투자공사)를 신설하는 법안으로 선정함.

[표-8] 19대 국회 '노후 불안' 법안

구분	발의의원 (발의일)	내용	결과
기초연금	정부 (2013. 11.25)	전체노인 중 하위 70% 대상은 유지 급여는 '(기준연금액-⅔*A급여액)+부가연금액'으로 기준연금액은 20만원으로 증가했으나, 국민연금 가입기간에 따라 차등지급 추가. 소비자물가연동방식으로 변경	통과 (2014. 5. 4)
국민연금(기금)	김재원 등 10인 (2012. 6. 22)	국민연금기금운용공사 설립 및 독립성 보장	계류
	정희수 등 16인 (2015. 7. 27)	국민연금기금 관리운용을 전담해 전문적으로 수행하는 독립적인 국민연금기금투자공사 설립.	
	박윤옥 등 10인 (2015. 8. 17)	국민연금기금운용의 독립성, 전문성 강화를 위해 국민연금기금운용공사 설립	
국민연금(제도)	정희수 등 28인 (2015. 6. 16)	국민연금 저축계정 신설. 본인 선택에 따라 기준소득월액의 4/1000에 해당하는 금액 한도 내에서 납입하며, 운용수익률은 기금운용수익률과 연동.	상임위 접수

* 자료 : 국회 의안정보시스템에서 재정리.

○ 정부의 '기초연금법' 선정이유

- 2014년 5월, 19대 국회에서 통과된 정부의 기초연금법은 기존 기초노령연금을 기준으로 한다면 분명 급여수준이 확대되고 인상시기도 앞당겨진 것이나, 이는 2007년 국민연금 급여삭감이라는 맥락 하에서 함께 고려해 판단해야 함.
- 2007년 국민연금 삭감하면서(60%→40%) 낮아진 국민연금을 '보완'하는 한편, 국민연금 사각지대의 대안으로 도입된 것이 기존 '기초노령연금'이었음. 당시 기초노령연금은 소득하위 70%를 대상으로 5%(국민연금 전체 가입자평균소득 대비)의 급여로 시작됐으나, 법 부칙에 2028년 10%까지 확대한다는 내용을 명시하고 있었음.
- 박근혜 대통령은 대선 당시, "모든 어르신들에게 기초연금 20만원을 지급하겠다."는 공약을 제시함. 기초연금 급여확대(10%) 시기를 앞당기고, 대상을 기존 70%에서 100%로 확대하겠다는 것임. 그러나 실제 대상은 확대되지 않았고, 오히려 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금 급여는 덜 주는 방식으로 도입됐음. 국민연금 가입기간이 10년 이상부터 차등 지급되고, 20년 이상인 경우 소득하위 70%에 속하더라도 기초연금 급여확대의 혜택을 받지 못함.
- 특히, 소비자물가 연동방식으로 변경돼 갈수록 기초연금의 실질급여수준은 더욱 낮아지는 형태로 도입했음. 현재 기초연금의 급여율은 10%수준이나 2022년은 7.6%, 2028년 6.2%, 2036년엔 기존 기초노령연금 수준인 5%로 떨어지다가 2050년엔 3.7%, 2060년 3.1% 수준까지 하락할 것으로 전망되고 있음[6]. GDP대비 기초연금이 차지하는 재정추이를 살펴보더라도, 현행 기초연금을 대선공약이 지켜졌을 경우와 비교할 경우는 말할 것도 없이 오히려 기존 기초노령연금(2028년 10%로 상향)보다 오히려 갈수록 낮아지게 됨[7].
- 정부의 기초연금은 국민연금의 낮은 급여와 사각지대 문제를 보완하기 어려울 뿐 아니라, 향후 더욱 심화될 고령화 시대에 대응해 노인빈곤을 예방하고, 해소하기엔 함량미달임.

○ '국민연금기금운용공사 설립' 관련 법안 선정이유

- 국민연금기금운용의 지배구조 개편의 핵심내용은 현재 가입자대표가 참여하는 기금운용위원회를 금융전문가 중심으로 바꾸고, 국민연금공단 내 기금운용본부를 독립시켜 별도의 공사를 신설하겠다는 것임.
- 2015년 기준 국민연금기금 적립금 규모는 약 507조로 명목GDP대비 약 29.5% 수준에 이르고 있으며, 2020년 847조원 2030년 1,732조원으로 급속하게 증가될 것으로 전망되고 있음. 현재 국민연금기금의 99%가 금융부문에 투자되고 있으며, 특히 상대적으로 안정적인 채권투자 비중은 축소되고 있는 반면, 위험자산, 해외투자 및 위탁투자는 더욱 확대되고 있는 추세임.
- 더 나아가 정부와 새누리당은 기금운용의 수익률을 더 높여 재정안정을 도모한다는 취지로 수익률 중심의 기금운용을 위한 지배구조 개편을 추진하는 것임. 그러나 고위험 투자는 기금운용의 안정성을 해칠 가능성이 높음. 실제 1%p 초과수익 추구할 경우, 변동성은 약 3배(4.19%→12.69%), 손실확률은 약 200배(0.05%→10.42%) 이상으로 위험이 증가한다는 연구결과가 있음[8]. 실제 2008년 금융위기 당시 전문성과 위험자산비중이 높았던 세계 주요 연기금의 손실은 -20%안팎에 달했음.
- 금융전문가 중심으로 운영하면 수익률이 증대될 수 있다는 주장 역시 현실에 비춰보면 전혀 사실과 다름. 실제 운용위원 모두 금융 전문가로 구성된 한국투자공사(KIC)의 사례를 보면 투자가 개시된 2007년부터 2013년까지 누적 수익률이 4.02%로, 국민연금 6.33%에 비해 낮은 수준임. 특히 2008년 금융위기 당시 한국투자공사의 수익률은 -13.71%에 달했음.
- 국민연금에 대한 재정운영방식이나 장기 재정목표에 대한 사회적 논의 없이 제도로부터 기금을 분리해 불확실한 '수익률 극대화'만을 위해 지배구조를 개편하는 것은 오히려 기금의 안정성을

6) 국민연금연구원, 국회(최동익 의원실) 제출자료(2014).
7) 2014년 기준 GDP대비 기존 기초노령연금의 지출비중은 0.6%, 기초연금은 0.8%이나, 2028년 이후엔 지출비중이 역전하게 됨. 2030년 기준 기존 기초노령연금은 GDP대비 1.5%, 현행 기초연금은 1.4%, 2040년엔 2.1%와 1.9%, 2060년엔 2.8%와 2.4%로 격차가 점차 벌어지게 됨.
8) 원종현, "국민연금기금운용체계 고찰", 2008.

위협할 뿐 아니라, '제도의 지속가능성' 조차 위협하는 것임.

○ 국민연금 저축계정신설 법안 선정이유

- 국민연금에 저축계정을 신설해 임의로 가입자가 추가납부 가능하도록 하고 수익률을 국민연금 운용수익률과 연동하는 법안 개정임. 이는 공적연금인 국민연금에 사적연금 요소를 도입하는 것으로, 연금체계의 근간을 훼손하는 형태로 변형될 가능성이 높음.
- 특히 이러한 임의가입은 추가적인 기여능력을 갖춘 중상위층 이상의 가입자로 집중될 수밖에 없으며, 현재의 낮은 소득대체율을 상향하는 개선노력을 가로막는 역할을 하게 될 것임.

3. 19대 국회 보건복지위 소속 의원 평가

1) 평가개요

○ 평가 내용 : '국민 노후'에 대한 19대 보건복지위 소속 국회의원 활동 평가

○ 평가 시기 : 2012년 5월 30일(19대 국회 개원) ~ 2015년 12월 31일

○ 평가 대상 : 19대 국회 보건복지위원회에서 2년 이상 상임위 활동한 국회의원
  - 새누리당 소속 의원 14명, 당시 새정치민주연합 소속 의원 13명. 총 27명.

○ 평가 기준

- ILO가 제시한 사회보장 확대를 위한 두 가지 핵심전략(적용범위의 포괄성, 급여수준의 충분성)과 연금개혁의 목표로 제시한 ①소득보장의 보편적 적용 ②권리로서의 급여와 빈곤예방 ③급여와 기여 간 집단적 형평성 ④건전한 재원 ⑤관리운용의 국가책임을 기준으로 함.

○ 평가 방식

- 국민 노후와 관련된 핵심적 법안인 국민연금법과 기초연금법을 중심으로, 해당 법안의 내용을 평가기준을 중심으로 재분류함.
- 앞서 선정한 <지못미 법안>을 대표발의한 의원은 0.5점, 공동발의 의원은 0.3점 부여함. 반대로 <노후불안 법안>을 발의한 경우는 패널티를 적용해 대표발의 -0.5점, 공동발의 -0.3점 부여함. <노후불안 법안>으로 선정한 정부의 기초연금법의 경우, 찬성/반대 표결행위를 기준으로 각 점수를 부여했음.
- 합계 점수가 높을수록, 국민노후를 위한 입법 활동을 우수하게 수행한 것으로 평가함.

* 점수는 의원 간 상대적 평가를 위한 것일 뿐, 그 자체가 절대적 의미가 있는 것은 아님.

2) 평가 결과

- 법안 발의 자체가 모든 의정활동에 대한 평가기준이 될 순 없으나, 주요 정책은 법률로 결정되고, 문제점을 해결하기 위해서는 법을 개정하지 않고는 사실상 불가능하다는 점에서 의정활동을 평가하는데 있어 가장 중요한 활동지표가 될 수 있음.
- 위의 평가개요에 따라, <지못미 법안>과 <노후불안 법안>을 중심으로 19대 국회 보건복지위원회 소속 국회위원의 활동을 평가하면 다음과 같음.

[표-9] 19대 국회 보건복지위원회 소속 국회의원 국민 노후보장 활동평가(법안 발의 및 내용 기준)

소속	의원 (총 27인)	평가항목(법안내용)						소계
		국민연금법			기초연금법			
		적정급여 /지급보장	사각지대 해소	기금운용 민주성·안정성	대상범위 확대	급여 확대	정부재정 책임강화	
민	김춘진	○×		○	○○	○○○	○	2.1
	김성주	◎◎○	○	◎	○○	○○○○	◎○○	**5.0**
	김용익	○○	○○	○	○○	◎○○	◎	3.7
	남인순	◎○	◎◎○		◎○	◎○○	○○○	4.9
	안철수					○		0.3
	양승조	○○	○		◎○	◎○○○	○○○	4.0
	이목희	○○	○○	○	○○○	○○○	◎○	4.1
	이언주(상)	○	◎○	◎	○	○○○	○	3.1
	인재근(하)	○			○	○		0.9
	최동익	○○○	◎○	○	○	○	○○	3.2
새	**이명수**	×		×		×		**-0.9**
	김기선(하)			×		×		-0.6
	김명연		○			×	○	0.3
	김정록	○	○	×		×	○	0.3
	김재원(하)	◎		**×**		×		-0.3
	문정림	×		×		×		**-0.9**
	박윤옥(하)			**×**		×		-0.8
	신경림		◎			×	○	0.3
	이종진(하)					×		-0.3
	김현숙(상)	×				×		-0.6
	류지영(상)					×		-0.3
	신의진(상)							
	유재중(상)		○			×		
	김희국(상)					×		-0.3

* ◎ 지못미 법안 대표발의(0.5점), ○ 지못미 법안 공동발의(0.3점), **×** 노후불안 법안 대표발의(-0.5점),× 노후불안 법안 공동발의 및 정부의 기초연금법안 찬성의원(-0.3점)을 각각 부여함.
* 보건복지위원회가 아닌 타 상임위 의원들이 발의한 경우나, 2년 미만 활동한 의원은 제외함.

- 먼저, 새누리당과 당시 새정치민주연합 간 차이가 극명하게 나타남. 일부 새누리당 의원이 국민

연금 지급보장 법제화나 사각지대 해소 등 법안 발의에 참여하고, 강기윤 등 10인은 특수고용노동자의 사업장 가입 전환으로 사용자의 책임을 강화하는 법안을 내기도 했으나, 대부분이 노후소득 보장을 위한 법안 발의에 참여한 적이 없으며 오히려 <노후불안 법안>을 주도 또는 동조한 것으로 나타남.

- 반면, 안철수 의원을 제외하면 당시 새정치민주연합 소속 보건복지위원회 의원들 대부분이 국민 노후소득을 보장하는 법안을 상대적으로 많이 발의했음.
- 개별 의원들을 살펴보면, 전체 27명 의원 가운데 김성주 의원은 ▷국민연금 지급보장 법제화 ▷국민연금 급여삭감 중단 ▷기금운용의 가입자대표성 및 민주적 운용강화 ▷기초연금의 전액 국고지원 등을 대표발의하며 가장 높은 점수에 해당됐음. 근소한 차이로 남인순 의원이 두 번째로 높았음.
- 반면 새누리당 이명수, 문정림 의원이 노후불안 법안을 가장 많이 발의했으며, 그 뒤를 이어 박윤옥 의원은 기금운용본부 공사화 법안을 대표발의하 등 국민노후를 불안하게 만드는 입법 활동을 한 것으로 평가됨.

4. 마치며

○ 지금까지 19대 국회의 기초연금과 국민연금 관련 법안에 대한 내용적 분석을 통해 국민노후 소득보장을 위한 긍정적인 내용을 담고 있지만 미처 국회에서 통과되지 못한 법안(지못미 법안)과 정반대로 국민노후를 위협하는 법안을 살펴봤음.

○ 노후빈곤의 심각성과 시급성에 비해, 19대 국회의 성적은 초라한 수준임.

- 국민노후에 대한 사회적 관심이 높아지고, 갈수록 노인빈곤율이 심각해지고 있는 현실을 감안하면 이전 국회에 비해 상대적으로 많은 관련 법 제·개정 논의가 진행된 것은 사실임. 그러나 정작 국민노후를 위한 법안은 통과는커녕 국회에서 제대로 논의조차 되지 못했음.
- 정당 또는 의원별 상대적 차이가 존재하긴 하나, 이는 전반적으로 국민노후에 대한 정치권의 무관심과 무능, 무책임을 단적으로 보여주는 것이라 평가할 수 있음.
- 특히 여기서는 다루지 않았으나, 지난 국민연금 소득대체율 상향과 사각지대 해소를 논의키로 했던 '공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구' 역시 사실상 방치했음.

○ 19대 국회에서 발의된 법안 가운데, 상당수는 국민노후를 위해 여전히 중요하고 시급한 과제이며, 반드시 20대 국회에서 해결해야 할 과제임.

- 기초연금의 경우, ▷국민연금 가입기간 연계폐지, ▷소득연동방식으로의 전환, ▷급여 상향 ▷재원부담의 전액 국고지원 ▷'줬다 뺏는 기초연금' 대책 마련 등.

- 국민연금의 경우, ▷국민연금 지급보장 명문화 ▷소득대체율 삭감중단 및 급여상향 ▷사각지대 해소(특수고용노동자의 사업장 가입전환, 저소득 지역가입자 보험료 지원, 양육 및 청년크레딧 도입), ▷국민연금기금의 민주적·안정적 운용 및 가입자 대표성 강화 등.
- 반면, 정부의 기초연금법을 포함해 국민연금기금운용 공사화나 국민연금 저축계정 신설 등은 국민연금의 근간을 훼손할 가능성이 높은 개악 법안으로, 20대 국회에서 다시 발의하는 일이 있어서는 안 될 것임.

○ 그러나 총선을 앞두고 대부분의 정당이 제시한 정책공약은 19대에서 법안으로 제시된 의미 있는 내용조차 축소되거나 아예 언급조차 되지 않고 있는 실정임. 기존 정치권은 19대 활동에 대한 반성적 평가를 통해 노인빈곤 문제를 해소하고, 국민의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 노력해야 할 것임.