

국민의 노후는 국가책임으로, 공적연금으로

2018년 연금행동 활동보고서

회의보고 | 2

활동보고 | 7

활동자료 | 27

정책자료 | 112

선전자료 | 172

연금행동 2018년

1차 집행위원회 회의

1월 30일(수) 오전 10시 30분
참여연대 3층 중회의실

참석

집행위원장, 민주노총(홍원표 정책국장), 한국노총(김정목 차장), 노년유니온(고현종 사무처장), 참여연대(김남희 팀장, 조준희 간사), 복지국가소사이어티(배경민, 정초원 연구원), 복지국가청년네트워크(김시연 운영위원장), 국민연금지부(오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장 등 7개 단체 12명 참석

논의

1. 2017년 결산보고
2. 2018년 사업계획 및 예산안
3. 국제 심포지엄 개최 관련
4. 기타(향후 일정 등)

연금행동 2018년

대표자 회의

2월 22일(목) 오전 10시 30분
한국노총 6층 대회의실

참석

집행위원장, 민주노총(유재길 부위원장, 홍원표 국장), 한국노총(김정목 정책간사), 참여연대(김남희 복지조세팀장, 조준희 간사), 공공운수(최준식 위원장, 정진화 국장), 국민연금지부(최경진 위원장, 오종현 정책위원), 복지국가소사이어티(정초원, 배경민 연구원), 노년유니온(고현종 사무처장), 복지국가청년네트워크(김시연 운영위원장), 이재훈 정책위원, 사무국장 등 8개 단체 16명 참석

논의

1. 2018년 사업계획 및 예산안
2. 기타

연금행동 2018년

2차 집행위원회 회의

4월 10일(화) 오후 4시
민주노총 13층 제3소회의실

참석

집행위원장, 참여연대(조준희 간사), 민주노총(홍원표 국장), 노년유니온(고현종 사무처장), 국민연금지부(오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장 등 5개 단체 7명 참석

논의

1. 국제심포지엄 평가 및 결산 관련
2. 향후 사업계획 관련
3. 기타

재정추계 대응전략 회의

4월 17일(화) 오후 1시
민주노총 13층 3회의실

논의

4차 재정추계 진행상황 공유 및 재정목표, 재정안정화 방안 논의

참석

집행위원장, 한국노총(유정엽 실장), 민주노총(홍원표 국장), 참여연대(김남희팀장, 조준희 간사), 공공운수노조(정진화 국장), 복지국가소사이어티(정초원 연구원), 국민연금지부(지진표, 오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장 등

재정추계 대응전략 회의

6월 5일(화) 오후 2시
한국노총 6층 대회의실

논의

4차 재정추계 진행상황 공유 및 재정목표, 재정안정화 방안 논의

참석

[연금행동] 민주노총(홍원표 국장), 참여연대(김남희팀장, 조준희 간사), 한국노총(김정목 차장), 공공운수노조(정진화 국장), 국민연금지부(박종필, 오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장/ [가입자포럼] 원종현 박사, 정창률 교수, 정해식 박사, 이은주 박사

연금행동 2018년

3차 집행위원회 회의

7월 24일(화) 오전 11시
한국노총 6층 대회의실

참석

집행위원장, 민주노총(김준희 국장), 한국노총(김정목 차장), 노년유니온(고현종 사무처장), 공공운수노조(정진화 국장), 국민연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장, 손호종 정책실장, 오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장 등 5개 단체 11명 참석

**연금행동 2018년
4차 집행위원회 회의**
8월 23일(목) 오후 1시
여의도

논의

1. 8~9월 사업계획 관련
2. 기타

참석

집행위원장, 한국노총(김정목 차장), 공무원노조(홍성두 대협실장), 사무금노조(안중
언 국장), 연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장, 손호종 정책실장), 노년유니
온(고현종 사무처장), 이재훈·오종현 정책위원, 사무국장 등 5개 단체 11명 참석

논의

1. 사업진행 점검 관련: 4차 재정계산관련 이슈페이퍼, 사회적 논의
촉구 기자회견, 신문광고, 카드뉴스, 동영상, 언론기고 등
2. 사회적기구 구성 관련
3. '한국사회포럼' 참여 관련

**사회적 논의기구 구성 및
대응 전략회의**
9월 4일(화) 2시
한국노총 6층 대회의실

논의

사회적 논의기구 대응 및 합의 수준 관련

참석

집행위원장, 참여연대(김남희 팀장), 민주노총(김준희 국장), 한국노총
(정광호 사무처장, 정문주 정책본부장, 유정엽 실장, 김정목 차장), 국
민연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장, 지진표 정책위원), 공
무원노조(이승애 부위원장, 홍성두 대협실장), 공공운수노조(정진화 국
장), 이재훈·오종현 정책위원, 한신실 박사, 사무국장

연금개혁 특위대응 전략회의
10월 30일(화) 오전 10시

논의

연금개혁 특위 대응 관련

사무금융노조 회의실

참석

한국여성단체연합(김영순 공동대표), 노년유니온(고현종 사무처장), 대한은퇴자협회(주명룡 회장), 복지국가청년네트워크(문유진 대표), 민주노총(이주호 정책실장), 청년유니온(김병철 위원장), 한국노총(김정목 차장), 참여연대(김경희 간사), 공공운수노조(정진화 국장), 국민연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장), 주은선 교수(경기대), 연금행동(구창우 사무국장, 오종현 정책위원)

연금행동 2018년**5차 집행위원회 회의**

10월 30일(화) 오전 11시
사무금융노조 2층 회의실

참석

한국여성단체연합(김영순 공동대표), 노년유니온(고현종 사무처장), 대한은퇴자협회(주명룡 회장), 복지국가청년네트워크(문유진 대표), 민주노총(이주호 정책실장), 청년유니온(김병철 위원장), 한국노총(김정목 차장), 참여연대(김경희 간사), 공공운수노조(정진화 국장), 국민연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장), 연금행동 주은선 교수, 오종현 정책위원, 구창우 사무국장 등 10개 단체 14명 참석

논의

1. 연금특위 대응 관련
2. 기타

연금행동 2018년**6차 집행위원회 회의**

12월 18일(화) 오전 10시 30분
한국노총 6층 대회의실

참석

집행위원장, 참여연대(김남희 팀장, 김경희 간사), 민주노총(김준회 국장), 한국노총(김정목 차장), 공공운수노조(정진화 국장), 국민연금지부(안수현 수석부위원장, 박종필 정책위원장, 김태훈 정책위원), 오종현 정책위원, 사무국장 등 5개 단체, 11명 참석

논의

1. 연금특위 대응 관련
2. 기타

국민연금 기금 가입자 포럼

3월 9일(금) 오후 12시 30분
서울남부지역본부 3층 회의실

논의내용

4차 재정추계 진행상황 공유 및 기금체계 개편 대응 관련

참석

추계(김승연 박사, 조영철 교수), 제도(이재훈 위원, 정해식 박사, 이은주 박사), 기금(이찬진 변호사, 전창환 교수), 김연명 교수 /집행위원장, 민주노총(홍원표 국장), 참여연대(김남희 팀장), 국민연금지부(오종현 정책위원, 서동현 부장, 유희원 박사), 사무국장 등

국민연금 국제심포지엄

3월 21일(수) 오후 2시
국회 의원회관 제2소회의실

행사개요

- 좌장: 김연명(중앙대 사회복지학과)
- 발표: [발표 1] 인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언 : 국민연금의 급여적절성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가
■ Krzysztof Hagemeyer(Professor at Hochschule Bonn-Rhein-Sieg) [발표 2] ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언 ■ Nuno Meira Simoes da Cunha(Senior Technical Specialist on Social Protection, ILO)
- 토론: 권문일 교수(덕성여대), 유재길 부위원장(민주노총), 정광호 사무처장(한국노총), 남찬섭 사회복지위원장(참여연대), 정해식 사회통합연구센터장(한국보건사회연구원), 류근혁 연금정책국장(보건복지부)
- 주최: 연금행동공적연금강화국민행동, 한국노총, 민주노총, 국회의원 권미혁/남인순/윤소하, 사회공공연구원, “공공기관을 서민의 벗으로” 의정포럼, 저출산극복연구포럼(공동대표 양승조 · 윤소하의원, 책임연구원 김정우의원) 주관: 공공운수노조 국민연금지부



국민연금지부 대의원대회 강연

3월 22일(목) 오후 2시 30분
국민연금 청풍리조트 레이크

강연: Krzysztof Hagemeyer



언론대담

3월 23일(목) 오전 10시
참여연대 2층 아름드리홀

내용

대담: Krzysztof Hagemeyer-김연명 교수

주관: 한겨레 경제사회연구원

기사: “국민연금 기금은 줄어드는 게 당연…보험료 높이는 게 바람직”,
한겨레, 2018. 4. 13.



논평발표

4월 4일

내용

“국민연금 기금운용본부장 제대로 뽑아야 한다.”

| 기금운용본부장 임명 관련 논평 발표

국민연금 기금 가입자 포럼

6월 27일(금) 오전 10시 30분
민주노총 15층 교육원

논의

국민연금 스튜어드십 코드 도입 관련 검토

참석

원종현 박사, 전창환 교수, 조영철 박사, 이은주 박사, 한국노총(김정
목 차장), 민주노총(유재길 부위원장, 홍원표 국장), 참여연대(김남희
팀장, 조준희 간사), 국민연금지부(최경진 위원장, 박종필 정책위원장,
이경우 위원, 손호종 정책실장, 오종헌 정책위원), 사무국장

성명 발표

7월 4일

내용

국민연금 급여인상 사회적 논의 이제 시작하라!

| 재정추계 및 제도개선 관련 논평 발표

논평 발표

7월 5일

내용

기금운용의 신뢰회복을 위하여 더 많은 정의가 요구된다.

| 국민연금공단 삼성물산 합병사건 내부감사결과 발표 관련 논평 발표

**국민연금 급여인상 사회적
논의 촉구 기자회견**

7월 10일(화) 오전 10시

광화문 광장

주제

국민연금 급여인상 사회적 논의 촉구 기자회견, “국민연금 급여인상을 위한 사회적 기구 구성하라!”

주최

연금행동



논평 발표

7월 17일

내용

제대로 된 국민연금 스튜어드십 코드 도입을 강력히 촉구한다.

| 국민연금 스튜어드십 코드 도입방안 공청회 관련 논평 발표

**사회적 논의기구 구성 촉구
단체 릴레이 성명**

7월 20일 ~ 8월 13일

7월 20일 국민연금지부

– 대통령의 약속이다. 국민연금 소득대체율 50% 인상을 위한 ‘사회적 논의기구’ 즉각 구성하라.

8월 2일 공공운수노동조합

– 언제까지 기금고갈 공포마케팅에 의존할 것인가

8월 6일 한국노총

- 국민연금 개혁 위한 사회적 논의, 청와대가 책임져라

8월 7일 노년유니온

- 박능후 보건복지부 장관을 경질하라

8월 9일 민주노총

- 국민연금 기금고갈론의 궤판을 걷어치우고, 사회적 논의를 시작하라

8월 13일 전국공무원노동조합

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

8월 13일 참여연대

- 국민연금 보장성 강화를 위한 제대로 된 사회적 논의부터 시작하라

1인 시위

7월 26일(목) ~

청와대 앞

내용

사회적 논의 촉구 청와대 1인 시위



논평 발표

8월 14일

내용

“국민연금 기금고갈론 광풍에서 벗어나야 한다.”

국민연금 급여인상 사회적 논의와 지급보장 명문화 촉구 기자회견

8월 17일(금) 오후 1시
대한상공회의소 앞

| 국민연금 재정계산 논란 관련 논평 발표

주제

국민연금 급여인상 사회적 논의와 지급보장 명문화 촉구 기자회견,
“국민불신 해소하고, 적정급여 보장하라!”

주최

연금행동

참석

집행위원장, 한국노총(정광호 사무처장, 김정목 차장), 참여연대(김남희 복지조세팀장), 민주노총(김준희 정책국장), 공공운수노조(최준식 위원장, 김철운 팀장, 정진화 국장), 공무원노조(이재광 부위원장, 홍성두 대외협력실장 등), 국민연금지부(최경진 위원장 및 운영위원회 간부), 노년유니온(고현종 사무처장), 복지국가청년네트워크(주수정 이사), 전국사회보장기관노동조합연대, 이재훈, 오종현 정책위원, 사무국장 등



신문광고

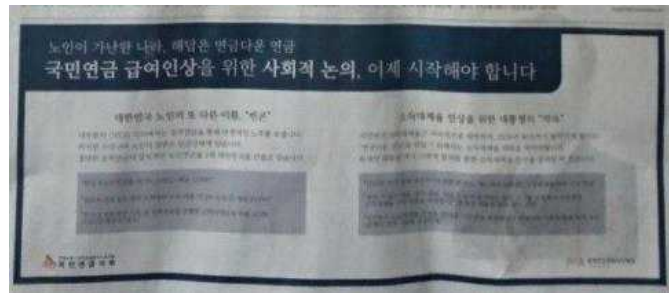
매체

8월 20일, 23일

한겨레, 경향신문

주요내용

“국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다.”



국민연금 개혁방향 토론회

8월 23일(목) 오전 10시
의원회관 제9간담회실

주제

“4차 재정추계 그 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방향은?”

주최

연금행동, 남인순, 윤소하 의원실

사회

정용건(연금행동 집행위원장)

발제

정세은 교수(충남대), 정해식 박사(한국보건사회연구원)

토론

유재길 부위원장(민주노총), 정광호 사무처장(한국노총), 김남희 복지
조세팀장(참여연대), 최경진 위원장(공공운수노조 국민연금지부), 장호
연 연금정책과장(보건복지부)



이슈페이퍼 발표

8월 24일(금)

내용

4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

– 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 –

| 4차 재정계산 결과 발표 관련 이슈페이퍼 발표

신문광고

8월 28일, 29일

매체

한겨레 신문(8. 28.), 경향신문(8. 29.)

주요내용

“국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다.”

노인이 가난한 나라, 해답은 연금다운 연금
국민연금 급여 인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다

대한민국 노인의 또 다른 이름, "빈곤"
대부분의 OECD 국가에서는 공적연금을 통해 안정적인 노후를 보냅니다. 하지만 우리나라 노인이 절반은 빈곤상태에 있습니다. 양적·질적 공적연금의 제도개선 노력이 필요한 시점입니다.

소득대체율 인상을 위한 대통령의 "약속"
국민연금 소득대체율은 지속적으로 하락하여, 2025년 40%까지 떨어지게 됩니다. '연금다운 연금'을 만들기 위해서는 소득대체율 하락을 막아야 합니다. 문재인 대통령 역시 사회적 합의를 통한 소득대체율 인상을 공약한 바 있습니다.

"한국에 노인빈곤율 45.7% (OECD 평균 22.8%)"
"한국이 OECD 평균 대비 노인빈곤 소득 비율 17.2% (OECD 평균 8.5%)"
"한국이 OECD 평균 소득 중 공적연금에 의존한 공적연금소득 비율 32.2% (OECD 평균 21.8%)"

"2025년 이후 대외경제협력기금 운영, 제1차당 정부입, 소득대체율 50% 보장 실현"
"장기, 7월 15일, 한국 연금, 연금기 등이 들어올 때, 한국 연금기 등을 통해, 국민연금, 소득대체율 인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다."
"국민연금 소득대체율 인상을, 2025년 국민연금 정상화까지, 사회적 합의 아래 추진"
(문재인 정부 100대 국정과제)

국민연금지부

국민연금 급여인상 사회적 논의 촉구 기자회견

8월 29일(목) 오전 10시

청와대 분수대 앞

주제

국민연금 급여인상 사회적 논의 촉구 기자회견, “대통령이 책임지고 사회적 논의기구 구성하라!”

주최

연금행동

참석

집행위원장, 한국노총(김주영 위원장, 정광호 사무처장, 김정목 차장), 민주노총(김명환 위원장, 유재길 부위원장, 이인화 인천지역본부장),

참여연대(김남희 복지조세팀장), 공공운수노조(진기영 수석 부위원장, 변희영 부위원장), 공무원노조(김주업 위원장, 홍성두 대외협력실장 등), 국민연금지부(최경진 위원장, 손호중 정책실장), 대한은퇴자협회(주명룡 회장), 노년유니온(고현중 사무처장), 복지국가청년네트워크(주수정 이사), 오종현 정책위원, 사무국장 등



국민연금기금 가입자위원포럼 간담회

8월 29일(수) 오후 2시
참여연대 2층 아름드리홀

논의

사회적 논의기구 대응 및 합의 수준 관련

참석

주은선 교수(경기대), 이은주 박사(중앙대), 이찬진 변호사(참여연대) / 집행위원장, 민주노총(이주호 정책실장), 한국노총(김정목 차장), 참여연대(김남희 팀장), 국민연금지부(박종필 정책위원장, 손호중 정책실장, 오종현 정책위원), 이재훈 정책위원, 사무국장 등

카드뉴스 배포

9월 30일

내용

- 카드뉴스 ① 연금개혁 바로보기(8. 21배포)
- 카드뉴스 ② 국가가 보장하는 국민연금을 원한다(8. 21배포)
- 카드뉴스 ③ 소득대체율 인상
- 카드뉴스 ④ 사각지대 해소

기금운용체계 개편 관련 연금재정과 간담회

9월 18일(화) 오후 3시
한국노총 7층 소회의실

신문광고

9월 20일(목)

논의

복지부 기금운용체계 개편 관련 설명 및 의견 제시

참석

참여연대(김남희 팀장, 김경희 간사), 한국노총(김정목 차장), 민주노총(김준회 국장), 연금지부(박종필 정책위원장), 사무국장/ 복지부(최경일 연금재정과장, 양진혁 사무관)

매체

한겨레, 경향신문

주요내용

“국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다.”

한겨레 2018년 9월 20일 목요일 022 면 광고

22 연금광고

우리 모두의 노후를 지키기 위한 시작
바로 국민연금 강화입니다

우리는 아래와 같이 요구합니다

기금교양의 분진을 해소하기 위해 국민연금 지급보장을 명문화해야 합니다
정부는 약속대로 **소득대체율**을 향상시키기 위한 사회적 논의를 시작해야 합니다
자영업자, 비정규·저임금 노동자, 여성과 청년 등 **사각지대**에 걸린 국민에게 **대응**을 마련해야 합니다
그리고 이 모든 사항을 논하기 위한 **사회적 논의**를 적극 구상해야 합니다

우리는 국민연금 강화를 요구하는 2,694명의 시민입니다

국민연금 제도는 노후 생활을 위한 가장 중요한 안전망입니다. 하지만 현재 국민연금 제도는 노후 생활을 위한 안전망으로서의 기능을 제대로发挥하지 못하고 있습니다. 특히, 소득대체율이 낮아져 노후 생활이 어려워지고, 사각지대가不断扩大되고 있습니다. 국민연금은 모든 국민에게 균등하게 적용되어야 하며, 소득대체율을 높여 노후 생활을 보장해야 합니다. 또한, 자영업자, 비정규·저임금 노동자, 여성과 청년 등 사각지대에 걸린 국민에게도 국민연금을 적용해야 합니다. 국민연금 제도를 강화하여 모든 국민에게 노후 생활을 보장하는 것은 정부의 책무입니다. 우리는 국민연금 강화를 요구하는 2,694명의 시민입니다.

국민연금 강화 촉구 국민연금을 위한 사회적 논의

PPA 유착연금정책연구회

정책기획위원회 간담회

9월 20일(목) 오전 10시
정책기획위원회 4층 회의실

논의

“문재인정부 포용국가 비전과 전략” 설명

참석

김연명 정책기획위원회 포용사회분과위원장/연금행동[집행위원장, 사무국장, 오종현 정책위원 등] 등 관련 시민단체



유튜브 교육 동영상 배포

9월 27일

내용

국민연금 팩트체크, 국민연금 정말 안전할까?

URL: https://youtu.be/WaNH_M9PaaA



논평 발표

10월 4일

내용

“국민적 합의 없는 기금운용체계 개편 당장 중단하라!”

| 복지부 기금운용체계 개편 관련 논평 발표

한국사회포럼 참가

10월 12일(금)

경의선 공유지

10월 13일(토)

서강대학교

내용

연금행동 참석 세션

12일 “국민연금, 청년과 노인이 말한다.(한국노총 주관)”

13일 “함께 그리는 공공개혁, 당신의 선택은?: 시민이 직접 만드는 공공개혁 공론장(주관: 공공개혁 연석회의+공공운수노조)



논평 발표

10월 16일

내용

“경제사회노동위원회 ‘국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회’의 역할 막중하다.- 국민 신뢰회복을 위한 국민연금 개혁 방안 마련해야

| 경사노위 연금개혁 특위 설치 합의 관련 논평 발표

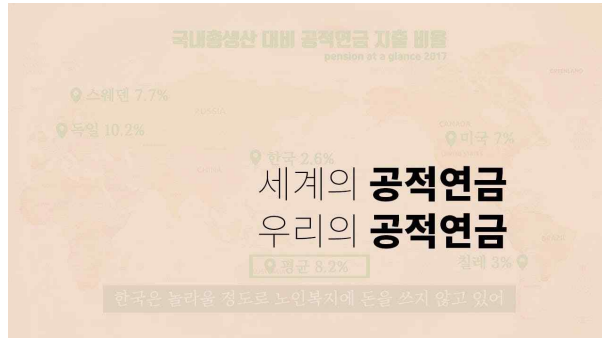
유튜브 교육 동영상 배포

10월 31일

내용

세계의 공적연금 우리의 공적연금

URL: <https://youtu.be/yo-4JcTRd9Y>



성명 발표

11월 8일(목)

내용

“복지부는 자리에 책임을 걸고 국민 눈높이에 맞는 연금개혁에 나서라.”

| 국민연금 정부 개혁안 관련 성명 발표

정의당 정책위 연금개혁 관련 내부 세미나

11월 16일(금) 오후 1시

정의당 중앙당 회의실

논의

공적연금에 대한 정의당의 입장과 현재 쟁점, 경사노위 연금특위 상황 공유 등

참석

정의당 정책위, 주은선 교수(경기대), 구창우 사무국장

연구결과 발표

11월 21일(수)

내용

국민연금 기금소진인식의 형성배경과 극복방안

연구자

사회안전망(사회공공성) 강화를 위한 연대단위 공동 워크숍

11월 29일(목) 오후 2시
민주노총 15층 교육원

연구책임자: 남찬섭(동아대학교), 공동연구진:
민기채(한국교통대학교), 이충권(인하대학교), 김수정(중앙대학교),
보조연구진: 구창우(연금행동), 오종현(연금행동)

참석

연금행동, 무상의료본부, 장기요양공대위, 공공보육단위, 빈곤사회연대 등

이슈페이퍼 발표

12월 5일(수)

내용

“국민연금이 고소득자에 유리? 국민연금 역진성 논란 바로 보기”

| 국민연금 역진성 논란 관련 이슈페이퍼 발표

공동 기자회견

12월 6일(목) 오전 9시 30분
국회 정론관

주제

조양호 회장 퇴진과 대한항공 정상화를 위한 국민연금공단의 대한항공
주주권 행사 촉구

공동주최

국회의원 윤소하, 공공운수노조, 공적연금강화국민행동, 국민연금지부, 대한항공
조종사노조, 대한항공 직원연대지부, 민변 민생경제위원회, 참여연대 경제금융센터



**정의당 윤소하 의원 -
연금행동 간담회**

12월 13일(목) 오전 10시
의원회관 윤소하 의원실

논의

국민연금 국정감사 당시 수익비, 순혜택 보도자료 배포 관련

참석

윤소하 의원, 박선민 보좌관 / 집행위원장, 참여연대(김경희 간사), 한
국노총(김정목 차장), 사무국장

피케팅

12월 14일(금) 오전 7시 45분
시청 플라자호텔 4층 오키드룸

주제

조양호 회장 퇴진 · 대한항공 정상화를 위한 국민연금기금운용위원회의
주주권 행사 촉구

주요 참석단체

공공운수노조, 공적연금강화국민행동, 국민연금지부, 대한항공 조종사
노조, 대한항공 직원연대지부, 민변 민생경제위원회, 민주노총, 참여연
대 경제금융센터



신진연구자 공적연금 학술제

12월 14일(목) 오후 2시

좌장

남찬섭(동아대 사회복지학과)

국민연금 잠실사옥 7층
대회의실

발표

한국 다층노후소득보장체계 구축 유형 및 특성 분석[한겨레(중앙대 석사수료)] / 기초연금의 정책효과성 분석: 성향점수 매칭을 활용한 이중차이분석을 중심으로[유승주(연세대학교 석사과정)] / 기초연금 수급노인의 생활경험에 관한 현상학적 연구: 노인일자리 참여노인을 중심으로[박귀옥(고려대학교 박사과정)] / 기초연금 확대와 노인 노동 및 생활시간의 변화[이승호(서울대학교 박사수료)]

토론

이은주 박사(중앙대), 정창률 교수(중앙대), 민기채 교수(한국교통대)

주최

연금행동, 후원: 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원

주요 참석단체발표

공공운수노조, 공적연금강화국민행동, 국민연금지부, 대한항공 조종사노조, 대한항공 직원연대지부, 민변 민생경제위원회, 민주노총, 참여연대 경제금융센터





논평 발표

12월 15일(토)

내용

“국민신뢰제고와 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁을 반드시 이루어내자. - 정부국민연금종합운영계획안에 대한 연금행동 입장 - ”

| 정부 국민연금종합운영계획안 발표 관련 논평 발표

2018.4.4. 기금운용본부장 임명 관련 논평

국민연금 기금운용본부장 제대로 뽑아야 한다.

조만간 8개월째 공석인 국민연금 기금운용본부장(기금이사)의 윤곽이 드러날 것으로 보인다. 어제(3일) 국민연금공단 기금이사추천위원회는 기금이사 후보에 대한 면접을 진행하고 최종적으로 3~5명의 후보를 국민연금공단 이사장에게 추천할 것이라고 한다. 기금운용본부장은 작년 말 기준 621조가 넘는 국민연금기금의 실질적인 집행을 책임지는 자리며, ‘자본시장 대통령’이라 불릴 정도로 우리 금융시장과 경제에 막강한 영향을 미친다. 권한과 영향력이 큰 만큼 그 책임 역시 매우 무겁다.

무엇보다도 신임 기금운용본부장은 국민의 소중한 노후자금인 국민연금기금을 정권과 재벌의 외압으로부터 지켜낼 수 있는 인물이어야 한다. 지난 삼성물산-제일모직 합병과 관련해 정권과 재벌의 이익을 위해 국민의 소중한 노후자금인 국민연금기금이 농락당했다는 것은 뼈아픈 사실이다. 기금운용에 대한 국민들의 신뢰는 한없이 추락했고 더불어 제도에 대한 국민들의 믿음 역시 크게 흔들렸다. 당시 정권과 재벌의 외압이 있었다 해도 기금운용의 실질적 책임을 맡고 있던 기금운용본부장이 오로지 가입자와 수급자인 국민의 이익에 충실했다면 미연에 방지할 수 있었을 것이다.

다시 그런 일이 반복되지 않으리라는 법은 없다. 국민연금기금의 규모가 급속도로 커지면서 기금운용 개입에 대한 정권과 재벌의 유혹 역시 커지고 있다. 지난 9년 보수정권 시절 기금운용본부장의 자리는 완전히 정치적인 자리가 되었다. 이명박 정부 시절 국민연금공단 이사장은 제도에 대해 문외한인 주로 금융전문가 출신 이사장이 임명됐다. 이들은 이전 이사장들과 달리 기금운용에 직접적인 영향력을 행사했고, 그러기 위해서 기금운용본부장을 자신들의 입맛에 맞는 인물로 뽑았다. 이사장이 기금운용본부장을 ‘패싱’하고, 너무 지나치게 기금운용에 개입한다는 파열음이 나왔다. 박근혜 정부 때는 아예 정권실세와 노골적으로 연관된 인물이 기금운용본부장으로 임명됐다. 삼성물산 합병건으로 구속된 홍완선 전 기금운용본부장은 최경환 전 경제부총리의 대구고 동문이었고, 지난해 중도하차한 강면욱 본부장은 안종범 전 경제수석과 고교·대학 선후배 사이였다. 공단 이사장의 눈치를 보거나 정권

실세의 연줄로 임명된 기금운용본부장이 제 역할을 다할 리가 만무하다.

촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부는 이런 전철을 반복해서는 안 된다. 기금운용본부장을 정권의 입맛에 맞는 사람으로 뽑고, 기금운용에 직접적으로 개입하고자 하는 유혹을 견뎌내야 한다. 기금운용의 최고의사결정기구인 기금운용위원회의 지침과 규정을 충실히 이행하고, 오로지 가입자인 국민의 이익을 최우선으로 할 수 있는 인물이 기금운용본부장이 되어야 한다. 혹 정권과 재벌의 외압이 있다면 과감하게 맞서 싸울 수 있는 강단 있는 인물이어야 한다. 과거 참여정부 당시 조국준 기금이사는 복지부의 반대에도 정부를 상대로 이차보전 소송을 제기했고, 주식투자를 늘리라는 경제부처의 요구에 사표를 던지며 맞섰다. 삼성물산 사태로 추락한 기금운용의 신뢰를 회복하기 위해서는 이런 인물이 필요하다.

또 한편으로 기금운용본부장 선임절차에 대한 전반적인 제도개선 역시 시급하다. 국민연금 공단에 별도의 기금이사추천위원회가 있다 해도 현재 기금운용본부장 선임과 임기연장은 사실상 정부(복지부)와 공단 이사장이 협의하여 결정하는 구조다. 근본적으로 정부나 이사장의 눈치를 볼 수밖에 없다. 대신 가입자 대표들로 구성된 기금운용위원회에 추천권한을 부여하고 심의, 의결 과정을 거친다면 기금운용본부장에 대한 외압 논란은 상당히 해소되고, 정권의 입맛에 따라 기금운용본부장이 임명되고 임기가 좌우되는 것을 막을 수 있다. 문재인 정부는 주요 국정과제로 기금지배구조의 혁신과 투명성 확보를 삼고 있지만 아직 구체적인 방안을 내놓고 있지 않다. 하루빨리 기금이사 선임 절차를 포함해 기금지배구조 전반에 대한 개선을 통해 바닥에 떨어진 기금운용의 신뢰를 회복할 수 있어야 한다.

국민연금 기금운용본부장은 더 이상 정치적인 자리가 되어서는 안된다. 기금운용위원회에서 주어진 지침과 규정을 충실히 이행하고, 가입자인 국민의 이익에 철저히 복무할 수 있는 인물이 아닌 또 다시 정권과 재벌의 눈치를 보는 인물이 기금운용본부장이 된다면 기금운용에 대한 신뢰회복은 요원하다. 기금운용본부장 이번에는 제대로 뽑아야 한다.

2018. 7. 4. 재정추계 및 제도개선 관련 논평

국민연금 급여인상 사회적 논의 이제 시작하라!

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

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

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

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

인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진” 할 것이라고 다시 한번 강조했다. 국민연금이 제 기능을 발휘하기 위해서는 국민노후생활의 안정이라는 제도 본연의 목적과 제도신뢰 회복이 먼저라는 인식의 전환이 있었기 때문이다.

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

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

2018. 7. 5. 국민연금공단 삼성물산 합병사건 내부감사결과 발표 관련 논평

기금운용의 신뢰회복을 위하여 더 많은 정의가 요구된다.

3일 국민연금공단은 박근혜-최순실 국정농단 핵심 사건의 하나인 제일모직과 삼성물산의 합병사건에 대하여 내부감사 결과를 공개하고, 관련자 1명을 해임하는 등 조치를 취하였다고 밝혔다.

2015년 제일모직-삼성물산 합병 건에 관한 국민연금공단의 내부감사 실시 및 그 결과 조치는 이 사건이 3년 전에 이루어진 것을 감안하면 매우 지체된 것이지만, 반드시 해야 할 일이었다. 이 국정농단 사건의 핵심 책임자인 박근혜, 최순실, 이재용, 안종범, 문형표, 홍완선 등에 대해서는 이미 형사처벌이 진행되고 있으나, 직·간접적으로 그들에게 부역했던 자들에 대한 조치는 지난 3년간 부재했다. 또 이 사건에 핵심적으로 연관된 관련 기관, 즉 복지부와 국민연금공단 차원에서의 자성과 정화 노력 역시 거의 전무했다.

이번 국민연금공단의 내부감사는 위법행위 전반에 대한 감사가 아닌 보고서 작성 및 자료산출 등 업무 처리의 적정성을 중심으로만 진행된 한계가 있고, 이미 관련자 대부분이 퇴직한 점을 감안하면 뒷북 감사, 면피성 감사라는 비판을 면하기 어렵다. 다만 이제라도 공단 차원에서 기금운용의 신뢰회복을 위한 노력을 하겠다는 의지를 표명했다는 점에서, 이번 감사결과 발표가 향후 다시는 이런 일이 재발되지 않도록 방지하고 기금운용의 투명성과 신뢰성을 회복하기 위한 계기로 삼아야 한다.

이번 감사결과에서도 다시 드러났듯이 2015년 삼성물산-제일모직 합병의 핵심 문제는 부당한 합병비율 산정이다. 합병 전 제일모직 지분을 42.2%, 삼성물산 지분을 1.4% 보유하고 있던 이재용 부회장은 제일모직이 고평가되고 삼성물산이 저평가될수록 신설 합병회사에 대한 더 큰 지배력을 보유할 수 있었다. 반면 국민연금은 제일모직보다 삼성물산에 두 배 더 많은 지분을 보유하고 있었다. 지분을 더 많이 소유한 기업의 합병비율을 높이는 게 상식적임인데도 국민연금은 반대로 제일모직의 가치를 과대평가하고, 합병비율의 문제점을 감추기 위해 합병시너지 효과를 조작했다. 삼성 총수일가의 사익을 위해 국민연금에 손해를 끼쳤다.

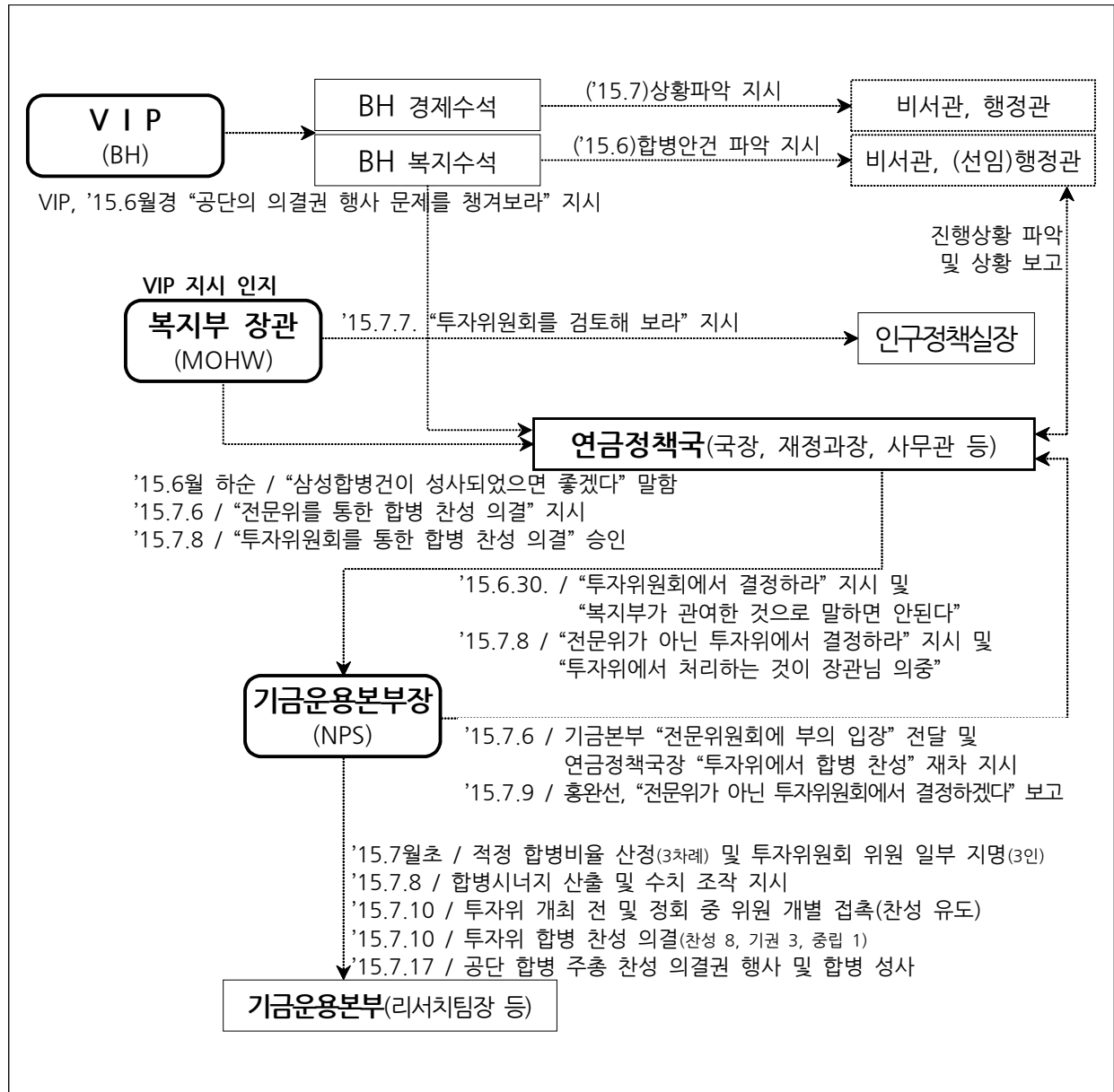
특검수사와 재판에서 밝혀진 대로 이유는 분명했다. 정권과 재벌의 부당한 개입이 있었기 때문이다. 합병을 어떻게든 성사시키라는 윗선의 지시에 담당자들은 굴복했고, 선량한 관리자로서의 의무를 저버렸다. 이 점에서 국민연금공단이 감사결과 개선조치 사항으로 내부통제 강화와 내부 신고자 보호책을 제시한 것은 재발방지책으로 턱없이 부족하다. 정권과 재벌의 부당한 개입을 근본적으로 차단할 수 있도록 기금운용위원회의 권한 강화 등 기금운용 의사결정체계 전반에 대한 개선책이 마련돼야 한다.

또 그동안 관행적으로 이루어졌던 복지부의 공단과 기금운용에 대한 개입을 원천적으로 차단해야 한다. [붙임] 그림을 보면 국민연금의 합병 찬성 의사결정은 사실상 복지부의 주도 하에 이루어졌다. 그러나 지금도 복지부는 형사처벌이 진행중인 문형표 전 장관을 제외하고 그 어느 누구도 책임지는 자가 없다. 당시 연금정책국장은 얼마 전 명예퇴직을 하고 조만간 복지부 산하기관으로 자리를 옮긴다는 얘기가 들린다. 마찬가지로 부역했던 당시 연금재정 과장이나 담당 사무관 역시 복지부 요직에 그대로 눌러앉아 있다. 관련자에 대한 징계조치는 대법원 판결과 감사원 감사 결과를 기다린다는 구차한 핑계를 대고 있다. 그러나 이미 재판에서 밝혀진 내용만으로도 부역자에 대한 징계 조치는 충분히 할 수 있다. 복지부는 관련자를 바로 엄벌에 처하고 향후 다시는 기금운용에 대해 부당한 개입을 하지 않도록 근본 대책을 수립해야 한다.

삼성물산-제일모직 합병과 관련 정권과 재벌의 부당한 개입은 기금운용의 투명성과 신뢰성에 치명적인 상처를 입혔다. 다시는 이런 일이 재발하지 않도록 그 부역자들을 끝까지 엄중하게 처벌하고, 기금운용 의사결정 체계의 투명성과 신뢰성을 회복할 수 있는 개선책을 마련할 것을 강력히 촉구한다.

[붙임]

〈 문형표·홍완선 판결문의 인정·범죄사실을 통해 살펴 본 합병 과정 〉



2018. 7. 10. 국민연금 급여인상 사회적 논의 촉구 기자회견문

국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의기구 구성하라!

국민연금 4차 재정추계가 곧 마무리된다. 8월에 추계결과를 발표하고, 제도와 기금운용에 대한 개선 방안을 마련하여 9월에 국민연금종합운영계획을 최종 확정지을 것으로 보인다. 향후 국민연금을 어떻게 끌고 갈지 결정해야 할 매우 중요한 시기가 다가오고 있다.

국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의 추진은 문재인 정부의 약속이었다. 지난 대선 당시 문재인 후보는 국민연금 소득대체율 인상 관련 “정부, 가입자 대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의기구를 운용하여 인상 방안을 마련할 것” 이라고 공약했다. 또 정권 출범 초기 발표한 국정운영 5개년 계획에서도 “국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진” 할 것이라고 밝혔다.

그러나 유감스럽게도 정부가 출범한 지 1년이 지났고, 재정추계 논의가 거의 마무리되는 현 시점까지 정부는 국민연금 급여인상 논의를 위한 어떠한 의지도 보여주고 있지 않다. 올해 안에 논의를 마무리 하고 개혁 법안을 통과시키기 위해서는 최소한 지금쯤이면 사회적 논의를 위한 기구를 언제, 어떻게 구성할지 어느 정도 윤곽이 나왔어야 한다. 그러나 주무부처인 복지부는 철저히 복지부동하고 있다. 들리는 바에 따르면 복지부는 사회적 논의를 아예 내년 이후로 미루겠다고 하고, 또 복지부 스스로 사회적 논의기구 구성도 주도하지 않겠다는 얘기도 나온다. 막연히 시간만 끌다가 다음 총선으로 넘기고, 이후 개혁 동력이 떨어지는 정권 후반이 되면 자연스레 흐지부지 되지 않겠냐는 속셈일까 걱정스럽다.

복지부의 이러한 미온적 태도는 과거 기금고갈론 유포 등 국민연금 재정안정화 담론을 주도해 온 원죄를 지금도 제대로 반성하고 있지 않음을 보여준다. 복지부는 지난 두 차례 국민연금 재정안정화 개혁을 관철시키기 위해 수십 년 후의 기금고갈을 막지 않으면 당장 큰일

날 것처럼 호들갑을 떨었고 여론을 호도했다. 그 결과 급격한 국민연금 급여 삭감이 이루어졌지만, 국민들의 노후는 극도로 불안해졌고 제도에 대한 신뢰는 땅에 떨어졌다. 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부가 다시 국민연금 급여인상에 대한 사회적 논의를 추진하겠다고 약속한 것은 과거 잘못된 정책 기조에 대한 반성과 국민 노후생활의 안정을 위해서는 국민연금이 제 역할을 해야 한다는 판단이 있었기 때문이다. 그러나 개탄스럽게도 여전히 관료사회는 변한 게 없다.

국민의 노후불안 해소와 국민연금 급여 인상을 위해서는 기금고갈론의 미몽, 재정안정화 담론에서 벗어나야 한다. 기금고갈은 국민연금 파산이라는 오해와 기금이 있어야만 급여를 지급할 수 있다는 맹신은 이제 버려야 한다. 기금고갈론은 정부와 언론, 일부 재정안정화론자들이 만들어낸 공포마케팅에 지나지 않는다. 해외 대부분의 나라에서 공적연금이 기금을 가지고 있는 경우는 많지 않다. 대부분이 그 해 걷고 지출하는 부과방식을 유지하거나, 기금이 있다 해도 급여 지급의 몇 개월 치 또는 많아야 5~6년 치 이상 쌓지 않는다. 우리도 비슷한 방향으로 가면 된다. 다른 나라들과 마찬가지로 제도가 성숙하고 수급자수가 많아지면서 기금의 규모는 자연스레 줄어들 것이고, 그에 따라 현재 낮은 보험료 수준을 인구와 고용구조의 변화에 맞추어 적정 수준까지 점진적으로 올리면 된다. 기금 소진이 몇 년 당겨지거나 몇 년 뒤로 늦춰진다 해서 크게 달라질 것은 없다. 안정된 인구와 고용구조를 만들어 가는 것, 제도신뢰를 통해 적정 수준까지 보험료를 국민연금제도의 지속가능성은 달려 있기 때문이다.

기금이 소진되는 3~40년 후까지 아직 시간은 충분히 남아 있다. 그 동안 가장 먼저 우리가 해야 할 일은 국민연금의 급여 적정성을 제고하고 제도에 대한 신뢰를 확보해 가는 일이다. 우리 부모세대, 근로세대, 자식세대가 자신들의 노후를 국민연금에 맡길 수 있겠다는 믿음이 형성되지 못한다면 앞으로도 재정안정을 위한 보험료 인상은 어렵다. 요컨대 노후빈곤과 적절한 소득보장역할을 수행하지 못하는 낮은 수준의 연금은 신뢰를 얻지 못하며, 사회적으로도 또 재정적으로도 지속가능하지 않다. 향후 재정안정을 위한 보험료 인상을 위해서라도 지금 국민연금의 급여 적정성을 제고하고 신뢰를 확보하는 것이 매우 중요하다. 복지부는 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의기구를 지금 바로 구성하라!

2018. 7. 17. 국민연금 스튜어드십 코드 도입방안 공청회 관련 논평

제대로 된 국민연금 스튜어드십 코드 도입을 강력히 촉구한다.

오늘(17일) 국민연금 스튜어드십 코드 도입방안 공청회가 열린다. 정부는 공청회를 통한 의견수렴 이후 7월말 예정된 기금운용위원회 회의에서 코드 도입을 최종 확정할 방침이다.

국민연금의 스튜어드십 코드 도입에 대한 논란이 사회 각 계에서 강하게 제기되고 있다. 특히 경영계와 보수언론들은 코드 도입에 강하게 반발하고 있다. 이들이 주장하는 맥락을 살펴보면 국민연금이 스튜어드십 코드를 빌미로 기업들에 대한 경영간섭이 우려되고, 그 결과 수익률이 낮아지면서 기금 고갈이 앞당겨지게 된다는 것이 골자다. 더 나아가 그들은 국민연금의 스튜어드십 코드 도입이 민간 기업의 경영권을 침해하고, 통제 수단으로 활용돼 ‘연금사회주의’로 귀결될 것이라고 주장한다.

그러나 지난 시절을 돌아보면 ‘연금사회주의’ 주장은 가입자인 국민이 납부한 보험료로 조성된 국민연금이 제대로 관리되지 않고, 단순히 재벌기업들의 호구로 계속 남아 있어야 한다는 속내에 지나지 않는다. 즉 돈만 대고 관심 갖지 말라는 뜻이다. 그러나 상식적으로 막대한 돈을 투자했다면, 특히 그 돈이 국민들이 피땀 어려 납부한 보험료로 조성된 것이라면, 그 돈이 제대로 사용되고 있는지 살펴보는 것은 당연하다.

지금까지 국민연금이 선량한 수탁자로서 책임을 다하지 못했기 때문에 발생한 피해는 막대하다. 삼성의 편법적인 경영권 승계의 도구로 국민연금이 악용되었으며, 최근 한진그룹이나 금호아시아나 그룹의 재벌 갑질 논란 등은 말할 것도 없이 지금까지 재벌 기업들이 저지른 수많은 전횡 등으로 인해 국가 경제가 휘청하고, 국민들이 피해를 봤다. 투자 측면에서도 국민연금 역시 직, 간접적으로 손실을 입은 경우가 적지 않은데도 지금까지 국민연금은 아무런 역할을 하지 못한 채 그저 ‘종이호랑이’, ‘주총거수기’라는 오명을 뒤집어썼다.

스튜어드십 코드란 말 그대로 원래 돈 주인의 이익을 최대한 존중해 주기 위한 지침이다. 당연히 국민연금이 도입하고자 하는 스튜어드십 코드는 가입자인 국민의 이익을 최우선하는 방향으로 설계되어야 한다. 여기에는 정부의 압력이나 관치 등이 개입될 여지가 없다. 코드 도입의 주요 원칙 중의 하나가 이해상충의 방지고 정치권력과 경제권력으로부터 의사결정의 독립성과 투명성 확보다.

그럼에도 일부 언론들은 지난 수십 년 간 재벌권력에 중독되어 있어서인지 여전히 국민연금의 관치에 대한 우려만을 쏟아내 왔다. 실제 문제가 되는 것은 그동안 거의 방임 상태로 혹은 정경 유착으로 오염되어 온 우리 자본시장의 고질적인 재벌지배력들인데 말이다. 일부 언론들은 그동안 이들 재벌들이 국민을 무시하고, 주주를 무시하고, 가입자의 이익보다는 소수 오너 집단의 이익을 위해 국민연금기금을 이용했다는 사실은 철저히 외면하고 있다.

결론적으로 말해서 국민연금의 스튜어드십 코드 도입은 해야 하나 마냐의 선택의 문제가 아니다. 어떻게 도입해야 하나가 핵심 문제다. 최근 국민연금의 스튜어드십 코드가 경영계와 보수 언론들의 반발로 도입 취지가 점점 무색해지고 있는 점은 매우 우려스럽다. 이에 우리는 국민연금의 스튜어드십 코드 도입에 앞서 다음과 같은 사항을 강력히 요구한다.

첫째, 국민연금이 도입하는 스튜어드십 코드는 일반 자산운용사와 같이 수익률을 절대 목표로 하는 코드의 도입을 지양하도록 해야 한다. 스튜어드십 코드의 기본 철학인 가입자의 이익의 극대화를 위해 국민연금은 가입자인 국민이 납부한 연금보험료가, 다시 대기업의 ‘갑질’ 무기로 활용되지 못하도록 해야 하며, 프랜차이즈나 골목 상권 침해 등으로 인한 피해가 발생 하지 말아야 한다. 또 다시는 가슴기 살균제 참사 같은 국민 안전을 위협하는 상황이 일어나지 않아야 하고, 각종 산업 현장에서 노동자들의 권리와 안전에 대한 희생을 만들지 않아야 하며, 재벌 총수 일가의 사익을 편취하는 데 악용되어서는 안 된다.

둘째, 스튜어드십 코드의 도입이 주주자본주의로 귀결되는 것을 경계하여야 한다. 정작 코

드 도입에서 우리가 우려해야 하는 것은 역사상 한 번도 일어나지 않은 연금사회주의 문제가 아니라 수익 만능주의, 주가 우선 등 주주자본주의의 강화다. 지금까지 제기된 복지부안은 국민연금기금의 장기 수익률 제고라는 명목 하에 배당이익을 강조하고, ESG(환경, 사회, 지배구조)를 구체적으로 실현하기 위한 방안이 보이질 않는다. 스튜어드십 코드가 주주자본주의로 귀결될 경우 오히려 국민연금은 해외 투기자본에 악용될 우려가 높다. 수익성 제고를 강조하기 이전에 기금운용의 장기적 철학과 목표를 명확히 설정하여 위험-수익의 구조를 분명하게 하고 이를 성취하기 위한 수단으로 ESG 원칙을 상세하게 마련하여야 할 것이다.

셋째, 국민연금의 주주권행사는 외부의 위탁운용사에 일임하거나 의결권 자문사에 의존하기 보다는 신설 수탁자책임전문위원회와 기금운용본부가 중심이 되어 수행하여야 하며, 이를 위해 내부의 역량을 키울 수 있도록 해야 한다. 국민연금의 주주권 행사를 외부에 위탁하는 것은 오히려 국민연금의 운용 철학과 배치될 수 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 우리나라 위탁운용사들 거의 대부분이 소유 및 거래 관계 등으로 재벌기업의 영향력에 있다는 사실을 간과해서는 안 되며, 그럴 경우 고양이에게 생선을 맡긴 꼴이 된다. 또 의결권 자문사에 대한 의존이 높을 경우 대부분 영세한 국내 자문사의 현실을 감안하면 몇몇 대형 자문사에 편중되거나 주주자본주의에 충실한 해외 의결권 자문사의 영향력이 비대해질 우려가 크다.

넷째, 스튜어드십 코드를 도입하고자 결심하였다면, 이에 맞는 명확한 행동과 결단력을 보여주어야 한다. 그저 도입하여야 한다는 당위성에 급급해서, 또 기존 재벌들이 반대한다는 이유로 코드의 핵심인 ESG 원칙의 구체적 실현 방안이나 주요 경영 참여 방안 등을 배제한다면 중요한 알맹이는 빠지고 껍데기만 남는 우를 범하는 것이다. 그저 보여주기식 코드 도입은 과거 재벌기업의 잘못된 관행들을 전혀 바꿀 수 없으며, 국민연금은 여전히 ‘종이 호랑이’, ‘주총거수기’로 남을 것이다. 엄격한 주주권의 발현 범위를 확정하고, 가입자 이익을 최대한으로 존중하는 진정한 “스튜어드”로서의 결단력과 행동을 보여주어야 한다.

국민연금의 스튜어드십 코드 도입은 지금도 한참 늦었다. 다시 말하지만 국민연금의 스튜어드십 코드는 도입여부의 문제가 아닌 어떻게, 제대로 도입하는가의 문제다. 가입자인 국민의 이익을 제대로 대변하지 못하고 또 과거 재벌기업들의 잘못된 전횡 등을 바꿀 수 없다면 말 그대로 소문난 잔치에 먹을 게 없고, 빈 수레만 요란한 격이다. 제대로 된 국민연금 스튜어드십 코드 도입을 강력히 촉구한다.

2018. 8. 14. 국민연금 재정계산 논란 관련 논평

국민연금 기금고갈론 광풍에서 벗어나야 한다.

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

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

지난 1998년, 2007년 두 차례 재정안정화 개혁은 통상적인 인식과 달리 오히려 국민연금의 재정을 지나치게 건전하게 만들었다고 할 수 있다. 2040년 초반까지 기금의 규모는 급속도로 커지고, 앞으로 40년 동안 보험료를 한 푼도 올리지 않아도 급여를 지급할 수 있을 정도다. 그러나 우리와 비슷한 제도를 가지고 있는 대부분 다른 나라들은 기금이 고갈된 지 오래고, 보험료율도 평균 거의 우리의 두 배에 달한다. 국민연금이 다른 나라에 비해 매우

낮은 보험료율을 유지하면서도 기금이 계속 커진다는 것은 상대적으로 급여의 보장성이 매우 약해졌다는 것을 의미한다. 또 제도가 도입된 지 한 세대가 넘어 수십 년 후인 90년대부터 본격적인 재정안정화 개혁을 한 다른 나라와 달리 우리나라는 지나치게 빠른 시기에 재정안정화 개혁이 이루어졌다는 것을 반증한다. 1998년은 국민연금 제도가 도입된 지 겨우 10년, 2007년은 전 국민으로 확대된 지 불과 10년이 채 지나지 않은 시점이었다.

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

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

지금 국민연금 개혁에 필요한 것은 현재 근로세대 대부분이 겪어보지 못할 70년 후를 위한 재정안정화 방안이 아니라 제도에 대한 국민신뢰 회복과 국민연금의 적절한 노후소득보

장 기능이어야 한다. 우리 부모가, 또 우리가, 앞으로 우리 자식이 국민연금을 통해 노후를 안정적으로 생활할 수 있다는 믿음이어야 한다. 지금 우리가 아프지 않다고 해서, 노인들에게 비용이 많이 들어간다고 해서 건강보험을 폐지하자거나 가입하지 말자고 하지 않는다. 건강보험 재정에 대한 인식도 마찬가지다. 현재 서너 달 치 급여 지급분을 보유하고 있는 건강보험 준비금을 70년 후에도 계속 유지하기 위해서 기금 규모를 더 키우고, 그에 따른 보험료나 국가 재정투입 규모를 계산하지 않는다. 또 그런다고 건강보험 재정이 안정되었다고 생각하지 않는다. 다시 연금으로 돌아오면 우리보다 먼저 수십 년, 길게는 백년 가까이 공적연금을 유지하고 있는 다른 나라들도 과거보다 지금 연금보험료를 훨씬 더 많이 내고 있다고 해서, 또 그래도 부족하기 때문에 세금이나 다른 자원들을 통해 보조하고 있다고 해서 공적연금이 잘못됐다고 하지 않는다. 제도에 대한 신뢰확보가 그래서 중요하다.

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

2018. 8. 17. 국민연금 급여인상 사회적 논의와 지급보장 명문화 촉구 기자회견문

국민불신 해소하고, 적정급여 보장하라!

국민의 분노가 폭염만큼이나 뜨겁다. 이번 4차 국민연금 재정계산위원회에서 ‘더 많이 내고, 더 적게 받고, 더 늦게 받는’ 방안이 포함됐기 때문이다. 또 다시, 해묵은 ‘기금고갈론’과 ‘후세대 부담론’으로 국민연금에 대한 불신과 불안을 부추기고 있다.

5년 마다 이뤄지는 재정계산 때마다 홍역을 치러왔지만, 이번에는 다르리라 믿었다. 지난 대선과정에서 문재인 대통령이 “국민연금 소득대체율 상향을 목표로 사회적 합의를 추진”하겠다고 밝혔기 때문이다.

그러나 지금 우리는 심각하게 다시 묻지 않을 수 없다. 이러한 약속은 여전히 유효한가. 정부는 공약을 이행할 의지를 가지고 있는가.

우리는 지금이라도 제대로 된 국민연금 개혁논의가 진행될 수 있기를 진심으로 바라며, 다음과 같이 입장을 밝힌다.

첫째, 모든 혼란은 박능후 복지부 장관의 무능과 무관심, 무책임이 초래한 결과이다.

국민의 분노와 반발이 커지자, 박능후 장관은 ‘자문안의 일부일 뿐 정부안으로 확정된 것은 아니며, 사회적 논의와 의견수렴을 거치겠다.’고 밝혔다. 그렇다면 복지부는 1년 동안 진행된 재정계산위원회에서 공약이행을 위해 어떤 역할과 노력을 하였는가. 위원 상당수가 정부위원이거나 정부가 직접 추천한 전문가 아닌가.

또한 노동시민사회단체가 작년부터 최근까지 수차례 국민연금에 대한 사회적 논의의 중요성을 강조하면서 구체적인 계획을 협의하자고 했음에도, 묵묵부답으로 일관하며 무시한 이유는 무엇인가. 심지어 공청회가 열리는 오늘까지도 주무부처로서 사회적 논의에 대한 상이나 계획조차 전무한 채, 국회로 공을 돌리는 분위기다. 무능과 무책임의 극치다.

둘째, 국민연금 소득대체율 인상이 반드시 이뤄져야 한다.

국민연금의 목적 자체가 국민의 안정적인 노후소득을 보장하는 것이다. 용돈연금이라는 명을 벗어나지 못한 채 이조차 더 적게, 더 늦게 받는다면 누가 더 보험료를 내고 싶겠는가. 오죽하면 대통령조차 ‘나조차 납득할 수 없는 안’ 이라고 했겠는가.

일부에서는 소득대체율 인상이 재정불안정을 더욱 심화시킬 것이라고 주장하지만, 오히려 제도신뢰와 급여적절성이 담보돼야 재정적 지속성을 위한 사회적 합의도 이뤄질 수 있다. 또한 기초연금과 퇴직연금, 개인연금 등을 통한 다층연금체계를 강조하지만 여전히 많은 한계와 문제를 지니고 있으며, 국민연금이 적절한 노후소득 보장을 위한 중심적인 역할을 수행하지 못한다면 존엄한 노후생활은 불가능하다. 매년 자동으로 삭감돼 2028년 40%까지 낮아지는 국민연금 소득대체율을 인상해야 한다.

셋째, 적극적인 사각지대 해소 정책과 지급보장 명문화가 필요하다.

저임금 비정규직 노동자와 여성, 영세한 지역가입자 등 상당수가 여전히 국민연금으로부터 배제되어 있다. 두루누리 보험료 지원 사업과 크레딧 제도를 더욱 확대해야 한다. 또한 220만 명에 이르는 것으로 추정되는 특수고용노동자를 사업장 가입자로 전환하는 것도 필요하다.

국민연금 지급보장 명문화는 신뢰회복을 위한 최소한의 조치이다. 당연히 국가가 연금을 보장한다면 공무원연금처럼 이를 명문화하자는 것에 왜 이렇게 반대하는가. 그러니 국민 불안과 불신이 더욱 커지는 것 아닌가.

마지막으로, 정부가 나서서 국민연금 개혁에 대한 사회적 논의를 빠르게 추진할 것을 강력히 촉구한다.

그동안 국민연금에 대한 국민의 불신과 불안을 키운 것은 ‘기금이 고갈난다’며 정치권이 국민 동의 없이 일방적인 개악을 추진해왔기 때문이다.

국민연금 개혁은 한번으로 끝낼 수 없는 지속 과제이다. 이번에 어떤 내용과 방식으로 국민 연금을 개혁하는 지가 중요한 방향타가 될 수 있다. 국민 당사자가 참여하는 사회적 합의과정 없이 국회가 주도해 정치적 공방만 주고받다 끝난다면, 국민의 안정적 노후는 더욱 요원해질 수밖에 없다.

지금이라도 정부가 나서서 빠르게 국민 가입자가 참여하는 사회적 논의기구를 구성하고, 사

회적 합의를 토대로 정부안을 만들어 국회로 넘겨야 한다. 만약 사회적으로 합의한 방안에 대해 거부하는 정치세력이 있다면, 국민의 지탄을 받게 될 것이다.

우리 사회는 이미 고령사회로 진입했다. 현재의 심각한 노인빈곤을 해소하는 한편, 향후 더욱 심각해질 노후를 준비하고 노후빈곤을 예방하기 위한 이중적 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 국민연금에 대한 국민 신뢰를 회복하고, 사회적 논의와 합의를 만들어가는 것이 선행되어야 한다.

촛불혁명을 통해 탄생한 문재인 정부는 대선 당시 국민과 했던 약속을 잊어서는 안 된다. 지금이라도 국민의 안정적인 노후를 보장하기 위한 사회적 논의에 나설 것을 강력히 촉구한다.

2018. 8. 29. 국민연금 급여인상 사회적 논의 촉구 기자회견문

대통령이 책임지고 사회적 기구 구성하라!

국민연금이 태어난 지 30년 되는 해에 우리는 국민연금이 다시 태어날 수 있도록 개혁되기를 희망하고 있다. 최근 국민들의 소득분배가 악화되는 상황이 지표상으로 논란이 되고 있고, 특히 노인가구의 소득분배가 악화되는 게 두드러지게 나타나고 있다. 이는 아직도 우리나라의 공적 노후소득보장제도가 덜 성숙했기 때문이며, 동시에 인구고령화가 아주 빠른 속도로 진행되고 있기 때문이다. 향후 고령화시대 노후소득보장제도로써 국민연금이 제 역할을 하지 못한다면 국민들은 극심한 노후불안에 시달릴 수밖에 없다. 그래서 우리는 지금, 이 시점에서 진정 국민의 연금이 될 수 있도록 국민연금을 다시 한 번 제대로 만들어 갈 것을 요구한다.

과거 국민연금은 기금고갈론 공포 마케팅, 재정안정화 담론에 매몰되어 급여적절성이 무참히 훼손되어 왔다. 국민의 노후안정보다는 기금을 키우고 유지해야 한다는 재정안정이 더 우선이었고, 그럴수록 제도에 대한 국민들의 믿음은 점점 멀어져 갔다. 문재인 정부에서는 과거 재정안정화 담론에 치우친 국민연금 논의가 달라질 것으로 기대했다. 지난 대선 공약과 새 정부 국정과제에서 국민연금의 급여적정성을 확보하기 위해 사회적 논의를 거쳐 소득 대체율 인상을 약속했기 때문이다. 그러나 그 기대는 점점 우려로 변했다. 새 정부 출범 이후 주무부처인 복지부는 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의에 대해 지금까지 단 한 번 어떤 의지도 보여주지 않았다. 차일피일 미뤘고 4차 재정계산 제도발전위원회 논의도 과거 재정계산 때와 변한 게 하나도 없었다. 재정안정화 담론으로 치우쳤고, 국민들은 공개된 제도발전위 재정안정화 방안에 또다시 분노했다.

국민들의 분노가 폭발하자 청와대가 뒤늦게 나섰다. 어제 문재인 대통령은 수석보좌관회의에서 국민연금 개혁 방향에 대한 입장을 밝혔다. 먼저 국민연금 지급보장 명문화를 적극 검

토하겠다고 밝힌 것은 늦었지만 당연히 해야 할 일이다. 기금이 소진되면 국민연금을 못 받을 수도 있다는 불안감을 해소하는 것은 국민연금 신뢰회복의 첫 걸음이다. 그러나 국민연금 신뢰회복에서 더 중요한 것은 국민연금이 안정된 노후소득보장으로서 역할을 할 수 있을지에 대해 국민들에게 믿음을 줄 수 있느냐 여부다.

이 점에서 문재인 대통령이 국민연금과 기초연금, 퇴직연금을 종합하여 노후소득을 강화해야 한다고 언급한 것은 걱정되는 측면이 없지 않다. 과거를 돌아보면 다층체계는 공적연금을 축소하는 명분으로 작용했을 뿐이다. 또 각 연금 체계의 책임을 회피하는 기제로 작동했다. 즉 각 연금이 가지고 있는 문제점이나 한계는 다른 연금을 통해 보완하면 된다는 논리였지만, 그 보완은 환상에 지나지 않았다. 여전히 우리나라는 기초연금과 국민연금을 통해서도 노후 최저생활을 보장받지 못하며, 국민연금과 퇴직연금으로도 적정한 노후생활을 보장받지 못한다. 결국 보완되어야 할 것은 각 연금이 가지고 있는 바로 그 문제점과 한계들이다. 불완전한 연금끼리 서로를 보완한다는 것은 어불성설에 지나지 않는다.

우리는 정부와 청와대가 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의에 즉각 나설 것을 강력히 촉구한다. 국회에 사회적 논의를 넘기는 것은 현재의 정치지형을 감안하면 정쟁으로 그칠 가능성이 크고 그 과정에서 국민 불신만 더 키울 가능성이 높다. 또 지난 정치권 중심으로 이루어졌던 재정안정화 개혁에 대한 불신 역시 적지 않다. 정부안 역시 문재인 대통령이 폭넓은 국민 의견 수렴을 거쳐 만들겠다고 밝혔지만 지금까지 복지부의 행태를 보면 가입자인 국민의 의견을 적극 반영하기 보다는 단순히 보여주기 식 의견수렴에 그칠 가능성이 크다. 또 국민연금은 국민의 노후생활과 직결되고 국가 재정, 노동시장 문제와 함께 다루어질 필요가 있다는 점에서 범정부 차원에서 사회적 논의를 이끌어 갈 필요가 있다. 대통령이 직접 책임지고 국민연금 급여인상을 위한 사회적 기구를 구성하라!

2018. 9. 1. 구창우 사무국장 복지동향 기고문

제4차 재정추계의 의미와 기금고갈론의 문제점

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

국민연금의 천형(天刑), 기금고갈론 광풍

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

어쩌면 이러한 기금고갈론 광풍은 국민연금의 천형(天刑)이라 할 수 있다. 제도신뢰 확보 이전에 재정안정에 철저히 치우친 결과다. 2003년 처음 재정추계가 발표될 때 국민연금은 40년 후쯤인 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망됐다. 1988년 국민연금이 사업장에 처음

도입되고, 1998년에 전 국민으로 확대한 지 얼마 안 돼, 당시는 일반 국민들이 국민연금에 대한 인식이 거의 없을 때였다. 정부는 기금이 고갈되면 지금 당장 큰일 날 것 처럼 호들갑을 떨었다. 언론은 정부의 그런 행태를 무비판적으로 받아 적었고, 개인연금을 팔아야 하는 많은 사람들이 확대재생산에 나섰다. 요지는 하나였다. 기금이 고갈되면 국민연금은 못 받을 수 있다고. 잘 모르지만 늙으면 준다니까 긴가민가하면서도 열심히 일하고 장사해서 힘들게 보험료를 꼬박꼬박 내고 있던 국민들은 분노했다. 그때부터 국민연금은 천덕꾸러기가 됐고, 화풀이 동네북이 됐다. 국가가 국민 노후를 위해 책임지고 운영하는 제도인데, 이윤을 추구하는 보험회사의 연금 상품보다 신뢰는 더 낮아졌다.

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

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

국민연금 재정 정말 불안할까?

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

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

〈그림 4-1〉 GDP 대비 공적 연금 지출액 및 노인인구 추계



※ 자료: OECD, "Pension at a Glance 2017"

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

물론 국민연금 보험료율은 장기적으로 올라갈 수밖에 없다. 노인인구가 많아지고 오래 살수록, 또 연금 제도가 성숙하고 사회적 부양이 정착될수록 자연스러운 현상이다. 사적 부양의 책임이 적어지는 만큼(부모님께 용돈을 드려야 하는 부담이 적어지는 만큼), 또 경제성장에 따라 소득이 올라가는 만큼 보험료 인상에 대한 여력이 생긴다. 현재 OECD 국가들의 공적 연금에 대한 노동자와 사용자의 보험료율은 평균 18% 수준이고, 퇴직연금까지 포함할 경우 평균 24%에 이른다(OECD, "Pension at a Glance 2015"). 이에 비해 우리나라 국민연금 보험료는 9%에 지나지 않고, 퇴직연금에 해당하는 8.3%를 감안해도 18%를 넘지 않는다. 그럼에도 국민연금은 2030년까지 여전히 보험료 수입이 급여지출보다 많고 기금수익 수입까지 합하면 2042년까지 적자가 발생하지 않는다. 기금이 소진되는 2057년까지 천천히 보험료를 인상할 시간적 여력이 충분하다.

다만 국민연금의 보험료 수입기반이 지속적으로 악화하고 있는 것에 대한 대비는 필요하다. 보험료 인상 시기와 폭이 가팔라질 수 있기 때문이다. 현재의 추계라면 우리나라 인구는 2030년 5,300만에서 2060년에 4,500만, 2080년에 3,600만으로 급속히 줄어든다. 그리고 2060년 이후에는 성인 둘 중의 약 하나가 노인이 된다. 현재 재정추계에서 그때까지 기금을 유지하기 위해 보험료를 지금 대폭 올려야 한다는 것은 그런 사회를 가정한 데서 나오는 얘기들이다. 그런데 정말 그런 사회가 올까? 아니 그냥 오도록 방지할 수 있을까? 총 인구가 40% 가까이, 특히 근로세대 인구가 절반 이상 감소한다면 아무리 생산성을 높여도 경제 자체가 유지될 수 있을까? 선진국의 사례를 보듯 우리도 그 기간 동안 언젠가 출산율이 다

시 회복하고, 경제활동참가율이 높고, 노인에 대한 개념도 바뀌지 않을까? 또 요즘 남북관계 변화에 대한 기대를 추가하면 통일 한국은 완전히 다른 사회이지 않을까? 단지 희망사항을 말하는 것이 아니라 그러한 정책적 개입과 변화는 반드시 있을 수밖에 없다는 것이다. 우리나라가 망해가는 과정을 가정해 두고 국민연금 재정안정을 도모하는 것이 더 비합리적인 가설이다.

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

기금고갈보다 더 심각한 건 노후빈곤

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

용과 소득의 불안정으로 가입기간이 짧기 때문이다.

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

또 기초연금은 안정적인 노후소득을 보장하기 어려운 측면이 있다. 근로자의 임금상승을 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 우리나라를 포함해 기초연금을 운용하고 있는 OECD 대부분 국가들은 물가에 연동하고 있는데, 통상 임금이 물가보다 더 빠르게 상승하기 때문에 시간이 지남에 따라 임금대비 그 가치가 지속적으로 하락한다. OECD는 기초연금을 물가에만 연동했을 경우 45년 후에는 처음 임금 대비 그 가치가 56%로 감소할 것으로 예측하고 있다. 즉 2021년 기초연금 30만 원이 2066년에는 약 17만 원밖에 되지 않는다는 얘기다. 2014년 기초연금이 20만 원으로 확대되면서 노인빈곤율이 2013년 48.1%에서 2014년 47.4%, 2015년 44.8%로 감소하였다가 2016년 다시 46.5%로 증가한 것도 근로세대의 임금인상 속도가 더 빠르다는 것을 반증한다. 결국 기초연금의 하락하는 가치를 방어하기 위해서는 주기적으로 금액을 올려야 하는데, 이는 선거마다 정치적 쟁점이 반복될 것을 의미한다. 이에 비해 국민연금은 수급 이후에는 연금액을 물가에 연동하고 있지만 적어도 최초 연금산정에는 소득에 연동하고 있고 이미 납부한 금액에 대해서는 수급권을 보장받기 때문에 노후소득보장 측면에서는 훨씬 안정적이다. 결국 소득비례 성격을 가진 국민연금이 제 역할을 하지 못한다면 우리나라 노인빈곤을 해결하기 어렵다.

2015년 기준 OECD 국가의 노인빈곤율은 평균 12.6%로 우리보다 훨씬 낮다. 공적 연금이

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

국민연금 적정성 제고와 신뢰회복을 위한 개혁이 필요

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

물론 국민연금이 40년 가입기준으로 40%의 소득을 보장하기 때문에 이미 충분할 수도 있다. 그러나 질 낮은 일자리, 입직연령 지연, 경력단절, 실업, 조기퇴출 등 불안정한 노동시장을 감안하면 40년 가입은 비현실적이다. 여러 연구보고서에서도 국민연금 실제 가입기간은 제도가 성숙해도 평균 23~24년에 지나지 않을 것으로 예측하고 있다. 크레딧(가입기간 인정)과 보험료 지원 확대 등으로 적극적으로 가입기간을 늘린다 해도 소득대체율을 좀 더 올리지 않으면 그 효과는 제한적이다. 다시 말해 소득대체율 상향과 가입기간 확대 노력이 병행되어야 국민연금을 통해 안정적인 노후소득을 확보할 수 있다.

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

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

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

에 대한 신뢰를 형성할 수 있지 않을까?

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

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

2018. 9. 1. 이재훈 정책위원 복지동향 기고문

국민연금 4차 재정계산 쟁점과 과제

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

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

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

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

국민연금 급여와 재정안정에 대한 두 가지 입장

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

제도발전위원회에서는 이를 바라보는 관점과 해법이 크게 두 가지 입장으로 갈렸다.

〈표 2-1〉 급여-재정 패키지 '가'안과 '나'안

구분	급여-재정 패키지 '가'안	급여-재정 패키지 '나'안
적정급여	• 명목 소득대체율 45% 인상 • 급여인상 5%p에 해당하는 보험료를 2%p 즉각 인상	• 명목 소득대체율 40% 유지
재정안정	• 30년 단기 재정목표 기간을 설정해 5년 재정추계 시마다 사회적 합의를 통한 보험료 인상 추진(33년 이전 보험료 미인상, '34년 11%→12.31%)	• 1단계: '19~'29년 13.5%까지 단계적으로 보험료 4.5%p 인상 • 2단계: 추가 재정안정화 조치 - '33년 이후 수급연령 상향(예시: '38년 66세, '43년 67세로 상향) - 기대여명상승과 자동 연동해 소득대체율 삭감 - 지출조정만으로 재정목표 미달성시 사회적 합의 거쳐 추가 보험료 인상

급여-재정 패키지 '가' 안

첫 번째 입장(급여-재정 패키지 '가' 안)은 급여 적절성과 사회적 신뢰 형성이 전제돼야 한다는 입장이다. 먼저 2028년 40%까지 낮아지는 국민연금 소득대체율을 45%로 인상하되, 5%p 급여에 상응하는 필요보험료를 2%p는 동시에 즉각 인상하는 방안을 담고 있다. 지난 20년 동안 4차례 진행된 재정계산의 역사에서 소득대체율을 상향하는 안이 처음으로 등장한 것이다. 이는 국민연금 급여가 안정적인 노후소득을 보장하기엔 너무 낮다는 문제 인식에서 출발한다. 4차 재정계산에 따르면, 2050년 신규수급자의 평균가입기간은 23.3년에 불과하고 장기적으로도 약 27년에 그칠 것으로 전망된다. 명목 소득대체율 40%는 국민연금 40년 가입을 기준으로 하기 때문에 실제 적정 수준의 노후소득을 담보하기 어렵다.

‘용돈연금’이라는 명에를 끊지 못한 채 보험료율만 인상한다면 국민의 수용가능성은 낮을 수밖에 없고 오히려 불신과 불안만 부추기는 악순환이 반복돼, 결국엔 재정적 지속성 뿐 아니라 제도적 지속성마저 위협하게 될 것이라는 우려의 입장이다. 그래서 급여 적절성을 위한 소득대체율 상향을 가장 우선적인 과제이자, 연금개혁의 전제로 삼고 있다.

재정 안정을 바라보는 시각과 방도 역시 차이가 있다. 70년 초장기 추계를 근거로 재정수지를 위한 필요보험료를 제시하는 것보다, 달성가능한 단기적 목표기간을 설정해 조정해나가는 데 초점을 두고 있다. 즉 70년 장기추계의 전망치를 고려하되, 구체적인 재정목표 기간

은 30년으로 설정해 5년 재정계산 시점마다 적립기금이 당해 연도 지출의 1배 수준을 유지하도록 조정해나가는 안이다. 보험료 2% 인상은 재정안정이 아닌 급여인상에 따른 몫이지만 급여지급액은 장래 순차적으로 발생하기 때문에 기금적립규모는 확대된다. 이를 감안하면, 2033년 이전까지는 추가적인 보험료 인상은 불필요하다. 물론 보험료 인상 시기를 늦춘 만큼 이후 부담은 늘어나며, 향후 추가적인 보험료를 조정의 불가피성을 인정하고 있다. 대신 이를 분산할 다양한 재정대안을 병행 추진할 것을 제안하고 있다. 즉 국민연금 재정안정을 위협하는 근본적 요인이 제도 자체에 기인하는 것이라기보다 저출산과 불안정한 노동시장 등 보험료 수입기반의 약화에 있기 때문에 이를 개선할 사회경제적 노력과 함께, 가입자격 및 연금소득 상한 등을 통한 기여기반 확대, 연금소득 등 다양한 과세기반을 통한 일반재정 투입 등을 병행 제시하고 있다.

급여-재정 패키지 ‘나’ 안

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

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

이는 기존 1~3차 추계당시 제안됐던 방식과 동일하게 적립배율을 재정목표의 토대로 삼고

있다. 하지만 재정목표 달성을 위한 경로는 단계적이고 복합적인 방안을 제시하면서, 보험료 부담의 수용성과 유연성을 제고하고자 했다. 특히 3차 제도발전위에서 제반여건이나 필요성이 미흡하고, 장기적 복안으로만 검토가능하다고 제언한 자동안정장치 도입까지 제시하고 있다.

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

약평 - 급여 적절성과 재정 지속성을 위한 조화 필요

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

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

을 가정해 재정안정의 근거자료로 삼는 것은 비합리적이다.

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

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

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

4차 추계결과에 따르면, 65세 이상 노인 중에서 국민연금의 노령연금 수급자 비중은 2060년 81%에 이를 것으로 전망하고 있다(2088년 85.7%). 지금도 국민연금 가입자 1천 825만

명 가운데, 203만 원 소득 미만에 해당하는 가입자 비중이 절반이 넘는 54.8%이다(국민연금공단 '18년 5월 기준). 대다수 노동자·서민이 국민연금을 통해 노후준비를 하고 있는 것이다. 정규직 남성 중심의 한계를 지적하지만, 여성의 경제활동 참여가 늘어나는 추세이며 1인 1연금 제도로 안착해가는 과정이다. 또한 불안정 노동 증가가 제도의 한계로 투영되는 문제는 노동 정책이 풀어야 할 중요한 숙제이자, 보험료 지원이나 크레딧 확대 등을 통해 제도 내적인 노력을 보다 기울여야 할 과제이지, 국민연금 축소를 정당화하는 근거로 삼아선 곤란하다.

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

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

덧붙이자면 국민연금 소득대체율을 인상하자는 입장에서 45%와 50% 주장이 섞여있긴 한데, 상충되는 논쟁은 아니다. 다만 소득대체율 45% 주장은 2015년 공무원연금 개혁 과정에서의 ‘소득대체율 50% 인상’ 합의 자체보다, 그러한 합의가 무력하게 좌초됐던 경험에 주목한다. 공약에 소득대체율 상향을 약속하면서도 목표 소득대체율을 명시하지 못한 배경이 마음에 걸리기도 했다. 필요보험료 2%p를 동시에 제시한 것 역시 이를 감안한 것이다. 사회적 논의구조가 마련되면, 결국 가입자대표 단체가 어떻게 판단할 것인가에 달려있다. 어떤 방안이든 제도화를 통해 축소일변도의 연금정책을 역전시키고, 국민연금의 노후소득 보장기능을 강화하는 계기를 만드는 것이 중요하다.

급여와 가입 제도 개선 과제

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

<표 2-2> 국민연금 급여 및 가입 제도 개선방안

급여 제도 개선 (4개)	유족·장애연금 급여수준 개선	- 장해·유족연금 급여수준 강화를 위해 의제가입기간확대(현행 20년→장해·사망 발생시점부터 연금수급연령까지) 또는 지급률 인상 방안 마련 (가입기간 상관없이) 유족연금 지급률을 일괄하여 60%로 확대
	분할연금 개선	- 분할연금 수급을 위한 혼인기간을 5년에서 1년으로 변경 - 현재의 수급권 발생 시 급여분할방식에서 이혼 시 가입자의 소득이력 분할방식으로 개선
	기초연금 내실화	- 국민연금 노후소득보장 기능 보완을 위해 내실화 필요성 동의 - 기초연금 급여구조와 급여수준에 대한 추가 연구 및 논의 필요 - 국민연금 연계 감액 폐지여부 및 급여수준 물가연동 방식변경여부, 직역연금 수급자 포함 등은 검토가 필요
	지급보장 명문화	명문화 전후에 실질적인 차이가 없어 현행 유지가 바람직하나, 국민 불안감 해소 위해 추상적인 국가책임 규정 반영은 가능
가입 제도 개선 (6개)	사회보험료 지원사업 확대	- 국민연금 사각지대 축소를 위한 현행 두루누리 사업 확대 필요 - 저소득 지역가입자 연금보험료 지원사업 필요: 현행 농어업인 지원 사업 기준 준용 또는 EITC 활용 방안 등 제시
	가입 상한연령 조정	- 기대여명 증가 등 고려, 가입연령과 수급연령 일치 필요 - 소득이 있는 경우 가입기간 연장을 통해 더 많은 연금액 확보 가능(소득 없는 경우는 납부예외로 보험료 납부의무 없음)
	크레딧 제도 개선 (출산·군복무)	(출산) 첫째아이부터 12개월씩 크레딧 부여 및 국고지원 확대 (군복무) 군복무 전체기간에 크레딧 부여 및 A값 100%를 소득으로 인정 - 사전 지원방식(보험료 지원)으로 변경
	보험료 부과소득 상한기준 개선	- 가입자의 실제소득을 반영하기 위해 부과소득 상한 인상 필요 - 단, 인상 시 국민부담, 연금재정, 수익비 등에 미치는 영향 검토 필요
	특수형태근로자의 사업장가입자 전환	관련 부처의 정책 추이를 참고하여 단계적으로 사업장가입자로 전환 검토
	최소가입기간 축소	사각지대 해소를 위한 최소가입기간 축소(10→5년)는 도덕적 해이, 낮은 급여수준 등을 고려하여 현행 유지

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

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

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

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

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

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

마치며 - 그래서 사회적 논의가 중요하다

지난 6월 미국의 공적 연금(OASDI) 이사회는 2034년 기금이 소진된다는 재정전망보고서를

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

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

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

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

2018. 9. 5. 복지부 형식적 의견수렴 및 사회적 논의기구 미구성 관련 논평

무능과 무책임, 보건복지부를 강력히 규탄한다!

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

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

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

정부가 지금 당장 해야 하는 것은 제도 신뢰회복과 노후소득보장 강화라는 원칙 아래 사회적 논의와 합의를 통해서 국민연금 개편 방안을 만들어야 하는 일이다. 지난 대선 당시 문재인 후보는 국민연금 소득대체율 인상 관련 “정부, 가입자 대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의기구를 운용하여 인상 방안을 마련할 것” 이라고 약속했고, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서도 “국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진” 할 것이라고 발표했다. 그러나 지금까지 주무부처인 복지부는 사

회적 논의와 합의를 위해 어떤 노력을 했는가? 사회적 논의기구를 조속히 구성하라는 우리의 요구에 대해 항상 정해진 입장이 없다며 묵묵부답으로 일관해 왔다. 괜히 사서 일 만들지 말자는 속셈이었을 것이다.

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

2018. 10. 4. 복지부 기금운용체계 개편 관련 논평

“국민적 합의 없는 기금운용체계 개편 당장 중단하라!”

정부가 국민연금 기금운용체계 개편을 추진하고 있다. 복지부는 기금운용체계 개편안을 마련해 5일 국민연금 기금운용위원회(이하 기금위)에 보고하고 올해 연말까지 시행령 개정 등을 통해 기금운용체계 개편을 마무리 짓겠다는 계획이다. 이번에 제시된 개편안의 주요 내용을 살펴보면 기금운용위원의 자격요건을 신설해 전문성을 확보하고, 상근위원 및 소위원회, 사무기구를 설치해 기금위의 실질적 권한과 독립성을 강화하겠다는 것이다. 그러나 이번 복지부의 기금운용체계 개편 추진은 형식적으로나 내용적으로나 모두 명백한 개악이다.

먼저 형식적인 측면에서 시행령 개정을 통한 기금운용체계 개편은 결코 옳지 않으며, 꿈수에 지나지 않는다. 국민연금기금은 가입자인 국민이 납부한 보험료로 조성된 것이며, 국민들의 소중한 노후자금이다. 이러한 국민연금기금의 운용에 지대한 영향을 미치는 기금운용체계 개편을 정부가 일방적으로 추진하는 것은 국민과 국회를 철저히 무시하는 처사다. 복지부는 지난 10년 넘게 국회에서 수많은 개편 관련 법안들이 발의되었음에도 합의가 되지 않아 폐기되었고, 기금운용에 대한 국민 불신을 신속하게 해소하기 위해서 시행령을 통한 개편이 불가피하다고 주장하고 있으나 이는 꿈수를 정당화하기 위한 구차한 변명에 불과하다. 기금체계 개편 관련 국회 합의가 쉽지 않았던 것은 그만큼 기금체계 개편을 둘러싼 논의가 복잡하고 여러 이해관계의 조정이 쉽지 않다는 것을 반증한다. 이런 사안에 대해 충분한 사회적 논의와 합의도 없이 시행령 개정을 통해 일방적 기금운용체계 개편을 추진하겠다는 것은 오히려 기금운용의 불신을 더욱 부추길 뿐이다.

복지부의 개편안은 내용적으로 살펴보면 더 심각하다. 기금위의 실질적인 권한과 독립성을 더욱 훼손하고 있기 때문이다.

첫째, 복지부의 개편안은 기금위에서 가입자 대표성을 무력화하고 있다.

개편안에서는 전문성 제고라는 명분으로 기금위원의 자격요건(금융, 경제, 자산운용, 법률,

사회복지 분야 3년 이상 경력의 교수 또는 박사 학위 소지자, 변호사, 회계사 등)을 신설함으로써 현행 가입자 단체 대표의 직접 참여를 배제시키고 있다. 그러나 지금까지 기금운용에서 고위험 자산투자의 비중을 제어하고 정치권력과 시장권력으로부터의 외부적 개입을 차단한 것은 가입자 대표의 역할이었으며, 따라서 기금운용에서 가입자 대표성은 훼손할 수 없는 원칙이다. 또 국민이 납부한 보험료로 조성된 국민연금기금의 특성상 다양한 이해관계자의 조정과 합의는 필수적이며, 대표성이 부족한 전문가는 이를 책임 있게 담보할 수 없다. 기금위의 역할은 직접적인 자산운용이 아니라 기금정책에 관한 큰 방향을 심의, 의결하는 것이기 때문에 외국의 주요 연기금에서처럼 전문성은 적절한 지원 체계와 교육프로그램을 통해서 보완되어야 할 사안이지 대표성을 대체할 수 없다. 더욱이 실무평가위원회의 자격요건이 법으로 규정된 것을 감안하면 기금운용의 최상위기구인 기금위의 자격요건을 시행령으로 규정하는 것은 위임입법의 한계를 일탈한 것이며, 기금위의 독립성을 심각하게 침해하는 것이다.

둘째, 기금위 의사결정의 민주성을 위협하고 있다.

복지부 개편안은 기금위원들을 전문가로 대체하고, 그 중 일부를 상근위원으로 두어 신설되는 소위원회를 전담하도록 하고 있다. 그러나 이럴 경우 자료접근과 정보격차 문제 등으로 사실상 상근위원 중심으로 기금위의 의사결정이 쏠릴 가능성이 높다. 의사결정에서 기금위원간의 의견이 균등히 반영될 수 없고, 비상근위원은 단순한 들러리로 전락될 것이다. 상근위원 역시 위상이 명확하지 않다. 소위원회만 전담할 뿐 사무국 업무에 직접 관여하는 것이 아니기 때문에 실제 상근위원으로서의 업무량이 있을지도 의문이다. 해외 연기금 사례를 봐도 심의·의결기구인 기금위는 업무가 일상적이지 않아 모두 비상근으로 운영 중에 있다.

셋째, 기금운용에서 복지부의 관치 통제를 더욱 강화하고 있다.

개편안은 기금위 활동을 지원하기 위해 복지부 내에 사무기구를 설치하고, 사무기구의 장은 복지부 소속 공무원 중 복지부 장관이 지명하며, 복지부 장관의 지휘를 받아 사무기구의 사무를 관장하고, 소속 직원을 지휘 감독하도록 하고 있다. 사실상 복지부가 조직을 키워 기금위의 사무기구를 장악하겠다는 뜻이다. 그러나 그동안 기금운용에서 가장 큰 문제가 되었

던 것은 복지부의 과도한 지배개입이었다. 대표적인 것이 삼성물산-제일모직 합병 관련 의결권 행사에 관여한 것이었고, 지난 4월 발표한 복지부 조직문화 및 제도개선위원회 보고서에서 스스로 부당개입 인정을 했다. 이런데도 복지부가 관련자에 대한 어떠한 조치나 자기반성 없이 오히려 더 조직을 키워 기금운용의 통제를 강화하겠다는 것은 명백히 반개혁적인 행태다. 사무기구가 설치된다면 기금위에 두고 기금위에서 사무기구의 장 및 주요 부서장에 대한 임면권한을 행사하여야 한다.

반복컨대 이번 복지부의 기금운용체계 개편 추진은 형식적으로나 내용적으로나 모두 명백한 개악이다. 기금운용체계 개편은 국민의 노후자금인 국민연금 기금운용에 지대한 영향을 미치는 변화로 국민적 합의가 필요한 사안이며, 따라서 법 개정을 통하는 것이 원칙이다. 기금운용의 최고의사결정 기구인 기금위의 구성 및 운영에 관한 주요 내용을 시행령으로 정할 경우 정권 입맛에 따라 언제든지 변경이 가능해져 기금위의 권한과 독립성은 매우 약해질 수밖에 없다. 내용적으로는 더 심각하다. 사실상 기금위의 가입자 대표성과 민주성을 훼손하고, 오히려 기금운용에서 차단되어야 할 복지부의 관치통제를 더욱 강화하고 있다. 기금위의 실질적인 권한과 독립성을 강화하기는커녕 기금운용에서 국민 불신만 더욱 높일 뿐이다. 지난 2일 국민연금기금실무평가위원회에 참석한 위원 역시 대부분이 복지부 기금체계 개편안에 대해 심각한 우려를 표명했다. 국민적 합의 없는 기금운용체계 개편 추진은 당장 중단되어야 한다.

2018. 10. 16. 경사노위 연금개혁 특위 설치 합의 관련 논평

경제사회노동위원회 ‘국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회’ 의 역할 막중하다.

- 국민 신뢰회복을 위한 국민연금 개혁 방안 마련해야 -

지난 12일 경제사회노동위원회는 대표자회의를 열고 ‘국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회(약칭 연금개혁 특위)’를 설치하기로 합의했다. 우여곡절 끝에 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구가 마침내 출범한 셈이다. 공적연금강화 국민행동은 그동안 국민 신뢰회복과 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의기구의 구성을 지속적으로 촉구해왔다. 국민연금 개혁 관련 사회적 논의기구 구성은 지난 대선 문재인 후보 공약이었으며, 현 정부 국정 과제였다. 그러나 주무부처인 복지부는 사회적 논의기구 구성에 대해 철저히 미온적인 태도로 일관했다. 책임지고 국민연금 개혁 논의를 주도할 의지가 없었기 때문이다. 정부가 일찍이 명확한 국민연금 개혁방향을 제시하고 사회적 기구를 구성했더라면 지난 8월 4차 재정계산 발표에 따른 국민들의 불신과 혼란은 훨씬 덜했을 것이다. 복지부의 무능과 무책임은 비판받아 마땅하다. 어쨌든 이제 국민연금 개혁과 관련 사회적 논의는 연금개혁 특위로 넘어 갔다.

국민연금에 대한 불신과 국민들의 노후불안을 해소하기 위해서는 이번 연금개혁 특위의 역할이 매우 막중하다. 지금까지 국민연금 개혁은 철저히 재정안정 중심의 관점에서 진행됐다. 제도 본연의 목표인 안정적인 노후생활 보장 대신 오로지 기금의 규모를 유지하거나 더 키우는 것이 더 중요한 목표였다. 그 결과 제도가 채 성숙하기 전에 급격한 급여삭감이 이루어졌고, 제도에 대한 국민들의 신뢰는 매우 낮아졌다. 국민연금이 내 노후에 도움이 될 수 있을지, 더 나아가 받거나 할 수 있을지에 대한 의심이 국민들의 머릿속에 광범위하게 자리 잡았다. 또 정부와 정치권, 일부 전문가 중심으로 재정안정화 개혁을 진행했던 방식 역시 국민연금에 대한 불신을 가중시켰다. 개혁과정에서 가입자인 국민의 의견은 철저히 소외됐고, 그렇게 마음대로 바꿀 거라면 차라리 국민연금을 폐지하거나 선택적으로 가입하게 하라는 요구가 빗발쳤다. 그러나 지금껏 국민이 바라는 국민연금 개혁은 오로지 하나다. 국

민연금이 우리 부모, 나, 우리 자식의 노후에 도움이 될 수 있다는 믿음을 만들어 달라는 것이다.

따라서 이번에 구성될 연금개혁 특위는 과거 재정안정화에 치우친 국민연금 개혁을 바로잡고 제도에 대한 국민들의 신뢰를 회복할 수 있는 방안을 적극적으로 마련해야 할 책임을 가지고 있다. 이에 우리는 연금개혁 특위에서 빠른 시일 내에 제대로 된 국민연금 개혁 논의와 합의가 이루어지기를 기대하며, 다음과 같이 입장을 밝힌다.

첫째, 국민연금 국가 지급보장을 명문화해야 한다.

국민연금 지급보장 명문화는 제도 신뢰회복을 위한 최소한의 조치다. 국민연금에 대한 가장 큰 불신은 강제로 내고, 받지도 못할까에 의구심에 기인한 게 크다. 국가가 반드시 지급한다는 믿음을 심어줘야 한다. 일부에서는 지급보장 명문화할 경우 국가 부채로 산정돼 국가 신인도를 하락할 수 있다고 하지만, 세계 어느 나라도 국민연금을 국가 부채로 산정하지 않는다. 지급보장 명문화는 대통령도 강조한 사안이며, 이미 국회에서도 여야를 막론하고 관련 법안이 제출되어 있다.

둘째, 국민연금 소득대체율을 상향해야 한다.

현재 국민연금 소득대체율은 매년 떨어져 2028년까지 40%로 낮아질 예정이다. 그러나 입직연령 지연, 경력단절, 불안정한 노동시장, 실제 퇴직연령 등을 감안하면 실질 소득대체율은 20% 초반에 지나지 않는다. 가입기간을 늘리기 위한 적극적인 정책을 시행한다 해도 명목 소득대체율을 조금 더 올리지 않으면 국민연금을 통해 적절한 노후소득보장 역할을 기대하기 어렵다. 일부에서는 소득대체율을 인상하면 재정불안이 더 심해질 것이라고 주장하지만, 반대로 국민연금이 내 노후에 도움이 되지 않는다고 생각한다면 보험료를 더 낼 사람도 없다. 제도신뢰와 급여적절성이 담보돼야 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 사회적 합의도 이루어 질 수 있으며, 그런 의미에서 현재 국민연금 개혁에 필요한 것은 70년 후까지 기금을 유지하기 위한 재정안정화 개혁이 아니라 제도신뢰와 급여적절성에 대한 확보다.

셋째, 국민연금 사각지대 해소를 위한 적극적인 대책을 마련해야 한다.

지금도 저임금 비정규직 노동자와 청년, 여성, 영세한 지역가입자 등 상당수가 여전히 국민연금으로부터 배제되어 있다. 사각지대를 방치할 경우 그 부담은 온전히 후세대에게 돌아갈 수밖에 없다. 사각지대 해소를 위해서는 정부의 보다 적극적인 재정지원과 제도적 개선이 필요하다. 두루누리 보험료 지원 사업과 크레딧 제도를 더욱 확대해야 하며, 영세 지역가입자를 위한 보험료 지원을 신설해야 한다. 또한 220만 명에 이르는 것으로 추정되는 특수고용노동자를 사업장 가입자로 전환해 보험료 부담을 완화하는 것도 필요하다.

이번 연금개혁 특위는 과거 정치권 중심의 일방적 개혁 논의가 아닌 사회적 논의와 합의를 통해서 개혁 방안을 마련한다는 점에서 그 의미가 남다르다. 또 국민 당사자가 직접 참여하는 만큼 논의의 방향과 내용 역시 과거 재정안정화 개혁의 반복이 아니라 국민 신뢰회복과 적정 노후소득의 보장에 초점이 맞춰질 것이라고 기대한다. 곧 마련될 국민연금 종합운영계획안도 연금개혁 특위에서 논의된 내용과 합의를 충실히 반영해야 하며, 국회 역시 이를 존중해야 한다. 그 역할과 책임이 막중한 만큼 연금개혁 특위는 국민의 기대에 적극 부응하도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

2018. 11. 8. 국민연금 정부 개혁안 관련 성명

복지부는 자리에 책임을 걸고 국민 눈높이에 맞는 연금개혁에 나서라.

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

복지부가 개혁안에 재정안정화 방안과 노후소득보장 방안을 모두 검토했다고 하나 엄밀히 보면 모두 기존 재정안정화 관점에서 크게 벗어난 것이 아니다. 어떤 방안도 기금의 규모를 더 키우고 더 오래 유지해야 한다는 결과로 이어지기 때문이다. 심지어 보험료를 인상에 대한 국민들의 거부감을 지렛대로 연금개혁 논의를 공전시키려는 속셈도 읽힌다. 그러나 현실점에서 국민연금 보험료율이 급격하게 올라가야 할 어떤 이유도 없다. 지난 재정안정화 개혁의 연속으로 국민연금의 재정은 오히려 과도하게 안정된 측면이 없지 않다. 현재 보험료 수입이 급여지출의 두 배에 이르고, 당해 기금 수익만으로도 당해 급여 지출을 감당하고도 남는다. 기금소진이 당겨졌다고 하지만 여전히 2030년까지 보험료 수입이 급여지출보다 많고, 기금 수익까지 합하면 2042년까지 적자가 발생하지 않는다. 보험료를 전혀 올리지 않아도 40년 후인 2057년까지 급여 지출을 감당할 수 있다. 전 국민으로 확대된 지 20년이 안된 국민연금은 아직 성숙하지 않았다. 1차 베이비부머 세대도 전체가 국민연금을 받기까

지 최소한 앞으로 10년의 세월이 더 필요하다. 제도가 성숙하고 제도에 대한 신뢰가 확보된 시점부터 적정 수준으로 점차적으로 보험료를 맞춰갈 충분한 시간적 여유가 있다. 이것은 우리보다 앞서 사회적 부양으로서 공적연금제도를 정착시켜 온 서구의 복지국가 대부분이 걸어온 길이다.

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

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

제대로 된 국민연금 만들기, 노동계가 앞장서야

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

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

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

새로운 정부 하에서 사회적 대화기구가 작동하고 있다. 일단 새로운 성취를 위해 이제 한국 연금개혁이 노동자, 시민이란 주체의 회복, 공론화, 그리고 시민이 충분히 논의하고 참여하는 방식으로 이루어지길 기대한다. 그리고 당사자인 노동계가 이제 우리사회의 노후소득보장제도를 어떤 방향으로 변화시킬 것인가를 진지하게 검토하고 목소리를 낼 수 있길 바란다. 집권세력의 일방적 고려가 아니라, 노동자 당사자의 입장에서 한국 연금제도를 본다면 무엇을 어떻게 바꿔야 할 것인지를 새로운 눈으로 바라보게 될 것이다. 앞으로 진행될 연금 개혁에 관한 사회적 대화에서 무엇을 관심을 가지고 바라볼 것인가?

국민연금 소득대체율 인상을 통한 보장성 강화 여부에 주목하자

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

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

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

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

전문가위원회인 제도발전위원회가 내놓은 개혁안 중 하나는 현재 매년 떨어지고 있는 국민연금소득대체율을 45%로 고정하는 것이다. 다른 안은 지금 진행되고 있는 바대로 국민연금소득대체율을 40%로 떨어뜨리는 것이다. 이는 40년 가입 기준 평균소득자의 소득대체율이 40%여야 할까, 혹은 45%여야 할까 사이의 선택이기도 하지만 실상 그 이상의 의미가 있다. 즉, 이는 220만 원 소득 40년 가입자의 매월 국민연금 급여가 88만원이어야 할까 99만원이어야 할까 사이의 선택이기도 하지만¹⁾, 소득대체율 변경은 아동크레딧, 군복무크레딧, 두루누리 보험료 지원 등의 효과를 한층 높일 수 있다는 점을 고려해야 한다. 또한 소득대체율 인하 중단은 2007년 정부와 여당이 주도한 국민연금개혁을 일부 되돌리는 최초의 조치로서 향후 보장성 강화를 위한 소득대체율 조정이 계속 가능하다는 신호가 될 수 있다. 즉, 소득대체율 인상은 국민연금보장성 강화의 가장 표준적이고 강력한 수단으로, 보통 노동자들의 노후빈곤 위험을 예방할 수 있는 강력한 수단이다.

퇴직연금과 개인연금은 국민연금을 대체할 수 없다

노인빈곤예방을 위해서뿐만 아니라 국민연금 급여수준이 최소보장을 벗어나 적정수준으로 발전해야 하는 이유는 넓은 범위의 사회통합을 위해서도 그러하다. 국민연금제도는 빈곤층뿐만 아니라 중간층까지 끌어안는 제도로 기능해야 한다. 기초연금이나 국민기초생활보장제도와 달리 국민연금제도는 중간층의 노후보장까지 담당하는 유일한 공적보장제도이다. 국민연금 급여 인하를 주장하는 이들은 중상층에게는 퇴직연금과 개인연금(소위 다층노후보장)이 노후보장 역할을 할 수 있으므로, 국민연금 급여를 깎아도 된다고 말한다. 그러나 국민

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

연금 가입구조 안에서 평균소득 이상인 220만 원~450만 원 소득자들을 국민연금 급여를 깎아도 정말 노후걱정이 없는 사람들이라 말할 수 있는지 의문스럽다. 고용불안, 노후불안은 월급이 100만 원이든, 300만 원이든 가리지 않는 모든 노동자의 문제이기 때문이다. 이러한 불안을 모두가 공유하는 가운데 중간층에게 국민연금은 중요하지 않다고 말하는 것이 적절치 않다.

더욱이 우리 사회에 다층노후소득보장체계라는 것이 실재하는지도 의문이다. 기초연금은 보편적이지도, 충분하지도 않다. 퇴직연금은 낮은 가입률, 연금수급률, 수익률 등에 더 심각한 문제를 안고 있으며, 주기적 위기를 겪고 있는 금융시장투자에 의존한다. 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 모두 일시금이 아닌 ‘연금’으로 받아 적정노후소득보장을 이룰 수 있는 집단은 극히 일부이다. 더욱이 물가연동이 되지 않는 사연금으로 80세 이후의 소득보장까지 도모하기는 어렵다. 지금까지의 퇴직연금 운영실태로 볼 때 퇴직연금으로 국민연금에 준하는 보장을 하기는 어렵다. 이에 기초연금과 국민연금이 둘 다 강화되어 서로 보완적인 역할을 해야 소득하층도 최저생계 이상의 노후소득을 확보할 수 있다. 또한 퇴직연금은 개선하되 국민연금에 보완적인 역할을 하도록 하는 것이 적합하다. 사적연금 가입에 대한 계층 편향성과 사적연금 보장의 불안정성은 정부가 대규모 조세지원을 하더라도 극복하기 어렵다.

불안정노동자들의 국민연금 가입의 길을 한층 넓혀야 한다

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

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

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

세대내 연대와 세대간 연대에 대한 균형잡힌 접근이 이루어져야 한다

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

고령화 가운데 국민연금 개혁은 세대 내 자원배분과 동시에 세대 간 자원배분을 변화시킨다. 일부에서는 수익률 격차를 제시하며, 세대간 불공평성을 국민연금 삭감의 주요 근거로 제시한다. 즉, 미래세대 부담문제이다. 그러나 이는 공적연금에 세대간 형평성 개념을 기계적으로 적용한 결과이다. 공적연금을 통한 부양은 사적인 부양부담을 덜어준다. 초기세대의 낮은 보험료는 앞세대의 사적 부양부담 무게를 고려하여 받아들이л 필요가 있다. 또한 공적 연금지출은 노인에 대한 보장일뿐만 아니라 이들을 사적으로 부양하는 청장년 세대의 부담을 덜어주는 지출임을 고려해야 한다. 또한 세대간에 변화하는 사회적 부의 크기 역시 고려

해야 한다. 한국에서 세대별 빈곤율 및 빈곤위험은 노인에게 가장 높다는 점에서, 연금지출은 불공정성 문제가 아니라 인구와 필요(needs) 대비 자원을 배분하는 문제로 바라볼 필요가 있다. 더욱이 노후보장비용 문제는 세대간 부담에 앞서 각 세대 내에서 계층에 따라, 어떻게 이 비용을 부담할 것인가의 문제이기도 하다. 안정적 노후보장에 성공한 국가들은 대체로 GDP의 10% 내외를 공적연금으로 지출한다. 2050년 경 한국 고령인구 비중이 약 40%에 달할 때, 노후소득보장지출이 EU 평균 예상지출인 GDP의 약 13%로 늘어난다면, 세대간 형평성 논리에 의해 급여지출 증가를 막아야 하는 것일까? 이 부담을 전체 사회가 어떻게 합리적으로 분담할 것인지를 논하는 것이 더 적절하다.

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

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

국민연금 재정의 합리성, 누진성을 강화해야 한다

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

에 대한 구체적 책임 배분과 그 방법 역시 중요하다.

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

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

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

2018. 11. 9. 구창우 사무국장 한국노총 기관지 기고문

기금고갈론 공포마케팅에서 벗어나자

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

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

국민연금, ‘기금’ 보다 ‘노후소득보장’에 집중해야

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

여기에 기금고갈 공포마케팅이 적극 활용됐다. 국민연금이 채 성숙하기도 전에 정부와 언론은 수십 년 후의 기금이 고갈되면 당장 큰일 날 것처럼 계속 호들갑을 떨었고, 실제로 두 차례 급격한 재정안정화 개혁이 단행됐다. 연금 자체가 무엇인지 잘 모르던 시절 그저 늙으면 준다기에 어렵게 꼬박꼬박 보험료를 납부하고 있던 국민들은 분노할 수밖에 없었다. 재정안정화 개혁의 동력이 됐던 기금고갈론 공포마케팅은 제도불신이라는 강력한 부메랑으로 돌아왔다.

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

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

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

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

기금고갈론은 연금제도에 대한 잘못된 이해로부터 비롯된다

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

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

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

2018. 11. 9. 이재훈 정책위원 한국노총 기관지 기고문

국민연금 사각지대 해소를 위한 정책 과제

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

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

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

두루누리 보험료 지원 강화

두루누리 보험료 지원은 2012년 7월부터 10인 미만 사업장의 저임금 노동자와 사용자에게 국민연금과 고용보험의 보험료 일부를 지원해주는 제도다. 2018년 현재 소득기준 190만 원

미만을 대상으로 하고 있는데, 일정 근로소득(연 2,508만 원)과 종합소득(연 2,280만 원) 이상인 경우는 제외된다. 지원수준은 다소 복잡해졌는데, 신규가입자 가운데 5인 미만 사업장은 보험료 90%를, 5인 이상 10인 미만은 80%를 지원받는다. 가입한지 1년 이내 사업장 가입이력이 있는 기존가입자는 40%를 지원받게 된다. 애초 신규여부와 상관없이 절반을 지원하던 방식에서 차등방식으로 변경된 것이다. 또한 최대 지원기간이 36개월로 제한됐다. 보험료 지원 사업이 보다 실질적인 효과를 발휘하기 위해선 개선이 필요하다.

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

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

셋째, 영세자영업자를 위한 보험료 지원을 신설해야 한다. 그나마 노동자는 보험료의 절반을 사용자가 부담하고, 농어업인 역시 최대 기준소득금액(91만원) 이하에 해당하는 납부보

험료의 절반을 지원받고 있다. 그러나 영세자영업자는 이보다 소득이 유사하거나 낮아도 아무런 지원도 받지 못하고 전액 본인이 부담해야 한다. 이번 제도발전위원회에서도 지역가입자 보험료 지원의 필요성을 제시하고 있고, 최근 20대 국회에서도 관련법 개정안이 제출되기도 하는 등 공감대가 확산되고 있다.

크레딧 제도 강화

크레딧 제도는 사회적으로 인정되는 가치에 대해 가입기간으로 인정해주는 제도다. 선진국의 경우 기술교육·직업훈련, 돌봄이나 사회봉사, 질병이나 장애 등 다양한 형태로 크레딧 제도를 도입해 연금 사각지대 해소를 위한 노력을 지속적으로 강화해 오고 있다. 우리나라는 출산, 군복무, 실업에 대해 크레딧 제도가 시행 중인데 이 역시 개선해야 할 과제가 많다.

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

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

셋째, 크레딧 제도에 대한 재정지원은 사전 보험료 지원방식으로 바꿀 필요가 있다. 출산 및 군복무 크레딧은 2008년부터 시작됐지만, 출산크레딧은 2017년까지의 수급자가 총 901명, 지급금액 약 8.6억에 불과하고 군복무 크레딧은 지출된 예산이 없다. 이런 지원제도가 있다는 것, 심지어 본인이 수급권을 확보했다는 사실도 모르는 경우가 많다. 노령연금을 받을 때 지급되는 사후지원방식이기 때문이다. 또한 구체적인 분담률, 국고지원 부족분에 대

한 정산근거의 명시적 기준이 없다. 정부의 재정책임에 대한 신뢰를 확보하고, 정책 체감도를 높이기 위해 사전지원방식으로 변경할 필요가 있다. 이럴 경우 장애연금과 유족연금에도 크레딧 적용이 가능하다.

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

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

2018. 11. 21. 보도자료

국민연금 기금소진인식의 형성배경과 극복방안 연구결과 발표

- 1998~2016년까지 6대 일간지의 국민연금 관련 기사(사설) 620건 분석 -
- 보수 성향 언론이 주도한 부정적 기사의 양산이 기금소진인식 형성에 일정 영향을 미쳐 -
- 기금소진인식의 극복을 위해 노후소득보장으로서 공적연금 역할 정립, 재정계산제도의 개편, 재정목표와 제도모델에 대한 합의 도출, 대안담론 개발과 대안매체 활용 필요 -

1. 국민연금 기금소진인식(기금고갈론)의 형성에는 보수 성향 언론이 주도한 재정안정화 프레임에 입각한 부정적 기사의 양산이 일정하게 영향을 미쳤다는 연구결과가 나왔다.
2. 공적연금강화 국민행동(연금행동)은 과거 국민연금 관련 기사를 분석한 결과와 기금소진을 경험하였거나 재정방식을 전환한 국가 사례를 검토한 결과 등을 바탕으로 ‘국민연금 기금소진인식의 형성배경과 극복방안 연구’ (연구책임자 남찬섭 동아대 사회복지학과 교수, 이하 ‘연구’) 결과를 발표했다.
3. 국민연금은 1988년 제도시행 이후 1998, 2007년 두 차례에 걸쳐 기금소진 시점의 연기를 중시하는 재정안정화 개혁을 추진했음에도 불구하고 여전히 국민들의 재정불안감은 해소되고 있지 않으며, 기금이 머지않은 장래에 소진되고 그러면 연금을 못 받을 수도 있다는 기금소진인식이 국민들에게 광범위하게 퍼져 있어 국민연금 신뢰제고의 가장 큰 장애물로 작동하고 있다.
4. 이에 연구에서는 국민들이 이러한 강고한 기금소진인식을 가지게 된 이유로 먼저 언론의 보도태도에 주목하고, 1998년부터 2016년까지 약 19년간 6대 일간지(경향, 동아, 조선, 중앙, 한겨레, 한국)의 국민연금 관련 기사(사설 포함) 620건의 프레임(보장성강화 대 재정안정화)과 보도태도(긍정 대 부정)를 분석*하였다.

* 해당 기간 총 20,559건 기사 중 약 3%에 해당하는 620건을 신문사별 비례층화집락계통추출한 후, 엔비보(NVivo) 프로그램을 활용하여 분석

- 그 결과, 재정안정론 기사가 보장성강화론 기사의 2배 분량이며, 국민연금에 대한 부정적인 기사의 비중이 절반을 넘었고, 신문사별로 볼 때, 재정안정론 기사와 부정적 기사는 진보성향의 신문들에서보다 보수성향의 신문들에서 더 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남

〈표 1〉 신문사별 보장성강화론 대 재정안정론 기사 빈도 및 비율

		보수신문				진보신문		보수 계	진보 계	전체
		조선	중앙	동아	한국	경향	한겨레			
보장성 강화	건	16	7	9	9	25	13	41	38	79
	%	11.7	8.8	8.0	11.3	22.9	12.9	10.0	18.1	12.7
재정 안정화	건	36	23	44	22	13	8	125	21	146
	%	26.3	28.7	38.9	27.5	11.9	7.9	30.5	10.0	23.5
기타	건	85	50	60	49	71	80	244	151	395
	%	62.0	62.5	53.1	61.3	65.1	79.2	59.5	71.9	63.7
전체	건	137	80	113	80	109	101	410	210	620
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 2〉 신문사별 국민연금 관련 긍정, 부정, 중립적 기사 빈도 및 비율

		보수신문				진보신문		보수 계	진보 계	전체
		조선	중앙	동아	한국	경향	한겨레			
긍정적 기 사	건	22	12	16	12	19	15	62	34	96
	%	16.1	15.0	14.2	15.0	17.4	14.9	15.1	16.2	15.5
부정적 기 사	건	79	48	59	48	51	37	234	88	322
	%	57.7	60.0	52.2	60.0	46.8	36.6	57.1	41.9	51.9
중립적 기 사	건	36	20	38	20	39	49	114	88	202
	%	26.3	25.0	33.6	25.0	35.8	48.5	27.8	41.9	32.6
전 체	건	137	80	113	80	109	101	410	210	620
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 한편 정권별로 보면 연금개혁의 화두가 되었던 민주정부 기간에 재정안정론에 입각한 부정적 기사가 상당히 집중적으로 나타난 것으로 분석되었으며, 이런 기사는 특히 보수성향의 신문들에서 두드러지게 나타남

〈표 3〉 정권별 보장성강화론 대 재정안정론 기사 빈도 및 비율

		민주정부		보수정부		민주정부	보수정부	전체
		김대중	노무현	이명박	박근혜	계	계	
보장성 강화론	건	8	8	29	34	16	63	79
	%	7.5	5.6	18.8	15.8	6.4	17.1	12.7
재정 안정론	건	26	59	24	37	85	61	146
	%	24.3	41.0	15.6	17.2	33.9	16.5	23.5
기 타	건	73	77	101	144	150	245	395
	%	68.2	53.5	65.6	67.0	59.8	66.4	63.7
전 체	건	107	144	154	215	251	369	620
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 4〉 정권별 국민연금 관련 긍정, 부정, 중립적 기사 빈도 및 비율

		민주정부		보수정부		민주정부	보수정부	전체
		김대중	노무현	이명박	박근혜	계	계	
긍정적 기 사	건	11	10	40	35	21	75	97
	%	10.3	6.9	26.0	16.3	8.4	20.3	15.5
부정적 기 사	건	67	96	59	100	163	159	321
	%	62.6	66.7	38.3	46.5	64.9	43.1	51.9
중립적 기 사	건	29	38	55	80	67	135	202
	%	27.1	26.4	35.7	37.2	26.7	36.6	32.6
전 체	건	107	144	154	215	251	369	620
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0

- 사설을 중심으로 기사 내용을 심층 분석한 결과, 김대중 정부 시기에는 제도 설계 자체에 대한 비판, 노무현 정부 시기에는 재정 파탄에 대한 위기론이 주를 이루었으며, 이명박 정부 시기에는 기금운용 및 수익률 제고 필요성에 대한 재정안정론에 입각한 기사가, 박근혜 정부 시기에는 현행 기금 운용 방식에 대한 비판이 주를 이루었음
- 분석결과를 정리하면, 보수 성향 신문들은 재정안정론 프레임에 입각하고 국민연금에 대해 부정적 태도에 기초한 기사를 보다 많이 생산해왔는데 이는 특히 연금개혁논의가 많이 이루어진 민주정부 기간에 집중되었다고 할 수 있으며, 한국사회에서 보수신문들의 영향력을 감안하면 위와 같이 보수 성향 신문들이 재정안정론 프레임에 입각하여 생산한 기사가 연금개혁을 재정안정론 프레임에 지배되도록 하고 나아가 연기금고갈인

식을 갖게 하는데 일정하게 기여하였다고 볼 수 있음

5. 한편, 연구는 기사(사설)분석을 토대로 재정안정론과 보장성강화론의 논리구조를 파악해 보는 작업도 시도하였다.

- 재정안정론 기사(사설)는 기본적으로 ‘저부담·고급여 체계→기금고갈→재정불안→연금미수령론’이라는 논리를 가지고 있으며, 이런 기본논리 구조 하에 인구고령화나 기금수익률 저하를 국민연금 재정문제의 심각성을 촉진하는 부가논리로 설정하고 있음. 그러나 급여삭감이나 보험료 인상 등 문제를 해결하기 위한 방안에는 회의적이거나 비판적 태도를 보여 국민연금에 대한 진퇴양난의 부정적 이미지를 양산하고 있으며, 제도에 대한 불신을 지속적으로 심화시키고 있음

- 반면, 보장성강화론 기사(사설)는 노후소득보장 강화를 기본적으로 주장하고 그에 따라 소득대체율 인상과 사각지대 해소를 주장하고 있고, 연금의 소득재분배 기능과 수익비의 우수성 등을 주장하는 한편 재정안정론에 근거한 주장을 반박하기도 하고 있으나, 전체적으로 재정안정론을 극복할만한 강력한 논리를 제시하지는 못하고 있음

6. 또한, 연구는 국민연금 재정계산이 이루어질 때마다 기금소진론이 반복적으로 재생산 유포되어 왔으며, 지나치게 기금소진 가능성에만 주목한 나머지 재정적 지속가능성만 부각되고 사회적 지속가능성은 논의 자체가 이루어지지 못하는 문제를 낳고 있다고 지적하며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 △ 재정목표를 명시하고, △ 국민연금법에 국가지급보장을 명문화하며, △ 재정계산 관련 거버넌스를 개혁하고, △ 연금급여 지급을 위한 국고지원을 명시하는 방법 등을 제언하였다.

7. 해외사례로는 연금의 재정방식 전환경험이 있거나 기금소진 경험이 있는 독일, 캐나다, 미국의 세 나라에 대해 살펴보았다.

- 독일은 제도 도입 당시 적립방식을 전제로 설계되었으나 제도가 성숙하는 과정에서 두

차례의 세계 대전, 화폐 개혁 등으로 기금의 상당 규모를 손실하거나 전용하였으며, 그 결과 1957년 연금대개혁을 통해 적립방식에서 부과방식으로 전환하였고, 현재는 약 1~6주 급여에 해당하는 지급준비금만 보유하고 있음

- 캐나다는 1966년 소득비례연금(CPP) 도입 당시 3.6%의 낮은 보험료율을 20년 동안 유지해오다 제도가 성숙함에 따라 기금 규모가 적립배율 6배로 감소하자 1986년부터 2003년까지 점진적으로 보험료율을 인상해 현재 향후 75년 동안 약 5~6년 치 급여를 지속적으로 유지하는 부분적립방식으로 전환
- 미국은 부과방식으로 운영하다가 1970년대 석유파동, 경제 불황 등으로 1983년에 기금소진 직전까지 경험하였으나 수입을 늘리고 지출을 줄이는 개혁을 추진하였고, 현재 2030년대 초반 기금이 소진될 것으로 예측되고 있으나 공적연금에 대한 대중들의 신뢰가 강력하다는 점에서 기금소진논쟁에도 불구하고 우리나라와 달리 제도의 지속가능성에 큰 문제가 없을 것으로 전망됨
- 결론적으로 독일, 캐나다, 미국 등은 기금이 상당부분 줄어든 시점 또는 거의 소진된 시점에 해당 국가의 사회·경제적 상황에 맞는 재정방식으로 제도를 개혁하였으며, 투명성을 제고하여 재정 전망에 대한 신뢰를 확보하고 개혁 과정에도 국민들의 참여와 사회적 논의를 통해 개혁에 대한 순응도를 높인 점을 참고할 필요가 있음

8. 이상의 연구 결과를 토대로, 연구는 국민연금 기금소진인식을 극복하기 위한 방안으로서 △ 노후소득보장으로서의 공적연금의 목적을 명확히 하고, △ 재정계산제도를 합리적으로 개편하며, △ 재정목표와 제도모델에 대한 합의를 도출할 필요성을 강조하고, △ 대안담론과 대안매체를 적극적으로 개발 및 활용할 것을 강조하였다.

- 공적연금의 존재목적은 재정안정이 아니라 보장성에 있다는 사실을 다시 한 번 분명히 하는 것이 매우 중요함. 공적연금은 재정안정과 보장성이라는 동일한 크기의 두 바퀴

로 굴러가는 것이 아니라, 노후소득보장이라는 큰 바퀴 뒤에 재정안정, 재정목표, 재정방식, 기금운용 등의 작은 바퀴가 존재하는 것임

- 장기재정계산에서는 국민연금외의 다른 제도까지 고려해야 하므로 재정계산위원회의 소속을 보건복지부에서 국무총리 소속으로 옮기고, 제도발전위원회를 정점으로 역할 분담이 필요하며, 재정추계모델을 공개하고, 일반국민도 모의재정계산을 할 수 있는 프로그램을 개발·운영하여 재정추계에 대한 이해와 신뢰를 높일 필요가 있음
- 국민연금의 존재목적인 노후소득보장에 복무하는 재정목표가 설정되어야 하며, 그 재정목표의 달성을 위한 제도모델에 대한 사회적 합의를 도출하여야 함
- 기금소진론 및 이에 파생한 연금미수령론, 정부책임론, 미래세대부담론, 세대갈등론 등은 인구문제로 인해 향후 강력한 영향력을 발휘할 수 있으므로 이를 극복할 대안 프레임인 부과방식에 기초한 보장성강화담론의 개발이 필요함. 또한 젊은 세대는 현 장년 세대에 비해 훨씬 시각화되어 있고 감각화되어 있으므로 이런 점에 착안하여 국민연금의 기능과 미래 그리고 인구문제가 가질 총체적 의미 등에 대해 소통하고 나아가 새로운 사회연대를 모색할 공론의 장을 적극적으로 마련할 필요가 있음

9. 끝으로 연구책임자인 남찬섭 동아대 사회복지학과 교수는 “지금까지 언론은 기금소진을 선정적으로 보도하고 인구문제와 기금소진을 곧바로 연결시켜 불안을 조장하는 보도태도를 보여왔다” 며, “이번 연구가 기금소진인식을 탈피하고 노후소득보장제도로서의 국민연금의 기능에 대한 객관적인 인식을 형성하는 계기가 되기를 바란다” 고 말했다.

2018. 12. 15. 정부 국민연금종합운영계획안 발표 관련 논평

국민신뢰제고와 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁을 반드시 이루어내자.

– 정부 국민연금종합운영계획안에 대한 연금행동의 입장 –

오늘(14일) 보건복지부는 국민연금 종합운영계획안(이하 정부안)을 발표했다.

이미 여러 차례 국민연금 개혁방안을 둘러싼 뜨거운 논란이 있었고, 기존 복지부 방안에 대해 대통령의 재검토 지시까지 있는 이후라 더욱 관심이 집중됐다. 특히 지난 노사정대표자 회의를 통해 구성된 국민연금개혁특위(이하 연금특위)가 가동 중이라, 정부안의 무게감은 어느 때보다 큰 상황이었다.

먼저 정부안은 국가지급보장 명문화 뿐 아니라, 보험료 지원 확대 등 사각지대 해소를 위한 일부 방안들이 포함됐다는 점에서는 긍정적이다. 하지만 이번 국민연금 개혁의 핵심은 소득 대체율 인상을 통해 노후소득보장 기능을 강화하느냐의 여부인데, 이를 추진하겠다는 정책 의지가 충실히 담겼다고 보기 어렵다. 국민연금 소득대체율을 45% 또는 50%로 인상하는 방안이 들어가 있지만, 현행 40%까지 낮아지는 방안까지 그대로 포함돼 있을 뿐 아니라, 기초연금 인상과 국민연금 인상을 마치 상충적 선택의 문제인양 제시하고 있기 때문이다. 오히려 4가지 나열식 방안을 제시하면서 혼란과 논란만 가중시키고 있다. 무능했던 복지부의 최종선택이 결국 무책임으로 마무리된 셈이다.

이번 정부안에 대한 연금행동의 평가와 입장은 다음과 같다.

첫째, 노후소득보장 강화를 강조하고 있다는 점에서는 긍정적이다.

기존 1~3차 종합계획안이 기금소진시기에만 집착해 재정안정만을 강조하며 국민연금 축소에만 매몰됐던 것과 달리, 이번 정부안은 노후소득보장을 강조하고 있다는 점에서 진일보한 측면이 있다. 일부에서는 여전히 ‘재정 불균형’ 운운하고 있지만 보험수리적인 시각일 뿐이며, 5년 마다 재정점검을 하고 있는데 매년 70년간의 해법을 한꺼번에 제시하라는 현실

적이지도 않은 주장이다.

국민연금에 노후를 든든히 보장해 줄 수 있다는 제도적 신뢰가 형성돼야 재정적 지속성도 담보될 수 있다. 오히려 재정안정화 주창자들이야말로 역설적으로 제도신뢰를 위협하면서 장기적 가능성마저 차단해오고 있는 것이다. 이번 정부안에서 제도발전위원회의 (나)안과 같이, ‘더 내고, 덜 받고, 늦게 받는’ 식의 방안이 제외된 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

둘째, 국민연금 소득보장 강화를 실현하기 위한 분명한 정부의 의지와 책임성이 보이지 않는다.

정부안이 4가지 복수안을 제시했다는 것보다 더 큰 문제는 국민연금의 소득보장강화를 위한 정책방향이 분명하지 않다는 점에 있다. 국민연금을 현행 그대로 유지하는 2가지 방안까지 제시했기 때문이다. 즉 대선당시 약속한 ‘소득대체율 인상’을 지키지 않겠다는 후퇴 입장까지 포함된 것이다.

소득대체율 인상의 정책방향을 분명히 하면서 중요성과 필요성을 강조하되, 구체적인 상향 수준이나 그에 따른 보험료 인상수준과 시기, 방식 등은 사회적 논의와 합의를 통해 결정할 수 있도록 하는 것이 최소한의 책임 있는 자세다. 연금개혁이 국회에서의 법 개정을 통해 비로소 완성된다는 점을 고려하면 정부의 입장은 특히 중요하다. 그런데 노동시민사회단체들이 오래전부터 사회적 논의를 제안할 때는 무시하더니, 이제 와서 복수안으로 열어놓으며 사회적 논의를 이야기하는 것은 결국 책임 회피일 뿐이다. 국민연금 급여를 삭감할 때는 일방적으로 강하게 추진해왔는데, 국민연금 급여 인상은 이렇게 미온적이고 우유부단한 입장을 보이는 것은 이를 실현할 정책 의지가 결여된 것으로 이해할 수밖에 없다.

셋째, 기초연금 인상과 국민연금 인상을 상충적인 관계로 설정해 제시하고 있다.

기초연금 인상은 현재의 높은 노인 빈곤 문제를 해소하는 것 뿐 아니라, 불안정한 노동시장과 소득파악이 어려운 지역가입자 등을 고려할 때 중요한 정책과제다. 그만큼 개선해야 할 과제도 많다. 하지만 정부는 이에 대한 아무런 고려나 중장기적 방향 없이 기초연금 40만원으로 인상하는 것과 국민연금 급여상향을 상충적인 선택의 문제로만 제시하고 있다. 아무리

40만원까지 급여를 인상하더라도, 국민연금 가입기간 연계문제나 물가연동 인상 등의 문제가 해소되지 않는다면 향후 실질가치는 떨어질 수밖에 없다. 그런데 정작 이런 문제에 대해서는 아무런 언급조차 없다.

특히 기여 이력에 따라 수급권이 확보되는 국민연금과는 달리, 기초연금은 언제든지 다양한 방식으로 축소될 수 있다는 점까지 고려하면 정치적으로 불안정한 방안이다. 기존에도 고작 20만원으로 인상할 때도 대상범위 축소 등 다양한 방식의 개악이 논의돼 왔는데, 향후 노인 인구가 증가할수록 이러한 정치적 공세와 재정적 압박은 더욱 커질 수밖에 없다. 게다가 아무리 최고소득자(468만원)라 하더라도 매월 42.1만원의 보험료를 10년 동안 내도 국민연금 급여는 월 37만원에 불과하며, 300만원 소득자가 15년 동안 월 26.1만원의 보험료를 내야 받을 수 있는 수준이다(2018년 신규가입자 기준). 국민연금의 급여적절성이 담보되지 않는다면 가뜰이나 제도신뢰도 낮은 상황에서 누가 보험료를 더 내려하겠는가.

결국 기초연금 40만원은 진정으로 기초연금을 강화하겠다는 발상에서 나온 것이라기보다, 기초연금인상이나, 국민연금 인상이나 라는 갈등적 프레임을 통해 국민연금 급여인상을 막기 위한 용도라는 혐의를 가질 수밖에 없다. 현 시점에서는 심각한 노후빈곤 해소와 고령사회에 대비한 노후 준비라는 이중적인 사회적 과제를 달성하기 위해 기초연금과 국민연금을 동시에 강화하는 전략이 불가피하다.

넷째, 사각지대 해소를 위한 일부 긍정적인 방안이 포함됐긴 하지만, 여전히 부족하다.

저소득 지역가입자 보험료 지원을 신설하겠다는 것은 연금행동 역시 계속해서 제기해 온 과제이며, 환영할만한 일이다. 출산 크레딧을 첫째 아이부터 확대 적용하겠다는 것 역시 긍정적이나, 지원기간을 6개월로 제한했다. 4차 제도발전위원회나 기존 국회에서도 지원기간을 12개월로 제시해왔으나, 이보다 축소된 것이다. 특히 국고부담 비중 확대(현행 국고30%, 기금 70%)나 정책체감도와 재정신뢰 확보 등을 위해 사전적립 방식으로의 전환은 포함되지 않았다. 또한 두루누리 보험료 지원사업의 지원기준(보수 및 사업장)이나 차등 문제, 지원기간 상한(3년), 건강보험 미포함 등 많은 한계들 또한 그대로 방치하고 있다. 더욱 확대되고 있는 특수고용노동자들에 대한 사업장 가입 전환 문제 역시 아무런 언급조차 없다. 유족연금 중복지급률은 30%에서 40%로 인상하는 방안이 담겨있지만 제도발전위원회의 제시

(60%)보다 낮은 수준이며, 장애연금에 대한 의제가입기간 확대 또는 지급률을 인상하는 방안은 이번에도 빠졌다.

사각지대 해소 과제들은 새로운 것이 아니라 오랫동안 꾸준히 제기된 해묵은 과제이고, 정부 역할을 강화하겠다는 정책방향에 비춰본다면 여전히 부족하다.

문재인 정부는 대선 당시 “국민연금 소득대체율 상향을 목표로 사회적 합의”를 추진하겠다고 약속했다. 이번 복지부의 여론조사 결과에서도 국민연금을 더 강화해야 한다는 응답이 57%(퇴직연금 16.2%), 소득대체율을 인상해야한다는 응답이 53.9%(현행유지 27%)로 가장 높게 나타났다. 그러나 정부의 정책의지는 불분명하고, 노동계가 요구해 어렵게 만들어진 연금특위에서는 다수의 위원들이 이를 주장하고 있지만, 오히려 정부 추천 위원들이 소극적이다 못해 이를 방해하고 있는 실정이다.

이제 공은 연금특위를 통한 사회적 합의여부로 넘어온 셈이다. 연금행동은 국민연금과 기초연금 강화를 통해 심각한 노인빈곤 문제를 해소하는 한편, 국민의 안정적인 노후생활이 보장될 수 있도록 국민연금 소득대체율 인상과 사각지대 해소, 지급보장 명문화, 기초연금 강화와 퇴직연금의 공공성 강화를 위해 책임감 있게 투쟁해나갈 것이다.

2019. 1. 1. 구창우 사무국장 복지동향 기고문

국민연금의 프로크루스테스

그리스 신화의 프로크루스테스의 침대(Procrustean bed)를 들어본 적이 있는지? 프로크루스테스는 고대 그리스 아테나 근교에 살면서 지나가는 행인을 친절히 유인하여 집안에 들어오게 한 뒤 행인의 키가 자기 침대보다 길면 긴 만큼 머리카락을 잘라 내고, 짧으면 짧은 만큼 몸을 늘려 죽인 악당이었다. ‘프로크루스테스의 침대’는 이 신화에서 유래된 것으로 자신의 생각을 획일적으로 남에게 강요하거나 재단하는 횡포를 의미한다.

지난 8월 4차 재정계산이 발표된 이후 국민연금 개혁을 둘러싼 논란이 지속되고 있다. 그 과정에서 국민연금의 불신과 왜곡을 조장하는 일부 전문가라는 사람들이나 단체들을 보면 바로 이들이 국민연금의 프로크루스테스라는 생각이 든다. 이들은 전통적으로 국민연금 재정안정화론자들과 국민 노후에 대한 국가의 공적역할 축소, 자본의 이익을 대변하는 세력들인데, 최근에는 재정안정화 담론에 경도된 일부 진보 진영도 가세하고 있다. 이들은 국민연금을 철저히 본인들의 입맛에 맞게 재단한다. 그들에게 국민연금은 후세대에 부담을 전가하는 세대 간 도적질이고, 계층 간 차이를 심화하는 역진적인 제도이며, 일부 정규직·기득권층만을 위한 제도이다. 그들의 목적은 서로 다를 수 있겠지만 국민연금은 가능한 축소돼야 한다는 공통적인 지향을 가지고 있다. 그러나 과연 국민연금을 그렇게 보는 것이 정당한 것일까?

재정안정화 담론의 전가 보도, 기금고갈 공포와 후세대 부담론

국민연금 재정계산이 반복될 때마다 항상 기금고갈이라는 유령이 배회한다. 이번 4차 재정계산에서도 마찬가지였다. 특히 이번에는 기금소진 시점이 이전 추계보다 3년 당겨지면서 기금고갈에 대한 공포가 한층 더 부각되고 있다. 아직 제도가 성숙하지 않았고 제도에 대한 신뢰가 약한 우리나라에서 ‘기금고갈=국민연금 파산’으로 인식하는 국민들이 많다. 이미 기금이 소진된 외국의 다른 나라에 비해 매우 낮은 보험료율을 유지하면서도 앞으로 40년

가까이 기금을 유지할 수 있는데도 실제 국민들의 인식은 정반대다. 오로지 기금고갈 시점에만 집중한다.

기금고갈의 공포는 그동안 국민연금 개혁을 주도한 재정안정화 담론에서 비롯된 것이다. 국민연금 재정안정화론자들은 기금이 소진되면 후세대에 감당할 수 없는 부담을 전가하는 것이니 70년 재정추계 기간 말까지 기금을 유지할 수 있도록 하루빨리 보험료율을 올리거나 급여를 축소해야 한다고 주장한다. 그들에게 국민연금 개혁에서 가장 중요한 것은 제도 본연의 목적인 노후소득 보장이 아니라 기금을 계속 유지하거나 키우는 것이다. 그러나 과연 기금을 계속 키우고, 유지하는 것만이 후세대의 부담을 덜어 주는 것일까?

현재 국민연금 보험료율은 9%로 OECD 국가 평균 15.4%에 비해 매우 낮은 편이다. 그런데도 기금이 앞으로 상당기간 커지고 유지된다. 4차 재정추계에 따르면 2041년까지 기금이 1,778조 원까지 계속 증가하다가 2042년에 수지적자가 발생한 후 2057년에 소진될 것으로 전망되고 있다. 다만 기금 소진 이후 보험료로만 급여지출을 충당하기 위해서는 보험료율이 최대 30% 가까이 육박할 것으로 전망되며, 70년 추계기간 말인 2088년까지 기금을 유지하기 위해서는 2020년부터 적어도 보험료율이 16%이상이어야 한다.

그런데 가능 여부를 떠나 2020년에 보험료율을 16%로 올리면 세대 간 형평성에 부합하고, 후세대 부담이 떨어진다고 할 수 있을까? 2088년 이후 기금이 소진되면 그 때 필요보험료를 역시 30%이다. 2088년 이후 보험료를 납부하는 세대 역시 후세대 아닌가? 5년 재정계산 후에 보험료율을 좀 더 올릴 수 있지만 역시 70년 이후 마찬가지로 소진되면 필요보험료율은 크게 변하지 않는다. 어디까지가 후세대이고 세대 간 형평성을 얘기할 수 있을까? 다만 추계에 의하면 기금소진 없이 보험료율을 장기간에 걸쳐 변하지 않을 수 있는데, 그러기 위해서는 2020년부터 보험료율을 바로 20%로 올리면 된다. 그러면 기금을 장기적으로 당해 급여지출의 18배 수준 안팎에서 유지할 수 있다. 그런데 급여지출의 18배 수준은 GDP 대비 170% 정도의 기금을 지속적으로 보유한다는 뜻이다. 지금으로 보면 약 3,000조원의 기금을 우리 후세대가 계속 가지고 있다고 생각하면 된다. 그러나 어느 나라도 그렇게

공적연금의 재정운영을 하지 않는다.

70년 재정추계의 의미에 대해 우리가 보다 정확하고 냉철한 인식을 가질 필요가 있다. 재정 추계는 인구, 경제, 제도 변수의 합의된 가정에 따른 결과다. 그 기간 어떤 사회적 격변이나 정책적 개입에 따른 변화는 고려하지 않는다. 예컨대 현재의 인구 추계라면 100년 후 우리나라 인구는 2,600만 명, 즉 절반으로 줄어든다. 2060년 이후에는 성인 중 절반이 노인이고, 사실상 경제성장도 멈춘다. 그런 사회가 정말 올까 싶기도 하지만, 설사 온다 해도 그런 사회에서 세대 간 형평성이라는 이유로 기금을 현재 가치로 3,000조 원 가까이 지속적으로 유지하자는 것은 정말 비합리적인 주장이다. 70년 재정 추계 기간은 1948년 대한민국 정부 수립 당시에서 지금의 한국 사회를 보는 것과 같이 그 변화를 예측하기 어렵다. 누군가는 재정추계를 이런 불가지론으로 접근해서는 안 된다고 비판하지만 70년 재정추계에서 참고해야 할 것은 합의된 그 가정에 국민연금을 당장 떼어 맞추는 것이 아니라 앞으로 우리 사회를 어떻게 풀어가야 할지에 대한 성찰이어야 한다. 분명한 것은 가정이 달라지면 결과도 달라진다는 것이다. 현재 우리에게 정말 필요한 것은 끔찍한 결과들로 귀결될 가정을 바꾸려는 노력들이다.

많은 이들이 국민연금을 내가 낸 돈에 이자를 쳐서 돌려받는 것으로 오해하지만, 정확한 것은 현재의 근로세대가 돈을 모아 노인세대를 부양하는 것이다. 국민연금이 이러한 세대 간 연대에 기반한 사회적 부양체계임을 이해한다면 기금을 악착같이 키우고 유지해야 할 이유는 전혀 없다. 어느 사회든, 또 어느 시기든 노동력을 상실한 노인 세대를 위한 지출이 필요한 것이고, 따라서 어느 방법으로든 그 재원을 만들어 내면 된다. 보험료 인상이나 납부대상을 넓혀 보험료 수입을 늘릴 수 있고, 필요하면 조세로 보충적 수입을 만들 수 있다. 기금의 유무보다 사회적으로 그 재원을 지속적으로 만들어 갈 수 있느냐가 더 중요하다. 이 점에서 현재 국민연금의 재정안정을 위해 필요한 것은 고착화되고 있는 저출산 고령화 인구구조와 불안정 노동시장, 저성장 구조의 개선이다. 인구구조와 노동시장이 조금씩 나아지고, 경제가 지속적으로 성장해 간다면 보험료를 인상에 대한 후세대의 부담은 훨씬 줄어든다. 즉 지금 보험료율을 16%로 올리는 것이 중요한 것이 아니라 기금이 없이도 후세대들이

16% 이상 보험료를 내지 않는, 아니 그보다 더 보험료율이 낮춰질 수 있는 사회를 만들어 가는 것이 훨씬 더 중요하다는 뜻이다.

국민연금이 고소득자에 유리? 국민연금 역진성 논란

한편, 최근에는 기존 재정안정화 담론이 아닌 또 다른 형태의 국민연금의 불신과 왜곡을 야기하는 담론이 등장하고 있다. 바로 국민연금이 고소득자에 유리한 역진적인 제도라는 주장인데, 편협한 관점에서 일부 내용을 부풀려 사실을 호도하고 있다는 점에서 매우 악의적이다. 또 이런 주장은 국민 노후소득보장에서 기초연금을 키우고 가능한 국민연금의 역할을 줄여야 한다는 입장을 지니고 있는 일부 진보 진영에서 주로 제기하고 있는데, 필자가 보기에는 이들의 국민연금 역진성 주장은 본인들이 진보라면 결코 넘어서는 안 될 선을 넘었다고 판단한다. 사회연대에 기초한 사회보험으로서의 국민연금을 철저히 민간보험의 관점에서 재단하고, 기존 ‘세대 간 갈등’에 더해 ‘세대 내(계층 간) 갈등’을 부추겨 국민연금 제도에 대한 신뢰와 수용성을 떨어뜨리고 있기 때문이다.

이들이 국민연금이 역진적이라는 주장은 민간 보험, 즉 ‘내 돈 내고 돌려받는다’는 식의 순혜택(총급여액-총기여액) 관점에 근거하고 있다. 현재 국민연금이 급여 수준 대비 보험료율이 낮고, 가입기간 격차와 기대여명 증가를 감안하면 고소득자의 순혜택이 더 크다는 것이다. 즉 국민연금은 소득재분배 기능이 있어 수익비(총급여액/총기여액)는 저소득자가 높지만, 모든 계층의 수익비가 1이 넘고, 평균적으로 수급기간이 길어지고 있기 때문에 통상 가입기간이 길고 높은 보험료를 납부해 연금액이 많은 고소득자가 유리하다는 것이다. 예컨대 저소득자가 기여한 돈에 비해 4배를 받고, 고소득자가 1.4배를 받는다면 1,000만 원을 납부한 저소득자는 순혜택이 3,000만 원(4000만원-1000만원)인데 비해 1억을 납부한 고소득자는 4,000만 원(1억4천만원-1억원)이기 때문에 결과적으로 고소득자의 순혜택이 더 크다는 논리다.

그러나 이러한 주장은 사회보험으로서의 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여되어 있다. 건강보험이 ‘질병이나 상해’, 고용보험이 ‘실업’이라는 위험에 사회적으로 공동대응 하

는 것이라면 국민연금은 ‘노령’이라는 위험에 사회적으로 공동대응하기 위한 수단이다. 즉, ‘노령’이라는 위험이 존재하는 한 제도적 보장이 이루어지고, 반대로 그 위험이 중단 될 시 제도적 보장은 종료되는 것이기 때문에, 원칙적으로 사회보험인 국민연금에 대해 총 기여액과 총급여액의 관계(순혜택)를 따지는 것은 무의미하다. 예컨대 보험료를 많이 납부한 사람이 일찍 죽어 순혜택이 마이너스가 된다고 해도, 반대로 너무 오래 살아 납부한 것에 비해서 훨씬 많이 받아간다고 해서 불공정한 것이 아니다. 아프지 않았다고 해서 또 실직하지 않았다고 해서 건강보험이나 고용보험의 불공정성을 따지지 않듯이 말이다.

또 역진성 주장은 현재 국민연금 제도가 전혀 변화하지 않는다는 가정에 근거하고 있다. 앞으로 제도가 성숙함에 따라 국민연금의 보험료율은 올라갈 것이고, 순혜택은 자연히 감소한다. 제도 초기 저부담-고급여 구조는 우리나라뿐만 아니라 연금 선진국 모두가 겪은 과정이었다. 그러나 이를 두고 다른 어느 나라에서도 역진적이라고 비판한 사례를 들어본 적이 없다. 오히려 애초 다른 나라들처럼 완전 소득비례였다면 훨씬 더 커졌을 순혜택 차이가 국민연금이 갖고 있는 소득재분배 기능으로 완화되고 있다고 보는 것이 더 정확한 인식이다.

또 저소득자의 가입기간이 짧아 순혜택이 적다는 것은 근본적으로 노동시장의 문제에서 기인한 것으로 각종 크레딧과 두루누리 확대, 영세자영자 보험료 지원, 특수고용노동자의 사업장가입자 전환 등 정책적으로 개선해 가야할 사안이지 국민연금에서 비롯된 문제가 아니다. 더욱이 전체 공적연금 차원에서 기초연금이 가입기간 격차에 따른 연금액 차이를 보완하고 있다는 점을 감안하면 국민연금 역진성에 대한 비판은 더욱 정당하다고 할 수 없다. 요컨대 국민연금을 순혜택의 관점에서 보는 것은 전혀 타당하지 않으며, 설사 순혜택의 차이를 인정한다 해도 그것은 국민연금제도에서 비롯된 것이라기보다 외부적 환경변화와 제도 성숙과정에서 기인한 것으로 자연스레 감소되거나 정책적인 개입을 통해 교정되어야 할 사안이지 역진적이라는 것은 본말이 전도된 주장이다.

국민연금의 프로크루스테스, 신자유주의 연금개혁의 잔재

세대 간, 세대 내 연대에 기반한 사회적 부양체계로서의 국민연금은 언제부턴가 그 정당성

에 심각한 위협을 받고 있다. 세대 간 연대는 후세대에 과중한 빚 폭탄을 안기는 것으로, 세대 내 연대는 오히려 고소득자에 유리한 것으로 매도당하고 있다. 그러나 분명한 것은 위기는 과도하게 조장됐고, 논란은 과도하게 부풀려졌다는 것이다. 그렇다면 누가 그러한 위기를 조장하고 논란을 부풀렸는가? 바로 그들이 국민연금의 프로크루스테스, 즉 국민연금을 줄이고 사적연금 시장을 키우고 싶은 사람들, 국민연금이 축소되어야만 기초연금을 키울 수 있다고 믿는 사람들이었다. 그리고 그들은 한 목소리로 다층체계의 강화를 얘기하고 있다. 그런데 이들 주장의 근거가 적정한 노후소득보장을 목표로 하는 공적 소득비례연금을 해체하는 대신 기초연금을 통해 최소한의 노후소득만 보장하고 나머지는 사적연금을 통해 각자 개인이 알아서 노후를 준비토록 하자는 신자유주의 연금개혁의 흐름과 맥을 같이하고 있다는 것이 과연 우연의 일치일까?

과거 한 때 망위를 떨쳤던 신자유주의 연금개혁은 결과적으로 실패한 개혁이었다. 다층체계는 제대로 작동하지 않았고 환상이었다. 신자유주의 연금개혁의 선봉에 섰던 세계은행마저 과거 재정안정화 중심의 연금개혁에 대한 자성의 목소리를 내기 시작했고, 최근에는 연금제도 본연의 목적인 ‘적정성(adequacy)’을 연금개혁의 주요 목표로 다시 설정했다. 우리나라의 경우도 OECD에서 2007년 개혁에 따라 현재 진행 중인 국민연금 소득대체율 삭감의 중단을 반복적으로 권고하고 있다. 시대적 흐름은 바뀌고 있지만 우리나라는 여전히 신자유주의 연금개혁의 유산이 강하게 남아 있다. 또 이를 추종하는 세력 역시 굳건하다. 국민연금 축소를 위한 재정안정화 담론이 여전히 위세를 떨치고 있으며, 이제는 ‘역진성’이라는 해괴한 논리로 국민연금을 부정하는 상황도 벌어지고 있다. 그러나 진실은 바뀌지 않는다. 국민연금 축소를 주장하면서 결코 우리의 노후안정과 복지국가를 말할 수 없다는 것이다. 우리가 국민연금 프로크루스테스의 선동에 더 이상 놀아나서는 안 되는 이유다.

2019. 1. 3. 주은선 교수 참여사회 기고문

문재인 정부에서 국민연금 보장성 강화, 해야 할까?

문재인 정부의 국민연금 개편안이 발표된 이후 국민연금개혁에 대한 관심이 다시 뜨거워졌다. 보건복지부의 개혁안을 청와대에서 한 차례 반려한 다음이어서 더욱 그럴 것이다. 게다가 정부 개혁안은 하나가 아니라 네 개다. 어느 개혁안을 하나로 결정하는 것이 그만큼 정치적으로 부담스럽기 때문이다. 도대체 국민연금이 무엇이길래, 그리고 그 개혁이 우리 삶에 어떤 파장을 불러오길래 이런 사태가 전개되고 있는 것일까? 과연 국민연금 소득대체율은 올려야 하는 것일까?

국민연금이 도대체 무엇이길래

국민연금은 사회연대를 통해 작동하는 공적인(public) 노후소득보장 장치이다. 소득이 있는 국민은 누구나 의무가입을 하여, 노인세대 부양에 참여하도록 한다. 가입자들의 보험료는 연금수급권의 기초이며, 급여에 반영된다. 보통 공적연금은, 그해의 보험료는 노인에게 연금급여로 지급되며, 국민연금과 같은 650조가 넘는 대규모 연기금 적립은 드물다.

그렇다면 다 같은 연금인데 개인연금과 국민연금은 어떻게 다를까? 앞서 말한 것처럼 국민연금은 소득이 있으면 의무적으로 가입한다. 그러나 나의 개인계정은 존재하지 않는다. 국민연금은 ‘장수’에 대비하는 장치이므로, 보험료를 적게 납부했어도 살아있는 한 물가연동되는 연금급여를 받는다. 물론 그 반대도 성립한다. 개인이 낸 보험료와 운용수익을 계산하여 연금급여를 지급하는 개인연금에서는 상상할 수 없는 일이다. 또한 국민연금에는 소득재분배 장치를 두고 있어 저소득자에게 유리한 방식으로 연금급여를 계산한다. 더욱이 국민연금 보험료를 납부하는 것은 노동에 대한 자본의 사용자 책임의 중요한 일부이다.

그렇다면 기초연금과는 무엇이 다른가? 기초연금은 일반조세 재원으로 소득조사를 거쳐 상위 30% 노인을 대상에서 배제하고, 그야말로 기초수준을 똑같은 액수로 지급하는 연금이

다. 미래에 누구에게 얼마만큼을 지급할 것인가는 2040년, 2050년 각각 해당 시기의 정치적 결정사항이다. 반면 지금 내는 국민연금 보험료는 미래 노후의 연금급여로 확정된다. 즉, 사회보험인 국민연금 보험료는 연금권리의 기반이다. 이는 대규모 재정동원이 필요한 제도를 운용하는 동력이다.

국민연금 보장성 강화, 왜 지금 필요할까?

이유는 간단하다. 국민연금 급여수준이 너무 낮아 적절한 수준의 노후보장을 통해 노인빈곤을 예방할 수 없다는 것이다. 2017년 말 현재 국민연금수급자의 노령연금액 평균은 40만 원에 못 미친다. ‘용돈연금’이라 야유를 받는 이유이다. 문제는 2007년 개혁으로 인해 계속 소득대체율이 떨어지면서 새로 국민연금을 받는 이들의 노후소득보장 수준도 지나치게 낮다는 것이다. 더욱이 국민연금 수급자의 절반 이상은 기초연금을 받고 있지 못하다. 불과 10년 전이었지만 2007년 국민연금 개혁은 40년 가입한 평균소득자 소득대체율을 60%에서 40%로 내리기로 한 엄청난 개혁이었음에도 국민은 잠잠했다.

국민연금 소득대체율은 매년 0.5%씩 떨어져 2018년 말 지금 45%이다. 이대로라면 2050년, 2060년이 되면 국민연금 수급자의 실제 소득대체율은 25% 이하로 예측된다. 220만 원을 평균소득으로 보면 국민연금 급여액은 평균 55만 원 이하라는 것이다. 가입 사각지대를 해소하여 가입기간을 늘리는 것도 중요하지만, 그만큼 급여 계산의 기본인 소득대체율 하락 역시 막아야 한다.

2018년 6월 기준 2,160만 명이 국민연금에 가입하고 있는 것은 보통 사람들 노후에 퇴직연금이나 개인연금이 아니라 국민연금이 가장 중요하다는 것을 의미한다. 지금 국민연금 소득대체율 하락을 막지 못한다면, 공적연금을 통한 노인빈곤 예방은 어렵다. 기초연금의 기초수준 보장과 차별화되는 적절한 노후보장, 그리고 이를 통한 노인빈곤 예방은 국민연금제도의 존재 이유다. 국민연금 수급자가 공적연금을 통한 적정노후보장을 포기하고 사적연금 등을 통해 각자도생을 도모할 때 우리 사회가 복지국가 전망을 논하기는 어렵다.



문재인 정부에서 국민연금 보장성 강화, 과연 가능할까?

2018년 11월에 정부가 제출한 네 개의 개혁안은 각각 다른 방향을 가리킨다. 중구난방이다. 1안은 30만 원으로 늘어나는 기초연금과 40%로 소득대체율이 낮아지는 국민연금의 조합이다. 보험료율은 9% 유지이다. 2안은 기초연금만 40만 원으로 올린다. 3안은 국민연금의 소득대체율 하향을 45%에서 멈추고 보험료율은 12%로 올린다. 4안은 국민연금 소득대체율을 50%로 올리고 보험료율은 13%로 올린다. 3안과 4안 모두 보험료율 인상은 점진적이다. 1천조가 넘는 대규모 기금이 적립될 예정이므로 보험료 인상 속도를 느리게 하였다.

네 개 안 모두 기초연금 대상범위는 노인 70%이고 국민연금수급자는 기초연금을 못 받는 경우가 많다. 그런데 1안은 현상유지안이지 개혁안이 아니다. 2안은 국민연금 인상 없이 기초연금과 차별화되는 국민연금제도의 기능이 무엇이어야 할지 답하지 못한다. 3안과 4안은 각각 노동계가 제시한 국민연금 보장 강화안과 비슷하다.

정부는 이제 공은 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회로 넘어갔다고 말한다. 공이 모든 방향으로 튼 수 있도록 문을 열어 놓은 채 말이다. 테이블만 만들어 놓는다고 합의가 이루어지지 않는다는 것이다. 합의를 위한 사회적 압박이 필요하다. 국민연금제도의 보장수준을 높이는 합의는 가입자 전체, 특히 사용자의 비용지출을 필요로 한다. 국민연금 보장성 강화의 절실함과 이를 위한 비용을 감당해야 한다는 사회적 압박을 사회적 대화기구에 얼마나 효과적으로 가하느냐에 따라 문제인 정부에서 국민연금 개혁을 할 수 있느냐가 판가름 날 것이다.

4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

- 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 -

2018. 8. 24.

4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

- 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 -

공적연금강화 국민행동

■ 목차

[요약]	3
1. 노스트라다무스의 예언?: 재정추계 다시 보기	6
2. 노인을 위한 나라는 없는가: 소득대체율 인상	16
3. 기울어진 운동장 바로잡기: 사각지대 해소	23
4. 내로남불: 국민연금 지급보장 명문화	30
5. 공약[空約]인가, 공약[公約]인가?: 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성 ...	36

■ 요약

1. 재정추계 다시 보기

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

2. 국민연금 소득대체율 인상

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

으로 전망(4차 재정추계 결과)

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

3. 국민연금 사각지대 해소

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

4. 국민연금 지급보장 명문화

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

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

5. 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

- 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의는 문재인 정부의 약속이며, 문재인 정부 10대 국정과제 중 하나임
- 과거 국민연금 개혁은 정부와 국회 등 정치권 중심으로 추진되었고, 그 과정 및 결과에 대해 국민들이 매우 높은 불신을 가지고 있음
- 사회적 논의기구는 국민연금과 직접적인 이해관계가 있는 정부와 노동자, 사용자, 시민 등 가입자 대표로 구성하여 노후소득보장 확대라는 기본 원칙에서 제도 개선 및 발전 방향을 논의해야 함

1. 노스트라다무스의 예언? : 재정추계 다시 보기

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

1) 재정추계 다시보기

- 국민연금 재정추계는 실현 가능성 높은 ‘예측’이 아니라 단순히 ‘합의된 가정들에 따른 결과’일 뿐임
 - 국민연금 재정전망은 ‘추계’(projection)의 방법에 의해 전망되는 조건부 미래
 - 과학적 지식에 기초한 실현가능성 높은 미래를 전망하는 ‘예측’(forecasting)과 달리 ‘추계’는 여러 가정들이 충족될 경우에만 실현되는 미래의 전망
 - 국민연금 재정전망에는 인구·경제·제도 등과 관련한 많은 변수들이 영향을 미치고, 현재의 상황과 추세를 그대로 가정하고 있음
 - 추계에 사용되는 많은 변수들(일부 또는 전체)이 변하거나 사전에 가정하지 않은 상황들이 발생하면, 전망하는 결과들도 달라질 수 밖에 없음

□ 미래의 사회 변화를 가정하여 '70년 후'를 전망하는 것은 '신(神)'의 영역

- 국민연금 재정추계를 통해 '70년 후'를 전망하고 있으나, 이는 대한민국 정부수립 시 (1948년)에 2018년 현재를 전망하는 것과 마찬가지로

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

- 저출산, 고령화에 대한 대응과 장기재정추계 및 미래세대 부담의 정치화(남찬섭, 비판사회정책 제56호, 2017년)

- 또한, 70년 후에도 **현재의 인구·경제·사회 상황과 추세가 그대로 유지된다고 가정하는 것은 비현실적**
 - 제4차 재정추계('18) 결과에 따르면, 2080년 우리나라의 노인인구 비중은 42%로 현재 세계 최고령국가인 일본(26.4%)에 비해 월등히 높은 반면, 출산율은 1.38명으로 2001년 초저출산 사회 진입 이후 80년 간 초저출산(또는 근접) 상태
 - 만일, 이러한 인구전망이 현실로 드러난다면, 이는 국민연금재정 뿐만 아니라 다른 사회보장 제도, 경제 침체 등 우리 사회 전체의 존립 자체가 위협받게 될 것임
 - 따라서, 이러한 상황에 대해 정부가 대책 없이 계속 방치한다는 것은 있을 수 없는 일이고, 과거 주요 선진국에서도 출산율 급감과 인구 감소, 고령화에 대응하여 적극적인 정책적 개입을 통해 인구문제를 해결해 왔음

< 표-1. 장래인구 전망 (제4차 국민연금 재정계산) >

(단위 : 만 명)

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

□ '70년' 재정추계는 필요하나, 이에 근거한 재정목표 설정은 비합리적

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

점검하기 위한 참고자료로서의 의미는 있으나,

- 구체적인 목표 설정과 연금개혁을 위한 근거자료로는 적합하지 않음

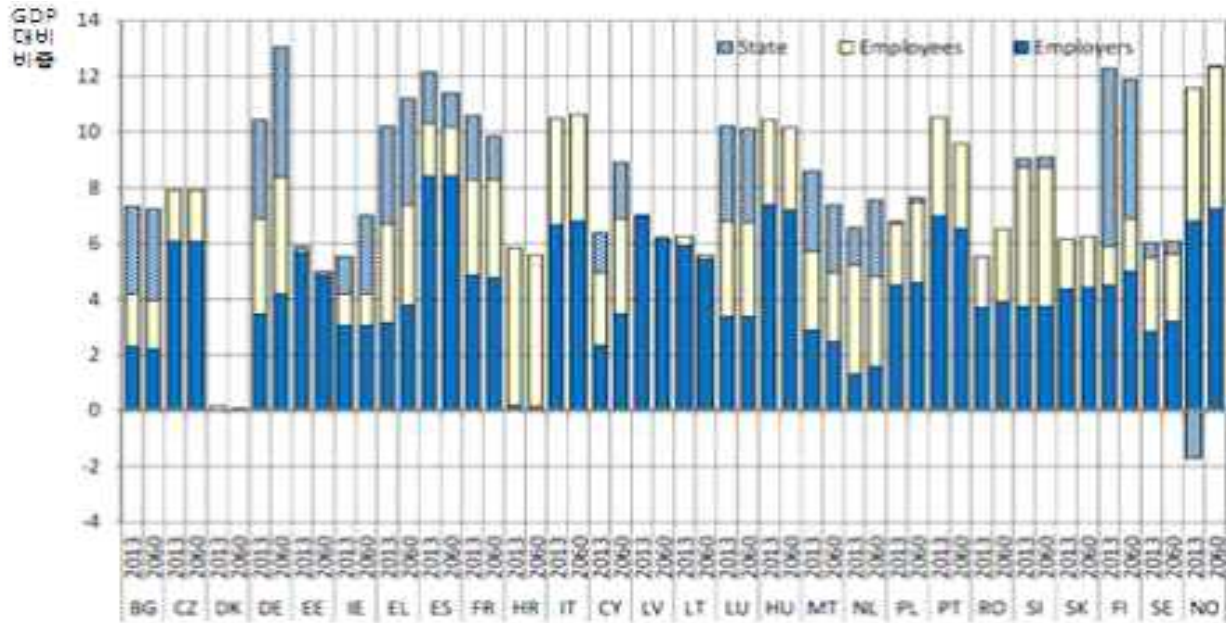
2) 국민연금기금에 대한 오해

□ 국민연금기금을 많이 보유하거나 더 키우는 것이 재정안정인가?

- 공적연금인 국민연금의 재정안정을 사적연금에서 통용되는 연금보험료와 급여 간 수지균형이라는 제도 내적인 요소로만 판단하여 기금을 적립하는 것은 바람직하지 않음
 - 수지균형 관점에서 국민연금 재정상태를 평가할 경우, 수익비가 1이상인 국민연금제도는 항상 재정적으로 불안정하게 평가될 수밖에 없고, 그 결과 '적정 노후소득 보장'이라는 제도 본래의 목적과 기능이 심각하게 훼손될 수 있음
 - 실제로, 3차에 비해 4차 재정계산에서 기금 소진시기가 앞당겨진 것은 저출산고령화와 이에 따른 저성장이 주요 원인이며, 이를 단순히 연금보험료와 급여 수준을 조정하여 해결하는 것은 한계가 있음
- 국민연금의 재정안정은 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 국가의 부담여력이나 출산율, 고용률 등과 같은 제도 외적인 측면에서도 고려될 필요가 있음
 - 개인연금과 달리 세대 간 연대를 통해 운영되는 공적연금은 정부의 재정적 지원이 가능하며, 실제로 공적연금제도를 운영하는 많은 국가들이 정부 재원의 투입을 통해 공적연금의 수지격차를 벌충하고 있음 <그림 1>
 - 또한, 출산율과 고용률은 직접적으로 국민연금 보험료 수입을 늘릴 수 있을 뿐만 아니라 정부의 재정적인 기반을 확대할 수 있음

< 그림 1. 공적연금제도의 기여 구성(2013~2060) >

(% of GDP)



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

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

- 우리 보다 먼저 공적연금제도를 시행하고 있는 **외국의 사례**를 볼 때도, 더 많은 기금을 보유하는 것이 재정의 안정성을 담보하는 것은 아니며, **국가 전체의 연금지급 능력을 높이는 노력이 중요**

- 선진국들의 경우 연금 제도가 성숙하면서 대부분 그해 걷어 그해 지출하고 있으며, 기금이 있어도 몇 개월 치 또는 최대 3~5년 치 급여에 해당하는 기금만 **운영***하고 있으나, 이를 이유로 **재정 안정성이 낮다는 지적은 없음**

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

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

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

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

미치는 영향이 우려되고 있음

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

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

□ 기금소진이 국민연금의 파산인가?

- 사적연금은 사전에 적립된 기금이 없으면 곧 파산(연금지급 불능)을 의미하지만, 국민연금의 경우 기금 소진은 파산을 의미하지 않음
 - 개인이 자율적으로 가입하는 사적연금은 안정적인 가입자 확보가 어려워 지출재원으로서 사전의 기금 적립이 필수적이나,
 - 국민연금은 의무가입 원칙을 채택하고 있어 일정 규모의 가입자(보험료 수입)를 지속적으로 확보할 수 있어 기금이 없어도 운영이 가능
- 즉, 국민연금기금이 없어진다고 하여 국민연금 급여를 받지 못하는 것은 아니며, 기금 소진은 파산이 아닌 재정운영 방식의 변화, 즉 현재의 부분적립에서 **부과방식**으로의 전환을 의미
 - 우리보다 먼저 연금제도를 시행한 선진국들은 제도 운영 초기 상당수준의 적립기금을 보유*하였으나, 제도 성숙 이후 감소하면서, 지금은 적립기금이 없거나 약간의 완충기금(Buffer Fund)만 보유한 '부과방식'으로 연금제도를 운영
 - * (스웨덴) 1960년 도입된 ATP의 초기 적립배율은 130배 수준
(캐나다) 1966년 52.5배 (일본) 1965년 29.2배
 - 적립기금의 감소·소진 이후 부과방식으로의 전환 과정에서 연금이 원활하게 지급되지 못한 사례는 없었고, 현재도 문제없이 연금이 지급되고 있음
 - 다만, 부과방식으로의 전환을 위해서는 보험료, 급여수준 등 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 노동인구의 규모, 국가의 부담 능력 등 제도 외적인 요소에 대한 고려가 필요
- 이에 따라, 국민연금의 사회 연대적 성격을 고려하지 않고, 기금 소진의 의미를 국민연금 급여지급의 중단 또는 불안정 등 필요 이상으로 과장하면서

- 현재 시점에서 '70년 후의 기금 유지'를 위한 재정 안정이 '국민의 노후소득보장'이라는 국민연금제도 본연의 목적 보다 우선하여 조치가 필요하다고 주장하는 것은 전형적인 '공포 마케팅'이라 할 수 있음

□ 지금 국민연금에 재정위기가 있다고 할 수 있는가?

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

3) 국민연금 보험료 인상에 대한 입장

□ 그럼, 국민연금 보험료를 인상이 필요 없는가?

- 국민연금은 1988년 제도 도입 이후 불과 20년 만에 두 차례의 재정안정화 개혁(1998년, 2007년)이 이루어졌고, 이는 제도에 대한 신뢰 형성을 어렵게 했음
- 특히, 외국의 경우 전국민연금 시행 후 충분한 시간이 지나 제도가 완전히 정착된 이후 (전국민연금 시행후 32년~81년)에 본격적인 재정개혁을 추진하였으나, 우리나라는 전국민연금을 시행(1999년)하기도 전부터 재정개혁을 실시

< 각국의 공적연금 최초 재정안정화 제도개혁 시점 >

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

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

- 지나치게 빠른 재정안정화 개혁을 했다는 것은 현재 국민연금의 재정이 매우 안정적이며, 이는 우리와 비슷한 제도를 유지하고 있는 다른 나라들에 비해 매우 낮은 보험료율을 유지하고 있으면서도 앞으로 약 40년 동안 추가적인 보험료율 인상 없이도 급여를 감당할 수 있다는 사실에서도 반증됨(그러나, 국민들은 2057년 기금고갈로 인식)

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

< OECD 국가 평균소득 근로자의 의무가입 공적연금 보험료율 >

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

자료: 복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018.5.31.)

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

- 국민연금기금의 역할은 인구, 경제 변화에 따른 급속한 보험료 인상을 완화하기 위한 완충기금(buffer fund)임에도 기금 또는 그 수익의 일부가 급여 지출로 사용하기도 전에 다시 또 보험료율을 올리는 것은 단순히 기금의 규모를 확대하기 위한 것에 지나지 않으며, 5년마다 반복해서 70년 후 기금을 유지하자는 재정목표는 기금 또는 그 수익의 일부를 급여 지출에 계속해서 사용하지 않겠다는 것을 의미함
- 국민의 신뢰기반이 약한 국민연금 제도에 있어서 ‘신뢰’ 형성이 재정안정화 조치를 취하기 위한 중요한 전제이자, 출발이 되어야 하며, 현 상황에서 재정안정을 위한 보험료율 인상은 많은 국민의 반발과 불신을 양산할 것임
- 아울러, 현 상황에서는 국민연금 보험료 인상을 통한 직접적인 수입 확대 보다 사회 전체적인 부담능력을 높여 국민연금의 장기적인 재정안정을 이룰 수 있도록 후세대를 위한 투자가 시급하고, 국민연금기금도 이에 활용될 필요가 있음
- 다만, 현재 그리고 앞으로 우리사회의 노인빈곤율이 심각하여 국민연금을 통한 노후소득 보장기능 강화가 시급한 상황임을 고려할 때, 국민연금의 급여수준 제고를 위한 보험료율 인상은 필요
- 국민연금이 본래의 목적에 맞게 노후소득보장을 강화해 나가야 국민 신뢰를 높여나갈 수 있으므로, 국민연금의 소득대체율(명목·실질) 제고를 위한 다양한 제도 개선을 전제로 보험료 부담을 상향하는 것은 필요

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

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

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

- 정부는 국민들에게 연금보험료 인상을 요구하기 전에 먼저, 국민연금제도의 최종 책임자로서의 어떤 역할을 수행할 것인지 입장을 표명하는 것이 제도의 신뢰 회복을 위해 필요
 - 기금고갈에 따른 국민불신을 해소하고, 다른 공적연금(공무원, 사학, 군인연금)과의 형평성을 위해서 국민연금 지급보장 명문화가 필요(4. 내로남불: 국가 지급보장 명문화 참조)
 - 그동안 후세대의 연금보험료 부담을 강조하면서도, 다른 한편으로는 후세대의 부담을 줄일 수 있는 크레딧 사전적립*, 출산크레딧에 대한 국고지원을 확대(30%→100%)와 국민연금 공단에 대한 관리운영비 지원(현재 年 100억 원)을 회피하는 것은 이율배반적
- * 현재 크레딧은 연금 수급 시점에 발생하도록 되어 있는데, 이는 현 세대의 부담을 후세대에 넘기는 것에 해당(2080년 이전 크레딧의 수혜는 대부분 현 세대)

< 출산 및 군복무 크레딧 재정 소요 >

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

자료: 공무원연금개혁을 위한 대타협기구 회의자료(2015년) 재구성

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

2. 노인을 위한 나라는 없는가 : 소득대체율 인상

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

□ 우리나라의 노인빈곤은 얼마나 심각한가?

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

< 노인(66세 이상) 빈곤율 변동 현황 >

(단위: %)

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

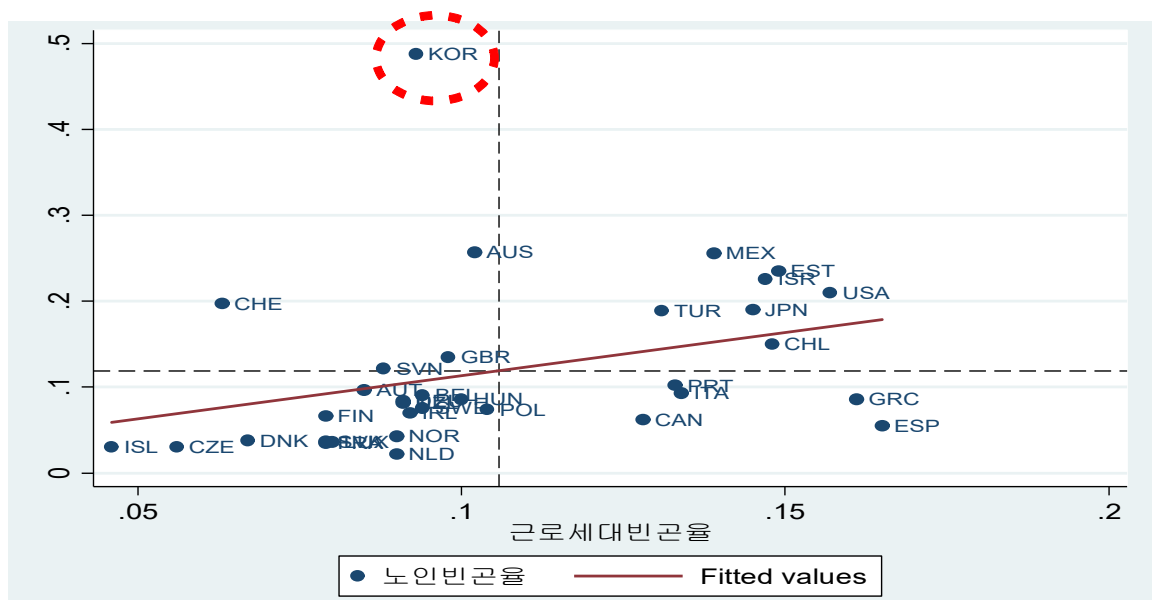
자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표.(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <표 1-19> 재구성)

빈곤율 : 중위소득 50% 미만의 인구 비중

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

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

< OECD 국가 근로세대 빈곤율과 노인빈곤율 >



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

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년

자료를 이용하여 계산(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-8>)

□ 재정안정이 우려되는 상황에서 국민연금 소득대체율 제고는 왜 필요한가?

- 국민연금기금의 장기적인 재정 안정성을 저해하는 가장 주요한 원인은 저출산고령화에 따른 인구구조의 변화로 범 정부 차원의 실효성 있는 대처가 필요
 - 통계청의 전망에서와 같이 장기적으로 우리 사회의 인구구조가 극단적으로 변화하면, 상대적으로 재정이 안정적인 국민연금기금이 소진되기 이전에 건강보험 등 현재의 모든 사회보장 체계가 유지될 수 없음
 - 이러한 문제를 국민연금제도 내의 모수(보험료, 소득대체율)들을 조정하여 해결하는 것은 임시방편으로 올바른 방법도 아니고, 해결할 수도 없음

< 인구구조 및 노인부양비(제3차 국민연금 재정계산) >

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

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

○ 국민연금의 본래 목적은 국민의 노후소득보장에 있고, 이를 통해 시급한 노인빈곤 문제를 해소하기 위한 지속적인 노력이 필요

- 국민연금이 본연의 기능을 충실히 수행하지 못할 경우 제도에 대한 국민의 신뢰는 낮아지게 되고, 결국에는 제도가 지속가능하게 유지될 수 없음
- 국민연금은 제도 도입 30년, 전국민연금 확대 20년 밖에 되지 않았으나, 벌써 두 차례나 연금 개혁이 실시되어 노후소득보장 기능이 크게 저하*

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

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

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

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

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

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

* 55~64세 취업 유경험자가 가장 오래 근무한 직장의 평균 근속기간은 15년 5개월, 그만둘 당시의 연령은 49.1세(통계청, 2018년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사)

- 현재 약 17년인 국민연금 신규수급자의 평균 가입기간(17)은 제도가 성숙해도 크게 늘어나기는 어려울 것으로 보이며, 특히 2083년에도 25.8년에 불과할 것으로 예상(2013년 3차 재정계산)

< 출생코호트별 국민연금 수급률, 가입기간, 생애소득 >

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

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

- 이러한 상황들을 감안할 때, 현재 빈곤상태에 처한 노인세대 뿐만 아니라 현재 근로세대 에게도 닥치게 될 노후빈곤을 벗어나기 위해서는
 - 국민연금 명목 소득대체율을 높여 가입기간 당 급여수준을 높이고*, 크레딧과 보험료 지원 확대를 통해 가입기간을 늘리는 노력이 병행될 필요가 있음

* 국민연금 가입기간 25년을 가정할 때,

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

□ 국민연금을 통한 노후소득보장은 외국과 비교하여 어느 정도인가?

- 국민연금의 명목 소득대체율은 외국과 비교하여 크게 낮지 않다는 주장이 있음
 - 평균소득자를 기준으로 할 때 국민연금의 소득대체율은 39.3%로 OECD 국가에서 의무 적용되는 공적연금제도의 소득대체율(40.6%)과 비슷한 수준
 - * 독일 38.2%, 미국 38.3%, 캐나다 41.0%, 일본 34.6%, 영국 22.1%
 - ※ 의무적용되는 사적연금제도를 포함할 경우 OECD 국가의 소득대체율은 52.9%

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

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

자료: OECD, Pensions at a Glance 2017

○ 그러나, 국민연금 소득대체율 40%는 국민연금 평균소득자가 40년 가입했을 때의 대체율로, 가입기간을 고려한 실질 소득대체율은 외국에 비해 낮은 수준

- 복지부에 따르면, 2017년 국민연금 신규가입자의 명목소득대체율은 45.5%이나 실질소득 대체율은 24%(금액 환산시 52.3만 원)에 불과*하며, 장기적으로는 이보다 더욱 낮아질

것으로 전망

* 뉴스핌(2018.6.25.), “국민연금 보험료 인상 여부 오는 8월 결정”

< 국민연금 평균급여수준 >

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

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

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

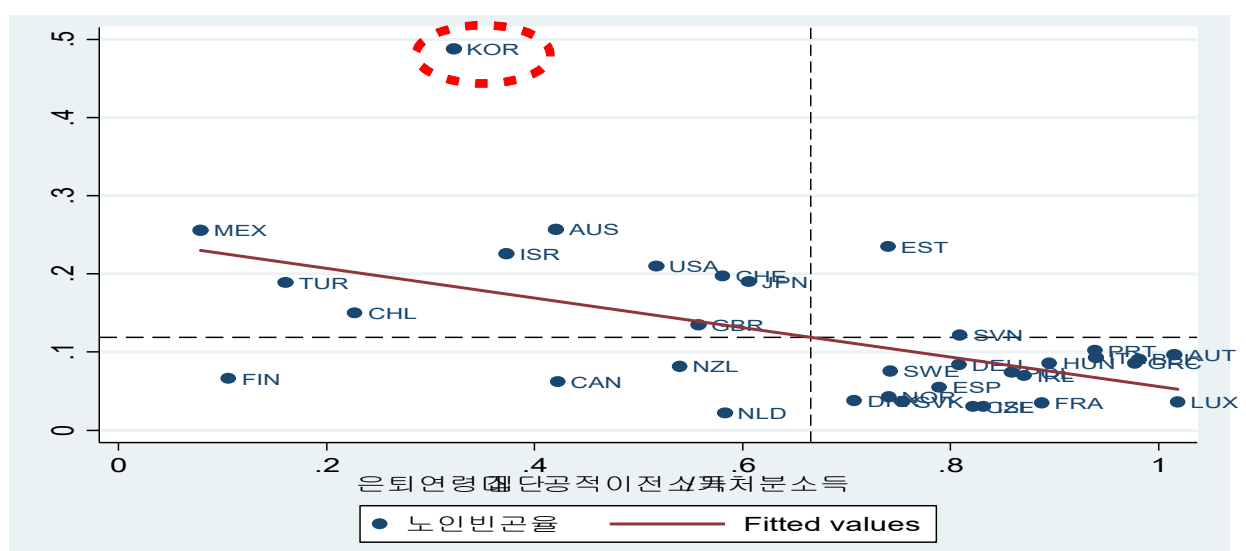
< EU 국가별 공적연금제도의 평균가입기간(2014년 기준) >

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

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

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

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



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

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년

자료를 이용하여 계산 (출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-10>)

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

* 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), p.28~29

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

□ 국민연금을 통한 노후소득은 어느 정도 보장되어야 하는가?

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

< 은퇴 후 필요 생활비 수준 >

구 분	조사기관	조사결과
국민노후보장패널 6차 부가조사('16)	국민연금연구원	• (최소생활비¹⁾) 개인 103.0만원, 부부 167.3만원 • (적정생활비²⁾) 개인 145.7만원, 부부 230.9만원
2017년 가계 금융·복지조사	통계청·금융감독원 · 한국은행	• (최소생활비) 192만원, (적정생활비) 276만원 * 가구주 & 배우자
KB 골든라이프 보고서('17)	KB 경영연구소	• (최소생활비) 1인 가구 153만원, 부부 가구 182만원 • (적정생활비) 1인 가구 216만원, 부부 가구 279만원
2017년 중장년 은퇴준비 실태조사	전경련 중소기업협력센터 & 잡서치	• (평균 노후생활비) 279만원* * 조사대상자의 평균 최종급여(월 540만원)의 약 50%
2018 보통사람 금융생활 보고서	신한은행 빅데이터 센터	• (최저생활비) 192만원* * 은퇴한 가구의 실제 지출금액(224만원) 대비 - 32만원
한국인의 은퇴준비 2016	삼성생명 은퇴연구소	• (은퇴 후 최소생활비) 193만원 • (은퇴 후 부족함이 없는 생활비) 288만원

주 : 1) (최소생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 최저생활 유지에 필요한 비용

2) (적정생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 표준적인 생활에 흡족한 비용

- 공적연금을 통해 생애기간 소득에 대한 대체율은 45~50% 이상 확보가 필요하며, 이를 위해 국민연금을 통한 실질 소득대체율은 30~35% 확보가 필요*

* 현 정부의 기초연금 인상(30만원) 계획을 감안하여 기초연금의 소득대체율을 15%로 가정

- 평균소득자에게 소득대체율 50%는 공적연금(기초+국민)을 통해 상대적인 빈곤을 해소할 수 있는 최저한의 수준임
- ILO(국제노동기구)는 연금급여의 적절성 기준으로 30년 연금 가입시 최소 45%의 노령연금 보장을 제시*한 바 있고, 최근 OECD에서도 소득대체율 인상 등 급여 적절성을 보장하기 위한 공적연금의 역할을 강조하는 입장을 발표**

* 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 협약(NO.102), 1967년 장애·노령·유족급여에 관한 협약(NO.128)

** (OECD 한국경제보고서 2014) 소득대체율 50%로 상향, 보험료 16.7%까지 인상

(OECD 한국경제보고서 2016) 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준 유지(보험료율 상향)

- 국민연금 실질 소득대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는
 - 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 소득대체율을 45%로 유지 또는 50%가 되도록 인상하고,
 - 국민연금 가입자가 충분한 가입기간을 확보할 수 있도록 크레딧, 연금보험료 지원 확대 등 제도적인 노력이 뒷받침되어야 함
- 한편, 현 정부에서도 국민연금을 통한 노후소득 보장 강화를 위해 소득대체율 인상을 국정 과제로 제시하고 있음
 - 제19대 대통령 선거 당시 문재인 후보는 ‘소득대체율 인상’을 공약하고, TV 토론에서 국민연금 소득대체율 50%가 2015년 공무원연금 개혁 당시 여·야 합의사항임을 강조
 - 현 정부의 국정운영 매뉴얼인 「문재인 정부 국정 5개년 계획」에서도 “소득대체율 인상을 2018년 재정계산과 연계하여 사회적 합의 하에 추진”하고, 단시간·일용 근로자, 경력 단절 여성 등의 국민연금 가입 지원 확대를 약속

3. 기울어진 운동장 바로잡기 : 사각지대 해소

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

□ 국민연금 사각지대, 어디를 얼마나 줄여야 할까?

- 국민연금이 도시지역으로 확대된 1999년 이후 ‘국민연금 사각지대’ 문제에 대한 지적이 본격적으로 제기된 이후 20년이 지나고 있음
 - 통상적으로 국민연금 사각지대는 ‘국민연금에 가입되지 않았거나 가입되었더라도 실업 등 소득상실로 인한 납부예외 및 장기체납 등으로 인해 국민연금 수급권을 취득하지 못하거나 가입기간이 짧아 장래의 노후소득보장을 위협받는 국민’으로 정의하고 있음(보건복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료, 2018.5.31.)
 - 그러나, 현재 국민연금 사각지대가 어느 정도의 규모라고 할 수 있을지, 얼마나 많이 가입(또는 소득신고)해야 사각지대 문제가 해소되었다고 할 수 있을지에 대해서는 명확하게 제시된 바가 없음
- 국가마다 공적연금 제도의 내용과 적용대상 등이 달라 직접적인 비교는 어려우나, 가입률 자체만 보았을 때, 국민연금은 우리 보다 공적연금을 먼저 도입한 해외 선진국들에 근접해 있다고 할 수 있음
 - 국민연금 가입대상 연령인 18~59세를 기준으로 하였을 때, 우리나라의 공적연금 가입자(국민+직역)는 2,301만 명(18.3월)으로 해당연령 전체 인구(18~59세 3,259만 명)의 70.6%, 경제활동인구(15~59세 2,348만 명)의 98.0%
 - 주요 선진국들의 경제활동인구(15세 또는 16세 이상) 대비 공적연금 가입률은 일본 후생

연금이 65%(기초연금 포함시 102%), 독일 국민연금(기타 공무원·농민연금 등 제외)이 88%, 미국 OASDI는 102% 수준으로 우리와 큰 차이는 없음

< 표 9. 경제활동인구 대비 공적연금 가입률 >

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

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

2) (한국) 국민연금가입자와 직역연금가입자 합계 기준 : 국민연금 설명자료(보건복지부·국민연금공단, 2018.5.31.)

(일본) 일본의 공·사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 김현수·김재현·류성경, 2017, 그림 III-1)

(독일) 국민연금 능동적가입자 기준 : 독일의 공·사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 유호선외, 2017, 표 III-1)

(미국) 해외 공·사연금제도 II-아메리카편(국민연금연구원 용역보고서, 2012, p.57)

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

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

* 조사년도 1년간 한 번이라도 보험료 납부·크레딧 인정 등 연금의 기여 기록이 있는 사람

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

< 그림 4. 국민연금 적용현황(2018.3월 기준) >

18~60세 미만 총인구 3,259만명(100%)						
공적연금 가입자 2,301만명(70.6%)					공적연금 미가입자	
국민연금 2,141만명				특수직역 연금가입자 160만명	국민연금 적용제외자 958만명	
사업장 가입자 1,350만명	지역가입자 757만명					임의 가입자 34만명
	소득신고자 389만명	장기체납자 ¹⁾ 102만명	납부예외자 ²⁾ 368만명			

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

1) (장기체납자) 체납기간 13개월 이상인 지역가입자

2) (납부예외자) 1년 미만 납부예외자는 약 78만 명 : 납부예외자의 약 21%

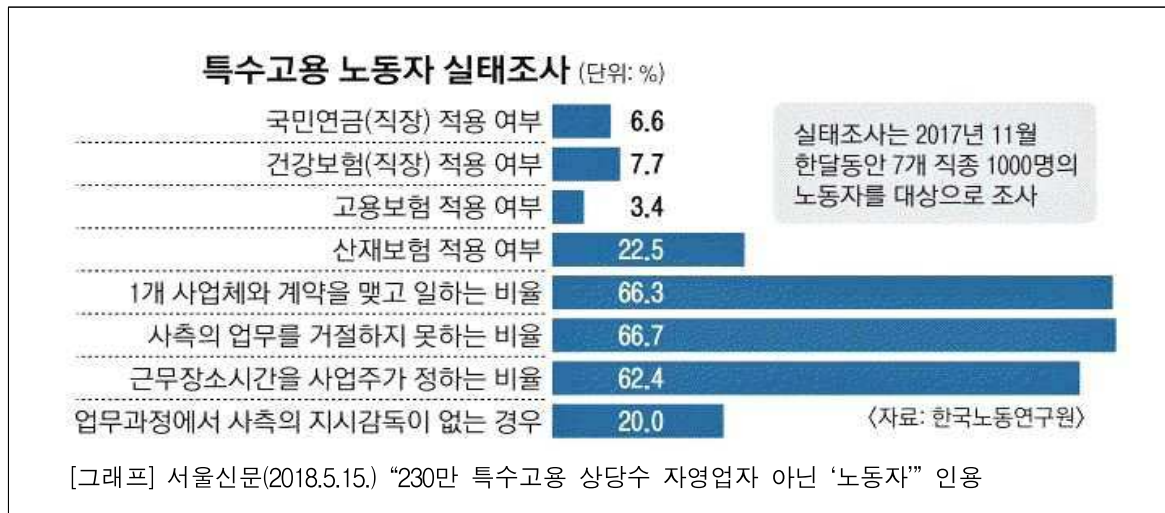
3) 60세 이상인 임의계속가입자(약 38만명)은 현황에서 제외

□ 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯

- 2017.8월 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 따르면, 우리나라의 비정규직 노동자는 654만 명으로 임금노동자(1,988만 명)의 32.9%를 차지
 - 조사기준에 따라 비정규직 규모의 편차가 크나(재계 14.9%↔노동계 44.5%), OECD 기준에서도 우리나라의 비정규직 노동자 비중은 22.4%로 OECD 국가 평균(11.8%)의 약 2배 수준(2013.8월 기준)에 달할 정도로 비정규직 노동자 비중이 큼
 - 비정규직 노동자는 정규직 노동자에 비해 근속기간이 짧고, 임금이 적을 뿐만 아니라 국민연금 직장가입률도 36%*에 불과하여 사각지대에 속할 가능성이 큼
 - * 통계청 경제활동인구조사 결과. 직장가입자 외에 나머지는 지역가입 또는 적용제외
 - 특히, 비정규직 노동자에는 남성 보다 여성(55.2%)의 비중이 높은데, 이는 여성의 낮은 경제활동참여율과 함께 여성의 노후소득보장 약화의 원인으로 작용
- 또한, 우리나라는 OECD 국가에 비해 취업자 중 자영업자의 비중이 높은 상황
 - 취업자 중 자영업자의 비중이 감소하고 있으나, 2014년 기준 자영업자 비중은 26.8%로 OECD 평균(15.4%)을 크게 상회
 - 이들은 지역가입자의 상당수를 차지하고 있으며, 대부분 소득활동 여부와 소득과악이 어려워 적용이 되지 않거나 보험료 납부 회피의 확인에 어려움이 있음

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

< 그림 5. 특수고용 노동자 실태조사 결과 >



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

○ 특수고용직 노동자의 사업장가입자 전환

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

* 다음의 다섯 가지 요소 중 세 가지 요소에 해당하는 경우임

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

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

○ 지역가입 중인 영세자영자에 대한 연금보험료 지원

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

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

(단위 : 명, %)

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

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

* 출처 : 국민연금공단, “윤소하 의원님 요구자료:(2017.9)

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

- 국민연금과 같은 사회보험인 건강보험제도에 있어서도 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원한 바 있음
 - 1988년 지역의료보험을 도입하면서 직장가입자와의 형평성 및 지역가입자의 특수성을 감안하여 지역가입자 보험료의 50%를 지원(~2001년)
 - 직장의료보험과 지역의료보험의 통합 이후 건강보험 재정건전성 회복을 위해 2002년부터 5년 간 지역보험 재정의 50%를 지원
- * 2007년부터는 국고지원을 지역가입자 보조에 한정하지 않고 총재정의 일부(보험료 예상수입액의 20%)를 지원하는 방식으로 변경

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

※ 도시지역 가입자의 연금보험료 연간 지원금액(추정)

: (Y+1년) 8,871억 원 (Y+2년) 9,873억 원 (Y+3년) 1조876억 원 (Y+4년) 1조1879억 원

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

○ 두루누리 지원 및 출산크레딧 확대

- 현재 10인미만 사업장에 근무하는 저소득 근로자에 대해 지원하고 있는 두루누리 지원 사업을 30인미만 사업장으로 확대하고, 지원기간을 3년 한도에서 5년 한도로 연장하여 임시·일용직 근로자의 연금수급권 확보를 적극 지원
- 출산크레딧 적용대상을 첫째 자녀부터 확대·적용하고, 소요재원에 대한 국고지원을 확대(30%→100%)하는 한편 사후적립을 사전적립 방식으로 전환*하여 여성의 노후소득보장을 강화**하고, 제도에 대한 신뢰를 제고

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

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

□ 정부의 재정 지원은 장기적으로 결국 후세대의 부담을 완화할 수 있음

- 국민연금 사각지대는 소득이 낮고, 고용이 불안정하거나 소득과약의 어려움 등으로 사회적 위험에 대한 보호가 취약한 지역가입자에 넓게 분포하고 있음
- 이들에 대한 적극적인 제도적·재정적 지원이 이루어지지 않는다면, 사각지대의 극적인

감소는 기대할 수 없을 것이며, 노동시장의 불안정성이 커지고 있는 상황을 고려할 때 오히려 사각지대가 커질 수도 있음

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

4. 내로남불 : 국민연금 지급보장 명문화

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

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

- 국민연금 급여지급 명문화는 국민 신뢰를 높이기 위한 최소한의 조치로서, 다른 사회보험 등의 경우 이에 대한 규정이 불필요함
- 국민연금 급여지급에 대한 국가 책임은 당연한 것이고, 국민연금 재정은 다른 사회보험이나 선진국에 비해 양호한 상황임
- 그러나, 많은 국민들은 기금 소진시 급여를 받지 못할 수 있다는 불안을 갖고 있고, 이는 다른 사회보험이나 사회보장에서는 찾아보기 어려운 현상임
- 특히, 청년층이 국민연금을 부정적으로 생각하고 있고, 이는 기금이 소진되면 노후에 제대로 국민연금을 수령할 수 없을 것 같다는 것이 주요한 이유*임

* ① (매경이코노미, 국민연금 인식 조사, '13.4), 국민연금에 대한 부정적 인식은 60세 이상이 10.2%인 반면, 20~30대는 절반 이상이었고, 전체 연령에서 국민연금에 부정적인 이유는 “재정고갈로 어차피 못받을 것 같다”가 61.6%로 가장 높았음

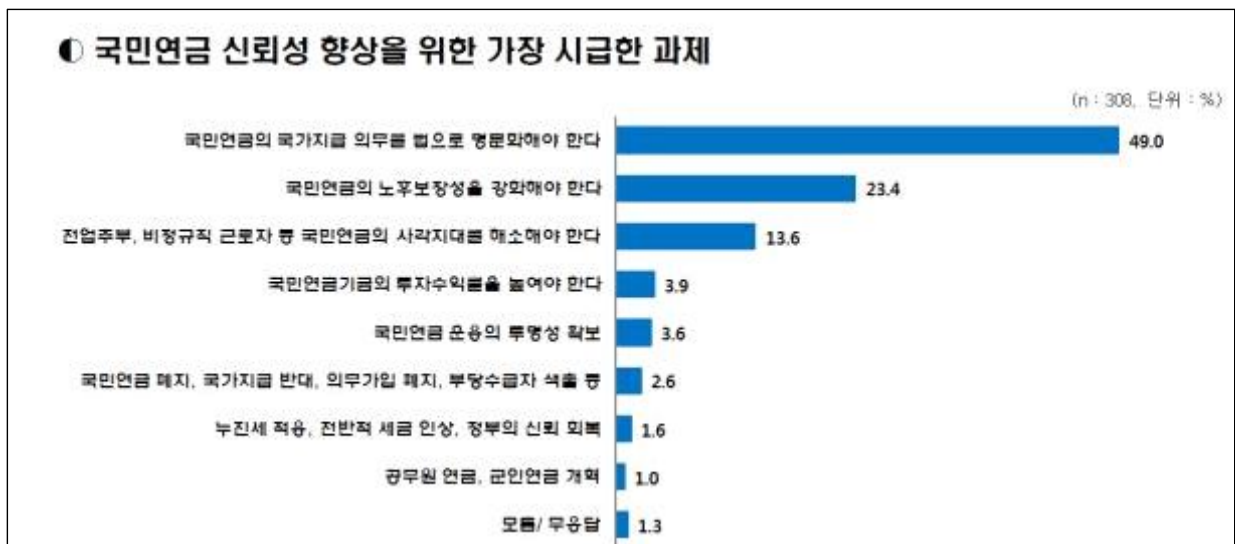


② 2011년 전국경제인연합회가 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 50.8%가 ‘기금고갈로 노후에 연금을 받지 못할 것’이라고 응답

- 반면, 건강보험은 2026년 준비금 소진이 예상되나, 급여 적용을 받지 못할 거라 불안해하는 국민은 거의 없고, 고용보험, 산재보험, 기초연금 등도 마찬가지
- 정부는 기금소진 이후의 급여지급 보장을 약속하고 있으나, 실질적 조치에는 소극적인 태도를 보여 왔고, 이는 국민 신뢰를 높이는 데 제약이 되고 있음
- 국민연금은 제도 초기부터 기금 소진이 필요 이상으로 크게 부각되어 왔고, 이에 대한 정부의 적극적인 해명 노력도 부족
- 정부와 국민연금공단은 기금 소진 이후에도 급여지급이 중단되지 않는다고 홍보해 왔으나, 정작 정부는 연금지급 보장의 명문화를 위한 법안(17~20대 국회)에 부정적인 입장을 견지

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

- 국민연금 지급보장 명문화는 그동안 많은 국민들이 오랫동안 요구해 온 사항임
- 그간 노동·시민사회단체는 국민연금제도가 국민의 신뢰를 회복하기 위한 전제 조건으로서 ‘지급보장 명문화’를 오래동안 요구해 왔음
- 국회에서도 17대 국회부터 20대 국회까지 여·야, 보수와 진보를 막론하고 국가의 급여 지급 책무를 규정하는 법안이 지속적으로 발의되고 있음
- 2013년 참여연대가 실시한 회원모니터단 설문조사에서 ‘국민연금 신뢰성 향상을 위한 가장 시급한 과제’로 거의 절반(49%)이 <지급보장 명문화>라고 응답



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

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 국가 부채가 늘어난다?

- 국민연금 지급보장을 명문화해도 공식적인 국가 부채가 증가하는 것은 아님
 - 「국가재정법」 부칙 제2조제2항에 따라 2011 회계연도 결산부터 발생주의 회계기준에 따라 국가재무제표를 작성하고 있음
 - 지급보장 명문화가 이미 규정되어 있고 실제로 연금이 보전*되고 있는 공무원, 군인연금도 충당부채는 산정하나, 공식적인 국가 부채에는 포함되지 않음
 - * 군인연금·공무원연금 보전금은 약 3조 7천 억원(2016년 회계연도 결산기준)
- 또한, 국민연금 지급보장을 명문화할 경우 충당부채로 산정될 수 있다는 것도 매우 과장된 주장
 - 연금충당부채 평가방법을 정하고 있는 「연금 회계처리지침」에 따르면, 연금충당부채는 공무원·군인연금에 대해서만 인식하고 있고, 국민연금 뿐만 아니라 구체적인 지급보장이 임의규정*된 사립학교교직원연금도 제외하고 있음
 - * 사립학교교직원연금법 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.
 - 여기서 공무원연금과 군인연금만 연금충당부채로 인식되는 주요 기준은 '교환거래'의 해당 여부*로, 국민연금이나 사립학교교직원연금은 '연금지급에 있어서 교환거래'가 성립되지 않음

* 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원, 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급받는 등의 ‘재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래’가 있을 경우 관련 부채를 국가의 부채로 인식

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

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 연금개혁이 어려워질 것이다?

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

* 정부 신뢰도는 OECD 33개국 가운데 29위로 최하위권에 속함(2016년)

- 지급보장 명문화는 국민연금제도를 주관하는 정부의 역할과 책임을 보장하여 국민의 신뢰를 높일 뿐만 아니라,
- 이를 바탕으로 제도에 대한 국민의 이해를 넓히고, 국가와 사용자, 노동자, 자영자 등 보험료를 납부하는 주체 간의 적절한 역할 분담 논의를 가능하게 하여 연금개혁에 오히려 도움이 될 수 있음

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

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

*** 독일 사회법전 제6편 공적연금보험 제214조(유동성보장)**

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

*** 일본 국민연금법 제85조(국고부담)**

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

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

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

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

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

*** 공무원연금법 제69조(연금부담금 및 보전금)**

- ① 국가나 지방자치단체가 제65조 제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 1만분의 900에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조 제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 위험직무순직유족연금, 제61조 제1항에 따른 순직유족보상금 및 제61조제3항에 따른 위험직무순직유족보상금은 제외한다)에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

*** 군인연금법 제39조의2(보전금)**

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

*** 사립학교교직원 연금법 제53조의7(국가의 지원)**

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

5. 공약(空約)인가, 공약(公約)인가? : 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

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

□ 사회적 논의기구 구성이 왜 필요한가?

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

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

□ 사회적 논의기구는 어떻게 구성·운영되어야 하는가?

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

- * 국회 주도의 국회 특위 구성은 2015년 ‘공적연금 강화 특위·사회적기구’ 운영 과정에서 알 수 있듯이 각 정당의 정치적 상황 등에 따라 성과없이 운영이 종결될 수 있음
- 사회적 논의기구는 정부와 국회, 가입자와 수급자, 세대 등을 대표하는 노동자·사용자·노인·청년·여성·시민사회 단체 등 이해관계단체가 참여하고,
- 권역별 공청회 또는 설명회 등을 통해 국민연금 제도개선에 대한 일반국민들의 의견 청취 및 위원회 논의내용에 대한 충분히 설명이 이루어져야 함

□ 외국에서는 어떻게 사회적 논의를 통해 연금개혁을 이끌어냈는가?

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

< 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 >

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

출처 : 공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 활동결과보고서 제2권(2015.3)

〈 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 〉

1. 스웨덴 공적연금 개혁 (1991년~1994년)

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

2. 일본 사회보장 개혁 (사회보장제 일체 개혁)

- ① 사회보장제도 개혁에 관한 전문가 검토회 (2010. 11.~12, 총 5회)
 - (배경) 사회보장 개혁 논의 총괄 : 이념, 원칙, 개혁방법, 비전 등
 - (위원회) 5명 전원 학계 전문가로 구성
- ② 사회보장제도 개혁에 관한 집중 검토회의 (2011. 2.~7, 총 11회)
 - (배경) 정부·여당 사회보장개혁 본부 산하에 설치
 - (위원회) 정부(총리 의장), 여당, 전문가, 노조 등 각계 대표 (총 20명)
 - 정부 8명, 여당 2명, 재계 2명, 노조 1명, 학계 3명, 전문가 및 언론계 4명
- ③ 공제연금 직역부분과 퇴직급여에 관한 전문가 회의 (2011. 4.~7, 총 7회)
 - (배경) 공제연금의 직역가산부분 폐지에 대한 대안마련
 - (위원회) 학계·전문가 중심. 사용자 및 노조 각 1명, 언론계 2명 포함
 - ※ 우선 전문가 논의 후, 이해당사자 포함한 사회 각계 포함한 위원회 구성

3. 독일 사회보장 개혁 (2002.11.~2003.8)

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

국민연금이 고소득자에 유리?

- 국민연금 역진성 논란 바로 보기 -

2018. 12. 5.

국민연금이 고소득자에 유리? 국민연금 역진성 논란 바로 보기

공적연금강화 국민행동

[요약]

- 최근 일부에서 고소득자와 저소득자의 순혜택 차이를 근거로 국민연금의 역진성을 제기하고 있으나, 이는 사회연대에 기초한 사회보험으로서의 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여된 주장임
- 또한 순혜택 측면에서만 보더라도 국민연금 역진성 주장은 제도 초기 일반적인 저부담-고급여 상황에 대한 고려 없이 과도하게 부풀려진 측면이 없지 않으며, 순혜택의 차이도 고소득자가 추가로 더 보험료를 납부하는 금액을 감안하면 그렇게 크다고 볼 수 없음
 - 애초 다른 나라들처럼 완전소득비례방식 연금제도였다면 훨씬 더 커졌을 순혜택 차이가, 국민연금이 갖고 있는 소득재분배 장치를 통해 완화되고 있다는 것이 더 정확한 인식이며,
 - 향후 제도성숙에 따른 보험료율 인상과 제도 변화에 따라 고소득자의 순혜택 규모는 자연스레 감소할 전망
- 고소득자와 저소득자의 가입기간 격차에 따른 순혜택 차이 역시 제도성숙에 따라 앞으로 완화될 전망이며, 적극적인 정책적 대응이 뒷받침되면 더 크게 개선될 수 있음
 - 또한, 전체 공적연금 차원에서 기초연금이 가입기간 격차에 따른 차이를 사실상 보완하고 있다는 점을 감안하면 국민연금 역진성에 대한 비판은 더욱 정당하다고 할 수 없음
- 결론적으로 국민연금 역진성 주장은 국민연금을 철저히 민간보험 관점에서 평가하고, 기존의 ‘세대 간 갈등’에 더해 ‘소득계층 간 갈등’을 부추겨, 국민연금 제도에 대한 신뢰 및 수용성을 떨어뜨리는 무책임하고 반사회연대적인 주장에 불과함

1. 들어가며

- 최근 일부 시민단체(한국납세자연맹, 내가 만드는 복지국가)와 윤소하 의원(보건복지위원회, 정의당) 등이 국민연금의 역진성 문제를 제기하며, 국민연금이 고소득·정규직 노동자에게 유리한 제도라고 주장하고, 이에 근거해 국민연금 소득대체율을 올리는 것을 고소득, 정규직 노동자만을 위한 것으로 비판하고 있음
- 국민연금이 역진적이라는 근거로 현재 급여수준 대비 보험료율이 낮고, 노동시장에서의 가입기간 격차와 기대여명 증가에 따라 고소득자의 순혜택이 더 크다는 것을 제시함
- 그러나 국민연금의 역진성 주장은 민간보험 논리인 순혜택(총급여액-총기여액)에 기반한 것으로서 △ 사회보험에 대한 기본적인 이해 결여, △ 극단적인 비교를 통한 사실 왜곡, △ 제도 성숙과정에서의 변화 미고려, △ 노동시장의 구조적 문제를 국민연금에 책임 전가, △ 기초연금과의 관계 설정을 도외시하고 있는 문제점을 지니고 있음
- 국민연금 역진성 논란은 기존의 ‘세대 간 갈등’에 더해 ‘소득계층 간 갈등’을 부추겨, 사회연대에 기초한 국민연금 제도에 대한 신뢰 및 수용성을 떨어뜨리고 있다는 점에서 관련 주장에 대한 면밀한 검토와 정확한 인식이 필요함

2. 국민연금 역진성 주장 요지

- 과거 국민연금 폐지운동을 펼쳤던 한국납세자연맹은 2017년 국정감사에서 보건복지위원회 김승희 의원(자유한국당)이 제출받은 자료를 분석해 ‘국민연금이 역진적’이라는 보도자료(8.24)를 배포
- 1999년 가입자가 20년 가입하고, 20년 수급할 경우 “하한근로자(29만원 소득) 순이전액 4,245만원, 상한근로자(449만원) 순이전액 5,617만원”이고, “소득상하한 가입기간 및 수명 차이를 고려하면 현실적으로 순이전액은 더 벌어진다”며, 저소득층에 유리한 제도라는 정부의 주장이 잘못됐다고 지적
- 2018년 국정감사에서 다시 보건복지위원회 윤소하 의원(정의당)이 국민연금 수익비, 순혜택과 관련하여 세 차례의 보도자료(10.11, 10.16, 10.17)를 배포

- 국민연금의 평균수익비는 1.8배가 아니라 유족연금과 기대여명을 반영(25년) 할 경우 2.6배에 이르고 최고소득자도 1.9배에 해당

<표 1> 국민연금 소득수준별 수익비

소득계층 구분		100만원	평균소득자	300만원	최고소득자
수익비	노령, 20년 수급	3.0	1.8	1.6	1.4
	노령+유족, 20년 수급	3.6	2.2	1.9	1.6
	노령+유족, 25년 수급	4.2	2.6	2.3	1.9

* 2028년 가입 기준, 40년 가입 기준, 임금상승률 할인

* 평균소득자는 2018년 A값 227만원, 최고소득자는 2018년 7월 이후 소득상한인 468만원

* 유족연금 수급은 6년으로 가정

<출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.11) 재구성

- 국민연금은 급여산식에 소득재분배 요소가 있으나, 가입기간이 동일한 경우에도 고소득자의 순혜택이 크고, 가입기간 격차 반영시 그 차이가 더욱 확대*(역진적)

* 100만원 소득 VS. 최고 소득 : 40년 가입시 0.5억 원, 가입기간 격차 반영시 최대 1.5억 원

<표 2> 국민연금 소득별/ 가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

구분		100만원 소득자	평균소득자	300만원 소득자	최고소득자
25년 (기대여명)	10년 가입	3,236	3,541	3,716	4,119
	20년 가입	6,779	7,507	7,925	8,887
	30년 가입	10,320	11,471	12,131	13,654
	40년 가입	13,942	15,548	16,470	18,594
20년 (기존)	10년 가입	2,616	2,679	2,716	2,799
	20년 가입	5,508	5,743	5,877	6,187
	30년 가입	8,370	8,764	8,990	9,511
	40년 가입	11,291	11,867	12,197	12,958

* 2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준

* A값은 2018년 227만원, 최고소득자는 2018년 7월 이후 468만원

* 순혜택은 노령연금+유족연금 수급 6년 금액 합산

<출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16)

- 윤소하 의원 국정감사 자료를 근거로 오건호 운영위원장(내가만드는복지국가)이 국민연금 역진성과 관련하여 반복적으로 칼럼 기고 및 언론 인터뷰
- “재분배 제도로 설계되었지만 현실에선 고소득층일수록 유리”, <국민연금의 역설>, (경향신문 칼럼, 10.16)
- “소득대체율 인상은 국민연금의 역진성 심화”, “가입기간 격차로 인해 빈곤 노인에게 도움이 되지 않는다”, <국민연금 대체율 인상이 곤란한 이유>, (시사인 581호 칼럼, 11.10)

3. 국민연금 역진성 주장의 문제점

1) 사회보험인 국민연금에 순혜택 개념 적용이 타당한가?

- 건강보험이 ‘질병이나 상해’, 고용보험이 ‘실업’이라는 위험에 사회적으로 공동대응하는 것이라면 국민연금은 ‘노령’이라는 위험에 사회적으로 공동대응하기 위한 수단
⇒ 즉, ‘노령’이라는 위험이 존재하는 한 제도적 보장이 이루어지고, 반대로 그 위험이 중단될 시 제도적 보장은 종료되는 것이기 때문에, 원칙적으로 사회보험인 국민연금에 대해 총기여액과 총급여액의 관계(순혜택)를 따지는 것은 무의미함
- 예컨대, 20년 가입한 사람이 2년만 수급하다 사망하여 급여지급이 중단(유족연금 미고려)되고, 그래서 이 사람의 순혜택(총기여-총급여)이 마이너스가 된다고 해도, 이는 단순히 노령위험이 사라져서 급여가 중단된 것이지 제도적으로 불공정한 상황이라 간주할 수 없음
- 반대로, 20년 가입한 사람이 40년을 수급할 경우에도 특별한 혜택을 준 것으로 보지 않음
- 순혜택의 관점에서 ‘편협하게’ 국민연금을 바라보게 되면, 자신이 낸 돈보다 적게 받고 죽은 사람들이 발생할 수밖에 없는 국민연금은 불공정한 제도로 간주되나 이는 ‘사회보험’으로서 국민연금이라는 제도적 이해가 결여된 관점임
- 아팠던 기간이 많거나 실업 기간이 많다고 해서 건강보험이나 고용보험의 순혜택을 따지지 않듯이 마찬가지로 오래 산다고 해서 국민연금의 순혜택을 강조하는 것은 적절하지 않으며,
- 반대로 아프지 않거나 실직하지 않았다고 해서 건강보험이나 고용보험을 불공정한 제도로 간주하지 않듯이 일찍 사망해 연금을 적게 받았다고 해서 국민연금을 불공정한 제도로 간주할 수 없는 것임
- 즉, 국민연금은 과거의 소득 수준에 비례하여 보장할 수 있도록 소득에 비례하여 보험료를 내고, 소득에 비례하여 급여를 받는 보장성의 측면에서 바라보는 것이 정확한 인식

- 더욱이 가입자나 수급자가 사망하여 발생하는 유족연금을 순혜택에 포함하는 것은 사회보험으로서 국민연금을 완전히 부정하는 발상
 - 가입자나 수급자 사망 시 생계를 유지하고 있는 유족에 대해서 일정 정도 소득을 보장해야하는 것은 국가의 역할이고, 국가는 국민연금이라는 제도를 운영함으로써 그 역할을 다 하는 것임
 - 순혜택의 관점에서는 전혀 기여를 하지 않은 유족에 연금을 지급하는 것은 정당하지 않다는 결론으로 귀결되나 이는 사회연대를 부정하는 것임
 - 유족연금은 국민연금에 대해 국가가 일반재정을 지원해야 하는 근거가 되는 것이지, 수익비나 순혜택 산정에 활용하는 것은 국민연금을 완전히 민간보험의 관점에서 바라보는 것임
- 요컨대, 민간보험에서 강조하는 순혜택 논리를 통해 사회연대에 기초한 사회보험으로서 국민연금을 평가하는 것은 타당하지 않음

2) 그럼에도 순혜택 차이가 역진성을 논할 정도인가?

- 현재 시점에서 순혜택의 측면에서만 보면 고소득자가 저소득자보다 유리해 보일 수 있으나 해외의 다른 나라들도 제도 성숙 과정에서 유사한 과정을 겪었으며, 그렇다고 역진적이라고 비판하지 않음
- 국민연금은 정액급여가 아닌 은퇴 전 소득의 일정수준 보장을 목표로 하는 소득비례적 성격을 갖고 있기에 보험료 납부 수준에 따라 연금액 격차가 당연히 발생하고, 고소득자의 연금액이 크기 때문에 통상 오래살수록 고소득자가 저소득자보다 순혜택이 커짐(반대로 일찍 사망할수록 고소득자는 납부한 보험료가 크기 때문에 손실은 더 큼)
- 과거 평균 수급기간이 20년 미만이었을 경우에는 고소득자의 순혜택이 저소득자보다 낮았으나 현재 기대여명의 증가로 고소득자의 순혜택이 점점 높아지고 있음
- 또한 우리나라는 제도성숙 과정에 있어 아직 보험료율이 낮기 때문에 고소득자의 수익비 역시 1이 넘는 상황임
- 그러나 이를 근거로 역진적이라고 하면 소득비례를 운영하고 있는 다른 나라들 모두가 역진적인 제도를 운영하고 있는 것과 마찬가지로 이에 대한 언급은 없음
- 소득비례연금을 가지고 있는 다른 나라들에서도 과거 제도 성숙과정에서 저부담-고급여 구조에 따른 고소득자의 순혜택은 컸으며, 현재도 수익비 1을 초과해 수급기간이 길어지는 고소득자의 순혜택은 커질 수밖에 없으나 이를 역진적이라고 하지 않음
- 사회적 부양으로서 공적연금의 특성상 외국의 모든 나라들이 제도 초기부터 보험료를 완적 적립해 간 사례는 없으며, 제도성숙과 더불어 점진적으로 보험료율을 적정 수준으로 인상한 반면, 우리나라는 제도 초기부터 빠른 보험료율 인상, 급격한 급여삭감을 통한 재정안정화 개혁을 추진하여 현재 기금

이 과대 적립되고 있는 상황²⁾으로 아직 보험료율을 적정 수준으로 올리는 과정을 시작하기에는 이른 상황임

〈그림〉 각 국의 보험료율 변화



- 결국, 현재 고소득자의 순혜택이 높게 보이는 것은 제도 성숙과정에서의 저부담-고급여 구조, 기대여명 증가에 따른 수급기간 증가에 기인한 것으로 향후 적정 수준의 보험료 인상과 제도 변화(부과소득 상한선 상향, 저소득층 보험료 지원 또는 경감 조치, 수급개시연령 변경 등)에 따라 고소득자의 순혜택은 자연스럽게 감소될 것임
- 또한 대부분 국가에서와 마찬가지로 연금과세, 저연금자에 대한 지원체계로서 기초연금, 공공부조 등에 따라 제도 외적인 요소를 통해서도 순혜택은 조정될 것임
 - 앞으로 제도 성숙과 변화에 따른 가정을 모두 도외시 한 채, 현재 기준으로 미래의 제도를 평가하는 것은 성급하고 비합리적인 주장이며, 이는 “2057년 기금소진 이후 부과방식 비용을 26%”이라는 재정안정론자들 논리의 연속선상에 있는 주장에 불과

2) 2017년 12월말 기준으로 기금규모는 621조이며 현재 적립배율(당해 급여지출 대비 당해 초 기금규모)은 30배 수준. 기금 운용수익이 300조(총 보험료수입+수익 금액의 약 40%)인 점을 감안하면, 지금까지 기금운용을 전혀 하지 않고 현재 기금을 적립하기 위해서는 과거와 현재 근로세대가 9%가 아닌 약 13% 보험료율을 부담했다는 의미임. 또한 2017년 보험료 수입은 41조, 급여 지출은 19조로 보험료 수입이 급여지출보다 두 배 더 많으며, 매년 기금수익만으로도 당해 급여지출을 충당하고 남는 상황임. 4차 재정추계에 따르면 2030년까지 보험료 수입이 급여지출을 초과하고, 2042년까지 기금수익을 감안하면 수지적자가 발생하지 않음. 엄밀히 따지면 국민연금에서 재정불안은 수지적자가 발생하는 2040년대부터 발생하는 것으로 볼 수 있으나, 현재 저출산고령화에 따른 인구구조를 감안할 때 급격한 보험료율 인상을 피하기 위해서는 보험료-급여 수지가 역전되는 2030년부터 점진적으로 보험료율을 적정 수준으로 인상할 필요가 있음. 그 과정에서 기금의 규모는 점점 줄지만 소진시점은 연장될 전망. 다만 인구구조와 노동시장의 개선 없이 보험료율 인상만으로 근본적으로 재정불안을 해결하기는 어렵다는 점에서 현재 시점에서는 무엇보다 인구구조와 노동시장을 안정화 하려는 노력이 필요함. 이를 위해 국민연금기금을 전적으로 금융부문에 투자하기보다 국공립어린이집, 공공병원, 공공임대 등 후세대를 위한 투자에 적극 활용하는 것을 검토해 볼 필요가 있음

- 더욱이 국민연금의 경우 소득재분배 기능으로 인해 100만원 소득자와 최고소득자 간 순혜택 차이는 가입한 기간에 따라 20년 수급 시 매월 0.8만원~6.9만원, 25년 수급일 경우 매월 2.9만원~15.5만원에 불과함

<표 3> 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택

(2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준, 단위: 만원)

구 분		순혜택				보험료			
		100만원 (A)	468만원 (B)	차이		100만원 (D)	468만원 (E)	차이	
				C = B-A	월간 차액			F=E-D	월간 차액
20년 수급	10년 가입	2,616	2,799	183	0.8	1,080	5,054	3,974	33.1
	20년 가입	5,508	6,187	679	2.8	2,160	10,190	7,949	33.1
	30년 가입	8,370	9,511	1,141	4.8	3,240	15,163	11,923	33.1
	40년 가입	11,291	12,958	1,667	6.9	4,320	20,218	15,898	33.1
25년 수급	10년 가입	3,236	4,119	883	2.9	1,080	5,054	3,974	33.1
	20년 가입	6,779	8,887	2,108	7.0	2,160	10,190	7,949	33.1
	30년 가입	10,320	13,654	3,334	11.1	3,240	15,163	11,923	33.1
	40년 가입	13,942	18,594	4,652	15.5	4,320	20,218	15,898	33.1

* A값은 2018년 227만원. 최고소득자는 2018년 7월 이후 468만원.

<출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16.)재구성

- 최고소득자가 100만원 소득자에 비해 매월 331,200원의 보험료를 추가로 더 납부한다는 점을 감안하면 이 정도 금액 차이를 역진적이라고 주장하는 것은 무리임

3) 가입기간의 차이를 고려하면 소득계층 간 순혜택 차이는 더 커진다?

- 기본적으로 국민연금은 외국의 소득비례 연금과 비교하여 소득재분배 효과가 높아 저소득자에게 유리하도록 설계되어 있음

- 국민연금 급여산식에는 개인의 가입기간 중 소득(B값) 뿐만 아니라 전체 가입자 평균소득(A값)을 포함하고 있음
- 그 결과 저소득자는 실제 본인의 소득 보다 더 높게 평가된 소득을 기준으로 급여를 산정하고, 고소득자는 더 적게 평가된 소득을 기준으로 급여를 산정하여 저소득자와 고소득자 간의 격차를 완화하고 있음
- 즉, 국민연금 소득대체율이 40%이고 가입기간이 40년일 경우, 국민연금 평균소득자(B = A)의 소득대체율은 40%이나 저소득자(B = 1/2A)는 60%, 고소득자(B = 2A)는 30% 수준이 되도록 급여가 산정*

* 즉, 보험료를 납부할 때는 개인의 소득(B값)에 따라 납부하지만, 급여를 계산할 때는 개인의 소득과 전체 가입자 평균소득(A값)의 평균(A+B/2)에 따라 산정

<표 4> 국민연금 소득계층별 소득대체율

(단위, 만원)

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

- 또한, 현재 국민연금 가입자의 80% 이상이 400만원 미만 소득자이며, 많은 저임금 노동자·영세자영자들이 국민연금에 가입하여 이러한 소득재분배 혜택을 받고 있음
- 소득구간별 가입자 현황을 살펴보면, 국민연금 가입자의 약 56.7%가 A값 수준인 월 소득 230만원 미만이고, 월 소득 400만원(연 소득 4,800만 원) 이상자는 19.0%에 지나지 않음

<표 5> 소득구간별 가입자 현황

(2018.7월말 기준, 단위: 천 명)

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

※ 전체 가입자의 평균(2018년 적용 A값=227만 원) 보다 낮은 230만원 미만 비율은 56.7%

- 대부분 중하위 소득자가 가입자인 국민연금을 일부 고소득자의 극단적인 사례를 들어 역진적인 제도라고 비난하는 것은 정치적인 의도가 있다고 의심될 정도로 매우 편협한 주장
- 또한, 생애소득이 계속 일정하게 고정된다는 가정(평생 100만원 또는 400만원 소득자?) 자체가 비현실적이며, 생애소득 변화를 고려한 순혜택 계산 결과는 저소득자에게 불리하지 않을 것임*
- * 매년 국민연금은 가입자의 소득변경을 확인하고 그에 따라 보험료를 부과하고 있으며, 2018년의 경우 국세청 과세자료에 따라 사업장 가입자 10,528,444명, 지역 가입자 430,825명이 소득변경 대상자

- 다만, 과거(전 국민연금 확대 초기)에 비해 크게 감소하였으나, 여전히 국민연금에 가입하지 못하거나 가입기간이 짧은 저임금·불안정 노동자, 영세자영자 등이 상존하고 있는 것은 사실
- 그러나, 이는 근본적으로 우리사회의 노동시장 구조가 다양화되고 분화되는 등 이전과 다른 새로운 노동형태가 발생함에 따라 나타나는 것이지, 국민연금 제도 자체의 결함 등으로 인해 나타난 문제가 아님

- 결국, 노동시장의 문제를 국민연금에 돌리고 국민연금을 역진적인 제도라고 비난하는 것은 본말이 전도된 주장이며, 대신 국민연금이 변화되는 사회와 노동시장 구조에 맞게 정책으로 대응*하여 저소득자의 가입기간을 늘리고 사각지대를 해소해 가는 것이 올바른 방향임

* 각종 크레딧과 두루누리 확대, 영세자영자 보험료 지원, 특수고용노동자의 사업장가입자 전환 등

- 한편, 국민연금만으로 노동시장의 문제를 완전히 대응하기에는 한계가 있으며, 이 때문에 현재 기초연금이 보완하는 역할을 하고 있음

- 앞으로 기초연금이 30만원 수준을 유지한다면 가입기간이 짧은 저소득자에게 기본적으로 국민연금 가입기간 12년³⁾을 부여한 것으로 볼 수 있음
- 현재 노동시장을 감안하면 국민연금 평균소득자 미만은 대부분 기초연금 대상이 될 것이고, 가입기간이 길고 400만원이 넘는 고소득자 및 그 배우자는 대부분 제외될 것으로 예상
- 전체 공적연금 차원에서 기초연금 순혜택*까지 감안하면 저소득자의 순혜택이 작다는 비판은 성립하기 어려움

* 기초연금은 무기여 이기 때문에 수급액 전부를 순혜택으로 간주할 수 있으며, 따라서 순혜택은 30만원 20년 수급일 경우 7,200만원, 25년일 경우 9,000만원이고, 가구 기준으로 보면 배우자 역시 기초연금을 받기 때문에 순혜택은 훨씬 커짐

<표 6> 기초연금+국민연금 소득별/가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

구분		100만원 소득자 (기초 단독)	100만원 소득자 (기초 부부수급)	최고소득자 (국민연금만 수급)
25년 (기대여명)	10년 가입	12,236	17,636	4,119
	20년 가입	15,779	21,179	8,887
	30년 가입	19,320	24,720	13,654
	40년 가입	22,942	28,342	18,594
20년 (기존)	10년 가입	9,816	12,432	2,799
	20년 가입	12,708	15,324	6,187
	30년 가입	15,570	18,186	9,511
	40년 가입	18,491	21,107	12,958

* 2028년 가입 기준. 2018년 현재가 기준

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

* 최고소득자는 기초연금 미수급 가정

<출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16) 재구성

3) 2021년 기초연금 30만원은 A값 기준 12% 수준

- 위 표를 보면 가입기간이 같을 경우는 기초연금을 포함해 저소득자의 순혜택이 훨씬 크며, 또한 제도 성숙에 따라 저소득자의 가입기간이 점차 늘어나고 고소득자 역시 학업, 군복무, 입직연령 지연, 조기 퇴출 등에 따라 현실적으로 가입기간이 짧아야 30년 안팎*이라고 볼 때, 극단적인 가입기간 격차를 제외하고 모두 저소득자가 대부분 순혜택이 크다고 볼 수 있음

* 1988년에 도입된 국민연금은 일정 규모(88년 10인 이상, 92년 5인 이상) 이상 사업장을 대상으로 순차적으로 시작했기 때문에 1999년 전 국민으로 확대되기 이전에는 상대적으로 저소득자의 가입 기회가 적었을 것으로 판단되나, 향후 1차 베이비부머 세대(55~64년 생)가 은퇴하고 제도가 성숙함에 따라 소득계층별 가입기간 격차는 점점 줄어들 전망(1980년대 생 이후는 1분위와 5분위의 가입기간 격차가 약 4년에 불과)

〈표 7〉 출생 연도별/계층별 생애 가입 기간 추정(연)

출생연도	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	평균
~1949	5.0	5.7	5.6	6.9	8.4	6.1
1950~54	7.9	9.3	10.1	12.5	16.7	10.8
1955~59	7.9	10.0	11.1	13.9	21.0	11.7
1960~64	9.8	11.8	13.8	17.2	26.4	14.9
1965~69	12.8	14.8	17.0	21.7	30.6	18.5
1970~74	15.9	19.2	21.5	25.1	31.6	22.3
1975~79	19.6	22.2	24.5	27.2	30.8	25.6
1980~	24.2	25.0	26.3	27.5	28.5	26.8
전체	12.9	17.4	21.3	24.4	27.6	20.7

- 최기흥, <국민연금 이력 자료에 의한 계층별 생애 가입 기간의 전망 모형>, <연금포럼>(2015년 여름), 75쪽(선형 모형 분석 수치)

<출처> 오건호, <내가 만드는 공적연금>, 40쪽에서 재인용, 2016

- 또 기초연금이 A값의 15% 수준까지 올라간다고 가정할 때 국민연금을 포함한 공적연금 총소득대체율을 살펴보면 고소득자의 소득대체율이 상대적으로 매우 낮아, 앞으로 국민연금과 기초연금의 재원에서 담당해야 할 역할이 더 커지는 고소득자(부과소득 상한선을 감안하면 사실상 중상위층)로부터 공적연금 제도 전반에 대한 지지를 확보하는 것이 더 큰 문제가 될 수 있음* => 중상위층의 공적연금에 대한 지지 철회는 공적연금 급여 수준의 하향평준화로 귀결될 우려

* 국민연금을 20년 납부한 A소득자와 30년을 납부한 2A소득자의 연금액 격차가 약 2만원에 불과하고, 또 납부기간 차이가 줄어들수록 오히려 역전되기 때문에 중상위층은 공적연금이 적절한 소득보장을 못한다고 판단할 경우 사적연금을 더 선호할 수밖에 없음

<표 8> 기초연금+국민연금 총 소득대체율 및 월 연금액

(단위 %, 만원)

소득	가입	국민		기초(단독)+국민		기초(부부)+국민	
		소득대체율	월연금액	소득대체율	월연금액	소득대체율	월연금액
1/2A	10년	15%	17	45%	51.1	63%	71.5
A		10%	22.7	25%	56.8	34%	77.2
2A		7.5%	34.1	7.5%	34.1	7.5%	34.1
1/2A	20년	30%	34.1	60%	68.1	78%	88.5
A		20%	45.4	35%	79.5	44%	99.9
2A		15%	68.1	15%	68.1	15%	68.1
1/2A	30년	45%	51.1	75%	85.1	93%	105.6
A		30%	68.1	45%	102.2	54%	122.6
2A		22.5%	102.2	22.5%	102.2	22.5%	102.2
1/2A	40년	60%	68.1	90%	102.2	104%	118
A		40%	90.8	55%	124.9	64%	145.3
2A		30%	136.2	30%	136.2	30%	136.2

* A값 2018년 기준 227만원

* 기초연금 A값 15% 기준, 부부수급일 경우 20% 감액, 국민연금 연계 감액 폐지 가정

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

4) 국민연금 소득대체율 인상이 고소득자를 위한 것이다?

□ 기본적으로 과거 재정안정화 개혁에 따른 소득대체율 삭감은 저소득층에게 더 불리했다고 보는 것이 타당

- 1998년과 2007년 재정안정화 개혁에 따라 제도 도입 당시와 비교하면 평균적으로 소득대체율은 30% 감소하였으며, 연금월액은 140만원에서 80만원으로 42.9% 감소, 이에 비해 저소득계층의 소득대체율은 50% 하락하였으며, 연금월액은 110만원에서 60만원으로 45.5% 축소되었고, 반대로 고소득계층의 소득대체율은 20% 하락하였으며, 연금월액은 200만원에서 120만원으로 40% 축소되었음 => 결국 소득대체율 하락은 저소득계층과 중산층에 상대적으로 더 불리한 방향으로 작용*

* 연금액 감소폭은 고소득자가 더 크다고 할 수 있으나, 국민연금이 소득비례 연금이라는 점을 감안하면 소득대체율과 연금액 증감을 변화로 평가하는 것이 더 타당

<표 9> 소득계층에 따른 소득대체율 인하 효과: 40년 가입

구분	A	B	가입 개월수	기본 연금액 (만원)	연금 월액 (만원)	소득 대체율 (%)	제도도입 당시 대비 변화		
							소득대체율 (%p)	연금월액	
								금액(만원)	증감율(%)
제도도입 당시 (70%)	200	100	480	1,320	110	110.0	-	-	-
	200	200	480	1,680	140	70.0	-	-	-
	200	400	480	2,400	200	50.0	-	-	-
1998년 제도 개혁 (60%)	200	100	480	1,080	90	90.0	△ 20.0	△ 20.0	△ 18.2
	200	200	480	1,440	120	60.0	△ 10.0	△ 20.0	△ 14.3
	200	400	480	2,160	180	45.0	△ 5.0	△ 20.0	△ 10.0
2008년 당시 제도 (50%)	200	100	480	900	75	75.0	△ 35.0	△ 35.0	△ 31.8
	200	200	480	1,200	100	50.0	△ 20.0	△ 40.0	△ 28.6
	200	400	480	1,800	150	37.5	△ 12.5	△ 50.0	△ 25.0
2028년 부터 적용 (40%)	200	100	480	720	60	60.0	△ 50.0	△ 50.0	△ 45.5
	200	200	480	960	80	40.0	△ 30.0	△ 60.0	△ 42.9
	200	400	480	1,440	120	30.0	△ 20.0	△ 80.0	△ 40.0

- 다만, 지금까지 고소득자와 저소득자의 가입기간의 차이를 고려하면 가입기간이 상대적으로 길었던 고소득자의 하락폭이 더 컸다고도 할 수 있으나, 앞으로 제도성숙 및 저소득자 지원 대책에 따라 가입기간 격차가 지속적으로 완화되면 소득대체율 인상은 미래 세대와 모든 계층을 위한 것이라 할 수 있음

4. 나오며

- 최근 일부에서 고소득자와 저소득자의 순혜택 차이를 근거로 국민연금의 역진성을 제기하고 있으나 이는 사회연대에 기초한 사회보험으로서의 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여된 주장임
- 또한 순혜택 측면에서만 보더라도 국민연금 역진성 주장은 제도 초기 일반적인 저 부담-고급여 상황에 대한 고려 없이 과도하게 부풀려진 측면이 없지 않으며, 순혜택의 차이도 고소득자가 추가로 더 보험료를 납부하는 금액을 감안하면 그렇게 크다고 볼 수 없음
- 애초 다른 나라들처럼 완전소득비례방식 연금제도였다면 훨씬 더 커졌을 순혜택 차이가, 국민연금이

갖고 있는 소득재분배 장치를 통해 완화되고 있다는 것이 더 정확한 인식이며,

- 향후 제도성숙에 따른 보험료율 인상과 제도 변화에 따라 고소득자의 순혜택 규모는 자연스레 감소할 전망
- 생애소득 자체가 일정하게 고정된다는 가정 자체 역시 비현실적이며, 생애소득 변화를 고려한 순혜택은 저소득자에게 더 유리할 것임

□ 고소득자와 저소득자의 가입기간 격차에 따른 순혜택 차이 역시 제도성숙에 따라 앞으로 완화될 전망이며, 적극적인 정책적 대응이 뒷받침되면 더 크게 개선될 수 있음

- 또한 전체 공적연금 차원에서 기초연금이 가입기간 격차에 따른 차이를 사실상 보완하고 있다는 점을 감안하면 국민연금 역진성에 대한 비판은 더욱 정당하다고 할 수 없음
- 가입기간의 격차가 점차 완화될 경우 소득대체율 인상 역시 모든 계층에 골고루 혜택

□ 결론적으로 국민연금 역진성 주장은 국민연금을 철저히 민간보험 관점에서 평가하고, 기존의 ‘세대 간 갈등’에 더해 ‘소득계층 간 갈등’을 부추겨, 국민연금 제도에 대한 신뢰 및 수용성을 떨어뜨리는 무책임하고 반사회연대적인 주장에 불과함

2018. 3. 21. 국민연금 국제심포지엄 웹자보



**국민연금제도 시행,
국민연금노조 창립 30주년
국제 심포지엄**

노후소득보장을 위한 국민연금 개혁방향과 해법

**2018년 3월 21일(수) 오후 2시
국회 의원회관 제2소회의실**

주최 국회의원 남인순, 권미혁, 윤소하, 공적연금강화국민행동,
한국노총, 민주노총, 사회공공연구원,
“공공기관을 시민의 벚으로” 의정포럼,
저출산극복연구포럼 (공동대표 양승조·윤소하 의원, 책임연구원 김정우 의원)

주관 공공운수노조 국민연금지부

좌장 김연명 중앙대 교수

발표 • Krzysztof Hagemeyer Professor at Hochschule Bonn-Rhein-Sieg
국민연금의 급여적절성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가
• Nuno Meira Simoes da Cunha Senior Technical Specialist on Social Protection, ILO
ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언

토론 • 권문일 덕성여대 교수 • 유재길 민주노총 부위원장 • 정광호 한국노총 사무처장
• 남찬섭 참여연대 사회복지위원장 • 정해식 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장 • 장재혁 보건복지부 연금정책국장

2018. 8. 20, 23, 28, 29. 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의 시작 촉구 신문광고

노인이 가난한 나라, 해답은 연금다운 연금

국민연금 급여 인상을 위한 사회적 논의, 이제 시작해야 합니다

대한민국 노인의 또 다른 이름, "빈곤"

대부분의 OECD 국가에서는 공적연금을 통해 안정적인 노후를 보냅니다. 하지만 우리나라 노인이 맞은 빈곤상태에 있습니다. 빈약한 공적연금이 있더라도 노인빈곤율 1위 대한민국을 만들고 있습니다.

"한국에 노인빈곤율 45.7% (OECD 평균 12.9%)"

"한국에 근로시간 대비 은퇴소득 소득 비율 47.2% (OECD 평균 65.5%)"

"한국에 은퇴소득 소득 중 공적연금을 포함한 공적연금소득 비율 52.2% (OECD 평균 87.9%)"

소득대체율 인상을 위한 대통령의 "약속"

국민연금 소득대체율은 지속적으로 하락하며, 2026년 40%까지 떨어지게 됩니다. '연금다운 연금'을 만들기 위해서는 소득대체율 하락을 막아야 합니다. 문재인 대통령 역시 사회적 합의를 통한 소득대체율 인상을 공약한 바 있습니다.

"2012년 여야 대선후보대담단합위원회, 제노믹스 합의문: 소득대체율 50% 인상 합의"

"정리, 가정부 해부, 윤석 대표, 김민기 등이 참여하는 합의 기구를 공동하여 국민연금 소득대체율 인상 방안을 마련할 것" (문재인 대통령 후보 당시 공약)

"국민연금 소득대체율 인상을 2024년 국민연금 재정계산에 반영하여 사회적 합의 통해 추진" (문재인 정부 100대 국정과제)

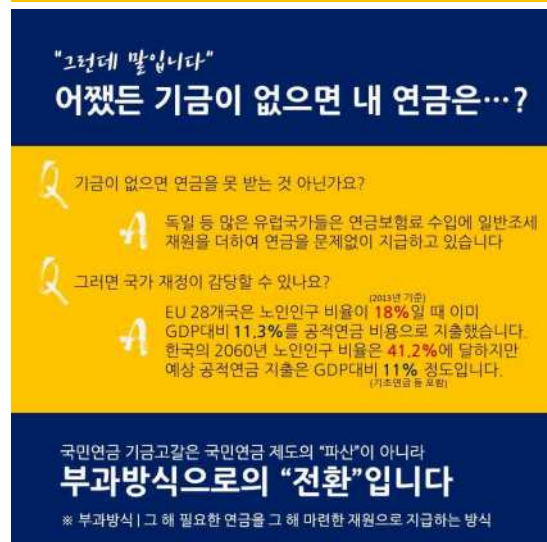
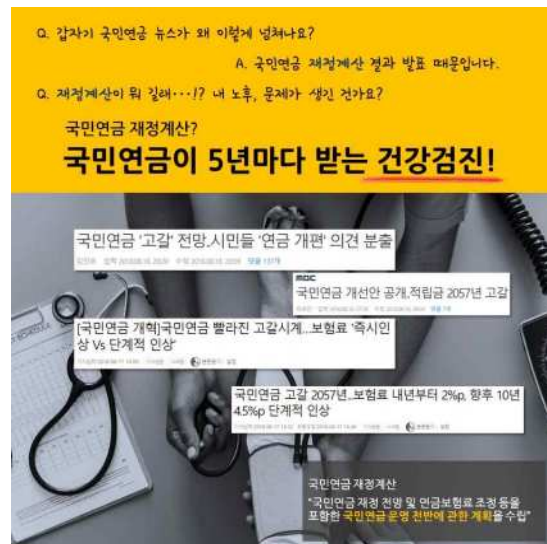


국민연금지부



FPA 국민연금인화국민행동

2018. 8. 21. 연금행동 카드뉴스 ① 연금개혁 바로보기



2018. 8. 21. 연금행동 카드뉴스 ① 연금개혁 바로보기



걱정만 하고 있을 순 없다!
발상의 전환으로 미래를 준비하자

국민연금 기금 고갈까지 "40년" (4차 재정계산 결과 2057년 수준)
= 차근차근 대비할 시간 "40년"

그리고 이 모든 과정은
온 사회가 함께하는 사회적 합의로!



노동자와 자영업자, 청년과 노인, 정부와 시민
모두가 함께하는
사회적 논의기구 구성이 필요합니다!

지금 바로 시작하는
연금을 연금답게 만드는 일!



- 1 국가책임 강화 지급보장 명문화와 사각지대 해소
- 2 노후소득보장 강화 용돈연금 굿·바이
- 3 인구감소 대응 저출산, 불안정 노동 해결 위한 국민연금 제도 외적 사회정책

온 사회가 함께하는 연금개혁
본격적인 이야기가 이어집니다

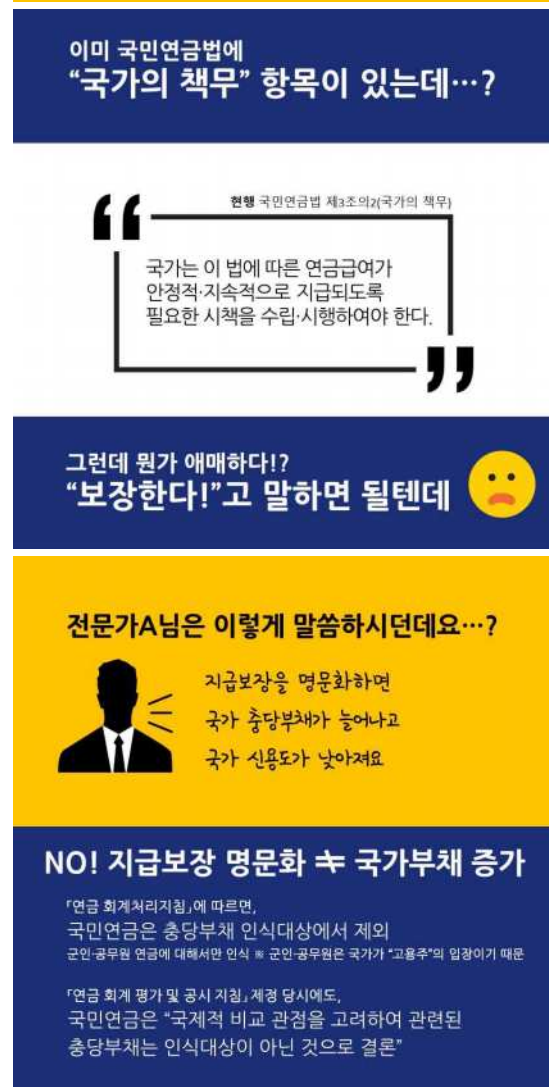
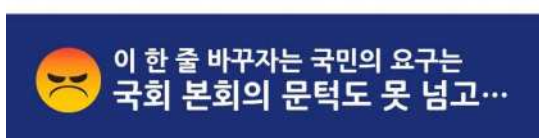
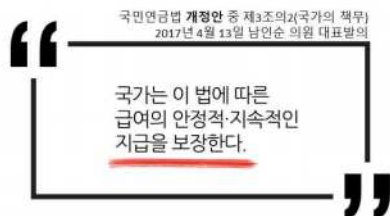
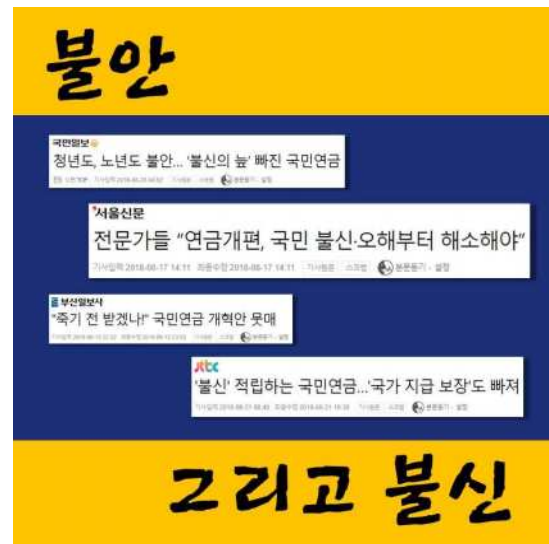


② 국민연금 국가지급보장
TO BE CONTINUED

2018. 8. 25. 연금행동 카드뉴스 ② 국가가 보장하는 국민연금을 원한다



PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension for All



2018. 8. 25. 연금행동 카드뉴스 ② 국가가 보장하는 국민연금을 원한다

전문가A님은 이렇게도 말씀하시던데요…?



해외 공적연금 사례를 보더라도
지급보장을 명문화하고 있는
나라는 없습니다

NO! 다양한 방식으로 국가책임 명시

 독일은 연금의 책임준비금 부족 시 “연방”이 부족한 만큼
유동성 보조를 수행함을 보증
독일 사회법전 제6편 공적연금보험법 214조 참고

 일본은 매년도 재원의 1/5 를 국고로 보조하도록 명시하여
기금부족 이전부터 연금 지급 위한 국가책임 강조
일본 국민연금법 89조 참고

온 사회가 함께하는
연금개혁 이야기가 계속 이어집니다

③ 노인을 위한 나라는 없다?
‘용돈연금’과 빈곤한 노인의 나라
TO BE CONTINUED

**국민의 신뢰 없이 갈 수 없는
온 사회가 함께하는 연금개혁의 길**



**국민연금 국가지급 보장
으로 약속합니다**

**무너진 국민의 신뢰 회복
첫걸음은 국가책임의 강화입니다**

2018. 8. 30. 연금행동 카드뉴스 ③ 소득대체율 인상

우리 사회가 함께 하는 연금개혁 ③

용돈연금과 빈곤한 노인의 나라

노인을 위한 나라는 없다...?!



PPA 공적연금강화국민행동

대한민국에서 노인이 된다는 것은

OECD 국가 중 노인빈곤율 압도적 1위

한국 47.7% (2017) | OECD 평균 12.1% (2014)

OECD 국가 중 노인자살률 압도적 1위

인구 10만명 당 한국 54.8명 | OECD 평균 18.4명 (2013)
한국 노인 자살 원인 1위 "경제적 어려움" (40.3%)

결코 낭만적인 일이 아니다

노인이 되면 빈곤을 만나는 건 당연하다...?



61.3% → 49.6%



70.1% → 12.1%

연금 미포함 노인빈곤율 연금 포함 노인빈곤율

※ OECD통계를 토대로 사회공공연구원 (2015)

하지만 대한민국 노인이 받는 연금은 최소생활비의 절반 수준



노후 최소생활비 103.0만 원
노후 적정생활비 145.7만 원

개인 기준, 국민노후보장패널(2016)



신규수급자가 받는 월 수급액 52만 원

2017년 기준, 실질소득대체율 24% 적용

NO! 연금제도가 제 역할을 하면 노인빈곤은 당연한 일이 아니다

납부자에게도, 수급자에게도 환영 받지 못하는 '용돈연금'

문제는 점점 낮아지는 소득대체율!



소득대체율이 뭐길래...?
40년 가입한 사람의 평균 월소득액 대비 수령하는 연금액의 비율

소득대체율이 40%라면, 월 200만원을 벌던 노동자는 연금으로 80만원을 받는다는 뜻!



결국 나의 연금액을 결정하는 핵심 기준!
하지만 제도 시행 초기 70%에서 2028년 40%까지 계속 하락하는 중

2018년 현재 국민연금 소득대체율은 45%

소득대체율 40%면 평균소득자의 경우 87만원인데 적당한 것 아닌가요? 기초연금도 있잖아요!

40%는 "40년" 가입 기준이에요 ㅠ ㅠ

실제 평균 가입기간은 17.4년,

실질적인 소득대체율은 24%(약 52만원)

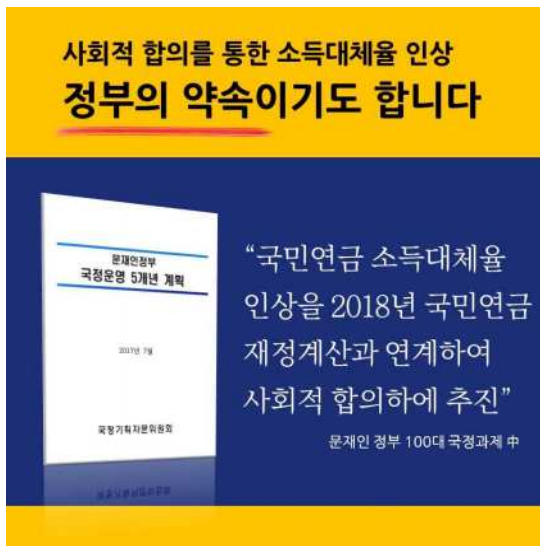
불안정한 노동시장에서 가입기간 확대만으로 연금을 늘리는 것은 한계

한국 노인의 최소생활비 103만원을 위해서는, 기초연금을 받더라도

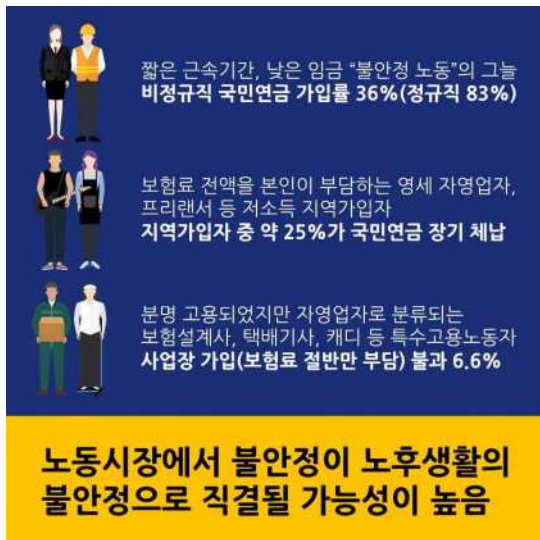
국민연금 소득대체율 최소 45% 이상 필요

※ ILO, 안정된 노후보장을 위한 소득대체율 60% (40년 기준) 권고
사회보장의 최저기준에 관한 협약(No. 102(1952)), 장애 노령 유족급여에 관한 협약(No. 128(1967))
OECD, 한국 국민연금 소득대체율 현행 수준(46%) 유지 권고
OECD 한국경제보고서 2016

2018. 8. 30. 연금행동 카드뉴스 ③ 소득대체율 인상



2018. 8. 30. 연금행동 카드뉴스 ④ 사각지대 해소



2018. 8. 30. 연금행동 카드뉴스 ④ 사각지대 해소

**이것부터 시작하자 ③
특수고용노동자 사업장가입 전환!**

 “고용노동부장관에게 (중략) “노동조합 및 노동관계
조정법」상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되
도록 관련 조항을 개정할 것을 권고한다.”
2017년 4월 6일 국가인권위원회 결정문

 독일에서는 사회보험 가입 의무가 있는 유사자영업
자로 간주될 경우, 여타 가입자와 동일한 보험료를
을 노동자와 사용자로 간주되는 자가 납부함

**국민연금 사각지대 해소
재원마련 불가능한 일이 아닙니다**

 2015년 공무원연금 개혁 당시
공무원연금 개혁으로 발생하는
절감액의 20%를 국민연금
사각지대 해소에 활용하도록 합의!

 국민연금과 같은 사회보험제도인
국민건강보험은 총 재정의
일부를 국고로 지원
(연간 보험료 예상수입액의 20%)

**연금 사각지대 해소는
현재의 불안정 노동이 미래세대에게
부담으로 작용하지 않도록 예방하는
국가와 현세대의 책무입니다**



**온사회가
함께하는
연금개혁
카드뉴스**

- ① 연금개혁 바로보기
4차 재정계산과 연금개혁의 방향
- ② 국가가 보장하는 국민연금을 원한다
국민연금 지급보장 명문화
- ③ 노인을 위한 나라는 없다
국민연금 걱정 소득대체를 찾기
- ④ 모두를 위한 연금은 가능한가
국민연금 사각지대 해소

2018. 8. 23. 연금행동 국회 토론회 웹자보

토
론
회

4차 재정추계 그의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방향은?

시간 | 2018년 8월 23일(목) 오전 10시
장소 | 국회 의원회관 제9간담회실
주최 | 남인순 의원실(민주당), 윤소하 의원실(정의당),
공적연금강화 국민행동

좌 장 : 정용건(공적연금강화국민행동 집행위원장)

발제1 : 4차 재정추계 결과와 의미 :
정세은(충남대 경제학과 교수)

발제2 : 국민연금 지속가능성을 위한 개혁방향 :
정해식(한국보건사회연구원 공적연금연구센터장)

토 론 : 유재길(민주노총 부위원장), 정광호(한국노총 사무처장),
김남희(참여연대 복지조세팀장), 최경진(국민연금지부 위원장),
장호연(보건복지부 국민연금정책과장)

2018. 9. 14. 민주노총 추석선전물

각자도생 노후 <대한민국 노인 잔혹사>

OECD 노인빈곤율 1위 : 공적연금의 빈자리

최저연 OECD 30개국에 국민연금 도입 시기를 평균한 값입니다. 반면 한국은 2009년에서야 국민연금을 도입, 이제 겨우 30년이 됐죠.

후로 돌아볼 땐데요, 그러나 '국민연금'은 확실히 없습니다. 퇴직연금도 대다수 기업으로 제한되어, 대부분의 국민은 개인연금을 준비할 여력이 없습니다. 퇴직연금 도입 30년이 지났음에도 수월하게 노후를 보낼 수 있는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다. 연금 없이 노후를 보낼 수밖에 없는 노후는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다. 연금 없이 노후를 보낼 수밖에 없는 노후는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다.

공적연금 강화 <우리가 함께 살아갈 길>

결국 답은 공적연금 : 국민연금 소득대체를 상향, 사각지대 해소, 지급보장 명문화

노후에 필요한 생활비 보충하는 데 국민연금 노후를 위해 합니다. 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요?

각자도생 노후인가 공적연금 강화인가

후자는 OECD 노년빈곤율 노인빈곤율 1위 국가입니다. 국민연금 도입 시기를 평균한 값입니다. 반면 한국은 2009년에서야 국민연금을 도입, 이제 겨우 30년이 됐죠.

후로 돌아볼 땐데요, 그러나 '국민연금'은 확실히 없습니다. 퇴직연금도 대다수 기업으로 제한되어, 대부분의 국민은 개인연금을 준비할 여력이 없습니다. 퇴직연금 도입 30년이 지났음에도 수월하게 노후를 보낼 수 있는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다. 연금 없이 노후를 보낼 수밖에 없는 노후는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다.

노후에 필요한 생활비 보충하는 데 국민연금 노후를 위해 합니다. 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요?

각자도생 노후인가 공적연금 강화인가

후자는 OECD 노년빈곤율 노인빈곤율 1위 국가입니다. 국민연금 도입 시기를 평균한 값입니다. 반면 한국은 2009년에서야 국민연금을 도입, 이제 겨우 30년이 됐죠.

후로 돌아볼 땐데요, 그러나 '국민연금'은 확실히 없습니다. 퇴직연금도 대다수 기업으로 제한되어, 대부분의 국민은 개인연금을 준비할 여력이 없습니다. 퇴직연금 도입 30년이 지났음에도 수월하게 노후를 보낼 수 있는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다. 연금 없이 노후를 보낼 수밖에 없는 노후는 노후를 보장해 주지 못하고 있습니다.

노후에 필요한 생활비 보충하는 데 국민연금 노후를 위해 합니다. 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요? 노후를 보충하는 데 필요한 돈은 어디서 올까요?

우리 모두의 노후를 지키기 위한 시작
바로 국민연금 강화입니다

우리는 아래와 같이 요구합니다

기금고갈의 불신을 해소하기 위해 국민연금 지급보장을 명문화해야 합니다

정부는 약속대로 소득대체를 향상을 위한 사회적 논의를 시작해야 합니다

자영업자, 비정규·저임금 노동자, 여성과 청년 등 사각지대에 몰린 국민에 대한 대책을 마련해야 합니다.

그리고 이 모든 사항을 논의하기 위한 사회적 논의 기구를 즉각 구성해야 합니다.

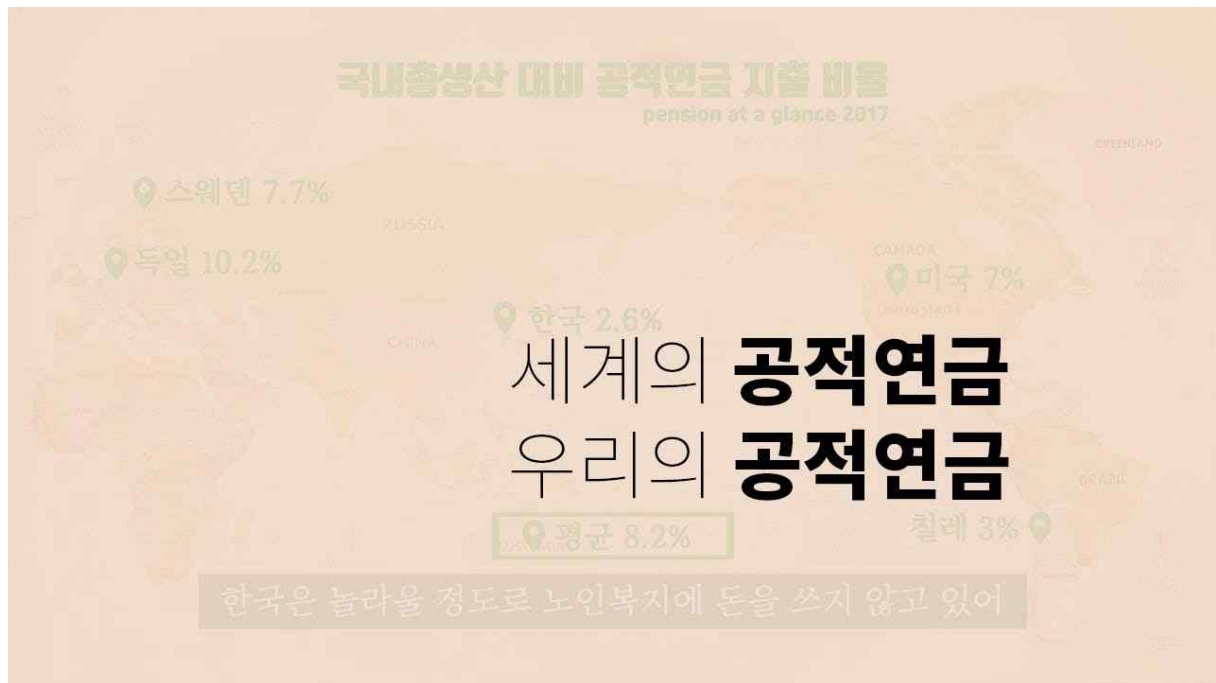
우리는 국민연금 강화를 요구하는 2,694명의 시민입니다

[illegible]

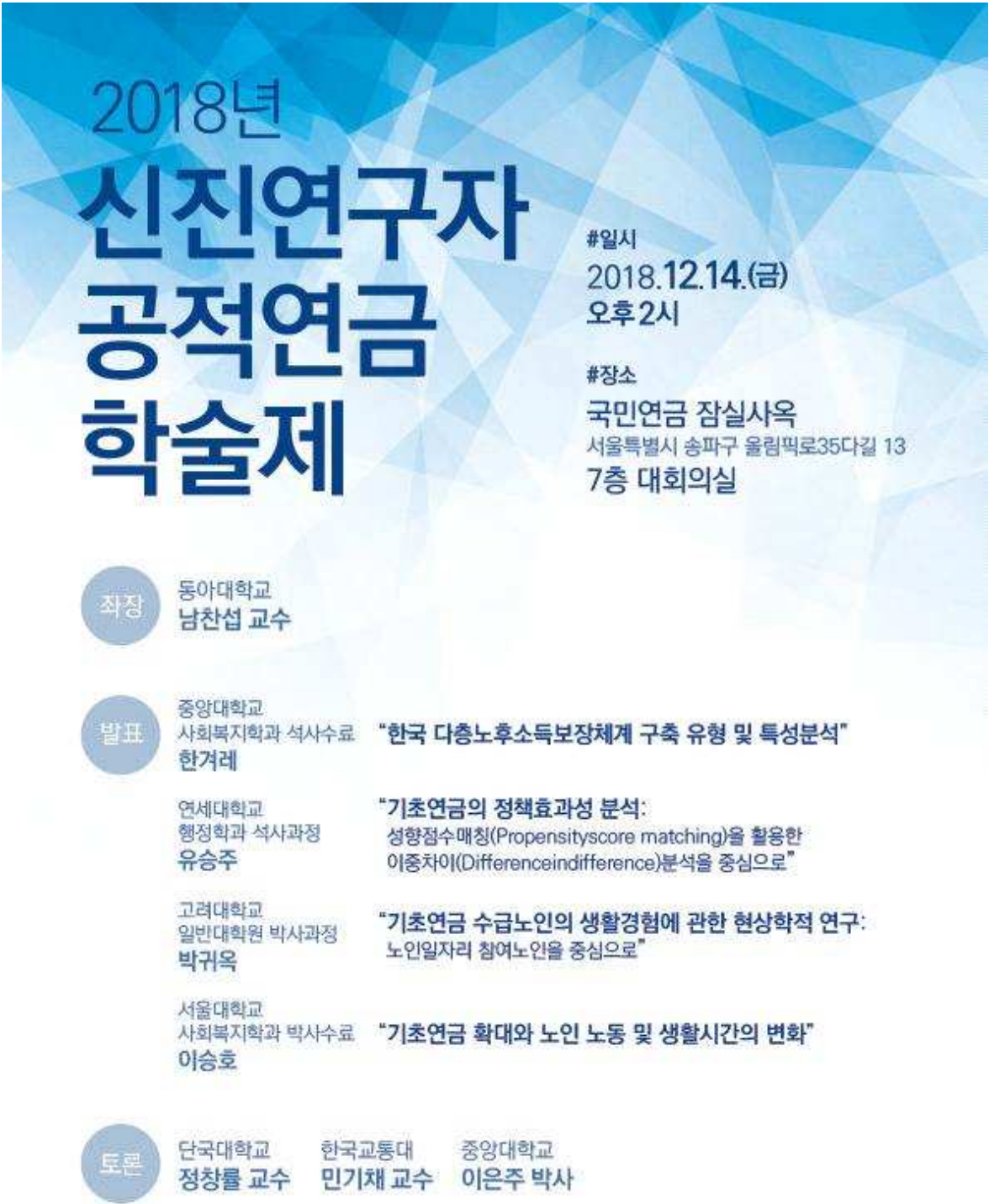
2018. 9. 30. 연금행동 유튜브 교육 동영상, URL: https://youtu.be/WaNH_M9PaaA



2018. 10. 31. 연금행동 유튜브 교육 동영상, URL: <https://youtu.be/yo-4JcTRd9Y>



2018. 12. 14. 연금행동 신진연구자 학술제 웹자보



2018년
**신진연구자
공적연금
학술제**

#일시
2018.12.14.(금)
오후 2시

#장소
국민연금 잠실사옥
서울특별시 송파구 올림픽로35다길 13
7층 대회의실

좌장 동아대학교
남찬섭 교수

발표 중앙대학교
사회복지학과 석사수로
한겨레

연세대학교
행정학과 석사과정
유승주

고려대학교
일반대학원 박사과정
박귀옥

서울대학교
사회복지학과 박사수로
이승호

"한국 다층노후소득보장체계 구축 유형 및 특성분석"

"기초연금의 정책효과성 분석:
성향점수매칭(Propensityscore matching)을 활용한
이중차이(Differenceindifference)분석을 중심으로"

"기초연금 수급노인의 생활경험에 관한 현상학적 연구:
노인일자리 참여노인을 중심으로"

"기초연금 확대와 노인 노동 및 생활시간의 변화"

토론 단국대학교 정창률 교수 한국교통대 인기채 교수 중앙대학교 이은주 박사

주최 공적연금강화국민행동 후원 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원

공적연금강화 국민행동 2018년 활동보고서

집행위원장 정용건

주소 (05510) 서울 송파구 올림픽로 35다길 13 601호

전화 070-4211-6578

팩스 02-423-6578

이메일 pension1045@gmail.com

홈페이지 www.pensionforall.kr
