

국민의 노후는
국가책임으로, 공적연금으로

2019년 연금행동 활동보고서

1. 회의보고	3
2. 활동보고.....	7
3. 활동자료.....	25
4. 정책자료.....	96
5. 선전자료.....	128

1. 회의보고

1. 회의보고

<p>1차 집행위원회 1월 29일(화) 오후 2시</p>	<p>참석 집행위원장, 공공운수노조(현광훈 연대사업실장, 정진화 국장), 한국노총(이경호 사무처장, 김정목 차장), 복지국가청년네트워크(주수정 연구원, 오유진 사무처장), 한국여성단체연합(박은주 활동가), 전국공무원노동조합(홍성두 대외협력실장), 연금지부(공민규 위원장, 김태훈 대외협력실장, 오종헌 정책부장), 참여연대(김용원 복지조세팀장), 이재훈 정책위원, 구창우 사무국장</p> <p>논의 1. 2018년도 결산 보고 및 승인 2. 2019년 사업계획(1~3월) 관련 3. 사무국 차장 인준에 관한 건 4. 기타</p>
<p>2019년 대표자회의 4월 17일(수) 오전 10시 30분</p>	<p>참석 집행위원장, 민주노총(유재길 부위원장), 한국노총(이경호 사무처장, 김정목 차장), 참여연대(김경희 간사), 노년유니온(고현종 사무처장), 복지국가청년네트워크(문유진 대표), 공공운수노조(김흥수 부위원장, 현광훈 실장, 이태경 부실장, 정진화국장), 전공노(홍성두 실장), 공노총(민동명 국장), 국민연금지부(안수현 수석부위원장, 김태훈 정책위원장, 이정일 국장), 구창우 사무국장, 오종헌 사무차장</p> <p>논의 1. 2019년 사업계획 및 예산안 2. 집행체계 정비 관련 3. 기타</p>
<p>2차 집행위원회 5월 9일(목) 오전 10시</p>	<p>참석 유재길 공동집행위원장, 민주노총(김석국장), 한국노총(김정목 차장), 참여연대(김용원 팀장), 공공운수노조(이태경 부실장), 국민연금지부(김태훈 정책위원장), 사무국장, 사무차장</p> <p>논의 1. 연금개혁 특위 종료 대응에 관한 건 2. 사무국장 및 정책위원 인준에 관한 건 3. 기타</p>

<p>3차 집행위원회 8월 29일(화) 오후 4시</p>	<p>참석 유재길 공동집행위원장, 공공운수노조(이태경 부실장, 정진화 국장), 민주노총(홍원표 국장), 한국여성단체연합(박은주 활동가), 참여연대(김용원 팀장, 김경희 간사), 김태훈 사무국장 김수현 사무차장, 오종현 사무차장</p> <p>논의 1. 연금특위 대응 2. 특위 이후 국회 대응 3. 기타</p>
<p>4차 집행위원회 10월 8일(화) 오전 10시</p>	<p>참석 유재길 공동집행위원장, 이찬진 공동집행위원장, 공공운수노조(이태경 부실장, 정진화 국장), 복지국가청년네트워크(문유진 대표), 참여연대(김용원 팀장, 김경희 간사), 한국여성단체연합(박은주 활동가), 김태훈 사무국장, 오종현 사무차장</p> <p>논의 1. 연금개혁 관련 2. 기금운용체계 개편 관련 3. 기타</p>
<p>5차 집행위원회 10월 22일(화) 오후 2시</p>	<p>참석 이찬진, 유재길 공동집행위원장, 이재훈 정책위원, 공공운수노조(이태경 부실장), 민주노총(홍원표 국장), 참여연대(김용원 팀장), 사무국장</p> <p>논의 1. 연금개혁 입법화 2. 기금운용체계면 관련 3. 기타</p>

1. 회의보고

2. 활동보고

2. 활동보고

<p>경사노위 연금특위 제1차 실무협의회 1월 4일(금)</p>	<p>내용 제7차 전체회의 내용 정리, 제8차 전체회의 안건 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 제8차 회의 1월 11일(금)</p>	<p>내용 1차 실무협의회 결과 논의, 정부안 질의 및 논의</p>
<p>논평발표 1월 15일(화)</p>	<p>내용 "국민연금의 대한항공, 한진칼에 대한 적극적 주주권 행사 당연하다" 대한항공, 한진칼 주주권 행사 관련 논평 발표</p>
<p>대한항공에 대한 국민연금 주주권 행사 촉구 기자회견 및 기금위 피케팅 1월 16일(수)</p>	<p>참석 공공운수노조·공적연금강화국민행동·국민연금지부·대한항공 조종사노조·대한항공 직원연대지부·민변 민생경제위원회·민주노총·참여연대 경제금융센터</p> 
<p>경사노위 연금특위 제2차 실무협의회 1월 18일(금)</p>	<p>내용 국민연금 소득대체율 및 보험료율, 기초연금 급여수준, 지급범 위, 추계</p>

<p>언론기고 1월 25일(금), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다①] 노후소득보장의 대화 장 열려있다 2019년 연금개혁의 기본방향은? 주은선 경제사회노동위원회 연금특위 공익위원</p>
<p>경사노위 연금특위 제9차 회의 1월 25일(금)</p>	<p>내용 8차 전체회의 결과 검토, 기초연금 수준, 국민연금(소득대체율 및 보험료율) 등에 대한 논의</p>
<p>언론기고 1월 28일(월), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다②] 국민연금 제대로 이해하기 160개국 중 연금 지급 중단한 나라는 한 곳도 없다 민기채 한국교통대학교 교수</p>
<p>언론기고 1월 30일(수), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다③] 재정안정론과 수익비에 갇힌 연금보도 보수언론의 '마타도어'... 연금은 국민 지갑만 텅다고? 남찬섭 동아대 사회복지학과 교수</p>
<p>국민연금기금 가입자위원회 회의 1월 30일(수) 오전 10시</p>	<p>내용 한진그룹에 대한 국민연금의 주주권 행사 관련 기금위 대응 및 기금운용체계 개편 대응 논의</p> <p>참석 정용건 집행위원장, 민주노총(이주호 실장, 김준희 국장), 한국노총(김정목 차장), 참여연대(김경희 간사, 이지우 간사), 연금지부(김태훈 정책위원), 구창우 사무국장, 오종현 사무차장/ 기금위원(이찬진 변호사, 유재길 부위원장), 실평위원(조영철 교수, 정세은 교수, 제갈현숙 박사), 수탁자책임전문위(이상훈 변호사, 김경울 회계사)</p>

2. 활동보고

<p>기금위 피켓팅 2월 1일(금)</p>	<p>내용 대한항공 정상화를 위한 국민연금의 경영참여 주주권 행사 촉구</p>
<p>경사노위 연금특위 제10차 회의 2월 8일(금)</p>	<p>내용 국민연금의 소득대체율 및 보험료율, 기초연금 수준에 대한 논의</p>
<p>언론기고 2월 12일(화), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다④] 국민연금 재정안정론의 역설 연금은 수입과 지출로 계산되는 산수가 아니다 이재훈 사회공공연구원 연구위원</p>
<p>언론기고 2월 18일(월), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다⑤] 우리사회 노인빈곤에 대응하는 정공법 노후에 필요한 소득은 어느 정도일까? 정해식 한국보건사회연구원 공적연금센터장</p>
<p>언론기고 2월 22일(금), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다⑥] 노동시장과 연금제도 간 부정합 비정규직은 국민연금도 사치인 나라 김윤영 이화여대 사회복지학 박사</p>
<p>경사노위 연금특위 제11차 회의 2월 22일(금)</p>	<p>내용 국민연금 소득대체율 및 보험료율, 기초연금 수준, 기초연금 - 국민연금 연계 방안 논의</p>

<p>기자회견 3월 5일(화)</p>	<p>주제 2019년 대한항공 주주총회, 조양호 회장 연임 반대 주주활동 선포</p> <p>참석 공공운수노조, 공적연금강화국민행동, 공공운수노조 국민연금 지부, 대한항공 조종사노조, 대한항공 직원연대지부, 민변 민생경제위원회, 민주노총, 참여연대 경제금융센터</p> 
<p>언론기고 3월 7일(목), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다⑦] 국민연금은 역진적인 제도가 아니다 국민연금이 고소득·정규직에 유리하다고? 구창우 공적연금강화국민행동 사무국장</p>
<p>경사노위 연금특위 제12차 회의 3월 8일(금)</p>	<p>내용 기초연금 관련 논의</p>

2. 활동보고

<p>국민집담회 3월 13일(목) 국회 의원회관 1세미나실</p>	<p>주제 국민이 말하는 국민연금 개혁 주관 연금행동, 남인순 의원실 주최 민주노총, 참여연대, 한국노총, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 노년유니온, 공공운수노조, 공공운수노조 국민연금지부, 전국공무원노조, 대한민국공무원노동조합총연맹, 대한은퇴자협회, 윤소하·김상희·기동민·김광수·김종민·김종훈·송옥주·정춘숙·최인호 의원실</p> <p>사회 토론회 정용건 집행위원장</p> <p>당사자 패널 김서희(직장가입자), 김동규(지역가입자), 진윤근(연금수급자), 김병준(청년), 정초원(여성), 조행운(노인), 이우주(특수고용노동자), 정진권(비정규직노동자), 조용곤(최저임금노동자), 김수현(국민연금공단 노동자)</p> <p>전문가 패널 이은주 박사, 민기재 교수</p> <p>정책관계자 패널 이스란 보건복지부 연금정책과장 원종현 국민연금공단 연구원 부원장</p> 
<p>언론기고 3월 15일(목), 프레시안</p>	<p>내용 [연금개혁을 말한다⑧] 국민연금의 신화, 기금고갈과 세대간 형평 자식에 기대어 노후를 보낼 수 없다 이은주 중앙대 사회복지학 박사</p>
<p>경사노위 연금특위 제13차 회의 3월 22일(금)</p>	<p>내용 기초연금 관련 논의(국민-기초연금 연계 감액 등)</p>

<p>기자회견 3월 25일(월) 오전 11시 국민연금공단 서울북부지 역본부 앞</p>	<p>주제 국민연금, 사학연금, 공무원연금 3개 연금공단의 대한항공 조 향호회장 이사연임 반대 주주권 행사 촉구</p> <p>참석 공공운수노조 국민연금지부, 사학연금지부, 공무원연금노조, 대한항공조종사노조, 대한항공직원연대지부, 민주노총, 공적 연금강화국민행동, 민변 민생경제위원회, 참여연대 경제금융 센터</p> 
--	--

<p>기자회견 3월 27일(수) 오전 9시 대한항공 앞</p>	<p>주제 대한항공 주총, 조양호 회장 연임안건 반대 촉구</p> <p>참석 공공운수노조, 공적연금강화국민행동, 국민연금지부, 대한항 공 조종사노조, 대한항공 직원연대지부, 민변 민생위, 민주노 총, 참여연대 경제금융센터</p> 
---	--

<p>경사노위 연금특위 제14차 회의 4월 5일(금)</p>	<p>내용 국민연금 사각지대 해소방안, 국가지급보장 명문화, 2019년 인구 추계에 기초한 국민연금 개편방안(김용하 공익위원)</p>
--	---

2. 활동보고

<p>경사노위 연금특위 제15차 회의 4월 12일(금)</p>	<p>내용 국민연금 개혁과 노후소득보장 검토(안) 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 제16차 회의 4월 19일(금)</p>	<p>내용 국민연금 개혁과 노후소득보장 검토(안) 논의 및 특위 연장 여부 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 제1차 간사회의 4월 22일(월)</p>	<p>내용 연금특위 연장여부 검토하여 3개월 연장하기로 결정</p>
<p>경사노위 연금특위 제17차 회의 4월 26일(금)</p>	<p>내용 국민연금 개혁과 노후소득보장 검토(안) 논의</p>
<p>성명 발표 5월 2일(목)</p>	<p>내용 "국민 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁은 결코 멈출 수 없다." 경사노위 연금특위 종료에 대한 연금행동의 입장</p>
<p>기자회견 5월 15일(수) 오전 10시 청와대 분수대 앞</p>	<p>주제 긴급한 복지노동예산 확대를 요구한다</p> 

<p>제1차 가입자 포럼 6월 17일(월)</p>	<p>내용 기금운용체계 개편(기금위 자격요건 신설 반대, 기금위 일부 위원 상근반대, 사무기구는 기금위 지원을 위해 필요성 인정, 위원 안전부익권 부여[1/5]), 삼성물산 부당합병 손배소</p>
--	---

<p>기자회견 6월 18일(화) 오전 9시 30분 참여연대 아름드리홀</p>	<p>주제 제일모직-삼성물산 부당합병으로 인한 국민연금 손해배상소송 국민청원인 모집 기자회견</p> <p>주최 공적연금강화국민행동, 참여연대</p> 
---	---

<p>기자회견 7월 2일(화) 오전 10시 정부서울청사 앞</p>	<p>주제 삼성 경영권 승계를 위한 부당 합병에 이용된 국민연금의 손해 배상소송 촉구 국민청원 전달 기자회견</p> <p>주최 공적연금강화국민행동, 참여연대</p> 
---	--

2. 활동보고

<p>기자회견 7월 3일(수) 오전 10시 광화문 광장</p>	<p>주제 연금개혁을 위한 사회적 논의를 재개하라! 주최 공적연금강화국민행동</p> 
<p>논평 발표 7월 5일(목)</p>	<p>내용 "국민연금 의결권행사 위임을 반대한다." 기금운용위원회 의결권행사 위임 가이드라인 관련</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제1차 회의 8월 2일(금)</p>	<p>내용 국민신뢰제고 등 정부 검토 의견, 소득대체율-보험료율 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제1차 간사단회의 8월 6일(화)</p>	<p>내용 2기 위원 구성 및 성격 규정 관련 논의</p>
<p>논평 발표 8월 6일(화)</p>	<p>내용 "경사노위는 연금개혁의 걸림돌이 되려 하는가" 경사노위 연금특위 위원 구성 변화 및 성격(지위) 규정 관련</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제2차 회의 8월 9일(금)</p>	<p>내용 사각지대 해소 방안 및 보험료율 인상 대안 등 논의</p>

<p>경사노위 연금특위 2기 제2차 간사단회의 8월 13일(화)</p>	<p>내용 소득대체율-보험료를 인상, 사각지대 해소방안 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제3차 회의 8월 16일(금)</p>	<p>내용 노후소득보장강화와 재정지속가능성, 사각지대 해소방안 등 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제3차 간사단회의 8월 20일(화)</p>	<p>내용 소득대체율-보험료를 인상 논의</p>
<p>사무국 워크숍 8월 21일(수) ~ 22일(목) 퇴촌산에펜션</p>	<p>내용 연금특위 진행경과 공유 및 대응방안 논의</p>
	
<p>경사노위 연금특위 2기 제4차 회의 8월 23일(금)</p>	<p>내용 노후소득보장강화와 재정지속가능성, 사각지대 해소방안 등 논의</p>
<p>경사노위 연금특위 2기 제4차 간사단회의 8월 27일(화)</p>	<p>내용 논의내용 정리</p>

2. 활동보고

<p>경사노위 연금특위 2기 제5차 회의 8월 30일(금)</p>	<p>내용 논의 내용 최종 정리(활동결과보고, 권고문, 주체별 추가 제안 내용 등)</p>
<p>논평 발표 9월 2일(화)</p>	<p>내용 "정부와 국회가 책임지고 연금개혁을 이행하라" 경사노위 연금특위 종료 이후 국회 입법 촉구</p>
<p>특위위원 - 복지부 간담회 9월 3일(화) 오후 1시 극동빌딩 13층</p>	<p>내용 정부안 입법 발의 없으며, 의원입법 발의안으로 추진 예정</p>
<p>기자회견 10월 16일(수) 오전 11시 국회정문 앞</p>	<p>주제 "국민연금 개혁, 국회가 해결하라" 주최 공적연금강화국민행동</p> 

<p>연금행동 - 의원 간담회 10월 16일(수) 오후 1시 30분 의원회관 제2간담회실</p>	<p>내용 의원은 단계별 처리(경사노위 연금특위 권고문 상임위 우선처리)에 대한 연금행동의 입장 및 보험료 인상에 대한 민주노총 입장 확인 요청</p> <p>참석 유재길·이찬진 공동집행위원장, 김영순 한국여성단체연합 대표, 문유진 복지국가청년네트워크 대표, 주명룡 은퇴자협회 회장, 최준식 공공운수노조 위원장, 공민규 연금지부 위원장, 홍원표 민주노총 정책국장, 이태경 공공운수노조 부실장, 김홍극 연금지부 쟁의국장, 양지연 연금지부 문선국장, 김용원 참여연대 팀장, 김경희 참여연대 간사, 박은주 여연 활동가, 김태훈 사무국장, 오종현 사무차장</p> 
---	--

<p>청년 연금 집담회 10월 22일(화) 오후 7시 참여연대 1층 카페동인</p>	<p>주최 참여연대, 복지국가청년네트워크, 공적연금강화국민행동</p>    
---	---

2. 활동보고

<p>국회 토론회 10월 24일(목) 오후2시 국회의원회관 제8간담회실</p>	<p>주제 젠더관점의 사회보장 정책 마련 토론회 주관 남인순 의원실, 공적연금강화국민행동, 한국여성단체연합 후원 프리드리히 에버트재단 사회 김영순 한국여성단체연합 공동대표 발제 젠더관점에서 바라본 사회보장제도 제갈현숙(한신대 강사) 소득보장제도의 젠더불평등 요소와 대안논의의 한계 이은주(성결대 강사)</p> <p>토론 송다영(인천대학교 사회복지학과 교수) 성정숙(사회복지연구소 물결 대표) 이찬진(참여연대 사회복지위원회 실행위원) 김수현(국민연금지부 정책위원)</p>
--	--



**연금행동 - 민주당 원내대표
간담회**
11월 6일(수)
오후 5시 30분
국회본청 원내대표실

내용 경사노위 연금특위 다수안 입법 촉구



전국노동자대회 피켓팅

11월 9일(토)
오후 1시 30분
여의도 공원 앞



국회 토론회

11월 11일(월)
오후 1시 30분
국회의원회관 제8간담회실

주제 국민연금 개혁, 이렇게 하자!
연금특위 다수안의 의미와 입법과제

공동주최
국회의원 기동만·김광수·김상희·남인순·맹성규·윤소하·윤일규·
인재근·정춘숙·진선미·최도자, 민주노총, 참여연대, 한국노총,
한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조,
공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원

주관 공적연금강화국민행동

발제
국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미
주은선 경기대학교 교수

토론
정재철 바른미래당 보건복지전문위원
좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장
문유진 복지국가청년네트워크 대표
민기채 한국교통대학교 교수
이스란 보건복지부 연금정책과장



논평 발표

11월 14일(목)

내용 국민의 노후대비는 공적연금 강화가 우선되어야 한다
| 정부 인구정책TF 논의결과의 사적연금 강화조치 비판

2. 활동보고

<p>기금위 피켓팅 11월 29일(금)</p>	<p>내용 경영참여 가이드라인 재정비 및 의결권위임 가이드라인 폐기 촉구</p> 
<p>논평 발표 12월 2일(목)</p>	<p>내용 국민연금의 위탁운용사 의결권 위임을 반대한다 8차 기금위 위탁운용사 의결권 위임 의결 관련</p>
<p>신진연구자 공적연금 학술제 12월 16일(월) 오후3시 30분 참여연대 느티나무홀</p>	<p>좌장 인기채 한국교통대학교 교수 발표 공적연금 수급률 변화가 노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향· 김동진 (서울대학교 사회복지학과 박사과정) 김정욱 (서울대학교 사회복지학과 박사수료) 공적연금의 정책 공간과 복지정치: 기초연금 도입과 제4차 공무원연금 개혁 사례 서준상 (중앙대학교 사회학과 석사수료)</p> <p>토론 이원진 박사 (한국보건사회연구원) 김경희 간사 (참여연대) 박진석 정책위원 (공공운수노조 국민연금지부) 홍원표 국장 (민주노총) 이재훈 연구위원 (사회공공연구원) 김기환 정책위원 (공공운수노조 국민연금지부)</p> <p>주최 연금행동 후원 공공운수노조 국민연금지부, 사회공공연구원</p> 

기자회견

12월 24일(화) 오전 11시
국민연금공단 서울북부지
역본부 앞

주제 국민연금의 삼성물산 부당합병 손해배상 청구 및 2020년 주주
총회에서 주주권행사 촉구



2. 활동보고

3. 활동자료

3. 활동자료

2019. 1.15. 대한항공, 한진칼에 대한 국민연금 주주권 행사 관련 논평

국민연금의 대한항공·한진칼에 대한 적극적 주주권행사 당연하다.

16일 대한항공·한진칼에 대한 적극적인 주주권행사 검토를 위한 국민연금기금운용위원회(이하 '기금위')가 열린다. 우선 그 결과 여부를 떠나 대한항공·한진칼에 대한 적극적인 주주권행사 검토는 국민의 소중한 노후자금을 책임지고 있는 기금위의 당연한 의무다. 과거 국민연금은 국내 재벌 기업들의 상당수 지분을 보유하고 있음에도 사주일가의 비리나 전횡 등에 대해서, 또 그로 인한 주주가치 훼손에 대해서 어떠한 역할도 제대로 하지 못했다. '종이호랑이', '주총거수기'라는 오명을 뒤집어 쓴 이유다.

지난해 7월 국민연금이 선량한 수탁자로서의 책임을 강화하기 위해 스튜어드십 코드를 도입했지만, 여전히 국민연금이 가입자인 국민의 편에서 제 역할을 할 수 있을지에 대한 우려가 해소되지 않았다. 경영계와 일부 야당의 강력한 반발로 경영참여 주주권 등 국민연금의 적극적인 주주권행사에 대한 구체적인 도입 방안이 애초 빠졌기 때문이다. 경영참여 주주권 행사는 제반 여건이 구비된 후 재검토하자는 방침은 사실상 상황에 따라 하지 않겠다는 것과 다를 바 없었다. 다만 그나마 다행인 것은 치열한 논의 끝에 기금위가 의결한 경우에 한해 경영참여 주주권 행사를 할 수 있도록 했는데, 이번 기금위의 적극적 주주권행사 검토는 이에 근거한 것이다.

경영계에서는 국민연금의 주주권은 기금운용본부와 수탁자책임위가 자체 판단 하에 행사해야지 기금위가 개별적으로 개입할 사항이 아니라고 하지만 사외이사 제안, 위임장 대결 등 경영참여 주주권 행사는 기금위의 의결이 있어야만 가능하다는 점에서 논리에 맞지 않는다. 적극적인 주주권 행사여부와 그 범위를 독립적이고 전문적인 수탁자책임위가 판단해 주면 기금위가 검토해서 결정하겠다는 것이고, 다시 수탁자책임위는 기금위의 결정에 따라 독립적인 판단 하에 적극적인 주주권 행사를 행사하는 것이기 때문이다.

대한항공·한진칼 사주일가의 비리와 전횡은 국민연금이 기존에 했던 것처럼 단순히 주총에서 사주일가의 연임 찬반 의결권 행사 여부에 그칠 문제가 아니다. 국민적 공분을 불러일으킨 사

주일가의 기행과 일탈은 차치하더라도 이미 드러난 횡령·배임 및 기타 각종 불법 행위만으로도 국민연금에 대한항공·한진칼의 지배구조를 실질적으로 개선하기 위한 주주권을 행사하여야 한다. 국민연금은 대한항공의 2대 주주이고, 한진칼의 3대 주주에 해당한다. 그럼에도 과거와 다를 바 없이 사주일가의 기업가치 훼손을 계속해서 방치한다면 국민연금의 장기적 수익제고에도 분명 바람직하지 않으며, 스튜어드십 코드 도입의 취지 역시 무색해진다.

끝으로 이번 기금위의 적극적인 주주권행사 검토는 국민연금기금의 최고이사결정기구로서 기금위가 어떠한 역할을 해야 하는지 좋은 시사점을 주고 있다. 그동안 기금위는 복지부가 올리는 안건을 형식적으로 심의, 의결하는 들러리 기구에 지나지 않는다는 비판을 줄곧 받아 왔다. 그러나 이번 기금위 회의는 복지부장관의 소집이 아닌 기금운용위원 1/3의 동의를 통해 성사됐다. 진작부터 기금위가 했어야 할 역할이다. 기금위의 능동적인 정책제안과 의사결정은 기금위의 독립성과 투명성 제고, 더 나아가 기금운용의 신뢰제고에도 많은 도움이 될 것이다. 기금위의 현명한 결정을 기대한다.

3. 활동자료

2019. 1. 25. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다①] 노후소득보장의 대화 장 열려있다

2019년 연금개혁의 기본방향은?

주은선 경제사회노동위원회 연금특위 공익위원

연금개혁에 관한 재정안정 도그마를 넘어서

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

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

공적연금 강화라는 원칙

단 하나의 정답으로 연금개혁 방향을 말할 수 없다면 과연 연금개혁에 대해 무슨 말을 할 수 있을까? 우선 한 가지는 명확하다. 지금의 극심한 노인빈곤과, 수십 년 후에도 지금보다 나아지지 않거나 더 나빠질 국민연금 급여 수준을 볼 때 어떤 형태로든 공적노후소득보장을 강화해야 한다. 여기에는 이견이 있을 수 없다. 즉, 공적연금제도는 되도록 많은 국민이 믿고 기댈 수 있는 제도가 되어야 한다는 것이다. 어떤 이들은 고령화라는 인구구조 변화를 이유로 공적연금이 축소되어야 한다고 말하지만, 다른 측면에서 고령화는 노인에게 대한 사회적 책임이 더욱 강화되어야 하는 이유가 된다. 이에 많은 나라의 연금개혁 보고서에서 채택하고 있는 제 1 원칙인 공적연금 급여의 보장수준이 적절해야 한다는 것, 그리고 이에 더해 포괄적이어야 하며, 제도의 장기적인 지속가능성을 높여야 한다는 것은 한국 연금개혁에서도 부정할 수 없는 기본원칙이 되어야 한다. 그 어떤 개혁도 이 원칙을 침해해서는 안 된다.

물론 이를 실현하는 방식은 하나가 아니다. 100명의 전문가가 100가지 방안을 이야기하고, 2018년에 제시된 정부 연금개혁안이 현행유지안을 제외하면 세 가지였던 것은 그런 이유에서이다. 그렇다고 모든 연금개혁 방식이 앞서 언급한 원칙에 충실하며, 우리 사회에서 적용 가능할 것인가? 특히 현재 연금제도의 상황과 우리 사회의 전망에 비춰볼 때 실현가능한가의 문제는 중요하다. 정답처럼 보이는 모든 것이 다 정답은 아니다. 과거 한국 연금제도 변화의 역사와 우리 사회의 현재와 미래에 비춰 2019년 지금 무엇이 필요한가를 생각해보자.

2019년 연금개혁의 최우선 과제, 국민연금 강화

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

한국 연금제도에 대해 용돈연금이란 비판이 나온 것은 하루이틀이 아니다. 2018년 9월 현재 노후에 국민연금을 받는 사람의 65% 이상은 연금액이 40만 원에 못 미친다. 제도 도입 초기에

3. 활동자료

는 어쩔 수 없이 짧은 가입기간으로 급여액이 낮았지만 앞으로 나올 불만과 비판은 2007년에 있었던 국민연금 급여삭감이 너무 큰 폭으로 이루어진 탓이다. 2007년 당시 기준소득대체율(평균 소득자가 평생 버는 소득의 평균 대비 연금액 수준)이 60%였던 국민연금 급여수준은 최종 40%까지 삭감되기로 결정되었다. 지난 2018년에 낸 보험료에 적용된 기준소득대체율은 45%였고, 앞으로도 2028년까지 매년 0.5%씩 떨어진다. 최종적으로는 평균소득자 기준 국민연금 급여를 무려 1/3 삭감한 것이다.

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

국민연금 소득대체율이 높아져야 하는 이유

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

노동의 종말에 대한 수많은 전망들에도 불구하고 앞으로도 상당 기간 다수 중간층은 노동소득에 의존할 것이다. 이들에 대한 안정적 노후소득보장은 좋은 복지국가의 주요 요소이다. 또한 지금 노후소득보장에서 기초연금이 되었건, 부양의무자 기준이 완화된 국민기초생활보장급여가 되었건, 아니면 다른 형태의 노인공공부조(?)가 되었건, 빈곤한 이들에게 빈곤해소가 가능한 수준의 급여를 제대로 지급하려면 국민연금 급여는 일정 수준 이상이 되어야 할 필요가 있다. 보험

료 기여에 의해 연금을 지급하는 국민연금의 수준이 어느 정도 이상(공공부조급여와 상당한 급여 차이)으로 높아져야 빈곤예방 기능을 제대로 할 수 있으며, 공공부조제도와 구분되는 존립 의의를 갖는다.

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

기초연금과 퇴직연금에 기대어 국민연금을 방치할 수 없다.

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

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

노인인구 비중이 40%에 육박할 때 기초연금재정은 관대한 수준으로 높아지고 있는 기초연금 급여수준을 계속 지탱하기 어려워진다. 2050년대에 기초연금 재정은 마냥 안정적인 것이라고 볼 근거는 없다. 경제성장률, 출생률, 고용률 등이 저하되면 국민연금재정과 달리, 일반조세를

3. 활동자료

통해 조달되는 기초연금의 재정이 안정성을 가지려면 상당한 수준의 조세 증가에 대한 합의를 필요로 한다. 물론 기초연금 강화의 여지는 분명히 존재하지만, 이는 국민연금 강화보다 재정적으로 더욱 용이한 것이 아님을 알고 이에 접근할 필요가 있다. 확실한 것은 기초연금과 국민연금이 둘 다 강화되어 서로 보완해야 소득하층에게도 최저생계 이상의 노후보장이 가능하다는 것이다.

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

국민연금 재정조달은 다각도로, 보험료율 인상은 점진적으로

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

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

또한 선제적인 보험료 인상과 기금 적립으로 수십 년 후 재정문제에 대응하는 것은 인플레이션, 금융시장 위험에 매우 취약하다. 많은 이들이 연기금을 쌓으면 인구고령화의 영향을 피할 수 있을 것처럼 생각하지만, 연기금의 현금화(유동화) 과정 역시 당연히 인구구조 변화의 영향 하에 있다. 만약 이후 어느 시점의 한국 경제구조가 이런 규모의 연기금 현금화를 소화할 수 있다면, 부과방식으로도 이를 감당할 수 있을 가능성이 크다. 채권과 주식을 팔아 급여지출에 대한 재원을 마련하든, 조세와 보험료수입만으로 재원을 마련하든 모두 당해 세대의 경제력에 기반하기 때문이다. 보험료 인상은 대규모 연기금이 완충기금으로서 역할을 한다는 전제 하에서, 해당 연도의 연기금 규모, 급여지출 규모, 보험료 수입, 그 변화율 등을 종합적으로 고려하여 점진적으로 이루어져야 한다. 즉, 하루라도 빨리 보험료를 인상해야 재정파탄을 막을 수 있다는 것은 과장이다. 70년 후 미래까지 지금 통제할 수 있다는 것은 오만에 가깝다.

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

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

마지막으로 노후소득을 잘 보장하는 연금제도를 위한 보험료율 인상은 불가피하지만, 보험료만으로는 이것이 불가능하다는 것을 인식해야 한다. 국민연금 지속가능성 해법을 찾기 위해서

3. 활동자료

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

사회적 합의와 연금개혁

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

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

지금 우리 사회의 노후소득보장에 대한 사회적 대화의 장이 열려있다. 경제사회노동위원회의 연금특위는 적정노후소득보장 확보를 목표로, 그 방안을 다양하게 검토하고 있다. 오랜만에

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

3. 활동자료

2019. 1. 28. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다②] 국민연금 제대로 이해하기

160개국 중 연금 지급 중단한 나라는 한 곳도 없다

민기채 한국교통대학교 교수

국민연금의 본질은 사회보험

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

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

사회보험은 사회와 보험의 합성어이다. 사회보장기본법 제3조 '정의' 2에 따르면, "사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다"고 규정하고 있다.

'사회적 위험을 보험의 방식으로'라는 문구는 무엇을 의미하는가? 이 조항에 따르면, 위험을 개인의 위험이 아닌 사회의 위험으로 규정하고 있다. 또한 위험 대처 방식도 개인 혼자서가 아닌 사회가 나서서 보험의 방식으로 해결한다는 의미이다. 요컨대, 사회보험에서 규정하는 위험은

개인의 특수한 상황에서 발생하는 개인의 위험이 아닌 사회적으로 용인된 위험을 다루며, 개인이 모여 집단을 구성한 해당 사회가 나서서 보험의 방식으로 해결한다는 것이다. 위험도 사회적이며 해결방식도 사회적이다. 위험규정과 해결방식 모두 사적이 아닌 공적이다. 한국은 법적으로 '노령, 장애, 사망'을 사회적 위험으로 규정하고 있으며, 그 위험의 사회적 해결을 위해 국민연금이 탄생한 것이다.

사회적 부양으로서의 국민연금

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

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

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

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

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

3. 활동자료

사회적이라는 용어가 의미하는 바는 또한 '강제성'이다. 강제하지 않는다면 누가 경제적으로 어려운 처지에 있는 사람들을 도울까? 이 사회에는 이타적 인간만이 살고 있지 않다. 또한 누구는 돕고 누구는 돕지 않는다면 불합리하다고 느낄 것이다.

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

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

세대 간 연대로서의 국민연금

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

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

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

그럼에도 불구하고 한국에서 국민연금을 후세대에 대한 도적질이라고 호도하는 주장이 도

를 넘고 있다. 후세대에 대한 도적질이라는 주요 근거는 상대적으로 전세대들은 낮은 보험료를 내고 높은 급여를 받은 반면, 후세대들은 높은 보험료를 내고 낮은 급여를 받는다는 것이다.

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

후세대 보험료 부담 상승은 자연스러운 과정

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

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

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

다만, 보험료 인상은 사회경제적 조건 변화에 맞게 점진적으로 변화하여야 할 것이다. 100년의 서구 공적연금 역사에 비하면 30년밖에 되지 않는 한국 국민연금은 이제 걸음마 단계인데,

3. 활동자료

급진적이면서도 빈번한 제도개혁은 불신만 초래할 뿐이다. 부분적립방식인 한국 국민연금의 경우, 거대기금이 보험료 인상압력 뿐만 아니라 인구 변화에 완충역할을 할 수 있기에 더 호조건이다.

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

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

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

공적연금의 목표는 노후소득보장

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

5년마다 도래하는 국민연금 재정계산제도가 기금고갈 공포조장과 민간보험 상품마케팅의 기회로 점철되는 반복적 양상을 차단할 필요가 있다. 5년마다의 재정계산을 통해 '국민연금종합운영계획'을 수립함으로써 노후소득보장이라는 본연의 목표달성을 실현하려는 정부 노력을 보여줌으로써 제도신뢰의 계기가 되어도 부족할 판에, 오히려 제도불신을 초래하고 있다. 그것은

재정안정이라는 수단이 노후소득보장이라는 목표를 잠식하여 왔기 때문이다.

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

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

재정안정화론에서 주장하는 기금고갈은 부과방식으로 전환하는 것과 다름 아니다. 미국 사회보장연금 <2019년 OASDI 재정추계 보고서>에 따르면, 2018년에 총수입이 1조11억 달러(조세수입 9180억 달러, 투자수익 831억 달러)인데 반해, 지출은 1조28억 달러로 예측되어 재정수지 적자가 발생하며, OASI(노령·유족연금)는 2034년, DI(장애연금)는 2032년 모두 소진될 것으로 추정한 바 있다. 미국 OASDI 연금은 한국 국민연금보다 기금규모가 크고 더 빨리 고갈됨에도 불구하고, 한국처럼 아우성대지 않는다. 그것은 재정안정론의 기금고갈 마케팅의 효과일 뿐이다. 부과방식으로 최소 수준의 기금만 보유한다 하더라도, 공적연금제도가 3세대를 넘어 안정적으로 유지되는 서구를 보라. 기금고갈 공포조장은 올드패션이 될 것이다.

기금 과적립은 오히려 금융시장 불안 야기

현재대로라면 2041년 1778조까지 기금이 축적될 터인데, 천문학적인 기금 과적립은 과연 바람직한가. 2018년 기준 41.6%에 불과한 65세 이상 인구 대비 연금수급자 비율은 당장 2040년 69.6%, 2050년 81.5%로 급격하게 증가한다(2018 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집). 이때 연금급여를 현금으로 집행해야 한다. 기금이 주식과 채권에 투자되어 있지 않고, 국민연금 계좌에 현금으로 쌓여 있다면 집행은 그리 큰 문제가 아니다.

국민연금공단에 따르면, 2018년 10월말 기준 기금적립금은 637조(전체 기금조성금 818조 - 연금급여 지출 등 181조) 중 금융부문에 636.2조를 투자하고 있으며, 기타 복지부분에 0.8조를 투자하고 있다. 거의 100%를 투자하고 있으니, 순수하게 국민연금 현금 잔고는 없다고 이해할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 금융부문에 99.9%를 투자하고 있다는 것이다. 그 구성은 국

3. 활동자료

내채권 48.3%, 해외주식 18.7%, 국내주식 17.1%, 대체투자 11.3%, 해외채권 4.0%, 단기자금 0.4%이며, 기타-복지부문은 0.1%에 불과하다.

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

노후소득보장 실현을 위해

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

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

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

2019. 1. 30. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다③] 재정안정론과 수익비에 갇힌 연금보도

보수언론의 '마타도어'...연금은 국민 지갑만 텅다고?

남찬섭 동아대학교 사회복지학과 교수

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

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

재정안정론자들은 공적연금의 이러한 성격을 무시하고 노동자들이 미리 저축했다가 그 돈을 찾아가는 것처럼 전제한다. 물론 공적연금 도입 초기에는 노동자들이 자신들이 낸 돈에 이자를 붙여 연금을 받아가는 것처럼 보일 수 있다. 하지만 이것은 일종의 착시이다. 실제로 적립방

3. 활동자료

식이라는 우리나라 국민연금도 매월의 연금급여를 그달그달 걷히는 보험료 수입에서 지급한다. 즉 현재 연금 받는 사람들도 그들이 젊은 시절 낸 돈에 이자를 붙여 받는 것이 아니라 젊은 사람들이 매달 내는 보험료 수입에서 연금을 받아가고 있다. 다만 현재는 보험료 내는 사람이 연금받는 사람보다 많은 연금미성숙단계이기 때문에 수입이 지출보다 많아 기금이 쌓이고 있는 것이다. 따라서 연금이 성숙기에 들어 연금기금이 감소하는 것은 자연스러운 일이다. 노후자금을 사회적으로 조달하는 것이 중요하지 그 많은 돈을 미리 쌓아둘 필요는 없기 때문이다. 게다가 지금과 같은 경제침체기에 지나친 돈을 기금으로 쌓아두는 것은 구매력을 잠식하여 자동안정화기능도 수행하지 못한다.

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

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

게다가 재정안정론에 기초하여 언론이 주장해온 연금개혁은 사실상 별 성과를 거두지 못했다. 우리나라 주류언론은 낸 만큼 받아야 한다는 민간연금식의 재정안정논리를 무비판적으로 수용하고 있기 때문에 현행 저부담·고급여인 국민연금은 곧 기금고갈에 직면할 것이고 이는 최근의 인구고령화로 더욱 심각해질 것이라고 강하게 비난해왔다. 그래서 보험료를 올리든가 급여를 내리는 개혁을 해야 한다고 강력하게 주장해왔다. 그런데 막상 연금개혁의 가능성에 대해서는 언론 스스로가 회의적이다. 연금개혁의 일환으로 보험료를 인상하려 하면 미래세대가 그것을 부담할 여력이 있겠느냐면서 회의적인 태도를 보이고 연금급여를 낮추면 그것도 비판한다.

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

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

더욱이 최근에 언론은 세대형평론까지 들고 나오면서 재정안정론을 더 강하게 주장하고 있다. 그러나 세대형평론 역시 문제가 많다. 그것은 결국 낸 만큼 받아야 한다는 수익비 개념을 세대로 확장한 것으로 현세대는 현세대가 받아갈 만큼 보험료를 부담해야 한다는 것이다. 하지만 세대형평론은 우선 세대의 개념이 불분명하다. 현재의 50대 이상은 아마도 보험료 증액에 동

3. 활동자료

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

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

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

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

이런 노력 대신 민간연금식의 수익비 개념을 내세워 기금고갈 운운하고 나아가 현 세대가 책임을 다하기 위해 고갈될 연금에 보험료를 더 내라고 주장하고 그렇지 않으면 미래세대를

착취하는 것이라고 주장하는 것은 세대갈등과 제도불신만 조장할 뿐이다. 상식적으로 생각해도 기금이 고갈될 것이라고 말하면서 거기다 돈을 더 내라고 하면 누가 더 내고자 하겠는가? 기금이 고갈될 것이지만 현세대의 책임을 다해야 한다고 하니, 미래세대에 대한 책임감이 강한 우리 국민들은 그러면 내 노후는 내가 알아서 할 것이니 강제가입에서 빼 달라는 선택을 할 수밖에 없는 처지에 내몰리게 된다. 제도불신은 수익비를 내세운 재정안정론이 빚어내는 필연적인 그러나 불행한 결과일 뿐이다.

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

연금은 수입·지출로 계산되는 산수가 아니다

이재훈 사회공공연구원 연구위원

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

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

연금민영화는 실패한 개혁

특히, 한때 '유일한 해법'인양 강조되던 연금 민영화는 '명백한 오답'이었음이 밝혀졌다. 1981년 칠레 피노체트 군부독재정권이 기존 공적연금을 폐지하고 민영화하자, 세계은행과 OECD 등 국제금융기구들이 가세해 '모범 답안'으로 삼고 전파에 나섰다. 공적연금을 축소하는 대신, 사적연금 중심의 다층연금체계를 모델로 제시했다. 이때 등장한 핵심적인 논거가 부과방식 공적연금(국민연금)은 재정적·정치적으로 불안정하고, 후세대 부담을 가중시키며, 알려진 것 과 달리 오히려 소득 역진적이라는 것이다. 게다가 민간이 적립방식의 연금을 운용하면 수익률을 높이고 투자확대를 통해 경제성장까지 촉진시킬 수 있다고 주장했다. 차관 지원의 전제로 연

금개혁을 압박하자, 1990년대부터 2000년대 초반까지 남미와 동유럽, 아프리카 등 30개 국가들이 공적연금을 전부 또는 부분적으로 민영화했다.

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

제도불신과 노후불안으로 귀결된 재정안정화 개혁

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

1998년 '국가부도의 날', IMF는 다른 남미국가들과 마찬가지로 한국에도 노동시장 유연화와 함께 공적연금 개혁을 구조조정 협약에 명문화했다. IMF권고가 그대로 관철되진 않았지만 1998년 개혁을 통해 국민연금 소득대체율을 70%에서 60%로 줄이고, 수급연령 역시 60세에서 65세로 상향했다(2013년부터 매 5년마다 1세씩 증가해 2033년 65세 도달). 제도 도입 10년 만에, 그리고 전 국민을 대상으로 확대(1999년)되기도 전에 재정안정을 위한 개혁이 이뤄진 것이다.

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

하지만 두 차례에 걸친 재정안정 개혁 결과, 국민의 노후소득은 더욱 불안정해지고, 악화됐다. 예컨대 2008년부터 국민연금에 최초 가입한 청년들은 1988년 가입자에 비해 국민연금 순혜택이 9358만 원, 2028년 국민연금에 가입하게 될 현재 청소년들을 포함한 이후 세대는 1억 747

3. 활동자료

만 원이 삭감된 셈이다(20년 가입, 평균소득자, 25년 수급기준). 재정안정론자들은 미래세대의 '부담'만 강조했다, 실제 미래세대 역시 누려야할 노후소득은 "동의도 구하지 않은 채" 삭감한 것이다. 이번 4차 재정추계 결과에서도 국민연금 전체수급자 평균 실질 소득대체율은 2060년이 되더라도 22.8%에 불과한 것으로 나타났다. 자연스레 '용돈연금'이라는 꼬리표가 붙었다.

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

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

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

재정안정론은 오히려 제도의 지속가능성을 위협

한국은 국민연금 축소를 통해 사적연금을 활성화하는 우회적 경로(간접적 시장화)를 걸어왔다. 특히 칠레와 같이 극단적인 연금민영화를 취하진 않았지만, 기금고갈에 입각한 재정안정 개혁은 그와 버금가는 정치적 후과를 남겼다. 낮아진 국민연금의 틈은 사적연금의 판로 개척을 위한 교두보였다. 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 '사적연금 활성화' 대책이 연이어 발표됐다.

2018년 3월말 기준 퇴직연금 적립금 규모는 169조 원으로 2013년에 비해 200% 증가했고, 개인연금 역시 같은 기간 44.8% 증가율을 보이며 130조 원까지 성장했다.

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

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

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

4차 재정계산에 따르면 국민연금기금은 2041년 최대 1778조 원까지 쌓이다 이후 급감하게 된다. 만약 2088년 적립배율 1배를 목표로 2020년 보험료를 한꺼번에 올릴 경우, 필요 보험료는 16.02%로 추정된다. 하지만 이 주장대로 할 경우 국민연금기금은 2063년 최대 6131조까지 적립되는데, 그 당시 한국 GDP 전망 규모와 거의 맞먹는 규모다(89%). 금융시장에서 감당할 수 있는 수준이 아닐뿐더러, 이후 연금지급을 위해 다양하게 투자했던 기금을 현금화하는 과정에서 발생하는 급격한 유동성 문제 역시 심각해질 수 있다. 심지어 이렇게 한다고 해도 향후 70년이라는 제한된 시야 내에서만 기금소진이 나타나지 않게 할 뿐이다. 후세대의 보험료 부담이 더 낮아지는 것도 아니다. 무엇보다 급격한 보험료 인상 부담에 따라 사각지대 문제는 더욱 커질 수밖에 없고, 엄청난 사회적 비용과 갈등을 치러야 할 것이다.

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

3. 활동자료

밖에 없는 현실 또한 고려하지 않고 있다. 특히 수급연령 연장은 '노인'에 대한 사회적 기준과 이에 따른 다양한 노인복지서비스와도 연동된 문제이기도 하다. 한국의 노동시장이나 제도 현실을 감안하지 않고, 재정안정에만 매몰된 주장의 한계다.

노인인구와 수명의 증가에 따른 부양비용은 개인이나 가족이 감당할 수 없어

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

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

제도에 대한 신뢰확보가 재정적 지속가능성의 전제조건

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

국민연금을 약화시켜야 한다는 입장은 장기적으로 재정이 불안정할 뿐 아니라, 보험료를 인

상하더라도 재정균형에 필요한 만큼은 여의치 않으니 결국 수급연령을 늦추거나 국민연금 급여를 더 축소해야한다는 것이다. 게다가 국민연금은 '정규직 연금'이고 '소득 역진적'인 제도라는 혐의까지 두고 있으니, 기초연금과 퇴직연금 등을 중심에 두는 것이 바람직하다는 것이다.

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

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

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

3. 활동자료

2019. 2. 18. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다⑥] 우리사회 빈곤에 대응하는 정공법

노후에 필요한 소득은 어느 정도일까?

정해식 한국보건사회연구원 공적연금센터장

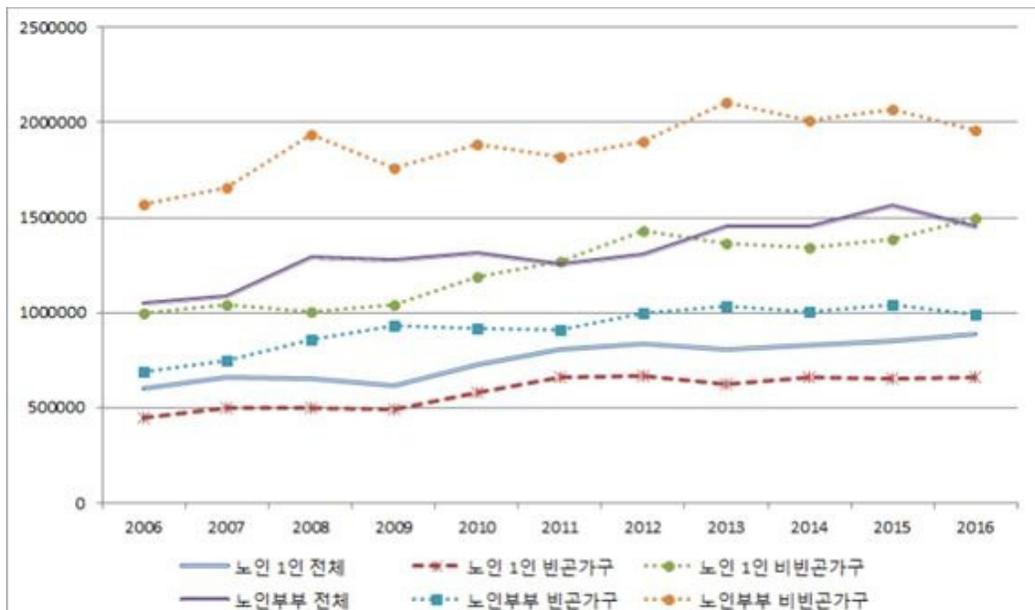
우리 사회에서 노인이 어느 정도의 소득을 가져야 할까? 그리고 그 소득을 가지기 위한 제도적 수단의 조합은 어떤 것들이어야 하는가? 지난 20여 년 간 국민연금의 재정안정화 개혁 논의에서 크게 부각되지 않았던 연금 급여의 적절성을 다뤄보는데 필요한, 노인의 거의 절반이 빈곤한 우리의 현실에서 노후소득보장 설계에 필요한 기초 정보를 정리해보자.

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

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

소득은 그것을 모두 쓰지 않을 수도 있고, 또 소득이 부족해도 그 이상의 지출을 할 수 있다. 그러므로 사람들이 얼마를 쓰는지도 볼 필요가 있다. 다음 [그림]은 노인가구가 어느 정도의 지출을 하고 있는지를 보여준다. 2016년 기준으로 노인 1인가구는 약 88.9만 원을 매월 쓰고 있고, 빈곤한 노인 1인가구는 65.7만 원, 빈곤하지 않은 노인 1인가구는 149.7만 원을 쓰고 있다. 노인 부부가구는 매월 145.2만 원가량을 지출하고 있고, 빈곤한 노인 부부가구는 99.3만원을, 빈곤하지 않은 노인 부부가구는 195.7만 원가량을 지출하고 있다.

노인 1인이 지출하는 88.9만 원의 세부 항목은 어떨까? 식료품 및 비주류 음료에 16만 원, 주류 및 담배에 0.9000원, 의류 및 신발에 2만9000원, 주거 및 수도광열에 18만5000원, 가정용품에 3만6000원, 교통비 3만3000원, 통신비 2만2000원, 오락·문화에 4만2000원, 교육에 0.2000원, 외식·숙박에 5만 원, 이·미용 등 기타에 4만8000원을 쓴다. 어디 하나 줄일 데가 없다.



[그림]노인가구 유형별 가계지출 금액

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

3. 활동자료

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

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

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

노후소득보장 설계의 방향

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

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

국은 누군가 소득이 있는 사람을 다수 만들어 놓는 것이 인구 고령화와 감소 추세에 있는 우리 사회에서 재정적 지속가능성을 확보할 수 있는 방안이다. 그러므로 보다 장기적 시각에서 미리 일정 부분 노후를 준비할 수 있도록 지원하고, 그 부족분에 대해서 공공부조제도가 작동하는 체계를 마련해야 한다.

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

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

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

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

3. 활동자료

기초연금은 국민연금의 대안이 될 수 있을까?

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

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

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

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

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

러한 갈등을 줄이기 위해서는 기초연금의 보편화가 필요하지만, 이는 막대한 비용부담 문제로 다시 세대간 갈등을 일으킬 가능성이 높다. 결국 기초연금의 증액은 현재 수준 이상이 되기 어렵다.

국민연금 급여와 보험료율을 같이 올려야

이번 4차 국민연금 재정계산에서는 '소득대체율을 45%로 고정하는 안'이 제시되었다. 소득대체율을 고정한다고 하여 국민연금 급여가 한 달에 10만 원 씩 올라가는 것도 아니다. 앞서 제시한 바와 같이 일부 집단에게는 최저 기준을 충족하기 위해서라도 공공부조가 필요하며, 또 평균소득자라고 하더라도 탈빈곤 할 수준은 아니다. 그럼에도 소득대체율을 고정한다는 것은 어떤 의미일까?

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

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

3. 활동자료

2019. 2. 22. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다⑥] 노동시장과 연금제도 간 부정합

비정규직은 국민연금도 사치인 나라

김윤영 이화여대 사회복지학 박사

1988년 첫 도입 이후 국민연금은 적용 대상을 꾸준히 확대해왔다. 상시근로자 10인 이상 사업장에서 시작해 단계적 확대를 거쳤고 2003년 1인 이상 사업장 가입을 의무화하면서 비로소 전국민 연금제도로 거듭났다. 그럼에도 불구하고 사각지대는 공공연히 존재한다. 모두가 알지만 외면하고 있다할 만큼, 주로 비정규직, 특수고용직 노동자, 영세자영업자, 청년, 그리고 여성이 그 사각지대에서 고통받고 있다.

2015년 12월말 기준 18~34세 총인구 중 국민연금 보험료를 내는 사람은 38.8%이며, 2016년 한국의 20대 인구 대비 국민연금 등 공적연금 가입률은 35.1%에 불과하다. 2016년 8월 비정규직의 국민연금 사업장가입자 비율은 31.7%로 정규직의 96.4%와 매우 대비된다. 지역가입자 14.4%(비정규직은 지역가입자라도 가입이 가능하다)를 합산하여도 비정규직 중 국민연금 가입 비율은 10명 중 5명꼴(53.9%)에 불과하다.

한국의 불안정 노동시장과 사각지대

이들이 연금 사각지대에 집중되는 이유는 우리나라 노동시장 구조와 국민연금 제도적 측면에서 찾아볼 수 있다. 한국의 노동시장은 제조업에서 서비스업 중심으로 빠르게 재편되었고 특히 1990년대 탈산업화와 외환위기를 거치면서 유연성이 급격히 증가하였다. 서비스업 중심의 경제 구조 변화는 고학력, 고숙련 노동자가 양질의 일자리에 집중되는 한편 저학력, 저숙련 노동자는 노동집약적 일자리에 묶이는 노동시장의 양극화를 가져왔다. 최근에는 디지털 플랫폼을 기

반으로 하는 플랫폼 노동도 등장하며 불안정, 노동집약의 고용양태는 실로 다양해지고 있다.

연금제도는 복지국가를 이루는 핵심적인 사회정책으로 산업사회의 정규직 임금노동자를 대상으로 설계되었다. 노동시장의 구조적 변화로 증가한 비정규직, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자 등, 이른바 표준고용관계에서 벗어난 비전형 노동자들은 필연적으로 연금 사각지대에 내몰릴 수밖에 없는 셈이다. 탈산업사회 노동시장에서 고용의 불안정성은 낮은 임금과 각종 사회적 보호로부터의 배제로 이어진다. 따라서 연금제도가 전통적 사회보험제도의 틀을 유지한 채 노동시장의 변화에 적절히 대응하지 못하면, 불안정 노동이 곧 노후 빈곤으로 이어질 뿐만 아니라 분절적 노동시장 구조와 맞물려 노후소득보장의 양극화를 유발할 수 있다.

국민연금의 제도적 특성과 사각지대

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

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

현행 사각지대 지원 대책: 크레딧제도와 두루누리 제도

국민연금도 사각지대를 완화하려는 제도를 두고 있긴 하다. 연금크레딧 제도와 두루누리 제도가 그것이다. 연금크레딧 제도는 부득이한 사유로 보험료 납부를 하지 못하는 기간에 대하여

3. 활동자료

국가가 연금 가입기간을 추가로 인정해주는 제도이다. 출산, 군복무, 실업에 대한 크레딧이 운영되고 있으며 이 중 출산크레딧은 여성의 수급권에, 실업크레딧은 불안정 노동자의 수급권에 중요한 영향을 미친다. 출산크레딧은 두 자녀 이상 출산 시 추가 12개월(세 자녀 30개월, 네 자녀 48개월, 다섯 자녀 이상 50개월)의 가입기간을 인정하며 해당기간의 소득은 국민연금 A값(전체 가입자의 평균 소득)의 전액을 인정한다. 이는 자녀 당 4년의 가입기간을 추가로 인정하는 스웨덴이나 3년 독일, 2년 프랑스 등에 비해 인색하다.

실업크레딧은 2016년 8월부터 시행됐다. 구직급여 수급자가 연금 보험료의 25%를 본인이 부담하는 경우 국가가 75%의 보험료를 지원하며 최대 12개월까지 가입기간으로 추가 인정한다. 이때 연금 보험료 부과 소득은 실업 전 평균소득의 50%로 제한되는데 그 상한이 70만 원으로, 최대 70만 원의 9%(국민연금 보험료율)인 6만3000원에 대하여 가입자가 1만5750원을 납부하면 국가가 4만7250원을 지원한다. 하지만 주요국가에 비해 도입이 늦은데다, 다른 나라의 실업크레딧이 주로 국고나 연기금에서 전액 지원이 되고 있는 반면 한국에선 본인 부담분을 전제하고 있어 대조된다. 크레딧 인정 기간 역시 생애 12개월로 제한해 실업급여를 신청한 기간(영국), 혹은 실업급여 수급이 만료되었지만 취업하지 못한 기간(독일)에 대하여 추가적으로 크레딧을 인정하는 경우들과 차이를 보인다.

두루누리 제도는 국가에서 소규모 사업장에 종사하는 저소득 근로자의 사회보험료를 지원한다. 2019년 기준 사용자를 제외한 근로자 10명 미만 사업장에 근무하는 월소득 210만 원 미만의 근로자가 대상이다. 신규가입 근로자를 기준으로 사용자 및 근로자 보험료의 90%(5명 미만 사업장, 5명 이상 10명 미만 사업장은 80%)를 지원하고 있다. 예를 들어, 근로자 수 5명 미만 사업장에 고용된 월평균 100만 원의 임금을 받는 근로자에 대하여 사업주와 근로자 각각 월 4만 500원(100만 원×4.5%×90%)을 지원받는다. 두루누리 제도는 저소득 근로자뿐만 아니라 총 노동비용의 증가를 꺼리는 사업주의 사회보험 가입 회피도 방지할 수 있는 제도이다. 임시일용직 근로자는 고용주로부터 조금이라도 더 높은 임금을 받을 수 있다면 사회보험 가입 대신 임금 쪽을 선택하는 경우가 많다는 점에서 두루누리 제도가 보탬이 될 수 있다.

사각지대 해소를 위한 연금 개혁 방안

국민연금 자체의 보완제도를 주요 국가들의 것과 간단히 비교하기도 했지만, 사각지대를 해소하는 데 있어서 두루 한계가 있다. 근본적으로 한국의 연금제도는 변화하는 노동시장과의 정

합성을 높일 수 있도록 전반적인 현대화(modernisation) 과정이 필요하다. 특히 연금크레딧 제도, 두루누리 제도는 불안정 노동자와 밀접한 관련이 있는 제도로 사각지대 해소를 위한 변화가 필수적으로 요구된다.

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

실업크레딧은 기준소득액을 높이고 국가가 보험료를 전적으로 부담하는 방향으로 제도 개선이 이뤄져야 한다. 현행 실업크레딧은 추가 가입기간에 대하여 개인 평균소득의 50%, 최대 70만 원의 소득을 인정하고 있는데, 이렇게 낮은 소득을 인정하는 연금크레딧은 연금 가입 기간을 늘려 연금의 수급권 획득에는 도움이 되나 연금 급여 수준은 낮출 수도 있다. 기준소득액을 높이는 경우 보험료도 상승하게 되므로 국가의 보험료 부담 비율을 현행보다 높이는 개선 방안이 반드시 함께 모색되어야 한다. 또한 생애 12개월로 제한된 추가 가입기간 역시 불안정 노동자의 끊임없는 고용 불안정성을 고려하여 유연하게 적용할 대폭 확대할 필요가 있다.

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

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

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

3. 활동자료

전환 방안을 검토하겠다는 내용이 포함된 상태이다.

현재 사각지대 해소 비용은 미래세대 연금 부담 경감

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

2019. 3. 7. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다⑦] 국민연금은 역진적인 제도가 아니다

국민연금이 고소득·정규직에 유리하다고?

구창우 공적연금강화국민행동 사무국장

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

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

또한 국민연금을 둘러싼 왜곡된 담론 역시 제도에 대한 불신을 가중시켰다. 제도에 대한 믿음이 약하니 왜곡된 담론들이 쉽게 퍼져갔고, 다시 제도에 대한 불신을 가중하는 악순환이 형성됐다. 왜곡된 담론 중에서 대표적인 것이 '기금고갈론', '세대 간 도적질', '보험료 폭탄' 등으로 상징되는 재정안정화 담론이었다. 재정안정화 담론은 국민연금을 제도 본연의 목적인 노후소득보

3. 활동자료

장 대신 기금을 키우고 유지하는 것을 더 중요한 목적으로 만들었고, 세대 간 연대라는 제도의 기본 성격을 심각하게 훼손해 왔다.

그런데 최근에는 기존 재정안정화 담론에 더해 국민연금을 왜곡하는 새로운 담론이 등장하고 있다. 바로 국민연금이 고소득자, 정규직 노동자에게 유리하다는 '역진성' 담론인데, 이는 국민연금의 또 다른 근간인 세대 내 연대를 흔들고 있다. 국가가 운영하는 제도인데, 주로 형편이 좋은 사람들을 위해 운영되는 제도라니 어안이 병병하다. 이 주장들에 따르면 오랜 기간 소득비례 공적연금을 운영하고 있는 많은 나라들이 매우 비도덕적인 제도를 가지고 있는 셈이 된다. 그런데 왜 상당수의 국가들이 소득비례 공적연금 제도를 유지하고 있을까?

국민연금이 역진적? 성급한 일반화의 오류

국민연금 탈퇴운동을 벌이던 '한국납세자연맹'은 국민연금이 저소득보다 고소득자가 순이전액(순혜택)이 많다고 주장하며, "매우 역진적인 제도"라고 비판했다. 그런데 이런 주장이 진보 진영에서도 나왔다. 뒤를 이어 지난해 10월 정의당 윤소하 의원실은 40년 가입했을 때와 100만 원 소득자와 최고소득자의 순혜택 차이는 약 5000만 원, 가입기간 격차를 반영할 경우 최대 1억 5000만 원까지 벌어진다는 보도자료를 냈다(〈표 1〉 참조). 같은 가입 기간을 비교해도 모두 고소득자의 순혜택이 더 많기 때문에 국민연금은 역진적이라는 것이다. 여기에 재정안정화론에 경도된 일부 진보에 속한 사람들도 이 주장에 동조하고 있다.

〈표 1〉 국민연금 소득별/ 가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

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

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

먼저 내용적 타당성 여부를 차치하더라도 국민연금 역진성 주장은 논리적으로 성급한 일반

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

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

역진성 담론은 국민연금에 대한 기본적인 이해가 결여

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

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

실사 민간보험 관점의 순혜택 개념을 인정한다 하더라도 현재 고소득자의 순혜택 규모가 역

3. 활동자료

진성을 논할 정도까지 보기 어렵다. <표 1>을 보면 20년 가입한 100만 원 소득자와 상한소득자의 순혜택 차이가 2108만 원이지만, 상한소득자가 100만 원 소득자에 비해 매달 33만1000원을 더 납부해 늘어나는 순혜택은 매달 7만 원도 채 되지 않는다. 이 정도 수준으로는 국민연금이 강제보험이 아니라면 소득상한으로 납부할 사람은 거의 없다. 20년 동안 9만 원(100만 원 소득자 보험료)씩 납부해 34만5000원 받을지, 42만1000원(상한소득자 보험료)씩 납부해 54만7000원을 받을지 선택하라면 대부분 전자를 택한다.

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

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

국민연금 가입자 대부분은 중하위층 소득자

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

<표 2> 국민연금 소득계층별 소득대체율

(단위, 만원)

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

또한 국민연금의 역진성을 주장하는 사람들은 국민연금이 일부 고소득자, 정규직만을 위한 제도라고 비판하지만 실제 국민연금 가입자의 대다수는 중하위층 소득자다. 2018년 7월 기준으로 국민연금 소득신고자의 56.7%가 국민연금 가입자 평균소득(A값, 227만 원) 미만이고, 80% 이상이 400만 원 미만이다. 비정규직 가입률도 국민연금 법정 가입대상이 아닌 60세 이상자(약 224만 명)와 주 15시간미만 근로자(약 99만 명)를 제외하면 69.2%에 달한다. 일하는 사람들 대부분이 국민연금을 통해서 노후를 준비하고 있으며, 상당수가 소득재분배 혜택을 받고 있다. 지난해 복지부가 실시한 전화설문조사 결과를 보면 응답자의 88.8%가 노후준비의 방식으로 국민연금을 우선 꼽았다.

<표 3> 국민연금 소득구간별 가입자 현황

(2018.7월말 기준, 단위: 천 명)

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

소득계층별 가입기간 격차는 정책적 개입과 기초연금을 통해 보완돼야

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

그러나 저임금 비정규직이나 저소득자의 가입기간이 상대적으로 짧을 수밖에 없다는 것을 구실삼아 국민연금 자체를 비난하는 것은 온당하지 않다. 이는 국민연금에 내재된 문제가 아니

3. 활동자료

라 사회변화와 노동시장 구조에 의한 것으로, 오히려 이들이 국민연금에 지속적으로 가입해 혜택을 받을 수 있도록 지원하는 정책을 강화하는 것이 올바른 해법이다. 각종 크레딧과 두루누리 사업 확대, 영세자영자에 대한 보험료 지원, 특수고용노동자의 사업장 가입 전환 등 불안정·저소득 일자리에 놓여 있는 계층의 가입기간을 늘리려는 적극적인 대책이 중요한 이유다.

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

〈표 4〉 기초연금+국민연금 소득별/가입기간별 순혜택

(단위: 만원)

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

- 2020년 가입 기준. 2018년 현재가 기준
 - 기초연금은 30만원, 부부수급일 경우 20% 감액 적용, 국민연금 연계 감액 폐지
 - 최고소득자는 기초연금 미수급 가정
- <출처> 윤소하 의원실 보도자료(2018.10.16) 재구성

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

<표 5> 기초연금+국민연금 총 소득대체율 및 월 연금액

(단위 %, 만원)

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

- * A값 2018년 기준 227만원, 소득대체율 40% 가정
- * 기초연금 A값 12% 기준, 부부수급일 경우 20% 감액, 국민연금 연계 감액 폐지 가정
- * 1/2A, A 소득자는 기초연금 수급, 2A 소득자는 기초연금 미수급 가정하여 계산

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

공적연금은 신뢰 속에서 성장한다

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

3. 활동자료

다.

국민연금이 역진적이라는 주장은 현재 제도의 일면만 보고 재단하는 매우 편협한 주장이다. 제도는 시대와 사회적 상황에 따라 지속적으로 변할 수밖에 없다. 아직 제도 성숙과정이라 낮은 보험료율을 유지하고 있다고 해서, 또 기대 여명이 늘어나고 있다고 해서 국민연금을 역진적인 제도로 규정하는 것은 어린아이에게 왜 아직 어른이 아니냐고 따지는 것과 다름없다. 제도가 성숙함에 따라 보험료율은 적정 수준으로 올라갈 것이고, 기대여명이 계속 늘어난다면 수급 연령 조정 등 다양한 방안이 강구될 수밖에 없다.

가입기간 격차에 따른 문제 역시 마찬가지다. 밥을 제대로 주지 않고 왜 빨리 크지 않느냐는 식인데, 다른 나라들처럼 국민연금이 변화된 노동시장의 문제에 대응할 수 있도록 적극적인 정책적 개입을 통해 풀어야 하는 것이 더 올바른 주장이다. 대부분의 연금선진국들이 지나온 길을 왜 유독 국민연금만 기다려주지 못해 안달인가. 아이는 언젠가 어른이 된다는 것, 그리고 보살핌 속에서 더 빠르게 성장한다는 것은 변치 않는 진리다. 왜곡과 불신의 담론들이 더 이상 국민연금 주위를 배회해서는 안 되는 이유다.

2019. 3. 15. 언론기고, 프레시안 [연금개혁을 말한다⑧] 자식에 기대어 노후를 보낼 수 없다

자식에 기대어 노후를 보낼 수 없다

이은주 중앙대 사회복지학 박사

지난 2018년, 한국 사회를 달궜던 뜨거운 감자를 몇 가지 꼽아보자면 미투 운동과 소득 불평등 악화, 그리고 국민연금 개혁일 것이다. 이중 국민연금은 작년뿐 만 아니라 지난 20여 년간 국민연금 장기 재정 추계를 실시한 5년마다 한 번씩 대중의 입방아에 오르내리곤 했다. 대부분 매우 비판적인 논쟁거리로서 말이다.

과거 국민연금 개혁 전가의 보도, 기금고갈론과 후세대 갈취론

이처럼 재정계산 때마다 매번 벌어지는 국민연금 논쟁은 국민연금기금이 언제 고갈되는지와 보험료율을 얼마나 인상해야 하는지에 초점이 맞춰져 있다. 그리고 그 결론은 대개 국민연금이 재정적으로 지속 불가능하니 재정 안정화 조치가 필요하다는 데 있다. 여기에 덧붙여 초기 가입세대인 현세대에게 유리하지만, 후세대에게는 불리하게 설계되어 있다는 비판 내지 비난도 문제시되고 있다. 따라서 최대한 빨리 보험료율을 인상하여 제도적으로는 재정 안정을, 현세대의 추가 부담을 통해 세대 간에는 형평을 달성하자는 쪽으로 논의가 전개되는 양상을 보인다. 그만큼 국민연금의 기금고갈론과 후세대 갈취론은 국민연금 개혁에 있어서 전가의 보도처럼 휘둘러져 왔다.

그렇다면 대중은 왜 이렇게 국민연금에 비판적일까? 그 이유는 매우 단순하다. 첫째, 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다는, 즉 내가 낸 보험료를 돌려받지 못한다는 신화, 제도에 대한 불신 때문이다. 둘째, 국민연금은 기금이 고갈되면 우리의 자녀, 즉 후세대를 갈취해야 하는 제도가

3. 활동자료

기 때문이다. 그렇다면, 여기에서는 위 두 가지 이유에 대해 실제로 그런가를 다시 한 번 되짚어 보고자 한다.

기금고갈의 불안감은 한국만의 문제가 아냐

먼저, 공적연금의 기금고갈과 이로 인한 제도 파산의 불안감은 한국만의 독자적인 문제는 아니다. 미국이나 캐나다, 독일 등 선진복지국가들도 경험했거나 경험할 것으로 전망되는 하나의 사건이다. 대표적으로 기금고갈론에 대한 공포가 우리나라와 가장 유사할 것으로 추정되는 미국의 사례를 살펴보자.

미국은 우리보다 이른 2030년대 중반 공적연금(OASDI) 기금이 고갈될 것으로 전망된다. 이에 따라 미국 의회 조사국은 기금소진과 관련하여 이슈가 될 만한 내용을 다룬 보고서, '사회보장: 만약 신탁기금이 고갈된다면 어떤 일이 벌어질까?(Social Security: What Would Happen If the Trust Funds Ran Out?)'를 발간한 바 있다. 보고서에서는 기금이 고갈되더라도 실제 제도가 파산한다거나 급여 지급의 중단으로 이어지지 않는다는 점에 방점을 찍고 있다. 그리고 기금 고갈이 되면, 급여 수준을 약 21~26%가량 감액하여 지급하거나, 보험료율을 3~4%p 인상함으로써 약속된 급여를 지급하여 제도를 유지할 것을 제안하였다.

즉, 기금고갈은 제도의 종결을 의미하는 것이 아니라 그 사회에 세대 간 연대를 어떻게 할 것인지를 묻는 하나의 신호인 것이다. 부모 세대에게 허리띠를 졸라매고, 자녀 세대의 부담을 줄여줄 것인지, 아니면 자녀 세대에게 좀 더 부담되겠지만 부모 세대의 노후를 유지시켜줄 것인지. 다만, 한국 사회에서는 부모 세대에게 허리띠를 졸라매라는 목소리만 들릴 뿐이다.

둘째, 후세대 갈취론은 연금제도에서의 세대 간 관계를 금융 거래를 한 계약 당사자 간 관계로 이해할 때 가능한 논리이다. 왜냐하면, 수익비가 1에 수렴할 때에만 수리적 차원에서 세대 간 형평을 달성할 수 있기 때문이다. 여기에서 수익비란 낸 돈과 받는 돈의 비율을 의미한다. 낸 돈보다 받는 돈이 적으면 수익비는 1보다 적고, 낸 돈보다 받는 돈이 많으면 수익비는 1보다 크다. 그리고 국민연금의 수익비가 1보다 크다는 것은 이미 주지된 사실이다. 이에 국민연금은 세대 간 형평에 맞지 않은, 수익비 1을 초과하는 세대가 이익을 보는 불공평한 제도라는 점이 비판의 대상이 되는 것이다.

연금제도는 수익비 논란이 아닌 세대 간 연대로 이해해야

하지만 연금제도와 같이 경제활동연령기의 세대가 노인 세대를 부양하는 제도는 수익비의 개념이 아닌 연대의 개념으로 이해를 하는 것이 정당하다. 양육수당과 의무교육, 그리고 무상급식과 같은 교육 제도에 들어가는 비용에 부모세대와 자녀세대 간 형평을 거론하지 않는 것과 마찬가지로이다. 교육제도와 연금제도의 차이점은 부모세대가 자녀세대를 부양하는 것과 자녀세대가 부모세대를 부양하는 것의 차이만 있을 뿐이다.

또한, 모든 공적 소득보장제도의 기본 전제가 소득이 필요한 사람들에게 소득을 이전, 지원하는 제도라는 점을 고려한다면, 그리고 연금제도가 경제활동연령기의 세대와 노령기의 세대의 세대 간 연대에 기반을 둔 제도라는 점을 고려한다면 국민연금의 세대 간 형평을 따지는 것은 이치에 맞지 않는다.

물론 기초연금과 국민연금은 세대 간 연대의 개념이 약간 다르다. 기초연금이 기초적인, 기본적인 생계유지를 못하고 있는 노인들을 대상으로 한 수당제도라면, 국민연금은 경제활동연령기에 본인 소득의 일부를 당시 노인세대를 위해 기여한 이들에게 그에 합당한 수급권을 인정하고 법에서 규정한 급여를 지급하는 급여 제도이다. 즉, 기초연금이 필요에 따른 제도라면, 국민연금은 의무와 권리에 따른 제도인 것이다.

그런데도 최근, 국민연금에 대해 비난하는 사람들은 국민연금이 역진적이며, 세대 간 형평이 깨진 제도라고 한다. 하지만 국민연금은 세대 간 연대를 통해 경제활동연령기에 노인 세대 부양이라는 의무를 다한 사람에게 권리로서 적절한 노후를 보장해주는 제도라는 점을 망각해서는 안 될 것이다.

저출산 사회에서 자녀 용돈으로 노후생활은 불가능

또한, 앞으로 국민연금이 갖는 노인 세대 부양의 중요성은 더욱 커질 것이다. 과거, 자녀를 3~4명씩 가졌던 다자녀 시대에는 노령으로 소득 활동이 불가능해지면 자녀들이 십시일반 용돈을 모아 부모를 부양함으로써 노후소득을 마련할 수 있었다. 하지만 최근 저출산 기조가 유지되는 경우, 자녀의 용돈을 통한 노후 생활은 불가능할 수밖에 없기 때문이다.

물론, 저출산 고령화로 인해 경제활동연령대의 인구가 줄어드는 한편, 노인 인구가 급증하

3. 활동자료

면서 발생하는 노인부양비의 증가는 우리가 대응해야 하는 사회환경의 변화이다. 여기에서 국민연금의 가능한 선택지는 크게 2가지인데, 현재까지 한국 사회는 묻지도 따지지도 않고 한가지의 방향만을 추구해오고 있다. 지출 축소와 이로 인한 부담 감소이다. 그 결과, 국민연금의 소득대체율이 70%에서 60%로, 그리고 60%에서 40%로 축소되었으며, 현재 소득대체율의 축소가 진행되고 있다. 하지만 이에 대한 반대급부로 세계 최고 수준의 노인 빈곤과 용돈연금이라는 국민연금의 오명, 그리고 노후 빈곤에 대한 불안감을 얻게 되었다.

적정 수준의 연금은 미래 내수 경제를 위해서도 필요

물론 노인부양비의 증가는 국민연금뿐만 아니라 기초연금이나 의료비용 등에 있어서 당시 경제활동연령 인구의 경제적 부담을 가중시킬 것이다. 하지만 우리는 국민연금과 기초연금이 가지는 부수적인 경제효과도 고려할 필요가 있다. 가령, 2060년 한국의 노인 인구비중은 약 40% 수준으로 전 세계에서 가장 높을 것으로 추정된다. 그리고 최근 관찰되는 저출산 기조를 고려한다면 노인 인구 비중은 더 높아질 위험(?)도 있다.

이때 한국 사회의 절대다수를 차지하는 노인 인구가 적정한 수준의 소비를 해주지 않는다면 내수 경제의 위축은 불 보듯 뻔할 것이다. 하지만 노인 인구가 연금 소득을 통해 적정한 수준의 소비를 해준다면 내수 경제가 활성화되고, 경제 성장의 디딤돌이 될 수 있을 것이다. 즉, 연금 제도를 통해 노인 인구에게 지급되는 급여는 내수 경제에 소비 지출로 사용될 것이고, 이는 당시 경제활동연령인구의 소득으로 환원되는 구조인 것이다. 따라서 연금제도의 급여 지출은 미래 세대의 경제적 부담인 동시에 미래 한국 사회 경제의 마중물이 될 수도 있는 것이다.

정리하면 연금제도를 통한 세대 간 부양은 세대 간 형평의 논리로 평가하기보다는 세대 간 연대로 이해하는 것이 더 정확하다.

후세대 갈취론의 근거, 부과방식 비용을 제대로 이해해야

최근 국민연금을 비판하고자 후세대 갈취론을 주장하는 사람들은 부과방식 비용을 무기로 내세운다. 그런데 부과방식 비용률이란 대체 무엇인가? 일례로, 2057년 기금이 고갈되면 부과방식 비용률이 30%에 다다르니, 후세대는 자기 월급의 30%를 국민연금 보험료로 부담해야

한다는 것이다.

하지만 여기에서 30%는 실제 후세대가 부담해야 하는 자기 월급에서의 30%가 아니다. 국민연금에서의 부과방식 비용률은 해당 시점 특정 시점에서 발생한 보험료 부과 대상 소득 총액 대비 해당 시점에서 지급해야 하는 급여 총액의 비율인 것이다. 즉, 국민연금 기금이 고갈되면 해당 시점에 보험료 부과 대상 소득이 100이라면 지급해야 하는 급여 총액은 30인 것이다.

일각에서는 부과방식 비용률이 너무 과도한 부담이 되니 현시점에 미리 보험료율을 올리자는 주장을 한다. 하지만 이는 부과방식 비용률을 제대로 이해하지 못한 것이다. 부과방식 비용률이 높아지는 원인은 국민연금의 보험료 부과 대상 소득이 지급해야 하는 급여의 증가 속도보다 느리기 때문이다. 즉, 보험료 납부자 수가 늘고 경제 성장이 잘 되어 보험료 부과 대상 소득이 더 많아진다면 부과방식 비용률은 낮아질 것이고, 보험료율 역시 더 낮아질 수 있다. 또는 경제성장의 결과 정부의 세수가 많아 일부를 국민연금에 투입할 수 있다면 보험료로 충당해야 하는 급여 지출분이 줄기 때문에 부과방식 비용률이 낮아질 수도 있다. 즉, 부과방식 비용률의 과도한 부담 문제는 보험료율을 미리 올린다고만 해서 해결되는 것이 아니라 어떻게 하면 출산율을 회복하고, 더 높은 경제성장률을 달성할 수 있을지가 더 중요하며, 이것이 바로 미래 세대의 과도한 보험료 인상 압박을 완화할 수 있는 근본적인 해법이다.

국민연금을 둘러싼 세대 간 협의는 서로에게 도움이 될 방법을 고민해야 하는 연대의 장이지 누가 더 많은 희생을 할 것인지를 논쟁의 장이 되어서는 안 된다. 앞으로 우리 사회는 자식에 기대어 노후를 보낼 수 없다. 부동산이나 금융소득으로 안정된 노후를 보낼 사람들도 극히 드물다. 다가오는 초고령사회를 대비하는 가장 효율적이고 증명된 방법은 세대 간 연대에 기초한 사회적 부양 체계를 확고히 뿌리 내리는 일이다. 누구나 노인이 된다.

3. 활동자료

2019. 5.2. [성명] 경사노위 연금특위 종료에 대한 연금행동의 입장

국민노후소득보장 강화를 위한 연금개혁은 결코 멈출 수 없다.

경제사회노동위원회 산하 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(연금개혁 특위)’의 활동기간이 지난달 29일로 종료됐다. 연금개혁 특위에서 합의안 마련을 위한 활동기간 연장을 요청했지만, 연장을 위한 경사노위 본회의 의결절차가 내부 사정으로 이루어지지 않았기 때문이다. 얼핏 의도치 않게 연금개혁 논의가 멈춰버린 모양이지만, 설사 활동기간이 연장됐어도 제대로 된 합의를 도출할 수 있었을지 장담하기 어렵다. 경사노위 운영의 파행에 책임을 모두 넘기기에는 연금개혁 특위 논의의 지지부진함도 그 책임에 한몫했기 때문이다. 결과적으로 국민 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁이 좌초될 위기에 놓여 있다.

연금개혁 특위가 지난해 10월 29일 출범한 이후 6개월 동안 20차례 가까이 본회의, 간사회의, 실무협의 등을 진행했지만, 사실 연금개혁 특위에서 논의는 오래 끌 문제가 아니었다. 이미 연금개혁에 대한 큰 틀에서의 공감대는 오래전부터 형성되어 있었기 때문이다. 특위에 참여하는 대부분의 위원들은 국민 노후생활의 안정을 담보할 수 없을 정도로 낮아진 국민연금의 급여 수준, 불안정 노동의 확대에 따른 사각지대, 기금고갈의 공포에서 여전히 벗어나고 있지 못하는 제도불신의 문제를 어떻게든 풀어가야 한다는 데에 인식을 계속 같이 해 왔다. 즉, 적절한 급여 수준을 보장하기 위해서 최소한 국민연금 소득대체율 삭감은 당장 중단되어야 한다는 것, 사각지대 해소를 위한 크레딧 및 보험료지원의 획기적인 확대가 이뤄져야 한다는 것, 국민신뢰회복을 위한 지급보장 명문화가 필요하다는 데에 동의하고 있었다.

이 점에서 연금개혁 특위에서 필요한 것은 시간이 아니라 당사자들의 결단이었다. 그러나 일부 위원들, 특히 기업의 비용 부담 증가를 우려하는 사용자 단체 위원들은 철저히 책임회피의 자세로 일관해 왔다. ‘기-승-전-기업의 부담 증가’라는 논리만 앵무새처럼 반복했다. 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁에 따른 기업의 부담 증가라는 우려를 전혀 이해하지 못할 바는 아니지만, 국민노후의 문제는 노사정, 계층, 세대, 어느 한 입장을 떠나 모두 머리를 맞대고 함께 풀어가야 한다는 점에서 그러한 사용자 단체 위원들의 무책임한 태도는 비판받아 마땅하다. 아마도 경

사노위의 의사결정 구조에서는 사용자 단체의 동의 없이는 어떤 것도 할 수 없다는 오만에서 비롯됐을 것이다. 그러나 기업 역시 국민 노후생활 안정에 대한 책임 있는 당사자로서 역할을 진정 인식한다면, 기업의 부담을 완화할 수 있는 방안들을 제시하면서 함께 해법을 찾았어야 한다.

또한 연금개혁 논의가 좌초될 위기에 처한 데에는 정부의 책임 역시 매우 크다. 연금개혁 특위에서 논의돼온 주요 개혁과제는 대부분 대선 공약이자 핵심 국정과제였다. 따라서 정부, 특히 주무부처인 복지부가 책임지고, 이를 주도하기 위한 역할을 했어야 한다. 그러나 4차 재정계산 수행과 국민연금종합운영계획안을 마련하는 과정을 살펴보면 철저하게 복지부동과 방관자적 자세로 일관했다. 연금개혁은 경사노위에 떠넘길 것이 아니라 애초 복지부가 주도해서 사회적 논의구를 만들고 그 결과를 바탕으로 국민연금종합운영계획안을 마련해 국회에 제출하여 법 개정까지 책임감 있게 마무리하는 것이 정상이다. 그제 정부 주무부처로서의 역할 아닌가. 비록 복지부가 연금개혁 특위에 참여하고 있다 하나, 그저 정부위원의 한 자리로서 역할에 지나지 않았다. 연금개혁을 주도적으로 끌고 가야 할 복지부가 제 3자의 입장에서 강 건너 불구경하고 있으니 연금개혁 논의가 제대로 될 리가 없다. 부끄러운 줄 알아야 한다.

국민 노후소득보장 강화와 신뢰회복을 위한 연금개혁은 더 이상 늦출 수 없는 과제다. 지난 1998년, 2007년 재정안정화 논리에 치우친 연금개혁으로 국민들의 노후는 극도로 불안해졌고, 제도에 대한 신뢰는 쉽사리 회복되고 있지 않다. 이대로 방치할 경우 진전하는 고령화 문제는 우리 사회가 극복할 수 없는 재앙으로 다가올 것이다. 이번 연금개혁을 통해 과거 잘못된 개혁의 흐름을 제자리로 돌려놓아야 한다. 연금개혁 특위의 활동기간이 종료됐지만, 연금개혁의 큰 방향에 대한 공감대는 이미 만들어졌다. 빠른 시일 내에 이 공감대를 구체적인 사회적 합의로 전환하기 위한 방안이 모색돼야 한다. 경사노위 절차의 복잡성과 의사결정의 불안정성을 감안하면, 이제부터라도 연금개혁의 주무부처인 복지부가 정신 차리고 나설 필요가 있다. 복지부가 책임지고 연금개혁 특위의 구성과 논의를 승계해 단기간 내에 사회적 합의를 마무리 짓고 법 개정을 추동해야 한다. 국민 노후소득보장 강화를 위한 연금개혁은 결코 멈춰져서는 안 된다.

3. 활동자료

2019. 7.3. [기자회견문] 연금개혁 논의 촉구

연금개혁을 위한 사회적 논의를 재개하라!

2018년 말도 많고 탈도 많았던 제4차 국민연금재정계산위원회가 종료된 시점부터, 노동시민사회에서는 한 목소리로 과정관리에 실패한 복지부의 책임이 막대하다는 평가와 동시에 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의를 요구한 바 있다. 애초에 국민연금을 제대로 개혁하고자하는 관료의 의지가 부족한 상황을 고려하여 사회적 논의 테이블이 마련되어야 한다는 요구였으며, 이것이 끝내 관철되어 우여곡절 끝에 10월말 ‘경제사회노동위원회’ 내에 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’가 설치되었다. 연금개혁특위는 기존의 노사정뿐만 아니라 비사업장 가입자와 청년을 대표하는 단체들까지 한 자리에 모여 6개월간 총 17차례의 전체회의, 한차례의 워크숍과 간사단회의, 두차례의 실무협의회 등 때로는 치열하게 공방을 주고 받고, 때로는 서로 의견을 조율해나가는 과정을 거쳤다.

6개월의 시간이 지나 모든 구성원들이 3개월을 더 연장하여 연금개혁을 마무리하자는 의견에 동의하였다. 하지만 그 약속은 깨지고 연금개혁을 위한 소중한 시간을 놓치고 있다. 경사노위를 책임지고 있는 상임위원과 사무국의 무책임한 운영으로 인해 4월말 경사노위 본회의가 무산되자 연금개혁특위도 함께 문을 닫아버린 것이다. 복지부가 몇차례 간담회를 주최하여 기존위원들을 중심으로 논의 재개의 뜻을 다시 한번 모았음에도 불구하고 이런저런 핑계를 대면서 두달 넘게 연금개혁을 위한 논의가 진행되지 않고 있다.

이제는 대한민국 국민이라면 누구나 알고 있는 지독한 노인빈곤을 문제를 해결하기 위해서는 국민연금개혁이 지금 당장 이루어져야 한다. 전국민을 대상으로 하는 우리나라에서 가장 중요한 노후소득보장제도를 제대로 기능하지 못하게 만든 과거의 역사적 흐름을 바꾸기 위해서라도 말이다. 국민연금을 강화하는 동시에 사각지대를 해소하고, 기초연금이 가진 한계점을 보완해야 한다. 퇴직연금 또한 준공적연금으로서 바로 설 수 있도록 무질서한 시장체계를 바로잡아 주고 조금 더 규모화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이렇게나 중요한 일을 무사안일주의에 빠져 차일피일 미룬 경사노위의 무능한 행태는 비판받아 마땅하다.

기존 논의과정에서 보여준 복지부의 방관적 태도 또한 지적하지 않을 수 없다. 주무부처로서 연금개혁에 대한 무한한 책임을 갖고 적극적으로 논의를 이끌어가야하는 입장이어도 모자랄 판에 복지부는 논의를 특위에 그쳐 맡겨놓고 지켜보기만 했다. 특위 위원장에게 모든 진행을 맡기고 나서 협의를 촉진시키는 아무런 전략이 없는, 그야말로 행위의 공백이 나타났다. 경사노위가 문제를 일으키고 나서야 부랴부랴 비공개간담회를 추진하는 등의 최근 일련의 모습은 그야말로 '소 잃고 외양간 고치는' 격이다. 사회적 논의를 거쳐 연금개혁을 마무리하겠다는 대통령의 약속은 또 다시 관료들의 복지부동에 막힐 상황에 놓여 있다.

올해 연금개혁을 마무리하지 않으면 우리는 또 다시 5년을 기다려야 한다. 이번에 아무런 결정 없이 2023년 발표로 예정된 제5차 재정계산으로 넘어가는 것이다. 그렇게 된다면 아마도 지금과 같이 소모적인 과정을 되풀이할 가능성이 농후하다. 보수경제언론에서는 또 다시 국민연금이 마치 몇십년후 사라진다는 기금고갈론을 들먹이며 최악의 시나리오가 펼쳐질 것처럼 예언을 할 것이며 동시에 경제권력과 결탁하여 사적연금에 가입할 것을 종용할 것이다. 친시장주의적 학자들은 '다층노후소득보장체계'라는 이론적 개념만 되풀이하며 조삼모사 식의 그야말로 현실성없는 연금개혁 시나리오를 들먹일 것이다. 이로 인해 국민연금에 대한 국민들의 신뢰회복은 더욱 요원해질 것이다.

국민연금이 국민의 품으로 돌아가기 위해서는 이번에 반드시 연금개혁이 완수되어야 한다. 모두가 노인이 될 수밖에 없는 세상에서 우리 손으로 국민연금을 지금 다시 일으켜세워야 우리 사회의 지속가능성을 제고할 수 있다. 공적연금을 강화하고 품위있는 노후생활을 국민 모두가 꿈꿀 수 있는 사회구조를 만들기 위해 연금개혁특위 구성원과 노동시민사회단체는 다시 한 번 연금개혁의 불씨가 타올라서 꼭 마무리되길 바라는 간절한 요구를 정부에 전달한다.

3. 활동자료

2019. 7.5. [논평] 기금운용위원회 의결권행사 위임 가이드라인 관련

국민연금 의결권행사 위임을 반대한다.

제6차 기금운용위원회에서 복지부는 의결권행사 위임 가이드라인을 보고하였다. 주요내용은 국민연금기금 투자 대상 국내 상장회사(716개사, '18년말) 중, 기금본부의 직접 보유분이 없는 회사(510개사, '18년말)에 대해 위탁사에게 의결권 행사를 위임하고 향후에는 기금운용본부 직접 보유분이 있는 회사에 대해서도 위탁운용사의 주식 보유분만큼 의결권 행사 위임을 검토하겠다는 것이다.

국민연금의 의결권 행사는 그 중요성이 매우 크다. 2015년 제일모직-삼성물산 합병 사태도 기금운용의 철저적 정당성 담보 없이 의결권행사를 무리하게 추진한 결과이다. 이 사건 이후 정치, 경제 권력으로부터 국민연금을 보호하고 기금운용의 독립성, 투명성을 높이기 위한 일환으로 스튜어드십 코드가 도입되었다.

위탁운용사에 의결권을 위임한다는 것은 스튜어드십 코드의 도입취지를 무색하게 하는 것이다. 우리나라 위탁운용사들 거의 대부분이 소유 및 거래 관계 등으로 재벌대기업의 영향력으로부터 자유롭지 않다는 사실을 간과해서는 안 된다. 2015년 제일모직-삼성물산 합병사태 합병 당시 증권사 중 반대의견을 낸 곳은 단 1곳에 지나지 않았다는 사실이 단적인 예이다. 이러한 상황에서 위탁운용사로 의결권을 위임한다는 것은 고양이에게 생선을 맡기는 꼴이다. 사실 위탁운용사에 대한 의결권 행사 위임을 하여야 하는 그 어떠한 정당한 이유도 없다. 의결권을 위탁운용사에 위임한다는 복지부의 취지는 사실상 주식의 상당한 지분을 보유한 기관투자자로서의 권리를 포기하겠다는 것이다. 이것이 기금의 장기적 수익성은 물론이며 국민으로부터 조성한 기금을 책임지고 운용하는 주체로서의 막중한 책임을 저버리겠다는 심산이다.

의결권 행사 위임의 여건도 불비하다. 기금운용본부 주주권행사팀 인력으로 위탁운용사가 수탁자 책임활동에 맞게 행사하였는지, 이해상충은 없는지 등을 일일이 감독한다는 것은 사실상 불가능하다. 한 주주가 보유한 여러 의결권의 찬반을 다르게 행사하는 불통일행사시 회사의 거

부권이 상법상 부여되어 있어, 주총 투표 전 회사가 불통일행사 추진여부를 번복할 경우 이를 막을 방법도 없다.

이러한 상황 아래 국민연금 위탁운용사로의 의결권행사 위임은 스튜어드십 코드 도입 자체의 의미를 퇴색시키는 것이다. 만일 의결권이 위임된 상황에서 제일모직-삼성물산 합병건과 같은 상황을 맞이한다면 과연 과거를 다시 되풀이 하지 않을 수 있을까? 국민연금의 과도한 영향력을 줄이기 위하여 자본과 재벌의 영향력 하에 있는 위탁운용사로 의결권을 위임하는 것은 근원적인 이해충돌을 피할 수 없으며 구조적으로 자본과 재벌을 위한 의결권 행사로 귀결 될 수밖에 없다. 연금행동은 국민연금기금운용에 대한 국민신뢰제고를 위해서라도 국민연금 위탁운용사로의 의결권행사 위임을 강력히 반대하는 바이다.

3. 활동자료

2019. 8. 6. [논평] 경사노위 연금특위 위원 구성 변화 및 성격(지위) 규정 관련

경사노위는 연금개혁의 걸림돌이 되려 하는가

8월 2일 기존 위원들의 요구로 드디어 다시 재개된 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’(이하 연금특위)에서는 3개월만의 논의라는 상황에 걸맞게 각 위원들의 의견을 다시 확인하게 되었다. 정부의 국가지급보장 명문화 방안에 대한 논의와 노후소득보장을 위한 범정부 협의체 설치에 관한 내용도 보고되었으며 일부 위원들의 국민연금 소득대체율 및 보험료율의 단계적 조정에 대한 의견도 제출되었다. 6개월간의 논의가 허무하게 중단된 이후 다시 불씨를 살린만큼 위원들 간의 의견교환도 신중한 분위기에서 이루어졌다.

지난 7월 연금개혁을 위한 사회적 논의가 이처럼 어렵게 궤도에 오른만큼 이를 관장하고 있는 경제사회노동위원회(경사노위)의 역할이 중요하다. 경사노위 사무처는 사회적 대화기구로서 최대한 사회적 논의가 잘 흘러가게끔 지원해야 한다. 하지만 오히려 이러한 방향에 역행하는 행보를 보이고 있다. 회의 이틀전 갑자기 연금특위 위원들에게 노사정을 제외한 단체들의 대참을 허용하지 않는다고 통보하였다. 또 이로 인해 참석하는 위원의 수가 적다고 하여 8월 2일 회의를 취소할 것이라는 어처구니 없는 언행을 보이기도 하였다.

이는 사전에 위원들과 협의된 내용을 모두 무시하는 비민주적 행태의 표본이라 할 수 있다. 7월 18일(목) 복지부 주관으로 열린 연금특위 위원 간담회에서 공식과 비공식을 구분하지 않고 중단된 논의를 재개할 수 있도록 하자는 결의가 있었고, 이때 이미 각 단체에서 원활하게 참석을 유지할 수 있도록 위원이 지정하는 단체 내 대참자를 허용하자고 한 복지부의 제안이 받아들여졌다. 당시 연금특위 위원뿐만 아니라 경사노위 사무처에서도 이 제안에 대해 동의했다.

사무처의 이러한 비상식적 행동은 경사노위 사무처를 총괄하는 박태주 상임위원의 독단적 결정에 기인한 것으로 확인되었다. 당연직인 노사정을 제외한 모든 위원들은 단체가 아닌 개인 자격이기에 대참을 허용하지 않는 것이 원칙이라고 결정했다는 것이다. 문제는 이러한 결정이 기존 경사노위 운영관례와 완전히 어긋난다는 것이다. 연금특위뿐만 아니라 사회안전망개선위

원회 등 기존의 다른 의제별·업종별 위원회에서도 당연직이 아닌 단체에서 참여하는 위원의 대참을 이미 허용하고 있었다. 경사노위 스스로 자신들의 원칙과 관행을 손바닥 뒤집듯 쉽게 바꾸려는 행동은 스스로 사회적 대화의 의미를 오염시키겠다는 것과 다름없다.

다행스럽게도 노동계를 비롯한 비사업장가입자 위원 등이 이에 대해 강하게 문제제기를 하였고 연금특위 위원장의 수용으로 재개된 연금특위는 무사히 열릴 수 있었다. 자칫 한 사람의 비민주적 결정에 기반한 경사노위 사무처의 안이한 행보가 연금개혁의 걸림돌로 작용할 수 있었다. 국민연금의 소득대체율 상향을 비롯한 공적연금강화 관련 여러 조치들은 이번 연금특위를 통해 합의되고 이행되어야 한다. 연금행동과 함께하는 노동시민사회단체 모두가 이러한 오래된 숙제들이 이번 기회에 해결될 수 있을 것이라고 기대하고 있는 만큼, 경사노위 사무처와 상임위원의 이러한 어처구니 없는 행보는 지적하지 않을 수 없다. 사회적 합의를 통한 국민연금의 강화, 그리고 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제를 스스로 깨닫고 반성하는 자세를 보이길 바란다.

3. 활동자료

2019. 9. 2. [논평] 경사노위 연금특위 종료이후 국회 입법 촉구

정부와 국회가 책임지고 연금개혁을 이행하라!

경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(이하 연금개혁특위)가 우여곡절 끝에 마무리되었다. 1기 연금특위는 작년 10월부터 올해 4월까지 6개월간 운영되었다. 당초 계획했던 특위 종료 시점에서 사회적 논의가 마무리되지 않았기 때문에 특위 위원들은 추가 논의에 합의하였다. 그러나 사회적 대화를 관장하는 경사노위 사무국의 미숙한 행정역량으로 인해 3개월간 논의가 중단되었다가 8월이 되어서야 2기 연금특위가 개최되는 등 사회적 대화는 부침의 연속이었다.

논의과정에서 노동시민사회 내의 의견차이도 분명히 존재했다. 각 조직이 중요시하는 초점이 분명히 달랐기에 이견이 존재할 수밖에 없었다. 이에 대해 노동계와 비사업장가입자, 청년, 공익위원 등은 공식적인 자료제출로 서로를 설득하기도 하였고, 한정된 시간 내에서 진행되는 위원회 운영 특성상 충분히 풀지 못한 부분은 비공식적 논의를 통해 서로 양보와 타협을 진행하기도 했다. 그러면서 점차 의견의 간극을 최대한 일치하는 방향으로 이끌어갔고, 충분한 고민과 이해를 바탕으로 노동시민사회의 다수안을 도출할 수 있었다.

이러한 와중에 경영계는 초지일관 연금개혁의 걸림돌이었다. 경영계는 각종 의견을 제출하기도 하였지만 연금개혁의 구체적인 상(像)을 제안한 적이 단 한 번도 없었다. 노동계는 소득대체율 인상 및 단계적 보험료율 조정을 통해 노사가 모두 수용할만한 수준의 개혁안을 여러 번 양보하여 제시하였다. 그럼에도 불구하고 경영계는 경영환경을 핑계로 보험료율 인상을 절대 수용할 수 없다는 입장만을 매번 되풀이하였다.

또한 경영계는 여러 단체들이 공적연금을 강화하기 위해 고민한 사안들을 제출하는 동안, 해당 의견에 대해 수용 못한다고 하거나 정부가 검토해달라고 하는 등 단 한 번도 사회적 대화의 주체로서 책임감 있는 자세를 보이지 않았다. 심지어 '기초연금 내실화', 영세사업장을 지원하기 위한 방안 등을 담은 '사각지대 해소'에 대한 내용조차 정부가 재정여력이 된다고 판단하는 부

분에 대해서는 동의할 수 있다는 식의 소극적 자세를 견지했다. 사실상 사회적 대화를 하고 싶은 마음이 없었던 것은 아닌지 의심할만한 대목이라 할 수 있다.

작년 제4차 국민연금재정계산위원회를 운영하는 과정에서 정부가 자초한 국민연금에 대한 불신을 해소하고자 사회적 논의를 하자고 노동시민사회가 제안하여 연금개혁특위가 출발하였고, 여기에서 국민연금을 강화하고 기초연금을 내실화하는 단일안을 제출하고자 노동시민사회가 부단히 노력했다. 하지만 정부와 국회에서 뒷짐 지고 지켜만 보고 있었던 상황을 이용, 경영계는 불성실하고 무책임한 태도로 임하였고 연금개혁특위의 최종결론은 다수안과 소수안으로 구분되었다.

이제 정부와 국회가 선택해야할 시점이다. 사회적 대화는 쉽게 풀 수 없는 의제를 참여하는 주체들 간의 충분한 숙고 및 협의에 기초하여 정책개혁의 방향성을 기능해주는 역할을 한다. 따라서 그 자체로 완결은 아니다. 연금개혁특위에서는 공적연금 강화를 지지하는 다수안과 연금개혁을 방해하는 소수안이 도출되는 것으로 결론났다. 정부와 국회로 대표되는 정치권에서 본격적으로 국민연금법 개정을 추진해야 한다. 정치적 부담을 이유로 매번 다음정권으로 연금개혁을 미뤄왔던 어두운 역사를 되풀이해서는 안된다. 각자도생의 노후가 아닌, 공적연금강화를 통해 모든 국민들이 함께 꿈꾸는 행복한 노후를 위해 정치권이 책임지고 연금개혁을 이행해야 한다.

국민연금 개혁, 이제 국회가 해결하라!

작년 8월, 제4차 국민연금 재정계산 결과 발표 후 숨 가쁘게 달려온 연금개혁 전반전이 일단락되었다. 2018년 10월부터 2019년 8월까지 운영된 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장강화특별위원회(이하 연금특위)의 활동결과는 사뭇 아쉽다. 연금개혁의 핵심 쟁점인 소득대체율과 보험료율에 관해, 연금특위 내 8개 단체 중 절반이 넘는 5개 단체가 국민연금 소득대체율 45%로 유지하고, 보험료율을 12%까지 단계적으로 인상하는 안에 합의하였다. 그러나 삼성물산 건으로 연금 역사에 큰 죄를 지고도 반성없는 파렴치한 경영계의 몽니로 연금특위는 핵심쟁점에 있어 단일안 도출에 실패하였다.

1998년, 2007년 두 차례의 국민연금 개혁은, 소득대체율 삭감 일변도의 개혁이었다. 1988년 제도도입 당시 소득대체율은 70%였으나, 1999년에 60%로, 2008년에 50%로 소득대체율을 삭감했으며, 2009년부터 매년 0.5%p씩 하락하여 2028년에는 40%까지 하락하는 것으로 예정되어 있다. 소득대체율 삭감의 결과는 치명적이다. 1988년 국민연금에 최초 가입한 평균소득자는 20년 가입시 예상연금이 77만원이지만, 2028년 이후 가입한 평균소득자는 20년 가입시 예상연금이 47만원이 된다. 노후빈곤을 벗어나기 어려워지는 것이다.

2018년 제4차 국민연금 재정계산 결과에 따르면, 현재 17년인 신규수급자의 평균 가입기간은 2080년이 되어도 약 27년에 그칠 전망이다. 완전노령연금의 전제가 되는 가입기간이 40년 임을 감안하면 2080년의 실질소득대체율은 40%의 3/4 수준인 27%에 불과하게 된다. 수급자의 월평균 급여액 추계도 장기적으로 A값의 20%를 조금 넘는 것을 감안한다면 현재의 국민연금 소득대체율로는 노후소득보장 본연의 목적을 달성할 수 없다.

이에 노동·시민사회는 지속적으로 노후소득보장 강화를 요구해왔다. 최소한 2028년까지 매년 하락해가고 있는 국민연금 소득대체율을 2018년 수준인 45%로 고정하여, 더 이상의 급여 삭감이 이루어지지 않도록 해야 한다. 이는 국민연금에 대한 뿌리 깊은 불신을 신뢰로 바꿀 단초

가 될 것이며, 궁극적으로는 국민의 노후소득보장을 강화하는 기반이 될 것이다. 노후소득보장 강화와 제도의 지속가능성 제고를 위해 노동시민사회는 지난 연금개혁과정에서 한번도 올리지 못했던 연금보험료의 인상도 병행해서 요구한다. 보험료율을 현재 9%에서 12%로, 2020년부터 10년간 3% 인상하는 내용이다.

아울러 보험료 인상에 따른 저소득층의 부담을 완화하기 위해, 영세 자영업자에 대한 보험료 지원 제도 신설을 요구한다. 출산·군복무 크레딧제도의 개선으로 국민연금의 수급권을 확보하고 연금액을 늘리는 조치도 요구한다. 특히 어떠한 경우에도 연금을 받을 수 있다는 신뢰를 확보하고자 국민연금 지급보장 명문화를 요구한다.

국회에는 이미 이러한 국민연금 개혁에 관련된 다수의 법안이 계류 중이다. 구슬이 서말이라도 꿰어야 보배이듯, 이제 국민연금 개혁 제반 법안의 검토와 의결이 필요하다. 국민의 노후소득보장강화를 위한 국민연금 개혁에, 국회는 내년 총선을 위해 기울이는 노력의 십분의 일이라도 쏟기를 바란다.

3. 활동자료

2019. 11. 14. [논평] 정부 인구정책TF 논의결과 발표 내용의 사적연금 강화조치 비판

국민의 노후대비는 공적연금강화가 우선되어야 한다

정부는 13일 부처합동으로 “노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책TF 논의 결과”를 발표했다. 주요 내용으로 주택연금의 가입연령을 60세에서 55세로 낮추고 퇴직연금제도 의무화 및 사적연금 세액공제 확대 등이 포함되었다.

초고령 사회에 돌입하는 대한민국에서 노후대비는 국가와 개인 모두의 노력이 필요한 분야이다. 퇴직연금과 개인연금, 주택연금도 노후소득보장 다층체계로서 제도의 개선이 필요한 지점들이 있다. 이번 정부의 발표에도 그간 법개정이 안되어 개선되지 못한 과제들이 다수 담겨있다. 문제는 정부와 정치권이 과거 보수정권과 같이 공적연금의 개혁은 방기한 채 사적연금 활성화를 우선시하는 것이 되풀이 되고 있다는 점이다.

현 정부는 국정과제로 국민연금 소득대체율 인상을 2018년 국민연금 재정계산과 연계하여 사회적 합의하에 추진한다고 발표하였다. 그러나 제4차 재정계산, 정부종합운영계획 국회 제출, 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회의 사회적 논의의 과정을 지나왔음에도 정부와 정치권은 무책임하게 공적연금 개혁과제를 회피하고 있다. 지난주 목요일 복지부 장관은 급기야 21대 총선 이후 국민연금 개혁 단일안 마련을 위한 여야 의원 워크숍을 통한 1박2일의 끝장토론을 추진하겠다고 사실상 공적연금 개혁을 내년으로 미루고자하는 의도를 보였다.

공적연금은 국민의 노후대비에 있어 가장 일차적으로 고려되어야 한다. 퇴직연금, 개인연금, 주택연금 등 사적연금은 소득재분배 기능과 물가보전, 장애 및 유족연금 등을 고려하였을 때 공적연금보다 노령, 장애, 사망 등 위험에 대한 보장기능이 현저히 떨어진다. 국민들의 노후불안정 문제를 해결하기 위해서라도 적정소득보장, 물가상승률 보전 등 공적연금이 수행해야 하는 비중이 지금보다는 훨씬 확장되어야 한다. 분절된 노동시장으로 인해 발생하는 소득 및 자산의 양극화가 극심하게 나타나는 대한민국의 현실을 고려한다면, 소득재분배 기능을 가진 공적연금

이 사회통합과 전 계층의 구매력 향상이라는 점에서 꼭 필요하다. 개인연금 세액공제 지원한도를 200만원 늘리는 대신 그만큼의 재원을 공적연금 강화에 사용한다면 국민 개개인에 돌아올 후생은 더 폭넓고 클 것이다. 다수의 노인이 빈곤으로 죽어가고 있는 현실에서 일부 개인연금을 납부할 여력이 있는 사람들의 노후만 세금지원으로 강화한다는 것은 이 정부가 상류층 이상만을 위하며 양극화를 확대하겠다는 의지를 가진 것으로 밖에 보이지 않는다.

정부가 노후소득보장에 있어서만큼은 각자도생을 부추기고 재벌을 배불리는 '사적연금 활성화'의 길로 접어들지 않기를 바란다. 정치권도 총선을 앞두고 정치적 이해득실만 따져서는 안 된다. 민생과 국가의 미래를 고려하여 살신성인의 자세까지는 아니더라도 일말의 양심으로 공적연금개혁을 통한 전 국민 노후소득보장 강화를 추진하길 바란다.

3. 활동자료

2019. 12. 2. [논평] 8차 기금위 위탁운용사 의결권 위임 의결 관련

국민연금의 위탁운용사 의결권 위임을 반대한다

2019년 제8차 기금운용위원회에서 국민연금의 위탁운용사 의결권 위임이 의결되었다. 우선 국민연금이 위탁운용사에 위탁하여 직접 보유분이 없는 510개 사에 대하여, 위탁운용사에 의결권을 위임하겠다는 내용이다.

국민연금이 공적 감시하에서 엄정히 시행해야 할 의결권 행사가 불투명하고, 이해관계로부터 자유로울 수 없는 사적 영역으로 넘겨졌다. 대부분의 자산운용사들은 재벌과 재계의 영향에서 독립적으로 올바른 결정을 내리기 어렵다. 지난 2015년 제일모직-삼성물산 합병사건에서도 당시 운용사의 95%가 찬성의견을 낸 바 있다.

자산운용업계는 지배구조상 대부분 재벌계열사이며, 거래계약관계상 재벌과 재계로부터 자유로울 수 없는 상황이다. 이러한 환경에서 국민연금의 의결권을 위탁운용사에 넘긴다는 이번 기금운용위원회의 결정은 매우 부적절하다. 특히 국민연금 직접보유분이 없는 510개 회사들은 주로 중견, 중소기업으로 지배구조와 회사 운영상 여러 문제점에 노출되기 쉽다는 점에서 우려가 더 크다. 그간 국민연금은 지침과 원칙에 의해 의결권을 시행해왔기에 사안에 따라 최대주주의 견제세력으로 의결권을 행사해왔다. 그러나 이제 자본에 예속된 위탁운용사로 의결권이 위임되면 위탁 운용되는 국민연금 지분이 최대주주의 우호세력으로 오용될 우려가 큰 것이다.

제8차 기금운용위원회에서는 적극적 주주활동 가이드라인은 기 결정한 바 있는 중점관리사안, 예상치 못한 우려사안에 대하여 더 세부적으로 논의하겠다고 경영계의 의사를 반영하여 뒤로 미룬 반면, 경영계로 국민연금의 의결권 위임은 과감히 의결하였다. 양극화가 심해져 다수 서민의 일상과 노후가 파괴되고 있는 이 상황에서, 국민이 피땀흘려 납부한 국민연금을 잘못된 최대주주의 결정에 우호세력으로 동원할지도 모를 위탁운용사로의 의결권 위임은 자본에 대한 일방적 지지선언으로 밖에 보이지 않는다.

위탁운용사로의 의결권 위임은 철회되어야 한다. 그 철회 전까지는 의결권을 위임받은 위탁 운용사의 의결권 행사가 적절한지 기금본부의 면밀한 모니터링이 필요하며, 모니터링 가운데 수탁자 책임에 위배되는 사안에 대하여는 즉각 의결권을 회수 할 수 있는 방안을 마련하여 우리의 노후자금이 공적 신뢰 속에서 운용될 수 있도록 보완해야 할 것이다.

3. 활동자료

3. 정책자료

4. 정책자료

2019. 4. 17. 대표자회의 별첨1.

연금개혁 특위 합의문 제안 및 근거

공적연금강화국민행동

□ 연금개혁 특위 합의문 제안

국민의 노후소득 보장 강화, 국민연금에 대한 신뢰회복, 그리고 국민연금에 대한 국가책임 강화를 위해 다음과 같은 사항에 합의한다.

1. 노후소득보장강화와 재정 지속가능성

1. 국민의 존엄하고 인간다운 노후생활을 보장하기 위해, 매년 진행되는 국민연금 소득대체율 삭감을 당장 중단하고, 노후소득보장 강화를 위한 다양한 조치를 모색한다.
 - 가. 국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45~ 50%가 되도록 법 개정을 추진한다.
 - 나. 국민연금제도의 노후소득보장 장기 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 장기계획을 수립한다.
2. 국민연금의 소득대체율 인상을 비롯한 노후소득보장 기능 강화를 전제로, 국민연금의 재정 지속가능성을 높이기 위한 방안을 마련한다.

- 가. 국민적 수용성, 경제상황, 기금규모의 변화 등을 고려하여 소득대체율 인상에 따른 적정 수준의 보험료율 인상방안을 마련한다.
- 나. 보험료율이 인상될 경우 저소득층과 영세사업장의 보험료 부담 경감조치를 반드시 마련한다.
- 다. 국민연금공단의 관리운영비는 전액 국고로 부담한다.
- 라. 사용자 부담금의 부과소득 상한을 건강보험 부과소득 상한과 일치시킨다.
- 마. 국민연금기금의 사회서비스 인프라에 대한 투자 등 국민연금 보험료 수입기반을 확대할 수 있는 다양한 방안을 강구한다.

II. 사각지대 해소방안

- 3. 국민연금 사각지대 해소와 보험료 부담 경감을 위해 저임금 비정규노동자와 영세자영업자 등을 대상으로 하는 보험료 지원 및 크레딧 제도를 확대한다.
 - 가. 현행 두루누리 보험료 지원사업의 지원기준을 30인 미만 사업장에 근무하는 최저임금 130% 미만인 근로자로 완화하고, 지원기간을 3년에서 5년으로 확대한다. 국민건강보험제도도 지원 범위에 포함한다.
 - 나. 저소득 지역가입자 및 납부예외자에 대한 보험료 지원 사업을 신설하며, 구체적인 방안을 마련해 빠른 시일 내에 시행하도록 한다.
 - 다. 출산크레딧과 군복무 크레딧을 확대하고, 사전지원방식으로 전환한다.
 - 출산크레딧은 첫째아이부터 12개월 제공
 - 군복무크레딧은 복무기간 전체에 대해 제공
 - 라. 직업훈련과 실업부조 기간에 대한 크레딧을 신설하며, 구체적인 방안을 마련해 빠른 시일 내에 시행하도록 한다.

4. 정책자료

- 마. 특수형태종사근로자에 대한 사업장 가입 전환 방안을 마련한다.
- 바. 초단시간 노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안을 마련한다.
- 사. 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 구제방안을 마련한다.

III. 국민신뢰제고방안

- 4. 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복을 위해 법 개정을 통해 국가의 국민연금 지급보장을 명문화한다.
- 5. 국민연금 가입 및 급여 제도를 합리적으로 개선한다.
 - 가. 보험료 부과소득 상한을 A값의 3배로 조정한다.
 - 나. 가입상한연령과 수급개시연령을 일치시킨다.
 - 다. 유족연금의 지급률을 가입기간에 상관없이 기본연금액의 60%로 통일한다.
 - 라. 노령연금과 유족연금의 중복조정을 폐지하거나 일정금액(예-A값 1/2) 미만일 경우 모두 지급한다.
 - 마. 기준소득월액 산정 시 비과세근로소득의 범위를 노후소득보장을 강화하는 방향으로 개선한다.

IV. 기초연금 내실화 방안

- 6. 기초연금을 내실화한다.
 - 가. 기초연금 수급 대상을 소득 하위 80% 이상으로 확대한다.
 - 나. 기초연금의 실질가치 보전을 물가 상승률에서 A값 상승률 연동으로 환원한다.
 - 다. 기초연금의 국민연금의 연계 감액을 폐지한다.

라. 기초연금 재정을 전액 국고로 충당한다.

V. 연금개혁 추진 개선방안

7. 저출산·고령화 문제는 우리 사회가 함께 해결해 나가야할 중요한 문제로서 종합적인 대책이 필요하며, 종합적인 노후소득보장제도 발전 방안 마련을 범정부적 논의기구를 구성한다.
8. 향후에도 연금개혁은 사회적 논의와 합의를 통해 진행되어야 함을 원칙으로 하고, 이를 위한 제도적 장치를 마련한다.

□ 합의문 제안 이유 및 근거

1-가. 국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45~50%가 되도록 법 개정을 추진한다.

- 사회적 합의기구 운영을 통한 국민연금 소득대체율 인상은 대선 공약사항이자 문재인 정부 국정운영계획에도 반영된 사항임

▶ 국민연금 등 공적연금이 국민 노후소득대비의 실질적 근간이 될 수 있도록 소득대체율을 올리고 사각지대를 해소하기 위한 제도 확충을 추진할 것입니다. 소득대체율 인상에는 사회적 합의가 필요하므로 정부, 연금 가입자대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의기구를 운영하여 인상 방안을 마련할 것입니다.

▶ 국민연금을 인상 및 사각지대를 해소하겠습니다.

- 국민연금 소득대체율 인상을 위한 중장기 방안 추진
- 국민연금 사각지대 해소를 위한 경력단절 여성 및 저소득층 연금가입 지원 확대, 연금 크레딧(pension credits) 확대

- 제대로 된 연금개혁을 위해서는 국민연금의 존재 이유부터 명확히 해야 함
 - 국민연금과 기초연금 모두 “연금을 지급함으로써 노인과 국민의 생활안정을 도모”하는 것임. 즉, “노후소득보장이 연금의 존립이유”임

4. 정책자료

- 노인빈곤을 방지하고 안정적인 노후생활을 위해서는 기초연금과 국민연금 등 공적연금으로 최소 노후생활비 이상을 확보할 수 있어야 함
 - 지난해 제출된 국민연금종합운영계획안에 따르면, 최소 노후생활비가 평균 102만원(95만원~108만원)이나, 기초연금 30만원 인상(A값의 12% 수준 유지)을 전제하고 현재 국민연금의 신규수급자 평균 연금액 51만원을 감안하면 약 20만원이 부족함
 - 제4차 재정계산 결과에 따르면 2017년도 신규 수급자의 평균가입기간은 17.4년이고 2050년은 23년, 2080년이 되어도 평균가입기간은 27년 정도로 조금씩 늘어나, 수급자의 월 평균 급여액은 장기적으로 A값의 20%를 조금 넘을 전망
 - 즉 기초연금과 국민연금을 합해도 실질 소득대체율은 A값의 30% 초반 수준에 지나지 않으며, 이것은 현재 어르신도 가난하지만, 앞으로 미래세대도 노인빈곤에서 벗어나기 어렵다는 것을 의미함
- OECD의 국가의 경우 근로세대 가치분소득 대비 은퇴세대 가치분소득은 약 83%이며, 은퇴세대 가치분 소득 중에서 공적이전소득(공적연금)이 차지하는 비중이 평균 66.5%임. 이를 감안하면 기초연금과 국민연금을 합해 공적연금의 실질 소득대체율은 45~50% 이상 확보가 필요하며, 국민연금을 통한 실질 소득대체율은 최소 30~35% 이상 확보가 필요*
 - * 기초연금의 소득대체율을 최대 15%까지 확보한다는 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 가입기간 40년이 비현실적이고, 앞으로도 상당 기간 평균 25년을 넘기 힘들다는 것을 감안할 때, 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, 연금

보험료 지원 확대 등 제도적인 노력이 뒷받침되어야 함

2-가. 국민적 수용성, 경제상황, 기금규모의 변화 등을 고려하여 소득대체율 인상에 따른 적정 수준의 보험료율 인상방안을 마련한다.

- 엄밀히 말하면, 현재 재정안정을 위한 보험료율 인상 요인은 전혀 없음
 - 제4차 국민연금 재정추계(2018) 결과에 따르면, 국민연금기금의 적립배율은 최대 26.3배(2018)에 달하였다가 2057년에 소진될 것으로 전망
 - 이는 현재 기금이 올해 급여 지출의 26배에 해당하는 규모이며, 2056년까지 현재 9%인 보험료율을 전혀 올리지 않아도 기금이 유지될 수 있다는 의미임
 - 수입과 지출의 균형이라는 측면에서도 국민연금 재정은 수지적자가 발생하는 2042년, 또는 적어도 보험료 수입이 급여 지출보다 많은 2030년까지는 재정위기가 있다고 볼 수 없음
- 기금고갈 시점이 지나치게 강조돼 국민들은 국민연금 재정에 당장 큰 문제가 있다고 인식하지만, 국민연금의 재정은 상대적으로 매우 안정적이라고 할 수 있음
 - 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
 - OECD 34개국 중 공적연금에 의무 가입하는 22개 국가의 공적연금 보험료율은 평균 15.4%(2016년 기준, 출처 OECD Pensions at a Glance 2017)
 - 우리는 앞으로 기금이 소진되는 40년의 기간 동안 보험료율을 적정 수준으로 올릴 수 있는 충분한 시간적 여유를 가지고 있다고 보는 것이 타당
- 국민연금 재정이 상대적으로 안정된 이유는 너무 이른 시기에 선제적인 재정안정화 개혁을 취한 결과임
 - 국민연금은 1988년 제도 도입 이후 불과 20년 만에 두 차례의 재정안정화 개혁(1998년, 2007년)이 이루어졌고, 도입 당시 2020년대 중반으로 예상된 소진 시점도 2057년(4차 재정추계)까지 30년 넘게 연장됨
 - 공적연금에서 이렇게 빠른 시기에 재정안정화 개혁이 이루어진 것은 매우 보기 힘든 사례임
 - 통상 외국의 경우 전 국민연금 시행 후 충분한 시간이 지나 제도가 완전히 정착된 이후(전국민연금 시행후 32년~81년)에 본격적인 재정개혁을 추진하였으나, 우리나라는 전 국민연금을 시행(1999년)하기도 전부터 재정개혁을 실시

〈각 국의 공적연금 최초 재정안정화 제도개혁 시점〉

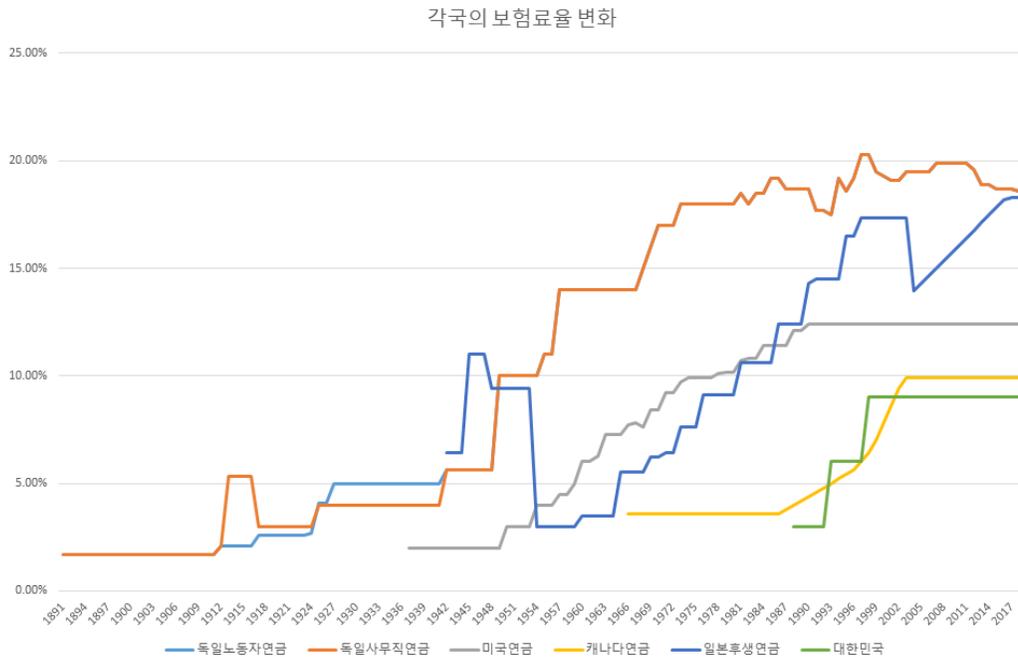
4. 정책자료

	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 CPP (보편) 1966년 1952 (A)	기초 ATP 연금 1960년 1946 (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 11.6 배	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%

〈출처〉 “김성숙, 신승희 (2010), 국민연금 재정방식과 장기 재정목표에 관한 연구, 국민연금연구원 136쪽, (표 III-15) 6개국의 고령화 수준과 공적연금제도 및 적립금 변화를 재구성함

- 즉, 연금선진국의 경우 오랜 기간에 걸쳐 노후소득보장 목표와 사회적 부양으로 전환 속도에 맞춰서 점진적으로 보험료율을 올려오다가 제도가 완전히 성숙한 시점에서 재정안정화 개혁을 실시
- 더욱이 우리처럼 기금의 규모(적립배율)가 확대되는 시기에 재정안정화 개혁을 한 사례는 없음

〈그림〉 각국의 보험료율 변화



- 선제적인 재정안정화 개혁은 국민들의 노후불안, 제도에 대한 불신, 보험료율 인상

대한 강한 저항이라는 부메랑으로 귀결

- 선제적인 재정안정화 조치는 국민연금 재정에 대한 근본적인 불안을 해소하지 못한 반면, 제도에 대한 강한 불신을 양산
- 국민연금이 노후에 도움이 될 것이라는 확신이 없다면, 국민들이 보험료율 인상에 동의하기가 어려움
- 즉, 제도에 대한 신뢰가 확보되지 않으면 재정적 지속가능성도 담보하기 어려울 수밖에 없음
- 따라서 현 시점 국민연금 개혁에 필요한 것은 노후소득보장 강화라는 원칙 속에 제도에 대한 신뢰를 확보해 가면서 그에 따른 보험료율 인상에 대한 국민들의 동의를 확보하는 것이 필요
 - 현 시점 보험료율 인상은 노후소득보장 강화를 전제로 할 때만 가능하며, 보험료율의 인상 수준은 국민적 수용성, 경제상황, 기금규모의 변화 등을 고려하여 결정하여 함
 - 시기별 적정 보험료율 수준은 당시 사회적 여건에 따라 지속적으로 변화하므로 일정 기간(10~15년) 내에서 보험료율 인상 수준과 방식을 논의하는 것이 바람직함
 - 4차 재정추계 결과, 2030년까지 보험료 수입이 급여지출보다 많으며, 2042년까지 수지적자가 발생하지 않는다는 것은 2042년까지 기금의 규모가 계속 커진다는 것을 의미함
 - 소득대체를 인상에 상응하는 보험료율, 국민들이 수용할 수 있는 수준, 기금 규모가 지속적으로 증가하더라도 저출산·저성장 고착화에 따른 일부 선제적인 보험료율 인상 조치 필요를 감안하면 향후 15년 동안 3~4.5% 정도 점진적으로 올리는 방안이 타당

구분	보험료수입(급여지출 시점)	GDP 대비 최대적립금 시점(%)	수지적자 발생시점	기금소진 시점	
현행	2030년	2034년 (48.2%)	2042년	2057년	
소득대체율 및 보험료율 조정	소득대체율45% 보험료율12%	2036년	2039년 (56.4%)	2047년	2062년
소득대체율 및 보험료율 조정	소득대체율50% 보험료율13.5%	2037년	2040년 (61.3%)	2048년	2064년

주) 보험료율 12%(13.5%)는 2021년부터 매년 0.2%(0.3%)씩 15년에 걸쳐 인상

- 위 표를 보면 소득대체율 및 보험료율 조정에 따라 각각 5~7년 기금소진 시점이 연장되며, 보험료율 조정이 완료되는 2035년 이후에 제도 성숙, 기금규모, 당시 사회 여건과 추계결과를 감안하여 다시 적정 보험료율 수준에 대한 논의를 진행하는 것이 바람직
- 제도가 성숙하지 않은 시점에서 재정목표에 따른 무리한 보험료율 인상 논의는 현실가능성도 없고 제도에 대한 불신만 반복적으로 야기할 뿐임

4. 정책자료

- 현재 재정안정론자들은 70년 재정추계 시점까지 기금을 유지하기 위한 보험료율(16~20%)을 얘기하나 이는 국민적 수용성이 전혀 없는 주장임.
- 4차 추계에서 2088년은 근로인구가 현재에 비해 절반으로 감소하고, 성인 둘 중의 한 명이 노인인 사회를 가정
- 재정추계는 예측이 아니라 추계 당시의 합의된 가정(인구-경제-제도변수)에 따른 결과이므로, 가정이 달라지면 결과도 달라지며, 이 기간에 지속적으로 필요한 것은 5년 마다 달라지는 가정에 바로 바로 재정추계 기간 말까지 기금을 유지하기 위한 보험료율을 적용하는 것이 아니라 그 가정들을 개선하려는 끊임없는 정책적 개입과 노력임
- 그 정책적 개입과 노력의 성과에 따라 시기마다 적정보험료율 수준은 다시 판단될 수 있음

2-나. 보험료율이 인상될 경우 저소득층과 영세사업장의 보험료 부담 경감조치를 반드시 마련한다.

- o 저소득층 보험료 지원과 별개로 외국의 사례처럼 저소득층 보험료 부과소득의 일부를 공제(면제)하는 제도 도입 검토 필요

2-다. 국민연금공단의 관리운영비는 전액 국고로 부담한다.

- o 국민연금은 국민연금법에 의한 의무 사회보험제도임에도 불구하고 공단 관리운영비 대부분을 가입자들이 조성한 '기금전입금'에 의존
- '10년 이후 공단 관리운영비 중 정부지원금은 매년 정액 100억원(1.76% 수준)에 불과
- o 전 국민이 가입대상인 공적 사회보험의 관장자로서 정부는 최소한 공단 관리운영비를 부담해야 하는 책임이 있음

〈참고〉 외국의 관리운영비 사례

구분	제도유형	관리기관	기금규모 ¹⁾ (2015년,단위: USD million)	관리비 부담주체	기타 국고보조
미 국 OASDI	소득비례 일원형	정부기관 (사회보험청)	2,812,510	국고	소득비례연금 일부 ²⁾
일 본 GPIF	기초연금 + 소득비례 이원형	특수법인 (일본연금기구)	1,137,247	국고	기초연금 : 급여지출의 50%와 총 관리비용 소득비례연금 : 총 관리비용
노르웨이 GPF-Global	소득비례 일원형	정부기관 (고용복지청)	24,269	국고	적자분
캐나다 CPPIB	기초연금 + 소득비례 이원형	정부기관 (고용사회개발부)	249,215	국고 (추정)	기초연금 : 전액국고(조세방식) 소득비례 : 없음

구분	제도유형	관리기관	기금규모 ¹⁾ (2015년,단위: USD million)	관리비 부담주체	기타 국고보조
스웨덴 AP1~4,6 기금합계	소득비례 일원형	정부기관 (연금청)	147,883	국고 (추정)	상병급여, 장애연금, 학생지원금, 부모수당 수급자의 소득비례연금 기여금
영 국	기초연금 일원형	정부기관 (고용연금부)	기금 없음	국고	자산조사 수당 및 기타 비급여 급여의 총 비용 기여 프로그램의 적자분
호 주	기초연금 일원형	정부기관 (휴먼서비스부)	90,026	국고	전액국고 총당
프랑스 FRR	소득비례 일원형	특수법인 (연금공단)	59,552	공단	소득비례연금 일부 * 공단 운영 적자가 심각할 경우, 5~10년에 1회 국고보조 요청
독 일	소득비례 일원형	특수법인 (연금공단)	37,055	공단	소득비례연금 일부 * 2016년 수입금의 24.36%가 국고보조 ³⁾ 주 14시간 이상 자녀돌봄자(무급)의 기여금 100% 국고보조
오스트리아	소득비례 일원형	특수법인 (연금공단)	기금 없음	공단	소득비례연금 일부 * 2017년 공단 수입금의 15.1%가 국고 보조
한 국	소득비례 일원형	특수법인 (연금공단)	622조원 (17.12%)	국고: 100억 기금: 나머지 영비	농어민 연금보험료 두루누리 사회보험료 실업크레딧 보험료 (17년: 연간 6,094억원)

주 1) 기금규모는 Pensions at a Glance 2018, p.155의 Public Pension Reserve Funds 참조
 2) 미국 사회보장청의 총수입은 크게 보험료 수입(Net payroll tax contributions), 국고보조금(Reimbursement from General Fund of the Treasury), 노령연금 소득세(Taxation of benefits), 이자수익(Interest) 등으로 구성됨.
 - 2017년 연금기금 연차보고서에 의하면, 2016년 기준 전체 수입 중 보험료 수입이 \$836.2billions(87.33%), 국고보조는 \$0.1billions(0.01%), 노령연금 소득세 \$32.8billions(3.43%), 이자수익 \$88.4billions(9.23%)로 구성됨
 3) 독일연금보험공단의 총수입은 보험료 수입(Beiträge), 국가가 일반재정에서 지원하는 국고보조금(Bundeszuschuss + Zusätzliche Bundeszuschuss), 환수금(Erstattungen), 기타수익 등으로 총당됨.
 -독일연금보험의 2017년 통계자료에 의하면, 2016년 기준 총 수입 중 보험료 수입이 € 215,422millions(75.87%), 국고보 조 € 69,709millions(24.36%), 환수금 € 834millions(0.29%), 기타수익이 € 224millions(0.08%)로 구성됨.

2-라. 사용자 부담금의 부과소득 상한을 건강보험 부과소득 상한과 일치시킨다.

- 사용자 부담금의 부과소득 상한을 건강보험 수준으로 일치만 시켜도 추가적인 보험료
 올인상 없이 현재 전체 보험료 수입의 10%(보험료율을 1% 인상하는 효과)가 넘는 추
 가 수입을 확보할 수 있음

〈참고〉 국민연금 부과소득 상한선을 건강보험 상한선(월 9,925만원)으로 올릴 경우 추가로 확보되는
 보험료 수입 규모. 단, 근로자 기여금은 현재 상한선(468만원) 유지

2019	2020	2021	2022	2023
43,728	45,727	47,758	50,049	52,300

- 부과소득 상한을 초과하는 근로자 대부분이 규모가 있는 사업장에 집중(100인 이상
 사업장에 66.6%)되어있다는 점을 감안하면, 기업들의 부담여력 역시 크게 문제가 되

4. 정책자료

지 않으며, 대기업의 초과이익을 사회에 환원하는 효과

- 모든 사업장에 일시에 적용하기 어렵다면 부담여력이 사업장부터 순차적으로 적용하는 것도 고려(예, 1000인 이상 → 300인 이상 → 100인 이상)

기준소득월액(부과소득) 상한자 현황(2018.12월 기준)

(단위: 명, %)

계	사업장						지역
	소계	5인 미만	5~99	100~299	300~999	1000 이상	
2,457,456 (100%)	2,401,203 (97.7%)	173,507 (7.1%)	592,015 (24.1%)	256,659 (10.4%)	308,549 (12.6%)	1,070,473 (43.6%)	56,253 (2.3%)

2-마. 국민연금기금의 사회서비스 인프라에 대한 투자 등 국민연금 보험료 수입기반을 확대할 수 있는 다양한 방안을 강구한다.

- 공적연금제도로서 국민연금의 재정적 지속가능성을 근본적으로 규정하는 것은 출산율, 노동시장참여율, 경제성장률의 장기적 추이이며, 단순히 보험료율만의 조정으로써 해결할 수 없는 문제임
- 4차 재정추계에 따르면 기금소진 이후 부과방식 보험료율이 최대 30%까지 달한다고 하나, 부과방식 보험료율이 보험료 부과대상소득 총액 대비 급여지출이라는 점에서 부과대상소득이 커진다면 보험료율은 줄어들게 되며, 따라서 보험료 수입기반을 확대하려는 노력이 매우 중요함
- 즉, 현재 우리나라의 저출산 고령화, 불안정 노동의 증가, 저성장 고착화의 문제가 개선되지 않는다면, 국민연금의 재정적 지속가능성을 근본적으로 확보하는 것은 한계가 있으며, 이는 국민연금만의 문제가 아니라 국가 존립 차원의 문제임
- 후세대의 부담을 낮추고, 양질의 일자리를 늘리며, 출산율과 경제활동참가율을 높이기 위해서는 국민연금기금이 단순히 금융수익성만을 추구하기보다 보육, 주거, 요양 등 사회서비스 인프라에 대한 투자를 활성화할 필요가 있음

3-가. 현행 두루누리 보험료 지원사업의 지원기준을 30인 미만 사업장에 근무하는 최저임금 130% 미만인 근로자로 완화하고, 지원기간을 3년에서 5년으로 확대한다. 국민건강보험제도도 지원 범위에 포함한다.

- 현재 10인 미만 사업장에 근무하는 저소득 근로자에 대해 지원하고 있는 두루누리 지원사업을 30인 미만 사업장, 최저임금 130% 미만인 근로자로 확대하고, 지원기간을 3년 한도에서 5년 한도로 연장하여 임시, 일용직 근로자의 연금수급권 확보를 적극 지원

- 두루누리 보험료 지원이 국민연금과 고용보험에 국한돼 건강보험료 추가 부담으로 근로자가 기피하는 경향이 존재, 국민건강보험제도도 지원 범위에 포함해야 함

3-나. 저소득 지역가입자 및 납부예외자에 대한 보험료 지원 사업을 신설하며, 구체적인 방안을 마련해 빠른 시일 내에 시행하도록 한다.

- 현재 저소득 사업장 가입자(두루누리) 및 농어민에 대해서 보험료 지원이 이루어지고 있으나 저소득 지역가입자 및 납부예외자에 대해서는 보험료 지원이 없으며, 그 결과 지역가입자의 납부예외 비율(48.1%)과 장기체납(13.4%) 비율이 매우 높은 상황임
- 실제로 보험료 지원을 받고 있는 농어민 지역가입자와 비교하여 보험료 지원이 없는 도시지역 가입자의 체납자 비율이 약 3.5배 높게 나타나고 있음

(지역 국민연금 소득신고자의 집단별 체납 현황(2016.12 기준))

(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

* 출처: 윤소하 의원실, "2017년 국정감사 정책보고서 - 국민연금 사각지대 보완 대책"

- 국민연금과 같은 사회보험인 건강보험제도에 있어서도 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원한 바 있음
 - 1988년 지역의료보험을 도입하면서 직장가입자와의 형평성 및 지역가입자의 특수성을 감안하여 지역가입자 보험료의 50%를 지원(~2001년)
 - 직장의료보험과 지역의료보험의 통합 이후 건강보험 재정건전성 회복을 위해 2002년부터 5년간 지역보험 재정의 50%를 지원*
 - * 2007년부터는 국고지원을 지역가입자 보조에 한정하지 않고 총재정의 일부(보험료 예상수입액의 20%)를 지원하는 방식으로 변경
 - 국민연금 지역가입자 보험료 수입이 전체 보험료 수입의 10% 미만, 약 3조 5천억원 정도인 것을 감안하면 과거 건강보험처럼 지역가입자 보험료의 50% 정도를 재정으로 지원하는 것은 국민 노후생활의 안정이라는 측면에서 큰 무리가 없으며 사각지대 해소를 위한 근본적인 대안이 될 수 있음
- 한편, 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

4. 정책자료

3-다. 출산크레딧과 군복무 크레딧을 확대하고, 사전지원방식으로 전환한다.

- 출산크레딧은 첫째아이부터 12개월 제공
- 군복무크레딧은 복무기간 전체에 대해 제공

- 외국의 경우 출산크레딧은 아이마다 군복무크레딧은 전체 복무기간에 부여한다는 점을 감안하면, 현행 출산크레딧을 첫째아이부터 12개월씩 지원하고, 군복무 크레딧은 전체 복무 기간으로 확대해야 함
- 또한, 현재 크레딧은 노령연금 수급권을 취득하는 경우에만 가입기간을 인정하고 있어 제도에 대한 가입자의 신뢰 제고 및 정책 체감도에 미치는 영향이 크지 않은 상황*으로 사전 적립방식으로 개편할 필요가 있음

* 2017년 출산크레딧 수급자는 888명, 군복무 크레딧 수급자는 0명

- 연금 크레딧을 사유 발생시에 적립하는 사전 적립방식으로 전환하여 정부 재정 책임에 대한 신뢰와 정책 체감도, 세대 간 비용부담의 형평성(단기 재정부담 증가→장기에는 완화)을 제고

〈참고〉 외국의 크레딧 운영 사례

국가	크레딧 종류 및 인정기간	재원
독일	<ul style="list-style-type: none"> - (기여)¹⁾ 자녀양육: 자녀 당 3년, 양육기간 중 출산 시, 출산 시점부터 다시 3년 인정 - (기여) 간병인 돌봄 기간: 돌봄 전 기간 - (기여) 국가의 위한 사회봉사: 최대 12개월 - (기여) 질병/실업급여 수급자: 질병(최대 78주), 실업(최대 24개월) - (비기여)²⁾ 질병, 상해, 실업급여 장기 수급자가 최대 크레딧 기간 인정 이후에도 연금 의무가입 기간 미 충족 시 추가 인정 - (비기여) 모성휴가: 출산 전후 각각 6주, 8주 (총14주) - (비기여) 직업훈련: 전문학교 훈련(등록) 기간 - (고려기간) 자녀양육에 대한 간접적 보상: 10세 이하 자녀를 직접 양육하고 평균소득 이하 소득자만 해당, 최대 7년 	- 전액 국고
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 자녀양육(PGB): 4년 (4년 내 다른 자녀 출생 시 중복 인정하지 않음) - 국가를 위한 의무봉사(PGB): 의무봉사 전 기간 - 장학금 수혜 학생(PGB): 장학금 수혜기간 중 학업기간 - 장애연금 수급자(PGB): 장애연금 수급 기간: - 기술교육 크레딧 (18세 이상): 정부 승인 교육, 12개월 - 배심원 기간, 판결 오류에 따른 투옥기간 	- 전액 국고
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 60~65세 남성을 위한 크레딧 (실업 등)³⁾ - 실업 및 질병급여, 장애연금, 근로장려세제: 해당 급여 수급기간 - 아동 양육 기간: 12세 이하 아동을 위한 아동수당 수급기간 - 돌봄수당 수급자: 돌봄노동 기간 - 모성 및 입양급여 수급자: 해당 급여 수급기간 	- 전액 국고

국가	크레딧 종류 및 인정기간	재원
일본	- 법정면제제도(저소득층, 장애연금 수급자(2급 이상), 생활보호법에 의한 수급자, 시설 입소자 등이 대상): 면제기간 제한 없음 ⁴⁾	- 국민연금 (전액 국고)
	- 신청면제제도(저소득층 또는 재해로 인한 소득 감소 기간): 보험료 납부 면제기간 제한 없음 ⁴⁾	- 후생연금 (국고+ 후생연금기금)
	- 학생납부특례제도: 기간 제한 없음 ⁴⁾	
	- 청년납부유예제도(2015년 6월 이후 폐지)	
프랑스	- 육아휴직기간 보험료 면제: 자녀 당 최대 3년 (후생연금만 해당)	
	- 아동양육(MDA) ⁵⁾ : 자녀 당 2년 (단, 1년 어머니만, 나머지 1년은 부모 중 육아 책임자)	- 보험료 기여금
	- 자녀관련 크레딧	- 가족정책을 위한 복지기금 (CNAF) ⁶⁾
	- 추가 아동양육: 자녀 수에 따라 6개월~최대 15년	
	- 세 자녀 이상 둔 부모를 위한 크레딧: 부모 모두 최종연금의 10% 가산	
	- 소득보장 급여 수급 관련 (출산, 질병, 장애, 산재 급여 수급 크레딧): 해당 급여 수급 기간	- CNAF
	- 실업크레딧: 최대 12개월	

- 주: 1) 연금 보험료 기여 또는 크레딧을 수급하여 기여한 것으로 인정된 기간
 2) 연금 보험료 기여하지 않는 기간
 3) 1954년 10월 5일 이후 출생자부터 적용 폐지
 4) 급여산정 시 인정기간의 1/2 또는 1/3만 고려, 학생납부특례-노령연금 산정 시 인정기간 제외
 5) Majoration de durée d'assurance pour enfants
 6) Caisses Nationale d'Allocations Familiales

자료: 유호선, 이지은, "크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대," 국민연금연구원, 2011

3-라. 직업훈련과 실업부조 기간에 대한 크레딧을 신설하며, 구체적인 방안을 마련해 빠른 시일 내에 시행하도록 한다.

- 첫 취업을 위한 직업훈련, 실직 후 재취업을 위한 직업훈련, 종사 업종 변경 및 능력개발을 위해 직업훈련기관에서 교육받는 기간의 일부(예 : 1년 이내)에 대해 가입기간으로 인정할 필요가 있음
- 지난 3월 사회안정개선위원회에서 실업부조 도입에 대해 합의, 실업부조가 실시될 경우 그 기간에 대해서도 실업크레딧 확대 적용 필요

3-마. 특수형태종사근로자에 대한 사업장 가입 전환 방안을 마련한다.

- 특수고용노동자는 노동자가 아닌 자영업자로 분류되어 다른 노동자들에 비해 사회적 위험 보호수단이 취약하며, 이러한 고용형태는 지속적으로 확대*되고 있음

* 115만명(국민권익위, '11), 128만 명(고용부 연구용역 '11), 230만 명(국가인권위 '15)추정

4. 정책자료

- 국민연금 역시 보험설계사, 골프장 캐디, 학습지 교사, 킥서비스 기사, 택배기사, 대리기사, 카드 모집인 등 특수고용노동자들 대부분 지역가입자로 분류되어 개인이 보험료 전액을 납부해야 하는 어려움으로 가입률이 저조함
- 이들 특수고용노동자를 사업장 가입자로 전환하여 사용자가 절반 부담할 수 있도록 해서 보험료 부담을 낮추고 이들의 노후보장 사각지대와 차별문제를 해소해야 함
 - 현재 산재보험의 경우 2008년부터 특례 적용되는 9개 업종에 대해서는 근로자로 보아 사용자와 근로자가 보험료를 절반씩 분담하고 있으며, 국민연금도 산재보험처럼 사업장가입자로 전환하여 두루누리 지원을 받게 하거나 실질적으로 업무지시를 하는 사용자가 보험료의 절반을 부담할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 독일의 경우 사회보험 가입 의무가 있는 유사자영업자로 간주될 경우 여타 가입자와 동일한 보험료율을 노동자와 사용자로 추정되는 자가 납부

3-바. 초단시간 노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안을 마련한다.

3-사. 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 구제방안을 마련한다.

- 국민연금 사업장 가입자의 경우 보험료를 사용자와 노동자가 반반씩 납부하며, 사용자가 노동자의 급여에서 보험료를 원천공제한 후 사용자 부담금을 포함해서 납부하고 있음
- 그러나 사용자가 체납할 경우 노동자는 월급에서 본인의 기여금을 납부했음에도 불구하고 체납기간 전체가 가입이력에서 제외됨
 - 물론 체납처분 등을 통해서 나중에 납부가 되면 가입이력이 회복되나 체납사업장이 폐업, 도산할 경우 사실상 보험료를 징수할 방법이 없음
 - 체납기간에 노동자 개인이 직접 공단에 보험료를 납부하는 기여금 개별 납부 제도가 있으나 노동자 개인의 입장에서는 보험료를 두 번 납부하는 셈이며, 가입기간도 절반만 인정되기에 개별 납부 동기가 크지 않음. => 사실상 유명무실한 제도
- 건강보험이나 고용, 산재 보험의 경우 사용자의 체납에 따른 노동자의 불이익이 없으나, 국민연금은 가입기간에서 제외되기 때문에 연금액이 줄어들고, 그 피해가 고스란히 노동자에게 전가되고 있음
- 국민연금이 노후임금이라는 점을 감안하면 국민연금 보험료 체납은 임금체불과 다를바 없으며, 최소한 국민연금 체납 보험료를 임금채권보장법에 따른 체당금에 포함해 임금채권보장기금의 지원을 받을 수 있도록 해야 함

- 또한, 장애연금이나 유족연금은 일정 기간 체납할 경우 수급요건에서 탈락되는 불이익이 발생하는데, 사업장체납에 따른 기간은 노동자의 고의가 아니므로 배제하는 것이 타당함

4. 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복을 위해 법 개정을 통해 국가의 국민연금 지급보장을 명문화한다.

- 많은 국민이 기금 소진 이후 ‘급여 지급중지’ 또는 이에 준하는 상황을 우려하고, 이는 국민연금 불신의 주요 원인이 되고 있음
 - 국민연금을 불신하는 이유로 24.1%가 “못 받을 것 같아서”라고 응답 (2007년 국민연금 신뢰도 조사, 국민연금연구원)
 - 2013년 4월 매경 이코노미 조사에 의하면 청년들의 절반정도가 국민연금에 대해 부정적으로 인식하고 있는데 “기금이 소진되면 연금을 받지 못할 수 있다”는 불안이 주요한 이유임
- 국민연금에 대한 국민의 신뢰를 얻고, 향후 보험료 인상 등 연금개혁에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 연금지급에 대한 국가의 책임과 의지를 명확히 하는 것이 최우선적으로 필요함
- 지난해 복지부 여론조사 결과, 국가 지급보장 명문화에 국민 대다수가 찬성(91.7%)하고 있으며, 지급보장이 명문화되어 있는 공무원연금 등과의 형평성을 고려할 때 시급히 입법화되어야 할 사항임
 - 현재 여당뿐만 아니라 야당의원도 법안을 발의하여 4개 법안(남인순, 정춘숙, 김재원, 김광수 의원)이 국회 계류 중에 있음

5-가. 보험료 부과소득 상한을 A값의 3배로 조정한다.

- 국민연금 부과소득 상한은 15년 동안(‘95.4~’10.6) 360만원으로 고정되어 있었으며, 2010년 6월 이후부터 비로소 A값 변동률에 따라 조정되었기 때문에 그간의 임금과 물가 수준의 변화를 제대로 반영하고 있지 못함
 - 이로 인해, 2017년 말 기준 전체 소득신고자의 약 14%(사업장 가입자의 경우 17.8%) 정도인 약 250만명이 부과소득 상한액 이상자에 해당
 - 공무원연금과 비교해도 현재 국민연금의 부과소득 상한액은 468만원(월 보험료 42만1,200원)이고, 공무원연금 상한액은 835만원으로 공무원연금이 1.9배 높음

4. 정책자료

- 부과소득 상한을 현실에 맞게 조정해야 한다는 것은 과거 재정계산마다 반복적으로 개선 권고 사항이었음

〈재정계산 권고안과 현행 상한선 비교〉

구분	권고안	현행(17년 기준)	권고안 충족 여부
1차 재정계산	A값 3~3 $\frac{1}{3}$ 배	A값 2배	미달
2차 재정계산	A값 2.5배	A값 2배	미달
3차 재정계산	중위임금 연동	A값 상승률 연동 유지	미달

- 제4차 제도발전위원회 자료

- 또한 국민연금 급여는 전체가입자의 평균소득과 개인의 생애평균소득을 기준으로 산정되므로 부과소득상한선을 높이면 중상층 가입자의 연금액뿐만 아니라 평균금액 이하에 있는 저소득 가입자의 연금액 역시 추가 보험료 인상 없이 국민연금 급여가 올라가는 효과도 있음
- 부과소득 상한을 높여 A값이 10% 정도 올라간다고 가정할 때, 소득대체율이 2% 정도 상승하는 효과(40% 소득대체율 가정)

5-나. 가입상한연령과 수급개시연령을 일치시킨다.

- 현재 국민연금은 18세 이상 60세 미만인 자를 가입대상으로 하고, 만 60세에 도달하면 본인이 원하지 않는 한 가입대상에서 제외되고 있어 만 60세 도달 이후부터 연금 수급 시기까지 연령에 따라 2년에서 5년 동안 납부 공백 기간이 발생함
- 현재 사업장임의계속가입자 비율이 전체 임의계속가입자의 비율의 30% 정도로 본인이 전액 납부하고 있음

임의계속가입자 현황(2018.12.31. 기준)

(단위: 명, %)

구분	계	사업장임의계속	지역임의계속	기타임의계속
계	470,599	133,974	292,106	44,519
60세	181,522	55,445	111,610	14,467
61세	169,466	50,959	104,150	14,357
62세	44,375	11,300	27,189	5,886
63세	34,701	8,191	22,033	4,477
64세	20,058	4,378	13,248	2,432
65세 이상	20,477	3,701	13,876	2,900

- 60세 이후 사업장에서 근로하는 수는 훨씬 많을 것으로 예상되나, 수급 전까지 계속 직장에 다녀도 회사가 분담금을 더 이상 납부해 주지 않기 때문에 가입을 원한다면 본인이 국민연금공단

에 별도로 신고해 전액을 납부해야 하는 부담이 발생하여 계속 가입하는데 어려움이 있음

- 국민연금 평균가입기간이 25년을 넘기 어렵고 60세 이상 근로인구가 지속적으로 증가하고 있다는 점을 감안하면 수급연령과 가입연령을 일치시켜 급여수준을 올릴 필요가 있음
- 가입시기와 수급시기를 일치하는 것은 대해 제4차 재정계산 관련 '제도발전위원회'에서 권고사항이었음

5-다. 유족연금의 지급률을 가입기간에 상관없이 기본연금액의 60%로 통일한다.

- 국민연금은 가입기간 10년 단위로 기본연금액의 40~60%를 차등 지급하나, 공무원연금은 수급권자의 가입기간을 불문하고 퇴직연금액의 60%를 지급
- 공무원연금과의 형평성 차원에서 가입기간에 관계없이 유족연금의 지급률을 기본연금액의 60%로 통일해야 함

5-라. 노령연금과 유족연금의 중복조정을 폐지하거나 일정금액(예-A값 1/2) 미만일 경우 모두 지급한다.

- 국민연금을 불신하는 주요 이유 중의 하나가 가입한 부부 중 한 명이 사망할 경우 사망한 배우자의 연금을 받지 못한다는 것이고, 국민연금 가입 회피의 원인이 되고 있음
- 국민연금은 두 개의 급여 발생 시 많은 급여 하나를 택하는 게 원칙(중복 급여의 조정)인데, 선택하지 않은 급여가 유족연금일 경우 유족연금액의 30%만 추가 지급하고 있으며, 유족연금액이 더 많을 경우 본인의 노령연금은 정지됨
- 이번 국민연금 종합운영계획에서 40%로 상향한다고 하나, 현재 평균 유족연금액이 27만원 정도인 것을 감안하면 그 효과는 거의 없음
 - 정부 종합운영계획안을 보더라도 40%로 올려도 중복급여 수급자의 월평균 급여액은 겨우 20,742원 인상에 그침(p.20)
- 외국의 경우 중복급여 조정을 하지 않거나, 하지 않는 대신 급여한계액(최저 임금 등)을 설정하는 정도이며, 평균 연금액이 훨씬 높은 공무원연금의 경우도 유족연금액의 50%를 추가지급하고 있음을 고려할 때 획기적인 개선책이 마련되어야 함

4. 정책자료

- 요컨대, 국민연금 가입 회피의 주요 이유 중의 하나이고, 현재 노령연금(평균 396천원) 과 유족연금액(평균 275천원)이 매우 낮은 상황임을 감안하면 두 연금액을 합산하여 일정금액(A값의 1/2) 이하일 경우 모두 지급할 필요가 있음

5-마. 기준소득월액 산정 시 비과세근로소득의 범위를 노후소득보장을 강화하는 방향으로 개선한다.

- 국민연금은 기준소득월액결정 시 총 급여에서 비과세근로소득을 뺀 기준으로 산정되는데, 국외 근로자의 경우 비과세의 범위가 월 100만원~300만원으로 과도하여 근로자의 노후소득보장이 약해지는 상황이 발생하고 있음
 - 특히 원양어선원 및 외항상선원의 경우 선장과 기관장을 제외하면 대부분이 월 평균임금이 600만원 미만으로 월 300만원의 비과세 적용은 매우 과도
- 국외 근로소득은 2008년 이전에는 국민연금 근로소득에 포함되어 있었다가, 사업주 불평·부담을 이유로 제외된 것으로 이는 근로자의 노후를 고려하지 않은 것임
- 국외근로자의 노후소득을 강화하고, 건강보험 역시 국외근로소득을 포함하여 소득월액을 결정하고 있음을 고려할 때, 국외근로소득자의 비과세소득은 종전처럼 국민연금 비과세소득 항목에서 제외하는 것이 타당

6-가. 기초연금 수급 대상을 소득 하위 80% 이상으로 확대한다.

- 현재 기초연금 수급대상이 소득 하위 70%라고 하나 실제 수급률은 66~67%에 그치고, 기초연금 대상 중 생계급여 수급자(‘줬다 뺀 기초연금’) 7.1%, 소득역전이나 국민연금연계 감액 대상 약 8.7%를 감안하면 온전히 기초연금을 받는다고 할 수 있는 대상은 약 56% 정도에 지나지 않음

〈참고〉 기초연금수급자 중 생계급여 수급자 비율

(단위: 명, %)

구분	기초연금 수급률	(기초연금 수급자중)생계급여수급자 비율
2014.12.	4,353,482(66.8%)	311,381(7.2%)
2015.12.	4,495,183(66.4%)	351,864((7.8%)
2016.12.	4,581,406(65.6%)	352,569(7.7%)
2017.12.	4,868,576(66.3%)	360,791(7.4%)
2018.12.	5,094,713(66.7%)	362,756(7.1%)

〈유형별 기초연금 수급자 급여액 분포〉

(단위: 만명, %)

구분	계	전액	감액
계	510.0 [100.0%]	465.7 (91.3%)	44.4 (8.7%)

- 여기에 부부감액(약 180만명)까지 적용할 경우 기초연금 25만원 전부를 받는 경우는 전체 65세 노인인구의 약 1/3에 지나지 않음
- 기초연금이 공적연금으로서 위상을 명확히 하고, 시민권에 기초한 보편적 권리로서 발전하기 위해서는 그 지급 대상을 80% 이상으로 확대할 필요가 있음

6-나. 기초연금의 실질가치 보전을 물가 상승률에서 A값 상승률 연동으로 환원한다.

- 기초연금을 물가와 연동할 경우 실질적인 급여수준을 담보할 수 없음
 - 현재 기초연금 25만원은 2019년 A값(2,356,670원)의 10.6% 수준이고, 2121년 30만원으로 인상될 경우 12% 수준이나 추가적인 인상 없이 물가와 연동할 경우 2032년에는 다시 10% 수준으로 떨어지고 2066년에는 5%대 수준으로 낮아질 전망
 - 매 5년마다 적정성 평가는 기초연금 인상과 관련해 정치적 쟁점을 반복시킬 우려가 크고, 공적 노후소득보장으로서의 기초연금의 안정성을 훼손

6-다. 기초연금의 국민연금의 연계 감액을 폐지한다.

- 기초연금 대상은 소득 하위 70%로 하고 있고, 이미 국민연금 급여액은 소득인정액 산정기준에 포함되어 있음
- 똑같은 소득 하위 70%인데, 국민연금을 받는다고 해서 감액을 적용하는 것은 국민입장으로서 이해 불가
 - 국민연금 A값이 급여에서 기초연금 기능을 하고 있다는 것을 이해하는 국민들은 거의 없음
- 대부분 국민연금에 오래 가입했다는 이유로 불이익을 받았다고 생각하며, 이는 제도에 대한 불신으로 연결
- 국민연금 연계 감액은 저소득 장기가입자와 고소득 단기가입자와의 형평성 논란 발생

4. 정책자료

- 결국, 국민들이 국민연금을 오래 가입할수록 기초연금 대상에서 탈락하거나 감액될 것으로 인식할 경우 국민연금 가입을 회피하고 개인 저축이나 사적 연금에 더 우선순위를 둘 수밖에 없음

6-라. 기초연금 재정을 전액 국고로 충당한다.

- 현재 기초연금은 노인인구 비율 및 지자체 재정여건 등을 고려해 소요재정의 40~90%만 중앙정부가 재원을 지원하고 있음
- 기초연금은 전국적으로 동일한 기준에 따라 급여를 제공해야 하는 기본적이고 필수적인 복지사업이고, 지자체의 재정부담 및 다른 복지서비스 축소 우려 등을 고려할 때 기초연금 재원은 전액 국고로 하는 것이 타당함
 - ※ 참고: 기초연금 급여인상이 국민연금 소득대체율 인상의 대체 방안일 수 없음
- 지난해 제출된 국민연금종합운영계획에서 노후소득보장을 강화하기 위한 정책대안의 하나로 기초연금 40만원 인상과 국민연금 현행유지 방안이 제시됨
- 그러나 기초연금의 급여인상이 국민연금 소득대체율 인상의 대체 방안으로 제시되는 것은 바람직하지 않음
- 기본적으로 국민연금 소득대체율은 앞으로 상당 기간 오랜 시간에 걸쳐 국민들의 노후 소득보장 수준을 결정하는 반면, 정부가 제시한 기초연금 급여인상은 현 세대 노인빈곤의 완화에 초점을 맞춘 것이기 때문임
 - 수급 권리의 측면에서 국민연금은 기여시점부터 확보되는 반면, 기초연금은 수급 당시의 시대적, 사회적 환경에 따라 결정됨
- 더욱이 현재 기초연금은 공적연금과 공공부조로서의 성격이 혼재되어 있어 정치적으로 매우 불안정함
 - 실제 수급대상(약 60%), 실질가치를 물가상승과 연동, 국민연금과의 연계 감액 문제 등이 개선되지 않으면 지속적인 노후소득보장제도로서 역할은 불확실
- 요컨대, 기초연금의 급여수준을 지속적이고 안정적으로 유지하기 위한 조치가 없는 급여인상은 당장 현 세대 노인빈곤에 대한 대응으로 의미가 있을지 몰라도, 노인빈곤을 예방하고 적절한 노후소득보장을 보장하기 위한 개혁방안이라 할 수 없음

7. 저출산·고령화 문제는 우리 사회가 함께 해결해 나가야할 중요한 문제로서 종합적인 대책이 필요하며, 종합적인 노후소득보장제도 발전 방안 마련을 범정부적 논의기구를 구성한다.
8. 향후에도 연금개혁은 사회적 논의와 합의를 통해 진행되어야 함을 원칙으로 하고, 이를 위한 제도적 장치를 마련한다.
 - 그동안 국민연금이 시행된 이후 20년 만에 이루어진 두 차례의 연금 개혁은 정부와 정치권의 주도로 추진되었으며, 그 과정에서 국민들의 불만과 불신 야기
 - 그러나, 국민연금 제도가 점점 더 성숙해짐에 따라 국민연금 개혁은 더욱 민감하고 어려운 이슈가 되고 있어 종전과 같은 방식에서의 추진은 곤란
 - 정부와 정치권 그리고 전문가 중심에서 연금개혁의 주체를 ‘국민’으로 돌려놓아야 하고, 사회적 대화를 통한 연금개혁을 제도화해야 함
 - 현재 사회적 논의 형태를 갖추고 있고, 국민연금법상 최고심의기구인 ‘국민연금심의위원회’의 위상을 보완, 재정립하여 앞으로 연금개혁은 반드시 사회적 대화를 통해 추진 되도록 제도화해야 함

국민연금 기금운용체계 개편 검토

공적연금강화국민행동

1. 기금운용체계 개편 추진 원칙

□ 기금운용체계 개편은 법 개정을 통해서 추진하는 것이 원칙

- 기금위의 구성 및 자격요건, 소위원회 및 사무국 설치 등은 기금운용에 지대한 영향을 미치는 변화로 국민적 합의가 필요한 사안이며, 따라서 법 개정을 통하는 것이 원칙임
- 기금운용의 최고 의사결정 기구인 기금위의 구성 및 운영에 관한 주요 내용을 시행령으로 정할 경우 기금운용위원회의 권한과 독립성은 매우 약해질 수밖에 없음
- * 기금운용 불신의 가장 큰 원인은 '관치'에 대한 우려로 이를 해소하는 것이 기금체계 개편의 기본 원칙. 시행령은 정부 입장에 따라 언제든지 변경 가능하므로 오히려 '관치의 강화'라 할 수 있음

□ 기금운용체계의 개편 목적이 기금위가 실질적인 권한을 가지고 의사결정을 하도록 하는 것임을 감안할 때,

- 위임입법 한계*를 넘어 시행령 개정으로 부작용이 예상되는 무리한 기금운용체계 개편을 추진 하는 것 보다,
- * 98년 국민연금법 개정을 통한 기금운용체계 개편 취지는 기금운용위의 대표성과 민주성을 강화하는 것이고, 실평위 설치를 통해 전문성을 보완하는 것으로써 시행령을 통한 기금운용위원의 자격요건 신설은 98년 법 개정 취지에 반하는 것임. 기금운용위원의 구성은 명백히 법 103조 2항으로 완료된 것이고, 7항은 회의의 '구성'과 '운영'을 시행령으로 위임한 것으로 보는 것이 타당함

- 사회적 논의와 합의를 거친 법 개정을 통해 기금운용체계 개편을 추진하되, 법 개정 이전이라도 지침 및 규정 개정 등을 통해 현행 체계의 운영을 적극적으로 개선하려는 노력이 필요
- * 현 기금운용위원회가 사회적 합의구조로 이루어진 것을 감안하면, 개편안은 최소한 기금운용위원회에서 논의와 심의 및 동의 절차가 완료된 후 법 개정 추진

2. 기금운용체계 개편 검토

2-1. 법률 개정 사항

□ 민주적 대표성 강화: 위원 수 조정(20인→15인)

구분	현행	개편안
위원수	20인	15인
위원장	복지부장관	좌동
위원 위원	위촉직 14인 (근로자3, 사용자3, 지역가입자6, 전문가2)	12인 (근로자3, 사용자3, 지역가입자3, 수급자대표1, 공역2)
	당연직 5인(기재, 고용, 농림, 산업부 차관, 국민연금공단 이사장)	2인(기재부 차관, 국민연금공단 이사장)

- 위원장: 복지부 장관
- 부위원장 신설: 연금공단 이사장, 위원장 부재 시 실질적으로 회의 대행
- * 기금운용의 정부 책임성을 담보하기 위해서는 복지부 장관이 위원장을 맡는 것이 타당하나 바쁜 일정 등으로 회의 정례화 등 내실 있는 회의 운영이 불가능함. 장관 부재 시 공역 위원 중 1명이 대행하도록 되어 있으나 마찬가지로 책임 있는 회의 진행이 어렵기 때문에 이에 대한 개선 방안 필요
- 당연직(정부위원) 축소, 5→2인 : 기재부 차관, 연금공단 이사장. 고용, 농림, 산업부 차관 제외
- 사용자 단체 추천 3명(중소기업 대표 1인 포함)
- 근로자 단체 추천 3명(전국 규모 연합단체 추천)
- 지역가입자 추천 축소*, 6→3인: 농어업인 대표(금융기관이 아닌 실질적으로 농·어업인을 대표할 수 있는 단체), 자영자 대표(복지부 영향력 하 단체 배제), 시민단체 1인
- * 99년 당시 지역가입자 비중이 약 67%였으나, 현재는 사업장 가입자가 62%이며, 보험료 수입의 90%를 기여하고 있으므로 대표성의 균형을 바로잡는 것이 필요
- 수급자 대표 1인 신설

4. 정책자료

- * 보험료 기여도 및 수급자 수 확대 감안(캘퍼스 및 ABP(네) 등)
- 공익위원 2인: 국회(보건복지위원회) 추천
- * 관치에 대한 우려 해소를 위해 국회 추천 위원 필요(방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등)

□ 위원 임기 및 자격요건

- 위원 임기 2년 → 3년 확대, 1회 연임 허용.
- 대표성 유지 및 강화 위해 자격요건 신설 반대. 대신 교육 프로그램 제공 및 위탁교육 과정 신설
- * 지금까지 기금운용에서 고위험 자산투자의 비중을 제어하고 정치권력과 시장권력으로부터의 외부적 개입을 차단한 것은 가입자 대표의 역할(ex.) 증시 부양 반대, 이차보전 요구, 이명박 정부 4대강 사업 투자 및 자원투자 동원 반대, 삼성물산-제일모직 합병 의결권행사 전문위 부의 요구 등)이었으며, 따라서 기금운용에서 가입자 대표성의 유지 및 강화는 훼손할 수 없는 원칙임. 또한 국민이 납부한 보험료로 조성된 국민연금기금의 특성상 다양한 이해관계자의 조정과 합의는 필수적이며, 대표성이 부족한 전문가는 이를 책임 있게 담보할 수 없음
- 상임(상근)위원 반대. 정보의 비대칭성 발생 및 기금위의 의사결정 민주성 약화 우려

□ 위원의 독립성 및 책임성, 권한 강화

- 안전제안권, 신분보장, 책임과 의무·벌칙 명문화
- 회의정례화(월 1회 이상, 1일)
- 기금운용본부에 대한 정기적 모니터링, 시정명령권, 자료제출 및 안전설명 요구권

□ 실질적 의사결정 강화(소위원회 및 사무기구)

○ 소위원회

- 유보(시기상조). 먼저 현행 기금위-실행위-전문위 체제를 내실 있게 운영하는 것이 중요하며, 추후 여건이 개선되면 소위원회 설치 검토
- * 당장 현실적으로 기금운용위원이 안전 사전 심의단계에서부터 참여하는 것이 어렵고, 실행위 및 전문위에서 사전 심의 안전에 대해 논의된 내용, 쟁점 및 결과, 회의록 등이 충실히 기금위에 보고되어 기금위의 의사결정을 지원하고 보좌하는 것이 바람직(현재 간단히 요약 수준의 보고만 이루어지고 있는 것에 대한 개선 필요). 기금운용위원 및 가입자 단체의 역량이 준비되는 것에 맞춰 소위원회 설치 여부 검토

○ 사무기구

- 1) 기금위의 통제 확보, 기금위 및 실행위, 전문위의 의사결정 지원 및 보좌 기능 전제 하

에 사무기구 설치

- 설치: 기금운용위원회 내
- 운영, 조직, 예산 관련 규정은 기금운용위원회 심의·의결에 따름
- 분과: 투자정책, 수탁자책임, 성과평가보상, 기금정책(위원보좌, 행정지원 포함)
- 사무기구의 장: 기금운용위 심의·의결에 따라 임명. 임기 3년, 1회 연임 허용
- 사무기구 구성: 연금재정과, 공단 파견(기금운용본부, 국민연금연구원), 전문직원 채용

2) 복지부의 기금운용 통제강화나 조직 확대에 귀결될 가능성이 높다면 전면 재검토

- 옥상옥 구조에 따른 비효율과 기금운용본부에 대한 간섭 심화(독립성 저해) 우려
- 사무기구 신설보다 복지부와 공단의 역할과 책임을 명확히 하고, 기금위와 실평위, 전문위를 유기적으로 지원할 수 있는 체계 마련
- ▶ 복지부: 기금위, 소위 운영 등 수탁관계 총괄
- ▶ 공단: 기금운용본부 내 수탁관계 전담 부서 신설(안전 초안 작성, 설명, 보고 등 실무 지원), 연구원(교육-기금운용 전반, 연간 심의일정을 반영한 안전 이해, 금융시장 동향 및 현안 이슈, 책임 및 윤리 등, 각종 세미나 등 지원)

□ 기금운용본부장 선임 절차 개선

- 임기는 3년으로 하되, 중기자산배분 감안하여 1회에 한해 2년 연장 가능
- 기금운용위원회에서 가입자 대표로 기금운용본부장 추천위원회 구성(추천위원장은 공단 이사장), 복수 추천 후보자에 대해 기금운용위원회 심의·의결 후 복지부 장관이 임명

2-2. 지침 및 규정 개정 사항(즉시 추진)

□ 기금운용위원회 상시화

- CalPERS, CPPIB, ABP 등과 같이 매월 회의 개최하되 연간 회의일정 사전공지로 참석률 제고
- * 필요에 따라 CalPERS와 같이 최저참석률(75%) 의무화 가능
- 회의 시간 역시 조찬을 겸한 2시간이 아닌 1일로 확대하여 안전에 대해 충분하게 논의할 수 있도록 하고, 차기 회의 안전에 대한 교육 세션 등도 배치
- 회의 참석 수당을 현실화(적정수당 지급 또는 기본 급여 제공)하여 위원들이 책임감을 가지고 위원회 활동에 집중할 수 있도록 함

4. 정책자료

* 참고로 해외 연기금의 경우 네덜란드 ABP수탁자이사회는 연 7.2천만원, 캐나다 CPPIB이사회는 연 8.8천만원, 일본 GPIF 경영위원회 연 9천만원, 스웨덴 APs이사회 연 1천만원 상당 지급

[관련 지침 및 규정]

□ 지침 제5조(기금운용관련자의 역할과 책임)

- 기금운용위원회 의결사항에 “운용위원회 운영에 관한 사항” 추가

□ 기금운용위원회 운영규정

- 제2조 및 제15조: 운영위 및 실무평가위 의결사항에 “운용위원회 운영에 관한 사항” 추가

- 제7조(운용위원회의 소집): 회의개최 횟수, 시간, 사전 일정 확정 등 명시

- 제12조(위원의 의무): 회의참석 의무화

- 제27조(위원 등의 수당): 수당 현실화

□ 기금운용위원의 권한 강화: 안전제안권, 안전 사전설명 및 자료요구권, 직무상 독립 및 신분보장 명시

- 현재 기금운용위원회 회의는 위원장인 복지부장관이 소집하거나, 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우에 소집(시행령 제78조제1항)되는 등 제한적인 회의소집 요구권* 이외에는 별도의 권한이나 책임이 주어지지 않음

* 회의소집요구권도 완화 필요(재적위원 1/3 → 1/4)

- 운용위원회의 내실화와 책임감을 가지고 위원회 활동할 수 있도록 운용위원회에게 안전 제안권, 안전 사전설명 및 자료제출 요구권, 외부의 간섭과 지시를 받지 아니하도록 직무상 독립성 부여, 규정된 사유 외 임기중 해임을 금지하는 신분보장 등의 권한을 부여할 필요가 있음

[관련 지침 및 규정]

□ 기금운용위원회 운영규정

- 제11조의2(위원의 권한) 신설: 안전설명 및 자료제출 요구권, 안전제안권, 신분보장 등

□ 기금운용위원의 전문성 강화를 위한 교육프로그램 도입

- 현재 기금운용위원회 운영규정(제26조)은 복지부장관에게 운용위원의 효율적인 의사결정을 지원하기 교육기회의 제공 등을 위해 노력하도록 하고 있으나 신규 위촉 시 가이드북 제공하는 것 외에는 실제 교육프로그램을 운영하고 있지 않음

- 기금운용위원에 대한 외부 위탁교육, 내외 전문가 세미나 등 교육 프로그램 정례화 및 참석 의무화

* CalPERS는 수탁자 책임, 윤리, 연기금 투자, 관리 등 다양한 주제 교육 제공, CalPERS 법에 2년간 24시간 이상 위원 교육 참여 의무 명시. ABP는 대학 위탁교육, 전문가 세미나 등 전문성 강화 프로그램 운영

- 현재 기금운용위원들이 단체 실무자의 보좌를 받고 있는 점을 감안하면 기금운용위원뿐만 아니라 가입자단체 실무자에 대한 교육도 병행할 필요 있음

[관련 지침 및 규정]

- 지침 제5조(기금운용관련자의 역할과 책임)
 - 기금운용위원회 책임 사항에 “운용위원의 역량 향상 노력 의무 부여” 추가
- 기금운용위원회 운영규정
 - 제12조(위원의 의무): “각종 교육프로그램의 이수” 추가
 - 제26조(자료제출 등): 복지부장관에게 “운용위원, 실무평가위원, 전문위원, 가입자 단체(실무자) 등에 대한 교육 프로그램 지원 의무” 추가 및 국민연금공단 이사장에게 “교육프로그램 실무 지원” 의무 부여

□ 기금운용의 투명성을 강화하기 위해 기금운용본부 내 수탁관계 전담부서 신설

- 기금운용위원회 논의 안건이 집행조직(기금운용본부)과 분리되기 어렵고, 현재도 안건 초안 대부분이 기금운용본부와 국민연금연구원에서 작성되고 있다는 점을 감안하면, 집행조직의 안건 초안 작성 및 사무 지원 역할을 지침 등에 담아 공식화할 필요가 있음
- * 해외연기금도 안건작성은 통상 집행조직에서 수행
- 지배구조 계층(기금위-복지부-연금공단)간 역할 분담과 책임을 명확히 하고 기금운용 정보를 투명하게 관리하기 위해 각종 보고 및 자료 제출 통로를 단일화
- 복지부 및 기금위에 대한 각종 보고와 요구 자료는 기금운용본부 내 수탁관계 전담부서를 통해 제출
- * 시스템적 자료 관리로 전화·이메일 등을 통한 비공식 업무 보고나 자료 요구 최소화, 민감한 운용 정보 유출 방지
- 네델란드 APG의 경우 수탁관계 전담 대응부서(CFM:Client & Fiduciary Mgt.)을 통해 ABP 수탁자 이사회 안건 작성, 의사결정 지원 등을 위한 단일 창구 역할 수행

[관련 지침 및 규정]

- 지침 제5조(기금운용관련자의 역할과 책임)
 - 복지부는 “기금운용관련 정부위원회 사무를 지원”하도록 하고, 각종 위원회 위원과 복지부는 공단 수탁관계 전담부서를 통해 지원을 받도록 명시
 - 공단에 “위원회 운영 지원 역할” 명시
- 기금운용위원회 운영규정
 - 제26조(자료제출 등): 공단은 “실무적인 사무지원 역할”을 수행하고, “수탁관계 전담부서”를 두도록 명시
- 기금운용본부 운영규정
 - 제5조(조직): 수탁관계 전담부서 신설

□ 기금운용에 대한 국민신뢰 제고: 기금운용위원회와 함께 하는 국민설명회, 기금운용위원회 회의의 공개 세션 운영 등을 통해 국민과의 소통 확대 추진

- 기금운용에 대한 국민신뢰 제고를 위해 해외연기금 기금운용 최고 의사결정기구가 실시하는 국민설명회, 회의 공개 세션 등 운영
- * CPPIB(캐) 이사회 국민설명회(매 2년, ෪월): 의장, CEO가 기금운용 성과와 전략 등 답변
CalPERS(미) 관리이사회 공개세션: 영상회의록 공개, 청중 의견(5 ~ 10분, 신청자)을 청취

□ 삼성물산합병 사태 재발 방지를 위한 국민연금기금 윤리강령 강화

4. 정책자료

- 삼성물산합병 사태의 핵심은 청와대, 복지부, 기금운용본부로 이어지는 정치적 압력에 따른 직권남용과 배임이었음
- 이에 기금운용본부의 공정한 직무수행을 저해하는 '외부'의 압력을 규제할 수 있도록 윤리강령을 개선할 필요
- 기금운용본부에 대한 부당한 지시 금지를 구체화하고, 압력을 행사할 가능성이 높은 상급자(또는 상위 조직)에 대한 규제를 강화

1) 제6조 공정한 직무 수행을 저해하는 부당한 지시를 금지하는 내용 추가(예시)

현행	개정(안)
제6조(공정한 직무 수행) 위원 및 직원은 관계법령에 따라 기금을 위하여 공정하게 직무를 처리하여야 한다.	제6조(공정한 직무 수행) ① 위원 및 직원은 관계법령에 따라 기금을 위하여 공정하게 직무를 처리하여야 한다. ② 위원 및 직원은 본인 또는 타인의 공정한 직무수행을 저해할 수 있는 부당한 지시, 알선청탁, 특혜부여 등 사회의 지탄을 받을 만한 비윤리적, 불법적 행위를 하여서는 아니 된다.

2) 기금운용본부에 부당한 직무 수행을 강요 또는 청탁하는 주체가 위원 또는 복지부가 될 수 있음을 반영(예시)

현행	개정(안)
제8조(부당한 요구에 대한 처리) ① 직원은 외부인으로부터 부당한 직무 수행을 강요받거나 청탁을 받은 경우에는 소속기관의 장에게 보고하거나 적절한 조치를 하여야 한다. ② 제1항에 의한 보고를 받은 경우 소속기관의 장은 해당인이 공정한 직무수행을 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.	제8조(부당한 요구에 대한 처리) ① 직원은 상급 직원, 위원 또는 외부인으로부터 부당한 직무 수행을 강요받거나 청탁을 받은 경우에는 소속기관의 장에게 보고하거나 적절한 조치를 하여야 한다. ② 제1항에 의한 보고를 받은 경우 소속기관의 장은 해당인이 공정한 직무수행을 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

3) 직위남용 시 사칭하는 기관이 공단 뿐 아니라 위원회와 복지부가 될 수 있음을 반영(예시)

현행	개정(안)
제9조(직위남용 금지) 위원 및 직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공단의 명칭 또는 자신의 직위를 이용하여 타인으로 하여금 이용하게 하여서는 아니된다.	제9조(직위남용 금지) 위원 및 직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 위원회, 복지부 또는 공단의 명칭 또는 자신의 직위를 이용하여 타인으로 하여금 이용하게 하여서는 아니된다.

5. 선전자료

국민집담회

국민이 말하는 국민연금 개혁

■ 주제 ■

1. 국민연금, 노후에 도움이 될 수 있을까?
2. 국민연금, 모두를 위한 연금이 될 수 있을까?
3. 국민연금, 믿을 수 있을까?



일시 | **2019년 3월 13일(수) 오전 10시**

장소 | **국회 의원회관 1세미나실**

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

주관 | 공적연금강화국민행동, 국회의원 남인순

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

2019. 11. 11. 국민연금 개혁, 이렇게 하자! 연금특위 다수안의 의미와 입법과제 웹자보

국민연금 개혁, 이렇게 하자!

연금특위 다수안의 의미와 입법과제

일시 2019.11.11.(월) 오후 1시 30분

장소 국회의원회관 제8간담회의실

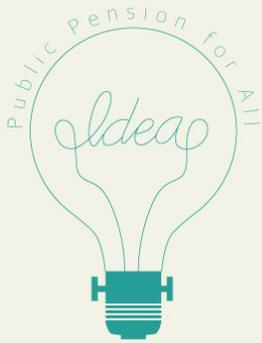
발제 주은선 경기대학교 교수

토론 홍성대 민주당 복지전문위원
 정재철 바른미래당 복지전문위원
 좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장
 문유진 복지국가청년네트워크 대표
 민기채 한국교통대학교 교수
 이스란 보건복지부 연금정책과장

공동주최 국회의원 기동민·김광수·김상희·남인순·맹성규·윤소하·윤일규
·인재근·정춘숙·진선미·최도자



주관 PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension for All



2019년 연금행동 신진연구자 공적연금 학술제

#일시

2019.12.16. (월)
오후 3시 30분

#장소

참여연대 느티나무홀
서울 종로구 자하문로9길 16

좌장

한국교통대학교
민기채 교수

발표

서울대학교 사회복지학과
김정욱, 김동진

공적연금 수급률의 변화가
노인 빈곤율의 변화에 미치는 영향

중앙대학교 사회학과
서준상

공적연금의 정책 공간과 복지정치
기초연금 도입과 제4차 공무원연금 개혁 사례

주최 PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension for All

후원 국민연금지부

PPIP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

공적연금강화국민행동 2019년 활동보고서

주소 (05510) 서울 송파구 올림픽로35다길 13, 601호

전화 070-4211-6578

팩스 02-423-6578

이메일 pension1045@gmail.com

홈페이지 www.pensionforall.kr
