



# 국민연금 개혁의 논쟁 지형과 쟁점 평가

이재훈 · 구창우

연구보고서	2019-05
-------	---------

# 국민연금 개혁의 논쟁 지형과 쟁점 평가

2019. 12.

이재훈·구창우



## ■ 집필진 소개 ■

---

이재훈 | 사회공공연구원 연구위원

구창우 | (전) 공적연금강화 국민행동 사무국장

오종현 | 공공운수노조 국민연금지부 정책부장

\* 본 연구는 공공운수노조의 재정지원으로 진행되었다.

# 목차

## 제1부 국민연금개혁의 정책 쟁점과 평가

이재훈

제1장 고령화는 사회적 재앙인가. ....	12
1. 사회적 비용은 사회적 부담이 아닌 사회적 보장 .....	13
2. 노인부양(비)의 의미, 제대로 보기 .....	18
3. 세대 간 갈등은 불가피한가. ....	25
제2장 국민연금 4차 재정추계와 개혁방안 .....	32
1. 국민연금 재정계산과 연금개혁 .....	32
2. 4차 재정전망과 제도발전위원회의 2가지 방안 .....	37
3. 정부의 국민연금종합운영계획안(2018년 12월) .....	48
제3장 국민연금 개혁을 둘러싼 논쟁과 비판 .....	54
1. 기금소진이 국민연금의 파산? .....	55
2. 국민연금은 미래세대 부담을 가중시킨다? .....	70
3. 국민연금은 소득 역진적이다? .....	76
4. 국민연금은 중산층 연금? 소득대체율 인상은 고소득층에게만 유리? 93	
5. 국민연금은 정규직 연금? .....	111
6. 국민연금 인상 vs 기초연금 인상? .....	116
7. 다층연금체계 강화해야? .....	129

제4장 소결 : 연금개혁의 논쟁구도와 방향 ..... 137

**제2부 국민연금개혁의 사회적 논의과정과 평가**

구창우

제5장 경사노위 연금개혁특위의 논의과정과 쟁점 ..... 140

- 1. 연금개혁특위 구성배경 ..... 141
- 2. 연금개혁특위 구성과정 ..... 152
- 3. 연금개혁특위 논의과정과 쟁점 ..... 158
- 4. 연금개혁특위 종료와 권고문 채택 ..... 178

[붙임]

- 1. 국민연금개혁과 노후소득보장 제도개선을 위한 권고문 ..... 180
- 2. 국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 제안문(노동·시민사회) ..... 183

주요 참고자료 ..... 192

[부록] 한국의 연금개혁 주요연표 ..... 196

오종현

## 표 차례

[표-1] NASI가 조사한 미국인의 공적연금에 인식 .....	28
[표-2] 신문사별 국민연금 관련 긍정, 부정, 중립적 기사빈도 및 비율 .....	30
[표-3] 국민연금 보험료 부담에 대한 연도별 인식 .....	30
[표-4] 1~3차 재정추계 전망 및 목표 .....	36
[표-5] 재정전망 결과에 따른 급여-재정 패키지 복수안 .....	38
[표-6] 국민연금 재정안정화 방안(‘나’안) .....	41
[표-7] 국민연금 급여 및 가입제도 개선방안 .....	47
[표-8] 제4차 국민연금종합운영계획안에서 제시한 4가지 방안 .....	49
[표-9] 요인별 추계결과 비교 (단위: 경상가 기준) .....	58
[표-10] 4차 재정추계에 따른 부과방식 비율(단위 : %) .....	62
[표-11] 공적 연금지출 전망, 2013~2060 .....	65
[표-12] EU국가 공적연금 지출전망 분석 : 2016~70(GDP대비 %) .....	66
[표-13] 재정목표 달성을 위한 보험료율 .....	68
[표-14] 연금제도의 재정균형에 영향을 미치는 요인들 요약 .....	71
[표-15] 국민연금 소득수준별 수익비 .....	76
[표-16] 소득금액별 분석 순이전액 결과(1999년 가입자) .....	78
[표-17] 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택(윤소하의원실) .....	80
[표-18] 100만원 소득자 대비 월 순혜택 차이 .....	85
[표-19] 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택 세부 자료 .....	88
[표-20] 100만원 소득자가 최고소득자보다 가입기간이 길 경우 순혜택 비교 예시(단위 : 만원) .....	92
[표-21] 100만원 소득자가 300만원 소득자보다 가입기간이 길 경우 순혜택 비교 예시(단위 : 만원) .....	92

[표-22] 국민연금 가입자 현황(2019년 5월 기준) .....	93
[표-23] 소득수준 및 가입기간별 국민연금 급여액('19년 신규가입 기준) ..	95
[표-24] 가입시기 및 소득수준별 국민연금 월예상연금액 비교 .....	97
[표-25] 가입시기 및 소득수준별 국민연금 월예상연금액 비교 .....	98
[표-26] 소득대체율 변화에 따른 순혜택 효과 비교(18년 기준) .....	100
[표-27] 은퇴 후 필요 생활비 수준 .....	103
[표-28] 국제기구들의 연금급여 적절성 기준 .....	104
[표-29] 소득대체율 45%인상 시 가입시기 및 소득별 인상효과 .....	105
[표-30] 소득대체율 45% 인상 시 소득대체율 변화 .....	107
[표-31] 2008년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %) .....	110
[표-32] 2018년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %) .....	110
[표-33] 2028년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %) .....	110
[표-34] 규모 및 고용형태별 사회보험 등 가입률(단위 %) .....	113
[표-35] 기초연금과 국민연금의 구분 .....	122
[표-36] EU국가의 비기여 연금전망: 2016~70(GDP대비 %) .....	127
[표-37] EU 국가들의 연금체계 .....	128
[표-38] 공·사적연금 적립금 추이와 현황(단위 : 조원 %) .....	131
[표-39] 사업장 규모별 퇴직연금 도입현황(개소, %) .....	133
[표-40] 소득구간별 근로자의 개인연금 가입비율(단위 : 명) .....	134
[표-41] 연금저축의 신규 및 해지계약 현황(단위: 건,%, 억원) .....	135
[표-42] 공적연금 강화론과 다층연금체계론의 입장 비교 .....	138
[표-43] 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 위원명단 .....	157
[표-44] 연금개혁특위 논의원칙 및 의제(1차 실무협의회 결과) .....	164
[표-45] 국민연금 소득대체율과 보험료율 단체별 입장 .....	170
[표-46] 기초연금 급여수준과 개선방안 단체별 입장 .....	173
[표-47] 보건복지부가 실시한 대국민 전화설문 조사결과(2019년) .....	176

[표-48] 사각지대 해소 및 지급보장 명문화 단체별 입장 .....	177
[표-49] 노후소득보장과 재정지속가능성 재정전망 .....	181
[표-50] 연금개혁특위에서 제시된 최종 3가지 방안 .....	182

## 그림 차례

[그림-1] OECD국가 노인부양비와 공적연금지출(단위 : %) .....	14
[그림-2] OECD 국가의 노인부양비와 빈곤율 비교(단위 : %) .....	16
[그림-3] 공적 이전소득과 노인빈곤율 상관관계(%) .....	17
[그림-4] 공공서비스와 노인빈곤율 상관관계(%) .....	18
[그림-5] 연령 관련 공공지출 구조 .....	19
[그림-6] 유럽 28개국의 연령별 이전계정(단위 : 유로) .....	21
[그림-7] EU25개국 연령프로파일별 공/사적 이전과 소비 .....	23
[그림-8] “노인은 사회의 부담(짐)이다”에 대한 EU국가별 인식 .....	26
[그림-9] “미디어가 세대갈등위험을 과장하고 있다”에 대한 EU 국가별 인식(단위 : %) .....	27
[그림-10] 4차 재정계산 재정수지 전망(조원, %) .....	37
[그림-11] 4차 재정추계결과 재정목표별 기금추이(‘20년 인상, 조원) .....	67
[그림-12] 100만원과 최고소득자 간 노령연금 월순혜택(20년가입) .....	87
[그림-13] 100만원과 최고소득자 간 노령연금 월순혜택(40년가입) .....	87
[그림-14] 노령연금 순혜택 비교(소득 및 가입기간별) .....	90
[그림-15] 수급자의 급여유형 및 수준별 대상자 수(단위 : 명) .....	94
[그림-16] 연금제도를 둘러싼 논쟁 구도 .....	118
[그림-17] 기초연금 급여별 GDP 대비 재정전망(단위 : %) .....	121
[그림-18] 공적연금 급여 수준과 사적연금 가입률(단위 %) .....	129

## 요약

이 연구는 제4차 국민연금재정계산(2018년)을 계기로 시작된 국민연금 개혁의 정책적 쟁점(1부)과 정치적 과정(2부)을 다루고 있다.

먼저 1부(국민연금 개혁의 정책쟁점과 평가)는 크게 4개 장으로 구성돼 있다. ‘1장 고령화는 사회적 재앙인가’에서는 이미 현실로 다가온 고령사회에서 더 심각해질 고령화에 대해 어떻게 접근하고 인식해야 하는지에 대해 다루고 있다. 저출산 고령화라는 인구학적 변화가 사회에 미치는 영향력을 무시할 수 없으나, 과장하거나 위기를 부추기며 공격 제도를 축소하려는 정치적 도구로 활용해서는 안된다. 특히 사회적 비용은 사회적 부담이 아닌 사회적 보장이라는 점을 강조한다. 인구학적 문제는 사회·경제적 요소로 분해해 살펴볼 필요가 있으며, 그래야 제도적·정책적 대응에 대한 해법이 보인다. 또한 고령화에 따른 세대 간 갈등은 불가피한 것이 아니며, 자극적이고 왜곡된 이데올로기 또는 “세대게임”에서 벗어나야 세대 간 연대의 실마리를 찾을 수 있다.

‘2장 국민연금 4차 재정추계와 개혁방안’에서는 4차 국민연금 제도발전위원회의 두 가지 권고안과 정부가 제시한 국민연금 종합계획안의 네 가지 개혁방안을 내용을 살펴보면서, 각 방안이 의미와 내용에 대해 평가한다. 기존과 달리, 국민연금 소득대체율을 상향하는 방안이 처음으로 제시됐다는 점에서 기존 논의와 질적으로 차별적이나, 여전히 기금고갈에 초점을 둔 ‘재정안정’만을 강조하는 입장은 여전히 강하게 제시되고 있다.

‘제3장에서는 연금개혁을 둘러싼 논쟁과 비판을 살펴본다. 다양한 쟁점들이 있었으나, 2018 -19년 연금개혁의 핵심은 국민연금 소득대체율 인상이 핵심이었으며 이에 대한 입장에 따라 찬반을 둘러싼 논쟁이 전개됐다. 제3장에서는 국민연금 강화에 반대하는 주장들을 살펴보고, 비판적으로 평가하고 있다. 먼저 전통적 주장인 기금소진과 재정안정, 미래세대 부담 가중 등과 함께, 국민연금이 소득역진적인 구조를 갖고 있을 뿐 아니라, 고소득층과 정규직을 위한 불평등한 제도라는 주장들을 살펴보고 이를 비판한다. 또한 국민연금을 축소하고, 기초연금이나 퇴직연금, 또는 퇴직연금 등 개인연금 활성화를 통해 노후소득을 보장하자는 다층연금체계의 주장도 비판적으로 살펴본다.

제4장에서는 연금개혁 논쟁구도를 살펴본다. 논쟁구도의 핵심은 표면적으로 <재정안정 vs 소득보장>인 것으로 보이나 실제 논쟁구도의 본질은 <다층연금 강화 vs 공적연금 강화>이며, 핵심은 <국민연금 강화 vs 국민연금 약화>임을 강조한다.

제2부는 국민연금 개혁의 사회적 논의과정이 어떻게 전개됐는지 살펴보고 이에 대한 평가를 담고 있다. 이번 연금개혁의 정책적 특징이 기존 축소일변도의 연금개혁과 달리 국민연금 급여를 상향하는 내용이 쟁점으로 형성됐다는 점이라고 한다면, 정치적 과정에서는 정치권이 일부 전문가 중심의 일방적 논의에서 벗어나, 국민연금 주요 가입당사자가 참여하는 사회적 논의형태로 진행됐다는 점이다. 그러나 경사노위에서 연금개혁 특위가 마련됐지만 합의안은 도출되지 못했다. 제2부에서는 연금특위에 참여하는 각 단체의 입장을 포함한 정치적 과정을 분석하고 평가하면서 한계와 의미를 되돌아본다.



제1부  
국민연금 개혁의  
정책쟁점과 평가

이재훈  
(사회공공연구원 연구위원)

## 제1장. 고령화는 사회적 재앙인가.

한국사회는 이미 ‘고령사회’로 진입했다. 이미 2018년에 전체 인구 중에서 65세 이상 노인 인구가 14%를 넘어섰다. 베이비붐 세대가 노인층으로 진입하기 시작하는 2020년부터 고령화 속도는 더욱 빨라진다. 통계청 자료를 보니<sup>1)</sup> 노인 인구가 20%가 넘는 ‘초고령 사회’는 2025년으로 예측하고 있다. 반면 출산율은 지속적으로 낮아지고 있다. 2017년 합계출산율은 1.05명으로 역대 최저수준이었다. 정부는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획 (2016~2020년)’에서 2020년 합계출산율 목표를 1.5명으로 설정했지만, 오히려 2018년 합계출산율은 0.98명이었고, 2019년 상반기도 최저기록을 경신해가고 있다.

앞으로 우리 사회는 저출산·고령화로 인해 급속도로 빠른 인구학적 변화를 겪게 되고, 사회 전반에 미치는 다양한 파장 역시 만만찮을 것으로 예상된다. 여기서 자주 거론되는 것이 ‘노인부양비’ 문제다. 노인부양비는 생산가능인구 대비 노인인구가 차지하는 비율을 의미하는데, 2019년 21.3%에서 2040년 60.7%, 그리고 2067년에는 무려 93.6%로 최고 수준에 이르는 것으로 전망되고 있다<sup>2)</sup>. 많이 언급되고 있는 것처럼, ‘생산가능인구 한 명이 노인 한 명을 부양해야 하는 사회’가 멀지 않은 셈이다. 그러다보니 인구 고령화로 노인복지비용이 급증하고, 국가부채 등으로 미래세대가 감당하기 힘든 세금부담을 지게 된다는 주장들 또한 심심찮게 들을 수 있다. 자연스럽게 많은 이들이 세대 간 갈등 증폭을 경고하고 있다.

---

1) 통계청, 장래인구추계(2017년 전국 기준)

2) 국민연금 재정추계위원회(2018)의 국민연금 장기재정추계 보고서(p.58~59)

하지만 고령화가 ‘고령화 위기(aging crisis)’, ‘회색 쇼크(silver shock)’, ‘인구의 시한폭탄(demographic time-bomb)’, ‘인구 재앙’ 등처럼 우리 사회를 극단적 재앙과 같은 위기상황으로 몰고 갈까.

저출산 고령화라는 인구학적 변화가 사회에 미치는 영향력을 무시할 수 없다. 그러나 때로는 지나치게 과장되기도 하고 때로는 복잡하게 얽힌 사회적·제도적 과제를 인구학적 문제로 단순 환원시키기도 한다. 그리고 의도적으로 위기를 증폭시켜 재정 불안을 부추기면서 공적 제도를 축소하는 정치적 도구로 활용하기도 한다.

### 1. 사회적 비용은 ‘사회적 부담’이 아닌 ‘사회적 보장’

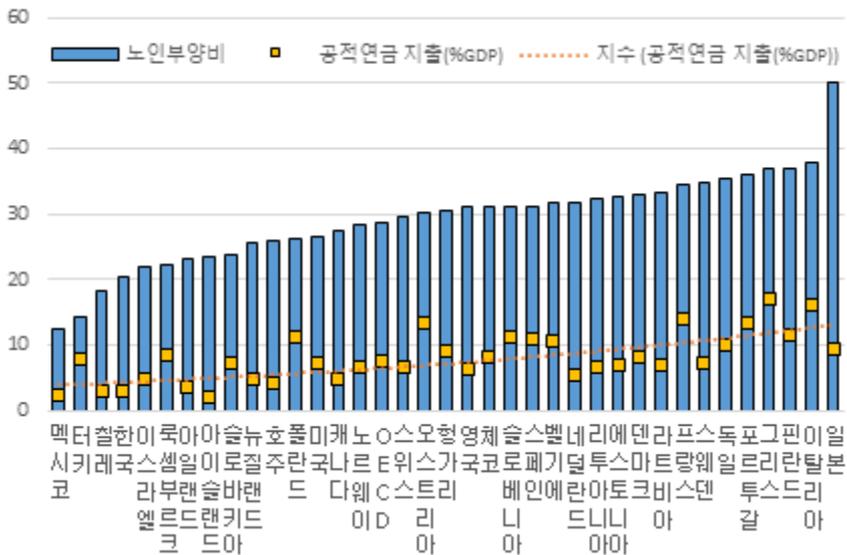
고령화에 따른 부양비 부담을 살펴보는 지표로 ‘노인부양비’(생산가능 인구 중에서 65세 이상 노인이 차지하는 비율)가 자주 거론된다. 그러나 노인부양비 자체가 실제 사회가 부담해야 할 부양비용의 크기 정도와 일치하는 것은 아니다.

OECD 국가들의 노인부양비를 살펴보자. 국제비교를 위해 확인할 수 있는 가장 최근 자료인 2017년을 기준으로 OECD 평균 노인부양비는 28.6%, EU 28개국 평균 32.8%이다. 대표적인 초고령 국가인 일본은 이미 1970년 고령화 사회를 거쳐 1994년 고령사회로 진입했는데, 현재 노인부양비는 50.2%에 이르고 있다. 아직 우리나라의 노인부양비 20.4%(생산가능인구 20~64세)로 낮은 수준이다. 하지만 2050년 중장기 추계에 따르면, 한국의 노인부양비는 저출산과 고령화가 급격하게 진행돼 72.4%에 이르게 된다. 2050년 OECD 평균은 53.2%인데, 이보다 훨씬 높아지게 된다. 4차 재정추계위원회 자료에 따르면 2067년 93.6%로 최고 수준에 이를 것으로 전망하고 있다.<sup>3)</sup>

## 14 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

노인부양비가 급격히 커지면 사회적 비용 또한 대폭으로 늘어나고, 어쩌면 감당하기 어려울 수도 있다는 우려 섞인 주장들을 많이 보게 된다. 그렇다면 노인부양비가 높을수록 이에 대한 사회적 비용 역시 자연스럽게 늘어나는 것일까. 그리고 흔히 이야기하는 사회적 비용의 증대는 곧 부담의 증대만을 의미하는 것일까. 노인세대의 소득보장을 위한 대표적인 제도로, 그만큼 사회보장제도 중에서 지출 규모가 가장 큰 공적연금제도를 통해 살펴보자.

[그림-1] OECD국가 노인부양비와 공적연금지출(단위 : %)



위의 [그림-1]은 노인부양비와 공적연금 지출 간 관계를 보여주고 있는데, 노인부양비가 높을수록 공적연금 지출은 높아지는 경향성을 지니고 있다. 하지만, 노인부양비가 늘어난다고 사회적 비용 자체가 저절로 늘어나는 것은 아니라는 점 또한 확인할 수 있다. 예컨대, OECD 평균보다 노인부양비가 더 높은 네덜란드, 리투아니아, 라트비아, 스웨덴, 라트비아, 덴마크 등은 노인부양비가 더 낮은 폴란드, 룩셈부르크, 터키 등보다 오히려 공적연금 지출 비중은 더 낮다.

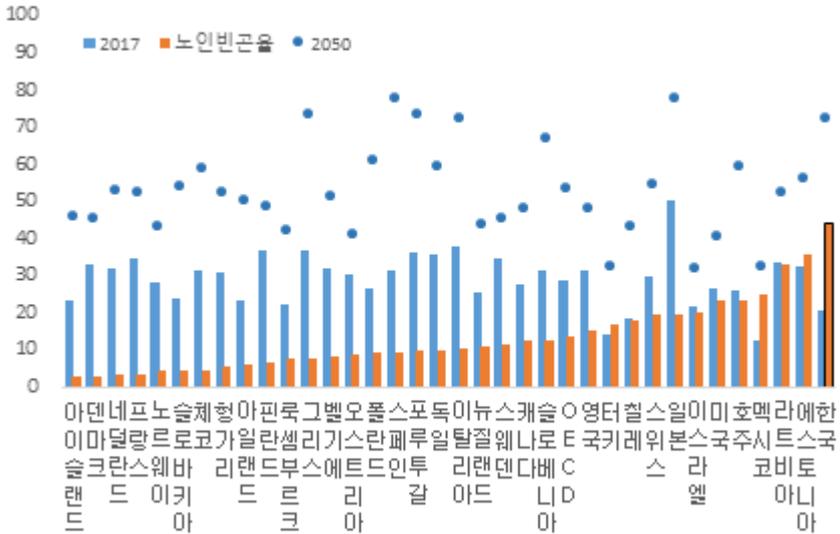
노인부양비와 공적연금 지출이 반드시 비례해 증가하지 않는 이유는 노인세대의 소득보장을 위한 국가별 대응방식의 차별성과 제도적 특성의 다양성이 존재하기 때문이다. 규모의 차이는 있지만, 노인부양비가 높아질수록 부양비용의 총량 자체는 늘어날 수밖에 없다. 하지만 높은 노인부양비에도 공적연금 지출처럼 사회적 비용이 낮게 나타난다면, 그 이면에는 개인이나 가족이 부담해야 하는 사적 부담 비용이 은폐된 것이다. 그런 의미에서 사회적 비용의 다른 의미는 사회적 보장을 의미하며, 사회적 비용이 낮다는 것은 곧 사적 비용의 증가를 의미한다. 노인부양 문제는 비용 총량 자체의 문제도 있지만, 결국은 국가와 사회가 책임질 것인지, 개인이나 가족이 알아서 사적으로 책임질 것인지에 대한 문제인 셈이다. 즉 고령화로 노인부양비가 늘어나는 객관적 전망에도 불구하고, 공적인 사회적 지출이 증대되는 것 자체를 문제 제기하거나, 재정 불안정을 우려하며 비용 절감을 위한 긴축 개혁을 주장하는 것은 그만큼 사회적 보장수준을 축소하자는 것이자, 사적 부담 또는 빈곤 확대의 문제를 간과하는 것이다.

이는 노인부양비와 노인빈곤율을 정리한 아래 [그림-2]를 통해 더욱 분명히 확인할 수 있다. 이미 잘 알려진 것처럼, 우리나라 노인의 상대적 빈곤율(균등화 가구 중위소득의 50% 이하)은 2017년 기준 여전히 43.8%로 OECD 평균(13.5%)의 3배가 넘는 정도로 압도적 1위이다(OECD 2018).

노인빈곤율이 높은 이유는 단순히 노인부양비가 높기 때문이 아니며, 노인인구가 증가한다고 노인빈곤율 또한 높아지는 것도 아니다. 우리나라 보다 노인부양비가 높은 OECD 31개 국가 모두 노인빈곤율은 훨씬 낮다.

즉, 노인빈곤 문제 역시 저출산 고령화에 따라 노인부양비가 상승하는 인구학적 요인의 압박을 단순 반영하는 결과라기보다, 노인부양 문제에 대응하는 각 국가의 사회 제도적 차이를 반영한 결과이다(이재훈, 2015).

[그림-2] OECD 국가의 노인부양비와 빈곤율 비교(단위 : %)

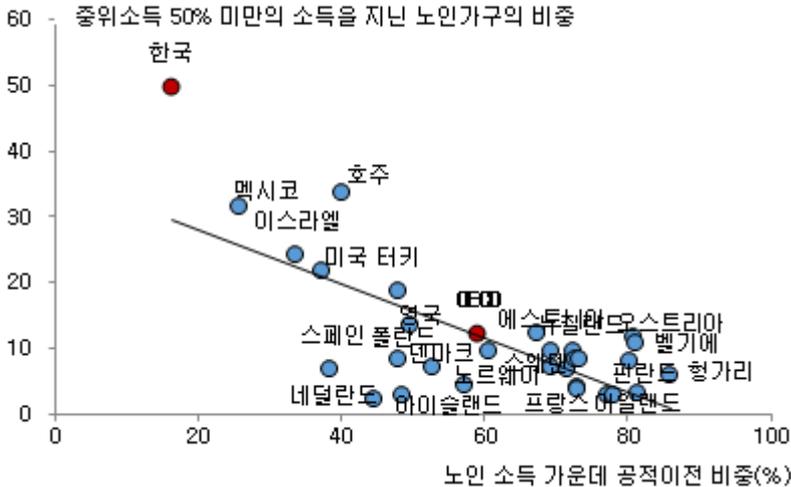


- \* 노인부양비는 65세 이상 노인인구/20~64세 미만 생산연령인구로 정리한 것임.
- \* 노인 상대적 빈곤율은 캐나다, 칠레, 핀란드, 이스라엘, 한국, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국은 2017년 기준이며, 그 외 국가는 2016년 기준임(일본은 2015년).
- \* 자료 : OECD stat. 방문일 2019년 8월.

또한, 노인세대에 대한 공적 이전소득(대부분이 연금소득)이 높을수록 빈곤율은 이와 반비례로 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 아래 [그림-3]은

OECD 국가들의 노인 빈곤율과 공적 이전소득 자료를 비교한 것이다. 우리나라 노인소득 가운데 공적 이전소득이 차지하는 비중은 OECD 평균 59%보다 가장 낮은 16.3%에 불과하다. 그다음 멕시코(25.8%), 이스라엘(33.8%), 미국(37.6%), 호주(40.3%) 등 노인 빈곤율이 높은 국가들 대부분 모두 공적 이전소득이 OECD 평균보다 낮다.

[그림-3] 공적 이전소득과 노인빈곤율 상관관계(%)

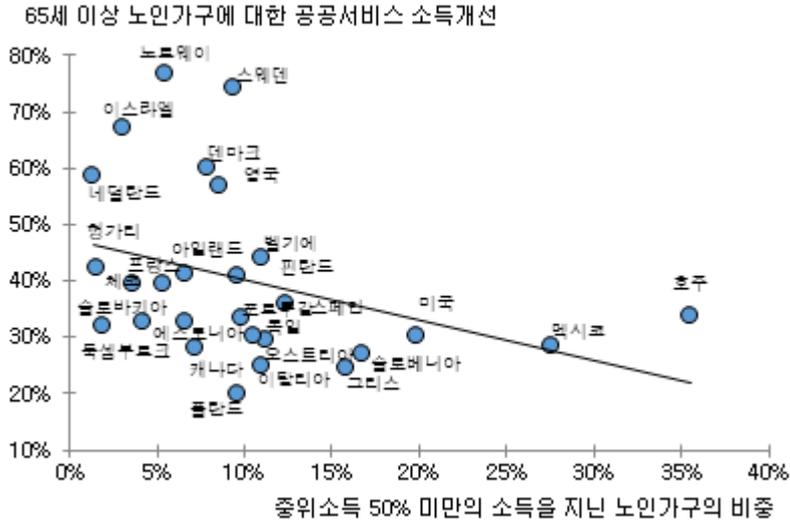


공공서비스 역시 마찬가지다. 아래 [그림-4]는 65세 이상 노인가구에 대한 공공서비스 소득개선과 노인 빈곤율과의 관계를 국가별로 정리한 것이다. 공공서비스(현물 급여)가 높은 국가일수록 노인빈곤율은 낮게 나타나는 반비례 관계를 나타내는 경향을 보인다. 노르웨이, 스웨덴, 이스라엘, 덴마크, 네덜란드 등 공공서비스 비중이 높은 국가의 빈곤율은 10% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

즉, 노인에 대한 공적연금이나 공공서비스와 같은 공적인 사회지출이

높을수록 빈곤율은 낮아지고 사회적 보장수준은 높아진다.

[그림-4] 공공서비스와 노인빈곤율 상관관계(%)



\* 자료 : OECD stat(이재훈, 2015에서 재인용)

## 2. 노인부양(비)의 의미, 제대로 보기

앞서 살펴본 것처럼, 노인부양비는 생산가능인구 중에서 65세 이상의 노인 인구가 차지하는 비율을 의미한다. 이 중에서 생산가능인구는 15~64세, 18~64세, 20~64세, 25~65세 등 통계마다 다양하다.<sup>4)</sup> 유엔(UN)과 OECD, 유럽위원회 등에서 일반적으로 사용되는 생산가능인구의 연령범

4) 2018년 4차 국민연금 재정계산위원회만 보더라도 재정추계위원회는 노인부양비에서 생산가능인구의 범주를 18~64세로, 제도발전위원회는 15~64세로 다루고 있다.

주는 15~64세이다. 그러나 실제 부양하는 의미를 고려한다면, 생산가능인구는 경제활동인구(더 정확하게는 취업자)와 동일시하는 것이 취지에 부합해 보인다. 물론 그렇게 할 경우, 노인부양비는 모수의 비중이 줄어들기 때문에 좀 더 높게 나타나게 된다. 하지만 중요한 것은 인구학적 문제를 보다 사회·경제적 과제로 전환해 인식하게 한다는 점이다<sup>5)</sup>.

[그림-5] 연령 관련 공공지출 구조



\* Commission services, EPC(2018)에서 수정.

아무리 생산가능인구가 많다고 하더라도 실업률이 높고 경제활동 참여율이 낮을 뿐 아니라 노동생산성이 낮다면, 생산한 부가가치의 총량은 낮

5) 이외에도, 노인부양비는 다양한 기준과 새로운 개념을 적용할 경우 다르게(더 낮게) 해석할 수 있다는 연구들이 활발히 진행되고 있다. 관련 내용은 경향신문 기사에서 참고할 수 있다([다시 쓰는 인구론] 사회경제가 다 내 탓? 인구는 억울하다(2019. 1. 7) [news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201901070600015&code=940100&nv=stand&utm\\_source=naver&utm\\_medium=newsstand&utm\\_campaign=row2\\_thumb&C](https://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201901070600015&code=940100&nv=stand&utm_source=naver&utm_medium=newsstand&utm_campaign=row2_thumb&C))

아질 수밖에 없다. 즉 부양할 수 있는 경제적 여력이 줄어드는 것이다. 반대로, 생산가능인구가 줄어들더라도 노동생산성이 증대하거나 여성 등 경제활동참여율이나 고용률, 임금인상과 고용 안정성이 높으면 그만큼 부담 가능(여력) 정도는 늘어나게 된다. 과학과 기술혁신과 같이 생산수단이나 생산방식에 영향을 줄 수 있는 변화 역시 노동력과 생산력, 나아가 재원이 부과(확충)되는 방식의 변화에 영향을 미친다.

또한, 출산율 저하의 원인이 남녀의 불평등이나 양육의 사회화 수준 등 보다 다양한 사회적 문제에 기인하는 것처럼, 출산율 저하의 결과가 곧 경제활동인구의 하락을 결정짓는 것만도 아니다. 인구구조와 규모의 변동은 출생과 사망뿐 아니라 ‘이동’도 포함된다. 자본뿐 아니라 노동력의 국제적인 이동이 활발해지고 있다. 전 세계적으로 일자리를 찾는 저발전 국가의 청년 및 중장년 세대가 고령화 수준이 높은 선진국으로 이주하고 있다.

노인 인구 역시 마찬가지다. 예컨대 정년 연장이나 조기퇴직 규제, 노인 인구의 경제활동 참여, 또는 수급연령의 변화 등 다양한 제도적 변화가 노인부양비에 영향을 미칠 수 있다. 이미 노인세대가 부양을 받는 의존적이고 비기여적인 사회구성원이라는 부정적인 인식도 변화하고 있다. EU는 이미 1994년 백서를 통해 ‘활동적 노후(Active Ageing)’ 개념을 도입하고 다양한 고령화 정책들을 추진하고 있다. 특히 유럽집행위원회(EC)는 고령화 인구가 의료와 요양 등 사회서비스 일자리 확대의 필요성 뿐 아니라 새로운 ‘실버경제(Silver Economy)와 고령친화산업을 확대해나가는 등 고령화 인구의 긍정적 측면을 주목하기도 한다.<sup>6)</sup>

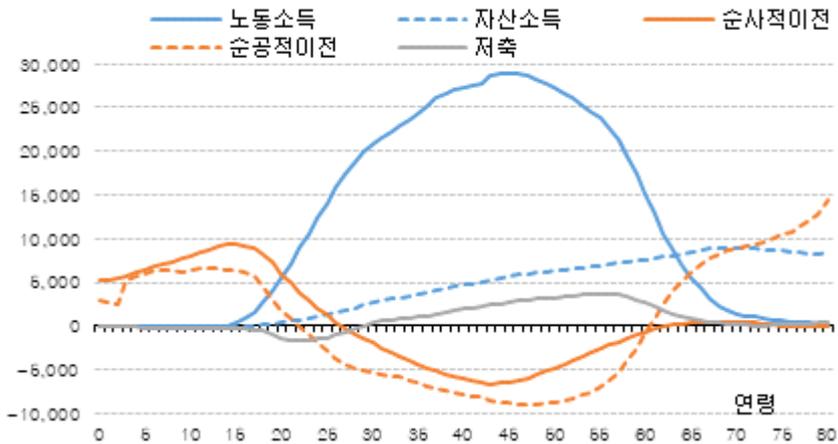
---

6) ‘생산적 노화담론’은 1980년대 후반 미국의 공공정책 영역분야에서 일어났던 세대 간의 공정성 논쟁에 대한 반응으로 대두되었는데, 그 주된 목적은 노인들이 사회적 자원을 독식한다는 부정적인 편견을 반박하기 위한 것이었다(Estes, Biggs & Phillipson, 2003, 최희경 2010에서 재인용)

또한 고령자가 늘어나지만 저출산 역시 심화되기 때문에, 또 다른 피부양 집단인 아동과 청소년에 대한 부양비용은 상대적으로 줄어들어 일정 정도 상쇄될 수 있다는 견해도 있다.<sup>7)</sup> 그리고 고령자의 연금소득은 향후 저출산과 인구감소 국면에서는 국내 소비시장의 소비위축을 막고 내수시장 유지에 일정정도 기여할 수 있다.

먼저 저출산 고령화에 따른 사회적 비용이 생애주기 전체 과정에서 어떻게 이뤄지는지 살펴보자.

[그림-6] 유럽 28개국의 연령별 이전계정(단위 : 유로)



\* 자료 : Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., & Sambt, J. (2016), European National Transfer Accounts.

\* 크로아티아, 몰타, 네덜란드를 제외한 EU28개국임.

위의 [그림-6]은 EU 28개 국가를 대상으로 연령별 프로파일에서 개인

7) 니키류(정형선 편), “일본의 커뮤니티 케어”(2018).

의 소득 이전계정을 정리한 것이다. 아동과 청소년 시기에는 노동소득은 거의 없고, 양육과 보육, 교육 등에 필요한 지원이 정부 차원의 제도적 공적 이전과 가족 차원의 사적 이전이 이뤄진다.

경제활동 연령대에서는 평균 노동소득이 40대 중반까지 증가하다가 이후 나이가 들어가면서 점차 줄어든다. 이때 노동소득 중 일부가 조세와 보험료 등을 통해 공적 이전으로 지출된다. 공적이전 중에서 사회보험 방식의 연금제도는 일종의 사회적 이연임금(social deferred wage)으로 본인의 노동소득 일부를 공적 이전을 통해 노후 시기에 받는다. 그리고 공적이전 이외 일부는 자녀와 노인 부양 등을 위한 사적이전 비용으로, 일부는 자산(주로 주택)과 저축에 들어간다. 한국은 자신의 노후준비보다 자녀의 사고육비 지출에 들어가는 비용이 세계 최고로 높은데다<sup>8)</sup>, 청년들의 일자리 진입시기가 늦어지면서 자녀 생활비를 오랫동안 지원하는 경우도 흔하다.

은퇴 시기 이후에는 주로 다음 경제활동인구가 기여로 연금급여로 받는다. 75세 이후에는 연령대가 높아질수록 의료나 요양 등의 요구증가로 공적이전 비용이 점차 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 특히 유럽국가의 경우, 공적 이전소득으로 인해 사적 이전은 매우 낮다는 것을 확인할 수 있다.

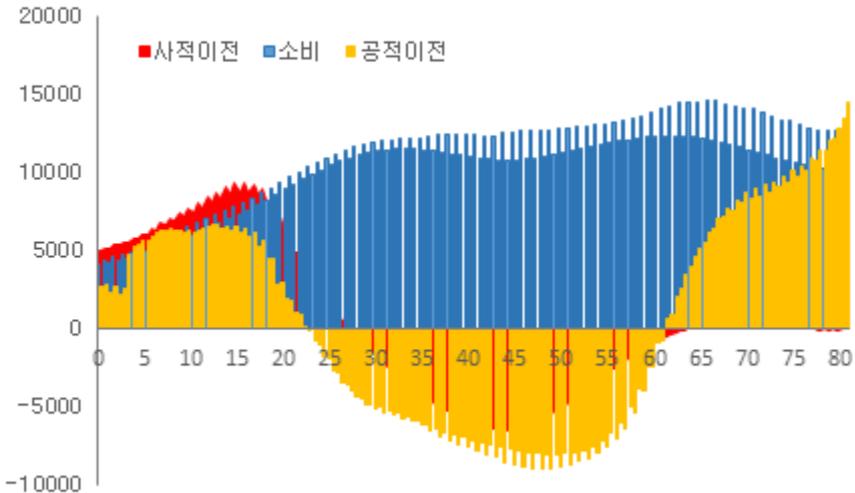
2018년 기준 19세 미만의 아동 청소년은 약 931만 명인데(15세 미만 654만 명), 통계청의 인구추계(기본 중위추계)에 따르면, 2030년 678.6만, 2040년 618.2만, 2050년 559.8만, 2060년 456.2만 명으로 급격히 줄어드는 것으로 전망하고 있다(2080년 375.3만, 2100년 276.9만 명). 2018년에서 2060년까지 노인 인구가 약 천 만 명이 증가하는 동안, 19세 미만은 절반에 조금 못 미치는 475만 명이 감소한다. 따라서 노인 인구가 늘어나 비

---

8) 다양한 금융업계나 연구조사결과에서 노후준비를 하지 못하는 이유로 교육비 등 높은 자녀부양이 중요한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 통계청의 사회조사 결과에서도(2018년), 교육비가 부담된다는 인식이 64.4%로 높았다.

용이 증대한다는 관점이라면 아동과 청소년이 줄어들어 비용(공적, 사적) 일부가 줄어든다. 저출산에 따른 다양한 지원정책은 오히려 강화되는 경향이 있겠으나, 아동수당이나 무상보육과 무상교육, 무상급식 등 인적 기반의 다양한 비용은 영향이 있을 것으로 짐작할 수 있다<sup>9)</sup>).

[그림-7] EU25개국 연령프로파일별 공/사적 이전과 소비(단위: 유로)



\* 자료 : Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., & Sambt, J. (2016), European National Transfer Accounts. \*크로아티아, 몰타, 네덜란드를 제외한 EU 28개국임. 인구규모에 따라 가중치하지 않은 모든 국가의 평균(국가 평균)과 25개국 평균개인소득(인구 평균) 2가지로 정리한 자료임.

9) 이기영(2012)은 사적 이전소득까지 포함하는 ‘국민이전계정’ 방법론을 사용하여 25세 미만, 26세-60세, 그리고 60세 이상 세 집단 간의 총이전소득의 흐름을 측정하였다. 그는 인구고령화로 노인세대의 공적이전수입이 증가하여 미래세대(25세 미만 집단)의 부양부담이 늘어나더라도 25세 미만 집단에게 이전되는 대규모의 (사)교육비를 고려하면 미래세대에게 불리한 이전흐름은 발생하지 않을 수 있다고 본다(김연명 2015에서 재인용).

다음으로 소비를 살펴보자. 위의 [그림-7]은 EU 25개국의 공적이전 지출과 사적이전 지출, 그리고 사적 소비를 정리한 것이다. 경제활동인구의 노동소득은 앞에서 보듯이 연령이 늘어남에 따라 줄어드는 대신, 연금소득을 중심으로 하는 공적 이전소득은 늘어나게 된다. 이에 따라 65세 이상 노인 인구 내에서의 소비지출은 크게 줄어들지 않는다. 이는 노인세대는 연금소득의 대부분을 실제 생활에 필요한 경비로 지출하기 때문이다. EU의 통계자료(Eurostat)에 따르면, 60세 이상 노인가구가 전체 가구 대비 상대적으로 높은 지출 비중을 보이는 것은 의료, 주거 및 전기 에너지, 음식과 식료품 등의 순이다.

물론 앞서 언급했던 변수와 가정들이 우리나라의 급격한 저출산·고령화라는 인구학적 변화가 가져오는 영향력을 모두 상쇄시킬 수 있다는 것을 이야기하는 건 아니다. 여전히 노동력이 생산력을 이루는 필수적인 원천이기 때문에 인구학적 요소의 변화는 여전히 중요하고, 이러한 변화 자체가 사회경제에 미치는 영향력이 더욱 크다. 특히 다른 선진국과 마찬가지로, 우리나라는 장기적이고, 구조적인 저성장 국면으로 진입할 것으로 전망되고 있다. 여전히 논쟁적이긴 하나, 낙관할 수 있는 상황은 분명 아니다.

그럼에도 저출산·고령화를 단순히 인구학적인 문제로만 제한해 이해하는 ‘터널시야 효과(Tunnel Vision Effect)’에서 벗어날 필요가 있다. 인구학적 문제는 사회·경제적 요소로 분해해 바라볼 필요가 있다. 다른 다양한 변수들이나 연쇄 또는 복합효과에 대해 주목하는 것만으로도 사회경제적 구조의 변화와 이에 따른 제도적·정책적 대응을 통해 조정해 나가는 과정이 중요하다는 것을 환기시켜줄 수 있기 때문이다.

### 3. 세대 간 갈등은 불가피한가.

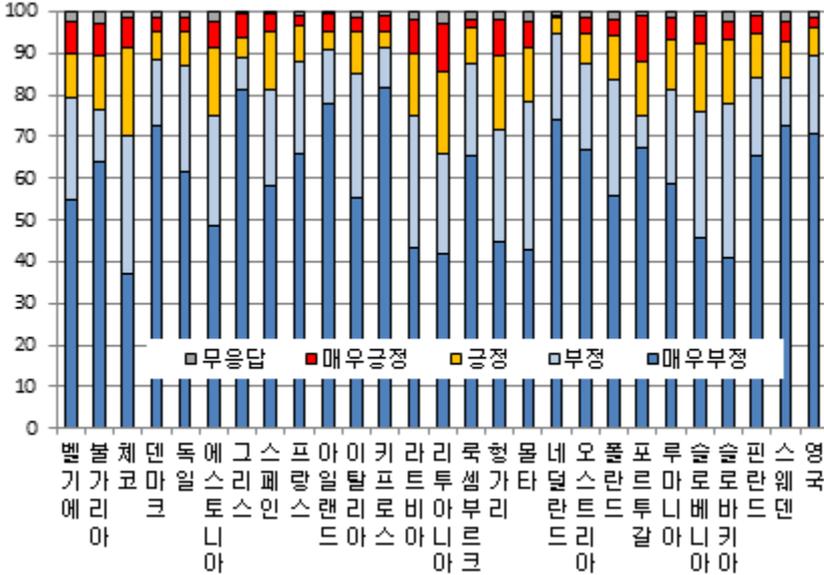
한국사회는 최근 들어 ‘세대 갈등’이 과거보다 중요한 사회갈등의 하나로 부상하고 있다. 2017년 한국보건사회연구원의 조사결과에 따르면, ‘세대 갈등이 심하다’라는 응답이 2년 전 56%에서 62%로 높아졌다. 오죽하면 “세대 전쟁”이라는 말까지 나올 정도다. 특히 저출산·고령화 속도가 빨라지면서 더욱 주목받고 있다(사회공공연구원 2018).

그렇다면 우리보다 고령화와 공적연금의 성숙을 먼저 경험하고 있는 다른 선진국들은 노인부양 문제에 대해 어떻게 인식하고 있을까. 유럽위원회는 인구 고령화가 심화되면서 연금, 보건의료와 사회보장에 대한 지출 확대에 대해 정치적 논쟁이 자주 부정적 영향에 초점이 맞춰지고 있다면서, 실제 ‘세대 간 연대’에 대한 인식이 살펴보기 위해 EU 소속 27개국을 대상으로 조사를 진행했다(EPC 2009).

조사결과에 따르면 “노인이 사회의 부담(짐)”이라는 견해에 대해 매우 동의할 수 없다는 의견이 59.8%, 동의할 수 없다는 22.2%로 응답자의 대다수인 82%가 노인은 사회의 부담이 아니라고 인식하고 있었다(동의 11.2%, 적극 동의 5.3%). 특히 청년세대 가운데 15~24세 응답자의 86.9%, 25~39세 응답자의 89.9%가 노인이 사회의 부담이라는 견해에 대해 ‘매우 동의할 수 없다’라고 응답했고(이중 ‘매우 동의할 수 없다’라는 의견은 각각 59.8%, 63.5%), 중장년세대 가운데 40~54세 응답자 역시 89.5%로 압도적으로 높게 나타났다. 오히려 65세 이상의 노인세대가 본인들이 사회의 부담(짐)이라는 인식이 청년이나 중장년세대보다 상대적으로 높은 25.1%로 나타났다(매우 동의 7.9%)<sup>10)</sup>.

10) 경제활동인구의 재정부담을 줄이기 위한 연금개혁이 필요하다는 의견은 부정 38.9%, 긍정 47.9%로 나타났고 정부가 연금과 노인 돌봄을 위해 훨씬 더 많은 돈을

[그림-8] “노인은 사회의 부담(짐)이다”에 대한 EU국가별 인식(단위 :%)



\* European Commission(2009). 표본 수는 27,000명이며, 전화 및 대면 인터뷰

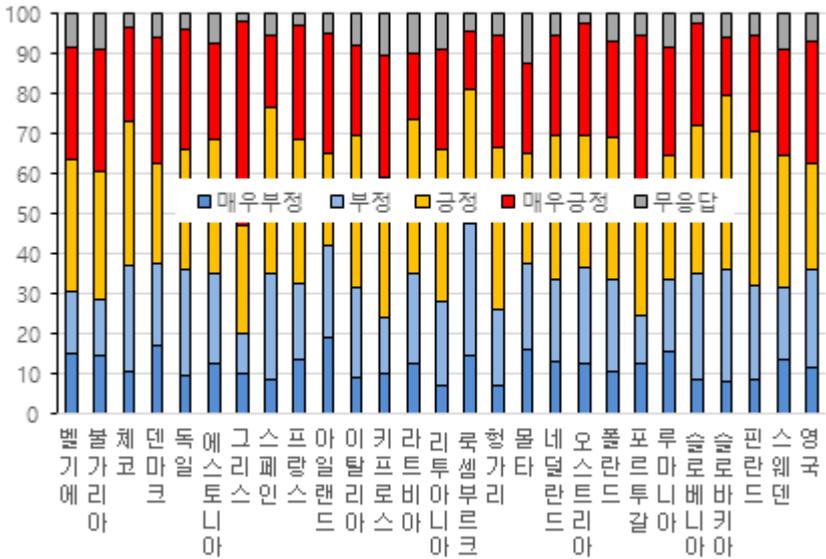
더 나아가 “미디어가 세대 간 갈등을 과장하고 있다”라는 견해에 대해서도 동의한다는 의견이 61.5%(매우 동의 27%)로, 동의하지 않는다는 의견 33.5%에 비해 훨씬 높게 나타났다. 이 역시 40세 미만 청년세대 61.2%, 40~64세는 61.7%, 65세 이상 노인세대는 60.3%로 전 연령대에 걸쳐 세대 간 갈등을 미디어가 과장한다고 인식하는 것으로 나타났다.

물론 이런 설문조사 결과를 근거로, 유럽국가들은 세대 간 아무런 갈등이 없다거나 많은 이들이 세대 간 연대의 중요성과 노인 지출의 필요성을 전적으로 지지하고 있다고 단정하는 것은 아니다. 다만 저출산 고령화로 인해 합리적이고 개별화된 세대별 개인들이 한정된 자원을 둘러싼 이해관

만들어야 한다는 데 동의하는 의견은 83.6%(매우 동의 48.9%)로 높게 나타났다(무응답까지 포함했을 때의 비율임).

계의 상충과 갈등을 필연적으로 생각하거나, 비용편익 분석을 통해 형평성과 효율성에 대한 경제적 기준만으로 정책 방향을 결정해서는 안된다는 시사점을 얻을 수 있다.

[그림-9] “미디어가 세대갈등위험을 과장하고 있다”에 대한 EU 국가별 인식(단위 : %)



\* European Commission(2009). 표본 수는 27,000명이며, 전화 및 대면 인터뷰.

지난 2018년 미국의 공적연금(OASDI) 이사회는 2034년 적립기금이 소진된다는 재정전망보고서를 발표했다. 한국과 비교하면 소진 시기가 23년이나 빠르고 불과 16년밖에 남지 않은 셈이다. 그러나 미국 경제정책연구소(EPI)의 한 경제전문가(Monique Morrissey)는 “연금 재정을 위해 아무런 조치를 취하지 않더라도 현시점의 수입만으로 급여의 77%를 커버할 정도로 여전히 충분하다”라고 분석했다. 그러면서 “매년 이러한 발표는 공

적연금을 축소하기를 원하는 사람들이 유연비어를 퍼뜨릴 기회를 제공하지만 우리는 현재의 혜택을 누리는 것뿐 아니라 오히려 확장할 수 있다”라고 말했다. 한국의 상황에 비춰보면, 낙천적이다 못해 무책임하게 느껴질 수도 있다.

하지만 다른 자료에서 이런 자신감의 근거를 찾을 수 있었다. NASI (National Academy of Social Insurance)의 조사결과(2014년)에 따르면, 공적연금에 대한 선호도가 68%가 넘었고, 세대와 소득수준, 지지 정당과 큰 상관없이 광범위한 지지를 받는 것으로 나타났다. 본인이 퇴직했을 때 연금을 받는다고 확신하고 있고(73%), 보험료 부담이 꺼려지지 않고(81%), 공적연금 유지를 위해 보험료를 더 낼 의향이 있다는 응답이 77%나 됐다. 반면 공적연금 급여가 너무 낮다고 생각하고 있고(86%), 보험료 인상대신 급여 삭감을 추진해야 한다는 응답은 45%만이 동의했다.

[표-1] NASI가 조사한 미국인의 공적연금에 대한 보험료 부담의향과 급여확대에 대한 인식 결과(단위 : %)

질문	동의 (%)	강한 동의
나는 공적연금이 수백만의 퇴직한 미국인들과 장애인 그리고 유족과 아이의 소득보장과 안정을 제공하기 때문에 사회보험료를 내는 것을 꺼리지 않는다.	81	36
나는 내가 퇴직했을 때 급여를 받을 수 있을 것이라는 점을 알기 때문에 사회보험료를 내는 것을 꺼리지 않는다.	73	39
어떤 이들은 공적연금 급여가 퇴직자를 위해 충분한 소득을 제공하지 않는다고 믿는다. 이에 대한 견해는?	86	38
공적연금 보험료는 이미 너무 높다. 우리는 향후 보험료 인상보다 급여 삭감을 추진해야 한다.	45	15

\* Elisa A. Walker외(2014 : 8).

반면 우리는 2007년 국민연금공단의 신뢰도 조사에 따르면 12.8%만이 국민연금 제도를 신뢰한다고 응답했다. 국민연금을 믿지 못하는 이유로 ‘노후생활에 별로 도움이 안 될 것 같아서’ 24.4%, ‘국민연금을 못 받을 거 같아서’가 24.1%로 나타났다. 그 이후론 이러한 신뢰도 조사조차 엄두를 못 내고 있다<sup>11)</sup>.

국민연금에 대한 국민들의 부정적 인식은 ‘기금소진’을 연금개혁의 동력으로 삼으려는 정치권과 전문가들 뿐 아니라 이를 자극적으로 확대·유포하는 언론의 책임 또한 크다. 남찬섭 외(2018)에 따르면, 언론은 기금소진을 선정적으로 보도하고 인구문제와 기금소진을 곧바로 연결시켜 불안을 조장하는 한편, 미래세대 부담 문제와 결부해 세대 간 갈등문제로 조장하는 보도행태를 보여왔다. 아래 [표-2]에서 보듯이 국민연금을 다룰 때, ‘기금고갈’과 ‘재정안정’ 프레임에 기초한 부정적 기사가 과반이상(51.8%)을 차지했고 긍정적 기사는 단지 15.6%에 불과했다. 부정적 기사의 주요 키워드에는 기금 고갈, 고령화, 형평성, 보험료 인상 등이 주를 이루고 있다.

그러다보니, 국민연금 보험료가 부담된다는 부정적 의견이 55.9%로 높게 나타나고 있다(매우 부담됨 18.1%). 물론 2009년 64.9%(매우 부담 26.3%)보다 낮아지긴 했지만 여전히 높은 수준이다. 지난 2018년 9~10월 복지부가 실시한 의견조사에서도 현행 보험료가 부담된다는 응답이 63.4%로 높게 나타났다. 기금소진을 부각시키며 재정안정만을 강조했다

11) 조선일보 기사에 따르면 시장조사전문업체인 ‘엠브레인 트렌드모니터’가 15~59세 직장인 1천명을 대상으로 조사한 결과(‘19년4월 18일), 21.1%만이 국민연금 제도에 대해 신뢰감을 가지고 있다고 응답했다(20대는 10%, 30대는 15.2%). 사회공공연구원의 조사결과(2018년)에서도 청년세대(18~34세) 832명을 대상으로 조사한 결과, 국민연금제도를 신뢰한다는 긍정적 응답은 19.76%에 불과했고 신뢰하지 않는다는 부정적 의견은 40.2%를 차지했다. 그리고 응답 청년들 가운데 가장 높은 36.49%가 국민연금에 대한 정보를 언론을 통해 얻는다고 답변했다.

만, 정작 제도신뢰를 훼손하면서 결과적으로 보험료 부담에 대해서도 부정적 의견이 높게 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있다. 재정안정론의 역설적 효과인 셈이다.

[표-2] 신문사별 국민연금 관련 긍정, 부정, 중립적 기사빈도 및 비율

		보수신문				진보신문		보수 계	진보 계	전체
		조선	중앙	동아	한국	경향	한겨레			
긍정적 기사	건	12	16	23	12	19	15	63	34	97
	%	<b>15.0</b>	<b>14.2</b>	<b>16.8</b>	<b>15.0</b>	<b>17.4</b>	<b>14.9</b>	<b>15.4</b>	<b>16.2</b>	<b>15.6</b>
부정적 기사	건	48	59	78	48	51	37	233	88	321
	%	<b>60.0</b>	<b>52.2</b>	<b>56.9</b>	<b>60.0</b>	<b>46.8</b>	<b>36.6</b>	<b>56.8</b>	<b>41.9</b>	<b>51.8</b>
중립적 기사	건	20	38	36	20	39	49	114	88	202
	%	25.0	33.6	26.3	25.0	35.8	48.5	27.8	41.9	32.6
계	건	80	113	137	80	109	101	410	210	620

\* 자료 : 남찬섭 외(2018)

[표-3] 국민연금 보험료 부담에 대한 연도별 인식(19세 이상 인구, %)

구분	2009	2011	2013	2015	2017	2019
부담된다는 응답비율 (매우부담)	64.9 (26.3)	64.1 (24.7)	61.7 (22.9)	63.4 (24.1)	59.3 (19.2)	55.9 (18.1)

\* 자료 : 통계청, 사회조사 연도별

전상진(2018)에 따르면 세대 갈등은 다른 사회집단의 갈등과 완전히 다르게 구조화되어 있다. 사람들은 전체 생애 주기를 거친다. 현재 노인은 과거에 청년이었고, 현재 청년은 미래에 노인이 될 것이다. 그렇기에 젊은이

역시 자신이 노인이 되었을 때를 현재의 노인과 함께 고민하게 된다. 반대의 경우도 마찬가지다. 현재의 노인은 자신의 젊은 시절을 기억하기에 젊은이의 고민에 동참한다. 바로 이런 점에서 세대 갈등은 다른 사회집단의 갈등과 확연히 다르다. 세대 간 연대가 형성될 수 있는 지점이기도 하다. 그럼에도 세대 게임의 플레이어들은 그에 아랑곳하지 않는다. 그래야 자신들의 말의 무게가 무거워지고, 의도가 은폐되고, 나름의 목적 실현이 수월해지기 때문이다(전상진 : 2018:269).

정해식·주은선(2015) 역시 지적하듯이, 경제적 이익을 둘러싼 세대 갈등을 촉발하는 인구변동은 세대 간의 문제를 부각시킬 뿐, 그 자체가 세대 간 갈등을 유발하는 것은 아니다. 세대 간 갈등이 아닌, 세대 간 연대의 가치를 실현하고 강화하기 위해 자극적이고 왜곡된 이데올로기나 또는 조장된 ‘세대 게임’에서 벗어나 사회 제도적 신뢰 기반을 조금씩 형성해나가는 전략과 계획, 사회적 속의 과정이 더욱 필요한 시점이다.

## 제2장 국민연금 4차 재정추계와 개혁방안

### - 제도발전위 권고안과 ‘국민연금 종합계획안’ 평가 -

#### 1. 국민연금 재정계산과 연금개혁

##### 1) 재정계산 도입 배경 : 국민연금개혁의 발화점

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장으로 시작해, 1995년 농어촌 지역, 1999년 도시지역 등으로 확대되어왔다. 외국의 사회보험 발전 과정이 그렇듯이 전형적인 하향식(top-down) 과정을 거쳐 온 셈인데, 서구 선진국에 비하면 매우 늦게 도입됐다.

우리나라가 제도를 도입하고 대상범위를 확대하던 1980~90년대의 경우, 이미 대다수 선진국의 공적연금은 성숙단계에 진입했고, 저출산·고령화 상황과 저성장 국면에 들어서는 한편, 세계적인 신자유주의 흐름과 맞물리면서 연금개혁을 둘러싸고 커다란 홍역을 치루고 있을 때다. 1994년 세계은행은 기존 ‘부과방식 공적연금’(국민연금)이 재정적으로 불안정하고, 소득역진적일 뿐 아니라 후세대에게 부담을 전가시킨다고 비판하면서 ‘적립방식 사적연금’ 중심의 다층연금체계 전환을 주장하며 국제적인 연금개혁 논쟁에 불을 지폈다. 실제 90년대 중후반 34개국 이상이 기존 공적연금을 폐지 또는 축소하는 연금민영화를 추진했다<sup>12)</sup>(이재훈 2015).

---

12) Deacon(2007)에 따르면, 1994년 이후 10여 년 동안 남미와 동유럽, 아프리카 등 51개국이 세계은행 등 국제금융기구의 금융차관 지원 등을 전제로 연금개혁이 진행됐다. 지난 2008년 경제위기에 따라 2010년 그리스 역시 국제금융의 압박 하에 유럽

이러한 연금개혁 흐름은 한국에도 영향을 미쳤다. 1998년 한국의 경제 위기 당시, 세계은행은 구조조정 차관의 전제로 노동시장 유연화와 함께 공적연금 구조개혁 요구했다. 당시 2개 방안이 제시됐는데, 주요 내용은 국민연금을 축소하고, 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환, 특수지역연금 통합 등이었다. 즉 제도(대상범위) 확대라는 내부적 과제와 구조개혁이라는 외부적 압박에 동시에 직면하게 된 것이다.

이런 상황에서, 1998년 국민연금 1차 제도개혁이 이뤄졌다. 국민연금 소득대체율 70%에서 60%로 삭감했고<sup>13)</sup>, 수급연령 역시 기존 60세에서 65세로 상향했다(‘13년부터 매 5년마다 1세씩 증가해 2033년 65세 도달). 또한 국민연금의 장기적인 재정균형을 위한 제도적 장치로 5년마다 ‘재정 계산’을 실시하기로 한 것 역시 이때 도입된 것이다(법 제4조)<sup>14)</sup>. 80년대 이후 장기적 재정안정화에 초점이 맞춰진 개혁 흐름을 반영한 것이다.

물론 구조개혁의 압박이 그대로 투영된 것은 아니지만, 국민연금은 제도 도입 10년 만에, 그리고 전 국민을 대상으로 확대되기(1999년) 이전에 이미 재정안정을 위한 제도개혁이 시작된 것이다. 그리고 이후에도 ‘재정 안정’은 연금개혁의 가장 핵심적이고 우선적으로 해결해야 할 과제로 부상했다. 다른 주요 선진국들이 어느 정도 제도가 성숙한 이후에 재정안정을 위한 개혁이 이뤄진 것과 비교해보면 상당히 빠른 것이고, 선제적인 개혁이 이뤄진 셈이다<sup>15)</sup>.

---

중앙은행(ECB)의 원조를 받기 위해 연금개혁이 이뤄졌다.

13) 1997년 국민연금제도개선기획단이 제출한 최종안은 기초(16%)+비례(24%) 이원 체계였고, 보험료율은 2020년까지 9%에서 12.65%로 인상하는 안이었다. 반면 정부 입장은 일원형 체계를 유지하되, 급여는 55%로 낮추고, 보험료율은 17.5%까지 인상하는 모수개혁안이었다.

14) 이밖에 연금가입 대상자 확대(‘99년 4월부터 도시지역 자영업자 및 5인 미만 사업장 노동자를 당연가입자로 편입)와 기금운용체계 개편 등이 통과됐다.

## 2) 기존 1~3차 재정추계 결과와 재정방안

1998년 도입된 국민연금 재정계산은 5년 후인 2003년 첫 재정계산 결과를 발표했다. 1차 재정추계에서는 2003년을 기준으로 2070년까지 향후 67년의 장기 재정전망을 해보니 2047년 국민연금기금이 “고갈”된다고 재정안정이 시급하다고 강조했다. 그래서 ‘더 내고, 덜 받는’ 방식으로 조합한 3가지 방안을 개혁안으로 제시했다. 이 가운데 정부는 국민연금 급여를 50%로 줄이고, 보험료율은 15.85%로 인상하는(5년마다 보험료 1.37%p 인상) 방안을 국회에 제출했다.

1998년 1차 연금개혁 과정과는 달리, “기금 고갈” 발표에 대한 사회적 반향은 컸다. 가입자단체는 정부안에 반대하고 나섰고, 이와 별도로 “안티 국민연금” 운동으로 국민연금 폐지 서명운동까지 벌어지는 등 제도 자체에 대한 불신과 불만이 급속도로 확산됐다. 그러다 2007년 복잡한 정치과정을 거쳐 국민연금 급여를 2008년 50%로 낮추고, 나아가 향후 20년 동안 매년 0.5%씩 2028년 40%까지 낮추기로 결정했다. 1998년 국민연금 급여를 10%p 삭감한데 이어, 불과 10년 만에 또 다시 1/3(60%→40%)이나 삭감하는 급격한 개혁이 이뤄진 것이다. 장기 재정추계가 ‘기금고갈’만 부각되고, 재정안정 역시 기금의 고갈시점만 늦추는 대책에만 초점이 맞춰지면서 연금개혁의 도화선 역할을 했다.

2차 재정계산(2008년)은 기금소진 시점이 2060년으로 기존 1차 재정추계에 비해 13년 늦춰지는 것으로 나타났다. 2008년부터 국민연금 급여가 삭감되기 때문이다. 당시 국민연금운영개선위원회는 “07년 제도개혁이 있

---

15) 전 국민 대상 연금 시행 이후 최초 재정안정화가 이뤄진 시점은 영국(37년), 독일(81년), 미국(48년), 일본(43년), 캐나다(32년), 스웨덴(38년) 등인데 반해, 우리나라는 전국민연금 시행 1년 전에 재정안정을 위한 개혁이 이뤄졌다.

은 후 얼마 되지 않아 국민적 피로감이나 불신감이 큰 상황이고, 장기 재정 안정성이 어느 정도 확보되었다는 점에 공감대가 상당히 형성되어 있는 상황”이라며 “보험료를 조정 등의 구체적인 대책은 3차 재정계산 시점에서 검토하는 것이 바람직”하다고 제언했다(국민연금운영개선위원회, 2008).

3차 재정계산(2013년) 역시 기금소진 시점은 2060년으로 2차 재정계산 결과와 동일하게 나타났다. 3차 재정전망 결과는 박근혜 대통령 임기 초인 3월에 발표됐는데, 대통령직인수위원회부터 논란이 됐던 기초연금 공약파기로 흥역을 치루고 있을 때였다. 흥미로운 것은 당시 보건복지부의 반응이다. 보건복지부는 보도자료(2013.3.28)를 통해 “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 평가했다. 특히 보건복지부 관계자는 전망 결과에 대해서도 “전망 결과가 곧 실현될 것으로 받아들이는 것은 잘못된 이해”라고 까지 언급했다.

당시 정황상으로 본다면 기초연금에 이어 국민연금까지 논란에 휩싸이는 것을 경계하기 위한 것이거나, 보험료 인상에 대한 정치적 부담을 벗어나기 위한 것으로 해석할 수 있다. 어쨌든 이는 기존 재정고갈과 이에 따른 재정안정만을 강조하던 주류적 인식이나, 이전 한나라당 대표일 때 국민연금 20%와 기초연금 20%를 주장했던 것과는 상당히 비껴간 것이다. 결과적으로 3차 재정계산 당시 국민연금제도발전위원회에서 재정목표와 방안에 대한 상이한 2개안이 제시됐지만, 정부는 별도의 재정 방안을 추진하지는 않았다.

지난 3차례의 재정계산 과정에서 나타난 재정안정 방안의 몇 가지 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 추계기간의 마지막 년도를 기준으

36 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

로 국민연금기금 규모가 최소한의 적립배율 2배 이상이 유지하는 것이 재정안정의 핵심 목표가 되어야 한다는 것이 일관되게 강조된 주류적 입장이었다. 둘째, 급여와 보험료를 중심으로 한 모수적 개혁방안이 핵심 과제로 제시됐고, 2007년 급여삭감 이후 진행된 2차 추계부터는 보험료를 인상을 가장 유력한 재정대안으로 강조됐다. 셋째, 위원회에서 제시한 재정방안은 자문의 역할일 뿐, 그대로 정책추진에 반영되는 것은 아니다. 그렇지만 기금소진을 중심으로 추계 결과에 따른 재정방안이 국민연금 제도신뢰나 국민 여론에 큰 파장을 미쳤다.

[표-4] 1~3차 재정추계 전망 및 목표

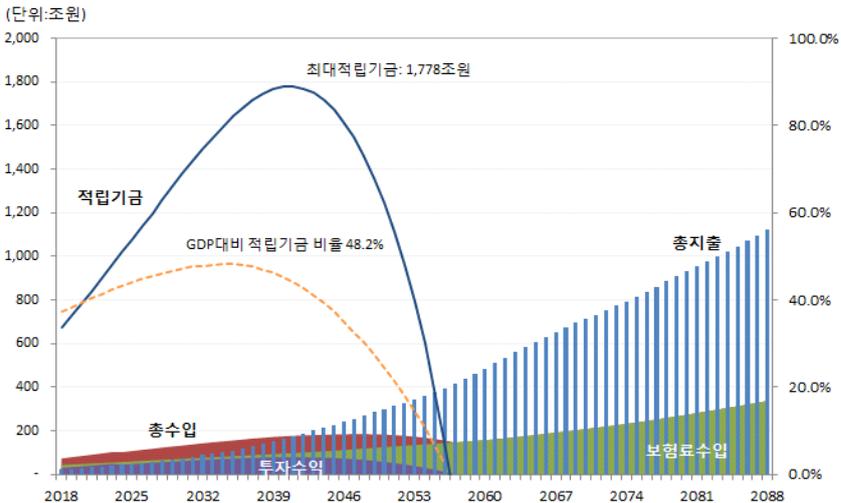
		추계기간	기금규모	재정 목표				
1차	향후 67년 (2003~70)	수지적자 2036 기금소진 2047	기금적립목표					완전적립     24.98%
			구분	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생		
			2010~14	11.17%	11.47%	11.89%		
			2015~19	13.34%	13.94%	14.78%		
			2020~24	15.51%	16.41%	17.67%		
			2025~29	17.68%	18.88%	20.56%		
2030이후	19.85%	21.35%	23.45%					
2차	향후 70년 (2008~78)	수지적자 2044 기금소진 2060	기금적립목표				일정 적립배율 유지	
			구분	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생		
			필요 기본	12.49%	13.17%	14.31%		17.50%
			보험료를 대안	11.05%	11.63%	12.21%		14.45%
3차	향후 70년 (2013~83)	수지 적자 2044 기금소진 2060	기금적립목표				일정 적립배율 유지	
			구분	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생		
			필요 보험료를	12.91%	13.48%	14.41%		15.85%
			1안) 적립배율 2배를 위한 필요 보험료 12.91% 조기달성					
2안) 부과방식으로서의 연착륙								

\* 자료 : 각 재정추계결과에서 재정리

## 2. 4차 재정전망과 제도발전위원회의 2가지 방안<sup>16)</sup>

4차 국민연금 재정계산에 따른 향후 70년(2018~2088년) 재정전망 결과, 국민연금 적립기금은 3차 추계에 비해 소진시기가 2060년에서 2057년으로 3년 앞당겨지는 것으로 나타났다.

[그림-10] 4차 재정계산 재정수지 전망(단위 : 조원, %)



\* 자료 : 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집, p.7 (2018. 8. 17).

2041년까지 계속 늘어나 최대 적립기금이 1,778조원(GDP대비 44.0%)까지 쌓이게 된다. 그 이후 2042년부터 총수입(보험료 수입 + 기금투자 수익) 대비 총지출(주로 연금급여)이 늘어나면서 기금규모가 감소하기 시작해 2057년에는 적립기금이 소진되는 것으로 나타났다고 보고했다(위의

16) 이 부분은 필자의 복지동향(2018-9월호) 기고 내용을 일부 수정 보완한 것이다.

[그림-10] 참고). 제도발전위원회에서는 이를 바라보는 관점과 해법이 크게 두 가지 입장으로 갈렸다.

[표-5] 재정전망 결과에 따른 급여-재정 패키지 복수안

구분	급여-재정 패키지 '가'안	급여-재정 패키지 '나'안
적정 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명목 소득대체율 45% 인상</li> <li>· 급여인상 5%p에 해당하는 보험료를 2%p 즉각 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명목 소득대체율 40% 유지 (향후 기대여명상승과 연동해 추가 삭감 가능)</li> </ul>
재정 안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 30년 단기 재정목표 기간을 설정해 5년 재정추계 시마다 사회적 합의를 통한 보험료 인상 추진. ('33년 이전 보험료 미인상. 이후 2034년 11%→12.31%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1단계 : '19~'29년 13.5%까지 단계적으로 보험료 4.5%p인상</li> <li>· 2단계 : 추가 재정안정화 조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '33년 이후 수급연령 상향(예시 : '38년 66세, '43년 67세로 상향)</li> <li>- 기대여명 상승과 자동 연동해 소득대체율 삭감</li> <li>- 지출조정만으로 재정목표 미달성 시 사회적 합의 거쳐 추가 보험료 인상</li> </ul> </li> </ul>

### 1) 급여-재정 패키지 '가'안

첫 번째 입장(급여-재정 패키지 '가'안)은 급여 적절성과 사회적 신뢰 형성이 전제돼야 한다는 입장이다.

먼저 2028년 40%까지 낮아지는 국민연금 소득대체율을 45%로 인상하되, 5%p 급여에 상당하는 필요보험료를 2%p는 동시에 즉각 인상하는 방안을 담고 있다. 지난 20년 동안 4차례 진행된 재정계산의 역사에서 소득대체율을 상향하는 안이 처음으로 등장한 것이다. 이는 국민연금 급여가

안정적인 노후소득을 보장하기엔 너무 낮다는 문제 인식에서 출발한다. 4차 재정계산에 따르면, 2050년 신규수급자의 평균가입기간은 23.3년에 불과하고 장기적으로도 약 27년에 그칠 것으로 전망된다. 명목 소득대체를 40%는 국민연금 40년 가입 기준이기 때문에 실제 적정수준의 노후소득을 담보하기 어렵다. ‘용돈연금’이라는 명예를 끊지 못한 채 보험료율만 인상한다면 국민의 수용가능성은 낮을 수밖에 없고 오히려 불신과 불안만 부추기는 악순환이 반복돼, 결국엔 재정적 지속성 뿐 아니라 제도적 지속성마저 위협하게 될 것이라는 우려의 입장이다. 그래서 급여 적절성을 위한 소득대체율 상향을 가장 우선적인 과제이자, 연금개혁의 전제로 삼고 있다.

재정 안정을 바라보는 시각과 방도 역시 차이가 있다. 70년 초장기 추계를 근거로 재정수지를 위한 필요보험료를 제시하는 것보다, 달성가능한 단기적 목표기간을 설정해 조정해나가는 데 초점을 두고 있다. 즉 70년 장기 추계의 전망치를 고려하되, 구체적인 재정목표 기간은 30년으로 설정해 5년 재정계산 시점마다 적립기금이 당해 연도 지출의 1배 수준을 유지하도록 조정해나가는 안이다. 보험료 2% 인상은 재정안정보다 급여인상에 따른 몫이지만, 급여지급액은 장래 순차적으로 발생하기 때문에 기금적립규모는 확대된다. 기금소진 시점자체를 중요하게 간주하는 이들의 입장에서 보더라도, 2088년까지 국민연금 급여 45%, 보험료율은 2019년부터 2%p 인상된 11%로 유지한다고 가정할 경우, 국민연금 기금소진 시점은 2062년으로 4차 재정추계 기본 시나리오의 소진시기(2057년)보다 5년 더 늘어나게 된다.

‘가안’에서 제시한 방식대로라면, 2033년 이전까지는 추가적인 보험료 인상은 불필요하다. 물론 재정추계상 보험료 인상 시기를 늦춘 만큼 이후 부담은 늘어나며, 향후 추가적인 보험료율 조정의 불가피성을 인정하고 있다. 대신 이를 분산할 다양한 재정대안을 병행 추진할 것을 제안하고 있다.

즉 국민연금 재정안정을 위협하는 근본적 요인이 제도 자체에 기인하는 것 이라기보다 저출생과 불안정한 노동시장 등 보험료 수입기반의 약화에 있 기 때문에 이를 개선할 사회경제적 노력과 함께, 가입자격 및 연금소득 상 한 등을 통한 기여기반 확대, 연금소득 등 다양한 과세기반을 통한 일반재 정 투입 등을 병행 제시하고 있다.

## 2) 급여-재정 패키지 '나'안

두 번째 입장(급여-재정 패키지 '나'안)은 국민연금의 재정안정과 후세 대 부담을 덜어주기 위해 강력한 재정안정 조치가 시급하다는 입장이다.

추계기간 70년 후인 2088년 기준으로 국민연금 적립금을 1배 보유하고 있는 것을 목표로 재정안정화 조치를 추진하자는 것이다. 70년이라는 기 간은 신규 가입자가 사망할 때까지 기금이 유지되는 의미로 설정했다.

4차 재정추계 결과에 따르면 2088년 적립배율 1배 목표를 달성하기 위 해서는 2020년에 한꺼번에 보험료를 16.02%까지 올려야한다. 하지만 이 같은 방식이 현실적으로 불가능하다는 점을 수용하면서 단계적 인상 방식 을 제시한다. 먼저 2019년~2029년 10년 간 13.5%까지 4.5%p(매년 0.45%p) 보험료율을 단계적으로 인상한다.<sup>17)</sup> 단계적인 보험료 인상방식 을 취하게 되면, 적립배율 1배를 달성하기 위한 필요보험료율은 3.7%pt(17.2%)가 늘어나는데, 이에 대해 2단계 추가적인 재정안정 조치

---

17) 나안이 제시하는 단계적 보험료율 인상 방안(10년간 13.5%로 인상)은 재정목표 달성을 위해 16.02%까지 한꺼번에 보험료를 올려야한다는 것이 현실적으로 수용가 능성이 떨어진다는 점을 감안해 제안한 것이다. 그러나 왜 '13.5%'인지에 대한 객관 적 근거는 찾아보기 어려우며, 이조차 사회적으로 수용 가능한 수준인지는 별도의 문제이다. 즉 1단계에서 제시하는 13.5%의 10년간 단계적 인상안의 경우도 결국 사 회적 수용성이라는 정치적 변수를 고려한 것일 뿐이다.

로 수급연령을 늘리는 한편, 소득대체율을 삭감하는(소득대체율에 기대여명계수를 적용) 복합적인 방안을 제시한다. 즉 현재 수급연령이 2033년 단계적으로 65세까지 인상되는데, 그 이후 다시 수급연령을 상향하고(예를 들어 2038년 5년 마다 1세씩 상향해 2043년 67세로 상향), 기대수명이 늘어남에 따라 소득대체율을 낮추는 자동조정 기제를 도입하자는 것이다. 즉 ‘더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는’ 방안인 셈이다. 이러한 조정만으로도 재정목표 달성이 어려우면, 사회적 합의를 거쳐 추가 보험료 인상을 추진하는 것을 제시하고 있다.

앞선 첫 번째 입장과 마찬가지로 보험료 인상만으로 재정안정을 달성하기 어렵다고 인식하고 있으나, 해법에서 차이가 난다. ‘가안’은 제도 외적인 노력과 일반 재정 투입까지 고려하고 있다면, ‘나안’은 제도 내 수급연령 상향과 추가적인 급여 삭감까지 고려하고 있다. 그만큼 국민연금의 노후소득보장 기능은 약화되는데, 대신 기초연금과 퇴직연금을 통한 다층체제로의 전환을 강조한다.

[표-6] 국민연금 재정안정화 방안(‘나’안)

	1단계 (2019~2029)	2단계 (2030~2088)	
특징	급여 조정 (4.5% 확보)	지출 조정 등 (3.7% 확보)	
방안	보험료를 단계적 인상 (13.5%)	수급개시 연령	67세로 단계적 상향(2043)
		급여/ 보험료조정	기대여명계수 도입으로 급여율 하향, 추가 보험료를 인상 등을 조합

\* 자료 : 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집, p.66 (2018. 8. 17).

### 3) 두 가지 방안에 대한 약평

먼저 두 가지 방안 모두 보험료 인상의 필요성을 인정하고 있다. 하지만 강도와 속도, 그리고 재정안정에 대한 근본적인 시각차가 존재한다. 뒤에서 ‘나안’의 입장에 대한 비판을 중심으로 자세히 다루겠지만, 간단하게 살펴보자.

급여재정 패키지 ‘나’안의 경우, 70년 후에도 기금이 소진되지 않고 적립배율 1배를 유지하는 재정목표 달성을 위해 필요한 재정조치를 단계적이고 복합적으로 제시하고 있다. 하지만 목표를 이루기 위한 자체적인 형식적 논리의 완결성을 갖추려고 노력했다는 의미 말고, 실제 제시한 방안의 현실 적용 가능성은 떨어진다. ‘나’안에서 조차 2단계 계획은 구체적으로 제시하지 않았을뿐더러, 실제 2단계 내용의 구체성을 담보한다고 하더라도, 장기적 계획으로 배치했기 때문에 이번 4차 재정추계에 따른 개혁과제로 설정될 수 없기 때문이다. 또한 추계결과와 목표달성을 위한 객관적이고 수리적인 기준 적용을 강조하지만 실제 보험료 인상률이 왜 ‘13.5%’인지에 대한 객관적 기준이나 설명은 없다.

이에 비해, 급여재정 패키지 ‘가안’의 입장은 장기적인(70년) 재정균형을 위한 구체적인 재정계획을 제시하고 있지는 않다. 재정계산은 5년마다 이뤄지고, 연금개혁이 이번 한 번의 개혁으로 승부를 봐야하는 마지막 기회가 아니기 때문이다. 재정추계 때마다 70년이라는 초장기 전망에 따른 모든 재정 해법을 제출해야 한다는 강박관념에서 벗어날 필요가 있다. 예컨대 기금소진을 막기 위해 적립배율 1배를 유지하려면 2020년부터 보험료율을 16.02% 올려야 한다는 주장을 국민들은 어떻게 받아들일까. 5년마다 재정계산이 이뤄진다는 점을 고려하면 과할 뿐 아니라, 실제 현실에서 적용될 수 있는 방안과는 괴리가 클 수밖에 없다. 오히려 이런 방식이 국민

의 불신과 불안만 높이고, 사회적 합의마저 어렵게 할 수도 있다. 특히 70년 재정추계는 합의된 가정들에 따른 결과일 뿐이며, 참고자료의 역할로도 충분하다. 예측 불가능하고 변동성이 큰 ‘향후 70년’의 상황을 가정해 재정 안정의 근거자료로 삼는 것은 비합리적이다.

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

다음으로 국민연금의 역할에 대한 의견 차는 극명하게 나타났다. 노후 소득 보장을 위해 국민연금 급여를 높이자는 입장과 재정 안정을 위해 현행 40%보다 더 낮출 수 있다는 입장이 부딪혔다. 후자의 입장은 기초연금과 퇴직연금을 통해 ‘한국형 다층연금체계’ 구축해 노후소득보장을 강화하자는 것이다. 여기엔 국민연금이 후세대 부담을 높이는 재정불안정성뿐 아니라, 내부 가입자와 외부 미가입자 간 역진적인 구조로 되어 있다는 비판 의식이 깔려있기도 하다.

기초연금과 퇴직연금의 제도개선이 필요한 것이 사실이다. 특히 현재의 심각한 노인빈곤 문제를 해소하기 위해서는 기초연금 강화가 중요하다. 그렇다고 이를 상충적 관계로 설정해 국민연금은 더 낮춰도 된다는 주장엔 수긍하기 어렵다. 높은 빈곤율은 곧 국민연금에 가입할 기회조차 얻지 못했던 현세대 노인의 과거를 반영한 결과이다. 즉 기초연금을 통해 현재의

노인 빈곤을 해소하는 한편, 국민연금을 통해 노후 준비를 강화하는 이중 과제를 안고 있는 셈인데, 문제는 두 제도 모두 매우 취약하다는 데 있다.

4차 추계결과에 따르면, 65세 이상 노인 중에서 국민연금의 노령연금 수급자 비중은 2060년 81%에 이를 것으로 전망하고 있다(2088년 85.7%). 대다수 노동자·서민이 국민연금을 통해 노후 준비를 하고 있는 것이다. 정규직 남성 중심의 한계를 지적하지만, 여성의 경제활동 참여가 늘어나는 추세이며 1인 1연금 제도로 안착해가는 과정이다. 또한 불안정 노동 증가가 제도의 한계로 투영되는 문제는 노동 정책이 풀어야 할 중요한 숙제이자, 보험료 지원이나 크레딧 확대 등을 통해 제도 내적인 노력을 보다 기울여야 할 과제이지, 국민연금 축소를 정당화하는 근거로 삼아선 곤란하다(자세한 내용은 뒷장 참고).

국민연금만으로 적정소득을 보장하기엔 버거운 것이 사실이고, 기초연금과 국민연금과의 역할과 관계에 대한 설정도 중요한 과제이다. 또한, 퇴직연금도 제구실하도록 제도 개선해 나가야 한다. 이를 위한 종합적인 계획과 논의가 필요하다. 하지만 그렇더라도 안정적인 노후소득 보장을 고려한다면, 여전히 국민연금이 다층체계 내에서 중심기둥의 역할을 수행할 수밖에 없다. 줄곧 공적연금의 재정 불안정 문제를 제기하면서 다층연금체계를 강조해온 OECD가 부과방식 공적연금을 비판하던 기존 입장에서 벗어나, 2014년 소득대체율 50%로 상향, 2016년 “계획된 40%로 낮추기보다 소득대체율 46% 현행유지”, 2018년 45% 유지를 권고한 맥락을 이해할 필요가 있다. 어렵게 수면 위로 등장한 국민연금 급여 상향 논의가 아직 전문가들의 머릿속에만 있는 다른 제도의 불투명한 구상만으로 사상되어서는 곤란하다.

덧붙이자면 국민연금 소득대체율을 인상하자는 입장 중에는 45%와 50% 주장이 섞여 있긴 한데, 상충하는 논쟁은 아니다. 다만 소득대체율

45% 주장은 2015년 공무원연금 개혁 과정에서의 ‘소득대체율 50% 인상’ 합의 자체보다, 그러한 합의가 무력하게 좌초됐던 경험에 주목한다. 공약에 소득대체율 상향을 약속하면서도 목표 소득대체율을 과감하게 명시하지 못한 정치적 한계도 무시할 수 없다. 하지만 어떤 방안이든 제도화를 통해 축소 일변도의 연금정책을 역전시키고, 국민연금의 노후소득 보장기능을 강화하는 계기를 만드는 것이 중요하다는 점에서 상충하지 않는다.

#### 4) 다른 제도개혁 과제들

국민연금 재정계산 자체가 장기적인 균형 유지를 위한 재정전망과 연금보험료의 조정에 초점을 맞추다 보니, 급여와 보험료율 이외 다른 제도개선 과제는 중요성보다 간과되는 측면이 있다. 하지만 일부 과제는 재정적지 않은 영향을 미치기도 하고, 가입과 수급 등 중요한 과제들이 포함돼 있기도 하다. 이번 4차 제도개선위원회에서 권고한 급여 및 제도개선 과제를 정리하면 [표-4]와 같다.

먼저, 유족·장애연금 개선, 지역가입자 보험료 지원, 특수형태근로사업장 가입자 전환, 크레딧 제도 확대, 부과소득 상한 기준 개선 등은 지난 3차 보고서에서도 개선이 필요하다고 제시됐으나 미완의 숙제로 남겨졌던 의제들이다. 노령연금에만 집중돼 온 탓에 유족·장애연금 개선에 대해서는 소홀했던 측면이 있다.

또한, 사각지대 해소를 위해 보험료 지원사업과 크레딧 제도, 특수고용노동자의 사업장 가입자 전환 등은 더욱 확대해야 한다. 보험료 지원사업은 현행 두루누리 사업의 사업장 지원 기준을 10인 미만에서 최소 30인까지 확대하고, 건강보험 제도를 포함해 제도 실효성을 높일 필요가 있다. 또한 올해부터 최대 3년으로 지원 기간 상한이 도입됐는데, 연금을 받기 위

한 최소 가입 기간이 10년임을 고려하면, 5~10년으로 확대하는 검토가 필요하다. 출산 크레딧의 경우, 이미 복지부가 첫째 아이부터 적용하겠다고 밝혔는데, 출산에 대한 사회적 가치를 고려해 국고 부담 비중을 현행 30%에서 전액 국고 부담하는 방향으로 높여나갈 필요가 있다. 군복무 크레딧 역시 전체 복무기간에 대해 크레딧을 부여하는 내용이 담겼다(A값의 100%). 또한, 사전 지원방식으로 변경해 정부의 재정 책임에 대한 신뢰를 확보하고, 정책 체감도를 높이자고 제안했다.

부과소득 상한 기준은 최고소득 구간인 468만 원에 집중된 가입자만 14.16% 수준으로(2018년 기준), 비정상적이다. 위원회 내에서는 상한 기준을 현실화하는 데 대체적인 공감대가 모아졌지만, 구체적인 수준과 인상 방식까지 도출해내지는 못했다. 가입 상한 나이(현행 60세 미만)와 수급연령(2033년 65세)을 일치시키는 조치가 필요하다는 점에 대해서도 의견이 모아졌다. 일부 언론의 왜곡된 해석과는 달리, 가입 상한 나이를 수급연령과 일치시키기 위해 상향하는 것은 국민연금 가입기회를 확보하고, 수급액을 늘릴 수 있다는 점에서 긍정적인 조치라고 평가할 수 있다.

지급보장 명문화의 경우, 당연히 국가 지급이 보장되기 때문에 이를 굳이 명문화할 필요가 없다는 주장이 상대적으로 다수입장이었다. 하지만 국민의 불신과 불안을 고려해 추상적 국가책임 수준으로 규정하는 것이 필요하다는 견해도 제시됐다.

[표-7] 국민연금 급여 및 가입제도 개선방안

급여 제도 개선 (4개)	유족·장애연금 급여수준 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애·유족연금 급여수준 강화를 위해 의제가입기간확대 (현행 20년→장애·사망 발생시점부터 연금수급연령까지) 또는 지급률 인상 방안 마련</li> <li>(가입 기간 상관없이) 유족연금 지급률을 일괄하여 60%로 확대</li> </ul>
	분할연금 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>분할연금 수급을 위한 혼인기간을 5년에서 1년으로 변경</li> <li>현재의 수급권 발생 시 급여분할방식에서 이혼 시 가입자의 소득이력 분할방식으로 개선</li> </ul>
	기초연금 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금 노후소득보장 기능 보완을 위해 내실화 필요성 동의</li> <li>기초연금 급여구조와 급여수준에 대한 추가 연구 및 논의 필요</li> <li>국민연금 연계 감액 폐지여부 및 급여수준 물가연동 방식변경여부, 직역연금 수급자 포함 등은 검토가 필요</li> </ul>
	지급보장 명문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>명문화 전후에 실질적인 차이가 없어 현행 유지가 바람직하나, 국민 불안감 해소 위해 추상적인 국가책임 규정 반영은 가능</li> </ul>
가입 제도 개선 (6개)	사회보험료 지원사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금 사각지대 축소를 위한 현행 두루누리사업 확대 필요</li> <li>저소득 지역가입자 연금보험료 지원사업 필요 : 현행 농어업인 지원사업기준 준용 또는 EITC 활용방안 등 제시</li> </ul>
	가입 상한연령 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>기대여명 증가 등 고려, 가입연령과 수급연령 일치 필요</li> <li>소득이 있는 경우 가입기간 연장을 통해 더 많은 연금액 확보 가능(소득 없는 경우는 납부예외로 보험료 납부의 무 없음)</li> </ul>
	크레딧 제도 개선 (출산·군복무)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(출산) 첫째 아이부터 12개월씩 크레딧 부여 및 국고지원 확대</li> <li>(군복무) 군복무 전체기간에 크레딧 부여 및 A값 100%를 소득으로 인정</li> <li>사전 지원방식(보험료 지원)으로 변경</li> </ul>
	보험료 부과소득 상한기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>가입자의 실제소득을 반영하기 위해 부과소득 상한 인상 필요</li> <li>단, 인상 시 국민부담, 연금재정, 수익비 등에 미치는 영향 검토 필요</li> </ul>
	특수형태근로자 사업장가입자 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>관련 부처의 정책추이를 참고하여 단계적으로 사업장가입자로 전환 검토</li> </ul>
	최소가입기간 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>사각지대 해소를 위한 최소가입기간 축소(10→5년)는 도덕적 해이, 낮은 급여수준 등을 고려하여 현행유지</li> </ul>

\* 국민연금 제도개선 공청회 자료집(2018.8.17.)에서 재정리.

### 3. 정부의 국민연금종합운영계획안(2018년 12월)

#### 1) 문재인 정부의 연금개혁방안

2018년 8월 국민연금 4차 재정추계 결과 발표와 제도발전위원회의 권고안이 공청회를 통해 발표되자, 국민연금에 대한 사회적 논란이 뜨거웠다. 또다시 청와대 국민청원 게시판엔 ‘국민연금을 폐지하자’라는 항의 글이 빗발쳤다. 대통령까지 나서 “나도 납득할 수 없는 일”이라며 “국민 동의와 사회적 합의 없는 정부의 일방적인 국민연금 개편은 결코 없을 것”이라고 강조했다.

이런 상황에서 복지부는 국민의 의견을 수렴하기 위한 행보에 나섰다. 2018년 9~10월 간 노·사 및 노인, 청년층 등 주요 단체와의 간담회, 지역별 대국민 토론회, 온라인 의견수렴 및 전화 설문 등을 진행했다. 짧은 기간이지만, 정부가 종합운영계획안을 발표하기 이전에 국민의 의견을 수렴하기 위한 과정을 거친 것은 기존 1~3차와는 차별적인 행보다.

그리고 2018년 12월 국민연금 재정계산을 바탕으로 “제4차 국민연금 종합운영계획안”(이하 4차 국민연금종합계획)을 발표했다. 이미 여러 차례 국민연금 개혁방안을 둘러싼 뜨거운 논란이 있었고, 기존 복지부 방안에 대해 대통령의 재검토 지시까지 있었던 이후라 더욱 관심이 집중됐다. 특히 지난 노사정대표자회의를 통해 구성된 국민연금개혁특위(이하 연금특위)가 가동 중이라, 정부안의 무게감은 어느 때보다 큰 상황이었다. 4차 국민연금종합계획은 급여 및 가입제도 개선과 함께 지급보장 명문화, 소득 대체율과 보험료율 조정, 기금의 장기적 수익률 제고와 기금운용 거버넌스 개선 등 다양한 내용을 담고 있다. 그중에서 가장 쟁점인 의제는 소득 대체율과 보험료율 조정인데, 4가지의 정책조합 방안을 제시했다.

[표-8] 제4차 국민연금종합운영계획안에서 제시한 4가지 방안

		현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본 모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% <sup>2)</sup> (52%)	국민 40% + 기초 15% <sup>1)</sup> (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국 민 연 금	소득 대체율	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	’21년 45%	’21년 50%
	보험료율	현행유지 (보험료율 : 9%)	현행유지 (보험료율 : 9%)	’31년 12% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	’36년 13% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		’21년 30만원	’21년 30만원 ’22년 이후 40만원	’21년 30만원	’21년 30만원
소진 시기		2057년	2057년	2063년	2062년
GDP 대비 최대적립기금		2034년 (GDP 대비 48.2%)	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2039년 (GDP 대비 58.3%)	2039년 (GDP 대비 58.7%)

1) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상 시 소득대체율은 '22년 A값의 15%로 계산

2) 기초연금 30만원은 '22년 국민연금 A값의 약 12%에 해당

\* 자료 : 보건복지부, “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안 요약본”, 2018. 10.

정부가 제시한 4가지 방안은 [표-8]에서 보듯이 1) 현행유지(소득대체율 40%+보험료율 9% 현행유지) 2) 기초연금 강화방안(소득대체율 40%+보험료율 9% 현행유지하되, 기초연금은 '22년 이후 30만원에서 40만원으로 인상) 3) 노후소득 보장방안①(소득대체율 45%로 인상+보험료율 12%로 단계적 인상) 4) 노후소득 보장방안②(소득대체율 50%로 인상+보험료율 13%로 단계적 인상) 등이다.

먼저 정부안은 국가지급보장 명문화뿐 아니라, 보험료 지원 확대 등 사각지대 해소를 위한 일부 방안들이 포함됐다. 하지만 이번 국민연금 개혁의 핵심은 소득대체율 인상을 통해 노후소득보장 기능을 강화하느냐의 여부인데, 이를 추진하겠다는 정책 의지가 충실히 담겼다고 보기 어렵다. 국민연금 소득대체율을 45% 또는 50%로 인상하는 방안이 들어가 있지만, 현행 40%까지 낮아지는 방안까지 그대로 포함돼있을 뿐 아니라, 기초연금 인상과 국민연금 인상을 마치 상충적 선택의 문제인 양 제시하고 있기 때문이다. 오히려 4가지 나열식 방안을 제시하면서 혼란과 논란만 가중시키고 있다.

## 2) 정부 연금개혁안에 대한 평가

정부안의 특징과 내용에 대해 간략히 평가해보면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

첫째, 노후소득보장 강화를 강조하고 있다. 기존 1~3차 종합계획안이 기금소진 시기에만 집착해 재정안정만을 강조하며 국민연금 축소에만 매몰됐던 것과 달리, 이번 정부안은 노후소득보장을 강조하고 있다는 점에서 진일보한 측면이 있다. 일부에서는 여전히 '재정 불균형' 운운하고 있지만,

18) 다음 내용은 필자가 연금행동 성명서(2018.10)에 쓴 내용을 일부 수정한 것이다.

보험 수리적인 시각일 뿐이며, 5년마다 재정점검을 하고 있는데 매년 70년간의 해법을 한꺼번에 제시하라는 현실적이지도 않은 주장이다. 국민연금이 노후를 든든히 보장해 줄 수 있다는 제도적 신뢰가 형성돼야 재정적 지속성도 담보될 수 있다. 오히려 재정안정화 주창자들이야말로 역설적으로 제도 신뢰를 위협하면서 장기적 가능성마저 차단해오고 있다. 이번 정부안에서 제도발전위원회의 (나)안과 같이, ‘더 내고, 덜 받고, 늦게 받는다’ 식의 방안이 제외된 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

둘째, 국민연금 소득보장 강화를 실현하기 위한 분명한 정부의 의지와 책임성은 보이지 않는다. 정부안이 4가지 복수의 안을 제시했다는 것보다 더 큰 문제는 국민연금의 소득보장강화를 위한 정책 방향이 분명하지 않다는 점에 있다. 국민연금을 현행 그대로 유지하는 2가지 방안까지 제시했기 때문이다. 즉 대선 당시 약속한 ‘소득대체율 인상’을 지키지 않겠다는 후퇴 입장까지 포함된 것이다. 소득대체율 인상의 정책 방향을 분명히 하면서 중요성과 필요성을 강조하되, 구체적인 상향수준이나 그에 따른 보험료 인상수준과 시기, 방식 등은 사회적 논의와 합의를 통해 결정할 수 있도록 하는 것이 최소한의 책임 있는 자세다. 연금개혁이 국회에서의 법 개정을 통해 비로소 완성된다는 점을 고려하면 정부 입장은 특히 중요하다. 국민연금 급여를 삭감할 때는 일방적으로 강하게 추진해왔는데, 국민연금 급여인상은 이렇게 미온적이고 우유부단한 태도를 보이는 것은 이를 실현할 정책 의지가 모자란 것으로 평가할 수밖에 없다.

셋째, 기초연금 인상과 국민연금 인상을 상충적인 관계로 설정해 제시하고 있다. 기초연금 인상은 현재의 높은 노인 빈곤 문제를 해소하는 것뿐 아니라, 불안정한 노동시장과 소득파악이 어려운 지역가입자 등을 고려할 때 중요한 정책과제다. 그만큼 개선해야 할 과제도 많다. 하지만 정부는 이에 대한 아무런 고려나 중장기적 방향 없이 기초연금 40만원으로 인상하

는 것과 국민연금 급여 상향을 상충적인 선택의 문제로만 제시하고 있다. 아무리 40만원까지 급여를 인상하더라도, 국민연금 가입 기간 연계문제나 물가연동 인상 등의 문제가 해소되지 않는다면 향후 실질 가치는 떨어질 수밖에 없다. 특히 기여 이력이 있는 국민연금과는 달리, 기초연금은 언제든지 다양한 방식으로 축소될 수 있다는 점까지 고려하면 정치적으로 불안정하다. 기존에도 고작 20만원으로 인상할 때도 대상 범위 축소 등 다양한 방식의 개악이 논의됐는데, 향후 노인인구가 증가할수록 이러한 정치적 공세와 재정적 압박은 더욱 커질 수밖에 없다. 게다가 아무리 최고소득자(468만원)라 하더라도 매월 42.1만원의 보험료를 10년 동안 내도 국민연금 급여는 월 37만원에 불과하며, 300만원 소득자가 15년 동안 월 26.1만원의 보험료를 내야 받을 수 있는 수준이다(2018년 신규 가입자 기준). 국민연금의 급여 적절성이 담보되지 않는다면 가뜩이나 제도 신뢰도 낮은 상황에서 보험료 인상에 대한 사회적 동의를 끌어내기 어렵다. 결국, 기초연금 40만원은 진정으로 기초연금을 강화하겠다는 발상에서 나온 것이라기보다, 기초연금인상이나, 국민연금 인상이나 라는 갈등적 프레임을 통해 국민연금 급여인상을 막기 위한 용도라는 혐의를 가질 수밖에 없다. 현시점에서 심각한 노후빈곤 해소와 고령사회에 대비한 노후 준비라는 이중적인 사회적 과제를 달성하기 위해 기초연금과 국민연금을 동시에 강화하는 전략이 불가피하다.

넷째, 사각지대 해소를 위한 일부 긍정적인 방안이 포함됐긴 하지만, 여전히 부족하다. 저소득 지역가입자 보험료 지원을 신설하겠다는 것은 노동·시민사회진영 역시 계속해서 제기해 온 과제이며, 환영할만한 일이다. 출산 크레딧을 첫째 아이부터 확대 적용하겠다는 것 역시 긍정적이나, 지원 기간을 6개월로 제한했다. 4차 제도발전위원회나 기존 국회에서도 지원 기간을 12개월로 제시해왔으나, 이보다 축소된 것이다. 특히 국고 부담

비중 확대(현행 국고 30%, 기금 70%)나 정책 체감도와 재정 신뢰 확보 등을 위해 사전적립 방식으로의 전환은 포함되지 않았다. 또한, 두루누리 보험료 지원사업의 지원기준(보수 및 사업장)이나 차등 문제, 지원 기간 상한(3년), 건강보험 미포함 등 많은 한계 또한 그대로 내버려 두고 있다. 더욱 확대되고 있는 특수고용노동자들에 대한 사업장 가입 전환 문제 역시 아무런 언급조차 없다.

유족연금 중복지급률은 30%에서 40%로 인상하는 방안이 담겨있지만, 제도발전위원회의 제시(60%)보다 낮은 수준이며, 장애연금에 대한 의제 가입 기간 확대 또는 지급률을 인상하는 방안은 이번에도 빠졌다. 사각지대 해소 과제들은 새로운 것이 아니라 오랫동안 꾸준히 제기된 해묵은 과제라는 점을 고려하면, 정부 역할을 강화하겠다는 정책 방향에 비춰본다면 여전히 부족하다.

문재인 정부는 대선 당시 “국민연금 소득대체율 상향을 목표로 사회적 합의”를 추진하겠다고 약속했다. 복지부의 여론조사 결과에서도 국민연금을 더 강화해야 한다는 응답이 57%(퇴직연금 16.2%), 소득대체율을 인상해야 한다는 응답이 53.9%(현행유지 27%)로 가장 높게 나타났다. 그런데도 복지부가 제시한 정부안은 명확한 정책 방향은 불분명한 채, 오히려 사회적 합의로 책임을 전가하는 전형적인 ‘비난 회피 정치(politics of blame avoidance) 정치’의 모습을 보였다.

### 제3장 연금개혁을 둘러싼 논쟁과 비판

국민연금은 완벽한 제도가 아니다. 그동안 많은 제도개선이 이뤄지긴 했지만, 아직 극복해야 할 과제 또한 산적해 있다. 하지만 제도가 안착하고 성장하기도 이전에, 존립 자체마저 위협하는 혹독한 성장통을 겪고 있다. 국민연금 적립기금이 고갈된다는 추계전망을 근거로, 정치권과 전문가 중심의 일방적 주도로 축소 일변도의 연금개혁이 진행됐다. 기금이 고갈되면 국민연금을 못 받을 수 있다는 공포와 불안을 형성하면서 국민의 불신은 커져갔다.

2007년 국민연금 급여의 1/3을 대폭삭감하는 연금개혁을 통해 기금의 소진시기를 늦췄지만 국민의 신뢰는 나아지지 않았고, 재정 불안정을 제기 하며 ‘더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받아야 한다’는 주장 역시 사라지지 않았다. 역대 정부와 달리 소득대체율을 상향하겠다는 문재인 정부에서 진행된 4차 재정추계과정 역시 기금고갈이나 후세대 부담 같은 논리들이 여전히 득세했다. 이에 더해 국민연금이 소득역진적일 뿐 아니라 정규직, 고소득자를 위한 불평등한 제도라는 비판까지 가세했다.

이번 3장에서는 국민연금 강화에 반대하는 주장들을 살펴보고 이를 비판적으로 평가하고자 한다. 주요 내용은 전통적 주장인 기금소진과 재정안정, 미래세대 부담 가중 등에 대한 비판적 검토와 함께, 국민연금이 소득역진적인 구조를 갖고 있고, 고소득층과 정규직에게만 유리하다는 등의 주장을 검토하고 비판한다. 나아가 국민연금에 대한 다양한 비판이 공통적으로 지향하는 것은 다층연금체계인데, 현재 연금 개혁을 둘러싼 논쟁구도의 본질은 ‘재정안정 vs 소득보장’가 아니라, ‘다층연금 강화 vs 공적연금 강화’이며, 핵심은 ‘국민연금 강화 vs 국민연금 약화’임을 강조하고자 한다.

## 1. 기금소진이 국민연금의 파산?

### 1) 재정계산, ‘국민연금 건강검진’에서 ‘사망선고’로 변질

국민연금 재정계산은 장기적 재정전망을 통해 국민연금의 재정상태를 5년마다 정기적으로 진단한다. 그래서 흔히들 재정계산을 “국민연금의 건강검진”이라고도 불린다.

하지만 재정계산 결과가 다양한 제도 진단이나 과제를 담고 있음에도, 모든 초점은 국민연금 적립기금이 소진되는 시점에만 맞춰졌다. 소위 개혁가를 자처하는 이들은 적립기금의 소진이 곧 국민연금의 파산인 것처럼 선전하면서, 기금소진을 막기 위해 시급히 ‘재정안정’방안을 마련해야 한다며 국민연금을 축소하는 개혁을 추진해왔다. 기금소진을 근거로 한 재정안정론은 앞서 살펴본 4차 재정계산에서도 소위 ‘더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는 안’(급여재정 패키지 ‘나’안)으로 명맥을 유지해 오고 있다.

기금소진과 재정안정을 강조하는 주장들이 국민연금 급여를 삭감하는 연금개혁에 영향을 미쳤다는 사실보다 더욱 심각한 것은 국민연금에 대한 국민의 지지와 신뢰 기반을 허물어왔다는 점이다. 기금소진을 부각하며 국민연금을 받지 못할 수 있다는 공포감과 불안감을 조성했다.<sup>19)</sup> 그리고 그 틈으로 국민연금 탈퇴하자는 대중적 분위기가 형성되어갔고, 사적연금 시장은 빠르게 확장되고 있다. 국민연금 제도 시행 20년 만에 유례를 찾아보기 힘들 정도의 급격한 급여삭감으로, 성실하게 국민연금에 가입하게 되면

19) 단적인 예로, 매경이코노미의 ‘국민연금인식조사’에 따르면 2~30대의 국민연금 불신이 심각한 것으로 나타났는데, 젊은 층 가운데 “재정고갈로 어차피 못 받을 것 같다”라는 의견이 66%로 나타났고, 국민연금 탈퇴하고 싶다는 의견은 65%(2~40대 69%)로 나타났다(매경이코노미, 2013. 4.22)

노후에 안정적 노후소득을 보장받을 수 있을 것이라는 기대감을 허물면서, 오히려 근로기간 동안 점진적인 기여 인상에 대한 수용성과 적응력을 확보해나가는 단계적 경로를 차단시켜 버린 것이다.

현행 제도 그대로 유지할 경우 언젠가 국민연금 적립금이 소진되는 것으로 전망되는 것은 사실이지만, 소진되는 것 자체가 민간보험사의 지급불능 사태와 같이 엄청난 문제가 발생하는 것은 아니다. 국민연금은 초기에 완전적립에 필요한 보험료율보다는 낮지만, 부과방식 비용을 상회하는 보험료율을 적용해오면서 지금까지 상당한 적립기금이 축적되어왔다. 이후 수급자와 기대여명이 늘어나면서 보험료 수입보다 급여 지출이 많아지게 된다. 4차 재정추계에 따르면 2041년 이후부터는 수입보다 지출이 많아지는 수지 차가 발생하면 적립기금이 빠르게 줄어들게 된다. 그래서 현행 그대로 유지될 경우 2057년엔 적립기금은 모두 소진된다(재정추계위원회 2018). 문제는 이러한 기금소진이 곧 재정 파산과 동일한 의미로 이해하고 있으며, 해법 역시 기금소진을 막는 데 국한돼 있다는 점이다.

### (1) 재정계산은 근거자료 아닌, 참고자료

앞서 제도발전위원회에서 제시한 복수 안에서 언급한 것처럼, 기금소진에 대한 이해와 해법에 대해서는 큰 이견이 존재한다. 현재 국민연금은 5년마다 재정계산을 진행하고 있는데, 추계기간은 70년으로 하고 있다. 참고로 미국의 공적연금인 OASDI는 향후 75년 말 적립배율 1배 유지를 재정목표로 하고 있으며(김형수, 2018) 캐나다 CPP는 보험료율 상한을 명시한 후 50년 재정추계기간 동안 약 5~6배, 일본의 후생연금은 100년 후 적립배율 1배를 재정목표로 설정하고 있다(유호선 2015, 김형수 2018). 기여와 수급이 긴 생애기간 동안 이뤄지는 연금제도의 장기적 특성을 감안하

면, 장기적 추이를 전망하는 한편 제도의 지속가능성을 점검하고 개혁과제를 도출하는 과정은 중요하다.

하지만 장기재정추계 결과는 ‘참고자료’이지, 구체적인 목표설정과 연금개혁의 객관적 기준을 결정짓는 ‘근거자료’는 아니다. 재정추계는 인구, 제도, 경제, 사회 등 다양한 변수들과 추계모형, 방법론 등에 대한 합의된 전제를 통해 도출되는 예측치이자, 가정값들의 조합을 통해 산출된 전망치이지, 절대치가 아니다. 남찬섭(2017)이 지적했듯이, “70년 추계를 본다는 것은 마치 1947년 한국사회의 시점에서 그 당시 제도적 구조와 운용방식을 그대로 고정시켜 놓고 추계에 투입되는 몇 가지 변수를 양적으로 조정하여 70년 후인 2017년의 한국사회를 전망하는 것과 마찬가지로”인 것이다. 이는 재정추계가 불필요하다거나, 변동성이 크기 때문에 부정확하니 믿을 수 없다는 차원이 아니라, 70년이라는 장기추계를 통해 추세적 경향성을 고려해 연금개혁의 참고자료로 삼을 필요가 있지만 이 자체가 정책 결정의 기준이 되어서는 곤란하다는 의미다.

실제 어떤 입장의 유불리 또는 제도환경 전망의 낙관·비관 여부를 떠나, 지난 3차와 4차 재정추계 사이 불과 5년 만에 나타난 재정전망의 차이는 재정전망 자료를 어떻게 이해하고 활용할 것인지 단적으로 보여주고 있다. 작은 추정오류도 장기추계에서는 실제와 큰 오차가 발생할 수 있다. 오류가 있기 때문에 불인정하는게 아니라, 추계의 불완전성과 예측의 불확실성 자체가 장기전망에 내재한 속성이기에 추이나 경향성으로 이해할 필요가 있다는 점이다<sup>20)</sup>. 이런 지적에 대해 마치 “분석 결과가 불편하다고, 미래의 일은 '알 수 없다'는 식의 불가지론”<sup>21)</sup>이라고 비난한다면, 재정안정론자

20) 예컨대 캐나다의 공적연금 CPP의 경우 3년마다 발행되는 재정계산보고서에 대해 적절성과 객관성을 높이기 위해 1999년부터 외부검독패널 3인의 검독을 통해 검증하고 있다(김순옥, 신승희 2009).

들의 주장은 재정전망에 대한 ‘절대론’이나 ‘맹신론’에 가깝다.

이런 방식은 결국엔 사회적 합의를 통한 정치적 조정을 사실상 부정할 수밖에 없다. 70년 적립배율 1배라는 재정목표에 부합하지 않는 방안은 모두 재정전망에 기초한 수지불균형이라는 불합리한 결과를 개선하지 못하는 것으로 해석하기 때문이다.

[표-9] 요인별 추계결과 비교 (단위: 경상가 기준)

추계 모형	실적	가정			수지적자 시점 (최대적립금)	기금소진 시점 (적자규모)	주요지표 (추계기간말 기준)		
		인구	경제 변수	제도 변수			성숙도**	필요 보험료율	부과방식 비용률
3차 재정계산	2013	2013	2013	2013	2044년 (2,561조원)	2060년 (-281조원)	111.9%	12.91%	22.9%
	2013	2013	2013	2013	2044년 (2,775조원)	2059년 (-128조원)	119.8%	14.66%	26.7%
4차 재정계산	2018	2013	2013	2013	2042년 (2,139조원)	2058년 (-143조원)	117.9%	14.71%	26.1%
	2018	2018	2013	2013	2042년 (2,198조원)	2058년 (-219조원)	119.7%	15.07%	26.3%
	2018	2018	2018	2013	2041년 (1,580조원)	2056년 (-37조원)	121.6%	16.27%	27.8%
	2018	2018	2018	2018	2042년 (1,778조원)	2057년 (-124조원)	118.6%	16.28%	28.8%
	2018	2018	2018	2018	2042년 (1,778조원)	2057년 (-124조원)	118.6%	16.28%	28.8%

\* 자료 : 국민연금 재정계산보고서1 부록(2018, p130).

\*\* 성숙도는 가입자 대비 노령연금 수급자의 백분율임.

21) 제도발전위원회에서 ‘나’안을 제시했던 위원은 여러차례 언론에서 이를 ‘불가지론’이라고 비판했다.

## (2) 70년 일괄 해법안? 재정목표와 재정방안

4차 추계 결과, 70년 추계기간 동안 적립배율 1배를 목표로 하기 위해선 필요보험료율이 16.02%를 즉각 올려야 한다는 추계결과가 나왔다.

‘나’안을 제시하며 재정 안정을 강조하는 이들은 70년 추계를 했으니, 70년 기준에 맞춰 재정추계 최종 연도에 1년치 급여지출분을 적립금으로 보유하는 재정 목표와 이를 달성하기 위한 개혁 방안이 제시돼야 한다는 입장이다. 이를 위한 재정방안은 2단계로 제시하고 있는데, 먼저 1단계로 제시한 보험료율을 13.5%까지 10년에 걸쳐 단계적으로 인상하는 방안이다. 단계적 인상방식을 수용하면서 재정목표 달성을 위한 필요보험료율은 17.2%까지 늘어나는데, 나머지 추가로 필요한 3.7%p 보험료율은 2단계 재정안정조치로 보험료율, 급여율(급여삭감), 수급개시연령 상향 등을 조합해 2030년부터 2088년 기간 내 추진하자는 것이다. 70년의 시야 내에서 기금소진을 막기 위해 소위 ‘더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는’ 70년 일괄 해법안이다<sup>22)</sup>. 이미 급여삭감은 매년 0.5%p씩 2028년까지 삭감되고 있고, 수급연령 연장 역시 2033년까지 진행 중인데도 말이다.

이 같은 방안이 알려지자 논란이 증폭되고, 성년 여론은 청와대 청원게시판에 국민연금 폐지하자는 청원으로 모아졌다<sup>23)</sup>. 재정 안정을 강조하는

22) 2단계 방안에서 추가적인 보험료 인상이나 급여삭감(자동안정장치 도입 등), 수급연령연장 등 다양한 조합의 가능성을 언급하고 있으나, 구체적으로 제시하고 있지 않다. 엄격히 이야기하면, 나안이 강조한 재정목표 자체를 이루는 구체적 방안은 스스로도 지키지 못하는 것이다. (다른 조합을 고려하지 않고 보험료율 인상으로만 한다면 ‘나’안은 ‘17.2% 보험료율 인상안’이 된다). 물론 구체적으로 제안하더라도 2030년 이후의 개혁방안이고, 이후에도 2차례나 더 재정계산이 이뤄지는 것을 감안하면 이런 식의 제안이 어떤 현실적 의미와 효과가 있을지 의문이다.

23) 언론보도에 따르면 공청회 전후 국민연금 관련 청원은 2,600여건이 넘는데 대부분

방안이 실제 현실적으로 목표달성도 불가능한 방안을 도식적으로 제시하면서 오히려 제도 안정까지 위협하는 사태를 초래한 것이다. 재정상태나 세대간 재정 책임 몫에 대한 정보를 제공해야 한다지만, 이미 재정추계위원회에서 국민연금의 재정수지가 어떤 양상으로 전망되는지, 그리고 재정균형을 위한 예상 필요보험료는 얼마나 드는지 등 재정에 대한 정보는 충분히 제공하고 있다. 이렇게 자극적인 방안을 제시해야 재정 지속성에 대한 경각심이 생기는 것은 아니다. 연금재정 문제의 근원은 단기적 ‘위기’가 아니라 장기적 경향성(trends)의 문제다(Barr & Diamond, 2008). 5년마다 재정추계가 이뤄지고 연금개혁은 점진적이고 연속적일 수밖에 없다는 점을 감안하면, 이런 식의 해법제시는 경험적으로 체득한 것처럼 현실적이지도 않을뿐더러 생산적이지 않은 사회적 논란과 갈등만 유포할 뿐이다.

그동안 재정목표는 재정추계 시기마다 달랐다. 2003년 1차 재정계산 당시 적립배율 2배를 목표로 연금개혁 논의가 진행됐고 3차 시기에는 ‘적립배율 2배’와 ‘부과방식 연착륙’이라는 복수안이 제시됐다. 4차 재정계산에서도 70년 적립배율 1배로 설정했는데, ‘가’안의 경우 적립기금이 당해연도 지출의 1배를 초과하는 수준 유지를 보험료율 목표 기간으로 30년으로 설정했다. 70년 추계를 고려하되, 구체적이고 실행가능한 목표는 향후 30년으로 하여 조정해나가자는 취지다. 아직 재정방식 자체에 대한 합의가 이뤄지지 않았을뿐더러, 기금적립과 소진이 급격히 진행되는 상황에서 현재의 재정목표는 달성불가능한 비현실적일 수밖에 없다는 문제의식을 반영한 것이다. 또한 가입과 수급 기간이 긴 국민연금의 제도 특성상 건강보험과 달리 정책체감도가 떨어지는데, 현재 보험료 부과대상인 경제활동인구는 30년 후 대부분 연금 수급자가 되거나 본인의 은퇴나 노후를 고민하게 되는 기간이기 때문에 생애주기 기간을 고려해 기여에 대한 현실적 체

---

국민연금 폐지하라는 주장이다.

감도는 높아질 수 있다.

이에 대해 ‘나’안 제시자들은 70년 추계를 했으면 70년 재정목표를 세우고, 재정방안 역시 재정목표 달성에 부합하는 방안이 제시돼야 한다고 주장한다. 그래서 ‘가’안과 같은 방식으로 하면, 필요보험료율은 23.9%까지 인상해야 하는데, 이를 제시하지 않고 감추고 있다고 비판한다.

하지만 이런 주장들은 보험료율 인상은 다양한 사회·경제·제도적 변화에 능동적으로 대응하며 단계적으로 사회적 합의를 통해 조정 가능한 경과적 방안이며, 보험료 수입 이외에도 다양한 수입확충 전략이 병행해야 한다는 ‘가’안의 취지를 인정하고 있지 않을 뿐이다. 2023년 5차 재정계산에도 새로운 위원회가 구성될텐데, 4차 재정계산에도 그랬던 것처럼 이전 재정목표가 그대로 유지된다는 담보도 없을뿐더러, 재정목표를 동일하게 설정하더라도 ‘나’안에서 제안한 다양한 방안은 참고자료일뿐 이후에도 구체적인 실효성을 담보하는 것도 아니다. 형식적 논리에 꿩맞춘 도식화된 권고일 뿐이다<sup>24)</sup>.

심지어 박능후 복지부 장관이 기자간담회(‘18.12.14)에서 “재정 목표 설정은 개선 방안 마련에 있어 중요한 틀이 될 수 있지만, 그것의 현실적인 타당성이나 실용성에 대해서는 많은 분이 이의를 제기하고 있다… 70년 동안 경제·사회적 변화가 아주 극심할 수 있지 않겠느냐”는 문제의식도 이런 맥락을 반영한다.

---

24) 반면 ‘가’안이 제시한 방안은 이후 정부의 종합운영계획안이나 사회적 논의기구에서 유력한 안으로 수용됐다.

## 2) 부과방식 필요보험료율은 28.8%?

재정안정화론자들이 주장은 2088년까지 아무것도 하지 않았을 때와 2018년 지금 당장 한꺼번에 했을 때라는 양 극단의 상황을 가정하며 국민연금의 재정 불안정 문제를 제기한다

먼저 재정상황을 보여주는 재정지표 중 하나인 부과방식 비용을 살펴보자. 아래 [표-7]은 4차 재정추계에 따른 부과방식 비용률, 즉 보험료 부과대상 소득 총액에서 급여지출이 차지하는 비율(총연금지출액/보험료 부과대상 소득총액)을 나타낸 것이다. 4차 추계결과, 현행 제도가 그대로 유지된다면 2040년 이후 보험료 부과대상 소득에서 급여가 차지하는 비중은 2050년 20.8%, 2060년 26.8%에 이어 2088년엔 28.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 여기에 최근 저조한 저출산 경향을 가정해 생산가능인구가 감소할 것으로 감안하면 2088년 최대 34.9~37.7%에 이를 것으로 추정하고 있다. 평균소득자 기준의 수익비를 감안한 수지균형 보험료율 보다 높은 것이다.

[표-10] 4차 재정추계에 따른 부과방식 비용률(단위 : %)

구분	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
4차 추계결과	5.2	9.0	14.9	20.8	26.8	29.7	29.5	28.8
저출산 대안	5.2	9.0	15.0	21.3	28.6	33.3	35.2	34.9
출산율 1.05명 대안	5.2	9.0	15.0	21.3	29.3	34.7	37.7	37.7

\* 자료 : 국민연금 재정계산보고서1(2018)에서 재구성.

보수언론과 자유한국당 등에서는 이 자료를 근거로 보험료율 30%까지 인상해야하는 “보험료 폭탄”이라고 비판하며, 미래세대의 부담증가를 주장한다<sup>25)</sup>. 하지만 이는 2018년부터 2088년까지 70년 동안 아무런 제도개혁 과정 없이 현재 추이가 그대로 이어질 때, 그리고 연금수급자들이 받게 될 연금비용 지출총액 전부를 보험료로만 충당한다고 가정했을 경우다. 복지부도 반박했듯이 “단순계산법으로 추정된 수치”이며 “극히 비현실적인 가정”이다<sup>26)</sup>.

보험료 부과대상(대부분 임금노동자의 근로소득) 소득총액 중에서 30% 정도를 연금급여만을 위해 지출하는 사회가 현실적으로 가능할까. 보험료 수입이 중심적인 역할을 수행하겠지만, 사회경제적 환경이나 AI, 로봇 생산력의 확대 등 산업구조와 노동시장의 변화 등에 맞춰 보험료 부과대상의 확대나 소득상한 현실화, 그밖에 금융이나 자본소득 등에 대한 과세기반 확대 등 다양한 재원조달을 통해 수입기반을 확대하는 것은 전혀 고려하지 않고 있다.

특히 노동소득 분배율 하락이 장기화되면 임금소득만으로 보험료를 부과해 연금재원으로 조달하는 방식은 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 즉 노동

25) 예컨대, 자유한국당 김순례 의원은 국민연금에 2068년 필요보험료율은 29.7%까지 치솟고, 소득대체율 50%로 인상시 36.2%가 된다고 비판하면서 “정부가 노후소득 보장이라는 달콤한 약속 뒤에 숨어 진짜 ‘보험료 폭탄’을 감추고 있다”며 “재정 안정 논의는 온데간데없이 국민 눈높이 운운하며 노후소득 보장만 내세우는 건 국민을 무시하는 처사”라고 지적했다. 자세한 내용은 동아일보 기사(18. 12. 25.)를 참고하기 바람 (<http://www.donga.com/news/article/all/20181225/93433774/1>)

26) 오랫동안 국민연금의 재정고갈론, 후세대 부담론을 비판하며 소득보장 강화를 강조해온 김연명 교수는 보험료율 30%는 향후 70년의 사회변화를 조금만 생각하면 난센스에 가깝다며 “20세기 낡은 사고방식으로 완전히 달라질 미래를 용감하게 예언하는 점술에 가깝다”며 비판했다(한겨레 18. 8. 19. <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/858255.html>).

소득분배율의 장기적 하락은 국민연금이 지금과는 다른 재원조달구조로 이행해야한다는 것을 의미한다(김연명, 2015). 향후 경제활동인구가 줄어들고 임금소득이 확대되지 않는 상황에서 보험료만으로 연금재정을 감당한다는 것은 현실적이지 않을 것이다. 실제 독일의 경우도 보험료 상한선을 20%로 정하고, 추가로 필요한 재정은 국가재정을 통해 감당하고 있다.

수지균형은 재정을 평가하는 대표적인 지표로 활용되긴 하지만, 보험료의 수지균형 여부만을 기준으로 재정적 지속가능성을 판단하는 것은 상당한 제약이 따르고, 매우 불안정한 한계를 지니고 있다. 단선적인 보험수리적 접근에서 벗어나 또 다른 지표인 GDP와 같이 국가의 부담여력(지불가능 수준)을 기준으로 지출수준이 적정한지 여부를 검토할 경우 정반대의 결론이 도출될 수 있다(김용하 외 2011, 김연명 2013).

GDP 대비 공적연금 지출 비중을 살펴보면, 2060년 기준 한국은 11.8%에 이를 것으로 전망되는데(기초연금 2.8%, 국민연금 7.5%, 특수직역연금 1.5%), 한국의 고령화가 높은 상황에서도 공적연금 지출비중은 OECD 35개국 평균 10.9%, EU 28개국 평균 11.2%과 유사한 수준이다. 2060년 기준, 오스트리아(14.4%), 벨기에(13%), 핀란드(12.9%), 프랑스(12.1%), 독일(12.7%), 그리스(14.3%), 이탈리아(13.8%), 노르웨이(12.4%), 포르투갈(13.1%), 슬로베니아(15.3%) 등은 한국보다 높은 공적연금 지출 비중을 보일 것으로 전망하고 있다<sup>27)</sup>.

27) GDP대비 연금지출은 다음과 같은 수식으로 표현할 수 있다(EPC 2018:49).

$$\begin{aligned} \frac{\text{연금지출}}{GDP} &= \frac{\text{65세이상 인구}}{\text{생산가능인구}(20-64)} \times \frac{\text{수급자수}}{\text{65세 이상인구}} \times \frac{\text{평균연금소득}}{GDP} \times \frac{\text{인구 } 20-64}{\text{노동시간 } 20-74} \\ &= (\text{노인부양비}) \times (\text{수급률}) \times \frac{\text{노동시간 } 20-74}{(\text{급여률})} \times (\text{노동시장영향력}) \\ & \qquad \qquad \qquad \left(\frac{1}{\text{고용률}}\right) \times \left(\frac{1}{\text{노동강도}}\right) \times \left(\frac{1}{\text{경력이동}}\right) \end{aligned}$$

[표-11] 공적 연금지출 전망, 2013~2060

국가	2013-15	2020	2030	2040	2045	2050	2055	2060
호주	4.0						3.7	
오스트리아	13.9	13.9	14.4	14.7	14.7	14.6	14.6	14.4
벨기에	11.8	11.8	12.3	13.0		12.9		13.0
캐나다	5.5					6.9		
칠레	5.1					4.2		
체코	9.0	9.0	9.0	9.0	9.3	9.6	9.8	9.7
덴마크	10.3	8.7	8.3	8.0	7.7	7.5	7.3	7.2
에스토니아	7.6	7.6	7.1	6.9	6.8	6.7	6.6	6.3
핀란드	12.9	14.2	15.0	13.6	13.0	12.8	12.8	12.9
프랑스	14.9	14.6	14.7	13.8	13.3	12.8	12.3	12.1
독일	10.0	10.3	11.6	12.2	12.3	12.5	12.6	12.7
그리스	16.2	15.5	14.4	14.1	14.1	14.4	14.2	14.3
헝가리	11.5	9.8	8.9	9.6	10.4	10.7	11.0	11.4
아이슬란드	3.3					3.5		
아일랜드	7.4	8.0	9.1	10.0	10.2	10.0	9.3	8.4
이스라엘	5.3					6.2		
이탈리아	15.7	15.3	15.7	15.8	15.5	14.8	14.2	13.8
일본	10.2					9.5		
라트비아	7.7	5.9	5.5	5.4	5.3	5.2	5.0	4.6
룩셈부르크	9.4	10.6	11.9	12.7	12.7	12.5	12.4	13.4
멕시코	1.8					3.0		
네덜란드	6.9	7.1	7.7	8.3	8.3	8.1	7.9	7.8
뉴질랜드	4.7					7.2		
노르웨이	9.9	10.7	11.3	11.4	11.4	11.6	11.9	12.4
폴란드	11.3	10.6	10.4	10.0	10.1	10.4	10.7	10.7
포르투갈	13.8	14.6	15.0	14.8	14.6	14.4	13.8	13.1
슬로바키아	8.1	8.0	7.6	8.1	8.6	9.1	9.7	10.2
슬로베니아	11.8	11.1	12.3	14.3	15.1	15.6	15.6	15.3
스페인	11.8	11.8	11.2	11.9	12.5	12.3	11.4	11.0
스웨덴	8.9	8.3	7.9	7.5	7.3	7.2	7.4	7.5
스위스	9.8					10.7		
터키	7.2					5.6		
영국	7.7	7.4	7.9	8.4	8.1	8.1	8.3	8.4
미국	4.9					5.9		
한국	2.6	3.7	5.4	7.7	8.9	9.9	10.7	11.8
OECD	8.9					9.5		10.9
EU28	11.3	11.2	11.6	11.7	11.6	11.4	11.3	11.2

\* 자료 : OECD(2017 : 147)에서 한국 자료는 국민연금은 현행유지기준 4차 국민연금재정추계위원회(2018), 기초연금은 30만원 인상 기준 복지부 자료(2018), 특수직역연금은 국회예산처(2018)토대로 재정리해 수정한 것임.

66 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

[참고] EU국가 공적연금 지출전망 분석 : 2016~70(GDP대비 %)

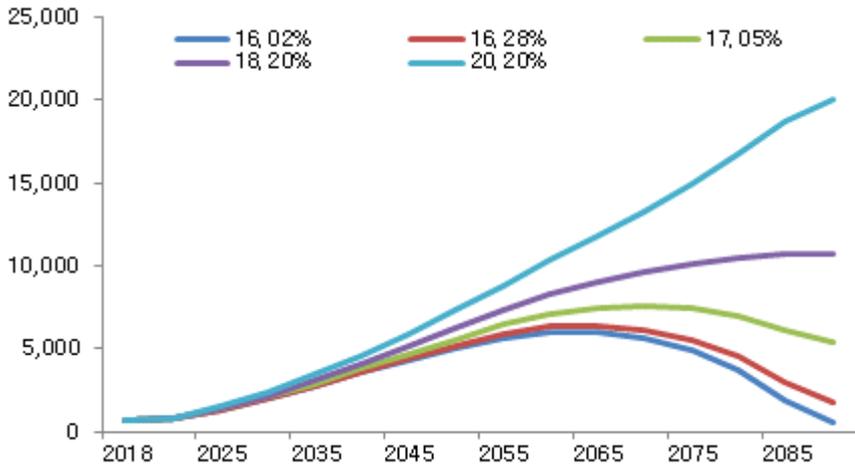
국가	2016	2070	D/C	C/C	B/C	노동시장 기여효과				상호작용 효과
						소계	고용률	노동 집약	경력 전환	
벨기에	12.1	15.0	6.6	-1.9	-0.7	-0.9	-0.6	0.1	-0.3	-0.2
불가리아	9.6	10.9	6.0	-3.0	-1.1	-0.2	0.0	0.0	-0.2	-0.4
체코	8.2	10.9	5.4	-1.9	-0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3
덴마크	10.0	8.1	4.6	-3.9	-1.6	-0.8	-0.3	0.0	-0.5	-0.2
독일	10.1	12.5	6.6	-1.3	-2.4	-0.3	0.0	0.0	-0.3	-0.3
에스토니아	8.1	6.4	4.6	-3.0	-3.0	0.2	0.1	0.0	0.0	-0.7
아일랜드	5.0	6.6	4.2	-0.9	-1.4	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.2
알바니아	17.3	10.6	9.1	-1.9	-8.3	-4.9	-4.0	0.1	-1.0	-0.7
스페인	12.2	10.7	7.6	-0.4	-4.9	-2.8	-2.4	0.1	-0.5	-0.9
프랑스	15.0	11.8	6.2	-2.9	-4.8	-1.4	-1.0	0.0	-0.4	-0.3
크로아티아	10.6	6.8	6.3	-3.3	-4.9	-1.5	-1.2	0.0	-0.3	-0.4
이탈리아	15.6	13.9	10.3	-4.5	-4.0	-2.8	-1.4	0.0	-1.4	-0.7
키프로스	10.2	12.4	11.6	-2.4	-4.1	-2.1	-1.4	0.0	-0.7	-0.8
라트비아	7.4	4.7	4.4	-1.4	-4.7	-0.5	-0.4	0.0	-0.1	-0.5
리투아니아	6.9	5.2	5.0	-1.8	-4.0	-0.3	-0.3	0.0	0.0	-0.6
룩셈부르크	9.0	17.9	10.4	-0.8	0.6	-0.1	-0.1	0.1	-0.1	-0.2
헝가리	9.7	11.2	6.4	-1.8	-1.6	-1.1	-0.9	0.0	-0.2	-0.3
몰타	8.0	10.9	5.7	0.6	-2.3	-1.0	-1.1	0.1	0.0	-0.2
네덜란드	7.3	7.9	4.2	-2.7	-0.0	-0.8	-0.4	0.0	-0.5	-0.2
오스트리아	13.8	14.3	10.1	-3.3	-4.6	-1.1	-0.7	0.1	-0.5	-0.5
폴란드	11.2	10.2	11.7	-3.0	-8.1	-0.4	-0.2	0.0	-0.3	-1.2
포르투갈	13.5	11.4	10.9	-3.3	-7.1	-1.9	-1.0	0.1	-1.0	-0.8
루마니아	8.0	8.7	5.6	-1.7	-2.6	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.5
슬로베니아	10.9	14.9	7.5	-2.1	-0.3	-0.7	-0.7	0.1	-0.1	-0.5
슬로바키아	8.6	9.8	8.8	-4.1	-1.5	-1.2	-0.6	0.0	-0.6	-0.8
핀란드	13.4	13.9	6.6	-2.5	-2.0	-1.3	-0.7	0.0	-0.6	-0.2
스웨덴	8.2	7.0	2.4	0.6	-4.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1
영국	7.7	9.5	3.1	-1.1	-0.0	-0.3	-0.2	0.0	-0.1	-0.1
노르웨이	10.7	12.8	7.6	-0.9	-3.9	-0.3	-0.2	0.0	-0.1	-0.3
EU	11.2	11.0	6.5	-2.1	-3.3	-1.0	-0.7	0.1	-0.4	-0.3
EU27	11.9	11.4	6.7	-2.1	-3.7	-1.1	-0.7	0.1	-0.4	-0.4

\* 자료 : EC Commission services(2019). \* EU 29개 국가들의 총 공적연금 지출요인은 부양비, 수급자비, 급여비, 노동시장 효과 등 4가지로 정리했는데, 이 중 노동시장 효과는 고용률, 노동집약, 경력전환 효과로 세분화된다. 인구학적 요인인 부양비는 EU평균 GDP대비 6.5%p가 증가하는데, 인구학적 요인은 수급자비, 급여비, 그리고 노동시장 기여효과 등 다른 요인에 의해 일부 상쇄된다.

### 3) 16.02% 보험료 인상이 기금소진의 대안?

만약 이번 재정추계에서 추계기간 마지막 해당 연도에도 기금이 소진되지 않고 일정 수준의 적립금을 그대로 유지하도록 하기 위해서는 어떻게 해야 할까. 아래 [그림-11]은 4차 재정추계 결과, 적립배율 1배(보험료를 16.02% 인상), 적립배율 2배(16.28% 인상), 적립배율 5배(17.05%), 수지적자 미발생(18.20%), 일정한 적립배율 유지(20.20%) 등의 재정목표에 따라 2020년 즉각 인상했을 경우의 필요보험료율과 그에 따른 국민연금 기금의 적립 추이를 보여준다.

[그림-11] 4차 재정추계결과 재정목표별 기금추이('20년 인상, 단위:조원)



\* 국민연금 재정계산보고서(2018)를 토대로 작성.

적립배율 1배를 재정목표로 하게 되면 필요보험료율은 2020년 일시적으로 인상했을 경우 16.02%로 추정된다. 이 경우, 2065년 최대적립기금은

6천조 규모에 이르게 된다(약 6,085조 원). 제도 도입 이후 30년 동안 지금까지 보험료와 수익금을 합해 약 704조('19년 7월 말 기준)의 적립기금이 쌓였는데, 향후 30년 동안 이보다 약 8.6배가 많은 기금이 급속도로 적립 되는 것이다. 이 경우, 당시 기준 우리나라가 생산한 재화와 서비스의 총량과 맞먹는 GDP대비 99% 수준까지 최고점에 도달하게 된다. 심지어 이렇게 하더라도, 기금소진 자체를 막는 것은 아니고 현행유지할 때보다 소진 시점만 2064년으로 7년 정도 연기시킬 뿐이다.

만약 수지적자가 발생하지 않는 것으로 한다면, 2020년 일시적으로 18.20%로 보험료율을 올려야 한다. 현재 보험료의 약 2배가 되는 셈이다. 이렇게 될 경우, 국민연금 적립기금은 2060년엔 GDP 전체보다 28.8%가 더 많아지고, 2088년에는 무려 '1경'(11,701,491,000,000,000원)이 넘는 천문학적 금액이 쌓이게 된다.

[표-13] 재정목표 달성을 위한 보험료율

보험료율 인상시점	적립목표				
	적립배율 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율유지 (적립배율)
2020년 일시인상	16.02%	16.28%	17.05%	18.20%	20.20% (17.3)
2030년 일시인상	17.95%	18.27%	19.25%	20.22%	22.20% (14.0)
2040년 일시인상	20.93%	21.36%	22.68%	23.04%	24.88% (10.0)

\* 자료 : 국민연금 재정계산보고서1(2018, p88).

소위 부분적립방식을 유지하면서 전국민을 포괄하는 단일 공적연금제도를 운영하는 나라는 한국을 포함해 미국, 일본, 스웨덴, 캐나다 등 소수

에 불과한데, 이 국가들도 기금규모가 2000년대 GDP의 30%를 넘은 적이 없다(김연명, 2015).

국민연금 보험료를 이런 식으로 대폭 인상하는 것은 사회적 수용성이 낮을 뿐 아니라, 국민들의 제도 불신을 부추길 수밖에 없다. 본인이 전액 보험료를 부담해야하는 지역 영세자영업 가입자들의 경제적 부담이 커지고 사각지대가 더욱 확대될 수 있다. 특히 국민연금기금의 과대 적립은 오히려 국민연금 가치가 하락하는 유동성 위기뿐 아니라 금융시장에 큰 변동성 위기마저 초래할 수 있다. 2019년 현재 국민연금기금이 국내주식 투자 규모는 120.3조원으로(자산대비 17.3%), 국내채권(318.2조원)과 국내 대체투자(24.6조원)까지 합하면 약 463조원에 이른다. 이미 국내 시장은 사실상 포화상태인데, 국내주식시장의 성장 속도가 가파르게 증가하는 기금 규모를 감당하기는 더욱 어려워진다.

현재 34%수준인 해외주식투자 비중을 2024년 50% 내외까지 늘려나갈 계획이지만, 세계금융시장의 불확실성이 증가하고 있고, 반복적인 경기침체 우려로 금융시장의 변동성 위험은 더욱 커지고 있다. 특히 보험료를 16% 인상한다고 하더라도, 2065년부터는 당년도 지출이 보험료 수입을 상회하게 되는 수지적자가 발생하기 시작하는데, 연금급여 지출을 위해 보유자산을 매각하는 현금화 과정에서 금융시장에 큰 혼란을 줄 뿐 아니라 자산가치가 하락하는 심각한 유동성 위기마저 초래할 수 있다.

국민연금기금의 적립 규모 수준이 곧 국민연금 재정의 안정성을 의미하는 것은 아니다. 현행대로 하더라도 국민연금기금의 적립과 소진은 급격하게 이뤄지는데 안정적 기금운용을 위한 중장기 전략과 함께, 보험료율 인상 역시 연금수급자 증가 추이와 기금적립 수준 등을 고려해 적립기금이 연착륙할 수 있도록 사회적 합의를 통해 점진적으로 조정해가기 위한 전략이 필요하다.

## 2. 국민연금은 미래세대 부담을 가중시킨다?

### 1) 세대 간 형평성 vs 세대 간 연대

국민연금은 미래세대에게 막대한 재정부담을 짊어지게 하면서 세대 간 불평등을 조장하는 제도일까. 앞서 부과방식 비용률에서 언급한 것처럼, 재정안정론자들은 국민연금의 수지 불균형 문제가 심각해서 대폭적인 보험료 인상이나 급여축소 등이 이뤄지지 않으면 미래세대는 막대한 부담을 치러야 할 것이라고 주장한다. 노후소득에 대한 비용은 곧 미래세대에게 전가하는 부담비용이고, 이를 외면한다면 이기적인 세대가 되는 셈이다.

세대 간 형평성론은 8~90년대 미국의 공적연금 재정위기를 둘러싼 논쟁에서 공적연금과 메디케어(Medicare) 등 복지지출 삭감을 위한 정치적 논리로 제시됐고, 이후 부담과 수혜라는 보험수리적 공평성을 의미하는 세대 간 형평성 개념은 세계은행의 '세대간 회계(Generational Accounting : GA)'기법의 확산으로 공적지출과 연금의 재정적 지속성을 점검하는 도구가 됐다. 세계은행은 부담과 수혜라는 수리적 관점에서 봤을 때, 부과방식 공적연금은 연금가입 초기세대는 낮은 보험료를 내고 높은 연금을 받는 불공평한 제도이고, 고령화가 진행될수록 미래세대에게 은퇴비용이 전가되기 때문에 세대 간 형평성을 크게 저해한다고 주장했다(세계은행 1994 : 132~135). 이러한 주장은 2007년 한국의 국민연금 개혁과정에도 그대로 동원됐으며, 여전히 국민연금을 축소하는 핵심적인 논리로 작동하고 있다.

그러나 세대 간 형평성론의 문제를 지적하는 많은 비판들이 있다 (Buchanan 2005, Williamson & Rhodes 2011, 정해식·주은선 2015, 김연명 2015). 비판의 핵심은 세대간 형평성 측정이 공적연금의 급여와 보험료만의 문제로 접근하는 것은 단면적이고 한계적이라는 점이다. 연금제도를

통해 발생하는 이전(transfers)은 경제활동인구와 퇴직자 사이에 이뤄지는 모든 이전의 한 부분일 뿐이다. 여기엔 서로 다른 현금과 현물, 공식과 비 공식적 이전 매커니즘으로 구성되는데, 다른 이전 형태를 고려하지 않고 연금제도의 재분배적 함의를 평가하는 것은 부분적이고 편협한 관점을 제공하게 된다(Gillion 외 2000).

첫째, 먼저 제도 외적으로, 미래세대는 현세대가 이룬 경제적 성과를 토대로 하고 있고 이전 부모세대의 돌봄과 교육의 지원을 받는다. 이를 각 세대 간 사회적 편익의 공평한 배분이라는 기준으로 측정하기란 사실상 불가능하며, 사적 이전이나 개인적, 사회적 유산 그리고 경제성장의 전망 등을 종합적으로 고려해 판단해야 한다(Gillion 외 2000).

[표-14] 연금제도의 재정균형에 영향을 미치는 요인들 요약

		수입 측면에서의 영향	지출 측면에서의 영향
경제 요인	(1) 성장	가입자와 임금수준	급여수급자격과 수급자 수
	(2) 고용	가입자 수	급여수급자 수
	(3) 임금비중	보험료 부과대상 소득	급여총량(시차 후)
	(4) 임금/인플레이션		
	(5) 이자율 증가	투자수익	
인구 요인	(1) 초기인구구조	기여자에서 수급자로의 전환관계	
	(2) 사망률 변화	잠재적 기여자수 변화	수급자수와 평균수급기간 변화
	(3) 출산율 증가	(장기적) 기여자 수	(장기적) 수급자 수
제도 요인	(1) 제도 설계	기여제공	수급자 수와 급여액을 결정하는 연금산식과 자격요건
	(2) 유지(조정)	기여대상 소득의 상한	급여수준
	(3) 관리비		총 지출
	(4) 등록 순응	(단기적) 부과대상소득	(장기적) 수급자 수
	(5) 임금 순응	(단기적) 부과대상소득	(잠재적으로 장기적) 급여수준

\* 자료 : Gillon 외(2000).

둘째, 제도 내적으로 보더라도, 공적연금의 재정균형은 단지 보험료 수입과 지출의 영향만을 받는 것도 아니다([표-11] 참고). 보험료 수입과 지출은 측정 시기마다 매번 상이한 경제적 상황과 사회제도적 조건에 따라 다르게 영향을 받는다. 심지어 본인이 낸 만큼 받는다는 것을 적용하더라도, 세대 간 형평성 차원에서 본다면 균형이 이뤄지지 않는다. 특히 국민연금은 2019년 9월 말 기준 연환산 연평균 누적 수익률 5.61%로 351조원의 누적수익금을 발생시키고 있다(국민연금기금운용본부 홈페이지). 부분적립방식으로 출발한 국민연금이 만약 부과방식으로 출발했다면 현세대가 낸 보험료를 투자해서 생긴 투자수익금은 발생하지 않았을 것이며, 그만큼 미래세대의 보험료 부담을 경감시킨 것이다(김연명 2015, 정해식·주은선 2015). 현세대 기여로 조성된 연금기금이 보육, 청년주택, 의료나 요양 등 공공 인프라에 대한 공공투자를 확대하면 그만큼 미래세대의 사회적 편익이나 다른 고려화에 따른 비용부담은 줄어들게 될 것이다.

셋째, 현세대의 이중부담 문제이다. 김연명(2015)은 현재 근로세대(경제활동인구)의 이중부담(double payment)<sup>28)</sup>구조를 제기한다. 현재 노인 인구 대부분은 농업사회에서 태어나 산업사회에서 은퇴한 매우 특수한 세대인데, 국민연금제도가 뒤늦게 도입돼 대부분 무연금이나 저연금 상태로 전통적 부양방식인 자녀세대에 의존할 수밖에 없다. 실제 4개의 공식 패널 데이터를 통해 노인가구의 공적/사적 이전소득 규모를 통해 경제활동인구의 이중부담 규모를 추정했는데<sup>29)</sup>, 공적이전 재원을 부담하는 금액과 동

28) 이중부담이란 용어는 Myles & Pierson(2001)이 부과방식 공적연금에서 사전 적립 방식으로 전환할 때, 현 세대 노동자들이 기존 수급자에 대한 연금비용을 부담하면서, 본인의 노후를 위해 추가적으로 보험료를 부담해야하는 문제가 발생한다며 사용한 개념이다. 김연명(2015)은 한국의 30~50대에서 유사한 구조에 노출됐다고 보고 이중부담 문제를 재구성해 실증적인 규모를 추정했다.

29) 한국복지패널, 한국노동패널, 재정패널, 가계동향조사를 통해 현 경제활동인구의 이

일한 규모로 사전이전지출을 하고 있는 이중부담구조가 명확하게 나타났다. 따라서 현 세대의 대폭적인 보험료 인상은 사전이전지출로 이미 상당한 규모의 이중부담을 하고 있는 현세대에게 더 많은 부담을 요구하는 것으로, 오히려 세대 간 형평성을 저해하는 것이 된다. 또한 현재의 경제활동 인구는 노인세대 부양뿐 아니라 국민연금을 통해 본인의 노후비용의 일정 수준을 충당하기 때문에 미래세대의 사전 이전 지출의 크기는 상당 부분 줄어들게 된다.

특히 이중부담 문제는 사전 이전소득뿐 아니라, 공적 이전소득 가운데 기초연금을 고려할 경우 더 커진다. 기초연금은 현재 경제활동인구가 창출한 부가가치의 일부를 조세 방식을 통해 노인세대에게 지원한다. 노인빈곤 문제가 심각한 상황에서 기초연금은 지속적으로 인상돼 왔는데, 이중부담의 시각에서 보자면 현세대의 조세부담 증가를 의미하지만, 이는 곧 '세대 간 연대'가 작동하는 매커니즘으로 이해할 수 있다. 세대 간 형평성을 주장하는 관점과 논리라면 현재의 노인세대는 막대한 부담을 주는 세대가 된다. 하지만 기존 국민연금 수익비와 수지균형의 관점에서 미래세대의 부담을 강조하는 시각에서는 기초연금을 통한 세대 간 이전은 사전이전과 마찬가지로 포착되지 않는다.

넷째, 세대 간 형평성을 내세우며 '급여축소/보험료 인상' 방식의 수리적 접근이 과연 미래세대에게 유리한 방식인지에 대한 검토가 필요하다. 예컨대 문형표는 2007년 국민연금 개혁이 "국민연금 제도상 구조적 불균

---

중부담실태를 분석한 결과, 2011년 기준 경제활동인구가 부담한 국민연금 보험료 총액이 약 15조원이고(공적이전지출), 사전 이전지출 총액이 약 13조원이기 때문에 현세대가 부담하는 사전 이전총량은 국민연금 보험료 총액과 거의 맞먹는 규모다(자세한 내용은 <김연명, 2015, "국민연금이 세대 간 형평성을 저해하는가 : 현세대의 '이중부담' 구조에 근거한 국민연금 세대 간 형평성의 재해석", 사회복지정책>를 참고하기 바란다).

형을 완화시켜 형평을 제고한 것”이라고 평가하고 있다. 하지만 연금개혁 시점 전후로 각 세대 간 수익비 비중의 격차는 줄어들었지만, 전체적으로 모든 세대의 수익비가 줄어들면서 미래세대의 급여 편익도 감소하게 된다. 향후 보험료율이 상승하게 되면 미래세대의 수익비는 현세대에 비해 더 떨어질 수밖에 없을 것이다<sup>30)</sup>.

## 2) 세대 간 연대를 통한 사회적 부양<sup>31)</sup>

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, 국민연금을 통해 노후를 준비할 수 있는 제도가입의 기회마저 없었기 때문이다.

현세대는 이전세대가 다져놓은 사회 경제적 기반 위에 존재한다. 결국 심각한 노인빈곤 문제 역시 현세대가 마땅히 감당해야 할 몫이다. 세금을 통해 생계급여나 기초연금 등을 지급하고 있지만 더욱 확대해야 한다. 현세대 역시 노인이 됐을 때 그 다음 세대(당시의 경제활동인구)가 부양하는 암묵적인 사회적 계약이 제대로 작동된다는 신뢰가 있다면 가능하다. 이것이 세대 간 연대이고, 문명사회가 노후 문제를 대응하는 방식이다.

앞으로 노인인구가 늘어나고, 기대여명이 길어짐에 따라 감당해야 할 부양비용은 커질 수밖에 없다. 국민연금 재정방식 자체에 결함이 있기 때문이 아니다. 중요한 것은 최소한의 품위 있는 노후를 보장할 수 있도록 사회

30) 이에 대한 자세한 내용은 본문 제3장에서 “4. 국민연금은 ‘중산층’연금? 소득대체율 인상은 현세대 고소득층에게만 유리?” 부분을 참고하기 바란다.

31) 필자가 프레시안에 기고(2019. 2. 12)한 내용 중 일부다.

가 함께 제도적으로 책임질 것인지, 개인이나 가족에게 맡길 것인지를 문제다. ‘국민연금이 미래세대의 부담을 가중시킨다’라는 논리는 노후는 개인이 알아서 해결해야한다는 인식 또는 노인빈곤 문제를 방치하거나 사회적 부담의 크기를 외면했을 때나 성립가능한 주장이다. 국민연금이든 기초연금이든 당시 경제활동인구가 보험료나 세금으로 부양한다는 점에서 결국 모두 미래세대의 몫이다. 그나마 현세대는 지금의 노인세대와 달리 국민연금이라는 사회제도를 통해 스스로 노후를 준비하고 있기 때문에, 미래세대 부담을 가중시키는 것이 아니라 오히려 덜어주는 셈이다.

### 3. 국민연금은 소득 역진적이다?

#### 1) 국민연금이 ‘고소득층에 유리한 역진적인 제도’라는 주장

국민연금에 대한 전통적인 비판은 앞서 살펴본 것처럼 수지 불균형 구조에 내재된 재정불안정 문제와 미래세대 부담 가중 등이었다. 그런데 최근에는 이에 더해, 국민연금이 고소득층, 정규직에게 유리한 역진적인 제도라는 비판들이 제기되고 있다. 대표적인 사회보장제도인 국민연금에 대한 이러한 혐의는 제도 자체의 규범적 정당성을 위협하는 평가들이다. 그동안 국민연금은 저소득층에게 유리한 제도라고 알려져 있는데 어떻게 된 것일까.

기존 수익비<sup>32)</sup> 개념으로 본다면, 국민연금은 저소득층에게 유리한 제도라는 데 이견은 없다. 아래 [표-12]에서 보듯이, 가입 기간이 40년으로 같다고 가정할 경우, 소득수준이 낮을수록 수익비는 높다.

[표-15] 국민연금 소득수준별 수익비

구분	30만원 (최하 소득자)	50만원	100만원	200만원	227만원 (가입자 평균소득)	300만원	468만원 (최고 소득자)
수익비 (배)	4.6	4.6	3.0	2.0	1.9	1.6	1.4

\* 매년 소득은 가입자 평균소득 상승률, 기본연금액은 물가상승 연동.

\* 18년부터 40년 가입/20년 수급을 가정(제4차 재정추계 모형)

\* 자료 : 보건복지부(2018)

32) 가입자가 가입 기간 납부한 보험료 총액의 현재가치 대비 생애 기간 받게 되는 연금급여 총액의 현재가치 비율을 말한다.

가입자 평균소득자는(227만원) 본인이 가입 기간에 낸 보험료 대비 약 1.9배를 연금급여로 받는다. 50만원 소득자는 4.6배이고 100만원은 3.0배, 200만원 소득자는 2.0배를 받는다. 반면 평균소득자 보다 높은 300만원 소득자는 1.6배, 최고소득자는 1.4배를 연금급여로 받는다. 저소득층에게 유리한 것이다.

국민연금이 고소득층일수록 유리하다는 주장은 한국납세자연맹과 윤소하 의원실에서 제기됐고, 핵심적인 근거는 ‘순혜택’ 개념이다. 자세히 살펴보자.

### (1) 한국납세자연맹

국민연금이 (소득)역진적이라는 주장을 가장 먼저 한 단체는 ‘한국납세자연맹(이하 납세자연맹)’이다. 납세자연맹은 국민연금 논란이 있을 때마다 적극적으로 입장을 제시해 왔는데, 특히 2003~2004년 ‘안티 국민연금 운동(국민연금 불복운동)’, 2013년 ‘국민연금 폐지 운동’을 주도했다.

이번 국민연금 4차 재정추계 결과발표 공청회 이후에도 국민연금 논란이 뜨거워지자 8월 23일 보도자료를 통해 “국민연금 역진적”이며, “저소득자보다 고소득자가 순 이전액 많다”라고 주장했다. 고소득자의 수익비가 저소득자보다 낮지만, 순 이전액<sup>33)</sup>으로 본다면 고소득자가 높아 현실적으로 역진적 구조라는 주장이다.

---

33) 납세자연맹이 사용하는 ‘순이전액’의 개념은 총 수급총액에서 총기여액을 뺀 금액이며, 뒤에서 언급하는 ‘순혜택’과 사실상 같은 의미의 개념이다.

[표-16] 소득금액별 분석 순이전액 결과(1999년 가입자)

(단위 : 만원, 2017년 현재가 기준)

소득 금액	가입 기간	20년 가입				40년 가입			
		총 기여액 (①)	수급 총액 (②)	순 이전액 (②-①)	수익비	총 기여액 (①)	수급 총액 (②)	순 이전액 (②-①)	수익비
하한		605	4,850	4,245	8	1,210	5,372	4,162	4.4
100 만원		2,160	7,308	5,148	3.4	4,320	14,359	10,039	3.3
200 만원		4,320	9,608	5,288	2.2	8,640	18,879	10,239	2.2
상한		9,374	14,991	5,617	1.6	18,749	29,457	10,708	1.6

\* 연금수급기간은 20년으로 가정, 2017년 기준 평균소득(A값) 약 218만원임, 수익비만 납세자연맹에서 추가함.

\* 자료 : 한국납세자연맹 보도자료(2018년 8월 23일)

납세자연맹의 주장을 살펴보자. 위의 [표-13]은 납세자연맹이 발표한 소득별 순이전액 자료다. 1999년 가입 기준으로 수급기간 20년으로 가정했을 때, 국민연금 가입기간(20년, 40년)과 각 소득구간(하한, 100만원, 200만원, 상한)에 따라, 순이전액(총기여액-수급총액)과 수익비가 어떻게 나타나는지 정리한 것이다. 예컨대, 20년 동안 보험료를 내서(가입기간), 20년 동안 연금을 받는다고 가정했을 경우(수급기간), 100만원 소득자의 순이전액(총기여액-수급총액)은 5,148만원인데 반해, 449만원 상한 소득자의 순이전액은 5,617만원으로, 100만원 소득자에 비해 순이전액이 469만원(5,617만원-5,148만원) 더 높게 나타난다는 것이다. 다른 소득구간에서도 소득이 높은 경우의 순이전액이 높게 나타나, 결국 국민연금은 소득 역진적 구조라는 것이 납세자연맹의 주장이다.

특히 납세자연맹은 “저소득자가 고소득자보다 일반적으로 수명이 짧고, 저소득자의 경우에는 보험료 납부금액의 기회비용이 고소득자보다 훨씬 크다”<sup>34)</sup>라며 “이 같은 현실을 고려하면 한국의 국민연금은 복지부의 주장과 달리 매우 역진적인 제도”라고 주장한다. 자연스레 개혁 해법 역시 “1000원 내고 1000원 받는 확정기여형 제도로 바꾸고 저소득자에게 유리한 기초연금을 강화하는 것이 현실적인 대안”이라고 강조한다.

## (2) 윤소하 의원실 등

국민연금이 역진적이라는 주장은 진보진영에서도 나왔다. 납세자연맹에 이어 정의당 윤소하 의원실(이하 윤소하 의원실)은 10월 16일 보도자료를 통해 국민연금이 소득재분배 형태로 설계됐더라도 순혜택이라는 관점으로 바라보면, “가입기간 동일해도 고소득일수록 순혜택은 커진다.”면서 “실제 혜택은 소득 역진적”이라고 주장했다. 특히 “소득별 가입 기간 격차까지 반영하면 최저소득자와 최고소득자의 순혜택의 차이는 최고 1.5억까지 발생한다.”며 순혜택의 격차가 매우 크다고 강조했다. 100만원 소득자가 10년 가입한 경우와 최고소득자(468만원)가 40년 가입한 극단적인 경우를 가정해 비교하며 순혜택 효과가 크다는 것을 강조하는 것이다.

윤소하 의원실의 주장은 납세자연맹과 동일한 문제 제기다. 윤소하 의원실이 사용한 순혜택이라는 용어 역시 내용상 납세자연맹의 순이전액과 같은 개념이다. 다만 자료의 시점이나 기준 등의 차이로 인해 수치상 차이가 있을 뿐이다. 납세자연맹은 1998년 최초 가입자를 기준으로, 윤소하 의원실은 2028년 최초 가입자 기준으로 정리했고, 기대여명 또한 납세자연

34) 이는 세계은행(1994)이 확정급여 연금의 역진성을 비판하면서 제기한 논리이다.

맹은 20년만을 기준으로, 윤소하 의원은 20년뿐 아니라 25년까지 포함해 제시했다. 계산 시점 또한 납세자연맹은 2017년, 윤소하 의원은 2018년 기준으로 했기 때문에 A값과 상한소득에서 약간의 차이가 나타날 뿐이다. 이러한 차이로 결과 값(순혜택 또는 순이전액)이 다르게 나타났을 뿐, 실제 논리적 구조와 방식, 주장하고자 하는 바는 사실상 동일하다.

윤소하 의원은 “국민연금 가입자의 소득별, 가입 기간별 순혜택을 살펴보면 ‘국민연금의 역진성’이 드러난다.”라고 강조한다. 주장하는 내용을 그대로 전달하기 위해 핵심내용을 발췌하면 아래와 같다.

[표-17] 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택(윤소하의원실)

(2028년 가입 기준. 2018년 현재가 기준. 단위 : 만원)

		100만원 소득자	평균소득자 (227만원)	300만원 소득자	최고소득자 (468만원)
25년 (기대여명)	10년 가입	<b>3,236</b>	3,541	3,716	4,119
	20년 가입	6,779	<b>7,507</b>	<b>7,925</b>	<b>8,887</b>
	30년 가입	10,320	11,471	12,131	13,654
	40년 가입	13,942	15,548	16,470	<b>18,594</b>
20년 (기존)	10년 가입	<b>2,616</b>	2,679	2,716	2,799
	20년 가입	<b>5,508</b>	<b>5,743</b>	<b>5,877</b>	<b>6,187</b>
	30년 가입	8,370	8,764	<b>8,990</b>	9,511
	40년 가입	11,291	11,867	12,197	<b>12,958</b>

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

\* 자료 : 윤소하 의원 보도자료(2018. 10. 16), 색깔 및 강조는 보도자료 원문 그대로 옮긴 것임.

(위의 [표-14]를 보면) “가입기간이 동일해도 모든 소득분위에서 고소득자일수록 순혜택이 많다. 기대여명 25년을 기준으로 보면, 가입기간 40년일 경우 100만원 소득자의 순혜택은 1억 3,942만원이고, 최고소득자의 순혜택은 1억 8,594만원이다. 실제 노동시장 현실을 감안해, 가입기간 20년을 기준으로 살펴보면, 100만원 소득자의 순혜택은 6,779만원이고 최고소득자의 순혜택은 8,887만원이다. 어떤 경우든 소득이 많은 사람의 순혜택이 많다.

소득별 가입기간의 차이까지 반영하면 격차는 더 커진다. 우리나라 노동시장의 격차구조에서 고용이 안정될수록, 즉 가입기간이 길수록 소득도 높은 경향을 지닌다. 만약에 100만원 소득자가 10년 가입했다면 순혜택은 3,236만원이지만, 최고소득자가 40년 가입하면 순혜택은 1억 8,594만원이다. 두 사람의 순혜택 차이는 최대 1.5억 원에 이른다. 국민연금으로 인해 노동시장의 격차가 노후에 오히려 1.5억 원 만큼 더 벌어지게 된다. ‘국민연금의 역설’이다.”

(윤소하 의원실 10월 16일 보도자료 중 발췌)

납세자연맹과 윤소하 의원실 모두 수익비의 개념으로 보면 저소득층일수록 수익비가 높다는 사실은 인정하고 있으나, 실제 순혜택(순이전액)은 고소득자일수록 더 크기 때문에 국민연금제도는 역진적 구조를 가지고 있다고 주장한다.

## 2) 국민연금 소득역진성 주장 비판

국민연금이 역진적이라고 주장하는 측은 저소득자에 비해 고소득자의 평균 기대수명이 길고, 노동시장의 격차구조에서 고용이 안정될수록 소득도 높은 경향을 지니기 때문에 국민연금으로 인해 노후에 격차가 더 벌어진다고 지적한다.

먼저 연금제도에 대한 이해가 중요하다. 사회보험 방식의 연금제도는 누구나 겪을 수 있는 ‘노후’라는 공동의 위험에 대해 사회적으로 함께 대비하고 보장하기 위한 ‘보험’이다. 그러나 국민연금 역진성을 주장하는 글에서는 이러한 제도의 목적과 취지와는 달리, 순혜택 개념을 통해 왜곡해 이해하고 있다.

오마이뉴스의 기고글(“국민연금역설, 정말 그렇다”, 2018년 11월 16일)에서는 “몇 십년 간 착실히 납부하고 원금 회수도 못 하는 게 사실이라면, 국민들의 불만이 폭주했을 것이다. 하지만 이러한 문제를 다룬 기사는 여태껏 본 적 없다. 사실이 아니기 때문이다.”라며 “수령액이 납부한 원금보다 적을 수 없다”고 말한다. 그러나 이 주장은 사실이 아니다. 연금을 적금처럼 이해하기 때문이다. 앞서 언급한 순혜택 계산은 평균 기대수명을 고려해 25년 동안 연금을 받는다고 가정해 계산한 것이다. 예컨대 몇 십년 가입했다라도 몇 년간 연금 받다가 사망하면 순혜택은 마이너스가 될 수 있다. 사망은 곧 노령이라는 위험이 사라지는 것이므로 급여(노령연금) 지급은 중단되며, 대신 유족에게 유족연금이 주어진다.<sup>35)</sup> 반대로 오래 살면 그

35) 가입자(또는 가입자였던 자), 수급자(노령 또는 장애)가 사망한 경우 유족에게 유족연금이 주어지고, 유족범위의 사람이 없다면 사망일시금을 지급한다(최종 또는 가입기간 중 기준소득월액의 평균액 중 가장 많은 금액의 4배 이하). 가입 중 급여지급연령 도달할 때까지 가입기간이 10년 미만이거나, 국적 상실이나 국외이주하면 반환

만큼 많이 받는다. 순혜택이 늘어나는 셈이다. 노령이라는 소득상실의 위험이 계속되는 한 지급되는 종신보험이다. 즉 실제 각 개인의 순혜택이나 수익비는 결국 얼마나 더 오래 사는지, 즉 기대여명에 따라 달라진다.

순혜택에 대한 편협한 해석은 낸 것보다 더 적게 받거나, 반대로 낸 것보다 더 많이 받는 경우는 불합리하고 불공정한 것으로 간주한다. ‘노령’이라는 사회적 위험에 대한 대비라는 제도 본래의 의미로 이해하지 않기 때문이다. 이는 사적연금의 재무적 관점과 일치하는데, 오래 사는 것 자체가 낸 것보다 받는 것, 즉 장수로 인해 순혜택이 많아지게 되는 재정적 위험(장수 위험, longevity risk)을 의미한다. 칠레 민영연금의 경우, 여성이 남성에 비해 기대여명이 길다는 이유로 별도의 생명표(mortality tables)를 통해 연금 지급액을 차별적으로 적용하는 것과 유사하다. 고소득층이 저소득층보다 ‘평균적으로’ 오래 살아서 순혜택이 많기 때문에 국민연금이 역진적이라는 주장 역시 마찬가지다.

뒤에서 구체적으로 살펴보겠지만, 심지어 순혜택을 기준으로 하더라도 소득수준에 따른 순혜택의 차이는 크지 않을뿐더러, 제도 성숙과 함께 불가피한 기여율 인상에 따라 이러한 미미한 차이 역시 감소될 것이다. 또한 개인의 수명은 불확실의 영역일 뿐 아니라, 가입기간 동안의 소득이력을 기준으로 소득수준별 기대여명과 연동해 급여의 형평성을 비교하는 것 자체가 난센스다.

국민연금공단이 관련 기사에 대한 보도해명에서도 지적했듯이, “소득계층 간 순이전액 차이를 근거로 국민연금이 역진적이라고 주장하는 보도내용은 제도에 대한 몰이해에서 비롯된 명백한 사실 왜곡”인 셈이다<sup>36)</sup>. 좀 더 구체적으로 이러한 주장이 의미하는 내용과 문제가 무엇인지를 살펴보

---

일시금을 지급받는다.

36) 국민연금공단 보도해명자료(2018년 8월 24일)

면 다음과 같다.

먼저 아래 [표-15]와 [표-16]은 윤소하 의원실이 발표한 순혜택 결과에 대한 세부자료를 정춘숙 의원실을 통해 국민연금공단으로부터 제출받아 재정리한 자료이다. 모든 가정은 동일하며, 윤소하 의원실이 발표한 순혜택 결과 이외, 과징 값(총급여액과 총기여액)과 유족연금을 제외한 노령연금 순혜택까지 세부적으로 포함한 것이다. 간단히 자료에 대한 설명을 덧붙이자면, 2028년 국민연금 최초 가입자를 기준으로 25년 동안 노령연금을 받는다고 가정했을 때의 노령연금 순혜택과 이후 6년간 유족연금<sup>37)</sup>을 받는다고 가정한 경우까지 포함했을 때 순혜택이 얼마나 되는지를 가입기간 및 소득구간별로 정리한 것이다.

100만원 소득자를 기준으로 평균소득자(227만원), 300만원 소득자, 최고소득자(468만원)인 가입자가 가입 기간별(10년, 20년, 30년, 40년)로 순혜택 차이가 얼마나 나는지 간략히 정리한 것이다.

가입기간이 10년으로 동일할 경우, 100만원 소득자와 최고소득자(468만원)의 순혜택 차이는 월 0.9만원(유족연금을 포함할 경우 2.9만원)에 불과하다. 100만원 소득자와 평균소득자 간 차이는 월 순혜택 0.3만원, 300만원 소득자와는 0.5만원에 불과하다. 국민연금 평균가입기간을 고려해 20년 가입을 기준으로 하더라도 100만원 소득자와 최고소득자 간 월 순혜택 차이는 2.1만원에 불과하다. 30년 가입기준으로 하면 100만원 소득자와 평균소득자 간 월 순혜택 차이는 1.3만원, 300만원 소득자와는 2.0만원, 468만원 최고소득자와는 3.7만원 밖에 나지 않는다. 최대 가입 기간인 40년 가입을 기준으로 하더라도, 최대 5.7만원 차이가 난다.

37) 국민연금공단의 추계는 유족연금 수급기간을 3세 이하의 배우자가 유족연금을 수급할 경우로 가정해 6년 동안 수급하는 것으로 가정했으며(연령차이 3년, 기대수명 차이 3년), 이는 다른 모든 가정과 마찬가지로 윤소하 의원실 자료와 동일하다.

[표-18] 100만원 소득자 대비 월 순혜택 차이

(2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준, 단위 : 만원)

	가입 구분	100만원 소득자 노령연금 순혜택	평균소득자 (227만원)	300만원 소득자	최고소득자 (468만원)
25년 (기대여명)	10년	2,693	<b>+0.3</b>	<b>+0.5</b>	<b>+0.9</b>
	가입	(3,236)	(+1.0)	(+1.6)	(2.9)
	20년	5,470	<b>+0.7</b>	<b>+1.2</b>	<b>+2.1</b>
	가입	(6,779)	(+2.4)	(3.8)	(+7.0)
	30년	8,353	<b>+1.3</b>	<b>+2.0</b>	<b>+3.7</b>
	가입	(10,320)	(+3.8)	(+6.0)	(+11.1)
	40년	11,319	<b>+2.0</b>	<b>+3.1</b>	<b>+5.7</b>
	가입	(13,942)	(+5.4)	(+8.4)	(+15.5)

\* 괄호( )안은 유족연금을 포함한 순혜택임.

좀 더 자세히 순혜택 효과를 살펴보기 위해 소득수준에 따른 순혜택 효과와 가입 기간에 따른 순혜택 효과를 나눠서 살펴보도록 하자.

### (1) 소득수준에 따른 순혜택 효과

먼저 가입기간이 동일한 경우, 각 소득분위별로 순혜택이 어떻게 달라지는지 살펴보자. 위의 [표-15]에서 보듯이, 100만원 소득자를 기준으로 최고소득자(468만원)와의 순혜택 격차를 비교해보면, 총급여액에서 총기여액을 뺀 노령연금의 순혜택은 10년 가입한 경우 272만원, 20년은 637만원, 30년 1,120만원, 40년 1,699만원 정도의 순혜택 차이가 생긴다. 이는 가입기간(기여 기간)에 따라 향후 25년 수급하는 동안 발생하는 순혜택의 차이로, 실제 이를 월 평균 단위로 환산하면 가입 기간별로 0.3만원에서 최대 5.7만원원에 불과하다<sup>38)</sup>. 여기에 윤소하 의원실의 자료에서와 마찬가지로

지로, 25년 수급 이후 배우자가 유족연금으로 받는 것까지 포함하더라도 (추계에서는 6년 수급 기준) 10년 기준 월 2.9만원, 20년은 7만원, 30년은 11.1만원, 40년은 15.5만원의 차이가 발생한다.

순혜택 격차의 의미를 쉽게 보기 위해 실제 평균 가입기간을 고려해 20년 가입한 경우를 예로 살펴보자. 아래 [그림-12]에서 보듯이 100만원 소득자의 20년 동안 총기여액은 2,160만원이고 총급여액은 7,630만원으로, 노령연금 순혜택은 총급여액(7,630만원)에서 총기여액(2,160만원)을 뺀 5,470만원(=7,630-2,160만원)이 된다. 최고소득자(468만원)는 20년 동안 총기여액 10,109만원이고 총급여액은 16,216만원이기 때문에 노령연금 순혜택은 6,107만원으로(=16,216-10,109만원), 100만원 소득자와 최고소득자간의 순혜택 격차는 637만원이 발생한다. 이는 25년 수급 받는 것으로 가정했기 때문에, 순혜택 격차를 월 평균 단위로 환산하면 [그림-13]에서 보는 것과 같이 100만원 소득자는 매월 9만원의 보험료(노동자는 절반)를 20년 간 내고(가입기간 가정) 25년 동안(기대여명 가정) 월 평균 25.4만원의 노령연금을 받게 되고, 최고소득자는 매월 42.1만원의 보험료를 20년 동안 내고 25년 동안 54만원의 노령연금을 받는다.<sup>39)</sup>

즉, 20년 가입기준 100만원 소득자와 최고소득자 간 노령연금 월 순혜택의 격차는 2.2만원이 발생하는 셈이다(유족연금 포함 7만원). 20년 동안 매월 보험료 9만원을 내서 25.4만원 받는 사람과 42.1만원 내서 54만원 받

38) 참고로, 월별 순혜택은 총급여에서 총기여를 뺀 순혜택을 월단위로 환산한 값을 의미한다. 따라서 월 단위로 할 경우 기여액은 가입기간과 상관없게 동일하므로(전체 가입기간이 고려되지 않으므로) 월별 평균 급여액에서 월별 기여액을 제외한 값이 곧 월 순혜택이 되는 것이 아니다.

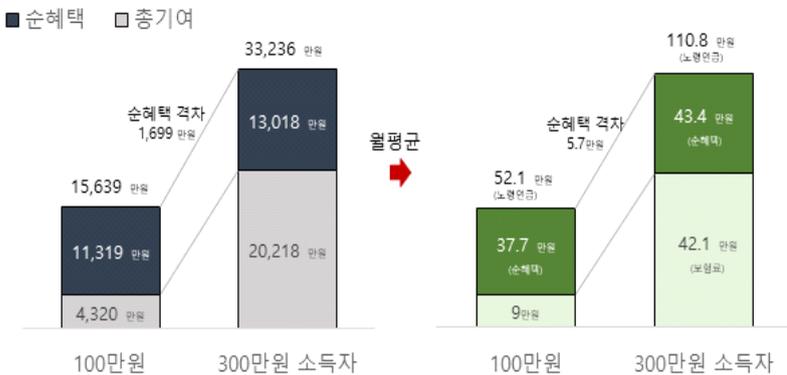
39) 윤소하 의원실에 제출한 국민연금공단의 추계는 각 소득구간 가입자는 가입기간 동안 동일 소득을 유지하는 것으로 했기 때문에 보험료 납부액은 동일한 것으로 간주했다(9%).

는 사람 간 순혜택의 차이가 2.2만원(유족연금 포함 7만원) 생긴다고 해서 이를 소득 역진적인 제도라고 주장하는 것은 지나친 과장일 뿐이다. 오히려 국민연금의 재분배 기능으로 인해 소득수준에 따른 순혜택의 격차가 그만큼 완화된다고 보는 것이 더 정확하다.

[그림-12] 100만원과 최고소득자 간 노령연금 월순혜택(20년가입)



[그림-13] 100만원과 최고소득자 간 노령연금 월순혜택(40년가입)



88 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

[표-19] 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택 세부 자료

(2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준, 단위 : 만원)

소득 구분	가입구분	총 급여액 (a)	총 기여액 (b)	노령연금 순혜택 (a-b)	100만원 기준 순혜택 차이		유족연금 순혜택**	100만원 기준 순혜택 차이	
					25년	월평균		25년 +6년	월평균
10년 가입	100만원	3,773	1,080	2,693	-	-	3,236	-	-
	평균 소득자	5,239	2,452	2,787	94	0.3	3,541	305	1.0
	300만원	6,081	3,240	2,841	148	0.5	3,716	480	1.6
	최고 소득자	8,019	5,054	2,965	272	0.9	4,119	883	2.9
20년 가입	100만원	7,630	2,160	5,470	-	-	6,779	-	-
	평균 소득자	10,594	4,904	5,690	220	0.7	7,507	728	2.4
	300만원	12,296	6,480	5,816	346	1.2	7,925	1,146	3.8
	최고 소득자	16,216	10,109	6,107	637	2.1	8,887	2,108	7.0
30년 가입	100만원	11,593	3,240	8,353	-	-	10,320	-	-
	평균 소득자	12,296	7,356	8,739	386	1.3	11,471	1,151	3.8
	300만원	18,682	9,720	8,962	609	2.0	12,131	1,811	6.0
	최고 소득자	24,637	15,163	9,473	1,120	3.7	13,654	3,334	11.1
40년 가입	100만원	15,639	4,320	11,319	-	-	13,942	-	-
	평균 소득자	16,216	9,809	11,906	587	2.0	15,548	1,606	5.4
	300만원	25,203	15,163	12,243	927	3.1	16,470	2,528	8.4
	최고 소득자	33,236	20,218	13,018	1,699	5.7	18,594	4,652	15.5

\* A값은 2018년 227만원, 최고소득자는 2018년 7월 이후 468만원, 25년 수급 기준, 자료 : 국민연금공단, “정춘숙 의원 요구 자료”(2018. 11. 14)에서 재정리

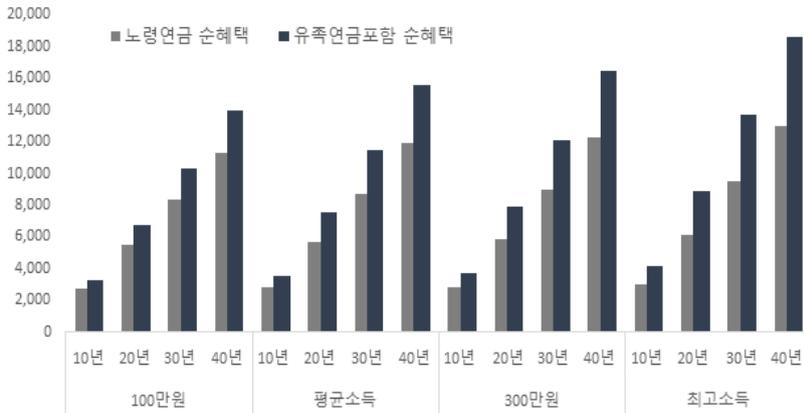
〈해설〉 100만원 소득자와 468만원 소득자의 노령연금 순혜택 비교

- 먼저, 역진적이라는 주장에 대한 이해부터 하면,
  - 평균 가입기간인 20년 동일하게 가입했다고 가정하고,
  - 100만원 소득자와 최고소득자(‘18년 기준 468만원)의 노령연금 순혜택 격차를 살펴보면,
  - (순혜택) 100만원 소득자 5,470만원 < 468만원 소득자 6,107만원  
: 즉 468만원 소득자가 637만원(6,107-5,470) 순혜택이 더 많아서 역진적이라는 것.
  
- 좀 더 자세히 풀어보면,
  - 100만원 소득자 : 매월 9만원 보험료를 20년 동안 납부(노동자는 절반). 그래서 총 기여액은 2,160만원임(9만원\*12개월\*20년). 노령연금 총급여는 7,630만원이니까 순혜택은 5,470만원(7,630-2,160)임.
  - 468만원 소득자 : 매월 42만 1천원 보험료를 20년 동안 납부(노동자는 절반). 그래서 총 기여액은 10,109만원(42.1만원\*12개월\*20년). 노령연금 총급여는 16,216만원이니까 노령연금 순혜택은 6,107만원(16,216-10,109)이 됨.
  
- 정리하면,
  - 100만원 소득자는 매월 9만원 보험료를 20년 동안 내서 25년 살면서 월 평균 25.4만원의 노령연금을 받고,
  - 468만원 소득자는 매월 42만 1천원의 보험료를 20년 동안 내서 25년 살면서 월 평균 54만원의 노령연금을 받음.
  - 같은 방식으로 동일한 가입기간으로 달리 적용해보면, 100만원 소득자와 468만원 최고소득자의 순혜택 격차 → 최소 월 0.3만원(10년 가입) ~ 5.7만원(40년 가입) 발생. 이를 두고 역진적이라고 주장하는 것이 과연 타당한가?

## (2) 가입 기간에 따른 순혜택 효과

순혜택의 차이는 소득수준보다 가입 기간이 더 큰 영향을 미친다. 실제 아래 [그림-14]에서 보듯이, 소득 구간별(100만원~최고소득) 순혜택의 격차는 크지 않고 오히려 같은 소득이라고 하더라도 가입 기간에 따라 순혜택의 격차가 크게 나타나는 것을 알 수 있다.

[그림-14] 소득 및 가입기간별 노령연금 순혜택 및 유족연금 포함 시 순혜택 비교 (단위 : 만원)



윤소하 의원실이 보도자료에서 강조한 극단적인 예시(100만원 소득자가 10년 가입한 경우와 최고소득자가 40년 가입한 경우)에서 가입 기간만 바꿔보자. 100만원 소득자가 40년 가입한 경우 총 기여액은 4,320만원이고 총 급여액은 1억 5,639만원으로 노령연금 순혜택은 1억 1,319만원이 된다(유족연금 포함 순혜택 13,942만원). 반면, 최고소득자가 10년 동안 가입했다고 하면 총 기여액은 40년 가입한 100만원 소득자보다 그래도 많

은 5,054만원이고 총 급여액은 8,019만원으로 노령연금 순혜택은 2,965만원(유족연금 포함 4,119만원)이다. 즉, 100만원 소득자가 최고소득자보다 순혜택이 8,354만원이나 많다(유족연금 포함 9,823만원).

또 다른 예로 살펴보자. 아래 [표-17]의 예시에서 보듯이, 100만원인 소득자가 20년 가입한 경우의 노령연금 순혜택은 5,470만원인데 반해, 468만원 최고소득자가 10년 가입한 경우 노령연금 순혜택은 2,965만원에 불과하다. 즉 100만원 소득자는 468만원 최고소득자보다 10년 더 가입했지만, 총기여액은 2,160만원으로 최고소득자가 낸 총기여액(5,054만원)의 37.2%에 불과하다. 하지만 순혜택으로 본다면 20년 가입한 100만원 소득자의 순혜택은 5,470만원으로 10년 가입 최고소득자보다 2,505만원이 더 많다. 유족연금까지 고려하면 2,660만원이 더 많아진다.

300만원 소득자와 비교해도 마찬가지다. 아래 [표-18]에서 보듯이, 100만원 소득자가 20년 가입한 경우 총 기여액은 2,160만원이고 총 급여액은 7,630만원으로 노령연금 순혜택은 5,470만원(유족연금 포함 순혜택 6,779만원)이다. 반면 300만원 소득자가 10년 가입한 경우 총 기여액은 이보다 많은 3,240만원임에도 노령연금 순혜택은 2,841만원(유족연금 포함 3,716만원)이다. 오히려 100만원 소득자가 300만원 소득자보다 2,629만원(유족연금 포함 3,063만원) 순혜택이 더 많다.

즉, 소득이 낮아 실제 내는 보험료가 낮더라도 오랫동안 성실히 가입하면, 오히려 더 많은 기여를 하더라도 가입 기간이 짧은 고소득자에 비해 실제 순혜택은 높게 나타난다.

92 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

[표-20] 100만원 소득자가 최고소득자보다 가입기간이 길 경우 순혜택 비교 예시(단위 : 만원)

구분	20년 가입 100만원 소득자		10년 가입 최고소득자 (468만)		40년 가입 100만원 소득자		20년 가입 최고소득자 (468만)
총급여액	7,630	>	8,019		15,639	<	16,216
총기여액	2,160	<	5,054		4,320	<	10,109
<b>노령연금 순혜택</b>	<b>5,470</b>	<b>&gt;</b>	<b>2,965</b>		<b>11,319</b>	<b>&gt;</b>	<b>6,107</b>
유족연금 포함 순혜택	6,779	>	4,119		13,018	>	8,887

[표-21] 100만원 소득자가 300만원 소득자보다 가입기간이 길 경우 순혜택 비교 예시(단위 : 만원)

구분	20년 가입 100만원 소득자		10년 가입 300만원 소득자		30년 가입 100만원 소득자		20년 가입 300만원 소득자
총급여액	7,630	>	6,081		11,593	<	12,296
총기여액	2,160	<	3,240		3,240	<	6,480
<b>노령연금 순혜택</b>	<b>5,470</b>	<b>&gt;</b>	<b>2,841</b>		<b>8,353</b>	<b>&gt;</b>	<b>5,816</b>
유족연금 포함 순혜택	6,779	>	3,716		10,320	>	7,925

#### 4. 국민연금은 ‘중산층’연금? 소득대체율 인상은 현세대 고소득층에게만 유리?

##### 1) 누가 가입해, 얼마를 받고 있나.

국민연금 가입자 간 소득에 따른 급여 수준의 격차를 두고 고소득자에게 유리한 ‘불평등’한 제도라는 주장까지 나온다. 국민연금 소득대체율을 인상하자는 요구에 대한 비판의 배경에도 이러한 인식이 깔려있다. 과연 그런가.

먼저 국민연금 가입자 현황을 살펴보면(2019년 5월 기준), 전체 국민연금 가입자 가운데(약 2천 2백 5만 명) 200만원 미만의 소득자가 42.2%, 250만원 미만이 53%를 차지하고 있다. 300만원 미만으로 보면 60.3%이며 납부예외자(3,354,557명)를 제외하면 250만원 미만의 가입자가 76.2%에 이른다.

[표-22] 국민연금 가입자 현황(2019년 5월 기준)

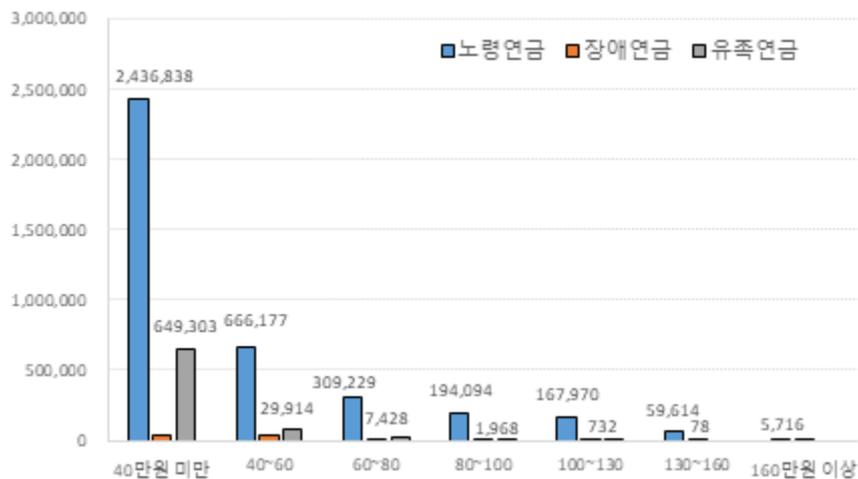
구분		사업장	지역	임의	임의계속
계	22,054,377	14,014,313	7,222,995	331,156	485,913
100만원 미만	2,496,808 (11.3%)	792,707 (5.7%)	1,552,778 (21.5%)	8,319 (2.5%)	143,004 (29.4%)
200만원 미만	9,310,825 (42.2%)	5,255,373 (37.5%)	3,350,009 (46.4%)	299,221 (90.4%)	406,222 (83.6%)
250만원 미만	11,699,309 (53%)	7,398,708 (52.8%)	3,547,936 (49.1%)	315,147 (95.2%)	437,518 (90.0%)
300만원 미만	13,304,694 (60.3%)	8,900,839 (63.5%)	3,636,837 (50.4%)	317,303 (95.8%)	449,715 (92.6%)

\* 자료 : 국민연금공단, 국민연금공표통계(2019년 5월 말 기준)에서 재정리

사업장 기준으로 본다면 300만원 미만의 직장 가입자가 63.5%이고(약 890만 명), 지역가입자 역시 절반이 넘는 50.4%(약 364.6만 명)가 300만원 미만이다. 임의가입자의 90.4%, 임의계속가입자의 83.6%가 200만원 미만의 가입자다.

그렇다면 국민연금에 가입하면 얼마의 연금급여를 받게 될까. 먼저 현재 국민연금 급여종류 및 금액별 수급자 비중을 살펴보면 아래 [그림-15]과 같다. 국민연금제도가 도입된 지 얼마 되지 않았지만, 수급자는 꾸준히 증가하고 있는데, 2019년 기준 국민연금 수급자는 약 466.3만 명으로, 이 중 노령연금 수급자가 약 384만 명, 장애연금 7만 명, 유족연금 75.2만 명이다. 이 가운데 노령연금 수급자의 63%(243.7만 명)의 연금급여는 40만원 이하이고, 대다수 수급자인 73.2%가 80만원 미만 연금급여를 받고 있다(100만원 미만은 77.3%).

[그림-15] 수급자의 급여유형 및 수준별 대상자 수(단위 : 명)



\* 자료 : 국민연금공단, 국민연금공표통계(2019년 5월 말 기준)에서 재정리

그렇다면 현재 가입자는 가입 기간에 따라 얼마의 국민연금 급여를 받을 수 있을까. 아래 [표-20]은 2019년 신규가입 기준, 소득 및 가입 기간별 국민연금 급여액을 정리한 것이다.

[표-23] 소득수준 및 가입기간별 국민연금 급여액('19년 신규가입 기준)

소득 (B값)	보험료 (9%)	가입기간별 급여액(원)					
		10년	15년	20년	25년	30년	40년
100만원	9만원	177,270	261,190	345,100	429,020	512,920	680,770
150만원	13.5만원	203,680	300,090	396,510	492,930	589,340	782,180
200만원	18만원	230,080	339,000	447,920	556,830	665,750	883,580
230만원	20.7만원	245,930	362,340	478,760	595,180	711,590	944,430
250만원	22.5만원	256,490	377,900	499,320	620,740	742,150	984,990
300만원	27만원	282,890	416,810	550,730	684,640	818,560	1,086,390
350만원	31.5만원	309,300	455,720	602,130	748,550	894,970	1,187,800
400만원	36만원	335,710	494,620	653,540	812,460	971,370	1,289,210
468만원	42.1만원	371,620	547,540	723,450	899,370	1,075,290	1,427,120
486만원	43.7만원	380,650	561,080	741,500	921,920	1,102,330	1,463,170

\* 자료 : 국민연금공단 노령연금 예상 월액표에서 재정리.

\* 음영 표시는 1인 기준 생계급여(중위소득 30%, '19년 기준) 미만에 해당.

100만원 소득자가 10년 가입했다면 월 9만원의 보험료를 내고 174,760원의 급여(노령연금)를 받는다. 반면 똑같이 10년 가입한 최고소득자(468만원)는 매월 42만 1천원의 보험료를 내고 월 37만원의 급여를 받는다. 2019년 보건복지부의 1인 기준 빈곤층의 생계급여가 512,102원(중위소득

30%)보다 낮으며, 심지어 400만원 소득자가 15년 동안 가입하더라도 이에 못 미치는 수준이다.

국민연금제도는 소득에 따라 보험료를 내고, 그에 따라 급여를 받는다. 다만 국민연금 급여는 본인의 소득(B값) 이외 가입자 전체 평균소득(A값)을 함께 계산해 급여를 산정하고 있어서 가입자 평균소득보다 낮은 가입자는 본인이 기여한 것보다 더 많이 받게 된다.

즉, 고소득자가 더 많이 가입하거나 소득 상한이 높아지면 전체 가입자 평균소득은 높아지게 되고, 결과적으로 저소득자의 연금급여도 함께 높아진다. 이는 완전소득비례 형태로 운영하는 다른 선진국과는 달리, 국민연금은 재분배 기능이 있기 때문이다.

## 2) 평균소득 가입자가 20년 가입해도 생계급여 미달

### (1) 가입 기간별 예상연금액 기준 비교

1988년 국민연금제도가 처음 시행됐을 때, 국민연금의 소득대체율은 70%로 관대한 수준에서 출발했다. 1998년 60%로 낮아졌고, 2007년 개혁으로 2008년엔 50%, 그리고 매년 0.5%p씩 2028년까지 20년 동안 자동 삭감돼 2028년엔 40%까지 낮아지게 된다.

소득대체율 인하로 인해 똑같은 소득으로, 똑같은 기간 동안 가입했다 해도 언제 국민연금을 가입했느냐에 따라 연금액은 크게 차이가 난다. 평균소득 가입자(227만원)인 사람이 평균 가입기간인 20년 정도를 국민연금을 가입했을 경우를 예로 살펴보자.

1958년생인 A씨가 1988년에 국민연금을 총 가입기간이 20년일 경우 예상연금액은 월 77.2만원이다. 이 경우, 가입 초기엔 70%의 소득대체율

을 적용받고, 1998년부터 2007년까지는 60% 소득대체율을 적용받게 된다. 그러나 1978년생인 B씨가 2008년 처음 가입해 같은 20년 가입기간 동안 같은 소득으로 국민연금에 가입했을 경우 받는 연금액은 53.3만원으로 A씨 보다 매월 23.3만원을 덜 받게 된다. A씨와 달리, 가입 초기 50%의 소득대체율을 적용받고 이후부터는 매년 0.5%p씩 낮아지는 소득대체율을 적용받기 때문이다.

그렇다면 2028년에 처음 국민연금에 가입하게 될 지금의 젊은 세대(아마도 대부분 20대 미만)는 어떨까. 똑같은 기준으로 2028년 국민연금에 처음 가입하는 세대의 경우, 평균소득 가입자가 20년 가입했을 경우 예상 연금액은 47.1만원에 불과하게 된다. 이는 보건복지부가 정한 2019년 생계급여 선정기준(기준 중위소득 30% 이하)에 해당하는 51.2만원 보다도 낮은 수준이다.

[표-24] 가입시기 및 소득수준별 국민연금 월예상연금액 비교

(2019년 현재가 기준, 20년 가입기준, 단위 : 만원)

소득 구분	1988년 가입	1998년 가입	2008년 가입	2018년 가입	2028년 가입
	소득대체율 70%	소득대체율 60%	소득대체율 50%	소득대체율 45%	소득대체율 40%
100만원 소득자	56.8	45.8	38.0	34.7	33.6
평균소득자 (227만원)	77.2	64.1	53.3	48.8	47.1
300만원 소득자	86.8	72.7	60.6	55.4	53.6
400만원 소득자	112.0	95.4	79.6	72.8	70.4

\* 가입기간 종료 후 바로 지급하는 것으로 가정('88년 가입+1년 가입기간의 경우 '88~97년 가입해 '98년 연금수급) 했으며, 기간별 다른 소득대체율 반영.

\* 국민연금공단 제출. 진선미 의원실 자료에서 재정리

[표-25] 가입시기 및 소득수준별 국민연금 월예상연금액 비교  
(2019년 현재가 기준, 30년 가입, 단위 : 만원)

소득 구분	1988년 가입	1998년 가입	2008년 가입	2018년 가입	2028년 가입
	소득대체율 70%	소득대체율 60%	소득대체율 50%	소득대체율 45%	소득대체율 40%
100만원 소득자	76.9	63.7	45.8	51.5	50.4
평균소득자 (227만원)	105.3	89.3	76.9	72.3	70.7
300만원 소득자	118.8	101.4	87.4	82.2	80.4
400만원 소득자	154.0	133.0	114.8	108.0	105.6

\* 위와 동일.

300만원 소득자가 매월 27만 원(노동자는 절반 부담)의 보험료를 20년 동안 냈을 때, 받게 되는 연금액은 53.1만원에 불과하다. 400만원인 소득자가 매월 36만 원(노동자는 절반 부담)의 보험료를 20년 동안 냈을 때, 받게 되는 연금액도 70.4만원이다.

평균 가입 기간 보다 상대적으로 더 오래 가입하게 되면 상황은 좀 낫다. 그러나 국민연금에 30년 동안 가입한 평균소득자(227만 원) 역시 70.7만 원에 불과하고, 400만원 소득자가 30년 가입했을 경우 겨우 100만원이 약간 넘는 수준이 된다(105.6만원). 다른 공적연금이나 외국과 비교하지 않더라도, 국민연금 가입자가 받는 연금액 자체가 존엄한 노후를 보낼 수 있다고 보기 어려울 정도로 낮은 수준이다.

특히 재정안정만 강조하는 이들은 미래세대의 부담만 강조할 뿐이지 미래세대 역시 노후에 누려야 할 노후소득은 전혀 고려하지 않는다. 그들의

표현을 역으로 빚대면, 기득권 세대인 현재 세대가 미래세대와는 단 한 마디 상의도 없이 노후소득을 일방적으로 삭감해버린 것이다.

## (2) 소득대체율 변동에 따른 순혜택 효과 비교

앞서 소득계층별 순혜택 효과가 고소득층에게 유리하다는 주장은 곧 소득대체율 인상 역시 고소득층에게만 유리하다고 비판한다. 하지만 이런 비판은 국민연금만의 독특한 특성이 아니라, 기여를 전제로 한 소득비례형 연금 자체에 대한 비판이다. 이런 식이면 국민연금 소득대체율이 적을수록 소득 역진성은 줄어든다는 결론에 도달하게 된다. 하지만 더 오래, 더 많이 기여한 사람의 급여가 더 낮다면 오히려 이게 역진적이라고 할 수 있는 것 아닌가. 앞서 언급했듯이 국민연금은 다른 완전소득비례연금보다 재분배 기능이 있어서 그나마 저소득층에게 상대적으로 더 유리한 제도이다. 이를 두고 국민연금의 역진성 운운하는 것은 공단의 해명 보도와 같이, “제도에 대한 몰이해에서 비롯된 명백한 사실 왜곡”<sup>40)</sup>이다.

아래 [표-23]은 소득대체율 인하에 따른 순혜택 효과(총수급여액-총기여액)를 비교한 것이다. 평균소득자(227만원)가 평균 가입 기간인 20년 가입했을 경우, 1988년 가입자의 순혜택은 1억 8,254만원이고, 2018년 최초 가입자는 7,806만원으로 무려 1억 448만원이나 차이가 난다. 2028년 최초 가입자는 이보다 낮은 7,507만원으로 1988년 최초 가입자보다 순혜택이 1억 747만원 적은 것이다. 같은 기간, 같은 보험료를 내더라도 소득대체율 인하로 인해, 2028년 이후 미래 가입자는 순혜택 효과가 줄어들었다.

40) 국민연금공단의 보도 해명자료(2018. 8. 24).

[표-26] 소득대체율 변화에 따른 순혜택 효과 비교(18년 기준)

소득 구분	가입 구분	1988년 가입	1998년 가입	2008년 가입	2018년 가입	2028년 가입
		소득대체율 70%	소득대체율 60%	소득대체율 50%	소득대체율 45%	소득대체율 40%
100만원 소득자	10년	9,808	6,157	4,025	3,499	3,236
	20년	14,691	9,802	7,779	6,994	6,779
	30년	17,359	13,441	11,196	10,475	10,320
	40년	21,016	16,907	14,730	14,070	13,942
평균소득자 (227만원)	10년	12,387	7,532	4,636	3,906	3,541
	20년	18,254	11,645	8,896	7,806	7,507
	30년	21,071	15,746	12,688	11,687	11,471
	40년	25,194	19,605	16,642	15,726	15,548
300만원 소득자	10년	13,867	8,322	4,986	4,140	3,716
	20년	20,299	12,703	9,537	8,272	7,925
	30년	23,202	17,069	13,544	12,382	12,131
	40년	27,593	21,154	17,740	16,676	16,470
최고소득자 (468만원)	10년	17,276	10,141	5,794	4,678	4,119
	20년	25,010	15,141	11,014	9,345	8,887
	30년	28,111	20,116	15,517	13,984	13,654
	40년	33,118	24,721	20,268	18,865	18,594

\* 국민연금공단이 정춘숙 의원실에 제출한 자료를 재정리(25년 기대여명 기준).

동일 가입 기간인 20년 가입했을 경우를 가정하고, 1988년 가입한 100만원 소득자와 2028년 가입한 최고소득자(468만원)을 비교해보자. 1988

년 100만원 소득자의 순혜택은 1억 4,691만원인데 반해, 2028년 가입하게 되는 최고소득자의 순혜택은 8,887만원이다. 매달 9만원의 보험료를 내는(노동자는 4.5만원) 100만원 소득자가 2028년 최초 가입해 같은 20년 가입기간 동안 매달 약 42.1만원(노동자는 약 21만원)을 낸 최고소득자보다 오히려 순혜택이 5,804만원이 더 많은 셈이다. 만약 유족연금까지 포함하면 격차는 더욱 커질 것이다.

40년 가입기준도 살펴보자. 100만원인 소득자가 1988년에 최초 가입할 때와 2028년에 최초 가입할 때 약 7,074만원의 순혜택 감소 효과가 있고(40년 가입기준), 최고소득자(468만원)는 1억 4,524만원의 감소 효과가 있다. 즉, 소득대체율 삭감으로 인해 2028년 이후에 가입하게 될 미래세대는 기존 세대보다 순혜택이 큰 폭으로 줄어든 셈이다. 앞서 살펴본 예상연금액과 비슷하다.

그런데 소득대체율 삭감에 따른 순혜택 감소 폭만 본다면, 고소득자보다 저소득자가 더 낮다. 그래서 소득대체율을 낮출수록 고소득자와 저소득자 간 순혜택 격차는 줄어든다. 하지만 이를 두고 고소득자보다 저소득자에게 덜 불리한 것이라거나, 오히려 소득대체율 삭감이 소득계층 간 역진적 순혜택 효과를 감소시킨다고 주장할 수 있을까. 위의 [표-23]에서 1988년 최초 가입자 간 100만원 소득자(2억 1,016만원)와 최고소득자(3억, 118만원)의 순혜택 차이는 1억 2,102만원이다. 그러나 소득대체율 인하로 2028년 최초 가입자 간 100만원 소득자(1억 3,942만원)와 최고소득자(1억 8,594만원)의 순혜택 차이는 4,652만원으로 7,450만원이 줄어들었다. 즉, 소득대체율이 삭감되면서 순혜택 격차 자체는 줄어드는 셈인데, 결국 소득계층 간 순혜택의 역진성이 문제라면 마치 소득대체율을 삭감하는 것이 역진성을 완화하는 것이라고 주장하는 것과 마찬가지로

### 3) 소득대체율 인상의 효과와 의미

#### (1) 노후소득 적절성과 소득대체율

노후 시기에도 최소한의 존엄성을 유지하며 생활하는데 필요한 비용은 어느 정도나 될까. 그리고 연금은 노후보장을 위해 어느 정도의 역할을 해야 할까. 공적연금제도에서 적절한 급여를 보장하는 것은 곧 연금제도의 존재 이유(존립목표)기도 하다. 흔히 연금제도의 목표와 기능은 소득과 자산의 재분배와 빈곤 구제와 같은 로빈후드(Robin Hood) 기능과 생애에 걸친 소비 평탄화(consumption smoothing)를 통해 근로시기의 소득을 노후의 소비로 이전시키면서 노후시기의 무소득이나 저소득 위험에 대한 일종의 보험으로서 역할을 하는 저금통(piggy-bank) 기능이다(Barr and Diamond, 2010 : 27). 일반적으로 후자의 형태가 대표적인 소득비례연금이 갖는 특징이라고 한다면, 전자는 공공부조나 기초연금 등과 같은 사회수당 방식이 강조된다. 우리나라 국민연금은 소득비례연금을 기본 특징으로 하고 있지만, 재분배 요소를 포함하고 있어 두 가지 기능 모두를 내재하고 있는 셈이다. 하지만, 여러 차례 언급한 것처럼 소득대체율의 급격한 삭감으로 인해 국민연금의 본래 목표인 노후소득에 대한 적절한 보장을 하기 어려운 작동 불능상태에 빠져있다.

아래 [표-24]는 주요연구기관이나 조사 등에서 노후에 필요한 최소, 적정 생활비 수준을 조사해 발표한 것이다. 먼저 국민연금연구원(2016)은 은퇴 후 필요생활비가 최소 개인 103만원, 부부 167.3만원 적정 수준이 개인 145.7만원, 부부 230.9만원이라고 조사했다. 통계청, 금융감독원, 한국은행(2017)은 부부 기준으로 이보다 많은 최소 192만원, 적정수준 276만원이 필요한 것으로 조사했다. 퇴직연금이나 개인연금 등 상품을 팔아야 하

는 금융기관들의 필요 비용은 이보다 훨씬 더 높게 나타나고 있다. 하지만 어떤 조사결과이든, 앞서 살펴봤던 국민연금의 급여 수준과 비교하면 필요 생활비는커녕 최소생활비 수준도 담보하기 어려울 정도의 큰 괴리가 있다는 것을 확인할 수 있다.

[표-27] 은퇴 후 필요 생활비 수준

구분	조사기관	조사결과
국민노후 보장패널 6차 부가조사 (2016)	국민연금 연구원	(최소생활비1) 개인 103.0만원, 부부 167.3만원 (적정생활비2) 개인 145.7만원, 부부 230.9만원
가계 금융·복지조사 (2017)	통계청 금융감독원 한국은행	(최소생활비) 192만원, (적정생활비) 276만원 * 가구주 & 배우자
KB 골드라이프 보고서 (2017)	KB 경영연구소	(최소생활비) 1인 가구 153만원, 부부 182만원 (적정생활비) 1인 가구 216만원, 부부 279만원
중장년 은퇴준비 실태조사 (2017)	전경련 중소기업협력센터&잡서치	(평균 노후생활비) 279만원* *조사대상자 평균최종급여(월540만)의 약 50%
보통사람 금융생활보고서 (2018)	신한은행 빅데이터 센터	(최저생활비) 192만원 *은퇴가구의 실제지출금액(224만)대비- 32만원
한국인의 은퇴준비 (2016)	삼성생명 은퇴연구소	(은퇴 후 최소생활비) 193만원 (은퇴 후 부족함이 없는 생활비) 288만원

\* 최소생활비는 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 최저생활 유지에 필요한 비용이며, 적정생활비는 표준적인 생활에 흡족한 비용.

\* 자료 : 연금행동 이슈페이퍼(2018)

또한, 국제기구들이 제시한 공적연금의 소득대체율 수준과 비교해도 국민연금의 40년 가입기준 소득대체율 40%는 낮다는 것을 확인할 수 있다.

특히 다층연금체계를 강조하며 기초연금 확대, 국민연금 축소 및 퇴직·개인연금의 활성화를 주장하던 OECD는 2001년 당시만 해도 소득대체율 20%의 소득비례연금과 기초연금 20%를 권고했다. 그러나 최근 들어 한국경제보고서를 통해 2014년 국민연금 소득대체율 50% 상향을 권고한 데 이어(보험료율 16.7%p까지 인상), 2016년에는 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준을 유지할 것을 권고했다. 그리고 2018년에도 “국민연금 소득대체율 목표를 계획대로 40%로 낮추지 말고 현재의 45%로 유지해야 한다”라고 권고하고 있다. 1990년대 이후 기존 부과방식 공적연금의 급격한 개혁으로 인해 노후소득이 더욱 불안정해졌다는 자성적 평가와 함께, 급여의 적절성을 위한 공적연금의 역할을 인정한 입장변화를 반영한 것이다(이재훈 2015:115~8).

[표-28] 국제기구들의 연금급여 적절성 기준

구 분	급여 적절성 기준
세계은행	40년 가입기준 소득대체율 40% 보장(세계은행, 2005)
OECD	국민연금 소득대체율 46%('18년에는 45%) 현행 유지 및 보험료율 상향조정(OECD 2016, 2018년 한국권고)
ILO	30년 가입기준 소득대체율 최소 45% 보장(ILO 1967)
유럽의회	단독가구 소득대체율 50% 부부가구 소득대체율 65%(유럽의회 1990)

## (2) 소득대체율 인상 효과

그렇다면 소득대체율 40%까지 삭감되는 스케줄을 중단하고, 45%(또는 5로 다시 상향하면('19년 44.5%) 소득수준별 국민연금 급여는 얼마나 될까. 아래 [표]는 국민연금 가입 시기에 따라 국민연금 25년 가입했을 경우

를 기준으로 소득수준별 소득대체율과 연간 연금급여액을 비교한 것이다.

먼저 2008년부터 2028년까지 국민연금 소득대체율이 인하되고 있으므로 가입 시기에 따라 차이가 나타난다. 앞서 살펴본 것과 같이, 평균소득자가 2008년 최초로 신규 가입한 경우, 연금 삭감되기 이전이라면 연 105.8 만원을 연금급여로 받을 수 있었지만, 소득대체율 인하로 인해 776만원으로 240만원이 삭감됐다. 2008년 이후 가입한 사람일수록 급여삭감이 20년 동안 진행됨에 따라 급여액은 줄어드는데, 2018년 가입자는 708만원, 2028년 가입자는 683만원으로 개혁 이전보다 각각 308만원과 333만원을 덜 받게 된다.

만약 소득대체율을 45%로 인상하게 되면, 애초 60%이었을 당시 수준까지는 아니더라도 연금급여의 삭감 폭은 일부 줄어들게 된다.

[표-29] 소득대체율 45%인상 시 가입시기 및 소득별 인상효과  
(2018년 현재가, 연 연금액 기준, 25년 가입, 단위 : 원)

구분	평균소득의 1/3 소득자	평균소득의 1/2 소득자	평균소득자 (A=B)	2배 소득자
2008년 신규 가입자	22만 9,861	25만 8,594	34만 4,792	51만 7,187
2018년 신규 가입자	35만 0,841	39만 4,696	52만 6,260	78만 9,392
2028년 이후 신규 가입자	47만 0,476	52만 9,285	70만 5,714	105만 8,571

\* 자료 : 보건복지부의 경사노위 연금특위 제출자료에서 재정리

\* 급여효과 : (45% 인상시 연 연금급여액) - (현행 유지 시 연 연금급여액)

위의 [표-26]에서 평균소득 가입자의 경우, 2019년부터 45%로 인상하면 2008년 최초 가입자는 현행보다 연 34.4만 원(연 연금액 810만원), 2018년 신규 가입한 평균소득자는 연 52.6만원(연 연금액 761만원), 2028년은 연 70.5만 원(연 연금액 754만 원)을 각각 더 받게 된다. 평균소득자의 절반 수준인(113만원) 소득자의 경우, 2008년 신규 가입자는 현행 유지될 경우 연간 연금급여액이 582만원이지만 45%로 인상되면 608만원 가량으로 25.8만원 가량 증가한다. 2018년 가입자는 531만원에서 571만원으로 약 39.4만원, 2028년 가입자는 512만원에서 565만원으로 52.9만원이 늘어난다. 평균소득자의 2배 소득자(454만원) 역시 2008년 신규 가입자는 연간 연금액이 1,164만원이지만, 45%로 인상하게 되면 1,216만원으로 증가하고, 2018년 신규 가입자는 1,062만원에서 1,141만원으로, 2028년 신규 가입자는 1,025만원에서 1,270만원으로 늘어난다. 즉, 45%로 소득대체율을 상향하면 기존 가입자보다 가입 기간이 낮은 가입자일수록, 특히 2028년 이후 가입한 미래 가입자일수록 46%로의 소득대체율 인상 효과가 크다는 것을 알 수 있다.

그런데 소득계층별로 본다면, 같은 가입 시기에 같은 가입 기간일 경우, 소득대체율 인상의 효과는 소득이 상대적으로 높은 가입자일수록 급여 혜택이 더 높게 나타난다. 이를 근거로 일부에서는 소득대체율을 인상하면 고소득자에게 더 유리하다는 비판이 있다. 하지만 이는 연금의 기본적인 목표와 특성이 개인의 생애주기 간 소득 평탄화이고, 이에 따라 기여액의 차이 자체를 고려하지 않은 주장이다. 생애주기 관점에서 연금이 최소수준을 넘어, 적정수준까지 보장한다는 것은 개인들이 전 생애에 걸쳐 일정한 소비수준을 유지함으로써 생애 총 기간의 효용을 극대화할 수 있다고 바라본다. 그러므로 근로활동 시기, 소득이 다른 개인이 노후소비의 일정 수준을 충족할 수 있도록 보장하는 것은 연금의 핵심기능이며, 목표 소득대체

을 지표가 갖는 의미이기도 하다(주은선 외 2017).

또한, 금액 자체의 절대적 차이에 따라 유불리를 따지는 것은 단순한 비교이며, 실제 효용의 변화는 상대적으로 소득이 낮은 사람에게 더 크게 나타난다. 결국, 이에 대한 비판은 '소득대체율을 인상해서 발생하는 문제라기보다, 소득비례 형태를 취하고 있는 국민연금 자체에 대한 문제 제기다.

[표-30] 소득대체율 45% 인상 시 소득대체율 변화

(2018년 현재가 기준, 25년 가입, 단위 : 만원)

구분		평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배 소득자
2008년 신규 가입자	현행	57.3%	43.0%	28.6%	21.5%
	45%	59.8%	44.9%	29.9%	22.4%
	50%	63.8%	47.8%	31.9%	23.9%
2018년 신규 가입자	현행	52.3%	39.2%	26.1%	19.6%
	45%	52.3%	42.1%	28.1%	21.1%
	50%	61.7%	46.3%	30.9%	23.1%
2028년 이후 신규 가입자	현행	50.4%	37.8%	25.2%	18.9%
	45%	55.6%	41.7%	27.8%	20.9%
	50%	62.5%	46.9%	31.3%	23.4%

\* 자료 : 보건복지부의 경사노위 연금특위 제출자료에서 재정리

소득대체율을 기준으로 하면, 2008년 신규가입 기준 평균소득자는 현행 28.6%에서 명목소득대체율을 45%로 인상할 때 소득대체율은 29.9%가 되고(25년 가입기준), 평균소득의 1/3 소득자는 63.8%, 평균소득 2배 소득자는 22.4%가 된다. 50%로 명목소득대체율을 높이면 이보다 높아지

는데, 평균소득 1/3 소득자는 63.8%, 평균소득의 1/2 소득자는 47.8%, 평균소득자는 31.9%, 2배 소득자는 23.9%가 된다.

마찬가지로 2028년 신규 가입자는 위의 [표-27]에서 보듯이 기존 이전에 가입한 경우보다 2008년~2018년 명목소득대체율이 50%에서 45%까지 낮아지고 있는 구간(시기)에도 가입해 있었기 때문에 소득대체율은 2028년 이후 가입자보다는 상대적으로 높게 나타난다.

소득대체율 45%로 인상하는 방안이 달성됐다고 하더라도, 그 자체만으로 노후소득을 획기적으로 강화할 정도로 급여인상 효과가 큰 것은 아니다. 또한, 급여보장을 위한 유일한 방안인 것도 아니다. 이를 계기로 안정적인 노후소득 보장을 위한 다양한 방안들이 추가로 논의될 필요가 있다. 그럼에도 소득대체율 인상이 갖는 제도적 효과 뿐 아니라 사회 정치적 의미는 크다.

첫째, 2028년까지 진행되는 급여삭감 스케줄을 역전하는 사회적·정치적 과정을 통해 향후 더욱 심해질 급여삭감 공세를 예방하는 경험적 근거를 확보할 수 있다. 이미 지난 4차 제도발전위원회에서도 자동안정화 장치 도입이나 명목소득대체율 추가 인하 등 향후 국민연금 급여를 더 축소해야 한다는 주장이 제기된 바 있다. 수입과 지출이 역전되는 상황을 전후해 이런 시도는 더욱 강해질 것이다. 역전의 경험을 통해 국민연금의 본래 목적인 노후소득보장이 더 이상 침해되지 않는 마지노선을 형성할 수 있다.

둘째, 소득대체율 45%로 고정하자는 것은 2007년 정치권의 야합으로 처리된 국민연금 개혁과정을 사회적으로 되돌리면서, 연금개혁에서 사회적 논의와 합의의 중요성을 환기하는 계기가 될 수 있다. 나아가 국민연금에 대한 불안을 불식시키고 급여 신뢰를 확보하는 한편, 이를 토대로 가입자가 주체적으로 참여해 국민연금 재정의 지속성을 확보하는 대중적 기반을 형성해나갈 수 있다.

셋째, 앞서 여러 차례 지적했듯이, 재정안정화론자들은 미래세대의 재정부담만을 강조하지만, 미래세대가 국민연금의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것 역시 현세대의 역할이기도 하다. 앞서 살펴봤듯이, 소득대체율 인상은 2028년 이후 가입할 미래세대의 급여를 현재보다 더 높일 수 있다(앞서 정리한 소득대체율 45% 인상 시 가입시기 및 소득별 인상효과 참고)<sup>41)</sup>.

넷째, 노후빈곤 예방효과이다. 일부에서는 소득대체율 인상이 현세대 노인빈곤에는 아무런 효과가 없다고 지적한다. 하지만 이는 단면적인 비판이다. 한국사회는 현재 심각한 노인빈곤 해소뿐 아니라, 이대로 방치하면 향후 고령화와 함께 더욱 심각해질 수밖에 없는 노후빈곤 예방이라는 이중적 과제를 지니고 있다. 현재 노인빈곤이 심각한 이유 역시 국민연금이 늦게 도입돼 가입할 기회마저 없었던 취약한 공적연금의 현실이 그대로 삶에 투영된 결과이기도 하다.

예컨대, 성혜영·김아람(2018)에 따르면 미국의 경우 1959년 노인 빈곤율은 35.2%로 전체 인구 빈곤율(22.4%)보다 높았으나 노령연금 급여 개시 25년이 경과한 시점인 1967년 29.5%까지 줄어들었고, 이후 30년 경과한 1972년 18.6%로 절반 수준까지 떨어졌다. 그리고 1995년 이후 노인 빈곤율은 9~10% 내외를 유지하고 있다. 이는 미국의 공적 소득보장 제도인 OASDI와 SSI, 즉 공적연금의 도입으로 노인가구의 생활수준을 이전에 비해 크게 끌어올려 결과적으로 노인빈곤 감소를 견인하는 역할을 했기 때문이다(성혜영·김아람 2018).

---

41) 여기서는 다루지 못했지만, 기초연금과 국민연금에 대한 문제는 복지국가를 지향하는 계급이나 계층, 세대 간 동맹이라는 연금정치 측면에서도 중요하게 고려해볼 필요가 있다.

110 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

[표-31] 2008년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %)

구분		평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배소득자
현행	(연)급여액	5,175,234	5,822,138	7,762,851	11,644,277
	소득대체율	57.3%	43.0%	28.6%	21.5%
45%	(연)급여액	5,405,095	6,080,732	8,107,643	12,161,464
	소득대체율	59.8%	44.9%	29.9%	22.4%
50%	(연)급여액	5,759,968	6,479,964	8,639,952	12,959,929
	소득대체율	63.8%	47.8%	31.9%	23.9%

[표-32] 2018년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %)

구분		평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배소득자
현행	(연)급여액	4,722,233	5,312,512	7,083,350	10,625,024
	소득대체율	52.3%	39.2%	26.1%	19.6%
45%	(연)급여액	5,073,074	5,707,208	7,609,610	11,414,416
	소득대체율	56.2%	42.1%	28.1%	21.1%
50%	(연)급여액	5,575,811	6,272,787	8,363,716	12,545,574
	소득대체율	61.7%	46.3%	30.9%	23.1%

[표-33] 2028년 신규가입자 25년 가입 기준 (단위 : 원, %)

구분		평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배소득자
현행	(연)급여액	4,554,206	5,123,482	6,831,309	10,246,963
	소득대체율	50.4%	37.8%	25.2%	18.9%
45%	(연)급여액	5,024,682	5,652,767	7,537,023	11,305,534
	소득대체율	55.6%	41.7%	27.8%	20.9%
50%	(연)급여액	5,645,710	6,351,424	8,468,565	12,702,847
	소득대체율	62.5%	46.9%	31.3%	23.4%

\* 자료 : 보건복지부의 경사노위 연금특위 제출자료에서 재정리

## 5. 국민연금은 ‘정규직 연금’?

국민연금 가입자는 사업장 적용대상 확대와 가입기준 완화를 통해 법적 장벽이 낮아지면서 꾸준히 증가해왔다. 2003년 ‘1인 이상’ 및 ‘1개월 이상 근로’를 당연가입으로 지정한 데 이어, 복수사업장 합산 50시간 이상, 18세 미만 노동자의 당연가입, 건설일용노동자의 사후정산(‘08)과 사업장 가입기준 월 8일 이상 등을 추진해왔다.

그러나 법적 범위의 확대에도 불구하고, 저임금, 비정규직일수록, 작은 사업체에서 일할수록, 여성일수록, 저소득 지역가입자일수록 가입률은 여전히 낮다. 노동시장에서의 고용형태나 종사상 지위에 따른 차별적 구조가 여전히 투영되고 있다. 내부자(정규직)와 외부자(비정규직)로 갈리는 이중 노동시장에서 기존의 사회정책이 변화된 노동시장의 특성을 반영하지 못하면서, 불평등을 더욱 심화시키는 이중화(dualisation) 과정이 발생하고 있는 것이다(Emmenegger et al 2012).

노동 유연화의 확대로 고용과 소득이 불안정한 노동자가 증가하고 있고 특히 특수고용노동자의 노동자성 인정 문제뿐 아니라 일일·호출 근로, 가내 근로, 시간제 근로 등 사업장 및 고용주를 특정하기 어렵거나 소득과 일 자리의 잦은 변동으로 대부분 납부 예외 하거나 일부가 지역가입자로 가입해 본인이 보험료 전액을 부담하고 있다. 앞으로 플랫폼 경제의 확대나 디지털 기술에 기반을 둔 로봇화 및 자동화의 확산 등이 산업구조와 노동시장의 재편 역시 기여기반의 사회보험제도에 많은 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 게다가 보험료 부담이나 제도불신 등 낮은 제도 수용성으로 인해 법적 범위를 확대하더라도 자발적 가입이 낮고, 직권가입 역시 반발과 부작용으로 여의치 않은 상태다.

오래전부터 최근까지 노동시장과 국민연금 간 정합성 문제와 비정규직

노동자의 적용 배제를 다룬 많은 연구와 제기가 있었다(김연명 2001, 2006, 정원오 외 2006, 권혁진 외 2008, 2012, 이승윤 외 2019). 그럼에도 사회적 보호가 필요한 비정규직 등 불안정노동자들이 제도로부터 배제되고 있는 문제는 여전히 크게 나아지고 있지 않다.

먼저 비정규직의 국민연금 가입률에 대한 객관적 상황부터 살펴보자. 비정규직의 사회보험 가입률과 관련하여 가장 일반적으로 인용되고 있는 통계청 부가조사자료(2018년 8월)에서 비정규직의 국민연금 가입률은 통계청 발표기준 36.5%이고, 김유선(2018)에 따르면 33.0%에 불과하다. 하지만 이는 법적 가입대상이 아닌 60세 이상자와 주 15시간 미만 단시간노동자도 포함돼 있음을 고려할 필요가 있다.

강신욱 외(2017)에 따르면 기존 통계청의 경제활동부가조사에서 법적 의무가입자는 60세 이상에 해당하는 사람은 약 224만 명, 그 외 법적 기준으로 제외되는 사람은 99만명으로 추산하고 있다. 이를 고려하면 비정규직 가입률은 69.2%(사업장 가입 57.8%, 지역가입 11.4%)지만, 여전히 미가입 비중이 높다. 특히 비정규직 노동자의 불안정한 고용을 고려하면, 가입 여부뿐 아니라 연금수급을 위한 최소 10년 이상의 가입을 유지하거나, 수급권을 확보하더라도 적절한 수준의 연금급여를 받는 것은 더욱 어려울 것이다<sup>42)</sup>.

고용형태뿐 아니라 사업장 규모까지 고려해 살펴보자. 노동부의 ‘고용형태별 근로실태조사’(2019)에 따르면, 아래 [표-31]에서 보듯이 같은 비정규직이라고 하더라도 5인 미만 사업장의 국민연금 가입률은 34.4%,

42) 김유선(2018)에 따르면 임금노동자 근속연수 평균은 6.0년인데, 정규직은 8.6년인데 반해 비정규직은 2.4년이고, 근속연수가 1년 미만의 단기 근속자는 정규직이 14.6%인데 반해, 비정규직은 54.3%로 비정규직의 고용불안이 심각한 것으로 나타나고 있다.

5~29인 사업장은 59.5%에 불과한 데 반해, 30인 이상~299인 미만은 76.4%, 300인 이상 사업장은 95.1%의 가입률을 보인다. 고용형태뿐 아니라 사업장 규모의 차이 역시 가입률에 적지 않은 영향을 미치는 것으로 짐작할 수 있다. 반면, 정규직 노동자의 경우 사업장 규모와 상관없이 92.3~99.2% 수준을 보이면서 대부분 국민연금에 가입해 있다.

[표-34] 규모 및 고용형태별 사회보험 등 가입률(단위 %)

	5인 미만			5~29인			30~299인			300인 이상		
	전체	정규	비정규	전체	정규	비정규	전체	정규	비정규	전체	정규	비정규
국민연금	74.1	92.3	<b>34.4</b>	91.3	99.2	<b>59.5</b>	96.2	99.6	<b>76.4</b>	98.7	99.2	<b>95.1</b>
퇴직연금	15.6	22.4	4.6	46.3	53.0	25.7	68.9	75.3	40.8	73.0	76.9	50.9
건강보험	73.5	91.9	37.1	74.1	99.5	63.9	96.4	99.9	79.3	99.5	100	96.1
고용보험	70.4	82.6	44.9	94.0	97.6	80.6	97.8	99.0	91.5	95.9	95.9	96.0
상여금	32.5	63.0	10.8	50.6	45.8	26.6	61.9	68.8	31.9	76.4	83.9	33.4
노조가입	0.8	1.2	0.1	4.6	5.7	1.4	16.1	18.7	4.8	27.4	31.2	6.1

\* 자료 : 고용노동부, “고용형태별근로실태조사”, 2019에서 재정리.

\* 특수고용노동자(특수형태)는 전체 및 비정규 규모에서 제외된 수치임.

하지만 일부에서 비정규직 등 불안정노동자의 낮은 가입률을 근거로 정규직에만 혜택이 돌아가는 “정규직 연금”이라는 혐의를 붙이거나, 국민연금 축소를 주장하고 있다. 예컨대 5인 미만 사업장에 속한 노동자들은 근로기준법 사각지대에 방치돼 부당하고 구제 신청이나 각종 수당과 휴가, 심지어 직장 내 괴롭힘 방지나 안전보건 관련 규정의 일부도 적용받지 못

하고 있다. 하지만 이를 두고 안정적인 노동자만을 위한 차별적인 제도이니 근로기준법을 축소하라고 비판하지 않는다. 오히려 5인 미만 사업장 노동자 역시 근로기준법상 기본적 권리를 보장하라고 요구하는 것이 상식적이다. 국민연금 가입 역시 사용자의 의무자이자, 노동자의 권리다. 이미 적지 않은 비정규직 노동자가 국민연금에 가입해 있긴 하나 여전히 가입과 급여의 사각지대에 방치된 대다수 불안정노동자가 국민연금의 혜택을 보장받을 수 있도록 법적, 제도적 지원을 확대하는 것이 정석이다.

내부자/외부자라는 분할은 탈산업화의 직접적인 결과가 아니라, 정책과 정치적 선택의 결과물이다(Emmenegger et al 2012). 비정규직의 국민연금 사각지대 문제 역시 어쩔 수 없는 자연스러운 것이 아니라, 이를 극복하기 위한 노력 여부에 따라 달라질 수 있는 ‘정책적 과제’이다. 노동시장의 불안정 노동과 불평등 문제를 자연스러운 추세라고 그대로 용인하면서 이에 조용하려는 접근도 한계가 있을 수밖에 없지만, 연금제도 자체의 독자적 역할은 간과한 채 노동정책만의 책임으로 환원하는 것도 무책임할 수 있다. 권혁진(2017)은 지금의 노동시장 유연화가 단순히 노후소득에만 한정되어 문제를 발생시키는 것이 아니라 사회전체적으로 다양한 문제를 발생시키고 있다는 점에 주목할 필요가 있다고 강조한다. 즉, 노동시장과 연금제도의 적절한 조응은 일방향적인 것이 아니라 양방향적이라는 점이다.

비정규직 등 불안정 노동의 노후소득 보장에 대한 해법은 종합적이고 다양할 수밖에 없다. 먼저 비정규직 정규직화와 최저임금 인상 등 임금과 고용의 차별 해소뿐 아니라, 특수고용노동자를 포함해 최근 확산하고 있는 다양한 플랫폼 노동에 대한 위장도급이나 불법파견과 호출, 다자간 고용 등에 대한 규제와 노동자성 인정 등과 같이 저임금·불안정 노동문제를 해소하기 위한 적극적인 노동정책도 중요하다<sup>43)</sup>. 그리고 연금제도 차원에서는 기여를 전제하지 않은 기초연금 강화 역시 빼놓을 수 없다. 이와 더불어

어, 국민연금 제도 내적인 자체적인 노력도 중요한데, 현재의 운영 중인 보험료 지원 및 크레딧 제도 등의 한계를 개선하고 더욱 강화해나갈 필요가 있다. 또한, 은퇴자 대부분이 다시 저임금 노동시장에 진입할 수밖에 없는 현실을 고려해 59세로 제한하고 있는 법적 가입연령 역시 법적 수급연령과 동일하게 상향해서 노후소득을 증진할 수 있도록 개선이 필요하다.

이에 더해 한가지 추가하고 싶은 것은 비정규직 등 불안정 노동의 사각지대 문제는 법적 장벽 또는 소득파악이나 관리행정의 어려움 때문만이 아니라, 보험료 부담이나 제도불신 등에 따른 제도 수용성 측면을 간과할 수 없다는 점이다. 이런 이유로 실제 사용자의 부담(의무)회피에 암묵적인 담합이 이뤄지면서 기여 회피하는 경우도 적지 않다.

재정안정론자들은 국민연금제도가 불안정 노동에 조응하지 못하는 문제를 규범적 차원에서만 제기하지만, 정작 장기수지균형을 목표로 대폭적인 보험료를 인상한다면 불안정 노동이나 영세지역가입자의 기여회피는 더욱 커질 수밖에 없을 것이다. 기금소진을 이야기하면서 국민연금에 대한 제도불신을 부추기는 것 역시 마찬가지다. 국민연금에 대한 신뢰회복을 통해 저임금·비정규노동자들 역시 노동자로서 누려야 할 권리를 직접 제기하고 적극적으로 가입할 수 있는 사회적 계기 형성과 노력이 필요하다.

---

43) 예컨대 캘리포니아주에서는 우버·리프트 등 플랫폼 경제 노동자들이 노동법 상 보호를 받지 못하는 독립계약자로 만드는 것을 규제하는 법안을 통과시켰다(Celine McNicholas and Margaret Poydock, 2019. "How California's AB5 protects workers from misclassification". Economic Policy Institute, 2019. 11. 한국의 국민연금 역시 특수고용노동자의 노동자성 인정 등에 대한 법안이 제출돼 있다.

## 6. 국민연금 인상 vs 기초연금 인상?

### 1) 공적연금 진영의 내전? 본질은 ‘국민연금 강화 vs 국민연금 축소’

연금개혁 논의가 진행되면서, 기초연금을 50만원으로 인상하자는 주장이 등장했다. 애초 대선 공약은 2018년부터 기초연금 25만원, 2021년부터 30만원까지 인상한다는 것이었는데, 정부는 소득계층별로 시행시기를 앞당겼다. 2019년 현재 65세 이상 노인 가운데 소득 하위 70%에게 약 25.3천원을 지급되고 있고, 이중 소득 하위 20%가 받는 기초연금은 2019년 4월부터 30만원이다. 그리고 2020년에는 소득하위 40%, 2021년엔 소득하위 70%까지 확대해 30만원이 지급될 예정이다.

그런데 최근 기초연금을 50만원으로 인상하고, 하위 40%에게는 추가로 보충연금 30만원을 도입하자는 주장이 제기됐다.<sup>44)</sup> 이를 주장하는 ‘내가만드는복지국가’는 지난 2019년 9월 정의정책연구소와 함께 “국민연금 인상 vs 기초연금 인상”이라는 경쟁적 논점을 타이틀로 잡고 토론회를 개최했다. 그동안 ‘공적연금강화 국민행동’을 중심으로 하는 노동·시민사회단체 역시 기초연금 강화를 주장해왔지만 요구 수준이 국민연금 가입자 평균 소득(A값)의 15% (37.5만원)인 것과 비교하면 파격적이다. 또한, 2018년 정부의 국민연금종합운영계획안에서 제시된 ‘기초연금 강화방안(국민연금 소득대체율 현행 유지 + 기초연금 40만원)’보다도 많다.

기초연금은 현세대 심각한 노인 빈곤 문제를 완화하는 한편, 불안정 노동과 여성, 영세지역가입자, 빈곤 등으로 국민연금에 가입하지 못하거나,

---

44) 자세한 내용은 오건호 외. 2019. “한국의 연금진단과 계층별 노후소득 : 기초연금 강화와 다층보장체계 구축”. 내가만드는복지국가 연구보고서. 2019.9.10.

가입 기간이 짧은 이들에게 기본적인 노후소득을 보장해 주는 중요한 제도이다. 하지만 ‘기초연금 50만원 주장’이 대안의 위상을 갖고 검토되기 이전에, 제기된 배경과 맥락을 이해할 필요가 있다.

먼저 기초연금 50만원 주장은 국민연금 축소 주장의 연장선에 있다. 이 주장은 국민연금제도발전위원회(2018)에서 급여-재정패키지 ‘나안’(소위 ‘더 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는 방안’)을 제시한 이들 중 일부가 내놓은 노후소득보장의 대안이다. 국민연금은 수지 불균형 문제가 심각하고 소득 역진적인 구조라 재정 안정화 조치가 시급한 데다, 사각지대에 방치되고 있는 불안정계층을 고려하면 노후소득보장은 국민연금이 아닌 기초연금을 중심으로 강화해야 한다는 주장이다. 또한 기초연금만으로는 적절한 노후소득이 보장되기 어려우므로 퇴직연금을 연금제도로 활성화해 계층별 소득보장체계를 구축하자는 것이 핵심이다.

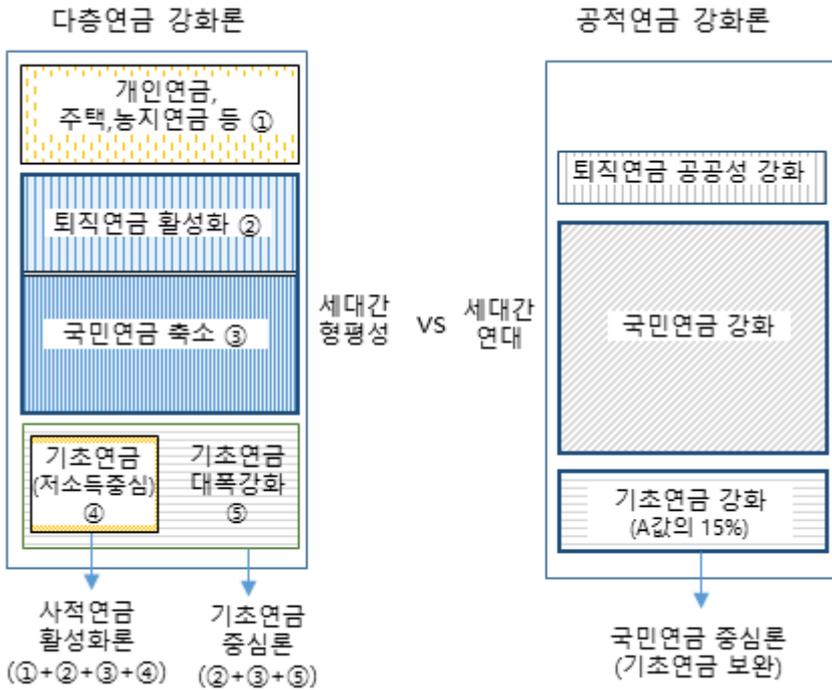
따라서 기초연금 50만원 주장은 기초연금 인상만 주장하는 것이 아니라, 국민연금 소득대체율 인상에 대해 강하게 반대한다. 그래서 어렵게 국민연금 소득대체율 인상이 사회적 의제로 설정됐음에도, 이를 반대하며 ‘국민연금 인상 vs 기초연금 인상’이라는 갈등적 프레임을 의도적으로 형성하고 있다.<sup>45)</sup>

국민연금 개혁을 둘러싼 커다란 논쟁 구도는 ‘국민연금 강화 vs 기초연금 강화’가 본질이 아니라, 여전히 오랫동안 전통적으로 대립해오고 있는 ‘다층연금체계 강화 vs 공적연금 강화’라는 논쟁 구도의 연장 선상에 놓여 있다. 그리고 뒤의 표에서 보듯이, 대립하는 두 담론의 핵심적인 균열지점은 ‘국민연금 강화 vs 국민연금 약화’라는 구도이며, 이것이 연금개혁 논쟁

45) 이런 이유로 경사노위 다수 안에 대해서도 비판적인 입장을 보이며, 나아가 사회적 논의구성의 정당성에 대해 문제 제기하고 있다(오건호, ‘연금특위의 세가지 한계’, 한겨레신문 2019. 9.9 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/909064.html>)

의 본질이다. 다층연금체계는 사적연금 활성화를 강조하는 측과 기초연금을 강조하는 측으로 구분되지만, 기존 국민연금에 대한 비판을 공유하고 있다. 단지 기초연금과 퇴직연금, 개인연금 중에서 어느 것을 더 강조할 것인가의 차이일 뿐이다.

[그림-16] 연금제도를 둘러싼 논쟁 구도



다층연금체계에서 사적연금 활성화론은 퇴직연금과 개인연금 활성화, 그리고 주택연금, 농지연금 등 다른 노후 소득원의 다양화를 강조하는 한편, 기초연금은 저소득에 국한해 집중 지원하자는 입장이다. 반면 다층연금체계 내에서 기초연금 중심론은 개인연금 등은 크게 고려하고 있지 않음

나 퇴직연금의 역할을 강조하고 있으며, 기초연금을 강조하는 대신 국민연금의 재분배 기능은 폐지해 완전소득비례형태로 전환하는 것을 고려하고 있다. 세계은행이 제시한 균등 부문과 소득비례형태의 이원화 구조를 지향하는 것이다. 공적연금강화론은 국민연금 중심성을 강조하긴 하나, 기초연금 강화 역시 중요하게 간주한다는 점에서 국민연금 축소 지향적인 기초연금 강화론과는 차별적이다. 따라서 ‘기초연금 vs 국민연금’이라는 갈등적 프레임이나 왜곡을 차단하기 위해서는 공적연금 강화론으로 명명하는 게 더 적합하다고 판단된다.

## 2) 기초연금 50만원 인상 주장, 어떻게 볼 것인가.

‘기초연금 50만원 주장’은 국민연금에 대한 비판과 그 대안으로 제기됐다. 하지만 국민연금을 비판했던 주장 가운데 상당수는 기초연금 50만원 인상의 주장에도 그대로 적용된다. 즉, 논리적 일관성이 떨어지는 셈이다. 게다가 국민연금 급여 적절성이 어렵게 사회적 의제로 설정되고, 기초연금 급여도 단계적으로 인상되고 있는 상황에서 기초연금 50만원을 제기하는 이유는 그 자체의 정책실현 여부보다 국민연금 소득대체율 인상 논의를 막기 위한 용도로 제기됐다는 혐의를 가질 수밖에 없다.

첫째, 국민연금의 미래세대 부담 가중을 비판하면서 기초연금 강화를 주장하고 있다는 점이다. 기초연금의 재원은 해당 시기 경제활동인구가 낸 세금으로 조성된다. 노인인구가 기본적인 노후 생활을 보장하는데 들어가는 사회적 비용의 총량은 보험료든, 세금이든 경제활동인구가 창출한 부가가치에서 나온다. 즉 국민연금이 미래세대의 부담을 가중한다는 관점이라면, 기초연금 역시 미래세대의 부담을 증가시킨다는 점에서 다르지 않다. 앞서 언급했듯이 노인소득을 사회적으로 책임진다는 것이 전제된다면 보

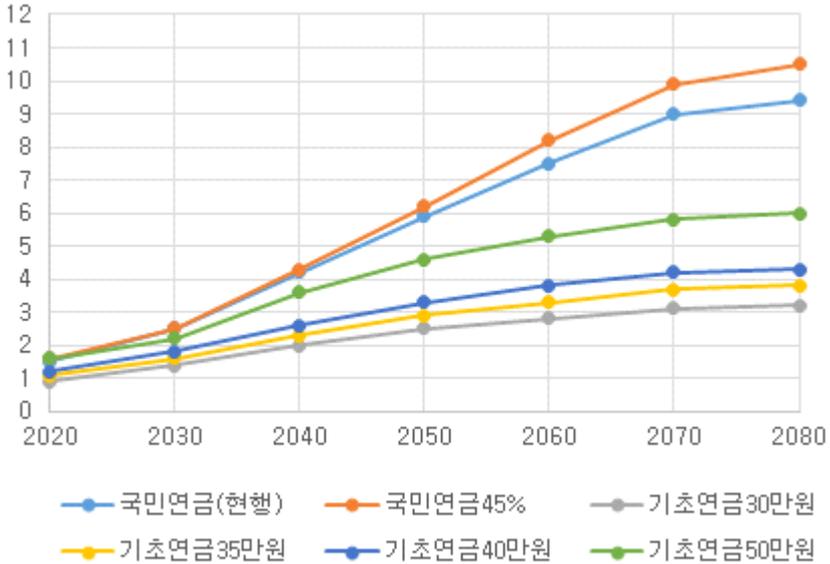
험료든, 조세든 부양비용은 증가할 수밖에 없다. 심지어 국민연금은 오히려 가입 당사자의 보험료 기여를 전제하고 있음에도 미래세대 부담을 가중한다고 비판하면서 전액 국고로 조성되는 기초연금 대폭 인상을 주장하는 것 자체가 난센스다.

[그림-17]은 국민연금과 함께, 기초연금 급여 수준별 GDP 대비 필요 재정 전망을 비교한 자료이다. 앞서 언급했듯이 현행 국민연금과 기초연금(30만원)이 그대로 유지된다고 가정했을 경우 2060년 GDP 대비 10.3% (7.5%+2.8%) 수준에 이르게 된다(특수직역연금 포함 11.8%). 하지만 기초연금을 50만원으로 인상할 경우 2060년 GDP 대비 5.3%로, 국민연금 지출비중 7.5%까지 합하면 12.8%에 이른다(특수직역연금 포함 14.3%). 이는 2060년 OECD 28개국 평균 10.9%나 EU 28개국 평균 11.2%보다도 높은 수준이다. EU28 개국 가운데 비기여연금(기초·최저보증 등)의 지출 규모는 2060년 기준 대부분 GDP 대비 1% 미만이며 덴마크가 유일하게 5.5%로 높게 전망되고 있다.

그리고 2080년엔 기초연금에 드는 재정만 6%로 전망되고 국민연금(9.4%)까지 합하면 15.4%에 이르며, 보충연금 30만원(노인 하위 40%)까지 고려하고 있기 때문에<sup>46)</sup> 특수직역연금을 빼더라도 2080년 연금에만 GDP의 17.5%를 지출할 것으로 전망된다. 이는 국민연금 소득대체율을 45%로 인상하고(10.5%) 기초연금은 35만원(3.8%) 또는 40만원(4.3%) 수준으로 인상한 것보다도 큰 것이다.

46) 진선미 의원실이 국민연금공단에 요청한 자료에 따르면 노인 하위 40% 대상으로 보충연금 30만원 도입 시 GDP 대비 지출 규모는 2040년 1.3%, 2050년 1.6% 수준에서 2080년 2.1%로 추계했다(국민연금 연계감액 미적용 및 A값의 12% 적용)

[그림-17] 기초연금 급여별 GDP 대비 재정전망(단위 : %)



구분	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	
국민연금(현행)	1.5	2.5	4.2	5.9	7.5	9	9.4	
국민연금(45%)	1.6	2.5	4.3	6.2	8.2	9.9	10.5	
기초 연금	30만원	0.9	1.4	2	2.5	2.8	3.1	3.2
	35만원	1.1	1.6	2.3	2.9	3.3	3.7	3.8
	40만원	1.2	1.8	2.6	3.3	3.8	4.2	4.3
	50만원	1.6	2.2	3.6	4.6	5.3	5.8	6.0

\* 국민연금은 제4차 국민연금 재정전망 자료, 국민연금 45%와 기초연금 30~40만원은 국민연금공단의 경사노위 제출자료(2018)이며, 기초연금 50만원은 전선미 의원실이 국민연금공단에 요청해 받은 자료(2019) 기준임.

\* 기초연금 지급대상은 현행 70% 기준이며, 매년 물가상승률 적용 기준임.

고령화의 심화는 연금지출 증대만을 의미하지 않는다. 소득보장 정책만으로 한계가 있으며, 보건의료, 장기요양 등 사회서비스 확충을 통해 다양

한 사회적 요구에 대해 부응해야 한다. 복지비용의 총량확대와 함께, 적절한 자원의 배분 역시 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 그럼에도 이 정도 수준이 사회적으로 부담 가능한 수준인지 아닌지를 논하기에 앞서 기초연금 50만원을 주장하면서 미래세대 부담이 커진다고 국민연금을 비판하는 것은 논리적으로 비일관적인 주장이다.

둘째, 기초연금과 국민연금은 다른 목표와 제도원리를 지니고 있음에도, 이를 상충적인 대체관계로 인식하고 있다. 국민연금 소득대체율 인상은 적정급여를 목표로 소비 평탄화를 통해 미래 노후소득보장을 확충해주는 것이고, 기초연금 인상은 빈곤 경감을 목표로 현재 노인소득을 확충해주는 문제이다(주은선 2019). 기초연금 급여인상 효과는 바로 나타나는 데 비해, 국민연금은 가입자의 기여 이후 상당 기간 지나 수급권을 획득한 이후에 반영된다.

[표-35] 기초연금과 국민연금의 구분

기초연금	국민연금
조세 기반	기여기반(대규모 자원 동원 가능)
미래세대 재정부담(부과방식)	현재와 미래세대 재정부담(부분적립)
기초수준	적정급여
미래급여 예측 불가능 (높은 정치적 취약성)	미래급여 예측 가능
보편적 대상포괄 추구	기여-준보편성 지향(80% 이상)
현세대 노인의 소득보장문제 다룸	급여산식 조정을 통해 급여액을 인상해도 상당한 기간이 지나야 효과가 발휘됨. 2030~2050 복지국가 전망의 문제

\* 주은선, 연금행동 국회토론회 자료집('19년 11.11)에서 일부 추가.

특히 기여 이력을 근거로 사회적 계약형태로 수급권이 발생하는 국민연

금과 달리, 기초연금은 정치적으로 취약하다. 지금도 지출 부담을 줄이기 위해 기초연금 대상 범위를 축소해야 한다는 주장이 많은데, 노인인구 증가에 따라 재정지출의 축소압박은 더욱 커질 것이다. 유사한 이유로 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등도 1990년대 이후 기초연금을 축소해왔다. 즉 기초연금이 50만원으로 인상되더라도, 기초연금의 대상 범위와 급여 수준이 현재 경제활동인구가 노인이 됐을 때도 현재의 기초연금이 그대로 유지된다는 전제는 성립되지 않으며, 오히려 많은 압박을 받을 수밖에 없다. 게다가 현재 기초연금은 기존 기초노령연금의 A값(국민연금 가입자 평균소득) 연동과 달리, 물가에 연동되면서 실질 가치 보전수준이 낮아졌고, 국민연금 급여연계도 어떤 식으로 변화할지 불분명하다.

셋째, 제도 정합성이 떨어진다. 일반적으로 기초연금이나 최저보증연금 등 최저연금제도가나 사회수당은 소득비례급여의 불충분한 기여 기간을 보완해 노후 빈곤을 예방하기 위한 것이다. 그래서 자산조사방식을 취하고, 소득비례 연금급여보다는 더 낮은 것이 일반적이다(EPC 2018). OECD 역시 최저수준의 생계보장을 목적으로 하는 1층 연금제도와 경제활동기와 비교한 상대적 차원에서 일정 수준 이상의 은퇴소득을 제공하는 2층 연금제도를 구분하고 있다(OECD 2013:120). 그러나 국민연금제도는 급여 수준이 너무 낮다. 400만원 소득자인 국민연금 신규 가입자가 15년 동안 가입해도 연금급여액은 50만원보다 낮은 49만 4천원 수준에 불과하며, 최고 소득자(486만원)가 매월 43.7만원씩 10년 납부해도 국민연금 급여는 38만원에 불과하다. 또한, 250만원 소득자가 매달 22.5만원씩 20년을 납부해도 50만원에 못 미치는 49.9만 원밖에 되지 않는다. 게다가 2028년까지 국민연금 소득대체율이 그대로 낮아지면 이후 가입자의 연금소득액은 더 낮아지게 된다.

일반적으로 기초연금을 운영하는 국가에서는 기초연금을 운영하다가

이 제도만으로는 급여의 적절성을 피할 수 없어서 소득비례형태의 연금을 도입하게 된다. 영국, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등이 모두 이런 전례를 따랐으며(국민연금사편찬위원회 2015), 최근 캐나다도 트리도 정부에서 소득비례연금을 상향하는 개혁이 이뤄졌다. 그러나 우리나라 국민연금은 이들 국가와는 다른 발전경로를 보이는데, 국민연금을 웃도는 기초연금 도입 주장은 제도가 성숙하기 이전에 구조개혁의 압박으로 이어질 수밖에 없다. 제도 운영원리나 정합성, 그리고 중장기적 제도 지속성을 고려하면 현실 적용 측면에서 많은 논란이 있을 수밖에 없기 때문이다. 이런 이유로 기초연금 50만원 주장에 대한 소득역전이나 임의지역가입자 등 국민연금 가입에 미치는 부정적 영향에 대한 고려가 필요하다는 우려 담긴 의견도 존재한다(최옥금 2019, 주은선 2019).

넷째, 국민연금제도가 소득 역진적이라고 주장하면서, 오히려 소득재분배 기능을 축소 또는 폐기해야 한다고 주장한다는 점이다. 사실 기초연금과 국민연금 간의 관계 정립 문제는 한국의 연금개혁 과정에서도 아주 오래된 쟁점이고, 여전히 진행 중인 데다, 향후 공적연금제도의 구축과 개편과도 맞물린다. 그만큼 논쟁적인 주제이기도 하다. 그중에 빼놓을 수 없는 것이 국민연금의 재분배 기능을 둘러싼 것이다. 1997년 국민연금제도개선기획단은 국민연금의 균등 부분과 소득비례 부분으로 이원화하는 방안을 제시하면서 일원화 vs 이원화를 둘러싼 논쟁이 시작됐다. 이는 기초연금 도입과 소득비례연금으로 이원화하는 세계은행의 다층연금체계 전략과도 연결된다<sup>47)</sup>. 지금도 다층연금체계를 주장하는 이들은 모두 소득재분배 기

47) 국민연금편찬위원회(2015)에 따르면, 일원화와 이원화 논쟁은 끊임없이 이어져 왔는데 2002년 16대 대선에서 한나라당이 이원화 주장한 데 이어, 2003년 개혁추진과정, 그리고 2007년 17대 대선에서도 이원화 공약을 내건 한나라당과 이에 맞서는 대통합민주신당이 격돌한 것으로 정리하고 있다. 특히 2008년 이명박 정부 당시 공

능의 중복과 세대 간 형평성을 이유로 국민연금의 소득재분배 기능의 축소·폐기를 주장하고 있다. 현행 기초연금 급여가 소득재분배 성격을 지닌 국민연금의 A값과 연계<sup>48)</sup>한 이유 역시 마찬가지 취지로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 대로 비록 이러한 주장이 정당하거나 옳다고 인정하진 않으나, 국민연금의 소득 역진성을 주장하면서 재분배 기능을 폐지하고 소득비례형으로 제안하는 것은 논리적으로 일관적이지도 않을뿐더러, 이런 주장은 다층연금체계 주장이 주류인 조건에서 국민연금의 재분배 기능만 축소할 가능성이 크다.

다섯째, 기초연금만으로 노인 빈곤을 해소하는 것은 제한적이다. 기초연금은 현재의 노인인구 빈곤 해소에 도움이 된다. 하지만 기초연금을 50만원으로 올린다고 하더라도 노인빈곤율은 여전히 35%에 이른다. 기초연금만으로 노인 빈곤에 대응하는 것은 제한적일 수밖에 없으며, 공공부조(국민기초생활보장제도)의 역할이 중요하다. 즉 1층(기초연금)과 2층(국민연금)과의 관계 설정도 중요하지만, 0층(공공부조)과 1층의 관계 역시 명확한 역할 정립이 요구된다. 현재 공공부조는 최소한의 인간다운 삶을 유지하기엔 대상의 포괄성이나 급여의 적절성 측면에서 매우 미흡하다. 특히 정부 조사통계만으로도 93만 명('15년 기준, 2017년 실태조사)의 비수급 빈곤층이 존재한다. 빈곤 인구 가운데 노년층이 차지하는 비율 역시 63.4%(보건복지부 2017)에 이르고 있다. 현재 노인 인구의 빈곤 해소를 위해서는 부양의무자 폐지 등 공공부조 강화가 함께 이뤄져야 하며, 소득보장 이외에도 의료, 요양 등 공공서비스 역시 확대해나가야 한다<sup>49)</sup>

---

적연금제도개선 통합소위원회에서 ①국민연금 현행 유지 +공공부조형 노인기초보장제도 ②보편적 기초연금+소득비례연금의 두 방향이 검토됐다.

48) 국민연금 균등 부문(A급여) =  $1.2 \times A\text{값} \times (0.05n/12)$ , ( $n$ :가입개월수,  $n \geq 240$ )인데, A값은 전체 국민연금 가입자의 평균소득에 따라 산출되므로, 저소득자는 본인 소득에 비교해 높은 급여가 지급되는 소득재분배 기능을 지니게 됨.

## [참고] EU 국가들의 비기여연금 도입 상황

다른 국가들 상황은 어떨까. 아래 [표]는 EU 국가들 가운데 비기여 연금 제도를 정리한 것이다. 최저연금의 GDP 대비 지출 규모는 2016년 기준 덴마크가 6%, 노르웨이 2.6%로 상대적으로 높은 것을 제외하면 대부분 1%도 넘지 않는 수준이다. 2070년 장기추계 전망에서도 크게 달라지지 않는다. 다만 2070년 장기추계에 따르면 덴마크는 5.5%, 노르웨이는 0.9%로 줄어들고, 반면 스웨덴은 0.5%에서 1.4%로 폴란드는 0.4%에서 2.4%로 약간 증가한다. 스웨덴의 2070년 기준 비기여 연금의 지출 확대는 소득비례 연금에서 소득대체율의 축소에 따른 것이고, 폴란드 역시 NDC방식의 연금개혁으로 평균 연금급여가 더 낮아지는 것을 보완하기 위한 것이다. 비슷한 예로 칠레 역시 연금 민영화 이후 급여하락 등 많은 문제가 발생하자 이에 대한 대응 차원에서 2008년 연대연금(solidarity pension)이 도입됐다. 반대로 노르웨이는 GDP 대비 2.6%에서 2070년 0.9%로 줄어드는 것으로 전망되는데, 기초연금이 더 소득비례로 단계적으로 축소되는 공적연금의 개혁 결과에 따른 것이다.

즉, 비기여 연금의 지출 규모는 공공부조나 소득비례연금과의 관계 속에서 결정된다. 많은 국가가 공공부조를 통해 현금지원이 이뤄지면서 노인 빈곤에 대응하고 있어서 비기여 연금의 비중이 낮은 편이다. 또한, 공적연금 개혁의 방향에 따라 비기여 연금의 제도형태와 지출 규모 역시 조정된다. 실질 가치를 보전하기 위해 대부분 국가가 법적으로 물가나 임금 등에 연동해 인상하고 있다. 그러나 이러한 연동장치가 물가상승률에 가깝다면 명목적으로 최저연금의 급여 수준은 장기적으로 줄어들어 빈곤 예방조차 어렵게 할 수 있어서 급여 적절성과 생활 수준 유지를 위한 적절한 조정이 요구된다.

- 49) OECD에 따르면 27개 국가에서 전체인구에 대한 교육, 의료, 육아, 노인요양, 공공주택서비스 등 공공서비스를 감안하면 가구소득은 28.8% 증가한다. 특히 의료서비스는 평균 14% 소득증대효과가 있음. 이는 생산연령인구보다 노인에게 더 많은 혜택 제공한다. 65세 이상 노인에게는 OECD 27개국 평균 40%의 소득개선 효과. 공공서비스 없이 가처분소득만 산정했을 경우의 빈곤율은 6~18%지만, 공공서비스를 감안하면 3%~10%사이로 감소하게 된다(OECD 2015. 이재훈, 2015에서 재인용)

[표-36] EU국가의 비기여 연금전망: 2016~70(GDP대비 %)

국가	지출(%GDP)		급여비			연동	
	2016	2070	2016	2070	변화(%p)	법적	전망
벨기에	0.1	0.1	11.9	8.2	-3.7	물가와 생활수준	물가와 생활수준
불가리아	0.0	0.0	12.5	6.7	-5.8	물가, 임금	물가, 임금
체코							
덴마크	6.0	5.5	31.9	30.0	-1.9	임금	임금
독일							
에스토니아	0.0	0.0	0.9	0.6	-0.3	물가와 조세	물가와 조세
아일랜드	0.4	0.2	25.2	25.0	-0.2	없음	임금
알바니아							
스페인	0.1	0.1	20.9	20.3	-0.6	물가와 GDP	임금
프랑스	0.2	0.2	12.2	8.9	-3.3	물가	물가
크로아티아							
이탈리아	0.3	0.4	18.7	17.5	-1.2	물가	GDP/자본
키프로스	0.4	0.3				임금	임금
라트비아	0.0	0.0	5.7	3.7	-2.0	없음	임금
리투아니아	0.0	0.0	10.6	12.2	1.6	없음	임금
룩셈부르크							
헝가리	0.0	0.0	10.7	3.5	-7.2	없음	임금
몰타	0.2	0.3	24.5	23.8	-0.7	물가	임금
네덜란드						임금	임금
오스트리아						물가	임금
폴란드	0.1	2.4	23.7	19.8	-3.9	물가, 임금	물가, 임금
포르투갈	0.4	0.4	15.1	10.1	-5.0	물가, GDP	임금
루마니아	0.0	0.0	3.3	2.1	-1.1	물가, 임금 ('30년까지)	물가, 임금 ('30년까지)
슬로베니아							
슬로바키아	0.0	0.4	2.7	3.1	0.4	물가	임금
핀란드	0.7	0.7	9.4	6.6	-2.8	물가, 임금	임금
스웨덴	0.5	1.4	10.6	8.3	-2.3	물가	임금
영국	0.0	0.0	6.7	13.7	7.0	물가, 임금, GDP	임금
노르웨이	2.6	0.9				임금	임금

\* 자료 : EC Commission services(2019).

[표-37] EU 국가들의 연금체계

국가		공적연금					사적연금		
		최저 연금	노령 연금	조기 퇴직 연금	장애 연금	유족 연금	기업 연금	의무 사적 개인	임의 사적 개인
벨기에	DB	MT-SA	ER	ER	ER FR(자영)	ER	M* V*(자영)	X	○*
불가리아	DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V*	○*	○*
체코	DB	X	ER	ER	ER	ER	X	X	○*
덴마크	DB	FR & MT supp.	FR & MT supp.	V	FR	FR	△	X	○*
독일	PS	MT-SA*	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
에스토니아	DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	M*	X	○*
아일랜드 <sup>(1)</sup>	FR+DB	MT- FR & SA	FR	FR- MT	FR- MT	FR- MT	공공M 민간V*	X	○*
알바니아	FR+DB +NDC	MT-SA	FR-ER	FR- ER	FR- ER	FR- ER	X	X	○*
스페인	DB	MT	ER	ER	ER	ER	V	X	○*
프랑스 <sup>(2)</sup>	DB+ PS	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
크로아티아	PS	ER	ER	ER	ER	ER	V*	○	○*
이탈리아	NDC	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V	X	○*
키프로스	PS	MT&ER	ER	ER	ER	ER	공공M* 민간V*	X	○*
룩셈부르크	NDC	MT&ER	ER	ER	ER	ER	X	○	○*
리투아니아	DB	SA	ER	ER	ER	ER	X	△	○*
헝가리	DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
몰타	FR+DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
네덜란드	DB	SA	ER	ER	ER	ER	M	X	○*
오스트리아	DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
폴란드	NDC	ER	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
포르투갈	DB	MT-SA	ER	ER	ER	ER	M	○*	○*
루마니아	PS		ER	ER	ER	ER	X	X	○*
슬로베니아	DB	MT-SA*	ER	ER	ER	ER	V*	○	○
슬로바키아	PS	MT-SA	ER	ER	ER	ER	X	X	○*
핀란드	DB	MT	ER	ER	ER	ER	V*	X	○*
스웨덴	NDC	MT	ER	ER	ER	ER	△	○	○
영국	DB	FR& MT-SA	ER-v	ER	ER*	ER	V*	X	○*
노르웨이	NDC	FR	ER	X	ER	ER	M*	X	○*

\* MT(자산조사), FR(정률), ER(소득비례), SA(사회부조/수당), V(임의), M(의무), X(없음), \*(전망치 미포함), DB(확정급여), NDC(명목확정급여)

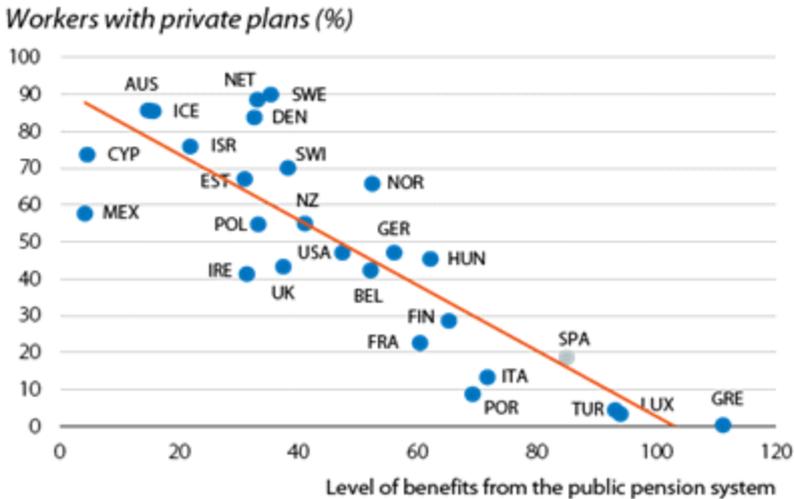
\* 자료 : EC Commission services(2019).

## 7. 다층연금체계 강화해야?

### 1) 사적연금 시장의 확대

공적연금의 축소나 폐지(민영화)는 사적연금 시장 발전을 위한 중요한 전제다. 이는 아래 [그림-18]에서 보듯이, 공적연금의 급여 수준과 사적연금 가입률 간 상관관계를 국가별 분포로 정리한 자료에서도 확인할 수 있다. 공적연금의 소득대체율이 높은 국가일수록 사적연금 가입률은 낮고, 반대로 공적연금 소득대체율이 낮을수록 사적연금 가입률은 높은 역 상관관계를 지닌다(OECD 2012).

[그림-18] 공적연금 급여 수준과 사적연금 가입률(단위 %)



\* 자료 : OECD, Pensions Outlook 2012.

한국의 공적연금 축소과정이 주로 ‘재정위기’를 부각한 정치적 공세이

듯이<sup>50)</sup>, 사적연금 활성화 역시 공적연금 축소에 따라 자발적으로 사적연금 가입이 확대되는 것이 아니라 다양한 방식의 제도적·재정적 지원을 수반하는 정치적 과정을 통해 달성된다.

지난 2007년 국민연금 개혁 직후, 당시 전 기획예산처 출신의 변재진 보건복지부 장관은 “세계 연금 개혁사의 모범사례로 남을 것”이라는 환영사를 발표했다. 그리고 “퇴직연금제도를 조속히 정착시키고 개인연금제도를 활성화하는 등 다층소득보장체계를 구축하여 국민연금가입자의 적정한 노후소득이 보장되도록 노력”하겠다고 밝혔다<sup>51)</sup>.

박근혜 정부는 2013년 ‘개인연금 활성화 방안’을 발표한 데 이어, 2014년 8월 기획재정부, 고용노동부, 보건복지부, 금융위원회, 금융감독원 등이 참여하는 ‘사적연금 활성화 태스크포스(TF)’를 운영하면서 ‘사적연금 활성화 대책’을 발표했다. 개인연금 상품개발, 개인연금과 퇴직연금에 대한 세제혜택 확대<sup>52)</sup>, 퇴직연금 의무화, 위험자산에 대한 투자한도 확대 등 자산운용 규제 완화가 담겼다. 그리고 이러한 계획은 복지부의 업무계획뿐 아니라, ‘제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18)’, ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(‘16~’20)’, ‘유망 서비스산업 육성 중심의 투자 활성화 대책’ 등에도 고스란히 담기면서, ‘다층연금체계’를 강조해 왔다. 그리고 2016년 4월 보건복지부가 발표한 ‘노후소득보장 강화방안’에서도 취약한 공적연금을

50) 앞서 살펴본 것처럼, 향후 국민연금기금이 소진된다는 것 자체가 재정위기를 의미하는 것이 아니며, 마찬가지로 연기금 적립 규모 증가가 곧 재정 안정화와 등치 되는 것도 아니다. 그럼에도 국민연금 급여축소의 합리적이고 절대적인 근거인 것처럼 정치적으로 부각하고 있다.

51) 변재진 당시 보건복지부 장관의 대국민 메시지(2007년 7월 3일, 보건복지부).

52) 세제혜택의 경우, 퇴직연금 도입 당시에는 없었으나 2006년부터 개인연금과 퇴직연금에 대해 300만원까지 소득공제한데 이어, 2011년부터 400만원, 2014년 12% 세액공제, 그리고 2015년부터는 700만원까지 12% 세액공제하는 것으로 확대됐다.

보완하기 위해 주택연금, 농지연금, 개인연금, 퇴직연금을 활성화하겠다는 계획이 강조됐다.

[표-38] 공·사적연금 적립금 추이와 현황(단위 : 조원 %)

구분	'14년말	'15년말	'16년말	'17년말	'18년말		
	적립금	적립금	적립금	적립금	적립금 <sup>1)</sup>	증감률	구성비
개인연금 소계 (A+B)	269.7	292.2	310.9	330.1	337.7	2.3	28.9
개인연금(A) <sup>2)</sup> (세제적격)	100.8	108.7	118.5	128.8	135.2	4.9	11.6
보험	76.8	81.1	88.2	94.9	100.5	5.9	8.6
신탁	14.4	15.3	16.1	16.8	17.2	2.2	1.5
펀드	6.5	8.8	9.7	12.2	12.1	△0.4	1.0
기타 <sup>3)</sup>	3.1	3.5	4.5	4.9	5.4	9.8	0.5
개인연금(B) <sup>4)</sup> (세제비적격)	168.9	183.5	192.4	201.3	202.5	0.6	17.3
보험	168.8	183.4	192.3	201.2	202.4	0.6	17.3
신탁	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
퇴직연금(C)	107.1	126.4	147.0	168.4	190.0	12.8	16.3
사적연금 (A+B+C)	376.8	418.7	457.9	498.5	527.7	5.9	45.2
국민연금 (D)	469.8	512.3	558.3	621.7	638.8	2.8	54.8
총계 (A+B+C+D)	846.6	931	1,016.2	1,120.2	1,166.5	8.7	100.0

1) '15.12월 이후 적립금은 특약 제외 금액('14.12월 금액은 특약 포함)

2) 은행, 증권, 보험사가 판매하는 개인연금저축과 연금저축

3) 신한, 수협, 새마을금고 및 우체국에서 취급하는 공제보험 등

4) 은행 노후생활연금신탁, 신노후생활연금신탁, 보험사의 일반연금보험, 변액연금

\* 공무원, 사학연금, 군인연금 등 직역연금 제외.

\* 금융감독원(<http://www.fss.or.kr>) 홈페이지 보도자료

다양한 제도적·재정적 지원을 받으며, 사적연금 시장규모는 크게 성장하고 있다. 퇴직연금 적립금은 2014년 107.1조에서 2018년 말 기준 190조로 매년 10% 이상의 증가율을 보이고, 5년 만에 2배 가까이 늘어나며 급성장하고 있다. 개인연금 역시 1994년 ‘제도’로서 도입된 이후 적립금 규모가 2014년 269.7조에서 2018년 말 기준 337.7조로 확대됐다. 이중 연금보험은 100.5조, 연금신탁은 17.2조, 연금펀드는 5.4조 규모다(금융감독원 2019). 퇴직연금과 개인연금을 합한 사적연금 적립금 규모가 무려 527.7조에 이르고 있다. 특수지역연금은 제외하더라도, 국민연금까지 합한다면 2018년 말 1천 116조가 넘는 엄청난 규모가 노후자금을 위해 금융시장에 투입되고 있다.

## 2) 연금체계 다층화는 ‘계층화’

한국의 연금체계는 조세 방식의 비기여 기초연금(1층), 사회보험 방식의 국민연금(2층), 그리고 법정 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금 3층), 개인연금이나 주택연금 등 사적연금(4층)의 다층형태로 구성돼 있다<sup>53)</sup>. 언뜻 보면, 노후소득보장이 매우 체계적이고 중층적으로 꼼꼼하게 형성돼 있는 것으로 보이나, 퇴직연금과 개인연금은 많은 한계를 갖고 있다.

먼저 퇴직연금의 경우, 전체 사업장 중에서 퇴직연금을 도입한 사업장 비중은 27.2%(343,134개소)로 여전히 낮은 수준인데, 5인 미만 사업장은 11.3%, 5~9인 미만 사업장은 31.5%(30인 미만 사업장 도입률 23.9%)인데 반해, 300인 이상 사업장은 90.8%로 사업장 규모에 따른 차이가 크게

53) 학자나 보고서에 따라 기초연금을 0층으로 분류한 경우도 있으나, 이 글에서는 빈곤노인층에 대한 공공부조의 역할을 고려해 기초연금은 1층으로 분류했다.

나타나고 있다(2017년 기준)<sup>54)</sup>.

[표-39] 사업장 규모별 퇴직연금 도입현황(개소, %)

사업장 규모	도입대상 사업장	도입 사업장	도입률
5인 미만	659,198	74,360	11.3
5~9인	320,042	100,742	31.5
10~29인	198,753	106,132	53.4
30~49인	35,101	24,371	69.4
50~99인	26,712	20,676	77.4
100~299인	14,732	12,270	83.3
300인 이상	5,047	4,583	90.8
합계	1,259,585	343,134	27.2

\* 자료: 통계청, 연금 퇴직연금통계(2017년 기준)

게다가 퇴직연금 가입률 역시 꾸준히 증가해오다가 2014년 51.6%에서 2018년 50.2%(가입 노동자 기준)로 5년째 정체 중인 상태다. 퇴직연금에 가입했다더라도 55세 수급연령에 도달했을 때 연금수령을 선택한 비율은 정작 2.1%(6,145계좌)에 불과할 뿐 대다수인 97.9%(290,227계좌)가 일시금으로 받고 있다(금융감독원 2019). 심지어 연금으로 수령하는 경우도 약 70% 정도가 10년 미만의 수령 기간을 선택하고 있다. 사실상 연금의 기능을 제대로 못 하고 있다.

더군다나 퇴직연금의 소득대체율도 매우 낮다.<sup>55)</sup> 연금으로 받는다고 해

54) 노동자 기준으로 보면, 5인 미만 가입대상(103만명) 중에서 12.2%(12.5만명)만이 퇴직연금에 가입해 있으며 5~9인은 123만명 가입대상 중에서 34.4만 명(28.0%)만이 가입해 있다. 반면, 300인 이상의 경우 339만 명 가입대상 중에서 225.8만명이 가입해 있어(66.6%) 규모별 퇴직연금 가입률의 차이가 크게 나타나고 있다.

55) 퇴직연금의 소득대체율은 연구자나 추계방법 등에 따라 차이는 있으나(11~20% 수준), 최근 연구자료에 따르면(성주호 2019), 퇴직연금이 국민연금(중위 수준)의 소득대체율 수준을 달성하려면 연 7%의 투자수익률을 내야 가능하다. 그러나 2018

도 국민연금과 달리 실질 가치를 보전하기 어렵고, DC(확정기여형)와 IRP(개인퇴직연금)의 경우, 주식시장 불황 등 금융시장의 위험에 따른 손실을 가입자가 책임지기 때문에 안정적인 급여보장이 어려울 수 있다. 특히 근속기간 1년 미만 노동자, 단시간노동자, 일용소득신고자, 특수고용노동자는 퇴직연금 가입대상에서 원천 배제된다.

개인연금은 이보다 더 심하다. 가입에 따른 법적 제한은 없으나, 사실상 소득이 낮은 계층의 진입장벽은 높을 수밖에 없다. 따라서 개인연금의 소득수준별 가입격차가 크게 나타난다. 성혜영(2019)에 따르면, 100만원 미만 소득자의 개인연금 가입자 비율은 5.5%이고 월 300만원 미만 소득자 역시 가입률은 10%를 넘지 못하고 있다. 반면, 국민연금 기준소득월액 상한(434만원) 이상인 경우, 개인연금 가입자 비율은 45.9%로 높아진다.

[표-40] 소득구간별 근로자의 개인연금 가입비율(단위 : 명)

월 소득	근로자 전체	개인연금 가입자	개인연금 미가입자	개인연금 가입자 비율
100만원 미만	1,564,918	86,113	1,478,805	5.50%
100~200만원 미만	3,936,289	319,936	3,616,353	8.13%
200~300만원 미만	3,208,133	281,174	2,926,959	8.76%
300~400만원 미만	2,272,094	413,845	1,858,249	18.21%
400~국민연금 기준소득월액 상한(434만원) 미만	576,484	125,088	451,396	21.70%
국민연금 기준소득월액 상한 이상	2,992,165	1,373,985	1,618,180	45.92%
합계	14,550,083	2,600,141	11,949,942	17.87%

\* 재정패널의 최근 구축자료는 2016년을 기준으로 하고 있어 최고소득 구간을 2016년 국민연금 기준소득월액 상한인 434만원으로 설정함. \*\* 가중치 적용함  
\* 자료 : 성혜영(국민연금연구원, 2019)

년 퇴직연금 연간 수익률은 1.01%(원리금 보장형 1.56%, 실적배당형 △3.82%)임을 고려하더라도(10년간 연 환산 수익률은 각각 1.88%, 3.22%) 사실상 불가능하다.

노후를 위해 연금저축에 가입했다라도, 실제 연금수급까지 이어지는 비율은 매우 낮다. 손해를 보며 중도 해지하는 비율이 높기 때문이다. 2017년 해지는 32만 5천 건이며, 2018년 역시 31만 2천 건으로 신규계약보다 해지 건수와 해지 금액이 더 높다. 게다가 연금저축의 계약당 연금 수령액은 월평균 26만원에 불과할 정도로 노후 대비 수단의 기능이 미흡하며, 확정 기간형 상품의 경우 연금수령 기간은 5년 미만이 59.2%, 10년 미만이 누적 90.2%로 대부분 10년 이하를 선택하고 있다.

[표-41] 연금저축의 신규 및 해지계약 현황(단위: 건, %, 억원)

구 분	'17년			'18년		
	신규계약	해지계약	해지금액	신규계약	해지계약	해지금액
보험	218,600	222,239	24,682	193,386	232,380	27,852
신탁	83,397	64,529	4,495	-	44,227	4,957
기금	60,320	38,842	3,085	113,347	35,401	2,429
총 계	362,317	<b>325,610</b>	<b>32,262</b>	306,733	<b>312,008</b>	<b>35,237</b>

\* 자료 : 금융감독원 2019

우해봉 외(2016)는 최근의 경험적 연구를 토대로 퇴직연금이나 개인연금에 관해 상당히 낙관적인 가정을 하더라도 이들 사적연금을 통해서도 국민연금의 역할 축소를 충실히 보완하기 어렵다고 지적한다.

다층연금체계를 강조하는 것은 단순히 퇴직연금과 개인연금을 통해 노후소득을 다양하게 보완하자는 것을 의미하지 않는다. 다층연금체계는 국민연금 축소를 정당화하거나, 국민연금 강화를 무력화하는 대안으로 동원

되고 있다. 그리고 마치 다층연금체계를 통해 더욱 효과적이고 체계적으로 국민의 노후소득을 보장할 수 있다는 환상을 퍼뜨리고 있다.

낮아진 국민연금의 틈은 사적연금의 판로 개척을 위한 교두보다. 실제 한국의 연금개혁은 국민연금 축소를 통해 사적연금을 활성화하는 우회적 경로(간접적 시장화)를 걸어왔다. 칠레와 같이 국민연금을 폐지하는 극단적인 연금민영화 방식을 취하진 않았지만, 국민연금에 대한 불신과 불안을 부추기며 '국민연금 탈퇴하자'는 여론을 부추겨 왔다. 국민연금 탈퇴는 곧 연금을 민영화하자는 정치적 표현이 담긴 감정적 주장이기도 하다. 결과적으로 직접적인 민영화를 추진하지 않아도, 그에 준하는 정치적 효과를 형성해 온 것이다. 지난 4차 재정추계 당시에도 '더 내고, 덜 받고, 늦게 받는다' 방안이 알려지자, 청와대 국민청원 게시판엔 '국민연금을 폐지하자'는 글이 빗발쳤다. 국민연금 제도에 대한 공격을 넘어, 국민연금 제도 기반 자체를 잠식시키고 있다.

퇴직연금은 이미 노후소득에 영향을 미치는 제도 가운데 하나라는 점은 부정할 수 없다. 앞서 언급한 한계들을 극복하기 위한 다양한 제도개선 역시 필요하다. 그러나 이는 보완적 수단이지, 국민연금의 역할을 대체할 수 있는 대안은 될 수 없다. 통계청의 사회조사에 따르면(2019), 노후를 준비하고 있는 응답자(72.7%) 가운데, 과반이 넘는 58.7%가 국민연금을 통해 노후를 준비하고 있다고 응답했다. 10년 전인 2009년 42.6%에서 꾸준히 증가해오고 있다. 반면 사적연금은 6.9% 퇴직급여는 4.1%에 불과하다.

퇴직연금을 개선하거나 강화하자는 주장이 국민연금 축소에 기반한다면, 아무리 현란하게 포장하려해도 결국 '살던 집을 허물고 헛간을 더 잘 개조해 살면 된다'는 식의 궁색하거나 무책임한 주장밖에 되지 않는다. 사적연금을 동원하는 노후소득의 계층별 지원은 곧 노후소득의 '계층화(stratification)'로 이어질 수밖에 없다.

## 제4장. 소결 : 연금개혁의 논쟁 구도와 방향

지난 연금개혁특위에서 노동·시민사회단체는 국민연금 급여상향(실제 추가적인 급여삭감 중단)을 전제로 단계적 보험료율 인상안(10년에 걸쳐 12%까지 3%p 상향)을 제시했다. 한국의 연금개혁 과정에서 가입자단체가 공식적이고, 선제적으로 보험료 인상을 제시한 것은 처음이다. 하지만 경총과 대한상공회의소 등 경영계가 급여확대는 고사하고, 보험료 인상에 반대하면서 사회적 합의는 이뤄지지 못했다. 사용자단체는 재정 불안정이 심각하다며 급여확대는 반대하면서도, 보험료 인상은 경제적 여건 상 부담된다는 궤변적인 태도를 보였다.

사용자단체는 비용부담을 줄이기 위해 철저히 자신의 입장에만 충실했을 뿐이지만, 황당한 것은 기존 재정안정을 강조하는 이들 역시 반대했다는 점이다. 소득 대체율 인상 자체에 동의하지 않기 때문이다. 국민연금 소득대체율을 45%로 하더라도, 재정안정론자들이 그렇게 강조하는 70년 추계기간을 기준으로 기금소진 시점이 2057년에서 2063년으로 약 7년 늦춰진다. 재정안정론자들은 재정 불안정, 수지 불균형 주장하며 정작 변죽만 울릴 뿐이지, 심지어 본인들이 주장하는 재정안정을 이루기 위한 현실적인 방법에선 기금고갈한다고 헐박하는 것 외엔 무능하다.

즉 이번 국민연금 개혁의 가장 큰 논쟁 구도가 표면적으로는 '노후소득 보장 vs 재정안정'인 것처럼 보이지만, '국민연금 강화 vs 국민연금 약화'가 더 적합해 보인다. 노동·시민사회단체는 최소한의 급여적절성에 대한 담보를 중심으로 장기적 재정안정에 대해 고려하고 있다. 70년 후 소진될 것으로 전망되는 재정안정 문제보다, 오히려 그렇기 때문에 지금 당장 제도실효를 회복하는 조치가 더 중요하다는 입장이다. 적극적인 사각지대 해소뿐

아니라 보험료 인상이 부담스러운 저임금·비정규, 중소기업·자영업자 등에 대한 지원과 부담경감을 위한 단계적 방안을 제시하고 있는 것이다.

[표-42] 공적연금 강화론과 다층연금체계론의 입장 비교

구분		공적연금 강화론*	다층연금체계 강화론	
			사적연금 활성화론	기초연금 중심론
기초연금	급여 대상	A값의 15%수준  대상 확대 80% 이상	저소득 집중지원 (소득별 차등지원)  최저보증 또는 공공부조형	급여 확대(50만원) 하위40% 보충기초연금(30만원)  소득하위 70% (향후 대상조정)
	기타	기초연금 내실화 (국민연금과 연계폐지/ 소득 연동, 전액 국고 등)	물가연동 방식	기초연금 내실화 (국민연금과 연계폐지/ 소득연동 등)
국민연금	급여	소득대체율 최소 45% 급여축소 반대 자동안정화 기제 반대	소득대체율 인상 반대 재정안정 위해 추가 삭감 가능 자동안정화 기제 찬성	
	재정	제도발전위 '가'안 입장 다양한 소득원 확충 세대 간 연대' 강조	제도발전위 '나'안 입장. 수지균형(급여-보험료) 방식의 해법 강조 '세대 간 형평성' 강조.	
	재분배	재분배 기능 유지	재분배는 기초연금으로 국민연금은 완전 소득비례로 전환	
퇴직연금	한계적/ 규제 및 공공관리 강조	대안적/ 중산층 이상의 노후소득보장 역할 기대		
개인·주택연금	규제 강화	세제지원 등 활성화	-	

다층연금체계를 강조하는 입장(국민연금 약화)은 국민연금 제도를 부정 하진 않으나 많은 한계가 있다고 바라본다. 국민연금 자체가 수지 불균형 구조를 지니고 있기 때문에 재정안정과 미래세대 부담경감(세대 간 형평

성)을 위해서는 대폭적인 보험료 인상이 이뤄져야 한다고 주장한다. 다만 재정수지 균형을 달성할 수 있을 정도의 보험료 인상이 어렵다면, 수급연령을 늦추거나 국민연금 명목소득대체를 추가 삭감 또는 자동안정화 장치 도입 등을 통해 국민연금 급여를 더 축소하는 것까지 정책선택의 고려대상으로 삼는다. 그리고 기초연금과 퇴직연금, 또는 퇴직연금과 사적연금 등을 강화하는 것을 대안으로 제시한다. 다층론자 내에서 대안에서 강조점의 차이는 있으나, 국민연금에 대한 인식을 크게 다르지 않다.

반면 국민연금을 강화하자는 입장은 재정안정에만 치우친 기존 한계를 극복하고, 노후소득보장이라는 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 연금 개혁 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.

“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)”.

제2부  
**국민연금 개혁의  
사회적 논의 과정과 평가**  
- 경사노위 연금개혁 특위를 중심으로 -

구창우  
(전 공적연금강화 국민행동 사무국장)

## 제5장 경사노위 산하 연금개혁특위 논의과정과 평가

지난 2019년 4월 경제사회노동위원회(이하 경사노위)에 설치된 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하 연금개혁 특위)’의 1기 활동기간이 종료됐다. 2018년 10월 30일 출범 이후 7개월 동안 연금개혁 특위는 전체회의 17회, 실무협의회 2회, 전체 워크숍 1회, 간사단 회의 2회를 진행했으나, 기간 종료까지 연금개혁 합의안을 도출하는 데 결국 실패했다. 경사노위 본회의에 3개월 특위 활동 기간 연장을 요청했으나 이 역시 경사노위 내부 의사결정 구조의 불안정성으로 결정짓지 못했다. 1기 특위 종료 이후에는 연금개혁 특위가 다시 가동될지 불투명한 상황이었다.

연금개혁 특위가 우리나라에서 국민연금 개혁을 위한 첫 사회적 논의기구로서 위상을 가진다는 점과 향후 어떠한 형식으로든 연금개혁 특위의 논의가 정리될 것이라는 점에서 지금까지 연금개혁 특위 논의과정 전반을 현 시점에서 되돌아보는 것은 일정 정도 의미가 있다. 이 글에서는 연금개혁 특위가 구성되게 된 배경과 구성 및 논의과정, 그리고 그 과정에서 불거진 쟁점 등을 중점적으로 살펴보고자 한다.

### 1. 연금개혁특위 구성배경

연금개혁 특위는 우리나라에서 국민연금 개혁을 위한 첫 사회적 논의기구로서 위상을 지닌다. 이전에도 사회적 논의기구<sup>56)</sup>가 아예 없었다고 할

56) 연금개혁 특위 이전 사회적 논의기구로 복지부 내 2013년 ‘국민행복연금위원회’와 2015년 공무원연금 개혁 합의 후속 조치로 국회에 설치된 ‘공적연금 강화와 노후빈곤

수는 없지만, 국민연금 재정추계 이후 당사자가 직접 참여하여 국민연금의 개혁 방향을 결정짓는 공식적인 사회적 논의기구는 사실상 처음이라 할 수 있다. 이전의 국민연금 개혁은 당사자인 국민의 참여가 배제된 철저하게 정부(관료)와 정치권 중심의 개혁이었다(유호선, 2013).

1988년 제도가 도입된 이후 국민연금은 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 재정 안정화 개혁이 단행됐다. 개혁 시기마다 기금고갈 시점을 연장하는 것이 주요 목표였다. 그러나 제도가 전혀 성숙하지 않은 상황에서의 재정 안정화 개혁은 제도에 대한 국민의 극심한 불신을 일으켰다. 국민의 강력한 불신과 반발에 부딪혀 (당장 부담해야 하는) 보험료율을 올리는 것은 사실상 불가능했기 때문에 (나중에 받게 될) 급여를 대폭 삭감하는 방향으로 재정 안정화 개혁이 이뤄졌다. 국민연금 소득대체율은 도입 당시 70%에서 40%로 거의 반 토막이 됐다.

국민연금 개혁이 재정 안정화 개혁에 치우친 것은 무엇보다 1990년대 이후 세계적으로 휘몰아친 신자유주의적 연금개혁 흐름에 기인한 바가 크지만, 다른 한편으로는 연금개혁 과정에서 당사자인 국민의 참여와 동의가 원천적으로 배제되어 있다는 점에서도 그 원인이 있다. 물론 국민연금 재정 안정화 개혁은 우리나라에서 저출산·고령화의 속도를 고려하면 소홀히 할 수는 없는 것이라 해도, 아직 세대 간 연대로서 공적연금에 대한 인식이 부족한 국민의 정서를 고려하면 그렇게 급하고 과도하게 추진될 이유는 없었다. 즉 재정 안정화 개혁은 국민의 정서와는 한참 동떨어진 개혁 방향이었다. 국민의 참여와 동의가 배제된 연금개혁은 결국 2004년 ‘안티 국민연

---

해소를 위한 사회적 기구’를 들 수 있다. 그러나 전자는 기초연금 축소 도입을 위한 들러리 기구 역할에 한정되었다는 점에서, 후자는 공무원연금 개혁 당시 국민연금 소득 대체율 50% 인상 여야 합의를 무력화하기 위해 형식적으로 운영되었다는 점에서 국민연금 개혁의 사회적 합의 도출을 위한 진정한 사회적 논의기구로 보기 어렵다.

금' 사태 등 제도에 대한 불신과 가입거부로 귀결됐다.

그동안 국민연금 개혁이 정부(관료)와 정치권 중심의 개혁이었다는 점에서 이번에 당사자인 국민이 참여하는 연금개혁 특위를 통해 개혁안을 마련하고 연금개혁을 추진하는 것은 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 이는 그동안 재정 안정화에 치우쳤던 국민연금의 개혁 방향이 근본적으로 변화할 가능성이 있다는 것을 시사하고 있기 때문이다.

그렇다면 어떻게 이번에 연금개혁의 주체가 정부와 정치권 중심에서 당사자인 국민이 참여하는 사회적 논의기구로 바뀔 수 있었을까. 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 과거 재정 안정화 중심의 연금개혁에 대한 반성의 흐름이 만들어져 오고 있었다는 점, 둘째는 노동·시민사회를 중심으로 공적연금강화 운동의 주체가 미약하나마 형성됐다는 점, 마지막으로 이제는 정부와 정치권이 일방적으로 개혁을 추진하기에는 국민연금에 대한 국민의 관심이 매우 높아졌다는 점이다.

## 1) 연금개혁 흐름의 전환

: 재정 안정화 담론에서 노후소득보장 담론으로

지금까지 국민연금 개혁은 재정 안정화 담론이 지배하고 있었다. 기금이 고갈되면 후세대 부담이 대폭 늘어나고, 이를 막기 위해서는 지금 당장 보험료율을 올리거나 급여를 삭감해야 한다는 것이다. 이러한 논리는 5년마다 실시되는 국민연금 재정계산마다 계속 반복됐다. 걱정한 노후소득보장이라는 제도 본연의 목표는 사라지고 단지 기금고갈의 시점을 늦추거나 기금의 규모를 키우는 것이 더 중요한 목표가 됐다. 이러한 연금개혁의 목표는 국민의 입장에서 도저히 이해할 수 없는 것이었다. 나중에 받을 수 있을지도 모르고, 노후에 별 도움이 되지 못하는 ‘용돈연금’ 수준의 국민연금이 굳이 필요할 이유가 없었다.

2007년 재정 안정화 개혁 직후 국민연금연구원이 조사한 국민연금 신뢰도 조사에서 국민연금을 신뢰한다는 응답은 단지 12.8%에 불과했다. 지금까지도 국민연금에 대한 신뢰는 쉽사리 회복되지 않고 있다. 최근 한 언론에서 조사한 결과를 보면, 여전히 국민연금에 대한 신뢰는 10명 중 2명에 지나지 않는다.<sup>57)</sup> 언론에서 기금고갈 얘기가 나올 때마다 국민연금 폐지론이 반복되고 있다.

제도에 대한 불신과 더불어 대폭 삭감된 국민연금 소득대체율 역시 국민 노후생활의 안정을 심각하게 위협하고 있다. 3차, 4차 재정추계에 따르면 제도가 성숙해도 국민연금의 평균 실질 소득대체율은 20% 초반에 그칠 것으로 예상된다. 이는 현재 신규수급자 평균 국민연금 50만원 수준이 수십 년 후에도 계속 지속한다는 것을 의미한다. 외국의 연금선진국들이

57) <“신뢰 못 해 … 하지만 필요해” 국민연금 딜레마, 세계일보, 2019.4.18.>

공적연금을 통해 최소 40% 이상, 평균 50% 이상의 은퇴 전 소득대체율을 보장한다는 것을 볼 때, 기초연금을 고려해도 매우 낮은 수치다(주은선 외, 2017). 40년 후의 기금고갈보다 40% 중후반에서 정채된 노인빈곤율이 더 긴박한 문제로 다가올 수밖에 없다. 최근 OECD가 기존의 입장을 번복하고 우리나라에 국민연금의 급여삭감을 중단하거나 올리라고 권고하는 이유다.<sup>58)</sup>

연이은 재정 안정화 개혁으로 국민연금에 대한 국민의 불신은 쉽사리 해소되지 않고 있으며, 낮아진 노후소득보장 기능은 국민의 노후생활을 불안정하게 만들었다. 이에 노동·시민사회를 중심으로 국민연금을 다시 제자리로 돌리기 위한 사회적 흐름이 만들어지기 시작했다. 2012년 양대 노총과 참여연대, 한국여성단체연합을 중심으로 22개 시민사회단체가 모여 ‘국민연금 바로세우기 국민행동(이하 연금행동)’<sup>59)</sup>이 결성됐고, 국민연금 소득대체율을 50%까지 다시 상향할 것을 주장했다. 또한, 연금행동은 2013년에 국민연금 급여삭감을 중단하는 일명 ‘1045 캠페인(기초연금 공약대로 10% 이행과 국민연금 소득대체율 45% 유지)’을 전개했고, 2014년 12월 1일 당시 새정치민주연합 김성주 의원<sup>60)</sup>을 통해 국민연금 소득대체율 삭감을 45%에서 중단하는 법안을 발의했다.

58) OECD는 2014년 한국경제 보고서에서 국민연금 소득대체율을 50%로 상향과 보험료율을 16.7%까지 인상, 2016년 보고서에는 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준을 유지하고, 보험료율을 올릴 것을 권고했다.

59) 연금행동은 이후 공무원연금 개혁 투쟁 과정을 거치면서 공무원 관련 단체와 더 많은 시민사회 단체가 참여하면서 2015년 3월 ‘공적연금강화 국민행동’으로 확대 재편된다.

60) 김성주 의원은 19대 국회에서 공무원연금 개혁과 국민연금 강화를 위해 왕성한 활동을 펼친 의원이었다. 20대 총선에서 민주평화당(당시 국민의당) 정동영 의원에게 아깝게 패했다가, 2017년 11월 국민연금공단 이사장으로 임명됐다.

국민연금 소득대체율 인상이 본격적인 사회적 의제로 부상한 것은 2014~5년 공무원연금 개혁과정에서였다. 당시 박근혜 정부는 재정부담과 국민연금과의 형평성을 이유로 공무원연금을 축소하는 개혁을 추진했고, 공무원노조 등 관련 단체들은 이에 반발하면서 국민연금의 급여 수준을 높여야 한다는 공적연금 강화 투쟁을 전개했다. 이들의 일관된 논리는 국민의 안정적인 노후소득을 보장하고 공무원연금과 국민연금의 형평성을 높이기 위해서는 공무원연금 수준을 낮추는 게 아니라 국민연금 수준을 높여야 한다는 것이었다. 공무원연금 개혁은 막판까지 합의 과정에서 우여곡절이 많았지만, 최종적으로 2015년 5월 2일 국민연금 소득대체율을 50%로 인상하는 여야 대표 합의를 끌어내는 성과를 만들어냈다.

당시 청와대와 정부의 강력한 반발로 최종 입법에 이르지 못했지만, 2015년 국민연금 소득대체율 50% 인상 여야 대표 합의는 이후 2016년 총선, 2017년 대선에 국민연금의 급여 적절성 문제를 사회적 의제로 만드는데 매우 중요한 영향을 미쳤다. 2016년 20대 총선에서 민주당은 국민연금 급여삭감 중단(소득대체율 45% 유지)을 공약으로 확정했고, 정의당은 연금행동과 소득대체율 50% 상향 등이 포함된 노후 빈곤 해소와 적정소득 보장을 위한 정책협약을 맺었다. 그리고 총선이 끝난 그해 6월에 민주당과 정의당, 연금행동은 국회 정론관에서 공동 기자회견을 열고 노인 빈곤 해소와 노후소득 보장을 위한 20대 국회 입법촉구 과제를 발표했다.<sup>61)</sup>

결정적으로 재정 안정화 담론을 벗어나 노후소득보장 기능 강화 담론이

61) 입법과제 주요 내용은 국민연금 소득대체율 상향(45% 유지 및 50% 상향), 국민연금 지급보장 명문화, 국민연금 사각지대 해소(크레딧 및 두루누리 확대, 특수고용노동자 사업장가입자 전환), 기초연금 개선(국민연금 가입 기간 연계폐지, 실질 가치 소득 연동 방식으로 변경, 지급수준 및 대상 확대) 등이었으며, 이는 그대로 연금개혁 특위에서 주요 논의 의제가 되었다. <연금행동 보도자료(2016.6.30.), “노인빈곤 해소와 노후소득 보장을 위한 20대 국회 입법촉구 기자회견” 참조 >

국민연금 개혁에서 중요한 의제로 확정된 것은 2017년 대선이었다. 박근혜 대통령 탄핵 이후 치러진 19대 대선에서 민주당 문재인 후보의 당선이 유력했는데, 문재인 후보는 2015년 국민연금 소득대체율 50% 인상 여야 대표 합의의 당사자였다. 문재인 후보는 19대 대선에서 “국민연금 등 공적 연금이 국민 노후소득 대비의 실질적 근간이 될 수 있도록 소득대체율을 올리고 사각지대를 해소하기 위한 제도 확충을 추진할 것”이라며, “소득대체율 인상에는 사회적 합의가 필요하므로 정부, 연금 가입자 대표, 공익 대표, 전문가 등이 참여하는 합의 기구를 운영하여 인상 방안을 마련할 것”이라고 약속했고, 이는 당선 이후 문재인 정부 100대 국정과제에 그대로 확정됐다. 즉, 문재인 정부에서 사회적 논의를 통한 소득대체율 인상이 국민연금 개혁의 핵심 방향 중 하나로 정해진 셈이다.

## 2) 노동·시민사회의 사회적 논의기구 구성 요구

그러나 문재인 정부는 대선 공약 및 국정과제에도 불구하고 적정한 노후소득보장을 위한 국민연금 소득대체율 인상에 적극적인 의지를 보이지 않았다. 연금행동 등 시민사회단체가 2017년 6월 노후빈곤해결을 위한 공약 이행 요구 기자회견을 열고, 국민인수위원회에 정책제안서를 제출하였으며, 문재인 정부 출범 직후부터 복지부에 지속적으로 사회적 논의기구 구성 계획을 요구했으나 복지부는 4차 재정계산과 연계하여 진행하겠다고 며 차일피일 미루는 태도를 보였다. 복지부 내부에서는 별도의 사회적 기구를 꾸리기보다 4차 재정계산에서 제도발전위원회 논의도 사회적 논의로 볼 수 있지 않느냐는 황당한 얘기도 흘러나왔다.

복지부가 주관한 4차 재정계산 진행도 매끄럽지 못했다. 과거 재정계산 연도 3월 말에 발표됐던 재정추계 결과도 2018년 8월 공청회에 함께 발표

됐고, 심지어 제도발전위원회에서의 대부분의 논의도 지난 3차 재정 추계에 근거해 이루어졌다. 4차 재정추계 발표가 법령상 기한을 넘긴 표면적인 이유는 기금수익률에 대한 추계위원 간 합의가 지연되었기 때문이지만, 정치권에서는 기금소진 시점이 당겨질 것으로 예측됐고, 예정대로 발표될 경우 6월 지방선거에 여권에 불리할 수 있기 때문이라는 얘기가 돌았다. 제도발전위원회 논의도 과거의 구태를 벗어나지 못했다. 대신 공약과 국정과제에 따라 연금정책 방향이 큰 틀에서 변화할 수 있도록 준비해야 했으나 70년 재정추계 말까지 기금을 유지하고자 하는 과거 재정 안정화 담론이 논의의 내내 반복됐다.

4차 재정계산이 거의 마무리되고, 8월 4차 재정계산 관련 국민연금 공청회 개최, 국민연금 종합운영계획안의 9월 국무회의 심의·의결, 10월 국회 제출 일정이 코앞으로 다가왔지만, 복지부는 여전히 향후 연금개혁안을 어떻게 마련하고 추진할 것인지에 대해 전혀 계획을 세우고 있지 않았다. 기금소진 시기가 당겨지면서 소득대체율 인상을 추진하게 되면 보험료율 인상 논란이 더 커질 것으로 우려한 측면이 있었던 것으로 보이는데, 국민연금 소득대체율 인상은 기존 재정 안정화 담론을 정면으로 돌파하지 않는 이상 실현될 수 없다는 점에서 그러한 복지부의 미온적 태도는 사실상 공약 파기의 수순으로 가는 것 아니냐는 의구심을 만들어냈다. 복지부가 공약 실천에 대한 의지가 있었다면 최소한 8월 국민연금 공청회의 일정에 맞춰 사회적 논의기구를 출범시키고 그 결과를 국민연금종합운영계획안에 담아 국회에 제출하고 입법을 추진했어야 했다.

복지부가 계속 미온적 태도를 보이자 노동시민단체가 본격적으로 공약 이행을 촉구하고 나섰다. 7월 연금행동의 사회적 논의기구 구성 촉구 기자회견을 시작으로 양대 노총, 참여연대, 노인, 청년, 공무원 단체 등에서 잇달아 재정 안정화 담론 비판과 연금개혁 사회적 논의를 촉구하는 성명을

발표한 데 이어, 청와대 앞 1인 시위를 전개했다. 8월 재정추계 결과가 발표되고 공청회가 진행되면서 노동시민단체들은 더 적극적으로 움직였다. 기자간담회, 기자회견, 국회토론회, 언론 기고 및 인터뷰, 신문광고, 이슈페이퍼 발행 등을 조직화하면서 국민연금에 부정적인 여론에 적극적으로 대응하고 사회적 논의기구 구성을 촉구했다.

이는 과거 추계결과가 발표될 때마다 일방적인 재정 안정화 담론들만이 득세하고, 이에 국민의 제도에 대한 불신이 가중된 것과 매우 다른 양상이었다. 재정추계와 연금개혁 논의에 노동·시민사회가 가입자·수급자 당사자로서 제 목소리를 내면서 본격적으로 연금개혁의 주체로 나서기 시작한 것이다.

### 3) 4차 재정추계 발표와 여론, 정부의 태도 변화

사회적 논의기구 구성에 미온적이었던 정부의 태도가 본격적으로 바뀌기 시작한 것은 4차 재정계산 결과발표에 따른 여론의 변화였다. 더욱이 재정추계 결과가 공청회 이전에 언론에 사전 유출되면서 국민은 매우 큰 혼란에 빠졌다. 언론들은 일제히 ‘더 많이, 더 오래 내고, 덜 받고, 더 늦게 받는’ 제도발전위원회 일부 논의 내용<sup>62)</sup>을 확정된 것처럼 보도했고, 국민

62) 제도발전위 논의 내내 국민연금 급여와 재정안정에 대한 두 가지 입장이 계속 부딪혔다. 하나는 이른바 급여-재정패키지 ‘가’안으로 급여 적절성과 사회적 신뢰 형성이 전제돼야 한다는 입장에서 국민연금 소득대체율 삭감을 중단하고, 이에 상응하는 보험료를 올리되, 재정목표는 30년 동안 기금을 유지하는 것으로 제안하고 있다. 또한, 보험료를 인상 외에 보험료 수입기반 확대, 조세 재정 투입 등 재정안정 대안을 추진할 것을 제안한다. 다른 하나는 급여-재정패키지 ‘나’안으로 후세대 부담을 덜어줘야 한다는 명분으로 강력한 재정안정 조치가 시급하다는 입장에서 70년 추계 기간 말까지 기금을 유지하기 위해 1단계로 향후 10년간 13.5%까지 보험료를 인상, 2단계로 수급연령 확대 및 자동안정화 장치 도입하는 급여삭감을 추진할 것을 제안

의 오해와 불만은 견잡을 수 없이 커졌다. 사실 언론에 보도된 내용은 전문가로 구성된 제도발전위원회에서 하나의 재정 안정화 방안에 불과했지만, 과거 연금개혁이 정부와 정치권 중심으로 일방적으로 추진되었기 때문에 국민의 반응은 민감할 수밖에 없었다. 복지부가 일찍부터 제도발전위원회의 결과를 참고해 사회적 논의와 합의를 거쳐 연금개혁안을 만들 계획을 준비했다라면 국민이 받는 충격은 한층 덜 했을 것이다.

결국, 사태가 견잡을 수 없이 커지자 대통령이 직접 나섰다. 8월 13일 청와대 수석·보좌관 회의에서 문재인 대통령은 “국민연금 개편은 노후소득 보장 확대라는 기본 원칙 속에서 논의될 것”이라며 “국민의 동의와 사회적 합의 없는 정부의 일방적인 국민연금 개편은 결코 없을 것이라는 점을 강조한다.”라고 밝혔다. 이어 8월 27일 수석보좌관 회의에서 “국민연금 개혁에서 가장 중요한 것은 사회적 합의”라며 “정부안을 마련하는 과정에서도 여론을 폭넓게 수렴해 달라”고 말했다. 대통령의 발언이 있고서야 비로소 복지부는 부랴부랴 9월 3일 국민과의 현장 토론회 및 온라인 의견수렴, 관련 전문가·기관·단체 간담회, 설문조사 등 대국민 여론 수렴 계획을 발표했고, 경사노위에서 국민연금 등 공적연금 제도 개선방안 등을 마련하기 위한 사회적 논의기구를 구성하고, 정부의 참여 요청이 있으면 이에 적극적으로 참여할 계획이라고 밝혔다. 마침내 사회적 논의기구에 대한 복지부의 입장이 처음 공식적으로 나온 것이다.

사실 악화된 국민 여론, 계속된 노동시민단체의 요구, 연이은 대통령의 발언으로 사회적 논의기구는 구성되지 않을 수 없는 상황이었다. 더 중요한 것은 언제, 어디에 사회적 논의기구를 설치하느냐가 관건이었다. 노동시민단체의 입장은 연금개혁의 주무 부처인 복지부가 책임을 지고 이른 시일 내에 사회적 논의기구를 구성, 운영하여 그 결과를 정부안(국민연금 중

---

하는 것이었다. 언론에서 크게 논란이 된 것은 바로 급여-재정패키지 ‘나’안이었다.

합운영계획안)으로 확정 짓고, 연내 입법을 완료하는 것이었다. 노동·시민 사회단체의 우선 요구였던 급여삭감 중단(소득대체율 45% 유지)이 무엇보다 시급했기 때문이었다.<sup>63)</sup>

또 경사노위에 설치될 경우 여러 가지 이유로 국민연금 소득대체율 인상을 위한 연금개혁 논의가 제대로 진행되기 어렵다고 봤다.

첫째, 경사노위에서는 노동, 노사 관계 의제가 우선시될 수밖에 없기 때문에 노사 관계 상황에 따라 연금개혁 논의도 영향을 받지 않을 수 없었기 때문이다. ILO 협약 비준 문제, 탄력근로시간 조정 및 최저임금 논쟁 등으로 노사대립이 첨예해질 수밖에 없는 상황이었고, 이는 연금개혁 특위가 진행되는 내내 영향을 미쳤다.<sup>64)</sup>

둘째, 경사노위의 운영 및 합의 방식의 문제다. 경사노위에서는 사회적 대화의 특성상 노동계와 경영계 어느 한쪽이 일방의 입장만 고수할 경우 합의가 사실상 불가능한 구조이기 때문에 연금개혁에 대한 실질적인 합의를 도출하기 어려운 측면이 있었다. 실제로 연금개혁 특위 내내 경영계는 연금개혁 주요 의제에 대해 보험료 및 재정부담을 이유로 사사건건 반대로 일관했다.

셋째, 민주노총의 경사노위 참여가 불확실했기 때문에, 설사 경사노위에서 합의가 이루어진다 해도 사회적 합의로 인정받을 수 있을지 논란이

63) 2007년 재정 안정화 개혁으로 국민연금 소득대체율은 60%에서 2008년 50%로 낮춰지고, 이후 20년 동안 매년 0.5%씩 감소해 2028년 최종 40%까지 낮아질 예정이었다. 2018년은 소득대체율 45%가 되는 해이며, 노동시민단체는 해를 넘기면 이미 낮아진 소득대체율을 다시 올리는 것이 더욱 어려워질 것으로 우려했다.

64) 노사가 첨예하게 대립할 때마다 경사노위의 사회적 대화 자체의 유지 여부와 의사결정 구조의 불안정성이 논란이 됐다. 연금개혁 특위 연장이 결국 무산된 것도 특위 내부의 문제보다는 탄력근로제 합의 노사 합의 이후 근로자 계층별 대표 위원이 경사노위 본회의의 참여를 거부한 데서 기인한다.

우려됐다.<sup>65)</sup>

마지막으로 경사노위의 전문성 문제였다. 복지부 등 정부 부처의 협조가 있다 해도 전문성 부족으로 연금개혁 특위를 경사노위가 체계적으로 뒷받침하기에는 한계가 있을 수밖에 없었다.

그러나 이러한 우려에도 불구하고 노동시민단체의 입장과 달리 정부는 8월 말 당·정·청 관계자 협의를 거쳐 경사노위에 사회적 논의기구를 설치하고, 다음 총선 이후에야 본격적으로 연금개혁을 추진하기로 내부 방침을 세워 놓은 상황이었다. 20대 국회 여야 역학 관계에서는 법 통과가 현실적으로 어렵다는 판단과 연금개혁을 추진하는 과정에서 보험료율 인상 논란이 불거지면 국정 운영에 부담으로 작용하고 다음 총선에도 긍정적인 영향을 미치지 않을 것이라는 정치적인 판단이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 청와대와 정부의 이런 방침은 이후 연금개혁 논의가 계속 원활하지 않고 지연되는 결정적인 이유로 작용했다.

## 2. 연금개혁특위 구성과정

청와대와 복지부 모두 별도의 사회적 논의기구 구성에 적극적으로 움직이지 않는 상황에서 사회적 논의기구 구성은 현실적으로 경사노위로 넘어갈 수밖에 없었다. 사회적 합의와 타협을 중시하는 문재인 정부에서 경사노위는 사회적 대화 기구로서 독점적인 위상을 가지고 있었고, 노동계 역시 크게 반대하지 않았다. 더 정확하게 노동계는 정부가 연금개혁을 위한

---

65) 실제로 민주노총은 2018년 10월 임시대의원대회, 2019년 1월 정기대의원대회에서 경사노위 참가 결정에 실패했고, 경사노위가 공식 출범한 2018년 11월 22일 이후 4차 회의부터 연금개혁 특위에 불참했다.

별도의 사회적 논의기구를 구성하지 않는다면 ‘경사노위 차원에서라도 사회적 논의기구를 꾸려 국민연금 소득대체율 인상을 위한 연금개혁을 추진해야 한다.’라는 입장이었다. 민주노총은 경사노위 참여를 공식 결정하지 않았지만, 국민연금 개편 논의에 참여한다는 명분 등으로 8월 중앙집행위원회에서 노사정대표자회의에 다시 복귀했다.<sup>66)</sup>

그러나 경사노위 내에서 사회적 논의기구 설치 역시 속도가 나지 않았다. 청와대와 정부는 연금개혁을 위한 사회적 논의기구를 경사노위에 설치하는 방향으로 내부 방침을 정했음에도 불구하고 경사노위에서 결정할 문제라고 뒤로 빠졌다. 경사노위 역시 적극적으로 사회적 논의기구를 설치를 위한 중재에 나서지 않았다. 계속 진척이 되지 않자, 한국노총이 9월 11일에 정부, 국회, 경제사회노동위원회에 공식적으로 공문을 보내 경사노위 내 특별위원회 형태로 국민연금개혁위원회를 설치할 것을 제안했다. 그러나 경사노위는 양대 노총과 경총, 대한상회가 모두 합의해 요구하면 설치하겠다는 황당한 반응이었다.

결국, 노동계와 경영계가 국민연금 개편 논의를 위한 특별위원회 설치에 모두 동의하고, 10월 12일 4차 노사정 대표자회의에서야 비로소 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’가 발족하기로 합의가 이루어졌다. 특위 설치에 대한 노사정 대표자 합의가 이루어짐에 따라 노동계와 경영계, 정부와 경사노위 중심으로 준비위원회가 구성되어 본격적으로 특위 구성에 대한 논의에 들어갔다. 준비위원회는 특위 발족 전까지 총 3회 회의를 했다.

특위 구성에서 쟁점이 되었던 것은 크게 특위에서 논의할 의제를 무엇

66) 민주노총은 2018년 1월 8년 만에 노사정 대표자회의에 참가했으나 5월 국회의 최저임금 산입범위 확대를 포함한 최저임금법 개정 논의에 반발해 모든 사회적 대화 기구에 대한 불참을 선언했다.

으로 할 것인가와 위원 구성을 어떻게 하느냐의 문제였다.

### 1) 특위 논의 의제

먼저 특위 논의 의제와 관련해 노동계에서는 조만간 국민연금 종합운영 계획안이 제출될 예정이고 복지부도 특위 논의를 반영하기 위해 계획안 제출 시기를 11월로 연기한 만큼 국민연금 소득대체율 인상 등 국민연금 개혁 논의에 우선 집중해야 한다는 입장이었다. 그리고 국민연금 개혁안에 대한 합의를 먼저 도출해 국민연금 종합운영계획안에 반영하고 이후 기초연금과 퇴직연금 개선 등 종합적 노후소득보장 강화방안을 추가로 논의해서 합의를 도출할 것을 주장했다.

반면, 정부와 경사노위 및 경영계는 특위에서 국민연금, 기초연금 및 퇴직연금 등 노후소득보장 전반에 대해 논의를 해야 한다는 것에는 동의하지만, 국민연금 개혁방안을 먼저 합의할 필요는 없다는 입장이었다. 표면적으로는 물리적인 시간상 국민연금 종합운영계획안에 특위 논의 내용을 담아내기 어렵기 때문이라는 것이 이유였지만, 애초 국민연금 개혁안을 서둘러 도출할 의지가 전혀 없었기 때문이다. 특히 복지부는 모순된 태도를 보였는데, 공개적으로는 특위 논의 내용을 담아내기 위해 국민연금 종합운영 계획안 제출을 미루겠다고 표명했음에도 실제 특위 내에서 입장은 국민연금 종합운영계획안 마련 절차상 2~3주가 소용되고 이미 진행 중이기 때문에 현실적으로 특위 논의 내용을 담기 어렵다는 것을 반복적으로 주장함으로써 특위 초기 논의가 국민연금 개혁에 집중되는 것을 막았다.<sup>67)</sup>

67) 그러나 결과적으로 국민연금 종합운영계획안이 12월 말에야 비로소 제출되었다는 점을 고려하면, 복지부가 특위 운영 초기부터 논의 내용을 반영해 국민연금 종합운영계획안을 제출하겠다고 의지를 명확하게 하고, 최대 늦으면 연말까지 제출할 수

최종적으로 특위 논의 의제는 첫째, 국민연금 개혁방안(국민연금 노후 소득보장 역할과 지속가능성), 둘째, 노후소득보장 강화 방안(기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등 노후소득보장 체계 구축 방안), 셋째 기타로 확정되었다. 덧붙여 두 번째 의제인 노후소득보장 강화방안 명칭에 관련해서도 약간 논란이 있었는데, 노동계는 기초연금과 퇴직연금 등이 각각 종합적으로 개선되고 발전해야 된다는 입장에서 ‘종합적’ 노후소득보장 발전 방안을 주장했지만, 경영계는 ‘다층적’ 노후소득보장이 일반적으로 더 통용되는 명칭이라는 이유로 반대하여, 결국 특정 수식어를 붙이지 않기로 결정됐다.<sup>68)</sup>

## 2) 특위 위원 구성

다음으로 특위 구성과정에서 크게 쟁점이 되었던 것은 특위 위원을 어떻게 구성하느냐는 문제였다. 먼저 노동계는 가입자 중심으로 위원 구성이 되어야 하며, 가입자 위원 중 노·사를 대표하는 위원을 중심으로 하되, 시민단체나 여성 등 지역가입자를 대표하는 위원들이 일부 참여하는 방안을 제안했다. 또 현재의 노인 빈곤과 외국의 사례를 고려해 수급자 대표 역시 포함되어야 하며, 당사자 논의가 중심이 되기 위해서 특위에서 전문가 참

---

있다는 입장을 표명했다라면 특위 운영 초기 논의의 혼란은 상당히 줄일 수 있었고, 국민연금 개혁에 대한 논의도 훨씬 효율적으로 진행될 수 있었을 것이다.

68) 덧붙이자면 ‘종합적’ 노후소득보장 체계와 ‘다층적’ 노후소득보장 체계는 그 의미가 전혀 다르다고 할 수 있다. 기존 다층적 노후소득보장은 국민연금이 제 역할을 하지 못해도 기초연금이나 사적연금(퇴직연금, 개인연금)을 통해 보완하면 된다는, 즉, 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하지 않아도 된다는 논리로 활용되는 반면 종합적 노후소득보장은 국민연금, 기초연금, 사적연금 모두 노후소득보장으로써 제 역할을 하고 있지 못하기 때문에 각각 개선책을 마련하여 노후소득보장을 종합적으로 발전시켜야 한다는 것이다.

가는 가능한 배제 해야 한다는 입장이었다. 특히 전문가 참여 문제는 이미 제도발전위원회에서 논의가 충분히 있었고, 더 필요하다면 특위에서 전문가 그룹 구성을 통해 의견을 청취하면 되기 때문에 특위에서의 직접 전문가 참여는 불필요하다는 입장이었다.<sup>69)</sup>

사용자단체 역시 수급자 대표 참여에는 이견을 보였지만 특위가 노·사 중심에 지역가입자 일부가 참여하는 가입자 위원으로 구성되어야 한다는 점에서는 큰 이견이 없었다. 일차적으로 정리된 것은 노사 모두 특위 구성은 위원장 외에 노·사·지역을 대표하는 위원이 각각 같은 비중으로 참여하고, 경사노위 법령상 공익위원은 포함하되 참여를 최소화하는 것이었다. 여기에 관계 정부 부처 위원이 참여하는 정도였다. 이에 비교해 정부와 복지부는 평소 경사노위의 다른 위원회의 구성과 달리 연금개혁 특위 위원 구성에 적극적인 목소리를 냈다. 특위 구성이 노사 중심으로 흘러가서는 안 되며, 특히 연금개혁이 미래세대에 미치는 영향이 크기 때문에 특위 구성에 미래 세대(청년)의 참여가 별도로 보장되어야 한다고 강하게 주장했다. 이에 대해 노동계는 미래세대가 별도 몫으로 참여하는 것은 첫째, 외국의 연금개혁 사례에도 없다는 점, 둘째, 특위 논의가 세대 간 갈등으로 흐를 수 있다는 점, 셋째, 미래세대 대표성을 지닌 단체가 없다는 점을 이유로 반대했다.

그러나 특위에서 노사의 비중을 줄이고 미래세대를 참여시키려는 정부와 경사노위의 의지는 확고했다. 특위 구성의 지연으로 특위 출범이 계속

69) 노동계가 특위에서 전문가 참가를 강하게 반대한 이유는 과거 제도발전위원회 논의에서 반복된 것처럼 전문가들이 참여하게 되면 국민 정서와 동떨어지고 극명한 의견 대립으로 특위 논의가 공전할 것을 우려한 데에 기인한다. 실제 경영계 추천으로 특위에 참가한 공익위원은 수지균형에 따른 과도한 보험료를 인상, 기초연금과 국민연금의 재구조화 문제 등을 제기하면서 반복적으로 특위 논의의 흐름을 끊었다.

늦어지자 결국 노동계가 양보할 수밖에 없었다. 노동계는 조만간 제출될 국민연금 종합운영계획에 특위 논의를 반영하는 것이 중요했기 때문에 시간에 쫓기고 있었기 때문이다. 최종적으로 특위 위원 구성은 위원장 1인, 노·사 각 2인, 청년 2인, 지역가입자 등 기타 4인, 총 17인으로 확정됐다.

[표-43] 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 위원명단

구분	성명	소속 및 직책	비고
위원장	장지연	한국노동연구원 부원장	
근로자 위원	정문주*	한국노총 정책본부장	4차 전체회의부터 불참
	유재길	민주노총 부위원장	
사용자 위원	류기정*	한국경총 전무	
	박재근	대한상의 상무이사	
청년 위원	김병철	청년유니온 위원장	
	문유진	복지국가청년네트워크 대표	
비사업장 가입자 위원	김대준	소상공인연합회 사무총장	
	김영순	한국여성단체연합 공동대표	
	정용건	공적연금강화국민행동 집행위원장	
	주명룡*	대한은퇴자협회 회장	
정부 위원	류근혁*	보건복지부 연금정책국장	
	김 왕	고용노동부 근로기준정책관	김경선으로 교체 (인사이동)
	이역원	기획재정부 경제구조개혁국장	우병렬로 교체 (인사이동)
공익 위원	김용하	순천향대 IT금융경영학 교수	
	주은선	경기대 사회복지학과 교수	
	윤홍식*	인하대 사회복지학과 교수	
간사	송해순	경제사회노동위원회 전문위원	

\* 표시는 소속 계층 위원별 간사

구성과정에서 약간의 논란은 있었지만, 최종 확정된 위원 구성의 면면을 보면 대부분 국민 노후를 위해서는 공적연금의 노후소득보장 기능이 강

화되어야 한다는 입장을 견지하고 있다는 점에서 연금개혁 특위의 결과에 대해 일말의 기대감을 가질 수 있었다. 우려했던 청년 위원들의 경우 청년 유니온이나 복지국가청년네트워크 모두 과거 기초연금 도입과 공무원연금 개혁 당시에 활동 경험을 보유했던 단체들이었고, 기본적으로 세대 간 갈등이 아닌 연대의 관점에서 공적연금을 잘 이해하고 있는 단체들이었다. 특히 복지국가청년네트워크의 경우는 2015년 공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구에 참여한 경험도 가지고 있었다.

비사업장 가입자 위원의 경우 연금행동은 우리 사회에서 유일하게 지속적으로 공적연금강화 운동을 해 온 단체였고 마찬가지로 2015년 사회적 기구에도 참여했었다. 한국여성단체연합이나 대한은퇴자협회도 국민연금 강화와 사각지대 해소에 꾸준히 관심을 가져온 단체였으며, 소상공인연합회 역시 열악한 국민연금의 지역가입자 문제, 즉 영세 사업장이나 자영업자 등의 노후소득보장과 지원 방안에 적극적인 목소리를 내는 데 어느 정도 역할을 할 것으로 기대됐다.

### 3. 연금개혁특위 논의과정과 쟁점

연금개혁 특위는 2018년 10월 30일 첫 전체회의를 열고 마침내 출범했다. 이후 연금개혁 특위는 6개월의 활동기한까지 총 17차례의 전체회의, 1회 전체 워크숍, 각각 2회의 실무협의회 회의와 간사단 회의를 진행했다. 비록 활동기한까지 최종 합의 도출에는 실패했지만, 그 과정에서 쟁점별로 단체 간 입장이 적극적으로 제시되고, 사회적 합의를 도출하기 위한 치열한 논쟁이 반복됐다. 연금개혁 특위의 최종 목표가 연금개혁안에 대한 사회적 합의안을 도출하기 위한 것이었기 때문에, 여기에서는 매회 회의 내

용을 차례대로 살펴보기보다는 연금개혁 특위 전반적인 논의과정의 흐름을 먼저 정리하고, 이후 논의과정에서 불거진 쟁점들에 대해 각 단체 간의 입장을 살펴보고자 한다.

### 1) 특위 논의과정

연금개혁 특위 논의의 흐름은 크게 복지부가 국민연금 종합운영계획안을 발표하기 이전(2018년 11월~12월)과 이후(2019년 1월~4월)로 구분할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 노동계가 연금개혁을 위한 사회적 논의기구 구성을 요구하게 된 배경은 국민연금 소득대체율 인상에 대한 대선 공약을 관철하기 위한 것이었다.

국회 여야 역학 관계 및 논의 특성상 정부가 의지를 가지고 추진하지 않는다면 국민연금 소득대체율 인상은 사실상 불가능하기 때문에 조만간 국회에 제출될 국민연금 종합운영계획안에 국민연금 소득대체율 인상을 담아내는 것이 그 무엇보다 중요했다. 국회는 사회적 합의와 정부안이 나오지 않는 이상 정치적 부담 등을 이유로 연금개혁을 위한 어떤 논의도 시작할 생각이 없었다.

더욱이 2018년은 국민연금 소득대체율이 45%가 되는 해로, 그 해를 넘기면 노동·시민사회가 수년 전부터 지속적으로 요구했던 급여삭감 중단(소득대체율 45% 유지) 요구가 물거품이 될 공산이 컸다. 따라서 연금개혁 특위 구성을 주도했던 노동계로서는 국민연금 종합운영계획안이 발표되기 전 특위 논의 초반에 소득대체율 인상 관련 최소한의 합의를 도출하는 것이 시급한 문제였다.

그러나 그러한 노동계의 바람은 소득대체율 인상에 반대하는 경영계, 연금개혁에 속도를 낼 의지가 전혀 없는 정부와 경사노위의 태도에 가로막

혀 실현되지 못했다. 결국, 특위 논의의 어떠한 내용도 반영 없이 국민연금 종합운영계획안은 12월 24일 국무회의 심의·의결을 거쳐 국회에 제출됐다. 국민연금 종합운영계획안이 국회에 제출된 이후에는 특위 논의의 초점은 계획안의 내용을 바탕으로 새롭게 논의 의제를 정리해 사회적 합의하는 방향으로 바뀐다.

### (1) 국민연금종합운영계획안 발표 이전('18년 11~12월) 논의과정

연금개혁 특위 초반 논의과정에 중요한 영향을 미친 것은 정부의 국민연금 종합운영계획안 발표 일정이었다. 정부, 즉 복지부가 연금개혁 특위의 의견을 반영한다는 이유로 원래 10월 말까지 국회에 제출됐어야 할 국민연금 종합운영계획안을 한 달가량 늦추겠다고 공식적으로 밝혔기 때문에 당연히 특위 논의는 계획안에 어떤 내용을 담아야 할지에 대해 집중될 것으로 예상했다. 특위 1차 회의에서 복지부는 11월 15일 국민연금 종합운영계획안에 대한 공청회를 계획하고 있고, 그 이전에 특위에서 기본 원칙이라도 정리된다면 담을 것이며, 이후에라도 정리되는 내용은 최종 반영할 것이라고 밝혔다.<sup>70)</sup> 사안의 긴박성을 고려해 격주로 진행하기로 한 특위 전체회의도 11월에는 매주 열릴 예정이었다.

그러나 실제 특위 초반 논의는 그렇게 원활하게 진행되지 못했다. 계속해서 노동계 위원을 중심으로 국민연금 종합운영계획안이 확정되기 이전에 특위에서 최소한 국민연금 개혁에 대한 기본 원칙이라도 합의 또는 공감대를 형성하자는 의견이 제시됐지만, 전혀 반영되지 못했다. 11월 7일 국민연금 종합운영계획안 초안에 대해 대통령이 국민 눈높이에 맞지 않는

70) 연금개혁 특위 1차 전체회의 결과(2018.10.30.)

다며 반려하면서 국회에 정부안 제출은 12월로 넘어갈 것으로 전망됐다. 정부안에 특위 논의 내용을 담을 수 있는 시간적 여유가 더 확보되었음에도 특위 논의는 계속 국민연금 종합운영계획안 발표 일정과 완전히 별개로 진행됐다. 특위 논의가 정부안에 어떤 내용을 담을 것인가에 집중하는 것이 아니라 담을 필요가 있냐 없냐는 공방으로 변질했고, 특위 운영방식에 대한 위원 간 혼란이 반복됐다. 이렇게 특위 초반에 논의가 표류하게 된 것은 여러 가지 이유가 있다고 판단된다.

첫째, 특위 위원장의 회의 운영방식에 대한 독단적인 태도가 문제였다. 회의 운영을 전체적으로 책임져야 할 위원장이 애초 연금개혁 특위가 발족하게 된 배경이나 긴박성에 대한 이해가 전혀 없었다. 2차 전체회의(2018.11.9.)에서 위원장은 특위가 정부안에 내용을 담기 위해 구성, 발족하여 논의하는 것이 아니라고 스스로 선을 그었다.

둘째 복지부의 이중적인 태도도 문제였다. 공식적으로 법령상 국민연금 종합운영계획안의 국회 제출 기한을 넘긴 것이 특위의 논의 내용을 담기 위한 것이라고 하였음에도 실제 회의에 참석해서는 그런 의지를 전혀 보여주지 않았다. 오히려 정부안과 특위안은 별개로 갈 수밖에 없다며 찬물을 끼얹거나, 국민연금 종합운영계획안 제출 일정을 명확히 하지 않음으로써 특위 논의 일정에 혼선을 주었다. 실제 정부안이 발표된 것이 12월 14일, 국회에 제출된 것이 24일인 점을 고려하면, 그리고 애초 이 일정이 특위 내에서 공유됐더라면 특위 논의과정의 상당 부분이 달라졌을 것이다. 결국, 복지부는 특위 논의 내용을 정부안에 담을 생각보다는 사실상 기한을 넘겨 법령을 위반한 것에 책임을 회피하기 위해 특위 논의 핑계를 이용한 것이 아닌가 하는 의구심이 드는 이유다.

셋째, 특위에 참가하는 위원들 간에 연금개혁 이해에 대한 속도 차가 있었다. 소속 단체가 연금정책에 대한 기본 입장을 가지고 있다 하더라도 연

금개혁 논의에 처음 참여하는 위원들이 적지 않았다. 이들에게 내용을 떠나 어떠한 형태로든 특위에서 빠른 결정이 나오는 것은 심리적인 부담으로 작용할 수밖에 없었고, 따라서 이들은 정부안과 연계하여 특위 논의를 진행하지 않겠다는 위원장의 독단적 태도에 영향을 받지 않을 수 없었다.

특위 위원장과 일부 위원들이 물리적 시간이 부족하다는 이유로 국민연금 종합운영계획안이 나오기 전에 어떠한 합의나 공감대 형성도 할 수 없다고 주장했지만, 결과적으로 12월 14일 국민연금 종합운영계획안이 발표되는 날까지 6차례 회의가 열렸다. 특위 회의가 통상 한 달에 격주 2회 개최하기로 한 점을 고려하면 3개월에 걸친 논의를 몰아서 한 셈이다. 그리고 그 과정에서 논의 내용을 살펴보면 일부 사용자 쪽 위원을 제외한 대부분의 위원 사이에 현재의 국민연금 소득대체율이 낮다는 것에 공감대가 형성되어 있었고, 사각지대 해소나 지급보장 명문화 원칙에 대해서도 대다수가 동의하고 있었다. 또 2/3의 찬성으로 특위의 의사결정이 가능했기 때문에 애초 의지만 있었다면 정부안이 12월 24일 국회에 최종 제출되기 전에 최소한 특위의 기본 원칙을 담아내는 것은 불가능하지 않았다.

그러나 특위 위원장은 현재 이견이 있는 상황에서 합의를 추진하는 것은 바람직하지 않다며, 어떠한 절충점이나 합의점을 찾으려고 노력하지 않았다.<sup>71)</sup> 그 이견은 특위가 종료되는 날까지 그대로 반복됐다. 이미 단체간 입장이 충분히 나와 있는 상황에서 절충점이나 합의점을 찾으려는 노력과 절차가 병행되지 않는다면 그 시기가 어떠한 합의를 도출하는 자체가 요원할 수밖에 없음에도 특위 위원장의 그러한 태도는 이해하기 어려운 측면이 있다.

우여곡절 끝에 7차 회의(2018.12.28)에서 연금개혁 기본 원칙에 대해서

71) 연금개혁 특위 5차 전체 회의결과(2018.11.30.)

합의를 도출하기 위한 최종 논의가 있었지만, 이미 정부안이 국회 제출까지 마무리된 상황에서 논의 동력이 있을 리 만무했다. 대신 이제부터는 지금까지 특위 논의방식의 혼선을 정리하고 국회에 제출된 정부안을 바탕으로 새롭게 특위의 논의 의제와 운영방식, 합의 도출 과정을 재정립할 필요가 있었다. 이런 이유로 7차 회의에서 특위는 노·사·공익 각 1인과 비사업장 2인으로 실무협의회를 구성하기로 하고 다음 전체회의부터는 사전에 실무협의회를 통해 안건을 확정, 정리해서 논의를 진행하기로 했다.

## (2) 국민연금종합운영계획안 발표 이전('19년 1~4월) 논의과정

국민연금 종합운영계획안에 어떠한 특위 논의 내용도 담아내지 못했기 때문에, 특위 활동기한 종료 전까지 합의를 도출하기 위해 논의의 속도를 낼 필요가 있었다. 3월까지 특위가 합의안을 마련하지 못하면 2019년 상반기에 국회 논의가 진행되기 어렵고, 그렇게 되면 하반기부터는 사실상 다음 총선 국면으로 접어들기 때문에 20대 국회에서 전혀 연금개혁 논의가 이루어질 가능성이 없었다. 이런 이유로 1차 실무협의회(2019.1.4.)에서는 3월까지 합의안을 도출한다는 목표로 특위 논의 원칙 및 의제, 일정 등을 아래와 같이 다시 정리하고 8차 전체 회의(2018.1.11.)에서 확정했다.

[표-44] 연금개혁특위 논의원칙 및 의제(1차 실무협의회 결과)

<p>○ 연금개혁 특위 논의 원칙 및 의제</p> <p>1 원칙 및 의제: 노후소득보장 강화 및 지속가능성을 모색한다.</p> <p>2 원칙 및 의제: 사각지대 해소방안을 마련한다.</p> <p>3 원칙 및 의제: 국민 신뢰 제고를 위한 방안을 마련한다.</p> <p>○ 논의순서 및 기간</p> <p>1월: 1의제 집중논의/ 2월: 2,3의제 집중논의/ 3월: 최종정리(합의 등)</p>
---

그러나 새롭게 원칙과 의제를 확정했음에도 특위 논의는 여전히 원활하게 진행되지 못했다. 핵심 쟁점인 국민연금 소득대체율과 보험료율에 대한 위원 간 지루한 공방이 이어졌고, 기초연금 수준 및 개선방안에 대한 추가적인 논의가 계속되고, 더 나아가 기초-국민연금 재구조화 논의도 더해지면서 첫 번째 노후소득보장 강화 및 지속가능성 모색 의제에 대한 논의만 3월까지 계속됐다. 4월부터 매주 특위 회의를 개최하여 사각지대 해소방안과 국민 신뢰제고 방안 논의와 더불어 공익위원들 중심으로 지금까지 특위에서 논의된 내용을 정리하는 작업이 비로소 시작됐지만, 활동기한인 4월 말까지 의미 있는 합의를 이루기는 사실상 어려웠다. 결국, 특위는 경사노위 본회의에서 기한 연장이 의결되지 못함으로써 6개월 활동 기간을 마무리했다.

이런 결과는 앞서 특위가 연금개혁 기본 원칙에 대한 합의에 실패했을 때부터, 미리 예견된 것이었다. 특위에 참가한 경영계 위원들은 연금개혁에 대해 철저히 거부 전략을 구사했다. 노후소득보장 강화, 사각지대 해소, 지급보장 명문화 등 개혁 핵심과제에 대해 경영계는 어떠한 대안도 제시하지 않은 채 기업과 재정부담 가중 등을 이유로 무조건 반대로 일관했다. 경사노위 의결구조에서는 노사 어느 일방이 끝까지 반대할 경우 합의가 어렵

다는 점을 철저히 이용했다. 애초 연금개혁을 위한 사회적 논의기구가 경사노위에 꾸려졌을 때 우려됐던 점이 현실화한 것이다. 특위 막바지에 이르러 경영계 위원들은 특위 기간 연장은 더는 무의미하다며, 지금까지 논의를 정리해 국회로 넘길 것을 주장했다. 지금 와 보면, 특위 기간에 상관 없이 그것이 경영계 위원들의 처음부터 목표였던 것으로 보인다.

특위 논의 초반부터 경영계 위원들의 입장이 분명했기 때문에 특위 내에서 어떻게, 어떤 수준으로 합의할 것인지에 대해 특위 운영 차원에서 지속적인 고민이 있어야 했다. 그러나 경사노위와 정부는 사실상 방관자적 태도 일관했다. 복지부는 지급보장 명문화 필요성에 대해서만 적극적으로 이야기할 뿐, 소득대체율 인상은 정부가 관여할 사항이 아니라는 이유로, 사각지대 해소는 국민연금 종합운영계획안에 나온 내용 이상을 추가로 반영하기 어렵다며 책임을 계속 회피했다. 또한, 특위 위원장은 기초연금 수준을 국민연금 소득대체율 논의와 계속 연계시키면서 특위 논의의 지연과 혼선에 일조했다. 이번 연금개혁의 핵심이 국민연금 개혁임에도 기초연금 논의에 특위 논의의 상당 부분을 할애하는 것은 도무지 이해할 수 없는 일이었다.<sup>72)</sup> 경영계 위원들의 완강한 입장, 경사노위의 운영 미숙, 정부의

72) 지난 2007년 국민연금 급여를 대폭 삭감하는 대신 이를 보완하여 기초노령연금이 도입되고, 이후 기초연금으로 확대되면서 연금개혁 논의에서 국민연금과 기초연금의 관계를 재정립해야 하는 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 또한, 기초연금과 국민연금이 각각 가지고 있는 목표와 권리가 발생하는 성격이 전혀 다름에도 기초연금이 있기 때문에, 국민연금을 올리지 않거나 삭감해도 괜찮다는 논리가 반복되고 있다. 즉, 국민연금의 보완이 아닌 대체 역할로써 기초연금 중심론이 작동하고 있다. 물론 현재의 노인빈곤을 고려하면 기초연금의 급여 수준이 좀 더 올라갈 필요가 있다. 그러나 문재인 정부에서 2021년까지 기초연금 수준을 30만원(A값의 약 12% 수준) 확대하는 방안이 이미 확정되었기 때문에, 이번 연금개혁 특위에서 기초연금의 급여 수준에 대한 추가적인 논의는 이른 측면이 없지 않으며, 대신 공적연금으로서 위상을 확립하기 위하여 기초연금의 독소조항 - 즉, 국민연금과의 가입 기간 연계금액, 실질가치 하락 문제 등 - 을 개선하는 것에 대해 한정하여 논의할 필요가 있었다.

무책임한 태도가 복합적으로 맞물리면서 연금개혁 특위는 활동기한이 종료될 때까지 어떠한 결론도 내지 못하고 표류했다. 다만, 경영계 위원들을 제외한 다른 특위 위원들이 논의가 진행될수록 점점 연금개혁 각 쟁점에 대한 이해의 폭을 넓혀 간 것은 일정 정도 성과라 할 수 있다.

## 2) 특위 논의 쟁점 및 단체별 입장

연금개혁 특위에서 단체별로 다양한 입장이 제시되었지만 크게 쟁점이 되었던 부분은 국민연금 소득대체율과 보험료율, 기초연금 내실화, 사각지대 해소, 국민 신뢰제고 방안으로 지급보장 명문화에 대한 것으로 요약할 수 있다. 이것은 국민연금이 그동안 적정성 문제, 재정적 지속가능성 문제, 사각지대 문제, 국민 신뢰회복 문제가 끊임없이 반복됐기 때문에 당연히 이번 연금개혁에서 풀어야 할 핵심과제였다. 과거 연금개혁이 정부와 정치권 중심으로 재정 안정화 개혁에 매몰된 것에 비하면 비로소 연금개혁 방향이 제자리를 찾아간 셈이다.

전반적으로 논의과정을 계속 거치면서 각 쟁점에 대해 경영계 위원들을 제외한 특위 위원들의 입장은 세부적인 면에서 약간의 차이가 있을지라도 큰 방향에서는 대부분 방향이 일치했다. 즉 안정된 노후생활보장을 위해서 국민연금의 급여 수준을 올려야 한다는 것, 점진적으로 보험료율을 올리되 이번 한 번에 완료할 필요는 없다는 것, 사각지대 해소를 위해 획기적인 국가재정이 투입해야 한다는 것, 국민 신뢰회복을 위해 국민연금 지급보장 명문화가 필요하다는 것이다.

### (1) 국민연금 소득대체율과 보험료율

두말할 나위 없이 국민연금 소득대체율과 보험료율은 연금개혁 특위에서 가장 핵심적으로 쟁점이 되었던 부분이다. 이번 연금개혁 특위가 구성되게 된 직접적인 배경이 문재인 정부의 ‘사회적 합의를 통한 국민연금 소득대체율 인상’ 공약이었기 때문이다. 이는 그동안 노동·시민사회의 지속적인 요구가 반영된 결과였다. 2007년 재정 안정화 개혁으로 국민연금 소득대체율은 2028년까지 40%로 낮아질 예정이었고, 그 결과 제도가 성숙해도 장기적으로 국민연금 소득대체율은 실질적으로 24%를 넘지 않을 것으로 전망됐다(제4차 재정추계). 이는 퇴직 이후 적정 소득을 보장해야 할 소득비례 연금으로서 국민연금이 사실상 기초연금 수준에 지나지 않는다는 것을 의미했다. 또 기초연금을 같이 받는다고 해도 1인 가구 최소 노후생활비에도 미치지 못하는 수준이었다.

이에 경영계 위원들을 제외한 다른 특위 위원들은 국민연금 소득대체율을 50%로 올리거나 최소한 45% 수준에서 더 낮춰서는 안 된다는 것에 대부분 공감대를 형성했다.<sup>73)</sup> 다만 특위 위원 중 소상공인연합회와 사용자추천 공익위원은 소득대체율을 올리는 것에 반대하지는 않지만, 보험료율도 그것에 맞게 수지균형을 이뤄야 한다는 점을 강조했다. 소상공인연합회는 영세자영업자의 추가적인 보험료율 인상 부담은 국가가 책임져야 한다는 것을 전제로 했다. 청년유니온 역시 처음에는 미래세대의 부담을 이유로 소득대체율을 올리는 것보다 수지균형을 맞추는 개혁이 필요하다는 입장이었지만, 이후 논의과정에서 최소한의 노후소득보장을 위해 국민연금 소

73) 연금개혁 특위 10차 전체회의(2019.2.8.)에서 경영계 위원들을 제외한 모든 특위 위원들은 “국민연금 보험료율과 소득대체율 인상은 동시에 추진하되, 보험료와 연금급여의 수급불균형을 줄여나간다”라는 원칙에 동의했다.

득대체율 45% 유지와 국민적 수용성을 고려해 단기적으로 5% 이내 보험료율을 올리는 것으로 입장을 수정했다. 그러나 경영계는 기업 부담이 가중된다는 이유로 국민연금 소득대체율 인상에 대해 끝까지 반대했다. 지금도 기업이 퇴직금까지 합하면 12.83%(국민 4.5%+ 퇴직 8.33%) 수준을 부담하고 있어 한계에 달하고, 국민연금의 급여가 낮다는 것에는 공감하지만 대신 사적연금을 통해 보완되어야 한다고 것이 이들 주장의 요지였다.

보험료율과 관련해서도 마찬가지로 경영계 위원들을 제외한 특위 위원들 모두 세부적으로 인상 폭과 스케줄에 대해서는 일부 차이가 있어도 점진적으로 상향해 가야 한다는 것에 대해서 전반적으로 공감대를 이뤘다. 보험료율 인상에 대해서는 특히 노·사간의 견해 차이가 컸다. 경영계는 철저하게 자신을 비용부담의 주체로, 노동계는 노동자 임금에서 추가 부담하는 것으로 인식했기 때문이다. 경영계는 한 푼도 더 낼 수 없다는 입장이었던 것에 비해 노동계는 우리도 조금 더 부담할 테니 기업도 같이 부담을 나눠질 것을 요구했다.

과거 노동계 역시 기금이 급속도로 커지는 상황에서 보험료율을 인상에 사각지대가 더 커지고, 기금운용에 부담으로 작용할 수 있다는 점에서 부정적인 입장이었다. 그러나 이번에 소득대체율 인상과 국민 수용성을 전제로 보험료율을 점진적으로 올릴 수 있다는 입장으로 조금 더 유연하게 바뀐 것이다.<sup>74)</sup> 대부분 위원이 소득대체율 인상과 보험료율 점진적 인상에 동의하면서 수세에 몰린 경영계 위원들도 논의 막바지에는 정 보험료율을

74) 노동계에서 민주노총 역시 4차 특위 회의부터는 불참하고 있었지만, 2018년 9월 중앙집행위원회에서 보험료 노사분담 비율 조정, 저소득·비정규직에 대한 보험료 부담 경감조치 등을 전제로 보험료율 조정에 대한 사회적 논의에 참여할 것을 확정했다. (민주노총 보도자료 2018.9.28, <민주노총 국민연금 개혁 6대 요구 발표 및 사회적 대화 촉구 기자회견> 참조)

올려야 한다면 과거 퇴직금 전환금 제도를 활용하자고 주장했는데, 이는 보험료 인상분을 사실상 근로자에게만 떠넘기는 것으로써 노동계 위원들 뿐만 아니라 정부 위원(고용노동부)도 포함하여 다른 대부분 위원이 반대했다.<sup>75)</sup>

경영계 위원들을 제외한 특위 위원들 모두 보험료율 인상에 대해 공감대를 형성했다고 하나, 인상 폭과 스케줄에 대해서는 조금씩 미묘한 견해 차이를 보였다. 특히 사용자 추천 공익위원은 수지균형에 따른 보험료율 인상을 지속적으로 주장했다. 소득대체율이 45%라면 보험료율을 18%까지 올려야 한다는 것이다. 여기에 보험료 인상에 따른 소상공인의 추가 부담을 국가가 책임진다는 전제로 소상공인연합회도 동조했다. 그러나 수지균형에 맞춘 보험료율 인상안은 아직 제도 신뢰가 확보되지 않았고 국민 수용성이 전혀 없을 뿐 아니라, 연금개혁이 이번 한 번으로 끝내는 것이 아니라는 점에서 수지균형에 따른 보험료율 인상은 비현실적인 주장이다.

더욱이 정부안의 정책조합별 보험료율 인상 범위가 3~4%로 나온 상황에서 연금개혁 특위가 그 범위를 넘는 것은 국민에게 더 큰 혼선을 줄 뿐이었다. 보험료율 인상에 공감하는 다른 위원들은 대부분 정부안의 범위를 넘어서지 않았다. 다만, 청년유니온과 한국여성단체연합은 정부안의 범위보다 보험료율 인상 폭이 조금 더 높았는데, 장기적으로 연금선진국의 평균 보험료율 수준까지는 올라가야 한다는 것이지 실제로는 연금특위에서 정부안의 범위에서 보험료율이 합의된다 해도 반대하는 입장이 아니었다. 보험료율 인상 스케줄에 대해서는 점진적인 인상에는 모두 동의했지만, 재정안정과 향후 추가적인 연금개혁 시기에 대한 입장에 따라 대략 10년~20년 사이의 걸쳐 진행할 것이 제안됐다.

75) 연금개혁 특위 17차 전체 회의결과(2019.4.26.)

170 국민연금개혁의 논쟁지형과 쟁점 평가

[표-45] 국민연금 소득대체율과 보험료율 단체별 입장

단체		소득대체율	보험료율
노동계	한국노총	2018년 45% 수준 고정 이후 0.5%씩 단계적으로 50% 상향	1안) '20년부터 1% 인상 이후 10년간 0.2%씩 점진적 인상(12%) 2안) '20년부터 20년간 0.2%씩 점진적 인상(13%)
경영계	한국경총 대한상의	현행 유지('28년까지 40% 인하)	현행 유지(9%)
청년	청년유니온	45% 유지	단기적으로 5% 이내 인상
	복지국가 청년네트워크	45% 유지 및 단계적으로 50% 상향	2~3% 수준으로 10년에 걸쳐 점진적 인상
비사업 가입자	소상공인연합회	1안) 40%	매년 0.3%씩 10년에 걸쳐 점진적 인상(12%)*
		2안) 45%	매년 0.5%씩 18년에 걸쳐 점진적 인상(18%)*
		3안) 50%	매년 1%씩 9년에 걸쳐 점진적 인상(18%)*
	대한은퇴자협회	단계적으로 50% 상향	매년 0.2%씩 15년에 걸쳐 점진적 인상(12%)
	한국여성단체연합	45% 유지 및 단계적으로 50% 상향	점진적으로 최대 16%까지 인상
	공적연금강화 국민행동	45% 유지 (또는 50% 상향)	45% 유지 시, 매년 0.2%씩 15년에 걸쳐 점진적 인상(12%)

\* 소상공인연합회는 보험료 인상에 따른 소상공인에 대한 추가 부담은 국가가 책임진다는 것을 전제로 보험료 인상에 동의.

## (2) 기초연금 내실화

특위에서 국민연금 소득대체율 수준과 함께 쟁점이 된 것은 기초연금 급여 수준과 개선방안에 대한 것이었다. 사실 기초연금은 재정만 허용된다면 급여 수준을 올리는 것에 위원들이 특별히 반대할 이유는 없었다.<sup>76)</sup> 그러나 정부가 국민연금종합운영계획안에 노후소득보장 강화방안의 하나로 포함한 기초연금 40만원 인상안은 특위에서 논란을 가중시켰다.

첫째, 그 지속가능성에 의문이 제기됐다. 기초연금 40만원은 2022년 A 값의 15% 수준으로 증세를 통한 재원이 확보되지 않는 이상 계속 그 수준을 담보하기 어려운데, 이에 대한 정부의 대책은 전무했다. 또한, 정부는 국민연금 가입 기간 연계에 따른 감액과 실질 가치 보장을 소득이 아닌 물가상승률과의 연동을 계속 유지하겠다는 기존 입장을 바꿀 생각이 없었다. 이럴 경우 기초연금의 급여 수준은 정치적 상황에 따라 계속 결정될 수밖에 없고, 예측 불가능으로 노후소득보장 기능을 충실히 수행하기 어렵다.<sup>77)</sup> 통상 연금개혁은 수십 년에 걸쳐 그 영향을 미친다. 현재 기초연금이 가지고 있는 불안정성이 근본적으로 제거되지 않으면서, 지금 당장 조금 더 올리는 것은 진정한 노후소득보장 강화방안이라고 할 수 없었다.

둘째, 기초연금과 국민연금의 제도 정합성에 심각한 문제가 생길 것이 우려됐다. 기여 방식의 국민연금 평균 급여가 40만원인데, 무기여 방식의 기초연금이 거의 같은 수준이라면 국민연금 제도 자체가 유지되기 어렵기

76) 물론 경영계 위원들은 기초연금도 급여 수준을 올릴 경우, 재정에 대한 부담이 가중될 것이고 결국 기업 부담으로 돌아올 것이라는 이유로 기초연금 인상에 반대했다.

77) 국민연금이 성숙할수록 감액대상자가 많아질 것이고, 물가상승률과만 연동할 경우 기초연금의 소득대체율은 30년 후 절반으로 떨어질 것으로 예상된다(4차 재정추계).

때문이다. 기초연금 급여 수준을 더 올리기 위해서라도 국민연금 급여 수준이 더 높아져야 한다.

이런 이유로 특위 논의는 기초연금 급여 수준보다 기초연금이 가지고 있는 정치적 불안정성을 극복하는 데, 즉 국민연금 가입 기간 연계금액 폐지와 실질 가치 보장을 A값 상승률로 다시 환원하는 것에 더 많이 집중됐다. 기초연금 개선과 관련해서는 복지부와 다른 위원들 간의 대립이었다. 국민연금 가입 기간 연계금액 폐지에 대해서는 대부분 위원이 한목소리를 냈다. 대부분 연계금액에 대해 국민의 이해가 낮고, 국민연금 장기가입을 저해하며, 다른 소득·재산과의 형평성 등을 이유로 폐지해야 한다는 입장이었다. 경영계 위원들까지 연계금액을 단계적으로 완화해야 한다는 입장을 냈다.

그러나 복지부는 재정 필요의 부담을 덜고, 국민연금 A값과 기초연금의 중복 기능을 이유로 유지해야 한다는 입장에서 물러서지 않았다.<sup>78)</sup> 실질 가치 보장 문제 역시 대부분 위원이 A값 상승률과 연동할 것을 주장했으나 복지부는 해외 사례와 5년마다 적정성 평가가 진행된다는 이유로 수용을 거부했다. 이 외에도 기초연금 대상 확대, 재정의 전액 국고 부담 전환, 기초생활보장 수급자의 ‘줬다 뺏는 기초연금’ 문제 해결 필요성이 일부 위원들 주장에서 나왔다. 기초연금 급여 수준과 개선방안에 대한 단체별 입장을 최종 정리하면 아래 [표-43]과 같다.

78) 연금개혁 특위 13차 전체 회의결과(2019.3.22.)

[표-46] 기초연금 급여수준과 개선방안 단체별 입장

단체		급여 수준	연계감액	실질가치 보장
노동계	한국노총	A값 15%	폐지	소득연동
경영계	한국경총	현행유지	단계적 완화	
	대한상의			
청년	청년유니온	40만원 인상	폐지	소득연동
	복지국가 청년네트워크	30만원 조기 인 상	폐지	소득연동
비사업장 가입자	소상공인연합회	40 만원	폐지 (소득·자산 연계차등)	소득연동
	대한은퇴자협회	30만원 조기인상	폐지	소득연동
	한국여성단체연합	40만원	폐지	소득연동
	공적연금강화 국민행동	추가 인상 논의 시기상조 <sup>79)</sup>	폐지	소득연동

### (3) 사각지대 해소 및 지급보장 명문화

사각지대 해소와 관련해서는 몇 가지 사안별로 쟁점이 형성되기는 했으나 대부분 위원이 사각지대 해소를 위해 정부의 적극적인 재정지원 대책이 마련되어야 한다는 것에는 공감대가 형성됐다. 먼저 크레딧 확대와 관련해서는 대부분 위원이 동의했지만, 경영계 위원들은 현행 크레딧 제도에

79) 연금행동의 기본입장 역시 기초연금 급여 수준을 A값의 15% 수준까지 올려야 한다는 것이지만, 이미 현 정부에서는 기초연금 인상 계획이 확정됐고, 연금개혁 특위의 우선 목표가 국민연금 개혁이라는 점에서 기초연금 급여 수준에 대한 추가 논의가 국민연금 소득대체율 인상 논의에 혼선을 줄 것을 우려했다.

대한 국고지원은 확대<sup>80)</sup>는 필요해도 크레딧 제도를 확대하는 것에는 국민 부담이 가중될 수 있으므로 신중해야 한다는 입장을 보였다.

두루누리 등 보험료 지원 사업 관련해서는 경영계 위원들을 포함해서 대부분이 이견 없이 확대해야 한다는 것에 동의하였으며, 저소득 지역가입자에 대해서도 확대할 것을 요구했다. 다만 소상공인연합회는 지원 사업장이나 지원 기간을 늘리기보다는 지원 기준을 최저임금 120%에서 130% 수준으로 확대하는 것이 소상공인 입장에서 더 실효성이 있다는 태도를 보였다.

사각지대 해소와 관련해서 노·사간 쟁점이 가장 강하게 형성된 것은 특수고용노동자의 사업장 가입 전환 여부였다. 노동계는 특수고용노동자의 보험료 부담을 줄여주기 위해서 단계적으로 사업장 가입으로 전환이 필요하다고 주장했고, 경영계 위원은 사업장 가입으로 전환은 반대하며, 특수고용노동자들은 이미 지역가입자로서 본인들이 가입을 회피하는 것이라고 맞섰다. 이 외에도 사각지대 해소와 관련해서 초단시간 노동자의 의무 가입을 확대하고 플랫폼 노동 등 다변화되는 고용형태를 포괄할 수 있는 대안 마련(청년유니온), 가입지원 신고센터 활성화 및 사업장 실태조사 청구 절차 간소화 등 행정력 강화, 직업훈련 크레딧 및 실업부조와 연동한 크레딧 신설(복지국가청년네트워크), 사업장가입자의 배우자 가입 확대 지원(소상공인연합회) 등의 주장이 제안되었다.

전반적으로 사각지대 해소는 정부의 의지와 책임이 중요한 부분인데, 관련해서 정부는 국민연금종합운영계획안을 발표할 때 부처 간 논의와 조율을 통해 정부 입장이 이미 정리된 내용이긴 하지만, 특위에서 제안된 내용은 추가로 검토할 예정이라는 태도를 보였다.

80) 군복무크레딧은 전액 국고로 지원되지만 출산 크레딧은 국고와 기금이 각 3:7, 실업크레딧은 국고, 기금(국민연금, 고용보험), 본인이 각 1/4씩 부담한다.

마지막으로 연금개혁 특위에서 주요 쟁점이 되었던 것이 지급보장 명문화였다. 제도가 성숙하지 않은 상황에서 과거 재정추계마다 재정 안정화 담론, 기금고갈론이 강하게 유포되면서 국민이 연금수급에 대한 큰 불안을 느끼게 되었고, 이는 국민연금 제도에 대한 불신과 강한 가입거부를 만들어냈다.

따라서 국민연금 지급보장 명문화는 국민 신뢰회복의 첫걸음이라 할 수 있으며, 그동안 노동·시민사회가 핵심적으로 요구해 온 것 중 하나였다. 사실 국민연금 지급보장 명문화는 다른 쟁점과 달리 연금개혁 특위에서 가장 쉽게 합의가 될 수 있는 부분이라 예상됐었다. 국민의 불안과 불신을 해소하기 위한 것이고, 정부 재정이든 보험료든 추가적인 비용부담이 들어가는 것도 아니었다. 또 지난해 대국민 설문조사에서도 응답자의 91.7%가 원하는 내용이었다. 더욱이 지난해 8월 27일 수석·보좌관 회의에서 대통령이 직접 지급보장 명문화를 검토하라고 지시한 사항이었고, 국민연금 종합운영계획안에도 이미 반영된 내용이었다.

그러나 연금개혁 특위에서 지급보장 명문화에 대한 논의 역시 합의에 이르지 못했다. 대부분 위원이 지급보장 명문화에 동의했지만, 경영계 위원들과 소상공인연합회에서 이견을 보였다. 먼저 가장 강한 이견을 보인 곳은 소상공인연합회였다. 소상공인연합회에서 반대한 주요 이유는 지급보장 명문화를 하면 가입자의 도덕적 해이와 국가부채 산정에 따른 국가신인도 하락 문제가 발생할 수 있다는 것이었다.<sup>81)</sup> 그러나 이는 정부 위원

81) 소상공인연합회에서 지급보장 명문화를 강하게 반대한 이유는 지급보장 명문화를 ‘국고 보전’으로 동일시했기 때문으로 보인다. 지급보장 명문화가 되면 가입자들이 앞으로 보험료를 인상에 대해 무조건 반대하고, 책임 있는 자세를 보이지 않을 것이라는 것이다. 그러나 이는 오해에서 비롯된 것인데, 특위에서 논의되는 지급보장 명문화는 복지부가 해명했듯이 기금고갈에 따른 국민 불신을 해소하고, 법에 따른 급여를 보장한다는 추상적 수준의 의미였다.

(복지부)마저도 국가부채로 산정되지 않고 신뢰도에 영향이 없으며, 법에 따른 급여를 보장(법은 개정될 수 있음)하는 선언적 의미라고 적극적으로 해명했음에도 받아들여 지지 않았다.

경영계 위원들 역시 국민의 불신을 해소하기 위해 일정 정도는 공감하나, 오해의 소지가 있고, 현재 법에도 의미가 함축되어 있으므로 불필요하다는 입장이었다. 다만, 특위의 거의 모든 의제가 교착 상태에 빠진 상황에서 지급보장 명문화까지 끝까지 반대하기에는 경영계 위원들도 부담을 가지고 있었기 때문에, 조건부 수용을 제안하면서 적극적인 반대 입장까지는 아니었다고 할 수 있다. 최종적으로 사각지대 해소방안 및 지급보장 명문화에 대한 단체별 입장을 정리하면 아래 [표-44]와 같다.

앞서 서술한 주요 쟁점 외에도 연금개혁 특위에서는 국민연금 개혁 관련 의미 있는 주장들이 제시되었으나 시간 관계상 충분히 논의되지 못했다. 몇 가지 주요 내용을 열거하면 보험료 부과소득 상한 조정, 가입 상한 연령과 수급개시연령의 일치, 유족연금 및 중복조정 개선, 체납사업장 피해 노동자 구제방안, 국민연금공단 관리비 국고지원 확대, 향후 연금개혁을 위한 제도적 장치 마련 등이다.

[표-47] 보건복지부가 실시한 대국민 전화설문 조사결과(2019년)

- 현행 보험료 : 부담된다 63.4%(부담되지 않는다 34.6%)
- 국민연금 소득대체율 현행유지 27%, 소득대체율 인상 53.9%
- 국민연금 개선방향 : 노후소득보장 52.2%, 재정건전성 확보 43.5%
- 국가지급보장 91.7%찬성(반대 6.9%)
- 기초연금 지급수준(30만원) 적당하다 49.6% 적다26.3% 많다19.8%
- 퇴직연금 의무지급 찬성 58.6(반대 36.4%)
- 공적연금 중 더 강화해야 할 것 : 국민연금(57%), 기초연금(22.4%), 퇴직연금 16.2%)

[표-48] 사각지대 해소 및 지급보장 명문화 단체별 입장

단체		사각지대 해소방안	지급보장 명문화
노동계	한국노총	크레딧 제도 확대 / 특고노동자 사업장가입자 전환 / 두루누리(보험료지원) 사업 확대 및 저소득 지역가입자 보험료지원 신설 / 기타 가입 및 보험료 납입관련 제도개선	동의
경영계	한국경총	크레딧 제도에 대한 국고지원 확대(제도 확대는 신중) / 저소득층, 영세 중소기업, 개인사업자 대상 보험료 지원사업 확대	비동의
	대한상의		
청년	청년유니온	크레딧 제도 확대 / 초단시간 노동자 의무 가입 확대 / 다변화 고용형태 포괄하는 가입 대상 확대(용역계약, 플랫폼 노동 등)	동의
	복지국가청년네트워크	크레딧 제도 확대 및 신설(직업훈련, 실업부조) / 군복무 및 출산 크레딧 사전 적립/두루누리 확대 및 저임금, 비정규, 영세자영업자 보험료 부담 경감 / 사각지대 해소를 위한 행정력강화(가입지원신고센터 활성화, 사업장 실태조사 청구절차 간소화)	동의
비사업장가입자	소상공인연합회	사업장 가입자의 배우자 등 국민연금 적용 제외자 가입범위확대 및 지원/지역 납부예외 및 장기체납자의 제도재진입 지원/크레딧 확대 /저소득 지역가입자 보험료지원 신설	비동의 (10년후 재논의)
	대한은퇴자협회	저소득 지역가입자 보험료지원 신설 / 특고노동자 사업장가입자 전환/ 크레딧 확대 및 신설(직업훈련, 산재 휴업기간)	동의
	한국여성단체연합	크레딧 확대/ 특고노동자 사업장 가입자 전환 /저소득 지역가입자 보험료지원 신설/ 두루누리 사업 확대	동의
	공적연금강화국민행동	크레딧 확대 및 사전적립, 국고지원 확대/두루누리 사업 확대 저소득 지역가입자 보험료지원 신설 /특고노동자 사업장 가입자 전환	동의

#### 4. 연금개혁특위 종료와 권고문 채택

##### 1) 1기 경사노위 종료

애초 연금개혁 특위는 위원들 간에 가능한 위원회 기간을 연장하지 않고 활동기한 내 마무리를 짓는 것에 공감대가 있었다. 그러나 주요 쟁점에 대한 논의가 계속 지연되고, 4월에 매주 전체회의를 열었지만, 경영계 위원들의 기존 태도가 변하지 않는 이상 기한 내에 의미 있는 합의를 도출하는 것이 사실상 불가능한 상황이었다.

이에 16차 회의(2019.4.19.)에서 경사노위는 본회의 의사결정 일정관계상 연금개혁 특위가 연장 여부를 결정해 달라고 요청했다. 연장 여부에 대해서는 위원들 간의 입장이 팽팽하게 대립했다. 현재의 논의과정을 보면 사실상 합의를 도출하는 것이 불가능하기 때문에 연장할 필요가 없다는 의견과 끝까지 합의를 도출하기 위해 사회적 대화를 다해야 한다는 의견이 맞섰다. 결국, 합의점을 찾지 못해 결국 연장 여부를 특위 위원장에 위임하기로 하고, 특위 위원장은 경사노위와 간사단 협의를 통해 연장하기로 하고 경사노위 본회의에 기한 연장을 요청했다.

그러나 지난 2월 탄력근로제 합의에 반발하여 근로자 계층별 위원들이 계속 본회의에 참여하지 않음에 따라 특위 연장 건은 의결되지 못해 특위 활동은 자연 종료됐다. 사실 특위 연장 여부는 특위 내 의사결정보다 경사노위 자체 의사결정 구조에 더 좌우될 문제였다. 경사노위에 민주노총의 불참이 확실해졌고, 노동 의제가 첨예해지면서 경사노위 차원의 의사결정 구조 자체가 계속 불안정해 있는 상황이었다. 애초 연금개혁 특위가 경사노위에 설치되었을 때 우려가 현실화된 셈이다.

연금개혁 특위가 종료됨에 따라 향후 연금개혁 논의가 어떻게 전개될지 전망은 불확실했다. 다만 연금개혁 논의가 일단 시작된 이상 마무리를 지어야 하기 때문에 어떠한 형태로든 논의는 이어질 것이라 전망됐다. 연금개혁특위 1기 종료 이후, 사회적 논의를 재개된다면 현실적으로 가능성이 높은 경우의 수는 많지 않다.

첫째, 경사노위에서 다시 특위 가동을 모색하는 것이다. 이 경우 기존 논의를 안정적으로 이어갈 수 있다는 장점이 있지만, 경사노위의 의사결정 구조의 불안정성이 계속 문제가 된다. 이를 해소하기 위해 경사노위법 개정을 통해 계층별 위원을 의사결정 구조에서 배제할 수 있지만, 이는 과거 노사정위원회로의 회귀를 의미한다는 점에서 설사 연금개혁안에 대한 합의가 도출된다 하더라도 진정한 사회적 합의로 받아들여지기 힘들 수 있다는 한계가 있다.

둘째, 연금개혁 특위의 논의를 복지부가 주관하여 이어받는 것이다. 애초 연금개혁은 주무 부처인 복지부가 책임지고 갔어야 할 사안이었다. 복지부가 적극적으로 주관하고 중재한다면 경사노위에서보다 연금개혁 합의안을 도출할 가능성도 크다. 다만, 복지부로서는 이미 국민연금종합운영계획안을 국회에 제출한 상황이기 때문에, 사회적 논의까지 책임지는 것은 원하지 않는다는 문제가 있다. 마지막으로 연금개혁은 결국 최종 국회 입법과정을 통해 완료되기 때문에, 국회에 특위를 설치하고 바로 입법 논의로 넘어가는 것이다. 그러나 이는 연금개혁이 정쟁으로 변질할 우려가 크고, 현재 국회 여야 역학 관계와 내년 총선 일정을 고려하면 현실화하기 어렵다는 점이 문제다.

## 2) 연금개혁특위 2기 : 합의결렬과 권고문 채택

2019년 7월 26일 6인 대표자회의에서 국민연금개혁에 대한 논의를 재개기로 결정했다. 경사노위 연금개혁 특위가 기한 내 합의를 도출하지 못하고 종료한 지 3개월이 지나서였다. 8월 2일 논의가 재시작됐고, 약 한달간 5차례 전체회의가 진행됐다. 그리고 8월 30일 국민연금 소득대체율과 보험료를 중심으로 최종 3가지 방안이 제출됐다. 하반기 국회 입법개혁 일정에 맞춰야 한다며 서둘러 종료했지만, 정작 최종 합의는 결렬된 것이다.

연금개혁 특위에서 제시한 3가지 방안은 크게 세가지다. 먼저 ‘가안’은 노동, 여성, 청년과 노인 등 노동시민사회단체가 공동으로 합의한 안으로, 소득대체율을 45%로 하고, 보험료는 10년에 걸쳐 12%로 인상하는 것이다. 이에 더해 소득상한선 개선(A값 3배), 기초연금 내실화, 사각지대 해소, 지급보장 명문화 등에 대한 내용을 포함했다. 노동시민사회단체는 사회적 합의가 진행돼야 그나마 국회에서도 연금개혁 논의가 가능할 것으로 판단했다. 그래서 소득대체율 50% 요구는 일단 45%로 낮춰 단일하게 제시하고, 보험료를 인상 역시 단체별로 의견이 다양했으나 정부안(3안)에 맞춰 조율했다. 연금개혁에 반대하는 경영계와의 간극을 좁히고, 연금개혁에 미온적인 정부를 추동하고자 하는 교육지책이기도 했다.

‘나안’은 경총과 대한상회가 제출한 방안인데, 사실상 연금개혁 자체를 반대하면서 현행 그대로 유지하자는 방안이다. 그리고 ‘다안’은 연금개혁 특위 마지막 회의때 나온 방안으로 소득대체율은 유지하고 보험료율은 10%로 1%p 즉시 인상하자는 것이다. 이를 제시한 것은 연금개혁 특위 위원장이었다. 기존 국민연금 제도발전위원회와 정부의 종합운영계획안, 그리고 연금개혁 특위, 어느 안에도 포함되지 않은 돌출안이었다. 다른 위원들도 위원장이 별도 안을 내는 것에 항의했지만, 이후 소상공인연합회가

이에 동의하면서 ‘다안’(논의 당시에는 C안)이 됐다. 이는 소상공인연합회를 제외한 어느 곳의 지지도 받지 못했다. 일반적으로 사회적 기구의 위원장은 각 단체의 요구를 수렴해 단일안으로 만들기 위해 노력하는 것이 기본적인 소임일텐데, 오히려 대다수 단체가 동의할 수 없는 독자안을 끝까지 고집해서 결국 3개 안이 되었다.

[표-49] 노후소득보장과 재정지속가능성 재정전망

구분	가안 (45% - 12%)	나안 (40% - 9%)	다안 (40% - 10%)
최대 적립금	2,574조원 (2046년)	1,778조원 (2041년)	2,073조원 (2043년)
수지 적자년도	2047년	2042년	2044년
기금 소진년도	2064년 (△388조원)	2057년 (△124조원)	2060년 (△101조원)

\* 가안: 소득대체율 45% - 보험료율 12% (즉시 1% 인상, 이후 10년간 2% 인상 시)

\* 나안: 소득대체율 40%(2028년) - 보험료율 9% (현행유지)

\* 다안: 소득대체율 40%(2028년) - 보험료율 10% (즉시 1% 인상 시)

\*\* 경사노위 연금개혁특위 보도자료(붙임1), 2018. 8. 30. A,B,C안은 가나다로 변경.

연금개혁 특위 위원장이 제시한 3안은 단순히 별도의 세 번째 방안이라는 의미를 넘어, 그동안 연금특위의 난맥상을 단적으로 보여주는 사례이기도 하다. 연금특위 위원장의 개인적인 입장이 전체 연금개혁 논의에 많은 지장을 초래했고, 마지막 합의안을 도출하는 과정에서도 여실히 드러난 것이다<sup>82)</sup>.

82) 최종 활동결과보고에는 위원장이 ‘다안’을 지지했다는 내용은 빠지고, 소상공인연합회만 포함됐다.

[표-50] 연금개혁특위에서 제시된 최종 3가지 방안

**가안.** 보험료를 인상과 소득대체율 인상은 동시에 추진하되, 보험료와 연금급여의 수급불균형을 줄여나간다. 이를 위하여 국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45%가 되도록 하며, 보험료율은 10년에 걸쳐 12%로 인상한다.

이 안을 포함하여 특고·플랫폼 노동 등 사각지대 해소와 연금지급보장 제도화, 기초연금 내실화, 사회서비스 인프라 투자 확대, 소득상한선 A값 3배 등 기타 분야의 안을 보험료를 인상과 소득대체율 인상과 병행하여 제도개선을 할 것을 제안한다. **(한국노총, 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회)**

**나안.** 우리나라 공적연금의 소득대체율이 OECD 국가 평균에 근접한 상황에서 최근의 어려운 경제·사회적 여건과 국민여론·국민부담 여력을 고려하여 소득대체율 및 보험료율을 현행유지한다.

국민연금 개혁은 제도의 지속가능성과 재정안정성 확보를 우선적인 목표로 추진한다. 이는 ① 연기금의 수익률 제고와 독립성 강화 방안, ② 불필요한 관리비용 절감 등 제도운영의 효율성 강화 방안, ③ 향후 경제상황과 기업여건의 개선과 연계된 보험료를 조정 방안을 종합적으로 검토하면서 사회적 논의를 통해 추진되어야 한다**(한국경총, 대한상의)**

**다안.** 노후소득보장강화와 재정지속가능성 확보가 모두 필요하지만, 현 시점 경제상황을 고려할 때 보험료율을 크게 인상하는 것이 현실적으로 어려움이 있다. 그러나 후세대에 지나친 부담을 지우지 않으면서 재정지속가능성을 제고하기 위해 현세대의 최소한의 책임을 다하고자, 소득대체율은 현행유지하고 보험료율은 10%로 즉시 인상한다.

또한 연계하여 하위소득자의 노후소득을 우선적으로 보장하는 내용으로 기초연금을 확대 강화하고, 영세소상공인 사업장 근로자 및 청년, 여성들의 연금 사각지대를 해소하기 위한 지원 방안을 강구한다. **(소상공인연합회)**

합의가 이뤄지지 않자, 연금개혁 특위를 어떤 형식으로 마무리할 것인가가 쟁점이 됐다. 특위 위원장은 아무런 결론 없이 끝내는 것보다 합의되는 내용만 추려서 권고안 형태로 만들자고 제안했다. 그러나 여기서 합의라는 의미는 결국 곧 경총이나 대한상의 등 경영계가 동의하는 수준에서만 가능한 방안이라는 점에서 노동시민사회단체 내에서 의견이 분분했다.

특히 소득하위 20%에 대한 집중지원은 단순히 어려운 노인에게 더 지원하자는 것이 아니라, 빈곤노인에 대한 보편적 접근을 계층별 접근으로 전환하는 것으로 해석되거나 추진될 가능성도 높았다. 또한 종합적인 노후 소득보장제도 발전방안을 위한 범정부적 논의 기구 구성 역시, 어렵게 형성된 국민연금 소득대체율 상향을 포함한 개혁논의를 다층연금체계 프레임으로 전환하려는 의도로 해석할 수밖에 없었다.

결국 연금개혁 특위에 참여한 위원은 핵심과제 합의는 실패했으나, 권고안 자체를 반대하지 않기로 했다. 하지만 또 한가지 어처구니 없는 것은 경영계를 포함해 전체 민간위원이 단일한 권고안을 만들었음에도 정부위원들은 이에 동참하지 않은 것이다. 연금 개혁에 대한 사회적 논의를 진행한다는 위상을 갖고 출발한 연금개혁 특위에서 정부위원은 정부를 대표하는 사회적 논의의 핵심 당사자이기도 하다. 그럼에도 정부위원은 권고문에 정작 참여하지 않았다. 권고문에 담긴 내용에는 국회에서 법 개정이 이뤄져야 추진가능한 내용도 있지만, 기본적으로 정부가 해야 할 역할과 책임도 있는데 이에 대해서는 면피하려는 것으로 해석할 수밖에 없다.

결과적으로도, 이러한 권고는 국회 내에서 아무런 영향을 발휘하지도 못했다. 오히려 지난 2019년 11월 연금행동과 국회의원이 공동으로 주최한 토론회에서 보건복지부 연금정책과장은 기초연금과 국민연금 연계감액에 대해 세대 간 형평성 차원에서 필요하다는 입장을 보였다. 권고문에 “기초연금의 국민연금 연계 감액을 단계적으로 폐지”가 담겼지만, 실제 정

부조차 이를 제대로 이행할 고민이나 생각조차 없다는 것을 단적으로 드러냈다.

이번 연금개혁 논의는 과거의 재정 안정화 담론을 넘어 노후소득보장과 국민 신뢰회복의 원칙에서 시작했고, 국민연금의 핵심 당사자인 가입자들의 다양한 참여가 보장됐다는 점에서 매우 의미가 크다. 일부에서는 사회적 논의기구의 구성이나 내용에 대해 비판하며 폄훼하기도 하지만, 자신의 입장대로 논의가 되지 않는 것에 대한 흡집잡기에 불과하다.

정작 사회적 논의과정에서 나타난 핵심적인 문제점은 구성이나 내용이 아니라, 사회적 논의의 목적과 운영상에서 드러났으며, 가장 심각한 것은 정부의 무책임한 태도이다. 이는 보다 근본적으로 경사노위 구조 하에서 연금개혁특위가 갖는 한계이기도 하다. 주무부처인 보건복지부는 경사노위 연금특위 과정에서도 일관되게, 무책임하고 안일했으며 적극적이지 않았다. 사회적 논의는 공약과 국정과제이기도 했기 때문에 부정하지 못하지만, 복지부가 책임감 있게 끌고가길 원하지 않았다. 책임 떠넘기듯 경사노위에서 논의가 됐지만, 경영계를 제외한 다수의 노동시민사회단체가 단일안을 제출했고, 이 방안은 제도발전위원회와 정부의 국민연금종합운영계획안에도 포함된 것이었으나 외면했다. 심지어 권고안 채택 이후에도 권고안 이행에 대한 구체적인 계획과 이행모습을 전혀 보여주고 있지 않다.

앞으로 연금개혁 논의는 더 중요한 사회적 과제가 될 것이며, 더 갈등적으로 전개될 가능성이 높다. 이번 연금개혁 과정에서 나타난 문제점을 되돌아보며, 제대로 된 평가를 통해 소중한 교훈으로 삼아야 할 것이다. 분명한 것은 향후 연금개혁 논의는 더 이상 정부나 몇몇 전문가에 의해 좌지우지되는 형태로 전개되지는 않을 것이라는 점이다.

## 국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문

연금특위는 광범위한 노후빈곤에 따른 노후소득보장 강화와 국민연금의 지속가능성 보장이 최우선적인 시대적 과제를 확인하고, 사각지대 해소와 연금지급보장 제도화, 기초연금 내실화 등의 병행 과제를 제안한다. 위 노후소득보장과 지속가능성 확보를 위한 제안들이 정부와 국회에서의 지속적인 논의와 제도화 노력과 병행되는 조건으로, 민간 위원들 전원의 의견 일치 하에 아래 권고안들을 도출하였다.

### 권고1

#### 사각지대해소

국민연금 사각지대 해소를 위해 지역가입자(납부예외자)에 대한 보험료 지원 방안 마련과 출산크레딧 대상을 첫째아부터 추진하고, 추가적으로 다음과 같이 권고한다.

- 1-1. 영세사업장의 사회보험료 부담을 줄여주기 위해, 두루누리 지원 사업을 지속추진하며, 5인미만 영세사업장에 대한 지원을 강화한다.
- 1-2. 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안에 대해 연구·검토한다.

- 1-3. 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 최소화를 위해 정부는 사전예방조치 등 구제 방안을 마련한다.

## 권고2

### 국민신뢰제고

2. 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복을 위해 법 개정을 통해 국가의 국민연금 지급보장을 명문화한다. 단, 연금보험료·급여액 등은 국민연금의 장기재정 균형유지 및 인구구조의 변화 등에 뚜렷한 변동이 생기면 그에 맞게 조정되도록 한다.

## 권고3

### 기초연금 내실화

- 3-1. 기초연금 수급 대상을 소득 하위 70%이상 점진적으로 확대한다.  
3-2. 소득하위 20% 노인에 대한 집중 지원 방안을 마련한다.  
3-3. 기초연금의 국민연금 연계 감액을 단계적으로 폐지한다.

## 권고4

### 기타

- 4-1. 저출산·고령화 문제는 우리 사회가 함께 해결해 나가야할 중요한 문제로서 종합적인 대책이 필요하다. 이에 종합적인 노후소득보장제도 발전방안 마련을 위한 범정부적 논의기구를 구성한다.  
4-2. 연금개혁은 사회적 논의와 합의를 통해 진행되어야 함을 원칙으로 하고 이를 위한 제도적 장치를 마련한다.  
4-3. 보험료율을 인상할 경우 저소득층과 영세사업장의 보험료 부담 경

감조치를 반드시 마련한다.

- 4-4. 국민연금공단의 관리운영비 국고부담률을 점진적으로 확대한다.
- 4-5. 유족연금의 지급률을 가입기간에 상관없이 점진적으로 기본연금액의 60%로 한다.

2019. 8. 30.

경제사회노동위원회, 「국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회」  
한국노총·한국경총·대한상의·청년·비사업장가입자·공익위원 일동

---

---

## 국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 제안문

---

---

2019.8.30.

한국노동조합총연맹, 대한은퇴자협회, 공적연금강화국민행동,  
한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크

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

---

### 1 노후소득보장강화와 재정지속가능성

---

1. 보험료율 인상과 소득대체율 인상은 동시에 추진하되, 보험료율과 연금 급여의 수급불균형을 줄여나간다. 이를 위하여 국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45%가 되도록 하며, 보험료율은 10년에 걸쳐 12%로 인상한다.

---

### 2 사각지대해소 방안

---

2. 국민연금 사각지대 해소와 보험료 부담 경감을 위해 저임금 비정규노동자와 영세자영업자, 청년 등을 대상으로 하는 보험료 지원 및 크레딧 제도를 신설·확대한다.
- 2-1. 영세자영업자에 대한 보험료 지원 사업을 신설하며 구체적인 방안

을 마련해 빠른 시일 내에 시행하도록 한다.

2-2. 출산크레딧과 군복무크레딧을 확대하고, 사전지원방식으로 전환한다.

2-2-1. 출산크레딧은 첫째아이부터 12개월을 부여한다.

2-2-2. 군복무크레딧은 복무기간 전체에 대해 부여한다.

2-3. 실업부조에 연동한 크레딧 제도를 신설한다.

2-4. 특수형태종사근로자의 사업장가입자 전환 방안을 마련한다.

2-5. 초단시간 노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안을 마련한다.

2-6. 임의가입이 활성화되도록 배우자가 납부한 국민연금 보험료에 대한 소득공제 방안을 마련한다.

2-7. 현행 두루누리 보험료 지원의 사업장 지원기준을 10인 미만에서 30인 미만으로 완화하고, 최대 지원기간을 3년에서 5년으로 확대한다. 국민건강보험제도도 지원 범위에 포함한다.

2-8. 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 구제방안을 마련한다.

### 3 국민신뢰제고방안

3. 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복을 위해 법 개정을 통해 국가의 국민

연금 지급보장을 명문화한다.

---

#### 4 기초연금 내실화 방안

---

- 4-1. 기초연금 수급 대상을 소득 하위 80% 이상으로 확대한다.
- 4-2. 기초연금의 실질가치 보전을 위해 물가 상승률에서 A값 상승률 연동으로 환원한다.
- 4-3. 기초연금의 국민연금 연계 감액을 폐지한다.
- 4-4. 기초연금 재정을 전액 국고로 충당한다.

---

#### 5 기타 사항

---

- 5-1. 연금개혁은 사회적 논의와 합의를 통해 진행되어야 함을 원칙으로 하고 이를 위한 제도적 장치를 마련한다.
- 5-2. 노인 빈곤 해소를 위하여 노인 일자리 확대 등 종합적인 대책을 강구한다.
- 5-3. 국민연금 가입 및 급여 제도를 합리적으로 개선한다.
  - 5-3-1 보험료 부과소득 상한을 A값의 3배로 조정한다.
  - 5-3-2 가입상한연령과 수급개시연령을 일치시킨다.
  - 5-3-3 유족연금의 지급률을 가입기간에 상관없이 기본연금액의 60%로 한다.

- 5-3-4 노령연금과 유족연금의 합산금액이 A값의 2분의 1 이하이면 모두 지급한다.
- 5-4. 저출산·고령화 문제는 우리 사회가 함께 해결해 나가야할 중요한 문제로 종합적인 대책이 필요하다. 이에 1인 1연금 제도 설계 등 종합적인 노후소득보장제도 발전방안 마련을 위한 범정부적 논의기구를 구성한다.
  - 5-4-1 돌봄노동의 사회적가치 인정과 무급 돌봄노동자의 노후소득보장을 위해 국민연금 돌봄크레딧 신설 등 제도개선 방안을 마련한다.
- 5-5. 국민연금 소득대체율 인상을 비롯한 노후소득보장 강화를 전제로 국민연금의 재정 지속가능성을 높이기 위한 방안을 마련한다.
  - 5-5-1 보험료율을 인상할 경우 저소득층과 영세사업장의 보험료 부담 경감조치를 마련한다.
  - 5-5-2 국민연금공단의 관리운영비 국고 부담을 확대한다.
  - 5-5-3 국민연금기금의 사회서비스 인프라 투자 등 국민연금 보험료 수입기반을 확대할 수 있는 다양한 방안을 강구한다.

## 주요 참고문헌

- 경제사회노동위원회. 2018~19. “연금개혁 특위 회의결과 1차~17차”.  
[http://www.eslc.go.kr/bbs/data/list.do?per\\_menu\\_idx=2208&menu\\_idx=2272&tabCnt=5&stype=&root\\_yn=](http://www.eslc.go.kr/bbs/data/list.do?per_menu_idx=2208&menu_idx=2272&tabCnt=5&stype=&root_yn=)
- 공적연금강화 국민행동. 2018. “4차 재정계산과 국민연금의 올바른 개혁 방향”. 연금행동 이슈페이퍼 2018-01.
- 관계부처합동. 2014. “사적연금 활성화 대책”. 관계부처합동. 2014. 8. 27.
- 국민연금공단. 2019. “국민연금공표통계”. 2019년 5월 말 기준.
- 국민연금사편찬위원회. 2015. 「실록 국민의 연금」, 국민연금공단 국민연금연구원. 2015년 4월.
- 국민연금재정추계위원회·제도발전위원회·기금운용발전위원회. 2018. “4차 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회”, 공청회 자료집.
- \_\_\_\_\_. 2018. 「2018 국민연금 재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선 방향」
- 권혁진. 2017. “국민연금과 노동시장의 조응 재검토”, 연금행동 연속기획 강좌 자료집, 2017. 6. 22.
- 금융감독원 2019. “2018년 연금지축 현황 분석결과”, 2019. 4. 연금금융실 보도자료.
- 금융감독원. 2019. “2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석”, 2019. 4. 연금금융실 보도자료.
- 김연명. 2015. “국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰”,

- 비판사회정책 제49호, 2015, pp. 73-112.
- \_\_\_\_\_. 2015. “국민연금이 세대 간 형평성을 저해하는가? : 현세대의 이중 부담구조에 근거한 국민연금 세대 간 형평성의 재해석”, 사회복지정책 Vol 24, No. 4, 2015.12. pp. 127-151.
- 김유선. 2018. “비정규직 규모와 실태 : 통계청 경제활동인구 부가조사 (2018.8)결과”, 한국노동사회연구소. 이슈페이퍼 제101호(2018-16호)
- 니키류(정형선 편역). 2018. 「일본의 커뮤니티 케어」. 북마크. 2018. 11.
- 남찬섭·민기채·이충권·김수정. 2018. “국민연금 기금소진인식의 형성배경과 극복방안-언론기사 분석을 중심으로”, 공적연금강화 국민행동, 연구용역보고서. 2018.
- 보건복지부. 2008. “국민연금 장기 재정전망 결과발표 보도자료”, 2008. 3. 28.
- \_\_\_\_\_. 2018. “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획”, 2018.
- 성혜영·김아람. 2018. “공적연금제도의 발달과 노후 생활수준의 변화”, 국민연금공단 국민연금연구원. 연구보고서 2018-12.
- 성혜영. 2019. “근로자의 소득수준별 퇴직·개인연금 가입현황과 시사점”, 국민연금공단 국민연금연구원, 연금이슈&동향분석 제59호. 2019.07.
- 오건호. 김수완. 김수현. 남재욱. 오승연. 이다미. 2019. “한국의 연금 진단과 계층별 노후보장”. 내가만드는복지국가 연구보고서 2019. 9. 10.
- 유호선. 2016. “연금개혁을 위한 사회적 합의 과정에 관한 연구”, 국민연금연구원
- 이승윤·백승호·김윤영. 2019. “한국 이중 노동시장과 노후소득보장제도의 이중화 : 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석”, 비판사회정책 제63호, 2019, pp. 193-232.

- 이재훈. 2015. “한국의 노인 왜 빈곤한가(국제비교로 본 우리나라 노후빈곤 실태)”, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2015-05.
- \_\_\_\_\_. 2016. “연금 민영화 사례분석을 통한 비판적 평가”. 사회공공연구원 연구보고서 2016-01.
- \_\_\_\_\_. 2018. “국민연금 4차 재정계산 쟁점과 과제”. 월간 복지동향, (239), 13-20.
- 전상진. 2018. 『세대 게임 - ‘세대 프레임’을 넘어서』. 문학과 지성사. 2018. 1. 5.
- 정의정책연구소. 내가만드는복지국가. 2019. “국민연금 인상 VS 기초연금 인상? 연금개혁 어디로?” 국회 토론회 자료집. 2018. 9. 3.
- 정해식·주은선. (2015), “국민연금과 세대 간 계약의 재구성”, 응용통계연구, v28, no. 4. 2015. pp.807-823.
- 주은선. 2009. “신자유주의 시대의 연금개혁 : 노후보장의 시장화, 개별화, 금융화”. 비판사회학회 경제와 사회 통권 제84호, 2009.12. pp70-107.
- \_\_\_\_\_. 2019. “국민연금개혁, 이렇게 하자 : 연금특위 다수 안의 의미와 입법과제”, 공적연금강화 국민행동 외. 국회토론회 자료집. 2019. 11. 11.
- 주은선·이은주. “국민연금 재정안정화의 두 가지 패러다임 - 수지균형중심 재정안정론과 사회적 지속성 중심 재정안정론 비교”. 비판과대안을 위한사회복지학회. 비판사회정책. 비판사회정책 제50호. 2016. 2. pp372-422
- 주은선·권혁진·유희원·원종현·이은주·이재훈·정해식. 2017. “국민연금의 발전적 재구성”, 공적연금강화 국민행동 연구보고서.
- Celine McNicholas and Margaret Poydock. 2019. “How California’s AB5 protects workers from misclassification”. Economic Policy Institute. 2019. 11.

- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seelieb-Kaiser, M. (eds.). 2012. *The age of dualization : The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Elisa A. Walker, Virginia P. Reno, and Thomas N. Bethell. 2014. “Americans Make Hard Choices on Social Security: A Survey with Trade-Off Analysis”, National Academy of Social Insurance. 2014. 10.
- Gillion C, Turner J, Bailey C. and Latulippe D. (Eds.). 2000. *Social security pensions: development and reform*, Geneva: ILO
- Isabel Ortiz · Fabio Durán-Valverde · Stefan Urban · Veronika Wodsak. 2018. 「Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America」. ILO. 2018.
- Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., & Sambt, J. 2016. *European National Transfer Accounts*. Available at: <http://www.wittgensteincentre.org/ntadata>.
- Monique Morrissey. 2018. “Social Security trustees report shows why we should expand the program—not look for excuses to cut it”. EPI. Working Economics Blog. 2018. 6.5.
- Nicolars Barr & Peter A. Diamond. 2008. “Reforming pension”, Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series. Working paper 08-22. November 28, 2008.

기타 OECD, EU, 통계청 등 통계 참고(관련 본문 참고)  
언론보도 인용은 각주 참조.

**부록**

# **한국의 연금개혁 주요연표**

오종헌

(공공운수노조 국민연금지부 정책부장)

공무원연금법 시행 1960. 1. 1.

5.16 군사정변 1961. 5. 16.

1960. 4. 19. 4.19 혁명

제2공화국

1962. 2. 사회보장심의위원회 설치  
사회보장에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 설치된 위원회

사회보장에 관한 법률 시행 1963. 11. 5.

산재보험법 시행 1964. 1. 1.

제3, 4공화국

1963. 12. 16. 의료보험법 시행

국민연금 도입에 대한 최초 논의

1968. 9. 1. 사보심 「사회개발에 대한 기본구상 및 장기계획(Ⅰ)」에 '노령인구 증가에 대비하여 취업노동자에 대한 양로보험 도입' 보고서 수록

닉슨독트린 1969. 7. 25.

1971. 4. 27. 7대 대통령 선거

10월 유신 1972. 10.

1972. 11. 30.

박정희대통령 KDI 김만제원장의 보고(국민연금도입은 국내저축제고, 투자자원조달 기여 등)받고 국민연금 도입지시

1차 오일 쇼크 1973. 10.~

국민복지연금법 공포 1973. 12. 24.

1974. 1. 14. 국민복지연금제도, 사학연금제도 시행보류 (대통령 긴급조치 제3호 및 제18호)

사립학교교원연금법 시행 1975. 1. 1.

1976. 6. 18. 국무총리 기획조정실 산하 평가교수단 국민연금보다 의료보험이 우선순위라는 내용의 정부시책종합평가보고서 제출

강제가입 의료보험 도입 1977. 7.  
정부부처의 모든 역량이 의료보험쪽으로 집중

1979. 10. 26. 10.26 사건(박정희 사망)

12.12 사건(신군부, 전두환 등장) 1979. 12. 12.

보사부 '국민복지연금실시준비위원회' 출범 1984. 8.

제5공화국

KDI 연구 프로젝트 공청회 1986. 6. 12.  
'국민연금제도의 기본구상과 그 경제사회적 파급효과'

1986. 4. 21. 전두환대통령 김만제 부총리, 사공일 경제수석의 보고 받고 국민연금제도 도입 지시

1986. 8. 11. 국민연금 도입 발표

국민연금법 공포 1986. 12. 31.

1987. 6. 10. 6.10 민주항쟁

13대 대통령선거 1987. 12. 16.

1987. 12. 4. 재정투융자특별회계법 제정

1988년 국민연금제도 시행 첫해부터 운용자금 중 절반에 해당하는 2,900억원을 공공부문사업에 배분(재정자금에 예탁, 운용함) 금융부문에 배분된 자금도 상당액이 중소기업 특별설비 지원, 통화안정을 목적으로 하는 국공채 매입에 투자됨

국민연금 제도 실시 1988. 1. 1.  
(상시근로자 10인 이상 사업장)

제6공화국

보사부 노인복지법 개정으로 노령수당제도 도입 1989. 12. 30.

1989. 6. 10. 경제사회발전 5개년 계획 수정 (국민연금 적용대상확대) 피용자 → 농어민 → 도시지역자

1990. 2. 1. 노인복지시설 설치자금 대여사업 실시

복리후생대부금 운영 1990. 8. 30.

1991. 12. 31. 기금관리기본법 제정 공포  
공공부문 기금운용을 전액 재정투융자특별회계에 예탁

국민연금 사업장 적용범위 확대 1992. 1. 1.  
(상시근로자 5인 이상 사업장)

1992. 12. 18. 14대 대통령 선거

공공자금관리기본법 제정 공포 1993. 12. 31.  
정부가 관리하고 있는 여유자금 전액을 재무부 장관 결정으로 사용할 수 있도록 하기 위함(기금관리기본법의 경우 정부가 기금을 활용하려면 기금운용계획을 국회에 제출해야 했음)

보육시설 설치자금 대여사업 실시 1994. 2. 1.

1994. 8. 1.

세계은행, 노령화 위기로부터 탈출: 노후보장과 경제성장을 위한 정책 배포

농어민에 대한 국민연금 확대적용 1995. 7. 1.  
농어민 및 농어촌지역

국민복지기획단 공청회 1995. 12. 29.  
'삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상'

청와대 사회복지 수석실 발표 1996. 6.  
'공적연금 개혁의 장기발전방안'

공자법 합헌 판결 1996. 10. 4.  
헌재 1996. 10. 4. 96헌가6, 공보 제18호, 572[합헌, 각하]

국민연금공단 생활안정자금 대부사업 실시 1997. 2. 1.

사회보장심의위원회 제1차 회의 1997. 5. 16.  
'전국민연금 확대적용에 대비한 제도개선 과제'

노인복지법 개정안 통과 1997. 7. 25.  
(경로연금제도 도입)

IMF 구제금융 요청 1997. 12. 3.

국민연금제도개선기획단 최종보고 1997. 12. 27.

1993. 1. 1. 특례노령연금 지급 개시

보험료 인상(3% → 6%) 및 퇴직금전환금 활용

정부(보사부, 경제기획원, 노동부 실무진), KDI 연구진(서상목 등 4인)은 한국노총, 경총과 정책협의를 통해 초기 5년간은 퇴직금전환금 없이 3% 보험료를 노사 절반씩 부담, 이후 5년간은 퇴직금전환금 2%, 나머지 4%를 노사가 절반 부담, 1998년 이후는 퇴직금전환금 3%, 나머지 6%를 노사가 절반 부담하는 것으로 확정하였음. 그러나 이후 1998년 법개정을 계기로 1999년 3월까지만 시행됨.

1994. 3. 24. 개인연금 도입

1994. 12. 5. 공자법으로 인한 손해배상 청구소송제기  
참여연대, 94가단175335손해배상(기)

1995. 4. 25. 국민복지기획단 발족  
김영삼정부 집권 후반기 국정지표인 '세계화' 일환으로 복지주요 과제의 실천을 위하여 민·관 전문가가 참여, 구성함  
'수급자 중심의 사회보험제도 구축' 과제 도출

1995. 11. 30. 공자법 위헌법률심판제청신청  
참여연대, 94가단175335손해배상(기)

1996. 1. 1. 공무원연금 1차 연금개혁  
보험료를 7.2% → 8.4%, 96년 임용자부터 퇴직시점 → 60세부터 지급

1996. 4. 11. 15대 국회의원 선거

1996. 11. 22. 사회보장심의위원회 준비회의  
주요참석인원: 문형표 청와대 행정관, 안종범 한국조세연구원 연구위원, 김용하 한국보건사회연구원 연구위원 등

1997. 3. 10. 전국노인대회, 노령연금법 제정 촉구  
국민연금제도 시행 당시 노인 및 고령자를 위한 노후소득보장으로 생활보호대상 노인에게만 월 3만원(80세 이상 5만원)의 노령수당제도 밖에 없어 노년연금 도입에 대한 청원, 시위, 서명운동 등이 벌어졌음. 이에 민주당, 자유민주연합이 공약을 내놓았고, 신한국당(1998.12.13. 노인복지법 개정안), 국회의의(1996.11.9. 무각출노령연금법안)를 각각 국회에 제출함.

1997. 6. 16. 국민연금제도개선기획단 발족(사보심 산하)

1997. 8. 국민연금제도개선기획단 1차 개선회 발표

1997. 12. 18. 15대 대통령 선거

국민연금제도개선기획단

제1차 연금개혁(1998년)을 위한 논의의 작동함. 국민복지기획단의 전문위원으로 활동했던 문형표 박사가 1996년 초 청와대 박세일 사회복지수석에 의해 청와대 행정관으로 발탁되어 공적연금 전변을 개혁하기 위해 유사한 문제의식을 지닌 안종범, 김용하 등 연금전문가들을 규합하여 연금개혁을 위한 활동그룹을 형성, 활동하였고, 1996년 6월 청와대 사회복지수석실이 '공적연금 개혁의 장기발전방안'을 내놓고 이 과정에서 청와대가 세계화추진위원회 참여 민간위원을 중심으로 연금개혁추진단을 구성, 1997년 2~3월 중 관련 법 개정을 검토하였으나 특수직역연금을 권장하던 다른 부처들이 반발하였고, 복지부와 합의 불발까지 겹쳐 1996년 9월 간담회를 열고 권위와 재정적 지원, 이해당사자 간 타협을 이끌어 낼 수 있는 '기획단'을 구성하기로 함.  
공적연금 개혁의 범위를 국민연금제도로 좁혀 1997년 5월 16일 사회보장심의위원회 제1차 회의를 열어 1998년 중에 도시지역 자영업자를 중심으로 890만명에게 국민연금제도를 확대적용키로 하고, 그 선결과제로 중장기 연금재정 안정화, 근로자와 자영업자 간 보험료 및 급여 형평성을 높이는 방안 등을 강구하기 위해 '국민연금제도개선기획단'을 설치, 운영키로 함.  
1997년 6월 16일 발족 이래 12월 27일 최종 보고가 이루어질때까지 위원회 회의 4회, 전문위원회 회의 9회, 위원 및 전문위원 연석회의 9회를 여는 등 활발히 활동하였고, 최종 개선안으로 현행 일원체계를 기초연금과 소득비례연금의 이원체제로 개편, 급여수준을 70% → 40%로 대폭 하향하고, 기초연금이 16%, 소득비례연금이 24%를 보장하며, 연금수급연령을 2013년부터 매 5년마다 1세씩 연장하여 65세로 올리고, 보험료는 단계적으로 조정하여 2020년 이후 12.65%까지 인상, 국민연금 기금운용위원회에 가입자 대표의 참여를 확대하고 매 5년마다 재정계산을 실시하여 조정하는 제도의 도입 등을 담아내었음.  
보건복지부는 개선안을 상당부분 수용하여 급여수준을 70% → 55%로 하향하고, 보험료를 단계적으로 인상하여 16.25%에 이르게 하며, 균등부문과 소득비례부문의 급여 구조를 4:3에서 1:1로 전환하고, 수급연령을 65세로 단계적 상향하며, 연금회소가입기간을 15년→10년으로 단축하는 안을 내었음.

보건복지부 **국민연금개정법안** 공청회 1998. 1. 22.

국민의정부

노사정위 사회보험료2:2통합방안 합의 1998. 2. 2.

사보심신하 '4대보험통합추진기획단' 운영

1998. 2. 22. 보건복지부 **국민연금개정법안** 공청회  
(1.22. 공청회 논의결과 및 청와대의 급여수준 하향의견 반영)

민주노총 · 한국노총 개정법안 철회요구 1998. 2. 24.

1998. 3. **세계은행 구조조정 차관 협정**  
(차관대가로 협정문에 연금개혁 명문화)

기금운영을 위주한 **국민연금법 개정 입법청원** 1998. 5. 12.

참여연대, 민주노총, 한국노총

1998. 7. 1. **경로연금제도 실시**

**세계은행 구조조정 차관 협정** 1998. 10.

(1999. 11.까지 연금개혁백서 초안 제출 요구)

1998. 12. **공사연금제도개선실무위원회 구성**  
(세계은행의 차관을 받기 위한 불가피한 선택)

**국민연금법** 법사위 대안 국회의결 1998. 12. 17.

1998. 12. 31. **국민연금법** 법률 공포 (제1차 제도개혁)

국민연금 도시지역가입 **일제신고기간 돌입** 1999. 2. 5.

노사정위원회에서 합의된 도시지역자 소득하향신고 예방책

"권장소득액의 80% 미만 신고시 직권결정 방침" 준수로 민원 다량 발생

1999. 2. 21. 새정치국민회의 김원길 정책위의장 긴급당정회의:  
재보궐 선거 관련 반대여론이 높아 국민연금 확대사업 연기 검토

**김종필 국무총리 국민연금 강행지시** 1999. 3. 13.

3/11 대통령 주례화동, 국민연금확대 승낙받은 후 3/12 고위당정회의와 3/13 국정협의회에서 국민연금 확대 강행을 지시, 정치권 강하게 질책, 이후 공단을 방문하여 공단지사장을 모아놓고 도시지역 확대사업에 전력을 주둔하였음

**1999. 3. 30. 국회의원 재보궐 선거**

**자영업자소득파악위원회 발족** 1999. 4. 16.

(국무조정실 산하)

1999. 4. 1. **도시지역주민 국민연금 확대적용**  
(전 국민으로 적용대상 확대)

**기금운용본부 설치(6팀 40명)** 1999. 10. 21.

1999. 8. 1. **자영업자소득파악위원회 1차 정책건의안 보고**  
금융기관의 금융소득자료 국세청 보고, 간의과세 폐지, 표준소득을 단계적 폐지, 세무조사비용 선진국 수준으로 조정

**16대 국회의원선거** 2000. 4. 13.

2000. 1. 13. 생계자금 대부자에 대한 반환일시금 특례 지급

**지역가입자 특례노령연금 지급** 2000. 7. 3.

2000. 7. 1. **지역가입자 연금보험료를 변경(3%→4%)**  
이후 매년 7월 1%씩 인상하여 2005년 7월 이후 9%까지 인상

**청풍리조트 개장** 2000. 9. 29.

2000. 8. **공사연금제도개선실무위원회 보고서 초안작성**  
(이후 호지부지 종료됨)

**공무원연금 2차 개혁** 2001. 1. 1.

정부보전금 도입, 96년전 임용자도 60세 지급, 연금액산정 최종보수월액 → 퇴직전 3년평균보수, 연금인상 공무원보수인상율 → 물가상승률

2000. 12. 23. **국민연금법 15차 개정(법률 제6286호)**  
- 27세 미만 무소득자 당연적용 제외 등(총선 23세 미만)

**투자대상 확대 및 기금운용체제 개선** 2001. 7. 25.

(2001년도 제2차 국민연금기금운용위원회 심의·의결사항)

2002. 3. 19. **국민연금 발전위원회 설치**  
- 1998년 법개정, 5년 후인 2003년 1차 재정계산 준비 목적

**대선 3차 법정 TV 토론, 노무현 후보 발언** 2002. 12. 16.

연금은 노후에 안정된 생활을 보장하기 위한데 기금의 수지를 맞추기위해 급여를 깎는 건 연금제도가 아닌 용돈제도가 될 것...

**2002. 12. 19. 16대 대통령 선거**

#### 4대보험통합추진기획단

1998년 2월 노사정위원회에서는 경제위기 극복을 위한 사회협약을 통해 '사회보험료 2:2 통합방안(국민연금+건강보험, 고용보험+산재보험)'에 합의함. 이를 추진하기 위해 총리가 위원장인 사회보장심의회위원회 산하에 '4대사회보험통합추진기획단'을 운영.  
그러나 1997년 외환위기 이후 실업문제에 치중하던 시기라는 점과 건강보험 통합, 국민연금 적용범위 확대 등 사회보험마다 이슈가 있어 통합 여건이 성숙되지 않은 상태에서 관련 부처(복지부, 노동부)와 각 사회보험공단 및 노조가 반대하여 4대 사회보험 징수통합은 중단됨.

제1차 재정계산과 국민연금발전위원회 위촉 2003. 01.

참여정부

국민연금 재정안정화 방안 공청회 개최 2003. 4. 1.  
- 국민연금 발전위원회 주관

2003. 3. 27. 국민연금 재정계산 결과 발표  
2035년 최고 1,715조, 2036년 수지적자 발생, 2047년 기금 소진

국민연금 노동자 송석창 열사 항거 2003. 8. 4.  
단기 실적평가 및 지역가입자에 대한 무리한 소득조정 등으로  
시달리다, 사랑받는 국민연금을 만들어 달라는 유서를 남김

2003. 7. 1. 국민연금 사업장가입자 확대(1단계)  
법인 또는 전문직종 1명 이상 근로자 사용 사업장으로 확대

국민연금법 개정안 국회 제출 2003. 10. 31.  
보험료 15.9%, 소득대체율 50% 방안, 의안번호 162842

2003. 8. 19. 「보험료 15.9%, 소득대체율 50% 방안」  
입법예고 및 공청회 개최

17대 국회의원선거 2004. 4. 15.

2004. 2. 소득보장 사각지대 해소대책위원회 구성

현재 탄핵소추안 기각 2004. 5. 14.

2004. 3. 12. 노무현 대통령 탄핵소추안 가결

국민연금 사업장가입자 확대 (2단계) 2004. 7. 1.  
2003.7.1. 기준 건강,고용보험 가입 사업장 중 1명 이상 근로자를  
사용하는 사업장으로 확대

2004. 5. 5. 네티즌 국민연금의 비밀 8개 항목 게시

한나라당(야당) 국민연금법 개정안 제출 2004. 12. 3.  
기초연금(대체율 20%, 지급대상 100%),  
소득비례연금(보험료 7%, 대체율 20%), 의안번호 171055

2004. 5. 29. 국민연금 반대 촛불시위

유시민의원 효도연금법 발의 2005. 11.  
65세 이상 기초수급자 및 일정소득, 재산 이하자에 지급하는  
공공부조형 급여, 연금지급액은 특례노령연금 최저액 참조 결정

2004. 10. 16. 열린우리당(여당) 국민연금법 개정안 제출  
보험료 9%, 소득대체율 50% 방안, 의안번호 170584

정부 국민연금 신개혁신안 제출 2006. 6. 2.

유시민 복지부 장관 주도, 보험료율 13%, 소득대체율 40%  
기초노령연금(소득하위 45%, 급여수준 8만원 정액으로 지급하거나 소득별  
차등지급) 국민연금제도 성숙시 최저연금 또는 최저보장제도로 발전,  
기초노령연금, 국민연금, 퇴직연금, 사적연금의 다층소득보장체계

2005. 10. 19. 국회 국민연금제도개선특별위원회 설치  
활동기간 '05.10.19.~'06.2.28. 총3차 회의  
여야 의견 대립으로 결과도출 없이 해산

2005. 12. 1. 퇴직연금 도입 근로자퇴직급여보장법 시

유시민 복지부 장관 주도, 보험료율 13%, 소득대체율 40%  
기초노령연금(소득하위 45%, 급여수준 8만원 정액으로 지급하거나 소득별  
차등지급) 국민연금제도 성숙시 최저연금 또는 최저보장제도로 발전,  
기초노령연금, 국민연금, 퇴직연금, 사적연금의 다층소득보장체계

2006. 1. 1. 국민연금 사업장가입자 확대(3단계)  
1명 이상 근로자 사용 모든 사업장으로 확대

사회보험 적용, 징수 통합추진기획단 설치 2006. 10.

2006. 9. 29. 열린우리당(여당) 국민연금법 개정안 제출  
보험료율 9%, 소득대체율 2008년 50%→40%, 기초노령연금 7~10만원,  
60%에게 지급

민주노동당(야당) 국민연금 개정법안 제출 2006. 11. 14.  
보험료 9%, 소득대체율 40% 방안

2006. 10. 31. 민주노동당(야당) 기초노령연금법안 제출  
하위 80% 노인에게 정책 기초연금지급, 급여수준은 2008년에는 A값의 5%인  
9만원에서 점차 올려 2028년에는 A값의 15%도달

2006. 12. 7. 양승조의원수정 기초노령연금법 법사위 통과

국민연금개혁 실무협상 합의문 작성 2007. 4. 25.  
실무협상 대표: 열린우리당 강기정의원, 한나라당 박재원 의원

2007. 4. 2. 국회 본회의에서 기초노령연금법안 통과  
정부, 여당의 국민연금법 개정안(보험료 12.9%, 대체율 40%), 민주노동당,  
한나라당의 국민연금법 개정안(보험료 9%, 대체율 40%) 및 기초노령연금  
개정안(80% 노인에게 대체율 5%→10%)은 부결

제2차 국민연금재정추계위원회 출범 2007. 6. 8.

17대 대통령 선거 2007. 12. 19.

2007. 7. 3. 국민연금, 기초노령연금 개정법안 가결  
국민연금(보험료 9%, 소득대체율 50%→40%), 기초노령연금(70% 노인, A  
값의 5%→10%), 기초노령연금 인상시기 방법, 기초노령연금과 국민연금의  
통합을 다룬 연금제도개선위원회 국회 설치에 관한 내용이 법안 →  
부칙명시로 변경됨

#### 4대보험 적용, 징수 통합추진기획단

2003년 3월 빈부격차 완화를 위한 국민통합과제로 '사회보험 사각지대 해소와 부과, 징수업무 일원화' 채택  
2005년 11월 대통령 자문 빈부격차,차별시정위원회에서 4대 사회보험의 보험료 부과기준 및 징수방법 일원화 방안 마련  
2006년 10월 사회보험 적용, 징수 통합추진기획단 설치하여 2006년 11월 국세청 산하에 '사회보험료 징수공단'을 신설하는 사회보험료 부과 등에 관한  
법률과 관련된 6개 법안은 국회 제출되어 2007년 11월 소관 재경위 전체회의를 통과했으나 기존 공단 외에 신설 기관 설립의 비효율성 문제제기와 관련  
노조의 반대가 있는 가운데 자동 폐기됨

출산 및 군복무 크레딧 제도 시행 2008. 1. 1.  
자녀 2명 12개월, 1명 추가시 +18개월, 최대 50개월, 군복무시 6개월 상입

**국민연금개혁위원회 발족** 2008. 4. 16

- MB정부 국정과제 추진위해 설치
- 1.기금운용체계개편(기금공사설립)
- 2. 공적연금가입기간연계
- 3. 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화

**18대 국회의원 선거** 2008. 5. 30.

2008. 4. 11. **2008년 제2차 기금운용위원회**

채무상환금 대역사업, 해외자원개발사업 투자 의결

2008. 4. 23. **국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회 구성**

국민연금개혁위원회 산하 소위 구성료, 성과 없이 2008년 말 활동 종료

2008. 5. 14. **복지부 기금체계개편안 발표**

MB정부 국정과제로 수익률 강화 목적의 기금공사설립안을 추진하나 2008년 금융위기로 그 힘을 잃고, '08.8.6. 정부발의 법안은 18대 국회 만료시 임기만으로 폐기됨

2008. 8. 18. **제2차 재정계산 공청회**

**제2차 재정계산 결과 발표** 2008. 10. 21.

2043년 최고 2,465조, 2044년 수지적자 발생, 2060년 기금 소진

2009. 6. **국민연금기금 UN PRI 가입**

(Principles for Responsible Investment)

**공적연금간 가입기간 연계 실시** 2009. 8. 7.

**공무원연금 3차 연금개혁** 2010. 1. 1.

보험료율 11% → 14%, 급여연승률 2.1% → 1.9%, 연금액 산정 퇴직전 3년평균보수 → 전 기간 평균월액, '10년이후 임용자 65세부터 지급

2010. 8. 10. **국민연금 시행령 통과**

(대학시간강사, 아르바이트 60시간 이상)

**4대보험 건강보험공단 징수통합** 2011. 1. 1.

2011. 2. 18. **국회 연금제도개선특별위원회 구성**

기초노령연금법 규정에 따라 구성, 활동기간 2.18.~8.17. 총5차 회의 선별적 공공부조안, 보편적 기초연금안이 대립한 가운데 총선을 앞두고 있어 별 수확없이 종료

**노후간급자금대부사업(실버론) 시행** 2011. 4. 15.

고령(만 60세 이상)의 국민연금 수급자에게 의료비, 전·월세 자금(보증금), 배우자 장제비, 재해복구비 용도의 긴급한 생활 안정자금을 저리로 대부해주고, 연금으로 원리금 상환하는 제도

**2012. 5. 30. 제19대 국회의원 선거**

2012. 6. 5. **제3차 국민연금재정추계위원회 발족**

**두루누리 사회보험 지원사업 시행** 2012. 7. 1.

소규모 사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 국가에서 지원함으로써 사회보험 가입에 따른 부담을 덜어주고, 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 사업

2012. 10. **국민연금제도발전위원회, 기금발전위원회 운영**  
제3차 국민연금재정추계위원회 산하 위원회

2012. 10. 23. **국민연금바로세우기국민행동 발족**

**18대 대통령 선거** 2012. 12. 19.

**국민연금개혁위원회**

MB정부가 구성된 이후 보건복지가족부 내에 MB정부의 국정과제인 '국민연금과 기초노령연금의 재구조화', '국민연금 기금운용체계 개편', '공적연금 간 가입기간 연계'를 논의하기 위해 설치했으나 세 과제 중 뒤 두 과제는 상당 부분 협의가 되었지만 재구조화는 합의가 쉽지 않아 2008.4.23. 전문가 중심의 '국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회'가 구성되었음. 그러나 결국 공적연금 가입기간 연계만 2009년 법 제정으로 실행되었고 나머지 두 과제는 이명박 정부 종료까지 별다른 진전이 없었음

**4대보험 건강보험공단 징수통합**

MB정부 2007년 1월 박재원 의원 대표발의한 건강보험 중심의 징수통합방안을 추진키로 확정  
2008년 8월 정부의 1차 공기업 선진화 방안 기금조정 추진과제로 선정

**연금제도개선특별위원회**

기초노령연금법에 규정했던 대로 국회에 연금제도개선특별위원회가 설치되어 국민연금과 기초노령연금의 관계를 놓고 전문가 진술을 듣는 등 감론을박하였으나 별 수확없이 종료됨

국민행복연금위원회 발족 2013. 3. 20.  
활동기간: 3.20.-7.15. 7차례 회의

국민행복연금 위원회 합의문 발표 2013. 7. 17.

개인연금 활성화 방안 발표 2013. 8. 5.

기초연금 도입 정부안 발표 2013. 9. 25.  
지급대상 70%, 국민연금 연계감액, 물가상승률 연동, 재원은 조세

국민연금법 개정 2014. 1. 24.  
국가의 안정적 연금급여를 위한 시책수립

세월호 침몰사고 2014. 4. 16.

제6회 전국동시지방선거 2014. 6. 4.

당정청협의회 2014. 7. 17.  
더내고 덜받는 공무원연금개혁추진 공감

사적연금 활성화 대책 발표 2014. 8. 27.  
단계적 퇴직연금 의무화, 기금형 퇴직연금제도 도입 등

박근혜 대통령 국회시정연설 2014. 10. 29.  
공무원연금개혁 연내 마무리 국회에 협조 요청

여야 공무원연금개혁특별위원회 구성 2014. 12. 23.  
국회 공무원연금개혁특별위원회, 국민대타협기구 출범

공적연금강화국민행동 발족식 2015. 3. 11.  
국민연금바로세우기 국민행동이 공적연금강화국민행동으로 확대 개편

공무원연금개혁특위 활동시한 연장합의 2015. 4. 2.  
여야 활동시한 5.2 까지 합의

연금행동 공적연금강화 국민대회 2015. 4. 25.  
4. 29. 재보궐 선거 2015. 4. 29.

새누리당 압승, 새정치연합 전패

공무원연금개혁특위, 실무기구 단일안 가결 2015. 5. 2.  
여야 대표 회동, '공무원연금 개혁 및 국민연금 강화를 위한 양당 대표 합의문'에 서명. 이후 공무원연금개혁특위 실무기구 단일안 가결

국민행복연금위원회

2012년 대선에서 박근혜 새누리당 후보는 소득에 관계없이 모든 노인에게 월 20만원의 연금을 지급하겠다고 공약하였으나 당선 이후, 대통령직 인수위에서 기초연금의 재원으로 국민연금기금을 사용한다는 보도가 나가자 가입자들의 거센 반발로 인수위의 기초연금안은 인수위 해체와 함께 폐기됨. 이후 정부는 2013.3.20.-7.15.간 정부2, 사용자2, 근로자2, 지역2, 세대대표4, 총 13명으로 구성된 국민행복연금위원회를 발족하고 위원회를 통해 사회적 합의를 담은 기초연금안을 만들고자 시도함. 총 7차례 회의가 열렸으며, 6차 회의에서장 기초연금 차등지급에 반대하는 양대노총, 한농연이 위원회 사퇴입장 표명 후 퇴장하였음. 위원회는 2013.7.17. 합의문을 발표하고 활동을 종료.

공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구

공무원연금 개혁에 대하여 야당은 사회적 합의기구 구성을 요구했으나 여당이 반대하여 절충안으로 국민 대타협기구를 구성함. 여당쪽은 조현진, 김현숙 의원, 김용하, 양준모 교수 등이 포함되었고, 야당쪽은 강기정, 김성주 의원과 이병훈 전국공무원노동조합 정책연구원장, 정용건 국민연금바로세우기 국민행동 집행위원장, 정재철 민주연구원 연구위원 등이 포함되었음. '15.1.8.-'15.3.27. 간 총 6차례 전체회의, 3차례 공청회가 있었으며, 이후 실무기구에서 계속 논의한 결과를 국회 특위에서 심의, 의결하여 합의문을 만들어 이후 법제화로 연금개혁을 실행함.

PPA 공적연금강화국민행동

2012년 "가입자와 함께하는 국민연금 개혁"이라는 가치로 발족한 노동시민사회의 연금관련 연대기구인 "국민연금바로세우기 국민행동"의 성과와 과제를 이어, 민주노총, 참여연대, 한국노총, 한국여성단체연합이 제안하고 306개 노동시민사회단체 참여하는 연대기구 "공적연금강화 국민행동"으로 확대개편

2013. 3. 31. 제3차 재정추계 발표  
2043년 최고 2,561조, 2044년 수지적자 발생, 2060년 기금 소진

2013. 8. 21. 제3차 재정추계 공청회  
국민연금제도 및 기금운용 개선방향 수립을 위한 공청회

2013. 10. 8. 제3차 재정계산 결과 발표  
국민연금제도 및 기금운용 개선방향발표

2014. 2. 25. 박근혜대통령 3대 직역연금 개혁방침 발표  
'경제혁신 3개년 계획' 발표하면서 공무원, 군인, 사학 3대 연금개혁 계획 공개

2014. 5. 20. 기초연금법 공포

2014. 7. 1. 기초연금제도 시행

2014. 8. 19~20. 국민연금바로세우기국민행동 정책워크숍  
제도개혁, 기금운용체계 개편, 기금운용 및 주주권 행사, 사회적책임투자

2014. 10. 28. 새누리당, 공무원연금 개혁법안 당론 발의

2014. 12. 10. 여야 '2+2(대표, 원내대표)회담'  
공무원연금개혁특위 및 국민대타협기구, 해외자원개발국정조사특위 구성 합의

2015. 1. 28. 국민연금법 개정(법률 제13100호)  
기금 사회적책임투자근거 마련, 급여 수급전용계좌 신설, 미성년 근로자도 사용자 동의 없이 사업장가입가능, 실업크레딧제도 도입, 부분연기연금제도 신설

2015. 3. 28. 국민대타협기구 활동 종료

2015. 4. 13. 공무원연금개혁 9인 실무기구 출범  
특위 연장으로 국민대타협기구를 이어갈 실무기구 구성, 공무원단체 대표 3명, 정부 대표 2명, 여야 추천 전문가 2명, 여야 합의한 공적연금 전문가 2명이 참여

2015. 5. 1. 여야 공무원연금 개혁합상 사실상 타결  
공무원연금개혁 9인 실무기구 공무원연금 개혁안 합의

공무원연금 개정안 본회의 처리 불발 2015. 5. 6.  
국민연금 논의연계(소득 대체율 50% 명기)문제로 여야협상 결렬

2015. 5. 6. **일용근로자 사업장 가입자 적용기준 안내**  
1개월 이상, 월 8일 이상 & 월 60시간 이상 일용근로자 사업장가입자 적용

새누리당, 새정치민주연합 원내대표 상견례 2015. 5. 10.  
새누리당 유승민 원내대표, 새정치민주연합 이종걸 신임 원내대표(5.7.선출)  
4시간 미라톤 상견례, 5월 임시회 추가 소집, 공무원연금법 계속 논의 합의

2015. 5. 7. **문형표 복지부 장관 "세대간 도적질" 발언**  
기자들과 만나 연금고갈 빛 후대로 넘기면 연금학자 중에는 세대간 도적질이라 이야기하는 사람도 있다고 발언

공무원연금법 28일 본회의 처리 '잠정' 합의 2015. 5. 20.  
공무원연금개혁특위 여야 간사, 공적연금 강화를 위한 사회적기구조성 관련 합의안 초안 마련, 공무원연금 28일 본회의 처리 잠정 합의

2015. 5. 18. **조윤선 청와대 정무수석 사퇴**  
'공무원연금 개혁 무산 책임' 사퇴

여야 원내대표 재회동 2015. 5. 28.

'공무원연금법 28일 처리, 세월호 시행령 내달 논의' 합의안 마련, 여당 의총서 수정 요구

2015. 5. 27. **여야 원내대표 막판 회동 결렬**  
'세월호 시행령, 문형표 해임안' 발목

2015. 5. 29. **국회 본회의 공무원연금법 가결**  
전날부터 이어진 밤샘 협상 끝에 새벽 국회 본회의 열여 공무원연금법 처리

박 대통령 국민연금 의결권행사관련 지시 2015. 6.  
청와대 수석비서관 회의에서 제일모직-삼성물산 합병건에 대한 국민연금공단 의결권 행사문제를 잘 챙겨보라 지시

2015. 6. **문형표 복지부장관 국민연금 의결권행사관련 지시**  
조남권 연금정책국장에게 "삼성합병건이 성사되었으면 좋겠다" 지시

연금정책국장 기금운용본부장에게 지시 2015. 6. 30.  
"합병에 대하여 투자위원회에서 결정하라" 지시, 기금운용본부장 "복지부의 압력에 의하여 이렇게 했다고 말해도 됩니까" 하자 국장은 "삼척동자도 다 그렇게 일했지만, 복지부가 관여한 것으로 말하면 안된다"라 말할

2015. 7. 3. **ISS, 한국기업지배구조원 합병 반대 권고**

홍완선 기금운용본부장-이재용 회동 2015. 7. 7.  
이재용에게 합병비율을 재조정하거나 삼성물산 주주에게 중간배당 실시 요구했으나 거절

2015. 7. 6. **기금운용본부 연금정책국장실 방문 보고**  
기금운용본부 책임투자팀장 "삼성물산 합병안건 투자위원회 의결시 문제점" 문건 보고, 연금정책국 과장 "전문위 부의 말고 기금본부에서 책임의식 갖고 판단하라", 국장 "당신네들, 반대하겠다는 거야"라고 말하며 재차 투자위에서 합병 찬성 지시 문장관 등은 전문위 합병안건 찬성 의결방안을 모색, 문장관의 전문위 위원별 대응방안 마련 지시에 따라 사무관은 "의결권 행사 전문위원회 논의시 대응 시나리오", "의결권행사 관련 쟁점별 대응방안", "위원별 대응전략" 문건 작성

복지부 장관 최종적으로 투자위 찬성 승인 2015. 7. 8.  
7.7. 인구정책실장 등이 전문위 위원별 찬반 성향 파악결과, 합병안건 찬성의결이 곤란함을 파악하여 투자위 결정을 장관보고하고, 장관이 승인하여 투자위원회에서 하는 것으로 처리방안 최종 정리됨, 동 내용은 사무관이 청와대 고용복지수석실 행정관에게 보고

2015. 7. 9. **기금본부 투자위 찬성 의결전제로 대응방안 수립**  
투자위 찬성 의결을 전제로 언론, 국회, 감사기관, 전문위원회, 기금운용위원회 대응방안 수립

투자위원회 제일모직-삼성물산 합병 찬성의결 2015. 7. 10.  
전문위원회 김성민 위원장은 전문위 심의, 의결을 강력히 요구했으나 기금운용본부장 이를 무시하고 15시 경 투자위원회를 개최 확실한 찬성 의결을 위하여 종전 관행과 달리 투자위원회 위원 지명, 정회 중 기금운용본부장 투자위원회 위원 일부 접촉, 종전 거수 의사결정에서 주문을 '전문위 부의'를 뺀 기명투표인 '오픈식 표결 방식'으로 진행하여 합병안건 찬성의결함고, 기금본부장은 이후 이사장 최광, 복지부, 청와대 안종범 경제수석비서관에게 보고

2015. 7. 12. **전문위 개최 무마 시도**  
전문위 위원장 7.14. 전문위 개최 직권결정하자 문장관 연금정책국 과장에게 전문위원 개별접촉, 전문위 개최안되도록 유도하도록 했으며, 친분있는 전문위원에게 전화하여 "시끄럽지않게 해달라"고 반발 무마 시도

전문위원회 개최 2015. 7. 14.  
연금정책국 과장 전문위 간사로 출석하여 전문위에서 기존 투자위 합병 찬성의결 뒤집지 못하게 유도하고 전문위원회 회의결과는 투자위원회 개최의 문제점에 대한 내용을 포함시키지 않고 삼성물산 주주총회일인 7.17.에 보도자료 배포함

2015. 7. 13. **전문위 적극 대응 지시**  
문장관 과장에게 전문위 개최 보고 받고, "언론에 시끄럽지 않도록 잘 대응해주세요" 말함, 연금정책국장은 과장에게 "직을 걸고서라도 막아야 된다" 말하며 전문위가 투자위 결과를 뒤집는 결정을 하지 못하도록 적극 대응 지시

2015. 7. 17. **삼성물산 주주총회**  
국민연금공단 제일모직-삼성물산 합병 안건 찬성 의결권 행사

**국민연금법 개정법률 시행** 2015. 7. 29.  
 부분연기연금, 소득활동에 따른 노령연금 감액방식 변경,  
 18세 미만 근로자 사업장가입 확대

**문형표 보건복지부 장관 사임** 2015. 8. 26.  
 메르스 사태 책임으로 사퇴

**공적연금강화특위 2차 공청회** 2015. 10. 12.  
 국민연금 사각지대 해소에 관한 공청회

**복수사업장 합산 60시간 이상 근로자** 2016. 1. 1.  
**사업장가입자로 적용**  
**개정 공무원연금법 시행(공무원연금 4차 연금개혁)**  
 보험료율 14% → 18%, 급여연승률 1.9% → 1.7%(1.7% 중 1%에  
 소득재분배 요소 도입), '09년이전 임용자도 65세부터 지급, 연금액  
 인상 5년간 한시 동결 등

**제20대 국회의원선거** 2016. 4. 13.

**국민연금보험료 연체금 일괄계산제도 시행** 2016. 3. 16.

**고용보험법 개정으로 실업크레딧 시행** 2016. 8. 1.

**최순실 국정개입 증거 태블릿 보도** 2016. 10. 26.  
 JTBC 최순실 국정개입증거로 태블릿 PC 입수하여 보도

**6차 민중 총결기(106만명)** 2016. 11. 12.

**경력단절자 등 적용제외자 추납 확대** 2016. 11. 30.

**6차 촛불집회(232만명)** 2016. 12. 3.

**헌법재판소 대통령 박근혜 탄핵소추안 인용** 2017. 3. 10.

2015. 8. 11. **공적연금강화와노후빈곤해소를위한  
 특별위원회** (활동기간: '15.8.11.~11.25)

2015. 10. 2. **공적연금강화특위 1차 공청회**  
 국민연금 소득대체율에 관한 공청회

2015. 10. 21. **정진엽 복지부 장관 기금공사화 천명**  
 공사화에 반대하며 홍완선 기금운용본부장 비연임 결정한 최광 국민연금공단  
 이사장 사퇴

2016. 1. 29. **보험료지원 등에 관한 고시 전부개정안 시행**  
 "국민의 노후를 시장에 맡아먹을 문형표는 사퇴하라"  
 문형표 이사장 사퇴 촉구 및 사퇴촉구서 전달 기자회견

2016. 5. 29. **국민연금법 개정(법률 14214호)**  
 공적연금가입자 무소득배우자 적용제외기간 추납허용, 유족연금 중복지급률  
 인상(20% → 30%), 군복무크레딧 적용대상 확대, 장애, 유족연금 수급요건 완화,  
 배우자에 대한 유족연금 지급정지의 예외사유에 해당되는 자녀 연령 상향(만19  
 세 → 만25세), 연금보험료 지원기준에 종합소득요건 추가

2016. 7. 11. **일용근로자 사업장가입자 적용기준 확대**  
 1개월 이상, '월 8일 이상 또는 월 60시간 이상' 일용근로자  
 사업장가입자로 적용

2016. 9. 2. **복지부 임의가입자 소득 하한 하향 예고**  
 99만원(보험료 89,100원) → 52만6천원(보험료 47,340원)

2016. 10. 26. **박근혜 대통령 퇴진운동 시작**  
 기자회견, 선언 등 형태로 박근혜 대통령 퇴진 운동 및 퇴진 집회 시작

2016. 11. 26. **박근혜 즉각 퇴진 5차 범국민행동(190만명)**

2016. 11. 30. **문형표 전 장관 국정조사 위증**  
 '박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹사건 진상 규명을  
 위한 국정조사' 특별위원회 증인 출석, 합병 찬성 영향력 행사 사실이  
 있음에도 그런 사실이 없다고 허위 진술함

2016. 12. 9. **국회 탄핵안 가결**

2017. 5. 9. **19대 대통령 선거**

**공적연금강화와노후빈곤해소를위한특별위원회**  
 활동기간: '15.8.11.~11.25. 총 7차례 회의, 5.29.  
 공무원연금법 처리 후속조치로 3개월 능력 발족한 국회  
 특별위원회, 국민연금 소득대체율 50%로 상향 및 공무원연금  
 재정절감분 20%의 국민연금 사각지대해소 활용을  
 논의했으나 여야 합의없어 흐지부지 종료

**복지부 기초연금 25만원 입법예고** 2017. 8. 22.  
'18.4월부터 기준연금액을 25만원으로 인상

**국민연금 제도발전위원회 가동** 2017. 12. 4.  
제4차 재정계산위원회 국민연금 제도발전위원회

**국민연금 기금운용발전위원회 가동** 2018. 1. 25.  
제4차 재정계산위원회 국민연금 기금운용발전위원회

**제4차 재정계산 공청회** 2018. 8. 17.  
2041년 최고 1,778조, 2042년 수직적자 발생, 2057년 기금 소진  
'가'안: 보험료 11%, 소득대체율 45%  
'나'안: 보험료 13.5%, 수급개시연령 조정, 기대여명계수 도입

**연금특위 제1차 전체회의** 2018. 10. 30.  
구성, 운영보고, 제4차 재정추계 결과, 향후 일정 논의

**제4차 국민연금종합운영계획안 발표** 2018. 12. 14.  
4개 정책조합(현행유지, 기초연금40만원 및 현행, 소득대체율 45%-보험료 12%, 소득대체율 50%-보험료 13%)

**국민연금법 개정안 시행** 2019. 1. 15.  
연금액 인상시기 4월에서 1월부터로 개정

**경사노위 본회의 서면의결 무산** 2019. 4. 29.  
의결정족수 미충족으로 연금특위 시한 연장, 탄력근로제 합의안 등 서면의결 무산

2017. 8. 28. **국민연금 4차 재정계산위원회 가동**  
재정추계위원회 가동, 제도발전위원회, 기금운용발전위원회 구성

2018. 1. 1. **두루누리 연금보험료 지원사업 변경**  
2018년 최저임금인상(6,470원 → 7,530원, 16.4% 인상)에 따른 부담 완화  
소득기준 월 140만원 미만 → 190만원 미만, 지원율: 신규가입자 60% → 90%(1~4인 규모 사업장), 80%(5~9인 규모 사업장), 지원제한기간(36개월) 신설

2018. 7. 30. **국민연금기금 스투어드십 코드 도입**  
국민연금기금 수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드) 도입

2018. 9. 17. **보건복지부 국민연금 대국민 토론회**  
9.17 서울, 9.28 경북, 10.1 인천, 청주, 전북, 10.2 부산, 대전, 제주, 울산, 강원, 10.4 경기, 충남, 전남, 경남, 10.5 대구, 광주 포커스 그룹 및 지역 간담회, 온라인 의견수렴, 전화설문 병행

2018. 11. 7. **문 대통령 국민연금 개혁안 전면 재검토 지시**  
박능후 보건복지부 장관 국민연금 개혁안 보고, 대통령 전면 재검토 지시

2018. 12. 21. **복지부 국민연금 종합운영계획 설명회**

2019. 1. 15. **기초연금법 시행령 개정안 입법예고**  
4월부터 소득하위 20%인 65세 이상 노인에게 월30만원 지급

2018. 11. 7. **문 대통령 국민연금 개혁안 전면 재검토 지시**  
11.6. '국민연금종합운영계획 정부안' 언론 노출(1안: 보험료 13%, 대체율 50%, 2안: 보험료 12%, 대체율 45%, 3안: 보험료 15%, 대체율 40%)  
11.7. 보건복지부 장관 개혁안 대통령 보고, 대통령 전면 재검토 지시

2019. 8. 30. **경사노위 연금특위 활동종료**  
<'노후소득보장과 재정지속가능성' 논의 결과>  
가안. 소득대체율 45% - 보험료율 12%(10년)  
나안. 소득대체율 40%(2028년) - 보험료율 9% (현행유지)  
다안. 소득대체율 40%(2028년) - 보험료율 10%(즉시)  
<주요 권고 내용>  
1. 사각지대해소: 두루누리 사업, 5인 미만 소상공인 지원 확대 등  
2. 국민신뢰제고: 국민연금 지급보장 명문화  
3. 기초연금 내실화: 수급대상 확대 등  
4. 기타: 연금개혁에 있어 사회적 논의의 제도적 장치 마련 등

**제4차 재정계산**

1998년 재정계산제도 도입되어 국민연금법 제4조에 의거 복지부장관이 5년마다 국민연금 재정수지를 계산하고 국민연금 운영계획을 수립하도록 규정, 이에 관련단체 추천 전문가 등으로 구성된 국민연금 재정추계위원회('17.8.~'18.9. 총24회), 국민연금 제도발전위원회('17.12.~'18.9. 총 29회), 국민연금 기금운용발전위원회('18.1.~'18.9. 총 17회)를 구성하여 논의를 진행

**경사노위 연금특위**

연금개혁을 위한 사회적 논의기구로 "대통령직속 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회"를 설치하여 노사정, 청년, 수급자, 공익위원으로 구성된 회의체 '18.10.30.~'19.4.29. 17차례 전체회의의 진행(각주 1회 또는 주1회), 워크숍, 간사단회의, 실무협의체 등 진행, 경사노위 본회의 서면의결 무산으로 중단되었다가 8.2.~8.30. 총 5차례의 전체회의와 4차례의 간사단회의의 진행, 8월 30일 결과보고, 권고문(사각지대해소, 지급보장 명문화)을 내는 수준으로 주요 쟁점인 소득대체율, 보험료율에 대한 합의문 도출에는 실패함

- 12-01 21세기 노동의 대안 복지 연구: 복지 정치 및 담론-제도 분석과 대안 모색
- 12-02 공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색
- 12-03 2012년도 공공운수노조·연명 조합원 의식조사: 임단협 공동요구안을 중심으로
- 12-04 지방공기업 공공성 강화를 위한 「지방공기업법」 개정안
- 12-05 공공부문 재공영화를 위한 법적·제도적 대안: 전력·가스·철도를 중심으로
- 12-06 국민연금기금 주주권 행사의 진보적 대안
- 12-07 참여와 권료 통제를 위한 정부조직개편의 쟁점과 방향
- 13-01 가스산업 안전관리 규제완화의 문제점과 공공성 구축방안
- 13-02 원자력발전, 안전한 운영을 위한 교육-비판 그리고 과제
- 13-03 한국의 불장책, 시장화의 문제점과 공공수도 대안
- 13-04 공공부문 비정규직 노동운동 10년 평가와 전망
- 13-05 승강기 안전관리제도의 실태와 공공적 대안 모색
- 13-06 공공운수노조·연명 초기업교섭 실태 연구
- 14-01 사유화의 반연고서, 일본 가스산업 분석과 시사점
- 14-02 에너지 국가장정체 비판과 수도권 난방에너지의 공공적 대안
- 14-03 공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구
- 14-04 국립대병원 경영평가 도입의 쟁점: 경영평가의 전면 재검토와 대안 평가 방향
- 14-05 서경지부 교섭 및 조직구조 발전 전략 연구
- 14-06 국민연금의 보험수리적 재정안정화 비판과 대안으로서 사회적 지속성
- 14-07 정보통신노동조합 민주유물리스 지부 조직현황 및 조직진단 연구
- 14-08 육상 교통·물류 분야의 안전 위협 요인과 개선방향 연구
- 14-09 청주시노인전문병원 조사를 통한 노인요양병원 민간운영의 문제점
- 15-01 물 재공영화 세계 경향 분석 및 한국 상·하수도 민영화 비판
- 15-02 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 쟁점과 대안
- 15-03 공공기관 경영평가의 비판적 검토: 제도개선 및 평가지표 예타평가를 중심으로
- 15-04 사회서비스 전달체계 개편방안: 사회적 돌봄서비스를 중심으로
- 15-05 한국 원자력 정책의 문제점과 안전성·공공성 연구
- 16-01 연금민영화 사례분석을 통한 비판적 평가: 칠레, 아르헨티나 국가사례 비교연구
- 16-02 공공운수노조 교육사업 실태 및 간부 의식 연구
- 16-03 지방자치단체 무기계약직의 임금실태와 개선방향
- 16-04 버스·화물업종의 노동조건에 대한 사회적 규제 도입방향 연구
- 16-05 구의역 사고는 왜 발생했는가: 조직사고론적 접근
- 17-01 국내 도시철도 승무분야의 노동실태 연구
- 17-02 한국의 숙련화력 정책 분석과 지속가능한 에너지 대안
- 17-03 공공부문 비정규직 정책 평가 연구
- 17-04 수력발전 기능조정 비판과 공공적 물관리 대안
- 17-05 한국 통신산업의 변화와 통신공공성
- 17-06 기금을 활용한 노동조합의 사회연대 실천방안 연구
- 17-07 외국 광역교통 통합체계의 운영현황과 노동조합 개입의 시사점
- 17-08 일본 자유화 정책의 실패와 한국 에너지 공적 전환 과제
- 17-09 한국 청년의 노후 및 연금에 대한 인식 조사연구
- 18-01 공공운수노조 교육사업 역량 실태조사
- 18-02 서울지하철 9호선 운영체계의 문제점과 통합공영화 추진방향
- 18-03 재생에너지 확대, 공공적 책임전원 그리고 천연가스
- 18-04 공공운수노조 지역지부 연구
- 18-05 교육공무직 지지체 조력안 연구
- 18-06 공공운수노조 조직실태 조사
- 18-07 공공서비스 확충과 일자리 창출을 위한 공공부문 노동시간 단축방향 연구
- 18-08 항공기 지상조업의 경영과 노동실태 분석 연구
- 18-09 공공기관 노동조합운동의 임금정책과 임금체계 개편 대응전략 방향
- 19-01 교통에너지환경부와 지역대중교통재정 간의 연계방안 연구
- 19-02 노동조합의 지역정치 활성화 방안 연구
- 19-03 공공운수노조 여성사업 현황과 과제
- 19-04 공공부문 민간위탁 제도개선방안
- 19-05 국민연금 개혁의 논쟁 지형과 쟁점 평가

