

국민연금 개혁, 이렇게 하자!

연금특위 다수안의 의미와 입법과제

일시 2019.11.11.(월) 오후 1시 30분

장소 국회의원회관 제8간담회의실

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



주관 PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension For All

프로그램

시간	내용
13:30 ~ 14:00	인사말 및 축사
14:00 ~ 14:40	발제 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미 - 주은선 경기대학교 교수
14:40 ~ 15:30	지정토론 사회: 정용건 연금행동 전 집행위원장 홍성대 민주당 복지전문위원 정재철 바른미래당 보건복지전문위원 좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장 문유진 복지국가청년네트워크 대표 민기채 한국교통대학교 교수 이스란 보건복지부 연금정책과장
15:30 ~ 16:00	종합토론

목차

1. 인사말 및 축사

연금행동공동집행위원장 인사말	6
기동민 의원	8
김광수 의원	10
김상희 의원	12
남인순 의원	14
맹성규 의원	16
윤일규 의원	18
인재근 의원	20
진선미 의원	22
최도자 의원	24

2. 발제문

국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미 주은선 경기대학교 교수	28
---	----

3. 토론문

홍성대 민주당 복지전문위원	52
정재철 바른미래당 보건복지전문위원	53
좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장	54
문유진 복지국가청년네트워크 대표	56
민기채 한국교통대학교 교수	58
이스란 보건복지부 연금정책과장	62

1. 인사말 및 축사

공적연금강화국민행동 공동집행위원장

민주노총 유재길 부위원장

참여연대 이찬진 집행위원장

한국노총 이경호 사무처장

안녕하십니까.

공적연금강화국민행동 공동집행위원장 일동 인사드립니다.

작년 뜨거운 여름, 노동시민사회가 함께 외치던 구호가 있었습니다. 국민연금개혁을 위한 사회적 논의기구를 구성하라는 것이었습니다. 결국 경제사회노동위원회 내에 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’라는 사회적 논의의 장이 열렸고, 올해 8월말까지 국민연금 개혁에 대한 각 진영의 활발한 의견교환이 이루어졌습니다. 그 결과 아쉽게도 단일안이 도출되지 않았습니다. 가장 큰 이유는 단기적 시야에 매몰되어 보험료율 인상에 무조건적으로 반대하기 위해 처음부터 끝까지 무책임한 행태를 보인 사용자단체라는 장애물을 뛰어넘는 것이 매우 어려웠습니다.

그럼에도 불구하고 노동시민사회진영의 합의된 다수안이 도출되는 성과가 분명 있었습니다. 물론 세부내용에 대한 위원들 간 이견이 분명히 존재하였기 때문에 노동시민사회진영에 속한 위원들간 합의를 이끌어내는 과정이 상당히 지난했습니다. 공적연금제도에 관한 허심탄회한 의견교환을 기반으로 △국민연금의 적정수준보장-적정부담이라는 개혁원칙에 기반하여 소득대체율을 상승시키고 단계적으로 보험료율을 조정하자는 것으로 시작하여 △국민연금법상 지급보장 명문화 △국민연금의 사각지대 적극 해소 △기초연금의 불합리한 내용

들을 해소하여 내실화하는 것 등이 우리 사회에 필요하다고 공동으로 요구한 것입니다.

제4차 재정계산에 이어, 국민연금에 관한 사회적 논의가 종료되었습니다. 이제는 이 다수안을 중심으로 정치의 시간이 도래했습니다. 국회가 나서서 국민들의 노후소득보장을 위해서 적극적으로 국민연금법 개정예에 앞장서야하며, 정부는 이를 행정적으로 뒷받침해야 합니다. 정치권은 국민의 노후와 관련하여 항상 언급되는 최악의 노인빈곤율이라는 악명을 떨쳐내기 위해서라도 국민연금이 적정수준을 담보할 수 있도록 제도개혁을 해야 합니다. 선거를 앞두고 국민들에게 표를 받지 못할 것이라 지레 겁먹고 정치권이 회피하려는 자세를 보여준다면 국민들은 오히려 더 정치를 신뢰하지 못할 것입니다. 정치가 정치답지 못할 때나 벌어지는 일이 이번 국회에는 나타나지 않을 것이라는 신뢰의 조치를 국민들에게 보여주실 것이라 믿습니다.

오늘 저희 공적연금강화국민행동과 함께 이 행사를 주최하기로 해주신 기동민 의원님, 김광수 의원님, 김상희 의원님, 남인순 의원님, 맹성규 의원님, 윤소하 의원님, 윤일규 의원님, 인재근 의원님, 정춘숙 의원님, 진선미 의원님, 최도자 의원님 모두 감사의 말씀 드립니다. 발제를 통해 이번 연금개혁의 쟁점, 정치권이 책임져야 할 부분이 무엇인지 짚어주실 주은선 경기대학교 교수님, 토론으로 기꺼이 참석해주신 홍성대 더불어민주당 전문위원님, 정재철 바른미래당 보건복지전문위원님, 좌혜경 정의당 정책위원회 총괄팀장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님, 민기채 한국교통대학교 교수님, 이스란 보건복지부 연금정책과장님 모두 함께 해주셔서 감사합니다. 더불어 오늘 토론회에 참석해주신 시민분들께서도 다양한 의견을 제시해주시면 감사하겠습니다. 오늘의 소중한 시간이 ‘국민연금을 통한 전국민의 안정적 노후생활보장’이라는 목표에 한껏 다가갈 수 있는 주춧돌이 되기를 희망합니다.

감사합니다.



국회의원 기동민

안녕하십니까. 국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 서울 성북(을) 국회의원 기동민입니다.

〈연금특위 다수안의 의미와 입법과제 토론회〉를 함께 주최하게 되어 무척 영광입니다. 오늘 토론회를 함께 준비해주신 공적연금강화국민행동 공동위원장님들을 비롯하여 뜻을 함께해주신 국회의원 김광수, 김상희, 남인순, 맹성규, 윤소하, 윤일규, 인재근, 정춘숙, 진선미, 최도자 의원님에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

문재인 정부는 포용적 복지국가 건설을 국민들에게 약속드렸습니다. 저출산 고령화라는 인구구조 변화 속에서 노인빈곤율이 증가하면서 사회문제로 대두되었습니다. 국민연금 외에 기초연금, 퇴직연금 그리고 개인연금을 포괄하는 다층적 노후소득보장체계 구축을 통해 보다 적극적으로 대처해야 하는 상황입니다.

지난해 12월 정부가 국민연금 종합운영계획안을 국회에 제출하면서, 국민연금 제도개혁에 대한 사회적 논의가 시작됐습니다. 10개월 남짓의 논의 끝에 지난 8월 30일 경사노위 산하 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(연금개혁 특위)가 그 활동을 마무리하면서 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고’를 채택했습니다. 국민연금 지급보장 명문화와 사각지대 해소 방안 마련 등을 정부에 권고하는 가운데 소득대체율과 보

협료율의 경우 단일안에 합의하지 못하고 3가지 방안을 제시 한 바 있습니다.

일각에서는 정부가 단일안을 제시하지 않은 것에 대해 ‘무책임’하다고 비판합니다. 그러나 연금 개혁은 정부가 단일안을 마련해 힘으로 밀어붙인다고 성공할 수는 없습니다. 과거 연금개혁의 경험이나 해외의 사례를 보더라도 그러합니다. 연금 개혁에 성공하기 위해서는 이에 대한 사회적 합의가 마련되어야 합니다.

국민연금 개혁 논의에 대해 책임 있게 하되 서두르지 말고, 연금에 대한 국민적 신뢰를 구축해야 한다고 거듭 말씀드린 바 있습니다. 연금제도 개혁 논의의 장은 다양한 이해관계가 충돌하는 공간입니다. 국민적 동의와 사회적 합의를 마련하기 위한 노력에 국회도 그 책임을 회피하지 않을 것입니다.

오늘 토론회는 국민연금 개혁의 합리적 선택을 위한 그러한 노력의 일환입니다. 연금특위의 제안과 권고가 갖는 의미와 목표를 살펴보고, 연금개혁 성공을 향한 건설적인 논의가 이루어지길 바랍니다. 오늘 이 자리가 향후 논의에 많은 도움이 될 것이라 기대하고 있습니다. 저 또한 보건복지위원회 여당 간사로서 포용적 복지국가를 위한 국민연금개혁이 성공할 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.



국회의원 김 광 수

안녕하십니까?

국회 보건복지위원회에서 활동하고 있는 국회의원 김광수입니다.

오늘 국민연금이 진정한 국민의 연금으로 거듭나기 위해 ‘국민연금 개혁 어떻게 할 것인가’를 주제로 개최한 경사노위 다수안의 의미와 입법과제 국회토론회에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

먼저 이 자리를 위해 노고를 아끼지 않으신 여러 동료 의원님들과 이 자리를 위해 노력 해주신 관계자 분들께 감사의 말씀을 전합니다.

국민연금은 국민노후소득 보장과 소득계층 세대 간 소득 재분배 역할을 담당하는 매우 중요한 국가 운영 시스템입니다.

그러나 지난해 실시된 제4차 국민연금 재정계산 결과, 2060년 국민연금 적립금이 고갈 될 것이란 제3차 재정추계보다 3~4년 더 앞당겨질 것이라는 전망에 따라 기금고갈에 대한 국민적 우려가 확산되고 있는 상황입니다.

실제로 국정감사를 대비해 본 의원이 자체 실시한 국민연금 여론조사 결과, 전체 응답자의 51.9%가 ‘국민연금이 고갈될 것으로 예상해 불안하다’고 응답했습니다. 이는 지난해 조사 당시, 45.8%가 불안하다는 응답에 비해 6.1%p가 상승한 결과입니다.

또한, ‘국가가 보장할 것으로 기대한다’는 응답은 39.7%로, 지난해 44.8%보다 5.1%p

하락했습니다. 국민연금 재정 고갈시점이 앞당겨짐과 함께 최근 국내외 경제상황과 국가지급보장 법제화 논의가 주춤거리면서 국민연금에 대한 불안감 확산이 투영된 결과로 분석됩니다.

이와 관련, 최근 노동·사용자·여성·청년과 노인·소상공인 등 시민사회를 구성하는 주체들로 구성된 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회에서 약 1년간의 논의를 거쳐 국민연금 개혁안을 제출했습니다.

비록 경사노위에서도 단일한 국민연금 제도 개혁안 마련에는 실패했지만, 사회적 합의 기구의 논의 결과 제시된 연금개혁안은 현재와 미래의 국민연금 기여자와 수급자가 제안한 것으로서 전문가 중심의 국민연금제도발전위원회 개혁안 또는 정부개혁안과는 다른 의의를 지닙니다.

다수안으로 제시된 국민연금 개혁안은 소득대체율을 45%로 상향조정하고, 1998년 1차 개혁 이후 줄곧 유지돼 온 보험료율 9%에서 향후 10년간 12%까지 올리는 방안입니다. 이 안대로 추진된다면 기금 소진시점이 2064년으로 현행보다 7년 늦춰지며, 세 가지 안 중 연기금을 가장 오래 유지할 수 있습니다.

무엇보다, 경사노위 다수안이 국민연금 보험료 인상과 소득대체율의 동시 인상을 선제적으로 제시하고 있다는 점에서 노후소득 보장 정상화를 위한 전향적인 변화를 보이고 있는 만큼 정부와 국회, 시민단체가 함께 국민연금의 지속가능성을 담보할 수 있는 개혁 논의에 더욱 박차를 가해야 할 때입니다.

이에 오늘 토론회를 통해 경사노위의 국민연금 개혁 다수안이 갖는 의미에 대해 진단해 공적연금개혁 목적 달성에 부합하고, 빈곤예방 기능 및 노후소득보장을 강화할 수 있는 국민연금 개혁안 및 입법과제를 모색하는 공론의 장이 되기를 희망합니다.

저 역시 국회 보건복지위원회 위원으로서 국민이 피부로 느낄 수 있는 실질적인 국민연금 개혁과 보다 안정적이고 지속가능한 공적노후 보장체계 수립에 앞장서 국민들에게 신뢰받는 국민연금으로 거듭날 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

오늘 토론회에서 도출되는 많은 고견들이 국민연금 개혁을 위한 생산적인 대안이 되기를 희망하며, 다시 한 번, 오늘 참석해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.



국회의원 김 상 희

반갑습니다. 더불어민주당 국회의원 김상희입니다.

바쁘신 가운데 오늘 <국민연금 개혁 이렇게 하자> 토론회에 참석해주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다.

지난 해 말 정부는 공적연금으로 월 100만원 안팎의 노후소득을 보장하는 방향의 4가지 개편안이 담긴 ‘국민연금 종합운영계획안’을 발표하고 핵심쟁점을 대통령 소속 경제사회노동위원회 산하 ‘국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회’(연금특위)에 넘긴 바 있습니다.

그러나 경사노위 연금특위도 국민연금 개편의 핵심 쟁점인 소득대체율·보험료에 대한 사회적 합의를 끝내 이루지 못하고 다수안과 소수안을 제시하는 선에 그쳤습니다.

그나마 경사노위에서 제시한 다수안에 따라 소득대체율 및 보험료율 인상에 대한 큰 방향이 결정되고 국민연금법 개정을 통해 ‘지급 보장’ 명문화, 기초연금 지급 대상 점진적 확대 등을 사각지대 해소에 대한 부분을 정부·국회에 권고한 점은 매우 의미 있다고 생각합니다.

1988년 출범 당시 국민연금 보험료율은 3%, 소득대체율은 70%였습니다. 그 뒤 조금씩 보험료율은 올리고 소득대체율은 낮췄지만 재정고갈, 미래세대에 대한 부담 등 재정건정성 문제는 여전히 남아있는 상태입니다.

그간 선례로 봐서 알 수 있듯이 보험료율 상승에 따른 국민의 의견이 갈리는 것이 사실입니다. 이에 지역별, 연령별, 분야별로 다양한 국민들의 의견을 수렴하여 반영하기 위한 소통의 노력이 필요합니다. 그런 의미에서 국회의 책임이 막중하다고 생각합니다.

국민연금 개혁은 진보·보수 정권 모두 똑같이 겪어야 할 난제입니다. 야당도 함께 머리를 맞대는 자세가 필요합니다.

오늘 토론회를 통해 충분한 논의를 이루어내고 개혁의 올바른 방안을 마련하여 현세대와 미래세대가 모두 인정할 수 있는 국민연금 개혁이 진행되기를 희망합니다.

토론회를 준비해주신 공적연금강화국민행동 관계자 여러분들께 감사드리며 발제를 맡아주신 주은선 경기대 교수님, 토론을 맡아주신 정재철 바른미래당 보건복지전문위원님, 좌혜경 정의당 정책총괄팀장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님, 민기채 한국교통대 교수님, 이스란 보건복지부 연금정책과장님 께도 감사드립니다.

감사합니다.



국회의원 남인순

안녕하십니까.

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

〈국민연금 개혁, 이렇게 하자!: 연금특위 다수안의 의미와 입법과제〉 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 토론회를 함께 주최해주신 기동민, 김상희, 맹성규, 윤일규, 인재근, 정춘숙, 진선미, 김광수, 윤소하, 최도자 국회의원님과, 민주노총, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 국민연금지부, 사회공공연구원, 공적연금강화국민행동 관계자 여러분께 감사드립니다.

또한 오늘 토론회의 좌장을 맡아주신 정용건 전 연금행동 집행위원장님, 발제를 맡아주신 주은선 경기대학교 사회복지학과 교수님, 토론을 맡아주신 정재철 바른미래당 보건복지전문위원님, 좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님, 민기채 한국교통대학교 교수님, 이스란 보건복지부 연금정책과장님께도 진심으로 감사드립니다.

우리나라는 인구구조의 급속한 고령화로, 2017년 65세 이상 노인인구가 14%를 넘어서 고령사회가 되었고, 6년 후인 2025년에는 20%를 넘어서 초고령사회에 진입할 예정입니다. 이제는 장수의 개념은 오래 사는 것만이 아니라, 건강하고 존엄하게 오래 사는 것으로,

국민연금이 공적 노후소득보장의 핵심적 제도로써 건강한 노후생활에 중요한 역할을 할 것으로 기대됩니다.

그런데 지난 정부 때 삼성물산-제일모직 합병과정에서 연기금에 대한 정부의 개입으로 국민연금에 대한 국민의 신뢰를 훼손하는 사건이 발생했습니다. 이후 정부는 ‘권력과 자본의 부당한 개입으로부터의 독립’을 선언하고, 스투어드십 코드 도입을 비롯하여 국민의 눈높이에 맞는 기금운용의 독립성, 투명성 강화를 위해 노력해 오고 있습니다. 한편, 국회에서도 국민연금에 대한 국민의 신뢰회복을 위한 ‘국가지급 명문화’를 위한 법 개정을 추진하고 있습니다.

또한 문재인 정부는 ‘노후소득 보장 강화와 관련 국민연금 소득대체율 인상’을 국정과제로 채택되었는데, 제4차 재정계산 제도발전위원회 제도개선안의 급여-재정 패키지 ‘가’안에 소득대체율을 40%를 45%로 인상이 포함되어 있습니다. 우리나라 국민연금 명목 소득대체율은 가입기간 40년 기준 2018년 45%, 2019년 44.5%로 OECD 평균 40.6%(2017년)과 비슷한 수준입니다. 하지만 국민연금제도가 성숙한 선진국들과 달리 가입기간이 짧기 때문에, 실질 소득대체율은 지난해 24.7%, 금년 6월 28.3%에 불과합니다. 지난해 노령연금 월평균 급여 51만원은 최소 94만4천원의 54.0% 수준이고, 적정 135만2천원의 37.7% 수준에 불과한 것입니다. 그러므로 국민연금의 공적 노후소득보장 기능을 강화하려면 소득대체율을 상향조정하는 것이 필요합니다.

이 외에도 국민연금의 사각지대를 해소하기 위해 두루누리 연금보험료 대상 확대, 지역가입자 연금보험료 지원제도 도입, 양육크레딧 도입, 군복무크레딧 확대, 특수형태근로자 직장가입 전환 등의 제도개선이 필요합니다.

이렇게 많은 제도개혁, 개선 과제들이 국회에서 제대로 논의되지 못하고 있습니다. 오늘 토론회를 빌어, 이후 국회가 국민의 노후소득보장을 위해 좀 더 본격적인 국민연금 개혁 논의에 적극적인 역할을 할 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석해주신 여러분들께 감사드립니다.



국회의원 맹 성 규

안녕하십니까, 국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 인천 남동(갑) 국회의원 맹성규입니다.

먼저 “국민연금 개혁, 이렇게 하자! - 연금특위 다수안의 의미와 입법과제” 토론회에 관심을 가지고 참석해주신 내외빈 여러분들에게 깊은 감사 인사드립니다. 더불어 오늘 뜻 깊은 자리를 만들어주신 공적연금강화국민행동 관계자 분들께도 진심으로 감사의 말씀드립니다.

지난 2018년 제4차 국민연금 재정계산 결과 3차 재정추계 대비 기금소진시점이 3년, 수지적자시점은 2년 당겨지면서 국민들의 노후 불안이 보다 심화되었습니다. 이에 따라 국민연금 재정추계위원회와 제도발전위원회, 기금운용발전위원회는 제도개선방안에 대한 자문안을 발표하였고, 이후 국민연금법 제5조에 따른 법정 심의위원회인 국민연금심의위원회의 종합운영계획안에서 네 가지 연금개혁 방안이 공식적으로 제시되었습니다.

그리고 1년이 흘렀습니다. 네 가지 연금개혁 방안에 대해 경사노위 연금특위는 사회적 합의를 위해 10개월 동안 총 22차례 논의를 진행하였지만 안타깝게도 합의안 마련에 실패하고 말았습니다. 물론 성과도 있었습니다. 그 동안 다양하게 논의되던 연금개혁 안이 현행 유지와 노후소득보장을 강화하기 위한 방안 두 가지로 좁혀졌고, 노동조합을 비롯한 대다수의 참여대표 기관들이 처음으로 보험료 인상안을 받아들이기도 했습니다.

이제는 국회의 시간입니다. 현재 논의되고 있는 개혁안들이 모수개혁에 그쳐 저소득·불안정·비전형 노동을 하고 있는 청년들에겐 너무 먼 이야기라는 주장도 있고, 아예 보험료 인상에 따른 사회적 갈등을 우려하는 목소리도 존재하지만 그동안의 논의를 반복하는 것을 넘어 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율을 낮추기 위한 연금개혁에 국회가 역할을 해야 할 때입니다.

그런 의미에서 이번 토론회는 공적연금강화국민행동에 소속된 다양한 시민사회 및 노동단체들 뿐 아니라 보건복지위 소속 다양한 정당 의원들이 함께 하는 자리여서 큰 의미가 있습니다. 주은선 교수의 발제와 다섯 연금 전문가들의 토론을 통해 그 동안 논의된 국민연금 개편 논의 과정과 결과들이 충분히 검토되는 한편, 경사노위 연금특위에서 논의된 안을 국회에서 어떻게 입법화 하는 것이 좋을지 종합적으로 논의된다면 국회가 제 역할을 하는데 큰 도움이 될 것입니다.

저는 국회 보건복지위원회 소속 위원으로서 토론회에서 나온 방안들을 상세히 살펴 국민들의 노후 소득 보장을 위해 국회가 무슨 역할을 해야 하는지 의정활동을 통해 녹여낼 수 있도록 노력하겠습니다. 다시 한 번, 오늘 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드리며, 국민연금 개편 과정에서 사회적 갈등을 최소화 할 수 있는 방안이 모색될 수 있도록 참여하신 분들의 활발한 의견 개진을 부탁드립니다.

감사합니다.



국회의원 윤일규

안녕하십니까? 국회 보건복지위원회 소속 윤일규 의원입니다.

오늘 ‘경사노위 다수안의 의미와 입법과제’를 주제로 열린 연금개혁 국회 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 공적연금강화를 위해 애쓰며 오늘 토론회를 준비해주신 ‘연금행동’ 관계자 여러분과 이 자리에 함께 해주신 복지위 의원님들, 그리고 바쁜 와중에도 귀한 시간을 내어 참석해주신 내빈 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

국민연금은 국민의 생활안정과 복지증진을 도모하는 대표적 사회보장제도로서 우리 국민의 노후를 책임져야 할 막중한 책임을 갖고 있습니다. 1988년 제도 시행 이후 국민의 관심과 사랑 속에 올해 7월 기준 가입자 2,200만명, 연금수급자는 470만명에 이르고, 국민연금기금도 700조원을 돌파하며 세계 3대 연기금으로 자리매김하는 등 괄목할 만한 성과를 거두어왔습니다.

하지만 세계적으로 유례를 찾기 어려운 정도로 빠른 속도로 진행되는 저출산·고령화의 영향으로 가입자는 감소하는 반면 수급자는 계속 늘어나 현행 제도를 유지할 경우 정부 추계에 따르면 2057년에 기금이 소진될 것으로 예상되고 있습니다.

이에 기금의 소진시기를 최대한 늦추고, 장기적으로 지속가능한 국민연금을 만들기 위

해 경사노위 연금개혁특위에서 지난 1년간 연금 개편을 위해 많은 논의를 거듭해왔지만 아쉽게도 연금 개편의 중요한 두 기둥인 보험료율과 소득대체율에 대한 합의를 이루지 못한 채 국회로 넘어오게 되었습니다.

연금의 이해당사자가 모인 연금개혁특위에서 치열한 논의를 통해 가장 합리적인 연금 개혁 방안을 도출하는 것이 최선이겠지만 이미 국회로 그 공이 넘어온 이상 우리 사회구성원 다수가 만족할 수 있는 개혁방안을 만들 수 있도록 저 역시 함께 노력하겠습니다.

국민연금이 우리 사회에 미치는 영향이 워낙 크고, 어떤 결과가 나오더라도 누군가의 희생과 양보가 불가피한 점에서 연금 개혁은 너무도 어려운 일입니다. 하지만 누군가는 반드시 해야 할 과제이기도 합니다. 오늘 이 토론회가 우리 국민의 노후를 책임질 연금 개혁의 새로운 출발점이 되길 기대합니다.

아무쪼록 ‘연금개혁 국회 토론회’ 개최를 다시 한 번 축하드리며, 발제를 맡아주신 주은선 교수님과 여러 토론자 분들, 그리고 참석해주신 모든 분들에게도 진심으로 감사드리며 여러분 모두의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.



국회의원 인재근

안녕하세요. 더불어민주당 서울 도봉(갑) 국회의원 인재근입니다.

날씨가 갑작스레 추워졌습니다. 건강에 유의하시기 바랍니다.

행사를 같이 주최하고 주관해주신 모든 분들 고생 많으셨습니다. 바쁘신 와중에도 참석 해주신 발제자와 토론자 분들께도 감사드립니다.

노인문제는 우리 사회의 아픈 손가락입니다.

2017년 기준 우리나라의 노인 상대빈곤율을 42.2%입니다. 수치는 점점 낮아지는 추세이지만 여전히 노인 10명 중 4명 이상은 빈곤에 내몰려 있다는 뜻입니다. 경제적 빈곤은 정신적·신체적 피폐로 이어집니다. 그 결과 한국의 노인자살률은 인구 10만명당 58.6명으로, OECD 국가 중 가장 높습니다. OECD 평균의 3배를 상회합니다.

국민연금은 노인빈곤문제를 해결할 핵심 방안입니다.

하지만 낮은 소득대체율로 인해 ‘용돈연금’이라는 지적을 받고 있습니다. 저출산·고령화 사회로 진입하면서 재정 고갈 가능성과 젊은 세대의 부담이 높아진다는 우려도 나오고 있습니다.

경사노위 다수안이 갖는 의미가 큼니다.

지금껏 국민연금 개혁을 위한 많은 논의와 시도가 있었지만 번번이 합의에 이르지 못했습니다. 경사노위 다수안은 모두가 동의한 합의안은 아니지만 많은 부문의 뜻이 모였다는 점에서 분명 진전된 성과입니다.

더 뜨겁게 토론해야 합니다.

여전히 후세대가 짊어질 부담, 노후소득 양극화 등 함께 고민하고 지혜를 모아야 할 문제가 남아 있습니다. 오늘 토론회에 정부와 정당, 시민단체와 학계 등 여러 분야의 전문가가 함께 해주신 만큼 국민연금 개혁에 대한 공감대는 높이고 우려는 줄이는 시간이 되길 바랍니다. 저 역시 국회 보건복지위원회 위원으로서 건실한 공적 연금제도가 자리잡을 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

고맙습니다.



국회의원 진 선 미

안녕하세요. 국회 보건복지위원회 소속, 더불어민주당 강동갑 국회의원 진선미입니다.

‘연금특위 다수안의 의미와 입법과제 토론회’에 참석하기 위해 걸음 해주신 여러분 감사합니다.

발제를 맡아주신 주은선 경기대 교수님, 토론자로 참석해주신 민기채 한국교통대 교수님, 정재철 바른미래당 복지전문위원님, 좌혜경 정의당 총괄팀장님, 문유진 복지국가청년네트워크 대표님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

토론회를 함께 준비해주신 민주노총, 참여연대, 한국노총, 한국여성단체연합, 복지국가청년네트워크, 공공운수노조, 사회공공연구원, 그리고 공동주최해주신 의원실 관계자 여러분, 고맙습니다.

정부의 연금 개편안을 놓고 여러 목소리들이 뜨겁습니다. 재정재계산을 할 때 마다 그러했던 것 같습니다. 안타깝게도 기금소진이라는 재정적 측면만이 부각된 자극적 이야기들이 주를 이룬 가운데, 오늘 모여주신 분들께서 오랜 시간 연금 논의의 중심을 잘 잡아주시고 계십니다.

국민연금 제도는 국민들의 걱정 노후소득보장이라는 본래 목적이 가장 중요합니다. 기금

의 소진도, 소진을 막기 위한 보험료 인상도, 적정 노후소득보장을 위해 논의되어야지, 재정 안정화를 위한 연금급여의 증감은 주객이 전도된 것입니다.

오늘 토론회의 주제인, 경사노위 연금특위 5개 단체의 제안도 이와 다르지 않다고 봅니다.

국민연금 급여가 적정 소득보장 수준이 되어야 하고, 재정적 지속가능성이 강화되어야 하며, 사각지대 해소를 통해 가입 포괄성도 커져야 한다는 국민연금 제도의 본질적 목적에 대한 깊은 고민을 담고 있습니다.

노동, 여성, 청년, 노인, 연금운동을 대표하는 단체이자 시민사회 다수의 조직이 지지하신 내용으로 무겁게 생각하고 있습니다.

국민연금 개편은 매우 어려운 문제입니다. 동시에 국민연금이 우리 노후소득보장을 위한 가장 좋은 제도임도 부인할 수 없는 사실입니다.

세대간 사회적 연대에 기반 해 안정적인 노후 생활을 영위할 수 있도록, 신뢰 회복 속에서 잘 다듬고 후세대에 물려주어야 합니다.

오늘 토론회에서 국민연금제도에 대한 근거 없는 분노와 불안 조장이 아닌, 국민들의 존엄한 노후를 위한 건전한 대안을 찾는 좋은 논의가 이루어지길 기대합니다.

저 역시 오늘 토론회를 포함해, 현장의 말씀에 늘 귀 기울이고 고민하겠습니다.

감사합니다.



국회의원 최도자

국민연금 개혁을 위한 정책 토론회에 참석해주신 여러분,

반갑습니다. 국회 보건복지위원회 바른미래당 간사 최도자 의원입니다.

국민연금 개혁안에 대해 논의할 수 있도록 이번 토론회를 주관해주신 공적연금강화국민행동 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

작년에 있었던 제4차 국민연금 재정계산 결과로 인해 국민들은 노후보장에 대해 걱정하고 있습니다. 국민연금기금은 2057년에 고갈된다고 하는데 지급보장은 되는지, 국민연금은 지속가능한지에 대해 불안해하고 있습니다.

정부는 작년 12월 국민연금개편안으로 4가지 방안을 국회에 제출하였습니다. 단일안 마련을 포기하고 뜨거운 감자인 국민연금 개혁을 국회로 미룬 것입니다. 그리고 경제사회노동위원회는 소득대체율을 45%로 올리고 보험료율을 12%로 높이는 방안을 다수안으로 하여 총 세 가지 방안을 제시하였습니다.

국민연금 개편안에 대해 국민들의 관심이 높은 이때, 경사노위 다수안의 의미와 입법과제에 대해 살펴보는 것은 그 의미가 크다고 하겠습니다.

국민연금 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 문제입니다. 오늘 토론회를 통해 국민연금 개혁에 대한 건설적인 논의가 진행되기를 기대합니다. 발제를 맡아주신 주은선 교수님을 비롯한 토론자 여러분께 각별히 감사드리며, 참석해주신 참석자 여러분께도 감사드립니다.

오늘 토론회에서 나온 의견들이 정책적으로 잘 반영될 수 있도록 함께해주신 여러 의원님들과 함께 최선을 다하겠습니다. 토론회에 참석해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 함께하기를 기원합니다.

감사합니다.

2. 발제문

국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

주은선 교수

I. 서론

- 과연 한국의 국민연금제도는 어떤 목표를 가지고 어떻게 개혁되어야 할 것인가? 경사노위의 연금 개혁 다수안은 과연 무엇을 지향하는 것인가? 이는 적합하며 실행가능한 방안인가?
- 노동, 사용자, 여성, 청년과 노인, 소상공인 등 시민사회를 구성하는 주체들이 경제사회노동위원회의 연금특위에서 약 1년 간의 논의를 거쳐 지난 2019.8.30.에 국민연금개혁안들을 제시한 바 있음.¹
- 사회적 합의기구의 논의 결과 제시된 연금개혁안은 현재와 미래의 국민연금 기여자 및 수급자가 제안한 것임. 이 점에서 전문가 중심의 국민연금제도발전위원회 개혁안이나 정부개혁안과는 다른 의의를 가짐.
- 특히 노동, 여성, 청년, 노인, 연금운동을 대표하는 5개 단체가 합의한 다수안(사용자단체, 소상공인 제외)은 사회적 합의 당사자 중 다수, 한국의 시민사회 대표 조직 중 다수가 지지하였다는 점

1 2019년 9월 30일 경사노위 산하 국민연금개혁과 노후소득보장위원회가 종료되었고, 1개의 다수안과 2개의 소수안이 산출되었다. 하나의 안은 현행유지안으로 실제로 도출된 개혁안은 두 개였다. 사회적 합의 주체인 시민사회단체를 보면(정부, 공익위원 제외), 최대 쟁점이었던 국민연금개혁에 관한 다수안에는 한국노총, 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회 등 5개 단체가 찬성하였고, 현행유지(국민연금 개혁 거부안)에는 경총, 대한상의 2개 단체가 찬성하였다. 마지막으로 소극적 개혁안(급여유지, 보험료 1%인상)에는 소상공인연합회가 찬성하였다. 국민연금개혁 이외의 합의사항은 권고문으로 제시되었다.

에서 중요하게 다뤄져야 함.

- 시민사회의 의견을 수렴하여 이를 제도정치에서 다뤄내는 것이 의회민주주의의 핵심 과제라는 점에서 더욱 그러함.
- 경사노위 연금특위 다수안의 핵심은 국민연금 보험료 인상과 소득대체율의 동시 인상임. 보험료 인상을 선제적으로 제시하고 있는 것은 시민사회단체들의 기존 입장과는 다른 전향적인 변화임. 이외에도 5개 단체 제안문은 한국 노후소득보장 정상화를 위한 다양한 제안을 담고 있음.
- 이 글에서는 경사노위 연금특위의 국민연금개혁에 관한 다수안이 갖는 의미에 대해 설명하고자 함. 즉, 이 안의 내용, 의미와 목표는 무엇인지를 보이고, 왜 어떻게 이런 합의가 가능했는지 설명하고자 함. (추가적으로 우리 사회에서 이러한 개혁을 추진할 수 있을지 그 가능성에 대해 토론해 보고자 함.)

II. 경사노위 연금특위 다수안의 내용

1. 국민연금 기여(보험료율)와 급여(기준 소득대체율)의 동시 인상

- “보험료율 인상과 소득대체율 인상은 동시에 추진하되, 보험료와 연금급여의 수급불균형을 줄여 나간다. 이를 위하여 국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45%가 되도록 하며, 보험료율은 10년에 걸쳐 12%로 인상한다.” (경사노위 연금특위, 5개 단체 제안문, 2019.09.30)
- 기여율 인상과 소득대체율 인상은 모두 장기적이고 완만한 형태를 띠 수밖에 없음. 국민연금의 노후보장기능 강화와 이를 위한 장기적이고 완만한 부담 증가를 동시에 시작함.

<급여 인상>

- 2007년 국민연금개혁으로 인한 매년 0.5%씩의 기준소득대체율(2019년 현재 44.5%) 인하를 중단하고 이를 우선 45% 수준으로 고정함.
- 국민연금 장기 재정상황과 보험료율 조정 추이에 따라 향후 추가적인 인상 가능성을 열어 놓음.

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

(일부 단체는 미래 기준소득 대체율 50%로의 인상을 주장.)

- 1988년 제도 도입 이후 1999년, 2007년 개혁에서 계속 이어져 온 국민연금 급여 인하 흐름을 바꾸는 것임. 특히 2007년 국민연금 개혁은 급여 삭감 폭이 지나치게 컸다는 점에서(60% → 40%로 조정 중) 이를 일부 재조정하는 것임.

〈기여율 인상〉

- 현재 9% 수준인 보험료를 12%로 3%p를 10년에 걸쳐 점진적으로 인상하여(예: 매년 0.3%p씩 10년 동안 인상), 미래 급여지급 규모가 커질 때의 급격한 보험료 인상 부담을 덜고자 함. 즉, 미래의 급격한 보험료 인상을 미리 막는다는 의미에서 제안됨.
- 경제활동인구 수의 급격한 감소가 현실화되기 이전에 보험료율을 인상하여 재정기반 확충 효과를 높이고자 함.
- 보험료율 조정은 이번엔 완료되는 것은 아니며 인구, 경제성장, 고용, 연기금 운용성과 등에 따라 그 시기와 정도는 다를 수 있으나 이후 추가적인 조정이 필요함.

2. 사각지대 해소

〈보험료 지원 및 크레딧 확대〉

- 저임금 비정규노동자와 영세자영업자, 청년 등을 대상으로 하는 보험료 지원 및 크레딧 제도를 신설·확대.
 - : 영세 자영업자에 대한 보험료 지원 사업을 신설.
- 현행 두루누리 보험료 지원의 사업장 지원기준을 10인 미만에서 30인 미만으로 완화하고, 최대 지원기간을 3년에서 5년으로 확대. 국민건강보험제도도 지원 범위에 포함.
- 출산크레딧과 군복무크레딧을 확대하고, 사전지원방식으로 전환
 - : 출산크레딧- 첫째아이부터 12개월을 부여
 - : 군복무크레딧- 복무기간 전체에 대해 부여
 - : 실업부조에 연동된 크레딧 제도를 신설.

<가입률, 납부율 제공- 제도 정상화>

- 특수형태종사근로자의 사업장가입자 전환 방안 마련.
- 초단시간 노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안 마련.
- 임의가입 활성화를 위해 배우자가 납부한 국민연금 보험료에 대한 소득공제 방안 마련.
- 국민연금보험료 체납사업장 노동자의 피해 구제방안 마련. (체납시 노동자 일방적 피해)

: 국민연금제도를 통한 노후소득보장 강화 방안이 의미를 가지기 위해서는 제도의 포괄성, 보편성을 높여야 하며, 소득있는 기간과 사회적으로 기여하는 기간이 실제 연금액 증가로 이어지도록 할 필요가 있음.

III. 국민연금 개혁의 목표와 개혁논의의 몇 가지 전제

1. 한국 노후소득보장체계 개혁의 목표

- 급여 적절성 강화: 소득보장기능 확충을 통한 빈곤 예방
- 재정적 지속가능성 강화: 고령화에 대한 대응가능한 재정 기반 확충
- 대상 포괄성 강화: 사각지대 해소

1) 목표 1: ‘적절한 노후소득보장을 통한 빈곤위험 예방’ 핵심 수단으로서 국민연금제도.

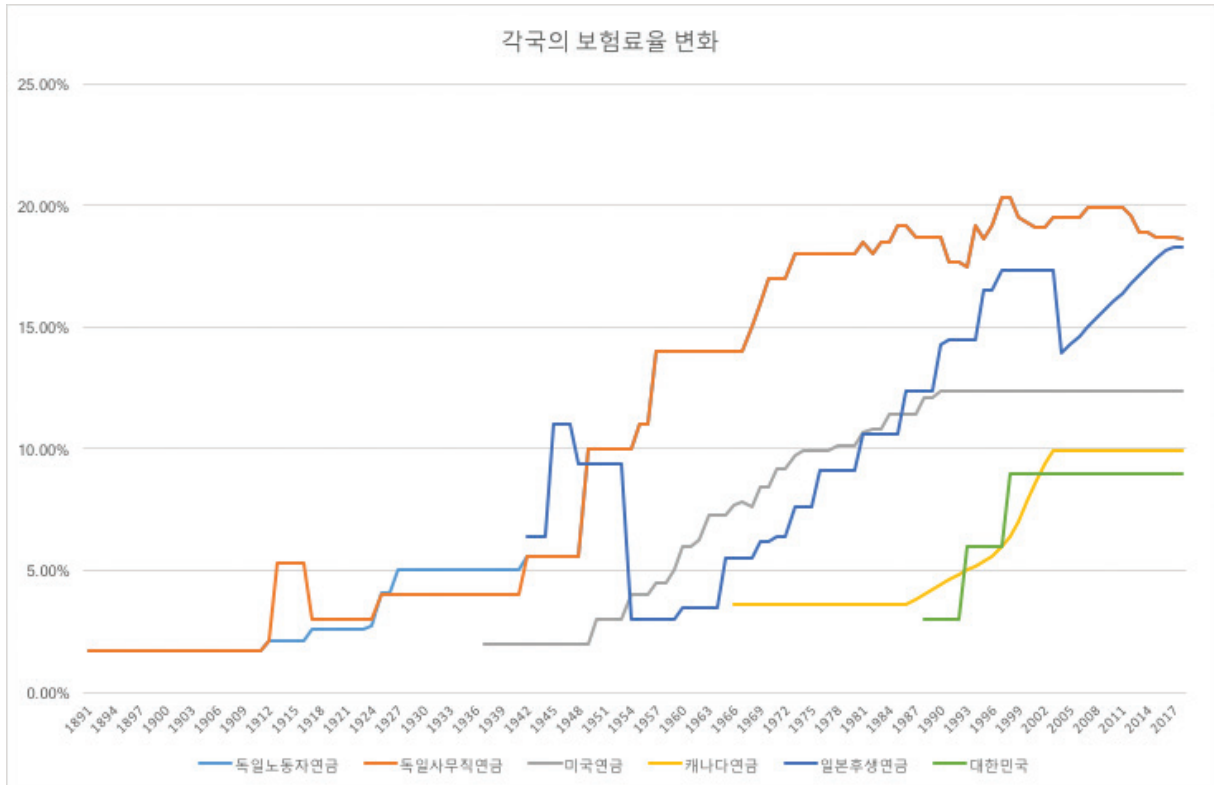
- 첫째, 적정소득의 보장: 퇴직 이후 적절한 생활수준 유지.
: 생애주기가설에 따른 노후소비욕구 충족 (생애소득 평탄화)
- 둘째, 사후적 빈곤 완화(alleviating)가 아닌 빈곤 예방(preventing)
: “연금제도는 빈곤 완화가 아니라 빈곤 예방을 목적으로 설계되어야 한다(EC, 2003:23)”
- 위 접근에 따르면 한국 공적연금제도는 노인들의 빈곤선 이상 생활 유지라는 기본 기능을 넘어 사회적으로 합당한 수준의 생활 유지를 지원하는 기능도 수행해야 함.

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

- 적정노후소득보장 기능을 할 수 있는 공적연금제도는 사회보험방식의 소득비례연금인 국민연금임. (기초연금, 퇴직연금, 국기초 등의 역할은 국민연금과는 다름)

2) 목표 2: 세대간 연대의 지속성에 기초한 재정적 지속가능성 제고

- 공적연금제도는 세대간 연대에 기초하며, 재정안정 역시 이러한 관점에서 다뤄야 함
- 한국 국민연금을 포함한 어느 나라의 공적연금도 미래 수급권에 대한 지급분을 기금형태로 사전에 적립해 놓지는 않음. 이에 기금소진 시점이나 적립기금 규모를 기준으로 재정문제를 논하는 것은 공적연금에는 적절치 않음. (사적연금의 논리)
- 공적연금제도의 지속가능성은 생산력의 발전, 경제규모의 성장을 고려하여 부담의 총량(GDP대비 비율)이라는 관점에서 살펴보아야 함. 문제는 그 부담의 총량을 누가 얼마만큼을 부담하도록 할 것인가 하는 것임.
- 세대간 연대(세대간 계약)의 연속성이 공적연금의 핵심 : 연대를 통한 위험보장
- 안정적 노후보장 약속이 무엇보다 중요함: 노후보장 목표를 달성하기 위한 노동세대의 지속적 보험료 조정이 제도 존속의 전제.
- 재정문제에 대한 해법은 세대간 연대의 기반을 유지하는 것을 전제로 해야 함. 현재 세대의 낮은 보험료는 전체 사회적 부담의 견지에서 바라볼 필요가 있음. 즉, 현재 세대의 사적부양부담과 자기 노후 대비라는 이중부담은 분명히 미래세대와는 다른 점임.
- 공적연금의 존립근거인 세대간 계약의 유지 조건은
 - 고용의 질 제고와 1차 분배의 개선
 - 후세대 부담능력 제고 : 질 좋은 보육, 교육, 의료, 주거지원 등
 - 공적연금의 보장(급여수준과 지속성)에 대한 신뢰 강화
- 공적연금을 통해 각 세대가 부담하고 수급받는 몫이 같을 수는 없음. 초기세대의 낮은 보험료율 부담과 보험료율의 점차적 인상은 일반적인 경향이며, 부담의 총량 증가 추이로 볼 때 보험료 인상 방향은 불가피함. 다만 그 시기와 방법은 다양할 수 있음.
- 미래 수급권을 미리 기금으로 적립하기 위한 보험료율 조정이 아니라 세대별 보험료 편차가 너무 커지지 않도록 하는 것이 조정의 목표여야 함.



〈그림1〉 20세기 각국의 공적연금보험료율 변화 추이

3) 목표 3: 보편성. 국민다수를 포괄하는 핵심 노후소득보장제도로서 국민연금

- 일하는 사람들(노동자, 도시자영자, 농어민)에 대한 핵심 노후소득보장제도인 국민연금제도가 제대로 노후보장을 하도록 하는 것은 노동에 대한 존중의 핵심.
- 국민연금 강화는 일하는 사람들의 노년기 빈곤 가능성을 예방하는 것임. 가입 범위를 넓혀야 국민연금 강화가 실질적인 의미가 있음.

2. 공적연금개혁 논의의 몇 가지 전제

1) 국민연금과 기초연금의 차이

- 국민연금 소득대체율 인상은 미래 노후보장 확충을 의미하며, 기초연금 인상은 현재의 노후보장 확충 문제임.
- 기초연금 확충은 현재의 사회적 요구에 대한 대응으로서 미래 기초연금의 수준과 역할은 불확실

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

함. 이에 미래 기초연금 수준을 확정하여 국민연금 급여수준을 조정하는 것은 불가능함. 지금의 기초연금이 미래에 어떠한지는 불분명함.

- 왜? 두 연금은 수급권 기반의 차이로 인해 정치적 안정성도 다름.

: 국민연금은 기여 당시에 수급권리가 생성되며 미래 반영 역시 안정적인. 즉, 지금의 급여인상은 바로 수급권에 반영되어 10년, 20년, 30년 후에 확정적으로 효과가 발휘됨 (보험료에 의해 급여권이 확정되는 확정급여방식이므로 그러함).

: 기초연금은 기초연금은 기준연령에 도달할 때 수급권이 생성됨. 급여 연동 역시 문제임. 기초연금의 정치적 취약성은 1990년대 이후 기초연금을 줄여왔던 국가들에서 확인됨. 한국은 반대로 정치적 이유로 예정보다 빠른 속도로 급여 인상되었으나 이 경향은 다시 역전될 수 있음. 매년, 혹은 매선거마다 이슈에 따라 급여액과 대상범위 달라질 수 있으므로 20~30년 후 기초연금 급여액, 대상범위를 가정하여 국민연금 조정하는 데 한계 있음

: 기초연금의 임금연동, 물가연동 방식에 따라 현재의 30만원(A를 200이라고 할 때, 소득대체율 약 15%)이 A값 대비 몇 %일지 예측 곤란함.

- 따라서 두 연금제도의 개혁 효과에 대해서는 시간 지평 구분 필요함. 기초연금과 국민연금 문제는 단순한 (+)의 문제가 아님

〈표 1〉 기초연금과 국민연금의 구분

기초연금	국민연금
조세기반	기여기반 (대규모 자원 동원 가능)
기초수준	적정급여
보편적 대상포괄 추구	기여-준보편성 지향 (80% 이상)
시민권 기반	기여에 의한 권리
현세대 노인의 소득보장 문제 다름,	급여산식 조정을 통해 급여액을 인상해도 상당한 기간이 지나야 효과가 발휘됨. 2030~2050년 복지국가 전망의 문제

- 기초연금 증액과 국민연금 균등부분(A값) 축소가 대안 중 하나라면, 이는 급여적절성을 높이지 않음. 완전소득비례연금의 소득대체율을 30%로 하고, 가입기간을 30년으로 하였을 때 평균소득자는 월급여액 15만원 감소, 300만원 소득자는 7.5만원이 감소. 이 경우 기초연금을 10만원 증액한다고 하더라도 평균소득자의 경우 전체 연금액 감소
- 기초연금은 국민연금 제도 발전을 저해하지 않도록 하는 한에서 현재의 사회통합과 노인빈곤 대응기능을 하도록 해야 함.

2) 다층체계 역할론의 한계

〈퇴직연금〉

- 낮은 가입률, 낮은 연금수급률
- 퇴직연금 의무화 등 지금 제도 개선이 이루어진다고 하더라도 퇴직연금이 노후소득보장제도로 언제 제대로 효과를 발휘할 수 있을지 불분명함.
- 설사 퇴직연금이 의무화되더라도 유럽식의 노동조합조직이 결여되어 있고, 불안정하고 변칙적인 고용이 증가하는 상황에서 퇴직연금 가입률 증가는 한계를 가짐.
- 퇴직연금상품선택의 문제
 - : 노후보장이 금융상품선택의 문제로 치환됨- 노후보장에 새로운 위협의 등장
 - : 급여불안정성, 수익률 편차, 금융시장 운명에 의존하는 노후
 - : 낮은 수익률의 DB, 불안정한 DC, 유일한 승자는... 금융자본, + 혼탁한 시장.
 - : 투자 literacy 격차.
- 물가연동되지 않는 급여: 고령노인의 빈곤 및 장수위험 회피 기능 부족
- 유족연금, 장애연금 없음
- 소득재분배 기능 없음 (공적연금과 다른 목적)

요컨대, 퇴직연금 의무화로 국민연금 급여 확충을 대신할 수 없음.

IV. 국민연금 개혁의 핵심 논쟁

1. 왜 국민연금 소득대체율 인상이 필요한가?

1) 현재와 미래의 국민연금 저연금 문제

- 현세대 노인의 국민연금 저급여 문제: 2018년 6월 기준 노령연금 평균급여액 397천원. 유족연금

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

275천원. 노령연금 수급자의 60% 이상이 급여액이 40만원 미만임.²

〈표 2〉 국민연금 급여종류별 평균급여액

(2018년 6월 기준, 단위: 천 원)

구 분	연 금				일시금
	소계	노령	장애	유족	
평균연금월액	378	397	447	275	-

자료: 국민연금공단, 2018. 2018년 국민연금 및 기초연금 현황.

- 미래세대 국민연금 저급여 문제: 노령연금 신규수급자 소득대체율 2020년대 초부터 2040년대 후반까지 지속적으로 하락.
: 2007년 국민연금급여 소득대체율 삭감이 시작된 후, 그 효과가 시차를 두고 나타남. 미래 연금 수급자(현재대 청년)의 소득대체율이 감소하는 것임.
- 2030년 경부터 신규수급자 소득대체율은 전체수급자 소득대체율보다 낮음.
: 제도 성숙으로 인해 신규수급자일수록 가입기간이 더 길어짐에도 불구하고 급여액이 올라가지 않고 기존수급자보다 오히려 평균 소득대체율이 낮아짐. 이는 2007년 급여감액 때문에 나타나는 효과임.
: 가입기간이 더 긴 세대가 수급액이 낮아지면서 급여수준 면에서 세대간 균형(세대간 형평성?)이 무너짐.

〈표 3〉 신규수급자 전체수급자 소득대체율 예측치 비교

지급사유 발생년도	매년도 신규수급자 소득대체율	전체수급자 소득대체율
2019	24.0%	22.1%
2020	24.2%	22.4%
2030	23.2%	23.8%
2040	22.0%	23.4%
2050	22.3%	22.6%
2060	24.9%	22.8%
2070	23.7%	23.4%
2080	24.0%	24.0%

자료: 경사노위 연금특위 요청자료

2 특례연금수급자를 제외하는 경우 평균급여액 올라가며, 가입기간이 긴 수급자만 보면, 20년 이상 가입 노령연금 평균 연금월액은 910,517원임.

- 국민연금 가입기간이, 앞으로도 상당 기간 평균 25년을 넘기 힘들다는 것을 감안할 때, 국민연금 실질 소득대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 소득대체율을 45%로 유지 또는 50%가 되도록 인상해야 함. 이와 함께 국민연금 가입자가 충분한 가입기간을 확보할 수 있도록 크레딧, 연금보험료 지원 확대 등이 필요함.

2) 지나치게 낮은 유족연금 급여수준

- 유족연금의 소득대체율은 10년 미만 가입자의 경우 8%. 국제노동기구(ILO) 102호 조약의 최저 급여기준 40%에 훨씬 못 미치는 수준. 영국은 유족연금 수준이 평균임금의 45%
- 실제 2017년 말 현재 유족연금은 26.9만원으로 3인 가구 기준 상대적 빈곤선인 중위소득 50%인 182.0만원의 14.8%에 불과 (국제노동기구 유족연금 표준수급가구, 3인 기준)
- 유족연금의 낮은 급여수준은 가입기간이 짧을수록 지급률을 낮게 적용하는 것과 의제가입기간을 20년으로 짧게 설정한 두 가지 이유에서 기인함.

〈표 4〉 가입기간별 유족연금의 소득대체율

가입기간 기준년도	10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년
2028년	8.0%	10.0%	12.0%

- 국민연금 소득대체율 인상은 유족연금, 장애연금 급여기준 역시 올림.
- 국민연금 기준소득대체율 인상과 함께 유족연금 가입기간에 따른 소득대체율 차등 역시 조정할 필요 있음.

3) 노후소득보장의 다양한 적절성 기준을 고려한 개혁 필요성

- 현재와 미래의 국민연금은 노후소득보장의 적절성의 다양한 기준을 충족시키기 어려움.
- OECD의 국가의 경우 근로세대 가처분소득 대비 은퇴세대 가처분소득은 약 83%이며, 은퇴세대 가처분 소득 중에서 공적이전소득(공적연금)이 차지하는 비중이 평균 66.5%임.

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

〈표 5〉 노인소득의 상대소득비율과 소득 구성: OECD 평균과 한국의 비교

구분	근로연령대 집단 평균가처분소득 대비 은퇴연령대 집단 평균가처분 소득 비율	은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중 이전소득의 비율	은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비율
OECD 평균	83.45	81.99	67.56
한국	57.20	44.47	32.24

주1. OECD 평균은 라트비아와 한국을 제외한 33개국의 평균값임.
 주2. 한국은 +66세 기준.
 주3. 한국은 통계청, 2015년 가계동향조사 원자료(농어가 제외) 활용.
 자료: 주은선 외(2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동 〈표 1-20〉

- ILO(국제노동기구)는 연금급여의 적절성 기준으로 30년 연금 가입시 최소 45%의 노령연금 보장을 제시한 바 있고³, 최근 OECD에서도 소득대체율 인상 등 급여 적절성을 보장하기 위한 공적연금의 역할을 강조하는 입장을 발표한 바 있음.
 - OECD 한국경제보고서(2014): 소득대체율 50%로 상향, 보험료 16.7%까지 인상
 - OECD 한국경제보고서(2016): 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준 유지와 보험료를 상향
- 적정 생활비에 훨씬 미치지 못하는 공적연금 급여액

〈표 6〉 노인의 최소생활비와 적정생활비

구분	개인 (1인 가구)	부부 (2인 가구)
최소 생활비	103.0만원	167.3만원
적정 생활비	145.7만원	230.9만원

자료: 송현주 외.(2016). 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태: 제 6차(2015년) 국민노후보장패널조사(KReLS) 기초분석보고서. 국민연금연구원.

- 기초연금 소득대체율이 15% 수준까지 올라가더라도 국민연금을 통한 실질소득대체율은 최소한 30~35%가 되도록 명목소득대체율을 올려야 함.

4) 국민연금 소득대체율 인상의 효과

가정: 2018년 기준 25세, 25년 가입 이력을 가진 사람

3 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 협약(NO.102), 1967년 장애·노령·유족급여에 관한 협약(NO.128)

〈표 7〉 2007년 국민연금 급여삭감의 효과 (60% → 50% → 40%)

	평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배소득자	
평생평균 연소득	108,397,629	162,596,443	325,192,887	650,385,774	
개혁 이전	(연)급여액	6,774,852	7,621,708	10,162,278	15,243,417
	소득대체율	75.0%	56.3%	37.5%	28.1%
개혁 이후	(연)급여액	4,722,233	5,312,512	7,083,350	10,625,024
	소득대체율	52.3%	39.2%	26.1%	19.6%

주1. 개혁 이전은 2007년 이전 규정 유지, 개혁 이후는 2007년 개정된 규정을 유지
 주2. 2018년 현재가치로 표시. 할인율은 임금상승률 적용
 자료: 경사노위 연금특위 요청자료

〈표 8〉 국민연금 소득대체율 인상이 이루어질 때의 효과

(단위: 2018년 현재가치(할인율은 임금상승률 적용))

	평균소득의 1/3소득자	평균소득의 1/2소득자	평균소득자 (A=B)	2배소득자	
평생평균 연소득	108,397,629	162,596,443	325,192,887	650,385,774	
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%

자료: 경사노위 연금특위 요청자료

5) 국민연금 인상 대신 기초연금 급여를 조정하는 것은 어떠한가?

- 국민연금 평균금액이 매우 낮고, 더욱이 노령연금 수급자의 약 60%의 수급액이 40만원 이하인 상황에서 무기여 기초연금을 30만원 이상으로 올리면 기초연금과 국민연금의 관계설정에 문제가

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

발생함.

: 보험료 20년 납부시에도 국민연금 수급액이 기초연금과 큰 차이가 없고, 국민연금 수급으로 인해 기초연금 대상자에서 탈락하거나 감액될 것으로 예상될 경우 국민연금 가입회피 발생할 수 있음.

- 기초연금 개선에서 더 중요한 것은 기초연금과 국민연금의 왜곡된 관계 재설정과 안정적인 보장을 위한 연동방식 변화

: 국민연금 가입기간 연계 감액 폐지

: 기초연금 급여의 소득(A값 상승률)연동으로의 전환

: 기초연금재정방식 변경- 지방재정부담을 없애고 전액 국고부담으로 전환

- 앞의 여러 가지 논의로 볼 때 국민연금 기준 소득대체율을 최소 45%로, 적절성의 기준으로 보면 50%로 조정할 필요 있음.

2. 국민연금 보험료를 얼마만큼, 어떻게 조정할 것인가?

1) 노후소득보장 재원의 총량

- 노후보장에 필요한 총량을 중심으로 놓고 누가 얼마만큼을 어떤 방식으로 부담할 것인지를 논의하는 방식이어야 함.

- 판단기준은 GDP 대비 지출비, 필요 보험료율⁴, 고령화 정도 (2050년 한국 노인인구 비율 38.2%)

- 국민연금 소득대체율 40%: 2050년 기준 한국 국민연금지출: GDP의 5.8%

- 국민연금 소득대체율 45%: 2050년 기준 한국 국민연금지출: GDP의 6.1%

- 국민연금 소득대체율 50%: 2050년 기준 한국 국민연금지출: GDP의 6.5%

* 2050년 기준 OECD 국가 공적연금지출 평균 : GDP의 11.7% (노인인구 비율 27.6%)

4 일정 시기 이후의 재정추계 결과를 확정적으로 수용하는 것은 경제해야 함. 신규가입자의 수급시기까지(예: 2060년)에 대한 보수적 추정은 필요하지만 확정적이지 않음.

〈표 9〉 국민연금 지출전망 (GDP 대비 비중, %)

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

주: 45%, 50% 급여율은 2021년 이후 적용.

자료: 경사노위 연금특위 요청자료

- 노후빈곤 해소를 위한 다양한 대안들의 재정 부담은 사회보장의 큰 틀에서 고민해야 함.
: 국민연금 재정 + 기초연금 재정 + 기타 보충적 보장(기초생보, 기타 보충급여, 주거지원)에 대한 큰 틀에서의 규모 파악과 자원 배분.
- 생산력 발전에 따라 부의 양이 아니라 분배의 질서가 문제가 될 수 있음.

2) 사회보험료 조정

- 사회보험 방식은 노후보장에 필요한 자원 동원의 한계를 극복하기에 더욱 유리한 제도임. 미래 적정수준의 노후소득보장을 위해 필요한 상당량의 자원을 동원하기 위해서는 일정 규모 이상의 사회보험 방식 연금제도 유지가 필요함.
 - 조세와 기여(사회보장세) 조세내는 사람들은 세금과 사회보장기여금을 다르게 생각한다. 그저 가구 예산제약의 문제로만 보는 것은 실수. (기여-권리성 발생)
- 국민연금에 대한 기여율은 장기적으로 높아져야 함.
- 국민연금 보험료 인상은 점진적으로, 여러 단계에 걸쳐 이루어질 수 있음.
 - 아직 기여액이 급여액보다 훨씬 많으므로, 지금 보험료 인상이 필수적이지는 않음. 보험료를 천천히 인상할 여유가 있음. 다만 늦어도 수지 차 발생하는 시기부터는 보험료를 인상해야 함.
 - 지금 단계의 보험료 인상은 노동공급량이 줄어들기 이전의 인상이라는 점에서 의미가 있으나 이것으로 보험료 인상이 완료되지는 않음.

2. 발제문: 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미

- 보험료 인상의 상한 역시 고려해야 함.
- 현 단계 10년 사이의 보험료 인상은 노동계가 제안한 3%p 임. 10년 사이의 인상 규모는 2~3% 사이.
- 소득불평등 심화와 보험료 인상
 - 보험료 인상은 저소득층의 보험료 부담을 더 무겁게 만들.
 - 불평등 심화 가운데 보험료의 비례적 성격을 완화시킬 필요가 있음. 여러 가지 방법이 있음.
 - : 보험료 노사분담 비율 조정
 - : 보험료부과 소득 상한의 대폭 상향 조정 혹은 상한 제거 (대신, 급여 상한 설정)

현재 2017년말 현재 기준소득월액 상한이 적용되는 사업장가입자가 17.8%에 이를 정도로 상한이 낮게 설정되어 있음. 국민연금 보험료 사업장가입자의 보험료 일부를 부담하는 사용자는 생산성이 높은 근로자를 더 적은 비용으로 고용하여 '초과이익'을 얻는 결과 초래됨. 이를 시정할 필요 있음.

 - 미국의 공적연금(OASDI) 개혁안 'Social Security 2100' 역시 고소득자의 연금재정부담 비중을 높이는 것이 핵심임.

3) 국민연금기금

- 부과방식으로의 전환을 예정하는 공적연금이 기금규모나 기금고갈연도에 집착할 필요 없음. 안정적인 자원동원 능력이 더 중요. 과도한 기금적립은 오히려 국민경제에 부작용 야기함.
- 버퍼펀드 소진에 따른 국민연금 재원 다변화 고려
 - 유럽 대부분 국가들은 보험료 지출 부족분을 조세로 충당(보험료 면제제도로 인한 부족액이 큼)하는 경우 많음. 독일의 경우 '07년에 GDP의 10.4%를 연금으로 지출했지만 보험료 수입은 7.2%. GDP의 3.2%를 조세로 충당. 이 추세는 2060년까지 지속될 것임.
- 다만 현재 약 700조의 국민연금기금이 조성되어 있는 데에다 향후 20년 이상 계속 기금규모가 증가할 예정이므로, 지금의 기여율 인상이 국민연금기금 규모를 지나치게 크게 만들어 운용에 새로운 리스크가 발생할 수 있음. 운용위험을 관리한다는 전제 하에서 보험료 인상 추진.

3. 가입범위 측면에서 본 국민연금의 현재와 개혁 과제

1) 일하는 이들의 핵심 노후보장제도이자 보편적 노후보장제도로써 국민연금이라는 이상

- 이미 국민연금 가입자 수는 상당함: 2018년 6월 기준 전체 가입자 수는 2,186만 명, 이 중 1800만 명 이상의 국민들이 보험료를 납부하고 있음.

〈표 10〉 종별 국민연금 가입자 수

구분	계	사업장 가입자	지역가입자			임의 가입자	임의(계속) 가입자
			계	소득신고자	납부예외자		
'18.6월	21,862,397	13,653,432	7,454,314	3,865,085	3,589,229	340,614	414,037

자료: 국민연금공단. 2018. 2018년 국민연금 및 기초연금 현황.

- 그 결과, 국민연금 수급율이 높아질 것임. 20~30년 후에는 소득활동을 했던 사람들은 대부분에 게 급여를 제공하는 제도가 될 것임. 아래 수급률 전망 참고

〈표 11〉 노인인구 대비 국민연금 수급자 비율 전망 (65세 이상)

(단위 : 천명, %)

연도	수급자수(65세 이상)				인구 대비 수급자수 비율(65세 이상)			
	전체	노령연금	장애연금	유족연금	전체	노령연금	장애연금	유족연금
2018	3,074	2,675	17	382	41.6	36.2	0.2	5.2
2020	3,601	3,115	20	466	44.3	38.3	0.2	5.7
2025	5,230	4,496	32	702	49.8	42.8	0.3	6.7
2030	7,212	6,220	44	949	55.7	48.0	0.3	7.3
2035	9,534	8,314	54	1,166	62.8	54.8	0.4	7.7
2040	11,919	10,526	61	1,332	69.6	61.5	0.4	7.8
2045	13,806	12,287	62	1,457	75.9	67.6	0.3	8.0
2050	15,328	13,734	60	1,533	81.5	73.0	0.3	8.1
2060	16,484	15,008	47	1,428	88.9	81.0	0.3	7.7

자료: 제4차 재정계산 결과. 공청회 자료집. 2018.

2) 사각지대 면에서 갈림길에 서있는 국민연금제도

- 산업, 노동시장 변화 가운데 국민연금은 이미 다양한 고용형태 노동자를 포괄한다는 점에서 갈림길에 있음.

: 국민연금의 사각지대는 상당 부분 존재하나, 익히 알려진 것과는 약간 다름

국민연금 가입대상 중 정규직 가입률은 91.8%(사업장 가입 88.2%, 지역가입 3.7%),

비정규직의 가입률은 69.2%(사업장 가입 57.8%, 지역가입 11.4%)⁵.

(강신욱 외(2017), 소득보장제도 체계화 방안 연구, p.190. 경찰부가조사자료로 산출)

: 가입대상은 60세 이상자, 월 60시간 미만 근로종사자 등을 제외한 법적 의무가입대상자를 의미함. 60세 이상자로 제외되는 사람은 약 224만 명이며, 그 외 법적 기준으로 제외되는 사람은 99만 명으로 추산됨. (강신욱 외, 2017)

- 비정규직 (직장)연금가입률 36.5%(통계청 발표자료 기준)는 몇 가지 오류에도 불구하고 정책 대안의 근거자료로 활용되고 있어 주의가 필요함. (해당 통계는 비정규직 중 상당수가 60세 이상자라는 사실을 무시함(강신욱 외, 2017).
- 국민연금에 취약한 고용지위의 노동자 가입을 지원하는 것, 특히 지역가입자로 가입하는 노동자들에 대한 지원을 강화하는 것이 핵심 과제임. 물론 60세 이상자, 주 15시간 미만 근로자도 국민연금에 가입할 수 있도록 제도 개선을 하는 것이 중요
- 그럼에도 비정규직 노동자와 특고 노동자, 플랫폼 노동자 등과 같은 비전형적인 노동자들의 국민연금 가입 문제가 존재함.

5 강신욱 외(2017), 소득보장제도 체계화 방안 연구, p.190. 경찰 부가조사 자료- 60세 이상자, 주 15시간 미만근로자를 제외한 적용대상인 비정규직 중 57.8%가 국민연금에 사업장가입자로 가입하고 있으며, 11.4%는 국민연금에 지역 가입 중. (총69.2%)

〈표 12〉 특고노동자 국민연금 가입실태

(단위: 명, '17년. 말 기준)

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

1) 반드시 해당 직종에서 사업장취득·적용된 것은 아님(다른 직종에서 사업장가입된 경우도 포함)

2) 타지역, 기초수급자, 18세 미만, 60세 이상 등 국민연금 비가입대상을 의미함

출처: 경사노위 연금특위 요청자료, 근로복지공단의 산재입직자료(근로자의 산재보험 적용신고 자료)

- 특고노동자 중 60% 이상은 가입자이나 실질적으로 사용자의 지휘통제를 받아 일을 하는 경우에도 대부분 지역가입자임. 이에 사실상 근로자로 인정되고 있는 특수형태종사근로자의 사업장가입자 전환 방안 마련 필요함.
- 초단시간 노동, 플랫폼 노동 등 다변화하는 고용형태를 포괄할 수 있는 국민연금 가입 방안 마련.
- 이러한 사각지대 문제 해결 노력 여하에 따라 국민연금이 대부분 국민을 포괄하는 핵심노후보장 제도로 자리잡을 수 있을 것인가, 사회연대의 축이 될 수 있을 것인가 여부가 달라질 것임.
 - 지속적으로 개선되고 있지만 불완전함. 획기적 조치를 통한 한계 극복 필요.

V. 정리

- 기여율 인상은 노동계가 제안한 것임. 보험료를 부담하는 핵심 주체가 이를 먼저 제안했다는 것은 특기할만함. 보험료 인상의 유일한 기회
- 다수안은 공적연금개혁 목적 달성에 부합하는 방향의 개혁안이며, 빈곤예방기능 작동 및 후세대에 대한 노후소득보장 강화 등의 효과를 가지는 개혁안이며, 재정적으로 실행가능한 방안으로 판단됨.
- 특고노동자 등에 대한 국민연금 사업장가입 방안 마련과 같은 사각지대 해소방안은 국민연금제도의 존립과 개혁 정당성 확보에 중요한 요소임.
- 연금특위의 모든 사회단체들이 합의한 권고문 내용은 상대적으로 소극적임. 일례로 6개월에 불과한 첫째아이 출산 크레딧 제안, 보험료-급여 조정을 조건부로 제시하는 국민연금급여 지급보장 등이 그러한 사례임. 특고노동자들의 사업장 가입자로의 전환 등 시민사회단체들의 구체적인 제안들은 사용자단체 반대로 권고문에 담기지 못함.
- 이에 다수안을 중심으로 한 국민연금개혁 논의가 진지하게 이루어질 필요가 있음.

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, 보험료와 연금급여의 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. 영세 자영업자에 대한 보험료 지원 사업을 신설하며 구체적인 방안을 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 국민연금 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 나가야 할 중요한 문제로서 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.

3. 토론문

토론문, 홍성대 민주당 복지전문위원

토론문, 정재철 바른미래당 보건복지전문위원

토론문, 좌혜경 정의당 정책위 총괄팀장

- 국민연금 개혁 관련, 이제 국회가 답할 때
 - 국민연금 개혁과 관련해 경사노위 산하에 연금개혁특위가 만들어진 후 지난 1년여 간 23차례의 전체회의가 개최되는 등 부단한 사회적 합의 노력이 있었음. 그러나 아쉽게도 지난 8월 30일, 연금개혁특위는 단일안 합의에 실패했다며 다수안과 소수안을 발표함. 연금특위 주체로 참여했던 정부는 빠져 실효성 담보가 우려되기도 함
 - 이제 공은 국회로 넘어온 상황임. 식물국회라 불릴 정도로 20대 국회가 처참한 상황이지만 공적연금 논의를 계속 이렇게 방치할 수 없음. 각 당이 이제 답을 해야 할 상황임
- 국민연금 개혁 관련, 연금특위 다수안에 대한 입장
 - 국민연금 개혁과 관련해 연금특위 다수안에 대해 기본적으로 찬성함. 이미 정의당은 19대 대선에서 이와 유사한 공약을 제시해 왔음
 - 정의당은 당초 국민연금 소득대체율을 50%까지 인상하자는 입장을 대선 때 공약으로 제시한 바 있지만, 소득대체율을 우선 45%(2018년 기준)로 유지한 후 50% 인상안은 사회적 논의 후 결정하자는 입장을 추후 논평이나 정책협약식(정의당-연금행동) 등에서 밝혀 왔음

〈제19대 대통령선거 정의당 국민연금 및 기초연금 관련 공약〉

- 100% 모든 어르신께 기초연금 월 30만원 지급
 - 국민연금 가입기간 차별지급 방식 폐지, 국민연금 A값 연계
 - 캐나다의 클로백(상위층 세금환수) 제도 도입
 - 국민연금 명목소득대체율 50% 인상 및 사각지대 해소
 - 군복무·실업크레딧 확대, 양육크레딧 도입
 - 국민연금 불신해소 위해 국가지급 의무 법에 명시
 - 1층(기초연금)-2층(국민연금)-3층(퇴직연금) 체계 구축
 - 「두루누리 사회보험 2」 신설
 - 월소득 140만원 미만 지역가입자에게 현행 '두루누리'와 동일하게 국민연금료 지원
 - 국민연금기금의 적정한 관리로 재정건전성 강화
-

- 국민연금 사각지대 해소 방안 ⇒ 보험료 인상분만큼 정부도 사각지대 재정 인상분 추가 편성해야
 - 발제자가 언급한 것처럼 연금특위에 참여한 노동계가 보험료율 3%포인트 인상을 제안한 것은 매우 의미가 큼. 이는 국민연금이라는 사회보장제도의 사회적 연대 정신에 부합한 것임. 게다가 국민연금 기금 고갈론에 대응하는 노동계의 성숙된 자세로 보여 매우 긍정적으로 평가됨
 - 가입자 보험료를 3%포인트 인상한다면 정부도 이에 상응하는 인상분만큼 재정부담을 확대해 저소득층 보험료 지원, 크레딧 제도 확대 등 국민연금 사각지대 해소를 위해 사용해야 함. 이를 통해 국민연금의 보편성을 더욱 확대해야 함
 - 특히 1인 자영업자, 지역가입자, 적용제외자로 방치되어 있는 특수고용노동자 및 플랫폼 노동자 등은 노후 빈곤으로 떨어질 위험성이 매우 높음. 이에 [두루누리 II]를 신설해 일정 소득 이하인 1인 자영업자 및 지역가입자에게도 국민연금 보험료를 지원해야 함
- 공적연금 기능. 빈곤 예방? 적정 생활 유지? 설득 논리 발굴 필요
 - 발제자 지적처럼 공적연금은 빈곤선 이상의 생활 유지라는 기본 기능을 넘어 사회적으로 합당한 수준의 생활 유지라는 기능도 수행해야 함. 그러나 현재 한국의 노인 빈곤 문제가 매우 심각한 상황이다 보니, 국민연금 논의가 기초연금 논의와 맞물려 가고 있음. 게다가 공적연금이 성숙되는 2050년 이후가 되어도 국민연금 소득대체율이 현재 수준을 벗어나지 못할 것으로 전망되고, 점점 심해지는 노동시장 양극화 문제를 고려해 볼 때 노인 빈곤 문제는 미래가 되어도 여전히 심각하거나 더 클 것으로 예상됨.
 - 상황이 이러하다 보니 공적연금의 적정소득 보장 기능을 논하는 것이 국민들에게는 매우 먼 얘기로 들릴 수 있음. 국민연금 소득대체율 인상 요구가 국민적 요구가 될 수 있도록 대중적인 언어를 개발할 필요가 있음

토론문, 문유진 복지국가청년네트워크 대표

청년에게 적정 수준의 국민연금을, 노인에게 최소한 이상의 기초연금을

- 현재까지 국민연금 개혁의 방향

- 지금까지 국민연금 개혁은 재정추계결과 도출된 기금 소진 시기를 바탕으로 기금 소진을 늦추기 위해 연금 소득대체율을 삭감하는 방식으로 이루어졌음. 그러다 보니, 현재 노동시장에 있는 노동자들의 소득대체율, 즉 청년들의 소득대체율이 깎이는 것으로 문제를 해결하게 됨.
- 그러나 국민연금의 역할을 생각해본다면, 이는 잘못된 방향임. 국민연금은 공적으로 노후소득을 보장하기 위한 제도이기 때문. 이와 같은 개혁을 계속함으로써 인해 급여 적절성이 훼손되고, 급여액이 노후 생활을 보장하기에 적정 수준 아래로 떨어질 경우, 국민연금은 제 기능을 하지 못하게 됨.

- 모든 국민의 연금이 될 국민연금

- 발제문에서 제시한 제4차 재정계산 결과에 따르면, 2018년 현재 65세 이상 인구 대비 수급자수 비율은 41.6%임. 현재는 국민연금 제도가 마련된 시기와 가입기간의 격차로 인해 78세 이하만 연금 수급권이 발생하고 있음. 이 통계에는 78세 이후의 노인들도 반영이 된 것임. 따라서 78세 이하로 한다면, 국민연금 수급권을 획득한 인구 비율은 높아질 것임.
- 동일한 통계에 따르면, 2050년 인구 대비 수급자수 비율은 81.5%로 나타나고 있음. 대부분의 노인인구가 국민연금 수급자가 될 것이라는 이야기임. 대다수 국민들이 노후 대비를 국민연금으로 해야 하는 미래를 설계할 때, 더 이상 국민연금의 급여 적절성을 해치는 선택을 해서는 안 될 것임.
- 이에 대해 20%의 수급권을 획득하지 못한 국민들은 노후 소득보장을 무엇으로 해야 하는가에 대한 반론이 있을 수 있음. 이 자료는 '추정'한 것임. 그렇기 때문에 사각지대를 해소하기 위한 방안과 더불어 국민연금 수급권을 획득하지 못하더라도 인간다운 삶의 수준을 누릴 수 있도록 하는 기초보장제도가 함께 가야할 것임.

- 상상력의 빈곤을 제도로 넘어서자

- 발제문에 따르면 국민연금의 사각지대는 다소 과다추계된 측면이 있다고 보여짐. 그러나 국민연금의 사각지대가 우려하지 않아도 될 수준이라고 볼 수는 없기 때문에 이에 대한 대응 방안은 반드시 마련되어야 함.
- 국민연금의 사각지대로 인해 국민연금으로 노후보장을 하는 것이 어렵다는 주장을 살펴보면, 플랫폼 노동으로 대표되는 새로운 노동형태가 생겨나고 있어 이를 사회보험이라는 시스템으로 포섭하기에 어려움이 있다는 것과 여성 노동자의 경우 경력단절로 인해 급여액이 삭감되어 실질적인 노후보장 수단으로서 역할을 하

지 못한다는 것을 근거로 들고 있음.

- 하지만 이러한 문제는 국민연금만의 문제라고 볼 수는 없으며, 사회보장제도의 포괄성과 적정성을 담보하기 위해 해결해야 할 문제라고도 할 수 있음. 또한 새로운 노동형태의 등장은 전 세계적 추세이나 다른 국가들을 살펴보면, 이러한 비전형 노동자들을 사회보험 제도에 끌어들이기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다는 것을 알 수 있음.
- 여성의 경우에도, 크레딧 제도의 획기적인 확대와 더불어 경력단절이 발생하지 않도록, 노동시장에서 여성에 대한 차별을 근절할 수 있도록 하는 것은 한국 사회의 과제이기도 함.

• 청년에게 적정 수준의 국민연금을, 노인에게 최소한 이상의 기초연금을

- 경사노위 연금특위의 논의 결과 소득대체율과 보험료율에 대하여는 다수안과 소수안이, 그 외 사각지대 해소, 기초연금 등에 대하여는 노동계, 경영계, 공익위원의 권고문이 도출되었음.
- 발제문에서 설명된 바와 같이, 소득대체율과 보험료율을 동시 인상하는 안으로 재정의 지속가능성과 노후소득보장의 적정성이라는 두 마리 토끼를 다 잡기 위한 안이라고 볼 수 있음. 특히 현재 진행되고 있는 소득대체율 삭감을 중단하고, 적정 소득대체율을 보장하기 위한 단초를 제공한다는 점에서 다수안은 큰 의미를 가진다고 보여짐.
- 권고문에서 또한 출산크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧 등 크레딧 확대 방안을 통해 국민연금이 모두의 연금이 될 수 있도록 노력하는 것과 동시에 국민연금을 보완할 수 있는 기초연금 내실화 방안 등의 내용을 담고 있음.
- 국민연금 개혁이 미래 노후 빈곤을 예방하고 현재 노인의 빈곤 문제에 대응하기 위해서는 다수안과 권고안을 기반으로 다음과 같은 기초를 세워야 할 것임. 먼저, 청년에게는 적정 수준의 국민연금을 보장함으로써 국민연금이 제 역할을 할 수 있도록 해야 함. 이와 더불어 노인에게는 최소한 이상의 기초연금을 통해 국민연금 성숙 시기까지의 노후 소득 완충작용을 할 수 있도록 해야 할 것임.
- 위와 같은 기초를 바탕으로 국민연금 개혁이 이루어질 때, 국민연금 제도의 목적이 달성되는 방향으로의 개혁이 이루어질 수 있으리라 생각함.

토론문, 민기채 한국교통대학교 교수

‘국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미’ 토론문

‘국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안의 의미’에 대한 토론을 하게 되어 기쁩니다. 특히 평소 존경하는 주은선 교수님의 발표문을 토론하게 되어 더 마음에 잡니다. 저의 토론은 교수님의 주제발표인 국민연금 개혁안에 대한 평가와 함께 향후 과제를 한국 복지국가의 미래에 관한 차원에서 채우고자 합니다.

〈사회적 합의에 대한 평가〉

- (시민참여) 노동, 여성, 청년, 노인, 연금운동을 대표하는 5개 단체가 합의한 다수안은 위로부터의 강제적 접근이 아닌 아래로부터의 참여적 접근임
 - 다수안은 소수의 전문가 중심, 사용자 중심, 국가 중심이 아닌 국민 인식, 의지, 참여의 결과물임
 - 다수안은 시민의 참여(participation)에 기초한 아래로부터의 참여복지를 구현함
 - Amartya Sen의 실현능력접근(capability approach)에서는 ‘국가의 의사결정과정에 광범위한 시민의 참여 능력 제고’를 강조함
 - 현 정부의 포용복지 철학에서도 ‘창의적 국민에 의한 혁신적 포용국가 구현’을 강조하고 있는데, 이는 시민의 참여과정을 중요하게 상정하고 있는 것임
 - 노동, 여성, 청년, 노인, 연금운동을 대표하는 5개 단체는 국민연금 제도 관련 주요행위자이며, 참여복지의 주체이며, 포용복지구현의 선두자라고 할 수 있음
 - 이러한 사회적 논의와 합의의 과정과 그 결과를 국가정책결정에 반영할 수 있도록 제도화시켜야 할 것이며, 현 국가발전의 중요 자산으로 삼아야 할 것임
- (다층노후소득보장의 의도) 다층노후소득보장 체계 구축 의도가 국민연금 약화로 귀결되어서는 안 됨
 - 다층노후소득보장 체계 구축의 배경은 노후소득원의 다양화이며 소득수준에 따른 노후생활욕구 보장의 측면임
 - 다층노후소득보장 체계 구축의 의도가 국민연금을 중심으로 한 공적연금의 무력화와 퇴직연금과 개인연금을 강화하기 위한 도구로 전략하지 않도록 하여야 할 것임

- 다층노후보장 강화 주장의 이면에는 사적연금을 강화하려는 민간연금보험기관의 상품판매전략에 대한 보수언론의 홍보가 한 몫을 하고 있다고 사료됨
 - '언론기사분석을 통한 기금소진론 형성배경 분석 연구(1998-2017)'(남찬섭 외, 2018)에 따르면, 보수매체의 경우 재정안정화론 기사(30.5%)가 보장성장화론 기사(10.0%)의 3배인 반면 진보매체는 그 반대로 보장성장화론 기사(18.1%)가 재정안정화론 기사(10.0%)보다 많음
 - 정권별로 보면 민주당부 기간에 재정안정화론 기사가 33.9%로 보수정부 기간의 재정안정화론 기사 16.5%의 2배가량에 이룸
 - 보수신문이 민주당부를 비판해 왔다는 것임
 - 특히, 기금소진론 기사와 함께 등장하는 것은 퇴직연금 등 민간연금보험 상품 홍보임
 - 다층노후소득보장 체계 구축이 공적연금 약화와 민간보험상품 강화로 귀결되는지 경계해야 할 것임
- (기초연금의 본질) 기초연금이 노후소득보장의 주요 방도가 될 수 있는가
 - 기초연금은 비기여형 연금제도로써 그 역할은 빈곤예방 기능에 한정되어 국민연금을 대신할 수 없음
 - 국민연금 급여수준이 기초연금 급여수준보다 낮아도 된다 또는 기초연금 급여인상으로 대신하자는 공적연금 개혁 주장은 생산과 복지의 효율적 선순환 관계, 기여(권리)에 따른 급여 제도 확충, 근로동기 침해하지 않는 수준의 복지제공이라는 열등처우의 원칙 견지 등의 '공급측 경제학'(supply-side economics)과의 대립의를 전면 거스르는 것임
 - 복지국가의 발전은 좌-우의 타협의 산물인데, 타협의 대원칙을 위배하는 것임
 - 국민연금 급여수준이 기초연금 급여수준보다 낮아도 된다는 발상은 최저임금이 최저생계비보다 높아야 한다는 열등처우의 원칙과 배치됨. 열등처우의 원칙은 복지 자본주의라는 생산-복지 체제가 지속되는 한 변함 없이 견지될 원칙 중의 하나임
 - 국민연금 급여수준과 기초연금 급여수준이 유사 또는 역전(국민연금 급여수준 < 기초연금 급여수준)될 때, 자본주의에서의 복지제도 운영이라는 작동원리는 훼손되며, 국민연금 가입률 저하 등의 제도회피 현상은 명약관화함
 - (차등보험료 및 조세지원) 사용자와 노동자 간 차등 보험료 부담 및 장기적으로 조세 지원을 고려되어야 할 것임
 - 자산불평등, 소득불평등, 건강불평등, 주거불평등 등이 전례없이 확대되고 있는 한국에서 사용자와 노동자 간 보험료 부담을 동일하게 유지해야 할 것인가에 대한 근본적 질문을 던져야 함
 - Thomas Piketty(2014)의 '부의 양극화와 세습 자본주의'가 한국 사회를 정면으로 설명하고 있는 현실에서, 새제도설계는 새부대에 담아야 함
 - 사용자-노동자 간 동일부담 원리, 자영업자의 100% 본인부담, 보험료만의 단일한 재원기반만으로 산업구조와 노동시장의 재구조화가 닥쳐오는 상황을 능동적으로 해결할 수 없음

3. 토론문

- 건강보험제도와 마찬가지로 국민연금 급여에 대한 조세지원을 적극 검토해야 할 것임
 - 독일의 경우, 2007년 기준 연금급여로 국내총생산(GDP)의 10.4%를 지출했는데, 보험료 수입은 7.2%이고 나머지 3.2%는 일반조세로 충당함
 - 독일은 법률로 보험료 수입액의 1/4에 해당하는 금액을 조세로 지원 보장하고 있음
 - 다양한 재원확충은 가능함. 대표적으로 부유세임
 - 한국은 부자들에게 국내 부동산에만 과세하고 있으나, 프랑스 등 유럽 국가들은 국내외 부동산과 동산 모두를 합하여 과세하고 있음
 - 즉 한국은 부자들의 국내 부동산에 대해선 재산세가 부과되지만, 해외부동산은 과세하지 않고 있음
 - '2018년 한국부자보고서'(하나은행, 2019)에 따르면, 설문조사에 응한 부자들이 보유한 총자산은 평균 120억원에 이룸. 이들 중 83%는 국내자산뿐만 아니라 해외자산까지도 보유하고 있으므로, 해외부동산에 대한 과세가 필요함
- (소득대체율) 충분히 감당 가능한 소득대체율 수준이며, 준거는 GDP 대비 지출 수준임
 - 국민연금 소득대체율 45%는 2060년 기준 한국 국민연금지출 GDP의 8.1%에 불과함
 - 유럽연합 28개국의 노인 인구가 18%인 2013년에 GDP의 11.3%를 공적연금으로 지출함- 한국의 노인 인구가 41.2%인 2060년에 GDP의 8.1%를 공적연금으로 지출함
 - 여기에 기초연금, 공무원연금 등을 합하면 GDP의 약 11%대 지출이 예상됨
 - 2013년 유럽 노인인구 18%와 2060년 한국 노인인구 41%의 연금지출이 거의 동일하다는 것임 우리의 경제력으로 충분히 감당할 수 있음
- (빈곤예방 대 적정 생활유지) 국민연금 개혁 방안에 빈곤이라는 용어가 굳이 삽입될 필요가 있는가
 - 한국 노후소득보장체계 개혁의 목표 3가지 중 첫 번째는 “급여 적절성 강화: 소득보장기능 확충을 통한 빈곤 예방”임
 - 기여에 따른 급여의 원칙을 견지하고 있는 사회보험의 성격에서 나오는 특징 중 하나는 빈곤 예방이 아닌 소득비례임. 굳이 빈곤이라는 용어 사용이 필요했는가 검토가 필요함. 오히려 노후소득보장이라는 연금제도의 절대원칙에 충분히 부합한 용어였는지 논의가 필요함
 - 급여 적절성(adequacy)은 최저생계 유지가 아닌 노동시기의 생활수준을 노년기에도 유지하는 것이 되어야 할 것임
 - 국민최저선 vs 사회적 적절성 중 적절성을 선택했다는 것은 최저생활 유지(빈곤예방)가 아닌 적정생활 유지(소득비례)이므로 향후 연금개혁 목표 설정 시 빈곤이라는 용어사용은 삭제될 필요가 있음

〈사회적 합의에 대한 향후 과제〉

- (실행) 사회적 합의기구 결성과 과정의 최종목표는 ‘합의’와 ‘실행’이기에 이제 정부와 국회가 나서서 통과시켜야 할 것임
 - ‘국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 제안문’의 기타 1번은 “연금개혁은 사회적 논의와 합의를 통해 진행되어야 함을 원칙으로 하고 이를 위한 제도적 장치를 마련한다”임
 - 그만큼 사회적 논의와 합의는 국민연금 개혁에 있어 중요 원칙이라고 할 수 있음
 - 지난한 과정을 통해 사회적 논의와 합의를 마련하였음
 - 이제 공은 정부와 국회 코트로 넘어감
 - 최근 복지 포퓰리즘이라는 망령이 한국 사회에서 다시 스멀스멀 피어 나오고 있지만, 국민연금 개혁에 관한 경제사회노동위원회 다수안은 국민연금 개혁 시 포용복지를 위한 최소한의 기준임
 - 정치일정, 당리당략에 구애받지 않고 국민의 삶에 대한 책임감과 소명을 갖고 실행해야 할 것임

- (정부의 시대적 사명) 촛불혁명을 통해 탄생한 정부가 추구한 포용국가를 국민연금 개혁으로 구현해야 할 것임
 - 현대사에서 반공주의·권위주의·발전주의·자유주의 세력의 압도적 우세와 평화·민주주의·분배주의·사민주의(사회주의) 세력의 압도적 취약이라는 한국 정치 세력의 지형은 정치에서의 반공주의와 권위주의를 낳고, 경제정책에서의 발전주의와 자유주의를 낳고, 사회정책에서의 대기업 남성노동자 중심의 보호주의 및 공공부조형 최소주의 사회정책을 쫓아 낮은 포괄성(comprehensiveness), 낮은 보편성(coverage), 낮은 적절성, 낮은 재분배성을 낳았음
 - 촛불혁명을 통해 탄생한 정부가 정치에 있어 혁명적인가
 - 촛불혁명의 요구는 적폐청산·사회대개혁 명령이었음
 - 그럼에도 불구하고, 사회대개혁 과제는 속도와 깊이에서 여전히 미진함
 - 낮은 것에 대한 투쟁을 통해 새것으로의 질적인 변화를 이루어야 할 과제가 있는 정부임에도 불구하고, 김대중·노무현 정부의 재현을 하려고 하는 것인지 의문임
 - 결국 기존 민주평화정부를 문재인 정부는 어떻게 뛰어 넘으려 하는지가 국가운영전략인 포용국가에 달려있다고 여겨짐
 - 국가지급보장 명문화(‘부담’용어 삽입) 등의 국민연금 개혁법률 입법을 통해 포용국가를 구현할 수 있음

토론문, 이스란 보건복지부 연금정책과장

국회 토론회

국민연금 개혁, 이렇게 하자!

연금특위 다수안의 의미와 입법과제

발행일 2019. 11. 9.

발행처  **PPA** 공적연금강화국민행동
Public Pension for All

편집 오종헌 사무국장 pension1045@gmail.com

인쇄 보임디자인

Copyright © 공적연금강화국민행동, 2019

본 자료는 연금행동 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

홈페이지 www.pensionforall.kr

공식SNS 페이스북 www.facebook.com/PPA0311
