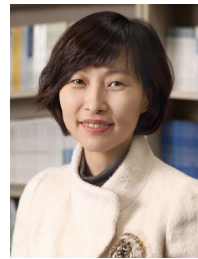


| 사회적 대화 논단 |

# 노인빈곤의 극복, 신뢰의 정치, 그리고 사회적 대화

주은선 경기대학교 사회복지학과 교수

- 전 대구대 사회복지학과 교수



## 좋은 정치와 좋은 연금정책은 연관되어 있다

연금제도의 존재 근거이자 의의는 바로 국민연금 가입자와 수급자, 그리고 잠재적 가입자인 국민들이다. 그러나 우리 연금개혁에서는 ‘민의를’ 제대로 반영하고자 하는 사회적, 정치적 노력이 제대로 이루어진 적이 없다. 국민연금 급여 수준을 소득대체율 70%에서 60%로 낮춘 첫 번째 급여삭감은 당시에 그 사실조차 국민들에게 제대로 알려지지 않았다. 국민연금 소득 대체율을 60%에서 40%로 낮춘 두 번째 급여삭감에서는 사회적 합의기구와 국회에서의 논의가 있었지만, 실제 개혁 과정을 주도한 것은 관료들이었다. 저출산고령사회위원회라는 사회적 합의기구의 연금개혁 논의는 정부주도 입법 시도로 중단되었고, 정당들은 가입자와 시민사회와의 소통 통로가 되지 못했다. 이어 박근혜 정부의 기초연금개혁을 위한 국민행복연금위원회는 행정부의 비난회피(blame avoidance) 수단으로 작동하였다.

민주주의의 퇴행 가운데 이루어진 일방적이고 관료중심적인 연금정책의 결과 우리 연금제도에는 많은 문제가 방치되어 있다. 사회적 대화체계의 작동을 계기로 이제 한국 연금개혁 정

치가 노동자, 시민이란 주체의 회복, 공론화, 그리고 시민이 충분히 논의하고 참여하는 제대로 된 민주주의로 한 발 더 다가가길 기대한다. 수많은 노인들이 빈곤과 고립에 지쳐 죽음으로 내몰리는 상황에서 우리 사회의 노후소득보장제도를 어떤 방향으로 변화시킬 것인가를 이제 당사자들이 고민하고 결정해야 한다. 서 있는 곳이 다르면 풍경도 달라진다고 했다. 집권세력의 일방적 고려가 아니라, 당사자의 입장에서 한국 연금제도를 본다면 무엇을 어떻게 바꿔야 할 것인지를 새로운 눈으로 바라보게 될 것이다.

### 사회적 대화를 통해 국민연금 보장성 강화 방안을 도출해야 한다

현세대 노인들, 즉 고도성장의 시대 산업역군으로 불리던 이들이 빈곤의 늪에 빠져 있다. 이는 안전망이 미약한 자본주의 사회에서는 노후빈곤을 피하기 어렵다는 것을 명백히 보여준다. 그렇다면 앞으로 노후를 국민연금에 의지할 현재와 미래의 국민연금 가입자들은 은퇴 이후에 인간다운 삶을 누릴 수 있을 것인가?

사회적 대화의 장에서 우선 논의해야 할 것은 국민연금 급여수준, 즉 소득대체율 인상 여부이다. 지금 국민연금의 핵심 문제는 낮은 가입률과 급여액으로 반쪽짜리 노후보장밖에 못하고 있다는 것이다. 현재 국민연금 노령연금 평균급여액은, 특례연금수급자를 제외해도 약 51만 원에 불과하다. 게다가 2007년 국민연금 개혁의 결과로 소득대체율은 매년 떨어지고 있어 미래 국민연금 수급액이 극적으로 증가할 가능성은 없다. 제도발전위원회 추계에 따르면 2050년 국민연금 수급자의 실질 소득대체율은 25% 미만이다. 즉, 200만 원 소득자의 미래 국민연금 급여액은 평균 50만 원에 못 미칠 것으로 예상된다.

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

국민연금제도는 최저수준이 아니라 적정급여를 보장하기 위한 사회보험제도이다. 국민연금은 꾸준한 노동의 가치를 노후보장으로 보상하는 제도이다. 국민연금제도의 목표는 최저수준 보장에 머물러서는 안 된다. 현재 국가 간 노인빈곤의 차이를 가져오는 것은 공적연금의 수준이며, 한국에서 공적연금이 노후보장에서 차지하는 역할이 빠르게 커지고 있음을 볼 때 국민연금제도는 노인빈곤 예방의 핵심이 될 것이기 때문이다.

또한 국민연금제도는 빈곤층뿐만 아니라 다수의 중간층까지 끌어안는 제도로 기능해야 한다. 기초연금이나 국민기초생활보장제도와 달리 국민연금제도는 중간층의 노후보장까지 담당하는 유일한 공적보장제도이다. 국민연금 급여 인하를 주장하는 이들은 중상층에게는 퇴직연금과 개인연금이 노후보장 역할을 하면 된다고 말한다. 그러나 국민연금 가입구조 안에서 평균소득 이상인 220만~450만 원 소득자들을 국민연금 급여를 깎아도 정말 노후걱정이 없는 상층이라 말할 수 있는지 의문스럽다. 고용불안, 노후불안은 모두의 문제이기 때문이다. 이러한 불안을 모두가 공유하는 가운데 중간층에게 국민연금은 중요하지 않다고 말하는 것이 적절치 않다.

더욱이 우리 사회에 다층노후소득보장체계라는 것이 실재하는지도 의문이다. 기초연금은 보편적이기도, 충분하지도 않다. 기초연금과 국민연금이 둘 다 강화되어 서로 보완적인 역할을 해야 소득하층도 최저생계 이상의 노후소득을 확보할 수 있다. 퇴직연금은 낮은 가입률, 연금수급률, 수익률 등에 더 심각한 문제를 안고 있으며, 주기적 위기를 겪고 있는 금융시장투자에 의존한다. 국민연금과 퇴직연금, 개인연금을 모두 받아 적정노후소득보장을 이룰 수 있는 집단은 일부이다. 퇴직연금이 중간층에게 국민연금에 준하는 보장을 하기는 어렵다. 퇴직연금은 개선하되 국민연금에 보완적인 역할을 하도록 하는 것이 적합하다. 사적연금 가입을 통한 노후보장이 갖는 계층 편향성과 불안정성은 대규모 조세지원을 통해서도 극복되기 어렵다.

### 사회적 대화를 통해 불안정노동자들의 국민연금 가입의 길을 열어야 한다

국민연금 급여수준 인상과 함께 노후소득 보장성 확대의 핵심 과제는 바로 사각지대 해소이다. 충분한 가입기간을 확보하는 것은 적절한 연금급여를 보장받기 위한 조건이다. 이에 사

각지대 해소, 특히 불안정노동자의 연금가입은 연금제도의 정상화와 국민연금제도의 사회연대성 확보를 위한 과제이다.

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

그러나 중규모 이상 기업에서도 상당 수 불안정 고용 노동자들이 국민연금 미가입상태이다. 또한 법적 조치에 따라 사업장 가입자로 전환될 수 있는 노동자들 역시 존재한다. 따라서 노동시장정책과 연금정책의 여러 가지 조정을 통해 국민연금제도 가입 범위를 넓힐 여지가 있다. 크레딧과 보험료 지원 확대 또한 비슷한 역할을 할 수 있다. 일례로 사회적 대화를 통해 특고노동자들이 국민연금 사업장 가입자로 가입할 수 있도록 만드는 길을 열 수 있다. 불안정 노동자의 국민연금 가입률 제고를 위한 노력은 행정력뿐만 아니라 이해관계의 문제로 가로막힌 측면이 있다. 이를 풀 수 있는 대화와 협상을 기대한다.

### 세대 내 연대와 세대 간 연대에 대한 균형 잡힌 접근을 기대한다

공적연금제도는 계층 간(세대 내) 연대와 세대 간 연대 모두에 기반한다. 공적연금이 저소득층과 고소득층 사이의 재분배 장치를 도입하여 최저수준 이상을 보장한 것은 계층 간 연대를 통해 비로소 가능했으며, 공적연금이 사적연금과 근본적인 차이를 보이는 지점이다. 또한 과거, 현재, 미래로 이어지는 세대 간 연대는 공적연금제도를 지탱하는 버팀목이다. 이는 연금제도 초기 극심한 빈곤에 처한 노인들에게 기여 없이도 연금을 제공할 수 있던 근거였다.

고령화 가운데 국민연금 개혁은 세대 내 자원배분과 동시에 세대 간 자원배분을 변화시킨다. 일부에서는 수익률 격차를 제시하며, 세대 간 불공평성을 국민연금 삭감의 주요 근거로 제시한다. 공적연금에 세대 간 형평성 개념을 기계적으로 적용한 결과이다. 그러나 공적연금을 통한 부양은 사적인 부양부담을 덜어준다. 초기세대의 낮은 보험료는 앞 세대의 사적 부양

부담 무게를 고려하여 받아들일 필요가 있다. 또한 공적연금지출은 노인에 대한 보장일 뿐만 아니라 이들을 부양하는 청장년 세대의 부담을 덜어주는 지출임을 고려해야 한다. 한국에서 세대별 빈곤율 및 빈곤위험은 노인에게 가장 높다는 점에서, 연금지출은 불공정성 문제가 아니라 인구와 필요(needs) 대비 자원을 배분하는 문제로 바라볼 필요가 있다. 각 세대가 경제적으로 안정적이며 독립적일 수 있도록 지원하는 것은 사회연대의 기본조건이다.

안정적 노후보장에 성공한 국가들은 대체로 GDP의 10% 내외를 공적연금으로 지출한다. 2050년 경 한국 고령인구 비중이 약 40%에 달할 때, 노후소득보장지출이 EU 평균 예상지출인 GDP의 약 13%로 늘어난다면, 세대 간 형평성 논리에 의해 급여지출 증가를 막아야 하는 것일까? 아니면 이 부담을 전체 사회가 어떻게 합리적으로 분담할 것인지를 논해야 하는 것일까? 무조건 국민연금 급여를 제한하는 것이 아니라 작동가능하고 공평한 재원조달 방식을 모색하는 것이 더 정의로우며, 더 합리적일 수 있다. 더욱이 설계에 따라 국민연금제도의 소득재분배 효과는 보험료 등 재정조달 단계에서부터 강하게 실현될 수 있다.

세대 간 연대를 근본적으로 강화하는 것은 미래세대 보육, 교육, 경제기반 및 일자리에 대한 투자 강화, 그리고 더 나은 사회경제복지체제 구축이다. 미래세대를 위해 어떤 복지국가들을 만들 것인가에 대한 고민도 중요하다.

### **국민연금 재정에 대한 틀에 박힌 관점을 극복한 사회적 대화를 기대한다**

국민연금 기금고갈은 재정파탄이란 등식이 오랫동안 연금담론을 지배해왔다. 그렇다면 큰 연금기금은 곧 재정안정인가? 보장성 확대를 위한 국민연금 지출 확대는 부정적으로 조명되었다. 국민연금은 600조 이상의 연기금을 적립하여 GDP 대비 기금규모는 세계 1위이다. 그렇다면 지금 국민연금은 가장 안정적인가? 2057년 연기금 고갈 예측은 향후 점진적인 보험료 인상을 포함한 다양한 방식의 국민연금 재정문제 대응이 이루어진다고 보면 비현실적이다. 기금 규모와 소진시기를 중심으로 국민연금의 지속가능성을 논하는 방식을 넘어서야 한다.

국민연금 장기재정 안정은 무조건 급여 축소에 달린 것이 아니라 출산율, 고용률, 성장률

제고, 노동소득분배율 개선에 달려있다. 연금급여 인하는 다양한 부작용을 가져올 수 있다. 보험료 인상은 연금수급자 증가 추이 및 보험료 수입 대비 급여 지출비 등을 고려하여 점진적으로 진행할 수 있다. 하루라도 빨리 보험료를 인상해야 재정파탄을 막을 수 있다는 것은 과장이다. 다만 보험료 인상 시 저소득노동자를 위한 공적연금보험료 부과소득 일정액을 공제하는 등 부담경감 조치 등을 통한 재정부담의 비례적 성격 완화 등이 선제조치로 필요하다.

### 의미 있는 사회적 대화를 위한 실질적인 노력을 기대한다

연금개혁에 관한 결실을 도출하려면 대화의 장을 마련하는 것 이상으로, 의미 있는 사회적 대화를 위한 과정상의 노력이 중요하다. 사회적 대화는 연금정책의 민주주의와 책임성을 자동으로 보장하지 않는다. 사회적 합의의 장은 완전한 열린 공간이 아니며, 국민행복연금위원회의 경우와 같이 운영방식 선택에 따라 행정부의 비난회피 수단으로 이용될 수도 있다.

시작 단계에서는 사회적 대화를 통하여 연금개혁 대안을 처음부터 함께 열어놓고 결정하겠다는 개방성(openness)이 중요하다. 논의 과정에서는 다각도의 정보공유, 노동과 자본 및 다양한 시민사회의 의견 청취, 대중 참여를 수반하는 설득, 일방통행이 아닌 끈질긴 합의 시도가 필요하다. 또한 대화의 결과물인 사회적 합의의 실행력을 확보하기 위해서는 합의 내용의 구체성, 그리고 합의의 구속력 등이 필요하다. 사회적 대화는 단결의 산물이라는 점에서 각 대화주체 내부의 의견수렴 및 합의 형성 역시 책임감 있게 이루어져야 할 것이다. 그 기반 위에서 사회적 대화의 결과물이 정치적 지속성을 가질 수 있다. 물론 위원회 논의에 대해서는 다양한 방식으로 전문성 보완이 이루어질 수 있다. 의미 있는 사회적 대화를 위한 위와 같은 노력들이 연금제도에 대한 대중의 신뢰를 끌어낼 수 있다. 이는 또한 연금정책이 일관성을 갖도록 하기 위한 노력이기도 하다.

지금 노후소득 보장에 대한 사회적 대화를 어떻게 하느냐는 우리가 노인빈곤사회를 넘어 누구나 인간적 존엄을 지킬 만한 노후를 맞이하는 사회로 갈 수 있을 것인지, 한국 복지국가가 중간층을 사적연금으로 내모는 계층 분할적인 형태로 갈 것인지, 아니면 연대적이며 포용적인 형태로 발전할 것인지에 결정적인 영향을 미칠 것이다.