

| 국민연금개혁과 노후소득 보장 |

연금개혁특위, 어떻게 진행되어 왔나?

송해순 전문위원

국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(약칭, 연금개혁특위)는 제4차 노사정대표자회의(‘18.10.12.)에서 ‘국민연금을 개혁하고 국민의 노후소득을 보장하기 위한 사회적 협의체를 발족한다’고 의결한 후, 3차례 준비위원회를 거쳐 10월 30일 제1차 전체회의를 개최했다.

제4차 노사정대표자회의 이후, 준비위원회를 통한 위원 구성 완료

제1차 준비위원회*(10.12.)에서는 회의체 명칭을 제4차 노사정대표자회의에서 정리한 바와 같이 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’로 하고, 연금개혁 특위를 약칭으로 사용하기로 했다. 논의의제는 국민연금개혁 방안(국민연금 노후소득 보장 역할과 지속가능성)과 노후소득보장 강화 방안(기초연금·국민연금·퇴직연금 등 노후소득보장 체계 구축 방안), 기타로 정리했다. 위원구성과 관련하여서는 준비위원회 위원 간 이견이 있어, 차기 준비위원회에서 논의하기로 했다.

제2차 준비위원회(10.16.)와 제3차 준비위원회(10.24.)에서는 위원구성 관련 논의를 진행했다. 가장 이견이 있었던 부분은 미래세대(청년) 참여에 대한 내용이었으며, 최종적으로 노사 각 2인(총4인), 청년 2인, 비사업장가입자 4인(자영업, 여성, 현 수급자, 시민단체), 정부 3인, 공익 3인 등 총 17인으로 위원을 구성하기로 했다.

* 준비위원회 명단: 장지연 준비위원장, 노동계(정문주 한국노총 정책본부장, 유재길 민주

노총 부위원장), 경영계(김동욱 한국경총 사회정책본부장, 박재근 대한상의 상무이사), 정부(류근혁 보건복지부 연금정책국장, 김왕 고용노동부 근로기준정책관), 사무처(박명준 수석전문위원, 송해순 전문위원)

제1차 전체회의, 세대간·계층간 연대 논의의 첫 걸음 연금개혁 특위 공식 발족

세대간·계층간 연대 논의의 첫 걸음인 연금개혁특위는 10월 30일 제1차 전체회의를 개최하고 공식 발족했다. 제1차 회의에서는 특위의 구성·운영(안)을 보고하고, 제4차 국민연금재정계산의 재정전망과 제도개선 방향에 대해 논의했다.

구성·운영(안)과 관련하여서는 특위 구성 기준 법률, 회의 개의 및 의결 원칙, 회의 공개 원칙, 회의록 정리 방식 등에 대한 운영 원칙 사실 확인이 필요하다는 요청이 있었고 차기 회의에서 정리하여 공지하기로 했다.

제4차 국민연금재정계산의 재정전망과 제도개선 방향에 대해 이용하 국민연금연구원 원장은 국민연금 일반현황, 재정전망 결과, 국민연금 제도개선 방향 등에 관해 발제했다. 논의과정에서 지역가입자 징수율을 높이고 납부예외자 비율을 낮추는 방안, 재정계산 지표 차이 보정 방안, 제도발전위원회의 합의된 사항 등에 대해 질의가 이어졌다. 이용하 원장은 지역가입자 및 납부예외자와 관련하여서는 규모는 줄더라도 비율은 유지될 것으로 가정했으며, 지표 차이에 대해서는 추세를 확인하는 정도로 활용하는 것이 바람직하며, 제도발전위원회에서는 논의 시간 부족 및 참여한 입장 차이 등으로 충분한 협의 과정이 없었다고 설명했다.

향후일정 관련하여 전문가를 추천·섭외한 워크숍을 추진하자는 계획에 대해 각 단체 입장이 있는 상태에서 워크숍을 할 필요가 없다는 의견과 위원들간 정보의 양이 존재하므로 워크숍 과정이 필요하다는 의견으로 나누어졌으나, 사전 공감대 형성을 위해 차기 회의는 워크숍으로 진행하기로 했다. 또한 노동계는 11월 정부(안) 제출 등 시한의 촉박성을 고려하여 운영계획 및 기본원칙 등을 우선적으로 집중 논의해야 한다는 의견을 개진하기로 했다.

제1차 워크숍, 전문가들이 말하는 국민연금개혁과 노후소득보장의 그림은?

제1차 워크숍(11.6.)에서는 위원들이 추천한 전문가인 김연명 중앙대 사회복지학과 교수, 김혜진 국민연금연구원 부연구위원, 이승용 한국경총 사회정책본부 팀장, 오건호 내가만드는 복지국가 운영위원장의 발제를 듣고 논의했다.

김연명 중앙대 사회복지학과 교수는 우리나라 국민연금 실제 가입기간을 고려한 실질소득 대체율은 약 25% 수준으로 사실상 OECD 회원국 중 최하위 수준이라고 평가하며, 1인가구 최소 노후생활비인 104.1만원(국민연금공단(2017), 제6차 국민노후생활보장패널조사 기초분석보고서)을 맞추기 위해, 기초연금 30만원+국민연금 50%(65.4만원)=95.4만원 수준이 되어야 한다고 했다.

김혜진 국민연금연구원 부연구위원은 최근 외국 연금개혁 동향은 적정노후소득보장 강화와 재정적 지속가능성 강화로 구분된다고 했다. 적정노후소득보장 강화 유형으로는 기초생활보장 강화, 사적연금 가입강화, 크레딧 혜택 강화 등을 추진하는 국가들이 있으며, 재정적 지속가능성 강화 유형으로는 연금연동비율 축소, 조기수급 제한, 보험료율 인상 등을 추진하는 국가들이 있다고 설명했다.

이승용 한국경총 사회정책팀장은 국민연금과 노후소득보장 개혁을 추진하는 데 있어, 어려운 경제여건에 따른 국민과 기업부담 가중, 경제여건을 상회하는 사회보험 국민부담, 소득대체율 인상에 따른 사회갈등 우려, 공적연금과 사적연금 간 리스트 분담과 역할 정립, 노동시장 활성화를 통한 연금제도 가입기간 확보, 국민연금 기금운용 수익률 제고 등을 고려하여 추진해야 한다고 말했다.

오건호 내가만드는복지국가 운영위원장은 연금개혁 10가지 질문이라는 발제에서 국민연금 순혜택의 역진성 문제를 제기했다. 즉, 고소득·장기가입자일수록 순혜택이 크며, 노동시장 중심권에 유리한 제도라고 말했다. 또한 보험료율 상향이 동반되지 않으면 세대간 형평성이 악화될 것이라고 우려했다. 따라서 연금에 대한 시야를 국민연금에서 다층체제로 확대해야 하며, 기초연금은 인상하고, 국민연금은 지속가능성에 집중하고, 퇴직연금은 연금화를 추진해야 한

다고 했다.

제2차 전체회의, 향후 운영 일정은 어떻게 추진?

제2차 전체회의(11.9.)에서는 향후일정과 관련하여 논의했다. 경제사회노동위원회는 국민연금 및 기초연금 등 공적연금의 노후소득 보장 수준 논의, 각 공적연금의 역할 및 비중, 사각지대 해소 및 저소득층 지원 방안, 퇴직연금 강화 방안을 논의의제 및 순서로 제안했으며, 한국노총은 ‘국민연금의 실질적 급여상향 및 단계적 보험료율 조정 등’ 국민연금종합운영계획 관련하여 가급적 11월 이내 합의문 도출, 국민연금 지급보장 명문화 및 사각지대 해소방안 19년도 3월까지 논의하여 합의문 도출, 국민연금기금운용체계 개편 19년도 3월말부터 위원회 종료 시까지 논의하여 합의문 도출, 19년도부터 기초연금 및 퇴직연금까지 개선방안 논의 등을 제안했다. 청년위원들은 논의 순서와는 무관하게 국민연금 소득대체율과 보험료율(적정 소득대체율, 지속가능한 보험료율), 국민연금 사각지대 해소(출산·육아 크레딧, 군복무 크레딧, 청년·실업 크레딧, 추납 허용 범위 확대), 국민연금 기금 활용(청년 소셜벤처 지원, 공공임대주택, 노인 장기요양), 기초연금 확대 (기초연금 인상, 기초연금 대상자 확대), 퇴직연금 방향성 논의(중간정산 허용 여부, 퇴직연금 기금 관리 문제) 등을 의제로 제안했다. 경영계는 퇴직연금을 포함한 노후소득보장을 전제로 논의해야 하며, 실질소득 및 사각지대 등 중요한 논의는 먼저 하고 민감할 수 있는 의제는 후반에 논의하는 것이 바람직하다고 말했다. 공익위원들은 공적부분의 수준에 대해 우선 합의하고 단계적으로 논의를 추진해야 한다는 의견과 국민연금을 계기로 구성된 위원회이기 때문에 국민연금을 중심에 두고 논의해야 한다는 의견 등을 제시했다.

향후 일정과 별개로 정부종합계획(안)과 관련한 논의도 진행되었다. 공적연금강화국민행동은 특위의 목표가 무엇인지에 대해 고민할 필요가 있는데, 법을 바꾸어야 하는 문제라면 정부와 사회적 대화가 같이 역할을 해야 한다고 말했다. 따라서 정부안이 국회로 간다면, 정부안에 특위 내용을 담아 갈 수 있어야 하다고 주장했다. 또한 대한은퇴자협회도 최소한 특위가 할 수 있는 역할 중 쉬운 것(예, 사각지대 해소, 크레딧 제도 등)부터 정리하여 정부안에 포함시켜야 한다고 말했다. 이에 공익위원들은 정부안에 특위 입장을 담자고 하는 것은 특위 위상에 맞지 않으며, 정부안 제출과 달리 특위는 특위 자체 논의에 집중해야 한다고 했다. 위원장

은 특위는 정부안에 내용을 담기 위해 구성·발족하여 논의하는 것이 아니며, 현실적으로 11월 까지 특위에서 내용을 정리하기 어렵다는 의견을 표명했다.

제3차 전체회의, 공적연금 역할 수준에 대한 각 위원들의 의견은?

제3차 전체회의(11.16.)에서는 공적연금의 역할 수준에 대해 논의했다.

한국노총은 공적연금 적정수준 달성을 위해 국민연금을 중심으로 하되 기초연금까지 포괄적으로 고려한 적정수준 구성이 필요하며, 생애주기상 노동시장에서 완전히 이탈하여 노후를 보내야하는 보통의 개인(가족)이 최소한 공적연금을 통해 빈곤하지 않을 정도의 급여수준을 보장받아야 한다고 했다. 이를 위해 국민연금의 명목소득대체율 삭감조치 중단 및 50% 인상 방안 논의, 국민연금법상 국가지급보장 명문화, 국민연금 사각지대 해소, 종합적 노후소득보장 개선 방안 등을 마련해야 한다고 말했다.

민주노총은 국민연금과 관련하여 국가지급보장 명문화, 명목소득대체율 삭감 중단 및 50% 인상, 실질소득대체율을 위해 사각지대 해소 및 가입기간 늘리기, 특수직역연금과의 형평성 제고, 급여제도 개선 등을, 기초연금 관련해서는 연금액 30만원 조기 인상 및 내실화 등을 제안했다.

한국경총은 공적연금 통한 노후소득 강화를 위해 국민연금과 기초연금의 연계 및 역할 분담 중요, 국민연금이 공적연금제도 본연의 역할을 다하기 위해서는 재정안전성 중요, 국민연금과 기초연금 등 공적연금은 국민 노후의 최소보장수준을 담당하고 추가 노후소득은 사적연금이 보완하는 방식을 통해 적정 노후소득과 공적연금 지속가능성을 동시에 확보하는 것이 바람직하다고 말했다.

청년유니온은 공적연금의 개혁 방향으로 국민연금 기금의 지속가능성과 제도의 안정성을 높이기 위한 제도 개편이 필요하며, 미래세대와의 공존을 위한 현 세대의 책임을 직시해야 하며, 청년이 처한 미래 노동시장 변화 속에서 연금 개편이 이루어져야 한다고 말했다. 세부 제

도 개선 방향으로서는 실질 소득대체율을 높이기 위한 제도 개선, 국민연금 역진성 완화와 수지 균형을 위한 제도 개선, 기초연금 강화방안 등을 제안했다.

복지국가청년네트워크는 공적연금이 실질적으로 노후소득을 보장할 수 있을 정도로 적정 수준을 갖추게 하는 게 공적노후소득 보장을 위한 기본 방향이 되어야 하며, 기초연금은 사각 지대 해소와 현대 노인 빈곤 수준을 완화하는 역할을 감당하게 하고 소득비례 연금인 국민연금을 통해 적정 노후소득을 보장하도록 하는 것이 전국민의 노후를 보장하기 위한 방향이 될 수 있다고 말했다. 이를 위해 국민연금 사각지대 해소, 최소 45% 수준에서 급여 삭감 중단, 단기적으로 5% 이내의 보험료율이라도 인상하는 방향 논의 필요성 등을 제안했다.

대한은퇴자협회는 공적연금과 노인일자리 사업의 연계를 통한 노후소득보장 체계 구축을 제안하며, “국민연금(70만원)+기초연금(30만원)+노인일자리(50만원)=노후소득 150만원” 보장이 필요하다고 말했다.

주은선 공익위원은 노후소득보장 적절성 논의를 위해서는 개념적 목표 중심 접근과 국제기구들이 제시한 적절성 기준 등을 참고해야 하는데, 국제기구들이 제시한 기준을 보면 국제노동기구(2012)는 최소 45%의 노령연금 보장, 세계은행(2005)은 퇴직이전 소득의 40%, 유럽연합(1964)은 단독가구 기준 50% 소득대체율 및 배우자가 있는 경우 65% 소득대체율, 경제협력개발기구(2013)는 46% 수준이라고 설명했다.

이에 대해 소상공인연합회는 소득계층별 보험료 부담 가중에 대한 우려가 있다고 했다. 만약 보험료에 대한 부담이 발생하게 되면, 국민연금 가입률 하락 등에도 영향을 미치게 될 것이라고 말했다.

노동계는 의제 논의와 별개로 경제사회노동위원회 본위원회 개최(11.22.)를 염두에 두고 특위 차원에서 기초적이며 공감 가능한 내용을 정리할 필요가 있다고 제안했다. 대한은퇴자협회 역시 국가지급 명문화, 소득대체율 45% 이하 삭감 정지, 사각지대 해소 방안 등은 공통적으로 동의되는 수준으로 보이기 때문에 공통분모는 특위 내용으로 정리하여 본위원회에 보고되어야 한다고 했다. 이에 경영계는 소득대체율 등 참여 주체간 생각이 많이 다른 상황이므로

상당한(충분한) 논의가 있어야 한다는 것이 기본 입장임을 밝혔고, 소상공인연합회는 국민연금에 대한 소상공인(자영업)들의 충분한 의견이 전달되지 못한 상황으로 성급한 합의(정리)는 무리라는 의견을, 청년유니온은 특위에 참여하는 각 입장 및 단체 의견들이 이제야 등장하고 있는 상황인데 특위의 기본 입장을 우선 정하자고 하는 것은 쉽지 않겠다는 의견을 제시했다. 공익위원들 역시 최소한의 동감대 형성도 안되어 있는 상황에서 논의 내용을 정리(합의)하는 것은 맞지 않고, 현실 부분에 대한 충분한 공감대를 가지면서 논의를 진행해나가야 한다고 했다. 위원장은 공통분모를 찾기도 어렵고, 의제에 대한 이견이 있는 상태이므로 논의의제(방향)를 변경하는 것은 적절하지 않다고 밝히고, 기존 계획대로 논의를 추진해가겠다고 했다.

제4차 전체회의, 공적연금과 국민연금의 노후보장 역할은 어떻게?

제4차 전체회의(11.23.)에서는 주은선 공익위원으로부터 공적연금과 국민연금의 노후보장 역할에 대해 듣고 논의했다.

주은선 위원은 노후소득보장의 적절한 역할을 잡기 위해 개념적 목표, 은퇴 이후 필요한 소비, 국제기구 혹은 다른 나라들이 제시한 내용들을 기준으로 삼을 수 있다고 했다. 첫째, 개념적 목표 중심 접근에서는 노후소득보장을 통한 빈곤위험 예방을 목표로 퇴직이후 적절 생활수준 유지와 사회 구성원들이 공유하는 생활수준을 노인 또한 유지해야 한다고 했다. 관련하여 은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비율이 OECD는 67.56, 한국은 32.24 수준이라고 지적했다. 둘째, 은퇴 이후 소비·필요(needs)를 기준으로 한 접근으로 국민연금연구원(2016) 자료에서 최소 생활비 103.0만원(개인, 1인 가구), 적정 생활비 145.7만원(개인, 1인 가구)을 제시했던 자료를 제공했다. 셋째, 국제기구들이 제시한 기준을 참고로 한 접근에서는 국제노동기구(1967) 최소 45% 노령연금 보장, 세계은행(2005) 퇴직이전 소득의 40%, 유럽연합(1990) 단독가구 기준 50% 소득대체율 및 수급연령에 배우자가 있는 경우 65% 소득대체율 수준임을 제시했다. 세 가지 접근법을 통해 한국의 적정 공적이전소득액으로 1,308,418원을 도출(2015년 조사자료 근거)했다.

경영계는 현 단계에서 공적연금의 최저선 또는 적정선을 구체적으로 중위수준 몇 %라는 비

율이나 금액 등으로 정하기보다는 방향성 정도로 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 개진했다. 청년유니온은 비정규직일수록 소득이 낮고 실질 가입기간이 낮은 것은 사실인 상황에서, 국민연금이 다양한 고용상태의 노동자를 포괄한다고 설명(정규직 가입률 91.8%, 비정규직 가입률 69.2%)하는 것은 무리라고 지적했다. 소상공인연합회는 적정소득보장의 최저기준을 정하기 위해 최저임금을 활용하는 것은 문제라고 지적하며 OECD 국가들처럼 중위소득을 활용하는 것이 더 합리적이라고 했다. 한국여성단체연합은 최저생계비를 기준으로 하게 되면 의식주 정도를 해결하는 수준이 될 것이므로 국민연금은 최저생계비보다는 높은 중위소득 50~60% 정도는 되어야 한다고 했다. 대한은퇴자협회는 국민연금은 소득비례에 따른 노후소득보장이 목표이므로 최저 또는 적정선의 기준은 소득이 되어야 하며, 전 근로자들의 은퇴 전 평균소득 몇 %로 설정할 필요가 있다고 했다. 공적연금강화국민행동은 최저·적정선을 금액으로 맞추어 논의를 진행하게 되면 논의가 어려워질 것이며, A값 기준 몇 % 등과 같이 비율로 논의하는 것이 바람직하다고 말했다. 공익위원은 최소한의 노후소득보장 수준을 정하고 적정소득에 대해 논의하는 게 맞기 때문에, 차기 회의에서는 최저수준에 대한 논의가 필요하다고 제안했다.

제5차 전체회의, 노후소득보장의 최저 수준은 어느 정도?

제5차 전체회의(11.30.)에서는 노후소득보장의 최저 수준에 대해 논의했다.

한국여성단체연합은 국민연금 취지에 비추어 보면, 노후생활안정을 위해 소득대체율 및 기초연금 연계에 대한 고민과 적정수준에 대한 합의가 필요하다고 생각하며, 단계적 소득대체율 50%와 보험료율 인상에 동의한다고 했다. 소득재분배를 위해서는 40년 가입기간 기준 재설정 및 흠벌이 평생 직장 가능 남성 기준에 대해 재검토하고 취약계층에 대한 방안 마련과 함께 보험료율 상한선 조정도 불가피하다고 말했다.

한국경총은 적정 노후소득 보장과 관련된 연금개혁은 지속가능한 국민연금제도 구축을 전제로 추진되어야 하기 때문에 노후소득보장 수준은 국가의 재정여력과 국민의 보험료 부담을 함께 고려해 결정해야 한다고 했다. 국민연금과 기초연금 등 공적연금은 국민 노후의 최소 보장수준을 담당하고, 추가 노후소득은 사적연금과 근로소득이 보완하는 체계 구축이 타당하다

고 주장했다.

주은선 공익위원은 다른 나라들의 최저노후소득보장선을 참고자료로 제시했다. 기초연금으로만 구성된 뉴질랜드(2018)는 평균소득의 65%(월1,536,794원), 호주(2018)는 2주 최대액 \$834.4(월1,475,128원), 네덜란드는 최저임금의 70%(월)1,418,378원) 수준이라고 했다. 최저보장연금과 기타연금(소득비례연금 등)으로 구성된 캐나다(2018)는 OAS(기초연금) C\$600.85 + GIS(보충적소득보장제도) C\$897.42 = C\$1,498.27(월1,269,034원), 스웨덴(2017)은 최저보장연금의 최저보장선 SEK7,952(월985,173원), 핀란드(2018)는 최저보장연금의 최저보장선 1775.27(월987,097원) 등을 참고자료로 제공했다. 덧붙여 공적연금 본질이 세대간 소득이전인 만큼 상대소득 관점에서 접근하는 것이 타당하며, 공적연금의 적정소득보장 목표는 경제활동인구(18~65세) 중위소득의 약 55%가 적당하다고 판단했다.

노동계는 공적연금의 최저선 및 적정선 등을 논의해오면서 국민연금의 소득대체율 45~50%에 대해 어느 정도 동의가 있었다고 생각한다며, 최저선을 100만원으로 하여 기초연금 30~40만원 + 국민연금 60~70(소득대체율 최소 45% 이상)만원 수준으로 정리하고, 이견이 있다면 이견대로 정리(예. 다수안 및 소수안) 해야 한다고 강하게 주장했다. 또한 보건복지부 등 정부는 특위 논의 내용을 기다리고 있는 상황으로 더 이상 논의를 공전 시키지 말고 어느 정도 동의가 된 부분에 대해서는 정리를 추진해 나가야 한다고 말했다. 이후 회의 운영에 문제를 제기하고, 퇴장했다.

공적연금강화국민행동과 대한은퇴자협회 역시 소득대체율 삭감 중지 및 인상, 국가지급명 문화, 최저선 등에서 노동계와 의견을 같이 하며, 빠른 속도로 정리할 필요가 있다고 말했다.

경영계는 연금에 있어 비용부담을 빼고 논의할 수 없으므로 소득대체율 정도만을 성급히 결정하는 것은 무리이며, 제도 전반을 검토해야 한다고 했다.

한국여성단체연합은 예측 가능한 단체들의 입장이 상이하기 때문에 사회적 대화인 특위를 구성·발족했다고 생각하는데, 논의 시작 시점에서 특위에 대한 원칙과 합의가 충분하지 않았고, 매번 불편한 상황이 나오고 있다고 말했다. 또한 입장 차이가 있는 것은 분명한 상황에서

주변을 설득하는 방식은 좋으나, 일방의 주장을 받아들이지 않는 것에 대해 비판하는 것은 바람직하지 못하다는 의견을 개진했다.

소상공인연합회는 소득대체율 인상에 대해 일정부분 공감하나, 지속성을 따지지 않을 수 없으므로 소득대체율과 보험료율은 패키지로 같이 논의해야 한다고 했다. 또한, 어떤 기준으로 노후소득보장 최저선을 정할지에 대한 공감도 안되어 있는 상황이기 때문에 현재 시점에서 어떤 정리가 가능할 수 있을지 의문이라고 말했다.

청년유니온은 소득대체율 인상이 미래 세대에 부담이라는 입장에 대해 지속적으로 우려를 표명한 바 있으며, 특위 역시 소득대체율 인상을 논의하고 정리하기 위해 구성된 사회적 대화가 아니지 않느냐고 문제제기 했다. 사회적 대화의 중요한 원칙은 권력을 가지지 못한 단체(계층)가 동등한 입장으로 참여하여 의견을 개진하는 것이므로, 대변되지 못하는 계층의 의견을 더 열심히 들을 수 있도록 노력하는 과정이 필요하다고 했다.

노동계가 퇴장 한 상황에서 무언가를 정리하는 과정은 의미가 없으므로, 차기 회의에서는 회의체 운영방식과 일정에 대해 심층적인 논의를 이어나가기로 했다.