

| 기획 대담 |

연금개혁 사회적 대화, 절반의 성공

‘코끼리 옮기기’ 연금개혁... 이제부터가 진짜다

- **일시** 2019년 10월 11일 10:00
- **장소** 경사노위 7층 중회의실1
- **참석** 김용하 순천향대 IT금융경영학과 교수
오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장
이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원
- **사회** 송해순 경제사회노동위원회 전문위원
- **배석** 이세종 경제사회노동위원회 국내홍보 전문위원
최선영 경제사회노동위원회 주무관

경사노위에서 연금개혁 논의를 장시간 했는데도 합의에 이르지 못해서 질타도 있었지만 연금개혁과 관련해 사회적 대화를 한 데에는 큰 의미가 있고 또 소회가 많을 것이라고 생각합니다. 연금개혁이라는 걸 경사노위 틀에서만 1년 논의해서 모든 국민이 만족할 수 있는 대안을 마련하는 것이 가능하지도, 또 맞지도 않다고 봅니다. 경사노위 대화를 시작으로 해서 다른 논의와 국회에서의 입법 등 장기적으로 연금개혁 문제를 계속 다듬어나가고 가지치기를 해야 할 겁니다. 이 자리에서는 우리나라 연금제도에 대해서 평가를 하고 과정에 대한 검토, 앞으로의 성찰을 담아냈으면 합니다. ‘코끼리 옮기기’ 연금개혁은 이제부터가 진짜인 거죠.



김용하 순천향대 IT금융경영학과 교수



오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원



송해순 경제사회노동위원회 전문위원



보편성과 보장성 떨어지는 연금제도, 개혁이 시급하다

송해순 사회를 맡은 경사노위 송해순 전문위원입니다. 연금특위 간사를 맡은 인연으로 오늘 사회를 맡게 됐습니다. 다들 아시겠지만 먼저 연금개혁특위 발족 배경 및 취지를 간단히 설명 드리겠습니다. 작년 제4차 대표자회의에서 한국노총의 적극적인 의견 개진으로 연금개혁특위가 발족했습니다. 총 22차례 전체회의를 했고 운영기간으로 하면 7개월입니다. 국민연금 개혁, 국민의 노후소득 보장을 위해서 사회적 협의체가 필요하다는 취지에 맞춰서 발족했습니다. 논의의 결과로 소득대체율 및 보험료율을 가나다 안으로 정리한 활동결과보고를 도출하였습니다. 또한 사각지대 해소, 국민신뢰제고, 기초연금 내실화 등 내용은 권고문을 도출하고 특위는 8월 30일 종결했습니다. 여기까지가 연금개혁특위에 대한 간단한 소개였고, 오늘 대담에서는 참석자 분들께서 연금특위 운영 및 우리나라 연금제도에 대한 전반적인 평가 등을 해주시기 바랍니다. 우리나라 연금제도에 대한 전반적 평가를 먼저 해주시면 어떨까 싶습니다. 소득대체율, 보험료율, 사각지대에 대한 평가도 좋고요. 외국 제도와 비교해

서 의견 주시면서 논의를 시작하도록 하겠습니다.

이덕재 사실 연금특위는 공식적인 회의체다 보니까 여러 가지 제약들이 많이 있었는데 저희 격월간 사회적 대화는 그런 제약 없이 연금 주제와 관련해서 사회 전체적으로 주요 내용을 공유했으면 합니다. 김용하 교수님께서서는 특위 참여로 내부적인 진행 과정을 경험하시면서 연금개혁 논의를 사회적 대화로 논의한다는 의미에 대해서 느끼신 바가 많이 있으셨을 것 같고, 오건호 위원장님께서서는 바깥에서 보시면서 내부 논의 내용에 대해 하실 말씀도 있으실 것 같습니다. 우리나라 연금제도에 대한 전반적인 평가, 과제에 대해 연금특위와 상관없이 풍부하게 논의를 하면 좋을 것 같습니다. 연금개혁 논의가 특위 한 번으로 될 문제가 아니고 앞으로도 계속 되어야 하는 문제지 않습니까? 어쨌든 사회적 대화를 통한 논의의 의미에 대해 의견을 들었으면 합니다.

김용하 우리나라 연금제도 자체가 다른 어떤 나라보다도 굉장히 복잡합니다. 예를 들면 영국 같은 나라도 연금제도가 복잡한데 사회 구성원이 복잡하니까 거기에 맞게 맞춤형으로 하면서 복잡해진 건데, 우리나라는 그런 측면이라기보다는 개별 이해관계 등에 의해서 문제가 생기면 근본적으로 해결하는 게 아니라 임기응변으로 제도를 보완하는 과정에서 복잡해졌어요. 또 행정부가 일관성 있게 하지 못하고 국회 논의 과정에서 정치적 담판으로 타협하면서 원래 발전해야 할 방향이 아니라 ‘땀땀’이 되어 버렸습니다.

상황이 이렇다보니까 어떤 사람은 연금액이 많고, 또 어떤 사람은 너무 적고, 그런 와중에서도 못 받는 사람도 있어요. 연금이 아닌 국민기초생활보장제도까지 연결되면서 제도 간에 있어서의 일관성이 무너질 수도 있어요. 제도가 바뀌면서 조정이 되어야 하는데 복지적 측면에서는 한 번 올라갔던 건 절대 양보되거나 후퇴되어선 안 된다는 인식이 있기 때문에 합리적으로 조정된다기보다는 잘못된 상태에서 그대로 가는 거죠. 이런 식으로 가면 현재도 문제지만 앞으로 20년 후, 30년 후가 더 큰 문제가 될 겁니다.

노후소득보장제도를 보더라도 국민연금이 있는가 하면 공무원연금, 사학연금, 군인연금 이런 식으로 특수 직역별로 3개 제도가 여전히 분리되어 있어요. 4개의 제도가 존재한다면 모든 국민을 포괄해야 하는데 상당수 국민들이 이 제도 안에 포괄되지 않는 상황이 현실적으로 나타나고 있습니다. 이걸 연금제도의 문제일 수도 있지만 우리나라의 노동시장 구조에 있어서 근본적인 복합성과 연결되어 있습니다. 서구에서는 근로자 중심으로 노동시장이 구성되어 있기 때문에 명확하게 근로자에 초점을 맞춰서 임금제도를 설계하고 발전시키고, 일부 자영업자가 있으면 그 사람들을 위해서 별개의 제도로 보완해주면 되는 형태입니다. 그런데 우리나라는 자영업자, 그리고 근로자도 아니고 사용자도 아닌 특고 같은 계층도 늘고 있어요. 따라서 지금 연금제도의 보편적 포괄성 측면의 문제가 해결되는 게 아니라 계속해서 더 고착되어 가는 것이 문제입니다.



김용하 순천향대 교수

국민연금이
30년이 되어가고 있는데
여전히 사각지대 존재
근본적 대책 세워야

보장성 측면에서 보면 국민연금제도 도입 이전과 이후로 나눌 수 있어요. 국민연금제도 도입 이전에 이미 노령이 된 사람에게 대해서 소득보장제도가 없는 거고, 연금제도 도입한 이후에도 연금가입 기간이 짧은 사람들은 연금을 받는다고 하더라도 연금 급여액이 충분하지 않은 계층도 존재합니다. 국민연금이 30년 되어가고 있는데도 불구하고 여전히 사각지대에 존재하는 사람들이 다수 있어요. 실제로 취업자 계층 중 국민연금이 제대로 커버하는 사람은 절반밖에 안 되거든요. 현재 절반밖에 안 된다는 것은 나중에 이 분들이 연금 받을 때가 되면 연금을 받지 못하는 분이 그렇게 된다는 것입니다. 이것에 대해서 근본적인 대책을 세워야 하는데 대책을 세워야 합니다.

노후소득보장의 수준 측면에서 국민연금의 급여수준이 40% 수준으로 떨어지고 있기 때문에 40% 가지고 충분하냐 하는 근본적인 문제가 있는 거죠. 예를 들면 250만 원 소득기준으로 보더라도 40년 가입한다 해도 40%면 100만 원밖에 안 되는 거죠. 더 큰 문제는 40년 가입하는 경우는 아주 드물고 실제로 현재 평균 가입기간은 22~24년밖에 안 되거든요. 물론 평균이라는 개념도 문제가 있어요. 어떤 사람은 가입기간이 40년 가까이 되는데, 어떤 사람은 5년, 6년, 10년 이렇기 때문에 보장수준을 그냥 높인다는 것은 가입기간이 긴 사람도 같이 올려버리는 결과가 됩니다. 우리가 노후보장을 위한 자원이 충분한 나라면 상관없는데 지금 우리나라 고령화 상태는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 최악의 상태입니다. 2067년에 노인인구 비율이 46.5%되는 나라는 우리나라밖에 없거든요. 노인인구 비율 측면에서 2050년에 일본을 추월하게 됩니다. 결국 근로인구는 감소하고 노인인구는 많아지니까 전체적으로 자원이 부족한 상태가 되어버립니다. 노후에 필요한 자원을 부담할 능력이 있는 사람이 줄어드는 상황인데 그럴 때는 연금제도가 효율적으로 되어야 합니다.

소득보장의 적정선도 확보 못하면서 사각지대는 존재하고, 그러면서 재정은 재정대로 2057년에 고갈되면 대책이 없어요. 정부가 내놓는 3안, 4안은 2057년에 고갈되는 걸 5년 늦추는 정도인데, 이걸로 재정안정화 대책이 되었다고 할 수 없습니다. 그래서 보다 근본적으로 고민해야 하는데, 이걸 임금 협상하듯이 몇 퍼센트 올리자 몇 퍼센트 내리자는 식으로 접근해서는 해답을 찾기 힘들 뿐만 아니라 장기적으로도 필요한 적정한 대안을 만들기가 어려운 것이 현실입니다.

수지 불균형, 광범위한 사각지대, 균등급여의 중첩성이 문제

송해순 교수님 말씀만 들어도 굉장히 복잡한 것 같은데요. 보편성도 떨어지고 보장성도 떨어지고 복합적 문제가 있는 건 맞는 것 같아요.

오건호 우리나라 법정연금으로 국민연금, 기초연금, 퇴직연금이 있는데 핵심은 국민연금이지요. 연금개혁 논의의 핵심은 국민연금에 대한 진단이라고 생각해요. 어떤 방식으로

진단하느냐에 따라 그 해법도 달라지는 거거든요. OECD 회원국이 갖고 있는 연금 제도 중에서 가장 풀기 어려운 제도가 우리나라 국민연금이라고 봐요. 우리나라 국민연금제도가 가장 풀기 어려운 고난도 숙제인 세 가지를 이유로 들 수 있는데 하나는 수치 불균형입니다. 인구 고령화 문제도 있지만 더 근본적이고 구조적인 문제는 내는 것과 받는 것의 수치 불일치거든요. 미국, 한국 빼고는 다른 나라들은 대부분 지난 20~30년의 개혁을 통해서 나중에 받을 것만큼 내는 시스템으로 갖춰놨어요. 그나마 미국은 한국에 비해서 수치 불균형 정도가 낮아요.

두 번째는 사각지대 문제입니다. 이건 제도적 요인이라기보다는 노동시장 요인인건데요. 결과적으로 노후소득보장제도이다 보니까 자신의 역할을 제대로 하지 못하는 이유 중 하나가 사각지대 문제고요. 세 번째는 김용하 교수님이 말씀하신 것처럼 복잡성의 문제인데 복잡성의 핵심은 급여구조입니다. 국민연금에는 재분배성을 가미하느라고 비례급여 외에 절반의 균등급여가 들어가 있어요. 외국 연금들은 재분배 효과를 갖고 있는 기초연금, 비례연금인 소득비례연금 이렇게 이원 체계를 갖고 있어요. 예외적으로 일본이나 독일 같은 나라들만 하나의 제도 안에 재분배 요소까지 갖고 있었어요. 하지만 이 나라들도 지금은 기초연금이 없거나(독일), 기초연금과 국민연금을 분리해 운영해요. 우리나라의 경우 1988년에 처음 국민연금을 도입할 때 처음부터 두 개의 제도를 도입하기는 어려웠으니 국민연금 안에 균등분배를 집어넣었어요. 그런데 2008년부터 기초노령연금, 지금의 기초연금이 들어오다 보니까 우리나라 공적연금에서의 재분배 역할을 하는 제도가 두 개가 생겨버린 거예요.

그래서 지금 국민연금이 수치 불균형, 광범위한 사각지대, 균등급여의 중첩성을 같이 가지고 있습니다. 그러면 이걸 풀어야 하는데 과연 국민연금에서 이걸 풀 수 있을까요? 첫 번째, 수치 불균형 문제를 풀 수 있을까요? 지금 9%의 보험료를 두 배 이상 올려야 하는데 대체율을 움직이지 않고서는 불가능 하죠. 사각지대 문제는 풀 수 있을까? 열심히 노력은 해야 되겠지만 구조적인 제약이 있죠. 균등급여의 중첩성은 어떤가요? 30만 원까지 오른 기초연금이 있기 때문에 국민연금에서 균등급여를 축소하거나 완전비례연금으로 전환한 건데 사실 말을 꺼내기도 어려운 현실이지요. 그러니까 국민연금이 세 가지 문제를 갖고 있는데 지금 풀 수 없는 거예요. 저는 이



진단이 굉장히 중요하다고 봐요. 국민연금의 이 세 가지 문제가 현재의 조건에서 사실상 풀 수 없는 거라면, 연금의 두 가지 목표인 보장성과 지속가능성 둘 다 불충분한 상황에서 국민연금 안에서 이 문제를 해결 할 수 없다는 진단이 굉장히 중요하다고 봐요.

그렇게 진단이 되면 다른 해법을 모색하게 되거든요. 저는 그 다른 해법이 다층체계라고 봅니다. 법정연금으로 기초와 퇴직이 있고 각 연금이 갖고 있는 계층성이 다르거든요. 그래서 각 계층별 맞춤형으로 세 가지 연금의 다층체계를 어떻게 조합할 거냐 라고 해서 이런 방식으로 논의 풀게 되면 한꺼번에 풀지 못하더라도 논의 수순이 나와요. 우리나라 연금개혁 논의에서 큰 관성이 국민연금 중심이고 또 국민연금 강화거든요. 현 정부 공약도 그렇고요. 그런데 국민연금을 강화시키는 방식으로 가게 되면 국민연금이 가지고 있는 문제들이 오히려 심화될 수 있어요. 국민연금이 가지고 있는 문제들을 계속 국민연금을 강화시키는 방식으로 풀 수 있을 것인가, 혹은 이게 어렵다면 다른 경로는 뭘까. 이런 논의의 첫 출발이 있어야 하는데 이번 연금특위도 그렇고 사실상 국민연금 강화 중심으로 가다 보니까 문제가 안 풀리는 거

거든요. 저는 첫 단추, 국민연금 진단에 대한 구조적이고 폭넓은 논의가 있어야 한다고 봐요.

이덕재 듣다 보니까 갑자기 궁금해지는데 김용하 교수님께서서는 입장이 어떠세요. 국민연금 중심으로 논의하는 게 복잡성을 더 한다는 의견에 대해서.

김용하 오건호 위원장님 생각하고 비슷합니다. 제가 해법으로 다층체계를 1997년부터 계속 주장해왔습니다. 기초연금과 소득비례연금 이층체제로 근본적으로 전환하지 않으면 해법이 없다는 주장을 계속 했죠. 그래서 2003년부터 있었던 제2차 연금개혁 논의에서 기초연금이라는 것이 굉장히 중요한 이슈로 들어왔던 거고요. 그렇게 하려면 근본적인 개혁을 해야 하는데 2007년에 법이 개정된 것은 국민연금 제도의 급여 수준은 떨어뜨리는데 기본적으로 구조개혁을 하지 않고 기초연금만 하나 더 붙이는 식으로 개혁을 해버린 거예요. 그러니까 오건호 위원장님 말씀대로 더 복잡하게 만들어버린 거죠.

제가 생각했던 것은 국민연금을 균등부분과 소득비례부분으로 나눠서 균등부분은 기초연금으로 만들고 소득비례부분은 순수하게 국민연금 본연의 적립식 연금제도로 발전시켜야 된다는 것이었어요. 그런데 구조는 그대로 두고 급여율만 푹 떨어뜨려놓고, 기초연금은 별도로 사각지대책으로 해놓고는 기초연금은 공적연금제도가 아니라 공공부조제도다라는 식으로 접근을 해버렸어요. 기초연금은 월 10만 원으로 시작했는데 지금은 자가발전을 해서 30만 원 수준까지 올라왔습니다. 기초연금은 소득단위당이 아니라 개인당으로 나가기 때문에 1인당 30만 원이니까 부부가 합하면 60만 원인데 20% 삭감한다 하더라도 48만 원이 되거든요. 이건 국민연금을 40년 가입한 기준으로 보더라도 절반 정도 수준이고, 만약 국민연금을 20년 가입한 걸로 생각하면 국민연금 수준하고 같아져버리는 거죠. 하나는 각출 연금이고 하나는 무각출 연금인데 금액이 같아져버리면 각출 연금제도와 무각출 연금제도의 형평성 측면이 문제가 될 수밖에 없는 거죠.

제2차 연금개혁과정에서는 기초연금과 소득비례연금을 나누자는 주장을 했는데 그

2007년 법 개정 이후 그 주장을 접거든요. 기초연금 소득비례 이원화를 더 이상 주장해서 해결될 일이 아니라는 생각에 주장을 접은 겁니다. 현시점에서는 국민연금은 현행체계로 가는 것이 불가피합니다. 합리적으로는 이원화가 타당하지만 현 시점에서 이원화를 하기에는 국민연금 제도가 너무 고착되어버렸습니다. 소득재분배 구조에 대해서는 단 1%라도 낮추자는 주장이 제기되는 순간에 그 사람은 반분배적이고 반복지적이고 반사회적인 인물로 찍히고 그걸 하기 힘들어지는 상황이 되어버리는 거죠. 그래서 저는 국민연금제도는 그대로 가야 한다고 봐요.

기초연금은 무각출연금제도이기 때문에 개편하기가 좀 더 용이하다고 생각합니다. 국민연금을 중심으로 놓고 기초연금제도를 유연하게 보완하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 기초연금은 사각지대 해소에 더 초점을 맞춰서 바뀌어나가는 겁니다. 수급자 모두에게 동일한 정액의 기초연금이 아니라 보충형 기초연금제도로 전환해 나가야 합니다. 1인 1국민연금으로 가되, 국민연금 급여가 일정한 수준에 못 미치는 사람들에게 보충적으로 기초연금이 해결해 주는, 바로 스웨덴식 최저보증연금 형태로 개편해야 한다고 생각합니다.

기초연금의 법적 대상자는 70%이지만 장기적으로는 기초연금대상자는 노인빈곤상태에 있는 45%로 축소해나갈 수 있다고 생각합니다. 현재 기초연금에 15조 원을 쓰고 있으면 국민들의 70%한테 똑같은 금액으로 풀기보다는 빈곤한 45% 계층에게 집중적으로 지급하는 것이 사각지대를 해소하는 데 더 효율적이라고 판단합니다.

오건호 입장이 달라지셨네요.

김용하 우리나라는 국민연금에 대한 불신이 다른 나라보다 높은 편인데 급격한 이원 구조로의 개편은 국민연금 자체를 흔들 수 있어요. 스웨덴 국민들 같이 단일성, 연대감이 강한 나라에서는 신뢰를 바탕으로 어떤 제도든지 급격한 개혁도 가능한데, 우리나라 같이 정부나 제도에 대한 신뢰가 낮은 나라에서는 제도를 근본적으로 바꾸자고 하면 노후소득 보장제도 전체가 흔들릴 수 있는 거죠.

스웨덴식 모델이 해법될까

오건호 현실적으로 이미 30년이 지났고 국민연금이 이렇게 굳어진 상태에서 기존 기초연금 수급자는 어찌할 수 없더라도 이후에는 스웨덴 방식으로 가자고 말씀하셨는데, 솔직히 말씀드리면 저도 근래에 들어와서는 최종 모델에서는 스웨덴식 모델에 관심을 가지고 있습니다. 우리 노년 부양비가 100이 넘어가는 시점에서는 지속가능성이 중요하거든요. 커버리지가 넓어서 이게 지속 가능할까? 이런 의미에서 최종 모델에서는 스웨덴 방식의 최저보장 형태가 적합할 수 있다고 생각해요. 그런데 우리 인구구조에서 스웨덴식 모델로 갈 때 이행경과 모델이 어떻게 나올 수 있을까의 문제예요. 스웨덴은 20년 전인 1998년에 연금개혁을 할 때 그 전에 보편 기초연금 하다가 지금 방식으로 해서 대략 40% 노인한테만 기초연금을 주는 걸로 바꿨어요. 60%의 노인들이 기존에 받던 기초연금이 철회된 걸 받아들인 거거든요. 대단한 거죠.



오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장

기초연금을
중간계층에 강화시키면서
국민연금 재정안정화
개혁 하자

그게 어떻게 가능했는지를 정확히 알 수는 없지만 두 가지라고 생각해요. 하나는 사회문화적, 정치적 연대가 있을 것 같고, 또 하나는 국민연금 상태가 상대적으로 괜찮았다는 거예요. 소득비례연금이 수지균형이 맞춰져 있었다는 거죠. 한국이 바로 최저보장으로 가기 어렵다는 건 국민연금 안에 엄청난 수지 불균형 문제를 가지고 있는데, 지금 중간계층이 기초연금 수급자들이잖아요. 이들이 기초연금 대상에서 빠져버리면 과연 국민연금에서 기초연금이 빠진 만큼의 급여보장을 해줄 수 있는냐는 거죠. 혹은 소득대체율을 올리면 그만큼 보험료율을 더 올려야 하는데 20% 이상의 보험료율 인상이 가능하냐, 저는 가능하지 않다고 보거든요. 그래서 10이든 13이든

14등 점진적으로 올리더라도 중간계층의 부족한 노후보장성 부분을 기초연금으로 계속 뒷받침해 주거나 오히려 50만 원 정도까지 더 강화시켜줘야 한다고 봐요. 결국 연금개혁의 이행경로를 설정한다면 우선 중간계층이 조금 더 기초연금에 의지하는 방식으로 하면서 국민연금 재정개혁을 해나가야 하는데, 지금 바로 그 모델을 이야기해버리면 국민연금의 재정균형을 맞추는 조치는 영원히 불가능할 거라고 보고요. 지금 제도의 불신은 국민연금의 미래, 즉 지금 가능성에 대한 회의 때문에 발생하는 거거든요. 최종 모델에서는 스웨덴식이 공감대를 가질 수 있는데 지금 바로 그걸 적용하게 되면 이행경로가 정치적으로 안 나와요. 이전에 국민, 기초, 퇴직연금의 다층 체계를 새롭게 구성하는 사전 작업이 이루어진 후에 비로소 스웨덴식 모델이 등장할 수 있다고 봐요.

저는 기초연금을 중간계층한테 조금 더 강화시켜주면서 국민연금에서는 재정안정화 개혁을 하자는 거고요. 이것의 난점은 그러려면 기초연금 재정이 소요되는 거잖아요. 그게 미션이에요. 김용하 교수님 이야기로 가게 되면 기초연금을 쪽 낮추면서 국민연금 재정안정화 개혁이라는 정치적 난점이 생기는 거고, 제 방안은 오히려 중간계층한테 기초연금을 더 주면서 국민연금 재정안정화 개혁을 하자는 건데 세금의 문제인 거고요. 그래서 둘 다 과제예요. 저는 세금을 통해서 그렇게 가고 제도가 성숙되는 시점이 되면 퇴직연금이나 국민연금의 재정안정화 조치가 이뤄지고 그때는 기초연금을 최저보장연금으로 갈 수 있다고 보는데, 이행경로가 둘 다 어려운 숙제입니다.

김용하 노인빈곤이 명확하게 존재하는 상태에서 기초연금 30만 원도 부족하거든요. 그러면 그걸 인상시켜야 하는데 이 정부에서도 20만 원에서 30만 원으로 인상시키고 있잖아요. 정부가 벌써 하고 있는 것 중 하나가 25만 원인데 단계적으로 인상시키고 있거든요. 예를 들면 하위 20%한테 30만 원 먼저 주고 2021년 가서는 70%에게 25만 원 주고 이런 식으로 하고 있잖아요. 현재 상태에서는 30만 원짜리 기초연금하고 25만 원짜리 기초연금이 동시에 존재하고 있잖아요. 이런 식이라는 거죠. 그러니까 예를 들면 40만 원으로 올린다고 했을 때 한꺼번에 하는 게 아니라 하위 20%한테만 40만 원으로 올리고 중간에 있는 사람은 35만 원으로 만들고 나머지 계층한테

는 30만 원만 주고 이런 식으로 좀 더 세분화 해서 하면 자연스럽게 이행이 가능하다는 이야기예요. 그렇게 해야 주어진 자원 하에서 보다 효과적인 자원 분배, 어떻게 보면 사각지대 해소 방안이 될 수 있다는 이야기를 하는 거죠.

그리고 국민연금 재정 안정화 문제는 결국은 자기가 받는 만큼은 내야 하거든요. 40%로 간다고 했을 때 제가 보험료를 계산해보니까 17%는 내야 해요. 지금 16%만 내면 되는데 과거에 누적된 문제가 있어서 17%까지 내야 2100년까지 나오는 걸로 계산되더라고요. 어쨌든 16%까진 내야 한다면 7%를 올려야 하는데 선진국은 18%, 20% 보험료로 다 갔는데 우리는 왜 못 가고 있는가. 우리는 지금 9%인데 급여수준은 대부분의 나라가 40%로 비슷하거든요. 소득대체율 자체가 우리나라가 낮은 건 아니에요. 40%가 평균 수준이에요. 그 40%에 맞는 보험료는 16~20%라고 생각하면 선진국은 그 정도까지 다 갔어요. 그런 나라들은 보험료 인상이 가능했는데 왜 우리는 인상을 못 하느냐? 근본적 원인은 이미 노후소득을 위해서 쓰는 퇴직연금제도가 문제라는 거예요. 퇴직연금이 8.3% 부담하고 있는데 소득비례연금이 있는 나라치고 퇴직연금을 강제적으로 불입하는 나라는 우리나라밖에 없어요.

퇴직연금 8.3%가 국민연금 9% 하고 비교하면 비슷해요. 왜냐하면 퇴직연금은 486만 원이라는 상한이 없기 때문에 천만 원 났으면 다 퇴직금으로 받을 수 있기 때문에 국가 전체적으로 부담 측면에서 생각하면 퇴직연금 부담액이나 국민연금 부담액이나 비슷해요. 그 부담액 때문에 사업주한테 보험료를 차등인상 할 수 있거든요. 그러면 사업주한테도 부담을 하게 하기 위해서도 이 제도를 조금 더 유연하게 만들어야 하는데, 이 제도는 이 제도대로 그냥 유지하고 국민연금은 국민연금 대로 유지



김용하 순천향대 교수

소득비례연금
있는 나라 중
퇴직연금 강제불입하는
나라는 우리뿐

하고 기초연금은 기초연금 대로 유지해요. 이걸 미래에 지속불가능할 뿐 아니라 현재 문제도 해결하지 못해요. 소득 보장성 문제와 사각지대 문제를 해결하면서 세 개의 제도가 중첩적으로 되어 있더라도 갈 수 있다고 생각하지만, 근본적으로 문제는 해결도 안 되면서 세 개 제도의 국민 부담분은 있고 그러면서 전체적으로 어떤 사람은 연금 많이 받고 어떤 사람은 거의 못 받는 건 아니라는 거죠.

그래서 저는 부담 측면에서 퇴직금을 건드리지 않고는 오건호 위원장이 말씀하셨던 국민연금 수지 균형 상태로 가기 위한 보험료 인상이 불가하다는 거죠. 국민연금을 9%에서 16%로 올리려면 7%가 필요하잖아요. 그런데 퇴직연금에서 3%만 가지고 오면 4%만 해결하면 되잖아요. 향후 20년 간 4% 정도 올리는 건 국민들이 합의하면 가능하단 말이에요. 좀 더 명확하게 지속가능한 방안에 대해서 이야기가 되고 거기에 대해서 국민들한테 공개하고 합의를 구해야 하는데 국가가 자꾸 숨겨요. 제가 정부가 만든 3안을 반대한 이유가 12% 가지고 45% 소득대체를 할 수 없는데 할 수 있는 것처럼 자꾸 이야기하는 겁니다. 정부 발표에서는 2021년에 10%, 2026년에 12% 이런 식으로 올리면 된다고 하는데 그런 식으로 올려봐야 2070년 중반 되면 적립금이 고갈되어요. 보험료를 너무 늦은 시기에 올리기 때문에 근로세대가 부족한 거죠. 보험료 1% 올려 봐야 보험료 수입이 얼마 안 되기 때문에 적립금이 그냥 날아가요. 그래서 향후 20년 내에, 1970년대생이 퇴직하기 전까지 보험료를 빨리 올려야 된다는 거죠. 빨리 올려서 2100년까지 간다는 확신을 줘야 된다는 거죠. 퇴직연금만 3% 옮기면 실제로 4%만 올리면 되죠. 그래서 저는 연금의 현실에 대해서 투명하게 공개하고 국민들한테 의견을 구해야지 그냥 소득대체를 안 되니까 올려야 되고 보험료에서 3%만 올리면 되는 듯이 이야기하는 것은 문제라는 생각입니다.

이덕재 기초연금 적용 방안이라든지 퇴직연금 연관성 등 몇 가지 대안들을 제안하셨는데 그 부분에 대한 오건호 위원장님의 의견은 어떠신지?

오건호 현재 기초연금이 30만 원이 오르더라도 하위계층은 이것 가지고는 노후소득 보장이 안 되거든요. 그래서 저도 기초연금의 금액누진화, 즉 하위계층에게는 좀 더 후하게 주는 방식으로 가야한다고 봐요. 지금 캐나다, 덴마크형의 보충기초연금을 주장하



고 있고, 제가 속한 내가만드는복지국가가 9월에 보고서를 냈는데 하위 40%는 80만 원 주는 방식으로 디자인을 했어요. 퇴직연금은 김용하 교수님이 말씀하신 게 가장 손에 잡히는 방안일 수 있어요. 이미 지출되고 있는 퇴직연금의 일부를 여기로 전환시키는 것이기 때문에 저는 충분히 사회적 논의가 가능한 방안이라고 봐요.

다만 적극적 동의는 하지 않아요. 국민연금의 재정안정화라는 틀 안에서만 보면 이게 손쉬워요. 그런데 제가 제안하고 싶은 것은 꽤 큰 개혁이거든요. 전체 연금개혁의 최종 그림을 그려놓고 퇴직연금을 만지자는 것이거든요. 퇴직연금 기여금이 국민연금으로 가게 되면 결국 퇴직연금액이 줄어들 거잖아요. 중간계층 이상에게도 국민연금의 소득대체율이 충분치 않기 때문에 가능하면 퇴직연금을 살려서 연금화 시켜서 중간계층 이상자들의 노후소득보장의 법적 혹은 공적 의미를 가졌으면 좋겠어요. 퇴직연금 재원을 쓰지 않고 국민연금과 기초연금을 어떻게 조합해서 국민연금의 재정안정화를 할 수 있을까 하는 거죠. 그런 면에서 퇴직연금 보험료 문제는 충분히

논의할 수 있는 안이지만, 전체 연금체계의 최종 그림을 그려 놓고 보자라는 생각을 가지고 있고요. 김용하 교수님께 질문을 하나 드리자면 40% 대체율에서 필요보험요율이 16%, 17%라고 이야기하잖아요. 작년에 국정감사에서 제기되었듯이, 수급기간을 25년으로 늘리고 유족연금까지 포함시켜서 계산하신 건가요?

김용하 16%는 연금수급 개시 연령을 68세까지 조정한다는 전제 위에 있는 것이죠. 지금 2033년까지 65세로 가게 돼 있는데, 현재 평균 수명이 82세인데 기대수명은 91세까지 올라가는 것으로 예정돼 있거든요. 수급하는 시점은 똑같은데 82세에서 91세로 9년이나 길어지기 때문에 연금재정이 더 모자라는 거죠. 그래서 16%라는 이야기는 평균수명이 82세라는 전제 위에서 이야기하는 것이고, 실제로는 평균수명이 91, 92세로 늘기 때문에 16%만 가지고 부족하고 1~2% 정도는 추가적으로 필요하죠.

오건호 우리가 재정안정화를 이야기할 때 목표수준이 어디인가가 굉장히 중요해요. 현행 9%인데 모두들 16%를 이야기했거든요. 그런데 기대수명이 늘잖아요. 지금 법정기준이 65세이면 65세 이후부터 지급하는 것을 기준으로 해서 필요보험요율을 계산해서 알려야 하는데 68세까지 갈 것이라고 전제해놓고 가게 되면 문제가 되지 않을까요.

김용하 평균 수명이 82세에서 91세로 간다는 것은 재정추계상의 이야기지 아직 간 것은 아닌란 말이에요. 아직 오래 사는 상태가 아닌데 오래 사는 상태가 될 것을 전제해서 수지 균형 보험료를 계산하기에는 한계가 있어요. 그래서 일단 2016년까지의 평균 수명을 기준으로 16%를 이야기하는 것이죠.

오건호 필요보험요율 16% 모델이 20년 받는 것으로 하고, 받는 급여에서도 유족연금 뺀 계산으로 알고 있거든요. 그런데 유족연금은 지출이기 때문에 당연히 포함시켜야 하고 기대수명을 맞출 수는 없지만 통계청 발표를 기반으로 추계해야 하지 않을까요. 국민들의 수용 여부와 별개로 우리 추계과정에 따르면 수지 균형의 필요보험요율이 얼마라는 수치상으로는 나와야죠.

김용하 원래 40%에 16%라는 이야기는 유족연금과 장애연금 다 포함해서 나온 겁니다. 유족연금 빼고 나온 것이 아닙니다. 급여수준을 10% 올릴 때 균형 되는 보험요율을 얼마나 올려야 할 것인가 계산해보니까 10% 올릴 때마다 보험료 4%씩 올려야 재정 상태가 비슷해지더라는 국민연금 추계 과정에서 나온 이야기거든요.

오건호 10% 소득대체율당 얼마의 수지 균형 필요보험요율이 나오는가, 이걸 제도 이해에 기본적인 정보거든요. 이것조차도 정부는 4% 올리면 된다고, 저는 10% 대체율당 5%, 그래서 20%까지 가야 수지 균형이 나온다고 보거든요. 그러면 가정이 어떻게 다르든지, 국민들이 아무리 불편하더라도 제도 자체에 대한 정보는 알려야 한다고 봐요. 얘기할 때 수지 균형 필요보험요율 전제가 다르다보니까, 그러면 연금개혁의 강도도 차이가 날 수 있는 거잖아요. 이거에 대해서도 최소한 전문가적 영역이지만 공통분모를 마련할 필요가 있겠다고 봐요.

김용하 그것은 맞습니다.

적립 방식인가 부과 방식인가

이덕재 그전에 제가 늘 좀 궁금했던 게 있는데, 예를 들어서 한 국민 경제 내에 연금기금이 700조 원이 넘는 상황, 즉 GDP의 37%라는 막대한 기금이 국민경제의 재생산 메커니즘에 어떤 부정적인 역할을 할 것 같다는 느낌이 많이 들어요. 예컨대 현재 기금 700조 원 중에 적지 않은 부분이 해외 금융자산에 투자되거나 혹은 그 돈이 생산적 부분으로 들어가면 좋은데 외환위기 이후 20년 가까이 실물투자가 정체돼 있다 보니 유휴자금들이 금융 쪽에서 과잉유동성 형태로 부동산 투기와 같은 비생산적 투기로 연결되면서 부작용을 주는 부분이 있는 것은 아닌가 하는 생각이 들어요. 적립 방식으로 쌓아놓는 이런 방식이 보편적인 건지, 해외 제도와 연관해 보면 그 자체를 어떻게 평가해야 할지 늘 궁금해요. 기금이 작으면 큰 문제가 안 될 텐데 기금 자체가 워낙 커서 국민 경제 연관성 부분에 대해 설명을 듣고 싶습니다.

김용하 현재 우리나라 금융자산이 3,000조 원 정도 됩니다. GDP는 1,900조 원 정도 되고요. 실제로 GDP보다 금융자산이 많은 거죠. 그렇지만 금융자산 규모가 다른 선진국에 비해서 적어요. 예를 들면 국민연금기금이 쌓이면 문제가 될 것으로 생각하지만 사실은 국민연금은 국민들의 호주머니에서 나온 것이거든요. 만약에 국민연금을 납입하지 않았으면, 그 돈은 민간의 금융자산으로 쌓였을 것입니다. 금융자산으로 쌓일 것을 국가의 사회보장기금으로 먼저 강제로 떼버리니까 그만큼 사적 금융자산이 증가되는 것을 막는 거죠. 그래서 국민연금기금이 아무리 커진다 해도 국민경제에 부정적 영향을 미치는 것은 아닙니다. 어차피 국민들에게 있어야 할 돈이 국민연금기금에 있느냐 사적 금융자산으로 있느냐의 차이지 근본적으로 국민연금기금 크기가 커지는 것 자체가 문제는 아닙니다.

다만, 국민연금기금 규모가 너무 커져서 독과점이 강해지면 거기에서 비효율성이 생길 가능성이 있는데, 그것도 지금 상황으로는 우려할 수준은 아닙니다. 국내만 투자하는 게 아니라 해외 투자 비중이 거의 25% 수준으로 늘어났거든요. 그리고 국민연금은 경제성장률과 연결돼 있기 때문에 경제성장률이 낮은 나라에서는 수익률이 높아질 수가 없어요. 국민연금을 자산의 하나로 보면 수익률 높은 곳으로 가서 돈을 벌어들여서 그 돈으로 어르신들에게 연금을 지급하는 것입니다. 그런 측면에서 수익률을 찾아 해외로 가는 것 자체로 좋다 나쁘다할 필요는 없죠. 예를 들어서 국내에서 성장률이 높고 수익률이 높으면 국내에 남으면 되는 것이고 국내 성장률이 장기적으로 떨어지면 수익률이 높아질 수 없기 때문에 당연히 해외에 가서 수익률 높이고 그 돈을 벌어들인 것 가지고 어르신들을 부양할 수 있으면 그것은 좋은 일이지요.

국민연금이 기금 없이 부과 방식으로 갈 경우에는 그 당시 세대가 그 당시의 소득으로 지급할 연금액을 조달하는 것인데 그 자체로 문제될 것은 없습니다. 다만, 그 전체는 인구구조가 건전해야 한다는 거죠. 근로세대 수가 많고 노인세대 수가 적어야 해요. 그런데 우리나라 같이 노인 비율이 45.6%나 되고 실제로는 부양비가 120까지 올라가서 근로자 한 명이 노인 1.2명을 부양해야 하는 상황이 되면 적립기금 없이 운영하는 상태로 가서는 그 당시 근로세대에게 소득을 떼어내기가 굉장히 어려운 문제가 되는 거죠. 실제로 최근 자료를 정리해보니 건강보험의 미래세대 부담이

국민연금보다 더 커요. 국민연금 미래세대 부담도 걱정되지만 건강보험 미래세대 부담이 더 큰 것 같아요. 그러면 국민연금만이라도 덜어줘야 해요. 건강보험은 적립 방식으로 가기 어렵습니다. 건강보험은 부과 방식으로 할 수밖에 없기 때문에 적립방식으로 할 수 있는 연금제도만이라도 적립하는 것이 지속가능한 방법이라고 판단하는 거죠.

이덕재 70년대 중화학공업화 시기에도 기금의 성격은 다르지만 그 당시 국민투자기금 같은 경우 중화학공업 분야의 투자 쪽으로 흘러가서 고투자, 높은 고용 창출, 고성장의 선순환 회로를 만들었죠. 그러한 회로 구조를 연상해보면 지금 국민연금기금의 규모가 그런 측면의 기능에서 적절한 것 같지 않다는 느낌은 드는 것은 여전합니다. 전체 국민 경제의 재생산 메커니즘하고 균형 있게 기금의 규모가 쌓여있는 것인가 의문이 들어요.



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원

오건호 중요한 주제라서 기금 규모의 적정성과 부과 방식은 연금특위에서 논의를 했어야 해요. 부과 방식의 핵심은 이행경로가 나오느냐 안 나오느냐라고 봐요. 기금의 경우에는 사적 금융이 공적 금융으로 간다는 긍정성도 있지만 우려하시는 분들이 말씀하시는 것은 보험료를 내서 쌓지 않고 바로 썼으면 내수 진작이 된다, 그리고 외국으로 간다는 겁니다. 내수 진작이 안 된다는 지적은 맞아요. 문제는 지금도 수지 불균형에다 인구 고령화가 빠르게 되다 보니까 적립시켜 놓지 않으면 뒤로 갈수록 너무 부담이 되니까 적립이 좋은 것은 아닌데 지금으로서는 어찌 할 수 없이 가는 거예요. 이상한 것은 과도한 기금적립을 우려하시는 분들이 소득대체율 인상을 주장한다는 점이에요. 소득대체율 인상은 불가피하게 보험료 인상을 수반하는 거예요. 과도한 기금적립을 우려하고 부과

GDP의 37% 달하는
막대한 기금이
국민경제 재생산에
부정적으로 작용할 수도

방식 전환을 전망한다면, 그 플랜을 가지고 있다면 소득대체율은 인하시켜야 해요.

기금 규모는 더 커질 수밖에 없지만 너무 커지는 것은 적합지 않다고 봐요. 그래서 소득대체율 인상도 곤란하다는 겁니다. 저도 고민을 해봤는데 2100년 이전까지는 부과 방식 이행경로를 설정하기 어려워요. 수지 균형과 2100년까지 급격한 인구 고령화로 뒷세대의 부담이 크기 때문에, 뒷세대들이 수용 안 해요. 그러면 두 가지가 돼야 합니다. 일정한 수지 균형이 대략 맞고 인구구조가 안정화되는 시점, 우리가 2070년에 인구구조가 안정화 되는데 그 다음부터는 노년 부양으로 쭉 가는 거예요. 그런데 초창기에는 기존의 것이 누적되기 때문에 바로 부과 방식으로 가기 어려워요. 종합하면 저는 조금 낮은 적립배율로 해서 2100년, 2150년 정도에 부과 방식 전환을 목표로 삼을 때 연금개혁과 결합된 이행경로가 나오지, 그 이전에 부과 방식을 이야기 하는 것은 결국은 현 세대의 부담을 회피하는 논리로 귀결된다고 봐요. 복잡합니다만 부과 방식의 핵심은 이행경로를 찾는 문제이지 어느 나라는 하고 있다 안 하고 있다, 혹은 좋다 안 좋다는 문제는 아니라고 봅니다.

김용하 유럽에서 부과 방식으로 운영하는 나라들의 노인 인구비율은 높은 나라는 30% 초반, 낮은 나라는 25%에서 진전되거든요. 우리처럼 46.5%인 나라는 역사상 있었던 적도 없고 경험한 적도 없어요. 이런 상태에서 과연 지속가능할 것이냐에 대해 확신이 없는 거죠. 물론 우리가 70~80세까지 일하면 되지 않겠냐는 이야기도 있지만, 이것은 또 다른 이야기입니다. 우리가 70세까지 일할 수 있으면 서구도 70세까지 일할 수 있거든요. 글로벌 경쟁세계에서 우리 인구구성으로 더 이상 경쟁적이지 않은 것이죠. 우리가 지금 노인 인구비율이 15%이고 유럽은 20% 정도 되니까 우리가 더 유리한 상태인데, 이게 거꾸로 역전돼서 우리가 46.5%이고 유럽은 25%이면 경쟁이 안 되는 거예요.

그리고 적립 방식으로 가야 하는 이유 중 하나가, 부과 방식으로 갈 경우 유지가 되면 그 당시 노인들이 근로세대에 치여서 편하지 않을 것입니다. 인구구조 때문에도 그렇지만 기본적으로 어르신들이 내가 적립한 돈으로 연금 받는 것과, 근로세대가 낸 연금보험료로 연금 받는 것은 다릅니다.

이덕재 부과 방식으로 간다면 거기에 맞는 사회·문화·제도 등의 조건들도 같이 가야 하지 않을까요.

김용하 인류문화의 역사적 과정을 보면 노인들이 이렇게 오래 산 적도 없지만 의존해 사는 순간에 기를 못 펴니다. 아무리 문화가 바뀐다하더라도 현재 맞벌이 부부와 홀벌이 부부가 있을 때 홀벌이 부부의 부인이 좀 더 위축되잖아요. 독립적 경제 능력이 없기 때문이거든요. 적립식 연금제도 하에서의 연금은 세대 전체로 볼 때 노인계층의 자립적, 독립적 소득이라고 할 수 있습니다. 노인인구가 46.5% 되는 상황에서 노인이 자기 돈을 안 가지고 있으면 기를 펴고 살 수가 없어요.

연금개혁 사회적 대화, 어떤 의미 가지나

송해순 그러면 이제 사회적 대화에 대한 얘기를 해보죠. 김용하 교수님은 연금개혁특위 내부에서 활동하셨고, 오건호 위원장님은 밖에서 연금에 애정이 있는 전문가로 활동하셨기 때문에 대략적인 특위의 운영에 대해서는 알고 계실 것이라 생각하는데요. 내부자 또는 외부자로서 평가를 부탁드립니다. 쓴소리도 괜찮고요.

오건호 아직 진행 중이긴 하지만 4차 재정 계산을 계기로 진행되는 한국의 연금개혁논의는 최악의 연금개정 사례로 남을 것이라고 봅니다. 이렇게 혹평을 하는 이유는 다시는 이런 일이 발생하지 않기 위해서 행정이나 정치 영역에서도 그렇고 학술 쪽에서도 이 프로세스에 대해서 우리나라 연금을 꼼꼼하게 평가하는 과정이 있어야 한다고 봐요. 제가 보면 크게 3가지 정도입니다. 하나는 재정계산위원회에서 '가'안과 '나'안으로 복수안을 냈던 그 과정입니다. 여기는 순수한 전문가위원회예요. 사회적 논의 기구는 아닙니다. 전문가위원회인데 그 위원회가 제도의 위상에 맞게 발전안을 냈느냐는 겁니다. 제가 제도발전위원회에 참여했는데, 제 판단으로는 자신의 역할을 방기하고 역할을 안 한 것뿐만 아니라 규칙을 위반했다고까지 생각을 하고 있어요.

이번에는 재정목표를 설정한다고 했거든요. 70년 적립배율 1배로 재정목표를 합의

했어요. 그런데 뒤늦게 재정 계산 결과를 보니까 결과가 너무 안 좋은 거죠. 이게 국민연금법 4조, 5조에 따라 지속가능한 재정 균형 모델을 만들어 내는 거잖아요. 그랬더니 필요보험요율이 상당히 높게 나오는 거예요. 정치적으로 부담될 수 있지만 여기는 전문가위원회이기 때문에 재정목표에 부합하는 방식으로 연금개혁안을 제시해야 한다고 생각합니다. 그런데 후반부에 위원회 운영이 원칙을 벗어납니다. 위원회에서 합의했던 재정 목표가 사라지는 거예요. ‘나’안이 재정 목표에 맞게 욕을 먹어가면서 수급개시 연령도 뒤로 연장하면서 재정안정화 방안을 제출하지요. 그런데 ‘가’안의 경우 이 위원회가 설정한 재정 목표(70년 적립배율 1배)에 부합하는 재정안정화 방안을 낼 수 없으니까 임의로 사실상 재정목표를 30년 적립배율 1배로 바꾸어버립니다. 30년만 보겠다는 겁니다. 지금부터 30년 후, 2048년이니까 아직은 기금이 쌓여있고 재정이 불안하지 않다. 그러니 소득대체율을 인상해도 된다 이렇게 ‘가’안이 등장하지요. 위원회, 복지부가 결국 이를 용인하구요. 저는 위원회가 지켜야 할 규칙을 위반한 거라 봅니다. 저는 이때부터 4차 재정계산의 연금개혁 논의가 흐트러졌다고 봐요. 최소한 전문가위원회에서 재정 계산 결과에 따른 제도발전모형을 짜고 제시하고 해야 하는데, 거기서부터 사실상 ‘나쁜 연금정치’가 개입한 거지요.

두 번째는 정부가 복수안을 만드는 과정에서 국민 여론 수렴 전국 순회를 했는데 지극히 형식적인 여론 수렴 과정이에요. 지금 되는지 안 되는지 물으면 국가가 지금 보장할테니 걱정하지 마세요 합니다. 지금 연금개혁에서 국민연금을 둘러싼 진단의 논점이 뭐고 이 해법이 A, B, C가 있고 이것에 대해 어떻게 생각하십니까가 아니고 국민들 민원 듣고 궁금한 것 질문하면 받아들이는 방식으로 진행됐거든요. 연금개혁을 하겠다는 의지가 있었으면 세팅을 그렇게 안 합니다. 논점을 분명히 하고 해법과 연결시켜서 국민들에게 의견을 제시하고 수렴해야 하는데 전혀 그런 게 없었어요. 그러니까 여론 수렴 과정이 민원 듣는 방식이에요. 연금 개혁의 프로그램이 없이 이뤄졌다고 봐요. 그러니 결국 정부안이 4가지나 나왔고요.

세 번째로 경사노위 연금특위 활동도 비판받을 소지가 많다고 봐요. 솔직히 처음부터 연금개혁이 현재의 경사노위에서 다룰 수 있는 의제인지 우려도 가지고 있었어



오건호 내기만드는복지국가 공동운영위원장

지금 청년은
미래세대 대표 못해
미래에 태어날 아이들
이해 대변해야

요. 경사노위가 사회적 의제까지 다룬다고 했지만 아직 이 위원회가 성숙돼 있거나 사회적 대화기구로서 검증된 위원회가 아니거든요. 정부는 여기서 사회적 대화를 하고 싶어 하지만 국민연금 개혁에서 노동계가 가진 특정한 입장이 있잖아요. 그러다보니 연금특위 구성과 운영에서 편향성이 생길 수 있어요. 예를 들어, 위원 구성에 있어서 연금개혁 사회적 논의에 적합한 위원 구성이었느냐는 의문이 들어요. 특정 입장을 가진 단체들이 위원 다수를 차지했어요. 사회적 대화의 핵심은 커뮤니티 구성이거든요. 커뮤니티 구성에서 계급, 계층 집단의 대표성도 중요하지만 또 하나는 논점과 솔루션에 다양한 의견이 반영될 수 있어야 하는데 형식은 집단과 계층을 대표했다고 하지만 특정한 입장을 가진 사회단체 소속으로 치우친 구성이었어요. 그렇기 때문에 이 위원회에서 합의안이 나왔어도 위원 구성의 균형에 대한 비판이 제기돼 정당성이 훼손될 여지가 있어요. 또한 7개월이라는 기간의 한계도 있지만 프로세스에서 충분히 여론 수렴을 못했잖아요. 제가 회의록을 보니까 다수를 점한 쪽에서 빨리 마무리 짓고 싶은 생각이 읽혀졌어요. 절차상으로도 그런 것을 했어야 했는데 처음부터 위원 구성이 편향되다보니까 굳이 다양한 의견을 수렴하고 조정하려는 의지도 가지고 약하다고 봤어요. 합의안이 나올 수도 있고 복수안도 나올 수 있지만 위원 구성과 진행과정이 사회적 대화에 걸맞지 않았다는 겁니다. 이후에 국회로 넘어가더라도 국회가 주관하는 사회적 논의기구가 다시 구성될 수밖에 없다고 보는데, 이번 일을 반면교사 삼아야 한다고 봐요. 각 연금개혁의 방안을 중점으로 해서 위원들이 구성되고 의견을 다양하게 수렴하는 과정을 거쳐야 한다고 보고요.

또 하나는 연금 미래세대의 목소리를 어떻게 대변할까의 문제입니다. 연금개혁 논의의 지평에서는 지금 청년은 미래세대를 대표하는 지위에 있지 않습니다. 청년은 현재 세대의 일원이에요. 국민연금은 지금 냈을 때 미래에 받을 수 있을까, 즉 30~40

년 후에 받을 수 있을까인데 지금 청년을 30세라고 했을 때 35년 후는 수급자인 거예요. 연금개혁에서 미래세대는 현재 청년들이 노인이 되었을 때 이들에게 연금을 지급할 세대, 즉 지금 아이들이나 아직 태어나지 않은 아이들이에요. 우리가 미래세대를 고려한다는 것은 미래 아이들이 어떠한 이해관계를 가지고 있을까를 상정하고 연금개혁 논의에 반영하는 일이에요. 지금 청년이 참여한다고 이게 바로 미래세대 목소리를 대변하는 게 아닌 거예요. 결국 현재 우리 세대는 노년이든, 청년이든, 노동이든 자신의 이해관계를 이야기하면서, 동시에 지금 연금개혁 테이블에 앉아 있지 않은 미래세대를 생각할 수 있어야 합니다. 10년 후에 태어날 아이들, 30년 후에 가입할 아이들은 이런 연금제도에서 어떤 이해관계를 가지고 있을까를 생각하면서 의사결정해야 하는 거지요. 존 롤스가 제안한 ‘베일의 실험’이 필요합니다. 내가 미래 아이로 태어날 수도 있다고 가상해 보는 거지요.

송해순 내부자의 시선으로 보실 때는 어떻습니까?

김용하 이번에 3번째 연금 개혁 관련된 논의가 2018년부터 사실상 진행됐다고 보는데, 1차 때 국민연금 제도개선위원회가 있었고, 2차 때도 사회적 논의기구를 따로 만들었거든요. 그 때도 노사정위원회와 별개로 각계 각 단체들을 대표해서 진행했는데 각자가 주장을 하다가 그냥 중단됐어요. 이런 경험을 토대로 볼 때, 저는 경사노위가 정말 논의해야 할 주제라고 생각합니다. 그것은 경사노위의 성숙도와 별개 문제고 주제의 성격상 국민연금, 공적연금 개혁은 진지하게 논의하려면 국회보다는 경사노위에서 논의하는 것이 원칙적으로 맞다고 봅니다. 다만, 경사노위가 그런 역할을 할 수 있는 만큼의 여건이 돼 있냐는 것은 별개의 문제라고 생각하고요. 저는 경사노위에서 논의 자체를 시작하는 것은 잘못되지 않았다고 생각합니다.

경사노위 연금개혁특위를 구성하면서 논의를 시작하자고 했지만 사실은 정부가 내놓은 3안을 중심으로 진행하려는 움직임이 있었지 않나 생각됩니다. 그렇지만 정부의 3안은 보편타당하고 국민들을 설득시킬 수 있는 만큼의 충분히 정리된 안은 아니라고 생각합니다. 재정안정화 대책도 충분하지 않은 것도 문제이지만, 더 중요한 것은 국민연금 개편은 국민연금제도만 논의해서는 답을 찾기 어렵습니다. 공무원연

금, 사학연금, 군인연금의 급여 수준이 높고 정부가 엄청난 재정을 지원하는 상태이니 이런 부분에 대한 국민연금 설득 없이 국민에게 희생을 강요할 수 없어요. 보험료 인상 같은 경우는 국민의 희생을 강요하는 것인데, 사회적 지도층이 많이 가입된 공무원연금, 사학연금, 군인연금의 정당성에 대한 국민 설득 없이 일반 국민들에게 급여 수준이나 보험료 조정에 대해서 이야기할 수 있느냐, 저는 할 수 없다고 봅니다. 그런 부분들이 특위의 논의 대상에서 빠져버렸거든요.

사회적 논의가 합의되기는 논의 구조 자체가 너무 제한적으로 이뤄졌고, 그래서 합의됐다하더라도 그것이 국민적 공감대를 얻기에는 힘들었을 수도 있다는 생각입니다. 경사노위가 연금개혁과 관련해 논의를 장기적으로 지속해 나가야 한다고 봅니다. 이번에 개혁은 안 되고 특위는 끝났지만, 그럼에도 불구하고 공적연금제도의, 노후 소득보장제도의 제도 개선을 위한 논의는 경사노위를 중심으로 해서 계속 진행해야 한다고 봅니다.

오건호 저도 형식적으로 경사노위 그 자체가 연금 논의를 할 수 없다고 말씀드린 건 아니지요. 지금 정부 취지가 사회적 기구에서 이런 기구를 만들어 냈기 때문에 노사를 떠나서 각 계층이 들어오니까 경사노위에서 이 논의를 할 수 있다고 봐요. 그런데 시작과 진행 과정과 결과를 보면 결국 제가 처음에 가졌던 우려대로 갔다는 아쉬움이 있어요. 처음 연금특위를 준비할 때 위원회 구성과 명칭 관련 논란을 보면서부터 이거 어렵겠다는 생각을 했어요. 아무래도 ‘국민연금’에 방점이 찍히다보니 논의 지평이 좁았어요. 국민연금제도발전위원회도 그랬거든요. 기초연금, 퇴직연금까지 풍부히 논의 하자고 제안하면 국민연금 제도발전위원회인데 왜 다른 연금을 꺼내냐는 거죠. 경사노위 연금특위도 비슷한 것 같아요. 경사노위 틀로 오니까 역시 논의가 국민연금으로 좁혀질 수밖에 없겠구나라는 생각을 가졌고 그 때까지는 우려였는데, 진행을 보면서 결과적으로 그렇다는 것이죠.

김용하 연금개혁특위는 끝났지만 연금개혁에 대한 논의 불씨는 경사노위 2기에서 어떠한 형태로든 살아남아서 새로운 국회가 구성되기 전에도 계속 논의가 진행될 수 있도록 만드는 게 좋지 않을까 생각합니다.

연금특위 사회적대화는 다음 논의를 위한 징검다리

이덕재 국민연금 논의 과정을 보면서 과거 한미 FTA와 같은 복잡성을 느끼기도 했어요. 예컨대 한미 FTA와 같은 의제는 무역자유화에 따른 사회 전체 총잉여가 구체적으로 손해를 보는 농업, 축산업 등 부분의 손실을 그 이상 보상해 줄 수 있다는 확실한 기제를 믿을 수 없었기 때문에 손해 보는 측의 반발이 거셌던 것이잖아요. 국민연금 역시 미래 세대의 부담 혹은 후생 손실의 보상 기제를 어떻게 사회적 동의를 구할 수 있을까 쉽지 않겠다는 생각이 들었던 것이죠.



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원

이런 성격의 연금논의와 관련 연금특위의 논의 내용을 보면 시간에 쫓기고 또한 아젠다가 다소 협소한 틀에 갇혀 있다는 느낌을 받았습시다. 단기간의 조급한 논의보다 한국사회의 안정적인 미래사회 체제 구축을 중심으로 긴 호흡으로 연금특위가 진행됐으면 하는 아쉬움이 있죠. 어쨌든 이번 연금특위 논의가 앞으로 경사노위 틀이 됐건, 다른 논의 틀이 됐건 반면교사로서 좋은 교훈으로 남았으면 합니다.

미래세대의 부담과
후생손실의 보상 기제
사회적 동의 구하는
연금개혁 필요

송해순 사회적 대화의 방향을 말씀하셨는데, 사회적 대화의 필요성에는 다 공감하시는 것 같아요. 그런데 경사노위 틀이 적절하냐에 대해서는 이견이 있으신 것 같고 경사노위에서 하더라도 위원 구성이나 운영방식에 대해서 보완이 필요하다는 말씀이었다고 생각하고요. 특히나 연금은 세대, 계층 간 연대라는 굉장히 중요한 특성이 있기 때문에 사회적 대화가 아닌 정치적으로 푼다는 것은 결국은 부작용이 발생하는 것이기 때문에 사회적 대화는 필요하다고 공감하실 것이라고 생각합니다. 연금특위에

대해 다양한 평가가 있겠지만, 첫 사회적 공론화 과정이었다는 큰 의미에 대해서는 부인하기 어려울 것 같습니다. 그렇기 때문에 더욱더 다양한 평가가 있을 수밖에 없고 오 위원장님 말씀처럼 반면교사 또는 시금석이 돼서 더 나은 사회적 대화의 방향으로 나가야 할 것입니다. 사회적 대화가 지속될 필요성이 있다는데 다 동의하시기 때문에 가게 된다면 어떤 목표를 가지고 가야 하는지, 그리고 보완해야 할 부분이 있다면 어떤 부분이 있어야 할지 한 말씀씩 해주세요.

오건호 만약에 20대 국회에서 4차 재정 계산을 계기로 연금개혁을 빨리 마무리 할 것이면 이번에 나온 가, 나, 다안 셋 중에 하나 정도에서 크게 바꾸지 않는 매듭 방식 시나리오가 있을 것 같고요. 이걸 국회가 나서면 가능한 겁니다. 두 번째는 20대 국회에서 이 시나리오가 어렵다면 21대, 내년부터 연금개혁 논의가 되는데 저는 아예 지평을 넓혔으면 좋겠어요. 기초, 국민, 퇴직을 포괄해 종합적으로 다층연금체를 짜야 합니다. 필요하다면 국민연금의 급여구조와 대체율까지 전면 재검토하는 구조적 방안까지 논의하구요. 제 느낌으로는 이번 4차 재정계산 논의에서 많은 연금개혁 전문가들이 이제 말 안 한다고 해요. 지쳐있어요. 해봤자 안 된다는 거죠. 그분들이 그렇게 의욕이나 열정이 없는 분들이 아니에요. 지금의 논의 지형에 대한 불만, 비판이라고 봐요. 팍 넓혀야 한다고 봅니다.

그리고 아까 김용하 교수님이 이야기했던 연금통합도 중요한 주제예요. 공무원하고 우리하고 왜 달라야 하는지 질문하고 있거든요. 다수 사람들이 질문하고 있는 것에 대해서 응답을 해야 하고 그들이 그 질문에 대해서 의문을 해소할 수 있는 정보를 제공해야 하고 논점을 만들어줘야 합니다. 이것을 요약하면 구조개혁입니다. 20년 동안의 1, 2, 3, 4차 논의는 일종의 현 구조 안에서 제도를 바꾸는, 일부를 바꾸는 모수개혁인데 아까 이야기했던 받을 수 있어? 기금 너무 큰데? 부과 방식 가능해? 공무원연금과 형평성 문제 이걸 어떻게 해? 지금의 모수적 논의 틀에서 화답할 수 없습니다. 이제는 구조적 개혁 논의 틀에서 크게 논의해야 해요. 이러면 시간이 걸리더라도 국민들이 우리나라 연금 체계의 실태에 대한 이해도 높아지고 해결 방안의 출구도 마련할 수 있다고 기대해요. 우리 국민들 그렇게 욕심쟁이라고 생각하지 않거든요. 정부와 전문가와 정치권이 시야를 좁히다보니까 우리 국민들도 시야가 좁

혀졌다고 봐요. 지평을 넓히면 사회적 대화의 지혜가 나올 겁니다.

김용하 우리 사회가 아주 작은 안전도 합의가 힘든 구조가 돼서 연금자체보다도 전반적으로 우리가 미래에 지속가능하면서도 온 국민이 행복하게 살 수 있는 전반적 시스템으로의 전환에 대해서 논의를 해야 한다고 봅니다. 그 중 하나가 연금도 포함되는 거죠. 연금만 가지고 해결할 수 있는 것도 아니고 굉장히 포괄적인 것이 있어야 하는데, 그럼에도 불구하고 상대방 것은 잘못됐다고 이야기하면서 자기 것은 하나도 양보하지 않는 상황에서는 사회적 논의가 진전되기가 굉장히 어려워요. 적어도 사회적 논의가 합의에 이르기 위해서는 자기가 주장할 것도 해야 하지만 주장에 상응해서 양보해야 할 것도 같이 내놔야 하거든요. 그런 부분에 대한 국민의식이 성숙, 진전, 사회통합을 위한 분위기 조성이 이뤄져야 할 것 같아요. 전문가도 자기 의견을 양보할 수 있는 사회적 수준이 돼야 해요. 자기가 아무리 그렇게 주장했더라도 경제 사회 여건이 변하고, 상대방이 그렇게 생각하지 않으면 자기 생각을 바꿀 수 있어야 하는데 전문가도 자기주장을 조정할 준비가 안 됐어요. 그런 부분이 우리 전문가들이 각성해야 할 사항이라고 봐요. 전문가들이 합의 안 하는데 어떻게 일반 국민들이 합의하겠어요. 불가능한 일입니다. 자신이 가지고 있는 신념이 있지만 신념에도 불구하고 합의를 위해서, 진전을 위해서 양보할 수 있어야 합니다.

이덕재 마지막에 두 분께서 좋은 말씀, 중요한 말씀을 해주셨네요.

오건호 국민연금에 대한 이해가 쉽지 않은 거잖아요. 이번에 경사노위 연금특위에서 다양한 대표성을 지닌 분들이 와서 발언을 하잖아요. 7개월 과정 속에서 이해가 높아졌다고 봅니다. 다수안이 나왔던 것은 의견을 달리할 만큼의 자기 기준과 이해를 가졌다는 의미일 수도 있거든요. 이 세 가지 안, 또 추가된 안을 가지고 후속논의를 이어간다면 경사노위 연금특위가 다음에 생산적 논의를 위한 징검다리 역할을 할 수 있다고 봅니다.

이덕재 이번 국민연금 특위에 다양한 단체들이 참여했는데 그분들께서는 국민연금과 같은 정교한 논의는 전문가의 도움을 필요로 하겠구나 하는 점을 많이 느꼈어요. 전문가

들이 계속 구체적인 팩트를 제공해주고 그 팩트들이 갖는 다양한 대안의 의미를 제안하고 또한 전문가 역시 각 사회단체들의 입장과 문제의식을 이해하고 공감하는 상호공감의 과정을 통해 바람직한 제도 선택을 하는 컨센서스 형성 과정이 중요하겠다는 생각을 많이 했어요.

송해순 오늘 대답의 제목이 “코끼리 옮기기’ 연금개혁, 이제부터가 진짜다”인데, 코끼리 옮기기가 쉽지 않은 건 분명하지만, 그렇다고 아예 불가능한 건 아니잖아요. 그런 측면에서 연금개혁특위가 코끼리를 옮길 수 있는 출발점이 되었다고 생각합니다. 연금개혁특위의 소중한 논의 경험을 바탕으로 충분한 시간을 가지고 우리나라의 노후 소득보장 제도를 마련할 수 있는 사회적 논의가 지속되길 기대합니다.



송해순 경제사회노동위원회 전문위원