

## 한국정책학회 공동 기획세미나

# 갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화 국민연금 vs. 기초연금 강화론

◆ 일 시 | 2016년 7월 4일(월) 10:00-12:00

◆ 장 소 | 국회 의원회관 2층 제3세미나실

◆ 공동주최 | 한국정책학회

연세대 SSK 저발전복지국가 연구단

이화여대 SSK 한국사회의 불안정성 연구단



## 프 로 그 램

▣ 등 록\_09:30~10:00

▣ 개회식\_10:00~10:10

개회사: 허만형(한국정책학회 회장, 중앙대)

▣ 발표 및 토론\_10:10~12:00

좌 장: 허만형(한국정책학회 회장, 중앙대)

- 발표1: 양재진(연세대) ..... 3  
노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략:  
국민연금 강화를 중심으로
- 발표2: 오건호(내가만드는복지국가 위원장) ..... 13  
기초연금 중심 노후소득보장론

토 론: 김태일(고려대)  
김영순(서울과학기술대)  
이승윤(이화여대)  
김도균(경기연구원)

## 초 대 의 글

안녕하십니까?

한국정책학회는 “갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 vs. 기초연금 강화론”이란 주제로 정책세미나를 개최합니다. 우리는세계 11위 경제대국, 세계 5위의 수출대국입니다. 그러나 우리경제를 반석 위에 올려놓은 산업화 세대 노인들의 삶은 밝지 않습니다. OECD 1위의 노인빈곤율 같은 성장의 그림자가 너무 짙습니다. 기초연금은 얼마 되지도 않고, 국민연금도 용돈 수준이라고 합니다.

어찌해야할까요?

오늘 이 자리는 현실적인 고민을 나누고 해법을 모색하기 위해 마련되었습니다.

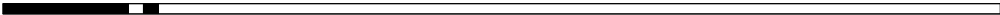
누구나 노후소득보장제도가 강화되어야 한다는 데는 큰 이견이 없습니다. 그러나 각론에서는 두 가지 방향이 경쟁하고 있습니다. 하나는 국민연금을 강화하고 기초연금으로 부족한 부분을 보완하자는 방향이고, 다른 하나는 기초연금을 우선적으로 강화하고, 필요하다면 부담스러운 국민연금은 다소 조정하자는 방향입니다.

이러한 고민을 국민의 대표기관인 국회에서 여러분과 나누고자 합니다.

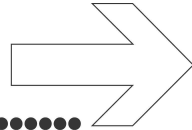
연금정책을 연구하고, 사회복지 운동을 이끄는 발표자들과 복지 분야 대표적인 학자들이 토론자로 함께 하셨습니다. 이번 세미나를 통해 갈림길에 선 한국의 연금제도가 미래 100년을 내다보며 올바른 개혁 방향을 정립하길 희망합니다.

다시 한 번 참여자분들께 감사의 마음을 전합니다.

2016년 7월  
한국정책학회장 허 만 형



# 발 표



발표1: 양재진(연세대) ..... 3  
노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략:  
국민연금 강화를 중심으로

발표2: 오건호(내가만드는복지국가 위원장) ..... 13  
기초연금 중심 노후소득보장론





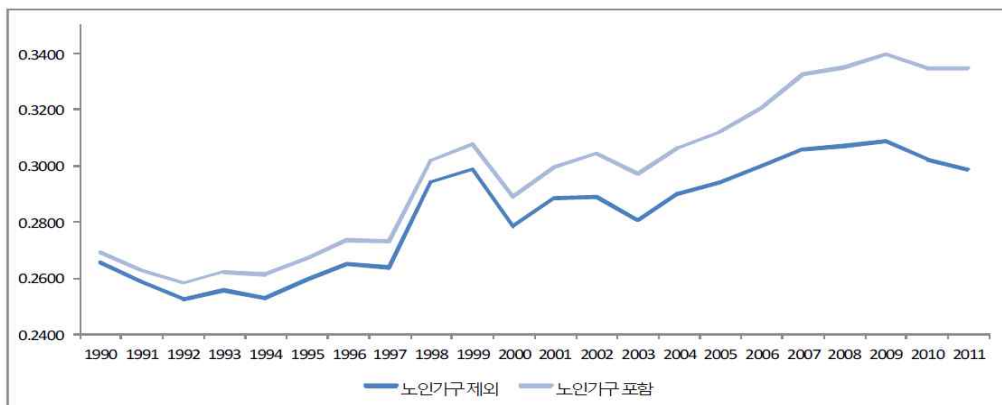
# 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로

양재진(연세대학교 행정학과)

## I. 한국의 노후소득보장제도는 제대로 작동하고 있는가?

2014년 보험연구원에서 실시한 '2014년 보험소비자 설문조사' 결과에 따르면 본인의 노후 준비에 대해 '잘못하고 있다'고 부정적으로 응답한 비율은 42.5%, 본인의 노후준비에 대해 '잘하고 있다'고 긍정적으로 평가한 응답자 비율은 10.2%에 불과하다. 인간이 근시안적이고, 소득수준별로 노후를 위해 저축할 수 있는 여력도 차이가 나기 때문일 것이다. 따라서 뒤늦게나마 정부는 서구 선진 복지국가처럼 다층구조의 노후소득보장체계를 구축해 가고 있다. 그러나 우리나라 국민들의 노후불안은 매우 심각한 상태에 놓여 있고 개선이 더디다. 현재 우리나라(상대적) 노인빈곤율은 45%를 상회하며 OECD국가 중 최고로 높은 수준이다. 아래 <그림 1>에서 확인 되듯이, 노인 가구가 포함되면 우리나라의 소득불평등도가 매우 악화되고 있고 그 정도는 날이 갈수록 심해지고 있다. 인구고령화가 심화되는 상황에서, 은퇴로 인한 소득상실이 라는 사회적 위협에 대한 제도적 대응에 무엇인가 문제가 있는 것을 알 수 있다.

<그림 1> 노인 가구 포함에 따른 지니계수의 변화 비교



자료: 김미숙 외, 2012. "사회통합 중장기 전략개발 연구." 사회통합위원회/한국보건사회연구원 정책보고서. p. 121.

첫째, 은퇴한 노인들이 소득보장이 취약한 이유는 노후소득보장의 중추인 국민연금제도가

도입된지 28년, 전 국민으로 확장된지 17년 밖에 되지 않아, 1,000만명에 달하는 60세 이상 노인 중 노령연금수급자는 349만명에 불과하기 때문이다 (2015년 12월 현재 기준). 기초연금이 국민연금의 미성숙문제를 보완해주고 있으나, 월 지급액이 최대 20만여원에 불과해 노인 빈곤 문제를 해결하기는 역부족인 상황이다.

둘째, 더 큰 문제는 향후 국민연금이 성숙하더라도, 노후소득의 안정성이 확보되지 못한다는 점이다. 우리나라 노후소득보장제도는 외견 상 다층구조를 형성하고 있다. 하지만 연금제도별 기능이 혼재되어 있고, 소기의 기능이 제대로 발휘될 수 있게 설계되어 있지 않다. 다층구조의 노후소득보장제도는 기본적으로, 1층에 조세로 운영되는 기초연금 혹은 공적부조를 두어 기초보장(재분배) 기능을 담당하게 하고, 2층은 소득비례형의 공적연금을 두어 강제저축과 장수위험(longevity risk)에 대한 보험기능을 맡게 하며, 3층에는 임의적용의 사적연금을 두어 중상층 이상 노후소득의 적절성을 보장하는 원리로 되어 있다.

〈그림 2〉 노후소득보장의 다층체계



한국의 경우, 1층의 기초보장 문제는 재분배 기능을 하는 국민연금의 소위 'A'값을 통해, 그리고 최근에 도입된 기초연금과 국민기초생활보장제도를 통해 해결하고자 한다. 그러나 국민연금의 'A'값은 영세자영자와 영세사업장의 근로자들 그리고 비정규직이 대부분 사각지대에 빠져있기에 그 실효성을 상실하고 있다. 한마디로 소득재분배의 대상이 되어야할 저소득계층이 빠진 상태에서 형편이 나은 가입자 간에만 소득재분배가 이루어지고 있는 것이다. 앞서 지적했듯이 기초연금은 65세 이상 전체 노인의 70%를 포괄하는 준보편주의 연금이나, 대상자가 많다 보니 재정 문제 때문에 일인당 급여는 낮게 설정되어 있다. 국민기초생활보장제도 또한 엄격한 수급조건 때문에 100만명 이상의 저소득 노인이 방치되고 있는 실정이다.

국민연금은 2층 본연의 기능인 저축과 보험기능에는 충실하다. 종신지급이 보장되는 국민연금은 장수의 위험에 대한 보험기능은 확실하다. 그러나 저축기능이 미흡한 문제를 안고 있



다. 실질소득대체율이 매우 낮기 때문이다. 2007년 국민연금의 재정안정화 개혁에 의해 보험료 인상 대신, 소득대체율을 60%에서 2028년 40%까지 점진적으로 하락되기 때문이다. 게다가 국민연금 보험료부과소득상한이 월 434만원에 불과해, 아무리 소득이 많아도 납부하는 보험료는 월 39만원에 그친다. 따라서 사각지대에 빠진 저소득자는 물론 가입되어 있는 중산층마저 노후소득불안에서 자유롭지 못하다. OECD의 조사에 의하면, 세전 생애소득대비 총 생애연금급여는 평균소득의 1/2인 저소득자의 경우는 가입만 되어 있다면 실질 소득대체율이 58.5%로 목표소득대체율 40%를 크게 상회한다. 국민연금에 내제한 재분배 기능 덕분이다. 그러나 이 재분배 기능과 낮은 보험료부과소득상한 때문에 평균소득의 1.5배만 되어도 실질 소득대체율이 29.3%로 떨어진다 (낮은 보험료 때문에 후세대로부터 소득이전이 이루어져도 그러하다).

〈표 1〉 소득수준별 공적연금의 소득대체율 국제비교

	Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)					Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)			
	Pension age	0.5	1.0	1.5		Pension age	0.5	1.0	1.5
<b>OECD members</b>					<b>OECD members (cont.)</b>				
Australia	67	79.3 (75.7)	44.5 (40.9)	32.9 (29.3)	Norway	67	62.8	49.8	38.9
Austria	65	78.1	78.1	77.6	Poland	67	43.1	43.1	43.1
Belgium	65	47.6	46.6	35.3	Portugal	66	75.1	73.8	72.5
Canada	67	50.1	36.7	25.1	Slovak Republic	67	70.4	62.1	59.3
Chile	65	39.4 (36.7)	32.8 (28.8)	32.9 (28.9)	Slovenia	60	44.4 (46.8)	38.4 (40.4)	36.0 (37.9)
Czech Republic	68	78.9	49.0	39.1	Spain	65	82.1	82.1	82.1
Denmark	67	107.4	67.8	55.1	Sweden	65	56.0	56.0	65.2
Estonia	65	62.1	50.5	46.6	Switzerland	65 (64)	55.7 (55.1)	40.2 (39.9)	26.8 (26.6)
Finland	65	55.8	55.8	55.8	Turkey	65	75.7	75.7	75.7
France	63	56.8	55.4	48.2	United Kingdom	68	43.3	21.6	14.4
Germany	65	37.5	37.5	37.5	United States	67	44.4	35.2	29.1
Greece	62	79.4	66.7	62.3	<b>OECD34</b>	<b>65.5 (65.4)</b>	<b>64.5 (64.2)</b>	<b>52.9 (52.5)</b>	<b>47.8 (47.4)</b>
Hungary	65	58.7	58.7	58.7	<b>Other major economies</b>				
Iceland	67	82.6	69.2	68.1	Argentina	65 (60)	81.8 (88.2)	71.6 (71.5)	68.3 (65.9)
Ireland	68	69.5	34.7	23.2	Brazil	55 (50)	97.5	69.5 (52.9)	62.5 (52.9)
Israel	67 (64)	82.7 (74.7)	61.0 (54.1)	40.7 (36.0)	China	60 (55)	94.0 (86.5)	74.0 (69.0)	67.4 (63.2)
Italy	67	69.5	69.5	69.5	India	58	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)
Japan	65	48.8	35.1	30.5	Indonesia	55	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)
Korea	65	58.5	39.3	29.3	Russian Federation	60 (55)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)
Luxembourg	60	89.5	76.8	72.5	Saudi Arabia	45	59.6	59.6	59.6
Mexico	65	35.0	25.5 (23.6)	24.2 (22.4)	South Africa	60	20.9	10.5	7.0
Netherlands	67	94.0	90.5	89.3	EU28	65.2 (65)	69.9 (69.7)	59.0 (58.8)	54.4 (54.2)
New Zealand	65	80.1	40.1	26.7					

주: 연금 소득대체율은 세전소득(Gross income) 기준으로, 세전생애소득에서 생애연금소득이 차지하는 비율임. 의무가입의 사적연금 (Mandatory private pension)포함.

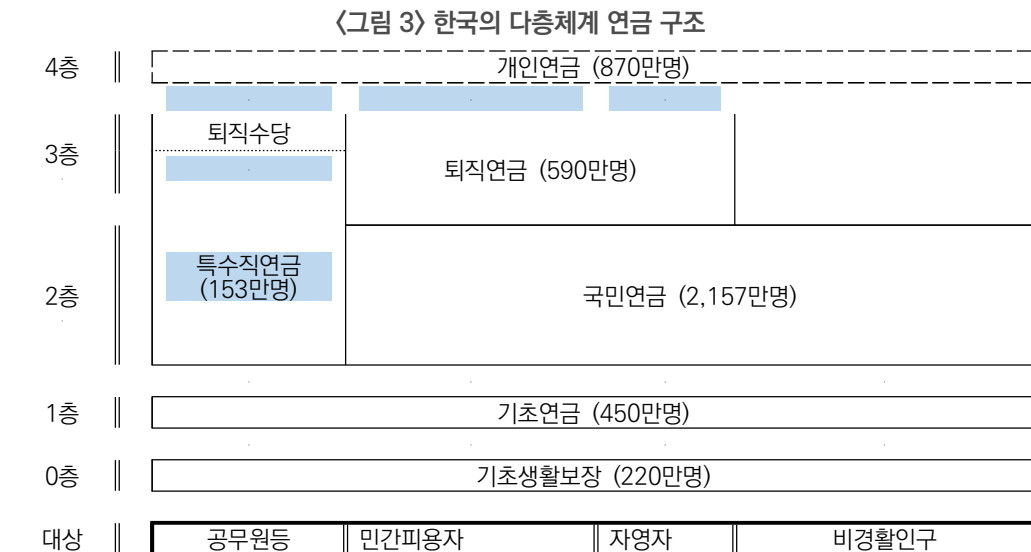
자료: OECD, 2016. Pensions at a Glance 2015. p.139.

3층에 배치된 퇴직연금이 국민연금의 낮은 급여를 보완해 줄 것으로 기대되고 있으나, 퇴직금에서 퇴직연금으로 전환율도 낮거나와 대부분(94%) 일시금으로 수령하고 있어 연금기능이 발휘되지 못하고 있다. 종합컨대, 영세사업장의 근로자는 사각지대에 빠져있어 은퇴와 함께 곧바로 빈곤의 나락에 빠지고, 중산층 은퇴자는 낮은 '실질' 소득대체율로 인해 국민연금의 소득보장기능이 무력화되고 있다. 퇴직연금은 거대한 사각지대와 연금기능 상실로 기대하는 효

과가 발휘되지 못하고 있다.

## II. 어떻게 해야 하는가?

앞으로의 개혁방향은 노후소득보장에서 국가의 역할을 강화하되, 층별 연금제도들이 제 기능을 발휘할 수 있게 해야 할 것이다. 먼저 강제저축 기능과 장수리스크에 대한 보호기능이 있는 국민연금이 노후소득보장의 다층체계 구조에서 중추적 역할을 수행하게 만들어야 한다. 아래 <그림 3>에 나타나 있듯, 국민연금은 이미 2,150만명이 넘는 가입자를 가지고 있는 노후소득보장제도의 기본 제도이다. 이것이 이론적으로 기대되는 제 역할을 할 수 있게 해주는 것이 정도이다. 이를 위해서는,



자료: 이용하 (2011)의 그림2를 수정보완함.

1. 국민연금의 사각지대 해소가 필요하다. 사각지대 문제는 두루누리사업을 강화함과 동시에 기여회피 시 처벌을 강화해 가입을 강하게 유인해서 해결해야한다. 그리고 소득비례성의 회복 (더 엄밀히 얘기해서, 기여와 급여의 연계성 강화)을 통해 불성실소득신고자에게 소득이 전이 발생하지 않게 하고, 자발적 가입을 유도해야 한다.

2. 급여인상이 필요하다 (40%에서 50%로 인상). 노무현 정부에서 애초에 추진했던 목표소득 대체율 50%를 회복하는 것이 합리적인 목표다. 당시 한나라당과 민노당이 합작해 국민연금 보험료는 인상하지 않고 소득대체율 5%짜리 기초노령연금을 도입하기 위해 소득대체율 60%짜

리 국민연금을 40%짜리로 줄인 것은 패착이었다. 원안 회복이 필요하다 (이유는 후술한다).

〈표 2〉 노무현 정부의 국민연금개혁 원안 (2003년)

목표 소득대체율	보험료를 조정 스케줄				
	2010~2014년	2015~2019년	2020~2024년	2025~2029년	2030년 이후
60%	11.17%	13.34%	15.51%	17.68%	19.85%
50%	10.37%	11.74%	13.11%	14.48%	15.85%
40%	9.57%	10.14%	10.71%	11.28%	11.85%

자료: 국민연금발전위원회 (2003).

3. 연금급여인상을 위해서는 보험료 인상이 불가피하다. 노무현 정부 추계에 따라, 점진적으로 15.85%까지 인상하는 것을 제안한다. 이에 필요한 재원 중 상당부분은 효과성이 떨어지는 퇴직(연)금의 사용자 부담금을 활용하여 충당하는 것을 고려해 볼 수 있겠다. 전례가 없는 것도 아니다. 김영삼 정부에서 실시했던 퇴직금전환금제(1993.1.1.~1999.4.30.)를 부활하면 된다. 김영삼 정부에서 국민연금 보험료를 3%에서 6%로 인상했을 때, 그 분담 비율을 사용자 2%, 피용자 2%, 그리고 퇴직금전환금 2%로 한 바 있다.

여러 안이 가능하겠지만, 인상 필요분 6.85%point 중 5%point는 근로기준법이 정한 퇴직(연)금의 사업자 부담분 8.33%(즉, 12개월 근속 시마다 1개월 치 급여) 중 5%point로 해결하고, 나머지는 노사가 반반씩 부담하면 큰 추가 부담없이 공적연금인 국민연금을 강화하고 재정안정화 또한 달성할 수 있다. 정리하면, 목표 보험료를 15.85% = 현행9% + 퇴직금전환5% + 나머지 1.85%는 노사 반반씩 인상이 된다. 자영자의 경우에는 현행처럼 9%는 의무로 두고, 추가 납입에 대해서는 임의로 하되, 추가 납부 시 전액 소득공제혜택을 부여하도록 한다.

퇴직금전환금제가 실시되면, [공사연금 대등 다층체제]에서 [공적연금 우위 다층체제]로 전환하는 것을 의미한다. 그게 그거라고 볼 수도 있겠으나, 공적의료보험이 사적의료보험보다 합리적인 것처럼 잘 만들어진 공적연금이 사적연금보다 합리적이다. 이유는 아래 박스를 참고하기 바란다.

〈사적연금인 퇴직연금이 공적연금에 비해 효과성이 떨어지는 3대 이유〉

- a. **높은 관리운영비와 수수료:** 임금수준이 높은 수십 개의 민간금융회사가 경쟁적으로 관리하는 사적연금은 관리운영비, 홍보비, 수익극대화, 주주들에게 대한 이익배당 등으로 공적연금보다 높은 수수료를 지불해야함. 이는 고스란히 가입자의 연금액 감소로 이어짐.
  - 높은 관리운영비는 사적연금의 높은 투자수익을 통해 만회할 수 있다고 주장하나,
  - 투자관련 규제가 동일하고 기금이 일정규모에 도달하면 공적연금이나 사적연금이나 투자수익률에 큰 차이가 없음.<sup>1)</sup>
  - 저금리 상황에서는 관리운영비와 수수료 절약이 매우 중요.

〈퇴직연금사업자의 수수료 비교 (매년)〉

구 분	운용관리수수료	자산관리수수료
근로복지공단	부담금의 0.3%	적립금의 0.3%
민간 퇴직연금사업자	적립금의 0.3~0.7%	적립금의 0.2~0.7%

\* 국민연금은 적립금대비 총 관리운영비가 매년 0.1% 수준

자료: 근로복지공단 (2012). “근로복지공단 퇴직연금 30인 이하 사업장까지 가입가능” 보도자료.

- b. **인플레이션에 취약:** 부과방식 공적연금에서는 현 소득자의 연금보험료는 (보통 인플레이션이 반영되어 오르게 되는) 명목소득의 일정 비율이기에 인플레이션이 발생하는 만큼 보험료의 절대액이 늘어남. 따라서 국가는 인플레이션에 따라 증가하는 보험료 수입을 가지고 연금생활자의 연금을 인플레이션에 연동시켜 줄 수 있음. 반면에, 사적연금에서는 근로기간 동안 축적한 연금자산을 바탕으로 연금액을 설정하는데, 인플레이션만큼 급여보전이 안되므로 실질 가치가 떨어지고, 예측범위를 넘는 hyperinflation 혹은 인플레이션이 오랜 기간 지속되면 그만큼 노후소득에 큰 타격을 입게 됨.
- c. **장수의 위험(longevity risk)에 노출:** 장수는 축복인 동시에 재앙. 종신형 연금이 필요. 공적연금은 100% 종신형인 반면, 민간의 종신형 연금상품은 활성화가 안 됨. 연금회사의 입장에서는 집단 수준의 평균수명 예측도 의학발전 등으로 빗나갈 수가 있으므로 리스크 관리차원에서 할인율을 높이 적용하기에 연금액이 확정기간형보다 낮음. 게다가 사적연금이면서도 종신형에 가입하면 탈퇴가 불가능하고 단명하면 유산으로 남겨주지도 못함. 가입자와 자식들에게 상대적으로 매력적이지 못한 상품으로 확정기간형 연금상품보다 인기가 덜함.

주 1): 우리나라 퇴직연금은 국민연금보다도 투자수익률이 낮음. “2013년 국민연금의 운용수익률 4.2%, 퇴직연금 평균 2.3%, 퇴직연금의 평균 운용수수료 0.7%를 제외하면 일반적금융상품보다도 낮은 수익” (조선일보, 2014. 8. 11).

4. 연금보험료부과소득상한을 대폭 인상해야 한다. 앞서 지적했듯이, 현재는 아무리 국민연금 보험료를 많이 내고 이에 따라 은퇴 이후 더 많이 받고 싶어하는 사람이 있어도, 부과소득상한이 월 434만원에 불과해, 보험료는 월 39만원에 그친다 (근로자 부담은 19만5천원). 소득 대체율을 50%로 인상해도 중산층 이상 국민들은 납부 보험료 자체가 작기 때문에 실질 소득 대체율은 많이 떨어질 수 밖에 없다. 보험료율 인상으로 기여와 급여의 균형이 이루어지는 만큼, 보험료부과소득상한을 인상해도 재정적 불균형 문제는 커지지 않는다.

5. 아래 6번에서 후술하는 대로 저소득층의 노후소득보장이 강화되는 것을 전제로, 국민연금의 소득재분배 기능(소위 A값)을 없애거나 완화해 평균소득 이상을 버는 중산층 이상 가입자들의 실질 소득대체율을 높여야 한다. 중산층 근로자를 대표하는 조직노동이 국민연금보다 퇴직연금에 대해 애착을 가지는 이유는 사적연금이 불합리함에도 불구하고 (위 박스를 읽어 보라), 눈에 보이는 재분배가 싫기 때문이다. 받는 것보다 빼앗기는 것을 더 크게 여기는 것은 인간의 본성이다. 퇴직연금은 온전히 나의 것이 되는데 반해 국민연금은 저소득 가입자에게 내 연금이 이전된다. A값이 상존하는 상황에서는, 퇴직금 전환금제 부활이나 국민연금 보험료 인상에 대해 조직노동은 반대할 것이다. 기여에 비례해 온전히 내 것이 되는 게 아닌 이상, 세금인상과 다를 바 없기 때문이다. 연대성 의식이 약할 수 밖에 없는 기업노조 간부의 의식은 이점을 명확히 드러낸다. 우리 노동운동을 기업노조가 주도하는 한, 국민연금의 재분배 기능은 공적연금의 강화를 어렵게 만드는 의도하지 않은 기능을 한다.

〈표 3〉 노조간부의 사회보장제도별 정책 선호(폐지/확대의 필요성)<sup>1)</sup>

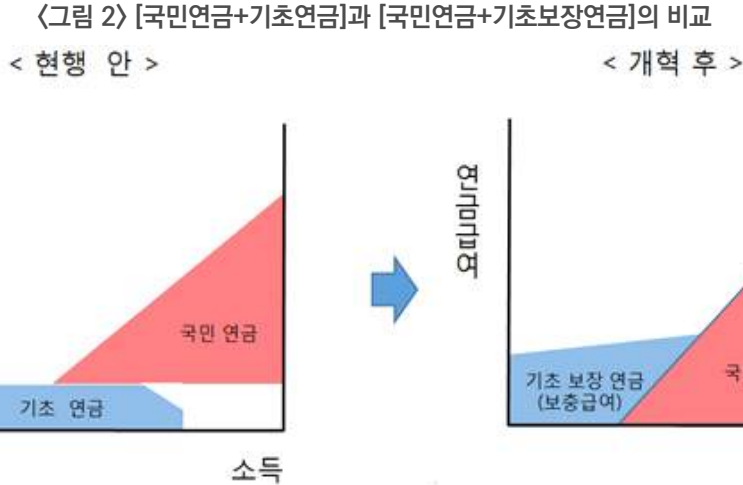
BASE: 전체응답자		사례수	건강 보험	국민 연금	퇴직 연금	고용 보험의 실업 수당	고용 서비스와 공공직업 훈련	보육 서비스	유급출 산휴가/ 육아휴 직	국민기 초생활 보장제 도	공공 근로 사업	기업 복지
		N										
전 체		182	8.39	7.82	7.82	8.55	8.40	8.85	8.56	8.75	7.16	7.67
가맹 상급 단체별	한국 노총	85	7.64	7.59	7.64	8.04	7.76	8.51	8.12	8.34	6.99	7.67
	민주 노총	97	9.05	8.02	7.99	9.00	8.96	9.15	8.95	9.11	7.32	7.67
노조 활동별	기업 노조	62	7.42	6.80	7.55	7.84	7.69	8.31	7.93	8.32	7.10	8.21
	산별 노조	70	8.66	7.70	7.61	8.63	8.57	9.03	8.70	8.80	7.03	7.36
	중앙 노조	50	9.22	9.22	8.46	9.32	9.02	9.28	9.14	9.22	7.44	7.42

자료: 양재진. 2014. “제도주의적 권력자원론과 노동, 자본, 정치가의 복지정책 선호에 관한 실증연구” 한국정치학회보. 48집 2호.

6. 국민연금의 급여액이 낮을 수 밖에 없는 저연금 수급자의 소득보장은 연대의 원리와 재정효율성을 감안하여 스웨덴식으로 저소득층에게 보다 후한 연금이 지급되는 기초보장연금식으로 개편하는 것이 필요하다. 기초보장연금은 보충급여형이기에 동일한 재원 하에서도 기초보장선을 기초연금보다 높게 가져갈 수 있다. 기초보장연금은 65세 이상을 대상으로 하는

1) 설문지 질문은 다음과 같다. “귀하는 아래에 제시된 고용·복지·분배 제도의 확대발전 혹은 축소폐지의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?” 11점 척도로 0은 ‘폐지’ 선호의 극단치, 10은 ‘확대’ 선호의 극단치, 5는 ‘현행유지’를 뜻한다.

느슨한 자산조사의 기초생활보장제도라 이해하면 되겠다.



기초보장연금이 도입된다는 의미는 65세 이상 고령자의 기초생활보장은 국민기초생활보장 제도에서 분리시켜, 65세 이상 노인의 기초보장은 연금제도하에서 담당하는 것을 의미한다. 현 기초생활보장제도는 근로연령대 수급자와 노인이 한데 엉켜있어 수급조건을 엄격하게 할 수 밖에 없다. 즉, 근로가능한 인구의 모럴헤저드 문제를 막고자 자산조사가 매우 엄격해 조그만 재산을 가지고 있어도 수급자에서 탈락하게 설계되어 있다(아래 박스 참고 요망). 기초보장 연금이 도입되면 소득활동이 불가능한 노인을 대상으로 하는 만큼, 일정 수준의 고액자산가(본인과 부양의무자)만 제외하는 수준에서 자산조사를 대폭 완화하는 게 필요하다.

\* 현 국민기초생활보장제도 **재산의 소득환산율은 소득활동이 불가능한 노인에게는 너무나 가혹함** (주거재산 1.04%/월, 일반재산 4.17%/월, 금융재산 6.26%/월, 승용차 100%/월). (주거)재산의 기본공제액도 너무 낮음: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원.

\* 높은 소득환산율은 자조의 정신 하에 국가에 의존하기 보다는 먼저 재산을 처분하고 소득활동에도 나서서 생활비를 마련 하라는 취지로, 이는 **신체 건강한 근로연령대 수급자의 복지 의존을 방지하기 위한 것**으로 이해할 수도 있음.

\* 그러나 근로를 통한 **소득활동이 불가능한 노인에게 이런 엄격한 기준을 적용하는 것은 가혹**. 노인들에게 거주할 집과 일정한 금융자산은 안전과 질병, 배우자 장례 등 위기 시 마지막 버팀목. 이를 다 처분하고 얼마 안되는 급여로만 생활하라는 것은 노인을 버랑 끝으로 몰아 넣은 후에야 기초생계보장하겠다는 뜻.

# 중소도시에서 은퇴 노인 부부가 다른 아무런 재산이나 저축한 돈없이, **유일한 재산이라고는 8,000만원짜리 주택**을 소유한 경우 (혹은 7,600만원짜리 전세에 사는 경우), 이로 인해 발생하는 **월 소득인정액은 853,600원으로 기초법상 생계 급여 수급대상서 제외**됨 (2015년 국민기초생활보장사업안내, p.164).

기초보장연금은 국민최저보장선(national minimum)이하의 소득에 대해서만 보충급여를 제공하는 형태로 운영되기에, 앞서 제시된 대로 국민연금의 적용이 광범위하고 급여수준이 높아지게 되면, 이에 비례하여 기초보장연금의 재정지출이 최소화될 것이다.

7. 작아진 퇴직연금일지라도 현행처럼 일시금 지급이 일반화되서는 안된다. 원칙적으로 일시금 지급은 금해야 한다. 가입자 누구나 종신형으로 지급받게 하는 게 이상적이나, 사적연금 체제하에서 사실상 불가능하므로 (위 첫 번째 박스 참조 요망), 10년이상 확정기간형을 의무화해 연금형태로 지급이 되게 만들어야 할 것이다.

### III. 왜 국민연금이 중심이어야 하는가?

국민연금이 중추가 돼서 노후소득보장제도를 재구축해야한다는 의미는 첫째, 사적연금이 아닌 공적연금이 주축이 되어야 한다는 뜻이고, 둘째, 공적연금 중에서 기초연금이 아니라 국민연금이 노후소득보장 강화의 주축이 되어야 한다는 의미이다. 후자는 왜 그런가?

첫째, 노후소득보장 강화에 필요한 자원 마련에 있어, 기여와 급여가 연동되어 있는 보험료를 통한 자원 마련이 일반조세 인상을 통한 자원마련보다 상대적으로 용이하기 때문이다. 다시 말하면 사회보험료로 걷는 국민연금의 소득대체율 인상이 일반조세로 재원을 마련하는 기초연금의 급여 인상보다 상대적으로 국민 순응도가 높을 것으로 판단되기 때문이다.

둘째, 기초연금을 통해 중산층이 만족할 수 있는 노후소득보장제도를 갖추기는 현실적으로 불가능하기 때문이다. OECD국가에서 기초연금을 통해 중산층을 만족시키는 나라는 없다. 우리보다 좌파정당의 정치적 힘이 강하고 노조가 연대성을 지향하는 유럽에서조차 그러하다. 지금처럼 우리나라에서 계속 국민연금이 약화되고, 복지운동가들의 희망과 달리 기초연금도 답보상태에 머물게 되는 경우, 퇴직연금이나 개인연금에 대한 중산층의 지지 쏠림 현상은 날이 갈수록 심해질 것이다. 중산층들에게 퇴직연금이 더 매력적일수록, 영국에서처럼 연금사업자들이 공적연금에서 사적연금으로 이탈을 유도하는 소위 'contracting out'을 요구할 가능성이 크다. 노동운동의 중심이 대기업 기업별노조에 있는 우리나라에서, 공공복지보다 기업복지와 퇴직연금을 선호하는 기업노조간부들이 금융산업과 손을 잡는 날, 한국의 복지국가는 영미식 자유주의 복지국가로 귀결되고 말 수도 있다. 민간의료보험회사들이 국민건강보험을 흔드는 상황이 연금영역에서도 동일하게 벌어질 날이 멀지 않았다. 이를 미연에 방지하기 위해서라도 중산층이 국민건강보험을 사랑하듯 국민연금을 사랑하게 만드는 구조개혁에 필요하다고 본다.





# 기초연금 중심 노후소득보장론

오건호(내가만드는복지국가 공동운영위원장)

모든 나라의 공적 연금이 그러하듯이 한국에서도 공적 연금이 지닌 속제는 연금 급여의 보장성과 연금 재정의 지속 가능성이다. 이 두 마리의 토끼를 모두 잡을 수 있을까? 서로 상충해 보이는 두 과제를 모두 풀 수 있는 연금 개혁 방안을 만들 수 있을까? 현재 우리나라에는 공적연금으로 기초연금, 국민연금이 있고 법정 사적연금으로 퇴직연금이 있다. 한국의 연금개혁은 세 가지 의무적 연금을 어떻게 조합하느냐에 달려 있다. 나는 기초연금 중심의 연금개혁을 제안한다.

## I. 국민연금이 지닌 두 가지 형평성 문제

보통 국민연금을 용돈 연금이라고 비판한다. 국민연금의 입장에서선 자신이 받은 보험료에 비해 후한 급여를 제공하면서도 이러한 비판을 들으니 억울할 것이다. 국민연금의 보험료 수준은 미래 받을 급여에 비해 낮다. 연금은 보험료와 급여로 구성되어 있기에 연금액 수준에 대한 평가는 보험료와 함께 다루어야 한다.

### 1. 세대간 형평성 문제

국민연금의 재정 구조를 보여주는 핵심 지표가 수익비이다. 국민연금연구원의 재정 추계에 의하면 2015년에 국민연금에 가입하는 사람에게 적용되는 수익비가 20년 가입 기준 평균 1.9 배이다.<sup>1)</sup> 이때 수익비 1을 넘는 부분, 즉 순 이전 혜택이 미래 세대에게 의지하는 몫이다. <표 1>을 보면, 국민연금 재정 총량에서 수지균형을 이루기 위해서는 급여율 40%에 조응하는 보험료율은 약 14~16%이다. 2016년 기준 급여율은 46%이므로, 이 급여에 조응하는 수지 균형 보험료율은 약 16~18%로 더 오른다. 만약 국민연금 급여율이 50%로 올라가면 필요 보험료율도 17~19%로 상향된다. 이 기준으로 보면 2016년 국민연금에 가입한 평균소득자의 경우 자신이 받을 급여에 필요한 보험료의 약 절반만 내고 있는 셈이다.

1) 2028년 국민연금 40% 모형이 완성되는 시점의 수익비는 조금 하향되지만 거의 비슷한 수준이어서 수익비 1.9는 국민연금 신규 가입자에게 적용되는 기본 수치라고 할 수 있다.

〈표 1〉 공적 연금 급여율 대비 필요 보험료율

급여율	현행 보험료율	필요 보험료율
40%(2028년)		14~16%
46%(2016년)	9%	16~18%
50%		17~19%

- 국민연금 재정 추계에서 도출된 필요 보험료율을 근거로 필자가 추정한 수치

현행 국민연금 급여율과 보험료율이 그대로 이어진다면 초기에는 국민연금 기금이 쌓이지만 수급자가 많아지는 어느 시점에는 소진되고, 이때부터 후세대가 무거운 재정 책임을 지게 된다. 국민연금 장기 재정 추계에 의하면 현재 세대는 급여율을 40% 이상 누리면서 보험료율을 9%만 부담하지만 2060년 세대는 동일하게 40%를 받으면서 보험료율은 20% 이상 감당해야 한다.

공적 제도인 국민연금이 지닌 이러한 특성을 어떻게 이해해야 할까? 공적 연금은 사회적 부양 제도라고 평가된다. 이때 사회적 부양은 각 세대가 수용할 수 있는 내용이어야 한다는 점을 명심하자. 즉 세대 간의 공평한 계약을 전제로 한다. 현행 국민연금은 현재 세대가 낸 것보다 더 받는 급여만큼 미래 세대가 부담해야 하는 형평성 문제를 지닌다. 이는 급여와 보험료 수준의 격차를 줄이는 방향으로 국민연금 개혁이 나아가야 함을 시사한다.

## 2. 세대내 형평성 문제

현행 국민연금의 재정구조는 미래 세대에게 상당한 재정을 의존한다. 이는 세대간 형평성 문제뿐만 아니라 현재 세대 내부에서 계층 간 형평성 문제를 야기한다. 국민연금이 현재 세대에게 아무리 후한 급여 구조를 지니고 있더라도 이를 누리지 못하는 사람들이 많다. 우선 사각 지대가 존재한다. 지금도 노인 10명 중 4명만 공적연금을 받고 있고(특수지역연금 포함), 지금 보험료를 내지 못하는 잠재적 사각지대도 성인의 절반에 달한다.

국민연금 '제도 내부자'들에선 어떨까? 이들은 모두 형평성 있게 국민연금 혜택을 누리게 될까? 2015년 신규 가입자의 경우 평균 소득에 해당하는 사람에게 적용되는 수익비는 1.9이다. 물론 이는 평균 소득 가입자를 대상으로 삼은 분석 결과이다. 국민연금은 하위 계층일수록 높은 급여율을 제공하기에 수익비도 하위 계층일수록 높다. 〈표 2〉에서 보듯이 100만 원 소득자는 수익비가 2.8, 421만 원 소득자는 1.4이다.

〈표 2〉 국민연금의 소득별·가입 기간별 수익비

	100만 원	204만 원 (평균 소득)	300만 원	421만 원
수익비	2.8	1.9	1.6	1.4

- 출처 : 보건복지부(2015), “국회 제출 자료”. 할인율은 임금 상승률 적용. 2015년 가입자, 가입 기간 20년 기준.

수익비가 누진적이니 하위 계층이 국민연금제도를 통해 얻는 절대 혜택이 상위 계층에 비해 많은 것일까? 그렇지 않다. 하위 계층의 높은 수익비는 급여액의 비중을 평가하는 분모의 보험료 총액이 적어서 나타나는 현상이다.

국민연금에서 어떤 계층이 더 많은 혜택을 얻고 있을까? 우선 평균 소득 가입자를 사례로 국민연금제도에서 얻는 혜택의 기본 구조를 알아보자. 국민연금의 급여는 비례 급여와 균등 급여로 구성된다. 평균 소득자는 자신의 소득과 가입자 평균 소득이 같기에 비례 급여와 균등 급여가 동일하다. 이 가입자에게 적용되는 1.9배의 급여는 비례 급여 0.95와 균등 급여 0.95로 설정될 수 있다. 여기서 비례 급여는 모든 계층에게 보험료 수준과 연동해 적용되므로 모든 가입자에게 자신의 낸 기여의 0.95배, 즉 보험료의 95% 수준이다. 비례 급여 몫(0.95)이 자신이 낸 기여 몫(1.0)에 근접하므로 다소 거칠게 설명하면 가입자가 낸 보험료 총액은 비례 급여를 통해 돌려받는 셈이다. 따라서 현행 국민연금 수익비 구조에서 가입자가 얻는 혜택의 절대적 크기는(즉 순 이전 규모는) 균등 급여 몫에 좌우된다고 말할 수 있다.

균등 급여는 국민연금 가입자 평균 소득을 기준으로 모든 가입자에게 가입 기간에 따라 동일하게 계산된다. 대략 가입 기간 1년당 1만 원씩 계상되므로 가입 기간이 길수록 균등 급여액이 많아진다. 국민연금 가입 기간은 노동시장에서 고용이 안정된 계층일수록 길 것이다. 가입 기간이 긴 상위 계층일수록 균등 급여 규모가 크고, 고용이 불안정한 사람들은 가입 기간이 길지 못하기에 균등 급여 몫이 적다. 그 결과 비정규 노동자, 영세 자영업자 등 불안정 고용에 있는 가입자들은 국민연금에서 얻는 혜택, 즉 순 이전 몫이 상위 소득자에 비해 적게 된다. 아무리 자신의 소득을 기준으로 계산하는 수익비가 높더라도 사실상 국민연금을 통해 얻는 순 이전 몫인 균등 급여의 절대적 크기는 가입 기간에 좌우되기 때문이다. 결국 현행 국민연금은 상위 계층일수록 순 이전 혜택을 더 얻는 제도라고 평가할 수 있다.

과연 현행 국민연금이 소득 재분배 제도인가? 소득 재분배라면 상위 계층의 자원이 하위 계층으로 흘러가야 하건만 가입 기간이 상대적으로 긴 상위 계층일수록 많은 혜택을 얻고, 가장 어려운 처지에 있는 사각지대 사람들은 아예 제도 혜택에서 배제된다. 국민연금이 젊었을 때 노동시장의 격차를 노후에 완화하기보다는 거꾸로 심화시키는 역할을 하는 셈이다. 국민연금 제도의 애초 취지는 그렇지 않았지만 낮은 보험료율, 불안정한 노동시장이 낳은 의도하지 않은 결과이다.<sup>2)</sup>

2) 국민연금이 지닌 세대간, 세대내 형평성 문제의 수준은 수익비에 따라 달라진다. 평균 수익비가 1.0으로

## II. 현행 공적연금 체계 진단: 2007년 개혁의 재평가

지난 2012년 대통령 선거에서 여야 정치권은 한목소리로 기초연금 인상을 내걸었다. 2016년 총선에선 야당들이 기초연금 30만 원을 제시했다. 이는 우리나라 공적 연금에서 기초연금의 위상이 커지고 있음을 보여준다. 이러한 문제의식에서 2007년 연금 개혁을 재평가해보자. 사실상 근래 공적연금 개혁을 국민연금 중심으로 할 것인가, 기초연금 중심으로 할 것인가를 두고 엇갈리는 주장이 제기되는 배경에는 2007년 연금개혁에 대한 다른 평가가 존재하고 있다고 판단한다.

2007년 연금 개혁 논의에서 핵심 쟁점은 '재정 안정화'와 '사각지대 해소'였다. 재정 안정화 목표는 국민연금법 개정에서 다루어졌다. 보험료율은 현행 9%로 유지되지만 급여율이 기존 60%에서 2028년까지 40%까지 갈 예정이다. 국민연금 급여율 인하와 함께 기초노령연금이 도입되었다. 기초노령연금은 2008년 국민연금 가입자 평균 소득 기준 5% 금액으로 시작해 20년 후인 2028년에 10%까지 상향되도록 설계되었고, 지급 대상의 범위는 논란을 거듭하다 70%로 정해졌다.

2007년 연금 개혁의 핵심은 무엇일까? 많은 사람들이 국민연금 급여율 인하를 꼽는다. 일반적으로 보수 진영에선 국민연금의 재정 안정화를 일부 달성했다는 긍정적 의미에서, 진보 진영에선 국민연금을 용돈 연금으로 전락시켰다는 부정적 의미에서 이를 강조한다. 나는 2007년 연금 개혁의 평가는 국민연금 급여율 인하와 기초노령연금 도입, 두 가지 변화를 종합적으로 담아야 한다고 판단한다. 이러한 시각에서 보면 2007년 개혁의 핵심 내용은 한국의 공적 연금이 국민연금 단일 체계에서 국민/기초 이원 체계로 전환된 것이다.<sup>3)</sup>

이 개혁은 당시까지 유일한 공적 연금이었던 국민연금이 지닌 형평성 문제에 어떠한 영향을 주었을까? 답은 긍정적이다. 국민연금 급여율만 보면 후퇴이지만 이원 체계의 시야에서 보면 기존 국민연금 단일 체계가 지녔던 공적 연금의 세대 간, 세대 내 형평성 문제가 개선되었다.

이러한 개선을 가능하게 한 핵심 요인은 기초노령연금의 도입이다. 기초노령연금에서 급여

---

근접할수록 미래 세대에 의존하는 몫이 크기는 작아져 세대간 형평성은 개선될 것이다. 반면 세대내 계층별 형평성 문제는 균등급여 효과로 인해 복잡한 고차함수가 등장한다. 현행 평균 1.9 수익비 체계에서 최상위층의 수익비는 1.4이다. 향후 보험료율 인상으로 수익비가 전체적으로 하향된다면 어느 계층보다 최상위층의 제도 혜택이 빠르게 줄어들고 심지어 수익비가 1.0 아래로도 내려갈 수 있다.

- 3) 국민연금 급여율 40%는 2006년 민주노동당이 국회에 제출했던 국민연금법 개정안의 내용이며, 2007년 4월 민주노동당, 가입자 단체들이 한나라당과 공동 수정안을 만들면서 담았던 내용이기도 하다. 2007년 4월 국회 본회의에서 민주노동당과 한나라당은 열린우리당, 민주당 등의 연금 개정안 표결 상정에 대항하여 공동의 수정안을 맞상정했다. 이때 양당은 기초연금을 2018년 10%에 도달하는 것을 전제로, 국민연금 급여율을 40%로 인하하는 것에 동의했다(보험료율은 9% 유지). 오건호(2007), "국민연금법 개정안 평가 및 연금 정치", <동향과전망> 71호.

율은 가입 기간과 무관하기에 법정 명목 급여율이 실질 급여율이다. 급여율 10%가 노인 모두에게 그대로 적용된다. 반면 국민연금의 실질 급여율은 명목 급여율에서 가입자별 가입 기간을 따져 계산된다. 현재 국민연금 가입자들의 미래 평균 가입 기간은 20~24년으로 추정된다. 법정 명목 급여율은 60%이지만 실제 미래 평균 가입 기간을 감안하면 가입자들의 실질 급여율은 30~36%로 귀결된다. 따라서 국민연금에서 법정 명목 급여율이 60%에서 40%로 3분의 1 낮아졌다는 건 실질 급여율에선 10~12% 포인트 인하된 효과를 지닌다. 실질 급여율 기준으로 보면 기초노령연금은 10% 급여율이 생겼고, 국민연금에서 10~12%가 깎였으므로 급여율의 증감은 거의 맞먹는다. 기초노령연금 10%가 국민연금 명목 급여율 20%에 거의 해당하는 셈이다. 실제 2007년 연금 개혁 논의에서 기초노령연금 급여율이 10%로 정해진 건 국민연금 급여율의 삭감분을 보전하는 취지가 담겨 있다.

더 중요한 것은 기초노령연금 도입과 국민연금 급여율 인하가 가입자 계층별로 미치는 하향상박 효과이다. 상위 계층일수록 보험료를 많이 내고 가입 기간이 길어 국민연금액이 많기에 여기서 깎이는 3분의 1의 금액은 상대적으로 크고, 하위 계층일수록 적다. 반면 기초노령연금은 노인 70%에게 동일하게 지급된다. 그 결과 연금 개혁으로 평균 소득에 해당하는 가입자의 경우 소득과 가입 기간이 평균 수준이므로 삭감되는 금액과 새로 받는 기초노령연금이 비슷하다. 대신 상위 계층일수록 두 변화를 합치면 손실을, 하위 계층일수록 이득을 보게 되었다.

〈표 3〉 2007년 연금 개혁에 따른 계층별 손익 변화(단위 : 만 원)

	1/2 소득 (100만 원)			3/4 소득 (150만 원)			평균 소득 (200만 원)			3/2 소득 (300만 원)			2배 소득 (400만 원)		
	10년	20년	30년	10년	20년	30년	10년	20년	30년	10년	20년	30년	10년	20년	30년
기존(60%)	22.5	45	67.5	26.3	52.5	78.8	30	60	90	37.5	75	112.5	45	90	135
개정(40%)	15	30	45	17.5	35	52.5	20	40	60	25	50	75	30	60	90
기초노령	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0	0
합계	35	50	65	37.5	55	72.5	40	60	80	45	70	95	30	60	90
손익	12.5	5	-2.5	11.3	2.5	-6.3	10	0	-10	7.5	-5	-17.5	-15	-30	-45

- 주 : 평균 소득을 200만 원 가정. 2007년 개정에 따라 국민연금과 기초노령연금 2028년 모델에 따른 급여액 변화 계산. 2배 소득자(월 400만 원)는 상위 30%에 속해 기초노령연금 미수급 가정.

〈표 3〉은 가입자 평균 소득을 200만 원으로 가정하고 2007년 연금 개혁의 손익을 계산한 결과이다. 평균 소득자는 20년 가입을 기준으로 연금 개혁의 손익이 갈린다. 20년 가입자는 국민연금 삭감액과 새로 받는 기초노령연금 금액이 같고, 10년 가입자는 10만 원 이익, 30년 가입자는 10만 원 손해이다. 평균 소득자들은 대부분 가입 기간이 20년 전후일 것으로 예상되기에 2007년 연금 개혁의 손익은 중립적이다. 150만 원 소득자는 20년 가입하면 2.5만 원, 10년 가입하면 11.3만 원 이익이다. 30년 가입하면 6.3만 원 손해지만 이 소득 계층에서 장기 가입자

는 그리 많지 않을 것이다. 거꾸로 300만 원 소득자는 20년 가입해도 총 연금액은 5만 원이 줄어든다. 여기에 해당하는 사람들 대부분이 20년 이상 가입할 것으로 예상되기 때문에 대부분 총 연금액은 감소할 것이다.

최상위와 최하위 계층에선 손익이 더욱 크게 엇갈린다. 국민연금 사각지대에 있는 노인들, 즉 거의 취약 계층인 노인들은 새로 기초노령연금을 받게 되었다. 국민연금에서 깎이는 것 없이 기초노령연금을 얻었다. 반면에 상위 30%는 국민연금을 상당히 삭감당하지만 기초노령연금 수급에서 제외돼 손실이 가장 크다.

〈표 4〉 2007년 연금제도 개혁의 계층별 손익

계층	내용	손익
상위 소득자	국민연금 인하	---
중상 소득자	국민연금 인하 > 기초노령연금 10%	-
평균 소득자	국민연금 인하 ≍ 기초노령연금 10%	≍
중하 소득자	국민연금 인하 < 기초노령연금 10%	+
하위 소득자(미가입자)	기초노령연금 10%	+++

- 중간 계층은 국민연금 가입자 중 평균 소득 계층, 가입 기간 20년 가정.

요약하면 〈표 4〉처럼 2007년 연금 개혁으로 계층별 공적 연금 급여에 하후상박의 변화가 생겼다. 국민연금에서 평균 소득자는 급여 변화가 거의 중립적이지만 상위 계층일수록 기초노령연금보다 국민연금이 더 깎이고, 하위 계층일수록 국민연금 인하에 비해 기초노령연금 금액이 더 크다. 기존 국민연금 단일 체계가 지녔던 세대 내 형평성 문제가 개선된 것이다.<sup>4)</sup> 또한 2007년 연금 개혁으로 급여율이 60%에서 40%로 인하되어 국민연금제도에서 미래 세대 부담 몫이 줄어들었다. 애초 국민연금이 안고 있던 세대 간 형평성 문제도 개선되었다. 2007년 연금 개혁은 우리나라 공적 연금을 이원 체계로 전환하면서 기존 국민연금이 안고 있었던 세대 간, 세대 내 형평성 문제를 개선하는 전향적 개혁이다.<sup>5)</sup>

물론 공적 연금에 포함된 기초노령연금의 미래 재정을 생각하면 총량에서 미래 세대의 부담이 감소한 것은 아니다. 국민연금이든 기초노령연금이든 미래 세대의 어깨를 무겁게 하는 제도인 것은 분명하다. 그럼에도 기초노령연금의 도입에 긍정적 점수를 주는 이유는 두 연금이 지닌 재정 구조의 차이 때문이다.

4) 국민연금은 소득자(가입자)에게만 적용되는 데 비해 기초노령연금은 부부 모두에게 적용된다는 점에서 평균 소득자의 경우 노인 부부 가구라면 가입 기간이 20년일지라도 총 연금액은 순증한다.

5) 진보적 시민사회와 학계의 다수는 2007년 개혁의 핵심으로 ‘국민연금 개혁’을 꼽는다. 예를 들어 2015년 5월 박근혜 정부와 새누리당이 공적 연금 강화에 소극적인 태도를 보이자 진보적 성향의 복지 관련 학자들은 규탄 성명을 발표했다. “복지국가의 현재와 미래에 대해 연구하거나 관심을 집중해온 전국 대학교수 및 연구자 178인”은 성명에서 “노후의 연금 소득 대체율이 50% 이상 보장되는 방안을 마련함으로써 2007년 이루어진 국민연금 개혁을 교정해야 한다”고 요구했다.

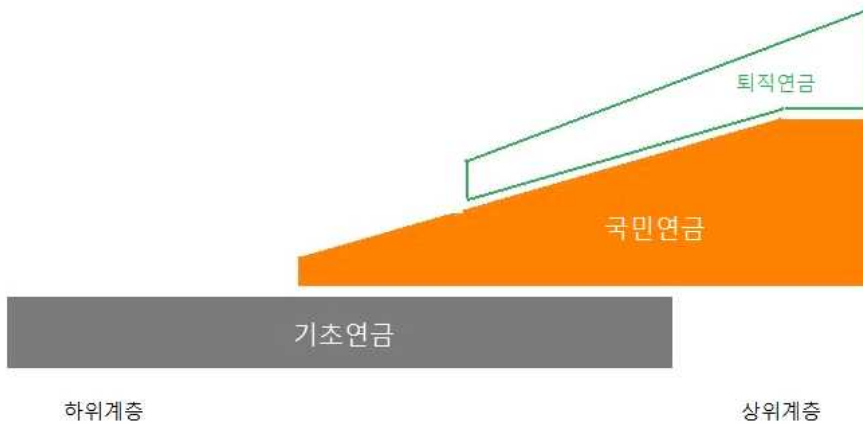
국민연금은 이미 확정된 미래 연금액에 필요한 일부만을 보험료로 거두는 부분 적립 방식이다. 만약 후세대의 부담을 줄여주려면 지금부터 보험료를 상향해나가야 하는데, 이는 보험료 인상이라는 정치적 의사 결정이 필요하다. 보험료 인상이 지체될수록 이후 어느 시점에서 크게 올라야 하는 보험료 절벽이 생길 개연성이 크다.

반면 기초노령연금은 당해 지출을 당해 세대가 책임지는 부과 방식 재정 구조를 지닌다. 노인 수가 많아질수록 기초노령연금 지출에 필요한 재정이 자연스럽게 늘어나는 구조이다. 이는 고령화에 따른 미래 재정 규모가 어느 시점의 급격한 증가 대신 단계적 혹은 연속적 증가를 수반하는 구조이다. 초고령 시대로 진입하는 대한민국에서 연금 지출 증가에 대응하는 세대별 책임과 세대 간 대화를 가능하게 하는 연착륙 재정 구조이다.

### Ⅲ. 다층 연금 체계와 연금 개혁 우선순위

한국의 연금 체계가 변화하고 있다. 과거에는 국민연금만 있었으나 이제는 기초연금, 퇴직연금까지 포함하는 다층 체계로 발전하고 있다. 한국의 다층 연금 체계를 계층, 연금액을 기준으로 구성하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 한국의 의무적 연금 체계



첫 번째 층은 기초연금이다. 지급 대상이 하위 70% 노인이고, 약 20만 원이 제공된다. 노인의 시민권을 토대로 지급되는 가장 기초적인 노인 소득 보장 제도이다. 기초연금법에 5년 주기 급여 조정 조항이 있어 기초연금이 향후 어떤 방향으로 발전할지 불투명하지만 현재는 국민연금 가입자 평균 소득 대비 10%의 급여율을 지닌다. 명목 급여율은 10%여서 국민연금의 4분의 1에 불과하지만 가입 기간을 따지지 않기에 실질 급여율로 접근하면 국민연금의 절반에

육박하는 연금이다.<sup>6)</sup>

두 번째 층은 국민연금이다. 국민연금은 젊었을 때 소득에 비례하는 연금으로 장수 위험을 공유하고 사용자가 보험료 절반을 지원하는 공적 연금이다. 국민연금은 명목 급여율이 40%이고, 가입자들의 미래 평균 가입 기간을 감안하면 실질 급여율은 평균 20~24%로 예상된다. 상위 계층일수록 소득과 가입 기간이 길어 연금액도 커지고, 아예 국민연금에서 배제된 사각지대도 존재한다. 모든 가입자가 낸 것에 비해 많은 연금을 받는 후한 제도이지만 계층 간 격차를 지닌 연금이기도 하다.

세 번째 층은 퇴직연금이다. 기업이 전액 책임지는 재원으로 사적 영역에서 관리되고 있다. 기여율 8.3%를 국민연금 방식으로 환산하면 40년 가입 기준 급여율이 대략 20%여서 국민연金の 절반에 해당한다. 퇴직연금은 국민연금과 비교해 균등 급여 없이 완전 비례 연금이고, 상시 노동자만을 대상으로 하기에 사각지대가 더 넓다. 국민연금보다 계층별 격차가 크지만 완전 적립 방식이기에 미래 세대로 넘기는 재정 뭍은 없는 연금이다.

〈표 5〉 한국의 의무적 연금 총 급여율 추정(단위 : %)

가입 기간	국민연금	퇴직연금	기초연금	계
40년	40	20	10	70
30년	30	15	10	55
20년	20	10	10	40

- 국민연금 평균 소득 가입자 기준. 퇴직연금 급여율은 40년 기준 20% 가정.

그러면 한국의 다층 연금 체계가 확보하는 급여율은 어느 수준일까? 〈표 5〉에서 보듯이 법정 명목 급여율의 합은 70%에 이른다. 결코 낮지 않은 수준이다. 물론 가입 기간 40년을 조건으로 국민연금 평균 소득 가입자를 기준으로 계산한 수치이다. 만약 가입 기간을 20년으로 상정하면 실질 급여율은 40% 정도이다. 노인 부부 가구 기준으로 보면 기초연금의 비중이 조금 더 커질 것이다.

다층 연금 체계가 우리에게 주는 함의는 무엇일까? 연금 개혁 논의에서 국민연금 중심 편향을 넘어서야 한다. 2007년까지 일반 국민에게 공적 연금은 국민연금 하나였지만 지금은 기초 연금이 짝으로 존재한다. 2007년 연금 개혁으로 국민연금 단일 체계가 국민/기초연금 이원 체계로 전환되었고, 아직 개편 중에 있지만 ‘법정’ 사적 연금으로 퇴직연금도 있다. 비록 OECD 연금 급여율 체계에서는 아직 기초연금, 퇴직연금이 급여율 계산에 포함되지 않지만 실질적으로 기초연금은 공적 연금으로 역할하고 있고, 퇴직연금도 미래 잠재성을 지닌 연금이다.

이제는 연금 개혁 논의를 기초연금, 퇴직연금까지 포함해 다층 연금 체계의 시야에서 진행

6) 엄밀히 그림을 그리면 기초연금은 국민연금과 연계해 감액되기에 수평이 아니라 소득이 높아질수록 하향할 것이다. 하지만 현재는 연계 감액이 극히 일부에서만 이루어지므로 연금 체계를 단순화하기 위해 동일액으로 그렸다.



해야 한다. 어떤 노인에게는 기초연금만, 어떤 노인은 국민연금과 퇴직연금만 적용될 수 있다. 퇴직연금은 노동시장 중심권에 있는 노동자에게만 유의미하고, 국민연금은 가입 기간이 길고 상대적으로 소득이 높은 중상위 계층일수록 연금액이 많다. 각 연금이 지닌 계층적 성격이 다르다면 연금 개혁의 방향은 각 연금의 지닌 특성을 감안해 설정될 필요가 있다.

세 연금의 조합은 여러 가지 유형으로 제시될 수 있다. 전통적으로 진보 경향의 다수 시민단체는 국민연금을 중심으로 둔 개혁 모델을 주창했다. 물론 가능한 대안이다. 단 서구의 공적 연금처럼 대다수의 국민들이 국민연금에 가입하고 보험료도 급여 수준만큼 내고 있다면 그렇다.

한국에서 국민연금 중심의 연금 강화론이 얼마나 효과적인가? 앞으로 노동시장의 불안정이 해소될 수 있을까? 국민연금 보험료를 수지 균형만큼 올릴 수 있을까? 안타깝게도 전망이 어둡다. 한국의 국민연금은 서구와 달리 급여에 미치지 못하는 보험료율, 광범위한 사각지대로 인해 세대 간, 세대 내 형평성의 문제를 지닌다. 퇴직연금 역시 1년 이상 고용된 상시 근로자에게만 적용되는 제도이고 아직 연금으로 성숙돼 있지 못하다.

그래서 나는 연금 사각지대에 대응하는 방안, 미래 연금 재정의 지속 가능성을 확보하는 방안으로 기초연금 중심의 연금 개혁을 주목한다. 기초연금은 어느 제도보다 월등한 강점을 지닌 제도이다. 기초연금은 국민연금 가입 여부와 무관하게 지급되므로 애초 사각지대를 지니지 않는다. 또한 필요 재정을 그 때 마련하는 부과방식 제도여서 노인 수, 급여율에 맞춰 연도별로 재정을 늘리는 연착륙을 가능하게 하고 적립금을 쌓지 않아 기금 운용의 부담도 가지지 않는다.

물론 기초연금 강화론에 대해서도 우려가 존재한다. 첫째는 미래 재정 소요액이 크다는 지적이다. 국가재정의 건전성을 중시하는 학자들은 기초연금은 미래 재정에 부담이 크므로 지금부터 대상과 금액을 줄여가야 한다고 주장한다. 2014년 기초연금 도입 과정에서 갑자기 물가연동 방식이 들어온 배경도 이러한 논리가 개입되었기 때문이다. 이들은 스웨덴도 기초연금을 보편적 수당 방식에서 하위 계층 노인에게만 제공하는 최저 연금 방식으로 전환했는데, 복지 국가를 주창한다면 스웨덴 사례와 거꾸로 간다는 비판도 덧붙인다. 이는 향후 국민연금이 발전함에 따라 기초연금은 저소득 계층 노인에게만 적용되는 공공 부조로 재편하겠다는 구상이다.

초고령 시대에 기초연금의 재정 규모가 큰 것은 사실이다. 스웨덴에서 보듯이 서구 복지국가에서도 기초연금이 보편적 수당 방식으로 고정불변한 제도는 아니다. 미래 노인 인구수를 감안하면 중하위 계층 노인에게 기초연금을 집중하는 방식도 논의할 수 있다. 그럼에도 나는 기초연금을 대다수 노인을 위한 보편적 수당으로 강화하자고 제안한다. 지난 2010년 대한민국에 불어온 시대정신은 “함께 살자, 대한민국!”이다. 보편주의 복지 원리에 따라 복지를 권리로 인식하고, 이 권리에 기초해 사회 구성원들이 자신의 역할을 다하자는 제안이다. 보편 복지 원리에선 상위 계층 아이, 어르신에게도 복지를 제공하고, 그 가구에 소득 능력에 따라 조세

책임을 요구한다. 대한민국이 풀어야 하는 또 하나의 난제인 증세를 풀기 위해서는 기초연금이 모두의 권리로 인정되는 보편 복지로 자리 잡을 필요가 있다. 이것이 유럽 복지국가에서 검증된 ‘강한 복지, 강한 재정’ 원리이고, 재정이 커진다면 사회적 재분배 효과도 보편 복지 방식이 더 크게 나타날 수 있다.

또 하나의 비판은 기초연금 강화론이 빈곤 계층 노인에 치중하는 자유주의 복지 체제 노선이라는 지적이다. 한국이 보편적 복지국가로 가려면 중간 계층의 이해를 담은 국민연금 급여율을 함께 올려야 하는데 이에 반한다는 비판이다. 이러한 주장은 “서구에서 기초연금의 도입은 보편적 시민권의 확대라는 점에서 취약 계층을 사회적으로 통합하는 진보적 의미가 있었으나 복지국가의 중산층 포섭이라는 점에서 한계를 드러냈다”는 판단에 기초한다.<sup>7)</sup>

나는 기초연금 강화가 중간 계층의 이해에 반하는 노선이라고 생각하지 않는다. 현재 한국의 다수 시민들은 계층적으로 중간 지위에 있을지 모르지만 직장과 노후 걱정이 크고, 자식들의 미래는 더욱 어둡다. 이에 하향 계층 이동을 우려하는 현재 중간 계층에게 기초연금은 의미 있는 노후 소득 보장으로 다가갈 수 있다. 2012년 대선에서 여야가 모두 기초연금 2배 인상을 내걸고 다수 국민들이 이를 당연한 개혁으로 받아들인 이유이다. 서구 복지국가 형성 과정이 그렇듯이 한국 복지국가 운동에서도 중간 계층 동맹 정치는 중요하다. 기초연금은 단지 빈곤층 복지가 아니다. ‘불안’한 중간 계층과 소통할 수 있는 핵심 의제가 될 수 있다.

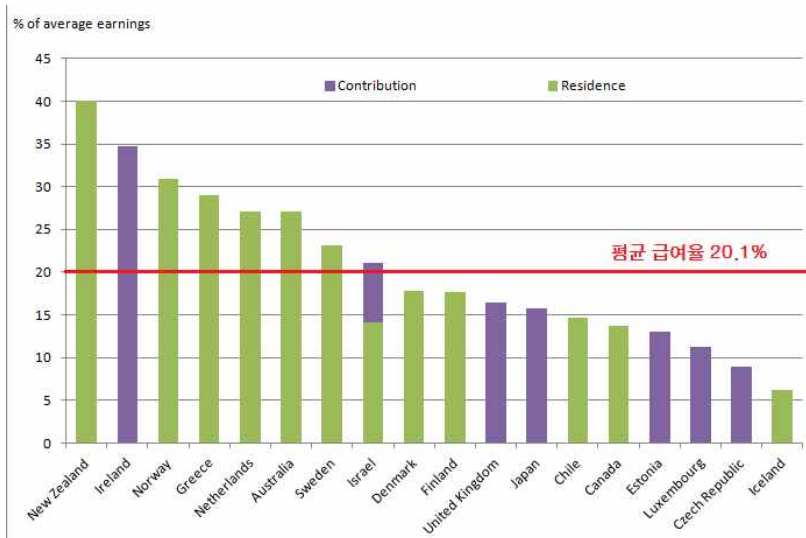
#### IV. 외국의 기초연금 중심 유형

기초연금은 외국 여러 나라에서 공적 연금의 주요한 축으로 운영되고 있다. OECD 연금 분류에서 노인을 위한 기초 보장 제도는 다수 노인에게 일정액을 수당 형식으로 제공하는 ‘기초연금’, 다른 연금 소득의 부족분을 보충해주는 ‘최저 연금’, 빈곤 노인에게만 제공하는 ‘사회부조’ 등 다양하다. OECD 연금 보고서에 의하면 34개 회원국 가운데 기초연금을 운영하는 나라는 18개국이다.<sup>8)</sup>

7) 김연명(2015), “국민연금 명목소득 대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰”, 〈비판사회정책〉 제49호, 103~106.

8) 한국의 기초연금은 OECD 분류에서 기초연금으로 인정받지 못하고 사회부조로 다루어진다. 나라마다 기초연금 설계도가 복잡해 유형화하는 데 어려움이 따른다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북구 유럽 국가의 기초연금은 거주를 조건으로 소득과 연계된 보충 급여의 성격을 지닌다. 이에 2013년 OECD 연금 보고서에서는 최저 연금 유형으로 소개되었는데, 2015년 보고서에서는 일반 기초연금으로 분류되고 있다.

〈그림 2〉 OECD 국가들의 기초연금 급여율 (2014)



- 출처 : OECD(2015), Pension at a glance 51쪽.

〈그림 2〉는 기초연금을 운영하는 18개국의 급여율을 보여준다. 녹색 막대는 거주를 조건으로 하는 기초연금이고, 보라색 막대는 기여를 조건으로 하는 기초연금이다. 이 나라들의 기초연금 급여율 평균은 상시 노동자 평균 소득 대비 20.1%이다. 우리나라 기초연금 20만 원은 국민연금 가입자 평균 소득 대비 10%이지만 OECD 기준 상시 노동자 평균 소득(약 월 330만 원)으로 계산하면 6%이다. 외국의 기초연금 급여율이 상당한 높은 수준임을 알 수 있다.

기초연금 급여율이 가장 높은 나라는 뉴질랜드로 40.1%이다. 이어 그리스, 네덜란드가 20%대, 덴마크, 영국, 일본, 캐나다 등이 10%대이고, 가장 낮은 급여율은 아이슬란드 6%이다. 물론 기초연금액 산정에서 최소 주거 기간, 가입 기간 등을 따지기에 노인에게 동일한 급여율이 적용되는 것은 아니다. 뉴질랜드, 그리스 등은 모두에게 이 급여율이 적용되나 노르웨이, 덴마크, 캐나다 등은 거주 기간에 따라 감액된다.

기초연금이 중요한 역할을 하는 대표적 나라들의 연금 체계를 살펴보자. 이때 연금 체계는 기초연금만 존재하는 단층형과 기초연금에 보충 연금이 추가로 존재하는 복층형으로 구분할 수 있다. 〈표 6〉에서 보듯이 단층형에 속하는 대표적인 나라는 뉴질랜드, 네덜란드, 복층형에 속하는 나라는 덴마크, 캐나다이다.<sup>9)</sup>

9) 연금 체계를 단층형과 복층형으로 구분하는 방식은 이용하(2014)에 따랐다. 나라별 기초연금에 관한 정보는 OECD의 2015 연금 보고서, 이용하/최옥금/최인덕(2015)의 [노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구] 국민연금연구원을 참고했다.

〈표 6〉 외국의 기초연금 중심 유형 (%. 2014)

유형	구성	나라	기초연금 급여율	재원	의무적 연금			
					기초연금	사회부조	비례연금	직업연금
단층형	기초연금 단일체계	뉴질랜드	40.1	조세	○			
		네덜란드	27.1	정율보험료	○			○
복층형	기초연금 + 보충연금	덴마크	17.8	조세	○	○		○
		캐나다	13.7	조세	○	○	○	

- 자료 : OECD Pensions at a glance 2015. 급여율은 근로자 평균 소득(Average earnings) 기준.

우선 기초연금이 단층형인 뉴질랜드, 네덜란드를 보자. 뉴질랜드는 세계에서 가장 높은 기초연금을 제공하는 나라이다. 기초연금은 일찍이 1898년에 도입되었고, 1938년 현재와 같은 보편적 노인 수당으로 자리 잡았다. 급여율은 노동자 평균소득 대비 40.1%이고 재원은 일반 세금이다. 한국의 기초연금액이 상시노동자 평균소득 대비 6%이므로 뉴질랜드 기초연금 급여율은 한국 기초연금의 5배, 우리나라 기준 금액으로 월 100만원에 달한다.

기초연금의 수급 연령은 기존에는 60세였으나 미래 노인수가 늘어나자 1993~2001년에 걸쳐 65세로 상향 조정되었다. 현재 기초연금은 65세 이상 노인이면서 20세 이후 10년 이상, 50세 이후 5년 이상 뉴질랜드에 거주한 사람에게 지급된다. 지급 요건은 소득수준, 자산을 따지지 않으며 거주기간 요건만 충족하면 모두에게 동일하게 제공되는 '감액 없는' 기초연금이다. 단 부부가 모두 받을 경우 단독 노인 대비 1.5배만 받는다.

뉴질랜드에는 서구 나라에 일반적으로 존재하는 소득 비례 성격의 공적 연금은 존재하지 않는다. 사적 연금인 퇴직연금은 2007년부터 노동자가 자동 가입해야 하지만 취업 초기에 탈퇴할 수 있는 권리도 있어 OECD 분류에서 의무적 연금으로 인정되지 않는다. 결국 뉴질랜드에서 의무적 연금으로는 기초연금이 유일하다.

네덜란드에서도 기초연금이 1957년 보편적 수당 형식으로 자리잡았다. 급여율도 27.1%로 상당히 높다. 근로활동이나 자영업에 종사하는 사람이면 누구나 소득의 17.9%를 기초연금 목적의 보험료를 본인이 전액 낸다. 급여는 보험료 수준과 무관하게 동일하게 지급되기에 기초연금을 통해 노후 기초보장을 추구하면서 소득재분배가 구현된다. 대신 보험료가 너무 커지는 계층을 감안해 보험료가 부과되는 소득의 상한액이 존재한다(2012년 기준 대략 평균소득의 1배). 기초연금액은 50년 거주기간을 기준으로 1년 부족할 때마다 2%씩 감액한다. 수급연령은 현재 65세이지만 2019년 66세, 2023년 67세로 상향될 예정이다.

네덜란드에는 뉴질랜드처럼 소득 비례 공적 연금이 없다. 대신 산업별 노사협약에 의해 가입하는 사적 퇴직연금이 존재한다. 퇴직연금의 보험료는 보통 사용자가 3분의 2, 노동자가 3분의 1을 기여하는데, 2014년 기준 근로자의 91%를 포괄하고 급여율도 63.4%로 매우 높아 사실상 공적 비례 연금을 대신한다. 기초연금과 퇴직연금을 합치면 네덜란드의 의무적 연금의 총 급여율은 90.5%로 OECD 회원국 가운데 가장 높다.

두 나라의 공통 특징은 기초연금 급여율이 높다는 점이다. 공적 비례 연금이 없으므로 기초연금 급여율이 그대로 공적 연금 급여율이다. OECD 공적 연금 평균 급여율 40.9%와 비교하면 뉴질랜드는 비슷하고 네덜란드는 낮아 보이지만 실제 연금 혜택이 낮다고 볼 수는 없다. OECD 연금 체계에서 급여율은 단신 가구를 기준으로 계산된 것이어서 노인 부부 기준으로 보면 기초연금 급여율 효과가 훨씬 크다.

또 하나의 기초연금 중심 유형은 기초연금 외에 하위 계층 노인에게 제공하는 보충 연금이 있는 복층형이다. 보편적 노인 수당으로 기초연금이 존재하나 기초연금만으로 생활이 어려운 노인에게 사회부조형 보충 연금을 추가로 지급한다. 복층형의 대표적인 나라는 덴마크, 캐나다이다.

덴마크는 1956년 시민권에 바탕을 둔 보편적 기초연금을 도입했다. 40년 거주하면 완전 기초연금을 제공한다. 2014년 기준 급여율은 17.8%이고 재원은 일반 조세이다. 기초연금을 받을 수 있는 연령은 65세이나 2027년까지 67세로 상향될 예정이다. 기초연금은 모든 노인을 대상으로 하지만 노인의 근로소득이 근로자 평균소득의 약 75%를 넘을 경우 초과액의 30%에 상응하는 기초연금액이 감액된다. 이러한 방식에 따를 경우 근로자 평균소득의 약 1.3배를 넘는 노인은 사실상 기초연금을 받지 못하지만 그러한 경우가 많지 않으므로 거의 대부분 노인이 기초연금을 받는 셈이다.

덴마크에서는 기초연금과 별도로 하위계층 노인에게 보충연금을 제공한다. 2014년 보충연금의 급여율은 평균소득 대비 3/4분위 노인에게 9.3%, 1/2 분위 노인에게 12.6%이다. 그 결과 하위계층 노인의 경우 기초연금과 보충연금을 합한 급여율이 약 30% 안팎에 이른다. 하위계층을 위한 기초보장 급여율이 상당히 높은 편으로 직업연금을 받는 일반 노인과의 소득 격차를 개선해 주기 위한 조치이다.

한편 덴마크에서 법적 소득비례연금(ATP)이 있으나 미미하다. 보험료가 소득 대신 노동시간에 따른 정액보험료로 설계되고 평균 급여율은 약 5%에 불과하다. 대신 산업별 단체협약에 따라 실시되는 사실상 의무적 연금으로서 완전적립방식의 직업연금이 운영된다. 직업연금은 보험료율이 기업에 따라 12~18%에 이르고 평균 급여율이 46.3%에 달할만큼 비중이 크다(사용자 2/3, 노동자 1/3 부담). 그 결과 공적 비례연금은 미미하나 기초연금과 사적 퇴직연금이 합쳐진 의무적 연금의 총급여율은 67.8%로 OECD 평균 52.7%를 웃돈다. 정리하면, 하위계층 노인은 기초연금과 보충기초연금으로, 중간계층 노인은 기초연금과 직업연금으로 노후소득을 마련한다.

캐나다도 복층형을 지닌 기초연금 대표 나라이다. 기초연금은 1951년에 도입되었다. 2014년 기준 급여율은 노동자 평균소득 대비 13.7%이고 일반 세금을 재원으로 한다. 캐나다에 10년 이상 거주한 시민이나 영주권을 가진 노인에게 40년 거주 기준으로 완전 기초연금을 지급하고 40년 미만인 경우 매년 2.5%씩 단계적으로 감액한다. 상위계층 노인의 경우 기초연금이 일부 혹은 전액 세금으로 환수되기도 하지만 이에 해당하는 노인은 약 5% 내외이다. 지금은

65세 이상 노인이면 기초연금을 받으나 2023년부터 수급개시연령이 상향해 2029년에 67세로 도달할 예정이다.

캐나다에서도 기초연금과 가용소득이 일정액(근로자 평균소득의 1/3 수준) 이하 하위계층 노인에게는 최저연금(Guaranteed Income Supplement)이 제공돼 이중의 기초보장이 구현된다. 2011년 기준 기초연금을 받는 노인은 96%이고 이중 보충연금을 추가로 받는 노인은 34%에 이른다. 보충연금의 급여율이 평균 약 18%여서 기초연금과 보충연금을 합한 급여율이 30%가 넘는다.

캐나다에는 기초연금, 최저연금과 함께 소득비례 국민연금도 존재한다. 국민연금은 기초연금 시행 이후 추가 노후보장 욕구가 커지자 1966년에 도입되었다. 현재 급여율은 25%이고 보험료율은 노사가 절반씩 부담해 9.9%를 납부하는데, 2017년부터 10.8%로 인상될 예정이다.<sup>10)</sup>

기초연금을 중심으로 하는 나라에서 발견되는 공통 특징은 낮은 노인 빈곤율이다. 단층형의 나라인 네덜란드의 노인 빈곤율은 2012년 1.5%에 불과하고, 뉴질랜드도 8.2%에 머문다. 복층형에서도 하위 계층 노인에게 추가로 제고되는 보충 연금 덕분에 역시 노인 빈곤율이 낮아 덴마크 4.6%, 캐나다 6.7%이다. OECD 회원국 평균 노인빈곤율 12.6%보다 모두 낮다.<sup>11)</sup>

## V. 우리나라 공적 연금의 개혁 방안

이제 우리나라 공적 연금 개혁의 대안을 이야기하자. 앞에서 나는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금으로 이루어진 다층 체계의 시야에서 연금 개혁을 논의해야 한다고 강조했다. 당연히 개혁 대안도 세 연금을 어떻게 조합하고 발전시킬 것인가를 담을 것이다. 내가 지닌 핵심 문제의식은 우리나라 노동시장의 불안정성이다. 비록 국민연금이 노후 연대를 모색하는 제도이지만 노동시장이 계속 불안정한 상태에서는 애초 목표를 달성하기 어렵다. 이에 노동시장의 지위와 독립적으로 운영되는 기초연금을 개혁의 중심에 두고 국민연금, 퇴직연금을 적절히 배치하는 개혁 모델을 제안한다. 특히 연금 개혁은 연속 개혁의 과정이다. 인구, 경제, 재정 등 여러 변수가 연금 체계에 중요한 영향을 미치기에 지금 어떠한 모델을 확정해서 말하기 어렵다. 그래서 나는 지금 제안할 수 있는 1단계 모델과 향후 모색할 수 있는 2단계 모델로 구분해 개혁

10) 덴마크, 캐나다 연금 급여율 정보는 OECD(2015), 이용하/최옥금/최인덕(2014), 국민연금연구원(2016), “캐나다의 공적연금 제도”, 유희원(2016), “공적연금제도의 재정안정화 개혁 동향 및 시사점” [연금이슈 & 동향분석] 제 30호. 국민연금연구원 등을 종합 참고했다.

11) 노인빈곤율에 영향을 미치는 요소는 다양하다. 기초연금이 노인빈곤율 개선에 긍정적 영향을 미치지만 소득비례연금도 적용 대상이 광범위하고 빈곤 대응 기능을 지닌다면 효과가 클 수 있다. 2012년 즈음 OECD 회원국의 평균 노인빈곤율이 12.6%로 관리되는 이유이다. 프랑스는 최저연금선을 지니고 있고(노인빈곤율 3.8%), 독일은 소득비례연금에 다양한 가입기간 인정 크레딧이 존재하다(노인빈곤율 9.4%). OECD 2015년 연금보고서에 인용된 한국의 노인빈곤율은 2009년 수치로 49.6%이다.

대안을 제시하겠다.

### 1. 1단계 개혁 모델 : 기초연금의 내실화와 30만 원

현재 노인의 빈곤 상태, 국민연금 가입자의 계층별 격차를 감안할 때 공적 연금 개혁의 최우선순위는 기초연금이다. 1단계 모델의 핵심 내용은 기초연금의 내실화와 30만 원이다. 내실화는 기초연금이 지닌 독소 조항들을 정비하는 일이고, 기초연금 30만 원은 현행 급여율 10%를 15%로 올리는 일이다.

기초연금의 내실화는 네 가지로 구성된다. 첫째, ‘뺏다 뺏는 기초연금’ 문제를 해결하자. 가장 가난한 노인이 기초연금에서 배제되는 상황을 방지해서는 안 된다. 40만 기초생활보장 수급 노인에게도 실질적으로 기초연금을 보장해야 한다. 둘째, 매년 진행되는 기초연금액의 조정 기준을 물가에서 소득으로 되돌려야 한다. 기초연금액은 국민연금 가입자의 소득 증가에 맞추어 조정돼야 국민연금 대비 급여율이 유지될 수 있다. 셋째, 기초연금을 국민연금 가입 기간과 연계해 감액하는 방식을 폐지하자. 국민연금 가입자가 균등 급여만큼 더 받으니까 기초연금을 감액하겠다는 논리인데 국민연금 개혁 과제는 국민연금제도에서 다루어야지 이를 기초연금으로 전가하는 건 곤란하다. 넷째, 지자체의 기초연금 재정 부담을 줄여줘야 한다. 매년 노인 수가 증가하므로 급여율의 변화가 없더라도 지자체의 기초연금 재정 몫은 커진다. 현재의 세입 구조에서 지자체가 이 부담을 감당하기는 어렵다. 중앙정부의 재정 사업으로 전환하든지 현행 국고 보조율 평균 75%를 90%까지 인상해야 한다.

또한 현행 기초연금 급여율 10%를 15%, 즉 30만 원으로 올리자. 내실화가 기초연금의 구조를 정비하는 일이라면 급여율 인상은 기초연금의 보장 수준을 높이는 일이다. 초고령사회로 진입하는 대한민국에서 상당수 노인들이 노후를 준비하고 있지 못한 상황에서 20만 원의 기초연금은 노인 수당으로 빈약하다. 우리나라의 기초연금 급여율은 OECD 기준인 상시 노동자 평균 소득 대비로 계산하면 6%로 기초연금이 있는 18개국의 평균 급여율 20.1%에 크게 못 미친다. 현행 기초연금의 급여율을 15%로 인상하면 OECD 계산 방식으로 10%에 육박할 수 있다.

1단계 개혁에서 국민연금은 어떻게 할까? 우선 국민연금 급여율은 현재 수준을 유지하는 게 불가피하다. 2015년에 등장한 급여율 50% 주장은 계층 간의 격차를 심화시키고, 급여율 인상만큼 보험료율 인상이 동반되지 않으면 세대 간 형평성도 악화된다. 1단계에서 국민연금 개혁은 사각지대 개선 및 보험료 상한액 인상에 집중하고 동시에 보험료율 인상에 대한 사회적 공감대를 높여나가야 한다.

첫째, 국민연금 사각지대 해소를 위한 지원책으로 취약 계층에 대한 국민연금 보험료 지원 확대, 크레딧 제도 강화 등이 필요하다. 박근혜 대통령은 대선 공약으로 저임금 노동자의 국민연금과 고용보험료 전액을 지원하겠다고 약속했으나 이를 지키지 않고 기존처럼 절반만 지원하고 있다. 공약대로 하면 된다. 불안정 노동자들은 절반을 지원받더라도 여전히 보험료 부

답이 무겁다. 보험료 지원이 전액 방식으로 확대되어야 이 정책의 실효성이 크게 증대될 것이다.

현재 시행되고 있는 출산, 군 복부 크레딧 제도 역시 제한적이다. 둘째 아이부터 인정되는 출산 크레딧은 첫째 자녀부터 적용하는 방안을 모색하고, 군 복부 크레딧 기간도 현행 6개월에서 전체 기간으로 늘어나야 한다. 2016년부터 실업자에게 1년까지 가입 기간을 인정하는 실업 크레딧이 도입될 예정인데, 이후 영세 자영자, 청년 취업 준비생 등 실업 급여 사각지대에 있는 사람들에게까지 적용을 확대해가야 한다.

둘째, 국민연금 보험료가 적용되는 소득 상한을 올려야 한다. 2016년 현재 국민연금 가입자의 소득 상한액은 434만 원으로 국민연금 가입자 평균 소득의 약 2배 수준으로 낮다. 월 소득이 434만 원이든 4,300만 원이든 보험료는 39만 원으로 동일하다. 이는 국민건강보험 소득 상한액 7,810만 원에 비해 무척이나 낮은 수준이다. 이에 소득 상한액은 최소 가입자 평균 소득의 3배 이상, 약 600만 원 이상으로 상향해나갈 필요가 있다. 단 이때 급여 증가에 제한을 두어 최상위계층의 수익비가 하향되도록 조정해야 한다.<sup>12)</sup>

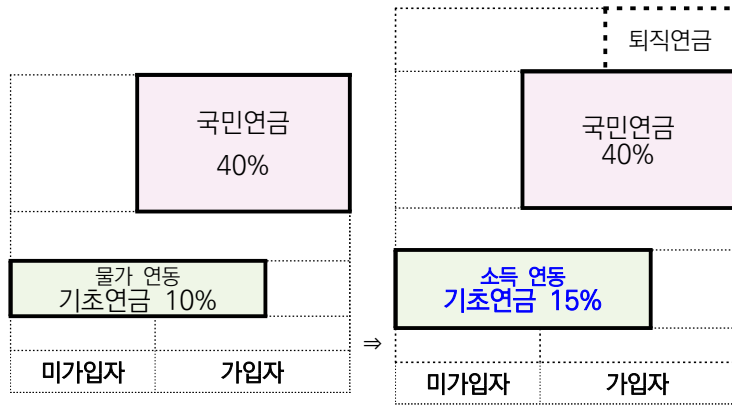
셋째, 보험료 인상은 인내를 가지고 점진적으로 논의하자. 국민연금에 대한 객관적 이해와 신뢰 증진이 뒷받침될 때 비로소 보험료 논의도 가능하다. 다행히 근래 국민연금제도 혜택에 대한 이해가 높아지고 미래 지속 가능성을 걱정하는 목소리도 들린다. 이에 국민연금의 4차 재정 추계 결과가 발표되는 2018년 즈음부터는 본격적으로 인상 논의가 진행되기를 바란다. 인상 폭보다는 국민연금 가입자들이 인상의 필요성을 공감하는 게 중요하다. 이 때 보험료 인상이 국민연금의 사각지대를 확대할 수 있는 점도 유의해야 한다. 특히 연금 보험료 전액을 본인 부담하는 지역 가입자의 경우 부담이 더욱 클 것이다. 이제는 지역 가입자에 대한 보험료 지원도 적극적으로 검토할 때이다.

퇴직연금은 아직 연금으로 보기 어렵다. 퇴직연금은 고용이 안정된 상시 노동자에게만 적용되고, 퇴직연금 대상자의 경우에도 현재 연금 형태로 수령하는 사람은 소수에 머문다. 그럼에도 퇴직연금은 법적 의무 연금이고 사용자가 전액 기여금을 책임지는 사회적 성격을 지닌다. 향후 퇴직연금을 매달 지급받는 연금 형태로 발전시키고, 관리 운영 주체도 공적 기관으로 전환해 공적 연금(제2 국민연금)으로 재편할 필요가 있다. 퇴직연금의 본격적 개혁은 2단계 개혁 모델에서 다룬다.

12) 한편 소득 상한선이 오르면 전체 가입자 평균 소득도 오르기엔 이와 연동된 균등 급여도 조금 인상되는 효과도 생긴다. 그럼에도 현행 국민연금 체계에서는 균등 급여의 총액이 가입 기간과 연동되기에 상위 계층일수록 혜택이 많고 국민연금 사각지대 노인은 아예 배제되는 한계가 여전히 존재한다. 국민연금 가입 여부와 독립적으로 지급되는 기초연금이 균등 급여보다 월등한 재분배 효과를 지닌다는 점을 기억하자.



〈그림 3〉 공적 연금 개혁 1단계 모델



정리하면, 우리나라 공적 연금 개혁에서 1단계 모델은 ‘기초연금 15%+국민연금 40%’로 구성된다. 국민연금의 구조적 변화가 없으므로 기초연금의 내실화와 30만 원이 핵심 내용이다. 만약 정책 결정 테이블에서 두 과제의 선후를 따져야 한다면 기초연금 구조를 제자리에 놓는다는 의미에서 내실화가 우선이다. 1단계 모델에서 국민연금 평균 소득 가입자는 가입 기간을 20~24년으로 가정하면 국민연금 40~48만 원, 기초연금 30만 원을 받아 공적 연금은 대략 70~80만 원이 된다. 부부가 모두 기초연금을 받는다면 연금액 상승 효과는 더 클 것이다.

## 2. 2단계 개혁 모델 : 공적 연금 3층 체계

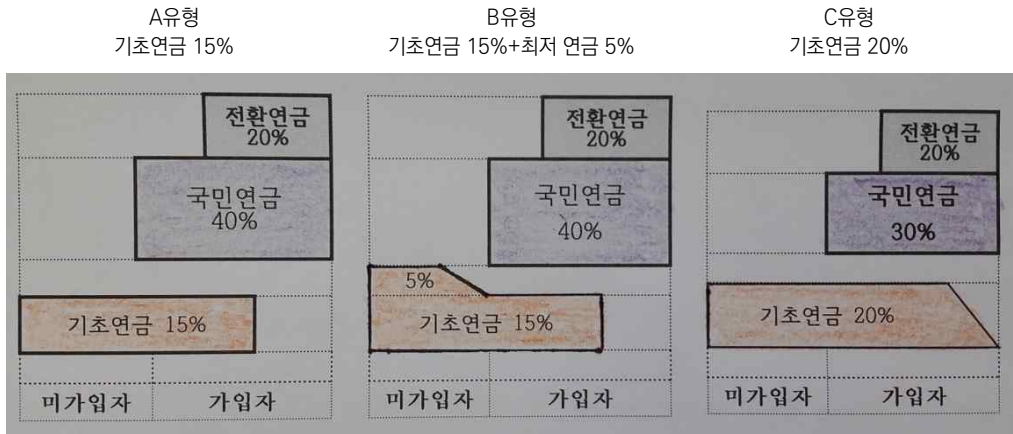
1단계 개혁이 언제까지 완성될 수 있을지 시기를 말하기 어렵다. 2016년 총선에서 야당들이 기초연금이 지닌 독소 조항을 지적하고 기초연금액도 30만 원으로 올리자고 제시해 가능한 한 조속히 1단계 개혁이 이루어지길 바란다. 그럼에도 공적 연금의 개혁은 여기서 그칠 수 없다. 향후 노인 부양비는 더욱 높아지고 노인 빈곤도 계속될 것으로 예상된다. 초고령사회에서 사회경제적 환경이 변화하듯이 연금 체계도 이에 맞추어 거듭나는 ‘연속 개혁’의 길을 가야 한다.

2단계 개혁 모델은 공적 연금 3층 체계를 구축하는 게 목표이다. 이를 위해선 퇴직연금을 공적 연금으로 전환해 제2의 국민연금으로 재구조화하자. 국민연금은 보험료율의 점진적 인상을 통해 재정의 지속가능성을 개선해 나가야 한다. 기초연금 역시 한단계 더 발전해 한국의 공적 연금이 기초연금 중심의 다층 체계로 자리 잡도록 해야 할 것이다.

그럼에도 미래의 사회경제적 환경이 불명확하듯 2단계 개혁모델을 지금 특정화하기는 어렵다. 이에 우리나라 공적 연금의 미래상을 구상하는 열린 토론을 위해 세 가지 유형으로 2단계 개혁 모델을 제안한다. 각 유형이 공적 연금 강화 방안으로 강약점을 지니므로 미래 재정 여건과 노인 빈곤 상태 등을 감안해 특정 유형이 혹은 변형 유형이 선택될 수 있을 것이다. 각 유형

의 특징을 살펴보자.

〈그림 4〉 공적 연금 2단계 개혁 모델



A유형은 기초연금/국민연금은 1단계 모델을 그대로 유지하고 퇴직연금을 연금 형태로 성숙시켜 공적 연금으로 전환하는 개혁 방안이다. 법정 연금인 퇴직연금을 관리 비용이 드는 사적 영역에 놔둘 이유가 없다. 현행 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하도록 정책적 인센티브를 제공하고 퇴직연금은 ‘공적 전환 연금(제2 국민연금)’으로 재편한다. 40년 가입 기준으로 전환 연금의 급여율이 20%에 육박하므로 그만큼 공적 연금의 법정 급여율이 상향될 것이다. A유형에서 공적 연금 법정 명목 급여율은 기초연금 15%, 국민연금 40%, 전환 연금 20%로 총 75%에 이른다. 금액으로 보면 국민연금에 20년 가입한 평균 소득자라면 기초연금 30만 원, 국민연금 40만 원, 전환 연금 20만 원을 합쳐 총 90만 원을 공적 연금으로 받을 수 있다.

B유형은 A유형에 캐나다, 덴마크처럼 최저 연금 방식으로 하위 계층 노인에게 5% 급여율의 보충 연금을 제공하는 복층형 개혁방안이다. 이 유형에서는 빈곤 위험에 처한 하위 계층 노인에게 추가 5%의 보충 연금을 제공하기에 노인 빈곤율이 더욱 개선될 수 있다. 보충 연금이 하위 계층 노인에게만 지급되는 것이기에 추가 재원 규모는 A유형에 비해 그리 크지 않을 것이다. 기초연금 급여율을 추가로 인상하되 하위계층에게 혜택을 집중하고 싶다면 B유형이 권장될만 하다.

C유형은 기초연금의 급여율을 20%로 상향하고, 이와 연동해 국민연금 급여율을 30%로 하향시킨 다층 체계이다. C유형의 장점은 공적 연금 체계가 기초연금 중심으로 자리 잡고 국민연금의 미래 재정도 안정화된다는 점이다. 국민연금 30%에 필요한 보험료율은 약 12%이므로 일부 보험료율 인상으로 국민연금의 재정 수지는 거의 균형에 도달할 것으로 기대된다. 당해 세대가 책임지는 기초연금의 재정 몫은 늘어나고 미래 세대에게 의존하는 국민연금의 재정 수지는 안정화돼 초고령화에 따른 세대 간 재정 책임 몫의 연착륙을 도모할 수 있다.

이 경우 국민연금 급여구조에도 변화가 모색될 수 있다. C유형은 1단계 '기초연금 15% / 40% 급여율'과 비교해 소득이 높거나 가입기간이 길 경우 국민연금과 기초연금을 합친 총급여가 줄어든다. 이를 보완하기 위해서는 국민연금 급여구조에서 균등급여 몫을 줄이는 논의도 가능하다. 또한 최상위계층에게도 기초연금을 제공하고 복지재정 조달 책임을 요청하는 게 바람직하다. 기초연금은 완전 보편주의 원리를 구현하되 기초연금 과세를 통해 일부를 환원하는 방식도 결합시킬 수 있다.<sup>13)</sup>

〈표 7〉 연금 개혁 모델

단계	유형		기초연금	설명
1단계	기초연금 강화	내실화	독소 조항 개혁	기초연금 내실화 및 30만 원
		30만 원	기초 15%	
2단계	공적 연금 3층 체계	A유형	기초 15%	공적 연금 3층 체계 기본 모형
		B유형	기초 15%+보충 5%	보충 연금으로 노인 빈곤 적극 대응
		C유형	기초 20%	기초연금 중심의 연금 체계 국민연금의 구조적 개혁

정리하면, 2단계 모델에서 퇴직연금이 공적 연금으로 전환됨에 따라 우리나라 공적 연금은 3층 체계로 자리 잡는다. 공적 연금 총 급여율이 70% 이상 확보되고, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금이 각각 강점을 발휘하며 세 유형으로 발전할 수 있다. 각 유형별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

A유형은 1단계 모델의 연속선에 있어 변화의 폭이 상대적으로 작다. 기초연금 15%, 국민연금 40%를 유지하면서 퇴직연금만 공적 전환 연금으로 개편한다. 퇴직연금이 고용이 안정된 노동자에게만 적용된다는 점에서 A유형은 중간 계층 이상 노동자들의 공적 연금 급여율이 강화되는 특징을 지닌다.

B유형은 A유형에 보충 연금을 추가한 것으로 하위 계층 노인의 빈곤 해소에 강력한 효과를 발휘할 수 있다. 노인 빈곤이 심각한 한국에서 적극 검토할 수 있는 유형이다. 준보편 수당으로 기초연금 15%를 운영하면서 하위 계층에 추가 연금을 제공하므로 기초연금 설계도에 보편복지와 선별 복지 방식을 조합한 것이어서 기존 보편/선별 복지 논의 구도를 통합하는 의미도 지닌다.

C유형은 기초연금의 급여율을 올리고 국민연금 급여율을 낮춰 우리나라의 공적 연금 체계를 기초연금 중심으로 재편한다. 연금 재정 측면에서 부과 방식의 기초연금을 강화하고 국민연금 재정의 세대간 형평성을 개선했다는 점에서 연금재정의 지속가능성을 가장 증진할 수 있

13) 만약 C유형의 개혁을 더 강력히 진행하면 사실상 기본 소득 유형에 가까워진다. 기초연금 급여율을 더욱 올리고 이와 연동해 국민연금을 계속 축소해나간다면 노인 소득 보장 제도가 노인 기본 소득으로 재편될 것이다.

다. C유형에서는 기초연금의 소득재분배 기능이 강화되었으므로 국민연금에서 균등급여 비중을 줄일 수 있다. 다른 유형에 비해 기금 규모도 줄일 수 있다는 장점도 지닌다. 변화의 폭이 큰 만큼 논란도 많을 수 있는 유형이다.<sup>14)</sup>

물론 모든 유형에서 공적 연금 재정을 확충하는 노력은 계속돼야 한다. 기초연금 급여율이 오르는만큼 조세 재정이 확보돼야 하고, 국민연금의 재정 안정을 위한 보험료율의 단계적 상향도 이어져야 한다. 전환 연금 재원은 기존 퇴직연금 기여금으로 전액 충당될 것이다.

## VI. 공적 연금 개혁과 필요 재정

기초연금은 노동시장의 격차가 큰 현대사회, 특히 우리나라에서 효과적인 노후 소득 보장 제도이다. 국민연금 사각지대에 전면 대응할 수 있고 계층별 연금 격차도 야기하지 않는다. 대신 기초연금은 비용이 수반된다. 모두 세금으로 재정이 조달돼야 한다. 기초연금 중심의 연금 개혁에 필요한 재정 규모는 어느 정도일까?

개혁 모델 1단계에서 기초연금의 내실화를 달성하기 위한 재정 규모는 단기적으로는 큰 문제가 아니다. 기초연금 지출은 2016년 10.6조 원이다(중앙정부 75%, 지자체 25% 조달). 지금 당장 기초생활보장 노인에게 기초연금을 보장하고, 물가 연동을 소득 연동으로 바꾸더라도 기초연금의 필요액은 약 12조 원으로 GDP 1%에 미치지 못한다.

기초연금의 필요 재정은 미래로 갈수록 많아진다. 노인 수 증가, 소득 연동, 급여율 상향, 지급 대상 확대 등이 진행되면 재정 증가 폭은 더 커질 것이다. <표 8>를 통해 2060년 기준 기초연금과 국민연금 개혁에 필요한 지출 규모를 살펴보자.

〈표 8〉 2060년 공적연금 재정 전망 (단위 : GDP %)

유형	기초연금 급여율	기초연금 대상		국민연금 급여율		합
		70%	100%	40%	30%	
현행	10%	2.8		6.8		9.6
1단계	15%	4.2		6.8		11.0
2단계 C유형	20%		6.8		5.1	11.9

- 국민행복연금위원회(2013), “기초연금(안)별 소요 재정” 수치를 토대로 필자가 재구성. 기초연금은 소득과 연동하고 국민연금 연계는 폐지하는 것을 가정. 기초연금 100% 지급의 경우 상위 30%에 필요한 지출은 연금 과세를 감안해 절반만 반영.

14) 국민연금에 포함된 균등급여는 국민연금 도입 당시부터 논란의 중심에 있어 왔다. 오래전부터 국민연금의 비례연금화를 주창해 온 석재은 교수는 최근 국민연금의 역사적 유산을 고려할 때 비례연금으로 전환하는 것의 어려움을 인정한다. 이에 석교수는 국민연금과 기초연금을 연계해 균등급여 몫을 줄이는 박근혜정부의 연금개혁(‘기능적 기초연금’)을 절충적 대안으로 평가한다. 석재은(2015), “기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성” [보건사회연구] 35권 2호.

우선 기초연금을 내실화하되 급여율은 현재 ‘기초연금 10%+국민연금 40%’이 그대로 유지되었을 경우의 필요 재정을 살펴보자. 2016년 기초연금과 국민연금을 합한 지출액은 약 30조 원, GDP 2%이다. 이후 계속 늘어나 2060년에는 국민연금의 재정 규모가 GDP 6.8%에 이르고, 노인 수 증가에 따라 기초연금 지출도 GDP 2.8%에 달해 연금 지출 규모는 GDP 9.6%에 달한다.

내가 제안하는 개혁 모델에 필요한 재정은 얼마일까? 1단계 모델(기초연금 15%+국민연금 40%)의 재정 규모는 GDP 11.0%로 상향된다. 기초연금 급여율이 인상되는 만큼 필요 재정이 증가한다. 2단계 모델에선 얼마가 필요할까? A유형은 기초연금과 국민연금 급여율이 1단계와 동일하므로 필요 재정은 11.0%로 동일하다. B유형은 보충 연금이 추가된 유형인데 하위 계층 노인에게 제공되는 보충 연금 재정 규모가 크지 않아 전체 지출이 GDP 11%대를 넘지 않을 것으로 예상된다. C유형에선 기초연금이 지금보다 2배로 인상되나 국민연금 급여율이 30%로 낮아져 총 재정 규모는 GDP 11.9%로 전망된다. 어떤 유형이든 기초연금과 국민연금 지출을 합쳐 GDP 11%대의 재정이 필요하다. 각 유형별 필요 재정 계산에는 공무원연금, 사학연금 등 특수 직역 연금은 포함되지 않았다. 만약 특수직역 연금 지출 약 GDP 1.5%를 합치면 연금 개혁 모델에서 기초연금, 국민연금, 특수직역 연금을 합친 재정 규모는 어떤 유형이든 GDP 13%로 추정된다.<sup>15)</sup>

GDP 13%의 연금 지출은 만만한 규모가 아니다. 그런데 OECD 국가들은 2010~2015년 기준으로 이미 공적 연금에 평균 9.0%, EU 27개 국가들은 11.3%를 지출하고 있다. 현재 OECD 회원국 가운데 10%를 넘는 나라는 14개국이고, 13%를 넘는 나라도 여럿 존재한다.<sup>16)</sup> 2012년 기준으로 한국의 고령화율은 11.8%로 OECD 국가 평균 15.0%에 비해 낮은 편이나 2025년 20%에 이르고 2050년에는 37.4%, 2060년에는 40.1%에 도달할 전망이다. GDP 13%의 재정은 미래의 우리나라 초고령 상황을 감안한다면 감당해야 하고, 감당할 수 있는 수준이라고 판단한다.

15) 2060년 기준으로 특수직 연금의 지출 규모는 공무원연금 GDP 1%, 사학연금 0.3%, 군인연금 0.2%로 전망된다. 기획재정부(2014), “2060년 장기 재정 전망”(2015년 12월 4일). 한편 퇴직연금 전환금은 기업이 전액 납부하는 완전 적립 방식으로 정부 재정이 소요되지 않기에 연금 재정 계산에는 포함하지 않았다. 퇴직연금은 상시 노동자에게만 적용되기에 향후 기여율(월급의 8.3%)의 변화가 없더라도 해당 노동자 규모에 따라 재정 규모가 달라질 것이다. OECD의 미래 연금지출 추정은 사적 영역에서 운영되는 의무적 연금 몫은 포함되지 않은 수치이다.

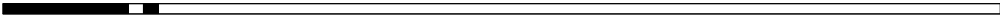
16) 2010~2015년 기준으로 연금 지출이 높은 나라들은 그리스 GDP 16.2%, 이탈리아 15.7%, 프랑스 14.9%, 오스트리아 13.9%, 포르투갈 13.8%, 핀란드 12.9% 등이다. 한국은 같은 시기 1.7%로 보고된다. OECD, Pension 2015 183쪽.

〈표 9〉 주요 국가 연금 지출 전망(GDP 대비 %)

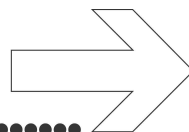
	2010~15	2020	2030	2040	2050	2060
한국	1.8	2.4	3.8	6.0	7.9	9.2
OECD	9.0	-	-	-	10.1	11.3
EU27	11.3	11.2	11.6	11.7	11.4	11.2

- 출처: OECD, Pension 2015. 183쪽. 한국은 2015년 수치. 보건복지부(2015), "국민연금 체계 및 국민기초연금 현황과 문제점"(2015년 2월 25일).

2060년에 우리나라가 이러한 재정을 감당하지 못할 이유는 없다. 오히려 한국의 고령자 인구를 감안하면 결코 연금 지출이 많다고 말하기 어렵다. 그럼에도 미래 세대의 부담이 무거운 건 사실이다. 여기서 중요한 것은 미래 세대의 부담이 갑자기 늘어나지 않도록 세대별 재정 책임이 점진적으로 증가하는 연착륙 이행 경로를 만드는 일이다. 노인 부양비 상승에 따라 점진적으로 재정 책임이 증가하는 부과 방식 재정 구조를 지닌 기초연금의 역할이 중요한 이유이다.



토 론



김태일(고려대)

김영순(서울과학기술대)

이승윤(이화여대)

김도균(경기연구원)







## 토 론 문

김태일(고려대)

노후소득보장을 다루는 두 발제문이, 하나는 국민연금의 40년 평균소득자 소득대체율을 예정된 40%에서 50%로 올리자는 식의 국민연금 중심 기편을 또 하나는 기초연금 급여율을 현행 10%에서 15%(혹은 20%)로 올리자는 식의 기초연금 중심 개편을 주장하는 것으로 되어 있어서 많이 다른 것 같지만 토론자가 보기에는 공통점도 많다.

첫 째, 노후소득보장 강화의 대안은 사적보장 장려가 아닌 공적보장 강화여야 한다는 점에서 동일하다.

둘 째, 공적보장 강화에서 65세 이상 대한민국 국민이면, 소수 상류계층을 제외하면, 누구나 일정수준의 공적연금을 보장하자는 점에서 동일하다. 또한 중산층의 보장 수준도 지금보다 더 높이자는 점에서도 동일하다.

셋 째, 사적연금에 해당하는 퇴직연금을 (전부 혹은 상당부분을) 공적연금화하자는 점에서 동일하다.

넷째, (국민연금의 기초보장 부분이든 기초연금 강화든) 최저보장 부분의 재원은 조세가 주 역할을 하고, 그 이상은 비례적 성격을 강화하며 수지균형을 달성하자는 면에서도 유사하다 (양교수의 발제문에서는 기초보장부분의 재원조달을 연금보험료로 하자는 것 같기는 하지만, 최저보장이라면 논리적으로는 상당부분 조세가 담당해야 할 것 같다).

이처럼 얼핏 보면 상당히 다른 것 같은 두 발제문은 '공적노후소득보장 강화'라는 측면에서 보면 공통점이 더 많다.

토론자 역시 공적보장이 강화되어야 한다는 것, 소수 상류층을 제외하면 누구나 일정수준의 공적연금을 지급해야 한다는 것에 전적으로 동의한다. 퇴직연금의 사적기능을 줄이고 공적기능을 높이자는 점에서도 (방법론은 다소 다르지만) 동의한다.

사실 (스스로 노후보장이 가능한 상류층을 논외로 하고) 누구나 일정수준이상의 공적연금을 보장하며, 중산층의 공적연금 지급액이 현재 예정된 수준보다 높아져야 한다는 점에서는, 토론자뿐만 아니라 공공복지에 대해 관심 있는 사람이라면 거의 모두 동의할 것이다. 그리고 최저보장 부분은 조세를 재원으로 하고, 그 이상은 비례적 성격의 보험료로 하자는 것도 많은 사람이 동의할 것이다.

토론자가 보기에는 (기초와 국민연금+퇴직연금)을 합친 노후보장의 결과적인 수준은 두 제안이 크게 다를 것 같지 않다. 문제는 어떤 방식이 더 사회적인 수용성, 집행비용, 개인의 의사

결정에 미치는 영향 등을 고려했을 때 좀 더 실제적인 대안으로 채택 가능한가일 것이다. 그나  
저나 개인적으로는, 두 대안 모두 물론 실제 대안이 되려면 훨씬 더 정교한 설계가 있어야겠지  
만, 일단 소요재원추계가 좀 더 엄밀했으면 좋겠다.

## 토 론 문

김영순(서울과학기술대)

노동시장의 유연화, 분절화가 가까운 장래에 해결될 기미가 보이지 않는 지금, 복지국가 소득보장제도의 가장 큰 문제는 사각지대이다. 이 문제는 사실상 '자본주의 현 단계에서 보편적 복지국가가 가능한가'라는 질문을 던지게 할 정도로 심각하다. (금방 성과가 나지 않는) 노동시장 분절화의 완화, 정책적인 사회보험 실질적 포괄범위 확대 노력 외에 당장 사각지대 문제를 수습하는 방법은 다음과 같은 것들이 있을 수 있겠다.

- 1) 공공부조 확대-국민기초생활보장제도 내실화, 실업부조 도입
- 2) 사회수당 도입-기초연금 완전보편화, 청년수당...
- 3) 기본소득제 도입

연금문제도 결국 이와 같은 소득보장의 일반적 해법의 연장선상에 고민해야 할 것. 이런 의미에서 두 발표자의 해법은 상당히 다른 지향, 전망을 보여주고 있다.

연금개혁의 목표는 모든 시민에게 최소한의 기초적 소득보장, 재정적 지속가능성 확보, 세대간, 세대 내 공평성 확보 등 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나, 어떤 목표든 달성되기 위해서는 그 개혁안이 정의롭고 합리적일 뿐만 아니라 다수의 동의를 얻어 채택될 수 있어야 한다. 즉 재정적 실현가능성 못지 않게 정치적 실현가능성을 가지고 있어야 한다. 토론자는 두 발표자가 제시하고 있는 두 개의 개혁안이 가지고 있는 문제점, 특히 복지정치 상의 난점들을 지적하고 함께 고민해 보고자 한다.

### 〈오건호 안의 경우〉

#### 1. 노동시장 이중화, 분절화가 해결되지 않으리라는 전망에 입각

“한국에서 국민연금 중심의 연금 강화론이 얼마나 효과적일까? 앞으로 노동시장의 불안정이 해소될 수 있을까? 국민연금 보험료를 수지 균형만큼 올릴 수 있을까? 안타깝게도 전망이 어둡다.” “비록 국민연금이 노후 연대를 모색하는 제도이지만 노동시장이 계속 불안정한 상태

에서는 애초 목표를 달성하기 어렵다. 이에 노동시장의 지위와 독립적으로 운영되는 기초연금을 개혁의 중심에 두고 국민연금, 퇴직연금을 적절히 배치하는 개혁 모델을 제안한다.”

- 기초연금 강화론의 가장 중요한 논거는 노동시장 상황과 그로 인한 사각지대. 그러나 이런 노동시장 전망을 주어진 것으로 전제하면 사실상 기초연금(나아가 보편적 복지국가 기획)의 재원을 조달할 과제기반도 계속 부실하리라는 것을 의미하기 때문에 결국 기초연금도 최소한의 빈곤구제 수준에 머무를 수 밖에 없을 것임을 의미. 기초연금은 노동시장의 지위와 독립적으로 운영될 수 있을지 모르나 노동시장 상황과 독립적으로 재원 조달되기는 어려울 것.

## 2. 연금정치의 측면

- 오건호 안처럼 기초연금과 국민연금 모두에서 소득재분배를 중요한 정책목표로 둘 경우 중간층을 설득하기 쉽지 않을 것. 오건호의 장기모델은 소득분배적인 기초연금을 확대하고 국민연금을 더욱 소득재분배적 방식으로 설계하고도 중간층의 지지가 유지되리라는 전제에 입각. 과연 그럴까?

- 기초연금에서 배제하지 않는다면 중간계층도 일단은 기초연금에 찬성할 것. 그러나 그것을 떠받치기 위한 조세 내는 것을 기여-급여 연동되는 자신의 연금보험에 보험료 내는 것보다 좋아할까? 일반적으로 기여-급여가 비례하는 사회보험료의 보험료 올리기가 기여는 확실하고 자기에게 돌아올 뭇은 체감하기 어려운 세금 올리기 보다 쉽다. 그런데 국민연금 보험료 인상을 그렇게 회의적으로 전망하면서, 적정수준의 기초연금을 위한 조세 인상은 어떻게 그렇게 쉽게 이루어질 수 있다고 보는지 의문이다.

- 제도가 이렇게 되면, 게다가 국민연금의 소득대체율이 낮고 소득재분배 기능까지 강화되면, 중간층은 기초연금을 낮게 유지하면서 세금도 적게 내는 편을 선호할 것이고 나머지 소득보장문제는 민간보험으로 해결할 수 밖에 없다고 생각할 것. 그리고 이렇게 민간보험에 가입해 보험료를 내야하면, 이들의 납세여력은 또 줄게 될 것. 결국 기초연금은 대상은 포괄적이어도 급여수준을 높이는 데는 명백한 한계가 존재하며, 노후소득보장 해결문제에 얼마나 핵심적 인가를 기준으로 하면 결국 잔여적 제도가 될 가능성이 높음. 그 결과는 결국 낮은 수준으로의 기초연금 유지, 사적연금의 증대, 그리고 노후소득 보장의 이중화(저소득층은 국가연금에, 중간층은 사적연금에 의존하는)가 되지 않을까?

## 3. 강한 기초연금을 가진 나라들의 경우

- 뉴질랜드는 호주와 더불어 가장 로빈훗적 복지국가였으나, 결과적으로는 잔여적 복지국

가로 귀착. 이들 '대척지 복지국가들'의 성과는 세계화 이전까지 이 대륙에만 존재했던, 그리고 더 이상은 여기에도 존재하지 않는 독특한 조건들에 기인하며, 다른 나라들도 이식되기 어려운 것.

- 나머지 국가들은 결국 공적연금이 노후소득보장에서 차지하는 비중이 낮은 나라들로 보임. 의무적 직업연금이 존재하나 직업연금은 모든 나라에서 점점 불안정해져가고 있으며, 한국처럼 노조조직율이 낮은 나라에서는 낮은 공적연금을 보완할 보완재가 되기 어려울 것.

### 〈양재진 안〉

1. “국민연금의 사각지대 해소가 필요하다. 사각지대 문제는 두루누리사업을 강화함과 동시에 기여회피 시 처벌을 강화해 가입을 강하게 유인해서 해결해야한다.”

국민연금 '사각지대 해소'에 대한 관성적 대책을 넘어서는 답이 필요하지 않을까? 최근 각종 사회수당이나 기본소득에 대한 논의가 봇물을 이루는 것은 결국 이 문제에 대한 해결을 비관적으로 보기 때문일 것이다.



## 토 론 문

이승윤(이화여자대학교)

한국 노인층의 특징은 일하는 노인들이 매우 많다는 것과 그럼에도 불구하고 가난한 노인들이 많다는 점이다. 2013년 기준 65세 이상 한국 노인의 경제활동 참가율은 31.4%로 2010년 이후 빠르게 상승해왔고 노인 빈곤율은 48.6%로 OECD 국가들 중에서 가장 높으며(OECD, 2014), 근로빈곤층 중 60세 이상 노인의 비율은 26.2%로 매우 큰 비중을 차지하고 있다.

그렇다면 한국에 일하면서도 가난한 노인들이 많은 이유는 무엇인가? 일차적으로는 노후 소득보장 제도가 충분하지 않기 때문이다. 기존의 대부분 연구들은 이 문제를 주목해왔고, 주로 공적연금의 낮은 소득대체율을 그 원인으로 지적하고 있다. 결국 노인들은 생활비를 충당하기 위해 일자리를 선택할 수밖에 없다. 실제 조사결과를 보면, 2010년 기준 65~79세 사이의 임금근로자 중 63%가 생활비 등 당장의 수입을 위해 일하기를 선택한다고 응답하고 있다(정성미, 2011: 87). 실제로 2011년 기준으로 노인들의 소득원천을 보면 근로소득이 차지하는 비중이 약 36% 수준으로 다른 국가들에 비해 훨씬 높다(OECD, 2013).

주목해야 할 부분은 현재도 한국사회에서 노인들의 노동시장 참가율이 다른 OECD 국가들에 비해 월등히 높다는 것이며, 그럼에도 불구하고 노인들이 여전히 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 연금제도의 미성숙과 노인 노동시장의 일자리 질과 밀접하게 관련되어 있다. 2014년 현재 60세 이상의 임금근로자의 68%가 비정규직이고(통계청, 2015), 55세 이상 임금근로자 중 법정최저임금 미달자는 30% 수준으로 매우 높다(김유선, 2015).<sup>1)</sup>

비록 단편적인 수치들이지만, 이처럼 높은 비정규직 비율과 심각한 최저임금 미달 수준은 한국의 노인들이 저임금이고 불안정한 일자리에서 일하고 있는 현실을 보여주고 있다. 한국의 노후소득 보장 문제는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 현재 한국의 높은 노인 빈곤율은 소득재분배 정책을 통한 소득보장만으로는 한계가 있을 수 있다.

우리는 한국의 국민연금이 미처 성숙기에 들어서기도 전에, 빠른 서비스경제로의 진입, 불안정노동시장, 비정형노동시장의 확대 그리고 다양한 형태도 변화하고 있는 고용형태를 가지는 노동시장으로 진입했다는 것에 주목할 필요가 있다. 광범위한 사각지대는 단순히 국민연금의 미성숙 및 구조의 미완으로 설명되지 못한다. 이것은 소득비례형 연금구조와 비정형적인 근로형태의 확산 간의 불일치(mismatch)의 시각에서 분석할 필요가 있으며, 무엇보다 현재 청

1) 전체 임금근로자의 최저임금 비율은 12%이며, 이를 연령별로 구분해 보면 25-34세 4.4%, 35-44세 5.2%, 45-54세 8.9% 수준이다.

년세대의 노후소득보장 또한 고민하지 않을 수 없게 한다.

한국사회가 직면하고 있는 청년세대의 문제는 한국청년세대의 다수가 고학력에도 불구하고 잠재실업, 장기실업 그리고 비정규직으로의 진입으로 불안정노동자로 머물고 있다는 것이다. 한국은 대학 진학율이 OECD 국가들 중 최고 수준이 이르지만, 비정규직과 불안정노동자의 비율은 상당히 높은 편으로, 고등교육을 받고도 좋은 일자리의 전망을 상실한 청년세대의 절망이 세계적으로도 유례없이 빠르게 진행되고 있는 것이다. 사회보험 가입의 경우, 15~29세의 청년층은, 2013년 국민연금 가입률이 70.1% 였는데, 2015년에는 69.2%로 가입률이 감소하였으며, 2013년 이후로 지속적으로 가입률이 증가하는 추세에 있는 다른 연령층에 비해 감소하고 있는 모습을 보이고 있다는 것도 특징적이다. 또한 현재 청년층의 높은 비정규직율을 고려하면, 청년층의 국민연금으로 인한 소득보장은 매우 미미한 수준이 될 가능성이 높다(아래 표 참고)

연령 및 노동시장지위별 국민연금 급여수준

	age	Contribution (%) in First Year	Amount Received (%) in First Year	Contribution Period (Months)	Average Income (₩10000)	Pension Age	Projected Pension Benefits (₩)
Standard	55	90.01	12.03	267	245	62	987,350
	45	93.01	15.03			851,610	
	35	03.01	25.03			65	618,450
	25	13.01	35.03			518,850	
Nonstandard	55	90.01	02.09	153	143	62	527,250
	45	93.01	05.09			449,370	
	35	03.01	15.09			65	297,940
	25	13.01	25.09			237,450	

Source: 이승윤 외(2013) "Precarious Working Youth and Pension Reform in the Republic of Korea and Italy"

이에, 필자는 현재의 노인과 미래의 노인의 노후소득보장 방안으로 기초연금 중심의 연금 개혁에 찬성한다. 기초연금은 국민연금 가입 여부와 무관하게 지급되므로 사각지대의 가능성이 근본적으로 낮으며, 오건호 박사의 발제에서도 강조되었지만, 노인 수, 급여율에 맞춰 연도 별로 재정을 늘리는 연착륙을 가능하게 하고 적립금을 쌓지 않아 기금 운용의 부담도 가지지 않는다고 판단한다.



## 토 론 문

김도균(경기연구원)

우리나라의 공적연금(국민연금) 제도는 도입된 지 30년이 채 되지 않았지만 그 동안 벌써 두 차례에 걸친 연금개혁과 기초연금 도입이 진행되는 등 빠른 변화를 경험해 왔다. 그리고 최근에 다시금 공적연금체계의 개혁 방향을 둘러싼 논의가 이루어지고 있다. 핵심은 국민연금의 명목소득대체율을 50% 인상하는 방안과 기초연금 급여액을 30만원으로 인상하는 방안이다.

우선 지금까지 공적연금의 변화 과정을 간략히 살펴보면, 우리나라는 국민연금의 소득대체율이 70%로 매우 관대한 일원적 형태의 공적연금체계를 1988년에 도입했고, 그 이후 국민연금 소득대체율은 40%까지 축소되는 대신, 준보편적 기초연금을 도입하는 방식으로 제도가 변해왔다. 논란의 여지는 있지만 현재의 공적연금이 일원적 형태에서 이원적 형태로 전환되었다 평가하기보다는, 여전히 국민연금 중심의 일원적 형태 하에서 기초연금이 도입된 절충된 형태로 보는 것이 타당하지 않은가 생각한다.

그렇다면 현재 시점에서 공적연금을 강화하기 위한 방안은 무엇인가? 다시금 국민연금 중심의 일원적 형태를 강화하는 것인가? 아니면 기초연금의 비중을 더 늘려 완전히 이원적 형태로 전환하는 것인가? 아니면 현 상태를 유지하면서 내실을 기할 필요가 있는가?

우선 국민연금의 목표소득대체율을 50%로 인상해야 한다는 국민연금 강화론은 주된 이유로 국민연금의 실질소득대체율이 너무 낮아 국민연금이 중간층 이상의 가입자들에게 실질적인 소득보장수단이 되지 못하고 있다는 점을 지적한다. 그러므로 중간층 이상 중고소득자들은 원하건 원하지 않건 퇴직연금이나 개인연금 등 사적연금에 의존할 수밖에 없는 상황인데, 이것이 지속될 경우 우리나라에서도 영국이나 미국처럼 사적연금의 비중이 더 커지고 결과적으로 공적연금의 지지기반 자체가 취약해 질 수 있다고 우려한다.

그런데 여기서 제기해 볼 수 있는 질문은 목표소득대체율 40%로 인해 중간층 이상의 국민연금에 대한 이해관계가 약화되었는가하는 점이다. 그리고 무엇보다도 연금제도가 전제하는 가족모델이 무엇인가 하는 점이다. 우선 후자부터 말하면, 2007년 국민연금 개혁 당시 중요한 전제 중의 하나가 이제 국민연금은 '1가구1연금' 체제가 아니라 '1인1연금' 체제로 전환해야 한다는 것이었다. 즉 소득대체율이 60-70%였을 때는 가구당 한 명만 국민연금에 가입했어도 노후소득보장이 되지만 40%로 축소될 경우에는 혼자 가입한 것으로는 충분한 소득보장기능을 수행할 수 없고, 따라서 부부 모두가 가입하는 것이 중요하다는 점이다. 이런 점에서 우리나라의 국민연금제도는 외벌이를 전제한 모델에서 맞벌이를 전제한 모델로 전환했다고 평가

할 수 있다.

그리고 실제로 부부 둘 다 국민연금에 가입해서 20년 정도 보험료를 납입할 경우 국민연금도 어느 정도 소득보장 기능을 수행하게 된다. 문제는 여전히 전업주부 등 국민연금 바깥에 놓여 있는 경우가 많다는 것이다. 국민연금 가입 대상자 중 부부가 둘 다 국민연금에 가입해 있는 비율은 35%가 안 되는 것으로 파악되고 있으며, 특수지역연금을 고려하더라도 부부가 둘 다 공적연금에 가입한 경우는 40%가 넘지 않을 것으로 추측된다.

여기서 강조하고 싶은 점은 중간층까지를 포괄하여 국민연금의 소득보장 기능을 강화하는 방법이 명목소득대체율의 인상만 있는 것은 아니라는 점이다. 물론 '1인1연금' 체제로의 전환이 현실적으로 가능할지는 미지수다. 하지만 앞으로 연금제도의 개혁 방향을 고려할 때, 연금제도가 어떤 가족모델을 전제해야 하는지, 무엇이 더 바람직한 것인지를 고려할 필요가 있다. 고령 사회에서 여성들의 경제활동 참여가 무엇보다 중요하다고 한다면, 1인1연금 체제로의 전환을 보다 적극적으로 고민할 필요가 있다고 생각한다.

물론 '1인1연금' 체제 하에서도 명목소득대체율 인상은 필요하고, 가능하면 소득대체율을 인상시키는 것이 바람직하다. 하지만 소득대체율 인상은 고용불안정성이나 사각지대 문제 등을 함께 해결하지 않으면 형평성 문제를 초래할 수 있다. 또한 보험료 인상에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않을 경우, 국민연금의 재정안정성 문제를 초래할 수 있다. 그러므로 소득대체율 인상은 노동시장 이슈나 보험료 인상 등의 이슈와 함께 고민해 나가는 노력이 필요해 보인다.

다음으로 우리나라에서 사적연금의 비중이 커질 가능성에 대해 살펴보자. 익히 잘 알려진 사실이지만 우리나라는 민간보험시장 규모도 크고, 개인연금 가입자도 많다. 하지만 일단 개인연금의 소득대체율이 매우 낮다. 개인연금 가입자들도 개인연금을 노후의 주된 소득보장수단으로 생각하는 경우는 많지 않으며, 공적연금에 대한 보조수단 정도로 생각하는 경우가 많다.

또한 우리나라에서 개인연금이나 퇴직연금 등 사적 연금 시장이 잘 성장하지 못하고 있는 이유 중의 하나는 가구의 교육비 지출 비중이 매우 높은 것과 관련이 있다. 50대 중장년 가구의 경우 자녀 관련 비용으로 연간 1천만원-1천5백만원 정도를 지출하고 있는 상황에서 사실 사적 연금을 통한 노후준비에 의존하는 경우는 그렇게 많아 보이지 않는다. 그러므로 사적연금의 확대를 공적연금의 지지기반이 축소될 것이라는 우려는 적어도 현재 시점에서는 그렇게 가능성이 커 보이지 않는다.

두 번째로 기초연금 강화론을 살펴보면 우선 국민연금 강화가 쉽지 않은 상황에서 기초연금 강화는 유의미한 대안처럼 보인다. 세대간·세대내 형평성 문제라든지, 우리나라의 불안정한 노동시장 상황을 고려할 때 기초연금 강화가 필요해 보인다. 그리고 기초연금 강화도 공적연금 강화의 한 방법이라고 할 때, 기초연금의 포괄범위를 좀 더 확대한다면 '불안'한 중간계층까지를 포괄할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

---

하지만 기초연금은 당장에 재정소요가 크다는 점이고 그렇기 때문에 증세가 불가피하다는 점이다. 물론 기초연금을 강화하건 안하건 증세는 불가피하다. 그리고 다른 나라와 비교해서 우리나라의 복지지출 규모나 조세부담 규모가 낮은 것도 사실이다. 그러므로 증세의 여력은 분명히 있다.

하지만 여기서 제기하고 싶은 질문은 보편적 복지를 확대해 나간다고 증세에 대한 사회적 합의가 가능할까라는 점이다. 물론 5년, 10년 정도 공적 복지가 획기적으로 확대된 뒤에 증세에 대한 사회적 합의가 가능할지는 모르겠다. 하지만 적어도 최근 무상급식이나 기초연금 도입에도 불구하고 증세에 대한 거부감은 더 커진 것처럼 보인다. 이것은 증세 문제가 복지혜택 과다 관련되지만, 그 외에 조세제도의 형평성 등 다른 요인과의 밀접하게 관련되기 때문이다. 그러므로 기초연금 강화를 위해서는 폭넓은 조세개혁을 실시해야 하는 난제가 놓여 있다고 할 수 있다.