

<연구보고서 2004-01>

국민연금제도의 올바른 개혁방향

: 폐지냐, 축소냐, 공공화냐

2004. 6

 민주노총 정책연구원

국민연금을 둘러싼 논란이 커지고 있다. 작년부터 ‘국민연금기금 고갈론’, ‘정부의 국민연금법 개정안 발의’, ‘연기금의 주식투자 확대 보도’ 등 국민들을 놀라게 하는 소식들이 이어졌다. 이러한 상황에서 5월 초 한 네티즌이 인터넷에 올린 ‘국민연금 8대비밀’ 자료는 살아나는 불씨에 기름을 부운 격이었다. 월급명세서에서 상당한 연금보험료가 빠져나가는 노동자들도 상당수가 국민연금 폐지에 공감을 표하고 있다.

현재 국민연금 개혁을 둘러싼 입장은 세가지로 구분된다. 첫째는 국민연금이 오히려 서민의 생계를 압박하므로 폐지하는 것이 옳다는 반국민연금 입장이다. 둘째는 장기적으로 국민연금 제정이 불안하니 미리 연금급여를 낮추고 연금보험료는 올리자는 정부의 국민연금 축소론이다. 셋째는, 반국민연금에 반대하여 국민연금을 살리되, 정부개정안과 달리 연금 공공성을 강화하는 방향으로 개혁해야 한다는 노동, 시민단체의 입장이다.

어쨌든 국민연금제도가 많은 문제점을 안고 있는 것은 분명하다. 국민연금 개혁방향을 둘러싸고도 많은 이견이 분분하다. 언론에 보도된 국민연금 관련기사들도 너무 복잡하여 이해하기 쉽지 않다. 과연 국민연금제도의 개혁방안은 무엇인가?

1. 반국민연금 평가

우선 반국민연금운동에 대해서 생각해 보자. 이 운동은 일반 국민들의 정서를 가장 잘 반영하는 흐름이다. 지금까지 국가의 권위주의적 행정, 취약한 사회복지제도, 무리한 연금보험료 징수 등을 몸으로 느낀 국민들이 국민연금제도에 저항하고 있다. 최근 어느 사회복지학자가 ‘국민연금불신의 진짜 이유’라는 신문기고에서 국민들이 국민연금을 ‘오해’하는 것이 아니라 ‘이해하는 것을 거부’하고 있다고 진단한 것은 적절한 평가이다.

현재 다수 국민들이 반국민연금운동의 ‘국민연금폐지’주장에 동의하는 배경에는 ‘형평성’ 요구가 자리잡고 있다. 따라서 핵심은 국민연금제도에서 형평성을 어떻게 확보할 것인가에 있다. 반국민연금이 지적하듯이, 지역가입자 보험료체계에 문제가 많은 것은 사실이다. 그러나 국민연금제도의 결함을 지적하는 것은 옳지만, 국민연금폐지론으로 확대될 경우 연금시장화 논리를 강화하는 ‘의도하지 않는 결과’를 낳을 수 있다. 반국민연금에서 확인되는 국민들의 분노가 공적 연금제도의 공공성을 강화하는 방향으로 가지 못하는 것은 안타까운 일이다.

이에 반국민연금운동의 근거로 사용되는 ‘국민연금 8대비밀’ 주장의 핵심내용을 비판적으로 검토하지 않을 수 없다. ‘8대 비밀’에는 적극적으로 살릴 내용과 버릴 것이 섞여 있다. 핵심적인 항목들을 중심으로 8대비밀을 비판적으로 읽어보자.

1) 살릴 것: 지역가입자 보험료 형평성

‘8대 비밀’의 내용에서 경청할 것은 지역가입자 보험료의 형평성 문제다. 국민연금은 소득기준이 임의적이고, 보험료 징수가 권위적이다. 실질소득이 없는데도 보험료가 부과되고, 항의하면 혹 깎아주기도 한다. 체납했다고 가압류하니 분통이 터지고, 강제가입도 억울하다.

이 문제의 근원은 자영자 소득과약에서 비롯된다. 현재 우리사회는 지역가입자에 대한 정확한 소득자료를 가지고 있지 못하다. 지역유지, 자영자를 정치적 지지자로 둔 보수정권이 자영자 소득과약을 가로막아 왔다. 국세청의 책임 방기도 심각하다. 지금까지 자영업자 중 국세청이 과세자료를 확보한 수가 전체의 30%에 불과하다. 이 불통은 종종 사회보험으로 튜다. 직접 보험료를 징수해야 하는 건강보험공단, 국민연금관리공단이 자체적으로 소득과약작업을 수행하고 있다. 이러한 불합리한 소득과약체계는 건강보험 재정통합을 지연시켰고, 이제 국민연금 보험료 형평성 문제를 낳고 있다.

현행 국민연금법에 의할 경우, 지역가입자의 소득은 가입자의 ‘신고소득’을 기준으로 책정되어야 한다. 그런데 국민연금관리공단은 가입자의 무관심을 악용하여 자체 작성한 추정소득을 사실상 가입자의 소득으로 결정하는 ‘무리수’를 행해 왔다. 게다가 IMF금융위기 이후 강화된 소위 공기업 경영혁신으로 공단 노동자들은 징수율을 높이기 위해 과도한 집행을 강요당하고 있다. 작년에 국민연금관리공단 노동자가 이러한 불합리한 업무 현실을 항의하며 스스로 목숨을 끊었다.

공적연금에서 재정의 주요 원천이 보험료이다. 지금 조건에선 업종, 지역, 소득자료, 재산 등을 고려한 복합적 기준을 활용하여 소득을 추정할 수밖에 없다. 대신 억울한 가입자가 생겨나지 않도록 집행의 민주화가 필수적이다. 이의신청 절차를 간소화하고, 가입자의 소명을 전폭 수용해야 한다. 강제 처분도 파렴치한 체납자라는 사실이 분명한 경우에만 이루어져야 한다.

그럼에도 저소득계층은 보험료 납부가 부담스러운 것이 현실이다. 보험료 납부가 부담스러운 저소득계층에 대한 보험료 지원책이 필요하다. 소득인프라구축운동에 박차를 가하고 저소득계층 연금보험료를 국가가 지원하는 것이 최선의 방안이다. 실질 연금수령자가 주위에서 확인되고, 국민연금이 어떠한 개인연금과 견줄 수 없는 공적제도라는 사실이 자리잡을 때까지는, 그리고 지역가입자 소득과약이 일정 수준에 도달할 때까지는, 정부의 보험료지원과 징수행정의 유연화는 불가피한 일이다.

지역가입자의 소득과약 문제를 이유로 지역국민연금을 직장국민연금과 분리하여 선택제로 전환하자는 움직임이 정치권에서 감지된다. 선택제는 현재 상황에서 폐지와 다름없다. 지역국민연금의 폐지는 곧바로 직장국민연금에도 동일한 효과를 미칠 것이다. 그만큼 시장연금이 차지할 공간은 커진다. 지역국민연금의 분리 혹은 폐지는 한국사회에 구조적 문제인 자영자 소득과약과 조세개혁 과제도 지연시킬 우려가 크다. 따라서 국민연금 의무가입제를 선택제로 전환하자는 주장은 바람직하지 못하다.

지역가입자 보험료체계에 문제가 많은 것은 사실이다. 그래도 국민연금 틀 안에서 모두가 가입하여 재분배하는 것이 잃는 것보다 얻는 것이 훨씬 많다. 서구노동자들이 가장 지키고자하는 제도가 공적연금이라는 사실이 우리에게 주는 의미가 크다. 지금까지 드러난 문제점도 연금행정의 민주화와 저소득 가입자 보험료 지원으로 상당부분 해결가능하다. 물론 공

극적으로는 실질적인 자영자 소득과약으로 나아가 한다.

2) 보완할 것: 고소득자의 보험료 인상

8대비밀이 제기하는 연금보험료 상한선 문제는 의미있는 지적이다. 웬만한 정규직 노동자와 재벌 총수의 연금보험료가 같았더니 화가나는 것은 당연하다. 현재 연금보험료를 부과하는 기준소득은 22만원에서 360만원까지 45등급으로 정해 있다. 이 상한선 제도 때문에 아무리 소득이 많더라도 최상 소득이 360만원으로 간주되어 보험료도 360만원의 9%인 32만 4천원(직장가입자 본인부담 보험료는 16만 2천원)을 납부하면 그만이다.

그런데 8대비밀의 지적대로 연금보험료 상한선을 폐지하거나 기준금액을 인상하면 문제가 해결될 수 있는가? 그렇지 않다. 오히려 이는 국민연금의 재정을 더욱 악화시킬 뿐이다. 정부가 8대비밀 대책으로 서둘러 발표한 상한선 인상방안(보험료산정 소득상한액을 360만원에서 435만원으로 상향)은 현행 제도에서 오히려 부자에게 더 많은 연금액을 지급하게 된다. 왜 그런가?

$$\text{연금급여} = (\text{균등분 A} + \text{비례분 B}) * \text{할증분 C} * \text{가입기간 n}$$

현행 국민연금제도에서 지급되는 연금급여액은 네가지 몫으로 구성되어 있다. 하나는 모든 가입자의 보험료를 평균해서 분배하는 금액이다(균등분 A). 여기서 계층간 소득재분배가 발생한다. 둘째, 자신이 낸 보험료와 비례하는 금액이다(비례분 B). 보험료를 많이 내는 만큼 타는 연금액도 커진다. 셋째, 모든 가입자의 연금급여액에 적용되는 할증치이다(할증치 C). 이 할증치가 클 수록 가입자의 연금액이 커지지만 그만큼 후세대가 책임질 재정 부담도 늘어난다. 마지막으로 연금액은 개인별 가입기간에 비례한다(가입기간 n).

문제는 현행 국민연금제도에서 최상위소득 가입자도 자신이 낸 보험료보다 많은 급여를 받는다는 사실이다. 공적연금은 저소득 가입자에게 가능한 많은 급여를 제공하고, 대신 고소득 가입자는 낸 것보다 덜 받게 설계되어야 옳다. 그런데 현행 국민연금 급여제도는 고소득자에게도 높은 수익을 제공하여 그만큼을 고스란히 후세대의 부담으로 넘기고 있다. 미래 재정고갈을 부추키는 한 요인이다. <표 1>에서 보듯이 최상위소득 360만원 가입자의 경우 수익비가 1.82배에 달하고, 급여가 전체적으로 삭감되는 정부개정안에서도 수익비는 1.24로서 개인연금의 수익비(1.00 이하)보다 높다.

<표 1> 국민연금 가입자 소득별 수익비

	하위소득자 34만원	중하소득자 68만원	중 간 소 득 자 136만원	중상소득자 272만원	상위소득자 360만원
현행 제도	6.52	3.93	2.63	1.98	1.82
정부개정안	4.43	2.67	1.79	1.34	1.24

- 분석가정: 5% 할인율, 2004년 가입, 평균가입기간 22년, 18년간 노령연금수급.

8대비밀이 지적한 보험료 상한선 문제는 반드시 급여 상한선과 결합해서 다루어져야 한다. 현행제도에서는 보험료를 많이 낼수록 연금액도 많이 수령한다. 연금의 공공성을 강화하기 위해선 연금보험료는 소득비례로 전환하여 상한선을 없애되 반드시 연금급여액에는 상한선을 두어야 한다. 이 급여 상한선과 더불어 일정금액 이상의 연금급여에 대해 과세하는 것도 검토해 볼 만하다.

공적연금의 경우 균등분의 상대적 비율이 클수록 그 연금은 공공적이다. 국민연금제도 내부의 비례분을 축소하고 대신 균등분을 확대하는 것도 택할 수 있는 방안이다. 고소득가입자의 연금 수령액을 줄이면서 그만큼 저소득가입자의 연금을 인상할 수 있기 때문이다. 현재는 균등분과 비례분의 비율이 각각 1:1이다. 1998년 이전에는 1:0.75로 균등분의 상대적 비율이 높아 내부 소득재분배가 지금보다 강했었다. 그만큼 지금은 개악된 것이다.

3) 과장된 것: 까다로운 유족연금 수급조건

8대비밀은 주장한다. 유족연금제도가 있지만 수급조건이 까다로와 받기가 어렵다는 비판이다. 일부 경정할 내용이 없는 것은 아니지만 지나치게 과장된 논리전개는 지적되어야 한다.

공적연금에서 유족연금은 경제적 능력이 없는 유족을 지원하기 위한 것이다. 현행 국민연금제도는 만약 남편이 사망하면, 우선 부인에게 사망 후 5년간 유족연금을 지급한다. 이후 50세까지는 수급조건 해당 여부에 따라 선별적으로 유족연금을 지급하고, 50세 이후 다시 유족연금을 조건없이 지급한다. 남편이 사망할 때 부인 나이가 35세였다면, 40세까지 유족연금을 받고, 49세까지 수급조건 심사를 받으며, 50세부터는 조건 없이 유족연금을 지급 받을 것이다.

그러면 40~49세 동안 적용되는 수급조건은 무엇인가? 우선 유족인 부인의 연간소득이 500만원 미만이어야 한다. 다시 말하면, 월소득이 40여만원만 넘으면 유족연금 지급이 중단된다. 8대비밀이 지적대로 불합리한 조항이다. 두 번째는 18세 미만 자녀가 있으면 유족연금이 지급된다. 대부분의 경우 40대 후반 나이까지 18세 미만의 자녀가 있을 가능성이 높

다. 즉 소득이 있더라도 '18세 미만 자녀' 요건에 의해 부인은 유족연금을 받을 수 있다. 실제 유족연금 수급권자 중 18세 미만 자녀가 없고, 소득 요건이 기준을 넘어 연금수급권이 일시 정지되는 경우는 3.2%에 불과하다. 거의 대부분의 경우 유족연금이 지급되고 있다.

그래도 제도의 결함은 있고, 이로 인한 피해자도 있다. 가입기간에 따라 원래 노령연금의 40~60% 수준에서 지급되는 유족연금 금액은 부인의 생계에 충분치 않다. 유족연금의 인상이 필요하다. 또한 연소득 500만원 기준선이 지나치게 낮다. 기준금액을 상향시키고, 기준을 넘더라도 소득수준에 따라 일부 감액된 연금을 지급하는 것이 올바른 방안이다.

4) 버릴 것: 연대철학이 결여된 시장주의

'8대 비밀'의 문제점은 공적보험에 대한 연대철학이 없다는 것, 다시 말해 시장논리에 갇혀 있다는 점이다. 국민연금에 가입한 맞벌이부부 중 한 사람이 사망하면 배우자는 자신의 노령연금과 유족연금 중 하나만 선택해야 한다. '8대 비밀'은 이를 두고 국민연금이 사망자의 보험료 원금을 삼켜버렸다고 비판한다. 최근 언론도 이 문제를 집중 부각시키면서 국민연금제도의 결함으로 지적하고 있다. 최소한 자기가 낸 돈은 돌려주어야 합리적이라는 주장이다. 그럴 듯 하다. 자본주의에 사는 우리에게 너무도 당연한 말일 수 있다.

그런데 다시 생각해보자. 공적 국민연금은 소득재분배 기능을 지녀야 하는 데, 모든 가입자들이 낸 만큼 받아가면 어떻게 재분배가 이루어질 수 있는가? 특별한 묘안은 없다. 부자들이 보험료를 낸 것보다 덜 받아가야 하며, 혹 두개의 수급권이 발생하였다면 하나를 양보해야 한다. 이는 사회적 취약계층을 더욱 착취하는 부등가교환이 아니라 이들을 지원하기 위한 사회연대교환이다.

흔히 두개의 수급권을 조정한다는 의미에서 '병급조정'이라고도 불리는 이 항목은 공적 국민연금제도에서 불가피한 조치이다. 원래 유족연금은 노령연금 수급권자를 위한 것이 아니라 가입자가 사망하면 생계가 막막해지는 유족을 위한 연금이다. 서구 국민연금을 보아도 병급조정에서 일부 추가급여를 보조할 수는 있지만 두개의 수급권을 모두 인정하는 경우는 없다.

지금까지 병급조정은 총 3,800건 발생하였다. 수급권 발생 순서에 따라 두개의 유형으로 구분되는데, 유족연금/노령연금 2,100건, 노령연금/유족연금 1,700건이다. 이 중 전자는 상대적으로 논란이 적을 수 있다. 배우자가 사망하여 유족연금을 받고 있다가 60세가 되어서 자신에게 노령연금 수급권이 발생한 경우이다. 이 때 배우자는 기존의 유족연금이나 신규 노령연금 중 하나를 포기하더라도 이미 일정금액의 유족연금을 받았기 때문에 지급받은 만큼 손실감은 덜할 것이다.

반면에 노령연금/유족연금의 경우 민원이 심각하게 발생한다. 자신이 노령연금을 받고 있는 중에, 남편이 사망하여 남편의 노령연금(자신에게는 유족연금)을 포기해야 하는 경우이다. 혹 남편이 제대로 노령연금도 받아보지 못하고 사망했다면, 빼앗긴 연금이 더욱 억울할 수 있다. 그러나 공적연금의 취지에서 볼 때, 현행처럼 배우자가 한 쪽 연금만을 받는

게 옳다. 이러한 양보를 전제로, 가장의 사망으로 생계가 망막한 다른 가입자의 유족들에게 유족연금이 돌아갈 수 있는 것이다.

지금 20만명이 유족연금을 받고 있다. 유족연금이나 노령연금의 금액이 너무 작다는 문제는 있다. 이는 국민연금제도 역사가 짧아 가입기간이 충분히 길지 못하기 때문에 발생하는 문제이다. 이러한 상황을 고려하여 일정 기간 동안 노령연금에 더해 유족연금 일부를 추가 지급하는 방안을 검토할 필요는 있다. 그러나 공적연금에 교묘히 들이대는 '넌 만큼은 받아야겠다'는 시장논리는 단호히 거부해야 한다.

2. 정부 국민연금 개정안의 내용과 문제점¹⁾

정부는 6월 2일 국민연금법 개정안을 국회에 제출하였다. 작년 정기국회에 제출했다가 자동폐기되었던 개정안을 거의 그대로 17대 국회에 제출하였다. 핵심 내용은 두가지이다. 장기적으로 연금재정이 불안하니 미리 연금급여를 깎고 보험료는 대폭 올리는 급여/보험료 조정과 국민연금기금운용과정에 가입자 참여를 축소시키는 기금운용위원회 구성 개편이 골자이다.

1) 급여율 인하·보험료율 인상안의 문제점

정부개정안은 현행 급여율 60%를 50%로 낮추고 보험료율 9.0%는 2030년까지 단계적으로 15.9%로 인상하는 내용을 담고 있다. 정부개정안은 장기 재정추계에 의해 기금 고갈이 예상되니 미리 급여와 보험료를 조정하여 기금을 적립해 두자는 제안이다. 언뜻 보면 합리적이거나 많은 문제점을 지니고 있는 방안이다.

첫째, 정부개정안은 공적 국민연금의 기본 취지를 훼손한다. 현행 제도에서 가입기간을 고려하면 실제 수령하는 연금액은 자기 소득의 30%에 불과하다. 금액으로 약 40만원이다 (2002년 불변가격 기준). 지금도 연금수준이 낮은 상황에서 더 낮출 수는 없다. 정부안대로 50%로 낮아지면, 평균가입기간 가입자의 연금수령액은 34만원에 불과하여 기초생활보장제도 1인 생계비와 유사해진다.

둘째, 정부가 보험료율 인상의 근거로 제시한 재정추계가 합리적이지 못하다. 과도하게 필요재정 규모를 부풀리는 재정추계이다. 논란이 되는 항목은 재정추계기간, 출산율, 국고지원 3가지이다. 추계기간을 70년에서 60년으로 단축하고, 출산율을 다소 상향하고, 국고지원

1) 국민연금 개정안에 대한 비판 내용은 2003년 발간된 민주노총 정책보고서 [2003-07: 정부의 국민연금 개정안의 문제점과 올바른 개혁방향], [2003-09: 국민연금기금 운용의 문제점과 민주적, 공공적 개혁 방향]를 참고하기 바람 (민주노총 홈페이지 정보자료광장).

항목을 추가하면 상이한 결과가 나올 수 있다.

셋째, 현행 국민연금의 수익비의 크기가 다를 뿐, 상위소득자도 낸 보험료보다 많이 받도록 설계되어 있다. 정부개정안은 현행방식을 그대로 유지한다. 국민연금은 일부 재정을 후세대에게 의지하는 세대간 연대뿐만 아니라 현세대 내부에서도 소득재분배가 이루어져야 한다. 상위소득자가 더 부담하는 방식으로 개편되어야 한다.

넷째, 이후 국민연금 수급권을 가진 사회구성원의 수가 성인인구의 절반에도 못미칠 전망이다. 국민연금에 가입해 있지만, 보험료를 내지 않는 납부예외자와 미납자, 애초에 국민연금제도에 포괄되지 않는 전업주부 등은 국민연금을 받을 수 없기 때문이다. 정부개정안은 이러한 사각지대 문제에 대해 아무런 대책이 없다.

다섯째, 현행 국민연금법이 2009년까지 보험료를 인상을 금지하고 있다. 정부개정안이 통과되더라도 보험료를 인상은 2010년 이후에야 가능하다. 결국 이번 개정안의 핵심 목적은 급여율 인하에 있다. 공적연금을 축소하고 그 자리에 사적연금을 채우려는 연금시장화전략이다.

2) 국민연금기금 운용체계 개편의 문제점

정부 국민연금법 개정안은 급여율과 보험료율 개악뿐만 아니라 국민연금기금 운용에 관한 심각한 내용이 담겨 있다. 만약 정부의 국민연금법 개정안이 통과되면, 가입자들은 국민연금기금 운용에서 구경꾼으로 전락할 수밖에 없다. 그렇지 않아도 국민연금기금 운용에 대한 불신이 큰 상황이어서 어찌면 이는 급여율이나 보험료율 개악보다 훨씬 위험한 것으로, 국민연금의 뿌리 자체를 흔들 수 있다. 이러한 면에서 이 문제는 급여율, 보험료율 개악보다 더 심각할 수 있다.

국민연금기금 운용은 매우 전문적인 영역이다. 아직 국민연금기금 운용과 관련된 문제들이 가입자에게 충분히 알려져 있지 못하다. 지금까지 정부와 일부 금융전문가들이 정보를 독점하였고, 내용도 전문적이어서 가입자가 접근하기 어려웠다. 이제 가입자가 국민연금기금 문제에 대해서 알아야 하고, 논의해야 하고, 판단해야 한다. 정부개정안의 문제점은 세 가지로 요약된다.

첫째, 국민연금기금운용에서 사실상의 최고의사결정기구인 국민연금기금운용위원회이다. 지금까지 가입자대표들은 국민연금기금운용위원회에서 별다른 역할을 해 오지 못했으나 형식적으로는 21명 중 12명을 차지하여 과반수를 점하고 있었다. 그런데 정부개정안은 위원 수를 9명으로 축소하면서, 가입자위원 수를 4명으로 제한한다. 이 4명 중 국민연금 수급자가 아니며, 국민연금기금의 금융시장 편입에 큰 관심을 가질 사용자위원을 제외하면 실제 가입자위원은 3명에 불과하다. 가입자들은 지금까지 가지고 있던 형식적 과반수마저 빼앗길 위험에 처해 있다.

둘째, 국민연금기금운용위원회에서 가입자들의 권한이 추천권으로 제한된다. 새로이 재편될 위원회에서 가입자단체들은 직접 위원으로 참여할 수 없고 '기금운용에 관한 학식과

경험이 풍부한 금융전문가를 추천하는 권한만을 가진다. 참가위원의 자격을 금융전문가로서 한정하겠다는 것은 소수 전문가그룹으로 위원을 제한하여, 가입자단체의 직접적인 개입을 사전에 차단하겠다는 의도이다.

셋째, 정부개정안은 국무총리를 의장으로 하는 ‘국민연금정책협의회’를 신설한다. 이 협의회는 국무총리, 재정경제부장관, 보건복지부장관, 기획예산처장관, 청와대 정책실장, 국무조정실장, 국민연금기금운용위원회 위원장 등 정부 부처장과 국무총리가 지명하는 경제금융, 복지전문가 각 1인으로 구성된다. 이 기구가 행하는 핵심역할은 ‘국민연금기금의 운영에 관한 기본정책방향’이다. 결국 국민연금기금운용위원회를 감독하는 옥상옥의 정치적 기구가 설치되는 셈이다. 국민연금기금의 관치화를 위한 사적포석이다.

3. 국민연금의 올바른 개혁방향 : 연금공공성 강화

현재 국민연금이 안고 있는 문제는 많다. 국민연금폐지운동에 국민들이 동감하는 것에는 그만큼 이유가 있다. 그렇다고 공적연금을 폐지하거나 축소하는 것은 올바른 방향이 아니다. 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시켜 결국 상위계층의 책임만을 면해주는 결과를 초래하기 때문이다. 국민들의 광범위한 분노와 저항을 공적연금의 공공성을 강화하는 방향으로 나아가야 한다.

정부가 국회에 제출한 국민연금법 개정안도 국민연금이 직면한 실제 문제들은 외면하고 재정안정화라는 미명하에 국민연금을 오히려 시장화하는 방안일 뿐이다. 국민연금폐지론이나 정부 개정안이나 모두 공적 연금을 훼손하고 있다는 점에서 비판의 대상이다.

8대비밀 논란과 정부 개정안을 흐뭇하게 바라보는 이는 사적 금융자본이다. 만약 공적연금이 줄어들거나 폐지되면, 최근 보듯이 금융회사들은 연금보험상품을 날개 단 듯 팔수 있다. 부유계층들도 이후 국민연금 보험료체계가 공공화되면 자신에게 부과될 높은 보험료 책임을 미리 제거할 수 있다. 반면 공적연금의 재분배 효과를 누려야 할 저소득계층은 소득재분배 기능이 없는 개인연금에 무리하게 가입하든 지 아니면 별 도리 없이 노후빈곤으로 떨어져야 한다.

어떻게 할 것인가? 우선 국회에 제출된 국민연금법 개정안은 폐지되어야 한다. 정부 개정안으로는 현재의 국민연금이 안고 있는 문제를 해결할 수 없다. 대신 국민연금제도의 전면적 개혁안이 새롭게 마련되어야 한다. 이를 위해서 가입자가 주도적으로 참여하는 ‘국민연금공공성강화특별기구’가 구성되어 공적연금을 강화하려는 사회적 노력들이 결집되어야 한다. 특별기구에서 논의되어야 할 개혁방향을 제시하면 아래와 같다.

1) 연금급여 수준 유지

현행 국민연금 급여율 60%에 따르더라도 사회구성원이 이 연금액으로 노후기본생계를 꾸리기는 어려운 지경이다. 국민연금 급여율 60%는 ILO가 정한 기준이며, 우리나라의 경우 짧은 가입기간(21.7년) 때문에 실제 급여율은 30%에 불과하다. 게다가 다른 나라의 노인들은 연금급여 외에 다양한 사회복지 서비스를 받고 있는데 반하여, 우리나라는 사회복지가 취약하여 노인들이 수령연금을 가지고 대부분의 기본서비스를 시장에서 구입해야 하는 불리한 처지에 있다. 30%의 실질급여율과 취약한 사회복지체에서 어찌 급여율을 더 낮춘단 말인가? 급여율 60%는 국민연금 개편논의에서 반드시 유지되어야 할 원칙이다.

2) 사각지대 해소를 위한 조세방식 기초연금 도입

작년 국민연금 개정안 논란에서 드러난 연금 사각지대는 더 이상 방치할 수 없는 문제이다. 이제 한국사회도 사각지대 해결방안으로 일정 연령 이상의 모든 사회구성원에게 기본 노후생계비를 제공하는 기초연금제 도입을 적극적으로 추진해야 한다. 이제 기초연금제 도입은 먼 훗날로 미룰 장기과제가 아니라 이번 국민연금 개정과정에서 실질적으로 논의되어야 한다. 이 때 기초연금 재원조달이 일부라도 보험료 방식에 의존할 경우 다시 사각지대를 낳게 된다. 따라서 사각지대 해소와 소득재분배 기능을 고려할 때, 조세를 통해 재원이 마련되는 무기여 기초연금제도가 적절한 방안이다.

3) 연금행정의 민주화와 자영자 소득과약

국민연금 보험료 징수를 둘러싼 국민들의 불만이 매우 크다. 자영자 소득과약의 불충분한 현실을 고려하지 않은 과도한 징수행정이 수많은 민원을 유발하고 안티국민연금운동까지 불러왔다. 이러한 연금행정의 난맥상의 피해자는 저소득층 지역연금가입자와 이를 징수하는 공단 노동자이다. 공단 노동자 역시 공기업 경영혁신 방침에 따라 징수성과를 달성하기 위하여 강요된 업무에 시달리고 있다.

현실 연건을 고려하지 않는 권위주의적 연금행정은 즉시 시정되어야 한다. 지금부터 지역연금가입자의 이의신청을 대대적으로 수용하고 임시로 납부예외자로 전환해 줄 필요가 있다. 이는 국민연금 초기 정착과정에서 감수해야 할 우회로이다.

궁극적 해답은 투명한 자영자 소득과약뿐이다. 조세인프라 구축작업에 힘을 기울여야 한다. 1999년 도시지역 국민연금 확대과정에서도 자영자 소득과약이 현안으로 떠올랐지만 용두사미로 종료되고 말았다. 즉시 노동, 시민사회단체, 전문가들이 모든 가능성을 자유롭게 모색할 수 있는 자영자소득과약특별위원회를 구성하고 대대적인 조세인프라작업에 착수해야 한다.

4) 보험료/급여 공공성 강화: 상위계층 책임 강화와 저소득층 보험료 지원

국민연금의 세대간, 세대내 연대를 기초로 한다. 현행 국민연금은 후세대에 일부 재정을 의지하고 있다. 반면에 현 세대 내부에 소득재분배는 사실상 없다. 최상위소득 가입자 역시 시장보험보다 높은 연금급여를 받기 때문이다. 이는 아무리 국민연금 도입 초기과정임을 감안해도 불합리하다. 연금보험료는 소득비례로 전환하여 상한선을 없애고 연금급여액에는 상한선을 두어야 한다. 이 급여 상한선과 더불어 일정금액 이상의 연금급여에 대해 과세하는 것도 검토해 볼 만하다. 국민연금 급여산식에서 재분배지수를 강화하여 내부 소득재분배를 확대하는 것도 방안이다.

동시에 정부가 저소득계층에게 보험료 지원프로그램을 실시해야 한다. 이는 납부예외자 전환을 최소화하는 데에도 기여할 것이다. 강제가입제도인 국민연금은 그 취지가 아무리 좋더라도 당장의 생계비를 줄여야 하는 취약계층에게 부담이 되는 것이 현실이기 때문이다.

5) 합리적 재정추계

정부개정안에 담긴 보험료율은 논란이 많은 재정추계에 따른 수치이다. 현행 국민연금법에 보험료율 조정은 2009년까지 금지되어 있다. 연금보험료율 조정은 다음 재정추계년도인 2008년에 해도 가능하다. 이 때를 위하여, 정부와 가입자가 준비할 것은 합리적인 재정추계 방식을 정하고, 자영자 소득과약 등 세제형평성을 강화시키는 일이다. 이러한 기반이 마련되어야 국민연금제도 개혁에서 소모적인 논쟁과 마찰을 방지할 수 있다.

지금 정부개정안을 통과시키지 않으면 후세대에게 과중한 부담이 전가된다는 주장은 근거가 없다. 공적연금제도에 적합한 수준의 세대간 연대부담 비율이 정해지면, 그만큼의 재정은 현세대가 책임지는 것이 옳다. 문제는 필요한 재원의 규모가 과연 얼마인 지, 이 재원을 현세대 어느 계층이 주로 부담할 것인가에 있다. 그런데 정부는 일방적인 재정추계에 의하여 필요보험료율을 산정하고, 이를 가입자가 직접 모두 부담케하는 시장보험 논리를 강변할 뿐이다. 가입자가 합의할 수 있는 재정추계를 새롭게 수행해야 한다.

6) 국민연금기금운용위원회체계의 민주화

국민연금기금운용위원회의 주인은 가입자이다. 직장가입자와 지역가입자대표가 다수가 되도록 위원 구성이 개혁되어야 하고, 가입자위원의 실질적 참여를 이끌기 위하여 위원회 상설화도 시급히 추진되어야 한다. 또한 국민연금기금운용위원회는 정치적 독립을 보장받기 위하여 정부부처에 속하지 않는 특별위원회로서 지위를 지녀야 한다. 국가인권위원회와 같은 독립기구를 모델로 삼을 만 하다.

국민연금기금은 정부가 개입할 수 있는 예산형태의 기금이 아니다. 따라서 국민연금기금은 기금관리기본법 적용 기금 목록에서 제외되어야 한다. 현행 방식에서는 언제든지 기획에

산처의 개입이 가능하다. 기금관리기본법을 조속히 개정하여 기금운용계획 심의과정에서 기획예산처의 개입을 차단해야 한다.

7) 국민연금기금의 공공적 운용방안 마련

국민연금기금 운용에 대한 불신을 해소하고, 가입자의 의견을 반영한 운용방안을 수립해야 한다. 국민연금기금의 주식, 부동산, 대체투자에 대한 가입자의 불안이 매우 크다. 정부의 계획대로 지금보다 더 위험자산에 대한 투자를 확대한다면 가입자의 반발은 심각한 수준에 이를 수 있다. 가입자들이 동의하는 공공적 운용방안이 새롭게 수립되기 이전까지 국민연금기금의 위험자산 투자비중은 현재 수준에서 동결되어야 한다. 현재 추진중인 부동산 투자도 중지되어야 한다. 부동산 거품이 심각한 우리나라에서 국민연금기금의 부동산 투자는 부동산 과열을 부추기고 집없는 서민을 더욱 울릴 뿐이다.

동시에 국민연금기금운용의 대안전략이 요구된다. 지금까지 국민연금 논의는 급여, 보험료 중심으로 진행되어 왔다. 이제 가입자들, 특히 진보운동이 피할 수 없는 의제가 도래했다. 바로 국민연금기금운용의 문제이다. 국민연금기금을 금융시장의 요구대로 방치할 수는 없다. 국민연금기금의 공공적이고 진보적인 운용방안이 마련되지 않으면 주식, 대체투자 등 위험자산으로 투입되거나, 해외금융시장으로 투자되는 것을 막기가 더욱 어려워진다. 국민연금기금의 가입자의 노후자산임을 인정한다면, 국민연금기금이 투기적이고 불안정한 금융시장의 이윤수단으로 전락하는 것을 막아내려면, 더 나아가 금융산업과 기간산업 공공화를 이루는 진보적 재원으로 활용하고자 한다면, 현행 적립방식의 연금체제의 현실성, 천문학적인 연금기금의 공공적 운용방안 등 본질적인 문제에 대한 논의를 이제 시작해야 한다.

<끝>