

국민연금 개혁

2007. 6.

대통령자문
정책기획위원회

- 서론 : 국가적아젠다 ‘국민연금’ 1
- 제 I 부 국민연금의 현재 모습과 개혁의 필요성 2
 - 제 1 장 국민연금 제도의 과거와 현재 2
 - 제 2 장 국민연금 제도의 특징 4
 - 1. 전 국민 통합적 사회보험제도 4
 - 2. 높은 급여수준과 저소득층에 유리한 제도 5
 - 3. 부분적립방식으로 운영 6
 - 제 3 장 개혁의 필요성 : 40년 후의 사회적 재앙을 예방해야 한다. 7
 - 1. 사회경제적 환경변화 7
 - 2. 적게 내고 많이 받는 구조 9
 - 3. 미래세대의 과중한 부담 11
 - 4. 국민연금 사각지대 문제 13
- 제 II 부 국민연금 개혁의 출발점 15
 - 제 1 장 모든 국가의 숙제 “연금개혁” 16
 - 1. 연금개혁의 대원칙 16
 - 2. 외국의 연금개혁 사례 17
 - 제 2 장 우리나라 연금개혁의 시작 21
 - 1. 재정계산제도의 의미와 추진배경 21
 - 2. 국민연금발전위원회 구성 및 제1차 재정계산추진 22
 - 3. 재정계산 결과 및 제도개선방안 29

제 3 장 『국민연금법개정법률안』 국회 제출	35
1. 의견수렴을 통한 정부개정안 제출	35
2. 국회에서의 법안심의 및 정부개정안 재제출	38
제 4 장 국민연금의 위기, 안티사태	39
1. 안티사태의 발생	39
2. ‘국민연금의 8대 비밀’과 안티사태로 확산	40
3. 연금제도에 대한 오해 및 정부의 대응과정	43
4. 위기를 기회로 : 정부개정안 재제출	45

제 III 부 지지부진한 국민연금 개혁

제 1 장 개혁방안에 대한 이견대립	49
1. 정부안 제출이후 다양한 이견표출	49
2. 보건복지위원회에서의 논의과정	50
3. 지속되는 대립과 이의 해소를 위한 노력	53
제 2 장 개혁의 주요쟁점 분석	54
1. 근본적 개혁과 점진적 개혁	54
2. 바람직한 재정안정화 방안은 무엇인가?	55
3. 국민연금 사각지대 해소 방안은 무엇인가?	57
4. 효율적이고 전문적인 기금운용을 위한 체계 개편	63
제 3 장 사회적 합의기구로서 ‘국민연금특별위원회’ 설치	66
1. 국민연금제도개선특별위원회 구성	66
2. 국민연금특별위원회에서의 논의과정	68
3. 아무런 성과 없는 특별위원회	69

제 IV 부 국민연금 개혁의 사회적 합의를 위한 노력

제 1 장 국민연금 개혁의 새로운 전환기	71
-------------------------------------	----

1. 개혁 논의의 재출발	71
2. 사각지대 해소방안의 모색	72
제 2 장 새로운 개혁방안 제시	75
1. 새로운 개혁방안 모색과 사회적 합의를 위한 노력	75
2. 복지위 여당의원 개혁법안 발의와 정부 내 의견조율	79
제 3 장 개혁법안 복지위 통과	84
1. 개혁논의 활성화를 위한 노력	84
2. 국민연금 개혁법안 상임위 통과	86
제 4 장 국민연금법개정안 본회의 부결	98
1. 개정안 본회의 부결	98
2. 본회의 부결 후, 다시 논의 시작	101

제 V 부 국민연금 개혁의 의의와 향후 과제

제 1 장 국민연금 개혁의 의의	106
1. 장기 재정안정화를 위한 토대 구축	106
2. 고령빈곤문제 해소의 기반 조성	107
3. 지속적 개혁을 위한 발판 마련	108
제 2 장 앞으로 우리가 해야 할 일들	109
1. 기초노령연금제의 원활한 시행계획 수립	109
2. 국민연금의 내실화 및 조기정착을 위한 노력	109
3. 거대 적립기금의 효율적 운용방안 마련	110
4. 여건변화에 유연하고 다양한 노후소득보장제도 구축	110

〈표 차례〉

<p><표 1> 국민연금제도 약사 3</p> <p><표 2> 연도별 급여수급자, 수급액 현황 4</p> <p><표 3> 인구고령화 추이와 전망 8</p> <p><표 4> 국민연금의 소득계층별·연령별 수익비 10</p> <p><표 5> 국민연금 기금 소진 이후의 필요보험료율 12</p> <p><표 6> 국민연금 가입자 중 납부예외자 현황 14</p> <p><표 7> 국민연금 장기재정전망 30</p> <p><표 8> 총부과대상소득 대비 총급여지출액 비율 변화 30</p> <p><표 9> 목표적립률별 특징 32</p> <p><표 10> 주요국 공적연금의 소득대체율 32</p> <p><표 11> 주요 OECD 회원국의 국민부담률(2000년) 33</p> <p><표 12> 국민연금발전위원회의 대안별 재정안정화 방안 34</p> <p><표 13> 정부 개정안의 주요내용 36</p> <p><표 14> 국민연금 8대비밀 41</p> <p><표 15> 안티사태에 대한 언론보도 42</p> <p><표 16> 안티사태에 대한 대통령 말씀 44</p> <p><표 17> 재정안정화에 대한 의견대립 55</p> <p><표 18> 공적소득보장제도 수혜률('05년도) 57</p> <p><표 19> 기초연금 도입국가 60</p> <p><표 20> 과거 기금운용위원회 변천과정 63</p> <p><표 21> 기금운용지배구조 개편 논의 확대 과정 64</p> <p><표 22> 개정안별 주요 내용 비교 65</p> <p><표 23> 『국민연금제도개선특별위원회』 위원 명단 67</p> <p><표 24> 차상위실태조사 결과('05년 보건사회연구원) 73</p> <p><표 25> 복지부의 새로운 개혁방안('06.6월) 75</p>	<p><표 26> 복지위 여당의원 개혁법안 발의 목록 80</p> <p><표 27> 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입 관련 각 당 입장 비교 83</p> <p><표 28> 국민연금 제도개선사항 주요내용 97</p> <p><표 29> 기초노령연금 소요재원 추계 98</p> <p><표 30> 본회의에서 제시된 대안비교 100</p> <p><표 31> 국민연금법개정안 부결 후 언론보도 101</p> <p><표 32> 열린우리당·한나라당 합의안 104</p> <p><표 33> 국민연금 최초수지적자 및 기금소진년도 107</p> <p><표 34> 전체 노인의 공적소득보장 추이 108</p>
---	---

〈그림 차례〉

<그림 1> 국민연금 가입자수 및 사업장수	3
<그림 2> 노인부양비 추이와 전망	8
<그림 3> 잠재성장률 전망	9
<그림 4> 보험료 총액과 연금액 총액 비교	11
<그림 5> 국민연금 장기재정전망	11
<그림 6> 국가의 연금지급 부채 전망	12
<그림 7> 공적소득보장 적용률('05년)	13
<그림 8> 연금개혁의 대원칙	17
<그림 9> 정부 개정안에 대한 조선일보 보도(2003.8.16)	40
<그림 10> 국민연금 반대 시위현장	42
<그림 11> 안티사태(8대 비밀) 경과	46
<그림 12> 기초연금 재정소요액 추이	62
<그림 13> 국민연금 개혁방안 기자단 토론회 개최('06.3.31)	71
<그림 14> 새로운 개혁방안 설명자료	77
<그림 15> 새로운 개혁방안에 대한 중앙일보 보도	78
<그림 16> 국민연금 개혁을 위한 신문 캠페인	85
<그림 17> 국민연금법 상임위 통과에 대한 조선일보 보도	92
<그림 18> 기초노령연금법 상임위 통과에 대한 경향신문 보도	93
<그림 19> 국민연금 적립기금 추이	107

서론 : 국가적 아젠다 '국민연금'

국민연금제도는 개인과 가정을 넘어서 사회구성원 전체가 참여하여 국가적으로 우리 국민의 노후를 준비하는 소득보장제도이다. 우리 국민연금은 1988년 근로자만을 대상으로 시작하여 이후 11년 만인 1999년에 자영자를 포괄하는 모든 국민으로 확대하여 전 국민 연금제도로 자리잡게 되었다.

그러나 이러한 외형적 확대에도 불구하고 저출산·고령화라는 급속한 인구환경 변화로 인한 재정불안정, 국민연금 혜택을 받지 못하는 현세대 노령계층과 미래에 연금을 받지 못할 것으로 예상되는 잠재 빈곤 노령층의 문제 등 해결해야할 문제점들이 많이 산적해 있는 상황이다.

과거에 연금법 개정이 몇 차례 이루어졌지만, 연금개혁이라는 사회적 논의는 참여정부가 출범함과 동시에 본격적으로 이루어졌으며, 지금까지도 학계와 언론에서 많은 논란을 일으켜 '국가적 아젠다'로 자리잡게 되었다. 전체 국민들의 부담과 혜택이 직결되는 너무나도 광범위하다는 제도 자체의 본질적 특성에 의해 다양한 개선방안이 제기되었으며, 사회적으로 만족할만한 합일된 의견을 모아내는데 진통을 겪고 있는 것이다.

참여정부는 출범 첫 년도인 '03년부터 재정안정화를 위한 법개정안을 국회에 제출하였으나, 정치권에서 여·야가 다른 개혁방안을 주장하였고, 이후 서로의 의견대립은 좁혀질 줄 몰랐으며, 시급한 연금개혁은 3년이 넘도록 지연되었다. 그러나 다행스럽게도 더 이상 미룰 수 없는 사안임을 정치권에서 공감하고 2006년 말 여·야의 입장을 조율하여 연금개혁이 마무리단계에 이르게 되었다.

모든 국민들의 노후소득을 책임지는 제도임에도 매우 복잡하고 어려워 국민들이 이에 대한 관심을 가지기가 쉽지 않았으리라 생각된다. 이에 본 보고서에서는 국민연금제도의 개요뿐만 아니라, 국민연금 개혁을 위한 정부 및 국회 여·야의 진지한 노력과, 개혁이 성공하기까지의 일련의 과정들을 상세히 기술하여 국민들이 조금이라도 국민연금 제도를 이해하는데 도움이 되고자한다.

제 I 부 국민연금의 현재 모습과 개혁의 필요성

제 1 장 국민연금 제도의 과거와 현재

우리나라에서 일반 국민에 대한 노후소득보장제도는 1973년 국민복지연금법에서 시작된다. 당시 우리나라에서는 산업화가 본격화되면서 산업부문의 근로인구가 점차 확대되고 노령인구도 급속히 증대되어 사회정책적 문제를 촉발시킬 우려를 낳았다. 국민복지연금제도는 이러한 사회적 문제를 미연에 방지하고 사회의 균형적 발전을 위해 도입이 검토되었지만 막상 법안이 통과되고 제반 법적 행정적 준비 작업을 완료된 후, 예기치 않게 제1차 석유훁위가 발발하였고 이에 따른 경제불황은 국민복지연금법의 시행을 어렵게 하였다.

국민복지연금법은 이후에도 몇 차례 시행연기를 거치면서, 80년대 중반 이후의 국제수지흑자, 지속적 물가안정 등 호전된 경제상황으로 인해 1986년에 와서야 국민연금법으로 수정, 보완되어 공포되었고, 1988년에 본격 시행된다. 노후소득보장제도를 외국과 비교해볼 때 우리나라는 비교적 늦은 시기에 공적연금을 도입하게 된다. 이는 미국(1935년), 영국(1908년), 스웨덴(1913년), 독일(1889년), 프랑스(1905년) 그리고 일본(1941년) 등의 선진국에 비해 현저히 뒤쳐졌을 뿐 아니라, 개발도상국인 칠레 (1924년), 인도네시아(1977년), 말레이시아(1951년), 필리핀(1957), 베트남(1962년)에 비해서도 아주 늦은 것이었다.

국민연금이 비록 늦은 시기에 도입되었지만 제도의 확대는 상당히 빠른 속도로 진행되었다. 1988년 10인 이상 사업장의 근로자만을 대상으로 제도가 출범한 이후, 1992년에 5인 이상 사업장의 근로자가 포함되었고, 1995년에는 농어민에게 확대 적용되었으며, 1999년에는 도시자영업자까지 확대되어 출범 11년만에 전 국민 모두를 대상으로 하는 보편적인 연금제도로 발전했다.

현재 국민연금 가입대상은 “대한민국에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민”으로 소득이 있든 없든 가입해야 하며, 예외적으로 군인과 공무원, 사립학교 교직원 등 특수지역 연금에 가입된 사람은 적용이 제외되고, 아직 27세 미만의 소득이 없는

자, 국민연금 가입자의 배우자로서 소득이 없는 자, 국민기초생활 수급자는 의무가입대상이 되지 않는다. 가입자는 근로자를 대상으로하는 사업장가입자와 자영업자를 대상으로하는 지역가입자로 분류되며, 가입할 의무가 없는 국민도 본인의 희망에 의해 임의가입자가 될 수 있다.

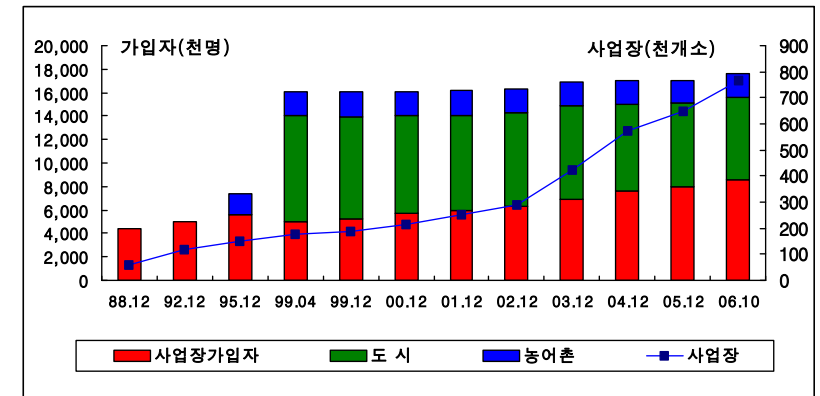
〈표 1〉 국민연금제도 약사

일시	내 용
1973. 12. 24	국민복지연금법 공포 (시행연기)
1986. 12. 31	국민연금법 공포 (구법폐지)
1988. 01. 01	국민연금제도 시행 (10인 이상 사업장 근로자)
1992. 01. 01	5인 이상 사업장으로의 적용확대
1995. 07. 01	농어촌 지역거주자 및 도시지역 거주 농어민으로 적용확대
1999. 04. 01	도시지역 자영업자로의 적용확대 (전 국민연금 실현)
2003. 07. 01	당연적용사업장 확대 (5인 미만)

* 자료 : 보건복지부

제도의 확대에 따라 가입자수도 1988년에 443만명에서, 1995년에 749만명, 당연가입자의 확대가 완료된 1999년에는 1626만명, 그리고 2006년 10월말 현재는 사업장 가입자 853만 명, 지역가입자는 907만명으로 총 가입자가 1766만 명에 이르고 있다.

〈그림 1〉 국민연금 가입자 수 및 사업장수



* 자료 : 국민연금관리공단

연금보험료는 1988년 도입 시 소득의 3%이었으나, 법률에 매5년마다 3%씩 인상하여 9%로 조정하도록 규정하여 1993년에는 6%로, 1998년 이후에는 9%로 점차적으로 상향되었다. 사업장 가입자는 가입자 본인과 사용자가 각각 절반씩 부담하며 지역가입자와 임의가입자는 본인이 보험료 전체를 부담한다.

연금 급여는 60세부터 노령연금을 지급받으며, 가입기간 중 장애나 사망시 장애 연금과 유족연금이 지급된다. 급여액은 평균소득자가 40년 가입시 퇴직 전 소득의 60%로 설계되어 있으며, 과거 가입기간과 소득수준에 비례하도록 되어있다. 연금수급자수는 제도시행 초년도 2천명이하에서 2006년 말 현재 연금 수급자는 193만명으로 증가하였으며, 이에 따라 16조 2천억 정도가 (2006년 11월 말 누계기준)가 지출되었다. 이는 현재 가입자수와 적립금(2006년 10월 기준 178조)에 비해 여전히 낮은 수준으로 국민연금이 아직 충분히 성숙하지 않음을 보여준다.

<표 2> 연도별 급여수급자, 수급액 현황

(단위: 명, 백만원)

년 도	1989	1993	1999	2003	2004	2005	2006년 11월 말	
							누 계	당 월
연금수급자	1,798	35,620	292,976	1,108,415	1,500,194	1,749,633	1,933,993	1,787,160
금 액	772	60,070	1,326,036	7,222,136	9,791,103	13,001,147	16,201,320	342,576

* 자료 : 국민연금관리공단

제 2 장 국민연금 제도의 특징

1. 전 국민 통합적 사회보험제도

국민연금은 국가가 운영하는 사회보험이다. 민간보험과는 달리 국가에 의해 운영되고 국가와 국민간의 책임과 의무관계를 규정한 법률에 의해 강제적으로 국민 개인과 보험계약을 맺게 된다. 보험계약은 특정한 위험에 대해 그 위험이 현실에서 발생했을 때, 보험자가 일정한 범위에서 그로 인한 재정적 책임을 대신하게되며, 그 전제조건으로 가입자는 일정한 보험료를 납부하여야 한다. 국민연금의 경우에는 노

후에 아무런 소득없이 오래 살아갈 위험, 즉 노후빈곤을 개인의 문제가 아니라 사회의 문제로 인식하여, 소득이 있을 때 보험료를 납부하고 이러한 보험료를 기반으로 우리 국민의 노후소득을 보장하게 된다. 즉 국민연금에는 보험의 핵심적 원칙인 위험의 분산을 통한 가입자간의 상부상조의 원칙과 자조성의 원칙이 작동하는 것이다.

제도 발전기에서 비록 당연적용범위가 제도의 관리어건을 고려하여 근로자 집단부터 단계적으로 확대되었지만, 현재 국민연금은 특수지역연금에 가입된 공무원 등을 제외한 모든 국민을 대상으로 하는 전 국민 통합제도로 발전하였다. 따라서 국민 연금은 근로자 뿐 아니라 근로자, 자영자, 농어민 등 다양한 집단을 단일한 제도화에 포함함으로써 노후빈곤, 장애, 사망이라는 사회적 위험의 분산효과를 최대화하고 있는 것이다.

2. 높은 급여수준과 저소득층에 유리한 제도

국민연금은 가입자가 법으로 정한 전제조건을 충족시켰을 때, 일정한 급여수준을 보장하는 확정급여 방식으로 운영된다. 현재 국민연금은 이 제도만으로 노후소득의 상당부분을 확보할 수 있도록 비교적 높은 급여수준을 약속하고 있다. 급여수준은 평균소득자가 40년을 가입하고 보험료를 납입하였을 때 60%를 보장하고 있으며 외국의 급여율에 비해 높은 수준이라 할 수 있다.

국민연금 급여 계산 공식에는 본인의 가입기간 평균소득과 전체가입자 평균소득이 동일한 비율로 반영되어 있다. 그래서 국민 개인인의 급여수준은 가입기간과 소득에 비례하지만 소득이 높은 가입자일수록 수익률이 낮고, 소득 수준이 낮은 가입자일수록 수익률이 높아지게 된다. 가장 많이 오래 보험료를 낸 가입자일수록 가장 많은 연금액을 받는 것은 분명하지만, 다른 사람과의 연금액 격차는 납부한 보험료 격차보다 적다는 의미이다. 급여액의 절반은 자신의 생애 소득에 의해 결정되고, 나머지 절반은 우리나라의 경제수준을 반영하는 전체 가입자의 평균소득에 의해 결정됨으로써, 소득 수준이 낮은 가입자일수록 급여율이 높아지게 되는 것이다. 이러한 소득재분배기능은 국민연금을 받아도 고령빈곤에 빠질 위험이 더 큰 저소득층을 배

려하기 위한 사회적 연대의 기능이며, 국가가 운영하는 사회보험에서만 볼 수 있는 특징이라고 할 수 있다.

3. 부분적립방식으로 운영

국민연금에 대한 국민들 인식 중에 하나가 바로 기금이 2047년에 고갈되어 연금을 받을 수 없다는 것으로 조사된다. 또 기금 고갈 문제를 두고 언론이나 학계에서 초기 제도 설계를 잘못했다는 지적을 한다. 그러나 우리 국민연금은 처음 제도설계 시부터 향후 어느 시점에서 기금 적립금이 고갈될 수밖에 없는 부분적립방식을 선택하였으며, 현재는 재정재계산이라는 장치에 의해 부분적립방식을 유지하도록 되어 있다. 기금고갈 문제에 대한 핵심 요소는 재정운용방식으로 여기에 대해서 자세히 설명해보도록 하겠다.

국민들은 국민연금에 대해 자기의 돈을 맡겼다가 나중에 이자를 붙여 찾아가는 제도로 인식하고 있다. 맡긴 돈에 이자만 정확하게 붙여서 연금액을 정하는 제도라면 기금운용을 잘못하지 않는 이상 기금 적립금이 고갈되는 일은 일어날 수 없을 것이다. 그런데 국민연금은 처음부터 가입자가 낸 보험료 총액과 그에 따른 이자를 합친 것보다 훨씬 많은 돈을 지급하도록 설계한 제도로 부분적립방식을 선택하고 있는 것이다.

연금제도의 재정운용 방식은 크게 부과방식(pay-as-you-go)과 적립방식(funded)으로 나뉜다. 부과방식은 정부재정운용과 유사하게 기금 적립 없이 매해 지급될 연금 지출액을 미리 산정한 후 근로세대에게서 그에 맞는 보험료를 걷어 들어 곧바로 연금 수급자들에게 나누어주는 제도이다. 반면, 적립방식은 가입자가 내는 보험료와 운용수익을 쌓아두고, 나중에 이 돈에서 연금을 지급하는 방식이다. 그런데 국민연금은 두 방식을 조합하여 부분적립방식(partially funded)을 채택하였다. 외형상으로는 적립방식 연금 같지만, 보험료와 이자를 합친 것보다 연금지급액이 훨씬 많기 때문에 향후 언젠가는 적립금이 고갈되어 부분적으로 또는 전체적으로 부과방식을 들여올 수밖에 없는 구조인 셈이다. 왜 이런 절충형 제도를 도입했는지는 제도 도입 당시인 1980년대 후반의 경제사회적 상황을 생각해 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이

다.

경제가 빠르게 성장하고 인구가 증가할 때는 부과방식을 선택해도 큰 문제가 없다. 고령자 비율이 낮고 후세대의 소득이 빠르게 늘기 때문에 젊은 세대가 상대적으로 소수인 고령자들을 돌보는 데 필요한 보험료를 능히 감당할 수 있을 것이다. 그러나 현재처럼 고령인구가 급격히 증가하고 젊은 세대의 소득 증가율이 낮아지는 시점에는 근로세대의 보험료 부담이 너무 높아져 이런 제도를 유지하기 힘들게 된다. 1988년에도 앞으로 고령화가 진행될 것이라고 전망되었기에 부과방식의 국민연금 제도를 도입하기 어려운 상황이었다. 또 당시에는 노후소득보장제도가 국민연금 금밖에 없었으므로 급여율을 소득의 70%로 높게 설정하였다. 완전적립방식으로 재정을 조달하려면 그에 맞게 높은 보험료를 거두어야 했으며 70%의 급여 수준을 유지하기 위해서는 보험료가 최소한 소득의 20%를 넘어야 했다. 소득의 20% 이상을 보험료로 걷었다면 국민들도 선뜻 이를 받아들이기 어려웠을 뿐만 아니라 기업에 주는 충격이 너무 커 제도 도입 그 자체가 무산될 가능성이 높았을 것이다.

이런 사정을 고려하여 시행초기 3%의 보험료율과 70%의 급여율이라는 부분적립방식의 연금제도를 선택한 것이며, 다른 목적 때문에 일부러 국민을 기만하거나 속인 것은 아니라고 판단된다. 또 앞서 언급하였듯 부담의 적정화를 위해 시행 초기 법률에 보험료율 3%에서 매 5년마다 9%까지 인상토록 규정했었음을 감안해야 할 것이다.

제 3 장 개혁의 필요성 : 40년 후의 사회적 재앙을 예방해야 한다.

전 국민을 포괄하는 방대한 제도가 참여정부 들어오면서 기금고갈 문제로 인해 개혁 논의가 심각하게 제기된다. 연금이 문제가 있으니 개선해야 된다는 말은 많이 접했어도 어디서 문제가 연유하는지에 대해서는 자세히 소개되지 않았다. 여기서는 왜 우리 사회가 그간 연금개혁 논의로 흥역을 앓았는지 그 이유에 대해서 자세히 살펴보고자 한다.

1. 사회경제적 환경변화

가. 세계에서 제일 빠른 고령화 속도

우리나라는 세계 역사상 일찍이 유례가 없었을 정도로 빠르게 고령화가 진행되고 있다. 65세 이상 노인인구가 14%인 고령사회에 도달하는 데 걸리는 시간이 선진외국의 50~100년에 비해 우리나라는 18년으로, 2050년에는 고령인구가 세계 최고인 37%에 이르게 될 것으로 전망하고 있다.

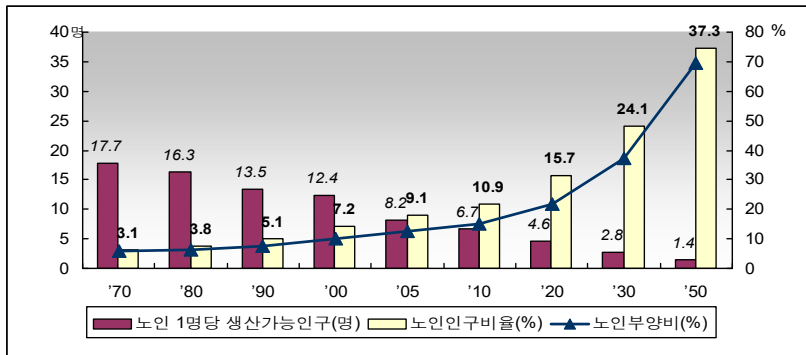
<표 3> 인구고령화 추이와 전망

	도달연도			증가소요년수	
	고령화사회(7%)	고령사회(14%)	초고령사회(20%)	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
한 국	2000	2018	2026	18	8
프 랑 스	1864	1979	2018	115	39
독 일	1932	1972	2009	40	37
영 국	1929	1976	2026	47	50
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21

* 자료 : 장래인구추계, 2003, 통계청

노인인구의 증가는 일하는 연령층의 사회적 부양부담을 크게 가중시키게 된다. 2005년에 생산가능인구 8.2명이 노인 1명을 부양하였으나 2020년에는 4.6명, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양해야할 것으로 예상된다.

<그림 2> 노인부양비 추이와 전망



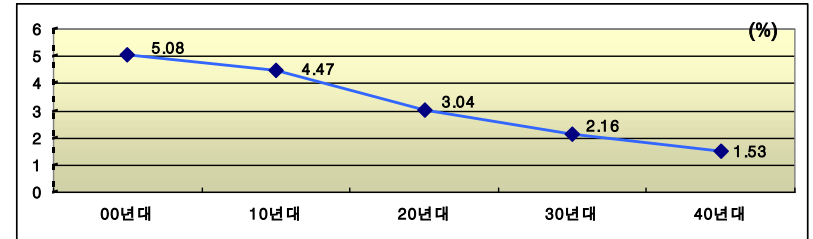
* 자료 : 저출산고령화대책 연석회의, 2006.2

이러한 인구구조의 변화는 국민연금 재정상태에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 국민연금에서는 2015년을 정점으로 보험료를 내는 가입자는 줄어들고 연금수급자는 늘어나면서 후세대의 보험료 부담이 증가하고 미래 재정불안정을 심화시킬 것으로 예상된다.

나. 낮은 경제성장률

1960~70년대 급속하게 성장하던 우리 경제는 90년대 이후 성장속도가 둔화, 향후에는 과거와 같은 고성장을 보이기 어려울 것으로 예측된다. 향후 우리나라의 잠재성장률은 '00년대 5.08%에서 '20년대 3.04%, '40년대 1.53%로 감소될 것으로 전망된다. 이러한 경제성장률의 저하는 향후 연금급여비용을 부담할 후세대들의 소득기반을 약화시켜 비용부담의 문제를 더욱 악화시킬 것으로 예측된다.

<그림 3> 잠재성장률 전망



*자료 : 저출산고령사회기본계획시안 2006~2010, 2006

2. 적게 내고 많이 받는 구조

현행 국민연금 제도는 모든 가입자가 평균수명대로 생존할 경우 납부한 보험료에 비해 두 배 이상을 받아가도록 설계되어 있다. 소득계층별 수익비(현재가치 하에서의 보험료 총액 대비 급여 총액)를 분석해 볼 경우, 평균소득자의 경우 모든 세대의 수익비가 2배를 넘고 있으며 이는 본인 급여액의 1/2을 이하를 본인이 부담하고 1/2이상을 후세대가 부담하는 구조를 의미한다. 각 소득계층별로 나누어 관찰하는 경우에도 최저소득계층의 수익비는 3.06 배이며, 최고계층은 1.7에 이르고 있어서

모든 계층이 기여한 것에 비해 많이 받는 구조를 보이고 있다.

가입세대별 수익비를 살펴볼 경우에도 전세대가 낸 것보다 더 많이 받고 있음이 드러난다. 특히 나이가 많은 세대일수록 수익비는 높는데, 이는 제도 초기에 보험료가 낮고 소득대체율이 높았던 것에 기인한다. 초기세대 (2005년 기준 60세) 평균소득자의 수익비는 약 3배로 본인 급여액의 1/3만을 본인이 부담한다고 할 수 있다.

〈표 4〉 국민연금의 소득계층별·연령별 수익비

구분	연령구분	소득계층구분					
		22만원	80만원	159만원	240만원	320만원	360만원
현행	25세	5.66	3.78	2.53	2.11	1.91	1.84
	30세	6.02	3.60	2.42	2.01	1.82	1.75
	40세	5.88	3.62	2.42	2.00	1.81	1.74
	50세	6.53	4.24	2.78	2.30	2.06	1.98
	60세	11.26	4.72	3.06	2.50	2.23	2.13

*자료 : 국민연금연구원

적게 내고 많이 받아가는 체계를 더욱 구체적으로 분석하기 위해 대표적인 가입자의 경우를 들어 살펴보겠다. 조○○씨는 경기도 과천시에 있는 중소기업 직원입니다. 그는 37세 가장으로 매월 200만원을 받는다. 조○○씨는 1999년부터 지금까지 7년째 국민연금에 가입해 보험료를 냈으며, 월 보험료는 소득의 9%인 18만원이며, 본인과 회사가 각각 9만원씩 부담한다. 그가 평생 똑같은 월급을 받는다고 가정하고 60세까지 23년을 더 가입한 후 65세부터(현행 국민연금법상 2033년에 65세로 수급개시연령 조정예정) 평균수명인 82세까지 연금을 받는다고 할 경우, 조씨가 평생 낸 보험료 총액은 7천만원이나, 그가 받을 연금 총액은 1억 4천 7백만원이다. 이는 모두 현재가치로 계산한 금액으로 납부한 돈보다 두 배 조금 더 받게된다. 사용자가 낸 부담금을 제외하고 월급에서 납부한 기여금만 고려할 경우 낸 돈의 4배를 받게 되는 것이다.

위 사례에서 조씨가 더 받아가는 나머지 7천7백만원은 다름아닌 바로 우리 아들, 딸들이 내는 보험료이다. 조씨는 자신이 나중 받을 연금의 절반만을 본인이 부담하고 익명의 자식세대에게서 나머지 7천만 원을 받는 셈인 것이다. 매월 받는 연금액이 얼마 되지 않는다고 국민들은 느낄지 모르지만 모든 국민이 평균적으로 낸 돈의 두 배 이상을 받아가도록 설계한 것이 바로 국민연금이다.

〈그림 4〉 보험료 총액과 연금액 총액 비교



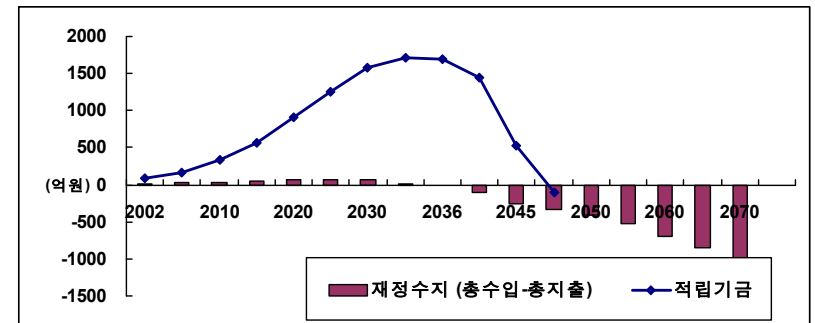
* 자료 : 국민연금연구원

이렇게 모든 세대 (가입자와 수급자)의 수익비가 1이 훨씬 넘는 저부담-고급여 구조가 국민연금의 장기적 재정불안정의 문제를 야기하고 있고 이는 인구구조 고령화의 요소와 겹쳐져서 더욱 악화시키고 있는 것이다.

3. 미래세대의 과중한 부담

위에서 살펴본대로, 현행 국민연금제도를 그대로 유지할 경우 급격한 저출산·고령화라는 인구구조 악화와 국민연금의 저부담-고급여 체계라는 제도 내적 문제점으로 인해, 2036년에 당년도 수지적자가 발생하며 2047년에 적립기금이 고갈될 것으로 추정되고 있다.

〈그림 5〉 국민연금 장기재정전망



*자료 : 국민연금 재정추계 및 제도 개선방안, 국민연금발전위원회, 2003

더욱 심각한 문제는 기금이 소진된 후, 수급권자에게 연금을 지급하기 위해 2050년에 소득의 30% 이상, 2070년에는 약 40% 정도를 연금보험료로 걷어 들여야 할 것으로 예상되어 이는 후세대에 과도한 부담을 전가하는 결과를 가져올 것으로 예상된다.

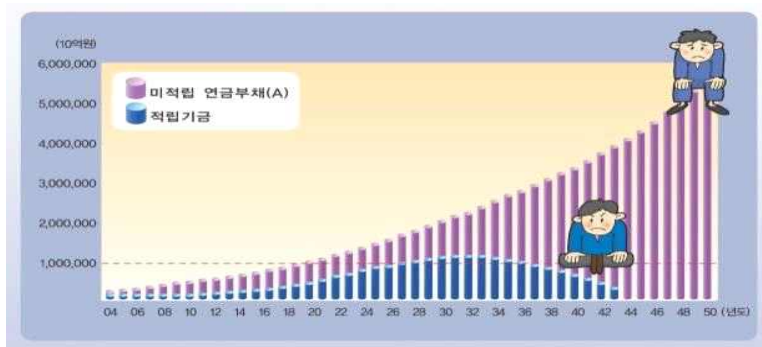
〈표 5〉 국민연금 기금 소진 이후의 필요보험료율

연도	2040년	2050년	2060년	2070년
보험료율	21.5%	30.0%	36.6%	39.1%

* 자료 : 국민연금 재정추계 및 제도 개선방안, 국민연금발전위원회, 2003

2047년 기금소진은 오늘날 법률에 의해 높은 급여율을 보장하여 발생하는 결과로, 2047년에는 대책을 세울 수 없다. 시간이 흐르면 흐를수록 대책을 세우기 어려워지는 것이다. 한국개발연구원(KDI) 연구팀은 국민연금의 높은 급여율로 인해 부채는 800억원씩, 해마다 30조원씩 누적되어 간다고 분석한바 있다.

〈그림 6〉 국가의 연금지급 부채 전망



* 자료 : 문형표 외, 인구고령화와 거시경제, 2004, KDI

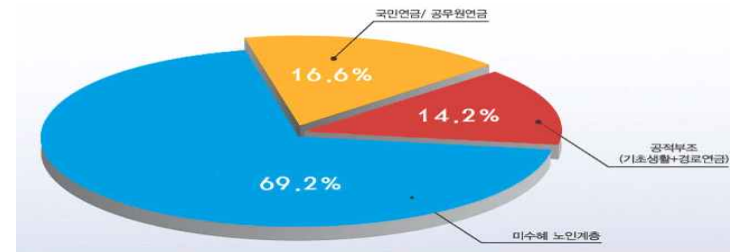
위 그림에는 두가지 막대가 표시되어있다. 두가지를 합친 막대는 국가가 지급해야 할, 또는 국민들이 지급을 요구할 권리가 있는 연금액의 총액을 나타내며, 아래 부분에 있는 막대는 보험료 수입과 기금운용수익을 합쳐 적립한 기금의 크기를 나타낸다. 전체 막대에서 아래에 위치한 막대 길이를 뺀 윗 부분의 막대는 연금을 지

급하기에 부족한 돈의 총액을 보여주는 것으로, 하루하루 적립되지 않은 잠재부채가 지속적으로 쌓여감을 알 수 있다.

4. 국민연금 사각지대 문제

우리나라는 외형상으로는 국민연금·퇴직연금·개인연금 및 국민기초생활보장제도 등 다양한 노후소득보장 제도가 구축되어 있지만 제도가 충분히 활성화되거나 성숙되지 않은 실정이다. 현 세대 노인의 경우 연금제도의 미성숙으로 인해 국민연금과 기초생활보장제도 양자로부터 혜택을 받지 못하는 공적 노후소득보장제도 사각지대가 존재하고 있다. 2005년 실태분석 결과, 65세 이상 노인 중 공적소득보장 수혜자 비율은 30.8%에 불과하고 이 중에서 국민연금을 수급하는 비율은 13.5%로 집계되었다.

〈그림 7〉 공적소득보장 적용률('05년)



* 자료 : 보건복지부

하지만 더욱더 큰 문제는 국민연금의 가입대상인 미래세대 노인인 경우에도, 노인빈곤문제에서 완전히 자유롭지 않다는 데 있다. 이는 무엇보다 국민연금에 법적으로는 가입해야 하지만, 소득부족과 실업 등의 다양한 이유 때문에, 많은 국민들이 납부예외를 인정받고 있기 때문이다. 납부예외 제도란 소득이 일시적으로 없을 경우 보험료 납부를 면제해 주는 제도로 나중 연금액 산정시 가입기간에서 제외된다.

〈표 6〉 국민연금 가입자 중 납부예외자 현황

(단위 : 개소, 천명)

구 분	총계	사업장 가입자	지역가입자			임의 가입자
			계	도시	농어촌	
가입자	17,588	8,455	9,085	7,081	1,964	48
납부예외자	4,874(27.8%)	-	4,874(53.6%)	3,978(81.6%)	895(18.4%)	

* 자료 : 국민연금관리공단

현재 500만에 가까운 가입자가 납부예외자로 분류되고 있으며, 특히 지역가입자의 경우 절반에 가까운 가입자가 납부예외로 보험금을 납부하지 않고 있어서 실질적으로는 국민연금에 가입되지 않은 상태라고 볼 수 있다. 납부예외자들이 장기간 같은 상태에 머물 경우 이들은 노후에 국민연금을 받지 못하게 될 것이고 다른 대책이 없다면 많은 가입자들이 '소득 없는 노후빈곤'이라는 위험에 직면하게 될 것이다.

제 II 부 국민연금 개혁의 출발점

“국민연금법 처리를 당부하는 대통령 서한(2003.11.21)”

고령사회에 대비해서 국민연금 체제를 ‘적정부담-적정급여’로 전환하는 일이 시급합니다. 마침 올해는 5년마다 실시되는 재정추계가 있는 해입니다. 각계 의견을 수렴해 ‘연금재정 안정방안’이 마련된 만큼 차체에 손질할 필요가 있습니다. 이번 기회를 놓칠 경우, 다음 추계가 이루어지는 2008년까지 기다릴 수밖에 없고, 이 경우 연금수급자가 지금보다 3배나 많아지게 됩니다. 그렇게 되면 제도 변경에 따른 반발과 자녀세대의 보험료 부담도 그만큼 커질 수밖에 없습니다. 대규모 연금 수급자가 발생하기 전인 지금 고쳐야 합니다.

앞서 지적한 국민연금의 문제점은 참여정부 출범 첫년도인 2003년부터 부각된다. 1998년에 재정안정화를 위한 연금개혁이 이루어졌지만 본격적인 개혁 논의는 국민연금법에 의해 실시한 재정계산에 의하여 대두되었으며, 우리 또한 고령화라는 인구환경 변화에 대한 대비가 필요함을 자각하게 된다.

정부에서는 2002년부터 국민연금발전위원회를 구성하여 재정추계를 실시하게 되고, 급속한 인구고령화와 적게내고 많이받는 체계로 인해 장기재정불안을 초래한다는 결론을 도출한다. 이와 함께 재정안정화를 위한 방안들을 도출하게 된다. 정부에서는 이러한 발전위원회의 논의결과를 토대로 국회에 재정안정화를 위한 개정안을 참여정부 출범년도인 2003년 10월에 제출하고 연금개혁을 본격 추진한다.

2003년 정부의 개정안 국회 제출은 한국 연금개혁의 시작으로 볼 수 있을 것이다. 고령화라는 사회적 이슈가 본격적인 정부 의제로 설정된 것도 참여정부 출범 이후로, 연금개혁은 대한민국이 고령화에 대한 대비를 시작하였다는 그 신호탄이자 출발점이라 할 수 있겠다. 2003년 10월 정부 개정안 제출 이후, 정부가 의도한 대로 쉽게 국민들의 동의를 얻을 수는 없었다. 개혁에 대해 무수히 많은 논란과 논쟁을 벌였으며, 참여정부가 마무리되는 현재까지도 개혁논의는 지속되고 있을 정도로 복잡한 이해관계가 얽혀있는 것이다.

참여정부에서 방대히 논의돼 온 개혁의 흐름은 크게 세부분으로 나누어볼 수 있을 듯하다. 첫째, '02년 발전위원회를 구성하여 '03년 정부안을 제출하기 까지, 둘째, 정부안을 제출한 이후 정치권의 이견대립과 그 해결방안 모색을 위한국회의 특별위원회 구성까지, 셋째, 마지막으로 금년 새로운 개혁방안 마련으로 개혁안이 마무리 되는 시점으로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 우선 선진국의 연금개혁 흐름을 살펴본 후, 그 첫째 단계로 고령화로 인해 연금개혁이 사회적 의제로 자리잡게 되어 정부가 개정안을 국회에 제출한 때까지를 살펴보도록 하자

제 1 장 모든 국가의 숙제 “연금개혁”

1. 연금개혁의 대원칙

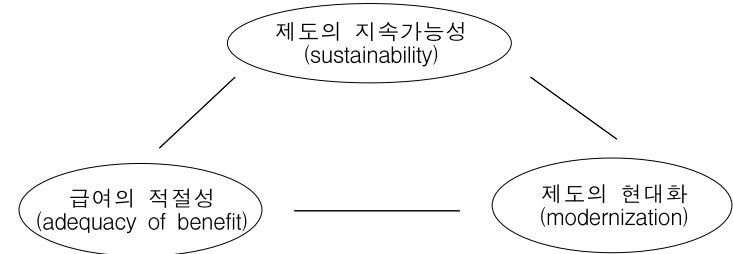
전 세계적으로 급격히 증가할 것으로 예상되는 고령인구 중 상당수가 공식적인 노후소득보장제도로부터 소외되거나, 이미 연금제도를 도입한 대부분의 국가 또한 재정불안정을 경험하고 있으며, 가까운 장래에 재정불안정이 발생할 것으로 예상되고 있다. 유엔(UN)의 추계에 따르면 현재 전 세계적으로 10% 정도인 60세 이상 인구비율이 향후 50년간 현재의 유럽국가 고령인구 비율인 20% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

이렇게 급격한 고령화 예상에도 불구하고 '99년 현재 세계 60억 인구 중 단지 15% 정도가 공식적인 노후소득보장체계의 보호 테두리에 있어, '00년대 이후 고령화에 대비한 노후소득보장이 전 세계적인 관심사로 부각되어 왔다. 한편, 이러한 고령화와 노후소득보장의 사각지대 문제 외에 공적연금을 도입하고 있는 복지 선진국가의 경우 연금제정에 대한 불안정문제가 공적연금 개혁 배경으로 등장하고 있었다. 이러한 연금제정 문제는 1994년 세계은행 보고서에 따르면, 당시 개발도상국가 및 저개발 국가 공적연금제도에서도 재정불안정 문제가 심각한 수준에 도달해 있었음을 발견할 수 있다.

공적연금을 상대적으로 늦게 도입한 우리나라와는 달리 선진외국에서는 이미 연금개혁이 중요한 사회적 이슈로 자리잡게 되며, 연금제도가 달성해야할 다음 세 가

지 목표를 가지고 개혁작업을 진행하게 된다.

<그림 8> 연금개혁의 대원칙



* 자료 : 윤석명 외, 2003, 고령시대를 대비한 소득보장체계 구축방안, 국민연금연구원

연금제도의 지속가능성은 고령화시대 안정적인 연금제도 구축으로 재정안정성 확보를 의미한다. 보험료율 및 급여율 조정, 수급개시연령 조정 등 적절한 정책수단을 활용하여 연금재정의 건전성을 유지하여 현재 근로세대에게는 과중한 부담을 지우지 않도록 하되, 퇴직세대에게는 적절한 수준의 연금급여를 제공함으로써 세대간의 형평성을 유지할 수 있는 방향으로의 개혁을 추구하는 원칙이다.

연금급여의 적절성(adequacy) 은 노인들이 빈곤의 위험에서 벗어나 안락한 노후 생활을 영위할 수 있도록 보장하는 것을 의미하며, 또 공·사연금의 구분 없이 모든 국민에게 자신에게 적절한 연금제도에 가입할 수 있는 통로(access)를 제공하는 것을 의미한다.

연금제도의 현대화는 노동시장의 유연성, 양성 평등, 평균수명의 연장 등 변화하는 경제사회환경과 부합되게 제도를 수정하여 그 적응력을 높이는 것을 의미한다.

2. 외국의 연금개혁 사례

선진국에서는 이러한 세가지 대전제하에서 이미 개혁이 진행되었으며, 또 우리와 같이 개혁이 진행 중이다. 인구고령화라는 공통된 외적 환경 변화에 대응하기 위한

선진국의 노력은 비교적 유사한 모습을 보이며, 최근에 추진된 선진국의 공적연금 개혁을 다음과 같이 8가지 관점에서 정리할 수 있겠다.

첫째, 재정안정화를 위한 급여 및 수급개시연령 등의 변경조치와 관련된 사항이다. 고령화로 인해 연금을 받는 사람들이 늘어날수록 제도의 안정성 유지를 위한 불가피한 조치라고 볼 수 있다. 독일의 경우 공적연금 급여수준을 2011~2030년까지 소득대체율을 6%포인트 축소하는 개선안을 마련하여 40년 가입기준으로 소득대체율이 60%에서 54%로 감소하는 재정안정화 방안을 제시한 바 있다. 또 프랑스는 보험료납부기간을 현행 37년 6개월에서 2020년에 42년으로 점진적 상향조정하는 조치를 단행하였다. 한편, 수급개시연령 조정과 관련하여, 미국은 2000~2027년까지 점진적으로 65세에서 67세로 상향조정하였으며, 일본은 후생연금 지급개시연령을 2013년부터 60세에서 65세로 연장하는 한편, 급여수준을 5%포인트 인하하고, 급여의 임금슬라이드 부분을 폐지하고 물가슬라이드만 적용하는 재정안정화 조치를 추진한 바 있다. 우리 국민연금 또한 지난 1998년 법개정시 2013년부터 매 5년마다 1세씩 수급개시 연령을 연장하여 2033년에 65세가 되도록 이미 규정되어 있다.

둘째, 재정안정화를 위한 기금적립 강화조치이다. 재정운용방식에서 알 수 있듯이 과거 인구가 증가하고 경제가 성장할 때는 부과방식이 문제가 없었지만 고령화시대에 부과방식은 점점 유지하기 힘들게 된다. 이에 각 나라에서는 인구고령화의 충격을 방지하기 위해 연금제도의 적립적 속성을 강화하게 된다. 캐나다의 경우 기금의 일정적립률(5배)을 유지하는 부분적립방식의 소득비례연금(CPP) 도입하였으며, 이와 유사하게 스웨덴, 핀란드도 부분적립방식을 도입하였다. 한편, 프랑스에서는 공공부문 기금일부를 연금특별보유기금으로 이전함으로써 공적연금 재정방식에 있어 부과방식에서 적립방식으로의 관심이 커지고 있는 추세를 반영하고 있다.

셋째, 기여·급여간 형평성 강화 및 세대간 부담 형평성 제고이다. 스웨덴에서는 기초연금의 폐지와 소득비례연금체계의 개편을 통해서, 독일 및 네덜란드의 경우는 보험료율 한계를 설정하여 부담수준 제한을 통해서 형평성 제고를 추진하였다. 즉, 독일은 2020년까지 20%, 2030년까지 22% 이하로 제한하였으며, 네덜란드는 18.25%를 보험료율 한계로 설정하고 있다.

넷째, 공적지출 감소정책과 관련된 사항이다. 이미 인구고령화가 많이 진행되어 노인인구가 20%가 넘는 고령국가에서는 모든 노인들을 공적지출로 감당할 수 없게 된다. 이에 노후소득보장 문제를 사적부문과 적절히 분담하는 방안을 마련하게 된다. 영국의 경우 법정소득비례연금을 제2국가연금으로 개편하고 기업연금이나 개인연금 등으로의 적용제외시 국민보험 보험료율을 삭감해 줌으로써 사적연금에 대한 의존도를 강화하였으며, 독일의 경우 조세감면을 통한 기업 및 개인연금을 활성화하는 조치를 취하고 있다.

다섯째, 고령노동 및 장애인 노동 장려 조치이다. 이는 조기퇴직 제한, 퇴직연령 연장을 위하여 조기노령연금 폐지 및 축소, 연기연금 급여율 인상, 장애연금과 노동의 연계 등의 조치와 관련된다 하겠다. 영국 및 이탈리아에서는 퇴직연금 연기에 대한 급여증액율을 인상하였으며, 핀란드에서는 노령연금을 늦게 신청할수록 적용되는 급여율을 인상하였다. 또한 독일에서는 35년 이상 가입 후 62세에 수급할 수 있는 완전노령연금 수급개시연령을 65세로 점진적으로 조정하고 있다. 스웨덴에서는 수급자가 일정기간 장애연금 수급자격을 유지하면서 취업을 시도할 수 있도록 하는 휴면장애연금제도를 운영하고 있으며, 룩셈부르크에서는 노인들의 필요와 능력에 작업조건을 적용시켜 노동을 하도록 함으로써 장애연금 수급 축소를 시도하고 있다. 오스트리아에서는 장애 및 유족연금 급여액을 축소하였다. 네덜란드에서는 57.5~65세 미만 실업노인에 대해서도 취업알선을 의무화하고 훈련 프로그램을 강화하고, 영국에서는 노인에 대한 직업훈련과 알선을 강화하였다.

여섯째, 연금급여의 적절성 확보조치이다. 다양한 소득원 확보를 위해 다층소득보장체계를 도모하고, 다양한 공적·사적 연금제도 활성화로 기초소득보장 이상의 급여수준을 보장하도록 하는 추세이다. 영국(2000년), 스웨덴(1998년), 독일(2000년)에서는 연금으로 최저생계를 유지하지 못하는 노인들을 대상으로 최저생계수준까지 연금을 증액하여 지급하는 최저소득보장제도를 도입하였다. 또한 영국과 독일에서는 실업, 가사노동 등을 가입기간으로 인정하는 크레딧 제도를 강화하여 가입기간 증가에 기인한 적정급여를 수급하도록 하는 조치를 단행하였다.

일곱째, 변화하는 노동시장에 대한 적응이다. 독일에서는 파트타임 근로자와 유

사한 상태의 자영자의 공적연금제도 가입확대, 각종 조합형식의 연금제도를 하나로 통합하려는 노력을 시도하고 있으며, 영국에서는 개별 적립식이며 기록 이동이 자유로운 사적 확정기여연금(stakeholder pension scheme) 도입으로 유동성이 강하게 된 노동시장에 대처하는 노력을 기울이고 있다.

여덟째, 가족구조 및 노동참여 성별 변화에 대한 제도 변화이다. 영국에서는 남녀 수급개시연령의 동등화를 위하여 현재 남 65세, 여 60세 연금수급개시연령을 여성 2010년부터 10년간 65세로 조정하였다. 오스트리아, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴에서는 유족연금 등의 파생연금 대신 성 중립적 조정수당을 신설하였다. 독일에서는 자녀 양육으로 인한 파트타임 노동기간 소득의 평균소득 적용과 분할연금 제도를 시행하였다.

이러한 최근의 선진국의 공적연금 개혁은 저출산·고령화 등 사회현상의 변화에 따른 재정안정화 문제를 해결하는데 초점이 두어졌으며, 이는 급여수준에 대한 하향조정과 부담수준의 상향 조정으로 제도를 개선하는 방향으로 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 공적연금을 먼저 도입한 선행국가들의 경험은 우리에게 귀중한 학습이 된다고 볼 수 있다. 아직 고령인구가 많지 않지만, 앞으로 고령화가 급속히 진행될 것으로 예측되는 우리나라는 선진외국의 경험을 토대로 고령화에 미리 대비하여 그 충격을 줄여나가야 할 것이다. 이에 우리 정부에서도 위 세 가지 원칙과 선진외국의 개혁사례를 토대로 고령화에 대처하기 위한 개혁 작업에 착수하게 된다.

제 2 장 우리나라 연금개혁의 시작

1. 재정계산제도의 의미와 추진배경

국민연금 개혁은 사실상 1998년 '국민연금제도개선기획단' 구성에서부터 시작되었다. 제도개선기획단 논의를 바탕으로 1998년 법개정이 이루어졌으며, 이 시점에 장기재정안정화를 위한 재정계산제도가 도입되게 된다. 재정계산제도는 5년마다 정기적으로 장기재정추계를 시행하도록 국민연금법 제4조에 규정되어 있으며, 국민연금의 재정수지에 대한 계산을 주기적으로 실시하여 장기 재정상태를 전망하고, 재정의 장기적 균형을 유지하도록 보험료와 급여수준을 조정하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 이러한 재정계산 논의를 실행하기 위하여 정부에서는 2002년 국민연금 발전위원회를 구성하게 되고, 참여정부 출범연도인 2003년부터 개혁논의에 착수한 것이다.

〈국민연금법 제4조 '국민연금이 재정계산 및 급여액의 조정'〉

- ① 이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다.
- ② 보건복지부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 5년마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 국회에 제출하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다.
- ③ 이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.

우선 재정계산제도의 도입배경을 살펴보면, 1999년 4월 도시지역 주민에 대한 적용확대로 제도시행 10년이라는 짧은 기간 내에 전 국민 연금시대로 진입하여 공적 노후보장의 기틀을 마련하기는 하였지만, 보험료와 급여가 법률에 의해 확정된다는 점에서 사회·경제적 변화에 대한 자동조정 기능은 미약할 수밖에 없었다. 이에

1998년에 변화하는 사회·경제적 환경에 적응하기 위해 주기적으로 재정계산의 필요성이 제기된 것이다. 고령화로 인한 재정불안에 대비하기 위하여 도입된 재정계산에는 장기재정추계 뿐만 아니라 국민연금 운영 전반에 대한 계획을 수립하도록 규정하였는바, 국민연금의 종합 점검 시스템이라 할 수 있다.

이에 2003년 제1차 재정계산제도의 시행에 즈음하여 이를 운영하기 위해 국민연금발전위원회가 발족되었으며, 이 위원회는 재정계산 및 재정안정화 방안 등 국민연금제도 발전방향에 관한 건의안을 마련하여 보건복지부장관에게 보고하는 임무를 수행하게 된다.

2. 국민연금발전위원회 구성 및 제1차 재정계산추진

제1차 재정계산을 하기 위하여 '02.3.19 보건복지부장관의 자문기구로 「국민연금발전위원회」(이하 본 위원회)가 발족되어, 2003년 5월까지 운영되었다. 위원회는 송병락 서울대 교수를 위원장으로 하여 시민단체(4인), 사용자단체(2인), 노동자단체(2인), 관계기관(3인), 정부대표(4인), 학계(3인), 언론(1인) 분야를 대표하는 인사 20인으로 구성되어 운영되었다.¹⁾ 또한 위원회 산하에 관련분야 전문가를 중심으로 제도발전전문위원회(위원장 포함 19인) 및 재정분석전문위원회(위원장 포함 15인)를 설치·운영하여 분야별로 연구업무를 수행하였다. 또한 행정지원 등 위원회 업무 수행의 효율적 진행을 위해 국민연금관리공단내 국민연금연구원에 실무지원단을 두게 된다.

위원회 및 전문위원회에서는 장기재정추계의 수행과 함께 제도발전방안을 검토하였으며, 크게 3가지 분야로 정리할 수 있다. 국민연금의 장기재정추계 및 재정안정화 방안이 그것이며, 연금제도 고령빈곤문제 해소 등의 제도내실화 방안과 급여구조 개선 등 급여합리화 방안이 또한 논의 대상이었다. 위원회 운영사항을 살펴보면, 본 위원회는 2003년 5월까지 총 7회에 걸친 회의를 통해 국민연금발전위원회 운영규정 및 세칙(안)을 마련하고, 전문위원 구성 및 전문위원회에서의 수행과제를 선

1) 당초 정운찬 교수(서울대 총장)를 위원장으로 총 21명(위원장 포함)의 위원으로 구성된 국민연금발전위원회가 발족되었으나, 이후 송병락 교수(서울대 경제학부 교수)로 위원장이 교체되었고, 윤건영 교수(연세대 경제학부 교수)의 사퇴로 총 20명의 위원이 국민연금발전위원회를 구성함

정하고 결과에 대해 심의하는 업무를 수행하였다. 한편, 전문위원회에서는 장기재정추계를 포함한 제도내실화 및 급여합리화관련 주제에 대한 연구업무를 수행하고 그 결과를 본 위원회에 상정하는 형태로 수행되었다. 이러한 수행체계를 통해 제1차 재정계산 결과가 산출되었고 이를 바탕으로 하여 재정안정화방안을 중심으로 한 국민연금제도 개선방안이 마련되었다.

위원회에 상정할 연구결과를 마련하기 위해 제도발전전문위원회에서는 총 20회에 걸친 회의(팀별회의 3회 별도)를 통해 제도 내실화, 급여합리화 방안, 재정안정화 방안의 3개 부분에 걸쳐 16개 과제를 선정하여 논의하였으며, 재정분석전문위원회에서는 총 11회에 걸친 회의(토론회 1회, 소회의 2회 별도)를 통해 재정추계의 가정(입력변수) 설정을 통한 기본안 마련과 재정분석모형 설정 및 재정시뮬레이션 등 4개 분야 10개 과제를 수행하였다.²⁾

<김화중 전 복지부장관 인터뷰>

2007년 5월 11일 오후 3시 한국여성단체협의회 회장실

국민연금발전위원회는 연금관련 전문가와 이해당사자들이 본회의, 제도발전전문위원회, 재정분석전문회의에 참여하여 국민연금 재정추계 및 제도개선방안을 마련하기 위해 15개월 동안 작업하였다. 발전위에서 논의된 3개의 대안 중 근로자를 대표한 이해관계자들은 연금수급액 위주로 제도개선안을 논의함에 따라 60% 소득대체율을 고수하였다. 반면에 사용자를 대표하는 이해집단은 수급액보다는 부담액에 관심이 많았던 까닭에 40% 소득대체율 조합을 선호하였다.

2) ○제도발전전문위원회 수행과제: 3분야 16개 과제
 - 제도내실화 방안 분야 (공적연금간 연계방안 외 5과제), 급여합리화 방안 분야 (강역노령연금 개선방안 외 7과제), 재정안정화 방안 분야 (국민연금 장기재정안정화 방안 외 1과제)
 ○재정분석전문위원회 : 4분야 10개 과제
 - 재정분석모형 설정 및 재정시뮬레이션 분야(3과제), 수입관련 분야(2과제), 지출관련 분야(2과제), 적립기금 관련 분야(3과제)

근로자가 보험료 전액을 부담한다면 '고부담·고급여'제도를 끝까지 주장하지는 않았을 것 같다는 생각이 든다. 사용자 집단 역시 수급자들의 적정 소득대체율을 고려하였다면 40% 소득대체율만을 고집하지는 않았을 것이다. 발전위원회 회의 뿐 아니라 외부에서도 재정안정화 방안에 대해 참여 위원들 중 일부가 지속적으로 반대 의견을 표명하였다. 위원 개개인의 입장에서 위원회에서 마련한 대안이 마음에 들지 않더라도 일단 합의가 되면 만들어진 개선안을 수용하고 일반 국민을 설득하는 역할을 수행하여야 함에도 불구하고 위원회안에 대해 계속 반대하며 국민여론을 호도한 위원이 있었다. 이론적으로 가능한 최선의 대안을 현실적으로 받아들이기 어렵다면 차선을 택할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 일부 대학교수, 이해관계자들의 대표들이 위원회안을 끝내 수용하지 않은 부분에 대해 많은 아쉬움이 남는다.

발전위원회 재정안정화 방안에 대한 정책토론회가 송병락 위원장 사회로 시민단체, 노동조합 대표가 모두 참석한 가운데 프레스센터에서 개최되었다. 이해관계자들이 연금 전문가보다 연금분야에 대해 더 전문적인 지식을 갖고 있기는 어렵다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 자신들의 수준에서 옳다고 생각하는 것에 대해 끝까지 고집을 꺾지 않는 것에 대한 아쉬움이 컸다.

특히 이해관계자들은 발전위원회에서 사용한 인구통계가 모두 틀렸다고 주장하였다. 국가의 통계담당 주무부처인 통계청의 공식추계조차 부인하는 상황에서 어떠한 연구결과를 신뢰할 수 있을 수 있을 것인가에 대해 절망감이 들었다. 부연하면 국가의 100년 대계를 위한 중요 정책결정과정에서 일반 국민들의 의견을 충분히 반영하는 것이 얼마나 어려운지 절실히 느꼈으며, 이러한 절차에 대해 장관으로서 회의도 느꼈다.

2003년 10월 국회에서 연금법을 통과시키기 위해 다양한 노력을 전개하였다. 교육문화회관에서 기자회견을 개최하여 재정안정화 마련의 불가피성에 대해 기자들의 이해와 동의를 구하였다. 한나라당 의원들과의 접촉을 통해 재정안정화 방안에 대한 상당수 의원들의 동의도 구하였다. 그러나 일부 의원의 반대로 연금법 개혁이 물거품된 것이 못내 아쉽다.

2004년에 접어들면서 총선정국에서 기초연금이 한나라당 등 야당의 총선공약을 통해 연금법 논쟁의 중심으로 들어오게 되었다. 이 와중에서 가장 심각한 문제는 국회의원 개개인이 인식한 기초연금의 개념에 상당한 차이가 있었다는 것이다. 왜곡 전달되는 기초연금 개념을 제대로 알리기 위해 국회의원들에게 기초연금을 수차례 설명하였으나, 상당수 국회의원들의 기초연금을 통해 국민들을 호도하면서 지금까지도 논란이 이어오고 있는 것에 대해 안타깝게 생각한다.

위원회 연구진, 위원회 사무국, 복지부 관계자들은 관련 분야의 지식과 경험 측면에서 최고였다고 지금도 생각하고 있다. 당시 국민연금관리공단 장석준 이사장과도 호흡이 잘 맞아서 국민연금에 대한 언론의 잘못된 보도 등에 대해 효과적으로 대처할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 객관적인 자료에 의해서가 아닌, 정보가 부족한 시민단체, 국회에서 연금개혁 방향이 결정되는 현실에 대해 고통이 매우 컸다.

복지부장관에서 물러난 뒤 대통령 특보로 임명받는 자리에서 국민연금 개혁과 관련하여 대통령으로부터 특별한 지시를 받았다. 특보를 적극 지원할 것이니 국민연금법이 통과되도록 일반 국민과 국회의원들에게 적극 설득을 알리라는 지시를 받았다. 국민적 합의없이 국민연금법이 통과되기 어렵다는 현실을 감안하여 국민연금을 있는 그대로, 전문가들의 지식과 정보를 국민과 국회의원에게 적극 알려줌으로써 국민과 국회의원도 국민연금 개혁에 동참할 수 있도록 노력해달라는 특별 지시를 받았다.

한편, 각 분야별로 별도로 연구가 진행되어 전문위원회 간에도 의견공유가 어렵다는 지적이 제기되었고, 이에 따라 재정분석전문위원회에서 수행한 재정추계 결과에 대해 제도발전 및 재정분석 전문위원회가 합동으로 세미나를 개최하여 전문위원 모두에 대한 추계결과의 정당성을 확인 한 바 있다. 또한 국민연금재정안정화 방안 및 제도일반에 대하여 위원회 소속 전문가이외의 외부전문가 및 일반 국민들을 대상으로 여론조사(전화설문조사) 수행하여 위원회 외부의 목소리도 담아내려는 노력

을 아끼지 않았다. 이러한 과정을 거쳐 위원회의 최종의견은 '03.4.1 공청회를 통해 발표되었고, 그 결과를 반영하여 최종의견을 제시한 바 있다.

<송병락 국민연금발전위원회 위원장 인터뷰>

2007. 4. 24. 전화 인터뷰

국민연금 개혁논의에 대해 국민들이 제대로 이해하는데 많은 시간이 걸렸다. 연금논의과정에서 모두가 '적게 내고 많이 받는것'에 대해 관심이 많은데, 사회에 기여하는 셈치고 낸 것보다 적게 받아야 사회가 튼튼해질 것이다. 국민 연금에 노후를 전적으로 의존하기 보다는 기업 활성화 및 개인이 노후를 준비하도록 여건조성이 필요하다. 여기에 덧붙여 가족복지도 소득보장의 한 축으로 자리잡을 수 있도록 중요성이 강조되어야 할 것이다.

수십년 후 고갈될 기금 고갈에만 너무 민감하게 반응하는 것 같다. 경제 규모를 키우는 노력을 통해 과실을 공유할 수 있는 방안에 대해서도 고민이 필요하다. 연금개혁 논의과정에서 전문가와 비전문가가 합의를 도출하도록 유도하는 것보다는 전문가 위주로 연금개혁 논의가 진행될 수 있도록 위원회 또는 논의구조를 개편하는 것이 바람직할 거 같다.

국민연금재정안정화 방안 마련시 감소추세에 있는 인구문제가 가장 큰 걸림돌이었다. 특히 인구사회변화 예측이 어려워 장기 추계결과에 대해 이해관계자들을 이해시키는 과정이 어려웠다.

공청회 이후 위원회에서 마련한 국민연금제도개선안은 재정안정화 방안에서 치우친 개선안이라는 지적과 함께 이해단체를 중심으로 대립되는 양상을 보였다. 이에 국민연금재정안정화 방안에 대해 노사 및 시민단체간 시각 차이를 좁히고 폭 넓은 토론을 통해 사회적 공감대 형성을 위하여 노동자단체, 사용자단체, 시민단체, 전문가 집단별로 4차례의 정책간담회를 개최하여 시각 차이를 좁히려는 노력을 수행한 바 있다.

김상균 국민연금발전위원회 제도발전전문위원회위원장 인터뷰

2007. 5. 10. 오후 3시 연구실(사회과학관 16동 640호)

우리나라에서 가장 신뢰를 받는 집단이 전문가, 그 중에서도 교수인 것 같다. 사회에서 가장 신뢰를 많이 받는 집단이 제도 개선안을 만들되, 관료와 정치인이 이를 마무리하는 수준이 현실적으로 최선인 것 같다. 이러한 맥락에서 발전위원회는 최선의 수단이었다는 것 같다.

이러한 장점에도 불구하고 위원회 논의과정에서 위원들의 태도에 대해 위원장으로서 불만스럽고 유감스러운 점이 있었다. 연금개혁 방향을 논의하는 과정에서 충분히 찬반논쟁을 벌일 수는 있다. 논의과정에서 커다란 의견차이가 있을 경우에는 의원직을 사퇴할 수도 있을 것이다.

국민의 신뢰에 기반을 두고 연금제도의 장기발전방안을 마련하도록 요구받은 상태에서는 가급적 단일안의 최종보고서를 만들어 국민에게 제시하는 것이 바람직하다고 생각한다. 단일안을 도출하기 위해 최후까지 노력하는 자세가 필요하며 이것이 바로 위원회에 참여한 위원의 의무라고 생각한다. 막판 단일안을 도출하기 위한 최선의 노력이 이루어지지 못한 점이 못내 아쉬우며, 단일안이 도출되지 못함에 따라 연금개혁에 대한 국민들의 개혁동기가 약화될 것을 우려하게 되었다.

발전위원회 보고서 공표이후 위원회에 참여하였던 위원들은 가급적 보고서의 내용을 국민들에게 정확하게 알려서 연금개혁이 수월하게 이루어질 수 있도록 노력하는 것이 위원회에 참여하였던 위원으로서의 올바른 자세(After-service의 모습)라 생각한다. 그러나 보고서가 만들어지는 과정에서 일부 위원들의 책임회피 및 비판과정을 통해 위원 자신이 보고서의 신뢰를 떨어뜨리는 악영향의 징후들이 있었다. 구체적인 예로 일부 위원들이 "내일 일도 모르는데, 어떻게 60~70년 후의 일을 가정하여 장기재정추계를 할 수 있는냐"식의 발언을 함으로써 재정추계 결과에 대한 불신을 증폭시키는 사후 발언을 하였다. 위원회에 참여하였던 위원이 사후에 이런 식의 발언을 하려면 위원회 활동을 하지 않는 것이 올바른 자세라 생각한다.

<위원회 진행과정 관련>

좋은 취지에서 발족한 위원회가 운영과정에서 미숙함도 일부 노출시켰다. 위원회에 모든 결정권이 부여되었으나 이익집단 대표가 참여하는 과정에서 보고서 작성의 전문성이 상당히 약화되는 결과를 초래하였다. 전문위원회 구성은 잘 되었다고 생각한다. 그러나 동일단체 위원이 전문위원회와 본 위원회에 동시에 참여하는 과정에서 전문위원회와 본 위원회의 관계가 매끄럽지 못하게 되는 문제가 발생하였다. 위원회와 전문위원회의 관계를 조정하기 위한 노력들이 있었음에도 불구하고 의사소통이 제대로 되지 않거나 의견 조율이 잘 되지 않는 문제가 발생하였다.

재정추계 및 위원회 회의 개최와 관련된 진행관련 업무 등에 대한 기술적인 지원은 주관 연구소가 주도적인 역할을 하여야 한다고 생각한다. 그러나 주관 연구소였던 국민연금연구원(당시 국민연금연구센터)의 위원들에 대한 기술적인 지원과 신뢰부여 측면에서 미흡한 점이 있었다. 특히 몇몇 위원들은 국민연금연구원이 재정계산업무를 주도적으로 수행하는 것 자체에 대해 신뢰하지 않았다. 이러한 관점에서 국민연금연구원은 주도적으로 재정계산과 관련된 기술적인 면에서의 모형설정, 추계작업 등에 대해 투명하게 공개할 필요가 있을 것이다.

<향후 위원회 구성 또는 운영방향과 관련하여>

아직까지 우리나라에 연금관련 전문가가 많지 않기 때문에 위원회 구성에 '이익집단'을 포함시키는 것이 불가피할 것이다. 위원회측과 이익집단간의 심도있는 논의를 진행하기 위해서는 (위원회와 이익집단간의) 상호협의 하에 이익집단을 대표하는 연금 전문가를 확보하는 것이 매우 절실하다고 느꼈다. 그러나 위원회 논의과정에서는 원칙을 강화시킬 필요가 있다. 본인이 원하지 않을 경우 중도에 위원을 사퇴할 수 있는 자유를 확대하되, 위원회 전체 입장과 상반되는 입장을 언론 등에 주기적으로 표명할 경우에는 이를 제재할 '제도적인 장치'를 마련할 필요가 있을 것이다.

<위원회 활동, 보고서 발간, 여론동향 관련>

발전위원회는 국민연금의 장기적인 발전 측면에서 가장 많은 고민을 했고 당초의도대로 이후 논의과정에서 연금개혁논의의 벤치마킹이 되는 역할을 훌륭하게 소화해 내었다고 판단한다. 특히 발전위원회에서는 '적정부담·적정급여' 논의를 통해 처음으로 '적정'이란 개념을 연금개혁 논의에 포함시켰다. 발전위원회는 지속 가능성의 척도로 '적정'이라는 개념을 도입하였으나, 정치권 논의과정에서 적정이라는 개념이 사라졌다. 정치권, 즉 국회에서의 논의과정속에서 '적정'이라는 개념이 사라지면서 '최저부담·최고급여'로 논의가 변질되는 과정에서 제도의 지속 가능성이 현격하게 약화되었다. 위원회는 고민 끝에 12~16%의 보험료 부담수준을 '적정부담'으로 설정하였으며, '적정급여' 차원에서 적절한 선택이었다고 생각한다. 시간이 흐를수록 발전위원회가 제시 하였던 재정안정화가 긍정적으로 평가받을 것을 확신한다.

위원회활동기간, 보고서 발간시점까지는 정당과 정치인이 개입하지 않았다. 이 때까지는 문제는 있었으나 합리성 추구가 가능하였다. 지난 3년 반 동안의 국민연금 개혁논의과정을 통해 정당과 정치인이 연금개혁 문제를 정치적으로 이용할 가치가 있다는 학습효과를 이미 얻은 관계로, 제2차 재정계산 과정에서는 자칫 합리성 추구가 어려워질 가능성이 매우 높다. 사심없는 전문가들에게 바람직한 연금개혁방향에 대한 연구 및 논의를 맡겨야 함에도 불구하고, 제2차 재정계산 논의과정이 이같은 원칙에서 멀어질 것에 대한 우려를 금할 수 없다.

3. 재정계산 결과 및 제도개선방안

가. 국민연금의 장기재정추계

국민연금발전위원회의 재정분석전문위원회에서는 장기재정전망을 실시하여 그 결과를 도출하게 된다. 인구구조를 비롯한 사회경제적 변화와 국민연금의 수급구조 불균형으로 인해 제도를 계속 유지한다면, 2035년까지 적립기금이 지속적으로 증가하여 최고 1,715조원(2000년 불변가격으로는 603조원)에 도달하게 되고, 2036년에

당년도 수지적자가 발생한 이후 기금잠식이 급속히 진행되어 2047년에 기금이 소진 되는 것으로 추계되었다.

〈표 7〉 국민연금 장기재정전망

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립율	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금급여				
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	9.00	86,547
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	8.5	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	5.3	9.00	439,146
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	0.5	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	-	9.00	-
2060	-	201,822	201,822	0	895,032	892,859	-693,210	-	9.00	-
2070	-	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	-1,015,259	-	9.00	-

* 자료 : 국민연금발전위원회(2003)

더욱 우려스러운 것은 적립기금이 소진되는 2047년에 보험료수입은 총급여지출의 29.4%에 불과한 것으로 나타났다. 기금이 완전히 소진되고 부과방식으로 전환할 경우 필요보험료율은 2050년에는 30.0%, 2070년에는 39.1%로 급증하게 되는 것으로 예상된 것이었다. 급격한 수지구조 악화는 후세대의 지나친 부담 증가를 초래하게 된다는 점을 여실히 보여주었으며, 조속한 제도개선이 필요함을 재정전망 결과가 알려주게 된 것이다.

〈표 8〉 총부과대상소득 대비 총급여지출액 비율 변화

구분	총부과대상소득(A)	총급여지출(B)	B/A
2010	342,633	10,921	3.2
2020	613,791	34,701	5.7
2030	967,960	110,576	11.4
2040	1,341,389	288,329	21.5
2050	1,869,968	560,567	30.0
2060	2,440,472	892,859	36.6
2070	3,280,327	1,283,095	39.1

나. 국민연금의 장기 재정안정화 방안

1) 기본 원칙 설정

이러한 재정전망 결과를 바탕으로 발전위원회에서는 재정안정화 방안을 본격적으로 논의하게 되었으며, 구체적인 방안 수립 이전에 다음과 같이 4가지 기본원칙을 세우게 된다. 첫째, 현 제도의 기본 틀을 유지하는 선에서 재정안정화 대책을 마련한다는 것이다. 이는 제도를 급격하게 변하게 함으로써 발생하게 될 문제를 최소화한다는 측면으로 이해 할 수 있다. 둘째, 국민들이 신뢰할 수 있는 수준의 장기적 재정안정 상태를 확보한다는 것이다. 셋째, 적정부담·적정급여체제로의 전환을 통한 세대간 형평성을 제고한다는 것이며, 넷째, 기존 가입자와 수급자의 기득권은 최대한 보장한다는 점이다.

이러한 기본원칙을 전제로 하고, 구체적인 재정안정화 방안을 모색하게 된다. 재정안정화 방안 마련 시 구체적 쟁점은 적정 추계기간의 설정, 적절한 보험료율과 급여율 설정이다. 즉 적절한 기간동안 연금재정이 안정화 될 수 있도록 하고, 국민소득 대비 보험료 부담이 가능해야 하며, 국민들이 안정적인 노후생활이 가능하도록 연금급여를 제공해야 한다는 것이다.

첫째, 연금재정의 안정성과 관련된 추계기간 및 목표치 설정이다. 발전위원회에서는 적정 추계기간의 최종년도까지 기금이 소진되지 않고 일정한 적립률(당년도 지출대비 적립기금)이 유지되는 것을 재정안정 목표로 설정하게 된다. 여기서 문제가 되는 것이 어느 정도 기간 동안 추계를 할 것인지 또 최종년도에 기금을 어느 정도 보유하고 있어야 하는지 여부이다.

적정한 추계기간을 살펴보면, 우선 국민연금의 성숙과 인구 고령화를 재정 안정화 방안에서 반영하기 위해서는 최소한 60년 이상의 추계기간이 필요하나, 미래 예측 능력에 대한 한계로 인해 2070년 이후까지 추계기간으로 설정하기에는 현실적인 어려움이 있다. 또 2000년대 저출산의 영향을 받은 세대가 2070년에는 노령층을 형성해 더 이상 노령부양비가 증가하지 않을 것이라고 예측되기 때문에 적절한 추계기간을 2070년으로 결정하게 된다. 다음으로 설정된 추계기간까지 어느 정도의 기금을 보유하고 있어야 안정적인가에 대한 논의가 이루어졌다. 통상 재정추계기간 마

지막 년도 기준으로 목표 적립률은 0배, 2배, 5배, 10배 등 다양하게 설정이 가능하다.

〈표 9〉 목표적립률별 특징

목표적립률	특 징
0배	재정추계기간 최종년도 말까지 기금보유
2배	보험료 등의 수입이 전혀 없이도 재정추계기간 최종 년도 이후 2년간의 추가적인 지불 능력 보유
5배	재정추계기간 최종 년도 이후 수입이 전혀 없이도 5년 간의 추가적인 지불 능력 보유
10배 (수지적자 미발생)	재정추계기간 최종 년도 이후 수입이 전혀 없이도 10년 간의 지불 능력 보유

* 자료 : 국민연금발전위원회

적립률이 높을수록 재정의 안정성은 높고 후세대에 전가할 부담규모도 적으나, 적립률을 과도하게 설정할 경우 기금운용이 어렵고 보험료의 대폭 인상으로 가입자 부담이 크게 늘어나게 된다. 이에 발전위에서는 세대간 형평성이 고려하여 목표적립률 2배가 적절한 것으로 판단하게 된다.

둘째, 연금급여의 적정성과 관련하여, 안정된 노후생활을 위해서는 퇴직 전 소득의 70~80%가 필요한 것으로 알려져 있지만, 이는 공적연금뿐만 아니라 기업연금(퇴직금), 개인연금 등 모든 노후소득원을 합한 수치이다. 외국의 노령연금 소득대체율을 살펴보면, 평균적으로 53.3%이며, 현행 국민연금은 이보다 약간 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 10〉 주요국 공적연금의 소득대체율

구 분	미국 (1999)	영국 (2001)	캐나다 (1999)	일본 (2000)	독일 (2000)	5개국 평균	한국
소득대체율 (완전노령연금)	60% (40%)	52% (40%)	55% (40%)	56% (40%)	43.6% (43.6%)	53.3% (40.7%)	60% (60%)
현수급자의 평균소득대체율	49% (32.5%)	37.6% (27.8%)	44.6% (29.8%)	44.8% (32.1%)	29.3% (29.3%)	41.1% (30.3%)	-5)

* 자료 : 국민연금발전위원회

그러나 우리나라는 위 국가들과 달리 기업연금·개인연금 등 다른 노후소득보장제도가 발달되지 않았고, 국민연금도 시행초기여서 최소한 급여수준은 40년 가입기준 50~60%는 되어야 할 것이다. 또 국민연금 평균가입기간이 21.7년으로 짧게 예측되고 있으므로, 실제 수급연금액이 최저생계비 이상은 보장될 수 있는 수준이어야 할 것이며 이는 40년 가입기준으로 소득대체율 50%는 넘어야 할 것으로 발전위원회에서 논의된다. 물론 평균가입기간은 현재의 낮은 제도 수용성을 기초하여 예측한 것으로, 장기적으로 늘리기 위한 노력이 함께 이루어져야 할 것이다.

셋째, 부담수준의 적정성과 관련하여, 국민부담률 및 소득수준 등을 고려하여 장기적으로 부담 가능한 보험료율의 상한을 18%로 설정하였다. 이러한 기준은 당시 OECD 회원국의 평균 사회보험부담률 및 평균 국민부담률 수준에 비추어 국민연금 보험료 부담 상한선을 도출한 것이다

〈표 11〉 주요 OECD 회원국의 국민부담률(2000년)

(단위 : GDP대비, %)

국 가 명	사회보험부담률	조세부담률 ¹⁾	국민부담률 ²⁾
스웨덴	15.2	39.0	54.2
덴마크	2.2	46.5	48.8
프랑스	16.4	29.0	45.3
오스트리아	14.9	28.8	43.7
이태리	11.9	30.0	42.0
네덜란드	16.1	25.3	41.4
노르웨이	9.0	31.2	40.3
독일	14.8	23.1	37.9
영국	6.1	31.2	37.4
캐나다	5.1	30.7	35.8
스위스	12.0	23.7	35.7
호주	-	31.5	31.5
미국	6.9	22.7	29.6
일본	9.9	17.2	27.1
한국	4.4	21.8	26.1
OECD 회원국 평균	9.5	27.9	37.4

주 1) 조세부담률 = 조세(국세 + 지방세) / GDP

2) 국민부담률 = (조세 + 사회보험기여금) / GDP. 이때 사회보험기여금은 국민연금 및 3대 특수지역연금, 고용 및 산재보험, 보훈기금, 건강보험의 보험료수입의 합계임

* 자료: 재정부 조세정책과 '2000년 OECD 회원국 조세부담률, 2002(국민연금발전위원회 2003 제안용)

2) 3가지 방안 마련

이러한 원칙에 근거하여 국민연금발전위원회에서는 3가지 대안의 장기재정안정화 방안을 제시하게 된다. 3가지 방안 모두 현행 기금소진 시기 2047년을 2070년 이후로 연기하는 재정안정 효과를 가지게 된다.

제1안은 '소득대체율 60% - 보험료율 19.85%'로 조정하는 것이다. 적절한 노후소득 보장을 위해 소득대체율은 현행 60%로 유지하되, 보험료율을 장기적으로 인상하는 방안이다. 현행 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 2.17%pt씩 19.85%까지 인상한 후, 보험료율을 2070년까지 유지하게 된다. 이 방안은 한계점은 부담수준(18% 초과)이 다소 높다는 문제가 제기되었다.

제2안은 '소득대체율 50% - 보험료율 15.85%'로 조정하는 것이다. 현재 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 1.37%pt씩 15.85%까지 인상한 후 보험료율을 2070년까지 유지하며, 현재 60%인 소득대체율을 2004년에 일시에 50%로 인하하는 것이다. 급여는 줄이고 부담수준은 다소 높인다는 것으로 급여수준과 부담수준이 비교적 수용가능하다는 것이 위원회의 다수 의견이었다.

제3안은 '소득대체율 40% - 보험료율 11.85%'로 조정하는 것이다. 현재 9%인 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 0.57%pt씩 11.85%까지 인상한 후 보험료율을 2070년까지 유지한다는 방안이다. 현재 60%인 소득대체율은 2004년에 일시에 40%로 인하한다는 것으로 급여수준의 대폭적인 감액으로 급여수준은 부적절한 반면 부담수준의 수용성은 높을 수 있는 안으로 평가할 수 있다.

<표 12> 국민연금발전위원회의 대안별 재정안정화 방안

제1안	필요보험료율	19.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(17.8%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	74.7%
제2안	필요보험료율	15.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(14.9%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	64.6%
제3안	필요보험료율	11.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(12.0%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	54.4%

* 자료 : 국민연금발전위원회, 2003.

이러한 3가지 재정안정화 방안에 대한 위원회에서의 논쟁사항을 살펴보면, 제2안에 대한 선호도가 가장 높았으나 이해집단간의 대립으로 인해 단일안으로 하지 않고 3개안 모두에 대해 보건복지부 장관에 건의하는 형태로 하였다.

다. 국민연금의 내실화와 급여제도 합리화 방안

발전위원회는 국민연금재정안정화 방안 외에 국민연금 내실화와 급여제도 합리화를 위한 개선방향을 제시하게 된다. 국민연금 내실화를 위해 납부예외자 축소 및 보험료 징수율 제고, 가입자간 형평성 제고를 위한 사업장 가입자 확대, 표준소득월액 등급체계 개선 등이 제시하였고, 급여합리화를 위해 노령·장애·유족 연금 등 급여제도의 세부개선사항들을 제시하였다.

제 3 장 『국민연금법개정법률안』 국회 제출

1. 의견수렴을 통한 정부개정안 제출

가. 개혁방안에 대한 의견수렴

정부는 발전위원회 논의 결과를 2003.6.9 공식적으로 보고받게 되며, 현행 구조를 더 이상 지속할 수 없다는 판단을 내리게 된다. 그러나 국민연금은 모든 국민의 부담과 혜택이 직결되는 사안인 만큼 그 접근이 신중해야만 했다. 지난 4월 발전위원회에서 재정추계결과에 대한 공청회 및 간담회에서 경영계와 노동계의 의견차이가 크게 표출된 일이 있었기에, 정부에서는 발전위원회의 재정추계결과와 3가지 재정안정화 방안을 설명하고 개혁의 필요성을 강조하게 된다. 이에 '03년 6~7월에 노동계, 경영계, 시민단체, 전문가 그룹 등 이해관계자를 대상으로 10여 차례 이상 집중적으로 간담회를 개최하였다. 경영계에서는 기업의 사회보험료 부담이 높아지는 것을 우려하고, 보험료율이 가장 낮은 제3안을 선호하였다. 민노총, 한노총 등 노동계에서는 재정추계결과에 신뢰성의 문제를 제기하며, 보험료율인상과 급여율 인하에 거부감을 표시했다. 또 학계·언론계·연구기관·정부부처에서는 제2안을 선호하는 것으로 나타났다. 양대 노총과 시민단체가 재정안정화 방안에 대해서 회의적인 견해를 나타냈으나, 고령화로 인한 제도의 수정은 불가피하다는 점을 설명하고, 설득한 것이다.

이어 7월에는 정부 내 의견수렴을 위한 부처협의를 거쳐 8월초에 정부개정안을 마련하게 된다. 주무 부처인 복지부뿐만 아니라 관계부처인 재정부, 기획처, 노동부, 행자부 등도 국민연금 재정불안정을 공감하고, 발전위원회에서 제시한 3가지 안에 대해 검토하게 된다. 이러한 협의과정을 거쳐 최종 결정한 정부안은 발전위원회에서 제시한 제2안에 해당된다. 발전위원회에서 논의한 결과를 토대로 2030년까지의 소득수준에 대비한 국민부담 가능성과 우리 국민의 노후소득보장을 위한 적절한 급여를 고려하여 제2안을 결정하게 된 것이며, 또 발전위원회에서 건의한 각종 급여제도 개선사항을 포함하였다.

나. 개정안 국회 제출

이렇게 결정된 개정안을 바탕으로 '03년 8월부터 정부 내에서 비공식적으로 진행된 개정작업을 국민에게 공개하고 대국민 홍보를 추진하게 된다. 출입기자단 세미나('03.8.12), 언론 편집국장 간담회('03.8.13), 대국민 공청회('03.8.19), 언론출연 등 국민연금법 개정안을 알리기 위한 노력을 지속하게 된다. 주요 이해관계단체 뿐 아니라 대국민 여론수렴 활동을 시작한 것이다. 이후 국회에 법률안 제출을 위해 정부입법 제출 절차가 진행된다. 입법예고('03.8.19~9.8), 규제개혁위원회 심사('03.10.1~10.2), 차관회의('03.10.28), 국무회의('03.10.31)라는 절차를 거쳐 국민연금법 개정안을 제16대 국회에 제출(2003.10.31)하게 된다.

<표 13> 정부 개정안의 주요내용

<p><재정안정화 방안></p> <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율 : 60%('03)→55%('05)→50%('08) - 보험료율 : 9%('03)→15.9%('30) ※ 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 상향조정 <p><기금운용체계 개선></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기금운용위원회 상설화, 기금운용위원회 위원장 및 위원 변경, 국민연금정책협의회 신설 <p><급여제도의 합리화></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 장애연금수급조건 확대, 분할연금 수급권 강화 ○ 감액노령연금액 지급률 2.5% 상향 조정, 조기노령연금 감액률 상향 조정 등 ○ 미지급급여 수급요건 중 생계유지인정기준을 폐지, 사망일시금의 생계유지 인정수급요건을 완화

* 자료 : 보건복지부

정부의 개정안은 크게 재정안정화, 기금운용 체계 개선, 급여제도 합리화로 구분될 수 있다. 재정안정화방안은 발전위원회에서 마련한 제2안을 수정한 것으로, 보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 인상하여 2030년까지 15.9%로 조정하며, 소득대체율은 2004년부터 2007년까지 55%로 인하하고, 2008년에 50%로 조정하는 것이다. 개정안에 의할 경우 기금은 2070년까지 유지되며, 기금적립률은 2배에 달하게 될 것으로 전망되었다.

재정안정화로 인해 적립기금이 계속 성장해감에 따라, 기금운용의 전문성과 효율성을 높이기 위한 운용체계 개편방안도 포함된다. 당시 기금운용의 전반적인 방향을 결정하는 기금운용위원회를 상설화하고, 산하에 전문위원회와 사무국을 설치하는 내용이었다. 또 기금운용에 관한 기본정책방향을 협의하기위해 국무총리를 의장으로 하고, 관련부처 장관을 위원으로 하는 국민연금정책협의회를 신설한다는 것이 그 주요내용이었다.

개정안에는 발전위원회에서 건의한 제도개선사항이 다수 포함된다. 그동안 제도를 운영해 오면서 제기된 국민불편사항과 노후소득보장 강화를 위한 급여제도 개선사항이 주를 이루게 된다.

첫째, 10년~20년 미만 가입자에 대한 2.5%를 추가로 감액하는 감액노령연금을 폐지하여 다른 급여와 형평성을 높이도록 하였다. 감액노령연금은 20년이라는 가입기간을 채우는 경우보다 연금액을 2.5% 삭감하는 것으로, 가입기간을 늘리도록 유도하기 위해서 만든 제도이나, 다른 노령연금급여와 형평성을 맞추어야 한다는 국민들의 다수 민원사항이 반영된 것이다.

둘째, 고령근로를 장려할 수 있도록 제도를 개선한다는 것이다. 즉, 조기노령연금 수급자의 연금 재가입으로 가입기간 증가 후 연금 재지급 시 지급률의 상향조정과 60세 이후 재직자 노령연금 적용으로 근로 인센티브를 제공한다는 내용이다.

셋째, 급여수급권 확대를 통한 소득보장 강화이다. 즉, 재혼 시에도 분할연금을 지급하여 여성 수급권을 보호하고, 미완치 장애 및 질병 발생 시 장애등급 결정 유

보기간을 2년에서 1년 6월로 단축함으로써 조기 소득보장을 확보한다는 것이다.

넷째, 성실 가입 유도를 위한 제도개선이다. 즉, 유족연금의 최소가입기간을 1년으로 설정하고, 반환일시금 산정 시 적용되는 이자율의 하향조정을 통해 반환일시금 지급에 대한 유인 감소로 연금가입을 유도한다는 내용이다.

2. 국회에서의 법안심의 및 정부개정안 제제출

정부가 개정안을 제출한 이후, 개정안 국회 통과를 위해 전 정부차원에서 홍보활동을 펼쳐나가게 된다. 대통령은 '03.11.21 국회 법안처리 협조를 당부하는 대국회 서한문을 보내게 되며, 복지부에서는 국회의원을 대상으로 설명회를 개최하였다. 그러나 국민들의 부담은 늘리고, 혜택은 줄인다는 점에서 선뜻 국회에서 논의가 쉽지 않을 듯 하였다. 정부 개정안은 '03.11.24 소관상임위원 보건복지위원회에 상정되어 법안소위에 회부된다. 이어 '03.12.8~9 양일에 걸쳐 법안소위가 개최되어 국민연금법이 상정되었지만, 논의가 보류되었으며, '03.12.17과 '03.12.27 법안소위가 두 차례 열리지만, 국민연금법에 대해서는 논의가 이루어지지 못하였다.

2003년 말 국회에서 논의가 거의 이루어지지 못한 채 2004년으로 넘겨지게 되었으며, 각 정당은 국회의원 선거 국면으로 돌입하게 된다. 이에 국회에서 심의는 사실상 중단되었으며, 16대 국회가 마감되는 2004년 6월까지 한차례의 법안심의도 이루어지지 못하게 된다. 결국 16대 국회 임기만으로 법안이 폐기되고 만다.

2003년 정부 개정안을 마련하여 국회에 제출한 것은 우리나라 연금개혁의 출발점이라 할 수 있다. 우리나라도 고령화로부터 자유로울 수 없으며, 이를 미리 대비하고자하는 정책적 결단이라는데 그 의의가 있다. 그러나 개혁을 위한 사회적 합의는 쉽지 않음을 명확히 인지시켜준 사례이기도 하다.

정부에서도 국민부담을 증가시키는 개정안이라는 한계를 인지하고 이해관계자 단체와 수차례의 간담회를 통해 개정안의 당위성을 강조했다. 하지만 언론에서 집중적으로 부각된 것은 재정안정화의 당위성보다는 2047년에 기금이 고갈된다는 것과 보험료 부담이 또 늘어난다는 점이었으며, 연금법 개정 추진을 언론에 공표한 순간

국민들의 반응은 그저 차갑기만 했다. 정부의 의도는 장기적으로 2030년까지의 보험료와 급여율 스케줄을 제시하여 연금을 받지 못할 수 있다는 불신을 해소하려는 것이었지만, 보험료율이 15.9%로 올라간다는 국민부담 측면만 강조될 뿐이었다.

여기에 설상가상으로 2004년 5월에 기금고갈에 대한 수급불안이 가중되면서 인터넷상에서 '국민연금의 8대 비밀'이라는 문건이 유포되었고, 이는 국민들의 제도 거부 운동까지 초래하게 되었다. 이른바 '안티사태'라고 하는 이 사건은 기금고갈이라는 부정적 측면을 국민들에게 각인시켰으며, 연금법 개정을 더욱 어렵게 만드는 요소로 작용하게 된다.

제4장 국민연금의 위기, 안티사태

1. 안티사태의 발생

2003년 연금법 개정이 추진되자 국민들은 부담이 계속해서 늘고 노후에 받는 연금액의 가치는 형편없이 낮아지는 것은 아닐까 우려하기 시작했다. 언론에서 2047년에 기금이 고갈된다는 사실에 대해 대대적으로 보도하면서 이러한 국민들의 우려는 기금이 고갈되면 이후 세대들은 연금을 받지 못하는 것이 아니냐는 불신으로 바뀌게 된 것이다.

이 과정에서 언론보도는 더욱 국민들의 불신을 가중시키게 된다. 2003.8.16 조선일보에서는 "보험료 원금도 못 받는다"라는 제하의 기사로 정부 개정안을 보도함으로써 제도 인식에 심각한 불만을 초래하게 된다. 이에 정부에서는 언론중재위원회에 정정보도 청구를 하게 되고, 조선일보사가 불복함에 따라 정정보도청구소송을 제기하게 되었다. 이후 조선일보사가 국민연금에 대한 객관적 보도를 지속함에 따라 담당판사는 화해를 권유하게 되고 이에 2005년 10월에 소를 취하하게 된 일도 있었다.

〈그림 9〉 정부 개정안에 대한 조선일보 보도(2003.8.16)



기금운용에 대한 불신도 이러한 제도 불신을 가중시켰는데, 특히 공공자금관리기금법에 의해 1994년부터 1999년까지 연기금을 공공자금계정에 예탁하도록 한 것에 대해 정부가 기금을 마음대로 가져다 쓰는 등 기금이 불투명하게 운영되고 있다는 비난 여론이 상존했다. 이외에도 비전문가들이 주먹구구식 운용을 해서 기금이 바닥났거나 기금을 위험성이 높은 주식에 투자하여 손해가 발생한 것으로 잘못 알려지기도 했다.

또한 국민연금공단이 사각지대를 해소하기 위해 내실화 사업을 추진하는 과정에서 불가피하게 발생한 민원과 국민연금을 경쟁상대로 보는 사보험회사 등 외부 이익집단의 제도 왜곡 및 비방은 제도 불신과 더불어 가입자들인 국민들의 불만을 증폭시키기에 이르렀다. 이에 따라 인터넷 공간에서 안티 네티즌들을 중심으로 보험료 미납에 따른 강제처분 등 민원사례와 병급조정 등 연금 수급권 제한 사례가 전파되었고, 안티사이트 ‘반대국민연금’과 한국납세자연맹의 국민연금 폐지서명운동 등 안티활동이 조직화되는 경향을 보였다.

2. ‘국민연금의 8대 비밀’ 과 안티사태로 확산

안티사태의 시발점은 ‘2005년 5월 5일 ‘mariavet2000’이라는 아이디를 가진 네티즌이 포털사이트에 ‘국민연금의 비밀’이라는 글을 올리면서부터이다. 국민연금에 비밀스런 구석이 많은데 확인해보니 가입자에게 불리한 대목이 많다는 게 그 요지였다.

기폭제가 된 바로 그 비밀의 글은 8가지 물음에 답변하는 식으로 국민연금의 비합리성을 조목조목 설명하고 있다. 우선 ‘부부가 모두 회사를 다니다 1명이 사망했다면?’ 이라는 질문을 던진 뒤 답변을 통해 국민연금을 비판하는 형식이었다.

〈표 14〉 국민연금 8대비밀

쟁점	네티즌주장
① 맞벌이 부부로 국민연금 다 내고 수령시기에 배우자가 사망한 경우	유족연금 받던지, 자기가 낸 것만 받던지 백일, 양쪽 다 받으려면 죽기 전에 이혼하는 수밖에 없음
② 남편이 연금보다 사망한 경우 유족연금 받으려면	부인의 소득이 없어야한다. 세금 없는 노점상으로 생계 꾸리는 수밖에 없음
③ 퇴직 후 소득이 있는 업무에 종사하면 연금받을 수 있나	소득활동 종사시에는 수급권 박탈
④ 연봉6000만원 근로자와삼성 이견 회 회장의 연금보험료는 같다.	월소득 360만원 이상인 경우는 연금액이 같다.
⑤ 국민연금 채납할 경우 차압	통장, 카드, 집, 자동차 모두 차압당한다. 헌법에는 채무이외에 차압 불가능
⑥ 보험료를 채납하면 카드 할부납부 요구	카드로 연금보험료 징수하다보니 신용불량자 양산. 국민연금이 신용불량자 양산시킴
⑦ 국민연금은 사회복지인가? 세금인가?	채납하면 국제징수법에 의해 압류, 차압이 가능. 그러므로 사실상 세금임
⑧ 장애자가 사보험에서 혜택 받으면 장애연금 제한	장애연금을 감액, 지급정지하거나 보상액에 따라 연금지급시기를 유예

* 자료 : 국민연금관리공단

8대 비밀 중 일부 타당한 부분도 있지만 대부분의 내용이 사회보험제도의 원리를 잘못 이해하고 있는 데서 출발하고 있음을 알 수 있다. 하지만 인터넷상에서 8대 비밀이 급속도로 확산되고 이에 추가적으로 기금고갈로 연금을 받을 수 있을지도 의문이고 받을 땐 수령액 또한 터무니없이 줄어든다는 내용의 언론보도가 쏟아지자, 가입자들의 불만이 고조된 것이다.

2004년 5월 초 ‘국민연금의 8대 비밀’의 등장으로 일반 네티즌들이 안티활동에 적

극적으로 가세하게 되었고, 신문과 방송 등에서도 제도의 문제점 및 안티즌의 활동에 대해 상세히 보도하기 시작했다.

〈표 15〉 안티사태에 대한 언론보도

- 동아닷컴 : ‘연금공단-네티즌 쫓고 쫓기는 전쟁’(5. 14)
- 한국경제 : 국민연금 파문 급속확산- 폐지론으로까지 악화(5.27)
 - 사회안전망 최후보루 흔들린다
 - 더 내고 덜 받는 개정방향 총체적 불신
- 서울신문 : ‘고소득자 국민연금 더 낸다’(5.27)
 - 월 5만 4000원까지... 저소득층도 최고 13,000원 늘어
- 동아일보 : ‘커지는 국민연금 불신, 정부는 뒷북 설득’(5.27)
- 경향신문 : ‘국민연금 국민저항 커진다’(5.28)
 - 시민단체 등 대규모 촛불시위, 헌법소원 추진
 - 국민연금, 굶길연금 인터넷에 비난글 쇄도
- 서울신문 : ‘거리로 나온 반국민연금’ 대규모집회 확산 전망(5.31)

* 자료 : 국민연금관리공단

이렇게 언론보도와 함께 인터넷에서 쟁점화되면서 논란이 확산되었고, 5월 29일 한국 납세자연맹이 주도하는 ‘광화문 촛불집회’에는 60여명의 네티즌이 참석하기에 이른다. 이후 청와대와 국회의원 홈페이지 등에서 촛불집회 참석에의 동참을 호소하는 사이버시위가 전개되고 6월 5일 ‘국민연금 반대 2차 촛불집회’가 개최되어 네티즌 90여명이 참석하면서 제도 거부 운동이 정점에 달하게 된다.

〈그림 10〉 국민연금 반대 시위현장



* 자료 : 연합뉴스 사진

이렇게 안티운동이 국민들의 공감을 얻고 국민연금에 대한 불신이 확산될 수 있었던 데에는 8대 비밀이 기폭제 역할을 했지만, 그 밑에는 제도를 그대로 두었다가는 2047년이면 기금이 바닥나 연금을 못 받는 사태가 벌어질 수 있다는 불안이 자리 잡고 있었다. 하지만 재정을 안정시키고 후세대의 부담을 줄이기 위한 연금법 개정안은 국회에서 표류되고만 있어 국민 불안이 더욱 높아졌던 것이다.

3. 연금제도에 대한 오해 및 정부의 대응과정

국민연금 8대비밀의 경우 네티즌의 주장이 일부 일리 있는 부분도 있지만 대부분 사회보장제도의 원리와 국민연금의 취지를 제대로 파악하지 못한 오해에 기인한다. 이에 국민연금공단에서는 긴급대책회의를 열고 국민들의 불신과 오해를 해소하기 위한 노력을 기울였다.

우선 8대 비밀을 올바르게 알리는 ‘국민연금 비밀 바로알기’라는 자료를 작성하여 인터넷에 게재하고, 이를 책자로 제작하여 유관기관 및 언론사 등에 배포하였다. 5월 17일 신문사 논설위원 등 오피니언 리더에게 ‘국민연금 바로알기’를 e-메일링하는 것에 이어 보건복지부 출입기자단, 방송사 데스크, 언론사 사회부장 및 논설위원 등을 대상으로 수차례 간담회를 개최하여 언론사들이 제도 바로 알리기에 동참해줄 것을 촉구하였다.

김화중 복지부 장관과 장석준 공단 이사장이 MBC 100분 토론 등 시사프로그램에 적극 참여하여 대국민 홍보에 앞장섰고, 6월 1일에는 ‘국민연금 이대로 좋은가?’라는 토론방을 개설한 동아닷컴 토론회에 공단 관계자가 참여하여 8대 비밀에 대한 오해를 해소하는데 주력하는 한편, 네티즌이 주로 활동하는 사이트를 중심으로 공단 전직원의 전사적인 대응홍보체계를 구축하였다. 또한 청와대와 보건복지부, 국정상황실의 보고를 통하여 상황의 심각성을 알리고, 결국 대통령까지 나서서 이의 대책을 주문하게 된다.

(제24회 국무회의 '04.5.25) 국민연금에 대한 대대적인 홍보를 통해 국민들의 지지 확보해나가야함

만일 입법에 장애가 생긴다고 하면 복지부 차원이 아니라 국무조정실이 진두 지휘를 해서 국정홍보처 같은 데서 프로그램을 마련해서 홍보해 나가야 되고 그렇게 한다면 1차적으로 우리 공무원들부터 확실하게 알고 대응해 나가 주는 것이 중요하기 때문에 오늘 이 의제를 다루는 데 의미가 있습니다. 특히 강제가입·강제징수에 대해 심각한 문제가 있는 것처럼 보도들이 나오고 하는데, 다수 국민들의 지지를 확보해 나가야 되기 때문에 언론 매체들에 대해서도 특별한 대책이 필요할 것입니다. 범정부적인 어떤 특단의 조치가 필요한 여부에 대한 판단은 복지부에서 하시고 항상 상황을 주시하면서 정부에 도움을 요청하는 식으로 갑시다.

(제13회 수석.보좌관 회의,'04.6.7) 국민들을 설득해 나가고 지속적인 제도 개선 또는 완비를 추진해야 함

국민연금 같은 것은 정말 이걸 국민들 설득 못 해내면 앞으로 다른 일도 못해 갑니다, 이거 아주 핵심적인 문제이기 때문에 지금부터 대책을 세우려고 하는 거지요. 그래서 큰 틀에서는 멈출 수가 없습니다. 국가의 아주 중요한, 국가 운영의 기본적인 틀에 속하는 것이라서 가는데, 지금부터 특단의 대책을 세워 갑시다. 또박또박 국민들을 설득해 나가는 작업을 지금부터 범정부적으로 시작해야 되는 것 같아요. 결국 이것은 집중적이고 지속적인 제도 개선 또는 완비를 추진하는 것은 결국 대통령위원회일 수밖에 없습니다.

이후 청와대에서 직접 사태를 점검하였으며, 2004년 6월 3일 보건복지부 장관이 '국민연금 개선대책'을 발표하게 된다. '국민연금 개선대책'에는 보험료 미납자의 체납처분 완화와 장기 체납자의 납부예외자로의 전환 및 연체금 감면을 검토하는 내용 등이 포함되었고, 대책 발표 후에 학계, 시민단체, 가입자 대표 등으로 구성되는

'국민연금제도개선협의회'와 가입자 대표로 구성되어 국민들의 불만사항을 처리하는 '국민연금 옴브즈만'이 설치되었다.

정부에서는 '국민연금의 8대 비밀'에서 표출된 제도 불만사항을 법 개정 시 포함하여 개선하기로 하였으며, 제도에 대한 오해나 이해부족에 대해서는 국민연금설명회, 내연금알아보기, 인터넷 사이트 해명글 게시 등 찾아가는 홍보로 적극적 해명에 나서기 시작하였다.

4. 위기를 기회로 : 정부개정안 재제출

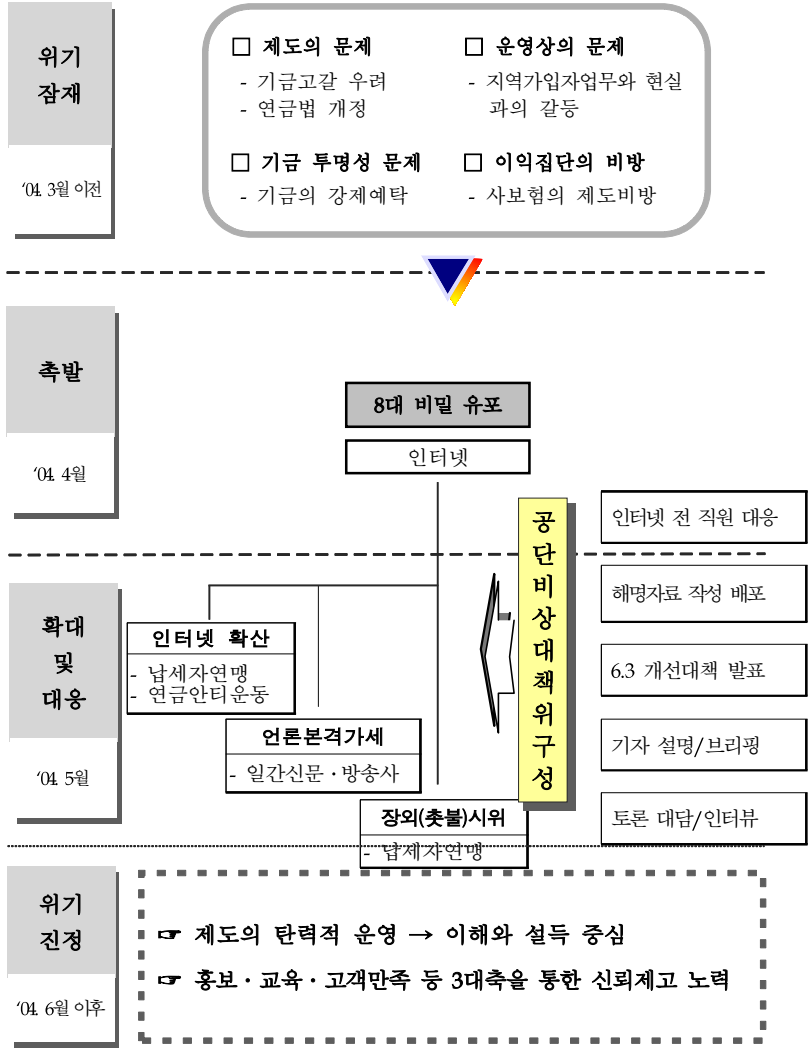
급격한 고령화로 인한 공적연금이 절실히 요구되지만, 대다수의 국민이 아직까지 노후준비의 필요성을 절실하게 느끼지 못하고, 또 제대로 된 노후대책을 갖추고 있지 못한 것이 우리나라의 현실이었다. 이러한 상황에서 고령화로 인한 후세대의 부담을 덜기 위해 시작한 연금개혁은 아직 국민들이 받아들일 준비가 충분치 못한 듯했다.

하지만 긴 안목에서 볼 때 안티사태의 발생은 국민연금 발전을 위한 보약이 될 수도 있다. 우리보다 연금을 먼저 실시했던 나라들 대부분에서 문제가 발생한 후에야 해결책을 찾기 위해 고군분투하고 있는데 반해 우리나라의 경우 국민들이 미리 문제를 인지한 것은 오히려 다행일 수 있다. 안티사태는 그동안 국민에게 다가가지 못했던 제도 일반에 대해 국민이 직접 체험하고 관심을 가지는 계기가 되었으며, 제도를 폐지하는 것보다 조속한 법 개정을 통해 후세대의 부담을 경감하고 고령화 시대에 대비해야 한다는 경각심을 일깨워준 측면도 갖고 있다. 안티사태는 제도근간을 뒤흔들 만큼 중대한 사건이었던 반면 제도개혁의 밑거름이 된 계기로 볼 수 있을 것이다.

정부에서는 비록 국회에서 논의가 이루어지지 못했지만, 명백히 예견된 문제를 그냥 두고 볼 수만은 없었다. 재정불안정을 해소하지 못하고는 연금을 받지 못할 것이라는 수급불안을 해소할 수 없는 상황이었다. 이에 정부에서는 안티사태가 진정되기 시작한 2004년 6월 3일 정부 내 입법절차를 거쳐 정부개정안을 국회에 다시 제출하게 된다.

제 III 부 지지부진한 국민연금 개혁

<그림 11> 국민연금 안티사태 흐름도



* 자료 : 국민연금관리공단

정부가 개정안을 제출한 이후, 2004년 7월 김근태 장관의 취임과 더불어 연금 개혁이 사회적 의제로 다시 부각하게 된다. 김근태 장관은 취임사에서 연금개혁 문제를 해결하겠다고 밝히고, 취임 후 본격적인 활동을 벌여간다. 정부에서 힘차게 연금개혁을 추진하여 개혁방안에 대한 이해관계자들의 의견표출이 활발해졌지만 국회에서의 공식적인 법안 심의는 2004년 11월에 가서야 이뤄진다.

그러나 정부의 의지와는 달리 개혁 논의가 시작되면서 그동안 사회적으로 잠재돼 왔던 개혁방안에 대한 각계의 다양한 목소리들이 구체적으로 표출되기 시작한다. 그 중 대표적인 쟁점이 국민연금 사각지대와 기금운용체계 개편문제였다. 개혁의 구체적 쟁점에 대해서는 별도로 상세히 서술하도록 하겠다. 우선 정부에서는 재정안정화의 시급성을 강조한 반면, 야당과 시민단체에서는 국민연금을 현재 받지 못하거나 향후 받을 수 없는 저소득 고령층을 위한 적극적 대책이 필요하다고 강력히 의견을 제기하였다. 이러한 문제의식 하에 그 대안으로서 기초연금 논의가 활발히 전개된다.

11월 국회에서 본격적인 법안심의를 이루어지면서 쟁점들이 여·야의원의 구체적인 법안으로 제출되기 시작한다. 이후 여·야는 본격적인 대립국면으로 빠져들게 되었으며, 국민연금 개혁은 점점 지지부진해지기 시작했던 것이었다. 이러한 정치적 대립이 무려 1년을 넘게 지속돼오다 2005년 6월 김근태 복지부 장관은 이러한 대립 구도를 타파하기 위해서는 사회적 합의가 우선시돼야 한다고 판단하여, 국회의장에게 국민연금특별위원회와 전문위원회 설치를 제안하게 된다. 이러한 배경하에 국회에 2005년 10월 「국민연금제도개선특별위원회」가 기대 속에서 설치되었지만, 2차례의 회의만 개최되었을 뿐 본격적인 심의는 이루어지지 않았으며 여·야의 이견대립은 좁혀질 줄 몰랐다. 결국 특위는 2006.2월 시한만료로 해산하였으며, 국민연금 개혁은 과연 이루어질 것인가하는 부정적 여론만이 형성되었던 것이다.

제 1 장 개혁방안에 대한 이견대립

1. 정부안 제출이후 다양한 의견표출

가. 개혁공감대 확산을 위한 정부노력

2004년 인터넷 사태가 어느 정도 일단락된 후, 정부는 본격적인 연금개혁 추진을 시도하게 된다. 2003년 제출된 법안이 국회에서 논의 자체가 이루어지지 않은 상황 이므로 이제는 정부가 적극적으로 개혁의 필요성과 그 시급성을 알릴 수밖에 없는 상황이었다. 이에 정부에서는 개정안의 주요내용을 국회와 국민에게 알리기 위한 노력을 행하게 된다.

우선 대국민 홍보를 위해 주요 언론사 사회부장 초청 간담회(6.3), 논설위원 초청 간담회(6.4)를 개최하여 개정안에 대한 대국민 홍보를 추진하게 된다. 또한 보건복지위원회 의원실을 직접 방문하여 보좌관을 대상으로 이상용 국민연금심의관이 정책설명회를 개최(6.15~16)하고, 보건복지위원회 여당 보좌관 정책설명회(6.17), 야당 보좌관 정책설명회(6.24)를 연이어 개최하게 된다.

국민연금 홍보대책을 추진하는 와중에 정부 내에서 전환기를 맞이하게 되는데, 바로 국민연금 개혁을 이끌 수장인 보건복지부 김근태 장관이 새로 부임하게 된다. 김근태 장관은 연금개혁의 필요성을 다시 한번 강조하고 참여정부 내에서 마무리 짓겠다는 의지를 밝히게 된다. 김근태 장관 취임 이후, 본격적으로 여당측과 개혁추진전략에 대한 논의를 전개한다. 정부개정안에 대한 당정협의(7.2, 7.27, 8.17)를 개최하여 여당과 의견을 조율하고, 여·야당 의원 정책설명회(8.12, 9.10)를 개최하는 등 대국회 활동을 추진하게 된다. 또한 보건복지위 여당의원인 강기정, 유필우, 이기우, 장향숙 의원실 보좌관과 복지부 국민연금심의관실 담당과장, 공단 연구원을 중심으로 '연금개혁 T/F'를 구성(9.1)하여 개정안의 주요내용 검토 작업과 향후 개혁추진 일정 및 방향을 점검하였다.

나. 개혁방안에 대한 다양한 의견표출

정부가 개정안을 제출하고 연금개혁을 힘차게 추진하는 가운데 개혁방향에 대해 잠재되어 있던 여·야정당, 시민사회단체, 학계의 다양한 의견들이 다시 7~8월에 수면위로 떠오르기 시작했다. 야당은 물론이고 학계, 시민사회단체 등에서 활발한 토론이 제기된다. 가장 심각하게 제기된 문제점이 노후소득보장 사각지대 해소였다. 현재의 국민연금으로는 모든 국민, 특히 저소득층의 노후생활에 실질적인 도움이 되지 않으므로, 제도를 근본적이고 전면적으로 개편해야 한다는 주장이 제기되기 시작했으며, 그 유력한 대안으로 65세이상 모든 노인에게 세금으로 일정금액의 연금을 지급하자는 '기초연금'이 대두되기 시작하였다.

먼저 여·야당의 의견수렴을 위한 토론활동이 활발해졌다. 여당은 국회 헌정기념관에서 국민연금 정책토론회를 6.7 개최하고, 전문가 및 시민사회단체의 개혁방향에 대한 의견을 듣게 된다. 이날 개최된 토론회에서는 강기정 의원, 김선미 의원 등 보건복지위원회 여당위원이 전원과 복지부에서는 이상용 국민연금심의관이 참석하여 학계 전문가와 경총, 민노총, 한노총, 여성단체연합 관계자의 의견을 수렴하였다. 시민사회단체에서는 급여율 인하로 인해 국민들의 노후소득 보장이 위협받을 수 있음을 지적하고, 실질적인 사각지대 해소 방안을 마련해야 한다고 주장했다. 또한 정부의 보험료율 인상방안 또한 국민들에게 과중한 부담을 초래한다는 반대의견이 주를 이루었다.

한나라당에서도 박근혜 당대표와 김덕룡 원내대표가 직접 참석한 가운데 국민연금 대토론회를 6.9 개최하게된다. 이 토론회의 참석자는 변창남 대한노인복지시설연합회장, 김선택 남세자연맹회장, 김성호 국민연금관리공단 노조위원장, 김일봉 한노총부위원장 등 각계 인사들이 대거 참여한 그야말로 대토론회였다. 이 토론회에서도 국민연금의 사각지대가 광범위하므로 어떤 형태로든 대책이 마련해야한다는 입장이 주로 제기되었다.

이러한 시민사회단체의 의견 개진을 정부에서도 공식적으로 수렴하기 위해 복지부 김화중 장관과 장석준 공단 이사장 참석하에 시민사회단체 간담회를 6.11 팔래스호텔에서 개최하게된다. 시민사회단체에서만 20여명이 참석한 대규모 토론회로

여러 가지 쟁점들이 제기된다. 정부안의 재정안정화 방안, 사각지대 해소방안, 여성의 노후소득보장 강화 등 다양한 부분의 문제점이 제기되고 정부에서도 이에 대한 대책을 마련해보겠다는 입장을 취하게 된다. 또 민노당에서도 6.17 국민연금 토론회를 개최하고 민주노총과 정부 관계자들이 함께 모여 개혁방안을 논의하였으며, 이후에도 전문가 학회 및 시민사회단체가 주관하는 국민연금 개혁방안에 대한 토론이 활발해지며, 구체적으로 정부안에 대한 검증작업이 활발해 졌다.

2. 보건복지위원회에서의 논의과정

가. 의원입법안 제출

국회에서 정부개정안이 보건복지위로 회부되고, 공식적인 안건으로 상정된 것은 11월이지만 논의가 활성화되기 시작한 것은 9월 정기국회가 시작되면서이다. 7~8월의 토론회를 바탕으로 각 정당의 구체적인 법안들이 제출되기 시작한 것이다. '04.11월 보건복지위 법안심의회가 시작하여 '05.10월 국민연금특별위원회가 구성되기 까지 복지위에 계류된 국민연금 개정관련 법률만 총17건에 달할 정도로 다수 법안이 제출되었다.

1) 재정안정화와 사각지대 해소방안

여당은 연금제도의 지속가능성을 높이기 위한 정부의 개혁방향에 동의하지만, 15.9%까지 보험료율을 인상하는 방안에 대해서는 좀더 신중한 검토가 필요하다는 입장을 표명한다. 보험료율 인상시 노동시장에 미치는 부정적 영향, 국민부담 상승 등 보다 더 구체적인 검토가 요구되므로 일단 이번 개혁에서는 유보하고 2008년 제 2차 재정계산 후에 다시 논의하자는 입장을 보였다. 이러한 여당의 입장을 담아 소득대체율만 현행 60%에서 50%로 인하하는 법안을 유시민의원이 10.16 국회에 제출하게 된다.

한나라당에서는 정부의 재정안정화 방안은 일시적으로 기금고갈을 연장한 것에 불과하다고 비판한 후 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전면적·근본적 개혁이 필요하다는 의견을 표출하기 시작했다. 전면적·근본적 개혁방안으로 기초연금 도입을 당론으로 결정하고, 기초연금 도입관련 공청회를 9.6 개최하게 된다. 이 공청회에서는 순천향대 김용하 교수가 발제하고, 경실련·참여연대 등 시민사회단체가 참

석한 가운데 개최된다. 토론회 이후 한나라당은 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 전면적 개정안을 12.3 윤건영 의원 대표발의로 국회에 제출하게 된다. 기초연금은 65세 이상 노인 및 18세 이상 중증 장애인에 대하여 국민연금 전체 가입자 평균소득의 20%의 정액급여를 본인의 기여와 관계없이 세금으로 지급하도록 하였다. 국민연금은 본인의 소득과 기여에 비례하여 급여를 지급하는 「소득비례연금」만으로 운영한다. 소득비례연금의 보험료율은 7%이며 급여수준은 40년 가입기준 가입자 가입기간 전체 평균소득의 20%이다.

2) 기금운용체계개편

야당과 시민사회단체에서 가장 강력하게 제기한 사각지대 해소방안 이외에도 점점 성장하는 기금운용에 대한 문제점이 쟁점으로 부각하게 된다. 03년말 기금적립금은 112조원이었으며, 현행 구조를 유지할 경우 2035년에는 1,715조(경상가)에 달할 전망이어서 향후 이의 운용을 어떻게 할지에 대해 정치권, 시민사회단체의 다양한 의견이 제기되었다.

여당 유시민 의원은 정부안을 기본으로, 기금운용위원회 내에 사무국 설치, 기금운용실무평가위원회 설치 등을 포함한 개정안을 '04.10.6 국회에 제출하게 되며, 또 여당 문병호 의원은 기금운용위원회의 별도 규정이 바람직하다고 주장하면서, 「국민연금기금운용위원회등설치및운영에관한법률제정예관한청원」을 '04.11.8 국회에 제출하였다. 민노당에서도 기금운용의 전문성을 강화하기 위해서는 국민연금법과 별도 입법체계를 갖추어야한다고 주장하고, 「국민연금기금운용기구의설치등에관한법률안」을 '04.11.18 국회에 제출하였다. 법안의 주요내용은 기금운용위원회를 정부로부터 독립하여 설치하고, 집행을 위한 기금운용공사를 무자본 특수법인 형태로 설립한다는 것이었다. 한나라당도 기금운용은 정부로부터 완전히 독립해야한다면서 투자전문회사를 설립하는 개정안을 '04.12.27 유승민 의원이 대표발의하여 제출하였다.

3) 제도개선사항

중요쟁점 이외에 국민연금 자격·징수·급여 등 제도개선사항을 포함한 의원입법안이 다수 제출되었다. 정부안에서도 국민 불편해소 및 소득보장강화를 위해 다양한 제도개선 사항이 포함되어 있었으나, 안티사태에서 제기된 사항들을 반영한 의원입

법안이 제출된 것이었다. 장향숙 의원안('04.6.14), 장향숙 의원 청원안('04.6.28), 박성범 의원안('04.7.2), 장복심 의원안('04.8.18), 유시민 의원안('04.10.16), 정성호 의원안('04.11.26), 현애자 의원안('04.11.18), 엄호성 의원안('05.5.19), 김혁규 의원안('05.7.13), 장향숙 의원안('05.10.28) 등 국회 보건복지위에서 국회에서 특위가 구성되기까지 다양한 제도개선사항을 담은 법률안이 다수 제출되었다.

나. 국회에서의 법안심의

국회에서의 법안제출 과정에서 알 수 있듯이 보건복지위에서 논의과정 또한 순탄치 못했다. 재정안정화와 사각지대 해소방안에 대한 여·야의 의견대립이 2004년 11월 정기국회 이후 공식적으로 대립하기 시작했다. 국회 보건복지위원회는 2004.11.26 위원회를 개최하여 11월까지 제출된 법률안을 일괄 상정하여 법안심사소위원회에 회부하였으며, 12월에 법안소위 논의가 활발히 진행되기 시작하였다. 법안심사소위원회는 12월 16일부터 27일까지 회의를 7차례 개최하여 지금까지 제출된 법안을 심사하게 된다.

7차례에 걸친 법안소위에서는 국민연금법 내용을 크게 세가지인 ①제도개선사항, ②보험료율·연금급여수준 조정 및 기초연금제 실시문제, ③기금운용체계 개편문제로 구분하여 심사를 진행하게 된다. 법안소위에서의 쟁점은 단연 기초연금 도입 논의였다. 국회 개최 이전에 이미 예견된 모습으로 서로의 입장이 이때부터 서로 평행선을 달리게된다. 정부·여당은 기초연금 도입시 정부재정부담이 막대하다는 점에서 제도도입이 곤란하므로 현행 노인복지법상 저소득층에게 지급되고 있는 경로연금 확대를 사각지대를 점진적으로 해결하자고 주장하였으며, 한나라당은 사각지대의 충분한 해소를 위해서는 기초연금 도입이 반드시 필요하다는 주장하게된다. 한나라당에서는 정부의 재정추계에 신뢰성과 재정안정화 방안의 땀질식 처방, 사각지대 해소 방안 미흡, 기금의 과다적립에 대한 부작용을 이유로 국민연금을 근본적으로 개편해야 한다고 주장하였다.

이러한 대립으로 인해 핵심 쟁점에 대해서는 '04.12월 법안소위에서는 여·야간 합의를 이루지 못하고 제도개선사항을 일부에 대해서만 합의를 이루게된다. 야당과의 이견대립이 지속되는 가운데 열린우리당 법안소위 위원 3인은 '04.12.28 여당만의

수정안을 마련하게 된다. 수정안의 주요내용은 국민연금 재정안정화를 위해 급여율을 정부안대로 50%로 인하하되, 보험료율 인상은 미반영하였다. 또 기금운용의 전문성 강화를 위해 기금운용위원회를 상설화하되, 기금운용공사를 설립하기로 하고 최종 감독은 현애자 의원안과 달리 정부 책임 하에 두도록 하였다. 또 법안소위를 통해 합의된 출산 credit, 중복급여제한 등 여러 제도개선 사항을 포함시켰다. 그러나 이 수정안은 야당의 반대로 법률형태로 제출되지 못한 채 여당입장으로부터 남겨되었으며, 연금개혁은 '05년으로 넘어가게 되었다.

3. 지속되는 대립과 이의 해소를 위한 노력

2004년 법안소위에서 여·야는 서로의 입장차이가 크다는 것을 명백히 확인함에 따라 대립관계를 지속하게 된다. 2005년 상반기에 추가로 의원입법안이 상정되었지만 법안소위 논의는 이루어지지 못하였다. 2월 임시국회 이후에도 6월 이전까지 법안소위가 단 네 차례만(3.28, 4.7, 4.8, 4.13) 개최되었을 뿐 논의의 큰 진전이 없었다. 3.4월 법안소위에서도 핵심쟁점에 대해서는 여·야 각자의 입장만 개진된 채 합의 분위기가 조성되지 못하였으며, 4월까지 제출된 의원입법안 중 제도개선사항만을 합의하였을 뿐이다. 정부가 개정안을 재제출한지 1년이 넘었지만 쟁점사항에 대해서는 한 발짝도 의견접근을 이루지 못하고 있었던 것이다.

이렇게 개혁이 지지부진한 이유를 분석해 보면, 첫째는 여·야 정치권이 서로 다른 대안을 내놓은 점과, 둘째는 국민들의 반대 여론 때문에 국회에서 선뜻 논의하기 힘들다는 점이다. 둘째 이유에 대해서는 국회에 개혁의 필요성을 알리고 설득하면 공감대를 형성할 수 있지만, 첫째 원인은 쉽게 해결되지 못할 듯 보였다. 이에 정부에서는 여·야의 의견 차이를 조금이라도 좁혀 타협의 여지를 만들고자 노력하게 된다. 여당은 사각지대 해소방안으로서 경로연금을 확대하는 「노인복지법개정법률안」을 마련하여 유시민 의원이 국회에 2005.4.12 제출하게 된다.

정부에서도 5월부터 국무조정실을 중심으로 관계부처와 국민연금 개정지원 T/F를 구성하여 개혁공감대 확산과 개혁방안에 대한 심도있는 논의를 진행하였다. 개정지원 T/F에서는 기초연금에 대한 정밀한 추계를 실시하여 가능성을 검토하였으나, 그 재원조달 규모는 정부재정으로 도저히 감당할 수 없다는 결론을 내리게 되었

으며, 자세한 내용은 후술하도록 하겠다.

제 2 장 개혁의 주요쟁점 분석

1. 근본적 개혁과 점진적 개혁

우리 국민연금 제도는 가입자의 기여에 의한 사회보험이라는 방식을 채택하고 있다. 노령·장애·사망이라는 사회적 위험에 대비하여 근로기간에 보험료를 납부하고 나중 연금을 받는 방식이다. 일반 조세방식이 아닌 보험방식 채택과 부분적립방식 운영으로 제도 시행당시 60세 이상의 노인에게 대한 아무런 혜택을 주지 못하였으며 이러한 문제점으로 국민연금을 받지 못하는 사각지대가 너무 크므로 조세방식의 기초연금 도입을 포함한 구조적 개혁논의가 대두되는 것이다. 사실 구조적 개혁방안은 그동안의 연금법 개정 시 자주 논의되었던 사안이다. 1995년 농어민 연금가입, 1999년 도시지역 확대 시에 사각지대 문제로 인해 보험방식의 기초연금 도입 등 구조적 개혁방안이 제기되었던 것이다.

그러나 전면적·점진적 개혁방안 논의 시마다 그 문제점으로 등장한 것이 바로 막대한 제도 전환비용이다. 앞부분의 제도 소개부분에서 볼 수 있듯이 '05년 말 국민연금 수급자는 현재 170만명에 이르고 있으며, 1,700만명이라는 가입자를 포괄하고 있다. 또한 법률에 의해 발생한 연금지급부채가 300조에 달하고 있는 시점에서 제도 전환은 결코 쉬운 문제가 아니다. 비용 대비 효과가 명백히 높아야지만 제도 전환의 타당성이 획득되나, 제시되고 있는 기초연금 도입 등 근본적 개혁방안의 효용성 및 실현가능성이 명백히 입증되지 못하고 있는 상태이다. 다음부분에서 검토하겠지만 기초연금은 정부재정부담이 급격히 증가함에도 소요재원 확보방안이 명확히 제시되지 못하고 있는 상황이었다.

전면적·구조적 개혁으로 제도 전환에 따른 혼란을 초래하기 보다는 현행 제도에서의 시급한 문제를 해결하고 장기적으로 점진적 제도발전을 도모하자는 것이 바로 정부의 정책방향이다. 근본적 개혁 자체를 논의하지 않겠다는 것이 아니라, 제도 전환에 따른 명백한 효용과 비용을 심도있게 분석해서 비용을 초과하는 전환방안은

끊임없이 모색해야 할 것이다.

2. 바람직한 재정안정화 방안은 무엇인가?

전면적 개혁논의와 더불어 정부 재정안정화 방안에 대한 타당성 논란이 지금까지 계속되고 있다. 정부에서는 현행 틀 유지 하에 보험료율과 급여율을 적정수준으로 조정하여 재정안정성을 확보하자고 주장하였으며, 이와 달리 한나라당과 일부 시민사회단체에서는 보험료율과 급여율 조정은 일시적인 기금고갈 연장밖에 되지 않는다고 비판한 후 국민연금의 구조적 개혁방안을 주장하였다.

<표 17> 재정안정화에 대한 의견대립

정부개정안	여당수정안	한나라당안
<p>○적정부담-적정급여체계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보험료율 단계적 인상 ·현행9%→'30년 15.9% - 급여수준 인하 ·60%→55%→ 50%('08) 	<p>○정부안을 수정·보완</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보험료율 인상은 '08년 재정계산 결과 반영 - 급여수준 인하 (정부안과 동일) 	<p>○국민연금을 이원화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 : 급여율 20% - 소득비례연금 : 급여율 20% <p>○재정부담</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 : 조세 - 소득비례연금 : 보험료 7%

재정안정성 확보의 근본목표는 바로 고령화시대 오래 유지될 수 있는 연금제도를 구축하여 우리 국민의 노후소득을 안정적으로 확보하는 것이다. 그러나 현행 국민연금 문제점에서 보았듯이 국민연금 기금은 2047년에 고갈되고, 이후 소득의 30% 이상을 보험료로 납부해야 한다는 결과를 우리는 도출하였다. 이렇게 후세대에게 지나친 부담을 떠밀고서 부과방식으로 전환할 수는 없을 것으로 어떤 방식이든 후세대 부담을 완화하기 위한 재정안정화 조치가 이루어져야 한다는 것에 모두가 공감할 것이다.

그러나 재정안정성을 확보하기 위해서는 재정안정성 확보 목표와 현실적인 여러 제약조건을 모두 감안해야한다. 재정안정화 변수는 보험료율과 급여율인 바, 보험료율은 현실적 제약조건을 구속되고, 급여율은 재정안정화의 목적인 국민의 안정적 노후소득보장에 구속된다.

이를 구체적으로 살펴보자. 현행 국민연금의 재정안정성 확보를 위해 국민들이 내는 만큼 받아가는 완전적립방식으로 전환 시에는 보험료율이 급격히 높아지는 문제점이 발생한다. 현행 소득대체율 60%를 유지하면서 재정적 문제점이 발생치 않도록 하는 필요보험료율은 발전위원회 논의에서 보았듯이 20%이상에 해당된다. 즉 완전적립방식으로 전환 시에는 국민들의 보험료를 부담이 급격히 증가되는 것이다. 반면, 재정안정화를 위해 과도하게 급여율을 낮출 경우 국민연금이 성숙되지 않은 현 상황에서 국민들의 적절한 노후소득을 보장하지 못하는 문제점이 발생하게 된다. 국민연금이 성숙치 않아 가입기간이 짧은 상황에서 급여율을 더욱 낮출 경우, 대다수 국민이 적절한 노후소득을 보장받지 못할 위험에 처할 수 있는 것이다.

이러한 제약조건들을 감안하여 예측가능한 합리적인 기간동안의 재정전망을 통하여 현세대와 미래세대의 부담을 적절히 안배함으로써 연금제도의 지속가능성을 높이는 것이 바람직한 해결방안일 수밖에 없다. 일본, 캐나다 등 외국에서도 한 생애주기인 60~70년의 재정전망을 통하여 보험료율과 급여율을 수정토록 되어 있다. 우리 또한 지난 2002년 국민연금발전위원회에서 장기추계기간을 2070년까지로 설정하여 적절한 보험료율과 급여율을 검토하였던 것이다.

일부 전문가와 야당이 현행 개정안은 단순히 기금고갈 연도를 몇 년 후로 늦췄을 뿐 완전한 해결책이 아니라는 비판한 후, 현행 국민연금을 낸 만큼 받아가는 소득비례연금과(보험료 7%, 급여율 20%)과 기초연금으로 이원화함으로써 소득비례연금은 재정불안 문제가 발생치 않는다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 방식으로 전환하더라도 소득비례연금의 재정안정성은 확보할 수 있으나, 기초연금이 막대한 조세부담을 초래함으로써 정부 재정불안정을 발생시킨다는 점에서 사회보험의 재정불안을 정부재정으로 전가시켰다고 볼 수밖에 없다. 즉 기초연금을 도입하더라도 여전히 재정불안정 문제는 상존한다는 의미이다.

이러한 정부재정불안과 함께 국민들 입장에서 야당이 제기하는 방안대로 기초연금과 소득비례연금으로 이원화 할 경우 다음 세 가지 부담을 져야 될 것이다. 첫째, 소득의 7%를 보험료로 내야 할 것이다. 현행 국민연금보다 보험료가 2% 낮지만 급여율 또한 현재의 1/3 수준으로 떨어지게 된다. 더 내는 것도 국민부담이지만 덜 받

는 것 역시 부담일 것이다. 또한 현재 보험구조의 급여율 60%를 그대로 20%로 축소시키는 만큼 정당한 기득권이 보호받지 못할 가능성이 커지는 것이다. 둘째 기초연금을 지급하기 위해 조세부담을 져야할 것이다. 구체적인 부담크기는 사각지대 해소부분에서 검토해 보기로 하겠다. 셋째는 소득대체율이 40%로 낮아지는 만큼 추가 노후대책을 마련하기 위한 부담이다.

3. 국민연금 사각지대 해소 방안은 무엇인가?

가. 사각지대 범위

국민연금 사각지대 해소방안은 3년간의 개혁에서 가장 '뜨거운 감자'였다. 사각지대 논쟁의 발생이유는 사회보험이라는 제도 특성과 노인에 대한 낮은 수준의 공적 부조로 인해 이번 개혁에서 핵심쟁점으로 부각하게 된 것이다. 우선 사각지대 해소 방안을 논하기 전에 사각지대의 개념부터 살펴볼 필요가 있다. 현행 국민연금의 문제점 부분에서 지적한 대로 '05년말 65세 이상 노인의 소득보장수혜율을 분석해보면 공적연금 수급자를 포함하여 전체 노인의 30.8%에 지나지 않을 정도로 소득보장이 취약한 것이 우리 현실이며, 이는 우리나라의 노인에 대한 사회적 투자가 그만큼 부족했음을 의미한다.

<표 18> 공적소득보장제도 수혜률('05년도)

총계	국민연금	공적부조		타직역연금
		기초생활보장	경로연금	
30.8%	13.5%	8.4%	5.8%	3.1%

* 자료 : 보건복지부

물론 공적소득보장제도 내에 포함된 30.8%도 충분히 소득을 보장받는 것이 아니다. 국민연금 도시지역 확대 시 국민연금에 가입할 수 없었던 노인 중 기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 지급하는 '경로연금' 금액이 3만5천원에서 5만원으로 적은 것이 현실이다. 그러나 나머지 69.2%가 소득보장 사각지대에 놓여있는 것은 아닐 것이다. 스스로 노후를 대비할 수 있는 고소득층을 제외한 저소득층이 현세대 노인 중 소득보장 사각지대에 해당될 것이다.

국민연금을 받지 못하는 현 세대 노인들 뿐 아니라, 현재 국민연금에 가입돼 있으나 가입을 회피하거나 낮은 소득으로 보험료를 납부하지 못하는 계층 또한 국민연금 사각지대에 포함될 수 있을 것이다. 현재 1700만 가입자 중 27.5%가 납부예외자로, 지역가입자의 절반에 해당된다. 소득이 있음에도 보험료 납부를 회피하는 경우도 존재지만, 낮은 소득으로 보험료를 낼 수 없는 가입자의 경우에는 노후빈곤에 처할 위험이 높다 할 것이다.

나. 사각지대 해소를 위한 정부 노력 : 노후소득보장사각지대해소대책위원회 활동

정부에서도 사각지대 해소를 위해 '04년부터 이를 준비해왔다. '03년 국민연금법 개정안을 처음 제출하고 사각지대에 대한 대책 없이 재정안정화 방안에만 치중하고 있다는 비판을 초래함에 따라, 정부에서도 사각지대 문제의 중요성을 인식하고 이에 대처하기 위한 방안을 마련할 목적으로 '04.2.4 보건복지부 장관 자문기구인 '노후소득보장사각지대해소대책위원회'(이하 위원회)를 발족하였다.

위원회의 구성은 대표성을 위주로 하되, 학계 및 전문기관 등을 통해 전문성을 보완하고자 하였으며 정부위원으로는 재경부, 기획처, 복지부 3인, 위촉위원으로는 노사 4인, 지역가입자·소비자·여성·노인대표 5인, 학계 5인(위원장, 시민단체 대표 포함), 전문기관 3인, 언론계 1인 등 총 21명으로 구성되었다. 또한 산하에 전문가 집단으로 구성된 '노후소득보장사각지대해소대책전문위원회'(이하 전문위원회)를 두어 25명의 전문위원으로 하여금 3개 분야 9개의 연구 과제를 수행하도록 하였다.

위원회에서는 회의를 통해 사각지대해소를 위한 대책마련을 위해 다음과 같은 세 가지의 분야를 설정하였다. 첫째, 국민연금은 물론 경로연금이나 기초생활보장을 받지 못하는 현재의 노령계층에 대한 소득보장 강화 방안이다. 둘째, 국민연금에 가입하지 못하여 노후대비를 해나가지 못하여 미래에 노후사각지대에 놓일 수 있는 국민들에 대한 관리강화와 제도개선 대책이다. 셋째, 국민연금의 개혁방안의 일환으로 논의되고 있었던 기초연금의 구체적 내용과 도입 타당성이다.

전문위원회는 위에서 제기된 세 가지의 분야에 따라 세 팀으로 구성되었다. 제1팀은 현 노령계층에 대한 소득보장 강화방안 마련과 관련하여, 현 노령계층을 위한

공적 소득보장제도인 연금제도, 국민기초생활보장제도, 경로연금제도 각각의 현황 및 문제점을 파악하고, 노인 소득실태를 분석하였으며 제도개선방안으로서 ①현행 경로연금을 노령소득보장제도로써 유지하는 방안, ②영구적 보완적 노령소득보장제도인 '노령수당제도'로 존치 개편하는 방안을 본 위원회에 상정하였다.

제2팀에서는 미래 노령계층의 사각지대 해소를 논하였다. 우선 미래 국민연금 사각지대의 규모를 추정하였으며, 사각지대 해소목표로서 징수율 제고 및 납부예외율 하향조정 등을 설정하였다. 대안으로서 크레딧 제도 도입방안, 국민연금 지역가입자 소득관리체계 개선방안, 국민연금 사업장가입자 확대방안, 무소득배우자 수급권 확보방안, 소득활동 납부예외자에 대한 보험료 징수방안, 국민연금제도 수용성제고 방안(불신해소, 납부예외제도개선, 징수율 제고 등)을 검토하였다.

제3팀은 국민연금제도의 형행 골격을 변형시킬 정도로 큰 폭의 개혁을 시도하는 대안을 검토하였다. 그리하여 기초연금 도입의 타당성과 도입을 통한 사각지대 해소 가능성에 대해 연구의 초점을 맞추었다. 그리하여 기초연금 급여수준 연구, 기초연금제도의 특성 및 유형 연구, 기초연금제도의 사회·경제적 파급효과 분석 등이 수행되었다.

사각지대해소대책위원회 본회의는 2004년 2월 4일부터 11월 16일까지 5회 개최되었으며, 전문위원회에서 상정한 연구과제에 대해 심의하였다. 그러나 해당 부처 및 가입자 대표간 이해관계 대립, 회의소집 지연 및 연기 등으로 결국 본위원회에서는 최종 의견을 수렴하지 못하고 2005년 10월에 노후소득보장사각지대해소대책 최종자료집을 발간한 후 위원회가 종결되었다. 의결사항은 없었지만, 이 위원회를 통해 정부에서는 현 세대 노인의 소득보장을 위해서는 공적부조를 확대하고, 미래의 사각지대 예방을 위해서 제도 내실화를 도모해 간다는 공식적 입장을 채택하게 된다.

다. 기초연금에 대한 검토

1) 기초연금의 정의 및 특성

신문지상에서 기초연금 도입에 대해서 많이 보도가 되었고, 대국민을 상대로 여

론조사 또한 많이 이루어졌다. 그러나 이에 대한 논쟁과 언론보도는 많았지만, 정작 국민들은 기초연금에 대한 이해도가 높지 않은 상태이다. 기초연금은 보험방식의 연금제도와 달리 과거소득수준 및 기여수준에 연계시키고 않고 최저생계를 보장할 수 있는 일정액의 연금을 가능한 한 대부분의 노인에게 지급하는 제도라 할 수 있다. 기초연금의 재원조달 방안은 조세 또는 보험료이며, 지급요건으로 자산·소득조사, 거주기간, 기여기간 등 각 국가별로 다양한 형태를 보이고 있다.

〈표 19〉 기초연금 도입국가

유형	재정방식	국가
거주요건 (사회수당)	조세	캐나다, 덴마크, 뉴질랜드
	보험료	네덜란드, 스웨덴, 노르웨이
자산·소득조사 (사회부조)	조세	호주
	보험료	핀란드
기여기간 (사회보험)	보험료	영국, 일본, 아일랜드

* 자료 : 윤석명 외, 사회보험형 및 사회수당형 기초연금 도입 시 예상효과에 관한, 2005, 국민연금연구원

기초연금과 공적부조의 차이점을 구체적으로 비교해보면, ① 기초연금은 모든 노인을 대상으로 하는 제도이지만, 공적부조는 소득 및 자산조사에 의거 선별된 저소득층에게 지급하며, ② 기초연금은 국민이라면 당연히 수급해야하는 권리적 성격을 보유하나, 공적부조는 빈곤해소를 위한 국가의 시혜적 성격이며, ③ 기초연금은 최소생계 유지를 위해 적절한 급여 지급을 원칙으로 하나, 공적부조는 빈곤해소를 위해 정액 또는 소득보충급여 등 지급한다. ④ 또 기초연금은 소득재분배 기능을 담당, 소득비례연금과 이원적 구조를 형성함으로써 연금제도의 한 축을 형성하나, 공적부조는 기초연금 도입 여부 및 전반적 체계와 무관하게 공적연금을 보완하는 성격을 가진다.

이러한 특징을 가지는 기초연금은 서구 유럽국가에서 2차세계대전 후에 도입되기 시작하였으며, 1970년대 고성장에 힘입어 연금제도의 한축으로 발전하게된다. 그러나 1980년 저성장과 인구고령화로 인해 세계 각국은 기초연금 지급으로 인한 재정압박을 받게되며, 이로인해 급여액과 수급대상을 축소시켜 나가게 된다. 대신 저

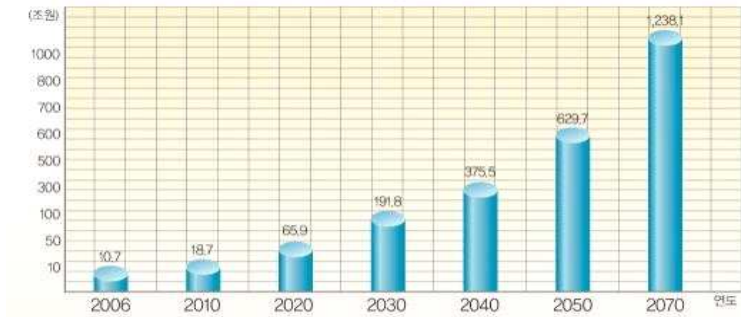
소득층의 소득보장 강화를 위해 최저연금보증제도, 최저소득보증제도를 도입하게된다. 구체적인 외국사례를 살펴보면, 영국의 경우 1980년대 연금재정 안정화를 위해 기초연금액의 수준을 삭감하고, 1999년에는 기초연금액 인하로 인한 저소득층의 노후소득이 불안정해지는데 대해 최저소득보증제도를 도입하였다. 스웨덴도 1998년 연금개혁을 통해 모든 노인에 대한 기초연금을 폐지하고 정부재정으로 저소득(약 40%) 노인에 대한 최저소득보증연금제도로 전환하게 되었으며, 호주도 고령화로 인해 기초연금액의 지출비중이 증가하자 1985년 모든 연령에 대해 자산조사를 재실시하게 되어 고소득층을 급여대상에서 제외하게 된다.

2) 야당의 기초연금제 검토

야당인 한나라당에서는 모든 국민들에게 최저생계를 보장해 줄 수 있도록 65세 이상 노인에게 소득대체율 20%를 지급하자는 기초연금 도입을 주장하였다. 소득대체율 20%는 논의당시 기준으로 약30만원이며, 한나라당은 재정부담을 감안하여 15만원부터 점진적으로 인상하자고 하였다. 야당과 일부 시민사회단체 주장처럼 모든 노인에게 최저생계를 보장하는 기초연금을 도입한다면, 노후소득보장이 강화될 것으로, 현재와 미래의 국민연금 사각지대를 해소할 수 있을 것이다.

그러나 문제는 재원마련이다. 이러한 기초연금 비용을 전액 정부재정에 의해 부담한다는 점에서 과연 모든 노인을 대상으로 한다는 점에서 초고령사회에서 지속가능할 수 있는지, 그리고 소요재원에 대한 사회적 합의가 가능한지에 대해서 검토해볼 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 우리의 고령화속도는 세계 최고로, '05년 말 노인인구비율이 9.1%에서 향후 2050년에는 거의 40%에 이를 것으로 전망되고 있다. 미래 근로세대의 노인부양부담은 자연스럽게 현재 보다 4배 이상 증대된다는 뜻이다. 한나라당안대로 모든 노인에게 일단 매월 15만원씩 지급할 경우 약 10조원이 넘는 돈을 당장 마련해야 하는 것으로 나타났다. '06년에는 10.7조원, '10년 18.7조원, '30년 191.8조원, '50년 629.8조원으로 그 비용이 기하급수적으로 증가하게 되는 것이다.

〈그림 12〉 야당 기초연금 재정소요액 추이



*자료 : 국민연금연구원

물론 한나라당안대로 소득비례연금의 보험료를 7%로 인하함에 따라 기초연금 도입에 따른 국민부담(조세+사회보험료) 증가는 기초연금 소요재정보다 낮을 것이나, 당장 정부 재정으로 10조원 이상을 마련해야한다는 것은 변함없는 사실이다. 이를 GDP 규모와 비교해 보면 2050년에 7.8%에 이를 것으로 전망된다. 현재 GDP를 800조 원으로 보면 무려 62조 원을 기초연금에 지급해야 한다는 뜻이다. 물론 미래에는 소득수준이 높아질 것이지만 GDP의 7.8%에 해당하는 돈을 조세를 통해 조달한다는 것은 사실상 불가능하다고 예측되며, 기초연금 하나에 국가재정 전체의 30% 정도를 투입한다는 것은 광범한 사회적 합의가 요구된다 할 것이다. 또한 향후 고령화 시대 다수 노인들의 소득보장 뿐만 아니라, 주거, 의료 등 기타 복지비용이 증가될 것으로 예상되는바, 이에 대한 비용부담 문제는 우리 사회가 심각하게 고민해 봐야 할 것이다.

또한 기초연금 도입은 현재 국민연금의 전반적·체계적 변화를 초래하게 된다. 기초연금 도입으로 인해 현행 국민연금 급여율은 60%에서 20%로 인하되어야 하며, 이러한 급격한 급여율 인하는 대규모의 제도변경을 요구하게 된다. 앞서 언급하였듯이 전면적 개혁은 제도 운영의 혼란을 초래할 수 있어 또다른 제도전환비용이 소요될 것으로 보인다.

4. 효율적이고 전문적인 기금운용을 위한 체계 개편

기금운용체계에 대한 논의는 크게 기금운용위원회의 상설화와 기금운용본부의 독립 여부에 대한 부분에 초점이 맞춰지고 있는데 전자의 경우 그 소관부서 결정에 대해, 후자의 경우 현 국민연금관리공단으로부터의 분리로부터 시작하여 분리할 경우 독립형태에 대해서 이견을 가지고 논의되고 있다. 기금운용위원회의 구성과 역할에 대해서는 이러한 쟁점이 부각되기 이전에도 변화가 있어왔다.

〈표 20〉 과거 기금운용위원회 변천과정

- '98년 이전 : 재정경제부장관을 위원장으로 하여 기금운용 전반에 관한 사항을 심의·결정
 - ※ 여유자금잔액을 공공자금에 예탁
- '99년 이후 : 위원장을 보건복지부 장관으로 변경하고 가입대표를 과반수 이상 참여시켜 독립성과 민주성을 강화하고 공공자금에의 의무예탁제를 폐지
 - ※ 개편사유 : 기금의 정부자금화에 대한 국회, 시민사회단체의 지속적인 문제제기
- '02년 이후 : 기금운용계획을 예산처의 심의, 조정과 국회의결을 거쳐 확정 (기금관리기본법 개정)
 - ※ 기금운용의 투명성·민주성 강화에 효과가 있으나 여유자금운용부문에 대한 독립성 약화 및 권한과 책임의 불명확 문제가 제기됨

* 자료 : 보건복지부

기금운용에 대한 전문성 및 독립성 강화의 필요성이 대두됨에 따라 정부에서는 학계 전문가 등으로 구성된 중장기 투자정책위원회(2001~2002년, 위원장 : 정운찬)를 구성하여 기금운용위원회의 전문성, 책임성을 강화하기 위하여 기금운용위원회의 상설화를 제시한 이후, 전문가 간담회, 공청회 등을 통해 기금운용위원회 상설화 방안이 본격적으로 수립하기 시작하였다.

<표 21> 기금운용지배구조 개편 논의 확대 과정

- 기금운용 중장기 투자정책에 관한 공청회('02. 4.)
⇒ 의사결정의 중립성, 책임 있는 감사·평가체계의 확립, 준법감시기능 강화, 국가경제와의 조화 등을 제기
- 보건복지 7대 과제 T/F운영('02. 9 ~ 11.)
⇒ 기금운용의 전문성·독립성 확보를 위한 방안으로 기금운용위원회의 상설기구화를 제시 및 토의
- 관계 전문가 및 가입자단체 간담회('03. 3. 20)
⇒ 위원회의 전문성·독립성 확보방안 등 논의
- 보건복지부 2003년 업무보고('2003. 4. 4)
⇒ 국민연금 제도 개선과 관련하여 연금기금의 독립적·전문적 운용을 위해 기금운용위원회 상설화 방안 추진 계획
- 국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 관한 공청회('2003.8.19)
⇒ 국민연금 제도개선 및 기금운용위원회 상설화 방안에 대한 여론 수렴

* 자료 : 보건복지부

정부는 이러한 과정을 통해 기금운용위원회를 상설화하고 정책협의회를 신설하도록 개정안을 제출하였으나, 일부 전문가와 야당은 정부의 영향력을 배제한 민간이 운영하는 투자회사를 설립하여 위탁해야 된다고 주장하게 된다. 그러나 국민의 노후생활을 책임질 기금운용을 정부로부터 배제할 경우 그 근원적인 책임성 측면에서 문제가 발생할 수 있으며, 투자에 대한 위협을 보장할 수 없다는 점에서 의견합일이 쉽지 않았다.

<표 22> 개정안별 주요 내용 비교

구 분	현 행	정부안	열린우리당안	한나라당안	
소 속	복지부	복지부	복지부	정부부처와 독립	
구 성	21인	9인	15인	13인	
위원장	보건복지부장관	민간전문가	민간전문가	민간전문가	
위원	상임	-	1인	2인	
	정부	6인 재경부차관, 예산처차관, 농림부차관, 산자부차관, 노동부차관, 공단이사장	3인 재경부차관, 복지부차관, 예산처차관	5인 복지부차관, 재경부차관, 예산처차관, 공단이사장, 공사사장	4인 복지부차관, 재경부차관, 예산처차관, 투자전문회사사장 (의결권 없음)
	민간	14인 근로자(3), 사용자(3), 지역가입자(4), 시민단체(2), 관계전문가(2)	4인 근로자(1),사용자(1), 지역가입자(1),시민 단체(1) (경제,금융 또는 복지전문가 구성)	8인 사용자(2), 근로자(2), 농어민(1), 자영자(1), 시민단체(1), 국민연금전문가(1)	8인 노동조합(1), 사용자(1), 농어민 or 자영자(1), 국회교섭단체(2), 재정공공경제학회(1), 사회보장학회(1), 금융기관(1)
분 과 위원회	기금운용실무평가 위원회	분야별전문위원회 사무국	분야별전문위원회 사무국	추천소위원회 투자및리스크관리소 위원회 감사및평가소위원회	
위원추천	-	국민연금정책협의회 추천	기금운용위원추천 위원회	추천소위원회	
기금운용 실무조직	공단 기금운용본부 (기금이사)	공단 기금운용본부 (기금이사)	국민연금 기금운용공사	투자전문회사 (사장, 실장4인, 국장1인)	

* 자료 : 보건복지부

제 3 장 사회적 합의기구로서 ‘국민연금특별위원회’ 설치

1. 국민연금제도개선특별위원회 구성

국민연금법 개정안을 국회에 다시 제출한지 만1년이 다 돼갔지만, 국회에서는 여전히 대립구도만 계속될 뿐이다. 또 정부에서 개혁의 시급성과 필요성을 알리려고 대국회 및 대국민 홍보를 지속했지만 역부족이었다. ‘국민들에게 부담을 늘리느냐’는 항변에서부터 ‘국민연금을 더 이상 믿지 못하겠다’는 불만이 국민들로부터 표출되었고, 국회에서는 전혀 서로 다른 개혁방안으로 논의조차 하지 않은 상황이었다. 그러나 다행스러운 것은 그나마 개혁의 필요성, 고령화로 인해 연금이 문제가 있으니 어쨌든 고쳐야 된다는 것을 국민들이 인식해 간다는 것이다. 전문가들 또한 현행 국민연금의 문제점을 각종 언론매체에서 밝힘으로써 개혁의 공감대를 형성해가고 있었다.

정부에서는 국회에서 논의가 지연되는 원인을 모든 국민의 이해관계가 걸린 문제로, 국민연금만의 사회적 합의를 이룰 수 있는 기구가 필요함을 느끼고 '05.4.18 김근태 복지부 장관은 보건복지위원회에서 국회에 국민연금 개혁 논의만을 위한 특별위원회 설치와 전문위원회 설치를 제안하게 된다. 이를 계기로 보건복지위원회에서는 '05.4.25 위원회 내에 국민연금법 개정심사특별소위원회를 설치·운영하기로 했다. 그러나 여·야의 위원장 및 위원 구성에 대한 서로 다른 견해로 구성조차 되지 못하였다.

이에 정부는 보건복지위원회 내에서 더 이상 논의를 이어갈 수 없다는 판단이 들었다. 이미 당론이 확정된 상태에서 아무리 논의를 지속해 봤자 계속 대립관계만 지속될 뿐이었다. 이러한 교착상태를 풀기위해서는 여·야 정당의 지도부를 설득할 필요성을 느끼게 된 것이다. 이에 김근태 복지부 장관은 6월 초부터 각 당 대표를 방문(5.26 열린우리당, 6.1 한나라당, 6.1 민주당, 6.2 민노당)한 후, 6.22에는 국회의장을 면담하여 국회 내에 특별위원회 설치를 제안하였다. 모든 당 대표들은 연금 문제가 하루 빨리 해결되어야 한다는 것에는 공감했으며, 국회 내에 특별위원회를 설치하여 대타협을 이루어내자는 긍정적인 대답을 얻게되어 개혁논의의 전기를 맞게된다. 이러한 노력으로 열린우리당 강기정 의원이 ‘국민연금특별위원회구성결의안’을 대

표발의(6.24)함으로써, 2005년 11월에 국회에 ‘국민연금제도개선특별위원회’를 설치하였고, 다시 개혁 논의를 이어가게 된다.

2005년 11월 1일부터는 복지부, 국민연금공단 및 국민연금연구원 등을 중심으로 「국민연금법개정 추진 상황반(T/F)」을 구성하여, 수시 보고체계를 갖추고 2005년 11월 2일에는 기획예산처 등 관계부처와 실무협의를 진행하는 등 본격적인 활동을 시작하였다. 국민연금특별위원회는 2005년 11월 7일에 열린우리당 이석현 의원(복지위 위원장)을 위원장으로 하고, 위원은 열린우리당 이기우의원(간사)외 8명 한나라당 윤건영의원(간사)외 7명, 민주당 김종인의원, 민노당 현애자의원 총20명으로 구성되었으며, 활동기간을 '06년 2월까지로 한정하였다.

〈표 23〉 『국민연금제도개선특별위원회』 위원 명단

정당	성명	비고
열린우리당	이석현	위원장
열린우리당	이기우	열린우리당 간사
"	문병호	
"	강기정	
"	김선미	
"	유시민	
"	이계안	
"	이목희	
"	양승조	
"	채수찬	
한나라당	윤건영	한나라당 간사
"	박재완	
"	이혜훈	
"	정형근	
"	고경화	
"	이주호	
"	진수희	
"	주호영	
민주당	김종인	
민주노동당	현애자	

* 자료 : 국회 보건복지위원회

특위 구성 후 정부에서는 2005년 11월 9일에 특위 위원장 및 여·야 간사위원과 제1차 회의 개최 일정 및 안건을 협의하였고, 여당 특위 위원 보좌관 간담회를 개최

하여 ①자문기구 구성과는 별도로 소위를 구성할 것과 ②논의범위를 사각지대 해소 및 기금운용체계 개선으로 한정할 것, ③여당 특위 위원 보좌관과 T/F 지원단간 국민연금제도 관련 자료제출 협조체계를 구축할 것을 논의하는 등 적극적인 활동을 전개하였다.

2. 국민연금특별위원회에서의 논의과정

특위는 2005년 11월 16일 제1차 회의를 개최하였으며, 2005년 11월 29일에는 제2차 회의를 개최하였다. 2차회의에서는 당초 여·야 간사위원 합의에 따라 특위에서 국민연금개혁을 위한 합의안을 도출하기 위해 여·야가 노력한다는 ‘대국민 선언문’을 채택하기로 하였으나, 한나라당 의원들의 반대 의사 표시로 채택되지 못하였다. 또 운영위원회 구성에 대하여 위원장 및 여·야 간사위원 간에 여·야 의원 각 2인 등 7인으로 구성키로 이미 합의되었음에도 불구하고, 위원회 구성에서 배제된 민주당 김종인 의원과 민노당 현애자 의원이 반대하고 한나라당 박재완 의원도 위원회 구성의 필요성을 재검토할 것을 주장하여 이를 추후 논의키로 하였으며, 재정안정화와 기금관리운용체계 개선방안에 대하여 논의할 2개의 소위 구성에 대하여만 합의를 도출하였다.

2차회의에서 유시민 의원은 효도연금법안을 국회에 제출하게 된다. 사각지대 해소를 위해 공적부조를 확대하는 것으로, 현행 경로연금을 전체 노인의 20%에게 월 10만원씩 지급하는 제정안이었다. 기존 경로연금을 확대하는 노인복지법 개정안에서 한 발자국 더 나아가 국민연금 사각지대 해소를 위해 정부재정을 더 투입하자는 것이다. 그러나 이 법안은 특위에서 논의되지 못하고, 발의한지 넉달이나 지나 2006.4.4 보건복지위원회에 상정된다.

해를 넘겨 2006.2.13에 개최된 특위 제3차 회의에서는 2차 회의에서 합의한 ‘사각지대해소 및 재정건전화 소위원회’ 및 ‘기금운용관리체계 개선 소위원회’를 구성하였고, 위원장은 특위 활동 시한이 2월말까지임을 감안하여 당장 소위활동을 활발히 개시하여 빠른 시일 내 전체회의에 보고될 수 있도록 할 것을 당부하였으며, 정부는 특위 활동과 관련하여 필요한 모든 행정적 업무를 최대한 지원할 것임을 밝혔다. 그러나 제3차 회의의 결과에 따라 2개 소위가 2006.2.21 개최되었지만, 특별한 소득없

이 종료되고 말았다.

3. 아무런 성과없는 특별위원회

국회 특별위원회는 특위 기간이 만료됨에 따라 제2차 소위를 개최하지 못하였으며, 국민연금개혁 논의의 돌파구가 될 수 있으리라는 기대를 품게했던 특위는 여·야 간 의견 대립으로 인하여 의미 있는 결과를 도출하지 못한 채 해산하고 말았다. 사회적 합의로 연금개혁을 마무리한다는 거창한 기대를 품고 출발했던 특별위원회가 성과없이 해산됨으로써 역시 연금개혁은 어렵다는 부정적 인식을 확대·재생산하게 되었다.

제 IV 부 국민연금 개혁의 사회적 합의를 위한 노력

국민연금 특위가 종료 후, 연금개혁은 그야말로 참여정부에서 미진한 숙제로 남을 것이라는 사회적 분위기가 굳어져만 갔다. 그러나 '06.2월 복지부 유시민 장관의 취임으로 다시 연금개혁이 사회적 이슈로 주목받게 된다. 언론에서는 국회 복지위 위원, 특위 위원으로 재임하는 동안 연금개혁을 미리 접했기 때문에 '연금개혁의 적임자'라는 평가까지 하게 된다. 이러한 기대 속에서 참여정부는 다시 연금개혁의 사회적 합의를 시도하게 된다. 국민들에게 다시 연금개혁의 필요성을 강조하는 한편 국회에서의 대립구도를 해소하기 위해 여·야안의 장점을 결합한 새로운 개혁방안을 마련하게 된다. 대통령께서도 정기국회 시정연설에서 연금개혁을 다시 한번 언급하게 된다.

제262회 정기국회 대통령 시정연설(2006.11.6)

국민연금만 생각하면 마음이 무겁습니다. 도입 당시부터 저부담고급여의 문제를 안고 출발한 국민연금법은 1998년 한차례 개정을 했지만, 구조적인 불균형을 해소하는 데는 턱없이 부족한 수준이었습니다.

정부는 1998년 법개정으로 도입된 재정재계산제도를 근거로 2003년과 2004년에 연금개혁안을 제출했으나 아직까지 본격적인 심의조차 이루어지지 않고 있습니다. 연금개혁은 지연될수록 문제해결이 더욱 어려워질 것입니다. 국회와 정부가 함께 결단하고 국민의 이해도 함께 구해 나갑시다.

정부의 새로운 개혁방안을 바탕으로 여당에서 9월 새로운 개혁법안을 발의하는 등 정기국회에서 논의가 다시 시작된다. 정부에서는 11월 정기국회가 사회적 합의를 이룰 수 있는 마지막 시기라고 판단하여 적극적으로 홍보활동을 추진하게 되었으며, 개정안을 국회에 제출한지 3년만에 보건복지위원회를 통과하게 된다.

제 1 장 국민연금 개혁의 새로운 전환기

1. 개혁 논의의 재출발

유시민 장관의 취임으로 '06년 초 연금개혁에 대한 사회적 관심이 다시 집중되기 시작했다. 대통령까지 나서서 국회에 호소하였지만 여전히 언론과 전문가들은 굳어져 버린 정치적 대립구도가 풀릴 수 있겠느냐고 반문하는 분위기였다. 그러나 정부로서는 예견된 문제를 그냥 두고 볼 수만은 없었다. 반드시 해결해야 할 대한민국의 숙제를 사회적 합의가 어렵다고, 해결이 어렵다고 이를 회피할 수 없었다. 또 '07년부터는 대선이, '08년에는 총선이 이어져 '06년이 아니면 또 몇 년이 미루어질지 모를 일이었다.

새로 취임한 유시민 장관은 금년 내에 반드시 연금문제가 해결되어야 한다는 내부적 방침을 세우게 되며, 공식적으로 '06.3.31 '국민연금 개혁에 대한 기자단 토론회'를 개최하여 이 같은 각오를 밝히게 된다. 여기서 기자단은 특수직역 연금과의 형평성 문제를 집중 제기함에 따라, 국민연금 뿐만 아니라 공적연금 전체의 개혁문제로 사회적 의제가 확대되기 시작하였다.

〈그림 13〉 국민연금 개혁방안 기자단 토론회 개최(' 06.3.31)



2. 사각지대 해소방안의 모색

가. 제1차 복지부 내부 토론회 : 사회적 합의를 위한 방안 모색

국민연금 개혁의 현 상황을 진단하고 향후 추진방안을 모색하기 위해 복지부 장관 주재로 내부 토론회를 3.10, 3.27 두 차례에 걸쳐 개최하였다. 1차 토론회에서는 연금개혁의 목표와 방향을 정리하게 된다. 당연히 정부의 목표는 금년 내에 반드시 연금문제를 해결한다는 것이었으며, 이의 추진을 위한 '전략'을 구상하게 된다.

연금개혁은 국민연금법 개정이라는 입법사항으로 최종적으로 국회의 합의과정이 필수적 사안이다. 각 정당과 의원 개개인의 개혁방안에 대한 이해와 합의가 전제되지 않고는 아무것도 바꿀 수 없는 사안인 것이다. 이러한 입법사항의 논의주체는 바로 국가가 될 수밖에 없으며, 국회 논의를 활성화하는 전략밖에 없다는 결론에 도달하게 된다. 국민연금제도개선특별위원회와 같이 시민사회단체를 포괄하여 사회적 의견을 수렴할 수 있는 논의기구 구성을 생각해봤지만, 입법사항은 헌법이 정한 국민의 대표기관인 국회에서 먼저 해결을 시도하는 것이 바람직하며, 책임있는 논의 단위는 국회 보건복지위원회라는데 모두들 동의하였다.

그러면 어떻게 국회 보건복지위원회의 논의를 활성화시킬 수 있을 것인가라는 문제에 봉착하게 되었다. 여·야의 전혀 다른 대안으로 대립구도가 굳어져 있어 이대로 논의를 이끌어 가기에는 현실적으로 무리라고 판단하였다. 이미 정치적으로 서로 다른 주장을 공표하여 당론으로 확정된 상태이며, 아무리 개혁의 필요성과 시급성을 강조해도 정치적으로 해결이 쉽지 않아 보였다. 사실 여·야안은 현행 연금제도의 문제점을 공유하고 이의 해결방안을 내놓은 것이다.

그러나 각자의 안은 서로 초점을 달리하고 있으며, 초점을 달리하는 해결방안에 대해 대립과 논쟁을 반복함으로써 이렇게 대립구도가 굳어져 버린 것이었다. 이러한 정치적 대립구도는 절충과 타협만이 그 해결책일 수밖에 없었다. 우리 국민연금이 달성해야 할 목표와 현실적 제약조건하에서 최대한 각자의 입장을 이해하고 각 대안이 담고 있는 장점을 인정하고 타협한다면 정치적 대립구도가 해결될 수 있을 것이라는 희망을 가져보자고 결론을 내리게 되었다. 절충과 타협만이 대립구도를

풀 수 있다는 가정 하에 야당이 중점적으로 그 해결을 주장하는 사각지대 해소에 대하여 적극적으로 그 대안을 2차 토론회에서 모색해 보기로 하였다.

나. 제2차 복지부 내부 토론회 : 새로운 개혁방안의 토대 '기초노령연금'

이어지는 2차 토론회에서는 1차 토론회의 합의를 바탕으로 적극적인 사각지대 해소방안 마련을 논의하게 되었다. 우선 현세대 노인의 빈곤해소를 위해 별도의 제도를 도입하는 것이 필요한가에 대해 논의해 보았다. 국민연금이 현 세대 노인을 배제한채 시행됨으로써 고령빈곤 문제가 현실적으로 존재한다는 문제점은 모두들 공감하고 있는 상태였다. 또 결정적으로 1차 토론회에서 지적된대로 사회적 대립구도를 해소하고 연금문제를 해결하기 위해서는 당장 현 세대 노인에게 대한 소득지원을 하지 않을 수 없게 돼 버린 것이었다.

사각지대 해소를 위한 제도도입을 전제로, 야당이 주장하는 기초연금 도입에 대하여 다시 검토해 보기로 하였다. 그러나 결론은 여전히 현실적으로 재원마련이 곤란하다는 답을 얻게 된다. 당장 한나라당안대로 시행하기 위해서는 10조원이라는 재원을 마련해야 하는데, 현 조세구조에서 추가적인 증세 없이는 불가능한 상황이었다. 그럼 과연 정부에서 제시할 수 있는 대안은 어느 정도인지, 즉 구체적인 소득보장제도를 설계하기 위해서 누구를 대상으로 얼마를 보장해줘야 될 것인지 검토해 보았다. 이와 관련된 조사로 보건사회연구원의 '차상위계층실태조사'가 미리 이루어진바 있다. 이 보고서에서는 전체 인구가 중 기초생활수급자와 생활수준이 유사한 차상위계층이 약33.5%로 기초생활수급자와 합할 경우 전체 노인의 절반정도는 정부지원이 필요하다고 조사되었다.

〈표 24〉 차상위실태조사 결과('05년 보건사회연구원)

구분	수급가구	노인복지수요잠재층			일반층	전체
		계(I+II)	I	II		
노인인구비율	8.2% ¹⁾	49.3%	33.5%	15.8%	42.5%	100.0%

※ 자료 : 차상위 계층 실태조사 및 정책제언, 2005, 보건사회연구원

이러한 연구조사 결과와 기존 '사각지대해소대책위원회'의 논의 결과를 살펴볼

때, 재정운영의 효율성을 높이기 위해서라도 모든 노인에게 소득을 지원해 줄 필요성은 없었다. 정부지원이 반드시 필요한 노인층을 대상으로 공적부조제도를 도입하는 것이 바람직하다는 결론을 내리게 된다. 정부 재정부담을 최소화할 수 있는 급여액을 고려할 경우 노인 개인에게 월8만원 정도 지급할 수 있으리라고 판단되었다. 전체 노인의 45%에게 월8만원 정도 지급할 경우 연간2조원 정도 소요되는 것으로 추계되었으며, 차후적으로 관계부처와 협의과정을 거쳐보기로 하였다. 이러한 논의 과정을 거쳐 전체 노인의 45%에게 월8만원씩 지급하는 '기초노령연금'이라는 공적부조제도를 구상해 보았던 것이다.

다. 한나라당과의 협의

1,2차 토론을 거쳐 마련한 사각지대 해소방안을 기본으로 하여, 한나라당과 개혁방안에 대한 협의를 5월에 본격적으로 추진해 보기로 한다. 그러나 야당과의 협상을 위해서는 논의될 수 있는 여러 가지 대안을 모색해 볼 필요성이 있었다. 이에 정부에서는 새로운 개혁방향을 4가지로 나누어 대안을 마련하게 된다. 2가지 대안은 현행 국민연금의 현행 틀을 유지한 채 재정안정성을 확보하고, 고령빈곤해소를 위해 효도연금을 도입하거나 제2차 정책토론회에서 마련한 기초노령연금을 도입하는 방안이었고, 나머지 대안은 한나라당이 주장하는 기초연금을 고려하여, 급여율을 10%, 15%로 하는 대안을 검토하였으나 그 소요재원은 현재 재정구조로 마련하기는 힘들다고 결론내리게 된다.

이렇게 마련된 대안을 5.4에 대통령에게 보고하고, 야당과 비공식적으로 협상을 추진하게 된다. 이후 한나라당과 4차례 협의를 가졌지만, 여전히 한나라당은 소득대체율 20%의 기초연금을 고수하게 되어 마지막까지 의견의 일치를 보지 못하게 되었다.

제 2 장 새로운 개혁방안 제시

1. 새로운 개혁방안 모색과 사회적 합의를 위한 노력

가. 새로운 개혁방안 마련

한나라당과의 협의 후, 다시 복지부 내부 토론을 거쳐 복지부만의 새로운 개혁방안을 마련하게 된다. 여·야안의 장점을 결합한 새로운 대안을 제시함으로써 사회적 여론을 활성화시키고 이를 통해 국회 논의의 물꼬를 트기 위함이었다. 새로운 개혁방안의 설계방법은 연금제도가 달성해야 할 가치기준들을 나열한 후, 현실적 제약조건을 감안하여 쟁점들 하나하나를 충족시키는 연역적 방법을 택하였다. 이렇게 마련한 대안이 바로 '06년 6월 마련한 새로운 개혁방안이었다.

<표 25> 복지부의 새로운 개혁방안('06.6월)

- **기초노령연금 도입(노인복지법 개정)**
 - 고령자빈곤 완화 및 한나라당 기초연금제에 대응
 - 전체 노인인구 절반(45%)에게 월 8만원 지급('07년 2조800억 소요)
- **국민연금 재정안정화(국민연금법 개정)**
 - 보험료율은 9%→12.9%로 점진적 인상(기존 정부안 15.9%)
 - 급여율은 기존 정부안과 같이 50%로 유지(현행60%)
 - 공·사연금이 성숙되는 2030년경에 40%로 인하 검토
- **국민연금 제도 내실화**를 위한 군복무크레딧 도입, 보험료 지원 검토
- **다층노후소득보장 체계구축을 위한 국민연금 장기발전비전 제시**
 - 저소득층은 국가의 지원을 강화, 중산층 이상은 자조적 노력을 강화

* 자료 : 보건복지부

새로운 개혁방안의 주요내용과 설계과정을 살펴보도록 하자. 우선 기본적 설계방향은 국민연금 개혁 주요쟁점 부분에서 설명한 문제의식을 가지고 접근하였다. 국민연금의 큰 틀을 바꾸는 전면적 개혁은 가급적 지양하고, 현행 틀을 유지하면서 발

복지부, 한나라 기초연금제 법안 일부 수용

“저소득 노인 45%에 월 8만원”

보건복지부가 한나라당의 기초연금제 법안을 일부 수용한 국민연금 개혁방안을 마련했다.

복지부는 4일 국민연금을 받지 못하는 저소득 노인에게 매달 “기초노령연금”을 지급하는 내용의 국민연금 개혁방안을 마련했다. 정부안대로라면 65세 이상 노인의 45%가 국고에서 매달 8만원씩 연금을 받게 된다. 대상자는 소득 중하위 계층 노인 중에서 연금 수급 여부와 재산 상태를 감안해 선정한다.

또 국민연금 보험료율은 현행 월 소득의 9%에서 12~13%로 인상한다. 연금액은 현행 생애평균소득의 60%에서 장기적으로 40%까지 줄어든다.

◆**여당 법안 일부 반영**-정부는 야당을 협상태이브로 끌어들이기 위해 한나라당의 기초연금제 법안을 일부 수용했다. 복지부는 4개의 절충안을 만들었으나 협상 가능성, 재원 문제 등을 고려해 가장 타당

하다고 생각하는 안을 제안했다. 핵심은 연금 보험료를 내지 못해 노후에 연금을 받지 못하는 연금 사각지대를 줄이는 방안을 포함한 것이다. 기존 연금법안에는 사각지대 해소방안이 없다.

정부는 그러나 한나라당의 제안을 전적으로 수용하지는 않았다. 한나라당은 모든 65세 이상 노인에게 매달 30만원 정도를 지급하는 기초연금제를 주장했다. 이안 절충안은 유시민 복지부 장관이 의원 시절 발의했던 ‘효도연금제’ 법안과 비슷하다. 효도연금법안은 전체 노인의 20%에 대해 월 10만원 정도를 주자는 것이다. 절충안은 효도연금법안과 연금액은 비슷하지만 지급 대상자가 훨씬 많다.

국민연금의 보험료를 인상폭도 당초 정부안(2030년까지 소득의 15.9%)보다 낮았다. 이에 맞춰 연금 급여수준 역시 생애평균소득의 60%에서 최종적으로 40%까지 내린다. 가입자들의 저항이 큰

보험료 인상은 최소화하고, 연금 재정이 고갈을 막기 위해 나중에 타가는 연금액은 줄이겠다는 것이다.

◆**연금 논의 빨라질까?**=유시민 장관은 절충안을 가지고 야권과도 적극적으로 협의할 계획이다. 그러나 정치권의 국민연금 논의에 가속도가 붙을지는 불투명하다. 복지부 관계자는 “여당이 지방선거 후 폭풍으로 정신이 없어 연금 문제를 앞세워 논의할 분위기가 조성 안 돼 안타깝다”고 말했다. 또 기초노령연금을 실행하기 위해서는 매년 2조원이 필요한데 재원 조달 방식을 정하지 못했다. 이제부터 기획예산처 등과 협의해 나갈 계획이다. 여당 내부에서는 기초노령연금 지급 대상자 선정이 어렵다는 지적이 나오고 있다. 지급 기준이 명확하지 않을 경우 대상에서 제외된 나머지 55% 노인의 반발이 예상된다는 것이다. 정철근·김정수 기자

jcomm@joongang.co.kr

(17.1*13.3)cm

나. 사회적 합의 달성을 위한 노력

정부내 토론을 거쳐 마련된 새로운 개혁방안을 복지부 변재진 차관은 6.2 열린 우리당 강봉균 정책위의장에게 보고하게 되며, 유시민 장관은 6.9 KBS 심야토론에서 공개적으로 발표하게 되었다. 개혁방안에 대한 국민들 관심은 매우 컸다. 유시민 장관은 6월 한달 동안 매주 언론에 출연하였으며, 민주노동당 성명(6.5), 참여연대 성명(6.5), 민노총 성명(6.7), 한노총 성명(6.7), 노동시민사회단체연합 기자회견(6.19)이 연달아 발표되면서 정부의 새로운 개혁방안을 평가하기 시작했다.

새로운 개혁방안 제시로 다시 개혁논의에 불을 지피게 되었지만, 여전히 개혁방안에 대한 사회적 의견은 다양하였다. 가장 크게 비판받은 점이 정부의 소득대체율 40%로 인하를 검토한다는 부분이었다. 그러나 정부에서는 향후 20~30년 뒤 다른 노후소득보장제도 활성화를 전제조건으로 이를 검토했던 것으로 시민사회단체에서 이를 민감하게 받아들인 부분도 없지 않았다.

이후, 복지부에서는 금년 내 연금개혁 추진을 위해 복지부 내부 전체 국장급 토론회를 6.30에 개최하게 된다. 이 토론회에서는 향후 9월 정기국회 전까지 연금개혁을 위한 추진방안을 구상하게 되며, 우선 국회 보건복지위원회에서 다시 개혁 논의가 이루어지도록 노력하자고 결정한다. 이에 복지부 국장급 이상 전 간부들이 보건복지위원을 일일이 방문하여 연금개혁의 중요성과 새로운 개혁방안을 설명하기로 하였다. 또 대국민 홍보를 위해서 국정홍보처와 연계하여 전 정부적 홍보활동을 펼쳐나가고 사이버 토론회 등 다양한 홍보활동을 추진하기로 하였으며, 산하단체·유관단체·시민사회단체를 대상으로 개혁방향에 대한 설명과 홍보활동을 실시하였다.

유시민 장관은 또 7~8월 보건복지 현장점검을 위한 지방출방시에도 연금개혁의 분위기 확산을 위해 대구, 전남, 부산, 광주, 전주, 전북, 충남 등의 지역 언론에 출연하여 개혁의 필요성과 당위성을 강조하였으며, 이와 더불어 공단 지사를 통해 지역 언론 홍보활동을 동시에 실시하게 된다.

2. 복지위 여당의원 개혁법안 발의와 정부 내 의견조율

가. 여당의 개혁법안 발의

6~9월까지 3개월 동안 정부에서는 국회와 관련단체를 대상으로 연금개혁에 대한 공감대 확산을 위해 노력한다. 이후 정부에서는 정기국회가 개회되면서 본격적인 개정법률안 마련 작업과 관계부처 협의에 들어가게 된다. 복지부의 새로운 개혁방안은 국회에 제시한 대안일 뿐 법률안이 존재치 않으므로 공식적인 안건으로 성립할 수는 없기 때문이었다. 이에 복지위 여당 간사위원인 강기정 의원과 본격적인 협의과정을 거치게 된다. 우선 여당은 급여율을 50%로 인하하는 것에는 동의하나, 보험료를 인상은 2008년 재정계산 이후에 더욱 심도있게 검토하자는 기존의 입장을

고수했다. 또 기초노령연금도 실제적인 사각지대 해소를 위해 전체 노인의 60%에게 월7~10만원씩 저소득층과 일반층을 구분하여 지급하자고 제안하였다. 그러나 보험료율 인상은 국민의 부담을 증가시키지만 재정안정성 확보를 위한 필수적 사안으로 정부에서는 반드시 필요하다고 밝혔으나 반영되지는 못하였다.

이러한 내용으로 9.20 당정간담회를 거쳐 9.29 여당 78인 공동으로 새로운 개혁법안이 국회에 제출된 것이다. 국민연금 재정안정화, 기초노령연금 도입 이외에도 각종 제도개선사항을 포함하여 강기정, 윤호중, 양승조, 김선미, 장복심, 이기우 의원 6인이 대표발의하여 법안을 제출하였던 것이다. 여당에서 새로운 개혁법안을 발의하자 개혁논의는 더욱 가속화되었다. 다행스럽게도 올해엔 이 지리한 연금개혁 논의가 마무리 되어야 한다는 언론·학계의 목소리가 점점 확산되기 시작한 것이다.

〈표 26〉 복지위 여당의원 개혁법안 발의 목록

법률안	대표발의	발의안 주요 내용('06.9.29)
국민연금법 일부개정안	강기정의원	○ 장기재정안정 - 보험료율은 국민 부담을 감안하여 현행 9% 유지 '08년 재정계산 결과를 반영하여 향후 조정 - 급여율은 현행 60%에서 '08년부터 50%로 인하 ○ 저소득지역가입자 보험료 지원
"	윤호중의원	○ 군복무크레딧 제도-급여팀 ○ '국민연금관리공단'의 명칭 변경 ○ 공단의 법률 위임 업무 처리 규정
"	이기우의원	○ 소득의 범위 명확화 ○ 가입자 및 수급자 확대 등을 위한 조사-질문권 ○ 부당이득금 미반납시 가입기간 제외
"	장복심의원	○ 국민연금 재정계산제도 개선 ○ 임의적용사업장 삭제
"	양승조의원	○ 타공적연금 가입자 반환일시금 제외-급여팀 ○ 반환일시금 소멸시효 기간시점 개선-급여팀 ○ 징수권 소멸규정 정비-정책팀
"	김선미의원	○ 연금의 병급조정 및 대위권 규정정비 ○ 연금의 병급조정에 어선원법 포함
기초노령연금법개정안	강기정의원	○ 전체 노인의 60%에게 월7~10만원 지급 - 기초 및 차상위계층 : 10만원, 일반계층 : 7만원

* 자료 : 국회 보건복지위원회

<열린우리당 강기정의원 인터뷰>

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

<열린우리당 국민연금법개정안을 마련키로>

2006년 6월 중순경, 강기정의원이 하반기 간사로 선출된 후 현안 논의를 위한 첫 열린우리당 보건복지위원 간담회를 소집하였다. 안건은 국민연금개혁, 담배값인상, 식품안전처 설치 등이었다. 이때 국민연금법과 관련하여 우리당을 마련해야 한다는 데 의견일치를 보고 각 의원실 보좌진으로 구성된 T/F팀을 구성해서 안을 마련하기로 결정하였다. 그날 결정에 따라 T/F팀을 구성하고 세 차례에 걸쳐 논의를 거친 다음 보험료 9%, 급여율 50%를 핵심 내용으로 하는 우리당 국민연금법개정안을 마련하고, 7월 14-15일 의원 워크샵에서 최종 결정을 하기로 하였다.

<제주도에서 국민연금이 뜻을 달고 출항을 하다>

국민연금법 개정안을 정부가 2003년 11월에 제출한 이후 본격적으로 동력을 달았던 시점은 2006년 7월 14-15일 제주도에서이다. 그동안의 과정이 배를 만드는 공정이었다면 당시 제주도 결정을 계기로 국민연금법이라는 험한 바다를 향해 뜻을 달고 출항을 한 셈이다.

이날 제주도 행사는 이미 통과된 노인장기요양보험법 시범지역 시찰이었다. 표면적인 행사명은 시범지역 시찰이었지만 당일 행사의 핵심 목적은 '국민연금법을 어떻게 할 것인가'라는 주제의 결론을 내기 위한 자리였다. 아니 정확히 말하면 당시까지만 해도 대선 이후로 넘기자는 의견이 많았는데 이를 제압하고 통일된 결정을 내오고, 동력을 달기 위한 목적이 있었다.

그래서 장소도 제주도였다. 일단 많은 의원을 참여토록 하고, 모이면 빠져나갈 수 없도록 하기 위해 가능하면 먼 곳으로 장소를 잡은 것이었다. 열린우리당 10명의 보건복지위원 중 해외에 나가신 한 분만 불참하고 9명이 모두 참여

하는 개과를 올렸다. 덕분에 강기정의원은 사재를 털어 9명의 의원과 보좌관 1명의 항공료를 부담하였다.

토론은 14일 밤 7시경부터 시작하여 밤 11시경까지 진행되었고, 다음날 오전 10시부터 12시까지 진행하였다. 당시 토론에는 유시민 보건복지부 장관이 참여하였고, 실무자 배석없이 10명이 논의를 하였고, 매우 진지한 분위기에서 장시간 진행되었다. 이날 결정된 사항은 다음과 같다.

첫째, 국민연금법 개정은 대선 이전에 하는 것이 정치적으로 유리하며, 연내에 개정한다.

둘째, 보험료율을 인상하는 방안을 검토한다.

셋째, 보험료율 인상을 제외하고 원안을 우리당 안으로 확정하였다..

당시까지만 해도 보험료인상에 매우 부정적인 분위기였으나 이날 처음으로 보험료 인상을 검토하기로 한 것은 유시민 장관의 적극적인 설득에 의한 것이었다.

<제주도에서 우리당 법안 발의까지>

제주도에서 방침을 정하고 그 후 두 달 동안은 최종 법안을 준비하는 시기였다. 당정 실무자 간에 제정안정화, 제도개선 사항 등이 집중적으로 논의되었다. 제주도 워크샵에서 사실상 보험료 인상을 추진하기로 결정하였으나, 이 방침은 오래가지 못했다. 당지도부에 보고하는 과정에서 보험료인상은 대선을 앞두고 너무 부담스럽다는 것이 지도부의 입장이었다.

9월 20일 보건복지위 당정협의에서 최종 국민연금법과 기초노령연금법 개정안을 확정하기까지 보험료인상의 문제와 기초노령연금 대상 범위를 어디까지 할 것인가의 문제는 마지막까지 당정 간에 있어 각자의 의견을 관철하기 위해 치열했다. 유시민 의원의 효도연금법의 대상이 20%였던 것에서 기초노령연금 대상을 60%까지 확대하기까지 강기정의원은 야당과의 합의를 위해서는 60%까지 확대하는 것이 불가피하다는 것을 정부측에 요청하였고, 보험료 인상과 관련해서는 법안제출 직전 마지막 당정협의에서까지 유시민장관은 보험

료율 인상을 강력하게 요청하였다. 그러나 결론은 가입자의 반발, 경제사정 등을 고려하여 9% 현행을 유지할 수밖에 없다는 당의 입장을 관철하였다.

민노당에서도 2006.10.31 새로운 기초연금법안을 제출하게 된다. 민노당에서는 사각지대 해소가 무엇보다 중요한 과제임을 강조하고, 전체 노인의 80%에게 급여율 15%(약26만원)를 지급하는 것이 주요 내용이었으며, '08년에 급여율을 5%로 시작하여 점진적으로 확대하자는 것이었다. 한나라당 기초연금의 재원부담이 크다는 것을 인지하고 '알뜰기초연금'을 마련하였다는 것이다. 그러나 이 또한 2030년에 100조원이 소요되는 바 이 역시 재원조달 방법은 불투명하였다. 이와 더불어 국민연금법 개정안을 마련하여 11.14 국회에 제출하게 된다. 그 주요내용은 보험료율에 대해서는 여당과 마찬가지로 '08년 이후에 인상하자고 하였으며, 급여율에 대해서는 2008년부터 매 5년마다 5%pt씩 인하여 2023년에 40%까지 조정하는 개선안을 제출하였다.

정부에서 새로운 개혁방안 제시 이후, 여당과 민노당 또한 새로운 법안을 제출함으로써 '06년 정기국회를 앞두고 다시 논의가 활성화되기 시작하였다. '04년에는 처음 논의를 시작하고, '05년에는 특위 구성으로, '06년에는 다시 새로운 법안들로, 정기국회를 앞두고 이렇게 논의가 다시 이어지고 있는 상황이었다. 각 정당들의 새로운 개혁방안들을 표로 요약해 보자

<표 27> 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입 관련 각 당 입장 비교

구 분		당초 정부안 ('03.10)	복지부 신개혁안 ('06.6)	복지위 여당안 ('06.9)	민노당안 ('06.10)	한나라당안 ('04.12)
국민 연금	개혁방향	현행률 유지				완전소득비례
	보험료율	9%→ 15.9%('30)	9%→ 12.9%('17)	9% 유지	9% 유지	9%→7%
	급여수준	60%→50% (08)	60%-50%('08) →40%('28)	60%→50%('08)	60%→40%('23) *5년마다5%인하	60%→20%
	기금고갈	2070년 이후	2070년 이후	2052년	2058년	2070년 이후

	시기(2070년 적립률)	(2.5배)	(5배)	-	-	(13배)	
기초 (노령) 연금	지원대상 (‘07년 기준)	-	노인 45% (2,170천명)	노인 60% (2,893천명) *기초차상위864 일반 : 2,029	노인 80% (3,857천명)	노인 100% (4,822천명)	
	급여수준 (‘07년 기준)	-	월 8만원	월 7~10만원 *기초차상위 : 10만원 일반 : 7만원	가입자평균소득 (3년간) 5%(08년 8만원)→15%(28 년 24만원)	전년도가입자평 균소득 10%(08년 15만원)→20%(28 년 30만원)	
	소요재원 (경상가)	’07	-	2.1조원	2.7조원	4.6조원(‘08년)	12.7조원
		’10	-	2.3조원	3.1조원	6.6조원	18.6조원
’20		-	4.1조원	5.8조원	30.5조원	65.9조원	
’30		-	7.3조원	10.7조원	103.4조원	191.8조원	

* 자료 : 보건복지부

나. 정부내 의견조율 노력

여당의원의 개혁법안 발의와 함께 정부내 의견조율을 위한 노력이 병행되었다. 우선 사각지대 해소를 위한 기초노령연금의 재원조달 방안이 가장 큰 문제였다. 이에 '06.9.26 국조실·복지부·재경부·기획처 장관이 모인 경제상황점검회의를 통해 국민연금 개혁방안을 논의하였다. 이 회의를 통해 정부에서는 현 세대 노인들의 소득 보장이 취약함을 인정하고, 국민연금 개혁을 위해서는 재원투입이 불가피함을 인지하게 된다. 이에 기초노령연금의 재원을 추가적 증세없이 세출구조조정과 비과세·감면 축소를 통해 조달해보기로 합의하였다. 10.22에는 재경부, 기획처 등 관계부처 차관회의를 통해 기초노령연금의 세부 운영방안에 대해 의견조율을 하게된다.

제 3 장 개혁법안 복지위 통과

1. 개혁논의 활성화를 위한 노력

'06.10월 말 국정감사가 마무리되고, 11월 법안심의를 앞두고 있었다. 사실상 국회에서 논의시간이 11월 한 달밖에는 남지 않은 상황으로 정부에서는 한달 동안 국회

논의를 지원할 수 있는 방법을 모색하여 이를 추진하게 된다.

우선 복지부 유시민 장관은 국회 의원회관에 상주하면서 전체 국회의원을 대상으로 개별 서신과 대국민보고서를 작성하여 일일이 면담하여 설득하기로 하였다. 또 6월에 국장급 이상만 실시했던 의원실 방문 활동을 더욱 확대하기로 하여 팀장급 이상 전 간부들이 300여명의 국회의원 전체를 대상으로 방문활동을 실시하였다.

지역홍보활동을 위해서 국민연금공단 지사는 지역구 국회의원과 지역전문가를 초청하여 국민연금 개혁 공청회 및 간담회를 개최하기로 하였다. 공청회는 서울 3개 지역, 경기 7개 지역, 충청 7개 지역, 전라 3개지역, 경상 3개 지역 강원 1개 지역, 제주 1개 지역 등 여당 16개지역, 야당 9개지역에서 실시하게 되었으며, 지역차원에서 연금개혁에 대한 논의가 이루어질 수 있는 소중한 기회가 되었다. 또한 대규모 사업장, 사회단체 등 주요 이해단체를 직접방문하여 개혁의 필요성과 시급성을 알리게 된다. 이외에도 대국민보고서를 복지부 홈페이지에 게시하고, 우리 딸, 아들의 짐을 덜어주자는 신문광고도 11.3, 11.6에 걸쳐 중앙일간지에 게재하게 된다.

〈그림 16〉 국민연금 개혁을 위한 신문 캠페인



* 자료 : 보건복지부

2. 국민연금 개혁법안 복지위 통과

가. 11월 정기국회에서의 개혁 논의과정

그 동안 제출된 법안을 가지고 국회 보건복지위원회에서 법안심의가 열리게 되었다. 그러나 11.6에 상임위 법안소위를 개최하였지만 여전히 기초연금을 둘러싼 한나라당과의 의견대립 양상은 해결이 쉽지 않아 보였다. 기초연금 도입에 따른 소요재원 추계 문제, 일시적인 재정안정화 등 핵심 쟁점에 대해서는 여전히 여·야의 의견대립이 계속되었다.

<열린우리당 강기정의원 인터뷰>

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

국정감사가 끝나고 대결전을 앞둔 10월 말로 접어들었다. 10월초에 민노당이 법안을 제출하게 됨에 따라 전반적으로 국민연금법 처리 분위기는 무르익어 가고 있었으며, 당시 민주당은 김효석 대표의 의사에 따라 정부 원안을 사실상 민주당론으로 하고 있었다. 우리당은 신축적인 논의를 위해 당론으로 정하지 말 것을 요청한 강기정의원의 요청에 따라 당론으로 정하지 않고 상임위를 통과한 후에 상임위 안을 당론으로 결정하였다.

11월 2일 상임위 전체회의에 국민연금법이 상정되고, 6일 법안소위를 시작으로 본격적인 논의에 들어갔다. 1.2.3차 법안소위는 전반적인 제도개선사항 등을 심의하였고, 4차-5차 법안소위에서 한나라당의 국민연금법 내에 기초연금제를 포함해야 한다는 주장이 맞서는 가운데, 민주-민노당과 연대하여 법안을 표결처리할 것을 목표로 물밑 협의를 활발하게 진행하였다.

당시 민주당 김효석대표는 기초노령연금 대상자를 확대하거나 연금액을 높이는 것에 대해 완강하게 반대하고 있었으며, 민노당은 당장 정률 5%로 시작하여 15%까지 확대하겠다는 목표급여율을 법안에 담아줄 것을 요구하고 있었다. 민주당과 민노당의 간격을 조금씩 좁혀가는 과정이었다. 이 과정에서 보험료를 인상안이 갑자기 제기되어 관철되었다. 보험료를 인상을 전제로 민노당의 요구사항을 부대결의에 담자는 것을 김효석 의원 간에 합의하였고, 현

애자 의원실에서 민노당안을 수용하겠다는 것을 전제로 보험료인상안에 대해 동의를 받았다. 이렇게 해서 상임위를 통과한 보험료 12.9%까지 인상한다는 합의안이 나오게 된 것이다.

그러나 우리당-민노-민주당 간에는 의견이 많이 좁혀졌으나 넘어서기 힘든 지점이 도사리고 있었다. 현애자의원에게 합의를 끌어내기 위해 민노당안을 수용하겠다고 했지만 그 내용을 어디에 담을 것인가에 있어서는 차이가 있었다. 민노당 현애자 의원은 이것을 법안 부칙에 담아줄 것을 요청하였으나 이 점에 대해서는 민주당과의 거리가 있었다. 김효석 대표에게 법안 부칙에 담을 것을 협의했으나 김효석대표는 완강하게 반대하였고, 현애자 의원 또한 완강하게 버텼다.

이런 와중에 11월 23일 전체회의에서 표결처리 하겠다는 방침을 선언해버렸다. 사실상 3당이 합의했다고 한나라당을 압박하고 전체회의에서 곧바로 처리할 것 같은 액션을 취하였던 것이다. 그러나 사실은 김효석, 현애자 의원에게 합의한 것처럼 침묵해 달라고 요청하고 액션을 취한 것일 뿐 여전히 우리당-민주당-민노당의 합의가 이루어지지 않은 상태였다. 덕분에 밤늦게 전체회의를 열어 11월 30일 전체회의에서 처리할 것을 전체회의의 석상에서 약속하고 그날을 넘겼다. 11월 30일 처리하기로 공식회의의 석상에서 합의를 하였다.

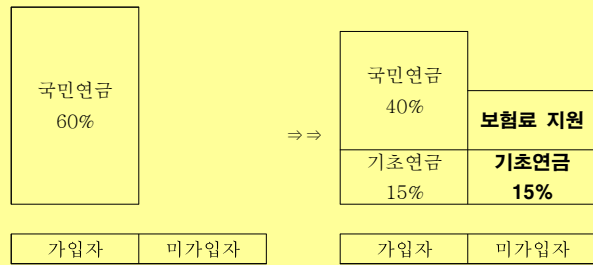
우리당-민주당-민노당 간에 합의안을 도출하기 위해 노력하는 과정에서 최종 합의문서에 서명하지는 않았지만 합의서 초안이 작성되기도 했다. 물밑 논의는 3자가 모여서 하는 방식이 아닌 내가 이쪽과 저쪽을 조율하는 방식이었다. 그러던 중 보건복지위 수석전문위원은 법체계상 부칙에 2028년 목표급여율을 정하는 것은 맞지 않다는 견해를 피력하였다. 부대결의로 처리해야 한다는 것이었다. 그 견해를 바탕으로 민노당에 양해를 구했지만 민노당은 수용하지 않고 끝까지 법안에 담아줄 것을 주장하였다.

<민주노동당의 연금개혁안은? '국민연금+기초연금' 이중체계 통한 사각지대 해소>

- 연금개혁의 핵심은 사각지대 해소: 15% 기초연금 도입

민주노동당은 국민연금 개혁의 핵심 목표를 사각지대 해소에 두고 있다. 공적 사회보험인 국민연금마저도 다수 국민을 연금수혜를 보장받는 제도가입자와 아무런 수혜도 받지 못한 채 노후빈곤으로 전락할 미가입자로 양분하는 문제점에 주목하고 있다. 사각지대는 공적연금 제도에서 일부 사회구성원을 배제하는 인권의 문제이며, 이들의 대부분이 노동시장에서 취약한 지위에 있는 사람들이라는 점에서 계급적인 문제로 판단하고 있다.

이에 가입 여부와 관계없이 65세 이상 노인에게 지급되는 기초연금을 주장하게 되었다. 2008년에 5%(9만원) 급여율에서 매년 0.5%씩 인상하여 2028년에 15%(27만원)에 도달하는 안으로 지급대상은 전체 노인의 80%이다 (2006년 10월 기초연금법안 독자 발의).



<그림 1> 민주노동당의 국민연금 개혁방안

출처 : 민주노동당의 연금개혁 활동 7문 7답, 민주노동당 정책전문위원 오건호(2007. 4. 18)

다만, 국회 논의가 예전과 달라진 점은 여·야 모두 고령빈곤해소를 위한 제도 도입의 필요성에 대해서는 공감하였으며, 제도가 도입된다면 소득·재산 조사에 의해 적정한 범위설정이 필요하다는 것에 그 인식을 같이 했다. 또 9월에 여당의원이 발의한 개혁법안 중 제도개선 사항에 대해서는 여야 의원이 심의를 진행하여 군복무 크레딧 제도, 소득범위 명확화 등을 합의하였다. 이후 3차례 법안소위가 더 개최되었지만 야당과의 논의의 큰 진전을 보지 못할 뿐이어서 언론과 전문가들은 '06년도

연금개혁은 어렵다고 평가했다.

이러한 상황에서 정부·여당은 소수야당인 민주노동당과 민주당의 합의를 이끌어 내기 위해 기초노령연금을 수정하게 된다. 지난 9월에 강기정 의원이 대표발의한 기초노령연금은 전체 노인의 60%에게 월7~10만원을 지급하도록 되어있었지만, 민노당의 의견을 반영하여 급여율을 국민연금가입자 전체평균소득의 5%(급여율5%)로 설정하기로 하였으며, 행정부담 완화를 위해 '08년1월에는 70세이상, '08년7월부터는 전면적으로 시행하자는 대안을 다시 구상하게 된다. 이에 의할 경우 '08년에 약8만9천원으로 예상되었으며, '08년에 2.4조원, '09년에는 3조원정도 소요될 것으로 예상되었다.

정부·여당은 다시 마련한 기초노령연금 수정안을 민노·민주당과 협의하고, 또 정부 내에서 협의과정을 거치게된다. 일단 민노당에서는 수정한 대안에 대해 노력을 인정하지만 최소 급여율 15%의 기초연금이 도입돼야 한다는 입장을 고수하게 되며, 민주당은 급여율 확대를 반대하였다. 이에 정부·여당은 향후 급여율 15%로 인상함을 목표로 하며, 이를 연금제도개선위원회에서 논의한다는 내용을 부칙 또는 부대결의할 것을 다시 제안하게 되었지만, 민주당과 민노당이 서로 의견일치를 보지 못하였다.

정부 내에서는 11.22 총리 주재로 관계장관 회의를 개최하여 수정된 대안의 소요재원확보방안에 대해서 협의하게 되었으며, 국민연금 개혁과 고령빈곤해소를 위해 소요재원 마련에 최선을 다하자고 의견을 모으게된다.

나. 개혁법안 복지위 통과

이런 가운데 개혁 논의가 급물살을 타기 시작한다. 보건복지위원회 김태홍 위원장은 더 이상 연금개혁을 지연시킬 수 없다고 판단하게되어, 11.23 15:00까지 논의 기일을 지정하였다. 11.23 보건복지위원회가 개최되었지만 한나라당과 민노당이 논의기간을 연장 요청함에 따라 김태홍 위원장은 4당 간사협의를 통해 다시 한번 심도있는 논의를 거친 후 11.30 전체회의에서 국민연금 관련 개정안을 의결하기로 결정하게 된다.

이에 11.28 보건복지위원회 4당 간사가 모여 회의를 개최하였지만 한나라당과는 여전히 의견일치를 보지 못했다. 23일 합의한 대로 11.30 보건복지위원회가 개최되고, 여당과 한나라당은 서로 다른 대안을 제시하게 된다. 여당은 기존 정부안, 정부의 새로운 개혁방안, 그 동안 제시된 의원발의안을 종합하여 여당 양승조 의원이 새로운 대안을 제출하였다. 양승조 의원안의 주요내용은 그 동안 복지위 법안소위에서 합의한 제도개선 사항을 모두 담고 있었으며, 재정안정성 확보를 위해 현행 9% 보험료율을 '09년부터 '18년까지 0.39%씩 인상하여 12.9%로 조정하고, 급여율은 현행 60%에서 '08년부터 50%로 인하한다는 것이었다. 한나라당은 기초연금의 초기 재정부담을 완화한 새로운 국민연금법개정안을 김병호 의원이 다시 제출하였다. 한나라당의 새로운 대안의 주요내용은 수급대상을 기존의 전체인원에서 80%로 축소하고, 초기 시행도 60%에서 점진적으로 확대해 간다는 것이었다. 또 급여율도 초기에 기존 10%에서 시작하는 것이 아니라 5%에서 점진적으로 20%로 인상해간다는 것이었다.

<김효석 민주당 원내대표 인터뷰>

2007. 5. 9일 오후 3시 김효석 의원실

세금, 즉 재정으로 지출될 미래세대 부담을 미래시점에서의 국회가 아닌 지금 국회에서 정하는 것은 위헌의 소지가 있다. 이러한 맥락에서 미래세대에게 과중한 부담을 전가할 조세방식 기초연금제도 도입에 문제가 있다고 본다. 환언하면 내년, 후년 등 예측 가능한 미래시점의 재정지출에 대해 현재 국회의원들이 재정지출을 결정하는 것은 타당하나, 예측 불가능한 미래의 재정지출을 현재의 국회의원들이 결정하는 것에 문제가 있다고 판단된다.

연금제도 측면에서도 조세방식 기초연금제도를 도입할 경우 우리 국민연금 제도를 왜곡시키는 측면이 있다. 국민연금제도에 이미 기초부분(A값)이 있는 상황에서는 기초노령연금은 공공부조제도로 가는 것이 옳다. 우리 국민연금의 경우 최저소득(1만 9천원)을 10년만 불입하여도 22만원의 연금을 지급받도록 설계되어있다. 정부가 보험료를 대납하더라도 가입자들이 보험료를 일부

부담하게 함으로써 연금을 지급받을 수 있도록 하여야 한다. 보험료를 납부하지 않아도 연금을 수급할 수 있게 할 경우 사회보험 방식 연금제도의 골격이 무너지게 될 것이다. 가장 우려되는 부분은 근로유인이 현격하게 감퇴할 것이라는 점이다.

전 사회적으로 크레딧을 늘리고, 저소득층에 대해서는 보험료를 지원함으로써 '최저연금'을 수급하도록 하는 것이 1차 목표가 되어야 할 것이다. 그 다음은 '공공부조제도'를 통해 해결하여야 할 것이다. 현재 40~50세인 국회의원들이 기초연금을 통과시켜서 자신들은 퇴직하여 연금을 수급하는 대신 이를 현재 10대와 20대가 부담하도록 하는 것 자체가 위헌이 아닌가?

여·야의 새로운 대안에 대해 토론이 진행되다, 합의가 어려워지자 결국 보건복지위원회는 계류 중인 33개 국민연금 개정법안을 회부한 후 표결절차에 들어가게 된다. 한나라당안에 대해서는 찬성8(한나라당 8), 반대 12(여당 10, 민주당1, 민노당1)로 부결되었으며, 양승조위원이 제안한 일부 개정안은 찬성11(여당10, 민주당 김효석 의원), 반대9(한나라당8, 민노당 현애자 의원)로 복지위를 통과하게 된다.

〈그림 17〉 국민연금법 상임위 통과에 대한 조선일보 보도

朝鮮日報 2006년 12월 01일 a01면

“보험료는 더 내고 연금은 덜 받고” 연금법 개정안 복지위 통과

비정규직법 통과... 2년 고용뎀 정규직 전환

2년 동안 파행을 겪어온 비정규직 근로자 보호 3법이 30일 국회 본회의를 통과했다. 이에 따라 내년 7월부터 기간제(期間制) 및 파견제 근로자들은 만 2년 넘어 고용될 경우 자동으로 정규직 근로자가 된다. 만일 이를 지키지 않을 경우 비정규직 근로자들은 차별 시정을 각급 노동위원회에 요구할 수 있으며, 노동위원회의 구제 명령을 지키지 않는 사용자는 최대 1억원의 과태료를 내야 한다. 또 동일한 경력, 학력을 지녔음에도 비정규직이라는 신분을 이유로 임금을 차별하는 것도 금지된다.

▶ 관련기사 A3·4면
민주노총은 “이번 법안은 비정규직을 합법화시키고 확산시키는 결과를 초래할 것”이라고 반발하면서 저지 투쟁 입장을 밝혔지만 한국노총은 긍정적인 평가를 내렸다. 한국경영자총연합회는 “기업의 인력 운영을 심대히 제약하고 많은 부담을 줄 것”이라며 우려를 표명했다.

보건복지위도 보험료는 더 내고 연금은 덜 받는 내용의 국민연금법 개정안을 표결에 부쳐 통과시켰다. 이로써 4년을 끌어오던 국민연금법 개정안도 ‘더 내고 덜 받고’ 방식을 통해 제정안정이라는 소기의 목적을 거두고 마무리 수순에 들어갔다.

그러나 제정 절차에 빠진 공무원연금법은 그대로 둔 채 국민연금법 개정한다는 비판도 제기되고 있다. 특히 65세 이상에게 월 9만원가량을 지급하는 내용의 ‘기초노령연금법’ 제정안은 한나라당과 논란을 벌인 끝에 상정되지 못했다. 복지위는 기초노령연금법에 대해 내달 6일까지 심사기한을 지정, 다시 협상을 벌이기로 했다.

한편, 국방위는 전체회의에서 2020년까지 국군 병력을 50만명 수준으로 감축하는 내용의 국방개혁법안을 수정·의결했다. 수정안은 국군 상비병력 규모를 50만명으로 감축하되, 북한의 대량살상무기 및 남북 군사신뢰구축 상황 등을 감안해 구체적인 목표 수준을 3년마다 국방개혁 기본계획에 반영토록 했다.

문광4기자 : http://cgsmoon.chosun.com
김홍삼기자 : http://dskim.chosun.com

원본크기 16.1 × 14.2 cm²

〈그림 18〉 기초노령연금법 상임위 통과에 대한 경향신문 보도

경향신문 2006년 12월 08일 002면

노인 3백만명에 月 8만9천원

기초노령연금법 복지위 통과

2008년부터 65세 이상 저소득층 노인들에게 매달 8만9천원의 기초노령연금이 지급될 전망이다. 국회 보건복지위원회는 7일 전체회의를 열고 이 같은 내용의 기초노령연금법을 통과시켰다.

법에 따르면 2008년 1월부터 70세 이상 전체 고령자 가운데 소득과 재산을 감안, 하위 60%에 해당하는 고령자에게 월 8만9천원 상당의 기초노령연금이 지급된다. 그 해 7월부터는 65세 이상으로 수혜 대상이 확대된다.

특히 노인인구의 경우 연금을 좀더 받는다. 복지위는 부부가 모두 연금을 받게 될 경우, 각각 16.5%씩 줄여 지급기로 했다. 지급대상자는 2008년 1~6월 1백80만명, 같은 해 7월 3백만명, 2009~2010년 3백12만명이 될 것으로 추정된다.

복지위는 국민연금 가입자의 월 평균소득 약 5%(8만9천원)로 지급액을 정했다. 향후 2030년까지 15% 수준으로 금액을 올리기로 부대 의결했다. 이렇게 되면 월 30여만 원 수준으로 지급액이 오를 전망이다.

다. 정부는 이번 법안이 반근층 노인들의 소득보장에 기여할 것으로 기대하고 있다.

그러나 막대한 재원마련이 문제다. 당장 시행 첫해에만 2조4천억원이 필요하고, 이듬해인 2009년에는 3조3천억원으로 부담이 늘어난다. 특히 지급액과 지급대상이 대폭 늘어나는 2030년쯤에는 기초노령연금만 약 20조원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 정부는 별도의 세출안 없이 세출구조조정 등을 통해 이를 마련한다는 입장이지만 재원 확보에 어려움이 예상된다.

복지위는 또 연금수준의 인상, 급여대상 확대, 국민연금제도 논의 등을 위해 연금제도개혁위원회를 구성하기로 했다.

이우형·황인성기자

원본크기 22.0 × 9.3 cm²

기초노령연금법안에 대해서도 보건복지위원장은 12월6일까지 심의를 위한 기일지정을 통보한 후 다시 법안소위원회로 회부하게 된다. 12.4과 12.5 연이어 열린 법안소위원회에서 기초노령연금 도입에 대해서는 야야 모두 동의를 하였으나 지급대상과 급여액 및 시행시기에 대한 의원들간 이견이 있었다. 이에 여당은 강기정의원안에 대한 수정안을 상임위 전체회의에서에서 제안하기로 하였다. 양승조 의원이 제안한 수정안은 정부·여당이 민주·민노당에 제안했던 대로 급여율을 5%로 변경한 대안이었다.

12.7 열린 보건복지위원회 전체회의에서 강기정의원이 발의하고 양승조위원이 수정한 기초노령연금법을 여·야가 함께 축조심의하고 표결직전에 한나라당이 퇴장한 가운데 12명이 표결에 참석하였으며, 찬성11(여당10, 민주당 김효석 의원), 기권1(민노당 현애자 의원)로 기초노령연금법안이 보건복지위원회를 통과하게 되었다.

<열린우리당 강기정의원 인터뷰>

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

<복지위 통과>

11월 30일이 밝혔다. 전체회의 직전까지 민노당의 동의를 구하기 위한 노력이 계속되었다. 최종 합의는 하지 않았지만 민노당도 정률 5%를 관철시키고 부대결의에 담겠다는 약속을 해준 터라 법이 부결되기를 원하지는 않는 듯한 눈치였다. 전체회의가 시작되자 우리당은 표결을 밀어부쳤고 한나라당은 당황해 하며 합의처리를 요구하다 표결 직전에 수정안을 냈고, 한나라당의 수정안은 부결되고 원안을 상임위 대안이 통과되었다. 현애자의원의 표결에 관심

이 갔는데, 반대표를 던졌다.

그것은 이미 상임위 대안이 찬성 11표를 얻었기에 정치적 판단에 따라 반대표를 던진 것으로 이해하고 있다. 표결 직전의 긴장감은 손에 땀을 쥐게 하는 숨막히는 순간이었다. 위원장이 표결을 선언하였지만 정말로 표결이 되는 것인지 실감이 가지 않았다. 국민연금법이 통과되자 한나라당은 정회를 요청하고 기초노령연금법 표결을 미뤄줄 것을 요청하였다. 이때 정부측에서는 바로 표결에 들어갈 것을 보좌관을 통해 강력하게 요청하여 왔다. 그러나 기초노령연금법마저 강행처리해서 곧바로 파국으로 가기보다는 국민연금법이 이미 처리되었기에 기초노령연금법을 잘 조정해서 마지막까지 합의안을 도출하고자 12월 7일에 처리하기로 합의하고 한발 물러섰다.

12월 7일, 전체회의 직전 우리당 의원은 위원장실에 모여 의견을 모았다. 민노당이 부대결의에 넣는 것을 동의하지 않는다면 부대결의에 넣기로 한 목표 급여율을 아예 삭제하자는 의견이 나왔다. 우리당-민주당의 연대로 처리하자는 의견인 것이다. 강기정의원은 그 판단을 맡겨줄 것을 우리당의원에게 요청하고 현애자 의원과 협의를 하였다. 현애자의원은 합의를 하지는 않았지만 부대결의에 넣어 줄 것을 요청하였다. 표결에서 현애자의원은 기권을 하였다. 추후 이 대목을 들어 우리당은 우리당-민주당-민노당이 사실상 합의하여 처리한 것으로 브리핑을 하였고, 그 후 법안설명을 할 때 사실상 합의라는 점을 부각시켰다. 민노당은 그때마다 합의하지 않았다고 항변했다.

그러나 민주노동당을 비롯한 시민사회단체는 국민연금 개혁법안의 복지위 통과에 대한 비판 성명을 발표하는 등 이에 대한 반대 의견을 개진하게 된다. 시민사회단체가 반대하는 주 이유는 사각지대 해소효과가 미흡하다는 것이다. 기초노령연금법안으로는 충분한 사각지대 해소가 어려우므로 기초연금이 도입되어야 한다는 기존 입장을 되풀이한 것이다.

**<국회 연금개혁 논의에 대한 '저출산고령화대책연석회의' 참여
중교·시민·여성·농민·노동 실무위원 입장발표 기자회견>**

2006. 12. 5. 오전 10시, 환경재단 레이첼카슨 룸

(생략)... 우리 가입자 단체들은 그간 현 연금제도의 광범위한 사각지대 문제를 해소하고, 노후의 적절한 소득보장을 국민연금 개혁의 우선적 원칙과 방향으로 제기해온 바 있다. 이를 위해 우리는 65세 이상 모든 노인에게 최소 연금가입자 평균 소득의 10~15%에 해당하는 기초연금을 지급하는 제도를 도입할 것을 주장해 왔으며, 연금기금의 고갈을 막기 위해 급여율과 보험료를 적정수준으로 조정할 필요도 있다는 입장을 밝혀온 바 있다. 이 같은 기초노후 소득보장은 연금제도의 선진국들에서 이미 일반화된 것이다. 최근 연금개혁을 단행한 스웨덴, 이태리, 핀란드, 네덜란드 등 많은 유럽 국가가 기초연금이든, 최저보장수당이든 65세 이상 노인들에게는 개인당 최소 월 70만원 수준의 노후소득보장을 하고 있는 것이 그 사례이다. 상황이 이러할진대 향후 20년 이후에도 우리 국민들의 최소노후소득보장이 이들 국가들의 현 수준의 1/2에도 못 미치는 개혁을 하자고 하는 것도 수용하지 못한다면 연금개혁에 대한 국민적 동의는 발생할 수 없다. (...중략...)

그러나 연금제도의 주무부처인 보건복지부와 유시민 장관은 초지일관 재정안정화를 앞세운 연금개혁안을 고집해 왔으며, 스스로 저출산 고령화 대책 연석회의의 일원임에도 불구하고 연석회의 차원의 연금개혁 논의를 한사코 거부해 왔다. 그 결과가 바로 지난 11월 30일 졸속적인 연금법 안을 상임위 표결처리라는 정치공학적인 방식에 의거해 처리한 것이다. 우리는 이 과정에서 언론이나 전문가 그리고 개별 가입자 단체를 찾아다니며, 복지부가 제시하는 연금개혁의 정당성을 설파하면서도 정작 연금개혁을 의제로는 사회적 대화에 대해서는 한사코 거부반응을 보여 온 유시민 장관의 태도를 납득하기 어렵다. 이는 결국 자신의 뜻대로 연금개혁안을 관철시키려는 태도에서 비롯된 것이며, 나아가 이를 개인의 정치적 입신과 연동시키는 발상에서 비롯된 것이라 하지 않을 수 없다. 이에 우리 가입자 단체들은 다음의 사항을 정부여당에 긴급히 촉구하며, 이 같은 내용이 받아들여지지 않을시 사회적 대화는 설 자리를 잃을 것이란 점을 천명한다.

첫째, 현 연금제도의 재정안정화와 사각지대 해소는 동시에 개혁방안이 마련되어야 할 문제이다. 따라서 지난 11월 30일 보험수리적 근거에 의해 재정안

정화 측면만 고려된 국민연금법 개정안에 관한 국회 내 처리절차를 기초연금 제도 등 사각지대 해소방안이 마련되기 전까지 보류할 것을 촉구한다. 현재 이 법안이 보건복지위원회의 의결을 거친 만큼 법제사법위원회와 국회 본회의 처리를 남겨두고 있다. 정부여당은 더 이상 재정안정화 방안을 밀어붙이지 말고, 한나라당과 민주노동당 등 사각지대 해소를 위한 기초연금제도를 주장했던 야당들 또한 형식적 반대에 불과한 표결처리 절차에 응하지 말고 기초연금제도 도입 등 사각지대 해소방안 마련에 따라 이 법안을 일괄 처리 할 것을 촉구한다.

둘째, 12월 6일로 예정하고 있는 기초노령연금법안의 상임위 심의를 보류하고 가입자 단체의 의견을 충실히 반영할 것을 요구한다. 그간 우리 가입자 단체들은 연금의 사각지대 해소를 위한 기초연금제도 등의 도입을 요구해 왔으며, 조만간 공통의 의견을 정부와 국회에 제출할 예정이다. 따라서 국회는 이 같은 의견이 제출된 후 충분히 이를 반영하고 심의해 법안을 처리해도 늦지 않을 것이다. 정기국회 회기가 종료된다 하더라도 곧바로 임시국회가 소집될 예정인 만큼, 이를 논의할 시간은 충분하다. (...생략)

대한노인회 이선자 실무위원, 대한불교 조계종 최중환 실무위원
천주교주교회의 최원호 실무위원, 한국기독교총연합회 김 청 실무위원
참여연대 박원석 실무위원, 한국YMCA전국연맹 전성환 실무위원
한국여성단체연합 김기선미 실무위원, 한국여성단체협의회 윤순녕 실무위원
전국농민회총연맹 최재관 실무위원, 한국농업경영인중앙연합 손재범 실무위원
전국민노동조합총연맹 김태현 실무위원, 이재훈 실무위원
한국노동조합총연맹 김종각 실무위원, 방영삼 실무위원

다. 국민연금법개정법률안과 기초노령연금법제정법률안

국민연금법 개정안은 장기 재정안정성 확보를 위해 보험료율과 급여율을 적정수준으로 조정하고, 그 동안 국민들께서 제기한 불만사항과 급여제도 합리화를 위한 제도개선 사항 다수가 포함되어 있다. 먼저 재정안정화를 위해 보험료율을 현행 9%

에서 2009년부터 0.39%씩 점진적으로 2018년까지 12.9%로 인상하게되며, 급여율은 현행 60%를 2008년부터 50%로 인하하게 된다. 이러한 재정안정화조치로 인해 기금고갈년도가 현행 2047년에서 2065년으로 변경되어 기금고갈에 따른 국민들의 연금수급불안을 해소할 것으로 기대된다. 그러나 개정안대로 보험료율과 급여율이 조정되더라도 수급자와 기존 가입기간은 개정이전 법률을 적용토록 함으로써 기득권을 보호하도록 하였다. 이와 더불어 국민연금 제도 내실화하기 위한 출산·군복부 기간에 대하여 추가로 가입기간을 인정해 주는 크레딧(credit)제도 도입, 중복급여 제도 개선, 유족·장애연금 수급권 강화 등 다양한 제도개선 사항들이 포함되었다.

〈표 28〉 국민연금 제도개선사항 주요내용

구분	개선 내용
출산·군복부기간에 대해 연금가입기간 추가인정(credit제도)	- 2자녀 이상 출산 시 12개월에서 최고 50개월까지 추가인정 - 6월 이상의 현역병 및 공익근무요원에게 6개월을 추가인정 * '07.7월 이후 출산 및 군입대자부터 적용
2개 이상의 급여조정 방식 개선	- 선택에 의해 1개만 지급하던 방식을 개선하여 유족연금 미선택시 유족연금의 20%를 추가 지급, 반환일시금 미선택시 사망일시금 상당액을 추가 지급 - 고용보험에서 구직급여를 받는 경우에도 노령연금을 전액 지급
감액노령연금 지급수준 상향조정	- 가입기간 10년 이상 20년 미만 가입자가 받는 감액노령연금의 지급율을 현행보다 2.5% 상향조정하여 추가 지급
유족연금 지급기준의 남녀차별 해소	- 배우자의 조건을 남녀 모두 최초 3년간으로 하고, 소득 유무와 관계없이 유족연금을 계속 받을 수 있는 연령을 55세로 일치시킴
장애연금 수급권 확대	- 가입 전에 발생한 질병이라도 가입 중에 초진을 받은 경우라면 장애연금을 받을 수 있도록 함 - 질병이나 부상이 완치되지 않는 경우의 장애결정 유보기간을 2년에서 1년 6개월로 단축하여 장애연금을 빨리 받을 수 있도록 함
여성 수급권 강화	- 이혼한 배우자가 받을 수 있는 분할연금을 재혼시에도 계속 받을 수 있도록 하고, 분할연금과 자신의 노령연금 수급권이 함께 발생하는 경우에도 두가지 급여를 모두 받을 수 있도록 함
고령근로를 장려하는 연금제도 도입	- 60세 이후 소득활동시 받게 되는 재직자노령연금을 연기하는 경우 1개월마다 0.5%의 가산율이 적용되는 연금을 받을 수 있는 기회 보장

* 자료 : 국회 보건복지위원회

12.7 복지위를 통과한 기초노령연금법제정법률안에 의할 경우, 기초노령연금 제

도는 '08년 시행을 목표로 하고 있으며, 지급대상은 65세 이상 전체 노인 60%로 '08년에 약300만명, '10년에는 312만명 수준으로 예측되고 있다. 기초노령연금액은 국민연금 전체가입자 평균소득(3년간, 국민연금법 제47조제1항 제1호에 의한 금액)의 5%로 설정되었으며, '08년에 8만9천원, '09년에 9만4천원, '10년에 10만원 수준이 될 것으로 예상된다. 시행초기 행정부담을 완화하기 위해 '08년 1월에는 70세 이상을 대상으로, '08.7월에는 65세 이상 전체노인을 대상으로 확대될 예정이며, 소요예산은 '08년에 2.4조원, '09년에는 3.2조원, '10년에는 3.4조원 정도 소요될 것으로 예상된다.

<표 29> 기초노령연금 소요재원 추계
(단위 : 억원, 경상가)

구 분	2008년	2009년	2010년	2020년	2030년
기준액(만원)	177	188	200	353	600
연금액(월,만원)	8.9	9.4	10.0	17.7	30.0
총소요예산	23,863	32,528	34,649	83,587	191,164
(GDP 대비)	(0.23%)	(0.31%)	(0.31%)	(0.37%)	(0.42%)

* 자료 : 보건복지부

제4장 국민연금법개정안 본회의 부결

1. 개정안 본회의 부결

가. 개혁법안 법사위 통과

보건복지위를 통과한 국민연금법개정안과 기초노령연금법안은 '06.12월에 법사위에 회부되어 상정된다. 그러나 복지위에서처럼 법사위에서도 논의가 쉽게 이루어지지 못하였다. 12월 임시국회에서는 개혁법안을 법안심사제2소위에 배정되었을 뿐 실질적인 논의가 이루어지지 못하였다. 열린우리당과 정부는 소위 개최를 지속적으로 요구했지만, 3월 초까지 법안심의회가 이루어지지 못하고 지연됐다.

<열린우리당 장기정의원 인터뷰>

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

어렵게 상임위를 통과했지만 법안은 법사위에서 한나라당에 의해 제동이 걸렸다. 김한길 대표에게 국민연금법 처리를 위해 적극적으로 나설 것을 수차 요청하였지만 여야간 정치적 타결은 없었다. 김한길 대표가 국민연금법 개정에 소극적이라는 말이 나돌았다. 이유는 국민연금법이 통과되면 유시민 장관에게 정치적 공이 간다는 것이었다. 지금도 어디까지가 사실인지 모르겠다. 당시 답답한 심정을 우리당 의원총회에서 '김한길 대표가 적극적으로 나서지 않고 있다.'는 요지의 발언을 발언하였고 지도부에 섭섭한 감정을 발언하였다. 답변으로 김한길 대표는 장기정의원의 노고가 크다는 것을 잘 알고 있으며, 본인도 국민연금법을 조속히 처리하기 위해 노력하고 있다고 하였다.

법사위에서 논의가 계속 지연돼오다 3.29 법사위 법안제2소위가 개최된다. 법안제2소위에서는 개혁법안의 자구심사 후 주요내용의 수정없이 가결하였다. 다음날 3.30 법사위 전체회의가 개최되고 소위에서와 마찬가지로 원안대로 통과시키게 된다.

나. 한나라당의 수정안 제출 및 본회의 부결

법사위에서 국민연금 개혁법안이 논의되기 시작할 무렵, 한나라당은 본회의에서 수정안을 제출하겠다는 입장을 밝히게 된다. 이러한 입장은 '07.3.22 한나라당 의원총회에서 공식화되었다. 이에 정부에서는 한나라당 수정안의 내용은 무엇이며, 이에 대한 대응방안을 논의하게 된다. '07.3.31 열린우리당·정부·청와대 대책회의를 개최하였으며, '07.4.1 복지부·재정부·기획처 3부 장관회의를 개최하여 대응책을 마련하게 된다. 한나라당 수정안은 기존 복지위에서 제시했던 수정안과 거의 유사할 것으로 예상되었다. 이에 정부 내에서는 재원마련 대책없는 기초연금 도입은 불가능하다는 기존 입장을 다시 한번 확인하고, 수정안 제출시 반대의견을 표출하기로 하였다.

'07.4.2 본회의에서 예상대로 한나라당에서는 수정안을 제출하였다. 수정안은 민

노동당 공조하여 정형근 의원의 대표발의로 제출되었다. 수정안의 주요내용은 우선 국민연금의 보험료율을 9%로 현행대로 유지하되, 급여율을 40%로 대폭 낮추게 된다. 또한 기초연금을 도입하되, 기존 복지위에서 제시한 수정안보다 급여율을 더욱 낮춰 10%로 2018년까지 인상한다는 내용이었다.

표30. 본회의에서 제시된 대안비교

구 분		법사위 통과안	한나라·민노당 본회의 수정안
법체계		국민연금법개정안 기초노령연금법안	국민연금법개정안
국민 연금	보험료율	9%→12.9%	9%
	급여수준	60%→50%('08)	50%('08)→ 40%('18)
	기금소진	2065년	2060년
기초 (노령) 연금	수급대상	노인 60%	노인80%
	급여수준	5%(9만원, '08)	5%(9만원,'08)→10%(17만원,18)

수정안에 대해 열린우리당 강기정 의원과 정화원 의원이 찬반토론을 벌인 후 바로 표결에 들어갔다. 표결결과 법사위를 통과한 국민연금법개정안과 한나라당이 제안한 수정안 모두 부결되었다. 수정안은 찬성 131인, 반대 136인, 기권 3인으로 집계됐으며, 개정안은 찬성 123인, 반대 124인, 기권 23인으로 집계되었다. 다음으로 기초노령연금법이 표결처리 되었으며, 찬성 254인이라는 압도적인 숫자로 본회의를 통과하게 된다.

<열린우리당 강기정의원 인터뷰

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

한나라당-민노당이 연대하여 본회의에서 수정안을 제출하기로 했다는 방침이 전해졌다. 가입자단체가 지지성명을 발표하였다. 3월 27일 아침 최고위원회 회의에서는 긴장감이 감돌았다. 전반적으로 표결에 부정적인 분위기가 있었다. 문석호 수석부대표는 합의타결을 모색해야 한다는 입장이었으나, 더 이상 타협안이 나올 수 없다는 정부입장을 듣고 분위기는 매우 무거웠다. 자연스럽게

표결을 강행할지 표결 자체를 무산시켜야 하는지에 대해 고민에 빠져들었다. 결론은 내가 책임지고 표결 집계를 하고 김진표 정책위의장이 통합신당쪽과 국중당 의원에 대해 적극적으로 표관리를 하고 당일 아침에 방침을 정하기로 했다.

4월 1일 오후 6시 플라자호텔에서 정부측과 대책회의를 하고 표를 점검하였지만 예측 불허였다. 어느 쪽 표가 많이 나올지 결론이 서지 않았다. 당일 오전 민주당 의원이 민주당 전당대회 관계로 불참이 많을 것으로 예상되었으나 예상한 것보다 참석 인원이 많다는 것이 확인되자 조금은 낙관적인 분위기가 형성되었다. 그러나 여전히 원안 가결을 장담할 수 있는 표가 확보되지 않고 있었다. 본회의 직전에야 우리당은 최종 표결에 부친다는 방침을 결정하였다. 그동안 국민연금법을 조속히 처리해야 한다고 주장하던 터여서 명분이 없다는 점과 지금 무산시키면 17대 국회에서 처리하기 어렵다는 점, 그리고 가입자 단체가 한나라당-민노당 안을 지지하고 있어 시간이 갈수록 불리하게 작용될 것이라는 판단에서였다. 결과는 두 안 모두 부결되었다.

결과에 대한 비난은 무더기 기권표를 던진 통합신당에 쏟아졌다. 통합모임 다수 의원들은 정부가 아무런 협조요청을 하지 않았다고 항변했다. 표결 직전 통합모임 의원총회에 정부측 인사가 참여하여 협조요청할 것을 강기정의원은 정부측에 요청했으나 이루어지지 않았다. 정부측 인사가 참석하여 협조요청을 했던들 결과가 달라졌겠는지는 낙관할 수 없으나 아쉬움이 많이 남은 대목이다.

2. 본회의의 부결 후, 다시 논의를 시작

본회의의 부결 후 연일 언론에서는 비난 여론이 쏟아졌다. 언론에서는 정부와 국회 모두에게 책임을 물었으며, 하루 빨리 논의를 다시 시작 할 것을 촉구하였다.

표31. 국민연금법개정안 부결 후 언론보도

구분	주요 내용
한국경제	연금법 개정안 국회 부결 ... 정치권에 '화살'

(4.4, A8면)	“재정부담만 가중” 비난 여론 고조
매일경제 (4.4, A1면)	“포퓰리즘도 이런 포퓰리즘이...” 국회가 날린 46조원 국민연금 개혁 2년 끝다 부채만 더 늘려
중앙일보 (4.3, 사설)	후세에 죄짓는 정치권의 연금개혁 부결
조선일보 (4.3, 사설)	연금과탄 막기보다 표창기 바쁜 與野·政
세계일보 (4.3, 사설)	한나라, 국민연금 파탄나도 그만인가
경향신문 (4.3, 사설)	끝내 연금개혁 무산시킨 ‘무책임 국회’
경총 (4.3, 논평)	“연금개혁 좌절, 심각한 우려”

정부에서도 국민연금법개정이 부결되고, 기초노령연금법만 통과된데에 대해서 애초 연금개혁의 취지와는 달리 오히려 후세대 부담을 더욱 증가시켰다는 심각한 우려를 표했다.(’07.4.3 복지부 장관 브리핑). 대통령께서도 국민연금법개정안 부결에 대해 심각한 걱정을 표명하였으며, 하루속히 연금개혁이 재추진되길 희망하였다.

국민연금법개정안 부결관련 노무현 대통령님 말씀(’07.4.10 국무회의시)

국회에서 국민연금법을 잘 처리해 주기를 바라고 우리 정부도 여기에 적극적으로 협상하고 또 협력을 해서 그래서 재의 요구 없이 처리가 되도록 최선의 노력을 다 한번 해 보자. 그것이 안 되면 부득이 또 어려운 결정을 하지 않을 수 없을 것 같다. 국무회의를 빨리 끝내야 할 텐데 그래도 챙겨야 될 한 두가지 먼저 말씀드리겠다. 국민연금법이 무산됐다. 충분히 논의되지 않고 체계상 문제가 있는 수정안을 갑자기 내 가지고 국회에서 연금법이 통과되지 않는 두 가지 다 부결되어 버리는 기이한 사태가 발생했다. 지금 국민연금이 매년 30조 적자가 누적되고 있다. 국민연금법이 국회에 제출된 지 3년 넘었다. 그동안 누적된 적자가 적지 않다. 반드시 국민연금법은 처리가 되어야 된다.

더불어서 이제 국민연금법 처리 등을 위해서 여러 가지 노력을 해서 기초노령연금법을 제출했는데 또 이걸 통과가 됐다. 어차피 이걸 통과가 돼야 될 법이다.

그러나 그럼에도 불구하고 이제 국민연금법하고 서로 상관관계를 가지고 패키지룰 이루어서 그렇게 통과되어야 될 법인데 한 가지 만 통과돼 가지고 옴으로써 정부가 국정처리가 굉장히 어렵게 됐다.

그래서 국무총리께서 국민연금법처리를 위해서 또는 이것이 함께 처리되도록 하기 위해서 재의 요구를 해야 되지 않나하는 그런 검토의견을 제출해 주셨다. 그건 적절한 조치라고 생각한다. 그런데 역시 기초노령연금제도는 노인복지에 매우 중요한 문제이기 때문에 가급적이면 재의 요구하는 사태가 발생하지 않고 국회에서 국민연금법을 잘 처리해 주면 원만하게 넘어갈 수 있는 문제이다.

이러한 사회적 여론으로 인해 국회에서는 다시 논의가 일어나기 시작했다. 4.11 각 정당 원내대표 6인이 모여 민생법안 처리에 대해 논의하였다. 4.25까지 국민연금법에 대해 상임위에서 타결기로 ‘최대한 노력’한다고 합의하였다. 각 정당은 다시 연금법을 제출하겠다고 공표했다. ’07.4.17 열린우리당과 민주당이 공조하여 김효석 의원이 대표발의하여 법안을 제출하였으며, 한나라당과 민노당이 공조하여 정형근 의원이 대표발의하여 법안을 제출하였다. 통합신당모임에서도 이종걸 의원이 대표 발의로 법안을 ’07.4.18 제출하였다. 각 정당의 법안은 본회의에서 제출했던 내용과 큰 차이가 없었다. 다만 열린우리당이 보험료율 인상방안을 철회하여 9%로 유지하고, 급여율을 장기적으로 45%로 낮춘다는 내용으로 그 입장을 변경하였다.

표 32. 복지위에 다시 제출된 각 정당의 개정안

구분	열린우리·민주당	통합신당모임	한나라·민노당 본회의 수정안
법체계	국민연금법개정안	국민연금법개정안	국민연금법개정안
국민 연금	보험료율	9%	9%
	급여수준	50%(’08)→45%(’18)	50%(’08)→40%(’18)
	기금소진	2056년	2060년경
기초 (노령) 연금	수급대상	기초노령연금법안(본회의 통과안)	
	급여수준	노인80% 5%(9만원, ’08)→10%(17만원, ’18)	

4.11 원내대표 합의대로 복지위의 간사위원인 열린우리당 강기정 의원과 한나라당 박재완 의원이 협상 테이블에 앉게된다. 이어 5차례 협상(4.16, 4.19, 4.20, 4.23, 4.25)을 거친 후 드디어 4.26 합의안을 마련되게 된다. 그러나 4월 임시국회에서 다른 법안과의 연계처리 등을 이유로 정치적으로 대립하면서 복지위 심의가 이루어지지 못하게 된다. 합의안의 주요내용은 국민연금 재정안정화를 위해 보험료율은 9%로 유지하되, 급여율을 40%로 2028년까지 점진적으로 인하하게 된다. 또한 기초노령연금 급여율을 2028년까지 10%로 인상하되, 이를 논의하기 위한 제도개선위원회를 설치한다는 것이다.

표32. 열린우리당 · 한나라당 합의안

- 국민연금 재정안정화
 - 보험료율 : 현행 9% 유지
 - 급여율 : 현행 60%→50%(‘08)→40%(‘28), ‘09년부터 매년 0.5pt씩 인하
- 기초노령연금 지급
 - 급여수준 : 국민연금가입자 평균소득 5%(‘08) → 10%(‘28)
 - 부부의 급여수령 시 각각의 지급액 감액률 : 20%
- 연금제도개선위원회 설치·운영(‘08.1 부터)
 - 기초노령연금의 향후 소요재원대책과 급여상향조정시기와 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등 전반적인 공적연금제도 개선사항 논의

<열린우리당 강기정의원 인터뷰>

2007. 4. 27. 오후 2시, 열린우리당 수석전문위원실

4월 국회에서 국민연금법을 처리하자는 각당 6인의 대표간 합의에 따라 한나라당 박재완 의원과 강기정의원이 협상에 나섰다. 협상은 총 다섯 차례에 걸쳐 진행되었다.

강기정의원은 협상 첫 날 어디까지는 가능하다는 범위를 제시하고, 모든 협상은 4월 2일 통과된 기초노령연금법을 수용하는 전제 위에서 협상이 가능하

다며 국민연금법으로 통합하자는 주장은 받아들일 수 없다고 못을 박았고, 두 번째 협상부터는 이러한 전제 위에서 협상이 진행되었다.

보험료 9%, 급여율 40%에 대해서 첫날 합의를 보았다. 40% 합의한 내용이 언론에 보도되면서 용돈연금이라는 여론이 확산되었다. 강기정의원은 4차-5차 협상에서 2018년까지 급여율을 45%로 낮추고, 40%까지 낮추는 문제는 ‘연금제도개선위원회’에서 논의하여 정할 것을 요구했으나, 박재완 의원은 한번 합의된 사안이기엔 일관성을 갖는 것이 좋겠다는 이유로 합의 내용을 반복하는 것에 동의하지 않았다.

합의문에는 날짜가 4월 25일로 되어있지만 실제 서명한 날짜는 26일 아침이었다. 강기정의원이 전날 밤에 지역구로 이동한 관계로 최종 문안은 박재완의원이 작성하여 25일 밤 팩스를 전송하고 유선을 통해 협의를 하였고, 다음날 아침 고재경 보좌관이 박재완 의원실에서 강기정의원 직인을 찍고 박재완의원이 서명하였다. 아침에 시급히 서명을 하게 된 이유는 전날까지만 해도 전제회의원이 최종 서명은 정책위의장 간에 하겠다고 하여 박재완의원으로서 하여금 서명을 하지 말라고 했기 때문인데 양당 정책위의장 간에 실무협상 대표간 서명을 하기로 했다는 것이다.

26일 지역구 행사를 마치고 오전 11시 30분 비행기로 서울로 올 예정이었지만 그동안 혹시 바뀔 것을 염려해서 보좌관을 통해 바로 아침에 서명을 지시한 것이다. 합의안에는 4월 국회에서 처리한다는 내용이 빠져 있다. 언제 처리하자는 일정이 빠져 있는 것이다. 각자 작성한 초안에는 국민연금법은 4월 국회에서 처리하고, 기초노령연금법은 그 이후에 처리하자는 내용이 들어있었다. 서명된 합의안을 보고 당에서는 4월 국회에서 처리한다는 내용이 빠져 있다고 문제 제기를 하였다. 합의문을 작성할 때 4월에 처리한다는 점은 기정사실이었기 때문에 처리 날짜를 명기하지 않은 것이 큰 문제로 보지 않았으나 4월 국회를 넘기고 보니 4월 국회에서 처리한다고 명기되었으면 지금은 휴지조각이 될 뻔했다는 생각이다. 의식하지 않았지만 결과적으로 합의문은 국민연금법이 처리되는 그날까지 유효할 것으로 보인다.

제 V 부 국민연금 개혁의 의의와 향후 과제

연금개혁은 우리나라 뿐만 아니라 세계적으로 끊임없이 이슈가 되고 논쟁이 되는 사안이다. 그 이유인 즉, 연금제도를 둘러싼 사회경제적 환경이 계속 변화됨에 따라 국민의 복지여건과 재정여건이 지속적으로 변화되기 때문이다. 이러한 변화에 순응하고 적응하기 위해서 개혁은 되풀이될 수밖에 없다. 연금제도는 국민들의 노후생활에 직접적으로 영향을 미치는 제도이니만큼 그 변경이 쉽지 않다는 특성을 가지고 있다. 그래서 '개혁'이라는 이름이 부여되는 것이다.

연금개혁의 핵심은 고령화로 인한 부담을 누가 부담할 것인가로, 어떻게 안정된 노후소득원을 확보하느냐이다. 연금개혁은 통상 기존의 부담과 혜택에 있어 변화를 초래하므로 국민적 동의를 쉽게 확보하기 어려울 뿐만 아니라 사회적 합의를 도출하기도 쉽지 않은 점이 특징이다. 지난 3년간의 국민연금 개혁과정이 이를 잘 말해준다 할 것이다.

국민연금법개정안 국회 본회의에서 부결되었지만 다시 복지위에서 논의가 일어나고 있다. 앞으로도 해결이 쉽지 않은 사안이지만, 정부에서는 안정된 노후소득보장제도 구축을 위해 연금개혁을 지속적으로 추진해갈 것이며, 모든 국민의 주장을 담기위해 최선을 노력을 다할 것이다.

제 1 장 국민연금 개혁의 의의

1. 장기 재정안정화를 위한 토대 구축

적게 내고 많이 받는 현행 국민연금체계를 「적정부담-적정급여」로 전환함으로써 장기 재정안정화의 토대를 구축해야 할 것이다. 합의안에 의할 경우 최초수지적자년도는 현행 2036년에서 2045년으로, 기금소진년도는 2047년에서 2061년으로 늦추어질 것으로 예상된다.

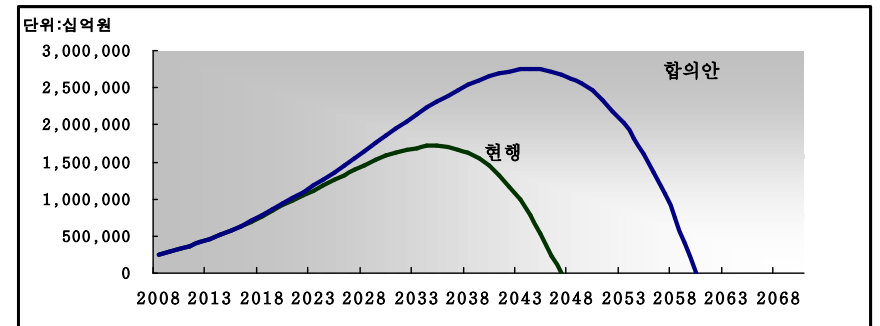
이러한 장기적 재정안정화는 제도의 장기지속가능성을 강화함으로써 궁극적으로

는 기금이 고갈되어 연금을 받지 못하게 될 수도 있다는 국민의 불신을 완화시켜 줄 것이다. 기금고갈로 인한 수급권 불안은 사각지대 발생의 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 재정안정에 대한 국민의 신뢰회복은 곧 제도의 조기정착에 크게 기여할 것으로 예상된다.

〈표 33〉 국민연금 최초수지적자 및 기금소진년도

구분	현행	개정안
최초수지적자년도	2036년	2045년
기금소진년도	2047년	2061년

* 자료 : 보건복지부



* 자료 : 보건복지부

2. 고령빈곤문제 해소의 기반 조성

국민연금의 혜택을 받지 못하던 현세대의 노인들에 대한 최소한의 노후보장제도로써 기초노령연금제도가 도입됨으로써 고령빈곤문제 해소를 위한 기초를 마련하게 되었다는 점이다. 제정안에 의할 경우 공적소득보장률이 2005년 현재 30.8%에서 2030년에 약98%까지 상승할 전망이다.

〈표 34〉 전체 노인의 공적소득보장 추이

연도	현행	2008	2009	2010	2020	2030
인구 수(천명)	4,383	5,021	5,192	5,354	7,821	11,899
국민연금 수급률(A)	13.5%	18.9%	22.4%	26.4%	40.9%	58.3%
특수지역 수급률(B)	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
기초노령연금 수급률(C)	14.2% (618)	60% (3,115)	60.0% (3,115)	58.3% (3,119)	54.4% (4,251)	48.2% (5,736)
총공적소득보장률 (A+B+C-수급중복률)	30.8%	78.2%	81.0%	82.5%	90.2%	98.0%

* 자료 : 보건복지부

이로써 일부 고소득 노인계층을 제외한 광범위한 노인계층이 혜택을 받게 됨으로써 노인빈곤 문제의 완화 및 예방에 크게 기여할 것으로 기대된다. 이러한 기초노령연금제도는 향후 국민연금제도의 발전상황을 보아가면서 급여수준이 높은 선진국형의 최저소득보장제 등 노인기초보장제도로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

3. 지속적 개혁을 위한 발판 마련

고령화로 인해 연금재정에 문제가 발생할 것임을 알면서도 차일피일 개혁을 미루다가 큰 혼란을 겪은 나라가 많다. 대표적인 사례가 이탈리아이다. 이탈리아는 연금 급여율이 70% 정도로 높게 설정되어 있었는데, 고령화 추세에도 불구하고 국민들의 반대여론 때문에 급여율을 인하하지 않았다. 결국 연금지출이 정부재정을 압박하여 우리나라와 유사한 시기에 IMF 외환위기에 처하고 국가경제가 곤경에 빠지고 정치적 안정이 훼손되기도 했다. 다행히 우리에게 시간은 조금 더 있다. 최초의 20년 가입 완전노령연금 수급자가 출현하는 2008년 이전에 제도를 개선하면 여러 선진국들이 겪었던 홍역을 예방할 수 있을 것이다. 만약 이 일을 해낸다면 대한민국은 연금재정 불안이 현실화되기 전에 미리 예방한 첫 사례로 세계 연금역사에 기록될 것이다.

그러나 개혁이 여기서 끝나는 것은 아니다. 앞에서도 언급한 바와 같이 제도를 둘러싼 여건과 환경은 끊임없이 변화하고 있고 변화에 부응하기 위한 제도개선은

불가피하기 때문이다. 즉, 고령화에 대비한 안정된 노후소득보장제도 구축을 위해서는 향후에도 부단한 연금개혁이 요구될 것이다. 다음 개혁과정에는 이번보다 더욱 효율적이고 국민의 의견을 보다 폭넓게 수용할 수 있어야 할 것이다.

제 2 장 앞으로 우리가 해야 할 일들

국민연금법의 개정과 기초노령연금법의 제정은 우리나라 노후보장의 선진적 발전을 위한 토대를 마련하게 되지만, 이로써 우리나라 노후보장이 직면한 모든 문제가 해소되는 것은 아니다. 많은 과제들이 아직 남아 있다. 이에 정부는 향후 다음과 같은 과제에 주안점을 두고 연금정책을 추진할 계획이다.

1. 기초노령연금제의 원활한 시행계획 수립

먼저, 기초노령연금제의 원활한 시행을 위한 구체적인 계획과 행정인프라를 갖추어야 할 것이다. 기초노령연금제는 2008년부터 시행할 계획이지만, 현재 대강의 지급범위(노인의 60%)와 지급액 정도만 제정안에 규정되어 있다. 기초노령연금의 지급대상이 되는 전체 노인의 60%를 선정하기 위한 기준, 신청절차 및 지급방식 더 나아가 부정수급 시 제재방법 등 세부적인 관리방안이 아직 완전히 결정되지 않았다. 아울러 제도의 관리인력 및 증빙자료 등 행정인프라를 구축해야 하는 과제를 안고 있다. 2007년 중 이러한 문제를 충분히 연구·검토하여 효율적인 관리를 위한 제반 시행규정 및 규칙을 마련하기 위해서는 금년 내에 하루속히 개정안이 확정되어야 할 것이다. 만약 기초노령연금 시행이 늦어질 경우, 2008년부터 이를 지급받을 것이라는 노령층의 기대를 저버리는 것으로서 정책의 신뢰성 확보를 위해서라도 국회에서 법안이 하루속히 처리되어야 할 것이다.

2. 국민연금의 내실화 및 조기정착을 위한 노력

금번 국민연금법 개정안에 현 근로계층의 사각지대 해소를 위한 대책으로서 출산 및 병역의무 기간에 대한 크레딧 제도를 반영하고 있지만, 이것만으로는 납부예외 및 보험료체납 등으로 인한 사각지대 문제를 완전히 해소할 수 없을 것이다. 그러나

이제 연금제정에 대한 신뢰가 확보되는 만큼 제도불신으로 인해 발생하는 납부예외자나 보험료 체납자를 실질적인 가입자로 전환하기는 쉬워질 것으로 예상된다. 또 2008년부터 근로소득보전제가 도입 및 시행되면 소득과약이 크게 개선될 것이다. 이로써 소득과약 곤란으로 인해 발생하는 사각지대도 크게 줄어들 것으로 기대된다.

정부는 이러한 제도운영의 여건과 환경이 개선되는 때를 기회로 삼아 납부예외자와 체납자 문제를 해결하기 위해 최선을 다할 것이다. 특히 기초노령연금제가 효율적으로 운영되려면 즉, 이 부분의 재정부담을 최소화하려면 국민연금의 사각지대가 최소화되어야 한다. 가능한 한 많은 사람이 가능한 한 많은 연금을 받을수록 기초노령연금에 의존하는 노인들의 수를 줄일 수 있기 때문이다. 장기적으로 기초노령연금을 선진국형 최저소득보장제로 전환 발전시키려면 국민연금의 내실화 및 조기 정착이 필수적이다.

3. 거대 적립기금의 효율적 운용방안 마련

국민연금기금은 향후 큰 규모로 성장하게 될 전망되는데 이에 대한 논란이 많은 것이 사실이다. 한편에서는 지나치게 큰 규모의 기금은 나중에 급여지급을 위해 회수할 경우 자본시장에 충격을 주고 그로 인해 거시경제에 부정적인 파급효과를 야기할 것이라는 우려하고 있다. 다른 한편에서는 적립기금은 경제발전을 위한 장기적인 자금원으로서 경제성장에 크게 기여할 것이라는 의견도 제시되고 있다.

따라서 우리 경제에 적절한 적립기금 규모가 어느 정도인지 그리고 가입자의 귀중한 자산을 어떻게 효율적으로 운영할 것인지에 대한 연구검토를 지속적으로 해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 거대기금에 대한 국민의 우려를 불식하고 장래 안정적인 연금지급재원으로서 확고히 자리매김해 나갈 수 있도록 최선을 다할 것이다.

4. 여건변화에 유연하고 다양한 노후소득보장제도 구축

인구고령화는 공적연금의 재정운영을 어렵게 하는 가장 큰 요인으로 등장하고 있다. 이로 인해 선진각국은 앞 다투어 공적연금의 급여수준을 인하고 있으며, 이를

보완하기 위해 기업연금이나 개인연금 등 사적연금을 적극 발전시켜 나가는 추세이다. 여건변화에 맞추어 국민연금과 사적연금간의 역할분담관계를 재구축하고 있다.

우리나라도 예외가 될 수 없다. 국민연금만으로는 노후를 완전히 보장할 수 없다. 인구고령화는 국민연금에 의한 노후보장수준을 인하하도록 압박하고 있는 만큼, 이의 대체수단을 준비하여야 한다. 우리나라의 경우 국민연금의 보완수단으로서 퇴직금(퇴직연금)과 개인연금을 갖추고는 있지만, 이제 겨우 걸음마 단계에 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 국민연금의 보완제도로써 역할을 충분히 수행할 수 있도록 퇴직연금 및 개인연금 확대를 위한 노력도 병행해야 할 것이다.