

## 보건복지위 통과 국민연금 관련법안의 문제점과 향후 과제

오 건 호\*

### 1. 국민연금 개혁의 두 가지 과제 : 재정안정화와 사각지대 해소

국민연금 논란은 재정안정화와 사각지대 해소라는 두 가지 과제로 집약된다. 정부여당은 미래 재정부담이 큰 사각지대 해소는 나중에 논의하고 우선 보험료율을 올리고 급여율을 내리는 재정안정화 방안에 집중해 왔고, 한나라당은 사각지대에 대응하는 기초연금 도입 없이는 국민연금 개혁이 무의미하다며 이에 대항해 왔다.

이러한 입장의 차이 때문에 지난 3년간 연금 논의는 국회에서 한 걸음도 나아가지 못했다. 다행히 지난 여름 이후 보건복지부가 사각지대 해소 방안으로 기초노령연금을 제안하고, 민주노동당이 10월에 기초연금의 필요 재정을 완화한 ‘알뜰 기초연금’을 발의하면서 연금 논의가 새로운 국면에 접어들었다.

작년 연말 숨가쁜 국회 논란을 거쳐 국민연금 관련법안이 보건복지위원회를 통과했다. 아직 법제사법위원회 및 본회의 등의 절차가 남아 있으나 정부여당은 연금 논란이 마무리되었다며 법통과를 기정사실화하려 하고, 민주노동당과 한나라당은 이 개정안이 열린우리당이 힘으로 강제 표결한 졸속 법안이라며 정당성을 부여하지 않고 있다. 여전히 노후소득보장체계의 핵심인 국민연금 개혁은 논란 중에 있는 셈이다.

이 글은 재정안정화와 사각지대 해소 방안을 둘러싼 정치권의 개정안과 국회 심의과정을 정리하고, 보건복지위원회를 통과한 법안의 문제점과 향후 과제를 다룬다.

<표> 국민연금 개혁안 비교

		정부여당	민주노동당	한나라당	복지위 통과안
재정안정화		급여율 50% 보험료율 9~13%	급여율 40% 보험료율 9%	급여율 20% 보험료율 7%	급여율 50% 보험료율 12.9%
사각지대 해소	급여율	7만~10만원	5%에서 15%로	9%에서 20%로	5% 부대결의 15%
	도입 첫해 비용	2조 7천억원 (2007)	3조 7천억원 (2008)	9조 5천억원 (2006)	2조 4천억원(2008) 3조 3천억원(2009)
	지급대상	노인 60%	노인 80% 장애 3급 이상	노인 80~100% 장애 3급 이상	60%
	필요재정(2030년)	GDP 0.3%	GDP 2.9%	GDP 5.5%	

\* 민주노동당 정책전문위원(mrokh@naver.com).

## 2. 국민연금법 개정안 평가: 재정안정화 방안

2003년 정부가 제출한 국민연금법 개정안은 재정안정화에 한정되어 있었다. 현행대로 국민연금을 유지할 경우 2047년에 기금이 고갈되기 때문에 급여율은 2008년까지 50%로 낮추고 보험료율은 2030년까지 15.9%로 인상하자는 안이다. 이 정부안은 지난 6월 유시민 보건복지부 장관이 ‘급여율 40%(2028년) 보험료율 13%(2017년)’라는 보다 재정안정화에 치중한 방안으로 수정되었으나, 이후 보험료율 인상에 부담을 느낀 열린우리당의 개입으로 정부여당안은 최종적으로 ‘급여율 50%(2008년), 보험료율 9%’로 정리되었다.

한나라당과 민주노동당도 기초연금 도입을 전제로 급여율을 인하하는 재정안정화 방안을 내놓았다. 한나라당은 ‘급여율 20%, 보험료율 7%’라는 과격적인 안을 내놓았는데, 보험료율도 인하하지만 급여율을 더 많이 낮추어 완전적립에 가깝도록 국민연금을 재편한다. 민주노동당은 15% 급여율(2028년)의 기초연금을 도입하는 것을 전제로 국민연금 급여율을 40%(2023년)까지 인하하고, 보험료율은 현행 9%를 유지하되 다음 재정추계 결과를 반영하여 조정할 것을 제안했다. 결국 정부여당, 한나라당, 민주노동당 모두 급여율을 일부 인하하여 국민연금의 재정안정을 추구하되 보험료율 인상은 국민들의 정서를 고려하여 현행대로 유지할 것을 제안하고 있다.<sup>1)</sup>

그런데 보건복지위원회를 통과한 국민연금법 개정안은 급여율을 50%로 인하하되 보험료율은 2018년까지 12.9%로 인상하는 안이다. 열린우리당이 민주당의 협조를 얻어내기 위하여 민주당이 강하게 주장하는 보험료율 인상을 반영한 까닭이다. 당연히 한나라당과 민주노동당은 충분한 심의 없이 보험료율 인상이 강행되었다는 이유로 이 개정안에 반대 표결하였다.

## 3. 기초노령연금법 제정안 평가: 사각지대 해소 방안

국민연금법 개정안에 이어 기초(노령)연금법도 보건복지위원회에서 표결처리되었다. 기초연금의 쟁점은 미래 급여율과 지급대상 범위에 있다. 여당안은 약 60%의 노인에게 월 7만~10만 원을 지급하는 방안이다. 반면에 민주노동당안은 약 80%의 노인에게 5% 급여로 시작하여 2028년에 15%를 지급하는 방안이고, 한나라당안은 당장 2006년에 9% 급여율로 시작하여 2028년에 20% 급여율에 도달하는 방안이다. 야당들의 기초연금은 장애3급 이상의 장애인도 지급 대상에 포괄한다.

1) 민주노동당안의 경우 기존 급여율이 깎이는 것으로 보일 수 있지만, 기초연금이 도입되면 가입 기간과 무관하게 일정 급여가 보장되므로 대부분의 가입자에게 실질급여율은 오히려 상승되는 효과를 지닌다.

기초연금은 막대한 재정이 수반되는 제도이다. 그래서 오랫동안 정부여당과 한나라당 사이에서 기초연금을 둘러싸고 평행선을 그어 왔다. 한나라당의 기초연금은 2006년 도입 첫 해에만 9조 3,000억 원(한나라당의 주장대로 국민연금 보험료율 2%포인트 인하분을 상쇄해 계산해도 4조 8,000억 원)이 소요되고, 2030년에는 필요재정이 GDP 5.5%에 이른다. 이 안은 높은 기초연금액에 비해 재원마련 방안이 없는 황당한 안이어서 생산적인 논의를 오히려 가로막아 왔다.

이에 민주노동당이 지난 10월 한나라당안에 비해 필요재정을 56% 수준으로 줄인 ‘알뜰 기초연금’을 발의했다. 기초연금의 목표 급여율을 15%로 완화하고, 상위 20% 노인에게 기초연금을 지급하지 않으며, 부부가 동시에 기초연금을 받을 경우 일부를 감액하는 방안이다. 도입 첫 해에 3조 7,000억 원(장애연금을 제외하면 2조 9,000억 원)이 소요되고, 2030년에 GDP 2.9%의 재원이 필요하다.

민주노동당안이 제안되면서 기초연금 논의가 활성화된 이유는 두 가지다. 첫째, 민주노동당의 기초연금안은 도입 첫 해 급여율을 5%로 낮추어 입구 수위를 현실화했다. 2006년 불변가격으로 5% 기초연금은 약 8만 3,000원으로 정부여당의 7만~10만 원과 비슷하다. 여기서 제기된 문제는 기준을 급여율로 할 것인가 금액으로 할 것인가였다. 여당의 기초노령연금은 금액으로 설정된 까닭에 향후 물가상승률만큼 금액을 자동 인상하여도 그보다 높은 인상을 지니는 평균소득과 대비하면 갈수록 급여율이 낮아질 수밖에 없다. 향후 물가상승률이 연 3%이고, 소득상승률이 6%라고 가정하면 기초노령연금 급여율은 2030년 즈음에 평균소득 대비 2%대에 불과하다. 결국 여당의 기초노령연금에 대하여 지금은 생색을 내지만 점차 소멸하는 제도라는 비판이 제기되었고, 법안 심의과정에서 여당이 민주노동당의 제안을 수용하여 기준을 급여율 5%로 수정하였다. 정부 내에서 경제부처의 심각한 반발을 국무총리가 무마시키는 난관을 거친 성과다.

열린우리당과 민주노동당이 기초연금 출발 급여율을 5%로 조정하고 한나라당마저 이것에 사실상 동의하자, 이제 지급 대상과 목표급여율을 둘러싼 논의가 행해졌다. 한나라당과 민주노동당은 지급 대상을 80%로 하고, 목표급여율 15~20%를 법률에 명시할 것을 주장하였고, 정부여당과 민주당은 5%를 고수하였다.<sup>2)</sup>

결국 열린우리당과 민주당은 지급 대상을 60%로 한정하고 목표급여율 15%는 법률적 효력이 없는 부대 결의로 담은 타협안을 보건복지위원회에 상정하여 표결을 강행했다. 이에 한나라당은 전원 퇴장하고 민주노동당은 기권하는 파행이 다시 연출되었다.

2) 막후 실무교섭 과정에서 열린우리당, 민주당, 민주노동당 3당이 목표급여율 15%를 부칙에 명시하는 방안까지 도출하는 듯했으나 곧 정부여당과 민주당 내부의 반발로 백지화되는 해프닝도 있었다.

#### 4. 향후 공적연금의 올바른 개혁을 위하여

지난 3~4년간 우리 사회에서 논란을 거듭하던 국민연금 개혁 논란이 중간역을 지나고 있다. 보건복지위원회를 통과한 국민연금법안과 기초노령연금법안에 한나라당과 민주노동당이 반대 의견을 피력하고, 가입자를 대표하는 시민노동단체 역시 이를 규탄하며 국무총리 산하 저출산고령화 연석회의마저 탈퇴하고 있다. 아직 종착역에 이르려면 상당한 진통이 더 있을 듯싶다.

국민연금은 초고령사회로 진입하는 한국사회의 중요한 미래 의제다. 국민연금을 둘러싼 사회적 불신이 깊은 까닭에 개정 과정에서 가입자들의 합의를 이끄는 연금정치가 매우 중요하다. 이러한 면에서 연금개혁 논의는 앞으로도 많은 과제를 남겨두고 있다.

첫째, 국민연금 보험료율 인상에 신중을 기하여야 한다. 장래 국민연금의 지속가능성을 확보하기 위하여 보험료율 인상이 필요한 것은 사실이다. 하지만 그 조정 폭은 가입자의 동의를 구하는 절차를 밟아야 한다. 국민연금에 대한 가입자의 불신을 가중시킬 수 있는 보험료율 인상건이 졸속적으로 처리되는 것은 향후 계속될 연금 논의를 위해서도 바람직하지 않다.

둘째, 기초노령연금액이 도입 첫 해에 5%로 시작하는 것은 현재 국가재정 여건을 감안할 때 불가피한 조치다. 하지만 기초노령연금이 본래 의미를 지니기 위해선 장차 목표급여율이 법률이나 부칙에 분명히 명시되는 것이 옳다. 이것을 근거로 우리 사회가 재원 마련을 위한 조세개혁에 총력을 기울여야 한다.

셋째, 최소한 노인의 80%에게 기초노령연금이 지급되어야 한다. 통과법안은 지급 대상을 60%로 한정하여 향후 국민연금 수급자의 대부분이 기초노령연금 지급 대상에서 제외되는 결과를 낳을 것이다. 한나라당이나 민주노동당이 국민연금 급여율 인하에 동의한 까닭은 기초연금이 국민연금 급여율 인하를 보전하기 때문이다.

넷째, 통과법안은 장애인에 대한 지원방안을 포함하지 못하고 있다. 장애인은 연령과 무관하게 생계에 어려움을 지니고 있다. 18세 이상의 장애인에 대한 지원방안이 포함되어야 한다.

마지막으로, 공적연금의 미래 모델에 대하여 열린 논의가 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 수정적립방식 국민연금이 미래 지속가능한 모델인지 근본적인 점검이 요구된다. 국민연금에 대한 불신과 노동시장의 하향적 양극화를 감안할 때 앞으로도 국민연금의 재정안정화를 위한 보험료율 인상이 쉽지 않을 것이다. 동시에 재정안정화 방안은 불가피한 거대 연금기금의 운용이라는 어려운 숙제를 우리 사회에 던진다. 노동시장의 불안정화가 지속되는 상황에서 '수정적립식 국민연금'의 미래에 대한 진지한 토론을 시작할 때이다. **KL**