

## “용돈 연금” 이 되어 버린 국민연금

김연명  
(중앙대 사회복지학과 교수)

한나라당과 열린우리당이 합의한대로 국민연금법이 처리되면 국민 연금의 노후소득 보장기능이 극적으로 약화된다는 것이다. 연금액이 60%에서 40%로 낮아지니 연금액이 무려 1/3이 감축된다...국민연금은 사회적으로 생산된 부의 일부를 노인에게 배당하는 사회연대의 원리에 입각해 만들어진 체계이다. 국민연금을 자기가 낸 돈 자기가 받아가는 사보험처럼 여긴다면 국민연금의 해결책은 나올 수 없다.

3년여 이상 끌어 온 국민연금 개혁 문제가 종착점을 향해가고 있다. 연금제도는 워낙 복잡한 문제라서 이해하기 힘든 측면이 있다. 최근에 정치권에서 논의된 연금개혁안을 보면서 어떤 일이 벌어졌고, 이것을 어떻게 평가해야 하는지 논의해 보기로 한다. 이 글을 쓰는 현재 시점에서 아직 공식 법안이 국회를 통과하지 않았기 때문에 최종적인 결론을 내리기가 어렵다. 가장 최근까지 이루어진 상황을 중심으로 연금개혁의 의미를 짚어보자.

먼저 소위 ‘유시민’ 법안부터 시작해보자. 유시민장관은 취임 이후 국민연금 개혁을 가장 중요한 업무로 삼았다. 열린우리당이 적극적으로 추진한 유시민법안은 2개의 법안으로 구성되어 있다. 하나는 국민연금법 개정안인데 여기서는 국민연금 보험료율을 현재 9%에서 12.9%까지 올리고 연금 수준은 60%에서 50%로 (장기적으로는 40%로) 낮춘다는 것이다. 임금근로자는 사용자와 노동자가 보험료를 절반씩 부담하므로 현재 9%의 절반인 4.5%에서 12.9%의 절반인 6.5%까지 보험료가 올라가는 것이다. 급여수준 60%는 50%로 인하된다.

이 수치에 대해서는 정확한 이해가 필요하다. 가령 근로자 A라는 사람이 국민연금에 40년 동안 가입하여 보험료를 완납하고, 40년 가입기간 동안 A의 평균소득이 국민연금 전체 가입자의 평균소득과 일치하는 경우, 즉 A가 가장 평균적인 임금소득자라면 그는 65세 이후 자기소득의 60%를 연

금으로 사망 시까지 받는다는 것이다. 만약 자신의 평균소득이 전체가입자의 평균소득보다 높으면 60%보다 적은 연금을 받고 낮으면 60%보다 높은 연금을 받는다. 즉 저소득층에 유리한 것이다. 60%에서 50%로 연금액을 인하했다는 것은 가장 평균적인 근로자를 전제로 한 개념이다. 그런데 60%는 40년 동안 보험료를 납부해야 받을 수 있는 금액이다. 하지만 이런 사람은 극소수이고 일반인의 평균적인 보험료 납부기간은 21.7년에 불과하다. 따라서 실제 받게 되는 연금액은 60%가 아니라 30%를 조금 넘는다고 보면 된다.

유시민법률의 다른 한 가지는 이른바 효도연금이라 불리는 '기초노령연금법'이다. 이 법안은 전체 노인의 60%에게 국민연금전체 가입자 평균소득의 5% 정도에 해당되는 월 8만 7천원을 나누어 주겠다는 것이다. 이 법안이 나오게 된 배경은 국민연금의 사각지대 문제로부터 이해해야 한다. 국민연금 전체 가입대상자가 1천 7백만명 정도 되는데 이중 약 1/3 정도인 약 550만명이 보험료를 납부하지 않는 계층이다. 이들은 최저가입기간인 10년을 채우지 못해 노후에 연금을 받지 못하게 될 확률이 높다. 그런데 지금까지 보험료를 납부해야 연금을 주는 사회보험방식의 연금으로는 이 문제를 해결하기가 불가능하다. 이런 이유로 노동계와 시민단체에서는 보험료 납부 여부와 상관없이 최소한의 생계비를 지급하는 '기초연금' 제도를 도입할 것을 주장해 왔다.

'기초노령연금제도'와 시민단체가 주장하는 '기초연금'의 차이는 대상자의 범위와 연금수준의 차이에 있다. 정부의 기초노령연금제도가 60%의 노인에게 연금 가입자 평균소득의 5%를 지급하는 것이고 시민단체가 최소한으로 합의한 것은 80%의 노인에게 일인당 10%의 연금을 지급하는 것이다. 가령 시민단체 주장대로 기초연금이 도입되면 현재 가격으로 노인 1인당 약 17만원이 지급되고 부부가 같이 생존하면 이론상 36만원 정도의 연금이 지급되는 것이다. 즉, 최소한의 생계비가 기초연금을 통해 지급되는 것이다.

한편, 한나라당은 본래의 보수 성향과 어울리지 않는 국민연금의 노인 일인당 20%의 기초연금을 지급하는 안을 주장해왔고, 민노당은 15%의 기초연금을 지급하는 안을 주장해왔다. 물론 국민연금의 급여수준을 낮춘다는 것을 전제로 한 것인데, 한나라당은 국민연금을 60%에서 40%로 낮추는 안을, 민주노동당은 45%의 안을 제안하였다.

열린우리당이 제안한 국민연금법 개정안에 대항하기 위해 한나라당과 민노당 그리고 시민단체와 노동계는 극적으로 합의된 연금안을 만들어내 국회 본회의 표결에 들어갔다. 합의안의 내용은 국민연금 수준을 60%에서 40%로 낮추되, 기초연금을 전체 노인의 80%에게 지급하되 2008년부터 5%로 시작하여 2018년까지 10%의 급여수준을 충족한다는 것이다. 국회표결 결과 열린우리당의 국민연금법 개정안이 부결되었고, 한나라당과 민노당의 국민연금법 수정안도 부결되었다. 하지만 열린

우리당이 제안한 ‘기초노령연금법’ 안은 통과되는 코미디같은 상황이 벌어진 것이다. 일이 이렇게 되자 한덕수총리는 기초노령연금법안에 대해 대통령 거부권을 행사할 것을 건의했고, 노무현대통령은 거부권을 수용하겠다는 의사를 표명한 것이다.

서로 맞물려 있는 법안인 열린우리당의 국민연금법 개정안과 기초노령연금법이 하나는 통과되고 하나는 부결되는 상황이 전개되자 각계각층의 비판이 쏟아졌고, 정치권은 다시 연금법 재협상에 착수하였다. 하지만 이때부터 무원칙한 정치적 타협이 이루어지기 시작하였다. 이 글을 쓰는 시점에서 열린우리당과 한나라당이 민노당을 제치고 합의한 연금법 개정안에 따르면 국민연금 급여수준을 60%에서 40%로 낮추고, 기초연금은 60%의 노인에게 2008년부터 5%의 기초노령연금을 지급하되, 10%가 되는 시점은 2018년이 아닌 2028년이 된다는 것이다. 하지만 이미 통과된 기초노령연금법안을 폐지하고 국민연금법안에 기초연금 관련 사항을 넣을지 아니면 기초노령연금법안의 내용을 수정할 것인지에 대해서는 명확한 합의 내용이 알려져 있지 않다. 어떤 방향의 개정인가에 따라 열린우리당의 정치적 성과가 될 수도 있고, 한나라당의 정치적 성과가 될 수도 있는 문제이기 때문에 정치적 합의는 결코 쉽지 않을 것이다.

만약 한나라당과 열린우리당이 합의한대로 국민연금법이 처리되면 연금제도는 어떻게 변화되는 것인가. 가장 큰 문제점은 국민연금의 노후소득 보장기능이 극적으로 약화된다는 것이다. 연금액이 60%에서 40%로 낮아지니 연금액이 무려 1/3이 감축된다. 이렇게 ‘무식할 정도로’ 과감하게 연금액을 낮추는 경우는 세계적으로 유례가 없다. 가령 월 소득이 200만원인 사람이 20년 동안 국민연금에 가입했다면 월 60만원 수준의 연금을 받지만 법이 바뀌면 45만원 정도로 줄어든다. 소득이 100만원인 사람은 30만원을 조금 넘게 되어, 일인가구 최저생계비인 43만원 수준에도 못 미치는 연금을 받게 된다. 말 그대로 용돈연금이 되어 버려, 국민연금의 소득보장 기능은 대폭 축소된다. 그리고 수십 년 동안 보험료를 납부한 대가로 받는 연금이 최저생계비 수준도 되지 않을 경우 국민연금에 대한 불신은 더욱 높아져 제도의 원활한 운영에 치명적인 상처를 주게 될 수도 있다.

물론 여기에 기초노령연금을 추가적으로 받게 되면 연금액은 소폭 상승하게 된다. 하지만 그것도 2028년이 되어서야 10%수준으로 올라간다. 하지만 양당이 합의한 기초노령연금제도는 전체 노인의 60%에게만 주는 것이기 때문에 몇몇의 연금이기 보다는 불명예의 상징이 될 수 있다. 즉 실패한 삶을 산 노인들이 받는 연금이 기초노령연금이 되는 것이다. 세부적인 문제점도 많이 나타날 것이다. 가령 60%의 노인을 어떤 기준으로 추려낼 것이며, 경계선에 걸려 있는 일부 노인들이 기초노령연금을 받지 못하는 현상을 어떻게 해결할 것인가. 그렇게 되면 경계층의 노인들은 기초노령연금을 받는 노인에 비해 오히려 소득이 줄어드는 현상을 겪게 될 것이다.

기초노령연금의 재원을 마련하는 것도 가장 큰 문제가 될 것이다. 열린우리당 안대로 60%의 노인에게 월 8만 7천원의 연금을 지급하려면 초기에만 2조 7천억원이 필요하다. 물론 급여수준이 올라갈수록 추가적인 재원이 들어간다. 당장 수조원의 돈을 일반재정에서 부담하기는 불가능하다.

그래서 대안으로 나온 것이 현재 적립되어 있는 국민연금기금 200조원의 일부를 기초연금의 재원으로 사용하자는 것이다. 국민연금 보험료는 한해 약 20조원이 걸린다. 이중의 일부인 25%만 기초연금재원으로 사용하면 기초연금을 충분히 시행할 수 있다는 것이다. 국민연금기금을 기초연금재원으로 사용하면 국민연금기금의 고갈이 더 빨리 나타나게 될 것이라고 우려하는 사람도 있다. 하지만 한국의 국민연금은 기금 고갈보다 기금이 너무 많이 쌓이는 것이 문제이다. 정부안대로 국민연금을 개혁하면 최고 GDP의 60% 이상의 기금이 적립된다. 정부가 독점적으로 운영하는 기금이 이렇게 많이 쌓이면 금융시장에 막대한 부작용이 발생된다. 우리나라 주식을 전부 사들여도 돈이 남고, 채권을 다 사도 돈이 남는다. 그리고 나중에 주식이나 채권 혹은 부동산으로 투자되어 있는 돈을 연금을 지급하기 위해 현금으로 바꾸는 과정에서 상상할 수 없는 경제적 충격이 발생한다. 한 마디로 너무 많은 돈을 쌓아두면 큰 후유증이 나타난다. 적절한 수준의 연금기금이 적립되는 것이 중요하다.

연금기금이 고갈되면 연금을 받지 못하는 것으로 생각하는 사람도 있으나 이는 잘못된 생각이다. 국민연금은 일종의 사회적 계약이기 때문에 기금이 고갈되면 후세대는 보험료와 세금을 합쳐 노인들의 연금을 주게 된다. 선진국들의 연금기금은 이미 수십 년 전 고갈되었다. 하지만 여전히 연금은 지급되고 있다. 재정운용방식을 적립방식에서 부과방식으로 전환했기 때문이다. 국민연금은 처음부터 특정 시점에서 연금기금이 고갈될 것이라는 것을 전제로 설계된 것이기 때문에 기금 고갈 자체가 이상한 점은 아니다. 문제는 기금이 고갈되었을 경우 그 부담을 우리 사회가 감당할 수 있겠느냐는 점이다. 하지만 지금까지 자료에 의하면 국민연금기금이 고갈된 시점에서 연금으로 지출되어야 할 돈의 총량은 2050년에 GDP의 7% 수준에 이르는 것으로 추계되고 있다. 지금 유럽의 국가 중 영국, 미국 등의 일부 국가를 제외하면 대부분 노인연금으로 GDP의 7% 이상을 쓰고 있다. 이 정도 부담이면 충분히 경제, 사회적으로 연금제도를 지탱할 수 있다는 것이다. 노인인구가 1천만명이 되는 사회에서 이 정도의 부담을 안고 가지 않고 노인을 부양하겠다는 생각은 버려야 한다.

최근 한국 사회에서 나타나고 있는 노동시장의 유연화는 국민연금의 사각지대를 늘리면 늘렸지 줄이지는 못할 것이다. 즉 과거처럼 한 직장에서 정규직으로 일하는 기간이 짧아지기 때문에 이곳저곳을 옮겨 다니거나 혹은 임금근로자에서 자영업 혹은 비정규직으로의 전환이 과거보다 훨씬 빈번하게 일어날 것이다. 이런 상황에서는 최소한의 기초연금을 깔아두는 것이 합리적이다. 기초연금

이 1인당 전체 가입자 평균소득의 10% 정도를 보장해야 최소한의 안전망이 될 수 있다. 여기에 국민연금의 추가적으로 지급되면 최저생계비 정도는 연금제도를 통해 지급이 되는 것이다. 국민연금과 기초연금을 합친 돈으로 풍족한 노후생활을 하는 것은 불가능하다. 하지만 최소한의 삶은 국가가 보장하는 것이다. 여기에 퇴직연금이 혹은 개인연금 등에서 추가적인 노후생활비가 보장되면 좋을 것이다. 하지만 퇴직금을 연금화한 퇴직연금도 일부 정규직 근로자만이 혜택을 받을 수 있기 때문에 보편적인 제도는 될 수가 없다. 어디까지나 보충적인 제도인 것이다.

한나라당과 열린우리당이 합의한대로 국민연금개혁이 끝나면 노인들이 삶은 매우 불편해질 것이고 수백만명의 노인이 빈곤에 시달릴 확률이 높다. 이런 사태를 막으려면 적당하게 부담하고 연금도 적정한 수준으로 받는 체제로 가야한다. 양당이 합의한 안은 적게 내고 적게 받는 저부담-저급여 체계이다. 적당하게 부담하고 적당하게 받는 연금제도가 개인적으로나 사회적으로 바람직한 제도임에 틀림없다. 물론 이렇게 되려면 국민연금의 본질적 기능이 무엇인지에 대해 좀 더 많은 사회적 토론과 논란이 벌어져야 한다. 국민연금은 사회적으로 생산된 부의 일부를 노인에게 배당하는 사회연대의 원리에 입각해 만들어진 체계이다. 국민연금을 자기가 낸 돈 자기가 받아가는 사보험처럼 여긴다면 국민연금의 해결책은 나올 수 없다. (2007/04/21)

