

작성: 장경수 선임연구원 (jang.gyeong.su@ydi.or.kr)

1. 문재인 정부는 왜 국민연금을 개혁하지 않는가

- 국민연금 고갈시기가 빨라질 것이라는 전망이 쏟아지고 있지만, 문재인 정부의 국민연금 개혁은 표류하면서 손을 대지 못함
 - 소득의 9%(보험료율)를 보험료로 내고 노후에 생애소득의 40%(소득대체율)를 받도록 설계된 국민연금을 더 내고 덜 받는 방향으로 바뀌어야 한다는 지적이 꾸준히 제기됨
 - 근본적인 이유는 저출산·고령화 추세로 보험료를 낼 사람은 줄어들고 보험료를 받을 사람은 늘어났기 때문
- 2018년 12월 정부가 4가지 개편안을 내놓고 사회적 합의를 요구한 것부터 보험료 인상 후폭풍에 대한 책임을 떠넘긴 셈
 - 정부는 2019년 8월 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회(경사노위) 국민연금 개혁안에 대한 국회 논의가 유보되자 연금개혁 추진을 아예 중단해버림

〈표 1〉 국민연금 정부 개혁안(2018.12)

구분	1안(현재 유지)	2안	3안	4안
소득대체율	40%	40%	45%	50%
보험료율	9%	9%	12% (2031년까지)	13% (2036년까지)
기초연금	30만원	40만원	30만원	30만원
적립금 소진	2057년	2057년	2063년	2062년

자료: 보건복지부(2018)

- 정부에 이어 경사노위에서도 단일안을 마련하지 못하면서 국회로 공이 넘어갔지만 결국 논의는 유보됨
 - 2020년 총선을 앞두고 국민의 거센 저항을 감안해 국민연금 개혁안은 국회 논의의

동력을 얻기 힘들었기 때문

- 역대 모든 정부들이 국민연금이든 공무원연금이든 적어도 임기 중 하나는 개혁 하였는데, 문재인 정부만 유일하게 아무것도 안 한 정부로 남을 전망

2. 국민연금 개혁을 회피하는자들

① 의도적 무책임 모드 '정부여당'

- 제도의 존속까지 위협받는 상황인데도 문재인 정부가 내놓은 4가지 개혁안은 어느 하나 해결책을 담고 있지 않음
 - 미래세대로부터 재원을 끌어오지 않으면서 현재의 소득대체율(40%)을 충당하려면 보험료율 16~17% 정도여야 하는데, 현 정권 내에서 이 정도의 인상이 가능할 것이라 기대하기 어려움
 - 소득대체율을 45%로 인상하고 이에 상응하는 18~19%로 보험료를 인상하는 것 또한 마찬가지임
- 4가지 안은 장기적 재정 균형으로 향하는 뚜렷한 경로와 그 안에서 현 정부가 감당해야 하는 몫의 합리적 약속이 담겨있지 않음
 - 특히 1안과 2안은 기초연금 액수의 차이만 있을 뿐 국민연금에 대해서는 지금 이대로 유지하겠다는 괴이한 내용임
 - 보험료 인상을 담은 3안과 4안은 연금 급여 확대를 약속하면서 그 확대분만을 충당하는 보험료 인상만 제시해 기존의 심각한 재정위기를 개선하는 조치는 없음
- 결국 정부의 4가지 개혁안은 제도가 붕괴하는 것을 그대로 방치하겠다는 계획을 공식적으로 제시한 셈
 - 정부가 가장 역점을 두고 제시한 3안은 노동계의 주장이기도 하고 경사노위가 8개월 논의 끝에 다수의 안으로 제시하기도 함
- 민주당에서는 코로나19 사태가 터지면서 국민연금 개편 동력을 상실했다고 주장
 - 국민연금 개혁의 핵심이 소득대체율을 높이는 것인데, 코로나19 사태 탓에 가계소득이

악화하는 와중에 보험료를 인상하는 것은 실정상 맞지 않다는 주장

- 하지만 코로나19 사태가 문재인 정부 임기 중반을 지난 시점에 터졌다는 점을 감안하면 현 정부의 연금 개혁 의지가 크지 않았고 사실상 회피했다는 비판을 피할 수 없음

② 연금 재정건전화의 반대세력 ‘노조’

- 연금 개혁 의무를 회피하려는 정부도 문제지만, 그간의 논의에서 현금 재정건전화 노력에 반대 세력으로 자리 잡아온 노동계 역시 개혁의 큰 장애임
- 현재 국민연금을 비롯해 우리나라 사회보험의 결정구조에는 노조가 사실상 거부권을 갖고 있음
 - 고용보험위원회, 건강보험정책심의위원회, 국민연금심의위원회, 국민연금기금운용위원회, 건강보험재정운영위원회 등 주요 사회보험위원회는 심의 의결 기능을 갖는데, 노조는 모든 위원회에 당연직으로 포함되어 예외 없이 가장 큰 목소리를 내는 세력임
 - ※ 노조가 사회보험 정책 결정구조에 거부권을 행사하는 구조는 독일과 일본식의 사회보험 방식을 모방해 노사 참여 결정구조를 도입한 애초의 설계과정의 영향 때문
- 정부가 의지를 갖고 제도개선을 추진할 경우 노조에 유리한 점이 포함되어 있다면 별문제 없이 통과되지만, 노조의 이해와 부딪힐 경우 사실상 노조에 의해 조기 좌절되는 구조
 - 그렇다고 정부가 강단 있게 주장을 개진하는 것도 아니며, 특히 문재인 정부에서는 어떤 대립적 상황도 만들려 하지 않는 경향이 뚜렷
- 정부 역시 노조의 영향력에서 탈피해 스스로 책임을 지는 구조로 전환했어야 했는데도 사회적 합의라는 틀 속에서 책임을 회피함으로써 누리는 편리함을 추구하며 노조의 이해와 안락한 공존을 유지한 셈
 - 특히 이런 구조는 노조의 영향력을 더욱 확대해 스스로의 정치적 자산으로 삼으려는 동기가 있는 정권일 경우 더욱 유리한 입장임

3. 바람직한 국민연금 개편 방향

- 국민연금 개혁의 내용은 무엇보다 지속가능성을 보장하는 것이어야 함
 - 국민연금이 조금이라도 국민 생활에 도움이 되고 있다면 그것은 지금의 청년세대도, 미래세대도 함께 향유할 수 있어야 함
 - 노후 보장 소득이 부족하면 부족한대로 미래세대도 그 혜택을 나눌 수 있어야 하는게 최상위의 원칙임
 - 지금의 연금 개혁 과제는 지속가능성 문제를 해결하되, 기능상의 중복을 고려해 기초 연금을 비롯한 다른 제도들과의 기능 분담을 제대로 설계하는 것임

- 이 개혁 과제를 추구하기 위해 무엇보다 선행되어야 하는 것은 다름 아닌 결정 구조의 개편임
 - 현재는 초안을 만드는 단계부터 모든 과정에서 노조를 비롯한 각종 이해단체의 정치적 논리가 좌우하는 구조임

- 특히 노조는 소득대체율을 높이자라는 주장을 하고 있지만, 그래서 어떻게 제도를 지속가능하도록 유지할 것인지에 대해서는 언급조차 하지 않기 때문에 공적인 마음자세를 갖고 있다고 보기 어려움
 - 국가 전체 차원에서 부작용을 우려하는 공적 마음자세가 없는 이들이 모여 세대간 이해 상충 문제를 합리적 해법을 내놓기를 기대하기는 어려움
 - 아직 태어나지 않은 세대를 포함해 세대간, 계층간 이해를 조화롭게 수렴하는 구성이어야 하는 만큼 기존의 기득권만을 대표하는 노조의 목소리가 과하게 반영되는 것은 결코 바람직하지 않음

- 따라서 연금 개혁의 본질과 우리나라 상황을 고려했을 때, 연금 개혁 논의는 전문성을 토대로 정부와 전문가 그룹이 초안과 선택지를 작성할 필요가 있음
 - 이 중 정치적 대표성이 필요한 사안들에 대해서는 이후의 과정에서 정치 세력과 이해 단체의 의견을 청취한 뒤 최종적으로 국회로 향하게 하는 것이 바람직
 - 어차피 현재 정부가 제출해놓은 4가지 안은 재정 안정에 대한 경로 자체가 제시되어 있지 않아 재정 파탄을 막으려면 이 중에서 대안을 선택할 게 아니라 발전된 안을 새롭게 만들어야 하는 상황

- 결론적으로 연금 개혁은 기득권 구조만이 아니라 태어나지 않은 세대까지 포함해 세대간, 계층간의 이해를 조화롭게 함으로써 지속가능한 제도를 만들어내는 것 이어야 함
- 국가의 미래와 제도의 지속가능성을 최우선 순위에 두지 않는 이해 세력들로 하여금 제도 개혁 논의를 주도하게 하는 것은 이제 중지할 때임을 강조할 필요가 있음