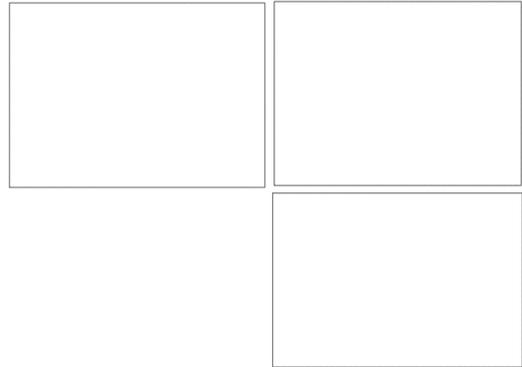


사람의 만남이 아름다운 도시로 대전을 가꿈시다!

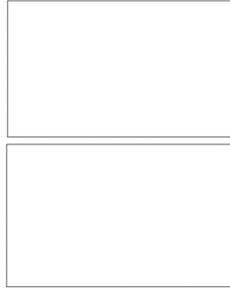
국민연금제도 개선 어떻게 할 것인가 대전시민 토론회

2003. 9. 17(수) 오후3시
기독교연합봉사회관 2층 컨벤션 홀



대전참여자치시민연대
복지포럼

대전시 중구 문화동 1-13기독교연합봉사회관 803호
전화 / 042-256-0092, 전송 / 252-6976, 홈페이지 / www.cham.or.kr



국민연금제도 개선 어떻게 할 것인가 대전시민 토론회

2003년 9월 17일(수) 오후 3시
기독교연합봉사회관
대전시민사회단체연대회의
대전참여자치시민연대 복지포럼

<제 1 부> 사 회 / 금홍섭 대전참여자치시민연대 시민사업국장

- 접수 및 방명(~15:00)
- 환 영 사(15:00~15:10)
김종생 대전복지포럼 회장(월평종합사회복지관 관장)
- 주제발제 및 토론자 소개(15:10~15:20)

<제 2 부> 사 회 / 심재호 목원대 사회복지학과 교수

- 주제발제 1 (15:20~15:50)
국민연금제도의 쟁점과 발전방향
· 정홍원 꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학과 교수
- 토 론 (15:50~16:30)
· 김성한 한남대 사회복지학과 교수
· 이계문 국민연금관리공단 노동조합 정책실장
· 민병기 민주노동당 대전광역시지부 정책국장
- 종합토론 (16:30~16:50)

■ 주제발제

국민연금제도의 쟁점과 발전방향

- 정홍원 / 꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학과 교수

국민연금제도의 쟁점과 발전방향

참여연대 사회복지위원회

< 목 차 >

- I. 국민연금의 사회적 의의
 - II. 국민연금제도의 특징과 주요 쟁점
 - 1. 국민연금제도의 특징
 - 2. 세대간 소득재분배의 형평성 문제
 - 3. 정부의 연금개편안 검토
 - 4. 근로자와 자영업자의 소득분배 왜곡 문제
 - 5. 대규모 사각지대 문제
 - III. 국민연금기금 운용의 주요 쟁점
 - 1. 국민연금기금의 특징
 - 2. 국민연금기금운용 현황
 - 3. 기금운용의 민주성과 투명성
 - 4. 국민연금기금운용위원회 상설화 : 정부안 검토
- <참고자료> 기초연금 도입방안에 대한 검토

I. 국민연금의 사회적 의의

- 1988년 임금근로자를 대상으로 시행된 국민연금은 기금운용에 대한 불신, 자영업자 소득 파악에 대한 불신 등의 문제로 사회적 신뢰가 높지 않은 것이 사실임. 그러나 이러한 부정적 측면에도 불구하고 국민연금제도는 상당한 사회적 의미가 있음.
- 첫째, 국민연금은 고령화사회에서 노인부양 문제 해결에 있어서 획기적인 전기가 될 수 있음. 98년 65세 이상 노인인구 비율이 7%에서 2010년에 14%로 증가할 것으로 예상되며, 노인부양 문제가 심각해 질 것임. 국민연금은 노령연금, 유족연금, 장애연금을 지급함으로써 노인 부양에서 획기적인 대책이 될 것으로 기대됨.
- 둘째, 국민연금의 성숙은 가족을 통한 노인부양에서 연금제도를 통한 노인부양으로 부양 방식이 바뀌는 것을 의미함. 즉 사적 부양방식이 공적 부양방식으로 이행하는 것임. 공적 부양방식은 제도가 순조롭게 운영된다면 가족을 통한 사적 부양방식보다 노인의 사회적 보호와 사회적 형평성 달성에 유리함.
- 셋째, 국민연금은 직업간, 계층간, 세대간 사회통합을 달성하는데 매우 유리한 제도임. 현행 국민연금은 임금근로자와 자영업자, 저소득층과 고소득층, 그리고 현세대와 미래세대가 하나의 기금으로 통합되어 있기 때문에 부담의 형평성만 보장되면 계층간·직업간·

세대간 사회적 통합을 달성하는데 유리한 제도가 될 수 있음.

- 넷째, 사회발전을 위해 필요한 대규모의 사회적 투자자본이 형성됨. 국민연금기금은 최소한 우리 나라 GDP의 55%에 수준에 이르는 막대한 기금이 형성됨. 따라서 이러한 막대한 연금기금을 공공임대주택이나 혹은 주요 사회간접자본투자 등 사회발전을 위한 투자자본으로 활용할 수 있음.
- 그러나 국민연금의 사회적 의의는 국민연금제도가 원래 설계된대로 정상적으로 작동되었을 경우 나타나는 효과임. 국민연금이 정상적으로 작동하기 위한 자영자 소득과약 등 행정인프라가 정비되어 있지 않으면 계층간·직업군간 소득분배의 왜곡, 막대한 연금 부채의 발생 등 여러 가지 문제를 야기하게 됨. 현재 국민연금제도가 정상적으로 작동된다고 평가할 수는 없으나 그렇다고 '폐기'하거나 혹은 완전히 다른 제도로 바꾸기에는 '포기하기 아까운 장점'을 갖고 있음.

II. 국민연금제도의 특징과 주요 쟁점

1. 국민연금제도의 특징

- 일반적으로 알려진 바와 달리 현행 국민연금제도는 ① 임금 계층간 소득분배의 형평성 제고, ② 세대간 소득재분배 효과가 강하게 나타나도록 설계된 매우 '진보적인' 제도임. 또한 국민연금은 보험료 납부와 연금액이 가입자 본인의 소득에 비례하게 되어 있어 ③ 은퇴전 생활수준을 은퇴 이후에도 유지할 수 있도록 설계된 제도임. 국민연금의 이러한 '진보성'을 이해하기 위해서는 먼저 연금급여 계산방식을 이해해야 함.
- 국민연금은 전체 가입자 중 평균소득을 가진 사람이 40년 동안 보험료를 납부할 경우 자기 소득의 60%를 매달 사망할 때까지 연금으로 받게 되어 있는 구조임¹⁾. 연금액이 자기 소득을 대체하는 비율을 '소득대체율'이라 하는데 국민연금은 평균소득자의 소득대체율을 60%로 설정하였음(<그림 1>, <표 1> 참조).

< 그림 1> 국민연금 급여 산식 모형

· 구 연금법(1988-1998)	$2.4 (A + 0.75B)(1 + 0.05n/12)$
· 신 연금법(1999 이후)	$1.8 (A + B)(1 + 0.05n/12)$

- A : 연금수급 직전 년도의 연금 가입자 전체의 평균 소득월액
- B : 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액의 평균액
- n : 가입기간 20년을 초과한 년수
- 12 : 12개월을 의미

1) 원래 국민연금의 소득대체율은 70%이었으나 98년 12월 국민연금법 개정으로 60%로 인하되었음. 소득대체율을 60%로 인하한 것은 2031년 예상되는 기금고갈시점을 2040년대 후반으로 연기시키는 효과를 발휘하였음.

< 표 1 > 평균 소득이 중위수인 경우의 임금대체율

<p>▲ 평균소득이 중위수인 가입자 40년 동안 보험료를 납부하고 40년 동안 평균소득이 전체 가입자의 평균소득과 동일한 경우. 즉 전체 가입자 중 소득이 정확히 중간에 있는 경우</p> <p>▲ 연금액 계산법</p> <ul style="list-style-type: none"> · 40년동안 가입했으므로 $n = 20$ · 40년 가입기간 동안 본인 소득액 평균이 100만원 가정하면, $B = 100$만원 · 연금수급 전년도 전체 가입자의 평균 소득이 100만원인 경우, $A=100$만원 <p>▲ 위의 가정을 연금액 계산법에 적용하면</p> $1.8(100\text{만원} + 100\text{만원})(1+0.05 \times 20\text{년})$ $= 1.8(200\text{만원})(1+1)$ $= 1.8(400\text{만원})$ $= 720\text{만원} \rightarrow 720\text{만원}/12\text{개월} = 60\text{만원}$ <p>따라서 소득대체율은 $60\text{만원}/100\text{만원}(B) = 60\%$</p>

1) 임금계층간 소득분배 형평성 효과

- 소득대체율 60%는 평균소득을 가진 가입자의 연금액임. 국민연금은 생애소득 *life time income* 이 평균보다 높을 경우, 전체 가입자의 평균소득보다 자기 소득이 높은 고소득층의 경우(즉, B값이 A값보다 높은 경우) 소득대체율을 낮게, 반면 저소득층의 경우는 소득대체율을 높게 설계한 제도임. (<표 2> 참조)
- 이처럼 국민연금은 A부분(이를 균등부분이라 함)을 급여 계산식에 첨가함으로써 고소득자의 임금대체율은 저소득층보다 '상대적으로' 낮게, 저소득자의 임금대체율은 고소득층보다 '상대적으로' 높게 설계함으로써 저소득층에게 유리한 분배구조를 갖고 있음. 즉, 소득계층간 분배에 있어서 강력한 형평성 장치를 마련한 '진보성'을 갖고 있음.
- 만약, A부분이 없으면 연금액이 완전 소득비례제가 되어 소득계층간 소득대체율의 차이가 없고 임금계층간 소득분배의 형평성도 없어짐.

<표 2> 소득계층별 국민연금의 소득대체율 비교 (단위:%)

소득계층 \ 가입기간	20년	30년	40년
0.5A	45	68	90
1A	30	45	60
1.5A	25	38	50
2.0A	23	34	45
2.5A	21	32	42

비고 : 1) 98년 개정연금법에 의한 급여 산식 기준임
2) A는 국민연금 전체 가입자중 중위수 소득을 의미함

2) 세대간 소득재분배 효과

- 국민연금은 앞에서 본 것처럼 저소득층에게 상대적으로 유리한 분배구조를 갖고 있으나 그렇다고 고소득층이 불리한 것은 아님. 국민연금은 고소득층이건 저소득층이건 모든 계층이 자기가 부담한 보험료 총액보다 지급 받는 연금 총액이 높게 설계되어 있으며 그 차액은 우리 세대가 아닌 우리의 후세대가 부담하는 것임. 이것은 현세대 노인의 부양비용을 미래세대가 부담한다는 세대간 소득재분배를 의미함.
- <표 3>은 연금가입자가 받게 되는 급여 총액을 현재의 가치로 환산한 후, 가입자가 납부한 보험료 총액으로 나눈 '수익비'임.²⁾ 수익비가 1이면 납부한 보험료 총액과 받게되는 연금총액이 같다는 것을 의미하며 1보다 크면 납부한 보험료 총액보다 더 많이 연금을 받는다는 것을 의미함.

< 표 3 > 국민연금급여의 소득계층별 수익비 비교

소득수준	사업장가입자	지역가입자
0.2A	4.82	5.56
0.5A	2.41	2.78
1.0A	1.61	1.85
2.0A	1.21	1.39
3.5A	1.03	1.19

자료: 국민연금관리공단 내부 자료,

비고 : 1) A는 국민연금 전체 가입자 중 중위수 소득을 의미함.

2) 1999년 신규가입자가 20년 가입했을 경우의 수익비 임.

- <표 3> 에서 보듯이 저소득층이건 고소득층이건 모두 연금 수익비가 1을 넘기 때문에 모든 연금가입자는 자기가 낸 보험료 보다 많은 연금을 수급하게 되며 1이 넘어가는 부분은 우리의 후세대가 부담하게 된다는 것을 의미함(이것은 일종의 '미래세대의 보조금' 임). 즉, 국민연금은 미래세대가 현세대를 부양하는 세대간 재분배 효과가 나타나도록 설계된 것이며 이것이 현행 국민연금제도의 핵심임.

2. 세대간 소득재분배의 형평성 문제

- <표3>에서 모든 계층의 연금 수익비가 1을 넘어간다는 것은 1을 넘어가는 부분을 바로 미래세대가 부담하게 된다는 것을 의미함. 이러한 세대간 소득재분배 효과는 노인부양 방식을 가족을 통한 사적 부양방식에서 연금제도를 통한 공적 부양방식으로 바꾼다는 의미하나 여기서 미래세대의 부담이 너무 과도한 것이 아니냐는 소위 '세대간 형평성' 문제가 제기됨.

- 2) 납입 보험료 총액 대비 연금수급 총액은 평균 가입기간(예를 들어 20세에 가입하여 60세까지 보험료 납입), 평균 연금수급 기간(예를 들어 60세에 연금을 수급하여 74세에 사망)을 가정하고, 미래의 화폐가치를 현재의 화폐가치로 환산하는 방식을 통해서 수학적으로 계산할 수 있음.

- 연금 가입자에게 이처럼 ‘높은’ 연금을 주기 위해서는 98년의 추계에 의하면 미래세대의 보험료가 대략 17%- 18%까지 올라 가야함. 특히 임금근로자는 보험료의 절반을 고용주가 부담하기 때문에 보험료를 부담할 수 있으나(대략 8.5%), 보험료를 전액 본인이 부담하는 자영자는 부담 가능성의 문제가 제기됨. 특히 비정규근로자와 저소득자자영자는 부담의 문제가 부각될 수밖에 없음. 비정규근로자³⁾는 소득 수준이 워낙 낮아 보험료가 상당한 부담을 줄 것이고, 자영자는 보험료를 전액 본인이 부담해야 하기 때문에 특히 저소득 자영자의 경우 실질적으로 납부 가능성이 매우 취약함.
- 국민연금은 소득계층간 분배 형평성보다 세대간 소득재분배가 문제의 핵심임. 즉, 세대간 소득재분배가 강하면 미래세대의 부담이 높아지므로 후세대의 부담 수준의 정당성에 관한 논란을 불러일으키게 됨. 이에 대해서는 다음과 같은 찬반 의견이 있음.

▲ 미래세대의 부담이 높다는 견해

현행 국민연금은 미래세대의 부담이 너무 과중하며 이는 후세대의 자원을 ‘아무런 사전 동의 없이’ 현세대가 끌어다 쓰는 무책임한 것임. 또한 미래세대는 높은 보험료 부담을 할 수 없게 되어 연금제도에서 배제되는 층이 다수 생길 것임. 그리고 높은 보험료 부담이 경제에 부담감을 줄 수 있음.

▲ 미래세대의 부담이 높지 않다는 견해

미래세대의 부담 문제는 현세대의 ‘이중 딜레마’ 즉, 부모들의 부양도 해야하고 자신의 노후준비도 준비해야 하는 현세대(대략 40대-50대)의 입장을 동시에 고려해서 생각해야 함. 적어도 미래세대는 연금혜택을 받는 부모를 부양할 의무로부터 벗어나므로 이중적 부담을 하는 현세대의 부담을 후세대가 덜어줄 필요가 있음. 따라서 미래세대의 부담이 결코 과중하다고 보기 어려움. 또한 미래세대는 현세대의 경제성장의 덕을 보게되므로(예를 들어 현재의 20-30대) 반드시 미래세대에게만 짐을 지우는 것은 아님.

3. 정부의 연금개혁안 검토

- 정부는 최근 국민연금법 개정안을 입법예고하여 연금의 소득대체율을 2008년부터 50%로 낮추고 보험료율을 2030년 15.9%까지 인상하는 개정안을 제출하였는데, 연도별 변화를 보면 <표 4>와 같음.

<표 4> 정부의 연금급여율, 보험료율 개편안 (단위; %)

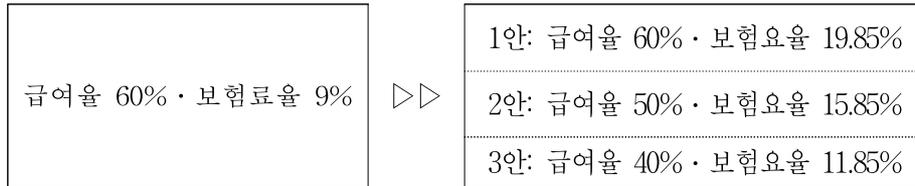
	현행	2004	2008	2010	2015	2020	2025	2030
급여율	60	55	50	50	50	50	50	50
보험료율	9	9	9	10.38	11.76	13.14	14.42	15.90

3) 2000년 통계청 조사에 의하면 비정규근로자의 평균소득은 86만원임.

- 정부의 이번 개정안은 아래에 제시되어 있는 ‘국민연금발전위원회’에서 논의되었던 제2안을 변형시킨 것임. 정부는 민주당과의 당정협약에서 국민들을 의식 급여율을 2004년 55%, 2008년 50%로 단계화하였으며, 이에 따라 보험료율은 15.90%로 상향조정됨.

현행 제도

국민연금발전위원회 조정 방안



- 정부가 이러한 개선안을 제시한 것은 현재처럼 9%의 보험료율을 고정시키고, 급여수준을 60%로 유지할 경우 연금재정이 불안정하게 되며, 후세대의 부담이 과중해 진다는 것이 핵심적 근거임. 실제 정부의 재정추계에 의하면 현행처럼 보험료 9%, 급여수준 60% 유지할 경우 2030년에 적립기금이 644조원으로 최고에 달하고(2000년 가격), 2036년 수지차 적자가 시작되며, 2047년에 기금고갈이 발생하는 것으로 보고됨. 정부안대로 급여수준을 50%로 인하하고, 보험료율을 15.9%까지 인상할 경우 2070년까지 기금고갈이 발생하지 않으며, 2070년에도 기금 적립배율이 2배에 달함. 즉, 적어도 70년간은 기금고갈이 발생하지 않는다는 것이 정부의 설명임.- 그러나 정부안은 다음과 같은 문제점을 갖고 있음.

- 첫째, 최저생계비에 미달하는 연금으로 전략함. 우리 나라 연금은 40년을 가입할 경우 60%의 소득대체율을 제공하나, 실제 가입기간 40년을 채우는 경우는 거의 없음. 평균가입기간은 정부 자료에서도 연도별로 19년에서 21.7년으로 제시되어 있음. 가입기간이 이렇게 줄어들면 실제 소득대체율은 60%가 아닌 30% 내외로 떨어짐.

- 아래 표에서 보는 것처럼 20년을 가입기준으로 할 경우 평균소득자의 실질 연금액은 40만원 수준에 불과하여 2003년 1인가구 최저생계비 35만 5천원을 겨우 넘는 수준임. 만약 정부안대로 50%로 연금액을 인하하면 가장 평균적인 소득을 가진 가입자의 연금액이 최저생계비 수준으로 떨어지게되며, 이는 공적연금의 존재의의를 무너뜨리게 되는 것임.

〈표 5〉 60% 소득대체율/20년 가입기준 평균소득자의 급여액¹⁾

(2002년 가격기준, 단위: 만원)

사업장 가입자	1988	1998	2004	2010	2030
	44	40	40	40	40
지역 가입자	1995	1999	2004	2010	2030
	41	40	40	40	40

주 1) 각 연도 표시는 가입자의 최초 가입년도를 의미. 이하 동일.

자료: 국민연금제정안정화보고서. 국민연금제도발전위원회. 2003

- 둘째, 정부안의 또 다른 문제점으로는 연금장기재정추계 가정치의 문제점을 들 수 있다. 출산율은 연금의 장기 재정추계에서 가장 중요한 변수인데 정부는 통계청 2001년 '장래 인구추계'에서 사용한 중위추계치를 재정추계에 사용하였음. 중위추계치에 의하면 우리나라의 출산율 가정은 2010년 1.36, 2020년 1.37, 2035년 1.40 등으로 제시되었다. 그런데 합계출산율 중위추계를 가정할 경우 2080년 우리나라의 총인구가 3천 76만명으로 2002년 4천 764만명에서 1천 687만명이 줄어들게 되고(2002년의 64.6%), 2100년에는 2천 306만명으로 현재 인구의 48.4%로 줄어듦. 즉, 정부가 사용한 중위추계치는 미래의 한국사회를 가정하는 과학적 수치로서의 가능성이 전혀 없는 것이며, 이것을 근거로 연금의 보험료율과 급여율을 인하하는 것도 매우 큰 무리라 할 수 있음.

4. 근로자와 자영자간의 소득분배 왜곡 문제

- 자영자가 소득을 낮게 신고하여 근로자가 연금에서 손해를 본다는 이른 바 '봉급자 봉' 논리가 있음. 이 부분은 과장되게, 혹은 잘못 알려져 있는 부분이 있기 때문에 '봉급자 봉' 논리에 대한 정확한 이해가 선행되어야 대안을 논의할 수 있음.
- 자영자의 낮은 신고소득으로 봉급생활자가 피해를 본다는 주장은 앞에서 서술한 연금액 산정 공식과 연결되어 있으며, 특히 특정 시점에서 전체 국민연금가입자의 평균소득인 A값이 어떻게 결정되는가에 대한 이해가 선행되어야 함.
- 국민연금은 자영자와 임금근로자가 한 제도에 포괄되어 있기 때문에 자영자(지역가입자)가 소득을 낮게 신고하면 전체 가입자의 평균소득인 A값이 떨어지게 되고, A값이 떨어지게 되면 임금대체율이 낮아지고 연금액도 낮아 지게됨. 실제로 <표 6>에서 보는 것처럼 도시지역 연금 확대가 이루어지기 전 근로자와 농민 등 전체 가입자의 98년 12월달 A값은 1,272천원이었으나 99년 4월 도시지역 가입자를 받아들인 이후 A값은 1,096원으로 176천원이 떨어졌음(99년 12월 말에는 A값이 1,130원으로 약간 상승하였음). 99년 이후 A값이 상승추세로 돌아섰으나 이는 직장가입자의 임금상승 효과에 기인한 바가 큼. 직장가입자 대비 지역가입자의 평균소득비율은 2000년 말 66.5%에서 2002년 8월 57.3%까지 떨어짐

< 표 6 > 국민연금가입자 종별 평균 소득의 변화 (단위 : 원,%)

구 분	총평균 (A 값)	사업장가입자 (B)	지역가입자			C/B
			평 균(c)	도 시	농어촌	
98. 12	1,272,000	1,479,000	-	-	635,000	
'99. 4	1,095,773	1,439,751	785,159	841,170	628,839	54.5
'99. 12	1,130,251	1,386,138	878,405	956,490	659,371	63.3
'00. 12	1,191,313	1,476,687	920,109	981,984	724,355	66.5
'01. 12	1,290,706	1,607,129	960,552	1,018,510	773,458	59.8
'02. 8	1,351,625	1,695,924	972,116	1,025,427	795,396	57.3

- 이처럼 전체 가입자의 전년도 평균소득(A값)을 합산하여 연금액을 산정하는 국민연금의 특성상 자영자가 소득을 낮게 신고함으로써 당장 내년에 연금을 받게 되는 사업장 가입자는 원래 받기로 되어 있던 연금액이 낮아지는 현상이 발생하며 이로 인해 근로자가 손해를 보게 된다는 것임. 그러나 '손해'의 의미에 대해서는 정확한 파악이 필요함(다음 페이지 Box 참조).

< Box > 자영자의 소득파악이 안돼 근로자가 손해본다는 정확한 의미

- 자영자들의 낮은 소득 신고 → 균등부분인 A값의 하락 (A값은 연금 수급 전년도 12월달의 전체 가입자의 평균 소득, 2000년 법 개정으로 A값은 연금수급직전년도 3년치의 평균으로 변경). 예를 들어 2000년 현재 40세인 근로자는 60세가 되는 2020년부터 연금을 받는데, 이 사람의 연금액을 결정하는 A값은 은퇴 직전 3년치의평균액 즉, 2017년 2018년, 2019년 3년치 평균소득임.
- 따라서 현재 40세인 직장근로자는 자영자의 낮은 신고소득이 2019년까지 계속되었을 경우에 손해를 본다는 것임. 따라서 어떻게 보면 50세 이하의 대부분의 근로자들은 현재의 자영자 소득 평균치와는 아무런 상관이 없을 수 있음. 그리고 특정 시점에서 한번 연금액이 정해지면 그 다음에는 물가상승률만 반영하기 때문에 자영자 소득 수준과 연금액 변동은 아무런 연관이 없음.
- 봉급생활자들이 손해를 보는 경우는 2000년에서 2002년에 연금을 수급한 사람들임. 당장 2천년에 연금을 받은 사람은 99년 12월달 전체 가입자의 평균소득인 A값이 자영자의 낮은 신고소득으로 인해 낮아질 것이므로 직접적인 손해를 보게 될 것임.
- 그러나 여기서 손해라는 개념을 정확히 인식할 필요 있음. 자영자들의 낮은 소득신고로 직장인이 손해를 본다는 것은 '절대액의 손해' 즉 보험료로 낸 것 보다 덜 받게된다는 절대적 손해가 아님. 예를 들어 좀 단순하게 표현하면 국민연금에 가입하여 40년 동안 총 1천만원을 내면, 60세 이후 죽을 때까지 총 평균 1천 6백만원 정도를 준다는 것이 정부의 약속이었는데, 정부가 자영자 소득파악을 잘못하여 1천 6백만원 중 일부를 못 주게 되었다는 것이 '손해보게 되었다'는 정확한 의미임. 따라서 가입자가 낸 보험료보다 연금을 덜 받게 되는 '절대액의 손해'는 아님.
- 정부는 2000년 국민연금법의 개정을 통해 A값을 직전 연도 A값이 아닌 3년치 A값의 평균치로 바꾸었으며 급작스러운 소득변동으로 인한 연금액 상실 문제는 어느 정도 해소될 가능성이 있음.

5. 대규모 사각지대 문제

□ 현행 국민연금은 연금에서 배제된 납부예외자가 너무 많아 '반쪽짜리' 연금이라는 비판이 있음. <표 8>에서 보는 것처럼 2000년 3월 기준으로 도시지역연금 가입자 873만 9천명 중 47.6%인 409만명만이 소득을 신고했으며 나머지 52.4%인 450만명은 납부예외자로 분류되어 있음. 농어촌지역 가입자의 경우는 209만명 중 소득신고율은 68.3%(1424천명)이고, 납부예외율은 31.7%(661천명)임. 따라서 반쪽짜리 연금이라는 비판은 수치상으로 그대로 나타나고 있음.

<표 8> 도시지역 가입자 납부 예외자 현황

(단위: 천명, %)

구분	가입자계		소득신고자		납부예외자	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
'99. 4.15일	8,838	100	4,025	45.5	4,813	54.5
'99. 4월말	9,045	100	4,070	45.0	4,975	55.0
'99.12월말	8,739	100	3,914	44.8	4,825	55.2
2000.3월말	8,597	100	4,095	47.6	4,503	52.4
2000.11월말	8,777	100	4,523	51.5	4,254	48.5

비고 : 전체 국민연금가입자 1,668만명 (2000.11월). 이중 사업장 가입자 568만명

농어촌 소득신고자 144만, 납부예외자 672천명 전체 납부예외자 4926천명

□ 소득신고자 중에서도 실제 보험료를 납부하는 실가입자의 수는 더욱 낮음. 표 9에 의하면 지역가입자중 소득이 있다고 신고한 가입자 중 실제 보험료를 납부하고 있는 비율은 도시지역의 경우 고지건수 기준으로 78.3%, 농촌지역은 74.6%임. 따라서 도시지역의 경우 가입대상자 859만명 중 실제 보험료 납부자는 290만명 정도로 추산됨.

<표 9> 국민연금 지역가입자의 보험료 징수율 추이(누적징수율)

(매 익월 10일 수납기준, %)

구분	지역가입자 계		도시지역		농어촌지역	
	고지건수	고지금액	고지건수	고지금액	고지건수	고지금액
'99. 4월	72.3	68.4	56.3	59.6	73.1	69.1
'99. 12월	75.3	73.5	77.9	78.5	74.3	70.3
2000. 3월	75.9	74.2	78.3	78.5	74.6	70.5
2000. 11월			77.3	63.3	75.6	

비고 : 2000년 3월 기준 사업장가입자 금액기준 누적징수율은 99.1%임

□ 납부 예외자의 특성 : 복지부에서는 도시지역 가입자의 경우 납부예외자 450만명 중 재학중이거나 주소 불명 등이 120만명 정도, 그리고 미취업, 실직등이 330만명 정도가 되는 것으로 파악하고 있음. 연금관리공단에서는 외국의 경우는 소득이 있는자 만을 연금

가입 대상으로 하고 있기 때문에 우리 나라의 경우도 소득이 있는 자만을 연금가입자로 하면 실제 납부 예외율은 크지 않다고 주장하고 있음. 그러나 <표 10>에서 보는 것처럼 광범위한 납부 예외자 수는 연금제도의 존재의의에 상당한 타격을 주고 있음.

<표 10> 지역가입자의 납부예외 사유별 현황(2000년 3월 말)

(단위: 명, %)

구분	총계	납부불능자 ¹⁾			납부유예자 ²⁾				
		재학	주소불명	기타	실업 및 실직			생활 곤란	기타
					미취업 ³⁾	실직	사업중단		
계	5,163,514 (100)	514,996 (10.0)	727,613 (14.1)	56,988 (1.1)	2,682,842 (52.0)	753,334 (14.6)	164,129 (3.2)	199,858 (3.9)	63,754 (1.2)
도시지역	4,502,820	440,759	648,224	45,610	2,359,721	633,281	151,139	183,128	40,958
농 어 촌	660,694	74,237	79,389	11,378	323,121	120,053	12,990	16,730	22,796

비고 : 1) 납부불능자는 재학, 주소불명, 병역의무, 교도소 및 보호시설 수감 중에 있는 사람으로서 병역의무, 교도소 및 보호시설 수감자는 기타로 처리

2) 납부유예자는 미취업, 실직, 사업중단, 기초생활곤란, 휴직, 3세미만 보육, 3월이상 입원, 자연재해를 당한 자로서 이중 뒤에서 4개 사유에 해당하는 자는 기타로 처리.

3) 1995년 이후 사업장가입 이력이 있는 자는 실직, 이력이 없는 자는 미취업자로 분류

- 납부 예외자들이 일시적으로 보험료 납부를 하지 않는 경우는 큰 문제가 없으나 지속적으로 보험료를 납부하지 않아 연금수급 최소 가입기간(10년)을 채우지 못하거나 혹은 가입기간이 짧아질 경우 미래세대의 보조금³⁾을 전혀 못 받거나 혹은 적게 받는 불공평의 문제가 발생됨. 특히 납부예외자의 상당수가 5인미만 사업장 근로자, 비정규직 근로자, 실업자, 영세 자영자 등 우리 사회의 서민계층임을 고려할 때 저소득층이 미래세대 보조금의 혜택을 받지 못하는 '역설'이 발생하게 됨.
- 납부 예외자들을 국민연금으로 편입시키기 위해서는 국민연금에 대한 국민적 신뢰의 구축, 저소득층 근로자(특히 5인미만 사업장 근로자)의 직장가입자로의 전환, 비정규 근로자의 국민연금 편입, 그리고 저소득자영자에 대한 보험료 국고 보조 등의 보완조치가 이루어져야 함. 특히 현재 자영자로 분류되어 있는 5인미만 사업장근로자와 일용직근로자들은 고용주의 연금 보험료 50% 보조를 받지 못하고 있으므로 이들을 직장근로자로 편입시켜 보험료부담을 덜어줄 필요가 있음. 정부는 2004년부터 이 작업을 진행시킬 예정에 있으나 보험행정체계의 문제 때문에 어느 정도의 인구를 직장가입자로 전환시킬수 있을지 의문이 제기되고 있음.
- 또한 영세사업장 근로자 및 일용직 근로자, 혹은 영세 자영자들을 국민연금의 틀로 장기적으로, 안정적으로 편입시키기 위해서는 고용보험, 의료보험, 국민연금, 산재보험 등 4대 사회보험의 피보험자 자격관리를 통합하여 관리하여야 함(4대 사회보험 통합). 4대 보험에서 제외되어 있는 상당수의 사람들이 바로 이러한 불완전취업계층이기 때문에 이들을 통합관리하면 현재보다 자격관리가 훨씬 쉬어지고, 그만큼 납부 예외자를 줄일 수 있을 것임.

- 보다 근본적으로 보험료의 부과, 징수 기능을 국세청으로 이관시키는 방안을 논의해 보아야 함. 영국, 미국, 스웨덴의 경우는 연금보험료를 국세청에서 일괄징수하여 연금기금에 넘겨주고 있음.

<참고> : 비정규 노동자의 사회보험 제외 비율 (단위:%)

		국민 연금	직장 의보	고용 보험	퇴직 금	시간의 수당	유급휴 가연월 차	유급출 산휴가	상여 금	근속비 례임금 승급
임금노동자		49.5	52.1	44.1	50.2	40.0	40.5	18.9	50.7	40.3
정규직		88.0	90.7	74.2	90.0	73.1	75.5	56.2	89.5	75.6
비정규직		22.1	24.6	22.6	21.9	16.5	15.6	5.3	23.0	5.2
고용계약	임시근로	20.0	22.4	20.6	19.8	15.3	14.1	4.8	21.1	13.8
	(장기임시근로)	17.9	20.6	19.7	18.1	13.2	11.7	3.7	20.5	12.2
	(계약근로)	24.4	26.3	22.4	23.4	20.0	19.1	8.1	22.5	17.5
근로시간	파트타임	4.9	5.6	5.0	4.7	6.1	3.0	1.1	4.5	2.9
근로제공 방식	호출근로	5.4	6.5	5.5	5.0	5.9	4.3	1.8	5.0	4.1
	독립도급	22.2	23.6	22.4	19.0	12.6	14.8	4.6	21.2	12.5
	파견근로	36.8	41.2	36.8	36.0	26.5	25.0	11.4	33.8	19.9
	용역근로	43.8	51.3	44.2	40.3	17.5	20.8	1.7	35.1	15.6
	가내근로	1.6	1.6	2.0	1.6	0.4	0.8	0.0	0.8	1.2

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8) 원자료

주: 유급출산휴가는 여자만을 대상으로 하여 계산했음.

III. 국민연금기금 운용의 주요 쟁점

- 국민연금의 기금운용이 투명하지 못하고, 민주적으로 운용되지 못한다는 많은 비판이 있었고, '기금 고갈론' 혹은 '기금의 정치자금 이용설' 등이 유포되면서 상당한 국민적 불신을 받아 왔음. 그러나 시민단체와 노동계의 요구로 98년 12월 국민연금법이 개정되면서 국민연금기금의 민주성과 투명성은 상당한 '제도적 진전'이 이루어 졌음.

1. 국민연금기금의 특징

- 공적연금의 재원을 조달하는 방식은 부과방식 *pay-as-you-go* 과 완전적립방식 *fully funded system* 으로 나누어 볼 수 있음. 부과방식은 현세대 노인에게 지급되는 연금비용을 경제활동인구에게 부과함으로써 연금의 재원을 조달하는 방식임. 예를 들어 현재 60세 이상 노인인구가 200만명이고 이들에게 지급할 연금 총액이 연간 10조원이라고 하면 10조원을 그 해의 경제활동인구에게 보험료로 부과하여(혹은 세금으로 징수하여) 재원을 조달하는 것임. 대부분의 선진국들은 현재 부과방식으로 연금재원을 조달하고 있음.
- 반면 완전적립방식은 가입자가 보험료를 납부하여 기금을 조성하고 나중에 그 기금에서 연금을 받게되는 방식임. 예를 들어 완전적립방식 하에서는 가입자에게 지급할 연금 부채 전액이 기금으로 적립되어 있어야 하고, 특정 시점에서 연금제도를 폐지할 경우 모았던 기금으로 가입자 전원에게 연금을 지급할 수 있어야 함.

- 우리 나라 국민연금은 부과방식과 완전적립방식의 중간형태인 ‘부분적립방식’ *partially funded system* 으로 출발하였음. 즉 미래의 어느 시점에 연금기금이 고갈되면, 재원조달을 적립방식에서 부과방식으로 전환한다는 것을 전제로 설계된 것임. 따라서 원래의 국민연금제도에서 연금기금 고갈은 일반에게 알려진 것처럼 ‘이상한 것’이 아니라 ‘당연한 것’이었음. 그러나 99년 국민연금법 개정으로 ‘재정재계산제도’⁴⁾가 들어감으로써 우리나라 국민연금은 완전적립방식의 속성이 대폭 강화되었음. 당시의 재정추계에 의하면 보험료율을 9%로 고정할 경우 국민연금기금은 2040년 중반경에 고갈되나 보험료율을 17%-18%까지 올리게 되면 장기적으로 연금기금고갈은 발생하지 않을 것으로 추계됨.
- 이처럼 우리나라 국민연금은 완전적립방식의 속성이 매우 강하므로 대규모의 기금이 형성되며, 이 기금을 어떻게 안정적, 장기적으로 운영하느냐에 따라 노인들의 연금 지급은 물론 국가 경제 전반에 엄청난 영향을 미치게 됨.

2. 국민연금기금운용 현황

- 국민연금기금은 <표 11>에서 보는 것처럼 2003년 6월말 기준으로 약 119조원의 기금이 조성되었고, 이중 20조원(20%)가 국가가 차입해 간 공공부문에 투자되어 있고, 약 80조원이(79%)가 국공채, 회사채, 주식 등에 투자되어 있으며, 나머지 약 5천억원이(1%)가 보육시설(탁아시설), 유료노인복지시설 건립비 등으로 투자(융자)되어 있음.

<표 11> 국민연금기금 조성 및 운용 현황 (단위 : 억원, '03년 6월말 현재)

조 성	지 출	운 용
1,196,209	180,025	1,016,184(100%)
연금보험료 : 857,010 운용수익 : 339,199	연금급여 : 171,245 공단 운영비 : 5,812 자산취득비등 : 2,968	공공부문 : 206,211(20%) 복지부문 : 5,006(1%) 금융부문 : 804,967(79%)

- 금융부문 투자 중 국공채, 회사채 등에 금융부문 투자의 약 91%인 73조원의 기금이 투자되어 있으며, 주식부문에는 약 6조원(7.5%) 기금이 투자되어 있음.

<참고> 금융부문 운용 현황 (단위 : 억원, '03년 6월말 현재)

계	주 식			채 권	벤처투자	단기자금
	소계	직접	간접			
804,967 (100%)	60,055 (7.5%)	33,912	26,143	736,489 (91.5%)	455 (0.1%)	7,968 (0.9%)

- 4) 재정재계산제도는 연금재정의 수지 균형을 맞추기 위해 5년마다 한번씩 보험료율을 재조정하는 것을 의미함. 예를 들어 특정시점에서 연금기금이 고갈이 예측되면 보험료율을 높이거나 급여수준을 인하함으로써 연금의 장기적 재정안정을 도모하는 것임.

- 신문지상에서 가끔 논란이 되는 기금운용의 수익률은 <표 12>와 같다. 이 표는 1988년에서 2002년까지 14년간의 누적수익률을 나타낸 것인데 전체적인 수익률은 9.04로 채권과 기타상품의 수익률이 가장 높고 주식의 수익률이 가장 낮은 것으로 나타나고 있음. 전체 수익금은 공공부분의 수익금이 가장 높고, 채권부분이 그 다음으로 나타나고 있음.

<표 12> 국민연금기금 투자부문별 누적 수익률 현황(1988년-2002년 12월말)(단위 : 억원,%)

구 분	계	공공부문	복지부문	금융부문			
				소계	채권	주식	기타상품
수익률	9.04	8.88	8.62	9.28	9.45	6.82	9.72
수익금	327,882	174,072	5,796	148,014	104,566	9,528	33,920

※ 2003. 1~6월말 현재 수익률은 7.38%(공공 5.24%, 복지 4.54%, 금융 8.05%)임

- 기금운용 수익률은 '절대율'이 중요한 것이 아님. 예를 들어 수익률이 98년 8%에서 99년에 10%로 늘어났다고 하여 기금운용이 잘됐다고 평가할 수 없음. 공적연금기금은 기금의 막대함과 공공적 성격 때문에 무조건 수익률을 높이는 전략을 쓸 수 없으며 경제 전반에 미치는 영향을 고려해야 함. 따라서 사회적으로 합의된 목표수익율(혹은 기준수익률)이 평가의 기준이 되거나 아니면 다른 금융기관(투자기관)과의 상대비교를 통해 평가를 해야함.

3. 기금운용의 민주성과 투명성

- 98년 12월 국민연금법 개정으로 기금운용의 민주성과 투명성은 '획기적인 진전'을 이루었으며 이것은 시민운동과 노동운동의 중요한 성과임⁵⁾. 그리고 국가가 강제적으로 연기금을 차용할 수 있었던 법적 근거인 '공공자금관리기금법'이 개정되어 '국민연금기금운용위원회'의 의결이 있어야 차입의 규모를 결정할 수 있게 되었음. 즉 연기금의 강제예탁이 폐지되었음⁶⁾. 또한 연금을 재정자금에 예탁하는 경우의 이자율은 5년만기 국채수익률 이상의 수준에서 국민연금기금운용위원회와 협의하여 정하도록 하여 공공부문에 투자된 기금의 수익률을 보장하였음. 또한 공공부문 투자는 무조건 국채를 발행하여 인수하도록 법제화하여 기금상환의 책임성을 확실히 하였음.

- 기금운용의 투명성과 전문성 확보라는 점에서도 98년 법 개정을 통해 상당한 제도 개혁

5) 95년부터 참여연대와 경실련, 한국노총과 민주노총 등 시민노동단체들은 국민연금기금운용의 개편을 끊임없이 요구하였으며 99년 법 개정시 대부분의 요구사항이 반영되었음.

6) 시민·노동단체에서 요구한 것은 연기금을 정부가 사용하지 말라는 점이 아니라 강제적으로 차입해 가지 말라는 것이었음. 즉, 가입자의 동의를 얻어 차입의 규모를 결정하라는 것이 핵심이었음. 국민연금기금은 막대한 기금규모와 공적 성격 때문에 전적으로 민간금융시장에서 운용될 수는 없으며 국가 차입은 필수적임. 미국은 연기금 전액을 국가 채권으로 흡수하고 있으며 일본의 경우도 약 70%의 기금을 채권으로 흡수하여 국가의 공적자금으로 활용하고 있음.

이 이루어졌음. 기금운용의 투명성을 보장하고 기금운용에 대한 가입자의 참여를 확대하기 위하여 국민연금기금운용위원회의 위원수를 현재의 15인에서 20인으로 조정하여 사용자대표 및 근로자대표를 현재의 각 2인에서 각 3인으로, 지역가입자대표를 현재의 3인에서 6인으로 확대하여 가입자 대표가 과반수를 차지하게 되었음.<표 12 참조>

< 표 12 > 국민연금기금운용위원회 위원 구성 현황

- 위원장 : 보건복지부장관
- 당연직위원 : 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관 및 공단이사장, 위원장이 위촉하는 위원
- 사용자단체 추천 3인(경총, 전경련, 중소기업협동조합중앙회)
노동자단체 추천 3인(한국노총 2인, 민주노총 1)
농어민단체 추천 2인(농협중앙회, 수협중앙회)
자영자관련단체 추천 2인(음식업중앙회, 공인회계사회)
소비자 및 시민단체 추천 2인(소비자단체협의회, 참여연대)
관련전문가 2인 (한국보건사회연구원, 한국개발연구원)

□ 또한 국민연금기금의 배분과 운용 규모를 실질적으로 결정하는 국민연금기금운용위원회 회의에서 서면회의를 법으로 금지시켰으며, 분기별 1회 이상 회의 개최를 의무화했으며, 기금운용위원회의 회의록을 작성·비치하고 공개를 의무화하였음. 또한 기금운용에 관한 정보공개도 강화하여 운용내역과 사용내역을 공시하게 하였으며 국민연금기금의 운용내역과 사용내역을 국민연금기금운용위원회의 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 법에 명문화하였음.

4. 국민연금기금운용위원회 상설화 : 정부안의 검토

□ 기금운용의 강제 예탁 폐지, 기금운용의 민주성과 투명성 확보, 그리고 급속히 늘어나는 적립기금 등으로 인해 국민연금기금운용은 새로운 상황을 맞이하고 있음. 새로운 상황에서 제기되는 기금운용의 쟁점과 정책과제는 다음과 같음.

1) 기금운용 중장기 계획의 마련

□ 국민연금기금은 그 막대한 규모로 인해 한국 경제 전반에 상당한 영향을 미침. 그러나 현재의 기금운용은 1년 단위로 이루어지기 때문에 기금의 장기적 안정성 확보와 국민경제의 발전에 기여하는 기금운용 전략을 세우지 못하고 있는 실정임.

□ 따라서 5년 혹은 10년 단위의 '국민연금기금 중장기운용 계획'을 마련하여 연금기금운용의 예측성을 높이고, 국민경제의 발전에 부합할 수 있는 기금운용이 이루어질 수 있는 발판을 마련하여야 함. 중장기 계획의 마련에 있어서 핵심적인 사항은 상품별 투자제한의 설정 등 기금 포트폴리오 구성에 대한 장기 계획과 이에 대한 사회적 합의 마련에 있음. 국민연금기금 중장기 운용계획의 마련은 복지부뿐만 아니라 재경부, 기획예산처 등 범정부 부처가 참여하고 시민사회와 노동계도 참여하여 사회적 합의를 거쳐야 함.

2) 기금운용조직의 개편

- 국민연금기금 운용의 전문성 문제는 지속적으로 제기되어 온 문제임. 기금운용의 전문성을 강화하기 위하여 99년 '국민연금기금운용본부'가 출범하였으나 기금운용 주체와 상대적으로 독립된 투자결정, 기금운용 사후 평가 등 두 가지 핵심기능은 여전히 문제로 남아 있음.
- 따라서 기금운용본부의 실적을 1-2년 후에 평가하여 투자기능과 평가기능을 기금운용본부로부터 상대적으로 독립시키는 조직개편을 본격적으로 고려해야 함. 국민연금기금의 투자 결정과 사후평가를 담당하는 조직은 국민연금법상 최종적 투자결정 권한과 평가기능을 갖고 있는 국민연금기금운용위원회와 기금운용본부간의 견제와 균형을 달성할 수 있는 조직 형태가 바람직할 것임.
- 구체적으로 기금운용위원회 산하에 별도의 사무국을 설치하여 상설 조직이 기금운용을 감시, 감독할수 있는 체계를 만들고, 기금운용기능을 연금공단에서 분리하여 별도의 조직으로 개편하는 방안이 마련되어야 함.

3) 기금운용위원회 상설화 방안 : 핵심 쟁점

- 첫째, 기금운용위원회 상설화가 필요하다는 것은 대부분 인정. 단 상설기구를 총리실 산하에 둘 것인가(재정경제부, 기획예산처 등 경제부처), 복지부 산하의 독립된 위원회로 둘 것인가(복지부), 복지부와 경제부처에서 독립된 완전한 독립기구로(예, 국가인권위원회, 방송위원회)형태로 설치한 것인가(참여연대, 민주노총 등 시민단체)
- 둘째, 국민연금관리공단 산하의 기금운용본부를 '국민연금기금자산운용공사'로 하여 완전히 독립시킬 것인가(경제부처), 공단소속으로 두고 기능개편을 할 것인가(복지부), 아니면 중기적으로 독립시키되, 기금운용위원회가 상설화된 이후에 구체적인 형태를 논의할 것인가(시민단체)
- 보건복지부 상설화 방안의 주요 골자
 - 여유자금운용에 관한 투자계획의 수립, 평가, 감시 등의 권한을 기금운용위원회에 부여
 - 보건복지부는 기금관리주체로서 현행처럼 연금제도 및 기금관리업무를 수행하되,
 - 여유자금운용은 기금운용위원회(기획·평가) 및 공단 기금운용본부(집행)에서 수행
 - ※ 기금관리 : 보험료부과, 징수관리, 연금급여 및 이를 위한 유동성확보 계획, 재정계산에 의한 재정안정계획 수립, 공공·복지·금융부문별 기금운용계획수립 등을 의미
 - ※ 여유자금운용 : 국민연금기금중 여유자금(공공·금융부문)의 투자운용을 위한 기획·집행·평가를 의미
 - 보건복지부는 기금관리기능을 수행할 수 있도록 현행 국민연금심의위원회의 역할과 위상을 개편(위원장 : 차관→장관)

○ 기금운용위원회는 정부부처로부터 독립된 의사결정이 가능하도록 상설위원회로 개편하
되, 복지부 산하에 설치

○ 공단 기금운용본부는 운용의 효율성, 독립성 강화를 위한 전문조직으로 확대 개편

□ 기관별 구성 및 기능

○ 국민연금심의위원회

- 국민연금제도 및 기금관리에 관한 심의·자문기구. 위원장을 보건복지부 차관으로 하고, 경제금융전문가 등을 보완하여 급여·보험료 및 재정계산 등 제도관리 기능 외에 복지사업, 중장기기금관리계획 등 기금관리 관련기능을 추가.

○ 기금운용위원회

- 현재 비상설기구로 운영되는 국민연금기금운용위원회(이하 '기금운용위원회')를 상설화하고, 여유자금 운용에 관한 계획 수립, 중장기 투자계획 수립, 운용 현황 및 성과에 대한 평가 감시 업무를 수행함. 위원회의 소속은 복지부로 함.
- 기금운용위원회 위원을 21인에서 9인으로 변경하며, 위원장 및 상임위원 1인은 복지부장관이 추천위원회의 장이 되는 추천위원회에서 추천하여 대통령이 임명함. 비상임위원은 가입자 단체의 추천을 받아 추천위원회의 심의를 거쳐 대통령이 위촉함.(추천위원회는 복지부장관을 위원장으로 하고, 가입자대표, 관련부처 위원 등으로 구성). 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하고 신분보장 규정을 명문화.
- 위원회 위원은 정부대표 3인(복지부, 재경부, 기획예산처)과 가입자 단체 추천 전문가 4인(노동자, 사용자, 지역가입자, 시민단체), 위원장, 상임위원 1인 등 총 9인으로 구성함.
- 위원회 산하에 자산배분, 성과보상 등의 업무를 수행하기 위한 3개의 전문위원회와 행정 업무지원을 위한 사무국을 설치

○ 공단(기금운용본부)

- 기금운용의 전문성, 효율성 제고를 위한 전문조직으로 개편
- 사업예산 및 인력운영의 자율성을 강화하고, 시장상황에 효과적으로 대응하기 위해 의사결정체계의 독립성 강화

□ 정부안의 검토 의견과 대안

○ 위원회의 소속은 정부로부터의 중립성이란 원칙을 살리기 위해 복지부와 경제부처에서 벗어나 독립된 국가행정기구(합의제 행정기관)로 만들어져야 함. 기금운용은 국민들의 불신이 많은 부분이기 때문에 최대한 중립적인 기구로 만들 필요 있음. 따라서 '국민연금기금운용위원회설치 등에 관한 법률'을 별도로 제정하여 독립성을 최대한 유지.

○ 위원회는 어느 부처에도 소속되지 않는 '방송위원회' 혹은 '국가인권위원회' 같은 형태로 설치함. 위원회는 자체적인 예산편성권은 갖도록 함.

○ 기금운용위원회의 위원장 추천권은 복지부장관이 행사하는 것이 바람직함. 이는 연금제도 전반에 대한 최종적인 책임이 복지부에 있으며, 기금운용이 가입자의 이해관계를 충

분히 반영하여 안정적으로 운영되어야 한다는 원칙을 명시적으로 표현하는 것임.

- 기금운용위원회 위원을 금융전문가로만 구성하는 것에는 반대. 국민연금기금은 공적연금으로서 그 막대한 영향 때문에 사회적 합의에 의한 운용이 중요하고 수익률 제고가 최고의 목표가 아니며 '안정성'이 더 중요함. 그러나 전문성 역시 필요하므로 사회적 합의와 전문성이 조화되는 방향으로 위원회 구성이 필요함. 이런 점에서 가입자 대표를 축소하는 것은 바람직하지 않으며 가입자 대표와 가입자 단체가 추천하는 전문가가 위원으로 구성될 필요가 있음. 전문가도 금융전문가에 한정될 필요는 없음. 공적연금 전문가와 금융전문가, 경제정책 전문가 등이 균형있게 배치되어야 함. (총 15인)
- 기금운용위원회 산하에 3개의 전문위원회가 설치되므로 상임위원은 위원장 1인과 상임위원 3인으로 구성되는 것이 타당함. 정부안은 상임위원을 1인으로 한정하고 있으나 기금운용의 독립성을 위해 상임위원을 모두 상근으로 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 3개 전문위원회의 상임위원은 1) 기금운용위원회 위원장을 추천하는 추천위원회에서 추천하여 위원회의 승인을 받는 방식, 2) 신설될 기금운용위원회에서 위원들의 추천을 받아 결정하는 방식 양자가 가능할 것으로 판단됨.

<표 13> 국민연금기금운용위원회 변경 안

구분	개정안	참여연대 안
위원회소속	보건복지부	독립위원회
위원장 임명	복지부장관 추천, 대통령임명	복지부장관 추천, 대통령 임명 당연직 위원을 제외한 가입자·사용자,공익대표는 당해 단체 추천에 따라 대통령 임명
위원 구성	1. 재정경제부차관 2. 보건복지부차관 3. 기획예산처차관 4. 노동자 단체 추천 전문가 1인 5. 사용자 단체 추천 전문가 1인 6. 지역가입자 단체 추천 전문가 1인 7. 시민단체 추천 전문가 1인 8. 위원장 1인(상근) 9. 상임위원 1인(상근)	1. 재정경제부 차관 2. 보건복지부 차관 3. 기획예산처 차관 4. 노동자단체 대표 1인, 단체가 추천하는 전문가 1인 5. 사용자단체 대표 1인, 단체가 추천하는 전문가 1인 6. 지역가입자 대표 1인, 단체가 추천하는 전문가 1인 7. 시민단체 대표 1인, 단체가 추천하는 전문가 1인 8. 위원장 1인(상근) 9. 상임위원 3인(상근)
	총인원 9인	총인원 15인
전문가의 범주	기금운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 금융전문가	사회복지학·경제학 또는 경영학을 전공한 자, 변호사, 공인회계사의 자격이 있는 자로 공적연금과 기금운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자.

<참고 자료 >

기초연금 도입 방안에 대한 검토

- 97년 국민연금제도개선기획단, 2000년 '공사연금실무위원회'에서 제시된 이원형 연금제도 도입이 최근 다시 논의되고 있음. 장애인단체와 노인단체 등에서 기초연금제도(무각출노령연금, 장애기초연금 등) 도입을 요구하고 있음.

1. 기초연금제의 의미와 형태

- 기초연금제는 현행 소득비례 국민연금을 기초연금과 소득비례 연금으로 이원화하자는 방안이며 국제적으로는 세계은행, 국내에서는 경제학계 대다수의 학자가 이를 지지하고 있음. 1997년에 '국민연금제도개선 기획단'에서 기초연금제도를 공식적으로 건의함.

- 기초연금은 그 기본정신이 과거의 직업, 소득활동 경력, 소득수준, 성에 관계없이(보장의 보편성) 기초생활에 필요한 소득(보장의 적절성)을 보장하는 데 있음. 이러한 기초연금의 이념에 가장 부합하는 것은 조세방식의 기초연금이지만 국가 재정능력의 한계라는 측면에서 대부분의 국가에서 운영되고 있는 기초연금은 사회보험방식의 기초연금임

- 기초연금은 조세방식과 사회보험료 방식 두 가지가 있음.

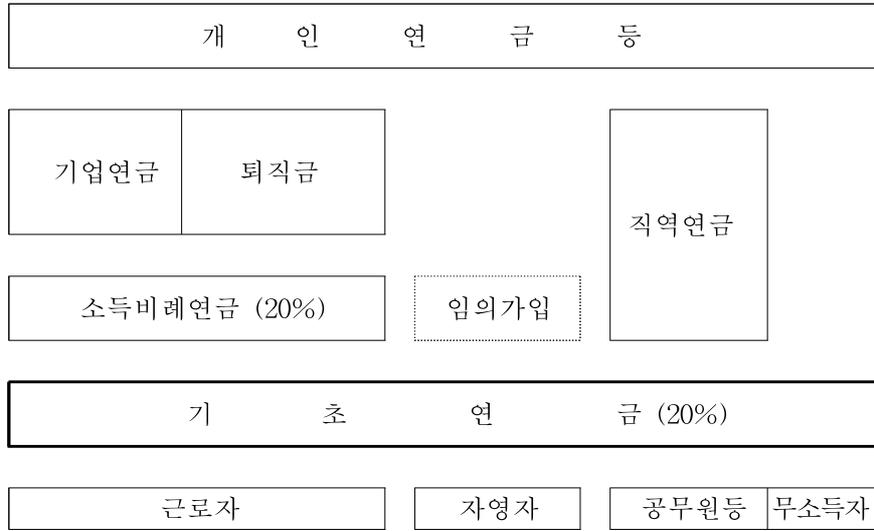
· 조세방식 : ① 소득조사에 의해 일정소득이하로 확인된 자에게 조세를 재원으로 하여 정액의 급여를 지급하는 사회부조방식(호주, 남아공)과 ② 거주요건만 충족하면 조세를 재원으로 하여 누구에게나 정액의 급여를 지급하는 사회수당방식(캐나다, 뉴질랜드, 덴마크)으로 구분됨

· 사회보험방식 : ① 소득에 관계없이 동일액을 기여하고 동일액의 급여를 지급받는 정액 기여-정액급여 방식(일본이 유일함)과 ② 소득에 비례하여 기여하고 동일액을 지급받는 정률기여-정액급여 방식(네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등)으로 구분됨.

2. 우리 나라에서 논의되는 기초연금제

- 현행 국민연금제도의 대안으로 검토되는 기초연금안은 사회보험방식의 기초연금이며 그 중에서도 정액기여-정액급여방식임. 현행 국민연금의 균등부분(A부분)과 소득비례부분을 분리하여(B부분) 균등부분은 기초연금으로, 소득비례부분은 소득비례연금으로 하되 지역가입자에게는 기초연금만을 당연 적용하되 소득비례연금은 임의가입방식으로 하는 것임.(아래 그림 참조)

<그림> 기초연금을 기본으로 한 국민연금 개선 모형



주: — 강제가입, --- 임의가입

- 이와 같은 기초연금제를 주장하는 논거는 ① 현행 국민연금이 재정안정을 기하기 위해서는 보험료 부담이 17%-20%까지 상승하므로 부담가능성과 지속가능성이 없으며, ② 정액보험료를 부담함으로써 지역가입자에 대한 소득과약관으로 야기되는 사업장가입자와의 형평성문제를 우회할 수 있다는 것이고, ③ 사업장가입자와 달리 고용주 부담이 없는 지역가입자에게는 기초연금만을 당연 적용함으로써 보험료부담을 경감시켜줄 수 있다는 것임.
- 장애인, 노인단체의 경우 기초연금제 재원을 조세로 충당하는 것으로 이해하고, 이를 요구하고 있음(개념에 대한 논의 필요).

3. 기초연금제의 장·단점

1) 장점

- 기초연금을 전액 조세로 재원을 조달할 경우(부과방식) 현세대 노인들에 대한 획기적인 노후대책이 되며, 연금이 이전의 소득, 사회적 지위 등을 고려하지 않으므로 상당한 진보적 성격을 담보할 수 있음.
- 조세방식의 기초연금의 경우 노후생활의 사각지대 완전 해소시킬 수 있음. 그리고 전체 노인에게 기초소득을 보장해 줄 수 있음. 또한 기초연금제도는 국민 1인당 1연금제도를 갖는다는 것을 의미 여성의 연금수급권 보장에 절대적으로 유리함.
- 소득비례방식을 완전 적립방식으로 전환함으로써 연금기금 고갈로 인한 제도의 불안정을 근본적으로 막을 수 있음.
- 보험료 방식으로 기초연금을 시행할 경우 정액보험료로 재원을 조달하면 현행 국민연금

보다 가입자수를 더 늘릴 가능성이 있음.

2) 단점

- 조세방식의 재원조달의 경우 막대한 자금조달 가능성이 현실적으로 희박.
※ 단순계산의 겨우 노인 3백만명, 월 20만원의 경우 7조 2천억원 소요. 물론 여기서 기초법 대상자에게 지급되는 급여와 다른 수당 등을 조정하면 어느 정도 줄어 듬)
- 기초연금은 연금 수준이 너무 낮아 기초적인 생활을 보장하기 힘들. 기초연금은 말 그대로 아주 기초적인 소득보장밖에 하지 못함. 기초연금의 보험료를 정액으로 할 경우에는 저소득층의 보험료부담 능력을 고려해야 하기 때문에 연금수준이 매우 낮게 결정됨.
- 기초연금 도입시 대부분의 지역가입자는 소득비례제를 가입하지 않을 것이므로 현재보다 연금액이 절반 이상 떨어지고 이로 인해 궁극적으로 직장인과 지역가입자간에 위화감 조성할 가능성 있음.
- 보험방식의 기초연금의 경우 저소득층의 부담능력을 고려하여 기초연금 보험료를 다소 낮게 설정하더라도 급여수준은 기초생활을 충족하는 수준으로 설정하려면 보험료 수입과 급여지출과의 차액에 해당하는 적자부분은 국고보조를 통해 보충할 수밖에 없음.
※ 일본의 경우 평균소득이하 계층인 20%에 해당하는 부분은 기초연금 급여지출 재원을 국고를 통해 보충하고 있는데 1999년 현재 국고보조액은 약 5조엔에 이르고 있음.
- 기초연금과 소득비례연금으로의 이원화는 소득비례부분의 민영화 가능성이 제기됨. → 다른 사회보험에도 직접적인 영향을 미쳐 사회보장제도의 근간이 흔들릴 가능성.
- 기초연금제를 정액제가 아닌 정률제로 할 경우 소득과약 문제에 노출되어 현행 국민연금이 갖고 있는 문제점을 고스란히 떠 앉게됨.

■ 토 론 1

- 김성한 / 한남대 사회복지학과 교수

■ 토 론 2

- 이계문 / 국민연금관리공단 노동조합 정책실장

■ 토 론 3

- 민병기 / 민주노동당 대전광역시지부 정책국장

■ 종합토론