

# 제도의 지속가능성을 넘어 지속가능한 사회를 위한 연금개혁의 방향

## - 불평등과 양극화 해소 및 돌봄사회로의 전환 관점으로 -

박은주 한국여성단체연합 활동가

### 들어가며

코로나19 팬데믹을 겪으며 우리 사회에는 성장·발전 중심의 자본주의가 가지는 한계에 대한 성찰과 대안으로 탈 성장과 돌봄사회로의 전환이 중요한 화두가 되었다. 갈수록 심각해지는 불평등과 양극화를 더 이상 방치해서는 안되며 인간중심, 성장중심의 삶의 방식이 지구 생태계를 파괴하고 그 결과가 각종 감염병과 기후재난을 발생시키고 있으며 삶의 방식의 대전환 없이는 우리의 삶은 지속가능하지 않다는 성찰이었다. 하지만 포스트 코로나를 위한 대안으로 나왔던 탈성장과 돌봄 중심 사회로의 전환이 담긴 정치철학을 현 정부의 정책에서 찾아보기 힘들다. 여전히 (경제)성장에 대한 환상을 견어내지 못하고 지속가능한 사회를 위해 필요한 가치들을 정책에 담아내지 못하고 있다. 2022년 여름, 한국사회는 폭우 속에 자신의 집에서 살아남지 못한 동료 시민을 애도하며 다시 기후위기를 걱정하고 있다. 정부는 근본적인 대책보다는 반지하라는 주거공간의 문제로만 바라보고 해결책을 내놓았을 뿐이다. 왜 구조가 늦어졌는지 유독 왜 서울지역에 반지하 형태의 주거공간이 많은지, 그곳에 사는 사람들의 대다수는 누구인지에 대한 고민은 없어 보인다. 노동시장의 구조적 차별의 문제, 주거정책에 포괄되지 않은 사람들의 주거권 문제 등 더 나아가 기후위기의 문제에서 바라보지 않은 ‘반지하 주거공간 퇴출’이라는 정책은 근본적인 대책이 될 수 없다. 이러한 일련의 과정을 지켜보며 현 정부가 주요한 구조개혁 중 하나로 내세우고 있는 연금개혁의 방향 또한 지속가능한 사회를 위한 국민연금의 역할보다 경제적 논리로 일관하여 국민연금 제도가 가지고 있는 취지를 훼손하는 방향으로 흐르지는 않을까 우려된다. 이에 코로나19 팬데믹을 겪으며 지속가능한 미래를 위한 현실 진단과 대안 논의에서 주요하게 등장했던 개념인, 불평등과 양극화 해소 돌봄사회로의 전환이라는 개념을 통해 연금개혁 논의의 주요한 방향을 제시하려 한다.

### 시민의 참여와 사회적 합의 과정이 보이지 않는 연금개혁 논의

먼저, 연금개혁의 방향을 살펴보기에 앞서 현 정부의 연금개혁 과정에 대한 절차적 문제부터 짚고 넘어가고 싶다. 2022년 5월에 들어선 현 정부는 대통령이 후보였을 때부터 연금개혁의 필요성을 강조한 바 있고 6월 16일 발표한 ‘새 정부의 경제정책 방향’에서도 노동시장, 교육, 금융, 서비스사업 혁신과 함께 공공연금개혁을 5대 구조개혁 중 하나로 다시금 강조했다.<sup>1)</sup> 윤석열 대통령은 공약집에서 연금개혁 추진을 위해 대통령 직속 공적연금 개혁위를 설치하겠다고 공언하였고, 안철수 대통령직인수위원회 위원장은 “이른 시간 안에 연금개혁을 할 수 있는 사회적 대통합기구를 만들어 관계자들이 모여 논의를 시작하는 것까지가 인수위의 역할”이라고 기자간담회에서 말한 적이 있다.<sup>2)</sup>

하지만 이번 정부의 연금개혁 논의는 정치적 야합으로 시작되었다. 시민 참여와 사회적 합의 과정은 생략되거나 혹은 악용될 공산이 커 보인다. 지난 7월 22일 국회는 ‘연금개혁 특별위원회’ 구성에 합의하였고 시민의 참여와 사회적 합의의 과정 대신 구성안이나 목적과 기능조차 명시하지 않은 ‘민간자문위원회를 둔다’라는 명목 조항만 남겼기 때문이다. 이미 2007년 가입자들을 배제하고 여·야 정부 합의로 소득대체율만 낮추는 연금개악을 강행한 적이 있기에 앞으로의 정치권과 정부의 행보가 더욱 우려스럽다. 현재 국민연금이 가진 한계와 대안은 줄속으로, 숙의와 합의 없이 해결될 사안이 아니다. 정부와 정치권은 일방적인 연금개혁을 중단해야 한다.

## 불평등과 양극화, 돌봄사회의 관점에서 바라본 국민연금 제도의 한계

국민연금법 제1장 총칙, 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다”라고 명시되어 있다. 국민연금은 사회보험에 대한 대비를 개인이 아니라 공적체계 안에서 해결하려는 사회안전망으로 사회보험의 형태로 운영된다. 사회보험(민간보험)과의 가장 큰 차이는 내가 낸 만큼 돌려받는 것이 아니라 세대 간 연대에 기초한다는 것이다. 즉, 내가 낸 보험료를 적립해두었다가 나의 노후에 돌려받는 것이 아니라 현재 내가 납부하는 보험료는 현재 노인세대의 연금으로 지급되고 내가 노인이 되었을 때는 미래세대가 지불하는 보험료가 나의 연금이 되는 세대 간 돌봄 방식이다. 또한 국민연금은 소득이 낮은 사람도 적정수준의 노후소득을 보장받을 수 있도록 수급액 절반은 자신의 평균 소득액으로 산정하고 절반은 가입자 평균소득으로 산정하여 저소득자에게 유리한 소득 재분배 효과까지 고려한 제도이다.

하지만 1988년 도입 당시 주요 가입대상을 10인 이상 사업장에 다니는 노동자(실상은 이성에 핵가족 가장)를 염두에 둔 제도였기에 10인 이상 사업장에 다니지 않는 노동자들, 농어촌을 비롯하여 도시지역 많은 소상공인과 자영업자들, 무불돌봄노동을 담당하고 있었던 여성들 등 많은 국민들은 배제될 수밖에 없었다. 좋은 취지에도 불구하고 국민연금 제도 도입 당시 가부장적 자본주의 사회 분위기는 ‘노동자 = 비장애·이성에 남성가장’으로 상정함으로써 가정에서 돌봄노동을 담당하는 여성들과 노동시장에서 주변화되거나 비가시화된 노동자들의 가입을 막는 차별로 작용했다. 이는 현재의 취약한 위치가 노후까지 지속되게 하는 불평등, 양극화를 초래했다. 이러한 문제를 보완하기 위해 점점 가입대상을 확대하는 정책들을 시행하여 ‘국민’에 포괄되는 대상을 넓혀왔지만<sup>3)</sup> 사각지대는 여전히 큰 규모로 남아있다.

서울대 구인회 교수팀이 최근 보건복지부에 제출한 보고서 내용에 따르면 소득이 낮아 연금이 더 절실한 하위 20% 그룹의 국민연금 가입률(18~59살 경제활동인구 대비 직장·지역 가입자 비율)이 소득 상위 20%의 가입률에 견줘 17%포인트 낮았고 최소 가입 기간 10년 역시 고소득층인 5분위는 76.12%가 조건을 충족시킨 것에 비해 1분위는 35.67%에 그쳤다. 이러한 가입률과 가입기간의 격차는 수급률과 수급액의 차이로 이어진다. 1분위 수급률은 37.91%에 그쳤지만 5분위는 44.63% 이고 수급액은 1분위는 연평균 354만원, 5분위는 연 543만원이었다. 또한 남성의 국민연금 가입률은 71.34%지만 여성의 가입률은 60.69%에 그쳐 11%포인트가량 벌어졌으며 여성의 평균 가입 기간은 연금 수령을 위한 최소 가입 기간에 미치지 못하는 96.67개월이었으나, 남성은 평균 136.41개월로 집계됐다. 노인층 진입을 앞둔 55~59살 그룹을 보면, 남성 가입자 77.32%는 최소 가입 기간을 채웠으나 여성 가입자는 39.13%만 최소 가입 기간을 충족했다.<sup>4)</sup> 보험료 9%를 사업주와 반반 부담하는 사업장 가입자와는 달리 사업자를 특정하기 어려워 보험료 전액을 부담해야 하는 노동자들과 지역가입자들, 소득이 일정

치 않거나 낮은 저임금 불안정 노동자들의 경우 납부예외나 장기체납 상태에 있거나 최소 가입 기간을 충족시키지 못하는 경우가 많다.

국민연금 은 노후의 인간다운 삶을 보장하기 위한 공적 돌봄의 중요한 부분 중 하나이다. 하지만 현재 국민연금은 그 기능을 다하고 있다고 보기는 힘들다. 2021년 말 기준 국민연금 급여액 평균은 약 55만 원에 불과하며 연금 수급자의 절반가량의 연금액은 그 이하로 실질소득대체율은 20% 초반대이다. 그 결과 한국의 노인 인구의 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 1위이며 OECD 평균 13.5%(2019년 기준)의 약 3배이다. 게다가 예정대로라면 소득대체율은 2007년 이후 매년 0.5%씩 낮아져 2028년에는 40%로 낮아진다. 악화되는 노동 현실에서 최소 가입 기간을 채우기 힘들고 가입 기간이 짧으며 소득이 낮은 여성들과 노동시장에서 열악한 위치에 있는 많은 국민들은 공적 돌봄체계인 국민연금으로 기본적 생활을 보장받기가 더 힘들어질 것이다.

### 현재 연금개혁을 둘러싼 논의의 문제점

서구 복지국가에 비해 비교적 늦게 도입된 한국의 국민연금제도는 성숙단계에 있지만 앞서 말한 사회불평등과 양극화의 효과가 연금수급에도 이어지고 있다는 점과 노동 현실의 변화와 악화, 저출생·고령화 사회로의 빠른 진입이라는 급격한 인구사회학적 변동 속에 개혁의 필요성이 대두되고 있다. 그런데 연금개혁 방향에 대한 논의는 안타깝게도 적절한 노후소득 보장으로서의 보장성 강화 대 재정안정화라는 이분법의 틀 안에 갇혀 공전되고 있다. 국민연금제도의 취지를 볼 때 적절한 노후소득 보장은 다룰 여지가 없어 보임에도 제도의 취지보다는 제도의 안정성에 초점을 두고 수지 타산으로 국민연금을 바라보는 입장에서는 제4차 재정추계에서 발표한 2057년 기금고갈 시점을 내세우며 더 내고 덜 받는, 국민연금의 축소를 주장하고 있다. 윤석열 대통령 역시 공약집에서 “국민연금 제도는 노후소득 안정, 지속가능성, 형평성 차원의 어려움에 직면했다”며 급여만 낮추고 보험료를 올리지 않아 소득대체율이 40%로 하락했고, 9%인 보험료율이 유지되면 현재의 2030세대 연금 부담률이 지나치게 높아지므로 연금개혁이 필요하다”고 진단했다.<sup>5)</sup>

이러한 주장들의 문제는 국민연금의 가장 중요한 목적인 적절한 노후소득 보장보다 재정안정화를 통한 제도의 지속가능성을 우선시함으로써 국민들의 노후의 삶을 놓치고 있다는 것이다. 제도 유지 자체가 목적이 될 수는 없다. 그리고 제도의 지속가능성은 재정안정화로만 이루어질 수 없다. 적절한 노후소득 보장이라는 취지가 무색해진다면 제도의 존재 의미 또한 사라질 것이다. 두 차례의 강도 높은 재정안정화 개혁 이후, 노후보장 기능이 열악해진 국민연금에 대해 대중들이 보내는 불신과 낮은 수용성이 이를 방증하는 대표적인 사례이다.<sup>6)</sup> 그리고 재정안정화는 보험료를 올린다고만 해결될 문제는 아니다. 제도 초기에 저출생·고령화 사회로의 고속 진입과 완전고용이 어려운 사회가 이렇게 빨리 도래하리라는 것을 예상하지 못하였듯이 예측할 수 없는 다른 사회변화는 언제든지 가능하다. 이것은 제도 내 보험료율과 소득대체율을 조정해서 풀 문제가 아니라 국가가 다각적으로 대처해야 할 외부적 요인들이다.

또한 국민연금의 축소로 생겨나는 노인 돌봄의 공백은 어떻게 할 것인가? 고소득층은 민간보험 가입이나 자신들이 가진 자원을 통해 채우겠지만 저소득층에게 생기는 공백은 기초연금이나 공공부조 등 국가재원의 투입이 불가피하다. 이는 공적 돌봄의 강화가 요구되는 시기에 역행하는 방식으로 노인 돌봄의 양극화로 이어질 것이다. 기초연금이나 공공부조에 투입되는 국가 재원 또한 국민이 부담하는 것이다. 일각에서 보험료 인상과 국민연금 축소의 근거로 드는 세대 간 형평성은 공정과 형평성이라는 말에 숨어 세대를 갈라치기하며 갈등을 조장하려는

것으로밖에 보이지 않는다. 우리 사회에는 생애주기별 복지제도가 있고 그 재원 역시 국민들이 내는 세금으로 충당하지만 세대 간 형평성을 문제 삼지 않기 때문이다.

## 불평등과 양극화 해소 및 돌봄사회로의 전환 관점에서 본 연금개혁 방향

현재 한국사회는 물론 세계가 지속가능한 사회로 나아가기 위해서는 성장·발전주의로 심화된 불평등과 양극화 문제를 해결하고 자연과 인간, 인간과 인간들이 서로 돌보는 사회로의 대전환이 요구되고 있다. 오늘날 연금개혁 논의도 그 성장과 대안의 방향에서 이어질 필요가 있다. 보편적 복지이자 기본권으로서 모두가 누리는 사회적 돌봄으로 국민 모두에게 적정한 노후소득이 보장될 수 있는 개혁 논의가 필요하다. 현재의 소득대체율로는 기본적인 생활을 담보하고 높은 노인빈곤율을 해소하기 어렵다. 적정수준의 소득대체율로 저연금 문제를 개선하고 가입과 가입 기간 유지가 어려운 사람들에 대한 지원정책으로 국민연금이 보편적 노후소득보장 제도로 정착되도록 해야 한다. 제도 안에 담긴 불평등과 격차가 국민연금 제도의 문제로 치환되어 제도의 취지를 훼손하는 방식으로 논의되어서는 안 된다. 예기치 않은 정책의 효과는 잘 드러나지 않는 구조적 문제를 드러낸다는 사실에 비추어 볼 때 노동시장의 차별과 사회 양극화 해소는 국민연금 제도를 통해 재확인된 고질적인 사회문제이지 그것 때문에 국민연금을 축소해야 하는 것은 아니다. 노동시장의 차별과 양극화를 해소하기 위한 방안과 무급돌봄노동에 대한 가치 인정 등 사회변화를 위한 대안과 동시에 국민연금 수급으로 이어지는 불평등과 양극화를 해소하기 위한 제도적 장치들, 예를 들어 가입과 가입기간 유지의 장벽을 해소하는 방안으로 이어져야 한다.

국민연금은 글의 초반부에도 설명되었듯이 사회위험에 대한 대비를 개인이 아닌 공적체계에서 해결하는 세대 간 돌봄 연대이다. 인간은 태어나서 죽을 때까지 돌봄 없이는 살아갈 수 없으며 특히 아동기와 노년기는 돌봄의 필요성이 증대되는 시기이다. 사회구성원으로서 우리는 서로를 돌보고 돌봄을 받을 권리 모두를 보장받아야 한다. 국민연금은 노후 돌봄에 대한 세대 간 연대이며 서로 간의 약속으로 고령화 사회에서 무엇보다 중요한 사회안전망이다. 정부와 정치권은 재정소진이라는 불안감을 조성하여 국민연금을 축소하며 책임을 회피할 것이 아니라 사회적 돌봄의 또 다른 주체로서 책임을 다해야 한다.

## 나가며

각종 통계의 수치와 지표를 의미화하고 정책에 반영할 때 정치적 행위가 수반된다. 그 정책은 국민의 삶에 영향을 미치고 즉각 수정이 어렵기에 수치와 지표에 담긴 의미를 읽어내고 정책화 하는 논의와 작업은 그래서 중요하다. 향후 전개될 연금개혁 논의에서도 관련 통계와 지표들을 어떻게 읽어내는가는 매우 중요한 지점이다. 연금개혁 논의에 있어 그동안 정부와 국민연금 축소를 주장하는 이들은 제정추계에서 발표되는 기금고갈 시점을 재정안정화의 적신호로만 읽고 보험료율을 올리고 급여를 삭감하는 방식으로 대응해왔다. 가입자 성비와 성별 수급액의 차이에서 노동시장의 구조적 성차별과 무급돌봄노동 문제를, 수급기간과 수급액의 차이에서 노동시장의 양극화를, 노인빈곤율에서 공적 돌봄의 불충분성을, 납부예외와 장기체납률에서 국민들이 처한 현실을 읽어내고 해소하는 것에는 무심했다. 앞으로 진행될 연금개혁 논의에서는 관련 수치와 지표에서 제도의 지속가능성뿐만 아니라 국민의 삶, 사회의 지속가능성을 고민하고 해소하기 위한 정치가 필요하다.

## 〈참고자료〉

- 공적연금강화국민행동 기자회견문(2022.7.27.)
- 공적연금강화국민행동(2020),우리는 행복한 노후를 꿈꿀 권리가 있다
- 유희원(2022),지속가능한 국민연금을 위한 제안:재정안정화 담론을 넘어.복지동향(4월호)
- 제갈현숙(2022),더 많은 연대와 보장을 위한 국민연금 강화,복지동향(4월호)
- 이재훈(2022),한국 사회보험 재정과 국가의 역할,복지동향(8월호)
- 한겨레,“저소득층 국민연금 절반만 가입...60%는 최소가입기간 못채워”.2022.6.6.
- 연합뉴스,“尹당선인 공약한 ‘연금개혁’...보험료를 인상 논의될 듯”,2022.3.20.
- 한겨레,“대선 구호 못 벗어난 ‘연금개혁’...우선순위 등 로드맵 안보여” 2022.6.16.
- 연합뉴스,“‘연금개혁, 사회적 대통합기구 설치까지가 인수위의 역할”.2022.4.18.

---

1) 한겨레,“대선 구호 못 벗어난 ‘연금개혁’...우선순위 등 로드맵 안보여” 2022.6.16.[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1047255.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1047255.html)

2) 연합뉴스,“연금개혁, 사회적 대통합기구 설치까지가 인수위의 역할”2022.4.18.<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220418073900001>

3) 1992년부터는 5인 이상 사업장으로 확대하고 1995년에는 농·어촌 지역, 1999년에는 도시지역 자영업자들도 국민연금에 가입할 수 있게 되었고 2006년에는 1인 이상 노동자를 고용하는 모든 사업장으로 확대되었다.

4) 한겨레,“저소득층 국민연금 절반만 가입...60%는 최소가입기간 못채워” 2022.6.6.[www.hani.co.kr/arti/society/rights/1045851.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1045851.html)

5) 연합뉴스,“尹당선인 공약한 ‘연금개혁’...보험료를 인상 논의될 듯”,2022.3.20.<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220319048000002>

6) 유희원(2022),지속가능한 국민연금을 위한 제안:재정안정화 담론을 넘어.복지동향,4월호

7) 국민연금 재정추계는 국민연금의 장기적 재정안정성 평가와 제도발전 방향을 제시하기위해 2003년부터 5년마다 실시되고 있다. 70년 추계기간에 걸친 인구 변화, 경제변수, 제도변수 등을 고려하여 국민연금의 장기 재정전망을 평가한다. 2018년 제4차 재정추계에서 기금 소진 시기를 2057년으로 전망했다.

---