

2014 7.10 목 14:00  
국회 의원회관 제9간담회실(2층)

# 박근혜 정부 기초연금법의 문제점과 입법 과정에 대한 평가

토론회

좌장 정용건 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원장

발제1. 박근혜 정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제  
오건호 내가 만드는 복지국가 공동운영위원장

발제2. 기초연금법 정책결정 및 입법 과정에 대한 평가  
이경우 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원

토론1. 남윤인순 새정치민주연합 보건복지상임위원회 국회의원

토론2. 주은선 경기대학교 사회복지학과 교수

토론3. 이권능 복지국가소사이어티 정책위원

토론4. 김병국 노년유니온 부위원장

토론5. 이태형 복지국가청년네트워크 대표

## 토 론 회 순 서

- 좌장 : 정용건 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원장

14:00 인사말

14:20 발제

발제 1. 박근혜정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제

\_ 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장

발제 2. 기초연금법 정책결정 및 입법 과정에 대한 평가

\_ 이경우 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원

15:10 토론

\_ 남윤인순 국회의원

\_ 주은선 경기대학교 교수

\_ 이권능 복지국가소사이어티 상근연구위원

\_ 김병국 노년유니온 부위원장

\_ 이태형 복지국가청년네트워크 대표 겸 운영위원장

17:00 종합토론



## 자 료 집 순 서

### 인사말

|                           |   |
|---------------------------|---|
| 남윤인순 국회의원                 | 5 |
| 정용건 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원장 | 9 |

### 발제

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. 박근혜정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제    |    |
| _ 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장      | 11 |
| 2. 기초연금법 정책결정 및 입법 과정에 대한 평가 |    |
| _ 이경우 국민연금바로세우기국민행동 집행위원     | 25 |

### 토론

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| _ 남윤인순 국회의원                 | 71  |
| 박근혜 정부 기초연금법 통과에 대한 몇 가지 단상 |     |
| _ 주은선 경기대학교 교수              | 73  |
| _ 이권능 복지국가소사이어티 상근연구위원      | 83  |
| 얼마 전 나쁜 꿈을 꾸었습니다.           |     |
| _ 노년유니온 부위원장 김 병 국          | 101 |
| 청년입장에서 본 박근혜정부의 기초연금안       |     |
| _ 이태형 복지국가청년네트워크 대표 겸 운영위원장 | 103 |



## 인 사 말



남윤인순  
국회의원

안녕하세요. 국회의원 남윤인순입니다.

무더위에도 불구하고 오늘 토론회에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다. 그리고 <박근혜 정부 기초연금의 허구성 및 입법 과정의 문제점 검토 토론회>를 함께 주최해 주신 국민연금 바로세우기 국민행동과 후원해 주신 민주노총 공공운수노조 국민연금지부에 감사드립니다.

바쁜 와중에도 오늘 발제를 맡아주신 오건호 위원장님과 이경우 집행위원님 토론을 맡아주신 주은선 교수님, 이권능 정책위원님, 김병국 부위원장님, 이태형 대표님 감사합니다. 또한 좌장을 맡아주신 정용건 집행위원장님과 식전 사회를 맡아주신 고현중 사무처장님 감사합니다.

지난 대선 때부터 기초연금은 뜨거운 감자였습니다. 박근혜 대통령은 “모든 노인에게 20만원의 기초연금을 지급하겠다”고 공약을 하였으며, 그 결과 50대 이상에서 압도적인 득표율을 보이며 대통령에 당선이 되었습니다.

하지만 박근혜 대통령은 당선 직후부터 기초연금 공약을 번복하였습니다. 대통령 직인수위원회에서는 국민연금 가입기간에 따라 기초연금액을 차등하는 내용을 검토하였고, 인수위원회 안에 대한 국민의 반발이 심각하자 국민행복연금위원회를 만들어 새로운 기초연금안을 내놓았습니다. 그리고 이러한 과정을 거쳐 국민연금 가입기간과 기초연금액을 연계하는 박근혜 정부의 기초연금안이 확정되었습니다.

KBS 여론조사(2013.4) 결과 “노후에 받을 연금이 지금보다 줄어들거나 아예 못 받을 것”이라는 응답이 83.5%로 나타나는 등 국민연금에 대한 국민의 신뢰가 매우 낮은 상태에서 정부가 앞장서 국민연금제도를 흔든 것입니다.

정부가 기초연금액을 국민연금 가입기간과 연계하는 기초연금안을 작년 9월 말에 발표하고 기초연금법이 올해 5월 2일 국회 본회의를 통과할 때 까지 약 8개월 간 기초연금은 전국민의 관심 이슈이자 논란거리였습니다.

기초연금액을 국민연금 가입기간과 연계함으로써 국민연금 임의가입자의 자발적 탈퇴가 급증했으며 국민연금에 대한 국민신뢰도도 하락하였습니다. 정부가 기초연금을 적게 주기 위한 꼼수도 밝혀졌습니다. 기초노령연금은 매년 임금상승률(A값 상승률)에 따라 기초노령연금액을 인상하였는데, 기초연금은 임금상승률의 절반에 불과한 물가상승률에 따라 기초연금액을 인상하도록 하여 시간이 흐를수록 기초노령연금보다 기초연금이 적어지도록 설계가 된 것입니다.

그 결과 기초연금을 시행할 경우 현재 60세가 기대여명까지 살 경우 현행 기초노령연금보다 기초연금을 74만원 덜 받는 것으로 나타났으며, 현 50세는 947만원, 40세는 1,541만원, 30세는 2,782만원, 20세는 4,259만원을 손해 보는 것으로 분석되었습니다.

현재 기초노령연금액(10만원)이 기초연금(20만원)의 절반임에도 불구하고 향후 임금상승률이 물가상승률 보다 높을 것으로 예측되기 때문에 이러한 현상이 발생하는

것입니다. 이렇듯 시간이 흐를수록 기초연금이 기초노령연금보다 적을 것으로 예상되고, 국민연금 가입기간과 연계함으로써 국민들이 국민연금 가입을 꺼리는 등 국민연금 제도의 근간을 흔들면서까지 정부는 기초연금법 제정을 강행하였습니다.

‘연금정치’라는 용어가 있을 정도로 연금정책은 전국민의 관심사항이며, 국민의 노후소득보장을 위해 꼭 필요한 정책입니다. 그런데 박근혜 정부는 야당의 몇 번에 걸친 TV토론 제안을 거부하는 등 이렇게 중요한 기초연금정책을 제대로 된 논의와 타협 없이 결정하였습니다.

특히 오랜 시간 동안 논의해 온 기초연금법을 국회 보건복지위원회 법안소위에서 여당의원만 참석한 상태에서 단 15분 만에 통과시키는 등 국회의 정책결정과정이 정상적이지 않았습니다.

이에 기초연금법 입법과정의 문제점을 검토하는 토론회를 기초연금법 개악을 막기 위해 노력해 온 국민연금 바로세우기 국민행동과 함께 개최하였습니다. 부디 오늘 토론회를 통해 기초연금법의 정책결정 및 국회 통과 과정을 꼼꼼히 살펴보고 이후 정치권이 연금개혁 과정에서 유념하고 준수해야 할 기본적 가치가 도출되기를 바랍니다. 감사합니다.





## 인 사 말



정 용 건

국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원장

반갑습니다.

국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원장 정용건입니다.

지난 5월, 국회는 기초연금법을 통과시켰습니다.

이제 기초연금 시행을 앞 둔 시점, 당시의 그 참담함을 거두고 기초연금법이 가진 문제점과 입법과정에서 보여준 오류에 대한 냉정한 평가와 뼈아픈 반성을 통해 기초연금법이 지향했던 노인빈곤 해소와 새로운 복지국가 건설의 계기를 만들어야 할 것입니다.

돌이켜보면 이 모든 문제의 중심은 2012년 대선 당시 박근혜 후보의 “기초노령연금을 보편적 기초연금으로 확대해 65세 이상 모든 어르신한테 내년부터 20만원의 기초연금을 지급 하겠다”라는 거짓공약으로 시작되었습니다.

대통령 당선 이후 인수위 과정에서부터 후퇴하기 시작한 기초연금 공약은 국민행복연금위원회라는 허울 좋은 기구를 거치고, 결국 정부가 발의한 법안은 모든 노인이 아닌 소득하위 70%로, 또 국민연금 가입기간에 연계하므로 다수의 국민연금 가입자가 기초연금에서 배제되는 결과를 만들었습니다.

다시 우리나라 노인빈곤율을 거론해야 합니까?

OECD 평균 노인빈곤률의 4배인 49.3%(2012년기준), 노인 2명 중 1명이 가난한 나라, 그래서 노인자살률이 최고인 나라... 지금 우리에게 참담함이 있다면 미래는 훨씬 더 암담할 뿐입니다.

복지에 대한 개념도 없을 뿐 아니라 정직하지도 않았습니다.

복지국가를 지향한다는 새정치민주연합 지도부의 태도는 어떠했습니까? 새정치를 지향한다던 안철수 공동대표는 지방선거를 이유로 그렇게 많은 의원들이 반대하고 국민 72% 이상이 시간을 가지고 하자는 데도 통과를 밀어 부쳤습니다. 더욱 가관인 것은 새정치민주연합 의원총회에서는 정부 기초연금법안 통과를 강하게 주장하였으나, 정작 보건복지상임위원회와 본회의에서는 반대표결을 했습니다. 진정 복지에 대한 생각도 없었지만 정직하지도 않았습니다.

우리는 복지국가를 향한 먼 길을 가고 있습니다.

오늘 우리가 투쟁하지 않으면 빈곤 선상의 많은 노인들이 또 다른 선택을 할지 모른다는 절박한 심정으로 전진해야 할 것입니다.

오늘 토론회를 같이 주최해주신 남윤인순 의원님과 발제를 맡으신 오건호, 이경우 선생님 그리고 토론자 분들께 감사드립니다.

끝으로 지난 과정에서 흔들리지 않고 노동·시민사회와 함께 해주신 이목희의원님, 김용익의원님, 남윤인순의원님, 최동익의원님, 김성주의원님께도 고마움을 깊이 표하며, 이인영 의원님, 김기식 의원님, 은수미 의원님을 포함해 '더 좋은 미래'의 많은 의원님들과 정의당 박원석 의원님께도 감사의 인사를 드립니다.

고맙습니다.

[발제1]

## 박근혜정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제

오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장

지난 2012년 대통령선거에서 국민 대다수가 합의했고, 여야 정치권이 한 목소리로 기초연금 인상을 내걸었다. 이는 기초연금의 위상이 우리나라 공적연금에서 점점 중요해고 있다는 점을 시사한다. 우리나라 공적연금은 2007년까지 국민연금 단일체제였다(특수직역연금 제외하면). 이 단일체제는 두 가지 점에서 비판받아 왔다.

첫째, 국민연금 보장성이 빈약하다. 국민연금 법정 명목급여율은 처음 70%로 시작해 1998년 60%, 2007년 40%(2028년까지 단계적 인하)로 낮아졌고, 가입기간을 감안한 실질급여율은 현재 20%대 초반에 머물고 이후에도 그러할 예정이다. 둘째, 국민연금 사각지대가 심각하다. 현재 국민연금 수급자 비율이 노인의 30%에 미치지 못하고 이후 국민연금 제도가 성숙하더라도 노인의 1/3은 사각지대에 머물 예정이다.

이러한 국민연금 보장성의 빈약성, 국민연금 사각지대 문제는 2007년 또 하나의 공적연금인 기초노령연금의 도입을 이끌었다. 한결은 더 나아가 2012년 대선에서 보편주의 원리에 따른 기초연금으로 사실상 사회적 합의에 이르렀다.

2014년 지난 5월 2일 기초연금법이 국회를 통과했다. 박근혜정부가 출범하고 1년이 훨씬 넘어서야 법이 정비되었다. 과연 이번 기초연금이 지난 대선에서 사회적 합의를 반영하고 있는가? 기존 기초노령연금과 비교해 개선된 것일까? 심각한 노인빈곤, 가파르게 진행되는 고령화 상황에서 노후복지로 역할을 다할 수 있을까? 재정의 지속가능성 과제를 안고 있는 우리나라 연금제도의 미래에 어떠한 영향을 미칠까? 이 발표문은 박근혜정부 기초연금의 내용을 평가하고 그 문제점과 개혁과제를 다룬다.

# 1. 박근혜정부 기초연금의 기본 내용

박근혜정부 기초연금의 내용을 정리하면 다음과 같다.

**\* 기초연금 지급금액**

현행 기초노령연금 약 10만원(국민연금 가입자 평균소득 A값의 5%)에서 최고 20만원으로 인상. 단, 향후 기초연금액은 물가와 연동하되 5년 주기로 보건복지부장관이 조정.

**\* 대상자**

전체 65세 이상 노인 639만명 중 70%인 447만명이 기초연금 받음(직역연금 수급권자 및 배우자는 제외).

**\* 선정기준**

기초연금 대상자 기준은 소득인정액이 단독 87만원, 부부 139.2만원 이하. 이 때 국민연금은 소득인정액에 포함되지만, 공공일자리소득(노인일자리, 자활근로, 공공근로 등)은 제외됨.

<그림 1> 기초연금 소득인정액 산정

|                   |   |   |   |  |
|-------------------|---|---|---|--|
| 소득인정액             | = | 소득평가액                                     | + | 재산의 소득환산액  |
| 87만원<br>(부부139만원) |   | 근로소득, 사업소득<br>재산소득, 공적이전소득<br>- 근로소득 48만원 |   | 일반재산(기본재산액 공제)<br>금융재산(2,000만원 공제)<br>- 부채 [5%/12] |

\* 기본재산액: 대도시(1억8백만원), 중소도시(6천8백만원), 농어촌(5천8백만원)

**\* 소득인정액 내용 변화**

· 근로소득 공제 수준을 상향. (현행 48만원 공제 -> 48만원 추가금액의 30% 추가

공제). 소득만 있다고 가정할 경우 단독가구 172만원, 부부가구 264만원.

- 자녀 명의의 고가주택 거주자에 대하여 무료임차소득 부과(6억원 이상 주택)
- 증여 재산은 재산 소진 시까지 재산으로 산정
- 고급자동차, 고가회원권 등 전액 소득환산액으로 반영

\* 기초연금액 산정: 국민연금과 연계하여 감액

- 국민연금·지역연금·연계연금 등 수급권 없는 무연금자는 20만원
- 국민연금 수급권자 등은 국민연금 A급여, 월 연금액 등에 따라 10~20만원 (국민 연금액이 기준연금액의 150%인 30만원 이하면 20만원)<sup>1)</sup>

### <그림 2> 기초연금액 산정도식

|              |   |                                      |   |             |   |                |
|--------------|---|--------------------------------------|---|-------------|---|----------------|
| <b>기초연금액</b> | = | <b>기준연금액</b>                         | - | <b>조정금액</b> | + | <b>부가연금액</b>   |
|              |   | 20만원으로 시작<br>이후 사실상 물가연동<br>복지부장관 고시 |   | (A급여×2/3)   |   | 기준 연금액의<br>1/2 |

제6조(기초연금액의 한도) 제5조제3항부터 제5항까지의 규정에 따라 산정한 기초연금액이 기준연금액을 초과하는 경우 기준연금액을 기초연금액으로 본다.

\* 실제 감액 4가지 유형: 기초연금 수급자의 절반 이상이 삭감 당함

- 정부는 보도자료에서 기초연금 수급자 중 20만원 받는 대상자가 406만명이라고 홍보하나,<sup>2)</sup> 여러 감액 조항을 반영하면 실제로는 기초연금 수급자 중 절반 이상이 삭감 당함.
- 부부감액 20% 삭감: 기초노령수급자의 38.8%(2012년 153만명)
- 국민연금 12년 가입 이상자 (12년 19만원, 20만원 이상 10만원)

1) 이 보완책은 시간이 흐를수록 효과가 사라지는 미봉책이다. 앞으로 국민연금이 성숙할수록 가입자들의 연금액은 높아질 예정이다. 거의 대부분이 30만원(현재가치)을 넘기에 기초연금에서 감액당하게 된다. 저소득 장기가입자와 고소득 단기가입자 노인 사이의 형평성 문제가 되돌아 생긴다.

2) 보건복지부, “기초연금법 국회 본회의 통과” (2014. 5.2). 5쪽.

- 기초생활수급 노인: 기초연금만큼 생계급여 삭감 (약 40만명)
- 70% 경계 금액: 2~18만원

<표 1> 소득인정액별 최대 기초연금액 (노인 단독가구의 경우)

| 구분  | ~69 | ~71 | ~73 | ~75 | ~77 | ~79 | ~81 | ~83 | ~85 | ~87 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 지급액 | 20  | 18  | 16  | 14  | 12  | 10  | 8   | 6   | 4   | 2   |

- 출처 : 보건복지부, “7월 1일부터 기초연금 제도 시행 기초연금법 국회 본회의 통과” (2014. 6. 30)

\* 필요재정

- 2015년 기준 10조 3,397억원 소요(지방재정 포함). 애초 정부안에 비해 806억원 추가 소요(국민연금 30만원 이하자 20만원 지급으로 수정된 결과).

<표 2> 기초연금 소요재정 (단위: 억원)

|        | 2015~2017 |         |         | 2040      | 2060      |
|--------|-----------|---------|---------|-----------|-----------|
|        | 2015      | 2016    | 2017    |           |           |
| 애초안    | 102,501   | 108,608 | 114,422 | 998,340   | 2,279,754 |
| 확정안    | 103,307   | 109,495 | 115,449 | 1,000,266 | 2,288,279 |
| 애초안 대비 | 806       | 887     | 1,027   | 1,926     | 8,525     |

- 출처: 보건복지부, “기초연금법 국회 본회의 통과” (2014. 5.2). 확정안은 국민연금 30만원 이하 국민연금 가입기간 무관하게 기초연금 20만원 지급.

## 2. 박근혜정부 기초연금의 문제점

박근혜정부 기초연금은 현행 기초노령연금보다 금액이 오른다. 이에 기초연금 예산이 크게 늘어나고 지급대상도 70%로 고정되는 획기적인 조치로 지지하는 전문가가 있고<sup>3)</sup>, “박근혜정부의 기초연금안은 선별적인 공공부조제도로서의 싹을 끊어 내고 보편적인 기초연금으로서의 제도 정체성을 갖게 하였다”며 높게 평가하는 전문가

3) 김용하 순천향대 교수(지식협동조합 토론회 [박근혜 정부 복지정책 중간평가: 기초연금과 국민기초생활 보장제도를 중심으로] 2014. 6. 11).

도 있다.<sup>4)</sup>

하지만 기초연금 확대는 이미 2012년 대선 과정에서 이루어진 사회적 합의이다. 국민에게 알린대로 박근혜정부가 ‘모든 어르신에게 기초연금 20만원 지급’을 실행하면 되는 일이었다. 대선 이후부터 지금까지 기초연금이 논란이 되는 이유는 박근혜정부가 국민에게 약속한대로 이행하지 않기 때문이다.

게다가 새로이 수정된 내용마다 대부분 심각한 문제들을 안고 있다. 박근혜정부는 기초연금 지급대상을 늘리지도 않았고, 기초연금액을 사실상 물가연동으로 바꾸어 연금복지의 성격을 약화시켰다. 연금정치 측면에서도 애초 기초연금 공약을 공공연하게 어기고(혹은 실제 공약을 허위로 알리고), 사전에 전혀 공론화되지 않았던 물가연동을 입법예고안에 끼워 놓아 연금논의 투명성과 민주성을 심각하게 훼손했으며, 국민연금 연계로 연금 불신과 사회적 갈등을 초래했다. 오로지 대통령선거 당선이라는 ‘정치공학적 목표’에 기초연금이 도구로 동원된 것이다. 고령화시대 장기적 안목과 사회적 신뢰가 절실히 필요한 연금제도가 이렇게 다루어져도 좋은가? 기초연금이 지닌 네가지 문제점을 살펴보자.

### 1) 국민연금 연계: 국민연금 신뢰 훼손, 미래 개혁 논의 어려워져

기초연금 논란에서 가장 크게 부각된 주제가 ‘국민연금 연계 감액’이다. 정부는 기초연금이 시행되더라도 국민연금 균등급여까지 합치면 국민연금 장기가입자가 총액에서 손해를 보는 것은 아니라고 해명한다. 수치상으로는 그렇다. 하지만 이것은 이번 연금개혁 논의에서 애초 논점이 아니다. 지난 2010년 이후 대한민국에서 전개된 복지바람에 따라 노인의 기초연금 급여를 전체적으로 두배로 올리자는 사회적 합의가 만들어졌다. 이번 기초연금 논의에선 대통령선거 공약 이행 여부가 핵심이다. 현

---

4) 석재은 한림대 교수(지식협동조합 토론회 [박근혜 정부 복지정책 중간평가: 기초연금과 국민기초생활 보장제도를 중심으로] 2014. 6. 11). 필자는 현행 기초노령연금을 설명하면서 선별적인 공공부조 짝이 존재했다는 해석에 동의하지 않는다. 물론 기초노령연금 도입 이후 노무현정부, 이명박정부 관료들이 기초노령연금을 공공부조 방향으로 개편하고자 기획했다. 하지만 이는 2007년 연금개혁 논의과정에서 공공부조형 기초노령연금을 선호했던 관료들의 뜻일 뿐이다. 2007년 기초노령연금법 제정 취지에 따르면 급여 대상은 70%로 정해진 것으로 봐야 한다. 사실상 준보편연금이다.



행보다 손해를 보는 것이 아니라는 설명은 본질을 벗어난 해명이다. 판단 기준은 애초 국민과 약속한 기초연금 20만원 보장이 이행되고 있느냐 여부에 있다.

지난 대통령선거에서 박근혜후보의 강력한 기초연금 공약을 접한 국민들 중 기초연금이 국민연금과 연계돼 차등지급되는 것으로 이해한 사람은 아무도 없었다(오직 박근혜후보타 캠프만 '통합 운영'이라는 암호로 공유). 이번에 기초연금 개혁은 국민과 약속한대로 국민연금과 연계하지 않은 보편주의 기초연금 도입이어야 했다. 2013-2014년 연금개혁은 백지 상태에서 진행되는 논의가 아니다. 대통령선거 공약 이행방안을 다루는 장이었다.

### <그림 3> 박근혜 대통령 후보시절 공약 내용

**새누리당의 약속**

- 기초연금 도입
  - 기본방향 : 현행 기초노령연금 및 장애인연금을 기초연금화하고 국민연금과 통합 운영함으로써, 사각지대나 재정 불안정성 없이 모든 세대가 행복한 연금제도로 개편
  - 대상 및 내용 : 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증 장애인에게 현재의 2배(A값의 10%) 지급

국민연금과 기초연금은 족보가 다른 제도이다. 국민연금은 가입자들이 낸 보험료를 재원으로 가입자들에게만 급여를 제공하는 사회보험이고, 기초연금은 조세를 기반으로 65세 이상 노인에게 기여 여부와 무관하게 지급하는 사회수당이다. 이번에 기초연금 도입이 논란 주제였는데 국민연금이 차등지급의 조건으로 등장하면서 공연히 부메랑을 맞았다. 국민연금에 대한 불신이 가중된 탓에 향후 국민연금 개혁 논의가 더 어렵게 되었다.

2007년에 기초노령연금이 도입되었지만 여전히 우리나라 연금제도의 기본축은 국민연금이다. 보험방식의 확정급여형 제도여서 미래 재정을 불안하게 하고 있는 것도 국민연금이다. 이는 앞으로 고령화가 진행됨에 따라 지속적으로 국민연금을 다

들어야한다는 점을 의미한다. 이는 국민연금에 대한 신뢰가 뒷받침돼야 가능한 일이다. 국민연금에 가입했다는 이유로 이미 기초연금에서 불이익을 받은 국민들에게 이후 어떻게 국민연금 개혁을 제안할 수 있겠는가?

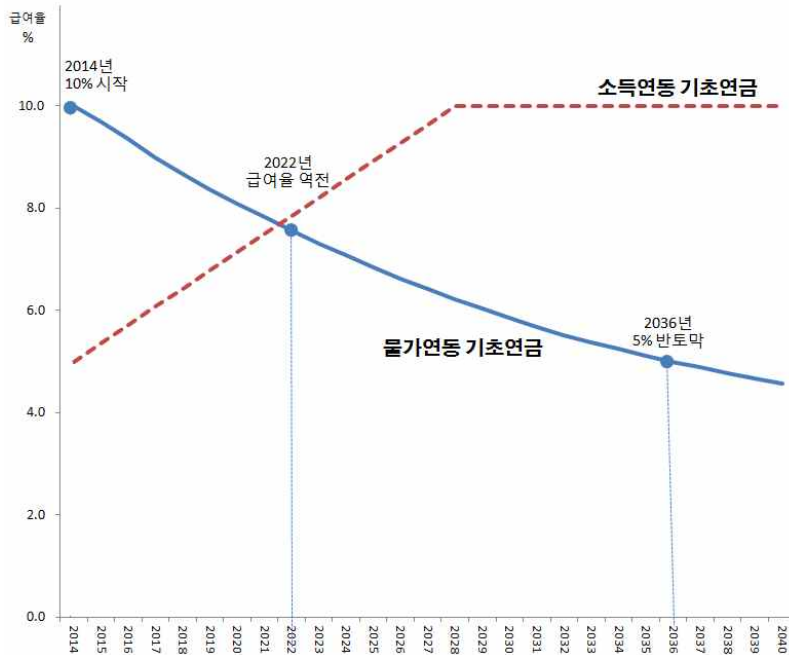
정부는 국민연금 가입자와 미가입자 간 형평성 문제예를 강조한다. 그래서 국민연금과 별도로 기초연금이 지급되면, 국민연금 가입자는 국민연금 내 균등급여와 기초연금을 중복해서 받게 된다고 지적한다. 그러한 면이 분명 존재한다. 하지만 정녕 이 문제를 해소하고 싶다면 기초연금을 차등지급할 게 아니라 국민연금 자체를 개혁하는 게 정도이다. 그래야 국민연금 안에 내재된 후세대 재정 부담 몫도 점진적으로 완화될 수 있다. 이는 향후 우리가 풀어가야 할 국민연금 재정의 지속가능성 문제이기도 하다. 그런데 이번 연금개혁으로 기초연금은 차등연금으로 전략하고, 국민연금은 불신을 더 지니게 되었다. 연금개혁에서 근시안만큼 위험한 건 없다. 당장 기초연금 재정 조달 책임을 줄여보고자 미래 연금제도 불안을 심화시키는 이번 기초연금이 그렇다.

## 2) 사실상 물가 연동: 현행 기초노령연금보다 금액 작아지는 '개악'

현행 기초노령연금은 연금액 계산 기준이 국민연금 가입자 평균소득(A값)이다. 그런데 국회를 통과한 기초연금에선 산정 기준이 사실상 물가연동으로 바뀌었다. 정부의 장기재정추계를 보면, 물가는 소득증가율의 약 절반에 그친다. 그만큼 기초연금의 증가 속도가 소득 연동에 비해 지체된다. 비록 물가 수준은 보전하나 당시대 소득 증가분을 따라가지 못한다.

기초연금이 당장은 20만원으로 오른다. 하지만 현행 기초노령연금이 법 취지대로 단계적으로 오르고, 기초연금이 물가와 연동해 인상된다고 가정하면, 약 8년 후 부터는 기초연금이 오히려 기초노령연금이 유지되었을 때의 예상액보다 작아진다. 이는 조만간 노인이 될 50대 베이비부머뿐만 아니라 남은 노후 기간을 감안하면 현재 노인들에게도 연금 손실을 의미한다. 조만간 기초노령연금보다 금액이 작아진다는 점에서 이번 기초연금은 '개악'이다.

<그림 4> 기초연금 미래 비교: 물가연동과 소득연동 방식



이는 '국민연금 연계'와 별도로 또 하나의 중대한 공약 위반이다. 박근혜후보 대선 공약집에 기초연금액은 “국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%”로 명시되어 있다. 어디에도 20만원 수치는 없다. 단지 현재 평균소득이 200만원이므로 기초연금이 20만원으로 논의되는 것이다. 공약에 따르면, 10년 후인 2024년에는 평균소득이 약 400만원으로 오르니 기초연금도 40만원이 돼야 한다. 하지만 정부가 인상 기준을 소득에서 물가로 바꾼 까닭에 10년 후 기초연금은 40만원이 아니라 약 30만원에 머물고, 금액 격차는 시간이 흐를수록 더 커진다. 2030년대 말에는 소득연동이면 80만원 이어야 할 기초연금이 40만원으로 반토막난다.

정부는 5년 주기로 노인생활수준, 소득, 물가 등을 종합적으로 고려하여 조정하겠다고 말한다. 하지만 4년간 물가에 맞추어 온 기초연금을 갑자기 크게 올리거나 내리기 어렵다는 점에서 사실상 물가 연동에 다름아니다. 정부 스스로도 여러 설명자료에서 기초연금이 물가와 동행해야 하는 이유를 밝히고 있다.

지난 대통령선거 과정에서, 박근혜정부 출범 이후 국민행복위원회에서조차도 물가

연동 방안은 한번도 논의되지 않았던 주제이다. 그런데 기초연금법 입법예고안에 갑자기 등장해 강행 통과되었다. 과연 국민들에게 물가 연동이 향후 미칠 영향에 대해 정직하게 설명하였는가? 법안을 심의하는 국회에 실질적인 자료를 제공하였는가? 이번 기초연금 논의에서 한국의 연금민주주의는 심각하게 훼손되었다.<sup>5)</sup>

### 3) 기초생활 노인의 기초연금 배제! : 노인복지 형평성 심각

현재 기초연금에서 배제되는 두 노인 집단이 있다. 하나는 상위 30% 노인이다. 상위계층 배제에 대해서는 상당한 논의가 진행되었다. 그런데 아예 거론조차 되지 못한 또 하나의 집단이 있다. 바로 기초생활보장 수급 노인 40만명이다.

이들은 한국에서 가장 가난한 노인들이다. 현재 하위 70%에 해당되어 매월 약 10만원의 기초노령연금을 받고 있다. 그런데 실제로는 받는 게 아니다. 기초생활보장 생계급여에서 같은 금액이 감액당한다. 생계급여는 최저생계비 기준액과 개인별 소득인정액의 차액만큼 지급되는데, 기초노령연금이 소득인정액에 포함되어 그만큼 줄어들기 때문이다. 7월부터 기초노령연금이 기초연금으로 이름이 바뀌고, 금액이 20만원으로 인상되어도 동일한 상황이 발생한다. 이분들은 먼저 기초연금 20만원을 받고 곧바로 생계급여에서 20만원을 감액당한다. 이 어처구니없는 일을 정부는 뻔히 알면서도 방치하고 있다.

2012년 한국의 노인빈곤율이 무려 49.3%, 노인 중 절반이 빈곤 상태에 있다. 정부가 기초연금을 도입하면서 강조한 것도 심각한 노인빈곤을 완화였다. 하위 70% 노인이 기초연금 인상으로 혜택을 받는데 이 중 유독 가장 가난한 노인들만 배제되어도 괜찮단 말인가?

이 문제를 해결하기 위해선, 기초생활보장 수급 노인의 소득인정액에서 기초연금을 제외하면 된다. 그러면 기초연금 20만원을 받아도 이것이 생계급여에 영향을 미치지 않는다. 하지만 정부의 태도가 무척 완강하다. 생계급여가 최저생계비와 소득인

---

5) 심지어 정부의 기초연금 설명 수치도 뒤죽박죽이다. 정부는 향후 기초연금 감액 폭을 드러내지 않으려고 재정추계는 소득연동으로 발표했다. 정부가 미래 재정 소요액을 절감한다고 설명하지만, 정부 재정자료를 보면 그다지 재정규모 차이가 크게 나지 않는 까닭이다. 복지 전문가들도 정부안의 수치를 이해하고 검증하기 어렵게 만드는 심각한 재정수치 '입의 조작'이다.

정액 차이를 보전하는 보충급여제도이므로 기초연금이 지급되면 그 금액만큼을 빼야 한다는 게 정부의 논리다.

그런데 이미 어린이집 아동에 대한 보육료 지원, 집에서 돌보는 아동을 위한 양육수당(월 10만~20만원)은 생계급여 계산에 포함되지 않고 있다. 그래서 기초생활수급자들이 이 복지급여를 생계급여와 별도로 받는다. 아동에게 지급되는 보육복지를 소득인정액에 포함하지 않듯이, 노인에게 적용되는 기초연금 역시 그리하면 되는 일이다.

정부는 외국에서도 기초연금이 소득인정액에 포함된다는 논리도 편다. 이는 선진국처럼 공공부조 복지가 일정한 수준에 이르면 용인될 수 있는 이야기다. 한국은 어떤가? 낮은 최저생계비, 가공의 소득을 만들어내는 소득인정액(추정소득, 부양간주소득, 재산의 소득환산액 등)때문에 실제 받는 생계급여가 매우 빈약하다. 따라서 한국처럼 기초생활보장제도가 취약한 곳에서는 기초연금을 별도로 지급하자는 제안이 오히려 설득력이 있다고 판단한다. 정부가 기초생활보장 수급 노인이 기초연금을 별도로 받으면 차상위계층 노인보다 소득총액이 많아지는 역전 현상이 발생한다는 주장도 근거가 없다. 차상위계층을 포함해 모든 노인에게 기초연금을 별도 소득으로 인정하면 이 문제 역시 해소될 수 있다.

정부가 반대하는 진짜 이유는 따로 있다. 추가 예산이 부담스러운 거다. 기초생활보장 수급 노인들이 기초연금을 온전히 받고, 차상위계층 일부 노인도 새로 수급자에 포함될 수 있기 때문이다. 만약 기초생활보장 노인에게 기초연금 20만원을 전액 추가 인정하면 매년 약 8천억원이 소요된다(차상위계층 일부 노인이 수급자로 포함되는 것을 포함하면 필요재정은 조금 더 늘어남). 상당한 예산 규모지만 이는 고령화시대 기초연금을 도입한다면 우리사회가 감당해야할 몫이다. 기초연금은 연 10조원이 소요되는 대형복지이다. 그래서 가난한 노인들을 배제할 것이 아니라 소요재원을 11조원으로 늘리는 게 올바른 길이다. 7월 25일 기초연금 지급일 이전에 기초생활보장법 시행령이 개정돼 기초연금이 소득인정액 산정에서 제외되어야 한다.

#### 4) 기초연금 '사기 공약', 면죄부를 줄 것인가?

이번 기초연금 논란에서 널리 알려지지 못했지만, 중대한 '불편한 진실'이 있다. 아직까지 국민 대다수는 기초연금 공약이 '모든 노인에게 20만원 지급'이었는데 당선 이후 재정의 어려움으로 축소 수정된 것으로 알고 있다. 이는 사실이 아니다. 처음부터 국민연금 연계 차등지급이 박근혜후보가 지닌 공약 내용이었다.

작년 말부터 애초 공약이 '국민연금 연계 차등지급'으로 설계되었다는 사실이 밝혀지고 있다. 이를 주목한 언론들의 취재에 새누리당 황우여 원내대표, 기초연금 공약을 설계한 안중범 의원, 문형표 보건복지부장관 모두 애초부터 공약이 '차등지급'이었다고 시인했다. 선거 직전에 발표돼 거의 알려지지 않았지만, 공약집 재정소요 자료에도 모든 노인에게 지급하는 데 필요한 재정의 59%만 책정되어 있는 것이 확인되었다. 기초연금 공약 문구가 '국민연금과 기초연금의 통합 운영'으로 명기된 심오한 속뜻도 비로소 드러났다. 당시는 주목하지 못했지만 선거 3일전에 열린 TV토론에서도 박근혜후보는 “그것을(기초노령연금: 필자주) 국민연금 체제에 포함시켜서 그렇게 되면 비용도 줄일 수 있고”라고 설명하고 있다.

하지만 박근혜후보는 정작 모든 거리 현수막에 “모든 어르신에게 기초노령연금 2배 인상”, “어르신에게 20만원”만 적었다. 모두에게 20만원을 준다고 공약을 소개하는 언론 보도에도 정정 요청을 하지 않았다. 유권자들이 모두에게 20만원을 주는 내용으로 받아들이고 있다는 사실을 뻔히 알면서도 말이다. '국민연금 연계 차등지급'이라는 진실을 고의로 숨긴 것이다. 이러면 기초연금 공약은 당선 이후 '공약 수정'이 아니라 당선을 위해 공약 실체를 속인 '허위사실 공표'에 해당한다. 이후 이러한 '정치 사기'가 반복되지 않기 위해서라도, 이 사건의 실체가 더 조사되고 알려지기를 바란다.

〈표 3〉 박근혜후보 기초연금 공약 진실과 선거 홍보

|          |   |
|----------|---|
| 공약집 문구   | - 기초연금과 국민연금의 통합 운영<br>- 65세 이상 모든 어르신에게 A값 10%(20만원) 지급  |
| 공약집 재정자료 | 2014-2017년 완전 기초연금 지급 시 필요재정의 59%만 책정   |
| 증언       | - 박근혜 당선자: 국민연금 균등급여에서 20만원 안되는 부문만큼 기초연금을 채워준다<br>- 황우여 대표: “공약 내용이 ‘무조건 모든 분들에게 20만원씩 드린다’ 이런 얘기가 아니었어요”<br>- 안종범 부위원장: “공약집에 정확하게 (국민연금과 통합한다는) 문구가 나오고, 대통령이 후보 시절 TV토론을 할 때도 ‘통합해서 연계한다’고 밝혔다”<br>- 문형표 보건복지부장관: “애초 기초연금 공약이 ‘국민연금과의 연계’였던 것으로 이해하고 있다” |
| 홍보 현수막   | “모든 어르신에게 기초노령연금 2배 인상”<br>“어르신에게 기초연금 20만원”  |

### 3. 향후 기초연금 개혁과제

#### 1) 기초연금의 두 갈래 길: 공공부조 vs. 보편연금

어느 나라보다 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 한국에서 기초연금이 나아갈 길이 무척 중요하다. 정부는 고령화로 인해 미래 기초연금 재정부담이 클 것이므로 지금부터 대상과 금액을 줄이는 조치가 필요하다고 주장한다. 향후 국민연금 성숙에 따라 사실상 기초연금을 저소득계층 노인에게만 적용되는 공공부조로 재편하겠다는 구상이다.

지난 2010년 대한민국에 불어온 시대 정신은 “함께 살자, 대한민국!”이다. 보편주의 복지원리에 따라 복지를 권리로 인식하고 이 권리에 기초해 사회구성원들이 자신의 역할을 다하자는 제안이다. 보편복지 원리에선 상위계층 아이, 어르신에게도 복지를 제공하고, 그 가구에 소득능력에 따라 조세 책임을 요청한다. 이것이 유럽 복지국

가에서 검증된 ‘강한 복지, 강한 재정’ 원리이고, 큰 재정의 덕택으로 사회적 재분배 효과도 보편복지 방식이 더 크게 나타난다. 대한민국 기초연금도 보편주의 방식으로 발전해 가야 한다.

## 2) 제안: 모든 노인에게 기초연금 10%!

이에 2012년 사회적 합의대로, 박근혜후보가 국민에게 홍보한대로 기초연금을 되 돌려한다. 내용은 명확하다. “모든 노인에게 10% 급여율의 기초연금을 조건없이 지급”하는 것이다. 이를 위해서는 첫째, 지급대상을 현행 70%에서 100%로 확대하고, 둘째, 기초연금 산정기준을 완전 A값 연동으로 원상회복하고, 셋째, 기초생활보장 소득인정액에서 기초연금을 제외해 실제 모든 노인이 기초연금 혜택을 보도록 해야 한다.

## 3) 세입확충 논의를 벌이자

우리나라는 다른 선진국에 비해 국민부담률이 낮다. 2010년 기준 한국 국민부담률이 GDP 25.1%로 OECD 평균 33.8%에 비해 무려 8.7% 포인트 작다. 2013년 GDP 예상액 1330조원을 적용하면 무려 약 116조원이 부족분인데, 이는 2013년 중앙정부 복지지출 100조원보다 더 많은 돈이다. 그만큼 국가재정 규모가 작고, 복지지출에 투입할 재정 여력도 부족하다.

<표 4> 세목별 세입 비교(단위: GDP %, 2010년)

|         | 소득세  | 법인세 | 자산세 | 소비세  | 기타   | 사회보장기여금 |      |     |     | 국민 부담률 |
|---------|------|-----|-----|------|------|---------|------|-----|-----|--------|
|         |      |     |     |      |      | 고용주     | 피고용자 | 기타* | 계   |        |
| OECD(a) | 8.4  | 2.9 | 1.8 | 11.0 | 0.5  | 5.3     | 3.2  | 0.6 | 9.1 | 33.8   |
| 한국(b)   | 3.6  | 3.5 | 2.9 | 8.5  | 0.8  | 2.5     | 2.4  | 0.8 | 5.7 | 25.1   |
| 차이(a-b) | -4.8 | 0.6 | 1.1 | -2.5 | -0.3 | -2.8    | -0.8 | 0.2 | 3.4 | 8.7    |

- 출처: OECD(2012), Revenue Statistics 1965-2011. 기타\*에는 자영자, 국가 몫 등이 포함.



〈표 4〉에서 확인되듯이, 우리나라에서 가장 취약한 세목은 소득세와 기업의 사회보장기여금이다. 소득세에서 GDP 4.8%, 기업의 사회보장기여금에서 2.8% 작다. 우리나라 국민들과 기업들이 OECD 평균만큼 소득세와 사회보장기여금을 낸다면, 2013년에 GDP 7.6%, 무려 100조원의 복지재정이 확보될 수 있다!

이러한 조세 실태는 무엇을 말해주고 있는가? 우선 국민 모두가 소득세를 적게 내고 있다. 소득세가 가파른 누진구조를 가지고 있다는 점에서 다른 나라에 비해 상위 계층일수록 세금을 훨씬 덜 내고 있다. 이에 소득세를 강화해 국민들이 자신의 소득 별로 누진적 세금 책임을 수행해야 한다. 소득세 부족분 GDP 4.8%는 2013년 기준 64조원으로 현재 국민들이 내고 있는 소득세(51조원)보다 많은 금액이다.

또한 기업의 세금 책임이 가볍다. 기업은 법인세와 사회보장기여금을 낸다. 우리나라 법인세는 세율과 세입에서 외국과 비슷한 수준이나 기업 몫 사회보장기여금이 매우 작다<sup>6)</sup>. OECD 평균과 비교할 때 기업 사회보장기여금 부족분이 GDP 2.8%로 2013년 기준 37조원에 이른다. 현재 기업들은 지금 내고 있는 법인세 수입(48조원)에 육박하는 규모의 사회보장기여금을 덜 내고 있다.

이에 우리나라 조세체계를 바로잡기 위해서 시급한 과제는 일반 국민들이 소득에 따라 누진적으로 소득세를 더 내야하고, 기업들이 사회보장기여금을 지금보다 더 책임져야 한다. 이를 위해서는 소득세, 법인세, 금융관련세 등 직접세를 직접 강화하는 방안도 있고, 이러한 세목에 복지목적세를 부과하는 사회복지세도입도 가능하다. 어떻게 세입을 확충할 것인지 이 논의를 이제 시작하자.

---

6) 법정 법인세율은 외국과 비슷한 수준이나 전체 국민소득에서 기업이 차지하는 몫, 대대적인 세금 감면 특혜 등을 감안하면 삼성전자 등 핵심 대기업의 법인세 실효세율은 낮은 수준이다.

[발제2]

## 기초연금법 정책결정 및 입법 과정에 대한 평가

이 경우 국민연금 바로세우기 국민행동 집행위원

2014.05.02.일 밤 11시10분경, 국회 본회의장에서는 박근혜 대통령 당선 후 1년 만에 걸쳐 한국사회의 복지 이슈 중 가장 큰 논란이 증폭되었던 정부 ‘기초연금법’이 통과의를 치르듯 국회 본회의를 통과하였다. ‘기초연금법’ 통과 과정에서 제도의 주체인 국민들은 논의에서 배제되었고 대통령은 국민들과의 ‘불통(不通)’을 선언하듯 고집을 꺾지 않았다. 여당은 청와대의 입장을 관철시키기에 급급하였고 오히려 야당의 비판에 대해 적반하장(賊反荷杖)식 ‘피해자 코스프레’까지 연출하였고, 제1 야당 지도부는 청와대의 기세에 눌려 ‘기초연금 도입 논의를 위한 『여·야·정 협의체』’를 두 차례나 진행하였으나 결국 청와대와 정부·여당의 독선과 오만 앞에서 보편적 복지철학을 수호하겠다는 의지를 보여주지 못한 채 굴욕적인 합의를 선언하고 말았다.

박근혜 대통령의 기초연금 대선공약 파기는 OECD 노인빈곤율 1위(2012년 기준, 49.3%)인 우리나라 노후빈곤 문제를 악화시키는 ‘복지후퇴’일 뿐 아니라 가장 핵심적인 대선공약을 파기함으로써 ‘공약(公約)’으로 투표하는 선거문화를 파괴시키는 ‘민주주의의 후퇴’까지 초래하였다.

‘기초연금법’은 전신인 ‘기초노령연금’에 비해 단기적으로 현세대 노인들에게 왜곡된 과대 홍보를 하며 제도가 양적으로 성장하는 듯 보였지만 제도의 틀을 기형적 형태로 변형시킴으로써 ‘기초노령연금법’이 2028년도까지 발전하는 과정을 ‘신법’ 제정을 통해 단절시키는 꼼수 부림에 불과하였다. ‘국민연금 장기가입자’에게 기초연금을

차등 과소 지급함으로써, 우리나라의 공적 노후소득 담보 장치의 주축인 ‘국민연금제도’의 가입유인과 신뢰저하를 초래함으로써 노후 소득보장의 근간에 균열을 발생시켰다.

국민연금 바로세우기 국민행동(이하 “연금행동”)을 비롯해 노동·시민사회계와 학계는 한 목소리로 박근혜 정부의 기초연금에 대해 비판하며 전면적 수정을 요구하였으나 청와대를 비롯한 정부와 새누리당 뿐 아니라 새정치민주연합의 당 지도부조차 국민들의 목소리를 외면하였다. 결국 기초연금은 국민들의 노후소득보장을 위해 변신한 것이 아니라 정치권의 모략에 의해 입법이 추진되고 만 것이다.

본 토론회 발제문에서는 우리나라 공적연금의 변천과정을 간략히 살펴보고 시민의 입장에서 박근혜 정부의 기초연금 정책결정 과정 및 입법과정을 상기하며 기초연금 도입 과정에서 국민적 요구에 역행한 정치인들에 대한 책임을 추궁하고 단죄함으로써 향후 공적연금 개혁과정은 정치권의 모략으로 추진될 것이 아니라 시민의 요구가 반영해야 함을 주장하고자 한다.

## 1. 국민이 배제된 한국의 공적연금 후퇴 사(後退 史)

우리나라 공적연금 특히 국민연금제도의 변천사는 국민들에게 제도에 대한 피로도 가중과 ‘기금고갈’이란 부정적 용어를 언급하며 국민적 불안을 조장하며 ‘재정안정화’ 중심의 제도 논의를 전개함으로써 정치권이 앞장서서 국민연금제도 불신을 조장해 왔다.

[한국경제, 2005.12.29.] 『李(해찬)총리 “국민연금 내년 반드시 개혁“

.. 전략 (국민연금의 개혁 필요성을 강조하면서) “이 제도는 처음부터 국민을 속이면서 시작했다” ... 중략 ... “제도 시작 당시 (정부가) 소득의 3%만 내면 20년 이후에는 자기가 벌고 있는 소득의 70%를 연금으로 주겠다고 했다”며 “정책을 도입할 때 국민들한테 허위로 한 것이 잘못”

이해찬 전 총리의 발언을 보더라도 국민연금 불신 조장에는 여·야가 따로 없이 한 목소리로 입을 모았다. 공적연금제도의 필요성을 간파하고 제도의 지속가능이 국민적 지지와 신뢰 속에 있다는 고민이 있었다면 위와 같은 발언에 신중을 기했을 것이다. 하지만 당장 앞에 놓인 현안을 해결하기 위해 책임 있는 정치인들의 미봉적인 발언이 이어질 때 마다 국민들의 머리와 호주머니를 오랫동안 혼란스럽게 만들 뿐이었다.

국민연금제도 도입을 준비하고 시행한 새누리당의 전신인 전두환 및 노태우정권 시절, 제도 시행 초기의 국민 부담 완화만을 고민할 것이 아니라 조세부담(복지예산 확충) 등을 통한 제도의 지속가능을 위한 구체적 실행방안이 결여된 것이 안타까우며, 그렇다고 새정치민주연합의 전신인 참여정부의 실세인 국무총리조차 국민연금제도를 국가가 국민을 기만한 제도로 몰아세운 것 역시 매우 경솔한 태도였다.

[표-1] ○ 국민연금 소득대체율(지급률) 인하 및 도시지역가입자 보험료 인상 과정  
(소득대체율 : 40년 가입기준)

| 비 고                | 1988년 ~ 1998년 |      | 1999년 ~ 2007년 |      |      |      | 2008년   | 2009년 ~ 2027년 | 2028년 |
|--------------------|---------------|------|---------------|------|------|------|---------|---------------|-------|
| 소득대체율 (급여율)인하과정    | 70%           |      | 60%           |      |      |      | 50%     | 49.5% ~ 40.5% | 40%   |
| 도시지역가입자 보험료율 인상 과정 | 1999          | 2000 | 2001          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 이후 |               |       |
|                    | 3%            | 4%   | 5%            | 6%   | 7%   | 8%   | 9%      |               |       |

\* 국민연금 소득재분배 기능 축소 현황 : “A” (소득재분배 값), “B” (소득비례 값)  
(국민연금 산정공식 변경 추이 : ‘88년~’98년 : A+0.75B, ‘99년~현재 : A+B)

이해찬 전 총리의 말대로 국민연금제도가 1988년도에 시행될 당시, 보험료율 3%에 소득대체율 70%는 민간보험 영역에서의 보험수리적 측면에서는 관리운영비 등을 제외하고도 ‘수지상등의 원칙’이 지켜지지 않아 제도운영이 불가능하다. 하지만 사회보험제도 시행초기의 가입유인을 도모하고 가입기간이 길지 못한 계층에 대한 사회적 지원을 통해 국가가 개입하지 못한 것에 대한 아쉬움을 드러내고 강조했다더라면 국민들의 제도에 대한 체감효과가 현격히 달라지지 않았을까 싶다.

위정자들의 국민연금에 대한 불신조장을 보며 보수언론들이 확성기를 통해 대대적으로 부정적 낙인을 찍어버리니 한국사회에서 국민연금제도가 발붙일 틈이 없었던 것이다. 국민연금제도가 서민·대중들에게 가까이 갈 수 없었던 또 하나의 장벽은 1995년 7월에 농·어촌 지역가입자 의무가입 확대 직전인 1994년 6월에 ‘세제적격 개인연금저축’이란 명칭으로 개인연금을 황급히 도입함으로써 이미 개인 민간보험시장에 노후준비를 맡겨버린 국민들은 ‘95년 농어촌 및 ’99년도 도시자영업자 확대 시점에도 국민연금제도의 필요성을 인식하지 못하게 되었으며 현재까지도 민간보험시장의 그늘에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 누가 보더라도 개인연금제도의 시행 시점은 공적연금의 본격적인 확대 시행 직전에 시행함으로써 공적연금 도입 이전 시장 선점을 위해 서둘렀다는 의심의 여지를 지울 수 없어 보인다.

## 2. 2007년도 국민연금 삭감과 기초노령연금제도의 도입 (참여정부)

국민연금 제2차 재정계산과 관련해 2007년도 참여정부는 연기금 재정안정화에 목적을 두고 국민연금 소득대체율(급여율) 삭감과 보험료율 인상에 대한 논의를 심도있게 진행하였다.

2007.04.02일 개최된 제17대 국회 본회의에서, 정부가 제출한 국민연금법 개정안(보험료율 12.9%, 소득대체율 50%) 및 한나라당과 민주노동당이 공동 제출한 국민연금법 개정안(보험료율 9% 유지, 국민연금 소득대체율 40%, 기초연금 10%) 모두 부결되고 열린우리당 강기정 의원이 제출한 기초노령연금법 제정안만이 통과되었다. 정부와 여당이 기초노령연금법 제정안을 제출한 이유는 국민연금 소득대체율 삭감을 보완해 주기 위함이었으나 정작 국민연금법 개정안은 부결되고 기초노령연금법 제정안은 통과되는 웃지 못 할 해프닝이 벌어진 것이다.<sup>7)</sup>

당시 국회의원과 보건복지부장관을 겸임하고 있던 유시민 전 장관은 국회 본회의에 출석하여 국민연금법 개정안 부결을 감지하고 기초노령연금법 제정안에 찬성표를

7) 참여연대 월간 복지동향 2013.10월호(이경우, “국민연금과 기초연금의 관계를 어떻게 정립할 것인가?)

던지지 않았던 것이다. 이를 두고 유시민 전 장관은 “약사밭은 엮어버리고 사탕만 깨 먹어버렸다”는 표현을 쓴 것이다. 유시민 전 장관의 이와 같은 표현을 보더라도 기초노령연금법은 국민연금 소득대체율을 삭감시키면서 그 보완재로 도입한 것이 틀림없어 보인다.<sup>8)</sup>

[표-2] 2007년도 기초노령연금법 제정 및 국민연금법 개정 과정<sup>9)</sup>

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>4월<br/>임시국회</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○4월2일, 민주노동당, 한나라당 공동으로 가입자단체 요구안 공동발의</li> <li>○4월17일, 민주노동당과 한나라당 수정안 재발의</li> <li>○4월25일, 한나라당과 열린우리당 실무합의서 작성 (박재완 &amp; 강기정)</li> </ul>  |
| <b>6월<br/>임시국회</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○6월27일, 대통령 대국민 담화문 발표 : 국민연금법 처리 촉구</li> <li>○6월28일, 3당 (열린우리당, 한나라당, 통합신당) 간사회의<br/>: 국민연금법 개정 방안 논의</li> <li>○6월29일, 국민연금법 : 오전(법안심사소위), 오후(상임위 전체회의) 통과</li> <li>○7월03일, 국민연금법 : 국회 본회의 통과</li> </ul> |

2007년도 당시, 필자는 참여정부와 열린우리당의 국민연금법 삭감을 저지하기 위해 민주노동당과 한나라당의 공조를 통해 참여정부의 성급한 국민연금법 개악을 저지하기 위해 활동하였으나 한나라당은 민주노동당과의 국민연금법 공동 법안 발의를 ‘사학법’을 개악시키기 위한 밀실야합 카드로 활용하고 만 것이다.

결국 제2차 연기금 재정계산과 관련해 2007년도 연금개혁으로 국민연금법이 개악되었고 소득하위 70%의 노인들을 대상으로 기초노령연금제도가 도입되었으나 급여 수준이 2008년도에는 국민연금 A값의 5%이지만(약 9만원) 법률 부칙 ‘제4조의2’에 2028년까지 10%까지 인상한다고 하였으나 그 구체적 실행방안을 유보함으로써 이 명박 정부 당시 단 0.1%도 인상시키지 않는 악순환을 이어갔다.

[표-3] 기초노령연금법 부칙 제4조의2

8) 상동

9) 국민연금지부 2008년도 정책자료집(P.121)

제4조의2 (연금액의 단계적 인상에 대한 경과조치)

- ① 제5조 제1항 본문에 따른 연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금법 제51조 제1항 제1호에 따른 금액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상한다.
- ② 제1항에 따른 연금지급액의 조정에 따른 소요재원 대책, 상향조정 시기 및 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영한다.

[표-4] 강기정의원 & 박재완의원 실무합의서 주요내용 (2007.04.25.)

- 국민연금의 보험료율은 현행대로 9%를 유지한다.
- 국민연금의 급여대체율은 현행 60%에서 2008년 50%로 인하하고, 2009년 부터 2028년까지 매년 0.5%씩 낮추어 2028년 이후 40%로 한다.
- 기초노령연금의 지급액을 현행 가입자 평균소득의 5%에서 2028년까지 10%로 단계적으로 인상하되, 연금지급액의 조정에 따른 소요재원대책, 상향조정 시기와 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합, 공적연금 개선 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 연금제도개선위원회를 설치·운영한다.
- 공적연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급 조정 규정을 삭제한다. (국민연금과 기초노령연금의 중복지급 허용. 筆者)

### 3. 이명박 정부 인수위의 국민연금과 기초연금 개혁방안

제17대 대통령으로 당선된 이명박 대통령 역시 대통령직 인수위원회의 국정과제 중 하나로써 국민연금과 기초연금의 의제를 담아 놓고 있었다. 이명박정부의 대통령직 인수위의 국민연금과 기초연금 개혁방안 발표안은 다음과 같다.

#### 1) 이명박 정부 대통령직 인수위원회 발표안의 핵심

- 국민연금과 기초노령연금의 통합 : 국민연금은 완전 소득비례 형태로 운영하고 기초노령연금은 기초연금으로 전환
- 국민연금수급자가 기초노령연금도 수급대상이 될 경우, 국민연금 급여에서 기초(노령)연금액 만큼 삭감

#### 2) 이명박정부 인수의 발표안의 주요 내용<sup>10)</sup>

10) 공공노조/ 국민연금지부 정책실 <정책보고서 2008-02-28> “이명박 정부의 국민연금 개혁(약)방

① 국민연금의 소득재분배 기능 (A값) 삭제

[표-5]

|  |
|--|
| <p>: 연금급여산식</p> <p>-【<math>1.5(A+B)(1+0.05n)</math>】/12】 ⇒ 【<math>1.5(2B)(1+0.05n)</math>】/12】</p> <p>* 1.5 : 2008년 기준 소득대체율을 50%로 맞추는 상수<br/>(’07년 7월 개약 전 1.8/ ’28년엔 1.2가 됨)</p> <p>* A : 연금수급직전 3년의 연금가입자 전체의 평균소득월액</p> <p>* B : 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액의 평균액</p> <p>* n : 가입기간 20년을 초과한 년 수 * 12 : 12개월</p> |
|--|

② 국민연금과 기초연금과의 중복급여 제한

- : 국민연금 개혁의 핵심을 재정안정화에만 맞춤
- : 국민연금과 기초연금과의 통합을 거론하지만 현행 기초노령연금의 명칭만 기초 연금으로 개칭하고 국민연금 수급자 중 기초연금 수급대상자의 경우 기초연금에 해당하는 부분만큼 삭감(조세지원)하고 나머지 차액을 연기금에서 지급
- : 현행 65세 이상 노인의 소득 하위 60%에서 70% 및 80%로 범위를 넓힌다고 하나, 국민연금 수급액 중 일부를 국고로 지원해주는 형태로의 변경이므로 기초 연금 도입의 의미가 없음
- : 중복지급 제한으로 인한 변경 사항
  - 기초연금과 국민연금 중복지급 금지할 경우 예시
    - 국민연금액이 월30만원이고, 기초연금도 월8만4000원 전액 다 받는 경우,
    - 기준은 국민연금과 기초노령연금을 합산해서 받으나, 인수위 안대로라면 기초 연금을 받더라도 그만큼 국민연금에서 감액하도록 되어 있음

[표-6]

---

향 비판”



| 기 존   | 이명박 정부 인수위 개편안                                 |
|---|--|
| 국민연금 30만원 + 기초연금 8만 4천원<br>= 매달 38만 4천원 받음. | 국민연금 30만원 ± 기초연금 8만4천원<br>= 매달 30만원 받음(오히려 감소) |

### 3) 이명박 정부 인수위 연금개혁방안의 문제점 검토

#### ① 국민연금의 재분배 기능(A값) 삭제

- 균등부문(급여산식에서의 A값)을 삭제하고 낸 만큼 받는 구조로 변경
- 이는 저소득층일수록 낸 것보다 많이 받는 연금의 재분배기능을 삭제

#### ② 기초연금 수령시, 그만큼 국민연금 급여에서 제외

- 이는 중저소득층의 실질적인 급여인하 초래.
- 서민들의 연금가입 의지를 저하시킴으로써 제도의 가입유인 저하
- 현재 기초생활보장수급자가 기초노령연금을 받으면 최저생계비에서 삭감됨. 이것이 국민연금을 내면서 기초노령연금을 받는 대상으로 확대된 것으로 보면 됨
- 이런 조건에서는 대상범위 확대도 큰 의미 없음

#### ③ 기초노령연금 10% 그대로 유지

- 이름만 ‘기초노령연금’에서 ‘기초연금’으로 변경
- 2028년 10%는 너무 느리고, 낮은 수준.

### 4) 이명박 정부 인수위 안에 대한『민주노총』기본입장 (요약)

[표-7]

| 구 분              |     | 현행                                      | 인수위 안 | 민주노총 입장(안)                    |
|------------------|-----|---|-------|-------------------------------|
| 국<br>민<br>연<br>금 | 급여  | 50% (2028년까지 40%)                       | 40%   | 최소한 현행 유지                     |
|                  | 보험료 | 9%                                      | 현행 유지 | 현행 유지                         |
|                  | 재분배 | ○                                       | ×     | 재분배 기능 유지                     |
| 기<br>초<br>연<br>금 | 급여  | 최대 5% (2만 ~ 8만4천원)<br>10% 예정 (2028년 까지) | 10%   | 10% 조기달성<br>2028년 최소<br>15%달성 |
|                  | 대상  | 전체 노인 중 60%(300만)                       | 80%   | 최소 80%                        |
|                  | 장애인 | ×                                       | ×     | 포함                            |
| 중복지급             |     | 일부 허용                                   | 반대    | 허용                            |
| 관리운영             |     | 공단 + 지자체                                |       | 공단                            |

※ 표 : 2008.02.21. 민주노총 <정책보고서 08-01> 참조

#### 5) 이명박 정부 인수위 연금개혁방안 평가

이명박 정부 인수위의 연금개혁방안 문제점의 핵심은 국민연금과 기초연금의 중복 지급을 제한하는 것이며 낮은 급여수준의 국민연금제도의 소득재분배 기능을 삭제함으로써 ‘연금민영화’의 단초를 마련하고자 하였다. 이는 국민연금 장기가입자에 대한 기초연금 차등 과소지급이라는 측면에서 박근혜 정부 기초연금 방안과 그 궤를 같이 하며, 국민연금 가입유인을 저하시키고 공적연금의 근간에 균열을 발생시키는 측면에서 혹독한 평가를 받아야 할 것이다.

### 4. 박근혜 정부 출범과 기초연금 도입

## 1) 제18대 대통령 선거공약



박근혜 대통령은 제18대 대통령 선거 과정에서 ‘12.12.10일 개최된 제2차 TV토론에서 “기초노령연금을 보편적 기초연금으로 확대해 65세 이상 모든 어르신한테 내년 부터 20만원의 기초연금을 지급할 것”<sup>11)</sup>이라고 선언하며 상대적으로 기초노령연금의 점진적 인상을 제안했던 문재인 후보를 누르고 대통령으로 당선되었다. 박근혜 대통령의 기초연금 2배 인상 대선공약은 보편적 복지를 주장했으나 상대적으로 후퇴된 공약을 제시했던 문재인 후보측에게 커다란 타격을 입혔을 뿐 아니라 국민들에게도 보수정당인 ‘새누리당’의 이미지를 변모시키는 계기가 되었다. 하지만 박근혜 대통령의 대선공약은 당선 후 ‘대통령직 인수위’ 활동과정에서 반복되는 등 대통령 취임 전에 이미 사회적 갈등을 야기 시키는 요인이 되었다.

## 2) 박근혜 정권 ‘대통령직 인수위’의 기초연금 대선공약 번복

11) 2012.12.14.(한국경제, “공약집에도 없는 막판 선심성 공약 ‘붓물’)

## ① 국민연기금으로 기초연금 재원 활용

박근혜 정권의 대통령직 인수위는 구체적 정책에 대한 공식적인 브리핑은 자제한 채 인수위와 새누리당 관계자들의 ‘관계자 발언’이라는 식의 정책 발표로 여론을 가늠하였다. 그 중 하나가 ‘기초연금 지급에 필요한 재원을 국민연금 보험료에서 충당’하는 방안이었다. 기초연금 지급에 대한 구체적 계획을 수립하였으나 당선 후 입장을 바꾼 것인지 아니면 애초부터 기초연금을 지급할 의향이 없었는데 대통령 당선을 위해 급조한 공약인지 국민들을 물론 당선인도 구분하지 못하는 상황으로 비춰졌다.

국민연기금의 기초연금 재원활용 방안은 언론 기사화 되는 즉시 인터넷을 통한 누리꾼들의 역습으로 인수위가 즉각 입장을 후퇴함으로써 마무리 되었다. 하지만 박근혜 정부는 이후 국민연금가입자가 차별받는 기초연금 개악안을 추진하는 과정에서 노동·시민사회단체와 야당 및 네티즌들의 반발에 대해 기초연금 도입 시 ‘국민연기금’을 활용하지 않겠다는 동문서답을 지속적으로 내 뱉었다.

## ② ‘분배 정의’에 역행하는 ‘인수위’의 기초연금 도입방안

대통령직 인수위가 최종 발표한 기초연금 도입방안은 국민들이 다소 이해하기 난해한 방안이었다. 65세 이상 노인을 국민연금 가입자와 미가입자로 구분한 후 다시 소득 상위 30% 및 하위 70%로 구분하였다. 이 방안에 따르면 국민연금 미가입자인 소득상위 30%에게는 4만원을, 소득하위 70%에게는 기초연금 20만원을 지급하도록 되어있었다. 하지만 국민연금 가입자 중 소득수준에 관계없이 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금을 더 많이 지급하도록 논의되었던 것이다. 비록 국민연금 가입유인을 촉진함으로써 노후소득보장 체계를 굳건히 할 수 있다는 장점을 갖추고 있었으나 기초연금제도 도입방안이 극심한 노후빈곤 해소에 있다는 점에 유의한다면 기초연금에서조차 소득양극화를 초래하는 결과를 가져올 뿐인 방안이었던 것이다.

[표-8] 박근혜 정부의 기초연금 논의 과정

| 구분 | 기존 기초노령연금 | 박근혜 정부의 기초연금 논의 과정                                    |                       |   |
|----|-----------|---|-----------------------|---|
|    |           | 대선공약  | 대통령직 인수위 최종안          | 국민행복연금위원회 주요 추진 (안)   |
| 내용 | 대상        | 65세 이상 (소득하위 70%)                                     | 65세 이상 (100%)         | 65세 이상 (100%)<br>(미확인 : 소득하위 70% 추정)  |
|    | 급여수준      | 국민연금 A값의 5% (약 10만원)<br>-2028년까지 A값의 10% (약20만원)까지 인상 | 국민연금 A값의 10% (약 20만원) | 국민연금 균등부분 수령액(A값)과 기초연금을 합해서 20만원 지급<br><br>□ 예시<br>○ 국민연금 수령자 (40만원 수령시)<br>-균등부분(A값, 21만원)이고,<br>-소득비례부분(B값, 19만원)일 경우,<br>-기초연금 수령액 = 0원<br>-기초연금(20만원)-균등(21만원)=0원<br>○ 국민연금 미수령자<br>-기초연금 수령액 = 20만원 |
|    | 비고        | 2028년도, 소득하위 70%에게 A값의 10%(약20만원)지급                   | 공약 번복                 | 국민연금 가입유인 저하 (가입탈퇴, 보험료 납부거부 우려)<br>* 국민연금 수령액 중 균등부분(A값) 수령액이 20만원 이상일 경우 기초연금 미지급   |

\* 기타[복지부(진영 장관)최종 제안, 청와대 거절 안]:[1]지급범위 : 소득하위 70% [2]지급액 : 소득하위 30%(20만원), 하위 50%(15만원), 하위 70%(10만원) [3]국민연금 수령액과 연계(x)

### 3) 국민행복연금위원회 출범

#### ① 공정하지 못한 대표선수 선발

박근혜 정부는 기초연금 도입 논란이 사회적으로 가중되자 ‘국민행복연금위원회’를 출범시키기에 이르렀다. 아마도 정부는 사회적 합의기구를 통해 노동·시민사회계의 반발을 묵살하고 ‘사회적 대타협’을 통해 대선공약 파기에 따른 부담을 면책 받으려는 취지로 동 위원회를 구성했던 것으로 추정된다. 하지만 ‘국민행복연금위원회’는 그 구성부터 구설수에 오르게 되었다. 물론 양대 노총 부위원장과 사용자대표 및 지역가입자 대표들을 앞세우며 마치 대표성이 확보되는 것처럼 보였지만 ‘공적연금’에 대한 식견이나 국민적 대표성을 인정받기 곤란해 보이는 세대별 대표 4명을 보며 다수의 노동·시민사회계는 ‘국민행복연금위원회’가 정부의 들러리가 될 것이라는 추측을 하게 되었다. 야당의 보건복지상임위원회 소속 모 의원실 역시 세대별 대표자의 구성에 대해 의문을 제기하기도 하였다.

[표-9] 국민행복연금위원회 위원 명단 -12)

| 구분     | 성명  | 소속(직위)                | 비고  |
|--------|-----|-----------------------|-----|
| 위원장    | 김상균 | 서울대 사회복지학과 명예교수       | 위촉직 |
| 정부(2)  | 이영찬 | 보건복지부 차관              | 당연직 |
|        | -   | 기획재정부 차관              | 당연직 |
| 사용자(2) | 김영배 | 한국경영자총협회 부회장          | 위촉직 |
|        | 송재희 | 중소기업중앙회 부회장           | “   |
| 근로자(2) | 김동만 | 한국노동조합총연맹 상임부위원장      | “   |
|        | 김경자 | 전국민주노동조합총연맹<br>비상대책위원 | “   |
| 지역(2)  | 김자혜 | 소비자시민모임 사무총장          | “   |
|        | 손재범 | 한국농업경영인중앙연합회<br>사무총장  | “   |
| 세대(4)  | 강세훈 | 대한노인회 행정부총장           | “   |
|        | 신달자 | 한국시인협회 회장             | “   |
|        | 백경훈 | 전북청년발전소 교육실장          | “   |
|        | 이슬  | 동덕여자대학교 사회복지학과(재)     | “   |

12) 보건복지부 보도자료 (2013.03.20. “『국민행복연금위원회』 발족 - 국민행복연금 도입을 위한 의견수렴의 장(場) 열려”

## ② 사회적 합의 무산

‘국민행복연금위원회(이하 ’위원회‘)’가 출범은 하였으나 위원회 출범 후 약 3개월 경과시점(5차 회의)에 이르렀을 때 이미 가입자단체들을 정부와 함께 논의를 더 진행 할 수 없을 정도로 반발에 부딪히게 하였다. 위원회는 기초연금의 지급대상과 급여수준이 박근혜 대통령의 공약은 물론 인수위 최종안보다 더 축소된 방향으로 논의되고 있는 것으로 밝혀졌기 때문이다.

[표-10] 국민행복연금위원회에서 논의된 주요 기초연금 도입방안 (2013.06.18. 현재)

| 순번 | 주요 내용   |
|----|---|
| 1안 | <p><b>기초연금을 하위 최소 70% ~ 100%까지 A값의 10%(약 월 20만원)을 지급하는 방안</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 박근혜 대통령의 대선공약이 여기에 해당되며, 기초연금 본래의 성격에 가장 부합하는 방안이나 정부에게 실행 의지를 가지고 있지 않은 것으로 확인되고 있음</li> </ul>  |
| 2안 | <p><b>기초연금의 급여가 국민연금과 연계된 방식 (두 가지로 분류됨)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 국민연금 가입기간에 따라 기초연금 급여를 차등지급하는 방안(인수위 최종안) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금을 더 지급하는 방안</li> </ul> </li> <li>② 국민연금 균등부분(A값)과 연계하는 것으로, 국민연금 균등부분과 기초연금 지급액을 합해 20만원을 지급하겠다는 방안 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 급여는 20만원에서 자신이 받게 될 국민연금 균등부분을 차감하여 수급</li> </ul> </li> </ul> |
| 3안 | <p><b>최저생계비 150% 미만에게 20만원을 지급하는 방안</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이명박 정부에서 검토했던 방안으로, 2028년엔 수급대상이 57.1%까지 낮아지는 것으로 대상자체를 축소하는 공공부조 방안임</li> </ul>   |
| 4안 | <p><b>소득수준에 따라 차등지급하는 방안 (소득하위 70%에게 차등지급)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득하위 0% ~ 30% (20만원)</li> <li>- 소득하위 30% ~ 50% (15만원)</li> <li>- 소득하위 50% ~ 70% (10만원)</li> </ul>   |

당시 연금행동은 위원회가 “최저생계비 150% 미만에게만 기초노령연금을 2 배 인상한다는 안이나 소득하위 70%를 구간으로 나누어 일부에게만 인상지급 한다는 안”에 대해 실랄하게 비판하였으며 위원회의 이와 같은 논의는 “기초연금의 도입취지나 제도적 맥락, 방향성을 전면 부정하는 것”이며 “정부가 무책임한 태도로 일관하며 기초연금 축소논의를 사실상 조장”하고 있다며 강력히 규탄하였다.<sup>13)</sup>



〈13.06.18 보건복지부 앞 규탄 기자회견〉

〈13.06.27 행복연금위 탈퇴 기자회견〉

결국 국민행복연금위 참여단체로서 국민연금가입자 중 절대 다수를 차지하는 노동자 단체(민주노총, 한국노총)와 농민단체(한국농업경영인중앙연합회)는 정부가 추진하고 있는 기초연금(안)은 국민들을 기만하는 정책이므로 이에 대해 명백한 반대 입장을 표명하며 국민행복연금위원회를 탈퇴함으로써 박근혜 정부의 기초연금 방안은 ‘사회적 합의’ 도출에 실패하였다.

하지만 이후 복지부는 국민행복연금위원회 ‘합의문’을 발표하며 총 7차례에 걸친 회의에 모든 단체가 합의했던 것처럼 발표하였지만 사실상 ‘없는 합의’를 만들어서 발표한 것에 불과했다.

13) 연금행동 보도자료(2014.06.18. “연금행동, 기초연금공약 후퇴시도 규탄 기자회견”)



[표-11] 국민행복연금위원회 합의 내용 (정부측 주장)

(2013.07.17) 4) 새누리당 및 박근혜 정부의 내부 비판

**【 합의 내용 】**

위원회는 현 세대 어르신의 빈곤 문제를 최대한 빠른 시일 내에 해결하면서, 장기적인 관점에서 미래 세대에게 과도한 부담을 지우지 않으며 몇십년 후까지 재원을 충당할 수 있는 지속가능한 기초연금 제도를 마련하고자 하였습니다. 이에 따라 다양한 기초연금 도입안을 검토하였고, 다음과 같은 사항을 합의하였습니다.

첫째, 기초연금의 재원은 전액 조세로 조달하고, 국민연금기금은 사용하지 않는다.

둘째, 제도의 명칭은 기초연금이 적절하다.

셋째, 기초연금 대상자는 노인의 70%(소득기준 또는 인구기준) 또는 80% 수준으로 한다.

넷째, 연금액은 최고 20만원(A값의 10% 수준) 범위 내에서 정액 또는 차등지급한다.

다섯째, 차등지급하는 경우 기준은 소득인정액 또는 공적연금액으로 한다.

여섯째, 기초연금 도입이 국민연금 제도 발전과 노인복지 향상에 기여하도록 노력하여야 한다.

일곱째, 기초연금의 지급 시기는 2014년 7월로 한다.

#### 4) 새누리당 및 박근혜 정부의 내부 비판

##### ① 진영 前 보건복지부 장관의 사퇴

박근혜 대통령의 대통령직 인수위원회 부위원장이며 초대 보건복지부 장관을 역임한 진영 前 장관은 “국민연금과 연계한 기초연금안을 반대해온 사람이 어떻게 국민을 설득할 수 있겠느냐? 이것은 양심의 문제”라며 지난해 9/27일 사퇴서를 제출하였고, 9/30일 청와대는 진영 장관의 사퇴서를 수리하였다.

##### ② 김종인 前 새누리당(대선캠프 총괄) 국민행복추진위원회 위원장

김종인 전 위원장은 지난해 11/18일, 현 정부의 기초연금안 개편에 대해

“작년에 공약을 만들면서 불가능하다고 생각하고 만든 것이 아니고 기초연금 20만원 가능하다고 생각했다”며 “10조원 미만만 확보하면 되는데 (올해 예산) 358조원에서 10조원을 꼬집어 내지 못한 것은 정부 능력의 부족이라고 생각한다”며 꼬집었다.

### ③ 새누리당 김무성 의원의 발언

새누리당 선대위 총괄선대본부장을 역임한 김무성 의원은 지난 2월20일 대한 변호사협회 초청 강연에서 “거짓말 못하는 사람이 박근혜 대통령인데 ‘당선되면 어르신 여러분께 한 달에 20만원씩 드리겠다’고 참모들이 써준 공약을 그대로 읽었다”면서 “그래서 노인들 표가 많이 나왔다”고 말했다. 65세 이상 노인들에게 일괄적으로 기초연금을 20만원씩 지급하겠다는 공약에 대해 충분한 검토가 없었다는 얘기다.<sup>14)</sup>

김무성 의원의 발언은 진영 전 장관과 김종인 전 위원장과의 발언과 비교해 비판의 초점이 달라진다. 김무성 의원의 발언이 사실이라면 선거에서 표를 얻기 위한 목적으로 허위로 ‘핵심 대선공약’을 발표한 것으로서 ‘선거무효’를 주장하는 국민들의 논리에 설득력을 가져다 줄 수도 있다고 본다.

## 5) 국민 몰래 개최하고 싶었던 『기초연금법 제정안 입법 공청회』

### ① 절차적 정당성 상실

‘13.10.18일, 정부는 ‘13.10.02일부터 입법예고하고 있던 기초연금법 제정안에 대한 입법 공청회를 실시하였다. 보건복지부 이영찬 차관은 공청회 서면 인사말씀을 통해 “오늘 이 자리는 기초연금법 제정안에 대한 국민여러분과 여러 관계자 분들의 다양한 의견을 듣기 위해 마련한 자리입니다. 정부는 공청회에서 제시된 좋은 의견을 반영한 기초연금법 제정안을 국회에 제출할 계획입니다”라고 밝혔다. 하지만 그 날 오후에 개최하는 공청회 공고

---

14) 서울신문, 2014.03.01. (“김무성 발언 논란 ”박근혜 대통령, 기초연금 공약 써준대로 읽어 “... 선거공약 실토?)

를 당일 오전에 제시하면서 “국민여러분들의 다양한 의견”을 듣는다는 것 자체가 넌센스이며 절차적 하자라고 보아야 할 것이다.

## ② 국민연금 가입자가 배제된 기초연금 공청회

기초연금법 정부 공청회장은 양대노총과 노인단체를 포함하여 수많은 노동·시민사회단체들의 항의와 피켓팅 속에 시작되었다. 국민연금 장기가입자가 불이익 받는 기초연금법 정부 공청회에 ‘국민연금가입자’가 제대로 초대받지 못한 채 논의되는 것은 ‘신의성실의 원칙’에 위배될 뿐 아니라 그들의 의사가 배제된 채 논의되는 ‘연금개혁 논의’는 심각한 절차상 하자가 있다고 본다.



<13.10.18. 기초연금법 정부 공청회장>

<13.10.18. 기초연금법 공청회장 입구>

[표-12] 기초연금법 입법 정부 공청회 토론회 참석자 구성 현황

(2013.10.18, 단위 : 명)<sup>15)</sup>

| 구 분          | 공무원연금 가입자    | 사학연금 가입자   | 국민연금 가입자     |
|--------------|--------------|--|--------------|
| 대상자          | 유○○<br>(복지부) | 김○○(건국대), 석○○(한림대)<br>김○○(고려대), 김○○(연세대)<br>권○○(덕성여대), 김○○(중앙대)<br>배○○(한신대), 김○○(순천향대) | 오○○<br>(내만복) |
| 인 원<br>(10명) | 1            | 8  | 1            |

\* 국민연금연구원 김○○ 원장 불참

15) 보건복지부, (2013.10.18. “기초연금법 제정안 입법 공청회 자료집”)

## 5. 기초연금법 국회 입법 과정 검토

박근혜 정부는 기초연금법안을 '13.10.02일 입법예고하고 '13.11.19일 국무회의에서 의결시킨 후 '13.11.25일 국회로 제출하였다. 정부 법안은 이미 수 차례에 걸쳐 노동·시민사회단체들의 성명과 기자회견을 통해 문제점이 제기되었고 2013년도 국정감사의 주요 타겟이었음에도 불구하고 법안 제출시 작성된 법안제안서의 '주요내용'을 살펴보면 『입법예고('13.10.02~10.22)결과, “특이할 사항 없음”이라고 기재해 놓았다. 더군다나 2,000여명의 시민들이 기초연금법 제정안에 대한 ‘반대이유서’를 제출했는데, ‘특이할 사항 없음’이라 함은 손바닥으로 하늘을 가리려는 어리석음과 국민들을 두려워하지 않는 정부의 오만함을 단적으로 엿볼 수 있었다.

### 1) 기초연금 논의를 위한 ‘여·야·정 협의체’ 운영

#### ① 제1차 ‘여야정 협의체’

여야는 '14.01.23일, '기초연금법 제정안'을 2월 임시국회에서 논의하기 위한 '여야정 협의체'를 구성 합의를 발표하였다. 그 이전 여야를 중심으로 기초연금 도입에 따른 사회적 합의 도출을 위한 '민·관·정 협의체' 논의가 있었으나 정치권이 일방적으로 국민연금 가입자들을 배제시킨 채 '국회와 정부만 참여하는 협의체 구성' 합의를 이루고 만 것이다. 하지만 여야는 '14.02.23일 5인 협의체(김용익, 이목희, 안중범, 유재중, 문형표)'를 마지막으로 국민연금 연계'에 대한 합의점 도출에 실패하면서 제1차 여야정 협의체 협상이 결렬되었다. 이 과정에서 새누리당은 야당의 기초연금 'TV토론' 제안조차 거부하면서 정부 기초연금법의 문제점을 최대한 은닉시키고자 하였다.

#### ② 제2차 ‘여야정 협의체’

여야는 제1차 여야정 협의체에서 합의점을 도출하지 못한 채 기초연금법

처리 지연에 따른 정치적 책임을 모면하기 위해 '14.03.31일 제2차 '여야정 협의체' 운영을 재개하였다. 새정치민주연합은 제2차 '여야정 협의체' 협상 과정에서 추가 대안(소득연계방안 및 국민연금 수령액 연계)을 제시하였으나 정부와 새누리당은 정부가 제출한 기초연금법 원안을 고집하여 4/9일 여야정 협의체 운영을 잠정 중단함으로써 협상이 결렬되었다. 이 날 새정치민주연합 이목희 의원은 “국민연금 가입기간과 기초연금과의 연계가 대통령, 정부의 소신이라면, 잘못된 제도를 수용하지 못하는 것은 한 인간의 양심”이라며 기존의 입장을 거듭 밝히기도 하였다.

## 2) '민주당'과 '새정치연합'의 공동 창당 그리고 기초연금

민주당은 '14.03.02일 오전 11시 원내대표실에서 박근혜식 기초연금을 반박하는 기자브리핑을 실시할 계획이었다(민주당 관계자 전언). 하지만 당일 오전 10시 김한길 대표와 안철수 중앙운영위원장이 전격적으로 '신당 창당합의' 기자회견을 개최함으로써 원내대표실의 '기초연금 기자브리핑'이 무산되었던 것이다. 6·4 지방선거를 앞두고 열세를 면치 못하고 있던 제1 야당인 민주당은 신당 창당을 통한 지지율 확보를 위해 새정치연합과의 창당합의를 서둘렀던 것이다. 당시의 창당합의를 결과적으로 평가해 본다면 당시 민주당은 '안철수 의원'을 영입하기 위해 '박근혜식 기초연금'을 수용한 것과 다름없다. 민주당 입장에서 단 한 번의 지방선거에서 지지율을 확보하는 단기적 효용을 바라보기 보다는 '박근혜식 기초연금'을 저지함으로써 향후 수권을 목적으로 보편적복지를 지향하는 정당의 면모를 보여 주었으면 하는 아쉬움을 남기게 된 것이라고 본다.

## 3) 새정치민주연합의 '14.04월 임시국회 대응 기초

새정치민주연합 소속 보건복지상임위 의원들은 전반적으로 기초연금법 정부 법안에 대해 강력히 반대하였으나 당 지도부는 6·4 지방선거를 의식하면서

각 지역의 출마자들이 노인당 방문시 홀대를 받는다며 '기초연금'과 '국민연금 제도'의 사회보장적 측면을 부각시키기 보다는 정치공학적 측면으로 접근하며 '복지위' 소속 의원들을 압박하기에 이르렀다.

#### 4) '14.04.14 기초연금 관련 KBS 여론조사 결과

'14.04.14일 발표된 기초연금 관련 KBS 여론조사 결과에 따르면 정부·여당의 주장대로 정부 법안에 심각한 문제점이 있더라도 '빨리 지급해야 하므로 여야가 서둘러 합의해야 한다'는 의견이 36.2%인데 반해, 야당인 새정치민주연합이 정부 법안에 합의해 주지 못하는 사정을 이해하는 국민, 즉 '시간이 걸리더라도 합리적인 결론이 도출돼야 한다'는 의견이 61.3%를 기록하고 있음에도 불구하고 야당인 새정치민주연합 지도부는 기초연금 대응 관련 수세적인 입장을 취하였다.

#### 5) '14.04.15 새정치민주연합 의원총회

'14.04.15일 오전 9시, '기초공천'에 대한 논의를 위해 당내 의원총회를 개최하였다. 회의 중 '기초연금' 정부 법안에 대한 찬·반 의견을 가진 의원 각 1명씩 발언했으나 전체적인 토론 없이 회의가 종료되었다.

#### 6) '14.04.16 새정치민주연합 의원총회

'14.04.16일 오후, 이날 오전 전병헌 원내대표가 새누리당 최경환 원내대표와 면담 후 당일 오후 1시20분경 복지위 의원들을 소집하여 새누리당과의 협상 과정을 설명함. 이 과정에서 복지위 일부 의원들이 불만을 표출했다고 함. 당일 오후 2시 의원총회에서 '기초연금' 관련 토론이 이어졌으나 주로 정부법안에 대해 부정적 의사를 표명하는 의원들이 반대 발언을 하며 퇴장하는 분위기 속에 '세월호 침몰사건'의 피해자가 대거 속출하는 분위기 등이 이어져 기초

연금 관련 결론을 내리지 못하고 의총이 종료되었다.

[표-13] 새정치민주연합 전병헌 원내대표 협상안

(2014.04.16)

- 국민연금 사각지대 해소 (두루누리, 실업크레딧 도입)
- 국민연금 수령액이 30만원 미만인 연금가입자에게는 기초연금 20만원 일괄지급
- 국회에 공적연금 발전 특위를 설치하여 5년에 한 번씩 노인빈곤 등을 고려하여 공적연금 적정 수혜대상 및 수준을 결정

연금행동은 '14.04.16일 논평을 발표하며 “새정치민주연합 전병헌 원내대표는 더 이상 국민들을 우롱하지 말고 즉각 사퇴하라!”는 논평을 발표하고 새정치민주연합 모든 의원실에 팩스를 발송하고 이메일을 전송하는 등 전병헌 원내대표에게 압박을 가하였다. 원내대표실은 '연금행동'측에 전 원내대표의 협상안은 새누리당의 제시안을 받아왔을 뿐 동 협상안을 추진할 의향이 없음을 우선으로 연락해 왔다. 하지만 동 협상안 발표 전 후로 전병헌 원내대표가 보여준 행보는 '연금행동'의 논평이 틀리지 않았음을 보여주었다.

이에 앞서 '14.04.10일 오전, UNI(국제사무직노동조합연합)의 필립제닝스(Philip Jennings) 사무총장과의 비공개 간담회에서 전병헌 前 원내대표는 기초연금법 개약에 앞장서 달라는 필립제닝스 사무총장의 요청에 대해, 박근혜 정부의 기초연금 개약에 대해 “한국의 노동자들이 분노하지 않고 있다”는 현실적 한계로 항변하였으나 필립제닝스 사무총장은 “개약 시도 중인 기초연금의 내용을 국민들에게 제대로 알려, 그들의 분노를 끌어내는 것이 바로 야당 지도자의 몫”이라고 꼬집었던 바 있다.

## 7) '14.04.28 새정치민주연합 의원총회

'14.04.28 오전, 연금행동은 새정치민주연합 의원총회장 앞에서 “부끄러운 기초연금 도입을 거부해야 합니다”라는 손피켓을 들고 항의를 하였다. 새정치

민주연합 당 대표와 원내대표를 비롯한 당 지도부들은 이미 박근혜 정부의 기초연금법안을 수용하는 입장으로 기울었으나 의원총회 결과 많은 의원들이 정부 기초연금법안의 문제점에 대해 지적하는 등 다수의 의원들이 완강하게 반대하고 있는 상황에서 기존 당론을 번복하고 일방적으로 당 지도부가 정부 기초연금을 수용하는데 대한 부담을 느껴 결국 ‘여론조사’와 의원들의 의견을 물어 최종 당론을 확정 짓기로 하고 의총을 마무리하였다.



〈14.04.28 새정치민주연합 의총장 앞〉



〈14.04.28 새정치민주연합 의총장 앞〉

## 8) ‘14.05.01 새정치민주연합 의원총회

### ○ 새정치민주연합 의원총회

새정치민주연합은 ‘14.04.28 의원총회 과정에서 당 지도부의 의사와는 달리 다수의 의원들이 강하게 문제를 제기함으로써 정부 기초연금법 수용이 어렵다고 판단함. 이에 민주정책연구원의 ‘국민여론조사’ 및 각 의원실에 ‘친전 설문지’를 배포함으로써 당론을 채택하고자 한 것이다. 개별 의원 입장에서는 당의 헤게모니를 장악하고 있는 당 지도부의 무언적 압력을 무시하지 못할 상황이었으며 당 지도부는 사실상 개별 면담을 통한 상황 역전을 기도한 것과 다름없는 것이다. 새정치민주연합 관계자에 의하면 “국민여론조사 설문지 문항과 관련해서 당 지도부와 복지위 의원들간 의견 합의를 이루지 못하였으며 당 지도부의 의견이 사실상 관철되었다”고 전언해 주기도



하였다. 이런 연유로 새정치민주연합 당 지도부는 여론조사 결과에 대한 구체적 내용과 설문지 내용조차 공개하지 못하는 부끄러운 행보를 걸어갔다.

이 날 정오 기자들의 전언에 의하면 기초연금법 처리에 대한 의총 결과를 묻자, 안철수 공동대표는 기자들에게 “결과는 이미 나왔다. 표결은 안한다!”라고 답했다고 한다. 당일 의총은 오후 7시30분경 마무리되었으며 회의 종료 직후 박수현 원내대변인은 기자브리핑에서 “당 지도부가 오늘밤과 내일 아침에 의원들의 의견을 수렴해서 처리여부를 결정 하겠다”고 답했으며 동의의 의사표시 방법 또는 어느 정도 이상이 동의해야 처리해야 할 것인지에 대해서는 얼버무렸다.

이 날 연금행동 관계자들은 의총장에 입장하는 새정치민주연합 의원들에게 정부 기초연금법을 수용하지 말 것을 요청하였다. 당시 보건복지상임위원회 오제세 위원장은 “정부와 여당이 요구하면 수용해줘야 하는 것 아닌가? 우리가 집권해서 바꾸면 된다”는 의회정치를 부인하는 발언조차 서슴치 않았다. 이러한 발언은 ‘정부와 여당’이 요구하면 모두 수용해야 한다는 입장으로 새정치민주연합 스스로 ‘국회선진화법’을 부인하는 것이며 소위 복지상임위원장으로로서의 자격은커녕 사리 분별 있는 일반 시민의 한 사람보다 더 실망스러운 발언을 내 놓기도 하였다.

#### ○ 연금행동 국민여론 조사결과 발표

연금행동은 새정치민주연합 당 지도부가 왜곡된 국민여론조사로 ‘국민여론’을 호도할 수 있다고 판단하여 ‘14.04.30일 하루 동안 전국 성인 남녀 1,000명(연령별 인구분포 감안)을 대상으로 여론조사를 실시하고 그 결과를 익일 오전 ’보도자료‘를 통해 발표하며 새정치민주연합 남윤인순의원 및 은수미의원과 함께 공동 기자회견을 개최하였다.

#### [표-14] 설문 결과 소개

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- 조사일시 : 2014.04.30.</li><li>- 조사기관 : 한국사회여론연구소(KSOI)</li></ul> |
|---|

- 조사대상 : 전국 만19세 이상 남녀 1,000명, 안행부 공식 발간 주민등록 통계 기준으로 지역·성·연령별 인구구성분포의 비율에 맞추어 표본 할당·추출
- 조사방법 : 유무선 RDD방식
- 신 뢰 도 : 95% (표본오차 3.1%)
- 설문결과
  - 1) 기초연금 차등 지급에 대한 인지도
    - 응답자 중 현 정부의 기초연금 방안이 국민연금가입자에 대한 차등 지급을 기초로 하고 있다는 내용에 대해 “알고 있다”고 답한 인지자는 44.7%에 불과했으며 55.3%는 “모르고 있다”고 답했다.
  - 2) 기초연금 지급 방식에 대한 의견
    - 노동·시민사회단체의 국민연금 가입자 불이익 없는 지급방식에 대해 53.4%의 국민이 선호했으며, 박근혜 정부의 국민연금 차등 삭감 지급 방식에 대해서는 37.9%에 불과했다.
  - 3) 기초연금 도입 방안에 대한 의견
    - 응답자 중 72.4%가 기초연금을 “사회적 논의를 거친 후 도입하고 차후에 7월로 소급해 그간의 차액을 지급해야 한다는 주장에 동의”, 반면 정부 기초연금법을 당장 통과시켜야 한다는 국민은 21.2%에 불과

## 9) ‘14.05.2 새정치민주연합 의원총회

### ① ‘안전조정위원회(국회법 제57조의2)’ 회부 무산 - ‘14.05.02

- 국회법 제57조의2(안전조정위원회)에 따르면 ‘이견을 조정할 필요가 있는 안건’에 대해 ‘재적의원 3분의 1 이상의 요구’가 있을 경우, 동 조정위원회에서 법률을 ‘90일’동안 동 조정위원회에서 논의할 수 있으므로 국회 보건복지상임위원회 위원 21인 중 7인의 동의가 있으면 법률 통과를 저지할 수 있었음
- 하지만, 새정치민주연합 이목희, 김성주, 김용익, 남윤인순, 최동익의원 및 통합진보당 김미희 의원 등 총 6인의 의원들이 ‘안전조정위원

회’ 회부에 동의하였으나 1명의 의원이 부족(새정치민주연합 복지위 의원 중 서명 미동의 의원 : 안철수, 양승조, 오제세, 이언주)하여 기 초 연금법을 ‘안건조정위원회’에 보류시킬 수 없었음

## ② 새정치민주연합 의원총회

- 5/2일 의원총회장은 새정치민주연합이 ‘공적연금 후퇴’라는 역사 앞에 심 판받을 만행에 동조해 준 현장이다. 그 주연은 김한길, 안철수 두 공동대 표이며 주연급 조연은 전병헌 원내대표 그리고 오제세 보건복지상임위원 장이 맡았다.
- 이 날 의총장에서는 복지위 소속 ‘김용익 의원’과 2007년도 기초노령연금 법안을 발의했던 ‘강기정 의원’이 ‘의원직 사퇴’라는 배수진을 치고 저지 하고자 하였으나 ‘새정치’를 표방하고 정계에 입문한 안철수 공동대표의 “제가 책임지겠다. 정치적 결단으로 받아달라”는 한마디에 동 법안 처리 와 관련, 당 지도부에 위임하기로 결정하면서, 제1 야당은 박근혜식 기초 연금에 기여하게 되었다.

## 10) ‘14.05.02 기초연금법 법안 처리

### ① ‘14.05.02 오후 5시경 (복지위 법안심사소위원회 소집)

- 이 날 오후 5시경 기초연금법 법안 처리를 위해 소위원장인 유재중(새누 리당)의원과 소위원인 김현숙(새누리당), 류지영(새누리당), 문정림(새누 리당)의원 등이 참석하였으나 새정치민주연합 의원들은 참석하지 않았다.

### ② ‘14.05.02 오후 5시20분경 (보건복지상임위 전체회의 소집)

- 이 날 상임위 전체회의는 민주주의를 표방하는 의회정치에서 보기드문 현상이 목격되었다. 야당 간사를 맡고 있던 새정치민주연합 이목희 의원은 ‘야당 간사가 회의 개최 3분 전에 통보받는 믿기지 않는 상황’에 대해 “군사 쿠데타 하듯이 법안 처리 한다”라며 항의하며 퇴장하였다. 같은 당

간사인 이목희 의원의 퇴장 후에도 의연하게 상임위 회의를 진행하던 『오제세 의원』의 모습을 바라보며 경악을 금치 못했으며 당 내에서 박근혜식 기초연금법 수용을 종용하던 『안철수 의원』은 공식적인 상임위 회의장에서는 의결정족수를 채워주는 소중한 역할을 담당하며, 국회 상임위 속기록에는 “정부 기초연금법에 반대한다”는 이율배반적 발언을 남기고 법안 표결에서도 “반대” 입장을 밝히는 퍼포먼스까지 연출하였다.

- 보건복지 상임위 표결 결과 : 참석의원 14명 중 11명 찬성, 3명 반대
  - 찬성 11명 : (새누리당 - 유재중, 이완영, 김희국, 김명연, 김정록, 신경림, 류지영, 신의진, 김현숙, 민현주, 문정림)
  - 반대 3명 : (새정치민주연합 - 안철수, 오제세, 양승조)
  - 불참 7명 : (새정치민주연합 - 이목희, 김용익, 남윤인순, 최동익, 김성주, 통합진보당 : 김미희)
- 보건복지 상임위 의원 주요 발언 (국회 회의록)
  - 새정치민주연합 이목희 의원(야당 간사)

... 유재중 간사가 법안심사소위를 열겠다고 해서 제가 동의하지 않는다고 그랬습니다. 그랬더니 위원장이 상임위를 열겠다고 전화가 왔습니다. 국회 관행상 여야 간사의 합의가 있어야 상임위가 열립니다... 중략 ... 5시17분에 보낸 문자에는 ‘2014년5월2일 금요일 17시20분 복지위 제2차 전체회의 안건 미정, 본관 601호’이렇게 돼 있습니다... 도대체 상임위를 여는데 5시17분에 문자를 보내고 20분에 회의를 열겠다, 이거 뭐하는 짓입니까? 그런데 어떻게 이렇게 많은 위원들이 와 계십니까? 자, 이렇게 하면 안 됩니다. 우리 위원장이 이렇게 해서 뭐를 얻으시려고 하는지 잘 모르겠습니다만 이거 안됩니다... 중략 ... 5시17분에 문자를 보내서 5시20분에 개의하는데 이게 말이 됩니까? 위원장(오제세), 어떻게 하시겠습니까? 이거 강행합니까? 이런 법이 어디 있습니까, 이런 법이! 무슨 군사 작전합니까, 지금? 위원장, 다시 얘기합니다. 이거 지금 산회하고 다시 소집하십시오. 도대체 아무리 급해도 지켜야 할 절차가 있고 인간의 양심이 있고 사람에 대한 예의가 있습니다. 이거 산회하고 다시 소집하십시오.

- 새누리당 이완영 의원(환노위원이나 사보임으로 참석)

오늘 사보임 왔는데 소개도 안하고 해서, 환노위에 있다가 지금 사보임되어 왔습니다. 국민들이 정말 기다리고 기다리는 기초연금 문제를 이제 마지막 4월 국회에서 처리하는데, 저는 이목희 간사님이 지금 주장하시는 것에 대해서 너무 지나치다는 생각이 듭니다. 1분, 1초 전이라도 회의를 하면 하는 거고, 위원장께서 국회법에 의해서 회의 진행을 문제없다고 하면... 지금 한 사람의 위원회가 아닙니다. 오늘 위원님들이 이렇게 다 참석했고 합법적인 위원회가 되니까 위원장님, 정상적으로 진행시켜주시기 바랍니다.

- 오제세 의원 (새정치민주연합, 보건복지상임위원장)

... 지금 국민연금 관련된 이 쟁점 때문에 저희 야당에서 3일에 걸쳐서 수도 없이 많은 논의를 거치고 이 법안을 이번 국회에서 통과, 처리를 하도록 해야 되겠다 하는 그런 합의하에 이 위원회가 지금 진행되고 있습니다...

- 안철수 의원 (새정치민주연합 공동대표, 보건복지상임위원)

박근혜 대통령 대선 공약은 100% 모든 어르신께 20만원을 지급하는 것이었습니다. 그렇지만 이 대선 공약이 철저하게 파기되었습니다. 세 가지 점에서입니다. 첫 번째, 100% 모든 어르신께 드려야 하는데 70% 어르신께 드리는 것으로 바뀌었습니다. 두 번째로 모두 20만원씩 균등지급 하겠다고 했는데 차등 지급 하겠다고... 세 번째로 국민연금과 연계하겠다고 합니다. 성실하게 국민연금을 납부한 분들이 상대적으로 불이익을 보는 그러한 방안입니다. 특히 우리나라는 아직 국민연금이 성숙되지 않은 상태인데 이것 자체가, 기초연금을 국민연금과 연계를 하게 되면 국민연금 근간이 흔들리게 됩니다... 중략 ... 지금까지 설명드린 여러 가지 그런 문제점들에 대해서 저는 정부안에 대해서 반대 입장 분명히 합니다.

- ③ '14.05.02 오후 9시38분경 (법제사법위원회 소집)
- 법사위원장인 '박영선 의원'이 회의에 불참하고 여당 간사인 '권성동 의원'이 사회 진행하였으며 새정치민주연합 전해철 의원은 "5일의 숙려기간을 거쳐야 한다고 주장하며 법안상정을 반대"하였으나 법안 상정전 퇴

장하였다. 정의당 서기호의원 역시 법사위 제2소위에 회부할 것을 주장 하였으나 관철되지 못하고 오후 10시4분경 정부 기초연금법이 국회 법제 사법위원회를 통과하게 되었다.

④ ‘14.05.02 오후11시10분경(본회의 통과)/찬성 139인, 반대 50인, 기권 6인

- 찬 성 : 139인

강기윤, 강길부, 강석호, 강석훈, 강은희, 강창희, 경대수, 권성동, 권은희, 길정우, 김광림, 김기선, 김도읍, 김동완, 김명연, 김무성, 김상민, 김상훈, 김성찬, 김성태, 김세연, 김영우, 김을동, 김장실, 김재경, 김재원, 김정록, 김정훈, 김종태, 김종훈, 김진태, 김태원, 김태환, 김태흠, 김학용, 김한표, 김현숙, 김희선, 김희국, 김희정, 나성린, 남경필, 노철래, 류성걸, 류지영, 문대성, 문정림, 민병주, 민현주, 박대동, 박대출, 박덕흠, 박명재, 박민식, 박상은, 박성호, 박윤옥, 박인숙, 박창식, 서상기, 서용교, 서청원, 성완종, 손인춘, 송광호, 송영근, 신경림, 신동우, 신성범, 심윤조, 심재철, 심학봉, 안덕수, 안종범, 안홍준, 안효대, 여상규, 염동열, 원유철, 유기준, 유승우, 유일호, 유재중, 윤명희, 윤상현, 윤영석, 윤재옥, 이강후, 이노근, 이만우, 이명수, 이병석, 이상일, 이에리, 이완구, 이완영, 이우현, 이운룡, 이이재, 이인재, 이자스, 이장우, 이재영, 이재오, 이종진, 이종훈, 이진복, 이채익, 이철우, 이학재, 이한구, 이한성, 이현승, 이현재, 장윤석, 전하진, 정갑윤, 정몽준, 정문헌, 정수성, 정우택, 정의화, 정희수, 조명철, 조해진, 조현룡, 주영순, 주호영, 최경환, 최봉홍, 한기호, 한선교, 함진규, 홍문종, 홍일표, 홍지만, 황영철, 황우여, 황인자 (총 139 명)

- 반 대 : 50인

강동원, 김관영, 김기준, 김동철, 김민기, 김성곤, 김성주, 김윤덕, 김재윤, 김진 표, 김춘진, 김한길, 김 현, 노웅래, 문병호, 문희상, 민병두, 박남춘, 박범계, 박 병석, 박영선, 박혜자, 배기운, 백군기, 백재현, 부좌현, 신기남, 신학용, 심재권, 안민석, 안철수, 양승조, 오제세, 유대운, 유성엽, 유승희, 이목희, 이미경, 이연 주, 이윤석, 이춘석, 인재근, 장하나, 정병현, 정성호, 정청래, 진 영, 최원식, 최 재천, 한정애 (총 50인)

- 기 권 : 6인

신의진, 유승민, 유인태, 임내현, 장병완, 추미애 (총 6인)

## 11) 진보정당 (정의당)

- 정의당은 ‘14.03.13일 심상정 의원이 기초노령연금법 개정안을 대표발의 (발의자 : 심상정, 서기호, 박원석, 강동원, 정진후, 김제남, 장하나, 최원식, 홍영표, 이목희 의원 총 10인)
- 주요내용
  - 기초노령연금액을 2014년 7월1일부터 국민연금 전체 가입자 평균소득의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상함
  - 연금액 지급에 필요한 소요재원 대책, 지급대상 조정, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영함

## 6. 평 가

박근혜 대통령의 대선공약으로 출발한 ‘기초연금’도입 논의는 결국 박근혜 대통령의 손으로 국민연금 가입유인조차 저하시키고 오히려 기초노령연금제도를 기존 제도보다 더 후퇴 시킨 것과 다름없다. 기초연금 도입논의 과정에서 국민연금과의 역학관계가 밀접함에도 불구하고 정부의 정책결정 과정에서 국민연금가입자들이 철저히 배제된 것은 민의의 따라야 하는 민주주의의 기본원칙이 유린되는 수모조차 겪어야 했다.

대통령직 인수위원회는 ‘대선공약’ 이행보다는 ‘파기’를 위한 절차적 수순을 밟아갔으며 새 정부가 기초연금 도입논의를 위해 출범시킨 ‘국민행복연금위원회’도 ‘사회적 합의’ 도출이란 명문으로 내세웠지만 회의 운영과정에서 가입자 단체들의 ‘탈퇴선언’을 도발했을 뿐이며, 그럼에도 불구하고 ‘13.07.17일 국민행복연금위원회’ 합의문을 공개하는 웃지 못 할 해프닝을 벌이기도 하였다.

대통령의 기초연금도입 방안에 대해 소관부처 장관인 진영 전 보건복지부장

관이 ‘양심’을 거론하며 명백한 반대 입장을 표명하였으나 소관부처 장관의 의견을 수렴하기는커녕 대통령의 대선공약보다 더 후퇴한 대안을 제시했던 진영 전 장관의 사직서를 수리하는 등 국민의 의사를 반영하지 못하는데 그치지 않고, 측근들의 소신조차 짓밟는 정부 내 의견수렴의 하자(瑕疵)는 도저히 민주 국가에서 이루어지기 어려울 정도로 후퇴된 정치로 일관되었다.

기초연금법 정부 공청회 역시 공청회 개최 당일에 공고를 하고 공청회 토론 참석자 10명 중 국민연금가입자를 단 한 명만 참석시키는 등 절차적 정당성을 확보하지 못하였으며 입법예고 기간 중 2,000여명의 시민들이 반대 의견을 제출했음에도 불구하고 ‘특이사항 없음’이라고 발표하는 등 거짓과 허위로 얼룩진 절차들을 진행하였다.

법률 제출 후 진영 전 장관을 제외하고는 새누리당은 단 한 명도 문제 있는 법안에 대해 ‘이의’를 제기하지 못하였으며 제1 야당인 새정치민주연합은 당내 ‘보편적 복지’를 지향하고 진보·개혁성향의 의원들이 극렬하게 반대했음에도 불구하고 당 대표와 원내대표를 중심으로 한, 당 지도부는 정부 기초연금법을 수용하는 방향으로 당 소속 의원들을 종용하였다. 새정치민주연합이 국민들로부터 ‘수권 정당’으로서의 의문을 제기 받는 이유가 이러한 모호한 태도에 있지 않나 생각할 정도였다. 새정치민주연합 지도부가 기초연금법 처리과정처럼 향후에도 당론으로 결정한 정책에 대해 이를 실현하기 위한 노력과 국민적 홍보를 게을리 하고, 당장 목전에 놓인 국민적 여론에 의식하며 장기적인 정책적 플랜을 구체화 시키지 못한다면 앞으로도 반 보수세력의 지지를 받기 곤란할 것이다.

특히 새정치민주연합 안철수 대표는 당내 입장 정리하는 과정과 공식적인 보건복지상임위 회의 과정에서 보여준 ‘표리부동(表裏不同)’의 정치적 행보를 보여줌으로써 그가 내세웠던 ‘새정치’와 역행하는 실망스러움을 보여주었다.

더군다나 야당 공동대표로서 대통령 면담 요청하며 기초공천 관련 결자해지



를 촉구하며 면담이 거절되자 비판하였으나, 정작 본인은 양대 노총 등 25개 노동·시민사회단체들로 구성된 ‘국민연금 바로세우기 국민행동’의 공식적인 면담요청서(‘14.03.25) 및 수 차례의 유선요청을 제의 받았으나 기초연금법이 통과되는 날 까지 면담에 응하지 않았던 바 있다. 노동·시민사회계와의 면담 조차 거부하는 당 대표가 군림하고 있는 새정치민주연합이 남은 19대 국회 후반기와 박근혜 정부 3년 반을 어떻게 대응해 나갈지 의문이며 대한민국 복지의 미래가 우려스럽다.

[표-15] 박근혜 정권, 반 서민 기초연금법 통과 공로(?)자 명단 (랭킹10위)

| 순 위 | 성 명 (직책)   |
|-----|--|
| 1   | 박근혜 대통령  |
| 2   | 안중범 경제수석 (前, 여야정 협의체 위원)   |
| 3   | 유재중 의원 (前, 복지위 새누리당 간사)  |
| 4   | 문형표 장관 (보건복지부 장관)  |
| 5   | 새누리당 보건복지상임위원 11명<br>(유재중, 이완영, 김희국, 김명연, 김정록, 신경림, 류지영, 신의진, 김현숙, 민현주, 문정림) |
| 6   | 새누리당 의원 139인 (기초연금법 찬성)  |
| 7   | 안철수 의원 (새정치민주연합 공동대표)  |
| 8   | 김한길 의원 (새정치민주연합 공동대표)  |
| 9   | 전병헌 의원 (前, 새정치민주연합 원내대표)   |
| 10  | 오제세 의원 (새정치민주연합, 前 보건복지상임위원장)  |

## 7. 제 언

○ 국민연금제도 보장성 강화운동 전개해 나갈 것!

2007년도 국민연금법 개악으로 과도하게 삭감된 소득대체율은 실질적인 노후소득보장에 미흡하다. 광범위한 사각지대와 ‘국민연금과 연계된 기초연금’으로 인해 국민연금제도의 근간이 흔들리고 있다. 따라서 과도하게 삭감된 소득대체율을 적정 수준으로 유지하도록 요구하는 주장을 제기해 나가야 할 것이

다. 지금도 삭감되고 있는 국민연금 소득대체율을 50% 또는 적어도 2017년도 (45%)이후에는 국민연금 소득대체율이 추가 삭감되지 않도록 전개하고 있는 노동·시민사회계의 운동은 충분히 설득력이 있으며 국민적 운동으로 확산시켜 나가야 할 것이다.

○ 보편적 기초연금을 요구하는 운동이 식어서는 안될 것!

박근혜 대통령과 새누리당이 주도하고 새정치민주연합 당 지도부가 지원한 정부 기초연금법은 반드시 국민들의 욕구 수준으로 제대로 정립되어야 할 것이다. 공적연금의 혜택을 맞보지 못한 국민들에게 ‘세금폭탄’ 등 위협적인 어휘들을 구사하며 서민들의 요구를 억압시킨 그 죄를 덮어서는 안 될 것이다. 보편적 기초연금 도입은 시대적 요구이며 세계 최고수준의 노인빈곤율을 기록하고 있는 우리사회가 해결해야 할 기본적 과제이다. 따라서 국민연금 연계없는 보편적 기초연금 도입을 위해 오늘 부터라도 기초연금 바로세우기 운동을 재개해 나가야 할 것이다.

## 8. 결 어

2014년, 박근혜 정권의 기초연금도입 논란으로 한국사회의 ‘공적연금’의제는 2007년도 국민연금법 개악보다 한 층 더 사회적 관심을 받았다. 하지만 지난 26년간 위정자들이 국민들에게 심어놓은 공적연금에 대한 ‘혐오감’이란 낙인으로 인해 보편적 기초연금도입과 국민연금 신뢰확보를 위한 운동은 전폭적인 대중적 운동으로 승화되지 못했다. 때때로 재벌 민간보험사들과 그들의 재정적 지원을 받는 반 서민적 세력들 그리고 보수언론들은 공적연금의 신뢰가 저하될 때마다 ‘국민연금 폐지운동’을 주장하거나 그들을 옹호, 엄호하였다.

2013년도 국민연금 제3차 재정계산에 따른 의견 개진 시, 다수의 재정학자들은 또다시 ‘성급한 보험료 인상’ 의견을 내 놓기도 했다. 국민연금제도를 ‘보장성 강화’ 측면에서 연구하지 않고 ‘국가재정 부담 완화’와 ‘적립기금 극대화’

를 주장하는 그들의 입장에서는 당연할지 몰라도, 적어도 국민 다수의 입장과는 배치되는 듯하다.

새정치민주연합 남윤인순의원을 비롯한 31명의 의원들은 '14.05.28일 기초연금법 개정안(소득하위 80%의 노인과 장애인에게 '국민연금 연계 없이' 국민연금 A값의 10%를 지급하도록 함)을 제출하였다. 2014.05.02.일 무너진 기초연금을 다시 바로세우기 위한 노력이 멈춰져서는 안될 것이다. 19대 대통령선거 및 20대 총선에서 '국민의 힘'으로 민주주의를 유린하고 노후생계를 파탄낸 정치인과 정당을 축출해 나가야 할 것이다. 더 이상 국민들을 농락하는 정치인이 이 땅에 발 디딜 수 없도록 해야만 '신뢰받는 정치'와 '국민연금과 기초연금 바로세우기'가 실현될 수 있을 것이다. <끝>

## 박근혜 정부 기초연금 대응 활동 경과

(국민연금 바로세우기 국민행동 중심으로  
노동계, 시민사회계 활동 포함)

- 2013.01.29. : ‘연금행동’ 보도자료 배포 및 기자회견
  - 기초노령연금 주요 쟁점에 대한 노동시민사회단체 입장 발표 기자회견
- 2013.02.25. : ‘연금행동’ 논평
  - 박근혜 대통령 연금개편안 재논의 촉구
- ‘13.05.01 : 민주노총(제123회 세계 노동절 기념행사) 10대 요구사항
  - “기초연금 10% 보장 및 국민연금 급여 인하 중단(45% 유지)”
- ‘13.06.12 ~ ’13.07.12 : 민주노총  
(노후를 지키는 국민연금 1045운동 전개)
- ‘13.06.27 : 가입자 3단체 국민행복연금위원회 탈퇴 및 규탄 기자회견
  - 민주노총, 한국노총, 한국농업경영인증앙연합회
- ‘13.07.02 : ’연금행동‘ 소책자 발간
  - 우리는 행복한 노후를 꿈꿀 권리가 있다
- ‘13.07.17 : 민주노총, 국민연금지부, ’연금행동‘ : 공동 기자회견
  - 국민행복연금위원회 규탄 기자회견 및 성명서 발표
- ‘13.08.19 : 민주노총, 공공운수노조, 국민연금지부
  - 전국동시다발 기자회견 개최
  - 대선공약(보편적 기초연금도입) 파기 및 민영화저지, 사회공공성 강화
- ‘13.09.10 : 민주노총 : 2013 민주노총 하반기 핵심사업 발표 기자회견

- 민영화, 연금개약 저지(기초연금도입) 및 교사·공무원 노동기본권 쟁취
- 공공운수노조연맹, 민주당 대표 및 의원 면담(각종 민영화 및 연금 의제)
- ‘13.09.12 : ‘연금행동’, “보편적 기초연금 도입을 위한 행동의 날” 선포식  
[기자회견 및 서울시내 동시다발(여의도, 광화문, 서울역) 선전전 진행]
- ‘13.09.25 : 민주노총, 국민연금지부, ‘연금행동’  
- 기초연금 도입관련 기자회견 개최
- ‘13.10.02 : ‘연금행동’ (민주당 원내대표 및 지도부 면담)  
- 정부 기초연금안 민주당-시민사회단체 비상공동대책회의 개최
- ‘13.10.02 ~ ‘13.12.31 : 민주노총, 공공운수노조, 지부, 연금행동  
- 대선공약(기초연금도입) 이행, 국회 앞 1인 시위
- ‘13.10.02 : ‘연금행동’ 성명서 게시  
- 국민들 다시 한 번 기만하는 박근혜 정부 기초연금법안 철회하라!
- ‘13.10.14 : “제2차 기초연금 도입을 위한 행동의 날” 개최  
- 복지부 앞 기자회견, 서울시내 3개 거점에서 보편적 기초연금도입 선전전
- ‘13.10.18 : 기초연금법 제정안 입법공청회 항의 표명 (회의장 단상 점거 등)  
- 민주노총, 한국노총, 참여연대, 공공운수노조연맹, 노년유니온, 연금지부 등
- ‘13.10.22 : 국민연금 가입자단체 주최  
- 보건복지부 앞 기자회견 개최 및 짝퉁 기초연금법 입법반대 의견서 및 서명지 전달(보건복지부)
- ‘13.11.06 : ‘연금행동’ 소책자 개정판 발간  
- 우리는 행복한 노후를 꿈꿀 권리가 있다
- ‘13.11.10 : 전국노동자대회 - “기초연금-민영화 등 공약파기 규탄”
- ‘13.11.26 : “기초연금, 진짜 국민공청회” 공동 개최  
- 민주당 복지위 및 박원석 의원실/ 연금행동

- ‘13.12.04 : “제3차 기초연금 도입을 위한 행동의 날” 개최
  - 여의도역 인근 선전전 및 새누리당사 앞 촛불집회
- ‘13.12.07 : 민주노총 비상시국대회(민중대회) - 20개 요구안 中
  - “연금개약 중단, 기초연금 공약이행”
- ‘13.12.11 : 민주노총 파업 결의대회(서울역 집회)
  - 철도파업 승리! 노동 탄압분쇄! 민영화·연금개약·구조조정 저지!
- ‘14.01.18 : 민주노총 결의대회 : 박근혜 퇴진! 민영화-연금개약 저지! 등
- ‘14.01.24 : ’연금행동‘ 논평 발표
  - 기초연금법 논의할 ‘여야정’협약체 구성 합의에 대해 깊은 유감 표명
- ‘14.02.04 : ’연금행동‘ 국회 앞 기자회견
  - 보편적 기초연금 도입을 위한 투쟁선포 기자회견
- ‘14.02.07 : ’연금행동‘ 논평 발표
  - 한국보건사회연구원의 국민 여론 조작에 대한 연금행동 논평
- ‘14.02.13 : 전국 84개 여성단체 및 국회의원 남윤인순 국회 기자회견
  - 보편적 기초연금 도입을 촉구하는 여성계 기자회견
- ‘14.02.15 : 시국회의 및 민주노총 공동 촛불집회 (청계광장)
  - 멈춰라 민영화, 연금개약! 힘내라 민주주의!
- ‘14.02.17 : 2월 임시국회 대응 관련 민주당 복지위 국회의원 간담회
  - 민주당 복지위 국회의원 6명 및 연금행동 대표단(8명)
- ‘14.02.18 : 대한은퇴자협회 및 새정치 추진위원회 송호창의원 기자회견
  - 기초연금·국민연금 연계반대를 위한 공동 기자회견
- ‘14.02.19 : 공공운수노조연맹 새누리당사 앞 전국동시다발 기자회견
  - 국민연금가입자 차별법, 짝퉁 기초연금법 저지투쟁 선포
- ‘14.02.20 : 기초연금 개약시도 규탄 기자회견
  - 주최 : 노년유니온/내가만드는복지국가/복지국가소사이어티/세상을 바꾸는 사회복지사
- ‘14.02.25 : 민주노총 국민총파업 : 민영화-연금개약저지, 노동탄압 분쇄 등

- ‘연금행동’, 서울시청 광장 ‘보편적 기초연금도입 요구’, ‘애드벌룬’ 설치
- ‘14.02.26 : 정부 기초연금법안 규탄 기자회견
  - 참여연대, 녹색연합, KYC, YMCA 전국연맹, 민주언론시민연합 등 시민사회단체 공동 기자회견
- ‘14.03.04 : 노년 유니온 기자회견 (박근혜 정부 기초연금안 비판)
- ‘14.03.04 : 민주당 원내 지도부 및 연금행동 대표자 면담
  - 민주당(원내대표, 원내수석부대표, 최고위원 및 복지위 국회의원) 및 연금행동 대표단
- ‘14.03.06 : 국민적 합의 없는 졸속 복지3법 추진 규탄 기자회견
  - 복지3법 (기초연금법안, 기초생활보장법안, 장애인연금법)추진을 규탄한다! 국회는 복지파괴, 공약파괴, 복지3법 졸속합의 당장 중단하라!
- ‘14.03.12 : 민주당 정책위, 복지위와 연금행동 공동토론회 개최 (의원회관)
  - 박근혜 정부 기초연금 법안의 불편한 진실
- ‘14.03.13 : 국민TV 인터넷 팟 캐스트 출연(을아차차) : 연금행동 정용건 위원장, 국민연금지부 이경우 정책위원장, 제갈현숙 박사
- ‘14.03.13 : 대학교 앞 선전전 : 연세대학교 정문 앞
- ‘14.03.18 : 서울지하철노조(1~4호선) 포스터 게시 (기초연금)
  - 도시철도노조(5~8호선) 포스터 게시 협조 완료
- ‘14.03.19 : 대학교 앞 선전전 및 간담회 : 중앙대학교 정문 앞 및 법학관
- ‘14.03.20 : 대학로(혜화역) 거리선전전 진행 : 국민연금지부 및 학생 행진
- ‘14.03.26 : 대학교 앞 선전전 및 간담회 : 고려대학교 정문 앞 및 서관 (132호)
- ‘14.03.27 : 대학교 내 선전전 진행 : 서울대학교 학생회관 등 학내 일대
- ‘14.03.31 : ‘반 서민 기초연금법 제정안 입법 저지’ 기자회견 개최
  - 주최 (장소) : 연금행동 (국회 정문 앞)
- ‘14.04.01 ~ ’14.04.30 : MBC FM 및 CBS 라디오 광고 방송

- ‘14.04.02 : 대학가 선전전 전개 (이화여자대학교 정문 앞 및 교내)
- ‘14.04.03 : ’일방적인 기초연금 계약안, 정부는 즉각 철회하라!’ 기자회견
  - 주최(장소) : 전국사무금융서비스노동조합 (국회 정론관)
- ‘14.04.08 : ’정부 기초연금안 폐지 및 7월 선지급 촉구‘ 기자회견
  - 주최 : 노년유니온, 복지국가소사이어티, 복지국가청년네트워크, 한국노총, 한국농업경영인중앙연합회, 한국퇴직자총연합회
- ‘14.04.10 : 공동기자회견 개최 (장소 : 국회 정론관)
  - 한국 정부는 노동자들의 노후임금을 삭감하는 정부 기초연금법안 철회하라!
  - 주최 : 국제사무직노조연합 한국협의회(UNI-KLC), 새정치 소속 국회 보건복지상임위 소속 국회의원 일동, 연금행동
- ‘14.04.10 : 새정치민주연합 전병헌 원내대표 면담
  - 연금행동, 국제사무직노조연합 한국협의회 등
- ‘14.04.10 : ’국민연금 연계 철회, 기초연금 7월 실시 촉구‘ 기자회견
  - 주최 : 전국노인복지단체연합회, 한국노년유권자연맹, 대한은퇴자협회 등
- ‘14.04.12 : 사회공공성강화와 공공부문 노동기본권 쟁취를 위한 공공노동자 투쟁 선포대회(서울역 집회 개최)
  - 의제 : 연금계약 저지! 노동기본권 쟁취! 교육, 의료, 철도, 상수도, 가스 민영화 반대! 시간제 일자리 중단!
- ‘14.04.14 : ’연금행동‘ 성명서 발표 (국회의원 300개 의원실 팩스 발송)
  - “정부와 새누리당은 파행적인 ‘여야정 협의체’ 운영과 맥없이 끌려다니는 새정치민주연합 지도부를 규탄한다!”
- ‘14.04.14 : ’박근혜 정부 기초연금 공약파기 규탄 기자회견’(새누리당 당사 앞)
  - 주최 : 정부 기초연금법안 통과 반대 청년 연석회의
- ‘14.04.14 : 기초연금 만민공동회 개최 (종묘 공원)
  - 주최 : 연금행동 구성단위(내가만드는복지국가, 노년유니온, 복지국가



소사이어티, 세상을바꾸는사회복지사)

- ‘14.04.15 : ’연금행동‘ 논평 발표
  - “국회는 국민들의 목소리를 경청하고, 기초연금 정부법안을 선불리 논의하지 말라!”
- ‘14.04.15 : 연금을 위한 촛불, 다함께 춤춰라! (장소 : 종로 보신각)
  - 정부의 엉터리 기초연금법안에 분노하는 시민청년 촛불문화제
  - 주최 : 연금행동-정부 기초연금법 통과반대 청년 연석회의
- ‘14.04.15~’14.04.16(수) 새정치민주연합 의원총회 대비 진보적 성향의 각 의원실 대상, 연금행동 입장 전달(방문)
- ‘14.04.16 : 국회 본회의장 입구, 기초연금법 반대 입장 견지 요청 활동
- ‘14.04.16 : ’연금행동‘ 논평 발표
  - 새정치민주연합 전병헌 원내대표는 더 이상 국민들을 우롱하지 말고 즉각 사퇴하라!
- ‘14.04.16~04.27 : 새정치민주연합 개별 의원실 방문 및 연금행동 입장 전달
- ‘14.04.27 : ’연금행동‘ 논평 발표
  - 새정치민주연합은 국민의 입장에서 기초연금 ‘여야 원내대표 협상안’을 단호히 거부하라!
- ‘14.04.28 : 새정치민주연합 의원총회장 입구 피켓팅
- ‘14.04.28 : 새정치민주연합 기초연금 야합 시도 규탄 기자회견 (국회 정론관)
  - 주최 : 민달팽이유니온, 복지국가청년네트워크, 정의당 청년학생위원회, 청년유니온
- ‘14.04.30 : ’연금행동‘ 공동기자회견 개최 (장소 : 국회 정론관)
  - 반 서민 기초연금법안 입법 저지 기자회견
  - 주최 : 국민연금 바로세우기 국민행동, 정의당 정책위원회
- ‘14.05.01 : ’연금행동‘ 보도자료 발표 및 새정치 국회의원 공동 기자회견 개최

- 박근혜 정부 기초연금법안에 대한 국민여론조사 결과 발표
- ‘14.05.01 : 박근혜 정부 기초연금법안 반대, 전국 대학교수 및 연구자, 학계 186인 선언
  - 전 국민의 노후를 불안하게 만드는 박근혜 정부의 기초연금법안은 원점에서 재검토되어야 한다
- ‘14.05.01 : 새정치민주연합 의원총회장 앞 연금행동 자료 배포
- ‘14.05.02 : ‘연금행동’ 국회 앞 기자회견
  - 박근혜 정부와 새누리당의 독선적인 기초연금법 개악추진과 무기력한 새정치민주연합 지도부를 규탄한다!
- ‘14.05.03 : ‘연금행동’ 성명 발표
  - 국민연금가입자 차별하는 반 서민 기초연금법을 탄생시킨, 박근혜 정부와 새누리당, 새정치민주연합의 지도부를 규탄한다!

# 기초연금 관련 조사 결과 보고서

(2013. 5. 1)

## - 국민연금 바로세우기 국민행동 -

### I. 조사 개요

#### 1. 조사 설계

- 조사 내용 \_ 기초연금 관련 전국 조사
- 조사 방법 \_ CATI (Computer Assisted Telephone Interview)를 활용한 가  
구전화(50%)와 휴대전화(50%) RDD(임의결기)
- 표본 추출 \_ 지역, 성, 연령별 인구비례할당에 의한 층화무작위 추출
- 유효 표본 \_ 1,000명
- 표본 오차 \_ 95% 신뢰수준에서 최대허용 오차  $\pm 3.1\%$  Point
- 응답률 \_ 19.8%
- 조사 시기 \_ 2014. 4. 30.
- 수행 기관 \_ 한국사회여론연구소(KSOI)
- 자료 처리 \_ 데이터 검증 이후 Editing, Coding, Error Check 등 전산입력  
과정을 거쳐 SPSS 통계 프로그램을 이용하여 처리 및 분석함

## 2. 응답자 특성

|              |           | 사례수<br>(명)   | 비율<br>(%)    |
|--------------|-----------|--------------|--------------|
| <b>[전 체]</b> |           | <b>1,000</b> | <b>100.0</b> |
| <b>[지역]</b>  | 서울        | (204)        | 20.4         |
|              | 경기/인천     | (292)        | 29.2         |
|              | 대전/충청     | (98)         | 9.8          |
|              | 광주/전라     | (104)        | 10.4         |
|              | 대구/경북     | (103)        | 10.3         |
|              | 부산/울산/경남  | (157)        | 15.7         |
|              | 강원/제주     | (42)         | 4.2          |
| <b>[성별]</b>  | 남성        | (492)        | 49.2         |
|              | 여성        | (508)        | 50.8         |
| <b>[연령대]</b> | 19~29세    | (179)        | 17.9         |
|              | 30대       | (193)        | 19.3         |
|              | 40대       | (216)        | 21.6         |
|              | 50대       | (197)        | 19.7         |
|              | 60대이상     | (215)        | 21.5         |
| <b>[학력]</b>  | 중졸이하      | (150)        | 15.0         |
|              | 고졸        | (270)        | 27.0         |
|              | 대재이상      | (580)        | 58.0         |
| <b>[소득]</b>  | 200만원이하   | (280)        | 28.0         |
|              | 201~400만원 | (336)        | 33.6         |
|              | 401만원이상   | (310)        | 31.0         |
|              | 무응답       | (74)         | 7.4          |
| <b>[직업]</b>  | 농림어업      | (32)         | 3.2          |
|              | 자영업       | (156)        | 15.6         |
|              | 블루칼라      | (115)        | 11.5         |
|              | 화이트칼라     | (274)        | 27.4         |
|              | 주부        | (240)        | 24.0         |
|              | 학생        | (69)         | 6.9          |
|              | 무직/기타     | (113)        | 11.3         |

## II. 결과 분석

### 1. 기초연금 차등 지급에 대한 인지도

질문

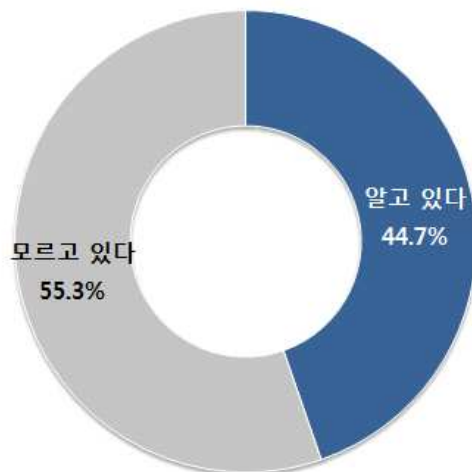
선생님께서서는 현행 기초노령연금 지급방식과 다르게 박근혜 정부가 추진하고 있는 기초연금방안이 국민연금을 오랫동안 가입한 국민에게는 세금으로 지급되는 기초연금을 차등해서 적게 지급한다는 사실을 알고 계십니까?

#### 전체 결과 분석

○ 현 정부의 기초연금방안이 기초연금을 차등 지급한다는 사실에 대한 인지도 부 질문 결과, '모르고 있다' 55.3%, '알고 있다' 44.7%로 나타나 비인지가 10.6%p 높게 나타났음

- ▶ '알고 있다'는 응답은 서울(46.7%), 50대(58.0%), 자영업(52.7%), 401만원 이상의 고소득층(48.9%) 등에서 비교적 높았음
- ▶ 반면, '모른다'는 응답은 광주/전남(59.4%), 여성(59.9%), 20대(72.7%), 학생(70.9%), 중졸이하 저학력층(59.6%), 200만원 이하의 저소득층(58.8%) 등에서 상대적으로 높게 나타났음

#### ● 기초연금 차등 지급에 대한 인지도



## 2. 기초연금 지급 방식에 대한 의견

질문

소득하위 70%의 노인들에게 기초연금을 지급할 경우, 노동·시민사회단체는 국민연금 가입자에게도 국민연금을 가입하지 않은 사람들과 동일하게 기초연금을 20만원씩 불이익 없이 지급하자고 주장하는 반면, 박근혜 정부는 국민연금 가입자에게는 기초연금을 더 적게 지급하는 차등 삭감 지급방식을 주장하고 있습니다. 선생님께서는 다음 중 어느 입장에 동의하십니까? [Rotation]

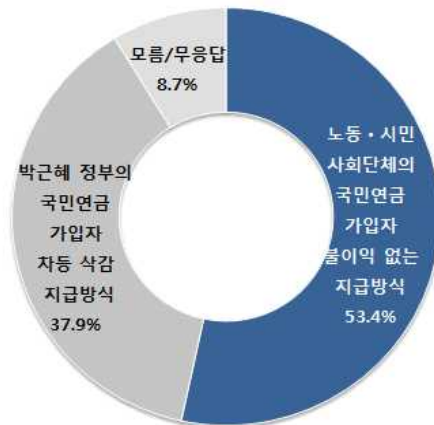
### 전체 결과 분석

○ 기초연금 지급 방식에 대한 질문 결과, '노동·시민사회단체의 국민연금 가입자 불이익 없는 지급 방식' 53.4%로, '박근혜 정부의 국민연금 차등 삭감 지급 방식' 37.9%로 나타나 현 정부의 기초연금액과 국민연금 가입기간을 연계해 삭감하는 방안에 대한 공감도가 15.5%p 낮았음

▶ '노동·시민사회단체의 국민연금 가입자 불이익 없는 지급 방식'은 광주/전라(73.0%), 30대(63.5%)와 40대(60.4%), 화이트칼라(61.2%) 등에서 상대적으로 높았음

▶ 반면, '박근혜 정부의 국민연금 차등 삭감 지급 방식'은 대구/경북(56.6%), 60세 이상(53.1%), 자영업(44.8%)과 학생층(51.7%), 중졸이하 저학력층(46.7%), 200만원 이하의 저소득층(45.1%) 등에서 비교적 높았음

### ○ 기초연금 지급 방식에 대한 의견



### 3. 기초연금 도입방안에 대한 의견

질문

선생님께서서는 최근 쟁점이 되고 있는 기초연금 도입방안에 대해, 박근혜 정부 안대로 사회적 합의가 되지 않더라도 올해 7월부터 기초연금액 인상을 위해 당장 국회에서 기초연금법을 통과시켜야 한다는 주장과, 사회적 논의를 거친 후 제도를 도입하고 차후에 7월로 소급해서 인상 차액을 지급해야 한다는 주장 가운데 어느 쪽에 더 공감하십니까?

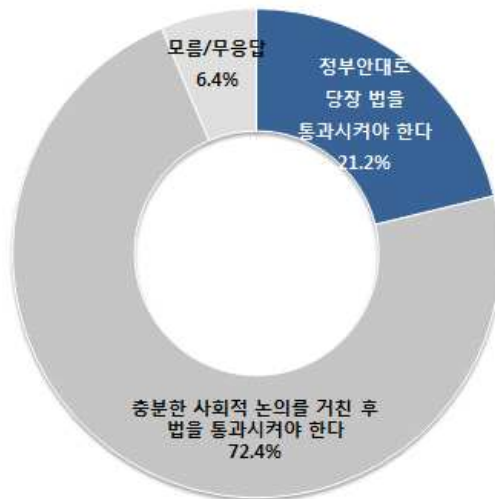
#### 전체 결과 분석

○ 기초연금 도입 방안에 대해서는 ‘충분한 사회적 논의를 거친 후 법 통과해야’ 72.4%, ‘정부안대로 당장 법 통과해야’ 21.2%로 나타났음. 설부른 입법화 보다는 사회적 재논의에 대한 공감도가 특히 높았으며, 모름/무응답은 6.4%였음

▶ ‘충분한 사회적 논의 후 법 통과’ 응답은 광주/전남(81.0%), 20-30대(83%이상), 화이트칼라(82.7%), 대재이상 고학력층(80.4%) 등에서 상대적으로 높았음

▶ 반면, ‘정부안대로 당장 법 통과’ 응답은 전 지역과 계층에서 낮았으나, 대구/경북(25.0%), 60세이상(40.5%), 자영업(25.5%), 중졸이하 저학력층(36.9%), 200만원 이하의 저소득층(34.1%) 등에서 다소 높게 나타났음

#### ○ 기초연금 도입방안에 대한 의견



[토론문]

남윤인순 국회의원





[토론문]

## 박근혜 정부 기초연금법 통과에 대한 몇 가지 단상

주은선 경기대학교 사회복지학과 교수

### 1. 국민연금연계 기초연금법 통과는 재정적 이유로 인한 불가피한 선택이었나?

박근혜 정부의 기초연금안을 재정문제로 인한 어쩔 수 없는 선택으로 볼 수는 없다. 정부안은 현행 기초노령연금제도에 비해 2020년대 초까지는 지출액이 더 많다. 미래 재정소요와 관련된 문제제기는 여러 면에서 과장된 측면이 있다.

국민연금의 장기 급여지출 전망치는 2020년에 GDP의 1.4%, 2030년에 GDP의 2.5%, 2040년에 3.9%, 2050년에 5.5%, 2060년에 6.5%로 추정된다. 기초연금 지출 전망치는, 미래 노인 전체에게(100%) 실질가치로 20만원 지급하는 기초연금안의 경우 2020년 GDP 대비 1.2%, 2040년 3.1%, 2060년 4%이다(국민행복연금위원회 6차 회의자료). 이에 비하면 정부 기초연금안은 2060년 기준 GDP 대비 2.6% 미만이다. 보편적 기초연금안 채택시 공적연금 지출 총량은 2040년 GDP의 7%이며, 한국에서 인구고령화가 절정에 달하는 2060년 경 국민연금과 기초연금 지출 합계는 GDP의 10.5%이며, 반면 정부 기초연금안 채택시 2060년 기준 GDP 대비 총 공적연금 지출이 9.1%이다. 차이는 GDP의 1.4%이다. OECD 28개국과 EU 27개국 지출 예측치가 2050년에 각각 GDP의 11.4%와 11.7%, EU27이 12.1%인 것을 감안할 때, 65세 이상 인구 비율로 볼 때 보편적 기초연금을 도입한 경우의 지출 규모도 크다고 보기는 어렵다. 극심한 노인빈곤과 불평등이란 문제에 끈질기게 대응하기 위해서는 적절

한 규모의 공적연금이 필요하다.

정부 기초연금안의 목표는 장기적으로 공적연금 지출을 제한하고, 개인들에 대한 공적 노후소득보장의 총량을 제한하는 것으로 보인다. 노인 30% 제외, 공적연금의 재분배적 요소 축소가 그 수단이다. 기초연금의 국민연금연계와 함께 기준연금액의 물가연동, 최저보장기준(국민연금 30만원)의 물가연동, 완전 기초연금 수급자 수의 계속 감소 역시 기초연금의 점진적 축소를 통해 장기적으로 기초연금 지출 감소에 기여할 것이다.

그러나 미래 공적연금 지출을 어디까지 줄여야 할 것인가? 무조건 지출을 많이 줄일수록 바람직한가? 미래 공적연금 지출 증가를 순전한 부담 증가만으로 보기는 어려운데, 1) 공적연금은 사적부양 비용을 낮추는 효과를 가진다. 2) 현재 공적연금 지출수준이 지나치게 낮아 발생하는 높은 노인빈곤의 사회적 비용을 줄이는 효과를 가진다. 3) 각 세대의 부는 이전세대의 노력이 누적된 결과로서, 현재 성과에 이렇게 이전의 투자가 기여한 바를 감안한다면 각 세대의 철저하게 동일한 부담을 정말로 공평한 것으로 보기 어렵다. 4) 미래 경제성장, 부의 증가는 연금을 위한 지출 여력을 높인다. 즉, 절대적인 경제수준에 따라 GDP 10% 가 갖는 의미, 부과하는 부담은 다르다.

우리나라에서도 현노인세대와 장년층은 현 노인세대 부담과 자신의 노후를 함께 부담하고 있으며, 중요한 것은 세대별 부담률 자체가 아니라 지속되는 사회경제적 상황. 연금제도의 지속성을 결정하는 것은 이후 현단계 출산과 경제성장 인프라 구축, 그리고 2040년대 이후 경제활동 참여율, 경제성장률과 임금인상 등임. 연금급여 축소가 유일한 해법이 아님.

## 2. 세대간 공평성 논리는 기초연금 급여 억제적 적절한 명분인가?

- 기초연금의 국민연금 소득재분배값(a)와의 연계를 세대간 공평성을 위한 조치로 이해하고, 이를 이번 기초연금의 목표로 보는 시각도 존재한다. 이것이 정부 기초연금 설계를 이끈 논리 중 하나이다. 일부 학자는 이 논리에서 우리나라 연금보장에 균등부분이 지나치다고 주장하며, 이를 바로잡

은 것뿐이라고 한다. 실제로 국민연금 연계의 재정절감 잇점은 그렇게 커 보이지 않는다. 단기 지출액은 물론이고 2040년 기준 예상 기초연금 지출액을 비교해 볼 때 정부가 발표한 국민연금 균등값에 연계한 기초연금 감액은 이를 감수할만한 대단한 재정적 잇점을 갖는 것으로 보이지 않는다. 이에 혹자는 오히려 국민연금연계의 더 큰 명분은 재정절감보다는 세대간 공평성 추구로 주장할 수 있을 것이다.

- 그러나 여전히 세대간 공평성의 논리는 국민연금연계를 통한 기초연금 제한, 궁극적인 공적연금 총량 제한이란 목표를 위해 동원된 논리 중 하나였던 것으로 해석하는 것도 가능하다. 공적연금 기반은 세대간 계약이며, 이것이 공적연금의 본질로서 이는 철저한 공평성에 기초한 계약이 아니라 책임의 연대계약이기 때문이다. 실제로 대부분 공적연금에서 현 노동세대와 미래세대는 연금을 위한 부담을 달리 해왔으며, 오히려 중요한 것은 각 세대 내 계층간 부담의 공평함과 적정함이다. 정부는 공적연금을 위한 부담을 미래 세대가 공포로 느끼도록 만들고 있으나 이는 적절하지 않다. 각 세대가 공적연금을 위해 얼마만큼 부담하고, 지출하는 것이 적절한지에 대한 판단에는 각 시기의 부의 총량 차이, 노인인구나 빈곤과 소득보장문제의 심각성이 고려되어야 함.
- 균등부분이 지나치다고 하나 이를 고치자는 사회적 합의는 없었음. 또한 도대체 얼마만큼의 세대간 균등값 비중 조정과 수익률 조정이면 적절한 것인지에 대한 전문적 논의는 거의 이루어진 바가 없음.
- 게다가 공적연금 예상지출액을 줄이고, 소득재분배적 요소를 줄이는 것이 다른 어느 정책목표보다도 높은 우선 순위를 가지는 것으로 보기도 어렵다. 지금 연금개혁에서 다른 어느 것보다 우선적인 목표로 취급되어야 할 것은 아니며, 이렇게 국민연금 연계로부터 비롯되는 다양한 문제점들을 이를 미래세대 부담을 완화하기 위해 인내해야 하는 것으로 정당화하기는 어렵다.
- 소위 세대간 공평성이 기초연금을 통해 이루어져야 하는 목표라고 보기도 어렵다. 국민연금 재분배 부분을 근거로 기초연금을 삭감하는 것은 기여에

의한 국민연금과 조세에 의한 기초연금을 명확하게 구분하고 있는 국민들의 연금에 대한 개념에 부합하지 않는것임은 두말할 나위가 없다. 국민연금의 세대간 이전 몫에 관한 부분이 문제가 된다면 이는 국민연금제도 내에서의 조정을 통해 해결할 문제이지, 기초연금으로 조정할 문제는 아니다.

- 세대간 공평성은 여전히 불명확한 개념이자, 규정과 예측이 불가능한 정책 목표이다. 세대간 공평성 실현은 지금의 조치로 예단할 수 있는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 이는 공적연금 논쟁에서 정부의 공적연금 축소의 주요 근거로 계속 활용될 것이다. 세대간 공평성 문제는 공적연금 억제와 관련하여 향후 반복적으로 제기될 이슈이기 때문에 입장 정리가 필요한 부분이다.

### 3. 국민연금연계로 인한 분배원칙의 혼란과 비일관성은 계속 나타날 것이다.

애초 정부안이 나왔을 때 제기된, 국민연금 연계로 인해 발생하는 분배원칙의 혼란과 비일관성은 여전할 것으로 보인다. 정부 기초연금안은 통상 최저보장연금과 달리 연금 급여액 차등화 기준으로 기초노령연금이 기준으로 삼았던 소득인정액이나 다른 나라 최저보장연금이 기준으로 하는 국민연금총액이 아닌 소득재분배값(a)을 선택함으로써 전체적인 분배원칙에 혼란을 유발하였다.

- 보편적인 균등한 보장을 통한 평등도 아니고, 통상 최저보장연금이 선택하는 최대최소의 원칙도 적용되지 않는다. 기존 공적연금의 분배원칙에 교란이 발생한다. 정부 기초연금안은 국민연금 가입기간과 역으로 연계되면서, 정부 기초연금안은 기초연금이라는 이름과 달리 혼란스러운 분배 원칙에 근거하게 된다. 균등부분을 반영하여 급여를 축소하는 까닭이다. 국민연금에 장기 가입한 저소득층의 기초연금액, 나아가 공적연금 총액이 단기가입 고소득층보다 낮아지는 현상이 대표적이다. 즉, 전체 공적연금의 재분배 부분의 역할 감소를 추구하는 정부안은 국민연금의 낮은 급여액을 기초연금으로 보완해야 하는 저소득층에게 좋은 안이 아니다.

- 박근혜 정부 기초연금안이 통과되면서 한국은 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 매우 독특한 기초연금제도를 갖게 되었다. 기초연금이란 이름이 어울리지 않는 국민연금 가입기간에 역으로 연계된 차등적 연금안이다. 여러나라 연금제도들이 일을 하는 기간, 국민연금에 가입하는 기간을 늘리기 위해 다양한 인센티브를 늘리는 개혁을 했으나, 박근혜 정부 개혁안은 국민연금 장기가입에 오히려 패널티를 준다는 점에서 국제적 연금개혁 방향과는 반대된다.
- 공적연금제도는 세대간 분배에 관한 것일 뿐만 아니라 세대내 불평등의 완화와 공정성 등이 중요하다. 이런 면에서 이번 정부 개혁안은 공적연금의 세대내 평등 효과를 줄였다는 문제와, 복잡한 급여설정 방식 등으로 볼 때 공정성 면에서 여러 문제를 안고 있는 것으로 판단된다.
- 최저보장적 성격을 일부 도입함으로써 기초연금을 통해 국민연금 미수급 및 저연금 문제에 당장 몇 년 동안은 어느 정도 대처를 하고자 하나 이것은 잠정적이다. 여기에 국민연금 급여 30만원 이하인 경우 기초연금 삭감 면제 등이 도입되면서 정부 기초연금안은 더욱 복잡해졌다.

#### 4. 한국 복지국가 발전 전망과 관련된 의미

##### 1) 공적 노후소득보장의 적절성 포기는 복지국가 발전 전망을 좁힌다.

박근혜 정부의 기초연금안과 보편적 기초연금 사이에는 국민연금 저연금, 노인빈곤 지속 및 불평등 심화에 대처하는 방식에 근본적 차이가 존재한다. 이것이 공적연금 제도발전 측면에서 갖는 의미는 공적연금 발전의 억제, 복지국가의 억제 그 자체이다. 이는 기초연금과 국민연금 기반을 같이 흔들게 되면서 이루어진다.

##### - 국민연금 기반 흔들기

정부기초연금안은 국민연금 장기가입자 기초연금 삭감으로 인해 국민연금 계속 가입 유인을 감소시켜 국민연금 운영 기반을 약화시킨다. 특히 중장년기

에 직장가입자에서 지역가입자로 전환하게 되는 사람들에게는 가입 회피 유인을 제공한다. 이렇게 정부가 기초연금 개혁을 통해 다시 한 번 국민연금을 뒤흔들어 놓고 국민연금에 대한 신뢰를 하락시킨 것은 안타까운 일이다. 기초연금 개혁임에도 국민연금 연계로 제도에 대한 신뢰 확보에 부정적인 영향을 미친다. 그렇지 않아도 제도 불신으로 인한 가입회피 문제, 소득 하향신고 문제를 극복해야 하는 국민연금제도 운영에 국민연금연계 기초연금안은 어려움을 야기한다.

노후빈곤의 만연, 삶의 불안정성과 불평등이 심화되는 가운데 이번 개혁은 공적연금의 또다른 축인 국민연금의 안정성에도 오히려 타격을 입혔다. 이것이 지방선거를 앞둔 양당의 기초연금 협상에서 두루누리 사업 확대, 실업크레딧 도입, 30만원 이하 국민연금 수급자에 대한 구제 방안들이 들어가 있는 이유일 것이다. 그러나 두루누리사업확대와 실업크레딧 도입은 아직 확정되지 않았고, 도입된다고 하더라도 실질적인 효과를 가지기 어렵다<sup>16)</sup>.

#### - 기초연금 보장의 장기적 불안정성

더욱이 이번에 통과된 기초연금안은 급여의 안정성 면에서 매우 취약하여 장기적으로 기능하면서 신뢰를 얻기에는 부족하다. 즉, 기초연금액 가치와 역할이 불분명한 안이다. 우선 기준금액 20만원 및 저연금보장 기준인 국민연금급여 30만원의 실질적 하락가능성은 여전히 존재한다. 급여액의 물가연동 방식 선택은 사회보장제도로서 급여액의 안정성 및 보장의 확실성, 미래세대 노후보장의 안정성에 심각한 문제를 야기한다. 장기적으로 공적연금 전체가 평균 실질소득대체율 30%조차 제대로 보장하게 될 것인지 의문스럽다.

#### - 장기적인 공적부문 확대 억제와 사적부문 강화

수십년째 이어지는 불평등 심화 속에서 이렇게 공적연금의 전체적인 역할을

---

16) 일례로 논의된 바 있는 두루누리 사업대상 기준은 월소득 135만원에서 140만원으로 상향되며, 두루누리 사업 자체가 갖고 있는 문제점-사회보험 가입 자체가 요원한 임시, 일용직 근로자들에게 아무런 도움을 주지 못할 수 있음.- 장기가입자 구제 및 국회내 연금특위 역시 마찬가지이다.

축소시키고, 소득재분배적 요소를 축소시키는 것은 사회정의와 세대간 정의에 부합하지 않는다. 세대간 정의는 세대내 분배 문제와 무관하지 않다. 공적연금 역할 축소와 재분배적 요소가 없는 사적연금의 확대는 계층간 노후보장 격차를 늘린다. 더욱 불평등해질 미래세대에게 공적연금 비중을 줄이고, 사적연금 비중을 늘려가라고 주문하는 것은 적절한 연금정책 방향이 아니다. (빈곤한 자녀가 빈곤한 부모와 자기자신을 부양해야 함)

그럼에도 불구하고 실제로 정부 기초연금안 설명자료 중에는 공적연금으로는 부족한 노후보장은 사연금 가입을 통해 해결하라는 메시지가 담겨 있는 것이 있다. 기초연금 개혁 이후에는 다음 수순으로 개인연금과 퇴직연금 활성화를 위한 세제혜택 확대 등 사적연금시장 팽창을 위한 정부지원 확대가 예상된다. 이러한 방향의 박근혜 정부 연금정책은 국민연금 축소 및 사적연금시장으로의 유도라는 연금정책에 관한 오래된 지향에도 일부 부합한다. 물론 그 가장 큰 수혜자는 연금보험료 유입에 기대어 금융시장 팽창을 도모하는 금융기관들일 것이다. 요컨대 박근혜 정부 기초연금개혁은 한국의 노후소득보장체계에서 공적부분을 축소시키고 사연금시장을 활성화하는 정책 수순이 될 수 있다. 이는 한국 복지국가 발전 전망에 관해서도 함의를 갖는다. 사회연대적 노후소득 보장 범위를 10~30% 이내로 제한하고, 연금시장의 역할을 키우는 것은 한국 복지국가 방향이 금융화된 자본주의와 결합된, 신자유주의적 최소보장국가로의 전개될 가능성을 높인다. 물론 금융화된 자본주의가 몇 세대에 걸쳐 지속될만한 안정성을 가진 것인지는 매우 의문스럽다.

## 2) 복지정치 측면에서 본 기초연금개혁

### - 연대 vs. 분할

정부안은 기초연금 도입과 확대에 필수적인 사회통합 및 연대보다는 사회적 분할을 부각시키는 개혁안이다. 박근혜 정부안은 연금을 둘러싼 상위소득계층-하위소득계층, 국민연금 장기가입자-가입자-비가입자, 현재노인세대-미래노인세대의 이익을 분할시킨다. 특히 정부안은 현재 60대 이하에게 예상되는 저



연금 문제 및 빈곤문제 대응에 불충분한 안이다. 부모부양부담과 자기부양부담을 안고 있는 현 근로세대에게는 더욱 인색하게 설계한 안이다.

- 시민사회의 강력한 저항 시도와 한국 민주주의의 한계

이번 개혁안 통과는 제도의 합리성이나 국민 지지보다는 정치적 요인으로 더 잘 설명될 것 같다. 개혁안 구성과 통과 이면에는 몇 가지 의도들이 교차하고 있었던 것으로 보인다. 전체 공적연금의 재분배적 요소를 축소시키고 재정소요액 절감이라는 두 마리 토끼를 잡고자 한 공적연금 축소 지향적인 전문가들, 6.4 지방선거를 앞두고 유권자들에게 비난받을만한 정책논쟁을 지속하고 싶지 않았던 여야 정치인들(blame avoidance) 등이 있지만 가장 강력하게 작용한 것은 대통령이 사과까지 한 마당에 정부안을 빨리 통과시키고자 한 집권세력의 의지일 것이다. 집권세력이 추구하는 정책 방향과 추진력이 중요하였다는 점에서 이번 기초연금 정치는 한국에서 수십년 간 지속된 기존의 복지정책 결정 방식과 다르지 않았음. 청와대의 의지에 종속된 여당, 집권세력의 압박과 선거정치의 압박에 눌린 야당 사이의 타협이 최종적인 정책 결정의 장이라는 것은 한국 민주주의가 심화되지 않고 정체되어 있음을 보여줌.

또한 2007년에 비해 시민사회단체들의 연대와 활동은 활발하였음. 언론을 통한 의제 설정과 내용 전파, 대중과의 소통 역시 진전. 그러나 최종 정책 결정이 소수의 손에 맡겨져 있는 상황에서 시민사회와 정당의 연계는 뚜렷한 한계를 보임. 시민사회 문제제기를 통해 얻은 것은 30만원 최저보장 정도. 이는 미미하며, 불안정한 성과. 오히려 새롭게 등장하고 있는 다양한 복지운동 조직들의 존재, 연대활동의 경험 등이 성과라 할 수 있음. 아쉬운 것은 노동운동 진영이 기초연금 이슈를 더 확산시키는 데 기여하지 못한 것임.

- 다시 연금정치로?

이번 기초연금법안은 상당한 불안정성과 비합리성을 갖기에, 새로운 목표에 따라 획기적인 제도개혁을 다시 모색할 필요가 있다. 즉, 새로운 연금정치가 필요할 것이다. 노동소득분배율 하락, 불평등 심화에서 보이듯이 새로운 연금정

책의 방향은 보편적 기초연금의 수립, 그리고 사회 재생산에 대한 자본의 책임을 강화시키는 재원조달이 되어야 할 것이다. 이를 위해 어떤 새로운 연금정치를 모색하고 실천할 것인가?



[토론문]

## 기초연금 관련 토론문

이권능 복지국가소사이어티 상근연구위원

우리나라의 공적연금체계는 실질소득대체율이 17%에 지나지 않을 정도로 보장성이 매우 낮은 상태이다. 국민연금의 수급율이 30%가 되지 않은 상태이고 향후 증가하는 속도도 느리고 증가폭도 크지 않을 전망이어서 국민연금 사각지대가 사회문제로 지속될 것으로 보인다. 그나마 현행 기초연금은 수급율이 70%로 높은 편이지만 수급액이 20만원에 지나지 않으며, 미래에도 수급액이 실질가치 20만원에 묶이고 수급율은 점진적으로 낮아질 전망이다. 최근 HelpAge International이 발표한 노후소득보장의 수준에 대한 국제비교는 공적연금체계의 처참한 상황을 더욱 극명하게 보여준다. 이에 따르면, 우리나라의 노후소득보장 수준은 91개의 조사대상국 중에 90위를 차지하였다. 이는 경제규모 10위권에 있는 우리나라가 노후소득보장에 있어서는 개발도상국이나 후진국 보다 못하다는 충격적인 수치이다. 따라서 이러한 모든 여건들은 공적연금체계가 노인빈곤 문제를 해결함에 있어 별다른 효과를 낳지 못할 것이란 예상은 단순히 예측이 아니라 잠재적인 현실임을 보여준다.

국민연금이 1988년에 도입되었음에도 불구하고, 그리고 2007년에는 기초노령연금이 도입되었음에도 불구하고, 왜 우리나라 공적연금체계의 성적은 이렇게 낮은 것일까? 특히 이러한 심각한 문제가 있음에도 불구하고, 왜 2014년 5월2일 너무나 많은 문제를 갖고 있는 기초연금법이 국회를 통과하게 된 것일까?

## I. 노후소득보장의 필연성, 목적, 그리고 합리성

여러 원인들이 지적될 수 있지만, 내게 있어서 핵심적인 것은 공적연금체계가 더 넓게는 노후소득보장에 대한 객관적 사실들을 제대로 인식하지 못하고 있기 때문이다. 노후소득보장의 고유속성들, 인간 본성과 노후소득보장 간의 본원적 관계, 인간이 노후소득보장을 위한 제도를 만들 때 기초가 되는 것들, 인간이 노후소득보장과 연관된 판단·행위·선택을 할 때 사용되는 기준 등에 대한 제대로 된 이해가 결핍되어 있기 때문이다.

### 1. 노후소득보장의 원리

노후소득보장제도는 단순히 다른 나라에서 이미 시행이 되었고 그 결과들이 긍정적이기 때문에 도입하고 발전시키는 것이 아니다. 노후에 일정 이상의 소득을 확보하는 것은 인간이 갖는 보편적인 욕구이고 필요이기 때문에 그리고 그 충족의 방식이 개인 혼자서 개별적으로 해결하는 것이 아니라 다른 사람들과 함께 공동으로 충족하는 것이 합리적이며 인간이 갖는 본연의 모습이기 때문에 노후소득보장을 위한 공적 제도들을 만드는 것이다.

#### 1) 노후소득보장의 보편성

인간은 왜 노후소득을 반드시 보장해야 하는가? 단순한 상상을 해보자. 자신이 나이가 들어 은퇴를 해야 할 때 모아둔 돈이 없다면, 모아둔 돈이 있더라도 그것이 곧 동이 나버리면, 어떻게 인간적인 생존을 할까? 아마 불가능할 것이다. 이는 누구에게나 동일한 결론이다. 노후에 소득이 없다면, 굶어 죽든지 비참하게 살다가, 즉 여느 어르신들의 말처럼 ‘먹고 자기만 하다가’ 죽어야 한다. 전혀 인간적인 삶이 아니다. 자율적인 삶도 아니다. 생존은 하되 최하의 생존이다. 노후에 일정 이상의 소득이 확보되지 않는다면, 누구나 비참한 생의 마지막 시기를 겪어야 한다. 어느 누구도 일생의 마지막 장이 이러한 상황에 처하길 원하지 않는다. 아니, 원하고 말고가 아니라 그러한 삶은 객관적으로 누구에게

나 고통이고 슬픔이며 이는 자신에게 이익이 되지 않는다. 따라서 모든 사람들은 이러한 비참한 종말을 회피하고자 하며, 이를 위해 누구나 노후에 소득을 확보하고자 하는 욕구를 갖게 되고, 이 욕구를 충족시켜야 하는 필요를 갖게 된다.

## 2) 노후소득보장의 필연성

노후소득보장의 이러한 보편성은 필연적인 성격과 직결된다. 노후소득보장은 하고 싶으면 하고, 말고 싶으면 마는 것이 아니라, 인간이라면 누구나 할 수 밖에 없는 매우 자연적인 것이며 필수불가결한 것이다. 물론 젊어서 이러한 필연성을 제대로 이해하지 못할 수 있으며 따라서 노후소득보장에 대한 사전적 조치들을 취하지 않을 수 있다. 하지만 이러한 선택과는 무관하게 막상 자신이 노인이 되면 소득보장이 객관적인 문제로 다가 오게 되고 누구나 이러한 노후소득보장의 필연성을 몸으로 알게 된다.

인간이 노후소득보장에 대해 갖는 필연성 또한 보편적이다. 이는 시공간을 넘어 언제 어디서나 통용되는 필연성이다. 수천 년 전 과거에도 이 필연성은 인간에게 부착되어 있었고 현재에도 마찬가지이며 미래에도 그러할 것이다. 또한 인간이 노후에 소득을 확보해야 한다는 것은 지구의 어느 지역에서나 동일하게 나타난다. 그렇기 때문에 전 인류의 역사와 현재의 전 지역에 분포하고 있는 인간공동체를 조사해보면 노후소득을 보장하기 위한 매우 다양한 제도들과 실천들이 나타난다.

## 3) 노후소득보장의 ‘연대적 방식’의 필연성

그렇다면, 보편적이고 필연적인 노후소득보장은 구체적으로 어떠한 방식을 통해 나타날까? 하나는 스스로가 개별적으로 책임지는 방식, 즉 자구의 방식이 있다. 스스로 돈을 모으고 재산을 만들며 저축을 하고 개인과 영리 회사 사이의 계약을 통해 개인연금을 드는 것이 바로 자구의 방식에 의한 것이다. 다른 하나는 개인이 다른 개인과 함께 연대하여 공동으로 해결하는 방식, 즉 연대의

방식이 있다. 이 방식은 공동의 이익을 공동의 부담과 노력으로 해결하는 공공성의 원리와 ‘서로가 서로를 돕는다’는 상부상조의 원리에 기반하고 있다. 누구나 노후의 소득을 확보해야 하고 이를 충족시키는 것은 누구에게나 동일하게 주어지는 이익이다. 즉 공유되는 이익이다. 그리고 동일한 이익을 달성하기 위해 서로가 상부상조하여 미리 대비를 하는 것은 인간이 본능적으로 선택하는 것이다. 구체적으로 보면 소득비례형 연금을 드는 것, 국가를 통해 최소한의 소득을 보장하거나 최소한의 연금을 보장하는 것, 국가가 공권력을 동원하여 가입을 강제하고 일정한 운영상의 가이드라인을 제공하는 강제가입형 민간보험이나 개인 저축 등도 이러한 연대의 방식에 따른다.

인간은 자구의 방식도 택할 수 있고 연대의 방식도 택할 수 있다. 그것은 모두가 본성적인 것이다. 여기서 중요한 것은 연대의 방식이 단순히 인간이 임의적으로 창조해낸 제도들이 아니라 인간이 본래적으로 갖고 태어나는 원리에 의한 것이라는 사실이다. 즉 필연적이라는 점이다. 오히려 이러한 연대적 방식을 축소하거나 없애는 것이 오히려 인간 본성을 거스르는 임의적인 것이다. 연대적 방식을 고려할 수 없게 만드는 조건을 만들어 자구의 방식으로 몰아가는 것 또한 인간을 내재적으로 지배하고 있는 원리에 어긋난 조치이다.

#### 4) ‘연대적 방식’의 합리성과 외부효과

무엇보다도 자구적 방식 보다는 연대의 방식이 노후소득보장을 제대로 실현하기 위해서는 더욱 합리적이라는 사실 때문에 더욱 그러하다. 연대적 방식이 합리적이라는 것은 이미 사회보험과 민간보험 사이의 비교를 통해 널리 알려졌다. 국민연금이 여타의 민간연금 보다 더 낫은 보장의 결과를 가져온다. 국민건강보험이 여타의 민간건강보험 보다 훨씬 높은 보장성을 제공한다. 연대의 방식이 자구의 방식보다 더 합리적이라는 점은 이론의 여지가 없다.

또한 연대적 방식은 매우 중요한 외부효과를 낳는다. 자구의 방식은 타인과는 별개로 혼자만이 문제를 해결하는 것이다. 하지만 연대적 방식은 타인과의

상호간 협력을 통해 문제를 해결한다. 그 결과 타인과의 유대감이 생겨나게 되고 유대감은 곧 공동체의 통합을 가져온다. 이러한 통합된 공동체에 대한 소속감도 생겨난다. 일반적으로 인간은 사회적 동물이기 때문에 필연적으로 공동체를 구성하게 된다고 이해되고 있다. 하지만 이는 좀 더 복잡한 단계를 거치는 것인데, 그 과정이 바로 공유된 이익을 연대적 방식으로 보장하는 실질적인 실천과 제도들이 여기저기서 작동하는 과정이다. 이 과정이 있어야만 공동체가 형성되는 것이다. 만약 이 과정이 없다면 공동체는 만들어지지 않으며, 이미 형성되어 있더라도 이 과정이 크게 약화되면 공동체는 해체의 길을 가게 된다. 결국 연대의 방식은 공동체의 존재이유 중 하나가 되는 것이다.

노후소득보장이 연대적 방식으로 해결된다는 것은 이렇듯 공동체의 존재를 가능하게 하며 공동체의 내적 통합을 일구어내는 핵심적인 기제가 된다. 그렇기 때문에 인간은 필연적으로 노후소득보장을 위한 연대적 방식을 사용할 수밖에 없고 그렇게 하는 것은 극히 자연스러운 것이며 인간의 본성에 제대로 부응하는 것이다.

## 2. 노후소득보장제도의 목적

일반적으로 위에서 열거한 노후소득보장의 보편성과 필연성 그리고 노후소득보장의 연대적 방식의 필연성과 합리성 등은 인간의 사고와 행위를 규정짓는 원리이다. 이러한 원리는 인간으로 하여금 특정의 제도들을 만들게 한다. 즉 노후소득보장을 위한 제도를 만드는 내적 원인이 바로 이 원리이다. 사람들은 어느 날 우연히 노후소득보장제도들을 만들어내는 것이 아니라, 자신을 내적으로 지배하는 이 원리들에 의해 필연적으로 주어진 환경에 맞게 노후소득보장제도를 만들어내는 것이다.

여기서 중요한 것은 원리들은 무엇보다도 노후소득보장제도의 목적을 특정한 것으로 설정하게 한다. 모든 유럽선진국의 공적 연금제도들은 국민의 노후



의 적절한 소득을 보장한다는 목적을 갖는다. 기초연금이나 기초생활보장제도는 국민 노후의 최소한의 소득을 보장하여 인간적인 삶을 살 수 있는 조건을 마련하는 것이 목적이다. 물론 유럽선진국은 이러한 목적을 어느 한 순간에 설정한 것이 아니고 노인빈곤의 역사적 경험 속에서 점진적으로 만들어낸 것이다. 유럽선진국을 제외한 여러 신흥국이나 후진국에서는 경우에 따라 이러한 목적 제시가 단순히 단어들의 조합으로 그치는 것이며 실질적으로는 그 본연의 의미가 제대로 이해되지 않은 채 이뤄진 것일 수도 있다. 그러나 공적연금체계를 ‘제도 베끼기’를 통해 단순히 도입한 후발주자들도 일정 기간 운영을 하다 보면 실질적인 의미가 현실에서 실현이 되고 이를 경험함으로써 공적연금체계의 목표가 ‘노후의 소득을 연대적 방식으로 보장하는 것이며 이는 필연적이다’라는 사실을 이해하게 된다.

### 3. 노후소득보장제도의 제도적 합리성

노후소득보장의 원리와 그것이 제도의 목적으로 구체화되는 것과 더불어, 제도의 합리성에 대한 이해가 필요하다. 일반적으로 합리성이란 적절성, 효율성, 효과성의 결합이다. 특히 제도가 합리적인가를 평가하기 위해서는 제도의 목적이 무엇인가를 명확히 하는 것이 중요하다. 판단의 기준은 ‘목적이 얼마나 실현되었는가’에 있기 때문이다.

이를 노후소득보장을 실현시키는 제도들에 투영해 보면,

노후소득보장제도의 목표는 노후소득보장의 필연성을 최대한 실현시킴에 있다.

제도의 적절성은 여러 도구들 중에 필연성을 실현시키기에 가장 적절한 도구를 선택하는 것이다.

제도의 효율성은 선택한 도구가 내적인 문제를 최소화하면서 최대한 제대로 역할을 수행하는 데 있다.

제도의 효과성은 선택된 도구가 실질적으로 필연성(목표)을 최대한 실

현하여 목표로 잡은 필연성 실현의 기대치를 최대한 달성하는데 있다.

따라서 노후소득보장제도의 합리성은 노후소득보장의 필연성의 최대한 실현을 목표로 하여 이를 최대한 실현시킬 수 있는 도구를 선택하고 선택된 도구를 최대한 제대로 운용하며 이를 통해 상정한 목표를 최대한 달성하는데 있다.

#### 4. 노후소득보장의 원리에 의거한 기초연금에 대한 평가

## II. 기초연금의 문제점

그렇다면 현행의 기초연금은 위 원리들의 입장에서 보았을 때 어떻게 평가할 수 있을까?

### 1. 기초연금의 성격상의 문제점

#### 1) 기초연금의 보편성이 무너졌다

기초연금의 전신인 기초노령연금은 애초에 노후소득보장의 필연성이나 합리성에 기초한 것이 아니라 단순히 국민연금의 법정소득대체율의 급격한 삭감을 보완하기 위해 도입되었다. 순전히 기술적인 차원에서 도입된 것이다. 그나마 65세 노인의 70%에게 제공된다는 측면에서 보편성은 어느 정도 달성되었지만 급여의 액수가 너무 낮은 터라 노후소득의 실질적 보장에는 한참 못 미치는 것이었다.

새로운 기초연금도 노인의 70%에게 제공한다는 측면에서는 보편성이 일정 정도 충족되었다. 하지만 왜 기초연금이 있어야 하는가에 대한 원리의 차원에서 이해는 전혀 기반되지 않았다. 수급대상자가 장차 줄어들 전망이어서 보편성에도 금이 갔다.

## 2) 기초연금에 대한 기본적인 성격들을 잘못 규정하고 있다.

사실, 많은 사회적 논의가 있었음에도 불구하고 기초노령연금에 대한 기본적인 성격은 명확하게 사회적으로 합의되지는 않았다. 하지만 기초연금의 성격을 뚜렷하게 규정하고 있는데 문제는 이 규정의 내용들이 부정적 결과들을 초래할 가능성이 매우 높다는 데 있다.

첫째, 기초연금이 국민연금이 수행하고 있던 기능과 역할을 대체하는 것인지 아니면 나름대로의 독립적인 기능을 갖는 것인지를 결정해야 한다. 그리고 대체하는 것이라면 부분적으로 대체할 것인지 아니면 완전히 대체할 것인지를 선택하고 국민연금의 모자란 부분을 보완하는 역할을 부여할 것인지를 결정해야 한다. 기존의 기초노령연금은 국민연금을 일정부분 보완하는 것이었으나 이번 기초연금은 이러한 보완적 관계를 약화시켰다. 특히 시간이 지날수록 국민연금과의 보완적 관계는 더욱 약화되어 기초연금은 국민연금을 받지 않는 노인들에게는 실질가치 20만원 국민연금을 받는 노인에게는 실질가치 10만원을 제공하도록 했다.

둘째, 기초연금을 적용하는 노인들을 어디까지로 할 것인지를 결정해야 한다. 대상자의 설정은 모든 65세 노인들에게 제공하는 것에서부터 소득이 극히 미약한 노인들에게 한정해서 제공하는 것 사이에 매우 다양한 수준이 있다 (예를 들어, 소득하위 5%, 10%, 20%, ... 100%). 기초연금은 소득하위 70%라는 목표를 목표로 삼았다. 그나마 준-보편적 성격이 유지되고 있는 것이다.

셋째, 기초연금이 갖는 고유한 목표, 즉 노후의 소득을 연대적 방식으로 보장한다는 근원적 목적 이외에 다른 노후소득보장제도와 구별되는 독특한 부가적 목표를 어떤 것으로 설정할 것인지를 결정해야 한다. 일반적으로 유럽에서 기초연금은 노인들의 최저소득수준을 보장하는 기능을 수행한다. 하지만 우리나라의 현행 기초연금은 이러한 최저소득보다 한참 낮은 소득을 보장하는 것을 목표로 설정하고 있다. 반면 이러한 최저선 보다 더 높은 적절한 수준의 소득

을 보장하는 것을 목표로 책정할 수도 있다. 요컨대, 기초연금을 통해 최저선을 보장할 것인지 아니면 적정선을 보장할 것인지 아니면 기존의 소득을 그대로 보장할 것인지 등에 대해 결정해야 하는 것이다. 하지만 기초연금은 이러한 최저선 보장이라는 독립적인 목적을 갖고 있지 않으며 단순히 소량의 급여를 지급하는 것으로, 특정의 목적 없이 지급되는 것이다. 그렇기 때문에 급여액을 실질가치 20만원 고정시켜 놓고 물가상승률과 연동함으로써 더 이상 올라가지 않도록 설계하였다.

넷째, 최저선의 보장은 그 보장의 성격에 있어서도 선택지점이 존재한다. 하나는 최저선을 기준으로 하여 노인들에게 최저선으로 책정된 액수만큼을 기초연금으로 제공하는, 이른바 기본소득보장의 원칙을 따르는 것이다. 이 경우에는 모든 노인들이 최저선을 기초연금의 수령액으로 받게 된다. 다른 하나는 최저선을 최저소득보장의 개념 하에 제공하는 것이다. 이 경우에는 각 노인들의 소득을 조사하고 최저선 보다 낮은 소득을 갖는 노인들에게 한하여 부족한 만큼을 기초연금으로 제공하는 것이다. 이러한 선별적 방식에도 불구하고 최저소득보장으로서의 최저선 보장은 모든 노인들이 비록 기초연금을 통해서는 아니지만 다른 방식을 통해서 최저선 이상의 소득을 확보하게 하는 방식이다. 기초연금은 기본소득보장의 개념에 상응하도록 설계되었다. 70%라는 한계는 있지만 그래도 다수의 노인에게 제공하도록 하고 있으며, 현재 기준의 실질가치 10-20만원의 급여를 해당 노인 모두에게 제공하도록 되어 있다.

### 3) 기초연금 국민연금에 대해 갖는 관계설정이 잘못 되었다.

현행 기초연금이 문제가 되는 것은 무엇보다도 국민연금에 대해 갖는 관계의 성격 때문이다. 기존의 기초노령연금은 국민연금에 대해 보완적이고 대체적인 관계를 갖고 있었다. 국민연금의 소득대체율이 60%에서 40%로 떨어지는 것에 대한 보완책으로 도입되었는데, 소득대체율을 50%로 상정하고 국민연금이 2028년까지 점진적으로 40%까지 축소될 것이기에 나머지 10%를 메우기 위해 기초노령연금이 도입되었다. 그렇기 때문에, 기초노령연금은 2028년까지 A값

의 10%까지 점진적으로 인상하도록 설계되었다.

이번에 통과한 기초연금은 국민연금을 보완하고 대체하는 성격을 그대로 유지하고 있다. 국민연금 수급액과 기초연금 수급액을 연계하여 국민연금 수급액이 많을수록 기초연금을 적게 주고 반대로 국민연금이 적을수록 기초연금을 많이 제공함으로써 일정 수준을 유지하도록 하는 것이다.

하지만 크게 두 가지 측면에서 성격이 바뀌었다. 첫째, 기초노령연금은 지속적인 보완대체관계였는데 반해, 기초연금은 한시적 입장에서 국민연금이 성숙해 질 때까지만 지급하면 된다고 본다. 현재 우리나라의 국민연금은 가입률이 30%가 되지 않고 평균가입기간도 20년이 되지 않는다. 하지만 시간이 흐르면 가입률이 오르고 평균가입기간이 길어지면, 기본적으로 국민다수가 일정 이상의 국민연금을 받게 된다. 이러한 상황이 오면 기초연금은 더 이상 필요한 것이 아니므로 폐지할 수 있는 조건을 만든 것이다. 모든 노인에게 현재가치로 10만원을 제공하는 것은 큰 의미가 없다면 이를 폐지하겠다고 주장의 사전작업을 마친 셈이다.

둘째, 기존의 기초노령연금은 나름대로 자신의 독립적 성격을 갖고 있는지는 명확하지 않았다. A값의 5% 또는 10%는 소득의 최저선이라 말하기에는 너무 부족한 액수이다. 따라서 최저선의 보장을 목표로 하는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고, 조세를 통해 재원을 마련하고 일정 금액을 국민연금과는 개별적으로 보장한다는 의미에서 독립적인 성격도 갖추고 있었다. 그런데 이번의 기초연금은 이러한 독립적 성격이 매우 약화되었다. 오히려 1층 구조 내에 국민연금과 이상한 형태로 통합시키려는 것으로 이해된다. 즉 국민연금을 가입할 여건이 되는 사람들은 국민연금을 가장 기본적인 연금으로 갖고 국민연금에 가입할 수 없는 사람들은 기초연금을 갖게 되는 이원적 1층 구조가 형성될 가능성이 크다는 것이다. 기초연금을 계획하고 추진하는 세력은 현재의 2층 구조를 국민연금과 기초연금으로 구성되는 이원적인 1층 구조로 개편하고, 1층에 소득

의 최저선 보장이라는 역할을 부여하고자 하는 것은 아닌가 하는 의심이 든다.

## 2. 기초연금이 초래할 결과상의 문제점

### 1) 기초연금의 국민연금 가입유인 약화

국민연금을 통해 노후소득을 제대로 보장받기 위해서는 부부가 같이 국민연금에 가입하거나 장기 가입해야 하는데 이번 기초연금법은 특정부류에게는 이를 저해할 가능성이 높다. 특히 취약계층의 가입유인을 크게 약화시키는 문제를 안고 있다. 현시점에 국민으로서 소득이 있는 사람들은 무조건 국민연금에 가입을 해야 한다. 단 적용제외(가입대상자체가 아닌 사람), 납부예외(가입대상이나 현재 소득활동이 없어 보험료를 납부할 수 없는 경우)자가 있다. 이들은 소득이 없어서 못 내는 사람도 있겠지만, 국민연금을 내고 싶지 않아서 안내는 사람도 분명 존재한다. 이런 상황에서, 가입기간에 의한 연계는 예상 국민연금액이 적은 취약계층으로 하여금 국민연금 장기가입을 회피하게 하는 유인을 제공할 가능성이 높다. 연계안이 시행되면 저소득층은 자력으로 연금을 통해 스스로 노후를 대비하기 보다는 국가가 제공하는 기초연금에 의존할 여지가 높아 국민연금에서 탈퇴하거나 11년까지만 가입해 65세 이후에 20만원의 기초연금을 받는 선택을 할 가능성이 크기 때문이다. 소득을 숨겨 국민연금 가입을 기피하는 것이다. 이는 국민연금 초입부터 가장 큰 지적을 받았던 국민연금의 사각지대(취약계층)문제를 해결하려는 목표와 정면으로 배치되는 문제이다.

### 2) 소득불평등의 강화

기초연금은 세대 내 소득재분배에 반대로 가는 측면이 있다. 예를 들어, 월 50만원씩 20년 가입한 사람과 월 100만원씩 10년 가입한 사람은 연금의 기능이 소득재분배임에도 기초연금수령액에 차이가 생기게 된다. 총 납입액은 같지만, 전자는 가입기간이 길기 때문에 기초연금이 반만 나오고 후자는 가입기간이 짧아서 전부 나오는 경우가 발생하는 것이다. 이는 정부가 주장하는 '수혜의 형평성'과는 맞지 않다.

이러한 역진적 구조는 기초급여 수급노인과 비수급노인 사이에서도 발생한다. 기초급여와 기초연금을 동시에 받는 노인은 기초연금이 제외된 만큼의 기초급여를 받게 되므로 결과적으로 최저생계비가 최대의 급여액이 된다. 하지만 차상위 노인들은 기초급여와는 상관없이 기초연금을 받게 된다. 즉 기존의 10만원에서 10만원을 더 받게 되는 것이다. 따라서 이들은 전체적으로 봤을 때, 10만원의 추가 소득이 생긴다. 반면 기초급여 수급노인은 0원의 추가소득이 생기는 것이다. 결론적으로 양자간에 10만원의 소득격차가 발생하게 되는 것이다.

### 3. 노후소득보장체제 개혁상의 문제점

노후의 소득을 보장하는 방법으로는 크게 공적이전, 근로소득, 자산소득, 사적이전 등이 있다. 문제는 우리나라의 정책기조가 기초연금, 기초생활보장제도, 국민연금 등과 같은 공적이전의 노후소득보장제도에는 상대적으로 관심이 없고 오히려 근로소득을 통해 각자 도생할 수 있는 조건마련과 부동산투자나 금융상품에의 투자 등의 자산소득의 강화에 치중하고 있다는 점이다.

#### 1) 공적연금의 개혁방향이 잘못되었다

특히 그나마 자리 잡아 가고 있던 공적이전제도들은 개혁의 대상이 되었고 그 방향이 잘못 설정되었다. 정부와 보수정권이 받아들이는 개혁방향은 연금체계의 다층화와 공적연금의 축소 내지는 현상유지이다. 사각지대 해소노력 부족하고 기초연금을 최저수준형으로 공공부조화 시키고자 하고 있다. 소득대체율 또는 급여율이 5-10%에 머무르면서 점진적으로 취약노인에게 한정해 지급하고자 하고 있다. 이를 바탕으로 연금체계의 다층화의 경우 기초연금, 기초생활보장제도 그리고 국민연금을 하나의 층에 넣어 1층을 구성하게 하고, 임의가입형 퇴직연금을 2층에 놓고자 하고 있으며, 개인연금이나 저축 등으로 3층을 구성하게 하려 한다. 기초연금의 약화는 바로 이러한 큰 그림에 의해서 설계된

것으로 보인다.

2) 기초연금에 현세대와 미래세대 사이의 형평성을 해치므로 축소해야 한다  
정부 정책에 호의적인 일부의 전문가들은 현세대와 미래세대간 수령액에 대한 형평성에 관련된 문제제기는 잘못된 지적이라고 생각한다. 하지만 이러한 반론은 기초연금이 기반하는 원리에 대해 제대로 된 이해가 결여된 것이다.

현재 한국은 OECD회원국 중에서 가장 빠른 인구 노령화가 진행되고 있다. 이대로 간다면 2050년에는 전체 인구의 40%를 노인인구가 차지하게 될 것이다. 그러나 출산율은 20년 동안 하락해왔고, 앞으로 올라갈 가능성이 희박해 보인다. 따라서 부양 받을 인구는 늘어나고, 부양할 인구는 줄어드는 20년의 공백이 발생해버린 것이다. 역사상 우리가 가장 경제활동이 많고, 전체인구도 많은 지금, 12%에 달하는 노인인구 부양문제도 해결하기 힘든 상황이다. 이러한 상황으로부터 그들은 현세대와 미래세대간 비슷한 수준의 수령액을 유지하면서 앞으로 40%를 차지할 노인인구의 부양을 다 할 수 있다고 생각하는 것은 잘못됐다고 주장한다.

하지만 이는 기초연금에 대한 근본적 이해가 결여된 주장이다. 일반적으로 기초연금은 최저선의 소득을 보장하는 것이다. 이 최저선의 보장은 모든 이에 대해 해당하는 것으로 어느 누구는 최저선 이하로 살고 어느 누구는 최저선 이상으로 살 수 있도록 하자는 것이 아니다. 마찬가지로 노인의 수가 많은 경우에도 이 최저선은 지켜져야 하며 노인의 수가 적은 경우에도 이는 지켜져야 하는 것이다. 따라서 현재의 65세 이상의 노인들이 20만원의 기초연금을 받듯이 미래의 65세 이상 노인도 현재가치로 20만원 이상의 기초연금을 받아 최저선을 지킬 수 있어야 한다. 이것은 인간이 본래적으로 갖고 태어나는 욕구, 즉 기초소득보장의 욕구를 마찬가지로 본래적으로 갖고 태어나는 ‘함께 해결하는 방식’ 즉 공적 방식 또는 연대의 방식으로 해결하는 것이다.



달리 말하면, 최저선을 넘어 적정선까지는 ‘함께 하는 방식’으로 보장하고 그 이상은 개인이 개별적으로 책임지게 할 수 있다. 중요한 것은 기초연금은 바로 최저선에 해당하는 것으로 여기에는 개별적으로 준비하는 것보다 ‘함께 하는 방식’이 국민다수의 근원적인 욕구와 그것을 충족시키는 본래적인 방식에 더 적합하다는 것이며, 이러한 제도의 발생 자체가 인간이 본연적으로 갖는 본성에 의해 추동된다는 것이다. 오히려 이러한 제도의 발생을 막는 것, 바로 그것이 인간이 인간본성에 의거하여 활동하고 결정하는 것을 막는 인위적인 것이며 그 결과 항상 사회는 근원적 욕구가 충족되지 않은 상태에 놓여 이로부터 지속적으로 사회문제가 초래되게 되는 것이다.

### 3) 기초연금에 소요되는 재정이 너무 부담이 되어 축소하고자 한다

최저선으로 책정된 기초연금에 소요되는 재정을 지속적으로 충당하지 못할 것이라는 우려는 그야말로 우려일 뿐 현실적이지 않다. 만약 이 정도의 재정도 확보하지 못한다면 그것은 국가의 무능력을 보여주는 것이고 그 결과로 나타나는 것은 사회의 해체이다. 최저선도 지켜주지 못하는 사회에서 구성원으로서 산다는 것은 그야말로 개인적으로 보면 손해를 보는 것이며 많은 구성원들은 대한민국이라는 사회에서 다른 사회로 이민을 가는 결정을 하는 것이 더 낫기 때문이다. 사회의 존재이유, ‘인간은 사회적 동물이다’라는 격언에서의 ‘사회적’이라는 말은 바로 근원적 욕구의 충족을 ‘함께 해결하는 것’을 포함한다. 이것을 못하는 사회는 사회로서의 의미가 없는 것이기에 많은 구성원들이 해당 사회로부터의 이탈을 시도하게 되는 것이다. 이러한 면에서 재정부족 또는 재정의 지속가능성에 대한 고려는 기초연금의 보장 이후에 고려해야 하는 문제이다. 그런데 일부 전문가들은 제1차적 목적은 회피한 채 부가적인 수단을 내세워 기초연금을 축소하거나 일부에게만 제공하는 그야말로 공공부조적인 성격의 것으로 만들려 하는 것이다.

### III. 현행 기초연금을 극복하기 위한 제언

지난 26년간 위정자들이 국민들에게 심어놓은 국민연금에 대한 ‘혐오감’이란 낙인으로 인해 국민연금 신뢰확보를 위한 운동은 전폭적인 대중적 운동으로 승화되지 못했다. 때때로 재벌 민간보험사들과 그들의 재정적 지원을 받는 반 서민적 세력들 그리고 보수언론들은 국민연금의 신뢰가 저하될 때마다 ‘국민연금 폐지운동’을 주장하거나 그들을 옹호, 옹호하였다.

#### 1. 공적연금의 원리, 원칙, 합리성에 대한 보다 심도 높은 연구가 필요

공적연금의 목표를 명확히 하고 그 목표를 달성하기 위한 적절한 원칙을 세우는 것이 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 이 목표와 원칙을 발생시키는 내적 원인인 노후소득보장의 원리들을 이해하고 이 원리로부터 목표와 원칙이 나오는 경로를 이해하는 것이다. 이 원리, 목표, 원칙이 제대로 구현되는 것이 공적연금과 관련된 사회갈등을 최소화하면서 제도적 문제들을 해결하는 첩경이다.

재정이 적자가 아닌 균형을 이루어야 한다는 기준은 합리적이다. 따라서 이에 반대하지 않는다. 하지만 문제는 현재 우리나라의 공적연금을 위해 쓰이는 돈이 적다는데 있다. 따라서 균형재정이라는 틀 속에서 공적연금에 소요될 재정을 확충하는 것이 가장 바람직하다. 공적연금제도가 확대되기 위해서는 분명히 기존 보다는 더 큰 재정이 필요하며 이는 현세대와 더불어 후세대가 동시에 함께 부담해야 한다. 이러한 공동부담 없이 공적연금제도를 확대한다거나 더 나아가 사회복지제도들을 확대한다는 것은 불가능한 것이다. 따라서 정책의 방향은 공동부담에 대한 합리적이고 타당한 이유를 제시하고 현세대와 후세대를 설득해야 하는 것이다. 특히 공동부담의 결과는 결코 손해가 아니라 자신들에게 이익으로 나타난다는 점을 제대로 설득해야 한다.

## 2. 공적연금의 개선방향을 총체적 시각에서 제시하고 이를 공론화해야 한다

2013년도 국민연금 제3차 재정계산에 따른 의견 개진 시, 다수의 재정학자들은 또다시 ‘성급한 보험료 인상’ 의견을 내 놓기도 했다. 보험료인상은 필요한 것이지만 인상의 반대급부 또는 인상의 전제들에 대해서는 논의가 제대로 이뤄지지 않았다.

현재 우리나라의 공적연금의 진행방향은 다음과 같다:

국가개입의 축소를 위해 국가재정의 부담을 완화한다.

공적연금의 다층화를 통해 실패의 위험을 분산한다.

국민연금 보험료를 인상하여 적립기금의 극대화한다.

미래의 인구구성을 고려하여 공적연금의 보장성(수급액)을 하향 조절한다.

연기금을 투자하여 투자이익을 극대화한다.

그러나 이러한 정책기조는 국민연금 가입자의 확대와 사각지대의 해소, 국민연금의 보장성 강화, 국민연금의 소득재분배의 유지, 국민연금의 안정성 보장 등의 국민다수의 이익과는 무관하거나 다소 배치되는 것들이다.

## 3. 기초연금의 실천적 정치화

연금행동, 노조, 시민단체, 싱크탱크 등이 지속적으로 현행 기초연금의 폐해를 알리고 기초연금을 강화를 위한 구체적 방안들을 제시하면서 사회의 의제로 공론화시켜야 한다.

복지선진국에서 도입된 기초연금에 준하는 사례들을 분석하여 현행 기초연금의 잘못된 점을 비교를 통해 시민들이 알기 쉽게 홍보한다.

의료민영화를 다룬 식코와 같이 기초연금과 국민연금을 다루는 공적연금의 식코를 만들어 유포시킨다.

향후 대통령 선거나 총선에서 기초연금의 강화를 공약으로 내걸게 한다. 현행 기초연금의 도입을 주도한 정치인들에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 해당 지역구에서 그들의 잘못된 결정을 지속적으로 유포시키며 최종적으로는 낙선운동을 한다.

기초연금 강화의 필요성을 지역의 풀뿌리 시민조직과 공동으로 지역차원에서 국민들에게 알린다. 중국적으로 기초연금 강화 그리고 국민연금 강화를 주요 목적으로 하는 풀뿌리 시민조직을 구성하여 활동할 수 있게 한다.



[토론문]

얼마 전 나쁜 꿈을 꾸었습니다.

김 병 국 노년유니온 부위원장



[토론문]

## 청년입장에서 본 박근혜정부의 기초연금안

이태형 복지국가청년네트워크 대표 겸 운영위원장

박근혜 정부의 기초연금안은 2012년 대선 당시 새누리당의 핵심 공약이었다. 새누리당의 기초연금 공약은 ‘모든 어르신께 20만씩 드리겠다.’라는 내용을 골자로 당시 65세 이상의 어르신 중 일부 소득하위 계층에 계신 분들이 최고 10만원 남짓 받던 ‘기초노령연금액(2007년 법제정)’을 모든 어르신께 2배로 인상해 지급하겠다는 파격적인 공약이었다. 그러나 기초연금 공약은 박근혜 대통령 당선 직후인 인수위 시절부터 원안대로 공약이행이 어렵다는 논의가 나오기 시작했다. 결국 정권 수립 후 여당과 정부는 지급대상을 소득하위 70%로 축소시키고 지급액 또한 국민연금 가입기간과 연계해 점차 연금액을 차감하는 수정안을 들고 나왔다.

시민사회와 야당은 즉각 반발했고 수많은 논란 속에 정권 출범 1년 간 이렇다 할 결론을 짓지 못했다. 그러나 장기 대치 국면을 타개하고자 정부와 여당은 수정안으로 ‘한시가 급한 어르신들’을 위해 2014년 7월 지급 목표를 관철시키겠다는 입장을 분명히 했다. 조급해진 야당은 6·4 지방선거를 앞두고 정치적 부담을 최소화하기 위해 결국 지난 2014년 5월 2일 기초연금 지급대상을 소득하위 70%로 축소, 국민연금 가입기간과 연계, 기초연금액의 기존 A값 연동을 물가연동으로 바꾸는 독소조항을 수용한 채 박근혜 정부 기초연금안을 국회에서 통과시켰다.

이번 기초연금안 사건의 전말을 살펴보면 결과는 물론 과정에서 많은 문제점



이 도출되었다. 이 글에서는 다음의 세 가지 측면을 중점으로 논의를 전개하고자 한다. 첫 번째로 기초연금을 둘러싼 다양한 이해 당사자들의 의견이 충분히 반영되었는지에 대한 절차적 민주성이다. 두 번째로 기초연금 수정안으로 인해 수급액이 시간이 갈수록 축소되는 미래 납세자인 청년층과 현재 기초연금 수급 대상자인 노년층과의 세대 간 갈등 조장 문제이다. 마지막 세 번째로 이번 개편안으로 인해 역차별을 감수 할 수밖에 없는 국민연금 장기가입자의 다수를 차지하게 될 청년층의 공적연금 신뢰성 훼손의 문제이다.

### 박근혜 정부의 기초연금안 통과과정에서 본 비민주성

이번 기초연금안 논란에서 가장 먼저 제기 될 수 있는 비판은 ‘충분한 사회적 논의과정이 거쳤는가?’이다. 특히 이번 개편안에 따른 다양한 이해 당사자의 의견수렴 과정이 얼마만큼 존재했는가에 대한 의문이 제기 된다. 앞서 언급 했듯이 이번 정부 개편안의 핵심은 수급대상 축소, 국민연금가입기간과의 연계, 기존 A값 연동을 물가연동으로 변동한 것이다. 이 개편안에 따르면 소득계층에서의 차이 뿐 아니라 수급대상자 간 세대 불공평 문제가 대두 될 수밖에 없다. 이러한 문제점을 수렴하고자 정부는 정부 관계자, 사용자, 근로자, 지역, 세대를 포괄하는 정부는 ‘국민행복연금위원회’를 발족했다.

〈표1〉 국민행복연금위원회 위원 명단 17)

| 구분     | 성명  | 소속(직위)             | 비고  |
|--------|-----|--------------------|-----|
| 위원장    | 김상균 | 서울대 사회복지학과 명예교수    | 위촉직 |
| 정부(2)  | 이영찬 | 보건복지부 차관           | 당연직 |
|        | -   | 기획재정부 차관           | 당연직 |
| 사용자(2) | 김영배 | 한국경영자총협회 부회장       | 위촉직 |
|        | 송재희 | 중소기업중앙회 부회장        | “   |
| 근로자(2) | 김동만 | 한국노동조합총연맹 상임부위원장   | “   |
|        | 김경자 | 전국민주노동조합총연맹 비상대책위원 | “   |
| 지역(2)  | 김자혜 | 소비자시민모임 사무총장       | “   |
|        | 손재범 | 한국농업경영인중앙연합회 사무총장  | “   |
| 세대(4)  | 강세훈 | 대한노인회 행정부총장        | “   |
|        | 신달자 | 한국시인협회 회장          | “   |
|        | 백경훈 | 전북청년발전소 교육실장       | “   |
|        | 이슬  | 동덕여자대학교 사회복지학과(재)  | “   |

그러나 오늘 발제인 「기초연금법 정책결정 및 입법 과정에 대한 평가」에서 언급했다시피 국민행복연금위원회에 포함된 4인의 세대 대표들의 전문성에는 의문을 제기 할 수밖에 없다. 선발과정에서 연금에 대한 기본 식견이나 전문성 검증이 어떠한 방식으로 이루어졌는지 의문이고 실제 이들이 세대를 대표해 정부 정책 결정에 참여 할 수 있는 사람들인지에 대한 대표성에도 의문을 가지지 않을 수 없다.

또한 이후 논의 과정에서도 국민을 대표해 정책을 결정하는 국회는 민주적 절차를 제대로 지켰는지 의문이다. 여당(새누리당)내에서 조차 쉽게 의견합치를 이루지 못했고 야당(새정치연합)내에서 또한 보건복지위 의원들의 반대 기류가 적지 않았음에도 불구하고 양당은 ‘7월 지급’이라는 공통의 목적을 가지고 수정안을 강행했다. 또한 국민연금바로세우기 국민행동(이하 연금행동)에서 실시한 기초연금에 대한 18)국민 여론조사에서 충분한 논의과정이 필요하다는

17) 보건복지부 보도자료 (2013.03.20. “『국민행복연금위원회』 발족 - 국민행복연금 도입을 위한 의견수렴의 장(場) 열려”

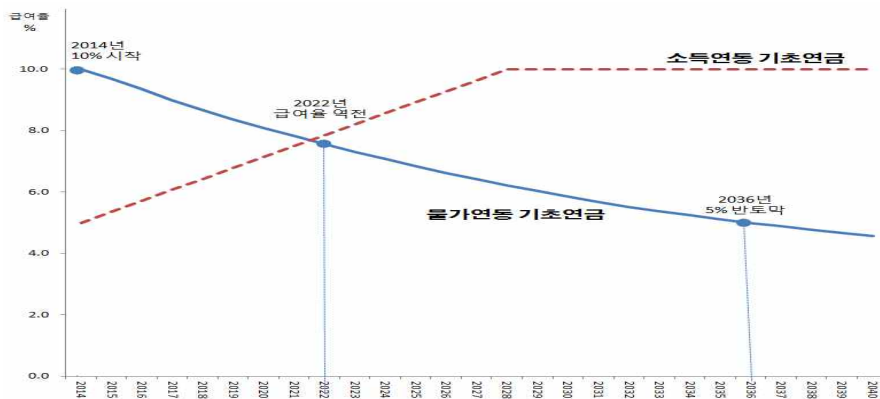
18) 연금행동은 새정치민주연합 당 지도부가 왜곡된 국민여론조사로 ‘국민여론’을 호도할 수 있다고 판단하여 ‘14.04.30일 하루 동안 전 성인 남녀 1,000명(연령별 인구분포 감안)을 대상으로 여론조사를 실시하고 그 결과를 익일 오전 ’보도자료‘를 통해 발표

여론(72.4%)이 우세했음에도 여·야 지도부는 졸속 합의를 결정했다. 이와 같이 몇 세대를 내다보고 결정하는 공적연금에 대한 사회적 합의가 미비했음에도 불구하고 국회를 통과 한 박근혜정부 기초연금안은 결과를 차치하고서라도 과정에서 많은 문제점을 남겼다.

### 세대 간 갈등을 부추기는 박근혜 정부의 기초연금안

오늘 발제인 「박근혜정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제」에서 밝혔듯이 정부의 기초연금안은 국민연금 가입기간 연계와 기존 A값 연동을 물가연동으로 변경해 시간이 지날수록 연금 지급액이 축소되는 현상이 발생하는 구조적 문제점을 가지고 있다. 이것은 곧 국민연금에 장기가입 할 수 밖에 없는 청년층의 연금액이 삭감되고 기존의 A값 연동 중심의 기초연금액이 물가연동으로 바뀌며 기존안의 연금액보다 작아지는 역전 현상이 발생 할 수밖에 없다.

〈표2〉 기초연금 미래 비교: 물가연동과 소득연동 방식<sup>19)</sup>



전액 조세로 충당되는 기초연금은 미래 납세자인 청년들이 낼 세금으로 지급되는 되는데 정작 장기간 국민연금을 가입하고 오랜 기간 동안 세금을 낼 청년들의 기초연금액이 청년층의 의사와 상관없이 줄어든다는 것은 세대 간 형평

19) 기초연금 미래 비교: 물가연동과 소득연동 방식 (오건호, 2014)

성 문제를 야기할 공산이 크다. ‘국회예산정책처’에서 연령별 기초연금정부안과 현행 기초노령연금 수령액을 비교한 수치를 발표한 자료 보면 20세 기준 4259만 9000원 정도의 연금 수령 손실을 본다는 결과가 발표되었다.

〈표3〉 정부 기초연금안과 현행 기초노령연금 연령대별 수급액 비교 20)

| 현재<br>연령 | 65세<br>시점<br>기대<br>여명 | 수령액(천원)          |                  | 수령액 차이      |
|----------|-----------------------|------------------|------------------|-------------|
|          |                       | 기초연금정부안          | 현행<br>기초노령연금법    |             |
| 60세      | 18.0년                 | 5615만 8000원      | 5689만9000원       | -74만2000원   |
| 50세      | 19.2년                 | 8493만 6000원      | 9440만3000원       | -946만8000원  |
| 40세      | 20.4년                 | 1억<br>1831만3000원 | 1억3372만6000<br>원 | -1541만4000원 |
| 30세      | 21.5년                 | 1억<br>7529만8000원 | 2억311만9000원      | -2782만1000원 |
| 20세      | 22.7년                 | 2억<br>5019만7000원 | 2억9279만6000<br>원 | -4259만9000원 |

2012년 기준 우리나라 노인 빈곤율이 49.3%를 상회하고 노인인구비율이 빠르게 증가하는 현 시점에서 공적연금 확충을 통한 노인 빈곤 문제 해결은 우리 사회가 해결해야 할 중요한 과제이다. 그러나 초기 단계부터 미래 노인을 부양할 청년층의 손해를 사회적합의 없이 강행한 이번 기초연금안 사태는 향후 세대 간 갈등을 부추기게 될 여지를 남겨 둘 가능성이 크다.

### 청년층의 공적연금에 대한 신뢰성 훼손

우리나라의 공적연금은 크게 두 축으로 이루어져있다. 한 가지는 사회보험 형식의 국민연금이고 또 다른 한 가지는 사회수당 형식의 기초연금이다. 이 두 가지 연금은 재정확보 수단과 지급대상 모두가 다르다. 국민연금은 강제가입

20) 국회예산정책처\_기초연금 평생수령액 추계(2013)

사회보험으로 국민연금 가입자들의 사회 보험료로 충당된 국민연금기금에서 국민연금 가입자에게만 지급된다. 이와는 다르게 기초연금은 제도 가입과 무관하게 65세 이상의 연령층에 일반 조세를 통한 세금으로 지급된다.

문제는 기능이 다른 두 연금체계를 이번 정부 기초연금 수정안으로 연계 시켰다는데 있다. 기초연금지급액을 국민연금 가입기간과 연계해 지급하겠다는 것을 주요 골자로 하는 이번 수정안은 기초연금 삭감 문제 뿐 아니라 다수 청년들에게 장차 국가의 지급보장이 불투명하다고 인식되는 국민연금에 대한 신뢰마저도 손상시킬 수 있다. 이미 두 차례에 개혁을 단행한 국민연금은 보험료를 인상과 소득대체율 축소라는 두 가지 조항으로 미래세대에게 불리하게 설계되었다. 고령화 사회진입과 함께 생산가능 인구비율의 가파른 감소로 인해 국민연금기금의 고갈은 이미 예견돼 있다. 이런 점을 고려 할 때 국민연금에 대한 또 다른 개혁 논의는 불가피 할 것으로 전망 된다.

이러한 상황에서 이번 기초연금 수정안 논란은 국민연금 성실 가입자 역차별해 공적연금 자체에 대한 신뢰성을 실추시키고 국가 주도의 연금제도 자체에 대한 혼란을 가중 시킬 수 있는 여지가 있다. 특히 2030세대 다수가 국민연금을 수급할 것으로 예상되는 2060년 즈음이 국민연금기금 고갈예상 시점과 맞물려 있는 것을 감안 할 때 향후 연금 개편 과정에서 청년층의 반발은 적지 않을 것으로 예상된다.

### 향후 개선 방향

다양한 문제점을 지니고 있는 이번 기초연금안 사태를 다시금 반복하지 않기 위해서는 다음과 같은 방향으로 문제를 개선해 나가야 한다.

첫째, 향후 공적연금 개편에 있어서 다양한 이해 당사자를 적절히 대표 할 수 있는 민주적 협의 기구를 조성해야 한다. 특히 정부의 이해관계에 따라 위

축된 형식적인 이해 당사자 협의 기구 조성은 박정희 시대의 유정회 방식으로 결코 반복 되어서는 안 될 것이다. 또한 향후 제도 개편에 있어 몇 년이 걸리더라도 제도의 대상이 되는 일반 국민들에게 논란의 쟁점을 설명하고 사회적 합의가 도출 될 수 있는 충분한 숙의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이러한 과정이 선행 된다면 앞서 언급했던 ‘공적연금의 신뢰성’을 제고하는데 긍정적인 기제가 될 것이다.

둘째, 세대 간 이해관계가 결부 될 수밖에 없는 연금 설계에 있어서 가급적 세대 간 갈등이 아닌 세대 간 연대의 측면에서 문제를 해결해 나가는 노력을 기울여야 할 것이다. 실제로 이러한 접근이 쉽지 않은 이유는 요즘 언론에 자주 등장하는 ‘세대 간 갈등 담론’이 부상 때문이다. 특히 우리사회가 고령화 사회로 진입하고 있다는 사실을 감안하면, 앞으로 복지정책에 대한 세대 간 갈등이 증폭될 것이 자명하다.

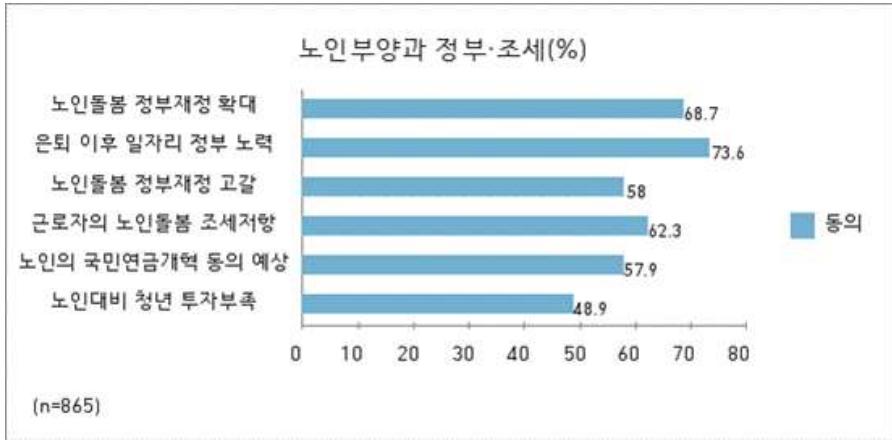
그러나 실제로 복지국가청년네트워크에서 펴낸 21)‘한국 대학생의 삶과 인식’에 따르면 ‘노인부양과 정부·조세 항목’에서 세대갈등 또는 연대의식에 대한 질문에 대해 동의한 비율을 보면 언론에서 말하는 것과는 달리 청년 세대가 어르신세대와 대립구도에 있다고 생각하는 경향이 그리 크지 않다는 것을 확인할 수 있다.

세대 간 동의 비율이 높은 순서대로, ‘정부는 원하는 노인이 퇴직연령 이후에도 계속 일하는 것을 용이하게 해야 한다.’와 같은 노인층에 대한 일자리 제공에 대해 동의한 비율이 73.6%으로 가장 높았고 ‘정부는 국민연금과 노인 돌봄에 필요한 돈을 더 많이 마련해야 한다.’와 같은 공적연금 확충과 노인복지 증대에 대해 동의한 비율은 68.7%이 그 뒤를 이었다. 이런 점을 비추어 볼 때 청년층은 노년층에 대한 복지 수준이 세대 간의 사회적 자원 경쟁을 초래할 만큼 높지 못하다는 점을 인식한 것으로 보인다.

---

21) 한국대학생의 삶과 인식:2014년 대학생 실태조사:56-66 (복지국가청년네트워크, 2014)

〈표4〉 노인부양과 정부·조세



결국 모든 세대의 복지가 미비한 시점에서 공적연금 확충을 포함한 다양한 복지제도의 확충은 사회연대의 원리를 통해 실현하는 방향으로 진행 되어야 할 것이다. 특히 이번 박근혜정부 기초연금안 통과반대를 위해 구성된 기초연금청년연석회의는 청년·시민 단체, 정당의 학생·청년위원회 등 다양한 단체들이 참여하여 기초연금 문제를 청년들의 ‘기초연금액’ 축소 문제 보다는 ‘공적연금 확충’에 방점을 두고 논의를 전개하였다는 점에서 이러한 방향에 부합하는 청년 세대의 복지이제 활동이었다고 평가 할 수 있다.