

윤 정부 1년, 연금개혁의 경과와 전망

- 제도권 정치의 범위를 넘어 금융·
보험자본의 정치로 화한 한국의 연금정치 -

남찬섭

동아대 사회복지학과
교수

현 정부는 출범과 함께 연금개혁을 중요한 과제로 내세웠다. 이는 작년 대선 과정에서 연금개혁이 의제로 부상하면서 그에 부응한 것이라고 할 수 있다. 하지만 당초 대통령실에 설치할 것 같았던 연금개혁특위는 국회에 설치되는 것으로 변경되어 작년 11월에 설치되었다. 이후 경과를 간략히 요약하면 아래와 같다.

국회연금개혁특위(국회특위)는 산하에 연금전문가 16인(공동위원장 2인 포함)으로 구성된 민간자문위원회를 두고 이 민간자문위에 대해 2022년 12월 말까지 연금개혁 방향에 관한 안을 마련하고 이에 기초하여 2023년 1월 말까지 연금개혁 방안에 관한 안을 마련해달라고 주문하였다. 이에 따라 민간자문위는 작년 11월 16일 구성 이후 올해 1월 17일까지 7차례의 회의를 개최하여 직역연금과 퇴직급여 등을 포함하여 연금제도 전반에 대한 논의를 진행하였고 1월 27~28일 양일에 걸쳐 8차 및 9차 회의를 워크숍 형태로 진행하여 개혁방안 마련을 위해 막판 집중논의를 전개하였다. 하지만 민간자문위는 양일에 걸친 마라톤회의에도 불구하고 합의안 도출에 실패하였다. 그리고 그 며칠 후인 2월 8일 국회특위는 양당 간사와 민간자문위의 두 공동위원장 간 회동을 거쳐 민간자문위에 지금까지의 논의를 바탕으로 보수개혁보다는 구조개혁에 관한 논의를 해달라는 주문을 함으로써 요구내용을 변경하였고 이로써 국회특위의 연금개혁논의는 다소 갑자기 경로가 변경되었다. 이를 두고 연금개혁 실패를 전망하는 진단들도 있는데 그런 진단들도 나름의 이유가 있는 것

이지만 그와 함께 국회특위가 경로변경에 이르게 된 과정이 연금개혁을 둘러싼 정치의 성격이 변화했음을 보여준다는 사실을 인식하는 것도 중요하다.

연금개혁 정치의 성격 변화를 보려면 1998년부터의 연금개혁 과정 전반을 봐야 하지만 여기서는 지면관계상 2019년 경제사회노동위원회(이하 “경사노위”)의 연금개혁과정부터 살펴본다. 2019년 경사노위의 연금개혁논의에 대해서는 흔히 그 의미를 폄훼하는 경우가 많다. 경사노위의 연금개혁 논의는 그 직전 해인 2018년에 실시된 제4차 국민연금 재정계산에 따라 복지부가 마련한 연금개혁안에 대해 여론이 모이지 못하고 국회도 연금개혁에 소극적인 태도를 보이면서 당시 정부가 사회적 합의 기구인 경사노위의 논의를 거쳐 국회로 연금개혁안을 가져가는 전략을 택하면서 시작된 것이었다. 물론 이와 관련하여 당시에 정부가 사회적 합의기구에 연금개혁의 부담을 전가한다는 비판이 있었다. 하지만 당시 여소야대라는 국회상황과 여당인 민주당마저 연금개혁에 소극적이었던 상황, 당시의 정부에 대해서는 대단히 비판적이었던 언론 환경 등을 감안하면 경사노위라는 사회적 합의기구를 활용하는 방안은 충분히 생각할 수 있는 선택지이다. 또 연금개혁이 사회적 합의를 필요로 하는 사안이고 보면 그런 점에서도 경사노위를 매개로 한 것은 나름의 근거가 있는 것이다.

물론 경사노위 연금특위는 연금개혁방안에 대해 합의안을 만들어내지 못했다. 하지만 경사노위의 논의과정에서 다수 안案에 한국사회 연금개혁 역사상 가장 폭넓은 합의가 이루어졌다. 즉, 당시 연금개혁안은 세 가지였는데(<표 1> 참조) 이 중 ‘가’안은 소득대체율을 45%로 하되 보험료율을 12%로 인상(10년 단계적 인상)하는 것이었고¹⁾ 여기에는 한국노총과 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회가 찬성하여 노동계와 시민사회계 그리고 청년단체까지 모두 찬성하였으며,²⁾ ‘나’안은 현행 유지안이었는 데 여기에는 경영계가 찬성하였고, ‘다’안은 소득대체율 현행유지에 보험료율 10% 즉시인상안이었는 데 여기에는 자영자를 대표한 소상공인연합회가 찬성하였다. 하지만 경사노위의 연금특위가 합의안을 만들어내지 못하면서 연금개혁이 힘을 잃게 되었고 그에 따라 경사노위 ‘가’안이 다수 안으로서 한국의 연금개혁 역사상 가장 폭넓은 합의를 받은 안이었다는 사실도 그 빛이 바래게 되었다.

경사노위의 연금개혁 논의과정은 몇 가지 중요한 합의를 준다. 첫째, 경사노위 연금특위에서 다수안이 만들어지고 그것이 폭넓은 합의를 이끌어낸 것은 연금개혁에서 보험료 인상이 어떻게 가능할 수 있는지를 보여준 매우 중요한 사례이다. 보험료 인상은 기금소진으로 국민들을 겁박하고 재정안정을 강요한다고 해서 이루어지는 것이 아니다. 그것이 급여향상과 함께 추진되어 연금의 본질적 기능인 보장에 대한 신뢰가 있을 때 가능한 것이다.

1) 당시 ‘가’안에서 보험료율 12% 인상은 결국 9%에서 12%로 인상하는 것이므로 3%포인트 인상하는 것인데 이 중 2%포인트는 소득대체율을 45%로 유지하는데(현재 2028년까지 40%로 하향하게 되어 있는 소득대체율이 2019년에 45%였다) 필요한 인상분이었고 1%포인트는 재정안정을 위한 인상분이었다. 당시 재정계산으로 ‘가’안을 택할 경우 기금소진시점이 7년 연장되는 것으로 나타났다.

2) 이 당시 민주노총은 최저임금 산입 임금범위와 관련하여 경사노위 참여를 거부한 상태여서 연금개혁논의에 참여하지 않았지만 중앙위원회 결의를 통해 ‘가’안에 찬성한다는 의사를 밝혔다. 청년단체로는 당초 복지국가청년네트워크와 청년유니온이 참여하였지만 청년유니온은 연금이 아닌 다른 사안으로 경사노위에 참여하지 않게 되면서 명단에서 빠졌다.

<표 1> 2019년 경사노위 연금특위의 연금개혁안들의 주요 내용과 찬성단체

(1)	(2) 주요 내용	(3) 찬성 단체
(4) '가'안	(5) 소득대체율 50%-보험료율 12%	(6) 한국노총, 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회
(7) '나'안	(8) 소득대체율/보험료율 현행유지	(9) 한국경총, 대한상의
(10) '다'안	(11) 소득대체율 현행유지-보험료율 10%	(12) 소상공인연합회

출처: 경사노위, 2019, 국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 활동결과보고

둘째, 경사노위라는 사회적 합의기구를 매개로 추진하려던 연금개혁은 결국 무산되었는데 그것이 무산되는 과정은 우리 사회 연금정치의 성격을 잘 보여준다. 주지하다시피 경사노위의 논의 이전에 한국 사회는 1998년과 2007년에 걸쳐 이미 두 차례의 연금개혁을 한 바 있으며 2015년에는 공무원연금을 개혁한 바 있다. 그런데 이 과정이 모두 재정안정론에 지배되었다. 이는 우리 사회가 그만큼 재정프레임에 강하게 지배되고 있음을 보여준다. 어떤 제도이든 재정은 그 제도의 본질적 목적을 위한 수단에 불과한데도 우리 사회는 재정이 마치 제도의 근본인 것처럼 취급되는 경향이 너무 강하다. 그리하여 제도의 본질을 훼손해서라도 재정안정을 금과옥조처럼 떠받드는 본말전도가 일어나고 스스로 진보연 하는 사람들도 그러한 본말전도에 휘말려 재정프레임에 갇혀 있는 경우가 많다.³⁾ 재정프레임에 갇힌 나머지 경사노위의 다수 안이 한국 사회의 연금개혁 역사상 가장 폭넓은 합의를 이룬 것이고 또 노동과 시민사회의 연대가 실현된 한 사례임에도 그 사실마저 부정한다.⁴⁾

이런 재정프레임은 재정주의자들에 의해 전문가라는 이름으로 생산되고 언론에 의해 확대재생산되며 언론의 뒷배를 이루고 있는 금융·보험자본에 의해 이용되는데 이는 이번 국회특위 민간자문위의 논의과정에서 매우 극명하게 드러났다. 앞서 말한 것처럼 민간자문위는 1월 27일과 28일 이틀에 걸쳐 연금개혁방안에 관한 합의안을 도출하기 위해 마라톤회의를 개최하였다. 이 과정에서 가능한 한 합의안을 만들고 소득대체율과 보험료율에 관한 단일수치를 도출하지 못하면 수치의 범위를 정해서라도 합의안을 만들자는 의견이 민간자문위의 두 공동위원장을 포함하여 상당수 위원들부터 제시되었다. 하지만 재정프레임을 옹호하는 위원들은 소득대체율과 보험료율에 범위를 정해서까지 굳이 합의안을 만들 필요가 있느냐면서 합의안을 만드는 것 자체를 반대하였다. 그리하여 결국 민간자문위에서 합의안은 불발되었다. 그런데 문제는 그 이후였다.

3) 사실 경사노위 연금개혁과정에서 소상공인연합회가 찬성한 '다'안은 경사노위 연금특위가 종료되는 단계에서 위원장이 직권으로 갑자기 제출한 안이었다. 당초 소상공인연합회는 인상되는 보험료에 국고지원이 이루어진다면 다수안인 '가'안에 반대하지 않는다는 의사를 밝혔지만 위원장이 갑작스럽게 안을 제시하는 바람에 공식자료상으로는 '다'안에 찬성한 것으로 기록되었다. 당시 위원장은 연금전문가도 아니었는데 그가 막판에 이례적으로 '다'안을 낸 것은 '나'안을 '가'안과 '다'안의 중간 정도 되는 안으로 보이게 함으로써 '나'안을 유력한 안으로 만들려는 '정치적 계산'에 의한 것임은 누가 보더라도 명확하며 이는 그가 재정프레임에 갇혀 있기 때문이다. 재정프레임에 갇힌 채 '정치적 계산'에 의해 무리한 안을 갑자기 제출한 행태는 국회특위 민간자문위에서도 나타난 바 있다.

4) 심지어 일부 재정주의자들은 2019년 경사노위 다수 안에 찬성한 청년단체에 대해 청년의 이해관계를 왜곡하고 있다는 비난을 하기까지 한다. 이는 청년의 이해관계가 재정주의 프레임에서만 성립할 수 있다고 주장하는 것으로 대단히 오만하며 비민주적인 태도라 할 것이다.

민간자문위가 마라톤회의를 연 1월 27일과 28일은 금요일과 토요일이었는데 회의 종료 후 각 위원들에게는 민간자문위가 합의안을 만들어내지 못했으므로 민간자문위 논의과정에 대해서는 국회특위에서 최종결정이 있기 전까지 함구해달라는 문자가 전달되었다. 하지만 주말이 지난 1월 30일 월요일에 민간자문위가 국민연금 보험료를 15%까지 인상하는 안에 합의했다는 보도가 크게 실렸다. 이 기사는 재정주의자들의 인터뷰만 편향적으로 실은 채 보험료 인상이 합의되었다고 보도하였다. 다음날 민간자문위가 보도 자료를 내어 합의된 바 없다고 했고 복지부 장관이 나서서 보험료 인상은 정부안이 아니라고 했지만 이미 수많은 언론이 보험료 인상을 보도하고 난 후였다. 그리고 보험료 인상 합의가 보도된 다음날에는 연금수급연령을 상향 조정키로 했다는 보도가 수많은 매체를 타고 나갔다. 그 다음날에는 국민연금가입상한연령을 상향 조정키로 했다는 내용이 수많은 언론에 보도되었다. 이러한 보도들에는 기금소진이 항상 빠지지 않고 친절하게(?) 거론된다. 그리고 또 소득대체율을 인상하면 젊은 세대는 보험료 부담에 빠질 것이라는 내용도 크게 보도된다. 그리하여 결국 국회특위가 연금개혁을 통해 더 내고 더 오래 내고 더 늦게 받게 하면서 받는 돈은 그대로 받게 하려 한다는 이미지가 만들어지게 되었다.

이것이 가져온 결과는 무엇인가? 앞에서 말한 것처럼 국회특위는 민간자문위에 모수개혁이 아니라 구조개혁에 대해 논의해달라고 요구사항 자체를 바꿔버렸다. 민간자문위에서 합의되지도 않은 보험료 인상과 수급연령 및 가입연령 조정을 합의되었다고 보도해버림으로써 결국 정치권으로 하여금 그 어느 것도 추진하지 못하게 만든 것이다. 나아가 평균수명의 증가와 노인인구의 증가로 전체적인 생애주기와 노동주기의 조정이 필요하지만 이것마저 연금의 재정프레임에 갇히게 만들어 그에 관한 사회적 논의를 어렵게 만들었다.

왜 이렇게 하는가? 사실 금융·보험자본의 입장에서 보면 의무적으로 납부해야 하는 국민연금 보험료의 인상이 달가울 것이 없다. 언론이 보도한 대로 정말로 국민연금 보험료를 15%로 인상하면 아마 우리 국민들은 민간연금이나 보험에 가입할 여력이 크게 감소할 것이다. 그래서 금융·보험자본은 국민연금 보험료 인상을 실제로는 원하지 않는다. 2019년 경사노위 연금논의에서도 보험료 인상에 끝까지 반대한 주체는 노동계가 아니라 경영계였다. 그리고 금융·보험자본은 국민연금의 소득대체율 인상도 원하지 않는다. 소득대체율이 인상되면 국민연금이 노후보장수단으로 신뢰를 얻게 될 것이고 그러면 부자를 제외한 많은 국민들은 민간연금이나 보험에 가입할 유인이 감소할 것이기 때문이다. 결국, 금융·보험자본은 국민연금을 현재의 규모 그대로 유지시켜(혹은 더 축소시켜) 민간연금의 지분을 침해하지 않게끔 하는 것이 실제 의도인 것이다. 언론은 연금개혁 부진의 탓을 제도권 정치에 돌리지만 기실은 연금정치 자체가 금융·보험자본의 이해관계에 지배당하는 것으로 변질되었으며 언론이 그에 앞장서서 금융·자본의 이해관계를 대변해온 것이다. 자본의 이해관계에 친화적인 정권이 집권하고 그 세력이 연금개혁을 추진하자 자신들의 의도를 좀 더 노골적으로 드러낸 것이고 재정주의자들의 재정프레임은 이런 의도에 이용되고 있다.

따라서 금융·보험자본의 이해관계를 거스를 생각이 없는 현 정부 하에서 국민연금의 제도개혁은

전망이 어두울 것 같다. 재정계산위원회가 재정계산결과 및 그에 따른 연금개혁방안을 법률에 따라 올해 하반기에 내놓아야 하지만 그 방안이 나오더라도 아마 연금의 제도개혁은 어려울 가능성이 클 것 같다. 이렇게 연금의 제도개혁이 지지부진한 가운데 여야가 금액에서 일치하는 기초연금은 내년 총선을 앞두고 40만원으로 인상될 가능성이 높아 보인다. 그리고 연금기금의 수익을 강조하여 기금운용거버넌스를 바꾸면서 이를 연금개혁으로 둔갑시킬 가능성이 있다고 본다. 실제로 이 글을 쓰고 있는 시점에 그런 가능성을 보여주는 일이 벌어졌다. 즉, 지난 2월 24일 기금운용위원회의 3명의 상근전문위원 중 1명을 검사출신 인사로 선임하였고 이어 3월 7일에는 수탁자책임전문위원회(“수책위”)의 비상근전문위원 위촉방식을 바꾸고자 기존에 6명 전원을 가입자단체 추천으로 위촉하던 것을 3명만 가입자단체 추천으로 하고 나머지 3명은 정부가 금융·투자전문가들 중심으로 위촉하는 것으로 변경하는 안을 회의 직전에 공지하고 회의 당일 상정하여 사실상 날치기로 통과시켰다. 이것은 기금운용에 금융자본의 이해관계로부터 자유로울 수 없는 전문가라는 사람들의 영향력을 강화하여 기금을 금융자본의 이해관계가 관철되는 장으로 만들고 이렇게 하는데 정부(정권)가(이) 보조를 맞추겠다는 의도를 드러낸 것이다. 이를 종합하면 현 정부의 연금개혁은 제도로서의 연금은 현재의 모습과 규모 그대로 두어 민간금융자본에 해를 끼치지 않게 묶어두는 한편 기초연금은 40만원으로 올려 포퓰리즘을 극대화하고 거대하게 쌓인 연기금은 금융자본의 이해 속에 놓이게끔 거버넌스를 개악하는 것으로 귀결될 가능성이 높아진 것이다. 그리고 이런 연금개악에 재정주의자들의 재정프레임과 기금소신론은 계속 활용될 것이다.

현 정부가 자본의 이해관계에 종속되어 벌이는 연금개악과 같은 사례는 연금 외의 다른 사안에서도 관철될 것으로 보인다. 아무리 선별적 복지를 주장하는 정권도 자신들이 내거는 복지정책의 표제어에 복지혜택의 대상에 낙인이 따를 수도 있는 ‘약자’라는 표현을 노골적으로 내걸면서 ‘약자복지’라고 하지는 않는다. 이 정권은 그만큼 공감능력이 떨어지는 후안무치한 정권인 것이다. 게다가 사회서비스에서는 부동산개발에서나 보던 프로젝트파이낸싱 같은 기법을 동원하여 서비스를 제공하겠다고 나서고 있다. 노동을 노골적으로 배제하고 그 노동이 배제된 자리에 포퓰리즘과 약자와 개발을 채워 넣어 복지를 시혜와 시장원리로 지배되는 장으로 만들려는 것이 아닌지 염려된다. 혹자는 기초연금을 기본소득의 전단계로 생각할지 모르겠으나 선거 때마다 급여수준이 올라가는 기초연금의 정치는 사회권을 관철하려는 건전한 복지정치가 아니라 국민연금은 자본의 이해관계를 침해하지 않는 수준으로 묶어두고 국민연금이 그렇게 묶이게 되었다는 사실에 눈을 돌리지 못하게끔 하려는 표퓰리즘 정치에 의한 것이다. 이런 정치는 기초연금에 필요한 재정수요가 커지면 재정을 조달할 방안을 마련하기보다 제도를 축소해버릴 가능성이 높다.

이대로 가면 현 정권은 한국 사회에서 복지국가 확대의 경로와 기제를 지극히 부정적인 것으로 바꿔버릴 가능성이 높다. 이에 대해 우리 모두의 경계를 게을리 하지 말아야 하며 계속 새로운 대안을 만들어내는 노력을 멈추지 말아야 할 것이다.