1998부터 2007까지 한국 연금정책의 전개 방향

: 국가와 시장의 역할 경계와 사회권의 변형

주 은 선*

(2008.12.21. 접수 / 2009.01.05. 1차수정 / 2009.01.12. 게재확정)

- 요 약 -

이 연구는 1998년부터 2007년 사이 10년 동안의 한국 연금정책을 국가와 시장의 경계 변화와 사회권의 변화라는 측면에서 평가한 것이다. 우선 국가와 시장의 역할 면에서, 김대중 정부와 노무현 정부는 한국사회에서 공적연금과 사적연금 양자가 모두 자리를 잡지 못한 상황에서 제도 변화를 통해 공적연금의 역할 축소와 사적연금의 역할 강화를 유도하였다. 그 결과 퇴직연금과 개인연금과 같이 '시장'을 경유하는 노후소득보장 범위가 계속 확대되고 있다. 특히 2007년 개혁은 국가 부문의 역할이 안정적 보험 기여가 가능한 일부 사회성원에게 적정급여를 보장하는 것에서, 최저생계비를 크게 넘어서지 않는 국민연금 급여와 기초노령연금을 통해 최저보장을 하는 것으로 재조정되는 계기가 되었다. 사회권 면에서 평가하자면 공적연금 급여수준의 급격한 하락과 제도 적용 확대의 실질적인 실패로 볼 때, 적용대상 확대와

* 대구대학교 사회복지학과 전임강사(skyesjoo@daegu.ac.kr)

www.kci.go.kr

가입자격 완화 노력에도 불구하고 지난 10년 동안 노후소득에 대한 사회권 수준은 향상되지 않은 것으로 평가된다. 기여에 의한 권리성 급여가 축소되고, 그 대신 자산조사를 수반하는 최소보장 권리가 광범위하게 확대된 것으로 볼 때 노후소득보장에 대한 사회적 권리의 내용과 형태가 크게 변화하였다고 할 수 있다.

주제어: 연금정책, 공적연금, 사적연금, 사회권

www.kci.go.kr

1. 머리말

지난 10년은 한국 복지국가 발전에 결정적 시기였다. 1998년 외환위기 이후 지난 10년간 한국 복지국가는 제도의 팽창과 함께 복지지출 수준이 꾸준히 증가하면서 복지국가를 향한 이륙을 시작했다고 평가된다(구인회, 2008; 남찬섭, 2008 외). 연금 부문에서도 지난 10년은 제도발전의 방향을 결정짓는 중요한 시기였다. 제도정착 과제와 함께 재정 문제가 함께 거론되기 시작하면서 이 시기에 한국 연금제도에는 몇 차례 큰 폭의 개혁이 있었다. 1998년 개혁을 통해 국민연금 가입대상은 도시지역 자영자로까지 확대되어 소위 전국민 연금시대가 열렸고, 새로운 노후소득보장 기제로 퇴직연금 제도가 만들어졌다. 2007년 개혁을 통해서 기초노령연금 도입과 국민연금 급여의 대폭적인 삭감이 이루어졌다. 이러한 개혁은 민주화 이후 최초의 평화적 정권교체를 달성함으로써 기득권 세력과는 다른 노선을 표방한 세력이 집권하여 주도한 개혁이라는 점에서 그 성격을 가늠하는 것은 흥미로운 작업이다.

한국 연금정책의 전개과정과 1990년대 이후 여러 나라 연금개혁에서 관찰되는 다층체계 모형의 구축은 연금정책 평가를 위해서는 공적연금뿐만 아니라 사연금 부문의 변화를 연관시켜 살펴볼 필요가 있음을 보여준다. 국가의 정책 개입 범위는 국가가 직접 책임지는 공공복지의 영역에 그치는 것이 아니다. 시장의 형성과 팽창은 자연발생적이기보다는 국가의 직간접적 지원, 규제 등에 의해 영향을 받는다(Polaniy, 1957; Esping-Andersen, 1990). 노후소득보장 영역에서도 이는 마찬가지이다. 이에 정부의 연금정책 평가에 관한 시야를 국민연금과 함께 퇴직연금, 개인연금 등과 같은 사적연금을 포함한 노후소득보장 전반으로 넓힐 필요가 있다.

국가의 정책적 개입 범위를 국가복지뿐만 아니라 민간, 시장으로

www.kci.go.kr

넓혀서 바라본다면 지난 10년 동안의 연금정책 변화의 기저에 존재하는 일관된 흐름을 발견할 수 있다. 김대중 정부는 퇴직연금제 도입 논의를 본격화시키고 개인연금 혜택범위를 넓혔다. 이어서 노무현 정부는 국민연금을 대폭 축소하고 이를 보완하기 위한 낮은 수준의 기초보장제도를 도입하였다. 이러한 연금정책은 노후소득보장에서 공공과 민간의 경계와 각각이 수행하는 역할의 내용을 바꾸어 놓았다. 지난 10년간 한국 연금정책 변화 결과 소위 '시장'을 경유하는 노후소득보장의 범위가 확대된 것으로 보인다.

노후소득보장에서 국가와 시장의 경계 변화는 연금제도 등을 통해 보장되는 사회권에 본질적인 변화를 가져오기 마련이다. 사회권은 모든 시민의 복지에 대해 국가가 책임을 갖게 됨에 따라 시민이 삶의 질에 대해 갖게되는 권리로서 이해되며, 이에 사회권은 자본주의 시장경제 원리와 대칭을 이룬다(Marshall, 1950). 이에 복지국가 발전 또한 국가가 보장하는 사회권 강화, 탈상품화라는 차원에서 조명되는 것이다(Esping-Andersen, 1990). 이에 사회권 수준은 복지에 대한 국가의 책임범위, 즉 공적 사회보장제도의 역할 변화와 긴밀하게 관련된다고 할 수 있다.

연금제도에서 공적연금의 축소와 사연금의 확대에 따라 시민들이 노후소득에 대해 가지는 권리의 내용과 수준은 변화한다. 제도 변화의 본질을 이해하기 위해서는 사회권의 다양한 차원에 대한 인식에 기초한 평가가 필요하다. 시민으로서 갖는 보편적 권리와 일정한 사회경제적 기여를 전제로 주어진 권리, 자격조사를 거쳐 부여된 권리는 그 의미가 다르다. 이는 사회권에 대한 고찰은 복지지출액과 같은 계량화된 분석을 넘어서는 질적 분석을 요구한다는 것을 의미한다.

따라서 이 연구에서는 연금급여에 대한 권리 또한 단일하지 않다는 점에 주목한다. 연금에 대한 권리는 연금소득 원천에 따라 '시민임'으로부터 발생하는 권리, '사회경제적 기여'를 통해 발생하는 권리, 사

www.kci.go.kr

적계약을 통해 발생하는 권리 등으로 다층적으로 구분된다. 중요한 것은 공적보장 범위와 수준의 변화이다. 이에 따라 사회적 연대를 통해 제공하는 소득보장의 범위와 개인단위의 개별계약 및 자기책임 원리에 의한 소득보장의 범위와 중요성이 달라지기 때문이다. 연금개혁은 한국사회에서 '시민임'으로부터 나오는 연금소득에 대한 권리, 기여를 통해 발생하는 권리, 사적계약을 통해 발생하는 권리의 내용과 수준을 크게 변화시켰다. 연금개혁을 통해 연금급여 보장에 대한 국가와 시장의 역할에 변화가 진행되었고, 이는 연금소득에 대한 사회적 권리 내용을 상당히 변화시켰을 것으로 보인다.

이런 문제의식 하에서 이 연구는 1998년부터 2007년 사이 10년 동안의 한국 연금정책을 국가와 시장의 경계 변화와 이에 따른 사회권의 변화라는 측면에서 평가하고자 한다. 먼저 두 정부의 연금정책을 평가하는 틀을 구체화시키고 지난 10년간 진행된 한국 연금제도 변화 내용을 정리할 것이다. 이어서 연금제도의 전개 방향을 국가와 시장의 역할과 사회권 측면에서 평가한다. 결론을 대신하여 이 변화가 최근 이명박 정부의 연금정책 전망에 비추어 갖는 의미를 논할 것이다.

2. 평가틀

국가와 시장의 역할과 관련해서는 이 연구에서는 지난 10년간 한국 사회에서 공적연금과 사적연금의 역할 비중 변화를 평가한다. 공적연금과 사적연금 역할 비중은 한 사회의 복지의 성격을 가늠하는 지표이기도 하다(Esping-Andersen, 1990). 한국 노후소득보장에서 국가가 직접적인 급여 제공(provision)역할을 하는 영역은 국민연금과 기초연금으로, 시장의 역할 영역은 퇴직연금과 개인연금, 생명보험 등으로 구체화된다. 퇴직연금을 시장부문으로 포함시키는 것에는 논란이 있을 수 있다. 퇴직연금의 본래 형태인 퇴직금은 근로기준법에 의해

www.kci.go.kr

강제되는 법정복지 영역이기 때문이다. 이런 의미에서 퇴직연금에 대한 권리는 시장과 국가의 경계에, 개인적 권리와 사회적 권리의 경계에 존재한다고 할 수 있다. 그러나 퇴직연금은 실제로 기업이 금융시장의 퇴직연금 상품을 구매함으로써 제공되며 퇴직연금 기금은 금융시장에서 운용된다. 기여는 의무화되어 있지만 국가의 기여는 전혀 없으며, 퇴직연금 급여에 대한 약속은 결국 사적 계약의 문제가 된다. 이에 이 연구에서는 퇴직연금을 시장 부문으로 포함시킨다. 국가와 시장의 역할은 대상, 재원, 급여 면에서 공적연금과 사적연금이 차지하는 비중을 비교함으로써 규명하고자 한다. 이는 가입자 수, 보험료, 급여수준으로 볼 때 각각이 차지하는 비중 등으로 구체화된다.

한편 사회권[1]은 물질적 자원의 배분과 직접적으로 관련되어 있다. 이에 두 정부의 연금정책에 대한 사회권 측면의 평가는 국가가 시민에게 얼마나 보편적이며, 안정적으로, 적절한 수준의 연금 급여를 보장하는가에 관해 이루어져야 한다. 사회권 정도라는 면에서 판단을 하기 위해서는 공적연금 보장수준, 급여수급 조건, 재분배 정도, 대상 포괄성[2] 등의 변화에 대한 다면적이고 체계적인 판단이 필요하다.

사회권의 성격을 가늠하는 데 핵심적으로 고려할 것은 그 권리의 원천이다. 국가가 제공하는 사회복지 급여의 가장 초기적인 형태는 빈곤층에 대한 제한적 급여로서 이는 사회경제적 취약함으로부터(혹은 취약함에도 불구하고) 존재하는 생존권에 근거한다. 이는 사실상

---

1) 마샬 (T.H. Mashall)에 따르면 사회적 시민권. 혹은 사회권(social right)이란 어느 정도의 경제적 복지와 보장, 사회의 지배적인 기준에서 보았을 때 문명화된 삶을 충분히 누리고, 사회의 유산에 충분히 참여할 수 있는 권리로 규정된다. 복지국가의 급여를 권리로 인식하는 것은 현대 복지국가의 발전을 과거와 단절짓는, 질적 차이를 가져오는 핵심적인 요소라 할 수 있다.

2) 이 연구에서는 공적연금의 법적(형식적) 포괄범위와 실질적 포괄범위를 구분하여 별도로 살펴본다. 법적 규정과 함께 실제 가입률을 살펴보는 것은 한국 사회보장에서 보험미가입자 혹은 미납자 문제가 결코 부수적으로 취급될 수 없는 규모의 문제로서 제도의 보장성을 근본적으로 약화시키고 있기 때문이다.

www.kci.go.kr

생존을 위해‘보호받을 권리’로서 이는 근대 사회보장 급여에서도 실현되고 있지만 전근대적이기도 하다. 한편 사회적 권리가 시장에서의 지위(status)나 성과(performance)와 연계되는 경우 이는 취약성과 연계되어 있지 않다는 점에서, 그리고 근대 자본주의 시장의 작동과 모순되지 않는다는 점에서 철저히 근대적이다. 물론 시민권이란 개념 틀 자체가 현재의 사회경제 질서에 대한 순응을 내포하지만 이는 결과적으로 사회권의 뿌리가 되는 문제의식인 시장과 국가의 대당 구도에서 민주주의를 통해 자본주의에 고질적인‘문명화된 삶’의 불평등을 완화시키는 데에는 불충분하다. 그런 면에서 ‘시민임’으로부터 나오는 보편적인 권리는 시장에서의 성과와 연계되어 있지 않으므로 본질적인 의미에서 탈상품적이다.

이 글에서는 사회보장 전반에 대한 평가가 아닌 연금제도에 대한 평가를 목적으로 하기 때문에 연금권에 초점을 맞춘다. 연금권의 성격은 앞서 설명한 사회권의 권리 원천에 따라 시민권적인 보편적 권리, 조건부 권리, 제한적 최소 권리로 구분하고자 한다. 그리고 이에 더해 사적계약에 근거한 권리를 추가한다. 이 글에서 사적계약에 근거한 권리는 고용계약과 보험구매계약 등에 의해 확보되는 권리를 의미한다. 이를 포함시킨 것은 사적연금이 공적연금과 함께 노후소득보장에 상당한 역할을 하도록 제도적으로 유도되고 있는 상황으로서 연금급여에 대한 권리 중 점점 더 중요한 부분이 되고 있기 때문이다.

지금까지 언급한 연금정책에 대한 평가틀을 구체화시켜 제시하면 아래 <표 1>과 같다.

www.kci.go.kr

<표 1> 한국 연금정책 평가 기준

평가틀	기준	
국가와 시장의 역할 경계	공적연금과 사적연금 급여 비율 공적연금과 사적연금 기여금 비율 공적연금과 사적연금 가입자 수 비율	
사회권의 수준과 성격	대상포괄 범위	법령 실제 보험료 납부율 현세대 노인 포괄여부
	급여수준	기준 소득대체율
	재분배 강도	A값과 B값 비율
	재원의 사회성	재원 중 개인부담 비율
	급여자격 요건	노령연금 수급요건 - 보편적 권리 - 조건부 권리 - 제한적 최소권리 - 사적계약에 근거한 권리

이제 한국 연금정책의 전개과정, 즉 공적연금, 퇴직연금, 개인연금의 변화를 국가와 시장의 경계와 사회권의 내용을 중심으로 살펴보자.

3. 1998년부터 2007년 한국 연금정책의 전개[3)]

지난 10년간 공적연금 부문에서는 김대중 정부 초기 1998년 개혁과 노무현 정부 말기의 2007년 개혁 두 차례의 개혁을 주요한 것으로 들 수 있다. 사적연금 부문에서는 1999년 기업연금상품 판매의 시작,

3) 연금정책의 변화는 실제 입법화된 사항을 중심으로 살펴보되, 정부가 정책사안으로 공식적으로 추진한 경우에는 이를 적시할 것이다.

www.kci.go.kr

2005년 퇴직연금보장법 실시, 그리고 그 사이 지속적으로 이루어진 개인연금 상품에 대한 세제혜택 변화 등을 주요한 변화로 들 수 있다.

1) 공적연금

(1) 1998년 연금개혁

외환위기 직후 집권한 김대중 정부는 국민연금과 관련하여 세 가지 이슈를 다루어야 했다. 첫번째 이슈는 국민연금제도의 형식을 완성하는 것이었다. 형식적 완성의 핵심은 적용범위 확대였다. 김대중 정부는 전국민연금시대 달성을 선거공약으로 내걸기도 하였다. 두번째 이슈는 국민연금 재정안정화 문제였다. 재정문제는 아직 전사회적인 쟁점으로 부각되지는 못했으나 1990년대 중반부터 제도발전위와 전문가들 내부에서 중요한 문제로 다루어졌다. 세번째 이슈는 국민연금기금운용의 투명성 확보였다. 특히 공공자금관리법을 활용한 연기금의 정치적 전용가능성 문제는 당시 초미의 관심사였다.

집권 직후인 1998년에 김대중 정부는 국민연금법 개정을 실시하였다. 1998년 개정안은 도시지역 자영자까지 국민연금 가입범위로 포괄하는 내용을 담고 있었다[4]. 그러나 1998년 개정은 가입범위 확대뿐만 아니라 급여액 인하, 퇴직금 전환금 폐지, 국민연금 기금운용 변화와 같은 연금권에 영향을 미칠만한 다른 중요한 내용도 담고 있었다. 이는 집권 전부터 활동한 제도발전위원회가 다양한 연금법 개정을 검토한 결과였다. 공적연금 소득대체율 인하, 균등부분(A값) 반영률 축소 등 재정안정성 제고 조치가 포함된 것은 이미 1990년대 중반 전문가 내에서도 국민연금의 재정안정성 확보가 주요 이슈였음을 보여준

4) 국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 시작되어 1992년 5인이상 사업장 근로자로, 1995년에는 농어촌 주민, 1999년에는 도시지역 주민에게로 국민연금 적용이 확대되었다.

www.kci.go.kr

다[5].

<표 2> 김대중정부 시기 연금법 개정의 주요 내용

구분	내용
적용범위 확대	도시지역 자영자 임시일용직 노동자, 시간제 노동자
연금수급 자격 관련 조치	· 노령연금 수급 최저가입기간 단축: 15년 → 10년 · 연금수급연령 상향조정: 60세 → 65세 · 장애연금과 유족연금 수급: 1년이상 가입요건 폐지 · 이혼시 배우자분할연금수급권 도입 · 학업 등으로 인한 보험료 미가입 기간에 대해 보험료 추납 허용
연금 수급액 관련조치	· 급여인하: 70%→60% · 균등부분 반영비 축소: A+0.75B → A+B · 물가변동률 10%이상 시에만 조정한 것을 매년 물가 연동하도록 함. · 가급연금과 장해일시보상금 상향 조정
연금 보험료 관련 조치	· 보험료에서 퇴직금 전환금 폐지 · 농어촌지역가입자의 보험료 인상 늦춤 · 임의가입자 보험료율 지역가입자와 동일하게 적용.
연금구조	경로연금 도입

1998년 국민연금법 개정은 포괄범위 확대를 통한 제도의 형식적 완결과 함께 급여인하 등을 통한 재정안정화 조치를 동시에 추구한 것이라고 할 수 있다. 김대중 정부는 농어촌가입자에 이어 도시지역자영자, 임시일용직 노동자까지 모두 가입대상으로 포괄함으로써 전국민연금제도 완성이라는 선거공약을 실현하였다. 그러나 이 완성은 아

5) 1990년대 중반에 활동한 제도발전위원회는 기초연금을 포함한 다층체계 구축안을 제안했으나 당시에는 큰 호응은 없었다.

www.kci.go.kr

직 형식적인 것에 그쳤다. 적용범위 확대에도 불구하고 노후소득보장에 공적연금이 오랫동안 아무런 역할을 하지 못함으로써 발생하는 제도순응 및 사각지대 문제에 정부는 적극적으로 대응하지 못하였다. 이에 실제 보험료 납부율은 상당히 저조하였다.

급여액은 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율 70%였던 것이 60%로 하향조정되었는데 이는 제도발전위안 55%를 의회에서 다시 약간 수정한 결과였다. 전체적인 하향조정과 함께 급여내 소득재분배적 요소의 약화가 이루어졌다. 그러나 그 폭은 크지 않았기 때문에 이는 미세한 조정으로 볼 수 있다. 오히려 표면적으로 큰 변화는 없으나 더욱 중요하게 보아야할 것이 국민연금 기여금 3%만큼을 퇴직금 기여에서 전환하는 제도가 폐지된 것이다. 이는 1988년 국민연금 도입 당시 퇴직금을 점차 폐지하여 국민연금으로 흡수하도록 하는 정책기조가 근본적으로 변화한 것으로 볼 수 있다. 즉, 퇴직금 전환금 폐지는 퇴직금을 장기적으로 국민연금제도로 흡수하여 공적연금을 노후소득보장의 중심적인 제도로 만들고자 하는 정책기조에 근본적인 변화가 있었음을 보여준다.

김대중 정부는 공적연금제도의 기능 확충을 위해 경로연금제를 도입하였다. 그러나 경로연금제도는 1998년 국민연금의 도시지역 자영자 확대과정에서 연령상 이유로 연금제도에 가입할 기회조차도 주어지지 못하는 노년층에게 발생하는 형평성 문제에 대처한다는 차원에서 만들어진 것으로서 노인에 대한 적극적 권리 보장 차원에서 도입된 제도는 아니었다. 경로연금 적용대상은 65세 이상 기초생활보장수급노인과 일부 저소득층 고령자였으며 급여액도 소액에 머물렀다.

(2) 2007년 연금개혁

참여정부 시기에는 연기금 고갈론과 사각지대 문제에 대응하여 2007년 연금구조 개혁을 실시하였다. 2007년 연금개혁 기조는 국민연

www.kci.go.kr

금 급여를 1/3 정도 삭감하고, 이러한 급여삭감을 공공부조와 기초보장을 혼합한 제도인 기초노령연금제도로 보완하는 것이었다[6].

참여정부는 집권 직후부터 국민연금제도의 축소조정을 적극적으로 추진하였다. 2003년은 재정계산 결과가 발표되고 정부의 개혁 시도가 지속되면서 연기금 고갈론이 충분히 유포된 데에다[7], 아직 연금에 관한 기득권이 드러나지 않아 근본적 제도개혁이 가능한 기회로 여겨졌기 때문이다. 또한 2003년 1인 이상 전사업장으로 사업장 적용범위를 확대했음에도 불구하고 사각지대 문제가 뿌리깊게 지속되면서 공적연금의 역할에 대한 회의도 깊어지고 있었다. 이 갈림길에서 어떠한 선택을 하느냐에 따라 급속한 노령화 국면에서 연금보장이 어떤 노선을 걸을지 결정된다고 할 수 있었다. 참여정부는 결국 이전 시기에 결정된 퇴직연금제와 개인연금 활성화 정책을 이어받고, 공적연금의 축소조정을 실시하였다.

참여정부는 집권 전부터 활동한 국민연금발전위원회의 작업 결과를 집권 직후인 2003년 5월에 이송받았다. 정부는 바로 위원회의 작업결과를 반영하여 2070년 기금적립률 2배 유지를 목표로 보험료율을 높이고 급여율을 낮추는 연금개혁안을 제출하였다[8]. 그러나 정부

---

6) 연금구조 조정 이외에 2007년 개혁안의 주요 내용으로는 수급권 강화 차원에서 출산크레딧(둘째자녀 12개월)과 군복무 크레딧(6개월 크레딧), 중복급여 일부 허용, 재혼시 분할연금 지급금지 폐지 등이 포함되었다. 근로유인 강화 차원에서 조기노령연금 감액률을 지급연령당 5%포인트에서 6% 포인트로 늘려서 조기노령연금 수급자의 연금액을 떨어뜨렸으며, 반대로 현재직자에 대한 노령연금 지급 연기 허용하면서 지급연령을 1년 늦출때마다 6%의 연금액을 가산하도록 하였다.

7) 2003년 중반에 발표된 국민연금발전위원회 산하 재정분석전문위원회의 분석에 의하면, 현행 연금급여율 60%, 보험료율 9%를 유지할 시, 2036년에 수지적자, 2047년에 재정고갈을 맞게 된다고 한다(국민연금발전위원회, 2003).

8) 정부안은 발전위 제안 중 2안을 선택한 것으로서 보험료율을 9%에서 2010년부터 2030년에 걸쳐 점진적으로 15.9%까지 올리고, 소득대체율을 60%에서 50%로 인하하는 것이었다. 그러나 이 안에 대해 노동운동진영과 시민사회단체, 민주노동당 등은 현 연금제도가 제대로 노후소득보장 역할을 하고 있지 못한 상황에서 재정안정만을 위한 급여인하 보험료 인상이 이루어지는 것에 대해 비판을 가하였다.

www.kci.go.kr

개혁안은 시민사회단체의 반발과 국민연금에 대한 사회적 불신이 결합한 사회적 저항에 부딪쳐 무산되었다. 이후 연금개혁 논의는 기초연금을 포함하는 한나라당안, 민주노동당안 등이 제기되면서 구조개혁 가능성을 포함하여 진행되었다. 이 과정에서 시민사회진영은 기초연금 도입과 보험료의 적정수준 인상을 통해 공적연금의 소득보장 역할을 강화하는 내용의 개혁안을 제시하였다.

결국 정부는 2006년 중반에 기초노령연금 도입과 국민연금 축소조정을 내용으로 하는 새로운 연금구조 개혁안을 내놓았다. 2007년 7월에 국회에서 기초노령연금안이 먼저 통과되었고, 12월에는 국민연금 급여축소안이 통과되었다. 개혁된 국민연금 제도 내용은 다음과 같다.

<표 3> 2007년 국민연금 개혁 내용

		개혁 이전	개혁 이후
국민연금	소득대체율	60%	2008년 50% 2028년 40%(매년 0.5% 인하)
	보험료율	9%	9%
기초노령연금	대상범위	기초생활보장대상 노인 차상위계층 노인 61만명	65세 이상 노인(2008년 60%) 2009년에는 70% 192만명
	급여수준	3-5만원	상한액 A값의 5%[주1] 2-8.4만원
	재원	조세	조세 (중앙정부+지자체)

주1: 국민연금 소득대체율 기준은 국민연금 보험료를 40년 납입한 평균소득자임.
주2: 개혁이전 기초노령연금의 내용은 기초연금과 내용상 연속성을 갖는 경로연금에 관한 것을 제시하였다. 경로연금 내용은 2005년을 기준으로 한다.

결국 사각지대 문제는 재정문제와 함께 연금개혁을 통해 해결되어야 할 문제라는 것이었다. 반면에 사용자단체는 정부의 재정추계를 인정하되, 급여율을 40%까지 낮추는 안을 지지하였다. 여기에 국민연금에 대한 국민들의 총체적인 불신이 더해지면서 2003년 정부의 국민연금 개혁시도는 결국 무산되었다.

www.kci.go.kr

기초노령연금은 65세 이상의 하위소득계층 노인 70%에게(2007년에 60%), 최저 2만원부터 최대 8만4천원(국민연금 가입자 평균신고소득의 5%)를 소득에 따라 차등적으로 감액하는 방식으로 도입되었다[9]. 최대급여액은 향후에 A값의 10%로까지 올리는 것으로 합의되었다. 기초노령연금은 도입 과정에서는 기초보장적 성격을 가진 연금제도로 제안되었으나 실제로는 보충급여방식의, 공공부조를 보완하는 성격을 가진 제도로 도입되었다. 그러나 점차 소득재산기준을 완화하면서 급여수급자 범위를 넓히고 있다는 점에서 연금권을 현세대 노인에게로 확대시킨 중요한 계기가 되었다고 할 수 있다.

국민연금 축소안의 경우 2006년에 제시한 정부안은 국민연금 보험료율을 2017년까지 12.9%로 인상하고 급여율을 2030년까지 40%로 조정하는 것이었으나 최종단계에서 보험료율 인상안은 철회되어 보험료율은 9%로 유지하기로 하였다. 대신 2028년까지로 급여수준 조정속도는 약간 빨라진 급여인하안이 통과되었다. 40년가입 평균소득자 기준 소득대체율이 60%였던 것을 40%로 떨어뜨리는 것이었다. 이는 다른 나라에서 유례를 찾아보기 어려운 큰 폭의 급여인하하였다.

2) 사연금

(1) 퇴직연금

한국사회에서는 1990년대 말부터 일종의 기업연금이라고 할 수 있는 퇴직연금 도입이 추진되었다. 명분은 기존의 일시금 형태의 퇴직금을 연금으로 전환시킴으로써, 이직시마다 일시금으로 퇴직금이 소

9) 기초노령연금 최대급여액은 국민연금 전체 가입자 평균소득(3년 간)의 5%로서 설정해서 2008년 8만9천원, 2009년에는 9만 4천원, 2010년에 10만원 수준으로 예상되었다. 그러나 2008년 4월부터 2009년 3월까지 최대급여액은 8만4천원이었고 2009년 4월부터 2010년 3월까지는 2009년 8만 7천원으로 결정되었다. 부부일 경우에는 약간의 감액이 있다.

www.kci.go.kr

진되는 것을 막아 그 본연의 목적인 노후소득 보장기능을 강화하는 것이었다.

이와 관련된 주목할만한 변화는 1998년 국민연금에서 퇴직금전환금제도가 폐지된 것과 1999년 기업연금 상품 판매가 시작된 것이다. 우선 1998년 퇴직금 전환금 제도가 폐지됨으로써 퇴직금의 국민연금 흡수를 통한 공적연금 강화 가능성은 폐기되었다. 일견 사소한 것으로 보이는 이러한 조치는 국민연금을 강화하고 퇴직연금의 역할을 축소하는 대신에 2층 부분에 퇴직연금제도를 확립하여 다층체계 모형을 구축하는 새로운 노선을 가능하게 한 것으로 평가할 수 있다. 한편 1999년부터 초보적인 수준의 기업연금상품이 만들어져 판매되었다. 일시금이 아닌 연금형태의 퇴직금 지급을 위한 제도가 만들어짐으로써 그 가능성이 열린 것이다. 그러나 당시 기업연금제도는 근로기준법에 따라 모두 확정급여형으로만 상품설계가 가능하였다. 이는 퇴직연금 기금의 투자실적이 부진한 경우에는 고용주가 손실보전을 해야함을 의미한다.

그러나 정부가 원한 퇴직연금은 퇴직금의 문제점을 단순히 보완하고 연금화시킴으로써 노후소득보장 기능을 하도록 하는 것이 아니라 퇴직연금 기금이 금융시장 활성화에 사용되는 것이었다. 증권연구원(2000), 보험개발원(2002), 전경련(2001) 등은 일제히 퇴직연금 도입을 주장하면서 그 근거로 자본시장 활성화, 증권시장의 안정적 수요기반 확충 등을 제시하였다. 정부도 퇴직연금제 도입과 관련하여 사실상 유사한 목적을 내세웠다. 노동부(2001)도 퇴직연금제 도입 배경으로 노동시장 유연화, 국민연금 재정악화에 대한 우려 등과 함께 최대 20조원 유입을 통한 주식시장 활성화를 내세웠다. 이에 관한 구체적인 언급도 있었는데 2001년 주가지수가 500선으로 무너질 즈음이었던 10월 11일에는 정부부처 공동의 경제정책조정회의를 열어 "장기안정적인 주식수요 기반을 확충하기 위한 기관투자자 육성을 위해 기업연

www.kci.go.kr

금법 제정을 추진하기로 하였다."고 밝혔다(윤여협&최원탁, 2001). 2001년 10월에는 노사정위원회에서 퇴직연금제 도입에 관한 논의를 시작하였다.

논의 끝에 결국 정부는 현행 퇴직금제도를 유지하는 가운데 점진적으로 퇴직연금제로 이행하는 쪽으로 방향을 잡았다. 또한 확정기여형과 함께 확정급여형 퇴직연금상품이 모두 가능하도록 하였다. 주된 이유는 노동자들의 반발을 막기 위해서였다. 하지만 다른 한편으로는 연봉제 도입, 퇴직금 중간정산제 등 기업의 인사 및 급여정책에 자율성을 제공하기 위해서이기도 하였다.

참여정부 집권 직후인 2003년에 노동부는 근로자퇴직급여보장법 세부내용을 발표하였다. 이는 이전 정부에서 만든 안을 그대로 따른 것이었다. 이 안에 따라 2005년 12월에 근로자퇴직급여보장법이 실시됨으로써 퇴직연금제도가 도입되었다. 퇴직연금제도는 상시근로자 5인 이상 사업장의 1년 이상 근속자에게 적용되었으며, 사용자와 노동자가 합의를 통해 퇴직금제에서 퇴직연금제로 전환하도록 하였다[10]. 자발적 이행을 강조하였지만 정부는 세제혜택 등을 통해 퇴직연금제로의 전환을 간접적으로 지원하고자 하였다. 연금의 근로자 부담분에 대해서는 연간 300만원까지 소득공제를 인정해주고, 연금소득의 공제범위도 연간 600만원이던 것을 900만원으로 상향 조정하였다. 또한 정부는 공공부문에 먼저 퇴직연금 도입을 촉진하여 민간부문으로 그 효과를 파급시키는 전략을 세우기도 하였다(노동부, 2006).

(2) 개인연금

김대중 정부는 세제지원 확대를 통해 개인연금 가입 확대를 유도하였다. 그러나 사적 연금상품에 대한 세제지원의 효과는 점진적으로

10) 퇴직연금제도는 2008년부터 4인이하 사업장, 1개월 이상 근무한 비정규직 근로자에게 확대되도록 하였다.

www.kci.go.kr

나타난 것으로 보인다. 1990년대 말 개인연금 상품은 아직 안정적인 형태를 갖추지 못하였다. 1994년에 적격개인연금이 도입된 이후 연금보험은 2000년 6월까지는 개인연금보험으로 판매되었으나 2000년 7월에 개인연금보험상품은 판매가 중단되었고 금리가 채권시가에 변동되는 신개인연금보험 상품이 판매되기 시작하였다. 또다시 수개월만에 신개인연금보험상품 판매가 중단되고 2001년 초부터 정부가 보험료 납입에 세제혜택을 더 많이 주고, 연금 수령시 연금소득에 세금을 부과하는 방식을 적용하는 연금저축보험이 만들어졌다(최기홍, 2004).

2000년에 잠시 판매되었던 신개인연금보험의 소득공제는 연납입금액 40%와 72만원 중 적은 금액으로서 연금소득에 대해서는 비과세혜택이 주어졌다. 2001년에 새로 만들어진 연금저축보험의 소득공제는 연납입금액 전액과 240만원 중 적은 금액에 대해 주어지며, 연금소득에는 과세하는 형태이다. 정부는 새로운 연금보험, 즉 세제혜택을 연금저축의 보험료 납입 부분에 집중함으로써 개인연금 보험료 납입 증가를 유도하였다.

2007년에 개인연금 소득공제 한도가 연 240만원에서 퇴직연금 가입자 추가기여분과 합하여 300만원으로 증대되는 등의 조치에 힘입어 개인연금 시장은 계속 증가하였다. 참여정부 후기인 2006년에 금융권의 개인연금 총보유계약 건수는 348만 건에 달하였다. EET방식의 과세이연 개인연금제도는 국민연금이나 퇴직연금에 대한 고려없이 도입된 제도로서 법정퇴직금과 무관하게 가입할 수 있었다. 이에 많은 우량기업, 공기업, 금융기관 등이 개인연금저축지원제도를 실시하였다. 이 제도는 기업에서 자발적으로 시행하고 있으며 미국의 401(k)와 유사하다. 이렇게 복잡한 과정을 거쳐 만들어진 한국 연금시장에서 판매되는 연금상품의 특징은 다음과 같다.

www.kci.go.kr

<표 4> 취급기관별 개인연금 상품의 특징

	보험		신탁	
	생명. 공제	손보	은행	투신
납입	매월 정액		자유납입식	
연금지급	확정기간형 종신기간형	확정기간형	확정기간형	
수익률 및 원금보장	원리금 보장		실적배당 (원금보장)	실적배당 (원금손실 가능)
상품	고정금리형 금리연동형		- 채권형 - 주식형 (주식 10% 이내)	- 국공채형 (국공채 50% 이상) - 채권형 - 주식형 (주식 60% 이상) - 혼합형 (주식 60% 미만)
예금자 보호	- 은행 및 보험은 5천만원까지 예보 대상 - 우체국은 정부에서 지급보증			- 예보 제외

자료: 민세진. 2007. 7장 개인연금제도 개선에 관한 연구, 민간연금제도의 평가와 정책과제, 한국개발연구원.

지난 시기 개인연금 부문은 상당한 발전을 했다. 손해보험사를 제외하고 산정된 규모만 보아도 2001년 기준 개인연금 부문 자산은 19조 211억원에서 2006년 기준 30조 5,169억원으로 증가하였다. 특히 신개인연금의 자산 성장률은 2001-2002년에 149.1%에 이르렀으며 이후 2002-2003년에 89.2%, 2003-2004년에 73.4%, 2004-2005년에 67.8%, 2005-2006년에 69.2%를 기록하였다(민세진, 2007에서 재구성). 그러나 이는 개인연금의 저변이 확대된 것으로 해석하기는 어렵다. 생명보험사 자료만을 대상으로 볼 때 구개인연금과 신개인연금의 보유계약 수는 2001년 기준 총 약 159만건이었던 것이 2006년 기준 약172만 7천건으로 큰 폭으로 증가하지는 않았다. 다만 신개인연금의 확대가 눈

www.kci.go.kr

에 띤다. 신개인연금은 2002년 신규계약이 4만 3,689건에 그친 반면에 2006년에는 29만 128건의 신규계약이 체결되었다.

한편 앞서 언급한 기업연금 부문의 변화와 복잡합 개인연금 제도의 발전 과정을 아우르는, 지난 10년간 사연금 부문의 변화는 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 5> 1998-2007년 사이 사연금 부문의 변화

퇴직연금	1999년 기업연금상품(확정급여형) 판매 시작
	2001년 노사정위 퇴직연금 논의 시작 2003년 근로자퇴직연금보장법 세부내용 발표 2005년 근로자퇴직연금보장법 실시
개인연금	1994년 적격개인연금 도입 (개인연금보험)
	2000년 7월 신개인연금 도입: 금리변동형
	2001년 개인연금 세제혜택 확대 (연금저축보험) 계약이전제[11], 비교공시제 도입
	2005년 퇴직연금과 개인연금 기여금 세제 혜택 확대

기업연금과 개인연금과 같은 사적연금의 성장을 물론 순전히 세제혜택과 같은 정부정책의 산물로 보기는 어렵다. 그러나 연금 상품의 구매는 세제혜택, 보험업 자유화 등과 같은 정부의 정책수단 활용과 밀접하게 관련된다. 이 점에서 개인연금 시장의 변화를 국가 역할과 분리시켜 순전히 시장 차원에서 바라보기는 어렵다.

정리하면 김대중 정부는 대상범위 확대를 통해 공적연금의 형식을 발전시킨 한편, 기업연금의 정책아젠다화, 개인연금 세제지원 확대,

11) 계약이전제도는 개인연금계좌를 세제상 불이익 없이 다른 금융기관으로 이전할 수 있도록 허용하는 제도이며, 비교공시제도는 연금상품의 내용을 소비자에게 공지하여 합리적 선택이 가능하도록 하는 제도이다.

www.kci.go.kr

국민연금기금 투자규제 완화 등을 통해 사연금 부문을 확대시키는데 필요한 기반을 닦았다. 즉, 공적연금과 사적연금의 동시확충을 추진하였다. 노무현 정부는 사적연금의 역할 확대라는 정책 기조를 이어서 퇴직연금을 도입하고 개인연금 활성화를 계속 추진하였다. 공적연금 부문에서는 공적연금을 국민연금과 기초노령연금으로 이원화하는 과정에서 소득비례연금의 미래 연금수급권을 보장하는 국민연금을 대폭 축소하는 한편, 모호한 성격이기는 하지만 기초노령연금을 통해 현세대노인에 대한 연금권을 부여하기 시작했다.

4. 평가

1) 노후소득보장을 위한 국가 역할은 확대되었는가?

(1) 공적연금과 사적연금의 역할 변화

연금정책에서 시장의 역할은 먼저 전체 노후소득보장에서 공적연금과 사적연금의 역할비중의 차이를 통해 논할 수 있다. 지난 10년간 정부의 정책적 노력은 1980년대 국민연금을 처음 도입할 때 계획된 것보다 노후소득보장에서 공적부문의 역할을 축소 조정하고 시장을 통해 제공되는 연금소득 부분을 확대하는 데 집중되었다. 연금시장 확대에 결정적인 역할을 할 가능성이 있는 것은 퇴직연금제도의 도입이다. 국민연금 보험료가 9%인 상황에서 8.3% 이상의 보험료를 투입하는 퇴직연금제 도입은 사적연금의 역할비중, 특히 연금시장을 통한 보장비중을 향후에 증가시킬 수 있다. 그러나 문제는 퇴직연금 가입자 수, 즉 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환이 그다지 활발하게 이루어지고 있지 않다는 것이다.

이제 지난 10년간 한국 노후소득보장에서 국가와 시장의 역할 비중이 어떻게 달라졌는지를 공사연금 급여수준, 기여금, 가입자 및 보

www.kci.go.kr

험료 납입자 수, 기금 규모 등의 변화를 통해 구체적으로 살펴보자.

<표 6> 한국 연금제도의 성격- 국가와 시장의 역할 정도

(단위: %, 억원)

	약정 급여수준		보험료		가입자 수	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008
공적연금	45%	30%	9%	9%	549만4천명	1,774만명
퇴직연금	일시금	15%	-	8.3%	-	85만1,588명
개인연금	-	-	약 5.7%	12.2% (7.3%)	411만5천건 (20.6%)	* (약 870만명)

주1) 공적연금과 퇴직연금의 약정 소득대체율은 30년 가입 기준으로 해당 시기 약속된 수치를 의미함. 다만 공적연금의 2008년 소득대체율은 2007년 전환조치를 고려하지 않았음. 퇴직연금의 소득대체율은 임금인상률, 운용수익률 등에 따라 달라지나 보건복지부는(2005)는 대체로 15%수준으로 추산함.

주 2) 1998년 개인연금 가입자 규모는 최기홍(2004)에서 제시된 보유계약건수로 대체하여 제시함. ( )안은 가입률(보유계약건수/ 총 취업자 수). 2008년 개입연금 가입자 규모는 보험개발원의 생명보험가입현황 분석에 연금보험과 종신보험 가입건수를 합치고 이를 평균 가입건수로 나누어 준 것임.

주3) 잠정산출한 개인연금 보험료율은 연간 납입액을 보유계약건수로 나누어 산출한 건당납입액을 평균소득월액으로 나눈 비율임. 1998년 개인연금 보험료는 노동패널을 이용한 전승훈, 강성호, 임병인(2007)의 계산 결과임. 2008년 기준 개인연금 보험료는 생명보험협회의 가구당 생명보험료율에 관한 자료에 따르면 12.2%이며, 민세진(2007)의 자료로 신개인연금을 기준으로 계산하면 2006년 기준 7.3%수준이다.

주4) 퇴직연금 가입자 수는 노동부의 '2008년 10월 퇴직연금 도입현황' 자료를 사용함.

정해진 소득대체율로 볼 때 급여 면에서 1998년에는 공적연금이 중심적인 역할을 할 것으로 기대되고 있었다. 소득대체율은 40년 가입 평균소득자 기준 60%, 30년 가입시 45%에 달했다. 그러나 아직 완전

www.kci.go.kr

연금 수급자는 출현하지 않은 상태로서 실제 급여액은 이에 훨씬 미치지 못하였다. 연금급여에서의 국가의 중심적 역할은 전망치에 불과하였다. 2007년 공적연금 개혁은 국민연금이 실제로 수행하는 역할이라기보다는 국민연금의 역할에 대한 기대를 바꾸어 놓았다. 30년 평균소득 가입자의 연금 소득대체율이 30%에 불과하게 되었기 때문에 연금급여 보장에서 공적연금의 역할 비중은 퇴직연금만 고려해도 전체 급여의 절반, 혹은 절반 이하가 될 것으로 보인다.

보험료 비중 변화는 사적연금 강화 경향을 극명하게 드러낸다. 개인연금 보험료에 관한 자료문제로 정확한 비율을 산출할 수는 없지만 대체로 국민연금 보험료, 퇴직연금 보험료, 개인연금 보험료는 비슷한 수준으로 지출되는 것으로 보인다. 한편 김민정(2005) 등은 개인연금 자료 대신 생명보험 자료를 이용하여 사적부문에 대한 투입을 살펴보았다. '생명보험 성향조사'에 따르면 2006년 현재 가구당 평균소득의 12.2%를 생명보험료로 지출한다. 따라서 생명보험을 기준으로 한다면 노령, 장애, 가구주 사망 등에 대비한 사적보험료 지출은 사회보험료 지출을 훨씬 웃돈다. 결국 생애주기상의 위험 대비를 위한 공사보험료 투입 중(29.5%) 국민연금 보험료 투입 비중은 약 1/3에 불과하다. 1998년에 전체 노후소득보장을 위한 전체 기여 중 약 절반이었던 국민연금 보험료 비중은 퇴직연금 도입 이후에 1/3 이하로 감소하였다.

대상자 수 측면에서 퇴직연금 가입 비율은 국민연금에 비해 매우 낮다. 퇴직연금의 대상포괄성 문제는 이미 퇴직연금제도 도입 당시 그 모태인 퇴직금제도의 적용률로 볼 때 이미 예정된 것이었다. 2003년 기준 퇴직금제를 적용받는 5인 이상 사업장 근로자 수는 606만명으로 전체 경제활동인구 2,291만명의 27.1%, 약 1/4에 불과하다. 또한 이들 중 상당 수는 중간정산제 등을 통해 퇴직금을 푼돈으로 정산하고 있었다[12]. 그러나 정부는 사용자들의 반발을 의식하여, 퇴직금제

www.kci.go.kr

의 전사업장 적용은 2010년으로 미루었고, 퇴직금 제도의 법적 지위를 강화하는 아무런 조치 없이 퇴직연금제도를 도입하였다. 그 사이에 기업들은 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하여 노후소득보장 역할을 하도록 하기보다는 퇴직금 중간정산제 등을 통해 퇴직금을 해소하여 기업의 비용부담을 덜려고 하였다. 그럼에도 불구하고 퇴직연금 가입은 꾸준히 증가하고 있으며 2008년 10월 현재 퇴직연금 가입자 수는 85만 1,588명으로서 이는 5인 이상 전체 상용노동자 681만명(07년 평균치)의 12.5% 수준이다(노동부, 2008). 보험료 납부자 수 기준으로 볼 때 퇴직연금 가입자 수는 아직 국민연금 가입자 수에 한참 미치지 못한다. 한편 퇴직금의 퇴직연금제도로의 전환이 대규모 사업장과 공기업을 중심으로 이루어지고 있는 것은 주목할 만하다. 퇴직금제도의 대상포괄은 위로부터 확산되고 있는 것이다.

한편 개인연금 가입건수는 가입자 수와 차이가 상당할 것으로 추정되기 때문에 추후 자료보충이 이루어진 후 논하는 것이 적절하다. 다만 보험개발원(2008)에 따르면 전체 생명보험 가입자 수가 3,000만명에 이르러 전체 가입률이 61.9%에 달하는 것에 주목할만하다. 생명보험 가입건 수로 볼 때 공적연금에 준하는 기능을 수행하는 연금보험은 601만건, 종신보험은 1,114만건으로서 총 1,714만건이다[13]. 특히 이 중 연금보험 가입 증가 속도는 매우 빨랐다. 생명보험 1인당 평균 가입건수가 1.97건임을 감안하면 대체로 850만명 이상이 공적연금과 유사한 기능을 수행하는 사적보험에 가입하고 있다고 추정할 수 있다. 가입자 수와 보험시장에 투입하는 보험료로 볼 때 사적보험이 차

12) 2003년 6월 기준 우리나라 근로자의 평균 근속연수는 5.8년으로서 퇴직금의 상당 부분은 노후소득보장이 아닌 일시금으로 소진된다.

13) 생명보험 전체 가입건수는 5,912만건이며 이 중 암보험이 1,446만건, 연금보험은 601만건, 종신보험은 1,114만건, 상해보험이 1,081만건이다(보험개발원, 2008). 한편 2008년 보험소비자 설문조사 결과에 따르면 조사대상 가구 중 개인연금 가입가구는 2005년 22.7%에서 9.1% 증가한 31.8%에 달한다.

www.kci.go.kr

지하는 역할 비중은 매우 커졌다. 다만 문제는 가입을 지속해서 실제 수급을 하는 사람의 비중이다[14]. 이러한 대상포괄성 문제는 사적연금의 역할을 결정적으로 제약한다.

정리하면 한국사회에서 사연금제도에 대한 의존과 자원 투입량은 더욱 많아졌다. 특히 퇴직금이 근로자의 절반 정도만 포괄하는 데에다, 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환률은 5%에 채 못 미치는 상황에서 금융회사와 은행이 판매하는 보험 상품에 의지하는 비율은 더욱 높아질 것으로 보인다. 즉, 2000년대 초중반 연금 정책은 특히 중상위계층이 노후소득보장을 공적보장체계보다는 사연금 부문에 더 많이 의존하도록 유도하였다. 이는 사적부문의 정비보다는 국민연금의 역할 축소, 즉 공적부문의 축소를 통해 진행된 것으로 보인다. 그 결과 공적 노후보장 제도의 연대형성 및 사회 통합기능의 약화는 물론 노후보장에 대한 국가의 책임은 훨씬 가벼워지며 대신 개인의 자기책임 요소는 더욱 커진다.

2) 사회권은 강화되었는가?

1990년대 후반부터 2000년대 초에는 노인빈곤률이 급증하였다. 60세 이상 노인가구주 가구의 상대빈곤율은 27.0%에서 38.8%로 높아졌고, 절대빈곤율 역시 1996년의 30.5%에서 2000년 33.5%로 높아졌다(구인회, 2002). 이는 2000년대 중반에 추산된 상대빈곤율은 더욱 높은데 2006년 기준 노인가구 상대빈곤율은 45%에 달하여 OECD 평균의 3.5배에 이르고 있다. 노인빈곤 문제가 심화되는 가운데 노후소득보장에 대한 사회적 권리는 어떤 형태로 변화하였는가?

먼저 권리성 정도를 국민연금 급여의 대상포괄성, 특히 법령에 의

14) 김수완, 김순옥, 안상훈(2005)은 개인연금 수급률이 2030년경에도 약 10-11%에 불과할 것으로 추정하였다.

www.kci.go.kr

한 대상포괄 범위 측면에서 평가해 보자. 법령에 의한 국민연금 가입 대상은 1988년 당시 440만명에 불과하였으나 2006년 현재 약 네 배 정도 증가하였다. 특히 도시지역 확대 이후 지역가입자 수는 두 배 이상 증가하였다. 김대중 정부가 확정급여 방식의 소득비례 단일연금체계를 유지하고, 오히려 적용범위를 도시지역 자영자까지 확대한 것은 공적제도를 강화한 조치로 해석된다. 김연명(2000)은 도시지역 자영자에 대해 국민연금의 기본틀을 그대로 확대적용하는 방식으로 전국민연금 적용을 시도한 것은 지위에 따른 사회보장의 차이를 없애고자 한다는 점에서 더욱 평등하며, 사회적 연대를 강조하는 방향의 제도개혁이었다고 평가한다.

<표 7> 국민연금 가입의 변화

(단위: 명)

	1998년 (도시지역 확대 이전)		2006	
전체 가입자	712만		1,774만	
사업장 가입자	485만		860만	
지역 가입자(소득신고)	158만	212만	415	508만
지역가입자(납부예외)	54만		493	
임의(계속)가입자	20만		4만7천	
지역가입자 누적징수율	66.7% 주1		75%	

자료: 국민연금 통계연보 2006

주1: 1995년 기준 수치

그러나 평가의 기준을 법정 가입이 아니라 국민연금의 실질가입으로, 즉 실제 보험료 납부자로 바꿔본다면 평가는 달라진다. 도시지역 확대 이후 납부예외자 수가 소득신고자 수를 넘어설 정도로 크게 증가한 것은 국민연금의 실질가입 문제가 심각함을 보여준다. 2006년

www.kci.go.kr

기준 전체 가입자 중 약 600만 명은 보험료를 내고 있지 못하였다. 또한 전체 노동자가 약 1500만 명으로 추산되는 가운데 사업장가입자 수는 860만 명에 불과한 것 또한 국민연금제도에 상당한 사각지대가 존재하고 있음을 보여준다. 이는 다수 노동자들이 일용직이나 특수고용직과 같은 고용형태상의 제한이나 영세사업장이란 이유 등으로 기여회피(contribution evasion) 현상이 발생하면서 사업장 가입에서 제외되어 있음을 의미한다. 김대중 정부의 연금적용 확대 전략은 사실상 그다지 성공적이지 못했다. 연금제도의 실질적 적용 확대를 위해서는 보험제도의 제약을 뛰어넘는 보편주의적인 전략이 필요해 보였으나 김대중 정부에서 가입률 제고를 위한 행정적인 노력을 기하는 것을 적용범위 확대 전략으로 삼았다. 보험료 납입자 수가 제한적이므로 국민연금 급여수급 또한 여전히 제한적일 것으로 예측되고 있다. 2006년 60세 이상 노인 중 약 79%인 480만 명이 비수급대상이며 2030년에도 국민연금 수급률은 50%를 밑돌 것으로 전망되었다(김수완, 김순옥, 안상훈, 2005).

현세대 노인에 대한 소득보장이란 관점에서 1988년 당시 국민연금제도는 현세대 노인에 대한 정책적 배려 없이 출발하여 노인빈곤에 대해 노후보장제도로서 별다른 역할을 하지 못하였다. 1998년 연금개혁 당시 빈곤노인에 대한 소득보조 범위는 확대되었다. 경로연금이 그것이었다. 그러나 경로연금 급여 대상은 차상위계층 노인까지 포괄하는 정도로 상당히 제한적이었고, 급여수준도 매우 낮았다. 경로연금은 공적연금 체계 바깥에서, 공공부조의 일부로 제한적으로 이루어졌다. 한편 2007년 연금개혁으로 기초노령연금이 도입되면서 현노인 중 연금수급 대상자는 큰 폭으로 확대되었다. 기존 경로연금 수급자 수가 약 61만명이었던 데 비해 기초노령연금 도입으로 192만 명이 급여를 받게 되었다. 이에 현세대 노인에 대한 연금급여 지급 범위는 오랜 동안 빈곤층 중심으로 제한되다가 2007년 개혁으로 노인의 70%까

www.kci.go.kr

지 포괄하는 수준으로 넓어졌으나 아직 소득 및 재산기준을 제한적으로 적용하여 중간층 노인까지 포괄하도록 대상 범위가 확대되었음을 체감하기 어렵다. 특히 현세대 노인에 대한 연금급여는 자산조사에 따라 선별된 대상에 대한 '보호'라는 형식을 계속 유지하고 있다.

대상포괄성 면에서 그 동안의 연금제도 개혁에 대한 평가를 요약하면, 형식적으로 법정가입자 기준으로 보면 소득비례연금의 대상범위는 대폭 확대되었으나 보험료 실납부자 기준으로 볼 때 납부예외자 비율과 미납자 비율 등으로 볼 때 그 효과는 반감된다. 빈곤노인 대상의 소득보장 범위는 2007년에 대폭 확대되었으나 선별성은 유지되고 있다.

급여자격 면에서 10년 간의 변화를 살펴보면 급여수급을 위한 가입기간 기준이 20년에서 1998년 15년으로 줄어들고, 다시 10년으로 계속 완화된 것이 두드러진다. 이러한 가입기간 요건, 즉 연금보험료 납부 기간의 완화는 사회권을 확충시킨 변화로 볼 수 있다. 게다가 2007년 개혁을 통해 새로이 출산크레딧과 군복무 크레딧 제도가 도입되면서 연금수급권이 확충된 것은 주목할만하다. 물론 출산크레딧은 둘째 자녀부터 12개월의 기여인정이 이루어진다는 면에서 여성의 사회권 진작이란 측면보다 출산 유도의 성격이 강하지만 제한적으로나마 급여자격 면에서는 개인의 권리성을 높이는 변화가 진행되었다[15].

이제 공적연금 급여가 보장하는 생활 수준, 다시 말하면 소득 수준 면에서 사회권 수준의 변화를 논해보자. 이는 급여의 소득대체율과 재분배적 요소의 반영 정도와 관련이 있다. 급여수준 면에서 한국 연금제도에서는 1998년 소득대체율이 40년 가입 기준 70%에서 60%로 조정된 이후 다시 2007년에 60%에서 40%로 인하되면서 지속적으로

15) 출산크레딧은 둘째 자녀의 경우 12개월, 그 이상에 대해서는 18개월이 추가되며 상한은 50개월이다. 군복무 크레딧은 현역과 공익근무요원에 대해 6개월이 주어진다.

www.kci.go.kr

하락하였다. 개혁 폭이나 그 결과 면에서 결정적인 것은 1998년 개혁보다는 2007년 개혁이다. 급여적절성과 관련한 가장 큰 이슈는 2007년 개혁 이후에도 과연 한국 공적연금을 통해 적정수준 보장이 가능할 것인가 하는 것이다. 이에 개혁 이전과 이후의 가입기간 및 소득수준별 소득대체율과 급여액을 비교해보자.

<표 8> 2007년 개혁 전후 가입기간별·소득수준별 급여액

(2002년 기준 금액)

가입기간 \ 등급		1/4소득자 (34만원)	1/2소득자 (68만원)	평균소득자 (136만원)	2배소득자 (272만원)	최상소득자 (360만원)
개혁 이전	20년	25만원	30만원	40만원	61만원	74만원
		75%	45%	30%	22.5%	20%
	30년	34만원	45만원	61만원	91만원	111만원
		100%	67.5%	45%	33.8%	30%
	40년	34만원	60만원	81만원	122만원	148만원
		100%	90%	60%	45%	40%
개혁 이후	20년	17만원	20만원	27.2만원	40만원	49만원
		50.5%	30%	20%	15%	13.3%
	30년	25만원	30만원	40.8만원	61만원	74만원
		75%	45%	30%	22.5%	16.7%
	40년	33만원	40만원	54만원	81만원	99만원
		100%	60%	40%	30%	26.7%

자료: 국민연금발전위원회(2003), 국민연금 재정안정화 방안

주1: 급여수준이 1인기준 최저생계비에 미달하는 경우는 진하게 표시하였다.

2008년 현재 급여율 50%를 적용하면 40년 가입 평균소득가입자의 연급액은 월 67만원, 20년 가입시 연금액은 월 34만원이다. 이는 계산 당시 기초생활보장제도가 기준으로 하는 1인 생계비(355,774원)와 유사하며 최저임금(514,150원)에는 크게 못 미친다. 개혁이 궁극적으로

www.kci.go.kr

목표한 40% 소득대체율 달성시 20년 가입 평균소득자, 30년 가입 평균의 1/2소득자의 연금액은 최저생계비에 못미치게 된다. 게다가 국민연금에 30년 가입한 평균소득자의 급여액, 40년 가입 1/2소득자의 연금급여액은 최저생계비의 120%에도 못 미친다. 대체로 30년을 현실적으로 가능한 연금 가입기간으로 본다면 평균 이하 소득자의 연금급여로는 최저생계조차 불가능하다. 상위소득자의 경우에도 연금급여 소득대체율은 10-20%대에 머물러 적절성(adequacy) 면에서 상당히 미흡하다. 즉 2차적 안전망이라 할 수 있는 연금급여가 1차적 안전망인 공공부조 수준에 못 미치거나 유사해지는 경우가 다수 발생할 수 있다. 기여에 의한 급여가 체계적으로 무기여 급여를 상회하지 못하거나 차이가 없어지는 심각한 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 이는 연금에 대한 사회적 권리를 심각하게 저해할 수 있다.

저소득층의 경우 과거에는 경로연금을 받았고, 개혁 이후에는 기초노령연금 급여를 받게 된다. 과거 경로연금제도의 급여수준은 2005년 기준 3-5만원으로서 소득보장의 의미는 거의 없었고 단지 소득보조 역할을 하였다[16]. 기초노령연금의 급여액은 A값의 5%(8만9천원)에서

16) 2005년 당시 경로연금 적용대상은 65세이상 기초생활보장수급노인과 1933년 7월 1일 이전 출생자 중 저소득계층 노인으로서 경로연금 대상별 지급액은 다음과 같았다.

<표> 경로연금대상별 지급액

지 급 대 상 자	지 급 액	
65세이상 국민기초생활보장수급자 (특례수급자 포함)	80세 이상	월 50,000원
	65~79세	월 45,000원
1933.7.1일 이전 출생한 저소득노인 (7.1일생 포함)	無배우자	월 35,000원
	부부동시수급자	월 30,630원

주1: 특례수급자에 대한 경로연금 지급대상자 범위
주2: 65세이상 노인과 주거 및 생계를 같이하는 가구원 중 국민기초생활보장 특례수급자가 있는 경우 해당 노인은 기초생활보장 경로연금 대상자임
주3: 차상위 의료급여수급자는 저소득 경로연금 대상자 선정기준에 해당하는 경우에만 경로연금 지급
자료 : 2005 노인복지안내.

www.kci.go.kr

출발하여 10%까지 보장한다고 하지만 소득수준에 따른 감액방식을 취하여 대부분 노인이 받는 기초노령연금 급여액은 2008년 현재 2만원에서 8만4천원 사이에 분포해있다.

결국 미래의 적정수준의 급여보장에 대한 사회적 권리는 상당히 후퇴한 반면에 현시기 공적 노후소득보장 수급대상자 범위는 획기적으로 증가하였다. 이 두 가지는 사회권 측면에서 서로 반대되는 효과를 가지는 것으로 보인다. 이런 이유에서 2007년 연금개혁은 기초노령연금 도입과 국민연금 축소를 교환하는 형태를 띠었다고 볼 수도 있다. 그러나 미래 연금수급자 대부분은 기초노령연금수급자에서 제외될 것이기 때문에(보건복지부, 2007) 국민연금제도의 급여축소 효과가 기초노령연금을 통해 상쇄될 것으로 보이지 않는다. 상당 수 중간층 노인에게까지 제공되는 기초노령연금은 저소득노인의 공적연금 수급 대상 범위를 넓혔으나 자산조사 방식의 제한적 급여라는 특성 때문에 여기에 적극적인 의미를 부여하기는 어렵다.

다시 말하면 기여에 의한 사회권은 대폭 축소되었고, 미미했던 제한적인 최소보장에 대한 권리는 더욱 많은 사람들에게 부여되었다. 최소보장에 대한 권리를 보장하는 기초노령연금제도가 명칭 그대로 시민권에 기초한 보편적인 소득보장에 대한 권리로 확장된다면 이는 축소된 기여에 수반하는 권리를 적극적으로 보완하는 역할을 할 수 있다. 그러나 기초노령연금은 기초보장을 목적으로 도입되지 않았고, 제한적인 역할을 하도록 설계되었다. 이는 기초노령연금 급여가 정액급여가 아닌 소득에 따른 감액, 즉 보충급여 방식으로 설계된 것에서 뚜렷이 드러난다.

한편 급여수준과 함께 소득재분배적 요소 또한 연금제도의 사회적 성격을 판단하는 기준으로서 한국 연금제도에서 이는 급여산식에서 A값과 B값의 비율로 표현된다. 1988년 제도 도입 당시 A값과 B값의 비율은 4:3이었으나 1998년 연금개혁을 통해 약화되어 1:1 수준으로

www.kci.go.kr

유지되고 있다. 2007년 개혁에서는 급여의 소득재분배 정도에 대한 변화는 없었다. 그러나 기초노령연금 요소의 도입은 현세대 노인을 급여대상으로 포괄함으로써 연금을 통한 소득재분배 지형에 변화를 가져온 것으로 해석된다.

마지막으로 노후소득보장 재원의 사회적 성격 면에서 변화를 평가해보자. 공적연금 보험료는 계속 9%로 유지되고 있으나 이 중 피용자의 기여율은 보험료에서 1998년 퇴직금 전환금이 폐지되면서 3%에서 4.5%로 증가하였다. 개인의 부담비율을 늘린 것이다. 이는 연금급여에 대한 개인책임의 확대로 해석된다.

결국 제도 적용대상, 가입자격 완화 등의 노력에도 불구하고 실질 보험료 납부율이나 급여수준의 축소라는 변화로 볼 때 노후소득보장에 대한 사회권 수준은 높아지지 않았다. 즉, 민주화와 복지제도의 확충이란 변화 속에서 연금권은 강화되었다고 보기 어렵다. 또한 사회권의 질 면에서 노후소득에 대한 기여에 기반한, 한정적이되 강력한 권리는 최소수준 보장이라는 소극적인 권리로 상당히 대체되었다. 2007년 연금개혁 논의 과정에서 대두된 보편적 노후소득보장에 대한 논의는 최소보장제도 도입으로 인해 더 이상 진전되지 못하였다.

5. 결론: 요약과 전망

공적연금과 사적연금 모두 아직 제대로 자리를 잡지 못한 상황에서 전개된 지난 10년간 한국사회의 연금정책은 결과적으로 공적연금과 사적연금의 역할 범위를 재조정해놓았다. 공적연금은 안정적 보험기여가 가능한 일부 사회성원에게 제한적으로 적정급여를 보장하는 형태에서, 최저수준을 약간 상회하는 보장을 하는 제도로 다시 자리매김하였다. 대신 사회성원 다수에게 최저수준 이하의 보장이 이루어지게 되었다. 정부의 역할은 기초노령연금과 최저생계비를 크게 넘어

www.kci.go.kr

서지 않는 국민연금 급여를 통해 최저보장을 하는 것으로 재편된 것이다. 특히 보장대상 확대가 순전한 권리성 급여라기보다는 자산조사를 급여조건으로 수반한다는 점에서 권리성은 더욱 취약하다.

이에 적정수준의 노후소득보장을 위해서는 반드시 사적연금을 공적연금에 부가해야하는 상황이 되었다. 이에 퇴직연금, 개인연금 가입은 계속 확대되고 있다. 이를 가능하게 한 것은 두 정부가 10년에 걸쳐 추진한 연금정책이었다. 즉, 연금시장은 자연스럽게 형성된 것이 아니라 지난 10년간 두 정부에 의해 전략적으로 만들어졌다. 그러나 사적연금의 점진적 확대는 정부의 사적연금 영역에 대한 적극적인 개입의 결과라기보다는 공적연금 영역조정에 대한 반응이라는 것이다. 정부는 퇴직금제 적용범위 확대나 퇴직연금으로의 전환, 기금운용에 대한 규제, 사연금의 급여보장 장치에 대해 그다지 적극적인 조치를 취하지 않은 것으로 보인다[17]. 그 결과 퇴직연금 급여율은 공적연금에 필적하지만 가입수준은 훨씬 뒤떨어지면서 적정노후소득보장에 큰 공백이 야기될 것으로 보인다. 사적연금 확대 전략은 연금보장과 금융시장의 결합을 강화시킨다. 이는 부수적인 결과라기보다는 정부가 애초에 의도한 바이다. 외환위기 이후 집권한 두 정부의 연금정책 전개 결과, 세계은행 등(1994)이 소위 표준으로 제시한 다층체계 모형으로의 접근이 이루어진 것은 우연이 아니다.

지난 10년간 4대 사회보험 체계가 완성되고, 사회서비스 체계가 만들어지는 등 한국 복지국가의 큰 틀이 짜여졌다고 하지만 두 정부 하에서 형성된 현 연금제도는 여전히 불안정하다. 재분배적 요소는 존속되었지만 공적연금 급여수준은 대폭 감소하여 공적연금에 대한 기대수준은 더욱 낮아졌다. 사적연금은 도입되었지만 아직 갈 길이 멀다. 이런 불안정성은 두 정부의 연금정책이 일관된 철학에 기초한 것

17) 퇴직연금에 상응하는 자영자 대상 개인연금 도입 등과 같은 사적연금의 보완장치가 그 예이다.

www.kci.go.kr

이 아니라 금융시장 활성화 요구와 재정위기론에 즉자적으로 반응한 결과로 보인다. 그런 면에서 연금정책에 관한 김대중 정부와 노무현 정부의 두 정부의 연속성은 근본적으로 어떤 철학이나 입장의 공통성에 있는 것이 아니라 오히려 노후소득보장에 대한 철학의 부재에 있는 것으로 보인다.

문제는 두 정부의 연금정책 결과인 새 연금제도가 과도기적이며, 체계로서 안정적이지 않다는 것이다. 기초연금을 적극적으로 확대하는 정책은 쉽게 폐기될 수 있다. 인수위보고서(2008) 등을 통해 이명박 정부는 공적연금의 추가적 축소, 공적연금에서 균등부분(A값)을 제거하고 소득비례부분만 남기는 방향의 개혁을 제시하였다. 참여정부 하에서 보편적 보장이 아닌 보충적 공공부조로서 기초노령연금이 도입되고 국민연금이 대폭 축소되었을 때 이미 기초연금과 소득비례연금으로의 국민연금 분리와 소득비례연금의 적용제외(contract-out) 주장(안종범, 2008)은 어느 정도 예견된 것이기도 하다. 김대중 정부와 노무현 정부의 중도적 시장화 전략은 이명박 정부가 추진할 것으로 예상되는 연금제도의 시장화, 개별화 전략의 예고편으로서 일정한 연속성을 지닌다.

www.kci.go.kr

참고문헌

구인회. 2002. 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로, 한국사회복지학회.

국민연금관리공단. 2006. 《2006년 국민연금통계연보》.

국민연금발전위원회. 2003. 국민연금 재정계산 및 제도개선방안, 《국민연금재정추계자료집》.

김민정. 2005. 한국복지체제 성격연구 - 에스핑 앤더슨의 계층화 개념을 기준으로, 석사학위논문, 성공회대학교.

김수완, 김순옥, 안상훈. 2004. 다층노후소득보장체계 구축연구, 국민연금연구원.

금융감독원. 2003. 퇴직연금 도입관련 주요쟁점 및 추진계획, 2003. 1.

남재현. 2005. 퇴직연금 도입에 따른 금융업종별 대응전략, 《금융리스트리뷰》, 한국금융연구원,

노동부. 2005. 근로자퇴직급여보장법 설명자료.

민세진. 2007. 7장 개인연금제도 개선에 관한 연구, 민간연금제도의 평가와 정책과제, 한국개발연구원.

방하남 외. 2001. 기업연금제도 도입방안 연구, 한국노동연구원

보건복지부. 2005. 노인복지안내

보험개발원. 2002. 퇴직연금시장활성화와 보험회사 대응전략

보험개발원. 2008. 2008년 보험소비자 설문조사

보험개발원. 2008. 생명보험 가입현황 분석

생명보험협회. 2003. 생명보험성향조사.

안종범. 2008. 사회보험 시장화, 어떻게 볼 것인가?, 《한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집》.

이용하, 주은선. 2001. 전국민연금 조기정착을 위한 정책방향, 국민연금연구센터.

저출산고령화대책 연석회의. 2006. 실무협의회 제23차 회의자료.

전승훈, 강성호, 임병인. 2007. 개인연금 불입액의 가처분소득 탄력성과 세제혜택, 《보험개발연구》 제18권 제1호.

www.kci.go.kr

제갈현숙. 2008. 이명박 정부의 사회보험 개편안의 쟁점과 문제점, 포럼 사회복지와 노동・민중복지연대・ 한국노동안전보건연구소 주최 토론회《이명박 정부와 사회복지의 전망 자료집》.
최기홍. 2004. 국민연금과 개인연금의 비교분석, 국민연금연구원.
최성수. 법정퇴직금제도의 문제점과 개선방안: 국민연금제도와의 연계 및 기업연금제도의 도입을 중심으로, 전경련 조사연구자료 ECO 20010-23, 2001.12.(출처: http://frki.or.kr)

Esping-Andersen, Gosta. 1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Pres.
Polanyi Karl. 1957. The Great Transformation, Beacon Press; 박현수 옮김, 거대한 변환, 대우학술총서, 1991.
World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis.
_____. 2005. Old-Age Income Support in the 21st Century, Washington D.C.

www.kci.go.kr

<Abstract>

Korean Pension Policy from 1998 to 2007

: Changes of the boundary between the government and the market

Joo, Eun Sun*

This Study is to evaluate Korean pension policy from 1998 to 2007 focusing on changes of the roles of the government and the market to secure old age income. In this evaluation, I've dealt with mainly the effects of the changes on the social rights. Pension policies of Kim dae-jung government and Rho mu-hyun government pursued retrenchment of public pension and extending of private pension. So the shares of private pension in old age income security has been increasing. Especially as a result of 2007 reform, the role of government has been transformed from assuring limited number of people adequate pension benefits to securing minimum income to the old. Although some efforts to enlarge pension coverage and the entitlements, it failed. Major pension benefit decreased considerably and the minimum guarantee depending on means test is based on selectivism. The social right to old age income actually has weakened since economic crisis in 1998.

key-words: old-age income security, pension policy, social right

* Professor, Daegu University, Department of social welfare(skyesjoo@daegu.ac.kr)

www.kci.go.kr